



Korea Institute for  
International  
Economic  
Policy

전략지역심층연구 24-01

# 민족공동체 통일방안의 재고찰 및 주변국의 인식 분석

조동호 · 한소라

# 민족공동체 통일방안의 재고찰 및 주변국의 인식 분석

조동호 · 한소라

전략지역심층연구 24-01

## 민족공동체 통일방안의 재고찰 및 주변국의 인식 분석

인 쇄 2024년 12월 24일  
발 행 2024년 12월 30일  
발행인 이시욱  
발행처 대외경제정책연구원  
주 소 30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
전 화 044) 414-1179  
팩 스 044) 414-1144  
인쇄처 유월애(02-859-2278)

©2024 대외경제정책연구원

정가 12,000원  
ISBN 978-89-322-6150-8 94320  
978-89-322-6119-5(세트)

대외경제정책연구원은 'ESG 경영' 방침에 따라  
친환경 용지를 사용합니다.



## 국문요약

남북한은 모두 ‘하나의 국가론’을 유지해 왔다. 1991년 ‘기본합의서’에서도 남북한은 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정”한다는 데에 합의했다. 북한은 우리보다도 하나의 국가라는 입장을 강하게 표명해 왔다. 심지어 남북 정상회담에 대해서도 북한은 정상회담이라는 용어 대신 ‘평양 수뇌상봉’, ‘북남 최고위급회담’ 등과 같은 용어를 사용했을 정도다.

그러나 북한은 2023년 말 이후 남북한은 적대적인 ‘두 개의 국가’라는 주장을 하기 시작했다. ‘철저한 타국’이자 ‘불변의 주적’으로 확고히 간주한다고까지 했고, 핵 무력을 사용한 전쟁 가능성까지 언급했다. 북한주민의 일상생활에서 통일과 민족 관련 단어를 금지했으며, 한국을 적대국으로 규정하는 ‘헌법’ 개정도 했다.

이와 같은 북한의 ‘두 개의 국가’ 주장은 지난 80여년 동안의 인식과는 완전히 반대로서 향후 남북관계의 근간을 바꿀 수 있는 주장이다. 따라서 ‘두 개의 국가’ 주장의 핵심 내용과 의도에 대해 살펴보고, 한반도 통일에 대한 시사점에 대해 논의하는 것은 미래의 남북관계 발전을 위해 매우 중요한 작업일 수밖에 없다. 또한 한반도 통일에 대한 주변 4강의 인식을 바탕으로 향후 통일정책의 효과적 홍보방안을 모색하는 것도 중요하다.

이에 따라 제2장에서는 남한 통일방안의 전개 과정에 대해 살펴보았다. 남한의 통일방안은 1950~60년대 이승만 정부, 장면 정부, 박정희 정부 전기의 통일방안, 1970~80년대 박정희 정부 후기, 전두환 정부, 노태우 정부의 통일방안, 그리고 1994년 김영삼 정부 시절 발표된 ‘민족공동체 통일방안’의 기본

철학과 통일의 원칙, 통일의 과정, 통일국가의 미래상 등에 대해 살펴보았다. 그 후 '민족공동체 통일방안'을 계승해 온 김대중 정부에서부터 윤석열 정부에 이르기까지 통일정책에 대해 논의하였다.

제3장에서는 북한 통일방안의 전개 과정에 대해 살펴보았다. 우선 북한에서 민족 담론이 어떻게 형성되고 변화됐는지를 논의한 후 민족과 국가 상징의 현실구현이 어떻게 이루어지고 있는가에 대해 살펴보았다. 이러한 논의를 바탕으로 1950년대의 '민주기지론'에 입각한 무력통일에서부터 2000년대의 '낮은 단계의 연방제'로 변화해 온 북한 통일방안에 대해 정리하였다.

제4장은 북한의 '두 개의 국가론' 주장의 대두와 한반도 통일에 대한 시사점을 다루고 있다. 북한은 '연방연합제' 제시(2014년), 표준시를 평양표준시로 변경(2015년), 우리국가제일주의의 통치담론화(2017~21년), '김일성민족, 김정일조국'을 '김일성, 김정일조국'으로 변경(2019년 이후), 8차 당대회에서 '두 개의 국가론' 지향성 강화(2021~22년), 대남사업에서 외무성 담화 발표 및 '대한민국' 호칭 사용(2023년) 등 2023년 말 '두 개의 국가론'을 명시화하기 이전에 이미 이와 관련한 움직임을 보였다. 본 연구는 '두 개의 국가론'을 주장한 북한의 의도로 한·미·일 협력 강화에 따른 피포위외식 심화와 남한 정부에 대한 기대 포기, 흡수통일 회피 및 체제이완에 대한 경계심 표출, 북한 인민들의 사고 속에서 '동족 지우기'와 새로운 국가정체성 확립, 김정은의 리더십 공고화 필요성 등을 제시했다. 그 후 '두 개의 국가론'에 대해 전술적 변화라고 평가하는 해석과 전략적 변화라는 해석에 대해 정리했다. 여러 가지 측면에서 분석한 결과, '두 개의 국가론'은 수용할 필요가 없을 뿐만 아니라 수용하지 않는 것이 훨씬 더 이익이라고 판단된다.

제5장에서는 한반도 통일에 대한 주변 4강의 인식과 평가에 대해 살펴보았다. 구체적으로는 미국, 일본, 중국, 러시아를 대상으로 김영삼 정부에서부터 문재인 정부에 이르기까지 한반도 통일과 관련한 각국 정상의 공식 발언에 대해 정리한 후 각국의 입장에 대해 평가했다.

마지막으로 제6장에서는 ‘민족공동체 통일방안’을 재고찰하고 주변국으로부터의 효과적 지지 획득방안에 대해 논의하였다. 우선 ‘민족공동체 통일방안’의 국민적 합의를 바탕으로, 통일을 점진적·단계적 과정으로 인식, ‘민족공동체’의 강조 등의 의의를 지니고 있었지만, 대내외 환경변화를 담기에 역부족이었고, 단계의 모호성, 추진전략의 미비 등의 한계도 지니고 있었다. 2024년 8월 15일 발표된 ‘8·15 통일 독트린’은 ‘민족공동체 통일방안’의 발전적 계승, 보편적 가치의 확장, 북한주민을 대상, 통일에 대한 국제적 관심을 주도적으로 환기, 구체적 실천방안의 제시 등의 측면에서 높이 평가할 수 있다. 그러나 북한의 호응 유도, 북한의 흡수통일에 대한 우려 불식, 추진방안의 현실성 제고, 국제적 연대의 적극적 모색 등의 측면에서는 보완될 필요가 있다. 한편 그동안의 통일 정책 해외홍보에 대한 리뷰를 한 결과, 홍보의 기본 방향은 남북관계와 연동된 홍보 활동, 홍보 방식과 기능은 정보 제공에 편중된 일차원적 홍보 활동, 홍보 대상은 당국자, 전문가 및 재외교포 위주로 전개된 홍보 활동이라는 특징을 보였다. 따라서 향후 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보를 위해서는 통일을 남북관계보다 상위 개념으로 설정하고, 일차원적인 정보전달 위주의 홍보 활동에서 다각적 쌍방향 협력방안으로 전환하며, 홍보 활동 대상을 특정 소수에서 불특정 다수로 선정하는 것이 바람직하다.



## 차례

국문요약 .....	3
<b>제1장 서론</b> .....	<b>13</b>
1. 연구목적과 의의 .....	14
2. 선행연구와 본 연구의 차별성 .....	17
3. 연구의 구성 .....	22
<b>제2장 남한 통일방안의 전개 과정</b> .....	<b>23</b>
1. 1950~60년대의 통일방안 .....	24
가. 이승만 정부: UN 감시하의 북한지역 내 자유선거 또는 ‘북진통일론’ .....	24
나. 장면 정부: UN 감시하의 남북한 총선거 .....	26
다. 박정희 정부 전기: ‘선 건설, 후 통일’ .....	28
2. 1970~80년대의 통일방안 .....	30
가. 박정희 정부 후기: ‘선 평화, 후 통일’ .....	30
나. 전두환 정부: ‘민족화합 민주통일방안’ .....	34
다. 노태우 정부: ‘한민족공동체 통일방안’ .....	39
3. 1990년대 이후 현재까지의 통일방안: ‘민족공동체 통일방안’ .....	43
가. 김영삼 정부: ‘민족공동체 통일방안’ .....	43
나. 김대중~윤석열 정부: ‘민족공동체 통일방안’의 계승 .....	48
<b>제3장 북한 통일방안의 전개 과정</b> .....	<b>53</b>
1. 북한의 민족 인식 .....	54
가. 민족 담론의 형성과 변천 .....	54

나. 민족과 국가 상징의 현실구현 .....	59
2. 북한의 통일방안 .....	63
가. 1950년대: ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안 .....	65
나. 1960~70년대: 남북연방제 및 고려연방제 .....	66
다. 1980년대: 고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제) .....	68
라. 1990년대: ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’에 기초한 연방제 .....	71
마. 2000년대: ‘낮은 단계의 연방제’ 및 ‘조국통일 3대 헌장’ .....	75
<b>제4장 북한의 ‘두 개의 국가론’ 주장의 대두와 한반도 통일 .....</b>	<b>81</b>
1. ‘두 개의 국가론’의 경과 .....	82
가. ‘두 개의 국가론’ 명시화 이전의 움직임 .....	82
나. ‘두 개의 국가론’의 내용 .....	93
다. 북한과 동독의 ‘두 개의 국가론’ 비교 .....	96
라. 후속 조치 .....	99
2. ‘두 개의 국가론’ 주장의 의도 분석과 평가 .....	108
가. 북한의 의도 .....	108
나. 평가 1: 전술적 변화 .....	114
다. 평가 2: 전략적 변화 .....	129
3. 한반도 통일에 대한 시사점 .....	137
가. ‘두 개의 국가론’을 바라보는 시각 .....	137
나. ‘두 개의 국가론’에 대한 대응 .....	141
<b>제5장 한반도 통일에 대한 주변 4강의 인식과 평가 .....</b>	<b>155</b>
1. 미국 .....	156
가. 통일과 관련한 미국 정상의 공식 발언 .....	156



나. 평가 .....	168
2. 일본 .....	171
가. 통일과 관련한 일본 정상의 공식 발언 .....	171
나. 평가 .....	176
3. 중국 .....	180
가. 통일과 관련한 중국 정상의 공식 발언 .....	180
나. 평가 .....	184
4. 러시아 .....	186
가. 통일과 관련한 러시아 정상의 공식 발언 .....	186
나. 평가 .....	192
<b>제6장 '민족공동체 통일방안'의 재고찰 및 효과적 지지 획득방안 .....</b>	<b>195</b>
1. '민족공동체 통일방안'의 의의와 한계 .....	196
가. 의의 .....	196
나. 한계 .....	200
2. '8·15 통일 독트린'의 평가 .....	205
가. 내용 .....	206
나. 특징 .....	212
다. 해외 반응 .....	218
라. 보완 방향 .....	223
3. 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰 및 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보방안 .....	232
가. 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰 .....	233
나. 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보방안 .....	241

참고문헌 .....	255
Executive Summary .....	281



## 표 차례

표 2-1. 20개 시범실천사업 .....	37
표 2-2. '7·7 선언' 이후 관련 후속 조치 .....	41
표 2-3. 남한 역대 정부의 통일·대북정책 .....	52
표 3-1. 남북한의 통일방안 비교 .....	79
표 4-1. 연합제와 연방제 비교 .....	83
표 4-2. '오물 풍선' 진행 과정(2024. 5. 10.~10. 8.) .....	101
표 4-3. 북한 '두 개의 국가론' 이후 주요 사항 일지 (2024년 10월 15일 현재) .....	105
표 4-4. 북한 경제성장률 .....	115
표 4-5. 사실적(de facto)으로 국가 간 관계인 남북관계 .....	146
표 6-1. '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 정부의 반응 .....	219
표 6-2. '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 언론의 반응 .....	220
표 6-3. '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 전문가의 반응 .....	221
표 6-4. 1990~93년 정부의 통일 홍보 기본 방향 .....	234
표 6-5. 1994년 국제사회 대상 통일 홍보 현황 .....	238
표 6-6. 통일부 운영 SNS 계정 .....	251



## 그림 차례

그림 3-1. 북한 통일방안의 변천 .....	64
그림 4-1. 통일의 필요성에 대한 인식 변화 추세(2007~23년) .....	149
그림 6-1. '8·15 통일 독트린'의 체계도 .....	213
그림 6-2. 통일부 페이스북 .....	252
그림 6-3. 통일부 인스타그램 .....	252
그림 6-4. 통일부 유튜브 .....	253

# 제1장



# 서론

1. 연구목적과 의의
2. 선행연구와 본 연구의 차별성
3. 연구의 구성



# 1. 연구목적과 의의

한국전쟁 이후 중단되었던 남북경협은 1988년 7월 7일 노태우 대통령의 ‘민족자존과 통일 번영을 위한 대통령 특별선언(이하 7·7 선언)’으로 재개되었다. 우리 정부는 ‘7·7 선언’ 당시부터 남북한 사이의 경제거래는 ‘내국 간 거래’, 즉 남북한은 하나의 국가라는 인식하에 추진되어왔다. 이는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라는 ‘헌법’ 제3조에 입각하여 북한 역시 우리의 영토라는 입장에 기초한 것이었다. ‘내국 간 거래’이므로 당연히 남북한 간의 교역에 대해서는 관세를 부과하지 않았다.

북한은 우리보다도 남북한은 하나의 국가라는 입장을 강하게 표명해 왔다. 북한은 정권 수립 이래 한반도에서는 하나의 국가만이 존재한다고 주장하면서 “조선은 하나”라는 입장을 견지해 왔다. 1991년 9월 남북한의 유엔 동시 가입 시에도 “유엔 가입을 기회로 하여 두 개의 조선으로 나라의 분열을 고정화하려는 그 어떤 시도도 허용되지 말아야 한다”라고 하면서 유엔 가입이 ‘하나의 조선론’을 포기하는 것이 아니라고 주장했다.<sup>1)</sup> 심지어 남북 정상회담에 대해서도 북한은 항상 정상회담이라는 용어 대신 ‘평양 수뇌상봉’, ‘북남 최고위급회담’ 등과 같은 용어를 사용했다. 북한 ‘헌법’에 영토 조항은 없으나, 당 규약에서 “조선로동당의 당면 목적은 전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명의 과업을 수행”이라고 규정함으로써 우리처럼 북한의 영토는 한반도 전체라는 인식을 나타내왔다.<sup>2)</sup> 북한 역시 남한과 마찬가지로 남북교역에 대해 무관세 정책을 실시해 왔다.

이처럼 남북한은 모두 ‘하나의 국가론’을 유지해 왔다. 물론 남북한은 서로

1) 예를 들어 다음을 참조. 김일성, “조선의 북과 남이 유엔에 하나의 의석으로 들어가지 못하고 따로따로 들어갔지만 조선은 어디까지나 하나이며 반드시 하나의 조선으로 통일을 이룩하려는 우리의 입장에는 추호도 변함이 없습니다.” 일본 《이와나미》 서점 사장이 제기한 질문에 대한 대답(1991. 9. 26.). 김일성(1996b), 『김일성 저작집 43』, p. 223.

2) 이 표현은 2021년 1월 8차 당대회에서 “전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주주의적인 발전 실현”으로 변경되었다.

가 하나의 국가에서 정통성을 가진 정부라는 입장이었다. 우리는 ‘남한, 북한’이라고 부르고, 북한은 ‘남조선, 북조선’이라고 부르는 이유도 여기에 있다. 1991년 12월 남북한이 체결한 ‘기본합의서’에서도 남북한은 두 개의 국가관계가 아니라는 점을 확인하면서 다만 서로 상대의 입장을 고려하여 ‘특수관계’라는 표현을 사용하였다.<sup>3)</sup> 이후 남북한이 합의한 모든 문서에서 남북한은 국가대 국가관계가 아니라는 문항이 포함되었다.

그러나 최근 북한은 기존의 입장을 버리고 남북한은 ‘두 개의 국가’라는 주장을 하기 시작했다. 김정은은 2023년 12월 30일 노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 “남북관계는 더 이상 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국관계”라고 선언하였다. 또한 김정은은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설을 통해서 “오늘 최고인민회의에서는 근 80년간의 북남관계사에 종지부를 찍고 조선반도에 병존하는 두개 국가를 인정한 기초우에서 우리 공화국의 대남정책을 새롭게 변화하였습니다”라며 남한을 “철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가로 규제”해야 한다고 함으로써 ‘두 개의 국가’ 주장을 더욱 명확히 하였다. 나아가 김정은은 2024년 1월의 최고인민회의에서 “대한민국을 제1의 적대국으로, 불변의 주적으로 확고히 간주”하고 한반도에서 전쟁이 일어나는 경우 “대한민국이라는 실체를 끔찍하게 괴멸”시키고 “대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 공화국 영역에 편입”시키겠다고 하면서 “핵무기가 포함되는 모든 군사력을 총동원”할 것이라며 핵 무력을 사용한 전쟁 가능성까지 언급했다.<sup>4)</sup>

이와 같은 북한의 ‘두 개의 국가’ 주장은 지난 80여년 동안의 인식과는 완전

---

3) ‘기본합의서’ 전문에서 남북한은 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정”한다는 데에 합의하였다.

4) 남한을 주적이라고 규정한 것은 이번이 처음이었다. 김여정은 2022년 4월 5일 담화에서 “남조선이 우리의 주적이 아님을 명백히 밝혔다”라면서 “남조선을 무력의 상대로 보지 않는다”라고 언급한 바 있다. 또한 같은 해 8월 10일에는 비록 “남조선 괴뢰들이야말로 우리의 불변의 주적”이라고 한 바 있지만 대한민국 전체를 주적으로 설정한 것은 아니었다. 김정은도 2021년 10월 11일 “우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조선이나 미국, 특정한 그 어느 국가나 세력이 아닙니다”라고 언급하였다.

히 반대로써 향후 남북관계의 근간을 바꿀 수 있는 주장이다. 실제로 2023년 12월 노동당 중앙위원회 회의에서 김정은은 “북남관계사를 팽창하게 분석한 데 립각하여 대남부문에서 근본적인 방향전환”을 해야 하며, “이제는 현실을 인정하고 남조선것들과의 관계를 보다 명백히 할 필요”가 있다고 주장했다. 이러한 맥락에서 김정은은 2024년 1월 최고인민회의에서 “《삼천리금수강산》, 《8천만 겨레》와 같이 북과 남을 동족으로 오도하는 잔재적인 낱말들을 사용하지 않”아야 하며, “헌법에 있는 《북반부》, 《자주, 평화통일, 민족대단결》이라는 표현들이 이제는 삭제”되어야 한다고 주문하였다. 또한 2024년 1월 최고인민회의에서 김정은은 “북남교류협력의 상징으로 존재하던 경의선의 우리측구간을 회복불가능한 수준으로 물리적으로 완전히 끊어놓는것을 비롯”해서 남북경협 관련 시설들을 ‘철저히 분리’하라고 지시하였다.

이에 따라 북한은 남한과 관련되었던 각종 기구와 시설, 제도들도 폐지하고 있으며, 북한주민의 일상생활에서도 통일과 민족 관련 단어들을 금지하고 있는 실정이다. 심지어 북한 전역에서 김일성·김정일의 교시가 적힌 기념비와 시설들에서 ‘통일’이란 단어를 페인트로 지우는 작업이 진행 중인 것으로 알려졌다.<sup>5)</sup>

이미 지적인 것처럼 북한이 제기한 ‘두 개의 국가’ 주장은 기존의 남북관계를 근본적으로 흔드는 것이다. 따라서 ‘두 개의 국가’ 주장의 핵심 내용과 배경, 의도와 전망에 대해 살펴보고, 한반도 통일에 대한 시사점에 대해 논의하는 것은 미래의 남북관계와 남북경협의 발전을 위해 매우 중요한 작업일 수밖에 없다. 북한의 ‘두 개의 국가’ 주장은 통일의 의미와 필요성을 부정하는 것인 반면 우리의 ‘헌법’과 ‘민족공동체 통일방안’은 통일의 당위성을 규정하고 있기 때문이다. 여기에 본 연구의 일차적인 목적과 의의가 있다.

마침, 현재 우리 사회에서는 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 재검토가 이루어지고 있다. ‘민족공동체 통일방안’은 발표된 지 30년이 되어서 그동안의 변화된 한반도 환경과 우리 내부의 통일 담론을 충분히 담아내지 못하고 있다는 지

5) 「김정은, ‘통일’ 들어간 김일성·김정일의 교시까지 지웠다」(2024. 6. 6.).



적이 있어 왔기 때문이다. 게다가 이미 논의한 바와 같이 최근 북한은 ‘두 개의 국가’ 주장을 제기한 상황이다. 또한 현재 우리 사회에서는 통일에 대한 이념별 차이와 함께 세대별 차이도 벌어지고 있고, 젊은 세대는 ‘평화공존’을 ‘통일’보다 선호하고 있다. 이처럼 변화된 대내외 환경을 반영하여 2024년 8월에는 ‘민족공동체 통일방안’을 계승한 ‘8·15 통일 독트린’이 발표되었다. 이에 따라 ‘8·15 통일 독트린’을 평가하고 보완 방향을 논의하는 것도 본 연구의 중요한 목적이다. 이와 함께 우리의 통일정책을 주변국에 효과적으로 알리는 동시에 지지를 획득할 수 있는 방향을 모색하는 것 역시 본 연구의 목적이자 중요한 의의이다.

## 2. 선행연구와 본 연구의 차별성

우선 ‘두 개의 국가’와 관련한 선행연구의 내용을 정리하면 대략 다음과 같은 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 물론 연구에 따라서는 여러 범주에 속하는 내용을 담고 있기도 하다.

첫째, 북한의 수세적인 입장을 나타내는 것이라고 보는 분석이다. 김상범(2024b)은 북한의 ‘두 개의 국가’ 주장은 남북한을 특수관계로 규정함으로써 야기되는 이중잣대의 문제를 자주권 침해 행위로 인식하고 이를 제거하여 최고 지도자 및 체제 생존을 위해 철저히 국가이익에 기반을 두고 남북관계를 운영해 가겠다는 의지로 해석한다. 박원곤(2024a)은 남북교류로 인해 남한 ‘괴뢰 문화’의 유입이 활발해지면 체제 불안 요인이 되므로 ‘두 개의 국가’ 주장을 통해 이를 차단하기 위한 것이라면서, 결국 체제경쟁에서 사실상 패배함으로써 북한이 주도하는 통일이 요원해지자 나온 교육지책으로서 ‘자기방어적 패배 선언’이라고 해석한다. 하영선, 김양규(2024)는 북한이 남북관계를 교전국 관계로 재정의하고 대남노선을 전환한 배경에는, 미국의 확장억제에 실질적으로 대

응할 핵 역량을 갖추지 못한 북한이 차선책으로 한국에 대한 위협을 구사하는 “북한식 맞춤형 핵 위협 전략”이 있다고 분석한다. 최지영, 김갑식(2024) 역시 김정은이 북한의 정책에서 통일과 민족 개념을 완전히 제거함으로써 주민들이 남한과의 동족, 통일이나 화해를 생각하지 못하도록 할 결심을 한 것으로 설명한다. Ruediger(2024)는 ‘두 개의 국가’ 주장에 입각한 “새로운 대남정책을 통해 김정은은 공무원에서부터 청소년에 이르기까지 모든 계층에서 이념이 침투할 위험을 크게 줄이는 것을 기대(The main benefit Kim Jong Un can expect from the new unification policy is that it significantly reduces the risk of an ideological infiltration of North Korea on all levels, from officials to teenagers)”하고 있다고 분석한다.

둘째, 북한의 새로운 대남 군사적 공세 조치로 보는 분석이다. 성기영(2024a)은 북한의 통일정책 전환이 갑작스러운 조치이거나 돌발적인 입장 변경으로 보기는 어려우며, 향후 북한은 핵보유국 지위 획득이라는 성과를 발판으로 공세적 무력통일 전략을 지속적으로 추구할 것으로 전망한다. 이상숙(2024)은 한미동맹의 강화가 북한의 안보를 심각하게 위협하고 있다는 위기감을 바탕으로 한반도의 안보 위기를 강조하면서 러시아로부터 필요한 안보협력을 이끌어내기 위해 북한이 대남 강경정책을 신속하게 시행하는 것으로 해석한다. 차두현, 한기범(2024) 역시 동일한 인식하에서 북한은 남한 사회를 자극하고 국론분열을 유도하며, 갈등의 책임을 우리에게 전가하는 방안으로 한반도의 긴장을 고조시키기 위해 중·저강도 도발을 할 것으로 전망한다. 고재홍(2024)은 ‘두 개의 국가’ 주장이 대남도발을 위한 준비 차원일 가능성이 크다고 분석한다. 김진하(2024)는 북한 대남전략의 주목표로서 소위 ‘남조선혁명’과 ‘통일전선’ 구축, 그리고 이를 토대로 한 ‘협상을 통한 연방제 통일’이라는 북한식 평화통일 방식보다 핵 무력 등 강력한 군사력에 의존한 군사 전략적 성격이 강화되고 있다고 분석한다. 홍현익(2024)은 핵과 함께 미사일 등 각종 투발수단을 개발해 이들을 배치시켜 놓고 북한이 판단하는 ‘상황’이 발생하면 지체없

이 핵무기로 남한을 공격해 대량살상을 자행하겠다는 의지를 과시하는 것이라고 분석한다. 한 걸음 더 나아가 Carlin and Hecker(2024)는 “한반도 상황은 1950년 6월 초 이래 어느 때보다 위험”하며 “우리는 김정은이 그의 할아버지가 1950년에 그랬듯 전쟁을 하기로 전략적 결정을 내렸다고 본다(we believe that, like his grandfather in 1950, Kim Jong Un has made a strategic decision to go to war)”면서 전쟁의 위험은 미국과 한국 등이 일상적으로 밝혀온 경고를 훨씬 넘어서는 정도라고 진단했다.

셋째, 외교적 생존 공간을 확보하려는 북한식 전략 외교의 일환이라는 해석이 존재한다. 전봉근(2024)은 남한은 통일을 지향하는 분단국가로서 북한의 주변국 외교에 개입할 권리를 가졌지만 ‘두 개의 국가’에서는 그런 개입이 어렵다는 점을 북한이 노리는 것이며, 동시에 ‘두 개의 국가’로 인정되는 경우 주변국도 한반도 현상 유지를 선호하게 될 것으로 기대한다고 분석한다. 김성배(2024)는 인도·파키스탄 사례를 통해 핵보유국 지위를 승인받는 과정에서 지역분쟁과 연관된 핵 사용 위기가 하나의 배경으로 작용했다는 점을 지적하면서, 북한이 남북관계를 ‘적대적 교전국 관계’로 정의하고 남북한 사이의 크고 작은 충돌은 언제든지 핵전쟁으로 확전될 수 있다는 가능성을 제시함으로써 강대국들이 개입하여 핵 군축 협상이 개시되고 북한의 생존이 보장받기를 추구한다고 해석한다. Schäfer(2024)는 한반도에서의 군사적 충돌의 위험이 그 어느 때보다 커지긴 했지만, 전쟁 가능성은 희박하며, “북한은 다가오는 미국 대선에서 공화당의 승리가 북한에 목표를 달성할 수 있는 두 번째 기회를 줄 것이라고 확실한 믿음(it surely believes that a Republican victory would give North Korea a second chance to further its objectives)”이 있기 때문에 “지금 이 미국 대선에 영향을 미칠 수 있는 시기(the timing is related to the coming US presidential elections)”라고 판단했다고 분석한다. Seiler(2024)는 현재의 북한은 경제 회생에 전력을 쏟아야 하는 상황이므로 “전면적인 전쟁 가능성은 없다(all-out war seems to be the last thing Kim seeks at this

time)”라고 전망하며, Terry(2024)도 “최근의 변화는 남한에 대한 더 큰 공격을 정당화하기 위한 것이지만, 큰 전쟁으로 가지는 않을 것(this change has been made to justify greater aggression against the South, which will probably stop short of a major war)”이라고 전망한다. Yeo(2024) 역시 김정은은 4월과 11월의 한국과 미국의 선거 결과에 영향을 미치려는 의도가 있으며, “한·미 관계 강화와 한·미·일 3국 협력 증진상황에서 북한은 자체 역량을 키우는 동시에 러시아, 중국과의 관계를 우선시하는 방향으로 외교를 재편(Strengthened U.S.-South Korea relations and the direction of U.S.-Japan-South Korea trilateral cooperation have pushed North Korea to increase its own capabilities and reorient its diplomacy to prioritize relations with Russia and China)”하는 것이라고 분석한다.

이상에서 보듯이 이들 보고서는 우리 정부 혹은 미국 정부가 군사, 안보, 외교 측면에서 향후 대북정책을 어떻게 전개해야 하는가를 제시하는 데 주된 목적이 있다. 따라서 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 논의와 연결되지 않는다.

반면에 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 선행연구는 매우 많지만, ‘민족공동체 통일방안’이 발표된 지 30년이 되는 만큼 최근의 연구는 많지 않은 상황이다. 김일기(2024a)는 ‘민족공동체 통일방안’의 발표 이후 대내외 상황이 크게 변했으므로 명칭에서부터 내용에 이르기까지 수정·보완 차원을 넘어서는 ‘신통일방안’의 제시로 나아가야 한다고 주장한다. 성기영(2023)은 ‘민족공동체 통일방안’의 1단계 화해협력 단계 이전에 북한의 선비핵화 조치를 반영하는 ‘신통일구축 단계’를 배치함으로써 북한의 시장경제화에 기여할 수 있는 제도 구축에 노력해야 하고, 2단계 남북연합 단계에서는 남북연합의 결합 수준을 높일 수 있도록 남북연합의 이행조건을 명확히 하고 체제 차별성이 부각될 가능성이 큰 만큼 인류보편적 가치를 강조해야 하며, 통일헌법 제정단계인 3단계에서는 북한 체제의 유연화가 필수 요건이므로 통일 시나리오별로 통일헌법의 제정방식을 사전에 검토하고 체제불법 행위의 청산 범위와 수준을 확정할 것을 제안

하고 있다. 김진환(2023)은 탈냉전기 이후 현재까지 ‘민족공동체 통일방안’의 역사를 ‘남북연합’과 관련된 논쟁을 중심으로 고찰하고 향후 ‘민족공동체 통일방안’ 수정과 관련한 ‘남북연합’의 위상, 역할, 성격 등에 대해 살펴보고 있다. 장기영 외(2022)는 예멘, 중국, EU, 독일 등의 사례분석을 통해 각 통일 모델 별 한반도 적용 가능성을 비판적으로 검토하고 ‘민족공동체 통일방안’을 보완 및 계승할 수 있는 방안에 대하여 검토한 결과 “평화체제구축 단계 → 국가연합 단계 → 연방형 단일국가 단계”를 현행 ‘민족공동체 통일방안’의 대안으로 제시한다. 백영서 외(2021)는 남북연합을 과도기가 아니라 남북의 단계적 통합과 한반도의 평화정착이라는 목표를 실현하기 위한 핵심 제도로 재해석하고 이에 기초해 이 제도가 정치관계를 넘어 다른 영역의 남북협력 메커니즘과 갖는 유기적 관계를 살펴보고, 아래로부터의 통일논의를 활성화하여 연역적이고 당위론적 통일론을 귀납적이고 현실론적 통일론으로 전환시켜야 한다고 주장한다. 김종수(2019)는 통일을 추구함에 있어 현재의 방식을 강하게 고집할 필요가 없는 역동적인 과정이라고 전제한다면 연방제와 연합제가 접점을 찾을 수 있다면서 남북은 이미 연합제와 ‘낮은 단계 연방제’가 서로 공통점이 있다고 인정한 만큼 통일방안에 대한 개방성을 내용과 명칭에서 발휘해야 한다고 주장한다.

이처럼 ‘민족공동체 통일방안’에 관한 연구는 최근에 이르기까지 양적으로는 충분히 존재하지만, 북한의 ‘두 개의 국가’ 주장과 관련하여 분석한 연구는 거의 없는 상황이다. 성기영(2024a)이 본 연구와 가장 유사한 목적으로 연구를 진행하였으나, “남북관계 복원에 대한 단기적 기대감보다는 세대를 아우르는 통일담론에 대한 국내외 공감대 확보를 목표로 신통일담론을 설계” 식의 표현에서 보이듯 새로운 통일방안이 지향해야 할 개략적인 방향을 제시하는 데 그치고 있다. 김원식(2024)도 ‘두 개의 국가’ 주장과 ‘민족공동체 통일방안’을 연결하고 있지만, ‘두 개의 국가’ 주장 및 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 전반적 분석이 아니라 향후 새로운 통일 담론에서는 인권을 각별히 강조해야 한다는 데에 초점을 맞추고 있다는 점에서 본 연구와 차이가 있다. 따라서 본 연구는

선행연구들과 비교할 때 ‘민족공동체 통일방안’과 ‘두 개의 국가’ 주장으로 상징되는 최근의 북한 변화를 본격적으로 연결 지으면서 주변국에 대한 홍보 및 지지 획득방안까지 논의한다는 점에서 차별성을 가지고 있다.

### 3. 연구의 구성

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우선 제2장에서는 남한 통일방안의 역사적 전개 과정에 대해 정리한다. 제3장에서는 북한의 민족에 대한 인식과 통일방안의 변화 과정에 대해 논의한다. 제4장에서는 북한의 ‘두 개의 국가론’ 주장의 내용을 살펴보고, ‘두 개의 국가’를 주장한 배경을 분석한다. 또한 이러한 북한의 주장이 한반도 통일에 미치는 시사점에 대해 논의한다. 제5장에서는 한반도 통일에 대한 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강의 인식과 평가를 정상의 공식 발언을 통해 정리한다. 제6장에서는 ‘민족공동체 통일방안’의 의의와 한계에 대해 논의하고 ‘8·15 통일 독트린’을 평가한다. 그 후 그동안의 통일정책 해외홍보에 대해 검토하고, 이를 바탕으로 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보방안에 대해 논의한다.

## 제2장



# 남한 통일방안의 전개 과정

1. 1950~60년대의 통일방안
2. 1970~80년대의 통일방안
3. 1990년대 이후 현재까지의 통일방안:  
‘민족공동체 통일방안’



# 1. 1950~60년대의 통일방안

## 가. 이승만 정부: UN 감시하의 북한지역 내 자유선거 또는 ‘북진통일론’

1947년 11월 14일 유엔은 유엔임시위원단의 감시하에 남북한 총선거 실시 및 평화통일 추진을 권고했다. 그러나 소련 측이 위원단의 북한지역 출입을 거부하면서 남북한 총선거가 불가능해졌고, 결국 1948년 5월 10일 남한 지역에서 제헌국회를 구성하기 위한 총선거가 시행되었다.<sup>6)</sup> 그 후 1948년 8월 15일 이승만 정부가 출범하면서 통일에 대한 기본 입장을 천명하였는데 그 내용은 다음과 같다.<sup>7)</sup>

- ① 대한민국 정부는 그 헌법의 규정에 따라 전 한반도에 대한 주권을 가진 유일한 합법정부이다.
- ② 선거가 보류된 북한에서 조속히 민주적 선거를 실시하여 북한동포를 위하여 국회에 공식으로 남겨 둔 100석의 의석을 채워야 한다.
- ③ 북한 수복은 북한 동포들의 자발적 의사가 계속적으로 봉쇄되는 경우에는 대한민국은 무력에 의해서라도 북한에 대한 주권을 회복할 권한이 있다.

결국 이승만 정부의 통일정책은 유엔 감시하의 북한지역의 총선거 혹은 북한지역에 대한 무력행사 불사론이었다. 실제로 이승만 대통령은 북진통일, 멸공통일을 공공연히 주장했다.

---

6) 이 선거를 통해 남한 의석 200석 가운데, ‘4·3사건’으로 치안 문제가 있던 제주도 2개 구를 제외한 198개 선거구에서 198명의 국회의원이 선출되었다.

7) 통일원(1990), 『통일백서』, p. 21.



“북한 인민은 나에게 북한의 충량(忠良)한 한국인이 쫓기하여 공산정권을 전복시키도록 호소하는 메시지를 방송할 것을 요청하고 있다. 그다음에는 그들은 우리가 그들과 합류하기를 기대하고 있다. 우리는 3일 내로 평양을 점령할 수 있다고 나는 확신한다.”<sup>8)</sup>

“우리가 담대히 서서 UN 우방의 협력을 얻어 압록강, 두만강까지 올라가서 국토를 회복하므로써 전쟁의 목적을 성취하는 것이 즉 세계대전을 방지하는 거이므로 그 목적을 달성할 때까지는 죽드래도 싸운다는 것을 각오할 것이다. 우리가 이 뜻을 말로만 표시하는 것이 아니요, 지금이라도 UN군이 우리는 안 싸우겠다면 우리로는 만일 무기가 없으면 돌맹이나 부지깥이라도 가지고 끝까지 싸울 수밖에 없으니, 우리 동포들이 이러한 뜻을 가진 것을 세계가 알고, 또 우리로는 그 결심을 더욱 견고히 해서 북으로 밀고 올라가서 우리의 땅을 찾아 노았지만, 우리가 4천년동안 남의 압제 하에서 세상 사람들이 우리를 사람으로 알지도 않고, 또 성명이나 권리도 없는 백성으로 알던 그 모욕을 면하고 자유권을 누린 인민으로 살 수 있는 것이다.”<sup>9)</sup>

‘북진통일론’은 한반도에서 위협을 고조시킴으로써 미군 철수를 늦추거나, 철군에 따른 충분한 보상과 방위 보장을 받아내기 위한 목적도 지니고 있었다.<sup>10)</sup> 이승만 정부는 ‘6·25 전쟁’이 끝난 후에도 자유 총선거는 불가능하고 무력만이 유일한 통일의 수단이라고 말하고 있었다. 즉 자유 총선거를 통한 통일을 희망하지만, 그것이 제대로 되지 않는다면 북진통일을 통해 북한 동포를 해방시켜야 한다는 것이 이승만 정부의 통일정책이었다.

8) 「이대통령(李大統領) UP 부사장과 회견담화(會見談話): 삼차전쟁(三次戰)의 위기(危機)로 북한진주유안(北韓進駐留案)」(1949. 10. 8.).

9) 이승만(1951. 3. 31.), 「통일 국권을 위하여 끝까지 싸우자」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 23.).

10) 백학순(2013), 『이승만 정부와 장면 정부의 통일정책 비교』, p. 14.

“전 세계가 다 공산군이 북한에 있을 권리가 없다고 인정하는 바이지만은 과연 저이들이 북한에서 물러나가고 동시에 유엔 감시 하에 공정한 선거를 행하는데 동의하겠는가. 또 공산주의자들이 저이들의 장래 정복계획을 다 포기할 뿐만 아니라 알타와 포스담에서 저이들이 약조한대로 모든 공산 위성국가에서도 자유선거를 실시하는데 동의하겠는가. 이런 것이 이 시대의 제일 기본적인 문제이니 이런 문제를 다 모르는 체 해두면 안될 것이니 정면으로 대해서 해결해야 할 것입니다. 오늘 모든 국가들의 합동된 의견은 우리가 공산당과 협의하는 데는 강력한 힘을 가지고 해야 한다는 것이니 이것은 강경한 목적과 강경한 이상과 강경한 무력을 가지고 한다는 것이며 이것 이외에는 별도로리가 없는 것입니다. 지금이라도 강경한 결정만이 우리를 다 살리는 방책이 될 것입니다.”<sup>11)</sup>

## 나. 장면 정부: UN 감시하의 남북한 총선거

제1공화국의 자유당 정부는 ‘4·19 혁명’으로 무너지고 내각책임제 헌법에 기초한 민주당의 제2공화국이 출범했다. 제2공화국의 장면 정부는 유엔 감시하의 남북한 자유총선거를 통일방안으로 내세우면서 이승만 정부의 무력 북진 통일 정책을 포기하고 평화통일 정책을 채택했다. 집권 후 장면 정부는 7개 외교정책을 밝히면서 “북진통일과 같은 무모하고 무계획적인 통일정책을 지양하고 유엔의 결의를 존중하여 유엔감시 하에 남북한을 통한 자유선거”를 거쳐 통일을 이룬다고 밝혔다.<sup>12)</sup> 1960년 8월 24일 정일형 외무부장관은 민주당의 외교정책을 밝히면서 제1항에서 “북진통일 같은 무모하고 무계획적인 슬로건을 버리고 국제연합의 결의를 존중하여 국제연합 감시하에 남북한을 통한 자유선거에 의한 통한정책을 수행한다”라고 밝혔다.<sup>13)</sup>

11) 이승만(1955. 6. 25.), 「6·25사변 제5주년 기념사」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 23.).

12) 조동준(2014), 「데탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택」, p. 6.

13) 통일부(1999), 「통일부 30년사: 평화, 화해, 협력의 발자취 1969-1999」, p. 40.

그러나 현실 정책에서는 통일보다 경제를 중요시했다. 이승만 정부가 경제보다 통일문제에 역점을 두었다면, 장면 정부는 통일문제는 부차적인 위치로 내리고 경제건설에 초점을 맞추었다. 윤보선 대통령은 1960년 8월 13일 취임사에서 ‘경제제일주의’를 내걸었다.

“4월혁명으로부터 정치적 자유의 유산을 물려받은 제2공화국 정부는 이제 국민이 다 먹고 살 수 있는 경제적 자유를 마련하지 않으면 안 되겠습니다. 경제적 자유에 뿌리를 박지 않는 정치적 자유는 마치 꽃병에 꽂힌 꽃과 같이 곧 시들어지는 것입니다.”<sup>14)</sup>

윤보선 대통령은 1960년 8월 15일 광복절 기념식사에서 “부강하는 길만이 사는 길이요, 공산주의를 막아내는 길”이라며, 경제건설을 최우선 국가 목표로 제시했다.<sup>15)</sup> 1960년 8월 20일 인준을 받은 장면 총리는 첫 성명에서 “새 정부의 가장 중요한 과업은 민주당의 선거공약 중의 경제건설의 새 출발이라고 생각한다”라고 밝혔다.<sup>16)</sup> 이처럼 제2공화국의 장면 정부는 유엔 감시하의 남북한 자유 총선거를 내세웠지만 실제로는 ‘선 건설, 후 통일’이라는 유보적 입장을 취했다.<sup>17)</sup>

실제로 장면 정부는 1961년 2월 ‘경제개발 5개년계획 수립요강’을 작성한 후 5월 12일 ‘경제개발 5개년계획’을 국무회의에 보고하고 부흥부 명의로 발표했다.<sup>18)</sup> 이 계획은 1962년 1월부터 시행될 계획이었으나 ‘5·16 쿠데타’로 인해 장면 정부에서는 실행되지 못하고, 박정희 정부에서 이어받게 되었다.

14) 「윤대통령, 취임선언서 연설: 경제안정제일주의를 지향」(1960. 8. 14.).

15) 「윤대통령, 광복절선서서 강조: 멀지 않아 희망의 날 온다」(1960. 8. 15.).

16) 「균형내각을 구성」(1960. 8. 20.).

17) 홍석률(2005), 「4·19 시기 통일 논의: 평화통일론에서 남북학생회담 제안까지」, p. 105.

18) 김기승(1999), 「민주당 정권의 경제정책과 장면」, pp. 271~272.

## 다. 박정희 정부 전기: ‘선 건설, 후 통일’

1961년 ‘5·16 쿠데타’로 사실상 시작된 박정희 정부는 ‘반공’과 ‘경제’에 집중했다. ‘5·16 쿠데타’ 당일 배포한 6개 항의 ‘혁명공약’ 제1항은 반공, 제4항은 경제, 제5항은 통일과 관련한 것이었다.<sup>19)</sup>

1. 반공을 국시의 제일의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세를 재정비 강화한다.
4. 절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결하고 국가자주경제 재건에 총력을 경주한다.
5. 민족의 숙원인 국토통일을 위해 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 집중한다.”

즉 ‘반공태세의 강화’와 ‘실력배양에 집중’이 통일의 기본방향으로 설정되었고, 이는 장면 정부의 통일정책과는 큰 차이가 없었다. 이전의 이승만 및 장면 정부와 마찬가지로 북한과는 대화·협상 불가 입장을 고수한 것이며, 민간의 통일논의는 금지되었다. 심지어 1962년 5월 13일 북한 동포에게 보내는 메시지를 통해 “여러분들의 자유와 안녕은 오직 여러분들의 참다운 민주주의의 의의와 민족적 양심에 입각한 멸공투쟁에 달려있다”라고 강조하면서 ‘민족정 의에 입각한 쫓기’를 촉구했다.<sup>20)</sup>

1963년 10월 15일 대통령 선거를 거쳐 12월 17일 민정 이양을 통해 제3공화국이 출범하였다. 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서에서 반공과 국방력 강화, 자유민주주의 원칙에 따른 통일, 실지 회복에 의한 국토통일을 밝혔다.

19) 제2항은 우방과의 연대, 제3항은 부패 청산, 제6항은 정권 이양에 관한 내용이었다.

20) 「박의장, 북한동포에 5·16 메시지: 정의의 쫓기 촉구」(1962. 5. 14.).

“국제정세의 추이를 예의 주시하여 초당적으로 국가안전보장체제의 강화를 기하고 적극외교로 국제적 지위를 더욱 향상시키며, 실력배양에 의하여 대공방위의 기반을 마련 할 것입니다. 그러므로, 정부는 대공공방정책에 있어서 자유우방 특히 미국과의 군사적 유대를 공고히 하여, 집단안전보장체제를 가일층 강화하고 군의 현대화로써 평시 방위력의 향상에 최선을 다하여 무엇보다도 먼저 북한괴뢰에 우월하는 군사력의 유지로 국민이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 할 것입니다. …… 외교정책에 있어서는 국제연합을 통하여 자유민주주의 원칙에 따라 통일을 달성할 수 있도록 적극적인 외교활동을 전개할 것입니다. 아직도 북한에서는 공산혁명 밑에서 가난과 부자유로 신음하는 우리 동포가 있습니다. 우리는 이북의 실지를 회복함으로써 국토의 통일을 이룩할 수 있는 민족의 숙원과 노력을 더욱 즐기치게 추구하지 않으면 안 될 것입니다.”<sup>21)</sup>

그러면서도 박정희 대통령은 “새 공화국이 당면한 제일의 과제는 …… 자립과 자립과 번영을 지표로 시급한 민생문제부터 해결”이라며 경제 문제가 더욱 시급한 과제라는 입장을 보였다. 이와 같은 ‘선 건설, 후 통일’ 기초는 1966년 1월 18일 국회에 보낸 연두교서에서 더욱 명확해졌다. 통일을 지상 명제라고 전제하면서도 경제건설로 실력을 갖추는 것이 첫 단계라고 주장한 것이다. 이는 남한보다 북한의 국력이 우위에 있었다는 당시의 현실을 반영하는 것이었다. 북한에 비해 열세였던 남한은 통일문제에 소극적일 수밖에 없었고, ‘선 건설, 후 통일’ 정책과 반공 논리에 근거하여 경제성장을 우선으로 내세웠던 것이다.

“우리의 지상명제는 바로 조국의 통일입니다. 우리는 지금 모든 지혜와 노력을 한데 모아 조국 근대화 작업을 서두르고, 자립경제건설에 박차를 가하고 있거니와, 이는 곧 통일을 위한 진취적인 계획이며, 통일을 향한

---

21) 박정희(1964. 1. 10.), 「1964년 대통령 연두교서」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

전진적인 노력인 것입니다. 우리가 지향하는 조국 근대화야말로, 한편 남북통일을 위한 대전제요, 중간목표인 것입니다. 통일의 길이 조국 근대화에 있고, 근대화의 길이 경제자립에 있는 것이라면, 자립은 통일의 첫 단계가 되는 것입니다.”<sup>22)</sup>

1966년 11월 10일 기자회견에서는 남북교류에 관한 질문을 받자 “실현 불가능성하고 흥미 없는 문제”라고 일축했다.<sup>23)</sup> 1967년 연두교서에서는 “오늘 이 단계에 있어서 통일의 길은 경제 건설이며 민주 역량의 배양입니다. 우리의 경제, 우리의 자유, 우리의 민주주의가 북한으로 넘쳐흐를 때, 그것은 곧 통일의 길입니다”라고 밝혔고, 1968년 광복절 경축사에서는 더 구체적으로 북한과 대결하기 위한 능력을 갖추는 일이 가장 중요하다고 선언했다.

“지금 우리 앞에 놓여 있는 과제는 하루 빨리 조국 근대화를 이룩하고 공산주의와 대결하기 위한 힘을 축적하는 일입니다.”<sup>24)</sup>

## 2. 1970~80년대의 통일방안

### 가. 박정희 정부 후기: ‘선 평화, 후 통일’

1970년대에 들어오면서 동서 데탕트로 ‘긴장의 완화(Relaxation of Tensions)’ 경향을 보였다. 이러한 국제정세의 변화를 배경으로 박정희 정부의 통일정책은 더 신축적이면서 현실성을 띠게 되었다. 이는 1960년대에 배양한 국력을 바탕으로 하여 남북대화의 추진과 한반도의 평화를 유지하기 위해

22) 박정희(1966. 1. 18.), 「1966년 대통령 연두교서」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

23) 「박대통령 기자회견: 후방요원 파월을 검토」(1966. 11. 11.).

24) 박정희(1968. 8. 15.), 「제23주년 광복절 경축사」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

노력한다는 것이었다. 그동안 금기시되었던 통일논의도 1969년 국토통일원의 설치를 계기로 학문적·정책적 차원에서 활발히 전개되기 시작했다. 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 경축사에서 “통일 노력의 본격화는 70년대 후반기에나 가능할 것”이라며 ‘평화통일구상 선언’을 발표했다.<sup>25)</sup>

“북괴가 지금과 같은 침략적이며 도전적인 행위를 계속하고 있는 한, 그들이 무슨 수리를 하든 그것은 가면이요, 위장이요, 기만이라고 밖에 볼 수 없는 것입니다. 따라서, 긴장 상태의 완화 없이는 평화적 방법에 의한 통일에의 접근은 불가능한 것이므로, 무엇보다도 먼저 이를 보장하는 북괴의 명확한 태도 표시와 그 실천이 선행되어야 하겠다는 것입니다. 따라서, 북괴는 무장공비 남파 등의 모든 전쟁 도발 행위를 즉각 중지하고 소위 무력에 의한 적화통일이나 폭력혁명에 의한 대한민국의 전복을 기도해 온 종전의 태도를 완전히 포기하겠다고, 하는 점을 명백하게 내외에 선언하고, 또한 이를 행동으로 실증해야 합니다. …… 또한, 북괴가 한국의 민주, 통일, 독립과 평화를 위한 『유우엔』의 노력을 인정하고 『유우엔』의 권위와 권능을 수락한다면, 『유우엔』에서의 한국 문제 토의에 북괴가 참석하는 것도 굳이 반대하지 않을 것입니다. 이러한 나의 구상에 덧붙여서 한 가지 더 말하고 싶은 것은, 북괴에 대하여 더 이상 무고한 북한 동포들의 민생을 희생시키면서 전쟁 준비에 광분하는 죄악을 범하지 말고, 보다 선의의 경쟁, 즉 다시 말하자면 민주주의와 공산 독재의 그 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 용의는 없는가, 하는 것을 묻고 싶은 것입니다.”<sup>26)</sup>

이 선언에서 박정희 대통령은 ‘선 건설’을 강조하던 기존 입장에서 벗어나 통

25) 경축사에서의 표현은 ‘평화통일의 기반 조성을 위한 접근 방법에 관하여 나의 구상’이었다.

26) 박정희(1970. 8. 15.), 『제25주년 광복절 경축사』, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

일을 위한 ‘선 평화’를 강조했다. 이는 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라는 인식에서 북한 정권의 존재를 인정하지 않던 입장에서 벗어나 북한지역에도 사실상의 정권이 있다는 현실을 인정하는 것이었고, 우선은 평화가 중요하다는 인식하에 남북한 간의 대화와 협상, 교류와 협력을 통해 평화통일의 여건을 조성해 나가겠다는 방침의 천명이었다.

이러한 ‘평화통일구상 선언’의 정신에 따라 1971년 8월 12일 대한적십자사는 ‘1천만 이산가족찾기운동’을 제의했고, 이 제의를 북한적십자사회가 수락함에 따라 분단 26년 만에 인도적 차원의 남북대화 통로가 열리게 되었다. 1972년 11월 20일부터는 남북한 양측의 실무자 간 비밀접촉이 시작되어 1972년 7월 4일 분단 이후 최초의 남북한 당국 간 공식문서인 ‘7·4 공동성명’이 발표되었다. 이 성명에서 남북한은 통일의 3대 원칙으로 자주, 평화, 민족대단결에 합의하였다. 이러한 인식의 연장선상에서 박정희 정부는 1973년 6월 23일 ‘평화통일 외교정책에 관한 특별선언(6·23 선언)’을 발표했고,<sup>27)</sup> 1974년 1월 18일 연두 기자회견에서 북한에 남북한 간 불가침협정 체결을 제의했다.

“만약에 앞으로 남북의 평화 정책을 위해서 새로운 협정이 꼭 필요하다면, 또 북한측에서 말하는 것이 진심이라면 평화 협정 운운할 것이 아니라, 나는 이 기회에 『남북간의 <상호 불가침 협정>을 체결하자』 하는 것을 제의하겠습니다. 내가 말하는 이 <불가침 협정>은 그 골자를 서너 가지로 들 수 있습니다. 하나는 남북이 서로 절대로 무책 침범을 하지 않겠다는 것을 만천하에 약속을 하자는 것입니다. 다음에 또 한 가지는 상호 내정 간섭을 하지 말자는 것입니다. 또 한 가지는 여하한 경우에도 현행 휴전 협정은 그 효력이 존속되어야 한다하는 이 세 가지 골자만 포함된 불가침

27) ‘6·23 선언’의 7개 항은 ① 조국의 평화적 통일을 민족의 지상의 과업으로 지정, ② 한반도 평화 유지의 필요성, 남북한 내정불간섭 및 불침략, ③ 남북 공동성명에 입각한 남북대화를 위해 지속 노력, ④ 북한의 국제기구에 참여 불반대, ⑤ 한국은 북한과 함께 유엔 동시가입 불반대, ⑥ 한국은 모든 국가에 문호 개방, ⑦ 평화선언에 입각한 대외정책 및 우방국들과의 유대관계 공고화 재천명 등이다.



협정이 체결된다면, 그리고 이것을 서로 성실히 준수만 한다면 나는 한반도에 있어서의 전쟁은 예방이 된다고 봅니다. 평화는 유지되리라고 나는 믿습니다.”<sup>28)</sup>

1974년 8월 15일에는 남북한 간의 평화공존과 평화통일을 위한 ‘평화통일 3대 기본원칙’을 제안했다. ‘평화통일 3대 기본원칙’은 첫째, 한반도 평화 정착과 이를 위한 남북한 간의 상호 불가침협정 체결, 둘째, 남북한 간 상호 문호 개방 및 신뢰 회복과 이를 위한 성실한 남북대화 진행과 다각적인 교류와 협력, 셋째, 이 바탕 위에서 토착 인구 비례에 의한 남북한 자유총선거 실시를 통한 통일 등이다. 1979년 1월 19일에는 연두 기자회견을 통해 남북한 당국 간 무조건 대화를 제의함으로써 한반도의 긴장 완화와 남북관계 정상화를 위한 의지를 표명했다.

“분단된 이 국토를 다시 우리가 재통합하고 남북으로 갈라진 이 민족을 다시 재결합하는 일은 우리가 싫든 좋든 우리에게 주어진 하나의 민족적 소명이라고 생각합니다. 일이 아무리 어렵고 험난하다 하더라도 우리는 이것을 피할 수도 없고 또한 피해서도 안된다고 생각합니다. 따라서 나는 오늘 이 자리를 빌어 북한 측에 대해 다시 한 번 다음과 같은 제의를 하고자 합니다. 나는 어떠한 시기나, 어떠한 장소에서나, 또는 어떠한 수준에서든, 남북한 당국이 서로 만나서 아무런 전제 조건도 없이 허심탄회하게 어떻게 하면 한반도에서의 동족 상잔을 막고 5천만 민족의 번영을 이룩할 수 있는가, 그리고 또 어떻게 하면 평화적으로 통일을 이룩할 수 있는가 하는 제반 문제, 다시 말해서 그 동안 남북한이 제시해 온 모든 분야의 문제들을 직접 논의하기 위해서 대화를 가질 것을 촉구하는 바입니다.”<sup>29)</sup>

28) 박정희(1974. 1. 18.), 「1974년 연두 기자회견」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

29) 박정희(1979. 1. 19.), 「1979년 연두 기자회견」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 25.).

## 나. 전두환 정부: ‘민족화합 민주통일방안’

1981년 1월 12일 전두환 대통령은 새해 국정연설을 통해 ‘북한당국에 대하여 획기적인 제안’을 한다면서 남북한 당국 최고책임자의 상호 방문을 제의했다. 1981년 6월 5일에는 평화통일정책자문회의 제1기 제1차 회의에서 개회사를 통해 무력통일은 “유혈 전쟁을 뜻하는 것으로서 민족이 원하는 길도, 민족을 위하는 길도 아닌 민족자멸의 길”이므로 “동족 간의 전쟁은 어떠한 일이어도 방지되어야 하겠습니다”라며 절대 반대한다는 입장을 표명하면서 남북한 당국 최고책임자 간의 직접회담을 제의했다.<sup>30)</sup>

“본인은 이 자리에서 북한 김일성 주석에게 아무런 부담과 조건 없이 서로를 방문하도록 초청한 지난 1월 12일자 제의의 수락을 다시 한번 강조해 두는 바입니다. 북쪽에서 먼저 서울에 와도 좋고 본인이 먼저 평양에 가도 좋으며, 그 선후의 선택은 북한당국의 판단에 맡기겠다는 본인의 생각에도 변함이 없습니다. 그리고 이 제의의 취지를 발전적으로 달성하기 위하여 본인은 오늘 이 자리를 빌어 새로운 제의를 덧붙이고자 합니다. 만약 북한 측이 피치 못할 사정 때문에 본인의 초청을 받아들일 수 없고, 또 본인을 북한으로 초청할 수 없는 형편이라면 그 대신 남북한당국의 최고책임자가 다른 어떤 장소에서든지 직접 만나 기탄없이 의견을 교환하자는 것입니다. 판문점이나 제3국을 포함하여 만나는 장소의 선택은 북한당국에 일임합니다. 만일 이같은 최고책임자 회담이 실현된다면 그 자리에서 이미 본인이 제의한 상호방문 문제와 그 동안 남북한이 제의했던 통일방안을 포함하여

30) 물론 북한은 이 제안을 거부했다. 예를 들어 김일성은 1981년 7월 1일에는 ‘재북평화통일촉진협의회’ 결성 25주년 기념식에 보낸 김일성의 축하문에서 “반공의 구호밑에 민족내부의 불화의 씨를 뿌리며 반목과 대결을 조장하고있는 남조선의 현 군사파쑸<<정권>>을 그대로 두고서는 민족적 화해와 단합을 이룩할수 없으며 조국통일을 위한 어떠한 긍정적인 제안도 실현될수 없습니다”라고 말했다. 김일성(1981. 7. 1.), “축하문 재북평화통일촉진협의회와 그 회원들에게,” 김일성(1990), 『김일성 저작집 36』, p. 200.

쌍방이 제기하는 모든 문제들을 허심탄회하게 의논하기를 본인은 희망하는 바입니다. 본인은 만나는 시기도 북한당국에 일임합니다.”

전두환 정부는 1982년 1월 22일 대통령 국정연설을 통해 ‘민족화합 민주통일방안’을 제시했다. 이 연설에서 전두환 대통령은 통일은 “무력 또는 폭력의 방법으로 추구”되어서는 안 된다면서 “민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북 총선거를 통한 통일 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시했다.<sup>31)</sup> 그동안 유엔 감시하 북한 지역에서의 선거 혹은 남북한에서의 선거 등의 방안은 제시된 바 있지만, 통일헌법 제안에서 보이듯 법적, 제도적 차원에서 통일을 논한 것은 전두환 정부에서 처음 있는 일이었다.<sup>32)</sup>

“평화통일을 성취하는 가장 합리적인 길은 남북 간에 민족적 화합을 이룩하여 민족 전체의 통일 의지를 한데 모아 통일헌법을 채택하고 그 헌법에 따라 통일국가를 완성시키는 것이라고 본인은 확신하는 바입니다. 통일헌법을 마련함에 있어서는 쌍방 주민의 뜻을 대변하는 남북 대표로 가칭 『민족통일협의회』를 구성하고 그 기구에서 민족, 민주, 자유, 복지의 이상을 추구하는 통일민주공화국을 실현하기 위한 통일헌법을 기초하도록 하는 것이 좋을 것입니다. 통일헌법 초안이 마련되면 쌍방은 남북한 전역에 걸쳐 민주방식에 의한 자유로운 국민투표를 실시하여 통일헌법을 확정, 공포하고 그 헌법이 정하는 바에 따라 총선거를 실시, 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 대망의 통일국가를 완성할 수 있을 것입니다. 통일조국의 정치이념과 국호, 대내외정책의 기본방향, 정부형태와 국회구성을 위한 총선거의 방법과 시기 및 절차 등은 민족통일협의회가 구성되

31) 전두환(1982. 1. 22.), 「1982년도 국정연설」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 26.).

32) 강원택(2021), 「통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로」, p. 60.

어 쌍방이 통일헌법을 기초하는 과정에서 사의합의할 문제들입니다. ……  
본인이 지난해 1월 12일과 6월 5일 두차례에 걸쳐 남북한당국 최고책임  
자의 상호방문과 직접회담을 제의했던 것도 바로 민주적 절차와 평화적  
방법에 의한 통일의 길을 허심탄회하게 찾아보자는데 그 뜻이 있었던 것  
입니다.”

또한 전두환 대통령은 통일을 이룩할 때까지의 실천조치로서 다음의 합의사항  
을 내용으로 하는 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’을 체결할 것을 제의했다.

“첫째, 쌍방은 장차 통일국가가 수립될 때까지는 호혜평등의 원칙에 입  
각하여 상호관계를 유지해 나간다.

둘째, 쌍방은 쌍방간 분쟁문제해결에 있어서 모든 형태의 무력 및 폭력  
의 사용 또는 위협을 완전히 지양하고 모든 문제를 상호 대화와 협상을 통  
해 평화적 방법으로 해결한다.

셋째, 쌍방은 상호관계에 있어서 현존하는 상이한 정치질서와 사회제  
도를 상호 인정하며 서로 상대방의 내부 문제에 일절 간섭하지 아니한다.

넷째, 쌍방은 한반도에서의 긴장 완화와 전쟁 방지를 위하여 현존 휴전  
체제를 유지하면서 군비경쟁의 지양과 군사적 대치상태의 해소조치를 협  
의한다.

다섯째, 쌍방은 분단으로 인한 민족의 고통과 불편을 해소하며 민족적  
신뢰와 화합의 분위기를 조성하기 위해 상호 교류와 협력을 통하여 사회  
적 개방을 추진해 나가기로 한다. 쌍방은 이산가족의 인도적 재회 문제를  
포함해서 남북 간의 자유로운 인적 왕래와 다각적인 교류를 촉진할 수 있  
도록 교역, 교통, 우편, 통신, 체육, 학술, 교육, 문화, 보도, 보건, 기술, 환  
경보존 등 제반분야에서 협력하며 이를 통하여 민족의 이익을 증진시키는  
구체적인 노력을 경주하기로 한다.

여섯째, 쌍방은 통일이 이루어질 때까지 사상, 이념, 제도의 차이에 구애됨이 없이 전 세계 모든 나라들과 각기 체결한 모든 쌍무적 및 다자간 국제조약과 협정을 존중하며 민족의 이익에 관한 문제에 있어서는 서로 협의한다.

일곱째, 쌍방은 각료급 전권대표를 임명하여 각기 서울과 평양에 상주 연결대표부를 설치한다.”

‘민족화합 민주통일방안’의 정신에 입각한 구체적인 조치로서 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 성명을 통해 남북한이 통일을 위해 당장 실천에 옮길 수 있는 시범실천사업 20개를 제시했다. 분단 이후 한 번도 경제협력이 이루어진 적이 없는 상태에서 작성된 것으로 보기 어려울 정도로 획기적인 사업들이었다. 물론 이번에도 북한은 20개 시범실천사업 제의 10일 후인 1982년 2월 10일 조국평화통일위원회 성명을 통해 “20개 시범실천사업이란 것도 새로운 것이 아니며 대부분 우리가 남북합작과 교류를 위하여 역사적으로 제기해 온 방안들 중 극히 일부에 불과하다”라는 식으로 제의를 거부했다.<sup>33)</sup>

표 2-1. 20개 시범실천사업

구분	내용
사회 개방	1. 남북한 간 자유통행 보장조치로서 서울·평양 간 도로를 연결·개통
	2. 이산가족들의 고통을 덜어주기 위해 그들 간의 우편 교류 및 상봉 실현
	3. 설악산 이북과 금강산 이남 지역의 자유 관광 공동지역화
	4. 해외동포들의 조국 방문을 공동주관하고 판문점을 통과하여 쌍방 지역을 자유롭게 방문
	5. 남북한 간 자유교역을 실시하기 위해 인천항과 진남포항 <sup>*)</sup> 을 우선 개방
	6. 상호 이해 증진을 위해 모락방송 장치와 방송청취 통제장치를 제거하여 쌍방 정규방송을 자유 청취
	7. 86아시아게임과 88올림픽대회에 북한 선수단이 판문점을 통과하여 참가
	8. 외국인들에게 판문점을 통과하는 자유로운 왕래 보장

33) 통일원(1990), 『통일백서』, p. 41.

표 2-1. 계속

구분	내용
상호 교류 협력	9. 남북 어부들의 불편을 덜어주기 위해 자유로운 남북 공동어로구역 설정
	10. 정치인, 경제인, 청년학생, 근로자, 문예인, 체육인 등 각계 인사 간 상호 친선방문 실시
	11. 남북 사회의 실상을 올바르게 전달하기 위해 기자들의 상대방 지역 내에서의 자유로운 취재활동을 보장
	12. 민족문화의 계승 발전을 위해 민족사 공동연구를 추진
	13. 종목별 체육친선 교환경기 개최 및 각종 국제경기대회에 단일팀을 구성하여 참가
	14. 남북한주민의 생활편의를 도모하기 위해 일용생산물 교역을 실시
	15. 민족경제의 번영을 위해 자연자원의 공동개발 및 공동이용을 실현
긴장 완화	16. 남북한 간의 산업발전에 기여하기 위해 동일 제조업체 간의 기술자 교류 및 생상품 전시회를 교환 개최
	17. 비무장지대 내 공동경기장 시설을 마련하고 남북한 친선경기에 이용
	18. 비무장지대 내 동식물 생태계를 연구하기 위해 공동학술조사 실시
	19. 남북한 간의 군사적 긴장을 완화하기 위해 비무장지대 내 군사시설을 완전 철거
20. 남북한 간에 군비통제 조치를 협의하며 군사책임자 간 직통전화선을 설치·운영	

주: \* 진남포는 남포의 옛 이름으로서 1946년 8월 남포로 바뀌었으며, 대한민국 명목 행정구역인 이북 5도 체제하에서 여전히 진남포로 불림.

자료: 통일원(1990), 『통일백서』, pp. 40-41.

한편 전두환 정부는 1987년 민주화를 위한 개헌을 하면서 우리 헌정사에서 처음으로 통일과 관련한 내용을 헌법에 규정하였다. 헌법 전문에서는 ‘조국의 평화통일 사명’을 천명하고 제4조에서 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진’을 명시했다. 또한 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”라고 규정했다. 그러나 전두환 정부의 통일헌법 등 통일에 대한 새로운 담론 제시에도 불구하고, 통일논의는 활성화되지 못했다. 오히려 임기 후반인 1986년에는 북한의 금강산발전소 건설과 관련한 ‘서울 물바다’ 논란에서 보이듯 통일논의보다는 북한 위협이 더 강력한 담론이었다.

## 다. 노태우 정부: ‘한민족공동체 통일방안’

1988년 2월 25일 출범한 노태우 정부는 남북관계에 대한 새로운 인식과 발상의 전환을 모색했다. 노태우 대통령은 취임사에서 “폭력이 아니라 대화가 분단을 해소하고 민족의 재결합을 가져오는 정직한 지름길을 받아 들여야” 하며, “민족자존의 새 시대에 부응하여, 대화하며 공존하고 공존하며 협력함으로써 휴전선에도 이해의 봄을 가져오자고 강조했다. 그래서 “대화의 문은 언제나 어느 곳이나 열려 있음을 확인”한다고도 했다. 이러한 입장은 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일변영을 위한 특별선언(이하 7·7 선언)’과 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체 통일방안’으로 구체화되었다.

‘7·7 선언’의 핵심은 북한을 단순히 적이 아니라 동반자 관계로 설정한다는 것이었다. 이를 위해 “분단의 벽을 헐고 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현”해 나가겠다고 선언했다. 분단 이후 중단되었던 남북경협이 재개의 기회를 맞이하게 된 것도 ‘7·7 선언’이 계기였다. 노태우 대통령은 ‘7·7 선언’을 통해 “남북분단은 우리 민족의 의사에 의한 것이 아니었으나 민족통합은 우리의 책임 아래 우리의 자주적 역량으로 이루어야” 한다면서 “분단의 장벽을 허물어 변영된 통일조국을 여는 길을 개척하는 것이야말로 오늘을 사는 우리 겨레 모두에게 맡겨진 민족사의 소명”이라고 규정했다. 이어서 “남과 북이 함께 변영을 이룩하는 민족공동체로서 관계를 발전시켜 나가는 것이야말로 변영된 통일 조국을 실현하는 지름길”이므로 “대외적으로도 하나의 공동체라는 인식을 바탕으로 대결의 관계를 지양”하고 “상호간에 서로의 위치를 인정하고 민족전체의 이익을 위해 협력”하자면서 다음과 같은 정책을 추진해 나갈 것을 선언했다.

“첫째, 정치인, 경제인, 언론인, 종교인, 문화, 예술인, 체육인, 학자 및 학생 등 남북동포 간의 상호교류를 적극 추진하며 해외동포들이 자유로이 남북을 왕래하도록 문호를 개방한다.

둘째, 남북적십자회담이 타결되기 이전이라도 인도주의적 견지에서 가능한 모든 방법을 통해 이산가족들 간에 생사, 주소확인, 서신왕래, 상호방문이 이루어질 수 있도록 적극추진, 지원한다.

셋째, 남북한 교역의 문호를 개방하고 남북한 교역을 민족내부 교역으로 간주한다.

넷째, 남북 모든 동포의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 민족경제의 균형적 발전이 이루어지기를 희망하며 비군사적 물자에 대해 우리 우방과 북한이 교역을 하는 데 반대하지 않는다.

다섯째, 남북한간의 소모적인 경쟁, 대결 외교를 종결하고 북한이 국제사회에 발전적 기여를 할 수 있도록 협력하며, 또한 남북 대표가 국제무대에서 자유롭게 만나 민족의 공동이익을 위하여 서로 협력할 것을 희망한다.

여섯째, 한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있으며 또한 우리는 소련·중국을 비롯한 사회주의국가들과의 관계개선을 추구한다.”

한편 ‘7·7 선언’의 내용에서 알 수 있듯이, ‘7·7 선언’은 단지 북한만을 대상으로 한 것이 아니라 소련, 중국, 그리고 기타 공산국가 전체를 대상으로 한 것이었다. 이른바 ‘북방정책’이 시작된 것이다. ‘북방정책’의 목적과 내용에 대해서는 여러 가지 해석이 존재하지만, 궁극적으로는 남북한 간의 평화와 통일을 지향하는 것이었다는 데에는 이견이 존재하지 않는다. 예를 들어 ‘북방정책’은 남북한 간 교류협력의 발전과 통일의 실현을 위한 정책이고,<sup>34)</sup> 남북한의 통일은 북방정책의 최상의 목표라는 것이다.<sup>35)</sup> 실제로 노태우 대통령 역시 원교근공(遠交近攻) 전략을 남북관계에 활용하여 북한을 “양파껍질 벗기듯 둘레에서부터 하나씩 벗겨 나가자”라고 생각했다고 회고하고 있다.

34) 김달중(1989), 『북방정책의 개념, 목표 및 배경』, p. 43.

35) 임춘건(2008), 『북방정책과 한국정치의 정책결정』, p. 183.



“남북한 대치상태를 해결하기 위해 어떻게 해야 하는지를 고민하던 나는 중국 전국시대 진(秦)나라가 썼던 ‘원교근공’ 전략을 떠올렸다. 진시황(秦始皇)이 중국을 통일하기 위해 구사했던 이 전략은 ‘멀리 있는 나라들과 친밀한 관계를 맺어 힘을 얻은 뒤에 가까이 있는 적을 공격해 때려부순다’는 것이다. 나는 이 전략을 남북관계에 원용(援用)해야겠다고 작정했다. 북한이 문을 열지않으므로 저 먼 데로 돌아가자고 판단한 것이다. ‘1차로 비동맹국, 그다음에는 북한과 관계를 맺고 있는 나라들, 즉 소련과 중국·동구권까지 친해지자’고 작정했다. 평양(平壤)으로 가는 길을 모스크바와 베이징(北京)을 통해 모색하기로 한 것이었다. 나는 전쟁을 통하지 않고 북한을 개방시킬 수만 있다면 통일은 자연스럽게 이뤄진다고 믿었다. 어떤 공산주의 국가이건 개방되면 변하게 마련 아닌가. ‘개방=통일’이라는 것이 내가 추진한 대북(對北)전략의 기본 개념이었다.”<sup>36)</sup>

결국 ‘7·7 선언’의 출발점은 북한을 기존의 타도 대상에서 공존의 대상으로 인식을 전환하는 것이었다. 이러한 대북 인식의 전환은 ‘7·7 선언’ 이후 다양한 실천조치들로 구체화되었다.

표 2-2. ‘7·7 선언’ 이후 관련 후속 조치

날짜	부처·기관	주요 내용
1988. 7. 13.	대한적십자사	이산가족 문제 논의를 위한 적십자 실무회의 제의
1988. 7. 15.	문교부	남북 학생 간의 조국순례 대행진, 체육경기·공연·전시회 등의 교환 개최, 수학여행단 교환 논의를 위한 교육당국회담 제의
1988. 7. 16.	외교부	우리의 우방국과 북한 간의 교역 불반대, 북한의 국제기구 가입 협력, 남북 외교관 접촉, 북한의 미·일 접촉 불반대
1988. 7. 19.	국방부	대북 비난방송 전면 중단
1988. 7. 19.	문화공보부	남·월북작가 문학작품의 출판 허용

36) 노태우(2011), 『노태우 회고록(하)』, p. 140.

표 2-2. 계속

날짜	부처·기관	주요 내용
1988. 9. 3.	문화공보부	북한 및 공산권 자료의 개방
1988. 10. 7.	경제기획원	북한물자 교역 및 중계 허용, 북한 원산지 표시 및 상표의 부착 허용, 교역물자 관세 미부과, 북한 선적의 입항 허용, 남북 경제인의 상호 접촉·방문 허용

자료: 조동호(2022), 「남북경협의 정부별 평가와 향후 추진방향」, p. 38.

‘한민족공동체 통일방안’은 1989년 9월 11일 국회에서 노태우 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다. 이 방안의 핵심은 “민족자결의 정신에 따라 자주적으로, 무력행사에 의거하지 않고 평화적으로 그리고 민족대단결을 도모하고 민주적으로 실현”이라는 통일의 3원칙과 ‘신뢰구축협력 → 남북연합 → 단일민족 국가 건설’의 3단계로 통일을 실현시켜 나가겠다는 것이다. 통일의 과도기적 체제로서의 ‘남북연합’은 남북관계 전반에 대한 최고협의결정기구로서 ‘남북 정상회담’을 두고, 남북한 정부 대표로 구성되는 ‘남북각료회담’과 남북한 동수의 국회의원으로 구성되는 ‘남북평의회’를 설치하도록 했다. 또한 남북연합 체제하의 각료회의와 평의회 일부를 지원하고 합의사항 이행 등 실무를 위해 공동사무소를 두며, 서울과 평양에 상주 연락대표를 파견하는 것으로 되어 있다. 공동사무처를 비롯한 남북연합의 기구와 시설을 비무장지대 안에 평화구역을 만들어 설치할 수 있을 것이고, 평화구역은 점차 ‘통일평화시’로 발전시켜 나가는 것이 바람직할 것이라는 구상도 밝혔다.

‘한민족공동체 통일방안’은 통일 실현단계만 본다면 ‘민족화합 민주통일방안’과 큰 차이가 없으나 통일에 이르는 중간단계인 과도체제를 설정하고 그 실현을 위한 방안이 비교적 구체적이라는 것이 특징이다.<sup>37)</sup> 또한 ‘한민족공동체 통일방안’은 국가 중심으로부터 공동체 중심으로 통일방안의 중심을 이동시켰다는 의미를 지니고 있으며, 기능주의 이론에 입각해서 점진적 통일과 공동체

37) 정용길(2003), 「남북한의 통일방안과 과도체제 모색」, p. 12.

형성에 의한 통일을 지향했다.<sup>38)</sup> 한편 ‘한민족공동체 통일방안’의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>39)</sup> 첫째, 자주, 평화, 민주의 통일 3원칙을 재확인했다. 둘째, 분단 현실을 인정하고 민족공동체 회복이라는 중간과정을 거쳐 최종 통일을 실현한다. 셋째, 과도적 통일체제로 남북연합을 제시하고 있다. 넷째, 교류협력의 추진과 병행하여 정치, 군사문제도 함께 해결해 나간다. 다섯째, 자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가 건설이라는 통일국가의 미래상을 구체적으로 제시했다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서는 남북 ‘기본합의서’가 채택·서명되었다. ‘기본합의서’의 주요 내용은 상대방 체제의 존중, 무력사용의 금지와 무력침략의 포기, 각 분야에서의 교류·협력과 자유로운 인적 왕래 및 접촉 등이며, 1992년 2월 제6차 회담에서의 비핵화 공동선언과 분과위 구성·운영 합의서와 함께 발표되었다. 1992년 9월 제8차 회담에서는 남북 ‘기본합의서’의 구체적 이행을 위한 화해, 불가침, 교류·협력 등 3개 분야의 ‘부속합의서’가 발표되었다.

### 3. 1990년대 이후 현재까지의 통일방안: ‘민족공동체 통일방안’

#### 가. 김영삼 정부: ‘민족공동체 통일방안’

김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사에서 통일에 대해 매우 전향적인 입장을 보였다. 대통령으로서의 “책무를 다하여 민족의 화해와 통일에 전심전

38) 박종철(2015), 「분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡」, p. 118.

39) 통일부 국립통일교육원(2011), 『통일문제 이해』, pp. 65~66.

력을 다하겠다”라며 같은 민족이라는 차원에서 남북관계와 통일 문제를 풀어 나가자고 제안했다.

“어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못합니다. 김 주석이 참으로 민족을 더 중요하게 생각한다면, 그리고 남북한 동포의 진정한 화해와 통일을 원한다면, 이를 논의하기 위해 우리는 언제 어디서라도 만날 수 있습니다. 따뜻한 봄날 한라산 기슭에서도 좋고, 여름날 백두산 천지 못가에서도 좋습니다. 거기서 가슴을 터놓고 민족의 장래를 의논해 봅시다. 그때 우리는 같은 민족이라는 원점에 서서 모든 문제를 풀어나갈 수 있을 것입니다.”

1994년 8월 광복절 경축사를 통해서 ‘민족공동체 통일방안’을 제시했다. 냉전이 종식되고 새로운 국제정치질서가 형성됨으로써 “세계사와 남북관계의 흐름이 새로운 국면으로 접어드는 이 시점에서, 나는 통일에 대한 우리 정부의 기본 입장을 다시 한번 가다듬고자 합니다”라고 선언했다. 이미 냉전의 시대는 지나갔고, 남북한 사이의 체제경쟁도 끝났으며, 사회주의와 공산주의의 실험이 실패로 귀결된 20세기의 역사가 이를 증명하고 있다고 강조했다. 그래서 ‘민족공동체 통일방안’은 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’을 이어받고 1992년 2월 남북 ‘기본합의서’와 ‘한반도 비핵화 공동선언’이 발효된 상황을 반영하면서 통일의 철학과 원칙, 미래상, 명칭 등을 정돈함으로써 완전한 틀을 갖추고자 했다.<sup>40)</sup> 정권이 바뀔 때마다 크게 변화되어 온 정부의 통일정책이 일정한 연속성을 갖게 된 것이다.

‘민족공동체 통일방안’은 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’과 거의 같은 통일방안이라고 볼 수 있으며, 다만 김영삼 정부는 냉전 종식과 김일성 사망 등 급변하는 한반도 정세에 대한 인식을 바탕으로 통일의 기본철학과 미래상을

---

40) 이하의 내용은 통일원(1994), 『통일백서』, pp. 59~63의 내용을 요약하면서 관련 문헌을 참고.

명확히 했다는 점에서 차이가 있다. 이는 김일성 사망 이후 김영삼 정부의 통일에 대한 자신감을 나타낸 것으로 분석할 수 있다<sup>41)</sup>

### 1) 통일의 기본 철학

‘민족공동체 통일방안’은 통일추진의 기본 철학으로 민족공동체 건설의 개념을 바탕으로 하는 자유민주주의 이념의 구현을 제시하고 있다. 세계 역사는 이미 자유민주주의의 승리를 선언하였고, 우리 역시 민주주의의 시대에 살고 있다는 사실은 통일로 나아가는 과정이나 절차에서뿐만 아니라 통일국가의 미래상에 있어서도 일관되게 추진해야 할 가치는 자유와 민주여야 한다는 것이다. 다시 말해서 우리가 여러 우여곡절 끝에 성취한 자유민주주의는 어떠한 희생을 치르더라도 반드시 수호해야 하며, 자유민주주의 체제에 대한 도전은 결코 용납할 수 없다는 것이다.

