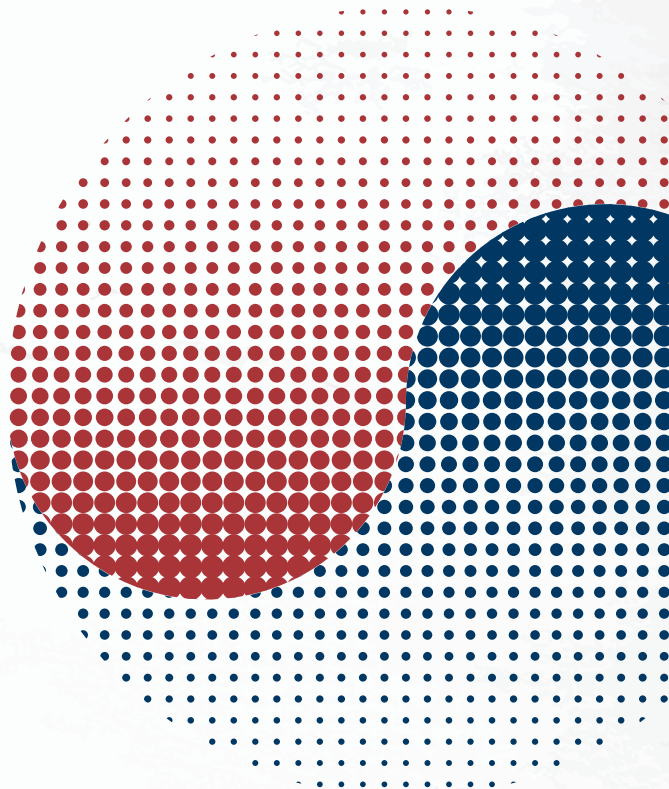
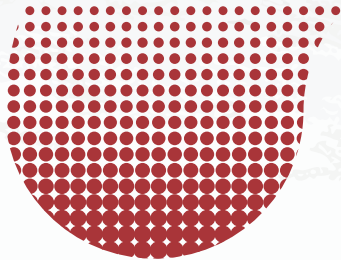


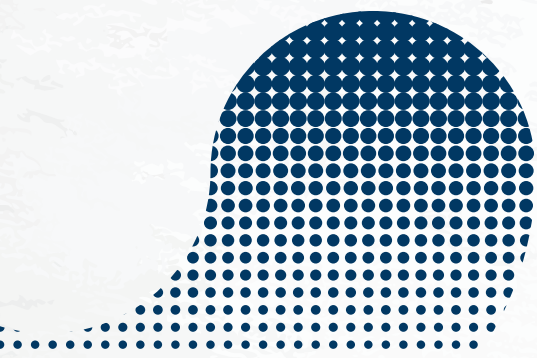


한반도 평화공존 3대 청사진

평화체제로의 여정

2026년 9월 17일(목)

서울웨스틴조선 그랜드볼룸

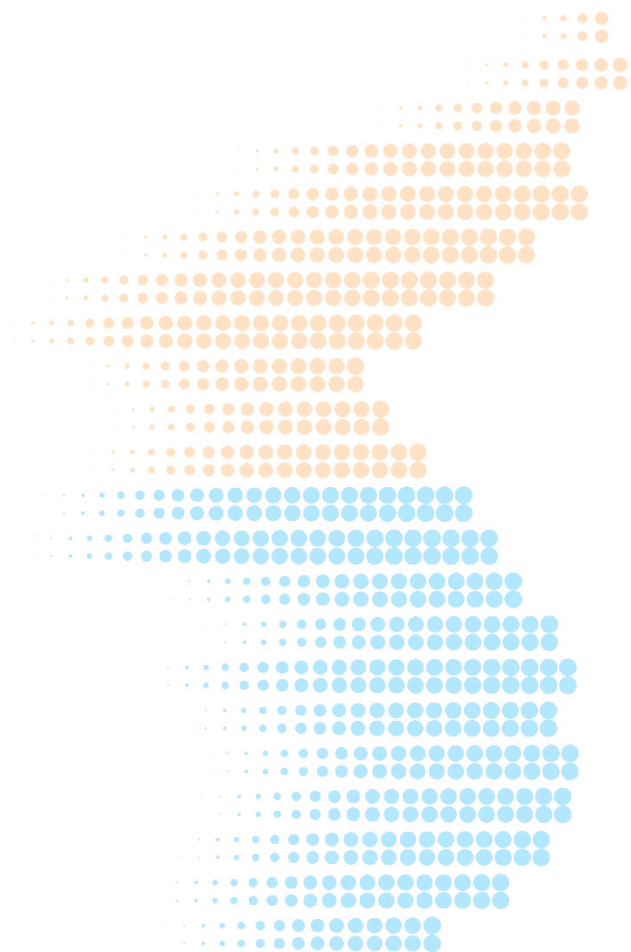




현장에서 QR코드를 스캔하여 질문을 남겨주세요.
세션 중 발표자에게 전달됩니다.

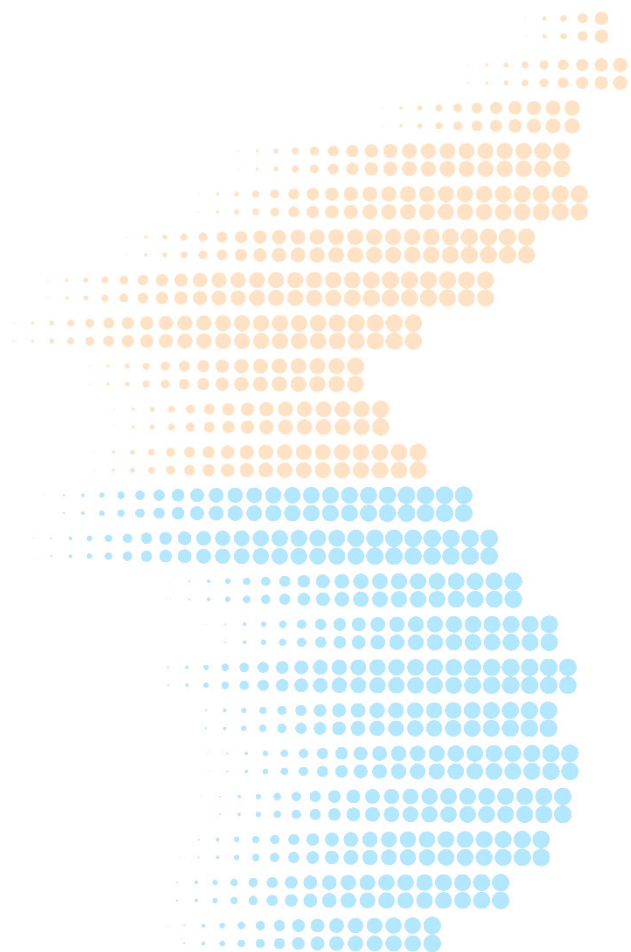
목 차

프로그램	1
개회식	3
개회사	4
기조연설	5
1 세션: 2018 한반도 평화 프로세스의 현재적 의미 : 북미회담에서 평화체제로	7
2 세션: 한반도 평화공존 3 대 청사진 이행 : 한반도 평화체제 구축	13
3 세션: 한반도 평화공존의 미래 : 새로운 통일담론 모색	19



프로그램

09:00 - 09:40	개 회 사 전재성 동아시아연구원장, 서울대 교수	
	기조연설 정동영 통일부 장관	
세션 1 2018 한반도 평화 프로세스의 현재적 의미 : 북미회담에서 평화체제로		
09:50 - 11:00	대 담 자 이정철 (서울대 교수)	
	패 널 서훈 (前 국가정보원장), 윤건영 (국회의원), 김남중 (통일부 차관)	
세션 2 한반도 평화공존 3대 청사진 이행 : 한반도 평화체제 구축		
11:10 - 12:40	사 회 이종주 (통일부 통일정책실장)	
	패 널 구갑우 (북한대학원대 교수), 이정철 (서울대 교수), 전재성 (동아시아연구원장, 서울대 교수), 최용환 (국가안보전략연구원 부원장)	
12:40 - 14:30 오찬		
세션 3 한반도 평화공존의 미래 : 새로운 통일담론 모색		
14:30 - 16:10	사 회 김병로 (서울대 통일평화연구원 객원연구원)	
	발 제 윤희수 (서울대 통일평화연구원 선임연구원), 장용석 (서울대 통일평화연구원 객원연구원), 김범수 (서울대 통일평화연구원 원장)	
	토 론 김성경 (서강대 교수), 이승열 (국회 입법조사처 입법조사관), 하승희 (동국대 교수)	



