

통일 이후 통합방안(1)

통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안:

사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향

박종철 · 김동수 · 박영자 · 김성진 · 송영훈 · 유정원 · 장준호

통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향

인쇄 2013년 12월
발행 2013년 12월

발행처 통일연구원
발행인 통일연구원장
편집인 통일정책연구센터
등록 제2-02361호 (97.04.23)
주소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
전화 (대표) 02-900-4300 (직통) 02-901-2523 (팩시밀리) 02-901-2543
홈페이지 www.kinu.or.kr

기획·디자인 (주)현대아트컴 (02-2266-4482)
인쇄 (주)현대아트컴 (02-2266-4482)

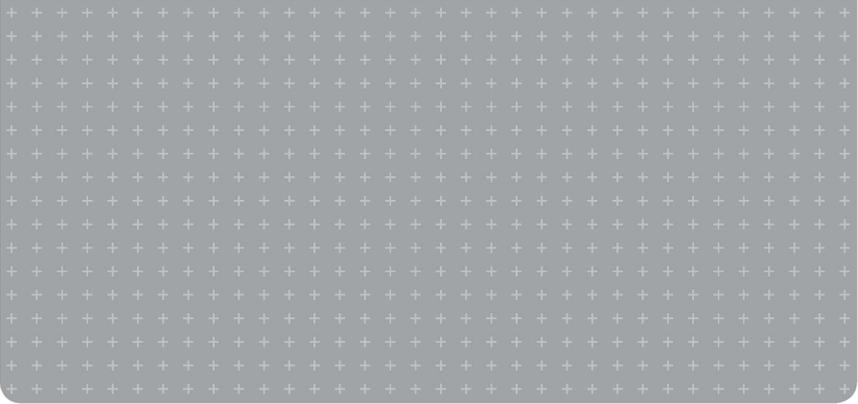
ISBN 978-89-8479-724-6 93340

가격 ₩ 13,000

© 통일연구원, 2013
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

·매장 : 02-734-6818 ·사무실 : 02-394-0337



통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안:

사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.



목차

요약	xi
Abstract	xv
I. 서론	1
1. 연구목적	3
2. 연구내용	6
II. 통합과 갈등해소에 관한 이론적 검토	9
1. 갈등의 개념과 갈등해소 이론	12
2. 통합의 개념과 통합이론	22
III. 통합을 위한 갈등해소 사례연구	63
1. 사례연구의 분석틀	65
2. 독일	69
3. 홍콩	96
4. 남아프리카공화국	133
5. 북아일랜드	173
6. 종합적 시사점	222

IV. 남북통합을 위한 갈등해소 방안	231
1. 통일 이후 예상 갈등	233
2. 통일 이후 갈등해소의 기본방향	244
3. 분야별 갈등해소 방향	249
V. 결론	271
참고문헌	281
최근 발간자료 안내	301

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 민주국가의 두 이념형: 국민국가와 국가민족	41
〈표 Ⅱ-2〉 경제적 갈등과 통합 지표	47
〈표 Ⅱ-3〉 상호문화주의 주요 특성	54
〈표 Ⅱ-4〉 갈등과 통합이론의 대립적 시각 및 개념	57
〈표 Ⅲ-1〉 독일의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안	95
〈표 Ⅲ-2〉 홍콩의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안	132
〈표 Ⅲ-3〉 남아공 역대 선거의 각 정당 득표율	152
〈표 Ⅲ-4〉 남아공의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안	172
〈표 Ⅲ-5〉 지방의회 선거결과(2011년): 종교적 편향과 정치적 지지	182
〈표 Ⅲ-6〉 영국 내 지역별 주당 평균수입(중간값) 비교	188
〈표 Ⅲ-7〉 북아일랜드 종교 커뮤니티의 실업률 격차(1992~2010년)	190
〈표 Ⅲ-8〉 산업영역별 프로테스탄트 인구 고용 비율(단위: %)	192
〈표 Ⅲ-9〉 프로테스탄트 지역에 있는 일자리에 대한 가톨릭 주민의 인식(단위: %)	194
〈표 Ⅲ-10〉 북아일랜드 시가행진 횟수(2000~2008년, 단위: 회)	196
〈표 Ⅲ-11〉 가톨릭과 신교들 사이에 평등하게 다루어져야 할 가장 중요한 영역	200
〈표 Ⅲ-12〉 북아일랜드의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안	221
〈표 Ⅲ-13〉 사례의 분야별 갈등양상(종합)	226
〈표 Ⅲ-14〉 사례의 분야별 갈등해소 방안(종합)	228
〈표 V-1〉 통일 이후 분야별 예상 갈등 및 해소방안	279

그림목차

〈그림 III-1〉 통합을 위한 갈등해소 사례유형	66
〈그림 III-2〉 종교별 정체성 지향(1998~2012년)	179
〈그림 III-3〉 북아일랜드 행정단위별 종교 성향(2001년 인구조사 기준)	180
〈그림 III-4〉 선거지역별 종교인구 분포(2004년)	181
〈그림 III-5〉 북아일랜드 의회선거 결과(1998~2011년)	184
〈그림 III-6〉 북아일랜드 양 진영에 의한 총격과 폭력의 빈도 (1994~2012년)	185
〈그림 III-7〉 북아일랜드 연평균 취업률 대비 행정/선거지역의 격차 (2007~2011년, 단위: %)	191
〈그림 III-8〉 정체성에 대한 설문조사 결과(1998~2012년, 단위: %)	210

약어표

약어	
ANC	African National Congress / 아프리카민족회의
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement / 포괄적 경제동반자 협정
DA	Democratic Alliance / 민주동맹
DUP	Democratic Unionist Party / 민주연방주의당
EPF	Executive Programme Fund / 집행부 프로그램기금
FEA	Fair Employment Agency / 공정고용국
FEC	Fair Employment Commission / 공정고용위원회
FTA	Free Trade Agreement / 자유무역협정
GEAR	Growth, Employment, and Redistribution / 성장, 고용, 재분배
IRA	Irish Republican Army / 아일랜드 공화군
NILT	Northern Ireland Life and Times / 북아일랜드 라이프 앤 타임즈
NNP	New National Party / 신국민당
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus / 민주사회당
PIRA	Provisional Irish Republican Army / 임시 아일랜드 공화군
PSNI	Police Service of Northern Ireland / 북아일랜드 경찰서비스
PUP	Protestant Unionist Party / 프로테스탄트 연방주의당
RDP	Reconstruction and Development Program / 재건개발계획

약어	
RUC	Royal Ulster Constabulary / 왕실 얼스터경찰대
SDLP	Social Democratic and Labour Party / 사회민주노동당
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands / 사회주의 통일당
SF	Sinn Féin / 신페인
SOC	Social Overhead Capital / 사회간접자본
TRC	Truth and Reconciliation Commission / 진실과 화해 위원회
UDA	Ulster Defence Association / 얼스터방위연합
UUP	Ulster Unionist Party / 얼스터 연방주의당
WTO	World Trade Organization / 세계무역기구

요 약

통일은 둘 이상으로 나뉘어져 있던 국가들이 하나의 국가로 통합 되는 것을 의미한다. 그러나 외적으로는 통합을 달성하더라도 문화 및 가치체계가 통합되지 못할 경우, 통일의 기쁨보다 고통이 더 크게 부각될 수 있다. 그리고 외적 통합과 내적 통합 간에는 시간의 격차가 있을 수밖에 없기 때문에, 정치·사회적 혼란과 갈등은 불가 피한 측면도 있다.

일반적으로 외적 통합은 법, 제도적인 통합의 모습을 띤다. 이에 반해 내적 통합은 구성원들의 사회적 관계에 의해 결정되는 것으로 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려 있다. 진정한 의미의 통일을 이루기 위해서는 제도통합과 가치통합을 함께 추구해야 한다. 대체로 통일 초기에는 제도만 통합되어 있지, 문화 및 가치체계는 이질적인 부분이 여전히 남아 있기 때문에 공동체의 유지가 불안정하다. 따라서 사회통합을 위한 여러 가지 프로그램이 실시되어야 한다.

통일이 어떤 상황에서 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 통일 당시의 상황은 달라질 것이다. 통일이 점진적으로 이루어질 경우 통일과정에서 남북한이 상호 이질성을 줄이고 공존의 틀을 모색할 수 있는 기회가 증가할 것이다. 그러나 통일이 급속한 방식으로 이루어질 경우 통일 이후 내적 통합과정은 더 어려울 것이다. 그러나 이러한 차이점에도 불구하고 통일 이후 공동체의 통합성을 달성하기 위해서 내적 갈등의 해소라는 문제를 해결해야 한다는 점은 동일하다.

통일 이후 내적 통일을 달성하기 위해서는 각종 갈등을 적절하게 관리하고 해소하는 것이 중요하다. 통일 이후 갈등해소와 진정한 통합을 달성하기 위해서는 법적, 제도적 통일의 기본방향을 마련하는 것과 함께 통일 이후 발생할 수 있는 갈등을 해소하는 방안을 마련해야 한다.

이 연구는 통일 이후 나타날 갈등 양상을 예상하고 이에 대한 갈등

해소의 기본방향을 제시하고자 했다. 통일은 남한사회와 북한사회에 엄청난 충격을 가져올 것이며 이 과정에서 각종 갈등이 발생할 것이다. 이러한 갈등은 남한사회에서 발생하는 갈등, 북한사회에서 발생하는 갈등, 그리고 남북한 사회의 접합으로 인해서 발생하는 갈등으로 구분될 수도 있다. 이러한 갈등에 대해 어떤 관점에서 접근하고 어떤 방향에서 해결방안을 모색하느냐가 통일한국 미래상의 실질적인 모습을 결정할 것이다.

통일 이후 갈등해소 및 통합을 위해 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소와 통합을 위해 정치적 안정과 함께 정치적 참여 및 대표성을 고려해야 한다. 통일 후 산적한 문제를 해결하기 위해 우선 정치적 안정과 효율성을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 동시에 북한 주민의 대표성을 인정하기 위한 제도적 방안과 함께 정치과정에서 북한 주민의 참여를 보장할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 경제통합을 위해 북한지역 경제체제의 전환, 남북한 경제체제의 통합, 통일한국의 경제발전을 유기적으로 연계해야 한다. 경제적 갈등을 완화하기 위해서는 북한지역의 시장화 및 남북한 경제통합의 속도를 점진적으로 조정해야 한다. 또한 북한지역의 경제적 상황과 조건을 충분히 고려한 정책을 추진해야 한다. 북한지역의 산업화 성격과 수준, 지역적 경제발전 상황, 자원 및 인구의 분포, 도시화의 정도 등을 충분히 감안한 바탕 위에서 통일 이후 북한지역의 시장화 및 경제통합을 실시해야 한다. 아울러 북한지역이 경제적 잠재력을 발휘하여 경제성장이 이루어지도록 해야 한다. 중장기적으로 경제적 갈등을 줄이기 위해서는 북한지역에 기업가와 중산층이 형성되도록 하는데 정책의 역점을 두어야 한다.

셋째, 사회통합 과정에서 사회적 갈등을 줄이기 위해서는 복지, 교육, 문화 등의 영역에서 갈등을 완화할 수 있는 장치들을 마련해야 한다. 우선 관용과 공존, 화해의 가치관을 확산하는 프로그램을 마련해

야 한다. 남한 주민과 북한 주민을 대상으로 과거의 적대감을 해소하고 다양성을 인정하는 가운데 더불어 사는 공존의 가치관을 형성하기 위한 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 통일국가의 새로운 정체성을 확립하여 사회적 갈등이 자연스럽게 녹아들도록 해야 한다.

한편, 사례연구를 통해 도출된 시사점을 고려할 때, 분야별 갈등해소는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 독일의 경우, 동독 주민의 의사가 반영될 수 있는 정당이 허용되고 과거사 처리에 대해 동독 주민의 의사를 존중하여 객관성이 보장되었다. 홍콩의 경우, 홍콩의 자치와 자율성을 허용함으로써 정치적 분쟁의 소지를 홍콩 내의 문제로 한정하는 방안이 적용되었다. 남아공에서는 흑인과 백인 간 권력분점을 허용하는 협의민주주의가 적용되었다. 북아일랜드는 강제연정과 범공동체 투표방식을 통해 권력을 분점하고 견제하는 정교한 장치를 만들었다. 이러한 점을 고려할 때 통일한국에서 정치분야의 갈등을 해소하기 위해서는 북한 주민의 정치적 참여통로 확대, 권력의 분점장치 마련, 선거 및 행정에서 북한지역 주민의 대표성 인정 등을 염두에 두어야 한다.

둘째, 경제적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 경제적 갈등은 여러 가지 갈등의 근본적 원인이 된다. 경제적 갈등이 제도적 틀 내에서 해결되지 못할 경우 정치적 갈등으로 표출되고 때로 남아공이나 북아일랜드와 같이 폭력적 양상으로 나타나기도 한다. 독일의 경우, 동독지역의 경제 재건과 일자리 창출을 위해 신속한 화폐통합과 시장경제화가 추진되었다. 또한 홍콩의 경우, 홍콩경제의 활성화를 위한 조치들을 실시하여 통일에 따른 경제적 불만을 완화시키고자 하였다. 남아공도 국영기업의 민영화, 흑인기업의 육성, 흑인 일자리 창출 등을 통해서 흑인들의 경제적 불만을 다독거렸다. 북아일랜드의 경우도 경제적 갈등을 완화하기 위한 불평등해소 프로그램을 운영하고 이를 평

가하기 위한 시스템을 운영하고 있다. 따라서 통일 이후 경제적 갈등 해소를 위해 남한지역과 북한지역의 경제적 격차를 해소하고 북한지역의 자생력을 신장시키는데 초점을 두어야 한다.

셋째, 사회적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 사회적 갈등은 이질적인 집단 및 개인 간 사회적 권위와 가치의 배분을 둘러싼 갈등이다. 독일의 경우 사회심리적 갈등을 해소하기 위해 다양한 형태의 민주시민교육을 실시하였다. 홍콩의 경우, 인적 교류의 확대, 홍콩의 문화적 전통 인정, 점진적인 교육체제 통합으로 문화적 충격을 완화시키고자 한다. 북아일랜드의 경우, 집단 간 갈등을 중재할 수 있는 민간기관을 운영하고 문화, 예술, 스포츠 분야의 공동사업을 통해 주민 간 적대감을 줄이고자 한다. 통일 이후 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 공존과 화합의 문화정착, 공동체에 대한 귀속감, 새로운 정체성의 형성 등을 목표로 해야 한다. 그리고 이러한 가치를 확산하고 내면화할 수 있는 다양한 문화·예술·교육 프로그램을 실시해야 한다.

주제어: 통일국가, 갈등해소, 사회통합

Abstract

Approach to Conflict Resolution for Post-Unification Integration: Case Study and Basic Sector-Specific Approaches

Park, Jongchul et al.

Properly managing and resolving diverse types of conflicts is crucial to achieve internal integration after Korean unification. For post-unification conflict resolution and genuine integration, it is required to set up basic approaches to legal and institutional unification as well as to find ways to resolve possible conflicts after unification.

To this end, consideration should be given to the following:

First, in the pursuit of political conflict settlement and integration, political engagement and representativeness need to be considered along with political stability.

Second, for economic integration, tight links are required among transition of the North Korean economic system, inter-Korean economic system integration, and economic growth of a unified Korea. In order to alleviate economic conflicts, the pace should be steadily adjusted for marketization of the North Korean region and economic integration. Additionally, policies need to be executed based on careful consideration of the region's economic situation and conditions. Furthermore, the region's economic potential should be reached to accomplish economic growth. In the mid-to-long term, policies should be centered around fostering entrepreneurs and the middle class in the North Korean region.

Third, to ease social conflicts arising in the process of social integration, measures should be prepared to resolve them in a variety of areas including welfare, education, and culture. First of all, programs are needed to spread the values of tolerance, co-existence, and reconciliation. Those programs should target both North and South Korean and help them

leave hostility of the past behind, accept diversity, and value the virtue of co-existence. Also, a new identity as a unified nation is necessary to smoothly and naturally resolve social conflicts.

Keywords: Unified nation, Conflict resolution, Social integration

I. 서론

1. 연구목적
2. 연구내용

I. 서론



1. 연구목적

그동안 통일에 대한 연구의 많은 부분은 통일과정에 대한 연구였다. 남북한이 분단과 대립을 넘어 어떻게 하면 화해·협력을 추진하고 통일여건을 조성할 수 있는냐에 대한 연구가 대부분을 차지하고 있다. 이것은 분단관리 및 평화정착에 대한 연구라고 할 수 있다. 역대 정부의 대북정책은 우선순위와 정책수단에 대해 차이가 있었음에도 불구하고 공통의 관심사는 한반도에서의 전쟁 방지, 인도적 문제의 해결, 그리고 경제·사회·문화 분야의 교류협력을 증진함으로써 분단의 평화적 관리를 어떻게 하느냐에 대한 것이었다.¹ 또한 주변국의 대한반도 정책, 동북아질서 등에 대한 연구도 분단의 평화적 관리와 통일여건을 조성하는 것에 중점을 두었다. 그리고 통일방안을 구체화하고, 변화하는 대내외 상황을 반영하여 새로운 통일방안을 모색하는 연구도 크게 보면 통일과정에 대한 연구라고 할 수 있다.²

1. 2000년대 이후 역대 정부의 대북정책 비교에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안』 (서울: 통일연구원, 2012).

2. 조민 외, 『통일대계 탐색연구』 (서울: 통일연구원, 2009); 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2010); 박영호 외, 『한반도 통일외교의 인프라 구축 연구』 (서울: 통일연구원, 2008); 박영호 외, 『평화통일을 위한 통일의교전략』 (서울: 통일연구원, 2010) 참조.

한편, 통일 후 미래상과 통일국가 건설에 대한 연구도 진행되었다. 통일한국이 목표로 하는 이념적 비전과 정치체제, 경제체제, 사회체제 등의 모습을 제시하고 이에 대해 국민적 공감대를 형성하고 국제사회로부터 통일한국에 대한 지지를 얻기 위한 연구들이 이러한 유형에 해당된다.³ 통일 미래상에 대한 연구는 통일이 비용을 수반할 뿐만 아니라 통일로 인해서 국가위상 제고, 경제통합의 시너지 효과, 새로운 정체성 형성으로 인한 국민적 자신감 제고 등과 같은 편익이 수반된다는 것을 강조한다. 그리고 통일한국이 한반도 차원을 넘어 한반도 주변국인 미국, 중국, 러시아, 일본 등의 국가이익에 기여하며 동북아 차원에서 공공이익을 제공한다는 연구도 통일 미래상에 대한 연구라고 할 수 있다. 또한 통일에 대비하여 어떤 대내외 과제를 추진해야 하는지에 대한 연구도 크게 보면 통일 미래에 대한 연구이다.⁴

통일 미래상에 대한 연구 가운데 상대적으로 부족한 것이 통일 미래의 구체적 모습과 통합에 대한 연구이다. 지금까지 통일 미래상에 대한 연구는 대부분 통일 미래상의 개괄적 비전을 제시하거나 분야별로 제도통합의 기본방향을 제시한 것이었다. 그러나 제도적 통합을 달성한 이후 실질적 통합과정에서 직면하게 되는 문제는 복잡한 양상으로 나타나는 갈등이다. 이러한 갈등을 평화적이고 민주적인 방식으로 해결하는 것이 통일한국이 해결해야 할 가장 힘든 과제가 될 것이다.

일반적으로 제도적 통일보다 더 힘든 것이 내적 통합이라고 알려져 있

3. 허문영 외, 『통일대비 북한토지제도 개편방향 연구』 (서울: 통일연구원, 2009); 허문영 외, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010); 최진욱 외, 『통일진입과정에서 북한 재건 방향』 (서울: 통일연구원, 2010) 참조.

4. 김규륜 외, 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근』 (서울: 통일연구원, 2011); 조한범 외, 『체제 전환 비용·편익 사례연구』 (서울: 통일연구원, 2011); 임강택, 『통일비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구』 (서울: 통일연구원, 2011); 박종철 외, 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』 (서울: 통일연구원, 2012); 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내 과제』 (서울: 통일연구원, 2011) 참조.

다. 법·제도의 통일이 외적 통합이라면 사회 구석구석에 공통의 가치관과 규범, 절차를 정착시키고 일상생활에서 공통의 정서와 생활문화가 공유되는 것이 내적 통합이다. 외적 통합이 주로 정치적이고 법적 관점에서 진행된다면, 내적 통합은 사회적이고 심리적 차원에서 진행된다. 사회·심리적 차원의 소통은 집단적 차원에서 전개될 수도 있고 개인적 차원에서 전개될 수도 있다. 외적 통합은 법, 제도와 같은 명시적 기준에 의해서 평가할 수 있는 반면, 내적 통합은 평가할 수 있는 객관적 기준을 발견하기가 쉽지 않다. 또한 외적 통합이 주로 국가와 공적 기관에 의해서 수행되는 반면, 내적 통합은 공적 기구와 함께 시민사회 차원에서 이루어진다.

사회적 차원이나 개인적 차원의 갈등은 어느 사회에나 존재한다. 사회에 따라서 갈등의 원인, 존재 양상, 해결 방식 등이 다르다. 사회마다 역사적 뿌리, 사회적 기원, 법제도의 틀에 따라 다양한 모습으로 갈등이 나타난다. 갈등해소 방식도 각 사회의 역사적 경험과 문화, 소통방식, 의사결정방식, 사회적 행위방식 등에 따라서 다양하다.

통일이 어떤 상황에서 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 통일 당시의 상황은 달라질 것이다. 통일이 점진적으로 이루어질 경우 통일과정에서 남북한이 상호 이질성을 줄이고 공존의 틀을 모색할 수 있는 기회가 증가할 것이다. 그러나 통일이 급속한 방식으로 이루어질 경우 통일 이후 내적 통합과정은 더 어려울 것이다. 그러나 이러한 차이점에도 불구하고 통일 이후 공동체의 통합성을 달성하기 위해서 내적 갈등의 해소라는 문제를 해결해야 한다는 점은 동일하다.

통일 이후 제도적 통합을 거쳐서 공동체의 새로운 정체성과 내적 통일을 달성하기 위해서는 각종 갈등을 적절하게 관리하고 해소하는 것이 중요한 과제다. 통일 이후 갈등해소와 진정한 통합을 달성하기 위해서는 법적, 제도적 통일의 기본방향을 마련하는 것과 함께 통일 이후 발생할 수 있는 갈등을 해소하는 방안을 마련해야 한다.

이 연구는 통일 이후 나타날 갈등양상을 예상하고 이에 대한 갈등해소의 기본방향을 제시하고자 한다. 통일은 남한사회와 북한사회에 엄청난 충격을 가져올 것이며 이 과정에서 각종 갈등이 발생할 것이다. 이러한 갈등은 남한사회에서 발생하는 갈등, 북한사회에서 발생하는 갈등, 그리고 남북한 사회의 접합으로 인해서 발생하는 갈등으로 구분될 수도 있다. 이러한 갈등에 대해 어떤 관점에서 접근하고 어떤 방향에서 해결방안을 모색하느냐가 통일한국 미래상의 실질적 모습을 결정할 것이다.

2. 연구내용

이 연구는 통일 이후 갈등해소 방안에 관한 5년 연구의 1년 차 연구이다. 1년 차 연구로서 이 연구는 통일 이후 갈등해소를 위한 기본방향을 제시함으로써 향후 연구의 추진방향과 지침을 마련하고자 한다. 이 연구는 갈등해소의 이론적 검토를 바탕으로 갈등해소에 관한 사례연구를 한 뒤, 통일 이후 분야별 갈등해소의 기본방향을 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구는 통합과 갈등해소에 관한 이론적 검토를 하고자 한다. 즉, 통합의 개념과 정치적 통합, 경제적 통합, 사회적 통합에 관련된 이론적 검토를 하는 것이다. 아울러 갈등의 개념과 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등의 유형을 정리하고 갈등해소에 관한 이론을 점검하고자 한다. 본 연구는 갈등해소에 초점을 맞추어 갈등해소의 이론적 틀과 프로그램을 마련하는 데 중점을 둘 것이다.

둘째, 갈등해소의 사례연구를 하고자 한다. 갈등해소 사례를 분석함으로써 구체적으로 어떤 갈등양상이 발생했으며 어떤 갈등해소 방안을 마련했는지를 살펴보고자 한다. 갈등해소의 사례로 분단국 유형의 갈등해

소 사례와 국가 내 갈등해소 사례를 분석하고자 한다. 분단국 사례로 독일과 홍콩을 분석하고, 국가 내 갈등해소 사례로 남아프리카공화국과 북아일랜드 사례를 분석하고자 한다. 분단국 사례인 독일은 단기간에 통일을 이룩한 뒤 어떤 갈등에 직면하였는지를 알아보는 데 도움을 준다. 그리고 홍콩 사례는 점진적 방식으로 통일이 될 경우 어떤 갈등을 해결해야 하는지에 대한 교훈을 준다. 아울러 국가 내 갈등사례인 남아프리카공화국과 북아일랜드를 다루는 이유는 갈등의 다양한 양상을 검토함으로써 여러 가지 시사점을 얻기 위한 것이다. 남아공과 북아일랜드는 분단국은 아니지만 국가분열에 버금가는 심각한 갈등을 겪은 경우이기 때문에 이러한 사례의 분석은 갈등해소 방안에 대한 인식의 지평을 넓혀 줄 것으로 기대된다.

네 가지 사례연구에서 공통적으로 갈등양상과 갈등해소 방안을 비교·검토하고자 한다. 갈등양상은 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등으로 구분하여 비교하고자 한다. 아울러 갈등해소 방안도 정치적 갈등해소 방안, 경제적 갈등해소 방안, 사회적 갈등해소 방안으로 구분하여 비교·분석하고자 한다.

우선 분단국의 갈등해소 사례인 독일은 단기간에 서독방식으로 통일을 달성한 유형이다. 독일은 단기간에 서독방식으로 제도적 통일을 달성하였으나 예상과 달리 동·서독 주민 간 사회심리적 격차를 해소하고 새로운 정체성을 확립하는 데 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려져 있다. 독일 사례를 통해서 신속한 통일을 달성할 경우 예상되는 갈등과 이를 해소하기 위한 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

홍콩 사례는 일국양제라는 독특한 방식에 의해 홍콩의 제도적 자율성을 보장하는 가운데 점진적으로 중국에 통합된 사례다. 홍콩 사례는 통일 이후 두 체제의 제도적 특징을 인정하는 가운데 점차적으로 갈등을 줄이고 통합성을 높이는 방식에 대한 교훈을 제공한다. 이러한 방식은 권력의

분권화, 점진적 경제적 통합, 사회문화적 특성 인정 등의 측면에서 시사점을 제공한다.

한편, 국가 내 갈등해소 사례로 남아프리카공화국과 북아일랜드를 분석하고자 한다. 남아프리카공화국은 흑인과 백인 간 인종갈등이 장기간 진행되었다. 남아공의 인종갈등은 인종적 차별을 넘어 뿌리 깊은 계급갈등 양상을 띠고 있었다. 이러한 갈등은 깊은 증오와 적대심을 발생시켜 정체성의 위기를 발생시켰다. 그러나 남아공은 타협을 통해 평화적으로 인종갈등을 해소하는 모델을 보여주었다. 특히 오랜 기간의 갈등으로 인한 상처와 원한을 치유하기 위한 여러 가지 갈등해소 프로그램은 많은 시사점을 제공한다.

그리고 북아일랜드 갈등은 가톨릭계와 프로테스탄트계 간의 종교분쟁으로 알려져 있지만 아일랜드인과 영국인 간의 뿌리 깊은 적대의식에 토대를 두고 있으며 계층갈등의 성격도 지니고 있다. 북아일랜드 사례는 종교, 신념, 세계관, 일상생활, 문화, 사회경제적 격차 등의 차이로 무력충돌까지 발생하였던 상황에서 어떻게 평화를 정착시키고 이를 이행하기 위한 프로그램을 만들어냈는지에 대한 시사점을 제공한다.

셋째, 이상의 이론적 검토와 사례연구를 바탕으로 남북통일 이후 갈등해소 방안을 제시하고자 한다. 우선 통일 이후 정치분야, 경제분야, 사회분야별로 각각 예상되는 주요한 갈등양상을 전망하고자 한다. 그리고 남북통일 이후 갈등해소의 기본방향을 제시하고자 한다. 그다음 정치분야, 경제분야, 사회분야별로 각각 갈등해소 방향을 제시하고자 한다.

II. 통합과 갈등해소에 관한 이론적 검토

1. 갈등의 개념과 갈등해소 이론
2. 통합의 개념과 통합이론

II. 통합과 갈등해소에 관한 이론적 검토



갈등과 통합에 관한 연구는 정치학, 사회학, 경제학 등 사회과학의 여러 분야에서 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 그 중에서도 갈등에 관해서는 주로 갈등을 정의하고 어떻게 이를 해소할 것인가에 초점이 맞추어져 있다. 통합이론도 통합에 대한 개념을 제시하고 어떤 방식으로 정치, 경제, 사회적 통합을 달성할 것인가가 주요 연구과제가 되어 왔다. 여기서는 갈등과 통합에 대한 이론적인 검토를 통해서 갈등해소와 통합에 관한 사례연구 및 남북한 통합을 위한 갈등해소의 이론적인 바탕을 제공하고자 한다.

우선 갈등에 관한 이론을 검토할 것이다. 갈등의 개념을 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등의 유형별로 정리하고 갈등해소 방안에 대한 기존의 연구를 검토함으로써 갈등해소에 관한 이론적인 논의를 정리한다. 그리고 통합에 관한 이론적인 검토가 이루어질 것이다. 통합에 관한 논의는 갈등해소에 관한 논의와 함께 이루어질 수밖에 없다. 통합과 갈등해소는 유사한 개념이라고 볼 수 있으며 실천적·정책적인 관점에서도 차이를 구별하기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 이 장에서 갈등해소와 통합에 관한 이론적인 논의를 구별하는 이유는 그 개념들이 철학적으로 다른 연원을 갖고 있기 때문이다. 통합에 관한 이론적인 검토가 이루어진 다음에는 갈등해소와 통합이론이 어떻게 연계될 수 있는가에 관해 정리하고자 한다.

1. 갈등의 개념과 갈등해소 이론

가. 갈등의 개념과 유형

갈등의 개념과 유형에 대한 논의는 학문적인 전통에 따라서 정치적 개념 및 유형, 경제적 개념 및 유형, 사회적 개념 및 유형으로 분류할 수 있다. 여기서도 일반적인 분류법에 따라서 갈등의 개념과 유형에 대한 논의를 풀어갈 것이다.

(1) 정치적 갈등

갈등에 대한 정치학적 접근은 대략 다음과 같은 세 가지에서 그 원인과 동기를 찾고 있다. 첫째, 부족하거나 희구한 가치를 획득하려는 목적에서, 둘째, 타인 혹은 타 공동체의 의사를 개조하거나 기타의 목표를 전환시키려는 목표에서, 셋째, 열등한 자 또는 이에 상당하는 대상과의 접촉을 방지하기 위한 의도에 기인하여 갈등이 조성되고 증폭된다는 것이다.⁵ 정치적 갈등은 권력 추구라는 목적을 위하여 타인의 이익과 복지를 고려하지 않을 때 발생하고, 권력을 공익이 아닌 사익 추구의 수단으로 인식함으로써 더욱 증폭되는 경향이 있다. 또한 갈등에 대한 정치학적 접근은 갈등을 하나의 정치 투쟁의 산물로 보고 그렇기 때문에 갈등의 해결 혹은 해소의 과정에서도 힘이라는 요소에 의존하는 경향이 있다. 페퍼(Jeffrey Pfeffer)는 권력이나 힘이라는 요소를 배제한 채 현대사회의 조직체에서 생존해 나가는 것은 불가능하며, 따라서 이러한 힘의 논리가 모든 사회의

⁵ 구영록, “갈등과 국제정치: 갈등이론의 연구,” 『국제정치논총』, 제15집 (한국국제정치학회, 1976), p. 11.

조직체, 더 나아가서 국가 단위의 조직체에서 동일한 논리가 적용될 수밖에 없다고 지적한다. 조직체 내에서의 권력 혹은 힘에 관한 속성에 대하여 그는 당신이 그것(power)을 차지하지 않으면, 단지 누군가가 그것을 대신 차지할 뿐이라고 설파한다.⁶ 다시 말하면, 정치적 갈등이라는 것은 한 사회의 본질적인 속성의 일부이며 갈등을 이용하고자 하는 세력이 있는 한 갈등은 지속적으로 등장할 수밖에 없다는 것이다.

이와 같은 정의에 따라서 정치적 갈등은 여러 형태로 표출될 수 있는데 권력구조를 둘러싼 문제, 선거제도, 거버넌스, 과거사 문제 또는 구엘리트 처리문제 등을 둘러싼 갈등 등이 대표적이라고 할 수 있다. 특히, 서로 다른 종족 간의 통합일 경우 종족 간 갈등이 정치적 갈등으로 첨예하게 드러날 수 있으며 표면적으로는 헌법, 권력구조, 또는 선거제도를 둘러싼 갈등으로 표출될 수 있다. 동일한 종족 혹은 민족 간의 통합이라고 할지라도 권력구조 혹은 선거제도를 둘러싼 정치적 갈등은 통합 사회가 가지는 피할 수 없는 속성이라고 하겠다. 과거의 격렬했던 대립을 경험한 사회의 경우 흔히 과거사 혹은 과거 분단시대의 엘리트들 어떻게 처리할 것인가를 두고 정치적으로 첨예하게 대립하는 경우가 많다. 대표적으로 남아프리카공화국의 경우 과거 아파르트헤이트(Apartheid) 정권하에서 자행된 수없이 많은 인종차별적 행위에 대한 정당한 평가와 반성을 위해 설립된 ‘진실과 화해 위원회(Truth and Reconciliation Commission: TRC)’의 활동을 두고 격렬한 정치적 대립이 있었다.

정치적 갈등의 근본적 해결은 갈등 당사자에게 정책결정 권한을 배분하는 것이라고 볼 수 있다. 여기에는 당사자들의 합의가 필수적인데 합의를 유도하는 과정에는 자유토론(open discussion)과 협상(negotiation)

⁶- Jeffrey Pfeffer, *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations* (Boston: Harvard Business School Press, 1994) 참조.

혹은 양자가 혼합된 형태가 있을 수 있다. 또 다른 한 가지의 방법은 제3자의 중재(arbitration)에 의한 것인데 특정한 종류의 갈등에 있어서는 이 방법이 가장 흔히 그리고 효과적으로 사용되기도 한다.⁷ 당사자들 간의 합의는 정치제도 즉, 권력구조, 선거제도, 거버넌스 등에 다양한 형태로 나타나게 되는데 그 내용은 합의의 내용에 따라서 달라지는 것이 일반적이다.

심각한 정치적 갈등을 겪은 사회 간 통합의 경우, 과거사 문제를 다루기 위한 정치적 합의도 필요한데 일종의 화해 프로세스를 통해 갈등을 해소하려는 노력이 그 대표적인 형태라고 할 수 있다. 남아프리카공화국의 TRC가 그 대표적인 예라고 할 수 있으며 많은 나라들이 그것을 벤치마킹하기 위해 다양한 형태의 노력을 기울이고 있다.

(2) 경제적 갈등

경제적 갈등에 대한 접근은 마르크스(Karl Heinrich Marx)의 시각이 그 원조라고 할 수 있다. 마르크스에게 갈등은 곧 생산수단의 유무에 따라서 나누어지는 계급 간 갈등이며 그것은 단순히 말해서 생산수단과 생산인력의 소유를 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. 비슷한 맥락에서 코저(Lewis A. Coser)는 갈등의 정의에서 “가치와 희소한 지위, 권력, 그리고 자원에 대한 요구를 둘러싼 투쟁으로서 이를 통해 적의 목표를 중립화 내지 좌절케 하거나 또는 경쟁자를 제거하는 것”으로 보고 있는데 이러한 해석 또한 경제적 갈등의 중요한 본질을 나타내고 있다.⁸

⁷- Erik Monstert, “A Framework for Conflict Resolution,” *Water International*, Vol. 23, No. 4 (1998), p. 210.

⁸- Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe: Free Press, 1956), pp. 190~191.

경제적 갈등의 대표적인 양상은 경제체제 전환, 경제통합 정책(분배정책, 복지정책, 재정정책 등) 등에 관련된 갈등이라고 할 수 있다. 특히 구체제에서 사회주의 경험을 지니고 있는 국가와 통합할 경우, 기본적인 경제운영체제를 둘러싼 갈등이 첨예하게 나타날 수 있다. 민영화의 정도와 구체적인 단계들, 시장경제 원리 적용의 범위와 국가개입의 정도, 그리고 경제시스템의 안정화를 위한 조치 등의 구체적 문제를 둘러싸고 시장경제체제를 옹호하는 그룹과 사회주의 경제요소의 선별적 적용을 옹호하는 그룹 사이의 갈등이 쉽게 예상될 수 있다. 분배정책이나 복지정책을 둘러싼 서로 다른 계층·계급 간 갈등은 전체주의가 아니라면 어느 사회에서나 흔히 발견되는 갈등 양상이기는 하지만, 복수의 사회체제가 통합된 후에 나타나는 갈등은 그 형태와 정도에서 훨씬 더 격렬하고 심화된 모습을 보일 수 있다. 분배정책이나 복지정책의 경우에는 다른 정책보다도 훨씬 더 견고한 사회적 합의가 필요한데 복수의 사회가 통합되어 한 사회를 이루는 경우, 구성원들 간의 사회적 합의가 더욱 어렵기 때문이다.

경제적 갈등에 대한 해결 방안도 정치적 문제의 해결과 같이 당사자들 간의 합의에 의해 그 문제를 해결하는 방식이 될 수밖에 없다. 특히 구체제에서 서로 다른 경제시스템을 경험한 경우, 통합된 사회에서 경제구조를 어떻게 재편할 것인가에 대한 당사자들 간의 합의가 관건이라고 할 수 있다. 경제의 자유화 정도, 민영화의 정도, 그리고 경제체제에 있어서의 국가의 역할 정도 등에 대한 당사자들 간의 합의가 전제되어야만 갈등의 원천을 차단하고 이미 진행 중인 갈등해결의 실마리를 풀 수 있다. 경제적 갈등은 기본적으로 분배의 문제와 얽혀 있어 정치적 문제와 분리될 수 없는 속성이 있기 때문에 경제적 갈등의 해결 또한 정치적 갈등의 해결을 위한 메커니즘과 유사하다고 할 수 있다.

(3) 사회적 갈등

갈등에 대한 사회학적 접근은 갈등을 사회성의 한 단면으로 보고, 갈등을 완전히 해소하기보다는 전쟁상태와 같은 상호 적대에서 상호 이해로 전환할 수 있다는 시각이 지배적이다. 갈등을 치유되어야만 하는 투쟁의 부산물이라기보다는 현대성을 구성하는 다원성의 일부로 보고 있으며 따라서 갈등의 완전한 해소보다는 갈등의 효과적 관리를 우선적으로 고려해야 한다고 주장한다. 예를 들어, 하버마스(Jurgen Habermas)가 제기한 의사소통행위론에서는 상호주관성을 형성하는 만남의 장으로서의 ‘공론장’에서 대화를 통해서만 결국 갈등이 단기적으로 해결되기를 반복하는 양상을 띤다는 것이다.⁹

결국 갈등에 대한 사회학적 접근은 정치적 접근에서의 갈등이 권력투쟁의 산물이라고 보는 시각에 대해 반대하는 입장이라고 할 수 있다. 사회학적 접근법에서의 갈등은 사회 내에 상존하고 있으며 갈등의 완전한 해소보다는 안정적인 관리 측면을 부각시키고 있다. 한편 갈등에 대한 사회학적 시각에서 한 가지 더 흥미로운 시각은 갈등의 긍정적인 측면을 부각시키는 것이다. 코저는 갈등의 사회통합적인 순기능에 주목하였다. 즉, 외부와의 갈등 고조가 사회 내부의 결속을 다지는 계기가 되는 경향이 있다는 것이다.¹⁰

사회적 갈등은 무수히 많은 형태로 표출될 수 있는데, 예를 들면 정체성 문제, 지역갈등, 세대갈등, 심리적 갈등 등이 대표적인 형태라고 할 수 있다. 특히 서로 다른 두 체제가 합쳐져서 하나의 사회를 이루는 경우는 정체성 문제를 둘러싼 갈등이 가장 첨예할 수 있다. 단일 정체성의 생

⁹ 위르겐 하버마스, 『의사소통행위론』 (서울: 나남, 2006) 참조함.

¹⁰ Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, pp. 190~191. 이러한 경향을 이용하여 정권의 지지율을 높이기 위하여 혹은 내부 문제에 대한 관심을 돌리기 위하여 외부와의 갈등을 조장한다는 시각도 있다 (Diversiary theory).

성 또는 육성에는 많은 시간과 노력이 소요되는 것이 일반적이며 그 과정에서 나타날 수 있는 후유증도 만만치 않다. 정체성을 둘러싼 갈등이 더 심각할 수 있는 이유는 정치적 혹은 경제적 갈등과 달리 당사자 사이의 절충점을 찾기가 쉽지 않다는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 사회적 갈등은 정치적 갈등, 경제적 갈등에 비해 더욱 다양한 형태로 표출될 수 있다. 따라서 이를 해결하기 위한 방안도 다양할 수밖에 없다. 예를 들면 사회적 갈등의 가장 심각한 원인이라고 할 수 있는 정체성의 문제를 해결하기 위하여 각 사회는 다문화주의, 단일 정체성 확립, 혹은 특수성의 유지 등 다양한 정책들을 사용하고 있다. 캐나다의 경우, 다문화주의의 확산으로 정체성의 문제를 극복하고자 하였다. 캐나다의 건국이 안정화되어 가는 시점에서 영국계와 프랑스계 사이의 갈등이 첨예화되었는데 이에 심각해진 사회갈등을 타파하기 위하여 1971년 당시의 수상이었던 트뤼도(Pierre Elliott Trudeau)는 이중 언어에 기초한 다문화주의를 연방정부의 정책으로 공포하게 된다. 캐나다는 모든 공공영역에 다문화주의를 사회 운영의 기본 원리로 지향하며, 다문화 정책을 주로 사회정의, 다문화에 대한 시민의식의 고취 등 주로 의식과 관련된 부분에 초점을 맞춘다. 미국의 경우에는 단일 정체성의 확립으로 정체성의 문제를 극복하고자 하였다. 건국 초기부터 기존의 원주민들과 개척자들 및 이주자들 간의 갈등이 있었으며, 다양한 배경의 이주자들이 모여 사는 만큼 인종·종족 간 갈등이 불거질 가능성이 있었다. 미국의 사회적 갈등해소 방안은 이민자들을 미국 사회에 동화시키려는 ‘미국화(Americanization)’로 대변된다고 볼 수 있다. 즉, 이민정책에 있어서도 소수인종집단의 문화적 전통 유지나 보존을 도모하기보다는 이들을 미국 주류사회에 통합시키는데 그 초점이 맞추어져 있다. 홍콩의 경우는 또 다른 흥미로운 사례를 제공하는데, 중국과 홍콩의 갈등에 대한 중국정부의 일차적 대응은 홍콩의 특수성을 인정하는 것이다. 덕분에 홍콩은 사

실상 독립국가에 준하는 지위를 여전히 누리고 있다. 국제사회에서도 홍콩의 지위가 유지되고 있으며, 홍콩의 국내법도 주권이 반환되기 이전과 비교하여 바뀐 것이 거의 없다. 중국 본토에 비하여 더 많은 정치적인 자유(언론의 자유 포함)가 보장되고 있음은 물론이다.

나. 갈등해소 이론

기본적으로 갈등해소에 관한 연구는 정치학, 사회학, 사회심리학, 경제학, 법학 등 다양한 학문분야에 걸쳐 이루어지고 있으며 그것의 이론적인 경향은 크게 합리주의적 경향을 보이는 갈등해결론(conflict settlement)과 구성주의적 경향을 가진 갈등전환론(conflict transformation)의 두 갈래로 나눌 수 있다.

(1) 갈등해결론

갈등해소에 관한 다수의 연구들이 협상을 통한 갈등해결에 초점을 맞추고 있는데, 특히 갈등 당사자 간의 협상이 성공하거나 실패했을 때 그것의 과정과 실패 혹은 성공의 요인을 밝히는 것이 주요 목적인 경우가 많다. 협상의 성공과 실패를 결정지을 수 있는 조건에 관한 연구에서는 흔히 합리적 선택이론이 광범위하게 이용된다. 그들의 주장은 합리적 선택이론의 큰 틀 안에서 타협의 비용과 갈등 자체의 비용을 비교하여 협상의 비용이 더 적을 때 정치적 타협이 성공한다는 일반적인 수준의 주장이 주를 이루고 있다. 물론 갈등 당사자 간의 비용·편익에 대한 어느 정도의 공감대가 형성되어 있을 때 갈등해결을 위한 협상이 용이하게 이루어진다는 점은 하나의 전제조건으로 생각할 수 있다. 여기에 한 가지 주목할 만한 시각은 그 과정에서 제도의 중요성을 고려하는 것이다. 즉, 이 시각

은 단순히 대화를 통해서 신뢰를 이끌어내는 것이 어렵기 때문에 협상 당사자들이 협상 결과에 승복할 수 있도록 협상과정을 효과적으로 디자인하는 것이 필수적이다. 여기에는 또한 협상 당사자의 안전을 보장하고 협상 결과를 강제할 수 있는 시스템이 포함되어야 한다.¹¹

다른 한편으로 게임이론을 이용하여 협상의 위험성(risks) 혹은 부정적 협상 결과의 가능성에 관한 시각도 있다. 즉, 협상을 위한 강력한 동기에도 불구하고 상대방에 대한 불신 혹은 안보 딜레마 같은 상황에 의하여 협상이 원하는 결과를 도출하지 못하는 상황에 주목하는 이론이다. 그 주요 내용은 협상 실패에 따르는 비용을 조절할 수 있는 위험관리(risk management)가 협상과정에서 필요하며 이 과정에 제3자를 개입시키면 협상 당사자들의 의도를 정확하게 평가할 수 있다는 점과 협상 실패 시 발생할 수 있는 위험을 공동으로 부담하도록 협상을 디자인하는 것이 중요하다는 점 등이다.¹² 또 한 가지 갈등해결론의 논의에서 중요하게 다루어야 할 점은 갈등해결에 있어서의 제3자의 역할이다. 갈등 당사자 간에 좀처럼 합의점을 찾지 못할 때에는 제3자의 개입 혹은 중재가 갈등해결에 중요한 역할을 하는데 이들은 특히 당사자들 간의 힘의 균형을 바꾸거나 협상을 위한 동기를 강화하는 데 기여할 수 있다고 알려져 있다.¹³

¹¹ 갈등해결론의 합리적 선택이론적 경향의 대표적인 저작으로는 다음을 참조하기 바람. William Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa* (New York: Oxford University Press, 1989); William Zartman and Saadia Touval, "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics," *Journal of Social Studies*, Vol. 41, No. 2 (1985), pp. 27~45; Richard N. Haass, *Conflict Unending: The United States and Regional Disputes* (New Haven: Yale University Press, 1956).

¹² Barry R. Posen, "The Security Dilemma and Ethnic Conflict," Michael E. Brown (eds.), *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993); Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1996) 참조.

¹³ 갈등해결에 있어서 제3자의 역할에 대한 구체적인 논의는 다음의 저작들을 참고할 것. Andrea Bartoli, "Mediating Peace in Mozambique: the Role of the Community of Sant' Edigio," Chester A. Croaker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall (eds.), *Herding*

(2) 갈등전환론

갈등해결론과 달리 갈등전환론은 어떻게 갈등을 해결하고 타협에 이를 수 있는가의 문제보다는 갈등 당사자 간의 그룹 정체성과 상호작용을 이해하는 것이 더 중요한 문제라고 보고 있으며, 폭력과 갈등이 일어나는 집단 간의 관계 자체를 변화시키는 것이 관건이라고 보고 있다. 앞서 설명한 갈등해결론이 갈등 당사자 간 정체성과 자기이익이라는 것은 불변한다고 보지만 갈등전환론에서는 자아정체성과 그에 따른 자기이익이라는 것도 타자와의 관계 혹은 상호작용에 따라서 변할 수 있다고 하는 구성주의적 시각을 취한다. 폭력과 갈등이 가져오는 비용에 대한 고려보다는 폭력과 갈등이 일어나는 집단 간의 관계 자체를 변화시키는 것이 관건이라고 보는 것이다.¹⁴

갈등 당사자들 간의 관계 자체를 우호적으로 변화시키기 위해서 수행되어야 할 작업을 유형별로 분류하면 ① 내·외적 안보(security) 확보, ② 사법개혁과 법치주의 확립, ③ 헌법 제정과 통치구조 확립, ④ 경제재건과 재정제도 확립, ⑤ 망명자들의 복귀와 내부적으로 소외된 자들에 대한 배려, ⑥ 시민사회의 발전 등을 들 수 있다.¹⁵ 이러한 시각에 따르면 평화구축을 위한 가장 중요한 전제조건은 역시 내·외적 물리적 안전을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 물리적 안전이 없이는 어떤 다른 과제도 수행하기 어렵다고 보기 때문이다.

Cats: Multiparty Mediation in a Complex World (Washington, D.C.: USIP Press, 1999); Harold H. Saunders, *Politics Is About Relationship: A Blueprint for the Citizens' Century* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

¹⁴ 이 경우에는 갈등 당사자들이 이를 수행하는 데는 한계가 있으므로 제3자의 중재가 매우 중요하다.

¹⁵ B. F. Walter, "Critical Barriers to Civil War Settlement," *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (Summer 1997), pp. 335~364.

또 다른 한 부류의 이론은 신뢰를 형성할 수 있는 심리적 기제의 발견에 초점을 맞추고 있다. 이 이론에 따르면 갈등해결론이 주장하는 ‘이익(interest)’은 갈등 당사자들의 갈등에 대한 인식을 이해하는 데 있어서 유용한 틀이 아니며, 갈등해소 과정은 갈등 당사자들이 서로에 대한 이해와 신뢰를 증진하는 방향으로 근본적인 인식, 태도, 그리고 행태에 있어서의 변화를 추구해야 한다. 다시 말하면, 이러한 이론적 시각은 세계를 ‘우리(us)’와 ‘그들(them)’로 구분하여 이해하는 것은 인간 본성의 일부본임을 인정하고 타 집단을 위협으로 인식하지 않도록 집단 간의 역학 관계를 변화시켜야 한다는 것을 강조하고 있다. 이런 관점에서 갈등해소 과정은 갈등 당사자들이 서로에 대한 이해와 신뢰를 증진하는 방향으로 근본적인 인식, 태도, 그리고 행태에 있어서의 변화를 추구해야 한다는 것이다.¹⁶ 태도에 있어서의 변화는 다양한 수단을 통해서 일어날 수 있는데, 예를 들면, 자문회의(consultative meetings), 워크숍(problem-solving workshops), 지역단위의 갈등해소 훈련 프로그램 운영, 제3자 개입에 의한 갈등해소 프로그램 운영 등을 통하여 상대방에 대한 인식을 변화시킬 수 있다는 것이다. 그 연장선상에서, 이 이론은 화해와 신뢰구축을 위한 방안으로 피해책임에 대한 인정, 일정 형태의 정의구현 과정, 상대방에 대한 이해와 동정, 집단 간 독립성의 인정, 치유의 과정 등을 꼽는다.

요컨대 갈등전환론은 갈등이라는 것은 갈등 당사자들의 상호작용을 통해서 정체성과 관계의 본질변화를 통하여 해소할 수 있다고 주장한다. 그 목적을 위하여 제3자의 중재하에 구체적인 프로그램들을 실행할 때 그 목표를 달성할 수 있는 가능성이 높아진다고 주장한다.

¹⁶ Louis Kriesburg, "Preventing and Resolving Destructive Communal Conflicts," David Carment and P. James (eds.), *The International Politics of Ethnic Conflict: Theory and Evidence* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997) 참조.

(3) 갈등해소와 갈등주기

위의 두 가지 이론적 시각 이외에 갈등주기를 구체화하려는 시도가 있는데 이 연구들에 의하면 집단 간 갈등은 통상 다음의 갈등 주기를 따르는 경향이 있다. 초기의 집단 간 긴장국면이 치열한 대치국면을 거치고 폭력이 발발한 뒤에 군사적 충돌로 이어지는 단계가 가장 일반적이라고 할 수 있다. 그리고 갈등이 해소되는 단계에서는 당사자 간의 휴전이 이루어지고 공식적 합의에 이른 다음 화해에 이르게 된다. 이 단계들에서 다양한 수준의 폭력과 안보 딜레마 상황이 개입할 수 있는데 일반적으로 갈등 당사자 간의 합의는 폭력의 수준이 낮을 때, 당사자들 간의 공식적인 관계가 있을 때, 그리고 제도화된 소통 장치가 있을 때 더 용이하다고 알려져 있다.¹⁷

2. 통합의 개념과 통합이론

가. 통합의 개념

(1) 의미와 기원

통합은 한 공동체 내부에서 갈등(conflict) 상태에 있는 각 행위자들(agents)이 상호작용을 통해 일관성 있는 통일체를 구성하는 과정이다. 즉, 갈등해소 과정이 통합의 과정이며 완전한 통합이란 현실적으로 존재

¹⁷ 갈등주기 이론에 관해서는 다음의 저작을 참조할 것. Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail* (Washington, D.C.: USIP Press, 1996).

하지 않는다. 갈등해소와 통합의 중요한 개념은, 각기 상이한 행위자들이 상호의존적이고 협력적인 소통을 증대하여, 호혜적인 신뢰 관계 속에서 행위자들만의 고유한 특성을 넘어선, 보편적 질서와 새로운 통일체를 형성하는 과정이다.

갈등의 주체와 구조 및 범위와 차원에 따라 통합의 주체·구조·범위·차원 또한 다양하여, 2013년 현재까지 지역통합, 국가통합, 국민통합, 정치통합, 경제통합, 사회통합, 문화통합 등 다양한 수위에서 논의되고 여러 의미로 해석 및 정의되기도 한다. 이처럼 다양한 통합 개념을 접근할 때 그 기원과 구체적 의미로부터 출발해야 한다.

통합 개념은 갈등 및 갈등해소의 역사가 뿌리 깊은 유럽지역으로부터 발전하였다. 하나의 덩어리로부터 수많은 집단으로 쪼개지다 중범위 수준의 국가로 모아진 후, 다시 자본주의와 사회주의 지역으로 구분되다, 탈냉전 흐름과 함께 유럽지역 전체를 하나의 느슨한 통일체로 재구성하는, 갈등 및 갈등해소의 역사 속에서 발전한 개념이 통합이다. 즉, 봉건제로부터 근대 국민국가, 그리고 냉전과 탈냉전을 경유하면서 오랜 전쟁과 갈등의 역사를 경험한 유럽으로부터 다양한 수준의 통합 개념과 이론, 그리고 정책이 발전하였다.

특히 히틀러(Adolf Hitler)의 나치를 전후로 한 국가중심 세계구조에서 국가 내부 통합질서의 구축이라는 국가과제와, 국가권력의 폭력성으로부터 사회와 개인을 지켜내야 한다는 유럽의 사회민주주의 흐름이라는 정치사회적 배경과 함께, 학술적으로 유럽 사회학계로부터 정치, 경제, 사회적 갈등을 해소하고 공동체성을 증진시키기 위한 통합 개념이 발전하였다.

(2) 다양성 속에 통일성

현대 통합 개념과 이론의 기원적 학자는 뒤르켐(Emile Durkheim)과 짐멜(Georg Simmel)이다. 구조기능주의 시각으로부터 발전하여 통합 개념의 학문적 기원이라 칭해지는 뒤르켐에 따르면, 통합의 핵심 개념은 사회적 결속(social cohesion), 즉 공동체 성원 간 연대감 또는 유대감 및 가치와 도전의 공유이다.¹⁸ 그리고 마르크스의 지적 전통을 이어 받았으나, 갈등의 주요인인 불평등과 위계를 해소하기 위한 처방을 모색하면서, 현대 통합이론과 정책에 큰 영향을 미친 학자로 짐멜이 대표된다.

세부 학문 영역으로 보면 인류학과 사회학 그리고 철학이 결합하여 타자에 대한 태도를 중시한 연구 성과들이, 타자와의 차이를 인정하는 가운데 형성되는 ‘다양성 속에 통일성(unity in diversity)’이란 통합 개념을 발전시켰다. 이는 독일어 ‘Einheit in der Mannigfaltigkeit’로부터 시작된 것이다. 그 의미는 하나의 질서를 구성하는 여러 요소가 각각 다양하면서도 전체로서 질서 있는 상태로 통일되어 있는 상황이다. 이때 이 요소들의 성질이나 결합관계를 보면 조화·견제·균형·역동 등의 원리를 발견할 수 있다.¹⁹

이와 관련하여 특히 독일 학술계에서 발전한 타자에 대한 3가지 기본적인 이해방식을 학술 역사적 맥락에서 살펴보면, 고대 그리스 플라톤과 아리스토텔레스 철학에서 타자는 전형적으로 무(無) 또는 결핍을 의미했고, 근대 헤겔(Georg Wilhelm Friedrich Hegel)은 타자의 자립성을 주목하였으나 체계와 총체성에 대한 집착을 버리지 못해 불완전한 시도에 머물렀

18. “Is social cohesion ‘a load of rubbish?’,” 『코리아 헤럴드』, 2009년 8월 31일, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=044&aid=0000084818>> (검색일: 2013. 6. 3).

19. 다양성의 통일성(Einheit in der Mannigfaltigkeit, 多様性—統一), <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1079206&cid=200000000&categoryId=200002632>> (검색일: 2013. 6. 4).

다고 평가된다. 그리고 20세기 초 사회학자 짐멜이 타자·이방인·이주민을 인간 삶의 보편적 현상으로 간주함으로써, 나와 타자를 상호 보충 또는 보완 관계로 파악하면서 현대 세계에서 다양하고 이질적인 행위자로 구성된 상황과 구조에 적실한 타자관을 제시했다고 평가된다.²⁰

즉, 현재 전 세계적으로 공유되고 있는 ‘다양성 속에 통일성’이란 통합 개념이 자리 잡게 된 것은, 타자·이방인·이주민의 사회적 필연성과 긍정성을 설파한 독일의 유대계 사회학자 짐멜에 의해서이다. 짐멜은 타자 또는 이방인이라 표현되는 현실의 이주민을, 오늘 와서 내일 떠나는 방랑자가 아닌 오늘 와서 내일도 나와 함께 머무르는 자로 인식한다.

국제정치학계에서는 제1기 세계화와 이주(移住)의 시대라고 평가되기도 하는 19세기 말~20세기 초, 유럽과 아메리카의 이주 흐름을 주목하며 이주민 유입은 일시적 또는 우연적 사건이 아니라 필연적 상황이기에, 이들에 대한 인식론적 전환이 필요하다고 제기하였다. 이는 근대 자본주의 형성과 제국-식민지 시대를 경과하며, 세계적으로 산업의 대내외적 분업과 생산물 교환이 한 국가와 사회 존속에 필연적인 상황으로 되었기 때문이다.

공동체가 유지되기 위한 삶의 환경, 특히 물질적 조건이 분업과 교환에 의해 이루어지기 때문에, 이주민의 유입과 정착은 필연적일 뿐 아니라 필요하다라는 선도적인 인식이다. 즉, “한 집단 속으로 낯선 요소들을 지닌 타자가 들어오고 정착하는 것은 인간의 실존적 조건에 기인하는 사회적 필연성”이라는 인식이다.²¹

20. 정창호, “독일의 상호문화교육과 타자의 문제,” 『교육의 이론과 실천』, 제16권 1호 (한국교육학회, 2011), p. 75.

21. 위의 글, p. 90.

(3) 상호문화와 변종성

짐멜은 이주 흐름의 필연성을 제기하며 지속적으로 함께 살아가야 하는 존재로서 타자에 대한 인식과 타자들 간의 다양성 인정을 제기했다. 짐멜 이전에도 타자의 인정 개념은 서구 철학에서 오랜 논의를 진행하다, 앞서 다루었듯 헤겔에 의해 타자의 자립성이 제기되면서 그 기초적 이론 틀이 완성되었다. 특히 헤겔은 인정을 투쟁 개념과 결합하여 인간의 특성으로서 인정투쟁을 제기했으며, 이는 마르크스의 계급투쟁 이론에 중요한 모티브를 제공했다.²²

그리고 그 지적 전통은 짐멜에 와서 상호문화(interculture) 개념을 형성하게 하였다. 그러나 짐멜의 타자론이 당대 독일에서 주목받지는 못했다. 그의 타자 인식론이 재조명된 것은 1920년대 미국의 유대계 사회학자들에 의해 수용 및 전파되면서부터이다.²³ 20세기 초 나치의 박해를 피해 미국으로 이주한 독일 출신 유대계 지식인들이 짐멜의 학술 이론적 전통을 미국에 들여왔을 뿐 아니라 정책에 반영했기 때문이다. 대표적 예가 ‘intercultural’이란 용어를 공식화한 미국의 상호문화 교육국(Bureau of Intercultural Education)이다.

1924~45년 동안 활동한 미 상호문화 교육국의 형성 배경 중 하나가 1920년대 미국 이민연구의 주 관심 영역이기도 한 트랜스내셔널(transnational)이다. 이 연구 경향은 이주민들이 단순히 새롭게 정착한 사회에 머무는 것이 아니라, 그들이 가진 사회적 자본과 네트워크를 통해 고국뿐 아니라, 제3국 동포 집단들과도 지속적 관계를 맺고 있는 구체적인 이주 사회에 대한 삶

²² 한편 짐멜 이후에는 하버마스과 그의 제자인 프랑크푸르트학파 3세대 대표주자인 호네프(Axel Honneth)에 의해 그 인식이 더욱 체계화되었다고 평가된다. 이용일, “다문화시대 고전으로서 짐멜의 이방인 새로 읽기: 새로운 역사적 이민연구의 단초,” 『독일연구: 역사·사회·문화』, 제18호 (한국독일학회, 2009), p. 181.

²³ 한편, 미국에서 촉발된 짐멜 연구는 1970년대 이후 독일학계에 수용되면서 발전하였다.

의 현실로부터 출발하였다. 미국에 이주한 다양한 이주민들이 정착지와 고국을 이동 또는 횡단하면서, 기존의 국가적 경계 개념으로 규정하기 어려운 초국적 활동영역들, 즉 ‘트랜스내셔널 사회장(transnational social field)’ 또는 ‘트랜스내셔널 사회적 공간들(-social spaces)’을 만들었기 때문이다.²⁴

예를 들면, 미국으로 이주한 초기 한국 출신 이주민들이, 시민권을 획득했음에도 미국이라는 국가 내외부에 한국인 사회를 형성하고, 그 네트워크를 통해 한국인으로서의 정체성을 유지하며 미국에서의 삶을 꾸리고 있었던 것이다. 이러한 현실로부터 다인종·다문화 공동체에 구심을 형성해야 했던 미연방은 당시 미국의 국가정체성과 통합력 증진을 위해 진지한 모색을 하게 된다.

즉, 국가라는 물리적이고 구획된 공간을 넘어선 유무형의 이주민 네트워크가 실현하고 있는, 트랜스내셔널 상호작용(interaction)과 상호연결(interconnection)에 주목한 것이다. 그리고 이러한 현상들에 해석력을 가지고 있던 짐멜의 갈등 개념과 타자 인식론이 미연방 이주민 정책에 이론적 기초를 제공하였다. 당시 미국 이주 연구계에서 독일 사회학자 짐멜은 역사적 맥락과 공간적 관점에서 이주와 이주민 문제를 최초로 다룬 이론가로 이해되었던 것이다. 미 상호문화국이 짐멜의 이론과 인식론을 차용하여 정책적 기초를 설계함에 따라, 다양한 인종과 문화가 융해되어 새로운 미국의 문화를 만든다는 용광로 이론의 토대가 된 변종성(hybridity), 상호작용과 상호연계, 그리고 사회적 역할 등과 같은 이주민 통합 정책의 기초가 형성되었다.

이 중 초기에 가장 주목받은 개념이 변종성 또는 혼종성으로 해석할 수

²⁴ 이용일, “다문화시대 고전으로서 짐멜의 이방인 새로 읽기: 새로운 역사적 이민연구의 단초,” pp. 180~185.

있는 ‘hybridity’이다. 사실 이 개념은 한국 사회에서 상당히 부정적 의미로 이해되는 잡종성으로 흔히 번역된다. 그러나 그 어원적 유래는 생물학이며 기본 의미는 혼합물(mixture)로, 여러 요소가 섞이어 새로운 특성을 지닌 개체가 탄생하는 것을 의미한다. 인종 또는 민족 문제와 긴밀하게 관련된 이 개념은 당시 제국의 탐욕을 비판하는 탈식민주의 이론과 연계되어 있다.²⁵

탈식민주의의 가장 중요한 철학적 개념이 변종성이기 때문이다. 그 배경과 철학에는 복잡하게 뒤엉켜있는 문제들이 있다. 즉 식민주의와 제국주의, 문화충돌과 다문화성, 민족과 토착성, 정치성, 타자의 인식과 재현, 정체성과 차이, 주체와 의미 형성, 언어와 텍스트 등 광범위한 주제들이 상호 교차하며 연결되어 있기 때문이다.²⁶

(4) 다양성과 상호성

미국 정책계와 학술계의 상호 문화적 가치와 이주민 사회의 변종성 주목이 1970년대 유럽으로 재유입되었다. 1970년대 유럽에서 특히 서유럽으로 이주해 온 노동자들의 통합 문제가 중요한 정책과제로 대두되었기 때문이다. 이주노동자 통합 정책이 시행되면서 1970년 말 유럽이사회에 의한 위원회에 의해, 사회제도의 구성과 확충을 위한 ‘상호 문화적 선택(intercultural option)’으로의 정책 전환이 제기되었다.²⁷

이 움직임은 프랑스의 동화정책 중단, 독일의 자국문화 위주 선별정책으로의 전환, 영국의 다문화주의와 거리유지 시도라는 각기 다양한 현실 정책적 맥락에서 발생하였다. 따라서 70년대에는 일종의 관계와 의사소

25. <<http://en.wikipedia.org/wiki/Hybridity>> (검색일: 2013.7.12).

26. 위의 글.

27. 허영식·정창화, “다문화사회에서 간문화교육의 현장착근방안: 유럽과 독일의 동향을 중심으로,” 『한독사회과학논총』, 제19권 제3호 (한독사회과학회, 2009), pp. 31~58.

통, 그리고 운동으로서 상호만남·선택·변형을 확장하기 위한 탐색과 실험적 시민운동으로 존재하였다.²⁸

이 시기 시민운동으로서 다양성과 상호성 구현은 유럽 68혁명의 영향을 받은 것이다. 소위 68세대들의 자율적 주체운동 및 포스트모더니즘의 흐름과 연계된 것으로 이해할 수 있다. 따라서 이 시기에는 각기 다양하고 자율적 주체들인 인간과 집단들 간에 연대 관계를 형성하기 위한 만남·대화·접촉·상호경험 등이 중시되었다.

따라서 개별 시민들이 타자에 대한 인식 및 행위 가치로서 더 큰 의미가 있었다. 1970~80년대까지 독일의 다양성과 상호성 개념은 일종의 아래로부터의 자율적 시민 운동적 성격을 드러냈으며, 1990~2000년대에는 실천 과정으로서 하버마스의 의사소통이론과 공론장 개념, 그리고 벡(Ulrich Beck)의 위험사회와 세계시민성의 개념 발전과 연동되었다.

상호성은 행위자들의 행위 질서나 양태를 의미하는 것이 아니다. 사전적 의미인 첫째, 받은 일에 대한 양값음·보복·응수·보답·보은·교환, 둘째, 일치·조화, 셋째, 왕복 운동이라는 의미를 가진 ‘reciprocation’²⁹이 아니다. 우리가 고유하다고 인식하는 의식과 행위 등이 정치·경제·사회 등 하나의 분야나 체제에만 속한 것이 아니므로 상호 겹치는 특성과 부분이 존재한다는 현실을 직시한 것이다.

즉, 상호성은 인정과 가치의 문화적 분야에 국한된 것이 아니라, ‘사이에 놓인 상태 또는 성질’, 이른바 ‘사이의 성격(間性, interity)’을 의미한다. 다시 말해 상호성은 어떤 집단이나 개인들 복수의 행위체제를 의미하는 것이 아니라, 개별 집단과 개인들의 여러 실천영역이 중첩되는 부분에 존재하거나 창출되는 특성을 말한다. 서로 겹치는 이 여러 실천영역은 기

²⁸ 위의 글, pp. 31~58.

²⁹ <<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=ekw000137432>> (검색일: 2013.7.5).

존 학문분야와 전문영역의 분화 과정과도 관련된다.³⁰

그러므로 상호성은 같은 공간에서 의식하고 행동하는 다양한 인종과 문화 집단 간에 서로 공통되는 의식과 규범 등의 문화적 차원뿐 아니라, 정치적 권력·경제적 이해관계·사회적 위계 등에 상호 겹치는 특성과 부분으로서 그들 사이에 놓여 있는 자원 배분 등과 긴밀히 관련된다. 따라서 갈등을 해소하기 위한 갈등전환과 통합 개념에 중요한 의미를 가진다.

(5) 결속과 통합

통합 개념은 각기 상이한 행위자와 구조, 그리고 다양한 배경 및 역사 속에서 구성되었다. 그리고 갈등을 해소하거나 완화하기 위한 정책적 처방과 연동된 개념으로 발전하였다. 역사적으로 유럽으로부터 출발하여 미국과 캐나다, 그리고 세계화와 인구이동의 증대와 함께 아시아권으로 확장되었다. 21세기 현재, 갈등해소 및 관리 등을 위한 주요 이론 및 정책적 가치로 제기되는 통합의 개념은 ‘cohesion, integration, and inclusion’이다.

한국어로 결속 또는 응집으로 번역되는 cohesion은 ‘the state of cohering or sticking together’ 즉, 상이한 개체나 그룹들이 상호 결속되거나 긴밀히 엮여져 있는 상태를 의미한다.³¹ 통합·동화·융합으로 번역되는 integration은 ‘the action of incorporating a racial or religious group into a community’ 즉, 한 공동체 내에 있는 다양한 인종적 또는 종교적 그룹들이 상이한 개체들을 결합시키거나 일체

³⁰ Jacques Demorgon and Hagen Kordes, “Multikultur, Transkultur, Leitkultur,” Hans Nicklas *et al.* (eds.), *Interkulturell denken und Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis* (Frankfurt/M.: Campus, 2006), p. 34.

³¹ <<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=eew000032337&q=cohesion>> (검색일: 2013. 7.14).

가 되게 하는 행동을 의미한다.³² 그리고 포함 또는 포용으로 번역되는 inclusion은 ‘the state of being included’ 즉, 상이한 개체나 그룹들이 통일성 있는 한 공동체 내에 포함된 상태를 의미한다.³³

국가와 지역을 중심으로 볼 때, 결속과 응집으로 해석되는 cohesion 개념은 주로 유럽에서 많이 사용하는 용어로 사회적 배제를 지양하기 위해 취약계층에 대한 지원과 참여 독려를 중시한다. 통합·동화·융합으로 해석되는 integration은 다인종 사회인 미국에서 주로 사용되는 용어로, 다양한 민족·문화·언어 등이 큰 갈등 없이 공존하는 것을 중시한다. 포함 또는 포용으로 번역되는 inclusion은 exclusion과 대비되는 개념으로 모든 사회 구성원에 대한 고용의 참여와 자원·권리·재화 및 서비스 제공을 통해 배제의 위험을 방지하고 가장 취약한 인간이나 집단들을 지원하는 것을 의미한다. 한편 inclusion이 성공적으로 수행되어야 그 결과로 cohesion이 성취된다고 할 수 있다.³⁴

그러므로 통합의 개념과 정책 모두에서 inclusion은 cohesion의 과정이며 그 일부를 구성한다고 해석할 수 있다. 따라서 현실과 이론 모두에서 설득력 있는 통합 개념은 크게 integration과 cohesion으로 구별된다. 이에 대해 가장 심도 깊게 논의하고 정책에 반영한 유럽연합 차원의 integration 논의는 근본적으로 국가 간 통합을 중심으로 이루어졌다.

여러 국가로 구성된 유럽연합의 정체성 문제와 연계되어, 유럽연합은 국가와 국가 간의 협상과 합의를 통한 새로운 통합 질서를 논하였다. 따라서 integration이란 기본적으로 국민국가 단위에서 국가 간 통합을

32. <http://dic.daum.net/word/view_example.do?wordid=ekw000087082&q=integration> (검색일: 2013.7.14).

33. <<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=eew000081052&q=inclusion>> (검색일: 2013.7.14).

34. 김미숙 외, 『사회통합 증장기 전략 개발 연구』 (서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2012), p. 28.

주 대상으로 하면서 확산되고 현실화되었다. 반면 cohesion 개념을 실현하려는 통합 논의는 배타적 국민국가 단위의 시각에서 다소 벗어나고자 하는 것으로, 서로 상이한 사회와 집단 등의 통합 메커니즘에 주로 주목하였다.³⁵

나. 통합이론

(1) 통합 유형과 영역

통합의 개념과 차원, 그리고 의미가 다양하듯 그 유형 또한 다양하다. 학술과 정책적으로 주목할 만한 중요한 통합의 유형과 그 핵심 내용들은 다음과 같다.

먼저 개인적 통합과 구조적 통합으로 그 유형을 구분해 볼 수 있다. 이때 개인적 통합은 한 개인이 새로운 사회에 편입되는 과정을 말하며 주로 이민이나 귀화 등이 해당한다. 구조적 통합은 하나의 사회체계를 구성하는 다수의 하위체계가 공동의 질서하에 통합되어 가는 과정을 의미한다. 대표적으로 파슨스(Talcott Parsons)는 공동의 사회질서가 형성되기 위해서는 집단적 정체성이 뒷받침해 주어야 한다고 보았다. 집단적 정체성이란 사회적으로 공유된 기본가치를 의미한다. 따라서 통합은 기본가치에 대한 공동합의가 뒷받침될 때에 순조롭게 형성되는 것이다.³⁶

크레켈(Reinhard Kreckel)은 파슨스의 구조적 통합이론을 토대로 통합을 체제통합과 가치통합이라는 두 과정으로 구분하였다. 이때 체제통합이란 정치 및 경제적 제도의 통합을 의미하고, 가치통합이란 체제통합

³⁵ Stanely Hoffmann, "Obstinate or Obsolete?: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe," *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964~1994* (Boulder: Westview Press, 1995) 참조.

³⁶ 탈코트 파슨스 저, 윤원근 옮김, 『현대사회의 체계들』 (서울: 새물결, 1999) 참조.

에 더하여 동일한 가치를 공유하게 됨으로써 공동의 정체성을 형성하게 되는 통합과정을 지칭한다.³⁷

또한 사회문화적 통합과 사회경제적 통합으로도 유형화한다. 사회문화적 통합은 이주민과 수용 사회의 상호작용에 대한 것으로 무엇보다 주거 환경·여가생활 등 삶의 다양한 영역에서 발생하며, 이주민의 행동 규범과 가치관에 영향을 준다. 사회경제적 통합은 직업과 노동에 강조점을 두기 때문에 노동 및 직업 생활과 직업 훈련 등 이를 준비하기 위한 교육 등을 포함한다.³⁸

한편 통합을 과정으로 보았을 때 4가지 단계 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 문화적응 과정으로 이 단계에서는 언어를 포함한 지식과 문화를 습득한다. 둘째, 지위부여 과정으로 법적 권리와 경제적 지위를 획득하게 된다. 셋째, 상호작용 과정으로 일상에서 사회적 관계의 수용을 의미한다. 넷째, 체화의 과정으로서 이주해 온 체제에 대한 감정적 애정 등을 통한 일체감 형성을 의미한다.³⁹

마지막으로 지속성·안정·신뢰성을 갖춘 행위의 조정과 참여라는 개념으로, 거시적 체제 통합의 구조를 논한 독일의 사회학자 오페(Claus Offe)의 통합 유형이다. 오페는 사회를 국가에 해당하는 거시적 구조로 인식하고, 한 사회의 거시적 통합을 정치·경제·문화의 세 차원의 축으로

³⁷- Reinhard Kreckel, "Social Integration, National Identity and German Unification," J. T. Marcus (ed.), *Surviving the Twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the Columbia Faculty Seminars* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1999), p. 90.

³⁸- 허준영, "서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구," 『한국행정학보』, 제46권 1호 (한국행정학회, 2012), p. 267. 그러므로 통합은 다양성 속에 통일성 또는 단일성이 존재하는 상황으로 정의될 수 있으며, 이를 위해 다양한 배경을 가진 사람들이 사회에 대한 동일한 개념을 공유해야 한다. Satoshi Adachi, "Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain," *International Journal of Japanese Sociology*, Vol. 20 (November 2011), p. 108.

³⁹- Hartmut Esser, "Integration und Ethnische Schichtung," *Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40* (Mannheim 2001), pp. 8~17.

이론화하였다. 각 유형의 핵심 내용과 통합 방식은 다음과 같다.

첫째, 정치통합은 헌법제도의 강력한 구속력, 강제적인 정치제도, 그리고 이들이 정치 갈등을 조정하고 집중시킬 수 있는 능력 등에 의한 통합이다. 둘째, 경제통합은 생산·투자·소비의 상호작용과 순환성이 지금 당장 나에게 이익으로 직결되진 않을지라도, 미래에는 사회구성원 전체에 대하여 복지와 안전의 보편적 기준을 만족시켜 줄 것이라는 기대에 따른 통합이다.⁴⁰ 셋째, 문화통합은 역사·언어·문화 및 종교 등을 매개로 한, 사회의 통일성에 대한 의식적 관념에 의한 통합이다.⁴¹

전체적으로 오페의 통합 영역별 유형론에 기초하되 남북통합에 함의가 높은 여러 유형론을 함께 다루며 각 분야별 통합이론과 실재를 고찰할 필요가 있다. 오페의 유형론이 기본적으로 사회통합을 국가통합과 유사한 범주로 인식하여, 현재의 국민통합 연구에서 다루는 중범위 수준의 정치·경제·문화 영역별로 통합 범주를 다루었기에 그 기준에 기초한다. 그러나 각 영역별 내용은 최근의 주요 이론과 실재를 결합할 뿐 아니라 남북한의 현실에 시사성이 높은 이론을 다루려 한다.

왜냐하면 통합의 세계사적 보편성뿐 아니라 남북한의 특수성을 고려할 필요가 있기 때문이다. 정치제도와 갈등조절 기제 등에 초점을 맞추는 정치통합뿐 아니라 갈등이 심하고 분단된 국가에서 주목받고 있는 국민통합과 국가통합이론 등까지 포함할 필요가 있기 때문이다. 따라서 이를 정치통합, 경제통합, 사회통합이란 세 유형으로 분류하여 다룬다.

⁴⁰ 특히 복지제도와 직결되는 분배와 관련된 갈등은 그 종류와 처리 방식에 따라 통합에 기여할 수도 해악이 될 수도 있다고 한다.

⁴¹ Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation in osten* (Campus Verlag: Auflage, 1994), pp. 230~276.

(2) 정치통합이론과 실제

오폐에 따르면 정치통합은 헌법제도의 강력한 구속력, 강제적인 정치제도, 그리고 이들이 정치 갈등을 조정하고 집중시킬 수 있는 능력 등에 의한 통합이다. 이 정치통합 원리는 기간 국제적으로 국가 차원의 국가 간 통합과 국가 내부 통합에 적용되었다. 한편 더 나아가 남북한 정치통합에 학술 정책적 함의가 높은 새로운 이론적 자원을 모색할 필요가 있다.

