

남남 통합의지 집결

I. 통일의 의미 : ‘자유민주주의는 통일보다 상위의 가치’

우리는 분단의 고통 속에 70년 이상 살아왔다. 통일은 여전히 시대적 과제이며 민족적 숙제로 놓여 있다. 그 동안 일제의 강점으로부터의 독립이 북위38선을 경계로 미군과 소련군이 각각 점령함으로써 국토가 분단되었고 그 결과 한반도에는 자유진영과 공산진영이라는 진영적 대결구조가 형성되었다.

1948년에는 8월 15일 대한민국 수립과 9월 9일 평양에 북한 정권이 수립됨으로써 체제의 분단이 시작되었다. 이는 이념의 분열이며 남북한 이질화를 가속시키게 되었다.

이어 1950년 6월 25일 북한의 남침으로 3년여에 걸친 동족상잔의 전쟁을 겪음으로써 마음의 분단 또는 심리적 분단이 진행되었다. 이데올로기적 대결의 냉전체도가 남과 북에서 강화된 것으로 특정 지어졌다. 이 과정에서 남북한 간의 갈등과 자해는 반복되었다. 남한에서는 북한은 ‘회복해야 할 잃어버린 땅’, 북한에게는 ‘완수해야 할 혁명대상’으로 간주되었다.

지난 70여년간 우리도 변했고, 북한도 변했다. 남북한 주민 중에 90% 이상이 분단 이후 출생한 인구이다.(통계청 발표 : 분단 이후 출생 인구는 1946년 이후 출생자로 2013년 남한 90.2%, 북한 92.6%, 남북한 91.0%) 남과 북의 사람들의 대부분 분단 이전 상태에서 살아 본 적이 없을 뿐만 아니라 만나본 적도 없는 사람들이고, 완전히 다른 상태에서 70년 이상을 살아왔다. 즉 다른 상황에서 살았고, 극단적으로 다른 생활양식을 거쳤다.

민족은 생활양식을 같이 하는 집단을 말한다. 그런데 생활양식을 달리해서 70년을 살아온 사람들 간에 과연 우리가 구호로 민족(동포)라고 하지만 마음 속 깊은 데서 동포로 생각할지 의문이다. 이런 상태에서 남북한 간에 공통점이 남아있다고 하면 역사를 공유한 두 개의 (독립)국가라고 하는 것이 냉혹한 현실적 인식이다.

이러한 현실에서 출발해서 새로운 독립 국가를 창설하는 것이 우리의 과제이다. 통일은 분단 극복을 의미하지만 단순히 분단 이전으로의 회귀, 과거로의 회귀가 아니라, 미래에

새로 창조해야 할 역사적 과제이다.

통일의 주체는 우리 국민이다. 분단 직후에는 통일은 분단 이전 상태로의 회귀였고, 분단 이전 하나로 살았으니까 그 상태로 돌아가자고 우리 국민의 생각이 하나로 일치되었을지 모르지만, 어느 순간 우리에게 돌아갈 과거가 없다는 것을 깨달았고 분단 이전의 상태는 역사 속에 있지 현실에서는 존재하지 않았다.

이제 통일문제가 새로 창조해야 할 역사적 과제가 된 이후, 통일문제에 대해 각자 자기의 생각을 갖게 되고, 이에 대한 견해를 갖고 있기 때문에 다 같이 통일이란 단어를 쓰고 있으면서도 사실은 다른 얘기를 하고 있다. 우리 사회에는 새로운 창조의 대상으로 통일에 대해 전혀 다른 생각을 가진 사람들이 존재하고 있다. 크게 나누어 세 가지가 있다.

먼저 대한민국의 국체라 할 수 있는 헌법상 자유민주주의 기본이념과 체제를 통일보다 앞세우려는 생각을 가진 사람들이 있다. 또한 민족지상주의자들도 있다. 이들은 이념 같은 것은 부차적인 것이고, 민족만 하나로 통일되어야 한다고 주장한다. 그리고 적은 숫자이겠지만 친북 내지 중북세력도 우리 사회에 분명히 존재한다. 다양한 민주사회이기 때문이다.