개 회 식

개회사 전재성 동아시아연구원장, 서울대 교수

기조연설 정동영 통일부 장관

개회사



전재성 동아시아연구원장,
서울대 정치외교학부 교수

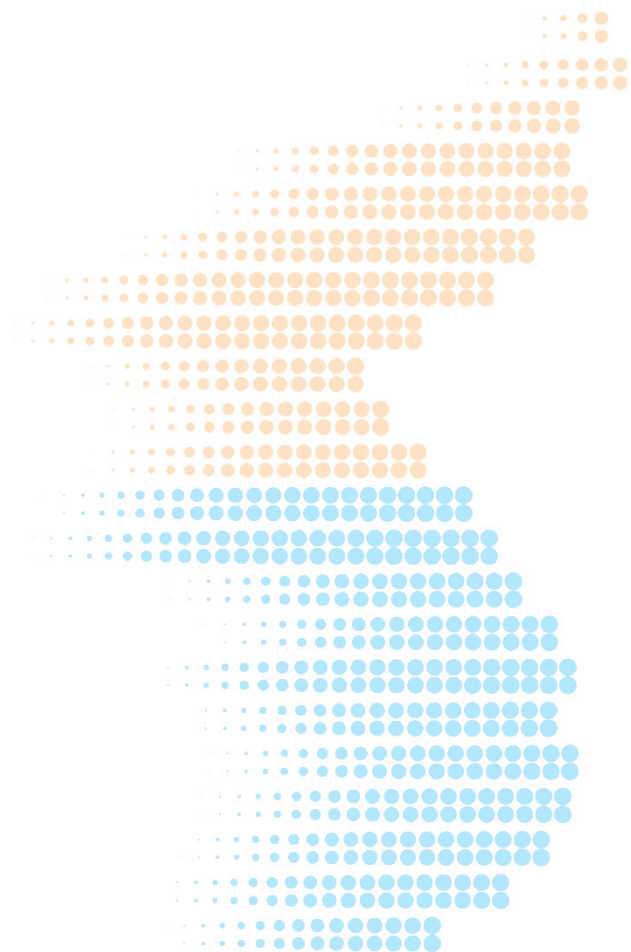
서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며, 동아시아연구원장을 맡고 있다. 통일부/외교부/국방부/육군/해군 자문위원을 역임했다. 한국국제정치학회 회장(2021), 서울대 국제문제연구소장, 서울대 통일평화연구원 부원장직을 맡은 바 있다. 일본 게이오 대학교 방문교수를 2년 간 역임한 바 있다. 주요 연구분야는 국제정치이론, 국제관계사, 동아시아 안보론, 한국외교정책 등이다. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치이론으로 국제정치학 박사를 받았다. 주요 저서로는 『미래 세계정치질서와 권역이론』(서울: 동아시아연구원, 2025), 『동북아 국제정치이론: 불완전주권국가들의 국제정치』(서울: 한울, 2020), 『주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2019), 『정치는 도덕적인가?: 라인홀드 니버의 초월적 현실주의』(서울: 한길사, 2012), 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』(서울: 동아시아연구원, 2011) 등이 있다. 편저로는 『동아시아 지역질서 이론: 불완전 주권과 지역갈등』(서울: 사회평론, 2018), 『복잡성과 복합성의 국제정치』(서울: 사회평론, 2017), 『미중 경쟁 속의 동아시아와 한반도』(서울: 늘품플러스, 2015) 등이 있다.

기조연설



정동영 통일부 장관

제44대 통일부 장관으로 재직 중이다. 서울대학교 국사학과를 졸업하고, 영국 웨일즈대학교 카디프대학원에서 언론학 석사 학위를 받았다. MBC 사회부·정치부 기자와 로스앤젤레스 특파원, 통일부 출입기자를 거쳐 MBC 뉴스데스크 및 통일전망대 앵커로 활동하는 등 20여 년간 언론인의 길을 걸었다. 1996년 새정치국민회의에 입당하며 정계에 입문한 이후 제15·16·18·20·22대 국회의원을 지낸 5선 의원이다. 2004년부터 2005년까지 노무현 정부에서 제31대 통일부 장관 겸 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장을 역임했으며, 같은 해 열린우리당 의장을 맡았다. 2007년에는 대통합민주신당 제17대 대통령 후보로 나선 바 있다. 2012년에는 한반도 평화와 통일을 위한 사단법인 '대륙으로가는길'을 설립해 이사장으로 활동했으며, 국회 한미의원연맹 회장 등을 지냈다. 2025년 7월, 20년 만에 통일부로 복귀하여 제44대 통일부 장관에 취임했다. 주요 저서로는 『바이든 시대 한반도의 길』, 『한반도 통일 이야기』, 『10년 후 통일』 등이 있다.



1 세션

2018 한반도 평화 프로세스의 현재적 의미 - 북미회담에서 평화체제로 -

대담자 이정철 서울대 교수

패널 서 훈 前 국가정보원장

윤건영 국회의원

김남중 통일부 차관

대답자



이정철 서울대 정치외교학부 교수

서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며 동 학부의 대학원 주임(정치학 전공)을 맡고 있다. 서울대학교 협동과정 프로그램의 하나인 평화·통일학 협동과정 주임 교수를 겸직하고 있다. 서울대학교에서 법학과를 졸업하고, 정치학 석사 및 박사 학위를 취득하였으며, 삼성경제연구소 경제안보팀 팀장, 숭실대학교 정치외교학과 교수를 역임했다. 조지워싱턴대학교에서 2년, 베를린 자유대에서 8개월간 방문학자 생활을 한 바 있으며, 현재는 통일부 평화전략자문단, 민주평통 운영위원, 국가안보실 자문위원 등으로 활동하고 있다. 북한정치경제와 남북관계 그리고 평화학을 주요 연구 분야로 하고 있으며 최근에는『북미대립과 친서외교』(2025)를 집필하였고, 『수정주의 국가 북한』(2024)과 Understanding Kim Jong-Un's North Korea (Lexington Books, 공저)등 북한 개론서를 공저하는 등 북한 문제에 대한 다양한 논문과 저술 활동을 수행 중이다.

패 널



서 훈 前 국가정보원장

서울대학교 사범대학 교육학과를 졸업하고, 미국 존스홉킨스대학교 대학원(SAIS)에서 국제관계학 석사, 동국대학교 대학원에서 정치학 박사 학위를 받았다. 1980년 국가안전기획부(현 국가정보원)에 입사해 2008년까지 28년 3개월간 국정원에 몸담으며 대북·정보 분야에서 경력을 쌓았다. 1996년에는 한반도에너지개발기구(KEDO) 대표로 2년간 북한에 상주하며 경수로 건설 및 개성공단 조성 협상을 주도했으며, 이후 국가안전보장회의(NSC) 정보관리실장, 국가정보원 대북전략실장, 국가정보원 제3차장 등을 역임했다. 2000년 남북정상회담과 2007년 남북정상회담을 실무에서 이끈 대표적인 대북 전문가로, 김정일 국방위원장을 국내에서 가장 많이 대면한 인물로도 꼽힌다. 국정원 퇴직 후에는 이화여자대학교 북한학과 초빙교수로 재직했다. 2017년 문재인 정부의 초대 국가정보원장(제34대)으로 임명되어 2018년 세 차례에 걸친 남북정상회담과 북미정상회담 성사의 주역으로 평가받았으며, 2020년에는 국가안보실장(제4대)에 임명되어 한반도 평화 프로세스를 이끌었다.

패 널



윤건영 국회의원

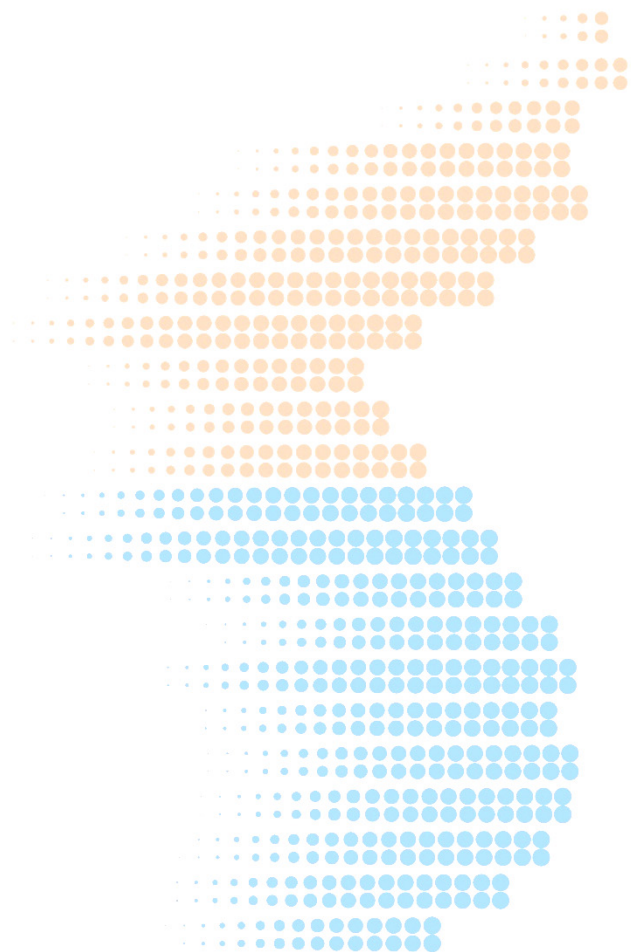
더불어민주당 소속 국회의원으로 서울 구로구를 지역구에서 제21·22대 국회의원을 지낸 재선 의원이다. 국민대학교 무역학과를 졸업한 뒤 동 대학원에서 국제경제 전공으로 경제학 석사 학위를 받았다. 국민대학교 총학생회장과 서울특별시 성북구의 회 의원을 지냈으며, 이후 노무현재단 기획위원과 문재인 국회의원 보좌관으로 활동했다. 문재인 정부 출범과 함께 대통령비서실 초대 국정상황실장에 임명되어 972일간 최장 기간 재임하였고, 이후 국정기획상황실장을 지냈다. 재임 기간 중 2018년 세 차례의 남북정상회담과 북미정상회담 준비 과정 전반에 깊이 관여하며 판문점 회동을 비롯한 남북 간 협상 현장을 실무적으로 조율한 핵심 인사로 꼽힌다. 국회 입성 이후에는 더불어민주당 정책위원회 상임부의장, 행정안전 정책조정위원장, 국회 행정안전위원회·정보위원회 간사 등을 역임했다. 2026년 1월에는 2018년 한반도 평화 프로세스의 이면을 기록한 저서 『판문점 프로젝트』(김영사)를 출간했다.

패 널



김남중 통일부 차관

현재 통일부 차관으로 재직 중이다. 건국대학교 행정학과를 졸업하고, 일본 나고야 대학교 대학원에서 정치학 석사 학위를 받았다. 1989년 행정고시(제33회)에 합격해 공직에 입문한 이래 통일부에서 30여 년간 남북회담·교류협력 분야를 두루 거친 정통 관료다. 정보분석국 분석총괄과장, 남북회담사무국 회담기획팀장, 사회문화교류국 사회문화총괄팀장, 남북교류협력국 교류협력기획 과장을 거쳐 대통령실 국가위기 관리실 정보분석비서관실 선임행정관을 지냈다. 이후 통일교육원 교수부장, 교류협력국장, 통일정책실장, 남북회담본부 상근대표 등 통일부의 주요 보직을 두루 역임했으며, 2025년 6월 통일부 차관에 임명되어 현재에 이르고 있다.