(가) 국가 차원의 정치 통합

국가 간 정치통합의 대표적 사례는 유럽연합 주도 국가들에서 확인할 수 있다. 국가 간 정치통합을 모색한 유럽지역 주요 국가들이 중시했던 것은 통합을 위한 제도화이다. 각 국가별로 통합 프로그램의 운영이 안정적이고 합리적으로 진행되도록 프로그램의 원칙(principle of programme)을 설정하고 운영하는 것을 중요시하였으며 그 실현 과정을 강조하고 실행하였다.

구체적으로 프로그램 운영의 준비단계에서부터 실행 및 평가 과정까지 다양한 정치 행위자들의 참여를 의미하는 파트너십의 원칙(principle of partnership)을 설정 및 운영하는 것이다. 또한 국가 또는 연방 중앙 차원에서 제공하는 기금의 효율성을 최대화하기 위해 개별 수혜자 측에서도 대응 투자를 단행함으로써, 중앙 차원의 지원이 보조 수단이지 대체수단이 아니라는 점을 명시하는 부가성의 원칙(principle of additionality)도 있다.⁴²

여기에는 구조적인 지원이 가장 필요한 지역이나 대상에 집중되어야 한다는 점을 강조하는 집중(concentration)의 원칙이 있었다. 마지막으로, 통합의 주체들이 지방분권 및 지방자치가 중요하고 기본이 된다는 논

42. 이무성, 『유럽연합의 사회통합 사례와 교훈』 (서울: 집문당, 2010), pp. 59~62.

리를 강조하는 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)이 있다. 이러한 원칙하에 실질적 지원과 함께 통합의 주요 변수인 공동의 정체성 확립을 위한 노력이 진행되었는데, 1992년 코펜하겐 기준에 의해 유럽연합은 자유민주주의·인권·법치·시장경제 등을 신봉한다고 주장하면서 유럽연합에 참여하는 모든 국가 및 집단이 공동으로 추구해야 할 정치적 정체성에 대한 논의를 본격화하였다.⁴³

다음으로 국가 내부 정치통합이다. 국가 내부 정치통합은 국내에서도 활발히 연구되었다. 대표적으로 정치 갈등을 조정하고 집중시킬 수 있는 행위자 능력의 향상 측면에서 국제적 이론을 기준으로 분석한, 박준 외는 한 사회의 갈등 수준은 갈등을 유발하는 구조적 요인과 갈등관리 시스템의 효과성에 의해 결정된다고 보았다. 그의 논의에 따르면, 갈등지수는 갈등요인과 갈등관리 시스템을 각각 반영하는 변수인 소득불균형 외에 민주주의 성숙도 및 정책수행능력으로 구성된다. 따라서 정치통합 측면에서 정치행위자들의 민주주의 성숙도와 정책수행능력은 중요하다.⁴⁴

정치 갈등을 조정하고 집중시킬 수 있는 능력은 한 정치공동체의 국가-사회관계에 의해 결정된다고 하여도 과언이 아니다. 이는 정치사회학적 시각을 견지하는 것으로, 이에 대해 노대명 외는 갈등을 조정하고 집중시킬 수 있는 정치능력이 발휘된 통합의 상태를, 정치행위자의 주관적 요소(마음 상태)와 객관적 요소(행동 표출)를 기준으로 다루었다.⁴⁵ 정치통합은 민주주의 실행주체인 국민으로 대표되는 시민사회 내부의 통합과 국가-사회관계에서 시민사회와 정부의 통합 두 차원으로 구분될 수 있기 때문이다.

43. 위의 책, pp. 59~62.

44. 박준 외, 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』 (서울: 삼성경제연구소, 2009) 참조.

45. 노대명 외, 『한국 사회통합지표 연구』 (서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2010) 참조.

(나) 정치통합의 신(新)이론

최근 국제적 비교정치 학계의 국가통합과 국민통합 관련 이론적 시사들로, 한반도의 국가성 문제로부터 새로운 국가통합과 국민통합에 중요한 함의가 있는 이론적 자원들을 살펴볼 필요가 있다.

먼저 ‘국가성 문제(stateness problems)’이다. 린쯔와 스테판(Juan J. Linz and Alfred C. Stepan)이 제기했듯, 국가성 문제는 국민을 축으로 한 국가의 통치 및 지배 양식과 영토 및 주권을 기초로 하기에, 너무나 기본적인어서 거의 분석되지 않았다.⁴⁶ 대북통일 분야에서는 그 정치적 민감성과 복잡성 때문에도 거의 연구의 무대에 올라가보지도 못했다.

정치공동체(the polity)의 실질적 제도화와 함께 구성원들(population)이 그 멤버가 되는 것들은 각각의 차이들(profound differences)로 인해 상호혼합(intermix)돼 있다. 특히 정치공동체로서 국가의 영토 범주들과 그 국가 내 시민권을 가진 사람들의 심오한 차이들이 있을 때 국가성 문제가 존재한다.⁴⁷

국가성은 영토-주권을 매개로 한 대외적 독립성일 뿐 아니라, 국가를 구성하고 있는 사람들(demos or population)의 생활양식 및 살고 있는 국가에 대한 소속감이자 결속력 또는 공동체 의식의 실체이다. 따라서 이는 정체성으로 표현되기도 한다. 이는 프랑스혁명과 나폴레옹 전쟁 이후 형성된 민족(nation)과 민족주의(nationalism)의 문제이기도 하다. 15~16세기 이후 절대왕정 시기를 기점으로 나타난 국가(state)에서는 사람들을 영토적 경계·역사·문화·언어 등 동질화로 구획 짓거나 이를 강력하게

46. 이에 대한 린쯔와 스테판의 연구 전제는 “실재하는 국가(the existence of a state) 없이, 견고한 근대 민주정권은 존재할 수 없다”는 것이다. Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 7.

47- *Ibid.*, p. 16.

요구하지 않았기 때문이다.⁴⁸

국민-주권 요소와 연계되어 정체성이라고도 표현되는 또 다른 국가성 문제가 도출된다. 국가 내 시민권을 가진 사람들 또는 국가를 구성하고 있는 사람들의 생활양식과 국가권력과의 관계 등이 이와 관련된다. 이 문제는 행위자와 역사적 제도성의 문제와 연계되어 있다. 이와 관련되어 최근 비교정치 학계 논의로 국가통합과 국민통합 연구에 영감을 주는 국제적으로 주목되는 이론들이 있다.

갈수록 진화하는 행위자-제도 관련 이론과 성과물,⁴⁹ 기존 국가 중심적 ‘국민국가 모델(the nation-state)’로부터 다문화시대 새로운 민주주의의 요구에 조응할 수 있는 ‘국가민족 모델(the state-nation)’ 등 국가통합과 국민통합에 자원이 될 수 있는 이론과 성과물⁵⁰이 있다. 이 같은 최근 국제적 비교정치학계와 신제도학파의 이론들은 남북한의 현재와 미래를 대상으로 한 국가통합과 국민통합 모델의 이론적 자원이 될 수 있다. 그 대표적 이론이 민주국가의 재구성으로서 국가민족 모델이다.

남북한 두 개의 국가 현실과 하나의 역사-언어적 특성을 고려하되 세계화와 인구이동으로 인한 다문화시대에 조응할 수 있도록, 기본적으로

⁴⁸ *Ibid.*, p. 45. 브리테니커 정치학 사전에 따르면, 국가는 ‘사회의 정치조직 혹은 정치체’로 일정한 영토를 차지하고 조직된 정치 형태, 즉 정부를 지니고 있으며 대내 및 대외적 자주권을 행사하는 정치적 실체이다. 대체로 국제학계에서 동의하는 국가성의 조건은 독립성과 국제협약을 맺을 수 있는 능력 등이 포함되나 이는 수많은 논쟁의 대상이 되고 있다. <<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b02g2374a>> 참조.

⁴⁹ 이와 관련되어 최근 국제적으로 주목되는 주요 연구 성과물들은 Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012); Douglass C. North and John Joseph Wallis and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009) 등이다.

⁵⁰ 대표적으로 Alfred C. Stepan, Juan J. Linz and Yogendra Yadav, *Crafting State Nations: India and Other Multinational Democracies* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011); Stephen Bell and Andrew Hindmoor, *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society* (New York: Cambridge University Press, 2009) 등이 있다.

통일 이후 남북통합의 형상이 현재의 상이한 두 질서의 연장선이나 한 질서로의 흡수가 아닌, 열린 국가 건설(open state-building)이라는 시각에서 적용해 볼 수 있는 총적 방향을 포함한 이론이다. 즉, ‘국가민족을 공들여 만들기(crafting state-nation)’라는 정치통합의 자원이다.⁵¹

그 배경이 된 린즈와 스테판의 선행이론은 앞서 다룬 국가성 문제, 탈공산주의 체제이행의 다양성, 민주적 이행과 공고화의 문제들, 민주화와 자유화에 대한 이론적 개념과 풍부한 비교연구 경험의 통찰이다.⁵² 그리고 관련 연구를 발전시켜 현시대 민주정체를 표방하는 두 개의 국가모델(nation-state, state-nation)을 체계적으로 연구하여, 그 역사·이론·국제적 경험·실증분석 결과·다양한 국가의 비교분석을 시도한 연구이다.

이들의 정치공동체 구성원의 통합력을 나타내는 ‘민주주의’와 ‘신뢰’ 등의 국제적 지표를 분석한 결과 드러난, 더 높은 지수를 보이는 국가민족의 사례들·모델·이론·경험·국제적 실증을 비교분석한 자료에 주목할 필요가 있다. 이 연구결과에 기초하여 현시대 민주와 자유가 실현되는 국가통합과 국민통합의 새로운 질서구축을 위해 국민국가로부터 국가민족(from nation-state to state-nation)을 주장하기 때문이다. 특히 국가 차원의 민주주의적 정치통합을 설계한 *Crafting State-Nations*의 주요 논지를 살펴보면 다음과 같다.⁵³

오늘날 세계는 195개의 영토로 나뉘어져 있다. 그 중 192개 영토는 유엔의 회원국이며 각 영토의 경계는 국제적으로 다른 국가에서도 인정하

51- Alfred C. Stepan and Juan J. Linz, Yogendra Yadav, *Ibid.*, 참조.

52- Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, p. 7.

53- Alfred C. Stepan and Juan J. Linz, Yogendra Yadav, “Comparative Theory and Political Practice: Do We Need a “State-Nation” Model as Well as a “Nation-state” Model?,” *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*, 서문과 1장의 핵심 내용.

고 있다. 국제적으로 승인된 국가들은 시민과 다양한 주체들(subjects)로 구성되어 있고, 영토 내에서 심지어 외국인도 자신의 권한을 행사할 수 있는 권리를 가지고 있다. 많은 경우 이 권한은 지역사회의 구성원 혹은 국가의 구성원으로서 ‘우리의식(we-feeling)’과 연관된다.

왜냐하면 단일한 민족에 의해 국가가 형성되지 않았고, 국제적인 협의 대신 전쟁이나 성공적인 통치자의 결과로써 국가가 형성되곤 하였기 때문이다. 또한, 기존 국가들의 후견 없이 그리고 국제시스템 규범과 주요 국가들의 승인 없는 민족 운동에 의해서 새로운 독립국가가 생성되지도 않았기 때문이다. 현실의 국민국가들은 기존 권력에 의해서 구성된 주요 소를 모두 가지고 있다. 이전 국가의 도움이 없는 국민국가들의 구조는 상상할 수도 없다.

따라서 정치공동체의 민주주의와 신뢰의 진전을 위해선 기존 국민국가의 대안으로서 국가민족을 주목해야 한다. 국민국가와 국가민족 모두 체제로서 작동할 경우, 이는 국가임에 틀림없다. 린즈 외가 지적하듯 이 개념은 어색하게 보일 수 있다. 저자들은 이와 관련하여 많은 대안을 고려했으며 국가민족 모델을 주장하기도 했다. 왜냐하면 state와 nation은 근대 민주주의의 필수불가결한 요소이지만, 국민국가의 규범과 모델은 국가민족의 그것들과 대치되기 때문이다.

민주주의는 특정 영토 내 국가와 시민의 민주적 주권 및 운영을 지칭하는데, 근대 국가시스템에서 국민국가는 너무 오랜 시기 규범적인 특권 모델로 작동하여 민주주의 및 사회평화와 충돌하게 되었다. 갈수록 복잡하고 다양한 갈등을 일으키는 국가정체성의 충돌과 혼란이 증대하게 된 것이다. 이로 인해 새로운 대안으로 제기된 국가민족 모델을 주목할 필요가 있다. 두 국가 모델의 이념형을 도표화하면 아래 표와 같다.⁵⁴

⁵⁴- *Ibid.*, p. 8. <Table1,1> Two Ideal Types of Democratic States: “Nation-State” and “State-Nation” 참조.

〈표 II-1〉 민주국가의 두 이념형: 국민국가와 국가민족

	국민국가(nation-state)	국가민족(state-nation)
문명정체성과 우리 의식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나의 주류 문명 전통의 인식과 애착 ○ 소수자 배제로 문명 정체성이 국가 영역과 일치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한 가지 이상 문명 전통이 국가영역 내 실현한다는 인식과 존중 ○ 공공의 국가로서 정체성은 존재
국가 문화정책	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주류 핵심 문화정체성의 헤게모니화, 특히 하나의 공식언어 ○ 문화 다양성 비(非)승인 ○ unity in oneness 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하나 이상의 문화적 정체성 인식 및 지원 ○ unity in diversity: 다양성 속에 통일성
권력의 영토 분할 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일 국가 ○ 대칭적 연방들 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연방 시스템: 법제도적 또는 사실상 비대칭적 ○ 단일국가라도 적극적으로 민족정책을 추진하지 않을 경우, 또는 다국어 지역에서 동맹 가능
다양한 인종/ 문화적 정치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매우 두드러지지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 두드러지며, 인정받고, 민주적으로 운영
자치/분리독립 정당정치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치주의 정당인 연합적이지 않음 ○ 분리독립주의 정당은 불법이거나 민주적 선거 정치에서 주변화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자치주의 정당은 연방단위에서 관리할 수 있고, 중앙에서 연합 가능 ○ 비폭력 분리독립주의 정당도 민주적 정치과정에서 참여 가능
시민성 1 : 정치적 정체성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가의 국민이자 같은 문화민족 일원으로서 단일한 정체성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한, 그러나 상호보완적 정체성들
시민성 2 : 복종과 충성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가(state)에 복종과 민족(nation)에 충성심 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단일 민족정체성에 기반을 두지 않는, 제도들로 구성된 국가와 의식에 복종

이런 이념형 모델이 처음부터 존재하는 것은 아니다. 따라서 국가민족을 얼마나 공들여 만드느냐, 즉 크래프팅(crafting)에 관한 문제이다. 그리고 그것은 의도적인 정책과 설계의 결과라고 주장한다.⁵⁵

연구결과에 따르면 정치 조직체가 국가민족들의 이상적 타입에 가까운 경우, 그 시민은 네 가지 정치통합의 특징을 드러내고 국제적 조사를 실시한 결과 그 올바름이 검증되었다고 한다. 그 네 가지 정치통합 양상은 첫

⁵⁵ 이와 관련하여 이들이 제시하는 구체적 과제와 경로는 정책의 6개 nested set 참조.

째, 높은 수준의 국가에 대한 긍정적 인식, 둘째, 복합적이지만 상호 보완적인 정치적 정체성, 셋째, 국가 기관에 대한 높은 신뢰수준, 넷째, 매우 다양한 시민 그룹 간의 민주주의에 대한 높은 수준의 긍정적 지지이다.⁵⁶

(3) 경제통합이론과 실제

오페에 따르면, 경제통합은 생산·투자·소비의 상호작용과 순환성이 당장 나에게 이익으로 직결되진 않을지라도, 미래 사회구성원 전체에 대하여 복지와 안전의 보편적 기준을 만족시켜 줄 것이라는 기대에 따른 통합이다. 현실적으론 복지제도와 분배 및 재분배 갈등과 관련된 사회통합에 초점이 맞추어진 경제통합이다.

한편 이 이론은 남북한의 국가 경제통합 또는 지역 경제통합의 중요성을 고려했을 때 상당히 협소한 사회통합 측면의 경제통합 개념이다. 따라서 국가 간 경제통합과 국가 내부 경제통합까지 확장, 국가 차원의 경제통합과 지역 차원의 경제통합까지를 포괄하며, 남북한 경제통합에 학술정책적 함의가 높은 이론과 실재를 모색할 필요가 있다.

(가) 국가 간 경제통합

현재와 같은 세계화 시대 경제통합이란 지리적으로 인접한 두 개국 혹은 그 이상의 국가가 동맹을 결성해서, 동맹국 상호간에 무역 자유화를 비롯하여 재정·금융·통화 등의 경제정책면에서 상호협력을 도모함으로써, 개별경제 주체 간 갈등이 해소되고 차별이 존재하지 않는 하나의 경제공

⁵⁶ 이들은 오랜 기간 state-nation에 가장 가까운 스위스, 캐나다, 벨기에, 스페인, 이탈리아와 nation-state와 가장 가까운 독일, 오스트리아, 미국, 오스트레일리아, 아르헨티나, 브라질 11개 민주 국가를 분리해서 연구했다. 그리고 위의 지표를 두 국가모델로 분류하여 World Values Survey를 사용한 6개의 주요 정치기관을 통해 조사한 결과, state-nation이 nation-state보다 실제로 높은 긍정 지수를 나타냈음을 논증하였다.

동체를 건설하는 과정이라고 정의할 수 있다.

경제통합의 한 유형인 지역 경제공동체 형성 목적은 세계경제의 통합화에 대응하기 위해 개별 국가가 실시하는 경제정책의 문제를 넘어 지역적 차원에서의 대책을 마련하기 위한 것이다. 특히 냉전체제가 끝난 후 지역별 자유무역화의 필요성이 대두되면서 경제통합이 확산되었다. 이 과정에서 제기된 경제통합에 대한 이론은 크게 세가지로 구분된다.⁵⁷

첫째, 사회경제적 이상을 실현하는 과정으로 인식하는 정치·경제학적 접근이다. 뮌르달(Gunnar Myrdal)은 경제통합을 국경의 제거라는 지리적 관점이 아니라 이익공동체의 영역 확장이라는 지경학적 관점에서 파악해야 한다는 점을 강조하였다.

둘째, 경제일반에 관련된 국가적 또는 국제적 경제거래 구조의 변화 현상으로 파악하는 근대 경제학적 접근이다. 대표적 학자로 틴버젠(J. Tinbergen)과 발라사(B. Balassa)를 들 수 있다. 틴버젠은 통합의 긍정과 부정적 측면을 모두 거론하면서 통합의 복합성을 강조하였다. 부정적 측면에서 통합은 차별적 및 제약적 제도를 제거하고 경제교류의 자유를 제공하는 것이고, 긍정적 측면에서 통합은 기존 정책과 제도를 조정하거나 강력한 정책과 제도를 수립하는 것이라고 정의하였다.

발라사는 경제통합을 과정이자 상태라고 정의하였다. 동태적 개념인 과정으로서의 통합은 다른 나라들 간의 차별을 제거하는 것을 의미하며, 정태적 개념인 상태는 차별을 야기하는 다양한 형태가 없다는 것을 의미한다. 그는 경제통합 관점에서 국가 간의 내부 결속도와 이에 참가하지 않는 국가에 대한 차별 정책에 따라 자유무역지대·관세동맹·공동시장·화

57. 개별국가들이 경제통합에 적극 나선 이유는 시장 확대에 의한 대규모 생산의 이익과 생산성의 제고(提高) 즉, 규모의 경제를 도모하기 위한 것, 역내 시장 통합을 통해 낙후 산업의 경쟁력을 회복하고 시장을 확대할 수 있는 점이고, 개발도상국의 경우, 규모의 경제를 통한 수입대체산업 육성 등 주로 자국 경제를 보호하기 위한 수단으로 이용하기 위한 것이다. 손병해, 『경제통합의 이해』 (서울: 법문사, 2002), pp. 16~19.

폐 및 경제동맹, 그리고 완전한 통합(complete integration)의 다섯 단계 형태를 제시하였다.⁵⁸

셋째, 관세동맹 관점에서 경제통합을 이해하며 정태적 효과분석을 중시하는 관세동맹 위주의 기능주의 접근 등이다. 관세동맹 이론은 역내외 국가 간 관세의 차별화를 통해서 발생하는 이익과 손실을 분석하는 이론이다. 이 이론은 무역창출 효과와 무역전환 효과(trade diversion effect)를 밝히는 것에 초점을 맞추고 있다. 참여 국가와 비참여 국가를 구별하는 기준은 관세에 의한 차별화이므로, 경제통합을 관세동맹 영역에서 파악할 수 있다는 것이다.⁵⁹

손병해는 경제통합의 유형을 고려하여 경제통합의 다양한 방법을 다음과 같이 비교 설명한다.⁶⁰ 우선 경제통합의 형성 주체와 통합의 동기에 따라서 제도적 통합과 기능적 통합으로 구분하고 있다. 제도적 통합은 경제통합에 참여하는 국가 정부 간 합의에 의해서 통합의 조건과 형태를 결정하는 경제통합 방식이다. 반면, 기능적 통합(functional integration)은 시장 내 이윤동기에 의해서 특정지역에 국제 차원의 경제활동이 집중됨으로써 지역경제권이 형성되는 현상이다. 즉, 경제통합의 형성 주체가 정부인 경우에는 제도적 통합이고 시장인 경우에는 기능적 통합이라고 할 수 있다.

통합추진의 목표와 통합과정에 대한 영향 변수들이 무엇인가에 따라 연방주의 통합과 기능주의 통합으로 구분할 수 있으며, 이 두 가지를 혼합한 형식으로 연합주의 통합과 신기능주의 통합으로도 구분 가능하다. 연방주의 통합은 초국가적 기구나 제도를 구축하는 것을 목표로 삼고 있

⁵⁸ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration* (London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973) 참조.

⁵⁹ 손병해, 『경제통합의 이해』, pp. 18~19.

⁶⁰ 위의 책, pp. 21~27.

으며 이 때문에 정치적 변수의 영향을 주로 받는다. 기능주의 통합은 경제·사회적 요인들을 통합 요인으로 중시하며, 경제통합을 위한 국가 간 제도적 장치를 마련하는 것보다는 경제공동체로 기능할 수 있는 여건을 만드는 것을 중시한다.

이러한 이론적 논의를 구체화하여 최초로 국가 간 경제통합을 목표로 한 유럽연합 경제통합 역사의 심화와 확장 과정을 통해 그 논의 진전과 한반도의 교훈을 중시할 필요가 있다. 경제통합을 통한 조화로운 삶을 추구한 유럽연합의 통합사는 상대적으로 경제력이 낙후된 국가들의 가입으로 그 한계를 경험하고 지역통합을 기치로 한 결속(cohesion)의 중요성을 깨닫게 하였다. 그 결과 유럽연합의 지역 간 균형 잡힌 발전과 그 과정에서 통합을 촉진시키기 위한 결속이란 개념을 지역정책에 도입·운영하게 되었다.

유럽의 경제통합 사례는 유럽연합 차원에서 지역의 조화로운 발전을 통한 결속과 통합을 모색하는 거시적 방법과 고용 및 복지에 대한 접근을 통한 미시적 방법이 있었다.⁶¹ 지역정책과 사회정책은 통상적 의미에서 하나의 국가 내 각 지역의 경제·사회적 불균형으로 인하여 분출되는 문제들을 해결하려는 노력의 일환이라고 할 수 있고, 이는 유럽연합에서도 동일했다.

공동체를 하나의 국가 및 지역으로 간주했을 때 각 국가가 경험하고 있었던 문제들이 유럽연합 내에서도 동일하게 지역문제로 등장한 것이다. 구체적으로 국가 간의 사회경제적 복지수준의 차이가 각 국가 내외부의 사회문제뿐 아니라 지역문제가 되었다. 특히 유럽통합과정에서 가장 중요한 문제로 부각된 것은 유럽연합 차원의 지역 간 발전격차의 심화 문제를 어떻게 해결할 것인가이다.

61- 이무성, 『유럽연합의 사회통합 사례와 교훈』, pp. 59~62.

유럽연합의 지역정책은 공동체 내 저발전 국가 및 저발전 지역의 후진성을 줄임으로써 회원국 경제의 조화로운 발전을 모색하기 위한 수단이라 할 수 있다. 조화로운 발전에 대한 논의는 유럽연합 창립 조약인 로마조약에서 지역 간 조화로운 발전을 공동체의 목표로 규정하고 있음에서 유래한다. 특히 공동체의 조화로운 발전은 낙후지역(least-favored regions)의 수준향상을 통해 실현될 수 있음을 명시하고 있다. 유럽연합이 공동체 차원에서 구조정책을 시행한 이유는 저개발 지역과 이미 개발된 지역 간의 경제적·물리적·심리적 차이를 좁히고 공동체의 사회·경제적 결속을 위함이라 할 수 있다. 정책적으로 저개발 지역의 발전에 우선순위를 둠으로써 동등한 기회를 제공하는데 그 목적이 있다.

(나) 국가 내부 경제통합

오폐의 경제통합 유형에 가장 적실한 이론과 정책은 국가 내부의 정책개발 차원에서 발전하였다. 이는 국내 학술 정책 영역에서도 구체화되었다. 대표적으로 노대명 외는 다양한 경제사회적 갈등의 원인과 실태를 분석하고, 이를 예방·해결할 수 있는 종합적인 사회통합정책 수립방안을 제안하고자 통합에 영향을 미치는 핵심 요인을 중심으로 지표틀 개발하였다.

경제적 갈등에 초점을 맞추어 사회통합은 ‘다양한 특성을 지닌 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고 공동의 비전을 공유하며 긍정적인 관계를 유지하는 상태’를 지칭하며, 동등한 기회와 물질적 불평등의 최소화로 정의하였다.⁶² 나아가 절대적 박탈과 상대적 격차라는 키워드로 경제적 갈등과 통합의 중요한 조건 및 영역별 지표 구성방안을 다음의 표와 같이 제시하였다.⁶³

62- 노대명 외, 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』, pp. 83~84.

63- 노대명 외, 『한국 사회통합지표 연구』, 참조.

〈표 II-2〉 경제적 갈등과 통합 지표

구 분		절대적 박탈	상대적 격차
기본 지표	소득	○ 빈곤율 ○ 근로빈곤율/취업빈곤율 ○ 박탈지수	○ 소득배율(5분위 소득격차) ○ 중산층 비중
	고용	○ 실업률 ○ 저임금(저소득)근로자 비율	○ 비정규직근로자 비율 ○ 성별/학력별/규모별 임금격차
	교육	○ 학교진학률/미진학률 ○ 중도탈락학생 비율	○ 사교육비 격차 ○ 소득계층별 학업성취도 격차
	건강	○ 의료소외층 ○ 의료비 과부담가구 비율	○ 소득계층별 질환발생율 ○ 소득계층별 건강보험 자부담금액
	주거	○ 주거상실계층 비율 ○ 자산빈곤율	○ 주거비 과부담가구 비율 ○ 소득계층별 자산격차
추가 검토 지표	가족	○ 이혼율 ○ 자살률	○ 소득계층별 이혼율 ○ 소득계층별 자살률
	금융	○ 금융채무불이행자 비율 ○ 부채상환 연체율	○ 소득계층별 부채비율 ○ 소득계층별 부채상환 연체율
	정보	○ 인터넷미활용인구 비율	○ 소득계층별 인터넷미활용인구 비율

출처: 노대명 외, 『한국 사회통합지표 연구』 (서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2010) 참조.

위의 조건지표는 주로 통합의 물질적 조건을 보여주는 지표로서, 소득·고용·교육·건강·주거 등 기본영역에서 절대적 박탈과 상대적 격차를 표현하고 있다. 한편 강신욱 외는 노대명 외의 통합 지표체계를 좀 더 현실적 목적에 초점을 두어 재구성하였다. 즉, 대한민국 통합의 주된 정책적 관심영역인 계층·지역·이념·세대 간 갈등의 상태와 조건을 보여줄 수 있는 지표체계를 제시하였다.⁶⁴ 이와 같은 지표체계의 구성은 경제통합의 정의 및 지표 작성이 해당 국가의 사회적 환경·맥락·정책적 목표 등과 무관할 수 없다는 인식에서 출발한 것이다.

⁶⁴ 강신욱 외, 『한국 사회통합지표연구(II)』 (서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2011) 참조.

(4) 사회통합이론과 실제

오페에 따르면 앞서 서술한 정치통합 및 경제통합과 함께 문화통합을 총체적으로 표현한 것이 사회통합이다. 그 모두가 사회통합의 일부분이며 특별히 문화통합은 역사·언어·관습-문화·종교 등을 매개로 한 사회의 통일성에 대한 의식적 관념에 의한 통합이다.⁶⁵ 정치와 경제통합이 주로 국가 차원의 공식적 제도 통합을 다루는 것인데 반해, 사회통합은 국가 차원보다는 문화와 가치의 문제를 포함한 공동체 내부의 개인과 집단의 갈등을 해소하는 것에 초점이 맞추어져 있다.

특히 세계화 시대의 사회통합이론은 다양한 영역과 결합하여 정의되고 나타날 수 있으나, 사회통합이 세계적 이주민 문제로 본격화된 역사적 특징을 고려할 때, 2000년대 초까지 특히 통합 대상자에 대한 인식의 차이에 따라, 차별적 배제(differential exclusion), 동화주의(assimilationism) 그리고 다문화주의(multiculturalism)로 구분되곤 하였다.

차별적 배제 모델은 우월한 문화집단의 존재와 가치를 공식적으로 인정하는 것이다. 이주민이나 소수자의 문화, 소수집단의 가치를 중심문화로 동화시키거나 배제를 통하여 통합하는 것이 최선이라고 간주되었다. 동화 모델은 대상 집단이나 개인들이 주류집단의 문화와 가치관에 동일하게 변해갈 것으로 간주한다. 이에 여타 문화 및 가치관이 주류 사회에 흡수통합 방식으로 변할 것을 상정한다. 다문화주의는 소수자의 차이를 인정하고 이에 대한 보존을 지원하며 적극적 조치 등 우대조치를 마련하는 것이다.⁶⁶

⁶⁵ 한편 오늘날 문화통합은 비제도적인 통합을 주로 다루며 “다양한 문화를 상호 인정하는 것으로써 문화적 이질감을 서로 이해하고 상호 접근하여 타문화를 이해하고 즐기는 단계까지 나아가는 것”을 지칭한다. 이우영 외, 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』 (서울: 문화체육관광부, 2012), p. 5.

⁶⁶ Stephen Castles and Mark Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern Age*, 3rd ed., (New York: Guilford Press, 2003), pp. 236~238.

그러나 남북통합이 중심주제인 한국에 이 세 유형의 모델은 적합성이 약하고 2000년대 중반 이후 이론적 설득력도 약해지고 있다. 따라서 세계적 보편성과 함께 남북한의 특수성을 고려하여 학술적이고 정책적인 대안수립에 기여할 수 있는 이론으로 크게 열린 민족주의와 다문화주의를 넘어서는 상호문화주의를 주목할 필요가 있다.

(가) 열린 민족주의

열린 민족주의(open nationalism)는 정확히 말하면 사회통합이론이나 모델이 아니라 폐쇄적인 민족과 민족주의를 벗어나서 새로운 공동체성을 발굴하자는 정신이나 가치에 가깝다. 즉, 민족주의 비판과 민족담론의 성찰 및 재구성 논의이다. 이와 관련된 이론적 논의들은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 민족 및 민족주의의 폐쇄성,⁶⁷ 탈민족주의,⁶⁸ 개방성·포용성·다문화적 공존으로서 민족주의 재구성 논의이다.⁶⁹

민족과 민족주의에 관한 부정적 비판은 역으로 민족주의에 관한 비판적 성찰을 수용하며 새로운 민족담론 형성을 제기하게 했다. 담론의 재형성 논자들은 민족주의 폐기 주장을 서구 중심주의적 인식과 자문화 중심주의(ethnocentrism)적 태도라고 비판하며, 민족주의는 한반도 민족문제 해결과 평화체제 구축을 위해 여전히 유용하거나 중요하다는 입장을 피

⁶⁷ E. Gellner, *Thought and Change* (London: Weidenfeld and Nicholson, 1971); 권혁범, 『민족주의는 죄악인가』 (서울: 생각의 나무, 2009); 도면화·윤해동 엮음, 『역사학의 세계』 (서울: 휴머니스트, 2009); 에릭 홉스봄·강명세 옮김, 『1780년 이후의 민족과 민족주의』 (서울: 창비, 2008); 임지현, 『민족주의는 반역이다』 (교양: 소나무, 2005) 참조.

⁶⁸ 김귀옥, “세계화 시대의 열린 민족주의: 한국의 민족문제와 민족주의를 둘러싼 성찰과 전망,” 『탈경제 인문학』, 제2권 1호 (이화여자대학교 이화인문과학원, 2009); 나종석, “탈민족주의 담론에 대한 비판적 성찰,” 『인문연구』, 제57호 (영남대 인문과학연구소, 2009); 앤소니 스미스, 이재석 옮김, 『세계화 시대의 민족과 민족주의』 (남지, 1997); 홍석률, “민족주의 논쟁과 세계체제, 한반도 분단문제에 대한 대응,” 『역사비평』, 제80호 (역사비평사, 2007) 참조.

⁶⁹ 양승태, “플레랑스, 차이성과 정체성, 민족 정체성, 그리고 21세기 한국의 민족주의,” 『정치사상연구』, 제13집 1호 (한국정치사상학회, 2007); 윤인진, “한국 민족주의 담론의 전개와 대안적 민족주의의 모색,” 『한국사회』, 제8집 1호 (고려대학교 한국사회연구소, 2007) 참조.

력하고 있다. 따라서 민족주의의 개방성과 포용성 및 다문화적 공존을 모색하며, 한국 민족주의의 정체성을 확립하고 실천적 민족공동체 형성방안을 모색해야 한다고 주장한다.

(나) 대안적 사회통합 모델: 상호문화주의

2005년 이후 세계적 경제위기 징후와 국가정체성 논쟁, 그리고 선진국의 다문화주의 정책의 후퇴와 함께, 초문화주의의 문제의식을 포괄할 수 있는 상호문화주의(interculturalism)⁷⁰가 다문화주의를 넘어선 사회통합의 이론과 정책적 대안으로 논의되고 있다. 그 주요 이론과 개념·논쟁 및 쟁점·남북통합에의 시사 등을 박영자의 연구 성과를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.⁷¹

먼저 다문화주의는 서구 선진 국가들의 이주민 정책 변화과정에서 나타난다. 앞서 살펴보았듯 철학과 인식론은 유럽 특히 독일학계로부터 발전하였으며, 국가정책과 관련하여 이론 및 개념을 구체화한 대표 학자는 ‘차이의 인정’과 ‘인정의 정치’를 공론화한 캐나다의 테일러(Charles Taylor)⁷²와 자유주의 시민성과의 연계를 이룬 킴리카(Will Kymlicka)⁷³ 등이다. 국내에서

70. 위키백과에 따르면, 상호문화주의는 한 사회 내 다양한 문화 집단들 간 교류의 철학이다 (Interculturalism is the philosophy of exchanges between cultural groups within a society). 무엇보다 상호문화주의의 핵심 목적은 한 공동체 내 일반성 또는 보편성을 찾아 통합을 향상시키는 것(to enhance fusion by looking for commonalities)으로, 정책실행 과정에서 다양한 문화들이 융합되어 통합력이 증진될 것을 기대한다. <<http://en.wikipedia.org/wiki/Interculturalism>> (검색일: 2013.6.23).

71. 박영자, “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향,” 『국제관계연구』, 제17권 1호 (고려대학교 일민국제관계연구원, 2012), pp. 303~304.

72. Charles Taylor, “The Politics of Recognition,” Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994) 참조.

73. Will Kymlicka, & Banting Keith, “Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State,” *Ethics and International Affairs*, Vol. 20, No. 3 (2006); Will Kymlicka, “Liberal Nationalism and Cosmopolitan Justice,” Seyla Benhabib (ed.), *Another Cosmopolitanism* (Oxford: Oxford University Press, 2006) 참조.

도 다양한 학자들에 의해 이론이 소개되고 정책적 처방으로 적용되었다.⁷⁴

국내 다문화주의 연구와 관심은 한국사회에 다양한 집단이 유입되고, 국가적 부의 규모에 비해 과도한 경쟁구조와 출산율 저하에 따라 외국인 노동력 수급 증대가 불가피해지면서, 행정부 차원의 다문화주의 정책과 교육이 본격화되며 비약적으로 발전하였다. 현실 국가정책 실행에서는 여전히 단일민족주의에 따른 동화주의가 주류를 이루고 있음에도, 미래 정책방향 또는 동화 모델을 극복하기 정책 대안으로서 다문화주의는 보편적인 동의를 얻은 것으로 나타났다.

그러나 다문화주의는 한반도의 분단 구조적 갈등 상황과 통일, 그리고 이후 사회통합이란 국가적 과제와 상충되어, 공동체의 통합력 증진에 기여하지 못하는 특성이 있다. 또한 생존 경쟁이 치열한 대한민국 환경에서 다문화주의 정책의 문화 의식과 심리 중심 접근은, 소수 집단에게 가장 중요한 노동과 직업의 문제를 부차화할 수 있다.

더불어 다문화주의가 이주 집단의 문화적 차이 인정으로 보편화될 경우, 그 집단 내부의 성별 위계와 권력 위계 지속문제 등에 대한 국가적 대처 방안을 찾기 어렵다. 그 이유는 다수 집단과 소수 집단의 관계가 개별 인간 및 집단의 상황과 조건에 따라 다양하게 나타날 수 있고, 한 집단

74. 황정미, “다문화시민 없는 다문화교육: 한국의 다문화교육 아젠다에 대한 고찰,” 『담론201』, 제13권 2호 (한국사회역사학회, 2010); 권순희 외, 『다문화사회와 다문화교육』 (서울: 교육과학사, 2010); 임형백, “한국과 서구의 다문화 사회의 차이와 정책비교,” 『다문화사회연구』, 제2권 1호 (숙명여자대학교 다문화통합연구소, 2009); 설동훈, 『다문화 교육의 방향』 (서울: 한국교육개발원 교육정책포럼, 2009); 윤인진, “한국적 다문화주의의 전개와 특성,” 『한국사회학』, 제42집 2호 (한국사회학회, 2008); 김이선 외, 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(Ⅰ)』 (서울: 한국여성정책연구원, 2007); 전경옥, “젠더 관점에서 본 다문화 사회의 사회통합,” 『아시아여성연구』, 제46권 1호 (숙명여자대학교 아시아여성연구소, 2007); 김혜순 외, “한국적 다문화주의의 이론화,” 『동북아시아대위원회 용역과제』 (한국사회학회, 2007, 8); 오경석, 『한국에서의 다문화주의』 (서울: 한울, 2007); 김비환, “한국사회의 문화적 다양화와 사회통합: 다문화주의의 한국적 변용과 시민권 문제,” 『법철학연구』, 제10권 2호 (한국법철학회, 2007); 김남국, “다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론,” 『국제정치논총』, 제45집 4호 (한국국제정치학회, 2005) 참조.

내부에서도 복합적으로 나타나는 등 상대적이기 때문이다.

무엇보다 2000년대 중반 이후 국가정책 현실에서 다문화주의 정책과 통일 정책이 충돌하고 있기 때문이다. 구체적으로 다문화 교육을 학교 교육과정에 적용하는 과정에서, 민족주의를 재검토해야 한다는 요구와 함께 민족정체성을 강조할 필요도 제기되고 있다. 북한이탈주민이나 재외 동포 자녀 교육에서는 민족정체성이 중요한 교육이념이기 때문이다.⁷⁵ 민족정체성 문제는 분단극복과 통일이라는 대한민국의 우선 과제와 연계되어 있기에 그 고민이 깊어지고 있다.

나아가 세계적 차원에서 다문화주의 정책의 문제점과 한계가 현실화되었다. 먼저 다문화주의를 받아들이고 정책화한 선진 자유주의 국가에서 “다문화주의의 후퇴가 이론과 정책 수준 둘 다에서 떠올랐다”. 특히 호주, 네덜란드, 영국이 대표적이다.⁷⁶ 다문화 국가라 불리는 미국과 호주뿐 아니라 유럽과 일본 등에서도, 신민족주의가 부흥하면서 국가별 상황에 따른 차이는 있으나 다문화주의 정책과 국가정체성 문제가 충돌 또는 갈등을 겪고 있다.

그렇다고 다시 폐쇄적인 단일민족주의를 호명(呼名)해야 하는가? 물론 아니다. 순혈주의나 단일민족주의 정책은 각종 대국민 여론조사에서 나타나듯, 민족주의 폐쇄성에 비판적인 한국 국민의 의식 및 요구에 이반되는 것이며, 지구적 인구이동과 보편적 인권요구 증대와 함께, 열린 공동체로 나아가려는 세계적 흐름과도 단절을 의미하기 때문이다.⁷⁷

그러므로 단일민족주의와 다문화주의를 넘어서 사회통합 모델과 정책

75. 양영자, “분단-다문화시대 교육 이념으로서의 민족주의와 다문화주의의 양립가능성 모색,” 『교육과정연구』, 제25권 3호 (한국교육과정학회, 2007), pp. 23~48.

76. Christian Joppke, “The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy,” *The British Journal of Sociology*, Vol. 55, Issue 2 (2004), p. 237.

77. 박영자, “북한이탈주민의 정체성과 민족가치의 성찰, 그리고 사회통합,” 『미드리』, 제5호 (이주동포연구소, 2011), p. 17.

방향이 설정되어야 하며, 이는 다양성과 통일성을 갖춘 미래 통일한국의 사회통합에 기여할 수 있어야 한다. 또한 앞선 통합 개념에서 다루어진 ‘다양성 속의 통일성’을 추구하는 한반도 통일과 사회통합의 가치 및 정책방향으로 상호문화주의 이론과 정책 모델을 중시할 필요가 있다. 이는 상호문화주의가 남북한을 포함한 한반도 전체를 아우르며, 제도통일과 이후 사회통합까지를 관통할 수 있는 총체적 가치 및 정책 아젠다에 부응할 수 있기 때문이다.

대안적 사회통합 모델로서 상호문화주의를 이해하기 위해서는 현재까지 이론 및 정책 영역에서 사회통합 모델로 다루어지거나 모색되는 다문화주의 및 초문화주의와 비교할 필요가 있다.⁷⁸ 이 세 모델에 대해서는 북미와 유럽을 중심으로 이론·개념·역사뿐 아니라, 현실의 사회적 실천 및 정책적 차이와 관련하여 다양한 논의와 정책 시도가 현재 진행 중이다.⁷⁹

그럼에도 정책 현장에서 구체적 처방 관련에서는 큰 차이가 없다는 평가도 있으며, 정책 수혜자인 개별 국민이나 이주민들이 그 차이를 크게 인식하지 못하기도 한다. 주요 이유는 이 세 모델이 국가체제의 이념 및 운영 원리로 작동하는 정치이데올로기가 아니며, 공히 21세기 지구화와 인구이동이라는 환경 변화 상황에서 서로 다른 개인과 집단을 어떻게 인식하고 관계를 형성할 것인가, 이들과 함께 살아가기 위해서는 어떠한 처방이 필요한가 등 인구이동과 다문화 시대에 조응하기 위한 주된 관심 영역으로서 인식의 초점·관계·소통·행동 측면에서 미묘한 차이가 있기 때문이다. 또한 아직까지 그 이론과 정책의 역사가 짧고 공통적으로 20세기

78. 이 모델들은 다양한 해석이 이루어지는 논쟁적 주제이다. 따라서 이 세 가지 사회통합 모델을 선행 연구성과에 기초하여 비교하고자 한다. 박영자, “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향,” pp. 304~305.

79. 특히 북미의 캐나다 연방과 퀘벡주를 중심으로 다문화주의와 상호문화주의 정책경쟁이 진행 중이고, 유럽의 경우 독일을 중심으로 철학 및 인식론적 연구와 다양한 통합 정책이 발전하고 있다.

폐쇄적인 단일문화 및 민족주의를 벗어나야 한다는, 시대사적 요구와 환경 변화의 현실로부터 출발하였기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이 세 모델은 이론적 개념 차이로부터 정책적 방향까지 미묘한 차이가 있다. 기본적으로 다문화주의는 타자의 문화와 권리 인정 정책을 주장한 테일러의 ‘차이의 인정’ 이론에 기초해 있고, 초문화주의는 세계시민적 도덕 및 윤리와 자유민주주의 헌정 체제를 뒷받침하는 공공성 강화를 주장한 하버마스의 ‘코스모폴리탄 보편성 및 공공성’ 이론에 기초해 있다. 이에 비해 상호문화주의는 짐멜로부터 구체화된 ‘다양성 속에 통일성’ 개념에 기반을 두기에 두 모델의 주요 개념을 포괄할 뿐 아니라, 두 모델과 구별되는 다음의 <표 II-3>과 같은 특성을 지니고 있다.

<표 II-3> 상호문화주의 주요 특성

관심 영역	특 징
인식의 초점	○ 차이(다문화주의)와 보편(초문화주의)뿐 아니라, 타자와의 경계 및 접촉 사이에서 발생하는 상호 간섭·방해·의존·침투 중시
관계	○ 다양한 집단의 인정투쟁(다문화주의)과 법제도 및 분배 투쟁(초문화주의)뿐 아니라, 사회집단과 환경과의 전체적 관계 중시
소통	○ 타자/이방인 인식/인정(다문화주의)과 공통점 인식/인정(초문화주의)뿐 아니라, 자신과 타자 사이의 틈새, 그 사이에 작용하는 인식과 전망 주목 ○ 만남·대화·인정 노력뿐 아니라, 충돌·충격·투쟁·힘겨루기 중시
행동	○ 집단 특수성(다문화주의)과 지구적 보편성(초문화주의) 넘어, 다양한 개인과 네트워크의 상호작용 및 창발 주목 ○ 역사적 과장·변화 중시

출처: 박영자, “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향,” p. 305.

앞서 밝혔듯 현실적 정책 처방과 수혜자 측면에서 볼 때 이들 세 모델의 이론과 정책 실행적 차이를 쉽게 발견할 순 없다. 그러나 중장기적 국가 정책 아젠다를 설정할 때는 그 차이를 확인할 수 있다. 다문화주의와

초문화주의는 상호 대립성과 차이가 상대적으로 크게 드러난다. 한편 상호문화주의는 다문화주의 및 초문화주의와 반대되는 개념이 아니라, 그 두 모델을 포괄하며 그 이상의 내적 통합을 전망하는 시각이다.

상호문화주의가 단일문화와 다문화, 동화정책과 인정정책을 수렴하려는 시도이기 때문이다. 특히 갈등이 구조적으로 양분되어 있는 분단 한반도와 같은 사회에서, 사회통합의 현실적 필요와 총체적 국가정책 아젠다 설정에 중요한 함의를 지닌다. 또한 현실적으로 상호 문화적 정책 처방은 다문화주의와 초문화주의보다 더 적실성이 높은 것으로 평가되고 있다.⁸⁰

그 이유는 앞선 통합이론과 실제의 역사에서 살펴보았듯이 상호문화운동이 제도 수립이나 가시적 정책방안보다는 구체적 역사 상황·인간집단 간 다양한 갈등과 관계·토론과 논쟁·쟁투 과정에서 새롭게 창출되는 공동체의 질서를 중시했기 때문이다.

그러므로 상호문화주의 통합 모델이 상호 이질적인 인간과 집단들의 차이와 다양성을 존중하면서도, 한 공동체에서 공생하기 위한 상호관계 형성의 문화와 제도로 수렴되거나, 쟁투와 조율 과정에서 새로운 문화와 제도를 창출한다는 의미에서, 한반도 통일과 통합에 중요한 함의를 제공한다.

다. 갈등과 통합이론의 종합

학술적으로 갈등과 통합은 상호 대립적인 이론적 전통을 가지고 있다. 갈등이론이 불평등과 위계를 중심으로 공동체의 정치·경제·사회 구조의 대립과 균열 등에 초점을 맞추었다면, 통합이론은 정치·경제·사회 등 공동체 내 각 부문의 기능과 역할에 초점을 맞추는데, 이는 체제운동을 위

⁸⁰ 예를 들어 상호문화주의 통합 정책은 이슬람의 부인용 두건을 둘러싼 논쟁에서 관용(다문화주의)이나 금지(초문화주의) 보다 더욱 민감하게 반응할 수 있어 갈등해소와 통합질서 형성에 다른 정책 처방보다 효과성이 높다고 평가할 수 있다.

한 정당하고 필요한 메카니즘으로서 권위적 질서를 중시하는 구조기능주의 시각(structural-functionalist perspective)으로부터 발달하였기 때문이다.

근대 국민국가와 산업화가 진전되면서 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등이 공동체의 중요 문제가 되었다. 이는 구체적으로 자본주의 발전과 함께 제도화된 부의 소수 집중으로 인한 경제적 갈등, 한정된 자원 분배를 주도하는 국가 내부 정치적 갈등, 그리고 부와 권력의 위계 및 이데올로기의 재생산과 연계된 문화적 헤게모니로 인한 사회적 차별이 초래한 사회적 갈등이다.

갈등이론의 기원은 마르크스의 자본주의 체제의 착취-피착취 구조 분석으로부터, 한 사회 내의 정치·경제·사회적 불평등을 주목한 이론들이다. 마르크스 이후 갈등이론은 마르크스주의의 지적 전통을 이어 받은 학자들에 의해 발전되었다. 대표적 학자로는 현대 갈등이론의 창시자라고 불리며 미국사회의 파워엘리트 연구로 유명한 밀즈(C. Wright Mills), ‘비폭력의 마키아벨리(Machiavelli of nonviolence)’ 또는 ‘비폭력 전투의 클라우제비츠(Clausewitz of nonviolent warfare)’라고 불리며 세계 저항조직에 영향을 미친 샤프(Gene Sharp), 그리고 최근 세계화와 함께 지구적 수준에서 불평등과 갈등을 체계화한 캐나다 사회학자 시어즈(Alan Sears)가 있다.⁸¹

한편 마르크스 갈등구조 연구의 지적 전통을 이어 받았으나, 갈등뿐 아니라 갈등에 대한 처방으로서 통합에 대한 고민을 진화시킨 학자들이 있다. 대표적 학자는 앞서 자세히 살펴본 짐멜, 코저, 다렌도르프(Ralf Dahrendorf), 톨리(Charles Tily) 등이다. 이들은 특히 권력 갈등의 관점에서 갈등과 통합 연구를 발전시켰다.

이론적 대립구도로 보면 갈등이론이 권력 갈등 시각(power conflict

⁸¹- <https://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_theories> (검색일: 2013.8.7).

perspective)에 기초하고, 통합이론이 기능주의와 구조기능주의 시각에서 출발함에 따라 상호대립적인 내용과 논점을 생산해 내었다. 그 주요 내용을 정리하면 아래의 <표 II-4>와 같다.⁸²

<표 II-4> 갈등과 통합이론의 대립적 시각 및 개념

갈등이론 (권력갈등 시각)	통합이론 (구조기능주의 시각)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회는 상호 대립하는 이해관계 각축장 ○ 이해관계가 권력을 둘러싸고 경쟁하는 다양한 사회집단 간 갈등 유발 ○ 사회는 공통의 가치 또는 신념이 아닌 갈등을 유발하는 강제(coercion)에 의해 유지 ○ 사회변동과 갈등이 사회의 가장 역동적 측면임을 강조 ○ 권력은 강한 집단이 보다 약한 집단을 희생시키는 데 이용하는 도구, 이 때문에 사회갈등 유발 ○ 갈등연구 긍정성 강조: 문제의 근원을 규명함으로써, 갈등해소 방향에서 사회 정책 및 제도 변화 유도 가능 ○ 대표학자: 마르크스, 밀즈(C. Wright Mills), 샤프(Gene Sharp), 짐멜 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 질서와 합의 강조 ○ 다양한 사회 부문(집단·제도·계층·인종 등)의 상호작용·영향·조율 중시 ○ 기능(functional): 체제 안정·조화에 기여 ○ 기능장애 또는 역기능(dysfunctional): 불안정·부조화 ○ 사회는 그 사회를 구성하는 시민들이 공유하는 가치(shared value)에 의해 유지된다는 믿음 ○ 국가와 정치제도는 사회통합에 기여, 공통의 가치와 신념을 강화하여 안정과 질서유지 기여 ○ 정치적으로 보수적 시각 ○ 권력행사와 권위를 사회목표 달성에 정당하고 필요한 메커니즘으로 인식 ○ 대표학자: 뒤르켐, 파슨스

갈등이론은 1960년대 미국에서 전개된 인권과 베트남전쟁 반대 운동 이후 일반적인 이론 틀로 부각되었고, 사회과학의 비판적 세계 인식이란 틀 속에서 80년대까지 대부분의 사회과학자들이 지지하는 사회 인식 및 처방의 시각이었다. 그러나 냉전 해체 이후 90년대 들어, 보다 균형 잡힌 시각에서 사회와 정치를 분석해야 한다는 학계의 자성과 함께, 세계화와

⁸² 게오르크 A. 쿠르베타리스 지음, 박형산·정현주 옮김, 『정치사회학』 (서울: 일신사, 2003), pp. 32~53.

인구이동 규모가 증대하면서 냉전체제까지와는 다른 새로운 구조적 갈등이 형성되었다.

따라서 공동체의 통합력을 증진시켜야 한다는 현실 정책적 필요가 전세계적으로 확장되었다. 이 과정에서 갈등론적 관점과 기능주의적 관점의 연계로 통합이론과 정책이 만들어지기도 하고, 지역학과 평화학 등 실천적 융합학문 분야의 다양한 갈등에 대한 처방책 모색 과정에서 새로운 통합 시각과 정책 설계들이 이루어졌다.

갈등이론과 통합이론의 연결고리는 무엇인가? 이는 앞선 갈등론과 기능주의 통합론의 개념과 연계를 고려하여 갈등해소 과정으로서의 통합과정이라는 시각을 견지할 필요가 있다. 이론적으로 지구화시대 다양한 갈등에 대한 실천적 처방책 모색 과정에서 도출된 갈통(Johan Galtung)의 갈등이론이 연계이론으로서 중요한 함의를 지닌다.

갈통의 갈등이론은 크게 갈등형성(conflict formations), 갈등의 생애주기(conflict life-cycle), 갈등전환(conflict transformation), 갈등개입(conflict interventions), 비폭력적 갈등전환(nonviolent conflict transformation) 이론으로 구성된다.⁸³

각 갈등의 주제들이 통합이론과 긴밀한 상관성이 있지만 갈등이론과 통합이론을 학술 및 정책적으로 연결시키고, 본 연구의 핵심 주제인 남북통합 이후 갈등뿐 아니라 통합의 정책적 처방에 가장 함의가 높으며 갈등과 통합 연계의 결절점에 있는 갈등전환 이론에 초점을 맞출 필요가 있다.

왜냐하면 갈등전환 이론이 구조적 측면에서 정치적·경제적·사회적 갈등에 초점을 맞춘 처방을 다루기 때문이다. 즉, ‘구조적 갈등을 위한 갈등

⁸³- Johan Galtung, *PEACE BY PEACEFUL MEANS: Peace and Conflict, Development and Civilization* (London: Sage, 1996), pp. 70~126.

전환(Conflict Transformation for Structural Conflicts)’이다. 다른 한편 한반도와 통일을 둘러싼 복잡한 환경, 즉 국내외와 세계사적 특성뿐 아니라, 각 지역별·계층별·세대별·이념별 등으로 복잡한 행위자들의 갈등이 중첩적으로 연결되어 있는 한반도 상황에 걸맞은 처방을 중시하기 때문이다. 즉, ‘복잡한 행위자 갈등을 위한 갈등전환(Conflict Transformation for Complex Actor Conflict)’이다.⁸⁴

갈등전환 시각이 새로운 남북통합이론과 정책 설계에 현실 논리적으로 기여할 수 있을 뿐 아니라 정책적 함의가 높은 이유는, 첫째, 갈등은 완전히 해결되어야만 하고 해소될 수 있다는 부정 편향이나 당위적 도덕률로부터 다소 벗어나 있기 때문이다. 둘째, 갈등과 통합의 이론 및 정책 양 측면에서 둘을 매개하면서도 발상 전환의 촉매 역할을 할 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 왜냐하면, 갈등전환 시각은 ‘갈등은 근본적으로 부정적인 것 또는 없어져야 할 것’이라는 갈등에 대한 추상적이고 부정적인 인식이 현실적으로 불가능할 뿐 아니라, 대안적 정책 도출에도 기여하지 못한다는 문제의식과 연결되어 있기 때문이다.

자유와 민주라는 기본적인 근대 국가 가치는, 자유가 의미하는 개별 인간이나 집단이 서로 다른 개성을 가지고 있다는 것으로부터 출발하여, 민주가 의미하는 함께 사는 공동체를 유지 및 발전하기 위한 의사소통과 합의, 그리고 다수에 의한 공공질서의 준수라는 공동체 운영의 정당성으로 발전하였다.

따라서 서로 다름으로부터 비롯된 갈등은 부정적 측면만 있는 것이 아니라, 인류 발전에 긍정적 역할도 하여 근대의 공공성과 민주주의를 제도화하기도 하였다. 또한 한 공동체에서의 갈등은 근본적으로 해결되는 것이 아니라 폭력으로 나아가지 않도록 하는 공동의 관리(management) 및

⁸⁴- *Ibid.*, pp. 93~99.

의사소통 그리고 공론화와 함께하는 심의 민주주의의 발전을 통한 갈등의 전환으로서 중요하다.

갈등은 서로 다른 주체들의 관계와 상호작용을 통해서 형성되기에, 그 자체로 상이한 주체들의 상호의존과 공동체 속에서의 필요 및 목적과 깊숙이 연관되어 있다. 그러므로 갈등과 갈등해소의 궁극적 목적은 갈등전환을 통한 조화로운 공생(共生)이다.⁸⁵ 왜냐하면 다양한 인간과 집단, 그리고 필요(needs)와 한정된 자원이란 인간 주체의 고유성과 객관적 삶의 환경으로, 완전한 갈등해결은 불가능할 뿐 아니라 인류 발전에 이롭지도 않기 때문이다.

이로 인해 갈등전환의 역사는 전쟁과 폭력으로부터 의사소통을 통한 담론투쟁과 다수 공공의 이익을 실현하기 위한 평화지향의 제도와 통합정책으로 발전한 것이다. 또한 갈등전환 이론은 특히 남북통합에 중요한 정치·경제·사회의 구조적 갈등에 중요한 함의를 가진다.

갈통에 따르면 구조적 갈등에는 구조적 폭력이 있다. 갈등의 근본적 내용과 모순은 갈등구조의 위계적 수직성에 있다. 총체적으로 볼 때, 정치적 갈등의 경우 지배와 억압에, 경제적 갈등의 경우 착취와 복지문제에 있다. 또한 이 억압과 착취 구조는 사회와 문화 영역에서 또 다른 구조적 배열들(arrangements)에 의해 보호된다.⁸⁶ 따라서 정치, 경제, 사회적 갈등은 각기 독립적으로 존재하는 것이 아니라 상호 긴밀히 연계되어 복잡하게 작용하는 것이다.

그렇다면 이 구조적 갈등을 극복하고 통합을 향해 나아가도록 하는 구조적 갈등전환의 방법은 무엇인가? 그것은 화해와 용서라는 도덕률이 아니다. 서로 차이가 있음에도 한 공간과 시간에서 상호 관계를 맺고 살아

⁸⁵- *Ibid.*, p. 79.

⁸⁶- *Ibid.*, p. 93.

가야만 하고, 작용-반작용하며 살아가는 개인과 집단들, 그리고 각 제도 및 기관들 간의 다양한 상호 작용이다.

구체적인 그 양상은 대립(confrontation)·쟁투(struggle)·단절/연계제거(decoupling)·결합/재연계(recoupling) 들이다. 구조적 갈등전환 방법으로서 이 상호작용들의 흥미로운 점은 대부분의 인간들과 인간관계 역시 이러한 과정과 방법을 경험하면서 구조적 갈등을 변화시키며 살아왔다는 것이다.⁸⁷ 또한 그 속에서 형성/재형성되는 공공의 규칙과 질서가 통합력을 증진시켰기 때문이다. 이는 이후 서술될 상호문화주의 통합 모델과 정책 처방에 직접적으로 연결될 것이다. 다음으로 복잡한 갈등 행위자의 갈등전환 시각이다. 갈등에 따르면 남북한과 같이 복잡한 갈등 행위자의 갈등문제를 다루는 가장 간단한 방법은 ‘단순화(simplification)’이다. 구체적 처방으로 분열과 융합이다. 이는 복잡한 갈등구조를 단순화시킨다는 미명하에 내부갈등을 외부갈등으로 환원시킨다거나, 흑백논리에 의한 갈등억압과 동시적인 폭력위험을 증폭시킬 수 있다.⁸⁸ 나아가 자유 또는 다양성을 억압하거나 갈등을 극대화시켜 갈등 행위자들의 대립 또는 위험을 높일 수 있다.

그럼에도 불구하고 냉전 전후 갈등과 국가통합의 역사적 사례를 볼 때 이 단순화는 상대적으로 성공적인 처방이었다. 비교적 성공한 사례로는 중유럽과 동유럽 사회주의 국가들이 체제전환 시기 복잡한 문제에 대해, 분열(세르비아와 크로아티아 분단) 또는 융합(새로운 연합 모색과 유럽연합으로의 통합 등)의 단순화 처방으로 대응한 것이다.⁸⁹

이 단순화 처방은 중유럽과 동유럽의 탈사회주의가 러시아나 중국 탈사회주의 국가보다 상대적으로 부패지수와 불평등 지수가 낮은 하나의

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 93~94.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 99.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 100.

이유라고 해석할 수 있다. 나아가 정치적·경제적·사회적 측면 모두에서 구조적 갈등이 낮은 것에 비해, 통합력은 상대적으로 높은 요인이었다고 평가할 수도 있다.

복잡한 갈등의 전환을 위해 주목할 점으로, 갈등은 주로 공간 속에서 작동하나 ‘시간 속에서 변화한다는 점’, ‘변화는 저절로 일어나는 것이 아니고 의지에 의해서 발생한다는 것’, ‘그 의지는 주관적으로 강제되어야만 하고 주체의 원동력(the force motrice)’이라는 것이다. 이는 갈등의 명료화와 의식화 과정의 중요성을 의미, 극단화를 피하면서 단순화 전략을 세운 후 가능한 개입을 통해 갈등전환의 더 높은 수준을 향해 갈등을 관리하고 유도하는 것이다.⁹⁰

⁹⁰- *Ibid.*, p. 101.

Ⅲ. 통합을 위한 갈등해소 사례연구

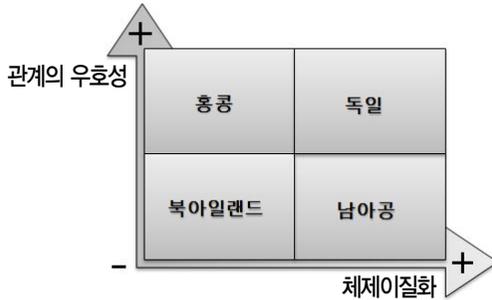
1. 사례연구의 분석틀
2. 독일
3. 홍콩
4. 남아프리카공화국
5. 북아일랜드
6. 종합적 시사점

III. 통합을 위한 갈등해소 사례연구

1. 사례연구의 분석틀

본 장에서는 이전 장에서의 이론적인 논의를 바탕으로 갈등해소와 통합에 관한 사례연구를 수행한다. 사례의 유형은 체제이질화/동질화의 정도와 관계의 우호성/적대성의 두 가지 차원에 따라서 네 가지의 유형으로 구분할 수 있다. 체제이질화/동질화와 관계 우호성/적대성이라는 두 가지 변수는 공동체 통합 이후의 갈등의 정도와 양상을 예측해 볼 수 있는 가장 핵심적인 바로미터라고 할 수 있다는 점에서 사례 유형 구분의 기준으로 삼았다. 본 연구에서는 아래의 그림에서 보듯이 이 두 가지 차원에 따라서 형성되는 네 가지 유형의 사례에서 가장 대표적이라고 생각되는 네 개의 국가를 선정하여 사례연구를 수행한다. 각각의 사례들에서 제도통합의 특징들을 살펴보고 갈등의 양상과 해소방안을 논의한다. 그리하여 각 사례들에서 남북한 통합을 위한 시사점을 찾아내고자 할 것이다.

〈그림 III-1〉 통합을 위한 갈등해소 사례유형



■ 높은 체제이질성/우호적 관계: 독일

첫 번째 유형은 높은 체제이질성에도 불구하고 우호적 관계를 유지하고 있는 두 체제 간의 통합이다. 이 유형은 갈등의 정도는 중간 정도이며 체제의 이질성이 주로 경제 시스템의 차이에서 기인하는 경우가 많은 관계로 경제적 갈등이 첨예하게 노정될 것으로 예상된다. 서독과 동독의 통합이 이 유형의 대표적인 사례가 될 수 있다. 서독과 동독 간의 통합은 복수의 다른 경제시스템이 단일한 경제체제를 이루는 과정에서 불가피하게 겪게 되는 체제 전환의 고통과 그에 수반되는 당사자 간의 갈등이 갈등해소와 통합의 주요 대상이 된다고 할 수 있다. 독일 사례의 연구에서는 경제적 갈등의 양상과 그 해소방안에 대한 시사점을 주로 기대할 수 있을 전망이다.

■ 낮은 체제이질성/우호적 관계: 홍콩

두 번째 유형은 낮은 체제이질성과 우호적 관계를 가진 당사자들 간의 통합이다. 이 유형의 경우, 체제 간 이질성의 정도가 낮고 당사자 간 관

계가 비교적 우호적인 관계로 갈등의 소지가 적고 따라서 정치적 갈등의 정도가 약하다고 볼 수 있다. 이런 유형에 속하는 사례로 홍콩과 중국 간의 통합을 들 수 있는데 홍콩은 1997년 중국으로의 반환 당시부터 상당한 정도의 자치권을 보장받았다. 당시 중국정부와 영국정부는 ‘일국양제’의 방침에 합의하고 중국과 홍콩 두 체제의 공존을 지속적으로 추진해오고 있다. 그 원칙에 따라서 홍콩은 중국 본토에서는 상상하기 어려운 정치·언론의 자유와 고도의 자치권을 보장받고 있으며 따라서 중국과의 통합에 따른 정치적·경제적 갈등을 최소화할 수 있었다. 홍콩 사례의 연구를 통하여 서로 우호적인 국가 간 통합 사례에 관한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

■ 높은 체제이질성/적대적 관계: 남아프리카공화국

세 번째 유형은 체제가 이질적이면서 동시에 적대적인 관계에 놓여 있는 경우를 생각할 수 있는데 상식적으로 이러한 사례에서 갈등이 가장 극심하게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 갈등의 두 가지 근본원인이 중첩되어 나타나고 있기 때문이다. 이 유형의 대표적인 사례로서 남아프리카 공화국을 들 수 있는데, 남아공은 국가 내 통합의 한 유형으로서 백인과 흑인 간의 인종갈등이 정치·경제·사회적 갈등의 가장 큰 원인으로 작용하고 있다. 본 연구에서는 남아공에서의 갈등양상과 원인을 분석하고 남아공정부가 갈등해소를 위해서 사용하는 여러 정책들에 대해 평가할 것이며, 그것들이 주는 한반도에서의 함의를 다루게 될 것이다.

■ 낮은 체제이질성/적대적 관계: 북아일랜드

네 번째 유형은 체제이질성은 낮은 수준이지만 당사자들이 적대적 관계에 있는 경우이다. 이 유형의 경우, 적대적 관계로 인한 정치적 갈등이 가장 두드러질 것으로 예상할 수 있다. 북아일랜드의 사례가 이 유형에 잘 부합한다고 볼 수 있다. 북아일랜드의 경우, 상당 기간 단일 커뮤니티를 형성해 온 관계로 체제 간 이질성은 낮다고 할 수 있지만 사회 내 갈등이 폭력적으로 진행될 정도로 당사자 간의 관계는 적대적이라고 볼 수 있다. 이러한 갈등의 배후에는 종교와 민족적 대립이 자리하고 있으며 그것들이 권력의 배분을 둘러싼 정치적 갈등, 민족적 정체성을 둘러싼 사회적 갈등, 그리고 분배 문제를 둘러싼 경제적 갈등의 양상으로 펼쳐지고 있는 것이다. 북아일랜드는 국가 간 통합의 사례라기보다는 국가 내 통합의 사례로 보아야 할 것이다.

이상의 네 가지 사례는 각각의 유형을 대표하기에 부족함이 없기에 본 연구에서 사례 연구의 대상으로 선정되었다. 더욱이 통합이 국가 간 통합과 국가 내 통합으로 나눌 수 있다는 점을 고려하여 두 가지 유형의 사례들이 균형을 이루도록 사례를 선정하였다. 독일과 홍콩/중국이 국가 간 통합의 사례들이라면 남아공과 북아일랜드가 국가 내 통합의 사례라고 할 수 있다. 두 유형에서 서로 다른 시사점을 찾아낼 수 있을 것으로 기대하며 양자 간의 균형을 맞추고자 했다.

2. 독일

가. 독일 사례의 특징

일반적으로 ‘통합’이란 개별적 요소들이 ‘기본 질서(grundordnung)’에 기초하여 상호적으로 연계되면서 단일체가 되는 과정이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 통합의 주체인 개별 요소들 간의 상호 인정과 차이 극복, 요소들의 능동적 과정 참여가 중요하고, 경제적, 물질적 토대가 확보되어야 하며, 최소한의 가치체계가 통합의 과정에 놓인 개별 요소들 간에 공유되어야 한다.

나아가 통합과정은 하나의 ‘변증법적 회오리 과정’과 유사하다. 통합의 성숙도는 낮은 단계에서 높은 단계로 나아갈 수 있지만, 그 과정이 항상 일직선으로 높은 단계를 향하지는 않고 낮은 단계로 떨어질 수도 있으며 변증법적인 정반합의 ‘지양(aufheben)’을 거치며 성숙된다고 볼 수 있다. 즉, 통합은 동질화와 공존화라는 두 개의 요소가 혼합되는 과정인 것이다. 동일한 제도의 이식을 통해 요소 간의 차이를 포섭하고 문화적 이질성을 극복하여 동일한 문화적 정체성을 확보하기도 하며, 통합의 주체들이 최소한의 가치체계를 공유하지만 서로 간의 차이를 인식하고 다양성을 인정하며 공존을 모색하기도 한다.

독일의 통일 사례도 앞에서 언급한 ‘통합’의 과정과 ‘변증법적 회오리 과정’을 보여주고 있으며 동질화와 공존화의 요소가 변증법적으로 혼합되는 과정을 보여주고 있다. 독일 통일은 갑작스러운 베를린 장벽의 붕괴로 동독이 서독 시스템으로 편입되면서 성취되었지만, 이식하는 과정에서 제도적 의미의 정치통합과 경제통합에서 발생했던 다양한 갈등, 동·서독 주민 간의 가치적·정신적 차원의 갈등이 표출되었다. 편입이라고 하지만,

편입 이후의 과정은 린츠가 개념화한 ‘국가민족의 통합’이었던 것이다. 즉, 독일 통일은 이질적인 두 집단이 하나의 국가를 만드는 국가민족의 형성 과정이었다고 볼 수 있다.

나아가 통합 유형은 어떠한 준거를 취하느냐에 따라 달라질 수 있다. ‘관계의 우호성 정도’와 ‘체제의 이질화 정도’라는 준거에 따라 통합 유형을 분류할 경우, 독일의 통합은 통일 당시 동·서독 관계의 우호성과 체제의 이질화가 모두 높았던 사례라고 분류할 수 있다. 따라서 독일의 사례는 관계의 우호성은 높았으나 체제의 이질화가 낮았던 홍콩의 통합 사례와 다르고, 관계의 우호성이 낮았으나 체제의 이질화가 높았던 남아공의 사례와도 다르며, 관계의 우호성과 체제의 이질화가 모두 낮았던 아일랜드의 사례와도 다르다고 볼 수 있다.

향후 한국과 북한이 상호 관계를 꾸준히 정상화시킬 경우, 남북한의 통합은 독일 통합의 사례와 비슷한 사례로 갈 가능성이 있다. 물론, 남북 간의 협력이 진작되어 서로 간에 신뢰가 어느 정도 구축될 것이라는 가정 하에 독일의 통합 사례는 남북한 통합에 의미가 있을 것으로 여겨진다. 독일 사례에서 유심히 관찰할 부분은 관계의 우호성 정도가 높았음에도 불구하고 체제의 이질화 정도가 높았기 때문에 ‘외적 통합’을 신속하게 달성했지만 통일 23년이 지난 현재의 시점에서조차 여전히 ‘내적 통합’의 문제가 제기되고 있다는 점이다.

통일의 국면에서 서독의 자본과 역량에 기초하여 외적 통합이 신속하게 진행되었고, 동독 시민들의 동의하에 서독의 리더십이 철저히 관철되었으며, 분단 시절 고착화되었던 동독의 정치적, 경제적 구조(structure)를 청산하고 조정하는 절차가 진행되었다. 신속한 외적 통합에 따른 부작용이 나타났으며, 부작용을 조정하는 천문학적 비용이 지출되었으며, 동독 주민은 심리적으로 옛 동독을 그리워하는 ‘동독향수(ostalgie)’를 느끼게 되었다. 즉, 외적 통합은 지난 23년간 거의 완성되었다고 평가할

수 있으나, 정신적인 차원에서는 여전히 동·서독 주민들의 차이점이 부각되면서 내적 통합은 성취되지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 독일 통일에 대한 자체적 평가는 독일 대통령 가우크(Gauk)의 최근 언급에서도 엿볼 수 있다.

“의식구조의 변화(Mentalitätswandel)는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 오래 걸립니다. 의존성과 억압의 상태에서 자유로운 인간의 상태에 도달하기에는 두 세대, 즉 40년은 족히 필요하다고 생각합니다.”⁹¹

아래에서는 앞에서 언급한 독일 통일 사례의 특징에 기초하여, 우선 통일의 과정에서 나타난 정치적, 경제적, 사회적 갈등을 살펴본다. 이는 독일 통일에서 관찰할 수 있는 갈등양상이라고 볼 수 있다. 나아가 그러한 갈등이 어떻게 변증법적 회오리의 통합과정을 거치면서 문제가 해결되고 점차 통합의 성숙도가 높아졌는지 분석한다. 이는 독일 통일에서 발견될 수 있는 갈등해소 방안에 해당한다. 마지막으로 이러한 독일 통합 사례에서 볼 수 있는 갈등양상과 갈등해소 방안이 향후 남북한의 통합에 주는 시사점을 정리한다.

나. 갈등양상

지난 23년간의 독일 통합과정은 구동독 주민과 구서독 주민에게 있어서 하나의 체제 전환 과정이었다. 특히, 구동독 주민에게는 혹독한 체제 전환의 과정이었다고 평가할 수 있다. 권위주의에서 민주주의로의 ‘이행

⁹¹ “Gauk: Innere Einheit Deutschlands braucht 40 Jahre,” *Focus*, 2012년 5월 27일, <www.focus.de> (검색일: 2013.5.20). 1940년생 요하임 가우크는 목사 출신으로 동독의 시민운동을 주도했으며, 통독 이후 1990년부터 2000년 10월까지 10년간 ‘국가안보부 문서처리 연방청’(슈타지 문서 관리청 - 가우크의 근무기간 동안 가우크 청으로 불리기도 함)의 청장으로 근무하다가 2012년 3월 제11대 독일 대통령으로 선출되었다.

과정'에서 극적으로 국가사회주의가 몰락했고, 낡은 구조와 사회 계층이 해체되는 '전환 과정'에서 새로운 법적 질서와 생활 방식이 구조화되었으며, 제도 질서의 새로운 일상성이 공고화되는 전환 이후의 과정에서 불안정성이 감소되었다고 볼 수 있다.⁹²

독일을 위에서 언급한 국가통합, 사회통합, 갈등해소 체제 전환의 과정에 적용해보면, 이행의 단계에서 동독 주민의 평화시위로 갑작스럽게 국가사회주의가 몰락하게 되었고, 전환의 단계에서 제도적으로(예: 화폐 통합, 연금제도 및 사회복지 통합, 독일 연방으로의 정치적 편입) 신속하게 국가 통합을 실시, 전환 이후의 단계에서는 신속한 국가통합의 부작용으로서 사회 갈등이 격화되고 분화되는 과정을 경험하면서 이를 해결하려는 노력을 했다고 볼 수 있다. 요컨대, 전환 이후의 단계는 갈등해소의 과정이었다고 평가할 수 있다.

갈등 원인을 설명하는 '갈등테제'와 관련하여 다음과 같은 것들이 있다. 동독 사회주의체제하에서의 장기적인 사회화로 인해 각인된 가치관이 쉽게 바뀌지 않는 데서 동·서독 간의 차이의 원인을 찾는 '사회화테제', 동독의 특수한 심성 형성은 동독과 서독의 경제적 격차의 산물이라는 '상황테제', 동독 주민이 기대했던 자유와 부에 대한 기대가 무너진 결과로서 동독 주민의 불만을 설명하는 '기대테제', 체제이행은 변화의 주체가 적극적으로 참여할 때 성공적이라고 인식하는데 서독에서 수입된 엘리트에 의해 통합이 추진되면서 동독 주민은 소외되었기 때문에 동독 주민의 불만이 증폭되었다는 '행동테제'가 있다.⁹³

독일의 신속한 외적 통합 이후 발생한 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회

92. 에버하르트 홀트만, "체제 변동 과정에서 엘리트 교체," 임혁백·이은정 편, 『한반도는 통일독일이 될 수 있을까?』 (서울: 송정, 2010), p. 162.

93. 한운석, "독일 통일 20년의 성과와 한계," 『역사와 담론』, 제54호 (호서사학회, 2009), p. 260. 다양한 사회적 갈등은 대부분 '전환기 스트레스'에서 비롯된 측면이 있다.

적 갈등은 모두 위에서 언급한 사회화테제, 상황테제, 기대테제, 행동테제에 의해 설명될 수 있다. 아래에서는 정치적 갈등과 관련하여 ‘비법치 국가 논쟁 및 슈타지 과거 청산’, 경제적 갈등과 관련해서는 ‘통일 비용에서 오는 동·서독 주민 간의 갈등’ 그리고 사회적 갈등과 관련하여 ‘오씨-베씨 갈등구조’를 중심으로 살펴본다.

(1) 정치적 갈등

(가) 동독 주민의 불만족과 동독 향수에서 기인한 갈등

사실 정치적, 경제적, 사회적 갈등은 서로 구분하기 힘들 만큼 서로 긴밀히 연결되어 있다. 예컨대, 폴락(Detlef Pollack)의 분석은 갈등이 정치, 경제, 사회의 분야에서 서로 얽혀있어서 그것이 정치적 갈등인지 구분하기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 통일 이후 15년이 지난 2006년까지 민주주의와 시장경제에 대한 동독 주민의 만족감이 떨어진 것에 대한 그의 설명은 다음과 같다.