이렇게 다양한 세력들이 공존하는 대한민국 사회에서 합의된 목표를 만들어 내는 것은 쉽지가 않다. 설득과 타협을 통하여 하나로 만드는 작업이 선행되어 합의된 통일 목표를 창출해야만 우리의 통일정책은 첫발을 내디딜 수 있게 된다.

통일의 객체는 북한이다. 북한이 변화하였으며 분단 당시의 북한이 아니라는 것은 다 알고 있다. 70여년간 북한은 나름대로 진화하여 왔으며, 처음에는 맑스-레닌주의에 기초한 공산국가였으나, 이제 북한은 ‘김일성 신정체제’라고 하는 특이한 체제로 발전해 왔다.

‘신정체제’라고 하는 것은 통치 권위를 지도자의 초인적 신성에 근거하기 때문에, 북한의 권력은 일반주민의 동의도 아니고 통치자의 초인적인 신성에 의해 타당한 근거를 가지는 특이한 체제이다.(북한은 2012년 4월 11일 제4차 당 대표자회에 앞서 발표한 ‘406담화’를 통해 ‘김일성-김정일주의’가 주체사상에 뿌리를 둔 통치이념이라고 밝히고 있다. 이에 앞서 2011년 12월 27일 노동신문은 “우리 겨레는 김일성민족”이라 논설 게재)

북한은 이같이 변했다는 것을 간과하고서는 통일정책을 추진할 수 없는 것이다. 강조해 말하자면 북한은 통일이라는 것을 남북한 동포가 상생하는 상태를 만들자고 처음부터 마음먹은 적이 없다. 북한은 6.25전쟁 이후, 남한 혁명의 성격을 ‘민족해방 인민민주주의혁명’으로 규정하고, 최종 목적은 ‘온 사회를 주체 사상화’ 한다고 하여, 북한에서의 통일은 김일성체제로의 적화통일을 의미한다. (앞의 노동신문 논설에서 ‘남한 주민도 김일성민족이 되기를 원한다.’ 는 식의 내부체제 다지기 선전 진행)

끝으로 통일 환경의 변화이다. 냉전이 종식되어 분단의 국제적 의미가 소멸되었다. 국제적 냉전 상황 때문에 분단되었는데 냉전이 없어지고 나니까 분단의 원인이 없어지고 결과만 남은 상황이 되었다. 즉 우리만의 분단으로 바뀐 것이다. 냉전시대에는 특히 한미관계에 있어서 미국의 대 한반도 정책의 최고 목표는 ‘북한 공산침략으로부터 자기 맹방인 대한민국을 지키는 것’ 이었는데 이제는 ‘한반도 안정’만 확보되면 미국은 더 이상 상관할 것이 없다는 것이 되었다. 냉정시대에는 미·소의 진영대결 국면에서 미국에 유리한 쪽, 반공이고 친미면 그 나라가 독재국가든가 하는 것은 상관없이 무조건 우방이었다.

탈냉전 이후 한미관계에서 우리가 맹방이 되려고 하면 미국이 추구하는 이상을 공유해야 한다. 자유민주주의를 우리도 똑 같이 수용하고 확산하기 위해 노력해야 한다는 것을 보여줘야만 미국과의 동맹을 회복할 수 있을 것이다.

우리 혼자서 통일을 이루지 못한다. 미국을 비롯 중국, 러시아, 일본도 있기 때문이다. 국제사회에서는 한반도에 두 개의 주권국가 있다고 인식하고 있다. 냉혹하게 말하자면, 통일은 두 개의 국가를 새로 통합하는 그런 과제가 되었다. 주변국가가 모두 우리의 통일을 지지하고 후원하지 않는다. 우리가 의도적으로 노력해서 국제사회의 지지를 이끌어 내야 한다. 국제환경도 새롭게 창출하지 않으면 안되게 훨씬 어려워졌다는 것이다.

통일이 미래에 새로 창조할 과제라 할 때, 왜 통일은 해야만 하나, 통일은 반드시 해야만 되는 것이냐, 이러한 질문에 확실한 대답을 할 때만이 통일정책을 바로 세울 수 있는 것이다. 어떤 통일을 해야 하나? 자유민주주의와 시장경제를 기반으로 하나로 통합해 새로운 민족공동체를 건설하는 것이다. 남북 7천만 모두가 잘 살 수 있는 통일된 우리의 조국을 만드는데 있어서 필요한 수단이 통일이니 그 자체가 목적이 아닌 것이다.