2 세션

한반도 평화공존 3대 청사진 이행
- 한반도 평화체제 구축 -

사회 이종주 통일부 통일정책실장

패널 구갑우 북한대학원대 교수

이정철 서울대 교수

전재성 동아시아연구원장, 서울대 교수

최응환 국가안보전략연구원 부원장

사 회



이종주 통일부 통일정책실장

현재 통일부 통일정책실장으로 재직 중이며 고려대 사회학과를 졸업하고 서울대 행정대학원과 하버드대 케네디스쿨에서 석사 학위를, 북한대학원대학교에서 북한학 박사 학위를 받았다. 통일부 인도지원과장, 부대변인, 정책총괄과장, 회담1과장, 인도 협력기획과장, 청와대 국가안보실 행정관, 통일부 대변인 등 대북정책 관련 정부 내 핵심 요직을 역임했다.

패 널



구갑우 북한대학원대 교수

북한대학원대학교 교수로 재직 중이며, 평화연구·남북한관계·국제정치경제를 주요 연구 분야로 삼고 있다. 서울대학교 경제학과에서 경제학사, 동 대학원 정치학과에서 정치학 석사와 박사학위를 받았다. 경남대학교 북한대학원에서 전임강사·조교수·부교수를 역임했고 현재 북한대학원대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 저서로 『비판적 평화연구와 한반도』, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』가 있으며, 공저로 『리영희를 함께 읽다』, 『세계의 분쟁』, 『안보개발국가를 넘어 평화복지국가로』 등이 있다.

패 널



이정철 서울대 정치외교학부 교수

서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며 동 학부의 대학원 주임(정치학 전공)을 맡고 있다. 서울대학교 협동과정 프로그램의 하나인 평화·통일학 협동과정 주임 교수를 겸직하고 있다. 서울대학교에서 법학과를 졸업하고, 정치학 석사 및 박사 학위를 취득하였으며, 삼성경제연구소 경제안보팀 팀장, 숭실대학교 정치외교학과 교수를 역임했다. 조지워싱턴대학교에서 2년, 베를린 자유대에서 8개월간 방문학자 생활을 한 바 있으며, 현재는 통일부 평화전략자문단, 민주평통 운영위원, 국가안보실 자문위원 등으로 활동하고 있다. 북한정치경제와 남북관계 그리고 평화학을 주요 연구 분야로 하고 있으며 최근에는『북미대립과 친서외교』(2025)를 집필하였고, 『수정주의 국가 북한』(2024)과 Understanding Kim Jong-Un's North Korea (Lexington Books, 공저)등 북한 개론서를 공저하는 등 북한 문제에 대한 다양한 논문과 저술 활동을 수행 중이다.

패 널



전재성 동아시아연구원장,
서울대 정치외교학부 교수

서울대학교 정치외교학부 교수로 재직 중이며, 동아시아연구원장을 맡고 있다. 통일부/외교부/국방부/육군/해군 자문위원을 역임했다. 한국국제정치학회 회장(2021), 서울대 국제문제연구소장, 서울대 통일평화연구원 부원장직을 맡은 바 있다. 일본 게이오 대학교 방문교수를 2년 간 역임한 바 있다. 주요 연구분야는 국제정치이론, 국제관계사, 동아시아 안보론, 한국외교정책 등이다. 서울대학교 외교학과 학사, 석사를 거쳐, 미국 노스웨스턴 대학교에서 국제정치이론으로 국제정치학 박사를 받았다. 주요 저서로는 『미래 세계정치질서와 권역이론』(서울: 동아시아연구원, 2025), 『동북아 국제정치이론: 불완전주권국가들의 국제정치』(서울: 한울, 2020), 『주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격』(서울: 서울대학교 출판문화원, 2019), 『정치는 도덕적인가?: 라인홀드 니버의 초월적 현실주의』(서울: 한길사, 2012), 『동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로』(서울: 동아시아연구원, 2011) 등이 있다. 편저로는 『동아시아 지역질서 이론: 불완전 주권과 지역갈등』(서울: 사회평론, 2018), 『복잡성과 복합성의 국제정치』(서울: 사회평론, 2017), 『미중 경쟁 속의 동아시아와 한반도』(서울: 늘품플러스, 2015) 등이 있다.

패 널



최용환 국가안보전략연구원 부원장

국가안보전략연구원(INSS) 부원장으로 재직 중이며, 북핵 문제와 남북관계, 한반도 안보를 주요 연구 분야로 하고 있다. 서강대학교에서 정치학 박사학위를 받았으며, 서강대학교와 아주대학교 등에서 국제관계와 북한 문제를 강의했다. 경기연구원 연구위원을 거쳐 국가안보전략연구원에 재직하면서 안보전략연구실장과 책임연구위원을 역임했다. 민주평화통일자문회의 상임위원, 국가안보실 및 통일부 정책자문위원, 북한연구학회 회장 등으로 활동했다. 주요 연구로 「북한의 핵전략 분석 및 대응과제: 파키스탄, 러시아 사례와 비교」(2024), 「대서양 세력의 인도-태평양 전략과 한국의 지전략 구상에 대한 시사점」(2022), 「DMZ 평화와 가치」(2020) 등이 있으며, 공저로 『전환기 동북아질서와 한중관계의 재구성』, 『경계에서 분단을 다시 보다』, 『북핵 과도기 한국의 안보정책 과제와 쟁점』 등이 있다.

3 세션

한반도 평화공존의 미래

- 새로운 통일담론 모색 -

사회 김병로 서울대 통일평화연구원 객원연구원

발제 윤희수 서울대 통일평화연구원 선임연구원

장응석 서울대 통일평화연구원 객원연구원

김범수 서울대 통일평화연구원 원장

토론 김성경 서강대 교수

이승열 국회 입법조사처 입법조사관

하승희 동국대 교수

사 회



김병로 서울대 통일평화연구원
객원연구원

서울대학교 통일평화연구원 객원연구원으로 재직 중이며, 북한 정치사회학·북한연구·남북관계·통일 정책을 주요 연구 분야로 삼고 있다. 성균관대학교 사회학과를 졸업하고 미국 인디애나주립대학교 대학원에서 사회학 석사, 럿거스대학교 대학원에서 사회학 박사학위를 받았다. 통일연구원 선임연구위원 및 북한연구실장, 아세아연합신학대학교 교수 및 북한연구소장, 중국 연변과학 기술대학교 겸임교수를 거쳐 서울대학교 통일평화연구원 HK교수로 재직했다. 국방부·통일부·국가정보원·KBS 자문위원과 북한연구학회 제22대 회장을 역임했다. 주요 저서로 『북한 김정은 후계체제: 구축과정·엘리트·정책·안정성』(공저) 등이 있다.

발 제



윤희수 서울대 통일평화연구원
선임연구원

서울대학교 통일평화연구원 선임연구원으로 재직 중이며, 성균관대학교 정치외교학과에서 강의하고 있다. 정치학적 문제의식에 데이터사이언스와 통계적 분석 방법을 접목하여 권위주의 체제와 북한 안보를 연구하는 계량정치 연구자다. 성균관대학교에서 정치외교학과 데이터사이언스를 전공하여 학사학위를 취득하고, 서강대학교에서 정치학 석사학위를, 성균관대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 박사학위논문에서는 북한 사례를 중심으로 권위주의 체제의 내부 불안정이 국제적 공세에 미치는 영향을 분석하였다. 한국과학기술정보연구원(KISTI) AI·데이터본부 전략팀 연구원으로 근무했으며, 대통령비서실 홍보수석실에서도 실무 경험을 쌓았다. 최근 SSCI 등재 국제학술지에 「When Disasters Strike, Do Missiles Fly?」(2026)를 게재했으며, KCI 등재 학술지에 「김정은 시기 북한의 재난정치와 기술-담론 결합」(2026)등을 발표하였다.

발 제



장용석 서울대 통일평화연구원
객원연구원

서울대학교 통일평화연구원 객원연구원으로 재직 중이며, 북한 정치경제, 정치변동과 민주화, 정치전(Political Warfare), 전략적 안정, 신형기술을 주요 연구 분야로 하고 있다. 성균관대학교 정치외교학과를 졸업하고 동 대학원에서 비교정치 전공으로 정치학 석사와 박사학위를 받았다. 서울대학교 통일평화연구원 책임연구원을 거쳐 국가정보기관의 북한 관련 정보분석국장, 국가안보실 안보전략비서관과 신기술사이버안보비서관, 국가안전보장회의 사무차장으로 일했으며, 국가안보전략연구원 수석연구위원을 지냈다. 공저로 『독재정권의 성격과 정치변동』, 『중국의 부상과 동아시아』, 『북한 국제화 2017』, 『DMZ가 말을 걸다』, 『김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가 선경인가』 등이 있다.



민족공동체통일방안 전문가 인식조사 결과와 주요 시사점

윤희수 · 장용석 | 서울대학교 통일평화연구원

1. 조사 배경과 문제의식

민족공동체통일방안은 1994년 제시된 이후 우리 정부의 공식 통일방안으로 기능해 왔다. 그러나 최근 국제질서의 변화와 남북관계의 장기 경색, 북한의 ‘2국가’ 주장, 국내 통일인식의 변화 등 정책 환경이 크게 달라지면서 기존 통일방안의 지속 가능성과 발전 방향을 다시 검토할 필요성이 커지고 있다. 이번 조사는 이러한 문제의식에서 출발하여 통일 및 북한 문제 전문가를 대상으로 설문조사와 두 차례의 FGI를 실시하고, 민족공동체통일방안의 명칭과 기본철학·원칙, 단계적 접근, 최종 통일상에 대한 인식을 종합적으로 살펴보았다. 핵심은 기존 방안의 역사적 연속성을 유지하면서도 변화된 현실을 어느 수준까지 반영할 것인가에 있다.

2. 통일 필요성과 공식 통일방안에 대한 인식

조사 결과에서 가장 뚜렷하게 확인되는 것은 통일의 필요성 자체에 대해서는 전문가 집단의 공감대가 여전히 높다는 점이다. 응답자의 80% 이상이 남북한 통일이 필요하다고 보았고, 현 시점에서도 정부 차원의 공식 통일방안이 필요하다는 응답 역시 80%를 상회하였다. 이는 남북관계가 경색되고 통일 담론이 약화된 상황에서도 통일방안이 단순한 선언적 문서가 아니라 정책의 방향성과 지속성을 제시하는 기준으로써 의미가 있다는 인식을 보여준다.

