

박근혜 정부 대내적 통일정책의 평가와 인식론적 성찰*

송 영 훈**

- I. 서론
- II. 통일정책 인식론과 이론적 배경
- III. 통일준비 정책의 제도화와 정치화
- IV. 통일교육의 양적 팽창과 질적 심화의 과제
- V. 결론

국문요약

이 연구의 목적은 박근혜 정부의 대내적 통일정책에 대한 평가와 성찰을 통해 통일정책 개발을 위한 논의의 확장에 기여하는 것이다. 남북관계의 경색으로 인하여 박근혜 정부의 통일정책은 국내적 지향성이 매우 강했으며, 그로 인하여 통일대박론이 대두되고 통일준비위원회 등을 통해 전 사회적 통일준비의 확산을 추진하게 되었다. 그런데 통일준비를 매개로 추진된 통일담론은 오히려 사회적 긴장을 초래하였으며, 통일담론이 추상적이고 모호하게 되는 부정적 영향도 나타났다. 이 연구는 이러한 현상을

극복하기 위하여 최종적 사건으로서의 통일을 가정하기보다 다양한 수준과 형태의 통일을 중첩적으로 허용하는 인식론적 전환의 필요성을 강조하고 있다. 통일에 대한 인식론 관련 논의를 바탕으로 통일준비의 제도화, 통일담론의 사회적 수용성, 통일교육 정책의 평가와 통일교육의 전환 필요성 등 평가를 바탕으로 새정부 통일정책의 함의를 도출하고 있다.

주제어: 박근혜 정부, 통일정책, 신뢰프로세스, 통일대박론, 통일교육, 인식론

* 논문의 완성도를 높이기 위하여 생산적인 비판을 제기해주신 세 분의 심사위원들에게 감사드립니다.

** 강원대학교 정치외교학과 교수

I. 서론

정부가 통일정책의 기초를 정하는 것과 실제 정책을 수립하고 집행하여 기대하는 효과를 성공적으로 얻어 내는 것 사이에 나타나는 불일치 현상을 어떻게 해소할 것인가? 통일이 국가의 장기적 비전 및 역사적 숙원과 관련된 것이기 때문에 이 문제에 대한 답을 찾는 것이 간단하지 않다. 역대 정부마다 통일정책의 비전, 구상, 선언 등을 제시하며 통일정책에 대한 국민의 공감과 지지를 얻기 위해 많은 자원을 투입하였다. 박근혜 정부도 한반도 신뢰프로세스와 통일대박론 등을 통해 평화통일 기반구축을 위한 통일정책을 추진하였다. 그러나 남북관계가 경색된 상황에서 박근혜 정부의 통일정책은 대내적 공감대를 형성하는 데에 더욱 치중하는 경향이 있었으며, 정책의 실효성에 대한 평가는 다양하다.

이 논문의 목적은 박근혜 정부의 통일정책 중 국내의 통일정책에 대한 비판적 성찰을 통해 통일정책 개발을 위한 정책적 함의를 도출하는 것이다. 통일의 대상이자 파트너인 북한과의 관계 악화는 박근혜 정부 통일정책의 대내적 지향성을 강화시켰으며, 이로 인해 통일정책이 정치적 이해관계에 의해 달리 해석되고 활용되는 정치화(politicization)도 발생하였다. 박근혜 대통령이 “통일은 대박이다”라며 한반도 통일 시대 대비의 중요성을 2014년 신년기자회견에서 강조했다며, “통일은 내년에도 될 수 있다”고 2015년 8월 통일준비위원회에서 발언함에 따라 통일대박론과 통일준비는 국정운영의 핵심기조가 되었다.¹ 그런데 실제 통일정책이 목적에 부응하는 통일정책의 공론화와 지지기반의 확산에 효과적이었는지 평가하는 것은 어려운 과제이다.

이 논문은 박근혜 정부의 대내적 통일정책의 회고와 평가를 통일에 대한 인식론적 과제를 검토하는 것에서부터 시작하고 있다. 첫 번째 인식론적 과제는 통일의 주체를 어떻게 인식할 것인가와 관련된다. 역사적으로 한반도에서 통일신라의 등장은 고구려, 백제, 신라의 치열한 경쟁 속에 발생한 삼자적 사건(triadic event)이며, 독일의 통일, 베트남의 통일, 예멘의 통일 등은 두 나라 사이에서 발생한 쌍무적 사건(dyadic event)이다. 이러한 역사는 통일이 개념적으로 단일 행위자에 의한 사건이 아니라 최소 둘 이상의 복수 행위자에 의해 발생할 수 있는 사건임을

¹ 신년기자회견 당시 기자의 질문에 대답하는 과정에서 언급된 ‘대박’이라는 용어의 참신성과 모호성을 둘러싼 논란이 있었으나, 이후 소위 ‘통일대박론’은 박근혜 정부 통일정책의 브랜드가 되었다. 최순실에 의한 국정 개입 및 농단 사건으로 인해 ‘통일은 대박’이라는 정책 기조의 형성과 통일정책 추진과정의 합리적 타당성에 대한 많은 의문이 제기되었다.

보여준다.² 따라서 한반도의 통일은 한국과 북한이라는 서로 다른 행위자가 존재하는 쌍무적 사건이며, 남북한을 같은 민족의 행위자로 인식할 것인지 또는 두 개의 주권국가로 인식할 것인지에 따라 통일의 과정과 형태가 달리 인식될 수 있다.

두 번째 인식론적 과제는 통일한국이 지금과 완전히 새로운 한국일 수 있는가라는 질문과 관련 있다. 박근혜 정부는 통일에 대한 국민여론이 부정적으로 변화하게 된 이유가 그동안 통일의 비용이 지나치게 강조되었기 때문이라고 인식하고, 통일의 경제적 편익을 부각시킴으로써 이를 극복할 수 있다고 보았다. 그런데 통일편익의 추정은 정보의 수준과 추정방식에 따라 편차가 클 수밖에 없다.³ 특히 통일된 한국을 현재의 문제가 완전히 해결된 새로운 사회로 상정을 한다면 그 편익은 더욱 크게 추정되는 경향이 있다. 그리고 통일편익에 대한 논의들은 한국이 어떻게 현재 한국사회의 갈등을 해소하고 사회문제들을 해결할 수 있는가에 대한 논리적 검증을 충실히 하지 못하였다. 통일은 아직 발생하지 않은 가설적 사건이며 한국사회 문제의 해결을 위한 만병통치약이 될 수도 없다. 오히려 통일한국이 현재 한국사회의 토양을 기반으로 발전된 공동체라면, 통일된 한국사회를 지금과 전혀 다른 사회처럼 전망하는 것은 논리적 타당성을 갖추지 못한다.

통일정책이 남북관계의 개선과 실질적 통일역량 강화로 이어지기 위해서는 통일의 상대인 남북한이 서로를 악마로 형상화하는 것을 극복해야한다. 국제사회에서 미국과 소련이 대립하고 서로 악마로 형상화하던 냉전이 해체되었지만, 한반도에서는 여전히 남북한이 서로의 통치자를 동물로 묘사하고 우롱하는 일이 반복되고 있다. 상대를 악마화(demonization)하는 것은 자신의 행동결정의 정당성을 스스로 찾기보다 상대를 비난함으로써 찾으려는 과정에서 발생한다. 즉, ‘중북’, ‘친북’, ‘반북’, ‘애국’ 등을 정의할 때 스스로를 규정하기보다 ‘나의 생각과 다른 것’이며 ‘악마적인 것’으로 형상화하는 것이다.⁴ 이와 같은 거울이미지 현상이 강화되면서 박근혜 정부에서 반공주의적 국가주의가 다시 등장하고, 평화통일의 기반을 조성하겠다는 정부의 기조에 부합하지 않는 결과를 초래하였다.⁵

² 박명규, 『남북경제선의 사회학』 (파주: 창비, 2012), pp. 37~72.

³ 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일 편익』 (서울: 통일부 통일교육원, 2011); 조한범 외, 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』 (서울: 통일연구원, 2013); 조한범 외, 『한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야』 (서울: 통일연구원, 2015).

⁴ 송영훈, “적대의식과 상징정치,” 김병로·서보혁 편, 『분단폭력』 (서울: 아카넷, 2016), pp. 139~162.

⁵ 김동춘, “박근혜 정권의 ‘국정원의 정치’: ‘구조적 파시즘’하에서의 국가주의의 재등장,” 『경제와 사회』, 통권 제101호 (2014), pp. 1~26.