만일 우리가 통일을 절대적 가치라고 보고, 통일을 위해 무엇이든 양보해도 좋다고 하면, 우리는 벌써 통일을 이루었을 것이다. 통일의 궁극적인 목표는 대한민국 헌법체제 내의 북한의 영토와 인구를 실효적으로 포용하는 것이다. 북한이 대한민국의 자유민주주의 이념과 체제를 수용하게 만드는 것이 통일이다.

대한민국의 기본이념인 자유민주주의는 통일 보다 상위의 가치이다. 통일은 이와 같은 가치를 실현하기 위한 수단이지 목적이 아니다. 한 가지 덧붙이고자 하는 것은 자유민주주의에 있어서 민주주의는 자유, 개성, 다양성 등을 효과적으로 보호해 줄 수 있는 수단인 경우에만 자유주의와 결합할 수 있다는 것이다. 따라서 민주주의는 대중 전체정치화를 막을 수 있도록 수정하고 유보조건을 가지는 한에서만 자유주의와 결합하여 자유민주주의를 성립시킬 수 있는 것이다.

II. 과정으로서의 통일-통합추진의 정당성 및 필요성

남북한 통합(Integration)은 분단의 장기화로 말미암아 생긴 남북한 간의 정치, 경제, 사회, 문화를 비롯한 모든 분야에 있어서의 이질성의 고착화 및 심화를 극복하기 위한 제반 정책적 노력과 조건 및 과정, 그리고 결과물을 의미한다.

통합은 문자 그대로 남북이 합해지는 과정 중심의 개념이고, 통일(Unification)은 남북이 법적·영토적으로 통일되는 결과물뿐만 아니라 제반 부분에 있어서의 통합이 완성된 상태를 지칭한다. 통합과 통일의 관계는 서로간의 절대적인 선후차 문제 즉, 무엇이 먼저 이루어져야만 다음의 것이 차후에 실현되는 것이 아니라, 서로 긴밀하게 연결되어 있는 관계라고 인식되고 있다.

한반도에서의 분단과 전쟁은 그 원인규명에 있어서 내인론과 외인론, 정통설과 수정주의론 등 다양한 주장이 있으나, 외세가 개입되었고 같은 민족 간 전쟁을 겪고 난 이후 분단이 이루어진 점은 부인하기 어려운 역사적 사실이다. 따라서 한민족의 통일과 번영을 위한 남북한 간의 통합의 추진은 정당성을 확보하고 있다.

첫째, 한반도 평화체제 건설은 인류역사의 시대적 흐름이자 대세이다. 남북한 통합 노력은 냉전질서의 완벽한 종식과 함께 동북아에서의 평화를 건설하고 정착시키는 시발점이자 토대이다.

둘째, 한반도의 분단은 민족구성원 전체의 이해관계와 대치되는 정치 엘리트 이해관계 중심으로 대변하는 비민주적이고 반민족적 상황이라는 점이다. 예를 들어 북한은 이산가족문제를 인도적·인권적 차원이 아니라, 정치적이고 경제적인 전술 차원에서 이해득실적으로 이용하고 있다. 따라서 통합의 추진은 고착화된 정치엘리트의 이해관계를 민족구성원 전체의 이해관계로 대체시키고, 민족구성원 전체에 의한 민족주의의 확산을 이룬다는 점에서 통합과 통일 자체가 민주주의의 발현이라고 볼 수 있다.

셋째, 지정전략(geo-political strategy) 및 지경전략(geo-economic strategy) 차원에서 한반도 통일과 통합은 한민족의 평화와 번영을 위한 시대적 명령이라 할 수 있다. 남한 지정전략이 북한의 존재로 인하여 중국과 러시아, 중앙아시아 및 유럽을 연계하는 유라시아 대륙과 절연되어 있고, 북한 또한 태평양으로 연결되는 지정전략에서 봉쇄되어 있다고 할 수 있다. 한반도 통일과 통합 시도는 반도 성격의 남한과 북한의 지정전략의 전략적 연계뿐만 아니라, 해양세력과 대륙세력이 조우하는 반도지역을 한민족이 주도적으로 관리함으로써 민족번영과 평화에 기여할 수 있다.

