

통일전략의 쟁점과 향후 통일전략의 방향

최진욱 (전략문화연구센터 원장)

1, 통일전략 수립의 필요성

냉전이 끝난 후 지난 30여년간 다양한 통일담론이 경쟁하면서 시기별로 통일논의를 주도하였으나, 전략으로 발전하지 못한 통일담론은 갈수록 한국사회를 분열과 대립으로 몰아갔다. 특히 지난 정부 5년은 북핵위기와 미중 전략경쟁의 악화로 한반도가 전례없는 안보위기에 직면하게 되었다는 평가를 받았으나, 정부는 북한의 비핵화 의지를 신뢰한다며 한미합동군사훈련을 중단하고, 대북제재 해제를 주장하고 종전선언을 추진하는 등 역주행 하였다.

국민들의 안보불안은 커졌고 대북 인식도 더욱 부정적이 되었다. 개성공단남북공동연락사무소 폭파와 함께 남북관계는 잣더미로 변했다. 이념 갈등에서 시작된 남남갈등은 지역, 세대로 범위가 넓어지고 강도도 심해졌으며, 진영논리가 통일논의를 지배하기에 이르렀다. 그러나 안보위기에 대한 대응 역시 전략 없는 통일논의의 틀에서 크게 벗어나지 못하였다

전략은 무엇보다 실현 가능해야 한다. 목표는 희망만으로 저절로 이루어지는 것이 아니다. 목표에 다다르기 위한 로드맵이 준비되어야 하고 내부역량을 결집하고 외부협력을 구해서 장애물을 극복하려는 노력이 필요하다.

통일전략의 부재는 더 이상 용인될 수 없다. 방치할 경우 목표 달성은 고사하고 국론을 분열시키고, 동맹을 균열시켜 장차 대한민국의 생존과 번영을 위협하게 될 수도 있다. 따라서 통일전략 부재의 원인을 분석하고 통일에의 장애를 극복하고 외교안보 전반에 미치는 부정적 영향을 차단하는 한편 향후 바람직한 통일전략의 방향을 설정하는 것이 필요하다.

2. 전략부재의 원인들

1) 문화와 괴리된 전략과 진영논리

전략은 목표를 달성하기 위한 공식적 논리이며 구성원들을 목표에 적응하게 하고 역량을 결집시킨다. 성공하는 전략과 실패하는 전략의 차이 중 하나가 문화에 부합하는지 여부이다. 문화와 괴리된 전략은 전략이라기 보다는 희망사항이며 정치적 구호에 지나지 않는다. 이러한 전략 아닌 전략들은 지도자의 신념이나 특정 정치세력의 이념으로부터 나오는데, 구성원들을 전략의 주체가 아닌 동원이나 홍보의 대상으로 간주한다. 이러한 전략들은 대부분 성과없이 사회 갈등만 증폭시킨 채 사라지곤 한다.

한편, 문화는 사회고유의 가치관이나 행동양식의 복합을 의미한다. 즉, 사람들이

가지는 인지(cognition), 정서(affectiveness), 평가(evaluation)와 같은 인식이 집단화되어 사회 전반의 공통된 사고방식, 생활양식 및 행위 유형으로 나타나는 것을 문화라고 할 수 있다. 문화는 조용히 잠재된 질서이다. 일반적으로 문화는 특정인에만 존재할 수 없고 개인적 특징들의 평균도 아닌 공통된 가치, 경험 등에서 발견된다. 문화는 조직에 광범위하게 퍼져있고 장기간 지속되며, 명시적이기보다는 암시적이다.

일반대중이 공공정책 결정에 참여하는 현상은 민주국가에서 당연시 되나, 일반대중의 관여증대가 정치적 양극화와 과도된 포퓰리즘으로 변질될 수 있다는 제도적 약점이 오늘날 대한민국 민주주의에 심각한 위협으로 작용하고 있다. 선전선동과 포퓰리즘으로 포장된 진영논리에 빠지면 정책의 성공과 실패는 중요하지 않다. 지지세력을 확대하기 위해서 전략은 문화에 부합해야 하나 진영논리가 견고해지면서 통일/대북정책이 국정전반에 대한 지지와 연동되어 움직이게 되면 더이상 그러한 노력이 필요 없다. 전략은 이미 국내정치용 선전선동도구로 변질되었기 때문이다.