“통일을 추진하는 우리의 기본 철학 역시 자유와 민주를 핵심으로 하고 있습니다. 자유 없는 민주가 있을 수 없고, 민주 없이는 진정한 자유와 평화도 있을 수 없습니다. 우리는 민주주의의 굳건한 토대 위에서 민족의 자주적 역량으로 냉전과 분단을 극복하고, 민족의 숙원인 평화통일을 반드시 이룩해야만 합니다”<sup>42)</sup>

이와 함께 ‘민족공동체 통일방안’은 통일에의 접근 시각으로 민족공동체의 건설을 제시했다. 이는 민족통일을 통해 국가통일로 나가자는 뜻이었다. 통일은 권력 배분의 문제가 아니라 어떻게 살 것이냐의 문제이며, 계급이나 집단이 아니라 인간이 중심이 되어야 한다는 것이다.

41) 전일옥(2011), 「남북한 통일방안의 변화와 중국의 대한반도 통일전략」, p. 38.

42) 김영삼(1994. 8. 15.), 「제49주년 광복절 경축사」, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 29.).

“통일은 어떻게 권력을 분배하느냐보다는 우리 민족이 어떻게 함께 살아가느냐에 초점이 맞추어져야 합니다. 통일은 계급이나 집단 중심의 이념보다도 인간중심의 자유민주주의가 바탕이 되어야 합니다. 그리고 통일은 가공적인 국가 체제의 조립보다도 더불어 살아가는 민족공동체 건설에 우선권을 두어야 합니다.”<sup>43)</sup>

## 2) 통일의 원칙

‘민족공동체 통일방안’은 통일의 추진 과정에서 견지해야 할 기본원칙으로 ‘자주’, ‘평화’, ‘민주’를 제시하고 있다.

“통일은 우리 민족의 뜻에 따라, 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 합니다. 통일은 오직 평화적으로 이루어져야 합니다. 전쟁이나 상대방에 대한 전복을 통해 이루어질 수는 없습니다. 통일은 민족구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 이루어지는 민주적 통일이어야 합니다.”<sup>44)</sup>

여기에서 ‘자주’란 통일이 외부세력의 간섭 없이 우리 민족의 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 한다는 것을 뜻한다. 이는 민족자결의 정신에 따라 남북한 당사자 간의 상호 협의를 통해 우리 민족 자체의 뜻과 힘으로 통일을 이룩해야 한다는 의미이다. ‘평화’란 통일이 전쟁이나 상대방을 전복하려는 방식에 의해 이루어져서는 안 되며, 반드시 평화적인 방법으로 추구해야 한다는 것을 말한다. 통일이 민족 지상의 과제라고 할지라도 이를 달성하기 위하여 민족의 희생을 강요하는 무력이나 폭력의 방법을 결코 사용해서는 안 된다는 것이다. ‘민주’란 통일이 민주적 통합의 방법으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다. 이는

---

43) 위의 자료.

44) 위의 자료.

통일을 이룩하는 모든 과정이 민주적 원칙에 입각한 절차와 방법에 따라야 할 뿐만 아니라, 통일 이후에도 민족구성원 모두가 주인이 되어 인간답게 살아갈 자유와 권리가 함께 보장되는 사회가 될 수 있어야 한다는 것을 뜻한다.

### 3) 통일의 과정

‘민족공동체 통일방안’은 통일이 점진적이고 단계적으로 이루어져야 한다는 기초 위에서 통일의 과정을 ‘화해·협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘통일국가 완성단계’의 3단계로 설정하고 있다.

“서로 다른 이념과 체제 아래서 반목과 불신을 쌓아온 남과 북이 하루아침에 통일을 이룰 수는 없습니다. 통일은 점진적이고, 단계적으로 하나의 민족공동체를 건설하는 방향으로 이루어 나가야 합니다. 정부는 이미 하나의 민족공동체 건설을 위해 ‘화해, 협력단계’와 ‘남북연합단계’를 거쳐, ‘1민족 1국가의 통일국가를 완성’하는 3단계 통일방안을 제시한 바 있습니다.”<sup>45)</sup>

제1단계인 ‘화해, 협력단계’는 남북한이 적대와 불신관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 긴장을 완화하고 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류·협력을 함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 단계이다. 즉 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 각 분야의 교류와 협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계이다.

이러한 1단계 과정을 거치면 남북한은 상호신뢰를 바탕으로 민족동질성을 회복하면서 본격적으로 통일을 준비하는 방향으로 나가게 될 것이므로 ‘민족공동체 통일방안’은 남북한 간의 공존을 제도화하는 중간과정으로서 ‘남북연합단계’를 제2단계로 설정하고 있다. 남북연합의 단계에서는 남북한 간의 합의에

---

45) 위의 자료.

따라 법적·제도적 장치가 체계화되고 남북연합기구들이 창설·운영되게 된다. 한편 ‘민족공동체 통일방안’에서는 남북연합을 국가연합이 아닌 민족 내부의 특수관계로 보고 있다.<sup>46)</sup>

마지막 제3단계인 ‘통일국가 완성단계’는 ‘남북연합단계’에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 정치공동체를 실현하여 1민족 1국가의 단일국가로의 통일을 완성하는 단계이다. 즉 통일헌법에 따른 총선거를 통해 통일정부를 구성함으로써 평화통일을 완성하는 것이다.

#### 4) 통일국가의 미래상

‘민족공동체 통일방안’은 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두가 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 ‘자유’, ‘복지’, ‘인간 존엄성’이 보장되는 선진 민주국가를 제시하고 있다. 자유민주주의가 꽃피고 번영이 넘치며 정의와 평화가 강물처럼 흐르는 가운데 민족구성원 모두의 자유와 복지와 인간 존엄성이 최대한으로 보장되는, 즉 민족 전체의 복리가 구현되는 나라가 통일된 조국의 모습이다.

“통일의 길은 민주와 번영의 길이 되어야 합니다. 통일된 조국은 7천만 민족 구성원 모두가 주인이 되며, 개개인의 자유와 복지와 인간 존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되어야 합니다.”<sup>47)</sup>

### 나. 김대중~윤석열 정부: ‘민족공동체 통일방안’의 계승

김대중 정부 이후 정부는 새로운 통일방안을 제시한 적이 없다. 즉 김대중 정부 이후 모든 정부는 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하고 있는 것이다. 다만 구

46) 김병오(2001), 『민족통일과 남북연합』, p. 343.

47) 김영삼(1994. 8. 15.), 『제49주년 광복절 경축사』, 행정안전부 대통령기록관(검색일: 2024. 7. 29.).



체적인 통일정책에서 강조점과 방법상의 차이를 보이고 있을 뿐이다.<sup>48)</sup>

1998년 출범한 김대중 정부는 남북관계 개선을 우선적 목표로 설정하고 대북 '화해협력정책'을 추진했다. 김대중 대통령은 취임사에서 "남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전"시켜 나갈 것이라고 밝히면서 대북정책 3원칙으로 무력도발 불용, 흡수통일 배제와 함께 화해협력의 적극 추진을 설정했다. 이는 우리가 남북한 간 교류와 협력을 적극적으로 추진함으로써 북한의 긍정적인 변화를 지원하고 남북관계를 개선해 나가겠다는 구상이었다. 또한 '안보와 협력의 병행추진'을 강조함으로써 과거 '힘의 우위'에 입각한 안보·평화정책으로부터의 전환을 가져왔으며, 정경분리 원칙에 따라 경제적, 사회문화적 차원에서 인적·물적 교류정책을 추진했다.<sup>49)</sup>

이런 입장에서 김대중 정부는 분단상황을 평화적으로 관리해 간다는 인식하에 공존공영의 협력에 역점을 둔 대북정책을 추진했다. 2000년 6월에는 분단 이후 최초로 남북정상회담을 개최하고, '6·15 공동선언'을 채택했다. 이후 남북관계는 분야별 남북회담 추진을 통해 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기를 모색하는 방향으로 전개되었다.

노무현 정부는 북한 핵 문제의 평화적 해결을 모색하면서 '평화번영정책'을 추진했다. 북한을 화해·협력의 동반자로 규정하고, 금강산 관광사업, 개성공단 사업 등 활발한 남북경협을 통해 한반도 평화와 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 했다. 2007년 10월에는 남북정상회담을 개최하여 '10·4 선언'을 채택하고, 다양한 분야에서 사업을 합의했다. 한편 노무현 대통령의 취임사에서는 '평화번영정책'보다 '동북아 시대'가 더 많이 언급되고 있는데, 그런 점에서 노무현 정부의 '동북아 시대'이며 그것에 도달하려는 방안이 평화번영정책이었다고 할

---

48) 이하의 내용은 통일부 국립통일교육원(2024), 『통일문제 이해』, pp. 62~64의 내용을 요약하면서 관련 문헌을 참고.

49) 김영재(2014), 『박근혜 정부의 대북정책』, p. 37.

수 있다.<sup>50)</sup>

이명박 정부는 ‘상생·공영의 대북정책’과 구체적인 추진전략으로서 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시했다. ‘상생·공영의 대북정책’과 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 한반도의 평화와 안정을 위해 필수적인 북한 핵 문제 해결을 국제사회와의 긴밀한 협조 속에 우선적으로 추진하고, 북한의 무력도발에 단호히 대응하면서 정상적 남북관계 정립 및 실질적인 관계 발전을 통해 통일의 기반을 마련하고자 했다. 또한 ‘3대 공동체 통일구상’, 즉 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체를 단계적으로 추진함으로써 통일을 달성하겠다는 구상을 제시하며 ‘통일 향아리’<sup>51)</sup> 등 통일 준비를 공론화했다.<sup>52)</sup>

박근혜 정부는 남북한 간 신뢰 형성을 핵심으로 하는 ‘한반도 신뢰프로세스’와 실행계획으로 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’과 ‘3대 통로’를 제안했다. ‘한반도 신뢰프로세스’는 튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 간 신뢰 형성을 통해 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시켜 통일기반을 구축한다는 정책이다. ‘드레스덴 구상’이라고도 불리는 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’과 ‘3대 통로’는 환경·민생·문화 분야 등 남북한이 현재의 여건에서 함께 추진할 수 있는 사업을 통해 남북한 간 신뢰에 기반한 공동체를 형성해 나가고자 한 것이다. 특히 박근혜 정부는 2014년 1월 ‘통일대박론’의 제시 및 7월 통일준비위원회<sup>53)</sup>의 발족을 통해 통일 준비를 구체화하였다.

문재인 정부는 미래의 통일보다는 현재의 평화와 번영에 초점을 맞춘 대북·통일정책을 추진했다. 그래서 대북·통일정책의 비전은 ‘평화공존’과 ‘공동번영’, 3대 목표로는 ‘북핵 문제 해결과 항구적 평화정착’, ‘지속가능한 남북관계 발전’, ‘한반도 신경계공동체 구현’을 설정했다. 북한은 2018년 2월 평창 동계

50) 강원택(2021), 「통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로」, p. 82.

51) ‘통일 향아리’는 예로부터 중요한 물건을 넣어두는 도구가 향아리였던 점에 착안해서 2012년 5월 통일시대를 준비하며 통일준비를 위한 국민의 의지와 정성을 담은 상징으로 제작되었다. 통일부(2012), 『통일백서』, p. 45.

52) 2012년 7월 16일 이명박 대통령은 ‘통일 향아리’에 한 달 치 월급을 기부하면서 “통일이 정말 가까이 왔다”라고 밝혔다. 「MB, ‘통일 향아리’에 한달 급여 기부」(2012. 7. 17.).

올림픽에 참가했으며, 남북한은 2018년 세 차례의 정상회담을 개최하여 ‘판문점 선언’과 ‘평양 공동선언’에 합의했다. 그러나 북한은 2019년 2월 북미 하노이 정상회담 결렬 이후 핵·미사일 고도화를 추구하면서 남북관계를 단절했다. 북한은 2020년 6월 남북한 간 모든 통신선을 차단하고 대남사업을 ‘대적사업’으로 전환한다고 천명했으며, 6월 16일 개성공단 내 남북공동연락사무소를 폭파했다.

윤석열 정부의 통일정책은 ‘비핵·평화·변영의 한반도’를 비전으로 하고 있다. 3대 추진원칙으로는 ‘일체의 무력도발 불용’, ‘호혜적 남북관계 발전’, ‘평화적 통일기반 구축’을 설정하고, 이를 위한 구체적 방안으로 ‘담대한 구상’을 제시했다. 그러나 북한은 이에 호응하기는커녕 윤석열 정부에 대한 비난을 지속해 오고 있다. 심지어 2023년 12월 30일 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 김정은은 “남북관계는 더 이상 동족관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중에 있는 두 교전국관계”라고 선언했고, 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설을 통해서 “대한민국을 제1의 적대국으로, 불변의 주적으로 확고히 간주”한다면서 한반도에서 전쟁이 일어나는 경우 “핵무기가 포함되는 모든 군사력을 총동원”할 것이라고 핵 사용 가능성까지 이야기했다.<sup>53)</sup> 이후 북한은 ‘동족’, ‘통일’과 같은 단어의 사용뿐 아니라 ‘삼천리’, ‘북반부’, ‘8천만 겨레’와 같은 표현들도 금지했으며, 남북관계는 경색국면을 지속하고 있다.

---

53) 「경애하는 김정은동지께서 조선인민민주주의공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시었다」(2024. 1. 16.).

표 2-3. 남한 역대 정부의 통일·대북정책

정부	통일·대북정책
이승만 정부	· 실지회복 차원의 '북진통일론' · 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
장 면 정부	· '선 경제건설, 후 통일론' · 유엔 감시하의 인구 비례에 의한 남북한 총선거
박정희 정부 (1960년대)	· '선 건설, 후 통일론' · 자유민주주의 원칙에 의한 국토통일론
박정희 정부 (1970년대)	· 평화통일 3대 기본원칙(평화정착과 대화교류, 신뢰조성과 동질화 촉진, 총선거) 아래 '선 평화, 후 통일론'
전두환 정부	· 민족화합 민주통일방안'
노태우 정부	· '민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 선언)' · '한민족공동체 통일방안'
김영삼 정부	· '민족공동체 통일방안'
김대중 정부	· '대북 화해협력 정책'
노무현 정부	· '평화번영 정책'
이명박 정부	· '상생·공영의 대북정책' · '비핵·개방·3000' 구상
박근혜 정부	· 한반도 신뢰프로세스' · '한반도 평화통일을 위한 구상'과 '3대 통로'
문재인 정부	· '문재인의 한반도정책'과 '한반도 평화 프로세스'
윤석열 정부	· '비핵·평화·번영의 한반도' · '담대한 구상'

자료: 통일부 국립통일교육원(2024), 『통일문제 이해』, pp. 64-65.

## 제3장



# 북한 통일방안의 전개 과정

1. 북한의 민족 인식
2. 북한의 통일방안



# 1. 북한의 민족 인식

## 가. 민족 담론의 형성과 변천

북한 역시 언어를 매개로 구성되는 ‘담론국가’로서 국가가 생산하는 담론은 정치 권력의 현재를 정당화하고, 미래의 전망에 대한 수행적(performative) 합의를 도출하는 역할을 한다.<sup>54)</sup> 북한에서는 북한 정권이 들어선 직후인 1948년부터 독립성과 민족주의를 강조하는 담론이 형성되기 시작했다. 북한의 정치 체제는 조선노동당 중심의 조직체계였고, 북한의 민족 담론은 이러한 조선노동당의 이념과 이론에 근간을 두고 발전되었다.

조선노동당은 북한 민족의 통일과 독립을 목표로 삼는 것과 동시에 점차 김일성 중심의 국가주의와 민족주의를 강조했다. 북한의 민족 담론은 북한의 이념체계와 사회구조에 깊은 영향을 미치고 있다. 북한의 민족 담론은 김일성-김정일 주의, 주체사상 등의 이론과 결부되어 독자적인 사회주의 체제를 구축하고 국가의 독립성과 자주성을 강조하며 북한 지도부의 정당성을 입증하는 수단으로 사용되고 있다.

북한의 민족 담론은 시간이 지나면서 다양하게 변천되었다. 1950년대 중반 북한학계에서는 ‘조선에서의 부르주아 민족 형성’에 대한 논쟁이 활발히 진행되었지만,<sup>55)</sup> 민족에 대한 개념에 있어서는 스탈린의 민족 개념을 그대로 받아 들였다. 스탈린은 민족을 “언어의 공통성, 지역의 공통성, 경제생활의 공통성, 문화의 공통성 속에 나타나는 심리상태의 공통성”이라고 정의했다.<sup>56)</sup> 1970년에 발간된 북한의 『철학사전』에서도 스탈린의 정의와 같이 민족을 “언어, 지역, 경제생활, 문화와 심리 등에서 공통성을 가진 역사적으로 형성된 사람들의

54) 구갑우(2024), 「북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학」, p. 10.

55) 이종석(1988), 『현대 북한의 이해』, p. 193.

56) 전성곤(2021), 「민족 개념의 정형화와 다언어 탈배제성의 문제: 카우츠키, 레닌, 바우어, 스탈린을 중심으로」, p. 333.

공고한 집단”이라고 정의하고 있다.<sup>57)</sup> 북한은 스탈린의 정의에 따른 민족 개념을 바탕으로 한 사회주의적 애국주의를 활용하여 전후 복구 및 체제건설 과정에서 주민들의 결속과 동원을 이끌어냈다.

그러나 1970년대 초반 민족 개념에 대한 수정이 일어났다. 1973년 북한이 발간한 『정치사전』에서는 민족을 “언어, 지역, 경제생활, 혈통과 문화, 심리 등에서 공통성을 가진 역사적으로 형성된 사람들의 공고한 집단”으로 규정하면서 스탈린의 민족 개념에 혈통의 개념을 추가한 것이다.<sup>58)</sup> 이는 북한이 주체사상을 확립하는 과정에서 민족 개념의 변화가 필요했기 때문이었던 것으로 판단된다.

1980년대 북한의 민족 개념은 전면적으로 수정되었다. 스탈린의 민족 개념 중에서 경제생활의 공통성을 삭제한 것이다. 1980년 북한이 제시한 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 사상, 두 개의 제도에 기초한 ‘고려민주연방공화국 통일방안’이 ‘경제생활의 공통성’이라는 민족의 정의와 배치되었기 때문이다. 즉 하나의 민족이 되려면 공통의 경제생활을 가져야 하므로 ‘고려민주연방공화국’ 내의 남북한은 하나의 민족일 수 없다는 모순이 발생한 것이다. 이에 따라 북한은 경제생활의 공통성을 삭제하고 대신 혈통을 강조하는 방향으로 민족 개념을 수정했다. 그래서 1985년에 발간된 『철학사전』에서는 민족을 “핏줄과 언어, 영토와 문화의 공통성에 기초하여 역사적으로 형성된 사회생활 단위이며 사람들의 공고한 집단”으로 규정하고 있다.<sup>59)</sup> 이는 민족 개념을 통일문제로 확장함으로써 북한이 제시한 통일방안의 정당성을 강화하려는 목적을 지니고 있었다.

북한의 민족 담론은 1980년대 중반부터 급격히 변화하기 시작했다. 1985년 무렵부터 민족주의를 새롭게 정의하고 해설하는 논문이 대거 출판되었고, 1986년 7월에는 김정일의 “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라는 제목의 담화에서 ‘우리민족제일주의’라는 용어가 공식 등장하였다.

57) 사회과학출판사(1970), 『철학사전』, p. 256.

58) 사회과학출판사(1973), 『정치사전』, p. 423.

59) 사회과학출판사(1985), 『철학사전』, pp. 246~247.

“혁명이 나라와 민족을 단위로 하여 진행되고있는 조건에서 매개 나라의 혁명과 건설에서 주체는 어디까지나 그 나라 인민입니다. 세계혁명앞에 우리 당과 인민이 지닌 첫째가는 임무는 혁명의 민족적임무인 조선혁명을 잘하는것입니다. 자기 나라 혁명에 충실하자면 무엇보다도 자기 민족을 사랑하고 귀중히 여길줄 알아야 합니다. 나는 이런 의미에서 우리 민족제일주의를 주장합니다.”<sup>60)</sup>

1980년대 사회주의권의 변화에 대응 논리로 민족 개념을 변화시키고 민족주의적 성격이 강한 우리민족제일주의를 제시한 것이었다. ‘우리민족제일주의’는 민족을 특징짓는 가장 중요한 징표가 무엇보다도 혈통과 언어의 공통성에 있다고 함으로써 주변의 사회주의 국가들의 민족과는 핏줄도 다르고 언어도 다르다는 점을 강조하고자 하는 의도가 담겨져 있다.<sup>61)</sup> 동유럽 사회주의 나라들이 붕괴하는 상황에서 체제위협에 대처할 새로운 결속력을 가진 이론이 필요했던 것이다.

“제국주의자들의 반사회주의적책동이 격화되고 내외정세가 복잡한 조건에서 우리 내부에도 부르쵸아사상과 수정주의가 침습할 위험성은 언제나 존재합니다. 우리는 부르쵸아사상문화와 수정주의를 반대하는 투쟁을 강화하여 우리 내부에 그것이 절대로 침습하지 못하도록 하여야 하겠습니다. …… 우리는 일군들속에서 주체사상교양을 강화하는것과 함께 사대주의, 교조주의를 반대하는 투쟁을 계속 힘있게 벌림으로써 《우리 식대로 살아나가자!》는 구호를 높이 들고 혁명과 건설을 오직 당정책의 요구대로 우리 나라 실정에 맞게 해나가야 하겠습니다. 조선민족제일주의정신을 높이 발양시키는데서 가장 우월한 우리 식의 사회주의제도를 끊임없이 공고발

---

60) 김정일(1998), 「주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여」, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(1986. 7. 15.), 『김정일 선집 8』, pp. 443~444.

61) 통일부 국립통일교육원(2021), 『북한지식사전』, p. 572.



전시켜나가는것이 중요합니다. 우리 식의 사회주의는 우리 인민이 민족제일주의정신을 가지게 하는 사회적기초이며 그것을 더욱 빛내여나가자는 것이 바로 민족제일주의정신을 발양시키는 목적입니다.”<sup>62)</sup>

이러한 이론은 1991년 8월 김일성의 담화 ‘우리 민족의 대단결을 이룩하자’에서 통일문제를 강조함으로써 민족의 화합을 이룩하는 이론으로 전개된다. 조선 민족이라면 통일을 위해 노력해야 한다는 것이다.

“통일은 애국이고 분렬은 매국입니다. 조선민족으로서 조국통일을 바라고 조국통일을 위하여 노력하는 사람은 애국자이며 외세와 한짜이 되어 조국통일을 반대하고 분렬을 추구하는 사람은 매국노입니다.”<sup>63)</sup>

2000년 정상회담 이후 북한의 민족 담론은 ‘우리민족끼리’ 담론으로 변천되게 된다. 북한은 2004년 신년 공동사설에서 ‘우리민족제일주의 기치밑에 민족공조로 자주통일의 활로를 열어나가자’를 남북관계의 구호로 내세웠다. 또한 ‘우리민족제일주의’를 ‘7천만 겨레’, ‘북과 남 해외의 온 겨레’의 의지라고 하면서 ‘우리민족끼리’의 통일을 주장했다.<sup>64)</sup> 외세를 배제한 민족끼리의 통일을 주장한 것이었다. ‘민족공조’라는 용어도 2002년 신년 공동사설 이후 본격적으로 사용되기 시작했는데, 남북관계의 전진을 방해하는 미국에 반대하면서 남북한 간의 협력을 강화하자는 뜻으로 주로 사용되었다. 즉 과거에는 대남정책과 관계없이 주로 북한 내부에 관련되어 사용되던 ‘우리민족제일주의’를 남북관계에 적용하여 북한뿐만 아니라 남한을 포함한 ‘온 겨레’에 해당한다는 것을 강조한 것이다.<sup>65)</sup>

62) 김정일(1997), 「조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자」, 조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화(1989. 12. 28.), 『김정일 선집 9』, pp. 457~458.

63) 김일성(1996c), 「우리 민족의 대단결을 이룩하자」, 조국평화통일위원회 책임일군들, 조국통일범민족연합북측본부 성원들과 한 담화(1991. 8. 1.), 『김일성 저작집 43』, pp. 176~177.

64) 「우리 민족 제일주의는 자주통일을 앞당기기 위한 애국애족의 기치」(2004. 1. 5.).

김정일 사망 후 민족 담론은 ‘김정일애국주의’로 변화되었다. 북한은 김정일 사후 그의 사상을 김정일주의로 규정하고, 2012년 4월 11일 개최된 제4차 당 대표자회에서 “김일성·김정일주의를 우리 당의 지도사상”으로 한다고 당규약을 개정했다. 2012년 3월 2일 김정은은 전략로켓사령부(현 전략군사령부)를 시찰하면서 “아버이 장군님의 모범을 따라 배워 ‘김정일식 애국주의’를 높이 발휘하는 데서 인민군대가 앞장서야 한다”라고 강조하면서 ‘김정일식 애국주의’라는 표현을 사용했으며, 2012년 5월 12일 『노동신문』 사설에서 ‘김정일 애국주의’라는 용어가 처음 등장하였다. 북한은 ‘김정일애국주의’를 ‘사회주의 적애국주의의 최고정화’라고 선전하는데,<sup>66)</sup> 김정일의 갑작스런 사망으로 권력을 승계하게 된 김정은은 김정일 애국주의의 강조를 통해 선대의 업적과 사상의 계승을 자신에 대한 충성으로 연결하고자 했던 것이다.

2017년부터는 새로운 담론인 ‘우리국가제일주의’가 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일 ‘화성-15형’ 실험을 한 직후 『노동신문』 사설을 통해 처음 등장했다.<sup>67)</sup> ‘우리국가제일주의’는 “사회주의 조국의 위대성에 긍지와 자부심을 갖는 것”이며 “사회주의 조국의 존엄과 위상을 앞으로 펼쳐나가는 각오와 의지”를 말한다.<sup>68)</sup> 경제제재로 어려운 상황에서 핵 무력을 완성했다는 성과에 대한 북한주민들의 긍지와 자부심을 고취하고 이를 통해 김정은의 업적 찬양과 충성심 강화에 활용했던 것이다. 2019년 김정은이 신년사에서 ‘우리국가제일주의의 신념화’를 강조하면서 ‘우리국가제일주의’는 대대적으로 선전되기 시작했으며, 2021년 1월 제8차 당대회에서는 ‘우리국가제일주의’ 시대를 선포했다. 기존의 ‘민족제일주의’가 주로는 긍지와 자부심, 즉 민족적 자존심에 대한 강조에 초점을 두었다면, ‘국가제일주의’는 이를 넘어서 자랑할

65) 박형중(2004), 「최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도」, p. 3.

66) 리봉국(2014), 「김정일애국주의는 사회주의적애국주의의 최고정화」, 제1호: 차승주(2019), 「김정은 시대 북한의 정치사상 교육: 5대 교양을 중심으로」, p. 281에서 재인용.

67) 「조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리」(2017. 11. 30.).

68) 「우리 국가 제일주의의 본질」(2019. 1. 8.).

만한 국가를 만들어내는 것에 중점을 둔 것이다.<sup>69)</sup>

그렇다고 해서 북한이 ‘민족’을 폐기했던 것은 아니었다. 2018년 신년사에서 김정은은 “민족적 화해와 통일을 지향해 나가는 분위기를 적극 조성”해야 하며, 남북관계 개선은 “온 민족이 힘을 합쳐 풀어나가야 할 중대사”라고 주장했다. 남북관계, 통일문제에 있어서는 ‘민족자주’, ‘우리민족끼리’로 대변되는 종래의 민족 담론을 활용하고 있는 것이다. 2018년 4월 27일 문재인 대통령과의 정상회담에서 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’ 서명 직후 가진 연설에서도 김정은은 “한혈육, 한형제, 한민족의 따뜻한 정을 더해준 남녘 동포들에게 감사의 인사”를 드린다는 표현을 사용했고, 남북한은 “하나의 핏줄, 하나의 언어, 하나의 역사, 하나의 문화”를 가지고 있다고 강조했다.<sup>70)</sup>

## 나. 민족과 국가 상징의 현실구현

북한에서 국가와 민족의 상징은 다양한 요소에 의해 형성되고 변화하였다. 민족상징 혹은 민족문화상징은 한 민족이 민족문화를 창조하여 계승·발전시켜온 과정에서 민족구성원의 공동체성을 함양시키고 연대를 강화하기 위해 만들어낸 그림, 문자, 도형, 행동, 의식 등 민족의 대표적인 문화적 산물을 말한다. 국가상징은 국제사회에 한 국가가 존재한다는 사실을 알리기 위해 자기 나라를 잘 알릴 수 있는 내용을 그림·문자·도형 등으로 나타낸 공식적인 징표로서 국민적 자긍심의 상징이라 할 수 있으며, 내부적으로는 사회적·도덕적 혼란을 예방하고 국민통합을 유도하는 기능을 하고 있다.

민족문화상징에는 여러 항목이 포함될 수 있는데, 국기나 국화(國花)처럼 국가상징으로 꼽히는 항목들이 포함되기도 한다. 예를 들어 2006년 7월 문화관광부가 선정한 ‘100대 민족문화상징’의 1번은 태극기, 2번은 무궁화였다. 남

69) 정영철(2020), 「북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기」, p. 27.

70) 「판문점 선언」 김정은 북한 국무위원장 발표 전문(2018. 4. 27.).

북한의 국가상징은 크게 다르지만, 민족문화상징은 유사하다. 국가상징의 경우 분단상황에서의 각기 다른 국가의 건립, 6·25 전쟁과 이후의 극심한 대립과 갈등이라는 정치적인 조건에 의해 상이할 수밖에 없었지만, 민족문화상징의 경우에는 한글, 아리랑, 문화재, 민속놀이 등에서 보이듯이 비록 정치·경제 체제는 다르지만 같은 민족으로서 언어, 문화, 역사를 상당 부분 동일하게 유지해 오고 있다는 문화적 조건에 기인한다.

물론 민족문화상징이 유사하긴 하나, 북한은 남한과는 차이가 있는 북한 나름의 상징을 만들어왔다. 한글의 경우 남한은 “교양 있는 사람들이 두루 쓰는 서울말”을 표준어로 정의한 반면, 북한은 “평양말을 중심으로 하여 노동자 계층에서 쓰는 말”을 ‘문화어’라 하여 새로운 표준어를 설정했다. 아리랑은 분단 이후에도 남북한이 동시에 불러왔다. 다만 남한에서는 새로운 아리랑의 창작이 많지 않은 반면, 북한에서는 새로운 노랫말이 담겨 있는 ‘랭상모판큰애기 아리랑’, ‘통일경축아리랑’, ‘강성부흥 아리랑’ 등이 만들어져 널리 불리고 있고, 보천보전자악단이 편곡한 ‘아리랑’ 독창과 경음악 ‘아리랑’, 조선국립교향악단이 창작한 ‘아리랑’ 등도 연주되고 있다.<sup>71)</sup> 명절도 유사하다. 북한에서는 음력설, 대보름, 청명, 단오, 추석이 휴무일이다. 연날리기, 제기차기, 팽이치기, 구슬치기, 씨름, 장기, 널뛰기, 그네 등 민속놀이도 비슷하다.

그러나 이미 지적한 것처럼 국장(國章), 국기, 국가(國歌), 국화(國花) 등과 같은 국가상징은 남한과 크게 다르다. 우선 북한 ‘헌법’은 제7장(169~172조)에서 국장, 국기, 국가, 수도 등 국가상징을 규정하고 있다.

제169조 조선민주주의인민공화국의 국장은 《조선민주주의인민공화국》이라고 쓴 붉은 띠로 땅아 올려감은 벼이삭의 타원형 테두리 안에 웅장한 수력발전소가 있고 그우에 혁명의 성산 백두산과 찬연히 빛나는 붉은 오각별이 있다.

71) 신현옥(2008), 「남북 민족문화상징 통합 방안 연구」, p. 295.

제170조 조선민주주의인민공화국의 국기는 기발의 가운데에 넓은 붉은 폭이 있고 그 아래우에 가는 흰 폭이 있으며 그다음에 푸른 폭이 있고 붉은 폭의 기대달린 쪽 흰 동그라미 안에 붉은 오각별이 있다. 기발의 세로와 가로는 1:2이다.

제171조 조선민주주의인민공화국의 국가는 《애국가》이다.

제172조 조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다.

국가는 1947년 김원균이 작곡, 박세영이 작사한 ‘애국가’이다. 북한 ‘애국가’는 남한에서는 이적 표현물로 규정되어 있으나, 2002년 아시안게임에 북한이 참가하면서 국기 게양식 때 최초로 공식 연주되었고 2003년 하계 유니버시아드, 2014년 아시안게임, 2018년 동계올림픽 등에서도 연주되었다. 수도는 1948년 ‘헌법’ 제정 당시는 서울로 되어있었으나 1972년 ‘헌법’을 수정하면서 평양으로 변경하였다. 1991년에는 국화를 목란으로 지정하였다.<sup>72)</sup>

북한의 민족문화상징과 국가상징은 1980년대 말에 크게 강조되었다. 이 당시 동유럽 사회주의국가들의 붕괴와 체제전환을 목격하면서 민족의 구심점을 하나로 모으기 위해 동명왕릉(1993년), 단군릉(1994년) 등을 건립하면서 민족성과 애국주의를 강조하였다.

김정은 시대에 들어와 민족의 상징성 표방은 더욱 강화되었다. 또한 2018년 이후 『노동신문』의 국가상징과 관련한 기사의 집중적 수록, 학교 미술교육에서의 국가상징에 대한 교육 강화 등 국가상징에 대한 교양사업이 본격적으로 추진되었다.<sup>73)</sup> 김정은은 국수(國樹), 국견(國犬), 국조(國鳥) 등의 지정을 통해 민족의 단합과 애국심의 고양을 꾀하고 있다. 북한은 2015년 사시사철 푸르고 생활력이 강한 소나무의 기상이 민족의 신념과 닮았다며 소나무를 국수로 지정하였다. 풍산개는 용맹의 상징으로 2014년 국견으로 지정되었다. 국조는

72) 목란(木蘭)은 함박꽃나무로서 ‘나무(木)에 피는 난(蘭)’이라는 뜻으로 목란이라고도 불리며, 흔히 모란이라고 불리는 목단(牧丹)과는 다른 것이다.

73) 전영선(2021), 「북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술」, p. 172.

2008년 참매로 지정되었다가 현재는 까치로 재지정하였다.<sup>74)</sup>

한편 일반적인 국가와는 달리 북한은 국가상징이나 민족문화상징보다 최고 지도자와 관련된 사안을 직접적으로 강조하는 특징을 보인다. 우선 국가적 기념일 제정을 보면, 김정일은 1997년 7월 김일성 사망 3년 상이 끝난 다음 김일성의 생일을 ‘태양절’로 지정하였으며, 김일성이 태어난 1912년을 기점으로 국가 연호를 ‘주체’로 제정했다. 김정일은 김정일 사망 후 김정일의 생일을 ‘광명성절’로 제정하였다. 호칭 역시 ‘수령님’, ‘장군님’, ‘원수님’, ‘민족의 태양’, ‘조선의 태양’ 등을 만들어 최고지도자에 대한 충성을 강요하고 있다. 김일성·김정일 동상, 배지(초상휘장),<sup>75)</sup> 주체사상탑, 개선문 등 조형예술 상징물과 영화, 사진, 초상화, 우표 등 그림 상징물, 다양한 건축상징물 등도 결속과 충성을 유도하는 수단으로 활용되고 있다.

또한 국가에 대한 맹세, 기념비, 열병식, 축제, 기념보고회, 축전 채택모임 등은 민족에 대한 자각과 최고지도자에 대한 충성이 일상화되도록 각인시키는 작업이다. 최고지도자에 대한 충성은 금수산태양궁전 참배를 통해서도 강조되고 있다. 2012년 금수산태양궁전 관리 자금 마련을 위한 기구인 ‘김일성김정일 기금위원회’가 신설되었고 친북 외국인, 재외교포, 북한주민을 대상으로 기금 수납이 강요되고 있다. 기금납부는 자발적으로 진행하라는 내부방침이 존재하지만, 총화 단계에서 기금수납을 하지 않은 대상들에게는 부정적인 이미지가 씌워지므로 참여할 수밖에 없는 상황이다.

2023년 말 북한이 남북관계를 동족이 아닌 ‘두 개의 국가’ 관계로 규정한 후에는 민족문화상징에도 변화가 발생하고 있다. 2024년 1월 17일부터 북한 조선중앙TV는 한반도 지도에서 북한 부분만 빨간색으로 표시했는데, 과거에는

74) 「北 국조(國鳥) ‘까치’로 변경, 기념우표 발행 …… ‘참매’ 우표는 삭제」(2023. 6. 1.).

75) 2024년 6월 29일 당중앙위원회 제8기 제10차 전원회의 2일 차 회의에서는 김정일의 얼굴이 단독으로 새겨진 배지도 포착되었는데, 대외 매체인 조선중앙통신뿐 아니라 북한주민들이 보는 노동당 기관지 노동신문에도 함께 공개되었다. 이는 김정은 단독 우상화 작업이 속도를 내는 것으로 해석된다. 김정은 단독 초상휘장은 2012년 초에 만들어진 것으로 알려졌다. 확인된 것은 이번이 처음이다. 「김정은 배지’ 공식 석상에 최초 등장, ‘단독 우상화’ 가속화」(2024. 6. 30.).

제주도와 울릉도를 포함한 한반도 전체가 빨간색이었다.<sup>76)</sup> 종전에는 같은 민족이라는 개념에서 한반도 전체를 같은 색으로 표시했지만, 이제는 서로 다른 민족이고 다른 국가라며 북한 측만 빨간색으로 바꾼 것이었다. 북한 ‘애국가’ 가사 가운데 ‘삼천리 아름다운 내 조국’ 부분도 ‘이 세상 아름다운 내 조국’으로 바꾸었다.<sup>77)</sup> 심지어 평양 지하철 ‘통일역’의 역명에서 통일이라는 단어를 삭제하고 단순히 역으로만 표기했다.<sup>78)</sup> 최근에는 조총련에 통일 교육을 중단하고, ‘우리 민족끼리’, ‘평화통일’ 등과 같은 용어를 금지하며, 학교 교가에도 남북통일을 연상시키는 단어가 있으면 안 된다는 북한 당국의 지침이 내려졌는데, “조국을 자주적으로, 평화적으로 통일하는데 모든 힘을 다하고 있다”라는 조총련 홈페이지의 글과는 정면으로 배치되며 조선학교들은 수십 년 동안 불려온 교가 역시 가사를 바꿔 불러야 하는 상황에 처하게 되었다.<sup>79)</sup> 이처럼 북한의 민족 담론의 상징성은 당국의 결정에 따라 때 시기 다르게 현실에 구현되고 있는 모습을 보인다.

## 2. 북한의 통일방안<sup>80)</sup>

북한은 분단을 ‘미제’와 ‘미제’와 결탁한 남한 내부의 ‘매판적’ 지배세력이라는 ‘내외의 분열주의세력’이 우리 민족에게 강요한 질곡으로 파악하므로 통일이란 단순히 분열된 국토와 갈라진 민족을 다시 결합하는 문제가 아니라 ‘내외의 분열주의세력’의 지배로부터 민족을 ‘해방’시키는 문제와 결부하고 있다.<sup>81)</sup> 즉 북한은 ‘해방’되었지만, ‘미제’의 ‘남반부 강점’과 ‘국내 대리세력’의 ‘남반부

76) 「북한 TV 그래픽, 한반도 지도서 북쪽만 빨간색 표시」(2024. 1. 17.).

77) 「북한, 애국가에서 한반도 지칭 ‘삼천리’ 단어 삭제」(2024. 2. 15.).

78) 「북한, 평양지하철 통일역서 ‘통일’ 삭제 … 연일 ‘한민족 상징’ 지우기」(2024. 2. 21.).

79) 「조총련, ‘통일 교육 금지’ 북 지시에 ‘슬렁」(2024. 6. 28.).

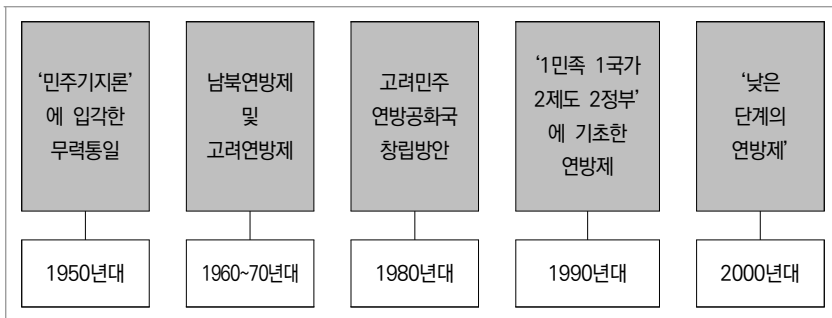
80) 통일부 국립통일교육원(2023), 『통일문제이해』, pp. 171~181을 토대로 관련 문헌을 참고.

81) 김세균(1991), 「통일정책」, p. 644.

통치'에 놓여 있으므로 통일은 '해방'의 완성이 되는 것이다. 결국 북한이 이야기하는 통일은 '미해방 지역'인 남한을 혁명으로 해방시키는 것을 의미하며, 따라서 북한의 통일에 대한 인식에는 '하나의 조선' 개념을 바탕으로 '남조선 혁명·해방'의 논리가 내재되어 있는 것이다.

북한의 통일방안은 시대적 조건과 환경에 따라 변화해 왔다. 1950년대에는 '하나의 조선'에 입각해서 '민주기지론'에 의한 무력통일을 주장했다. '민주기지론'은 1960년대 들어 '남조선 혁명론'으로 발전되었으며, 이 시기에 북한은 과도적 조치로서 '남북연방제'를 제기했다. 이후 '남조선 혁명론'과 연방제 통일방안은 1973년 '고려연방제'를 거쳐 1980년 '고려민주연방공화국 창립방안'으로 구체화되었다. 1990년대에 들어서는 '1민족 1국가 2제도 2정부'에 기초한 연방제를 내세웠고, 2000년대에는 '낮은 단계의 연방제'로 변화했다.

그림 3-1. 북한 통일방안의 변천



자료: 저자 정리.



## 가. 1950년대: ‘민주기지론’에 입각한 무력통일 방안

‘민주기지론’이란 북한 지역에서 공산주의 혁명기지를 강화해서 한반도 전역에서 공산주의 통일을 완성하는 것을 의미한다. 김일성은 1945년 12월 17일 북한의 통일을 위한 강력한 민주기지로 전변시킬 것을 선언했다. 즉 미국과는 달리 소련의 후원하에 있는 북한이 남한에 비해 민주기지를 건설하기에 유리한 조건을 가지고 있으므로 북한에서 먼저 민주기지를 건설한 후 이를 토대로 하여 전국적 범위에서 공산주의 통일을 완성한다는 것이었다.

“우리 당앞에 제기된 당면과업은 무엇입니까? 첫째로, 현단계에 있어서 우리 당의 정치로선은 모든 민주주의적 정당, 사회단체들과의 연합의 기초우에서 우리 나라에 통일적민주주의정권을 수립하며 북조선을 통일된 민주주의적독립국가 건설을 위한 강력한 민주기지로 전변시키는것입니다. 그러므로 우리는 한편으로는 북조선의 정치, 경제, 문화 생활을 급속히 민주화하기 위한 투쟁에 도시와 농촌의 근로대중을 궤기시키며 다른편으로는 남북조선의 모든 민주주의적 정당, 사회단체들과의 통일전선을 결성하고 그것을 백방으로 강화하여야 하겠습니까.”<sup>82)</sup>

본래 민주기지란 스탈린의 일국 사회주의론(socialism in one country)에 근거를 둔 것으로서 일국 사회주의는 어떤 지역 혹은 국가를 확보한 후 그 지역을 공산주의적 방식에 의해 정치·경제·군사적 역량을 강화하여 세계혁명을 위한 수출기지로 삼는다는 것을 의미한다. 북한은 ‘민주기지론’에 따라 1946년 ‘민주개혁’이라는 명분으로 토지개혁과 주요 산업국유화 등 북한 내의 정치적·경제적 체제개혁을 실행했고, 그 무장력으로서 인민군을 창설했다. 1950년

---

82) 김일성(1979), 「북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여」, 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차확대집행위원회에서 한 보고(1945. 12. 17.), 『김일성 저작집 1』, p. 487.

북한의 남침으로 시작된 6·25 전쟁은 이와 같은 혁명기치 전략의 결정적 실행 수단이었다. 김일성은 1955년 4월에도 당중앙위원회 보고를 통해 ‘민주기치론’을 또다시 강조했다.

“우리 혁명의 원천지인 공화국북반부의 민주기지를 정치, 경제, 군사적으로 더욱 강화발전시킴으로써 그것을 우리 나라의 통일독립을 쟁취하기 위한 결정적력량으로 전변시켜야 할것입니다. 민주기지를 강화하기 위하여 우리 당은 공화국북반부에서 인민민주주의혁명이 승리한 결과로 우세를 차지하게 된 사회주의적경제성분과 민주건설의 성과들을 더한층 공고발전시키며 로동자, 농민의 동맹을 더욱 튼튼히 함으로써 북반부에서 점차적방법으로 사회주의를 건설하여야 할것입니다. 오직 북반부에 사회주의를 건설하여야만 민주기지를 더욱 강화하여 조국의 통일독립을 촉진할 수 있습니다.”<sup>83)</sup>

## 나. 1960~70년대: 남북연방제 및 고려연방제

1960년대 들어서 북한은 ‘민주기치론’을 유지하면서 겉으로는 과도적 형태의 ‘남북연방제’를 내세웠다. 일종의 이중전략이었다. 당시 남한 정부가 제안했던 ‘UN 감시하의 남북 자유총선거’는 상대적으로 인구수가 작은 북한으로서는 받아들일 수 없는 것이었으므로 북한은 연방제를 들고 나왔던 것이다. 북한의 연방제는 1960년 8월 14일 김일성의 ‘8·15 광복 15주년 기념연설’에서 처음으로 제의되었는데, 김일성은 이 연설에서 “조국의 평화적통일은 반드시 자주적으로, 어떠한 외국의 간섭도 없이 민주주의적기초우에서 자유로운 남북총선거를 실시하는 방법으로 해결”되어야 하지만, 만일 남북총선거가 불가능할 때

---

83) 김일성(1980), 「당원들속에서 계급교양사업을 더욱 강화할데 대하여」, 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 보고(1955. 4. 1.), 『김일성 저작집 9』, p. 247.

는 “과도적인 대책으로서 남북 조선의 연방제를 제의”했다. 이 연방제는 당분간 남북한의 현 정치제도를 그대로 두고 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직해서 남북한의 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것이었다.

북한이 무력통일론 대신 ‘남북연방제’를 주장한 것은 4·19 혁명 이후 남한에서 공산주의 혁신세력의 지지기반이 확대되고 있으며, 북한이 경제적으로 남한을 압도할 수 있다는 자신감에서 나온 것이었다. 예를 들어 1960년 당시 북한의 1인당 국민소득은 공식환율 기준 325달러, 무역환율 기준 177달러로서 남한의 79달러를 크게 능가하고 있었다.<sup>84)</sup> 현실성이 떨어지는 무력통일론 대신 연방제를 앞세워 남한 사회를 흔들고, 지하당 조직을 통해 남한 내부의 공산혁명을 유도하겠다는 의도였다. 결국 ‘남조선 혁명’의 실천 수단으로 제기된 것이 ‘남북연방제’라고 할 수 있다. 실제로 1964년 2월 27일 당중앙위원회 제4기 8차 전원회의에서 북한은 ‘남조선 혁명’을 완성하는 실천적 요소로서 3대 혁명역량, 즉 북한 자체의 혁명지역역량과 국제적 혁명지원역량의 강화와 함께 남한혁명역량의 강화를 내세웠다.

한편 ‘남북연방제’에 관한 구상을 최초로 북한에 제공한 사람은 쿠즈네소프 소련 외무성 부상이었다고 한다.<sup>85)</sup> 쿠즈네소프는 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 북한을 방문해서 김일성에게 연방제 구상을 제안했고, 이 구상에 고무된 김일성이 연방제로 “남조선을 끌어안아 소화시킬 수 있다”라고 생각하여 1960년 8·15 기념연설에서 연방제를 제안했다는 것이다.

‘남북연방제’에 이어 1973년 북한은 ‘조국통일 5대 강령’을 내놓았다. ‘조국통일 5대 강령’은 김일성이 1973년 6월 23일 체코 공산당 제1서기 후사크를 환영하는 평양시 군중대회에서 연설을 통해 발표한 통일 강령을 의미한다. 이 자리에서 김일성은 “오늘 조성된 난국을 타개하고 평화적조국통일의 민족적속

84) 민족통일연구원(1993), 『남북한 국력추세 비교연구』, pp. 257~259.

85) 허태희(2016), 『해방 이후 남북관계 70년』, pp. 47~48.

원을 하루빨리 실현하려는 진지한 념원으로부터 출발하여 우리 당과 공화국정부의 자주적평화통일방침을 새로이 내외에 천명”한다며 다음의 5개 사항을 밝혔다.<sup>86)</sup> 첫째, 남북 간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 둘째, 남북 간의 다방면적인 합작과 교류의 실현, 셋째, 남북의 각계각층 인민들과 각 정당 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의 소집, 넷째, 고려연방공화국을 국호로 하는 남북연방제(고려연방제)의 실시, 다섯째, 고려연방공화국이라는 단일 국호에 의한 유엔 가입 등이다. 한편 국호를 ‘고려’로 제안한 것에 대해 김일성은 한반도의 통일국가가 고려였기 때문이라고 밝히고 있다.

“당신은 우리가 고려연방공화국을 어떻게 형성하려 하는가고 물었는데 그에 대하여 간단히 말하겠습니다. 우리가 연방국가의 국호를 고려연방공화국으로 하자고 제기한것은 지난날 우리 나라의 판도 우에 존재하였던 통일국가가 고려라는 국호를 가지고있었기때문입니다.”<sup>87)</sup>

1970년대에 들어오면서 동서 데탕트 등 국제정세가 변화함에 따라 북한은 남북대화에 호응하는 한편, ‘남조선 혁명’ 투쟁을 지속하는 양면 전략을 강화하고 있었다. 결국 ‘조국통일 5대 강령’은 평화공세의 일환으로 남북한 간의 실질적인 화해·협력을 실현하기 위한 제의는 아니었다.

## 다. 1980년대: 고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)

북한은 1980년 10월 10일 제6차 당대회에서 김정일로의 후계체제 완성을 대외적으로 공식화했다. 그리고 이 당대회에서 김일성은 사업 총화보고를 통해

86) 김일성(1984a), 「민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자」, 체스꼬슬로벤스꼬사회주의공화국 당및 정부 대표단을 환영하는 평양시군중대회에서 한 연설(1973. 6. 23.), 『김일성 저작집 28』, pp. 387~393.

87) 김일성(1984b), 「일본 <이와나미>서점 상무취체역 총편집장과 한 담화」(1973. 9. 19.), 『김일성 저작집 28』, p. 512.

기존의 통일방안과 제안들을 재정리한 ‘고려민주연방공화국 창립방안(고려민주연방제)’을 제시했다.

“우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과 남에 있는 사상과 제도를 그대로 두고 북과 남이 연합하여 하나의 연방국가를 형성하는것이라고 인정합니다. …… 우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초우에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할것을 주장합니다. 연방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는것이 합리적일것입니다. …… 연방국가의 국호는 이미 세계적으로 널리 알려진 우리 나라 통일국가의 이름을 살리고 민주주의를 지향하는 북과 남의 공통한 정치리념을 반영하여 고려민주연방공화국으로 하는것이 좋을것입니다.”<sup>88)</sup>

1960년 북한이 최초로 제안했던 연방제는 통일을 위한 남북한 자주적 총선거의 실시에 따른 과도적 국가 형태로서 제시된 것이었다. 남북한 자주적 총선거라는 꼬리표는 떼어버렸지만 1973년의 고려연방제안도 여전히 통일을 위해 남한과 북한에 현존하는 상이한 두 제도는 당분간 그대로 두고 연방국가를 창설한다는 일종의 중간단계를 설정하고 있었다. 그러나 1980년의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서는 이와 같은 중간단계를 생략하고 연방상설위원회를

---

88) 김일성(1987), 「조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고」(1980. 10. 10.), 『김일성 저작집 35』, pp. 346~347.

구성하여 이 기구가 ‘북과 남의 지역 정부들을 지도’하도록 하는 완전한 연방제를 제시했다는 점에서 ‘높은 단계의 연방제’ 안이라고 할 수 있다. 한편 김일성은 ‘고려민주연방공화국’의 대외적 형태는 ‘중립국가’로 할 것을 제안했다.

“고려민주연방공화국은 어떠한 정치군사적동맹이나 끌려에도 가담하지 않는 중립국가로 되어야 합니다. 서로 다른 사상과 제도를 가지고있는 북과 남의 두 지역을 하나의 연방국가로 통일하는 조건에서 고려민주연방공화국이 중립국가로 되는것은 필연적인것이며 또 현실적으로 가장 합리적인것입니다.”<sup>89)</sup>

북한은 ‘고려민주연방공화국’이 ‘중립국가’가 되어야 하는 것은 구성상 특성과 체질적 특성으로부터 제기되는 필수적이고 현실적인 요구라고 주장한다. 구성상 특성은 남한과 북한의 사상과 제도는 그 계급적 본질에서 근본적으로 대치되는 것이기 때문에 원칙적으로 양립할 수 없으며, 체질적 특성은 만약 남한이나 북한 어느 한쪽만의 이익에 치우친다면 민족의 전반적 이익을 해치게 되며, 이는 결과적으로 연방 국가의 형성 원칙과 목적에 어긋나고 연방 국가 창설의 의의를 상실하게 만든다는 것이다.<sup>90)</sup>

또한 이 사업의 총화보고에서 김일성은 ‘고려민주연방공화국’은 동서 어느 진영에 속하지 않는 자주국가, 민주주의 실시와 민족대단결 도모, 남북한 경제 교류협력과 민족경제의 자립발전 추구, 과학·문화·교육 분야의 교류, 교통·체신의 연결과 자유로운 이용, 인민의 생활 안정과 복리 증진, 군사적 대치 상황의 해소 및 민족연합군의 창설, 해외동포의 권익 도모, 연방공화국에 의한 통일 이전 대외관계의 재조정 등 10개 항에 이르는 이른바 ‘10대 시정방침’을 제

89) 김일성(1987), 「조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고」(1980. 10. 10.), 『김일성 저작집 35』, p. 348.

90) 김태영(2001), 『애국애족의 통일방안』, pp. 144~145; 양무목(2006), 「남북한 통일방안의 비교와 분석」, p. 23에서 재인용.

시켰다.

그러나 ‘고려민주연방공화국 창립방안’은 여전히 ‘남조선 혁명론’ 발상에 기초하고 있었다. 또한 남북한의 사상과 제도를 그대로 유지한 상태에서 연방제를 제안했으나, 현실적으로 두 개의 서로 다른 사상과 제도에 의한 연방제는 불가능하다. 연방국가의 헌법 등 연방을 형성하기 위한 구체적 절차와 방법에 대한 논의도 없었다. 그뿐만 아니라 연방제의 기본 요건의 하나인 권력의 분산 장치를 결여하고 있었고, 통일전선 전술 차원의 ‘북남 정치협상회의’, ‘민족통일 정치협상회의’ 등과 같은 남한이 수용할 수 없는 선결 조건을 내걸고 있었다.<sup>91)</sup>

## 라. 1990년대: ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’에 기초한 연방제

1990년대에 들어오면서 북한이 통일방안으로 제시해 온 연방제는 약간의 변화를 보였다. 김일성은 1991년 신년사를 통해 ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’에 기초한 연방제를 제안했다. 통일의 당위성은 여전히 같은 민족에게서 찾고 있었다.

“북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고있는 우리 나라의 실정에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부에 기초한 연방제방식으로 실현되어야 합니다. …… 우리의 연방제통일방안은 하나의 민족국가안에 서로 다른 두 제도와 두 정부가 함께 있을수 있다는데로부터 출발하고있습니다.

지금 일부 사람들은 《이질화》되어있는 북과 남을 통일하기위하여서는 《동질성》을 회복하여야 한다고 하고있으나 북과 남은 하나의 민족으로서

91) 최완규(2002), 「남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제」, p. 17.

예나 지금이나 민족적공통성에서는 변함이 없으며 민족적으로는 여전히 동질적인것입니다. …… 두 제도의 차이는 결코 우리 민족이 서로 갈라져 살아야 할 조건으로 될수 없으며 북과 남이 통일하는데서 극복하지 못할 장애로 될수 없습니다.”<sup>92)</sup>

소련이 해체되고 동유럽 사회주의권이 붕괴하면서 외교적 고립과 경제적 어려움에 처하게 된 북한은 체제 유지를 위해 남북공존을 모색했던 것이다. 실제로 김일성은 일단 연방 형식의 통일을 통해 ‘흡수통일’에 대한 우려를 불식하고자 했다.

“북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대들에게 맡겨도 되지만 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일국가를 세우는 일은 이제 더는 미루지 말아야 합니다. …… 더우기 제도를 단일화하려는것은 그 실현방도가 어떠한지 상대방을 먹는것을 전제로 하는것만큼 어느측에도 접수될수 없는것이며 접수될수 없는것을 강요하려 한다면 불피코 불신과 대결을 격화시키고 나아가서는 충돌과 돌이킬수 없는 민족적재난까지 빚어 내게 될것입니다. 최근 다른 나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 《북방정책》을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리 나라에서도 그런 방식을 실현해보려는 어리석은 꿈을 꾸고있습니다. …… 우리 나라에서 《승공통일》이란 어느때 가도 실현될수 없는 망상입니다. 전쟁의 방법이건 평화적방법이건 상대방을 먹는 방법으로 우리 나라의 통일을 실현할수 없다는것은 이미 력사에 의하여 실증되었습니다.”<sup>93)</sup>

---

92) 김일성(1996a), 「신년사」(1991. 1. 1.), p. 11.

93) 위의 자료, pp. 12~13.



김일성은 이 신년사에서 북한의 연방제 안은 “실현될수 없는 《승공통일》을 꿈꾸거나 《적화통일》의 유령으로 인민들을 우롱”하는 것이 아니며 “《승공》과 《적화》도 북침과 《남침》도 다 용납하지 않는” 것이라고 말함으로써 체제위협을 느끼는 수세적인 입장을 보였다. 그래서 “고려민주연방공화국창립방안이 민족적합의의 기초로 될수 있는 공명정대한 민족공동의 통일방안으로 된다고 믿고있”지만 “고려민주연방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의”가 있다고도 밝혔다.

1991년의 연방제 안은 1980년의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 강조되었던 ‘1 통일연방정부’보다 ‘2 지역자치정부’에 더 많은 권한을 부여하는 ‘잠정적 방안’이었고, ‘1 통일연방정부’의 기능을 강화하는 방향에서 통일을 완성해 나가는 ‘점차적 방안’이었다. 그래서 이러한 연방제는 중앙정부의 권한이 제한적이고 결합력이 떨어진다는 점에서 ‘느슨한 연방제’로도 불린다.

한편 1991년의 연방제 안은 지역자치정부가 외교권, 군사권, 내정권을 보유하며 독자적으로 행사하는 실제적으로는 국가연합 형태의 연방제 통일방안이었으며, 2000년대 ‘낮은 단계의 연방제’의 토대가 되었다. 북한이 이처럼 지역자치정부의 권한 강화를 주장한 것은 당시의 상황에서 통일보다는 체제 보전에 더 역점을 둘 수밖에 없었음을 보여주는 것이다. 이런 점에서 ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’에 기초한 연방제 주장은 기존의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’보다 수세적이고 방어적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 1990년대에 들어오면서 북한은 민족을 유난히 강조했다. 예를 들어 김일성은 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 제1차 회의에서 시정연설을 통해 한반도의 긴장상태 완화 및 평화적 환경 조성, 남북 간 자유 왕래와 전면 개방, 평화통일에 유리한 국제환경 조성, 조국 통일을 위한 대화의 발전, 전 민족적 통일전선 형성 등 ‘조국통일 5개 방침’을 말하면서 “전체 조선민족은 계

급적차이, 사상과 정견, 신앙의 차이를 가리지 말고 오직 민족공동의 리익을 앞세우는 원칙에서 단결하여야 합니다”라며 ‘민족 대단결’을 강조했다. 1990년 8월 범민족대회 참가자들을 대상으로 한 연설에서도 ‘민족 대단결’을 이야기했다.

“자주와 통일을 바라는 조선사람은 누구나 다 민족대단결의 기치밑에 단결하여야 하며 힘있는 사람은 힘으로, 지식있는 사람은 지식으로, 돈있는 사람은 돈으로 조국통일위업에 이바지하여야 합니다.”<sup>94)</sup>

이와 같은 기조는 계속 이어져서 1993년에는 기존에 김일성이 통일과 관련하여 내놓았던 1972년의 ‘조국통일 3대 원칙’,<sup>95)</sup> 1973년의 ‘조국통일 5대 강령’, 1980년의 ‘고려연방제 통일방안’ 등 각종 통일 관련 제안을 종합하여 ‘전민족 대단결 10대강령’을 제시했다. 김일성이 직접 제기한 것으로 알려진 ‘전민족 대단결 10대강령’은 1993년 4월 6일 개최된 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 강성산 총리의 보고를 통해 공식 제시되었다. 정식 명칭은 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’으로서 주요 내용은 ① 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 독립적인 통일국가를 창립, ② 민족애와 민족 자주 정신에 기초하여 단결, ③ 공존·공영·공리를 도모하고 조국 통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결, ④ 동족 사이의 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지, ⑤ 북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려를 없애고 서로 신뢰하고 단합, ⑥ 민주주의를 귀중히 여기며 조국 통일의 길에서 함께 손잡고 나가야, ⑦ 물질적·정신적 재산을 보호해야 하며 민족대단결을 도모하는데 이용, ⑧ 접촉·왕래·대화를 통해 전 민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합, ⑨ 북과 남, 해외의 전민족이 연대성을 강화, ⑩ 민족대단결과 조국통일 위업에

94) 김일성(1995), 「온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자」, 범민족대회에 참가한 대표들앞에서 한 연설(1990. 8. 18.), 『김일성 저작집 42』, p. 392.

95) 1972년 '7·4 남북공동성명'에 담긴 '자주, 평화, 민족 대단결'을 의미한다.

공헌한 사람들을 높게 평가 등이다. 이 ‘전민족 대단결 10대강령’ 역시 북한이 과거의 공세적 입장에서 수세적 입장으로 돌아서면서 ‘민족 대단결’을 내세워 흡수통일 가능성을 봉쇄하려는 의도를 담고 있다.

## 마. 2000년대: ‘낮은 단계의 연방제’ 및 ‘조국통일 3대 현장’

2000년 6월 분단 이후 최초로 열린 남북 정상회담의 ‘6·15 공동선언’을 통해 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정”했다. 북한은 이때 ‘낮은 단계의 연방제’라는 표현을 처음으로 사용하였으며, 이 방안에 대해 2000년 10월 6일 개최된 ‘고려민주련방공화국창립방안을 제시한 20돛기념 평양시보고회’에서 북한 안경호 조국평화통일위원회 서기국장은 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 리익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본 내용”으로 하고 있다고 설명했다.<sup>96)</sup> 한편 당시 청와대 박준영 공보수석비서관은 2000년 10월 25일 정례브리핑에서 “김대중 대통령의 평양 방문 시 통일방안에 대한 언급이 나와 연방제는 수용할 수 없다는 의견을 밝혔고, 이 때문에 북한이 ‘낮은 단계 연방제’로 후퇴한 것”이라면서 “국방, 외교권을 지방정부가 갖는 이 안은 우리의 ‘남북연합안’과 공통점이 있어 연구하기로 한 것일 뿐이며, ‘낮은 단계 연방제’로 합의한 적이 없다”라고 밝혔다.<sup>97)</sup> 2002년 5월 30일 『노동신문』은 ‘6·15 공동선언’이 연방제 방식의 통일을 지향하는 것으로서 ‘낮은 단계의 연방제’는 “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초해 그것을

96) 『조선중앙방송』(2000. 10. 6.).

97) 「박준영 공보수석 ‘낮은 단계 연방제 합의한 적없다」(2000. 10. 25.).

적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미”라고 규정했다.

남한의 연합제 안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 공통점과 차이점이 있다.<sup>98)</sup> 우선 공통점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 양자는 모두 ‘완전 통일’의 형태가 아니다. 연합은 그 자체가 이미 통일 이전의 과도체제를 의미하며, ‘낮은 단계 연방제’ 역시 ‘제도의 통일’은 후대에 일임하고 있기 때문이다. 둘째, 남한의 연합제 안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 내정·외교·군사권이 없는 중앙정부가 사실상 상설협의체로서 이름만 다를 뿐 남북연합과 같은 의미라고 볼 수 있다. 셋째, 두 방안 모두에서 남북한은 각각 대내적으로나 대외적으로나 독립성을 지니는 정치적 실체로서 존재한다. 넷째, 양자는 공존공영, 교류협력, 상호흡수 배제, 상호 인정과 존중, 민족공동의 이익추구, 전쟁 재발의 방지 등에서 기능상 공통성을 가지고 있다.

한편 두 방안은 여전히 상당한 차이점이 있다. 첫째, 연합제 안은 ‘1 민족, 2 국가, 2 체제, 2 정부’의 입장인 반면, ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’를 전제로 한다. 다시 말해 남한은 ‘1 연합, 2 국가’인 반면 북한은 ‘1 연방, 1 국가’인 것이다. 둘째, 연합제 안은 남북한이 각각 주권적인 정치 실체로서 별개의 국호를 사용하나, ‘낮은 단계의 연방제’ 안에서는 ‘고려민주연방공화국’이라는 단일 국호를 사용한다. 셋째, 통일원칙의 측면에서 볼 때, 연합제 안은 ‘민주’ 원칙을 강조하는 반면 ‘낮은 단계의 연방제’ 안에서는 ‘민족 대단결’ 원칙을 강조한다. 즉 남한의 통일방안에서 제시된 통일원칙은 ‘자주, 평화, 민주’인데 비해 북한의 통일방안은 ‘자주, 평화, 민족대단결’을 채택하고 있다. 넷째, 연합제 안에서는 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등 4개 연합기구와 남북각료회의 산하에 5개 상임위원회라는 구체적인 협의·실천기구의 설치를 예정하고 있으나, ‘낮은 단계의 연방제’ 안에서는 이에 관한 언급이 없다.

---

98) 윤 황(2004), 「북한의 「낮은 단계의 연방제안」 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교 접근」, pp. 249~252; 제성호(2012), 「남북한의 통일정책 비교」, pp. 93~97의 논의를 참고하여 재구성.

‘미제’의 지배로부터 남한을 ‘해방’하고 한반도에서 ‘자주권’을 실현한다는 북한의 통일인식은 김정은 시대에도 그대로 이어지고 있다.<sup>99)</sup> 통일을 위한 중요 자산으로서 민족동질성을 강조하는 것도 과거와 동일하다.

“통일은 우리 민족끼리 힘을 합쳐서 반드시 이룩할수 있다고 한 이 신념의 근저에는 분별로 인해서 생겨난 제도상차이나 사상, 리념의 차이보다는 반만년의 유구한 역사를 통하여 형성되고 공공화된 우리 민족의 동질성이 비할바없이 중요하다는 확신이 있다. …… 민족적단일성을 가지고있는 우리 민족은 북과 남에 비록 서로 다른 사상과 제도가 있다해도 그것을 그대로 용납하는 기초우에서 얼마든지 련방제방식으로 통일을 실현할수 있다.”<sup>100)</sup>

2014년 7월 7일 북한은 ‘조선민주주의인민공화국 정부 성명’에서 남한의 연합제 안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안이 공통성이 있다고 인정한 ‘6·15 공동선언’ 2항을 언급한 뒤 “북과 남은 련방연합제방식의 통일방안을 구체화하고 실현하기 위해 노력함으로써 공존, 공영, 공리를 적극 도모해나가야 한다”라고 주장함으로써 ‘느슨한 연방제’, ‘낮은 단계의 연방제’로 불리던 통일방안을 ‘연방연합제’로 정리하였다. 2016년 5월, 36년 만에 열린 제7차 당대회에서 김정은은 “북과 남은 상대방에 존재하는 서로의 사상과 제도를 인정하고 용납하는 기초우에서 온 민족의 지향과 요구에 맞게 련방국가를 창립하는 길”을 언급함으로써 기존 노선을 유지했다. 김일성이 제시하고 김정일이 정립한 기존의 통일방안을 계승하고 있는 것이다.<sup>101)</sup>

2019년 개정 ‘헌법’ 제9조에서도 “자주·평화통일·민족대단결을 위해 투쟁한다”를 유지함으로써 김일성과 김정일의 통일전략을 그대로 이어받고 있

99) 오기성(2020), 「김정은 시대 북한의 통일 관련 교육 연구」, p. 525.

100) 강혜련, 김성호(2016), 『문답으로 보는 통일이야기』, p. 43.

101) 김일기, 김형수(2016), 「제7차 당대회를 통해 본 북한의 통일정책」, p. 224.

다. 수세적 입장에서 통일을 이야기하는 것 역시 과거와 유사하다. 2016년의 제7차 당대회에서 김정은은 김일성의 ‘흡수통일’에 대한 우려를 실질적으로 동일한 단어인 ‘제도통일’에 대한 우려로 바꾸고 있다.

“북과 남은 역사적인 6.15공동선언에서 우리의 낮은 단계의 련방제안과 남측의 련합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 그 방향에서 통일을 지향해나가기로 합의하였습니다. 하지만 남조선당국은 겨레앞에 다진 공약과 우리의 성의있는 노력에 등을 돌려대고 언제 가도 실현될수 없는 허황한 ‘제도통일’에 집요하게 매달리고있습니다. …… 남조선당국은 ‘제도통일’의 허황한 꿈을 버리고 내외에 천명한다로 련방제방식의 통일실현으로 방향전환을 하여야 합니다. 만일 남조선당국이 천만부당한 ‘제도통일’을 고집하면서 끝끝내 전쟁의 길을 택한다면 우리는 정의의 통일대전으로 반통일세력을 무자비하게 쓸어버릴것이며 겨레의 숙원인 조국통일의 역사적위업을 성취할것입니다.”<sup>102)</sup>

한편 2021년 1월 개정된 당규약 서문에는 북한 노동당의 당면 목적을 전국적 범위에서 ‘사회의 자주적이며 민주주의적인 발전을 실현’하는 것이라고 수정하여 기존 당규약의 ‘전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행’한다는 내용이 삭제되었다. 그러나 그렇다고 북한의 통일전략에 근본적인 변화가 발생했다고 보기는 어렵다. ‘민족해방민주주의혁명’ 주장은 기본적으로 남한 사회가 미국의 ‘지배’에 놓여 있음을 전제로 하는 것인데, 그동안 엄청난 변화와 발전을 한 남한과 한미관계로 인해 해묵은 주장을 남한 사회에 적용하기 어렵게 되었으므로 표현만 삭제한 것으로 판단되기 때문이다.<sup>103)</sup> 이는 기존의 당규약에서 미국의 ‘지배’를 “온갖 외세의 지배와 간섭”이라는 문구를 “미

102) 김정은(2016. 5. 7.), 「제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고」.

103) 이기동(2021), 「북한의 8차 당대회 당규약 분석」, p. 2.

국의 정치·군사적 지배를 중국적으로 청산하며 온갖 외세의 간섭을 철저히 배격”이라는 문구로 바꾼 데에서도 확인된다. 정치·군사적으로는 여전히 미국의 ‘지배’하에 있지만, 경제를 포함한 나머지 분야는 ‘지배’에서 벗어났기 때문에 기존의 ‘민족해방민주주의혁명’을 정당화하는 ‘온갖 지배’를 충족하기 어렵게 된 것이다.

한편 이상에서 논의한 북한의 통일방안을 우리의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’과 비교하면 다음의 [표 3-1]과 같다.

표 3-1. 남북한의 통일방안 비교

구분	민족공동체 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안	‘낮은 단계의 연방제 안’
통일철학	자유민주주의 (인간중심)	주체사상 (계급중심)	좌동
통일주체	민족구성원 모두	프롤레타리아 계급	좌동
통일원칙	자주, 평화, 민주	자주, 평화통일, 민족대 단결	좌동
전제 조건	없음	· 국가보안법 폐지 · 공산주의활동 합법화 · 주한미군 철수	· 전제 조건 유무 불확실 (1991년 신년사에서는 불가침선언 채택 언급)
통일과정	화해·협력→ 남북연합→1민족 1국가의 3단계 과정 (민족통일→국가통일)	즉각적인 연방국가 구성 (국가통일→민족통일)	지역정부에 보다 많은 권한 부여 → 연방국가 점차적 완성 * 제도통일 후대 일임
과도체제 및 과도기구	〈남북연합 기구〉 · 남북정상회의 · 남북각료회의 · 남북평의회 · 공동사무처	없음	· 중앙정부=민족통일 기구구성 · 주요 상급(장관급) 회담

표 3-1. 계속

	민족공동체 통일방안	고려민주연방공화국 창립방안	'낮은 단계의 연방제 안'
통일국가 실현방법	남북평의회에서 통일 헌법 기초 → 적절한 절차에 의해 통일헌법 확정 · 공포 → 통일 헌법에 의한 민주적인 남북한 총선	각계 각층이 참가하는 연석회의 방식 (민족통일정치협상 회의)에 의한 정치협상	민족통일정치협상회의 개최 → 통일방안 협의 · 결정 → '고려 민주연방공화국' 선포
통일국가 형태	'1민족 1국가 1체제 1정부' 통일국가 (단일국가)	1민족 1국가 2제도 2정부 (연방국가)	좌동
통일국가 기구	통일정부 통일국회(양원제)	최고민족연방회의 연방상설위원회	좌동
통일국가 미래상	자유복자인간 존엄성이 보장되는 선진민주국가	자주·평화·비동맹의 독립국가	좌동

자료: 제성호(2012), 「남북한의 통일정책 비교」, p. 96.



## 제4장



# 북한의 ‘두 개의 국가론’ 주장의 대두와 한반도 통일

1. ‘두 개의 국가론’의 경과
2. ‘두 개의 국가론’ 주장의 의도 분석과 평가
3. 한반도 통일에 대한 시사점



# 1. ‘두 개의 국가론’의 경과

## 가. ‘두 개의 국가론’ 명시화 이전의 움직임

### 1) ‘연방연합제’ 제시(2014년)

2014년 7월 7일 북한은 ‘조선민주주의인민공화국 정부 성명’에서 ‘연방연합제’라는 용어를 처음으로 사용했다. 이 성명에서 북한은 남한의 연합제 안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안이 공통성이 있다고 인정한 ‘6·15 공동선언’ 제2항을 언급한 뒤 “북과 남은 련방연합제방식의 통일방안을 구체화하고 실현하기 위해 노력함으로써 공존, 공영, 공리를 적극 도모해나가야 한다”라고 주장함으로써 1980년의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에서 출발하여 1991년의 ‘느슨한 연방제’를 거쳐 2000년에 제시된 ‘낮은 단계의 연방제’를 ‘연방연합제’로 정리했던 것이다. 북한은 당시 박근혜 정부의 ‘통일대박론’에 대응하기 위해 ‘6·15 공동선언’ 제2항을 ‘연방연합제’라는 개념으로 정리했던 것으로 추정된다.

‘낮은 단계의 연방제’의 의미에 대해 2000년 10월 6일 개최된 ‘고려민주련방공화국창립방안을 제시한 20돛기념 평양시보고회’에서 북한 안경호 조국평화통일위원회 서기국장은 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 리익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본 내용”으로 하고 있다고 설명했다.<sup>104)</sup> 이처럼 ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’를 목표로 하면서 잠정적으로는 “두 개 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게” 한다는 점에

---

104) 「조국평화통일위원회 안경호 서기장 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돛 기념 평양시 보고회 연설」(2000. 10. 6.).

서 ‘2 국가’를 상정하는 연합제를 수용하고 있다.

그래서 “남측이 북의 연방제 안에 접근한 것이라기보다는 북측이 현실적인 통일경로로서 국가연합 안을 이해하기 시작한 것”이라는 평가가 제기된다.<sup>105)</sup> 김대중 대통령도 ‘방북성과 대국민 보고’에서 ‘6·15 공동선언’ 제2항은 “우리가 주장해 온 남북연합입니다. 즉 2 체제 2 정부를 현재대로 놔두고 남북 양쪽에서 수뇌회의를 구성하고 장관각료급 회의를 구성하고 국회의원회의를 구성하고 이렇게 해서 서로 합의기관을 만들어서 차츰차츰 모든 문제를 풀어나가자 하는 것이 우리의 연합제입니다”라고 강조했다.<sup>106)</sup> 북한이 언급한 ‘민족통일기구’에 대해서도 연방제의 중앙정부가 아니라 국가연합기구라는 해석도 있다.<sup>107)</sup> 북한이 내용상으로는 국가연합이지만, 형식상으로는 연방제를 이야기한다는 평가도 존재한다.<sup>108)</sup>

표 4-1. 연합제와 연방제 비교

기준	연합제	연방제
주권 보유	· 국가연합: ×, 구성국: ○	· 연방국가: ○, 구성국: ×
국제법 인격	· 국가연합: ×, 구성국: ○	· 연방국가: ○, 구성국: ×
결합근거	· 조약(국제법)	· 연방헌법(국내법)
주민의 국적	· 구성국의 개별국적	· 연방국가의 단일국적
대내 통치권	· 국가연합: ×, 구성국: ○	· 연방국가: ○, 구성국: ○
대외 통치권	· 국가연합: △, 구성국: ○	· 연방국가: ○, 구성국: ×
국제 책임	· 국가연합: ×, 구성국: ○ (국가연합도 제한적인 외교권, 군사권 가능)	· 연방국가: ○, 구성국: × (원칙적으로 외교권 행사는 불가 능하나 조약체결의 경우 예외 존 재(미국, 독일 등))
구성국 간 무력충돌	· 전쟁(국제법상 문제)	· 내란(국내법상 문제)

자료: 제성호(2010), p. 193; 김종수(2019), p. 111에서 재인용.

105) 김근식(2000), 「연방제와 연합제의 공통성 인정: 통일접근 방식과 평화공존에의 합의」, p. 15.

106) 행정안전부 대통령기록관, 「기록컬렉션〈6·15 남북정상회담〉 기록」⑧ 남북정상회담 ‘후속조치’ 대통령 방북성과 대국민 보고(검색일: 2024. 7. 2.).

107) 한운석(2000), 「대북 화해협력 정책에 관한 몇 가지 반론의 문제점」, p. 11.

108) 최완규(2002), 「남북한 통일방안의 수립가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제」, p. 32.

북한이 연방연합제의 내용에 대해 구체적 설명을 한 적은 없다. 그러나 관련 설명이나 해석을 볼 때 ‘1 민족, 1 국가, 2 제도, 2 정부’라는 연방제보다는 ‘1 민족, 2 국가, 2 체제, 2 정부’의 연합제에 가까운 방안으로 보인다. [표 4-1]에서도 보이듯이 연합제에서 구성국은 독립적인 주권과 통치권을 행사하는 사실상 개별국가이다. 따라서 2014년 북한의 연방연합제는 ‘두 개의 국가론’을 시사하고 있었다고 해석할 수 있다. 또한 남북한은 ‘6·15 공동선언’에서 통일의 최종상태가 어떤 형태이든 특정 과도체제를 거쳐야 한다는 점에 합의하였고, 통일방안의 명칭에 ‘연합’이라는 표현을 명기한 것은 남북연합을 과도체제로 수용한 것으로 해석할 수 있다는 점에서 북한도 과도기적으로는 ‘두 개의 국가’를 상정한 것으로 판단할 수 있다. 다만 북한의 연방연합제는 김정은이 2013년 발표한 ‘경제·핵 병진노선’이 2015년부터 사실상 핵 무력 건설에 총력을 집중하는 노선으로 변질되고 남북관계가 악화되면서 주목을 받는 데 실패했다.

## 2) 표준시를 평양표준시로 변경(2015년)

북한은 2015년 8월 7일 표준시간 제정에 대한 최고인민회의 상임위원회 정령 제599호로 “동경 127° 30′을 기준으로 하는 시간을 조선민주주의인민공화국 표준시간으로 정하고 평양시간으로 명명한다”라고 발표했다. 이는 광복 70주년을 맞아 일제 잔재를 청산한다는 의미를 강조함으로써 민족적 정통성을 주장하기 위한 것이었다. 당시 북한은 30분 늦은 시간으로 표준시 변경 조치를 발표하면서 “일본 제국주의자들은 삼천리 강토를 무참히 짓밟고 조선민족 말살정책을 일삼으면서 우리나라의 표준시간까지 빼앗는 천추에 용서 못할 범죄 행위를 감행했다”라고 하면서 “일제의 100년 죄악을 결산하고 우리 나라에서 일제식민지 통치의 잔재를 흔적도 없이 청산하며 김일성동지와 김정일동지의 존함으로 빛나는 백두산 대국의 존엄과 위용을 영원토록 떨쳐나가려는 것이다”라고 밝혔다.<sup>109)</sup> 북한 조국평화통일위원회는 2015년 8월 11일 대변인 담

109) 『조선중앙통신』(2015. 8. 7.).

화에서 평양시 제정이 “일제에게 빼앗겼던 표준시간을 되찾고 민족사를 바로 잡는 애국애족적인 조치”이자 “과학적 견지에서 볼 때도 합리적이고 정당한 조치”라고 주장했다.<sup>110)</sup>

1908년 대한제국 시기 서양식 시간대를 도입할 때 표준시 기준은 동경 127.5도였다. 그런데 1910년 한일합병이 되면서 일본을 따라 표준시 기준이 동경 135도로 바뀌었다. 그러다가 1954년 일제 잔재를 청산한다며 표준시 기준을 대한제국 때 기준이었던 동경 127.5도로 다시 바뀌었다가 1961년 시차 환산의 편리성과 주한·주일 미군 작전상 필요하다는 이유로 다시 동경 135도로 표준시 기준이 변경되었다.

그런데 북한은 한반도 중앙부를 지나는 동경 127.5도를 기준으로 표준시간을 다시 변경하겠다고 발표했다. 이후 북한은 2015년 8월 15일 동경시 기준 0시 30분 인민대학습당 시계탑과 평양역 시계탑의 타종을 시작으로 평양시를 사용하기 시작했다. 이날부터 북한은 새 표준시에 맞추어 라디오와 TV 방송의 시작 시간도 일제히 30분 뒤로 늦췄다. 이에 따라 오전 6시에 시작하던 라디오 방송인 『조선중앙방송』과 『평양방송』은 이날 한국시간으로 오전 6시 30분에 방송을 시작했다.