넷째, 한반도의 통일과 통합노력은 경제적인 파급효과 측면에서 지대한 영향력을 가지고

있다. 남북한 통합 노력은 남과 북의 시장을 하나로 묶어 규모의 경제를 건설하고, 남한과 북한 경제구조의 상호보완성을 긴밀하게 연계시켜 줌으로써 남북한 경제의 발전과 한민족의 번영에 이바지 할 것이다.

다섯째, 한반도 통일과 남북한 통합의 추진은 궁극적으로 북한체제의 민주성을 제고시킬 것이다. 또한 남한의 국내적인 민주주의의 공고화는 북한의 민주화와 별개로 논의하기 어렵기 때문에 남한 민주주의의 공고화는 궁극적인 차원에서 북한의 민주화를 요구한다고 할 수 있다. 참고로 영국 이코노미스트 연구소(EIU)에서 세계 167개국 대상으로 세계민주주의 지수를 발표한 자료에 따르면 한국은 2012년 이후 '완전 민주주의'(Full democracy)로 분류되는 25위 이내이며, 북한은 통계발표 이후 줄곧 167위이다.

여섯째, 한반도 통일과 남북한 통합노력은 한민족 구성원 전체의 민족적 자부심을 강화시키고 통일 이후 한반도의 국제적인 위상 제고와 번영을 위한 전제조건이라는 의미를 가지고 있다.

일곱째, 남북한 통합노력은 통일비용을 상당히 줄이는 효과를 낼 것이다. 남북한의 통합노력은 남북한 간의 사회적 갈등과 긴장축소, 문화적 이질감의 경감, 경제격차의 축소 등으로 귀결되고, 그 결과 통일비용은 현저히 감소하게 된다.

결론적으로, 남북한 통합정책의 추진은 남북한 경제발전 등의 물질적 측면뿐만 아니라 민족정신 차원의 상처 치유 및 극복, 민족적 자부심 강화 등 비물질적 차원에서 한민족 전체의 평화와 번영으로 이루어 질 것이며, 이와 동시에 동북아시아뿐만 아니라, 세계적 차원의 평화체제 구축에도 상당한 기여를 할 것이라고 볼 수 있다. 남북한 통일과 통합노력은 이와 같은 다양한 측면에서 정당성 및 필요성을 찾을 수 있다.

III. 통일과 통합의 관계-단계론

앞에서 살펴보았지만, 통일은 통합의 궁극적인 완성상태나 결과물로 이해하고, 통합은 통일을 달성하기 위한 제반조건을 달성하기 위한 조건 및 과정으로서 통합을 통일보다 훨씬 광범위한 개념으로 이해하게 된다. 사실 남북한 관계에서 통합과 통일을 구분하기는 용이하지 아니하다. 그러나 통일과 통합을 구분해야 하는 이유는 다음과 같은 점에서 찾을 수 있다.

첫째, 남북한 통일이 통일독일의 경우와 같이 흡수통일의 경로를 통하여 이루어진다면, 흡수통일이 야기할 각 부분의 통일비용과 불확실성 및 불안정성은 남한지역은 물론 통일

한국에도 깊어지기 버거운 부담으로 될 것임을 통일독일 사례연구에서 자명한 사실로 받아들여지고 있다. 북한의 붕괴 혹은 북한의 무력통일 시도를 미연에 방지하기 위한 장기적이고 점진적인 통합노력의 필요성이 더욱 강조되고 있는 것이다.

둘째, 통일은 정치적이고 영토적인 통일을 의미하는 경우가 강하다. 따라서 남북한 관계에서 사회통일, 경제통일, 문화통일, 군사통일이라는 개념을 사용하는 것은 어색하게 받아들여지는 것이 사실이고, 그렇기 때문에 이러한 영역에서 통합이란 개념을 사용할 필요가 부각되고 있는 것이다.