통일정책은 내용을 전달하고자 하는 청중이 있으며, 그 청중이 누구인지 명확할수록 국민들로부터 정책에 대한 공감을 얻을 가능성이 높아진다.⁶ 대북정책은 통일정책보다 국제 환경의 변화에 민감하기 때문에 청중이 사안에 따라 자주 바뀔 수 있지만, 통일정책은 장기적인 비전과 지속적인 추진이 요구되는 것이기 때문에 청중의 범위가 더 명확하고 일정 수준의 지속성도 유지되어야 한다. 달리 말하면, 국내에 평화통일의 기반을 조성하기 위한 정책이라면 한국사회 전 구성원이 그 정책의 청중이어야 함을 의미한다. 만약, 정책의 청중이 대통령과 일부 정책결정자들의 정치적 이해관계에 의해 구분된다면 국민들의 정책적 공감대의 확산은 제한적이게 된다.

박근혜 대통령 탄핵 후 문재인 정부가 출범하고 통일정책의 방향을 설정하기에 앞서 지난 정부의 통일정책에 대한 성찰이 요구된다. 이는 현재 통일정책의 조건들에 대한 진단과 평가를 바탕으로 새로운 정부에서 정책적 처방을 내리는 것이 정책추진의 효율성을 더욱 높여줄 것이기 때문이다. 통일정책의 범위가 넓지만, 이 논문은 분석 범위를 박근혜 정부에서 추진된 한국사회 내의 주요 통일정책으로 제한하고 있다. 특히 이 논문은 박근혜 정부 시기 한국사회의 통일준비와 관련된 인식론적 문제들을 진단하고 향후 통일정책의 방향성 관련 정책적 시사점을 도출하고 있다.

II. 통일정책 인식론과 이론적 배경

1. 신뢰프로세스와 ‘통일’의 인식론적 불일치

통일정책은 각 정부마다 대통령의 최고 통치행위 영역에 해당하는 것으로 인식되어왔다. 그렇기 때문에 역대 정부는 경쟁적으로 통일정책을 제시해왔고, 대통령과 정책의 핵심결정자들의 리더십 스타일과 인식에 따라 과거의 정책은 폐기되고 새로운 ‘구상’과 ‘선언’이 제시되었다.⁷ 7·4 남북공동성명과 6·15 공동선언과 같이

⁶ 김지용, “위기시 청중비용의 효과에 관한 이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994~2014,” 『국제정치논총』, 54집 4호 (2014), pp. 195~232; 엄예지·최은봉, “위기 인식과 청중효과의 상보성: 한국의 ASPAC 창설 정책과 내재적 동학, 1961-1973,” 『담론201』, 제19권 3호 (2016), pp. 5~30.

⁷ 박종철, “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡,” 『현대사광장』 제5호 (2013), pp. 106~127; 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 3~17; 김혁, “대통령의 리더십과 정책의제설정양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로,” 『한국정치연구』, 제23권 2호 (2014), pp. 77~102.

통일을 위해 남북한이 전향적으로 합의를 이룬 경우도 있지만, 대부분의 통일정책은 일방주의적이고 경쟁적인 것들이었다. 그래서 정부가 교체될 때마다 통일정책의 지속성이 담보되지 못하는 문제도 드러났다.

박근혜 정부 통일정책의 핵심은 ‘한반도 신뢰프로세스’였고, 대내적으로는 통일 대박론에 근거한 통일담론의 형성이었다. 박근혜 정부는 한반도 신뢰프로세스는 남북한이 대화하고, 약속을 지키며, 호혜적으로 교류·협력하는 과정을 통해 신뢰를 구축하여 평화통일의 기반을 구축하는 것이 목적이라고 하였다. 그런데 이명박 정부부터 중단된 남북관계는 진전이 없었으며, 북한의 핵실험과 미사일 발사와 같은 도발행위가 계속되어 안보의제에 대한 관심이 통일의제에 대한 관심을 압도하면서 통일담론이 냉전시대의 유산에 의해 많은 영향을 받게 되었다.

한반도 신뢰프로세스는 불핵불용의 원칙과 신뢰할 수 있는 강력한 억지력에 기반을 두고 있었다.⁸ 달리 말하면 북한의 믿을 수 있는 변화가 선제적으로 담보되어야만 신뢰프로세스가 작동하게 되며, 그렇지 않은 경우라면 북한을 변화시키기 위한 정책이 요구되었다.⁹ 남북한 사이에 신뢰가 결여되었기 때문에 진정한 화해를 이루기 어려웠다는 진단은 논리적 합리성을 갖추었지만, 신뢰를 어떻게 구축할 것인가에 대한 방법론적 타당성을 갖추지 못하였다. 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 정부가 2016년 2월 개성공단 전면폐쇄 조치까지 내렸지만, 신뢰할만한 강력한 억지력에 의한 북한의 변화가 나타나지 않았다. 북한이 2016년 9월 5차 핵실험을 감행하는 등 신뢰프로세스가 작동하기 위한 선결적 조건을 박근혜 정부는 유도하지 못하였던 것이다.

한반도 신뢰프로세스의 핵심 조건인 북한의 변화를 유도하는 것이 단기간에 성과를 내기 어려운 상황에서 박근혜 정부는 국내적 조건 조성에 더욱 관심을 가질 수밖에 없었다. 다양한 측면에서 국내적 ‘통일준비’를 강화하기 위해 통일준비위원회가 구성되었고, 통일담론의 확산을 위한 통일교육도 사회, 학교, 대학교 차원에서 광범위하게 진행하였다. 그러나 북한의 호응이 없이 진행되는 통일준비의 실효성에 대한 시민사회와 학계의 비판을 면할 수 없었다. 이는 정책적 실험이 불가능한 상황에서 통일편의를 강조하는 것만으로는 국민적 공감대를 확산시키는 데

⁸ 조민, “정치·군사적 신뢰구축과 교류협력,” 최진욱 외, 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 21~53; 박형중, “튼튼한 안보를 바탕으로 신뢰에 기초한 건설적 당국 간 대화 추진,” 최진욱 외, 『박근혜 정부의 대북정책 추진 방향』, pp. 55~67.

⁹ 박영호, “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), pp. 1~25; 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안,” 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), pp. 27~52.

에 한계가 있었기 때문이다.

개념적으로 신뢰는 관계 맺기를 하는 행위자들 사이에 형성되는 것이며, 상호 신뢰하는 행위자들은 관계 맺기에 더욱 적극적이며 그 관계 맺기의 유형은 평화적일 수 있다.¹⁰ 신뢰가 결여된 행위자들은 직간접적으로 관계 맺기를 통해서 신뢰의 씨앗을 심고 키워나가야 한다. 간접적인 관계 맺기에 의해 신뢰의 토대가 마련될 수 있는 조건은 상대의 행태에 큰 변화가 나타나고 그 변화를 다른 행위자들로부터 존중을 받는 것이다. 그런데 최종적으로 당사자들이 서로를 수용하고 직접적 관계 맺기를 하지 않는다면 신뢰의 씨앗이 신뢰의 문화로 발전할 수 없다. 이것이 박근혜 정부가 북한과의 대화와 교류채널을 단절함으로써 통일정책의 실효성을 확보하지 못하게 된 중요한 이유이다.

남북관계 발전과정에서 알 수 있듯이 신뢰와 협력, 질서 형성의 ‘프로세스’는 점진적이고 발전적인 것만을 포함할 수 없다.¹¹ 신뢰가 형성되는 프로세스는 언제나 역진할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 신뢰의 수준이 높을수록 프로세스가 역진할 가능성은 낮겠지만, 신뢰의 수준이 낮을 때는 발전과 역진을 반복할 가능성이 높다. 이러한 과정이 반복되면서 신뢰가 형성되고 그 수준도 높아진다는 점을 고려할 때, 북한의 변화를 전제조건으로 지나치게 강조하는 프로세스는 정부의 정책 실효성을 높일 수 있는 정책결정의 폭을 제한하는 효과를 가져 올 수 있다. 달리 말하면, 북한이 한국 정부가 원하는 방식으로 변화를 하지 않았기 때문에 신뢰프로세스를 위한 이론과 정책이 개발되었어도 그것들을 남북관계에서 실제로 실행할 수 없었던 것이다.