반면 현행 민족공동체통일방안을 그대로 유지해야 한다는 인식은 강하지 않았다. 명칭의 경우 ‘유지’, ‘부분 수정’, ‘전면 수정’ 의견이 비교적 고르게 분포하였고, 내용 측면에서는 대다수가 일정한 수정 또는 보완이 필요하다고 보았다 (1차 조사: 현행 명칭 유지 의견은 34.4%, 일부 또는 전면 수정 65.1%). 다만 새로운 명칭을 제안한 전

문가들의 의견에서도 ‘평화’, ‘공존’, ‘공동체’가 반복적으로 제시되었다. 따라서 명칭 변경 여부와 별개로, 향후 발전 논의는 기존 통일방안이 축적해 온 연속성을 존중하면서 평화적 공존과 공동체 형성이라는 핵심 가치를 보다 분명하게 드러내는 방향으로 이루어질 필요가 있다.

3. 기본철학·원칙: 유지와 재해석의 병행

기본철학과 원칙에 대해서는 전면적인 폐기보다는 유지와 재해석을 병행해야 한다는 인식이 두드러진다. 현행의 자유민주주의(헌법상 자유민주적 기본질서), 평화적 통일정책, 대한민국의 통일 지향을 어떤 방식으로 계승할 것인지에 대해서는 의견이 엇갈렸지만, 시대 변화를 반영해 ‘자유’, ‘평화’, ‘공존’, ‘공영’, ‘인권’과 같은 가치를 보편적 보완적으로 반영할 필요가 있다는 문제의식은 공통적이었다. 특히 ‘자주’ 원칙은 한미동맹과 양립 가능한 개념으로 재해석할 수 있다는 의견이 압도적으로 많았다 (1차 조사: 자주와 한미동맹의 양립 가능 92.3%).

이는 자주를 외부와의 단절이 아니라 우리 사회의 주체적 판단과 선택 능력이라는 현실적 의미로 이해하는 경향을 보여준다. ‘민주’ 원칙 역시 최종 통일국가의 제도적 형태만을 규정하는 가치라기보다 남북 간 교류·협력, 제도 통합, 통일국가 형성에 이르는 전 과정에서 적용되어야 할 절차적 원칙으로 이해하는 경향이 강했다. 통일국가의 미래상에 대해서는 수정 필요성과 현행 유지 의견이 거의 비슷하게 나타나 단일한 결론보다는 사회적 논의를 통한 가치 재정립이 필요함을 시사한다. (1차 조사: 미래상 수정 필요 49.8%, 수정 불필요 49.8%)

4. 단계적·점진적 접근에 대한 평가

민족공동체통일방안의 핵심인 단계적·점진적 접근에 대해서는 높은 지지가 확인되었다. 전문가 다수는 화해·협력, 남북연합, 통일국가로 이어지는 3단계 구상이 오늘날에도 유효하다고 평가하였다(1차 조사: 단계적 접근 찬성 84.7%; 2차 FGI: 현행 3단계 골격 유지 7명, 축소·재설계 8명). 다만 현 남북관계는 화해·협력의 1단계에도 진입하지 못한 상태로 보는 견해가 압도적이었다(1차 조사: 화해협력 1단계 이전 87.1%).

이는 통일의 최종 형태를 앞세우기보다 관계 회복과 신뢰 구축을 우선하는 접근이

현실적으로 중요하다는 뜻으로 해석할 수 있다. 단계 진입 기준과 관련해서도 하나의 경직된 조건보다 여러 기준을 종합적으로 고려해야 한다는 인식이 강했다. 화해·협력 단계에서는 종전선언이나 평화협정과 같은 평화 제도화, 실질적인 교류·협력의 재개, 상설 소통 채널의 구축 등이 주요 기준으로 제시되었다.

남북 간 상호 존재를 공식적으로 인정하는 문제에 대해서는 긍정적 평가가 우세했지만, 즉각적인 일괄 인정 방식보다 관계 개선 과정에서 단계적으로 접근하는 방안이 선호되었다(1차 조사: 공식 상호 인정이 반드시 필요 24.9%, 바람직하나 단계적 진행 38.3%). 또한 북한의 비핵화가 진전되지 않은 상황에서도 일정 수준의 화해·협력을 추진할 수 있다는 견해가 다수였으며(1차 조사: 비핵화와 화해협력 병행 47.8%, 화해협력이 비핵화 유인 제공 33.0%), 군사적 신뢰 구축에서는 우발 충돌과 확산을 방지할 수 있는 위기관리 체계의 복원이 최우선 과제로 제시되었다(1차 조사: 군사 핫라인 복원 및 우발 충돌 방지 협정 체결 70.3%).

5. 남북연합과 통일국가 구상에 대한 시사점

남북연합 단계에 대해서는 기존의 ‘2체제·2정부’ 구상을 보다 명확한 국가연합적 관계로 설명할 필요가 있다는 의견이 우세하였다(1차 조사: 독립적인 주권국가 사이의 국가연합으로 공식화하는 데 찬성 67.5%).

다만 남북연합 진입의 실질적 조건으로는 단순한 제도 설치보다 교류·협력의 제도화와 국내적 정치 합의가 중요하게 평가되었다. 특히 남북연합의 작동을 위해서는 북한의 태도 변화 못지않게 우리 사회 내부의 정치적 합의와 국민적 공감대가 중요한 기반으로 인식되었다. 북한 핵 문제는 남북연합 단계에서도 협상과 관리를 지속하는 현실적 접근이 상대적으로 선호되었으며, 한미동맹 또한 일률적 해체보다는 역할과 성격을 조정하며 지속하는 방향에 무게가 실렸다 (1차 조사: 핵 동결 후 협상 지속 41.1%, 공동 군비통제 기구를 통한 관리 21.5%; 한미동맹 조정·축소 31.1%, 성격 재정의 34.0%).

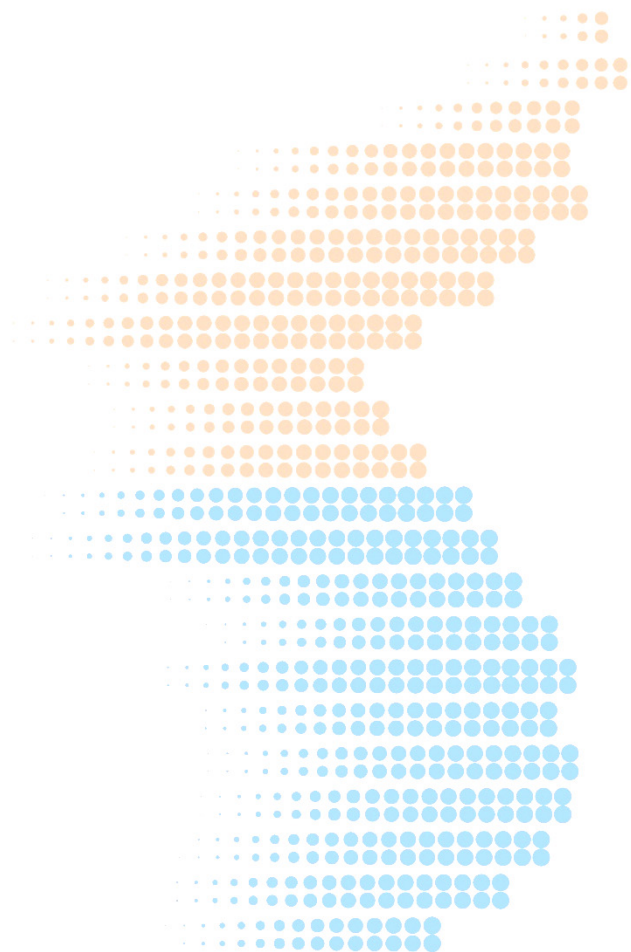
최종 통일국가의 형태에 대해서는 ‘1민족·1국가’ 원칙을 고정된 도착점으로 유지하기보다 향후 남북관계와 국제환경의 변화에 따라 일정한 선택의 여지를 열어둘 필요가 있다는 의견이 더 많았다. 즉 후세대의 선택으로 남겨두자는 의견이다(1차 조사: 후세대의 선택에 개방 44.5%, 1민족·1국가 유지 30.6%; 2차 FGI: 미래상 개방·추상화 15

명 중 13명).

통일국가 완성의 판단 기준 역시 어느 하나의 단일 요건보다 국민적 정당성, 헌법적 절차, 단일 정부 구성 등 복수의 정치·제도적 조건을 함께 고려해야 한다는 인식이 나타났다. 동시에 주변국의 안보 우려를 완화할 수 있는 국제적 보장 장치의 필요성에도 높은 공감대가 형성되어(1차 조사: 국제적 보장 장치가 반드시 필요 55.5%, 필요하지만 구성 곤란 31.1%), 통일 문제를 남북관계만이 아니라 한반도 주변 질서와 연계해 접근해야 한다는 점을 보여준다.

6. 향후 발전 논의의 방향

종합하면, 전문가 인식은 현행 민족공동체통일방안의 기본 골격과 단계적 접근의 유효성을 인정하면서도 변화된 현실에 맞춘 재구성이 필요하다는 방향으로 수렴한다. 향후 논의에서 중요한 것은 ‘전면 유지’와 ‘전면 수정’ 가운데 하나를 선택하는 것이 아니라, 기존 방안의 연속성을 유지하면서 평화공존과 시대적 가치를 제도적으로 보완하는 일이다. 1단계 화해·협력에서는 평화공존과 신뢰 회복을 보다 구체화하고, 2단계 남북 연합에서는 상호 인정과 공동 운영의 원리를 현실적으로 정비하며, 3단계 통일국가에서는 미래세대의 선택 가능성과 변화된 국제환경을 충분히 고려하는 유연성이 필요하다. 무엇보다 통일방안은 특정 시점의 세부 정책을 고정하는 청사진이라기보다, 남북관계의 변화 속에서도 정부 정책의 일관성과 예측 가능성을 제공하는 장기적 방향표로 기능할 필요가 있다. 이를 위해서는 국내적 합의와 국민적 공감대를 강화하고, 평화·공존·공동체라는 공통 가치에 기반해 통일정책의 목표와 단계별 과제를 지속적으로 조정해 나가는 접근이 요구된다.