셋째, 남북통일이라는 개념은 한반도 단위에서 남한과 북한과의 통일만을 의미하는 것으로 한정되는 반면, 남북통합이라는 개념을 한반도뿐만 아니라, 동북아시아와 동아시아 지역주의의 설립과 공고화 또는 동아시아 지역통합과도 잘 연계될 수 있는 유용한 개념이라는 점이다.

남북한 간의 통합과 통일을 4단계로 설정해 본다.

1단계(비정치적 부분의 통합단계): 남북한 간의 경제, 사회, 문화 분야 등 비정치적인 영역에서의 기능주의적 통합움직임이 우선적으로 활성화되어, 남북한 간의 이질감이 상대적으로 줄어들고 교류와 협력 및 신뢰가 강화되는 단계이다.

통합이론의 효시라 할 수 있는 기능주의 이론은 미트라니(Mitrany)에 의하여 발전되었다. 미트라니는 경제와 사회영역 같은 비정치적 영역에서의 교류와 협력 및 커뮤니케이션의 확대와 강화는 국가들 간의 상호의존을 강화시키고 이러한 교류와 협력의 확대와 심화는 정치적 영역에서의 협력과 교류의 확대와 심화로 귀결된다고 주장했다. 이 같은 기능주의 이론의 핵심이랄 수 있는 파급효과(spill-over)는 정치적 타결이 따르지 않을 경우 역류효과(spill-back)의 위험성이 있으며, 따라서 비정치적 영역에서의 교류와 협력이 자동적으로 정치적 영역으로 귀결되지 못한다는 비판에 직면하였다.

이에 대한 대응으로 하스(Hass)는 신기능주의를 도입했다. 신기능주의는 파급효과의 자동성(automaticity)이라는 기능주의적 가설을 부정하고, 파급을 이끌어내고 통합을 심화시키기 위하여 파급효과의 정치화(politicization) 즉, 정치적 영역에서의 의식적인 통합노력이 중요하다는 것이다.

따라서 1단계 비정치적 부분의 통합단계에서 비정치적인 신기능주의적 통합이 어느 정도 성숙하게 되면 비기능적인 영역, 즉 정치, 법 체제, 외교안보 및 군사 영역에서도 남북통합이 추진되게 된다.

2단계(제도적이고 정치적인 통일단계 혹은 좁은 의미의 통일단계): 1단계에서 활성화되고 있는 강화된 남북한 간의 기능적 통합이 상당 수준 이상으로 심화되고, 비 기능적인 영

역 즉 정치, 법 체제, 외교안보 및 군사 영역에서의 남북한 통합이 일정 정도 발전하게 되면, 이제 남북한은 정치적이고 법적인 그리고 영토적인 통일을 집중적으로 추진하고 실현하는 단계에 이르게 된다. 이 결과 남북은 법적이고 영토적으로 그리고 국제적으로 하나의 통일국가를 이루게 된다.

3단계(심화된 통합단계): 이 단계에서 남북한은 정치적이고 법적으로는 통일을 이루고 있으나, 분단 시기의 유산인 사회, 문화, 경제 영역에서의 남북한 간에 이질감은 잔존하게 된다. 따라서 3단계에서는 이러한 잔존하는 이질감을 절대적으로 감소시키고, 남북한 사회 간의 일원적 동화과정에 집중하게 된다.

또한 이 시기에는 2단계 좁은 의미의 남북통일이 새롭게 야기시킬 문제들, 예를 들어 남북한 간의 경제적 격차를 해소시키는 정책노력을 경주해야만 한다. 2014년 말 현재 남북한 간의 소득 격차는 북한은 국민총소득은 남한의 44분의 1, 1인당 국민소득은 남한의 21분의 1이다.(통계청) 그런데 통일비용 추정에서 한국개발연구원은 북한의 1인당 소득을 남한의 60%로, Economic Intelligence Unit는 북한의 1인당 소득을 남한과 동일하게 하였다. 참고로 독일 통일 당시 동독의 1인당 국민소득은 서독의 40% 수준이었고, 인구는 서독의 4분의 1에 불과하였고, 동서독 간에는 통일 이전부터 긴밀한 경제협력을 해왔다. 이에 비해 북한의 1인당 국민소득은 남한의 5%에 불과하고, 북한 인구는 남한의 절반 수준이기 때문에 북한의 소득을 남한 수준으로 끌어 올리려면 동독에 투입한 것 보다 더 많은 물적 지원이 필요하다. 분단이 길어짐에 따라 통일비용이 기하급수로 증가할 수 있다고 본다.