2. 통일대박론의 인식론적 모호성

통일대박론은 치밀한 분석과 평가를 통해서 도출된 개념이 아니라 기자회견에서 한 대통령의 발언이 사후적으로 보완되고 정당화된 정책적 개념이다. ‘통일대박’과 같이 사후에 보완된 정책적 개념은 그 내용이 불명확할 수밖에 없는 태생적 모호함이 있다.¹² 개념의 구성 요소와 적용 범위의 모호함은 구성원들 간 통일대

¹⁰ 박영호, “남북관계에 대한 남북한의 정책과 신뢰구축의 방향,” 『국제지역연구』, 제18권 5호 (2015), pp. 277~300.

¹¹ Gareth R. Jones and Jennifer M. George, “The Experience and Evolution of Trust: Implications for Cooperation and Teamwork,” *The Academy of Management* Vol. 23, No. 3 (1998), pp. 531~546; Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 3~34; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3rd ed. (New York: Columbia University Press, 2002), pp. 22~50.

박에 대한 이해의 차이를 유발하였다. 특히 박근혜 대통령의 소통 부재의 리더십 스타일은 통일정책의 최고결정자가 생각하는 통일대박이 무엇인지 확인하기 어려웠으며, 그로 인해 정책집행을 통해 통일대박의 타당성을 국민에게 설득하는 것도 어려웠다. 이러한 상황에서 통일대박을 위한 정책의 일관성을 확보하기도 어려웠다.

한국 정부의 공식통일방안이 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계로 구분되는 민족공동체통일방안이지만, 통일대박론은 점진적 변화에 의한 통일과 북한의 전면적 변화에 의한 통일을 구분하지 않고 혼용하였다. 이로 인하여 통일준비위원회의 활동이 흡수통일을 준비하는 것이라는 비판이 제기되었다.¹³ 이러한 인식의 차이는 통일대박론이 최종적 사건이 언제 어떤 형태로 발생할 것인지 예측할 수 없는 상황을 가정하여 미래의 사건에 대한 편의를 추정함으로써 발생할 수밖에 없는 논리적 비약이 초래한 결과라고 볼 수 있다. 특히 북한체제의 붕괴 혹은 전면적 변화에 따른 남북한 체제의 통일을 상정하면서, 박근혜 정부는 언제 올지 모르는 급격한 변화를 위한 준비와 동원의 필요성을 강조하였다. 아무리 통일을 준비하는 것이 필요하더라도 제한된 사회적 자원을 어떻게 효율적으로 활용하고 정책의 실효성을 높일 것인가와 같은 질문에 대한 성찰이 부족하였다.

통일을 어떻게 개념화하고 인식하는가는 통일정책의 방향에 많은 영향을 미친다. 통일에 대한 인식과 관련하여 전통적으로 남북한이 하나의 정치체제를 구성하는 최종적 사건을 통일로 이해할뿐만 아니라 과정으로서의 통일로 이해할 필요가 있다.¹⁴ 그런데 과정으로서의 통일에 대한 대부분의 논의는 유럽통합의 교훈을 바탕으로 경제적 통합을 시작으로 안보와 정치적 통합까지 확산되는(신)기능주의적 관점에서 이뤄졌으며, 궁극적으로 지향하는 상태는 완전한 남북한 체제의 통일이었다.¹⁵

¹² John Gerring, "What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences," *Polity*, Vol. 30, No. 3 (Spring 1999), pp. 357~393.

¹³ 통일준비위원회 정중욱 민간부위원장이 2015년 3월 10일 ROTC 주최 조찬포럼에서 통일과정에서 "비합의 통일이나 체제 통일에 대한 팀이 우리 조직에 있다"고 말함으로써 국내적 논란이 되었다. 남북한의 비단전만 있지 않고, 경실련을 비롯한 시민단체들이 통일준비위원회 시민자문단을 탈퇴하기도 하였다.

¹⁴ 전재성, "한반도 통일에 관한 이론적 고찰," 『통일과 평화』, 창간호 (2009), pp. 72~109.

¹⁵ 손기웅 외, 『EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 7~36; 김근식, "대북포용정책과 기능주의," 『북한연구학회보』, 제15권 1호 (2011), pp. 39~57.

한반도의 상황과 유럽 상황의 차이를 고려할 때 ‘과정으로서 통일’이라는 접근도 (신)기능주의적 시각과 구성주의적 시각을 바탕으로 발전적으로 재구성할 필요가 있다. 달리 말하면, 통일을 시간적 차원과 내용적 차원의 요소들로 재개념화하는 것이다. 특히 시간적 차원을 고려한다는 것은 통일의 시점과 통일의 성격을 규정하는 데에 매우 중요하다. 그리고 내용적 차원의 요소들과 결합시킴으로써 다양한 유형과 수준의 통일을 개념화할 수 있다.

최종적 사건으로서 통일의 시점이 언제일지는 누구도 정확하게 예측할 수 없다. <그림 1>과 같이 남북한이 하나의 체제로 통일 되는 시점이 a, b, c, d로 다를 수 있으며, 또 다른 e의 시기에 통일이 이뤄질 수도 있고 또는 그 시간이 길어져 통일은 그저 정책적 슬로건으로만 남을 수도 있다. 그렇기 때문에 최종적 사건으로서의 통일을 준비하기 위해 전 사회가 동원체제로 전환되는 것은 사회적 자원 활용의 비효율성을 증가시킬 것이다.

<그림 1> 최종적 사건으로서 남북한 통일의 시기

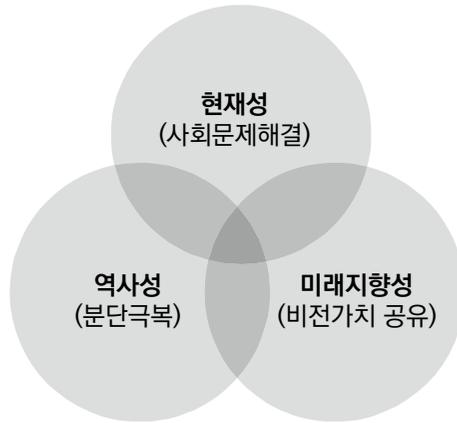


최종적 사건으로서의 남북한 통일을 가정함으로써 통일된 한국이 지금의 한국 사회와는 전혀 다른 ‘대박’을 가져오는 사회가 될 수 있다는 기대를 가질 수 있다. 통일된 한국은 지금의 한국과 어떻게 전혀 다른 사회 혹은 이상적인 국가일 수 있는가? 통일대박론은 이에 대한 질문에 대한 답을 분석적으로 제시하기보다는 정책적 추정과 판단을 가지고 국민들에게 수용할 것을 요청하였다. 이와 반대로 통일된 한국이 현재 한국사회를 중심으로 형성된다는 점을 받아들인다면, 통일된 한국사회의 모습은 현재 한국사회의 모습과 완전히 유리된 한국사회일 수 없다. 통일된 한국사회도 <그림 1>에서 나타나는 바와 같이 현재의 한국사회가 발전하는 과정에서 특정 순간에 직면하게 되는 것이다.

한반도에서의 통일은 그 과정에서 한국전쟁을 비롯해 남북한이 쌓아온 역사적인 문제, 지금 한국사회가 가지고 있는 사회문제, 합의된 미래비전 구축의 문제를 얼마나 잘 관리하고 해소했는가에 따라 다른 모습으로 완성될 수 있다. 그렇기 때문에 통일이 언제 이뤄지더라도 통일의 성격은 역사성과 현재성, 미래지향성이라는 3가지 차원으로 분류될 수 있다. 첫째, 통일은 한국전쟁을 비롯한 대결과 경쟁

에 의해 형성된 역사적 적대의식을 해소하고 분단체제를 극복해야하는 역사성을 지닌다. 둘째, 통일은 그 과정에서 현재 한국사회가 안고 있는 사회적 문제들을 해소하는 과정이 필요한 현재성을 지닌다. 셋째, 통일은 한국사회가 발전하면서 추구해야할 비전과 가치에 대한 합의가 통일 과정에서도 실현되어야 하는 미래지향성을 지닌다. <그림 2>와 같이 이 세 가지 특성은 과거로부터 현재까지, 그리고 미래에도 통일을 인식할 때 매 순간 동시에 공존하는 시간적 차원에서 통일의 성격을 보여준다.