통일 이전과 1990년 통일 직전까지 서독은 동독 주민들에게 하나의 ‘준거사회(Referenzgesellschaft)’로 기능했었다. 동독 주민에게 서독은 이상적인 사회로 간주되었던 것이다. 하지만 통일 이후 서독 시스템이 이식되는 과정에서 동독 주민은 크게 세 가지 경험을 하게 되었다. 첫째, 동독 주민은 서독에 의한 동독지역에 대한 엄청난 투자에도 불구하고 신속한 경제적 부흥을 경험하지 못했다. 둘째, 동독 주민은 분배 정의가 실현되고 있지 못하다는 느낌을 받았다. 셋째, 동독 주민은 이등 시민으로서 대접받는 현실을 경험하게 되었다. 차가운 현실 앞에서 동독 주민의 머릿속 준거사회였던 서독은 가차 없이 무너지고 말았다. 동독 주민은 실망하고 분노할 수밖에 없었다. 전환기 스트레스와 기대에서 오는 실망감으로 인해 그들은 옛 동독에 향수를 느끼게 되었고 나아가 민주주의와 시

장경제에 대한 만족감이 현저히 감소하게 되었던 것이다. 이러한 심리 상태는 민주주의 제도에 대한 만족감에도 반영되었다. 동독 주민은 서독 주민에 비해 의회, 정부, 사법부 경찰에 대해 신뢰감을 갖지 못했던 것이다. 나아가 1990년 통일의 시점에서 보면 동독 주민은 개인의 책임을 받아들였지만, 시간이 지날수록 개인의 역량에 한계를 느끼며 국가가 분배 정의를 실현해야 한다고 여기기 시작했다. 이는 국가에 의존하는 경향이 증가했다는 것을 의미한다.⁹⁴

이와 같은 폴락의 논리를 따라가다 보면 동·서독 주민 간에 형성된 갈등은 정치적, 경제적, 사회적 요소가 서로 긴밀히 얽혀있는 국가 시스템에 대한 불만족에서 기인함을 알 수 있다. 그리고 그러한 동독 주민의 불만족은 자유보다는 평등, 즉 기회에 대한 평등과 결과로서의 평등을 중요시하며 노력에 의해 주어진 불평등까지도 거부하는 동독 주민의 의식 및 서독의 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’에 대해 크게 기대했지만 경제적 격차가 가져다준 차가운 현실 앞에서의 실망과 관련되어 있다고 볼 수 있다. 실제로 2008년의 통계를 보면, 동독 주민의 40%가 동독 시절에 대한 나쁜 점보다는 좋은 점이 많았다고 느끼고 있었다.⁹⁵

동독 주민은 개인적 차원에서의 전망 부재와 개인의 역량과 책임을 강조하는 서독 시스템이 주는 삶의 무게에 직면하여, 국가적 차원에서 안락한 연대와 평등이 주었던 옛 동독에 대한 ‘동독향수(Ostalgie)’를 가질 수밖에 없었다. 이는 동서 간의 정치적 갈등과 분열을 증폭시키는 직접적 원인이 되었다. 예컨대, 동독 주민의 이러한 동독향수는 동독지역에서 동독 사회주의 통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands: SED)의 후신

⁹⁴- Detlef Pollack, "Wie ist es um die innere Einheit Deutschlands bestellt?," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 30~31 (July 2006), pp. 3~7.

⁹⁵- Ronny Heine, "Vereint und doch getrennt?," *Die Politische Meinung*, No. 458 (January 2008), pp. 22~23.

이었던 민주사회당(Partei des Demokratischen Sozialismus: PDS, 민사당)의 정치적 위상을 강화시켜주었으며, 나아가 민사당이 ‘좌파당(Die Linkspartei)’으로 발전하는 계기가 되었다.⁹⁶ 물론 다양한 정당의 존재는 사회적 다양성을 정치권으로 흡수한다는 점에서 매우 긍정적이지만, 동·서독 주민 간의 정치적 갈등을 첨예하게 만드는 요인도 되었다.

(나) 비법치 국가 논쟁

‘비법치 국가(Unrechtsstaat)’는 동독의 역사를 평가하는데 중요한 정치적 개념이라고 볼 수 있다. 비법치 국가는 법치국가가 아닌 국가를 말한다. 무제한적이고 임의적인 국가권력의 사용에 의한 인권 및 시민권의 체계적 침해가 이루어진 국가를 비법치 국가라고 하는 것이다. 통일조약에서 동독의 구정권은 이와 비슷한 맥락에서 규정되었다. 통일조약 17조 2항을 보면, 동독 구정권에서 피해를 받은 사람들의 권리를 회복시키는 규칙을 정한다고 언급하면서 SED와 관련하여 ‘SED 불법자행정권(SED-Unrechts-Regime)’이라는 표현을 쓰고 있음을 알 수 있다.⁹⁷ 이는 동독에서 국가, 정부, 입법이 법치국가의 규범과 일치하지 않게 되었을 뿐만 아니라 법치국가의 원칙이 무시되고 국가권력이 법적 절차에 따라 행사되지도 않았다는 것을 의미한다.⁹⁸ 이러한 맥락에서 통일독일의 최고 정치적

⁹⁶ 통일되기 전 동독의 인구는 1,700만 명 정도였고, 그 중 SED 당원은 230만 명이었다. 그 중에서 34만 명이 지도 엘리트 집단을 형성하고 있었다. 이러한 SED 출신 지도엘리트는 통독 이후에도 두 개의 분야에서 그 세력과 영향력을 독자적으로 구축했다. 하나는 정치분야이며, 다른 하나는 동독지역의 일간지 분야라고 할 수 있다. 특히, 좌파정당은 SED 후속 세대 엘리트들을 위한 일자리 역할을 충분히 수행하고 있다. Gunnar Hink, *Eliten in Ostdeutschland* (Berlin: Ch, Links Verlag, 2007), pp. 20~21.

⁹⁷ 17조는 ‘회복조치(Rehabilitierung)’에 관한 규정임. Bundeszentrale für politische Bildung (ed.), *Staatsrecht* (Bonn: Elner Ulm, 1995), p. 147.

⁹⁸ De Nike, *German Unification and the Jurists of East Germany: An Anthropology of Law, Nation and History* (Godesberg: Form Vlg, 1997), p. 66.

지도자들은 동독을 비법치 국가로 규정하는 정치적 수사법을 구사하기도 했다. 예컨대, 헤어조크(Roman Herzog) 독일연방 대통령은 1996년 3월 26일에 개최된 ‘독일 통일과정에서 SED 독재의 결과를 극복하기 위한 앙케트 위원회’ 앞에서 ‘동독은 비법치 국가(Sie war ein Unrechtsstaat)’였다고 규정하였으며, 2009년 메르켈(Angela Merkel) 수상도 합법적 야당, 자유선거, 독립적 법원, 사상의 자유 등 민주적 삶의 형태가 동독에 존재하지 않았기 때문에 동독을 비법치 국가였다고 규정하기도 했다.⁹⁹

헤어조크 대통령의 비법치 국가 발언 이후 동독 주민들은 자신들의 과거 삶과 노동이 도덕적으로 혐의를 받고 있다는 느낌을 받았으며, 동독 출신의 수상이 대통령의 논조와 비슷하게 동독에 대해 비법치 국가를 언급하는 것을 받아들일 수 없었다. 1996년 헤어조크 대통령 당시에는 동독 주민과 더불어 PDS가 대통령의 언급에 강하게 반발했으며, 2009년 메르켈 수상의 언급에는 다시 한 번 동독 주민과 좌파정당이 강하게 반발하며 동독은 비법치 국가가 아니었다고 항변하기에 이르렀다. 특히, 동독 향수에 젖은 동독 주민은 동독의 정체성을 강화하면서 반발했다. 동독 주민은 비법치 국가라는 용어에서 동독 역사를 부정당하는 느낌을 받았으며, 그곳에서의 삶 전체가 불법이었다고 규정당하는 느낌을 받았던 것이다.

비법치 국가라는 개념을 사용하는 것은 사실 동독 SED의 과거 청산, 특히 슈타지 과거 청산과 깊은 관련이 있다. 동독을 비법치 국가라고 규정해야 과거 청산이 수월해지기 때문이었다. ‘과거 청산’은 독일어로 ‘Vergangenheitsbewältigung’라고 한다. 이 단어는 ‘과거 극복’의 의미를 내포하고 있다. 과거의 행적을 성찰하고 과거의 잘못된 행동을 단죄하며 상처받은 사람들을 치유하는 작업이 바로 과거 극복이며, 이것이

⁹⁹ 헤어조크와 메르켈의 비법치국가 언급과 관련하여, <www.zeitgeistlos.de/zgblog/2009/neusprech-unrechtsstaat>; <www.faz.net/themenarchiv/2,1278/20-jahre-friedliche-revolution-merkel-ddr-war-ein-unrechtsstaat-1802764.html> (검색일: 2013.5.24) 참조.

독일식의 과거 청산이라고 볼 수 있다.¹⁰⁰ 나아가 통일독일의 과거 청산이 광범위하게 진행될 수 있었던 것은 동독 주민이 통일 국면에서 스스로 슈타지 문서를 지켜냈기 때문이기도 했다.

(다) 슈타지 과거 청산에서 빚어진 정치적 갈등

슈타지는 SED의 비밀경찰로 1989년 기준으로 95,000명의 공식요원과 180,000여 명의 비공식 요원으로 구성되어 있었다. 이들은 40년간 동독 주민들의 모든 활동을 감시해왔으며 이는 세계에서 가장 높은 정보기관요원 대 주민인구 사이의 비율이었다. 이러한 감시활동의 기록이 바로 슈타지 문서였으며, 1989년 12월 초 동독 시민들은 각 주 국가공안국(슈타지) 본부로 진입하여 문서를 지켜내었다. 통일 이후 슈타지 기록은 1991년 연방 소속으로 전환되었고, 그 해 12월 ‘슈타지 문서 관리법(Stasiunterlagen Gesetz)’이 연방의회를 통과했으며, 40년 동안 과거 비밀경찰에 의해 수집 및 보관된 180km에 달하는 슈타지 문서들에 대한 접근과 분류를 관리하는 ‘문서보관청(BStU)’이 설립되었다.¹⁰¹

슈타지 문서 관리법에 따르면, 개인은 누구든지 슈타지에 의해 작성된 본인의 신상정보가 담긴 슈타지 문서에 자유롭게 접근할 수 있는 권한이 있으며, 사본을 보관할 수 있다. 나아가 본인의 파일 내용을 공개할 수 있는 권한이 있으며, 요청 시 자신을 감시한 정보제공자의 이름을 알 수 있다. 1991년 이후 650만 명이 슈타지 문서 열람을 요청하였고, 170만 명의 사람들이 본인에 대한 슈타지 문서의 열람을 요청하였다. 체계적으로 정리된 슈타지 문서들은 통일 이후 연방, 주, 지역 단위의 서비스 제

¹⁰⁰- Peter Dudek, “Vergangenheitsbewältigung. Zur Problematik eines umstrittenen Begriffs,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage 1-2 (January 1992), pp. 44~53.

¹⁰¹- 베르트 쉘퍼, 이나영 옮김, 『통일독일에서의 과거 공산주의자 청산 문제』 (Berlin, Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur: Ultramarinrot, 2012), pp. 15~ 19.

휴뿐만 아니라 공무원들과 임용 대상자들의 심사에도 활용되었다. 즉, 공무원의 임명, 해고, 연임, 전입과 관련해서 활용되었던 것이다. 슈타지 문서의 신상대조 및 과거사에 대한 접근은 법적으로 2006년까지 효력을 발휘했고 그 이후부터는 특수한 경우와 고위관료에 관련된 업무와 관련하여 활용되고 있다. 또한 슈타지 문서의 활용에 의해 2005년까지 17만 명이 SED 치하에서 받은 정치적 불이익에 대해 보상을 받았다.¹⁰²

통일독일은 동독의 과거 청산을 재판을 통해 실시하였다. 동독이 비법치국가였다는 논리하에 SED 치하에서 장벽 방위 소송, 정치국원 소송, 법 왜곡, 슈타지 범죄와 선거조작 소송 등이 제기되었던 것이다. 과거 청산과 관련된 재판에서는 법 왜곡이 가장 높은 비율로 처리되었는데, 이는 비법치국가의 불법행위를 단죄하겠다는 의지를 보여주는 것이라고 볼 수 있다.¹⁰³ 하지만 재판을 통한 과거 청산은 화해를 주장하며 슈타지 문서의 소각을 원했던 PDS의 강한 반발에 부딪혔으며, 동독 주민들은 슈타지 문서를 본 피해자에 의해 언제 어느 순간 고소를 당할지 모른다는 ‘슈타지-정신불안증(Stasi-Hysterie)’에 시달리게 되었다. 이러한 불안감으로 인해 자살을 선택한 사람도 있었으며, 출처나 정황에 대한 세심한 주의가 없는 언론의 흥행몰이에 의해 비공식 요원으로 낙인찍혀 심리적으로 고통 받는 사람들이 생겨나게 되었다. 나아가 취업을 원하는 동독 출신자들은 슈타지 문서에 입각한 ‘슈타지 테스트’를 받

¹⁰²- 위의 책, pp. 21~41. 2006년에 개봉된 ‘타인의 삶(Das Leben des Anderen)’이라는 영화는 동독 슈타지의 정보활동을 여실히 보여주고 있다. 슈타지 비밀 요원인 비즐러는 1985년 드라마만이라는 극작가의 삶을 감시하는데, 감시하는 동안 드라이만과 그의 연인 크리스타의 삶에 감동을 받게 되고 상부에 정확한 보고서를 올리지 않는다. 크리스타도 강압에 의해 드라이만을 감시할 수밖에 없었던 비밀요원으로 밝혀지고 그녀는 죄책감에 도로로 달려 나가 교통사고로 사망하게 된다. 통일이 된 후 드라이만은 문서관리청에서 자신에 관한 비즐러의 보고서를 읽게 되면서 비즐러가 자신을 보호해주었다는 것을 알게 된다. 비즐러는 숨어서 우편배달부의 삶을 살아간다. 드라이만은 그런 비즐러를 멀리서 지켜보는 것으로 마음속으로 비즐러의 삶을 받아드린다.

¹⁰³- De Nike, *German Unification and the Jurists of East Germany*, pp. 32~177.

았으므로 노동시장에서의 취업활동에 서독 출신자보다 상대적으로 불평등한 대접을 받게 되었다.¹⁰⁴

서독 주민은 이러한 동독 주민의 슈타지-정신불안증에 무감각했으며, 동독은 비범치국가이었기 때문에 과거 청산이 철저히 실시되어야 한다고 생각했다. 이러한 서독 주민의 입장은 과거를 부정당하는 동독 주민의 입장과 정치적 대립각을 세우게 했다. 과거 청산과 관련한 정치적 갈등은 동독 주민들로 하여금 동독 주민들만의 정체성을 찾는 성향을 부추겼다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 PDS와 좌파정당의 성장, 과거 동독에 대한 향수 등이 설명되는 것이다.

(2) 경제적 갈등

(가) 통일 비용에서 오는 동·서독 주민 간의 경제적 갈등

정치적 갈등이 주로 민주적 제도와 과거 청산에 대한 동독 주민의 불만족에서 기인한 것이라고 하면, 경제적 갈등은 주로 서독 주민의 통일비용에 대한 불만족에서 기인한 것이라고 볼 수 있다. 물론 동독 주민들의 피해의식도 동·서독 주민 간의 경제적 갈등을 부추긴 측면이 있다. 즉, 통일 직후 동·서독 주민 간에 존재했던 감격과 환희는 시간이 흐를수록 사라지고, 통일이 된 후 15년이 지난 시점에서 서독 주민들은 동독지역으로 흘러가는 이전기금으로 인해 독일의 경제성장이 둔화되고 있다는 불평이 급격히 증가했으며, 동독 주민들은 서독 경제가 동독 경제를 식민지화했다는 인식을 갖게 되었던 것이다.¹⁰⁵

통일 비용은 주로 서독지역의 납세자, 사회보험 분담금의 의무적 납부

¹⁰⁴ 정홍모, “통일독일의 과거 청산 20년,” 황병덕 편저, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』 (서울: 늘봄플러스, 2011), pp. 234~241.

¹⁰⁵ “Das Milliarden-Geständnis - Warum der Aufbau Ost scheitern musste,” *Der Spiegel*, Vol. 58, No. 15 (2004), pp. 24~41.

자가 짊어져야 할 비용이었다. 나아가 막대한 공공부채를 통해 통일비용이 충당되었다는 점을 고려하면 이는 미래 세대의 부담을 확대한 것이라고 볼 수 있다. 예컨대, 공공부채는 1989년 9,300억 마르크에서 1996년에는 2조 1,000억 마르크로 두 배 이상 증가했고, 2008년까지는 1조 5,000억 유로로 급격히 증가했다. 서독지역의 피고용자는 통일 이후 1인당 사회보장 분담금을 6% 정도 더 내었으며, 통일 비용 충당을 위한 이러한 인상분은 서독의 중산층에게 경제적으로 많은 부담을 주었다. 나아가 소득세와 법인세의 7.5(1991~1997년)~5.5%(1998년부터 현재까지)로 책정된 통일연대세도 서독의 중산층에게 막대한 경제적 부담으로 작용했다. 이러한 공공부채, 사회보장 분담금, 통일연대세 등에 의해 충당된 통일 비용은 1990년부터 2009년까지 총 1조 6,000억 유로(3,200조 원)였다. 매년 900억 유로(160조 원: 현재 한국정부 예산이 약 310조라고 했을 때 이는 우리 1년 예산의 절반에 해당하고, 서독 국내총생산의 4~5%에 해당하는 금액)를 동독지역 개발을 위해 이전했던 것이다.¹⁰⁶

서독 주민의 통일연대세에 대한 불만은 2005년부터 부각되기 시작했다. 통일이 된지 15년이 지났음에도 불구하고 여전히 통일연대세를 내야 한다는 것에 불만을 표시하기 시작한 것이다. 서독 주민은 매년 100억 유로 정도인 통일연대세가 서독 주민의 실업률을 높이고 수입 감소를 가져오는 강제세금이자 동독세금이라며 폐지를 주장하고 나선 것이다. 예컨대, 서독지역의 한 사무원은 통일연대세를 납부할 수 없다며 소송을 내었는데 지방법원의 위헌판결이 나오자 연방헌법재판소는 위헌이 아니라며 통일연대세의 정당성을 확인해주었다. 위헌판결의 근거는 통일비용을 위한 단기적 세금이었으나 장기 세금으로 변질되었다는 것이었는데, 이

¹⁰⁶ 안숙영, “독일통일이 서독 주민들에게 미친 영향 분석,” 황병덕 외 공저, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』 (서울: 늘봄플러스, 2011), pp. 308~310.

를 연방헌법재판소는 통일연대세와 같은 보완세는 시한을 정할 필요가 없다며 헌법에 위배되지 않는다고 판결했던 것이다.¹⁰⁷

(나) 동독지역과 서독지역 간의 경제 격차에서 오는 갈등

정치적 분야에서도 그러했듯이 경제적 분야에서도 동독 주민은 그들의 과거를 청산해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 시장의 가격기능이나 경쟁이 존재하지 않았으며, 재정의 낭비와 결핍, 사회간접자본의 노후가 공존하는 상황이었다. 40년간의 사회주의적 계획경제 운영으로 누적되어온 비효율성은 서독과의 경제통합으로 인해 구조조정의 대상이 될 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었던 것이다. 이러한 맥락에서 보자면, 통일 이후 동독지역에서 발생한 경제적 충격은 누적된 비효율의 청산 과정에서 나타난 것이라고 평가할 수 있다.¹⁰⁸

이와 더불어 동·서독 간의 경제력 격차도 컸다. 1991년 기준으로 동독 주민 1인당 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP)은 서독 주민의 43%로서 그 절반에도 미치지 못했던 것이다. 이러한 동·서독 간의 경제적 격차와 동독 경제 및 산업의 낙후에 직면하여 통일독일은 동독지역의 국영 기업을 신속하게 민영화하였다. 1990년 6월 17일 ‘사유화와 국민소유 재산의 재구성을 위한 법률’이 발효되면서 신탁청이 당시 8,500개의 기업, 400만의 고용인력, 4만 5,000여 개의 생산설비 등 동독지역의 국유재산을 주식회사 형태로 전환하여 소유하게 되었다. 1994년까지 8,500여 개의 거대 기업은 1만 3,815개로 분리되어 매각이 추진되었고, 4만 2,000여 건의 사유화 계약이 성사되었으며, 4,105개의 기업은 문을 닫아야 했다.¹⁰⁹

107- 위의 글, pp. 311~312. 2010년의 여론 조사를 보면, 서독 주민의 76%가 통일연대세의 폐지를, 18%가 유지를, 동독 주민의 45%가 폐지를, 44%가 유지를 요구했다.

108- 송태수, “독일통일 20년 구동독지역의 경제적 변화와 통일비용,” 황병덕 외 공저, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』 (서울: 늘봄플러스, 2011), p. 254.

109- 위의 책, pp. 262~263.

이러한 민영화의 과정에서 100만 개의 일자리가 보장되고, 800억 유로의 투자보장이 이루어졌다고 하지만, 기존 400만의 고용인력에서 태반은 일자리를 잃어야 했다. 동독의 산업에 대해 민영화를 통해 구조조정이 강력히 시행된 통일 이후 5년간의 동독지역 실업률은 서독지역에 비해 2배를 훨씬 상회했다. 그 당시 동독 주민의 5명 중에서 1명은 실업자였으며, 이러한 20%의 통일 구조조정 피해자는 서독 주민의 세금에 의해 충당되는 실업수당, 사회보험금, 연금수당 등으로 생활하는 기초수급자의 상태로 전락했다고 볼 수 있다.

동·서독지역 간의 경제적 격차와 더불어 동독지역 내에서도 경제적 격차가 존재했다. 통일 이후 동독의 경제 개발이 특정한 지역을 중심으로 추진된 측면이 있었기 때문이었다. 동베를린, 드레스덴, 할레, 라이프치히, 포츠담이 주로 개발되었고, 다른 주변 지역은 상대적으로 방치되었던 것이다. 동독지역에서는 통일 이후 경제적 쇼크와 강력한 민영화 조치로 전체 산업 부문이 붕괴되었고, 많은 소도시에서는 유일한 고용주였던 기업들이 문을 닫았다.¹¹⁰

이러한 동독 내에서의 지역 격차는 이른바 ‘동동갈등’을 유발한 측면도 있었다. 이는 우리나라의 동서갈등과 비슷하다고 볼 수 있다. ‘동동갈등’은 서독지역의 문제를 동독지역으로 전가할 때 좀 더 복잡한 사회심리적 양상을 띠었다. 공공예산이 부족할 때, 서독지역의 인프라 구조에 대한 투자 감소가 문제가 될 때, 서독 주민들이 그 이유가 동독지역으로의 높은 재정 이전 때문에 그렇다고 정당화하면서 동독 주민 전체를 비판할 때, 개발로부터 상대적으로 소외된 동독지역의 주민은 쓰린 가슴을 경험해야 했던 것이다.¹¹¹

¹¹⁰- Rolf G. Heinze, *Wandel wider Willen Deutschland auf der Suche neuer Prosperität* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), p. 111.

¹¹¹- Urmila Goel, *Westprivilegien im vereinten Deutschland* (Seoul: FES-Information-Series, 2009), p. 6.

(3) 사회적 갈등

(가) 오씨-베씨 갈등구조

전환 이후 구동독 주민의 ‘사회 환경(Soziale Milieus: 삶의 경험과 기본 지향이 유사한 사람을 한데 묶은 것을 의미)’은 변화되었다. 사회적 이동이 극히 높았던 것이다. 일자리와 직업, 직장에서의 위치 등 모든 사회적 지위의 절반 이상이 교체되었다. 상당수가 직업적 위치를 상실하거나 일자리를 잃어 신분이 하락하였다. 반면, 구동독 시절 기술 관료의 다수는 신분 상승을 경험했으며, 새로 구축되거나 확장된 서비스 분야의 좋은 일자리는 구동독의 특권층에게 돌아갔고, 오늘과 지금을 소비하며 즐기는 쾌락주의적 노동자가 증가했다. 사회주의 특권층은 전환 이후 상위 계층으로 재도약할 수 있었던 것이다. 중산층의 비율은 40%(구서독지역의 중산층 비율은 60%)로서 아직까지는 취약한 편이다.¹¹² 자본주의와 민주주의의 급격한 도입으로 발생한 사회 환경의 변화는 통일독일이라는 하나의 공간에서 사회적 갈등을 야기했던 것이다.

통일 이후 생긴 사회적 갈등 중에서 가장 심각한 것은 ‘오씨(Ossi)-베씨(Wessi)의 갈등구조’라고 볼 수 있다. 독일어로 동쪽은 오스트(Ost)이며, 서쪽은 베스트(West)이다. 서독 주민은 동독 주민을 동쪽에서 온 사람들이라는 의미로 ‘오씨’라고 부르며, 동독 주민은 서독 주민을 서쪽에서 온 사람들이라는 의미로 ‘베씨’라고 부른다. 하지만 ‘오씨-베씨’의 대립은 단지 어느 지역 출신인가를 말하는 용어가 아니라, 서로에 대한 빈정거리고 상징이 담겨있는 개념이라고 볼 수 있다. ‘오씨’는 가난하고 게으른 동독 사람을 뜻하며, ‘베씨’는 거만하고 역겨운 서독 사람을 뜻한다. 특히, 서독 주민이 낸 세금으로 충당된 동독지역으로의 이전 자금 중 상

¹¹² 미하엘 호프만, “사회주의 특권층: 상승과 변화의 체험,” 임혁백·이은정 편, 『한반도는 통일 독일이 될 수 있을까』 (서울: 송정, 2010), pp. 116~131.

당 금액이 연금과 실업 보험을 비롯한 동독 주민의 사회복지비용으로 사용되면서 서독 주민은 자신들의 돈으로 놓고먹는 동독 주민이라는 의미로 ‘오씨’라는 용어가 사용되기도 한다.¹¹³

서독 주민들이 동독 주민을 오씨라고, 동독 주민들이 서독 주민들을 베씨라고 부르는 것은 사실 서로에 대한 신뢰가 없는 상태에서 부정적인 선입관이 작동하면서 상대를 비하한 개념이라고 볼 수 있다. 특히, 오씨의 특징은 Ps로 요약되는데, 동독 주민은 ‘수동적(passiv)’, ‘염세적(pessimistisch)’, ‘강박적(paranoid)’이라고 서독 주민의 의식에 박혀 있었던 것이다. 이러한 오씨-베씨 갈등구조에서 서독 주민은 통일 이후 발생한 모든 부정적인 것에 대한 책임을 모두 오씨에게 돌리고 마는 것이다. 이는 통일이 된 후 20년이 지났지만, 머릿속의 장벽은 오씨-베씨 갈등구조에 의해 해제되지 않고 있다는 것을 의미한다.¹¹⁴ 이는 현재의 오씨-베씨 유머에서도 여실히 드러난다. ①의 유머에는 통일 후 서독 주민이 인식하고 있는 독일의 모습이 투영되어 있고, ②의 유머에는 서독 주민에 대한 동독 주민의 증오감이 반영되어 있으며, ③의 유머에는 동독 주민에 대한 서독 주민의 증오감이 반영되어 있음을 알 수 있다.

① 오씨가 베씨에게: ‘우리는 한 배에 타고 있어.’ 베씨가 오씨에게: ‘그렇지. 한 사람은 죽어라고 노만 짓고, 다른 한 사람은 팔자 좋게 낚시만 하지.’ ② 어떤 오씨가 해변을 산책하고 있었어. 갑자기 바다에 두 사람이 빠져서 허둥대는 것을 보았지. 한 사람은 유색인종이었고, 다른 사람은 백인이었어. 오씨가 구한 사람이 어떤 사람이었는지 알아. 당연히 유색인종이었어. 백인은 베씨일수도 있기 때문이었지. ③ 터키 사람 한 사람, 베씨 한 사람, 오씨 한 사람이 죽어서 신 앞에 서게 되었지. 신은 터키 사람에게 말했다. ‘너는 살아생전 거짓말을 많이 했기 때문에 그 별

113. 안숙영, “독일통일이 서독 주민들에게 미친 영향 분석,” p. 305.

114. “Ossis und Wessis,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <www.faz.net/aktuell/politik/deutsche-einheit-ossis-und-wessis-1919540.html> (검색일: 2013.6.10).

로 곤장 100대를 맞아야겠다. 하지만 한 가지 소원은 들어주지.’ 터키 사람이 소원을 말했다. ‘영당이에 쿠션을 하나 데어 주십시오.’ 오씨에게도 같은 처벌이 내려졌고 같은 소원이 성취되었어. 이어서 신은 베씨에게 말했다. ‘너는 살아생전 다른 두 사람보다 2배나 더 많은 거짓말을 했으니 곤장 200대를 맞아야 할 것이다. 하지만 2개의 소원을 들어주지.’ 베씨가 신에게 말했다. ‘첫 번째 소원은 곤장을 300대 맞는 것입니다. 두 번째 소원은 제 영당이 위에 오씨를 올려놓는 것입니다.’¹¹⁵

(나) 정체성의 차이에서 오는 갈등

동·서독 주민 간의 정체성 차이는 ‘자신이 어떠한 사회적 계층에 속하는가에 대한 주관적 인식’에서 엿볼 수 있다. 1992년 조사에 따르면, 서독 주민의 14%는 자신을 상위층으로, 57%는 중산층으로, 29%는 하위층 및 노동자층으로 인식했으며, 동독 주민의 2%는 상위층으로, 37%는 중산층으로, 61%는 하위층 및 노동자층으로 인식하고 있었다. 10년 후 2002년 조사에 따르면, 서독 주민의 주관적 의식은 변하지 않았다. 12%가 상위층으로, 56%가 중산층으로, 32%가 하위층 및 노동자층으로 인식하였다. 하위층으로 인식하는 주민이 다소 증가했음을 알 수 있다. 동독 주민의 주관적 의식도 그리 많이 변하지 않았다. 5%가 상위층으로, 35%가 중산층으로, 60%가 하위층 및 노동자층으로 인식하였다. 상위층으로 인식하는 동독 주민이 다소 증가했음을 알 수 있다.¹¹⁶

계층의식과 관련하여 주관적 정체성에는 서독 주민이 중산층의 가치를

¹¹⁵- “Ossi-und Wessiwitze,” <www.felixed.de>; “Ossi/Wessi-Witze,” <www.witze-blogger.de>; “Ossi-Wessi Witze,” <www.witze-charts.de> (검색일: 2013.6.11).

¹¹⁶- Thomas Ahbe, “Deutschland-vereintes, geteiltes Land. Zum Wandel sozialer Strukturen und Meta-Erzählung,” Niels Beckenbach (ed.), *Fremde Brüder. Der schwierige Weg zur Deutschen Einheit* (Berlin: Dunker & Humbolt, 2008), p. 66; Thomas Gensicke, *Die Neuen Bundesbürger. Eine Transformation ohne Integration* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998), p. 148; Gunnar Winkler (ed.), *Sozialreport 2002. Daten undn Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern* (Berlin: Trafo Verlag, 2000), p. 48.

훨씬 자랑스럽게 평가하는 경향이 투영되어 있으며, 나아가 동독 주민이 노동자층을 훨씬 명예로운 사람으로 평가하는 경향이 투영되어 있음을 의미한다. 특히, 소득 수준으로 볼 때 동독의 중산층은 약 40%임에도 불구하고,¹¹⁷ 그 중에서 스스로 노동자층이라고 인식하는 경향을 보면 동독 주민의 정체성은 서독 주민의 정체성과 다르다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 통일이 된 후 10년이 지나서도 동독 주민의 계층의식이 변하지 않고 있다는 것은 그들의 자아의식을 변화시킬만한 내적 통합이 성취되지 않았음을 보여 준다고 볼 수 있다.

다. 갈등해소 방안

(1) 정치적 방안

사실 동독 주민은 서독식의 민주주의 체제에 대해 적지 않은 열망을 지니고 있었기 때문에, 베를린 장벽이 무너지자 동독의 독재 정권에 대해 평화시위를 했으며, 민주적 절차에 따른 선거를 실시하여 서독 정치 시스템으로의 편입에 즉각적으로 준비했다고 볼 수 있다. 하지만 동독 시절에 고착화되었던 권위주의적 정치로부터 벗어나 서독의 민주정치 시스템으로의 편입은 크게 두 가지 문제를 야기했다. 하나는 동독 주민의 의사를 대변할 정당 구축의 문제였으며, 다른 하나는 연방과 주차원에서 동독인들의 정치참여 문제였다.

정당과 관련하여, 동독인의 의사를 대변할 정당은 PDS가 출현한 이후, 좌파정당(Die Linken)으로 세력을 확대하면서, 정치적 측면에서 동독 주민의 의사를 매개할 수 있는 정치적 조직이 완성되었다고 볼 수 있다. 연방과 주차원에서 동독인들의 정치참여 문제와 관련하여, 주로 동독

¹¹⁷ 미하엘 호프만, “사회주의 특권층: 상승과 변화의 체험,” p. 131.

출신의 주변 엘리트가 연방차원에서 거대 정치인으로 등장하기도 하였다. 예를 들어, 메르켈 현 총리는 콜(Helmut Kohl) 총리에 의해 발탁되어 기민련 당수를 거쳐 현재 8년간 총리를 지내고 있다. 주차원에서 볼 때, 현재 동독지역 출신의 다양한 엘리트들이 주 정부의 주지사와 고위 관리를 차지하고 있다고 볼 수 있다.¹¹⁸

나아가 통일독일은 동독 주민을 대상으로 정치교육을 실시, 민주적 가치의 내면화를 시도하며 정치적 갈등을 최소화하려고 시도했다. “현재 작동하는 정치제도 측면에 대한 만족과 불만족”에 대한 *Berliner Zeitung* (베를린 신문)이 2009년 1월에 실시한 여론 조사를 보면, 구동독 주민의 67%가 불만족스럽다고 답했으며, 33%가 만족스럽다고 답했다. 이해 비해 구서독 주민의 53%가 불만족스럽다고 답했으며, 47%가 만족스럽다고 답했다. 특히 동독지역 노동자들의 불만족이 가장 높게 나타났다.¹¹⁹ 이러한 여론 조사의 결과는 통일이 된지 20년간 정치교육을 통해 민주적 제도와 가치에 대해 교육을 실시해 왔지만 동독 주민들은 여전히 민주적 가치를 내면화하고 있지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 지난 40년간의 정치교육을 통해 서독 시민이 민주적 가치를 자신의 정체성으로 정립한 사례에 비추어 좀 더 시간을 두고 민주주의 정치제도에 대한 동독 시민들의 입장을 평가해야 할 것이다.

비법치 국가 및 슈타지 과거 청산과 관련하여 통일 이후 20년이 지난 시점에서 독일정부는 여전히 동독을 비법치국가로 규정하고 있으며, 문서관리청에 의한 과거 청산은 여전히 진행 중이다. 하지만 지난 20년간의 과도한 과거 청산이 오히려 독일 통일의 내적 통합을 저해했다는 평가도 나오고 있다. 예컨대, 동방정책을 실행했던 독일 사회민주당(Sozialdemokratische

118. 장준호, “통일 이후 구동독 엘리트 및 주민들의 지위 향상 연구,” 황병덕 외 공저, 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』, pp. 331~363.

119. *Berliner Zeitung*, January 2, 2009.

Partei Deutschlands) 정치인으로 유명한 바(Egon Bahr)는 슈타지 문서관 리칭에 의한 과거 청산이 진정으로 동·서독 주민 간의 화합과 화해를 가져왔는가를 되물으면서 동독과 슈타지를 동일시하는 비법치국가 논쟁과 문서관 리칭에 의한 슈타지 테스트가 과도한 측면이 있었다고 비판하고 있다.¹²⁰

요컨대, 독일 통일 이후 정치적 갈등은 슈타지 문서 관리청에 의한 엄격한 과거 청산에 의해 증폭되는 측면도 없지 않았지만 독일정부의 고위 관리들은 오히려 엄격한 과거 청산이 장기적인 차원에서 보았을 때 내적 통합에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보았다고 평가할 수 있다. 또한 과거 청산으로 인해 SED의 수많은 희생자에 대한 보상이 이루어졌다는 측면에서 보면 과거 청산은 하나의 치유과정이었다고도 평가할 수 있다. 나아가 동독 주민의 정치적 소외에서 오는 갈등은 시간이 지나면서 좌파당을 통한 정치적 참여가 활성화되면서, 또한 과거 구동독 주변 엘리트의 정치권 진출로 인해 감소했다고 볼 수 있다. 마지막으로 민주주의 제도에 대한 동독 주민의 불만족을 감소시키는 처방도 정치교육을 통해 장기적으로 접근하고 있다는 점을 들 수 있다.

(2) 경제적 방안

우선 서독정부는 1:1의 화폐통합을 전격적으로 실시하여 동독 주민의 급격한 서독 이주를 방지하였으며, 이러한 무모한 조치는 동독지역에 인력을 묶어 둠으로써 동독지역의 경제적 몰락을 예방한 측면이 있었다. 사실, 1:1의 동·서독 화폐교환은 가장 위험한 결정이라며 많은 경제학자들이 반대했었다. 그럼에도 불구하고 그 당시 전개될 긴급한 체제 전환의

¹²⁰ “Kommentar von Egon Bahr, Warum Deutschland die innere Einheit braucht,” www.spiegel.de/politik/deutschland/kommentar-von-egon-bahr (검색일: 2013.5.25).

과정에서 어쩔 수 없는 조치였다고 평가된다. 화폐가 1:1로 교환되어야 동독 주민의 서독으로의 대거 이주를 막고 동독지역에서 일하면서 동독의 체제를 전환할 수 있었기 때문이다.¹²¹

통일 당시 동독 근로자의 소득이 서독의 35%밖에 되지 않았다는 점을 감안하면, 이러한 1:1의 화폐통합은 동독 주민들이 그 당시 동독지역을 벗어나지 않더라도 자본주의적 삶을 체험할 수 있도록 한 조건이었다는 사실이 중요하다. 따라서 엄청난 비용에도 불구하고 그 정책적 선택은 상황적 의미를 담고 있었던 것이다. 이러한 화폐통합과 더불어 경제적 갈등을 감소시키기 위해 통일독일이 선택한 정책은 ‘집중과 선택에 입각한 정부주도의 투자’와 ‘사회정책’이었다. 1:1환율의 연금지급과 실업자 수당의 지급, 서독 주민과 동일한 사회복지혜택을 중심으로 시행된 사회정책은 선택과 집중의 투자에서 발생한 실업자의 삶을 지켜주는 버팀목이 되면서 동독 주민의 경제적 불만이 폭발하지 않고 낮은 수준에서 관리될 수 있도록 했다. 강력한 민영화 드라이브 국면에서, 즉 350만 개의 일자리가 감소되는 상황에서 서독의 사회제도를 동독에 적용하여 안전조치를 취하지 않았다면 경제적 갈등은 폭발할 수밖에 없었을 것이다. 물론 이러한 조치에는 엄청난 재정이 투입되었다. 1989년부터 1995년까지 6년간 국가 채무가 9,290억 마르크에서 1조 9,960억 마르크로 2배 이상 증가하면서 공공재정의 건전성이 훼손되었다.¹²²

통일독일의 경제적 갈등을 완화시켜준 정책으로 ‘고임금-고급기술 중심’으로 진행된 구조조정정책을 들 수 있는데, 이것 역시 생산성이 낮은 기업들에서 발생하는 실업자를 지원하기 위한 막대한 이전 지출을 가능하게 했던 사회정책에 의해 지탱되었다. 정부의 투자 지원정책은 자본의

¹²¹- 게르하르트 리터, “통일독일의 사회정책,” 임혁백이은정 편, 『한반도는 통일독일이 될 수 있을까』 (서울: 송정, 2010), p. 139.

¹²²- 위의 책, p. 138.

현대화, 생산성 제고, 경쟁력 있는 일자리 창출 등에 주안점이 두어졌다. 특히 제조업 분야에서 맞춤형 인센티브를 제공함으로써 동독지역의 경제력을 신장시키고 일자리를 창출하도록 했다. 제조업 분야에 제공된 투자 보조금 정책은 1991년부터 2009년까지 305억 유로 정도 되며, 2013년까지는 340억 유로가 될 것으로 예측된다. 이러한 투자의 활성화는 동독지역의 산업 구조를 짧은 시간 내에 고도화하는 결과를 가져왔다. 2000년까지 10년간 고난의 구조조정 시기를 거쳐 2001년부터 현재까지 지속되는 성장기의 과정에서 동독의 경제는 꾸준히 회복되었다. 2009년의 자료를 기준으로 보면, 서독을 100으로 보았을 때 동독지역의 1인당 GDP는 73이고, 생산성은 81, 수출비중은 73에 이르렀다.¹²³

(3) 사회적 방안

통일 당시 서독정부는 사회경제적 문제의 이면에 작동하는 사회심리적 갈등에 대해 심각하게 고려하지 않았고 대안적 처방도 갖지 못했다고 볼 수 있다. 통일비용과 관련한 독일정부의 재정압박, 구동독지역의 사회경제적·사회심리적 혼란, 서독지역 주민들의 과도한 통일비용에 대한 불만, 동·서독지역 주민들 간의 반목 및 동질성회복의 어려움, 독일민족의 정체성(identity) 위기 등으로 요약될 수 있는 ‘통일후유증’은 어찌면 자연스러운 것이었다. 통일 이후 5년간 동·서독의 주민은 머릿속의 장벽으로 상징화되는 오씨-베씨 갈등을 심각한 수준으로 겪고 있었으며, 이는 사회적 통합의 필요성을 제기하고 있었다. 독일의 통합 사례는 정치적 통일이 이질성 극복을 보장하는 것이 아니며, 또한 반세기 가까이 상이한 체제하에서 형성된 문화적 이질성을 극복하기란 통일방법과 상관없이 매우 힘

¹²³ 송태수, “독일통일 20년 구동독지역의 경제적 변화와 통일비용,” pp. 256~266.

들다는 사실을 분명히 말해주고 있는 것이다.¹²⁴

사회적 통합을 이루는 방법으로는 두 가지 정도를 들 수 있다. 하나는 ‘동질화’의 관점에서 민족의식을 바탕으로 하는 공동체적 응집력, 즉 민족적 유대감을 형성하는 방법이 있다. 공유된 가치체계의 확대가 내적 통합을 강화한다는 것이다. 다른 하나는 ‘공존화’의 관점이다. 사회적 통합에는 물질적 토대와 공유된 최소한의 가치도 중요하지만, 동·서독의 차이 문제는 극복의 과제가 아닌 차이의 인정 문제로 파악해야 한다는 입장이다. 즉, 가치관, 인성적 차이 문제를 동·서독의 동질성 부족의 관점이 아닌 고유성과 다양성의 측면에서 바라보고 접근해야 한다는 것이다. 하지만 동·서독 주민 간의 고착화된 인성과 가치관의 차이 문제가 극복의 대상으로 대두될 때 필연적으로 동독 주민의 인성과 가치관이 극복되어야 할 열등한 것으로 인식되었고, 그러한 인식은 동독인의 삶의 이력에 대한 평가절하 문제로 확대되어 통합에 장애요소로 작용했다는 것이다.¹²⁵

통일이 되고 23년간 독일 사람들이 사회적 통합을 위해 아무 것도 하지 않은 것은 아니다. 동질화의 관점에서 민주주의, 인권, 시장경제, 동일한 역사적 경험 등 최소한의 공유 가치를 찾아보며 교육시키려 했고, 동·서독 주민이 모두 공유할 수 있는 서사적 스토리를 개발하려고 노력하기도 했다.¹²⁶ 공존화의 관점에서 서로 간의 차이를 인정하려고 시도하기도 했다. 하지만 여전히 오씨-베씨의 갈등구조가 동독 주민과 서독 주민의 의

¹²⁴ 김학성, “독일사례를 통해 본 문화적 이질성 극복 방향,” (통일연구원 세미나시리즈 94-05, 1994.12), pp. 100~135.

¹²⁵ 강구섭, “동·서독 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제,” 『통일정책연구』, 제19권 1호 (통일연구원, 2010), p. 287.

¹²⁶ Thomas Ahbe, “Zur Wechselseitige Konstruktion westdeutscher und ost-deutscher Identität,” (Politische Kulutr in Deutschland 20 Jahre nach der Vereinigung, 2010.9), <<http://www.apb-tutzing.de/>> 참조.

식 속에 남아있으며, 이는 내적 통합이 하나의 ‘환상(phantom)’일 수 있음을 암시하고 있다.¹²⁷

라. 시사점

(1) 정치분야

지금의 상태에서 갑자기 남북한이 통일의 국면을 맞이하게 된다면, 통일한국은 통일독일과 같은 정치적 갈등을 겪게 될 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 한국의 주도로 통일이 되었을 경우, 북한 주민들은 시간이 지나면서 민주주의와 시장경제에 대해 만족을 느끼지 못할 것으로 예상되며, 북한 주민은 과거 청산의 과정에서 정신적 불안, 두려움, 스트레스를 받을 것으로 예측된다.

동·서독의 갑작스러운 통합은 체제전환의 과정에서 발생하게 되는 동독 주민의 불만족과 불안을 여실히 보여주고 있다. 정치적 갈등은 대부분 한 집단의 이해관계가 정치권에 반영되지 않을 때 나타나기 마련이다. 독일 통일 그 자체가 사실은 동독 주민의 이해관계를 반영한 정치적 선택이었다. 동독 주민은 통일을 열렬히 원했기 때문이다. 동독 주민의 이해관계를 반영한 통일이었음에도 불구하고 동독 주민은 통일 이후 사회적 변화에 극심한 스트레스를 받았고, 민주주의와 시장경제에 실망하게 되었던 것이다. 이러한 현상이 무엇을 의미한 것일까?

동독 주민의 부정적 심리 상태를 단지 ‘옛날이 좋았어!’라는 과거에 대한 향수라고 표현할 수도 있겠다. 하지만, 우리는 통일 시 북한 주민들도 동독 주민과 비슷한 심리적 상태를 경험할 수밖에 없다는 것을 인식하고 있어야

¹²⁷- “Die innere Einheit Deutschland ist ein Phantom,” *Die Welt*, Octobre 2, 2012.

한다. 이에 대비하기 위해서, 한편으로 우리의 민주주의와 시장경제를 강화할 필요가 있다. 우리의 민주주의와 시장경제를 좀 더 시민의 삶과 가깝게 개혁해야 한다는 말이다. 다른 한편으로 북한 주민을 대상으로 체계적인 민주시민교육을 실시해야 할 것이다. 독일의 경우, 2차 세계대전이 끝난 이후 서독 시민을 대상으로 강력한 정치교육을 실시했으며, 통일 이후 동독 시민에게도 정치교육을 받을 수 있는 제도가 마련되었다. 우리는 이러한 점을 참조할 필요가 있다. 나아가 동독 정권의 후신으로서 민사당이 좌파당으로 성장한 점을 성찰해볼 필요가 있다. 민사당이 동독 주민의 이해관계를 포섭할 정당으로 성장한 점은 다원성을 확보해야 하는 민주주의라는 차원에서 보았을 때 바람직하지만, 차이와 분열을 조장하는 정치적 집단으로 나아갈 경우에는 사회통합에 저해가 된다고 볼 수 있다.

(2) 경제분야

정치적 갈등과 더불어 독일의 통합 사례는 경제적 측면에서도 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다. 특히, 통일 비용이라는 차원에서 그렇다. 독일은 매년 우리나라 전체 예산의 절반 정도를 동독의 복구에 투자했다. 북한의 경제와 산업시설은 동독의 것보다 훨씬 더 낙후되어 있을 가능성이 크다. 나아가 동독과 서독의 경제적 지역 격차로 인해 경제적 갈등이 증가했다는 점을 상기할 필요가 있다. 남북한이 통일이 되면, 그 경제적 격차는 동·서독의 그것보다 훨씬 클 것으로 예측된다. 이는 통일이 되었을 경우, 남쪽에서 북쪽에 막대한 자금을 투자해야 한다는 것을 의미한다. 통일 이전에 남북한의 경제적 격차를 줄이는 노력이 필요하다. 나아가 서독이 동독지역을 상대로 긴급하게 실시했던 1:1의 화폐통합, 선택과 집중에 기초한 정부의 산업지원정책, 사회보장정책 등도 눈여겨 보아야 한다.

북한의 산업과 경제를 구조조정할 경우, 독일 사례에 비추어 보아, 우

리에게 가장 큰 함의는 바로 사회정책과 구조조정을 동시에 진행했다는 점이다. 구조조정에서는 당연히 실업자가 양산되기 마련이다. 하지만 실업자를 방치할 경우, 경제적 갈등이 폭발적으로 증가할 가능성이 크다. 따라서 한반도의 통일정부는 통일 직후, 북한 주민의 삶을 기본적으로 충족시킬 수 있는 사회적 안전망과 물질적 토대를 최대한 시급히 구축할 필요가 있을 것으로 판단된다. 그리고 현재 남한 주민에게 실시하고 있는 국민의료서비스와 연금수당, 실업수당, 교육서비스 등을 통일 이후 즉시 북한 주민에게 적용할 경우, 그 막대한 재정적 부담은 어떻게 해결할 것인가도 문제이다. 결국, 경제적 갈등은 돈의 문제이기도 하다. 통일을 실현할 수 있는 시민적 자본과 경제적 자본이 준비되지 않는다면, 통일한국에서 발생할 경제적 갈등의 폭발은 확실히 예견되는 사항이다.

(3) 사회분야

정치적, 경제적 분야에서보다도 사회적 분야에서 한반도의 통일은 독일의 사례를 답습할 가능성이 매우 높으며 그 갈등이 훨씬 강하게 표출될 수 있다. 특히, 독일의 ‘오씨-베씨 갈등구조’는 그대로 한반도에서 발생할 것으로 추측된다. 통일한국의 경우, ‘북한사람-남한사람 갈등구조’가 극단적으로 표출될 것이다. 통일 비용과 사고방식의 차이, 경제적 격차 등은 북한사람과 남한사람이 서로 비방하는 원천이 될 것으로 예측된다. 독일의 경우 통일이 된지 23년이 지났음에도 불구하고 서로 오씨, 베씨 하면서 서로를 비방하고 있다. 이러한 현상은 내적 통합이 더욱 더 시간을 필요로 한다는 것을 의미하며, 통합을 위해서는 서로 배려하고 이해할 수 있는 시민적 덕성이 절대적으로 요청된다는 점을 시사한다.

우리의 경우에도 북한사람-남한사람의 갈등구조가 재연될 가능성이 높으나, 이를 최소화하는 방법은 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 하나는

통일 이전에 지금부터라도 남북한의 교류를 확대하는 것이다. 문화, 경제, 정치 무엇이랄도 좋다. 일단 최대한 많은 사람들이 서로 만나서 이야기하고 서로의 의견을 나눌 필요가 있다. 통일 이전 동·서독 주민은 청소년부터 시작해서 나이든 노인까지 그 교류가 풍부했다. 교류의 확대가 바로 서독이 정책적으로 시행했던 ‘분단극복교육’의 핵심이었던 것이다. 다른 하나는 북한이 현재의 경제난에서 벗어날 수 있도록 우리 측에서 노력할 필요가 있다는 점이다. 현재의 남북한 경제적 격차에서 통일이 될 경우, 그 부정적 결과는 쉽게 예측될 수 있다. 통합과정은 너무 힘든 과정이 될 것이다. 따라서 지금부터 우리는 북한의 경제가 개선될 수 있도록 지원해야 하며, 북한과의 교류를 통해 서로 간의 신뢰를 구축할 필요가 있다. 국가 간의 신뢰는 서로 도움이 되는 일을 시도하고 기다리며 서로의 진심을 알게 될 때 구축된다.

〈표 III-1〉 독일의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안

분야	갈등양상	갈등해소 방안
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일 후 실망에 따른 동독지역 주민의 동독 향수 ○ 비법치 국가 논쟁에서의 상처 ○ 과거청산의 두려움 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동독인의 정치적 의사가 반영될 수 있는 정당 출현 인정(PDS와 좌파정당) ○ 비법치 국가 논쟁에서 서독 주도의 관리 ○ 슈타지 문서관리청의 엄격한 운영을 통한 과거 청산
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서독지역 주민의 통일비용 부담에 따른 갈등 ○ 단기간에 극복되지 않았던 동·서독지역 간의 경제적 격차 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서독 주도의 신속한 화폐통합 실시와 동독지역의 신속한 시장경제화 추진 ○ 동독지역에 전략적 집중 투자와 일자리 창출로 동독지역의 경제적 향상
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동독 주민과 서독 주민 간의 오싸-베씨 갈등 ○ 민주주의와 시장경제로 편입된 동독 주민의 정체성 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동독 주민에게 정치교육을 20년간 지속적으로 실시하여 동·서독 주민 간의 동질성 회복 ○ 서독의 교육계와 시민사회에서도 동독의 문화를 인정하는 공존화 전략 추구

3. 홍콩

가. 홍콩 사례의 특징

1997년 7월 1일 영국의 식민지였던 홍콩은 중국으로 반환되었다. 물론 중국정부는 홍콩의 중국반환을 홍콩과 중국의 통일이라고 간주하지 않는다. 홍콩은 독립적인 정치체제를 구성한 적 없으며 영국에 할양되어 있던 중국의 일부로서 불평등조약이 만료됨에 따라 중국에 반환된 것이다. 그렇다고 하더라도 상이한 정치·경제·사회제도로 운영되던 두 개의 체제가 하나의 헌정체제로 통합되었다는 측면에서 본다면 통일이라는 수사가 반드시 잘못된 것은 아닐 것이다.

홍콩과 중국의 통일과정과 통일 이후의 갈등양상은 통일체제를 부정하는 극단적인 형태와 홍콩과 중국이 수평적 경쟁 관계로 치열한 권력 투쟁을 벌이는 방식으로 전개되지 않았다. 통일 이전 홍콩의 식민지 지위, 일국양제(一國兩制) 체제의 유연성은 통일 이후 홍콩특별행정부가 중국정부와 우호적인 관계를 유지하며 갈등을 효과적으로 관리함으로써 통일체제를 안정적으로 정착시키는 중요한 배경이 되었다.

홍콩과 중국의 통일 사례가 ‘낮은 체제이질성/우호적 관계’의 특징을 보이는 이유는 홍콩과 중국의 통일이 이러한 ‘일국양제’를 기본 틀로 하고 있기 때문이다. 일국양제는 하나의 국가체제하에서 상이한 제도가 공존할 수 있음을 전제하고 있어 통일 후 홍콩시민들은 자신들의 고유한 제도를 유지할 수 있었다. 홍콩과 중국의 통합이 ‘낮은 체제의 이질성’을 특징으로 하는 이유는 정치·경제·사회의 동질성이 강화되어 통합이 성사되지 않았기 때문이다. 오히려 이질성이 공존하는 상태 자체를 용인함으로써 통합 수준을 낮추었다는 점이 ‘낮은 체제이질성’의 원인이다.

뿐만 아니라 홍콩과 중국의 통합은 두 제도의 공존에 근거한 ‘우호적 관계’를 상징하고 있다. 통일 후 홍콩 내부에서 발생하는 다양한 갈등의 관리와 해결을 홍콩특별행정부가 담당하도록 함으로써 갈등의 성격을 특정 지역으로 제한하여 통일체제 자체를 위협하지 못하도록 제도적 장치를 마련한 것은 홍콩과 중국의 관계가 상대적으로 우호적이라고 평가받는 이유이다. 이러한 특징 때문에 일국양제를 주요 원칙으로 한 홍콩과 중국의 통합사례는 두 개의 정부체제가 가지고 있던 이질성을 극복하고 높은 우호적 관계를 유지하는 독일 사례나 심각한 내부적 갈등을 겪은 후 통일을 이룩함으로써 통일 주체 간 우호성이 낮은 북아일랜드나 남아공 사례와는 상당한 차이를 보인다고 하겠다.

그러나 일국양제로 인한 안정적인 통일체제로의 이행이 자연스럽게 통합체제로 귀결되는 것은 아니다. 홍콩에서는 일국양제로 인하여 통일 이후의 갈등이 효과적으로 관리되기도 하였지만 그로 인하여 새로운 문제들이 양산되기도 하였다. 홍콩과 중국의 통일 사례 연구를 통하여 두 개의 제도의 공존이 갈등해소와 통합에 미치는 영향을 살펴봄으로써, 한국과 북한의 통일 이후 각자가 가진 제도적 연속성을 어떠한 기준하에서 어느 정도 유지하는 것이 통합에 유리한가를 고려해보는 것도 통일 이후 갈등해소 방안을 마련하는데 중요한 참고가 될 것이다.

이러한 목적하에서 다음에서는 홍콩 사례가 가진 특징과 이에 근거한 정치·경제·사회적 갈등 양상과 갈등해소 방안을 살펴보고 홍콩 사례가 우리에게 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

(1) 식민지 홍콩의 중국 반환

홍콩과 중국의 통일은 영국의 식민지였던 홍콩이 중국에 반환되는 방식으로 전개되었다. 통일 이후 홍콩과 중국의 갈등이 극단적인 양상으로 비

화되지 않은 데에는 홍콩이 식민정부 치하에서 주권을 상실한 상태로 정치 권력에서 지속적으로 배제되어 왔으며 독립정부 수립을 위한 권력투쟁을 전개할 수 있는 정치세력이 홍콩 내부에서 성장하지 못했던 것과 연관이 깊다. 또한 홍콩이 영국에 할양된 것은 아편전쟁의 패배와 제국주의 침략의 결과였기 때문에 홍콩의 중국 반환은 비정상적인 상태를 정상적인 상태로 되돌리는(返還) 성격이 강했다. 따라서 홍콩의 반환 자체를 문제시하고 이를 거부하려는 홍콩 시민의 움직임이 광범위하게 확산되지는 않았다.

홍콩의 중국반환은 중국정부와 영국정부가 1982년부터 1984년까지 총 22회에 걸친 회담을 통해 1984년 12월 ‘일국양제’ 방침에 합의하였고 ‘중영연합성명(中英聯合聲明)’에 조인함으로써 공식화되었다. 양국 정부가 일국양제의 큰 틀에서 홍콩의 중국반환에 합의함으로써 홍콩은 특별행정구의 지위로 중국의 정치체제에 편입되었다. 홍콩인이 협상의 주체가 되지 못한 상황에서 영국정부는 식민정부로서 홍콩의 자치권과 민주주의를 수호하는 대변자의 역할을 자임하였다. 홍콩인이 스스로 통일과정에 참여하여 자신의 운명을 결정한 것이 아니었기 때문에 홍콩의 불확실한 미래에 대한 불안감이 형성되었고 1989년 천안문 사건의 발발은 이러한 불안이 더욱 가중되는 결과를 낳았다.

반환을 앞둔 홍콩의 정세는 마지막 총독이었던 패튼(Chris Patten)이 급작스럽게 정치개혁을 시행하면서 더욱 혼란에 빠졌다. 1992년 취임한 패튼은 취임 직후 입법국 직선제 전환, 기초의회인 구의회 구성, 투표연령 18세 하향조정, 집회와 시위의 무제한적 허용 등을 내용으로 하는 정치개혁안을 발표하였다. 패튼의 개혁에 대하여 중국정부는 주권반환 이전 홍콩의 모든 제도개혁을 합의하여 결정하기로 하였던 중영연합성명의 원칙을 위반하고 있다고 강력하게 비난하였으며 영국 식민정부에 의한 정치개혁은 홍콩이 중국에 반환된 후 전부 무효가 될 것이라고 선언하였다. 주권반환 이전 홍콩에 민주주의를 제도적으로 정착시켜놓고 철수하

겠다는 영국정부의 주장에 대하여 중국정부는 지난 150여 년 동안 홍콩에서 민주제도를 실시하지 않았던 영국이 주권반환 5년을 앞두고 갑작스럽게 정치개혁을 단행한 것은 주권반환 후 중국의 입장을 어렵게 만들려는 술책이라고 주장했다.¹²⁸

중국정부와 영국정부의 갈등으로 당사자인 홍콩인들은 더 큰 불안감을 느꼈다. 패튼의 정치개혁을 환영하면서도 반환을 몇 년 앞둔 시점에서 증폭된 정치적 갈등이 홍콩의 미래에 부정적인 영향을 끼치게 될까봐 두려웠던 것이다.¹²⁹ 이를 반영하듯 홍콩인의 해외이민 또한 지속적으로 증가하였다. 1980년에서 1990년까지 모두 37만 7천여 명이 해외이민을 감행하였으며 1991년에서 1995년에는 연평균 5만여 명이 이민을 결심하여 1980년부터 1995년까지 해외이민자는 60만 명을 넘겼다.¹³⁰

중국반환을 앞두고 영국 식민정부의 정치개혁의 진의가 의심을 받은 가장 큰 이유는 중국의 주장대로 150여 년 동안 홍콩을 통치해온 영국이 반환을 몇 년 앞둔 시점에서 급진적인 정치개혁을 시도했기 때문이다. 영국의 식민지 지배는 홍콩 시민사회의 커다란 저항 없이 안정적으로 유지되었다. 이에 대해 일부학자는 홍콩 시민사회가 미성숙하거나 존재하지 않는다고 주장했다.¹³¹ 영국 식민정부의 폐쇄적인 권력행사로 홍콩인들의 정치참여를 제한했기 때문에 홍콩인들은 제도정치에 대한 참여 경험과 이해의 수준이 높지 않았다. 정치영역에서 배제된 홍콩인은 접근하기 어려

128- “영국제 입법기구 존폐기로 갈등,” 『동아일보』, 1997년 6월 13일, <http://news.dongacom/Series/List_70020000000012/3/all/19970613/7261596/1>.

129- “從民調檢視香港民眾對一國兩制之認同,” <<http://hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns27short.html>>.

130- “香港研究小组：九七后香港人流的現況及前境,” <<http://www.moea.gov.tw/%7Eecobook/season/ss041.htm>>.

131- Ambrose King, “Administrative Absorption of Politicis in Hong Kong: Emphasis on the Grassroots Level,” *Asian Survery*, Vol. 15, No. 5 (1975), pp. 422~439; Siu-Kai Lau and Zhaojia Liu, *Society and Politics in Hong Kong* (Hong Kong: Chinese Universtiy Press, Summer 1984) 참조.

운 거시적 문제보다는 개인의 일상과 주변의 문제에 더 많은 관심을 쏟았고 홍콩의 반환에 있어서도 반환이 개인에게 가져올 변화에 더 주목하였다.

이처럼 협상과정에서 소외돼 합의내용을 그저 수용할 수밖에 없던 홍콩인은 중국으로의 반환을 거부할 수 없는 현실이라고 받아들이면서도 반환 후 홍콩인의 삶이 예전과 마찬가지로 유지될 수 있을 것인가에 대해 불안감을 느꼈다. 홍콩반환으로 인한 홍콩과 중국의 통일체제가 안정적으로 유지되기 위해서는 반환 이후 홍콩인의 자유와 권리가 일국양제 체제 안에서 완벽하게 보장받게 될 것이라는 확신을 홍콩인들이 갖게 되는 것이 관건이었다고 할 수 있었다.

(2) 일국양제 체제

일국양제 체제에 대한 홍콩인의 신뢰는 1997년 홍콩의 중국반환을 전후로 지속적으로 높아졌다. 중국반환 직전 영국 식민정부와 중국정부 간의 갈등으로 인해 홍콩의 제도가 전복되고 홍콩인의 자유가 침해당할 것을 두려워하던 홍콩인은 중국정부가 약속한 고도의 자치와 홍콩인에 의한 홍콩의 통치가 현실화되자 점차 안정을 찾기 시작했다. 1996년 말 동 쥘화(童建華)가 홍콩특별행정구 행정장관으로 선출되고 임시입법회가 구성되자 홍콩인은 반환에 대한 심리적 준비를 하게 되었다. 또한 당초 우려와는 달리 반환 후 홍콩인의 삶이 크게 변화하지 않았고 홍콩인이 누리던 자유도 크게 실추되지 않아 ‘홍콩인에 의한 홍콩의 통치(港人港治)’, ‘고도의 차지’가 실현되는 듯하였다. 아시아 금융위기, 조류독감과 같은 사건이 발발하게 되면서 홍콩정부에 대한 불만은 높아졌지만 일국양제 자체에 대한 신뢰자체가 흔들리지는 않았다.¹³²

132- “從民調檢視香港民眾對一國兩制之認同,” <<http://hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns27short.html>>.

‘하나의 국가, 두 개의 제도’는 하나의 국가 안에 사회주의와 자본주의 제도가 공존하는 것을 의미하며 개혁·개방 이래 중국이 관철해온 중국통일에 관한 기본 원칙이었다. 당초 대만과의 통일을 염두하고 구상되었지만 1982년 중국정부와 영국정부가 홍콩반환에 관한 협상이 시작되면서 구체화되었다. 1983년 덩샤오핑은 ‘평화통일을 위한 구상(中国大陆與台湾和平統一设想)’에서 “하나의 중국은 유지되어야 하며 완전 자치가 두 개의 중국을 의미하기 때문에 이에 반대한다. 자치는 반드시 어느 정도 제한이 있어야 한다”고 주장했다. 그 대신 대만은 특별행정구로서 중국대륙과 다른 제도를 유지할 수 있으며 독자적인 행정부와 입법부, 사법부를 가질 수 있는 권리가 인정되었다. 일국양제에 대한 덩샤오핑의 구상은 1997년 중국으로 반환된 홍콩에 그대로 반영되었다.

일국양제는 세 가지 기본 원칙을 가지고 있다.¹³³ 첫째, ‘하나의 중국’ 원칙이다. 하나의 중국원칙은 세계에는 하나의 중국만이 존재할 뿐이며 ‘두 개의 중국’ 혹은 ‘과도적인 두 개의 중국’에 반대한다. 1971년 10월 제26차 유엔총회에서 대만이 축출되고 중화인민공화국 정부가 유엔에서의 지위를 회복하게 되면서 중국정부가 국제사회에서 합법적 정부로 승인되었다. 두 개의 정부가 인정되지 않았고 중국이 합법적인 정권으로 인정되었다는 점에서 ‘하나의 중국’ 원칙이 국제사회에서 공인되었다고 볼 수 있다.

둘째, 일국양제는 두 제도의 공존을 의미하며, 두 정부의 공존을 의미하는 것은 아니다. 즉, 하나의 국가에 이질적인 두 제도(사회주의 제도와 자본주의 제도)의 공존이 가능하다는 것이며 독립적인 권력을 가진 두 개의 정부가 성립하는 것을 용인하지는 않는다. 일부 지역에서 다른 지역과는 차별되는 정치·경제·사회제도를 실시하는 것은 가능하나 이렇게 형성

¹³³ 일국양제에 대한 세 가지 기본 원칙은 김옥준, “덩샤오핑의 일국양제 통일 확립과정과 함의,” 『중국학논총』, 제32집 (한국중국문화학회, 2004), pp. 131~137을 참조하였다.

된 정부는 국가의 지방자치 정부로 국가주권에 준하는 권력을 행사할 수 없다. 자본주의 제도를 채택한 홍콩특별행정구 역시 지방정부로 중앙정부와는 종적 상하관계를 가진다. 중국헌법 제62조 제13항에서 특별행정구의 설치를 중국의 전국인민대표대의회의 권한으로 규정하고 있다.

셋째, 일국양제는 고도의 자치권을 보장한다. 일국양제가 완전한 자주권과 자율권을 인정하는 것은 아니지만 특별행정구는 중국의 다른 자치지역과 확연하게 구별되는 자치권을 보장받는다. 외교와 국방업무를 중앙정부가 관리하는 것 이외에, 홍콩특별행정구정부는 행정권, 입법권, 독립 사법권 및 최후심리권을 보유하며 지역의 일상적인 사무를 자주적으로 관리한다(홍콩특별행정구 기본법 제2조). 중국 민족자치구에는 부여되지 않은 독립 사법권, 최후심리권, 일부 외사업무에 관한 자치를 홍콩특별행정구는 인정받았다. 민족자치구도 자치조례와 단행조례(單行條例)를 제정할 수 있는 권리를 가지고 있지만 형법, 민법, 소송법을 제정할 수 있는 권리는 없다. 홍콩특별행정구의 사법기구가 최종 심리권을 보장받은 것과 달리 민족자치구의 최종 심리권은 최고인민법원에 귀속된다.

자치기구 내부 조직 간의 관계에 있어서도 특별행정구의 행정기관과 입법기관이 상호 견제와 균형의 관계에 있는 것과 달리 민족자치구는 인민대표대회가 다른 국가 기관을 영도하고 있다. 뿐만 아니라 특별행정구의 행정기관, 입법기관은 해당지역 거주 주민으로 구성되어 ‘홍콩인이 홍콩인을 통치’하는 성격을 갖는다. 중앙인민정부가 중국에서 관료를 파견하여 특별행정구의 입법과 사법에 관한 중요한 직책을 맡기지 않는다는 점을 통해서도 홍콩특별행정구가 본토의 민족자치구역에 비해 더 높은 수준의 자치권을 보장받았다는 사실을 알 수 있다.¹³⁴

¹³⁴ 고도의 자치와 민족자치의 차이는 중국 중등학교 정치과목 교육자료를 참고하였다. 赵有权, “怎样区分‘高度自治权’与‘民族自治权’,” 『中国政史地』, 10期(河南大学, 2006), pp. 29~31.

일국양제는 제도적 다양성을 인정하고 일부 영토에서 고도의 자치를 용인하고 있지만 일국체제가 반드시 전제가 되어야 한다는 점을 분명히 하고 있다. 그렇기 때문에 일국양제는 중국 특색의 ‘국민-국가 크래프팅(crafting) 과정’이라고 할 수 있다. 상이한 체제와 제도를 가진 홍콩이 중국에 반환되면서 발발할 수 있는 충돌과 갈등을 조절하기 위한 제도적 장치로 급진적인 통합보다는 점진적인 방식으로 국가에 대한 정체성과 통일체제에 대한 신뢰를 증진시키려는 의도를 가지고 있기 때문이다. 즉, 일국양제는 통일체제를 관리하고 유지시켜 나가기 위한 정책이라고 할 수 있다.

나. 갈등양상

홍콩과 중국의 통일은 정치, 경제, 사회적으로 동등한 세력 간의 연합이 아니었다. 명분으로는 홍콩의 주권이 중국으로 반환되는 것이었으며 중국은 경제규모나 인구, 영토면적에 있어서 홍콩에 비해 월등했다. 통일 후 홍콩인들이 바라는 것은 기존 삶의 방식 유지와 경제활동의 자유, 그리고 중국의 영향력으로부터 자신들의 권익을 보호하는 것이었다. 중국은 일국양제 체제하에서 홍콩의 자치를 보장함으로써 홍콩인의 불안감을 불식시키고자 하였다.

일국양제는 권력의 분권과 한계를 명확하게 규정하고 있다. 홍콩은 특별행정구로서 고도의 자치를 인정받아 자체적으로 행정과 사법제도를 운영할 수 있다. 통일 이후 홍콩과 중국의 정치적 갈등은 홍콩의 행정제도와 사법제도의 구성이 시민사회의 의지를 얼마나 반영하고 있는가, 홍콩인의 자유와 권익을 보호하기 위해 충분한 권력을 부여받고 있는가, 얼마나 효율적으로 홍콩의 문제를 해결하고 있는가를 둘러싸고 전개되고 있다.

통일 이후 홍콩에서 전개된 정치·경제·사회 갈등은 이해당사자가 누구냐에 따라 입장 차이를 보이고 있다. 더 높은 수준의 자치와 자유를 갈망하는

쪽은 홍콩특별행정정부가 더 많은 정치적 권력을 획득하고 홍콩 시민이 정치에 참여할 수 있는 기회가 늘어나길 희망한다. 반면 중국의 성장과 부상을 사업의 기회로 활용하고자 하는 쪽은 중국과 홍콩 사이의 우호적 관계가 홍콩의 발전에 유리하다고 생각한다. 일국양제 체제는 홍콩인의 자치를 인정하며 홍콩인의 선택권을 존중하는 것 같지만 홍콩정부를 중국 중앙정부의 하위에 두어 일국체제를 위협하는 정치적 선택이 이루어질 수 없도록 하고 있다. 자유와 민주, 안정과 발전, 어떠한 가치를 중요시 하느냐에 따라 홍콩과 중국의 관계를 바라보는 관점은 달라질 수밖에 없다.

(1) 정치적 갈등

홍콩은 일국양제 체제의 일환으로 제정된 ‘홍콩기본법’에 입각하여 정부와 의회를 구성한다. 홍콩정부와 의회의 구성방식은 홍콩의 정치제도가 홍콩시민의 자유와 권익을 보호하기 위해 존재할 뿐만 아니라 ‘하나의 중국(一國)’ 원칙에 근거를 두고 이를 옹호하고 있음을 함께 보여주고 있다. 그렇기 때문에 홍콩의 자치와 중앙정부의 권위가 충돌하는 지점에서 정치적 갈등이 발생할 가능성이 높다.

(가) 행정장관 선발과 입법의원 구성에 관한 갈등

홍콩이 중국에 반환된 이래로 중국과 홍콩의 관계에 있어서 가장 첨예한 갈등은 ‘홍콩기본법’의 특별행정구 행정장관과 입법회 구성법에 관한 규정을 둘러싸고 발생했다. 1990년 제정되어 1997년 7월 1일부터 발효된 ‘홍콩기본법’ 부속서 1(附件一)의 제7조와 부속서 2(附件二)의 제3조에 따르면, 2007년 이후 홍콩 행정장관의 선발과 입법회 구성 방식에 변화가 있을 것이라는 점이 예고되었고 다수의 홍콩시민들은 2007년 홍콩시민이 직접 투표권을 행사하는 보통선거를 통하여 행정장관을 선발하고

입법회를 구성하게 될 것이라고 예상하였다.

그러나 행정장관과 입법의원 직선제 선출에 대한 논란이 가열되자 2004년 중국 전국인민대표대회 상무국은 2007년 행정장관과 2008년 입법회의 구성에 있어서 직선제를 시행하지 않기로 결정하였다. 2012년 행정장관 선출과 2013년 입법원 선거에 대해서도 2010년 다시 직선제를 유보하는 결정을 내림으로써 2004년과 2010년 홍콩에서는 직선제를 요구하는 대규모 시위가 발발하였다. 홍콩인에 의한 통치, 고도의 자치가 이번 결정으로 크게 침해받았다는 비판이 크게 힘을 얻었다. 그럼에도 불구하고 일각에서는 홍콩의 지위와 중앙정부와의 관계가 이미 중화인민공화국 헌법과 홍콩기본법에 명확하게 명시되어 있으며 홍콩기본법에 대한 해석의 권리가 중국 전국인민대표대회 상무위원회에 있다고 중국의 입장을 지지하기도 하였다.

비록 특별행정구로서 고도의 자치를 누리고 있지만 홍콩정부는 중국의 지방정부로서 상하 간의 권한의 한계가 명확한 중국행정체제의 영향을 받는다. 홍콩기본법의 서문에서 특별행정구의 목적은 국가의 통일과 영토의 완전성을 수호하기 위해서라고 명기하고 있다. 또한 기본법 제1조에서는 홍콩특별행정구를 중국의 분할할 수 없는 부분으로 천명하고 제23조에서는 특별행정구가 국가배반, 국가분열, 반란선동, 중앙인민정부전복, 국가기밀절취 행위 등 국가 안정을 위해하는 범죄행위를 금지하는 입법을 하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 홍콩특별행정구 기본법 제12조는 중국의 단일제 국가구조하의 1급 특별행정구역으로 중앙인민정부에 직할되고, 권한 배분 시 반드시 단일제 원칙에 입각하며, 원시권력은 중앙에 속하고 특별행정구 권력은 중앙정부에 의해 수권되는 것으로 규정하고 있다.¹³⁵

¹³⁵ 오승용, “홍콩 시민사회의 변화와 참여정치: 국가안전조례 입법논란을 중심으로,” 『시민사회와 NGO』, 제10권 제1호 (한양대학교, 2012), p. 59.

특별행정구 기본법 해석권한은 전국인민대표대회 상무위원회에 있으며 상무위원회의 자치범위에 속하는 해석에 대해서는 특별행정구 법원이 수권하여 법적 해석이 가능하다. 그렇지만 인민정부가 관리하는 사무 또는 중앙과 홍콩특별행정구 관계에 대한 조항 해석에 대해서 홍콩의 최종 심법원은 인민대표 상무위원회에 해석을 요청해야만 하며 홍콩의 법원이 관련 조항을 인용할 때는 인민대표대회 상무위원회의 해석에 따라야만 한다(홍콩기본법 제158조). 기본법 개정권한 또한 전국인민대표대회에 있다. 전국인민대표대회 상무위원, 국무원 및 특별행정구는 개정을 제안할 수 있으며 기본법 개정은 중화인민공화국의 특별행정구에 대한 기본방침과 정책에 저촉되어서는 안 된다(홍콩기본법 제159조).

이처럼 홍콩의 자치 권한은 중국헌법과 인민독재기관인 전국인민대표대회가 부여하는 범위 내로 제한되고 있다. 전국인민대표대회 상무위원회가 직선제를 기대하던 홍콩 시민의 기대를 뒤로 하고 기본법 해석권을 행사하여 직선제를 유보한 것에 대하여 홍콩의 범민주파와 시민사회는 이러한 조치가 진정한 의미의 ‘홍콩인에 의한 홍콩의 통치’에 위배된다고 주장했다. 또한 중국 전국인민대표대회가 홍콩 정부구성과 입법회에 관한 법률의 해석권을 가지는 것이 홍콩의 자치권과 사법권 독립을 침해하고 있다고 비판했다.

홍콩대학 법학과 교수인 다이야오팅(戴耀庭)은 전국인민대표대회 상무위원회가 홍콩정부와 입법회 구성에 대한 법률에 관한 해석권을 행사하는 것이 합법적인 행위라고 할지라도 이는 낮은 수준의 법치라고 주장했다. 그는 법치에도 낮은 수준과 높은 수준이 있다며 낮은 수준의 법치는 법을 통치의 수단으로 이용하며 높은 수준의 법치는 법을 통해 권력을 제한하고 정의를 실현한다고 했다. 그는 현재 중국의 법치는 권력을 제한하고 세력의 균형을 이루는 기능을 하고 있지 못하고 있다고 지적했다.¹³⁶ 또한 중국 전국인민

136- “論壇談釋法香港法律界不排除公民抗命,” <<http://www.voacantonese.com/content/hk-pan-democrats-one-country-two-system-forum/1578974.html>>.

대표대회가 해석권을 발동하여 홍콩의 법률과 조례를 해석함으로써 홍콩을 통제하려 들 수도 있다는 우려도 나타났다.¹³⁷ 실제로 홍콩은 중국 중앙정부가 지속적으로 반대하는 이상 선거제도를 개혁할 수 없는 상태이다.

현재 홍콩의 행정장관은 사회 각 계의 인사들로 구성된 선거위원회(選舉委員會)가 간접선거로 선출한다. 2012년 행정장관 선거에서 선거인단 1,200명 중 689명의 지지를 획득한 령춘잉(梁振英)이 당선되었다. 친중파 인사인 령춘잉의 당선에 보통선거를 주장하는 시민들은 반대를 표했지만 중국 중앙정부는 령춘잉에 대한 지지를 강조했다. 홍콩대학 여론조사에 따르면 령춘잉 행정장관을 지지한다는 의견은 2012년 4월 당선 초기 45.7%에서 2013년 7월 조사에서 25.8%까지 하락했다. 반면 령춘잉 행정장관에 반대한다는 의견은 2012년 4월 44.8%에서 55.1%까지 증가했다.¹³⁸

입법의원 선거는 현재 주민투표(선거 전 유권자 등록 필요) 의석 35명, 직능대표(직능단체 등록한 자 혹은 동종업계 종사자임이 증명 가능한 자만이 투표 가능) 의석 35석으로 구성된다. 직능대표 35석 중 5석은 직능대표를 선출할 수 없는 상당수의 주민이 직접선거로 참여하여 구의회(2)를 구성한다. 그리하여 홍콩의 유권자는 입법의회 선거에서 주민투표 1표와 직능대표 1표, 1인 2표를 행사한다. 2012년 선거 결과 주민투표 의석은 범민주파(반중파)가 18개 의석, 친건제파(친중파)가 17개의 의석을 차지했다. 직능대표는 같은 직종을 가진 유권자가 선발하는 것으로 직능대표의 압도적 다수가 정치력을 보유한 친중파 인사이다. 2012년 선거에서 친건제파 인사 26명, 범민주파 인사 9명이 직능대표로 당선되었다.

보통선거 실시를 주장하는 시민세력들은 현재 홍콩의 선거제도가 제대로 민의를 반영하지 못하고 있다고 보고 있다. 직접선거로 진행되는 주민

137. “中國人大釋法在香港引發爭論,” <<http://cn.epochtimes.com/b5/4/4/5/n501833p.htm>>.

138. “홍콩대학 여론조사,” <<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ce2012/vote/poll/datatables.html>>.