‘일제 잔재의 청산’이라는 북한의 설명은 옹색하다. ‘사회주의 조선의 시조’인 할아버지 김일성과 ‘만고절세의 애국자’인 아버지 김정일의 시대에도 북한은 일본과 같은 표준시를 썼기 때문이다. 따라서 가장 대표적인 해석은 북한이 ‘두 개의 국가’ 전략으로 선회하고 있다는 것이었다. 예를 들어 북한이 표준시를 변경할 때 내세운 설명인 “백두산 대국의 존엄과 위용을 영원토록”은 통일보다는 ‘두 개의 조선’을 지향하는 것으로 읽힌다는 것이다.<sup>111)</sup> 김정은 체제의 북한은 고난의 행군과 체제 위기를 일단 넘겼다는 자신감과 함께 정치·경제적으로 나름의 안정성을 확보하고 제 갈 길을 알아서 가겠다는 ‘마이웨이’ 전략을

110) 통일연구원(2015), 『주간 통일정세』, p. 1.

111) 이제훈(2021. 5. 31.), 『김정은의 평양시간과 우리 국가제일주의, 영구 분단을 꿈꾸나.』

수립했고, 이러한 '두 개의 조선(two Koreas)' 전략은 평양시 제정으로 극명하게 나타난 것이라고 설명하기도 한다.<sup>112)</sup> 다른 나라로 갈 때는 시간이 바뀌는 것처럼, 남한과 북한의 시간은 당연히 달라야 한다는 것이다.

결론적으로 북한의 표준시 변경은 시간 분리를 통한 남북관계 단절 의사를 표시했던 측면이 있는 것으로 판단된다. 두 개의 표준시가 존재한다는 것은 두 개 국가를 상징하는 의미이기 때문이다.

다만 북한은 2018년 4월 27일 판문점에서 열린 남북 정상회담에서 표준시 복원을 제안했다. 2018년 4월 29일 윤영찬 청와대 국민소통수석은 김정은이 남북 정상회담 당일인 27일 오후 회담이 열린 평화의집에 마련된 대기실에서 문재인 대통령 부부와 환담을 하다가 각각 서울, 평양 시각을 알려주는 시계가 나란히 걸려있는 것을 보고 “매우 가슴이 아팠다”라며 “북과 남의 시간부터 먼저 통일하자”라고 설명했다.<sup>113)</sup> 『노동신문』 역시 “경애하는 최고령도자동지께서는 북남수뇌회담장소에 평양시간과 서울시간을 가리키는 시계가 각각 걸려있는 것을 보니 매우 가슴이 아팠다고 하시면서 북과 남의 시간부터 먼저 통일하자고 언급하시였다”라고 보도했다.<sup>114)</sup> 이후 2018년 4월 30일 북한 최고인민회의 상임위원회 정령 2232호에서 평양시간을 남한과 맞춘다는 내용을 발표했고, 5월 5일 표준시를 원래대로 복원하는 조치를 단행했다. 한편 최근의 남북관계를 고려해보면, 북한은 평양표준시를 다시 설정할 소지가 다분하다.

### 3) 우리나라제일주의의 통치담론화(2017~21년)

우리국가제일주의의 담론은 2017년 11월 20일 『노동신문』 정론에서 최초로 등장했다. 북한의 제일주의 담론의 가장 대표적인 우리민족제일주의와 함께 소개되었는데, 그 부분은 다음과 같다.

112) 김근식(2017. 7. 4.), 「북한의 '두 개의 코리아' 전략, 현실을 냉혹히 보자」.

113) 「판문점에 걸린 서울-평양 시계 본 김정은 '시간부터 통일」(2018. 4. 29.).

114) 「경애하는 최고령도자 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 표준시간을 다시 제정할때 대하여 제의하시였다」(2018. 4. 30.).

“하늘을 나는 우리의 경비행기며 강원땅에 높이 솟은 발전소언제, 우리 인민들 누구나 즐겨찾는 《철쭉》상표양말과 귀여운 우리 아이들이 메고 다니는 《소나무》책가방으로부터 려명거리종합상업구 대매에 쌓인 《대봉산》구두에 이르기까지 이 땅에 주렁지는 창조와 행복의 모든 열매들은 다 우리 민족제일주의, 우리 국가제일주의를 눈부신 실천으로 구현해오신 그이의 위대한 손길에서 마련된 것들이다.”<sup>115)</sup>

2017년 11월 29일 초대형 핵탄두를 장착하고 미국 본토 전역을 타격할 수 있는 대륙간탄도미사일(ICBM) 화성-15형의 시험발사가 성공하자 김정은은 국가핵 무력 완성을 선포했다. 2017년 11월 30일 『노동신문』 사설에서는 우리나라국가제일주의와 우리민족제일주의가 다시 등장했는데, 이번에는 우리나라국가제일주의가 먼저였다. 사설의 제목을 “조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리”라고 선정했을 정도로 ‘사회주의 내 조국’에 대한 자부심을 불러일으키는 것이었다.

“모든 일군들과 당원들과 근로자들은 우리 국가제일주의, 우리 민족제일주의를 심장깊이 간직하고 사회주의 내 조국을 끝없이 빛내이기 위하여 삶의 순간순간을 영웅적투쟁과 위훈의 서사시로 력력히 아로새겨야 한다.”<sup>116)</sup>

김정은은 2017년 12월 21일 세포위원장 대회 개막사에서는 “미국에 실제적인 핵 위협을 가할 수 있는 전략국가로 급부상한 우리 공화국의 실체를 이 세상 그 누구도 부정할 수 없게 됐다”라며 ‘전략국가’라는 표현도 사용했다. 이는 사실상 핵보유국 지위에 올랐다는 의미로서 “강대한 자위적 핵억제력을 가진

115) 박옥경(2017. 11. 20.), 「신심드높이 질풍노도쳐나가자」.

116) 「조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리」(2017. 11. 3.).

전략국가의 지위에 올라서고 세계 정치구도를 전면적으로 변화”<sup>117)</sup>시켰다는 자랑이었다.

그후 『노동신문』 등 여러 매체를 통해 소개되던 우리국가제일주의는 2019년 1월 1일 김정은이 신년사를 통해 구두로 언급하면서 공식화되었다. 2019년 신년사에 담긴 우리국가제일주의는 2018년 세 차례의 남북 정상회담과 한 차례의 북미 정상회담 개최, 그리고 2차 북미 정상회담 개최를 앞두고 있는 시점에서 국가의 미래에 대한 희망과 비전을 반영하는 것이었다.

“전체 당원들과 근로자들은 정세와 환경이 어떻게 변하든 우리 국가제일주의를 신념으로 간직하고 우리 식으로 사회주의경제건설을 힘있게 다그쳐나가며 세대를 이어 지켜온 소중한 사회주의 우리 집을 우리 손으로 세상에 보란 듯이 훌륭하게 꾸려나갈 애국의 열망을 안고 성실한 피와 땀으로 조국의 위대한 역사를 써나가야 합니다.”<sup>118)</sup>

2019년 1월 8일 『노동신문』은 우리국가제일주의를 “우리 공화국의 전략적 지위와 국력에 상응하면서도 우리 인민의 강용한 기상과 지향에 부합되는 투쟁의 기치”라고 정의하면서 우리국가제일주의의 ‘본질적 내용’은 “사회주의조국의 위대성에 대한 긍지와 자부심”이라고 주장했다.<sup>119)</sup> 우리국가제일주의는 “사회전반에 드높은 애국열, 투쟁열, 창조열이 차넘치게 하는 원동력”이라고 했다.<sup>120)</sup> 또한 우리국가제일주의는 ‘열렬하고도 진실한 애국충정’이므로 “국기와 국장, 《애국가》를 신성하게 대하고 국가의 모든 법들을 절대존중하는 준법기풍을 확립하며 국화와 국수, 국조, 국견과 같은 국가상징들을 잘 알고 애호하는 사회적풍조를 조성하는것이 중요”하다고 강조했다.<sup>121)</sup>

117) 강이록(2022. 2. 23.), 「위대한 10년 영도의 자욱을 더듬어: 강대한 전쟁역제력을 가진 전략국가로.

118) 김정은, 신년사(2019. 1. 1.).

119) 김성남(2019. 1. 8.), 「우리 국가제일주의의 본질」.

120) 「우리 국가제일주의를 높이 들고 사회주의강국건설을 힘있게 다그쳐나가자」(2019. 1. 21.).

121) 홍진혁(2019. 2. 20.), 「우리 국가제일주의를 높이 들고나가기 위한 방도」.



2019년 2월 하노이 북미 정상회담의 결렬 이후 북한은 2019년 12월 당중앙위원회 제7기 제5차 전원회의에서 ‘정면돌파전’을 ‘새로운 길’로 정했고, 2021년 1월 열린 8차 당대회 사업총화 보고에서 김정은은 우리나라제일주의를 다시 강조하고 나왔다. 이 보고에서 김정은은 7차 당대회 이후 지난 5년간을 “우리 국가제일주의시대를 열어놓은것으로 특징”지을 수 있다면서 다음과 같이 정의했다.

“우리 국가제일주의시대는 조선로동당이 력사의 온갖 도전을 과감히 맞받아 인민을 위함에 일심전력하고 자체의 힘을 완강히 증대시킨 결과로써, 국가의 존엄과 지위를 높이기 위한 결사적인 투쟁의 결과로써 탄생한 자존과 변영의 새시대이다.”<sup>122)</sup>

8차 당대회 이후 우리나라제일주의는 국난 극복을 독려하고 그 성공을 자부하는 담론으로 자리 매기게 되었다. 국가에 대한 ‘금지’와 ‘자부심’을 고취시키는 담론이 된 것이다. 마치 1990년대 초반 사회주의권 붕괴 당시 등장한 우리민족제일주의가 위기의 극복과 함께 ‘금지’와 ‘자부심’을 불러일으켰던 것과 유사하다.<sup>123)</sup> 마찬가지로 맥락에서 2020년 10월 10일 당창건 75주년 열병식에서는 역사상 처음으로 ‘공화국기’ 제양식을 진행했다. 국가 위에 당이 군림하는 북한 사회주의 당·국가체제에서 당 창건일에 국기 제양식을 거행하는 것은 우리나라제일주의 맥락에서 이해할 수 있다.<sup>124)</sup>

우리국가제일주의와 우리민족제일주의가 유사한 담론적 기능을 가지고 있음에도 불구하고 굳이 우리나라제일주의로 명칭을 변경한 데는 민족성보다는

122) 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 김정은원수님의 보고에 대하여」(2021. 1. 9.).

123) 김정일은 동유럽 사회주의국가들의 몰락을 언급하는 대목에서 “우리 민족제일주의는 …… 가장 우월한 사회주의제도에서 사는 금지와 자부심입니다”라고 하여 우리식 사회주의의 상대적 우월성을 강조했다. 김정일(1997), 「조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자」, 조선노동당 중앙위원회 책 임일군들 앞에서 한 연설(1989. 12. 28.), 『김정일 선집 9』, pp. 451~452.

124) 통일부 국립통일교육원(2021), 『통일문제 이해』, p. 560.

국가성을 강조하려는 의도가 내재되어 있는 것으로 판단된다. 이러한 국가성 강조를 통해 외세의존적인 남한과 자력갱생을 통해 국난을 극복한 북한을 차별화하면서, 남북한이 ‘두 개의 국가’라는 점을 보이려는 의도가 반영되어 있는 것이다. 실제로 2018년 초 평창 동계올림픽 참가 의사 표명에서부터 시작된 한반도의 평화·통일 국면에서는 우리국가제일주의가 적극적으로 소환되지 않았고, 국가보다는 민족이 강조되었다.<sup>125)</sup> 우리국가제일주의는 ‘민족 중시’에서 ‘국가 중시’ 노선으로의 전환이었던 것이다.<sup>126)</sup>

#### 4) ‘김일성민족, 김정일조국’을 ‘김일성, 김정일조국’으로 변경 (2019년 이후)

2019년 김정은의 신년사를 계기로 우리국가제일주의가 통치 담론으로 공식화된 이후 기존의 ‘김일성민족, 김정일조선’이라는 표현과 함께 민족이 빠진 ‘김일성, 김정일조선’이라는 표현도 자주 사용되었다. 물론 과거에도 ‘김일성, 김정일조선’이라는 표현도 사용되었고, ‘김일성민족, 김정일조선’과 ‘김일성, 김정일조선’이라는 표현이 동시에 사용되기도 했다.

“위대한 김일성, 김정일조선의 승리와 변영의 역사를 대를 이어 빛내여 나가려는 우리 당과 인민의 혁명적신념은 확고부동하다.…… 김일성민족, 김정일조선이 걸어온 역사는 우리 혁명이 백두에서 개척되어 오늘까지 승리하여온 영광넘친 로정이며 바로 이 길이 우리가 최후의 승리를 향하여 계속 걸어나가야 할 영원한 승리의 길, 조국변영의 길이다.”<sup>127)</sup>

2010년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 『노동신문』 기사 내용을 살펴 보면, ‘김일성민족, 김정일조선’이란 표현은 263회, ‘김일성, 김정일조선’이란

125) 구갑우(2024), 「북한의 ‘우리 국가제일주의’ 담론의 계보학」, p. 29.

126) 성기영(2024b), 「김정은의 통일노선 전환: 역사적 배경과 의미」, p. 4.

127) 「위대한 김일성, 김정일조선의 승리와 변영의 역사를 끝없이 빛내여나가자」(2017. 8. 15.).

표현은 199회로서 ‘김일성민족, 김정일조선’이 더 많이 등장한다. 그러나 2019년 한 해를 보면, ‘김일성, 김정일조선’이란 표현이 50회로서 ‘김일성민족, 김정일조선’의 42회보다 많아진다. 이는 기존에 비해 ‘민족’보다는 ‘국가’를 강조하는 방향으로 변화한 것으로 해석된다.

##### 5) 8차 당대회에서 ‘두 개의 국가론’ 지향성 강화(2021~22년)

김정은은 2021년 1월 8차 당대회 사업총화 보고에서 남북관계는 통일의 길이나 분열의 길이나는 중대한 기로에 있다고 진단했다. 그러면서 ‘통일이라는 꿈’은 더 멀어졌다고 선언했다. ‘두 개의 국가’를 지향하고 있음을 드러낸 것이라고 할 수 있다.

“지금 우리 민족은 북남관계의 심각한 교착상태를 수습하고 평화와 통일의 길로 나아가는가 아니면 대결의 악순환과 전쟁의 위험속에 계속 분열의 고통을 당하는가 하는 중대한 기로에 서있다. …… 통일이라는 꿈은 더 아득히 멀어졌다.”

또한 김정은은 8차 당대회 사업총화 보고에서 이전과 달리 대남정책 부분을 대외정책 부분에 포함하여 발표했다. 이러한 지향성은 2023년 12월 말에 개최된 제8기 제9차 전원회의에서 “대한민국것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될 수 없다”라는 발언으로 이어졌다.

그뿐만 아니라 8차 당대회에서는 노동당 규약 개정을 통해 “우리민족끼리 힘을 합쳐”와 같은 표현을 삭제했다. 이는 남북관계를 우리국가제일주의와 연계하여 ‘두 개의 국가’ 관계로 인식하려는 경향을 반영한다.<sup>128)</sup>

김정은과 김여정은 ‘두 개의 국가론’을 시사하는 담화도 발표했다. 예를 들어 김정은은 2022년 7월 정전협정체결 기념일 연설에서 윤석열 정부에 대해

---

128) 「정세현 ‘최근 北동향 보면 한반도 평화프로세스 쉽지 않을 것」(2021. 6. 4.).

“때없이 우리를 걸고 들지 말고 더 좋기는 아예 우리와 상대하지 않는 것이 상책일 것”이라고 언급했다. 남한에 대해 ‘남조선것들’이라고도 표현했다.<sup>129)</sup> 김여정은 2022년 8월 19일 윤석열 대통령의 광복절 기념사에 대한 비난 담화에서 “제발 좀 서로 의식하지 말며 살았으면 하는 것이 간절한 소원이다”라고 발언했다.<sup>130)</sup>

## 6) 대남사업에서 외무성 담화 발표 및 ‘대한민국’ 호칭 사용(2023년)

김성일 북한 외무성 국장은 2023년 7월 1일 현정은 현대그룹 회장의 금강산 방문을 허용하지 않는다는 내용의 담화를 발표했다. 고 정몽헌 회장 20주기를 맞아 현정은 회장 일행이 통일부에 북한주민 접촉신고를 한 데 대해 “우리는 남조선의 그 어떤 인사의 방문의향에 대해 통보받은 바 없고 알지도 못하며 또한 검토해 볼 의향도 없음을 명백히 밝힌다”라고 했다. 그런데 이 담화는 대남기구가 아니라 북한 외무성에서 발표했을 뿐만 아니라 “남조선의 그 어떤 인사의 입국도 허가할 수 없다”라면서 기존의 ‘입경’ 대신 ‘입국’이라는 표현을 사용했다. 남북관계를 ‘두 개의 국가’ 관계로 인식하고 있음을 시사하는 것이다. 한편 이때까지만 해도 북한은 남한을 ‘남조선’으로 호칭했다.

그런데 김여정은 2023년 7월 10일과 11일 두 차례의 담화에서 ‘남조선’ 대신 ‘대한민국’이라는 정식 국호를 네 차례나 사용했다. 북한은 남북 정상선언이나 남북 기본합의서와 같은 당국 간 회담 합의문에서는 ‘대한민국’ 국호를 명기해 왔으나, 대남 담화에서 ‘대한민국’이란 국호를 사용한 것은 처음이었다. 그동안 북한은 남한을 일반적으로 ‘남조선’ 또 비난할 때는 ‘남조선 괴뢰’ 등으로 지칭해왔다. 그런데 비록 ‘결화살괄호(《》)’를 사용하기는 했지만, ‘《대한민국》의 합동참모본부’, ‘《대한민국》족속’, ‘《대한민국》의 군부’ 등의 표현을 사용한 것이다. ‘두 개의 국가론’을 명확히 한 셈이다.

129) 「위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설 “조국해방전쟁참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다.”(2022. 7. 28.).

130) 「김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 “허망한 꿈을 꾸지 말라”(2022. 8. 19.).

김여정 담화에 뒤이어 북한의 강순남 국방상 역시 2023년 7월 정전협정 체결 기념일 연설에서 ‘대한민국’이란 호칭을 세 차례 사용했다. “미국이 《대한민국》줄개들과 함께 《핵협의그룹》이라는 핵전쟁기구를 가동시키고”, “《대한민국》의 역적들은 감히 우리 국가의 《정권종말》에 대하여서까지 떠들면서”, “우리 국가의 무력행사가 미합중국과 《대한민국》에 한해서는 방위권범위를 초월하게 된다는것을 엄중히 선포” 등이다.<sup>131)</sup> 이후 북한은 줄곧 ‘대한민국’, ‘한국’으로 호칭해 오고 있다.

한편 2024년 1월 1일 『조선중앙통신』은 최선희 북한 외무상이 김정은의 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 대남부문 지시 이행 차원에서 “리선권 동지를 비롯한 대남관계부문 일군들이 참가”한 협의회를 주관했다고 보도했다.<sup>132)</sup> 리선권의 통일전선부장이라는 직책을 감안할 때 대남 업무도 외무성 산하로 편입된 것으로 보이며, 이는 남북관계를 ‘두 개의 국가’ 입장에서 다루겠다는 의도로 해석된다.

## 나. ‘두 개의 국가론’의 내용

김정은은 2023년 12월 26~30일 개최된 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 보고에서 대남부문의 ‘근본적인 방향전환을 할데 대한 로선’을 제시하면서 ‘두 개의 국가론’을 공식적으로 제시했다.<sup>133)</sup> 이 보고에서 김정은은 “현재 조선반도에 가장 적대적인 두 국가가 병존하고있는데 대하여서는 그 누구도 부정할수 없다”라면서 이러한 ‘비정상적인 사태’는 남한의 역대 정부들의 대북정책이 낳은 ‘북남관계사의 필연적귀결’이라고 주장했다. 남한 정부들은 ‘민주’든 ‘보수’든 ‘정권 붕괴’, ‘흡수통일’, ‘자유민주주의체제 하의 통일’ 기조 등을 유지해 왔기 때문에 남북관계는 접촉과 중단, 대화와 대결의 악순환을 반복해 왔

131) 「전승 70돐경축 열병식에서 한 강순남국방상의 연설」(2023. 7. 28.).

132) 「최선희 북 외무상, 김정은 지시에 대남기구 정리 착수」(2024. 1. 1.).

133) 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도」(2023. 12. 31.).

으며, '체제통일'을 추구하는 남한의 통일방안이 북한의 통일방안과 극명하게 상반되므로 통일은 불가능하다고도 주장했다. 그 근거로는 북한 영토와 인민들을 수복해야 할 '대한민국의 령토이고 국민'으로 규정한 우리 '헌법'의 영토조항을 들었다.

이러한 현실 인식으로 보면, 미국의 '식민지 줄개'에 불과한 남한을 화해와 통일의 상대이자 동족으로 여기는 것은 "더이상 우리가 범하지 말아야 할 착오"라는 것이다. 그래서 남북관계는 이제 적대적인 '두 개의 국가' 관계라고 선언했다.

“북남관계는 더이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적인 두 국가관계, 전쟁중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착되었습니다.”

이에 따라 김정은은 통일전선부를 비롯한 대남사업 기구들을 정리·개편하고 투쟁원칙과 방향에서의 근본적인 전환이 필요하다고 주문했다. 같은 맥락에서 “적들의 무모한 북침도발책동으로 하여 조선반도에서 언제든지 전쟁이 터질수 있다는것을 기정사실화”하고 '남반부의 전 령토를 평정'할 준비를 대적, 대외사업 부문에 지시했다. 2024년 1월 8~9일 군수공장 현지지도에서는 김정은이 직접 “대한민국족속들을 우리의 주적으로 단정”하면서 '가장 적대적인 국가'라고 지칭했다. 그래서 '대한민국 초토화'까지 언급했다.

“김정은동지께서는 근 80년이라는 장구한 세월 우리 정권과 체제를 뒤집자고 피눈이 되어 악질적인 대결사만을 추구해온 대한민국이라는 실체를 이제는 조선민주주의인민공화국의 가장 적대적인 국가로 규제해야 할 력사적시기가 도래하였다고 하시면서 …… 대한민국이 우리 국가를 상대로 감히 무력사용을 기도하려들거나 우리의 주권과 안전을 위협하려든다면, 그러한 기회가 온다면 주저없이 수증의 모든 수단과 력량을 총동원하여 대한민국을 완전히 초토화해버릴것이라고 하시면서 우리에게는 그런

의지와 역량과 능력이 있으며 앞으로도 드팀없이 계속 확대강화해나갈것 이라고 천명하시였다.”<sup>134)</sup>

이러한 언급은 2021년 10월 11일 국방발전전람회에서 ‘우리의 주적은 전쟁 그 자체’이지 남한이나 미국이 아니라는 김정은 자신의 발언과 완전히 배치되는 견해이다. 당시 김정은은 남한과는 무력을 사용하는 일이 있어서는 안 된다고까지 말했다.

“다시금 말하지만 남조선은 우리 무장력이 상대할 대상이 아닙니다. 분명코 우리는 남조선을 겨냥해 국방력을 강화하는것이 아닙니다. 이 땅에서 동족끼리 무장을 사용하는 끔찍한 력사는 다시는 되풀이되지 말아야 합니다. …… 우리의 주적은 전쟁 그 자체이지 남조선이나 미국 특정한 그 어느 국가나 세력이 아닙니다.”<sup>135)</sup>

김정은은 2024년 1월 15일 열린 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 ‘두 개의 국가론’의 본격적인 정책화와 법제화를 지시했다. 김정은은 스스로 이번 최고인민회의에서 “조선반도에 병존하는 두개 국가를 인정한 기초우에서 우리 공화국의 대남정책을 새롭게 법화”했다며 ‘두 개의 국가론’을 다시 한번 명확히 했다. 이제는 ‘두 개의 국가’이고 남한을 “철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가”로 설정했으므로 “독립적인 사회주의국가로서의 조선민주주의인민공화국의 주권행사령역을 합법적으로 정확히 규정”하기 위해 “헌법의 일부 내용을 개정할 필요가 있다”라고 주문했다. “조선반도에서 전쟁이 일어나는 경우에는 대한민국을 완전히 점령, 평정, 수복하고 공화국령역에 편입시키는 문제를 반영하는것도 중요”하다고 말했다. 북한 ‘헌법’에 영토조항 신설을 지시한 것이다.

---

134) 「김정은원수님께서 중요군수공장들을 현지지도」(2024. 1. 10.).

135) 「국방발전전람회에서 하신 김정은동지의 기념연설」(2021. 10. 12.).

이 외에도 김정은은 북한 ‘헌법’에 있는 ‘북반부’, ‘자주, 평화통일, 민족대단결’이란 표현들을 삭제하고, ‘동족, 동질관계로서의 북남조선’, ‘우리 민족끼리’, ‘평화통일’ 등의 상징으로 보일 수 있는 ‘과거시대의 잔여물’들도 없애라고 지시했다. 북한의 역사에서 ‘통일’, ‘화해’, ‘동족’이라는 개념 자체를 완전히 제거하며, 경의선 북측 구간의 완전 단절 등 접경지역의 남북연계 조건들을 철저히 분리시킬 것도 지시했다. 심지어 ‘꼴불견’이라고까지 표현하면서 선대의 유훈인 ‘조국통일 3대 헌장 기념탑’도 철거하라고 했다. 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국을 폐지했음도 공개했다.

이러한 북한의 입장은 1991년 남북 ‘기본합의서’에서 남북한이 합의한 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 남북관계의 성격을 완전히 부정하는 것이다. 또한 해방 이후 ‘두 개의 국가론’을 ‘영구 분단화’ 혹은 ‘분단 고착화’로 규정하면서 비난해 오던 북한의 기존 고정관념에서 벗어나는 것이다. 더욱이 김정은은 ‘두 개의 국가론’을 넘어 ‘동족 부정론’까지 제기하고 있어 남북관계의 완전한 단절 의지를 보이고 있다.

## 다. 북한과 동독의 ‘두 개의 국가론’ 비교

북한의 ‘두 개의 국가론’을 동독의 경우와 비교하면 다음과 같이 네 가지 측면에서 차이점과 유사점이 발견된다. 첫째, ‘민족’에 대한 입장을 살펴보면, 동독은 독립성을 과시하기 위해 ‘두 개의 민족론’을 공식적으로 제기함으로써 서독과의 분리를 추구했다. 동독 헌법은 “독일은 하나의 분리할 수 없는 민주공화국”(1949년), “독일민주공화국은 독일 민족의 사회주의국가”(1968년), “독일민주공화국은 노동자와 농민의 사회주의국가”(1974년)로 변화했는데, 이는 ‘1 민족 1 국가론(1949년 헌법)’에서 ‘1 민족 2 국가론(1968년 헌법)’을 거쳐 ‘2 민족 2 국가론(1974년 헌법)’으로 바뀌어 온 것이었다. 동독은 체제경쟁 실패



에서 벗어나고자 계급적 관점에서 자신은 사회주의 민족, 서독은 자본주의 민족으로 분리하고 1974년 헌법에서 ‘민족’과 ‘통일’을 삭제했다. 또한 동독은 1974년 이후 ‘두 개의 민족론’ 차원에서 “독일, 하나의 조국(Deutschland einig Vaterland)”이라는 가사가 포함된 애국가 제창을 금지했다.<sup>136)</sup> 반면 북한은 현재까지 ‘두 개의 국가론’을 제기하였으나 ‘두 개의 민족론’은 제기하지 않은 상황이다. 북한이 ‘두 개의 민족론’ 대신 ‘동족 부정론’을 제기한 이유는 ‘두 개의 민족론’의 경우 그동안 북한이 중요시해온 혈연의 문제를 설득력 있게 해결해야 하나 합리적 논리가 없기 때문으로 판단된다. 다만 동독이 계급적 관점을 기준으로 민족을 구분한 것처럼, 북한은 자주성과 독립성을 기준으로 자신은 “독립적이고 자주적인 민족”이고, 남한은 “의존적이고 종속적인 민족”으로 구분할 가능성을 배제할 수 없다.

둘째, 동독과 북한 모두 외무 관련 부서에서 동서관계 및 남북문제를 처리하고 있다. 동독은 다른 국가와의 관계와 마찬가지로 외무부에서 동서관계를 담당했다. 또한 동독은 동서독 기본조약 체결 이후 국가 간의 관계로 취급하고 싶은 생각에서 상호 ‘대사관’을 설치할 것을 주장했다.<sup>137)</sup> 북한 역시 ‘두 개의 국가론’을 제기한 이후 남북관계를 담당하던 내각 산하 조국평화통일위원회를 폐지했으며, 노동당 산하 통일전선부를 ‘대적지도국’으로 축소하고 공작업무를 제외한 나머지 업무는 외무성으로 이관한 것으로 파악된다.<sup>138)</sup> 반면에 서독은 동서관계를 ‘국가와 국가 간의 관계’가 아닌 독일 내부의 특수관계, 즉 내독관계로 간주하고 내독성에서 동서관계를 담당했다. 이는 남한이 통일부에서 남북관계를 담당하는 방식과 동일한 것이다.

셋째, 동독과 북한 모두 영토조항이 없었으나 북한은 영토조항을 신설할 계

136) 이봉기(2024), 「동독의 2국가 2민족론의 전개 과정과 배경」, p. 5.

137) 이는 서독의 반대로 결국 ‘대표부’의 설치로 합의되었다. 송인호(2024a), 「동서독 관계가 주는 시사점」, pp. 22~23.

138) 우리 정부의 고위 소식통은 북한은 기존 통일전선부를 ‘당 중앙위 10국’으로 개편하였으며, 이 조직은 ‘대적지도국’이라는 별도의 명칭으로도 불린다고 밝혔다. 「노동당 10국’으로 이름 바꾼 통전부 … 北내부선 ‘대적지도국’ 노골적 별칭」(2024. 5. 24.).

획이다. 동독은 영토를 1972년 동서독 기본조약에서 합의한 통치지역, 즉 당시의 통치권이 미치는 “각자의 영토”로 제한하고 “경계선 불가침” 규정을 인정했다. 이를 계기로 동독은 1968년 “독일의 영토 위에 두 개의 상이한 정치질서가 존재한다”라는 1개 영토 위의 2개 국가론에서 완전한 2개 국가론으로 전환했다. 당시 서독은 1949년의 ‘기본법’ 제23조에 의거하여 독일 영토 전체를 서독의 영토로 간주하였으나 실제 적용대상을 서독연방을 구성하는 12개 주로 한정하면서 동독지역에 대해서는 “그 지역들의 서독연방 가입과 동시에 적용”한다고 규정함으로써 동독지역에 대한 주권행사는 통일 이후로 유보했다. 이와 같이 서독은 주권과 관할권을 구분하여 서독의 영토 안에서 동독의 ‘주권이 아닌’ 관할권을 인정하는 사실상의 ‘두 개의 국가론’을 견지했다. 한편 북한은 김정일의 ‘주권행사 영역’을 ‘헌법’에 명시하라는 지시에 따라 현재 국경 획정 및 ‘헌법’ 반영을 준비 중인 것으로 보인다. 이와 관련하여 동서독 기본조약 이후 동서독은 국가 간 협정(조약)의 형식으로 합의가 체결·비준·이행되었고 서독의 대동독 무상원조도 민족내부 거래가 아닌 국가 간 차관협정의 형식으로 처리되었다. 반면 남북한은 합의에 따라 민족내부 거래로 추진해 왔으나, 북한의 ‘동족’ 폐기와 ‘두 개의 국가론’ 제기로 인해 남한의 민족내부 거래 방침과 북한의 국가 간 거래 방침이 충돌을 빚을 가능성이 크다.

넷째, 동독은 평화공존적 ‘두 개의 국가론’이었으나, 북한은 적대적 ‘두 개의 국가론’을 제시하고 있다. 동독은 평화공존적 ‘두 개의 국가론’에 합의한 1972년 동서독 기본조약을 계기로 주권을 인정받고 1973년 유엔 가입에 성공하였으며 외교적 고립에서 탈피했다. 서독이 동서독 기본조약을 계기로 동독과 수교하는 국가와는 수교하지 않는다는 할슈타인 원칙을 폐기함으로써 동독은 외교적 고립에서 탈피할 수 있었다. 한편 북한은 남한을 ‘제1의 적대국’, ‘불변의 주적’으로 지정하면서 적대적 ‘두 개의 국가론’을 제시하였다. 이는 남한에 대한 핵 선제사용과 조진부 남한 평정·수복 주장과 같은 대남 강경노선을 전제하고 있는 것이어서 동독의 경우와는 차이가 크다.

## 라. 후속 조치

### 1) 대남사업 기구 정리

북한은 2024년 1월 10일 『우리민족끼리』, 『조선의 오늘』, 『려명』, 『통일의 메아리』 등에 대한 접속을 차단하는 등 대남 선전매체 운영을 중단하였다. 이를 후인 1월 12일에는 6·15 공동선언 실천 북측 위원회 등 대화 기구 및 민간 교류 단체를 폐지했다.<sup>139)</sup>

1월 13일부터는 『평양방송』과 『조선중앙TV』에 대한 남한에서의 수신을 차단하는 등 심리전 방송도 중단하였다. 방송의 경우, 기존 중국 위성을 통한 송출방식을 러시아 위성으로 변경하는 과정에서 발생한 기술적인 문제인지 아니면 대남 단절이라는 정책적 문제인지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하나 후자일 가능성이 크다.

### 2) 연쇄적 도발

북한의 대남정책 노선 전환은 남측을 위협하는 북한의 연쇄적 무력 도발로 이어졌다. 북한은 1월 5일 백령도와 연평도에서 200여 발 이상의 사격을 실시했다. 1월 6일에는 연평도 북서방에서 60여 발, 1월 7일에는 연평도 북방에서 90여 발을 발사했다.<sup>140)</sup>

2월 8일 김정은은 건군절 기념 연설을 통해 남한을 ‘진정에 가장 위태로운 제1의 적대국가’로 지목하며 “유사시 영토를 점령, 평정하는 것을 국시로 결정

---

139) “(대남기구 공식 폐지에 대한) 결정은 우리를 《주적》으로 선포하고 외세와 야합하여 조선반도에 통제불능의 위기상황을 항시적으로 지속시키며 《정권붕괴》와 《흡수통일》의 기회만을 노리는 대한민국을 더 이상 화해와 통일의 상대로 여기는 것은 심각한 시대적 착오(임)…… 인정하고 대한민국을…… 가장 적대적인 국가로 낙인하면서 다음과 같이 결정하였다. ① 북남대화과 협상, 협력을 위해 존재하던 조국평화통일위원회와 민족경제협력국, 금강산국제관광국 기구를 폐지한다. ② 조선인 민공화국 내각과 해당 기관들은 이 결정을 집행하기 위한 실무적 대책을 세울 것이다.” 「대남기구 공식 폐지에 대한 결정 발표」(2024. 1. 16.).

140) 「北 200발 서해 포격 도발에 軍 400발로 되갚았다」(2024. 1. 5.); 「북한 사흘 연속 포사격」(2024. 1. 8.); 「북한 잇단 포 사격에 남북 적대행위 금지구역 사라져」(2024. 1. 8.).

한 것은 우리 국가의 영원한 안전과 장래의 평화와 안정을 위한 천만지당한 조치”이므로 “명명백백한 적대국으로 규제한데 기초하여 까딱하면 언제든 치고 괴멸시킬 수 있는 합법성을 가지고 더 강력한 군사력을 키우고 초강경 대응태세를 유지”할 것을 지시했다.<sup>141)</sup> 이러한 강경 노선에 입각하여, 북한은 1월 14일 극초음속 고체 중거리 탄도미사일, 1월 18일 수중 드론, 4월 19일 신형 지대공 미사일 등 각종 미사일 시험발사를 했다. 3월 8일부터는 남한 함정을 대상으로 한 모의 타격 훈련을 하면서 북방한계선 무력화 의도를 노골화했다. 김정은은 북방한계선을 “국제법적 근거나 합법적 명분도 없는 유령선”으로 폄하하며 “명백한 것은 우리가 인정하는 해상국경선을 적이 침범할 시에는 그것을 곧 우리의 주권에 대한 침해로, 무력도발로 간주할 것”을 단언하였다.<sup>142)</sup>

2024년 5월 17일 김여정은 『조선중앙통신』을 통해 보도된 담화에서 “최근에 우리가 공개한 방사포들과 미사일 등의 전술무기들은 오직 한 가지 사명을 위하여 빚어진 것”이고 “서울이 허튼 궁리를 하지 못하게 하는 데 쓰이게 되다는 것을 숨기지 않는다”라면서 최근 북한이 개발 중인 각종 무기체계는 러시아 수출용이 아니라 대남용이라고 주장했다.<sup>143)</sup> 우리 군은 실패라고 분석했지만, 7월 1일에는 ‘초대형 탄두 장착 전술미사일의 최소 사거리 시험발사’라면서 ‘4.5t급 신형 전술탄도미사일 ‘화성포-11다-4.5’ 발사 실험을 했다.<sup>144)</sup>

북한은 최근에는 핵반격훈련도 실시했으며, 이를 김정은이 직접 현장 지휘했다. 『조선중앙통신』은 “국가핵 무력의 신속반격능력을 강화하고 전쟁억제력을 제고하는 초대형 방사포병 부대들을 국가 핵무기 종합관리 체계인 《핵방아쇠》 체계 안에서 운용하는 훈련이 4월 22일 처음 진행”되었다고 보도했다. 이 훈련에 동원된 초대형 방사포(KN-25)의 사거리는 380km로서 남한 전역을

141) 「경애하는 김정은동지께서 국방성을 축하방문하시어 하신 연설」(2024. 2. 9.).

142) 「경애하는 김정은 동지께서 지상대해상미사일 《바다수리-6》형 검수사격시험을 지도하시었다」(2024. 2. 15.).

143) 「김여정 ‘우리 무기 사명은 한 가지 … 서울이 허튼 궁리 못하게’」(2024. 5. 17.).

144) 「북한 또 거짓말했다 … 내륙서 초대형탄두 미사일 시험 의문(종합)」(2024. 7. 2.).

타격권에 두고 있으며 북한은 KN-25에 전술핵 탑재가 가능하다고 밝힌 바 있다.<sup>145)</sup> 또한 북한은 2024년 5월 28일부터 남한 시민단체의 대북전단 살포에 대응한다는 이유로 이른바 ‘오물 풍선’을 남한 전 지역에 날려 보냈는데, 그 횟수는 2024년 10월 8일 현재까지 모두 26차에 달한다. 5월 28일부터 8월 10일까지 ‘오물 풍선’ 피해액은 총 100,528,000원이며, 9월 8일에도 파주의 제약회사 창고에 떨어져 87,293,000원의 피해가 발생했다.<sup>146)</sup>

구두 도발도 지속하고 있다. 예를 들어 김정은은 2024년 10월 2일 서부지구의 조선인민군 특수작전부대 훈련기지를 현지 시찰한 자리에서 윤석열 대통령의 10월 1일 국군의 날 기념사에 대해 “괴뢰들이 떠안고있는 안보불안과 초조한 심리를 내비친 것”이라며 “어설픈 언동으로 핵에 기반한 한미동맹의 성격을 운운하면서 《한미동맹의 결연하고 압도적인 대응》이니, 《정권종말》이니 하는 허세를 부”렸다고 폄하했다. 이 연설에서 김정은은 윤석열 대통령에 대해 “핵을 보유하고있는 국가의 문전에서 군사력의 압도적대응을 입에 올렸는데 뭔가 온전치 못한 사람이 아닌가 하는 의혹을 사지 않을수 없게 한 가관”이라는 표현까지 사용했다.<sup>147)</sup>

표 4-2. ‘오물 풍선’ 진행 과정(2024. 5. 10.~10. 8.)

날짜	남한	북한
5. 10.	민간단체 대북전단 살포	
5. 28.~29.		‘오물 풍선’ 1차 살포 (총 260여개)
5. 29.		김여정 담화, “오물량의 몇십배로 건당 대응할 것”
6. 1.~2.		‘오물 풍선’ 2차 살포(총 720여개)
6. 5.~7.	민간단체 대북전단 살포	
6. 8.~9.		‘오물 풍선’ 3차 살포(총 330여 개)

145) Missile Defense Project(2019), “KN-25”(검색일: 2024. 7. 10.).

146) 「북 오물풍선 기폭장치 터져 또 화재 … 제약회사 창고 불타」(2024. 9. 9.).

147) 「경애하는 김정은동지께서 서부지구 조선인민군 특수작전부대 훈련기지를 현지시찰하시었다」(2024. 10. 4.).

표 4-2. 계속

날짜	남한	북한
6. 9.~10.		‘오물 풍선’ 4차 살포(총 310여 개)
6. 9.		김여정 담화, “확성기 도발로 위기 조성, 새로운 대응 목격하게 될 것”
6. 20.~24.	민간단체 대북전단 살포	
6. 21.		김여정 담화, “하지 않아도 될 일거리 생길 것”
6. 24.		‘오물 풍선’ 5차 살포(총 350여 개)
6. 25.		‘오물 풍선’ 6차 살포(총 250여 개)
6. 26.		‘오물 풍선’ 7차 살포(총 180여 개)
7. 13.	민간단체 대북전단 살포	
7. 14.		김여정 담화, “더러운 짓을 한 대가에 대해 각오해야 할 것”
7. 18.~19.	‘오물 풍선’ 8차 살포 대응으로 확성기 방송 재개	‘오물 풍선’ 8차 살포(총 200여 개)
7. 21.		‘오물 풍선’ 9차 살포(총 500여 개)
7. 24.		‘오물 풍선’ 10차 살포(총 500여 개)
8. 10.~11.		‘오물 풍선’ 11차 살포(총 240여 개)
9. 4.~5.		‘오물 풍선’ 12차, 13차 살포(총 480여 개)
9. 5.~6.		‘오물 풍선’ 14차 살포(총 260여 개)
9. 6.~7.		‘오물 풍선’ 15차, 16차 살포(총 390여 개)
9. 8.		‘오물 풍선’ 17차 살포(총 120여 개)
9. 14.		‘오물 풍선’ 18차, 19차 살포(총 40여 개)
9. 15.		‘오물 풍선’ 20차 살포(총 120여 개)
9. 18.		‘오물 풍선’ 21차 살포(총 160여 개)
9. 22.		‘오물 풍선’ 22차 살포(총 120여 개)
10. 2.		‘오물 풍선’ 23차 살포(총 150여 개)
10. 4.		‘오물 풍선’ 24차 살포(총 320여 개)
10. 7.		‘오물 풍선’ 25차 살포(총 120여 개)
10. 8.		‘오물 풍선’ 26차 살포(총 100여 개)

자료: 「오늘도 또 왔네, ‘오물 풍선’ 제대로 알기」(2024).

### 3) 대남 흔적 지우기

북한은 2024년 1월 23일 ‘조국통일 3대현장 기념탑’ 철거에 이어 1월 말에는 판문점 공동경비구역(JSA) 북측 지역의 통일각 현판도 철거했다.<sup>148)</sup> 평양 지하철의 ‘통일역’을 ‘역’으로 개칭했고,<sup>149)</sup> 평양시 ‘통일거리’를 ‘락랑거리’로 변경했다.<sup>150)</sup> 북한의 ‘애국가’를 ‘조선민주주의인민공화국 국가’로 명칭을 바꾸었으며, 기존 가사 중의 ‘삼천리 아름다운 내 조국’을 ‘이 세상 아름다운 내 조국’으로 수정했다.<sup>151)</sup> 조선로동당, 조선사회민주당, 조선직업총동맹, 조선그리스도교연맹 등 24개 정당·사회단체로 구성된 노동당 외곽단체로서 1949년 출범한 대남 선전기구인 조국통일민주주의전선(조국전선)도 공식 해체했다.

### 4) 법적 조치

북한은 2024년 2월 7일 개최된 최고인민회의 상임위원회 제14기 제30차 전원회의에서 ‘북남경제협력법’, ‘금강산국제관광특구법’ 및 ‘시행규정’, 북남경제협력 관련 합의서를 폐기했다.<sup>152)</sup> 이에 따라 북한은 더는 남북한 간의 경제협력을 위한 어떠한 법적인 절차도 갖추고 있지 않다.

또한 김정은은 2024년 1월 “대한민국이 화해와 통일의 상대이며 동족이라는 현실모순적인 기성개념을 완전히 지워버리고 철저한 타국으로, 가장 적대적인 국가로 규제한 이상 독립적인 사회주의국가로서의 조선민주주의인민공화국의 주권행사령역을 합법적으로 정확히 규정짓기 위한 법률적대책을 세울 필요가 있다”라고 밝혔다.<sup>153)</sup> 1991년 남북한이 ‘기본합의서’에서 정한 현재의 관할지역 개념은 북한의 ‘두 개의 국가론’에 의해 실효성이 약화되었으며, 새로

148) 「북, 판문점 북측 지역 ‘통일각’ 현판도 1월 말쯤 철거」(2024. 2. 21.).

149) 「北 평양 지하철서도 ‘통일’ 지웠다 … ‘통일역’ 대신 그냥 ‘역’으로」(2024. 2. 21.).

150) 「北 ‘통일거리’를 ‘락랑거리’로 … 헌법 개정은 南총선 등 고려해 결정」(2024. 3. 28.).

151) 「북한, 국가 가사까지 바꿨다 … ‘삼천리 내 조국’ 삭제하고 ‘이 세상」(2024. 2. 16.).

152) 2024년 2월 8일 『조선중앙통신』은 “북남경제협력법, 금강산국제관광특구법 및 시행규정, 북남경제협력 관련 합의서가 의안으로 상정되어 채택되었다”고 보도했다.

153) 「경애하는 김정은동지께서 조선인민민주주의공화국 최고인민회의의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다」(2024. 1. 16.).

개정될 북한 ‘헌법’에서 북한의 남쪽 국경선과 북쪽 국경선은 현재의 DMZ와 북·중, 북·러 국경선이 유지될 것이지만 서해 국경선, 즉 서해 NLL 및 이북 5도 처리문제가 관건이 될 것으로 보인다. 또한 북한은 국제해양법상 200해리 원칙을 주장할 것이고, 이 경우 서해 5도 문제와 서해 해상 관할권을 둘러싼 분쟁이 불가피할 것으로 예상된다. 아직 정확한 ‘헌법’ 개정 내용은 알려지지 않았지만, 2024년 10월 17일 『조선중앙통신』을 통해 북한이 경의선과 동해선 남북 연결도로 폭파 사실을 보도하면서, 남북한 육로 단절이 “대한민국을 철저히 적대 국가로 규제한 헌법의 요구”라고 밝혔음을 볼 때 ‘헌법’ 개정은 이루어진 것으로 보인다.<sup>154)</sup>

### 5) 물리적 조치

북한은 휴전선 일대에서도 ‘두 개의 국가론’에 입각해서 남북관계를 단절하는 움직임을 보였다. 북한은 2023년 11월 23일 9·19 군사합의 전면 파기를 선언한 직후 비무장지대의 감시초소(GP)를 목재로 복원했다가 콘크리트 초소로 보강한 것이 확인되었다.<sup>155)</sup> 또한 경의선, 동해선, 화살머리고지 등 남북한 간 연결된 도로에 지뢰를 매설했다.<sup>156)</sup> 신원식 국방부 장관은 언론 인터뷰에서 북한이 2024년 5월부터 동해선 철도 침목과 레일 제거를 해왔는데, 6월 말부터는 경의선에서도 똑같은 작업이 식별되고 있다고 밝혔다.<sup>157)</sup> 심지어 2024년 9월에는 북한이 개성공단으로 연결되는 경의선 도로에 지뢰 매설 작업을 한 후 복토를 한 것이 관측되었다.<sup>158)</sup> 10월에는 북한이 경의선 철로의 북한 측 구간 중 사천강을 가로지르는 철도용 교량을 철거한 것이 위성사진에 잡혔다.<sup>159)</sup>

2024년 6월 4일 촬영된 영상자료에 따르면, 북한은 서부, 동부, 중부 전선

154) 「조선민주주의인민공화국 남부국경 등, 서부지역에서 대한민국과 연결된 도로와 철길 완전폐쇄」(2024. 10. 17.).

155) 「北, 9·19 군사합의로 파괴했던 GP 콘크리트로 복원」(2024. 1. 5.).

156) 「DMZ 지뢰 묻다가 폭발, 사지 내몰린 북 군인들」(2024. 6. 19.).

157) 「북, 경의선도 철거 중 … 김정은, 실패 감당할 수 있으면 도발하라」(2024. 7. 11.).

158) 「‘개성공단 연결도로에 지뢰매설’ … 남북교류 상징도 막는 北」(2024. 9. 25.).

159) 「北, 경의선 철교 상판 뜯었다 … ‘남북합의서 33년 만에 파기 가능성」(2024. 10. 2.).



군사분계선 북쪽으로 2km쯤 떨어진 지점에 장벽으로 보이는 구조물을 설치 중이다.<sup>160)</sup> 해당 구조물은 2023년 11월 영상자료에는 나타나지 않는다는 점에서 북한의 새로운 대남전략 노선과 관련된 것으로 추정되는데, 현시점에서 단정할 수는 없지만, 장벽 건설이 국경선화될 가능성을 배제할 수 없다.<sup>161)</sup> 2024년 10월 15일 북한은 “강원도 고성군 감호리 일대 도로와 철길 60m 구간과 개성시 판문구역 동내리 일대 도로와 철길 60m 구간을 폭파의 방법으로 완전 폐쇄”했다고 발표했다.<sup>162)</sup>

표 4-3. 북한 ‘두 개의 국가론’ 이후 주요 사항 일지(2024년 10월 15일 현재)

일시	내용	비고
2023.12.26.~30. (전원회의)	‘남북관계=적대·교전국 관계’ 규정	김정은, “대남부문에서 근본적인 방향 전환을 할데 대한 로선” 제시
2024.1.5.~7.	백령도·연평도 인근 해안포 사격	
2024.1.10.	선전매체 운영 중단	『우리민족끼리』, 『조선의 오늘』, 『려명』, 『통일의 메아리』 등 접속 차단
2024.1.12.	민간교류 단체 폐지	6·15 공동선언 실천 북측 위원회 등 대화 기구 및 단체 정리
2024.1.13.	심리전 방송 중단	『평양방송』 등 수신 불가
2024.1.15. (최고 인민회의)	대남기구(조평통·민경협·금강산 국제관광국) 공식 폐지, ‘통일·동족’ 개념 삭제, 상징시설 철거 등 지시	김정은, “통일·화해·동족이라는 개념 자체를 완전히 제거해버려야 한다,” “접경지역의 북남 연계조건들을 철저히 분리시키기 위한 단계적 조치”
2024.1.14.	극초음속 고체 중거리 탄도미사일 시험발사	
2024.1.18.	수중 드론(해일-5-23) 시험발사	
2024.1.23.	‘조국통일’ 3대헌장 기념탑 철거	

160) Horton, Yi Ma, and Palumbo(2024), “North Korea building border ‘wall’, satellite images reveal,” 온라인 자료(검색일: 2024. 7. 12.).

161) 『합참 “북, 비무장지대에 대전차 방벽 설치 … 지뢰 십다 다수 사상”(2024. 6. 18.).

162) 『조선민주주의인민공화국 남부국경 동, 서부지역에서 대한민국과 연결된 도로와 철길 완전폐쇄』 (2024. 10. 17.).

표 4-3. 계속

일시	내용	비고
2024.1.24.	신형 전략 순항 미사일(불화살-3-31) 첫 시험발사	
2024.1.28.	통일각 현판 철거	
2024.1.28.	잠수함 발사 순항 미사일 발사	
2024.1.30.	전략 순항 미사일(화살-2) 발사	
2024.2.2.	순항미사일(화살-1라-3), 지대공 미사일(번개-7) 발사	
2024.2.7.	남북경협법·합의서 일괄 폐기	
2024.2.8. (건군절 연설)	'제1 적대국', '점령·평정이 국시' 등 강경 입장 재확인	
2024.2.14.	애국가 수정	명칭 및 가사 수정
2024.2.14.	지대함 미사일(바다수리-6) 검수 사격시험 실시	NLL 무력화 의도 노골화
2024.2.20.	평양 '통일역'을 '역'으로 개칭	
2024.3.4.~16.	GPS 교란신호 송출	
2024.3.8.~	남측 함정 대상 모의타격훈련	
2024.3.18.	'초대형 방사포'(KN-25)로 단거리 탄도미사일 발사	
2024.3.22.	'통전부' → '당10국(대적지도국)' 명칭 변경	
2024.3.23.	조국전선 공식 해체	
2024.4.~	휴전선 일대에 장벽 건설	서부·동부·중부전선 군사분계선 북쪽 2km 지점을 따라 장벽 공사 중
2024.4.~	최전방 부대를 잇는 전술도로 건설 및 군사분계선 북측 지뢰 추가 매설	경의선·동해선·화살머리고지 등 남북한 간 연결도로에 지뢰 매설
2024.4.2.	신형 중거리 극초음속 미사일(화성포-16나) 발사	
2024.4.19.	순항 미사일(화살-1라-3), 신형 지대공 미사일(별짜-1-2) 발사	
2024.4.22.	초대형 방사포(KN-25)로 단거리 탄도미사일 발사	김정은, '핵반격훈련' 직접 지휘
2024.5.17.	단거리 탄도미사일(화성-11라) 발사	
2024.5.27.	4차 군사 정찰 위성 발사	
2024.5.28.~	대남 '오물 풍선' 살포	

표 4-3. 계속

일시	내용	비고
2024.5.29.~6.1.	GPS 교란신호 송출	
2024.5.30.	단거리 탄도미사일(KN-25) 발사	
2024.6.26.	다탄두 미사일(MIRV) 시험 발사	북한은 성공했다고 발표했으나, 한미 군 당국은 실패했다고 분석
2024.6.28.~7.1. (전원회의)	'교전국'의 '헌법' 미반영	'헌법' 개정 작업이 여전히 진행 중임을 시사
2024.7.1.	고중량 탄두 SRBM 발사	'초대형 재래식 탄두'를 장착한 KN-23 시험이나 우리 군 당국은 실패로 분석
2024.8.4.	김정은 신형 전술탄도미사일 발사대 군부대 인계 인수식(평양 개최) 참석	연설 시 김정은은 '미사일 발사대 250대가 국경 제1선 부대에 인도'됐으며 '압도적인 공격력과 타격력 우세, 화력 임무공간 다각화 실현' 언급, '전술핵의 실용적 측면에서도 효과성을 제고'하게 됐다고 강조
2024.8.24.	자폭 무인기 성능 시험	김정은은 무인기 성능 시험을 현지 지도하며, "하루빨리 인민군 부대에 장비시켜야 한다"라고 지시
2024.8.27.	240mm 다연장로켓포 시험 사격	240mm 다연장로켓포는 대한민국 수도권 타격의 주전력
2024.9.12.	초대형 방사포 KN-25 발사	6연장 발사대를 이용, 동시다발 타격 능력 과시; 북한은 초대형 방사포에 핵탄두 탑재가 가능하다고 주장
2024.9.13.	김정은 강선 우라늄 농축시설 방문	강선 우라늄 농축시설 내 설치된 원심분리기 최초 공개
2024.9.18.	SRBM, 전략순항미사일 시험 발사	북한은 '4.5톤 초대형 재래식 탄두 장착 신형 단거리탄도미사일·개량형 전략순항미사일 시험발사 성공적 진행' 발표; 대남공격 역량 확보를 목적으로 핵탄두 탑재 가능한 중·단거리 전력 강화에 집중
2024.10.7.~8. (최고인민회의)	헌법 일부 개정, '대한민국은 적대국' 명시	

표 4-3. 계속

일시	내용	비고
2024.10.9.	조선인민군 총참모부는 보도문을 통해 “10월 9일부터 대한민국과 연결된 우리 측 지역의 도로와 철길을 완전히 끊어버리고 견고한 방어축성물들로 요새화하는 공사가 진행되게 된다”라고 발표	이와 관련, 북측은 우발적 충돌 방지 목적으로 10.9 9시 45분 미군 측에 전화통지문 발송
2024.10.15.	경의선·동해선 남북 연결도로 폭파	

자료: 저자 정리.

## 2. ‘두 개의 국가론’ 주장의 의도 분석과 평가

### 가. 북한의 의도

#### 1) 한·미·일 협력 강화에 따른 피포위의식 심화와 남한 정부에 대한 기대 포기

한국과 미국은 2023년 4월 26일 한미 워싱턴선언에서 한국과 미국이 핵협의그룹(NCG: Nuclear Consultative Group)을 신설하기로 합의했다. 이에 따라 7월 “북한의 핵 위협에 대한 한·미 공동의 핵 및 전략기획을 통해 확장억제를 강화하기 위한 능력을 보장하는 지속적인 한·미 양자 간 협의체”<sup>163)</sup>인 NCG가 설립되었고, 12월 2차 NCG 회의, 2024년 6월 3차 NCG 회의를 거치면서 양국 간의 대북 확장억제 강화 논의가 심화되어 왔다. NCG는 한·미 양국의 정상 간 합의를 시작으로 한국의 국가안보실과 미국의 국가안보회의 간 협의와 더불어 2024년 2월 14일 양국이 합의한 국방부 차원의 실무협의 체제인 핵협의그룹 프레임워크까지 갖추게 됨으로써 일체형 확장억제에 대한 양국

163) 국방부(2024. 2. 14.), 「한미 국방부, 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 문서에 서명」.

의 '의지'와 이에 대한 '실행력'을 담보하는 '범부처 포괄적 메커니즘'으로 속도감 있게 진화하고 있다.<sup>164)</sup> 2024년 7월 11일 미국 워싱턴에서 열린 한·미 정상회담에서 양 정상은 공동성명을 통해 "NCG 출범 이래의 진전은 양국이 진정한 글로벌 포괄 전략 동맹이며, 어느 때보다 강력한 상호방위 관계를 맺고 있고, 한반도의 평화, 안정 및 완전한 비핵화에 대한 공동의 이익을 가지고 있음을 실증"함을 확인하고, "보안절차 및 정보공유 확대, 위기 및 유사시 핵 협의 절차, 핵 및 전략기획, 한·미 핵·재래식 통합을 통한 유사시 미국 핵 작전에 대한 한국 재래식 지원, 전략적 메시지, 연습·시뮬레이션·훈련·투자 활동, 위협감소 조치 등을 포함하는 NCG 과업의 신속한 진전을 계속 이루어나갈 필요성을 재강조"하면서 "북한의 한국에 대한 어떠한 핵 공격도 즉각적, 압도적, 결정적 대응에 직면할 것임을 강조"했다.<sup>165)</sup>

이와 함께 2023년 8월 18일 한·미·일은 캠프데이비드 선언을 통해 "유엔 안보리 결의에 따른 북한의 완전한 비핵화를 위한 공약을 재확인하며, 북한이 핵·미사일 프로그램을 포기할 것을 촉구"했다. 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 및 재래식 군사 행동을 '강력히 규탄'했으며, "북한의 불법 사이버 활동에 대해 우려를 표명"했다. 이를 통해 한·일 관계의 불안정성을 해소하는 동시에 3자 간 연합군 사훈련 실시 등 포괄적 협력을 제도화하기로 했다. 2024년 6월 27~29일에는 한·미·일이 제주 남방 해상에서 첫 다영역 연합훈련인 '프리덤 에지'를 실시했다.

이러한 한·미 및 한·미·일 협력강화 추세는 북한이 피포위의를 심화하는 계기로 작용할 수밖에 없었다. 핵 능력에 기초한 대남 군사안보 우위 전략에도 큰 차질이 빚어졌다. 실제로 김여정은 2024년 7월 7일 담화를 통해 6월 26일 서해 북방한계선 근처의 해상 사격훈련, 7월 2일 육상 군사분계선 부근에서의 포병 실사격훈련 및 '프리덤 에지' 등에 대해 '명백한 정세격화의 도발적 행동'이자 '자살적인 객기'이며, "반공화국대결광란의 극치로서 지역에 대한 군

---

164) 김민성(2024), 「한미 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 수립 의미와 북한 및 주변국 대응전망」, p. 1.  
165) 「전문」 한미 정상 공동성명 'NCG 과업 진전」(2024. 7. 12.).

사적지배를 노린 미국과 적대세력들의 준동이 위험한 계선을 넘어서고 있다는 것을 여실히 보여주”는 것이라고 강하게 반발했다.<sup>166)</sup> 이처럼 북한의 피포위 의식이 심화되는 한편 우리 정부의 대북정책 전환에 대한 기대를 포기한 상태에서 ‘두 개의 국가론’을 제기함으로써 남북관계 개선에 소요되는 기회비용 부담을 줄이려는 판단이 작용한 것으로 판단된다.

## 2) 흡수통일 회피 및 체제이완에 대한 경계심 표출

김정은은 2023년 12월 30일 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 흡수통일에 대한 강한 우려를 표시했다. 남한 정부와는 통일에 대해 이야기할 수 없다는 것이 지금까지의 남북관계에서 얻은 결론이라고도 했다. 그만큼 남한과의 격차로 인해 남북한 간 접촉과 교류가 가져올 부작용에 대해 불안해하는 것이다.

“장구한 북남관계를 돌이켜보면서 우리 당이 내린 총적인 결론은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도에 기초한 우리의 조국통일로선과 극명하게 상반되는 《흡수통일》, 《체제통일》을 국책으로 정한 대한민국것들과는 그 언제 가도 통일이 성사될수 없다는것입니다.”<sup>167)</sup>

게다가 남북한 간 격차는 모든 부문에서 오히려 점점 더 벌어지고 있다. 핵 무력에 의존한 국력의 우위 확보에는 한계가 있음을 절감할 수밖에 없다. 산업 부문 간, 지역 간 균형발전을 이루겠다는 ‘우리식 사회주의의 전면적 발전 노선’은 시작한 지 2년 반이 경과했음에도 불구하고 ‘지방발전 20×10 정책’ 위주로 추진될 뿐이고, 국가경제발전 5개년전략은 마감 1년을 앞두고 가시적 성과 도출이 가능한 농업과 건설 분야에만 치중해야 하는 형편이다.

166) 「김여정, 접경지역 사격훈련 재개에 ‘자살적 객기’ …尹 탄핵청원 언급도」(2024. 7. 8.).

167) 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도」(2023. 12. 31.).

북한이 사회주의국가들과의 관계 강화를 적극적으로 추진하는 상황에서 2024년 2월 14일 이루어진 한국과 쿠바 간의 외교관계 수립은 북한의 외교전략에 커다란 타격을 주었다. 쿠바는 북한과 전통적 동지, 형제적 우호 관계를 유지해 왔고 사회주의국가로서 한국과 수교를 맺지 않은 유일한 국가였기 때문이다. 더욱이 2023년 12월의 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 김정은은 미국과 서구에 대항하기 위해 반제 자주적인 국가들과의 전략적 협조 관계를 발전시킨다는 대외전략을 제시했는데, 그 핵심 국가인 쿠바가 한국과 공식 수교를 맺은 것은 김정은의 대외전략 방향에 심각한 타격을 주는 것이었다.<sup>168)</sup>

청년세대들의 사상 해이와 남한 문화에 대한 동경심이 확산되는 것도 큰 문제로 대두되고 있다. 그래서 북한은 청년세대들이 시장에서의 활발한 정보교류 및 한류에 대한 접근을 가장 위험한 요소들로 규정하고, 시장에 대한 감시활동을 강화하는 한편 청년들에 대한 5대 교양<sup>169)</sup>을 강화할 것을 독려하고 있다. 북한은 청년들의 시장활동 증가가 사상 해이를 낳는 것을 당연히 우려하겠지만, 이러한 비공식활동에 빠지면 당의 사상교양이 먹혀들기 힘들다는 점을 더 크게 우려하는 것으로 보인다. 동시에 청년들의 행동을 법률적으로 통제하고자 2020년 ‘반동사상문화배격법’,<sup>170)</sup> 2021년 ‘청년교양보장법’,<sup>171)</sup> 2023년 ‘평양문화어보호법’<sup>172)</sup> 등을 제정하는 한편, 남한의 저작물 소유 발각 시 나이와 관계없이 사형을 선고하는 등 초강력 통제를 행사해야 하는 실정이다.<sup>173)</sup>

결국 남한과의 체제경쟁에서 패배한 북한에게 교류협력의 확대에 의한 평화

168) 김종원(2024), 「‘한국-쿠바’ 수교의 함의와 시사점」, p. 4.

169) ‘5대 교양’은 김정은 시대 들어 사상교양과 관련해 북한에서 기본적으로 강조되는 다섯 가지 항목을 의미하는데, 기존에는 위대성 교양, 김정일애국주의 교양, 신념 교양, 반제계급 교양, 도덕 교양 등 다섯 가지를 의미했으나 제8차 당대회를 계기로 개정된 당 규약에서는 5대 교양을 혁명전통 교양, 충실성 교양, 애국주의 교양, 반제계급 교양, 도덕 교양으로 제시하고 있다.

170) 외부 문화, 종교, 자본주의적 생활방식 등 북한 당국의 규범에 맞지 않는 행동들을 처벌하기 위한 법이다.

171) 북한 청년들을 외부 문화로부터 차단하고 그들을 북한체제에 적합한 인간형으로 바꾸려는 법이다.

172) 자본주의 문화로부터 유입되거나 그렇게 여겨지는 말을 사용할 경우 처벌하기 위한 법이다.

173) 이와 관련하여 북한이 오래전부터 비사회주의·반사회주의 현상과의 투쟁을 벌여왔기 때문에 대남 정책 전환의 직접적 원인으로 보기 어렵다는 의견도 존재한다. 한기범(2024a), 「북한의 대남정책 전환 ‘성격’ 평가」, p. 5.

통일 방식은 김정은 정권의 소멸로 이어질 것이라는 불안감을 줄 수밖에 없었을 것이다. 그래서 연방제 통일방안의 비현실성을 통일노선 전환이라는 명분으로 합리화하는 동시에 흡수통일 위험을 회피하고자 하는 의도가 있는 것으로 판단된다. 또한 ‘한류’와 같은 정치적·사회적 문제들의 온상인 시장을 억압할 경우 ‘시장세력’들의 강력한 저항이 예상되므로 통일정책 변경으로 아예 남한과의 단절을 시도하는 측면도 있다. 다만 ‘조선은 하나’라는 선대 수령들의 유혼을 부정하는 것은 오랫동안 ‘하나의 민족’, 특히 ‘혈연 민족론’에 익숙해져 온 북한주민들의 민족정체성에 혼란을 유발할 것이므로 이를 어떻게 무리 없이 해결하느냐는 북한 당국에 큰 부담으로 작용할 것이다.

### 3) 북한 인민들의 사고 속에서 ‘동족 지우기’와 새로운 국가정체성 확립

김정은은 대남부문의 ‘근본적 방향전환’과 관련하여 인민들에 대한 사상교양사업을 강화할 것을 지시했다. 앞의 후속조치에서 다루었듯이, 북한은 여러 조치를 통해 북한주민들의 머릿속에서 동족 의식이나 통일 열망을 지우기 위한 교양사업을 활발히 전개하고 있다.

또한 단순히 사상교양사업 수준에서 그치는 것이 아니라 남한을 제1의 적대 국가이자 불변의 적대국가라는 새로운 민족정체성 확립에 노력하고 있다. 북한은 자신에게는 ‘독립적인 사회주의국가’로서의 정체성을 부여하는 반면 남한의 정체성은 ‘종속적인 자본주의국가’로 설정하고자 하는 것으로 보인다. 이는 과거 동독이 자신을 ‘사회주의국가’ 정체성, 서독을 ‘자본주의국가’ 정체성으로 분리하고, 더 나아가 이를 민족정체성으로 발전시켰던 사례와 유사하다. 즉 동독이 자본가 국가와 노동자 국가라는 개념으로 서독과 분리를 했던 것과 비슷하게, 북한은 독립국가와 종속국가라는 정체성으로 남북한을 분리하고 양자가 통일하는 것은 바람직하지 않다는 논리를 전개하는 것으로 해석된다.



#### 4) 김정은의 리더십 공고화 필요성

북한은 ‘두 개의 국가론’을 통해 남한과 단절함으로써 남한 문화의 침투를 막고 청년세대들의 문화적 민감성을 통제하는 등 사회통제를 강화하는 동시에 ‘독립적인 사회주의국가’ 정체성 확립을 통해 애국심을 함양하는 효과를 기대하는 것으로 분석된다. 시기적으로 러시아-우크라이나 전쟁을 둘러싼 서방과 러시아의 대립 심화, 미·중 전략경쟁과 진영화 추세 심화, 그리고 유엔 안보리의 파행적 운영 등 북한의 운신 폭을 넓혀주는 상황이 조성되는 것도 김정은의 리더십 강화에 유리한 상황으로 작용하고 있다.

최근에 관찰되는 김일성·김정은 위상의 상대적 격하와 김정은의 우상화는 바로 이러한 상황을 배경으로 하고 있다. 2024년 4월 15일 김일성 생일을 맞아 『노동신문』은 “김정은 혁명사상은 김일성·김정일 혁명사상의 전면적 계승이고 새로운 높은 단계로의 심화 발전”이라고 정의했고, 독창적인 것으로 “새시대 당건설 5대 노선과 핵 무력정책, 백두산정신에 대한 사상, 혁명가후비육성사상, 새로운 농업정책과 육아정책을 비롯한 혁신적인 실천강령, 사회주의의 전면적발전과 새시대 농촌혁명에 관한 사상” 등을 제시했다. 또한 김일성 생일을 ‘태양절’에서 ‘4월 명절’ 또는 ‘4·15’로 개칭하고 김정은을 ‘주체 조선의 태양’으로 호명하고 있다. 심지어 김정은이 ‘두 개의 국가론’을 제시한 이후 북한 전역에서 ‘통일’이란 단어가 들어간 김일성, 김정일의 교시까지 페인트로 지우는 작업이 진행 중인 것으로 알려졌다. 일본의 대북 전문 매체 『아시아프레스』의 이시마루 지로 대표는 백두산 밀영, 삼지연 등의 내 김일성, 김정일의 통일 관련 교시가 적힌 기념비와 시설까지도 다 없애라는 지시가 내려와 북한 군인들이 기념비 등에 페인트칠을 하고 있다면서 김일성, 김정일의 말과 지시, 유훈을 지우는 건 김정은의 지시 없이는 할 수 없는 일이며 ‘제1호 문구’를 지우는 데에 북한 군인들과 주민들이 당황하고 혼란에 빠져 있다고 전했다.<sup>174)</sup>

2024년 5월 22일 『노동신문』은 김정은이 평양의 노동당 중앙간부학교 준

174) 「군인들, 페인트통 들고 ‘통일’ 지우기 나서」(2024. 6. 4.).

공식에 참석한 사진을 보도했는데 그중엔 교내 혁명사적관 외벽에 김일성, 김정일, 김정은 3대의 대형 초상화가 걸린 모습이 담겼으며, 교실 칠판 위에도 이들 3명의 초상화가 배치됐다. 그동안 김정은의 초상화만 별도로 포착된 적은 적지 않았지만, 선대와 같은 반열로 내걸린 게 파악된 건 이번이 처음이다.<sup>175)</sup> 2024년 6월 30일 『조선중앙통신』이 공개한 당중앙위원회 제8기 제10차 전원회의 사진에는 참석 간부 전원이 김정은 얼굴이 그려진 초상휘장을 가슴에 달고 나왔는데, 김정은 초상휘장을 착용한 사진들은 대외 매체인 『조선중앙통신』뿐 아니라 북한주민들이 보는 『노동신문』에도 함께 공개됐다. 김정은 단독 초상휘장은 김정일 사후인 2012년에 제작됐다는 사실이 알려지기도 했으나, 이를 북한 내부에서 착용하고 있는 모습이 이번에 확인된 것이다.<sup>176)</sup> 2024년 7월 22일 『노동신문』 정론은 “천하제일 위대하신 우리의 수령 김정은동지”라며 처음으로 김정은 이름 바로 앞에 ‘수령’이라는 명칭을 붙였다.<sup>177)</sup> 이는 김정은 우상화가 본격적으로 진행되고 있는 것으로 해석되며, 조만간 당-국가의 지도이념으로 ‘김정은주의’가 등장할 것임을 시사한다.

## 나. 평가 1: 전술적 변화

‘두 개의 국가론’이 전술적 변화라고 평가하는 해석은 상황이 변하면 ‘두 개의 국가론’ 역시 바뀔 수밖에 없을 것이라는 분석에 기초한다. 예를 들어 김정은에게 최대 관심사는 정권의 안정적 유지인데, ‘1 민족, 1 국가’라는 전통적 통일방안을 유지함으로써 남한으로부터 얻는 이익은 사라진 반면 남한 정보의 유입이라는 비용만 커진 데다가 이제는 그 이익을 대체할 다른 국가를 찾았기 때문에 대남·통일정책을 변경했다는 것이다. 그래서 중국과 러시아에 대한 의

175) 「김정은 초상화, 김일성-김정일과 나란히 선대와 같은 반열 ... 독자적 우상화 나선 듯」(2024. 5. 23.).

176) 「‘김정은 배지’ 공식 석상에 최초 등장, ‘단독 우상화’ 가속화」(2024. 6. 30.).

177) 동태관(2024. 7. 22.), 「포성없는 전쟁 70여년의 승리는 위대하다!」.

존이 지나치게 심화된다는가, 경제난이 악화된다든가, 지정학적 환경이 변하든가 등의 상황 변화가 발생하면 권력 유지가 정책의 일관성 유지보다 더 중요한 김정은으로서는 ‘두 개의 국가론’을 철회할 것으로 전망한다. 결국 ‘두 개의 국가론’은 영구적, 원칙적 방안이라기보다 국면적, 거래적 방안일 가능성이 크다는 것이다.<sup>178)</sup> 혹은 향후 남북관계에 따라 북한이 다시 ‘우리민족끼리’라는 민족 공조를 부활해서 우리국가제일주의 담론과 연결하여 통일 논의를 주도해 나갈 수도 있다는 견해도 있다. 2019년 북한이 우리국가제일주의를 공식화하면서도 남북한의 통일 논의를 제안한 것처럼, 북한의 대남·통일 정책은 남북관계의 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다.<sup>179)</sup> 이하에서는 전술적 변화라고 평가하는 근거에 대해 살펴본다. 물론 이러한 근거들은 서로 보완적이기도 하지만, 상충되기도 한다.

### 1) 경제적·사회적 불안정성 심화에 따른 수세적 대응<sup>180)</sup>

유엔 안보리의 대북 경제제재는 2017년부터 북한경제에 심각한 타격을 주고 있다. 경제제재의 와중에 터진 코로나19도 큰 충격이었다. 그 결과 한국은행 추정에 의하면 김정은 집권 전반 5년의 연평균 경제성장률은 1.2%로서 소폭이나마 성장한 반면, 경제제재가 본격화된 2017년 이후 2023년까지 북한의 경제성장률은 연평균 -1.3%로 마이너스를 보였다.

표 4-4. 북한 경제성장률

(단위: %)

연도	2020	2021	2022	2023
경제성장률	-4.5	-0.1	-0.2	3.1

자료: 한국은행.

178) 김병연(2024), 「북한의 변화와 통일」, p. 25.

179) 이무철(2024), 「북한의 대남·통일정책 전환 분석: '우리 국가제일주의'를 중심으로」, p. 83.

180) 조동호(2024), 「최근 북한의 정책 변화 분석: '두 개의 국가론'과 지방발전정책을 중심으로」, pp. 23~28의 내용을 보완.

한국은행에 의하면 2023년 경제성장률은 3년 연속 마이너스 성장에서 벗어난 3.1%를 기록한 것으로 추정되지만, 이는 기저효과에 기인할 가능성이 크며 경제가 그동안의 침체 상태를 벗어난 것으로 보기는 곤란하다. 2023년의 북한 경제가, 비록 부분적인 호전이 있다고 하더라도, 전반적으로는 여전히 그간의 침체 상태를 완전히 벗어나지 못하고 있다고 보는 것이 현실적이다.<sup>181)</sup> 무역 규모도 아직 기존의 정상적인 상황에서의 규모 수준으로 회복하지 못한 상황이다. 북한무역 규모는 2021년 7.1억 달러로 바닥을 친 후 2022년 15.9억 달러, 2023년 27.7억 달러로 점차 증가 추세를 보이고 있으나, 2023년의 무역 규모는 유엔의 경제제재가 본격화되기 이전인 2016년 무역 규모와 비교할 때 57.6% 줄어든 수준이다.

경제난과 무역 감소로 판매 물품이 감소했고, 코로나19로 인해 폐쇄되었던 시장은 아직 정상화되지 않은 실정이다. 북한주민들의 상당수는 시장에서 생계를 이어가고 있었는데,<sup>182)</sup> 시장 활동의 위축은 당장 먹고사는 문제의 어려움을 가져왔다. 한 연구에 따르면, 2014~16년 대비 2017~19년 북한주민의 월 소득 중간값은 25%가량 감소했다.<sup>183)</sup> 코로나19로 사람과 물자의 이동이 금지되고 시장에 대한 단속의 강화로 소득은 이후 더 감소했을 가능성이 있다. 예를 들어 평성시 옥전 종합시장 곡물 상인의 연간 평균 소득은 2020년 560달러이었지만 2023년 300달러로 감소했는데, 북한 시장의 특성상 곡물 상인은 소득 수준이 상위에 속하는 편이므로 중하위 소득 상인들의 사정은 더 열악할 것으로 판단된다.<sup>184)</sup>

식량, 영양 상황도 매우 열악한 실정이다. 식량 상황은 1990년대 북한의 기근 이후 최악의 수준으로 평가된다. 피터슨 국제경제연구소의 루카스 렌지포켈

181) 이 석(2024a), 「현 단계 북한경제에 대한 평가와 전망: 서로 다른 시각과 새로운 데이터」, p. 26.

182) 탈북민 조사에 의하면 북한에서 장사 경험이 있다고 응답한 비율이 매년 60~70%에 달하며, 이들이 시장에서 얻는 수입은 공식 수입과는 비교도 할 수 없을 정도로 높다. 서울대학교 통일평화연구원 (2021), 『북한주민 통일외식 2020』, pp. 32~34.

183) 김병연(2024), 「북한의 변화와 통일」, p. 13.

184) 「시장 상인들의 소득감소, 원인과 대책은」(2024. 2. 22.).

러(Lucas Rengifo-Keller) 연구원은 현재 북한의 “식량 가용성은 인간이 필요로 하는 최소한도 이하로 떨어졌을 가능성이 크며, 어떤 측면에서는 1990년대 북한 기근 이후 최악(Food availability has likely fallen below the bare minimum with regard to human needs, and on one metric, is at its worst since the country’s famine in the 1990s)”이라고 분석한다.<sup>185)</sup>

이처럼 8년째 지속되는 경제적 어려움으로 인해 주민들의 불만은 높아질 수밖에 없었다. 이는 자연스레 체제와 정권에 대한 비판으로 연결되었다. 탈북민을 대상으로 한 조사라는 한계는 있지만, 이미 북한주민들의 자본주의 체제에 대한 선호는 사회주의 체제에 대한 선호를 훨씬 넘어선다.<sup>186)</sup> 주민들의 입장에서 장마당 단축 운영으로 가뜩이나 장사가 안되는 상황에서 장세는 단축 이전과 동일하게 납부하고 있으며, 골목장 단속에 나선 사법기관 일꾼들은 장사꾼들의 뇌물로 생존한다는 말이 나올 정도로 뇌물을 바쳐야 하니 불만이 쌓이고 있다.<sup>187)</sup> 국정원은 2023년 5월 31일 국회 정보위원회에 “최근 북한 내 강력범죄가 3배 급증했고, 물자 탈취를 노린 사제폭탄 투척 등 대형화·조직화된 범죄가 발생하고 있다”고 보고했고,<sup>188)</sup> 아사자 발생도 예년의 3배에 달하며 자살자도 전년에 비해 약 40% 증가했다고 보고했다.<sup>189)</sup> 2024년 1월에는 중국 지린성에서는 북한 노동자 2,000여 명이 임금 체납에 항의하며 폭동을 일으키는 사건이 발생했다. 해외 파견된 노동자들이 벌인 시위지만 ‘북한 당국을 대상으로 한 집단행동’이라는 점에서 전례 없는 사건이다. 심지어 북한 내부에서도 김정은 체제에 반항하는 크고 작은 일이 일어나고 있다.<sup>190)</sup>

---

185) Rengifo-Keller Lucas(2023), “Food Insecurity in North Korea Is at Its Worst Since the 1990s Famine,” 온라인 자료(검색일: 2024. 9. 14.).

186) 2011~20년 기간 이루어진 조사에 의하면 자본주의 체제와 사회주의 체제 간 선호 차이는 최소 2.8배(2012년 조사)에서 최고 5.8배(2016년 조사)에 달한다. 조동준(2023), 「김정은 시대 북한 주민의 경제인식 변화」, p. 33.

187) 「[지금 북한은] 북한 골목장 활성화 배경은?」(2024. 6. 27.).

188) 「평양 인근서 폭탄 테러? 국정원 ‘파악된 바 없지만 동향 추적’」(2023. 8. 18.).

189) 「국정원, 북 아사자 3배 늘었다더니 ... 러 ‘북한 식량 지원 거절, 올해 풍작’」(2023. 9. 19.).

190) 「오가와 하루히사 도쿄대 명예교수의 인터뷰」(2024. 5. 22.).

사상 동요, 민심 이반 등의 징후도 나타나고 있다. 2024년 5월 22일 오가와 하루히사 도쿄대 명예교수의 『동아일보』 인터뷰에 따르면, 심지어 북한 내부에서도 김정은 체제에 반항하는 크고 작은 일이 일어나고 있다.<sup>191)</sup> 김정은이 ‘잘하고 있다’라는 직무 평가는 2018년 이후 감소 추세에 있다.<sup>192)</sup> 2023년 국내로 들어온 탈북민의 절반 이상은 MZ세대였고, 외교관·유학생 등 엘리트 계층의 숫자도 2017년 이후 최고치였으며, 탈북 이유도 과거와는 달리 ‘북한체제가 싫어서’라는 비율이 ‘식량난’보다 높았다.<sup>193)</sup> 북한체제의 미래를 담당할 젊은 세대와 엘리트 계층까지 흔들리고 있는 것이다.