<그림 2> 과정으로서 통일의 성격: 시간적 차원



통일에 대한 인식론적 전환은 통일의 다양성을 전제로 한다. 통일의 다양성이란 다양한 수준에서 통일을 개념화할 수 있다는 것이다. 그런데 낮은 수준에서의 통일이 더 높은 수준으로의 통일에 이르기 위한 선행조건일 필요는 없다. 전쟁과 무력충돌이 없는 상태에서 공존하면서도 남북한이 자유왕래가 가능한 것도 통일의 한 모습이며, 남북한이 하나의 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체가 되는 것도 통일의 한 모습일 수 있다. 낮은 수준의 통일과 높은 수준의 통일은 동시에 추진될 수도 있으며, 다른 하나를 위해 나머지 형태의 통일을 다 포기해야하는 것도 아니다.

통일을 어느 한 순간에 이뤄지는 것이라기보다 여러 수준의 통일이 다층적으로 존재할 수 있는 것으로 본다면 더 큰 차원의 통일을 개념화하는 것이 더 수월해질 수 있다. 통일을 민족의 숙원으로 이해하는 것도 중요하지만, 통일을 공동체의 발전과정이라는 틀 속에서 이해하기 위한 노력도 그에 못지않게 중요하다. 그렇기

때문에 통일정책을 추진함에 있어 정책결정자가 북한의 변화를 요구하는 것은 당연한 것이지만, 박근혜 정부에서 내세웠던 전제조건이 충족되지 않더라도 정책을 실용적으로 추진할 수 있는 대안의 마련을 위해 통일을 바라보는 인식론적 전환이 필요하다.

III. 통일준비 정책의 제도화와 정치화

1. 통일준비위원회: 준비와 동원의 경계

통일대박론의 확산과 평화통일 기반구축을 위한 박근혜 정부 통일정책의 핵심은 통일준비의 정책화와 제도화였다. 구체적으로 2014년 7월 14일 출범한 통일준비위원회는 대통령 직속기관으로서 통일 관련 정책의제의 발굴과 통일담론의 공론화 및 확산을 활동의 목적으로 삼았다. 통일담론 확산과 통일준비의 필요성에 대한 사회적 공감대가 있었지만, 통일준비위원회 구성과 활동의 방식, 다른 유사기관들과의 역할 중복 등으로 인해 정치적 논란의 대상이 되었다. 통일준비를 위한 정부의 정책이 통일준비의 제도화에 기여하였지만, 대통령의 국정운영과 관련 통일담론이 정치화되는 부정적인 현상도 나타났다.

통일부와 통일준비위원회는 지난 3년 동안의 활동 중 대표적인 대내적 성과로 통일준비의 정책화 및 민관협력의 제도화, 통일비전과 로드맵의 마련, 통일담론 확대 및 통일공감대 확산을 내세웠다.¹⁶ 특히, 통일준비위원회는 정부위원, 민간위원, 국회의원, 국책연구기관을 아우르고 시민자문단, 교육자문단, 언론자문단을 포괄하는 대통령직속위원회로서의 활동이 향후 통일을 준비하는 데에 밑거름이 될 것임을 강조하였다. 박근혜 정부 당시 통일준비위원회를 향후 상설기구로 존치해야한다는 의견도 있었지만, 박근혜 대통령의 탄핵 이후 문재인 정부가 통일준비위원회를 폐지한다고 발표함으로써 향후 계승할만한 정책은 부처에서 추진할 것으로 예상된다.¹⁷

통일준비위원회는 전체회의와 분과회의 등을 통해 통일에 대한 국민적 공감대의 확산과 정책의제 발굴을 위해 노력하였다. 박근혜 대통령이 주재하는 전체회의

¹⁶ 통일준비위원회, 『2017 통일준비백서』 (서울: 통일부, 2017), pp. 224~228.

¹⁷ “국민대통합위·문화융성위 등 박근혜 정부위원회 5개 폐지,” 『연합뉴스』, 2017년 6월 1일. <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/01/0200000000AKR20170601148000004.HTML>> (검색일: 2017.6.2.).

는 4회, 집중토론회는 2회가 있었고, 2016년에는 6월과 12월에 부위원장이 주재하는 전체회의가 열렸다. 2014년에는 제1차 회의가 8월에 열렸음에도 불구하고 이후 10월과 12월에 전체회의를 열어 언론과 국민적 관심을 높였다. 특히 2014년 통일청사진의 제시, 인도적 지원 및 민생인프라 구축, 한반도 평화와 국제협력, 상생과 융합의 생태환경 통합, 국민 통일공감대 확산이라는 측면에서 정부와 민간전문가, 시민단체들이 토론하는 기회를 제공한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

통일준비위원회는 전체회의 이외에 외교안보분과, 경제분과, 사회문화분과, 정치·법제도분과별로 다양한 활동을 전개하였다. <표 1>에 나타나는 바와 같이 2017년 4월까지 4개의 분과는 116차례의 분과회의를 개최하였다. 한편, 시민자문단 간담회는 사회문화분과가 다른 분과보다 훨씬 더 많은 횟수를 기록하였다. TF 회의는 외교안보분과와 정치법제도분과가 훨씬 더 많이 개최하였다. 분과별 정책 의제 개발에 치중을 하였던 2014년도와 2015년도에 더 많은 회의와 세미나가 개최되었다.

<표 1> 분과위원회별 활동

(2017년 4월 기준)

구분	분과 회의	소분과 회의	분과 워크숍	TF 회의	공개 세미나	공감 토크쇼	공감대 세미나	지역 공감대	시민자문단 간담회	기타
외교	22		3	21	4				3	6
경제	25	28	3	8	3	2		4	5	
사회문화	34		4	2	3		8		11	
정치법제도	35		2	25	3				5	2

참고: 정치·법제도 분과는 국내공론화, 국외공론화 활동을 각각 6회와 2회 실시함.

자료: 통일준비위원회, 『2017 통일준비백서』 (서울: 통일부, 2017) 재구성

통일준비위원회가 통일준비의 제도화에 기여하였다는 평가를 받을 수 있다. 전체위원회와 분과위원회 활동의 단순빈도 뿐만 아니라 내용적인 측면에서도 사회 전반에 통일과 관련된 단체와 프로그램들을 육성하는 효과를 가져왔다. 초·중·고등학교에서의 학교통일교육 뿐만 아니라 대학교 차원에서의 통일교육 확산을 위한 프로그램의 개발도 국민적 공감대 확산에 앞으로도 기여할 것이다. 그런데 사회활동단체들의 통일교육 프로그램의 활성화에도 기여를 하였다고 하지만, 박근혜 정부 이후에도 이러한 체제를 유지해야 하는지 더 신중한 접근이 요구된다.

이와 같은 긍정적인 평가와 달리 통일준비위원회가 결국에는 길을 잃었다는 비판적 평가도 내릴 수 있다. 우선 통일준비위원회가 2016년에는 한국의 정치적 상황과 맞물려 주도적인 역할을 하지 못하고 2014년과 비교하면 개점휴업의 상태나 마찬가지였다. 이는 대화보다는 대결과 제재를 선호하는 정부의 대북정책과 소위 ‘작은 통로’를 통한 통일준비라는 개념이 서로 상충하였던 것에서 비롯된다. 대북정책과 유리된 국내용 통일준비가 가진 한계가 분명하게 드러났던 것이다. 통일준비위원회가 민간전문가들이 대거 참여하여 민간기구로서 역할을 할 수 있다고 하였지만, 여전히 대통령이 위원장을 맡고 있었기 때문에 탄핵국면 이후 통일준비위원회의 활동은 이뤄질 수 없게 되었다.

통일준비위원회의 책무와 통일정책의 효율성도 논쟁적인 주요 의제이다. 통일준비위원회 설치 이전에도 헌법기구로서 민주평화통일자문회의가 있고 통일정책을 주관하는 행정부서인 통일부가 있었기 때문에 또 다시 대통령 직속의 위원회를 구성하는 것이 옥상옥을 만드는 것이라는 비판이 제기되었다. 통일준비를 대통령이 직접 주도해야하는 의제로 인식하고 설정함으로써, 민주평화통일자문회의와 통일부가 이미 주도적으로 하던 업무들이 통일준비위원회의 활동에 따라 제약을 받는 정부의 비효율성이 나타날 수밖에 없었다.