투표와 구의회(2)의 경우, 범민주파와 친건제파의 전체 득표 비율이 각각 56.24% : 42.66%, 50.73% : 45.43%로 범민주파의 지지가 높게 나타났다음에도 불구하고 양 정파의 의석수가 27 : 43으로 친건제파가 다수를 점한 것은 현재 선거제도가 홍콩시민의 의견을 반영하기보다는 중국의 홍콩 통제가 유리한 방식으로 이루어져 있기 때문이라는 것이다. 또한 이러한 절차를 통해 선출된 친중파 인사들이 중국과의 관계에서 굴욕적인 모습을 보여줌으로써 정부구성과 입법회 구성을 둘러싼 홍콩인의 직선제 요구는 지속적으로 높아지고 있는 중이다.

(나) '국가안전법안'의 상정과 시민사회와의 갈등

주지하였다시피, 홍콩기본법 제23조는 특별행정구가 국가배반, 국가분열, 반란선동, 중앙인민정부 전복, 국가기밀절취 행위 등 국가 안정을 위협하는 범죄행위를 금지하는 입법을 하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 2002년 9월 홍콩정부는 기본법 제23조 관련 입법을 발표하고 이듬해 7월 '국가안전조례'의 표결처리를 추진하였다. 입법이 예고된 이후 홍콩의 시민사회는 크게 반발하였다. 그들은 '국가안전조례'가 통과된다면 중국정부의 이익에 반하는 의견을 국가 안정을 위협하는 범죄행위로 규정할 수 있게 돼 홍콩인의 자유가 크게 훼손될 것이기 때문에 이는 두 제도의 공존을 전제하는 일국양제가 퇴보되는 것이라고 강조하였다. 실제로 홍콩에서는 중국이 공식적으로 평가를 거부하고 있는 천안문 사건에 대한 기념시위가 해마다 거행되고 있으며 중국정부가 반체제 단체로 규정한 파룬공 조직이 활동하고 있기도 하다. 국가의 안정을 위협하는 범죄행위란 궁극적으로 중국공산당 정부에 위협을 가하는 조직과 단체의 활동을 가리키는 것으로 이러한 활동이 홍콩에서 금지된다면 중국과 다른 사회·경제 제도를 향유한다는 홍콩의 특수성이 크게 침해받게 된다.

이에 홍콩반환 기념일인 2003년 7월 1일 홍콩에서는 35만여 명(정부

추정)이 참여한 대규모 시위가 벌어졌다. 이번 시위는 반중국 시위이면서 동시에 홍콩정부에 대한 불만을 표시한 시위였다. 홍콩특별행정정부는 일국양제의 합의나 특별행정구의 성격을 명확히 인지하고 자율성과 자치를 수호하기 위해 노력해야 함에도 불구하고 홍콩과 중국의 관계를 중앙과 지방관계로 간주하고 중국정부의 의사에만 영합하며 홍콩 시민의 민의를 제대로 반영하지 못한다고 불만하였다. 이번 시위는 결국 직접선거를 요구하는 방향으로 확대되었다.¹³⁹

대규모 시위로 표출된 시민들의 반대에 직면하자 당시 행정장관이었던 둥젠화는 일단 조례를 철회하고 시민들의 의견을 널리 수용하여 다시 재청하겠다고 선언하였다. 조례반대 시위가 벌어진 후 같은 해 치러진 구의회 선거에서 친중파는 의석수가 3분의 1로 감소하는 참패를 겪었다. 조례의 제정 시도와 7·1 시위가 선거참패의 직접적 원인으로 거론되었다.

종속과 자치가 중첩되어 있는 중국 중앙정부와 홍콩정부와의 관계에서 홍콩정부가 홍콩시민의 이익을 보호하기보다는 중국정부의 꼭두각시 노릇을 하고 있다는 비난이 일면서 홍콩정부에 대한 시민의 불만은 커져가고 있다. 시민의 분노는 홍콩과 중국의 통일을 위협할 수도 있다. 이를 미연에 방지하기 위해서는 홍콩특별행정구의 자치 기능과 자율성이 강화됨으로써 홍콩특별행정정부가 홍콩 내부의 갈등을 효과적으로 관리해야만 한다. 일국양제를 완성시키는 양대 축으로서 홍콩특별행정부에 대한 홍콩시민의 불만과 불신임은 통일을 위협할 수도 있는 중대한 문제이기에, 중국 중앙정부와 홍콩특별행정정부는 이에 대한 관리가 필요하다.

139- 김인, “홍콩 기본법23조 관련 입법 추진과 연기: 의미와 영향,” 『월간 아태지역 동향』, 제141권 (한양대학교 아태지역연구센터, 2010.3) 참조.

(2) 경제적 갈등

1980년대 중반부터 홍콩은 경제성장 방식을 전환하기 위해 중국을 활용하기 시작했다. 노동력 부족과 임금상승, 지가상승, 그리고 선진국의 보호주의 대두와 환율인상 등의 요인으로 경쟁력이 상실된 노동집약적 산업의 해외이전이 절실하게 요구되는 상황이었다.¹⁴⁰ 홍콩은 1980년대부터 대중진출을 시작했으며 중국과의 경제협력이 홍콩 경제의 새로운 돌파구가 될 것이라고 기대했다.

중국반환을 전후하여 홍콩은 장기적인 경제 침체의 증후를 보이고 있었다. 물가하락, 임금하락, 실업증가, 재정팽창 및 통화량 증가 등 여러 경제지표들은 홍콩이 디플레이션의 악순환에 빠져들 수도 있다고 경고했다.¹⁴¹ 부동산 시장의 위축과 상하이 같은 중국 상업도시들과의 경쟁은 국제 금융 중심지로서의 홍콩의 위상을 약화시킬 수도 있다는 전망이 홍콩의 경제상황을 더욱 어렵게 했다.

반환 직후 불어닥친 아시아 금융위기의 여파로 홍콩의 부동산 경기가 급속도로 냉각되었고 그로 인해 건축업, 부동산 서비스의 생산과 고용 상황이 악화되어 실업률이 상승하고 소비시장이 위축되었다. 세계경제의 침체로 인해 국제 금융 부분에서도 손실이 이어졌다. 장기 디플레이션 징조를 보이던 홍콩 경기가 호황으로 전환된 것은 2004년 이후이다. 2003년 중국과 홍콩은 포괄적 경제동반자 협정(Closer Economic Partnership Agreement: CEPA)을 체결하면서 전략적인 경제통합을 실시하였다. 홍콩에서 중국으로의 단방향적 자금의 흐름은 통합이 가속화되고 중국의 경제력이 성장하면서 양방향적인 흐름으로 전환되었다. 홍콩의 대중 직접투자는 2011년

¹⁴⁰ 이재유·허홍호, 『화교기업과 중국경제』 (서울: 한국학술정보, 2008), p. 69.

¹⁴¹ 오동윤, “홍콩경제의 디플레이션 현황과 향후 전망,” 『KIEP 세계경제』, 제6권 6호 (대외경제정책연구원, 2003.6), p. 103.

전체 해외 직접투자의 42.1%를 점하였고, 같은 해 중국의 대홍콩 직접투자는 전체의 36.3%를 점하고 있다.¹⁴²

하나의 중국체제가 두 제도의 공존을 인정하고 있기 때문에 홍콩은 중국과 다른 경제제도를 운영할 수 있었다. 그러나 중국과의 경제통합이 급속하게 진행되면서 홍콩의 경제는 중국경제의 변화에 더욱 민감하게 되었고 이로 인한 갈등이 홍콩 내부에서 나타나게 되었다.

홍콩과 중국과의 경제 통합은 홍콩에게 위기와 기회 모두를 제공하고 있다. 본래 대외의존도가 높았던 홍콩의 경제는 경제통합 이후 중국경제 변화에 더욱 민감해졌다. 홍콩과 중국의 경제적 갈등은 중국경제의 영향으로 홍콩 내부의 경제 활동에 혼란이 발생하는 지점에서 발생하였다. 중국 진출로 홍콩 경제가 얻게 된 이익은 일부 계층에 의해 향유되었던 반면 경제통합 이후 홍콩 내부 경제가 직면하게 된 문제는 사회 전체가 감당해야 했기 때문에 일반 시민들에게는 문제가 이익보다 더 직접적으로 느껴졌다. 경제통합 이후 홍콩에는 부동산 과열, 제조업 약화, 중국 진출의 창구로서 홍콩이 누려왔던 기득이익의 상실과 같은 문제들이 발생했다.

(가) 홍콩 부동산 과열현상

홍콩 부동산 과열현상의 주요원인은 낮은 주택 공급률, 급증한 중국인 구매자들, 저금리 상황들로 축약된다.¹⁴³ 2003년 중국정부는 상하이의 부동산 과열을 조정하기 위해 토지공급억제와 같은 강력한 부동산 대책을 실행하였고 그 결과 중국의 부동산 투기자본이 홍콩으로 밀려들기 시작했다. 중국 해외투자의 상당 부분이 부동산 관련 투자였고 중국 부자들

¹⁴² 2011년 홍콩대외직접투자통계, <<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10400032011AN11B0100.pdf>>.

¹⁴³ “갈피를 못 잡는 홍콩 주택 정책,” 『홍콩수요저널』, 2013년 6월 27일, <<http://www.wednesdayjournal.net/news/view.html?section=1&category=3&no=21519>>.

의 홍콩 부동산 시장 점유 비율은 2006년 4%에서 2010년 10%까지 증가하였으며 중국 부호들의 공격적인 홍콩 부동산 매입으로 이제 홍콩 부동산 시장은 과열과 이로 인한 버블경제를 걱정해야 하는 상황이다.¹⁴⁴

홍콩 부동산 시장은 공급이 고정되어 있는 상태에서 수요에 의해 가격이 결정된다. 좁은 면적 탓에 공급자체가 제한적이다. 경제 성장을 통해 부를 획득한 중국 부호들 사이에서는 홍콩 부동산을 구매하는 것이 하나의 유행이 되었다. 홍콩 부동산 업계에 따르면 매매가 1억 위안(한화 약 167억 원) 이상인 고급주택 70%가 중국인 소유라고 한다. 홍콩의 한 다국적 부동산 업체는 “홍콩 100만 위안 주택의 20%, 2,000만 위안의 30%, 5,000만 위안의 40%, 1억 위안의 70%가 모두 중국인의 소유”라고 밝혔다. 중국의 재벌총수나 스포츠 스타, 벤처사업가들 사이에서는 홍콩에 별장처럼 집을 사는 것이 하나의 유행이 되었다. 부동산 가격의 폭등에 대한 홍콩인의 불만이 커지면서 홍콩 부동산 시장의 안정화는 중요한 정치 이슈가 되었다.¹⁴⁵ 부동산 가격의 유례없던 상승으로 저소득층 가구의 주택문제는 더욱 심각해지고 있으며 좁고 안전하지 않는 주택에 거주하는 저소득층의 불만은 늘어나고 있는 중이다.

부동산 과열화로 피해를 보는 사회집단이 저소득계층과 일반 서민들이라는 점도 홍콩과 중국의 경제통합이 어둡다는 단면을 보여주고 있다. 반환 15주년을 맞은 지난 2012년 발표한 홍콩의 지니계수는 0.537로 지난 30년 이래 가장 심각한 수준으로 나타났다.¹⁴⁶ 홍콩사회의 만족도를 묻

144- “중국인의 홍콩부동산투자, 전체 10% 차지,” 『한중무역투자정보망』, 2010년 2월 2일, <http://koreachina.mke.go.kr/ViewControl?type=board&board_no=2&idx=11866&sp=12&pl=10&sm=1&ss=%EB%B6%80%EB%8F%99%EC%82%B0>.

145- “치솟는 홍콩의 부동산 가격,” <<http://kernelstock.tistory.com/>>.

146- “홍콩 반환 15주년, 어떤 변화가 있었나,” 『한국무역진흥공사』, 2012년 6월 29일, <http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWoMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=2152637&ARTICLE_SE=20302>.

는 조사에서도 ‘홍콩사회는 공평하다’(5.58점), ‘홍콩사회는 평등하다’(6.05점), ‘홍콩의 복지제도에 만족한다’(6.26점)와 같은 경제민주와 복지에 관한 답변이 12가지 문항 중 점수가 낮은 하위 3개 문항으로 나타났다(2013년 1~6월 조사, 10점 만점).¹⁴⁷ 이러한 설문 결과는 경제지표의 상승에도 불구하고 경제통합이 창출한 이익에서 배제된 계층이 존재하며 이들에 대한 적극적인 사회정책이 필요하다는 점을 시사한다.

(나) 홍콩 산업에 대한 충격

중국인의 홍콩 부동산 투기 열풍이 중국자금의 홍콩 유입으로 인한 경제적 갈등이라면 홍콩 제조업 공동화 문제는 홍콩기업의 중국 진출로 초래된 갈등이다. 1985년 국내총생산 중 21.9%를 점하던 제조업 비중은 1987년 이후 홍콩의 노동집약적 제조업이 인근 주강삼각주 지역으로 이전하면서 해마다 감소추세를 보여 1996년에는 7.2%로 줄어들었고 2010년에는 1.8%로 줄어들었다. 제조업이 감소하는 대신 서비스업의 비중이 급속하게 증가하였고 그 중에서도 금융과 부동산업이 견인역할을 하였다.¹⁴⁸

이러한 산업구조의 전환은 홍콩에 몇 가지 숙제를 남겨두었다. 1980년대 중반 홍콩 제조업의 고용비중은 36.1%에 달했으나 홍콩경제에서 제조업의 비중이 급속히 감소됨에 따라 고용비중도 줄어들었다. 3차 산업 분야의 고용창출이 줄어든 2차 산업 고용비중을 보충해야 하나 제조업에서 퇴출된 노동인구의 교육수준이 낮아 재훈련을 통한 서비스업종으로의 전환배치가 어렵다는 문제가 남아있다.¹⁴⁹ 2003년 7%까지 악화되었던 실

147- 홍콩대학 여론조사, <http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/socind/overall/halfyr/overall_halfyr_chart.html>.

148- 오동윤, “홍콩경제의 디스플레이션 현황과 향후 전망,” p. 105, 2010년 통계는 홍콩통계청 참조.

149- 최수웅, “아시아 금융위기 이후의 홍콩경제 현황과 전망,” 『KIEP 세계경제』, 제9권 (대외경제정책연구원, 1999.6), pp. 63~64.

업률은 경기가 회복기로 접어들면서 실업률도 2011년 3.8%까지 호전되
었지만 저숙련 노동자의 실업압박은 여전히 사회경제적 부담이다.¹⁵⁰

홍콩의 중개무역 기능도 언제까지 유지될 수 있을 것인지가 또한 미지
수이다. 상하이, 다롄, 광저우, 텐진 등 현대화된 항만 시설을 갖춘 도시
가 늘어남에 따라 홍콩을 거치지 않고 직접 출하하는 기업들이 늘어날 것
이기 때문이다.¹⁵¹ 홍콩은 2004년까지 세계 최대의 컨테이너 물동량에서
1위를 고수하였으나 2005년 이후 싱가포르에 1위 자리를 내어 주었다.
상하이, 선전 등 중국 항구들이 급성장하고 있으며 홍콩을 경유하던 대만
발 물동량이 중국으로 직접 이송하게 되면서 홍콩에 집중되던 물류량의
감소가 예측되고 있다. 2011년 홍콩은 상하이, 싱가포르에 이어 세계 3위
의 물동량을 기록하였다.¹⁵²

세계적인 수준의 인프라와 인력, 자유로운 경제시스템은 홍콩이 가진
경쟁력으로 평가받고 있다. 중국의 성장과 함께 중국의 정치, 경제, 문
화, 사회 전반에 관한 정보를 가장 신속 정확하게 입수할 수 있는 중국진
출의 교두보로서 홍콩은 아직까지 건재하다. 그러나 중국경제와의 통합
으로 홍콩은 기존의 경제구조를 전환해야만 하는 현실에 직면하게 되었
다. 뿐만 아니라 경제통합은 홍콩을 중국경제권에 편입시켜 홍콩경제의
중국의존도를 더욱 가중시켰다. 중국의 성장과 중국자본의 홍콩유입은
홍콩이 불황을 극복하고 경기를 회복하는 계기를 제공하였으나 경제통합
으로 인한 수혜계층과 피해계층이 분리되면서 경제통합을 통한 경제적
갈등 또한 표면화되고 있는 중이다.

¹⁵⁰ - <<http://hkg.mofat.go.kr>> 참조.

¹⁵¹ - 최수웅, “아시아 금융위기 이후의 홍콩경제 현황과 전망,” p. 64.

¹⁵² - KOTRA 홍콩 시장특성, <http://www.globalwindow.org/quasar_jsp/inc/gw_download_pdf.html?fileName=/gw_files/NationPDF/101133/101133_135_5007547.pdf>.

(3) 사회적 갈등

개혁·개방 이후 중국은 경제발전에 필요한 자금과 기술을 획득하고자 적극적으로 화교자본을 유치하였고 화교기업은 국제경제 환경 변화로 인한 어려움을 극복하고자 중국 진출을 모색하였다. 1980년대 초반부터 홍콩과 중국은 경제분야에서 긴밀한 협력관계를 유지해왔다. 홍콩과 중국의 무역총액은 1985년 120억 달러에서 2011년 2,799억 달러로 증가했으며 홍콩은 국제무역, 금융, 해상운수의 중심지라는 지리적 이점을 이용하여 중국과 다른 중화경제권 간의 중개자 역할을 담당하고 있다.¹⁵³

하지만 중국과 화교기업 사이는 경제적 상호보완적 관계뿐만 아니라 중화민족이라는 혈연·지연관계도 중요한 의미를 가지고 있다. 중국인은 동일한 언어와 혈연, 지연, 업연을 중시하고 전통과 화목한 인간관계를 추구하는 문화적 기반을 가지고 있다. 과거 식민통치에 반대하는 홍콩의 시민운동이 친중국적 성향을 보였던 것도 홍콩인을 중국문화의 일원으로 간주하였기 때문이다. 1970년대 영국 식민정부에 저항하며 홍콩에서 벌어진 중국어 공용화 운동은 다분히 친중국적이고 민족주의적 성격을 띠고 있었다.¹⁵⁴

그러나 동일한 문화를 유지하는 홍콩인과 중국인 사이에도 사회적 갈등은 여전히 존재한다. 홍콩인과 중국인은 지난 150여 년간 한 국가의 국민이라고 하기에는 판이하게 다른 제도의 구성원으로 사회화되었다. 그리하여 통일로 인한 홍콩인과 중국인의 사회적 갈등이 심화되고 있는 중이다.

¹⁵³ 리단·김혜련, “중화경제권의 부상과 의미,” 『디아스포라 연구』, 제6권 제2호 (전남대학교 세계한상문화연구원, 2012), p. 139.

¹⁵⁴ 오승용, “홍콩 시민사회의 변화와 참여정치: 국가안전조례 입법논란을 중심으로,” pp. 118~119.

(가) 중국인구의 홍콩유입

2012년 홍콩대학 여론조사에 따르면 스스로를 홍콩인이라고 생각하는 사람의 비중은 60.3%(홍콩인: 27.2%, 중국의 홍콩인: 33.1%)로 중국인이라고 생각하는 사람 37.4%(중국인: 21.3%, 홍콩의 중국인: 16.1%)보다 다수를 점하는 것으로 나타났다.¹⁵⁵ 홍콩인은 중국인과는 차별되는 역사적 경험과 사회문화적 특징을 가지고 있다고 인지하고 있으며 이러한 특수성을 홍콩 고유의 것으로 생각한다. 그렇기 때문에 중국인이 대량으로 홍콩사회에 유입되어 홍콩의 사회문화적 정체성을 훼손시키는 것을 바라지 않는다. 중국인의 홍콩 원정출산이나 중국인의 거류권 인정에 관한 논쟁이 끊이지 않고 있는 것도 정체성을 유지하고 싶은 홍콩인의 의지를 반영하는 것이다.

중국인들이 홍콩의 자유와 안정적인 삶을 침해하고 있다는 위기의식은 홍콩인들의 중국인에 대한 부정적인 정서를 더욱 심화하고 있다. 중국인 산모들은 홍콩에서 태어난 아이가 영주권을 획득하고 안전한 먹거리와 양질의 교육을 제공받을 수 있다는 기대감으로 홍콩에서의 원정출산을 감행한다. 그로 인해 홍콩의 임산부들은 출산할 병원을 찾지 못하는 사태까지 벌어지기도 하였다. 뿐만 아니라 중국 보따리상들이 홍콩의 각종 생활용품을 싸쓸이 하는 현상까지 나타나 홍콩 시민들의 불만은 더욱 거세지고 있다. 중국 보따리 장수들이 홍콩의 분유를 대량으로 반출하려는 시도가 발견된 후, 홍콩정부는 홍콩 출국 시 휴대 분유를 1.8kg으로 제한하는 규제를 발표하기도 하였다.¹⁵⁶

¹⁵⁵ “市民身分認同感,” <<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ethnic/index.html>>.

¹⁵⁶ “홍콩반환 16주년, 깊어가는 반중정서,” <http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWoMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=5004422>.

홍콩 내 중국인 유학생의 급증을 반대하는 목소리도 점차 커지고 있다. 홍콩에서 유학하는 중국 유학생들은 지난 10년 동안 10배 이상 늘어나 2013년 7만 명에 달하고 있다. 졸업 후 홍콩에서 취업하는 인구도 증가하여 2012년 6,400여 명으로 3년 동안 2배가 늘었다. 홍콩 학생 및 학부모들은 중국 학생들이 홍콩의 대학자원을 차지하고 있을 뿐만 아니라 졸업 후 홍콩인들의 밥그릇을 빼앗고 있다고 지적하며 중국 학생들에 대한 불만을 표시하였으며 일각에서는 “홍콩 대학의 대륙화에 반대한다”, “홍콩인들이 양질의 교육을 받을 수 있는 권리를 보호해야 한다”는 주장을 펼치고 있기도 하다.¹⁵⁷

이러한 사회적 갈등은 상대적으로 자유롭고 안정적이며 문화수준이 높은 홍콩으로 이주를 희망하는 중국인구가 급증하면서 나타난 현상으로, 홍콩인들은 중국인들의 홍콩 유입을 경계하는 동시에 홍콩의 가치와 이익이 중국인들에 의해 침해되고 있음에 불편한 심기를 드러내고 있다.

(나) 사회가치관의 충돌

교류와 이주가 급증함에 따라 홍콩인과 중국인 사이의 가치관의 충돌도 더욱 두드러지고 있다. 2003년 중국인의 홍콩 개인 관광이 허용되면서 홍콩의 중국관광객 수는 폭발적으로 증가했다. 1997년 240만 명이었던 중국 관광객은 2006년 1,360만명, 2011년 2,527만 명으로 빠르게 증가했다. 중국 관광객의 증가는 홍콩의 관광수입을 올려주었지만 홍콩인과 중국인이 서로 간의 차이를 발견하고 갈등하게 되는 원인이 되었다.

홍콩인들이 문화적 우월감을 바탕으로 중국인 이주자나 관광객들이 예의가 없고 공중도덕을 지키지 않는다면 무시하는 것을 중국 본토인들이 불쾌해하는 방식으로 갈등은 증폭된다. 최근에는 중국인 관광객이 전철

¹⁵⁷- 위의 글.

에서 아이에게 간식을 먹이다가 홍콩인 승객과 실랑이를 벌인 것을 승객 중 한 명이 동영상을 촬영하여 인터넷에 공개함으로써 홍콩 네티즌과 중국 네티즌 사이에 논쟁이 벌어지기도 하였다.¹⁵⁸ 홍콩인이 중국인을 무시하는 것을 두고 일부 중국인은 홍콩인이 중국반환을 환영하지 않으며 영국 식민지 시절을 그리워하고 있다고 홍콩인의 식민지 노예근성을 비난하기도 한다.¹⁵⁹

이러한 갈등은 사회문화적 가치관의 차이에서 비롯된 것이기는 하나 중국의 경제적 위상이 높아지면서 더욱 심화되는 경향이 있다. 문화적 우월감을 가진 홍콩인과 높아진 국가적 위상에 당당해진 중국인의 자존심 대결이 사회적 갈등으로 표출된 것이다. 또한 일국양제가 두 제도의 공존을 전제로 하고 있는 만큼 제도적 우월성에 대한 각자의 자부심에 서로를 격하하기도 한다. 2012년 반중국적 정서를 완화시키고자 홍콩정부가 친중국적 국민윤리 교육을 시행하려다 홍콩 시민사회의 반대로 철회한 사건으로 미루어보건대 홍콩인은 홍콩만의 고유 가치를 쉽게 포기하지 않을 것이다.

최근 인터넷을 중심으로 홍콩인과 중국인 간의 가치관과 문화의 충돌이 더욱 심화, 확산되고 있다. 특히 젊은 세대가 이러한 논쟁과 충돌에 적극적으로 참여하고 있어 향후 사회적 갈등이 통합을 저해하는 요인으로 성장할 가능성이 더욱 높아지고 있다.

158- “홍콩·중국인 ‘지하철 다툼’ 온라인서 시끌,” 『sbs뉴스』, 2012년 1월 20일, <http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1001071443>.

159- “공자 73대 후손인 쿵칭등 영국 식민통치자 앞잡이,” 『중앙일보』, 2012년 1월 25일, <http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=7200959&cloc=olink|article|default>.

다. 갈등해소 방안

하나의 국가하에서 두 개의 제도를 용인하는 일국양제 체제가 통일の大전제가 되면서 홍콩과 중국은 통일 이후 발발할 수 있는 충동을 최소화할 수 있었다. 두 제도의 공존이 가능해지면서 홍콩인은 기존의 생활방식을 유지할 수 있었고 고도의 자치를 인정받아 식민시대에는 불가능했던 ‘홍콩인에 의한 홍콩의 통치’를 실현할 수 있었다. 하지만 일국양제가 홍콩에서 중국을 배제하는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 일국양제는 홍콩과 중국의 관계를 어떻게 정립할 것인가에 대한 원칙이며 일국양제의 방식으로 중국은 홍콩인의 삶 속에 성공적으로 안착할 수 있었다.

홍콩인에게 자본주의적 삶과 자치를 허용함으로써 통일체제에 대한 홍콩인의 불안을 최소화했지만 일국양제의 실현이 중국의 궁극적인 목표는 아니었다. 홍콩특별행정구 기본법 제5조는 홍콩이 원래의 자본주의 제도와 생활방식을 50년 동안 변경하지 않도록 규정하고 있다. 일국양제는 50년의 기한을 가진 과도기적 통일방안이다. 중국은 평화적이고 점진적인 방식으로 통일을 완수하고자 일국양제를 채택하였으며 50년 후 새로운 방식의 통합 방안이 요구된다면 홍콩과 평화적 협상을 통해 이를 수정해나갈 의도인 것이다.

일국양제는 중앙정부의 관할 영역과 홍콩 특별행정정부의 자치 영역을 명확히 하고자 하였으며 통일 이후 발생하는 갈등의 원인을 완전히 제거하고 해결하기보다는 홍콩 특별행정정부가 자체적으로 갈등을 관리하도록 허용하되 특별행정정부의 요청이 있을 경우에 한에서만 상급기관인 전국인민대표대회가 관여하도록 하고 있다. 다시 말하면 일국양제는 통일체제를 위협하는 갈등을 급진적으로 해결하려 하지 않으며 홍콩특별행정정부가 홍콩 시민의 여론과 홍콩 내부 환경을 고려한 적합한 정책으로 갈등을 관리해나가는 방식을 선호한다. 일국양제에 근거한 갈등해소 방

안의 근본적 모순은 충분한 정치적 권력을 가지지 못한 특별행정정부가 갈등을 관리하고 있다는 점이다.

홍콩특별행정정부가 홍콩 내부의 갈등을 관리하도록 허용하는 한편 중국 중앙정부는 중국의 사회경제적 판도에 홍콩을 편입시키는 거시적 그림을 그린다. 갈등의 관리를 특별행정정부에게 일임하고 중국 중앙정부는 적극적인 정책을 수립하여 홍콩과 중국의 경제통합을 가속화시키고 있다. 홍콩기업에 대한 유인정책과 개방정책은 중국정부가 홍콩에게 주는 선물이라 일컬어지기도 한다. 갈등의 관리를 특별행정정부에 위임하고 미래 지향적인 통합구도를 구성하는 역할을 중앙정부가 담당하는 것은 충돌을 최소화하면서 통일체제를 유지하려는 중국의 의도라고 할 수 있다.

(1) 정치적 방안

중국과 홍콩의 사회통합 방안은 일국양제를 근거로 하고 있다. 일국양제 체제는 중국통일을 실현하기 위한 제도적 실험으로 알려져 있으며 2047년까지 50년간 현재의 체제를 유지하는 것으로 정해져 있다. 이 기간은 일국양제 실시를 통해 발생하는 갈등과 충돌을 조절하는 구체적 방안을 마련하고 통일체제를 보다 더 안정적으로 만들 수 있는 협력방안을 협의해나가야 하는 과도기적 상태라고도 할 수 있다.

비록 일부 지역에서 자본주의를 용인하고 있다고 하지만 일국양제가 두 개의 제도 간 주도권 경쟁을 의미하는 것은 아니다. 그래서 중국 중앙정부는 중국과 홍콩정부 간에 벌어질 수 있는 권력 쟁탈전을 미연에 방지하고자 일국양제가 중국 헌법을 근거로 하고 있으며 중국헌법체제하에서 홍콩특별행정구는 지방정부의 지위를 가지고 있음을 명확히 하였다. 중국은 홍콩특별행정구를 전체 국가 체제의 일부로 편입시켰으며 홍콩특별행정구 자치권이 중앙정부에 의해 통제될 수 있도록 지위와 권한을 제한

하였다. 그리하여 홍콩특별행정정부와 중앙정부 사이에 충돌과 갈등이 발생할 경우 중앙정부의 결정이 우선하도록 하여 홍콩정부가 중앙정부와 권력을 경쟁할 가능성을 원천봉쇄했다.

그렇다고 중국정부가 홍콩정부나 시민사회에 대하여 강압적이거나 독단적인 자세를 취한 것은 아니다. 중국정부가 홍콩의 정치적 갈등에 대응하는 방식에는 세 가지 특징이 관찰된다.

첫째, 중국정부는 중앙정부의 이해와 밀접한 관련을 가진 정치적 결정이라도 홍콩사회의 강력한 반대에 부딪칠 경우에는 이를 강제로 관철시키지 않았다. ‘국가안전조례’의 제정이나 ‘국민윤리교육’이 그러한 경우로, 이에 반대하는 대규모 시위가 발발하자 홍콩정부는 제도의 설치를 철회하였다. 이러한 홍콩정부의 결정에 대하여 중국 중앙정부는 반대의사를 표하거나 중앙정부의 의견을 강제하지 않았다.

둘째, 홍콩의 제도적 절차를 중요시하며 중앙정부의 의지를 직접적으로 표시하기보다는 홍콩의 친중파 인사들을 통해 간접적으로 영향력을 행사한다. 중앙정부와 홍콩특별행정구 정부와의 거리두기를 통하여 홍콩의 정치상황에 대한 중앙정부의 정치적 부담을 줄일 수 있다. 일국양제에서 홍콩특별행정정부와 반중파 정치세력, 시민사회의 갈등은 홍콩 내부 문제이며 원인 파악과 해결의 책임은 홍콩특별행정정부에 있다. 이러한 장치로 인해 중국정부는 홍콩 내부 갈등의 직접적인 원인으로 지목되지 않으며, 홍콩의 정치적 갈등이 중국과 홍콩의 통일체제를 위협하지는 않게 된다.

셋째, 중국의 입장에 맞춘 속도의 조절은 있지만 홍콩시민의 정치참여를 확대하는 방향으로 선거제도의 변화를 꾀하고 있다. 초대 홍콩특별행정구 행정장관을 선발하는 선거인단으로 구성된 선거위원회는 800명이었지만 2012년 4대 행정장관 선출에 참여한 선거인단 수는 1,200명으로 늘어났다. 입법의원 정수도 2012년부터 60명에서 70명으로 늘렸으며 35명의 지역구 의원은 직선제로 나머지 35명은 직능별로 선출하는데

직능대표 5석도 유권자들이 직접선거로 선출하도록 개혁하였다. 홍콩 선거제도 개혁에 중국정부는 범민주파 의원들과 직접 협상에 나서는 등 적극적으로 개입한 것으로 알려졌다.¹⁶⁰ 홍콩의 민주화를 적극적으로 추진하고 있는 의원들의 기대처럼 2007년, 2012년 선거에서 직선제를 도입할 수 있었던 것은 아니지만 홍콩 유권자의 정치참여가 지속적으로 확대되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이처럼 홍콩에서의 정치적 갈등은 홍콩 내부의 문제로서, 정치적 갈등을 해소하고 관리할 책임은 홍콩특별행정정부에 있다. 중앙정부와 홍콩정부의 권력 범위를 명확히 함으로써 홍콩 내부 갈등이 중국과의 통일체제에 대한 문제제기로 확산되는 것을 방지할 수 있었으며 홍콩인들이 직접적으로 중국의 통치를 받고 있다는 거부감을 불식시킬 수 있었다.

(2) 경제적 방안

1997년 7월 1일 홍콩반환식장에서 당시 중국 국가주석이었던 장쩌민(江澤民)은 “홍콩의 내일은 더 좋을 것(香港的明天更好)”이라고 선언했다. 홍콩의 입장에서는 가시적인 경제성장과 풍요만이 중국반환의 정당성을 보여주는 유일한 지표였다. 그러나 금융위기와 사스의 여파로 1997년부터 2003년까지 홍콩경제는 장기침체의 징조가 두드러지고 있었다. 반환 이후 홍콩경제가 침체에 빠졌다는 사실은 통일체제에 대한 회의로 이어질 위험이 있었다. 그렇기 때문에 중국 중앙정부는 적극적인 홍콩 경제 구제정책을 실시했다. 그 대표적인 성과가 2003년 체결된 CEPA이다.

CEPA가 체결된 2003년 이래로 홍콩은 평균 6% 이상의 GDP 성장률(2008년 제외)을 기록했다. 또한 쌍방의 지속적이고 심화된 상호개방을

¹⁶⁰ “홍콩 정치개혁 입법 마무리,” <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2010/08/18/0505000000AKR20100818086700009.HTML>>.

이끌어 내기 위해 해마다 보충협정을 진행하여 현재까지 총 9차에 걸친 보충협정이 발효되었다. 보충협정을 통해 서비스 부문의 개방 확대와 홍콩산 상품에 대한 무관세가 실현되었고 이를 통해 홍콩은 경제 산업구조 전환의 계기를 잡을 수 있게 되었다. 특히 CEPA는 홍콩과 중국의 동반 경제성장을 목표로 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)나 기존 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA) 서비스 양허에서 기재된 적 없는 서비스 분야의 개방까지도 포함하고 있어, WTO 회원국이나 FTA 체결국보다 홍콩은 더 많은 중국 진출 기회를 거머쥘 수 있었다.

홍콩경제가 가진 구조적 문제를 개선하고 지속적인 성장을 실현하기 위해서는 중국과 경제협력을 강화함으로써 각자 우세한 분야에서 경쟁력을 확보하도록 해야 한다는 생각을 중국정부와 홍콩정부가 공유하고 있는 한 CEPA를 통한 경제통합은 더욱 강화될 것으로 보인다.

또한 중국정부의 주장삼각주 발전 계획은 홍콩과 중국을 묶는 지역경제의 통합 가능성을 더욱 높일 것이다. 홍콩-주하이-마카오 대교와 광저우-선전-홍콩 고속철도가 2015년 완공 예정에 있어 중국과 세계를 연결하는 물류중심지 홍콩의 부상이 다시 한 번 주목받고 있다. 홍콩은 주장삼각주 지역 내에 위치한 항구도시라는 지리적 이점을 이용하여 운송서비스 센터를 건립, 물자조달, 분쟁해결과 같은 선진화된 서비스를 제공할 수 있게 되었다.¹⁶¹

중국과 홍콩의 경제협력 강화는 경제적 갈등뿐만 아니라 정치·사회적 갈등을 완화시킬 수 있는 주요 조치이다. 2012년 국민윤리교육 문제로 대규모 시위가 벌어졌음에도 불구하고 같은 해 행해진 입법의원 선거에서 범민주파는 과반수 의석 확보에 실패했으며 친중파 정치인이 70석 중

161- “홍콩 반환 15주년, 어떤 변화가 있었나,” <http://www.globalwindow.org/gw/overmarket/GWoMAL020M.html?BBS_ID=10&MENU_CD=M10103&UPPER_MENU_CD=M10102&MENU_STEP=3&ARTICLE_ID=2152637&ARTICLE_SE=20302> 참조.

43석을 확보하는 승리를 거두었다. 친중파의 지지율이 지속적으로 상승하고 있는 이유는 세계 경제 위기와 갈수록 치열해지는 국제환경 속에서 민생과 경제성장을 우선하는 친중파 인사들의 주장이 설득력을 얻고 있기 때문일 것이다.

일국양제 체제하에서 경제통합과정의 부작용으로 발생한 빈부격차와 경제불평등과 같은 홍콩 내부의 경제적 갈등을 중국 중앙정부가 직접 해결해줄 수는 없는 일이다. 중국 입장에서는 성장 동력을 홍콩에 제공함으로써 성장을 통해 경제문제를 해결할 수 있도록 하는 것이 최선의 방책이라고 할 수 있다.

(3) 사회적 방안

영국 식민지 경험은 홍콩인의 국가인식을 약화시켰다. 홍콩은 국가체제, 민족, 종교나 문화에 대한 정체성이 강하지 않으며 다른 국가에 비해 국가정체성 또한 뚜렷하지 않다. 홍콩인은 자의반 타의반으로 국가를 일찌감치 포기해왔으며 국가에 대한 의식을 자신의 생활에 대한 관심으로 대체했다.¹⁶² 홍콩의 시민사회 운동이 1980년대 풀뿌리 주민운동과 1990년대 탈정치화 된 신사회운동의 성향을 띠었던 것도 정치적 영역이 아닌 생활공간 안에서 시민운동의 의제를 찾았기 때문이다.¹⁶³

그렇기 때문에 홍콩인은 민주화나 정치개혁보다 자신들의 생활공간에 침투한 중국인들과의 충돌에 더 민감하게 반응한다. 중국인에 대한 장점을 뚜렷하게 답변하지 못하면서 중국인은 새치기를 하거나 공공질서를 잘 지키지 않는다고 단점을 명확하게 제시하는 것은 본토 중국인에 대한

162- 이우영 외, 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』, p. 328.

163- 오승용, “홍콩 시민사회의 변화와 참여정치: 국가안전조례 입법논란을 중심으로,” pp. 118~119.

홍콩인의 불만을 보여주는 것이다.¹⁶⁴ 특히 과거 중화권의 대중문화를 대표하던 홍콩인으로서 신홍 경제대국으로 성장한 중국인의 무례함이 석연치 않을 수도 있다. 관광자유화 이후 홍콩문화에 대한 이해가 부족한 중국 관광객들이 대거 홍콩지역으로 유입되어 홍콩인과 중국인의 차이를 더욱 부각해주었다. 일국양제 체제하에서 홍콩과 중국이 서로 다른 제도를 대표함으로써 양자의 갈등이 더욱 두드러지는 면도 있다.

중국과 홍콩의 교류가 활발해지면서 문화적 갈등이 여러 지점에서 발생하고 있지만 이를 해소할 수 있는 제도적 방안이 마련되고 있지는 못하다. 체계적인 방안이 마련되지 못하는 것은 일국양제의 특수성이라고도 할 수도 있다. 중국 가치관 함양을 위해 신설하려고 했던 국민윤리교육이 시민의 반대로 무산된 것은 획일적인 가치관 통합에 반대하는 홍콩시민의 목소리라고 할 수 있다.

중국은 본래 지역에 따라 언어와 역사, 전통이 다양하게 존재하여 왔다. 중국인에게 지역의식과 지역에 대한 자부심, 지역을 중심으로 한 강한 유대와 공동체 정신은 낮은 것이 아니다. 지역의식이 타 지역민을 배척하고 차별하는 메커니즘으로 작용하는 경우에 지역의식은 사회문제가 된다. 이러한 배타적인 지역의식은 지역에 대한 발전과 미래에 대한 긍정적 전망을 가지고 있는 경우보다는 그 정반대의 경우에 더욱 쉽게 형성된다. 즉 상대적 박탈감과 소외감은 배타적인 지역의식이 형성되는 주요 원인이다.¹⁶⁵ 이런 측면을 고려한다면 일반 홍콩시민이 중국인을 배척하는 것은 홍콩의 빈부격차와 경제 불평등이 심화되고 있는 현상과도 깊은 연관이 있다고 볼 수 있다. 친중파 정치인들이 민생과 복지를 화두로 통일

¹⁶⁴ 이우영 외, 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』, p. 332.

¹⁶⁵ 박상수 외, “중국 대도시지역권의 지역의식에 관한 연구 - 중국 지역사회의 오만과 편견-중국인의 지역정체성과 지역갈등: 작용과 반작용,” 『중국연구』, 제52권 (중국연구소, 2011. 7), pp. 285~311.

체제를 안정화하려는 의도도 같은 맥락이라고 볼 수 있다.

일부에서는 일국양제가 주권자가 주권을 행사하는 현대 국가의 개념이 아니라 변방에서 특수성을 인정하던 천하개념의 복원이라고 주장한다. 일국양제는 반근대적 국가개념의 실험으로 일국일제의 틀을 깨고 있으며 충칭 모델, 상하이 모델, 홍콩 모델, 타이완 모델로 대표되는 중국 모델 중의 하나라는 것이다.¹⁶⁶ 이런 측면에서 본다면 현재 중국의 통일방안인 일국양제는 지역적 다양성을 인정하는 중국 정치전통의 현대적 해석이라고 할 수 있다.

중국정부는 홍콩의 반중국적 정서에 대해 민감하게 반응하지 않는다. 홍콩 고유의 제도와 관습을 인정함으로써 통일체제를 자연스럽게 정착시키려고 하는 것이 일국양제의 실행 목적이다. 현재 중국 중앙정부는 홍콩의 특수성을 보장해주는 정책을 채택하여 홍콩인이 통일체제를 심리적으로 거부하지 않도록 하고 있다. 체제에 대한 경계심과 불신을 완화시키기 위한 조치는 중국정부가 홍콩과의 사회적 통합을 장기적인 관점에서 접근하고 있음을 보여주는 대목이다.

라. 시사점

통일은 그 목표를 실현하기도 어렵고 안정적으로 유지시켜 나가는 것도 어렵다. 비교적 안정적으로 통일체제를 유지하고 있는 홍콩과 중국에서도 개별 사안에 대한 분쟁과 갈등은 끊임없이 발생하고 있다. 중국정부는 문제를 일국양제 체제의 틀 안에서 해결하고자 한다. ‘하나의 국가’라는 국체를 유지하기 위한 강력한 법적·정치적 권위를 유지하는 한편 ‘두

¹⁶⁶ “진화하는 일국양제,” 『프레시안』, 2012년 4월 2일, <http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=50120401215411>.

개의 제도'를 용인하여 홍콩 고유의 제도와 관습, 고도의 자치를 인정한다. 이러한 갈등해결 방식은 충돌을 최소화하면서 통일체제에 연착륙시킬 수 있다는 장점이 있다. 갈등이 국가적 차원과 지역적 차원으로 나누어져 관리되며 중앙정부가 상급행정기관으로 결정권을 행사해야 하는 경우를 제외한 정치·사회·경제적 문제에 대한 결정권은 지방 자치정부가 소유한다.

한반도에는 현재 두 개의 정부가 형성되어 있다. 통일 이후 한반도에서 나타날 수 있는 갈등을 극복하고 사회적 통합을 이루기 위해서는 통일이 라는 큰 틀을 유지하되 상호존중과 우호에 입각한 점진적인 갈등해소 방안이 필요하다. 홍콩은 통일체제에서 고유의 제도와 고도의 자치에 입각하여 자체적으로 홍콩 내부의 갈등을 관리함으로써 홍콩시민이 갈등과 분쟁 속에서 통일 자체를 문제 삼거나 중앙정부를 직접 공격하는 현상을 미연에 방지할 수 있었다. 갈등을 급진적으로 개선하거나 해소하려는 방안은 오히려 사회적 반동을 야기할 수 있다. 통합은 속도의 완급과 힘의 강약 조절을 통해 성공적으로 완수될 것이다.

(1) 정치분야

홍콩과 중국 통일에서 중요한 정치적 갈등은 지방정부와 중앙정부 간의 권력의 범위와 한계에 관한 분쟁이다. 이러한 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 첫째, 법률과 제도에 대한 상하귀속 관계를 명확히 하고 통일에 관한 법률을 모든 법률의 상위에 둘 필요가 있다. 중국과 홍콩의 법적 체계는 홍콩기본법이 중국헌법의 하위법이고 홍콩은 중국헌법이 보장하는 범위에서 자치권을 행사하고 있다. 해외 식민지였던 홍콩의 주권이 중국 중앙정부로 반환되었기 때문에 중화인민공화국 헌법이 통일체제에 대한 법적 기초가 되었다.

한반도 통일 이후 통일체제를 안정적으로 유지하기 위해서는 통일에 관한 법률이 양자 간의 관계에 있어 가장 권위 있는 법으로 상정될 필요가 있다. 통일에 관한 법률이 모든 지역법에 우선하는 최고 권위를 획득해야 지역적인 문제로 인해 통합의 기초가 흔들리지 않을 수 있기 때문이다.

둘째, 통일에 관한 법률로 통합의 기초가 마련되었다면 분쟁을 관리하는 권력기관을 구성할 필요가 있다. 홍콩과 중국의 경우 법적 분쟁의 해석권은 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 가지고 있다. 전국인민대표대회는 중국 헌법이 정한 최고 권력기구이자 입법기관이다. 정치적 권력의 한계와 범위에 관한 논쟁이 격화되어 협의를 통한 해결이 어려운 경우, 전국인민대표대회는 해석권을 발동하여 갈등을 관리한다. 남북한 통일에 있어서도 통일체제에 대한 논란을 관리하고 분쟁에 대한 최종적 결정을 내리는 권력기구가 필요하다.

셋째, 중국과 홍콩의 통일이 상대적으로 안정적으로 유지되고 있는 것은 통일 원칙인 일국양제가 하나의 국가 안에서 두 제도의 공존을 용인하고 있기 때문이다. 두 제도를 용인하는 일국양제의 본질적인 의도는 급진적인 변화가 아닌 점진적인 방식으로 통일체제를 강화해나간다는 것이다. 일국양제 체제하에서 홍콩인은 기존의 삶의 방식을 유지할 수 있었으며 고도의 자치를 향유했다. 홍콩은 행정기관과 입법기관, 사법기관을 조직할 수 있었으며, 홍콩인은 중국과의 통일체제를 위협하지 않는 한도 내에서 홍콩 내부의 문제를 스스로 해결할 수 있었다.

남북한은 상이한 체제와 제도를 60년에 걸쳐 유지해오고 있다. 이러한 차이를 무시한 채 급진적인 제도와 체제 통합을 시도한다면 오히려 통일에 대한 거부반응이 나타날 수도 있다. 통일을 주도한 세력이 통일체제를 독식하려는 자세는 분명하게 지양되어야 한다. 통일체제를 유지하고 통합을 강화해나간다는 대전제 하에서 남북한이 각자의 상황과 현실에 적합한 속도와 방식으로 제도 개혁을 해나가는 것은 과도기적 혼란을 피할

수 있는 대안이 될 것이다. 중국이 홍콩 정치엘리트가 홍콩 내부의 갈등을 관리하도록 자치를 인정함으로써 통일체제에 대한 거부감을 완화시킨 것처럼, 친한과 북한 정치엘리트를 통한 북한 내부의 갈등관리 체제는 갈등해소에 효과적일 것이다.

(2) 경제분야

중국과 홍콩은 각자가 우세한 분야에 대해 경쟁력을 강화시킴으로써 경제협력을 강화하고 함께 상생할 수 있는 경제체제를 조성하려고 한다. CEPA는 중국 반환 후 홍콩경제가 직면하게 된 경제문제를 중국과의 경제협력을 통해 타개하려고 한 적극적인 해결책이었다. 저렴한 노동비와 생산원가 절감차원에서 제조업의 중국이전은 당연한 선택이었다. 제조업 이전을 고려한 산업구조의 전환은 CEPA를 통한 중국 서비스 산업 개방으로 더욱 촉진되었다.

중국으로 반환된 후 금융 중심지로서 홍콩의 역할은 축소될 것이라는 당초 예상을 깨고 홍콩은 여전히 세계 금융시장에서 높은 경쟁력을 유지하고 있다. 2009~2011년까지 홍콩 주식시장은 세계 최대의 기업공개상장(Initial Public Offering)이었다. 홍콩이 이러한 지위를 유지할 수 있었던 것은 인민보험공사(People's Insurance Company of China), 시노펙엔지니어링, 인허증권(銀河證券) 등 중국 국유기업이 홍콩 증권거래소에 상장되었기 때문이다. 이른 바 중국효과다. 그렇기 때문에 향후 금융산업이 홍콩의 경제성장을 이끌 것이라는 전망도 나오고 있다. 이처럼 중국은 홍콩이 중국반환 후 직면하게 될 경제적 손익을 철저히 계산하여 각자의 이익을 극대화하는 방향으로 경제통합 정책을 실시하고 있다.

한반도 통일도 이러한 점에 착안할 필요가 있다. 대북투자 기업은 반드

시 현지고용을 원칙으로 하고 자원개발과 같은 대형 산업의 경우는 현지 업체와 지역공동체가 이익을 공유하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 이익을 공유하는 상생의 의미를 강조한다는 측면에서 대북기업의 사회적 책임을 강조할 필요도 있다. 통일 이후 북한의 경제체제가 붕괴하고 자원이 약탈당하며 노동력을 착취당하는 것이 아니라 북한과 한국이 우세한 분야에서 경쟁력을 강화하는 분업체제를 구축해야 한다.

이러한 경제통합은 남북한의 경제성장과 사회 안정에도 도움을 줄 것이다. 홍콩과 중국의 통합 사례를 통해 볼 때 경제통합이 성공적으로 진행될 경우 정치적 갈등과 사회적 갈등이 완화되는 경향을 관찰할 수 있다. 경제통합을 통해 상호의존도가 제고된다면 남북한의 통일은 보다 안정적으로 유지될 수 있을 것이다.

(3) 사회분야

이주와 인적교류의 증가로 한국과 북한 사이의 사회문화적 갈등이 확대될 가능성이 매우 높다. 홍콩과 중국의 통합 사례에서도 이주와 교류로 인한 첨예한 갈등이 관찰되고 있다. 언어, 역사, 문화적 공동체라고 하더라도 남북한은 가치체계와 생활방식에서 이미 큰 차이를 보이고 있다. 상호간 이해를 증진시키고 공통된 가치를 발전시켜 사회문화적 공동체를 이루기에는 오랜 시간이 필요하다. 제도에 의한 인위적 통합이 불가능하다는 측면에서 사회문화 분야의 통합은 정치, 경제적 통합보다 더 지난한 과정이 될 수도 있다.

사회문화적 갈등은 가치관의 차이에서 유발되는 경우가 많아 강제된 교육과 강요된 통합 논리는 오히려 반발을 살 수도 있다. 친중국 성향의 국민윤리교육이 홍콩인의 반발에 부딪친 것도 정치적 논리에 의한 정신문화의 통합에 대한 거부반응이었다. 그렇기 때문에 통일적이고 획일적

인 가치를 인위적으로 창조하기보다는 교류와 접촉이 빈번한 집단과 기관, 조직, 지역을 중심으로 커뮤니케이션 센터 등을 활성화시키고 생활공동체, 직업공동체를 구성하고 있는 집단, 기관, 조직, 지역이 주체가 되어 통합에 유리한 사회문화를 스스로 조성시켜 나가도록 지원할 필요가 있다. 중국과 홍콩의 통일체제에 있어서, 상호 간 이해관계가 명백한 계층으로부터의 지지는 중요한 버팀목이 되고 있다. 남북한도 밀접한 이해관계를 보유한 계층이 주도적으로 통합의 가치를 발견해나갈 수 있도록 정부차원의 지원이 필요하다.

안정적인 통일체제를 유지하고 있는 홍콩과 중국의 경우에도 사회적 갈등을 해결할 명확한 통합방안은 없다. 다만 통일 후 빈부격차와 경제적 불평등이 심화되면서 중국인에 대한 배타적인 성향이 더욱 뚜렷해지고 있기 때문에 민생과 복지에 대한 정책을 강화하고 있을 뿐이다. 남북한 통일 후 사회경제체제의 전환이 이루어지면서 필연적으로 등장하게 될 사회적 약자들에 대한 정책이 필요한 이유이다. 사회부적응과 상대적 박탈감은 사회갈등을 심화시키는 주요 요인이다. 사회경제체제 전환 후 직업전환과 관련한 다양한 프로그램을 개발하여 사회경제적 불평등이 한국인과 북한인의 갈등으로 비약되지 않도록 해야 한다.

〈표 III-2〉 홍콩의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안

분야	갈등양상	갈등해소 방안
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정장관과 입법의회 구성에 관한 충돌 – 홍콩 행정장관과 입법의원 과반이 간접 선거로 선출 – 직선제 선거를 요구하는 세력 및 경제발전과 민생안정을 우선하는 세력 간 갈등 – 중국 전국인민대표대회의 홍콩기본법 해석권을 둘러 쓴 논란 ○ ‘국가안전법안’ 상정과 시민사회의 갈등 – 홍콩기본법 제23조에 의거 국가 인정을 위해서는 범죄행위를 금지하는 조례 상정 – 국가안전법안이 중국정부의 이해에 반하는 경우 이를 범죄행위로 간주, 일국양제가 보장하는 홍콩의 자유 위배 소지 – 홍콩시민사회의 반발로 조례 철폐 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 홍콩 내부의 강력한 반발이 발생할 경우 주민의사 반영 ○ 일국양제에 근거한 직선제관련 논란을 홍콩내부 문제로 간주, 홍콩 행정정부가 갈등을 관리 ○ 홍콩시민사회 정치참여폭의 지속적 확대
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국경제의 영향력 가속화 – 중국인의 홍콩부동산 투기열풍 – 홍콩 제조업 공동화 현상 – 중국 상업도시의 부상으로 홍콩의 경쟁력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제조업 분야의 손실을 서비스 분야가 대체 ○ CEPA의 보충협약을 통해 서비스분야 개방을 지속적으로 확대 ○ 중국지역개발에 홍콩이 참여하여 이익을 확대
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정체성 충돌 – 인적교류와 이주 급증으로 홍콩인과 중국인의 사회적 갈등 가시화 – 홍콩원정출산과 중국인 유입으로 인한 논란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일국양제로 지역적 특수성 인정 ○ 교유의 제도와 관습을 인정하는 제도적 자치를 인정

4. 남아프리카공화국

가. 남아프리카공화국 사례의 특징

남아프리카공화국(이하 ‘남아공’)처럼 약 45여 년 동안 사회 전체가 분절적 갈등구조를 경험한 사회가 역사의 상흔을 극복하고 사회통합을 이뤄나가는 것은 지난한 일이다. 만델라(Nelson Mandela) 대통령은 1994년 아프리카민족회의(African National Congress: ANC)를 이끌고 선거에서 승리하여 아파르트헤이트 체제의 종말을 고하였고, 1995년에 TRC를 설치하여 남아공의 진정한 국가통합을 이루고자 하였다. 많은 남아공인들과 국제사회는 TRC가 “분쟁과 갈등, 말할 수 없는 고통과 불의로 짐철되어 깊이 분열된 과거 사회와 피부색, 인종, 계급, 신념, 성별에 상관없이 모든 남아공인들이 인권, 민주주의, 평화적 공존을 인정하는 바탕 위에 세울 미래 사회 사이를 이어 줄 역사적 다리”¹⁶⁷가 될 것이라 기대하였다. 그런데 이러한 기대와 달리 2003년 TRC의 최종보고서에는 남편과 아이를 잃은 두 여인의 진실과 화해, 그리고 정의에 대한 상반된 시각을 통하여 진정한 국민통합은 제도적 화해와 용서만으로 이루어지기 힘든 것임을 보여 주었다.

화해가 없는 정의와 정의가 없는 화해는 실패할 수밖에 없다는 투투(Desmond Mpilo Tutu) 주교의 주장은 남아공 TRC의 역할과 그 유산에 대한 긍정적 기대감의 표현이다.¹⁶⁸ 그는 진실을 이해함에 있어서 과거에 함몰되지 않고 인간의 존엄성이 회복될 수 있는 사회적 공간을 TRC가 마련해 줄 것이라 하였다. 그런데 과거의 진실은 개인의 경험과 기억에서

¹⁶⁷- The Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34, <<http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>>.

¹⁶⁸- Desmond Tutu, *No Future without Forgiveness* (New York: Image Book, 2000) 참조.

구성되기도 하지만 동시에 사회구성원들의 집합적 기억 속에서 형성되기도 한다. 따라서 남아공인들에게 진실과 화해, 용서는 인종에 따라 서로 다른 의미로 이해될 수밖에 없다.¹⁶⁹ 결국 개별적 기억과 집합적 기억 속에서 과거의 상흔에 대한 용서와 치유가 이뤄질 때 진정한 사회통합이 가능하다.¹⁷⁰

이와 같은 이유로 TRC는 보어인들과 영국계통의 남아공인들에게 긍정적인 영향을 미친 반면 아프리카너들에게는 그다지 긍정적인 영향을 미치지 못하였다. 이는 집합적 기억에 의한 상흔을 개인적 종교 신념을 바탕으로 화해를 요구하는 것에 대해 인종적, 사회적 계층에 따라 인식의 차이가 있었기 때문이다. 이러한 이유로 남아공에서 오랫동안 유지되어 온 인종 차별 정책과 그에 대항한 투쟁의 역사는 가해자와 피해자의 관계를 복잡하게 만들어 진실과 화해를 통해 남아공의 진정한 국가통합 혹은 사회통합을 이루는 데 장애가 되고 있다. 20여 년이 지난 오늘날에도 여전히 해결되지 않은 분절과 갈등의 유산은 사회발전의 저해요인으로 남아 있으며, 오히려 새로운 형태의 사회갈등을 유발하고 있다.¹⁷¹

남아공의 사회적 갈등과 통합의 노력을 흑인과 백인 사이의 갈등과 투

¹⁶⁹- Jay A. Vora and Erika Vora, "The Effectiveness of South Africa's Truth and Reconciliation Commission: Perceptions of Xhosa, Afrikaner, and English South Africans," *Journal of Black Studies*, Vol. 34, No. 3 (2004), pp. 301~322; Lyn Graybill and Kimberly Lanegran, "Truth, Justice, and Reconciliation in Africa: Issues and Cases," *African Studies Quarterly*, Vol. 8, Issue 1 (Fall 2004), pp. 1~18.

¹⁷⁰- Martina Fisher, "Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice," Beatrix Austin, Martina Fisher, and Hans J. Gessmann (eds.), *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II* (Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2011), pp. 406~430; James L. Gibson, "On Legitimacy Theory and the Effectiveness of Truth Commissions," *Law and Contemporary Problems*, Vol. 72 (Spring 2009), pp. 123~141; Tristan Anne Borer, "Reconciling South Africa or South Africans? Cautionary Notes from the TRC," *African Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 1 (2004), pp. 19~31 참조.

¹⁷¹- Gary Kynoch, "Crime, Conflict and Politics in Transition-era South Africa," *African Affairs*, Vol. 104, Issue 416 (2005), pp. 493~541.

쟁의 역사로 이해할 수도 있고, 국제적 이주와 그에 따른 식민지화로 인해 발생한 인종적 다양성과 백인들의 독점적 지배 권력의 향유로 이어지는 이질적·문화적 정체성의 충돌로 이해할 수도 있다.¹⁷² 구조적 폭력과 그에 대한 저항이라는 패러다임이건 문화적·인종적 이질성의 충돌이라는 패러다임이건, 남아공의 인종 차별 정책이 소수의 백인에 의한 다수의 남아공 유색인종들에 대한 억압과 수탈의 구조를 양산하였다는 것을 국제사회가 공통적으로 인식하고 있다. 오랜 기간의 사회·문화적, 인종적 차별은 개인들의 삶의 방식에도 많은 영향을 미쳤으며, 같은 국민으로 살았어도 국민으로서 누릴 권리는 서로 아주 달랐다. 즉 남아공의 갈등과 분열의 양상은 흑인-백인, 소수-다수의 분명한 이분법적 단절 속에서 상대방에 대한 적대적 행위의 수준도 폭력적인 양상을 보인 다층적인 것이었다.

극명한 분열을 경험하였던 남아공이 1994년 선거 이후 약 20여 년간 과거를 이해하고 용서하고 화해를 해나가는 사회통합의 과정은 분쟁과 커다란 사회적 혼란을 경험한 국가들의 국가재건 혹은 사회통합의 정책 개발을 위하여 많은 주목을 받아왔다. 남아공의 갈등과 통합을 위한 노력이 먼 아프리카에 있는 한 나라의 문제로 여겨질 수 있으나, 인종차별정책이 폐지된 1994년 이후 한국사회의 다양한 분야에서 남아공의 갈등관리와 사회통합의 노력에 관심을 기울여 왔다. 일부는 한국의 사회통합을 위한 정책적 과제들을 탐색하였고,¹⁷³ 일부는 통일 후 남북한 사회통합을

172- 김광수, “남아프리카공화국의 문화적 정체성,” 『아프리카연구』, 제13호 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2000), pp. 81~144; 김광수, “남아프리카공화국의 문화정체성과 국가건설, 그리고 아프리카너의 역할,” 『아프리카연구』, 제14호 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2001), pp. 107~204; 이우영 외, 『문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구』 (서울: 문화체육관광부, 2011) 참조.

173- 김영수, “용서 또는 보복이 아닌 ‘진실’을 밝히는 작업으로: 남아공의 ‘진실과 화해위원회’를 보며,” 『당대비평』, 제28호 (생각의 나무, 2004), pp. 272~281; 김영수, “과거청산은 어떻게 해야 하나: 남아공 ‘진실과 화해위원회(TRC) 활동’의 성격을 중심으로,” 『내일을 여는 역사』, 제16호 (내일을 여는 역사재단, 2004), pp. 54~67.

위한 정책개발의 시사점을 찾고자 하였다.¹⁷⁴

남아공의 사회통합 과정과 한국사회 혹은 통일한국의 사회통합 과정에는 과연 어떠한 공통점과 차이점이 있을까? 남아공의 사회통합 과정은 오랫동안 일부 그룹에 대한 정치적 배제가 지속되어왔고, 경제·사회적으로 억압적인 지배와 그에 대한 저항이 반복되었으며, 그 속에서 이념적 정체성이 분절되어 온 아픔의 과거를 극복하고 미래를 향해 나가야 하는 과제를 안고 있다. 마찬가지로 남한과 북한이 통일이 되었을 때 통일한국은 정치적·이념적 신념의 차이에 의해 배제되어 온 타자에 대한 이해, 상호 분절된 사회에서 형성된 집합기억과 역사인식의 조정, 그리고 사회·경제적 생활방식의 차이에 대한 이해와 경제발전을 동시에 추구해야 하는 과제를 앞게 될 것이다.

물론 남아공의 갈등은 국가 내의 인종적 갈등에 근본적 원인이 있고 남북한 갈등은 한국전쟁이라는 특수한 원인에 의하여 분단과 갈등을 경험하게 되었다는 점에서 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 남아공도 흑인과 백인 간에 철저히 분절된 상태로 상호 적대감을 지닌 채 약 반세기를 지내왔고, 남북한도 현재까지 약 60여 년을 분단 상태를 유지하며 제한적 교류 속에서 남북 간 이질적이고 적대적인 체제를 유지해 왔다. 분절된 사회 간의 이질성과 상호 간 적대의식이 존재하기 때문에 남아공과 통일한국의 사회통합 과정은 분절과 분단의 역사 속에서 발생한 억압적 구조를 청산해야 하는 역사적 과제에 직면할 수밖에 없다. 그리고 과거 청산과 통합을 위해 소수자 보호 및 경제민주화를 중요하게 다뤄야 하는 것도 남아공과 통일 후 한국 사회의 사회통합을 위한 공통적인 과제이다.

이 연구의 다른 사례들과 달리 남아공의 인종적·문화적 갈등과 사회통

174- 이우영, “갈등과 소통사례: 남아프리카공화국과 북아일랜드,” 『대북정책에 대한 소통증진 방안연구』 (제주평화연구원 연구사업 보고서 09-4, 2010.8), pp. 65~90.

합을 위한 노력은 단순히 흑인과 백인 간의 갈등과 통합의 과정만이 아니다. 주요한 갈등과 통합의 대상이 흑인과 백인이었지만, 남아공의 사회통합은 모든 남아공인을 대상으로 이뤄지고 있음을 주목할 필요가 있다. 통일한국의 사회통합을 남한 주민과 북한 주민의 통합과정으로 이해할 수도 있지만, 더 나아가면 이미 남한사회에 편입한 많은 소수 민족들과의 통합도 동시에 이뤄져야 한다는 것을 유념해야 할 것이다. 남북분단과 대립이라는 한반도 상황은 우리 민족에게만이 아니라 남한사회의 시민인 다른 민족들의 삶에도 마찬가지로 영향을 미쳐왔다. 통일 후 사회통합이 남북한 주민의 통합을 넘어 사회전체를 아우르는 노력으로 이어지도록 하기 위하여 남아공의 사례는 시사하는 바가 크다.

이 글은 통일 후 남북한 사회통합 방안을 제시하기 위한 장기 연구의 기초로서 남아공의 갈등 극복과 사회통합 과정의 사례를 분석하고 있다. 다음 절은 남아공의 정치적, 경제적, 사회적 갈등 양상의 특징을 설명하고 있다. 세 번째 절은 남아공정부가 인종 차별 정책 폐지 이후 국가통합 및 사회통합을 위해 어떠한 정책들을 수행하였는지 설명하고 있다. 네 번째 절은 남아공 사례를 바탕으로 통일 후 남북한 사회통합을 위한 가이드라인을 제시하기 위한 시사점들을 제시하고 있다.

나. 갈등양상

(1) 정치적 갈등

아파르트헤이트 체제에서 1910년 남아공 연방의 탄생 이래 1984년까지 백인정권은 의회에서 발의되고 통과된 법률은 수정되지 않고 사회에 적용되어야 한다는 의회주권주의 원칙을 고수했다. 이러한 정책은 다른 인종의 의회진입을 원천적으로 봉쇄함으로써 소수의 백인들이 다수의 유

색인종들을 사회경제적으로 철저하게 억압할 수 있는 구조를 재생산하였다. 의회주권주의는 1948년 네덜란드계 백인인 아프리카너를 세력기반으로 한 국민당이 영국계 백인세력을 이기고 집권에 성공하면서 등장하였다. 인종적 과두제를 유지하기 위하여 국민당 정권은 1950년 인구등록법을 제정하여 모든 인종을 법적으로 백인, 백인과 흑인사이의 혼혈인인 컬러드, 인도/아시아계 이주민, 흑인으로 분류하고 유색인에 대한 참정권을 제한하였다.¹⁷⁵

유색인에 대한 참정권의 제한은 인종 간 차별정책과 지역적으로 거주지를 제한하는 분할통치를 통해 더욱 심화되었다. 특히 흑인자치촉진법을 1959년에 제정하고 모든 흑인은 10개의 흑인자치정부에 소속시킴으로써 제도적인 차별정책이 완성되었다. 의회주권주의 원칙과 인종적·지역적 차별정책의 제도화는 1970년대 초반까지 견고하게 이어졌다. 그러나 남아공의 극심한 빈부격차 현상이 아프리카너들 사이에서도 나타나면서 정치적 갈등의 양상이 단순히 흑백 간의 갈등만이 아닌, 같은 인종 내의 불평등에 따른 갈등으로 다변화되었다.¹⁷⁶

아프리카너 내부의 계층분화 이외에도 인종적 차별정책은 인구 구성의 변화와 반체제 세력의 성장에 의해 위기를 맞았다. 첫째, 남아공은 아프리카 대륙에서 빠른 시일 내에 산업화를 일구어 나갔는데, 이 과정에서 백인노동력의 부족으로 인하여 유색인 노동력의 가치는 상승하였다. 그리고 흑인이 백인산업지역에서 취업을 하게 되면서 흑인들이 부분적이거나 권리주장을 할 수 있는 여건이 형성되었다. 둘째, 반체제 세력은 1976년 6월 정부가 아프리카언어를 학교교육의 공용어로 강요하는 것에

175- Timothy D. Sisk, *Democratization in South Africa: Elusive Social Contract* (N.J.: Princeton University Press, 1995), pp. 8~9.

176- 김훈, “남아공에서의 민주적 이행 사례: ‘국가-정치사회-시민사회’ 영역 간의 내부동학 분석을 중심으로,” 『아프리카학회지』, 제13집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2001), pp. 33~53.

대한 학생들의 반발로 발생한 소웨토 항쟁(Soweto uprising)을 계기로, 흑인들이 정부에 대한 투쟁에 눈을 뜨게 되고 일부 백인 시민들도 정부에 대한 지지를 철회하기 시작하였다. 이는 인종차별정책에 대한 흑인들의 조직적 저항의 계기가 되었다.

이를 계기로 살해, 방화, 의문사 등 폭력과 대응폭력이 재생산되었다. 주로 살해, 방화, 의문사 등의 가해자들은 소수 백인지배층이었으며 국가 안보를 위하여 개인들의 인권 제약과 침해는 정당화될 수 있다고 주장하였다. 백인지배층의 인권 안보화 현상이 노골적으로 드러나면서 흑인들의 대응폭력도 더욱 빈번하게 발생하였다. 따라서 많은 남아공인들은 폭력의 역사적 상흔을 지닌 채 살아왔다. 그 결과 TRC의 활동이 용서와 정의의 실현을 위한 징검다리를 마련할 수 있을 것이라 생각했지만, 가해자와 피해자 관계의 복잡함 등으로 인하여 폭력에 대한 최종판단을 유보하도록 하는 사례들이 많아졌다.

그리고 국제사회의 제재도 남아공 집권세력의 몰락을 앞당겼다. 인종차별정책에 대한 국제사회의 제재는 남아공의 거시무역지표를 적자로 돌아서게 하였으며, 남아공 내 투자 자본들은 투자를 철회하여 자본의 유출을 가속화시켰다. 즉 백인 지배세력의 근간인 경제기반이 흔들리면서 의회민주주의 원칙에도 수정이 필요할 수밖에 없게 되었다. 따라서 데 클레르크(Frederik Willem de Klerk)는 인종 간 화합과 협력의 필요성을 인식하고 정치범을 석방, 비상계엄을 해제, 유색인들의 정당 및 정치활동을 승인하는 협상을 펼치게 되었다. 이로 인하여 남아공에서의 갈등은 잠정적으로 관리되기 시작하였다.

(2) 경제적 갈등

아파트헤이트 시기에 나타나는 남아공의 경제적 갈등은 다음과 같은 세 가지 주요 요인에 의해 발생하였다.¹⁷⁷ 첫째, 백인 우월주의에 의해 진행된 철저한 분리주의는 흑인들의 토지 이용 제한을 초래하고 이들을 절대빈곤으로 내몰았다. 둘째, 남아공의 기업 국영화는 국영기업의 이윤 배분 과정에서 흑인들을 철저히 배제시킬 수 있는 요인이 되었다. 셋째, 흑인에 대한 임금차별은 소득불평등을 심화시켰다. 이 세 가지 요인들은 상호 밀접한 관련이 있다.

경제적 자원 보유의 불평등으로 인하여 남아공의 개인소득 수준이 8만 달러를 넘었을 때도 하루 3달러 미만으로 생활하는 남아공인들이 40%가 넘을 정도로 경제적 불평등은 심하였다. 백인정권의 철저한 인종차별정책으로 인하여 인구의 75%가 넘는 흑인들이 전 국토의 약 13% 정도의 토지를 경제활동의 기반으로 활용하는데 그쳤다. 상대적으로 훨씬 더 넓은 토지를 활용하는 백인들의 경제력과 비교하여 상대적으로 적은 규모의 토지를 활용할 수밖에 없는 많은 흑인들은 도시의 임금노동자로 전락할 수밖에 없었다. 이로 인하여 소득의 불균형은 더욱 심화되었다.

기업의 국영화는 흑인의 경제활동 참여를 제한하는 또 하나의 수단이었다. 남아공이 장기간 경제적 주요 생산수단을 국영화하면서 국영기업에 이익이 발생하였을 때, 이를 배분하는 과정에서 백인 관료와 기업주들이 주로 혜택을 받았으며 흑인들은 이익의 분배 과정에서 배제되었다. 따라서 ANC는 1994년 선거에서 ‘민중에게 자산’이라는 선거구호를 활용하기도 하였다. 공공부문의 비능률을 개선하고 민간경제 중심으로 경제체제를 전환하기 위해서 국영기업의 민영화는 필요한 것으로 여겨지기

¹⁷⁷- Stephen John Stedman (ed.), *South Africa: The Political Economy of Transformation* (Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, 1994) 참조.

도 하지만, 남아공의 민영화 정책은 부족한 정부예산을 충족시키기 위해 수립된 측면도 있다.

민영화는 흑인들에게 반드시 긍정적인 결과를 가져오지 않았다. 군수업, 전기, 비료, 연료, 체신업, 수송, 임업, 석유 분야 등의 민영화는 경제 권력을 지닌 새로운 소수 엘리트들을 만들어 냈다. 남아공정부가 민영화를 통해 경제성장을 주도하고자 하였지만, 공공부문의 인력감축은 불가피했다. 이로 인해 실업률이 증가하고, 민간기업도 정부의 정책을 따라 인력감축을 실시하였다. 민영화에 의해 발생한 서비스 요금의 상승은 가난한 남아공인들의 공공서비스에 대한 접근성을 떨어뜨리는 부정적 효과를 가져왔다. 특히 수도 분야의 민영화로 2년 만에 요금이 6백 퍼센트나 상승하여 요금지불능력이 없는 사람들이 깨끗한 물을 이용할 수 없게 되어 콜레라에 감염되는 사례들이 많이 나타났다.

아파르트헤이트 체제는 인종에 대한 차별만이 아니라 인종에 따른 노동에 대해서도 차별적이었다. 특히 다이아몬드 광산의 백인 임금노동자는 백인이 아닌 노동자들의 약 20배에 달하는 임금을 받기도 하였다. 이러한 현상은 남아공 기업들 사이에서 아직도 널리 적용되고 있다. 그런데 2011년 1월 미국 폴라로이드사가 남아공의 비백인들에게 급료를 인상하고 비백인들의 사회복지를 위해 수입의 4분의 1을 기부하면서, 외국 기업들은 백인과 다른 인종 간의 임금 평등화를 주도하였다. 바클레이스 은행과 스탠더드 은행도 동일노동 동일임금의 원칙을 적용하기 시작하였다. 하지만 남아공 지역 정부는 일부 기업의 임금평등화 정책에 대한 보복조치로 서비스 대상자인 흑인과 백인에 대해 차별적 대우를 하도록 요구하였다.

(3) 사회적 갈등

남아공에서의 사회적 갈등은 범죄, 질병, 교육 분야에서 다양한 모습으로 표출된다. 남아공은 세계에서 범죄율이 가장 높은 국가 중의 한 나라이다. 남아공의 민주화 첫 10년 즉, 1994년부터 2003년까지 매해 평균적으로 2만 명이 살인을 당하고, 5만 명 이상이 강간 혹은 강간미수 등과 같은 범죄의 피해자였다. 2012~2013년 통계는 남아공이 최악의 범죄위기에 직면하고 있음을 보여 준다. 전년도에 비하면 살인은 0.6%만 증가했으나, 살인미수는 6.5% 증가하였고, 주거침입 강도 범죄는 3.6%, 자동차 절도는 5.4% 증가하였다.¹⁷⁸ 이와 같은 통계들은 민주화 과정에서 경찰의 치안유지를 위한 노력이 효과를 보지 못하고 있음을 의미한다.

남아공의 치안불안은 일반적으로 두 가지 요인으로 설명이 된다.¹⁷⁹ 첫 번째 설명은 높은 범죄율의 직접적인 요인으로 빈곤과 실업, 부패, 그리고 민주화 시기 비효율적인 경찰력 등을 들고 있다. 특히 2014년의 총선을 앞두고 20여 년을 집권해 온 ANC는 정치인들의 부패와 무능에 따른 행정서비스의 부재로 백인을 중심으로 한 야당인 민주동맹(Democratic Alliance: DA)의 거센 도전을 받고 있다. 2012년에 경찰 15만 7,500명 중 1,448명이 부패와 관련된 범죄를 저질러 유죄판결을 받았다. 이와 관련하여 국제투명성기구는 남아공 국민의 83%가 경찰조직을 부패한 것으로 인식하고 있으며, 도시지역 거주 1천 명을 조사한 결과 응답자의 36%가 경찰에 뇌물을 준 경험이 있다고 하였다.¹⁸⁰

178- South African Police Service, "Department of Police," <<http://www.saps.gov.za/default.htm>>.

179- Gary Kynoch, "Crime, Conflict and Politics in Transition-era South Africa," pp. 493~541.

180- Transparency International, "Corruption Perceptions Index," <<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>>.

두 번째 설명은 1980년대와 1990년대 초반 흑인과 백인 간의 정치적 갈등 중에 탄생한 ANC를 지지했던 급진세력과 종족주의적 성향의 줄루(Zulu) 단체들이 범죄조직으로 바뀌었다고 주장한다.¹⁸¹ 만델라 대통령의 화해정치에 대한 불만이 이들의 사회불안을 야기하는 범죄행위의 원인이 라는 것이다.

그런데 이와 같은 설명들은 남아공의 역사적 경험에 대한 추가적인 설명으로 보완되어야 한다. 남아공의 범죄와 사회적 갈등은 백인지배로부터의 해방이라는 역사적 경험에 의해 많은 영향을 받는다. 즉 범죄행위들이 아파르트헤이트 체제 이후 도심에서 새롭게 발생한 것들이 아니다. 요하네스버그에 타운십(township)이라는 흑인 거주지역이 형성되기 시작하면서 범죄와 사회적 갈등은 지속적으로 나타났다. 남아공에서 발생하는 범죄를 인종차별정책에 대한 저항의 산물이라고만 주장한다면 아파르트헤이트 체제 이후 더욱 확산되는 사회적 갈등을 설명할 수 없다. 경찰력의 부재, 경찰에 대한 신뢰의 부재, 범죄단체의 조직화 등은 아파르트헤이트 이전이나 이후에 지속적으로 발견되는 사회갈등의 불안요인들이다.¹⁸²

인종주의와 차별정책에 따른 주거지역의 분리정책에 따라 남아공은 백인을 제외한 다른 인종에 대한 공립학교를 개방하지 않았으며, 학교교육의 연한도 차별적으로 운영하였다. 교사들의 유색인종에 대한 인종차별적 태도는 학생들의 학업성취에 부정적인 영향을 주었으며, 이러한 교육의 영향은 경제활동에서의 비생산성으로 드러났다. 그리고 아프리카너 집권세력은 남아공의 다양한 인종적 구성을 정치적 분열의 도구로 활용하였다. 인종별로 사용하는 언어가 다름에도 불구하고 언어정책에 관심

¹⁸¹- Richard Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimising the Post-Apartheid State* (New York: Cambridge University Press, 2001) 참조.

¹⁸²- Gary Kynoch, "Crime, Conflict and Politics in Transition-era South Africa," pp. 493~541.

을 기울이지 않았다. 그런데 유색인들 특히 흑인들의 거주 지역에서 아프리카인어로 공교육을 진행함으로써 문화적 배제정책을 펼쳤으나 오히려 사회적 반발을 유발하여 스웨토 항쟁의 원인을 제공하기도 하였다.

