



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

석사학위논문

통일정책 패러다임의 변화와
통일운동 활성화 방안

제주대학교 교육대학원

윤리교육전공

김 훈 갑

2013년 2월

통일정책 패러다임의 변화와
통일운동 활성화 방안

지도교수 고 성 준

김 훈 갑

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함.

2013년 2월

김훈갑의 교육학 석사학위 논문으로 인준함.

심사위원장 _____

위 원 _____

위 원 _____

제주대학교 교육대학원

2013년 2월

<국문초록>

통일정책 패러다임의 변화와 통일운동 활성화 방안

김훈갑

제주대학교 교육대학원 윤리교육전공

지도교수 고 성 준

현재 대한민국이라는 나라는 ‘분단국가’라는 특수한 상황에 놓여있다. 이를 해결하기 위한 ‘한반도 통일’이라는 명제는 국가적 차원이나 인도적 차원, 정치·외교적 차원, 안보적 차원에서도 반드시 해결해야할 문제이다. 이를 위해 대한민국에서는 분단 이래로 국가적 차원의 통일정책을 주요 사안으로 여기고 대북정책을 추진해왔다. 하지만, 정부가 바뀔 때마다 통일정책이 매번 조금씩 바뀌어왔고, 일관되지 못한 정책을 추진함으로써, 한반도 통일에 부정적인 영향을 미친 것 또한 사실이다. 그리고 한반도 통일은 국가의 주도만으로 해결될 사안도 아니다. 통일의 주체는 국가나 정부가 아니라 국민이며, 국민이 주도로 통일운동을 전개 나갔을 때, 진정한 한반도 통일을 이룩할 수 있을 것이다.

본 논문에서는 국가주도적 통일정책의 문제점과 한계를 살펴보고 이를 해결하기 위한 방안으로서 민간 통일운동의 활성화 방안을 제시하고자 하고 있다. 이를 위해 김대중, 노무현, 이명박 정부를 중심으로한 통일정책을 살펴보고 이에 따라 많은 영향력을 받고 있는 민간통일단체들의 활동과 그에 따른 한계점을 밝히고 이를 해결하기 위한 방안을 제시하며 방안이 설득력을 얻기 위한 논리를 제시하고자 한다.

목 차

국문초록	
I. 서 론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 방법과 구성	3
II. 이론적 배경: 통일운동과 통일정책 패러다임	4
1. 통일운동의 개념과 범위	4
2. 통일정책 패러다임	5
3. 통일정책	8
III. 통일에 대한 국민적 인식과 이해의 문제	31
1. 통일과 통일담론의 갈등	31
2. 약화된 통일의식: 청소년을 중심으로	35
IV. 통일운동의 현황과 평가	53
1. 통일운동 단체의 역사	53
2. 통일운동 단체의 현황	57
3. 통일운동 단체의 활동 평가	69
V. 통일운동 활성화의 필요성과 방안	72
1. 통일대비 패러다임 하에서의 통일운동 필요성	72
2. 통일운동 활성화 필요성	75
3. 통일운동 활성화 방안	80
VI. 결 론	84
참고문헌	87
Abstract	92

표 목 차

<표Ⅱ-1> 3대 공동체 통일구상	21
<표Ⅱ-2> 국가신용등급 변동내역	26
<표Ⅱ-3> 국민여론조사결과	27
<표Ⅲ-1> 청소년 통일의식 조사자료	36
<표Ⅲ-2> 국민 통일의식 조사자료	37
<표Ⅳ-1> 통일교육협의회 주요사업 내용	63
<표Ⅳ-2> 지자체별 통일관련 담당부서	64
<표Ⅳ-3> 지역별 통일관 지정현황	66
<표Ⅳ-4> 통일교육 지자체 의무조항	66
<표Ⅴ-1> 연도별 남북교역현황	73

그 립 목 차

<그림Ⅱ-1> 대북 포용정책의 패러다임	16
<그림Ⅲ-1> 북한에 대한 이해 및 인지도	37
<그림Ⅲ-2> 북한 주민에 대한 무관심	38
<그림Ⅲ-3> 6·25전쟁 발발 연도에 대한 응답	40
<그림Ⅲ-4> 청소년의 통일에 대한 관심	41
<그림Ⅲ-5> 국민의 통일 필요성 인식(1)	42
<그림Ⅲ-6> 국민의 통일 필요성 인식(2)	42
<그림Ⅲ-7> 청소년의 통일 필요성 인식	43
<그림Ⅲ-8> 독일 청소년들의 통일 의식	44
<그림Ⅲ-9> 통일이 가능한 시기	45
<그림Ⅲ-10> 국민의 통일 찬성 이유	46
<그림Ⅲ-11> 청소년의 통일 찬성 이유(1)	47
<그림Ⅲ-12> 북한이 전쟁을 다시 일으킬 가능성 인식(2009/청소년)	48
<그림Ⅲ-13> 북한이 전쟁을 다시 일으킬 가능성 인식(연도별비교)	49
<그림Ⅲ-14> 청소년의 통일 찬성 이유(2)	50
<그림Ⅲ-15> 청소년의 통일 반대 이유	50
<그림Ⅲ-16> 통일 및 북한 정보 획득 경로	51
<그림Ⅳ-1> 통일부 등록 단체 현황	56
<그림Ⅴ-1> 30~40년 후 한국 GDP 전망	79
<그림Ⅴ-2> 30~40년 후 통일 한국과 남한의 GDP	79

I. 서 론

1. 연구의 목적

현재 대한민국은 ‘분단’이라는 특수한 상황에 놓여있다. 이는 세계적으로 유일하게 냉전의 잔재가 남아있는 현상이며, 한반도 평화뿐만 아니라 동북아 평화, 나아가서 세계평화에도 불안한 현실에 직면하고 있다. 이에 전세계는 한반도를 주목하고 있으며, 특히 북한이라는 나라에 주목하고 있는 현실이다.

1950년 6월 25일 한국전쟁이 발발하고 국토분단을 거쳐 나중에는 민족분단에 이르기까지, 한반도에 살고 있는 우리는 많은 고통과 여러 가지 불편함을 겪고 있다. 이를 해결하기 위한 ‘한반도 통일’은 온 국민의 숙원이자 염원이다. 분단 초기에는 이러한 한반도 통일에 별다른 이견이 없었다. 하지만 점점 세월이 흐르고 남한과 북한의 경제적 격차가 커지고 사회·문화적 단절로 인하여 통일에 대한 국민들의 관심이 줄어들고 있는 것이 현실이다. 또한, 한반도 통일에 대한 부정적 인식까지 나타나고 있다. 이를 해결하기 위해 역대 정부에서는 수많은 통일 정책과 사업을 쏟아내었다. 하지만, 정부의 교체 시 이전 대북정책이 전면적으로 부정되고 극에서 극으로 이동하는 현상과, 좌파와 우파, 진보와 보수 간의 대결과 남북관계의 현실에 맞추어 통일정책이 바뀌어 일관되지 못한 통일 정책과 운동을 진행하여 왔다. 또한 정치적 이념에 맞추어 통일정책이 진행되어 갈 때, 남북관계의 상황은 호전되거나 악화되어왔으며, 남한 내에서는 소위 ‘남남갈등’이라는 현상까지 일어나고 있는 현실이다.

최근 통일 환경은 여러 모로 변화하고 있다. 이명박 정부의 출범을 계기로 대북·통일정책의 기초가 전환되면서 현상유지적 분단관리에서 미래지향적 통일대비로 패러다임의 전환이 이루어지고 있다. 특히 김정일 사망을 전후하여 제기된 북한 ‘급변사태’에 대한 대비가 필요하다는 주장이 대두되면서 학계에서도 통일에 관한 논의가 활발하게 진행되기 시작했다. 뿐만 아니라 독일 통일 20주년을 전후하는 시기에 독일 통일의 통일편익과 그에 따른 국력 상승에 관한 논의도 부상하고 있다. 또 2010년 광복절 축사에서 이명박 대통령은 공식적으로 통일대

비의 필요성을 언급하는 가운데 ‘통일세’를 통일의제의 하나로 제기함으로써 통일에 관한 논의는 더욱 활발해지고 있다.

이러한 현상은 통일에 대한 국민적 인식을 제고하는 중요한 계기가 될 것이다. 사실, 그동안 국민들 사이에서는 통일에 대한 소극적이고 부정적 인식이 자리잡고 있었다. 독일 통일의 부정적 효과에 대한 인식과 통일비용에 대한 부담감으로 인한 ‘통일 회피론’과 통일비용의 사회적 경제적 부담을 우려하는 ‘통일 부담론’이 확산되었다.

그동안의 통일정책의 혼란과 그에 따른 통일논의의 혼돈 속에서도 우리사회에서 통일논의를 활성화하기 위한 노력들은 다양하게 추진되어 왔다. 정부 차원에서 뿐만 아니라 시민사회 등 민간 차원에서의 통일에 대한 관심도 크게 높아졌다. 이는 통일에 대한 실질적인 국민적 관심이 높아지고 있음을 의미한다. 따라서 통일이 단순한 민족적 당위과제로 남아있지 않고, 국민들이 관심을 갖고 현실의 문제로 인식하고 참여할 수 있도록 하기 위한 방안을 마련하여야 할 것이다.

이러한 상황에서 필요한 것은 통일운동이라고 할 수 있다. 민간 차원의 통일운동은 정부가 추진해 온 통일정책을 보완할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 사실, 그간의 경험에 따르면 오히려 정부의 통일정책은 정권 변화에 따라 크게 변화되어 온 것이 사실이다. 이처럼 일관되지 못하고 가변적인 정부주도적 통일정책에 비하여 민간단체의 통일운동은 각각의 성향과 영역에 맞추어 일관되고 지속가능한 운동을 전개해 나갈 수 있다는 장점이 있다. 특히 한반도 통일의 주체인 국민들이 직접 참여하고 활동해 나갈으로써 통일에 대한 필요성 인식과 이념적·정치적으로 분열되어 있는 국민들의 단결과 통합을 위해서도 반드시 필요하다고 할 수 있다.

본 논문은 최근 통일운동이 상대적으로 침체되고, 그에 따라 통일 논의도 정부가 주도하는 현상을 목도하면서, 통일에 대한 국민적 관심과 통일 논의를 활성화시키기 위해서는 시민사회의 저력을 바탕으로 하는 통일운동이 필요하다는 문제의식에서 출발한다. 특히 본 논문은 이명박 정부 들어 통일 패러다임의 전환에 주목하면서 ‘통일대비 통일 패러다임’ 하에서 통일운동이 활성화될 수 있는 호의적인 조건이 형성된 것으로 평가한다. 그리고 이러한 조건 하에서 통일운동의 활성화를 위한 필요성과 논리, 그리고 활성화를 위한 방향을 제시하는 것을 목적으

로 하고 있다.

2. 연구의 방법 및 구성

본 논문의 연구 방법으로는 관련저서 및 연구논문 등 문헌 연구가 주를 이루고 있으며, 이러한 기존문헌 분석을 김대중, 노무현, 이명박 정부의 통일정책을 중심으로 긍정적 측면과 부정적 측면 그리고 통일운동의 필요성과 연관시켜 새로운 통일운동 활성화 방안을 모색하고자 한다.

구성에 있어서 II장에서는 통일운동과 통일정책패러다임에 대한 이론적 논의와 함께 현재와 가깝고도 비교대상이 될 수 있는 김대중, 노무현 정부의 통일정책과 이명박 정부의 통일정책을 살펴보고, 어떻게 통일 패러다임의 변화가 나타나게 되었는지를 제시할 것이다. 이에 근거하여 통일운동의 필요성과 의의를 나타내고자 한다. III장은 통일에 대한 국민적 관심과 이해의 문제를 통일 논의 또는 담론 측면과 통일시대의 주역이 될 청소년들의 통일인식 현황에 대한 분석을 통해 우리 사회의 통일 인식과 이해의 문제를 제기할 것이다.

IV장은 우리나라의 통일단체의 연원과 그 현황을 살펴봄으로써 현재 민간통일운동의 한계와 문제점을 바탕으로 민간 통일운동의 새로운 논리를 제시하는 형태를 띠게 될 것이다. 이어 V장은 이상의 고찰과 검토를 바탕으로 민간 통일운동의 방안을 탐색한다. 끝으로 VI장 결론에서는 논의를 요약하고 연구의 시사점과 한계를 밝히고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경: 통일운동과 통일정책 패러다임

본 장에서는 이 연구의 이론적 배경이라고 할 수 있는 통일운동과 통일정책 패러다임에 대하여 살펴볼 것이다. 1절에서는 통일운동의 개념과 그 범위를 규정하여 어디까지가 통일운동이며, 무엇을 통일운동이라고 정의를 내릴 것인지에 관한 논의를 할 것이다. 이와 관련하여 통일운동에 지대한 영향을 미치고 있는 통일정책 패러다임에 대하여 2절에서 논의를 할 것이다. 각 시대별, 정부마다 통일운동은 발전되고 확산되기도 하였으며, 경우에 따라서는 제자리에 머물거나 오히려 후퇴하기도 하였다. 이는 각 정부별 대북정책의 기조와 근본 철학의 차이 때문이라고 할 수 있으며, 이와 관련하여 통일정책의 패러다임에 살펴 볼 것이며, 이와 연장선상에서 3절에서는 김대중, 노무현, 이명박 정부의 통일정책에 대하여 살펴볼 것이다 마지막으로 4절에서는 정부의 통일정책의 변화에 따른 통일정책 패러다임의 변화와 그에 따른 통일운동으로서 전체적인 이 연구의 핵심 방향과 줄거리를 기술해보려 한다.

1. 통일운동의 개념

‘통일운동’이라 하면 보통 통일이라는 목적을 이루기 위하여 이와 관련된 모든 제반 활동을 지칭한다. 그러나 이러한 통일운동의 정의와 관련하여 현재 우리는 어떤 것을 통일운동이라고 규정짓고, 어떤 활동을 통일운동이라고 하는지 정확히 개념을 내리고 인식을 하지 못하는 경우가 많다. 이와 관련하여 이 연구의 핵심 키워드인 ‘통일운동’에 대한 정의를 미리 내리고자 한다.

본 연구에서는 ‘통일운동’의 개념을 크게 세 가지로 규정을 지으려 한다. 그 첫째가 통일에 관한 국민의식 제고 차원에서의 통일 논의 확산이다. 이는 우리나라 국민들의 통일에 관한 의식에 관한 문제이다. 한반도의 분단 초기부터 남북의 통일은 반드시 해야만 하고 또 필요하다는 당위적인 것으로 보았다. 그러나 현재 이러한 국민적 인식에 큰 변화가 있으며, 이는 ‘통일을 꼭 이뤄져야 하는

가?’라는 통일의 필요성에 대한 큰 위기가 찾아왔다고 볼 수 있다. 이러한 위기를 해결하기 위하여 통일필요성의 인식과, 현재 남한에서 큰 이슈가 되고 있는 ‘남남갈등’의 해결 차원에서 초당적인 남북관계 및 남북문제 해결의 접근 등 국민들의 통일에 관한 의식을 한 차원 끌어올리고 공론화 시키는 제반 활동들을 통일운동이라고 할 수 있는 것이다.

둘째는 통일을 향한 적극적 사업의 추진이다. 이는 보다 구체적이고 명시적이며, 가시적인 통일을 향한 정부적 차원과 민간적 차원, 그리고 민관이 협력하여 분명하고도 적극적인 사업을 추진함으로써 통일의 시기를 앞당기고 나아갈 수 있는 활동을 의미한다고 보면 될 것이다.

마지막으로 민간 차원에서의 국민적 통일 분위기 확산과 통일실천 노력이다. 현재 통일을 향한 운동은 정부의 통일정책과 대북정책 차원에서의 운동이 대부분이다. 민간 차원에서의 운동은 그 효과가 지속적인 측면과 그 운동의 주체인 단체의 성격에 따라서 제한적이고 미흡한 면이 많다. 이에 따라 민간 차원에서의 통일운동의 활성화와 대국민적 통일 필요성 논리의 확산, 그리고 지속적이고도 효과적인 통일운동의 노력이 필요하다.

‘통일운동’의 개념을 위의 세 가지 차원에서 정의를 내렸다. 이는 본 연구가 추구하고 있는 목적과 관계하여 매우 중요하다. 현재 우리나라의 통일운동은 정부가 추구하고 있는 대북정책의 방향에 따라 좌우되고 있으며 영향을 받고 있는 것이 사실이다. 또한 통일에 대한 국민적 관심과 의식의 약화로 인해 통일 그 자체에 대한 논의는 물론 통일운동에 관한 관심과 논의도 많이 약화된 상황이다. 이와 관련하여 우리나라의 대북정책의 변화에 따른 통일의식의 변화, 통일운동에 대하여 살펴보고 어떻게 하면 통일운동을 활성화 할 수 있는지, 또 왜 통일운동이 필요한지에 대한 이 연구의 목적에 통일운동의 개념은 중요한 의의를 가진다.

2. 통일정책 패러다임

1) 분단관리 패러다임

탈냉전 이후 통일에 대한 접근방법은 대체로 두 가지였다. 하나는 비정치적 영

역에서의 남북교류협력을 강조하는 기능주의(functionalism) 시각이고, 다른 하나는 남북정상회담과 같은 정치 영역에서의 결단을 병행하는 신기능주의(neo-functionalism) 시각이다.¹⁾

기능주의 시각에서는 정치적 문제보다 비정치적 문제 해결에 주력함으로써 통합을 앞당길 수 있다고 보는 입장이다. 즉, 교류협력을 강화함으로써 그 편익과 영향이 사회의 다양한 영역들로 확산되는 파급효과를 가져오고, 이것이 정치 영역에서의 결단을 유인함으로써 통합에 이르게 된다는 시각이다. 반면, 신기능주의 시각은 비정치 영역에서의 협력이 정치 영역의 협력으로 전이·파급되기 어렵다고 본다. 비정치적인 협력도 그것이 성사되기 위해서는 정치적 협상과 타협이 있어야 가능하며, 더욱이 정치 영역의 협력은 쌍방의 신뢰 구축 없이는 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 특히 통합은 비정치 영역의 협력과는 별도의 중대한 정치적 결단이 필요하다는 점에서 기능주의 시각을 비판하는 입장이다.

김대중·노무현 정부는 그동안 기능주의 시각에 비중을 두고 대북·통일정책을 추진해 왔다. 두 전임 정부의 통일정책 기조는 냉전시대의 갈등과 경쟁구도를 남북한 상호 노력을 통해 극복함으로써 경제공동체, 사회공동체를 거쳐 정치공동체를 이룰 수 있다는 것이었다. 그리고 비정치적 분야, 특히 경제 분야에서의 교류협력을 통해 심화된 남북한 이질성을 극복하고 신뢰를 구축해 나가면서 점진적이고 단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다고 보았다.

이러한 통일 패러다임은 유럽의 통합과정을 모델로 한 것이며, 동유럽 사회주의 국가의 체제 전환과 유사한 상황이 북한에도 발생할 것이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이 패러다임에서 통일은 장기적이고 단계적이며 점진적인 과정을 거쳐 이루어진다고 가정하기 때문에 무엇보다도 중요한 것은 한반도의 평화 정착이고, 이를 위해 남북한 간의 화해와 협력의 선행을 강조한다. 따라서 이 시각은 어떻게 분단을 평화적으로 관리할 것인가에 초점을 맞추는 이른바 ‘분단관리’ 통일 패러다임이라고 할 수 있다.

2) 통일대비 패러다임

1) 고성준(2011), 「통일 필요성의 재인식」, 통일부 통일교육원, p. 12

이명박 정부는 출범과 함께 과거 10년 동안과는 다른 새로운 대북정책을 채택했다. ‘상생·공영 정책’이 그것이다. 과거 정부가 전혀 없는 남북교류·협력을 통해 북한을 포용하기 위한 광범위한 화해·협력을 추진했지만, 북한은 핵과 미사일을 개발해 왔고 우리와의 군사적 대결도 지속해 왔다. 그러나 교류·협력의 중장기적 효과로 기대되었던 북한체제 변화나 대남정책의 변화는 거의 진전이 없었다.

이러한 전임 정부의 대북정책에 대한 비판적 인식 하에 이명박 정부는 비핵화에 우선순위를 두고 북한의 개방과 정상 국가화를 추구하는 ‘비핵·개방·3000구상’을 제시했다. 대통령 선거 과정에서 처음 제시된 이 구상은 정부 출범 이후 대북 상생·공영정책을 추진하기 위한 핵심전략이 되었다. 그리고 이명박 정부는 비핵화의 중요성을 감안하여 이를 추진하기 위한 일괄 타결 방안인 ‘그랜드 바겐’을 제시하기도 했다.²⁾

임기 중반을 넘어선 이명박 정부는 제65주년 8·15경축사를 통해 새로운 대북·통일정책 메시지를 발표했다. 경축사에서 이명박 대통령은 ‘3대 공동체 통일구상’을 제시했다. 이 통일구상은 그동안 이명박 정부가 발표한 대북정책으로 그동안 발표한 여러 가지 구상들을 망라하면서 이것을 통일이라는 목표와 접목시켜 큰 틀에서 재구성한 것이다. 분단 상황의 관리를 넘어 평화통일을 달성하기 위한 정책 방향과 전략을 보다 구체화한 것이다.

이명박 대통령은 ‘3대 공동체 통일구상’의 실천을 위해 보다 적극적인 통일준비 방안을 제시했다. 첫째, 남북관계와 통일정책의 새로운 패러다임으로의 전환이다. 이 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 “지금 남북관계는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 분단 상황의 관리를 넘어 평화통일을 목표로 삼아야 한다.”라고 언급했다. 남북관계 패러다임의 변화란 곧 ‘분단관리에서 통일대비로의 전환’으로 요약된다. 이는 급변하는 통일 환경에도 불구하고 기존의 분단관리 패러다임에서 벗어나지 못하고 있다는 문제인식을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 대통령의 언급은 이명박 정부 출범 이후 변화된 대북정책과 그로 인한 남북관계의 변화와 향후 대북·통일정책 추진의 근간이 된다고 할 수 있다.

2) 2009년 9월 21일 미국외교협회에서 개최된 코리아소사이어티, 아시아소사이어티, 미국외교협회 등 3개 기관이 공동 주최한 오찬 간담회에 연설에서 “6자 회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면 북한에게 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결, 즉 그랜드 바겐(grand bargain)을 추진해야 한다”고 언급했다.

둘째, 통일을 대비한 현실적 방안 준비의 필요성이다. 통일은 반드시 다가올 미래이기 때문에 통일을 준비해야 하고, 더 나아가 통일 준비 여하가 통일의 방향과 국가의 미래를 좌우할 수 있기 때문에 통일에 대비한 인적·물적·정책적 역량을 강화할 필요가 있다는 것이다.³⁾

셋째, 통일문제에 대한 국민적 논의의 필요성이다. 이는 국민적 수준에서의 통일담론의 활성화, 나아가 통일문제의 공론화를 의미한다. 즉 현 시점을 통일미래 및 이의 준비에 대해 본격적으로 논의할 시점으로 인식하고 있다. 민족 공동체로의 통일과정은 많은 노력과 비용을 필요로 하기 때문에 그 준비가 빠를수록 통일비용을 줄이는 효과를 가져올 수 있다는 취지이다. 준비 없이 맞이하는 통일은 시행착오와 혼란, 비효율을 초래할 것이 자명하기 때문이다.⁴⁾

3. 통일정책

근 15년 간 한국의 통일정책을 정확하게 기술하여 나타내는 것은 결코 쉬운 일이 아니며, 그 자체가 하나의 논란이 될 수도 있는 민감한 사안이다. 이 절에서는 김대중, 노무현 정부의 통일정책과 이명박 정부의 통일정책을 살펴보고 각 정부별 통일정책은 어떠한지, 그리고 이러한 통일정책에 따라서 통일운동이 어떻게 전개되고 어떠한 영향을 미치는지 논의하는 기회가 될 것이다.

1) 김대중, 노무현 정부의 통일정책

김대중, 노무현 정부의 지난 10여 년간 한국의 대북정책은 흔히 햇볕정책 또는 포용정책이라고 이름 지을 수 있다. 이러한 통일정책에는 다음과 같은 통일 및 북한에 대한 인식으로부터 시작된다.

(1) 배경

3) 통일부, “8·15 경축사(통일분야) 참고자료”, p. 1

4) 통일부, “8·15 경축사(통일분야) 참고자료”, p. 2

한반도의 통일은 형식 논리적으로 두 가지의 방식에 의해 실현 가능하다. 하나는 북한 체제가 붕괴로 인하여 한국에 의한 흡수통일이 이루어지는 방식이며, 다른 하나는 북한 체제가 일정 기간 생존하면서 북한 사회 스스로를 변화시켜, 남북한의 사회경제적 격차가 점진적으로 해소되고, 남북한 합의에 의해 통일을 이루는 것이다.

그런데 북한 체제 붕괴 후 한국에 의한 흡수통일은 현실적이지도 않으며 바람직하지도 않다. 북한은 1980년대 말 사회주의권의 붕괴와 1990년대 초중반의 극심한 경제위기 속에서도 여전히 기존의 체제를 유지한 나라이다. 이러한 나라가 가까운 장래에 붕괴할 것으로 가정하는 것은 현실적이지 않다. 또한 설사 북한이 붕괴하여 흡수통일이 이루어진다고 하더라도, 이는 한국의 입장에서 바람직하다고 보기 힘들다. 남북한의 막대한 사회경제적 격차가 그대로 유지되는 현재의 상황에서 통일이 이루어질 경우 한국이 부담해야 하는 통일비용의 문제가 너무나 큰 사안이 될 것이다.

따라서 한국의 기본적인 통일정책은 향후 일정 기간 동안 북한이라는 나라가 붕괴하지 않고 존재하며, 이렇게 존재하는 북한과 상호 합의하에 점진적으로 통일을 이루어가는 상황을 염두에 두고 설계될 필요가 있다. 물론 현실은 가변적이라 갑작스러운 북한의 붕괴와 이에 따른 사실상의 흡수통일 가능성 역시 고려하지 않으면 안 될 것이다. 하지만 그러한 가능성은 일종의 예비계획으로 다루어져야지, 그 자체가 기본적인 통일정책으로 자리매김 되는 것은 바람직하지 않다고 보는 것이 포용정책의 기본 전제이다.⁵⁾

실제로 위에서 언급한대로 북한은 1980년대 말 사회주의권의 붕괴로 인해 1990년대 접어들면서 극심한 경제위기와 수십만의 인구손실을 동반한 기근현상이 나타났다. 이러한 상황에서는 북한의 체제붕괴와 이에 따른 통일의 가능성이 매우 현실적인 것으로 다가올 수밖에 없었으며, 우리 사회의 통일정책 역시 이를 대비하는 것이 될 수밖에 없다는 인식이 팽배했다. 그러나 이러한 통일이 현실화될 경우 한국 사회가 부담해야 할 통일비용이 막대할 것이라는 우려 역시 팽배해져 갔다는 사실이다. 이와 같은 상황에서 북한의 붕괴를 어떻게 받아들여야 할지, 이로 인한 통일비용의 지출문제에는 어떻게 대처해야 할지, 그리고 북한의

5) 이석(2010), 「대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점」, KDI 정책포럼, pp. 8~9

붕괴를 방지하거나 촉진시켜야 하는지, 아니면 한국경제가 통일비용을 감당할 수 있을 때까지 이를 막아야 하는지 등 모든 문제에 대한 혼란을 겪었다. 더욱이 1990년대 중후반을 지나면서 쉽게 붕괴할지도 모른다던 북한 체제는 예상과 달리 점차 안정되는 모습을 보였다. 북한 사회를 휩쓸었던 기근의 영향이 줄어들기 시작했으며, 이를 배경으로 경제를 안정시키려는 북한당국의 노력 역시 더욱 가시화되기 시작되었으며, 이러한 상황에서 과연 북한이 붕괴한다고 보는 것이 옳은지, 그리고 이에 대한 대응은 어떠한지 등 한국의 통일 및 대북 정책과 관련한 모든 사항이 불확실한 상태가 지속될 수밖에 없었다.

포용정책은 이러한 현실을 반영하고 또한 이를 극복하기 위해 생겨난 것이다. 즉, 이미 현실적으로 불확실하고 경제적으로 바람직하지 않다고 판명된 북한의 붕괴를 가정하고 한국의 통일정책을 설계하기보다는 아예 이러한 가능성 자체를 뒤집어 그 반대의 가능성을 토대로 통일정책을 구축하는 것이 더욱 적절한 접근 방법이라는 인식이 생겨난 것이다.