통일준비위원회가 누구에게 책무가 있는가라는 것도 문제로 제기되었다. 통일준비위원회의 위원장이 대통령이기 때문에 통일준비위원회의 책무는 주권자인 국민에게 있으며 국민의 권익을 보호하는 것을 최우선적으로 고려해야한다. 특히 통일준비위원회가 국민에게 책무가 있다면 통일준비위원회의 사업 진행 및 성과, 재정의 투명성을 높일 수 있어야 했다. 2014년 사업에 대한 국회의 감사를 거쳐 이러한 부분들이 상당부분 개선되었지만,¹⁸ 여전히 통일준비위원회가 국민들에게 책무를 가지고 있었다기보다 대통령의 리더십에 따라 많은 영향을 받았다. 결국 130억 원이 넘게 투입된 통일준비위원회가 대통령 탄핵과 새정부의 국정철학과 맞지 않아 폐지되게 되는 것은 대통령 중심의 위원회가 가지는 한계를 잘 보여준다.

마지막으로 통일준비위원회가 설치될 때 정부가 내세운 명분은 한국사회에 분산되어 있는 통일 관련 역량을 집중하자는 것이었는데, 이에 대한 부작용도 있음을 비판적으로 재평가할 필요가 있다. 통일과 북한 문제와 관련된 모든 역량을 한 조직 혹은 기구에 모은다는 것은 조직의 비대화를 초래하거나 업무의 비효율성을

¹⁸ 이승열, 『통일준비위원회의 실효성과 정책적 대안』 (서울: 국회입법조사처, 2016).

초래할 수밖에 없다. 농촌사업, 기상청, 국방부 등의 모든 통일 관련 사업 역량을 하나의 조직으로 통합하려고 했던 구상 자체에 모순이 있었던 것이다. 종합적으로 통일정책을 조정할 수 있는 통일부가 있고 전문적인 부처들이 있음에도 불구하고 통일준비위원회를 대통령 직속으로 둬으로써 기존의 주요 행위자들의 역량이 발휘되기 어려운 구조가 되어 버렸다.

2. 단기적 성과 위주의 통일공감대 확산정책

박근혜 정부는 통일담론에 대한 국민적 공감대 확산을 평화통일 기반조성의 중요한 사업으로 삼았다. 통일에 대한 국민 공감대 확산은 교육과 사회적 소통의 공간을 마련함으로써 달성될 수 있을 것으로 보았다. 국민적 통일공감대를 확산한다는 것은 정부가 추진하는 정책을 국민이 수용할 수 있도록 설득이 가능하다는 점을 전제로 한다. 그런데 박근혜 정부의 통일공감대 확산 정책은 내용적으로 국민들을 설득하기보다 일방적 홍보와 이벤트 개최 중심으로 추진되었다.

통일정책의 국민적 공감대 확산을 위한 세미나가 여러 차례 개최되었다. 국내에서 이뤄진 국민공감대세미나는 2014년 3회, 2015년 10회, 2016년 14회 추진되었다.¹⁹ 2014년의 공개세미나는 부산, 광주, 서울에서 11월과 12월 사이에 개최되었으며, 통일위원회의 출범에 맞추어 통일국가의 비전과 미래상, 바람직한 통일의 원칙과 과정 등이 주요 의제로 다뤄졌다. 2015년 공개세미나는 통일의 경제적 편익과 지자체의 역할, 청년세대와 여성의 역할 등 ‘통일의 미래상’과 관련된 주제들이었다. 2016년 공개세미나 주제들은 통일교육과 관련된 것들이 많았다.

국민공감대세미나의 효과를 평가하기 위해서는 장기간의 관찰이 요구되며, 측정 가능한 지표를 마련하기 어렵기 때문에 단편적으로 평가하기 어렵다. 그런데 주제만 놓고 본다면, 2014년과 2015년에는 통일준비의 필요성과 정책의제 개발과 홍보를 위한 것들이 대부분이었다. 반면 2016년에는 통일교육에 치중이 되어있으며, 의제의 개발이 제한적이었다. 통일교육선도대학사업이 추진되면서 나타날 수 있는 현상이지만 통일공감대의 질적 확산이라는 측면에서 일방적인 이벤트였다는 비판을 면하기 어렵다.

사회적 소통의 공간으로 문화바람회 혹은 축전행사 등도 적극적으로 활용되었다. 통일바람회는 2015년 163개 단체, 2016년 141개 단체가 참여하여 광화문광장

¹⁹ 통일부, 『2015 통일백서』 (서울: 통일부, 2015); 통일부, 『2016 통일백서』 (서울: 통일부, 2016); 통일부, 『2017 통일백서』 (서울: 통일부, 2017).

에서 2박 3일 동안 시민들에게 주요 사업을 소개하였다. 통일 관련 단체들이 한 공간에 모여서 종합적인 통일준비와 통일운동의 모습을 보여줄 수 있었다고 할 수 있다. 전시뿐만 아니라 문화와 축제를 병행하여 진행함으로써 통일이라는 의제가 국민들의 삶 속으로 다가갈 수 있는 가능성을 보여주었다. 그렇지만 박람회와 지리적으로 제한적이며 홍보성 사업이라는 지적이 반복해서 제기되었다.

통일문화주간은 2014년 이후 계속 개최되고 있다. 한강, 파주, 강화 등지에서 다양한 문화예술행사를 추진하였다. 이와 더불어 사회통일교육을 담당하는 지역별 통일교육센터에서 지역사회와 함께하는 통일문화축전을 개최함으로써 서울 집중 현상을 해소할 수 있었다. 그런데 지역별로 이뤄지는 통일문화축전도 지역 거점도시 중심으로 추진되는 문제를 완전히 극복하지는 못하였다.

통일공감대 확산정책들의 성과를 평가할 수 있는 지표가 없기 때문에 국민들의 인식 변화를 검토함으로써 그 영향을 간접적으로 가늠할 수 있다. 박근혜 정부에서 통일준비와 통일교육에 상당한 재정과 자원을 투입하였음에도 불구하고 통일에 대한 인식이 확연하게 긍정적으로 변화된 것은 발견하기 어렵다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사 자료에 의하면, <표 2>에 나타나는 바와 같이 통일이 필요하다는 인식이 51~56%까지 변화가 있었지만 개선되는 추세라고 보기는 어렵다.²⁰ <표 3>의 결과를 보더라도 가능한 빨리 통일해야 한다는 의견은 13% 정도에 머물고 있다. 여건이 성숙될 때까지 기다려야 한다는 의견이 감소 추세에 있지만, ‘현재대로가 좋다’거나 ‘통일에 관심 없다’는 의견은 증가 추세에 있다.²¹

<표 2> 통일의 필요성

(단위: %)

연도	필요하다	반반	필요하지 않다
2013	54.9	21.5	23.7
2014	55.9	22.5	21.6
2015	51.0	24.3	24.8
2016	53.4	22.0	24.7

자료: 정근식 외, 『2016 통일의식조사』, p. 32.

²⁰ 정근식 외, 『2016 통일의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016), p. 32.

²¹ 위의 책, p. 38.

<표 3> 통일의 추진방식

(단위: %)

연도	가능한 빨리 통일	여건이 성숙될 때 통일	현재대로가 좋다	통일에 관심 없다
2013	11.3	61.8	18.9	8.0
2014	12.1	61.3	19.6	7.0
2015	11.8	57.5	21.8	8.9
2016	13.1	54.1	23.2	9.6

자료: 정근식 외, 『2016 통일의식조사』, p. 38.

이러한 결과들이 통일의 대내적 정책이 국민공감대 확산에 실패했다는 직접적 지표가 될 수는 없다. 통일에 대한 인식은 국내의 통일정책에 의해서도 영향을 받을 수 있지만, 남북관계의 악화와 대북정책의 기초에 의해 영향을 받는 경향이 있기 때문이다. 남북관계의 경색에 따라 정부의 대내적 통일정책의 수용성이 높아질 수 없는 조건이 형성되어 있었기 때문에 정책의 효과가 나타나기 어려웠을 수 있다.