다. 갈등해소 방안

(1) 정치적 방안: 민주주의 제도화와 정치적 통합

(가) 권력분점과 협의민주주의 정착

남아공은 탈아파트헤이트 시기에도 급격한 통치체제의 변화보다는 국민통합을 위하여 국민당과 아프리카민족회의의 대타협에 기반을 둔 대통령제를 채택하였다. 남아공의 대통령제는 1984년 보타(Pieter Willem Botha) 정권이 인종차별주의정책에 대한 국제사회의 경제제재와 국내의 저항에 직면하여 의원내각제를 포기하면서 등장하였다. 보타 대통령은 1984년 8월에 백인, 컬러드, 인도인 등으로 구성되는 인종별 3원제 의회를 구성하여 정치체제의 통합성과 효율성을 제고하여 백인 정권의 위기극복을 도모하였다.¹⁸³ 컬러드 의회와 인도인 의회를 존속시킴으로써 권력분산의 형식을 취하여 백인 정권의 정당성을 유지하면서 동시에 실질적인 권력을 대통령과 백인 의회에 집중하고자 한 것이다.

보타 정권의 헌법 개정은 국제적 제재와 국내적 저항에 직면하게 된다. 먼저 유엔안전보장이사회는 남아공 헌법 개정의 무효를 선언하였고, 미국의 레이건 행정부는 제한적 경제제재조치를 취하여 영국과 기타 유럽 국가들의 동참을 이끌어 내었다. 국내적으로는 당시 남아공 인구의 약 73%를 차지하는 흑인 다수를 제외시킨 3원제 의회 구성을 위한 헌법 개

¹⁸³ 황규득, “남아프리카공화국의 대통령제: 정치구조와 권력메커니즘을 중심으로,” 『아프리카 학회지』, 제26집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2007), pp. 205~225.

정에 반대하는 대규모 시위가 거세게 일었다.¹⁸⁴ 참정권의 배제와 경제사회적 불평등 심화에 대한 불만이 폭력저항으로 분출되자 1985년 백인 정권은 1960년 샤프빌 학살사건(the sharpeville massacre) 이래 처음으로 국가 비상사태를 선포하게 되었다. 국가비상사태에 직면하여 백인 정당 내부에서도 제한적 인종차별정책의 폐지를 주장하는 의견이 제시되기 시작하였다.

백인 정권의 마지막 대통령인 데 클레르크는 1989년 대통령 취임과 동시에 반인종차별정책 시위를 허용하고 ANC 의장이었던 시술루(Walter Sisulu)를 포함하여 8명의 흑인지도자를 석방하였다. 1990년 2월 흑인정치범 석방과 반체제 단체들의 정치활동을 보장하는 탈아파트헤이트 정책이 선언된 이후, 남아공의 정당들은 과도정부 구성을 위한 협상에 박차를 가하였고, 그 결과 1994년 4월 27일 남아공 최초의 다인종 선거를 실시하고 5월 10일에 ANC 의장이었던 만델라가 대통령으로 선출되었다.

그런데 1994년 과도정부의 대통령은 만델라였지만 부통령은 백인 정권의 마지막 대통령이었던 데 클레르크였다. 권위주의적 인종차별체제의 민주주의적 정치체제로의 이행을 위해서 넬슨 만델라를 비롯한 남아공 정치지도자들은 국가통합과 인종화합이라는 과제를 해결해야만 했다. 특히 소수 백인들에 대한 다수 흑인들의 보복적 폭력행사를 억제하고 갈등을 조정할 장치를 마련하는 것이 최우선 과제였다.¹⁸⁵ 이를 위하여 남아공 과도정부가 채택한 정치적 통합방안이 TRC를 설치하는 것과 부통령에 백인 정치 지도자를 임명함으로써 다수 흑인에 의한 소수 백인들에 대한 보복을 최소화하고자 한 것이다.¹⁸⁶ 흑인과 백인의 경쟁적 엘리트들이 협상을 통하

¹⁸⁴- Timothy D. Sisk, *Democratization in South Africa: Elusive Social Contract*, p. 68.

¹⁸⁵- Stephen John Stedman (ed.), *South Africa: The Political Economy of Transformation*, 참조.

¹⁸⁶- Timothy D. Sisk, *Democratization in South Africa: Elusive Social Contract*, p. 68.

여 제도적 권력분점을 추구하는 수정된 협의주의(consociationalism)를 선택하였다.

과도정부가 다양한 흑인 정당의 이해관계를 조정하고 분리주의 혹은 분리 독립을 억제하는 협의주의를 실현할 수 있었던 또 다른 요인 중의 하나는 대통령의 권한을 강화하면서도 권력분점을 동시에 피하였기 때문이다.¹⁸⁷ 즉, 대통령 선출을 직접선거에 의존하지 않고 의회의 최대 다수 의석 정당의 대표를 대통령으로 선출하게 함으로써 다수 흑인들에 의한 권력독점을 최소화하였다. 그리고 각 정당의 득표율에 따라 내각의 관료들을 임명함으로써 급진적 분리주의자들의 사회적 투쟁 가능성을 최대한 낮추고 제도의 테두리에서 정치적 이슈를 토론하고 문제해결을 위한 합의를 도출하는 것을 가능하게 했다.

과도정부 시기 전국 선거에서 5% 이상의 지지를 얻은 정당은 전국의회 및 지방의회, 내각에서도 대표권을 가질 수 있도록 하여 소수의 의견을 대변하도록 하였다. 그런데 과도정부 이후 ANC는 많은 소수 그룹들 간의 자발적인 연합을 가능하도록 하였으며, 그 결과 거대정당인 ANC의 지배는 강화되었고, 이는 잠재적 야당의 출현을 억제하는 부정적 효과를 가져왔다.¹⁸⁸ ANC와 많은 소수 정당의 정치엘리트들이 정치적 협상을 하는 과정에서 소수 그룹의 진정한 이익이 대변되지 못하고 정치엘리트들과의 협상을 주도하는 엘리트들의 이해만 충족되는 현상이 나타나기도 하였다.¹⁸⁹ 이는 흑인 정치엘리트에 의해 새로운 차별적 사회구조가 형성

¹⁸⁷ 김훈, “남아공에서의 민주적 이행 사례: ‘국가-정치사회-시민사회’ 영역 간의 내부동학 분석을 중심으로,” pp. 33~53; 서상현, “남아공 민주화에 대한 이론적 접근과 민주화이행의 환경,” 『아프리카학회지』, 제23집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2006), pp. 37~77; 황규득, “남아프리카공화국의 대통령제: 정치구조와 권력메커니즘을 중심으로,” pp. 205~225.

¹⁸⁸ Donald H. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley, CA: University of California Press, 2000) 참조.

¹⁸⁹ Courtney Jung and Ian Shapiro, “South Africa’s Negotiated Transition: Democracy Opposition, and the New Constitutional Order,” *Politics and Society*, Vol. 23, No. 3

될 수도 있음을 시사한다.

그런데 정치엘리트 간의 협력이 반드시 부정적인 것만을 초래하지는 않는다. 분절된 사회에서 대연정을 구축하는 것은 민주주의의 안정화에 기여할 수도 있다.¹⁹⁰ 특히 장기간의 사회적 갈등으로 인하여 파편화된 사회에서 합의하기 어려운 의제들의 해결에만 매달리기보다는 협상을 통하여 긴급한 의제들을 먼저 해결해 나감으로써 사회발전에도 기여할 수 있다. 남아공에서 나타난 수정된 협의주의도 이러한 관점에서 도입된 것이다. 호로위츠(Donald H. Horowitz)는 흑인들이 인종중심적 성향이 상대적으로 강해 협상보다는 폭력을 선호하기 때문에 ANC 주도의 연정이 남아공의 민주화에 부정적 영향을 미칠 것이라고 보았으나, 새로운 교육을 받은 흑인 대학생들은 권력분점과 안정을 위한 협상의 필요성을 더욱 중요하게 여기는 것으로 나타나고 있다.¹⁹¹

(나) 헌법 우월성 확보와 대통령의 책임성 증진

남아공 과도정부의 또 다른 정치통합 과제는 민주주의 정착과 발전을 위하여 의회의 권력독점에 따른 폐해를 극복하고 헌법에 기초를 둔 정치제도를 발전시키는 것이었다. 법원은 의회가 정한 법률을 엄격히 적용하도록 요청되었던 의회주권원칙을 폐지하였고, 1996년 개정된 헌법은 헌법재판소가 후원한 법률 또는 의회에서 발의된 법안이 헌법과 부합하지 않는다고 판단할 경우, 헌법재판소의 제재를 받을 수 있도록 하여 남아공에서의 헌

(September 1995), pp. 269~308.

¹⁹⁰- Arend Lijphart, "The Wave of Power-Sharing Democracy," Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy* (New York: Oxford University Press, 2002), pp. 37~54.

¹⁹¹- Donald H. Horowitz, *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Berkeley, CA: University of California Press, 1991); Thomas K. Ranuga, *South Africa under Majority Rule: A Study in Power Sharing, Racial Equality, and Democracy* (Lewiston, NY: E. Mellen Press, 2000) 참조.

법의 우월성이 확보될 수 있도록 하였다.¹⁹² 인간 존엄성의 가치를 인식하고 인권수호를 위해 추구된 헌법의 우월성 확보를 위한 노력은 의회를 포함해 모든 정부 조직이 헌법의 지배를 받으며 의회의 입법을 포함한 모든 행동 중에 “헌법과 상반되는 법률 또는 행위는 효력이 없으며, 헌법에 부과된 의무는 반드시 준수해야 한다”고 헌법 제2조에 천명되어 있다.

약 반세기 동안 살해, 방화, 의문사 등이 자행되었던 역사의 반복을 피하기 위하여 남아공의 1996년 헌법은 과거사 청산에 대한 문제의식과 함께 자세하고 포괄적인 협상을 거쳤다. 이에 따라 남아공의 헌법은 전문에 ① 과거 분열을 치유하고 민주적 가치, 사회정의 및 기본적 인권에 기반을 둔 사회건설, ② 정부가 국민의지에 기초하며 모든 국민들이 법의 동등한 보호를 받는 민주적 열린 사회의 기초 마련, ③ 모든 국민 생활수준 개선과 잠재력의 개발, ④ 세계 국가 중 주권국가로서의 합법적인 지위를 차지할 수 있는 민주적 남아공 건설을 목표로 밝히고 있다. 특히 인권보호를 위하여 보건, 식량, 물, 주택 및 기초교육 등 사회경제적 권리의 포괄적 보호를 위한 사회적 노력의 중요성을 강조하고 있다.

남아공의 대통령은 국가의 원수이자 행정부의 수반으로서 헌법을 공화국 최고법으로서 지지, 수호, 존중해야 하며 국가의 단결과 공화국의 발전을 증진할 책임이 있다. 대통령의 입법적 권한에 의하면, 대통령은 의회가 통과시킨 모든 법률에 동의해야만 하며 법규를 공포할 수 있다. 기존 헌법과는 달리 대통령은 의회법안의 합헌성을 재검토하고 법안을 하원에 환송

¹⁹²- Heinz Klug, “Introducing the Devil: An Institutional Analysis of the Power of Constitutional Review,” *South African Journal of Human Rights*, Vol. 13, Issue 2 (1997), pp. 185~207; Niels Petersen, “Proportionality and the Incommensurability Challenge: Some Lessons from the South African Constitutional Court,” *New York University Public Law and Legal Theory Working Paper* (March 2013), <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1385&context=nyu_plltwp> (검색일: 2013.8.24).

하거나 또는 합헌성 판결을 위하여 법안을 헌법재판소에 회부할 수 있다. 즉 대통령은 양원에서 결정된 법안을 거부할 수 없지만 의회 법안을 거부하고자 하는 경우 법안의 합헌성에 대한 유보사항을 포함하여 의회에 법안을 회부할 수 있다. 의회가 유보사항을 수락하지 않는 경우 대통령은 헌법재판소에 법안을 회부할 수 있으나, 헌법재판소가 결정하는 경우 대통령은 반드시 법안에 동의하여야만 하며 법제화를 위해 서명해야 한다.¹⁹³

남아공은 백인 중심의 의회에 집중되었던 권한을 약화시키고 민주적 헌법질서를 강화하며 대통령의 권한을 분명히 하고자 하였다. 특히 대통령이 자신의 통치행위에 대한 책임을 내각과 함께 의회에 집단적인 책임을 지게 함으로써, 대통령의 자의적 권력행사를 방지하고자 하였다. 달리 말하면 대통령과 내각은 선거를 통하여 의회의 다수의석을 차지하기 위한 정당 활동에 저해되는 행정 및 입법 활동을 하는데 제한을 받게 된다. 이와 같은 헌법의 규정들은 대통령의 자의적 의회 해산을 금지하고 오로지 헌법이 정한 상황에서만 의회를 해산하도록 함으로써 지나친 권력의 집중 현상을 최소화하기 위한 것이었다.

남아공은 과거 소수 엘리트들에게 부와 권력이 집중되어 상처받은 사회를 치유하기 위한 제도를 마련하는 첫 걸음을 헌법체계의 우월성을 확보하는 것으로 하였다. 국가통합과 인종통합을 이루기 위하여 지속적으로 권력분점을 추구하고, 대통령의 권한을 강화하면서도 행정부 혹은 의회가 상대적으로 지나치게 우월적 지위를 가지지 않도록 할 필요가 있었다. 과거 상처에 대한 보복보다는 화해와 용서를 통해 국가의 발전을 추구하고자 했던 과도정부의 성향이 헌법 개정 과정에서 구체적인 제도로 표현된 것이다.

¹⁹³ 황규득, “남아프리카공화국의 대통령제: 정치구조와 권력메커니즘을 중심으로,” pp. 205~225.

(다) 민주적 선거제도와 흑인 권력의 집중화

배제와 억압의 역사를 경험한 남아공에서 흑인사회와 백인사회 간의 정치적 통합을 위해서 가장 중요한 과제는 어떤 남아공인도 배제되지 않고 참정권을 행사하도록 하는 것이었다. 남아공은 선거제도로써 지역적 대표성과 전국적 대표성을 동시에 확보하기 위하여 전국 정당명부식 비례대표제를 채택하였다. 총선에 참여하는 각 정당이 전국 국가의회 후보자 명부와 지방의회 후보자 명부를 동시에 제출한 상태에서 선거를 치르고, 대통령은 하원에 의해 선출되도록 하였다. 레이파르트(Arend Lijphart)는 남아공과 같이 분절된 사회에서는 이러한 제도가 다양한 소수 인종에게 기회를 제공할 수 있으며 더 많은 시민들이 정치과정에 참여할 수 있을 것이라고 보았다.¹⁹⁴ 그렇지만 지나치게 많은 소수 그룹의 출현은 체제 안정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다.

남아공의 대통령 선거 결과는 이러한 기대와는 다른 결과를 가져왔다. 1994년, 1999년, 2004년, 2009년의 선거 결과 ANC는 의회 내 절대다수의 의석을 차지하게 되어 정치권력을 독점할 수 있게 되었다. 정당의 지도부가 정당명부 후보자들을 지명할 수 있도록 한 것은 정당 지도부의 권한이 막강해지는 부작용을 가져왔다. 정당 지도부의 영향력이 강화되면서 의원들의 의정활동은 개인적 소신보다는 정당의 이익에 기초하여 이뤄지게 된다. 중앙당이 비례대표를 지정하는 이와 같은 형식의 정당명부식 비례대표제의 문제점을 보완하기 위하여 지역대표제를 혼용한 혼합명부비례대표제(mixed member proportional representation) 도입의 필요성이 제기되었다.

남아공의 정당명부식 선거제도는 최근에는 여러 가지 문제점을 노출하

¹⁹⁴- Arend Lijphart, "Double Checking the Evidence," *Thinking about Democracy, Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice* (New York: Routledge, 2007) 참조.

고 있다. 민주주의의 중요한 특징 중의 하나는 정기적인 선거에 의해서 유권자들의 이해를 충분히 대변하지 못하는 정치인들을 정해진 절차에 의해 소환할 수 있다는 것이다. 그렇지만 남아공의 정당명부식 선거제도는 지역구 자체가 없기 때문에 유권자들은 자신들의 대표에게 책임(accountability)을 다할 것을 요구할 기회가 원천적으로 주어지지 않는다. 이로 인하여 마을의 도로를 보수하고, 식수를 공급하고, 보건 의료체계를 보완하기 위해 중앙정부가 노력을 기울이지 않는 경우 시민들은 문제를 스스로 해결하거나 반정부 시위를 조직할 수밖에 없다. 비례대표제를 통해 소수의 목소리를 낼 수 있도록 하는 것이 주요 목적이지만 ANC의 실질적인 독점적 지배구조는 다른 소수그룹의 이해를 대변하는 데 있어서 어려움이 따르고 있다.

남아공의 비례대표식 선거제도는 과도정부 시기 정치연합을 구성하여 정치적 견해의 차이에 따른 폭력사태와 분리주의 운동을 최대한 억지하기 위하여 고안된 것이다. 그렇지만, 지난 20여 년 동안 남아공의 선거결과를 오히려 새로운 소수의 흑인 엘리트 정치집단의 영향력을 강화하는데 많은 기여를 하였다. <표 III-3>에 나타나듯이 ANC는 네 번의 선거에서 모두 압도적인 지지를 얻었다. 남아공노조회의와 공산당은 독자 후보를 내지 않는 경우에도 아프리카민족회의를 지지할 것을 호소함으로써 연합을 형성하고 있다. 특정 세력들 간의 정치연합 장기화가 남아공에 또 다른 기득권 세력을 탄생시키고 있다. 2004년 이후 백인정권 시절 집권당이었던 국민당의 후신인 신국민당(New National Party: NNP)이 몰락하였고, 흑인들도 여러 정당으로 지지가 나뉘기 시작하였다.¹⁹⁵ 즉 남아공인들이 인종에 기반을 둔 투표행태에서 벗어나기 시작하고 있다.

195- 서상현, “남아공의 정치체제와 선거에 대한 분석: 2004년 선거결과를 중심으로,” 『아프리카 연구』, 제17호 (한국의국어대학교 아프리카연구소, 2004), pp. 143~177.

〈표 III-3〉 남아공 역대 선거의 각 정당 득표율

연도	ANC	DA	IFP	NNP	others
1994	62.65	1.73	10.53	20.39	5.91
1999	66.35	9.56	8.58	6.97	8.34
2004	69.68	12.37	6.97	1.65	9.51
2009	67.64	16.95	4.65	-	10.76

출처: African Elections Database, <<http://africanelections.tripod.com>>.

2011년 지방단체장 선거에서 아프리카민족회의의 지지도가 64%로 하락하고 백인 주도의 DA에 대한 지지도가 24%까지 증가한 것은 남아공인들이 정치적 대안 세력의 필요성을 인식하고 있음을 반영하고 있다. 그리고 최근에는 ANC, 공산당, 노동조합회의 간의 삼자연합에도 일부 균열 양상을 보이고 있다. 남아공의 저발전 문제를 극복하기 위해서는 노동자 계급을 중심으로 재건개발계획을 주도해야 한다는 점과 인종차별구조의 완전한 종식을 위해 공조해야 한다는 점에 인식을 공유하지만, ANC가 적극적으로 추진하였던 공기업의 민영화 및 적극적인 해외투자유치를 위한 경제개혁¹⁹⁶ 등 신자유주의적 정책들이 ANC와 다른 정치세력들의 정치연합 결속력을 약화시키고 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 남아공에서 비례대표제는 여전히 다양한 소수 그룹의 의견을 반영할 수 있는 제도로 받아들여지고 있다. 우선 남아공처럼 분절된 사회에서 정당들은 선거기간 동안 정책대결을 벌이기보다 다른 정당에 대한 이념적 공세를 적극적으로 하기 때문에 중도적 입장

¹⁹⁶ 박영호, “남아공의 경제개혁 평가 및 향후 개혁 전망,” 『아프리카학회집』, 제19집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2004), pp. 64~90; 서상현, “남아공의 신경제 정책,” 『아프리카학회집』, 제13집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2001), pp. 109~145; 서상현, “아파르트헤이트 철폐 이후 남아공의 신자유주의 정책과 노동운동,” 『아프리카학회집』, 제21집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2005), pp. 85~115.

의 정당이 정치적 영향력을 발휘하기 어렵다.¹⁹⁷ 민주주의 제도와 절차에 대한 실질적인 평가보다는 아직까지 남아공인들은 그들이 가지고 있는 심리적 인상에 따라 투표를 하기 때문에 정당들이 인종적 차별을 부추기고 있다. 따라서 분절적 사회에서 지나치게 인종적 갈등이 선거로 표출되지 않고 중도적 성향의 정당도 정치적 활동을 할 수 있기 위해서는 비례대표제가 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.¹⁹⁸

(라) TRC와 과거사 극복: 화해와 정의의 충돌

일반적으로 TRC는 특정 국가에서 군대 혹은 다른 정부권력, 그리고 반군 등에 의해 자행된 인권침해의 과거 역사를 조사하기 위해 설치된 기구를 의미한다.¹⁹⁹ 이와 같은 일반적 정의는 다양한 연구에서 활용될 때 다음과 같은 의미들을 내포한다.²⁰⁰ 첫째, TRC는 과거의 인권침해 사건을 다룰 뿐, 현재 진행 중인 인권침해에 대해서는 조사를 하지 않는다. 둘째, TRC는 특정 사례에 대한 자세한 인권침해 조사를 하지만 주요 목적은 인권침해의 패턴을 밝히는 것에 초점을 두고 있다. 셋째, TRC는 상설기구가 아니라 특정 이슈에 대한 한시적 기구로서 활동을 한다. 그리고

¹⁹⁷- James L. Gibson, "The Legacy of Apartheid: Racial Difference in the Legitimacy of Democratic Institutions and Processes in the New South Africa," *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 7 (September 2003), pp. 772~800.

¹⁹⁸- Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (New York: Cambridge University Press, 2001) 참조.

¹⁹⁹- Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions—1974 to 1994: A Comparative Study," *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 4 (November 1994), pp. 597~655.

²⁰⁰- Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (New York: Routledge, 2001); Tristan Anne Borer, "Truth Commissions," Christien van den Anker and R hona Smith (eds.), *The Essential Guide to Human Rights* (London: Hodder Arnold, 2005); Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions* (New York: United Nations, 2006); Ruti G. Teitel, "Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy," *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16 (Spring 2003), pp. 69~94.

마지막으로 TRC는 정부에 의해 권위를 부여받은 공식기구이다.

남아공 TRC도 이와 같은 일반적 특성을 지닌다. 남아공 TRC는 1995년 국가통합과 화해 증진을 위한 법에 의해 설치되어 2013년 음베키(Thabo Mbeki) 대통령에게 최종보고서를 제출할 때까지 약 7년 동안 활동하였다. TRC는 인권침해위원회(Human Rights Violations Committee), 배상과 재활위원회(Reparation and Rehabilitation Committee), 사면위원회(Amnesty Committee)로 구성되었다.²⁰¹ 인권위원회는 TRC에서 진술한 내용을 근거로 지난 1960년부터 1994년 사이에 일어난 인권침해 사례를 조사하였다. 희생자들의 신원 확인 및 현재의 상황, 그들이 입은 피해 성격과 범위를 밝히고, 그 피해가 국가적 혹은 조직적, 개인적인 차원에서 이뤄졌는지 조사하며, 그 결과 피해자와 인권 침해 사건이 밝혀지면 그 내용을 보상 및 명예회복 위원회로 이관하였다. 배상과 재활위원회는 TRC의 절차가 피해자의 권위를 회복할 수 있도록 지원하는 역할을 하며 정책 및 건의사항을 수립하여 희생자 및 그 가족과 지역공동체 모두의 명예를 회복할 수 있도록 조치하였다.

이 모든 과정은 앞으로 이와 유사한 사건이 반복되지 않도록 방지하기 위한 것이며, 상처를 치유하고 건전한 공존관계를 이루기 위한 것이었다. 사면위원회의 가장 중요한 기능은 사면 신청이 해당 법규에 따라 이루어졌는지를 검토하는 것이었다. 신청인들은 1960년 3월 1일부터 1993년 12월 사이에 정치적 목적으로 행해진 모든 범죄 관련 행위에 대해 사면을 신청하도록 했으며, 사면되는 경우 가해자에 대한 형사 처벌이 사면되었다. 단 사면은 정치적인 동기에 의해 이뤄졌거나, 그 인권침해가 지나치지 않았거나(proportionate) 혹은 사면을 원하는 사람이 자신이 행한 범죄사실에 대해 완전히 공개하는 경우에 한해 제한적으로 이루어졌다. 사

²⁰¹- Truth and Reconciliation Commission, <<http://www.justice.gov.za/trc/>>.

면위원회는 849건에 대하여 사면을 해주었으며, 5,392건에 대해서는 사면을 거부하였고, 871건의 사면신청은 철회되었다.

TRC의 세 위원회 중에서도 사면위원회의 활동이 가장 많은 주목을 받았다. 특히 사면위원회의 활동이 사회정의를 실현할 수 있는가를 두고 대립적인 시각이 존재한다. TRC 사면위원회의 활동은 다음과 같은 이유로 사회정의를 실현하는 것과 모순되지 않는다고 평가된다. 첫째, 어떠한 경우에도 과거의 범죄행위가 처벌되지 않아야 하며, 그로 인하여 정의가 희생되지 않는다는 주장이 있다.²⁰² 이러한 입장은 TRC를 통해서 완전한 정의를 구현할 수 있다고 주장한다. 그렇지만 진실을 밝히는 모든 범죄자들이 처벌받지 않는다는 주장은 경험적 사실과 어긋난다. 남아공의 사례에서 진실을 밝힌 모든 범죄자들이 처벌을 받지 않은 것은 아니다. 비록 정의를 실현하는 과정이 재판에 의한 처벌만이 아님은 분명하지만 TRC의 사면절차가 정의실현의 유일한 과정이라고 보는 것은 어떻게 정의를 실현할 것인가에 대한 충분한 해답을 내놓는데 도움이 되지 못한다.

둘째, 다른 입장은 TRC 활동의 목적은 ‘화해를 통한 정의 실현’이기 때문에 사면위원회의 활동이 궁극적으로 정의를 해치지 않는다고 본다.²⁰³ TRC는 과거의 구조적 폭력에 의한 공포에 맞서게 함으로써 오히려 실질적인 정의를 실현시킬 수 있는 매개체라고 여겨진다. 과거 인종차별정책에 따른 정치적 범죄를 인정하고 잘못된 사법적 판단을 바로 잡아 가는 과정은 정의를 실현하는데 있어서 필수불가결한 요소라는 것이다. 이와 같은 주장은 과거의 범죄자들이 자신의 잘못을 인정함으로써 재판을 받지 않는 것이 실질적 정의를 실현하는 데 도움이 되는지 혹은 범죄자가 TRC에서 증언하는 과정에서 얻게 되는 공개적인 창피와 굴욕감이

²⁰²- Desmond Tutu, *No Future without Forgiveness*, 참조.

²⁰³- Kadar Asmal, Louise Asmal, and Ronal Suresh Roberts, *Reconciliation through Truth* (New York: Palgrave Macmillan, 1998) 참조.

그들의 죄를 사면해줄 근거가 되는가에 대한 논쟁을 유발한다.

셋째, TRC를 옹호하는 입장에서 범죄행위는 인종차별적 국가체제가 낳은 구조의 산물이기 때문에 개인적인 처벌에 집중하기보다는 구조적 근원을 제거하고 민주적 제도의 공고화를 실현하는 것이 정의를 실현하는 것이라고 주장한다.²⁰⁴ 하지만 이와 같이 구조적 요인과 개인적 행위를 구분하여야 한다는 주장 역시 구조적 환경 때문에 어쩔 수 없이 정치적 범죄행위를 범할 수밖에 없었다는 점을 지나치게 강조함으로써, 인간의 인간에 대한 반인류적 범죄행위의 심각성을 반감시키는 역효과를 초래할 수 있다.²⁰⁵ 특히 인종차별적 제도에 의한 희생자 가족들은 사법적 정의가 실현되지 않는 화해적 정의가 무슨 소용이 있는가에 대한 문제제기를 지속적으로 하고 있다.²⁰⁶ 단순히 아는 것만으로 정의가 실현되지 않는다는 유가족들의 입장에서는 수용하기 어려운 것이다.

남아공 TRC로부터 무엇을 배울 것인가? 첫째, 과거사를 청산하는 과정에서 국민들의 알 권리 및 국가권력에 대한 국민들의 통제를 강화해 나갔다. 흑인과 백인을 중심으로 분절된 사회에서 상대에 대한 이해가 선행되고, 정보의 독점에 따른 엘리트 권력의 강화를 억제할 수 있었다.²⁰⁷ 둘째, 전쟁의 승자에 의한 정의가 아니라 사회 구조적 폭력에 대한 가해와 피해의 진실을 인권수호를 위한 방편으로 밝히고자 하였다. 즉 남아공 TRC는 가해자에 대한 개인적 처벌과정에 중점을 두기보다는 사회적 전환에 중점을 두고 활동을 하였다. 셋째, 피해자의 진실만이 아니라 가해

²⁰⁴ *Ibid.*, 참조.

²⁰⁵ Tristan Anne Borer, "Reconciling South Africa or South Africans? Cautionary Notes from the TRC," pp. 19~31.

²⁰⁶ Richard Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimising the Post-Apartheid State*, 참조.

²⁰⁷ 김영수, "과거청산은 어떻게 해야 하나: 남아공 '진실과 화해위원회(TRC) 활동'의 성격을 중심으로," pp. 54~67.

자의 진실을 함께 기록함으로써 국가차원의 집합적 기억을 회복하고자 하였다. 이러한 활동들은 미래의 사회통합이 과거에 대한 이해와 수용, 용서와 청산, 합의 절차에 따른 보상과 처벌 등이 수반되어야만 한다는 것을 시사한다. 남아공 TRC가 의도한 바대로 역사의 징검다리를 튼튼하게 마련하였는지는 견해에 따라 다를 수 있겠지만 과거의 아픔 속에서 살아가는 남아공인들에게는 희망을 제공하였다.

그렇지만 300여 년 동안의 역사 속에서 발생한 인종학살 및 인권침해의 역사가 일회적 TRC 활동에 의해서 치유될 것이라고 보기 어렵다. 다만 남아공 TRC의 특징은 새로운 권력에 의해서 과거청산이라는 이름으로 또 다른 폭압을 양산하는 것을 막고자 하였다는 것이다. 사회적 전환을 위한 과정으로 인식을 한 엘리트와 개인의 회복적 정의를 우선적으로 생각하는 사람들 사이에는 정의에 대한 인식의 차이가 존재할 수밖에 없다.

(2) 경제적 방안: 신자유주의적 경제성장과 경제민주화

(가) 분배를 위한 재건개발계획에서 성장을 위한 GEAR(Growth, Employment, and Redistribution) 정책으로

ANC는 노동조합운동, 공산당과 함께 삼자동맹을 맺으면서 1994년 선거를 위한 경제정책의 기조로 재건개발계획(Reconstruction and Development Program: RDP)을 제시하였다. 아파트헤이트 체제가 가져온 폐해는 정치적 참정권의 배제 혹은 박탈만이 아니라 백인을 제외한 절대다수 유색인종들의 빈곤, 저임금에 따른 소득불균형의 심화 등으로 나타나기도 하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 발표된 RDP는 국가주도형 개발정책이라고 평가할 수 있다.

RDP의 세부내용은 다음과 같다. ① 모든 남아공 국민의 인적자원 능력

을 개발하고 고기술 및 고임금을 성취한다, ② 취업, 승진, 훈련과 관련한 일체의 인종 차별 및 성 차별을 폐지한다, ③ 산업, 교역, 상업, 농업, 금융 및 노동 시장에서의 경제적 불평등과 구조적 문제를 다룬다, ④ 정책 결정과정에 광범위한 참여를 권장함으로써 경제민주화를 실현한다, ⑤ 각 지역 내 또는 지역 간의 경제 불균형 및 불균등한 개발 문제를 다룬다, ⑥ 모든 남아공 국민을 위하여 기초 생활비 수준의 생산적 고용 기회를 창출한다, ⑦ 평등과 호혜의 원칙에 입각하여 남부 아프리카 지역에 번영 되고 균형 있는 지역 경제를 개발한다. 이러한 RDP 사업의 내용은 흑백 간의 경제적 불평등 구조를 해소하고 국가의 부를 효과적으로 재분배하기 위한 방안을 마련하는 것에 초점을 두고 있다.

재분배 정책을 통하여 흑인들에 대한 주택보급률을 높이고 흑인들의 실업 문제를 해결하고자 노력하였으나 두 핵심과제 모두 경제성장이 뒷받침되지 않고서는 실현될 수 없는 것이었다. 이에 따라 만델라 대통령은 1년 후 RDP의 실패를 인정하고 성장을 통한 경제안정화를 추구하였다. 따라서 1996년 ‘성장, 고용, 재분배(Growth, Employment, and Redistribution: GEAR)’ 정책이라는 5개년 거시 경제개발정책으로 발전전략을 대체하였다. GEAR 정책은 고용과 빈곤의 문제도 결국은 경제의 안정적 성장을 통해 가능하다는 인식을 바탕으로 하고 있다.²⁰⁸ 경제성장을 이룩하고 이를 통해 고용창출과 재분배를 달성하기 위해 ① 6%의 경제성장 달성, ② 인플레이의 10% 미만 안정, ③ 재정적자를 GDP 대비 3%로 축소, ④ 연간 40만의 신규고용창출, ⑤ 국내총투자를 GDP 대비 21.5%로 확대, ⑥ 교역자유화 확대, ⑦ 환율 안정 및 외환통제 완화 등을 핵심적 실천방안으로 제시하였다.

GEAR는 노동시장의 유연화와 자본시장의 자유화 등을 핵심으로 하고 있다. 그런데 다른 개발도상국가에서도 발견되는 것과 마찬가지로 이러

208- 박영호, “남아공의 경제개혁 평가 및 향후 개혁 전망,” pp. 64~90.

한 정책의 실행과정에서 수많은 실업자들이 양산되고, 새로운 직업이 창출되기보다는 오히려 상실되는 현상이 나타났다. 그리고 기초생활서비스를 제공하는 공공부문의 민영화로 인해 노동자와 민중들의 생활조건이 악화되어, 노동조합운동의 명분을 제공하였다. 특히 신자유주의적 구조조정 정책이 본격적으로 추진되었는데 공공부문과 국영기업에 대한 민영화와 다운사이징, 그리고 노동자들의 임금을 조정하는 것에 초점을 두었기 때문에 ANC는 노동조합운동으로부터 삼자동맹을 위반하고 있다는 비판을 받기도 하였다.²⁰⁹

분배 중심에서 성장 중심으로 정책의 전환이 있었지만, 남아공의 경제성장률은 2000년부터 2011년 사이에 평균 3.6%의 성장률을 보였다. 이는 세계적으로 평균적인 성장률에 해당한다. 평균적 경제성장률은 흑인들의 빈곤 문제를 해결하는 데는 큰 기여를 하지 못하는 것으로 나타난다. 남아공은 2010년 유엔 새천년개발목표(Millennium Development Goals) 보고서에서 중간수입국가로 지정되었지만 대다수의 사람들이 높은 빈곤 수준에 있기 때문에 실질적으로 저수입국가로 분류될 수도 있다. 수입의 격차가 커지고 빈곤문제가 심화되며 범죄율이 증가하고 있다. 2006년 기준 하루 2달러 미만으로 생활하는 남아공인은 25.3%, 하루 2.50달러 미만으로 생활하는 남아공인은 34.8%에 이르며, 2011년 강도범죄율은 98개 국가 중 8위를 차지하고 있다.²¹⁰ 다시 말하면 경제성장이 기대만큼 이뤄지지 않아 재분배 정책이 효과적이지 못하면서 강도와 같은 범죄가 확산되고 있다.

209- 서상현, “아파트헤이트 철폐이후 남아공의 신자유주의 정책과 노동운동,” pp. 85~115.

210- Euromonitor International, <<http://www.euromonitor.com>>.

(나) 국영기업의 민영화와 외국자본 투자

장기간의 국가통제에 의한 경제체제의 운영은 남아공 공기업들의 비능률성 문제를 심화시켰다. 남아공정부는 삼림회사, 군수물자회사, 철도회사, 통신사, 우체국 등에 대한 민영화를 적극적으로 추진하였다. 남아공정부는 대량 실업발생과 물가상승에 대한 우려에도 불구하고 국제경쟁의 논리를 앞세워 경쟁력 없는 국영기업들을 민영화하려고 시도하였다.

이러한 국영기업의 민영화와 해외자본 투자는 여러 가지 부작용을 수반할 수밖에 없다. 선 에어 항공사를 민영화하는 과정에서 경쟁업체가 참여하여 항공사를 파산시키는 사례가 발생하기도 하였고, 다이아몬드 생산회사의 민영화를 위한 매각과정에서는 인수하기로 한 컨소시엄의 자금 조달문제로 상당기간 동안 지연되었다. 그리고 남아공정부는 민영화와 해외자본 투자를 유치하기 위해 주요 산업인 광산업에 대해 외국투자자의 신뢰 확보 차원에서 정부 주도로 노동자들의 파업행위를 강도 높게 진압하는 경우가 빈번하게 발생하였다.²¹¹ 남아공 노동조합운동은 2012년 8월 마리카나 광산에서 임금인상 시위를 벌이는 광부들에게 경찰이 무차별 총기를 발포해 34명이 죽고 78명이 다치는 참극이 벌어진 것도 세계 3위의 영국계 백금업체 론민의 투자확보를 위한 진압이었다고 주장하였다.

(다) 흑인기업 육성정책

2001년 이후 제시된 소위 ‘통합경제실천플랜’은 남아공 경제의 잠재력을 개발하고 성장, 고용, 분배를 현재화한다는 목표로 제시되었다. 이 플랜은 지식과 기술력 향상을 통한 산업의 경쟁력 제고, 노동력의 질적 향상, 중소기업육성을 통한 성장과 고용증진, 경제의 대외지향성 강화, 지역의 균형적 발전 등을 주요 목적으로 하고 있다.²¹² 흑인기업 육성정책

²¹¹ 박희정, “남아공의 경제에 있어서 재분배 문제: RDP와 GEAR의 비교를 통하여,” 『아프리카 학회지』, 제12집 (한국외국어대학교 아프리카연구소, 2000), pp. 1~24.

을 통해서 분배를 현재화하고자 하였는데, 이는 아파르트헤이트 체제하에서 백인 엘리트에 의해 왜곡된 경제적 불평등 구조를 해소하기 위해 흑인기업을 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

이 정책은 기업에 대한 흑인의 소유 지분, 흑인관리자의 비중, 흑인종업원의 비중, 전체매출 중 기업의 기술개발 지출비중 등 세부항목별로 일정비율을 흑인에게 분배하는 내용을 규정하고 있다. 이러한 정책의 규정을 위반한 기업들에 대해서는 정부사업에서 배제시키는 것은 물론 각종 정부지원도 중단하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 흑인들의 경제활동에는 많은 장벽들이 존재한다. 이미 시장경제의 대부분은 백인과 인도인들이 점유하고 있었기 때문에 흑인기업 육성정책은 정치적 구호처럼 비취질 수밖에 없었다.²¹³

이와 같은 정책에도 불구하고 여전히 남아공의 흑백 간 경제적 불평등의 문제는 심각하다. 인구의 79% 이상이 흑인이지만 이들이 남아공의 수입에서 차지하는 비중은 44%이며, 약 9%의 백인들이 차지하는 비율은 40%이다. 2001년부터 2011년 사이에 흑인 가정의 연소득이 169% 증가한 6,987달러인데, 이는 백인가정 연소득의 6분의 1에 미치지 못하는 수준이다.²¹⁴ 소득의 재분배 불평등을 나타내는 지니계수는 2000년 63.5%였는데, 2011년에도 63.6%로 전혀 개선이 이뤄지지 않았다. 그리고 소득수준 하위 10% 그룹의 대부분은 흑인들이며, 상위 10% 그룹의 대부분은 백인들인데, 이 그룹의 평균 소득이 각기 14.4%와 26.8% 증가하여 427달러와 80,880달러를 기록함으로써 그 차이는 더 커졌다. 흑인 간

212- 서상현, “아파르트헤이트 철폐이후 남아공의 신자유주의 정책과 노동운동,” pp. 85~115.

213- Janine Aron, Brian Kahn, and Geeta Kingdon, “South African Economic Policy under Democracy: Overview and Prospects,” Janine Aron, Brian Kahn, and Geeta Kingdon (eds.), *South African Economic Policy under Democracy* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 1~27.

214- *Ibid.*

흑은 백인 간 임금 격차가 존재하기도 하지만, 일반적으로 인종 간 임금 격차는 심각한 사회적 문제가 되고 있다.

(3) 사회적 방안

(가) 인종, 종족적 정체성과 국가정체성 형성

남아공에는 원주민과 이주민들 간의 갈등이 존재해왔다. 특히 남아공에서 언어문제는 정치적·사회적인 함축성을 지닌다. 따라서 남아공정부는 다양한 언어집단을 위해 1996년 개정헌법에 11개의 언어를 국가적인 차원에서 공식어로 채택하였다. 아프리카언어, 영어, 은데벨레어, 북부소토어, 남부소토어, 스와티어, 쏹가어, 츠와나어, 벤다어, 코사어, 줄루어 등을 공식어로 지정함으로써 국민들에게 자신들의 선호도에 맞는 언어를 사용할 수 있는 민주적 권리를 주고 있다. 이러한 헌법 규정은 1997년 언어교육정책과 남아프리카 학교법을 통하여 언어정책과 관련된 규범과 표준을 정하고 각각의 학교는 교육매체로서 자신들의 언어를 선택할 수 있도록 하였다. 그러나 이렇게 다양한 공식어 정책은 비현실적이며, 언어정책은 국가발전과 국가건설이라는 면에서 장애를 초래할 수 있어 국가통합과 관련하여 혼돈을 가져올 수 있다.²¹⁵ 따라서 최근에는 서로 다른 집단 간에 소통할 수 있는 공통의 언어로서 영어를 선택하자는 제안들이 부각되고 있다.

또한 남아공은 인종에 따른 종교 분포도 다르며 그들의 사회계층도 분화되어 왔다. 그렇지만 아파르트헤이트의 구조적 원인에 초점을 맞춘 나머지 인종별 문화적 차이에 대해서는 관심을 덜 기울여 왔다. 백인 내부에서도, 흑인 내부에서도, 그리고 인도인을 비롯한 다른 인종들 내부에서도 종교, 문화, 정치적 성향의 차이는 뚜렷하다. 이러한 현상은 남아공이

²¹⁵- 김광수, “남아프리카공화국의 문화적 정체성,” pp. 81~144.

민주화를 경험하는 과정에서 수많은 정치조직들이 통합되지 못하여 여전히 갈등하는 것을 통하여 확인할 수 있다.²¹⁶ 국가통합을 위한 정부의 정책들이 국민들로 하여금 하위 국가적 충성을 철회하고 통합된 남아공의 국가정체성을 확립하기 위한 정부에 대한 신뢰를 회복하는 데는 아직 효과를 거두고 있다고 보기 어렵다.

(나) 교육적 차별 극복을 위한 정책

아파르트헤이트의 체제에서 백인과 유색인종들은 교육도 철저하게 분리하여 이뤄졌다. 오히려 어떠한 다른 사회정책보다도 사회적 차별과 분열을 조장하는 정책이었다. 1991년 데 클레르크 대통령이 ANC와 타협을 통하여 모든 인종그룹의 학생들에게 국립학교를 개방하기 시작하였다. 1993년의 교육개혁 전략은 9년의 의무교육을 포함한 영국의 교육체제를 모든 남아공인들에게 적용하는 단일 교육시스템을 포함하고 있다. 1996년의 재건개발 프로그램에 의하면 교육과 훈련은 비인종주의, 비성차별주의, 공평과 보상의 원칙에 근거한 인적 자원전략의 부분을 형성해야 하며, 평생학습의 목적에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.²¹⁷

이러한 정책적 전환에 따라 흑인교육에 국가의 많은 재정이 소요되고 있음에도 불구하고 여전히 아파르트헤이트의 유산은 교육부문에서 여전히 존재하고 있다. 학생들의 교육연한에 있어서는 백인과 흑인 사이의 차이가 많이 줄어들었으나 교육의 질적인 측면에서는 오히려 그 격차가 더 커지고 있는 것으로 보이고 있다.²¹⁸ 교육현장에서 절대빈곤층에 있는 흑

²¹⁶- Michael MacDonald, *Why Race Matters in South Africa* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006) 참조.

²¹⁷- 이우영, “갈등과 소통사례: 남아프리카공화국과 북아일랜드,” 『대북정책에 대한 소통증진 방안연구』 (제주평화연구원 연구사업보고서, 2010), <www.hanstory.org/upload/13037754881.pdf>.

²¹⁸- Eric Berger, “The Right to Education under the South African Constitution,” *Columbia Law Review*, Vol. 103, Issue 3 (2003), pp. 614~661.

인 학생들의 학업 성취도 향상은 이뤄지지 않고 있으며, 구직시장에서 경쟁력을 갖출 수 있는 정도의 교육이 흑인들과 유색인종들을 대상으로 이뤄지지 않고 있다. 여전히 교육현장에서는 주거 지역의 차이에 따른 차이가 남아 있으며, 학부모와 교사들이 흑인들에 대한 수용적 태도를 보이지 않고 있는 것들도 중요한 사회불안의 요인으로 작용하고 있다.

대학교육의 질적 수준이 낮고 수업료가 비싸 정규 대학교육을 받을 수 있는 청년이 숫자가 적은 것도 문제이다. 아프리카 대륙에서 경제규모가 가장 크면서도 실업률이 높고 빈곤층이 많은 것도 이 두 가지 문제의 영향을 받고 있다. 대학교육의 질적 수준이 낮기 때문에 기업들의 불만이 높고 고용이 이뤄지고 있지 않다. 이코노미스트(The Economist)에 의하면 남아공의 공식 실업률이 25%이지만 실제로는 40%를 육박할 것으로 추정, 그리고 약 80만 개의 일자리가 민간부문에서 필요로 하고 있지만, 60만 명의 대학졸업자들을 비롯하여 대부분의 사람들이 채용기준에 미치지 못하여 실업자로 남아있다.²¹⁹ 초등, 중등, 고등교육만이 아니라 대학교육까지 기능이 원활하게 이뤄지지 않기 때문에 경제발전에 저해요소가 되고 있다.

라. 시사점

(1) 정치분야

(가) 새로운 통치제도보다 안정적이고 책임성이 강화된 통치제도 필요

남아공은 탈아파르트헤이트 시기에도 이전 시대에 존재하던 통치제도를 유지하면서 백인과 흑인 간의 정치적 타협을 통한 권력분점을 시도하였다. 과거를 전면 부정하고 새로운 정치제도를 구성하여 급진적인 사회

²¹⁹- "Education in South Africa: Still Dysfunctional," *The Economist*, January 21, 2012.

전환을 추구하기보다는 과도적 기간 동안에 정치제도의 민주성을 보완하기 위하여 흑인과 백인의 대표들이 모두 참여할 수 있는 정책결정 구조를 만들었다. 이를 통하여 역사적으로 차별받던 다수 흑인들의 백인들에 대한 보복적 폭력행사를 방지하면서 소수 백인들의 공포도 동시에 줄이는 방안을 모색한 것이다. 또한 백인 중심의 의회주권주의를 포기하고 헌법의 우월성을 확보하기 위한 개혁이 이루어진 동시에 대통령에게 권한이 집중되는 것을 막기 위해 최고통치권자의 권한을 제한하고 책임성을 높이기 위한 장치들을 헌법을 개정할 때 반영하였다.

이와 같은 남아공의 경험은 통일 후 한국이 사회통합을 위한 정치제도의 운영을 어떻게 할 것인가에 대한 시사점을 제공한다. 우선, 남북한 정치제도의 급격한 변화를 모색하기보다는 당과 군부에 집중된 북한의 정치권력을 통일헌법에 근거한 법의 지배를 통해 실현함으로써, 체제 반발을 최소화하고 통일한국 사회에 자연스럽게 편입시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 북한체제에 대한 전면적 과거부정은 북한 주민들의 혼란을 가중할 우려가 있다. 따라서 현재 한국의 대통령제를 유지하거나 남북한 연합에 의한 통치제도를 정착시키더라도 너무나 새로운 유형의 통치제도는 남북한 주민 모두에게 혼란을 초래할 수 있다. 흑인 대통령과 백인 부통령이라는 과도적 정부를 수립함으로써 급격한 혼돈과 공포를 최소화하려고 하였듯이, 남북한 사회통합을 위하여 일원적 통치 구조를 가지더라도 남과 북의 정치지도자가 정책결정의 상위구조에서 동시에 역할을 할 수 있어야 함을 시사하고 있다.

(나) 차별이 아닌 진실과 집단 기억의 회복을 위한 과거사 정리

남북한 사회통합에서 과거사 정리의 문제는 매우 복잡적이고 민감한 사안일 것이다. 남아공의 과거사 청산과정에서 우리가 배울 수 있는 중요한 것 중의 하나는 오랫동안 분절된 사회에서 가해자와 피해자의 관계가

단선적이지 않으며, 중층적이라는 것이다. 북한정권의 최상위 엘리트 그룹들은 국가폭력의 가해자로서 사면받기 어렵지만, 그 외의 관료들에 의해 이뤄진 가해행위는 어느 수준에서 처벌할 것인지, 그리고 그들에 대한 용서가 어느 수준에서 이뤄질 수 있는 것인지에 대해 사회적 합의가 필요할 것이다. 구조적 폭력과 정치적 범죄행위의 이행수준은 개인 대 개인, 그룹 대 개인, 공동체 대 개인, 국가(당군) 대 개인 등과 같이 중층적 구조를 가지기 때문에 이러한 폭력구조에 대한 진실 규명을 어떻게 할 것인지 숙고해야 하는 것이다.

이러한 폭력구조에 대한 진실규명과 정의의 회복, 그리고 사회통합을 위해 나아가기 위해서는 통일한국이 지향하는 사회적 가치에 대한 합의가 존재해야 한다. 사회구성원들이 화해의 가치를 공유하지 않을 때 TRC 등이 과거에 대하여 최종판단을 내리는 것은 비민주적인 행태에 해당한다. 민주주의는 완전한 합의를 이룰 수 없지만 정치와 도덕의 근본적인 질문들에 대해 차이를 인정하는 관행이 확립되어야 실현될 수 있는 것이다. 사회구성원들의 합의가 전제되지 않은 채 이뤄진 TRC의 역사적 최종판단은 민주주의의 원칙과 가치를 위협할 수 있기 때문이다. 그리고 남아공의 TRC도 그랬듯이 남북한 과거청산을 개인적 정의의 회복에 치중하기 보다는 사회발전을 위한 집단기억의 회복에 치중하는 것이 장기적으로 국가발전에 기여할 수 있을 것이다.

(다) 선거에 의한 대표성과 민주적 책임성의 확보

통일한국의 사회통합을 위한 중요한 요소로서 선거제도는 남북주민들의 대표성을 담보하면서도 대표자들이 유권자들에 대한 책임성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다. 남아공의 경우 모든 남아공인들이 유권자로 참정권을 행사하기 시작할 때 모두가 동일한 선거제도를 경험하였다. 그렇지만 통일한국의 사회통합 과정에서 북한 주민들은 남한식 민주적 선

거의 경험이 없기 때문에 선거제도에 대한 이해가 선행되어야 한다. 단기간에 축적될 수 없는 경험이지만, 참정권을 행사함으로써 대표를 선출하고 다음 선거에서 그 대표에게 책임을 물을 수 있다는 것의 의미를 충분히 살릴 수 있는 선거제도의 운영이 필요하다.

남아공식의 정당명부제가 소수 흑인엘리트들을 양산하는 구조를 제공하고 있는 점을 고려할 때, 통일한국의 선거제도는 남한의 정당으로만 권력이 집중되도록 하여서는 안 될 것이다. 또한 정당명부제가 대표자에 대한 책임을 물을 수 없다는 치명적 단점을 지니고 있는 점을 고려할 때, 통일한국의 선거제도는 인구비례에 의한 지역구 대표와 정당득표에 따른 비례대표제를 병행하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한지역에서의 민주적 정당 활동의 가능성과 그 수준의 차이를 고려하여 남과 북의 비례대표도 인구비례에 따라 할당하는 방법을 모색할 필요가 있다. 또한 선거에서 승리하기 위해서는 지역별로 25% 이상의 득표를 필요조건으로 함으로써 남과 북 전반에 걸쳐 광범위한 지지를 얻을 수 있도록 강제하는 방안도 남아공과 다른 아프리카 국가들의 사회통합 과정을 통하여 발견할 수 있는 시사점이다. 통합과정 초기 흑백 간 인종정체성을 중심으로 선거캠페인을 운영한 점을 고려할 때, 남북한 간 적대의식이나 이데올로기 경쟁이 심화되는 경우 중도적 정당의 활동이 불가능해질 수 있음을 북한민주화 과정에서 충분히 고려해야 한다.

(2) 경제분야

(가) 절대빈곤과 빈부격차의 문제 해결

절대빈곤을 극복하고 빈부격차의 문제 해결을 위해서 성장과 재분배를 동시에 추구하기 위한 노력이 요구된다. 남아공의 사례는 재분배 정책이 의도한 바대로 성과를 거두지 못하였는데, 이는 국가재정상의 이유도 있

있지만 오랫동안 사회경제적으로 소외된 흑인들이 스스로 경제활동에 적극적으로 참여할 수 있는 여건이 조성되지 못했던 요인도 크게 작용하였다. 백인들에 의한 경제적 자원의 독점 및 사회계층에 따른 차별적 구조들과 국제 정치경제의 흐름에 흑인들이 바로 적응하기 힘들었듯이, 북한 사회가 경제적으로 개방되었다고 할지라도 북한 주민들의 시장경제에 대한 이해와 경험 부족은 그들이 현 국제 정치경제 질서에 적응하는 것을 쉽지 않게 할 것이다. 따라서 북한 주민들이 전면적으로 경제활동에 대한 이해를 갖출 수 있도록 교육과 학습의 기회를 제공하는 과도적 정책개발이 필요하다.

특히 남아공의 경우처럼 북한사회에 존재하는 각종 단위의 경제활동 단위들의 민영화가 반드시 필요한데, 그 시기와 방법에 대한 분석과 고찰이 충분히 이뤄져야 할 것이다. 남한사회에서도 노동유연성과 기업의 효율성을 강조하는 구조조정 정책이 실행될 때 대량실업에 따른 사회적 혼란이 야기되곤 한다. 그런데 경쟁적 시장체제에 대한 이해가 부족한 북한 지역에서 경제활동 단위의 민영화는 심각한 사회적 혼란을 초래할 수 있다. 따라서 북한지역에서는 남아공의 재건개발 프로그램과 같이 국가주도형 사업을 잠정적으로 실행하면서 재분배 정책을 실시하고 동시에 남한 민간사업부문의 점진적 진출을 모색할 필요가 있다.

(나) 주거이동 및 일자리 지원에 대한 쿼터제 적용

경제활동에 있어서 북한 주민들은 소수자적 지위를 지닌다. 남아공정부가 흑인기업 육성정책을 실행했던 경험을 바탕으로, 통일한국도 북한 주민의 고용비중을 의무화하고, 북한 주민의 관리자 비중도 법제화할 필요가 있다. 그리고 정부사업에 참여하는 북한 주민들의 비율도 쿼터제를 적용함으로써 과도기적 상황에서 북한 주민들의 역량강화에 노력을 기울일 필요가 있다. 통일한국의 소수자 보호와 지역균형발전이라는 측면에

서 남아공의 흑인경제육성정책(Black Economy Empowerment) 프로그램과 같은 경제정책은 반드시 개발되어야 할 것이다.

주거이동 쿼터제는 헌법적 권리와 상충할 수 있다. 그렇지만, 남한 민간 부문의 무분별한 북한지역에의 투자로 인한 사회갈등 요인을 억제하기 위하여 남한에서 북한으로의 이동에 대한 쿼터를 설정하고 잠정적으로 제한할 필요가 있다. 남북한 주민들 간의 접촉면을 점차적으로 확대해 나가는 것은 서로에 대한 문화충격을 줄여주고, 이해할 수 있는 시간을 제공할 수 있을 것이다. 언급하였듯이 이러한 주거이동에 대한 쿼터제는 헌법규정에 따라 한시적으로 운영될 수밖에 없지만, 북한 주민의 일자리 지원에 대한 쿼터제 운영은 여성들에 대한 쿼터제를 운영하는 것과 마찬가지로 소수자 보호 정책의 일환으로 사회구성원들이 수용할 수 있는 여지가 크다.

(다) 노동 단체 등 시민사회의 역할에 대한 이해 제고

남아공의 노동운동 단체들이 과거를 흑-백의 갈등과 화합의 역사라고 한다면 현재는 흑-백 그리고 흑-흑의 갈등이 증가하는 시기라고 규정하고 있다. 즉 대결적 그룹과의 갈등 프레임 속에서 경제적 상황을 이해하고 문제를 해결하는 것이 아니라 사회통합의 과정에서 오히려 같은 그룹 내부에서 갈등이 발생할 수 있다. 같은 흑인들이지만 소수의 흑인엘리트들이 해외 자본의 유치를 위하여 다수 흑인들의 노동환경 개선요구를 공권력으로 탄압하는 사례들이 종종 관찰되고 있다. 또한 민영화 기업들이 흑인들을 대상으로 저임금 구조를 강요하는 현상도 발견된다.

북한에 투자한 기업들이나 북한 주민을 채용한 기업들 모두 남한 주민들과 동일한 기준에서 북한 주민들의 노동을 평가하고 그에 따른 임금을 지급할 수 있도록 근로환경을 제공해야 할 것이다. 하지만 이러한 과정에서 사측 혹은 정부와 문제 해결을 하는 과정은 북한식 문제 해결 과정에 익숙한 북한 주민들에게는 낯선 것일 수 있다. 이러한 경우 노동조합이나 시민

단체의 지원과 감시활동이 발전적 사회통합을 위해 중요한 역할을 할 것이다. 이를 위하여 현재 남북한이 운영하고 있는 개성공단의 거시경제적 효과는 차치하고 개성공단에 근무하는 북한 주민들이 어떻게 경제활동에 참여할 수 있는지에 대한 인류학적, 사회학적 이해가 선행되어야 할 것이다.

(3) 사회분야

(가) 민족적 정체성과 국가정체성의 형성과 발전

통일한국의 사회통합을 위한 주민들의 정체성 형성은 두 가지 측면에서 접근될 필요가 있다. 우선, 그 동안 남북한 통일정책에서 지속적으로 다뤄온 민족적 정체성의 확립이다. 정치제도에 의해 남과 북으로 나뉘어 60여 년 동안을 분단된 채 살면서도 기회가 주어질 때마다 남과 북은 서로 같은 민족임을 강조해왔다. 그렇지만 각종 설문조사에서 드러나듯이 북한 이탈 주민들은 남한에 도착할 때는 높은 수준의 민족적 동질의식을 지니고 있으며 그에 따라 남한 주민들의 적극적인 수용태도를 기대하고 있지만, 점차 시간이 지나면서 그러한 기대감은 상실감으로 변해갈 수도 있음을 보여준다. 이러한 현상은 통일독일의 사회통합 과정에서 꾸준히 발견할 수 있었던 것이다. 같은 민족적 전통을 지니고 있지만 분단 60년이 가져 온 단절의 문화는 민족적 정체성을 형성하는데 많은 어려움이 있을 것임을 시사한다.

민족적 정체성의 회복을 위하여 우선적으로 실시되어야 할 것 중의 하나는 남북한 언어적 표준과 규범을 마련하는 일이다. 사회적 상징으로서의 언어는 단절의 문화를 상징하기도 하지만 사회통합과 민족적 정체성을 증진시키기 위한 출발점이 될 수도 있다. 방언의 차원을 넘어 이질화된 남북한 언어 정책의 표준화 작업은 통일 이전부터 꾸준히 진행되어야 할 것이다.

두 번째 국가정체성의 확립 과정은 남북한 주민들의 통합과정만을 내포해서는 안 되며, 통일한국의 다양한 인종적 구성과 문화적 다양성을 존중하는 사회적 맥락 속에서 진행되어야만 한다. 만델라 대통령이 다수가 아닌 모두를 위한 사회통합의 중요성을 강조하였듯이, 현재 남한사회의 약 2.5% 이상이 해외에서 남한에 정착한 이주민들임을 감안할 때 문화적 다양성을 인정하고 발전시킬 수 있는 국가정체성의 함양과 증진이 필요하다. 통일한국의 사회통합을 남북한 주민들만의 통합과정으로 이해한다면 통일한국의 소수 구성원들에 대한 배려가 결여된 불완전한 이해와 정책 개발로 이어질 것이기 때문이다.

(나) 교육의 격차 극복은 사회통합의 핵심 과제

남아공 사례에서 보듯이 교육은 사회통합의 초석을 제공하는 분야이기도 하지만 또한 가장 장기적인 프로그램과 지속적 관심이 필요한 분야이기도 하다. 어떠한 이유에서 이뤄졌든지 간에 최근 북한정권이 학생들의 교육연한을 1년 연장하여 남북한의 교육연한이 같아진 것은 통일한국의 사회통합을 이루는데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대한다. 하지만 여전히 남과 북의 교육체계에 존재하는 제도적 요소들 이외에 교육적 콘텐츠의 차이는 극복해야 할 과제로 남는다.

교육의 제도와 교육 방식에 대해서는 그동안 많은 연구가 진행되어 왔지만, 남아공 사례의 시사점은 교육체계를 주도해 온 그룹의 태도가 교육의 실질적 효과를 높이는데 결정적 요인으로 작용한다는 것이다. 무한 경쟁 속으로 내몰리는 남한의 학생들과 현재의 학교 교육을 북한의 학생들에게 적용하는 것은 많은 부작용을 유발할 수 있다. 과도기적 상황에서는 우선적으로 북한 학생들에게 남한의 교육을 받을 수 있는 교육시스템을 구축하기에 앞서 북한 교사에 대한 교사 재교육을 적극 지원하는 것이 필요하다. 교수-학습 상호작용 시 교사의 사회와 수업에 대한 이해도는 그

학습의 성과를 좌우한다고 해도 과언이 아니다. TRC가 역사의 징검다리가 될 수 있을 것이라고 기대하듯이, 북한의 교사교육과 학교교육에 대한 정책개발은 역사의 징검다리이자 세대 간 그리고 문화 간 징검다리가 될 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 III-4〉 남이공의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안

분야	갈등양상	갈등해소 방안
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아프리카너 백인 중심의 의회주권주의에 대한 유색인들의 도전 ○ 참정권 확대를 위한 흑인들의 시위 ○ 아프리카너 백인들의 폭력과 그에 대한 대응폭력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 권력분점에 의한 협의민주주의 채택 ○ 대통령의 권한 강화, 의회의 권한 약화 ○ 헌법우월주의 확립 ○ TRC를 통해 개인적 처벌보다 사회발전 모색
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 흑인들의 토지이용 제한 정책에 대한 갈등 ○ 경제적 부의 불평등 확산을 둘러싼 갈등 ○ 기업의 국유화와 민영화를 둘러싼 인종 갈등 ○ 흑백인 간 노동임금 차이를 둘러싼 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부의 재분배를 위해 경제성장을 우선적으로 다루는 정책 실시 ○ 국영기업의 민영화를 적극 추진하고 외국자본 유치 ○ 흑인기업 육성, 흑인들의 채용비율 법제화
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤, 실업, 부패 등으로 인한 사회적 갈등 확산 ○ 반체제 저항세력이 조직적 범죄단체로 전환 ○ 공교육에 대한 접근성의 차이를 둘러싼 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인종, 종족적 정체성과 국가정체성 형성의 균형 ○ 언어와 문화의 선택권 보장 ○ 모든 사람들에게 교육을 개방하여 실업률을 낮추고 경제발전에 기여

5. 북아일랜드

가. 북아일랜드 사례의 특징

북아일랜드 사례는 체제이질화 수준이 낮지만 사회집단 간 갈등이 첨예하게 나타나고 있는 사례이다. 북아일랜드는 이미 1542년 영국의 헨리 8세에 의해 아일랜드 왕국이 영국의 지배하에 놓이게 되면서 단일 정치, 경제, 법질서가 오랜 기간 유지되어왔다. 북아일랜드는 1920년 아일랜드 법안(Government of Ireland Act 1920)에 따라 얼스터(Ulster) 지역의 9개 행정단위 가운데 6개를 기반으로 형성되었으며, 1921년 5월 3일 북아일랜드 자치정부가 구성되었다. 이후 자치(Home Rule)와 웨스트민스터(Westminster) 의회에 의한 직접통치(Direct Rule)가 번갈아 가며 진행되었으나, 북아일랜드의 정치·경제적 체제의 단일성은 계속 유지되어왔다.

북아일랜드의 경우는 체제 간 갈등과 같은 제도적 이질성은 적지만 사회 내 갈등은 폭력적으로 진행되어왔다. 이러한 갈등의 배경에는 종교와 민족적 대립이 자리하고 있으며, 이러한 기본적인 대결구도는 식민지배와 정치적 정체성을 둘러싼 정치적 갈등, 빈부격차와 지역 경제격차에 기초한 경제적 갈등 등 여러 영역으로 확산되었다. 북아일랜드 내 갈등이 역사적 근원이 깊다는 점에서는 스코틀랜드(Scotland)의 ‘분리주의’와 유사한 성격을 가지고 있으나 폭탄테러와 같은 극단적 수단이 사용되었다는 점에서는 뚜렷한 차이를 보여주고 있다.

북아일랜드 내 갈등의 기반이 되는 민족적·종교적 사회집단의 형성은 이미 1542년 아일랜드가 영국에 복속된 이후, 1607년 아일랜드 저항군의 패배로 게일인(Gaelic)과 가톨릭 신자들이 대규모로 대륙으로 이주하

고, 영국계 신교도들이 잔류하면서 시작되었다. 이후 18세기 초까지 약 10만 명의 스코틀랜드인들이 유입되었으며, 이러한 변화에 따라 얼스터 지역 인구는 스코틀랜드인 약 50%, 아일랜드인 30%, 그리고 잉글랜드인 10% 정도를 구성하게 되어, 아일랜드인보다 유입된 인구가 더 많은 인구 구성이 시작되었다. 이러한 인구 구성은 종교와 민족주의의 결합으로 연결되면서 사회 전반의 영역에서 갈등을 야기하였다.

북아일랜드 내 갈등은 1920년 아일랜드 법안에 따라 1921년 5월 3일 북아일랜드 자치정부가 형성된 이후 1960년대 중반까지의 초기 자치(Home Rule)를 둘러싼 갈등, 이후 1969~1997년까지 테러와 무력갈등이 진행된 암흑기(the Troubles), 그리고 1998년 벨파스트 협정(Belfast Agreement) 혹은 굿프라이데이 협정(Good Friday Agreement) 이후의 평화과정(Peace Process) 시기로 구분될 수 있다.

북아일랜드 내 정치적 갈등의 핵심은 자치와 분리를 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. 1922년부터 1972년까지 북아일랜드는 북아일랜드 추밀원의 집행위원회(Executive Committee of the Privy Council of Northern Ireland)에 의해, 그리고 1974년부터는 서닝데일 협정(Sunningdale Agreement)에 의해 구성된 북아일랜드 집행위원회를 통해 통치되었다. 그러나 이 과정은 자치와 웨스트민스터 의회에 의한 직접통치가 반복되는 과정으로 자치보다는 직접통치의 기간이라고 할 수 있으며, 민족주의자들의 자치에 대한 요구와 연방주의자들의 반대가 정치적 쟁점이 되었다.

북아일랜드의 자치문제는 다소 차원이 다르기는 하지만 아일랜드의 자치문제와 연결되어 있었으며 이후 폭력적 갈등의 ‘구조적 틀’—조직과 폭력적 수단—이 마련되는 계기를 제공하였다. 19세기 말에 제기되었던 아일랜드의 자치는 상원의 거부권을 행사로 성사되지 못하였으나, 1911년 의회법 개정으로 상원의 거부권을 제한할 수 있는 가능성이 열리면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 이러한 변화는 연방주의자들에게 하나의 위협

으로 여겨지게 되었으며, 연방주의자들은 1914년 독일로부터 소총과 탄약을 대규모로 수입해 폭력사용을 통한 ‘자치’ 저지 의지를 강하게 표명하였다. 이러한 자치를 둘러싼 갈등과정에서 아일랜드의 6개 지역을 ‘임시’로 분리하는 방안이 모색되었다.²²⁰ 이러한 조치는 결국 아일랜드 전역에서 소수에 불과한 연방주의자들이 ‘임시’로 분리된 북아일랜드 지역에서 다수를 점할 수 있는 기회를 제공하였다.

1914년 아일랜드지역에 자치를 실시하고자 하는 노력은 왕실의 승인을 받았으나 1차 세계대전의 발발과 함께 무산되었으며, 이어 발생한 1916년 부활절 폭동으로 실행에 옮겨지지 않았다. 3차 자치 시도의 무산 이후 아일랜드 독립에 대한 요구가 강하게 표출되면서 영국은 1920년 아일랜드 법안을 통해 아일랜드를 더블린(Dublin) 통치하의 26개 카운티와 벨파스트 통제하의 6개 카운티로 분할하였다. 남북아일랜드는 아일랜드 독립전쟁이 종료된 1922년 12월 아일랜드 자유국(Ireland Free State)과 북아일랜드로 각각 발전하였다.²²¹ 이후 영국은 1949년 아일랜드 법안을 통해 다수의 지지가 없는 한 북아일랜드의 지위 변경은 없다는 기본입장을 표명하게 되었다.

북아일랜드의 갈등은 초기에는 북아일랜드 자치와 관련된 헌법적 지위를 둘러싼 갈등이었으나, 1960년대 중반 이후 북아일랜드 내 가톨릭 시민들에 대한 정치·경제·사회적 차별에 대한 시민운동이 전개되면서 사회 전반으로 확산되었다. 1967년 창설된 북아일랜드시민권협회(Northern Ireland Civil Rights Association)는 사회정의 캠페인(Campaign for Social Justice), 데리 주택행동위원회(Derry Housing Action Committee), 그리고 얼스터 민주주의 캠페인(Campaign for Democracy in Ulster) 등의 사회운동을

²²⁰- 이들 6개 지역은 Antrim과 Down 카운티와 Armagh와 Londonderry 카운티 등 연방주의자들이 다수를 차지하는 지역과 Fermanagh와 Tyrone 카운티 등 민족주의자들이 다수를 차지하는 지역으로 구성되었다.

²²¹- 북아일랜드는 연방이탈의 권리를 보유한 아일랜드 자유국의 자치지역으로 인정되었으나 아일랜드가 자유국을 선언한 다음날 분리를 선언하였다.

전개하였다. 특히 이들은 미국의 시민운동 영향으로 평화적인 시가행진 등을 전개하였으며, 공공주택 제공시스템, 공적 혹은 사적 영역의 고용과정, 선거와 대표권, 그리고 공권력의 억압적 사용 등 많은 영역에서 국가정책을 비판·반대하는 운동을 전개하였다.²²²

이러한 상황에서 1916년 부활절 봉기(Easter Rising)와 아일랜드 독립전쟁(1919~1921년)을 주도한 아일랜드 공화군(Irish Republican Army: IRA)은 ‘32개주 아일랜드’를 표방하였다. 이러한 움직임에 대응해 연방주의자들은 1966년 얼스터민병대(Ulster Voluntary Force)를 조직하였으며, 북아일랜드 갈등은 1969년 북아일랜드 ‘폭동’으로 발전하였다. 이에 따라 1972년 3월 직접통치가 재개되고, 1973년 북아일랜드의 영국 잔류를 묻는 국민투표가 실시되었다. 1973년 국민투표는 사회민주노동당(Social Democratic and Labour Party: SDLP)의 투표거부운동으로 가톨릭계 주민들의 투표 참여율이 1% 정도에 불과한 상황에서 진행되었으며, 57.5% 투표에 98.9%의 지지로 현상 유지가 결정되었다. 이후 1998년 벨파스트 협정까지의 ‘고난의 시기(the Troubles)’ 동안 약 3,500여 명이 희생되는 폭력적 갈등을 겪게 었다.

북아일랜드 갈등 사례에서는 다음과 같은 몇 가지 특징이 나타나고 있다. 첫째, 북아일랜드 갈등은 오랜 기간의 적대적 관계에 기반하고 있다. 북아일랜드 갈등은 1542년 영국의 아일랜드 복속과 이후 아일랜드의 저항과 연결되어 있으며, 18세기 말부터는 아일랜드 독립을 둘러싼 갈등이 지속되었다. 이러한 과정에서 진행된 북아일랜드의 분리와 남아일랜드의 독립은 이후 오랜 기간 형성된 북아일랜드, 영국, 아일랜드 정체성 간의 갈등을 야기하고 있다.

북아일랜드 갈등 사례의 두 번째 특징은 동 지역에서 야기되고 있는 갈등이 민족, 종교, 그리고 지역을 기반으로 복합적으로 나타나고 있다는

222- <<http://www.nicivilrights.org/about-2/>> (검색일: 2013.6.6).

점이다. 예를 들어 프로테스탄트의 다수는 북아일랜드의 영국 잔류를 지지하는 연방주의적인 입장을 견지하며, 가톨릭의 다수는 아일랜드 출신으로 영국과의 관계 단절을 지지하는 민족주의적 입장을 취하고 있다.

셋째, 북아일랜드 사례는 식민지배와 분리·독립의 요구, 종교 갈등, 그리고 가톨릭계 주민들에 대한 차별 정책으로 인해 사회·경제적 격차가 장기간에 걸쳐 진행되면서 어느 한 영역에 대한 정책이나 개혁을 통해 갈등을 관리하거나 해소하기 어려운 양상을 보여왔다. 이에 따라 벨파스트 협정에서처럼 정치, 경제, 사회의 전반 영역에서 제도적 개선과 정책적 해결책이 모색되었다.

북아일랜드 갈등은 1998년에 이르러 새로운 전기를 맞게 되었다. 1998년 4월의 벨파스트 협정은 북아일랜드 내 제정당 간의 합의와 함께, 영국 내 북아일랜드 '정부'의 구성과 지위(Strand 1), 북아일랜드와 아일랜드 공화국 간의 관계(Strand 2), 그리고 영국과 아일랜드 공화국 간의 관계에 대한 영국과 아일랜드정부 간의 국제적 합의(Strand 3)로 구성되었다. 보다 구체적으로 동 협정은 무력갈등 당사자들 간의 휴전과 무장해제, 경찰 등 공권력 개혁, 시가지에서의 군대 철수 등의 문제부터 북아일랜드의 의회구성권한 이양, 그리고 투표에 의해서만 북아일랜드의 지위를 변화시킨다는 원칙의 합의 등을 포함하고 있다. 동 협정은 북아일랜드 내 폭력적 갈등을 진정시키고 사회집단 간의 갈등을 관리하는데 성공적인 모습을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 단계적 권한 이양(devolution)과 사회집단 간의 신뢰회복, 사회집단 간 사회·경제적 격차 해소를 위한 노력 등은 여전히 도전에 직면하고 있으며, 이러한 갈등은 통일 이후의 우리 사회 내 갈등을 이해하고 관리하는 데 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

나. 갈등양상

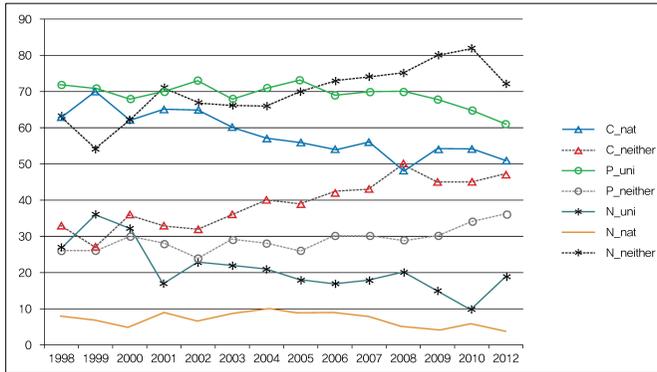
북아일랜드 내 정치·경제·사회적 갈등은 1998년 4월의 벨파스트 협정과 동 협정의 이행과정을 통해 지속성과 변화를 보여주고 있다. 무엇보다 이러한 갈등의 기초에 있는 정체성 문제는 여전히 민족적·종교적 속성과 연관되어 있다. 그러나 권력이양과 자치 정부의 구성에 따라 통일 혹은 독립이라는 보다 원칙적이고 추상적인 가치 지향 간의 갈등은 점차 합리적 문제 정의, 그리고 타협과 조율이 가능한 구체적인 제도개선과 보완을 둘러싼 갈등으로 성격이 전환되었다. 정치적으로는 정부의 구성 방식을 둘러싼 갈등, 치안과 법무부의 구성, 그리고 무장단체들의 무장해제가 주요 쟁점으로 부각되었으며, 경제영역에서는 지역 및 사회집단 간의 경제적 격차에 대한 갈등이 여전히 지속되었다. 사회적으로는 사회적 차별, 특히 가톨릭 사회를 향한 차별에 대한 문제정의와 해결방안을 둘러싼 갈등과 ‘오렌지 오더(orange order)’의 ‘12일 행진(the twelfth)’을 둘러싼 갈등이 지속되었다.

(1) 정치적 갈등

북아일랜드 내 갈등은 종교 및 민족에 기초한 정체성 갈등으로 요약될 수 있다. 특히 이러한 갈등은 이들 종교나 민족적 색채가 지역적으로 편중되고 특정 정파나 정당에 대한 지지로 이어지면서 지역에 기초한 정치적 갈등양상을 보여왔다. 대체로 가톨릭계 주민은 스스로 민족주의자라고 응답하는 비율이 높고, 신교계 주민들 가운데에는 연방주의자라고 응답한 비율이 높게 나타나고 있다. 종교적 지향이 없는 주민 가운데에는 연방주의자나 민족주의자가 아니라고 응답한 비율이 가장 높게 나타났다. 다만 가톨릭이나 신교 양 진영에서 모두 스스로를 민족주의자나 연방주의자라고 응답한 비율이 1998년부터 2012년 사이에 약 10% 정도가

감소하고 있으며, 민족주의자나 연방주의자 모두 아니라고 응답한 비율이 각각 10% 정도씩 증가하였다.²²³

〈그림 III-2〉 종교별 정체성 지향(1998~2012년)



C_nat: 가톨릭-민족주의자; C_neither: 가톨릭-모두 배격;
 P_uni: 신교-연방주의자; P_neither: 신교-모두 배격;
 N_uni: 무교-연방주의자; N_nat: 무교-연방주의자; N_neither: 무교-모두 배격
 출처: 〈<http://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#interest>〉 (검색일: 2013.7.1) 참조.

〈그림 III-2〉에서와 같이 스스로 연방주의자나 민족주의자라는 두 가지 정체성을 모두 배격하는 주민의 수가 증가되고 있다는 것은 양 극단의 대립층이 감소하고 있음을 시사하고 있다. 그러나 여전히 이러한 사회갈등은 특정 종교가 지역에 기반하고 있어 지역갈등의 성향을 보여주고 있다. 2011년의 인구조사에 따르면 북아일랜드 주민의 종교 구성은 가톨릭 40.7%, 프로테스탄트 43.5%(장로교 20.5%, 북아일랜드 신교 14.5%, 감리교 3.2%, 기타 신교 5.3%)로 잉글랜드(30.1%), 스코틀랜드(25.0%), 웨일즈(17.6%) 지역보다 가톨릭의 비율이 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 무교라고 응답

²²³ 대체로 가톨릭계 주민 중 스스로 민족주의자라고 응답한 비율은 1998년 63%에서 2012년 51%로 다소 감소했으며, 신교도 주민 가운데 연방주의자라고 응답한 비율은 1998년 72%에서 2012년 61%로 감소하였다. 반면 종교적 지향이 없는 주민들 가운데는 연방주의나 민족주의 모두 아니라고 응답한 주민의 비율이 1998년 63%에서 2012년 72%로 증가되었다.