이와 함께, 문화적 차이, 북한주민의 통일 이후 소외감 증폭 등의 문제를 극복하기 위한 정책적 노력들이 강구된다. 한마디로 3단계는 2단계에 이룩한 정치적이고 법적인 통일 이후에도 잔존하거나 새로 발생할 남북한 사회, 문화, 경제 영역에서의 갈등 및 이질감을 최소화하고 극복하는 과정이라 할 수 있다.

4단계(진정한 의미의 통일단계): 4단계는 3단계의 완성단계를 일컫는 것으로 진정한 의미의 그리고 완벽한 의미의 남북통합 및 통일이 실현되는 단계이다. 즉 4단계에서는 정치적이고 법적인 통일(즉, 좁은 의미의 통일)뿐만 아니라 사회와 문화 및 경제적 측면에서도 이질감이 극복되고 동질성을 회복한 통일 상태를 실현하게 된다. 4단계의 완성은 남북한 통일 시나리오와 무관하게 상당히 장기적인 시간을 요구한다. 남북한이 흡수통일(좁은 의미의 통일) 형식을 통해 통일이 되더라도 4단계의 현실화는 장기적인 시간을 필요로 하겠지만, 남북한이 점진적인 1단계 통합을 거쳐 4단계에 도달하는 것 또한 장기적인 시간이 소요될 것이다.

IV, 남남 갈등의 극복에서 통합의지 결집으로

통일이 새로운 창조적 과제로 되다 보니까 통일문제에 대해서 다양한 의견을 갖는 것은 당연하다고 하겠다. 좀 과장해서 5천만이 다 다른 생각을 갖는다는 전제에서 그들의 생각을 통일하는 것부터가 진지한 통일정책 수립의 시작이다. 자유민주주의 체제는 인간의 능력을 믿고 개성을 존중하는 다원사회이기 때문에 통일문제와 같이 중요한 문제에 대한 서로 다른 의견을 표출하는 것은 자연스러운 현상이다.

그런데 2000년 들어 남북문제처럼 우리 사회를 양극화·양분화 하는 사안은 없다고 본다. 남남갈등은 우리 내부를 대립과 반목으로 몰아가고, 통합의지의 결집을 저해하고 남북관계 발전을 제약한다고 본다.

‘남남갈등’이란 말 그대로 “남과 남의 갈등” 다시 말해 “남한사회 내부의 갈등”을 의미한다. 따라서 계급갈등, 지역갈등, 최근 부상하고 있는 세대갈등을 포함한 남한 사회내의 모든 갈등을 포괄하는 개념이다. 그러나 남남갈등을 남북관계와 관련해 제한적으로 사용한다. 즉 남남갈등을 ‘남북갈등’에 대칭되는 의미로 구조된 용어로서 “남북관계를 둘러싼 남한사회의 내부갈등”을 지칭하는 개념으로 사용되고 있다.

남남갈등이란 말은 2000년 6월 15일 남북정상회담 직후인 2000년 7월 13일자 『조선신보』에 “남북갈등보다 남남갈등 더 심각”이라는 제목으로 처음 등장했다. 그러나 그렇다고 남남갈등이 김대중 정부 들어 처음 생겨난 것이라는 말은 결코 아니다. 남남갈등은 1945년 해방과 함께 시작됐고, 해방 이후의 한국현대사가 남남갈등의 역사였다 해도 과언이 아니다.

여기에서 역대 정부의 평화통일정책에는 차이보다는 유사성과 연속성이 지배하고 있다. 1970년대 들어서면서 남북한은 무력에 의한 일방적인 통일이 사실상 불가능하다는 것을 깨닫게 된다. 이러한 현실 인식이 표현된 것이 7·4공동성명이다.