이러한 현상은 통일의 필요성에 대한 사회적 수용성을 높이기 위해서 어떤 통일을 원하는가와 같은 인식론적 문제에 대한 성찰이 필요함을 보여준다. 통일한국도 현재 한국사회가 발전하는 과정에서 형성되는 사회라고 할 때 통일이 사회갈등을 얼마나 해소할 수 있는가에 대한 기대감도 통일정책 수용성을 판단하는 지표가 될 수 있다. 통일이 한국사회에 이익을 가져올 것이라는 의견은 2013년 48.6%였으나 2015년 57.4%, 2016년 53.0%로 크게 개선되지 않았다.²²

통일에 의한 사회적 문제 해결에 대한 기대감도 이와 유사한 패턴을 보인다. 실업문제의 해소에 대한 기대감을 갖고 있는 사람들이 2013년과 2015년 사이 22.3%에서 32%까지 증가했으나 2016년에 다시 25.3%로 낮아졌다. 빈부격차, 부동산 투기 등의 문제 해소에 대한 기대감을 갖고 있는 국민들은 2016년 12.3%와 14.2% 정도에 그치고 있다.²³ 통일의 편익을 강조하며 국민적 공감대의 확산을 추구하는 정책이 있었지만, 국민들은 여전히 통일의 편익에 대해 확신할 수 없었던 것이다. 이는 정부가 통일의 미래상과 비전을 아무리 제시하더라도 구체적으로 그것을 어떻게 현실화할 수 있는가에 대한 논리적 설득이 병행되지 않는다면 통일에 대한 공감대의 확산이 쉽게 이루어질 수 없는 것임을 보여준다.

²² 위의 책, p. 45.

²³ 위의 책, p. 47.

박근혜 정부를 거치면서 국민들로부터 공감의 폭을 넓혀온 통일정책의 의제는 북한인권과 관련된 것들이라고 할 수 있다. 이명박 정부시기까지 북한인권을 둘러싸고 진보와 보수 간의 논쟁이 있었지만, 박근혜 정부시기 북한인권의 심각성에 대한 국민들의 의식은 컨센서스를 이루고 있다. 정부의 북한인권 문제에 대한 지속적 제기가 필요하다는 데에 2016년의 경우 국민들의 63.5%가 찬성하였고 7.6%만이 반대하였다.²⁴ 이러한 현상은 2014년 유엔북한인권조사위원회 보고서가 발간되고 북한인권기록센터가 본격적으로 운영되면서 북한 내에서 북한주민들에 대한 조직적이고 체계적인 인권침해가 존재한다는 것에 대해 한국사회의 구성원들이 부인하지 않을 뿐만 아니라 이의 개선을 위해 한국도 책임 있는 역할을 해야 한다는 인식이 사회적으로 수용되고 있음을 보여준다.

북한의 인권침해를 조사하고 기록하는 것이 중요한 일이지만 북한인권을 정치적으로 활용하지 않고 국제규범에 부합하는 인식을 확산하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 그런데 북한주민들의 인권을 줄여서 편의적으로 북한인권이라고 하고 있는데, 국가를 의인화하는 것이 유발할 수 있는 정치화 현상에 대한 경계가 필요하다. 달리 말하면, 북한인권을 북한정권을 비판하는 정치적 도구로 삼을 수도 있지만 인권 침해가 정부뿐만 아니라 개인, 공동체, 사회의 다양한 행위자들에 의해서 이뤄질 수 있음을 인식하여야 한다. 북한주민의 인권 개선에 대한 논의와 한국사회의 인권의식에 대한 논의를 함께 진행하면서 민주시민교육과의 연계성을 높이는 것도 정책이 나아갈 방향이기도 하다.

IV. 통일교육의 양적 팽창과 질적 심화의 과제

경색된 남북관계 속에서 통일담론의 내재화 현상이 가장 두드러지게 나타났던 분야가 통일교육이다. 통일교육의 대상과 내용, 방법 등이 다양해졌다는 것은 긍정적으로 평가할만하다. 그렇지만 일부 통일교육이 사업과 행사 위주로 전개되면서 교육의 질적 심화라는 측면에서 상대적으로 부족함이 있었다.

우선 정부차원에서 통일교육을 주도하는 통일교육원은 양적 확산을 위해 프로그램의 다변화를 꾸준히 모색하였다. 2015년부터는 통일교육전문강사과정, 평화통일기반구축과정, 학교통일교육과정, 사회통일교육과정, 글로벌통일교육과정, 사이버통일교육과정 등의 프로그램을 운영하며 통일교육의 대상을 다변화하였

²⁴ 위의 책, p. 110.

다. <표 4>에 나타나는 바와 같이 변화하는 교육수요자들의 요구에 맞추어 온라인을 통해 제공되는 사이버통일교육과정은 통일교육의 양적 확산에 많은 기여를 하였다.

<표 4> 통일교육원 통일교육과정 운영 현황

(단위: 명)

과정명 연도	학교 통일교육	공무원 통일교육	사회 통일교육	통일미래 지도자	통일교육 전문강사	통일정책 최고위	합계
2012	7,857	4,816	3,127	8360	1,342	414	25,919

과정명 연도	학교 통일교육	공무원 통일교육	사회 통일교육	통일미래 지도자	통일교육 전문강사	통일정책 최고위	특별 통일교육	합계
2013	4,956	4,193	2,494	10,780	1,033	210	1,935	25,544

과정명 연도	전문교육	열린교육	글로벌교육	교원교육	공무원교육	합계
2014	15,317	2,880	803	6,142	3,852	28,994

과정명 연도	전문과정	평화통일 기반구축	학교 통일교육	사회 통일교육	글로벌 통일교육	사이버 통일교육	합계
2015	370	1,658	1,483	1,763	394	47,209	52,877
2016	332	1,440	1,703	2,104	384	44,093	50,056

자료: 통일부, 『통일백서(2013~2017)』 재구성

통일교육을 위해 다양한 주제와 형식의 교재가 개발되고 활용하고자한 정책도 긍정적으로 평가할 수 있다. 기존 『북한의 이해』와 『통일문제의 이해』가 매년 발간되고, 각급 교육기관 및 통일교육 관련 기관에 배포되어 북한과 통일에 대한 이해교육에 활용되었다. 그런데 통일교육이 북한과 통일의 이해교육에 그치는 것에 대한 비판과 반성이 제기되었다.²⁵ ‘주제가 있는 통일강좌 시리즈’는 정치와 경제를 포함하여 영화, 교과서, 인문학, 도시, 한류, 시장화, 문화유산 등의 분야를 다룸으로써 실질적으로 북한 사회에 대한 이해의 폭을 확장시킬 기반을 마련하였다. 그리고 영상자료를 대상별로 차별화함으로써 통일교육에 대한 국민들의 접근성을 높이는 데에 기여하였다.

통일교육 교재의 다양성은 통일 후 진정한 사회통합을 이루기 위해서는 분단의

²⁵ 통일부, 『2017 통일백서』, pp. 204~207.

상황에서도 상호 이해와 존중, 한국사회 내 다름에 대한 이해와 존중 등에 대한 교육과 문화 형성이 필요하다는 인식의 확산을 반영하는 것이다. 북한이해교육, 안보교육, 통일이해교육만으로는 사회적 갈등의 해소와 통합의 증진에 기여할 수 없다. 학계와 시민단체의 비판이 있었어도 정책에 반영되지 않았었는데, 통일교육 콘텐츠 개발을 위한 노력들은 이러한 비판을 점진적으로 수용한 결과이기도 하다.

통일교육의 내용에 대한 체계적 관리가 필요하고, 더 창의적인 통일교육을 위한 제도적 지원이 요구된다. 예를 들어, 중·고등학생들을 대상으로 이뤄지고 있는 찾아가는 통일교육 프로그램은 학교마다 강사들에 따라 그 내용과 형식에 차이가 큰 문제점을 안고 있다. 통일교육전문과정을 거친 강사들이 파견이 되는데, 북한에 대한 이해를 실질적으로 할 수 있다는 평가가 있는 반면 강사들이 동일한 주제를 반복하는 것이 개선되어야 한다는 비판도 있다. 찾아가는 통일교육이 정부정책의 홍보, 북한붕괴론의 전파, 안보교육 중심으로 이뤄지는 것에서 탈피하여, 평화·문화 중심의 내용도 강의가 이뤄질 수 있도록 강의에 대한 모니터링과 환류체계가 필요하다.

박근혜 정부는 사회통일교육기관인 지역별 통일교육센터를 통일교육위원회의 회에서 지역별 거점대학에 위탁운영함으로써 통일교육의 체계적 운영을 통한 공감대 확산을 시도하였다. 지역별 통일교육위원회의에서 독자적인 기관으로서 통일교육센터를 운영했을 때 지역차원의 통일역량을 집중하고 네트워크를 구성하는 데에 어려움이 있었던 것으로 평가된다. 이를 지역거점대학에 위탁함으로써 지역의 교육자원을 체계적으로 활용할 수 있는 계기가 마련된 것이다. 재정 지원이 정부 차원에서 이뤄지고 있지만, 대학과 지역의 특성과 결합된 통일의제 개발이 이뤄진다면 안정적인 사회통일교육을 위한 기반을 조성할 수 있을 것이다.