하는 주민의 비율도 북아일랜드 8.8%로 잉글랜드(26.7%), 스코틀랜드(26.3%), 그리고 웨일즈(32.6%)보다 낮다.

이러한 북아일랜드의 종교 색채는 하위 행정단위에서 보다 특징적인 분포를 보여주고 있다. 예를 들어 과거 안트림 카운티(County Antrim)와 다운 카운티(County Down)는 신교도들이 주로 인구의 과반수를 차지하고 있으며,²²⁴ 티론(County Tyrone)과 퍼마나(County Fermanagh) 지역은 가톨릭계 인구가 다수를 차지하고 있다.

〈그림 III-3〉 북아일랜드 행정단위별 종교 성향(2001년 인구조사 기준)



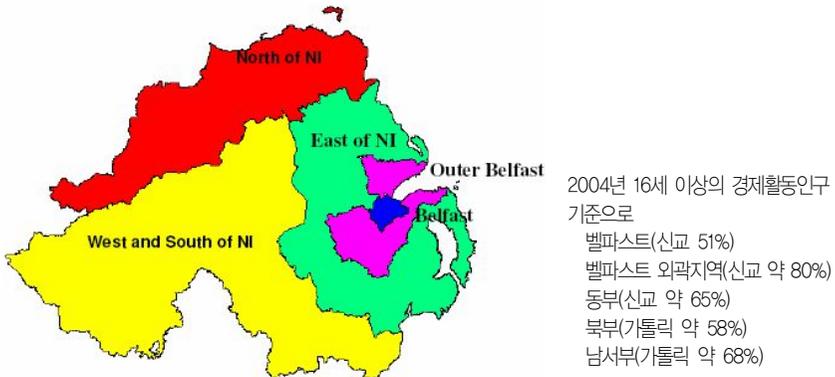
출처: “행정구역,” <<http://cain.ulst.ac.uk/images/maps/map11.htm>>
 “종교분포,” <<http://www.ark.ac.uk/elections>> 참조.

이러한 행정단위별 인구 구성은 많은 정책들이 개별 지역단위로 실시 되지 않는다는 점을 고려할 때, 보다 직접적인 의미가 있는 지역단위별로 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해 북아일랜드 수석장관(First Minister)

224- 예를 들어 신교계 주민은 Carrickfergus 85.1%, Ards 82.5%, North Down 80.5%, Castlereagh 77.0%, Ballymena 76.3%, Newtownabbey 76.2%, Larne 71.7%, Ballymoney 66.2%, 그리고 Banbridge 66.0%에 달하고 있다. 이에 반해 가톨릭계 주민은 Newry and Mourne(80.6%), Derry(75.4%), Omagh(69.1%), Strabane(66.2%), Magherafelt (64.1%), Down(62.0%), Dungannon(60.8%), 그리고 Fermanagh(58.7%) 등에서 다수를 차지하고 있다.

과 부수석장관(Deputy First Minister)실의 ‘노동력 실태조사 종교보고서(Labour Force Survey Religion Report)’는 선거단위별로 16세 이상의 경제활동인구를 대상으로 한 종교적 분포를 밝히고 있다. 동 보고서에 따르면 신교와 가톨릭 인구의 비율이 51:49인 벨파스트 지역을 중심으로 벨파스트 근교 지역(벨파스트 외곽지역과 동부지역)은 신교가 우세한 반면, 북부 약 58%, 남서부 약 68% 등 벨파스트에서 멀어질수록 가톨릭의 비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

〈그림 III-4〉 선거지역별 종교인구 분포(2004년)



출처: Office of the First Minister and Deputy First Minister, "2004 Labour Force Survey Religion Report: Labour Market," (December 2006), <http://www.ofmdfmi.gov.uk/2004_lfs_religion_report.pdf> (검색일: 2013.7.16), p. 38.

이러한 종교의 지역적 편향은 1998년 벨파스트 협정이 체결되기 오래 전에 형성되었으나 이후 각종 선거와 지역정부의 구성, 그리고 주요 쟁점을 둘러싼 정당 간 협의에 큰 영향을 주고 있다. 아래 〈표 III-5〉에서와 같이 신교계 주민들은 연방주의적 입장을 취하고 있는 민주연방주의당(Democratic Unionist Party: DUP)과 얼스터 연방주의당(Ulster Unionist Party: UUP)을 지지하는 성향이 강하며, 가톨릭계 주민들은 민족/공화주의를 표방하는 신페인(Sinn Féin: SF)이나 SDLP를 강하게 지지하고 있다.

〈표 III-5〉 지방의회 선거결과(2011년): 종교적 편향과 정치적 지지

행정구역	종교 구성	정당별 득표(%)					
		DUP	UUP	SF	SDLP	Alliance	기타
Antrim	신교	30.6	19.9	17.2	16.5	11.3	4.5
Ards	신교*	47.4	17.5	0.0	6.8	18.2	10.1
Armagh	(균형)	21.1	27.6	24.8	21.3	0.0	5.2
Ballymena	신교*	45.7	16.4	8.3	13.6	1.7	14.3
Ballymoney	신교	45.3	13.7	20.5	9.9	0.0	10.6
Banbridge	신교	32.4	33.8	11.4	13.2	4.9	4.3
Belfast	(균형)	23.4	8.6	30.9	13.7	12.6	10.8
Crrickfergus	신교*	43.2	15.9	0.0	0.0	25.1	15.8
Castlereagh	신교*	42.8	11.2	3.0	11.0	25.2	6.8
Coleraine	신교*	35.6	20.6	9.0	10.5	8.8	15.5
Cookstown	가톨릭	18.1	16.9	39.1	18.0	0.6	7.3
Craigavon	(균형)	30.0	20.6	27.9	12.1	3.4	6.0
Derry	가톨릭*	14.7	4.0	33.9	38.2	0.9	8.3
Down	가톨릭	16.4	13.2	22.9	34.2	4.9	8.4
Dungannon	가톨릭	21.8	18.8	34.5	13.9	0.9	10.1
Fermanagh	가톨릭	17.3	24.0	36.6	12.5	0.4	9.2
Larne	신교*	32.0	18.6	7.3	6.2	15.0	20.9
Limavady	가톨릭	26.2	9.6	38.0	14.5	2.0	9.7
Lisburn	신교	41.0	16.6	20.3	8.8	10.4	2.9
Magherafelt	가톨릭	16.3	9.8	48.4	15.9	0.0	9.6
Moyle	가톨릭	14.8	14.1	21.4	16.1	0.0	33.6
Newry & Mourne	가톨릭*	3.0	10.3	45.2	28.9	0.0	12.6
Newtownabbey	신교*	43.5	19.7	9.6	5.3	16.4	5.5
North Down	신교*	36.2	13.9	0.0	1.2	18.3	30.4
Omagh	가톨릭*	16.4	14.3	46.9	13.3	1.5	7.6
Strabane	가톨릭	23.2	13.6	39.3	9.2	0.0	14.7

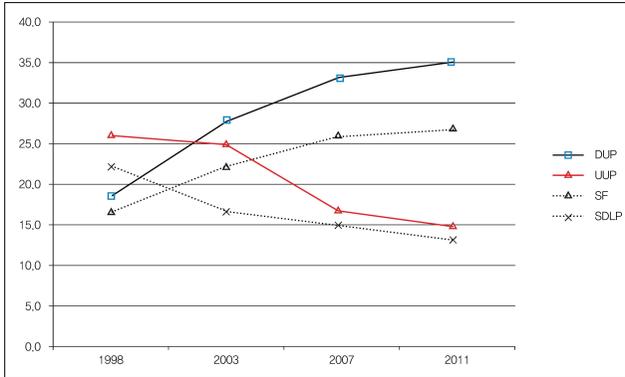
* 종교 간 신자의 비율 차이가 30% 이상이어서 특정 종교가 압도적으로 우세한 경우
출처: 〈<http://www.ark.ac.uk/elections/>〉 (검색일: 2013.6.18).

이러한 종교와 지역에 기반을 둔 정치적 지지는 벨파스트 협정 이후 새로운 문제를 야기하게 되었다. 무엇보다 벨파스트 협정은 이러한 정치적 대결상황을 고려해 북아일랜드정부 구성원칙으로 연방주의자와 민족주의자 진영 모두가 참여하는 ‘강제연정’을 규정하고 있으며, 이에 따라 웨스트민스터 의회의 통제를 벗어나 권한 이양을 받기 위해서는 양 정파 간의 연정에 대한 합의가 필수조건이 되었다. 그러나 벨파스트 협정을 위한 협의과정을 지나면서 연방·민족주의 양 진영 내 정당에 대한 시민들의 지지에 변화가 나타나고, 이후 정치과정에서는 무장단체의 무장해제와 단계적으로 진행되는 경찰 및 법무부 구성문제가 주요 쟁점으로 부각되었다. 이러한 갈등은 2002년부터 2007년까지 웨스트민스터 의회의 직접통치가 재개되는 배경이 되었다.

벨파스트 협정과 이후의 평화과정은 무엇보다 연방주의자와 민족주의자 진영의 대표세력에 변화를 초래하게 되었다. 먼저 연방주의자 진영은 1960년대 프로테스탄트 연방주의당(Protestant Unionist Party: PUP)과 UUP로 분리되었으며, 1971년 PUP의 일부와 페이즐리(Ian Paisley) 주도로 보다 급진적인 연방주의자들은 DUP를 설립하였다. DUP는 2005년 총선과 지방의회선거에서 승리했으며, 2006년 10월 세인트 앤드류스 협정(ST. Andrews Agreement)을 통해 SF와의 연정에 합의하였다.

연방주의 진영에서의 변화와 유사하게 민족주의 진영에서도 주도세력의 변화가 진행되었다. 1970년 8월 창당 이후 SDLP는 초기 웨스트민스터 의회 불참 입장을 철회한 후 북아일랜드의 2당으로 부상하였다. 이들은 썬닝데일 협정을 통해 집행부에 참여하였으며, 가톨릭계 주민들의 시민권 확보와 평화적 방법에 의한 아일랜드 통일을 지지하였다. SDLP는 대체로 입헌주의적인 입장을 견지하였으며, ‘임시 IRA(Provisional Irish Republican Army: PIRA)’의 무장활동에 반대하였다. 그러나 SDLP는 1994년 PIRA가 종전을 선언하면서 대중적 지지기반이 약화되었으며, 1998년 벨파스트 협정 이후 민족주의 진영에서는 SF가 1당으로 부상하게 되었다.

〈그림 III-5〉 북아일랜드 의회선거 결과(1998~2011년)



출처: <<http://www.ark.ac.uk/elections/>> 참조.

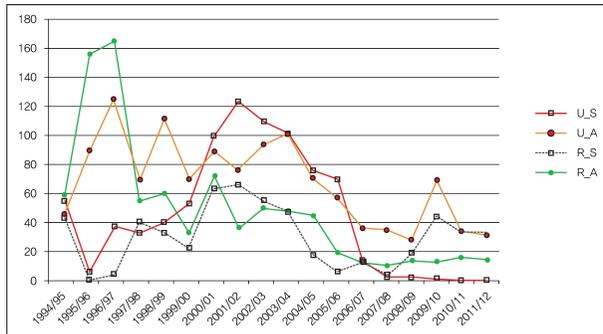
연방주의와 민족주의 양 진영 내 주도세력의 변화는 평화협정의 이행 과정에도 변화를 주게 되었다. 민족주의 진영에서 그동안 강성정책을 추진해왔던 SF가 1당으로 부상되면서 연방주의 진영에서는 SF와 무장세력 간의 관계, 특히 PIRA와의 연계성, 그리고 이러한 연관성을 가진 것으로 의심되는 정당과의 연정 구성에 대한 지지여부가 정치적 쟁점으로 부각되었다. 특히 2004년 12월 벨파스트 은행에서 2,650만 파운드 가량 탈당하는 사건이 발생하였으며, IRA가 연관된 것으로 의심되었다. SF는 IRA 관련설을 부인하였으나 2005년 2월 정부의 진상조사단은 IRA와 SF 고위직자의 연결 혐의가 있는 것으로 결론을 내렸으며, 2005년 3월 영국정부는 2001년 선출된 SF 소속 의원 4명에 대한 약 40만 파운드 상당의 보조금 지급을 거부하였다.²²⁵

²²⁵- 2005년 12월 SF는 역의회 붕괴와 그 책임을 SF에게 돌리기 위해 영국 정보기관에 고용되었다고 폭로한 도널드슨(Denis Donaldson)을 축출하는 사건이 발생하였다. 이는 연정을 둘러싼 불신을 촉발하였을 뿐만 아니라 2006년 4월 도널드슨이 자택에서 총격을 받아 사망하면서 IRA의 무장활동에 대한 우려도 증폭되었다. Real IRA는 2009년 4월 자신들이 도널드슨을 저격했다고 시인하였다.

이러한 갈등은 양 진영의 무장활동 종식과 무장해제와도 관련된 것이다. 양 진영의 무장활동의 경우 1990년대 이르러 총격과 폭력행사는 벨 파스트 협정 직전의 시기를 제외하고는 연방주의 진영에 의해 더 많이 이루어졌다. 이러한 추세는 2005년 7월 IRA의 무장활동 종식 선언 이후 연방주의자들의 총기사용이 줄어들면서, 그리고 2007년 이후부터는 빈도수가 낮기는 하지만 오히려 민족주의 진영의 총기사용이 상대적으로 빈발하는 양상으로 변모되고 있다.²²⁶

이러한 문제는 북아일랜드 의회의 권한 이양이 재개되는 시점에서 SF에 대한 부담으로 작용하였다.

〈그림 III-6〉 북아일랜드 양 진영에 의한 총격과 폭력의 빈도(1994~2012년)



U = 연방주의자; R = 민족/공화주의자; S = 총격; A = 폭력

출처: 북아일랜드 경찰서비스 통계자료 Security Statistics, <http://www.psnl.police.uk/directory/updates/updates_statistics/updates_security_situation_statistics/updates_security_situation_statistics_arch> (검색일: 2013.7.12) 참조.

²²⁶ - Police Service of Northern Ireland, "Police Recorded Security Situation Statistics Annual Report covering the Period 1st April 2011-31st March 2012," p. 5, <http://www.psnl.police.uk/security_situation_statistics_-_may_2013.pdf> (검색일: 2013.7.12).

양 진영의 갈등은 단계적 권한 이양 조치의 일환으로 유보된 경찰과 법무부의 창설문제로 보다 본격화되었다. 북아일랜드 경찰력의 행사는 연방주의자와 민족주의자 혹은 신교와 가톨릭 간의 차별이 존재하는 영역으로 불신의 대상이 되어왔다. 북아일랜드 치안문제는 벨파스트 협정에서는 북아일랜드 내 자치정부 구성 이후 연방주의와 민족주의 양 진영의 합의와 웨스트민스터 의회의 승인에 의해 단계적으로 이양되는 문제로 유보되었다.

북아일랜드 지역의 경찰은 1922년 왕실 얼스터경찰대(Royal Ulster Constabulary: RUC)의 창설로 시작되었으나, RUC에 대한 불만이 고조되면서 2000년 경찰법안에 따라 2001년 11월 북아일랜드 경찰서비스(Police Service of Northern Ireland: PSNI)로 개칭되었다. 이러한 경찰 개혁을 검토하기 위해 ‘북아일랜드 치안유지를 위한 독립위원회(Independent Commission on Policing for Northern Ireland)’ 혹은 ‘패튼 위원회(the Patten Commission)’가 구성되었으며, 동 위원회는 1999년 9월 “새로운 출발: 북아일랜드 내 치안유지(A New Beginning: Policing in Northern Ireland)”로 알려진 패튼 위원회 보고서를 발표하였다.²²⁷ 동 보고서는 신교/연방주의자와 가톨릭/민족주의자 간의 50 : 50 비율 충원, 새로운 경찰위원회 구성, 경찰 옴부즈만 제도 실시, 인권을 강조하는 새로운 윤리규정 도입, 경찰 서비스에서 영국 상징물 제거, 그리고 북아일랜드 외부에서의 경찰 충원 확대 등을 제시하고 있다. 연방주의자들은 이러한 제안에 대해 반대의사를 표명하였으며, SF는 패튼 위원회의 보고서에서 추천된 내용이 모두 실현되기 전에는 PSNI에 참여하지 않을 것이라는 입장을 취하였다. 이러한 상충된 입장에 따라 연정에 대한 합의가 무산되면서 양자 간의 갈등은 2006년 세인트 앤드류스 협정 때까지 지속되었다.

227- “패튼 위원회의 1999년 9월의 보고서,” <<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>> (검색일: 2013.7.9) 참조.

연정이 지연되면서 북아일랜드는 웨스트민스터 의회의 직접통치하에 놓이게 되었으며, DUP와 SF는 권한 이양을 재개하기 위해 2006년 10월 세인트 앤드류스 협정을 통해 연정에 합의하였다. 그러나 SF는 북아일랜드 내 경찰활동에 대한 불참의사를 철회하는 과정에서 2006년 9월 맥기네스(Martine McGunness)의 연정 불참선언 등 내부 갈등을 겪었다.²²⁸ DUP 역시 2007년 3월 당내의 압도적 지지를 바탕으로 권한 이양의 확대를 추진하기로 하였으나, 2007년 12월 알리스터(Jim Allister) 유럽의회 의원과 7명의 평의회 위원이 탈당해 전통연방주의소리(Traditional Unionist Voice)를 창당하는 등 당내 갈등이 첨예화되었다.

(2) 경제적 갈등

북아일랜드의 경제적 갈등은 종교적 갈등과 함께 정치적 갈등을 촉발하는 쟁점영역이다. 특히 북아일랜드의 경우 아일랜드 전체로 보아서는 산업화된 지역이었으나, 이후 경제발전 과정에서 경제수준이 하락하고,²²⁹ 민족 및 종교집단 간의 격차가 커지면서 갈등이 심화되었다. 이러한 격차는 경제발전 과정에서의 불가피한 현상이라기보다는 ‘정책적 실패’에서 기인된 것으로 비판되었으며, 이러한 정책의 결과 지역불균형이 심화되었던 것으로 평가되었다.²³⁰ 이러한 현상은 벨파스트 협정의 체결 이후에도 커다란 변화가 나타나고 있지는 않은 듯하며, 대체로 북아일랜드는 영국 내

228. 맥기네스는 전 PIRA의 리더로 1999년부터 2002년까지 북아일랜드 집행부의 교육부 장관을 역임하였으며, 2007년 연정에서 부수석장관을 역임하였다.

229. 특히 북아일랜드는 1947~1975년의 기간 동안 노동인구 대비 실업자 비율이 영국 평균의 약 3.47배에 달하였으며, 이는 스코틀랜드의 약 1.8배, 그리고 웨일즈의 1.77배의 두 배에 달하는 수준이었다. Graham Brownlow, "The Causes and Consequences of Rent-Seeking in Northern Ireland, 1945~72," *The Economic History Review, New Series*, Vol. 60, No. 1 (February 2007), p. 71.

230. 북아일랜드의 지역불균형 발전에 대해서는 R. Common, "Regional Development Prospects in Northern Ireland," *Area*, Vol. 8, No. 1 (1976), pp. 4~9.

다른 지역에 비해 경제적으로 취약하였다.

〈표 III-6〉 영국 내 지역별 주당 평균수입(중간값) 비교

	2007			2009			2012		
	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체
North East	440.0	350.3	402.9	478.8	384.1	435.9	490.3	407.0	455.1
North West	479.1	371.5	434.2	497.7	407.5	460.0	505.8	420.3	469.9
Yorkshire & the Humber	465.1	354.7	422.3	487.9	395.6	450.8	501.7	412.0	464.7
East Midlands	463.8	354.7	420.2	500.0	388.7	456.6	508.3	402.5	464.4
West Midlands	467.4	369.7	430.0	493.9	393.1	456.4	508.1	409.0	469.2
South West	476.5	363.3	427.8	524.3	409.4	479.1	538.7	425.9	495.2
East	498.7	382.9	450.0	689.9	565.1	627.4	707.4	591.6	652.8
London	643.5	518.5	580.9	566.8	439.8	513.6	588.6	461.8	536.6
South East	535.0	408.0	480.7	498.3	386.5	453.8	506.8	411.8	467.0
England	505.4	399.2	462.0	538.2	431.2	495.2	553.0	452.3	512.1
Wales	441.7	356.3	404.7	478.7	383.3	440.8	403.9	452.6	452.6
Scotland	482.2	382.0	441.5	510.3	421.5	473.6	438.1	497.6	497.6
Great Britain	500.0	394.8	458.6	533.8	426.6	490.2	548.1	449.0	507.6
Northern Ireland	424.8	372.6	401.9	460.9	406.5	439.1	478.9	440.0	459.5
United Kingdom	498.3	394.0	456.7	531.1	426.4	488.7	545.8	448.6	505.9

주당 30시간 이상(교사와 학자의 경우 25시간 이상) 근로자의 시간외 수당과 식비 지원을 제외한 세전 평균소득(중간값, gross median earnings)

출처: Department of Enterprise, Trade and Investment (DETI), "Results from the Northern Ireland Annual Survey of Hours and Earnings 2012," (November 2012), p. 11; DETI, "Northern Ireland Annual Survey of Hours and Earnings 2009," (November 2009), p. 11; DETI, "Northern Ireland Annual Survey of Hours and Earnings 2007," (November 2007), p. 9.

북아일랜드의 경우 정규 근로자의 1주일 평균수입의 중간값(gross median weekly earning)은 2007년의 경우 영국 평균의 88.0%인 주당 401.9 파운드로 영국 내에서 가장 낮은 수준이었으며, 2012년에도 영국 북서부 지방이나 웨일즈보다 다소 높아지기는 하였지만 여전히 전체 평균의 90.8% 수준이었다. 특히 이러한 수입 격차는 여성 근로자보다는 남성

근로자의 경우에서 더 크게 나타나고 있으며, 2012년의 경우 남성 근로자의 주당 평균수입은 스코틀랜드나 웨일즈의 남성 근로자 평균보다는 높지만 전체 평균의 87.7% 수준에 불과하였다.

그러나 북아일랜드 내 경제적 갈등은 북아일랜드와 영국의 다른 지역 간의 격차보다는 북아일랜드 내 지역격차 혹은 종교 커뮤니티 간 격차보다 중요한 갈등요인으로 작용하고 있다.²³¹ 북아일랜드 내 경제영역에서의 지역·종교 커뮤니티 간 격차는 고용문제를 통해 어렵지 않게 관찰된다. 북아일랜드는 2010년을 기준으로 전체 노동인구 중 프로테스탄트와 가톨릭 인구의 비율이 53:47이며, 이 가운데 프로테스탄트 73%, 그리고 가톨릭 68%가 경제활동인구로 구분되고 있다. 이 중 취업인구는 가톨릭의 경우 1992년 52%에서 2010년 61%로 증가되었으며, 프로테스탄트는 1992년 약 70%에서 2010년 약 69%로 현상유지 수준을 기록하였다.²³²

북아일랜드의 실업률은 1984년 16.8%를 기록한 이래 줄곧 감소해 벨 파스트 협정이 체결되던 시점을 전후로는 약 7%대로 하락하였다. 이후 실업률은 2008년 상반기에는 4%대로 감소하였으나, 2009년 이후 다시 2000년대 초반 수준인 7%대로 증가되었다.²³³ 이러한 실업률의 변화는

²³¹ 북아일랜드의 종교집단 간의 갈등은 경제적 영역에도 투영되고 있으며, 종교집단의 지역적 분포에 따라 종교집단 간의 차이가 지역격차로 반영되고 있다. 이러한 격차는 부분적으로는 인구 구성의 차이에서 비롯된 것일 수도 있다. 예를 들어 북아일랜드 내 60세 이상의 인구 가운데 프로테스탄트 인구의 비율은 약 70%에 달하며, 가톨릭 인구 가운데 60세 이상의 인구는 약 30% 정도이다. 또한 1990년부터 2007년 사이에 프로테스탄트 인구의 노동인구는 16,000명(프로테스탄트 노동인구의 약 3%)이 증가한 반면, 가톨릭 인구는 87,000명(약 23%), 비종교 인구 56,000명(약 106%)이 증가하였다. Office of the First Minister and Deputy First Minister, "2007 Labour Force Survey Religion Report: Labour Market," (March 2009), p. 6, <http://www.ofmdfmi.gov.uk/2007_labour_force_survey_religion_report_pdf_621kb_-2.pdf> (검색일: 2013. 7.16). 이러한 인구 구성의 변화는 실업률에도 영향을 주고 있는 것으로 보인다.

²³² 북아일랜드 집행부, <<http://www.northernireland.gov.uk/index/media-centre/news-departments/news-ofmdfm/news-releases-archive-ofmdfm-december-2011/news-ofmdfm-081211-labour-force-survey.htm>> (검색일: 2013.7.16).

²³³ "Labour Force Survey Historical Data 1984~1991과 LFS Key data Historical Series

종교 커뮤니티에 따라 다소 다르게 나타나고 있다. 예를 들어 벨파스트 협정 체결 이후에도 가톨릭계 주민들의 실업률은 5~10%선을 유지하고 있었다. 가톨릭계 주민들의 자발적 실업 비율이 높다는 점을 고려할 때 실질적인 실업 비율은 이보다 더 높은 수준이라고 할 것이다.

〈표 III-7〉 북아일랜드 종교 커뮤니티의 실업률 격차(1992~2010년)

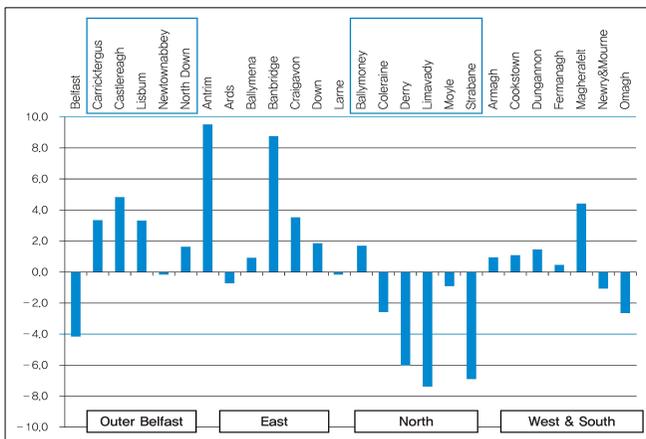
	실업률(%)		프로테스탄트 수치 대비 가톨릭 인구의 실업률 격차		
	프로테스탄트	가톨릭	남성	여성	전체
1992	9	18	13.7	2.5	9.0
1993	10	18	12.2	3.4	8.8
1994	9	16	11.2	2.2	7.5
1995	8	16	9.9	4.9	7.8
1996	8	13	5.6	4.1	5.0
1997	5	12	10.4	2.0	7.0
1998	5	10	7.2	2.1	5.0
1999	5	9	4.8	2.5	3.8
2000	5	9	3.3	4.0	3.6
2001	5	8	4.7	2.3	3.6
2002	4	8	4.3	3.0	3.8
2003	5	7	2.5	2.3	2.4
2004	4	7	2.9	-	3.2
2005	3	6	4.8	-	3.7
2006	4	6	2.6	-	2.1
2007	3	5	2.5	-	2.3
2008	3	5	2.2	-	1.4
2009	5	8	5.5	0.7	3.3
2010	6	9	4.1	1.1	2.7
2011	6	8	1.9	1.1	1.4

출처: Office of the First Minister and Deputy First Minister, "2011 Labour Force Survey Religion Report: Labour Market," (December 2012), Table A3.5와 A5.9, <<http://www.ofmdfmi.gov.uk/labour-force-religion-report-2011.pdf>> (검색일: 2013.7.16) 참조.

1992~2011," <<http://www.detini.gov.uk/stats-pubs-35>> (검색일: 2013.6.15).

경제활동의 종교·지역격차는 취업률을 통해서도 잘 나타나고 있다. 2007~2011년 동안 북아일랜드의 연평균 취업률은 약 56.4%로 2007년 58.0% 이후 2009년 55.0%로 하락한 후 2011년 56.5%로 다소 개선되고 있다. 이러한 취업률은 지역에 따라 다소 차이를 보여준다. 예를 들어 프로테스탄트 인구가 전체인구의 약 80%를 차지하고 있는 벨파스트 외곽지역(Outer Belfast)의 경우 취업률은 뉴타운아비(Newtownabbey) 지역을 제외하면 북아일랜드의 평균을 상회하고 있으며, 프로테스탄트 인구가 약 65%를 차지하고 있는 동부지역 역시 아스(Ards) 지역을 제외한 6개 행정지역들은 북아일랜드 평균 취업률을 크게 상회하고 있다. 반면 가톨릭 인구가 다수를 차지하고 있는 북부지역의 6개 행정지역은 발리모니(Ballymoney)를 제외하면 모두 전체 평균에 크게 미치지 못하고 있으며, 가톨릭 인구가 68%를 차지하고 있는 남서부지역은 북부지역보다는 다소 낮기는 하지만 마하라펠트(Magherafelt) 지역을 제외하면 평균을 다소 상회하거나 평균 이하 수준의 취업률을 보여주고 있다.

〈그림 III-7〉 북아일랜드 연평균 취업률 대비 행정/선거지역의 격차(2007~2011년, 단위: %)



출처: DETI, "2007-2011 Local Area Database," *Labour Force Survey*,
 (www.detini.gov.uk/stats-pubs-35) 참조.

고용문제와 관련해 또 다른 갈등은 고용의 질적인 측면에서 나타나고 있다. 1990년대의 경우 16세 이상의 취업인구 가운데 프로테스탄트와 가톨릭 인구의 비율은 1992년 65:35로 가톨릭 비율이 현저하게 낮았다. 이후 가톨릭 인구의 비율이 증가했으나, 1998년 59:41, 그리고 2006년 59:41 등 여전히 약 8~10%의 차이가 나타나고 있다.²³⁴ 이러한 차이는 16세 이상의 경제활동인구 규모의 차이를 고려할 때 실질적인 격차는 많이 감소된 것이라고 할 수 있다. 보다 큰 문제는 고용의 구성이라고 할 수 있다. 대체로 건설, 요식업, 그리고 교육영역에서 가톨릭 인구의 비율이 높게 나타나고 있을 뿐, 대부분의 직종에서는 프로테스탄트 인구의 비율이 과반수를 차지하고 있다. 전체 취업 인구 가운데 차지하는 평균적인 비율을 감안하더라도 프로테스탄트 인구는 농림수산업, 운송·창고업, 공무원·국방(defence) 등의 영역에서 여전히 우위를 점하고 있다.

〈표 III-8〉 산업영역별 프로테스탄트 인구 고용 비율 (단위: %)

산업구분	2004	2007	2011
농림수산 ¹⁾	63	63	58
제조	62	62	54
건설	48	44	45
도소매/자동차 수리	59	57	56
운송/창고 ²⁾	60	60	71
요식	50	47	39
정보통신	-	-	55
재정/보험	47	55	49
교수, 과학자, 기술자	-	-	51
부동산, 임대, 비즈니스	61	58	-
행정/지원서비스	-	-	48

²³⁴- DETI, "2011 Labour Force Survey Religion Report: Labour Market," (December 2012), Table A6.5 참조.

산업구분	2004	2007	2011
공무원/국방	61	60	60
교육	42	53	55
건강/사회복지	55	50	51
기타 서비스	57	56	55
총고용인구 비율	56	55	54

1) 2007년과 2004년 자료에는 수산업 대신 수렵(hunting)이 포함됨.

2) 2007년과 2004년 자료에는 통선이 운송/창고업에 포함됨.

출처: DETI, "2004 Labour Force Survey Religion Report," p. 56; DETI, "2007 Labour Force Survey Religion Report," p. 58; DETI, "2011 Labour Force Survey Religion Report," p. 58에 기초해 작성.

(3) 사회적 갈등

북아일랜드의 사회적 갈등은 다른 영역과 유사하게 종교적 색채를 강하게 안고 출발하였다. 경제적 격차에서도 나타나는 것처럼 북아일랜드 사회 전반에 종교와 민족에 기초한 차별이 존재하고 있다는 인식이 확산되어 있었으며, 벨파스트 협정 이후에도 연방주의와 민족주의 진영 간의 사회적 갈등은 폭력적인 모습을 보여주고 있었다.

북아일랜드 내 차별에 대한 인식은 기존의 인식과 함께 벨파스트 협정 이후 진행된 차별철폐조치(affirmative action)에 대한 우려가 더해지면서 이전과 다소 다른 복합적인 양상을 보여주고 있다. 무엇보다 북아일랜드에는 가톨릭 인구에 대한 차별이 존재한다는 인식이 남아있다. 이러한 인식은 다양한 사회조사를 통해서도 나타나고 있다. 예를 들어 ‘북아일랜드 라이프 앤 타임즈(Northern Ireland Life and Times: NILT)’의 조사에 따르면 1998년부터 2003년 사이에 여전히 전체 응답자의 약 45%는 가톨릭과 신교도들이 대등하게 취급받고 있지 않다고 응답하였다.²³⁵

²³⁵ NILT는 벨파스트의 퀸스대학교(Queen's University)와 얼스터대학교(Ulster University)가 주축이 되어 1998년부터 매년 주요 사회쟁점에 대한 설문조사를 진행해왔다. NILT 조사에 따르면 2000년의 경우 응답자의 약 31%는 프로테스탄트와 가톨릭계 사이에 대등한 대우

NILT의 조사결과에 따르면 프로테스탄트와 가톨릭계 주민들 간의 인식 격차는 사안에 따라 줄어드는 경우도 적지 않으나 여전히 일정 비율의 주민들은 상대집단에 대한 피해의식이나 차별적 인식을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어 프로테스탄트들이 주로 거주하고 있는 지역에 있는 일자리를 피하겠느냐는 질문에 대해 대부분의 응답자는 그렇지 않다고 응답하였으나, 2003년의 경우 가톨릭계 주민의 약 40%가 “회피하거나 회피할 듯하다”고 응답하였다. 이러한 응답은 2012년에 이르러서는 약 25% 수준으로 감소하였다. 이러한 태도는 가톨릭 지역에 있는 일자리에 대한 프로테스탄트들의 응답에서도 유사하게 나타나고 있으며, 이는 한 사회집단의 1/4 정도는 여전히 다른 사회집단 속에서 함께 생활하는 것을 부담스럽게 생각하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 III-9〉 프로테스탄트 지역에 있는 일자리에 대한 가톨릭 주민의 인식(단위: %)

	2003	2005	2007	2009	2012
당연히 회피한다	15	11	9	8	7
회피할 듯하다	25	26	25	21	18
회피하지 않을 듯하다	39	35	37	38	29
당연히 회피하지 않는다	14	23	28	34	42
잘 모르겠다	8	5	2	0	5

출처: <http://www.ark.ac.uk/nilt/2003/Community_Relations/AVoIDPWK.html>;
<http://www.ark.ac.uk/nilt/2012/Community_Relations/AVoIDPWK.html> (검색일: 2013.7.11).

사회적 통합노력에도 불구하고 이러한 이질적인 인식은 몇 가지 사회적 현상과도 연관되어 있다. 종교적 갈등처럼 보이는 이러한 사회적 갈등은 ‘영광의 12일(Glorious Twelfth)’ 혹은 ‘오렌지맨의 날(Orangemen’s

가 이루어지고 있지 않다고 응답하였으며, 응답자의 약 18%는 경우에 따라 대등하게 대우되지 않는다고 응답하였다. <http://www.ark.ac.uk/nilt/2000/Community_Relations/EQUALRLG.html> (검색일: 2013.7.11).

Day)’의 ‘행진’에서와 같이 ‘승전’과 ‘패전’과 같은 역사적인 문제와도 연결되어 있다. ‘영광의 12일’은 1688년 혁명과 1690년 프로테스탄트 윌리엄 오렌지왕(William III of Orange)이 가톨릭 제임스 2세(James II)를 물리친 7월 12일을 기념하는 행사로 프로테스탄트들의 시가행진이 진행되어왔다.²³⁶ 이러한 시가행진은 북아일랜드뿐만 아니라 스코틀랜드 등 영국의 많은 지역에서 행해지는 연례행사로 보통 6월 말부터 시작되고 있다. 문제는 이러한 시가행진이 단순한 행진이 아니라 정치적 색채를 띠고 있으며, 행진과정에서 프로테스탄트들의 가톨릭 사회에 대한 자극, 프로테스탄트 세력과 가톨릭 세력 간의 지지 혹은 반대 시위가 충돌하는 과정에서의 물리적 행사, 그리고 무장단체의 개입 의혹이 제기되는 가운데 폭력적인 충돌이 발생하고 있다는 점이다.

PSNI의 집계에 따르면 북아일랜드 내 시가행진은 2000~2001년에 약 3,200건부터 2007~2008년 2,950건 등 매년 평균 3,000여 건의 행진이 이루어졌으며, 이 중 연평균 160여 건은 민족주의·가톨릭 세력이, 그리고 연평균 약 2,400여 건은 연방주의·프로테스탄트 세력이 주도하였다.²³⁷ 이들 시가행진은 북아일랜드 경찰서비스에서 테러나 폭발물 회수 등의 내용을 담고 있는 안전상황통계(Statistics on the Security Situation)에 포함될 정도로 민감한 행사가 되고 있다.²³⁸

²³⁶ 이에 대한 간략한 배경에 대해서는 *BBC News: Northern Ireland*, July 12, 2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-18822990>> (검색일: 2013.7.18); “Who are the orangemen?,” *BBC News: Northern Ireland*, July 11, 2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-18769781>> (검색일: 2013.7.18).

²³⁷ PSNI, <http://www.psni.police.uk/directory/updates/updates_statistics/updates_security_situation_statistics/updates_security_situation_statistics_archive.html> (검색일: 2013.7.13).

²³⁸ 행진과 관련된 통계자료는 2009년부터는 Statistics on the Security Situation에서 제외되었다.

〈표 III-10〉 북아일랜드 시가행진 횡수(2000~2008년, 단위: 회)

구분	2000/ 2001	2001/ 2002	2002/ 2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
총행진수	3,214	2,808	3,056	2,978	3,046	2,970	3,245	2,951
민족주의자 주도	156	172	129	172	198	123	174	179
연방주의자 주도	2,553	2,228	2,449	2,361	2,371	2,336	2,480	2,318
- 합법	2,538	2,213	2,448	2,358	2,369	2,333	2,475	2,317
- 불법	15	15	1	3	2	3	5	1
연방주의자 행진중								
- 행진경로 조정	55	46	39	22	30	42	38	52
- 다른 조건의 부과	46	44	66	99	90	91	90	61
- 무질서 사례	5	26	22	29	25	26	12	8

출처: PSNI, (http://www.psnl.police.uk/directory/updates/updates_statistics/updates_security_situation_statistics/updates_security_situation_statistics_archive.htm) (검색일: 2013.7.13).

‘오렌지맨의 날’ 행진과정에서 나타나는 벨파스트 폭동은 이러한 행진이 가지는 사회갈등 양상을 단적으로 보여주고 있다.²³⁹ 벨파스트 폭동은 거의 매년 반복되고 있으며, 해마다 관련자에 대한 재판이 마감되기도 전에 새로운 폭동이 발생하고 있다. 2012년의 벨파스트 폭동은 7월 12일 ‘오렌지 오더’의 행진과 민족주의자들의 행진이 충돌하면서 야기되었다. 2012년 폭동은 산발적으로 8월과 9월까지 여파가 이어졌으며, 이 과정에서는 약 90명의 경찰이 부상당했다.

이에 대해 북부 벨파스트의 DUP 소속 도스(Nigel Dodds) 의원은 공화주의자들의 행진까지 허가해준 것이 폭동의 발단이 되었다고 비난하였다. 반면 SF의 켈리(Gerry Kelly) 북아일랜드의회 의원은 오렌지맨들이 갈등이 촉발되는 아도인(Ardoyne) 지역을 통과해 자신들의 문화를 축하

²³⁹ 벨파스트의 경우 신구교도의 비율은 51% : 49%로 지역사회가 양분되어 있을 뿐만 아니라, 취업률 통계에서도 보이듯이 연평균 취업률이 북아일랜드 평균에 미치지 못하는 지역이다.

하는 것은 누구도 비난할 수 없지만 왜 문제가 되는 이 지역을 다시 통과해야 하는지에 의문을 제기하며 오렌지맨들의 책임을 강조하였다. 이러한 두 입장에 대해 동 지역 거주자들로 구성된 ‘아도인광역지역 주민단체 (Greater Ardoyne Residents Collective)’, 언론과 수석장관을 포함한 연방주의 정치인들은 주민들이 행진으로 인해 받는 불편함과 고충을 고려해야 할 것이라고 주장하였다.²⁴⁰

다. 갈등해소 방안

(1) 정치적 방안

북아일랜드 평화과정을 지나면서 연방주의·프로테스탄트 세력과 민족주의·가톨릭 세력 내 강경입장을 고수해왔던 세력이 제도권 내로 진입했을 뿐만 아니라, 양 세력 내 1당으로 부상하였다. 무력갈등에 직·간접적으로 개입된 당사자들이 정치적으로 신뢰를 회복하고 정치적 문제에서 타협을 도출하는 문제는 평화과정과 벨파스트 협상 이후 직접통치가 다시 재개된 점을 보더라도 쉽지 않은 일이었다.

이러한 갈등상황에서는 민주선거와 대중적 지지에 기반을 둔 정부를 구성하는 것만으로는 충분히 안정된 정치질서를 형성할 수 없으며, 이에 따라 갈등이 극단적인 대결로 발전하는 것을 방지하기 위한 제도적 고안이 필요하게 되었다. 우선 북아일랜드 의회는 다수당에 상대적으로 유리한 동트(d'Hont) 방식을 도입하였으며, 연방주의와 민족·공화주의 각 진영의 1당이 연정을 구성해 북아일랜드 집행부를 구성하도록 규정하였다. 북아일랜드 의회와 집행부에 대한 권한 이양은 이러한 ‘강제연정’하에서

²⁴⁰ “Owen Paterson in call over Northern Ireland parades,” *BBC News: Northern Ireland*, July 13, 2012.

이루어지고 있다. 1998년 북아일랜드 법안(Northern Ireland Act)에 따라 북아일랜드 집행부(Northern Ireland Executive)는 각 진영의 다수당이 담당하는 권한이 같은 수석장관과 부수석장관을 두었으며, 최고 10명까지의 장관을 둘 수 있었다. 원내 다수당은 장관을 임명할 권리를 가지지만, 벨파스트 협정 5조 A항은 위원회 의장, 장관, 위원들을 정당의 의석비율로 배분하도록 규정하고 있다.

둘째, 양분된 사회의 통합을 위해 의사결정방식에서도 ‘범공동체 투표(cross-community vote)’ 방식을 도입하였다. 벨파스트 협정 1부(Strand 1) 제5조 D항은 연방주의와 민족·공화주의 양 진영의 합의에 기초한 결정을 보장하기 위해 주요한 쟁점의 결정에서는 양 진영의 다수를 포함한 다수가 참석하여 투표로 결정하는 병행동의(parallel consent)와 연방주의와 민족·공화주의 양 진영의 40% 이상을 포함한 가중 다수(weighted majority, 60%)의 출석과 투표를 규정하고 있다. 동 협정에서 언급하고 있는 범공동체 투표가 적용되는 사안은 의회 의장, 수석장관과 부수석장관, 법무장관의 선출, 그리고 예산 분배 등의 문제이며, 이외에 ‘의미 있는 소수(significant minority, 108명 중 30명 이상)’의 의원이 청원하는 사안에 대해서도 범공동체 의사결정방식이 적용된다.²⁴¹ 또한 동 협정은 평등위원회(Equality Commission)를 통해 두 사회의 균형을 감독하도록 규정하였다.

셋째, 북아일랜드의 각료들은 집행위원회를 구성하며 수석장관과 부수석장관에 의해 대표된다(17조). 특히 집행위원회는 둘 이상의 장관들이 권한영역에 속한 사안을 논의하며, 범공동체 원칙에 입각해 매년 의회 위원회의 조사와 의회의 승인이 필요한 예산관련 정책과 프로그램에 대한

²⁴¹ - <<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.htm#support>> (검색일: 2013. 6.18). 법무장관은 2010년 4월 법무장관직이 신설되면서 범공동체 투표로 선출되었다.

논의와 합의를 모색하도록 되어있다(20조). 이러한 노력 역시 예산이 소요되는 정부 정책과 사업이 특정 사회집단에 편향되지 않도록 보장하기 위한 조치이다.

넷째, ‘오렌지맨’의 행진문제에서도 나타나는 것처럼 프로테스탄트와 가톨릭 양 진영의 갈등은 사법적 판단에 대한 불신을 야기해왔으며, 이러한 문제에 대해 범공동체적 혹은 탈분파적 결정이 내려질 수 있는 조치가 마련되었다. 양 진영 간의 갈등과 불신은 사법적 판단의 영역에서도 나타나고 있다는 인식이 있으며, 이러한 인식은 사회정의와 공권력 행사의 정통성, 나아가 정부의 정통성에 의문을 제기하는 심각한 문제이다. 특히 특정 사회집단의 이해관계에 영향을 주는 사법적 판단에 대해 양 진영이 모두 차별적이거나 부적절한 결정이라고 생각하는 경향이 나타나고 있으며, 이에 따라 사회적으로 침해하게 대립되는 영역에 대한 결정을 정치적 결정이라고 인식하는 결과가 초래되고 있다. 벨파스트 ‘오렌지맨’의 행진에 대한 행진위원회의 결정에 대해 ‘오렌지맨’들이 반발해 폭동을 야기하는 것도 행진문제에 대한 행진위원회의 판단을 불신하는 데에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

이러한 인식은 NILT의 설문조사에서도 나타나고 있다. 가톨릭과 프로테스탄트 사이에 평등하게 다루어져야 할 가장 중요한 영역이 무엇인가에 대한 설문조사에서 응답자 다수는 직업 기회 혹은 모든 영역에서 평등한 대우가 이루어져야 한다고 응답하였다. 그러나 가톨릭 응답자들은 경찰로부터의 처우에서 평등이 이루어져야 한다고 응답한 비율이, 그리고 프로테스탄트 응답자들은 문화적 표현에 있어서 평등이 이루어져야 한다고 응답한 비율이 세 번째로 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 III-11〉 가톨릭과 신교들 사이에 평등하게 다루어져야 할 가장 중요한 영역

구분	1998		1999		2000		2003	
	가톨릭	신교	가톨릭	신교	가톨릭	신교	가톨릭	신교
직업 기회	54	41	31	37	21	33	28	33
주택	2	4	4	3	2	2	2	4
문화적 표현	4	16	8	13	5	11	6	11
경찰로부터의 처우	13	5	15	4	16	7	15	4
교육 기회	4	7	4	6	4	3	4	8
기타	0	1	0	0	0	2	1	0
모든 영역	22	25	37	34	50	42	42	37
잘 모름	1	1	1	3	1	2	2	2

출처: 〈<http://www.ark.ac.uk/nilt/results/comrel.htm>〉 (검색일: 2013.7.13).

경찰 개혁과 사법권의 행사는 경우에 따라 양 진영에서 불평등 문제를 야기할 수 있다. 사안의 복잡성을 고려해 1998년 벨파스트 협정에는 경찰 개혁, 북아일랜드 치안과 법무부 문제가 포함되지 않았으며, 동 문제는 이후 양 진영 간의 합의, 범공동체 투표, 그리고 이후 웨스트민스터 의회의 승인 수순에 따라 결정될 사안으로 미루어졌다.

경찰력의 문제는 1998년 벨파스트 협정에 따라 ‘북아일랜드 치안에 대한 독립위원회(Independent Commission on Policing for Northern Ireland)’ 혹은 ‘패튼 위원회’를 통해 검토되었으며, 이는 1999년 9월 보고서로 발간되었다. 동 보고서는 경찰 옴부즈만 설치, 영국 경찰 상징의 제거, 프로테스탄트와 가톨릭 구성원의 50:50 비율의 충원, 인권을 강조하는 새로운 윤리강령 제정 등을 제안하였다.²⁴²

²⁴² University of Ulster, “A New Beginning: Policing in Northern Ireland,” *The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland* (September 1999), 〈<http://cain.ulst.ac.uk/issues/police/patten/patten99.pdf>〉 (검색일: 2013.7.7) 참조.

연정 구성과정에서는 무장해제 문제, 경찰개혁 등의 문제가 쟁점으로 부각되었으며, 연방주의자는 무장해제 후 연정을, 그리고 SF는 정부구성 후 무장해제를 주장하였다. 1999년 12월 정부가 구성되었으나 무장해제에 진척이 이루어지지 않으면서 영국은 2002년 직접통치를 재개하였으며, IRA는 2005년 9월 말 모든 무기의 포기를 선언하였다. IRA의 무장해제와 함께 얼스터자원병(Ulster Volunteer Force)과 얼스터방위연합(Ulster Defence Association: UDA)의 무장해제 문제도 제기되고 있으나, 이들의 경우는 성과를 거두지 못하였다.

치안과 관련된 양 진영의 합의는 2006년 세인트 앤드류스 협정을 통해 이루어졌으며, 이를 기초로 2009년 11월 북아일랜드 법무장관 임명을 위한 법안을 마련하였다.²⁴³ 이후 북아일랜드 무장해제 법안이 2009년에 발효되었으며, 2010년 2월 아일랜드 민족해방군(Irish National Liberation Army)과 공식 IRA(official IRA), 남동앤트림(South East Antrim) UDA 등이 무장해제를 선언하였다. 이러한 변화를 반영하여 2010년 10월 DUP와 SF는 힐스버러 협정(Hillsborough Agreement)을 도출하였다.²⁴⁴ 동 협정은 법무장관에게 집행부로부터 독립된 유사 사법적 결정권한을 부여함으로써 사법부의 독립성을 강조하고 있으며, ‘행진’과 관련해 DUP, ‘오렌지맨’, 그리고 SF가 대등하게 참여하는 위원회에서 새로운 관리 방안을 마련하도록 규정하고 있다.

그러나 2013년 7월의 벨파스트 폭동에서와 같이 행진위원회의 결정에 대해서는 여전히 이견이 제기되고 있으며, 사법적 권한과 사회집단 간의 갈등은 여전히 지속되고 있다.

²⁴³ <http://www.niassembly.gov.uk/legislation/primary/2009/nia1_09.htm> (검색일: 2013. 7.10).

²⁴⁴ 힐스버러 협정의 원문, <<http://www.parliament.uk/documents/post/snpc-05350.pdf>> (검색일: 2013. 7.10).

(2) 경제적 방안

북아일랜드 내 경제적 갈등은 성장과 성장전략보다는 분배문제를 중심으로 진행되어왔다. 따라서 경제전략은 지속가능한 성장과 함께 격차와 '차별'의 완화 혹은 해소에 초점이 맞추어지고 있다. 북아일랜드 집행부는 장단기 정부 경제계획안을 의회에 보고할 뿐만 아니라, 이러한 정부 계획에 대해 1998년 북아일랜드 법안에 따라 평등효과평가(Equality Impact Assessment)를 진행하도록 되어 있다.²⁴⁵ 평등문제의 관할은 평등위원회(Equality Commission)에게 있으며, 정부는 정부계획안을 평등위원회에 제출해 사전에 차별적인 요소와 평등을 제고할 수 있는 방안에 대한 검토를 거치도록 되어 있다. 특히 평등효과평가 과정에서는 외부자문이 중요한 요소이며, 2001~2002년 정부의 경제계획안 준비과정에서는 50개 이상의 사회단체가 참여해 정부의 경제계획안 초안에 대해 의견을 제시하였다.²⁴⁶ 동 계획안은 공동체의 성장, 보다 건강한 시민, 교육에 대한 투자, 경제 경쟁력 확보 등을 경제계획의 우선순위로 설정하였으며,²⁴⁷ 평등법안에 따른 기회평등과 우호 증진, 새로운 사회적 필요에 대한 대응(Targeting Social Need), 지속가능한 삶의 향상, 그리고 지역발전 전략(Regional Development Strategy)을 통한 하나의 지역으로서의 발전을 주요 개념으로 제시하였다. 특히 2001년, 경제계획의 진행을 위해 집행부는 집행부 프로그램기금(Executive Programme Fund: EPF)을 마련하였다. EPF는 사회통합·공동체 활성화 기금, 서비스 현대화기금, 새로운 지

²⁴⁵ 동 법안의 75조1항 (Section 71(1))은 종교적 신념, 정치적 의견, 인종집단, 연령, 결혼, 성적 지향, 남녀 일반, 장애여부와 부양가족 여부에 따른 집단 간의 평등문제를 검토하도록 규정하고 있다. "Equality: Section 75 of Northern Ireland Act 1998," <<http://cain.ulst.ac.uk/othelem/organ/equality/ecdiscrim02.pdf>> (검색일: 2013.7.22).

²⁴⁶ Northern Ireland Executive, "Draft programme for Government," (September 2001), p. 72, <<http://cain.ulst.ac.uk/issues/politics/programme/pfg2001/pfg2001d.pdf>> (검색일: 2013.6.18).

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 6.

향기금(New Directions Fund), 하부구조·자본 개선기금, 아동기금 등을 구성하고 2001년 4월 총 1억 4천 6백만 파운드의 예산을 향후 3년 동안 투자하기로 하였다.²⁴⁸

북아일랜드정부의 이러한 경제계획은 2000년대 후반에도 지속되었으며, ‘북아일랜드 집행부 경제계획 2008~2011(Programme for Government 2008~2011)’은 경제성장, 공정한 사회건설, 환경 및 자연보호 등의 가치 하에 각각의 영역에서 주요 목표를 제시하고 있다. 경제성장과 관련해서 동 문서는 영국의 평균 생산성과의 격차를 2015년까지 반으로 줄이고, 취업률을 2020년까지 70%에서 75%로 증가시키는 한편, 투자활성화를 통해 2011년까지 6,500개의 일자리 창출을 제시하고 있다. 또한 2010~2011년까지 300개 기업의 R&D에 투자하고, 2011년 여행자 방문을 2백만 명에서 250만 명 수준으로 증가시켜 관광수입을 3억 7천만 파운드에서 5억 2천만 파운드 수준으로 증가시킬 것 등을 제시하였다. 또한 정부의 2008~2011 프로그램은 공정사회 건설, 낙후지역 지원과 관련해서는 2012년까지 낙후된 공동체나 도시에 대한 약 5억 파운드 투자, 2020년까지는 아동빈곤의 제거 등과 함께 자살률, 특정 질병사망률, 교통사고 사망률 등의 감축안을 목표로 설정하였다.²⁴⁹ 2012년에 발표된 북아일랜드 집행부 발전전략 역시 발전의 기본 방향과 원칙을 고수하고 있으며, 일자리 창출이나 투자와 같은 구체적인 목표와 함께 지역균형발전을 위해 벨파스트, 데리·런던데리 등 신규교 간 대립이 첨예화되고 상대적으로 경제가 취약한 지역 경제의 활성화를 지적하고 있다.²⁵⁰

²⁴⁸ *Ibid.*, pp. 7~8.

²⁴⁹ Northern Ireland Executive, “Programme for Government 2008~2011,” pp. 10~15, <<http://www.northernireland.gov.uk/index/work-of-the-executive/pfg-budget-economic-strategy/pfg/pfg-2008-2011.htm>> (검색일: 2013. 6. 18).

²⁵⁰ Northern Ireland Executive, “Economic Strategy Priorities for Sustainable Growth and Prosperity: Building a Better Future,” (March 2012), p. 14, <<http://www.northernireland.gov.uk/ni-economic-strategy-revised-130312.pdf>> (검색일: 2013. 6. 18).

특히 북아일랜드 집행부는 이러한 집행부 계획의 성과에 대한 보고서를 지속적으로 발간해왔다. 예를 들어 2012년 3월의 보고서는 집행부 프로그램 2008~2011년에 대한 평가로 2008년 3월부터 2011년 3월까지 3년간 법무부(Department of Justice)를 제외한 66개 핵심 목표와 커미트먼트(Key Goals and Commitments), 그리고 334개 공공서비스 합의(Public Service Agreement) 목표 등 총 400개 목표에 대한 평가를 포함하고 있다. 2012년 보고서는 400개 목표 중 268개 목표가 달성되었거나 미미한 수정의 범위내에서 달성되었으나, 78개의 목표는 달성되지 않았고, 54개 목표 역시 계획보다는 미진한 성과를 거둔 것으로 평가하였다.²⁵¹

이러한 정책은 기본적으로 캐나다식의 통합지형정책을 도입한 것이었으나, 성과에 있어서는 캐나다보다 성공적인 것으로 평가되고 있다. 무엇보다 북아일랜드 경제는 여전히 실업률이 높은 수준이기는 하지만 GDP는 꾸준히 성장하고 있으며, 무역흑자 역시 2008년 약 28,000 유로에서 2010년 약 43,000 유로 수준으로 성장하였다.²⁵² 특히 북아일랜드는 1976년 공정고용법안(Fair Employment Act)을 통해 종교나 정치적 신념에 기초한 개인에 대한 차별을 금지하였으며, 공정고용국(Fair Employment Agency: FEA)을 통해 차별을 해소하고자 하였다. 이러한 시도는 1989년 북아일랜드 공정고용법안을 통해 간접적 차별을 불법화하는 등 보다 적극적인 정책으로 변화되었다. 또한 FEA는 공정고용위원회(Fair Employment Commission: FEC)로 개편되었으며, 차별철폐조치(affirmative action)와 고용주에 대한 조사권한을 갖게 되었다.²⁵³ FEC는 법적 강제력이 있는

²⁵¹- Northern Ireland Executive, "The Northern Ireland Executive's Programme for Government 2008~2011: Delivery Report Progress upto 31 March 2011," (December 2011), pp. 4~5, <http://www.northernireland.gov.uk/programme_for_government_pfg_delivery_report_as_at_31_march_2011_v1.2_dec_2011.pdf> (검색일: 2013.7.22).

²⁵²- Ireland Vital Statistics, <www.cso.ie/en/releaseandpublications/statisticalyearbookofireland/statisticalyearbookofireland2012edition/>.

협약, 공식협약, 그리고 자발적 협약 등의 세 가지 차별철폐조치를 통해 기업들과 공정고용협상을 진행해왔으며, 대기업부터 점차 소규모 기업으로까지 협약을 확대하고 있다.²⁵⁴

이러한 노력의 결과 여전히 가톨릭의 실업률이 프로테스탄트들에 비해 높은 수준이기는 하지만 그 격차가 현저히 감소하였으며, 분석이 처음 시작된 1995년 이후 2004년에 처음으로 취업인구의 가톨릭 근로자 소득이 프로테스탄트 근로자의 소득보다 높은 수준이 되었다.²⁵⁵ 이러한 변화에 따라 프로테스탄트에 대한 역차별과 젠더 간 격차 등이 경제적 쟁점으로 부각되고 있다.

(3) 사회적 방안

사회적 갈등의 해결방안은 사회집단 간 이해를 제고하기 위한 방안, 사회집단 간 차별을 철폐하기 위한 방안, 그리고 특정영역의 갈등 관리를 위한 독립적 위원회 운영 등을 통해 이루어져왔다. 북아일랜드의 사회적 갈등은 기본적으로 정치, 경제, 종교 및 정체성을 가르는 사회집단 간의 구분이 유사하게 설정되면서 사회집단 간의 갈등이 증폭되어왔다는데 그 심각성이 있다. 예를 들어 가톨릭 사회는 정치적으로는 민족·공화주의와 연방주의, 경제적으로는 높은 실업 등으로 특징지어진다.

253- 동 위원회는 2000년부터 북아일랜드 평등위원회(Equality Commission of Northern Ireland)로 변경되었다.

254- Carol Agocs and Bob Osborne, "Comparing Equity Policies in Canada and Northern Ireland: Policy Learning in Two Directions," *Canadian Public Policy*, Vol. 35, No. 2 (June 2009), pp. 241~247.

255- 남성의 경우 가톨릭 근로자의 소득이 프로테스탄트 근로자의 소득보다 약 8% 정도 높은 것으로 분석되었으며, 가톨릭 여성 근로자의 소득은 프로테스탄트 여성 근로자의 소득에 비해 약 20% 정도 높은 것으로 나타났다. *Ibid.*, p. 251. 물론 이러한 변화가 차별철폐정책만으로 설명되는 것은 아니다. 경제성장, 전반적인 실업률의 감소, 무장세력 간 갈등의 해소, 교육 등의 요인과 함께 인구의 연령구조상 노동시장에서 가톨릭 인구의 비율 증가 등 다양한 요인의 결과라고 해야 할 것이다. *Ibid.*, pp. 251~252.

사회적 갈등의 해결과정에서는 장단기 전략이 모두 시도되고 있다. 정치, 경제적 갈등의 해소과정에서 모색된 차별철폐 조항들과 사회적으로 쟁점이 되는 사안을 관리하는 독립적인 위원회의 설치하는 사회적 현안과 요구에 대응하기 위한 보다 직접적인 조치라고 할 수 있다.

첫째, 차별철폐와 관련해 1998년 북아일랜드 법안 75조 1항은 공공기관은 업무를 수행함에 있어 개인이나 집단 간의 기회균등을 증진하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 종교적 신념, 정치적 의견, 인종집단, 연령, 결혼여부, 성적 지향, 성별, 장애 유무, 부양가족 유무 등의 기준에 따라 정책의 입안이나 시행이 기회평등에 주는 영향에 대한 평가를 하도록 하고 있다. 특히 북아일랜드의 차별철폐 조항들은 영국 내 다른 지역과의 형평성 문제와 역차별 우려를 고려해 쿼터제의 실시를 배제하고 있다.²⁵⁶ 이는 강제로 소수자의 비율을 할당하기보다는 전반적인 수의 증가를 통해 차별을 극복하게 하고, 모니터링 과정을 통해 불공정 사례의 시정과 개별적인 협약을 확대함으로써 점진적으로 사회 내 소수집단의 권익을 신장하는 방식으로 진행되어왔다.

다만 예외적으로 PSNI의 구성에서는 쿼터제가 실시되었다. PSNI 문제는 정치적으로 민감한 사안일 뿐만 아니라 사회적으로도 차별과 불이익의 대표적인 사례로 받아들여지는 점이 고려된 것으로 보인다. 2001년 북아일랜드 RUC는 프로테스탄트가 전체 병력의 92%에 가까운 구성을 보이고 있었으며, 연방주의자들의 반대에도 불구하고 쿼터제가 도입되었다. 그러나 2011년 4월 가톨릭계의 충원을 위한 특별조치가 종료되는 시점에서도 가톨릭의 비율은 약 7,200명의 경찰력 가운데 약 29.7%에 불과하였으며, 2,500명의 지원병력 가운데는 약 18%에 불과하였다.

²⁵⁶ Christopher McCrudden, Raya Muttarak and Anthony Heath, "Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland," *The Equal Rights Review*, Vol. 4 (2009), pp. 7~14.

둘째, 사회적 갈등의 해결과정에서는 양 종교적·정치적 분파로부터 독립적인 위원회를 구성해 갈등에 대한 판단과 조정권한을 부여함으로써 의사결정 과정의 투명성과 신뢰를 구축하고자 하였다. 예를 들어 북아일랜드, 특히 벨파스트의 폭력사태를 야기해왔던 ‘오렌지맨’의 행진과 관련해 행진위원회(Parades Commission)는 갈등하는 사회집단 사이에서 균형을 잡는 접근을 시도하는 사례라고 할 수 있다.

행진위원회는 1997년 설치된 독립적인 준사법조직(quasi-judicial body)이며, 위원회의 권한은 1998년의 북아일랜드 시가행진(Public Processions) 법안으로 명문화되었다. 동 위원회는 일반대중의 시가행진에 대한 이해 증진, 시가행진과 관련한 분규 해결을 위한 중재, 시가행진과 반대행동에 대한 정보 획득, 동법안의 시행과 관련해 국무장관에게 적절한 제안을 검토·제시하는 것을 목적으로 하고 있으며,²⁵⁷ 국무장관에 의해 임명되는 1인의 위원장과 6인의 위원으로 구성되어 있다. 동 위원회는 행진을 금지할 수는 없으나 행진에 대해 조건과 제약을 가할 수 있다.²⁵⁸

동 위원회는 2013년 7월에도 12일로 예정된 벨파스트 ‘오렌지맨’들의 시가행진에 대해 오전에는 아도인 지역을 통과할 수 있으나, 저녁에는 다시 통과할 수 없다고 결정하였다. 이는 행진을 금지한 것이 아니라 행진이 가능한 지역을 제한한 것이며, 이러한 결정에 반발한 폭동이 촉발되었다. 이후 ‘오렌지 오더’는 이미 거부된 것과 동일한 동선으로 7월 20일 행진을 재개할 것을 제안하였으나, 행진위원회는 이를 기각하였다. 2013년 7월의 벨파스트 폭동은 약 1,200여 명의 경찰과 영국의 각지에서 차출된 약 300명의 상호지원 병력이 투입되었다. 폭동과정에서는 차량 방화와

257- <<http://www.paradescommission.org/the-parades-commission/>> (검색일: 2013. 7. 22).

258- <<http://www.paradescommission.org/frequently-asked-questions/>> (검색일: 2013. 7. 22).

경찰에 대한 사제폭탄 투척 등이 진행되었고, 7월 16일 현재 이미 71명의 경찰이 부상을 당한 것으로 발표되고 있다.²⁵⁹ 연방주의자들은 폭동의 과정에서 평화적 시위를 강조하고 있으나 행진위원회의 폐지운동을 언급하는 등 새로운 갈등으로 확대될 양상을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 행진위원회의 결정은 정부의 개입이나 특정 정치세력에 의한 ‘차별’이라는 인식으로부터는 자유로운 것으로 보이며, 이러한 점에서는 여전히 폭동이 촉발되고 있음에도 불구하고 독립적인 성격이 사회적 갈등의 증대에 기여하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 이들 차별철폐조치와 독립위원회의 설치·운영이 사회적 갈등에 대한 직접적인 조치라고 한다면, 종파를 모두 포괄하는 통합적 교육과정의 운영은 상호이해 증진을 통한 사회집단 간 적대감 해소를 지향하는 보다 장기적인 조치라고 할 수 있다.²⁶⁰ 프로테스탄트와 가톨릭 학생 모두를 포함하는 통합학교는 1981년 벨파스트 남부 라간 컬리지(Lagan College)에서 처음 시도되었다. 이러한 노력은 이론적으로는 집단 간 접촉의 증가가 특정 조건하에서 집단 간 갈등을 완화한다는 가설에 기초한 것이다.²⁶¹

²⁵⁹ 이러한 진행과 관련해 SF의 켈리(Gerry Kelly) 북아일랜드 의회 의원은 행진위원회 위원들과 만난 자리에서 위원회의 결정은 논리적이고 적절한 결정이었다는 입장을 표명하였으며, 동맹당(Alliance Party)의 블레이어(John Blair) 의원도 양측 모두 행진위원회의 결정을 준수해야 한다고 강조하고 있다. “Blast bombs and petrol bombs thrown at police in Belfast,” *BBC News: Northern Ireland*, July 2013, <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-23322091>> (검색일: 2013. 7. 18).

²⁶⁰ 종교적·지역적 갈등은 교육제도에도 반영되었으며, 종파를 초월한 국립학교체제가 1831년 도입되었음에도 불구하고 실질적으로 19세기 말엽에 이르러서는 각각의 종파가 학교를 통제하게 되었다. 단일교육체제를 구축하려는 시도는 북아일랜드의 분리 이후에도 시도되었으나 양 진영의 반대로 좌절되었다.

²⁶¹ 집단 간 접촉이 갈등을 감소시킬 수 있는 조건은 두 집단 간 혹은 두 집단에 속한 개개인 간의 평등한 관계, 집단 간 접촉이 발생하는 상황이 공동목표나 협력을 요구할 때, 집단 간 사회적 경쟁을 피할 수 있는 상황, 그리고 집단 간 접촉 상황이 제도적으로 정당화될 수 있을 때 등이다. G. W. Allport, *The Nature of Prejudice* (Massachusetts: Addison-Wesley, 1954); Ulrike Niens and Ed Cairns, “Conflict, Contact, and Education in Northern Ireland,” *Theory into Practice*, Vol. 44, No. 4 (Autumn 2005), p. 338.

이러한 시도는 1989년 교육개혁령(Education Reform Order)으로 모든 북아일랜드 학교에서 국가교과과정이 도입되면서 질적인 변화를 맞게 되었다. 특히 동 교육령은 상호이해교육(Education for Mutual Understanding)과 문화유산(Cultural Heritage) 항목으로 범공동체적인 내용을 교과과정에 포함시키도록 하였다. 이러한 강제적 조항과 함께 학교공동체관계(School Community Relations Programme)와 같이 자발적인 학교 간 교류가 도입되었다.²⁶²

통합교육을 통한 사회집단 간 상호이해 증진 노력은 1981년 이후 여전히 소규모이기는 하지만 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 현재 총 61개 학교가 통합교육을 실시하고 있으며, 통합학교에 재학하는 학생 수는 2003년 16,575명에서 2008년에는 19,589명으로 증가되었다.²⁶³ 이러한 수치는 1981~1989년까지 10개의 통합학교, 그리고 1990~1998년 사이에 27개 학교가 개설된 것을 고려할 때 상당히 증가된 것이라고 할 수 있다. 다만 이러한 통합학교와 학생들에 대한 지원은 전체학생 가운데 소수에 불과한 그룹에 대한 지원이라는 점에서 효율성에 대한 문제가 제기되었으며, 통합교육이 문화적 정체성을 약화시킨다는 비판과 함께 종교적으로도 여전히 통합교육에 대한 부정적인 입장이 유지되고 있다.²⁶⁴

이러한 한계에도 불구하고 북아일랜드 내 연방주의나 민족·공화주의에 대한 지지는 감소하고 있다. 예를 들어 스스로의 정체성을 묻는 질문에

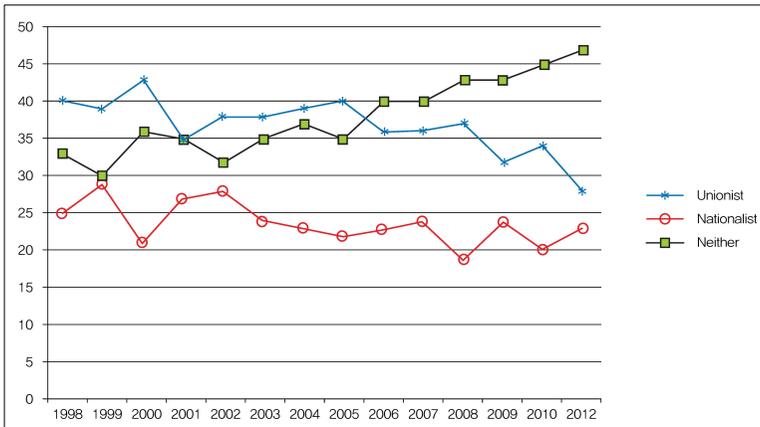
²⁶² Ulrike Niens and Ed Cairns, *Ibid.*, p. 339.

²⁶³ The Northern Ireland Council for Integrated Education, "Integrated Education: An Eye to the Future," *Annual Report 07-08*, pp. 46~47, <http://www.nicie.org/wp-content/uploads/2012/11/Annual_Report20081.pdf> (검색일: 2013. 7. 22).

²⁶⁴ 존슨(Laurie Shepherd Johnson)의 연구에 따르면 통합학교에 대한 부정적 시각은 연방주의자뿐만 아니라 가톨릭 학교에서도 나타나고 있으며, 이러한 부정적 인식이 통합교육의 확대에 장애가 되고 있다. Laurie Shepherd Johnson, "The Practice of Integrated Education in Northern Ireland: the Teachers' Perspective," pp. 9~10, <http://www.incore.ulst.ac.uk/publications/pdf/Integrated_Edu_Rep.pdf> (검색일: 2013. 7. 22).

대해 1998년만 하더라도 연방주의자라는 응답자가 약 40%에 달하였으나, 이러한 응답은 2000년 43%로 절정에 달한 후 2012년에는 28%까지 하락되었다. 민족주의자라고 정체성을 밝힌 응답은 1999년 29%를 최고점으로 2002년 이후 25%대 이하로 하락해 2010년 20%, 그리고 2012년 23% 수준에 머물렀다. 이에 반해 둘 다 아니라는 응답은 1998년 33%에서 꾸준히 증가해 2006년 40%로 연방주의자의 비율을 넘어섰으며, 2012년에는 47%에 달하였다. 이는 세부적인 갈등에도 불구하고 통합적인 정체성이 형성될 수 있는 가능성이 성장하고 있음을 보여주는 것이다.

〈그림 III-8〉 정체성에 대한 설문조사 결과(1998~2012년, 단위: %)



출처: Northern Ireland Life and Times Survey, <<http://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html#interest>>
(검색일: 2013.6.17)에 기초해 작성.

라. 시사점

북아일랜드 갈등은 갈등관계에 있는 사회집단 간의 협상과정 중재와 정치 등의 통제력을 가진 정치적·역사적 정통성을 갖는 외부 행위자가 존재한다는 점에서 조정자 없이 양자가 대립하는 사례와는 갈등관리 메커니즘이 다르다. 그럼에도 불구하고 북아일랜드 분쟁은 종교나 정치적 지향의 대립이 여전히 지역에 기반하고 있고, 따라서 갈등해결을 위한 연방주의적 조치를 원용할 수 있다는 점에서 남북한 간의 갈등에 시사점을 줄 수 있다.

(1) 정치분야

북아일랜드 분쟁은 무장세력과 테러가 개입되는 조직적이고 극렬한 갈등이 진행된 사례이며, 평화과정에 진입하는 과정에서도 신뢰회복과 과거 행태, 특히 테러경력 등에 대한 사면을 전제로 하는 정치적 결단이 필요한 과정이었다. 북아일랜드 갈등해소 과정에서는 전략적 측면, 제도적 구상, 그리고 신뢰구축의 측면에서 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 북아일랜드 평화과정에서는 단계적 접근이 대화와 협상을 촉진하였다. 많은 협상이 그렇듯 빅딜(big deal)은 성과는 크지만 협상 행위자 간의 신뢰가 없거나 ‘윈-윈(win-win)’ 게임이 아니면 성사되기 어렵다. 북아일랜드의 경우는 각 진영의 강경주의자들이 선명한 정체성과 평화과정에 대한 참여를 선언하면서 각 진영의 1당으로 부상하였다. 이러한 변화는 기존의 정치과정에서 나름대로 안정된 관계를 설정해왔던 양 진영의 행위자들이 지지기반을 상실하고, 이전에 적대관계에 있던 두 행위자가 협상을 주도하는 상황을 초래하였다. 북아일랜드 협상과정은 적대관계에 있는 행위자들이 강제연정이라는 다소 극단적인 방법을 통해

공동 통치와 통치행위에 대한 공동 책임, 무장해제, 그리고 이후 경찰과 사법권 등 보다 탈정치적인 기구의 독립성 보장과 권한 이양 등 갈등을 야기하는 사안들을 단계적으로 처리함으로써 평화과정을 지속할 수 있었다.

물론 이러한 과정이 웨스트민스터 의회의 중재와 압력, 그리고 직접통치를 통해 관리되었다는 점을 무시할 수는 없다. 그러나 여전히 이러한 단계적 접근은 일정 단계의 합의 이후 이전의 상황으로 돌아갈 수 없는 장벽이나 압력을 설정할 수 있다면 협상과정을 촉진할 수 있음을 시사해 주고 있다.

둘째, 북아일랜드는 갈등 당사자의 협력이 필수적인 강제연정과 범공동체 투표방식을 도입해 갈등하는 행위자 간 협력의 효용성을 증대시켰다. 북아일랜드 내 정당은 각각의 연방주의와 민족·공화주의 진영으로 구분되며, 선거결과에 따라 각 진영의 1당들은 연정을 통해 정부를 구성하도록 강제되어 있다. 또한 내각은 동일한 권한을 가지는 수석장관과 부수석장관으로 대표되며, 이들 수석, 부수석장관 역시 양 진영의 1당이 담당한다. 이러한 조치들은 정치과정이 양 진영의 합의가 없이는 진행될 수 없는 구조를 형성하고 있으며, 북아일랜드 수준에서의 정치가 한 진영에 의해 주도될 수 있는 가능성을 배제하고 있다.

이러한 의도는 1998년 벨파스트 협정 5조(Strand 1) D항에 따른 범공동체 투표방식을 통해 의사결정 과정에도 반영되고 있다. 양 진영의 이해가 첨예한 사안에 대해서는 양 진영의 참여와 찬성 비율을 두 가지 방식으로 연계시킴으로써 일당이 다른 일방을 배제한 채 의사진행이나 의사결정 과정을 주도할 수 있는 길을 원천적으로 봉쇄하였다.²⁶⁵ 물론 이러한 조치는 다수당으로서는 다수당이면서도 혼자서 결정할 수 있는 권한

²⁶⁵ 벨파스트 협정 1부(Strand 1) 제5조D항은 양 진영의 다수를 포함한 다수가 참석해 투표로 결정하는 병행동의(parallel consent)와 연방주의와 민족·공화주의 양 진영의 40% 이상을 포함한 가중 다수(60%)의 출석과 투표를 규정하고 있다.

이 없이 소수당의 ‘부당한 횡포’를 설득해야 하는 어려움이 있을 수 있으며, 이에 따라 강제연정을 보다 자율적인 선택적 연정으로 바꾸어야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 강제연정과 범공동체 투표방식의 도입은 단일정치체제 내 연방주의적 요소를 혼용함으로써 일방적인 정치과정의 진행에 따른 입헌적 절차에 대한 불신과 무력감을 방지하고 협상과정의 참여 동기를 강화하는 효율적인 수단으로 작용하였다.

셋째, 북아일랜드의 정치과정은 무엇보다 신뢰구축을 위한 노력이 강조되었다. 영국정부는 평화과정의 시작 단계에서 SF 등의 요구를 수용해 IRA 테러 관련 혐의자와 수감자를 단계적으로 석방하였다. 이러한 과정에서도 무장해제나 IRA 연루가 의심되는 은행강도 사건 등에 연계된 것으로 의심되는 정당 소속 의원의 지원을 중단하는 등 원칙 있는 대응을 하였으며, 이는 대화과정에서 민족·공화주의자는 물론 연방주의자들의 신뢰를 얻기 위한 노력이었던 것으로 보인다.

이러한 고려는 사법부의 정치적 독립성 보장 노력을 통해서도 나타나고 있다. 북아일랜드의 법무장관직은 2010년 4월 북아일랜드의 권한 이양 결의에 따라 신설되었다. 북아일랜드 집행부의 법무장관은 북아일랜드 의회 내의 범공동체 투표로 선출되며, 북아일랜드 자신의 권한영역 내에서 내각과 무관하게 독자적인 결정을 내릴 수 있는 권한을 보유하고 있다. 이러한 지위는 내각을 대표하는 수석장관이나 부수석장관은 물론, 특정 진영으로부터도 독립적인 지위라고 할 수 있으며, 사법적 권한 행사에 대한 정치적 동기나 이해관계에 대한 우려나 불신을 차단하는데 기여하고 있다.

지역적 대결구도에 비대칭적인 인구를 가진 남북한이 양측 모두 만족할 수 있는 공동의 의사결정 과정을 만들기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 북아일랜드 사례는 다수와 소수가 대등한 권리를 누리는 것에 대한 다수자의 불만을 포함하여 다수의 독점과 일방적 정치과정 주도에 대한 소수

자의 우려를 동시에 불식시키는 것이 협상의 과제임을 시사하고 있다.²⁶⁶ 따라서 이러한 수적 불균형을 보정할 수 있는 다양한 의사결정 방법에 대한 고민, 즉 남북한의 현실에 맞는 가중투표의 방식에 대한 보다 구체적인 고민이 필요할 것이다. 의사결정과 정책이행 과정에의 참여를 보장하면서도 왜곡이 적은 대표성을 유지할 수 있는 방식은 갈등하는 비대칭적인 두 집단의 협상 참여 동기와 협력 가능성을 높일 수 있을 것이며, 보다 직접적으로는 국내정치의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

북아일랜드 사례는 한 체제 내에서도 법의 집행과정에 대한 불신과 사회적 갈등이 상승작용을 하는 부정적 순환구조를 형성함을 시사하고 있다. 특히 남북한과 같이 법과 제도의 차이가 있는 경우, 일방의 논리에 기초한 법의 집행은 차별 혹은 특혜의 논란이나 피해의식을 촉발하게 될 것이다. 따라서 정치과정에 대한 신뢰를 위해서는 사법기구의 정치적 독립성 보장은 물론, 행정부 내 사법관련 기구의 독립성을 보장하는 것도 중요하다. 북아일랜드의 경우 법무장관까지도 범공동체 투표로 선출하는 방식을 채택하고 있다. 정치적 중립성이 보장된 치안·사법기구, 혹은 권력기구의 활동은 체제에 대한 신뢰 구축에 필수 조건이라고 할 것이다.