실제로 국내로 들어온 엘리트 탈북민은 김정은 집권 전인 1962년 1월에서 2011년 12월까지 54명이나 김정은 집권 후인 2012년 1월에서 2024년 6월까지 134명으로 2.5배이며, 엘리트들의 동요는 전체 탈북민 숫자와 비교하면 더 두드러져서 김정일 시대 전체 탈북민 23,027명 중 엘리트 비율은 0.23%인 반면, 김정은 시대 탈북민 10,985명 중 엘리트 비율은 1.22%로 5.3배에 달하고 있다.<sup>194)</sup> 2023년 탈북한 리철규 전 쿠바 주재 북한대사관 정무참사는 “북한의 해외 파견자들은 ‘North Korea’라는 말을 두려워하고 있으며, 김씨 일가의 배지를 달고 다니는 것에 부담을 느낀다고 증언했다.<sup>195)</sup>

경제 악화로 평양과 지방, 도시와 농촌 간의 격차가 더욱 벌어지고 있다는 점도 체제와 정권에는 부정적이다. 김정은 자신도 2024년 1월 23~24일 묘향산에서 열린 당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에서 초보적 생필품조차 제공하지 못하는 지방경제의 어려움을 경제적 문제가 아니라 ‘심각한 정치적 문제’라고 표현했다.<sup>196)</sup>

김정은으로서는 불안한 상황일 수밖에 없을 것이다. 경제적·사회적으로 내

---

191) 「[단독]『北, 김정은 체제 반항 늘어 … 이 시간 농쳐선 안돼』(2024. 5. 22.).

192) 서울대학교 통일평화연구원(2021), p. 110.

193) 「지난해 탈북민 196명 입국 … ‘엘리트 계층’ 탈북민, 2017년 이후 가장 많아』(2024. 1. 18.).

194) 「[단독] 엘리트 탈북, 김정은 때 2.5배로 급증』(2024. 8. 23.).

195) 리철규(2024), 「3대 세습과 고립 외교』, p. 8.

196) 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에 관한 보도』(2024. 1. 25.).

부가 불안정해지니, 주민들의 대남 동경심이 나날이 커지고 있다는 것도 불안감을 가중시킨다. 남한의 발전 수준과 문화에 대해 알게 된 북한주민들은 미래의 대안으로 남한을 생각한다는 것이다. 2024년 7월 북한의 수해 발생 직후 우리 정부의 구호물자 지원 제의에 대해서는 무반응으로 일관하면서도, 김정은이 직접 북한 수해와 관련한 남한 언론의 인명피해 추산 보도 등에 대해서는 “적은 변할 수 없는 적”, “이러한 모략선전에 집착하는 서울 것들의 음흉한 목적은 뻔하다”, “어떻게 하나 우리를 깎아내리고 우리 공화국의 영상에 먹칠하자고 악랄한 모략선전에 열을 올리고 있는 한국 쓰레기들의 상습적인 버릇과 추악한 본색” 등 원색적으로 민감하게 비난을 보인 것도 남한의 영향에 대한 불안감으로 해석된다.<sup>197)</sup>

남북관계는 오래전 중단되어 남한으로부터 들어오는 실익은 없는 데 반해 남한의 정보와 문화 유입에서 오는 비용만 엄청난 상황이다. 게다가 대미관계를 포함한 대외관계 개선에도 남한은 도움은커녕 방해만 되고 있다. 이럴 바엔 차라리 관계를 끊어버리자, 라고 김정은은 판단했을 것이다. 같은 민족이라고 여지를 두는 것은 주민들의 대남 동경심만 키우는 일이라고 생각했을 것이다. 두 개의 국가, 그것도 전쟁 중인 적대국가라고 규정하는 것이 남북관계를 끊는 명분을 내세우기에 용이했을 것이다. 북한 정권은 과거에는 북한주민들에게 남한의 자본주의 부패나 양극화를 선전했지만, 지금은 드라마 등을 통해 북한주민들이 남한에 대해 알게 되었으므로 세뇌교육의 핵심이 달라졌다는 태영호 전 영국주재 북한공사의 분석도 같은 맥락이다. 즉 남한 사회는 차별성이 강해 남한에 가 봐야 실패한 인생으로 살아갈 것이라는 점을 강조하면서 “남한이 잘 사는 건 알지만 우리와 전혀 관계없는 그림의 떡”이므로 두 개 국가로 나뉘는 것이 속 편하다는 논리를 펴고 있다는 것이다.<sup>198)</sup> 2023년 말 탈북한 리일규 전

---

197) 「경애하는 김정은동지께서 큰물피해지역 수재민들을 구출하는데서 특출한 무훈을 세운 조선인민군 공군 직승비행부대를 축하방문하시었다」(2024. 8. 3.).

198) 「태영호 ‘탈북민을 차관급 기용, 북 엘리트에 큰 메시지」(2024. 8. 8.).

쿠바 주재 북한 대사관 참사도 “북한주민들은 (못살기 때문에) 한국 국민보다 더 통일을 갈망하고 열망”하고 있고 “내 자식의 미래를 걱정할 때 뭔가 좀 나은 삶이 돼야 한다, 답은 통일밖에 없다”라고 생각하고 있으므로 “한류는 아무리 강한 통제와 차별에도 조금도 수그러들지 않고 있”기 때문에 ‘두 개의 국가론’이 나온 것으로 해석한다.<sup>199)</sup>

그러나 남북관계를 단절하겠다는 ‘두 개의 국가론’은 성과를 거두기 어렵다. 경제적 어려움에서 ‘두 개의 국가론’이 출발했지만 ‘두 개의 국가론’이 성공하기 위해서는 경제의 성장이 있어야 하고, 경제의 성장을 위해서는 남한이 지원과 투자가 필수적인 전제 조건이기 때문이다. 앞으로 경제제재가 완화·해제된다고 해도 정치적 리스크가 높고, 전력·도로·항만·용수 등 인프라도 크게 미흡하며, 내수시장도 없을 뿐 아니라 원부자재 및 노동시장도 없는 북한경제에 투자할 외국 기업은 없을 것이다. 더욱이 수익성 이외에도 선점효과, 이미지제고 등 여러 가지 경제외적 요인을 염두에 둘 수밖에 없는 남한 기업조차 북한 진출을 하지 않는 상황에서 외국 기업이 진출할 리는 없다.

결국 남한의 투자는 리트머스 시험지와 같다. 외부의 투자를 희망한다면 북한은 남한 기업부터 환영해야 한다. 그때라면 남한은 적대국가가 아니라 우호국가로 바뀔 수밖에 없다. 북한이 외부자본 유치에 더욱 애타는 상황이라면, 한 걸음 더 나아가 남한은 동족이라는 기존의 입장으로 바뀔 수밖에 없다. 그때는 또다시 ‘우리 민족끼리’라는 구호를 들고나올 것이다. 따라서 현재 북한이 제기한 ‘두 개의 국가론’은 경제적·사회적 어려움이 체제·정권과 관련한 정치적 문제로 번지는 것을 막기 위한 수세적 차원이고, 그래서 상황이 바뀌면 다시 옛 시절로 회귀할 전술적 성격일 가능성이 크다. 김정은의 북한이 추구하는 ‘자주권’과 ‘생존권’은 현재 노선으로도 최소 목표는 이룰 수 있겠지만, ‘발전권’은 현재 노선의 전략적 조정이 없이는 현실화가 불가능하므로 ‘김정은 신노선’은 언젠가 재조정될 될 것이라는 견해도 마찬가지로 맥락이다.<sup>200)</sup>

199) 「[단독] '北 대미라인 한성렬 간첩 혐의 총살 ... 지켜본 간부들 며칠 밥 못먹어」(2024. 7. 17.).



## 2) 북·중 관계와 북·러 관계의 불안정성으로 인한 북·중·러 3자 연대 구축의 유동성

북·중 관계는 중국의 대미관계 우선 기조로 인해 미·중 관계의 종속관계로 되어 있는 상황이다. 현재의 북·중 관계는 북·러 관계보다 한참 뒤쳐져 있는데, 그 이유는 중국은 러시아보다 진영외교에 부담 요인이 많은 데다가 북·러 만큼의 당면한 접근수요가 없고 중국이 대국 외교에 치중하고 있기 때문이다.<sup>201)</sup> 중국의 외교 역량과 관심은 미국에 집중되어 있고, 주변국 외교는 부차적이라서 북한 문제는 대체로 후 순위에 있다. 또한 미국과 경쟁하면서도 협력해야 할 때가 많고, 유럽국가들과도 우호와 협력 관계를 유지하고 있다.

그래서 중국은 그동안 미국 주도의 자유주의 국제질서에 정면으로 도전하기 보다는 자국의 ‘핵심 이익’은 수호하면서 장기적으로 새로운 국제질서를 창출하겠다는 의지를 표명해왔다. 실제로 시진핑 1, 2기를 거치면서 중국은 글로벌 거버넌스 개혁을 본격적으로 제기하면서 2021년 글로벌 발전구상(Global Development Initiative), 2022년 글로벌 안보구상(Global Security Initiative), 2023년 글로벌 문명구상(Global Civilization Initiative)과 같은 다양한 담론을 제시하는 등 시진핑 3기 지도부의 국가발전전략 목표 달성을 위한 안정적이고 우호적인 전략환경 조성 및 영향력 확대를 위해 노력하고 있다.<sup>202)</sup> 이런 상황에서 중국은 한·미·일 대 북·중·러 대립 구도의 형성이 결코 중국의 국익에 유리하다고 판단하지 않고 있어 북·중·러 3자 연대 구축에 일정한 거리를 두고 있다. 이에 따라 북한은 미국과 중국의 대북정책과 관련한 협력 가능성과 관련하여 중국의 태도를 예의주시하고 경계심을 늦추지 않고 있는 것으로 분석된다.

실제로 최근 중국과 북한은 10만 명 정도로 추산되는 중국에 체류 중인 북한 노동자의 북한 송환 문제를 두고 강경하게 대립하고 있는 것으로 보도되고 있

200) 이제훈(2024), 「남과 북: 두 개의 주권국가와 통일지향 특수관계의 길항」, p. 57.

201) 한기범(2024b), 「북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계」, p. 8.

202) 신종호(2024), 「2023년 중국 외교 평가와 2024년 전망」, pp. 71~72.

다. 중국의 일괄적으로 전원 귀국시켜야 한다는 입장과 북한의 순차적 귀국 및 신규 노동자 파견 입장이 부딪치고 있는데, 이는 ‘매우 이례적인 상황’으로서 “북한 정권의 핵심 자금줄을 옥죄어 김정은 정권 길들이기에 나선 것”으로까지 해석된다.<sup>203)</sup> 2024년 9월 중국은 밀수품뿐만 아니라 북한이 해상 밀수에 사용하는 쾌속정까지 압류했고, 이 중 김정은이 직접 사용할 전용품이라도 돌려 달라는 북한 측의 요구도 거절했다.<sup>204)</sup> 2024년 9월 15일 북한 정권수립 기념일인 ‘9·9절’을 맞아 축전을 보낸 시진핑 주석에게 답전을 보냈지만, 북·중 수교 75주년을 맞아 선포했던 2024년 ‘북·중 친선의 해’에 대한 언급은 담지 않았다.<sup>205)</sup> 김정은이 중국을 겨냥해 ‘숙적’이라고 호칭했으며, 중국 국방부가 2024년 7월 31일 베이징 인민대회당에서 개최한 건군 97주년 리셉션에 주중 북한 무관들이 참석하지 않았다는 보도도 있었다.<sup>206)</sup> 2024년 9월 말 북한을 방문했던 중국인 사업가는 중국이 북중 75주년의 상징으로 단동 신압록강 대교의 개통을 요구했으나 북한은 이는 중국의 희망일 뿐이라고 일축하며 새로운 물건이 들어올 것이 아닌 바에야 현재의 압록강 철도로 통과하는 것과 무슨 차이가 있느냐며 비난했다고 한다.<sup>207)</sup>

반면에 북한과 러시아는 냉전 이후 최고의 밀월관계를 유지하고 있다. 2024년 6월 19일에는 푸틴 대통령을 평양으로 초청해 유사시 사실상 자동 개입하는 내용을 담은 ‘포괄적 전략적 동반자 관계에 관한 조약’을 체결했다. 2024년 7월 1일 바실리 네벤자 유엔 주재 러시아 대사는 기자회견에서 북한에 대한 경제제재와 관련해서 “우리는 (북한에) 끝없는 제재를 가하는 것이 한마디로 부당하고 좌절감을 주는 일이라고 생각한다”라면서 “따라서 우리는 (대북 제재의) 중심 체제를 어떻게 수정할지 생각해야 한다. 그것은 영원히 계속될 수 없다”고 밝혔다.<sup>208)</sup> 심지어 푸틴 대통령이 방북 시에 제재대상 품목인데도 불구

203) 「中 ‘北 노동자 다 나가라’ … 러와 밀착 北 ‘돈줄’ 쫓다」(2024. 7. 9.).

204) 「[단독] 中, 김정은 ‘1호품’ 밀수 적발 … ‘돌려달라’ 北 요구 거절했다」(2024. 9. 13.).

205) 「北 김정은, 서명한 시진핑에 서한 … ‘북중 친선의 해’ 언급 빠져」(2024. 9. 22.).

206) 「[단독] 김정은 ‘숙은 숙적’ … 한국도 간 중간군행사에 北 없었다」(2024. 9. 20.).

207) 2024년 10월 2일 비공개 면담.

하고 김정은에게 선물한 고급 리무진 ‘아우루스(Aurus)’는 “북한 지도자에게는 보호가 필요”하기 때문에 제공한 것이라고 설명했다.<sup>209)</sup> 대북제재의 균열을 넘어 붕괴를 시도하며 노골적인 북한 편들기에 나선 것이다. 심지어 2024년 10월부터는 국제사회의 우려와 경고에도 불구하고 북한은 러시아를 돕기 위해 러시아-우크라이나 전쟁에 군인을 파견했다. 여기에는 파병에 따른 경제적 유인도 있지만, 한반도 국제정치의 판을 새로 짜고자 하는 목적도 있는 것으로 보인다.<sup>210)</sup>

그러나 북한은 한편으로는 러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아의 승리가 확실해질 경우 러시아의 북한에 대한 태도 변화 가능성을 경계하고 있을 것으로 분석된다. 러시아는 전쟁 이후 점령지역을 재건하고 내부 경제를 회복시켜야 하는 상황에서 북한의 지원과 참여보다는 한국의 참여가 더 절실할 수도 있기 때문이다. 또한 러시아는 유럽국가들과의 악화된 관계를 개선해야 하는데 이를 위해서는 유럽국가들이 불량국가로 지목하고 있는 북한과의 관계를 어느 정도 정리해야 하는 상황에 직면할 가능성이 있다. 게다가 러시아와 북한은 경제적 상호 의존성이 거의 없다.<sup>211)</sup> 북한이 국제시장에서 비교우위가 있는 광물, 수산물, 경공업 제품 등에 대해서 러시아는 수요가 없으며, 러시아가 관심을 가진 분야는 파견 노동이 거의 유일하다는 것이다.

중국과 러시아의 관계도 전쟁하는 동안 심화된 러시아의 과도한 중국 의존성에서 쉽게 벗어나기 어려워 보이므로 북한과 러시아 관계에 대해 중국의 입김이 크게 작용할 가능성이 존재한다. 러시아가 전쟁에서 승세를 이어가는 한편, 전후 재건을 위해서는 중국의 지원이 절실히 필요하기 때문이다. 큰 틀에서 볼 때도 중국은 미·중 디리스킹 국면이 바뀌지 않는 한 한·미·일 대 북·중·러 대립구도가 구조화되지 않도록 러시아와 북한을 관리할 가능성이 매우 크

208) 「주유엔 러시아 대사 '대북 제재 계속할 수 없어 ... 수정 생각해야」(2024. 7. 2.).

209) 「러시아, 푸틴이 선물한 차 '김정은 보호 필요」(2024. 7. 2.).

210) 최용환(2024), 「북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점」, p. 1.

211) 안드레이 란코프(2024), 「북·중·러, 새로운 전략적 관계? 아니면 동상이몽?」, p. 12.

다. 북한 역시 역사적으로 볼 때 철저히 실리 외교를 해왔으므로 현재와 같은 북·중, 북·러 관계가 영원하리라는 보장은 없으며, 2024년 11월 치러진 미국 대선 결과가 또다시 북한외교의 방향을 흔들 가능성이 있다.<sup>212)</sup>

### 3) 미국의 대북 관여 정책 추진 재개 가능성과 북한의 전술적 회귀 여지 개방

현재 미국에서는 행정부, 의회, 정책 서클 등에서 북한발 위기를 관리하기 위한 위협감소 정책의 필요성이 제기되고 있는 상황이다. 예를 들어 2024년 2월 15일 정 박 미국 국무부 대북고위관리 겸 동아시아태평양 담당 부차관보는 북한과의 “어떤 종류의 외교와 대화도 지지한다”라고 말했고,<sup>213)</sup> 3월 4일 미라 랫-후퍼 백악관 국가안보회의(NSC) 동아시아·오세아니아 담당 선임보좌관은 중앙일보-미국 전략국제문제연구소(CSIS) 주최의 포럼에서 “전 세계 지역을 더 안전하게 만들 수 있다면 비핵화를 향한 중간 단계도 고려할 용의가 있다”라면서 “특히 현재 한반도 상황을 고려해 북한과 ‘위협 감소(threat reduction)’에 관해 논의할 준비가 돼 있으며 그렇게 하길 원한다”라고도 했다.<sup>214)</sup> 3월 14일 매튜 밀러 국무부 대변인은 “미국은 북한과의 대화와 외교의 중요성을 믿고 있으며, 북한과의 건설적인 관여를 추구하는 동맹과 파트너들을 지지한다(The United States continues to believe in the importance of dialogue and diplomacy with the DPRK; We support our allies and partners in their pursuit of constructive engagement with the DPRK)”라고 밝혔다.<sup>215)</sup> 미국은 핵전쟁을 피하기 위한 보다 실용적인 수단으로 비핵화보다 위협감소를 우선시해야 한다(The United States should start by prioritizing risk reduction over denuclearization as a more prac-

212) 정용수(2024. 7. 4.), 「의리? 실리! ... 북한외교, '영원'은 없다.

213) 「미, 북·일 정상회담 추진설에 '북한과의 관여지지」(2024. 2. 16.).

214) 「美 NSC 선임보좌관 '北 비핵화 향한 '중간 단계' 논의 용의」(2024. 3. 4.).

215) 「미국, 북한·몽골 협력 심화 가능성에 '안보리 결의 내 대북 관여지지」(2024. 3. 16.).

tical means to averting nuclear war)는 제언이 나오고,<sup>216)</sup> 아예 의회가 직접 북한에 대한 관여 의지를 보여야 한다는 주장(Congress can take additional pragmatic steps in tandem with the executive branch to demonstrate a willingness to engage with North Korea)도 제기된다.<sup>217)</sup>

러시아-우크라이나전쟁, 이스라엘-하마스전쟁에 이어 한반도에서 제3의 전쟁이 발발할 경우 세 개의 전쟁을 동시에 감당하기 어렵다는 위기의식도 확산되고 있다. 또한 남북한의 국지적 충돌이 전면전으로 비화될 수도 있으므로 북한의 도발을 사전에 방지해야 한다는 의견도 제기되고 있다. Carlin and Hecker(2024)는 “김정은이 전쟁을하기로 전략적 결정을 내렸다(Kim Jong Un has made a strategic decision to go to war)”라고 분석하고 있으며,<sup>218)</sup> 로버트 갈루치 전 미국 국무부 차관보는 2024년 1월 외교안보전문지 『National Interest』에 기고한 글에서 “적어도 2024년에 동북아시아에서 핵전쟁이 발발할 수 있다는 생각을 해 봐야 한다(We should at least entertain the thought that nuclear war could break out in Northeast Asia in 2024)”라고 경고했다.<sup>219)</sup> 러시아의 이반 젤로홉체프 외무부 제1 아주국장 역시 2024년 2월 11일 리아노보스티 통신과의 인터뷰에서 김정은의 최근 강경 발언이 “한반도의 직접 군사 충돌 가능성이 급격히 증가했음을 생생하게 보여 준다”라고 평가했다.<sup>220)</sup> 따라서 북한발 위기관리 및 비핵화 중간 조치의 차원에서 대북 인센티브의 선 제공을 통한 협상 재개와 같은 대북 관여 조치가 필요하다는 견해도 대두된다. 이와 관련해서 로버트 아인혼 전 국무부 비확산·군

---

216) Kwong and Panda(2023), “What Russia’s Embrace of North Korea Means for America?” (검색일: 2024. 9. 14.).

217) Abbott Matthew(2024), “How Congress Can Help Improve Relations with North Korea” (검색일: 2024. 7. 13.).

218) Robert L. Carlin, and Hecker S. Siegfried(2024), “Is Kim Jong Un Preparing for War?” (검색일: 2024. 6. 3.).

219) Robert Gallucci(2024), “Is Diplomacy Between the U.S. and North Korea Possible in 2024?”(검색일: 2024. 6. 3.).

220) 「러 ‘김정은 발언, 한반도 직접 군사 충돌 위험 증가 보여줘」, (2024. 2. 11.).

축담당 특보는 “이제 다시 외교를 추진해야 할 때(It may be time for a renewed push for diplomacy)”라고 이야기했다.<sup>221)</sup>

이와 같은 상황에 더해 2024년 11월 5일 미국 대선에서 트럼프 대통령이 당선됨에 따라 미국의 대북정책 전환 가능성이 제기되고 있다. 트럼프 행정부 시절 백악관에서 북한 관련 실무 업무를 담당했던 엘리슨 후커 전 백악관 국가안보회의(NSC) 한반도 담당 선임 국장은 2024년 5월 16일 전략국제문제연구소(CSIS) 주최 온라인 대담 ‘대북정책의 미래(Future of North Korea Policy)’에서 “트럼프는 큰 문제를 푸는 것을 좋아한다”라면서 “북한 이슈에 대해 또 한 차례 ‘고(go)’를 할 수 있다”라고 말한 바 있다.<sup>222)</sup> 그러나 2025년 1월 20일 출범할 트럼프 2기 행정부의 대북정책이 어떻게 결정될지는 아직 미지수이다. 트럼프 2기 행정부의 대북 협상에는 세 가지의 촉진요인과 세 가지의 장애요인이 동시에 존재한다는 분석도 있다.<sup>223)</sup> 촉진요인은 이미金正은을 상대해본 경험과 자신감, 그에 대해 적절한 통제나 조연을 할 수 있는 참모그룹의 부재, 북미협상이 지나는 한국에 대한 레버리지의 고려 등이며, 장애요인은 러시아-우크라이나 전쟁, 중동 정세 등 대외정책에 있어 우선순위가 높은 다른 쟁점들의 존재, 2019년 2월 하노이 ‘노딜’ 당시에 형성되었을 불신, 당분간 계속될 수밖에 없는 북미 밀착의 관성 등으로서 트럼프 2기 행정부 기간 동안 북미 채널의 복원 움직임은 있겠지만, 조기 북미 정상회담의 가능성은 작다는 것이다. 그런 데도 북한의 입장에서는 미국의 대 한반도 정책을 포함한 외교정책 전반에서의 유동성 증대를 대미관계 개선을 포함한 외교영역 확장의 기회로 활용할 소지가 다분하다.

그러므로 북한은 북미관계 개선에 기대를 걸고 전술적 회귀의 문을 열어 둘 필요가 있을 것이다. 그뿐만 아니라, 트럼프 재선에 따른 협상 재개를 고려한다

---

221) Robert Einhorn(2024), “If You Want Peace, Prepare for War, and Diplomacy”(검색일: 2024. 7. 13).

222) 「트럼프 당시 대북정책 핵심인사 ‘트럼프, 북한문제 해결 원할 것」(2024. 5. 17.).

223) 차두현(2024), 「트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망 및 우리의 대응방향」, pp. 1~2.

면, 현재와 같은 강경노선이 협상력을 제고할 수 있다고 판단하고 있을 가능성도 있다. 다만 트럼프 2기 행정부에서 한국의 독자 핵무장 용인과 같이 북한이 원하지 않는 방향으로 국면이 전개될 가능성에 대해서도 경계하는 가운데 한국의 독자 핵무장을 억제하기 위해서라도 북한은 미국과의 대화 테이블이 필요할 것이다.

#### 4) 대내외 자신감 획득과 남북관계 재개 필요성

김정은은 경제적·사회적 불안정성 심화에 따르는 불안감을 느끼는 동시에 자신감을 가지고 있는 측면도 있다. 무엇보다도 핵 개발을 통해 선대와 차별적인 업적을 이루었고, 이를 바탕으로 대외관계에서도 자신감을 보이고 있다. 집권 10년을 넘으면서 어린 딸의 후계자 내정설이 나올 정도로 자신의 통치 기반을 확실히 구축했다. 2024년 7월 11~12일 양강도 삼지연시 건설사업을 현지 지도하면서 “건설감독기관의 극심한 직무태만을 심각히 비판”, “당중앙과 정부의 요구와 지시, 경고를 귀등으로도 듣지 않고 있다”, “사상적해이와 직무태공이 얼마나 극도에 이르렀는가를 명백히 알수 있다”, “국가공무원으로서의 초보적인 도덕과 자격도 없는 덜돼먹은자들이라고 엄정히 지적” 등의 표현을 사용하면서 관련 간부들을 처벌할 것을 즉석에서 지시한 것도 권력을 확실히 장악하고 있다는 자신감에서 비롯될 것이다.<sup>224)</sup>

북한은 내부적으로 엘리트 및 청년들을 대상으로 한 사상교양을 강도 높게 시행하는 중이다. 예를 들어 2020년 2월 북한은 김일성고급당학교를 노동당 중앙간부학교로 개칭했고, 2024년 5월 21일 신축 학교 청사를 준공한 데 이어 6월 1일 개교식을 했다. 중앙간부학교는 젊은 당 간부 육성과 함께 기존 당 간부들에 대한 사상교양을 실시하는데, 김정은은 개교식에 직접 참석해서 기념사를 통해 “모든 학생들을 전당을 이끄는 능숙한 당간부로, 유능한 지휘관들로 키워 내세워달라”라고 당부했을 뿐만 아니라 2024년 한 해에만 네 차례 방문하

224) 「경애하는 김정은동지께서 삼지연시건설사업을 현지에서 지도하시였다」(2024. 7. 14.).

면서 직접 공사 상황을 챙겼다.<sup>225)</sup> 또한 8차 당대회에서 주민 통제를 위한 당 법무부, 군 간부 통제를 위한 군정지도부, 당 간부 통제를 위한 규율조사부를 신설했고, 앞서 언급한 ‘반동사상문화배격법’, ‘청년교양보장법’, ‘평양문화어 보호법’ 등 2020년부터 청년들의 사상 해이와 이완을 통제하기 위한 법률들을 제정해 오고 있다.

이와 관련해서 김정은은 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의에서 청년들에 대한 사상교양사업이 성과를 거두고 있다고 평가했다. 김정은은 ‘가장 어려운 고비’를 돌파했다는 자부심을 느낀다고까지 표현했다. 그만큼 나름대로 청년들에 대한 내부통제에 자신감을 가지게 된 것으로 해석할 수 있다.

“청년들의 사상정신상태에서 커다란 긍정적변화가 일어나 혁명적열의와 투쟁기세가 대단히 양양되고 모든 부문이 활기를 띠고 기운차게 일떠서고있는것은 당 제8차대회이후 우리가 전인불발하여 공세적인 투쟁을 벌린 결과 쟁취한 유리한 형세입니다. 이것은 앞으로의 전진과 발전에 있어서 제일 소중한 힘있는 밑천을 가진것으로 되며 이제는 우리가 당대회과업을 실현하기 위한 투쟁에서 가장 어려운 고비, 극한점을 돌파하였다고 확실하게 자부할수 있습니다.”

또한 김정은의 자신감은 내부사정보다 유리한 주변 정세 전개에서 더 비롯된다는 지적도 있다.<sup>226)</sup> ‘신명전’과 지정학의 귀환, 한·미의 선거 등 주변 정세의 유동성, 북·중·러 연대 강화로 북한이 ‘전략국가’ 역할을 할 수 있는 것으로 생각할 수 있고, 특히 핵·미사일 고도화 및 첨단무기 개발이 진행되면서 현실을 자신에게 유리한 방향으로 ‘오판’할 수 있다는 것이다.

한편 북한은 2019년 하노이에서의 좌절을 통해 중재자로서의 남한의 한계

225) 「김정은, 당 중앙간부학교 개교식 참석 … ‘성과 쟁취에 전력」(2024. 6. 2.).

226) 한기범(2024a), 「북한의 대남정책 전환 ‘성격’ 평가」, p. 8.



를 확인한 바 있다. 그러나 예전에 비해 한·미·일 협력관계가 긴밀화된 상황  
이므로 워싱턴과 도쿄로 가기 위해서는 서울을 통해야 한다는 판단하에 남한과  
의 관계를 개선하기 위한 움직임에 나설 가능성이 존재한다. 이 경우 대내외적  
으로 얻은 자신감은 중요한 자산으로 작용할 것이다.

## 다. 평가 2: 전략적 변화

이미 앞의 ‘두 개의 국가론’이 명시화되기 이전의 움직임에서 살펴본 바와 같  
이 북한이 ‘두 개의 국가’에 대한 준비를 꾸준히 진행해 왔다는 것은 전술적이  
라기보다는 전략적 변화라고 해석하는 것이 타당함을 시사한다. 특히 북한은  
2019년 하노이 결렬 이후 전략적 변화를 본격화했던 것으로 평가할 수 있다.  
2019년 12월 ‘정면돌파전’ 선언으로 자력갱생에 기초한 한·미와의 대결노선  
을 채택했고, 2020년 6월 남북공동연락사무소를 폭파하면서 남한과의 단절  
의사를 보였다. 2021년에는 8차 당대회 당규약 개정을 통한 ‘조국통일’ 문구  
삭제, ‘우리민족끼리’ 삭제, 압도적인 힘에 의한 평화와 통일 주장, 조평통 폐지  
를 시사하는 김여정 담화 발표 등이 있었다. 2022년에는 김정은과 김여정 명의  
로 ‘헤어질 결심’을 시사하는 발언들이 등장했고,<sup>227)</sup> 제8기 제5차 전원회의에  
서 대남관계를 대적관계로 규정하고 ‘강대강 정면승부’를 대적투쟁의 원칙으  
로 천명했다. 2023년에는 ‘대한민국’ 국호를 사용했고, 대남사업을 외무성이  
담당하도록 했다.

따라서 이번의 대남노선 전환이 갑작스러운 조치이거나 돌발적인 입장 변경  
이 아니라 전략적인 변화로 해석해야 한다는 것이다. 전략적 변화라고 평가하  
는 근거는 다음과 같은 점들을 들 수 있다.

---

227) 김정은은 2022년 7월 정전협정체결 기념일 연설에서 “더 좋기는 아예 우리와 상대하지 않는 것이 상  
책”일 것이라고 주장했다. 「위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설 “조국  
해방전쟁참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다”」(2022. 7. 28.). 김여정은 2022년 8  
월 담화를 통해 “제발 좀 서로 의식하지 말며 살았으면 하는 것이 간절한 소원”이라고 했다. 「김여정  
조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 “허망한 꿈을 꾸지 말라”」(2022. 8. 19.).

## 1) 전반적인 국가운영전략과 연계된 대전략 구상

북한은 현재 진행 중인 ‘신냉전’이 국면적인 변화가 아닌 구조적인 변화라는 판단을 하고 있으며, 이에 기초하여 전반적인 국가운영전략과 포괄적으로 연계된 ‘그랜드 디자인’ 차원에서의 변화를 모색하는 가운데 대남정책도 수정하고 있다.<sup>228)</sup> ‘국가재정비(domestic renewal)’ 전략을 통해 장기적인 차원에서 대미 협상력을 강화시키려는 노력이 남한에도 그대로 적용되고 있는 견해도 이와 유사하다.<sup>229)</sup> 북미 화해를 기조로 하는 외교 중심의 국가 대전략에서 북러 동맹을 축으로 하는 군사 중심의 국가 대전략으로 선회한 것이라는 분석도 같은 맥락이다.<sup>230)</sup> ‘신냉전 외교’를 표방하는 대외전략의 확대 속에서 대남전략을 억제 및 방어 개념에 기초한 안보전략만으로 재정의함으로써 남북 간 교류 협력의 복원 가능성을 부인하고 있다는 것이다. 실제로 언론매체를 통해 ‘신냉전’을 언급하던 북한은 러시아-우크라이나 전쟁 발발 이후金正은의 입으로 직접 ‘신냉전’ 고착화와 ‘다극화’ 추세를 언급하고 있다. 이는 러시아-우크라이나 전쟁을 탈냉전 이후 형성된 미국의 단극체제와 이에 도전하는 지정학적 현실주의 세력 또는 수정주의 세력 간의 전쟁으로 인식하는 서방의 인식과 흡사하다.

“국제관계구도가 《신냉전》체제로 명백히 전환되고 다극화의 흐름이 더욱 가속화되는데 맞게 우리 당과 공화국정부가 국위제고, 국권수호, 국익사수를 위하여, 지역의 평화와 안전을 위하여 철저히 견지해야 할 대외사업원칙이 강조되었다. 특히 강대강, 정면승부의 대적투쟁원칙에서 우리의 물리적힘을 더욱 믿음직하고 확실하게 다지는 실제적인 행동으로 넘어갈 데 대한 구체화된 대미, 대적대응방향이 천명되었으며 미국의 동맹전략에 편승하여 우리 국가의 신성한 존엄과 자주권을 찬탈하는데 발을 잠그기 시작한 나라들에도 경종을 울리었다.”<sup>231)</sup>

228) 성기영(2024a), 「북한의 통일노선 전환 이후 대한민국 신통일담론의 모색」, p. 3.

229) 김상범(2024a), 「북한의 두 개 국가론 선언 평가 및 전망」, p. 110.

230) 김 정(2024. 8. 9.), 「핵사용 명분 쌓으려 대남 적대 폭주하는 김정은」.

“전지구적범위에서 《신냉전》구도가 현실화되고 주권국가들의 존립과 인민들의 생존권마저 엄중히 위협당하고있는 현 상황은 모진 시련을 이겨 내며 핵 무력을 건설하고 그것을 불가역적인 국법으로 고착시킨 우리 공화국의 결단이 얼마나 천만지당한가를 입증해주고있습니다.”<sup>232)</sup>

이러한 ‘신냉전’ 언급 이후 북한과 러시아의 관계가 급진전하고 북·중·러 3자 연대에 대한 북한의 관심이 급상승했다. 2023년 9월 김정은의 방러에 이어 2024년 6월 푸틴의 방북이 성사되는 등 고위급 당국자들의 활발한 교류와 다방면에 걸친 협력사업이 추진되고 있으며, 10월부터는 파병도 이루어졌다. 이처럼 북한이 기존의 남방정책을 포기하고<sup>233)</sup> 북방정책에서 생존전략을 모색하는 방향으로 선회함에 따라 다시 과거의 남방정책으로 선회할 가능성은 미미하다는 해석이다.

결국 ‘신냉전’으로 한·미·일 대 북·중·러 진영 대결을 원하는 북한은 남북관계에 더 이상의 기회비용을 지불하지 않기 위해 남북관계를 포기하거나 최소한 심각한 대결구조로 만드는 것이 필요했다. 남북관계와 북·중, 북·러 관계 사이에서 기회비용을 더는 지불하지 않아야 한다는 전략적 판단하에 탈냉전 이후 수동적인(inactive) 체제생존전략을 추구하던 북한이 ‘신냉전’ 구도를 바탕으로 능동적인(proactive) 체제생존전략을 시도하는 과정에서 남북관계와 대남정책의 중요도를 축소한 것이다. 또한 탈냉전 이후의 국제질서가 미국 일극체제에서 다극체제로 전환하고 있다는 정세 인식하에 미국이 빠진 힘의 공백을 중국과 러시아가 빠르게 채우고 있다는 판단도 작용했을 것이다.

231) 「조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도」(2023. 1. 1.).

232) 「김정은원수님께서 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다」(2023. 9. 28.).

233) 김연철(2024. 2. 5.), 「민족주의의 종언」.

## 2) 인도, 파키스탄 사례를 모방한 핵보유국 인정전략

인도와 파키스탄 간의 계속된 분쟁은 양국이 핵무장을 하는 동기로 작용하는 동시에 사실상의 핵보유국으로 인정받는 계기로 작용했다. 1948년 제1차 인도-파키스탄 전쟁부터 시작하여 1965년 제2차 인도-파키스탄 전쟁, 1971년 제3차 인도-파키스탄 전쟁 등 양국 사이의 끊임없는 분쟁은 두 나라로 하여금 핵무장을 선호하게 만들었고, 양국은 1998년 5월 핵실험을 감행한 이후 본격적인 핵무장의 길로 접어들게 되었다. 인도-파키스탄 간의 지속적 분쟁과 핵전쟁 위험은 미국 등 국제사회로 하여금 개입과 중재에 나서도록 만들었고, 강대국들은 핵무장한 인도와 파키스탄 간의 분쟁이 핵전쟁으로 번질 것을 우려하여 두 나라의 핵 보유를 비공식적으로 사실상 인정했다.<sup>234)</sup>

북한 역시 한반도에서 핵전쟁 위험 수위를 높여 사실상의 핵보유국으로 인정받기 위해서는 남한을 동족이 아닌 별개 국가로 규정하는 과정이 필요했을 것이다. 이미 북한은 ‘우리 민족’ 개념 대신 ‘교전국’ 개념을 도입하여 남한에 대한 핵 무력 사용의 문지방을 낮추고 핵보유국 지위 획득을 위한 교두보를 만들었다. 2022년 북한판 핵 교리인 ‘핵 무력정책법’ 제정으로 남한에 대한 선제 핵사용을 법률적으로 뒷받침했고, 이번에 ‘동족 부정론’을 통해 동족에 대한 핵사용이 야기할 비난을 미리 없애는 한편 유사시 ‘교전 중인 제1의 적대국’에 대한 핵 사용을 정당화하고자 하는 것이다.

이처럼 북한은 남한을 주요 핵 공격 대상으로 규정함으로써 핵무기 사용의 개연성을 제고하고 한반도에서의 핵전쟁 위기를 의도적으로 조성하여 핵보유국 지위를 강화하는 한편, 이를 국제적으로 인정받기 위해 대남정책을 전환한 측면이 있다. 북한이 궁극적으로 바라는 것은 인도-파키스탄의 사례와 같이 미국 등 강대국들이 중재 개입하여 핵전쟁 위기 감소를 위한 협상이 개시되는 상황일 것이며, 이러한 협상은 비핵화 협상보다는 사실상 핵 군축 협상의 성격을 내포하게 될 가능성이 크다. 실제로 태영호 전 영국주재 북한공사는 2016년 5

234) 김성배(2024), 「북한의 대남정책 전환 의도 분석: 인도-파키스탄 사례 참조」, pp. 3~4.

월 7차 당대회가 끝난 후 열린 ‘제44차 대사 회의’에서 어떤 경로를 거쳐 핵보유국이 되느냐에 대한 토론 결과 대사들은 인도와 파키스탄 모델을 북한에 창조적으로 적용하자는 결론을 도출했다고 회고했다.<sup>235)</sup> 실제로 북한은 처음으로 2024년 9월 김정은이 우라늄 농축시설을 시찰한 내용과 사진을 공개하면서 김정은이 생산현장을 직접 돌아보면서 “정말 이곳은 보기만 해도 힘이 난다”라고 말했다고 보도했다.<sup>236)</sup> 결국 이런 시각에서 본다면, 북한의 ‘두 개의 국가론’은 핵보유국의 위치까지를 내다보며 결정된 전략적 변화일 것이다.

### 3) 선대 수령의 ‘조국통일’ 사업 업적 부정 및 연방제 통일방안 폐기

북한에서 “수령의 후계자는 수령의 사상과 영도를 계승하고 발전”시켜야 하는 것이 후계자가 지켜야 할 최우선의 덕목이자 자질이다. 그런데 김정은 집권 이후 ‘수령 신비화 금지’ 등 선대 수령과 다르거나 후계자의 금도를 넘는 현상들이 발생하고 있다. 예를 들어 김정은은 2019년 3월 6~7일 개최된 제2차 전국 당 초급선전일꾼대회에 보낸 서한에서 “수령의 혁명활동과 품모를 신비화하면 진실을 가리게 된다”, “수령은 인민과 동떨어져 있는 존재가 아니라 인민과 생사고락을 같이한다”라고 서술했다. 김정은은 2019년 10월 금강산관광지구 현지도에서는 대남사업과 관련하여 ‘선임자들의 잘못된 정책’을 언급하면서 대남사업 담당자들을 질책하는 등 공식 행사에서 선대의 실책을 시사하는 발언들을 했다. 당중앙위원회 제8기 제9차 회의에서는 “10년도 아니고 반세기를 훨씬 넘는 장구한 세월, 그 어느 하나도 온전한 결실을 맺지 못했으며 북남 관계는 접촉과 중단, 대화와 대결의 악순환을 거듭해왔다”라고 주장했다. 이후 북한은 대남부서 약화 및 대남 메시지 강경화 등 대남 강경 드라이브를 걸었고, 근본적인 대남사업 전환으로 정리했다.

김정은의 동족과 통일을 부정하는 ‘두 개의 국가론’은 김일성, 김정일의 민

235) 태영호(2018). 『3층 서기실의 암호』, p. 403.

236) 「북, 우라늄 농축시설 첫 공개 … 김정은 ‘보기만 해도 힘 나’」(2024. 9. 13.).

축사업과 통일사업을 전면적으로 부정하는 전략적 결정으로 이전과는 차원이 다른 행보이다. ‘조국통일 3대헌장’ 기념탑과 ‘조국통일 3대원칙’은 김정일이 김일성의 이름을 내세워 만든 선대 수령들의 합작품이며, 북한주민들의 민족 정체성과 통일 정체성에 상당한 혼란을 초래할 수도 있는 정치적으로 매우 위험한 결정이다. 따라서 전술적 차원의 결정으로 보기에는 나중에 다시 반복할 경우 엄청난 정치적 비용과 부담을 감수해야 하는 결정인 셈이다.

특히 연방제 통일방안의 사실상 폐기는 전략적 결단의 완결판이라고 할 수 있다. 김정일이 연방제 통일방안을 폐기한다고 공식적으로 선언하지는 않았지만, ‘두 개의 국가론’은 연방제 통일방안이 상정하고 있는 ‘1 민족, 1 국가’의 근간을 와해하는 것이기 때문이다. 김정은도 당중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 보고에서 연방제 통일방안의 비현실성을 지적했다.

“현실은 우리로 하여금 북남관계와 통일정책에 대한 입장을 새롭게 정립해야 할 절박한 요구를 제기하고있습니다. 이제는 현실을 인정하고 남조선것들과의 관계를 보다 명백히 할 필요가 있습니다.”<sup>237)</sup>

사실 연방제가 실현된다면 북한은 오히려 체제 위기에 직면할 가능성이 크다. 연방제로 남북한 간의 교류와 협력이 활성화되면 ‘괴뢰문화’가 합법적으로 유입되어 자본주의 문화가 확산되고 남한에 대한 동경심이 커질 것이며, 그 결과 남한에 의한 흡수통일 가능성이 증대할 것이다. 그래서 불리하고 현실성 없는 기존의 통일방안을 포기하고 ‘두 개의 국가론’을 내세움으로써 흡수통일의 우려를 해소하고 주권국가로서 국제법 보호를 추진한 것이다.<sup>238)</sup>

대신 김정은은 ‘점령, 수복, 평정, 공화국 영역에 편입’과 같이 무력통일을 시사하고 있다. “적들의 무모한 복침도발책동으로 하여 전쟁이 터지면”, “한·미

237) 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도」(2023. 12. 31.).

238) 박원근(2024b), 「북한의 ‘헤어질 결심’과 ‘전쟁할 결심’: 의미 및 한계」, p. 2.

의 도발책동으로 전쟁이 터지면”과 같은 전제를 하긴 했지만, 남한을 “공화국 영토에 편입”하겠다는 무력흡수통일 의사를 밝혔다. 실제로 2022년 이후 북한은 남한에 대한 선제 핵사용 위협 및 핵 무력 정책을 본격화하고 있다. 2022년 9월 최고인민회의 제14기 제7차 회의에서 사실상의 선제 핵 공격 사용조건을 명시한 ‘핵 무력정책법’을 채택했고, 2023년 8월 31일 대남 선제 핵 공격 위협 및 남반부 점령을 가정한 ‘전군지휘훈련’을 공개했다.

#### 4) 당 규약에 ‘두 개의 국가론’ 반영 및 ‘헌법’에 ‘두 개의 국가론’ 반영 지시

북한이 8차 당대회에서 개정한 당 규약에 그동안 북한의 영토개념으로 이해해 왔던 문구를 삭제하거나 북한지역에 국한하는 내용으로 변경했다는 점도 최근의 변화가 단순한 전술적 결정이 아님을 시사하는 것으로 평가된다. 북한은 “전국적 범위에서 민족해방민주주의 혁명과업 수행”이라는 문구를 삭제하고 “공화국 북반부에서 부강하고 문명한 사회주의 사회 건설”, “전국적 범위에서 사회의 자주적이며 민주적인 발전을 실현” 등의 문구를 신설했다. 또한 김정은은 최고인민회의 제14기 제10차 회의 시정연설에서 ‘두 개의 국가론’을 헌법에 반영할 것을 지시했다. 북한의 최고 규범인 당 규약과 ‘헌법’에 ‘두 개의 국가론’을 명시할 경우 번복과 복원에 따르는 정치적 부담이 매우 크므로 전략적 결단으로 보아도 무방하다.

#### 5) 남한으로부터의 편익 기대를 접고 중립의 지원을 대안으로 설정

북한은 남한의 진보 정부와 보수 정부 모두 흡수통일과 제도통일을 추구하는 통일정책을 추진해 왔다고 비난함으로써 남북관계 개선을 통한 기대할 수 있는 편익을 포기했다. 북한으로서는 남한의 강력한 한미, 한미일 협력 추동에 대한 불만이 증가하면서 남북관계보다 지정학의 중요성이 커졌다고 인식하게 된 것이다. 또한 통일을 앞세우는 데 따르는 기회비용이 증가했다는 판단하에 민족,

통일, 화해 등과 같은 남북한을 연결하는 용어들과 대남기구들을 폐기했다.

결국金正은 선대로부터의 유훈과 현실적 편익 사이에서 후자를 선택한 셈이고, 이는 남한이 경제적 측면에서든 외교적 측면에서든 북한에 줄 수 있는 편익은 거의 없다고 판단한 데에 기초한다.<sup>239)</sup> 실제로 북한의 기대와는 달리 문재인 정부는 미국과의 제재 공조에서 이탈하지 않았고, 윤석열 정부는 한·미 동맹의 강화 방향으로 정책을 추진함에 따라 진보 정부든 보수 정부든 남한으로부터 기대할 수 있는 편익은 없다고 판단한 것이다. 기회비용의 관점에서 보면 남북관계에 치중하기보다는 일본과의 관계개선을 통해 편익을 취하거나 서울이 아닌 도쿄를 통해 워싱턴으로 갈 수도 있다고 기대하게 되었을 가능성도 배제할 수 없다.

동시에 북한은 중국과 러시아로부터 얻을 수 있는 편익이 남한으로부터 얻을 수 있는 편익보다 훨씬 크다고 판단하였을 가능성이 존재한다. 남한이 제공할 수 있는 편익은 주로 경제적 편익이지만, 중국과 러시아는 경제적 편익뿐만 아니라 남한이 줄 수 없는 대북제재 완화·해제, 군사안보적 지원 등도 제공할 수 있기 때문이다. 실제로 중국과 러시아는 유엔 안보리의 대북 추가제재 결의안에 반대하였을 뿐만 아니라 유엔안보리 대북제재위원회 전문가패널 임기 연장에 대해 러시아는 거부하고 중국은 기권했다. 그러나 이들 국가, 특히 러시아로부터 얻을 수 있는 실익은 크지 않다는 점에서 이 근거의 설득력은 제한적이다. 지금까지도 미미했던 러시아의 대북 지원과 투자가 확대될 가능성은 높지 않고, 러시아에 대한 무기 공급 확대는 북한 내부적으로 필요한 금속 소재, 기계 및 설비 공급을 감소시키는 구축효과(crowding-out effect)를 가지고 있으며, 러시아-우크라이나 전쟁 후에는 노동력을 제외하면 북한이 러시아에 공급할 수 있는 품목이 없다.<sup>240)</sup>

---

239) 김병연(2024), 「북한의 변화와 통일」, p. 12.

240) 이석기(2024), 「북·정상회담 이후 북·러 경제관계 전망」, pp. 37~39.



### 3. 한반도 통일에 대한 시사점

#### 가. ‘두 개의 국가론’을 바라보는 시각

앞에서 살펴본 북한의 ‘두 개의 국가론’은 ‘두 개의 성격’, ‘두 개의 주장’, 그리고 ‘두 개의 목적’으로 요약이 가능하다. 우선 ‘두 개의 성격’이란 남북관계의 역사성을 적대성과 교전성으로 정의하고 있다는 것이다. ‘두 개의 주장’은 ‘주적론’이라고도 부를 수 있는 ‘동족 부정론’과 ‘통일 거부론’ 주장을 의미한다. ‘두 개의 국가론’의 목적에 대해 배경과 의도에 대한 다양한 분석이 제기되고 있으나, 안으로는 외부 문화 차단을 비롯한 내부 단속과 밖으로는 핵 위협 증대를 통한 핵보유국 인정이라는 ‘두 개의 목적’으로 정리할 수 있다. 종합적으로 보면, 적대성에 기반한 ‘통일 거부론’은 내부 단속으로 의견이 모이고, 교전성에 기반을 둔 ‘동족 부정론’은 핵 위협 증대를 통한 핵보유국 인정 쪽으로 의견이 모이는 경향을 보인다.

그러면 ‘두 개의 국가론’은 전술적 변화로 볼 것인가 아니면 전략적 변화로 볼 것인가. 이에 대해서는 아직 견해가 갈리고 있다. 이미 분석한 바와 같이 양쪽 견해 모두 설득력이 있다.

우선 전략적 변화에 중점을 두고 정리해 보면, 북한은 당면한 현 상황을 타개하고 ‘두 개의 목적’을 실현하기 위해서는 과거의 경험으로부터 전술적 차원으로는 어렵다고 판단하고 전략적 차원에서 ‘두 개의 국가론’을 제기하였을 것으로 추정할 수 있다. 1991년 북한은 전술적 차원에서 이니셔티브를 취했으나 무산된 경험이 있다. 당시 사회주의권의 붕괴, 독일의 통일, 경제난의 악화, 외교적 고립 등 수세적 상황에서 벗어나고자 남북 고위급회담 참가, ‘기본합의서’ 체결, 김달현 경제부총리 남한 파견 등 전향적 태도를 보였으나, 핵 문제의 대두로 인해 원하는 성과를 얻는 데에 실패했다. 북한은 2018~19년에는 북·미

관계 개선이라는 목표를 달성하기 위해 남한을 중재자, 중국을 후원자로 삼아 '새로운 북·미 관계 수립'을 위한 나름대로 이니셔티브를 추진했다. 그 결과 2017년 11월 핵 무력 완성 조기 선언, 2018년 4월 경제건설총력집중노선 제시, 2018년 4월 남북 정상회담 개최와 판문점 선언 도출, 2018년 6월 북미 정상회담 개최와 싱가포르 합의를 도출할 수 있었다. 그러나 거기까지였고, 2019년 2월 하노이 정상회담의 결렬로 인해 좌절로 끝나고 말았다. 그런데 지금의 상황은 그때와는 다르다. 1991년에는 탈냉전기의 불확실성 시대에 북한이 핵 개발을 통해 생존을 모색하던 시기였고, 지금은 탈냉전기를 마감하는 시대에 북한이 핵 개발을 완성했다고 공개 선언한 시점이라는 점에서 차이가 있다. 2018~19년에는 미국을 상대로 한 전략이었으나, 지금은 북·중·러 3자 연대 구축을 전략적 목표로 전통적 북·중 관계 유지, 북·러 관계 밀착을 추진하고 있으며 이를 통해 경제적 이익과 안전 보장 획득, 그리고 더 나아가 이들로부터 핵보유국으로 인정받으려는 전략을 쓰고 있는 것으로 판단된다.

물론 현재와 같은 전략적 변화가 언제까지나 지속될 것으로 예단하는 것은 시기상조이다. 역사적으로도 어느 국가, 어느 시대든 특정 정책이 변화하지 않은 적은 없다. 북한도 초기에는 전략적 차원이었으나 도중에 전술적 차원으로 선회하거나 그 반대였던 역사적 경험들이 존재한다. 예를 들어 2013년 발표한 '경제·핵 병진노선'은 당시의 여건상 핵 무력 건설에 초점을 맞추는 정책으로 바뀌었고, 2018년 천명한 '경제건설 총력집중노선'은 사실상의 '병진노선'으로 변질되었다. 2016년 7차 당대회에서 제시되었던 '국가경제발전 5개년 전략'은 2021년 8차 당대회에서 '국가경제발전 5개년 계획'으로 축소되었다. '두 개의 국가론' 역시 영원불변할 것 같았던 김일성, 김정일이 유훈과 배치되는 것일 뿐만 아니라 김정은 본인 스스로의 입장을 뒤집는 것이었다.

본질적으로 전략적 변화가 아니라 전술적 변화일 수도 있다. '두 개의 국가론'이 경제제재 이후 점차 심화되는 경제적 어려움과 사회적 불안정이 대남 동경심과 맞물리면서 체제·정권과 관련한 정치적 문제로 연결되는 것을 막기 위

한 차원에서 나온 것이라면 경제적 어려움이 완화되는 경우 다시 '우리민족끼리'로 회귀할 가능성이 크다. 혹은 이미 지적인 바와 같이 경제적 어려움을 해결하기 위해서라도 남한과의 우호적인 관계로 돌아올 수밖에 없다. 지금 당장은 '두 개의 국가'라고 선언하고 남북한을 연결하던 개념과 기구, 시설들을 철폐하고 있지만, 그렇게 '자력갱생'할 수 있었다면 진작 부강한 선진국이 되었을 것이다.

국제정치질서 차원에서 봐도 북한의 '두 개의 국가론'은 장기적으로 유지되기 어려울 가능성이 크다. 지금은 북·중·러 연대에서 생존전략을 모색하고 있지만, 북·러 관계가 언제까지나 밀월을 유지할 수 있을지는 미지수이다. 러시아-우크라이나 전쟁이 끝나서 북한의 무기 지원이 필요가 없어지는 경우에도 러시아가 북한을 마냥 끌어안을 것으로 보기는 어렵다. 상호 경제구조의 보완성이나 지경학적 시각에서 볼 때 '탄진양절(彈盡糧絕)'의 상황이 되면 북·러 관계는 소원해질 수밖에 없다.<sup>241)</sup> 근본적으로 러시아는 북한의 경제발전을 직접적으로 추동할 수 있는 국가가 아니다.<sup>242)</sup> 중국과 달리 북한의 경제발전에 드는 모든 물자와 소재, 기술, 제도 등을 공급해 줄 수도 없고, 대규모 시장을 제공해 줄 수도 없으며, 이를 매개로 북한과 국제 경제를 연결하는 교두보의 역할을 수행해 줄 수 있는 나라도 아니다. 실제로 2023년 11월 탈북한 리일규 전 쿠바 주재 북한대사관 정치참사는 북러가 '포괄적 전략적 동반자 관계에 관한 조약'을 맺었지만, 이는 "북한을 적당히 구슬리면서 우크라이나 전선에 더 많은 무장 장비를 공급받을 명분을 만들기 위한 것에 불과"하며 조약의 명칭을 '동맹'이 아니라 '동반자'라고 한 것도 "북한과 맺은 관계를 전방위적으로 영구적으로 확대 발전시키지 않겠다는 러시아의 의도를 볼 수 있다"고 분석했다.<sup>243)</sup>

241) '탄진양절'은 탄환도 다하고 식량도 떨어졌다는 뜻으로서 매우 어려운 상황임을 의미하는 말이지만, 일부 전문가들 사이에서 북한이 제공하는 포탄이 필요 없어지고 러시아가 제공하는 지원이 감소할 때는 북·러 관계가 지금처럼 긴밀하지 못할 것이라는 점을 빗대어 말하는 데 사용되고 있다.

242) 이 석(2024b), 「2024년 북한경제와 선택의 길」, p. 24.

북·중 관계는 이미 ‘혈맹’ 수준에서 벗어나고 있고, 미·중 관계가 중요한 중국의 입장에서는 ‘혈맹’ 수준으로 북한과의 관계를 복원할 유인도 크지 않을 것이다. 중국은 북한과의 밀착 강화로 인해 미국, EU, 일본, 한국 등과의 경제 협력이 제약될 것을 우려해서 러시아와는 달리 전략적 ‘거리두기’와 협력관계를 병행하는 상황이다.<sup>244)</sup> 결국 북한은 미국 및 남한과의 관계개선에서 활로를 찾아야 할 것이며, 이는 ‘두 개의 국가론’이 상당 부분 훼손됨을 의미한다.

사실 ‘두 개의 국가론’이 현재로서는 전략적 변화라고 하더라도 향후 전개될 여건과 환경에 따라 유동적이고 가변적일 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 대외적으로는 미·중 관계의 변화에 따른 중·북 관계 변화, 러시아-우크라이나 전쟁 종료 이후의 북·러 관계 변화, 북일수교 문제의 진전, 그리고 트럼프 재집권 이후 북·미 관계 격변 가능성 등이 주요 변수이고, 대내적으로는 기후 등 외부 충격에 따른 급격한 경제상황 악화, 과도한 시장활동 통제에 대한 불만, 사상·문화 통제의 부작용 증대 가능성 등을 주요 변수로 들 수 있다. 이러한 대내외 변수들은 언제든지 변화할 수 있는 것이며, 북한의 전략적 결정에 영향을 미치게 될 것이다.

결국 전술적 변화이든 전략적 변화이든 ‘두 개의 국가론’이 바뀌게 될 가능성은 상존한다. 그러므로 북한의 ‘두 개의 국가론’ 주장이 전술적이거나 아니면 전략적이거나에 대한 논쟁은 현실적 효용성이 크지 않다고 할 수 있다. 만약 전술적 변화라면 전략적 변화로 넘어가지 않도록 관리하는 것이 중요한 과제이며, 전략적 변화라면 상황의 악화를 방지하면서 우리가 원하는 방향으로 변화하도록 유도하는 것이 중요한 과제이기 때문이다.

결론적으로 북한의 ‘두 개의 국가론’이 일정 기간 유지되겠지만, 여건과 환경의 변화에 따라 다른 전략이나 전술적 차원으로 변경될 수 있다는 점을 감안하여 신중하게 대응하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 ‘좀 더 넓고, 길게 보

---

243) 「북러 조약 믿고 김정은이 전쟁? 그런 일 없을 것」(2024. 7. 18.).

244) 이기완, 이영훈(2024), 「북·중·러 3국 협력 동향과 전망」, p. 188.

는 대북정책의 일관된 구사'가 필요하다.<sup>245)</sup> 우리의 정책 대상은 북한 지도자가 전부가 아니므로 권력 엘리트, 주민을 포함한 세 주체를 고루 상대하는 정책을 구사해야 하고, 남북관계를 긴 안목에서 보고 통일을 포괄하는 평화 관리가 있어야 하며, 어떤 정책이든 성과를 거두려면 일관성이 중요하다는 인식하에 끊임없이 통일을 지향하는 노력을 견지해야 한다는 것이다.

## 나. '두 개의 국가론'에 대한 대응

### 1) 규범 적용, 대화 상대 등 불가피한 혼선에 대해 일관성 유지

북한은 남한을 외국으로 간주하고 외국과의 관계에 해당하는 법률을 적용하려고 할 것이고, 남한은 남북관계에 관한 기본법률과 같은 특수관계에 적용하는 법률을 적용하고자 하는 과정에서 혼선이 발생할 가능성이 크다. 또한 북한은 대남사업을 '두 개의 국가론'에 기초하여 외무성에서 담당할 것이고, 남한은 특수관계에 기초하여 통일부에서 대북사업을 계속 관장하는 과정에서 적어도 당분간은 혼선 발생이 불가피하다. 이러한 혼선은 남북한 간의 대화와 접촉에서도 마찬가지로 발생할 것이다. 그동안 통일부의 대화와 접촉 상대방으로 나왔던 통일전선부 등 대남부서가 아니라 외무성이 상대방으로 나올 것이기 때문이다.

그러나 우리는 기존의 원칙과 관례를 유지하는 것이 바람직하다. 뒤에서 논의하겠지만, 우리 입장에서는 '두 개의 국가론' 수용의 긍정적인 측면에 비해 부정적인 측면이 훨씬 더 크기 때문이다.

### 2) 대남 무력적화통일 공세 강화 및 긴장 고조에 대한 대응

북한은 남한을 '가장 적대적인 국가', '교전국', '제1의 불변의 주적' 등으로 정의함에 따라 남북한 간의 군사적 긴장이 불가피하다. 수시로 핵 공격 위협 및

---

245) 한기범(2024a), 「북한의 대남정책 전환 '성격' 평가」, p. 10.

핵 무력 시위로 남한 사회의 불안 조성, 갈등과 분열 유도, 혼란 야기 등을 통해 남한을 위축시키고 우월적 지위를 과시하며, 핵전쟁 위기 조성을 통해 한·미의 양보를 압박하려고 할 것이다.<sup>246)</sup> 더욱이 ‘9·19 군사합의’의 전면 파기로 인한 완충장치의 부재, 남북한 소통 채널의 전면 단절, 그리고 협상국면으로의 전환을 위한 모멘텀 부재 등으로 상황은 더욱 불투명해졌다. 특히 남북한 모두 지상, 공중, 해상에서의 완충지대를 설정한 ‘9·19 군사합의’ 파기를 선언함으로써 비무장지대가 다시 중무장지대로 바뀌고 서해상에서의 긴장이 고조되고 있다. 현재는 남북한 간의 연락 채널이 모두 단절되어 있어 우발적 충돌을 방지할 수 있는 장치가 없는 실정이다.<sup>247)</sup> 더욱이 향후 북한이 개정될 ‘헌법’에서 주권 행사 영역을 확정하고, 여기에 서해 북방한계선이 북한의 영역에 포함될 경우 심각한 분쟁이 발발할 가능성이 매우 크다. 협상 국면으로의 전환이 위기 국면에서 벗어나는 최고의 방법임에도 불구하고 현재로서는 남북대화의 여지나 북미 협상의 모멘텀을 찾기 어려울 뿐만 아니라, 대화와 협상 국면을 유도할 중재자나 촉진자도 부재한 상황이다.

이와 함께 북한은 연방제 통일방안 포기에 따른 무력적화통일 공세를 강화할 것으로 전망된다. 북한의 적대적 ‘두 개의 국가론’에 이어 준자동군사개입 조항이 포함된 북러 간의 신조약 체결은 북한이 공세적인 대남정책을 취할 수 여건을 조성하였다. 북한은 남한을 동족이 아닌 ‘완전한 타국’이자 ‘교전국’으로 규정했으므로 핵 사용의 명분상 부담에서 탈피하였을 뿐만 아니라, 러시아와의 신조약 체결로 한반도 문제에서 러시아가 북한을 적극적으로 지원할 수 있는 근거를 마련했다. 이를 바탕으로 한 북한의 자신감은 북한의 군사적 모험주의를 추동하는 배경 요인으로 작용할 우려가 있다. 북한에는 공격받을 만한 도발을 더 과감하게 해도 된다는 면허증이자 도발에 대한 보험이 되기 때문이다.<sup>248)</sup> 핵보

246) 김천식(2024), 「북한의 대남정책 전환 평가 및 통일 문제」, p. 4.

247) 기존의 남북한 간 연락 채널은 남북연락사무소 통신선, 동·서해지구군 통신선, 판문점 남북통신시험선, 청와대-북한 당중앙위원회 본부 직통 통신선, 국정원-통일전선부 핫라인 등이 있으며, 통신선의 가동 여부는 남북관계의 진전과 악화를 보여주는 징표로서의 의미를 지닌다.

유국으로 인정을 받기 위해 핵전쟁 위기를 고조시킬 가능성도 있다.

이에 맞서 북한의 핵 능력에 대한 억지력을 강화하는 것은 당연히 필요한 대책이지만 충분한 대책으로는 부족하다. 강 대 강의 역학 구도는 상대방을 압도하기 위한 더 강한 힘을 얻도록 추동하게 되고, 이는 상호 간의 안보 위협 증대와 안보 비용 증가를 야기하게 된다. NCG를 통해 미국의 확장 억제력이 효율적이고 안정적으로 운용되도록 하는 노력을 강화하는 동시에 평화는 힘에 의해 유지(peace-keeping)되지만, 평화를 만드는(peace-making) 과정에서는 관여정책을 병행하는 것이 필요하다. 윤석열 정부의 북핵 해결 방안의 하나인 '담대한 구상'도 관여정책의 일환이므로 차제에 이 구상을 변화된 상황에 맞게 재정비하는 것도 고려하는 것이 바람직하다.

### 3) '담대한 구상'의 구체화

윤석열 정부의 '담대한 구상'은 북한의 비핵화 의지와 조치에 따라 상응하는 경제적 혜택을 제공한다는 비핵화 구상의 일환이다. 북한이 비핵화 의지를 다지고 대화 테이블에 나오면 혜택을 제공한다는 점에서 기존 비핵화 접근방식보다는 업그레이드된 버전이라고 할 수 있다. 또한 역대 모든 정부의 대북정책 핵심과 수단을 종합적으로 반영하고 있다는 점에서 바람직한 진전으로 평가된다.

그런데 '담대한 구상'은 원론적인 방향만을 제시하고 있다. 물론 협상 수단인 만큼 모든 것을 사전에 밝힐 수는 없을 것이며, 밝히는 것이 바람직하지도 않다. 그럼에도 불구하고 '담대한 구상'은 구체성이 부족해서 북한을 비핵화 테이블로 복귀하게 하는 실질적 유인으로 작용하기란 쉽지 않아 보인다. 더욱이 북한이 '두 개의 국가론'을 주장하고 핵 능력을 고도화시키고 있으므로 문제의 해결을 위해서는 '담대한 구상'을 더욱 현실성 있게 구체화하는 작업을 통해 유인책의 기능을 제고해야 할 것이다.

---

248) 천영우(2024. 7. 16.), 「두 왕따 지도자의 '도원결의」.

#### 4) '하나의 민족' 담론의 유지·확대

국가성과 달리 민족성은 정치 권력의 의도대로 쉽게 소멸되거나 변질되지 않는 점에 주목할 필요가 있다. 동독의 경우에도 오랜 기간 두 개의 민족을 주장했으나, 정치 권력의 구호에 그쳤을 뿐 동독 주민들에게 내면화하는 데에는 실패했다. 북한도 '동족 부정론'을 내세우긴 했지만 이러한 문제를 고려하여 '두 개의 민족론'을 공식화하는 것에는 주저하고 있는 것으로 판단된다.

실제로 북한이 '두 개의 국가론'을 주장하면서 내세우고 있는 반민족, 반통일론이 주민들 사이에 갈등을 불러일으키고 있는 것으로 전해졌다.<sup>249)</sup> 함경북도 회령시의 한 기업소 강연에서 '민족', '통일'이 포함된 김일성·김정일의 교시를 인용하지 말라고 하자 일부 직원들이 "통일 문제는 그래도 수령님의 교시"라든가 "남북이 한민족인데 이제 와서 아니라는 말인가?" 등의 반응을 보여 논쟁이 벌어졌고 이에 따라 당 조직부의 검열이 진행 중이라는 것이다. 일본에 거주하는 친북 교포사회에서도 혼란이 벌어지고 있다. 재일 북한전문가인 이찬우의 페이스북 글에 의하면 어느 조선학교의 교가 중에 "백두에서 한나까지..." 가사에서 한나는 제주도라며 빼라는 지시를 했지만, 교장과 교사들이 거부했다고 한다.<sup>250)</sup>

따라서 우리는 기존처럼 '하나의 민족론'을 유지하면서 '하나의 민족' 담론 자체는 건드리지 않는 것이 바람직하다. 그렇지 않으면 우리 사회의 이념적 갈등이 증폭되고, 이러한 논란의 틈새를 활용한 다른 나라들의 부당한 개입 가능성도 있다. 예를 들어 최근 북러 신조약 체결로 한반도 문제에 대한 개입 통로를 확보한 러시아가 우리의 우크라이나 지원과 관련 부당한 개입의 명분으로 활용할 여지가 존재한다. 따라서 북한의 '동족 부정론'이 '두 개의 민족론'으로 공식화되지 않게 하려고 '하나의 민족'과 관련한 담론을 유지·확대할 필요가 있다.

249) 「갈등 불러온 北 '반민족 반통일' 정책 ... 일부 주민들 논란」(2024. 7. 28.).

250) 이찬우, 페이스북 글(2024. 7. 18., 검색일: 2024. 7. 28.).



## 5) 통일을 지향하는 과정의 '특수관계론' 유지

이미 남북한은 1991년 '기본합의서'에서 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라는 데에 합의했다. 이 같은 표현에는 이중성(二重性)이 내포되어 있었다.<sup>251)</sup> 우선 북한을 권력 실체로는 인정하지만, 국가로는 인정하지 않는다는 뜻이 있었다. 우리 '헌법'은 북한을 반국가단체로 규정하고 있으며, '1민족 1국가'의 오랜 전통에 비추어서도 한반도에 두 개의 주권국가는 허용되지 않는다. 2023년 9월 26일 헌법재판소는 '헌법' 3조에 의거하여 북한을 반국가단체로 보는 것이 합헌이라고 판결했는데, 이는 헌법재판소의 여덟 번째 합헌 결정이다.<sup>252)</sup> 국가가 아닌 만큼 양측 간의 거래를 내부거래로 간주해 실리를 찾을 수 있다는 계산도 깔려 있었다. WTO(세계무역기구) 체제하에서 국가 간 관계가 되는 경우 우리가 북한에 쌀이나 비료를 지원하면 WTO 원칙에 위배되는데, 그런 불이익을 사전에 피할 수 있는 묘안이 되기도 하는 것이었다.

이후로도 이러한 남북한의 입장은 유지됐을 뿐만 아니라 우리의 대북·통일 정책의 근간이 되어 왔다. 물론 실제 정책의 수립과 집행과정에서는 분단 현실을 반영하여 별개의 국가로 간주할 수밖에 없는 경우들도 있었다. 어쩔 수 없는 일이었다. 따라서 북한이 '두 개의 국가론'을 주장했다고 해서 이에 동의할 것이 아니라 기존에 해오던 것처럼 법적(de jure)으로는 '한 개의 국가론', 사실적(de facto)으로는 '두 개의 국가론'을 유지함으로써 명분과 실리를 모두 확보하며, 상황에 맞게 탄력적으로 적용하는 것이 바람직하다. 이는 서독이 채택했던 방안이기도 하다. 실제로 다음의 [표 4-5]에서 보이듯, 우리는 이미 북한에 대한 법적 인정은 아니지만, 사실적으로 국가급 행위자로서의 인정을 해왔다.<sup>253)</sup> '헌법'상 영토를 한반도와 부속도서로 함에도 불구하고, 북한 영토에 대한 권리 주장을 자제해 왔고, 남북한 간의 합의마다 불가침 및 내정불간섭 원칙

251) 노태우(2011), 『노태우 회고록(하)』, p. 324.

252) 「국가보안법, 8번째 현재 판단도 '합헌」(2023. 9. 26.).

253) 차두현(2024), 「북한의 '적대적 두 국가 관계론'의 배경 및 평가」, pp. 29~30.

을 천명했으며, 통관 및 사실상의 입국 사증 제도를 운용해 왔다. 북한 정권을 대화 상대로도 인정했다.

표 4-5. 사실적(de facto)으로 국가 간 관계인 남북관계

국가 간 조치	현황
· 상대가 관할하는 영역을 인정	△
· 군사적 불가침을 준수	○
· 상대방의 내정에 대한 불간섭	○
· 인적·물적 교류에 대한 규칙 부과(통관절차 등이 있고 이를 협정에 따라 면제)	○
· 상대방 정부와의 대화나 교섭에 정치적·법적 구속력 부여(대화 상대로의 인정)	○

주: 현황에서 이미 우리가 북한에 대해 하고 있는 경우 ○, 부분적으로 시행하고 있는 경우 △, 아닌 경우 ×로 표시. 자료: 차두현(2024), pp. 29-30.

우리 사회의 일각에서는 차제에 ‘두 개의 국가론’을 받아들이는 것이 우월하다고 주장한다. 예를 들어 남북한 모두에서 민족주의적 접근의 시대적 소명은 이미 오래전에 끝났고 남북관계의 자율성은 언제나 상대적이었지 절대적인 적이 없으므로 ‘두 개의 국가론’을 수용한다고 달라질 것은 없다는 것이다.<sup>254)</sup> ‘두 개의 국가론’을 인정한다고 해도 어차피 군사적 긴장의 완화, 평화 정착의 과제는 남는다는 주장이다. 이미 남북한의 유엔 동시 가입으로 인해 국제적으로는 남북한을 별개의 국가로 인식하는 것이 일반적이고, 현실적으로도 남북한은 독자적인 정부와 체제를 가진 완전 별도의 실체이니 ‘두 개의 국가’임을 인정한다고 해서 바뀌는 것은 없다고도 한다. 문재인 정부의 초대 대통령비서실장을 지낸 임종석 전 실장은 2024년 9월 19일 ‘2024 한반도평화 공동사업 추진위원회’가 주최한 ‘9·19 평양공동선언 6주년 기념식’ 기조연설을 통해 “현 시점에서 통일 논의는 비현실적”이므로 “객관적 현실을 받아들이고 두 개의 국가를 수용하자”라면서 ‘헌법’ 3조의 한반도 영토 조항을 삭제 또는 개정하자고 주장했다.<sup>255)</sup> 정세현 전 통일부 장관 역시 남북한은 “민족 내부적으로는 특수

254) 김연철(2024), 「한반도 전쟁 가능성과 ‘두 개 국가론’」, p. 4.

255) 「통일 외치던 임종석 ‘통일 말자’ … 與 ‘김정은에 발맞춘다’ 비난」(2024. 9. 19.).

관계지만 국제적으로는 두 국가”라며 임종석 전 실장의 주장과 같은 입장을 보였다.<sup>256)</sup>

동서독의 사례에서 보듯이 국가나 민족을 둘로 나눈다고 통일이 안 되는 것도 아니며, 두 개의 국가가 되면 소위 ‘통일전쟁’의 명분도 없어지고 선제 공격할 경우 정전협정 위반뿐 아니라 국제법 위반이 되어 중·러 개입도 쉽지 않게 된다는 이점도 있다.<sup>257)</sup> ‘두 개의 국가’가 되고 세계 여러 나라와의 수교를 통해 북한의 ‘국가인정’이 이루어지면 북한의 체제 안보만 아니라 한반도 및 동북아의 평화 담보로도 이어질 수 있다.<sup>258)</sup> 이연희 더불어민주당 의원은 “통일은 국민 여론을 기반으로 추진해야” 하는데 “젊은 세대로 갈수록 통일에 대해 냉정하다는 현실”을 고려할 수밖에 없으므로 “서로 실체를 인정하고 평화로운 이웃 국가”로 지내는 것이 지금으로써는 가장 좋은 대안이라고 주장했다.<sup>259)</sup> 나아가 통일의 대상이니 주적이니 북한에 대한 강렬한 ‘애증관계’에서 벗어나 이 제부터라도 서로의 국가적 실체를 인정하고 공식화하며, 남북관계가 아니라 아예 한조관계를 정립해야 한다는 주장도 있다.<sup>260)</sup>

그러나 우리의 입장에서는 ‘두 개의 국가론’을 수용하지 않는 것이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, ‘두 개의 국가론’ 수용은 ‘헌법’과 지금까지 남북한 합의의 가치를 전면 부정하는 것이다. 우리의 ‘헌법’은 ‘전문’에서부터 ‘평화적 통일의 사명’을 선언하고 있고, 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 정의하고 있는데, ‘두 개의 국가론’은 이와 배치된다.<sup>261)</sup> “대한민국은 통일을 지

256) 「통일 전제하지 말자는 임종석 주장에 전직 통일부 장관 엇갈린 평가 나와」(2024. 9. 20.).

257) 평화재단(2024a), 「남북관계의 패러다임 전환이 필요하다」(검색일: 2024. 9. 20.).

258) 김상준(2024. 1. 12.), 「김정은의 ‘조선반도 두 개의 국가론’」.

259) 「민주당서 나온 ‘2국가론’ … 이연희 ‘젊은 세대 통일의식 인정해야」(2024. 7. 14.).

260) 배기찬(2024), 「2세션 토론문」, p. 11.

261) 사실 제3조의 영토조항은 ‘제헌헌법’ 제4조에서 유래하지만, 이미 임시정부 시절 제정된 ‘임시헌법’에서도 영토조항이 존재했으며, 1948년 ‘제헌헌법’ 제정 과정에서도 영토를 한반도로 할 것인지 혹은 분단 현실을 고려하여 38도선으로 한정할 것인지에 대한 치열한 토론을 거쳐 과반수가 훨씬 넘는 찬성으로 현재의 영토조항이 결정되었다. 송인호(2024b), 「북한의 두 국가론에 대한 평가」, pp. 24~25.

향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”라고 밝힌 ‘헌법’ 제4조와 취입에 즈음하여 대통령은 ‘조국의 평화적 통일’을 위해 노력할 것을 선서하도록 한 제69조의 규정과도 어긋난다. 우리 사회의 일각에서는 영토 규정을 통해 북한의 법적 지위를 인정하지 않는 제3조와 북한을 정치적 실체로 인정하는 제4조 간의 법리적 충돌 가능성을 제기해 왔으나, 제4조의 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책’은 제3조가 지향하는 통일의 책무를 이행하는 수단과 방식을 규정한 것이라고 해석된다.<sup>262)</sup> 제3조의 영토조항을 북한지역까지 규범력이 미치는 일은 통일 이후에 실현된다는 목표조항으로 해석하면 제4조의 평화통일조항과 규범 조화적 해석을 할 수도 있다.<sup>263)</sup> 더욱이 남북한이 ‘두 개의 국가’라면 통일을 추진할 명분도 이유도 사라지게 된다. 또한 남북한 간의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아니며 남북한은 ‘통일을 지향’한다는 지금까지의 남북한 합의와도 배치된다.

둘째, ‘두 개의 국가론’은 교전국 관계의 상시화를 의미한다는 점에서 매우 위험하다.<sup>264)</sup> 김정은은 북한의 핵무기가 ‘자위권에 속하는 정당방위력’이며 ‘결코 일방적으로 전쟁을 결행하지는 않을 것’이라고 언급했지만, 이를 그대로 믿을 수는 없다. 북방한계선을 인정하지 않는 북한 입장에서 본다면, 남한은 이미 북한 영해를 침범한 셈이므로 북한은 언제든지 핵무기를 사용해 남한을 공격하겠다는 의사를 분명히 밝힌 셈이다.

셋째, ‘두 개의 국가론’을 수용하는 경우 통일에 관한 관심을 저하시킬 우려가 있다. 이미 우리 사회에서는 통일에 관한 관심이 지속적으로 저하되어 오고 있다(그림 4-1 참고).

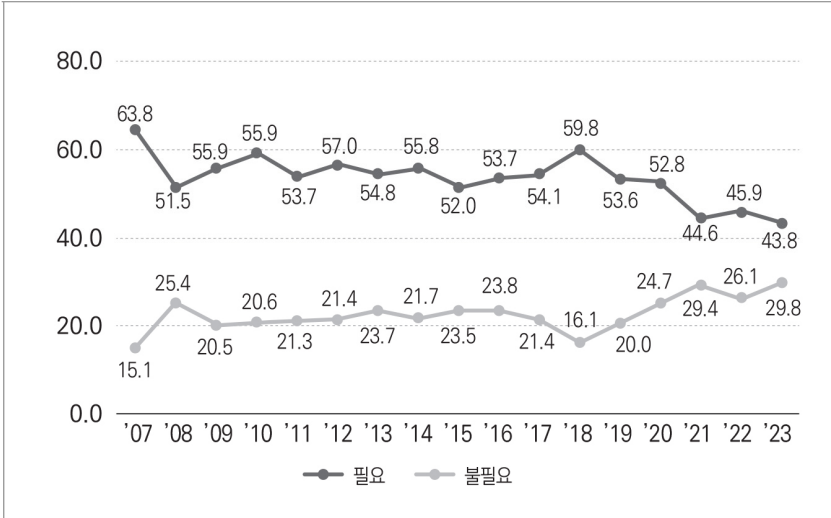
262) 성기영(2024c), 「헌법 조항에 비춰본 ‘2개 국가론’ 수용 주장의 위헌성 분석」, p. 1.

263) 정대진(2024), 「두 국가론에 대한 헌법적 분석」, p. 40.

264) 김진하 외(2024), 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』, pp. 168~169.

그림 4-1. 통일의 필요성에 대한 인식 변화 추세(2007~23년)

(단위: %)



자료: 김범수 외(2023), p. 32.

서울대학교 통일평화연구원의 조사에 의하면, 통일의 필요성에 공감하는 응답은 2007년 63.8%에서 2023년 43.8%로 떨어졌고, 반대로 불필요하다는 응답은 2007년 15.1%에서 2023년 29.8%로 거의 두 배 증가했다. 또한 이 조사에 의하면 19~29세 연령대에서 통일이 필요하다는 응답은 2018년 54.1%에서 2019년 41.1%, 2020년 35.3%, 2021년 27.8%, 2022년 27.8%, 2023년 28.2%로 급격한 하락 추세를 보인다. 이는 미래에는 통일의 필요성에 대한 인식이 더욱 낮아질 것이라는 점을 시사한다. 이런 상황에서 ‘두 개의 국가론’을 수용하는 것은 우리 사회의 통일인식을 더욱 부정적으로 만들게 될 것이다.