박근혜 정부에서 대학차원의 통일교육 활성화에도 많은 재정이 투입되었다. 통일교육선도대학사업을 시행하여 광주교대, 경남대, 서울대, 숭실대, 아주대, 충남대를 선정하고 4년간 지원하기로 하였다. 2015년 숭실평화통일연구원에서 수행한 연구용역을 바탕으로 대학교육과정에 통일교육을 제도화하기 위한 정책을 추진하게 된 것이다.²⁶ 이 사업은 북한·통일 강좌를 교양필수로 지정할 것을 권장하였지만, 최근 각종 정부의 대학재정지원사업이 해당분야의 강좌를 교과과정에 확대편성하기를 요구하여 대학교마다 사업추진에 대한 입장이 달라질 수밖에 없었다. 통

²⁶ 김성배 외, 『대학통일교육 강화를 위한 통일교육 선도대학 육성방안에 관한 연구』 (통일부 정책연구용역보고서, 2015.10.).

일교육을 일부 대학교에서 집중적으로 하는 것이 반드시 필요한가에 대해 신중한 사업평가가 요구된다.

대학생 맞춤형 통일교육 모델의 개발을 우선적으로 추진하고 있으며, 앞으로 이런 모델을 적용해 다양한 강좌의 개발이 기대된다.²⁷ 그런데 2016년 선도대학의 사업들이 선도형 모델을 개발하는 데에 효과적일 수 있는지는 신중한 접근이 요구된다. 2016년 6월부터 진행된 대부분의 사업이 분단체험 해외탐방, 접경지역 현장체험, 문화공연, 대단위 특강 등 일회성 행사가 주를 이루고 있다.²⁸ 아직까지는 통일교육의 내용과 방법의 선도모델 개발을 위한 탐색기이기 때문에 앞으로의 성과를 기대해볼만 하지만, 1차년도 사업은 통일교육의 양적 확대는 있었지만 질적 심화는 기대만큼 이루어지지 못하고 있다.

박근혜 정부에서 통일교육의 양적 성장을 이뤘다면, 통일교육의 질적 심화에 대한 인식론적 전환을 모색할 필요가 있다. 통일대박론과 같이 통일된 한국이 지금의 한국사회의 모습과 전혀 다른 사회인 것처럼 인식한다면 통일교육의 내용은 실용적일 수 없다. 통일교육의 질적 심화와 발전을 위해서는 통일에 대한 인식의 전환, 북한이해교육의 정치적 도구화 방지, 진실과 화해 그리고 평화와 정의 문제의 사회적 조정기제 마련, 통일교육으로서 민주시민교육의 강화 등이 절실히 요구된다.²⁹

통일에 대한 인식의 전환은 북한에 대한 인식과 한국사회의 문제를 어떻게 통일과 연계시키는가의 문제와 관련된다. 통일의 시작은 남북한이 서로에 대한 악마적 이미지를 해소하면서 관계맺음을 위한 대화와 협상의 주체임을 인정하는 것에 있다. 서울대학교 통일평화연구원의 통일의식조사에 의하면 북한을 협력대상 혹은 지원대상으로 인식하는 국민들이 55.0%를 넘지만, 경계와 적대의 대상이라는 인식도 40~45%에 이른다.³⁰ 국민들의 북한에 대한 태도는 해마다의 상황에 따라 변하는데, 이는 북한에 대한 인식이 이중적, 삼중적일 수 있기 때문이다. 이러한 국민들의 인식은 분단에 의한 폭력적인 문화를 해소하기 위한 노력을 지금부터 기울이지 않는다면 통일이 되어도 진정한 사회통합이 어려워질 수 있다. 오늘 의 분단문화를 지양하고 평화문화를 구축하기 위한 노력에서 통일준비가 시작된

²⁷ 이미경, “대학생 통일의식 제고를 위한 통일교육 방안 모색,” 『한국동북아논총』, 70호 (2014), pp. 175~195; 조은희, “대학 통일교육 현황과 사례: 송실대학교 사례를 중심으로,” 『교양교육연구』, 제10권 1호 (2016), pp. 107~141.

²⁸ 통일교육선도대학의 홈페이지에서 2016년 행사 내역을 수집하여 분석하였다.

²⁹ 이동기·송영훈, 『평화·통일 추진전략 연구』 (서울: 유네스코 한국위원회, 2014), pp. 61~86.

³⁰ 정근식 외, 『2016 통일의식조사』, p. 61.

다는 인식을 기반으로 통일교육의 질적 확산을 도모하는 전략이 요구된다.

북한이해교육으로서의 통일교육은 언제든지 정치적 도구로 활용될 수 있는 가능성이 있다. 통일연구원의 『남북통합에 대한 국민의식조사』에 의하면, 많은 국민들의 북한에 대한 이미지는 신뢰, 정직, 자유, 친구, 책임감, 평화, 선함, 민주 등의 개념과 거리가 있으며, 불신, 부정직, 억압, 적, 무책임, 공격, 악함, 위협의 개념들과 가깝게 여겨진다고 한다.³¹ 북한주민들에 대한 이미지는 언제나 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 존재한다. 정부와 국민들의 관계 속에서 형성되는 것이기 때문에 정권과 주민을 완전히 구분하는 것이 사실상 불가능하다. 그래서 북한이해교육 중심의 통일교육은 북한정권을 파괴적이고 폭력적인 가해자로, 북한주민들을 피동적 희생양으로 설정하여 북한체제 비난을 위해 도구적으로 활용될 수 있으며, 이와 같은 통일교육이 일선 현장에서 반복하여 이뤄지지 않도록 해야 할 것이다.

통일교육을 통해 분단문화를 지양하고 평화문화를 정착시키자는 것이 북한정권의 인권유린과 정치적 폭력의 책임에 대해 무감각해도 된다고 주장하는 것은 아니다. 남북한이 통일을 이룬다면 최소한 70년 이상 서로 다른 체제를 유지해온 사회 간 갈등이 발생할 수밖에 없다. 단절과 대결의 역사를 경험하면서 쌓여온 복잡한 차이들을 어떻게 해결할 것인가에 대한 고민이 필요할 것이다. 전쟁과 납치, 테러와 무력충돌 과정에서 서로에게 가해진 폭력의 흔적들을 어떻게 청산하고 화해를 이룰 것인가는 매우 중요한 과제로 남을 것이다. 따라서 통일 이전부터 한국 사회가 정의의 실현과 화해라는 상충적인 가치를 조정하고 조화시킬 수 있는 역량을 강화해야 할 것이다. 부정의와 부패에 대한 무감각 등으로 인해 사회의 건강성이 심각하게 훼손된다면 사회적 복원력은 손상되고 통일한국도 사회통합을 이뤄나가는 데 많은 문제에 봉착하게 될 것이다.

통일은 제도적인 것일 뿐만 아니라 사회적이고 개인적인 사건이기도 하기 때문에 사회 속 개인들의 관계 맺기 방식에도 많은 변화가 발생할 것이다. 제도적 통일이 발생하더라도 이념, 지역, 세대 간 갈등이 일거에 사라질 수 없다. 오히려 더 다양한 갈등의 요소가 유입될 것이다. 따라서 지금 구성원들이 서로 존중하고 신뢰하는 문화를 구축하고 그런 문화가 개인, 사회, 국가 차원으로 확산된다면 통일과 통일 후 사회통합의 증진에 기여할 수 있을 것이다. 인간의 존엄, 평등, 상호존

³¹ 박종철 외, 『2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 96~97.

중을 부인하고 무지와 편견이 지배하는 남북관계는 반통일적이고 반평화적이라고 볼 수 있다. 남북한 주민들이 서로에 대한 적대적 타자상을 극복하고 다름 속에서 공존할 수 있기 위해서 통일교육의 핵심으로 민주시민교육이 자리잡을 수 있어야 한다.