발 제



김범수 서울대 통일평화연구원 원장

서울대학교 자유전공학부에서 교수로 재직 중이며 서울대학교 통일평화연구원장과 (사)전국대학통일문제연구소협의회 이사장/상임대표를 맡고 있다. 서울대학교 외교학과에서 학사와 석사를 마친 후 미국 시카고대학교에서 정치학 석사와 박사 학위를 받았다. 통일평화연구원에서 국제관계실장, 통일학센터장, 부원장을 역임했고, 2023년 3월부터 원장을 맡고 있다. 서울대학교 자유전공학부 학부장 및 부학부장, 한국정치학회장, 국제정치학회 연구이사, 한국정치사상학회 총무이사, 거버넌스연구회 회장, 교육부 대학구조조정 컨설팅 위원 등을 지냈다. 주요 연구분야는 정의론, 인권론, 평화론, 민족주의, 다문화주의 등의 정치이론이며 이외에 동북아국제정치, 국제정치이론 등에도 관심을 갖고 있다. 주요 저서로는 『한국 사회에서 공정이란 무엇인가: 공정한 나라 지켜줄 7가지 정의론』 (아카넷, 2022); 『평화학이란 무엇인가: 계보와 쟁점』 (서울대학교 출판문화원, 2022); 『한일관계 갈등을 넘어 화해로』 (박문사, 2021) 등이 있다.



포용적 평화공존과 민족공동체 통일방안의 발전적 개편 방향

김범수 | 서울대학교 통일평화연구원

1. 민족공동체 통일방안

- 1994년 8·15 광복절 경축사에서 김영삼 대통령이 발표한 대한민국의 공식 통일방안
- 기본철학: 인간 중심의 자유민주주의
- 기본원칙: 자주·평화·민주 3대 원칙
- 3단계 통일의 과정: 화해협력 → 남북연합 → 통일국가(1민족·1국가·1체제·1정부)
- 통일국가의 미래상: 자유와 복지, 인간 존엄성이 구현되는 선진민주국가
- 개편 필요성: 지난 30년간 역대 정부가 계승해 왔으나, 수립 당시 전제되었던 ‘북한 붕괴론’과 냉전 해체기 환경이 근본적으로 변모함에 따라 현실적 보완 요구 직면

2. 통일 환경의 변화: 1990년대(방안 수립기) vs. 2020년대(현재) 통일 환경 비교

구분	1990년대	2020년대
통일의식	- ‘우리의 소원은 통일’ - 통일 필요성 공감 압도적 (91.6%, 1994)	- 통일 불필요, 통일 무관심 및 현상 유지 선호 급증 - 필요성 인식 급락 (39.0%, 2026)
북한의 통일 및 대남 정책	- ‘조국 통일은 민족사적 과업’ - 헌법에 3대 원칙(자주, 평화통일, 민족대단결) 명시	- ‘적대적 두 국가 관계’(2023.12) 및 ‘반통일’ 선언(2024.1) - 조평통 해체, 헌법 내 ‘통일, 동족, 평화’ 표현 삭제
동북아 정세	- 글로벌 탈냉전, 동구권 몰락, 소련 해체 - 한소(1990)·한중(1992) 수교로 인한 북한의 고립	- 러우 전쟁 이후 미중 대립 및 북중러 연대 강화 - 북러 ‘포괄적 전략 동반자 조약’ 체결 및 파병 등 밀착
북한 붕괴 가능성	- 김일성 사망(1994), 고난의 행군 등으로 ‘붕괴 임박론’ 팽배	- ‘사실상 핵무기 보유국’과 유사한 수준의 핵 무력 - 경제 성장 등 체제 안전성 확보
통일 가능성	- 사실상 흡수 통일 가능성을 염두에 둔 통일 방안	- 단기간에 통일 불가능한 현실

3. 통일방안 개편의 기본 방향

- 역사성·상징성 계승: 전면 개편 대신 수립 당시 여야 합의로 이루어졌다는 상징성과 역대 정부가 모두 계승해 왔다는 역사성 존중하여 최소한의 수정·보완
- 초당파성·지속가능성 확보: 정권 교체에 따라 폐기되는 악순환을 차단하기 위해 특정 진영의 이념 편향을 배제하고 초당파적 공감대 유지
- 이상과 현실의 조화: 헌법 제4조의 통일 지향 가치를 지키되, 남북의 독립적 국가성 강화와 북핵 현실 수용
- 선(先) 평화공존, 후(後) 통일 로드맵: 단기적 통일 불가 현실을 인정하고 대북정책 1차 목표를 ‘평화공존 및 평화정착’(「통일의식조사」 선호 61.6% vs 남북통일 15.3%)으로 재설정

4. 발전적 개편안

1) 명칭 개편: 민족공동체 통일방안 → ‘한반도공동체 통일방안’으로 수정

- 국내 민족주의 약화 및 다문화 사회 진입 반영
- 북한의 ‘동족 관계’ 부정 및 대외적 수용성(중국의 오해 방지) 제고

2) 기본 철학 및 기본 원칙 유지

- 기본 철학: 인간 중심의 자유민주주의
- 기본 원칙(자주, 평화, 민주) 유지하면서 현대적 의미 재해석
- 자주: 반미가 아닌 남북 상호 협의 및 자결 원칙 강조
- 평화: 비전쟁·무력 불사용 + 위기관리 및 군사 신뢰 구축
- 민주: 통일 추진 과정 전반 및 미래상 결정 시 민주적 절차 적용

3) 통일국가의 미래상

- “자유, 복지, 인간 존엄성이 구현되는 선진민주국가”를 “인간 존엄성이 구현되는 평화(또는 민주)국가”로 수정
- 대한민국이 이미 선진국에 진입했으므로 ‘선진’ 문구 삭제
- ‘인간 존엄성’ 하에 자유·복지를 아우르는 상징적·추상적 목표 제시

4) 통일 과정

- 1단계: 화해협력 → 2단계: 남북연합 → 3단계: 통일국가 완성
- 1단계를 ‘평화공존’으로 변경 (거버넌스 정합성 확립)
- 1단계 평화공존: 2개 정치체가 독립적 거버넌스 유지하며 공존
- 2단계 남북연합: 공동 거버넌스를 위한 제도 수립 및 연합기구 창설
- 3단계 통일국가: 1개의 단일국가 완성

5) 통일국가의 형태

- 현재는 ‘1민족, 1국가, 1체제, 1정부’ 상정
- 미래 세대가 결정하는 열린 형태로 수정
- 국가 형태를 사전에 결정하는 것이 아니라 미래 세대의 민주적 선택권 보장

5. 평화공존 실현을 위한 정책적·제도적 실천 과제

- 군사적 긴장 완화 및 위기관리 체계 복원
- 우발적 무력 충돌 방지를 위해 남북 연락 채널의 최우선 복구 필수
- 북한의 ‘국가’ 실체 인정과 관계 재정립: 공존을 위해 상대의 실체 인정 불가피
- ‘한반도 유일 합법정부론’을 탈피하여 현재의 ‘적대적 두 국가’를 ‘평화롭게 공존하는 두 국가 관계’로 공식 전환
- 장기적으로 헌법 제3조 영토조항을 현실에 맞게 개정하거나 적용 유보하는 것이 필요

토론



김성경 서강대 사회학과 교수

서강대학교 사회학과 교수로 재직 중이다. 경희대학교 사회학과를 졸업하고 영국 런던대학교 SOAS를 거쳐 에식스대학교에서 문화사회학 석사와 사회학 박사학위를 받았다. 성공회대학교 동아시아연구소, 싱가포르국립대학교 아시아연구소 및 사회학과를 거쳐 2014년부터 북한대학원대학교 교수로 재직했으며, 재직 중 남북한마음통합연구센터 부센터장, 심연북한연구소 소장, 『현대북한연구』 편집주간을 맡았다. 대통령직속 정책기획위원회 위원(2018~2021)과 통일부 정책자문위원으로 활동했다. 북한 사회·문화, 이주, 젠더, 감정과 정동의 사회학을 주요 연구 분야로 하며, 저서로 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』(창비, 2020), 『살아남은 여자들은 세계를 만든다』(창비, 2023) 등이 있다.



한반도 평화공존의 미래: 새로운 통일담론의 모색 토론회

김성경 | 서강대학교 교수

민족공동체통일방안 전문가 인식조사와 포용적 평화공존과 민족공동체 통일방안 발전적 개편방향에 관련된 두 발표문은 경험적 자료에 기반을 두면서도 한국 사회가 나아가야 할 방향에 대한 통찰력 있는 분석을 담고 있는 의미 있는 연구결과라고 생각한다. 두 연구를 범박하게 정리하자면 급변하는 국제질서, 남북관계 전환, 그리고 국내 통일인식의 변화를 감안한 통일방안의 발전적 개선의 필요성을 강조한다. 민족공동체 통일방안이 국제적으로는 탈냉전 질서의 도래, 한국 국력 신장(특히 민주주의와 산업화의 안착)과 조선(북한)의 정치적·경제적 위기 등의 환경에서 탄생한 것을 감안해봤을 때, 모든 환경이 급변한 현 상황에서 과거의 민족공동체통일방안을 부여잡고 있는 것은 적절하지 않다는 문제의식이다. 두 발표문이 제시하는 내용에 대해서는 크게 이견이 없지만, 그럼에도 불구하고 토론자의 역할을 위해서 몇 가지 고민하면 좋을 만한 지점을 말씀드리고자 한다.