(2) 정책목표

이러한 배경에서 포용정책이 출발하게 되었으며, 이는 크게 두 가지의 특징을 갖게 된다. 하나는 한반도의 평화를 정착시키는 것을 목표로 한다는 것이다. 북한의 체제가 향후 일정 기간 존재한다고 가정할 경우, 이미 국제적으로 냉전이 종식된 상황에서 한국이 가질 수밖에 없는 일차적 목표는 이러한 북한 체제와 대립하여 갈등을 지속하기보다는 한반도의 평화를 정착시켜 남북한의 다양한 현안 문제를 해결하고, 동시에 이를 토대로 남북한의 경제를 발전시키는 것이 바람직하기 때문이다.

다른 하나는 동시에 한국의 대북정책 목표는 북한을 변화시키는 것에 두어야만 한다는 것이다. 대북정책의 목표가 단순히 한반도의 갈등을 관리하는 것이 아니라 궁극적으로 통일을 지향하는 것이라면, 현재와 같은 북한 체제를 유지한 상태에서는 통일 자체가 사실상 불가능하기 때문이다. 따라서 대북정책 목표는 북한을 보다 시장친화적이고 한국친화적인 체제로 변모시켜, 한편으로는 남북한의 사회경제적 격차를 줄이고, 다른 한편으로는 양측의 합의에 의해 통일을 달성할 수 있는 여건을 조성하는 것이 될 수밖에 없는 것이다.⁶⁾

북한은 계속되는 경제위기에 직면해 있으며, 북한 체제의 문제가 지속되는 것 역시 이러한 경제위기 때문이다. 이러한 북한의 경제위기는 외부의 지원 없이는 해결되지 못하며 이에 따라 북한당국 역시 외부의 경제지원을 필요로 한다. 따라서 만일 한국이 북한에 경제협력을 제안하면, 북한 역시 과거와 달리 이를 받아들이는 것 이외에는 별다른 방법이 없을 것이다. 주목해야 할 점은 남북한의 경제협력이 시작되고 확대되면, 현재 남북한의 경제적 현실을 감안할 때, 북한의 대한민국(경제) 의존성이 크게 상승할 수밖에 없다는 사실이다.

이처럼 북한의 대한민국 의존성이 상승할 경우 한반도 평화에도 긍정적인 영향이 나타날 수밖에 없다. 북한으로서도 한국과의 경제협력이 중요한 만큼, 이의 확대를 위해서는 평화적인 남북관계의 유지가 필수적이기 때문이다. 물론 남북간의 정치·군사적 관계는 경제뿐 아니라 다른 요인들에 의해서도 좌우되기 때문에 남북경협에도 불구하고 단기적인 남북관계의 부침은 계속될 것이다. 그러나 남북경협이 장기적·지속적으로 확대되는 경우, 이러한 단기적인 남북관계의 부침에도 불구하고, 결국에는 한반도의 평화 역시 더욱 증진될 것이다.

남북경협과 그에 따른 북한의 대한민국 의존성은 북한의 변화에도 긍정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 남북경협에 따른 물자와 인력, 기술 등이 북한에 넘어갈 경우 이를 처리하는 과정에서 북한은 자연스럽게 변화를 겪을 것이다. 또한 이를 통해 북한 경제가 발전할수록 북한의 모든 사회적 시스템 역시 그에 걸맞는 형태로 진화할 것이다.⁷⁾

이처럼 포용정책은 남북경협을 통해 ‘북한의 대한민국 의존성 증대를 가져오고, 북한의 행동 변화 또는 행동 제어를 통한 남북관계 개선 및 한반도 평화와 무역과 경제의 확산효과를 통한 북한의 변화’라는 긍정적 효과를 제시하고 있다. 이는 이제까지 대북정책의 이상적 목표로만 제시되었던 한반도 평화와 북한 변화라는 과제들이 지금부터는 남북경협 및 이를 통한 교류의 확대라는 구체적 수단에 의해 실제로도 도달 가능한 현실의 정책목표로 전환될 수 있음을 뜻한다.

대북정책에서는 다음과 같은 구체적인 역할을 주문한다. 남북경협과 같은 대북 교류는 기본적으로 여타의 경제 행위와 마찬가지로 민간의 자율적인 의사결정에

6) 이석(2010), 「대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점」, KDI 정책포럼, p. 11

7) 상계서, pp. 11~12

따라 이루어지고, 정부는 이를 제도적으로 지원하는 일에 집중하는 것이 당연하다. 그러나 이와 동시에 남북경협은 경제행위와는 달리 한반도 평화 및 북한의 변화라는 한국 사회 전체와 관련된 긍정적인 효과를 갖는다. 따라서 정부는 한편으로 민간의 자율에 따라 결정되는 남북경협을 제도적으로 뒷받침해 주는 역할을 수행하지만, 다른 한편으로는 필요하다고 인정될 경우 남북경협 자체를 스스로 확대시키는 역할에도 소홀히 할 수 없다.

대북정책과 관련한 정부의 역할에 있어서는 정경분리의 원칙을 도입할 필요가 있다. 우선 남북관계와 관련 정부는 한편으로 일상적 부침이 심한 남북 간의 정치, 외교, 군사 등 제반사항을 관리할 필요가 있는 동시에, 다른 한편으로는 장기적으로 한반도 평화와 북한의 변화에 영향을 미치는 남북경협을 확대할 필요가 있다. 그런데 문제는 전자에 대한 의사결정의 경우 비교적 단기간의 한반도 환경요인에 의해 좌우되지만, 후자의 남북경협은 비교적 장기간의 긍정적 효과를 목표로 시도되는 것이라는 점이다. 따라서 만일 정부가 전자와 후자의 의사결정을 동일한 평면 위에서 수행한다면, 그 결과는 단기적으로도 장기적으로도 결코 바람직하지 않을 수 있다. 이러한 측면에서 정부는 남북경협에 관한 한 일상적인 남북관계의 부침으로부터 벗어나 보다 장기적으로 확대될 수 있도록, 남북관계 전반에 걸쳐 정경분리의 원칙을 표방하고 이를 실행할 필요가 있다.

(3) 김대중, 노무현 정부의 통일정책 평가

김대중 정부부터 노무현 정부까지 대북포용의 기조는 조금씩 진화하면서 조성된 장애를 극복하는 경험을 축적해왔다. 특히 김대중 정부 시기는 일관되게 화해협력의 증대와 남북관계의 개선에 관심을 가지면서 객관적 정세에 끌려가지 않고 이를 주도적으로 이끌어가는 경험을 했고 노무현 정부는 북핵문제로 인해 남북관계가 파탄나지 않고 오히려 일관성 있는 포용의 남북관계를 통해 북핵문제 해결에 기여하는 경험을 쌓기도 했다. 이를 통해 국제 정세에 끌려 남북관계를 주저하거나 북핵과 같은 안보현안에 밀려 남북관계가 경색되는 우는 범하지 않을 수 있을 만큼 진화해올 수 있었다. 한반도 정세에 대한 한국 정부의 주도권 증대와 영향력 확대는 그동안 대북포용정책의 분명한 성과로 평가할 만하다.⁸⁾

8) 김근식(2011), 「대북포용정책의 진화를 위하여」, 향울아카데미, pp. 58~59

또한 대북포용정책은 진화의 과정을 거치면서 남북관계에서도 꾸준히 성과를 발전시켜왔다. 포용정책의 핵심을 ‘다방면적인 교류접촉의 확대’와 ‘대상국가의 태도변화’라고 한다면 이 측면에서도 일정한 성과를 낸 것이 사실이다. 대북포용정책 이후 남북의 화해협력과 교류증대는 한꺼번에 되돌리기 힘들 정도로 일정한 궤도에 올랐다. 이명박 정부 출범 이후 남북관계 경색에도 개성공단에서 일하는 북한 근로자는 이미 5만 명에 이르고 있다.

포용정책 하에서는 교류협력의 지속과 함께 초보적 수준이지만 군사적 신뢰구축도 일정하게 진행되었다. 국방장관회담과 장성급회담 및 군사실무회담 등이 군사적 쟁점 논의와 상호 신뢰구축을 위한 협의 틀로 자리잡았고, 2004년 6월의 2차 장성급회담에서는 서해상의 우발적 충돌방지조치와 군사분계선의 상호 선전활동 중지 및 선전물 철거에 합의하기도 했다. 서해상의 해상경계선 논란을 해소하기 위한 공동어로수역 및 평화수역 설정 논의가 10·4 정상선언에 포함되기도 했다.

남북 구성원들의 상호 적대 의식이 이해와 공존의 방향으로 전환되고 있는 것도 사실은 대북포용정책의 성과 중 하나이다. 우리 사회 내부적으로는 비록 남남갈등의 전통 속에서 시민사회 차원의 대북의식 변화가 더디지만 꾸준히 진행되고 있는 것 역시 포용정책의 성과라 할 수 있을 것이다.

그러나, 두 차례의 정상회담과 공고해진 화해협력과정이 있었지만 남북의 갈등관계가 근본적으로 해소된 것은 아니었다. 1999년과 2002년에는 금강산 관광을 떠나는 유람선이 동해에서 출항하는 바로 그 바다에 서해안에서는 남북의 군사적 충돌로 유혈사태가 벌어지기도 했다. 남북관계는 여전히 불안정한 유동성을 내재하고 있고 조성된 대내외 상황에 의해 언제든지 대화가 중단될 수 있으며 이로 인해 남북관계가 소강국면에 돌입한 경우를 정상회담 이후에도 쉽게 발견할 수 있었다. 그동안 축적된 남북관계의 기반이 이명박 정부 출범 이후 근본적으로 위협받고 있는 작금의 현실도 사실은 남북관계 진전의 취약성을 드러내는 반증이다.

대북정책이 국내 정치와 연결되어 불필요한 균열 구조를 재생산한 점 역시 그간의 포용정책이 극복해야 할 과제이다. 오랫동안의 냉전적 대결정책 대신 탈냉전 시대의 새로운 대북정책으로 포용기조를 본격화했던 만큼 김대중 정부와 노

무현 정부 시기 대북정책을 둘러싼 갈등은 곧바로 우리 사회 내부의 남남갈등 심화로 이어졌고 결국은 여와 야, 보수와 진보의 정치적 갈등으로 증폭되었다. 민족 이익의 관점에서 초당적으로 협력하고 토론해야 할 대북정책이 가장 첨예한 국내정치의 쟁점으로 자리매김되고 있는 것 자체가 사실은 대북포용정책의 현실적 한계임을 부인할 수 없는 셈이다. 한 쪽은 포용정책을 반대하는 논리와 진영의 비판을 진지하게 경청하지 못했고, 다른 쪽 역시 포용정책을 특정 지도자의 특정 정치세력에 대한 비판의 무기로 정략적으로 활용함으로써 찬성과 반대 입장 모두 대내적 포용의 자세가 부족했음을 부인하기 힘들다.⁹⁾

또한 화해협력과 교류증대에서도 여전히 채워야 할 부분이 존재하고 있는 점 역시 과제로 남아있다. 정치·군사 분야의 상대적 부진을 하루빨리 해소해야 하는 것이 바로 그것이다. 일변적인 의미의 개입정책에서도 군사 분야의 접촉확대는 빠지지 않고 포함되어 있다. 아직도 남북은 냉전의 유제가 가장 강하게 남아 있는 정치와 군사 분야에서 괄목할만한 가시적 성과가 부족하다. 노무현 정부 내 북이 지속적으로 요구했던 이른바 ‘근본문제’¹⁰⁾ 해결은 화해협력의 과정에서도 남북의 정치적 화해가 쉽지 않음을 단적으로 보여준다.

포용정책의 핵심이라고 할 수 있는 상대국가의 변화라는 부분은 모자란 부분이 많다. 지금껏 대북정책을 놓고 벌어진 남남갈등의 이면에 바로 북한변화 여부 논쟁이 존재하고 있는 것도 바로 그 맥락이다. 포용정책을 지지하는 쪽에서는 더디지만 북한이 변화하고 있다고 보는 반면 반대 진영에서는 북한이 전혀 변화하지 않고 있다는 입장이다.

물론 북한변화를 분석하는 데는 양 편향이 존재한다. 노동당 해체나 사회주의 원칙 포기 등 근본적 변화만을 북한의 변화로 간주하는 ‘최대주의적 편향’과 사소한 조치마저 의미 있는 변화로 침소봉대 하는 ‘최소주의적 편향’ 모두 북한의 실질적 변화를 정확히 분석하기 힘들다.¹¹⁾ 또한 북한변화를 판단하는 데는 적어

9) 상계서, pp. 60~61

10) 2005년 이후 북이 일관되게 요구하고 있는 이른바 근본문제는 참관지 제한 철폐, 한미합동훈련 중지, NLL 문제 해결, 국가보안법 철폐 등으로 모두 정치·군사적으로 민감한 사안들이다.

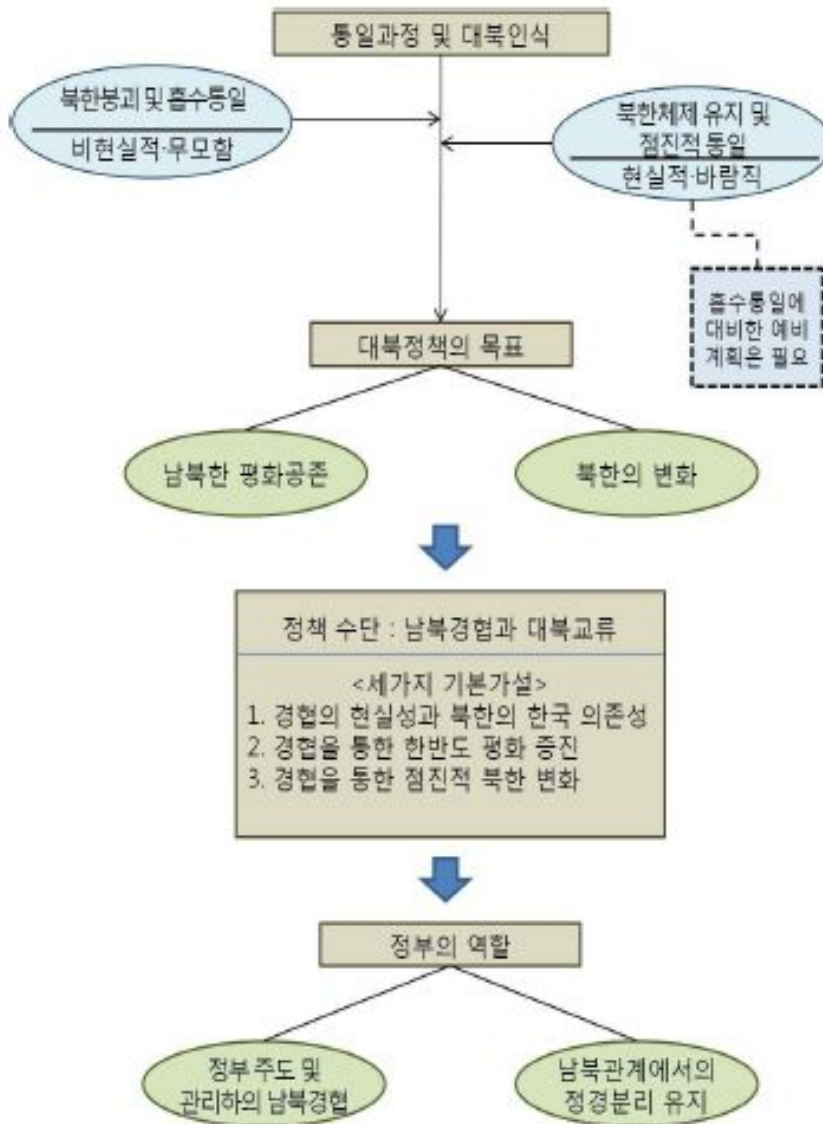
11) 김근식(2002), “김정일 시대 북한의 당정군 관계 변화: 수령제 변화의 함의를 중심으로”, 『한국정치학회보』, 36집, 2호, pp. 349~350

도 세 가지 차원이 동시에 존재한다. 단순히 북한이 변화했다는 일면적 분석이 아니라 당국의 행태 변화와 주민의 의식 변화를 넘어 최종의 북한체제의 변화까지 종합적으로 염두에 두면서 북한변화의 정도를 파악해야 한다.

대북포용정책 이후 북한이 의미 있는 변화를 시도하고 시작한 것이 사실인 것처럼, 아직 포용의 전략적 목표인 체제전반의 근본적 변화에는 이르지 못하고 있음도 부인할 수 없는 사실이다. 남북경협을 상징인 개성공단에 대해 한 편에서는 북한을 시장경제로 훈련시키는 남풍(南風)의 성공적 사례로 평가하는 반면, 다른 편에서는 남측 기업이 인질로 잡힌 퍼주기의 대표적 사례로 비판하고 있다. 2002년 7·1 경제관리개선조치를 북한변화의 대표적 사례로 언급하지만 이 역시 계획의 강화와 시장의 용인이라는 두 방향을 동시에 고려한 정책이었고, 2007년 이후에는 경제정책의 보수화에 의해 개혁조치는 유명무실해지고 시장은 다시 통제되었다. 꾸준한 대북포용의 결과로 북한의 대남 의존도가 늘어나면서 당국 간 대화에서 북한의 유연한 태도변화와 북한주민의 대남적대 의식 변화가 감지되기도 하지만 사회주의 체제 차원의 변화는 아직 본격적인 조짐을 찾기 힘들다. 당국의 행태와 주민의 의식 변화 역시 만족할 만한 수준이라기보다는 과거에 비해 의미 있는 변화 기미를 보이기 시작한 정도이다.¹²⁾

12) 김근식(2011), 「대북포용정책의 진화를 위하여」, 향울아카데미, pp. 62~63

<그림 II-1> 대북 포용정책의 패러다임



2) 이명박 정부의 통일정책

(1) 배경

2006년 10월과 2009년 5월 두 차례에 걸친 북한의 핵실험을 계기로 한반도 평화는 중대한 위협에 직면하게 되었다. 북한의 핵실험은 우리의 안보에 대한 중대

한 위협인 동시에 국제적 비확산 질서에 대한 심각한 도전이며, 특히 북한의 핵 실험은 어려운 대내외적 여건 속에서도 남북관계 발전을 위해 지속적으로 추진해 온 남북교류 협력의 확대와 남북 간의 신뢰구축 노력에도 커다란 손상을 입혔다.

이에 따라 북한의 핵 폐기와 이를 통한 한반도 비핵화의 실현은 남북관계 발전과 우리의 대북정책 추진에 있어 핵심적인 요소로 부각되었다.

그간 포용정책 하에 남북관계는 외형적으로 크게 성장했지만, 그 내용에 있어 우리 국민들의 기대와 요구에 부합하는 수준에는 이르지 못하였다고 평가된다. 다양한 분야에서의 교류협력의 확대와 발전에도 불구하고, 비핵화나 군사적 긴장 완화 등 당면한 안보적 현안에서의 남북 간 대화와 협력은 우리의 기대에 미치지 못하였다. 또한 우리의 인도적 지원과 협력은 계속되어 왔지만, 냉전과 분단의 상처가 남아있는 이산가족, 국군포로, 납북자 문제 등에서는 국민들이 납득할 수 있는 진전이 이루어지지 못하였다. 이러한 점을 감안할 때, 남북관계가 지속 가능하고 실질적으로 발전하기 위해서는 이러한 정치·경제·인도적 문제들에서의 불균형을 시정하는 문제도 시급한 과제로 제기되고 있다고 할 수 있다.¹³⁾

이와 같은 그동안의 남북관계 경험, 그리고 이에 대한 각계의 의견과 관심은 남북관계 진전에 대한 새로운 접근과 다방면에 걸친 노력이 필요함을 의미하였고, 이에 따라 이명박 정부는 기존정책의 성과와 한계를 바탕으로 남북관계를 한 차원 높은 실질적 협력관계로 발전시켜 나간다는 관점에서 ‘실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전’을 추구하는 「상생과 공영의 대북정책」을 제시하였다.

상생공영의 대북정책 비전은 실용과 생산성에 기초한 상생공영의 남북관계 발전을 통해 한반도 평화통일의 실질적 토대를 확충하는 것이다. 이는 당면한 안보 위협 요인인 북핵문제를 평화적으로 해결하고 이와 병행하여 남북 간 대화와 협력도 기존의 양적 확대를 넘어 보다 진정성 있는 대화와 협력으로 발전시킴으로써, 남북관계를 새로운 협력관계로 한 차원 높게 도약시켜 나아가자 하는 것이다.

기존에 추진되어 왔던 남북관계를 한 단계 뛰어 넘어 비핵화와 평화정착, 북한

13) 통일부 통일교육원(2012), 「통일문제 이해」, p. 69

의 경제재건과 남북경제공동체 형성을 통해 한반도 평화통일에 대한 실질적 토대를 확충해 나가고자 하는 적극적이고 건설적인 남북관계 발전구상이라 할 수 있다.

상생공영의 대북정책은 이명박 정부가 국정 전반에서 추구하고 있는 실용주의에 바탕을 두고 있다. 남북관계 개선을 통해 한반도 평화와 안정을 유지하고 평화통일의 기반을 마련하는 노력은 일관성 있게 추진해 나가되 그 속도와 방식에 있어서는 실용과 생산성, 남북관계의 실질적 발전, 그리고 과거 남북관계에 대한 국민들의 우려와 요구를 반영하여 창조적으로 변화시켜 나간다는 것이다.

이명박 정부의 상생공영의 대북정책은 위의 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 4가지 추진원칙을 제시하고 있다.

첫째, 실용과 생산성에 기초하여 정책을 추진한다는 원칙이다.

이는 남북관계를 이념의 잣대가 아니라 실용의 잣대로 풀어나가자는 것이다. 실용과 생산성을 판단하기 위한 구체적인 기준으로 ① 국민적 동의 ②비용대비 성과 ③북한주민의 삶의 질 향상 ④북한의 발전 촉진 여부 ⑤ 평화통일로의 기여 등을 들 수 있다.

둘째, 원칙에는 철저히되, 유연한 방식으로 접근한다는 원칙이다.

북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고 남북 간에 진정성 있고 내실 있는 대화가 추진되어야 한다는 원칙을 철저히 지키되, 접근방식은 현실을 고려하여 유연하게 대처해 나간다는 것이다.

셋째, 국민 합의를 기반으로 대북정책을 추진한다는 원칙이다.

국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 국민적 합의에 기초하여 정책을 추진하자는 것이다. 국민 합의의 원칙은 정책의 전 과정에서 다양한 형태의 국민 참여를 보장하고, 국민에게 최대한 정보를 공개하여 대북정책을 투명하게 추진하겠다는 것을 의미한다.

넷째, 남북협력과 국제협력의 조화를 원칙으로 한다

현실적으로 한반도 문제는 남북문제임과 동시에 국제문제이기도 하다. 이러한 현실에서 남북협력이 국제협력과 조화를 이룰 때 우리의 국익 실현은 물론 남북관계 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

(2) 정책 목표: 비핵·개방·3000

‘비핵·개방·3000’은 북한 핵문제의 해결과 남북한 상생과 공영을 실현하기 위한 이명박 정부의 대북정책이다.. 이는 북한의 핵 폐기 결단을 촉진하는 환경을 조성하는 동시에 남북한 공동번영의 길을 모색하고자 하는 프로젝트이다.. 한반도의 비핵화를 위해 북한이 핵 폐기의 결단을 내린다면 한국은 국제사회와 함께 10년 내에 북한의 1인당 국민소득을 3,000달러 수준으로 도약할 수 있도록 적극 지원한다는 기본 구도 하에 이를 위해 북한의 핵 폐기 진전 상황에 따라서 국제사회와 협력하여 북한의 경제재건 및 주민생활 개선을 위한 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상)에 걸친 ‘포괄적 패키지 형태의 지원’을 제공한다는 계획이다.

특히 비핵·개방·3000은 상생과 공영의 대북정책의 개념 안에서 구체적인 추진 전략을 지니고 있으며 그 자체가 하나의 큰 열개로서, 세부내용은 향후 남북대화 등을 통해 유효적절하게 채워나가게 된다. 큰 틀에서 보면 핵문제 해결의 진전에 따라서 단계적으로 북한을 도와주는 실천 계획을 뜻하는 한편, 북한의 비핵화 이전이라도 인도적 지원과 ‘삶의 질 향상’ 프로그램 등을 제공할 수 있으며, 비핵화의 단계에 맞추어 대북지원을 확대하여 북한의 핵무기 포기를 유도하는 방안을 담고 있다.

또한 비핵·개방·3000은 통일비전을 포함하고 있다. 비핵·개방·3000이 본격적으로 가동되면, 남북한 인적, 물적 교류가 심화되면서 사실상 남북사이의 경제공동체가 실현 될 것.

(3) 한반도 신 평화구상과 그랜드 바겐(Grand Bargain)

한반도 신 평화구상‘은 이명박 대통령이 2009년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 밝힌 것으로, 한반도 평화 실현을 위한 포괄적 구상이자 한반도 문제해결을 위한 근원적 처방을 제시한 것으로서, 비핵·개방·3000을 근간으로 하고 있다.

한반도 신 평화구상은 북한이 핵을 포기하고 정치·군사적 신뢰를 구축하며, 함께 번영할 수 있는 길을 제시하고 있다. 한반도 평화를 근원적으로 위협해온 북한의 핵을 폐기하고, 재래식 무기를 감축하여 상호 신뢰를 구축하자는 것이다. 북한이 핵 포기 결심을 보여준다면 우리는 북한의 경제발전을 위해 적극 지원하

며 국제사회의 협력을 이끌어 내는데도 앞장선다는 것이다.

한반도 신 평화구상의 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 북한의 완전한 비핵화를 이룩하는 것이다. 둘째, 북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램의 실행이다. 셋째, 남북경제공동체 실현을 위한 남북고위급 회의의 설치이다. 넷째, 경제·교육·재정·인프라·생활향상 등 대북 5대 프로젝트의 추진이다. 다섯째, 남북 간 재래식 무기의 감축 논의를 시작하는 것이다.

‘그랜드 바겐(Grand Bargain)’은 이명박 대통령이 전미외교협회(CFR), 코리아 소사이어티, 아시아소사이어티가 공동주최한 간담회 연설(2009.9.21)을 통해서 밝힌 것으로 ‘비핵·개방·3000’을 기본으로 ‘한반도 신 평화구상’의 연장선상에서 북한 핵문제 해결을 위한 구체적인 지향점을 제시하고 있다.

그랜드 바겐은 북한 핵문제 관련 협상과정에서 타협과 파행, 진전과 후퇴를 반복해 온 과거에 대한 반성에서 출발한 북한 핵문제를 근본적으로 해결하려는 새로운 통합적 접근법 모색으로서의 의미가 크다. 그동안 북핵 문제 해결을 위해 양자 또는 다자간 회담이 개최되었고 몇 가지 합의가 도출되기도 하였으나, 이러한 합의가 제대로 이행되기도 전에 파기되거나 후속 합의가 이루어지지 않았다. 과거의 접근 방식이 북한 핵 프로그램의 일부분에 대해 부분적·단계적 해결을 모색한데서 비롯된 것이기 때문이다.

그랜드 바겐의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 6자회담을 통해 북핵프로그램의 핵심 부분 폐기와 동시에 북한에 대해 확실한 안전보장과 국제 지원을 본격화한다. 둘째, 북핵 폐기의 중착점에 대해 명확한 합의를 토대로 한국과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 5개국 간의 협의를 토양 구체적인 행동 방안을 마련하여 추진하는 것이다. 마지막으로 그랜드 바겐은 핵 포기 결단을 확실히 보여주는 북핵 프로그램의 핵심부분의 폐기를 포함하고 있는데 구체적 요소는 5개국 간 협의를 통해 정한다는 것이다.

(4) 3대 공동체 통일구상

통일이 반드시 우리에게 다가올 미래라고 할 때, 통일에 대한 준비가 국가의 미래를 위해 필요함은 물론이고, 그것은 ‘적극적 통일준비’로의 전환을 위해 인적, 물적, 정책적 역량의 강화를 필요로 한다.