넷째, ‘두 개의 국가론’을 수용하는 경우 북한주민의 법적 국적 판단에 대한 논란이 야기될 수 있다. 현재 우리는 ‘헌법’의 영토조항에 의거하여 재외 탈북민을 대한민국 국민으로 인정하고 있다. 그러나 ‘두 개의 국가론’을 인정하는 경우 국제사회에 더 이상 통일의 당위와 명분을 내세울 수 없기 때문에 탈북민

보호 책무의 근거도 국민이 아닌 난민으로 바뀌게 된다.<sup>265)</sup> 따라서 탈북민이 남한에 입국할 때는 까다로운 귀화절차나 성공확률이 극히 낮은 난민신청 절차를 통해야 한다.<sup>266)</sup> 국내에 입국한 탈북민의 경우는 새로운 법을 만들어 수용한다고 하더라도 중국 등 제3국에 있는 탈북민의 보호 근거가 훼손된다.

다섯째, ‘두 개의 국가론’은 북한에 급변사태가 발생하는 경우 남한의 개입 권리에 대한 논란을 불러올 수 있다. ‘통일을 지향하는 잠정적 특수관계’와 같은 지금까지의 입장은 급변사태 시 북한지역에 대한 남한의 관할권을 주장하는 실효적 근거로 이용할 수 있으나, ‘두 개의 국가론’에서는 이것이 불가능하다. 다시 말해, 통일의 기회가 오더라도 남한의 북한 개입이 제한되고, 그 결과 통일은 다시 멀어질 수 있다.

여섯째, ‘두 개의 국가론’을 수용하면 주변국의 반통일 및 분단 선호 확증이 우려된다.<sup>267)</sup> 중국의 경우 휴전선 이북으로 남한의 진입을 적대적 행위로 간주 중인데, 두 국가로 분리되면 중국은 남국의 북한 진입을 주권국가에 대한 침략 행위로 선전하면서 ‘조중 우호협력 및 상호조약’에 따른 개입을 정당화할 수 있다는 것이다. 또한 한반도 관련국들은 남북한이 통일을 지향하는 관계에서 형성된 특수관계라는 규정에 영향을 받아왔다. 예를 들어 미국의 경우 원칙적으로 북한주민을 대한민국 국적자로 인정하면서 난민 심사에서만 이를 고려하지 않는 입장이고, 2010년 9월 호주 난민 재판부에서는 북한주민이 대한민국 헌법에 따른 대한민국 국적을 보유한 자라고 볼 수 있다는 이유로 난민 신청을 불허하여 북한주민이 대한민국과 북한의 이중국적자라는 점을 분명히 하기 시작하였으며, 영국의 경우에도 2011년 북한주민의 난민신청 사건에서 대한민국 헌법에 따르면 북한을 별도의 국가로 인정한다는 이유로 북한주민은 출생에 의해 대한민국 국적을 취득한다고 판단하였다.<sup>268)</sup> 그러나 두 국가가 된다면 주변

265) 이규창(2024), 「북한의 두 국가관계 선언과 지속되어야 하는 평화통일 노력」, p. 3.

266) 최용전(2019), 「‘남북 경제교류·협력의 법적 쟁점과 법적 제인’에 대한 토론문」, p. 64.

267) 박원근(2024b), 「북한의 ‘헤어질 결심’과 ‘전쟁할 결심’: 의미 및 한계」, p14.

268) 송인호(2024b), 「북한의 두 국가론에 대한 평가」, p. 27.

국들의 대한반도 정책은 그들의 필요 및 북한의 요구에 크게 좌우될 가능성이 크다.<sup>269)</sup> 국제사회를 상대로 통일의 당위와 명분을 내세우기 어려워져 통일을 위한 국제협력 유도 노력에 차질이 불가피해지는 것이다.

일곱째, ‘두 개의 국가론’에 부정적 입장을 가진 중국을 대북한 레버리지로 이용할 필요가 있다. 현재 중국은 북·중·러 3자 관계보다는 북한, 러시아와 양자 관계 차원에서의 협력을 선호하는 반면 북한은 북러 밀착을 통해 중국을 견인하려는 입장인 것으로 분석된다. 이에 따라 최근 북·중 관계는 중국의 북한 노동자의 전원 귀국 요구, 경제제재 품목에 대한 철저한 검사 등에서 보이듯 소원해지는 경향을 보이고 있다. 아울러 중국은 북한의 ‘두 개의 국가론’이 대만의 ‘두 개의 국가론’을 부추겨 중국의 ‘하나의 중국’ 원칙에 부정적 영향을 미칠 것을 우려하고 있는 것으로 추정된다. 또한 북한의 ‘두 개의 국가론’은 적대적이고 교전적 성격이어서 중국의 대한반도 정책 기조인 ‘한반도의 평화와 안정’에 위배된다. 한편 중국은 우크라이나와의 전쟁을 치르고 있는 러시아에 대한 경제적 지원뿐만 아니라 군사적으로 필요한 물품들을 지원함으로써 러시아에 대한 영향력을 증대시키고 있다. 따라서 중국을 활용하여 우리가 원하는 방향으로 북한과 러시아의 변화를 유도하는 외교 공간을 만들어나가는 것이 바람직하다.

이상에서 본 바와 같이 ‘두 개의 국가론’은 수용할 필요가 없을 뿐만 아니라 수용하지 않는 것이 훨씬 더 이익이라고 판단된다. 설령 수용하는 것이 도움이 된다고 하더라도 현실적인 두 개의 문제가 제기된다. 첫째, ‘헌법’ 개정이 가능할 것인가의 문제이다. ‘두 개의 국가론’ 수용을 위해서는 ‘헌법’의 영토조항에 서부터 관련 법 조항들의 개정이 필요한데, 현재와 같이 이념 갈등이 심한 상황에서 ‘헌법’ 개정의 가능성이 얼마나 있을지 미지수이다. 또한 정책적으로 과연 지금 시점에서 ‘헌법’ 개정을 통해 영토조항을 삭제하고, 남북관계를 국가 간의 관계로 취급하는 것이 안보와 국익, 그리고 통일의 관점에서 필요한 일인지 보

---

269) 김상범(2024b), 「북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망」, p. 109.

다 신중하게 검토할 필요가 있다.<sup>270)</sup>

둘째, 만약 우리 내부적으로 ‘헌법’ 개정 등 ‘두 개의 국가론’ 수용을 위한 각종 조치가 완료되었는데, 북한이 갑자기 다시 ‘조선은 하나’라는 과거의 노선으로 회귀할 경우의 문제이다. 그때 가서 ‘헌법’을 본래대로 다시 수정한다면 ‘북한의 장단에 놀아나는’ 셈이고, 수정하지 않는다면 우리만 ‘두 개의 국가’라고 주장하는 셈이 된다. 실제로 그럴 가능성은 충분하다. 북한은 체제의 존재근거의 하나로 신앙처럼 추창해왔던 ‘하나의 조선론’조차 폐기하고 남북한이 동족이 아니라며 적대적인 ‘두 개의 국가론’을 제기했으며 1950년대의 ‘국토완정론’을 연상시키는 ‘국토평정론’까지 들고나온 것을 보면 북한은 상황 변화에 따라 얼마든지 기존의 틀을 폐기할 수 있음을 알 수 있다.<sup>271)</sup> 이는 상황이 북한에 유리한 국면으로 변화하면 다시 언제든지 ‘하나의 조선론’으로 돌아가서 공세적인 통일전선 전술을 활용할 수도 있음을 의미하는 것이다. 사실 북한의 외교관계를 볼 때 ‘두 개의 국가론’은 전술적 차원에서 제기되었을 가능성이 크므로 우리가 여기에 반응하는 것은 위험하다. 그동안 북한은 ‘조선은 하나’라고 주장해 왔지만, 2024년 5월 기준으로 북한이 공식적으로 외교관계를 맺은 159개국 가운데 시리아, 팔레스타인을 제외한 157개국이 남북과도 수교한 나라이다. 대만과 외교관계를 맺은 나라와는 예외 없이 단교하는 중국의 ‘하나의 중국’ 원칙과는 실상이 전혀 다른 것이며, 이는 김일성 시절부터 북한이 외쳐온 ‘조선은 하나’라는 슬로건이 실상은 대외정책의 ‘절대 원칙’이라기보다 통치이데올로기의 일환임을 보여준다. 따라서 이번의 ‘두 개의 국가론’ 역시 상황에 따라 변화할 가능성이 크다.<sup>272)</sup> 동일한 맥락에서 “서로 의식하지 말며 살았으면 하는 것이 간절한 소원”이라는 김여정의 담화나 “우리는 적들이 건드리지 않는 이상 결코 일방적으로 전쟁을 결행하지는 않을 것”이라는 김정은의 발언은 역으로 자신들은 경제건설에 집중할 것이니 서로에 대한 도발이나 공격을

270) 송인호(2024a), 「동서독 관계가 주는 시사점」, p. 37.

271) 최완규(2024), 「남과 북 공존, 그 한계와 가능성」, p. 65.

272) 이제훈(2024), 「남과 북: 두 개의 주권국가와 통일지향 특수관계의 길항」, p. 53.



하지 말 것을 경고하는 것으로 읽힐 수 있으며, 이러한 전제 조건을 슬며시 끼어놓음으로써 북한으로서는 언제든지 돌아올 수 있는 장치를 마련해놓은 것이라는 분석도 제기된다.<sup>273)</sup>

---

273) 정영철(2024), 「북한의 '우리 국가제일주의': 국가의 재등장과 '체제 재건설'의 이데올로기」, p. 41.

## 제5장



# 한반도 통일에 대한 주변 4강의 인식과 평가

1. 미국
2. 일본
3. 중국
4. 러시아



# 1. 미국

## 가. 통일과 관련한 미국 정상의 공식 발언

### 1) 김영삼 정부

김영삼 대통령은 임기 중 미국과 총 8차례의 정상회담을 가졌다.<sup>274)</sup> 한국 정부의 공식적인 통일방안 발표에도 불구하고, 이에 대한 미국의 입장을 찾아보기 어렵다. 오히려 미국은 한반도의 통일보다는 북한의 비핵화에 방점을 두고 있음을 정상회담 내용과 미국 대통령의 공식 발언을 통해 확인할 수 있다.

1993년 7월 10일 김영삼 대통령과 클린턴 대통령 간의 첫 정상회담이 개최되었다. 방한 중인 클린턴 대통령은 회담 직후 국회를 찾아 제14대 국회 본회의장에서 연설하였다.<sup>275)</sup> ‘공동의 힘, 공동 번영, 민주적 가치에 대한 공동의 헌신’을 통한 신태평양 공동체 구상을 골자로 한 이 연설에서 클린턴 대통령은 신태평양 공동체 출범 후에도 여전히 “안보가 최우선(security comes first)”이 되어야 함을 상기시켰다. 이러한 논조로 주한미군의 주둔 필요성을 이야기하며 한반도 통일에 대한 미국의 입장을 재차 강조했다. 클린턴 대통령은 한반도 분단을 ‘냉전 체제의 가장 쓰라린 유산 중 하나(one of its most bitter legacies)’로 표현하며 “언젠가는 이 인위적인 분단이 종식될 것을 한미 양국은 항상 믿어왔다(Our nation has always joined yours in believing that one day Korea’s artificial division will end)”라고 부연했다. “미국은 남북한주민이 받아들일 수 있는 조건하에서의 한반도의 평화적 통일을 지지(We

274) 이 중 두 번의 정상회담은 한미 정상들의 상대국 국빈 방문 형식으로 이루어졌고(1993년 7월 서울, 1995년 7월 워싱턴 D.C.), 나머지 여섯 번은 APEC 정상회의 및 유엔총회 참석차 개최된 정상회담이었다(1993년 11월 시애틀, 1994년 11월 보코르, 1996년 4월 제주도, 1996년 11월 마닐라, 1997년 6월 뉴욕 유엔총회, 1997년 11월 밴쿠버). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

275) 「클린턴 대통령, 국회서 신태평양 공동체 연설」(1993. 7. 10.); 「트럼프도, 24년 전 클린턴도 … 국회 연설 주제는 ‘북한」(2017. 11. 8.).

support Korea's peaceful unification on terms acceptable to the Korean people)"하며 "통일의 그 날이 오면, 미국은 여러분이 제시한 조건에 따라 전환 과정도 함께할 것(And when the reunification comes, we will stand beside you in making the transition on the terms that you have outlined)"임을 분명히 밝히고 있다.

"그러나 그날은 아직 오지 않았다"라며 클린턴 대통령은 '통일의 상대'에서 '안보 위협'으로서의 북한으로 화두를 바꾸었다. "비무장지대는 여전히 안전과 위협 사이에 극명한 경계를 긋고 있고(The demilitarized zone still traces a stark line between safety and danger), 북한의 백만 무장 병력은 대부분 비무장지대 30마일 이내에 주둔해 있으며 지금도 위협을 가하고 있다(North Korea's million men in arms, most stationed within 30 miles of the DMZ, continue to pose a threat)"라는 것이었다. "문제가 되는 북한의 핵 프로그램은 북측 의도에 대한 의문을 제기하며(raises questions about its intentions), 내부 억압(internal repression)과 무책임한 무기 판매(irresponsible weapons sales)는 북한이 아직 국제사회의 책임 있는 일원이 될 의향이 없음(North Korea is not yet willing to be a responsible member of the community of nations)을 보여주고 있다"라고 평가했다.<sup>276)</sup> 다시 말해, 미국은 통일을 지원할 준비가 되어있지만, 언제 올지 모를 통일과 달리, 북한의 비핵화는 '최우선인 안보'를 담보할 수 있는 시급한 당면 과제라는 것이었다.

1993년 11월 17~24일 진행된 김영삼 대통령의 방미 중 열린 공동 기자회견에서 클린턴 대통령은 남북한 간의 대화 필요성을 언급했다. 다만 이는 '통일의 첫 단계로의 대화'가 아닌 '북한 비핵화를 견인하기 위한 수단으로서의 대화'였다. 클린턴 대통령은 북한 앞에 두 가지 선택지가 있는데, 핵무기를 포기

---

276) The American Presidency Project(1993a), "Remarks to the Korean National Assembly in Seoul"(검색일: 2024. 9. 17.).

하고 국제 핵 비확산 체제를 준수한다면 미국뿐만 아니라 국제사회와의 폭넓은 [협력] 기회가 열릴 것이고(the door will be open on a wide range of issues not only with the United States but with the rest of the world), 핵 개발을 포기하지 않는다면 국제사회의 반발이 잇따를 것이라고 경고했다. ‘핵무기 없는 한반도(nonnuclear peninsula)’와 ‘강력한 국제 비확산 체제(strong international nonproliferation regime)’를 목표로 북한과 다양한 문제에 대해 철저하고 광범위한 접근 방법(thorough, broad approach)을 논할 준비가 되어있지만, 이러한 논의를 위해서는 남북 간의 대화가 전제되어야 한다는 것이었다.<sup>277)</sup>

1996년 4월 16일 클린턴 대통령 방한 계기 시 제주도에서 공동 기자회견이 열렸다. 이 자리에서 클린턴 대통령은 “북한은 평화를 원한다는 의사를 밝혔고, 한반도의 항구적 평화를 이루기 위해 한미 양국은 새로운 4자회담을 골자로 한 평화 프로세스를 제안”한다고 설명했다.<sup>278)</sup> 그러면서도 클린턴 대통령은 “한반도에서 평화를 만들어나가는 것은 남북한의 책임이라는 점을 분명히 밝힌다(But let me be very clear: Establishing that peace is the responsibility of the Korean people, North and South)”라고 말했다. 그래서 미국은 평화 프로세스를 지지하고 촉진할 것이지만, 평화를 구축하고 한반도의 미래를 만들어 가는 것은 결국 남북한이므로 미국은 북한과 별도의 평화 협정을 협상하지는 않을 것(The United States will support and facilitate the peace process. But we will not negotiate a separate peace treaty with North Korea. The future of the Korean Peninsula lies in the hands of its people)”이라고 부연했다. 미국은 ‘평화 프로세스’, 즉 시급한 핵 위협을 제거하고 ‘핵무기 없는 한반도’를 촉진하기 위해 노력할 것이지만,

---

277) The American Presidency Project(1996), “The President’s News Conference with President Kim Young-sam of South Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

278) The American Presidency Project(1993b), “The President’s News Conference with President Kim Young-sam of South Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

평화의 종착지인 ‘통일 한반도’를 구축하는 것은 남북한의 몫이라는 것이었다.

## 2) 김대중 정부

1998년 6월 9일 김대중 정부 출범 이후 첫 번째 한미 정상회담이 개최되었다.<sup>279)</sup> 이때 열린 공동 기자회견에서 클린턴 대통령은 “미국은 [북한과의] 화해를 위한 김 대통령의 노력을 높이 평가하며, 북한이 김 대통령의 유화 제스처에 보다 더 적극적으로 응해 주기를 바란다”고 언급했다.<sup>280)</sup>

2001년 3월 7일 미국 워싱턴 D.C.에서 김대중 대통령과 조지 W. 부시 대통령과의 정상회담이 열렸다. 정상회담 이후 발표된 공동성명에서 “부시 대통령은 북한과의 교류에 대한 대한민국 정부의 포용정책과 남북문제 해결에 있어 김 대통령의 주도적인 역할을 지지한다(President Bush expressed support for the Republic of Korea Government’s policy of engagement with North Korea and President Kim’s leading role in resolving inter-Korean issues)”는 점을 분명히 했다. 또한 “양 정상은 두 번째의 남북 정상회담이 남북관계와 동북아 안보에 긍정적 기여하기를 희망한다(The two leaders shared the hope that a second inter-Korean summit will make a positive contribution to inter-Korean relations and Northeast Asian security)”라고 밝혔다.<sup>281)</sup> 그러나 2000년 6월의 남북정상회담에서 ‘6·15 공동선언’을 통해 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연방제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으

279) 김대중 대통령 임기 중 한미 정상회담은 아홉 차례 개최되었다. 이 중 다섯 번(김대중-클린턴 세 번, 김대중-조지 W. 부시 두 번)의 정상회담은 정상들의 상대국 국민 방문 형식으로 이루어졌고(1998년 6월 워싱턴 D.C., 1998년 11월 서울, 1999년 7월 워싱턴 D.C., 2001년 3월 워싱턴 D.C., 2002년 2월 서울), 나머지 네 번은 APEC 정상회의 등 참석차 개최된 정상회담이었다(2000년 6월 도쿄 오부치 전 총리 장례식, 2000년 9월 뉴욕 새천년 정상회의, 2000년 11월 브루나이, 2001년 10월 상하이). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

280) Clinton Presidential Materials Project(1998), “Press Conference by President Clinton and President Kim of South Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

281) George W. Bush White House Archives(2001), “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”라고 합의했음에도 불구하고, 부시 대통령은 두 번째의 남북정상회담을 거론하면서도 한반도 통일과의 연계에 대해서는 언급이 없었다.

다음 해 부시 대통령의 답방으로 한미 정상회담이 서울에서 개최되었다. 방한 중인 부시 대통령은 2002년 2월 20일 경의선 종착역인 도라산역을 방문하여 통일에 대한 소회를 밝혔다. 부시 대통령은 “나의 비전은 명확하다. 철조망과 공포 속에 분단된 한반도가 아니라 교역과 협력으로 언젠가는 통일될 한반도를 전망한다(I see a Peninsula that is one day united in commerce and cooperation, instead of divided by barbed wire and fear)”라며 한반도 통일을 기원하였다. 그러면서도 “우리는 세계에서 가장 위험한 정권들이 가장 위험한 무기로 우리를 위협하는 것을 절대 허용해서는 안 된다(We must not permit the world’s most dangerous regimes to threaten us with the world’s most dangerous weapons)”라고 강조했다.<sup>282)</sup> 클린턴에서 부시 행정부로 바뀌고 민주당에서 공화당으로 정권이 교체되었음에도, 미국은 여전히 한반도 통일을 ‘언젠가(one day) 다가오게 될 통일’로 여기며 소극적인 입장을 고수하는 반면 북한이 가하는 위협은 현존하는 위협으로 간주하며 적극적인 태세와 대응을 요구하고 있었다.

### 3) 노무현 정부

노무현 정부의 첫 한미 정상회담은 2003년 5월 15일 열렸다.<sup>283)</sup> 부시 대통령은 노무현 대통령과의 단독회담 후 발표된 공동성명에서 “다자회의 방식을

---

282) 「부시 ‘한반도 통일’ 기원 서명」(2002. 2. 2.): George W. Bush White House Archives(2002. 2. 20.), “President Bush Visits Demilitarized Zone”(검색일: 2024. 9. 17.).

283) 노무현 정부는 여덟 차례 한미 정상회담을 가졌다. 이 중 세 번은 양국 정상상 상대국 방문으로 이루어졌고(2003년 5월 워싱턴 D.C., 2005년 6월 서울, 2006년 9월 워싱턴 D.C.), 나머지 다섯 번은 APEC 정상회의의 참석 계기 시 열렸다(2003년 10월 방콕, 2004년 11월 산티아고, 2005년 11월 경주, 2006년 11월 하노이, 2007년 9월 시드니). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

통해 핵 문제의 평화적 해결 방침을 재강조하였고, 한국과 일본의 필수적 역할과 중국 이외 러시아 등의 건설적 역할 가능성”에 대해 언급하였다.<sup>284)</sup> 다만 북한이 핵 보유·재처리·핵무기 이전 등을 언급한 상황에서, 북한 핵 불용 원칙 등 한미의 단호한 대처 방침이 긴요함을 강조하였다.

이에 대해 노무현 대통령은 평화변영정책을 설명했고, 부시 대통령은 “남북 화해 과정에 대해 지지를 재확인하면서, 한국이 대화 채널을 활용하여 북한에 핵 문제 해결을 촉구하고 있음을 평가했다(President Roh outlined his Peace and Prosperity Policy and President Bush reiterated his support for the process of South-North reconciliation. President Bush noted that the Republic of Korea has used this dialogue channel to call upon the North to resolve the nuclear issue).”<sup>285)</sup> 그러면서도 부시 대통령은 한국의 평화변영정책의 종착점이라 할 수 있는 한반도 통일에 대해서는 아무런 언급이 없었다.

#### 4) 이명박 정부

이명박 대통령은 임기 중 조지 W. 부시 대통령과 네 번, 오바마 대통령과 일곱 번의 정상회담을 가졌다.<sup>286)</sup> 2008년 4월 19일 캠프 데이비드에서 열린 이명박 대통령의 첫 한미 정상회담 후 개최된 공동 기자회견에서 부시 대통령은 다음과 같이 말했다. “좋은 관계는 공통의 가치에 기반하며, 양국은 각 개인이 자유로운 사회에서 살아갈 권리에 대한 가치라는 공통의 가치를 공유한다. 우

---

284) 대한민국 정책브리핑(2003. 5. 15.), 「한미 정상 공동성명 설명자료」(검색일: 2024. 8. 26.).

285) George W. Bush White House Archives(2003. 5. 14.), “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea: Common Values, Principles, and Strategy” (검색일: 2024. 8. 26.).

286) 부시 대통령과의 정상회담은 2008년 4월 캠프 데이비드, 2008년 7월 핫카이도, 2008년 서울, 2008년 11월 리마에서 열렸고, 오바마 대통령과의 정상회담은 2009년 4월 런던, 2009년 6월 워싱턴 D.C., 2009년 11월 서울, 2010년 6월 토론토, 2010년 11월 서울, 2011년 10월 워싱턴 D.C., 2012년 3월 서울에서 열렸다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).



리는 인간의 존엄성과 정의를 믿는다(A good relationship is based upon common values, and our countries share common values, values of the rights of each individual to live in a free society. We believe in human dignity and justice). …… 미국과 한국은 아태 지역의 안보를 증진하고 자유를 확대하기 위해 노력하고 있다. 양국은 중국, 러시아, 일본과 함께 북한이 핵무기 프로그램을 포기할 의무를 이행하도록 압력을 가하고 있다(The United States and Korea are working to improve security and advance freedom in the Asia-Pacific region. Together with China, Russia, and Japan, our nations are pressing North Korea to fulfill its obligations to abandon its nuclear weapons program). …… 우리는 기본권을 믿으며, 이러한 권리가 북한주민들에게도 확대되어야 한다고 믿는다(We believe in basic rights, and we believe those rights ought to be extended to the people of North Korea).”<sup>287)</sup> 남북한 간의 대화나 교류협력, 한반도 통일보다는 북한의 비핵화 의무와 북한주민들의 인권 실태의 초점이 맞춰져 있었다.

2008년 8월 6일 부시 대통령의 답방을 계기로 발표된 공동성명에서 미국은 한국 정부의 대북·통일 구상에 대한 입장을 밝히고 있다. 부시 대통령은 “북한 주민의 경제적 여건 개선을 지원하고 남북한 간 상생과 공영의 길을 제시함으로써 궁극적으로 통일의 길을 열어나가고자 하는 이명박 대통령의 구상 및 최근 남북대화 재개 제의에 대한 전폭적인 지지”를 표명하며 지원을 약속했다.<sup>288)</sup>

2009년 6월 16일 미국 워싱턴 D.C.에서 열린 정상회담에서 이명박 대통령과 오바마 대통령은 ‘한미동맹을 위한 공동 비전(Joint vision for the alli-

---

287) The American Presidency Project(2008. 4. 19.), “The President’s News Conference with President Lee Myung-bak of South Korea at Camp David, Maryland”(검색일: 2024. 8. 26.).  
288) 「한미 정상 공동성명 전문」(2008. 8. 6., 검색일: 2024. 8. 26.).

ance of the United States of America and the Republic of Korea)’을 발표했는데, 여기에서 두 정상은 “우리는 한미동맹을 통해 한반도의 모든 국민을 위한 더 나은 미래를 건설하고 한반도에 항구적인 평화를 정착시키며 자유민주주의와 시장경제의 원칙에 기반한 평화통일로 나아가는 것을 목표로 한다 (Through our Alliance we aim to build a better future for all people on the Korean Peninsula, establishing a durable peace on the Peninsula and leading to peaceful reunification on the principles of free democracy and a market economy)”라고 천명했다. 미국 역시 한국과 마찬가지로 통일 한반도는 자유민주주의와 시장경제에 토대를 둔 국가여야 한다는 점을 명확히 한 것이다.

2009년 11월 19일 오바마 대통령의 첫 방한을 계기로 열린 한미 공동 기자회견에서 오바마 대통령은 “북한이 [비핵화] 의무를 이행하고 핵무기를 폐기하기 위한 구체적인 불가역적 조치를 할 준비가 되어 있다면, 미국은 경제적 지원을 제공하고 국제사회 내 북한의 완전한 통합을 촉진하는 데 도움을 줄 것(If North Korea is prepared to take concrete and irreversible steps to fulfill its obligations and eliminate its nuclear weapons program, the United States will support economic assistance and help promote its full integration into the community of nations)”이라며 북한의 비핵화에 대한 미국의 입장을 분명히 전했다.<sup>289)</sup> 다시 말해서, 북한의 완전한 비핵화가 선행되어야만 경제협력과 국제사회와의 화해가 가능하다는 것이다.

서울 핵안보정상회의 참석차 한국을 방문 중이던 오바마 대통령은 2012년 3월 26일 한국외국어대 학생 700여 명을 대상으로 강연했으며, 이 자리에서 한반도 통일 비전을 제시했다. “모든 국민이 염원하는 그 날이 쉽게, 커다란 희생 없이 오지는 않겠지만 분명 올 것”이라고 주장하며 “한 때 불가능해 보였던

---

289) The American Presidency Project(2009. 11. 19.), “The President’s News Conference with President Lee Myung-bak of South Korea in South Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

변화가 일어날 것이고, 검문소는 열리고 초소는 비게 될 것이며 오랫동안 헤어졌던 가족들이 상봉하게 될 것”이라는 감동적인 메시지를 전했다. “핵무기 없는 세상에 대한 비전처럼, 통일 한반도에 대한 비전 역시 빨리 실현되지 않을 수 있지만(our vision of a Korea that stands as one may not be reached quickly), 그날이 오기까지, 그리고 그 이후 모든 날까지, 우리가 추구하는 안보(the security we seek)와 우리가 바라는 평화(the peace we want)가 더 가까워졌다는 사실에 위안을 얻는다”라며 연설을 마쳤다.<sup>290)</sup>

주목할 만한 점은 표현의 차이에 있었다. 오바마 대통령의 의도를 확신할 수는 없지만, ‘추구하는 안보’와 ‘바라는 평화’는 뉘앙스의 차이를 내포하고 있으며, 통일에 대한 역대 미국 정부 입장과도 일치한다고 볼 수 있다. 미국은 시종 일관 안보에 대해서는 행동을 촉구하는 등 적극성을 발휘하였지만, 통일에 대해서는 관망에 가까운 소극적인 모습을 견지해 왔던 것이다.

## 5) 박근혜 정부

박근혜 대통령과 오바마 대통령은 2013년 5월 7일 워싱턴 D.C.에서 정상회담을 갖고, 60년간의 양국 간 파트너십과 공동번영을 기념하기 위한 공동선언(Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America)을 발표했다. 이 공동선언에서 양 정상은 “한반도 구성원 모두에게 더 나은 그리고 더 안전한 미래를 만들고, ‘공동 비전’<sup>291)</sup>에 기초하여 한반도의 항구적인 평화와 안정을 구축하는 한편, 비핵화, 민주주의와 자유시장경제 원칙에 입각한 평화통일(peaceful reunification based on the principles

---

290) 「오바마의 한반도 통일 비전」(2012. 3. 29.); National Archives(2012), “Remarks by President Obama at Hankuk University”(검색일: 2024. 9. 18.).

291) 2009년 6월 16일 미국 워싱턴 D.C. 한미 정상회담에서 이명박 대통령과 오바마 대통령이 발표한 ‘한미동맹을 위한 공동 비전(Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea)’을 의미한다.

of denuclearization, democracy and a free market economy)을 이루기 위해 노력해 나갈 것을 다짐한다”라고 밝혔다.<sup>292)</sup>

다음 해인 2014년 3월 28일 박근혜 정부는 “튼튼한 안보를 바탕으로 남북 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고 한반도에 평화를 정착시키며 나아가 통일의 기반을 구축”하겠다는 목적으로 ‘한반도 신뢰프로세스’로 명명되는 대북정책을 발표하였다.<sup>293)</sup> 이에 대해 미국은 2014년 4월 25일 한미 정상회담<sup>294)</sup> 후 발표된 ‘공동 설명서(Joint Fact Sheet)’를 통해 “박근혜 대통령의 드레스덴 선언에서 밝힌 바와 같이 핵무기가 없고 전쟁의 공포가 없으며 민주주의와 자유시장경제 원칙을 기반으로, 평화적으로 통일된 한반도에 대한 박 대통령의 비전을 지지한다(The United States supports President Park’s vision of a Korean Peninsula free of nuclear weapons, free from the fear of war, and peacefully reunified on the basis of democratic and free-market principles, as articulated in her Dresden address)”라는 입장을 표명했다.<sup>295)</sup> 이는 기본적으로 2009년 6월 16일 이명박 대통령과 오바마 대통령이 ‘한미동맹을 위한 공동 비전’에서 밝힌 한반도의 통일 구상과 동일한 것이었다.

---

292) 외교부(2013a), 「한·미 동맹 60주년 기념 공동선언 채택」(검색일: 2024. 8. 26.); The White House(2013. 5. 7.), “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America”(검색일: 2024. 8. 26.).

293) 통일부(2013), 『한반도 신뢰프로세스』, p. 6.

294) 박근혜 대통령 임기 중 한미 정상회담은 여섯 차례 열렸다. 이 중 세 번은 정상의 상대국 방문 형식으로 이루어졌고(2013년 5월 워싱턴 D.C., 2014년 4월 서울, 2015년 10월 워싱턴 D.C.), 나머지 세 번은 APEC과 ASEAN 정상회의 등에서 이루어졌다(2014년 11월 베이징 APEC, 2016년 3월 워싱턴 D.C. 핵안보 정상회의, 2016년 9월 라오스 ASEAN). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주년 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

295) The White House(2014. 4. 25.), “Joint Fact Sheet: The United States–Republic of Korea Alliance: A Global Partnership”(검색일: 2024. 8. 26.).

## 6) 문재인 정부

문재인 대통령은 임기 내 미국 대통령과 열 차례의 정상회담을 가졌다.<sup>296</sup> 첫 번째 정상회담 후 2017년 6월 30일 발표된 공동성명 제2항에서 문재인 대통령과 트럼프 대통령은 북한과의 협력 및 대화와 관련해서 “양 정상은 올바른 여건하에서 북한과 대화의 문이 열려 있다는 점을 강조하였다. 한미 양국이 공히 북핵 문제 해결에 최우선 순위를 부여한다는 점을 재확인하면서, 양 정상은 한국과 미국이 대북 적대시 정책을 갖고 있지 않으며, 북한이 올바른 길을 선택한다면 국제사회와 함께 북한에 보다 밝은 미래를 제공할 준비가 되어있음을 강조하였다”라고 발표했으며, 통일과 관련해서 “트럼프 대통령은 한반도의 평화통일 환경을 조성하는 데 있어 대한민국의 주도적 역할을 지지하였다”라고 밝혔다. 또한 “양 정상은 북한 정권에 의해 자행되는 끔찍한 인권 침해와 유린 행위를 포함, 북한주민들의 안위에 대해 깊은 우려를 표명하였으며, …… 양 정상은 책임 규명 및 북한의 개탄할 만한 인권 상황의 실질적 개선을 위해 국제사회와 협력하는 것이 중요하다는 것을 재확인하였다”라는 문장도 삽입되었다.<sup>297</sup> 이전과 마찬가지로 미국은 한반도 통일보다는 북한의 비핵화와 인권 개선이 시급한 문제라는 인식을 보인 것이다.

2017년 11월 7일, 트럼프 대통령의 답방으로 두 정상은 서울에서 재회하였다. 한미 정상회담 다음 날인 8일, 국빈 방문 중이던 트럼프 대통령은 국회 본회의장에서 연설하였으며 북한의 더 밝은 미래와 그 미래를 향해 나아가기 위한 관문을 제시했다. 트럼프 대통령은 “우리는 더 나은 미래를 위한 길을 제공할 준비가 되어있으며, 이 길은 북한 정권의 공격(aggression)과 탄도미사일 개발의 중단, 완전하고 검증가능하며 총체적인 비핵화(complete, verifiable,

---

296) 문재인 대통령은 트럼프 대통령과 아홉 번, 바이든 대통령과 한 번 정상회담을 가졌으며, 이 중 여섯 번은 정상의 상대국 방문으로 이루어졌다(2017년 6월 워싱턴 D.C., 2017년 11월 서울, 2018년 5월 워싱턴 D.C., 2019년 4월 워싱턴 D.C., 2019년 6월 서울 판문점 남북미 정상회담, 2021년 5월 워싱턴 D.C.). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

297) 「한·미 정상회담 공동성명」(2017. 7. 1., 검색일: 2024. 8. 26.).

and total denuclearization)로부터 출발한다”라는 확고한 입장을 밝혔다. 아울러 “우리는 함께 하나의 한국, 안전한 한반도, 가족의 재회를 꿈꾼다”라며 “남북을 잇는 고속도로, 포용하는 동족, 핵 악몽 대신 아름다운 평화의 약속”이 깃든 미래를 제시했다. 그러면서도 미국은 “우리는 북한 지도자들이 도발을 멈추고 핵 프로그램을 폐기할 경우에만 이 같은 밝은 길을 논의할 준비가 되어 있다(But we are only prepared to discuss this brighter path for North Korea if its leaders cease their threats and dismantle their nuclear program)”라며, 북한 정권의 선제 조치를 촉구하였다.<sup>298)</sup>

2021년 5월 21일 문재인 대통령과 바이든 대통령과의 첫 번째 한미 정상회담이 개최되었다. 회담 후 발표된 공동성명 역시 북한의 비핵화를 우선적으로 강조하고 있다. “양측은 전 세계적 비확산과 원자력 안전, 핵 안보, 안전조치가 보장된 원자력 기술 사용과 관련된 제반 사안에 대해 긴밀히 협력하는 것이 동맹의 핵심적 징표임을 재확인하였다. 미국은 비확산 노력을 증진하는 데 있어 한국의 국제적 역할을 평가하였다”라고 전제한 후, “문재인 대통령과 바이든 대통령은 한반도의 완전한 비핵화에 대한 공동의 약속과 북한의 핵·탄도미사일 프로그램을 다루어나가고자 하는 양측의 의지를 강조하였다. 우리는 북한을 포함한 국제사회가 유엔 안보리 관련 결의를 완전히 이행할 것을 촉구하였다”라고 명시했다. 북한의 핵 개발이 단순히 한반도 혹은 동북아 차원의 문제가 아니라 글로벌 차원의 문제임을 확인한 것이다.

또한 양 정상은 “기존의 남북 간, 북미 간 약속에 기초한 외교와 대화가 한반도의 완전한 비핵화와 항구적 평화정착을 이루는 데 필수적이라는 공동의 믿음을 재확인”했고 “바이든 대통령은 또한 남북대화화 와 관여, 협력에 대한 지지를 표명”했다고 하면서도 “우리는 북한의 인권 상황을 개선하기 위해 협력한다는 데 동의”했다는 점도 분명히 밝혔다.

북한 비핵화와 인권 개선이 우선이라는 인식은 바이든 대통령 역시 마찬가지

---

298) “Trump’s Speech to South Korea’s National Assembly”(2017. 11. 7., 검색일: 2024. 9. 18).

지였으며, 보편적 가치에 대한 강조도 추가되었다. 양 정상은 “한국과 미국은 규범에 기반한 국제질서를 저해, 불안정 또는 위협하는 모든 행위를 반대”하며, “다원주의와 개인의 자유를 중시하는 민주주의 국가로서, 우리는 국내외에서 인권 및 법치를 증진할 의지를 공유하였다”라고 선언했다.<sup>299)</sup>

## 나. 평가

미국이 한반도 통일을 지지한다는 점은 분명하다. 다만 한반도의 통일은 자유민주주의, 시장경제 체제, 평화적 방식, 인권 존중, 한미동맹 지속 등을 전제로 한 통일이어야 한다. 이러한 점은 2009년 6월 이명박 대통령과 오바마 대통령이 발표한 ‘한미동맹을 위한 공동 비전’에서 명확히 드러난다. 두 정상은 ‘한미동맹’을 통해 한반도에 항구적인 ‘평화’를 정착시키며 ‘자유민주주의’와 ‘시장경제’의 원칙에 기반한 ‘평화통일’로 나아가는 것을 목표로 한다고 선언했던 것이다. 2013년 5월 박근혜 대통령과 오바마 대통령의 ‘한미동맹 60주년 기념 공동선언’에서도 ‘민주주의’와 ‘자유시장경제’ 원칙에 입각한 평화통일에 합의했고, 2014년 4월 한미 정상회담 이후 발표된 ‘공동 설명서’에서도 ‘민주주의’와 ‘자유시장경제’, 그리고 ‘평화적 통일’에 대한 합의가 이루어졌다. 트럼프 대통령과 바이든 대통령 시절에는 ‘인권’ 등 보편적 가치에 대한 강조가 추가되었다.

그러나 미국의 한반도 통일에 대한 입장은 원론적인 수준에 머물고 있다. 한반도 통일이 언제 될지, 어떤 방식으로 될지, 어떤 모습일지 등 모든 것이 불투명하고 불확실한 현재 상황에서 통일에 대한 구체적 언급을 하기가 부담스러웠을 것이다. 또한 다른 주변국들과 마찬가지로 미국에 유리한 방향으로 통일이 전개된다는 보장이 없는 한, 일단은 현상 유지를 현상 변경보다 선호하기 때문일 것이다. 바꾸어 말해서 한반도 통일방안 중에서 미국에 가장 유리한 시나리오인 한국 주도의 평화적 통일이지만, 이러한 시나리오는 보장되지 않는다는

---

299) 주한 미국대사관 및 영사관(2021. 5. 21.), 「한미 정상회담 공동성명」(검색일: 2024. 8. 27.).

것이다.<sup>300)</sup> 2000년 6월의 남북정상회담에서 ‘6·15 공동선언’을 통해 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”라고 합의했음에도 불구하고, 2001년 3월 김대중 대통령과의 한미 정상회담에서 조지 W. 부시 대통령은 남북정상회담을 거론하면서도 한반도 통일과의 연계에 대해서는 언급이 없었다는 사실도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 미국이 중국과 달리 한반도 통일 논의에 소극적인 모습을 보이는 것은 현상 유지를 선호하는 입장 이외에 동북아 안보 상황의 불안정성과 불투명성, 특히 중국의 부상이라는 현실 인식에서도 비롯되며, 미국은 통일 한반도의 친중국 경사 가능성과 그에 따른 한반도에서의 미국 역할의 축소를 우려하고 있다는 지적도 있다.<sup>301)</sup>

이러한 인식에서 미국은 한반도 통일보다는 북한 비핵화를 더욱 강조하고 있는 것으로 판단된다. 북한의 비핵화가 없는 한반도 통일, 통일한국의 핵 보유는 불가능할 뿐만 아니라 미국의 국익에 위배되는 것이며, 북한 비핵화는 한반도 통일의 첫 번째 관문이기 때문이다. 그래서 미국은 김영삼 정부 시절부터 북한의 핵 개발 포기를 강조했고, 노무현 대통령과의 정상회담에서 부시 대통령은 노무현 정부의 평화변영정책을 지지한다면서도 평화변영정책의 종착점이라 할 수 있는 한반도 통일에 대해서는 아무 언급이 없었다. 노무현 대통령이 “향후 남북교류와 협력은 북핵 문제 진전 상황을 감안해 추진할 것(President Roh stated that future inter-Korean exchanges and cooperation will be conducted in light of developments on the North Korean nuclear issue)”이라고 부시 대통령에게 말했다는 점 역시 미국이 남북한의 교류협력과 한반도의 통일보다는 북한 비핵화에 더 관심이 있다는 점을 시사한다.<sup>302)</sup>

300) 마커스 놀랜드(2014), 『한반도 통일이 미국에 미칠 편익비용 분석』, p. 16.

301) 문대근(2017), 『남북통일 과정에서 중국의 예상 태도』, p. 15.

302) George W. Bush White House Archives(2003. 5. 14.), “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea: Common Values, Principles, and Strategy”



이명박 정부의 대북 구상에 대해 부시 대통령은 ‘전폭적인 지지’를 표명하며 지원을 약속했지만, 이 문장의 앞에는 “북한 비핵화의 지속적인 진전에 맞추어”라는 전제 조건이 걸려있었다.<sup>303)</sup> 미국의 이러한 입장은 정파에 무관하게 지속되었다. 이명박 대통령과 정상회담을 마친 오바마 대통령 역시 ‘자유민주주의와 시장경제의 원칙에 기반한 평화통일’을 지지한다고 하면서도 바로 다음 문장으로 “한미 양국은 북한의 핵무기와 현존하는 핵 프로그램, 탄도미사일 프로그램의 완전하고 검증 가능한 제거를 달성하고 북한주민의 기본적 인권 존중을 증진하기 위해 함께 노력할 것(We will work together to achieve the complete and verifiable elimination of North Korea’s nuclear weapons and existing nuclear programs, as well as ballistic missile programs, and to promote respect for the fundamental human rights of the North Korean people)”이라고 함으로써 한반도 통일의 전제 조건이 북한의 비핵화와 북한주민의 인권 제고임을 밝혔다.<sup>304)</sup> 즉 미국이 희망하는 한반도의 통일은 ‘자유민주주의와 시장경제’ 체제의 국가이고, 방식은 ‘평화적’이어야 하며, 그 전 단계로 ‘북한 비핵화 및 인권 개선’이 이루어져야 한다는 것이었다. 이처럼 북한 비핵화를 중심으로 한 현안에 집중하는 것은 이후의 트럼프 대통령 및 바이든 대통령 시절에도 마찬가지였다. 미국의 한반도 정책에서 가장 중요한 현안 과제는 북한 핵 문제 해결과 한미동맹 강화였다.<sup>305)</sup> 2023년 말부터 김정은이 주장한 ‘적대적 두 대의 국가론’에 대해서도 남한 학계는 그 배경과 목적에 초점을 맞춘 반면 미국의 논쟁은 한반도에서의 전쟁 위기 정도에 관해서였다는 점도 동일한 맥락에서 이해된다.<sup>306)</sup>

---

(검색일: 2024. 8. 26.).

303) 「한미 정상 공동성명 전문」(2008. 8. 6., 검색일: 2024. 8. 26.).

304) The White House(2009. 6. 16.), “Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 26.).

305) 통일부 국립통일교육원(2024), 『통일문제 이해』, p. 37.

306) 이해정(2024), 「바이든 정부의 대북 정책과 그 대안들: ‘적대적 방치’ vs. 평화공존과 트럼프 2.0의 ‘거래적 방치」, p. 53.

## 2. 일본

### 가. 통일과 관련한 일본 정상외교의 공식 발언

#### 1) 김영삼 정부

김영삼 정부 시절 한일 정상회담은 모두 여덟 차례 개최되었다.<sup>307)</sup> 1993년 11월 6일 개최된 김영삼 대통령과 호소카와 모리히로 총리의 첫 번째 정상회담에서는 당시 가장 시급한 현안이었던 과거사 문제와 한일관계 개선 필요성이 중점적으로 다루어졌다. 북한과 관련한 언급은 기자회견 모두발언의 “북한의 핵무기 개발 문제에 대한 공통의 이해를 재확인하였다”라는 한 문장에 불과했다.<sup>308)</sup>

1994년 3월 24일 김영삼 대통령의 방일에 맞춰 열린 한일 정상회담 공동 기자회견에서 일본 측은 “북한의 핵 개발은 한국과 일본이 위치한 동북아에 가장 큰 안보 우려 사항이며, 미·중을 포함한 관련국들과의 긴밀한 협력을 통해 해결책을 마련하는 것이 중요하다는 데 의견을 함께 했다”라는 입장을 표명했다.<sup>309)</sup> 이전보다는 다소 긴 내용이었지만, 북한 핵 문제에 대한 원론적 입장일 뿐이었다.

1995년 6월 15일 미일 정상 공동 기자회견에서 무라야마 도미이치 총리는 전임 호소카와 총리와 동일한 입장을 표명했다. “미일 양국의 협력을 시험대에

---

307) 김영삼 대통령은 일본 정상과 총 여덟 차례의 정상회담을 가졌다. 이 중 다섯 번의 정상회담은 한일 정상들의 상대국 방문 형식으로 이루어졌고(1993년 11월 경주, 1994년 3월 도쿄, 1994년 7월 서울, 1996년 6월 제주도, 1997년 1월 벵푸), 나머지 세 번은 APEC 및 ASEAN 참석 시 개최된 정상회담이었다(1994년 11월 보고르, 1995년 11월 오사카, 1996년 3월 방콕). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 28.).

308) Database of Japanese Politics & International Relations(1993), “Opening Remarks by Prime Minister Hosokawa at the Joint Press Conference with President Kim Young-sam of the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 28.).

309) Database of Japanese Politics & International Relations(1994), “Opening Remarks by Prime Minister Hosokawa at the Joint Press Conference with President Kim Young-sam of the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 28.).

올려놓은 듯한 북한 핵 문제 관련하여, 미일 간의 협력과 한미일 간의 연대가 중요한 성과를 냈다(The response to North Korea's nuclear development issue, which seemed to test our bilateral collaboration, has produced important results, thanks to the solidarity of our two countries and the Republic of Korea)<sup>310)</sup>라고 말함으로써 한·미·일 3국 간의 협력을 강조했다. 그 후 하시모토 류타로 총리가 취임하였고, 총리의 방한에 맞춰 한일 정상회담이 1996년 6월 22일 개최되었다. 이때 열린 공동 기자회견에서 하시모토 총리는 “양 정상은 북한을 둘러싼 안보 상황을 논의하였고, 한·미·일 간의 긴밀한 협력이 역내 평화·안정을 유지하는 데 필수적이라는 것을 재확인하였다”라고 설명했다.<sup>311)</sup> 김영삼 대통령과 회동한 세 명의 일본 총리는 각각 다른 정당 소속임에도 불구하고,<sup>312)</sup> 한반도의 통일 문제에 대해서는 언급이 없었으며, 북한과 관련해서는 핵 문제 해결에 있어서 한·미·일 협력이 필수적이라는 점을 강조하는 수준에 머물고 있었다.

## 2) 김대중 정부

김대중 대통령은 1998년 10월 7~10일 일본을 국빈 방문하였다.<sup>313)</sup> 이때 양국 정상은 공동성명 제7항을 통해 “한반도의 평화와 안정을 위해서는 북한이 개혁과 개방을 지향하는 동시에 대화를 통한 보다 건설적인 자세를 취하는 것이 매우 중요하다(in order to achieve peace and stability on the Korean Peninsula, it was extremely important that North Korea pur-

310) The American Presidency Project(1995. 6. 15.), “The President's News Conference with Prime Minister Tomiichi Murayama of Japan in Halifax, Canada”(검색일: 2024. 8. 28.).

311) Database of Japanese Politics & International Relations(1996), “Japan-Korea Joint Press Conference”(검색일: 2024. 8. 28.).

312) 호소카와 총리는 신진당, 무라야마 총리는 당시 사회당, 하시모토 총리는 자유민주당 소속이었다.  
313) 김대중 대통령은 총 14차례 한일 정상회담을 가졌는데, 김대중-하시모토 한 번, 김대중-오부치 네 번, 김대중-모리 네 번, 김대중-고이즈미 다섯 번이었다. 한편 이 중 절반이 한일 정상의 상대국 방문으로 이루어졌다(1998년 10월 일본, 1999년 3월 서울, 2000년 5월 서울, 2000년 9월 아타미, 2001년 10월 서울, 2002년 3월 서울, 2002년 7월 도쿄). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4개국 정상회담」(검색일: 2024. 8. 26.).

sue reform and openness and take through dialogue a more constructive attitude)”라는 데 공감했다. 이와 더불어 오부치 총리는 “확고한 안보체제를 유지하면서 화해와 협력을 적극적으로 추진한다는 김대중 대통령의 대북정책에 대해 지지를 표명했다(Prime Minister Obuchi expressed support for the policies of President Kim Dae Jung regarding North Korea under which the Republic of Korea is actively promoting reconciliation and cooperation while maintaining a solid security system).”<sup>314)</sup> 이런 차원에서 양 정상은 1992년 발효된 남북 ‘기본합의서’의 실행이 바람직하다는 데에도 인식을 같이했다고 발표했다. 남북한 간의 화해와 협력의 중요성에 대해 인식을 공유한다고 하면서도 화해와 협력이 가져올 통일의 가능성에 대해서는 언급이 없었으며, 화해와 협력도 “확고한 안보체제를 유지”한다는 조건에서 지지하는 것이었다.

### 3) 노무현 정부

노무현 대통령은 총 열 차례에 걸쳐 고이즈미 준이치로, 아베 신조, 후쿠다 야스오 등 세 명의 일본 총리와 정상회담을 가졌다.<sup>315)</sup> 노무현 정부의 첫 한일 정상회담 후 발표된 한일 공동선언 제1항을 통해 고이즈미 총리는 “한반도의 항구적 평화 정착 및 동북아 지역의 공동번영을 이룩하기 위한 한국 정부의 ‘평화번영정책’에 대한 지지를 표명”했다.<sup>316)</sup> 또한 이 공동선언의 제2항의 ‘라’에

314) Ministry of Foreign Affairs of Japan(1998), “Japan-Republic of Korea Joint Declaration: A New Japan-Republic of Korea Partnership towards the Twenty-first Century”(검색일: 2024. 8. 26.); 대한민국 정책브리핑(1998a), 「21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언」(검색일: 2024. 8. 26.).

315) 이 중 여섯 번은 양국 정상의 상대국 방문으로 이루어졌다(2003년 2월 서울/고이즈미, 2003년 6월 도쿄/고이즈미, 2003년 2월 서울/고이즈미, 2003년 6월 도쿄/고이즈미, 2004년 7월 제주/고이즈미, 2004년 12월 이부스키/고이즈미, 2005년 6월 서울/고이즈미, 2006년 10월 서울/아베). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 28.).

316) Database of Japanese Politics & International Relations(2003), “Japan-Republic of Korea Summit Joint Statement: Building the Foundations of Japan-ROK Cooperation Toward an Age of Peace and Prosperity in Northeast Asia”(검색일: 2024. 8. 28.); 주한 일본대사관(2005), 「일한 관계 기본문서: 한일 정상 공동성명: 평화와 번영의 동북아시아를 위한 한일

서는 “북한 핵문제를 평화적으로 해결할 수 있다는 확신을 표명하고 이를 위해 앞으로도 한·일·미 3국이 긴밀히 공조하고 중국, 러시아 등 관련국을 포함한 국제사회와 계속 협력해 나갈 것임을 확인했다. 또한 양 정상은 북한 핵 문제 등 현안 문제가 평화적이고 포괄적으로 해결되고 북한이 책임 있는 국제사회의 일원이 되면 북한에 국제사회의 광범위한 지원이 가능하게 될 것임을 강조했다”.

2006년 10월 9일 노무현 대통령과 아베 신조 총리 간 첫 번째 정상회담이 개최되었다. 이때 공동 기자회견 모두발언에서 아베 총리는 북한의 핵실험에 대해 “일본 정부는 즉시(immediately) 강경한 조치(harsh measures)에 대한 검토에 착수할 것이며, 대응책 마련을 위해 동맹국 미국과 한·중과 협의해 나갈 것”을 명확히 밝혔다.<sup>317)</sup> 반면, 한반도 통일과 관련한 기자 질문에 대해서는 “한반도 통일에 대해 말씀드리자면, 이는 대한민국 국민과 한반도 국민의 염원이며, 일본은 통일을 향한 한반도의 발전을 지지할 것입니다. 또한, 통일 문제에 대한 지속적인 대화에 참여하고자 합니다(With regard to the reunification of the Korean Peninsula, this is an aspiration for the people of the ROK and for the people of the Peninsula, and Japan shall support the developments in the Peninsula toward reunification. I should like to also engage in continued dialogue on this question of reunification)”라며 원론적인 차원에서 응답했다.

#### 4) 이명박 정부

이명박 정부는 총 20회의 한일 정상회담을 통해 일본과의 셔틀 외교를 복원했다.<sup>318)</sup> 2008년 4월 21일 이명박 대통령의 미국 방문을 계기로 열린 한일 정

---

협력 기반 구축”(검색일: 2024. 8. 28.).

317) Database of Japanese Politics & International Relations(2006), “Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe following his Visit to the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 28.).

318) 이명박 대통령은 후쿠다 총리와 세 차례, 아소 총리와 다섯 차례, 하토야마 총리와 세 차례, 간 총리와

상회담 공동 기자회견의 모두발언에서 후쿠다 야스오 총리는 대북 문제를 한일 양국이 직면한 가장 ‘최대의 공통 과제’라고 일컬으며, “일본과 한국은 양자적으로, 그리고 한·미·일은 3자적으로 과거 그 어느 때보다 긴밀히 [북핵 문제 해결을 위해] 협력해 나갈 것”이라고 발언하였다.<sup>319)</sup> 또한 후쿠다 총리는 북한 핵 문제에 관한 기자의 질문에 대해 “북한의 핵 문제, 이것은 한일 양국, 심지어 국제사회의 중요한 과제”이며 “지역의 평화와 안정을 위해서는 북한의 비핵화가 필수적”이라는 견해를 밝혔다.

2009년 1월 12일 열린 이명박 대통령과 아소 다로 총리와의 두 번째 정상회담에서 아소 총리는 “한일 정상은 북한이 6자 회담을 통해 핵 프로그램을 포기하도록 한다는 기본 입장을 확인했으며, 미국의 오바마 신정부와 긴밀히 협력해 나가기로 합의하였다”라고 밝혔다.<sup>320)</sup> 2009년 6월 28일 이명박 대통령의 방일 시에도 아소 총리는 “현재 우리가 직면해 있는 가장 큰 문제인 북한에 대해 상당한 시간을 할애하여 매우 유익한 논의를 했다”라면서 “북한의 핵·미사일 개발은 우리 안보에 중대한 위협을 가하므로 결코 용납될 수 없는바, 일본과 한국 간, 그리고 한·미·일 간의 긴밀한 협력을 통해 이 상황에 대처해 나가기로 하였다”라고 동일한 입장을 표명했다.<sup>321)</sup>

## 5) 박근혜 정부

박근혜 정부 시절 한일 정상회담은 아베 총리와의 세 차례였다.<sup>322)</sup> 그러나

---

다섯 차례, 노다 총리와 네 차례 회동하였다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 29.).

319) Database of Japanese Politics and International Relations(2008), “Joint Japan-ROK Leaders’ Press Conference”(검색일: 2024. 8. 29.).

320) Database of Japanese Politics & International Relations(2009a), “Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea, on the Occasion of the Japan-Republic of Korea Summit Meeting”(검색일: 2024. 8. 29.).

321) Database of Japanese Politics & International Relations(2009b), “Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea”(검색일: 2024. 8. 29.).

322) 2015년 11월 서울에서 첫 한일 정상회담을 개최하였고, 2016년 3월 워싱턴 D.C.에서 두 정상이 재

일본군 위안부 문제로 인해 한일 정상회담 개최는 우여곡절을 겪었으며, 결국 2015년 11월 1일 개최된 한중일 정상회의를 계기로 이튿날인 2일 한일 정상회담이 열렸다.<sup>323)</sup> 일본군 위안부 피해자 문제가 중점적으로 다루어졌던 이 자리에서 북핵 문제도 언급되었으나, “그동안의 한일 및 한미일 협력을 평가하고 향후 이러한 협력을 강화해 나가는 한편, 다자 차원에서도 북핵 문제에 대한 대응을 위한 협력을 지속해 나가야 한다는 데 공감했다”라며 원론적인 입장을 반복하는 수준에 그쳤다.<sup>324)</sup>

## 6) 문재인 정부

문재인 정부 내 한일 정상회담은 총 여섯 차례 열렸으며, 이 중 네 번은 다자 회의 참석 시에 개최되었고, 두 번은 양국 정상의 상대국 방문 형식으로 이루어졌다.<sup>325)</sup> 2018년 2월 9일 평창에서 열린 한일 정상회담에서 아베 총리는 북한 문제와 관련해서 “일본과 한국, 그리고 일본, 한국, 미국 간에 긴밀한 협력관계를 재확인”한다면서 이전 일본 총리들의 공식 발언과 일관된 입장을 견지했다.<sup>326)</sup>

## 나. 평가

일본 정부가 한반도 통일에 관한 일본의 입장을 분명하게 밝힌 적은 없다. 다만 일본 총리가 한반도 통일에 대한 견해를 기자의 질문에 대한 답변 형식으로 이야기한 적이 있을 뿐이다. 2006년 10월 노무현 대통령과의 정상회담 이후

---

회했으며, 2016년 9월 라오스 동아시아 정상회의 참석을 계기로 두 정상은 다시 회동하였다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 29.).

323) 「박대통령 · 아베 첫 정상회담 …… 한일관계 ‘결정적 전환점」(2015. 10. 28.).

324) 외교부(2015), 「박근혜 대통령, 아베 총리와 한·일 정상회담」(검색일: 2024. 8. 29.).

325) 아베 총리가 2018년 2월 평창을 방문하였고, 2018년 5월 문재인 대통령의 도쿄 답방이 이루어졌다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 29.).

326) 대한민국 정책브리핑(2018. 2. 9.), 「문재인 대통령, 일본 총리와 정상회담」(검색일: 2024. 8. 29.).

기자회견에서 아베 총리는 한반도 통일은 한반도에 살고 있는 모든 한국인의 염원이며, 일본은 통일을 향한 한반도의 발전을 지지하고 한반도 통일 문제에 일본도 참여하고 싶다고 말했다.

그러나 이는 매우 당연하고 지극히 상식적인 차원의 답변일 뿐이었다. 통일의 미래상, 통일의 방식, 통일 추진과정에서의 원칙 등에 대한 언급은 없었다. 물론 일본 특유의 신중함 탓일 수도 있고, 속으로 가지고 있는 감정과 밖으로 나타내는 태도가 차이를 보이는 일본의 문화 탓일 수도 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 1998년 김대중 대통령과의 정상회담 이후 오부치 총리는 남북한 간의 화해와 협력을 지지한다면서도 화해와 협력이 가져올 통일의 가능성에 대해서는 아무런 언급을 하지 않았다. 더욱이 당시 북한은 '고난의 행군'이라는 북한 역사상 최악의 경제난을 겪고 있었고, 국제사회에서는 '북한 붕괴론'이 유행하던 상황이었는에도 말이다.

한국 역시 통일 문제에서 일본의 역할을 크게 기대하지 않는 모습을 보인 것이 사실이다. 예를 들어 박근혜 정부에서 '통일대박론'을 주장한 이후 한반도 통일에 대한 국제 담론 형성을 위해 만든 '한반도클럽'에 일본은 포함되지 않았다. 우리 외교부는 "한반도클럽은 북한과도 국교가 있어 서울 공관이 남북 대표부를 겸임하는 곳뿐이다. 그래서 EU, 캐나다, 오스트리아, 뉴질랜드 등에서 일본은 해당되지 않는다"라고 설명했으나, 일본은 한국이 통일 문제에서 "파트너로서의 일본"을 시야에 넣지 않은 것 같다('パートナーとしての日本'を視野に入れていないらしい)<sup>327)</sup> 일본은 2018년 진행된 한반도 평화프로세스에도 참여는 물론 발언조차 하지 못해 역내 이해당사자로서의 역할을 상실하고 3자적 지위로 전락한 듯한 인상을 남겼다.<sup>328)</sup> 당시 남북 및 북미 협상 과정에서 배제된 중국은 북한의 전략적 가치를 재평가하면서 북중 정상회담 등 다양한 경제적·외교적 카드를 사용하여 한반도 문제에서 소외되지 않으려고

327) 「統一外交で勝負に出た朴槿恵大統領、ただし日本は抜き!」(2014. 2. 24., 검색일: 2024. 8. 29.).

328) 김기석(2021), 「한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석」, p. 41.



노력했지만, 일본은 북한의 비핵화 의지에 대한 진정성 등을 이유로 대북 강경 정책을 고수함으로써 한반도 문제에 방관적인 태도를 보였던 것이다.<sup>329)</sup>

일본이 한반도의 통일에 분명한 인식을 보이지 않아 왔던 이유로는 다음의 세 가지를 들 수 있다.<sup>330)</sup> 첫째, 과거 일본은 한반도에 대한 식민지 지배를 한 데다가 분단의 원인을 제공한 책임이 있기 때문에 한반도 통일에 대해 공개적인 입장을 표명할 처지가 아니다. 둘째, 설령 일본이 한반도 통일에 대해 나름대로의 손익계산서를 가지고 있다고 하더라도 실질적으로 통일과정에 영향을 미칠 만한 정치적·군사적 영향력을 갖고 있지 않다. 셋째, 국제법적으로 미국이나 중국은 정전협정 체결을 통해 한반도 문제에 개입할 근거를 갖고 있지만, 일본은 아무런 근거를 가지고 있지 않다.

물론 일본은 대외적으로, 특히 한국에 대해 일본이 한반도 통일에 관심이 없다거나 협력할 의지가 없는 것으로 보이는 것에 대해서는 신경을 쓰고 있다. 예를 들어 무토 마사토시 주한 일본대사는 2011년 4월 8일 통일연구원 개원 20주년 기념 국제학술회의에서 “많은 사람이 일본이 (한반도 통일에 대해) 부정적이다 혹은 통일을 지지하는 데 거리낌이 있다고 생각”하지만 “(일본은) 한반도 통일을 위해 협력하려는 강한 의지가 있다”라고 말했다.<sup>331)</sup>

그러나 일본은 한반도의 통일보다는 현재의 분단 상황을 더욱 선호하는 것으로 분석된다. 주변 다른 국가들과 마찬가지로 현상 변경보다는 현상 유지를 희망한다는 것이다. 이에 대한 이유로는 다음의 두 가지가 핵심적이다.

첫째, 안보적 측면에서의 우려이다. 일본의 입장에서는 남한이 일본의 우호 세력으로 남아있는 것을 선호할 수밖에 없다. 이는 남한이 일본과 함께 미국의 강력한 동맹국가로 남아있어야 한다는 의미이며, 다른 한편으로는 남한이 미국과 일본의 이익을 지키는 경계선이 되어야 한다는 의미이기도 하다. 1965년 한일회담 당시 일본이 한국과의 국교 정상화에 적극적인 입장을 표명했던 가장

329) 김남은(2022), 「일본이 바라보는 한반도 평화: 대북인식과 정책을 중심으로」, pp. 79~80.

330) 전재성, 김성배(2014), 『통일의 외교안보 편익 분석 및 대주변국 통일외교 전략』, pp. 54~55.

331) 「무토 대사 '일본, 한반도 통일에 적극 협력'」(2011. 4. 8.).

큰 이유 중 하나는, 한국이 공산화될 경우 이것이 자국의 안보에 치명적인 악영향을 미치게 될 것이라고 판단했기 때문이었다.<sup>332)</sup> 그런데 통일 한반도는 현재보다는 일본과 미국에 중립적인 태도를 취할 가능성이 있고, 이는 일본의 안전보장에 해를 끼친다고 보기 때문에 우려하는 것이다.<sup>333)</sup> 일본의 안보전문가들이 '3N'의 한반도 통일국가, 즉 핵무기를 보유하고(Nuclear), 중립적이고(Neutral), 민족주의적인(Nationalistic)인 국가가 출현하는 것을 일본에게 최악의 시나리오로서 경계한다는 점도 마찬가지 맥락이다.<sup>334)</sup>

둘째, 경제적 측면에서의 우려이다. 한반도의 통일은 일본에 보다 커다란 시장의 출현이라는 긍정적인 의미도 있지만, 이와 동시에 거대한 라이벌이 등장하는 것을 뜻하는 것이기도 하기 때문이다.<sup>335)</sup> 즉 "조선통일의 실현은 한반도 북반의 급속한 부흥 전망과 함께 7,500만 명의 인구를 가진 경제대국의 출현을 의미하는 것이다(朝鮮統一の実現は, 朝鮮半島北半分の急速な復興の見通しとあいまち, 75百万人の人口を有する経済大国の出現を意味するものである)."<sup>336)</sup>

중국과 인접해 있으며 고도로 공업화된 대국의 출현은 동아시아의 국제분업구조에서 일본의 지위를 약화시킬 가능성이 있을 뿐만 아니라 통일 한반도와 중국의 경제 관계가 현재보다 더욱 긴밀해짐으로써 일본의 대외무역이 커다란 타격을 받을 가능성이 있는 것이다.

---

332) 김두승(2012), 「한반도 통일과 일본」, p. 47.

333) 김광욱(2021. 2. 28.), 「한반도 통일에 대한 일본의 입장? 좀 미묘하다」.

334) 조양현(2018), 「일본의 대한반도 전략인식: 한·미동맹과 한반도 통일 문제를 중심으로」, p. 128.

335) 후카오 료지, 이누이 토모히코, 권혁욱(2014), 「한반도 통일이 일본에 미칠 편익비용 분석」, p. 60.

336) 堀口 松城(호리구치 마츠)(2014), 「朝鮮統一の可能性と日本の選択」(검색일: 2024. 9. 2.).

### 3. 중국

#### 가. 통일과 관련한 중국 정상의 공식 발언

##### 1) 김영삼 정부

1992년 한중은 국교 정상화에 합의하였고 그 이후 김영삼 대통령은 장쩌민 주석과 총 여섯 차례 정상회담을 가졌다.<sup>337)</sup> 1994년 3월 26~30일 김영삼 대통령의 북경 방문 시 개최된 한중 정상회담에서 장쩌민 주석은 “중국은 한반도의 비핵화를 확고한 신념으로 지지”한다고 강조했고, 1995년 11월 14일 장쩌민 주석의 답방을 계기로 열린 한중 정상회담에서 장쩌민 주석은 “한반도 자주 평화통일을 지지하며, 유관 각국이 한반도 정세를 완화하고 상호관계를 개선하기 위해 노력해야 한다”라는 입장을 밝혔다.<sup>338)</sup>

##### 2) 김대중 정부

김대중 대통령은 중국과 네 차례 정상회담을 가졌다.<sup>339)</sup> 1998년 11월 11~15일 김대중 대통령의 첫 번째 국빈 방문이 이루어졌으며, 이때 한중 정상회담 공동성명을 발표하였다. 공동성명 제5항을 통해 장쩌민 주석은 “앞으로 한반도의 평화와 안정 유지를 위해 계속 노력해 나갈 것을 재천명하고, 최근 남북한 민간경제 교류에서 얻어진 긍정적인 진전을 환영하며 한반도 남북 양측의 대화와 협상을 통한 한반도에서의 자주적인 평화통일 실현을 지지”한다는 입

337) 이 중 두 번의 정상회담은 한중 정상들의 상대국 방문 형식으로 이루어졌고(1994년 3월 북경, 1995년 11월 서울), 나머지 네 번은 APEC 정상회의 참석차 개최된 정상회담이었다(1993년 11월 시애틀, 1994년 11월 보고르, 1996년 11월 마닐라, 1997년 11월 밴쿠버). 행정안전부 국가기록원, 「중국과 정상외교: 김영삼-장쩌민 한중 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

338) 행정안전부 국가기록원, 「중국과 정상외교: 김영삼-장쩌민 한중 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

339) 이 중 두 번의 정상회담은 김대중 대통령의 중국 국빈 방문으로 이루어졌고(1998년 11월, 2001년 10월), 나머지 두 번은 APEC 등 참석차 개최된 정상회담이었다(2000년 9월 뉴욕 새천년 정상회의, 2002년 10월 멕시코 로스카보스). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

장을 표명하였다.<sup>340)</sup>

### 3) 노무현 정부

후진타오 주석은 2005년 11월 16일 서울을 국빈 방문하여 노무현 대통령과 회담을 열고 양국 관계와 공동 관심사인 국제 및 역내 현안에 대해 심도 있는 의견을 교환했다.<sup>341)</sup> 2005년 11월 17일 발표된 한중 공동성명 제2항에서 “중국은 한반도에서 남북한의 화해협력 과정이 긍정적인 진전을 보이는 것을 환영하며, 앞으로도 남북한이 관계를 개선하고 궁극적으로 평화통일을 달성하는 데 있어 확고부동한 지지를 보낼 것임을 거듭 강조”했으며, “중국은 남북관계를 개선하고 한반도의 평화와 안정을 수호하기 위한 한국의 노력을 높이 평가하며, 한국이 한반도 문제의 직접 당사자로서 이 분야에서 계속해서 적극적인 역할을 하기를 희망하고 지지”한다는 의사를 밝혔다.<sup>342)</sup>

### 4) 이명박 정부

이명박 대통령은 활발한 대중 정상외교를 펼쳤다.<sup>343)</sup> 2008년 8월 25~26일 후진타오 주석의 첫 한국 국빈 방문이 있었고, 이때 개최된 한중 정상회담의 공동성명 제5항을 통해 후진타오 주석은 북한 문제에 대한 입장을 밝혔다. “한국

---

340) 대한민국 정책브리핑(1998b), 「한중 정상회담 공동성명 (전문)」(검색일: 2024. 8. 31.).

341) 노무현 대통령은 총 여덟 차례 후진타오 주석과 만났으며, 이 중 두 번은 양국 정상의 상대국 방문으로 이루어졌다(2003년 7월 베이징, 2005년 11월 서울). 나머지 여섯 번은 APEC, ASEAN+3 정상회의 참석차 개최된 정상회담이었다(2003년 10월 방콕, 2004년 11월 칠레, 2005년 5월 모스크바 전승 60주년 기념식, 2006년 11월 하노이, 2007년 9월 시드니, 2007년 11월 싱가포르 ASEAN+3). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

342) 中央政府门户网站(2005. 11. 17.), 「胡锦涛同卢武铔会谈 中国与韩国发表联合公报」(검색일: 2024. 8. 31.).

343) 이명박 대통령은 후진타오 주석을 총 11번 만났으며, 이 중 세 번은 양국 정상의 상대국 방문으로 이루어졌고(2008년 5월 베이징, 2008년 8월 서울, 2012년 1월 베이징) 나머지는 G20 정상회의 등 참석차 개최된 정상회담이었다(2008년 8월 베이징 올림픽, 2009년 4월 런던 G20 금융 정상회의, 2009년 9월 뉴욕 유엔총회, 2010년 4월 상하이 엑스포, 2010년 6월 토론토 G20, 2010년 11월 서울 G20, 2012년 3월 서울 핵안보 정상회의, 2012년 5월 베이징 한중일 정상회의). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

측은 남북한 간 화해와 협력을 통해 상생·공영의 남북관계를 발전시켜 나가고자 하는 입장을 표명”한 것에 대해 “중국 측은 남북한이 화해·협력하고 남북관계를 개선하여, 궁극적으로 평화통일을 실현하는 것을 계속 지지한다고 재천명”했던 것이다.<sup>344)</sup>

2009년 12월 17일 방한한 시진핑 부주석 역시 이명박 대통령과 회담하는 자리에서 한반도 정세에 대해 언급하며 “한반도의 평화와 안정, 그리고 남북 간의 화해와 협력을 추진하는 것은 역내 모든 국가의 공동이익에 부합한다”고 설명했다. 이와 동시에 중국은 “언제나 그러했듯이 건설적인 역할을 할 것”이라고 덧붙였다.<sup>345)</sup>

## 5) 박근혜 정부

박근혜 대통령의 2013년 6월 27~30일 중국을 국빈 방문의 결과로 ‘한중 미래비전 공동성명’이 발표되었다. ‘한중 미래비전 공동성명’ 제3항에 의하면, 한국 측은 중국 정부에 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상에 관해 설명했으며 “이에 대해 중국 측은 박근혜 대통령이 주창한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상을 환영하고, 남북관계 개선 및 긴장 완화를 위하여 한국 측이 기울여온 노력을 높이 평가”했다. 또한 한국과 중국 “양측은 한국과 북한이 한반도 문제의 직접 당사자로서 당국 간 대화 등을 통해 한반도 문제 해결을 위하여 적극적인 역할을 해야 한다는 데 의견을 같이하였다”라고 밝혔다.<sup>346)</sup> ‘한중 미래비전 공동성명’ 제3항에는 통일과 관련한 내용도 포함되었다. “한국 측은 한반도 평화와 안정을 위한 중국 측의 노력을 평가하고, 한반도에서의 새로운 변화를 통해 동 지역의 평화와 안정이 증진될 수 있도록 중국 측이 건설적인 기여를 해 줄 것을 희망”한 것에 대해 “중국 측은 남북한 양측이 대화와 신뢰에 기반하여 관계를 개선하고 궁

344) 대한민국 정책브리핑(2008a), 「(전문) 한중 정상회담 공동성명」(검색일: 2024. 8. 31.).

345) 中央政府门户网站(2009. 12. 17.), 「国家副主席习近平17日在首尔会见韩国总统李明博」(검색일: 2024. 8. 31.).

346) 외교부(2013b), 「한-중 미래비전 공동성명」(검색일: 2024. 8. 31.).

극적으로 한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다고 표명”했던 것이다.

2014년 7월 3일부터 이틀간 진행된 시진핑 주석의 답방 시에도 기존 중국의 공식 입장을 재확인 수준의 공동성명이 발표되었다. 공동성명 제7항에서 “한국 측은 한반도 신뢰프로세스를 통해 …… 남북한주민들의 인도적 문제 해결, 남북한 공동번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복을 위한 노력이 한반도 평화통일과 동북아의 공동번영에 기여하게 될 것임을 강조”한 것에 대해 “중국 측은 남북관계 개선을 위해 기울인 한국 측의 노력을 적극적으로 평가”하면서 “남북이 대화를 통해 관계를 개선하고 화해와 협력을 해 나가는 것을 지지하고, 한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며, 궁극적으로 한반도의 평화적 통일이 실현되기를 지지”한다고 밝혔다.<sup>347)</sup>

## 6) 문재인 정부

문재인 정부에서 한중 정상회담은 여섯 차례 열렸으며,<sup>348)</sup> 문재인 대통령의 첫 중국 국빈 방문은 2017년 12월 13~16일 이루어졌다. 그러나 이때 한중 양국 정상은 공동성명을 채택하지 않기로 하였으며, 대신 각국 정상의 입장을 공동 언론 발표문을 통해 발표하기로 합의하였다. 중국의 언론 발표문에 따르면, 시진핑 주석은 “중국과 한국은 한반도 평화 및 안정을 유지하는 데 중요한 공동 이익을 공유”하고 있다면서 양국은 “안정 수호, 전쟁 방지, 평화 촉진, 대화 촉진 분야에서 한국과의 소통과 조율을 계속 강화할 용의”가 있다는 견해를 밝혔다.<sup>349)</sup> 또한 중국은 “대화를 통해 남북한의 관계를 개선하고 화해와 협력을 촉진하는 과정을 계속 지지할 것”임을 표명했다.

2019년 12월 23일 베이징 한·중·일 정상회의 참석을 위해 방중한 문재인

347) 외교부(2015), 「한·중국 공동성명」, pp. 173~174.

348) 문재인 대통령은 총 여섯 차례 시진핑 주석과 정상회담을 가졌는데, 2017년 7월 베를린, 2017년 11월 다낭, 2017년 12월 베이징, 2018년 11월 파푸아뉴기니, 2019년 6월 오사카, 2019년 12월 베이징 등 이었다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

349) 中央政府门户网站(2017. 12. 14.), 「习近平同韩国总统文在寅举行会谈」(검색일: 2024. 8. 31.).

대통령과 만난 시진핑 주석은 중국의 입장을 다음과 같이 다시 한번 확인했다. “한반도 문제에서 중국과 한국은 서로 비슷한 입장과 이해관계를 갖고 있다”라며 “두 나라 모두 한반도 평화와 안정에 중점을 두고 대화와 협상을 통해 문제를 해결하는 것을 주장하고 있다”라고 말했다.<sup>350)</sup>

## 나. 평가

1992년 8월 24일 한중 수교에 따라 발표된 ‘대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명’ 제5항에서 중국은 “한반도가 조기에 평화적으로 통일되는 것이 한민족의 염원임을 존중하고, 한반도가 한민족에 의해 평화적으로 통일되는 것을 지지한다”라고 명시했다.<sup>351)</sup> 사실 한반도 통일에 대해 가장 적극적이고 공개적으로 지지 입장을 밝혀온 나라는 중국이다. 일본은 아예 언급을 찾아보기 어렵고, 러시아와 미국은 원론적인 수준에서 이야기하는 상황이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이후로도 중국은 최고지도자의 발언을 통해 한반도의 평화통일을 지지한다는 입장을 지속적으로 밝혀 왔다. 1943년 한국 문제를 처음으로 논의한 카이로 회담에서 장제스의 중국은 한국에 대한 즉각적인 독립을 주장한 나라였다.<sup>352)</sup>

물론 중국이 한반도 통일을 지지하는 구체적인 행동을 보여주었다고 보기는 어렵다. 한중 수교 이후에도 중국은 상황에 따라 ‘북한 겨안기’와 ‘북한 야단치기’ 사이를 오락가락하면서 한반도의 현상 유지를 선호하는 모습을 보여주고 있다. 실제로 우리 국민들의 주변국 인식에 대한 분석 결과는 한반도 통일을 가장 바라지 않는 국가로 중국을 선택할 가능성이 큰 것으로 나타난다.<sup>353)</sup> 또한 우리 사회의 일각에서는 북한의 ‘완충지대설’, 즉 중국은 북한이 완충지대로 남

350) 中央政府门户网站(2019. 12. 23.), 「习近平会见韩国总统文在寅」(검색일: 2024. 8. 31.).

351) 외교부(2023), 「대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명」, p. 416.

352) 배경한(2015), 「카이로회담과 한중관계: ‘국제공관론’에 대한 충칭 임시정부와 중국 국민정부의 대응」, p. 366.

353) 구분상(2020), 「한국인의 주변국 인식과 통일에 대한 태도 분석」, p. 192.

아있기를 원하기 때문에 한반도 통일에 부정적이라는 견해를 자주 거론하기도 한다.

그러나 중국 측에서는 중국이 한반도 통일을 희망한다는 입장을 최고지도자는 물론 학계에서도 지속적으로 발신하고 있다. 예를 들어 한반도 통일은 한반도의 냉전 구조를 해체하여 ‘소극적 평화’를 ‘적극적 평화’로, ‘불확실한 요소’를 ‘확실한 요소’로 전환시킬 것이며, 한반도가 명실상부하게 해양경제권과 대륙경제권의 연결점이 되어 동북아 경제의 일체화 및 동북아의 새로운 국제정치 질서 구축에 중요한 역할을 담당할 것이기 때문에 통일된 한반도가 중국에 위협이 되는 것이 아니라 분열된 한반도야말로 중국의 안전을 위협하게 된다는 것이다.<sup>354)</sup> ‘완충지대설’에 대해서도 본질적으로 어떤 국가의 전략적 완충지대 설정의 전제는 그 국가의 국력이 약한 상태인 동시에 다른 가상 적대국과 전략적 대치 상태에 있어야 성립될 수 있는 것이며, 과거 냉전 시기 중국은 실제로 국력이 약했고 자본주의 진영에 포위되어 있어서 북한과 같은 전략적 완충지대가 필요했지만, 이제는 아니라는 것이다.<sup>355)</sup> 만일 중국이 북한을 전략적 완충지대로 설정했다면 논리적으로 한국을 위협적인 가상 적대국으로 간주하고 있다는 것인데, 그 누구도 중국이 한국을 가상의 적대국으로 설정하고 있다는 점을 믿으려 하지 않을 것이라는 지적도 한다.<sup>356)</sup>

다만 중국이 주장하는 한반도의 통일은 두 가지 점을 강조한다. 하나는 통일 과정은 반드시 평화적이어야 하며 무력을 반대한다는 것이고, 다른 하나는 통일은 반드시 자주적이어야 하며 외세 주도의 통일 진행을 반대한다는 것이다. 다른 표현으로 한다면, 한반도 통일은 남북한 간에 자주적이며 평화적 방법에 의해 점진적으로 추진되어야 하고, 통일된 한반도는 중국에 우호적이거나 최소한 중립적이어야 한다는 것이다. 따라서 한반도 통일에 대한 중국 입장은 “통일

354) 김경일(2013), 「한반도 평화통일 프로세스와 중국」, p. 3.

355) 진징이, 진창이, 비야오인썸(2014), 『한반도 통일이 중국에 미칠 편익비용 분석』, p. 38.

356) 물론 한국 자체가 가상의 적대국이 아니라 주한 미군의 존재와 강력한 한미동맹으로 인해 한국을 가상의 적대국으로 간주할 수 있다는 점에서 반박 논리가 성립한다.



은 지지한다. 그러나 그 과정과 결과는 중국이 제시한 원칙에서 벗어나지 말아야 한다”로 요약할 수 있다.