(2) 경제분야

북아일랜드의 갈등은 경제적인 지역격차와 사회집단 간 격차가 연결되면서 보다 복잡한 양상을 보여왔다. 북아일랜드는 무엇보다 경제성장을 통한 분배능력 확대를 강조하고 이 과정에서 교육 확대-경제성장-분배를 연결하는 모델을 설정하고자 하였다. 특히 교육 역시 사회집단 간 격

²⁶⁶ 물론 이러한 조치에 대해서는 소수에 의해 정치과정이 왜곡되거나 ‘주도’된다는 주장이 나타날 수 있다. 실제로 2013년 10월 벨파스트에서 진행된 현지 전문가와의 인터뷰에서는 소수집단의 주장으로 평화과정이 왜곡되고 있다는 주장이 제기되었다.

차가 있었기 때문에 교육기회의 확대와 지원은 궁극적으로 사회집단 간의 경제참여 기회의 균등이라는 측면에서도 의미가 있었을 뿐만 아니라 차별과 역차별의 논쟁으로부터 자유로울 수 있는 방안이기도 하였다.

특히 북아일랜드의 경우 경제정책의 수립과 이행과정에서 북아일랜드 의회와 평등위원회를 통해 경제정책의 사회적 평등에 미치는 효과를 검토하도록 함으로써 경제발전이 사회적 평등에 미치는 다양한 효과를 사전·사후에 검토·분석할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

사회집단 간 경제적 평등문제와 관련해 북아일랜드는 비교적 빠른 시간 내 평등에 도달할 수 있는 쿼터제 도입을 지양하고 차별철폐에 초점을 맞춘 정책을 추진하였다. 북아일랜드는 PSNI의 충원과정에 한시적으로 쿼터제를 도입한 것을 제외하면 거의 쿼터제를 사용하지 않았다. 쿼터제는 역차별의 논쟁을 야기할 뿐만 아니라 영국 내 타지역에 미칠 수 있는 파장을 고려할 때 쉽게 채택하기 어려운 정책적 선택이었다. 북아일랜드 집행부는 쿼터제 대신 공정고용협약을 통한 차별철폐정책을 추진하였다. 이 경우에도 고용자를 분류하여 법적 강제력을 가진 협약, 공식협약, 그리고 자발적 협약 등 세 가지 유형의 협약을 적용하였으며, 대기업부터 시작해 점차 소규모 사업장으로 이러한 협약을 확대하는 점진적·단계적 접근방식을 채택하였다. 특히 협약을 확대하는 과정에서는 차별철폐정책에 따라 공정고용에 어긋나는 사례에 대한 조사와 시정을 통해 결과보다는 기회의 균등을 지향하였으며, 자발적 협약의 체결을 유도하였다. 이러한 조치는 시장경제와 경쟁, 그리고 사회적 격차의 해소를 공정한 경쟁과 자발성을 원칙으로 해결하고자 하고 있다는 점에서 급진적인 방안이 가져올 수 있는 또 다른 논쟁과 갈등을 완화시켜주고 있다.²⁶⁷

²⁶⁷ 한 연구결과에 따르면 공정고용은 자발적 합의에 기초하는 경우 더 효율적이며, 이는 관리직이나 전문직의 충원에서도 유효한 것으로 나타났다. 또한 이러한 자발적 합의는 확산효과가 있는 것으로 분석되었으며, 특정 사회집단의 충원이 뚜렷한 양 극단에 속하는 기업체 수는

남북한관계에서의 경제적 격차는 경제체제 자체의 상이성으로 인해 단순히 지역적 경제수준의 차이가 아니라 경제활동인구 개개인의 경제활동 능력 차이로 현저하게 나타날 수 있다. 이 경우 경제적 격차는 단순히 경제정책의 실패나 경제발전 우선순위의 문제가 아니라 소수자에 대한 보호와 역차별 논란을 쉽게 야기할 수 있을 것이다. 북아일랜드는 적극적인 차별철폐조치를 취하였으나 기본적으로는 경제성장을 통한 일자리 증대, 교육 강화를 통한 취업기회의 평등 추구, 그리고 점진적으로 가시적인 결과가 나타날 때까지 이러한 취업기회의 평등을 감시하고 공정고용이 이루어질 수 있도록 협약을 체결하는 점진적인 프로그램을 설정·운영하였다. 이는 쿼터제에 기초해 단기간에 수치상 평등을 달성할 수 있는 조치보다 사회적 갈등해소에 효율적인 것으로 분석되고 있다.

또한 정부의 정책에 대해서는 입안과정에서부터 갈등하는 주요 집단 간의 평등뿐만 아니라 사회전반에서 나타나는 다양한 사회적 집단 간의 평등에 대한 모니터링과 평가를 진행·공개함으로써 정책의 효율성을 제고하고 있다. 이러한 조치들은 독립적 기관에 의해 수행되고 있어 불필요한 차별·역차별 논란이 발생하는 것을 방지하고자 노력하고 있다.

(3) 사회분야

앞서 언급된 정치적·경제적 갈등은 벨파스트 협정과 이후 여러 합의과정, 취업률 제고 등을 통해 완화되고 있는 것으로 보인다. 그러나 사회영역의 갈등은 객관화하기 어려운 정서나 문화와 연결되어 있어 벨파스트의 ‘7월 12일 행진’과 이를 둘러싼 폭동이 지속되는 것처럼 갈등해소가 쉽지 않다. 북아일랜드의 사회적 갈등해소 노력에서도 기본적인 전략과

감소하고 있다. <<http://www.onsir.ox.ac.uk/index.php/research/55-projects/104-northern-ireland.html>> (검색일: 2013.6.18).

제도, 그리고 수단에 있어서 몇 가지 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 북아일랜드의 사회적 갈등에 대한 접근과정에서는 쟁점이 되는 사회문제를 이미 사회적 합의가 분명한 영역의 문제로 재정의함으로써 문제의 성격과 해결방안에 대한 공감대와 지지를 형성하려는 노력이 발견된다. 예를 들어 7월 행진을 둘러싼 갈등에 대해 행진위원회는 이를 자유주의 사회에서 언제든 야기될 수 있는 두 집단의 권리와 이해의 상충으로 문제의 성격을 정의하고 있다. 행진위원회는 7월 ‘오렌지맨’들의 행진을 프로테스탄트 사회의 ‘문화적 권리’로, 그리고 이에 대한 가톨릭 사회의 반대를 ‘괴롭힘(harassment)으로부터 자유로울 권리’로 규정하였다. 이 경우 두 사회집단의 요구는 모두 정당하며, 비판할 이유는 별로 없다. 다만 자신의 권리는 다른 집단의 권익을 침해하지 않는 경우에 보장받을 수 있으며, 타인의 권리에 대한 침해가 이루어지는 경우 제약을 가할 수 있다. 이러한 논리는 자유주의와 권리 보호라는 측면에서 이미 사회 내에서 충분한 합의가 이루어진 논리이다.

이러한 이미 합의된 문제해결의 방식과 원칙에 따라 행진을 둘러싼 갈등에 대해서는 주관 사회집단을 비난·배격하거나 금지하는 등의 방법이 아니라, 행진의 동선이나 방법 등에 조건이나 제약을 부가하는 방식으로 관리하고 있다.

이와 유사하게 갈등하는 두 집단 간의 접촉 확대를 통해 사회갈등을 해소하려는 노력에서도 사회적으로 이미 합의된 원칙을 적용함으로써 반발을 무마하고자 하는 시도가 나타나고 있다. 국가교육 과정의 도입과 통합 학교의 운영은 두 종교 사회의 반발을 야기하고 있다. 그러나 사회 전통에 대한 상호이해와 문화유산에 대한 교육이라는 일반적으로 수용이 가능한 논리를 적용함으로써 범공동체적 교과내용을 특정종교 주도의 학교에 확대하고 있다. 이러한 전략은 현상에서 야기되는 갈등을 기존에 합의된 방법과 논리에 따라 정의함으로써 자연스럽게 이에 대응하는 수단에

대한 합의와 지지를 도출할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 사회갈등의 해결을 위한 제도와 관련해 북아일랜드 갈등은 보다 포괄적인 사회적 소수자의 보호라는 일반 원칙을 제도화하고, 다양한 사회 내 소수자집단에 대한 차별철폐조치의 시행·감독·평가를 강화하는 제도를 도입하였다. 이는 사회 내 표면적인 갈등을 야기하고 있는 종교나 정치적 신념에 기초한 사회집단에 초점을 맞춘 특정화된 대응보다는 종교적 신념, 정치적 의견, 인종집단, 연령, 결혼여부, 성적 지향, 성별, 장애 유무, 부양가족 유무 등의 기준에 따른 차별에 반대하고, 이들이 평등한 기회 부여를 위한 보다 포괄적인 조치들을 도입하였다. 이러한 시도는 사회갈등이 첨예화된 집단 간의 화해가 아니라 사회적 평등이라는 일반원칙에 기초한 접근이며, 쿼터제보다는 일자리 확대와 같이 기회를 확대하고 확대된 기회 속에서 대표성이 강화되도록 유도하는 방식을 채택함으로써 보다 일반적으로 점진적인 방식을 도입한 것이라고 할 수 있다.

끝으로 사회적 갈등의 해소방법으로서 탈정치·정파적이며 독립적인 기구를 통해 갈등을 중재하는 방안과 함께 ‘사실’에 대한 객관적 분석과 평가, 그리고 이러한 정보의 공유를 통해 인식을 통합하고자 하는 노력이 돋보인다. 북아일랜드의 경우 사회집단별 인구, 경제활동인구와 비활동인구, 실업과 취업, 취업근로자의 성별, 지역별, 정규 및 일용직 근로자의 임금 등 다양한 현황과 추세를 파악할 수 있는 자료를 공개하고 있으며, 정부의 계획안과 이에 대한 자문의 결과, 그리고 차별철폐조치 및 그 효과에 대한 평가서 등을 모두 공개하고 있다. 이러한 노력들은 이미 1998년 벨파스트 협정 이전에도 진행되어온 부분도 있으나, 이후 정책변화를 지원하기 위해 새롭게 수집되고 분석되는 자료도 있다.

사회갈등은 기본적으로 인식의 문제를 포함하고 있다. 인식의 문제는 구성주의적 접근까지 적용하지 않더라도 현실과 괴리가 있을 수 있음은 쉽게 이해할 수 있으며, 이는 단순히 현실의 문제를 정정하는 것만으로

해소되지 않을 수 있다. 예를 들어, 행진의 문제는 문화적 권리로 인식되고 있으며, 행진에 제약을 가하는 결정은 행진을 주관하는 프로테스탄트의 시각에서는 ‘편파적’이라고 인식할 수 있다. 그러나 행진위원회는 자신들의 역할은 물론 장소별·일정별 행진, 횡수와 규모, 제약이나 조건이 부과되는 상황 등을 제시하고 있으며, PSNI 역시 행진의 규모와 횡수, 행진 과정에서의 마찰이나 충돌, 그 과정에서 야기되는 피해 규모 등을 공개하고 있다. 이는 행진이 야기하거나 야기할 수 있는 문제에 대한 객관적인 자료의 제공을 통해 행진에 대한 판단이나 결정에 대한 지지와 행진 및 관련 정책에 대한 인식의 전환을 유도할 수 있을 것이다. 따라서 문제의 정의와 평가에 영향을 줄 수 있는 객관적인 자료의 수집과 공개는 장기적으로 사회갈등에 대한 인식과 태도의 변화에 중요한 역할을 하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

북아일랜드의 사회적 갈등해소 노력은 일반적으로 보편적인 논리에 기초한 문제의 재정의, 이러한 문제 재정의에 따라 사회적으로 이미 합의가 이루어진 방식을 통한 갈등해결이라는 특징을 가지고 있다. 이러한 ‘문제 재정의’는 특정 사회집단의 논리를 부인하거나 반박하기보다는 상충하는 논리를 모두 수용하면서도 여전히 일관되고 객관화된 논리를 통해 상충된 요구를 중재할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 시도는 북한 관련 문제의 특수성에 대한 강조에 수정이 필요할 수 있음을 시사하고 있다.

특히 북아일랜드의 사회적 갈등해소 노력 가운데에는 ‘객관화’ 노력이 돋보인다. 무엇보다 갈등의 현안과 사실에 대한 객관적 자료의 제공, 현상과 자료에 대한 분석과 평가, 정책의 목표와 결정 및 이행과정, 그리고 결과에 대한 자료의 공개는 사안에 대한 객관적이고 논리적인 이해를 제고함으로써 문제해결을 위한 토론을 촉진하고 합의를 도출할 수 있는 합리적 기반이 될 수 있을 것이다. 이러한 노력은 정책과 성과에 대한 홍보와 지지를 확보하려는 노력과는 구별되어야 할 것이다.

또한 당면한 사회적 차별 완화와 궁극적 해소를 위해서도 특정 소수자 집단의 필요에 초점을 맞추어 차별과 역차별의 논쟁을 야기하기보다는 사회적 소수 집단 모두에 대한 정책의 기초 틀 내에서 진행함으로써 형평성을 유지할 수 있었다. 이러한 정책은 남북한관계에서 남남갈등 등 새로운 사회문제가 야기되는 것을 방지하는 데에도 효과적일 수 있을 것이다.

무엇보다 사회적 갈등은 사실관계도 중요하지만 사안에 대한 인식이 중요하다. 따라서 보다 효율적인 대응을 위해서는 문제해결이나 방지에 필요한 다양한 사안에 대한 인식조사가 지속적으로 진행될 필요가 있다. 이는 객관적 사실과 무관하게 발전한 오해나 편향된 인식은 수정이 쉽지 않다는 점을 고려할 때 장기적으로 효용성이 높은 노력이라고 할 것이다.

<표 III-12> 북아일랜드의 분야별 갈등양상 및 갈등해소 방안

분야	갈등양상	갈등해소 방안
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종교·민족의 지역분포와 갈등 - 정치적 지지의 지역화로 발전 - 무장해제를 둘러싼 갈등 - 사법권의 독자성 보장을 둘러싼 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 두 진영 간 합의에 기초한 정치제도 마련 ○ 가치관 통합 방식 <ul style="list-style-type: none"> - SF의 요구를 수용, IRA 수감자 석방 등 신뢰구축 노력 ○ 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 강제연정, 범공동체 투표방식 도입 - 법무부장관 독립성보장 - 대립하는 두 진영의 집행부 참여 보장
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북아일랜드지역의 전반적인 경제적 낙후 ○ 가톨릭과 프로테스탄트 인구의 경제적 격차 ○ 취업기회의 불평등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 평등위원회 도입: 경제발전계획의 이행 과정에서 평등에 대한 영향을 분석·평가 ○ 가치관 통합 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 차별철폐정책과 쿼터제 지양 - 경제적 평등에 대한 점진적·단계적 접근 ○ 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 공정고용협약의 단계적 확대
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가톨릭과 프로테스탄트 사회 간의 차별 인식 ○ 정체성 갈등의 폭력적 표출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 사회집단 간 갈등을 중재할 수 있는 독립적 기관 설립·운영 - 행진위원회 설치 ○ 가치관 통합 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 사회문제의 재정의: 기존에 사회적 합의가 이루어진 원칙적인 문제를 기초로 갈등사안을 재정의 → 불필요한 마찰 방지와 합의도달 촉진 - 소수자보호라는 큰 틀에서 차별문제를 접근 → 종교집단 간의 갈등을 희석시키고 합의도출 가능성 제고 - 구체적 자료 공개를 통한 불필요한 오해 제거 ○ 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 차별철폐 - 통합교육 지원 - 객관적 문제이해를 위해 여론조사, 자료 및 분석의 공개

6. 종합적 시사점

지금까지 독일, 홍콩, 남아공, 그리고 북아일랜드의 사례를 중심으로 대표적인 갈등의 양상과 그 해소방안들을 살펴보았다. 각 사례들은 한편으로는 전술한 사례분석틀에 의거하여 일정한 패턴을 보이기도 하지만 다른 한편으로는 각각의 사례가 개별적인 특징을 보이기도 한다. 여기서는 각 사례들의 유형을 종합하고 한반도에의 시사점을 생각해보고자 한다.

먼저 갈등의 양상을 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등으로 나누어 살펴보았을 때, 독일의 경우, 비법치국가 논쟁 또는 과거청산의 두려움 등이 확산되면서 동독 주민들의 불만이 누적되어 정치적 갈등이 빚어졌다고 볼 수 있다. 이에 독일정부는 이러한 문제들을 동독인의 정치적 의사가 반영될 수 있는 정당의 출현을 인정하고 과거청산 문제에서 객관성과 엄격성을 제고하는 방향으로 해결해 나갔다. 홍콩의 경우 주로 홍콩 정부와 중앙정부 간의 권력배분 문제 혹은 일국양제의 해석과 집행의 문제를 놓고 정치적 갈등이 빚어졌다고 볼 수 있는데 큰 틀에서 홍콩의 자치와 자율성을 확대하는 방향으로 문제를 해결해 왔다.

독일과 홍콩이 비교적 갈등 당사자 간의 관계가 우호적이며 정치적 갈등이 그리 크지 않은 사례라면 남아공과 북아일랜드의 경우는 적대적 관계로 인한 심각한 정치적 갈등을 겪은 사례라고 할 수 있다. 남아공의 경우 백인중심의 의회주권주의에 대한 유색인들의 도전이 정치적 갈등의 핵심이라고 할 수 있다. 참정권 확대를 위한 흑인들의 폭력적 시위와 그에 대한 백인들의 폭력적 대응이 정치적 갈등으로 표출되었다. 이러한 갈등에 대해 남아공 당국은 권력 분점에 의한 협의민주주의를 채택함으로써 문제를 해결하고자 하였다. 대통령의 권한을 강화하고 의회의 권한을 약화시키는 한편 TRC를 통해 개인적 처벌보다는 사회발전을 모색하는

방향으로 갈등해소를 추진해 나갔다. 북아일랜드의 경우 정치적 갈등이 종교와 민족 분쟁의 형태를 띠는 동시에 정치적 지지의 지역화로 발전해 나갔으며, 무장해제와 사법권의 독립성 보장을 둘러싸고 격렬한 갈등을 빚었다. 북아일랜드의 정치적 갈등해소는 다층적 구조를 가지고 진행되었는데 양 진영 간의 합의에 기초한 정치제도를 마련하는 한편 가치관을 통합하는 형태를 취하였다. 구체적 정책에 있어서는 강제연정과 범공동체 투표방식, 그리고 법무부장관의 독립성 보장 등이 눈에 띄는 정책이라고 할 수 있다.

경제적 갈등의 양상을 보면, 독일의 경우, 서독지역 주민의 통일비용 부담에 따른 갈등과 단기간에 극복하기 어려웠던 동서독지역의 경제적 격차에 따른 갈등이 주요 원인으로 작용했다. 이에 대해 독일 당국은 동독지역에 전략적 집중 투자와 일자리 창출 노력을 가하는 한편 신속한 화폐통합과 시장경제화를 통하여 경제 시스템 통합의 충격을 최소화하는 방향으로 경제적 갈등을 해소하고자 하였다. 홍콩 사례에서는 중국경제의 영향력 가속화로 인한 홍콩경제의 위축이 경제적 갈등의 주요 원인으로 떠올랐다. 이에 대하여 중국 당국은 중국지역 개발에 홍콩의 참여를 확대하고 제조업 분야의 손실을 서비스 분야가 대체할 수 있도록 하는 등 홍콩경제 활성화 조치를 통하여 갈등을 해결하고자 노력하였다. 남아공의 경우에는 인종 간의 적대적 관계만큼 경제적 갈등도 두드러졌는데 주로 경제적 부의 불평등 구조가 그 원인이라고 볼 수 있다. 그것이 주로 흑백인 간 노동임금의 차이와 기업의 국유화와 민영화를 둘러싼 인종 갈등의 형태로 표출되었는데 남아공정부는 경제적 갈등해소를 위해 주로 재분배를 위한 경제성장을 우선적으로 다루는 정책을 채택했다. 또한, 국영기업의 민영화를 적극적으로 추진하고 외국자본 유치를 위해 노력했다. 다른 한편으로는 흑인기업을 육성하고 흑인들의 채용비용을 법제화하는 등의 방법으로 흑인들의 불만을 무마시켜 나갔다. 북아일랜드 사례

에서는 구교와 신교 인구의 경제적 격차가 경제적 갈등의 주요 원인이 되었으며 이 갈등을 해소하기 위하여 여러 가지 정책들이 추진되었다. 제도적인 방식으로 평등위원회를 도입하여 경제발전계획과 이행과정에서 평등에 대한 영향을 분석, 평가하였고 차별철폐정책과 쿼터제를 지향하여 경제적 평등을 점진적, 단계적으로 추진하였다.

사회적 갈등은 네 가지 사례에서 공히 다양한 형태로 나타나는데 그 근저에는 정체성을 둘러싼 갈등이 깔려 있다고 볼 수 있다. 독일의 사례에서는 동독 주민과 서독 주민 사이의 오씨-베씨 갈등, 민주주의와 시장경제로 편입된 동독 주민 간의 정체성 갈등이 발견되었다. 독일 당국은 이러한 갈등을 해소하기 위하여 동독 주민에게 정치교육을 20년간 지속적으로 실시하여 동·서독 주민 간의 동질성 회복, 서독의 교육계와 시민사회에서도 동독의 문화를 인정하는 공존화 전략을 추진하였다. 홍콩에서도 정체성 충돌로 인한 갈등이 사회적 갈등의 주요한 원인으로 꼽혔는데 홍콩과 중국 간의 인적 교류와 이주가 급증하면서 홍콩인과 중국인의 사회적 갈등이 가시화되었던 것이다. 홍콩과 중국 당국은 이러한 갈등을 해소하기 위하여 고유의 제도와 관습을 인정하는 제도적 자치를 인정함으로써 통일체제를 강요하지 않는 방향을 택했다. 즉, 일국양제 자체가 지역적 특수성을 인정하는 것이라고 할 수 있다. 북아일랜드에서도 비슷한 유형의 사회적 갈등이 드러났는데 구교와 신교 사회 간의 차별인식 혹은 정체성 갈등이 폭력적으로 표출되었다고 볼 수 있다. 북아일랜드 당국은 사회적 갈등을 해소하기 위하여 다층적인 방법을 동원하였다. 제도적인 방식으로서 사회집단 간 갈등을 중재할 수 있는 독립적 기관을 설립, 운영하였고, 가치관 통합을 위하여 소수자 보호라는 큰 틀에서 차별문제를 접근하여 종교집단 간의 갈등을 희석시키고 합의를 도출하고자 노력하였다. 구체적인 프로그램 차원에서는 통합교육을 지원하고 객관적인 문제 이해를 위해서 여론조사나 분석 자료를 공개하기도 하였다.

위의 사례들의 종합해 볼 때 정치적 갈등은 정치적 대표성의 문제, 경제적 갈등은 부의 불평등 혹은 경제적 차별의 문제, 그리고 사회적 갈등은 정체성을 둘러싼 문제로 대별된다고 볼 수 있다. 각각의 사례에서 당사자들 혹은 정부 당국은 그들 나름대로의 방식으로 갈등을 해소하기 위해서 노력해왔다는 것을 알 수 있으며 그 노력은 제도적 차원과 가치통합의 차원, 그리고 구체적인 프로그램의 차원에서 중층적으로 진행되어 왔다는 것을 알 수 있다. 제도적 차원에서 큰 틀을 짜고 가치 통합 혹은 사회 저변에서의 통합을 위하여 구체적인 프로그램을 실행해 나가는 구도로 갈등해소와 통합을 추구해 나간다는 것을 알 수 있다.

〈표 III-13〉 사례의 분야별 갈등양상(종합)

분야	독일	홍콩	남아공	북아일랜드
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일 후 실망에 따른 동독지역 주민의 동독향수 ○ 비법치 국가 논쟁에서의 상처 ○ 과거청산의 두려움 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정장관과 입법의회 구성에 관한 충돌 - 홍콩 행정장관과 입법의원 과반이 간접선거로 선출 - 직선제 선거를 요구하는 세력과 경제발전과 민생 안정을 우선하는 세력 간 갈등 - 중국 전국인민대표회의의 홍콩기본법 해석권을 둘러싼 논란 ○ ‘국가안전법안’상징과 시민사회의 갈등 - 홍콩기본법 제23조에 의거, 국가안정을 위해하는 범죄행위를 금지하는 조례 상징 - 국가안전법안이 중국정부의 이해에 반하는 경우 이를 범죄행위로 간주, 일국양제가 보장하는 홍콩의 자유 위배 소지 - 홍콩시민사회의 반발로 조례 철폐 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아프리카 백인 중심의 의회주권주의에 대한 유색인들의 도전 ○ 참정권 확대를 위한 흑인들의 시위 ○ 아프리카너 백인들의 폭력과 그에 대한 대응폭력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 종교/민족의 지역분포와 갈등 - 정치적 지지의 지역화로 발전 - 무장해제를 둘러싼 갈등 - 사법권의 독자성 보장을 둘러싼 갈등
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서독지역 주민의 통일비용의 부담에 따른 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국경제의 영향력 가속화 - 중국인의 홍콩부동산 투기열풍 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 흑인들의 토지이용 제한 정책에 대한 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북아일랜드지역의 전반적인 경제적 낙후

분야	독일	홍콩	남아공	북아일랜드
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단기간에 극복되지 않았던 동·서독지역 간의 경제적 격차 	<ul style="list-style-type: none"> - 홍콩 제조업 공동화 현상 - 중국 상업도시의 부상으로 홍콩의 경쟁력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적 부의 불평등 확산을 둘러싼 갈등 ○ 기업의 국유화와 민영화를 둘러싼 인종 갈등 ○ 흑백인 간 노동임금의 차이를 둘러싼 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가톨릭과 프로테스탄트 인구의 경제적 격차 ○ 취업기회의 불평등
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동독 주민과 서독 주민 간의 오사베씨 갈등 ○ 민주주의와 시장경제로 편입된 동독 주민의 정체성 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정체성 충돌 - 인적교류와 이주 급증으로 홍콩인과 중국인의 사회적 갈등 가시화 - 홍콩 원정출산과 중국인 유입으로 인한 논란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 빈곤, 실업, 부패 등으로 인한 사회적 갈등의 확산 ○ 반체제 저항세력의 조직적 범죄단체로의 전환 ○ 공교육에 대한 접근성의 차이를 둘러싼 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가톨릭과 프로테스탄트 사회 간의 차별인식 ○ 정체성 갈등의 폭력적 표출

〈표 III-14〉 사례의 분야별 갈등해소 방안(종합)

분야	독일	홍콩	남아공	북아일랜드
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> 동독인의 정치적 의사가 반영될 수 있는 정당 출현 인정 (PDS와 좌파정당) 비법치 국가 논쟁에서 서독 주도의 관리 슈타지 문서관리청의 엄격한 운영을 통한 과거 청산 	<ul style="list-style-type: none"> 홍콩 내부의 강력한 반발이 발생할 경우 주민 의사 반영 일국양제에 근거한 직선제관련 논란을 홍콩내부 문제로 간주, 홍콩 행정정부가 갈등 관리 홍콩시민사회 정치참여폭의 지속적 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 권력분점에 의한 협의민주주의 채택 대통령의 권한을 강화하고 의회의 권한 약화 헌법우월주의를 확립 TRC를 통해 개인적 처벌보다 사회적 발전 모색 	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> 두 진영 간 합의에 기초한 정치제도 마련 가치관 통합 방식 <ul style="list-style-type: none"> SF의 요구를 수용, IRA 수감자 석방 등 신뢰구축 노력 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> 강제연정, 범공동체 투표방식 도입 법무부장관 독립성보장 대립하는 두 진영의 집행부 참여보장
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> 서독 주도의 신속한 화폐통합 실시와 동독지역의 신속한 시장경제화 추진 동독지역에 전략적 집중 투자와 일자리 창출로 동독지역의 경제적 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 제조업 분야의 손실을 서비스 분야가 대체 CEPA의 보충협약을 통해 서비스 분야 개방을 지속적으로 확대 중국지역개발에 홍콩이 참여하여 이익을 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 부의 재분배를 위해 경제성장을 우선적으로 다루는 정책 실시 국영기업의 민영화를 적극 추진하고 외국인 투자 유치 흑인기업 육성, 흑인들의 채용비율 법제화 	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> 평등위원회 도입: 경제발전계획의 이행과정에서 평등에 대한 영향을 분석·평가 가치관 통합 방식 <ul style="list-style-type: none"> 차별철폐정책과 쿼터제 지양 경제적 평등에 대한 점진적·단계적 접근 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> 공정고용협약의 단계적 확대
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> 동독 주민에게 정치교육을 20년간 지속적으로 실시하여 동·서독 주민 간의 동질성 회복 	<ul style="list-style-type: none"> 일국양제로 지역적 특수성 인정 	<ul style="list-style-type: none"> 인종, 종족적 정체성과 국가정체성 형성의 균형 	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 방식 <ul style="list-style-type: none"> 사회집단 간 갈등을 중재할 수 있는 독립적 기관 설립·운영

분야	독일	홍콩	남아공	북아일랜드
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서독의 교육계와 시민사회에서도 동독의 문화를 인정하는 공존화 전략 추구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고유의 제도와 관습을 인정하는 제도적 자치를 인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 언어와 문화의 선택권 보장 ○ 모든 사람들에게 교육을 개방하여 실업률을 낮추고 경제발전에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정위원회 설치 ○ 가치관 통합 방식 - 사회문제의 재정 의: 기존에 사회적 합의가 이루어진 원칙적인 문제를 기초로 갈등사안을 재정의 → 불필요한 마찰 방지와 합의 도달 촉진 - 소수자보호라는 큰 틀에서 차별 문제를 접근 → 종교집단 간의 갈등을 화석시키고 합의도출 가능성 제고 - 구체적 자료 공개를 통한 불필요한 오해 제거 ○ 구체적 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 차별철폐 - 통합교육 지원 - 객관적 문제이해를 위해 여론조사, 자료 및 분석의 공개

Ⅳ. 남북통합을 위한 갈등해소 방안

1. 통일 이후 예상 갈등
2. 통일 이후 갈등해소의 기본방향
3. 분야별 갈등해소 방향

IV. 남북통합을 위한 갈등해소 방안

1. 통일 이후 예상 갈등

가. 정치분야 예상 갈등

(1) 계층갈등

통일한국에서 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등이 두드러질 것으로 예상된다. 우선 통일에 따른 계층 간 갈등은 남북한에서 다르게 나타날 것이다. 예를 들면 남한의 기업가들은 노동력 및 자원의 확보, 시장 확대, 인프라 건설 등으로 인한 경제호황을 새로운 기회로 여길 것이다. 남한의 노동계층은 북한지역의 저임금 노동자들과 경쟁해야 하며 저임금 노동자들의 유입으로 자본가와와의 임금협상에 있어서도 불리한 상황에 놓일 것이다. 또한 일반 국민들은 주택난, 실업, 물가인상 등을 우려할 것이다.

한편 북한의 주민들은 통일로 인한 생활수준 향상을 기대할 것이다. 그러나 북한지역의 경제발전이 단기간에 이루어지기 힘들고 물가상승, 주택난 등의 문제가 발생함에 따라 북한 주민들은 통일의 어두운 면을 인식하게 될 것이다. 특히 북한의 국영기업에 근무했던 근로자들은 직장을 잃게 될 것이다. 따라서 통일의 혜택이 모두에게 동등하게 돌아가는 것은 아니라는 현실 인식도 나타날 것이다.

그리고 북한지역의 체제전환 과정에서 시장경제질서에 빠르게 적응한 사람들과 친·인척 및 연고를 이용해 경제적 부를 축적한 사람들이 북한지역의 새로운 상류계층으로 등장할 것이다. 반면 공산당 간부, 관료 등 과거 기득권층은 사회적 위상과 경제적 위상을 상실하고 통일에 대해 불만을 지닐 것이다.

또한 통일 후 토지의 사유화, 국영기업의 민영화, 주택의 분배방식 등을 둘러싸고 첨예한 갈등이 있을 것이다. 우선 북한지역의 토지 및 기업의 사유화에 대해 입장이 대립할 것이다. 독일의 경우 원소유주에게 토지를 상환함으로써 가용토지 부족 현상이 발생했으며, 동독지역 토지가격이 폭등하였다.²⁶⁸

통일비용 문제도 고려해야 할 사항이다. 통일비용에는 사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC) 투자, 경제구조 개편, 기업경영상황성화 지원 등과 같은 투자성 비용과 함께 실업보조금, 물가보조금, 사회보장시설 확대 등과 같은 사회복지성 비용이 포함된다. 통일비용 가운데 중앙정부가 어느 정도의 재정부담을 하느냐가 가장 중요한 문제이다. 어느 정도의 비용을 언제까지 중앙정부가 지원하고 재원을 어떻게 조달하느냐가 핵심사항이다. 독일의 경우 통일의 편익은 서독의 대기업이 가져가고, 통일비용은 근로자와 봉급생활자들이 부담함으로써 불만이 발생했다. 한국의 경우에도 통일비용을 간접세 위주로 조달하고 봉급생활자와 근로자가 비용을 부담한다면 불만이 생길 것이다.

²⁶⁸ 황병덕, 『독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

(2) 지역갈등

통일한국에서 계층갈등은 지역갈등과 함께 복합적, 중층적으로 함께 나타날 것이다. 통일 이전 남한지역 내 혹은 북한지역 내의 지역갈등은 남북갈등이라는 보다 큰 지역갈등 속에서 복합적 양상으로 나타날 것이다. 통일 후 심리적 불만, 정치경제적 혼란, 정체성 상실 등으로 인한 불만이 지역갈등으로 표출될 것이다. 이러한 지역갈등은 통일 후 인적, 물질적 자원 배분에 관련된 것이다.

통일한국에서 남한의 각종 정당과 사회단체들은 북한지역에 영향력을 확대하기 위해 북한지역에 지구당이나 지부를 결성할 것이고, 자유민주주의 정치체제 및 제도에 익숙하지 못한 북한지역의 정당, 사회단체에 대해 영향력을 행사할 것이다.

통일한국에서 남한지역 주민들은 통일 후 세금 부담, 주택난, 치안불안 등에 대해 불만을 지닐 것이다. 반면 북한지역 주민들은 시장경제에 대한 적응문제, 개인주의 및 성과주의에 대한 이질감, 북한지역 주민의 이등 국민화 등으로 상대적 박탈감을 느낄 것이다.

이러한 남북 간 지역갈등은 심리적 박탈감이나 정서 차원에 머물지 않고 통일 후 경제발전정책, 중앙정부와 지방정부 간 권한 배분, 엘리트 층원, 분배 정책 등과 관련된 갈등으로 나타날 것이다. 홍콩이 중국에 반환된 이후 통합과정에서의 행정장관 선발과 입법의원 구성에 있어 “홍콩인에 의한 홍콩의 통치”를 주장하며 표출되었던 갈등처럼, 남한 출신 인사들이 여러 공직에 충원될 경우 북한지역 주민의 불만이 증가할 것이다.

이러한 지역갈등은 북한지역에서 차별적으로 나타날 수 있다. 예를 들면, 통일 전 북한지역 내에서 상대적으로 경제발전이 되었던 해안지역이나 경제특구의 주민들과 낙후된 내륙지역의 주민들 간에는 의식이 다를 수 있다. 또한 통일 후 북한경제체제 전환 및 투자과정에서 해안지역 및

거점지역 중심으로 경제발전이 실시될 경우, 소외된 지역에서 불만이 발생할 것이다.

(3) 세대갈등

통일이 세대별로 미치는 영향은 다를 것이다. 독일의 경우에도 세대갈등이 심각한 사회문제로 나타났다.²⁶⁹ 통일한국에서도 한국전쟁 후 태어난 세대들은 통일을 보다 현실적인 문제로 바라보고, 통일 후 북한지역의 체제전환과 남북 간 체제통합에 대해서도 보다 현실적인 입장을 취할 것이다.

북한지역의 중장년층은 새로운 체제에 적응하는데 많은 어려움이 있을 것이며, 그만큼 불만도 많을 것이다. 중장년층 가운데서도 재취업의 기회가 있는 기능직 종사자들은 현실적응을 위해 노력할 것이지만, 사무직 종사자나 인문, 사회분야 종사자들은 현실적응이 어려울 것이다.

또한 젊은 층들은 새로운 체제에 상대적으로 빨리 적응할 것이다. 그러나 이들의 불만과 좌절감도 클 것이다. 특히 북한지역에서 사회적응에 실패하고 하층집단으로 전락한 청소년층 가운데 급진주의 의식이 생겨날 수 있다. 이들을 중심으로 한 범죄와 극우 정치이데올로기가 발생할 수 있다.

세대 간 의식차는 계층갈등 및 지역갈등과 결합하여 표출될 것이다. 그런데 지역적 갈등현상이 포괄적인 갈등현상으로 굳어질 경우, 세대 간 갈등은 그 속에서 악화되고 지역주의 갈등이 두드러진 갈등구조가 형성될 수 있다.

²⁶⁹- Mary Fulbrook, "Aspects for Society and Identity in the New Germany," *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994), pp. 221~222.

(4) 과거사 청산과 관련된 갈등

통일 후 과거사 청산과 관련하여 갈등이 발생할 수 있다. 독일의 경우, 독일통일 후 정치지도자들이 구동독을 비법치 국가라고 지칭하며 과거청산을 추진하였다. 그리고 동독비밀경찰(stasi)의 문서를 정리 및 처리하는 과정에서 동독 주민사이에서 불신과 반목이 발생했다. 서독 주민들은 이러한 동독 주민의 심리적 문제에 대해 무관심하며 철저한 과거사 정리를 강조했다. 이런 맥락에서 동독지역에서 좌파정당의 성장과 과거 동독에 대한 향수 등이 이해된다.

통일 이후 북한지역의 구엘리트 계층과 과거사 문제를 처리하는 것에 대해 신중하게 접근해야 한다. 북한지역의 구체제에서 엘리트 계층이었던 공산당 간부와 당관료, 군고위층 등이 적절한 재교육 및 적응과정을 거쳐 새로운 일자리를 구할 수 있도록 해야 한다. 그리고 북한지역에서 일어났던 인권침해 사례들에 대한 과거사를 정리하는 것도 국민화합을 위해서 중요하다.

나. 경제분야 예상 갈등

통일 이후 예상되는 경제적 갈등의 양상은 통일의 방식에 따라서 다양하게 나타날 수 있다. 급진적 통일의 경우 독일의 예에서와 같이 상호 간 인구이동, 화폐교환비율, 사유화의 과정에서의 배분문제 등의 문제를 둘러싼 다양한 갈등이 예상된다. 반면, 점진적 통일이 이루어진다면 준비할 수 있는 시간이 있기 때문에 경제적 충격과 갈등 역시 급진적 통일에 비해 크지 않을 것이지만 통일과정에 있어서 과거로의 회귀 가능성이 상대적으로 높고 이 과정에서 통일을 통해서 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단 간의 갈등이 더 강하게 표출될 경우 사회 불안정이 더 크게 나타날 수 있다.

(1) 사유화로 인한 갈등

서로 다른 자본주의와 사회주의 경제체제가 통합되는 경우 사유화로 인한 갈등은 필연적으로 야기되기 마련이다. 사유화될 대상은 기업, 상점, 토지 및 가옥 등 다양한 형태의 자산이 포함될 것이다. 구체적으로 말하면, 공공재산권, 즉, 과거 공공재산권으로 분류된 자산을 북한의 기업 및 개별 경제주체가 사실상 점유 또는 소유하고 있는 경우 이의 처리를 둘러싼 갈등이 있을 수 있다. 또, 공공자산의 경우 북한지역 경제주체, 또는 북한지역 행정기구의 우선권을 인정할 것인가 아니면 한국지역 공공자산과 동일하게 취급할 것인가의 문제도 있을 수 있다. 국영기업 및 협동농장의 경우, 사유화 과정에서 북한지역 경제주체를 우대할 것인가의 문제도 고려해야 한다.

(2) 남북경제통합으로 인한 갈등

제도적 통합의 충격은 북한의 사회주의적 계획경제가 남한의 시장경제 제도를 받아들이는 과정에서 발생한다. 북한의 사회주의 계획경제는 남한의 시장경제 제도로 대체되어야 하는데 이를 위해 필요한 법적, 행정적 제도의 정비 과정에서 제도적 공백이 발생, 주민 상호 간에 갈등이 발생할 소지가 있다. 또 법적 제도의 변화, 행정기구의 변화, 경제제도 운영 방식 및 경제주체의 행동양식의 변화 등 경제생활 관련 공식·비공식 제도가 모두 변화되므로 북한 주민이 변화된 제도에 적응하는 과정에서 갈등이 발생할 가능성도 있다.

경제통합의 충격은 생산성이 다른 경제들 간 시장을 통합하게 되어 경제주체들이 서로 무한대의 경쟁에 노출되는 상황에서 발생한다. 경제통합으로 생산성이 낮은 북한지역의 생산기반이 붕괴되는 부작용이 발생할 수 있으며, 이로 인해 북한 주민 사이에 불만 요인으로 등장할 가능성이

있다. 경제통합으로 생산성이 낮은 지역은 시장을 빼앗기고 기업은 도산하게 되어 생산기반이 붕괴되며, 그 결과 실업이 급증하여 북한 주민들의 생활은 곤란을 겪게 되고 이로 인해 사회, 정치적 문제까지 발생할 수 있다. 또한 통일과정에서 남한 기업인들이 북한의 시장을 점유하여 북한지역의 산업이 도태되고, 대규모 실업이 발생하게 되며 그 결과 북한 주민의 생계유지와 북한경제의 재건에 대한 부담을 남한 주민이 지게 되면 이로 인한 남북 갈등이 첨예화할 수도 있다.

(3) 노동시장 통합으로 인한 갈등

노동시장의 통합은 경제통합 가운데 가장 중요한 충격의 진원지가 될 가능성이 높다. 북한의 경쟁력은 저렴한 노동력에 있으나 노동시장의 통합으로 북한지역 임금이 아무런 생산성의 향상 없이 상승하게 되면 경제 전반에 악영향을 초래하게 된다. 현재 남한지역 임금의 10%에도 미치지 못하는 북한 임금이 60%까지 급속히 인상될 경우 북한지역 임금이 노동생산성을 상회하게 되어 단위당 임금 비용이 남한노동력에 비해 크게 높아지게 되므로 기존자본이 해체되고 대량해고와 도산이 발생하게 될 것이다. 북한지역 임금상승 추세로 통합 이후의 투자가 자본집약적이고 기술집약적인 산업으로 진행할 가능성이 많으므로 이 경우 북한에 발생한 대규모 실업은 영구실업이 되고 주민들의 생계를 보장하기 위한 사회복지비용의 부담이 장기화될 것이다.

(4) 자본시장 통합으로 인한 갈등

남북한 간 자본시장 통합은 양 지역 간 자본이동에 대한 통제를 해제하는 순간 이루어진다. 중앙은행이 통합되고 화폐가 통합되면 남북한 간 이

자율의 격차도 사라지게 되고 자본시장의 완전한 통합이 이루어진다. 화폐통합 시 기존화폐량을 남한의 화폐로 전환하는 교환비율이 어떻게 결정되느냐에 의해 북한지역의 화폐량 팽창정도가 결정되고 통일한국의 인플레이션 및 거시경제적 안정성이 영향을 받게 된다. 화폐통합 시 전환비율은 북한지역 주민들이 소지한 화폐적 자산이 남한화폐로 얼마만한 규모가 될지를 결정하게 되며 자본주의적 시장경제하에서 기초자산의 규모를 정하게 되어 향후 생활수준에 많은 영향을 끼치게 될 것이다. 그리고 화폐통합 시 북한지역 임금을 어떤 비율로 전환하여 지급하느냐에 따라 북한지역 상품들의 가격경쟁력이 결정되며 임금이 생산성 이상으로 결정될 경우 단기간에 기업을 도산시키는 결과를 초래할 수 있다.

다. 사회분야 예상 갈등

일반적으로 사회 통합은 법적·정치적 영역에서의 통합(제도통합 혹은 체제통합)과 통합된 제도에 반응하는 구성원들의 심리적 차원의 통합(의사통합 혹은 가치통합)으로 크게 구분할 수 있다. 남북통일 후 예상되는 사회적 갈등의 양상과 해소방향도 이 구분법에 의거하여 논의할 수 있다. 여기서는 통일 후에 예상되는 다양한 사회제도 정책적 갈등과 사회심리적 갈등을 다룰 것이다.

(1) 대량인구이동으로 인한 사회혼란 및 범죄

대량인구이동과 실업자가 발생할 것으로 예상되며 이로 인한 사회혼란과 범죄문제가 심각해질 것으로 우려된다. 북한 주민들 가운데 경제적 목적을 갖고 남한으로 이동하는 사람들이 많을 것으로 예상된다. 북한의 경제상황 여하에 따라 이동인구의 규모는 달라질 것이다. 아무래도 초기에

급격한 이동이 발생하고 시간이 흐를수록 안정될 것으로 보인다. 한 연구에 의하면 베를린 장벽이 무너진 후 2개월 동안 동독 주민 18만 명이 서독으로 이동하였고 그 후 안정 추세로 돌아섰던 경험이 있는데, 이러한 경험을 그대로 적용한다면 남북한 통일 시에는 2~3개월의 단기간 동안 북한 주민 26만 명이 남한 쪽으로 일시에 이동하여 큰 혼란을 일으킬 가능성이 있다.²⁷⁰ 물론 이보다 더 많은 인구가 대량으로 이동할 경우에는 문제가 더 심각해질 것이다.

(2) 대규모 실업사태 및 장기실업 상황이 미치는 사회문제

남한에서 IMF 관리체제 당시 150만 이상의 실업자가 발생하였는데 남북한 통합 시에는 이보다 더 많은 실업자가 발생할 것으로 예상된다. 특히 북한지역에서 높은 실업률, 물가폭등, 기업도산 등의 문제가 발생할 것으로 생각된다. 동·서독의 경우 실업률은 40%(320만 명)에 이르렀다. 북한에는 1100만의 경제활동인구 중 30%인 330만 명, 혹은 약 100만 명의 도시노동자가 실업에 처해질 가능성이 있다. 장기실업 혹은 대규모 실업사태로 인한 경제적인 손실은 물론 실업이란 개념조차 없는 사회주의 국가에서 생활하던 북한 사람들은 사회관계마저 고립되어 자아 정체감을 상실하거나 무기력증에 빠짐으로 사회적 비용이 커질 것이다.

(3) 불평등 확대에 의한 계층갈등

생산수단의 사적 소유를 인정하지 않는 북한과 자본주의 경제질서를 유지하지 않는 남한이 통일되어 단일 경제체제를 이룰 경우 남한지역과 북한지역의 임금 및 수입의 격차가 상당한 정도의 사회적 불평등을 야기

²⁷⁰- 박진, "Refugee management for Possible Emergency in North Korea," (미발표 논문).

할 수 있다. 현재의 경제 상태로 놓고 보더라도 통일이 되었을 경우, 북한 사람들은 계층서열에 있어서 분명히 급격한 하향이동을 경험하게 될 것이다. 북한경제는 ‘고난의 행군’을 겪으면서 거의 붕괴되었다. 북한의 소득분포는 크게 상층부(20%), 중간층(55%), 극빈층(25%)으로 구분되는데 하류층은 각종 질병과 영양실조 등으로 스스로 생계를 유지하기조차 힘든 실정이다.

이와 같은 생활수준의 격차는 남북한 주민들 간의 괴리를 더욱 크게 만들기에 충분할 것이다. 특히, 절대적 빈곤이 만연하여 상대적 박탈의 개념이 무의미한 북한과 같은 사회에서 살던 사람들이 극심한 빈부의 격차를 겪을 때 느끼게 될 열등감 혹은 좌절감은 북한 사람들로 하여금 이 사회의 건강한 구성원으로 참여할 수 있는 기회를 박탈하는 효과를 가져 올 것이다. 또한 자본주의와 사회주의의 체제의 차이에서 기인한 사회보장제도의 차이로 인하여 북한 사람들이 남한사회에 대해 매우 비판적인 태도를 취할 가능성도 있으며, 남한 사람들은 경제적으로 열악한 북한 사람들을 ‘이등 국민’으로 취급하는 현상도 나타날 것이다. 경제적 차이에서 비롯된 불평등으로 인하여 서로에 대한 적대감이 더욱 커질 수 있다.

(4) 복지정책을 둘러싼 논쟁과 갈등

빈민층과 취약계층의 확대에 따른 복지정책을 실시할 경우 이에 대한 정책을 두고 정책논쟁과 이념갈등이 확대될 것이다. 북한은 사회주의체제의 성격상 교육제도와 의료보장, 연금제도, 각종 보조금 제도 등 사회 복지제도의 골격을 갖추고 있었다. 물론 북한 사회주의체제가 제대로 작동하지 못하면서 실질적으로 복지제도는 작동하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 통일 후 관념상 사회주의체제의 복지제도에 익숙했던 사람

들의 불만이 생길 가능성이 있다.

(5) 문화충격

민족공동체 형성에서 남북한이 직면하게 될 심리적 문제점은 근대적 가치와 전통적 가치가 만남으로써 파생되는 문화적 이질감이다. 남한의 현대적, 상업적 대중문화가 일종의 문화충격(culture shock)을 유발할 것이다. 새터민들은 남한 사람들의 ‘바쁜 생활’, 시장경제체제, 언어사용(영어와 법률용어, 한국어와 조선어), 자유로운 거주이동, 비행기와 고속버스 등 낯선 생활양식으로 사회 적응에 큰 어려움을 겪었다고 한다. 다수의 북한 사람들이 남한사회에서 겪을 문화충격은 타 사회 출신의 사람들이 겪는 것보다 훨씬 클 것으로 예상된다.

반대로, 새터민들을 보는 남한 사람들의 시각도 곱지 않다. 힘든 일을 하지 않으려고 한다든가, 정부에서 지원하는 것들을 당연시하고, 겉과 속이 다른 이중성을 갖고 있으며, 약속을 잘 지키지 않는다, 자존심만 세운다는 등의 비판을 한다. 통일 후 남한 주민과 북한 주민 간 이러한 관습과 문화의 차이가 어려움을 유발할 수 있다.

(6) 이념 및 사상의 혼란

소유권 문제나 조세제도에서 사회주의 정책에 대한 의견분쟁이 심각해질 것이며, 다원주의에 익숙하지 않은 북한 주민들은 민주주의 문화를 이해하는 데 어려움을 겪을 것이다. 역사해석의 문제, 민족정체성의 문제로 인한 차이도 발생할 것이다. 정당결성 등 정치활동 과정에서도 혼란이 야기될 것이며, 정치참여의 증가와 이를 수용할 수 있는 정당의 능력이 제한될 경우 정치적 어려움이 발생할 수도 있다.

역사해석을 예로 들면, 북한은 우리나라를 고구려-발해-고려-조선에서 공화국조선으로 이어지는 역사로 간주하고 있는 반면, 남한은 신라-고려-조선으로부터 한국으로 발전한 역사해석을 하고 있다. 이와 같은 역사관의 차이를 해소하는 데 있어 어려움이 있을 것이다. 또한 미국에 대한 인식, 영어사용, 경제개방 문제 등 ‘세계화’에 대한 의식차이로 사회문화적 갈등이 빚어질 것이다.

2. 통일 이후 갈등해소의 기본방향

갈등은 이익, 가치, 권위 등의 배분을 둘러싼 경쟁과 대립으로 볼 수 있다. 갈등은 개인적 형태로 표출되기도 하고 집단적 형태로 표출되기도 한다. 갈등은 물밑에 잠복해 있는 잠재적 갈등(latent conflict)과 공개적으로 표출되는 현재적 갈등(manifest conflict)으로 구분되기도 한다.

갈등에는 여러 가지 유형이 있지만 분야별로 보면 정치적 갈등, 경제적 갈등, 사회적 갈등으로 구분된다. 정치적 갈등은 권력과 가치의 배분에 관련된 것으로 정치제도, 선거제도, 거버넌스 등과 같은 제도적 측면에 대한 갈등과 가치관에 관련된 것이다. 또한 분단국이 통일된 경우 권력배분, 과거사 문제, 엘리트통합, 새로운 제도건설 등과 관련된 갈등이 있기도 하다. 경제적 갈등은 경제적 자원과 가치의 배분을 둘러싸고 이해관계가 상충하는 것이다. 경제적 갈등도 특성 국가의 상황에 따라 다양한 양상으로 나타난다. 독일과 같이 체제가 다른 국가가 통일되었을 경우 경제체제 전환, 경제통합, 경제재건 등과 관련하여 경제적 갈등이 발생하기도 한다. 사회적 갈등은 사회적 가치와 자원의 배분에 관련된 것으로 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등 등의 형태로 나타난다. 사회적 갈등은 사회적 관계 및

사회적 가치의 내용에 대한 것으로 가장 포괄적인 성격을 띠고 있다.

갈등을 해소하는 방안은 일반적으로 제도적 방안과 가치관 형성 방안으로 구분된다. 제도적 방안은 이익과 가치의 배분에 관련된 제도적 틀을 마련하고 이를 실행할 수 있는 법적·제도적 절차와 규범을 만들어 갈등을 조정하려는 것이다. 가치관 형성방안은 사회구성원들이 공통의 가치와 규범을 공유하게 함으로써 갈등을 해소하고 사회통합을 이룩하는 것이다. 뒤르켐의 이론에 의하면 이러한 통합은 기계적 연대가 아니라 유기적 연대라고 할 수 있다.²⁷¹

갈등해소를 위한 방안을 다른 관점에서 보면, 이익조정과 정체성 형성이라고 할 수 있다. 이익조정은 개인 및 집단 간 관계를 형성하는 데 있어서 이익의 분배를 조율함으로써 안정적이고 지속적인 관계를 형성한다는 것이다. 그리고 관계형성의 이유와 타당성을 구성원이 합의함으로써 정체성을 형성해야 한다는 것이다.²⁷²

한편 갈등해소는 통합과 관련되어 있다. 갈등을 해소하고 사회적 평화와 화합을 달성하는 것은 결과적으로 통합을 달성하는 문제와 관련된다. 정치적 통합은 여러 수준의 통합으로 나누어진다. 국가건설과 같은 정치제도의 골격을 새로 마련하는 차원의 정치적 통합이 있으며, 국가 내에서의 권력, 정치적 자원, 가치를 둘러싼 정치적 경쟁과 대립을 해결하는 정치과정 차원의 통합이 있다. 통일 이후 정치적 갈등을 해소하는 것은 정치제도 차원과 정치과정 차원의 통합과 관련되어 있다. 통일은 남북한이 두 개의 국가정체성을 넘어 통일국가의 새로운 정체성을 확립하는 것이다.

²⁷¹- Emile Durkheim, *The Division of Labor in Society* (New York: The Free Press, 1956), pp. 129~130.

²⁷²- Arie Nadler and Tamar Saguy, "Reconciliation Between Nations: Overcoming Emotional Deterrents to Ending Conflicts Between Groups," H. Langholtz and C.E. Stout (eds.), *The Psychology of Diplomacy* (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 2004), pp. 37~38.

이를 위해 새로운 국가건설에 버금가는 권력구조, 선거제도, 행정체제와 같은 제도적 장치를 마련해야 한다. 이것은 남한과 북한이라는 두 개의 사실상의 정치체제가 하나의 새로운 국가성(stateness)을 확립하는 것이다. 또한 정치적 통합은 엘리트의 통합, 민주적 가치관 함양, 과거사의 처리 등과 같이 정치과정에 대해 새로운 규범과 규칙을 만드는 과정이다.

통일 이후 경제적 통합은 북한 경제체제의 전환, 남북한 경제통합, 경제발전이라는 세 가지 차원의 과제와 관련되어 있다. 통일 이전에 북한지역에 어느 정도 시장화와 개방화가 이루어질 수 있다. 북한의 시장화 및 개방화의 정도는 통일이 어떤 시점에 어떤 형태로 이루어지느냐에 달려 있다. 통일 이후 북한경제는 시장화와 개방화의 수준에 관계없이 완전한 시장경제로 전환하는 과정을 겪게 된다. 그리고 남한의 시장경제체제와 북한의 경제체제를 통합하는 과정이 진행될 것이다. 또한 통일한국의 경제를 발전시키는 과제도 있다. 통일 이후 경제통합은 이러한 세 가지 과정이 중첩된 양상으로 진행될 것이다. 특히 통일 이후 경제통합과 관련된 갈등을 해소하기 위해서 북한지역의 사유화, 자본시장의 형성, 노동시장의 형성 등에서 발생할 수 있는 이익균열을 조정할 수 있는 장치를 마련하는 데 역점을 두어야 한다.

통일 이후 사회통합의 과제는 사회적 갈등을 해소할 수 있는 제도적 틀을 마련하고 새로운 정체성을 형성하는 것이다. 사회통합은 사회적 제도의 융합과 가치관 형성에 관련된 것으로 포괄적인 성격을 지니고 있으며 오랜 시간이 필요하다. 사회통합을 위해서는 계층, 지역, 세대 등과 관련된 갈등사항을 조정하고 해소하는 제도적 방안을 강구해야 한다. 또한 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 민주적 가치의 확산, 관용 및 공존의식의 확산, 민족동질성의 회복, 새로운 정체성 확립 및 형성 등에 역점을 두어야 한다.

이상과 같은 점을 고려할 때, 통일 이후 갈등해소 및 통합을 위해 다음

과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소와 통합을 위해 정치적 안정과 함께 정치적 참여 및 대표성을 고려해야 한다. 통일 이후 권력구조, 선거제도, 행정체계, 지방정부 운영방식 등을 둘러싸고 여러 가지 논란이 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 우선 정치적 안정과 효율성을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 동시에 북한 주민의 대표성을 인정하기 위한 제도적 방안과 함께 정치과정에서 북한 주민의 참여를 보장할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 경제통합을 위해 북한지역 경제체제의 전환, 남북한 경제체제의 통합, 통일한국의 경제발전을 유기적으로 연계해야 한다. 경제적 갈등을 완화하기 위해서는 북한지역의 시장화 및 남북한 경제통합의 속도를 점진적으로 조정해야 한다. 급속한 시장화와 경제통합으로 인한 충격을 줄이기 위해 속도를 조절하는 것이 필요하다. 또한 북한지역의 경제적 상황과 조건을 충분히 고려한 정책을 추진해야 한다. 북한지역의 산업화 성격과 수준, 지역적 경제발전 상황, 자원 및 인구의 분포, 도시화의 정도 등을 충분히 감안한 바탕 위에서 통일 이후 북한지역의 시장화 및 경제통합을 실시해야 한다. 아울러 북한지역이 경제적 잠재력을 발휘하여 경제성장이 이루어지도록 해야 한다. 그렇게 함으로써 통일 이후 경제적 자원의 분배, 소득, 계층이동 등과 관련하여 발생할 수 있는 갈등을 줄일 수 있다. 중장기적으로 경제적 갈등을 줄이기 위해서는 북한지역에 기업가와 중산층이 형성되도록 하는데 정책의 역점을 두어야 한다.

셋째, 사회통합 과정에서 사회적 갈등을 줄이기 위해서는 복지, 교육, 문화 등의 영역에서 갈등을 완화할 수 있는 장치들을 마련해야 한다. 우선 관용과 공존, 화해의 가치관을 확산하는 프로그램을 마련해야 한다. 남한 주민과 북한 주민을 대상으로 과거의 적대감을 해소하고 다양성을 인정하는 가운데 더불어 사는 공존의 가치관을 형성하기 위한 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 통일국가의 새로운 정체성을 확립하여 사회적 갈등이

자연스럽게 녹아들도록 해야 한다. 민족적 정체성 및 개방된 세계 속에서 더불어 사는 열린 민족주의의 정체성이 확립될 수 있도록 해야 한다.

한편, 사례연구를 통해 도출된 시사점을 고려할 때, 분야별 갈등해소는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 독일의 경우, 동독 주민의 의사가 반영될 수 있는 정당이 허용되고 과거사 처리에 대해 동독 주민의 의사를 존중하여 객관성이 보장되었다. 홍콩의 경우, 홍콩의 자치와 자율성을 허용함으로써 정치적 분쟁의 소지를 홍콩내의 문제로 한정하는 방안이 적용되었다. 남아공에서는 흑인과 백인 간 권력분점을 허용하는 협의민주주의가 적용되었다. 북아일랜드는 강제연정과 범공동체 투표방식을 통해 권력을 분점하고 견제하는 정교한 장치를 만들었다. 이러한 점을 고려할 때 통일한국에서 정치분야의 갈등을 해소하기 위해서는 북한 주민의 정치적 참여통로 확대, 권력의 분점장치 마련, 선거 및 행정에서 북한지역 주민의 대표성 인정 등을 염두에 두어야 한다.

둘째, 경제적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 경제적 갈등은 여러 가지 갈등의 근본적 원인이 된다. 경제적 갈등이 제도적 틀 내에서 해결되지 못할 경우 정치적 갈등으로 표출되고 때로 남아공이나 북아일랜드와 같이 폭력적 양상으로 나타나기도 한다. 독일의 경우, 동독지역의 경제 재건과 일자리 창출을 위해 신속한 화폐통합과 시장경제화가 추진되었다. 또한 홍콩의 경우, 홍콩경제의 활성화를 위한 조치들을 실시하여 통일에 따른 경제적 불만을 완화시키고자 하였다. 남아공도 국영기업의 민영화, 흑인기업의 육성, 흑인 일자리 창출 등을 통해서 흑인들의 경제적 불만을 다독거렸다. 북아일랜드의 경우도 경제적 불등을 완화하기 위한 불평등해소 프로그램을 운영하고 이를 평가하기 위한 시스템을 운영하고 있다. 따라서 통일 이후 경제적 갈등해소를 위해 남한지역과 북한지역의 경제적 격차를 해소하고 북한지역의 자생력을 신장시키는데 초점을

두어야 한다.

셋째, 사회적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 사회적 갈등은 이질적인 집단 및 개인 간 사회적 권위와 가치의 배분을 둘러싼 갈등이다. 독일의 경우, 사회심리적 갈등을 해소하기 위해 다양한 형태의 민주 시민교육을 실시하였다. 홍콩의 경우 인적 교류의 확대, 홍콩의 문화적 전통 인정, 점진적인 교육체제 통합으로 문화적 충격을 완화시키고자 한다. 북아일랜드의 경우, 집단 간 갈등을 중재할 수 있는 민간기관을 운영하고 문화, 예술, 스포츠 분야의 공동사업을 통해 주민 간 적대감을 줄이고자 한다. 통일 이후 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 공존과 화합의 문화정착, 공동체에 대한 귀속감, 새로운 정체성의 형성 등을 목표로 해야 한다. 그리고 이러한 가치를 확산하고 내면화할 수 있는 다양한 문화·예술·교육 프로그램을 실시해야 한다.

3. 분야별 갈등해소 방향

가. 정치분야 갈등해소 방향

(1) 권력구조 및 선거제도

통일한국의 정치적 통합은 남북한을 하나의 정치적 권위체계하에 일원화하고 새로운 정치질서를 만드는 것이다. 통일한국에서 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등이 복잡한 양상으로 나타날 것이다. 따라서 이러한 갈등을 정치적으로 해결할 수 있는 정치적 제도와 절차를 만들어야 한다. 이를 위해 정부형태, 의회제도, 선거제도를 마련해야 한다.

통일한국의 정부형태와 권력구조를 마련하기 위해 다음 사항을 감안해야 한다. 첫째, 통일은 다른 두 체제를 통합하는 것이기 때문에 이념적·지역적·계층적 갈등을 완화하고 해소할 수 있는 화합지향적 권력구조가 필요하다. 둘째, 통일 후에 산적해 있는 과제를 효율적으로 해결할 수 있는 안정된 권력구조가 필요하다. 셋째, 통일한국의 정치제도는 남북한 주민의 정치적 지지를 받아야 한다. 통일한국의 정치제도는 남북한 주민의 동등한 정치참여보장과 남북한지역의 균형적인 발전에 기여해야 한다.

통일한국의 권력구조를 결정하는 데 있어서 고려해야 할 일차적 변수는 이익갈등의 분포와 정치세력의 배열구조이다. 이것은 권력구조에 영향을 미치는 환경요인이다. 그리고 권력구조를 결정하는 데 있어서 고려해야 할 중요한 기준은 통합성과 화합성이다. 권력구조가 정치적 통합성과 화합성 가운데 어떤 측면을 강조하느냐에 따라 권력구조가 달라질 수 있다. 통일한국의 권력구조는 한편으로는 이익균열구조의 분포라는 상황 변수를 감안하고 다른 한편으로는 통합성과 화합성의 조화라는 측면을 고려해야 한다.

(가) 정부형태

정부형태는 정당제도나 선거제도를 결정하는 토대가 되기 때문에 우선적으로 논의되어야 한다. 일반적으로 정부형태는 입법부와 행정부 간의 제도적 권력관계가 경성적 분립관계인가 아니면 연성적 분립관계인가, 또는 견제와 균형(checks and balances)관계인가 아니면 공존관계인가에 따라 분류된다. 이러한 기준에 따라 대통령제, 의원내각제, 이원정부제, 변형된 대통령제와 의원내각제 등으로 유형화된다. 현재 제안되고 있는 통일한국의 정부형태로는 대통령제와 의원내각제, 이원정부제가 있다. 대통령제는 의회와 대통령이 개별적으로 선출되는 이원적 구조로 권력분립의 원칙에 기반을 둔 제도이고, 의원내각제는 의회의 다수당이 내각을

구성하는 일원적 구조로서 권력이 융합된 제도다. 또한 이원정부제는 대통령제와 의원내각제의 절충적 구조로서 대통령과 의회가 권력을 분점하기 때문에 분권형 대통령제로 지칭되기도 하는 제도다.

대통령제를 통일한국의 정부형태로 주장하는 이들의 근거는 통일한국에서 예상되는 정치적 혼란과 분열상황을 극복하기 위해서는 강력한 리더십이 필요하고, 대통령제하에서 효율적일 수 있다는 것이다.²⁷³ 즉 대통령제를 도입해야 통일 후의 다양한 정치세력을 통합하고 국정운영의 효율성을 높일 수 있다는 것이다.

대통령제의 장점은 대통령의 임기 동안 행정부가 안정되어 국가의 정책이 계속성을 가지며 행정부가 강력한 정책을 수행할 수 있다는 점이다. 반면 대통령제의 운용의 특징이 단점으로 작용할 수도 있다. 즉 대통령제의 독재화 경향이다. 대통령제에서 대통령은 국가원수와 행정수반으로서의 이중적 지위를 갖는데, 막강한 권력을 가지면서 국회에 대해 책임을 지지 않기 때문에 독재 가능성이 있다. 또한 대통령이 속한 정당과 의회 다수당이 다를 경우 국정 수행에 장애가 발생할 수 있다.

한편 다양한 정치세력과 균열구조를 반영하기 위해서는 의원내각제가 바람직하다는 주장도 있다. 의원내각제에서는 권력의 공유와 정치적 타협이 용이하기 때문에 통일한국의 정부형태로 더 적합하다는 것이다. 즉, 통합된 체제를 갈등과 균열을 조정해 안정적으로 유지하기 위해서는 의원내각제가 바람직하다는 것이다.²⁷⁴

의원내각제의 장점은 다음과 같다. 첫째, 내각의 구성 여부가 의회에 의

273_ 도희근, “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로,” 『공법연구』, 제40집 2호 (한국공법학회, 2011) 참조; 권영설, “통일지향적 정부형태로서의 대통령제,” 『공법연구』, 제27집 3호 (한국공법학회, 1996) 참조.

274_ 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』 (서울: 나남, 2012), pp. 157~159; 박수혁, “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 통권 제1호 (법무부, 2010), pp. 27~49.

해 결정되기 때문에 국민의사가 반영된다. 둘째, 내각이 의회에 대해 연대 책임을 지기 때문에 책임정치가 가능하다. 셋째, 의회와 내각이 대립하는 경우 내각불신임결의와 의회해산으로 정치적 대립이 해결될 수 있다.

반면 의원내각제는 다음과 같은 단점을 지니고 있다. 첫째, 군소정당이 난립하거나 정치인들이 타협적 태도를 지니지 못할 경우, 연립정권 수립과 빈번한 내각 불신임 결의로 정국이 불안정할 수 있다. 둘째, 의회가 정치적 경쟁과 권력장악을 위한 장으로 전락할 수 있다. 셋째, 내각이 의회의 의사에 구애받지 않고 일관성 있는 정책을 실시하기 힘들다. 넷째, 내각이 원내다수당과 연합하여 국정을 마음대로 운영할 수 있다.

그리고 대통령과 수상이 권력을 분점함으로써 남북한 간 이해관계의 절충과 타협에 유리하다는 점에서 이원정부제를 통일한국의 정부형태로 주장하는 견해도 있다.²⁷⁵ 이원정부제하에서 대통령은 외교와 국방을 담당하고, 총리는 내정을 담당하는 이원적 구조를 형성함으로써 대통령제의 단점인 권력독점과 의원내각제의 단점인 정치 불안을 방지할 수 있다는 것이다. 그러나 이원정부제에서는 집행권의 분점이 오히려 문제가 될 수 있다는 견해도 있다. 대통령과 총리의 모호한 권력분점이 정치적 갈등과 불안정을 초래할 수 있다는 것이다.²⁷⁶

어떤 제도든 각각 장단점이 있고 어떤 형태가 통일한국에 적합한가에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 통일한국의 바람직한 정부형태는 효율성을 중시할 것인가, 아니면 민주성 또는 공정성을 중시할 것인가에 따라 달라질 수 있다. 다만 통일한국의 의회는 남북의 지역, 이념, 계층 등 다양한 정치세력과 균열구조를 대표할 수 있는 성격을 반영하고, 정부형태

275- 강장석, “통일헌법의 구성원리와 통치구조,” 『한국의회학회보』, 창간호 (한국의회학회, 2012), p. 25.

276- 장성호, “통일시대의 대한민국 헌법 권력구조 모색: 분권형 대통령제,” 『정부형태와 지방분권, 바람직한 개헌방향은?』 (국회연구단체 미래한국헌법연구회 충청권 토론회, 2008.8.26); 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 165~167.

는 효율성과 안정성을 중시하는 대통령제를 택하는 것이 적절할 수 있다.

(나) 의회제도

남북한 간의 동질성을 회복하기 위해서는 남북한의 인구, 경제력 등에 있어서의 비대칭적 격차를 완화시키면서 남북의 대표성을 균형적으로 구현하려는 노력이 필요하다.²⁷⁷ 이를 위해서는 의회를 인구비례로 선출하는 하원과 남북 지역을 대표해 선출하는 상원으로 구성하는 방안을 고려할 수 있다. 상원을 통해 인구비례로 의석 결정 시 발생할 수 있는 대표성의 불균형을 보정하는 것이다.

아울러 남북한 간의 실질적인 통합을 위해서는 북한지역의 정당이 남한지역에서 당선인을 낼 수 있도록 하는 것도 필요하다. 이를 위해 석패율제도나 ‘일률배분식 권역별 비례제’를 도입할 수 있다. 북한의 지역구에서 낙선한 후보를 비례대표로 부활당선시키거나 북한지역 정당의 전국 득표율을 각 권역별로 비례해 배분을 하는 것이다.

(다) 선거제도

1) 대통령 선거제도

통일한국이 대통령제를 택한다면 정·부통령제를 도입할 필요가 있다. 대통령의 권력독점을 막고, 부통령의 역할을 재정립하기 위해 대통령과 부통령이 권한을 분점하도록 하는 것이다.²⁷⁸ 가령 국방과 외교는 대통령이, 내정은 부통령이 담당하는 방안이 고려될 수 있다.

대통령 선거는 극단으로 치우칠 가능성이 있다. 더욱이 통일 후 이러한

277- 김계동, “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략,” 『통일연구』, 제16권 1호 (연세대학교 통일연구소, 2012), p. 61.

278- 허문영·이정우, 『통일한국의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 131; 김철수, “통일헌법 제정의 문제,” 『학술원논문집: 인문사회과학편』, 제36집 (대한민국학술원, 1997), p. 254.

현상이 더욱 두드러질 수 있다. 극우 혹은 극좌정당의 후보가 난립하고, 그로 인해 선거가 흑색·비방선거로 변질될 가능성도 높다. 또한 과반 이하의 득표로 대통령이 당선될 경우, 대표성의 문제로 정치적 갈등이 발생할 수 있다. 대통령 선거제도는 이런 문제를 방지할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 가령 무소속 후보자의 경우 유권자 추천인의 수를 상향조정하거나 후보 기탁금 액수의 증액 및 기탁금 반환규정의 강화 등을 적용할 수 있다.

2) 국회의원 선거제도

국회의원의 의석 규모는 남한의 현행 선거제도를 기본골격으로 하는 것이 바람직하다. 19대 총선의 경우를 감안하면, 선거구 1개의 평균 인구수가 약 20만 명 정도이다. 이 기준에 의하면 남한인구의 절반 수준인 북한에게 120~130석을 배정하여 전체 지역구 의석은 370~380석 규모가 될 것이다. 여기에 비례대표 의석을 추가한다면 500석 전후의 의석규모가 될 것이다.

의회는 앞서 언급한 바와 같이 하원과 별도로 상원이 있는 것이 바람직하다.²⁷⁹ 하원으로 대표되는 의회의 불균형을 보완하기 위해 상원을 두는 것이다. 인구비례로 구성되는 하원에서는 남한지역에 배분되는 의석수가 많을 수밖에 없으므로, 상원을 통해 대표성의 편중을 보정하는 것이다. 그런 점에서 상원의 권한을 지나치게 부여할 필요는 없을 것이다.

상원은 인구비례로 의석수가 결정되는 하원의 불균형을 보완하기 위해 설치하는 것이기 때문에 의원정수를 남북 동수로 하는 것이 타당하다.²⁸⁰

279. 성낙인, 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』 (서울: 서울대학교 통일연구소, 2008), pp. 38~41; 김우진, “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구,” 『통일과 법률』, 제6호 (법무부, 2011), pp. 153~189; 박찬욱, “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입: 입법부,” 대화문화아카데미 편, 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』 (서울: 대화아카데미, 2011), pp. 55~60.

280. 김우진, 위의 글, pp. 153~189; 정영화, “남북평화변명을 위한 헌법적 과제,” 『공법연구』, 제33집 5호 (한국공법학회, 2005), pp. 79~103.

상원의 규모는 남북 각각 50석이 적절할 것이다. 예컨대 북한지역에 할당되는 50석은 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도에 각각 10석을 배분하는 것이다.

상원의 선출방식으로는 단기이양식(single transferable vote)이나 제한연기방식(limited vote)이 고려될 수 있다.²⁸¹ 단기이양식의 경우 유권자의 선호를 반영하고 인물대표성을 부각시킬 수 있다는 점에서 장점이 있지만, 개표과정이 복잡하고 시간도 많이 소요된다는 단점이 있다. 제한연기방식의 경우 유권자 1인이 출마한 후보자의 수보다 적은 복수의 투표권을 행사하고 다득표자 순으로 당선인을 결정하는 방식으로 유권자의 선택권을 강화할 수 있는 장점이 있지만, 우리에게 익숙하지는 않다. 아울러 단기비이양식(single non-transferable vote)도 긍정적으로 검토해볼 수 있다. 이는 유권자가 1표만을 행사하고 다득표자의 순으로 당선인을 결정하는 것으로, 현재 기초의회의원 선출방식이다.

통일한국의 하원선거제도는 독일식 정당명부제가 적절하다. 이탈리아의 스크로포로(scroporo) 방식²⁸²이나 헝가리의 의석배분 방식²⁸³도 있지만, 전체의석을 정당 득표에 따라 배분하는 독일식 명부제가 비례대표의 성격을 가장 많이 가지고 있다. 독일식 정당명부제는 의석수를 정하는 방식에 있어서는 비례대표제를 적용하지만 당선인 결정은 지역구 직선대표와 비례명부를 혼합한 방식을 적용한다.²⁸⁴

281- 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 88~94.

282- 1993년부터 2005년까지 하원선거의 지역선거구에서 채택한 방식으로, 낙선한 2위 득표자의 표에 1을 더한 수, 즉 의석획득에 필요한 최소득표수를 해당 정당의 득표수에서 감산함으로써 지역구에서 의석을 얻지 못하는 정당에 유리하도록 설계해 비례성을 높인 것이다.

283- 이 방식은 결선투표제(runoff voting)로 실시되는 지역구와 광역단위의 정당명부로 선출되는 비례대표 외에 별도의 전국명부를 작성한다. 이 방식은 전국명부를 통해 지역구 결선투표에서 의석을 배출하지 못한 잉여표나 광역명부투표에서 분쇄조항에 미달한 표를 의석전환에 반영한다.

284- 독일식 정당명부제는 유권자의 2표 중 1표를 지역구의원에, 다른 1표를 비례대표 선출에 행사하도록 한다. 그리고 총 598석을 정당득표율에 따라 정당별로 배분하고 정당에 배분된

독일식 정당명부제와 같은 권역별 비례제를 채택하는 경우 권역의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라라도 비례성이 결정된다. 선거제도의 비례성을 확보하기 위한 방법으로 비례의석수나 봉쇄조항 외에도 권역 범위의 설정도 제시될 수 있다.

통일한국의 의회에서 독일식 정당명부제를 채택했을 경우, 권역의 범위를 확대할수록 즉, 권역의 수를 줄일수록 비례성은 높아진다고 볼 수 있다. 반면 비례성이 높아질수록 지역대표성이 낮아지는 역효과도 나타난다. 따라서 비례성을 높이면서도 지역대표성을 구현할 수 있을 최적의 권역범위를 설정할 필요가 있다. 이런 점을 고려할 때 남북한 각 4~5개의 권역으로 광역화하는 것이 적절할 것으로 여겨진다.

통일한국에서 하원선거의 선거구 획정 역시 중요하다. 인구기준에 의거한 선거구 획정은 투표가치의 평등과 직결되는 것이므로 선거구 간 인구편차를 최소화하는데 역점을 두어야 한다. 이를 위해서는 선거구를 광역화해 행정구역과의 경계조정이 가능하도록 하는 방법이 있다.

선거구당 2인 이상을 선출하는 중선거구제를 선택적으로 적용하면 선거구가 광역화되기 때문에 행정구와의 경계충돌을 상당부분 완화할 수 있다. 행정구역과 경계가 합치되기 어려운 선거구를 중선거구로 설정하면 인구비례에 따른 선거구 획정이 가능하게 된다. 다만 이 방식을 적용하기 위해서는 권역별로 선거구 배분(boundary apportionment)이 이뤄져야 한다. 즉, 권역별 인구비례에 따라 할당한 선거구를 기본적으로는 소선거구로 적용하되 선별적으로 중선거구를 적용하는 것이다.

선거구 획정 때마다 특정 지역의 선거구 수가 불평등하게 배분되어 과

의석을 다시 권역별 정당득표율에 따라 해당권역에 배분한다. 또 정당의 지역구 의석이 비례 의석보다 많게 되면 그 잉여분의 의석수는 초과의석(overhang seats)으로 모두 인정된다. 이 초과의석은 비례성을 훼손하는 결과를 가져온다. 이에 독일은 '보정의석모델(compensation seat model)'을 해법으로 제시했다.