<표Ⅱ-1> 3대 공동체 통일구상

통일구상	과제	주요내용
평화 공동체	비핵화 등 한반도 평화 정착	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 핵문제 해결을 통해 한반도 실질적 평화정착 실현 <ul style="list-style-type: none"> - ‘그랜드 바겐’을 통해 구체적인 비핵화 조치를 실행 ○ 남북한 군비통제 등 한반도 평화유지를 위한 실질적 과제 추진
경제 공동체	교류협력과 북한의 경제개발 지원, 경제통합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남북 교류협력의 안정적 발전, 남북간 경제통합 촉진 ○ 국제사회와의 협조를 통해 북한 경제 개발 지원 ○ ‘비핵-개방-3000’ 프로젝트 본격가동을 통해 북한 주민의 삶의 질 개선 및 남북간 경제격차를 축소
민족 공동체	평화통일을 위한 분야별 과제 해결	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제반분야의 동질성 회복, 통일을 위한 상생·공영의 남북관계 완성 ○ 한민족 모두의 존엄과 기본권, 자유·복지가 보장되는 공동체 건설

이러한 인식에 기초하여 이명박 대통령은 2010년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 ‘평화·경제·민족’의 3대 공동체 개념을 구체적 통일구상으로 제시하였다. ‘3대 공동체 통일구상’은 우리 정부의 통일방안을 계승하면서도 새로운 한반도 정세와 남북관계 변화 흐름을 반영한 평화통일의 미래비전이라고 할 수 있다. 3대 공동체 통일구상의 기본개념과 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 북한 핵문제 해결을 통해 한반도의 실질적 평화정착을 실현함으로써 ‘평화공동체’를 만들고자 한다. 평화공동체를 건설하기 위해서는 그랜드 바겐을 통해 구체적인 비핵화 조치를 실행하는 등 한반도 평화유지를 위한 실질적 과제를 추진하는 것이 필요하다. 둘째, 우리 민족 구성원 모두가 풍요로운 삶을 누릴 수 있도록 하나의 ‘경제공동체’를 이루고자 한다. 경제공동체 건설을 위해서는 ‘비핵·개방·3000’ 프로젝트의 본격 가동을 통해 북한주민의 삶의 질을 개선함과 동시에 남북 간 경제격차를 축소하는 것이 필요하다. 셋째, 이러한 과정을 통해 한민족

모두의 존엄과 기본권, 자유, 복지, 행복한 삶이 보장되는 ‘민족공동체’를 건설하고자 한다.

평화공동체와 경제공동체, 민족공동체는 단계적·기계적 선후관계가 아니라, 기능적으로 상호작용하면서 중첩적으로 진행될 것이다. 다만 현재 가장 시급한 문제가 북한의 비핵화를 비롯한 한반도의 안정과 평화 정착이기 때문에 평화공동체 실현은 평화통일로 가는 과정의 출발점이 된다.¹⁴⁾

(5) 이명박 정부의 통일정책 평가

이명박 정부는 북한에 끌려 다니는 과거의 원칙 없는 대북정책으로는 북한의 진정한 변화도 개혁·개방도 유도하지 못하며, 북핵문제도 해결하기 어렵다는 기본입장 아래 상호주의 원칙에 입각한 대북 실용정책을 고수해왔다. 이명박 정부의 이러한 대북정책은 지난 10년에 걸친 햇볕정책의 ‘단맛’에 길들여진 북한으로서 결코 받아들일 수 없는 것이어서 남북 관계는 자연스럽게 경색될 수밖에 없었다.

이런 가운데 천안함, 연평도 사태는 남북관계를 일거에 단절과 대결의 초긴장 국면으로 몰아넣었다. 핵실험에 따른 국제사회 제재와 화폐개혁 실패 등으로 인한 극심한 경제난에다 김정일 국방위원장의 건강악화로 심각한 체제위기를 맞은 북한은 3남 김정은으로의 후계 세습을 가속화하고 있다. 중국은 세계적으로 유례 없는 이러한 3대 세습을 요인하고 경제 협력을 확대하는 등 북한의 엄중한 도발에도 불구하고 더욱 긴밀한 행보를 보이고 있다.

‘국민의 정부’와 ‘참여정부’가 과거 10년에 걸쳐 폄했던 대북 포용정책은 2008년 2월 ‘이명박 정부’가 들어서면서 상호주의를 강화한 대북 실용정책으로 다음과 같이 패러다임이 달라졌다.

첫째, 과거 정부는 경제적 지원이라는 정책수단의 효과를 강조했지만, 이명박 정부는 북한의 비핵화와 개방이라는 정책목표를 우선시했다. 둘째, 과거 정부는 정경분리 원칙 아래 핵문제의 와중에서도 경제협력의 동력을 유지하고자 했지만, 이명박 정부는 정경연계 정책에 입각해 경제적 수단을 북한의 핵개발 중단과 개방 유도에 활용하고자 했다. 셋째, 과거 정부가 대북정책에서 이념과 선협적 정

14) 통일부 통일교육원(2012), 「통일문제 이해」, pp. 71~78

책목표에 우선순위를 두었다면, 이명박 정부는 경제적 실용주의에 기초해 남북경협 4원칙(비핵화의 진전, 경제적 타당성, 재정부담 능력, 국민적 합의)을 제시했다.

넷째, 과거 정부는 남북관계에서 비동시적이고, 불균등하며, 비대칭적인 ‘느슨한 상호주의’를 적용한 반면, 이명박 정부는 동시적이고, 균등하며, 대칭적인 ‘엄격한 상호주의’에 입각했다. 다섯째, 과거 정부는 보편적 원칙보다 민족문제의 특수성에 비중을 두었지만, 이명박 정부는 북한 예외주의에서 벗어나서 국제사회의 보편적 원칙의 준수에 역점을 두었다.¹⁵⁾

무엇보다 이명박 정부의 대북정책에서 핵심적 위치를 차지하는 ‘비핵·개방·3000’ 구상¹⁶⁾은 기술원조와 교육의 중요성을 강조함으로써 물질 원조와 경협에 치중한 이전 정부의 대북정책에 비해 진일보한 점이 있다고 하겠다.

이러한 대북 실용정책이 이명박 정부 출범 이래 3년 반이 넘도록 북한의 강력한 반발과 각종 위협 및 도발에도 불구하고 일관성을 가지고 시행돼온 점은 높이 평가할만하다.¹⁷⁾

이명박 정부는 북한을 북핵 6자회담에 복귀시키고 핵포기 공약을 재확인하기 위한 국제사회의 노력과 남북관계를 별개로 움직일 수 없다는 입장을 견지해 왔다. 이명박 정부의 이러한 대북정책의 면모는 이 대통령이 2009년 8.15 경축사를 통해 비핵화 원칙과 포괄적 대북 인센티브 등을 강조한 ‘한반도 신평화구상’에 집약적으로 드러나 있다.

이 구상의 이행시기도 ‘북한이 핵포기 결심을 보여줄 때’로 설정되었다. ‘완전한 핵폐기’ 이전이라도 ‘비핵·개방·3000’을 추진하되 그 시기는 ‘우리가 판단하기에 북한이 핵포기 결단을 내린 것으로 보이는 때’로 설정한 것이다. 군축을 위한 남북간 대화를 제의한 것도 북한 비핵화 트랙과, 한반도 평화체제의 한 요소

15) 박종철, “이명박정부의 대북정책: 비교와 도전”, 이명박정부의 대북정책과 국제적 공조방안(한국정치학회 추계학술회의, 2008.10.24)

16) 북한이 비핵화와 개방에 나선다면 10년 안에 북한 주민의 1인당 국민소득을 3000달러까지 끌어올리겠다는 포괄적 대북지원 패키지인 ‘비핵·개방·3000’의 5대중점 프로젝트는 ① 경제: 300만불 이상 수출기업 100개 육성, ② 교육: 30만 산업인력 양성, ③ 재정: 400억불 상당 국제협력자금 조성, ④ 인프라: 신 경의고속도로 건설, ⑤ 복지: 인간다운 삶을 위한 복지 지원 등이다.

17) 진행남(2012), “이명박 정부의 대북정책 평가와 과제”, 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 제22권 2호, pp. 203~204

인 남북간 재래식 무기 군축협상 트랙을 함께 돌림으로써 북한 핵폐기에 동기를 부여하고, 남북관계도 경제협력 수준을 넘어 정치·군사 등 이른바 ‘근본문제’까지 논의하는 단계로 직행하자는 것으로 해석됐다.

이명박 대통령은 또 2009년 9월 21일 미국 뉴욕에서 북핵해법으로 ‘그랜드바겐’, 즉 ‘6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에 확실한 안전보장을 제공하고 국제 지원을 본격화하는 일괄타결’을 제기했다. 이 대통령은 자신의 ‘그랜드바겐’ 제안과 관련, 북한 핵문제는 “남북 당사자 문제”라고 강조, 남북 대화시 핵문제를 최우선 의제로 올리겠다는 입장을 분명히 했다.¹⁸⁾ 요컨대, ‘한반도 신평화구상’은 그동안 이명박 정부가 천명해온 ‘비핵·개방·3000’, ‘상생과 공영의 대북정책’, ‘그랜드바겐’ 등의 여러 정책을 포괄하는 셈이다.

이처럼 이명박 정부가 비핵화 원칙과 포괄적 대북지원을 패키지로 묶은 가운데 북한 핵문제를 남북대화에 올려 주도적으로 풀어가고자 노력해온 점은 긍정적 평가를 받을만 하다.¹⁹⁾

대북 포용정책을 폈던 과거 김대중, 노무현 정부는 한반도 평화체제 구축과 북한의 비핵화가 선순환할 것으로 보아 병행 추진했지만, 이명박 정부로서는 북한이 핵보유 의지를 노골화함에 따라 이 문제에 대한 근본적인 재검토가 불가피했다. 그 결과 이명박 정부는 과거 정부가 추진했던 한반도 평화체제에다 비핵화 원칙이 하나로 묶인 ‘한반도 평화구조’²⁰⁾의 창출을 모색하게 되었다. 여기에는 북한의 비핵화 없이는 한반도 평화체제가 불가능하다는 이명박 정부의 인식이 깔려 있다. 즉, 이는 한반도 평화구조의 정착 후에야 북한이 주장하는 평화협정을 체결할 수 있음을 뜻한다고 하겠다.

한편 극심한 경제난과 3대 세습 등으로 북한의 체제 위기가 한층 가시화되자

18) 연합뉴스, 2009년 9월 21일자.

19) 진행남(2012), “이명박 정부의 대북정책 평가와 과제”, 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 제22권 2호, pp. 204~205

20) 이명박 정부는 ‘한반도 평화체제’라는 과거 정부 시절의 표현 외에도 ‘한반도 평화구조’란 표현을 새롭게 쓰고 있다. ‘평화체제’란 용어에 평가가 정착될 수 있는 보편적 규범과 규칙으로서의 레짐(regime)이라는 뉘앙스가 묻어난다고 한다면, ‘평화구조’는 엄밀한 학술적 정의는 아니지만 평화가 정착될 수 있는 환경적 조건과 그 틀에 역점을 둔 용어라 할 수 있다.

이명박 대통령은 2010년 8.15 경축사를 통해 ‘3대 공동체 통일구상’을 밝히면서 통일준비의 필요성을 강조했다. 이것이 통일문제에 대한 우리 사회의 공론화에 불을 지피면서 대북정책 차원에서도 상당한 비중으로 다가섰다.

이 대통령이 밝힌 ‘평화공동체→경제공동체→민족공동체’ 3단계 통일 구상은 1994년 김영삼 당시 대통령이 8.15 경축사에서 천명한 ‘민족공동체 통일방안’²¹⁾을 계승하면서도 이를 위한 과제를 좀 더 구체화한 것으로 볼 수 있다. 이 대통령의 통일구상에서 주목되는 것은 ‘선 비핵화’를 조건으로 한 점이다. 즉, 현 상황에서 북한의 ‘선 비핵화’를 전제로 한 평화공동체가 이뤄져야 다음 단계인 경제공동체로 넘어갈 수 있다는 것이다.

따라서 ‘평화공동체→경제공동체→민족공동체’ 통일방안은 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’, ‘그랜드바겐’과 큰 틀에서 보면 같은 맥락으로 해석된다. 특히 평화 및 경제 공동체는 1994년 민족공동체 통일방안의 ‘화해협력단계’를 민족공동체는 민족공동체 통일방안의 ‘남북연합단계’와 ‘통일국가단계’를 각각 상정한 것이다.

이명박 정부가 이처럼 한반도 평화구조 창출을 모색하면서 통일 비전을 제시한 것은 확고한 비핵화 원칙 아래 지속가능한 한반도 평화와 불시에 닥칠지 모르는 통일에 대비하기 위한 현실적 정책으로 평가된다.²²⁾

이명박 정부의 대북정책은 남북대화의 단절과 주변 열강의 개입이라는 부정적인 면도 불러왔다. 북한은 이명박 정부의 대북 실용정책에 반발하여 남북한 당국 간 대화를 단절시켰고, 2008년 7월 금강산 관광객 피격으로 인하여 남북관계는 크게 경색되기 시작하였다. 그 후 북한은 군사분계선 육로통행 제한·차단, 개성관광 중단, 문산-개성공단 간 남북 정기열차 중단 등 일련의 대남 강경조치를 쏟아냈다. 이후 2010년 3월 천안함 폭침과 2010년 11월 연평도 포격은 남과 북의 관계가 더욱 더 경색되는 사건이었으며, 이러한 사건은 한미동맹과 미일동맹을 강화하는 촉매역할을 하였고, 그 결과 북·중 동맹과 중·러 협력이 되살아나면서 그 파장은 동북아 전체로 확산되었다. 이처럼 남북관계는 한반도 주변의 국제

21) 당시 ‘민족공동체 통일방안’은 ‘화해협력’(1단계), ‘남북연합’(2단계), ‘통일국가’(3단계, 1민족 1국가 1체제 1정부) 등 3단계 통일과정과 자주·평화·민주를 통일원칙으로 제시했다.

22) 진행남(2012), “이명박 정부의 대북정책 평가와 과제”, 「평화연구」, 제주대학교평화연구소, 제22권 2호, pp. 206~207

정치적 환경과 밀접하게 맞물려 돌아갈 수밖에 없는 상황으로 치닫게 되었다.

이와 관련하여 이명박 정부의 부정적 평가 측면에서 이명박 정부의 대북정책에 대한 가장 큰 논쟁은 지난 5년간 “남북관계가 후퇴했다”는 주장과 “올바른 남북관계 정립” 기간이라는 주장이 맞서는 것이다. “남북관계가 후퇴했다”는 주장에 의하면 이명박 정부 5년간 “화해와 협력은 사라지고 평화는 위협받았으며 안보는 위태로워졌다.”²³⁾ 후퇴의 이유는 포용을 거부했기 때문이라는 것이다.

평화가 위협받고 안보가 위태롭다는 주장과 관련, 실제로 2012년 광복절 기념 KBS 여론 조사에서 79.3%의 국민이 현 안보상황이 불안하다고 답했다. 또 다른 조사에 의하면 2/3의 국민들이 북한이 도발할 가능성이 있다고 보고 있다. 국민들이 느끼는 안보불안감은 북한의 도발 가능성을 의미하는 것이며 북한의 천안함과 연평도 도발과 이에 대한 억지 실패, 북한의 정권교체로 인한 불확실성 증대 등 여러 요인에 의한 것이라고 할 수 있다. 한국 내 전쟁 공포심을 유발시키는 북한의 계산된 반복적인 도발 위협에 의해 증폭되었다고 할 수 있다.

그러나 국민들이 느끼는 안보불안감과 실제 안보위기는 차이가 있다. 3대 국가 신용평가기관들이 이명박 정부 5년 동안 한국의 국가신용등급을 상향조정했다는 것은 안보 불안감에도 불구하고 한반도 긴장이 통제 가능한 수준임을 보여주고 있다. 이들은 한반도의 평화는 북한에 대한 중국의 강한 영향력과 굳건한 한미동맹에 의해서 유지되고 있다고 평가한다.

<표 II-2> 국가신용등급 변동내역

Moody's			S&P			Fitch		
일자	등급	전망	일자	등급	전망	일자	등급	전망
12.08.27	Aa3	Stable	12.09.14	A+	Stable	12.09.06	AA-	Stable
12.04.02	A1	Positive				11.11.07	A+	Positive
10.04.14	A1	Stable				09.09.01	A+	Stable
07.07.25	A2	Stable				08.11.09	A+	Negative
			05.07.27	A	Stable	05.10.23	A+	Stable

출처: 기획재정부, 보도자료 2012. 9. 14

23) 한반도평화포럼(2012), 「잃어버린 5년, 다시 포용정책이다」, 삼인, p. 6.

남북관계 후퇴의 근거로 협력이 사라졌다는 주장과 관련, 남북경협과 대북지원, 당국 간 회담 등 남북관계의 외형적인 축소를 지적한다. 그러나 이명박 정부는 대북정책에 대한 평가는 외형적인 팽창과 함께 핵문제 해결, 인류보편적 규범인 인권, 자유민주주의 구현, 역사적 정통성 확보 등이 기준이 되어야 한다고 주장한다. 남북경협과 대화의 양적 증가 보다는 남북관계의 질적 변화가 중요하다고 보았으며, 더욱이 분배의 투명성이 보장되지 않는 남북경협과 대북지원은 북한의 독재정권만 도와주는 결과를 초래할 수 있고 우리에게 군사적 위협으로 되돌아 올 수 있다고 보았다. 이런 의미에서 북한의 핵개발, 한국에 대한 도발, 금강산 관광객 피살, 한국 언론사의 좌표를 거론하며 협박하는 상황에서 남북경협은 불가능한 것이다. 특히, 연평도와 천안함 이후 북한의 사과 없이 대규모 대북지원 재개에 대한 국민들의 반대를 정부가 무시할 수도 없었다.

<표Ⅱ-3> 국민여론조사결과(단위: %)

	현 정부의 대북정책에 대한 평가		최근 안보 상황		천안함 사건과 남북교역 연계			북한에 대한 식량지원			금강산 관광 산업		
	찬성	반대	불안하다	불안하지 않다	소규모 남북교역도 연계해야 한다	대규모 남북교역만 연계해야 한다	천안함 사건과 연계해서는 안 된다	무조건 중단해야 한다	조건부 지원	무조건 지원	무조건 중단해야 한다	조건부 진행	무조건 진행
2012	40.8	59.1	79.3	20.7	-	-	-	27.3	64.4	8.2	17.7	60.3	22.1
2011	52.6	47.4	84.7	15.3	43.6	30.0	26.4	24.5	64.6	10.9	14.8	58.2	27.0
2010	49.9	50.1	78.1	21.9	39.9	24.9	35.2	14.3	64.1	21.6	15.8	58.6	15.8
2005	31.8	68.3	-	-	-	-	-	11.2	66.0	22.9	6.6	53.1	40.3

* KBS 남북협력기획단 국민통일의식조사

2005년 전국 20대 이상 성인 남녀, 유효표본 1,219명, 조사기간 2005.5.30~6.3.

2010년 전국 20대 이상 성인 남녀, 유효표본 1,007명, 조사기간 2010.8.2~3.

2011년 전국 19세 이상 성인 남녀, 유효표본 1,024명, 조사기간 2011.8.10

2012년 전국 만 19세 이상 성인 남녀, 유효표본 1,027명, 조사기간 2012.8.6~7

이명박 정부의 '원칙'과 '인내'는 당장 남북간 교류협력의 양으로 평가되기 보

다는 남북관계의 질적 변화와 다음 정부의 대북정책 및 남북관계에 따라서 평가될 것이다. 즉, 차기 정부의 대북 정책의 성패는 ‘원칙’과 ‘인내’의 성과를 적절히 활용하여 북한의 태도를 변화시키고 남북관계를 새로운 차원으로 올려놓을 수 있는 지에 달려있다.

이명박 정부의 대북정책 평가와 관련한 또 다른 쟁점은 남북관계의 경색원인이 이명박 정부의 강경정책 때문인가, 북한의 내부 사정에 기인하는 것인가이다. 이명박 정부의 대북정책에 대한 높지 않은 지지에도 불구하고 국민 대다수는 남북관계 경색의 책임이 북한에 있다고 믿는다.

2011년 9월 민주평통 여론조사에 의하면 이명박 정부의 대북정책에 대한 지지는 56.4%로 역대 정부의 대북정책에 비해 높지 않았으나, 남북관계 악화의 원인에 대한 ‘북한’ 52.7%인데 반해서, ‘한국’은 4.9%에 불과하였다. ‘양쪽 모두 다’라는 응답은 34.5%였다. 향후 대북정책 방향에 대해서도 ‘좀 더 단호해져야 한다’는 응답이 41.9%로 ‘좀 더 유연해져야 한다’는 응답 37.2%보다 높게 나타났다. 이명박 정부 출범초기 대북정책은 “남북관계의 잘못된 관행”을 시정하겠다고 했으나 북한에 대한 압박 정책이라기보다는 “기다리는 정책”이라고 할 수 있다. 그러나 금강산 관광객 피살사건으로 금강산 관광이 중단되면서 남북관계가 경색되었고 김정일의 건강 이상 이후 내부결속을 최우선시 하면서 군부와 공안기관의 목소리가 커졌다. 더욱이 한국의 정권교체 후 10.4선언 이행에 대해 낙관적 전망을 했던 권호웅, 최승철 등 통전부의 고위 대남 전문가들이 숙청당함으로써 대남 정책에서 군부의 영향력이 커졌다. 실제로 2008년 11월 6일 남북 장성급 군사회담 북한측 대표를 지낸 국방위원회 정책실장 김영철 상장을 단장으로 하는 국방부 조사단이 입주기업의 개성공단 철수 가능성을 암시하는 발언을 했다. 2009년 초 당 작전부를 군 정찰국에 통합하여 정찰총국으로 확대개편하고 정찰총국장에 김영철이 임명되었다. 대남 군사대화를 책임졌던 인물이 내남 공작을 수행하는 자리에 오른 것은 대남 정책결정과정에서 군의 역할이 커졌다고 할 수 있으며 대남 기조는 자연스럽게 강경해졌다. 2011년 2월 남북군사실무협의 뿐만 아니라 5월의 비밀접촉에도 모두 국방위원회 군인들이 등장하였다. 북한의 2011년 5월 “상종없겠다”는 선언은 한국의 지원에 대한 기대를 접고, 한국의 총선과 대선에 영향을 미침으로써 한국의 차기정부가 북한에 보다 우호적인 태도를 취하도록 하려

는 것이다. 이를 위해 북한은 남북대화의 실정과 안보불안 증대의 책임을 이명박 정부에 돌림으로써 최대한 흠집을 내려고 하고 있다.

2011년 9월 류우익 통일부 장관의 대북 ‘유연성’ 발언에 대해 12월 들어 “기만 술책”이라고 비판하였다. 북한은 김정일 추도대회 다음날인 12월 30일, 국방위원회 성명을 통해 우리 정부의 김정일 조문 제한 조치를 비난하면서 “영원히 상종 하지 않겠다”고 하였다.

한편으로 북한은 남한내 반정부 투쟁을 선동하는데 집중하였다. 2월 2일에는 국방위원회 정책국 명의로 ‘공개 질문장’이라는 것을 발표하여 이명박 정부가 대화상대의 자격이 없음을 강조하였다. 예컨대, 2012년 2월 한국군의 서해사격 훈련에 당 ‘무자비한 대응타격’을 위협하면서 한국 국민들에게는 ‘안전지대로 미리 대피’ 할 것을 주문하였다. 북한은 3월 2일 최고사령부 대변인 성명을 통해 “우리식 성전으로 깡그리 소탕 하겠다”고 하였으며 김정은은 판문점에 나타나 “항복서에 도장을 찍게 하겠다”고 하였다. 평양에서는 대규모 군중대회를 개최하여 이명박 대통령을 성토했다.

이명박 정부는 안 되는 일을 억지로 하기 보다는 “기다리는 것도 전략”이라고 보았으나, 이에 대해 남북관계를 방치한 것이라는 비판이 있다. 기다리는 전략은 남북관계가 한 단계 업그레이드되기 위해서는 북한의 비핵과 개방이 필요하며 남북관계의 잘못된 관행이 변해야 한다는데서 출발한다. 이러한 조건이 충족되지 않으면 남북관계 진전은 기대할 수 없기 때문에 북한이 변화를 결정할 때까지 기다리겠다는 것이다. 기다리는 전략은 북한이 경제적으로 매우 어려운 상태이기 때문에 한국으로부터의 지원을 절대적으로 필요로 하고 있으며, 남북대화는 결국 북한의 필요에 의해서 재개될 것이라는 낙관적 전망에 바탕을 두고 있다. 한국이 인내력을 잃고 대화에 관심을 보이면 북한의 태도변화에 부정적 변화를 미치기 때문에 못 본체해야 한다는 것이다.

그러나 이명박 정부는 대북정책을 추진하기 위한 전략이나 추진체계 등 수단에 대해서는 큰 관심을 갖지 않았다. 이명박 정부는 북한관련 부서, 남북대화 채널, 대북 전문가 등 기존의 대북정책 추진 인프라의 효율성을 신뢰하지 않았으며 이를 대체하는 새로운 대북정책 인프라에도 큰 관심을 갖지 않았다. 오히려 통일부와 같이 남북관계를 전담하는 부서가 인위적으로 일을 만들려는 것이 남북관

계에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 보았다. 북한의 태도 변화가 있고 새로운 거래관계가 설정되면 대화 채널과 전문가 등 기술적 문제는 그때 가서 다 해결될 것이라고 보았다. ‘기다리는 전략’이 치밀한 전략이나 대북정책 인프라에 의해 뒷받침 되었다면 남북 대화의 기회나 북한의 도발에 대해 좀 더 효율적으로 대응할 수 있었을 것이다.

Ⅲ. 통일에 대한 국민적 인식과 이해의 문제

1. 통일과 통일담론의 갈등

1) 분단국의 ‘딜레마’: 안보 대 통일

안보는 모든 국가의 최우선 목표로서 국가의 존재이유라고 해도 과언이 아닐 만큼 국가에 부여된 핵심적인 의무규범이다. 뿐만 아니라 분단국은 안보 못지않게 중요한 또 하나의 핵심 의무규범을 가지게 되는데, 그것은 바로 통일이다.²⁴⁾ 그런데 안보와 통일은 속성상 상호 양립되기 어렵다. 안보는 자국을 상대국의 군사적 위협으로부터 지켜내는 것을 의미하기 때문에 분단 상태의 ‘현상유지’(status quo)를 전제하는 반면, 통일은 분단된 국가들이 하나가 되는 것을 의미하기 때문에 ‘현상타파’를 전제한다.²⁵⁾ 또한 상대 분단국은 안보의 관점에서는 군사적 위협을 가하는 ‘적’으로 규정되지만, 통일의 관점에서는 화합과 협력의 대상, 즉 ‘친구’로 규정된다.

이러한 분단 상황에서 대외정책의 무게 중심이 안보에 쏠릴 경우 통일이 저해될 수 있고, 통일에 집중될 경우 안보가 위협받을 수 있다.²⁶⁾ 한 분단국의 안보 강화가 상대국에는 적대 행위의 강화로 인식됨으로써 분단 양국간의 화해·협력이 위축될 수 있음. 반면, 분단 양국 간의 화해·협력의 증진은 상대국을 자극하는 군사적 행위의 자제를 전제로 하기 때문에 안보가 위축될 수 있다. 예컨대, 이명박 정부 하에서의 안보 강화가 북한에게는 안보적 위협으로 인식되었고, 그 여파로 남북교류협력도 크게 후퇴했다. 마찬가지로, 김대중 정부의 제2연평해전에 대한 소극적 대응과 노무현 정부의 주적 개념 삭제 및 한미동맹 약화는 화해·협력에 대한 상대적 강조에 따른 안보 약화로 인식되었다. 이처럼, 정부의

24) 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” 『세종정책연구』, 제6권 2호(2010), p. 247.

25) 김덕, 『분단 한국의 통일모색』(서울: 동아일보사, 1997), pp. 160-164. 현상유지와 현상타파는 상호 대립·배치되는 개념이다. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed.(New York: Alfred A. Knopf, 1973), pp. 40-44.

26) 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” pp. 247-248.

성격에 따라 안보와 통일에 대한 상대적 강조가 달라질 수 있음. 그리고 상대적 강조점이 어디에 놓여 있느냐에 따라 안보 약화 우려와 화해·협력 후퇴의 우려가 교차하게 된다. 이런 맥락에서 엄상윤은 안보와 통일을 동시에 추구해야 하는 분단국은 ‘딜레마’에 빠질 가능성을 내재하게 된다고 주장함.²⁷⁾

그러나 모든 분단국이 상시적으로 안보와 통일을 둘러싼 ‘딜레마’를 경험하게 되는 것은 아니다. ‘딜레마’의 경험 여부는 상대 분단국으로부터 야기되는 안보 위협과 흡수통일 위협의 정도에 따라 달라진다. 안보 위협과 흡수통일 위협이 모두 부재하거나 미미한 경우 통일에 치중하더라도 안보가 저해되지는 않는다. 그러나 안보 위협과 흡수통일 위협이 교차할 경우, 즉 안보 위협은 높지만 흡수통일 위협이 낮거나 안보 위협은 낮지만 흡수통일 위협이 높을 경우 ‘딜레마’가 발생할 가능성은 높아지게 됨. 상대 분단국은 안보의 입장에서는 ‘적’으로 규정되고 통일의 입장에서는 ‘친구’로 규정되는 양면성이 현저해지기 때문이다. 이러한 양면성 때문에 ‘안보우선론’과 ‘통일우선론’ 중 어느 쪽도 분단국의 정치사회를 지배하기 어렵게 되고, 따라서 안보우선론과 통일우선론이 동시에 부각·충돌하여 정치사회적 갈등을 유발할 가능성도 높아지게 된다. 이런 면에서 ‘안보와 통일의 딜레마’는 오늘날 한국 정치사회의 갈등을 조장·심화시키는 핵심 변수의 하나로 작용하고 있는 것이다.