이렇듯 중국이 한반도 통일에 대해 나름대로의 원칙과 조건을 제시하고 있는 것은 갑작스러운 북한의 붕괴로 인해 한국 주도의 급진적인 흡수 통일이 이루어질 경우 국경을 맞대고 미국과 동맹을 맺고 있는 강력한 통일한국이 등장할 것이라는 위협인식에서 비롯된다.<sup>357)</sup> 결국 중국은 한반도의 통일을 지지하지만, 중국이 희망하는 방향으로의 통일이 진행되기 전까지는 평화로운 분단, 즉 현상 유지를 선호한다. 그래서 중국의 일차적이고 근본적인 관심은 한반도에서의 전쟁 및 혼란을 방지하는 것과 함께 한국과 미국이 북핵 위협을 구실로 중국을 군사적으로 봉쇄하는 빌미로 사용하는 것에 반대하는 데에 있는 것이다.<sup>358)</sup> 현재 중국의 대한국 정책이 한국의 미국 경사를 저지하고, 미국 주도의 중국 배제 소다자주의에 한국의 참여를 최대한 막으며, 한미동맹의 약화를 추구하는 것을 목표로 하고 있다는 점<sup>359)</sup>도 이러한 맥락에서 이해된다.

## 4. 러시아

### 가. 통일과 관련한 러시아 정상의 공식 발언

#### 1) 김영삼 정부

‘민족공동체 통일방안’의 공식 발표에 앞서 1994년 6월 1~3일 김영삼 대통령은 모스크바를 국빈 방문하여 열린 대통령과 한반도 정세에 대해 토의하였다.<sup>360)</sup> 양국 대통령은 공동성명 제7항에서 “한반도에서의 긴장 완화, 평화 구

357) 문대근(2017), 「남북통일 과정에서 중국의 예상 태도」, p. 16.

358) 이성우 조진현, 민소영(2021), 「한반도 메가리전: 남북경제협력의 국제화전략에 대한 주요국의 동상이몽」, pp. 6~7.

359) 이재영(2023), 「시진핑 시대 중국의 국가전략과 한반도 정책: 목표와 추진 방향」, p. 48

360) 김영삼 대통령 임기 내 유일한 한러 정상회담이었다.

축 및 안보와 안정을 위하여 남북 대화의 지속이 필요 불가결함을 강조하고 한반도의 통일은 당사자 간의 직접적인 대화를 통하여 평화적이고 민주적으로 이루어져야 한다(the unification of Korea should be achieved in a peaceful and democratic way through direct dialogue between the two parties)는데 의견을 같이”했다고 발표했다.<sup>361)</sup> 또한 이 공동성명에서 엘친 대통령은 “남북한 간의 상호신뢰 회복, 경제, 문화 및 사회교류를 촉진할 수 있는 대화의 진전에 대한 기대를 표명”하며, “남북한 간의 새로운 평화체제가 구축될 때까지 현 정전체제가 유지되어야 한다는 데 합의”했다.

## 2) 김대중 정부

김대중 대통령은 다섯 차례 한러 정상회담을 가졌으며, 엘친 대통령과의 첫 정상회담을 제외한 나머지 네 번은 푸틴 대통령과 회동하였다.<sup>362)</sup> 1999년 5월 27~30일 김대중 대통령의 모스크바 방문 시 발표된 한러 공동성명 제7항을 통해 양국 대통령은 “한반도 문제가 동북아시아 불안정의 잠재적 근원이 되고 있음을 확인하고 한반도에서의 항구적인 평화 구축이 역내 안정을 위하여 긴요”하다는 점을 확인하면서 “한국과 러시아는 한반도 문제가 직접 당사자인 남북한 간에 해결되는 것이 중요하다는 데 유의(They noted the importance of resolving Korean issue by the South and the North, the two parties directly concerned)”한다고 밝혔다.<sup>363)</sup> 또한 이를 위하여 양측은 “가능한 한 빠른 시일 안에 남북대화 재개가 필요함을 인정”하였으며, 러시아 측은 “한반도에서 긴장을 완화하고 항구적인 평화를 구축하려는 한국 정부의 노력을 긍정적으로 평가하고, 한반도뿐만 아니라 지역 전체의 평화와 안정을 공고하게

361) 주러시아 한국대사관, 「한러 정상회담 결과 문서(2012년 현재)」(검색일: 2024. 8. 31.).

362) 이 중 두 번의 정상회담은 국빈 방문으로 이루어졌고(1999년 5월 모스크바, 2001년 2월 서울), 나머지 세 번은 APEC 정상회의 등 참석차 개최된 정상회담이었다(2000년 9월 뉴욕 새천년 정상회의, 2000년 11월 브루나이, 2001년 10월 상하이). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

363) 주러시아 한국대사관, 「한러 정상회담 결과 문서(2012년 현재)」(검색일: 2024. 8. 31.).

할 남북한 간 접촉과 생산적 대화를 촉진하려는 김대중 정부에 대한 지지를 표명”하였다. 나아가 “러시아 측은 한반도의 항구적인 평화와 안정을 확보하기 위하여 역내 다른 나라들과 협력할 용의를 표명하였다. 한국 측은 러시아의 입장을 충분히 이해하면서 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 안보 유지를 위한 러시아의 건설적인 역할이 중요함을 강조하였다(The Russian Party expressed its readiness to cooperate with other states in this region with a view to securing a lasting peace and stability on the Korean Peninsula. The Korean Party, fully understanding the Russian position, stressed the importance of the constructive role played by Russia for the maintenance of peace and security in Northeast Asia as well as on the Korean Peninsula).”

2001년 2월 27~28일 서울에서 개최된 한러 정상회담 시 발표된 공동성명 제7항은 “2000년 6월 15일 남북정상회담과 후속 조치가 한반도에서의 긴장 완화와 평화 정착은 물론 남북한 간의 화해와 협력을 위한 기반을 조성하였음을 재확인”했다.<sup>364)</sup> 러시아 측은 “한반도에서의 긴장 완화를 위한 남북한 간 접촉과 건설적 협력 증진을 계속 지지해 나가고자 하는 용의와 의지를 재확인”하였으며, 양측은 “남북한 당사자에 의한 한반도 긴장 완화와 평화 정착을 위한 노력의 중요성에 대해 의견을 같이하였다.” 또한 “한국 측은 한반도 평화와 안정을 위한 러시아의 건설적인 역할과 기여를 긍정적으로 평가하였다. 러시아 측은 한반도에서의 긴장 완화와 평화 정착에 계속 기여하고자 하는 용의와 의지를 표명하였다(The Korean side positively appreciated the constructive role and contribution of the Russian Federation for the peace and stability on the Korean Peninsula. The Russian side expressed its readiness and willingness to continuously contribute to easing tension and securing peace on the Korean Peninsula).”

---

364) 위의 자료.

### 3) 노무현 정부

노무현 대통령은 총 여섯 차례 푸틴 대통령과 회동하였으며, 이 중 2004년 9월 21일 한러 정상회담을 제외하고는 다자회의 또는 기념행사 참석차 개최된 약식 정상회담으로 진행되었다.<sup>365)</sup> 노무현 대통령의 방러 중 발표된 한러 공동 성명 제5항에 따르면 “양측은 한반도 긴장 완화와 평화 증진을 위한 공동 노력을 지속적으로 기울여 나가기로 합의(The two Parties agreed to continue to cooperate in their common efforts to reduce tensions and strengthen peace on the Korean Peninsula)”하였고 “푸틴 대통령은 한국의 남북 간의 화해 및 협력 증진 노력을 긍정적으로 평가”하였다.”<sup>366)</sup> 또한 “노무현 대통령은 한반도와 동북아 내 안정, 안보 및 협력 증진을 위한 러시아 측의 건설적 노력을 평가하였다(President Roh appreciated the constructive role played by Russia in enhancing stability, security and cooperation on the Korean Peninsula and in Northeast Asia).”

### 4) 이명박 정부

이명박 대통령은 임기 내 메드베데프 대통령과 총 일곱 차례 만났으며, 2008년 9월 28~30일 이명박 대통령의 모스크바 공식 방문을 시작으로 양 정상은 상대국을 방문하는 정상회담을 세 차례 가졌다.<sup>367)</sup> 첫 러시아 방문 시 이명박 대통령은 상생·공영의 대북정책을 설명하였고, 메드베데프 대통령은 남북대화 및 협력에 대해 지지를 확인하고, [이러한 한국 정부의 노력] 한반도

---

365) 다섯 차례의 약식 정상회담이 열린 시기와 장소는 2003년 10월 방콕 APEC, 2005년 5월 모스크바 제2차 세계대전 승전 기념, 2005년 11월 부산 APEC, 2006년 11월 하노이 APEC, 2007년 9월 시드니 APEC 등이다. 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

366) 주러시아 한국대사관, 「한러 정상회담 결과 문서(2012년 현재)」(검색일: 2024. 8. 31.).

367) 양측 정상의 상대국 방문은 세 차례(2008년 9월 모스크바, 2010년 11월 서울, 2011년 11월 상트페테르부르크) 이루어졌고, 나머지 네 번의 정상회담은 약식으로 개최되었다(2008년 7월 일본 도야코 APEC, 2009년 7월 이탈리아 라젤라 G8, 2012년 3월 서울 핵안보 정상회의, 2012년 9월 블라디보스토크 APEC). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

평화와 안정에 중요한 요소임을 강조하였다.”<sup>368)</sup> 2010년 메드베데프 대통령의 답방 시에도 러시아는 “남북대화에 대한 러측의 지지를 확인하고, 남북대화가 역내 평화·안정 강화를 위해 중요한 요소임을 언급”하였다.<sup>369)</sup>

## 5) 박근혜 정부

2013년 11월 13일 한러 정상회담 개최 시 발표된 공동성명 제32항에서 “박근혜 대통령은 남북한 간 신뢰 구축을 통하여 평화를 확보하기 위한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상의 내용을 설명”하였고, 이에 대해 “푸틴 대통령은 공감을 표하고, 러시아연방이 남북관계 정상화와 역내 안보 및 안정의 중요한 조건인 한반도 신뢰 구축 노력을 적극 지지한다고 언급”하였다.<sup>370)</sup> 주목할 만한 점은 러시아는 ‘관계 정상화’와 ‘한반도 신뢰 구축’은 언급하면서도 ‘통일’이라는 표현은 직접적으로 사용하지 않았다는 것이다.

다만 푸틴 대통령은 한국 방문 중 KBS 방송과의 회견에서 정상회담에서 언급하지 않은 ‘통일’에 대한 소회를 밝혔다. “러시아는 남북한 통일을 지지하되 통일 과정은 반드시 평화적이어야 하며 남북한 양측의 이익이 모두 고려되어야 한다”라고 설명했다. 특히 안보 문제 해결에 있어서는 “북한에 대한 존중과 배려로 접근”할 필요성을 제기하며 이를 위해 6자회담 재개가 가장 중요한 과제이고 “협상 재개를 목표로 회담이 당사국 모두에게 중요하다는 인식과 선의를 가지고 접근”해야 함을 역설하였다. 이와 더불어 푸틴 대통령은 “만약 한반도가 통일된다면 [유라시아를 하나로 연결하는 철도 사업 등] 현재 정치적 상황으로 인해 비롯되는 한계가 극복돼 러시아와 한국은 새로운 차원의 협력을 할 수 있을 것으로 예상”<sup>371)</sup>한다며 정상회담 시 외교적 수사와는 사뭇 다른 의중을 드러냈다.

368) 대한민국 정책브리핑(2008b), 「[전문] 한·러 정상회담 공동성명(제9항)」(검색일: 2024. 8. 31.).

369) 「[전문] 한-러 공동성명(제26항)」(2010. 11. 10., 검색일: 2024. 8. 31.).

370) 「[전문] 2013년 한러 공동성명 최종합의문」(2013. 11. 13., 검색일: 2024. 8. 31.).

371) 「푸틴 ‘평화적 남북통일지지」(2013. 11. 12.).

## 6) 문재인 정부

문재인 대통령은 총 네 번 푸틴 대통령과 회동하였으며, 이 중 유일한 국빈 방문은 2018년 6월 21~23일 문재인 대통령의 방러로 이루어졌다.<sup>372)</sup> 이때 발표된 정상회담 공동성명 제25항에 따르면, 푸틴 대통령은 “한반도의 항구적 평화와 번영을 위한 한국의 중요한 역할을 높이 평가하고, 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언 채택을 환영”하였다.<sup>373)</sup> 이와 더불어 “양측은 김정은 북한 국무위원장과 트럼프 미국 대통령 간의 싱가포르 회담에서 긍정적 결과가 도출된 것을 환영하고, 동 회담의 합의사항들이 한반도에서의 완전한 비핵화와 항구적 평화 정착에 기여할 것이라는 기대를 표명”하였다.”

대북 문제와 관련하여 러시아의 입장이 더욱 더 명확하게 나타난 때도 있었다. 2017년 9월 6일 블라디보스토크에서 개최된 제3차 동방경제포럼 시 한러 단독 정상회담이 열렸으며, 공동 언론 발표를 통해 푸틴 대통령은 다음과 같이 말했다. “한반도 사태는 제재와 압력만으로는 안 된다. 감정에 휩싸여 북한을 막다른 골목에 몰면 안 되고, 철저히 냉정하게 긴장을 고조시키는 조치를 피해야 한다. 정치 외교적 해법 없이는 현재 상황 해결은 어렵다. 제가 생각하기에 해결 불가능하다고 본다. 그렇기에 구체적 구상은 러시아와 중국이 만든 북핵 해법 로드맵에 담겨 있다. 이것이야말로 현실적이고 단계적인 해법이니 관련 당사국들은 관심을 기울여 달라.”<sup>374)</sup>

---

372) 나머지 세 번은 약식 정상회담이었다(2017년 7월 함부르크 G20, 2017년 9월 블라디보스토크 제3차 동방경제포럼, 2019년 6월 오사카 G20). 연세대학교 국가관리연구원, 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」(검색일: 2024. 8. 31.).

373) 「[전문] 한러 공동성명」(2018. 6. 22., 검색일: 2024. 8. 31.).

374) 행정안전부 대통령기록관(2017. 9. 6.), 「문재인 대통령 한-러 정상 공동언론발표」(검색일: 2024. 8. 31.).

## 나. 평가

러시아가 한반도 문제에 관심을 가지는 것은 당연하다. 한반도 정세의 악화는 항상 러시아의 안보에 부정적 영향을 미쳐왔고, 그 결과 러시아는 자국을 보호하기 위해 다양한 대책을 강구해야 했기 때문이다.<sup>375)</sup> 예를 들어 20세기 러시아는 한반도에서 두 차례(1904~05년, 1945년) 대규모 항일 군사작전을 수행해야 했고, 1930년대에는 일본의 대륙 내 세력 팽창을 저지하고, 1950~53년의 한국전에는 군사 고문과 조종사들이 북·중 연합군의 일원으로 간접적으로 참전해야 했다.

그러나 한러 정상회담에서 러시아는 한반도 통일에 대한 입장을 공식적으로 표명한 적이 없다. 2013년 11월 한러 정상회담의 결과로 발표된 공동성명에서 푸틴 대통령은 박근혜 대통령이 설명한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상에 대해 공감을 표하고 남북관계 정상화와 한반도 신뢰 구축 노력을 지지한다면서도 ‘통일’에 대해서는 언급하지 않았다. 사실 냉전 종식 이후 국내외적 이유로 인해 러시아는 한반도 문제에 거의 관여하지 않았다.<sup>376)</sup>

다만 방한에 앞서 2013년 11월 12일 가진 KBS와의 인터뷰에서 푸틴 대통령은 기자 질문에 대한 답변 형식으로 한반도 통일에 대해 언급했다.<sup>377)</sup> 우선 푸틴 대통령은 “우리는 민족통일을 향한 한국인의 열망을 확실히 지지합니다. 이것은 자연스러운 과정입니다(We certainly support the desire of the Koreans to unite the nation. This is a natural process)”라고 이야기했다. 그러나 푸틴 대통령은 한반도 통일이 “전적으로 평화롭게 이루어져야 하며 한반도 북부와 남부의 이익을 모두 고려하여 진행되어야 한다”라면서 “그렇지 않으면 긍정적인 결과 대신 프로세스가 파괴적인 성격을 갖게 될 것”이며 “상

375) 알렉산더 제빈, 스페틀러나 수슬리나(2014), 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』, p. 18.

376) 구분상(2020), 『한국인의 주변국 인식과 통일에 대한 태도 분석』, p. 171.

377) 러시아 대통령 공식사이트(2013. 11. 12.), 「한국방송 KBS와의 인터뷰」(검색일: 2024. 9. 2.). 한편 이 인터뷰는 2013년 11월 7일 진행되었다고 크렘린궁은 밝히고 있다.

대국의 이익을 고려한다면 이 과정은 매우 창의적이고 긍정적일 수 있으며 세계 정치, 지역 안보 보장 및 매우 빠르게 발전하고 있는 이 지역 경제 모두에 대해 매우 긍정적인 결과를 가져올 수 있”을 것이라고 말했다. 특히 푸틴 대통령은 “다시 한번 반복합니다. 우리는 평화로운 길을 따르는 과정만을 지원할 것이며, 현대 문명 세계에서 긍정적인 결과를 가져오고 갈등, 비극, 파괴로 이어지지 않는 수단의 사용만을 지원할 것입니다(I will repeat once again, we will support only the process that will proceed peacefully, we will support only the use of those means that in the modern, civilized world lead to positive results, and do not lead to conflicts, tragedies and destruction)”라고 강조했다.

푸틴 대통령은 통일에 대해 언급은 했지만, 평화적으로 이루어져야 하고 파괴적 과정이 되어서는 안 된다는 지극히 원론적인 이야기만 했던 셈이다. 결국 러시아는 한반도 통일을 지지하지만, 러시아에 통일보다 중요한 것은 한반도의 평화와 안정이라는 것이다. 이처럼 평화와 안정에 대한 강조는 푸틴 대통령과 2001년 2월 김대중 대통령, 2004년 9월 노무현 대통령과의 한러 정상회담 결과 채택된 공동성명은 물론 푸틴 대통령과 북한 김정일 국방위원장이 서명한 2001년 모스크바선언(DPRK-Russia Moscow Declaration)에도 명시되어 있다.<sup>378)</sup> 러시아는 남북한과 동시에 친밀한 협력관계를 발전시키는 등거리 외교원칙을 고수하면서 한반도에서 남북한의 대결과 긴장을 완화하고 화해와 협력을 모색하도록 지지하는 것도 이 때문이다.<sup>379)</sup> 이러한 맥락에서 우리 정부

---

378) 2001년 모스크바선언 제7항에서 “양 정상은 2000년 6월 15일 남북공동선언에 따라 한반도의 통일 문제를 자주적이고 평화적으로 해결하려는 한민족의 노력을 지지하는 것이 한반도 통일 문제 해결에 기여한다는 데 인식을 같이하였다(The two top leaders reached a consensus of views on the fact that to support the Korean People in their efforts to settle the issue of the country’s reunification independently and peacefully by themselves according to the June 15, 2000, North-South Joint Declaration will contribute to solving the issue of Korea’s reunification)”라고 밝히고 있다. Database of Japanese Politics and International Relations, National Graduate Institute for Policy Studies and Institute for Advanced Studies on Asia of the University of Tokyo(2001. 8. 4.), “DPRK-Russia Moscow Declaration”(검색일: 2024. 9. 2.).



역시 “한반도 평화와 안정을 위한 러시아의 건설적인 역할과 기여를 긍정적으로 평가”한다는 수준의 발언에서 그치고 있었다.

또 한 가지 러시아가 중요하게 생각하는 것은 통일의 최종 결과가 최대한 예측 가능해야 한다는 점이다. 다른 나라들과 마찬가지로 러시아 역시 통일 한반도가 취하게 될 외교·군사 정책의 불확실성에 대해 우려를 하고 있는데, 만약 통일된 한반도가 미국 주도의 한미일 군사동맹의 일원이 된다면, 이는 러시아 극동지역에 아시아판 NATO가 출현하는 것이나 다름이 없을 것이기 때문이다.<sup>380)</sup> 러시아의 이러한 우려는 2001년 모스크바선언의 제7항에서 “이 [통일] 과정에 대한 외부의 방해가 허용되어서는 안 된다(outsiders’ obstructions to this process should not be allowed)는 데 인식을 같이하였다”라는 표현에서도 확인된다.

---

379) 이성우, 조진현, 민소영(2021), 『한반도 메가리전: 남북경제협력의 국제화전략에 대한 주요국의 동상이몽』, p. 13.

380) 알렉산더 제빈, 스페틀라나 수슬리나(2014), 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비용 분석』, p. 24.

## 제6장

K

Policy

# ‘민족공동체 통일방안’의 재고찰 및 효과적 지지 획득방안

1. ‘민족공동체 통일방안’의 의의와 한계
2. ‘8·15 통일 독트린’의 평가
3. 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰 및 주변국 지지  
획득을 위한 효과적 홍보방안



2024년은 ‘민족공동체 통일방안’이 발표된 지 30년이 되는 해이다. 그 후 ‘민족공동체 통일방안’은 역대 모든 정부의 공식적인 통일방안으로 인정되어 왔다. 그러나 ‘민족공동체 통일방안’이 만들어진 시점은 냉전이 해체되던 시기였으나, 이제는 ‘신냉전’이란 용어가 나올 정도로 세계정치질서가 근본적인 변화를 겪고 있다. 지난 30년 동안 북한도 정치적으로나 경제적으로나 엄청난 변화를 보였다. 이에 따라 남북관계도 세 차례의 정상회담을 거치는 등 크게 변했으며, 우리 국민의 북한 및 통일에 대한 인식도 크게 달라졌다. 따라서 이하에서는 지난 30년 동안 ‘민족공동체 통일방안’의 성과와 한계에 대해 논의한다.

## 1. ‘민족공동체 통일방안’의 의의와 한계

### 가. 의의

#### 1) 국민적 합의를 바탕으로

‘민족공동체 통일방안’과 그 모체가 되는 ‘한민족공동체 통일방안’은 당시의 여야는 물론 우리 사회 각계각층의 다양한 의견 수렴 절차를 통해 마련되었다. 사실 1994년 발표된 ‘민족공동체 통일방안’은 1989년의 ‘한민족공동체 통일방안’의 기본적 틀을 계승하면서 민족공동체의 개념, 통일 과정, 통일의 기본철학과 통일 조국의 미래상 부분을 보완한 ‘한민족공동체 통일방안’의 ‘업데이트 버전’의 성격이다.<sup>381)</sup> 정부도 ‘민족공동체 통일방안’이 ‘한민족공동체 통일방안’의 틀을 계승하고 있다고 설명한다.<sup>382)</sup> 사실 ‘민족공동체 통일방안’의 정식 명칭 역시 ‘한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’이다. 따라서 ‘민족공동체 통일방안’은 이미 ‘한민족공동체 통일방안’의 마련 당시 이루어졌던 국민적 합의를 바탕으로 하고 있었다.

381) 이기동(2014), 「통일환경의 변화와 ‘민족공동체 통일방안’」, p. 194.

382) 통일원(1995), 『통일백서』, p. 79.

‘한민족공동체 통일방안’을 준비하면서 우리 정부는 250회에 걸친 세미나, 간담회 등을 통해 학계, 언론계, 종교계, 문화계, 경제계, 여성계 등으로부터 폭넓은 의견을 수집했다. 또한 통일과 관련한 각계의 주장과 언론매체를 통해 표출된 통일논의 총 426건을 취합하여 분석·정리하였고, 해외동포를 포함한 각 계각층 16,800여 명에 대한 전문기관의 여론조사를 통해 국민의 여망을 수렴하였다.<sup>383)</sup>

당시 이흥구 통일부 장관은 통일방안을 만드는 과정에서 야당을 방문해서 취지와 내용을 충분히 설명했을 뿐만 아니라 야당과 재야가 이미 제시했던 여러 통일방안을 최대한 반영하려고 노력했다. 예를 들면, ‘한민족공동체’라는 용어 자체가 당시 야당이었던 ‘통일민주당’의 통일방안 명칭이었으며, 한반도 문제에 가장 많은 애정을 보였던 김대중 전 대통령조차 노태우 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’과 김영삼 정부의 ‘한민족공동체 통일방안’을 두고 자신의 단계적 평화·통일 비전을 받아들인 것이라고 평가했을 정도였다.<sup>384)</sup>

특히 13대 국회에서 통일 관련 특별위원회로는 최초로 만들어진 ‘통일정책특별위원회’의 역할도 중요했다. 여소야대의 상황에서 야당 국회의원이 위원장을 담당하였고 국무위원과의 질의 및 토론, 각계 전문가와의 초당적인 공청회 개최, 그리고 ‘한민족공동체 통일방안’ 마련에 기여하는 등 매우 이상적이고 중요한 성과를 보여준 특별위원회라는 평가를 받는다.<sup>385)</sup> ‘통일정책특별위원회’는 ‘한민족공동체 통일방안’에 대한 정부 보고회, 통일정책 관련 공청회 등을 개최함으로써 정부와 여당, 야당은 물론 재야 및 다양한 사회세력들의 통일논의를 수렴하고 조율하는 성과를 올렸다. 이처럼 ‘민족공동체 통일방안’은 국민적 합의를 통해 마련되었고, 이러한 ‘합의’는 ‘민족공동체 통일방안’이 현재까지도 지속되는 힘이였다.<sup>386)</sup>

---

383) 통일원(1990), 『통일백서』, p. 73.

384) 이완범(2001), 『한민족공동체 실현을 위한 남북 통일방안의 점점 모색』, p. 39.

385) 국회 대북정책 거버넌스 자문위원회(2014), 『국회 대북정책 거버넌스 자문위원회 최종 활동결과 보고서』, p. 115.

## 2) 통일을 점진적·단계적 과정으로 인식

갑자기 이루어진 독일 통일은 우리 사회에 긍정적인 면과 부정적인 교훈 모두를 제공했다. '꿈에도 소원은 통일'이라는 노랫말처럼 통일이 꿈에서나 가능할 것으로 생각했던 우리에게 한반도의 통일도 현실적으로 가능한 사안이라는 희망을 품게 해준 것은 긍정적이었다. 하지만 급작스러운 통일에 따르는 과도기적 부작용과 지나친 비용을 목격하면서 우리 사회가 통일에 대해 우려를 하게 된 것은 부정적인 영향이었다.

이에 따라 '민족공동체 통일방안'은 '한민족공동체 통일방안'의 단계별 기조를 이어받아 3단계의 단계적 방안으로 체계화했다. 통일부 역시 "1989년 천명된 '한민족공동체 통일방안'은 화해와 신뢰 구축의 과정을 남북연합으로 나아가기 위한 자연스러운 과정으로 본 데 비해, '민족공동체 통일방안'은 이 과정을 단계화한 것이 특징"이라고 설명한다.<sup>387)</sup> '민족공동체 통일방안'의 정식 명칭인 '한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안'에서 볼 수 있듯이 '민족공동체 통일방안'은 '단계'를 중시하는 방안이라고 할 수 있다. 이처럼 통일을 점진적·단계적으로 접근하고자 한 것은 남북한 체제의 차이와 이질성을 감안할 때 점진적·단계적 방안이 가장 효율적이기 때문이다. 또한 당시 북한이 5년 연속 마이너스 성장을 하는 등 경제가 극도로 어려워지고 있었으므로 우리 정부가 흡수통일을 원치 않는다는 입장을 밝히는 방안이기도 했다.<sup>388)</sup>

## 3) '민족공동체'의 강조

분단 80년이 가까워지지는 현시점에서 볼 때 통일은 멀리 있어 보이는 것이 사실이다. 지난 80년 동안 남북한의 동질성 회복은 커녕 이질성만 심화되어 왔으며, 이제는 북한이 '동족'이 아니라고 주장하는 상황까지 이르렀다. 이런 상황에서 이제는 통일을 무슨 근거로 이야기해야 하는가 하는 근본적인 질문이

386) 이흥구(2015), 「분단체제 극복 위해 남북이 합의하고 국제사회가 보장하는 틀 만들어야」, p. 7.

387) 통일부 홈페이지, 「민족공동체 통일방안」(검색일: 2024. 9. 12.).

388) 이기동(2014), 「통일환경의 변화와 '민족공동체 통일방안」, p. 193.

제기된다.

‘민족공동체 통일방안’이 전제하고 있는 ‘민족’과 ‘공동체’는 그래서 더욱 의의가 있다. 현재의 시점에서 통일의 필요성을 ‘민족’과 ‘공동체’에서 찾는 것은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 지금 당장은 북한이 ‘동족’임을 거부하고 있지만, ‘조선은 하나다’, ‘우리 민족끼리’처럼 ‘동족’임을 강조하는 구호는 김일성, 김정일을 지나 김정은도 불과 몇 년 전까지 사용하던 것이다. 북한의 대내외 환경이 변하면 다시 ‘동족’으로 돌아올 가능성도 배제할 수 없다. 결국 ‘민족’은 남북한이 공유할 수 있는 핵심 가치라는 점에서 ‘민족공동체 통일방안’은 여전히 의의가 있다. 더욱이 남북한이 공유하는 가치가 점차 작아지고 있는 데다가 북한의 폐쇄성은 심화되는 가운데 남한의 글로벌화는 빠르게 진전되고 있음을 감안하면 공동의 역사와 언어를 포함하는 ‘민족’ 개념은 통일을 함께 이야기할 가치가 되는 것이다.

통일과 관련해서 ‘민족’이라는 개념이 중요한 또 하나의 이유는 ‘민족’이 국가보다 우위에 있다고 볼 수 있기 때문이다. ‘민족’은 국가를 형성할 수도 있고 못 할 수도 있으나, 국가는 민족의 존립 여부를 결정할 수 있는 위치에 있지 못하다. 예를 들어 일본 식민지 시절 국가가 상실되었어도 민족은 생존한 것은 이를 증명한다. ‘민족공동체 통일방안’이 ‘공동체’의 중요성을 강조하고 있다는 점도 유용성이 크다. 독일의 경우, 통일 이후 ‘사람의 통합’, 즉 공동체성이 중요 가치로 부각되고 있음을 볼 때 남북한이 통일방안으로 하나의 공동체를 이야기하는 것은 여전히 유용하다.<sup>389)</sup>

---

389) 서울대학교 국제문제연구소(2013), 「민족공동체 통일방안 계승 및 발전방향 공론화」, p. 33.

## 나. 한계

### 1) 대내외 환경변화를 담기에 역부족

‘민족공동체 통일방안’이 수립되던 1990년대 초반과 현재의 국제정치질서는 크게 달라졌다. 이미 1980년대 중반부터 중국은 한국의 경제성장 경험을 활용하고자 했다. 예를 들어 덩샤오핑은 1985년 4월 한국과 대만과의 관계 단절은 물론 경제적 이익을 위해 한중관계의 발전이 필요하다고 지적했고,<sup>390)</sup> 1988년 3월 중국 공산당 중앙위원회는 한국과의 경제적 협력관계를 도모하기 위한 경제팀을 구성하기로 결정했다.<sup>391)</sup> 소련 역시 마찬가지로 고르바초프 서기장은 1988년 9월 크라스노야르스크(Krasnoyarsk) 연설에서 “한반도 정세의 전반적 건전화를 추구하는 맥락에서 한국과의 경제관계를 조정할 가능성을 열겠다”라고 언급함으로써 소련의 경제문제 해결에 있어서 한국의 역할에 관심을 표명했다.<sup>392)</sup> 또한 냉전이 해체되면서 미국의 단극체제가 만들어졌고, 미·중관계는 급속히 가까워지고 있었다. 이처럼 ‘민족공동체 통일방안’은 한반도 통일에 우호적인 국제정치질서가 형성되는 가운데 마련되었다.

그러나 현재는 미·중 전략경쟁이 심화되고 있으며, ‘신냉전’이라는 단어까지 나오는 상황이 되었다. 한반도 차원에서는 북·러, 중·러 관계가 결속되는 가운데 남한은 한미일 남방 삼각관계를 강화하고 있다. 이미 러시아는 유엔 안보리의 대북 경제제재에서 이탈했다. 북한 비핵화와 한반도의 통일 이슈는 30년과는 전혀 다른 새로운 국제정치질서 환경을 맞이한 것이다. 북한은 핵 개발을 오히려 더욱 강력히 추진하고 있으며, 앞에서 살펴본 바와 같이 2023년 말부터는 ‘통일’과 ‘동족’을 지우는 작업까지 하고 있다.

그러는 가운데 우리 국민의 통일의식은 점차 약화되고 있다. 이미 우리 국민

390) 첸치천(2004), 『열 가지 외교 이야기』, p. 156.

391) Don Oberdorfer(2003), 『두 개의 코리아』, p. 362.

392) 김경순(1998), 『러시아 대한반도정책의 변화와 전망』, p. 224.

은 ‘통일’ 보다는 ‘평화 공존’을 선호한다. 예를 들어 2023년 4~5월 실시된 통일연구원의 조사에 의하면, ‘평화 공존’에 대한 선호는 2016년 43.1%였으나 2023년 59.5%로 16%p 넘게 증가했는데, ‘통일’ 선호는 2016년 조사에서 이미 37.3%로 ‘평화 공존’ 선호보다 낮았으며 이후 계속 그 비율이 떨어져 2023년에는 22.5%까지 하락했다.<sup>393)</sup> 게다가 최근에는 이념의 차이에 더해 세대 간 차이가 증폭되는 경향을 보인다. 2023년 7월 서울대 통일평화연구원의 조사에 의하면, 통일 필요성에 대한 긍정적 응답(‘매우 필요’+‘약간 필요’)은 20대 28.2%, 60대 이상 55.6%로서 27.4%p 격차를 보였다.<sup>394)</sup> 2022년 10월의 KDI 조사에서 통일 필요성에 대한 이념별 격차가 21.8%p(보수 44.7%, 진보 66.5%)로 나타났던 것과 비교하면 세대별 차이가 이념별 차이에 못지않게 심각함을 알 수 있다.<sup>395)</sup>

이처럼 우리 국민의 통일에 대한 지향성이 약화하는 반면 ‘평화 공존’에 대한 지향성은 강화하고 있고, 20대의 통일인식은 윗세대에 비해 커다란 차이를 보인다. 이제는 대내외 환경변화를 반영한 새로운 통일 담론을 만들어야 하는 시기이다.

## 2) 단계의 모호성

‘민족공동체 통일방안’은 통일의 과정을 ‘화해·협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘통일국가 완성단계’의 3단계로 설정하고 있다. 그런데 여기에서 단계와 단계 사이의 구분이 모호하다.

우선 남북관계가 어느 정도로까지 발전해야 화해·협력이 이루어졌다고 판단할 것인가의 문제이다. 발전 정도의 판단 기준이 무엇인지도 알 수 없다. 설

393) 이상신 외(2024), 『KINU 통일의식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론』, p. 51.

394) 김범수 외(2023), 『2023 통일의식조사』, p. 33.

395) 조동호(2022), 「대북정책 및 남북경협에 대한 국민적 인식 분석」, p. 196. 한편 2023년 7월 서울대 통일평화연구원의 조사에서는 긍정적 응답이 보수는 43.5%, 진보는 44.4%로 이념별 차이가 거의 없는 것으로 나타났는데, 두 조사의 상이한 결과에 대해서는 추후 면밀한 분석이 필요하다. 김범수 외(2023), 『2023 통일의식조사』, p. 220.



령 발전만 충분히 된다면 이를 뒷받침할 제도적 장치가 구축되지 않아도 그 단계가 달성된 것으로 보아야 하는지도 불명확하다.

또한 ‘화해·협력단계’의 완성에는 매우 긴 시간이 소요될 것이며, ‘화해·협력단계’에 제대로 진입만 한다면 그다음 단계인 ‘남북연합단계’와 ‘통일국가 완성단계’로의 발전은 상대적으로 쉽고 빨리 이루어질 것으로 예상된다. 실제로 류길재 통일부 장관도 2014년 2월 19일 글로벌 리더스포럼 특강에서 ‘민족공동체 통일방안’에 대해 “3단계처럼 보이지만 화해·협력단계가 굉장히 길게 갈 수밖에 없다. 경제·사회·문화적인 협력이 굉장히 길게 돼 있다”라면서 “이것이 통일로 가는 구체적인 로드맵을 보여주는 것인지에 대해선 문제가 좀 있다”라고 지적했다.<sup>396)</sup> 게다가 한 단계가 끝나야 다음 단계로 진입하는 것인지도 불분명하다. 즉 단계와 단계는 서로 독립적인 것인지, 혹은 약간씩 겹쳐있는 것인지도 애매하다.

### 3) 추진전략의 미비

‘민족공동체 통일방안’은 통일추진의 기본 철학으로 민족공동체 건설의 개념을 바탕으로 하는 자유민주주의를 설정하고, 통일의 추진과정에서 견지해야 할 기본원칙으로 ‘자주’, ‘평화’, ‘민주’를 제시하고 있다. 또한 통일의 과정을 ‘화해·협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘통일국가 완성단계’의 3단계로 설정하고 있으며, 통일국가의 미래상으로 민족구성원 모두가 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 ‘자유’, ‘복지’, ‘인간 존엄성’이 보장되는 선진 민주국가를 상정하고 있다. 즉 통일의 기본 철학, 원칙, 과정, 미래상을 체계적으로 구상하고 있다.

그러나 이러한 통일을 어떻게 이루어나갈 것인가에 대해서는 언급이 없다. “구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배”라는 속담처럼, 통일방안보다 통일전략이 더 중요하다고 할 수 있다. 아무리 완벽하게 구성된 통일방안을 구비하고 있고 아무리 우호적이고 유리한 통일환경이 주어지더라도, 이를 통일로 연결시킬 전략

396) 「류길재 ‘내년에 새로운 통일방안 만들어야」(2014. 2. 19.).

이 없다는 아무 의미가 없는 것이다. 따라서 통일방안에는 통일의 원칙과 비전, 철학, 절차, 미래상 이외에도 통일전략의 대강이 포함될 필요가 있다.<sup>397)</sup>

#### 4) 기능주의적 접근의 제약<sup>398)</sup>

1988년 ‘7·7 선언’ 이후 진행된 남북 교류·협력의 초기 상황에서 수립된 ‘민족공동체 통일방안’은 기능주의에 입각한 것이었다. 비정치적 분야의 교류·협력을 확대해 나간다면 정치 분야의 통합도 자연스럽게 따라올 것이라는 기대를 했다. 그러나 지난 30년의 경험은 교류·협력의 증대 그 자체가 통일방안의 단계적 이행을 보장하지 않는다는 점을 분명하게 보여주고 있다. 경제 및 사회문화 분야의 남북 교류·협력은 ‘민족공동체 통일방안’이 발표된 1994년 이후 엄청나게 활성화되었음에도 오히려 남북관계는 악화되었다. 물론 북한의 핵 문제가 교류·협력의 진전을 가로막은 측면이 크지만, 북한의 핵 개발이 자체의 ‘체제 위기’에 대한 대응이라는 점에서 보면 분단이라는 구조적 속성이 주요한 배경적 요소로 작용하고 있는 점도 분명하다. 게다가 기능주의 심화에 따르는 북한의 우려를 어떻게 불식시킬가에 대한 문제도 있다. 즉 현재의 남북한 국력 차이로 볼 때 교류·협력이 확대될수록 우리에게는 유리하지만, 북한에는 더 높은 긴장감을 유발시킬 수밖에 없기 때문이다.

사실 기능주의적 접근방법은 공동체 형성을 위한 교류·협력 자체가 가능했고 상호 우호적이었던 서유럽에 적용된 것이었으므로 이질적 체제에 있는 남북한 간에 적용하기에는 무리가 있었다. 더욱이 소위 진보 정부 시절에는 교류·협력 자체에 지나치게 치중하는 모습을 보인 것도 사실이다. 따라서 ‘민족공동체 통일방안’이 구상하고 있는 것처럼 교류·협력의 확대를 통해 과연 정치적 통일로의 이행이 가능할까 하는 점에 대해서는 재검토가 필요하다. 민족동질성 회복의 범위를 전통과 역사, 문화, 언어 등에 그치지 않고 가치관과 정체성을

397) 이기동(2014), 「통일환경의 변화와 ‘민족공동체 통일방안’」, p. 204.

398) 김병로(2014), 「통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로」, pp. 5~6.

포함하는 개념으로 확대하고, 남북한 차원을 넘어 인류보편적 가치를 강조하기 위해 북한주민들을 상대로 최소한의 인권과 자유의 중요성을 전파할 수 있는 소통 메커니즘 모색이 필요하다는 견해도 마찬가지로 맥락에서 이해된다.<sup>399)</sup> 기능주의적 접근에 그칠 것이 아니라 ‘제도’를 통한 북한 변화를 이끌어내야 한다는 주장에 귀 기울일 필요가 있다.<sup>400)</sup>

### 5) 민족동질성 정의에 대한 재고찰 필요

‘민족공동체 통일방안’은 남북한 간 다양한 접촉과 교류·협력을 통한 민족동질성 회복을 주요한 정책으로 간주하고 있다. “분단 이래 남북한 간에 적대적 상황이 장기간 지속되었고 교류협력도 제대로 이루어지지 못해 정치·경제 등 사회 각 부문에서 이질성이 심화”되어 온 상황에서 “평화통일을 실현하여 풍요로운 통일조국을 건설”하기 위해서는 “민족동질성을 회복하고 공존공영을 추구”해야 한다는 것이다.<sup>401)</sup> 이러한 시각은 ‘민족공동체 통일방안’이 발표된 김영삼 정부뿐만 아니라 이후의 모든 정부에서 마찬가지로 유지되고 있다.

그런데 무엇이 회복해야 할 민족동질성인가에 대해 새롭게 고찰해야 할 필요가 있다. 한민족으로서의 같은 혈통, 공유하는 언어와 문화, 전통과 관습을 말하는 것인가, 아니면 이념과 체제, 사고체계와 생활 양식인가 하는 문제인 것이다.<sup>402)</sup> 이미 분단 상황이 80년 지속되면서 남북한주민들의 사고체계와 생활 양식에는 엄청난 차이가 발생했다. 남한 주민은 각 개인의 존엄성에 기반한 자유민주주의와 시장경제 체제에서 사회화되고 정체성을 형성했지만, 북한주민은 개인이 전체주의 집단체제에서 개인의 자유와 인권은 무시되는 사회에 적응했다. 이러한 본질을 간과하고 언어, 역사와 문화관습의 공통성을 주된 ‘민족동

399) 성기영(2023), 「‘자유민주적 기본질서’에 기반한 민족공동체통일방안의 개편 방향: 주요 쟁점과 과제」, p. 12.

400) 김상범, 김종수(2016), 「민족공동체 통일방안의 계승·발전 방안 연구」, p. 178.

401) 통일원(1995), 『통일백서』, p. 342.

402) 박영호(2022), 「‘민족공동체 통일방안’의 효용성과 쟁점: 대안 모색」, pp. 19~21.

질성'을 파악할 수는 없다.

게다가 이미 우리 사회는 다문화사회에 접어들어 혈통주의에 입각한 단일민족의 순수성을 이야기한다는 것 자체가 시대에 맞지 않는다. '민족동질성'의 '민족'은 이제는 혈통적 한민족이 아니라 한국인으로서의 민족적·국민적 정체성을 갖는 의미의 '민족'(nation)으로서 새롭게 정의되어야 한다.

## 2. '8·15 통일 독트린'의 평가

윤석열 대통령은 2024년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 '8·15 통일 독트린'을 발표했다. 윤석열 대통령은 "한반도 전체에 국민이 주인인 자유 민주 통일 국가가 만들어지는 그 날, 비로소 완전한 광복이 실현되는 것"이라면서 "저는 오늘, 헌법이 대통령에게 명령한 자유민주주의 평화통일의 책무에 의거해서, 우리의 통일 비전과 통일 추진 전략을 우리 국민과 북한주민, 그리고 국제사회에 선언"했다.<sup>403)</sup> 통일방안 혹은 통일구상이라는 단어 대신에 '8·15 통일 독트린'이란 표현을 사용한 것에 대해 김영호 통일부 장관은 2024년 8월 16일 관련 브리핑에서 다음과 같이 설명했다.<sup>404)</sup> "독트린이라고 하면 국가 지도자가 국제정치의 전환기에 국익 관점에서 대외정책 노선과 비전을 밝히는 것이다. 한국의 경우 통일 문제는 대통령의 가장 중요한 책무다. 북핵 위기나 미·중 전략 경쟁, 우크라이나 전쟁, 북한주민의 의식 변화, 이런 상황을 고려해 윤석열 대통령이 통일 비전과 추진전략을 대내외에 천명했기 때문에 이것을 '8·15 통일 독트린'으로 규정했다. (윤 대통령 이름이 아닌) '8·15'라는 표현을 쓴 것은 정권 교체와 상관없이 우리가 통일 과정에서 추구해야 할 자유와 인권

403) 대한민국 대통령실(2024. 8. 15.), 「완전한 광복을 향한 더 큰 대한민국, 통일 대한민국으로 힘차게 나아갑시다!」(검색일: 2024. 9. 6.).

404) 「'흡수통일 아닌 가입통일' ... 김영호 통일장관, '8·15 독트린 액션플랜' 일문일답 [전문]」(2024. 8. 16.).

의 가치와 통일의 지향점을 분명히 하기 위한 것이다.”

‘8·15 통일 독트린’은 앞에서 살펴본 바와 같이 ‘민족공동체 통일방안’ 발표 30주년을 맞는 시점에서 ‘민족공동체 통일방안’의 성과와 한계를 오늘의 상황에 맞게 재조명하는 성격을 지니고 있다. 즉 30년 전과 비교할 때 크게 달라진 남북관계와 국제정세, 눈부시게 성장한 우리의 국력과 위상, 우리에게 대한 국제사회의 기대 등을 반영함으로써 ‘민족공동체 통일방안’의 진화를 추구한 것이다. 윤석열 대통령이 광복절 기념사에서 창의와 혁신을 통한 성장, 국제사회에서의 한국의 국격과 중추적 역할을 강조한 것도 이러한 맥락에서 이해된다. 이하에서는 ‘8·15 통일 독트린’의 내용, 의의, 그리고 향후 보완 방향에 대해서 논의한다.

## 가. 내용<sup>405)</sup>

‘8·15 통일 독트린’은 ‘3대 통일 비전’, ‘3대 통일 추진전략’, ‘7대 통일 추진방안’이라는 구조를 가지고 있다. 그래서 ‘3·3·7 통일 독트린’이라고도 불린다.

### 1) 3대 통일 비전

‘3대 통일 비전’은 개인, 국가, 세계 차원으로 구성되어 있다. 첫째, 개인 차원에서는 ‘국민의 자유와 안전이 보장되는 행복한 나라’이다. 통일은 분단이 만들어낸 자유의 단절, 안전의 위협을 근원적으로 제거하여 모든 한반도 구성원들에게 더 나은 미래를 보장하며, 북한주민들은 통일을 통해 억압과 빈곤으로부터 자유로워지고 인간의 존엄성을 온전히 누리게 된다는 것이다.

둘째, 국가 차원에서는 ‘창의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라’이다. 통일은 우리나라가 공고한 자유와 평화 위에 더 크게 도약할 수 있는 국운

---

405) 이 부분은 주로 통일부(2024), 『8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국』을 참고.

융성의 미래 국가발전 전략이므로 통일로 경제영토가 한반도 전역으로 확대되고 신성장 동력을 창출하면서 미래 세대에게 더욱 큰 기회와 번영을 보장한다는 것이다.

셋째, 세계 차원에서는 '국제사회의 화합과 발전을 선도하며 세계 평화와 번영에 기여하는 나라'이다. 통일한국은 동북아시아, 인도·태평양 지역, 나아가 국제사회의 평화와 번영의 기폭제가 될 것이며, 통일한국은 세계 시민들과 인류 보편가치를 공유하고 정의와 법치가 구현된 국제질서를 선도한다는 것이다.

## 2) 3대 통일 추진전략

'3대 통일 추진전략'도 국내, 북한, 국제 3개 차원으로 구성되어 있다. 첫째, 국내 차원의 추진전략은 '자유 통일을 추진할 자유의 가치관과 역량 배양'이다. 우리가 모두 자유인이 되고 우리의 자유가 서로 공존하기 위해서는 책임과 배려, 질서와 규범이 전제되어야 하며, 자유 통일에 대한 국민적 지지를 강화하고 우리 안의 자유를 굳건히 지켜야만 자유 통일을 주도해 낼 수 있기 때문이다.

둘째, 북한 차원의 추진전략은 '북한주민들의 자유 통일에 대한 열망 촉진'이다. 북한주민들이 자유 통일을 강력히 열망하도록 배려하고 변화시켜 나가야 한다는 것이다. 자유 통일이 북한주민들의 삶을 개선할 유일한 길임을 더 많은 북한주민들이 깨닫고, 통일한국이 포용해 줄 것이라는 믿음을 갖게 되면, 이들은 자유 통일의 강력한 우군이 될 것이기 때문이다.

셋째, 국제 차원의 추진전략은 '자유 통일 대한민국에 대한 국제 연대와 지지 확보'이다. 우리가 추구하는 통일은 자유와 인권이라는 인류의 보편가치를 확장하는 일인 만큼 국제사회가 책임 있는 자세로 함께 힘을 모아야 하며, 한국은 국제사회의 평화와 번영을 증진하는 데 책임 있는 기여를 하면서 국제사회와 연대하고 협력하여 우리의 통일 기반을 다져 나간다는 것이다.

### 3) 7대 통일 추진방안

첫째, '통일 교육 프로그램 활성화'이다. 통일은 남북한 청년 모두에게 분단이 초래한 공간적 단절과 상상력의 제약을 벗어나 더 많은 자유와 풍요의 기회를 제공할 것이므로 통일 시대의 주인인 미래 청년세대가 이에 대한 이해를 통해 통일에 대한 희망과 비전을 품는 것은 통일의 중요한 원동력이 된다. 따라서 정치, 경제, 행정, 교육, 보건의료, 바이오, 환경, IT 등 다양한 분야의 역량을 결집하여 통일 미래를 준비해 나가야 한다. 이에 따라 세부 계획으로는 '통일 교육'과 '미래의 통일담론 활성화'를 제시하고 있다. '통일 교육' 분야에서는 국민의 통일에 대한 희망과 통일 의지를 결집할 수 있도록 구체적인 통일미래 비전을 제시하고, 미래지향적인 '첨단 현장형 통일 교육 프로그램'을 제공할 계획이다. 통일이 가져올 기회와 변화를 가상공간에서 미리 체험할 수 있도록, 증강현실(AR)·가상현실(VR) 활용, 한반도통일미래센터 통일미래체험 콘텐츠 강화 등 미래세대에게 친숙한 첨단기술과 매체를 접목하여 재미있고 매력적인 에듀테크 콘텐츠를 제작하여 확산한다. '미래의 통일담론 활성화' 관련해서는 다양한 학문적 역량을 결집하여 통일미래 청사진을 구현할 수 있도록 관련 연구와 논의의 장을 활성화할 계획이다.

둘째, '북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력 전개'이다. 북한 인권의 개선은 한반도 평화와 통일한국으로 나아가는 중요한 토대이며, 북한주민의 자유 촉진과 인권 보장은 헌법적 책무이자 인류 보편가치를 실현하기 위한 우리의 핵심 과제이다. 따라서 정부는 시민사회, 국제사회와 긴밀히 협력하고 이들의 북한 인권 증진 활동을 적극 지원하여 북한주민의 인권이 개선되도록 노력할 것이다. 세부 계획으로는 '북한 인권 실상 알리기', '북한 인권 국제회의', '북한 자유 인권 펀드' 등을 계획하고 있다. 우선 '북한 인권 실상 알리기' 분야에서는 북한 인권 실상을 우리 국민과 국제사회에 있는 그대로 정확하게 알려 나가는 데 주력할 것이며, 이를 위해 '연례 북한 인권 보고서'를 충실히 발간하고, '국립 북한인권센터' 건립도 2026년 완공 및 개관을 목표로 본격 추진한다. '북한

인권 국제회의'를 통해 국내외 NGO, 우방국, 국제기구와 공조해 북한 인권 담론을 국내외적으로 확산한다. 북한주민의 자유 촉진과 인권 보장을 위한 민간의 활동을 지속적으로 지원할 수 있도록 '북한 자유 인권 펀드' 조성을 추진한다. 이를 위해 국내 정치적 상황과 관계없이 북한 인권을 증진하기 위한 안정적인 재원을 마련하며, 중장기적 지원을 통해 민간의 북한 인권 생태계가 안정적으로 확대될 수 있도록 한다.

셋째, '북한주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원 추진'이다. 2024년 8월 북한에 대한 수해 지원 제안에서 보이듯이 정치, 군사적 상황과 관계없이 북한주민에 대한 인도적 지원은 지속적으로 추진한다. 2022년 5월 코로나19 팬데믹 시기 북한에 백신을 비롯한 의약품, 마스크, 진단 도구 등의 지원을 제안한 바 있는 것처럼 정부는 북한주민들의 고통을 외면하지 않을 것이며, 이들에 대한 인도적 지원을 계속 강구해 나간다는 것이다. 세부 계획으로는 '구호 지원', '취약계층 지원', '국제기구 협력' 등을 계획하고 있다. '구호 지원' 분야에서는 북한의 홍수나 가뭄, 전염병 등 재해 발생 시 긴급 구호 지원을 추진하며, 북한이 호응해 온다면 이재민들에게 긴급히 필요한 비상식량, 구급약품, 모포 등도 제공할 계획이다. '취약계층 지원' 분야에서는 가장 열악한 상황에 부닥쳐 있는 영유아, 여성, 고령자, 장애인 등 북한의 취약계층에 대한 영양식, 백신과 필수 의약품, 위생 물품 등 식량·보건 지원을 추진한다는 것이다. '국제기구 협력' 분야에서는 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO) 등 국제기구와도 북한 취약계층 지원 문제를 협의해 나가며, 재난재해, 보건의료, 식수 위생 등 시급한 분야의 인도적 지원에 대한 국제적 협력방안을 강구한다.

넷째, '북한주민의 정보접근권 확대'이다. 북한주민이 여러 경로로 다양한 외부 정보를 접하게 하여 이들의 '알 권리'를 충족시키고, 북한 미래 세대에게 자유 통일의 꿈과 희망을 선사해야 한다. 또한 북한주민들은 대한민국과 외부 세계에 대한 정확한 정보를 획득할 권리와 자격이 있다. 통일한국이 북한주민



들을 포용할 것이라는 확신을 하게 되면, 이들은 자유 통일의 강력한 우군이 될 것이다. 이를 위한 세부 계획으로는 ‘북한 실상 알리기’, ‘정보접근권 확대’ 등을 고려하고 있다. ‘북한 실상 알리기’는 ‘북한 경제·사회 실태 인식 보고서’ 등 북한을 객관적으로 파악할 수 있는 다양한 콘텐츠를 기획·제작하고 확산해 나감으로써 북한의 정확한 실상을 널리 알리기 위한 노력을 꾸준히 전개한다는 것이다. ‘정보접근권 확대’는 북한주민들이 다양한 경로와 방법으로 외부 세계를 접할 수 있도록 적극적인 노력을 기울인다는 것이다. 이를 위해 북한주민들의 정보 유입 활동의 전달력과 효과성을 제고하고, 대북 라디오 방송 콘텐츠 제작, 실태 평가, 인력 양성 등의 민간 활동을 지원해 나간다. 특히 북한의 미래 세대 수요에 맞춘 콘텐츠를 개발하여 이들이 국제사회의 다양한 문화를 접하고 나아가 새로운 통일 문화 형성에 기여할 수 있도록 한다.

다섯째, ‘북한이탈주민의 역할을 통일 역량에 반영’이다. ‘먼저 온 통일’인 탈북민들이 성공적으로 정착해서 남한 주민과 하나가 되고 ‘사람과 사람의 통일’이 이루어질 때 진정한 통일이 시작될 것이므로 남북한을 모두 경험한 탈북민들의 경험과 지식을 통일한국의 미래를 열어갈 소중한 자산으로 활용한다. 이를 위한 세부 계획으로 우선 윤석열 대통령이 2024년 7월 14일 ‘북한이탈주민의 날’ 기념사에서 밝힌 정착, 역량, 화합의 ‘3개 분야 10대 과제’를 차질 없이 추진한다.<sup>406)</sup> ‘통일 역량 반영’ 분야에서는 탈북민들이 한반도 통일 미래에 기여할 수 있도록 학업·진로·취업 분야에서의 맞춤형 ‘1:1 멘토링 프로그램’을 활성화하여 탈북민들의 역량이 강화될 수 있도록 지원하며, 탈북민 전문가를 키우고 이들의 경험과 지식이 통일정책의 수립과 추진과정에 적극 반영될 수 있도록 정책 참여 통로를 확대해 나간다.

---

406) ‘3개 분야 10대 과제’는 ‘정착’ 분야의 ① 초기 정착지원금 대폭 개선, ② ‘미래행복통장’을 통한 자산 형성 지원, ③ 탈북여성 일·육아 병행 지원, ④ 제3국/국내 출생 자녀 교육지원 제도화, ⑤ 중앙-지방정부 협력, 출출한 안전망 구축, ‘역량’ 분야의 ⑥ 정부·지자체·공공기관 탈북민 채용 확대, ⑦ 탈북민 고용 기업 인센티브 제공, ⑧ 탈북민 통일정책 참여 통로 확장, ‘화합’ 분야의 ⑨ 자립공동체 형성 지원, ⑩ 지역 공동체 참여기회 확대 등을 의미한다.

여섯째, ‘남북 당국 간 <대화협의체> 설치 제안’이다. 2023년 8월 18일 한·미·일 캠프데이비드 정상회의 공동성명에서 “한·미·일은 북한과의 전제 조건 없는 대화를 재개한다는 입장을 지속 견지한다(Japan, the ROK, and the United States remain committed to reestablishing dialogue with the DPRK with no preconditions)”라는 표현에서 보이듯이<sup>407</sup> 우리 정부는 북한과의 대화에 열려 있다는 입장을 일관되게 유지해 오고 있다. 다만 남북대화는 ‘보여주기식 정치 이벤트’가 아니라 우리 국민과 북한주민의 평화 보장과 생활 개선 등 실질적인 문제를 논의하는 자리가 되어야 한다. ‘대화 형식’에 있어서는 실질적인 논의의 장을 만들기 위해 현안에 대해 잘 파악하고 있는 남북 실무진 간의 구체적 협의를 추진하고, 실무 차원의 충분한 협의를 통해 실질적 문제 해결과 지속가능한 합의를 모색하는 상향식(Bottom-up)의 대화 문화를 확립해 나간다. ‘대화 의제’는 남북 간 관심 사항, 예를 들어 긴장 완화, 경제협력, 인적 왕래, 문화교류, 재난·기후변화 대응, 이산가족·국군포로·납북자·억류자 등의 인도적 현안 등 어떤 문제라도 남북 대화를 통해 논의할 수 있다는 입장이다. 또한 2022년 광복절 경축사의 ‘담대한 구상’에서 밝힌 대로, 북한이 비핵화의 첫걸음만 내딛더라도 정치적·경제적 협력을 즉각 시작할 계획이다.

일곱째, ‘<국제 한반도 포럼> 창설로 국제사회의 자유 통일 지지 견인’이다. 우리의 분단이 국제정치의 산물이었듯이, 통일은 우리 혼자 이루어내기 쉽지 않다. 결국 통일한국이 세계의 평화와 번영에 기여하는 나라가 될 것이라는 믿음을 국제사회에 널리 확산시키는 동시에 국제사회에 대한 책임 있는 기여를 통해 국제사회와 함께 통일정책을 추진해 나가야 한다. 이를 위한 세부 계획으로 ‘국제 한반도 포럼 창설’과 ‘통일외교 강화’를 추진한다. 우선 한반도 통일에 대한 국제사회의 지지를 확산하기 위해 <국제 한반도 포럼(GKF: Global

---

407) 대한민국 대통령실(2023. 8. 18.), 「캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명」(검색일: 2024. 9. 7.); The White House(2023. 8. 18.), "The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States"(검색일: 2024. 9. 7.).

Korea Forum))을 창설한다. 통일부가 2010년부터 매년 개최해 온 <한반도 국제 포럼(KGF: Korea Global Forum))의 의제, 참여국, 연계행사 등을 확대하고 다변화해서 한반도 통일에 대한 국제사회의 지지를 결집하는 명실상부한 회의체로 발전시킨다. '통일외교 강화' 분야에서는 미·일 등 우방국들과 가치 기반 연대를 공고화하고, 역내 유관국들과 통일 공감대를 형성하기 위해 노력해 나간다. 이는 통일한국이 각국의 국익에 도움이 되고 세계의 평화와 번영에 기여하는 나라가 될 것이라는 믿음을 갖도록 함으로써 우호적 통일 환경을 조성하기 위한 것이다. 이를 위해 2024년 통일부 주관으로 국제사회의 통일인식에 대한 진단과 분석을 위해 '글로벌 통일인식 조사'를 최초로 실시한다.

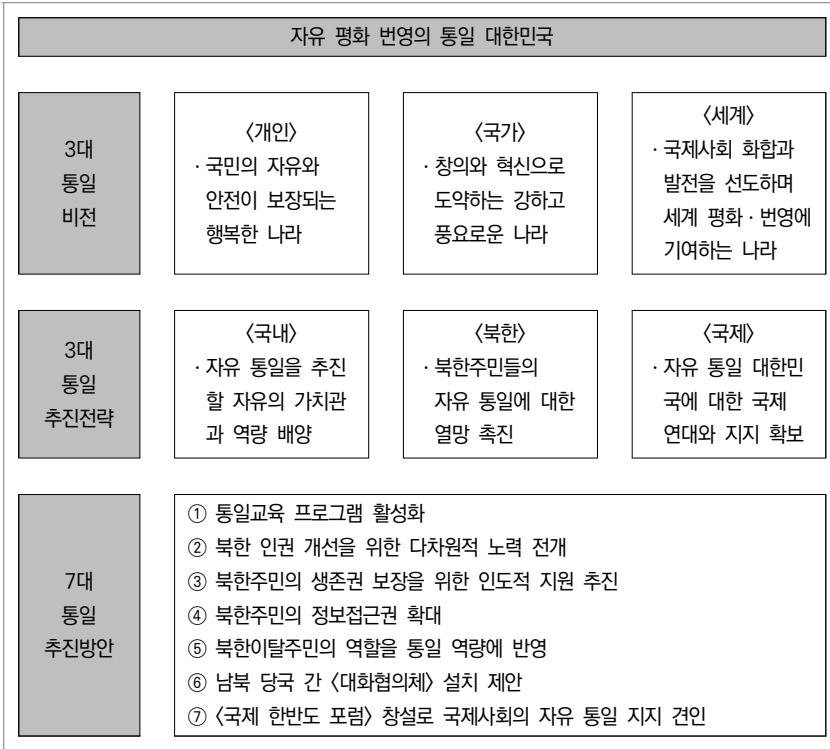
## 나. 특징

### 1) '민족공동체 통일방안'의 발전적 계승

'8·15 통일 독트린'은 '3대 통일 비전'으로 국민의 자유와 안전이 보장되는 행복한 나라, 정의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라, 국제사회의 화합과 발전을 선도하며 세계 평화와 번영에 기여하는 나라를 제시했다. 이는 '민족공동체 통일방안'이 통일국가의 미래상으로 설정했던 "민족 구성원 모두가 주인이 되며 민족 구성원 개개인의 자유와 복지와 인간 존엄성이 보장되는 선진 민주국가"를 변화된 국내외적 통일환경 변화를 고려하여 발전적으로 계승한 것으로 평가할 수 있다.<sup>408)</sup> 특히 '민족공동체 통일방안'이 나온 지 30년이 되는 시점에서 자유와 안전, 세계의 평화·번영에의 기여를 강조하고, 우리 내부의 통일 역량 강화, 북한주민의 역할에 대한 중요성 인식, 국제연대의 모색 등 우리 국력의 신장과 대내외 환경변화를 반영한 것은 의미 있는 일이다. 또한 단계를 실천 가능한 영역으로 세분화함과 동시에 단순히 교류·협력 활성화에만 초점을 맞추지 않고 이를 지속가능한 제도화로 연결하려는 의지를 보인 것

408) 통일연구원 통일정책연구소(2024), 「제79주년 광복절 경축사의 의의와 과제」, p. 1.

그림 6-1. '8·15 통일 독트린'의 체계도



자료: 통일부(2024), 『8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국』, p. 13.

도 '민족공동체 통일방안'의 기능주의적 접근이 가지는 한계를 극복하려는 시도로 평가된다.

실제로 '8·15 통일 독트린'에 대한 통일부의 해설 자료 역시 '8·15 통일 독트린'은 “역대 정부가 계승해 온 '민족공동체 통일방안'의 골간을 유지하면서, 시대적 요구와 변화된 현실을 반영하여 이를 보완한 것”이라고 설명하고 있다.<sup>409)</sup> 다만, 그런 차원에서 볼 때 '8·15 통일 독트린'이 '민족공동체 통일방안'을 언급하지 않았고, '민족'이란 표현조차 한 번도 사용하지 않은 것은 바람직하지 않았다.<sup>410)</sup>

409) 통일부(2024), 『8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국』, p. 32.

## 2) 보편적 가치의 확장

2024년 3월 1일 105주년 3·1절 기념사에서 윤석열 대통령은 “자유와 인권이라는 보편의 가치를 확장하는 것이 바로 통일입니다”라고 밝혔다. 그래서 “북한 정권의 폭정과 인권유린은 인류 보편의 가치를 부정하는 것”이기 때문에 문제라는 시각에서 “통일은 비단 한반도에만 국한된 문제가 아닙니다”라고 선언했다.<sup>411)</sup> ‘8·15 통일 독트린’에서 민족이라는 단어가 빠지고 전체적으로 핵심 개념이 자유주의적 목적에 맞춰진 것도 기존의 ‘민족공동체 통일방안’보다는 훨씬 국제사회의 보편적 규범에 맞춰서 작성된 것으로 이해된다.

‘8·15 통일 독트린’은 이러한 인식의 연장선상에서 “통일은 자유와 인권의 보편가치를 확장하는 과업”이라고 선언했던 것이다. ‘민족공동체 통일방안’ 등 기존의 통일구상이나 통일정책이 어떻게 하면 혼란과 부작용을 최소화하면서 제도적 통합을 할 것인가라는 우리 내부적 과제에 초점을 맞추었다. 결국 통일은 남북한 간의 문제로 인식되었고, 앞에서 살펴본 바와 같이 주변국과 국제사회가 한반도 통일에 적극적인 목소리를 내지 못하게 하는 요인이 하나로 작용했다. 그러나 ‘8·15 통일 독트린’은 ‘보편적 가치’라는 글로벌 시각에서 통일을 바라보는 것이라고 할 수 있다. 이처럼 한반도의 통일을 ‘보편적 가치’의 확장이라는 시각에서 바라보기 때문에 ‘8·15 통일 독트린’에서 한반도 통일이 “세계평화와 인류의 번영에 직결된 사안”이라고 말할 수 있는 것이며, “통일 대한민국이 세계의 평화와 번영에 기여하는 나라가 될 것이라는 믿음을 국제사회에 널리 확산”시킬 수 있는 논리적 토대가 만들어진 것이다.

마치 1919년 3월 1일 ‘기미 독립선언서’가 우리의 독립을 ‘보편적 가치’와 연결했던 것과 흡사하다. ‘기미 독립선언서’는 “처음부터 우리 민족이 바라지 않았던 조선과 일본의 강제 병합(當初에 民族的 要求로서 出지 안이한 兩國併

---

410) 손기웅(2024. 9. 13.), 「‘통일 독트린’이 생명력 얻어 실행되려면」.

411) 대한민국 대통령실(2024. 3. 1.), 「3·1운동의 정신인 자유의 가치를 지키며, 풍요로운 대한민국 건설 위해 노력할 것」(검색일: 2024. 9. 8.).

습)”을 비난하면서도 “우리 민족이 수천 년 역사상 처음으로 다른 민족에게 억눌리는 고통(有史以來 累千年에 처음으로 異民族 箝制의 痛苦)”에서 벗어나기 위한 차원이 아니라 “세계평화와 인류 행복의 중요한 부분인 동양 평화를 이를 발판을 마련하는 것(東洋平和로 重要한 一部를 삼는 世界平和, 人類幸福에 必要한 階段이 되게 하는 것)”이라고 선언했다. 그래서 ‘기미 독립선언서’에서 “조선의 독립이 어찌 사소한 감정의 문제인가(이 엇지 區區한 感情上 問題리오)”라고 말할 수 있었던 것이다.<sup>412)</sup>

### 3) 북한주민을 대상

‘8·15 통일 독트린’은 통일의 주체이자 대상으로 북한 정권이 아니라 북한 주민을 상정하고 있다.<sup>413)</sup> 윤석열 대통령은 ‘8·15 통일 독트린’에서 “우리의 통일 비전과 통일 추진전략을 우리 국민과 북한주민, 그리고 국제사회에 선언하고자 합니다”라고 표현했다. 과거 우리 정부의 통일방안이나 대북·통일 정책은 북한 당국을 대상으로 했었다. ‘당국’이라는 단어를 붙이지 않았어도 제안의 대상은 늘 북한 당국이었다. 북한주민을 거론하는 경우에도 북한 당국을 우선했다. 그동안 우리 대통령의 광복절 경축사를 예로 들어보자.

“북한 당국에 촉구합니다. 국제적 협력과 상생 없이 경제발전을 이루는 것은 불가능합니다. 이대로 간다면 북한에는 국제적 고립과 어두운 미래가 있을 뿐입니다.”(문재인 대통령, 제72주년 광복절 경축사, 2017. 8. 15.)

“북한 당국의 간부들과 모든 북한주민 여러분! 통일은 여러분 모두가 어떠한 차별과 불이익 없이 동등하게 대우받고 각자의 역량을 마음껏 펼치

412) ‘기미 독립선언서’의 현대어 번역은 다음의 자료를 인용. 대통령직속 3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념사업추진위원회(2019), 「쉽고 바르게 읽는 3·1 독립선언서」.

413) 김일기(2024b), 「〈8·15 통일 독트린〉과 통일 의지의 결집」, p. 3.

며 행복을 추구할 있는 새로운 기회를 제공할 것입니다. 핵과 전쟁의 공포가 사라지고 인간의 존엄이 존중되는 새로운 한반도 통일시대를 열어가는데 동참해 주시기 바랍니다.”(박근혜 대통령, 제71주년 광복절 경축사, 2016. 8. 15.)

“북한 당국에 간곡히 촉구합니다. …… 남북이 함께 번영할 수 있는 길을 찾았으면 합니다. 북한이 그런 결심을 보여준다면 우리 정부는 한반도의 새로운 평화 구상을 추진할 것입니다.”(이명박 대통령, 제64주년 광복절 경축사, 2009. 8. 15.)

“북한 당국이 결단을 내려야 할 단계입니다. 그래서 7천만 겨레가 함께 손잡고 평화와 공영의 길을 열어나가야 합니다.”(노무현 대통령, 제59주년 광복절 경축사, 2004. 8. 15.)

그러나 ‘8·15 통일 독트린’은 이러한 관성에서 벗어나 북한주민을 통일의 주체로 명시한 것이다. 실제로 ‘7대 통일 추진전략’에서도 북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력 전개, 북한주민의 정보접근권 확대, 북한이탈주민의 역할을 통일 역량에 반영 등 북한주민을 대상으로 한 구체적인 과제를 제시하고 있다.

#### 4) 통일에 대한 국제적 관심을 주도적으로 환기

‘8·15 통일 독트린’은 한반도 통일을 위한 국제협력의 필요성을 분명히 했다. 이미 앞에서 살펴보았듯이, 한반도의 통일은 보편적 가치의 확산 차원에서 세계 평화 및 번영과 연계된 사안임을 확인했다. 물론 한반도 통일을 위해서 국제사회의 협력 필요성을 강조한 점이 새로운 것은 아니다. 이전 정부들도 국제사회와의 협력을 중요한 사안으로 설정했는데, 예를 들어 과거 ‘통일외교’, ‘통일 공공외교’ 등을 추진하면서 통일을 우리 외교정책의 중요한 내용으로 삼았

던 것은 국제사회 협조 없이는 우리의 통일이 불가능하다는 판단에서 비롯된 것이었다.<sup>414)</sup>

그런데 '8·15 통일 독트린'은 과거의 통일 구상에서 한 걸음 더 나아갔다. 기존의 일반적인 인식이 통일은 분단의 유산이고 분단은 우리가 원한 것이 아니었으므로 관련국과 국제사회의 책임과 역할을 촉구하는 경향이 강했다. '8·15 통일 독트린' 역시 "우리의 분단이 국제정치의 산물이었듯이, 통일은 우리 혼자 이뤄내기가 쉽지 않습니다"라고 이야기하고 있다. 그러면서도 '8·15 통일 독트린'은 우리가 먼저 "통일 대한민국이 세계의 평화와 번영에 기여하는 나라가 될 것이라는 믿음을 국제사회에 널리 확산시켜야" 하며 "국제사회와 함께 우리의 통일정책을 추진해 나가야" 한다고 지적했다. 단순히 수동적·소극적 자세에 머물 것이 아니라 우리의 선도적·적극적 역할을 통해 한반도 통일에 대한 국제사회의 관심과 지지를 견인해야 한다는 입장을 밝힌 것이다. 이는 우리의 통일이 '국제사회와의 연대' 없이는 불가능하다는 점을 대내외에 분명히 알린 것이다.

##### 5) 구체적 실천방안 제시

이미 언급한 바와 같이 '민족공동체 통일방안'은 3단계의 통일 과정을 상정하고 있지만, 그 첫 번째 단계인 '화해·협력단계'로 어떻게 진입할 것인가에 대한 방안을 제시하지는 않았다. 즉 통일로 나아가기 위해서는 남북한이 적대와 불신의 관계를 청산하고, 상호신뢰 속에 긴장을 완화하고 화해를 정착시켜 나가면서 실질적인 교류·협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해 나가는 단계가 필요하다는 점을 밝힌 것은 바람직했지만, 단계와 단계 사이의 관계 설정 및 그 단계를 어떻게 만들어야 하는가에 대해 언급이 없다는 점은 한계로 지적되었다.

그러나 '8·15 통일 독트린'은 '화해·협력단계'로 진입하기 위한 전 단계의

---

414) Park(2024), "‘Unification Doctrine’ in Focus: Assessing ROK’s New DPRK Policy," p. 2.



작업으로서 '7대 통일 추진방안'을 포함하고 있다. "남북 간 '화해협력'이 제대로 추진되지 못하는 상황에서 북한 정권의 선의만 바라볼 것이 아니라, 우리가 선제적으로 실천하고 이끌어 나갈 행동계획을 마련·실천'해 나가겠다는 것이다.<sup>415)</sup> 2024년 8월 15일 '8·15 통일 독트린'과 관련한 브리핑에서 김태효 국가안보실 제1차장 역시 "'민족공동체 통일방안'에는 우리가 궁극적으로 도달할 통일의 모습, 이를 달성하기 위해 우리가 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 추진전략이 담겨 있지 않다"라면서 이를 보완하는 것이 '8·15 통일 독트린'이라고 설명했다.<sup>416)</sup>

더욱이 2023년 말부터 북한이 '적대적 두 국가론'과 '전쟁 중인 교전국 관계'를 주장하고 심지어 '통일'과 '동족'을 부정하는 상황에서 우리의 통일에 대한 의지와 구체적인 방향을 명백히 제시한 것은 매우 의미 있는 일이다. 북한이 두 개의 국가라고 주장한다고 해서 우리가 통일 노력을 포기할 수는 없는 것이다. 그뿐만 아니라 '3대 통일 비전', '3대 통일 추진전략', '7대 통일 추진방안'이라는 '3·3·7 구조'에서 '비전'과 '추진전략'에는 영어 단어를 병기하지 않았으나, '추진방안'에는 'Action Plan' 단어를 병기했다는 것은 그만큼 '실행'에 정책적 노력을 기울이겠다는 의지로 해석된다.

## 다. 해외 반응

'8·15 통일 독트린'에 대한 해외의 반응이 많지는 않다. 앞에서 살펴보았듯이, 관련국들은 한반도의 통일에 대해 무관심할 수는 없지만, 통일의 경로, 통일 한반도의 모습 등 현재로서는 불투명성이 너무 크므로 일단은 현상 유지 및 현안 해결에 더 관심이 있기 때문이다. 이하에서는 2024년 9월 초 현재 '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 정부 및 전문가들의 발언을 정리한다.

---

415) 통일부(2024), 『8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국』, p. 32.

416) 「'자유' '통일'로 요약된 경축사... '8·15 통일 독트린' 뭘 답았나 [제79주년 광복절]」(2024. 8. 16.).

표 6-1. '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 정부의 반응

국가	내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국무부(8. 17., VOA)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 북한과 진지하고 지속적인 외교의 길을 열려는 윤 대통령의 목표를 지지함. 우리는 동맹, 파트너와 협력해 북한 인권과 책임 규명, 정보에 대한 접근을 증진하는 데 전념하고 있음.</li> </ul> </li> <li>▪ Kurt Campbell 국무부 부장관(9. 3., 한미 외교차관회담)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 김홍균 외교부 제1차관은 '자유롭고 평화로운 한반도'의 목표를 담은 '8·15 통일 독트린'을 설명했고, 이에 대해 캠벨 부장관은 북한과 진지하고 지속적인 외교의 길을 열려는 윤 대통령의 목표에 대한 미국 측의 지지를 재확인했음.</li> </ul> </li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기시다 후미오 일본 총리(9. 6., 한일 정상회담)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '8.15 통일 독트린'을 통해 한반도의 평화와 안정으로 이어지는 환경이 조성되기를 기원함. 한반도의 평화와 안정은 국제사회 전체에 있어서도 큰 이익이며, 지난해 캠프데이비드 정상회의에서도 자유롭고 평화로운 통일 한반도를 지지한 바 있음. 이번 윤 대통령의 독트린도 이 목표를 향한 관심을 제시한 것으로 이해함.</li> </ul> </li> <li>▪ 미즈시마 고이치 주한일본대사(8. 30., 뉴스1)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 작년 8월 미 캠프데이비드에서 일·한·미 정상이 '자유롭고 평화로운 통일된 한반도를 지지한다'라고 확인한 바 있음. 윤 대통령 연설도 이러한 목표를 향한 방침을 제시한 것으로 봄. 앞으로 한반도의 평화와 안정, 그리고 통일로 이어지는 환경이 만들어질 것이라고 기대하고 있음.</li> </ul> </li> </ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Christopher Luxon 뉴질랜드 총리 (9. 4., 한·뉴질랜드 정상회담 공동성명)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴질랜드는 대한민국의 담대한 구상과 비핵화된 자유, 평화, 번영의 통일 한반도를 이룩하기 위한 '8·15 통일 독트린'의 목표에 대한 지지를 표명하였음.</li> </ul> </li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gottfried Konzendorf 연방총리실 동독특임관실 연구관                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 윤 대통령의 대화 제의는 성사가 된다면 굉장히 놀라운 일이 될 것이며, 남북관계가 안정되고 긴장이 완화되는 큰 효과가 있을 것임. 다만 북한이 한국의 제안을 받아들이지 않을 것으로 생각함.</li> </ul> </li> </ul>

자료: 저자 정리.

표 6-2. '8·15 통일 독트린'에 대한 외국 언론의 반응

언론사	내용
아사히 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>자유·인권 등 보편적 가치 바탕의 통일을 지향하는 자세를 밝힘.</li> <li>한국 정부는 민족공동체 통일방안 수정을 검토해 왔으나, 신중론이 나오자 기존 통일방안을 보완하는 독트린으로 정한 듯</li> </ul>
산케이 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>자유·인권 같은 보편적 가치에 기반한 새로운 남북통일 비전과 전략 표명</li> <li>새로운 통일전략에서 강조한 것은 북한주민이 외부 정보를 접할 기회 확대와 3만 명이 넘는 탈북자들의 경험 활용. 윤 정부는 역대 정권이 소극적이었던 납치문제 해결에 의지를 보이고 있어 향후 한일 양국이 구체적인 협력방안을 도출할 수 있을지, 납치문제 해결을 위한 일본 정부의 진정성도 시험대에 오를 듯</li> </ul>
Bloomberg 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>윤 대통령은 그를 모욕하고 위협한 이웃에게 새로운 제안을 제시했음.</li> <li>북한이 대화할 준비가 되었다는 신호는 없음.</li> </ul>
NTV (Nippon Television) 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북통일의 필요성을 강조하고 북한에 자유의 가치관을 넓혀 인권상황 개선에 더욱 힘쓰겠다고 밝힘.</li> <li>북한 김정은 위원장은 한국을 '적국'으로 규정하고 있어 대화 요청에 응할지는 불투명함.</li> </ul>
DPA (German Press Agency) 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>윤 대통령은 북한의 인권상황 개선과 정보접근 확대를 핵심으로 한 통일전략을 제시함.</li> <li>동시에 북한과 경제협력 재개 방안을 논의하기 위한 대화협업체 설립을 제안함.</li> </ul>
Die Welt 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>윤 대통령의 이번 제안은 장기간 경색된 남북관계의 개선과 한반도 긴장 완화를 목표로 하고 있으며, 전문가들은 이 제안을 남북 대화를 되살리기 위한 중요한 이니셔티브로 보고 있음.</li> </ul>
마이니치 8. 15.	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북통일을 위한 비전을 피력하면서 연설 대부분을 그 설명에 할애하였음.</li> <li>윤 대통령 연설에서 작년에 이어 일본 비판은 전무하며, 광복절 연설에서 일본에 관한 생각을 언급하지 않은 것은 이례적임.</li> </ul>
Newsweek 8. 16.	<ul style="list-style-type: none"> <li>윤 대통령은 광복절 경축사에서 김정은 위원장의 선전선동에 대항하고 북한주민들에게 다가가겠다고 밝힘.</li> <li>그는 또 북한과의 직접 대화 재개를 제안함.</li> </ul>
Die Tageszeitung 8. 16.	<ul style="list-style-type: none"> <li>윤 대통령의 비전은 북한 정권에 대한 비판과 요구를 공개적으로 자제했던 전 임자의 접근방식과 크게 다름.</li> <li>윤 대통령은 북한 체제를 적극적으로 개혁하고, 결국 약화하고 싶어 힘을 숨기지 않음.</li> <li>'자유'에 기반을 둔 그의 통일전략은 기본적으로 북한의 인권상황을 개선하고 더 많은 정보를 제공하기 위해 노력을 기울여야 한다는 것이며, 그들은 불가피하게 북한주민들 스스로가 정치적 변화를 요구하도록 할 것임.</li> </ul>

표 6-2. 계속

언론사	내용
요미우리 8. 16.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 윤 대통령은 광복절 연설에서 북한의 인권상황 개선을 위한 지원과 국제사회와의 연대를 골자로 한 새 통일전략을 제시함.</li> <li>▪ ‘통일 대한민국’이라는 표현을 사용하며 북한에 자유의 가치를 전파하겠다는 방침을 강조해 역대 정부와의 차이를 드러냄.</li> </ul>
Zeitung 8. 19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 윤 대통령은 북한과 대화 재개 용의를 밝히고 경제협력도 내세웠으나, 김정은 입장에서는 이는 독이 든 제안일 것임. 유 대통령이 그 전제로 “북한이 비핵화 방향으로 단 한 발자국만이라도 내디딘다면”이라는 점을 들었는데, 김정은에게 핵무기는 필수적이기 때문임.</li> </ul>

자료: 저자 정리.