우선 서울대통일평화연구원이 오랫동안 축적한 한국사회의 통일의식 조사와 전문가의 인식 사이의 공통점과 차이점을 어떻게 해석할 것인가의 문제이다. ‘통일은 필요하지 않다’, ‘현재대로가 좋다’, ‘통일에 관심이 별로 없다’는 응답의 비율이 최근 급격하게 상승한 것과 특히 청년세대의 통일의식이 현저하게 낮아진 것은 이미 주지의 사실이다. 통계 수치로 검증되지 않지만 한국 사회 내 통일에 대한 관심은 눈에 띄게 감소하였고, 이로 인해 선거철이면 등장했던 대북관 검증이나 조선(북한) 관련 아젠다가 아예 사라지는 기현상이 확인되기도 한다. 하지만 전문가의 인식은 이것과는 상당히 다른 방향을 가리키고 있는데, 예컨대 통일 필요성에 대해서는 필요하다는 응답이 약 81.9%에 이르며, 그 이유로는 한반도 번영과 평화를 위해서는 통일이 필요하다고 응답한 이들이 다수이다. 대중은 통일을 이미 유예하고 있는데, 전문가들은 아무리 장기적 목표라고 하더라도 통일을 포기할 수 없다는 의식을 공유하고 있다는 의미다. 개인

적으로는 이러한 의식의 불일치는 단순히 전문성의 차이나 정보의 부족 등으로 치부할 수 없는 매커니즘이 작동하고 있다는 생각이 들었는데, 예를 들어 통일, 특히 국가 수준에서의 통일은 대중들의 인식 지평에서 중요하지 않은 것이 되었지만, 한국 사회 곳곳의 제도, 법률, 지식의 꾸러미(package)가 통일을 지속적으로 재소환하고 있다. 몇 번 다른 지면이나 토론을 통해서 말씀을 드리기는 했는데 저는 통일과 관련된 하나의 섹터가 분단국가인 한국 사회에 존재한다고 생각하는데, 분단의 세월이 길어지면서 통일 및 분단과 관련된 이 섹터가 상당히 위축되었지만, 다른 한편으로는 통일의 필요성 혹은 당위성을 재생산하는 역할을 수행하는 것은 아닐지 돌아볼 필요가 있어 보인다. 다른 말로 하면, 한국 사회는 이미 통일이라는 비전(혹은 미래 열망)을 이미 소진하였는데, 법률, 정부, 시민사회, 담론 등이 제도적 관성(통일의 의무 등)과 정치적 정합성을 유지하기 위해서 통일 담론을 재생산함으로써 마치 그 열망이 여전한 것처럼 만들어 내거나 아니면 그럼에도 불구하고 반드시 해야만 하는 것이라는 위상을 유지하게 하는 것이다.

이러한 모순은 이번 학술회의에서 제시된 민족공동체통일방안의 개선 방향에서도 확인되는데 대부분의 전문가 및 연구자들이 변화된 환경을 적극 반영하여 민족공동체통일방안 개선의 필요성에 동감하면서도 여야가 합의했다는 사실과 헌법의 통일 관련 조항 등을 두루 고려했을 때 최소한의 수정만을 해야 한다(혹은 할 수밖에 없다)는 것에 동의했기 때문이다. 고백하자면 토론자 또한 한국 사회의 정쟁 구도 등을 고려하여 최소한의 수정만이 가능하다는 의견을 연구팀에게 드리기도 했었다. 그런데 이번 연구 결과뿐만 아니라 통일담론 전반의 상황을 곱씹어보면 볼수록 통일이라는 목적이 지속적으로 재확인되는 상황, 그 자체에 대한 문제 제기가 필요하다는 생각이다. 다소 거칠게 말씀드리면 적어도 연구 결과나 정책으로 바로 반영되지는 못하더라도 민족공동체통일방안 및 여러 대북정책을 두고 좀 더 전복적인 사유 시험이 필요한 것이 아닐까 한다. 즉, 지금 개선하고자 하는 민족공동체통일방안이 이미 사라진 통일 열망이나 가능성을 가리는 착시의 효과로 작동하지는 않을까 성찰해야 할 것이다.

민족공동체통일방안의 유효기간이 이미 끝났다는 것에 대부분의 전문가들이 동의함으로써 연구팀께서는 변화한 환경을 일정 정도 고려해서 통일을 당면한 과제로 설정하지 않고, 통일을 미래 세대가 선택하게 열어놓고 현재는 평화·공존을 강조하는 것으로 결론을 도출했다. 변화한 환경을 어느 정도는 반영하면서도, 이 문제가 지닌 복잡한

문제나 배경을 무시하지 않은 가장 현실적인 제안이라고 생각한다. 하지만 다른 한편으로는 문제의 핵심에서 빗겨나 기존의 패러다임을 반복하는 것에 머물 수 있다는 우려가 드는 것도 사실이다. 예컨대 이번 제안에서 통일을 당장 가능한 목표로 설정하는 것이 아니라 미래 세대에게 선택하게 한다는 측면에서 과거보다는 훨씬 더 열린 접근을 제시하고 있는 것으로 보이지만, 다른 한편으로는 현실에서 작동하는 제도적, 법률적, 정치·문화적 구조를 재생산하는 것으로 작동할 위험도 있다. 사실 곱씹어 생각해보면 이러한 제안은 ‘통일’이라는 구체적 목표에서 ‘통일이라는 선택지를 보존하는 것’으로 미묘하게 이동하였을 뿐 ‘통일 미래’를 위해서 현재 전략과 정책을 설정해야 한다는 구조는 지속되고 있다(벌런트의 잔혹한 낙관주의의 통찰). 오히려 통일 미래의 상을 열어 둔다는 혹은 미래 세대에게 선택의 권한을 준다는 자유주의적 언어가 더욱 교묘하게 통일을 목표로 둔 현재 구조를 재생산하고 있는지 되물어 볼 필요가 있다.

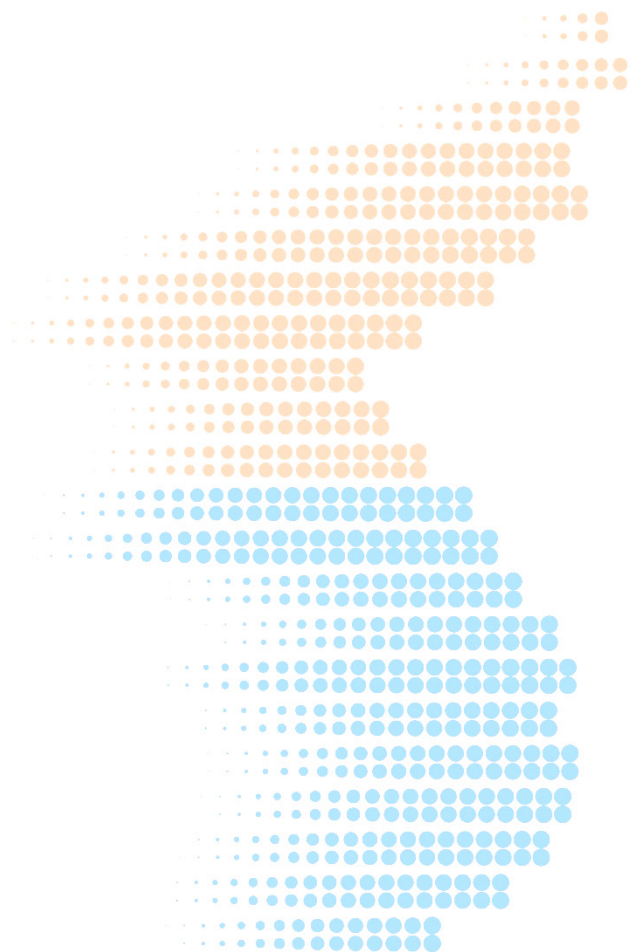
문제는 통일 그 자체가 아니라 통일이 지금의 모든 정책과 제도가 도달해야 하는 종착점 혹은 목표로 설정되어 있다는 점이다. 이런 설정에서는 평화공존이나 남북교류, 혹은 전략적 무관심 등은 언제나 미완의 혹은 과정으로 설정된다. 다른 말로 하면 지금 필요한 것은 통일을 (국가 수준의) 상태나 목표가 아니라 이념적 지향으로 재설정하는 것이 필요할지도 모르겠다. 통일을 만약 평화공존의 양상이나 밀도 등을 가리키는 지향으로 설정한다면 이는 헌법 내 통일의 의무에 벗어나지 않으면서도 통일을 위해 단계적으로 조직되어 있는 현재의 통일 정책 전반을 재구성할 수 있지 않을까 하는 생각을 해봤다. 게다가 통일을 남북 사이의 관계나 국가 형태가 아니라 상호인정과 적대 종식이라는 가치와 관계성으로 재규정하여 설정한다면 지금 한국 사회가 시도하는 다양한 노력이 통일의 미달하는 것이 아닌 통일적 실천으로 재의미화될 수 있을 것이다.

이러한 사유의 전환을 통해 지금 한국사회가 어렵게 시도하는 것들이 ‘통일을 위한 준비단계’ 혹은 ‘통일에 이르지 못하는 실패한 기획’이 아니라 통일 그 자체를 실천하는 노력으로 평가 가능해진다. 다른 말로 하면 통일은 미래에 설정되는 것이 아니라 상호인정과 적대 종식이라는 내용을 가지고 지금 끊임없이 수행되어야 하는 것으로 재위치시킬 수 있다. 예컨대 상호 존중을 위해 국호를 부르는 것이나 스포츠 경기에서 조선(북한)을 응원하는 것, 경제적 협력 및 교류협력을 위해 시민단체가 노력하는 것 등은 통일을 이뤄내기 위한 시도가 아니라 상호인정과 적대 종식을 통한 평화 공존의

실천으로 새롭게 정의할 수 있을 것이다. 이는 문을 완전히 열어 잠근 조선(북한)에게도 상당한 메시지를 줄 수 있는데, 무엇보다 조선(북한)이 두려워하는 것은 한국이 주도하는 흡수통일이기 때문이다. 그러니까 적어도 국가적 수준을 의미하는 통일이라는 목표를 내려놓는다면 한국 사회 내부에서는 평화공존의 실천 등이 그 자체로 의미를 지닐 수 있는 가능성이 열리는 것이고, 조선(북한)과도 새로운 관계를 모색할 수 있는 길이 열릴 것이라 생각한다.