분단국의 안보와 통일의 딜레마는 다음과 같이 대외정책 노선의 이념형을 설정할 수 있다.²⁸⁾ ‘안보우선론’은 상대 분단국을 기본적으로 ‘적’ 혹은 ‘타협과 협력 불가 대상’으로 규정한다. 따라서 상대 분단국의 안보위협을 강조하면서 상대 분단국에 대한 적대정책과 대응 동맹정책을 강화하고 안보논리의 연장선에서, 즉 국력 및 군사력의 우위를 활용한 상대 분단국 제재와 일방적 흡수통일을 선호하게 된다. ‘통일우선론’은 상대 분단국을 기본적으로 ‘친구’ 혹은 ‘타협과 협력의 대상’으로 규정한다. 따라서 상대 분단국과의 화해 및 교류협력을 강조하면서 분단개선 및 합의통일정책을 강화하고 대응 동맹정책을 약화하고 통일논리의 연장선에서, 즉 화해협력과 분단개선을 통한 안보위협을 약화를 선호하게 된다.

27) 엄상윤, “이명박 정부의 대북정책 구상과 남북한관계 전망,” 『평화학연구』 제9권 제1호 (2008), p. 7.

28) 엄상윤, “21세기 한국 정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레마’와 정책노선 갈등의 양극화·치열화,” p. 253.

2) 대북정책에 대한 ‘오해’: 강경 대 포용

이상에서 살펴본 분단국 대외정책 노선의 이념형을 대북정책에 대입하면, 대북 강경정책은 주로 안보우선론의 시각을, 대북포용정책은 주로 통일우선론의 시각을 보인다고 할 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 이념형이라는 점에서 현실의 대북정책은 안보우선론과 통일우선론을 양 극단으로 하는 스펙트럼 상의 어딘가에 놓여 있게 된다. 따라서 정부별로 나타나는 대북·통일정책의 차이도 결국에는 상대적 강조점의 차이일 뿐, 일방의 폐기를 전제로 한 타방의 우위가 아니다.

사실, 대북정책은 이명박 정부에서 뿐만 아니라 과거 김대중·노무현 정부에서도 정치사회적 논란을 불러 일으켰던 ‘뜨거운 감자’였다. 이른바 햇볕정책은 ‘퍼주기 논쟁’을 불러 일으켰고, ‘남남갈등’이라는 새로운 형태의 사회갈등을 잉태하기도 했다. 이명박 정부 하에서도 출범 초기부터 ‘비핵·개방·3000’, ‘상생과 공영정책’을 둘러싸고 논란이 일었다. 그런데 역대 정부의 대북정책이 시종일관 대북 포용이나 대북 강경 중의 하나를 지속해온 경우는 거의 없다. 대북 포용정책의 기원을 김대중 정부로 보는 것은 근시안적 시각일 수 있다. 그 출발점은, 짧게는 1988년 7월 노태우 정부의 ‘7·7선언’, 그리고 길게는 1972년 ‘7·4 남북공동성명’으로까지 거슬러 올라갈 수 있다.²⁹⁾

따라서 어떤 정부에서도 포용과 강경 사이에서 어느 하나의 정책을 배타적으로 채택했던 경우는 없다고 보아야 할 것이다. 심지어 김대중·노무현 정부 하에서도 대북지원과 경협을 적극적으로 펼치는 가운데 대남 도발이나 적대행위에 대해서는 다른 분야에 비해 비교적 강경한 입장과 행동을 보여주었기 때문이다. 이명박 정부 출범초기부터 남북관계가 냉각된 것도 사실은 우리 정부의 직접적인 행동의 결과라기보다 오히려 북한의 전략적 행위의 결과라고 보는 것이 더 타당할 것이다. 이명박 정부 하에서도 경제협력과 식량 지원을 제의했고, 2008년에만 대통령이 직접 5차례나 대화를 제의하기도 했다. 새 정부의 출범으로 북한이 먼저 우리 정부를 비난하면서 남북대화의 문을 닫았고, 통행을 제한하는 등 강경한 반응을 보였고, 심지어 군사적 긴장을 조성하기도 했다.

29) 박종철 외, 『2005년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 147-149.

결국 우리의 대북정책도 대북강경과 대북포용 사이에서 어떤 하나의 배타적 선택이 아니라 상대적 강조점의 차이로 보는 것이 대북정책을 보다 적절하게 이해하는 길이다. 이런 맥락을 고려할 때, 대북정책이 한국 정치사회의 갈등을 조장·심화시키는 핵심 변수의 하나로 등장한 것도 이러한 대북강경과 대북포용 사이를 오가는 대북정책의 상대적 강조점의 차이를 배타적 선택으로 오해한 데서 비롯된 결과인 것으로 보인다.

3) 통일담론 간의 극단적 갈등

대북정책에 대한 ‘오해’가 가장 극명하게 나타나는 것이 통일담론일 것이다. 이 우영은 통일 담론을 ‘지배적 통일담론’과 ‘반체제적 통일담론’으로 대별하여 특성과 문제점을 지적한다. 전자는 분단 이후 지속되어온 보수적 지배세력의 통일담론이고, 후자는 1980년대부터 이른바 운동권을 중심으로 등장한 진보세력의 통일담론이다.³⁰⁾ 안보우선론이 현상유지를, 통일우선론이 현상타파를 주장하는 것과 같이, ‘지배적 통일담론’이 반공교육을 통해 통일을 지향하지 않으면서 분단현실을 지속시키는데 주안점을 두었다면, ‘반체제적인 통일담론’은 통일이 과거 식민유제(植民遺制)와 근대화 과정의 문제까지도 해결할 수 있다는 통일지상주의적 시각을 견지하면서 현재의 상황을 타파하는데 주안점을 두었다.

그러나 양 담론간의 화합가능성은 그다지 높지 않다. 자신들의 통일담론만을 절대적인 것으로 생각했으며, 따라서 자신들의 통일담론과 다른 이야기나 다른 사람들은 곧 반통일로 규정했다. 그에 따라 지배적 통일담론과 반체제적 통일담론이 서로 갈등하면서 자신들의 통일담론이 얼마나 설득적인가를 주장하기보다는 상대방이 얼마나 반통일적인가를 증명하는데 열심이였다. 지배집단은 자신들의 통일담론과 다른 주장을 체제를 위협하는 적으로 간주하였고, 반체제 집단은 지배집단의 통일담론을 민족 반역으로 생각했다. 이것은 통일을 이야기하면서 항상 ‘배제의 논리’가 주축이 되었다는 것을 의미한다. 서로 다른 것을 무조건 같게 만드는 것, 다른 주장이나 생각은 부정하여 없애버리거나 자신들의 주장에 동조하게 만드는 것이 통일이었다.³¹⁾

30) 이우영, “새로운 통일담론의 필요성,” 『비교사회』, 제4집(2002), pp. 69-89.

31) 이우영, “새로운 통일담론의 필요성.”

양 담론 모두 통일을 말하지만, 통일의 본질에 대한 성찰은 부족했다. ‘지배적 통일담론’은 체제유지를 위해, 그리고 ‘반체제적 통일담론’ 체제의 개혁을 위해 통일을 말하지만, 정작 통일이 무엇이고, 왜 필요한지에 대한 이야기는 제대로 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 각각의 통일담론은 단지 자신들의 논리와 주장만 상대방에게 강요하는 ‘귀머거리 대화’가 됨으로써 통일의 본질은 부차적인 문제로 치부되거나 통일은 무조건 해야 하는 ‘당위’로 간주되었다.

이처럼 대결적인 통일담론의 경쟁 구도는 정파적 이해와 맞물리면서 더욱 극단적인 대결구도로 치달았고, 통일에 관한 관심을 제고하는 생산적인 통일담론보다는 ‘귀머거리 대화’와 같은 소모적 논쟁이나 정쟁으로 비화되기 일쑤였다. 이것은 어느 한 세력의 책임이라고 할 수는 없을 것이다. 양자의 관계는 거의 항상 누가 지배세력이 되는가에 따라 공방의 공수가 교대되고 담론의 우열도 갈리는 경향을 보였기 때문이다.

2. 약화된 통일의식: 청소년을 중심으로

우리 사회의 청소년들이 지닌 북한에 대한 인식과 통일의식의 큰 흐름을 파악하기 위해 <표 III-1>에 제시된 다양한 의식조사 자료들을 활용하였다. 아울러 일반 국민들이 지닌 통일의식의 내용을 살펴보기 위해 2007년 이후 서울대학교 통일평화연구소에서 매년 실시하고 있는 전 국민을 대상으로 하는 통일의식 조사자료를 활용하였다(<표 III-2> 참조). 일반 국민이 지닌 통일의식과 청소년들의 통일의식을 비교 고찰함으로써 우리 국민, 특히 통일세대가 될 청소년들의 통일의식 약화의 문제점을 검토할 것이다.

우리나라 청소년들이 지닌 통일의식의 큰 흐름을 추적하기 위해서는 그동안 중앙부처나 정책연구기관에서 실시한 청소년 대상의 의식조사 결과를 참조하였다.³²⁾ 주지하듯이 여론조사의 성격을 고려한다면, 척도의 구성, 설문 문항의 배열이나 사용된 개념, 조사가 이루어진 당시의 사회적 사건 등에 의해 설문 결과가

32) 그러나 이와 같은 조사결과와 통시적 비교를 통해 청소년들의 일관된 의식의 흐름을 파악하는 데는 일정 정도 한계도 있었다. 북한 및 통일문제에 관한 설문조사의 경우 조사기관이나 조사시점에 따라 사용된 개념과 척도 그리고 문항 자체가 다양하기 때문에 연구 결과에 대한 비교와 해석에 상당한 어려움이 수반된다.

영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 다만 여기서는 청소년들의 통일의식에 대한 이해를 위해서 객관적 비교가 가능한 항목을 중심으로 조사결과를 활용하였다. 그리고 비교의 준거가 확보되지 않아 객관적 비교가 불가능한 경우나 질문 문항이 서로 달라서 시기에 따른 의식변화의 흐름을 파악할 수 없는 경우에는 객관적 비교가 가능한 시기의 조사결과만을 활용하였다.

<표Ⅲ-1> 청소년 통일의식 조사자료

주관	연도	자료명	대상
한국청소년정책연구원	1997년 9월	북한에 관한 청소년의식조사 결과	전국 중고생 1,200명
한국청소년정책연구원	2001년 9월	북한에 관한 청소년의식조사 결과	전국 중고생 1,200명
민주평화통일자문회의	2002년 6월	중고교 통일교육 설문조사 결과	전국 중고생 1,400명
민주평화통일자문회의	2002년 9월	중고교 통일의식 조사보고서	전국 중고생 1,200명
국정홍보처	2005년 6월	청소년 통일의식 조사	전국 중고생 1,000명(제주 제외)
국가 청소년위원회	2007년11월	한국청소년 가치관 조사 연구	전국 중고생 6,002명
행정안전부	2008년 6월	청소년 안전 안보의식 실태조사	전국 중고생 1,016명
보건복지가족부	2008년11월	청소년 가치관 국제비교 조사	전국 중고생 2,140명
통일교육협의회	2009년11월	2009 청소년 통일의식 조사	전국 중고생 1,083명

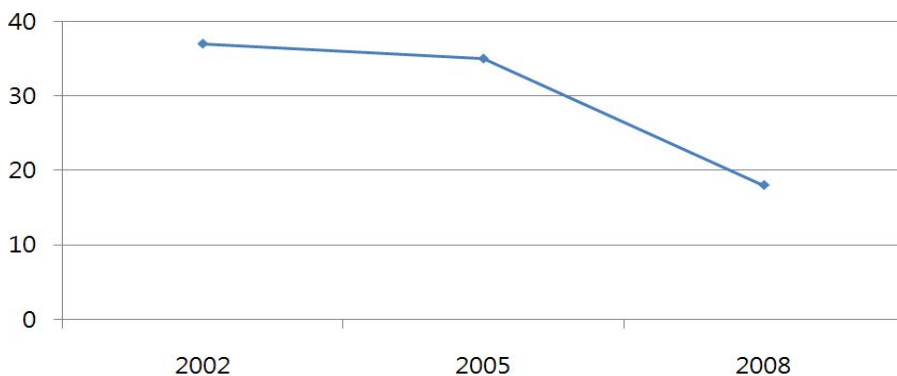
<표Ⅲ-2> 국민 통일의식조사자료

주관	연도	자료명	대상
서울대학교 통일평화연구소	2007년	2007통일의식조사	전국 만19세 이상 65세 이하 성인남녀 1,200명
서울대학교 통일평화연구소	2008년	2008통일의식조사	전국 만19세 이상 65세 이하 성인남녀 1,213명
서울대학교 통일평화연구소	2009년	2009통일의식조사	전국 만19세 이상 65세 이하 성인남녀 1,203명
서울대학교 통일평화연구소	2010년	2010통일의식조사	전국 만19세 이상 65세 이하 성인남녀

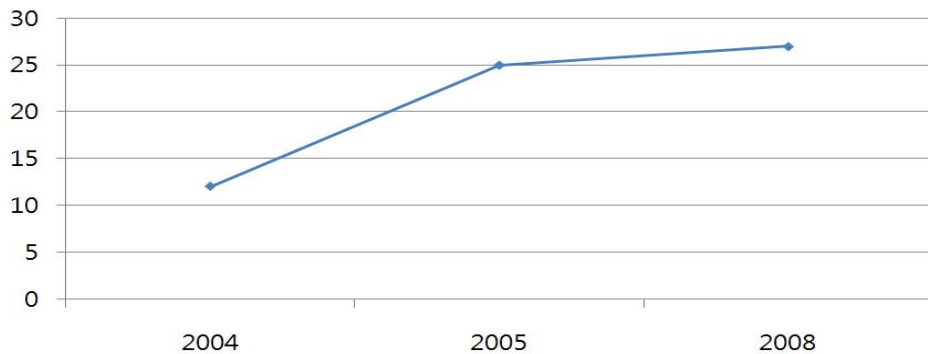
1) 북한에 대한 이해와 관심

남북한 통일의 출발은 통일의 파트너인 북한에 대한 관심과 이해라고 할 수 있다. 하지만 2000년대 이후 실시된 청소년 대상의 북한 및 통일 관련 의식 조사 결과에 따르면, 우리 청소년들의 북한에 대한 인식과는 별도로 북한에 대한 이해나 인지도가 점점 낮아지고 있으며(<그림 Ⅲ-1> 참조), 북한 주민에 대한 무관심도 증대되고 있는 추세다(<그림 Ⅲ-2> 참조). 상당수의 청소년들이 북한을 한민족 내지 협력 대상으로 인식하고 있음에도 불구하고, 북한에 대한 이해의 정도 그리고 북한 주민들에 대한 관심은 이에 비례하지 않고 있다.

<그림 Ⅲ-1> 북한에 대한 이해 및 인지도



<그림 III-2> 북한 주민에 대한 무관심



2008년 11월 보건복지가족부가 전국의 중고생 2,140명을 대상으로 조사한 ‘2008년 청소년 가치관 국제비교 조사’에 따르면, 우리나라의 상당수 청소년들은 북한을 적대 대상으로 인식하기(26%) 보다는 협력 대상으로 인식하고(74%) 있다. 아울러 북한 주민에 대해서도 한민족이라는 인식이 81%로 다수를 차지하고 있다. 이러한 추세는 이념적 대결을 지양하는 국내외적 분위기 속에서 남북협력의 과정을 지켜본 청소년들이 북한을 적대적 대상이 아닌 협력의 상대로 인식하게 되었으며, 이를 반영하고 있는 것으로 보인다.

하지만 주목할 것은 이러한 북한 인식에 비례하는 만큼 북한을 신뢰하지는 않고 있다는 점이다. 실제로 조사 대상 가운데 70% 이상의 청소년들이 북한을 불신하는 것으로 나타났다. 2007년 국가청소년위원회·청소년정책연구원, 2008년 보건복지가족부의 청소년 대상의 조사결과에서는 북한에 대한 신뢰도가 25~30% 정도로 나타났다. 그리고 2009년 통일교육협의회 조사결과에 따르면, 33.3%의 청소년들이 북한을 긍정적으로 생각하는 것으로 조사되었다. 북한에 대한 호감도와 신뢰도가 대체적으로 유사한 수치를 보인다고 가정한다면, 북한에 대해 불신의 정도가 훨씬 크다는 것을 알 수 있다.

이와 관련해서 2009년 조사결과에 의하면, 우리의 청소년들은 북한하면 가장 먼저 연상되는 이미지(중복응답)에 대해서 군사라는 응답이 35.8%로 가장 높았다. 다음으로 빈곤 24.6%, 북한 체제 22.4%, 북한 사회문화 14.4%, 동포 한민족 4.0%, 인공기 3.0%, 두려움 2.4% 순으로 나타났다. 예컨대 북한의 이미지에 대해

여는 ‘핵, 핵무기, 독재, 전투적인 성향의 사람들, 중화학 무기, 인민군, 못살고 군사적으로만 돈을 사용하는 나라, 전쟁을 위한 나라’ 등과 연관시키는 비율이 가장 높았다. 그리고 다음으로 북한하면 ‘가난, 굶주림, 못 먹어서 영양실조에 걸린 사람들, 먹을 게 별로 없다, 못사는 나라, 거지, 기아, 난폭한 빈민군, 지원을 받기만 한다’ 등과 같은 이미지가 떠오르는 것으로 나타났다.

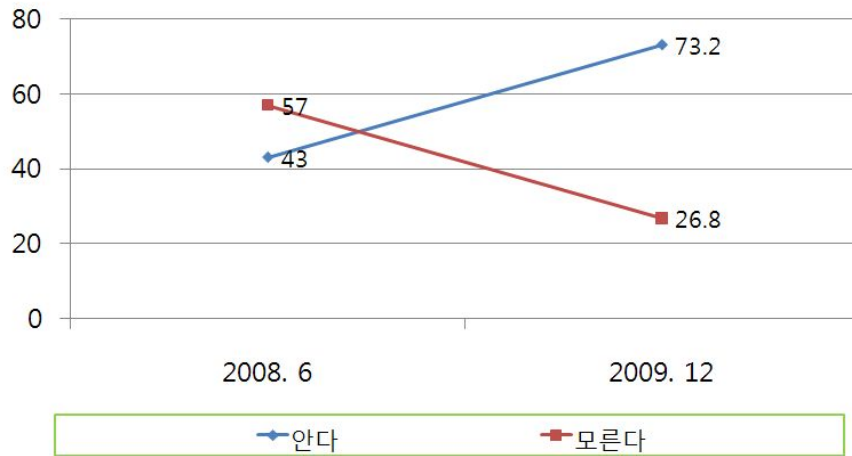
2) 안보의식

청소년들의 경우 안보의식에 있어서도 우려할 만한 모습이 나타나고 있다. 한국의 안보와 관련해서 청소년들의 의식을 조사하는 데 가장 중요하게 거론되는 역사적 사건이 6.25 전쟁에 관한 것이다. 요컨대 ‘6.25 전쟁이 일어난 연도를 알고 있는가’ 라는 질문은 통일에 대한 관심도를 보여주기보다는 청소년들의 안보의식을 엿볼 수 있는 문항이라고 할 수 있다. 물론 이것이 청소년들의 통일의식 내지 통일에 대한 태도나 감수성 등을 확인할 수 있는 문항은 아니지만 오늘날 청소년들이 지니고 있는 안보 관련 지식이나 안보의식의 일면을 확인해 볼 수 있는 질문이라는 점에서 조사결과의 의미를 찾을 수 있다.

<그림 III-3>의 2008년 행정안전부의 조사결과에 따르면, 중고등학생 응답자의 43%만이 6.25 전쟁의 발발 연도를 올바르게 인지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 2009년 통일교육협회의 조사결과에서는 응답자의 73.2%가 제대로 알고 있는 것으로 조사되었다.

이러한 차이를 보이는 것은 그동안 안보교육을 강화한 데서 그 배경을 찾을 수도 있겠지만, 조사과정에서의 오류나 오차 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 위와 같은 조사결과가 시사하는 바는 이미 반세기를 넘어서는 가운데 6.25 전쟁이 우리의 청소년들에게는 하나의 역사로 인식될 뿐 살아있는 교훈이나 경험으로서의 의미는 점차 약화되고 있는 것이 아닌가 하는 점이다.

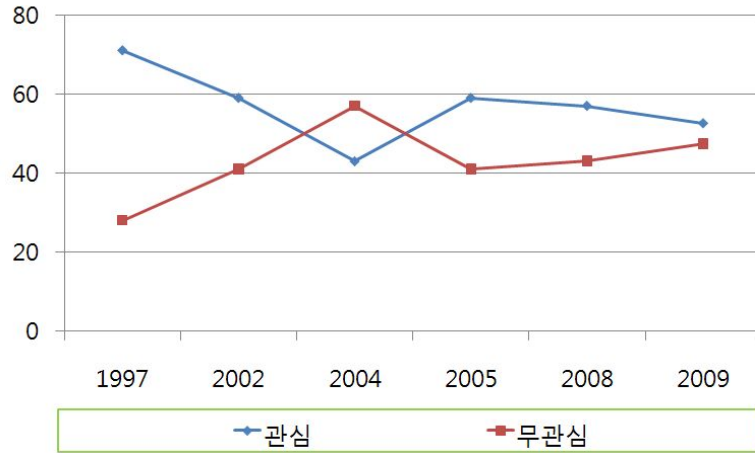
<그림Ⅲ-3> 6·25 전쟁 발발 연도에 대한 응답



또한 6.25 전쟁을 일으킨 국가에 대해서는 북한이라는 응답이 48.7%로 가장 높았으며, 다음으로 일본 13.5%, 미국 13.4%, 러시아 10.9%, 중국 3.4%, 남한 2.0% 순으로 나타났다. 비록 북한이 6.25 전쟁을 일으켰다는 응답이 가장 많지만, 그 숫자가 절반에도 미치지 못하고 있다는 사실은 결과적으로 6·25 전쟁에 대한 인식이 부족하다는 것을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 중요한 문제는 우리 청소년들의 안보의식에 대한 관심을 지속적으로 환기시키기 위한 교육뿐만 아니라 그 변화의 추이를 측정하고 관찰할 수 있는 사회적 노력을 수반할 필요가 있다는 점이다.

이처럼 우리의 청소년들은 일반적인 안보의식이 약화되는 가운데 북한에 대한 이해와 인지도는 감소하고 있고, 북한 주민에 대한 관심도 낮아지고 있다. 그리고 이와 더불어 통일문제에 대한 관심 또한 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 2009년 조사 결과에 따르면, 통일문제에 관심이 있다는 청소년의 비율은 52.6%로 전체 청소년의 절반 정도만이 통일문제에 관심이 있는 것으로 나타났다(통일교육협의회 2010). 이는 2004년 조사 결과보다는 증가한 것이지만, 2005년 국정홍보처의 조사 결과보다는 6.2% 감소한 수준이다. 전반적으로 1997년 이후 우리 청소년들의 통일문제에 대한 관심은 점차 줄어들고 있다.

<그림 III-4> 청소년의 통일에 대한 관심

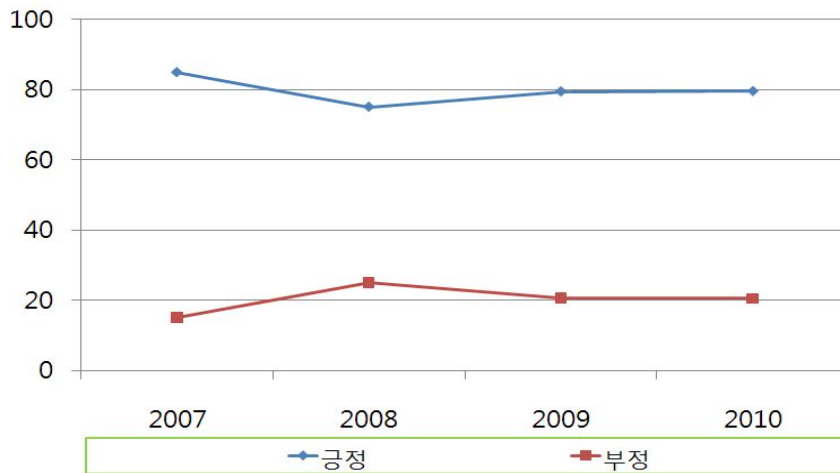


3) 통일 필요성 인식

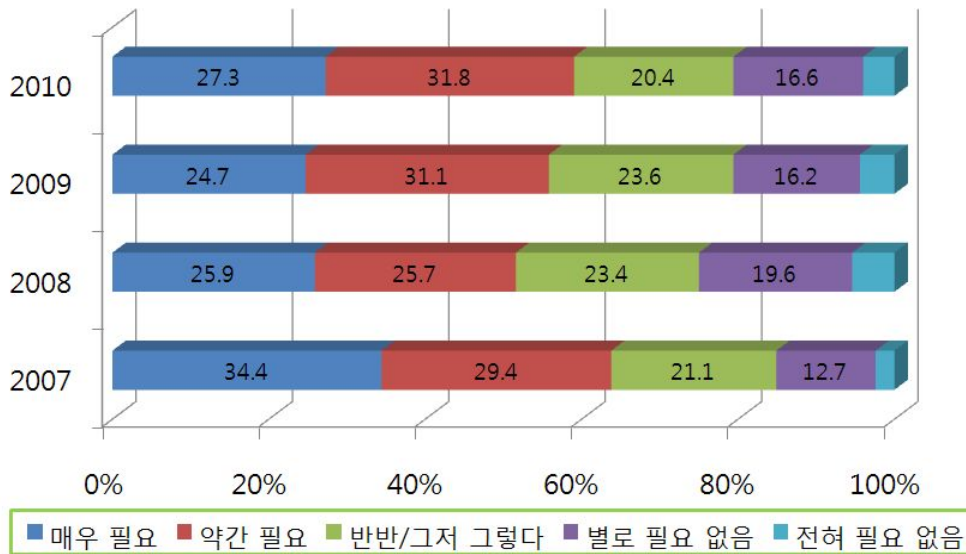
우리의 청소년들은 통일의 필요성에 대해 전체적으로는 긍정적인 입장을 보이고 있지만 부정적인 인식 또한 엄존하는 가운데 그 비율이 점점 증대되고 있는 것 같다. 물론 <그림 III-5>의 2009년 서울대 통일평화연구소에서 성인을 대상으로 실시한 통일의식 조사결과를 비교해 볼 때, 적극적으로 통일이 필요하다고 보는 청소년들의 비율은 낮지만 전체적으로는 통일의 필요성에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있다.

하지만 2000년대 실시된 통일의식 조사결과를 비교해 보면, 전반적으로 청소년들의 통일 필요성에 대한 인식이 성인보다는 낮은 것으로 나타나고 있다. 2009년 조사에서도 청소년들의 통일의 필요성에 대한 부정적인 인식은 30% 정도를 차지하고 있어 성인의 20% 수준보다 높은 편이다. 이처럼 청소년들의 통일에 대한 무관심 경향과 부정적 인식이 상존하는 가운데 그 비율이 점진적으로 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(<그림 III-7> 참조).