V. 결론

이 연구는 박근혜 정부가 통일을 국정운영의 기초로 삼고 많은 재정과 자원을 아끼지 않았던 통일정책을 비판적으로 성찰하고 정책적 시사점을 도출하고 있다. 통일정책의 범위가 매우 광범위하기 때문에 이 연구는 박근혜 정부 통일정책의 대내적 측면만을 연구의 범위로 정하고, 통일정책의 인식론적 성찰을 시도하고 있다. 개별 정책들에 대한 평가는 앞으로도 계속될 것이다. 이와 같은 과정에서 한국 사회가 어떤 통일을 원하고 그러한 통일을 위해서 어떻게 접근을 해야 하는가에 대한 논의가 더욱 활발하게 진행될 것이다.

박근혜 정부가 내세운 한반도 신뢰프로세스와 통일대박론은 남북관계의 경색으로 인해 제대로 추진되지 못하였다. 북한의 전면적인 변화를 전제로 하는 신뢰프로세스와 통일정책은 북한의 변화가 없다면 애초에 추진될 수 없었던 것이다. 그렇기 때문에 박근혜 정부 통일정책의 대내적 지향성이 높아졌고, 전 사회적으로 통일준비의 중요성이 부각되고 많은 재정과 자원이 투입되었다. 통일의 시점을 예측하기 어려운 상황에서 사회적 자원 활용의 비효율성을 감수할 정도로 통일준비가 시급한 것처럼 홍보되었으나 그것은 오히려 통일을 화두로 정치적 동원체제로의 전환을 시도했던 것으로 평가된다. 즉, 통일담론을 정책결정자의 정치적 목적을 달성하기 위해 활용된 측면도 적지 않았다는 것이다.

통일된 한국사회는 지금의 한국사회와는 전혀 다른 사회라기보다 오히려 지금의 한국사회가 발전하는 과정에서 목도하게 되는 것이다. 그렇기 때문에 통일의 편익을 강조하면서도 어떻게 통일이 현재 한국사회의 갈등을 해소할 수 있는가에 대한 논리적 타당성을 높일 수 있는 정책이 요구된다. 통일대박론과 통일준비위원회는 통일의 미래상과 비전을 마련하는 데에 중점을 둔 반면 인식론적이고 방법론적인 문제에 관심을 덜 두었다. 이는 통일준비, 통일공론화, 통일교육 등의 내용들이 일방전달식의 세미나, 문화축전, 현장탐방 위주로 구성되어 통일담론의 양적 확대를 가져오는 데에만 기여하였다.

새로운 문재인 정부에서는 통일준비와 통일교육을 포함하는 통일담론의 질적 확산에도 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다. 남북한의 통일은 분단체제의 극복이라는 역사성, 현재 한국사회의 갈등해소라는 현재성, 인류보편가치에의 부합이라는 미래가치지향성을 동시에 추구해야하는 사건이다. 그리고 언제 체제의 통일이 이뤄질지 모르기 때문에 최종적 사건으로서의 체제통일만을 추구할 필요도 없다. 자유로운 왕래를 포함하는 다양한 형태의 통일을 상정할 수 있어야 한다. 사회가 상시적으로 통일을 위한 동원체제로 남아 있을 수 없기 때문에 사회의 건강성을 유지하고 외부충격으로부터 회복을 빨리 할 수 있는 사회의 건강성을 높이는 데에 많은 사회적 자원의 투입이 요구된다. 이 과정에서 통일정책은 평화문화의 형성과 구축, 민주시민교육과 통일교육의 연계, 적대의식의 극복, 차이 혹은 다른 것에 대한 존중과 공존이 가능한 사회건설을 지향하는 세부정책들로 개발될 수 있기를 기대한다.

■ 접수: 5월 7일 ■ 심사: 5월 15일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

- 김병로·서보혁 편. 『분단폭력』. 서울: 아카넷, 2016.
- 김성배·조은희·김중수·김규현·김준영. 『대학통일교육 강화를 위한 통일교육 선도대학 육성방안에 관한 연구』. 통일부 정책연구용역보고서. 2015.
- 박명규. 『남북경계선의 사회학』. 파주: 창비, 2012.
- 박종철·박주화·홍석훈·송영훈·이상신·조원빈. 『2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 손기웅·정영태·안지호·김미자·신종훈·최진우·허준영. 『EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 이동기·송영훈. 『평화·통일 추진전략 연구』. 서울: 유네스코 한국위원회, 2014.
- 이승열. 『통일준비위원회의 실효성과 정책적 대안』. 서울: 국회입법조사처, 2016.
- 정근식·김병로·장용석·정동준·최규빈·김병조·송영훈·황정미·황창현. 『2016 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2016.
- 조동호. 『통일비용보다 더 큰 통일 편익』. 서울: 통일부 통일교육원, 2011.
- 조한범·김규륜·김석진·김형기·양문수·이명진·임강택·정성철·황선재. 『정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 조한범·문외술·송영훈·황선재. 『한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제 분야』. 서울:

통일연구원, 2015.

최진욱·김수암·박영호·박재적·박종철·박형중·손기웅·이금순·임강택·조민·조정아·조한범·한동호. 『박근혜정부의 대북정책 추진 방향』. 서울: 통일연구원, 2013.

통일부. 『2015 통일백서』. 서울: 통일부, 2015.

_____. 『2016 통일백서』. 서울: 통일부, 2016.

_____. 『2017 통일백서』. 서울: 통일부, 2017.

통일준비위원회. 『2017 통일준비백서』. 서울: 통일부, 2017.

허문영·송영환·임강택·조한범·전병길·정현수. 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』. 서울: 통일연구원, 2014.

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3rd ed. New York: Columbia University Press, 2002.

2. 논문

김근식. “대북포용정책과 기능주의.” 『북한연구학회보』. 제15권 1호, 2011.

김동춘. “박근혜 정권의 ‘국정원의 정치’: ‘구조적 파시즘’하에서의 국가주의의 재등장.” 『경제와 사회』. 통권 제101호, 2014.

김지용. “위기시 청중비용의 효과에 관한 이론 논쟁 및 방법론 논쟁의 전개과정 고찰, 1994~2014.” 『국제정치논총』. 54집 4호, 2014.

김혁. “대통령의 리더십과 정책의제설정 양태에 대한 연구: 역대 대통령들의 주요 연설문에 대한 내용분석을 중심으로.” 『한국정치연구』. 제23권 2호, 2014.

박영호. “남북관계에 대한 남북한의 정책과 신뢰구축의 방향.” 『국제지역연구』. 제18권 5호, 2015.

_____. “박근혜정부의 대북정책: 한반도 신뢰프로세스와 정책 추진 방향.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.

박인휘. “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안.” 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.

박종철. “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡.” 『현대사광장』. 제5호, 2013.

엄예지·최은봉. “위기 인식과 청중효과의 상보성: 한국의 ASPAC 창설 정책과 내재적 동학, 1961~1973.” 『담론201』. 제19권 3호, 2016.

이미경. “대학생 통일의식 제고를 위한 통일교육 방안 모색.” 『한국동북아논총』. 70호, 2014.

전재성. “한반도 통일에 관한 이론적 고찰.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.

조은희. “대학 통일교육 현황과 사례: 송실대학교 사례를 중심으로.” 『교양교육연구』. 제10권 제1호, 2016.

Gerring, John. “What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding

Concept Formation in the Social Sciences.” *Polity*, Vol. 30, No. 3, 1999.
Jones, Gareth R. and Jennifer M. George. “The Experience and Evolution of Trust:
Implications for Cooperation and Teamwork.” *The Academy of Management*,
Vol. 23, No. 3, 1998.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

Abstract

Evaluation and Epistemological Reflection of the Park Geun-hye Administration's Domestic Unification Policy

Young-Hoon Song

The purpose of this study is to contribute to the expansion of discussion for the development of the unification policy through the evaluation and reflection on the domestic unification policy of the Park Geun-hye administration. As a result of the breakdown of inter-Korean relations, the Park Geun-hye government tried to make its unification policy heard to the domestic audience by emphasizing bonanza and importance of the preparation for unification. However, the unification discourse, which was mediated through the preparation for unification, caused social tensions, and the negative effects of the unification discourse becoming abstract and ambiguous. In order to overcome this phenomenon, this study emphasizes the necessity of epistemological transformation to allow unification of various levels and forms more than to assume unification as a final event. Based on the discussions on the epistemology of unification, the implications of the new government unification policy are derived based on the evaluation of the institutionalization of preparation for unification, the social acceptance of the unification discourse, the evaluation of the unification education policy and the necessity of the transition to unification education.

Key Words: Park Geun-hye Administration, Unification Policy, Trust Building Process, Bonanza, Unification Education, Epistemology