이러한 맥락에서 민족공동체통일방안의 개선의 커다란 방향으로 제시된 통일 과정도 새롭게 고민해볼 필요가 있다. 즉, 화해협력-남북연합-통일국가라는 점진적, 단계적 접근법에서 화해협력 조차 실패한 남북관계를 반영하여 1단계로 평화공존을 설정하고 2단계와 3단계는 ‘남북연합’과 ‘통일국가’라는 안을 유지할 것을 권고한 것은 ‘평화공존’이라는 상태의 모호함뿐만 아니라 여전히 평화공존을 통해서 통일국가로 이행하는 것을 모델로 하고 있다는 점에서 변화한 상황을 충분히 반영하지도, 그렇다고 새로운 공존의 모델로서 기능하기도 부족함이 있지 않을까 한다. 오히려 평화공존을 그 자체로 지향으로 명시하고, 그 안에서 관계 맺기의 하나의 형태로서 통일을 남겨두는 것을 고민하는 것이 지금까지 한국 사회가 몰두해 온 통일이라는 이미 형해화된 목적에서 자유로워지는 방안이 될 수도 있을 것이다.

마지막으로 민족공동체통일방안이 ‘민족’이라는 이름으로의 ‘통일’이라는 청사진을 제시하고, 그 기준과 단계 등을 제안함으로써 지금까지 대북정책이나 통일정책이 언제나 ‘통일에 얼마나 다가갔는지’를 두고 평가되었다는 사실을 다시금 되짚어 봐야 한다. ‘민족’이라는 개념이 현실에 맞지 않는다는 문제는 그렇다고 치더라도 한국 정부의 공식 통일 방안이라는 것은 언제나 ‘통일’이라는 목적 아래 정책적 시도가 평가되었다는 점에서 성찰을 요구한다. 지금 진정으로 필요한 것은 평화, 공존이라는 모델 안에서 남과 북이, 그리고 한국 사회 내 다양한 주체들이 어떠한 관계를 실제로 만들어 가는지를 기준으로 정책적 성과 등이 설정될 필요가 있다.



토론



이승열 국회 입법조사처 입법조사관

국회입법조사처 외교안보팀 입법조사관으로 재직 중이다. 국회에서 북한 및 남북관계 분야를 담당하고 있으며, 북한 엘리트와 남북관계, 그리고 대북제재와 북한 사이버 분야가 주요 연구 대상이다. 북한대학원대학교에서 북한학 박사학위를 받았으며, 국방부 국방혁신정책위원과 북한대학원대학교 겸임교수, 스웨덴 안보개발정책연구소(ISDP) 객원연구원을 역임했다. 그동안 북한 후계체제 연구를 출발점으로 북한의 체제 변화로 연구 영역을 넓혀 왔으며, 남북관계와 북한 정치체제에 관한 다수의 정책연구와 입법 현안 분석을 수행하고 있다. 주요 연구 논문으로는 『북한 두 국가 선언의 전략적 의도와 균형화 조치』, 『북한 사이버 공격 전략의 진화』, 『북한 엘리트 내 권력구조의 변화와 시사점』 등이 있다.



한반도 평화공존의 미래: 새로운 통일담론의 모색 토론회

이승열 | 국회 입법조사처 입법조사관

두 분의 발제는 30년 넘게 진보·보수 정부를 막론하고 유지되어 온 민족공동체통일방안이 마주한 현실을 정확히 진단하고, 개편의 방향을 설득력 있게 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 통일 필요성 인식의 급락(1994년 91.6% → 2026년 39.0%), 북한의 ‘적대적 두 국가’ 선언과 반통일 정책, 북중러 연대 강화와 ‘사실상 핵보유국’으로서의 체제 안정화 등 1990년대의 전제는 사실상 의미가 없어졌다고 볼 수 있다.

평화공존을 당면 과제로 삼고 (78.0%) 통일을 장기 지향으로 설정하는 개편의 기본 방향과, 역사성·상징성의 계승 및 초당파성·지속가능성이라는 개편 원칙에 공감한다. 다만 개편의 방향성이 헌법의 영토조항(제3조)과 자유민주적 기본질서(제4조)가 규정하는 헌법적 가치를 온전히 유지하는 한도 안에서, 그 위에 시대 변화를 반영하는 방식으로 이루어져야 한다.

1. 진단과 개편 원칙에 대한 공감

진단과 개편 원칙에 대한 공감은 크게 세 가지 분야에서 가능하다. 첫째, 점진적·단계적 접근의 골격 유지와 단계 간 정합성 제고(3단계 접근 찬성 84.7%)다. 둘째, 기본철학 ‘자유민주주의’와 기본원칙 ‘자주·평화·민주’의 유지다. 특히 기본 철학을 ‘자유민주주의’로 유지한 결정은 헌법 제4조의 자유민주적 기본질서와 정합적이어서, 개편안의 헌법적 지속가능성을 의미한다. 셋째, 통일국가 미래 모습을 미래 세대가 결정하도록 열어두자는 의견에 공감한다.

2. 영토조항의 유지 — 헌법적 정체성의 문제

헌법 제3조 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 단순한 지리적 규정 이 아니라 국가정체성과 통일 지향의 헌법적 토대다. 제3조와 평화적 통일을 규정한 제4조는 한 묶음으로 읽어야 하며, 헌법 전문이 선언하듯 평화적 통일은 국민의 사명 이다. 그런데 영토조항을 유보·개정하는 것은 남북한의 평화공존과는 또 다른 문제를 내포하고 있다. 북한이 통일조항 삭제, 영토조항 신설 등의 ‘두 국가론’을 공식화하였 음에도 불구하고, 우리의 영토조항은 대한민국의 통일의지의 표현이며, 나아가 독일통 일과정에서도 보았듯이 주변국에게 우리의 통일의지를 증명하는 중요한 증거가 된다.

1953년 정전협정 당시 유엔군과 북한 그리고 중국이 협정에 조인하면서 우리는 직 접적인 협정 당사자에서 제외되었다. 다만, 우리의 조약권을 유엔사령관이 갖고 있었 기 때문에 우리가 협정의 당사자라는 사실에는 변함이 없지만, 한반도 정전협정을 종 전선언과 함께 평화협정으로 대체할 때, 미국과 중국을 포함한 국제사회의 개입은 이 미 정전협정 체결 당시부터 내포하고 있는 한계 요인이다. 과거 독일통일 과정에서도 미국과 소련 그리고 프랑스와 영국 등 주변국의 동의와 협력이 매우 중요한 역할을 했듯이 미래 우리의 통일 과정에서도 국제사회의 개입은 피할 수 없는 요건이 된다.

따라서, 우리 헌법의 영토조항은 국제사회의 협력 수준을 결정하기 위한 수단으로서 우리의 입장을 대변하는 중요한 근거가 된다. 또한 우리 헌법의 영토조항은 1990년대 초 남북기본합의서, 즉 비록 남북이 서로 유엔 가입국임에도 불구하고 나라와 나라 사 이의 관계가 아니라는 합의에 부합하는 매우 중요한 법적 근거이다. 지금 북한이 그 합의를 깨고 두 국가를 주장한다고 해서 우리가 이 주장을 그대로 받아들여 우리의 영토조항을 북한과 같이 개편한다면, 더 많은 문제를 야기할 가능성이 높다. 평화공존 을 위해 북한의 실체를 인정하자는 데에는 공감한다(전문가 다수도 상호 주권 인정에 긍정, 63.2%). 그러나 실제 인정은 영토적 주권 인정, 나아가 법적 국가승인에 준하는 조항의 유보·개정과는 구분되어야 한다.

3. 평화공존은 수단, 통일은 지향

1단계 ‘화해협력’을 ‘평화공존’으로 수정하는 제안은 거버넌스 상태의 관점에서 각 단 계를 정합적으로 묘사하려는 시도로서 중요하다. 발제문에서 ‘평화가 통일로 가는 첫

걸음'이라 한 것처럼, 이 점을 명문화하여 1단계를 '평화공존이 통일로의 첫 출발점'이라고 인식하는 것이 중요하다. 이는 통일이 감춰진 목표가 아니라 단계마다 살아있는 목표임을 분명히 해야 한다. 또한 통일국가의 체제를 '열린 형태'로 열어두자는 제안도 단일국가·연방·국가연합 같은 거버넌스의 형태는 미래세대의 민주적 결정에 위임할 수 있다. 그러나 자유민주적 기본질서와 인간 존엄·기본권 보장(헌법 제4조·제10조)이라는 내용적 하한은 통일국가 체제 논의의 전제로 남겨야 한다. '열린형태'가 '체제 중립'으로 오인되면 대한민국의 자유민주적 정체성이 통일 과정에서 희석될 수 있기 때문이다. 민주 원칙을 통일 과정 전반에 적용하라는 전문가 응답이 절반을 넘는(50.2%) 점이 이를 뒷받침한다.

토론



하승희 동국대 북한학연구소
연구초빙교수

동국대학교 북한학연구소 연구초빙교수로 재직 중이며, 한국예술종합학교 전통예술원 한국예술학과 강사를 겸하고 있다. 중앙대학교에서 한국음악학 학사학위와 언론학 석사학위를, 북한대학원대학교에서 북한학 박사학위를 받았다. 일본 게이오기주쿠대학 법학부 정치학과 방문연구원, 아주대학교 다산학부대학 객원조교수를 역임했다. 민주평화통일자문회의 상임위원, 통일부 정책자문위원, 남북교류협력지원협회 정책자문위원으로 활동하고 있다. 미디어와 예술을 통해 북한 사회를 연구하고 있으며, 한국연구재단 인문사회학술연구교수 과제 〈북한 정보 리터러시의 체계화 연구 : 제도·매체 환경 변화에 따른 사회적 수용 구조의 전환〉을 수행하고 있다. 주요 논문으로 「AI 시대 북한 정보 개방을 위한 남한 사회의 구조적 전환」(2025), 「남북대화의 협상 커뮤니케이션 유형 구조화를 위한 탐색적 연구」(2025) 등이 있다.



한반도 평화공존의 미래: 새로운 통일담론의 모색 토론회

하승희 | 동국대학교 북한학연구소 연구초빙교수

먼저 두 발제는 변화된 통일환경 속에서 민족공동체통일방안을 어떻게 평가하고 발전시켜 나갈 것인지에 대해 중요한 문제를 제기해 주셨습니다. 민족공동체통일방안은 1994년 제시된 이후 역대 정부에서 계승되어왔지만, 현재의 통일환경은 당시와 크게 달라졌습니다. 이러한 상황에서 변화된 현실을 기존 통일방안에 어떻게 반영할 것인지에 대한 논의는 시의적절하고 중요하다고 생각합니다.