<그림 III-5> 국민의 통일 필요성 인식(1)



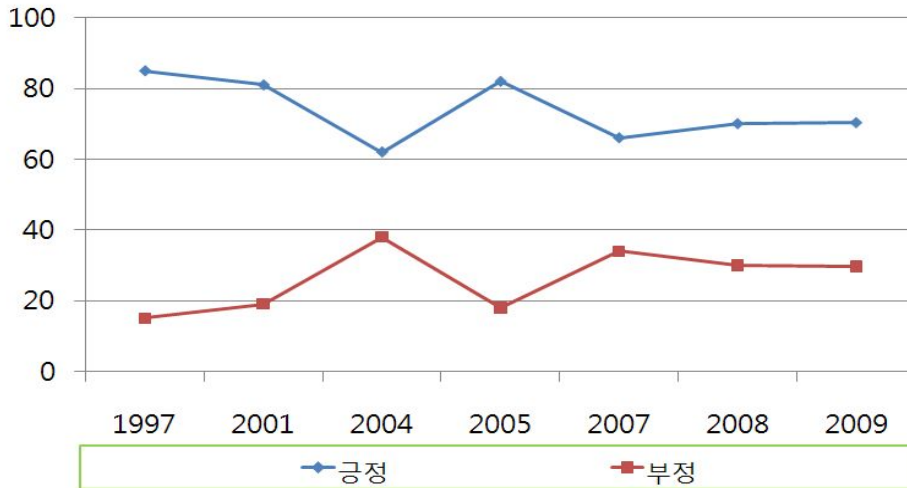
<그림 III-6> 국민의 통일 필요성 인식(2)



이와 같은 현상이 나타나게 된 것은 남북한 통합과정이나 통일 이후의 사회적 혼란 그리고 통합과정에서 떠안게 될 경제적 부담에 대한 우려에서 기인된 것으로 보인다. 우리 사회의 통일담론 속에 내재되었던 통일 독일의 후유증에 대한 인식도 부정적 선례로 작용한 것 같다. 또한 다각도의 심도 있는 사회적 논의와 공론화 과정이 생략된 채 제시된 과도한 통일비용과 그것에 수반되는 개인적 부담과 개인주의의 확대 등도 일부 작용한 것으로 판단된다. 따라서 청소년들에게

민족통일 당위론, 국가경쟁력 강화 등과 같은 추상적 통일 논리를 강조하는 것은 통일비용 부담이나 사회적 혼란 등과 같은 개인적 차원의 구체적 불이익과 비교해 볼 때 설득력이 부족하다고 할 수 있다.

<그림 III-7> 청소년의 통일 필요성 인식



하지만 통일이 필요하다는 응답은 통일문제에 관심이 있다는 응답보다 17.7% 높게 나타났다. 2000년대 실시된 조사결과를 통해 볼 때, 통일의 필요성에 대한 인지도가 언제나 통일 관심도 보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 추세를 종합해 보면, 전체 청소년의 10~15% 정도는 통일이 필요하다고 생각하지만 통일문제에 적극적인 관심은 없는 상태라고 할 수 있다.

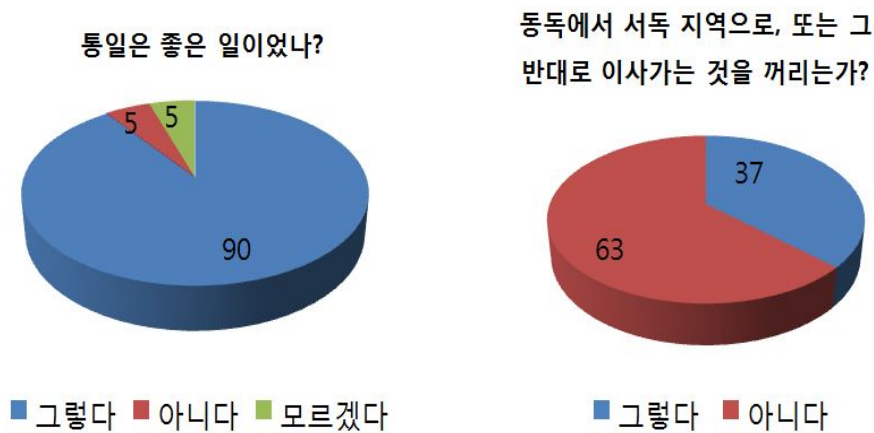
4) 청소년들의 통일 인식

통일의 가능성에 대한 청소년들의 인식은 시간이 지나면서 낙관적 전망이 약해지고 있는 것으로 나타났다. 2000년 의식조사 결과에서는 80% 이상의 청소년들이 통일이 될 것이라는 전망을 표시한 바 있다. 하지만 이러한 경향은 점차 하락곡선을 그려 2004년 조사에서는 63.5%, 2008년 조사에서는 59.5%의 청소년들이 통일에 대해 낙관적인 전망을 나타내었다. 사실상 청소년들이 생각하는 통일의 가능성은 국내외 정세와 여러 가지 변수들을 고려한 전문가들의 관점과 차이

를 보일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 해당 시기에 언론이나 사회적 여론을 통해 감지할 수 있는 통일 가능성에 대한 이해의 정도를 드러낸다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 통일 가능성에 대한 기대는 2000년 남북정상회담이 이루어지면서 정점에 도달했을 가능성이 크며, 그 이후 우리 정부의 햇볕정책과 대북지원정책 등 끊임없는 남북 간의 화해 시도에도 불구하고 통일이 순조롭게 이루어지기 어려울 것이라는 현실적 판단이 통일 가능성에 대한 낙관적 전망을 약화시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

청소년들이 통일의 필요성에 대해 점차 무관심해지고 있는 현상과 통일 가능성에 대한 낙관적 전망의 감소는 서로 영향을 주는 것으로 예상할 수 있다. 북한에 대한 낮은 신뢰는 청소년들로 하여금 통일 가능성을 비관적으로 인식하도록 만들고 있으며, 통일 가능성에 대한 비관적 전망은 다시 통일의 필요성 자체에 대한 의문을 제기하기 때문이다.

<그림 III-8> 독일 청소년들의 통일의식

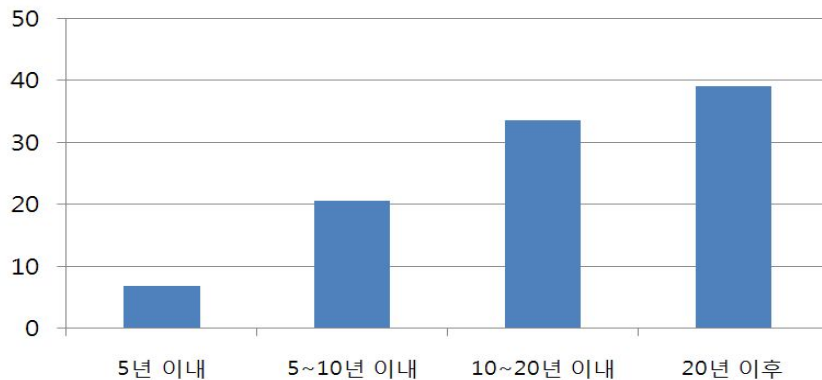


이와 관련해서 최근 실시된 통일 독일의 한 의식조사 결과는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다(<그림 III-8> 참조). 여기서 독일 통일 이후 독일 청소년들은 통일에 대해 매우 긍정적인 평가를 내린 바 있다. 독일 청소년 신문 슈피에세르와 독일 과거청산재단이 14~19세 청소년들을 대상으로 실시한 여론조사에서 따르면, 응답자의 90%가 독일 통일은 훌륭한 일이라는 항목에 동의를 표시했다.³³⁾

반면에 20대를 표본으로 한 조사에서는 이 항목에 대한 동의 비율이 64%에 불과했다. 또한 10대 청소년들의 63%는 자신의 미래 주거지역이 동독 지역이든 서독 지역이든 상관이 없다고 대답했다. 이를 두고 슈피에세르는 통독 이후 태어난 이른바 ‘통일세대’에서는 마음의 장벽이 허물어지고 있다고 설명하고 있다.

그러나 우리 청소년들은 통일이 가능한 시기에 대한 긍정적 인식이 후퇴하고 있다. 청소년들에게 통일이 가능한 시기를 예측하는 질문을 하였을 때, 2000년에는 5년 이내에 통일이 될 것이라는 응답이 가장 높은 비율을 차지하였으나, 2003년 이후에는 통일은 되지만 향후 10년 이내에는 어려울 것이라는 응답이 가장 높은 비율을 차지하였다. 2009년 통일교육협회의 의식조사 결과에 따르면, 통일이 가능한 시기에 관해서 27.4%가 10년 이내, 72.6%가 10년 이후로 응답하여 대부분의 청소년들이 통일에 10년 이상의 장시간이 필요하다고 인식하고 있다(<그림 III-9> 참조). 이는 이전 시기에 이루어진 조사결과와 비교할 때, 남북한 통일이 보다 오랜 시간이 필요하다고 인식하고 있는 것이다.

<그림 III-9> 통일이 가능한 시기



하지만 같은 시기에 성인들을 대상으로 조사한 결과와 비교해 보면 청소년들이 성인들보다는 통일 가능성을 빨리 내다보고 있다. 실제로 성인들은 19.7%만이 10년 이내에 통일이 이루어질 것으로 대답하고 있으며, 60.3%가 10년 이상,

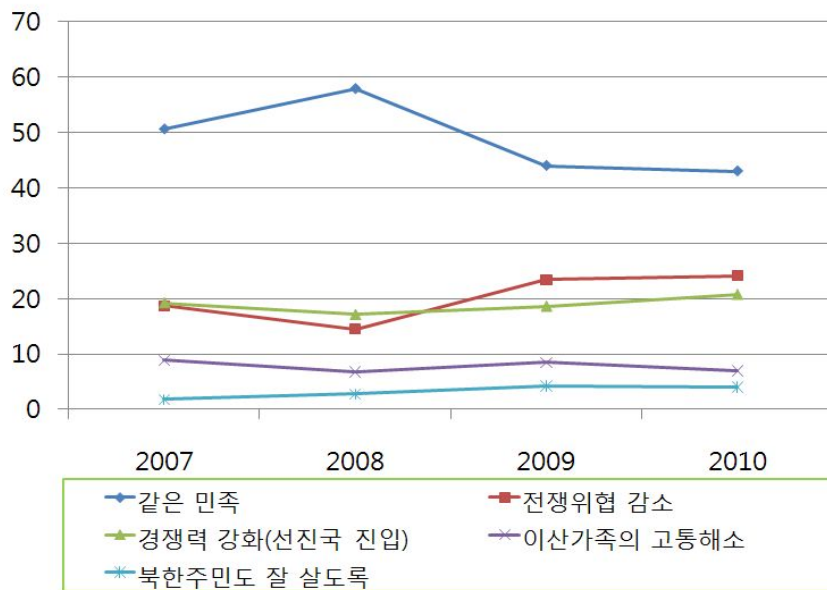
33) 중앙일보 2010년 10월 1일자 기사(독일 청소년 잡지 슈피에세르가 옛 동서독 지역을 구분하지 않고 500명의 14~19세 청소년을 대상으로 한 설문조사 자료).

19.8%가 불가능하다고 응답한 것으로 나타나, 청소년들이 성인보다는 통일이 보다 빠른 시일 내에 이루어질 것으로 인식하고 있다.

5) 통일이 필요한 이유

2010년 서울대 통일평화연구소의 의식조사 결과에서 보면, 국민들은 통일이 되어야 하는 가장 큰 이유로 ‘같은 민족이니까’(43%)를 꼽았다. 이것은 2007년 조사 이후 가장 낮은 수치이다. 반면에 ‘남북한 간에 전쟁 위협을 없애기 위해서’, ‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’라는 응답은 증가하여, 2008년 이후 가장 높은 수치를 나타냈다. 반면에 ‘이산가족의 고통을 덜어주기 위해서’와 ‘북한 주민도 잘 살 수 있도록 하기 위해서’라는 응답은 낮은 수치를 보였다(<그림 III-10> 참조).

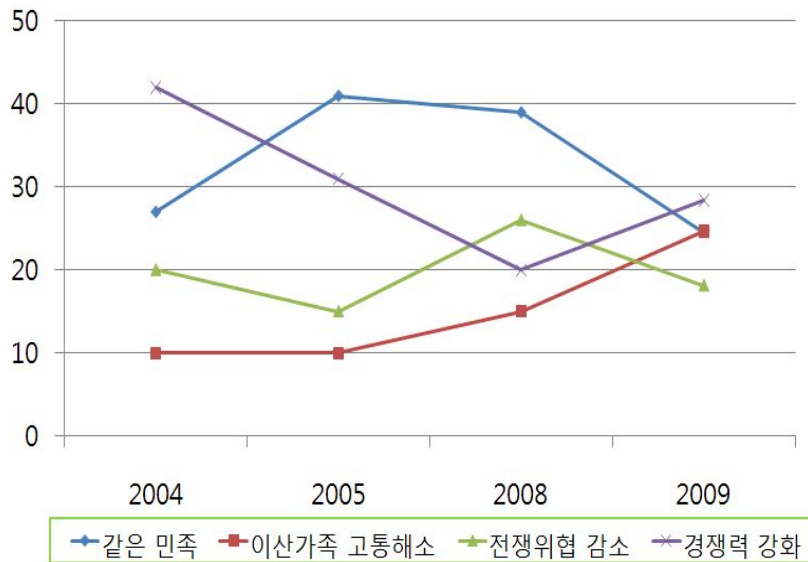
<그림 III-10> 국민의 통일 찬성 이유



이와 같이 통일의 필요성에 대한 이유와 관련해서 민족 동질성 차원의 비중은 점차 줄어들고 있는 반면에 현실적인 차원의 비중은 점차 늘어나고 있다. 이러한 변화는 최근 들어 남북한 간의 군사적 대립구도가 심해지면서 선진화나 경제성장 등과 같은 정책구호에 영향을 미친 것으로 판단된다.

한편 2009년 통일교육협의회의 통일의식 조사결과에 따르면, 청소년들은 남북한 간의 통일이 필요한 이유에 대해서 국력강화, 이산가족 문제 해결, 한민족, 전쟁 위협의 감소 등의 순으로 응답하고 있다(<그림 III-11> 참조). 이 밖에도 분단비용 경감, 취업기회 증대 등과 같은 경제적 이익과 관련된 항목에 대한 응답도 16.1% 정도로 나타났다. 이는 정도의 차이는 있지만 기성세대와 마찬가지로 시간이 지남에 따라 한민족이라는 추상적이고 이념적인 지향보다는 국력 강화나 분단 비용의 경감과 같은 실질적이고 직접적인 통일의 이득이 청소년들에게 설득력이 크다는 사실을 반증하고 있는 것으로 판단된다.

<그림 III-11> 청소년의 통일 찬성 이유(1)

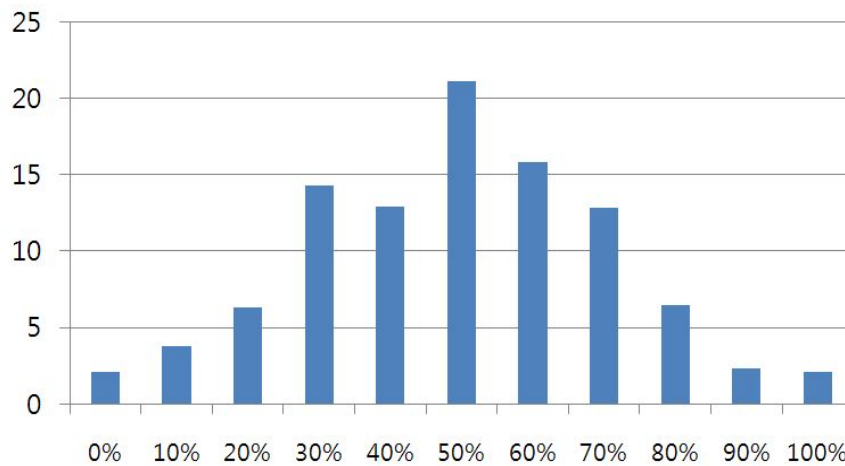


다만 성인들이 여전히 ‘같은 민족이기 때문에’, ‘전쟁 위협을 감소시킬 수 있기 때문에’ 등과 같은 당위적 관점에서 우위를 차지하고 있는 것과는 달리 청소년들은 보다 실질적이고 구체적인 필요성과 이익의 관점에서 통일의 문제를 바라보고 있다. 또한 청소년들의 경우에는 기존의 통일의식 조사결과와 비교할 때, 이산가족 문제의 해결에 대한 응답률이 지속적으로 증가하고 있다는 점을 제외하면 일관된 변화의 흐름은 나타나지 않고 있다. 하지만 2005년 조사 이후 이른바 통일의 문제를 이성적인 관점보다는 감성적인 관점에서 인식하는 응답이 근소한

차이나마 우위를 보이고 있기도 하다.

일반적으로 통일이 필요한 이유는 크게 두 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다(박명규외 2009, 270). 남북한이 같은 민족이기 때문에 혹은 이산가족의 고통을 덜어주기 위해서 통일이 되어야 한다는 감성적 인식과 남북한 사이에 전쟁 위협을 없애기 위해서, 북한 주민도 잘 살 수 있도록 하고 한국도 보다 선진국이 되기 위해서 통일이 필요하다고 보는 이성적 인식이 그것이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 우리 청소년들은 감성적 인식과 이성적 인식이 동시에 작용하고 있음을 알 수 있다.

<그림 III-12> 북한이 전쟁을 다시 일으킬 가능성 인식(2009/청소년)

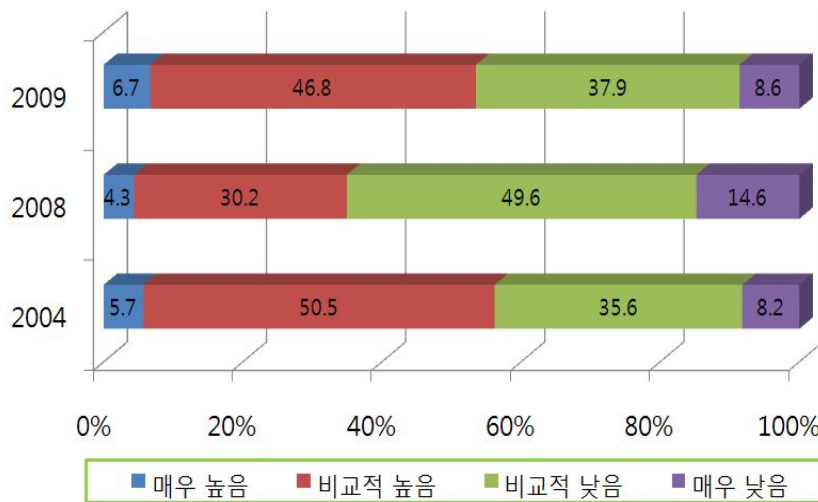


한편, 2009년 청소년 대상 조사결과에 따르면, 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 있다는 인식이 평균 49.5% 정도를 나타내고 있다(<그림 III-12> 참조). 이 조사 결과는 10% 단위의 수치로 응답하도록 되어 있어 4점 척도로 응답한 이전의 조사결과와 직접 비교하기는 어렵다. 더욱이 전쟁 가능성을 정확하게 예측하는 것은 더욱 그렇다. 다만 대체적으로 볼 때 2008년도 조사결과보다는 전쟁 가능성을 높게 인식하고 있는 것으로 보인다.

청소년들의 경우에 이산가족의 고통이라는 문제와 관련해서는 관심이나 체감도가 떨어질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 2000년 중반 이후 이산가족의 고통을

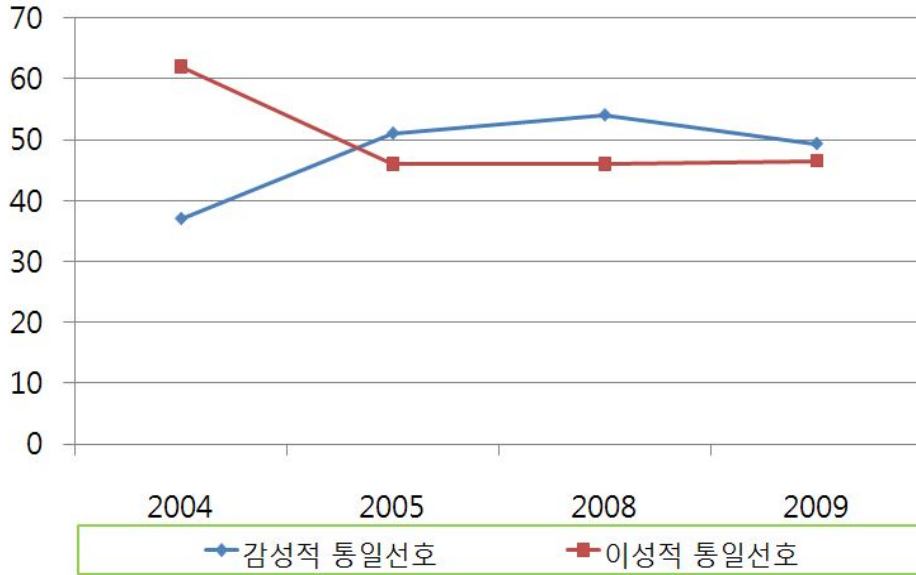
덜어주기 위해 통일이 필요하다는 응답이 꾸준히 증가하고 있는 현상은 주목할 만하다. 특히 2009년에는 중복응답이기는 하지만 이산가족의 고통을 덜어주기 위해 통일이 필요하다는 응답이 24.7%를 차지하였다. 이것은 청소년들의 경우에 통일의 문제를 감성적이고 정서적인 관점에서 접근하고 있다는 점을 시사하는 것이다.

<그림 III-13> 북한이 전쟁을 다시 일으킬 가능성 인식(연도별 비교)

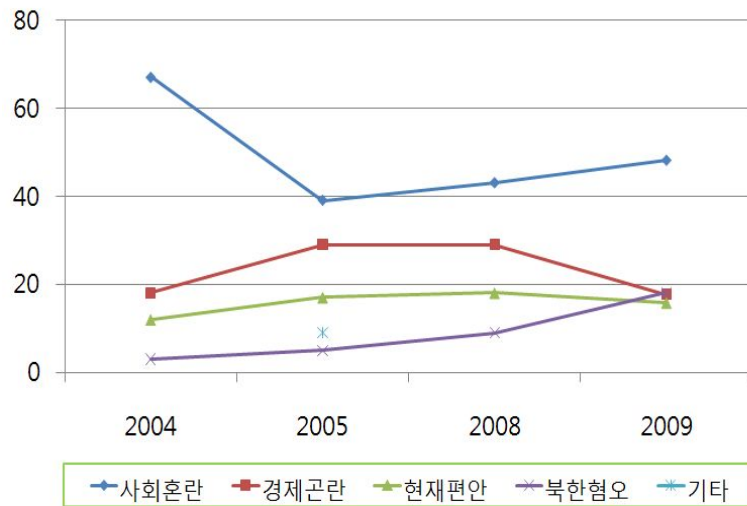


반면에 청소년들은 통일에 반대하는 이유로서 사회혼란의 가능성을 가장 중요하게 보고 있다. 2000년대 중반 이후 실시된 다른 의식조사 결과와 마찬가지로 현재 상태에 만족하기 때문에 통일이 불필요하다고 생각하기보다는 통합과정이나 통일 이후에 야기될 수 있는 사회 혼란이나 경제적 부담 때문에 통일에 반대하는 비중이 높게 나타나고 있는 것 같다. 이처럼 사회혼란의 가능성과 경제상황의 악화를 통일에 대한 반대의 이유로 지적하고 있다는 것은 점점 심각해지고 있는 북한의 경제 사정 때문에 만일 통일이 될 경우 남한이 모든 경제적 부담을 져야한다는 위기의식과 더불어 북한이탈주민이 증가하면서 발생하는 사회적 책임감을 공식적, 비공식적 채널을 통해 접하면서 나타난 현상으로 볼 수도 있다. 따라서 통일로 가는 과정에서 수반될 수 있는 사회적 혼란에 대한 청소년들의 우려를 불식시키는 것이 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

<그림 III-14> 청소년의 통일 찬성 이유(2)



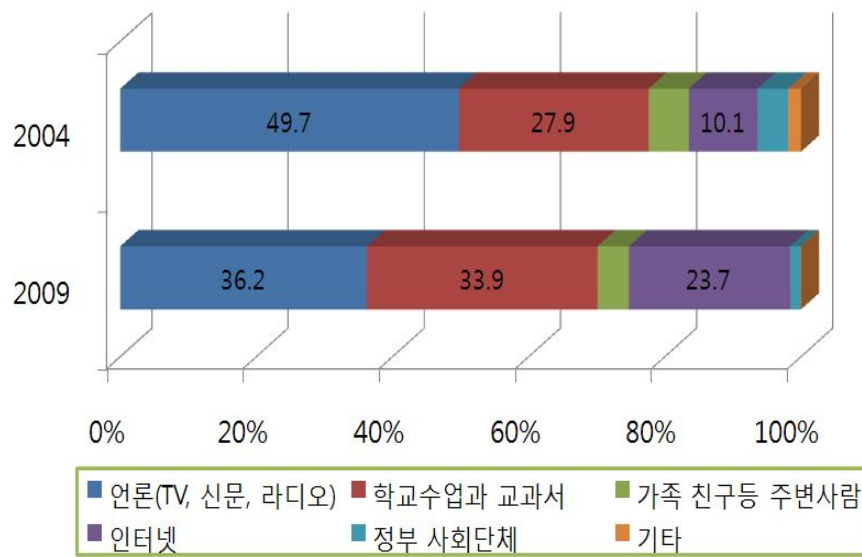
<그림 III-15> 청소년의 통일 반대 이유



2009년 통일교육협의회 조사결과에 따르면, 통일의식에 있어 여학생과 남학생 사이에 차이를 보이고 있다. 여학생의 경우 통일이 필요한 이유에 대해서 이산가족 문제 해결이라고 응답한 비율이 31.0%로 남학생의 18.2%에 비해 월등히 높

다. 반면에 통일에 반대하는 이유에서는 여학생의 경우 경제적 부담이라는 응답이 14.7%로 남학생의 4.4%에 비해 높게 나타나고 있다. 이는 여학생들의 경우 정서적 요인과 실질적 요인이 동시에 작용하고 있음을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 통일의 필요성을 강조하는데 있어서도 통일문제의 인식에서 나타난 남녀의 차이를 고려해서 접근하는 것도 필요할 것으로 보인다.

<그림 III-16> 통일 및 북한 정보 획득 경로



통일 및 북한 관련 정보 획득 경로에 대한 설문에 따르면, 청소년들은 통일이나 북한 관련 정보를 주로 TV나 인터넷을 통해 얻고 있다(<그림 III-16> 참조). 이는 10여 년 전이나 지금이나 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 다시 말해서 청소년들이 학교에서 주로 받게 되는 통일교육은 북한이나 통일에 관한 정보나 지식을 획득하는 주요한 경로가 아니며, 언론 매체를 통해서 얻게 되는 지식에 많이 의존하는 것으로 나타났다. 특히 인터넷을 통한 북한에 대한 정보 획득이 점점 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 이는 향후 통일교육을 설계하고 실행하는 데 중요하게 고려해야 할 사항이라 할 수 있다. 다만 인터넷을 통한 지식과 정보의 습득 과정에서는 편향된 이념에 노출될 수 있는 가능성을 부인하기 어렵다는 점도 고려되어야 한다. 요컨대 상당수의 청소년들이 북한에 대해 긍정적 인식을 지니고 있지만, 이것은 동시에 매우 편협한 정보에 기반해 있다는 점에서 매우 불

안정하다고 할 수 있다.

실제로 2009년 통일교육협회의 조사결과에 따르면, 청소년들의 통일 및 북한 관련 정보 획득 경로에서 TV, 라디오, 신문 잡지 등 언론매체를 통하여 정보를 획득하는 비율이 36.2%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 학교수업과 교과서 33.9%, 인터넷 23.7%로 나타나, 학생들의 통일의식 형성에 미치는 주요매체가 언론, 학교교육, 인터넷임을 알 수 있다. 2004년 실시한 조사결과와 비교하면, 이전 시기에 비해 TV, 라디오, 신문 등 전통적인 언론 매체의 영향력이 감소하고 있는 반면, 인터넷의 영향력은 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.³⁴⁾ 반면 학교교육의 영향력은 약간 증가하였으나 큰 변화를 찾아볼 수는 없는 실정이다.

34) 변중헌. “대학 통일교육의 역설과 활성화 방안,” 『윤리연구』, 78호(2010).

IV. 통일운동의 현황과 평가

1. 통일운동 단체의 역사

1990년대 중반이후 북한의 식량난과 기근이 알려지면서, 민간단체의 대북지원 사업들이 추진되기 시작하였다. 1990년에 제정된 남북협력기금법에 따라 설치, 운영된 남북협력기금이 민간단체에 지원되면서, 민간차원의 남북교류와 협력 규모가 급격히 증가하고 영역이 다양화되었다.