표 6-3. ‘8·15 통일 독트린’에 대한 외국 전문가의 반응

성명	내용
Sean King Park Strategies 부소장 (8. 16., Newsweek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 김정은이 통일을 거부하는 상황에서 윤 대통령은 선한 한국인으로 자리 잡고, 기회가 생길 때마다 이 아이디어에 관해 이야기할 수 있음.</li> <li>▪ 다만 북한은 한국의 대화협약체 설치 제안을 수용하지 않을 듯함. 윤 대통령의 의도는 좋았으나, 실현 불가함.</li> </ul>
Daniel Sneider 스탠퍼드대 교수 (8. 16., 한미경제연구소)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 윤 대통령은 광복절 연설에서 한반도 통일에 대해 극적으로 다른 비전을 제시함.</li> <li>▪ 그의 비전은 북한의 정당성을 거부하며, 점진적 통합과 협력을 통한 통일 구상을 부인함.</li> <li>▪ 윤 대통령은 북한주민의 인권 보장, 외부 정보 유입 강화, 그리고 탈북민 지원에 중점을 두고 있는데, 이는 북한 내부에서 사실상의 정권교체에 대한 지지를 구축하려는 의도임.</li> </ul>
Gregg Brazinsky 조지워싱턴대 교수 (8. 17., VOA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일 구상을 통해 북한과의 협상 재개를 동시에 시도한 것은 흥미로운 노력이지만 이번 통일 독트린은 희망사항 목록에 가까움.</li> <li>▪ 북한이 개방하고 비핵화를 향한 조치를 하라는 것은 한국이 보고 싶어 하는 것일 뿐 북한 정부가 이를 수용하고 있다는 실질적 징후는 없음.</li> </ul>

표 6-3. 계속

성명	내용
Henry Haggard 전 NSC 유럽 보좌관 (8. 18., VOA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일을 달성할 수 있는가를 따지는 것은 잘못된 기준이라고 생각하며, 올바른 기준은 공격적이고 도발적인 북한에 맞서 한국이 어떻게 행동해야 하는가임.</li> <li>▪ 올바른 방법은 우리가 평화와 번영을 원하며 북한주민을 위한 해결책을 제시하고 있다는 점을 계속 말하는 것임.</li> <li>▪ '8·15 통일 독트린'이 통일을 더 빨리, 혹은 더 늦게 달성하는지는 기준이 아니라고 생각함. 기준은 한국 지도부가 취할 올바른 접근법이며, 본인 관점에서 이것이 정확한 접근임.</li> </ul>
Victor Cha CSIS 한국석좌 (8. 22., 닛케이 아시아)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 윤 대통령의 비전은 '가치에 기반을 둔 통일 개념'이며, 이는 '전례가 없는 일'임.</li> <li>▪ 평범한 북한주민들에게 통일로 인한 자유로 어떤 삶이 될 수 있는지를 말해주는 것이 매력적이며, 이는 북한을 흡수통일하겠다는 발언보다 북한 정권에 훨씬 더 위협적임.</li> </ul>
Gagan Hitkari Pacific Forum 비상임 펠로우 (8. 27., SCMP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 윤 대통령은 광복절에 통일 독트린을 발표하였으나, 이 통일 담론은 국내 외적으로 많은 제약을 받을 것으로 예상되어 실행이 어려울 것으로 보임.</li> <li>▪ 최근 한·미·일 간 긴밀한 협력관계가 형성되고 있지만, 통일에 대한 합의는 이뤄지기 어려울 것으로 보임. 미국은 통일을 시급한 사안으로 보지 않으며, 일본은 지역 내 위상이 흔들릴 가능성을 우려함. 한편 윤 대통령의 비전은 중·러의 역할을 다루지 않음.</li> <li>▪ 윤 정부의 통일 독트린은 모순된 상황을 보여주고 있음. 윤 대통령은 더 많은 협력을 주장하는 한편 흡수통일을 강조하고 있어 북한과의 합의는 거의 불가능함.</li> </ul>
David Maxwell 아태전략센터 (Center for Asia Pacific Strategy) 부대표 (8. 28., 통일연구원 학술회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 이번의 통일 독트린은 1994년 남한의 통일 비전을 업데이트한 것임.</li> <li>▪ 한미일의 안보와 번영을 위해 필요한 것이 '자유롭고 평화로운 통일 한반도'이며, '8·15 통일 독트린'은 혁신적이고 역사적인 근간을 둔 전략임.</li> <li>▪ 정보의 자기결정권은 국민이 가져야 하고, 이러한 원칙은 통일을 위한 근간이 되어야 하는바, '8·15 통일 독트린'의 중요한 점 중의 하나도 정보임.</li> </ul>
츠카모토 가츠야 일본 방위성 방위연구소 안보정책연구실장 (8. 28., 통일연구원 학술회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일 독트린은 북한 위협을 해소하기 위한 방책으로서, 평화적인 수단을 통한 적극적 해결을 제안함.</li> <li>▪ 자유에 기반한 통일을 위해 국제적인 연대는 필수적이며, 한·미·일 방위 안보협력은 북한의 군사적인 행태를 억지하는 데 중요하게 작용할 것임.</li> <li>▪ 특히, 북한을 지지해 오고 힘을 실어준 중국에 대한 압박이자 견제로서도 기능함.</li> </ul>

표 6-3. 계속

성명	내용
미치시타 나루시게 정책연구대학원 대학교 부총장 (8. 28., 통일연구원 학술회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘한국판 3대 혁명 노선’이라고 보이며, 독트린의 배경에는 남북한의 각종 경제·국방지표 등 격차 확대, 남북간 역전이 있음.</li> <li>▪ ‘8·15 통일 독트린은 북한주민에 대한 접근권을 반영했는데, 이는 북한 주민의 K-pop, 영화·드라마 등 남한문화 전파 현상과 관련이 있음.</li> </ul>
Sydney Seiler CSIS 한국석좌 (8. 28., 통일연구원 학술회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통일 독트린은 방법론, 콘텐츠 측면에서 구체적인 액션 원칙, 목표(비핵화 여정, 실질적인 가이드라인 등), 우선순위를 망라함.</li> <li>▪ 기존 대북정책은 투명성 및 명확한 정책 결여, 북한 인권 언급에 소극적이었으나, 금번 독트린은 북한 인권문제 등 대북정책에 대한 명확한 원칙을 제시함.</li> <li>▪ 북한의 적대적인 정책과 행위 등 도전에 대해 한국 정부의 명확한 입장을 천명했으며, 또한 핵무기 없는 한반도, 핵전쟁 위험이 없는 한반도 목표는 중국을 포함한 모든 국제사회에 혜택을 제공할 것임.</li> </ul>
미바에 다이스케 주한 일본대사관 총괄공사 (8. 28., 통일연구원 학술회의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 북한의 적대적 2국가론에 대응하여 통일의 의지를 분명히 표명했다는 점에서 ‘8·15 통일 독트린’은 매우 시의적절함.</li> <li>▪ 통일은 그 시기를 우리가 선택할 수 없지만, ‘8·15 통일 독트린’이 구체적으로 통일을 준비하기 위한 여러 액션플랜을 포함한 것은 의미가 있음.</li> <li>▪ 독트린은 담대한 구상과 함께 한국 정부의 중장기적 과제 정책으로, 현안인 북핵 문제의 해결 노력을 병행해야 함.</li> </ul>

자료: 저자 정리.

## 라. 보완 방향

### 1) 북한의 호응 유도

정책은 성과로 평가받기 마련이다. 아무리 좋은 정책이라도 현실에서의 성과가 있어야 한다. 정책은 ‘고담준론(高談峻論)’으로 끝나서는 안 된다. 더욱이 통일정책처럼 우리 내부적으로도 견해가 크게 갈라져 있는 데다가 북한이라는 상대가 있는 경우라면 일방적인 노력만으로는 성과를 얻기 어렵다.

이런 차원에서 윤석열 대통령이 새로운 통일방안을 제시하지 않고 윤석열 정부의 통일구상을 ‘8·15 통일 독트린’이란 이름과 형식으로 발표한 것은 다

행이다. 여야 합의와 국민적 공감대 없이 새 통일방안을 제시하는 경우 물론 남남갈등을 불러오고 지속성을 담보하기 어렵기 때문이다.<sup>417)</sup>

그럼에도 불구하고 과연 북한이 호응해 올 것인가에 대한 의문은 해소되지 않는다. 물론 북한의 호응을 중요시할 필요가 없다는 주장도 대두된다. 예를 들어 “30년 동안 역대 대한민국 정부가 인정했던 ‘민족공동체 통일방안’이 실효성이 높아서 유지되었던 것은 아니다. 당장 실효성만 따지는 논쟁에서 벗어나야 한다. 단지 북한의 수용 가능성을 높이기 위해 퇴행적인 북한의 주장을 수용한다면, 국민이 이를 용인하지 않을 것이고 지속 가능한 비전이 되지도 못할 것이다”라는 견해도 있다.<sup>418)</sup> ‘8·15 통일 독트린’은 “실효성 면에서도 그 어느 정부 때보다 명확하다. …… 이번 독트린은 짧게는 김정은의 ‘2국가론’에 대한 대응이고, 길게는 한반도에서 영구 분단을 막고 궁극적으로는 통일을 하자는 강한 의지를 구체적으로 표방한 것이다. 통일로 가는 여정에서 북한이라는 실체이자 당사자를 피할 수 없는 게 현실이지만, 이제는 그것이 꼭 당국일 필요는 없다는 발상의 전환이다”라고도 한다. 한 걸음 더 나아가 “북한 당국과는 대화라는 것 자체가 의미 없으며, 그들은 통일에 대한 의지 자체가 없다. 북한 당국을 대화로 유인하겠다는 발상은 이제 필요치 않아 보인다”라고까지 주장한다.<sup>419)</sup>

이러한 견해들이 설득력이 없지는 않다. 그러나 정책은 당국이 결정하는 것이며, 특히 북한과 같은 독재국가에서 ‘당국’의 권한과 역할은 절대적이다. 북한 당국과의 대화가 의미 없으므로 아예 대화할 필요도 없다고 할 것이 아니라 어떻게든 대화를 통해 성과를 만들어내야 한다. 그것이 정책이고, 정부가 해야 할 일인 것이다. 그래서 김영호 통일부 장관의 설명처럼 ‘8·15 통일 독트린’

417) 고유환(2024. 9. 9.), 「대통령의 통일 의무와 ‘통일 독트린’[한반도24시].

418) 통일연구원 정성윤 통일정책연구실장의 화정평화재단·21세기평화연구소 주최 간담회(2024. 8. 20) 발언 내용: 「‘8·15 통일 독트린, 실천으로 보여줘야’ [화정 인사이트 ③]」(2024. 8. 22.).

419) 정충신(2024. 9. 4.), 「[기고]尹 대통령 ‘8·15 통일 독트린’, 김정은 ‘적대적 2개 국가론’에 대한 확실한 대안」.

이 “대한민국 주도의 통일 의지를 우리 국민, 북한주민, 국제사회에 천명했다는 데 가장 중요한 의미가 있다”<sup>420)</sup>라는 점은 의의 측면에서는 인정되지만, 북한 당국이 빠져있다는 점은 실효성 측면에서는 한계로 지적하지 않을 수 없다. 남북 당국 간 <대화협의체> 설치를 제안했지만, 현재의 남북관계 현실을 고려할 때 북한의 수용 가능성이 희박하다는 점에서 상징적인 제안에 불과하다는 지적도 있다.<sup>421)</sup> 김동길 베이징대 교수 역시 2024년 9월 2일 통일부 주재관과의 면담에서 ‘8·15 통일 독트린’은 “북한 정권을 대화 상대로 인정하지 않고 북한주민을 직접 상대하겠다는 의지를 표시”한 것인데, “남북 당국 간 합의가 선행되지 않은 상황에서 인도적 지원은 물론 남북 주민 간 통일을 논한다는 것은 비현실적”이라고 지적했다.<sup>422)</sup>

따라서 ‘8·15 통일 독트린’에 대한 북한의 호응을 유도할 수 있는 후속 조치가 뒤따라야 한다. 이를 위해서는 양면 전략이 필요하다. 당위성의 차원과 현실성의 차원을 조화롭게 엮어야 한다는 뜻이다. ‘8·15 통일 독트린’은 통일 보편적 가치로 확장하고 북한주민을 통일 대상으로 끌어올렸다는 점에서 높이 평가되어야 한다. 그러나 북한의 호응을 유도해서 실제 성과를 도출하기 위해서는 북한 당국과의 대화 자리를 마련할 수 있어야 한다. 적절한 상황을 계기로 북한 당국을 직접 호명해야 한다. <대화협의체> 설치 제안에 대한 북한의 반응을 기다리는 소극적 자세에서 벗어나 <대화협의체>에 호응할 경우의 인센티브를 명확히 제시하는 적극적인 자세가 바람직하다.

2024년 9월 6일 통일미래기획위원회 제2차 회의에 참석한 김영호 통일부장관은 “단기적 성과를 위해 …… ‘대화를 위한 대화’에 치중하는 것은 일시적인 대증요법일 뿐이라며 ‘자유와 인권이라는 보편가치에 기반해 북한의 태도 변화를 이끌어내야 한다’”라고 말했다.<sup>423)</sup> 당연히 맞는 말이지만, 북한의 태도

420) 「‘흡수통일 아닌 가입통일’ … 김영호 통일장관, ‘8·15 독트린 액션플랜’ 일문일답 [전문]」(2024. 8. 16.).

421) 평화재단(2024a), 「남북관계의 패러다임 전환이 필요하다」(검색일: 2024. 9. 20.).

422) 통일부(2024), 「8·15 통일 독트린 관련 주요국 반응」, 내부자료.



변화를 이끌어내기 위한 구체적인 조치가 뒤따라야 하는 것이다. “북한주민들의 자유에 대한 열망이 커지면 북한주민 스스로가 북한 변화를 이끌 것이라는 것이 우리의 기대”<sup>424)</sup>이기는 하지만, 그때까지 기다리고만 있을 수는 없기 때문이다.

## 2) 흡수통일에 대한 우려 불식

우리 정부는 ‘8·15 통일 독트린’이 흡수통일을 전제로 하는 것이 아니라고 설명한다. 김영호 통일부 장관은 2024년 8월 16일 브리핑에서 정부는 흡수통일을 시도하지 않는다고 강조하면서 독일 모델도 흡수통일이 아니라 동독 주민의 희망에 따른 ‘가입통일’, ‘합류통일’이라고 표현했다.<sup>425)</sup> 2024년 9월 4일 제2차 남북관계발전위원회에 참석한 김영호 장관은 “일각에서는 ‘8·15 통일 독트린’에 대해 ‘남북 기본합의서’의 상호 체제 인정 합의를 부정하고 흡수통일을 추진하는 것 아니냐는 오해를 하기도 한다”라면서 “‘8·15 통일 독트린’은 힘에 의한 현상 변경을 통한 통일이 아니라, 헌법 4조에 규정된 대로 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 추구한다”라고 강조했다.<sup>426)</sup> 북한이 ‘남북 기본합의서’의 합의를 무시하고 적대적 두 개 국가론을 내세우며 통일과 동족 지우기에 나서고 있는 상황일 뿐만 아니라 핵 개발을 통해 우리의 안보를 위협하고 북한주민의 인권을 억압하는 상황에서 상호 체제 인정이라는 이유로 우리 정부가 침묵하고 있어서는 안 된다는 것이다.

“북한주민들의 의사가 철저히 반영되는 통일은 결코 힘에 의한 현상 변화를 통한 것이 아니기 때문에 8·15 독트린을 두고 항간에 얘기되는 흡수통일이라는 말은 적절하지 않다 …… 북한 김정은이 남북관계를 ‘적대적이고 교전 중인 두 국가’라면서 ‘핵 무력을 포함한 모든 물리적 수단과 역량을 동원해 남조선

423) 「김영호 ‘대화 위한 대화는 대증요법 … 북한 태도 변화 끌어내야」(2024. 9. 6.).

424) 통일연구원 정성운 통일정책연구실장의 화정평화재단·21세기평화연구소 주최 간담회(2024. 8. 20.) 발언 내용; 「‘8·15 통일 독트린, 실천으로 보여줘야」[화정 인사이트 ③]」(2024. 8. 22.).

425) 「‘흡수통일 아닌 가입통일’ … 김영호 통일장관, ‘8·15 독트린 액션플랜’ 일문일답 [전문]」(2024. 8. 16.).

426) 「김영호 ‘8·15 통일 독트린, 흡수통일 아냐 … 평화통일 추구」(2024. 9. 4.).

전 영토 평정'을 공언하는 것이야말로 북한식 흡수통일이다"라는 견해도 제기된다.<sup>427)</sup> 실제로 통일부의 '8·15 통일 독트린'에 대한 해설자료 역시 우리 정부는 힘과 강압에 의한 현상 변경, 즉 흡수통일을 추구하지 않으며 "남북 간 화해협력과 그간의 통일 노력을 부정하면서 무력 통일을 추구하는 것은 오히려 북한 당국"이라고 설명한다.<sup>428)</sup>

그러나 '8·15 통일 독트린'에서 북한 당국이 제외되어 있다는 점을 들어 우리 정부가 북한 당국을 인정하지 않는 것으로 이해하는 시각이 존재한다. 북한 체제를 사실상 인정하지 않는 셈인데 흡수통일론이 아니라고 할 수 있느냐는 반론이 제기되는 것이다. 혹은 '8·15 통일 독트린'의 "빈곤과 기아로 고통받는 북녘땅으로 우리가 누리는 자유가 확장돼야 한다"라는 문장이 '윤석열식 자유'의 깃발을 치켜든 '흡수통일' 추진 선언이라는 주장도 대두된다.<sup>429)</sup> '8·15 통일 독트린'이 실질적 북한 인권 개선보다는 대북 압박 차원에서 인권을 '무기화'하는 데 관심이 있어 보인다는 해석도 있다.<sup>430)</sup>

물론 북한 당국을 거론하지 않았다고 해서 흡수통일을 상정하고 있는 것으로 단정 지을 수는 없다. 예를 들어 문재인 정부 시절에도 북한 당국에 전하는 메시지임에도 불구하고 당국이라고 지칭하지 않고 단순히 북한이라고 호명한 경우도 있었다.

“쉬운 일부터 시작할 것을 다시 한번 북한에 제안합니다. 이산가족 문제와 같은 인도적 협력을 하루빨리 재개해야 합니다. 이분들의 한을 풀어드릴 시간이 얼마 남지 않았습시다. 이산가족 상봉과 고향 방문, 성묘에 대한 조속한 호응을 촉구합니다.”(문재인 대통령, 제72주년 광복절 경축사, 2017. 8. 15.)

427) 정충신(2024. 9. 4.), 「[기고]尹 대통령 '8·15 통일 독트린', 김정은 '적대적 2개 국가론'에 대한 확실한 대안.

428) 통일부(2024), 「8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국」, p. 33.

429) 이재훈(2024. 8. 16.), 「흡수통일 선언하며 북에 대화 제안 ... '이상한' 윤석열식 통일 구상」.

430) 「윤 정부 '통일 독트린', 미국의 지지보다 더 중요한 것은」(2024. 9. 8.).

2020년 광복절 경축사에는 북한이라는 단어가 아예 나오지 않는다. 2021년 광복절 경축사에는 단 한 번 나온다. 그것도 코로나19의 위협에 함께 대처하자면서 “동아시아 생명공동체의 일원인 북한도 함께 참여”할 것을 제안한다는 문장에서 한 번 거론했을 뿐이다. 그렇다고 해서 문재인 정부가 북한의 존재 자체를 무시했던 것으로 해석할 사람은 없을 것이다. 또한 북한주민에게도 인류의 기본권이자 보편가치인 ‘자유’가 확장되어야 한다는 표현이 흡수통일을 전제하는 것이라는 해석도 지나친 것으로 여겨진다. 현실적으로도 우리가 흡수통일을 추진할 능력도 부족하고 한반도를 둘러싼 국제정치 상황도 흡수통일을 허용할 상황이 아니다. 더욱이 ‘8·15 통일 독트린’이 남북 당국 간 <대화협의체>를 제안했다는 것은 북한 당국을 배제하는 것이 아니라는 명백한 증거이기도 하다.

게다가 정부의 여러 차례에 걸친 해명에도 불구하고, 일각에서 흡수통일이라는 해석이 대두되는 것은 바람직하지 않다. 북한 역시 흡수통일로 판단하고 있을 가능성이 있다. [표 6-3]에서도 보았듯이, 일부 외국 전문가들도 흡수통일을 전제로 한 것으로 이해하고 있다. 그렇다면 이는 대북·통일 정책에 대한 국민적 공감대 형성 차원에서는 물론 북한의 호응을 이끌어내는 데에도 부정적으로 작용할 수밖에 없다.

따라서 정부는 더욱 적극적으로 흡수통일에 대한 우려를 불식시켜야 한다. 이를 위해서 ‘8·15 통일 독트린’의 표현과 체계를 더 다듬을 필요가 있다. 윤석열 정부도 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하고 있다는 점을 거듭 확인하면서 ‘8·15 통일 독트린’은 ‘민족공동체 통일방안’의 ‘남북연합’ 단계로 가기 위한 방향과 수단의 제시라는 것을 명확히 해야 한다.

### 3) 추진방안의 현실성 제고

이미 언급한 바와 같이, ‘8·15 통일 독트린’이 ‘7대 통일 추진방안’을 포함하고 있다는 점은 긍정적이다. ‘독트린’이라고 우리의 입장을 선언하는 것으로

그친 것이 아니라 선제적이고 구체적인 행동계획까지 포함한 것이다.

그러나 실제 ‘7대 통일 추진방안’ 중 상당수가 현실성이 부족한 것으로 판단된다. ‘북한 인권 개선을 위한 다차원적 노력 전개’는 바람직하지만, ‘연례 북한 인권 보고서’를 발간하고 ‘국립 북한인권센터’를 건립한다고 해서 실제 북한주민의 인권이 획기적으로 개선되리라 기대하기는 어렵다. ‘북한 자유 인권 펀드’를 조성해서 북한주민의 자유 촉진과 인권 보장을 위한 민간의 활동을 지속적으로 지원해 나가는 것은 의미 있는 일이지만, 한계가 있기 마련이다. ‘북한주민의 생존권 보장을 위한 인도적 지원 추진’도 북한 당국이 남한을 비롯한 외부로부터의 지원을 받지 않겠다고 선언한 상황에서 실현될 수 있을지 미지수이다. 북한은 2024년 8월 우리 정부의 수해 지원 제안에 무응답으로 일관하고 있을 뿐만 아니라 국제사회의 수해 지원도 거부하고 있기 때문이다.<sup>431)</sup>

‘북한주민의 정보접근권 확대’에서 의도하는 것처럼 북한주민이 다양한 외부 정보를 접하게 하는 것은 매우 중요한 일이다. 그러나 현재 북한 당국은 남한 정보에 대한 통제를 한층 강화하는 상황이다. 예를 들어 2024년 9월 4일 KBS는 북한에서 사상교육용으로 제작된 영상을 입수·보도했는데, 이에 의하면 남한 드라마를 봤다는 이유로 10대 소녀의 이름과 출신 학교, 나이까지 모두 공개하고 수갑을 채워 체포할 정도이며, 심지어 소녀 부모의 신상까지 밝혔을 뿐만 아니라 교사인 어머니를 향해 “딸자식 하나 바로 교양하지 못해서 범죄의 구렁텅이에 굴러떨어지게 한 자신(모친)이 맡은 학생들에 대한 교육, 교양을 했으면 얼마나 잘했겠습니까?”라며 공개 비판도 했다.<sup>432)</sup> 이런 상황에서 ‘북한주민의 정보접근권 확대’를 어떻게 추진할 것인가에 대한 추가적인 고민이 필요하다.

‘남북 당국 간 <대화협의체> 설치 제안’ 역시 현실성 제고 노력이 뒷받침되어야 한다. 2024년 8월 16일 브리핑에서 김영호 통일부 장관은 <대화협의체>

431) 「스위스, 북한의 수해 지원 거부에 '유감' ... 독일 '북한주민 고통 안타까워」(2024. 8. 22.).

432) 「한국드라마 봤다고 ... 北, 10대 소녀들 수갑 채포하고 부모 공개 비판」(2024. 9. 5.).

설치 제안에 대해 “북한이 반발할 것”이란 견해에 “동의하지 않는다”라며 “북한도 신중하게 검토할 것”이라고 말했다.<sup>433)</sup> 그러나 북한이 “신중하게 검토할 것”이라고 보는 근거에 대한 언급은 없었으며, 현재로서는 ‘막연한 희망’일 가능성이 크다.

따라서 ‘8·15 통일 독트린’이 제시하고 있는 추진방안들의 현실성을 제고하는 작업이 뒤따라야 한다. [표 6-2] 및 [표 6-3]에서도 보이듯이, 외국 언론이나 전문가들도 실현 가능성에 대한 우려를 제기하고 있다. 2024년 8월 16일 보수 성향의 『동아일보』 사설조차 “실효성 안 보이는 ‘자유 확장’ 선언”이라는 제목하에 “우리 정부의 현실적인 대화 상대여야 할 북한 정권의 태도를 어떻게 변화시킬지, 북한의 군사적 위협을 어떻게 관리할지에 대한 실효성 있는 전략은 사실상 전무했다. 7대 방안 중엔 남북 당국 간 ‘대화협의체’ 설치 제안도 포함됐지만, 생뚱맞게 구색 맞추기용으로 끼워 넣은 모양새였다. 재작년의 ‘담대한 구상’이 그저 일방적 선언에 그쳤던 것처럼 이번 대화 제안도 북한이 호응할 가능성이 거의 없어 일회성 이벤트용 이상의 의미를 갖기는 어려워 보인다”라고 지적했음을 상기할 필요가 있다.<sup>434)</sup>

#### 4) 국제적 연대의 적극적 모색

‘8·15 통일 독트린’은 한반도 통일을 위한 국제협력의 필요성을 분명히 하면서 우리의 선도적·적극적 역할을 통해 한반도 통일에 대한 국제사회의 관심과 지지를 견인해야 한다는 입장을 분명히 하고 있다. 우리의 통일이 ‘국제사회와의 연대’ 없이는 불가능하다는 것이다.

이를 위해 ‘8·15 통일 독트린’은 ‘7대 통일 추진방안’의 일곱 번째로 ‘〈국제 한반도 포럼〉 창설로 국제사회의 자유 통일 지지 견인’을 제시했다. 그러나 〈국제 한반도 포럼〉의 창설만으로는 불충분하다. 2024 〈국제 한반도 포럼〉은 ‘자

433) 「흡수통일인 듯 아닌 듯 … ‘8·15 독트린’ 통일부도 아리송」(2024. 8. 16.).

434) 「[사설] 尹 ‘통일 독트린’ … 실효성 안 보이는 ‘자유 확장’ 선언」(2024. 8. 16.).

유·평화·번영의 통일 한반도'라는 주제로 2010년부터 통일부가 연례적으로 개최해 온 1.5트랙 국제회의인 '한반도국제포럼'을 확대·발전시킨 것이지만, 9월 3일 하루 진행된 회의로서 참석한 해외 전문가는 9명에 불과했다.<sup>435)</sup> '8·15 통일 독트린'이 제시된 지 얼마 안 되는 시점에서 개최된 것이라 준비에 제약이 있었겠지만, 이런 식의 일회성 행사로 국제적 연대를 모색하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 통일미래기획위원회는 2024년 9월 6일 제2차 전체회의에서 국제사회의 공감대 형성을 위해 국책연구기관과의 협업 학술 세미나, 미·일·유럽 국제협력대화 등 공문화 사업을 추진해 나갈 예정이라고 밝혔지만,<sup>436)</sup> 이것으로는 불충분하다.

따라서 한반도 통일에 대한 국제사회의 관심과 지지를 확보하기 위한 보다 구체적인 노력이 뒤따라야 한다. '8·15 통일 독트린'이 제시하고 있는 바와 같이 통일의교를 강화해 나가면서 '글로벌 통일인식 조사'를 토대로 주요 국가 별로 맞춤형 전략이 수립되어야 한다. 북한 인권만 거론할 것이 아니라 신장 위구르와 미얀마 인권 문제 등 보편적 시각에서 인권 문제를 보고 있다는 메시지를 전 세계에 발신해야 한다. 우선 우리 내부의 노력도 있어야 한다. 통일에 대한 국제사회의 지지를 확보하기 위해서는 우리가 얼마만큼 진정성을 가지고 추진하는지부터 보여줘야 하는 것이다.<sup>437)</sup>

---

435) 2024 <국제 한반도 포럼> 프로그램(검색일: 2024. 9. 7.).

436) 「통일미래기획위, '8·15 통일 독트린' 후속조치 논의」(2024. 9. 6.).

437) 박원곤 이화여대 교수의 화정평화재단·21세기평화연구소 주최 간담회(2024. 8. 20.) 발언 내용: 「'8·15 통일 독트린, 실천으로 보여줘야」[화정 인사이트 ③](2024. 8. 22.).

### 3. 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰 및 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보방안

우리 정부는 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 국민적 합의 도출을 통해 통일방안의 지속성, 통일을 점진적·단계적 과제로 인식시킴으로써 통일의 가능성, 그리고 ‘민족공동체’ 개념을 내세움으로써 통일의 정당성을 부여하는 성과를 냈다. 반면, ‘민족공동체 통일방안’이 설정하고 있는 3단계의 모호성, 추진전략의 미비, 기능주의적 접근의 제약, 그리고 내면화된 타자성으로 인한 민족동질성 정의에 대한 비판은 피하기 어렵다. 통일환경 역시 ‘민족공동체 통일방안’이 수립되던 1990년대 초반에 비해 녹록지 않다. 북한은 남북관계를 “더 이상 동족 관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계, 전쟁 중인 두 교전국 관계”로 규정하고 있고 ‘지정학의 귀환’이 거론될 정도로 한반도 주변 환경에도 많은 변화가 있었다. 따라서 ‘민족공동체 통일방안’을 계승하면서 동시에 시대적 요구와 변화된 현실을 반영한 윤석열 정부의 ‘8·15 통일 독트린’은, 보완되어야 할 부분이 있음에도 불구하고, 시의적절하고 유의미하다고 평가할 수 있다.

이미 지적인 바와 같이 ‘8·15 통일 독트린’의 가장 큰 특징의 하나는 ‘통일’의 영역을 한반도에서 세계로 넓혔다는 데 있다. 다시 말해, ‘민족의 염원’이었던 통일을 자유와 인권의 보편적 가치와 결부시킴으로써 전 세계가 공감할 수 있는 ‘국제적 과업’ 선상에 올려놓은 것이다. 이와 같은 새로운 시각과 설득 논리를 기반으로 국제사회의 참여를 유도할 수 있는 토대는 마련되었으나, 현실에서의 실질적 효과는 정부의 해외 홍보방안이 어떻게 전개되느냐에 따라서 그 크기가 좌우될 것이다. 따라서 이하에서는 역대 정부의 통일정책 해외홍보 활동에 대한 평가를 바탕으로 향후 효과적인 해외홍보의 방향을 제시한다. 이를 위해 우선 그동안의 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰를 실시한다.

## 가. 통일정책 해외홍보에 대한 리뷰

우리 정부는 그동안 다양한 방법을 동원하여 통일정책의 의미와 정당성을 설득하고 국제적 지지 획득을 위해 노력해 왔다. 정부가 통일 기반 조성 『통일백서』에 잘 적시되어있다. 통일부는 통일정책에 대한 대내외적 이해를 높이는 것을 목표로 정책의 추진 내용과 실적을 1년 단위로 정리하여<sup>438)</sup> 『통일백서』를 매년 발간하고 있다.<sup>439)</sup> 1990년부터 발간된 『통일백서』는 정부의 통일 홍보 활동에 대한 상세한 내용을 담고 있다는 점에서 ‘민족공동체 통일방안’ 발표 이후 30년 동안 정부가 어떤 홍보 활동을 전개했는지를 보여주는 유용한 정보이다. 따라서 『통일백서』의 내용을 토대로 정부가 그동안 추진해 온 해외홍보 활동을 홍보의 기본 방향, 홍보 방식과 기능, 홍보 대상 등의 주요 특징으로 분류하여 그 성과와 한계를 살펴본다.

### 1) 홍보의 기본 방향: 남북관계와 연동된 홍보 활동

『통일백서』는 정부가 홍보 활동의 기본 방향을 정립한 배경을 설명하고 있다. 1988년 ‘7·7 선언’의 발표로 남북한은 서로를 ‘경쟁과 대결의 상대’가 아닌 ‘상호신뢰, 화해와 협력의 대상’으로 인식하는 관계 대전환의 계기가 마련되었다. 이와 같은 국내 정세 변화와 더불어 소련 붕괴로 촉발된 동유럽의 개혁·개방 등의 대외 환경은 통일에 대한 일반 국민의 관심을 고조시키기에 충분했다. 이러한 사회적 분위기에 부응하고자 정부는 통일정책 홍보가 지향해야 할 기본 방향을 국가적 차원에서 정립하였다.<sup>440)</sup> 남북한 간의 새로운 관계 설정을 염두에 둔 이 기본 방향은 변화된 환경에서의 통일관 재정립과 이에 대한 대내외적 지지 확보를 위한 홍보 활동을 골자로 하고 있다(표 6-4 참고).

438) 『통일백서』가 처음 발간된 1990년에는 이례적으로 3년간의 정부 통일정책과 실천적 조치를 정리하고 있다. 통일원(1990), 『통일백서』, p. 6.

439) 1990년 최초 발간 당시 『통일백서』는 격년으로 제작되었고, 1992년부터 매년 발간되었다. 단 1999년과 2011년에는 『통일백서』가 발간되지 않았다.

440) 통일원(1990), 『통일백서』, p. 275.



표 6-4. 1990~93년 정부의 통일 홍보 기본 방향

구분	통일 홍보 기본 방향
1990년 『통일백서』	㉠ 대내외 상황의 변화에 따른 국민의 통일외의식 및 통일관의 재정립 ㉡ 북한에 대한 올바른 시각 정립 ㉢ 한민족 공동체 의식의 고취 함양 ㉣ 통일정책에 대한 국민적 합의 및 지지기반 확충 ㉤ 국제사회 지식층 및 해외동포를 대상으로 한 홍보 강화
1992년 『통일백서』	㉠ 화해협력시대에 요구되는 시대의식과 새로운 북한관 부식 ㉡ 내외상황의 변화에 부응한 국민의 통일외의식 및 통일관 재정립 ㉢ 한민족공동체 의식의 고취 함양 ㉣ 우리 통일정책과 통일방안에 대한 국민적 합의 및 지지기반 확충 ㉤ 이질화된 민족사회의 통합과정에 예상되는 정신문화적 갈등 요인의 경감
1993년 『통일백서』	㉠ 단계적·점진적인 3단계 통일방안에 대한 정부의 일관된 입장 설명 ㉡ 통일방안추진 실천정신 설명 ㉢ 현안문제 해결에 대한 정부입장과 노력 홍보 ㉣ 남북 간 합의 사항 실천에 필요한 바람직한 국민자세 확립 ㉤ 북한실상 및 남북관계 진전상황에 대한 국민의 이해증진 ㉥ 통일조국의 미래상 제시를 통한 통일국가 형성에 필요한 민족공동체외의식 함양

자료: 통일원(1990), pp. 274~275; 통일원(1992), pp. 372~373; 통일원(1993), p. 64.

이후, 1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입과 1992년 2월 남북 ‘기본합의서’ 발효를 통해 한반도는 화해·협력의 전기를 맞게 되었다. 정부는 당시 남북관계의 급진전 분위기에 편승하여 ‘화해협력시대에 요구되는 시대 의식과 새로운 북한관 부식’을 비롯한 통일 홍보 방향을 새롭게 내세웠다.<sup>441)</sup> 홍보의 기본 방향이 남북한 간의 관계 전환으로 처음 설정된 만큼, 남북관계가 진전될 가능성을 보이자 기본 방향도 이를 반영하여 조정되어야 했을 것이다. 예컨대, ‘이질화된 민족사회의 통합 과정에 예상되는 정신문화적 갈등 요인의 경감’이라는 다섯 번째 방향 설정도 이러한 해석에 힘을 신는다. 남북관계 개선이 급물살을 타며 화해·협력 분위기가 사회 전반으로 확산하자 정부는 향후 ‘통합 과정’에서 나타날 수 있는 갈등 요인 해소를 홍보의 주요 방향으로 설정했다. 다시 말해, 통합 과정에서 초래될 갈등 요인의 경감을 피할 만큼 정부는 당시 남북관계

441) 통일원(1992), 『통일백서』, pp. 342~343.

에 대한 낙관적인 전망에 부응하여 ‘통합’을 기정사실로 상정했다는 것이다.

하지만 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 제1차 북핵 위기가 발생하였고, 김영삼 대통령은 북핵 문제의 해결 시까지 남북경협의 유보를 결정했다. 그 결과, 남북관계는 전반적인 교착상태에 직면하게 되었다.<sup>442)</sup> 이에 따라 정부는 다시금 통일 홍보의 기본 방향을 재설정하였고, 새로운 홍보 방향은 북핵 문제를 ‘현안문제’로 우회적으로 표현하며 통일의 필요성 설득에 초점을 맞추었다. 얼핏 보면 남북관계 개선을 배경으로 정부가 두 차례 제시한 통일 홍보 기본 방향(1990년, 1992년)과 큰 차이가 없어 보이지만, 자세히 보면 예년에 비해 정부의 통일 설득 논리가 다소 소극적으로 변한 것이 감지된다. 예를 들어 북핵 문제 해결에 만전을 기할 것이지만(“현안문제 해결에 대한 정부 입장과 노력 홍보”), 이와 무관하게 통일에 대한 기존 입장은 견지할 것이며(“단계적·점진적인 3단계 통일방안에 대한 정부의 일관된 입장 설명”), 통일방안 실천 필요성을 설득할 것(“통일방안추진 실천정신 설명”)이 정부의 방침이었다.<sup>443)</sup>

1994년 ‘8·15 경축사’에서 김영삼 대통령은 ‘민족공동체 통일방안’을 공식 발표하였으며, 이에 따라 정부는 통일 홍보의 기본 방향을 다음과 같이 설정한다. 첫째, ‘8·15 경축사’에서 발표된 ‘민족공동체 통일방안’에 대한 홍보 강화, 둘째, 통일의 기본 철학인 자유민주주의에 대한 신념 확산, 셋째, 통일에 대비한 국민적 자세 확립, 넷째, 통일조국의 미래상에 대한 국민적 공감대 형성, 다섯째, 남북관계 주요 현안에 대한 신속 정확한 홍보 및 이해증진, 여섯째, 통일환경 변화에 대응하는 올바른 북한관의 재정립 등이다.<sup>444)</sup>

1995년에는 정부가 광복 50주년과 분단 반세기라는 계기적 여건과 세계화 추세에 맞춰 통일 홍보의 기본 방향을 제시하였다.<sup>445)</sup> 당시는 KEDO 경수로

442) 통일원(1993), 『통일백서』, p. 4.

443) 위의 자료, p. 64.

444) 통일원(1994), 『통일백서』, pp. 108~109.

445) 첫째, 통일문제에 대한 국민적 합의 기반 확충, 둘째, 통일의 수단 및 목표로서의 세계화 추진에 대한 국민적 공감대 확산, 셋째, 북한 실상의 인식 확대를 통한 민족동질성 재확인, 넷째, 통일을 위한 실질적 대비 태세 확립 등이다. 통일원(1995), 『통일백서』, p. 402.

사업 관련 회담이 진행 중이었고, 북한도 핵을 포기하고 국제사회 일원이 될 것이라는 낙관적 전망이 지배적이던 상황이었다.<sup>446)</sup> 특기할 만한 점은 정부가 최초로 해외<sup>447)</sup>와 해외동포 대상 통일 홍보<sup>448)</sup>를 특정하여 기본 방향을 추가로 설정했다는 것이다.<sup>449)</sup>

이상에서 본 바와 같이 1990년부터 남북관계 부침에 따라 정부는 매년 통일 홍보 활동의 기본 방향을 새롭게 정립하였으며, 이는 통일 홍보방안이 남북관계에 예측되어 있음을 보여주는 것이다. 남북관계의 개선 분위기하에서 이러한 연동성은 통일환경을 촉진하는 긍정적 효과로 작용했지만, 남북관계가 경색되는 시기에는 통일을 설득하기조차 어렵게 만드는 요인으로 작용했다. 그래서 정부가 애당초 통일 홍보의 기본 방향을 설정할 때부터 남북관계라는 기존 틀이 아닌 1995년 방향과 같은 세계화에 입각한 대응적 견지에서 접근했다더라면 더 효과적인 통일 홍보 활동이 전개될 수 있었을 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

## 2) 홍보 방식과 기능: 정보 제공에 편중된 일차원적 홍보 활동

정부는 통일정책 지지기반 강화를 목적으로 대내외 홍보 활동을 꾸준히 전개해 왔다. 처음에는 주로 자료 중심의 홍보 활동이 이루어졌는데, “여기에는 정기 간행물, 단행본, 계기별 팸플릿, 리플렛 형태의 소책자에서 만화, 시청각 자료에 이르기까지 여러 가지 형태의 해설자료”가 망라되어 있었으며 필요에 따라 외국어로도 제작되어 국내외에 배포되었다.<sup>450)</sup> 정부의 지원을 받는 단체를 활용하여 통일의식의 저변 확대를 목표로 통일문제 전문지도 발간했다.

446) 서 훈(2008), 「북한의 선군외교 연구」, pp. 348~350.

447) 첫째, 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 그간 우리 정부가 기울인 노력을 널리 알리고 둘째, '민족공동체 통일방안'의 기본정신과 합리성·실현 가능성을 국제사회에 정확하게 인식시키며, 셋째, 한반도 통일문제가 세계평화와 직결되어 있다는 국제정치사적 의의를 주지시키는 것이다.

448) 첫째, 통일의 당위성을 새로운 국제질서 하의 민족사적 관점에서 접근하여 조국의 평화적 통일이 민족의 생존권 보장과 자긍심 고양의 관건임을 주지시키고, 둘째, 세계화와 통일의 시대를 준비하기 위하여 해외동포의 역량 결집 노력을 강화하며, 셋째, 해외동포들이 세계사의 흐름을 직시하여 한국의 발전과 북한의 개방화를 통한 남북관계 개선 및 통일에 교량적 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

449) 통일원(1995), 『통일백서』, p. 412.

450) 위의 자료, p. 276.

이와 더불어 신문, 방송, 잡지 등 언론매체의 통일 관련 보도를 통해 통일에 관한 관심을 독려했으며, 보고회, 학술회의, 각종 문화 행사 등을 개최하며 통일을 공론화하였다. 특히 해외홍보 활동에 있어 1989년 8월 해외통일홍보 담당관이 신설됨에 따라 보다 더 본격적인 홍보 활동이 전개되었다. 통일문제 자료집을 발간·배포하는 등 해외 여론을 주도하는 인사와 기관을 대상으로 자료지원을 해주었으며, 동포들과 외국인 대상으로 설명회를 개최하는 등의 노력을 펼쳤다.<sup>451)</sup> 이와 유사하게 정부는 독일 통일 직후인 1990년 독일 주재 통일 연구관을 파견하였고, 1996년부터 미·일·중 3개국에도 통일주재관을 파견하였다. 이들은 남북관계 현황과 대북정책을 설명하며 주재국의 입장을 파악하는 역할을 담당했다.<sup>452)</sup>

이상의 내용만 보더라도 홍보의 목적은 쌍방향 의사소통보다는 일방적인 정보전달에 편중되어 있었던 것으로 보인다. 그리고 이는 ‘1994년 국제사회 대상 통일 홍보 현황’에서도 잘 드러난다(표 6-5 참고). ‘민족공동체 통일방안’이 발표된 1994년 정부는 통일 관련 영문 해설집을 발간하였고, 4종의 자료집과 통일정책 홍보자료도 배포하였다. 외국인과 주한 공관원을 대상으로 통일정책 설명회와 간담회를 개최하였으며, ‘통일을 향해’ 프로그램 방송원고를 주요 5개국 언어로 지원하여 통일을 공론화하였다.<sup>453)</sup> 다양한 활동을 전개한 것은 맞으나, 이를 다각적인 활동이라고 보기엔 다소 무리가 있다.

---

451) 위의 자료 p. 276.

452) 통일부(2006), 『통일백서』, pp. 236~237.

453) 통일원(1994), 『통일백서』, p. 124.

표 6-5. 1994년 국제사회 대상 통일 홍보 현황

구분	실적	대상
통일 영문 해설집 'Information Service' 정기 발간·배포	통일·외교·안보 분야의 영어 논문·해설 자료집 3,600부 발간·배포(연 6회)	22개국 220여 명의 외국 학자, 38개국 150개 도서관, 외국 언론사 등
KBS 국제방송 원고 지원	'통일을 향하여' 프로그램 방송원고 24회 지원(월 2회)	일어·중국어 등 주요 5개국 언어로 세계 각국에 방송
홍보자료 제작·배포	'Coming Together as One' 등 통일정책 해설 및 계기 홍보자료 4종 30,000부 발간·배포	해외 학자, 언론인, 주요 외국대학 도서관, 주한 외국공관 등
통일정책 설명회 개최	방한 외국인 및 주한 외교관 대상 통일정책 설명회 및 간담회 개최(6회)	6개국 31명

주: 1994년 11월 말 현재.  
자료: 통일원(1994), 『통일백서』, p. 124.

2005년 통일부는 '통일캐러밴'이라는 나름 획기적인 이름으로 미·일·중·러 및 EU 주요 국가를 대상으로 홍보 활동을 펼쳤다. 『통일백서』는 '통일캐러밴'이 해당 국가 "정·관·학·언론계 여론주도층을 대상으로 대북정책을 설명하고 국제여론의 협력을 확보하기 위한 '찾아가는 홍보' 활동을 강화하였다"라고 설명했다. 그러나 내용을 살펴보면 새로운 이름으로 바꾸었을 뿐, 실제로는 '대북정책 순회설명회, 국제학술회의, 고위·실무 정책협의, 전문가 세미나 등' 기존 대외 홍보 활동의 되풀이였던 것으로 평가된다.<sup>454)</sup> 정부 역시 이러한 홍보 활동의 한계를 인식했던 것으로 보인다. 왜냐하면 이듬해인 2006년 실시된 '통일캐러밴'에서는 "대북정책을 일방적으로 설명하는 방식을 지양하고 현지 인사들과의 심도 깊은 토론 및 양방향 의사소통의 장을 제공"했다고 설명하고 있기 때문이다.<sup>455)</sup>

그런 의미에서 2010년은 통일 홍보의 중요한 해였던 것으로 판단된다. 6·25 전쟁 60주년이자 독일 통일 20주년을 맞이하여 정부는 통일 준비와 통일에

454) 통일부(2006), 『통일백서』, p. 239.

455) 통일부(2007), 『통일백서』, p. 279.

대한 대내외적 공감대 형성을 위해 ‘한·독 통일자문위원회’, ‘한반도 비전 포럼’, ‘코리아 글로벌 포럼’ 등 국제사회와의 주요 협의체를 구성했다.

우선, 정부는 한·독 통일업무 협력 양해각서를 체결하여 ‘한·독 통일자문위원회’ 구성을 구체화하였다. 이를 통해 우리 정부가 실질적인 통일 준비에 필요한 독일 통일 관련 정보와 학술적 지식 교환에 토대가 마련된 것이다.<sup>456)</sup> 이와 함께, 정부는 국제사회 지도자급 인사와 전문가를 초청하여 한반도 평화와 통일에 대한 의견 공유·지지기반 확충을 목표로 ‘한반도 비전 포럼’이라는 제목의 국제회의를 개최했다. 해외 저명인사들과 국내외 전문가들이 참석한 이 행사에 가장 큰 특징은 국민의 참여였다. 대학생 등 청년층을 중심으로 일반 국민(1일 700여 명)의 행사 참석을 비롯하여 “현장 질문, 현장 설문조사, 행사 관련 공모전 참여 등 다양한 방식을 통해 통일 담론의 주체로서 국민들의 능동적 참여”를 독려했다.<sup>457)</sup> 마지막으로, 정부는 2010년 9월 한국 주도의 한반도 평화와 통일을 위한 국제적 1.5트랙 다자협의체인 ‘코리아 글로벌 포럼’ 창설 회의를 개최했다.<sup>458)</sup> 이후 2012년부터 ‘한반도 비전 포럼’과 ‘코리아 글로벌 포럼’은 통합되어 ‘한반도 국제 포럼’<sup>459)</sup>으로 개최되었다.<sup>460)</sup>

2010년부터 정부가 개최한 국제회의는 국내외 인사, 통일의 당사자인 한국 국민, 민관을 한자리에 모아 ‘국내외’라는 경계를 허물고 통일 공감대 형성에 주력했다는 점에서 획기적인 구상이었다. 더욱이 ‘한·독 통일자문위원회’와 ‘국제한반도포럼’이 2010년 창설 이래 매년 개최되어 무려 14년 동안 이어져 오고 있다는 점은 주목할 만하다. 그러나 14년간 지속되는 동안 대내외 환경이 크게 바뀌었음에도 창설 당시의 프로그램 구상, 형식, 규모 등에 있어서 거의 변화가 없다는 점은 아쉽다.

---

456) 통일부(2013), 『통일백서』, p. 72.

457) 통일부(2010), 『통일백서』, pp. 229~230.

458) 통일부(2012), 『통일백서』, p. 61.

459) 2024년부터 ‘국제 한반도 포럼’으로 개칭되었다.

460) 통일부(2012), 『통일백서』, pp. 58~59.

### 3) 홍보 대상: 당국자, 전문가 및 해외동포 위주로 전개된 홍보 활동

정부는 국가적 차원에서 최초로 정립한 통일 홍보 기본 방향에서부터 ‘국제 사회 지식층 및 해외동포’를 홍보 대상으로 설정하고 있었다(표 6-4 참고). 즉 정부는 전략적 판단하에 처음부터 외국의 정부 관계자, 저명 학자, 언론인, 외교관 등 여론주도층을 중점 대상으로 선정한 것이다. 우리 정부는 우리의 통일 정책에 대한 국제사회 지식층의 이해 제고가 결국 통일에 대한 국제적 지지 확대에 이어질 것으로 기대하며, 해외홍보 활동을 전개해 왔던 것이다.

이와 더불어 1994년 ‘민족공동체 통일방안’ 발표를 계기로 ‘민족공동체’ 개념이 확립되었다. 그러자 민족공동체의 핵심 구성원인 해외동포의 적극적인 참여 증진 필요성이 제기되었고 해외동포는 정부 홍보 활동의 주요 대상으로 부상하였다. 물론 통일 역량 결집 차원에서 해외동포에 대한 통일 홍보가 강조된 측면도 있지만, 더 근본적인 이유는 해외동포의 인식에 대한 우려 때문이었다. 당시 해외동포 사회 내에서는 조국관과 통일관에 대한 세대 간 현격한 인식 차이가 나타나기 시작했고, 북한의 대미·대일 관계 개선 움직임에 따른 동포사회 내의 분열 가능성이 제기되고 있었다.<sup>461)</sup> 이에 따라 정부는 해외동포 사회를 결집시키고 인식 차이를 해소하기 위해 홍보 활동을 본격화하기 시작했다. 해외동포의 통일 담론 참여가 더 중요해진 만큼, 정부는 이들을 대상으로 “언론 매체, 홍보자료, 통일 연수 등 다양한 방법을 활용하여 보다 더 체계적이고 적극적인 통일 홍보”를 전개했다.<sup>462)</sup>

그러나 정부가 이들을 대상으로 꾸준한 홍보 활동을 추진해 왔음에도 불구하고, ‘국제사회와 해외동포’ 등 정부가 설정한 홍보 대상이 막연하고 포괄적이라는 점에서 홍보 활동의 기본적 과제라 할 수 있는 ‘목표 세분화’가 매우 미흡하다”라는 지적도 있다.<sup>463)</sup> 홍보 대상과 목표 설정에 있어 정부의 추진전략이 미흡했었다는 것이다.

461) 통일원(1995), 『통일백서』, pp. 415~416.

462) 통일원(1994), 『통일백서』, p. 119.

463) 탁재택(2002), 『통일백서』, pp. 12~13.

## 나. 주변국 지지 획득을 위한 효과적 홍보방안

이상에서 정부가 추진해 온 해외홍보 활동을 홍보의 기본 방향, 홍보 방식과 기능, 홍보 대상 등으로 분류하여 분석하였으나, 이는 설명을 위한 인위적인 구분일 뿐 사실 이들은 서로 밀접하게 결부되어 있다. 그동안 나타난 제반 미비점은 하나로 귀결된다. 즉 통일을 한반도에 국한된 문제로 규정하고 이러한 시각에서 접근해 왔다는 것이 가장 근본적인 한계점이다. 통일을 ‘우리 문제’로 내면화했기 때문에 정부는 국제사회 지식층을 대상으로 정책 설명, 정보 제공 등 최소한의 홍보 활동만 전개했던 것이고, 이는 주변국과 국제사회가 한반도 통일에 대해 적극적인 목소리를 내지 못하게 하는 제약요인으로 작용한 측면이 크다. 결국 우리의 인식이 수동적이고 소극적인 통일 홍보방안을 만들어 낸 셈이다.

물론 통일에 유리한 환경이 조성되었더라면, 이는 전혀 문제가 되지 않았을 것이다. 또한 어떤 형태로든 우리 스스로 힘으로 한반도 통일을 만들어 낼 수 있다면 국제적 지지 획득방안을 논의할 필요도 없다. 하지만 주지하다시피, 우리가 당면한 현실은 그렇지 않다. 앞에서 살펴보았듯이, 한반도를 둘러싼 주변국들은 자국의 국익 극대화 관점에서 한반도 통일을 바라보고 있고, 통일이 자국에 유리하게 작용할지 모르는 상황에서 한반도 분단이라는 현상 유지를 통일이라는 현상 변경보다 선호하고 있다.

그런 맥락에서 윤석열 정부의 ‘8·15 통일 독트린’은 새로운 시각에서 나름 진일보한 해법을 제시한다. 물론 이미 지적하였듯이, ‘8·15 통일 독트린’의 실현 가능성에 대한 비판적 시각도 존재한다. “‘자유 통일’의 이념적 선명성은 평가할 만하나 대화 상대여야 할 북한 정권의 태도를 어떻게 변화시킬지에 대한 실효성 있는 전략이 전무”하다는 지적도 있고,<sup>464)</sup> “이전 통일방안은 시대착오적이고 비효율적이며 허울뿐인 구상이었다면, ‘8·15 통일 독트린’은 지정

464) 「[사설]尹 ‘통일 독트린’ … 실효성 안 보이는 ‘자유 확장’ 선언」(2024. 8. 16.).



학적 현실과 동떨어진 지나치게 낙관적이고 잠재적으로 위험한 구상(The previous Unification Formula was indeed outdated, ineffective and hollow. But the new doctrine seems detached from geopolitical reality, overly optimistic and potentially risky)”이라는 평가도 있다.<sup>465)</sup> 하지만 윤석열 정부가 ‘통일’에 ‘보편적 가치’라는 해석을 추가하면서 국제사회는 더 이상 방관자도 제3자도 아닌 통일의 이해관계자로 설 공간이 생겼다는 점에서 그 어느 때보다 실현 가능성이 크다고 해석할 여지가 있으며, 앞으로 정부가 전개할 해외홍보 활동 비중이 더욱 커질 것으로 전망된다.

### 1) 남북관계보다 상위 개념으로써의 통일 홍보 기본 방향

지난 30년간 통일정책의 대내외 홍보 활동은 남북관계와 맥을 같이 해왔다. 앞서 언급했듯이 남북관계 개선 분위기 속에서는 이러한 연계점이 통일 담론을 추동하는 역할을 하기도 했지만, 남북관계가 경색되던 국제사회 내 통일 공론화 자체가 어려워지는 경향을 보였다.

논의를 위해 비유를 들어보자. ‘난류’는 일정한 방향으로 고르게 흐르는 규칙적인 흐름인 ‘층류’와 달리 불규칙한 흐름을 말한다. 통상 비행기가 운항하는 항로는 기류가 안정적이기 때문에 순조로운 비행이 가능하다. 하지만 간혹 어떠한 이유로든 기류가 방해되면 서로 접하고 있던 층류 간에 풍속 또는 풍향에 변화가 생겨 일정하던 기류에 다양한 크기의 소용돌이가 발생하면서 불규칙한 흐름이 형성된다. 비행기가 운항 중 난류를 만나게 되면 이러한 소용돌이의 영향으로 기체가 흔들리는데, 소용돌이가 클수록 비행기는 더 많이 흔들리기 마련이다. 이런 상황에서 조종사는 고도변경을 통해 난류의 악영향을 최소화하는 수밖에 없다.

우리 정부의 통일 홍보 방향은 남북관계라는 소용돌이에 따라 때로는 약하

---

465) Jun, Bong-geun(2024), “Will South Korea’s New ‘Unification Doctrine’ Succeed Where Past Policies Have Failed?”(검색일: 2024. 10. 25.).

게, 때로는 강하게 흔들려 왔다. '8·15 통일 독트린'은 "통일은 한반도에만 국한된 문제가 아니다"라고 선언함으로써 난류의 악영향을 최소화하는 일종의 '고도변경' 효과를 줄 수 있는 방안인 셈이다. 지금까지 '민족 통일'을 내세우며 남북관계 부침의 역풍을 그대로 맞았다면, 이제는 국제사회의 보편적 규범에 맞춰 '자유 통일'을 표방함으로써 더욱 순탄한 향로로 국제사회 내에서 통일 홍보가 가능해진 것이다.

이는 단순한 수사(rhetoric)가 아니다. 한반도에만 국한된 '민족 통일'과 보편적 규범 차원의 '자유 통일'은 두 가지 측면에서 근본적인 차이가 있을 것이기 때문이다. 홍보 활동을 전개하는 데 있어 전자의 경우 국제사회의 '지지' 정도밖에 기대하기 어렵지만, 후자의 경우 '협력'까지도 상정해 볼 수 있다. 통일을 설득하는 논리에서도 상당한 차이가 나타난다. 한반도의 긴장이 고조되고 상황이 악화할수록 전자의 경우 '그럼에도 불구하고'라는 억지스러운 논리를 전개해야 하는 반면 후자의 경우 '그렇기 때문에'라는 보다 설득력 있는 논리를 펼칠 수 있게 되는 것이다.

다만 선행되어야 할 조건이 있다. '8·15 통일 독트린'이 표방하는 '자유 통일'이 국제사회의 호응을 얻기 위해서는 먼저 강압이 아닌(not by force) 본보기를 보임으로써(but by example) '자유'에 대한 실천을 보일 필요가 있다. 즉 우리 사회의 '자유' 수준을 다른 자유민주주의 국가들과 비교해도 손색이 없을 정도로 끌어올려서 우리 정부가 이야기하는 '자유 통일'이 단순한 관념이 아니라 하는 것을 증명해야 할 것이다.

또한 '8·15 통일 독트린'이 일회성 이벤트용이 아니라는 것을 보여주기 위해 우리 정부의 통일 의지에 대한 진정성 또한 증명되어야 한다. 다양한 방법이 있겠지만 과거 '민족 통일' 구상에 따라 남북경협에 무계가 실렸다면, '자유 통일'의 시대에 발맞추어 국제사회 내 남북한 간의 협력을 도모하는 것도 한국의 통일 진정성을 보여주는 방안이 될 수 있을 것이다. 가령, UN 지속가능발전목표(SDGs) 발표 이후 북한은 국가검토(VNR) 보고서를 제출하는 등 적극적으로

참여 의사를 밝혀왔다. 이러한 가운데 한국이 북한에서 SDGs를 추진하는 다양한 국제기구 및 NGO 들과 협조하여 더욱 더 적극적인 역할을 한다면 국제사회와 연대를 통한 '자유 통일' 공감대 형성에 더욱 힘이 실릴 것으로 예상된다.

## 2) 일차원적인 정보전달 위주의 홍보 활동에서 다각적 쌍방향 협력방안으로

그렇다면 보편적 규범에 입각한 홍보 방향을 어떻게 설정할 것인가. 홍보 분야의 석학인 그루닉(James E. Grunig)과 헌트(Todd Hunt)에 따르면, '홍보'란 조직과 공중 간의 원활한 의사소통 관리 기능(management of communication between an organization and its publics)을 의미한다.<sup>466)</sup> 여기서 'publics'란 개념은 '대중'이 아닌 '공중'이라는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 '홍보 활동(public relations)'의 대상은 '일방적인 매스커뮤니케이션의 수신자'인 대중이 아니라 '쌍방향으로 이루어지는 능동적 커뮤니케이션의 상대'인 공중이라는 것이다.

그런 의미에서 지금까지 우리 정부가 해외에서 전개한 통일정책 지지 획득을 위한 활동의 상당 부분은 대중을 대상으로 한 '정책 설명'에 초점이 맞춰져 있다. 통일정책 해외홍보의 기본 목표는 "한반도의 평화와 통일 환경 조성을 염두에 둔 대북정책 관련 정보를 국제사회에 신속하고 정확하게 알려 국제사회의 이해와 지지를 유도"하는 데 있지만, 이러한 활동이 주로 일방적으로 이루어졌다는 점에서 부분적으로만 성과를 냈다고 할 수 있다. 즉 일방적인 정보전달을 통해 국제사회의 이해를 도모했음은 모르나 쌍방향 의사소통이 이루어지지 않았기 때문에 지지 획득 여부는 확인할 수가 없다. 예컨대, 1990년부터 우리 정부는 국제사회를 대상으로 통일 관련 홍보자료 배포, 방송 활용, 포럼 개최 위주로 통일정책 홍보를 했으며, 이 중 단행본, 팸플릿, 뉴스레터 등 인쇄물 배포가 높은 비중을 차지했다.<sup>467)</sup> 엄밀히 말해, 지금까지 정부가 해 온 활동은

466) Grunig, James, and Todd Hunt(1984), *Managing Public Relations*, p. 6.

‘홍보’보다는 정책 설명, 즉 ‘공보’에 가깝다고 할 수 있다.

특히, ‘홍보 활동’이란 조직체와 그 대상이 되는 공중 사이의 상호 이해와 신뢰를 형성하고 이를 지속하기 위해 체계적이고 지속적인 노력으로 정의될 수 있으며,<sup>468)</sup> 이 대목에서 해외홍보 활동은 대내 홍보 활동과 대비된다. 즉 대내 통일 홍보는 다양한 매체를 활용하여 처음부터 신속성, 수요자 지향성, 쌍방향 의사소통을 통해 공중과의 상호 이해와 신뢰를 형성해 왔고, 이를 지속적인 노력으로 꾸준히 발전시켜 왔지만, 해외홍보 활동에 있어서는 이러한 점이 부족했다.

사실 우리 정부는 대내 활동에 있어서는 정보 유통의 변화에 발 빠르게 적응했던 것으로 평가된다. 1992년부터 개인용 컴퓨터의 보급이 확대되자 뉴미디어를 통한 홍보 활동을 전개했다. 컴퓨터 통신망을 활용해 “남북한 통일정책, 주요 현안에 대한 정부 입장, 남북한 주요 합의사항, 주간 북한 동향, 남북 교류 협력 절차와 동향, 북한 영화 상영 및 자료 열람 안내” 등의 정보를 제공하기 시작한 것이다.<sup>469)</sup> 그리고 이를 꾸준히 발전시켰다. 현안 설명자료의 경우, 더욱 신속한 배포를 위해 정부는 2000년 이메일 배포 시스템을 구축해서 이메일 수신 희망자에게 자료를 수시로 배포하였고, 이메일 배포 시스템을 지속적으로 확대해 나갈 계획이었다.<sup>470)</sup>

이와 더불어 2001년 『통일백서』에는 ‘수요자 지향형 홍보’라는 표현이 처음 등장한다. 즉 정부는 홍보의 효과를 높이기 위해 대상자의 요구와 눈높이에 맞는 내용을 발굴하고 홍보 활동을 다각화해야 할 필요성을 인식했던 것이다. 이에 맞춰 통일정책 관련 각종 자료도 세대별 및 계층별 눈높이에 맞춰 새롭게 제작되었다. “전문가 대상으로는 상세한 정책해설자료집을, 일반국민 대상으로

467) 김영재(2015), 「통일 홍보 정책 변천에 관한 연구」, p. 37; 탁재택(2002), 「국가 이미지 제고를 위한 통일 정책 해외 홍보 전략 고찰」, p. 41.

468) 서원석, 조세현, 김근세(2012), 「정부신뢰와 소통 제고를 위한 Public Relations 시스템 구축사업: 국제적 위상 제고에 따른 우리나라 정부의 해외홍보체계 발전방안」, p. 1292.

469) 통일원(1992), 『통일백서』, p. 346.

470) 통일부(2001), 『통일백서』, p. 223.

는 시각적·감성적 측면을 최대한 활용한 브로슈어 형식의 자료집을 발간하는 등 수요자의 특성에 맞는 홍보자료를 발간·배포하였다.”<sup>471)</sup> 이러한 점은 2024년에 들어와서야 비로소 지역적 다양성을 고려하여 해외 인사를 통일 전문가로 위촉하고, 이들을 중심으로 처음으로 국가별 맞춤형 전략을 추진한 해외홍보 활동과는 크게 대비된다.<sup>472)</sup>

또한 정부는 일찌감치 국민을 대상으로 ‘일방적으로 전달하는 홍보가 아닌 국민과 쌍방향 의사소통이 가능한 홍보를 실시’하였다. 특정 현안과 관련한 국민의 의견을 신속히 수렴하기 위해 정부는 1996년부터 PC통신 공청회를 개최하였다. “전자공청회는 통일 전문가들이 작성한 주제 발표문을 PC통신상 게재하고 이용자들이 이에 대해 질의를 하면 전문가가 신속하게 응답하는 방식으로 운영되었다.”<sup>473)</sup> 현재의 기준에서 보면 아날로그식 운영 방식으로 여겨질 수 있지만, 정부의 ‘일방적으로 전달하는 홍보’에 대한 문제의식 자체는 평가할 만하다. 이후 정부는 인터넷 환경의 변화와 각종 소셜 미디어 플랫폼의 출현을 국민 소통에 활용하였다. 현재 정부는 국민의 통일 및 대북정책에 대한 접근성과 편의성을 높이기 위해 유튜브, 인스타그램, 페이스북, X(구 트위터), 네이버 블로그 등 5개의 소통망을 운영하고 있고, 이 중 정책 홍보 용도로 국민 이용률이 가장 높은 유튜브를 적극 활용 중이다. 특히 시대 흐름에 발맞추어 통일·대북 정책과 북한 관련 정보는 물론, 시의성을 높이기 위해 주요 정책과 보도자료도 디지털 콘텐츠로 제작하여 국민에게 제공하고 있다. 정부는 이산가족, 국군포로, 납북자, 억류자 그리고 북한 인권 문제 해결을 위한 콘텐츠 시리즈와 북한 이탈주민 관련 웹툰도 제작하고 있다.<sup>474)</sup> 국내 수요자를 대상으로 한 이와 같은 다양한 콘텐츠에 반해 해외 전문가와 외국인을 위한 온라인 영문 웹 저널(www.global.nk.org)은 한반도 관련 분석, 연구, 인터뷰 등 정보전달을 목적

---

471) 위의 자료, 『통일백서』, p. 216.

472) 통일부(2024), 『통일백서』, p. 163.

473) 통일부(1998), 『통일백서』, p. 74.

474) 통일부(2024), 『통일백서』, pp. 148~152.

으로 상대적으로 단순로운 콘텐츠만을 제공하고 있다.<sup>475)</sup> 이러한 정부의 대내 홍보 활동은 앞으로의 ‘8·15 통일 독트린’을 홍보하는 데 있어 시사하는 바가 크다. 그동안 해외홍보 활동은 일방적인 정보전달에 편중되어 있었는데, 주된 이유는 우리 정부가 통일을 ‘우리 문제’로 간주함에 따라 국제사회의 참여 공간이 없었기 때문이었던 것으로 판단된다. 하지만 ‘8·15 통일 독트린’으로 인해 ‘통일’에 영역이 국제무대로 확대된 만큼 통일 해외홍보 활동 범위도 이에 따라 대폭 확대되어야 할 것이다.

첫째, 해외홍보는 기능 면에서 확대될 필요가 있다. 지금까지 정부의 통일정책 해외홍보 활동의 기본 목표는 “한반도의 평화와 통일환경 조성을 염두에 둔 우리의 대북정책 관련 정보를 국제사회에 신속하고 정확하게 알려 국제사회의 이해와 지지를 유도”하는 것이었고, 이와 더불어, “해외동포를 대상으로 민족공동체 의식을 고취하고 통일 문제에 대한 해외동포 사회의 이해와 역할을 제고하는 것”도 통일정책 홍보 활동의 중요한 목표였다.<sup>476)</sup> “국가적 차원의 홍보는 국제사회 구성원을 대상으로 이미지 관리, 신뢰도 제고, 이해도 증진, 갈등 조정 등을 목적으로 이루어지는 의사소통 관리 기능”이라는 점에서 이는 지극히 당연한 목표 설정이다.<sup>477)</sup> 하지만 앞으로 통일 해외홍보 활동은 한 단계 더 발전되어 이해증진에 그치는 것이 아니라 국제사회의 참여를 이끌어내야 한다. 그리고 이를 위해 정부는 목표를 세분화하여 통일 해외 홍보방안을 전략화할 필요가 있다.<sup>478)</sup>

둘째, 해외홍보 활동에도 ‘수요자 지향성 홍보’에 대한 고려가 필요하다. 즉 국제사회 구성원의 다양한 특성을 고려해 현지의 정서, 사회문화적 환경, 정치·경제적 상황, 언론 및 네트워크 현황 등에 맞게 정보와 콘텐츠를 가공하여 전달

---

475) 위의 자료, p. 164.

476) 탁재택(2002), 「국가 이미지 제고를 위한 통일 정책 해외 홍보 전략 고찰」, p. 14.

477) 김영재(2015), 「통일 홍보 정책 변천에 관한 연구」, p. 37.

478) 이 부분에 대해서는 다음의 ‘③ 홍보 활동 대상 선정을 특정 소수에서 불특정 다수로’에서 더 구체적으로 논의한다.

할 필요가 있다. 콘텐츠의 효과를 높이기 위해 이용자들이 선호하는 스토리와 정보원을 발굴하는 것이다.<sup>479)</sup> 그럴 경우, 홍보 활동의 파급력은 배가될 것으로 예상된다. 예를 들어, 가장 간단하게는 홍보 활동에 활용되는 각종 자료를 수요자의 특성에 따라 그들의 눈높이에 맞춰 제작할 필요가 있다. 앞서 국내의 홍보 활동과 관련해서 상기했듯이, “전문가 대상으로는 상세한 정책해설자료집을, 일반국민 대상으로는 시각적·감성적 측면을 최대한 활용한 브로슈어 형식의 자료집을 발간하는 등 수요자의 특성에 맞는 홍보자료”를 해외 홍보용으로 발간·배포할 필요가 있다.

셋째, 해외홍보 활동을 세계화·정보화 시대의 추세에 상응하여 전개할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 해외홍보 활동은 세계 최고 수준의 IT 강국인 한국의 최대 강점인 인터넷 인프라를 전혀 활용하지 않고 있다. 이를 신속히 시정하여 인터넷 플랫폼을 적극적으로 활용한 쌍방향 의사소통에 기반한 홍보 활동을 전개하는 것이 바람직하다. “사이버상에서 네티즌들의 의견을 직접 듣고, 특정 현안 관련 토론 등을 벌일 수 있는 공간도 마련해야 한다. 이러한 공간을 마련해 우리의 통일정책 추진 성과를 국제사회에 설명하고, 의견 교환 등을 통해 정부 정책에 대한 국제사회의 이해와 공감대를 형성할 수 있다.”<sup>480)</sup> 이것이 국제사회의 협력과 참여를 도모할 수 있는 가장 빠르고 효과적인 방법이다.

### 3) 홍보 활동 대상 선정을 특정 소수에서 불특정 다수로

해외홍보 대상도 홍보 활동과 마찬가지로 최종 목표인 국제사회의 ‘참여 유도’에 초점을 맞춰 확대할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 우리 정부의 통일정책 해외홍보 활동은 국제사회에 대한 홍보와 해외동포에 대한 홍보 활동으로 대별된다. 특히 전자와 관련해서, 우리 정부는 관례적으로 여론 주도층인 지식층을 홍보 대상으로 설정해 왔다. “과거에는 정부가 전면에서 외교활동을

479) 최종환(2023), 「통일부 정책 홍보 유튜브 콘텐츠의 효과: S-O-R 모델을 중심으로」, p. 169.

480) 탁재택(2002), 「국가 이미지 제고를 위한 통일 정책 해외 홍보 전략 고찰」, p. 17.

통해 국제관계의 문제를 해결해 나가는 주체로 활동하는 공공외교가 증시되는 시대였기 때문에, 주로 지식인, 여론형성층 등 지식인 사회 중심의 네트워크 구축에 주력”<sup>481)</sup>하는 경향을 보여왔다.

하지만 이제는 해외홍보 활동에 있어서도 ‘국가 대 국가 간의 외교활동이 아닌,’ ‘수평적 네트워크 구축을 통한 문화교류가 활성화’되고 있음에 따라 주요 대상도 외교활동의 대상인 ‘전문가 집단’에서 문화교류의 대상인 ‘일반 대중’으로 확대되고 있다.<sup>482)</sup> 다시 말해, 이제는 불특정 다수의 수요자를 동시다발적으로 접근하는 것이 가능해졌고, 이러한 변화에 따라 주요국도 SNS를 활용한 정책 홍보에 적극적으로 나서고 있다. 더구나 오늘날 한국의 국가적 위상과 ‘소프트파워’는 과거 수준과는 확연한 차이를 보이고 있으므로 전통적인 외교활동 외에도 정책 홍보와 지지 획득을 위한 보다 더 많은 방안이 열려 있다고 할 수 있다. 이러한 환경이 우리에게 중요한 통일 공감대 형성 기회를 제공해 주는 상황에서 ‘8·15 통일 독트린’이 발표된 것이다. 윤석열 대통령은 제79주년 광복절 경축식에서 “우리의 통일 비전과 통일 추진전략을 우리 국민과 북한주민, 그리고 국제사회에 선언하고자 한다”라고 하였다. 즉 ‘8·15 통일 독트린’은 통일의 주체이자 대상으로 북한 정권이 아닌 북한주민을 상정하고 있다는 차별성을 보인다.<sup>483)</sup>

여기에 착안하여 통일 홍보 활동 대상을 우리 국민, 북한주민 그리고 세계 시민으로 설정하는 것을 검토할 필요가 있다. 즉 과거 ‘지식층’으로 국한했던 특정 소수의 홍보 대상을 불특정 다수인 ‘세계 시민’으로 확대하는 것이다. 해외 홍보 활동 대상을 특정 소수에서 불특정 다수로 확대하는 것은 통일 홍보 효과를 큰 폭으로 확대한다는 장점도 있지만, 더 중요하게는 우리 정부의 전략적 운신의 폭을 넓힌다는 의미도 있다. 앞에서 지적했듯이, 4강을 포함한 주변국들

481) 박병규 외(2022), 「공공MCN을 활용한 해외홍보문화원의 한국문화 PR 사례분석 및 정책적 시사점」, p. 55.

482) 위의 자료, pp. 55~56.

483) 김일기(2024b), 「〈8·15 통일 독트린〉과 통일 의지의 결집」, p. 3.



은 통일이 자국 국익에 미칠 영향에 대해 나름대로 전략적 판단을 하고 있다. 그리고 이러한 각국의 전략적 판단이 우리에게 유리하게 작용하리라는 보장이 없다. 외국 정부를 대상으로 우리의 통일정책을 설명하며 지지를 요청하는 것은 당연한 외교활동이다. 하지만 그들의 적극적인 참여를 항상 기대할 수는 없다. 오히려 정책적 고려사항에 매이지 않은 일반인들을 대상으로 한 홍보 활동이 기대 이상의 효과를 낼 수 있다.

그런 의미에서 SNS는 엄청난 위력을 가진 홍보 수단이다. 최근 소셜 미디어를 통해 전 세계적으로 국제적 지지를 이끌어낸 우크라이나의 경우를 살펴보자. 우크라이나는 전쟁 발발 초기부터 SNS를 적극 활용하여 우크라이나의 입장을 홍보하고 전 세계의 관심과 지지를 도모하였다. 대통령부터 일반 시민에 이르기까지 모든 국민이 참여하여 서방 세계로부터의 대규모 무기 지원과 전례 없는 대러시아 경제제재에 대한 광범위한 국제적인 지지를 유도한 것이다.<sup>484)</sup> 우크라이나가 여론전에서 우위를 점하고 대대적인 국제적인 지지를 확보할 수 있었던 이유 중 하나는 “시민사회의 자발적인 참여와 소셜 미디어 민간 전문인력의 적극적인 활용”이었고, 정부는 소셜 미디어에서의 ‘핵심 오피니언리더’와 ‘영향력 있는 사람’들을 적극 활용했다.<sup>485)</sup> 예컨대, 정부는 여론전에 시나리오 작가 출신인 올레나 젤렌스키(Olena Zelenska)를 적극 활용하였다. SNS 팔로워 수 260만 명을 보유한 젤렌스키는 문자 그대로 ‘영향력 있는 핵심 오피니언리더’다. 그녀는 활발한 인스타그램 활동을 통해 우크라이나 어린이들의 사진과 그들에 대한 글을 게시하며 세계 언론에 우크라이나가 겪는 참상을 보도해달라고 호소했다.<sup>486)</sup> 이 사진들은 순식간에 전 세계로 퍼지면서 국민들의 애국심을 자극했을 뿐만 아니라 전 세계인들의 공감을 불러일으켰다.

이와 더불어 일반 우크라이나 국민도 트위터, 인스타그램, 레딧, 텔레그램, 틱톡과 같은 플랫폼을 통해 사진과 동영상으로 그들의 개인적인 이야기를 공유

484) 방정배(2024), 「러시아-우크라이나 전쟁에서 소셜 미디어 활용과 시사점」, p. 71.

485) 위의 자료, pp. 95~96.

486) 「지구촌 돋보기」 전쟁의 양상 바꾼 SNS 여론전, (2022. 3. 16.).

하고 있다. 이는 “완곡법, 조작되었다고 의심되는 정부 입장, 전문가들의 학문적 분석, 언론사의 선택적 내러티브가 아닌 전쟁과 전쟁의 여파에 대한 지극히 인간적이고 공감할 수 있는 모습”<sup>487)</sup>이라는 점에서 국제사회의 공감대 형성에 크게 기여했다. SNS를 활용한 우크라이나의 효과적인 여론전을 통해 러시아-우크라이나 전쟁은 한순간에 ‘우크라이나만의 전쟁’에서 ‘전 세계인의 전쟁’이 된 것이다.

통일 관련해서도 우리는 SNS가 가진 쌍방향성, 탈국경, 접근 편의성 등의 특징을 통일 공론화에 활용하기 위한 해외홍보 플랫폼을 구축하는 것이 바람직하다. [표 6-6]에서 보이듯이, 통일부는 이미 다양한 SNS 계정을 운영하고 있으며 디지털 콘텐츠를 제작하고 있다. 그러나 이는 국내 수요자를 대상으로 한 것임으로 다양한 언어가 지원되지 않는다는 근본적인 한계를 보유하고 있다(그림 6-2, 그림 6-3, 그림 6-4 참고).

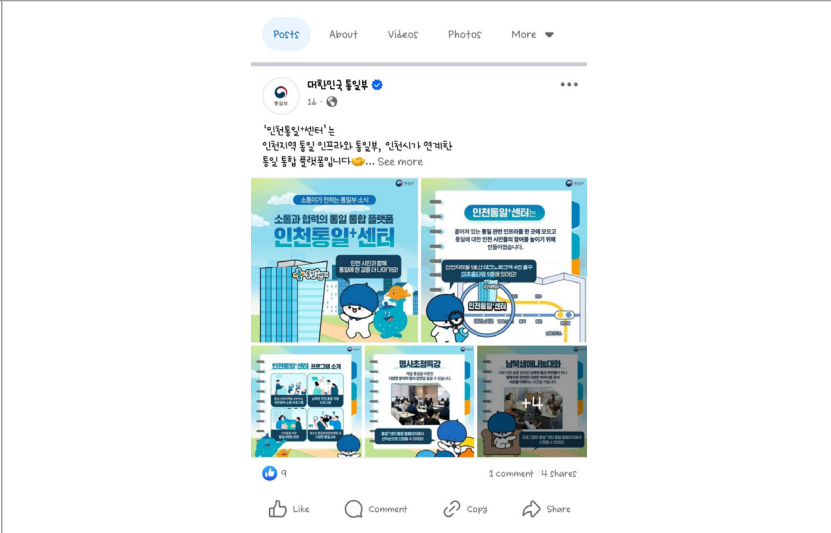
표 6-6. 통일부 운영 SNS 계정

구분	주소
유튜브	<a href="https://www.youtube.com/@mounikorea">https://www.youtube.com/@mounikorea</a>
인스타그램	<a href="https://www.instagram.com/ministry_of_unification">https://www.instagram.com/ministry_of_unification</a>
페이스북	<a href="https://www.facebook.com/unikorea">https://www.facebook.com/unikorea</a>
X(구 트위터)	<a href="https://twitter.com/uni_kr">https://twitter.com/uni_kr</a>
블로그	<a href="https://blog.naver.com/gounikorea">https://blog.naver.com/gounikorea</a>

자료: 통일부(2024), 『통일백서』, p. 149.