소 대표되었다는 논란이 제기되어 왔다. 이러한 논란을 불식시키기 위해서도 시도 단위보다는 권역 단위의 선거구 배분이 바람직할 것이다.

(2) 북한의 과거 엘리트 교육 및 새로운 엘리트 육성

북한지역의 전직 공직자에 대해 재교육을 실시해야 한다. 이들이 사회주의체제의 핵심계층이었으며, 주체사상을 내면화하였고, 통일에 대해 불만이 크다는 점을 감안해야 한다. 북한의 핵심계층을 세분화하여 각 계층에 맞는 교육을 실시해야 한다. 개방적 엘리트에게는 국제정세와 통일의 이익을 제시해야 한다. 폐쇄적 당원들에 대해서는 체제전환과 통일의 필요성에 대해 설명해야 할 것이다.

북한정권의 당, 정부, 군 등에서 주요 역할을 했던 사람들에게 일정기간 재교육을 실시해야 할 것이다. 그리고 고위직책에 있던 사람들에게는 새로운 직업을 가질 수 있도록 직업교육을 병행하는 한편, 하위직 공직자에 대해서는 재교육을 거친 후 동일 직업에 종사하도록 해야 한다. 공무원 재임용 대상자에 대한 재교육은 법률, 행정 등의 실무 중심 교육을 해야 할 것이다.

북한지역에 민주질서가 정착되기 위해서는 민주주의의 가치를 실천할 수 있는 중산층과 엘리트가 존재해야 한다. 통일 이후 남한지역 출신인사들에 의한 공직 독점을 방지하고 북한 출신 엘리트들에게도 공직에 진출할 수 있는 기회를 부여해야 한다. 아울러 젊은 층을 대상으로 새로운 엘리트를 육성할 필요가 있다. 중장기적으로 북한지역에 중산층을 비롯한 새로운 엘리트를 육성하는 방안이 강구되어야 한다.

또한 북한지역의 민영화, 사유화 정책은 중산층과 엘리트들을 양성하는 것을 목표로 해야 한다.²⁸⁵ 이를 위해 경제적으로는 토지 및 주택의 사유화에 대해 기존의 사용자에게 무상분배하거나 또는 저가유상으로 매

각하는 방안이 고려될 수 있다. 농지의 경우 협동농장을 소속 농민들에게 개인적으로 분할 분배하거나 농민들의 공동투자에 의한 협업농을 결성하도록 할 수 있다. 아울러 농지분배는 유상으로 하되 대금상환은 일정 기간 거친 후 분할 상환하도록 할 수 있다. 그리고 국영기업의 민영화 과정에서 일정지분을 소속노동자들에게 주식 형태로 분배하되, 대금은 일정기간 거친 후 분할 상환하도록 할 수 있을 것이다. 아울러 북한지역에 대해 대규모의 재정투융자정책과 개발계획을 실시함으로써 중소기업과 중산층을 육성해야 한다.

(3) 남북한 주민에 대한 민주시민교육

통일을 원했던 동독 주민들도 사회적 변화에 스트레스를 받고, 민주주의와 시장경제에 실망하며, 구동독에 대한 향수를 보였다. 통일 이후 북한 주민들도 동독 주민들과 비슷한 심리적 상태를 경험할 가능성이 있다. 따라서 북한 주민을 대상으로 체계적인 민주시민교육을 실시해야 할 것이다.

민주시민교육은 통일 후 정치적·경제적 혼란을 극복하고 다원주의사회에 적응된 민주시민 양성을 목표로 해야 한다. 과도하게 정치화되어 있는 북한 주민의 일상생활을 탈정치화하고 수동적으로 움직이던 관습에서 탈피하여 각자가 능동적으로 사고하고 행동하도록 해야 한다. 각자 자신의 생각을 표출하되 궁극적으로는 타협적인 민주적 문화가 정착되도록 해야 한다.

그리고 민주주의의 가치, 정치과정, 선거, 다원사회의 특징 등에 대한 교육을 실시하여 북한지역에 민주주의질서가 뿌리내리도록 해야 한다.

285_ 이근, “통일한국의 경제질서: 통일준비 개혁과 참여시장경제로의 통일,” pp. 161~180; 김수곤, “통일한국의 노동력과 고용구조: 남북경제협력을 통한 북한인력 활용방안에 관한 연구,” pp. 207~236.

아울러 지방자치제도에 대한 교육을 실시함으로써 지방자치단체에 관심을 갖고 참여하도록 해야 한다.

시민교육의 내용을 다양화하며 수강자들이 흥미를 가질 수 있도록 해야 한다. 시민교육은 여가안내, 문화체험, 직업교육 등과 병행하여 실시해야 한다.

통일독일은 동독 주민뿐만 아니라 서독 주민을 대상으로 민주시민교육을 실시하며 정치적 갈등을 최소화하려고 해 왔다. 통일 후 남북한 국민의 통합과 화합을 위한 민주시민교육 프로그램이 마련되어야 한다. 교육 내용은 남북한의 사회문화적 동질성을 촉진하고 민족공동체 형성의 기본 원칙과 부합하는 방향에서 수립되어야 할 것이다.

첫째, 민주시민교육은 관용과 화합에 중점을 두어야 한다. 분단시기의 이질성과 그에 따른 적대성을 극복하고 공존과 공영의 가치를 중시하도록 해야 한다.

둘째, 민주시민교육은 탈냉전 시대의 개방과 협력, 그리고 민주주의의 보편적 가치를 추구해야 한다. 통일한국의 가치는 세계의 보편적인 가치 체계와 부합되는 방향으로 발전하는 것이 마땅하다.

셋째, 민주시민교육은 민족전통을 발전시키는 데도 역점을 두어야 한다. 남북한 주민들에게 민족적 정체성을 부여할 수 있도록 문화적 전통을 계승·발전시키는 프로그램이 개발되어야 한다. 특히 남북한이 공유하고 있는 민족문화의 전통을 잘 활용한다면 통일한국의 사회문화적 동질성을 제고하고 진정한 사회통합을 이루는데 큰 도움이 될 것이다.

넷째, 국민적 합의에 기반을 둔 민주시민교육이 실시되어야 한다. 민주시민 교육이란 북한 사람들만이 아니라 남한 사람들도 함께 참여하는 프로그램이 되어야 하며 사회 내의 다양한 계층과 이익집단의 가치체계와도 부합할 수 있어야 할 것이다. 민주주의의 핵심적인 가치 중 하나인 문화적·사상적 다양성을 보장할 수 있는 제도와 문화유형을 개발해 나감

으로써 내재적 사회통합을 이루고, 그렇게 함으로써 갈등의 소지를 줄여 나가야 할 것이다.

(4) 과거사 청산 프로그램

성공적이고 구체적인 갈등해소 프로그램 사례로 남아공의 TRC를 들 수 있다. TRC는 이와 유사한 사건이 반복되지 않도록 하고, 상처를 치유하고 건전한 공존관계를 형성하기 위한 목적으로 1995년부터 2013년 최종 보고서를 제출하기까지 약 7년여 동안 활동했다. TRC는 인권침해위원회, 보상과 재활위원회, 사면위원회로 구성되어 있었다. 우선 인권침해위원회는 TRC에서 접수된 내용을 근거로 1960년부터 1994년 사이에 일어난 인권침해 사례를 조사했다. 인권침해 사건이 사실로 규명되면 그 내용이 보상 및 명예회복 위원회로 이관되었다. 보상과 재활위원회는 진실위원회가 피해자의 권위를 회복할 수 있도록 지원하는 역할을 하며 정책 및 건의사항을 수립하여 희생자 및 그 가족과 지역공동체 모두 명예를 회복할 수 있도록 했다.

사면위원회의 가장 중요한 기능은 사면 신청이 해당 법규에 따라 이루어졌는가를 검토하는 것이었다. 신청인들은 1960년 3월 1일부터 1993년 12월 사이에 정치적 목적으로 행해진 모든 범죄 관련 행위에 대해 사면을 신청했으며, 사면되는 경우 가해자의 해당 행위에 대한 형사처분이 사면되었다. 단 사면은 정치적 동기에 의해 이뤄졌거나 그 인권 침해가 지나치지 않았거나 혹은 사면을 원하는 사람이 자신이 행한 범죄사실에 대해 완전히 공개하는 경우에 한해서만 이뤄졌다. 사면위원회는 849건에 대해 사면을 주었으며, 5,392건에 대해서는 사면을 거부했고, 871건의 사면신청은 철회되었다.

남아공의 TRC는 다음 사항에 역점을 두었다. 첫째, 과거사 청산 과정

에서 국민들의 알 권리 및 국가 권력에 대한 국민들의 통제를 강화했다. 둘째, 승자에 의한 정의가 아니라 사회구조적 폭력에 대한 가해와 피해의 진실을 인권 수호를 위한 방편으로 밝히고자 했다. 셋째, 피해자의 진실만이 아니라 가해자의 진실을 함께 기록함으로써 국가차원의 집합적 기억을 복원하고자 했다. 이러한 활동들은 미래의 사회통합이 과거에 대한 이해와 수용, 용서와 청산, 합의 절차에 따른 보상과 처벌 등이 수반되어야만 한다는 취지를 갖고 있었다.

통일한국에 있어서도 과거사 정리 문제는 매우 복잡적이고 민감한 사안일 것이다. 북한정권에서 행해진 국가폭력과 관련하여 누구를 어떤 기준에 의해서 처벌하고, 용서할지는 민감한 문제이다. 국가폭력은 개인 대 개인, 집단 대 개인, 공동체 대 개인, 국가 대 개인 등과 같이 중층적 구조를 가지기 때문에 이러한 폭력 구조에 대한 진실 규명을 어떻게 할 것인지 숙고해야 한다.

나. 경제분야 갈등해소 방향

(1) 사유화로 인한 갈등의 해소

체제 통합 그리고 사유화로 인한 갈등을 해소하는 데는 다음과 같이 몇 가지 원칙을 고수하는 것이 필요하다. 첫째, 생산에 투입될 재산과 소비용 재산을 구분하여 생산재에 대해서는 생산성을 최대화할 수 있는 경제주체에게 분배될 수 있도록 하고, 둘째, 소비용 재산에 대해서는 최소한의 생존 및 생활권 보장이 필요한 이에게 우선권을 주고, 이후에는 가장 필요한 경제주체에게 재산권이 이양되도록 기준을 정하여야 갈등을 최소화할 수 있을 것이다. 셋째, 토지 등 생산과정에 투입될 자산들은 대중사유화를 추진하기보다는 투자자에게 사유화할 필요가 있다. 기업의 경우,

기업의 경영을 지속할 역량이 있는 경제주체에게 이양하는 것이 필요하며 이를 위해서는 대중들이 소유권을 가지도록 하기보다는 경영능력이 입증된 외부 경제주체에게 사유화할 필요가 있다. 토지의 경우 투자자의 투자에 방해가 되지 않도록 개인의 기존 소유권을 인정하는 방식에 주의할 필요가 있다. 농지의 경우에도 기업농이나 지속적으로 농업에 종사할 개인에게 농지 경영권이 이전되도록 함으로써 생산 활동을 적극적으로 유지하고 확대하는 원칙을 준수할 필요가 있다.

한편, 주민들이 생활을 위해 필요한 가옥이나 토지 등에 대해서는 생존 및 생활을 최대한 보장하는 수준에서 사유화가 진행되는 것이 바람직하다. 사유화를 통해 소유권을 가진 재산이 처음 북한 주민에게 제공되며 이 권리를 향유할 수 있도록 하여 시장경제의 기초재산이 되도록 하는 것이다. 건전한 시장경제는 중산층이 두터워야 하며 북한의 중산층 주민들이 단기간에 확대될 수 있도록 하기 위해서는 초기자산이 될 수 있는 토지 및 가옥에 대한 분배가 초기에 필요하다. 끝으로 북한 주민들이 자산에 대한 관리능력을 가지게 되고 북한 내 자산들에 대한 정당한 시장가격이 형성될 때까지 개인에게 사유화된 필수자산에 대해서는 매매를 제한하는 조치를 취하여 주민들을 보호할 필요가 있다.

(2) 남북경제통합과 노동시장 통합으로 인한 갈등의 해소

남북한이 통합될 경우 북한의 비교우위는 사라지게 되고 남한이 자본과 노동 양 분야에서 모두 경쟁 우위를 점하게 된다. 현재 남북한 간의 경쟁력 격차는 기존의 생산요소가 변동이 없는 경우에 그대로 유지될 수 있으나 통일로 인하여 생산요소의 이동이 가능해지면 더 이상 유지될 수 없다. 북한 노동력의 남한으로의 이동은 북한지역의 임금 상승을 초래하게 될 것이고 이는 다시 북한지역의 노동생산성 이상으로 증가될 것이 예

상된다. 북한지역의 임금상승으로 북한이 보유한 노동분야의 비교우위를 잃어버리게 되면 북한은 자본과 노동 모든 생산요소에서 우위를 상실하게 되며 그 결과 자본과 노동이 오히려 남한에 집중되는 현상을 야기하게 되는 것이다.

경제통합, 특히 노동시장의 통합으로 인한 갈등을 최소화하기 위하여 가장 중요한 것은 노동시장의 통합을 일정 기간 유예하는 것이며, 이를 통해 남북한 간 비교 우위를 유지하는 것이다. 전술한 바와 같이 경제적 생산성의 수렴과정 없이 노동시장이 통합되는 경우 북한지역의 노동력이 가지는 가격측면에서의 비교우위를 상실하게 될 뿐만 아니라 임금이 생산성을 상회하여 노동시장의 왜곡을 초래하기 때문이다. 노동시장의 왜곡은 결국 대규모 북한 주민들을 영구실업 상태에 빠지게 하여 갈등을 증폭시킬 뿐만 아니라, 통일비용을 증가시키며 이는 사회적 통합의 저해요인으로 작용할 것이다.

노동시장의 통합을 유예할 수 있기 위해서 가장 먼저 필요한 것은 긴급물자에 대한 조달체계를 구축하여 북한 주민들이 기본 생계를 유지할 수 있도록 하는 것이다. 생존이 안정되지 않을 경우 주민들의 이동은 어떤 수단으로도 막을 수 없으므로 북한 내에서의 생존에 대한 확실한 보장이 우선적으로 필요하며 이를 위해 가장 중요한 전제가 식량 및 소비재에 대한 긴급물자 조달체계의 안정적 운용이라고 할 수 있다.

(3) 자본시장 통합으로 인한 갈등의 해소

남북한 간 자본시장 통합은 양 지역 간 자본이동에 대한 통제를 해제하는 순간 이루어진다고 볼 수 있다. 그러나 실질적인 자본시장 통합은 화폐통합에 의하여 완성된다. 화폐통합 과정에서 양 지역의 화폐량, 경쟁력, 주민들의 초기재산 규모 등이 결정되기 때문이다. 화폐통합 시 기준

화폐량을 남한의 화폐로 전환하는 교환비율이 어떻게 결정되느냐에 의해 북한지역의 화폐량 팽창정도가 결정되고 통일한국의 인플레이션 및 거시경제적 안정성이 영향을 받게 된다. 또 화폐통합 시의 전환비율은 북한지역 주민들이 소지한 화폐적 자산이 남한화폐로 얼마만한 규모가 될지를 결정하게 되며 자본주의적 시장경제하에서 기초 자산의 규모를 정하게 되어 향후 생활수준에 많은 영향을 끼치게 된다. 또한 화폐통합 시 북한지역 임금을 어떤 비율로 전환하여 지급하느냐에 따라 북한지역 상품들의 가격경쟁력이 결정되며 임금이 생산성 이상으로 결정될 경우 단시일 내에 기업을 도산시키는 결과를 초래하게 되는 것이다.

자본시장 통합 시에 임금 전환비율은 생산성에 부합되는 임금을 지불할 수 있도록 전환율을 결정하도록 하여 화폐시장 통합의 충격을 최소화하는 것이 바람직하다. 더불어 모든 경제 지표가 유동적인 통일과정에서 생산성에 부합되는 임금수준을 결정하는 것은 용이치 않으므로 일반기업의 경우 스스로 임금수준을 결정하도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 공무원, 군인 등 정부에서 직접 임금수준을 정하여야 하는 집단에 대해서는 최저생계비를 일단 보장하는 수준으로 전환율을 결정하되 일정기간 내에 남한지역 임금의 60%까지 인상하는 계획을 제시할 필요가 있다. 사회운영의 근간이 되는 공무원이 흔들리면 통일 이후의 사회적 불안정이 더욱 가속될 개연성이 있기 때문이다. 임금전환율의 결정 이후 임금수준의 변동은 시장상황이나 경제주체들의 합의에 의해 변동되도록 하는 것이 화폐통합으로 단시일에 경쟁력을 왜곡시킬 가능성을 피할 수 있는 방안이다.

임금수준이 생산성보다 높으면 높을수록 도산 및 실업규모는 증가하고 이로 인한 경제적 충격은 증가한다. 임금수준이 낮게 결정될 경우 정치적 반발과 인구이동의 증가 등이 예상되나 경쟁력 왜곡에 의한 대규모 도산을 피할 수는 있으므로 일단 전환율에 의한 임금수준은 낮게 하되, 보완

적인 메커니즘을 강구하는 방안이 갈등을 최소화하는 방안이 될 것으로 보인다.

다. 사회분야 갈등해소 방향

(1) 불평등 해소를 위한 경제협력 및 지원

북한의 경제력과 소득수준을 향상시키는 방향으로 경제협력과 지원을 실시해야 한다. 전술한 바와 같이, 남북 간의 경제력 격차가 매우기 힘들 정도로 벌어진다면 이것만큼 남북 간의 통합을 저해하는 요소가 없을 정도로 심각한 문제를 낳을 수 있다. 현재 북한의 국민총생산(Gross National Product) 수준은 남한의 5%에 불과할 정도로 남북한의 경제력에는 심각한 불균형이 존재한다. 이런 불균형 상태를 조금이라도 완화할 수 있도록 지원하는 것도 향후에 예상되는 갈등의 소지를 줄이는 하나의 방법이다. 무조건 지원하는 것이 아니라 산업구조의 보완적 교류를 통해 공동이익을 창출하는 것이며, 북한지역 시장을 확보하는 것이다. 분단갈등구조에서 남한경제는 북한의 '위협'에 결정적으로 영향을 받는 취약한 실체이다. 북한과 경제협력을 통해 한반도의 평화무드를 조성하고 안정적 경제기반의 틀을 구축해야 한다. 또한 대륙진출을 위한 SOC 건설은 대중국 및 대유럽 수송비 절감은 물론 생활권도 대륙으로 확장되는 이익을 가져다준다. 이는 궁극적으로 통일비용을 절감하는 효과를 가져올 수도 있다. 동시에 굶주리는 북한동포들, 특히 5백만 명에 달하는 극빈계층에게 인도주의적 차원의 지원을 실시함으로써 생명을 살리는 동시에 북한 주민들 사이에 팽배한 남한에 대한 적대감을 누그러뜨리는 효과도 예상해 볼 수 있다. 물질적인 지원을 실시하여 조금이라도 실제적인 혜택을 받을 수 있는 제도와 정책을 실시해야 할 것이다.

(2) 점진적, 단계적 제도통합 추진

대규모 인구가동으로 인한 사회적 혼란과 경제적 불안을 예방하는 차원에서 최소한 단기적으로 노동시장에 대한 분리정책을 고려할 필요가 있다. 앞서 서술한 것처럼 노동시장의 통합은 통일된 우리 경제의 가장 큰 위험요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 위험요소를 미연에 차단하기 위한 방편으로 5년 혹은 7년 동안 거주하는 사람에게 우선권을 부여하는 등의 방식으로 주민들의 남북 간 지리적 이동을 억제할 필요가 있다. 다른 한편으로는 획기적인 실업대책도 세워야 한다. 남북 간의 경제력 격차에 따른 북한 경제 붕괴 가능성에 대한 대비 차원에서의 실업대책이 필요한 것이다.

(3) 가치통합의 원칙과 방향

통일한국에서는 남북지역 간에 새로운 통일국가에 대한 정체성 형성이 요구될 것이다. 통일한국의 새로운 정체성은 남한과 북한의 국민들이 함께 지향해 나가야 할 가치체계이어야 할 것이며 함께 정서적인 공감대를 형성할 수 있는 담론체계이어야 할 것이다. 사회적 갈등을 성공적으로 해소하기 위해서는 높은 차원의 통합담론과 비전, 전략이 필요하다. 이런 점에서 통일독일의 사례는 우리에게 의미 있는 시사점을 제공한다. 통일독일에서는 국민들 간의 심리적 갈등 문제에 제대로 대처하지 못하면서 엄청난 사회적 비용을 치렀던 사실을 우리는 알고 있다. 이런 점에서 통일한국의 성공적 사회통합을 위해서는 다음의 세 가지 높은 수준의 원칙과 방향을 견지할 필요가 있다.

첫째 원칙은 생활세계의 소통과 공존, 교류의 증진이다. 오랜 시간 분리된 체제에서 생활한 만큼 남북 간의 제도적 이질성과 남북주민들 간의

문화적 이질성이 어느 정도 불가피하다는 인식하에 서로를 이해하고자 노력하는 제도와 문화를 배양하는 것이 필요하다. 인적·물적·문화적 교류와 협력을 확대함으로써 서로에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있을 것이다. 이러한 방식으로 남북 간의 적대적 관계를 화해를 통한 우호적 관계로 전환하는 것이 사회통합을 위한 일차적인 목표가 되어야 할 것이다.

둘째 원칙은 사회통합을 통해 민주, 시장, 개방의 가치 위에 시민적 자율성과 자발적 시민사회가 확보되어야 한다는 것이다. 민주주의의 가치가 기본이 되는 시민과 시민사회의 활동이 보장되는 사회만이 서로 다른 성격을 지닌 공동체 간의 자유로운 교류와 협력을 보장할 수 있다. 따라서 통일한국이 지향하는 가치는 민주주의 가치의 기반 위에 서 있을 필요가 있다.

셋째, 통일한국은 통합역량 및 통합자산을 확대해 나가야 한다. 통합역량과 통합자산이란 단순히 서로 다른 가치의 공존을 의미하는 데 머물지 않는다. 공존을 바탕으로 새로운 정치적·사회적·문화적 자산을 창출할 수 있는 가능성까지를 포함한다. 통일과 통합을 통해서 통일한국이 신성장 동력을 개발하고 세계 무대에서 한 단계 더 도약할 수 있는 기회를 찾는 것을 목표로 해야 할 것이다. 통일이 한국의 미래를 위한 블루오션이라는 생각을 가져야 한다는 것이다.

(4) 가치관 통합을 위한 사회문화 자원 활용

문화충격을 줄이고 남북 간 공동체를 형성하기 위한 사회문화 활동을 적극 추진해야 한다. 통합지향적 사회문화 정책목표는 ① 한편으로는 민족동질성을 바탕으로 민족의식과 민족감정, 민족유대감을 창출하며 ② 다른 한편으로는 이질성을 다양성으로 조화·발전시키는 공존의식을 형성하는데 두어야 한다. 민족이라는 큰 틀에서 이질적인 요소와 차이점들이 오히려 민족적 자부심과 민족의식을 고양하는 요인으로 작용될 수 있도록 노

력해야 한다.

동시에 남북한의 달라진 문화를 그대로 이해하기 위해 다양성을 이해하고 인정하는 공존의 자세가 요구된다. 세심하게 따져보면 남북한 간에 동질적이라고 생각하는 부분도 많이 달라졌기 때문에 이질성을 다양성으로 받아들이려는 노력은 매우 필요하다. 남북한의 이질성을 이해하기 위해 대중예술의 적극적인 교류가 필요하며 교류채널도 다원화해 나가야 한다. 또한 심층적 내면구조에 자리 잡고 있는 동질성은 가부장적 권위주의, 연줄문화, 강약약강문화 등 부정적인 요소들이 많다. 남북한 사람들이 이런 면에서 동질감을 느낄 수는 있겠지만 이러한 부정적 요소들이 나타나지 않도록 주의를 기울여야 한다.

(5) 갈등해소 프로그램

통일 후 예상되는 남북 간 갈등해소를 위하여 갈등해소 프로그램을 가동할 필요가 있다. 갈등의 정도에 따라서 남북 간의 제도적·문화적 차이에서 기인하는 근본적인 문제들은 갈등을 원천봉쇄한다는 접근보다는 ‘관리’ 차원에서 조심스럽게 접근하는 것이 더 효율적일 수 있다. 그리고 양자 사이에 입장 차이가 크지 않은 사안에 대해서는 원천적인 ‘갈등의 해소’를 목표로 여러 가지 기술과 프로그램을 개발하고 도입하는 것이 필요하다. 그러나 많은 경우에 있어서는 이러한 ‘관리’ 혹은 ‘해소’ 차원의 접근보다는 당사자 간의 근본적인 ‘관계’의 재정립이 필요할 것이다. 이런 점에서 갈등중재 전문기구가 남남갈등해결의 매개로 활용된다면 통일 이후의 여러 사회문제를 두고 극렬한 대립적 관계를 넘어서 합리적 경쟁관계로 발전시켜 나갈 수 있고 이를 통해 사회 전반적인 협력을 유도해 낼 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 갈등해소에 도움을 주는 프로그램을 남북한 사람들을

대상으로 운영하는 것도 큰 도움이 될 것이다. 갈등해소 프로그램인 ‘피스메이커’ 프로그램에 참여한다든가, 법률가를 중심으로 운영하는 ‘갈등중재’ 훈련프로그램을 운영하는 방법이다. 특히 북한 사람들을 대상으로 한 훈련프로그램은 중요한데 남북한 갈등의 핵이 될 수 있는 이념적인 부분, 역사와 정치 부분에 대해서는 서로 이해하고 인정하는 학습과 훈련이 필요하다.

마지막으로 북한사회의 특성으로 볼 때 통일한국의 통합을 저해할 중요한 요인 가운데 북한인들의 획일주의적 태도, ‘유일지도체제’에 대한 의식 등 비민주적 가치관을 들 수 있다. 이런 점에서 남북한이 성공적인 사회통합을 실현하려면 자기와 다른 것을 인정하고 다양성을 용인하는 민주주의 훈련이 필수적이다.

V. 결론

V. 결론



통일은 둘 이상으로 나뉘어져 있던 국가들이 하나의 국가로 통합되는 것을 의미한다. 그러나 외적으로는 통합을 달성하더라도 문화 및 가치체계가 통합되지 못할 경우, 통일의 기쁨보다 고통이 더 크게 부각될 수 있다. 그리고 외적 통합과 내적 통합 간에는 시간의 격차가 있을 수밖에 없기 때문에, 정치, 사회적 혼란과 갈등은 불가피한 측면도 있다.

일반적으로 외적 통합은 법, 제도적인 통합의 모습을 띤다. 이에 반해 내적 통합은 구성원들의 사회적 관계에 의해 결정되는 것으로 문화 및 가치체계의 동질화 정도에 달려 있다. 진정한 의미의 통일을 이루기 위해서는 제도통합과 가치통합을 함께 추구해야 한다. 대체로 통일 초기에는 제도만 통합되어 있지, 문화 및 가치체계는 이질적인 부분이 여전히 남아 있기 때문에 공동체의 유지가 불안정하다. 따라서 사회통합을 위한 여러 가지 프로그램이 실시되어야 한다.

통일이 어떤 상황에서 어떤 방식으로 이루어지느냐에 따라 통일 당시의 상황은 달라질 것이다. 통일이 점진적으로 이루어질 경우 통일과정에서 남북한이 상호 이질성을 줄이고 공존의 틀을 모색할 수 있는 기회가 증가할 것이다. 그러나 통일이 급속한 방식으로 이루어질 경우 통일 이후 내적 통합과정은 더 어려울 것이다. 그러나 이러한 차이점에도 불구하고, 통일 이후 공동체의 통합성을 달성하기 위해서 내적 갈등의 해소라는 문제를 해결해야 한다는 점은 동일하다.

통일 이후 내적 통일을 달성하기 위해서는 각종 갈등을 적절하게 관리하고 해소하는 것이 중요하다. 통일 이후 갈등해소와 진정한 통합을 달성하기 위해서는 법적·제도적 통일의 기본방향을 마련하는 것과 함께 통일 이후 발생할 수 있는 갈등을 해소하는 방안을 마련해야 한다.

이 연구는 통일 이후 나타날 갈등양상을 예상하고 이에 대한 갈등해소의 기본방향을 제시하고자 했다. 통일은 남한사회와 북한사회에 엄청난 충격을 가져올 것이며 이 과정에서 각종 갈등이 발생할 것이다. 이러한 갈등은 남한사회에서 발생하는 갈등, 북한사회에서 발생하는 갈등, 그리고 남북한 사회의 접합으로 인해서 발생하는 갈등으로 구분될 수도 있다. 이러한 갈등에 대해 어떤 관점에서 접근하고 어떤 방향에서 해결방안을 모색하느냐가 통일한국 미래상의 실질적인 모습을 결정할 것이다.

통일 이후 갈등해소 및 통합을 위해 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소와 통합을 위해 정치적 안정과 함께 정치적 참여 및 대표성을 고려해야 한다. 통일 후 산적한 문제를 해결하기 위해 우선 정치적 안정과 효율성을 고려하지 않을 수 없다. 그러나 동시에 북한주민의 대표성을 인정하기 위한 제도적 방안과 함께 정치과정에서 북한주민의 참여를 보장할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

둘째, 경제통합을 위해 북한지역 경제체제의 전환, 남북한 경제체제의 통합, 통일한국의 경제발전을 유기적으로 연계해야 한다. 경제적 갈등을 완화하기 위해서는 북한지역의 시장화 및 남북한 경제통합의 속도를 점진적으로 조정해야 한다. 또한 북한지역의 경제적 상황과 조건을 충분히 고려한 정책을 추진해야 한다. 북한지역의 산업화 성격과 수준, 지역적 경제발전 상황, 자원 및 인구의 분포, 도시화의 정도 등을 충분히 감안한 바탕 위에서 통일 이후 북한지역의 시장화 및 경제통합을 실시해야 한다. 아울러 북한지역이 경제적 잠재력을 발휘하여 경제성장이 이루어지도록 해야 한다. 중장기적으로 경제적 갈등을 줄이기 위해서는 북한지역에 기

업가와 중산층이 형성되도록 하는데 정책의 역점을 두어야 한다.

셋째, 사회통합 과정에서 사회적 갈등을 줄이기 위해서는 복지, 교육, 문화 등의 영역에서 갈등을 완화할 수 있는 장치들을 마련해야 한다. 우선 관용과 공존, 화해의 가치관을 확산하는 프로그램을 마련해야 한다. 남한 주민과 북한 주민을 대상으로 과거의 적대감을 해소하고 다양성을 인정하는 가운데 더불어 사는 공존의 가치관을 형성하기 위한 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 통일국가의 새로운 정체성을 확립하여 사회적 갈등이 자연스럽게 녹아들도록 해야 한다.

한편, 사례연구를 통해 도출된 시사점을 고려할 때, 분야별 갈등해소는 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다. 첫째, 정치적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 독일의 경우, 동독 주민의 의사가 반영될 수 있는 정당이 허용되고 과거사 처리에 대해 동독 주민의 의사를 존중하여 객관성이 보장되었다. 홍콩의 경우, 홍콩의 자치와 자율성을 허용함으로써 정치적 분쟁의 소지를 홍콩 내의 문제로 한정하는 방안이 적용되었다. 남아공에서는 흑인과 백인 간 권력분점을 허용하는 협의민주주의가 적용되었다. 북아일랜드는 강제연정과 범공동체 투표방식을 통해 권력을 분점하고 견제하는 정교한 장치를 만들었다. 이러한 점을 고려할 때 통일한국에서 정치분야의 갈등을 해소하기 위해서는 북한 주민의 정치적 참여통로 확대, 권력의 분점장치 마련, 선거 및 행정에서 북한지역 주민의 대표성 인정 등을 염두에 두어야 한다.

둘째, 경제적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 경제적 갈등은 여러 가지 갈등의 근본적 원인이 된다. 경제적 갈등이 제도적 틀 내에서 해결되지 못할 경우 정치적 갈등으로 표출되고 때로 남아공이나 북아일랜드와 같이 폭력적 양상으로 나타나기도 한다. 독일의 경우, 동독지역의 경제 재건과 일자리 창출을 위해 신속한 화폐통합과 시장경제화가 추진되었다. 또한 홍콩의 경우, 홍콩경제의 활성화를 위한 조치들을 실시하여

통일에 따른 경제적 불만을 완화시키고자 하였다. 남아공도 국영기업의 민영화, 흑인기업의 육성, 흑인 일자리 창출 등을 통해서 흑인들의 경제적 불만을 다독거렸다. 북아일랜드의 경우도 경제적 불평등을 완화하기 위한 불평등해소 프로그램을 운영하고 이를 평가하기 위한 시스템을 운영하고 있다. 따라서 통일 이후 경제적 갈등해소를 위해 남한지역과 북한지역의 경제적 격차를 해소하고 북한지역의 자생력을 신장시키는데 초점을 두어야 한다.

셋째, 사회적 갈등해소에 대한 사례연구의 교훈이다. 사회적 갈등은 이질적인 집단 및 개인 간 사회적 권위와 가치의 배분을 둘러싼 갈등이다. 독일의 경우 사회심리적 갈등을 해소하기 위해 다양한 형태의 민주시민교육을 실시하였다. 홍콩의 경우 인적 교류의 확대, 홍콩의 문화적 전통 인정, 점진적인 교육체제 통합으로 문화적 충격을 완화시키고자 했다. 북아일랜드의 경우 집단 간 갈등을 중재할 수 있는 민간기관을 운영하고 문화, 예술, 스포츠 분야의 공동사업을 통해 주민 간 적대감을 줄이고자 한다. 통일 이후 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 공존과 화합의 문화정책, 공동체에 대한 귀속감, 새로운 정체성의 형성 등을 목표로 해야 한다. 그리고 이러한 가치를 확산하고 내면화할 수 있는 다양한 문화·예술·교육 프로그램을 실시해야 한다.

통일 이후 갈등해소 및 통합을 위한 고려사항과 사례연구를 통한 시사점을 토대로 아래와 같이 남북통일 후 예상되는 갈등양상과 그에 따른 해소방안을 <표 V-1>과 같이 정리하였다. 첫째, 통일한국에 있어서 가장 부각될 부분이 정치적 영역에서의 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등일 것이며, 과거사 청산과 관련한 갈등도 함께 발생할 수 있다.

이와 같이 통일한국의 정치분야에 있어서 다양한 갈등이 중층적으로 나타날 경우, 무엇보다 새로운 정치질서 확립을 위한 권력구조 및 선거제도의 재편이 요구된다. 이질적이며 상이한 두 체제를 하나의 정치적 권위

체제하에 통일한다는 측면에서 볼 때, 선거제도를 포함한 정부형태와 의회제도의 재검토는 사회적 혼란과 정치적 갈등을 최소화함에 있어서 중요한 해소방안이 될 것이다. 무엇보다 정부형태는 정당제도와 선거제도의 기틀이 된다는 점에서 중요하다. 정부형태로 대통령제, 의원내각제, 의원정부제를 고려할 수 있다. 이 가운데 효율성과 안정성을 중시하는 대통령제가 통일한국의 적절한 정부형태이다. 또한 의회는 남북 간 지역, 이념, 계층 등 다양하고 이질적인 균열을 극복할 수 있도록 양원제를 도입하는 것이 바람직하다.

아울러 통일한국이 선거제도에 있어서 대통령제를 채택한다면 남북화와 소통을 위해 정부통령제를 도입할 필요가 있다. 하지만 후보 난립으로 인한 대표성의 문제를 고려하여 유권자 추천인 수 상향조정, 후보 기탁금 액수 증액 및 기탁금 반환규정의 강화 등을 적용하는 것이 고려되어야 한다. 의회는 양원제로 구성하되 상원의 선출방식으로는 단기이양식 또는 제한연기방식이 바람직하고,²⁸⁶ 하원의 선거제도로는 독일식 정당명부제가 바람직할 것이다.

정치적 영역에서 제도적인 통합 외에도 문화 및 가치체계의 실질적인 통합을 위해 사회통합 차원의 구체적인 프로그램들이 실시되어야 한다. 북한지역의 과거 엘리트층을 중심으로 한 재교육 실시 및 새로운 엘리트 육성, 남북한 주민을 대상으로 한 민주시민교육, 남아공의 TRC를 모델로 한 과거사 청산프로그램이 예가 될 수 있을 것이다.

둘째, 통일 이후 경제분야에 있어서도 갈등의 양상이 다양하게 나타날 수 있다. 경제적 갈등은 사유화로 인한 갈등, 남북경제통합으로 인한 갈등, 노동시장 통합으로 인한 갈등, 자본시장 통합으로 인한 갈등으로 구분될 수 있을 것이다. 사유화로 인한 갈등은 경제통합의 필수적인 결과로

286- 강원택, 『통일 이후의 한국 민주주의』, pp. 88~94.

서, 방법과 주체를 결정하는 과정에서 논란이 발생할 수 있다. 또한 북한의 계획경제가 시장경제체제로 전환하는 과정에서 새로운 제도의 적용으로 인한 충격 및 상호갈등이 야기될 수 있다. 이 외에도, 노동시장 통합으로 인한 대량실업 문제 및 화폐통합으로 인한 갈등이 나타날 수 있다.

이러한 경제통합으로 인한 갈등을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 실시되어야 한다. 우선 사유화로 인한 갈등을 해소하기 위해서는 생산에 투입될 재산과 소비용 재산을 구분하여 가장 필요하고 적절한 경제주체에게 재산권이 이양될 수 있도록 기준을 정해야 한다. 남북경제 통합 및 노동시장 통합으로 인한 갈등을 해소하기 위해서는 노동시장 통합을 일정 기간 유예하고 그 기간 동안 북한 주민들을 대상으로 긴급물자를 안정적으로 운용할 수 있는 조달체계의 구축이 요구된다. 또한 자본시장 통합으로 인한 갈등의 최소화를 위해서는 생산성에 부합되는 임금을 지불할 수 있도록 임금전환비율을 결정해야 한다. 임금전환비율은 기업에 자율적으로 맡기되, 공무원은 최저생계비를 보장하는 수준에서 전환율이 결정될 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로, 통일한국에서는 다양한 사회제도와 정책들을 둘러싸고 갈등이 나타날 수 있다. 사회문화적 갈등은 이질적인 두 문화의 접촉으로부터 비롯된 사회심리적 갈등과 함께 통일한국의 사회통합을 저해하는 요인으로 작용될 수 있다. 사회분야에서의 예상 갈등은 크게 다음과 같이 구분될 수 있다. 대량인구이동으로 인한 사회혼란 및 범죄, 대규모 실업 사태 및 장기실업의 사회적 문제, 불평등 확대에 의한 계층갈등, 복지정책을 둘러싼 논쟁과 갈등, 문화충격, 이념 및 사상의 혼란 등이다.

사회분야에서의 갈등해소를 위한 구체적인 방안들은 다음과 같다. 북한의 경제력과 소득수준을 향상시키는 것을 목적으로 경제협력 및 지원을 제공해야 한다. 그리고 대량인구이동으로 인한 고용불안, 경제침체 등의 사회적 혼란과 경제적 충격을 방지하기 위해 점진적·단계적으로 제도

통합을 추진할 필요가 있다. 또한 통일한국에서는 새로운 통일국가에 대한 정체성 형성이 요구될 것이다. 따라서 생활세계의 소통 및 교류의 증진, 민주주의와 시장의 가치 위에 시민적 자율성과 자발적 시민사회 확보, 통합역량 및 통합자산의 확대라는 세 가지의 원칙을 견지할 필요가 있다. 이 외에도 사회문화자원과 ‘피스메이커’와 같은 갈등해소 프로그램을 적극 활용하여 남북한 간의 가치관 통합을 추구해야 할 것이다.

〈표 V-1〉 통일 이후 분야별 예상 갈등 및 해소방안

분야	예상 갈등	갈등해소 방안
정치적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계층갈등 ○ 지역갈등 ○ 세대갈등 ○ 과거사 청산 관련 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 권력구조와 선거제도 <ul style="list-style-type: none"> - 대통령제 - 양원제 - 대통령 선거제도: 대표 난립방지방안(추천인 수 상향, 기탁금 액수 증액, 기탁금 반환 규정 강화 등) - 국회의원 선거제도: 상원선거제도(단기이양식, 제한연기방식 고려), 하원선거제도(독일식 정당명부제), 선거구의 광역화 ○ 북한의 과거 엘리트 교육 및 새로운 엘리트 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 북한의 과거 엘리트 교육(유형별 차별화 교육) - 새로운 엘리트 육성교육: 민영화, 사유화, 경제건설 정책과 중산층 육성계획 연계 ○ 북한 주민에 대한 민주시민교육 ○ 민주시민교육 프로그램 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 공존과 화합의 가치 함양, 세계화시대의 보편적 가치 추구, 민족 전통의 계승발전, 국민적 합의에 기초 ○ 과거사 청산 프로그램 <ul style="list-style-type: none"> - TRC 원용

분야	예상 갈등	갈등해소 방안
경제적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사유화로 인한 갈등 - 공공재산의 사유화 문제 ○ 남북경제통합으로 인한 갈등 - 법·제도, 행정기구, 경제제도 운영방식, 경제주체의 변화로 인한 갈등 ○ 노동시장 통합 관련 갈등 - 실업문제 ○ 자본시장 통합 관련 갈등 - 화폐통합 관련 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사유화로 인한 갈등해소 방안 - 소비용 재산에 대해서는 사용자에게 우선권 부여 - 생산수단의 사유화는 투자자에게 우선권 부여 - 가옥이나 토지 등은 주민들의 생존 및 생활을 최대한 보장하는 수준에서 사유화 진행 ○ 남북경제통합과 노동시장 통합으로 인한 갈등해소 방안 - 노동시장 통합의 일정기간 유예 - 긴급물자 지원에 대한 안정적인 조달체계 구축 ○ 자본시장 통합으로 인한 갈등의 해소 방안 - 생산성에 부합되는 임금 지불 - 임금전환비율에 대한 기업의 자율성 보장 - 공공부문에 대한 최저임금 보장
사회적 분야	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대량인구이동으로 인한 사회혼란 및 범죄 ○ 대규모 실업 및 장기실업의 사회적 문제 ○ 불평등 확대로 인한 계층갈등 ○ 복지정책 관련 갈등 ○ 문화충격 ○ 이념 및 사상의 혼란 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불평등해소를 위한 경제협력 및 지원 - 산업구조의 보완적 교류를 통한 공동이익 창출 - 북한 주민대상 인도주의적 지원 ○ 점진적·단계적 제도통합 추진 - 잠정적인 노동시장 분리정책 추진 - 실업자 대상 고용확대 방안 강구 ○ 가치통합의 방향 정립 - 생활세계의 소통과 교류 - 민주, 시장, 개방의 가치 존중 - 통합역량 및 통합자산 확대 ○ 가치관통합을 위한 사회문화 지원 활용 - 민족동질성 회복, 전통문화 복원, 다양성 존중 - 대중예술의 적극적인 교류 ○ 갈등해소 프로그램 운영 - '피스메이커' 프로그램 실시 - '갈등중재' 훈련프로그램 운영

참고문헌



1. 단행본

- 강신욱 외. 『한국 사회통합지표연구(II)』. 서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2011.
- 강원택. 『통일 이후의 한국 민주주의』. 서울: 나남, 2012.
- 게오르그 A. 쿠르베타리스 지음. 박형신·정현주 옮김. 『정치사회학』. 서울: 일신사, 2003.
- 권순희 외. 『다문화사회와 다문화교육』. 서울: 교육과학사, 2010.
- 권혁범. 『민족주의는 죄악인가』. 서울: 생각의 나무, 2009.
- 김규륜 외. 『통일비용·편익 연구의 새로운 접근』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 김미숙 외. 『사회통합 중장기 전략 개발 연구』. 서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2012.
- 김이선 외. 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축(I)』. 서울: 한국여성정책연구원, 2007.
- 노대명 외. 『사회통합을 위한 과제 및 추진전략』. 서울: 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원, 2009.
- _____. 『한국 사회통합지표 연구』. 서울: 사회통합위원회·한국보건사회연구원, 2010.

- 도면희·윤해동 엮음. 『역사학의 세기』. 서울: 휴머니스트, 2009.
- 박영호 외. 『평화통일을 위한 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『한반도통일외교의 인프라 구축 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 박종철 외. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『통일대비를 위한 국내 과제』. 서울: 통일연구원, 2011.
- _____. 『통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원』. 서울: 통일연구원, 2012.
- _____. 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박준 외. 『한국의 사회갈등과 경제적 비용』. 서울: 삼성경제연구소, 2009.
- 베른트 쉘퍼 지음. 이나영 옮김. 『통일독일에서의 과거 공산주의자 청산 문제』. Berlin, Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur: Ultramarinrot, 2012.
- 설동훈. 『다문화 교육의 방향』. 서울: 한국교육개발원 교육정책포럼, 2009.
- 성낙인. 『통일헌법상 권력구조에 관한 연구』. 서울: 서울대학교 통일연구소, 2008.
- 손병해. 『경제통합의 이해』. 서울: 법문사, 2002.
- 앤소니 스미스 지음. 이재석 옮김. 『세계화 시대의 민족과 민족주의』. 남지, 1997.
- 에릭 홉스봄 지음. 강명세 옮김. 『1780년 이후의 민족과 민족주의』. 서울: 창비, 2008.
- 오경석. 『한국에서의 다문화주의』. 서울: 한울, 2007.
- 위르겐 하버마스. 『의사소통행위론』. 서울: 나남, 2006.
- 이무성. 『유럽연합의 사회통합 사례와 교훈』. 서울: 집문당, 2010.

- 이우영 외. 『남북 문화공동체 형성을 위한 사회통합 해외사례 연구』. 서울: 문화체육관광부, 2012.
- _____. 『문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구』. 서울: 문화체육관광부, 2011.
- 이재유·허흥호. 『화교기업과 중국경제』. 서울: 한국학술정보, 2008.
- 임강택. 『통일비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 임지현. 『민족주의는 반역이다』. 파주: 소나무, 2005.
- 조민 외. 『통일대계 탐색연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 조한범 외. 『체제전환 비용·편익 사례연구』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 최진욱 외. 『통일진입과정에서 북한 재건 방향』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 탈콧트 파슨스 지음. 윤원근 옮김. 『현대사회의 체계들』. 서울: 새물결, 1999.
- 허문영 외. 『통일대비 북한토지제도 개편방향 연구』. 서울: 통일연구원, 2009.
- _____. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 허문영·이정우. 『통일한국의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 황병덕. 『독일통일 후 동독지역에서의 사유화정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- Acemoglu, Daron and James Robinson. *Why Nations Fail: The origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers, 2012.
- Allport, G. W.. *The Nature of Prejudice*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1954.
- Asmal, Kadar, Louise Asmal, and Ronal Suresh Roberts. *Reconciliation*

- through Truth*. New York: Palgrave Macmillan, 1998.
- Balassa, B. *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin Ltd., Fourth Impression, 1973.
- Bell, Stephen and Andrew Hindmoor. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Castles, Stephen and Mark Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern Age*. 3rd Ed. New York: Guilford Press, 2003.
- Coser, Lewis A. *The Functions of Social Conflict*. Glencose: Free Press, 1956.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labor in Society*. N.Y.: The Free Press, 1956.
- Galtung, Johan. *PEACE BY PEACEFUL MEANS: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage, 1996.
- Gellner, E. *Thought and Change*. London: Weidenfeld and Nicholson, 1971.
- Haass, Richard N. *Conflict Unending: The United States and Regional Disputes*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- Hampson, Fen Osler. *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 1996.
- Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. New York: Routledge, 2001.
- Hoffmann, Stanely. *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder: Westview Press, 1995.

- Horowitz, Donald H. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkely, C.A.: University of California Press, 1991.
- Horowitz, Donald H. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkely, C.A.: University of California Press, 2000.
- Lau, Siu-Kai and Zhaojia Liu. *Society and Politics in Hong Kong*. Hong Kong: Chinese Universtiy Press, 1984.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MacDonald, Michael. *Why Race Matters in South Africa*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 2006.
- Nike, De. *German Unification and the Jurists of East Germany: An Anthropology of Law, Nation and History*. Godesberg: Form Vlg, 1997.
- North, Douglass C. and John Joseph Wallis and Barry R. Weingast. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Pfeffer, Jeffrey. *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- Ranuga, Thomas K. *South Africa under Majority Rule: A Study in Power Sharing, Racial Equality, and Democracy*. Lewiston, N.Y.: E. Mellen Press, 2000.
- Reilly, Benjamin. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering*

- for Conflict Management*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Saunders, Harold H. *Politics Is About Relationship: A Blueprint for the Citizens' Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Sisk, Timothy D. *Democratization in South Africa: Elusive Social Contract*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- Stedman, Stephen John (ed.). *South Africa: The Political Economy of Transformation*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Stepan, Alfred C., Juan J. Linz and Yogendra Yadav. *Crafting State Nations: India and other Multinational Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011.
- Tutu, Desmond. *No Future without Forgiveness*. New York: Image Book, 2000.
- Wilson, Richard. *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimising the Post-Apartheid State*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Zartman, William. *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Bundeszentrale für politische Bildung (ed.). *Staatsrecht*. Bonn: Elnet Ulm, 1995.
- Gensicke, Thomas. *Die Neuen Bundesbürger. Eine Transformation ohne Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998.
- Goel, Urmila. *Westprivilegien im vereinten Deutschland*. Seoul: FES-Information- Series, 2009.

- Heinze, Rolf G. *Wandel wider Willen Deutschland auf der Suche neuer Prosperität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.
- Hink, Gunnar. *Eliten in Ostdeutschland*. Berlin: Ch. Links Verlag, 2007.
- Offe, Claus. *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der politischen Transformation in osten*. Campus Verlag: Auflage, 1994.
- Winkler, Gunnar (ed.). *Sozialreport 2002. Daten undn Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern*. Berlin: Trafo Verlag, 2000.

2. 논문

- 강구섭. “동·서독 통합 개념을 통해 살펴본 평생교육의 과제.” 『통일정책 연구』. 제19권 1호 (통일연구원), 2010.
- 강장석. “통일헌법의 구성원리와 통치구조.” 『한국의회학회보』. 창간호 (한국의회학회), 2012.
- 게르하르트 리터. “통일독일의 사회정책.” 임혁백·이은정 편. 『한반도는 통일독일이 될 수 있을까』. 서울: 송정, 2010.
- 구영록. “갈등과 국제정치: 갈등이론의 연구.” 『국제정치논총』. 제15집 (한국국제정치학회), 1976.
- 권영설. “통일지향적 정부형태로서의 대통령제.” 『공법연구』. 제27집 3호 (한국공법학회), 1996.
- 김계동. “남북한 체제통합을 위한 한국의 전략.” 『통일연구』. 제16권 1호 (연세대학교 통일연구소), 2012.

- 김광수. “남아프리카공화국의 문화적 정체성.” 『아프리카연구』. 제13호 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2000.
- 김광수. “남아프리카공화국의 문화적 정체성과 국가건설, 그리고 아프리카너의 역할.” 『아프리카연구』. 제14호 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2001.
- 김귀옥. “세계화 시대의 열린 민족주의: 한국의 민족문제와 민족주의를 둘러싼 성찰과 전망.” 『탈경제 인문학』. 제2권 1호 (이화여자대학교 이화인문과학원), 2009.
- 김남국. “다문화 시대의 시민: 한국사회에 대한 시론.” 『국제정치논총』. 제45집 4호 (한국국제정치학회), 2005.
- 김비환. “한국사회의 문화적 다양화와 사회통합: 다문화주의의 한국적 변용과 시민권 문제.” 『법철학연구』. 제10권 2호 (한국법철학회), 2007.
- 김영수. “과거청산은 어떻게 해야 하나: 남아공 ‘진실과 화해위원회(TRC) 활동’의 성격을 중심으로.” 『내일을 여는 역사』. 제16호 (내일을 여는 역사재단), 2004.
- _____. “용서 또는 보복이 아닌 ‘진실’을 밝히는 작업으로: 남아공의 ‘진실과 화해위원회’를 보며.” 『당대비평』. 제28호 (생각의 나무), 2004.
- 김옥준. “덩샤오핑의 일국양제 통일 확립과정과 함의.” 『중국학논총』. 제32집 (한국중국문화학회), 2004.
- 김우진. “한반도 통일국가의 양원제 의회에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 제6호 (법무부), 2011.
- 김인. “홍콩 기본법23조 관련 입법 추진과 연기: 의미와 영향.” 『월간 아태지역 동향』. 제141권 (한양대학교 아태지역연구센터), 2010.
- 김철수. “통일헌법 제정의 문제.” 『학술원논문집: 인문사회과학편』. 제36집

- (대한민국학술원), 1997.
- 김혜순 외. “한국적 다문화주의의 이론화.” 『동북아시아대위원회 연구보고서』. (한국사회학회), 2007.
- 김훈. “남아공에서의 민주적 이행 사례: ‘국가정치사회-시민사회’ 영역 간의 내부동화 분석을 중심으로.” 『한국아프리카학회지』. 제13집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2001.
- 나종석. “탈민족주의 담론에 대한 비판적 성찰.” 『인문연구』. 제57호 (영남대 인문과학연구소), 2009.
- 도희근. “통일헌법의 권력구조: 의회제도를 중심으로.” 『공법연구』. 제40집 2호 (한국공법학회), 2011.
- 리단·김혜련. “중화경제권의 부상과 의미.” 『디아스포라 연구』. 제6권 제2호 (전남대학교 세계한상문화연구원), 2012.
- 미하엘 호프만. “사회주의 특권층: 상승과 변화의 체험.” 임혁백·이은정 편. 『한반도는 통일독일이 될 수 있을까』. 서울: 송정, 2010.
- 박상수 외. “중국 대도시지역권의 지역의식에 관한 연구 - 중국 지역사회의 오만과 편견-중국인의 지역정체성과 지역갈등: 작용과 반작용.” 『중국연구』. 제52권 (중국연구소), 2011.
- 박수혁. “통일한국에서의 통일헌법상 통치구조에 관한 연구.” 『통일과 법률』. 통권 제1호 (법무부), 2010.
- 박영자. “다문화시대 한반도 통일·통합의 가치 및 정책방향.” 『국제관계연구』. 제17권 1호 (고려대학교 일민국제관계연구원), 2012.
- _____. “북한이탈주민의 정체성과 민족가치의 성찰, 그리고 사회통합.” 『미드리』. 제5호 (이주동포정책연구소), 2011.
- 박영호. “남아공의 경제개혁 평가 및 향후 개혁 전망.” 『한국아프리카학회지』. 제19집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2004.
- 박찬욱. “대표성 제고와 신중한 입법, 통일대비를 위한 양원제 국회 도입:

- 입법부.” 대화문화아카데미 편. 『새로운 헌법 무엇을 담아야 하나』. 서울: 대화아카데미, 2011.
- 박희정. “남아공의 경제에 있어서 재분배 문제: RDP와 GEAR의 비교를 통하여.” 『아프리카연구』. 제12집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2000.
- 서상현. “남아공의 신경제 정책.” 『한국아프리카학회지』. 제13집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2001.
- _____. “남아공의 정치체제와 선거에 대한 분석: 2004년 선거결과를 중심으로.” 『아프리카연구』. 제17호 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2004.
- _____. “남아공 민주화에 대한 이론적 접근과 민주화이행의 환경.” 『한국아프리카학회지』. 제23집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2006.
- _____. “아파르트헤이트 철폐 이후 남아공의 신자유주의 정책과 노동운동.” 『한국아프리카학회지』. 제21집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2005.
- 송태수. “독일통일 20년 구동독지역의 경제적 변화와 통일비용.” 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 안숙영. “독일통일이 서독 주민들에게 미친 영향 분석.” 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 양승태. “플레랑스, 차이성과 정체성, 민족 정체성, 그리고 21세기 한국의 민족주의.” 『정치사상연구』. 제13집 1호 (한국정치사상학회), 2007.
- 양영자. “분단-다문화시대 교육 이념으로서의 민족주의와 다문화주의의 양립가능성 모색.” 『교육과정연구』. 제25권 3호 (한국교육과정학회), 2007.

- 에버하르트 홀트만. “체제 변동 과정에서 엘리트 교체.” 임혁백·이은정 편. 『한반도는 통일독일이 될 수 있을까?』. 서울: 송정, 2010.
- 오동윤. “홍콩경제의 디플레이션 현황과 향후 전망.” 『KIEP 세계경제』. 제6권 6호 (대외경제정책연구원), 2003.
- 오승용. “홍콩 시민사회의 변화와 참여정치: 국가안전조례 입법논란을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 제10권 제1호 (한양대학교), 2012.
- 윤인진. “한국 민족주의 담론의 전개와 대안적 민족주의의 모색.” 『한국사회』. 제8집 1호 (고려대학교 한국사회연구소), 2007.
- _____. “한국적 다문화주의의 전개와 특성.” 『한국사회학』. 제42집 2호 (한국사회학회), 2008.
- 이용일. “다문화시대 고전으로서 짐멜의 이방인 새로 읽기: 새로운 역사적 이민연구의 단초.” 『독일연구: 역사·사회·문화』. 제18호 (한국독일사학회), 2009.
- 이우영. “갈등과 소통사례: 남아프리카공화국과 북아일랜드.” 『대북정책에 대한 소통증진 방안연구』. 제주평화연구원 연구사업 보고서 09-4 (제주평화연구소), 2010.
- 임형백. “한국과 서구의 다문화 사회의 차이와 정책비교.” 『다문화사회연구』. 제2권 1호 (숙명여자대학교 다문화통합연구소), 2009.
- 장준호. “통독 이후 구동독 엘리트 및 주민들의 지위 향상 연구.” 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 전경옥. “젠더 관점에서 본 다문화 사회의 사회통합.” 『아시아여성연구』. 제46권 1호 (숙명여자대학교 아시아여성연구소), 2007.
- 정영화. “남북평화변영을 위한 헌법적 과제.” 『공법연구』. 제33집 5호 (한국공법학회), 2005.
- 정창호. “독일의 상호문화교육과 타자의 문제.” 『교육의 이론과 실천』. 제

- 16권 1호 (한국교육학회), 2011.
- 정홍모. “통일독일의 과거 청산 20년.” 황병덕 외. 『독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상』. 서울: 늘품플러스, 2011.
- 최수웅. “아시아 금융위기 이후의 홍콩경제 현황과 전망.” 『KIEP 세계경제』. 제9권 (대외경제정책연구원), 1999.
- 한운석. “독일 통일 20년의 성과와 한계.” 『역사와 담론』. 제54호 (호서사학회), 2009.
- 허영식. 정창화. “다문화사회에서 간문화교육의 현장착근방안: 유럽과 독일의 동향을 중심으로.” 『한독사회과학논총』. 제19권 제3호 (한독사회과학회), 2009.
- 허준영. “서독의 동독이탈주민 통합정책에 관한 연구.” 『한국행정학보』. 제46권 1호 (한국행정학회), 2012.
- 홍석률. “민족주의 논쟁과 세계체제, 한반도 분단문제에 대한 대응.” 『역사비평』. 제80호 (역사비평사), 2007.
- 황규득. “남아프리카공화국의 대통령제: 정치구조와 권력메커니즘을 중심으로.” 『한국아프리카학회지』. 제26집 (한국외국어대학교 아프리카연구소), 2007.
- 황정미. “다문화시민 없는 다문화교육: 한국의 다문화교육 아젠다에 대한 고찰.” 『담론201』. 제13권 2호 (한국사회역사학회), 2010.
- Adachi, Satoschi. “Social Integration in Post-Multiculturalism: An Analysis of Social Integration Policy in Post-war Britain.” *International Journal of Japanese Sociology*. Vol. 20, Issue 1, November 2011.
- Agocs, Carol and Bob Osborne. “Comparing Equity Policies in Canada and Northern Ireland: Policy Learning in Two

- Directions?." *Canadian Public Policy*. Vol. 35, No. 2, June 2009.
- Aron, Janine, Brian Kahn, and Geeta Kingdon. "South African Economic Policy under Democracy: Overview and Prospects." Janine Aron, Brian Kahn, and Geeta Kingdon (eds.). *South African Economic Policy under Democracy*. New York: Oxford University Press, 2009.
- Bartoli, Andrea. "Mediating Peace in Mozambique: the Role of the Community of Sant' Edigio." Chester A. Croaker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall (eds.). *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World*. Washington. D.C.: USIP Press, 1999.
- Berger, Eric. "The Right to Education under the South African Constitution." *Columbia Law Review*. Vol. 103, Issue 3, 2003.
- Borer, Tristan Anne. "Reconciling South Africa or South Africans? Cautionary Notes from the TRC." *African Studies Quarterly*. Vol. 8, No. 1, 2004.
- Borer, Tristan Anne. "Truth Commissions." Christien van den Anker and Rhona Smith (eds.). *The Essential Guide to Human Rights*. Lond: Hodder Arnold, 2005.
- Brownlow, Graham. "The Causes and Consequences of Rent-Seeking in Northern Ireland, 1945-72." *The Economic History Review, New Series*. Vol. 60, No. 1, February 2007.
- Common, R. "Regional Development Prospects in Northern Ireland." *Area*. Vol. 8, No. 1, 1976.
- Fisher, Martina. "Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice." Beatrix Austin, Martina Fisher, and Hans J.

- Gessmann (eds.). *Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II*. Farmington Hills, M.I.: Barbara Budrich Publishers, 2011.
- Fullbrook, Mary. "Aspects for Society and Identity in the New Germany." *Daedalus*. Vol. 123, No. 1, Winter 1994.
- Gibson, James L. "On Legitimacy Theory and the Effectiveness of Truth Commissions." *Law and Contemporary Problems*. Vol. 72, Spring 2009.
- _____. "The Legacy of Apartheid: Racial Difference in the Legitimacy of Democratic Institutions and Processes in the New South Africa." *Comparative Political Studies*. Vol. 36, No. 7, September 2003.
- Graybill, Lyn and Kimberly Lanegran. "Truth, Justice, and Reconciliation in Africa: Issues and Cases." *African Studies Quarterly*. Vol. 8, Issue 1, Fall 2004.
- Hayner, Priscilla B. "Fifteen Truth Commissions - 1974 to 1994: A Comparative Study." *Human Rights Quarterly*. Vol. 16, No. 4, November 1994.
- Hoffmann, Stanely. "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe." *Daedalus*. Vol. 95, No. 3, Summer 1966.
- Joppke, Christian. "The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy." *The British Journal of Sociology*. Vol. 55, Issue 2, 2004.
- Jung, Courtney and Ian Shapiro. "South Africa's Negotiated Transition: Democracy opposition, and the New Constitutional order."

- Politics and Society*. Vol. 23, No. 3, September 1995.
- King, Amborose. "Administrative Absorption of Politicis in Hong Kong: Emphasis on the Grassroots Level." *Asian Survery*. Vol. 15, No. 5, 1975.
- Klug, Heinz. "Introducing the Devil: An Insitutional Analysis of the Power of Constitutional Review." *South African Journal of Human Rights*. Vol. 13, Issue 2, 1997.
- Kreckel, Reinhard. "Social Integration, National Identity and German Unification." J. T. Marcus (ed.). *Surviving the Twentieth Century: Social Philosophy from the Frankfurt School to the Columbia Faculty Seminars*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1999.
- Kriesburg, Louis. "Preventing and Resolving Destructive Communal Conflicts." David Carment and P. James (eds.). *The International Politics of Ethnic Conflict: Theory and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997.
- Kymlicka, Will and Banting Keith. "Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State." *Ethics and International Affairs*. Vol. 20, No. 3, 2006.
- Kymlicka, Will. "Liberal Nationalism and Cosmopolitan Justice." Benhabib. Seyla (ed.). *Another cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Kynoch, Gary. "Crime, Conflict and Politics in Transition-era South Africa." *African Affairs*. Vol. 104, Issue 416, 2005.
- Lijphart, Arend. "The Wave of Power-Sharing Democracy." Andrew Reynolds (ed.). *The Architecture of Democracy*:

- Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*.
New York: Oxford University Press, 2002.
- Lijphart, Arend. "Double Checking the Evidence." *Thinking about Democracy, Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge, 2007.
- McCrudden, Cristopher, Raya Muttarak, and Anthony Heath. "Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland." *The Equal Rights Review*. Vol. 4, 2009.
- Monstert, Erik. "A Framework for Conflict Resolution." *Water International*. Vol. 23, No.4, 1998.
- Nadler, Arie and Tamar Saguy. "Reconciliation Between Nations: overcoming Emotional Deterrents to Ending Conflicts Between Groups." H. Langholtz and C.E. Stout (eds.). *The Psychology of Diplomacy*. Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 2004.
- Niens, Ulrike and Ed Cairns. "Conflict, Contact, and Education in Northern Ireland." *Theory into Practice*. Vol. 44, No. 4, Autumn 2005.
- Posen, Barry R. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict." Michael E. Brown (ed.). *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Taylor, Charles. "The Politics of Recognition." Amy Gutmann (ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.
- Teitel, Ruti G. "Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy." *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 16, Spring

- 2003.
- Vora, Jay A. and Erika Vora. "The Effectiveness of South Africa's Truth and Reconciliation Commission: Perceptions of Xhosa, Afrikaner, and English South Africans." *Journal of Black Studies*. Vol. 34, No. 3, 2004.
- Walter, B. F. "Critical Barriers to Civil War settlement." *International Organization*. Vol. 51, No. 3, Summer 1997.
- Zartman, William and Saadia Touval. "International Mediation: Conflict Resolution and Power Politics." *Journal of Social Studies*. Vol. 41, No. 2, Summer 1985.
- Ahbe, Thomas. "Deutschland - vereintes, geteiltes Land. Zum Wandel sozialer Strukturen und Meta-Erzählung." Niels Beckenbach (ed.). *Fremde Bruder. Der schwierige Weg zur Deutschen Einheit*. Berlin: Dunker & Humboldt, 2008.
- Demorgon, Jacques and Hagen Kordes. "Multikultur, Transkultur, Leitkultur." Hans Nicklas et al. (eds.). *Interkulturell denken und Theoretische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis*. Frankfurt/M.: Campus, 2006.
- Dudek, Peter. "Vergangenheitsbewältigung. Zur Problematik eines umstrittenen Begriffs." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage. 1-2, January 1992.
- Esser, Hartmut. "Integration und ethnische Schichtung." *Arbeitspapiere-Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 40. Mannheim, 2001.
- Heine, Ronny. "Vereint und doch getrennt?." *Die Politische Meinung*.

No. 458, January 2008.

Pollack, Detlef. “Wie ist es um die innere Einheit Deutschlands bestellt?.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Vol. 30-31, July 2006.

赵有权. “怎样区分“高度自治权”与“民族自治权”.” 『中国政史地』. 10期, 2006.

3. 기타

김학성. “독일사례를 통해 본 문화적 이질성 극복 방향.” 통일연구원 세미나 시리즈, 1994.

장성호. “통일시대의 대한민국 헌법 권력구조 모색: 분권형 대통령제.” 「정부형태와 지방분권, 바람직한 개헌방향은?」. 국회연구단체 미래한국헌법연구회 충청권 토론회, 2008.8.26.

『동아닷컴』.

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

『코리아 헤럴드』.

『프레시안』.

『SBS뉴스』

BBC News.

Berliner Zeitung.

Die Welt.

Focus.

Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Spiegel.

The Economist

북아일랜드 경찰서비스. <www.psnipolice.uk>.

영국의회. <www.parliament.uk>.

주홍콩영사관. <hkg.mofat.go.kr>.

중국경제부. <www.moea.gov.tw>.

커널경제연구소. <kernelstock.tistory.com>.

한국무역진흥공사. <<http://www.wcp.or.kr>>.

한중무역투자정보망. <koreachina.mke.go.kr>.

홍콩대학. <hkupop.hku.hk>.

홍콩수요저널. <www.wednesdayjournal.net>.

홍콩정부통계부. <www.statistics.gov.hk>.

APB Tutzing. <<http://www.apb-tutzing.de>>.

Access Research Knowledge. <www.ark.ac.uk>.

African Elections Database. <africanelections.tripod.com>.

Department of Enterprise, Trade and Investment (DETI). <www.detini.gov.uk>.

Department of Justice and Constitutional Development of South Africa. <<http://www.justice.gov.za>>.

EpochTimes. <cn.epochtimes.com>.

Euromonitor International. <www.euromonitor.com>.

KOTRA 해외비즈니스정보포털. <www.globalwindow.org>.

Laurie Shepherd Johnson. <www.incore.ulst.ac.uk>.

Northern Ireland Assembly. <www.niassembly.gov.uk>.
Northern Ireland Civil Rights. <www.nicivilrights.org>.
Northern Ireland Executive. <www.northernirelandexecutive.gov.uk>.
Office of the First Minister and Deputy First Minister.
<www.ofmdfmi.gov.uk>.
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
<www.ohchr.org>.
Oxford Network for Social Inequality Research. <www.onsir.ox.ac.uk>.
South African Police Service. <www.saps.gov.za>.
The Northern Ireland Council for Integrated Education. <www.nicie.org>.
The Parades Commission. <www.paradescommission.org>.
Transparency. <www.transparency.org>.
Truth and Reconciliation Commission. <www.justice.gov.za>.
University of Ulster. <cain.ulst.ac.uk>.
VOA. <www.voacantonese.com>.
Wikipedia. <www.wikipedia.org>.
Witze-blogger. <www.witze-blogger.de>.
Zeitgeistlos. <www.zeitgeistlos.de>.

최근 발간자료 안내



연구총서

2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원
2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원
2012-01	미국의 對韓 핵우산정책에 관한 연구	전성훈	14,000원
2012-02	북한부패와 인권의 상관성	김수암 외	11,000원
2012-03	보호책임(R2P) 이행에 관한 연구	이규창 외	11,000원
2012-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: 유럽공동체 형성기를 중심으로	손기웅 외	14,000원
2012-05	김정은체제의 권력엘리트 연구	이교덕 외	13,000원
2012-06	독재정권의 성격과 정치변동: 북한 관련 시사점	박형중 외	11,000원
2012-07	북방삼각관계 변화와 지속: 북한의 균형화 전략을 중심으로	허문영, 유동원, 심승우	10,000원
2012-08	북한 핵문제의 전망과 대응책: 정책결정모델(Decision Making Model)을 이용한 전략 분석	홍우택	8,000원
2012-09	중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석	전병곤, 양갑웅	6,000원
2012-10	2000년대 대북정책 평가와 정책대안: '동시병행 선순환 모델'의 원칙과 과제	박종철 외	12,500원
2012-11	리더십교체기의 동북아 4국의 국내정치 및 대외정책 변화와 한국의 통일외교 전략	배정호 외	11,500원

2012-12	김정은 정권의 정책전망: 정권 초기의 권력구조와 리더십에 대한 분석을 중심으로	최진욱, 한기범, 장용석	7,500원
2012-13	신정부 '국가전략 DMZ 평화적 이용'	손기웅 외	8,000원
2013-01	남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학	이기현 외	6,000원
2013-02	한국의 FTA전략과 한반도	김규륜 외	8,500원
2013-03	김정은 체제의 변화 전망과 우리의 대책	박종철 외	10,000원
2013-04	EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안 - EC기 분석을 중심으로 -	손기웅 외	12,000원
2013-05	오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교	배정호 외	11,000원
2013-06	북한사회 위기구조와 사회변동전망: 비교사회론적 관점	조한범, 황선영	6,000원
2013-07	인도적 지원을 통한 북한 취약계층 인권 증진 방안 연구	이규창 외	12,500원
2013-08	새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성	조정아 외	15,000원
2013-09	북한의 핵·미사일 대응책 연구	홍우택	6,000원
2013-10	북한에서 국가재정의 분열과 조세 및 재정체계	박형중, 최사현	7,000원

학술회의총서

2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원
2012-01	The Outlook for the North Korean Situation & Prospects for U.S.-ROK Cooperation After the Death of Kim Jong-il		6,000원
2012-02	김정은 체제의 북한 인권문제와 국제협력		19,000원
2012-03	해외 이주·난민 지원제도의 시사점		12,000원
2013-01	유엔 인권메커니즘과 북한인권 증진방안		20,000원
2013-02	한반도신뢰프로세스 추진전략		19,000원

협동연구총서

2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	11,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박형호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이중무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원
2012-11-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 실행방안(총괄보고서)	임강택 외	11,000원

2012-11-02 북한 부패실태와 반부패 전략 국제협력의 모색	박형중 외	10,000원
2012-11-03 북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안	장형수 외	8,000원
2012-11-04 북한의 역량발전을 위한 국제협력 방안	이종무 외	8,000원
2012-11-05 북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안	이상준 외	8,000원
2012-12-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(I) - 공공외교의 이론적 조명과 한반도 주변4국의 對한국 통일 공공외교(총괄보고서)	황병덕 외	13,500원
2012-12-02 공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀	김규륜 외	8,500원
2012-12-03 미국의 對한국 통일 공공외교 실태	박영호 외	9,500원
2012-12-04 중국의 對한국 통일 공공외교 실태	이교덕 외	7,500원
2012-12-05 일본의 對한국 통일 공공외교 실태	이진원 외	8,000원
2012-12-06 러시아의 對한국 통일 공공외교 실태	여인곤 외	7,500원
2013-26-01 한반도 통일 공공외교 추진전략(II) - 한국의 주변4국 통일공공외교의 실태 연구(총괄보고서)	황병덕 외	14,000원
2013-26-02 한국의 對미국 통일 공공외교 실태	박영호 외	8,000원
2013-26-03 한국의 對중국 통일 공공외교 실태	전병곤 외	7,500원
2013-26-04 한국의 對일본 통일 공공외교 실태	이기태 외	8,000원
2013-26-05 한국의 對러시아 통일 공공외교 실태	조한범 외	6,000원

논 총

통일정책연구, 제21권 1호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 1 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제21권 2호 (2012)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 21, No. 2 (2012)		10,000원
통일정책연구, 제22권 1호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 1 (2013)		10,000원
통일정책연구, 제22권 2호 (2013)		10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 22, No. 2 (2013)		10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2010	박영호 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원
북한인권백서 2012	김수암 외	19,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2012</i>	손기웅 외	23,500원
북한인권백서 2013	조정현 외	24,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2013</i>	조정현 외	23,000원

기 타

2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	8,000원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,000원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When will We See a Unified Korea? Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki		4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	35,000원
2012	탈북자 관련 국제조약 및 법령	이규창 외	19,500원
2012	북한인권 이해의 새로운 지평	북한인권연구센터 편	20,500원
2012	알기쉬운 통일교육: 해외한인용	허문영 외	30,000원
2012	통일대비를 위한 대북통일정책 모색(통일대계연구 12-01)	박형중 외	15,000원
2012	통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원 (통일대계연구 12-02)	박종철 외	14,000원
2012	Korean Unification and a New East Asian Order (Grand Plan for Korean Unification 12-03)	최진욱 편저	6,000원
2012	Korean Peninsula Division/Unification: From the International Perspective Kim Kyuryoon, Park Jae-Jeok		13,000원
2012	중국의 국내정치 및 대외정책과 주요 국가들의 대중국 전략	배정호, 구재희 편	22,000원
2012	China's Domestic Politics and Foreign Policies and Major Countries' Strategies toward China	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	22,500원
2012	통일 비용·편익의 분석모형 구축(통일 비용·편익 종합연구 2012-1)	김규륜 외	11,500원
2012	'선도형 통일'의 경로와 과제(통일 비용·편익 종합연구 2012-2)	김규륜 외	9,000원
2013	유엔 인권메커니즘과 북한인권	북한인권사회연구센터 편	18,000원

2013	중국 시진핑 지도부의 구성 및 특징 연구 (중국 지도부의 리더십 분석과 한중정책협력방안 2013)	전병곤 외	9,000원
2013	통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향	박종철 외	13,000원
2013	한반도 통일에 대한 동북아 4국의 인식 (통일외교 컨텐츠 생산 1)	배정호 외	16,500원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용	조정아 외	11,000원
2013	알기 쉬운 통일교육III: 북한이탈주민용 수업지침서	조정아 외	6,000원
2013	민주화 및 양질의 거버넌스 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-01)	박형중 외	13,500원
2013	시장화 및 빈곤감소형 경제질서 수립: 북한 변화와 통일을 위한 시사점 (통일대계연구 13-02)	임강택 외	12,500원
2013	정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구 (통일 비용·편익 종합연구 2013-02)	조한범 외	17,500원
2013	전환기 중국의 정치경제 (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-1)	배정호 외	15,500원
2013	China's Internal and External Relations and Lessons for Korea and Asia (통일대비 중국에 대한 종합적 전략 연구: 통일시대 한중관계 전망 2013-2)	Bae Jung-Ho, Ku Jae H.	17,500원

연례정세보고서

2011	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원
2012	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2012~2013	7,000원
2013	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2013~2014	7,000원

통일정세분석

비매품

2011-01	2011년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09	상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01	2012년 북한 신년 공동사설 분석	최진욱 외
2012-02	북한의 아동교육권 실태와 관련 법령 제정 동향	임순희, 조정아, 이규창
2012-03	북한 미사일 발사에 대한 국제사회의 대응	배정호 외
2012-04	제4차 당대표자회와 제12기 제5차 최고인민회의 분석	박형중 외

2012-05	최근 국제사회의 북한인권 논의동향	이금순, 한동호
2013-01	2013년 북한 신년사 집중분석	전성훈 외
2013-02	3차 핵실험 이후 김정은 정권의 대내외 정책	전성훈 외
2013-03	시진핑 체제의 출범과 대내외정책 방향 12기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석	전병곤, 이기현
2013-04	북한 3차 핵실험 이후 미국의 대북정책 논의 동향	박형중, 박영호, 김동수
2013-05	대북경제제재에 대한 북한의 반응과 대북정책에의 함의	임강택
2013-06	한미정상회담 결과 분석	김규륜 외
2013-07	한중정상회담 결과 분석	이기현
2013-08	김정은 정권의 대내외 정책평가와 우리의 대응방향	박영자
2014-01	2014년 북한 신년사 집중분석	박형중 외

KINU정책연구시리즈		비매품
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외
2012-01	통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 인식	김규륜, 김형기
2012-02	2012년 상반기, 북한 정책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로	박형중 외
2012-03	러시아의 극동개발과 북한 노동자	이영형
2012-04	오바마 2기 행정부의 대 한반도 정책 전망	김장호 외
2012-04(E)	The Second Term Obama Administration's Policy towards the Korean Peninsula	Jangho kim
2012-05	중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망	이기현 외
2013-01	북한 지하자원을 활용한 DMZ/접경지역 남북 산업단지 조성방안	손기웅 외
2013-02	박근혜정부의 대북정책 추진 방향	최진욱 외
2013-03	박근혜정부의 통일외교안보 비전과 추진 과제	최진욱 외
2013-04	유엔조사위원회(COI) 운영 사례 연구	김수암 외
2013-05	Trustpolitik: 박근혜정부의 국가안보전략 - 이론과 실제 탐색연구 -	박형중 외
2013-06	서독의 대동독 인권정책	안지호 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응		비매품
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 1호	손기웅 외
2012	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제7권 2호	손기웅 외

- 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 1호 이금순 외
 2013 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제8권 2호 이금순 외

Study Series

비매품

- 2011-01 A New Approach to the National Community Unification Formula
 Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho
 Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye
- 2012-01 Study of Disciplinary Problems in the North Korean Army
 Lee Kyo Duk, Chung Kyu Sup
- 2012-02 The Quality of Life of North Korean: Current Status and Understanding Kim Soo Am et al.
- 2012-03 Basic Reading on Korean Unification Huh Moon Young et al.
- 2013-01 Study on the Power Elite of the Kim Jong Un Regim Lee Kyo Duk et al.
- 2013-02 Relations between Corruption and Human Rights in North Korea Kim Soo Am et al.
- 2013-03 Easing International Concerns over a Unified Korea and Regional
 Benefits of Korean Unification Park Jong Chul et al.
- 2013-04 'Peaceful Utilization of the DMZ' as a National Strategy Son Gi Woong et al.

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자
(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2554, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