1980년대 초반부터 통일운동관련 시민단체들이 결성되기 시작하였다. 1980년 4월 통일여성안보회, 11월 민족문화통일회, 1981년 민족통일협의회, 1984년 북한선교통일훈련원, 1985년 3월 민족통일불교협의회, 10월 한국통일여성촉진회, 1987년 5월 남북통일운동국민연합, 1988년 8월 통일교육전문위원협의회, 10월 통일기념사업회 등이 창립되었다.³⁵⁾

이들 단체들은 대체로 정부의 대북정책을 측면지원하거나 부분적인 활동을 하였으나, 이러한 단체들의 창립을 계기로 통일문제가 우리사회의 주요 의제로 등장하게 되었다. 이와 함께 1980년대 초중반에 이루어진 종교계의 통일문제 제기 활동은 ‘재야’ 시민사회의 주된 관심이 ‘민주화’였으며 “민주화가 통일을 추진할 것이다”는 전제가 지배적이었기 때문에 별다른 진전을 이루지 못하였던 것으로 평가된다. 1987년 민주화항쟁으로 ‘시민’ 사회가 주요 행위자로 등장하게 되었고, 통일 운동이 ‘학생운동’의 핵심주제로 부각되게 되었다. 문익환, 임수경, 황석영 등 방북사건은 당시 남북관계 혹은 통일문제를 대중적 의제화 하는 주요한 계기가 되었지만, 시민사회 내의 격렬한 논쟁을 촉발시키게 되었다.³⁶⁾ 이로 인해 소수의 선도적인 통일운동을 지양하고 대중적이며 온건한 통일운동이 필요하다는 인식들이 생겨나게 되었다.

이와 같이 1980년대에는 민중운동의 연장선상에서 민간통일운동단체들이 결성

35) 정영철(2008), “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전”, (남북관계와 시민사회, 우리 민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집), pp. 67-68

36) 상계서 p. 70

되었고, 통일운동을 사회변혁 운동차원에서 접근하였다. 이에 따라 핵심가치를 자주, 민주, 통일로 설정하고, 주한미군철수, 평화협정체결, 한미합동군사훈련 중단 등 정치군사적 영역을 중심으로 활동하였으며, 정부와의 협력보다는 비판적 입장을 견지하였다.

시민사회의 통일운동이 본격화된 계기는 북한의 식량난에 대한 인도적 지원이 추진되면서 부터이다. 1990년대 중반이후 북한 식량난이 부각되면서, 대북지원을 위한 민간단체들의 관심이 확대되었다. 대북지원에 해외원조단체 경험을 가진 지원 단체뿐만 아니라, 동포애 및 인도적 차원에서 대북지원사업을 위해 결성된 단체들이 참여하게 되었다. 대북지원활동을 통한 남북 간 상호이해와 협력의 필요성이 부각되었고, 대북협력민간단체협의회 및 대북지원민관정책협의회를 통해 지원 단체 간, 민간단체와 정부 간 협력이 추진되었다. 남북 간 돌발 상황으로 인한 지원사업의 중단 등을 경험하였으나, 지원 단체의 규모 증가 및 사업 영역 다양화가 지속되었다. 또한 통일운동을 평화운동 차원에서 접근하는 단체들의 활동이 시작되면서, 평화 의제를 강조하는 통일운동이 추진되었다.

1) 1990년대의 민간통일단체 활동

1990년대 중반이후에는 북한인권의 심각성을 국내외에 홍보하기 위한 활동에 주력하는 북한인권단체들의 활동이 점차 확대되었다. 북한인권문제의 국제공론화와 함께 북한인권문제를 둘러싼 국내인권단체들 간의 논란도 심화되었다. 남북 간 인도적 사안(이산가족, 납북자, 국군포로) 해결을 촉구하는 민간단체들은 당사자 가족을 중심으로 결성되어 활동하여 왔다.

북한식량난으로 탈북자의 규모가 증대되면서, 해외체류 탈북자들의 보호 및 국내입국자들의 정착지원 활동을 추진하는 민간단체들이 결성되었다. 이들 단체들은 중국 등 해외체류 탈북자들의 인권침해 실태를 부각시키면서, 직접적인 현지 지원활동을 추진하였다. 또한 국내입국자의 우리사회정착지원이 ‘남북한 사회통합의 시금석’이라는 차원에서 정착지원 활동도 전개하였다. 탈북자 입국규모가 증가함에 따라, 북한민주화 등 탈북자 단체들의 관심영역 및 활동도 확대되어 왔다.³⁷⁾

2) 2000년대의 민간통일단체 활동

2000년 정상회담 등 당국 간 관계 개선이후 사회문화 분야의 남북 교류를 통해 남북 간 화해협력을 실현하고자 하는 민간단체의 활동이 크게 확대되었다. 여성, 노동, 청년 등 부문별 남북교류 사업이 지속되었으며, 실질적으로 대부분 교류에는 대북지원활동이 연계되어 왔다.

시민단체의 남북관계 관련 활동은 이념적 대결과 시비로 활동의 제약을 받아 왔다. 전반적인 민주화 경향에도 불구하고, 남북관계 관련 이념적 공세는 지속되었다. 소위 ‘남남갈등’이라는 현상이 나타나게 되었으며, 이의 근본적 원인은 한국사회정체성에 대한 제대로 된 역사적 성찰이 부재한 상황 하에서 분단의 역사가 만들어 낸 냉전적 이념구조를 온전히 깨뜨리지 못한 결과인 것으로 평가된다.³⁸⁾ 이러한 남남갈등을 해소하기 위해 ‘민족화해범국민협의회(민화협)’이 창설되어 반관반민, 진보·보수의 연대를 시도하여 왔다.

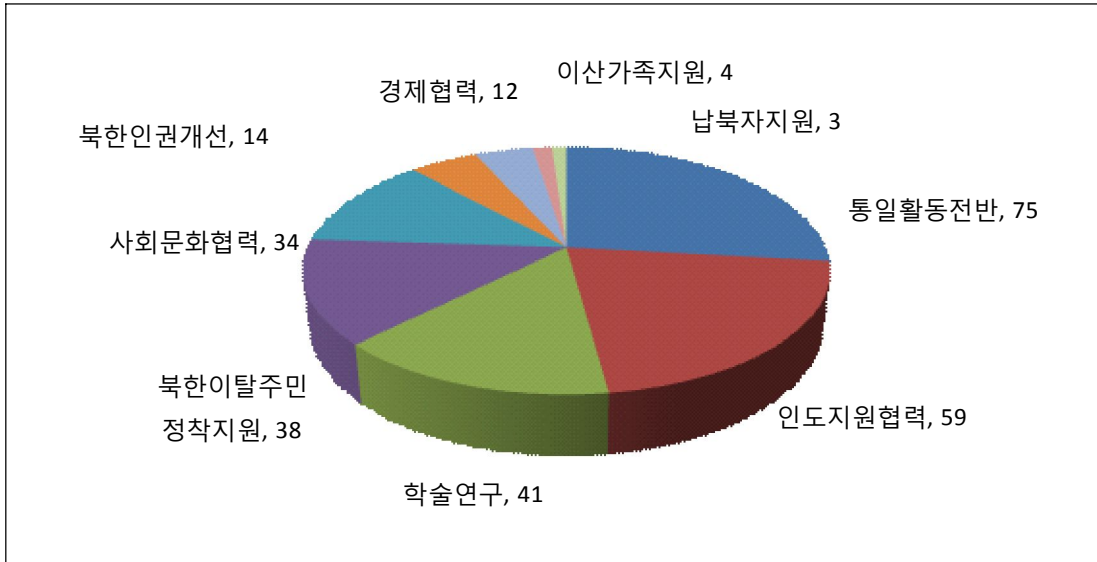
김대중 정부와 노무현 정부 10년 동안 정부와 민간의 대립은 정부와 ‘민중’ 진영 보다는 정부와 ‘보수적’ 통일 단체 진영 간 그리고 진보적 통일단체와 보수적 통일단체 간에 더욱 가시화되었다. 이전에는 정부의 입장을 지지하였던 보수적 민간단체들이 김대중 정부 이후 정부와 갈등관계를 가지게 된 반면, 진보단체들은 정부와 협력하는 주요 단체로 부각되었다.³⁹⁾

37) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 p. 4

38) 정영철, “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전” p. 75

39) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 p. 4

<그림 IV-1> 통일부 등록 단체 현황



국내민간단체들이 대북활동을 전개할 수 있도록 법적으로 허용된 것은 1989년 6월 “남북교류협력에 관한 기본지침”이 제정되면서 부터이다. 이에 따라 법적인 테두리 안에서 남북 간의 교류와 접촉이 가능하여 졌다.

통일부 등록 민간단체는 2012년 현재 289개이며⁴⁰⁾ 이를 분야별로 나누어 보면 11분야로 나뉜다.

40) www.unikorea.go.kr

2. 통일운동 단체의 현황

1980년대 초반부터 결성되기 시작한 통일운동 관련 시민단체들은 1990년대 중반이후 북한의 식량난에 대한 인도적 지원이 추진되면서 본격적인 활동에 나서기 시작했다. 대북지원에 해외원조단체 경험을 가진 지원 단체뿐만 아니라, 동포애 및 인도적 차원에서 대북지원사업을 위해 결성된 단체들이 참여하게 되었다. 그리고 2000년 정상회담 등 당국 간 관계 개선이후 사회문화 분야의 남북 교류를 통해 남북 간 화해협력을 실현하고자 하는 민간단체의 활동이 크게 확대되었다.

현재 2만 여 종에 달하는 국내 민간단체들이 활동하고 있으며, 이 가운데 90% 이상이 1987년 이후 설립된 것이다. 국내민간단체들이 대북활동을 전개할 수 있도록 법적으로 허용된 것은 1989년 6월 “남북교류협력에 관한 기본지침”이 제정되면서 부터이다. 이에 따라 법적인 테두리 안에서 남북 간의 교류와 접촉이 가능해졌기 때문이다.

이 장에서는 통일부 등록 민간단체, 즉 민간통일단체를 다음과 같이 크게 5종류로 구분하여,⁴¹⁾ 그 연원과 실태 및 현황을 분석하고자 한다. 또한 지자체별 통일관련 활동현황에 대해서도 살펴보고자 한다.

1) 대북지원 단체

대북지원 단체는 민간통일단체 가운데 가장 활발하며 조직적이다. 대북지원 단체들은 「대북협력민간단체협의회」(약칭 북민협)을 구성하여 유기적인 협력관계를 구축·유지하고 있다. 2000년부터 정부는 매칭펀드 형식으로 대북지원 단체에 재정지원을 시행해 오고 있다. 그리고 2004년 9월 북민협과 통일부 간 협의체인 「대북지원민관정책협의회」가 발족되어 민관협력 위에 대북지원 활동이 진행되고 있다. 대북지원 민간단체의 설립연원은 크게 종교단체, 보건의료, 농업, 사회복지, 통일단체 등 기타 분야로 구분해 볼 수 있다.

대북지원 단체들의 본격적 활동은 1995년부터 시작된 것으로 볼 수 있다. 1994

41) 이금순·허문영(2009), 「상생공영의 남북관계발전을 위한 민간통일운동단체 협력방안」, 통일부정책연구용역

년 김일성 주석 사망이후 대홍수와 대가뭄이 연이어 북한 전역을 휩쓰는 가운데 경제난과 식량난이 심화되면서 북한주민들의 기근과 아사가 확대되었다. 이른바 고난의 행군이 시작되면서 시작된 대북지원은 지원사업의 내용과 민관협력의 방식에 있어 변화·발전해 온 것으로 분석된다. 대북지원 사업은 크게 ‘긴급구호’와 ‘개발협력’으로 구분한다. 최근에는 긴급구호·개발구호·개발협력으로 나누기도 한다. 국제사회에서 ‘인도적 지원’이라 하면 일반적으로 ‘긴급구호’ 사업을 의미하며, 그 기간은 통상 6개월을 넘지 않는다. 그러나 최근 들어 기근·지진·홍수 등 자연재해의 규모가 커지고 전쟁과 체제 붕괴 등에 대한 위험성도 증대되면서, 긴급구호 활동과 함께 중장기적인 전망 하에서의 복구 사업의 중요성도 커지게 되었다. 이에 기존의 긴급구호와 개발협력의 구분이 모호해지게 되었다. 그 결과 최근에는 개발협력에 대한 전망과의 연관 속에서 긴급구호 활동을 추진해야 한다는 점에서 ‘개발구호(Developmental Relief)’라는 용어가 사용되기 시작했다. 이에 국제사회에서는 긴급구호와 개발협력의 중간과정으로 개발구호의 중요성을 강조하면서, 그에 따른 정책과 사업을 개발하고 있다.

대북지원 사업도 이와 유사한 변화의 과정을 거쳤다. 제1기 긴급구호기(1995-1999)에는 민관협력이 부재했다. 제2기 개발구호기(1999-2004)부터 민관협력이 형성되기 시작했다. 제3기 개발협력기(2004-현재)에서는 민관협력이 제도화되기 시작하였다. 이를 좀 더 세밀히 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 제1기 긴급구호기(1995-1999): 민관협력 부재기

이 시기 지원사업은 식량·의약품·의류 등의 구호물자를 신속하게 지원하는 것이 중심이었다. 1998년 말부터 대북지원 단체들은 긴급구호에서 한발 더 나아가 북한의 복구사업에 대해 관심을 기울이기 시작하였다. 민관협력의 측면에서는 정부가 민간의 대북지원 활동을 규제하면서 갈등과 대립을 반복하였다. 그러나 1999년 4월 민간단체 상호 간의 협력 필요성이 제기되면서, 정부와 민간 사이의 협의 창구로 ‘대북협력민간단체협의회(이하 북민협)’의 전신인 ‘대북지원민간단체 모임’이 결성되었다. 이 모임의 결성을 기점으로 하여 제2기로 들어서게 되었다고 볼 수 있다.

(2) 제2기 개발구호기(1999-2004): 민관협력 형성기

1999년 2월 10일 ‘대북지원 창구다원화 조치’가 시작되어 민간단체의 독자적인 대북지원이 가능해지게 되었다. 따라서 1998년 말부터 모색되었던 북한의 농업·보건의료 복구를 위한 다양한 사업들이 본격적으로 추진되었다. 농업 분야에서는 농자재 지원, 종자 생산 및 개량, 농기계 수리공장 지원, 축산 분야 지원 등이 본격화되었다. 보건의료 분야에서는 의료 기자재 제공, 기초 의약품 생산시설 복구, 병원시설 복구 등의 사업이 이루어지기 시작하였다. 또한 그 동안 민간단체가 요구했던 지원 절차 간소화와 민간단체의 지원사업에 대한 남북협력기금 지원이 이루어졌다. 이 과정에서 정부와 민간 사이에 신뢰가 쌓이고 민관협력의 필요성에 대한 공감대가 형성되기 시작하였다. 이에 정부와 민간의 협력을 제도화하기 위하여 2004년 9월 ‘대북지원민관정책협의회’(이하 민관협)가 재발족하였다. 이를 기점으로 제3기로 이행하게 되었다.

(3) 제3기 개발협력기(2004-현재): 민관협력 제도화기

이 시기에 들어서면서 개별 단체 차원에서 추진하기 어려운 인도적 지원과제들이 다수 제기되고, 개발지원 사업이 추진되면서 대규모의 자금이 몇 년에 걸쳐 계획적으로 투입되어야 하는 상황이 나타나기 시작하였다. 남북 당국 차원에서도 2005년 8월 19일 ‘남북농업협력위원회’를 개최하여 당국 차원의 농업협력사업을 추진하면서 북한의 농업 생산성 향상 및 개발지원에 중점을 두기 시작하였다. 다른 한편 민간단체에게 지원되는 남북협력기금 금액이 계속 증가하였고, 지원사업의 효율성과 투명성을 제고하고 지원 효과를 개관적으로 평가해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 정부와 민간은 효과적인 민관협력 체제와 효율적인 대북지원 시스템을 만드는 것에 대해 고민을 하게 되었다. 그리고 이에 따라 민관협을 중심으로 민간 합동사업과 정부 위탁사업 등을 추진할 수 있게 되었다.⁴²⁾

2) 북한이탈주민 보호 및 정착지원 단체

북한이탈주민들을 돕는 민간단체들은 해외 거주 북한이탈주민의 신분보호와

42) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 pp. 5~8

국내입국지원을 위주로 하는 단체와 국내입국 북한이탈주민들의 사회 정착지원에 목표를 두고 활동하는 단체로 구분할 수 있다. 이들 단체들은 1999년 11월 「북한이탈주민지원 민간단체연대」를 구성하였다.

지금까지 북한이탈주민들의 탈북과정과 탈북 후 국내입국, 그리고 입국 후 국내정착단계에 이르기까지에는 다양한 형태의 단체들이 영향을 미쳐왔다. 이들 단체들은 조직형성의 동기, 목표, 그리고 활동방식 등에 있어 여러 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째로 북한이탈주민 단체들은 국내형 단체와 국제형 단체들로 구분해 볼 수 있다. 국내형 단체 가운데에서는 전국형 단체와 지방형 단체들로 세분화해 볼 수 있다. 둘째, 활동영역과 관련해서는, 크게 북한이탈주민들의 국내입국이전 단계와 이후 단계로 구분할 수 있다. 셋째, 활동목표와 관련해서는 재외 탈북지원 및 보호, 국내입국자의 사회적응 교육, 직업, 계층별 등으로 특성화하여 활동하는 단체들로 구분이 가능하다. 넷째, 같은 목적을 공유하는 북한이탈주민관련 민간단체라 할지라도, 순수 시민자율형 민간단체, 그리고 정부주도형 민간단체, 민관 혼합형 민간단체들의 유형들로 구분해 볼 수 있다. 다섯째, 국내의 북한이탈주민 관련 민간단체들에는 중국을 비롯한 외국에 산재하고 있는 북한이탈주민들을 보호 관리하고 국내로 입국시키는 역할에서부터 국내에 정착하는 일에 이르기까지 광범위한 역할을 수행하는 종합적 북한이탈주민 민간단체들이 주류를 이루고 있다. 여섯째, 이들 단체들은 북한이탈주민들에게 단체 본래적 사명보다는 특정종교 편향적, 이념 편향적, 이익 추구적 등 다양한 편법적 활동을 편중되어 있는 민간단체들이 상당수 존재하고 있다는 점에서 유념할 필요가 있다.

북한이탈주민지원 민간단체연대는 북한이탈주민 지원과 관르너하여 국내에서 활동하고 있는 각종 민간단체들과 연구자들의 논의과정을 거쳐 1999년 11월 3일 북한이탈주민 민간단체협의회로 출범한 민간단체연대기구이다. 정부산하 특수법인 형태로 출범한 북한이탈주민후원회가 사무국의 역할을 수행하고 있다.⁴³⁾

3) 북한인권 단체

43) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 pp. 11~12

북한인권 단체는 미국 부시행정부 하에서 대북인권지원법이 통과된 이후부터 재정적 지원을 받게 되면서 활발히 활동하기 시작하였으며, 이명박 정부의 출범 이후 국내 상황도 우호적으로 변하게 되면서 최근 대북활동 민간단체들 가운데에서는 가장 적극적인 활동을 펼치고 있다. 이들은 활동 목적에 따라 북한 주민의 전반적 인권개선을 위주로 하는 민간단체와 해외거주 탈북자, 정치범, 국군포로·납북자를 대상으로 하는 민간단체로 구분할 수 있다.

이들은 북한인권 실상 홍보와 더불어 구호활동을 병행하고 있으며, 대북지원 반대담론을 확산시키는 역할을 감당하고 있다. 이들 북한인권 단체들은 국내 인권문제에 관여하고 있는 단체들과 교류가 별로 없는 상황이다. 이는 국내 인권관련 단체들이 북한인권단체들을 순수한 인권단체로 인정하지 않는 데서 비롯된 요인도 큰 것으로 보인다.⁴⁴⁾

4) 통일운동 단체

통일운동민 단체는 1989년 남북교류협력법 이전부터 가장 먼저 통일 활동을 전개하여 왔다. 그러나 2000년 6월 이후 민족공동행사에 참여하는 민간통일단체들은 1980년대 단체들과 역사적 맥락에서나 직접적으로나 관련이 없다. 이들 민간통일단체들은 남북정상회담과 6·15 및 10·4선언을 지지하는 단체들이 주를 이루고 있다. 그러나 전체적으로 볼 때, 1960년부터 전개되고 있는 통일운동 민간단체는 한반도 통일이 자주적으로 이룩되어야 한다는 입장을 공통적으로 갖고 있고, 국민들의 참여 및 공감대를 형성시키기 위한 활동을 지속적으로 전개해오고 있다. 이에 따라 한반도 평화를 위한 반핵·반전 등의 운동을 전개하고 있으며, 한반도 평화유지와 더불어 평화통일을 이룩하기 위한 평화활동을 병행하고 있다. 그리고 국민들의 평화에 대한 의식 제고와 함께 자주적 평화통일을 이룩하기 위한 활동을 전개하고 있다. 대상에 있어서는 여성, 청년 등 이전세대와 다른 다음 세대를 겨냥하여 평화의식을 고취시키기 위한 활동을 활발히 추구하고 있다. 인터넷 토론 및 공동 스터디 등 북한에 대한 지식을 제공해 주는 일들을 통해 통일세대를 창출해나가기 위해 노력하고 있다.⁴⁵⁾

44) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 pp. 14~15

5) 통일교육 단체

통일교육 단체의 협의체로서 ‘통일교육협의회’가 있다. 여기에서는 ‘통일교육협의회’를 중심으로 설명해보고자 한다.

통일교육협의회는 통일교육지원법(1999년 제정) 제10조에 의거 설립된 민간통일교육단체간 협의체이다. 이는 통일교육을 실시하는 모든 사회단체들이 참여하고 있는 비영리 민간단체 협의기구이다. 재정은 회원단체들의 회비를 기본으로 하되, 통일교육지원법상에 그 활동이 보장되어 있어 단체운영과 관련하여 정부로부터 재정지원을 받고 있다. 따라서 자율적 활동기능을 가진 민간단체이자 정부 지원을 받아 활동하는 사회통일교육 협의체라고 할 수 있다.

통일교육의 주요 사업은 통일교육지원법 시행령 제15조에 근거하여 통일교육협의회의 정관 제4조에 다음과 같이 명시되어 있다.

- ① 통일교육에 관한 조사 및 연구,
- ② 통일교육에 관한 자료수집 및 간행물의 발간,
- ③ 통일에 관한 계몽 및 홍보,
- ④ 통일교육 종사자의 자질향상과 복리증진,
- ⑤ 통일부장관으로부터 위탁받은 업무,
- ⑥ 기타 통일교육의 진흥을 위하여 필요한 사항 등

45) 이금순·허문영(2009), “상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서 p. 17.

<표IV-1> 통일교육협의회 주요사업 내용⁴⁶⁾

구분	주요 사업	사업 내용
본부 사업	통일교육 포럼	통일정책의 책임자 및 결정과정의 영향력있는 인사초청
	통일교육 사례발표	우수 통일교육 사례의 발굴, 전파
	회원단체 워크숍	회원들의 통일의식 함양과 유대강화
	자료집 발간	통일교육의 체계화 및 우수통일교육 전파
	대학생 캠프	통일에 상대적으로 무관심한 젊은층 통일교육 집중
분과위 원회 사업	시민분과	-사회통일교육 활성화 및 남북화해와 교류협력 력을 위한 시민토론회 -시민통일교육사업 평가 및 대안 마련을 위 한 워크숍
	여성분과	-여성평화통일아카데미 -여성평화통일 워크숍
	청소년분과	-청소년 담당자 심화교육 -청소년통일문화행사(통일노래댄스경연대회, 청소년통일영상제, 청소년UCC)

6) 지자체별 통일관련 활동현황

지역단위 통일관련 사업의 활성화를 위해서는 지역정부인 지방자치단체의 역할이 매우 중요하다. 이러한 차원에서 지역정부 내 통일관련 담당부서 지정현황을 살펴보면 대부분의 지자체에서는 자치행정과가 통일관련 업무를 담당하고 있다. 물론 자치행정과 내에서 북한이탈주민, 자유총연맹, 민주평화통일자문회의, 민족통일중앙협의회, 적십자, 남북교류, 이북5도, 통일관 등의 업무를 담당하는 실무자들은 분리되어 있기도 하다. 자치행정과는 중앙부처(행정안전부) 관련업무, 지역 내 자원봉사 및 비영리민간단체 지원업무를 담당하고 있다.⁴⁷⁾

46) 홈페이지 참조, <http://tongiledu.org>

47) 이금순·박종철(2010), “지역사회 통일운동 활성화 방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서, p. 29.

<표Ⅳ-2> 지자체별 통일관련 담당부서

지역	조직		비고
	담당	업무	
서울	행정국 행정과	행정팀	
부산	행정자치관 자치행정담당관	남북교류, 통일단체	북한이탈주민 지원 여성정책국
인천	자치행정국 자치행정과	민주평통, 이북5도, 민통	
대구	자치행정국 자치행정과	통일관, 민주평통, 남북교류, 북한이탈주민지원 등	보고금 지원 (자치행정국 시민소통과)
광주	인권담당관	민주평통, 통일관련단체	
대전	자치행정국 자치행정과		
울산	행정지원국 자치행정과		남북협력담당관
경기	자치행정국 자치행정과		북한이탈주민 지원 사회복지과
강원	자치행정국 자치행정과		
충남	자치행정국 자치행정과		
충북	자치행정국 자치행정과		
전북	행정지원관		
전남	행정지원국 행정과		
경북	행정지원국 자치행정과		
경남	행정안전국 행정과		
제주	자치행정국 자치행정과	민주평통, 이북5도, 북한이탈주민지원	

이 밖에도 지역 내 통일관련 조직으로는 중앙부처인 통일부가 관심을 두고 추진하는 통일교육을 위해 지정된 통일관과 북한이탈주민 지역 정착지원을 담당하고 있는 하나센터 등이 있다. 통일관은 전국 13개 지역에 개설되어 있으며, 현 정부 들어 지역 내 통일에 대한 관심을 고취하기 위해 통일관 운영을 보다 적극적으로 추진하고 있다. 전국 13개 통일관 중 「오두산통일전망대」만 통일부가 설립, 위탁관리중이며, 기타 12개소는 지자체·자유총연맹 등에서 관리·운영하고 통일부가 전시물 지원 및 운영비를 일부 보조하고 있다. 통일관은 전국주요지역에 북한관이라는 명칭으로 1986년부터 1998년까지 설치·관리되다가, 2001년

관리운영권을 운영주체에게 부여하고 통일부는 전시물 지원을 담당하는 것으로 조정되었다.⁴⁸⁾

최근 들어 통일부는 「통일관 TF」를 구성하고, 전시패널 수정(총 19종 22면) 제작·설치를 통해 통일 미래비전, 북한 핵문제 해결노력, 북한이탈주민 지원정책, 북한의 인권실태 등을 강조하고자 하였다. 그러나 오두산전망대와 고성전망대를 제외하고는 지역통일관이 지역주민의 통일교육장으로 활용되기에는 상당히 미흡한 실정인 것으로 평가된다. 또한 통일을 주제로 교육·문화예술·IT 등 다양한 영역을 결합하여 종합적 통일교육의 장으로서 새로운 통일교육 복합적 통일문화 공간인 신개념통일관 건립을 계획하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이를 통해 통일관을 지역사회 통일교육 허브화하고, 충남통일관과 북한이탈주민 정착 지원을 담당하는 하나센터를 담당하는 자유총연맹 충남지회의 경우 하나센터와 통일관의 시너지 효과를 높여 북한이탈주민의 사회적응 지원에 적극 활용하고자 하는 것으로 보인다. 이는 하나센터의 전시관(통일관)이 주는 통일메시지가 북한이탈주민의 사회적응에 필수적인 남한 주민의 북한이탈주민 포용·이해력을 제고하는데 도움이 될 것이라는 평가에 기초한 것이다.

지자체 또는 지방공사가 통일관을 운영하는 경우 지자체의 북한이탈주민 지원에 적극적일 가능성이 높은 것으로 보인다. 또한 정부는 지자체의 참여를 제고하기 위해 관련법령에 지자체의 통일노력 의무를 명시하고 있다. 북한이탈주민 정착지원과 관련하여서는 하나센터의 사업비를 지자체를 통해 집행하고, 하나센터 지정 및 평가에 지자체의 의견을 반영하고 있다. 또한 지자체 평가에 북한이탈주민지원지역협의회 실적 등 관련사업 실행여부를 포함시키기로 하였다.⁴⁹⁾

48) 조영탁, 통일연구원 자문회의, 2010.9.8

49) 이금순·박종철(2010), “지역사회 통일운동 활성화 방안”, 통일부 연구용역과제 최종보고서, pp. 30~31.