7·4공동성명 이후 역대 정부는 기능주의와 신기능주의에 입각해서 평화통일에 접근하는 방식을 취하였고 노태우정부의 “한민족공동체 통일방안”과 김영삼 정부의 “민족공동체 통일방안”으로 체계화되었고, 1992년 남북기본합의서는 “한민족공동체 통일방안”에서 상정하고 있는 첫 단계인 화해협력단계로 들어가기 위한 남과 북이 합의한 중요한 문서이다. 김대중 정부와 노무현정부의 대북정책은 민족공동체통일방안을 대체로 계승하고 있다.

이같이 김대중 정부와 노무현 정부가 과거 보수정권의 평화통일정책과의 연속선상에서 대북정책을 추진했음에도 불구하고 평화통일정책을 둘러싸고 여야의 갈등, 진보와 보수의 갈등, 지역 간의 갈등은 오히려 심화되었다. 대북포용정책을 둘러싼 국론분열이 일어났다.

대북정책 비판론자들은 남북화해와 협력의 진전에 “속도조절론”을 제기하였으며, “북한 퍼주기” 라고 비난하였다.

이러한 대북포용정책에 대한 남한 내부의 갈등이 심화된 원인에 대해 임혁백교수(고려대)는 다음과 같이 진단하고 있다. 첫째, 우리 내부에서 냉전의 해체를 인정하고 생존의 기로에 있는 북한을 포용할 준비가 안된 국민이 아직 상당수 존재하는 데서 기인한다. 전쟁의 패전으로 분단된 독일과 달리 우리의 분단은 유혈적 내전으로 분단의 상처는 치유되지 않고 대북불신과 증오는 고착화되었다. 북한과 화해할 준비가 되어 있지 않았다는 것이다.

둘째, 남북분단은 장기간에 걸친 냉전에 의해 고착화되어 분단체제로 형성되었기 때문이다. 그 결과 우리는 남한 내부에서도 통일된 국민형성(nation building)에 실패하였다. 또 남북간 대결 못지않게 지역 간 대결이 형성되어 있어 남북화해가 전 국민이 소망하고 있는 것이라 하더라도, 그것이 자신이 반대하고 있는 지역에 기반한 업적이 되는 것은 막아야 한다고 생각하고 있는 것이다. 대북포용정책이 본격적인 추진으로 조성된 이데올로기적 균열이 기존의 지역 균열과 중첩됨으로써 다원주의적 민주주의 정착이 지연되고 있는 것이다.

셋째, 남남갈등이 심화된 데에는 김대중 정부도 한몫을 했다. 남북교류와 협력을 행동으로 실천하는 것은 김대중 정부의 업적이었으나, 김대중 정부기 소홀히 한 것은 “영광의 공유”(glory sharing)였다. 남북화해의 달성은 우리 한민족이 공유해야 할 공공재(public goods)이다. 김대중 정부가 남북화해와 협력을 연 업적을 국민들뿐만 아니라 반대세력과도 공유하려 했다면 야당과 그를 반대해온 보수적인 국민들로부터도 지지와 협력을 얻을 수 있었을지 모른다.

만약 김대중 대통령이 남북화해와 협력을 추구하는 대북포용정책이 이전 정권의 평화통일 정책과 구별되는 자신의 정부만이 독특한 정책이라는 것을 강조하기 보다는 노태우 정부와 김영삼 정부의 평화통일정책을 계승하였다고 언급하고, 대북포용정책이 사실은 이전 정부의 정책을 실천에 옮긴 것에 불과하다. 공을 이전 정부에 돌리고, 보수정권이 마련해 놓았던 정책을 실제로 실천하고 있는 자신을 지지해 줄 것을 호소하였다면, 대북포용정책에 대한 한나라당의 비판은 누그러졌을 것이다. 대북정책의 성공적 추진을 위해서는 초당적 접근이 필요하고 초당적 협력이라는 전략적 사고와 실천이 필요하다.

여기에서 참고로 노태우 정부의 “한민족공동체 통일방안”은 여소야대의 정국에서 사전에 야당에도 설명하여 초당적 협조로 만들어져(이홍구 국토통일원장관 증언) 지금까지 지속되고 있다.