1. 제 1 발제 <민족공동체통일방안 전문가 인식조사 결과와 주요 시사점>

제1발제는 전문가 인식조사를 통해 통일방안에 대한 전문가들의 인식을 구체적으로 확인하고, 이를 토대로 시대 변화와 평화공존을 반영한 통일방안의 재구성 방향을 제시했다는 점에서 의미가 있습니다. 특히 현행 체계의 연속성을 유지하면서 평화공존과 변화된 시대적 가치를 제도적으로 반영해야 한다는 시사점에 공감합니다. 다만 여기에서 한 걸음 더 나아가, 전문가 인식조사에서 확인된 공감대가 통일방안의 발전적 개편 과정에서 어떠한 의미와 비중을 가질 수 있는지에 대해서도 생각해 볼 필요가 있다고 봅니다.

전문가 인식조사는 통일방안의 세부 쟁점에 대한 전문적 판단과 변화된 인식을 확인하는 데 중요한 자료가 될 수 있다고 봅니다. 하지만 통일방안이 장기간에 걸쳐 국민적 합의와 지속성을 필요로 하는 국가적 구상이라는 점에서, 전문가 인식에서 확인된 공감대를 통일방안 개편의 근거로 어느 수준까지 반영할 것인지, 이를 국민적 인식과 어떠한 방식으로 연결할 것인지도 함께 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

전문가 인식조사에서 주목되는 부분은 통일의 필요성과 현재의 정책적 우선순위에 대한 판단입니다. 통일이 필요하다는 응답은 81.9%로 높게 나타났습니다. 반면 정부

가 가장 우선해야 할 대북정책 목표를 묻는 문항에서는 ‘남북 평화적 공존과 한반도 평화정착’이 78.0%로 가장 높았고, 같은 선택지에 포함된 ‘남북통일’은 5.7%에 그쳤습니다. 이는 통일의 필요성에 대한 높은 동의가 현재 통일을 우선적인 정책목표로 추진해야 한다는 인식과 반드시 일치하는 것은 아님을 보여줍니다. 오히려 현재의 남북 관계에서는 평화공존과 평화정착을 우선하고자 하는 인식이 뚜렷하게 나타났다고 볼 수 있습니다. 그렇다면 여기에서 평화공존은 장기적 통일로 이행하기 위한 하나의 단계로 인식되고 있는 것인지, 아니면 그 자체로 상당 기간 지속 가능한 남북관계의 상태로 인식되고 있는 것인지도 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다.

또한 두 결과의 차이를 해석하기 위해서는 응답자들이 ‘통일’을 어떠한 상태로 이해하고 있는지도 함께 살펴볼 필요가 있습니다. 통일 필요성에는 높은 동의를 보이면서도 현재의 정책목표로서 통일을 선택한 비율은 낮다는 점은 통일의 필요성에 대한 동의만으로 구체적인 통일의 형태나 경로에 대한 선호까지 설명하기 어렵다는 점을 알 수 있습니다.

명칭에 대한 조사 결과도 흥미롭습니다. 현행 명칭을 그대로 유지해야 한다는 의견이 34.4%, 부분 수정 의견이 34.4%, 전면 수정 의견이 31.1%로 나타나 어느 한 방향으로 뚜렷한 합의가 형성되어 있다고 보기는 어렵습니다. 반면 전면 수정을 전제로 한 FGI에서는 구체적인 대안 명칭은 다양했지만 ‘평화·공존·공동체’라는 방향성이 공통적으로 나타났습니다. 이는 기존 명칭을 그대로 유지하는 데 대한 합의나 새로운 명칭으로 전환하는 데 대한 합의가 아직 충분히 형성되지 않은 가운데, 변화된 통일환경을 반영해야 한다는 문제의식은 공유되고 있는 것으로 볼 수 있습니다. 그렇다면 명칭의 변경은 용어 교체보다 앞으로 통일방안에서 무엇을 중심 가치로 제시할 것인가의 문제와 연결해서 논의할 필요가 있다고 생각합니다.

2. 제2발제 <포용적 평화공존과 민족공동체 통일방안 발전적 개편 방향>

제2발제에서는 변화된 국민 인식과 남북관계의 현실을 ‘한반도공동체통일방안’이라는 명칭 제안에 잘 반영해 주셨다고 생각합니다. 제1발제의 전문가 조사에서 명칭에 대한 의견이 다양하게 나타난 만큼 이 명칭이 다양한 인식들을 어떻게 포괄할 수 있고, ‘민족’에서 ‘한반도’로의 전환이 통일방안의 지향과 범위를 어떻게 재설정하는 것인지도 함께 논의가 필요한 부분이라고 생각합니다.

‘화해협력’을 ‘평화공존’으로 수정하는 것 또한 변화된 남북관계의 현실을 통일방안에 반영한다는 점에서 의미가 있다고 생각합니다. 다만 개편안을 통해 기존 3단계 통일방안에서 실질적으로 무엇이 달라지는가 하는 점을 질문드리고 싶습니다. 기존 통일방안은 3단계의 방향을 제시하고 있지만, 각 단계가 어떠한 조건과 과정을 통해 다음 단계로 전환되는지에 대해서는 구체성이 충분하지 않다는 비판이 있어 왔습니다. 개편안에서 통일방안의 첫 단계를 ‘평화공존’으로 변경함으로써 현재의 현실을 보다 직접적으로 반영하고 있지만, 평화공존 이후 남북연합으로 어떻게 이행하는지, 독립적인 두 정치체가 남북연합에서 어떤 과정을 거쳐 하나의 통일국가에 도달할 수 있는지에 대해서는 여전히 상당한 간격이 남아 있다고 생각합니다.

물론 통일방안이 장기적인 국가 구상이라는 점에서 구체적인 시기나 절차를 지나치게 세밀하게 규정하는 것도 현실적이지 않을 수 있습니다. 반대로 개편 이후에도 각 단계 사이의 경로가 추상적으로 남는다면 국민의 입장에서는 기존 방안과 무엇이 달라졌는지 체감하기 어려울 수 있습니다. 이에 다음 단계로의 이행을 위해 어떠한 변화가 축적되어야 하는지, 단계 사이의 중간적 형태를 어느 수준까지 구체화하여 제시할 것 인지가 발전적 개편의 중요한 과제라고 생각합니다.

이 문제는 최종 통일국가의 형태를 미래세대에게 열어두자는 제안과도 연결될 수 있습니다. 제2발제에서는 통일이 장기적 과제라는 점에서 통일국가의 체제를 미래세대가 민주적으로 결정할 수 있도록 열린 형태로 제안하셨습니다. 그렇다면 이러한 개방성을 최종적인 국가형태에 한정할 것인지, 평화공존에서 남북연합으로 이어지는 과정 역시 당시의 조건과 국민의 선택에 따라 달라질 수 있는 것인지 질문드리고 싶습니다. 최종 형태를 미래의 선택에 열어둔다면, 3단계의 순서와 단계 간 이행 경로 역시 어느 정도까지 열어둘 수 있는지 함께 논의해 볼 수 있다고 생각합니다.

3. 북한의 변화 이후 통일방안의 실현가능성

북한의 입장이 변화한 상황에서 통일방안의 실현가능성을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제입니다. 제2발제에서도 북한이 2023년 12월 남북관계를 ‘동족 관계가 아닌 적대적인 두 국가 관계’로 규정한 것을 중요한 환경 변화로 제시하셨습니다. 이러한 상황에서 남한의 통일방안이 갖는 두 가지 성격을 조금 더 구분할 필요가 있다고 생각합니다. 하나는 대한민국이 지향하는 한반도의 미래에 대한 정책적 구상이고, 다른 하나

는 실제 남북관계에서 상대방과의 상호작용을 통해 실현해야 하는 구상입니다. 북한이 통일을 전제로 한 남북관계 자체를 부정하는 방향으로 전환한 상황에서는 이 둘 사이의 간격이 이전보다 커졌다고 볼 수 있습니다.

새로운 통일방안에서는 장기적으로 우리가 지향하는 한반도의 미래상과 현재 조건에서 실제 추진할 수 있는 남북관계의 범위를 어떻게 연결할 것인지가 보다 분명해질 필요가 있다고 생각합니다. 제2발제가 단기적으로 평화공존을 우선하고 이후 통일로 이어지는 로드맵을 제안한 것도 이러한 현실을 반영한 것으로 이해됩니다. 기존의 ‘화해협력’과 마찬가지로 ‘평화공존’도 통일과정의 출발점을 당시의 남북관계 현실과 연결하여 설정한다는 점에서 살펴볼 필요가 있습니다. 현재의 남북관계를 고려하면 평화공존은 통일로 나아가기 위한 첫 단계이면서도 상당 기간 그 자체로 지속될 수 있는 남북관계의 상태가 될 가능성이 있기 때문입니다. 그렇다면 이러한 현실을 통일방안의 단계와 이행 과정에서 어떻게 반영할 것인지에 대해서도 보다 구체적인 논의가 필요하다고 생각합니다.

두 발제를 통해 변화된 통일환경에서 기존 민족공동체통일방안의 역사성을 유지하면서 현실을 어떻게 반영할 것인지에 대한 중요한 쟁점들을 확인할 수 있었습니다. 발전적 개편의 의미는 명칭을 변경하는 데 있기보다 변화된 현실이 통일방안의 내용과 경로에 얼마나 구체적으로 반영되는가에 있다고 생각합니다. 지나치게 구체적인 경로를 미리 확정하는 것도 현실적이지 않지만, 기존 방안이 갖고 있던 추상성이 그대로 유지된다면 무엇이 달라졌는지 설명하기 어렵다고 봅니다. 무엇보다 다양한 한반도 미래상에 대한 국민의 선택을 어떻게 담아낼 것인지에 대해 앞으로 더 활발하고 구체적으로 논의되기를 기대합니다.



한반도
평화공존
3대 청사진
평화체제로의 여정