<표IV-3> 지역별 통일관 지정현황

	위 치	운영주체	규모	개관일
서울	서울 구로구 궁동	서서울생활과학고	대지 19,940㎡, 통일관 1,188㎡, 지하1층	08.10.29
인천	인천 남구 송의4동	자유총연맹(인천지회)	대지 3,369㎡, 통일관 811㎡, 3층	94.12.15
오두산	경기 파주시 탄현면	(주)동화진흥	대지 17,143㎡, 통일관 1,398㎡ 6층	92.09.08
고성	강원 고성군 현내면	(주)통일전망대	대지 23,453㎡, 통일관 125㎡ 1층	88.06.16
양구	강원 양구군 해안면	양구군	대지 3,566㎡, 통일관 160㎡, 1층	96.08.14
철원	강원 철원군 동송읍	철원군	건평 1,322㎡, 통일관 174㎡, 2층	90.12.15
대전	대전 유성구 도룡동	(지방공사) 대전엑스포과학공원	대지 506,468㎡, 통일관 532㎡ 1,2층	01.08.11
충남	충남 공주시 웅진동	자유총연맹(충남지회)	대지 5,788㎡ 통일관 450㎡, 4층	07.04.05
청주	충북 청주시 상당구	청주랜드관리사업소	대지 170,990㎡, 통일관 399㎡ 본관 1층	93.02.23
부산	부산 부산진구 초읍동	자유총연맹(부산지회)	대지 5,738㎡, 통일관 548㎡, 4층	89.01.30
경남	경남 창원시 용지동	자유총연맹(경남지회)	대지 4,973㎡, 통일관 1,250㎡ 1층~4층	98.04.29
광주	광주 서구 화정2동	통일교육원 광주협	대지 5,896㎡, 통일관 420㎡, 1층	89.03.10
제주	제주시 일도2동	자유총연맹(제주지회)	대지 4,973㎡, 통일관 462㎡, 2층	93.12.18

<표IV-4> 통일교육 관련 지자체 의무조항

《관련 법령》
<p>◆ 통일교육지원법 제6조(정부의 임무) ③ 지방자치단체는 지역 내 통일교육을 활성화 하기 위해 노력하여야 하며, 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.</p> <p>◆ 통일교육지원법 제7조(통일교육의 반영) 국가나 지방자치단체가 설립한 교육훈련 기관 및 대통령령으로 정하는 사회교육기관을 설치·운영하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육훈련과정에 통일교육을 반영하도록 노력하여야 한다.</p> <p>◆ 통일교육지원법 시행령 제6조(통일교육이 반영): 생략</p>

국내입국 북한이탈주민의 규모가 증가하면서 정착지역도 전국으로 확대되게 되었다. 이에 따라 지역에 정착한 북한이탈주민 관련 제도도 지속적으로 보완되어 왔다. 특히 지역사회적응교육을 제도화하면서, 이를 담당하는 하나센터의 지정·지원이 지자체의 업무로 규정되게 되었다.

하나센터로 지정된 기관은 지역종합사회복지관이 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 적십자사, 북한이탈주민지원기관, 자유총연맹 등이 포함되어 있다.

북한이탈주민 지역정착지원의 가장 핵심 축으로 북한이탈주민지역협의회가 구성되었다. 각 협의회는 지역에서 활동하는 정부 3종 보호담당관을 기본으로 민간의 하나센터·전문상담사·정착도우미 기관을 중심으로 구성되어 있다. 이와 함께 민주평통, 지역복지관, 종교단체, 북한이탈주민단체 등이 참여하고 있다. 그러나 대다수의 지역협의회가 반기별 회의 개최수준에 머물러 있으며, 제대로 활성화되지 못하고 있는 현실이다. 이는 지역협의회의 중심축인 지자체에 북한이탈주민 전담인력이 없어 사업의 적극적·효율적 시행이 어려우며, 예산도 중앙에서 연 750여 만원의 회비만 지원되고 있기 때문이다. 또한 지방의회의 북한이탈주민에 대한 기본적인 인식이 부족한 상황에서 자체예산 편성은 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 최근 행정안전부가 15개 광역시·도에 총액인건비 방식의 북한이탈주민 전담인력 확보가능성이 열려있으나, 실제 전담인력 지정 및 지역협의회 활성화는 지자체 단체장의 정책적 관심도가 매우 중요한 영향을 미치게 된다.

지자체들의 북한통일 관련사업은 주로 대북지원 등 남북교류협력사업을 중심으로 추진되어 왔다. 2003년 이전에는 지자체가 직접 협력사업자로 승인을 받아 직접 추진할 수 있었으나, 이후에는 지자체가 협력사업자 승인을 받은 민간단체를 후원하는 방식으로 사업을 추진하여 왔다.⁵⁰⁾ 일부지역에서는 지역단위의 민간단체를 설립하여 사업을 위임하기도 하였다. 지역에서 지자체와 민간단체의 협력 유형은 크게 세 가지로 구분된다.⁵¹⁾ 첫째, 강원도와 같은 ‘지자체와 주민 결속형’으로 남북강원도협력협회, 강원도, 지역 내 민간조직이 합동으로 대북지원사업을

50) 최대석 외, 「지방자치단체 대북교류 10년」, 2009년 통일부 연구용역보고서

51) 진행남, 「이명박 정부의 대북정책의 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제」, 제주: 제주대평화연구소, 2008, pp. 67-70

추진하였다. 남북강원도협력협회를 통해 민간단체의 기획 및 실천성 부족을 극복하는 한편, 민감한 정치적 사안을 피해가며 사업의 지속성을 확보할 수 있었다. 특히 사업추진과정에서 지역관심사 등을 반영하여 지역사회와 공감대를 형성하면서 대북지원 사업 및 남북협력사업을 추진하고자 하였다. 둘째, 전라남도의 ‘전남남북교류협의회’는 전남 22개 시장, 군수, 민간인들이 참여하여 지자체-민간단체-기업-주민 등 가장 광범위한 로컬 거버넌스를 형성하였다. 전라남도 차원에서 평안남도 농업부분 교류합의서를 체결하고 지자체가 예산을 배정하고 도민들이 기금 모금도 이루어졌다. 셋째, 제천시와 같이 지자체가 전면에서 대북지원사업을 주도하는 ‘시민참여형’이다. 이는 지자체가 대북지원사업 재원마련 과정에서 시민들의 자발적인 모금과 참여를 유도하였으며, 금강산 사과축제를 개최하여 제천시민들의 대북한 의식 변화에 기여한 것으로 평가된다.⁵²⁾ 경기도는 민간중심의 남북교류협력위원회(2002.3.4)를 구성하고, 경기도 의회내에 경기도 남북교류특별위원회(2000.11), 경기개발연구원 내 남북포럼(2002.12)을 설치하여 운영하여 왔다.

지자체의 남북교류사업은 경색된 남북관계의 영향으로 대부분 중단된 상황이다. 지역사회 통일운동에 있어 지자체의 행정 및 재정적 지원이 차지하는 비중이 크고 영향력도 상당하다고 볼 수 있다. 이러한 점에서 지자체의 대북사업 현황은 지역사회의 통일운동 현황을 반영하고 있다고 할 수 있다. 접경지역 광역지자체(경기, 강원)를 비롯하여 인천, 전남, 제주, 경남의 대북사업 및 통일운동이 매우 활성화되어 있었다. 충청남도를 제외한 모든 광역지자체는 남북교류협력사업에 관한 조례를 제정하였고, 11개 광역지자체는 남북협력기금을 조성한 바 있다. 기초지자체 중에도 23개가 남북협력사업에 관한 조례를 제정할 만큼 지역사회에서 통일운동에 대한 관심도 높았다. 그러나 금강산 관광객 피격 사건으로 경색된 남북관계가 천안함 폭침사건으로 더욱 악화되어 대부분의 통일운동은 현재 중단된 상황이다. 2010년 9월 초 적십자사의 대북 인도적 지원 재개 의사표명 이후 일부 지자체를 중심으로 대북사업 재개 움직임이 나타나고 있다. 그러나 향후 지역사회 통일운동은 중앙정부의 대북정책 방향에 따라 상당한 영향을 받게 될 것이다.

52) 최대석 외, 상계서, p. 173

3. 통일운동 단체의 활동평가

민간 통일단체의 긍정적 역할로는 남북 간 만남을 통한 동질성 증대, 북한인권 개선 및 국제적 협력지원 유도, 북한환경 문제 개선을 위한 지원, 정부에 대한 통일관련 정책제안 및 평가, 대국민 통일교육 활동 등이 지적되었다. 반면 부정적 역할로는 민간단체 통일운동에 대한 남남갈등, 통일에 대한 남과 북의 시각차, 민간단체 만남의 장이 북한의 선전장으로 활용되었다는 점을 들고 있다.

1) 긍정적 역할

(1) 활동영역의 다양화

민간통일단체의 수가 증대되면서, 민간단체의 활동이 다양한 분야에서 이루어지게 되었다. 2000년 남북정상회담을 기점으로 사회문화 분야의 교류협력 사업이 꾸준히 증가하게 되었으며 2005년 사회문화 분야의 남북협력사업 승인건수가 경제 분야를 넘어서게 되었다. 1990년대 중반 북한에 대한 긴급구호성 지원이 시작된 이래 대북지원관련 사업도 보건의료, 교육, 농업, 환경 분야 등 다양한 분야의 사업으로 확대되었다.

(2) 규모 확대 및 부문 간 인적 교류

2000년 남북정상회담을 계기로 남북교류가 활성화되면서, 6.15 및 8.15를 기념하기 위한 민간주도의 공동행사가 개최되어 왔다. 공동행사는 우리 측의 민족화해협력범국민협의회와 통일연대, 종단이 중심이 된 민족공동행사 추진본부와 북측의 민족화해협의회 공동주관으로 이루어졌다. 공동행사는 학술회의, 공동사진전, 체육행사, 합동예술공연, 여성, 청년, 종교 등 부문별 모임 등의 형식으로 개최되어 왔다. 또한 개별 국내민간 단체들의 남북교류협력사업이 추진됨에 따라 직항노선을 활용한 방북행사들도 이루어져 왔다. 또한 북한의 아리랑축전 관람을 병행한 방북도 추진되어 왔다. 남북한 인적교류는 북측의 남한방문 규모보다는 우리 측의 북한방문 규모가 높게 나타나고 있다. 그러나 민간단체의 남북교류협

력과정은 매우 제한된 단체들을 중심으로 지속되었다는 점에서 일반 대중들의 참여로 연결되지 못하였다는 비판도 제기되었다.

2) 한계

민간단체의 남북교류협력사업의 규모가 확대되어 왔음에도 불구하고, 개별단체들이 추진해온 대북사업에 대한 체계적인 평가는 매우 미흡한 상황이다. 개별 단체별로 연도별 활동내역을 담은 자체보고서를 발간하는 노력들이 이루어져 왔으나, 지원물자, 방북횟수 및 규모 등에 치중하고 있다.

민간단체들의 대북사업에 있어서 필요한 것은 북한사회의 역량형성을 통한 사업의 ‘지속가능성’ 확보이다. 그러나 현실적으로 북한의 긴급한 필요에 대응하기 위한 차원의 교류협력 사업이 대부분이었으며, 장기적인 계획 하에 북한의 역량형성을 위한 노력은 부족하다. 이는 개별단체의 남북 교류협력이 장기적인 계획 하에 이루어지기 보다는 남북관계, 북한과의 협의사항, 재정확보 등에 크게 영향을 받게 되기 때문이다.

정권의 교체에 영향 받지 않고 민간단체의 안정적 토일 활동에 지원될 수 있는 재정이 마련되어 있지 않은 것이 현실이다. 민간차원에서 회원모집 등 자체적인 재원을 확보하기 위한 노력을 강화할 필요가 있기는 하지만, 민간단체들의 통일관련 활동을 활성화하기 위한 재정지원제도가 미흡하다.

남북관계 현실을 감안하면, 분단으로 인한 남북 간 불신 해소는 매우 어려운 과제이다. “남북한 관계가 이념이나 정략적 잣대가 아닌 진솔함에 기초한 대화와 협력에 의해 추진되어야”함에도 불구하고, 남북관계는 우리사회 내에서 이념적 갈등의 소지를 안고 있으며, 이러한 현실을 북한은 다양한 방식으로 활용하여 왔다. 이로 인해 남북교류협력 사업의 평가에 대해 갈등적인 견해가 표출되었다.

민간통일단체들의 규모가 급속도로 증가하였음에도 불구하고, 대다수 단체들의 활동이 ‘시민’을 기반으로 하기보다는 소수의 전문가 및 활동가를 중심으로 이루어졌다. 1980년대 및 1990년대와는 달리 2000년대 이후 정부가 남북관계 개선에 주력하면서, 통일의제 설정이 정부에 의해 주도되고 민간단체가 협력하여 왔다. 그러나 정부와 진보 시민사회는 보수 시민사회가 제기하는 담론 및 의제 설정에 대해 수동적으로 대응하거나 회피하는 모습을 보이고, 관성화된 의제 설정을 반

복함으로써 시민들의 피로감과 관심 저하를 초래하게 되었다.

통일운동에 대한 시각차이로 인해 보수·진보단체 간의 연대가 쉽지 않고, 정부의 대북정책에 대한 입장 차이로 인해 시민들의 참여가 쉽지가 않다. 진보단체들의 경우, 자발적인 통일운동가들의 헌신적 기여가 뒷받침되기 때문에 불충분한 재원에도 불구하고 통일운동이 활성화되고 있는 반면, 보수단체들의 경우에는 동원이 이뤄지더라도 타의적이며 일회적인 활동에 그치는 경우가 많다.

마지막으로, 민간의 사업들은 현실적으로 남북관계의 영향을 받게 된다. 또한 민간의 대북교류협력사업은 전반적인 정부의 대북정책 틀에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 북한의 핵실험 및 미사일 발사, 금강산 관광객 피격사망, 개성근로자 억류 등으로 당국 간 관계가 경색되고, 북한의 12.1조치가 이루어지면서 민간의 대북교류협력사업도 상당한 타격을 입게 되었다.

V. 통일운동 활성화의 필요성과 방안

1. 통일대비 패러다임 하에서의 통일운동 필요성

김대중·노무현 정부는 기능주의 시각에 비중을 둔 대북·통일정책, 즉 분단관리 패러다임에 의한 대북·통일정책을 추진해 왔다. 이러한 ‘분단관리’ 통일 패러다임에 근거한 통일정책이 전형이 바로 ‘햇볕정책’이다. 대북포용정책이 추진되면서 통일을 목표로 한 정책보다는 북한을 관리하고 남북관계의 현상적 측면을 강조하는 정책이 추진되었다. 그리고 ‘법적인 통일’(de jure unification)보다는 남북한이 상호 체제인정, 평화 정착과 교류협력 등을 통해 ‘사실상의 통일’(de facto unification)을 이루는데 관심이 집중되었다.⁵³⁾

이러한 남북관계의 경험을 통해서 볼 때, 분단관리는 쉽게 달성할 수 있는 과제가 아니었다. 통일 지향적 분단관리가 이루어지기 위해서는 남북한 양 측의 힘과 이해관계가 균형을 이루는 대등한 관계가 지속되어야 하며, 일방의 조건 없는 양보나 희생이 아니라 상호주의적 양보와 협력이 일상화될 수 있어야 한다. 그러나 그동안의 남북관계는 과거의 냉전 요소를 극복하지 못하고 여전히 갈등과 대결구도를 보여 왔다. 더욱이 북한 핵 개발 문제는 한반도에서의 냉전적 갈등을 남북관계의 차원을 넘어 세계적 차원으로 확대시킴으로써 긴장을 증폭시키는 결과를 가져오기도 했다. 결국 분단관리 패러다임에 따른 남북관계는 남북 화해·협력을 통한 평화 정착과 통일을 앞당기는데 그리 성공적이지 못했다.

또한 분단관리 패러다임 하에서는 오랜 기간 동안 남북 교류·협력이 진행되어 왔지만, 이것이 과연 통일을 목표로 한 남북교류협력이었는지, 혹은 남북교류협력만을 위한 것이었는지 많은 의문이 제기된다. 상호주의적 협력과 북한의 변화를 추구한다기보다는 현 상태를 지속하고 인도주의적 차원의 교류협력만을 강조한 느낌이 적지 않게 든다.

53) 김근식, “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성: 6.15 공동선언 2항을 중심으로”, 『한국과 국제정치』, 제19권 4호(2003), p. 169 ; 최진욱, “급변하는 통일환경과 통일담론의 새로운 패러다임”, 통일연구원 주최, 「독일통일 20년과 한국의 통일대비」 세미나 자료집(2010. 10. 5), p. 2

<표 V-1> 연도별 남북교역현황

· 대북지원 현황

<단위 : 억원>

구분	'95~99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	합계	
정부차원	당국차원	2,193	944	684	832	811	949	1,221	2,000	1,432	-	0	183	-	11,249
	민간단체를 통한 지원	-	34	62	65	81	102	120	134	216	241	77	21	-	1,153
	국제기구를 통한 지원	418	-	229	243	205	262	19	139	335	197	217	-	65	2,329
	계	2,611	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	14,731
	식량차관	-	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	-	1,505	-	-	-	-	8,728
계	2,611	2,035	975	2,650	2,607	2,672	3,147	2,273	3,488	438	294	204	65	23,459	
민간차원(무상)	694	387	782	576	766	1,558	779	709	909	725	377	200	131	8,592	
총액	3,305	2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	32,052	

· 남북교역 현황 - 연도별 남북교역액 현황

<단위 : 백만불>

구분	'89-00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
반입	1,618	176	272	289	258	340	520	765	932	934	1,044	914	8,062
반출	908	227	370	435	439	715	830	1,032	888	745	868	800	8,258
계	2,526	403	642	724	697	1,055	1,350	1,798	1,820	1,679	1,912	1,714	16,320

· 남북교역 현황 - 연도별 남북교역 건수 현황

<단위 : 건>

구분	'89-00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	계
반입	15,525	4,720	5,023	6,366	5,940	9,337	16,412	25,027	31,243	37,307	39,800	33,762	230,452
반출	15,902	3,084	3,773	4,863	6,953	11,878	17,039	26,731	36,202	41,293	44,402	40,156	252,166
계	31,427	7,754	8,796	11,209	12,893	21,215	38,451	51,758	67,445	78,600	84,202	73,202	482,618

출처: <http://www.unikorea.go.kr>

위의 표에서 살펴 볼 수 있듯이 분단관리 패러다임 하의 대북·통일정책의 남북교류는 많이 활발했던 것이 사실이다. 이명박 정부가 들어서기 전까지의 남북교역 액수와 건수를 살펴보면 연도별 증가율이 확연하게 눈에 띈다. 하지만 이러한 눈에 띄는 결과에도 불구하고 앞절에서의 김대중·노무현 정부의 대북정책 평가에서도 언급하였듯이 2002년 서해안에서는 남북의 군사적 충돌이 있었으며 핵문제 등 남과 북의 갈등 관계가 근본적으로 해소된 것이 아니었으며, 그 관계가 여전히 불안정한 유동성을 내재하고 있었고, 대내외 상황에 의해 언제든지 대화가 중단될 상황에 놓여있었다.

또한 남북경협을 대표적인 상징인 개성공단에 대하여 말해보자면, 이는 북한에게 있어 의미 있는 변화를 추구하고 시작하였다는 점에서는 긍정적인 평가를 받을 만하다. 하지만 동시에 이 또한 남측 기업이 인질로 잡힌 퍼주기의 대표적 사례로 비판하고 있는 것이 사실이다. 이마저도, 분단관리 패러다임의 대북·통일정책인 포용정책의 근본적인 목적인 북한의 근본적인 변화를 이끌어냈느냐의 문제점이 나타나고 있다.

이처럼 포용정책 하에서 통일운동은 남과 북의 교류협력 면에서는 점수를 줄 수 있는 것이 사실이지만 여러 가지 문제점을 많이 내포하고 있다. 앞에서 말했던 것처럼 통일을 목표로 하기보다는 통일의 수단인 교류협력에 너무 포커스를 맞춰있으며, 이를 대북정책의 목표로 간주하였다. 그리고 대북·통일정책의 근본적인 목적인 통일을 먼 미래의 일로 미루어 놓고 경제·사회 분야에서 교류와 협력의 양적 확대를 남북관계 발전의 지표로 간주하였다.

또한 ‘분단관리’에 초점을 맞추는 통일 패러다임 하에서는 통일의 필요성과 통일비전이 희석되거나 모호해지는 경향과 함께 통일은 실현 가능하지 않고 심지어 바람직하지도 않다는 소극적·부정적 통일의식이 증가했다. 통일비전이 불투명해지고 통일과정에서 우리의 주도권에 대한 자신감도 약화되면서 통일에 대한 관심과 의지가 서서히 사라져가게 된 것이다.

이러한 점은 ‘분단관리’ 패러다임의 통일정책은 통일운동의 차원에서는 적실하지 못하며 또한 접근논리로서 부적절하다는 평가를 받을 수 있다.

이와 같은 통일 패러다임으로서의 ‘분단관리’의 통일정책은 이명박 정부의 출범으로 새로운 방향을 모색하기 시작했다. 이명박 정부는 출범 초부터 대북정책

의 관점을 기존과는 다르게 설정했으며, 임기 중반을 넘어서면서 남북관계 및 통일 패러다임을 통일대비로 분명하게 설명하고 있다.

이명박 대통령은 2010년 8.15 경축사에서 “지금 남북관계는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 분단상황의 관리를 넘어 평화통일을 목표로 삼아야 한다”라고 언급하였으며, 이는 ‘분단관리’ 패러다임의 통일정책에서 ‘통일대비’ 패러다임의 통일정책으로 전환이 필요하다고 설명한 것이다.

앞서 이명박 정부의 통일정책 평가에서도 언급하였지만, 이명박 정부는 전임 정부의 북한에 끌려다니는 식의 대북정책으로는 북한의 개혁·개방과 북핵문제도 해결하기 어려우며, 이에 상호주의 원칙에 입각한 대북 실용정책을 진행해 왔다. 또한 통일을 먼 미래의 일로 바라보는 것이 아니라, 통일은 근접해온 현실적인 사실이며 이를 준비하여야 한다는 입장에서 통일정책을 추진해 왔다.

현재 “통일은 먼 미래의 일이 아니라 근접해 왔다.”라는 명제는 사실인 것처럼 보인다. 북한은 김일성-김정일-김정은의 3대째 세습을 이어오면서, 북한 체제뿐만 아니라 북한주민들 사이에서도 내부적인 동요가 일어나고 있다. 북한 주민들의 의식주 문제를 해결하지도 못하고 있으며 자신들의 체제를 유지하기 위하여 몸부림 치고 있을 뿐이다. 설령, 체제유지에 성공하고 북한 내부를 단속하여 통일이 먼 미래의 일이 된다고 치더라도, 분명 통일을 위한 대비는 할 필요가 있다.

‘통일대비’ 패러다임의 통일정책에서는 이러한 점을 분명하게 하고 있다. 남과 북의 교류·협력이 목적이 아닌 통일을 구체적인 목표로 세워 정책을 이끌어 나가고 있으며 통일운동 또한 이러한 통일대비 패러다임 하에서 진행되어 나가는 것이 분명한 가시적 성과를 이룰 수 있고, 나아가 통일을 향한 미래의 한 걸음이라고 볼 수 있을 것이다.

2. 통일운동 활성화 필요성

1) 국민통합

앞에서 언급한 바와 같이 남북관계 발전과 대한민국의 통일을 위해서는 정부

와 민간단체들 간의 협력이 필요하다는 점은 분명해 보인다. 최근 국민의 통일에 대한 의식은 갈수록 약화되고 있다는 설문조사 결과들이 발표되고 있다. 이에 의하면 요즘 대부분의 국민들에게 통일은 ‘오늘의 문제’도 아니고, ‘나의 문제’도 아니라는 것이다. 북한에 대한 비판의식은 높아졌지만, 다수의 국민들은 여전히 북한을 협력대상 내지 지원대상으로 인식하고, 그저 통일은 먼 미래, 언젠가의 일에 불과하다는 인식이다. 통일 필요성에 대한 국민적 인식이 날이 갈수록 약화된다는 것은 한편으로는 통일의 실현 가능성이 희박하다는 인식이며 다른 한편으로는 통일 필요성을 제대로 인식하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

남남갈등은 남북관계를 둘러싼 남한사회 내부에서 벌어지는 갈등을 말한다. 이는 주로 대북정책의 성격을 둘러싼 갈등이다. 진보세력들은 북한을 최대한 포용하는 입장에서 화해와 협력을 우선시하는 대북정책을 강조하고 보수세력들은 북한의 실질적 변화를 통한 인권과 민주화의 보편적 실현을 강조하는 대북정책을 지지하는 경향을 보인다. 남남갈등은 단순히 대북정책에 대한 정치적 선호의 차이에 그치지 않는다. 그 저변에는 좌파와 우파, 또는 진보와 보수의 균열, 성장과 분배와 같은 경제 정책적 선호의 균열, 심지어 청년층과 장년층 간의 세대간 균열 등이 중첩되어 있다. 이것은 대북정책이 그만큼 한국 사회의 다양한 갈등들을 응축하고 있음을 의미한다. 따라서 남남갈등은 ‘북한 변수’가 한국 사회에 영향을 미치는 여러 외적 변수들 중의 하나가 아니라 사회 통합을 위해 항상 고려해야 하는 ‘상수’임을 보여주는 현상이라고 할 것이다.⁵⁴⁾

남남갈등은 대북·통일정책에 대한 국민적 합의를 어렵게 해왔다. 통일이 되면 이러한 문제들은 일소되고 보다 실질적인 측면에서 민주적·다원적 사회를 향해 나아갈 수 있다. 그리고 대북정책을 둘러싼 갈등이 소멸됨으로써 한국 정치 갈등의 주요한 축이 소멸되는 것이기 때문에 보다 건설적인 대화와 토론과 논쟁으로 정치적 담론을 재구성해 나갈 수 있다.

이렇듯 북한 문제와 통일을 향한 정치적 갈등의 소멸은 한국사회 내부의 통합에 있어서 중요한 영향을 미친다. 민간 통일운동도 마찬가지로 이러한 국민통합의 논리로서 나아가고 발전되어야 할 것이다. 또한 통일의 주체는 정부나 어느

54) 고성준, 고경민(2009), “대북정책의 지역사회 확산체계 구축방안”, 조한범 외, 「대북정책의 대국민 확산방안」(서울, 통일연구원)

한 단체의 역할만이 아니며, 국민 모두가 되어야 한다. 온 겨레가 통일과정에 주체적으로 참여하는 것이 진정한 통일을 이루는 길이 될 것이다.

2) 지속가능한 민간통일운동

정부주도의 통일정책이나 민간 주도의 통일운동은 대부분 현실적으로 남북관계의 영향을 받아 왔다. 정권의 교체에 따른 대북정책의 변화와 그에 따른 북한의 반응, 핵 문제와 같은 국가안보적 문제와 사태가 벌어지면 통일운동은 항상 경색되거나 위축되어 왔다.

이러한 문제 해결과 보다 안정적이고 효과적으로 통일운동이 추진되기 위해서는 정부 주도나, 민간 주도 어느 한 부분만의 통일운동이 전개되어 나가는 것이 아니라, 정부나 민간 간의 상호 정보 교류와 협력이 확대되어야 할 것이다. 이는 정부와 민간 간의 네트워크가 구축될 필요가 있으며, 이는 민간 분야 역량의 강화 속에서 자발적으로 구성되어야 한다. 또한 전문분야별 협의체 구성도 모색할 필요가 있다. 통일운동의 ‘지속가능성’을 위해서는 전문성이 강화되어야 한다. 전문분야별 협의체를 구성함으로써 고유의 재정 및 전임인력들이 확보되고, 정부와의 정책협의 및 민간 간의 협력에 대한 체계적이고 지속적인 노력들을 모색해 나간다면, 일회성이고 단기적인 통일운동보다는 장기적이고 지속가능한 통일운동을 해 나갈 수 있을 것이다. 또한 전문성이 제고되면 단순히 이념적 성향 등으로 갈등하는 경향이 감소되고, 국제사회에서 일반화되어 있는 원칙 등을 수용함으로써 활동의 지평을 넓혀 갈 수 있을 것이다.