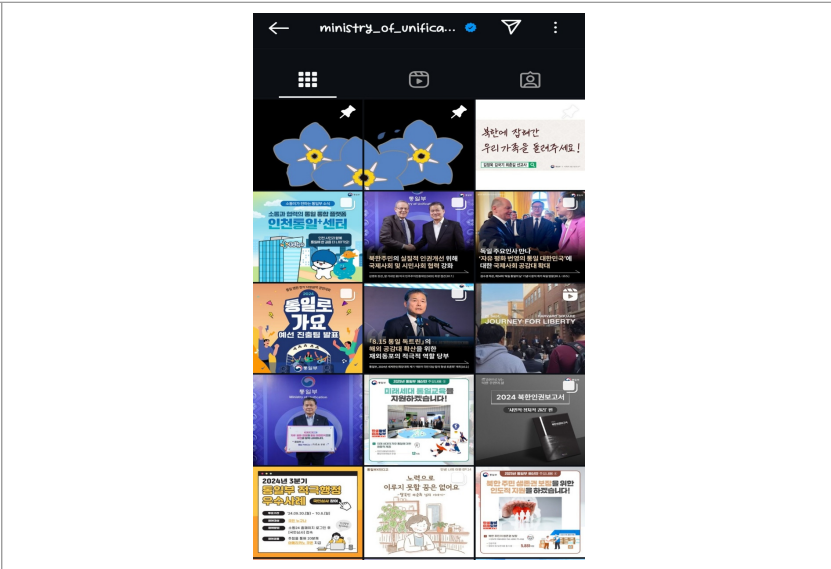
487) Ciuriak, Dan(2022. 6. 15.), “Social Media Warfare Is Being Invented in Ukraine”(검색일: 2024. 10. 2.).

그림 6-2. 통일부 페이스북



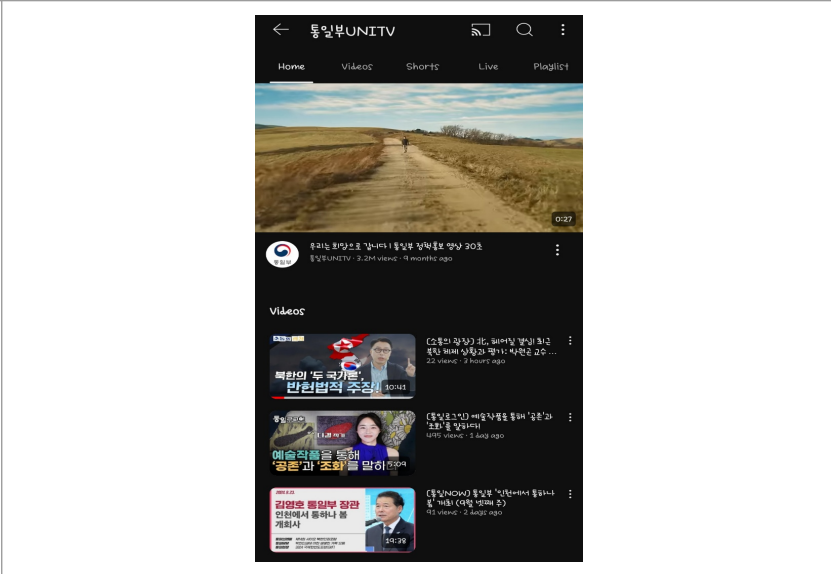
자료: 통일부 페이스북(검색일: 2024. 10. 4.).

그림 6-3. 통일부 인스타그램



자료: 통일부 인스타그램(검색일: 2024. 10. 4.).

그림 6-4. 통일부 유튜브



자료: 통일부 유튜브(검색일: 2024. 10. 4.).

언어와 더불어 콘텐츠 역시 중요하다. 상대방의 관점에서 한국의 어떤 모습에 그들이 관심을 가지고 공감할 수 있는지에 대한 고민이 없이 단지 우리의 관점에서 우리가 국제사회에 알리고 싶은 부분만을 강조한다면 국제사회의 관심을 받기 어렵기 마련이다.<sup>488)</sup> 이러한 문제점을 인식하여 이미 많은 국가에서는 주요 홍보 대상의 공감과 관심을 얻을 수 있는 콘텐츠 개발을 다방면으로 진행하고 있다. 다행인 것은 '8·15 통일 독트린'이 제시하는 통일이 우리만이 공감할 수 있는 '이질적인 통일'이 아니라 세계 시민 누구나 공감할 수 있는 '자유 통일'이라는 사실이다.

불특정 다수를 대상으로 가장 파급력 있는 전략은 앞서 언급한 '수평적 네트워크'와 우크라이나에서 목도되고 있는 시민사회의 자발적 참여다. 효과적인

488) 박병규 외(2022), 「공공MCN을 활용한 해외홍보문화원의 한국문화 PR 사례분석 및 정책적 시사점」, p. 56.

해외홍보를 위해서는 지역적 특성뿐만 아니라 언어와 문화적 감수성까지도 고려해야 한다. 하지만 이는 상당한 시간적, 금전적 비용을 초래하는 것이 사실이다. 이를 타개할 수 있는 효과적인 방법은 한국 국민, 181개국의 약 708만 해외동포,<sup>489)</sup> 한국에 관심 있는 외국인 등의 자발적인 참여를 유도하여 이들을 중심으로 홍보 네트워크를 구축하는 것이다. 우리의 홍보 활동은 더 이상 통일에 대한 국제사회의 이해증진에 그쳐서는 안 된다. 세계 시민의 참여로 이어지는 홍보를 지향해야 하며, 그러기 위해서는 국제사회가 공감할 수 있는 통일이어야 한다. 행동이 수반되어야 비로소 통일이 현실로 다가올 것이다.

---

489) 2022년 12월 말 기준으로 전 세계 재외동포 수는 외국국적동포(시민권자) 4,613,541명, 재외국민 2,467,969명으로 총 7,081,510명이다. 재외동포청, 「재외동포 현황」(검색일: 2024. 10. 14.).

[국문자료]

- 강원택. 2021. 「통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로」. 통일부 통일교육원. 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』.
- \_\_\_\_\_. 2021. 「통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로」. 통일부 통일교육원. 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』.
- 고재홍. 2024. 「김정은의 헌법 개정: 영토조항과 대남도발」. 이슈브리프 제560호. 국가안보전략연구원.
- 구갑우. 2024. 「북한의 '우리 국가제일주의' 담론의 계보화」. 『현대북한연구』, Vol. 27, No. 1.
- 구분상. 2020. 「한국인의 주변국 인식과 통일에 대한 태도 분석」. 『21세기 정치학 회보』, Vol. 30, No. 2.
- 국회 대북정책 거버넌스 자문위원회. 2014. 『국회 대북정책 거버넌스 자문위원회 최종 활동결과 보고서』.
- 김경순. 1998. 「러시아 대한반도정책의 변화와 전망」. 『군사』, 통권 37호.
- 김경일. 2013. 「한반도 평화통일 프로세스와 중국」. 『통일과평화』, Vol. 5, No. 2.
- 김근식. 2000. 「연방제와 연합제의 공통성 인정: 통일접근 방식과 평화공존에의 합의」. 『아태평화포럼』, 7월호.
- 김기석. 2021. 「한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬페싱의 분석」. 『일본연구논총』, Vol. 53.
- 김기승. 1999. 「민주당 정권의 경제정책과 장면」. 『한국사학보』, No. 7.
- 김남은. 2022. 「일본이 바라보는 한반도 평화: 대북인식과 정책을 중심으로」. 『일본공간』, Vol. 32.
- 김달중. 1989. 「북방정책의 개념, 목표 및 배경」. 『국제정치논총』, Vol. 29, No. 2.
- 김두승. 2012. 「한반도 통일과 일본」. 『북한』, No. 490.
- 김민성. 2024. 「한미 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 수립 의미와 북한 및 주변국 대응전망」. 온라인시리즈 CO 24-19. 통일연구원.
- 김범수, 김병로, 김성희, 김학재, 이성우, 조용신, 조현주, 김민지. 2023. 『2023

- 통일의식조사』. 서울대학교 통일평화연구원.
- 김병로. 2014. 「통일환경과 통일담론의 지형 변화: 정부통일방안을 중심으로. 『통일 문제연구』, Vol. 26, No. 1.
- 김병연. 2024. 「북한의 변화와 통일. 통일과나눔 주최 2024 컨퍼런스 ‘변화하는 통일환경 그래도 통일은 온다’ 발표자료. (5월 8일)
- 김병오. 2001. 『민족통일과 남북연합』. 여강출판사.
- 김상범. 2024a. 「북한의 두 개 국가론 선언 평가 및 전망. IFES 브리프 2024-02. 경남대 극동문제연구소.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망. 『평화들 PEACES』, Vol. 3, No. 1.
- 김상범, 김종수. 2016. 「민족공동체 통일방안의 계승·발전 방안 연구. 『북한학연구』, Vol. 12, No. 1.
- 김성배. 2024. 「북한의 대남정책 전환 의도 분석: 인도-파키스탄 사례 참조. 이슈브리프 제509호. 국가안보전략연구원.
- 김세균. 1991. 「통일정책」. 최 명 책임편집. 『북한 개론』. 을유문화사.
- 김연철. 2024. 「한반도 전쟁 가능성과 ‘두 개 국가론’. 『동아시아재단 정책논쟁』, 제209호.
- 김영재. 2014. 「박근혜 정부의 대북정책. 『정치정보연구』, Vol. 17, No. 2.
- \_\_\_\_\_. 2015. 「통일 홍보 정책 변천에 관한 연구. 『국가위기관리학회보』, Vol. 7, No. 1.
- 김원식. 2024. 「신통일담론의 과제: 인권과 민족. 이슈브리프 제560호. 국가안보 전략연구원.
- 김일기. 2024a. 「신통일방안의 방향과 고려사항. 이슈브리프 제555호. 국가안보 전략연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「〈8·15 통일 독트린〉과 통일 의지의 결집. 이슈브리프 제588호. 국가안보전략연구원.
- 김일기, 김형수. 2016. 「제7차 당대회를 통해 본 북한의 통일정책. 『세계지역연구 논총』, Vol. 34, No. 4.
- 김종수. 2019. 「북한 ‘연방제’ 변화와 남북한 통일방안 수립 가능성 연구. 『북한학보』, Vol. 44, No. 2.
- 김종원. 2024. 「‘한국-쿠바’ 수교의 함의와 시사점. 이슈브리프 제518호. 국가안 보전략연구원.
- 김진하. 2024. 「김정은 정권 대남전략 변화 분석: 2023년 동향과 2024년 전망. 『KDI 북한경제리뷰』, 2월호.

- 김진하, 조한범, 정성윤, 오경섭, 박형중, 한기범. 2024. 『김정은 정권 대남전략 전환 분석』. 통일연구원.
- 김진환. 2023. 「민족공동체 통일방안 역사(略史): 남북연합 논쟁을 중심으로」. 『북한학 연구』, Vol. 19, No. 2.
- 김천식. 2024. 「북한의 대남정책 전환 평가 및 통일 문제」. 월레포럼, NO. 53-240406. 공감한반도연구회.
- 노태우. 2011. 『노태우 회고록 (하)』, 조선뉴스익스프레스.
- 대통령직속 3·1운동 및 대한민국임시정부 수립 100주년 기념사업추진위원회. 2019. 「쉽고 빠르게 읽는 3·1독립선언서」.
- 리일규. 2024. 「3대 세습과 고립 외교」. 북한 그리고 통일 포럼 주최 '북한경제와 대외관계 평가' 세미나 발표논문. (8월 26일)
- 마커스 놀랜드. 2014. 『한반도 통일이 미국에 미칠 편익비용 분석』. 중앙기통상전략연구 14-01. 대외경제정책연구원.
- 문대근. 2017. 「남북통일 과정에서 중국의 예상 태도」. 『접경지역통일연구』, Vol. 1, No. 1.
- 민족통일연구원. 1993. 『남북한 국력추세 비교연구』.
- 박병규, 박혜경, 김태민, 정은경, 허종호. 2022. 「공공MCN을 활용한 해외홍보문화원의 한국문화 PR 사례분석 및 정책적 시사점」. 『광고PR실학연구』, Vol. 15, No. 1.
- 박영호. 2022. 「『민족공동체 통일방안』의 효용성과 쟁점: 대안 모색」. 통일부·서울대 통일평화연구원 공동주최 학술회의 자료집 『민족공동체 통일방안의 성찰과 대안 모색』. (10월 21일)
- 박원근. 2024a. 「다중고에 직면한 2024년 북한」. EAI 신년기획 특별논평 시리즈 한국외교 2024 전망과 전략 ⑩. 동아시아연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「북한의 '헤어질 결심'과 '전쟁할 결심': 의미 및 한계」. 2024 북한연구학회 춘계학술회의 자료집 『북한의 동족·통일 개념 폐기, 두 국가 관계 선언, 어떻게 보아야 하는가?』. (4월 26일)
- 박종철. 2015. 「분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡」. 『현대사광장』, Vol. 5.
- 박형중. 2004. 「최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도」. 통일정세분석 2004-04. 통일연구원.
- 방정배. 2024. 「러시아-우크라이나 전쟁에서 소셜 미디어 활용과 시사점」. 『정신전략연구』, Vol. 76.
- 배경한. 2015. 「카이로회담과 한중관계: '국제공관론'에 대한 충청 임시정부와 중



- 국 국민정부의 대응」, 『한국민족운동사연구』, No. 85.
- 배기찬. 2024. 「2세션 토론편」. 세종연구소 주최 2024년 제1차 세종특별정책포럼 자료집 『남북관계 패러다임의 대전환』. (1월 22일)
- 백영서, 백영경, 백지은, 유재심, 이동기, 이일영, 최시현. 2021. 『한반도 신통일론』. 정책기획위원회 용역보고서.
- 백학순. 2013. 『이승만 정부와 장면 정부의 통일정책 비교』. 세종연구소.
- 서울대학교 국제문제연구소. 2013. 「민족공동체 통일방안 계승 및 발전방향 공론화」. 통일부 정책연구용역 결과보고서.
- 서울대학교 통일평화연구원. 2021. 『북한주민 통일의식 2020』.
- \_\_\_\_\_. 2022. 『김정은 집권 10년: 북한주민 통일의식』.
- 서원석, 조세현, 김근세. 2012. 『정부신뢰와 소통 제고를 위한 Public Relations 시스템 구축사업: 국제적 위상 제고에 따른 우리나라 정부의 해외홍보체계 발전방안』. KIPA 연구보고서 2012-42-2. 한국행정연구원.
- 서 훈. 2008. 「북한의 선군외교 연구」. 동국대학교대학원 박사학위논문.
- 성기영. 2023. 「'자유민주적 기본질서'에 기반한 민족공동체통일방안의 개편 방향: 주요 쟁점과 과제」. 전략보고 제227호. 국가안보전략연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024a. 「북한의 통일노선 전환 이후 대한민국 신통일담론의 모색」. 전략보고 제273호. 국가안보전략연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「김정은의 통일노선 전환: 역사적 배경과 의미」. 이슈브리프 제513호. 국가안보전략연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024c. 「헌법 조항에 비춰본 '2개 국가론' 수용 주장의 위험성 분석」. 이슈브리프 제607호. 국가안보전략연구원.
- 송인호. 2024a. 「동서독 관계가 주는 시사점」. 세종연구소 주최 2024년 제1차 세종특별정책포럼 자료집 『남북관계 패러다임의 대전환』. (1월 22일)
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「북한의 두 국가론에 대한 평가」. 이화여대 주최 2024 윤후정통일 포럼 자료집 『2024 한반도 통일과 평화 토크아보기: 헌법적 분석과 미국 대선의 영향』. (10월 7일)
- 신종호. 2024. 「2023년 중국 외교 평가와 2024년 전망」. 『성균차이나브리프』, Vol. 12, No. 1.
- 신현욱. 2008. 「남북 민족문화상징 통합 방안 연구」. 『문화예술콘텐츠』, No. 1.
- 안드레이 란코프. 2024. 「북·중·러, 새로운 전략적 관계? 아니면 동상이몽?」. 북한 그리고 통일 포럼 주최 '북한경제와 대외관계 평가' 세미나 발표논문. (8월 26일)
- 알렉산더 제빈, 스페틀라나 수슬리나. 2014. 『한반도 통일이 러시아에 미칠 편익비

- 용 분석』. 중장기통상전략 14-04. 대외경제정책연구원.
- 양무목. 2006. 「남북한 통일방안의 비교와 분석」. 『통일논총』, Vol. 5.
- 오기성. 2020. 「김정은 시대 북한의 통일 관련 교육 연구」. 『교육문화연구』, Vol. 26, No. 2.
- 외교부. 2015. 「한·중국 공동성명」. 『2014 외교연표』.
- \_\_\_\_\_. 2023. 「대한민국과 중화인민공화국 간의 외교관계 수립에 관한 공동성명」. 『중국개황』.
- 윤 황. 2004. 「북한의 「낮은 단계의 연방제안」 분석을 통한 남한의 연합제안과의 비교 접근」. 『통일문제연구』, Vol. 16, No. 1.
- 이기동. 2014. 「통일환경의 변화와 '민족공동체 통일방안」. 『한국동북아논총』, No. 71.
- \_\_\_\_\_. 2021. 「북한의 8차 당대회 당규약 분석」. 이슈브리프 제267호. 국가안보전략연구원.
- 이기완, 이영훈. 2024. 「북·중·러 3국 협력 동향과 전망」. 『KDB 산업개발』, 여름호.
- 이규창. 2024. 「북한의 두 국가관계 선언과 지속되어야 하는 평화통일 노력」. 온라인시리즈 CO 24-06. 통일연구원.
- 이무철. 2024. 「북한의 대남·통일정책 전환 분석: '우리 국가제일주의'를 중심으로」. 『현대북한연구』, Vol. 27, No. 1.
- 이봉기. 2024. 「동독의 2국가 2민족론의 전개 과정과 배경」. 온라인시리즈 CO 24-39. 통일연구원.
- 이상숙. 2024. 「북한의 대남정책 변화와 2024년 대남·대외정책 전망」. 주요국제문제분석 2024-02. 외교안보연구소.
- 이상신, Marco Milani, 윤광일, 민태은, Antonio Fiori, 구본상. 2024. 『KINU 통일의식조사 2023: 한국의 자체적 핵보유 가능성과 여론』. 통일연구원.
- 이 석. 2024a. 「현 단계 북한경제에 대한 평가와 전망: 서로 다른 시각과 새로운 데이터」. 『KDI 북한경제리뷰』, 1월호.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「2024년 북한경제와 선택의 길」. 『KDI 북한경제리뷰』, 7월호.
- 이석기. 2024. 「북·정상회담 이후 북·러 경제관계 전망」. 『KDI 북한경제리뷰』, 6월호.
- 이성우, 조진현, 민소영. 2021. 「한반도 메가리전: 남북경제협력의 국제화전략에 대한 주요국의 동상이몽」. 이슈&진단 No. 472. 경기연구원.
- 이완범. 2001. 「한민족공동체 실현을 위한 남북 통일방안의 점점 모색」. 『정신문화연구』, Vol. 24, No. 3.
- 이재영. 2023. 「시진핑 시대 중국의 국가전략과 한반도 정책: 목표와 추진 방향」. 『동북

- 아연구』, Vol. 38, No. 2.
- 이제훈. 2024. 「남과 북: 두 개의 주권국가와 통일지향 특수관계의 길항」. 경남대학교 극동문제연구소·북한대학원대학교 공동포럼 자료집. 『한반도의 통일 담론: 과거, 현재 그리고 미래』. (5월 21일)
- 이종석. 1988. 『현대 북한의 이해』. 역사비평사.
- 이혜정. 2024. 「바이든 정부의 대북 정책과 그 대안들: ‘적대적 방치’ vs. 평화공존과 트럼프 2.0의 ‘거래적 방치」. 『통일과 평화』, Vol. 16, No. 1.
- 이흥구. 2015. 「분단체제 극복 위해 남북이 합의하고 국제사회가 보장하는 틀 만들어야」. 『민족화해』, No. 75.
- 임춘진. 2008. 『북방정책과 한국정치의 정책결정』. 한국학술정보.
- 장기영 외. 2022. 『사례연구를 통한 민족공동체통일방안 발전방향 구체화』. 통일부 용역보고서.
- 전봉근. 2024. 「김정은은 왜 민족주의 통일노선을 폐기했나?」. 세종논평 2024-03. 세종연구소.
- 전성근. 2021. 「민족 개념의 정형화와 다언어 탈배제성의 문제: 카우츠키, 레너, 바우어, 스탈린을 중심으로」. 『인문과학』, Vol. 123.
- 전영선. 2021. 「북한의 ‘우리 국가제일주의’와 국기(國旗) 콘텐츠를 활용한 문화예술」. 『국가안보와 전략』, Vol. 21, No. 2.
- 전일욱. 2011. 「남북한 통일방안의 변화와 중국의 대한반도 통일전략」. 『한국행정사학지』, Vol. 29.
- 전재성, 김성배. 2014. 『통일의 외교안보 편익 분석 및 대주변국 통일외교 전략』. 중장기통상전략연구 14-07. 대외경제정책연구원.
- 정대진. 2024. 「두 국가론에 대한 헌법적 분석」. 이화여대 주최 2024 윤후정통일포럼 자료집. 『2024 한반도 통일과 평화 토크아보기: 헌법적 분석과 미국 대선의 영향』. (10월 7일)
- 정영철. 2020. 「북한의 ‘우리 국가제일주의’: 국가의 재등장과 ‘체제 재건설’의 이데올로기」. 『현대북한연구』, Vol. 23, No. 1.
- \_\_\_\_\_. 2024. 「북한의 ‘두 개 국가론’: 민족/민족주의 개념의 변화를 중심으로」. 『통일과 평화』, Vol. 16, No. 1.
- 정용길. 2003. 「남북한의 통일방안과 과도체제 모색」. 『사회과학연구』, Vol. 10, No. 1.
- 제성호. 2012. 「남북한의 통일정책 비교」. 『한국보훈논총』, Vol. 11, No. 2.
- 조동준. 2023. 「김정은 시대 북한 주민의 경제인식 변화」. 한반도평화연구원 특별포럼 『김정은 체제와 북한경제 변화』 발표논문. (5월 24일)

- \_\_\_\_\_. 2014. 「테탕트 국면에서 박정희 행정부의 선택」. EAI NSP Report 71, 동아시아연구원.
- 조동호. 2022a. 「남북경협에의 정부별 평가와 향후 추진방향」. 『국가안보와 전략』, Vol. 22, No. 3.
- \_\_\_\_\_. 2022b. 「대북정책 및 남북경협에 대한 국민적 인식 분석」. 이 석 편. 『새로운 대북정책과 남북경협에의 모색』. 한국개발연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024. 「최근 북한의 정책 변화 분석: '두 개의 국가론'과 지방발전정책을 중심으로」. 『KDI 북한경제리뷰』, 5월호.
- 조양현. 2018. 「일본의 대한반도 전략인식: 한·미동맹과 한반도 통일 문제를 중심으로」. 『외교』, Vol. 127.
- 진징이, 진창이, 싸야오인저. 2014. 『한반도 통일이 중국에 미칠 편익비용 분석』. 중장기통상전략연구 14-02. 대외경제정책연구원.
- 차두현. 2024. 「북한의 '적대적 두 국가 관계'론의 배경 및 평가」. 한반도경제협력원 주최 2024년 북한경제 전문가 간담회 자료집 『북한경제 구조변화 분석과 새로운 대북정책에의 모색』. (3월 29일)
- \_\_\_\_\_. 2024. 「트럼프 2기 행정부의 대북정책 전망 및 우리의 대응방향」. 이슈브리프 2024-32. 아산정책연구원.
- 차두현, 한기범. 2024. 「북한 노동당 제8기 9차 전원회의 분석: '획기적인 성과'와 대남 적대노선의 강조」. 이슈브리프 2024-02. 아산정책연구원.
- 차승주. 2019. 「김정은 시대 북한의 정치사상 교육: 5대 교양을 중심으로」. 『도덕윤리과교육』, No. 64.
- 첸치첸. 2004. 『열 가지 외교 이야기』. 유상철 번역. 랜덤하우스코리아.
- 최완규. 2002. 「남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제」. 『북한연구학회보』, Vol. 6, No. 1.
- \_\_\_\_\_. 2024. 「남과 북 공존, 그 한계와 가능성」. 경남대학교 극동문제연구소·북한대학원대학교 공동포럼 자료집 『한반도의 통일 담론: 과거, 현재 그리고 미래』. (5월 21일)
- 최용진. 2019. 「'남북 경제교류·협력의 법적 쟁점과 법적 제한'에 대한 토론문」. 헌법재판연구원·통일과 북한법학회 공동주최 2019 통일학술회의 자료집 『신한반도 체제에서 남한과 북한의 교류와 협력』. (7월 11일)
- 최용환. 2024. 「북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점」. 이슈브리프 제620호. 국가안보전략연구원.
- 최종환. 2023. 「통일부 정책 홍보 유튜브 콘텐츠의 효과: S-O-R 모델을 중심으로」. 『문화와 정치』, Vol. 10, No. 3.

- 최지영, 김갑식. 2024. 「북한 최고인민회의 제14기 제10차 회의 분석과 합의: 대남 정책 전환과 예산·경제정책을 중심으로」. KINU 온라인시리즈 CO 24-08. 통일연구원.
- 탁재택. 2002. 「국가 이미지 제고를 위한 통일 정책 해외 홍보 전략 고찰」. 『PR연구』, Vol. 6, No. 1.
- 태영호. 2018. 『3층 서기실의 암호』. 기파랑.
- 통일부. 1999. 『통일부 30년사: 평화, 화해, 협력의 발자취 1969-1999』.
- \_\_\_\_\_. 2013. 『한반도 신뢰프로세스』.
- \_\_\_\_\_. 2024. 『8·15 통일 독트린: 자유 평화 번영의 통일 대한민국』.
- \_\_\_\_\_. 「8·15 통일 독트린 관련 주요국 반응」. 내부자료.
- 통일부(통일원). 『통일백서』, 각연도.
- 통일부 국립통일교육원. 『통일문제 이해』, 각연도.
- \_\_\_\_\_. 2021. 『북한지식사전』.
- 통일연구원. 2015. 『주간 통일정세』, 2015-32.
- 통일연구원 통일정책연구실. 2024. 「제79주년 광복절 경축사의 의의와 과제」. 온라인시리즈 CO 24-52. 통일연구원.
- 하영선, 김양규. 2024. 「북한의 대남노선 전환 바로 읽기: 대한민국의 궤멸 vs. 김정은 정권의 종말」. EAI 이슈브리핑. 동아시아연구원.
- 한기범. 2024a. 「북한의 대남정책 전환 '성격' 평가」. 이슈브리프 2024-06. 아산정책연구원.
- \_\_\_\_\_. 2024b. 「북한의 대남 적대정책과 대외정책 연계」. 이슈브리프 2024-10. 아산정책연구원.
- 한운석. 2000. 「대북 화해협력 정책에 관한 몇 가지 반론의 문제점」. 『아태평화포럼』, 11월호.
- 허태희. 2016. 『해방 이후 남북관계 70년』.
- 홍석률. 2005. 「4·19 시기 통일 논의: 평화통일론에서 남북학생회담 제안까지」. 『민족21』, 통권 제51호.
- 홍현익. 2024. 「북한의 핵 위협과 한국의 안보 및 외교전략」. 세종정책브리프 2024-05. 세종연구소.
- 후카오 교지, 이누이 토모히코, 권혁욱. 2014. 『한반도 통일이 일본에 미칠 편익비용 분석』. 중장기통상전략연구 14-03. 대외경제정책연구원.
- Don Oberdorfer. 2003. 『두 개의 코리아』. 이종길 옮김. 길산.

[북한자료]

- 강혜련, 김성호. 2016. 『문답으로 보는 통일이야기』. 평양출판사.
- 김일성. 1979. 「북조선공산당 각급 당단체들의 사업에 대하여」. 북조선공산당 중앙조직위원회 제3차확대집행위원회에서 한 보고(1945. 12. 17.). 『김일성 저작집 1』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1980. 「당원들속에서 계급교양사업을 더욱 강화할데 대하여」. 조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 보고(1955. 4. 1.). 『김일성 저작집 9』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1984a. 「민족의 분열을 방지하고 조국을 통일하자」. 체스꼬슬로벤스꼬사회주의공화국 당 및 정부 대표단을 환영하는 평양시 군중대회에서 한 연설(1973. 6. 23.). 『김일성 저작집 28』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1984b. 「일본 《이와나미》서점 상무취체역 총편집장과 한 담화」(1973. 9. 19.). 『김일성 저작집 28』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1987. 「조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고」(1980. 10. 10.). 『김일성 저작집 35』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1990. 「축하문 재북평화통일촉진협의회와 그 회원들에게」(1981. 7. 1.). 『김일성 저작집 36』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1995. 「온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자」. 범민족대회에 참가한 대표들 앞에서 한 연설(1990. 8. 18.). 『김일성 저작집 42』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1996a. 「신년사」(1991. 1. 1.). 『김일성 저작집 43』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1996b. “조선의 북과 남이 유엔에 하나의 의적으로 들어가지 못하고 따로 따로 들어갔지만 조선은 어디까지나 하나이며 반드시 하나의 조선으로 통일을 이룩하려는 우리의 립장에는 추호도 변함이 없습니다.” 일본 《이와나미》서점 사장이 제기한 질문에 대한 대답(1991. 9. 26.). 『김일성 저작집 43』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1996c. 「우리 민족의 대단결을 이룩하자」. 조국평화통일위원회 책임일군들, 조국통일범민족련합북측본부 성원들과 한 담화(1991. 8. 1.). 『김일성 저작집 43』. 조선로동당출판사.
- 김정일. 1997. 「조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자」. 조선로동당 중앙위원회 책임일군들앞에서 한 연설(1989. 12. 28.). 『김정일 선집 9』. 조선로동당출판사.
- \_\_\_\_\_. 1998. 「주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여」. 조선로동당

중앙위원회 책임일군들과 한 담화.(1986. 7. 15. 『김정일 선집 8』. 조선로동당출판사.

김정은. 2016. 「제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고」. (5월 7일)

김태영. 2001. 『애국애족의 통일방안』. 평양출판사.

리봉국. 2014. 「김정일애국주의는 사회주의적애국주의의 최고정화」. 『고등교육』, 제1호. 사회과학출판사. 1970. 『철학사전』.

\_\_\_\_\_. 1973. 『정치사전』.

\_\_\_\_\_. 1985. 『철학사전』.

#### [일문 · 영문 자료]

堀口 松城(호리구치 마츠). 2014. 「朝鮮統一の可能性と日本の選択」. e-論壇 百花斉放. (4月 4日). <http://www.jfir.or.jp/cgi/m-bbs/index.php?no=3055> (검색일: 2024. 9. 2.).

Abbott, Matthew. 2024. “How Congress Can Help Improve Relations with North Korea.” United States Institute of Peace. (May 9). <https://www.usip.org/publications/2024/05/how-congress-can-help-improve-relations-north-korea>(검색일: 2024. 7. 13.).

Robert L. Carlin and Hecker S. Siegfried. 2024. “Is Kim Jong Un Preparing for War?” 38 North. <https://www.38north.org/2024/01/is-kim-jong-un-preparing-for-war>(검색일: 2024. 6. 3.).

Ciuriak, Dan. 2022. “Social Media Warfare Is Being Invented in Ukraine.” Centre for International Governance Innovation. (June 15). <https://www.cigionline.org/articles/social-media-warfare-is-being-invented-in-ukraine>(검색일: 2024. 10. 2.).

Clinton Presidential Materials Project. 1998. “Press Conference by President Clinton and President Kim of South Korea.” (June 9). <https://clintonwhitehouse6.archives.gov/1998/06/1998-06-09-press-conference-by-presidents-clinton-and-kim-of-south-korea.html>(검색일: 2024. 8. 26.).

Database of Japanese Politics and International Relations. 1993. “Opening Remarks by Prime Minister Hosokawa at the Joint Press Conference with President Kim Young-sam of the Republic of Korea.” (November 7). 細川演説集, 49-50頁. <https://worldjpn.net/>

- documents/texts/JPKR/19931107.S1J.html(검색일: 2024. 8. 28.).
- \_\_\_\_\_. 1994. "Opening Remarks by Prime Minister Hosokawa at the Joint Press Conference with President Kim Young-sam of the Republic of Korea." (March 26). 細川演説集, 83-84頁. <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/19940326.S1J.html>(검색일: 2024. 8. 28.).
- \_\_\_\_\_. 1996. "Japan-Korea Joint Press Conference." (June 23). 橋本内閣總理大臣演説集(上), 193-199頁. <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/19960623.O1J.html>(검색일: 2024. 8. 28.).
- \_\_\_\_\_. 2003. "Japan-Republic of Korea Summit Joint Statement: Building the Foundations of Japan-ROK Cooperation Toward an Age of Peace and Prosperity in Northeast Asia." (June 7). <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20030607.D1J.html>(검색일: 2024. 8. 28.).
- \_\_\_\_\_. 2006. "Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe following his Visit to the Republic of Korea." (October 9). <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20061009.O1E.html>(검색일: 2024. 8. 28.).
- \_\_\_\_\_. 2008. "Joint Japan-ROK Leaders' Press Conference." (April 21). 首相官邸. <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20080421.O1J.html>(검색일: 2024. 8. 29.).
- \_\_\_\_\_. 2009a. "Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea, on the Occasion of the Japan-Republic of Korea Summit Meeting." (January 12). 首相官邸. <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20090112.O1J.html>(검색일: 2024. 8. 29.).
- \_\_\_\_\_. 2009b. "Joint Press Conference by Prime Minister Taro Aso of Japan and President Lee Myung-bak of the Republic of Korea." (June 28). 首相官邸. <https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20090628.O1J.html>(검색일: 2024. 8. 29.).
- Robert Einhorn. 2024. "If You Want Peace, Prepare for War, and Diplomacy." United States Institute of Peace. (January 29). <https://www.usip.org/publications/2024/01/if-you-want-peace-prepare-war-and-diplomacy>(검색일: 2024. 7. 13.).
- Frank, Ruediger. 2024. "North Korea's New Unification Policy: Implications and Pitfalls." 38 North.
- Robert Gallucci. 2024. "Is Diplomacy Between the U.S. and North Korea



- Possible in 2024?” *National Interest*. (January 11). <https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/diplomacy-between-us-and-north-korea-possible-2024-208528>(검색일: 2024. 6. 3.).
- George W. Bush White House Archives. 2001. “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea.” (March 7). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/text/20010307-2.html>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2002. “President Bush Visits Demilitarized Zone.” (February 20). <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/20020220-2.html>(검색일: 2024. 9. 17.).
- \_\_\_\_\_. 2003. “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea: Common Values, Principles, and Strategy.” (May 14) <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030514-17.html>(검색일: 2024. 8. 26.).
- Grunig, James and Todd Hunt. 1984. *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart & Winston.
- Horton Jake, Yi Ma, and Daniele Palumbo. 2024. “North Korea building border ‘wall’, satellite images reveal.” *BBC Verify*. (June 21). <https://www.bbc.com/news/articles/c2qq7x594vqo>(검색일: 2024. 7. 12.).
- Jun, Bong-geun. 2024. “Will South Korea’s New ‘Unification Doctrine’ Succeed Where Past Policies Have Failed?” United States Institute of Peace. (September 26). <https://www.usip.org/publications/2024/09/will-south-koreas-new-unification-doctrine-succeed-where-past-policies-have>(검색일: 2024. 10. 25.).
- Kwong Jamie and Ankit Panda. 2023. “What Russia’s Embrace of North Korea Means for America?” *Foreign Affairs*. (November 15). <https://www.foreignaffairs.com/north-korea/what-russias-embrace-north-korea-means-america>(검색일: 2024. 9. 14.).
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. 1998. “Japan-Republic of Korea Joint Declaration: A New Japan-Republic of Korea Partnership towards the Twenty-first Century.” (October 8). <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/korea/joint9810.html>(검색일: 2024. 8. 26.).
- Missile Defense Project. 2019. “KN-25.” *Missile Threat*, Center for Strategic and International Studies. (October 4). last modified

- April 23, 2024. <https://missilethreat.csis.org/missile/kn-25/>(검색일: 2024. 7. 10.).
- National Archives. 2012. "Remarks by President Obama at Hankuk University." (March 26). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/03/26/remarks-president-obama-hankuk-university>(검색일: 2024. 9. 18.).
- Park, Ihn-hwi. 2024. "'Unification Doctrine' in Focus: Assessing ROK's New DPRK Policy." *Global NK Commentary*, East Asia Institute. (September 30)
- Rengifo-Keller Lucas. 2023. "Food Insecurity in North Korea Is at Its Worst Since the 1990s Famine." *38 North*. (January 19). <https://www.38north.org/2023/01/food-insecurity-in-north-korea-is-at-its-worst-since-the-1990s-famine>(검색일: 2024. 9. 14.).
- Schäfer, Thomas. 2024. "A Fundamental Shift or More of the Same? A Rebuttal." *38 North*.
- Seiler, Sydney. 2024. "North Korea: Preparing for War, Mere Blustering, or Something in Between?" *Commentary*, Center for Strategic and International Studies.
- Terry, Sue Mi. 2024. "The Dangers of Overreacting to North Korea's Provocations: What Kim Jong Un's Latest Moves Really Mean." *Foreign Affairs*.
- The American Presidency Project. 1993a. "Remarks to the Korean National Assembly in Seoul." (July 10). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-korean-national-assembly-seoul-0>(검색일: 2024. 9. 17.).
- \_\_\_\_\_. 1993b. "The President's News Conference with President Kim Young-sam of South Korea." (November 23). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-kim-yong-sam-south-korea-0>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 1995. "The President's News Conference with Prime Minister Tomiichi Murayama of Japan in Halifax, Canada." (June 15). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-prime-minister-tomiichi-murayama-japan-halifax-canada>(검색일: 2024. 8. 28.).

- \_\_\_\_\_. 1996. “The President’s News Conference with President Kim Young-sam of South Korea in Cheju.” (April 16). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-kim-yong-sam-south-korea-cheju>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2008. “The President’s News Conference with President Lee Myung-bak of South Korea at Camp David, Maryland.” (April 19). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-lee-myung-bak-south-korea-camp-david>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2009. “The President’s News Conference with President Lee Myung-bak of South Korea in South Korea.” (November 19). <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-lee-myung-bak-south-korea-south-korea>(검색일: 2024. 8. 26.).
- The White House. 2009. “Joint vision for the alliance of the United States of America and the Republic of Korea.” (June 16). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-vision-alliance-united-states-america-and-republic-korea>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2013. “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America.” (May 7). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2014. “Joint Fact Sheet: The United States-Republic of Korea Alliance: A Global Partnership.” (April 25). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/joint-fact-sheet-united-states-republic-korea-alliance-global-partnership>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2023. “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States.” (August 18). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>(검색일: 2024. 9. 7.).
- Yeo, Andrew. 2024. “On the brink: Why inter-Korean relations have reached a new low.” Commentary. Brookings.

[언론/보도 자료]

- 「갈등 불러온 北 ‘반민족 반통일’ 정책 … 일부 주민들 논란」. 2024. 『SPN서울평양뉴스』. (7월 28일)
- 강이록. 2022. 「위대한 10년 영도의 자욱을 더듬어: 강대한 전쟁역제력을 가진 전략 국가로」. 『조선신보』. (2월 23일)
- 「개성공단 연결도로에 지뢰매설’ … 남북교류 상징도 막는 北」. 2024. 『중앙일보』. (9월 25일)
- 「경애하는 김정은동지께서 국방성을 축하방문하시여 하신 연설」. 2024. 『조선중앙통신』. (2월 9일)
- 「경애하는 김정은동지께서 삼지연시건설사업을 현지에서 지도하시였다」. 2024. 『노동신문』. (7월 14일)
- 「경애하는 김정은동지께서 서부지구 조선인민군 특수작전부대 훈련기지를 현지시찰하시였다」. 2024. 『노동신문』. (10월 4일)
- 「경애하는 김정은동지께서 조선인민민주주의공화국 최고인민회의 제14기 제10차회의에서 강령적인 시정연설을 하시였다」. 2024. 『조선중앙통신』. (1월 16일)
- 「경애하는 김정은 동지께서 지상대해상미사일 《바다수리-6》형 검수사격시험을 지도하시였다」. 2024. 『조선중앙통신』. (2월 15일)
- 「경애하는 김정은동지께서 큰물피해지역 수재민들을 구출하는데서 특출한 무훈을 세운 조선인민군 공군 직승비행부대를 축하방문하시였다」. 2024. 『노동신문』. (8월 3일)
- 고유환. 2024. 「대통령의 통일 의무와 ‘통일 독트린’[한반도24시]」. 『이데일리』. (9월 9일)
- 「국가보안법, 8번째 현재 판단도 ‘합헌」. 2023. 『경향신문』. (9월 26일)
- 「국방발전전략대회에서 하신 김정은동지의 기념연설」. 2021. 『노동신문』. (10월 12일)
- 국방부. 2024. 「한미 국방부, 핵협의그룹(NCG) 프레임워크 문서에 서명」. 보도자료. (2월 14일)
- 「국정원, 북 아사자 3배 늘었다더니 … 러 ‘북한 식량 지원 거절, 올해 풍작」. 2023. 『프레시안』. (9월 19일)
- 「군인들, 페인트통 들고 ‘통일’ 지우기 나서」. 2024. 『자유아시아방송』. (6월 4일)
- 「균형내각을 구성」. 1960. 『동아일보』. (8월 20일)
- 김광욱. 2021. 「한반도 통일에 대한 일본의 입장? 좀 미묘하다」. 『오마이뉴스』. (2월 28일)

- 김근식. 2017. 「북한의 '두 개의 코리아' 전략, 현실을 냉혹히 보자」. 『프레시안』. (7월 4일)
- 김상준. 2024. 「김정은의 '조선반도 두 개의 국가론」. 『내일신문』. (1월 12일)
- 김성남. 2019. 「'우리 국가제일주의'의 본질」. 『노동신문』. (1월 8일)
- 「김여정 '우리 무기 사명은 한 가지 ... 서울이 허튼 궁리 못하게」. 2024. 『중앙일보』. (5월 17일)
- 「김여정, 접경지역 사적혼련 재개에 '자살적 객기' ... 尹 탄핵청원 언급도」. 2024. 『동아일보』. (7월 8일)
- 「김여정 조선로동당 중앙위원회 부부장 담화 "허망한 꿈을 꾸지 말라"」. 2022. 『노동신문』. (8월 19일)
- 김연철. 2024. 「민족주의의 종언」. 『한겨레』. (2월 5일)
- 「김영호 '대화 위한 대화는 대증요법 ... 북한 태도 변화 끌어내야」. 2024. 『연합뉴스』. (9월 6일)
- 「김영호 '8·15 통일 독트린, 흡수통일 아냐 ... 평화통일 추구」. 2024. 『아주경제』. (9월 4일)
- 김 정. 2024. 「핵사용 명분 쌓으려 대남 적대 폭주하는 김정은」. 『동아일보』. (8월 9일)
- 「김정은, 당 중앙간부학교 개교식 참석 ... '성과 쟁취에 전력」. 2024. 『뉴스1』. (6월 2일)
- 「'김정은 배지' 공식 석상에 최초 등장, '단독 우상화' 가속화」. 2024. 『한겨레』. (6월 30일)
- 김정은. 2019. 신년사. (1월 1일)
- 「김정은원수님께서 중요군수공장들을 현지지도」. 2024. 『조선신보』. (1월 10일)
- 「김정은원수님께서 최고인민회의 제14기 제9차회의에서 뜻깊은 연설을 하시었다」. 2023. 『조선중앙통신』. (9월 28일)
- 「김정은 초상화, 김일성-김정일과 나란히 선대와 같은 반열 ... 독자적 우상화 나선 듯」. 2024. 『동아일보』. (5월 23일)
- 「김정은, '통일' 들어간 김일성·김정일의 교시까지 지웠다」. 2024. 『조선일보』. (6월 6일)
- 「'노동당 10국'으로 이름 바뀐 통전부 ... 北내부선 '대적지도국' 노골적 별칭」. 2024. 『동아일보』. (5월 24일)
- 『노동신문』. 2018. (4월 30일)
- 「[단독] 김정은 '中은 속적' ... 한국도 간 中건군행사에 北 없었다」. 2024. 『중앙일보』. (9월 20일)
- 「[단독] "北, 김정은 체제 반항 늘어... 이 시간 놓쳐선 안돼"」. 2024. 『동아일보』. (5월 22일)

- 「[단독] “北 대미라인 한성렬 간첩 혐의 총살 … 지켜본 간부들 며칠 밥 못먹어”」. 2024. 『조선일보』. (7월 17일)
- 「[단독] 엘리트 탈북, 김정은 때 2.5배로 급증」. 2024. 『조선일보』. (8월 23일)
- 「[단독] 中, 김정은 ‘1호품’ 밀수 적발 … ‘돌려달라’ 北 요구 거절했다」. 2024. 『중앙일보』. (9월 13일)
- 「대남기구 공식 폐지에 대한 결정 발표」. 2024. 『조선중앙통신』. (1월 16일)
- 대한민국 대통령실. 2023. 「캠프 데이비드 정신: 한미일 정상회의 공동성명」. (8월 18일). <https://www.president.go.kr/newsroom/press/yeE9qWIT>(검색일: 2024. 9. 7.).
- \_\_\_\_\_. 2024. 「3·1운동의 정신인 자유의 가치를 지키며, 풍요로운 대한민국 건설 위해 노력할 것」. 제105주년 3·1절 기념사. (3월 1일). <https://www.president.go.kr/president/speeches/XbuyG7Tm>(검색일: 2024. 9. 8.).
- \_\_\_\_\_. 2024. 「완전한 광복을 향한 더 큰 대한민국, 통일 대한민국으로 힘차게 나아갑시다」. 제79주년 광복절 경축식 대통령 경축사. (8월 15일). <https://www.president.go.kr/president/speeches/LA1AttyE>(검색일: 2024. 9. 6.)
- 대한민국 정책브리핑. 1998a. 「21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언」. (10월 12일). <https://www.korea.kr/archive/governmentView.do?newsId=148746505>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 1998b. 「한중 정상회담 공동성명 (전문)」. (11월 16일). <https://www.korea.kr/archive/governmentView.do?newsId=148747600>(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2003. 「한미 정상 공동성명 설명자료」. (5월 15일). <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=30021546>(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2008a. 「(전문) 한중 정상회담 공동성명」. (8월 25일). <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148656423>(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2008b. 「[전문] 한·러 정상회담 공동성명(제9항)」. (9월 29일). <https://www.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148657461&tongYeog=Y&gubun=&pageIndex=&srchType=&srchWord=&startDate=&endDate=#policyBriefing>(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2018. 「문재인 대통령, 일본 총리와 정상회담」. (2월 9일). <https://m.korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=148848624&gubun=&pageIndex=&srchType=&srchWord=&startDate=&endDate=>

(검색일: 2024. 8. 29.).

- 동태관. 2024. 「포성없는 전쟁 70여년의 승리는 위대하다!». 『노동신문』. (7월 22일)
- 「러 ‘김정은 발언, 한반도 직접 군사 충돌 위험 증가 보여줘」. 2024. 『연합뉴스』. (2월 11일)
- 러시아 대통령 공식사이트. 2013. 「한국방송 KBS와의 인터뷰」. (11월 12일).  
<http://kremlin.ru/events/president/news/19603>(검색일: 2024. 9. 2.).
- 「러시아, 푸틴이 선물한 차 ‘김정은 보호 필요」. 2024. 『서울신문』. (7월 2일)
- 「류길재 ‘내년에 새로운 통일방안 만들어야」. 2014. 『경향신문』. (2월 19일)
- 「무토 대사 ‘일본, 한반도 통일에 적극 협력」. 2011. 『아시아투데이』. (4월 8일)
- 「미, 북·일 정상회담 추진설에 ‘북한과의 관여 지지」. 2024. 『경향신문』. (2월 16일)
- 「美 NSC 선임보좌관 ‘北 비핵화 향한 ‘중간 단계’ 논의 용의」. 2024. 『동아일보』. (3월 4일)
- 「미국, 북한·몽골 협력 심화 가능성에 ‘안보리 결의 내 대북 관여지지」. 2024. *Voice of America*. (3월 16일)
- 「민주당서 나온 ‘2국가론’ … 이연희 ‘젊은 세대 통일의식 인정해야」. 2024. 『중앙일보』. (7월 14일)
- 「박대통령 기자회견: 후방요원 파월을 검토」. 1966. 『동아일보』. (11월 11일)
- 「박대통령·아베 첫 정상회담 … 한일관계 ‘결정적 전환점」. 2015. 『연합뉴스』. (10월 28일)
- 박옥경. 2017. 「신심드높이 질풍노도쳐나가자」. 『노동신문』. (11월 20일)
- 「박의장, 북한동포에 5·16 메시지: 정의의 쫓겨 촉구」. 1962. 『동아일보』. (5월 14일)
- 「박준영 공보수석 ‘낮은 단계 연방제 합의한 적없다」. 2000. 『동아일보』. (10월 25일)
- 「북, 경의선도 철거 중… 김정은, 실패 감당할 수 있으면 도발하라」. 2024. 『서울신문』. (7월 11일)
- 「北, 경의선 철교 상판 뜯었다… ‘남북합의서 33년 만에 파기 가능성」. 2024. 『중앙일보』. (10월 2일)
- 「北, 9·19 군사합의로 파괴했던 GP 콘크리트로 복원」. 2024. 『조선일보』. (1월 5일)
- 「北 국조(國鳥) ‘까치’로 변경, 기념우표 발행 …… ‘참매’ 우표는 삭제」. 2023. 『SPN 서울평양뉴스』. (6월 1일)
- 「北 김정은, 서머한 시진핑에 서한… ‘북중 친선의 해’ 언급 빠져」. 2024. 『동아일보』. (9월 22일)
- 「북 오물풍선 기폭장치 터져 또 화재… 제약회사 창고 불타」. 2024. 『한겨레』. (9월 9일)
- 「북, 우라늄 농축시설 첫 공개… 김정은 ‘보기만 해도 힘 나」. 2024. 『중앙일보』. (9월

13일)

- 「北 200발 서해 포격 도발에 軍 400발로 되갚았다. 2024. 『조선일보』. (1월 5일)
- 「北 ‘통일거리’를 ‘락랑거리’로 … 헌법 개정은 南총선 등 고려해 결정. 2024. 『뉴스1』. (3월 28일)
- 「북, 판문점 북측 지역 ‘통일각’ 현판도 1월 말쯤 철거. 2024. 『KBS뉴스』. (2월 21일)
- 「北 평양 지하철서도 ‘통일’ 지웠다 … ‘통일역’ 대신 그냥 ‘역’으로. 2024. 『조선일보』. (2월 21일)
- 「북러 조약 믿고 김정은이 전쟁? 그런 일 없을 것. 2024. 『조선일보』. (7월 18일)
- 「북한, 국가가사까지 바꿨다 … ‘삼천리 내 조국’ 삭제하고 ‘이 세상’. 2024. 『세계일보』. (2월 16일)
- 「북한 또 거짓말했나…내륙서 초대형탄두 미사일 시험 의문(종합). 2024. 『연합뉴스』. (7월 2일)
- 「북한 사흘 연속 포사격. 2024. 『MBC뉴스』. (1월 8일)
- 「북한, 애국가에서 한반도 지칭 ‘삼천리’ 단어 삭제. 2024. 『한국일보』. (2월 15일)
- 「북한 잇단 포 사격에 남북 적대행위 금지구역 사라져. 2024. VOA. (1월 8일)
- 「북한, 평양지하철 통일역서 ‘통일’ 삭제 … 연일 ‘한민족 상징’ 지우기. 2024. 『세계일보』. (2월 21일)
- 「부시 ‘한반도 통일’ 기원 서명. 2002. 『NK 조선』. (2월 2일)
- 「북한 TV 그래픽, 한반도 지도서 북쪽만 빨간색 표시. 2024. 『연합뉴스』. (1월 17일)
- 「[사설]尹 ‘통일 독트린’ … 실효성 안 보이는 ‘자유 확장’ 선언. 2024. 『동아일보』. (8월 16일)
- 손기웅. 2024. 「‘통일 독트린’이 생명력 얻어 실행되려면. 『중앙일보』. (9월 13일)
- 「스위스, 북한의 수해 지원 거부에 ‘유감’ … 독일 ‘북한주민 고통 안타까워’. 2024. VOA. (8월 22일)
- 「시장 상인들의 소득감소, 원인과 대책은. 2024. Daily NK. (2월 22일)
- 「오가와 하루히사 도쿄대 명예교수의 인터뷰. 2024. 『동아일보』. (5월 22일)
- 「오늘도 또 왔네, ‘오물 풍선’ 제대로 알기. 2024. 『시사IN』, 제892호.
- 「오바마의 한반도 통일 비전. 2012. 『한국일보』. (3월 29일)
- 외교부. 2013a. 「한·미 동맹 60주년 기념 공동선언 채택. (5월 8일). [https://www.mofa.go.kr/www/brddm\\_4076/view.do?seq=346117](https://www.mofa.go.kr/www/brddm_4076/view.do?seq=346117)(검색일: 2024. 8. 26.).
- \_\_\_\_\_. 2013b. 「한-중 미래비전 공동성명. (6월 27일). <https://www.mofa.go.kr>



- /www/brd/m\_4076/view.do?seq=346617(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2015. 「박근혜 대통령, 아베 총리와 한·일 정상회담」. (11월 2일). [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4076/view.do?seq=356917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multiitm\\_seq=0&itm\\_seq\\_1=0&itm\\_seq\\_2=0&company\\_cd=&coompany\\_n](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=356917&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multiitm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&coompany_n)(검색일: 2024. 8. 29.).
- 「우리 국가제일주의를 높이 들고 사회주의강국건설을 힘있게 다그쳐나가자」. 2019. 『노동신문』. (1월 21일)
- 「우리 국가 제일주의의 본질」. 2019. 『노동신문』. (1월 8일)
- 「우리 민족 제일주의는 자주통일을 앞당기기 위한 애국애족의 가치」. 2004. 『노동신문』. (1월 5일)
- 「우리 식 사회주의건설을 새 승리로 인도하는 위대한 투쟁강령: 조선로동당 제8차대회에서 하신 김정은원수님의 보고에 대하여」. 2021. 『노동신문』. (1월 9일)
- 「윤대통령, 취임선언서 연설: 경제안정제일주의를 지향」. 1960. 『동아일보』. (8월 14일)
- 「윤대통령, 광복절식전서 강조: 멀지 않아 희망의 날 온다」. 1960. 『경향신문』. (8월 15일)
- 「윤 정부 ‘통일 독트린’, 미국의 지지보다 더 중요한 것은」. 2024. 『경향신문』. (9월 8일)
- 「위대한 김일성, 김정일조선의 승리와 변영의 역사를 끝없이 빛내여나가자」. 2017. 『노동신문』. (8월 15일)
- 「위대한 전승 69돐 기념행사에서 하신 경애하는 김정은동지의 연설 “조국해방전쟁참전자들은 우리 공화국의 가장 영웅적인 세대이다”」. 2022. 『노동신문』. (7월 28일)
- 「이대통령(李大統領) UP 부사장과 회견담화(會見談話): 삼차전야기위구(三次戰惹起危懼)로 북한진주유안(北韓進駐留案)」. 1949. 『조선일보』. (10월 8일)
- 이제훈. 2021. 「김정은의 평양시간과 우리 국가제일주의, 영구 분단을 꿈꾸나」. 『한겨레』. (5월 31일)
- \_\_\_\_\_. 2024. 「흡수통일 선언하며 북에 대화 제안… ‘이상한’ 윤석열식 통일 구상」. 『한겨레』. (8월 16일)
- 「‘자유’ ‘통일’로 요약된 경축사… ‘8·15 통일 독트린’ 뭇 답았나 [제79주년 광복절]」. 2024. 『세계일보』. (8월 16일)

- [전문] 2013년 한러 공동성명 최종합의문. 2013. 『시사뉴스』. (11월 13일).  
<http://www.sisa-news.com/news/article.html?no=50534>(검색일: 2024. 8. 31.).
- [전문] 한-러 공동성명(제26항). 2010. 『머니투데이』. (11월 10일).  
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010111014164988673>(검색일: 2024. 8. 31.).
- [전문] 한러 공동성명. 2018. 『연합뉴스』. (6월 22일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180622134200001>(검색일: 2024. 8. 31.).
- [전문] 한미 정상 공동성명 'NCG 과업 진전'. 2024. 『헤럴드경제』. (7월 12일)
- 「전승 70돛경축 열병식에서 한 강순남국방상의 연설. 2023. 『조선신보』. (7월 28일)
- 「정세현 '최근 北동향 보면 한반도 평화프로세스 쉽지 않을 것'. 2021. 『연합뉴스』. (6월 4일)
- 정용수. 2024. 「의리? 실리! ... 북한외교, '영원'은 없다. 『중앙일보』. (7월 4일)
- 정충신. 2024. 「기고 尹 대통령 '8·15 통일 독트린', 김정은 '적대적 2개 국가론'에 대한 확실한 대안. 『문화일보』. (9월 4일)
- 「조국청사에 길이 빛날 민족의 대경사, 위대한 조선인민의 대승리. 2017. 『노동신문』. (11월 30일)
- 「조국평화통일위원회 안경호 서기장 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돛 기념 평양시 보고회 연설. 2000. 『조선중앙방송』. (10월 6일)
- 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제6차 전원회의 확대회의에 관한 보도. 2023. 『조선중앙통신』. (1월 1일)
- 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에 관한 보도. 2023. 『조선중앙통신』. (12월 31일)
- 「조선노동당 중앙위원회 제8기 제19차 정치국 확대회의에 관한 보도. 2024. 『노동신문』. (1월 25일)
- 「조선민주주의인민공화국 남부국경 동, 서부지역에서 대한민국과 연결된 도로와 철길 완전폐쇄. 2024. 『조선중앙통신』. (10월 17일)
- 『조선중앙방송』. 2000년 10월 6일.
- 『조선중앙통신』. 2015년 8월 7일.
- 『조선중앙통신』. 2024년 2월 8일.
- 「조총련, '통일 교육 금지' 북 지시에 '슬렁. 2024. 『자유아시아방송』. (6월 28일)
- 주러시아 한국대사관. 「한러 정상회담 결과 문서(2012년 현재). [https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/brd/m\\_7343/view.do?seq=1559474&page=1](https://overseas.mofa.go.kr/ru-ko/brd/m_7343/view.do?seq=1559474&page=1)

- (검색일: 2024. 8. 31.).
- 주한 미국대사관 및 영사관. 2021. 「한미 정상회담 공동성명」. (5월 21일). <https://kr.usembassy.gov/ko/052121-u-s-rok-leaders-joint-statement-ko/>  
(검색일: 2024. 8. 27.).
- 주한 일본대사관. 2005. 「일한 관계 기본문서: 한일 정상 공동성명: 평화와 번영의 동북아시아대를 위한 한일 협력 기반 구축」. (6월 10일). [https://www.kr.emb-japan.go.jp/relation/basic\\_document\\_20050609\\_3.html](https://www.kr.emb-japan.go.jp/relation/basic_document_20050609_3.html)(검색일: 2024. 8. 28.).
- 「주유엔 러시아 대사 ‘대북 제재 계속할 수 없어 … 수정 생각해야’」. 2024. 『한겨레』. (7월 2일)
- 「中 ‘北 노동자 다 나가라’ … 러와 밀착 北 ‘돈줄’ 쫓다」. 2024. 『동아일보』. (7월 9일)
- 「[지구촌 돋보기] 전쟁의 양상 바꾼 SNS 여론전」. 2022. 『KBS뉴스』. (3월 16일)
- 「[지금 북한은] 북한 골목장 활성화 배경은?」. 2024. 『자유아시아방송』. (6월 27일)
- 「지난해 탈북민 196명 입국 … ‘엘리트 계층’ 탈북민, 2017년 이후 가장 많아」. 2024. 『KBS뉴스』. (1월 18일)
- 천영우. 2024. 「두 왕따 지도자의 ‘도원결의’」. 『조선일보』. (7월 16일)
- 「최선희 북 외무상, 김정은 지시에 대남기구 정리 착수」. 2024. 『경향신문』. (1월 1일)
- 최용환. 「북한군 러시아 파병의 의미와 쟁점」. 이슈브리프 제620호. 국가안보전략연구원.
- 「클린턴 대통령, 국회서 신태평양 공동체 연설」. 1993. 『MBC 뉴스』. (7월 10일)
- 「태영호 ‘탈북민을 차관급 기용, 북 엘리트에 큰 메시지」. 2024. 『동아일보』. (8월 8일)
- 「통일미래기획위, ‘8·15 통일 독트린’ 후속조치 논의」. 2024. 『오마이뉴스』. (9월 6일)
- 「통일 외치던 임종석 ‘통일 말자’ … 與 ‘김정은에 발맞춘다’ 비난」. 2024. 『중앙일보』. (9월 19일)
- 「통일 전제하지 말자는 임종석 주장에 전직 통일부 장관 엇갈린 평가 나와」. 2024. 『프레시안』. (9월 20일)
- 「트럼프 당시 대북정책 핵심인사 ‘트럼프, 북한문제 해결 원할 것」. 2024. 『KBS뉴스』. (5월 17일)
- 「트럼프도, 24년 전 클린턴도 … 국회 연설 주제는 ‘북한」. 2017. 『한겨레』. (11월 8일)
- 「[판문점 선언] 김정은 북한 국무위원장 발표 전문」. 2018. 『연합뉴스』. (4월 27일)
- 「판문점에 걸린 서울-평양 시계 본 김정은 ‘시간부터 통일」. 2018. 『한겨레』. (4월 29일)
- 「‘8·15 통일 독트린, 실천으로 보여줘야 [화정 인사이트 ③]」. 2024. 『동아일보』. (8월

22일)

「평양 인근서 폭탄 테러? 국정원 ‘파악된 바 없지만 동향 추적’」. 2023. 『조선일보』.  
(8월 18일)

「푸틴 ‘평화적 남북통일지지’」. 2013. 『자유아시아방송』. (11월 12일)

「한국드라마 봤다고 … 北, 10대 소녀들 수감 체포하고 부모 공개 비판」. 2024. 『중앙  
일보』. (9월 5일)

「한미 정상 공동성명 전문」. 2008. *KBS World*. (8월 6일). [https://world.kbs.co.kr/service/contents\\_view.htm?lang=k&menu\\_cate=&id=&board\\_seq=255199](https://world.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=k&menu_cate=&id=&board_seq=255199)(검색일: 2024. 8. 26.).

「한·미 정상회담 공동성명」. 2017. 『연합뉴스』. (7월 1일). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170701021700001>(검색일: 2024. 8. 26.).

「합참 “북, 비무장지대에 대전차 방벽 설치…지뢰 심다 다수 사상」. 2024. 『한겨레』.  
(6월 18일)

행정안전부 국가기록원. 「중국어 정상외교: 김영삼-장쩌민 한중 정상회담」.  
<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=002966&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>(검색일: 2024. 8. 31.).

행정안전부 대통령기록관. 2017. 「문재인 대통령 한-러 정상 공동연론발표」. (9월 6일). <http://webarchives.pa.go.kr/19th/www.president.go.kr/articles/917>(검색일: 2024. 8. 31.).

행정안전부 대통령기록관. 「기록컬렉션〈6·15 남북정상회담 기록〉⑧ 남북정상회담  
‘후속조치’대통령 방북성과 대국민 보고」. [https://dams.pa.go.kr:8443/mview\\_scroll.php?FURL=https%3A%2F%2Fdams.pa.go.kr%3A8443%2FsMobile%2F%3Furl%3Dhttps%253A%252F%252Fdams.pa.go.kr%252F%252FDOCUMENT%252F2020%252F06%252F11%252FDOC%252FSRC%252F0104202006111414387196449013577.pdf%26ext%3Dpdf%26page%3D%5BPAGE%5D%26size%3D1280\\*1024%26type%3Djpeg%26webid%3DSATINFO%26signcode%3D%25EB%258C%2580%25ED%2586%25B5%25EB%25A0%25B9%25EA%25B8%25B0%25EB%25A1%259D%25EA%25B4%2580&FEXT=pdf&FTYPE=jpeg&FILENAME=0104202006111414387196449013577.pdf&FTIME=1720574706376&FENCRYPT=0&FLIVESERVER=https%3A%2F%2Fdams.pa.go.kr%3A8443%2FsMobile%2F&FLTPATOKEN=abcde](https://dams.pa.go.kr:8443/mview_scroll.php?FURL=https%3A%2F%2Fdams.pa.go.kr%3A8443%2FsMobile%2F%3Furl%3Dhttps%253A%252F%252Fdams.pa.go.kr%252F%252FDOCUMENT%252F2020%252F06%252F11%252FDOC%252FSRC%252F0104202006111414387196449013577.pdf%26ext%3Dpdf%26page%3D%5BPAGE%5D%26size%3D1280*1024%26type%3Djpeg%26webid%3DSATINFO%26signcode%3D%25EB%258C%2580%25ED%2586%25B5%25EB%25A0%25B9%25EA%25B8%25B0%25EB%25A1%259D%25EA%25B4%2580&FEXT=pdf&FTYPE=jpeg&FILENAME=0104202006111414387196449013577.pdf&FTIME=1720574706376&FENCRYPT=0&FLIVESERVER=https%3A%2F%2Fdams.pa.go.kr%3A8443%2FsMobile%2F&FLTPATOKEN=abcde)(검색일: 2024. 7. 2.).

홍진혁. 2019. 「우리 국가제일주의를 높이 들고나가기 위한 방도」. 『노동신문』. (2월 20일)

- 「흡수통일 아닌 가입통일」… 김영호 통일장관, ‘8·15 독트린 액션플랜’ 일문일답 [전문]. 2024. 『세계일보』. (8월 16일)
- 「흡수통일인 듯 아닌 듯 … ‘8·15 독트린’ 통일부도 아리송. 2024. 『한겨레』. (8월 6일)
- 「DMZ 지뢰 문다가 폭발, 사지 내몰린 북 군인들. 2024. 『조선일보』. (6월 19일)
- 「MB, ‘통일 항아리’에 한달 급여 기부. 2012. 『국민일보』. (7월 17일)
- 中央政府门户网站. 2005. 「胡锦涛同卢武铉会谈 中国与韩国发表联合公报」. 新华社. (11月 17日). [https://www.gov.cn/ldhd/2005-11/17/content\\_100646.htm](https://www.gov.cn/ldhd/2005-11/17/content_100646.htm)(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2009. 「国家副主席习近平17日在首尔会见韩国总统李明博」. 新华社. (12月 17日). [https://www.gov.cn/ldhd/2009-12/17/content\\_1489811.htm](https://www.gov.cn/ldhd/2009-12/17/content_1489811.htm)(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2017. 「习近平同韩国总统文在寅举行会谈」. 新华社. (12月 14日). [https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/14/content\\_5247103.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-12/14/content_5247103.htm)(검색일: 2024. 8. 31.).
- \_\_\_\_\_. 2019. 「习近平会见韩国总统文在寅」. 新华社. (12月 23日). [https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/23/content\\_5463293.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-12/23/content_5463293.htm)(검색일: 2024. 8. 31.).
- 「統一外交で勝負に出た朴槿恵大統領、ただし日本は抜き!」. 2014. 『産経新聞』. (2月 24日). <https://www.zakzak.co.jp/society/foreign/news/20140224/frn1402240845001-n2.htm>(검색일: 2024. 8. 29.).
- “Trump’s Speech to South Korea’s National Assembly.” 2017. *CNN*. (November 7). <https://edition.cnn.com/2017/11/07/politics/south-korea-trump-speech-full/index.html>(검색일: 2024. 9. 18.).

#### [온라인 자료]

- 김영삼. 1994. 「제49주년 광복절 경축사」. (8월 15일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EA%B9%80%EC%98%81%EC%82%BC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EA%B9%80%EC%98%81%EC%82%BC)(검색일: 2024. 7. 29.).
- 박정희. 1964. 「1964년 대통령 연두교서」. (1월 10일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).

- \_\_\_\_\_. 1966. 「1966년 대통령 연두교서」. (1월 18일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).
- \_\_\_\_\_. 1968. 「제23주년 광복절 경축사」. (8월 15일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/ononline\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/ononline_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).
- \_\_\_\_\_. 1970. 「제25주년 광복절 경축사」. (8월 15일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).
- \_\_\_\_\_. 1974. 「1974년 연두 기자회견」. (1월 18일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).
- \_\_\_\_\_. 1979. 「1979년 연두 기자회견」. (1월 19일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EB%B0%95%EC%A0%95%ED%9D%AC)(검색일: 2024. 7. 25.).
- 연세대학교 국가관리연구원. 「역대 대통령 주변 4국과 정상회담」. <https://isgs.yonsei.ac.kr/isgs/board/data.do?mode=view&articleNo=176745&article.offset=0&articleLimit=10>(검색일: 2024. 8. 26.).
- 이승만. 1951. 「통일 국권을 위하여 끝까지 싸우자」. (3월 31일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EC%9D%B4%EC%8A%B9%EB%A7%8C](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EC%9D%B4%EC%8A%B9%EB%A7%8C)(검색일: 2024. 7. 23.).
- 이찬우 페이스북 글. 2024. [https://www.facebook.com/chanwoolee80?locale=ko\\_KR](https://www.facebook.com/chanwoolee80?locale=ko_KR)(검색일: 2024. 7. 28.). (7월 18일)
- 전두환. 1982. 「1982년도 국정연설」. (1월 22일). 행정안전부 대통령기록관. [https://www.pa.go.kr/online\\_contents/archive/president\\_speechIndex.jsp?activePresident=%EC%A0%84%EB%91%90%ED%99%98](https://www.pa.go.kr/online_contents/archive/president_speechIndex.jsp?activePresident=%EC%A0%84%EB%91%90%ED%99%98)(검색일: 2024. 7. 26.).
- 재외동포청. 「재외동포 현황」. <https://oka.go.kr/oka/information/know/status>

(검색일: 2024. 10. 14.).

평화재단. 2024a. 「남북관계의 패러다임 전환이 필요하다». 현안진단 제322호.  
[https://www.pf.or.kr/research/sps\\_currntissue/view/103](https://www.pf.or.kr/research/sps_currntissue/view/103)(검색일:  
2024. 9. 20.).

\_\_\_\_\_. 2024b. 「광복의 실증, 극일을 대체한 반복 통일론». 현안진단 제334호.  
[https://www.pf.or.kr/research/sps\\_currntissue/view/91](https://www.pf.or.kr/research/sps_currntissue/view/91)(검색일:  
2024. 10. 4.).

통일부 홈페이지. 「민족공동체 통일방안». <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>(검색일: 2024. 9. 12.).

통일부 유튜브. <https://www.youtube.com/@mounikorea>(검색일: 2024. 10. 4.).

통일부 인스타그램. [https://www.instagram.com/ministry\\_of\\_unification/](https://www.instagram.com/ministry_of_unification/)(검  
색일: 2024. 10. 4.).

통일부 페이스북. <https://www.facebook.com/unikorea/>(검색일: 2024. 10. 4.).

2024 <국제 한반도 포럼> 프로그램. [https://koreaglobalforum.kr/Contents.as  
p?LoadPage=Program](https://koreaglobalforum.kr/Contents.asp?LoadPage=Program)(검색일: 2024. 9. 7.).

Database of Japanese Politics and International Relations, National Graduate  
Institute for Policy Studies and Institute for Advanced Studies on Asia  
of the University of Tokyo. 2001. “DPRK-Russia Moscow Declaration.”  
(August 4). [https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20010804.  
D1E.html](https://worldjpn.net/documents/texts/JPKR/20010804.D1E.html)(검색일: 2024. 9. 2.).

#### [기타 자료]

박원곤 이화여대 교수의 화정평화재단 · 21세기평화연구소 주최 간담회(2024. 8.  
20.) 발언 내용.

통일연구원 정성운 통일정책연구실장의 화정평화재단 · 21세기평화연구소 주최 간  
담회(2024. 8. 20.) 발언 내용.

## Re-examination of “National Community Unification Plan” and Analysis of Neighboring Countries’ Perceptions

Dongho Jo and Sora Han

Both North and South Korea have long maintained the “One Korea Policy.” Under the Inter-Korean Basic Agreement signed in 1991, inter-Korean relations were defined as a “special interim relationship” tentatively formed during the process of unification, rather than state-to-state relations. North Korea appeared to show a stronger inclination for the “One Korea Policy” even with regard to its terminology, with its usage of phrases like “Pyongyang leaders’ reunion” and “North-South top leadership meeting” to refer to the Inter-Korean Summits.

However, in late 2023, North Korea began re-framing inter-Korean ties as relations between “two belligerent states.” The North went as far as declaring South Korea a “thoroughly foreign entity” and “primary foe,” even hinting at the possibility of nuclear war. It has prohibited the North Korean populace from using expressions like “unification” and “kinship” in their daily lives, even amending its Constitution to clearly designate the ROK as a “hostile state.”

The “two Koreas” rhetoric marks a profound shift from North Korea’s perception over the past eight decades and could funda-



mentally reshape the basis of inter-Korean relations. It is, therefore, essential to examine the key elements of the North's "two Koreas" assertion, understand its underlying motives, and discuss the implications for Korean unification. Equally important is the need to explore strategies to effectively promote a unification policy aligned with the perceptions of the four major powers involved in Korean Peninsula affairs.

In this study, Chapter II traces the evolution of the unification policy of the Republic of Korea, offering insights into the policies of the 1950s and 1960s spanning the Rhee Syngman, Chang Myon, and early years of the Park Chung-hee governments; as well as policies of the 1970s and 1980s, encompassing the latter years of the Park Chung-hee government and the Chun Doo-hwan and Roh Tae-woo governments. It details the core philosophy, principles, and unification processes envisioned in the "National Community Unification Formula" announced in 1994 under then President Kim Young-sam's leadership. The chapter then outlines the unification policies of the Kim Dae-jung government, which continued the tradition of the "National Community Unification Formula," and each subsequent government up to the Yoon Suk-yeol government.

Chapter III provides a critical examination of North Korea's approach to unification, beginning with the construction and development of a nationalist narrative and the symbolic emphasis on "kinship" and "nation." This chapter reviews North Korea's unification strategies, from the "democratic base theory" of the 1950s, which advocated for armed unification, to its later proposal of a "low stage federation" in the 2000s.

Chapter IV addresses North Korea's recent adoption of the "two Koreas policy" and its consequences for Korean unification. North Korea had foreshadowed this shift even before explicitly asserting

the “two Koreas policy” in late 2023. Signs included proposals for a “federal union system” (2014), the introduction of Pyongyang Standard Time (2015), the launch of the “Our State-First Principle” (2017–2021), revisions in the nationalistic phrase “Kim Il-sung’s nation, Kim Jong-il’s homeland” to “Kim Il-sung and Kim Jong-il’s homeland” (since 2019), the regime’s re-orientation toward a “two-state policy” during the 8th Party Congress (2021–2022), and the use of “Republic of Korea” in official statements from North Korea’s Ministry of Foreign Affairs (2023). The study argues that North Korea’s push for the “two Koreas policy” reflects several key motivations: an ever deepening sense of siege mentality due to strengthened US, ROK, and Japan trilateral cooperation; disillusionment with the ROK government; resistance to unification through absorption; and concerns about internal stability. It also reflects a desire to reshape the North Korean national identity by eliminating notions of “kinship,” as well as the need to consolidate Kim Jong-un’s leadership. The chapter also discusses interpretations of this policy as either a tactical maneuver or a strategic shift and concludes that accepting the “two Koreas policy” is not only unnecessary, but that rejecting it would be significantly more advantageous.

Chapter V examines the perspectives and assessments of the four major powers—the US, Japan, China, and Russia—on the unification of the Korean Peninsula. Specifically, it analyzes official statements from the leaders of these countries, spanning from the Kim Young-sam to Moon Jae-in governments, evaluating each nation’s stance on unification.

Chapter VI re-evaluates the “National Community Unification Plan” and discusses strategies for garnering effective support from neighboring stakeholders. The “National Community Unification

Plan” is significant for its vision of a gradual, phased unification process and for highlighting a “national community” based on national consensus. However, the plan faces limitations, such as difficulty adapting to the changing domestic and international situation, ambiguity in the stages it laid out, and a lack of concrete implementation strategies. The “August 15 Unification Doctrine” announced on August 15, 2024, marks a progressive advancement of the plan. It is commendable for its emphasis on universal values, focus on the North Korean populace over the regime, proactive international engagement, and specific action plans. Nonetheless, further refinement is needed, including steps to encourage North Korea’s engagement, assuage concerns over absorption-based unification, increase practical viability of implementation plans, and actively seek international solidarity. A review of past policy outreach revealed that promotional activities have largely been tied to the state of inter-Korean affairs, and have been generally one-dimensional, focusing on unidirectional information dissemination and targeting government authorities, experts, and overseas Koreans. To enhance support from neighboring stakeholders, it would be beneficial to conceptualize unification as a goal that transcends inter-Korean relations; transition from one-directional messaging to multidimensional, interactive approaches that promote active cooperation; and broaden the target audience from a select few to a more diverse and widespread audience.

---

<책임>

조동호

서울대학교 경제학 학사

미국 University of Pennsylvania 경제학 박사

이화여자대학교 북한학과 교수

(現, E-mail: jo@ewha.ac.kr)

저서 및 논문

『미중 전략경쟁 시대의 대북경제정책 추진방향』(2023)

『남북경협외 정부별 평가와 향후 전망』(『국가안보와 전략』, 2023) 외

---

<공동>

한소라

미국 UCLA 정치외교학사

이화여자대학교 북한학과 박사과정

(現, E-mail: han.sora@gmail.com)

# KIEP 전략지역심층연구 발간자료 목록

- 2024년
  - 24-01 민족공동체 통일방안의 재고찰 및 주변국의 인식 분석  
조동호 · 한소라
  - 24-02 러시아의 글로벌 사우스(Global South) 전략과 정책 시사점 /  
박정호 · 강부균 · 강태호 · 제성훈
- 2023년
  - 23-01 우크라이나 전쟁과 세계질서 재편: 분야별 전망과 한국의 정책과제  
설인효 · 우병원 · 유인태 · 이태동 · 차정미 · 최아진 · 한희진
  - 23-02 위성자료를 활용한 북한경제 분석 방법론 연구  
김다울 · 최장호 · 김수정 · 이희선
- 2022년
  - 22-01 북한 기후변화 적응을 위한 국제협력방안: 농업과 자연재해를 중심으로  
김다울 · 김범환 · 한하린 · 이대은
  - 22-02 러시아-우크라이나 전쟁과 중동부유럽 주요국의 지정학적 위기 대응 전략:  
에너지 이슈를 중심으로  
이무성 · 이승근 · 정세원 · 김신규 · 이하얀
- 2021년
  - 21-01 한·러 경험 활성화를 위한 중소기업의 역할과 과제  
김동열 · 조영관 · 박지원 · 송영철 · 정선미
  - 21-02 포스트 코로나 시대의 남북 교류협력 추진 방안  
양문수 · 이춘근 · 이석기
  - 21-03 벨라루스 디지털 경제 발전과 한·벨라루스 협력 방안  
민지영 · 타티야나 트칼리치
  - 21-04 미중 전략 경쟁 심화와 경제·안보의 블록화가 남북관계에 미치는 영향  
주재우 · 김현욱 · 임수호 · 최원기

■ 2020년

- 20-01 중국의 대유럽 투자와 유럽의 정책대응  
양평섭 · 이철원 · 나수엽 · 오태현 · 김영선 · 윤형준 · 강유덕
- 20-02 러시아 IT 산업 발전과 한·러 협력: 러시아의 경제 구조전환을 중심으로  
정민현 · 민지영 · 정동연 · 김상환
- 20-03 정체성으로 본 푸틴의 러시아: 한·러 교류증진을 위한 시사점을 중심으로  
박상남 · 조영관 · 김영옥 · 염동호 · 김상현 · 박상준
- 20-04 유라시아경제연합(EAEU) 통합과정 평가와 한국의 협력전략  
이창수 · 박지원 · 송백훈 · 제성훈



## KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심 있는 전문가, 기업 및 일반에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서를 대폭 할인된 가격으로 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- 회원 종류 및 연회비

회원종류	배포자료	연간회비		
		기관회원	개인회원	연구자회원*
S	외부배포 발간물 일체	30만원	20만원	10만원
		8만원		4만원
A	East Asian Economic Review			

\* 연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가들 회원

- 가입방법

홈페이지, 우편, FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)  
30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동  
대외경제정책연구원 연구조정실 학술정보팀  
연회비 납부 문의전화: 044) 414-1179 / FAX: 044) 414-1144  
E-mail: kieppub@kiep.go.kr

- 회원특전 및 유효기간

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료 등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간에 가격인상과 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최하는 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 가입일로부터 다음해 가입월까지입니다.





# Re-examination of “National Community Unification Plan” and Analysis of Neighboring Countries’ Perceptions

Dongho Jo and Sora Han

북한은 2023년 말부터 “남북한은 적대적인 ‘두 개의 국가’”라고 주장하기 시작했다. 이는 지난 80여 년간의 인식과 완전히 반대되는 것으로, 남북관계의 근간을 바꿀 수 있는 주장이다. 이에 따라 본 보고서에서는 ‘두 개의 국가’ 주장의 핵심 내용과 의도에 대해 살펴보았다. 한반도 통일에 대한 시사점을 논의하는 것은 미래의 남북관계 발전을 위해 매우 중요한 작업일 수밖에 없다. 이에 우리의 ‘민족공동체 통일방안’의 의의와 한계를 고찰하면서 2024년 광복절 경축사를 통해 제시된 ‘8·15 통일 독트린’을 평가하고 보완 방향을 모색할 필요가 있다. 또한 한반도 통일에 대한 주변 4강의 인식을 바탕으로 향후 통일정책의 효과적인 홍보방안을 모색하는 것도 중요하다.



ISBN 978-89-322-6150-8  
978-89-322-6119-5(세트)

정가 12,000원