V. 맺는 말

앞에서도 언급했듯이 최근 역대 정부의 대북정책이 일관성과 지속성을 보장 받지 못하고 갈등을 유발한다는 것이 문제이다. 대북정책은 초당적이고 전국민적 지지 위에서 추진되어야 하고, 일관성과 지속성에 대한 초당적 보장이 제공되어야 하는데, 정권교체의 가능성이 열려 있는 민주주의 하에서는 현 정부의 대북정책이 미래집권 가능성이 있는 야당이 이의 수용을 거부하면 지속 가능성이 깨어지고, 이러한 여야의 갈등으로 말미암아 대북정책은 전 국민적 지지를 받지 못하고 갈등을 초래하게 될 것이다.

서독의 경우, 집권당이 교체되더라도 통일정책은 일관되게 유지하도록 헌법적 의무를 규정하였으며, 브란트 총리의 ‘접근을 통한 변화’를 표방한 ‘신동방정책’이 점진적인 통일의 기반을 만들었다. 그의 신동방정책은 현실적으로 통일이 불가능하므로 동독과의 교류협력을 증진하여 ‘사실상의 통일’을 달성한다는 것으로 통일정책이라기 보다는 “분단의 평화적 관리정책”이라는 평가를 받았다.

이 같은 서독의 ‘접근을 통한 변화’ 정책이 일관성 있고 초당적으로 추진되면서, 다방면에 걸친 교류와 협력정책은 동질성 확보와 평화통일의 토대를 마련하였다. 뒤이은 콜 총리는 브란트 정부와 슈미트 정부가 이룩한 신동방정책의 업적을 그대로 계승하여 동독과의 활발한 교류·협력 관계를 계속 확대해 나갔기 때문에 1990년 독일이 통일되기 직전 동서독은 사실상의 국가연합 상태로서 비록 통일 직전까지 동서독의 모든 사람들이 통일가능성을 부정했지만 실제로는 언제든 통일될 수 있는 여건이었다.

남북문제는 우리 민족의 생존과 번영이 걸린 절체절명의 과제라는 인식하에 당파적 이해가 걸린 일반 정치로부터 따로 떼어내어 초당적 협의와 결정이 이루어지는 영역이 만들어져야 할 것이다. 남북문제에 관한 한 정부와 여당이 정책결정을 독점하는 것이 아니라, 여당과 야당이 공동으로 결정하는 공동영역을 만드는 것도 한 방법이다. 서독의 경우, 동독과의 모든 대화나 합의들은 서독 의회를 거쳐서 이루어졌기 때문에 대 동독 정책이나 동서독 통일문제에서 심각한 사회적 균열이 발생하지 않았다.

그리고 영호남의 지역주의나 동서독의 지역갈등은 북한주민에게 미래 통일한국에 대한 북한인들의 불안과 공포를 심화시킬 것이다. 따라서 동서간의 지역갈등 해소는 남북한 주민간의 신뢰구축에 필수적 전제조건이다. 통일독일에서 일어나고 있는 지역 간의 갈등은 통일 이후에 대한 북한 주민의 공포심을 자극하기에 충분하다.

최근 ‘통일준비 공론화’ 사업의 보고에 의하면 많은 사람들이 ‘교류협력증대(43.1%)’를 가장 바람직한 통일추진방안으로 생각한다고 반응했다고 한다. 교류·협력을 통한 통합노력

은 북한 개혁개방에 도움을 주고, 북한 주민의 대남인식을 개선시키고, 장차 통일비용을 감소시키는 효과도 거둘 수 있다.

독일 통일 전문가들은 “독일 통일은 도둑처럼 갑자기 오지 않았다.” 는 일반의 상식과 다른 견해를 내 놓았다. 독일 동방정책의 설계자 에곤 바르는 내적통합의 어려움을 강조하면서 “독일인들은 25년 전에 ‘우리는 하나의 국민이다’라는 구호를 외쳤지만, 지금도 오시(Ossie : 게으른 동쪽 것), 베시(Wessie : 거만한 서쪽 것)이라는 말은 사라지지 않았어요.” 라면서 내적 통합은 아직 완성되지 않았다고 말했다. 우리 내부의 반목과 대립을 초래하는 남남갈등 해소와 함께 남북대화와 교류를 넓혀 나감으로써, 서로 한 걸음씩 다가가면서 이질성을 감소시키고 동질성을 회복하는 것은 통일의 준비과정으로서도 필요하다고 생각한다.