3) 통일 필요성 공감

통일 필요성은 통일정책을 추진할 수 있는 근거이자 원천이다. 통일 필요성에 대한 국민들의 긍정적 인식없이 통일의 달성은 어렵고 그 정책 추진도 추동력을 확보하기 어렵다. 통일에 대한 국민적 동의와 지지를 바탕으로 통일 역량을 꾸준히 함양하는 가운데 통일정책이 추진될 때, 통일은 단순한 이상이 아니라 실현 가능한 목표가 될 수 있다.⁵⁵⁾

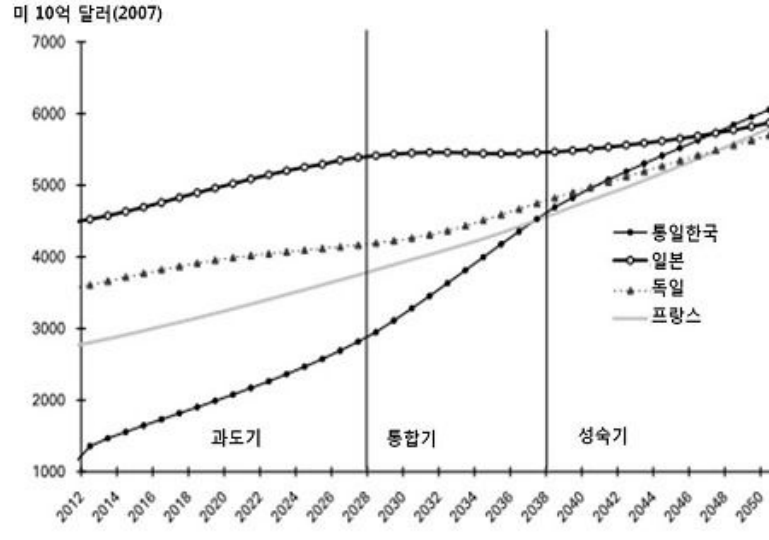
55) 고성준(2011), “통일 필요성의 재인식”, 통일부 통일교육원, p. 66

정치·외교적 차원에서 ‘통일 한국’이라는 새로운 이름으로 국제무대에 등장하게 된다면 우리나라의 국제적 위상이 제고할 것이다. 또한 과거 냉전의 유산이 그대로 잔존하는 유일한 지역이며 항상 긴장감이 감도는 곳이 대한민국이다. 한반도 통일은 동북아 지역의 오래된 유산인 긴장과 갈등을 해소하는 기폭제가 될 것이다. 또한 남북한의 상생공영의 차원을 넘어 동북아 지역의 평화와 협력의 새로운 모티브를 제공할 것이며, 나아가 세계 유일의 냉전적 유산이 일소됨으로써 세계평화에도 기여하게 될 것이다.

경제적 차원에서는 한반도 통일을 이룩할 때 얻는 편익을 생각해 볼 수 있다. 통일은 남북한이 보유한 경제적 역량의 결합을 통해 막대한 시너지 효과를 가져올 것이다. 세계 유수의 투자자문회사인 골드만삭스에서 작성한 미래의 ‘세계 경제에 관한 보고서’에서는 2050년의 통일 한국은 일본 등 선진국을 제치고 미국에 이어 세계 두 번째의 부자나라가 된다고 전망했다. 이 보고서에서는 연간 개인소득이 6만 달러가 넘는 나라로 현재의 주요 선진국 7개국(G7)과 러시아, 한국을 꼽았으며, 특히 한국은 9만 달러가 넘을 것으로 예측했다. 이는 통일의 필요성을 명확히 밝혀주고 있으며 ‘통일한국’을 지향하게 해주는 보고서임이 틀림이 없다.

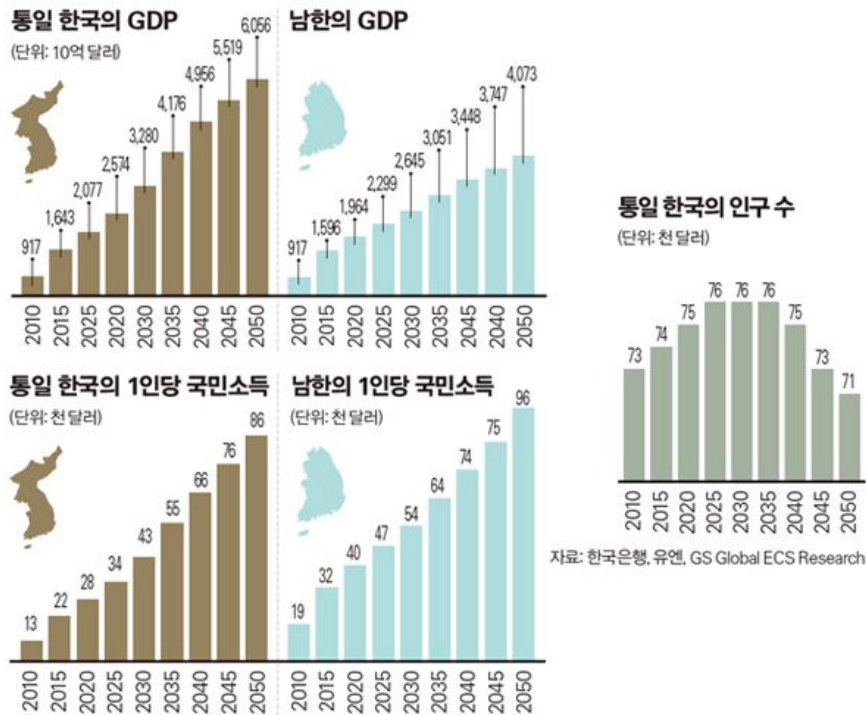
민간통일운동도 마찬가지이다. 통일 필요성에 대한 정확한 인식이 없이 대북정책도 민간통일운동도 있을 수 없다. 통일 필요성의 명확한 인식과 더불어 통일운동을 전개해 나가야 할 것이다.

<그림 V-1> 30~40년 후 한국 GDP 전망



단위: 10억달러, 2007 기준

<그림 V-2> 30~40년 후 통일 한국과 남한의 GDP



4) 시민사회의 발전에 기여

민주화와 함께 시민사회의 활동이 확대되기 시작하였으며, 한 동안 시민사회는 민주화를 주도한 진보적 사회운동의 전유물로 간주되어 왔다. 사회운동의 분화가 이루어지면서, “보수 우파, 자유주의 우파, 자유주의 좌파, 진보좌파” 등 다원주의가 가속화되기 시작하였다. 이러한 과정에서 시민사회의 개념에 대해서도 다른 관점이 나타나게 되었고, 한반도 분단이라는 특수상황을 감안한 ‘대북 문제’는 ‘대미관계’와 함께 시민사회의 균열을 초래하여 왔다. 시민사회는 국가의 독주를 견제하는 균형 축의 역할과 함께, 사회구성원들에게 ‘평등’, ‘자유’, ‘환경’, ‘평화’ 등 바람직한 가치를 확산시키는 역할을 하여야 한다. 이러한 차원에서 우리사회에서뿐만 아니라 장기적으로 북한사회 내에서의 인류보편적 가치를 실현하기 위한 시민사회 형성을 염두에 두고 활동하여야 할 것이다. 또한 한반도에서 인류보편적 가치들이 존중되고 실현될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

3. 통일운동 활성화 방안

1) 기본방향

앞선 장에서 살펴보았듯이 민간통일운동단체와 지자체는 대부분 중앙단체의 지부로서 역할을 수행하여 왔다. 이로 인해 통일운동단체 및 기관 지방정부 간의 교감이 매우 미흡하다. 통일운동이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 통일운동 필요성에 대한 공감대 형성이 이루어질 수 있어야 할 것이다.

이러한 통일운동의 필요성 공감대 형성을 전제하고 무엇보다 먼저 중앙정부차원의 지원이 강화되어야 할 것이다. 현재까지 통일관련 업무는 국가적 업무이며 이를 지방이 지원하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 현실적으로 이를 담당할 지역정부에서는 관련업무들이 분산되어 있으며, 실제 전담인력 확보도 사실상 불가능한 실정이다. 이러한 점에서 실무인력들이 정책의지 및 전문성이 제고될 수 없

는 것이 현실이다. 이러한 차원에서 통일관련 업무를 보다 체계적으로 추진할 수 있도록 정부에서 통일사업 추진을 위한 구체적인 방안들을 제시해 줄 필요가 있다. 통일교육, 북한이탈주민 정착지원, 민주평통 등 통일관련 사업들이 지역 및 민간에서 연계하여 이루어질 수 있도록 하기 위한 방안이 모색될 필요가 있다. 이를 위해서 중앙정부가 지방자치단체들과 민간단체들과의 인식 및 목표 공유를 위한 장을 지속적으로 마련하여야 한다.

또한 이제까지 통일관련 사업들은 분야별로 추진되는 경향을 보여왔다. 이는 사업에 대한 재정지원 및 관리가 특정사업 분야로 분류되어 추진되어 왔기 때문이다. 그러나 지역단위 및 민간차원의 활동이 활성화되기 위해서는 분야별 연계 활동이 확대되는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 중앙차원의 통일관련 재정지원 과정에서 지역단위와 민간단위 협력활동을 유도하기 위한 구체적인 방안이 마련될 필요가 있다.

2) 세부방안

(1) 정보공유

정부나 민간통일단체들의 활동영역이 다양화되면서 북한사회에 대한 정보들을 접할 수 있는 통로들도 열리게 되었다. 각 개별단체들의 활동범위 내에서 접할 수 있는 북한정보들은 특정시기, 특정지역, 특정계층에 대한 제한적인 내용이 될 가능성이 높다. 그렇지만 개별 단체들이 북한 정세 및 남북관계 현황에 대해 다양한 정보들을 공유한다면, 정부뿐만 아니라 민간에서도 사업 설정에 도움을 줄 수 있을 것이며, 일회성이며 단기적인 사업이 아닌 지속가능한 운동을 전개해 나갈 수 있을 것이다.

(2) 민간의 역량강화

민간 통일 운동이 한반도 통일에 기여하도록 하기 위해서는 통일운동의 애로사항을 파악하기 위한 노력과 함께, 민간의 전문성 강화를 위한 정부차원의 지원이 필요하다. 민간통일단체에 대한 정부의 재정지원이 사업비 일부지원 형식으로

이루어졌다. 소규모 단체는 회비 비중이 높으며, 대규모 단체는 정부지원이 높은 비율을 차지한다. 민간단체가 필요한 자원은 인적자원, 재정적 자원, 사회적 자원, 정치적 자원이라는 점을 감안할 필요가 있다.

민간단체들의 경우 단체의 목표 및 방향을 지속적으로 검토하여 구체화하고, 자체 자원의 역량을 강화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 그리고 민간단체는 정부당국과 협력함과 동시에 적절히 견제하는 역할을 해야 한다. 정권 차원의 정책을 뛰어 넘어 한반도 평화와 통일에 기여 하여야 하며, 독자적인 통일운동의 역량을 증대할 수 있고 정부의 대북정책에 대한 영향력을 극대화할 수 있도록 하여야 한다. 또한 정부는 국제기구 등과 협력하여 대북사업에 참여하는 민간실무자에 대한 전문 교육훈련 등을 제도화 할 필요가 있다. 민간이 세분화된 전문분야를 개발할 수 있도록 관련분야의 전문연구자, 관련부처 담당자, 민간단체 실무자들의 분야별 협력체계 구축이 필요하다.

(3) 홍보

분단을 극복하고 민족의 통합을 이루기 위한 차원의 '통일 당위성' 논의는 국민들의 관심과 실천을 이끌어내는 데 점차 한계를 보이기 시작하였다. 통일논의가 현실과 거리가 있는 논쟁 차원에 머무르게 되면, 국민들의 무관심은 더욱 확산 될 것이다. 이와 같은 상황을 감안하여 구체적 실천운동을 통해 사회적 관심을 제고하기 위한 노력들을 강구하여야 한다. 이를 위해서 민간에서 협력을 통해 연대 사업을 추진하거나, 단순히 논의만 할 것이 아니라 시민들이 직접 참여하고 공감할 수 있는 사업 등을 마련하는 것도 국민적 관심을 제고하는 방안이 될 수 있을 것이다.

(4) 거버넌스 구축

민간에서는 통일운동, 통일교육, 대북지원, 북한인권 등 다양한 활동영역을 보여 왔다. 각기 상이한 활동영역을 다루고 있다고는 하지만, 통일운동의 영역들은 각각 상호 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수가 있다. 따라서 분야별 연대활동이 이루어진다면 각 영역 활동의 효율성이 제고될 수 있을 것이다. 이러한 분야별 연대활동은 협의체를 통해서 이루어질 수도 있을 것이며, 분야별 관심사 및

활동내용을 공유하는 내부 토론회의 형태로 출발할 수도 있을 것이다. 이러한 분야별 연대 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 하는 환경 마련은 정부에서도 노력하여야 할 것이다.

정부는 민간통일운동 거버넌스 구축을 목표로 재정을 확보하여야 하며 행·재정적 협조·지원의 후원자가 되어야 한다. 이를 위해 통일운동 관련 정책 및 범규의 재정비가 필요하며, 정권 교체에 영향을 받지 않고 일관성 있게 지원될 수 있는 재정지원방안이 수립되어야 한다. 또한 상대적으로 활성화 되어 있는 단체의 정보를 다른 단체에게 제공하고 전략과 전술을 세울 수 있도록 지원해줘야 할 것이다. 그리고 각 정부나 민간 간의 거버넌스를 형성할 수 있도록 자리를 마련해 주어야 할 것이다. 아울러 통일과 관련된 기관들이 꾸준히 활성화 할 수 있도록 도움을 주고 논의할 수 있는 틀을 마련해 주어야 할 것이다.

IV. 결 론

현재 우리나라의 특수한 상황인 ‘분단’에서 한반도 ‘통일’을 지향하고 이룩해 나가야 한다는 점에는 이견의 여지가 없을 것이다. 무엇보다도 더욱 중요한 점은 북한 주민의 궁핍한 삶을 개선시키고 향상시켜야 한다는 점에 있을 것이다. 이를 위해서 정부의 대북정책과 민간의 교류협력과 통일운동이 원활하게 이루어질 때 이러한 상황을 해결해 나갈 수 있을 것이다. 현재 우리나라의 통일운동은 민간에서의 운동보다는 정부주도의 운동이 더 성격이 짙다. 이러한 점이 잘못되었다는 것이 아니라 민간 차원에서의 운동을 한 차원 더 끌어올려서 한반도 통일에 이바지 하여야 한다는 점이다.

우리는 2010년 8.15 경축사를 통한 통일 패러다임의 전환을 요청하여 ‘분단관리’에서 ‘통일대비’ 패러다임으로의 전환을 바탕으로 우리는 앞으로 맞이해야 할 통일을 준비해야 하는 입장이다. 준비 없이 통일이 갑작스럽게 들이닥칠 때, 그 통일은 단기적으로는 환희와 열광이 될 수 있지만, 장기적으로는 재앙과 후회의 부메랑으로 돌아올 수도 있다. 단기적 부담을 감수하면서 통일에 철저히 대비할 때만이 중장기적으로 축복이 될 수 있을 것이다.

이처럼 통일대비의 필요성을 고려할 때, 통일을 목표로 하는 남북관계를 추진해 나가기 위해서는 정부와 민간통일단체의 협력이 보다 공고하게 이루어져야 한다는 점에는 이견의 여지가 없을 것이다. 민간단체의 분화와 함께 남북관계를 둘러싸고 우리사회의 논쟁이 격화되고 갈등과 대립으로 전개됨에 따라, 더 많은 수의 국민들은 통일논의에 대해 피로감을 갖게 되고 무관심하게 되고 있다. 특히 통일노력을 민족적 과제로 당연시 하던 기성세대와는 달리 청소년 등 신세대들의 공감도는 지속적으로 하락할 수밖에 없는 실정이다. 이러한 차원에서 민간통일단체와 정부는 보다 현실적이고 체감할 수 있는 논리를 개발하여 국민적 관심과 합의를 이끌어 내도록 협력하여야 할 것이다.

통일운동 활동은 우리사회뿐만 아니라 북한에도 상당한 영향을 준다는 점을 감안하여, 민간단체와 정부가 상호 역할을 존중하는 것이 전제되어야 한다. 남북

관계의 현실상 아직도 돌발 상황이 발생할 수 있다는 점에서, 민간단체들이 우리 정부의 입장과 정책방향을 보다 잘 이해할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 정부와 민간단체들이 공동으로 신속하고 체계적으로 북한사회의 분야별 실태를 파악하고 공유하는 노력을 강화하여야 할 것이다. 또한 정부는 남북관계 주요현안에 대한 구체적인 설명과 함께 정부가 추구하는 대북정책의 목표 및 전략을 민간단체들이 충분히 이해할 수 있도록 하기 위한 정책대화를 정례화 하는 것이 바람직하다. 이를 통해서 민간단체들이 남북관계의 주요 행위자이며 남북관계 발전을 위한 협력자라는 현실을 정부가 충분히 인지하고 있다는 점을 명확히 하는 것이 필요하다.

통일운동 단체들의 활동이 남북관계 발전에 더욱 더 기여할 수 있도록 하기 위해서는 개별단체들의 역량을 강화하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 민간단체들의 여건상 개별단체들이 전문성 제고를 위한 교육 프로그램을 자체적으로 운영하거나 전문가문단을 활용하기 어렵다는 점에서, 정부 차원에서 민간통일단체들이 활용할 수 있는 교육 및 전문가문단 제도를 마련하는 것이 바람직하다.

기존의 퍼주기 식의 대북정책에서 실리도 챙기고 일관된 통일정책을 정부는 진행하여야 하며, 민간에서는 통일의 객체가 아닌 통일의 주체로서의 역할로서 주도적인 통일운동을 진행해 나가야 한다. 이를 위해서는 정부나 민간이 독자적으로 사업을 진행해 나가는 것이 아닌 서로 협력적이며 유대적인 사업을 펼쳐나가야 한다. 이를 위해서는 지나온 과거, 즉 그 동안 겪어왔던 통일정책과 민간에서의 통일운동을 돌아보고 반성하며, 단기적이고 일회적인 통일운동이 아닌 지속 가능한 통일운동을 진행해 나가야 한다.

사실상, 2000년과 2010년은 통일 논의의 전환기라고 할 수 있다. 2000년에는 남북정상회담을 계기로 변화된 남북관계에 따라 체제우위에서 평화공존으로 접근방향의 변화가 모색되었다. 이에 비해 2010년에는 8·15 경축사에서 분단 상황의 관리를 넘어 통일대비의 변화 필요성이 천명되었다. 통일의 주체적 행위자라 할 수 있는 남북한 관계가 악화되어 있는 상황에서 갑자기 통일 미래를 준비하자는 통일세 제안은 다소 현실성의 문제가 있기는 하였으나, 결과적으로 보면 각계의 다양한 논의를 통해 통일문제에 대한 관심과 열의를 불러 일으켰다는 점에서는 긍정적으로 평가할 만하다.

이제 통일 문제에 대한 국내의 담론과 실천이 풍성해지고 있다. 이러한 통일 담론과 실천을 여하히 실천해 나가는가 하는 문제의 핵심에는 바로 국민이 있다. 그리고 국민들의 통일에 대한 관심과 열정을 조직화해 나가는 효과적인 방법의 하나가 바로 통일운동이라고 할 수 있을 것이다.

21세기의 통일운동은 기존과는 다른 새로운 통일운동이어야 한다. 과거의 통일운동이 다소 이념적으로 경도된 좌파 세력이 주도하는 통일운동이었다면, 21세기 통일운동은 이념성이나 정치세력 중심이기보다 일반 국민의 풀뿌리 관심과 열정을 하나로 모으는 탈이념적이고 탈정치적인 통일운동이 되어야 할 것이다. 또한 사회를 양분하던 기존의 남남갈등으로부터 자유로울 뿐만 아니라, 그러한 갈등을 해결할 수 있는 역량을 가진 범국민적 운동으로 확산되어야 할 것이다.

통일운동의 조직화와 역량 축적은 한국 사회의 민주화 과정에서 축적해 왔던 시민단체의 조직화와 역량 구축의 경험을 적절히 활용한다면 어렵지 않은 문제라고 보여진다. 불필요한 남북관계의 정치화로 인한 사회갈등을 치유하면서도 그러한 관심과 열정들을 통일운동으로 응집시켜 나가기 위한 노력이 필요한 시점이다.

참고문헌

1. 단행본

- 고성준(2004), 『동아시아와 평화의 섬 제주』. 제주대학교 출판부
- 고성준(2011), 「통일 필요성의 재인식」, 통일부 통일교육원
- 고성준 편저(2012), 「학교 통일교육의 새로운 이해」, 오름
- 김국신 외(2007), 『동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원
- 김규륜 외(2008), 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』. 서울: 통일연구원,
- 김근식(2011), 「대북포용정책의 진화를 위하여」, 한울
- 김근식(2003), “연합과 연방: 통일방안의 폐쇄성과 통일과정의 개방성 : 6·15 공동선언 2항을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제19권 4호
- 민족통일연구원 보고서(1998), 『대북 상호주의 원칙에 대한 정부의 기본입장(案)』.
- 박상필(2007), 『NGO를 알면 세상이 보인다.』 서울: 한울.
- 박종철 외(2004), 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안』. 서울: 통일연구원.
- 서재진(2008), 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000』. 서울: 통일연구원.
- 손기웅(2010), 『독일통일 20년 : 현황과 교훈』, 서울 : 통일부 통일교육원.
- 손기웅 외(2007), 『한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전 방향』. 서울: 통일연구연.
- 양길현(2007), 『평화변영의 제주정치』. 오름.
- 양현모(2006), 『남북관계 개선 및 활성화에 있어서의 NGO의 역할과 지원방안 모색: NGO 대북 인도적 지원활동을 중심으로』. 한국행정연구원
- 이우영(2008), “2000년 이후 남북관계 의제에 대한 시민사회의 활동평가.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제19차 정책토론회 자료집

이장희(1998), “해방 후 민간 통일운동과 정부의 통일정책.” 『통일경제』. 9월호.
 정연정(2000), “남북관계의 통일 NGO: NGO의 활동 유형과 발전방향.” 『국제정치논총』. 제40집 4호.
 정영철(2008), “민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전.” 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터
 통일부 통일교육원(2009), 「통일문제의 이해」, 통일부 통일교육원
 통일부 통일교육원(2012), 「2012 통일문제 이해」, 통일부 통일교육원
 통일연구원 보고서(2008), 『이명박 정부의 대북정책 추진방향』.
 한국수출입은행(2009), 『독일통일백서』.
 허문영·오일환·정지웅(2007), 『평화변영정책 추진성과와 향후과제』. 서울: 통일연구원.

2. 연구 논문

강동완(2008). “대북 인도적 지원과 개발을 위한 거버넌스.” 『북한의 지속가능한 개발과 경제협력(1)』, 평화재단 제25차 전문가포럼
 고경민(2010), “청소년 통일 논리의 교육: 왜 통일이 필요하다?” 『제주지역 학교 통일교육 대토론회 자료집』.
 고경민·황경수(2008), “강원도와 제주도의 대북 교류협력 평가와 발전방향:민관협력형(PPP) 지방외교 시각.” 『평화학연구』. 제9권 3호.
 고성준·고경민(2009), “대북정책의 지역사회 확산체계 구축방안,” 조한범 외, 『대북정책의 대국민 확산방안』. 서울: 통일연구원.
 길병욱(2007), “북한의 체제변화 논의와 한국의 정채적 대응방안.” 『현대사회와 행정』. 제17권 2호.
 김두현(2008), “이명박 정부에서 민간통일운동의 진로,” 통일문제연구소 학술회의.
 김병로(2003), “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호.
 김영수(2011), “새로운 남북관계의 지평,” 박재규 편, 『북한의 딜레마와 미래』, 서울: 법문사.

- 김정수(2010), “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제.” 『통일정책연구』 제19권 2호
- 김종갑(2005), “대북지원의 효율성 제고 방안.” 『통일정책연구』 . 제14권 2호.
- 박상익(2009), “이명박 정부의 대북정책과 남북관계.” 『평화학연구』 제10권 3호
- 박상익(2010), “이명박 정부의 대북정책과 추진국면과 과제.” 『평화학연구』 제 11권 4호.
- 박상익(2011), 「통일에 대한 인식전환과 통일교육패러다임의 시프트」, 한국동북아학회 한국동북아논총 Vol.59, No.0
- 박순상(2010), “한반도 통이과 민족, 국민국가, 시민사회.” 『북한연구학회보』 제 14권 2호
- 박종철(2010), “3대 공동체 통일구상의 특징과 이행구도,” 통일연구원 주최, 광복절 경축사 관련 학술회의, 『분단관리에서 통일대비로』 자료집
- 박찬석(2008), “남북관계 및 국내변화에 따른 학교 통일교육의 대안,” 『한반도 주변 환경변화에 따른 통일교육의 진단과 전망』. 통일교육연구소 발표세미나 논문집.
- 백승주(2009), “MB정부의 통일비전과 한반도 평화체제 구축방안.” 미래기획위원회 및 통일연구원 주최 21세기 한반도 정세 변화와 통일의 비전 학술회의 발표논문집.
- 손기웅 외(2007), 「한반도 통일대비 국내 NGOs의 역할 및 발전방향」, 통일연구원 협동연구총서
- 양현모·강동완(2009), “지방자치단체의 남북교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』 제 18권 1호.
- 이금순(2005), “대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제.” 『통일정책연구』 . 제14권 2호.
- 이금순·박종철(2010), 「지역사회 통일운동 활성화 방안」, 통일부 연구용역과제 최종보고서
- 이금순·허문영(2009), 「상생공영의 남북관계 발전을 위한 민간통일단체 협력방안」, 통일부 연구용역과제 최종보고서

- 이석(2010), 「대북정책의 경제적 성과: 실증적 평가와 시사점」, KDI 정책포럼
- 이승환(2012), 「2013년체제와 대북정책: 시민사회의 시각」, 통일전략포럼 보고서
- 이장희(1998), 「김대중정부 하의 민간통일운동-민화협의 출범을 중심으로」, 통일시론 통권1호
- 이종무(2009) “지방자치단체 남북협력사업의 평가와 발전방안.” 『지방자치단체 남북교류협력사업 10년의 성과와 향후 발전 방향』. 경기개발연구원·(사)남북협력제주도민운동본부 주최 학술회의 자료집.
- 임성학 외(2007), 「한반도평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀」, 통일연구원 협동연구총서
- 전효관(1998), “통일관련 시민단체 역할의 새로운 방향모색.” 『남북한 사회문화적 통합과 시민단체의 역할』. 연세대 통일연구원 학술회의 자료집.
- 정영철(2004), “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할:평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집..
- 정현백(2004), “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 통일연구원·서울대 통일포럼 공동학술회의 발표논문집.
- 조민(2008), 「이명박 정부 대북·통일정책 추진방향」, 통일정책연구, 제17권 1호
- 조한범(2006), “한반도 평화를 위한 국내 평화NGO의 기능과 역할.” 서울: 통일연구원.
- 주재우(2012), 「남북관계와 통일비용」, 2012한반도국제포럼 발표문
- 진행남(2008), 『이명박 정부의 대북정책의 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제』 제주평화연구소
- 최진욱(2010), “급변하는 통일환경과 통일담론의 새로운 패러다임,” 『독일통일 20년 한국의 통일대비』, 서울 : 통일연구원.
- 최진욱(2010), “급변하는 통일환경과 통일담론의 새로운 패러다임,” 통일연구원 주최. 『독일통일 20년과 한국의 통일대비』 세미나 자료집.
- 최진욱(2008). “남북관계 60년과 통일담론.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제 10권 8호.

최진욱(2008), “이명박 정부의 대북정책과 북한의 반응.” 『통일정책연구』. 제17권 1호.

Jurgen Aretz(2009), “독일 통일의 전제조건, 과정 그리고 전망,” 콘라드 아데나워재단·평화재단 공동주최, 『독일통일 20년을 돌아보고 통일코리아를 내다본다 : 지속과 변화, 통합의 정치』 세미나 자료집.

Goohoon Kwon(2009), "A Unified Korea? Reassessing North Korea Risks(Part I)," Global Economic Paper No : 1 8 8, Goldman Sachs.

Ralph M. Wrobel(2010), "The Benefits of German Unification: A Review After 20 Years," 통일연구원 주최, 『독일통일 20년과 한국의 통일대비』 세미나 자료집.

3. 기타

통일부 사이트, <http://www.unikorea.go.kr>

통일연구원 사이트, <http://www.kinu.or.kr>

Abstract

Paradigm Shift of Unification Policy and Plan for Activating the Unification Movement

Kim Hoon Gab

Major in Ethics Education
Graduate School of Education Jeju National University

(Supervised by Professor Ko Seong Joon)

Today, South Korea is in the division of the Korean peninsula, sixty two years after the Korean War. This situation of the division is a very important problem to our nation. The unification of North and South Korea is the heart of our task to solve a question of human right of North Korean, to improve our politics and government, and to secure from the potential threat of war. Since the Korean War, our government has practiced all wiles of North Korean policy to improve relation with North Korea, but this policy has been changed by office of President. This changeable policy has shaken the relation with North Korea and confused our citizens. The policy of unification will not be carried out by governmental leading method, it will be carried out by private leading method.

In this thesis, I will conduct research into the problem and the limitation of the policy of unification by governmental leading method and show out example of policy of Kim Dae-Jung's office, Ro Moo-Hyun's office and Lee

Myung-Bak's office. So I will research about the influence of these policies on the private agencies of unification and suggest the policy of unification by private leading method as the solution.