2) 확고한 목표의식의 결여와 개념의 오남용

목표의식이 확고할수록 효율적 전략의 필요성은 커진다. 반대로 목표가 없다면 전략은 절실하지 않다. 통일인식은 통일을 향한 일종의 목표의식이라고 할 수 있다. 따라서 통일인식이 분명하고 긍정적일수록 목표의식이 강하다는 의미이며 통일인식이 모호하고 부정적일수록 목표의식이 약하다고 할 수 있다.

따라서 통일인식에 부정적 영향을 미치는 요인들을 정확히 파악하고 예기치 않게 직면하게 될 도전들을 극복하는 것이 통일전략에서 우선시 되어야 할 것이다. 그러나 한국사회에서는 안타깝게도 통일과정에서 장애물을 만나면 이를 극복하려는 노력보다는 장애물을 오히려 과장해서 지금까지 추진하던 통일전략을 수정하여 새로운 통일비전으로 대체하는 것을 종종 목격할 수 있었다.

통일을 담당하는 통일부가 발행하는 2021년 통일백서에 '통일정책'을 '한반도 정책'으로 대체한 것은 스스로 부처의 존립을 위협하는 자해행위이다. 통일부는 2021년 정부예산 중 0.2퍼센트에도 못 미치는 예산을 사용하는 작은 부처이면서도 수시로 존립 자체가 위협받을 만큼 존재감을 상실한 것이다.¹⁾ 모호한 통일인식과 혼란스러운 통일의 유사개념, 담론수준의 통일전략이 뒤섞이며 통일의 열기가 식었다.

분명한 통일의 개념에도 불구하고, '법적인 통일'과 대비되는 '사실상의 통일'이나 '통일'과 대비되는 '전쟁없는 평화공존', '당장의 통일'과 대비되는 '점진적 통일' 등은 모두 통일인식을 모호하게 하는 개념의 오남용 사례이다.

3. 통일전략의 인식론적 오류들

1) 2022년 정부예산 607조원 중 통일부 예산은 1조 5000억원으로 여성가족부와 비슷한 수준이며 2022년 대선기간 중 두 부처는 폐지대상으로 거론되었다.

1) 통일은 선택의 문제가 아니다.

한국에서 논의되는 통일 시나리오는 크게 세가지로 분류된다. 북한체제가 붕괴된 이후 대한민국에 의해 흡수됨으로써 통일이 이루어지거나 남북이 합의하여서 점진적으로 통일이 이루어지는 두가지 경우이다. 또 다른 하나는 엄밀히 말해서 통일시나리오라고 말할 수 없지만 '평화공존'이다. 각종 여론조사에서는 통일시나리오에 대한 선호도나 통일비용 부담 용의에 관한 질문들이 증가하였고, 통일 방식과 시기는 마치 선택할 수 있는 것으로 인식되기도 하였다. 그러나 통일은 선택의 문제라기 보다는 다양한 통일방식과 상황에 대해 어떻게 대비하고 대응해야 하는가의 문제이다. 통일비용의 많고 적음에 따라 통일 시나리오를 선택할 수는 없다.

미국 남가주대학 USC의 강 (David Kang) 교수는 통일은 선택의 문제가 아니기 때문에 통일비용 관련 질문 자체가 불필요한 것이라고 주장한다. 오히려 "북한이 붕괴되면 그 영토를 누가 가져가야 하는가?"라는 질문이 더 적절하며, 이에 대해 국민들의 100 퍼센트가 한국이라고 답할 것이라고 하였다. 통일이 천문학적 비용이 들어가고 비현실적이라며 공존을 목표로 한 정책을 추진한 결과는 무엇인가? 북한에 대한 호감도는 더욱 낮아지고, 안보불안은 커졌으며 통일비용은 더욱 부담스러워질 수 밖에 없다. 무엇보다 통일의 파트너로서 북한은 결과적으로 통일은 더 멀어지게 되었다.

2) 통일비용, 민족 정체성, 통일가능성의 상호관계 퍼즐

통일논의에서 통일비용만큼 논쟁적인 주제도 없을 것이다. 통일비용은 부정적 통일 인식의 주된 원인으로 알려져 있다. 특히 20, 30대의 부정적 통일인식과 평화담론을 뒷받침하는 이유로 통일비용은 종종 인용된다. 다른 한편, 통일비용은 통일전략 수립에 고려되어야 할 다양한 요인들에 대한 객관적인 분석을 가로막아 통일전략의 혼란에 원인을 제공하는 것으로도 주목받는다.

비용은 절대적이기 보다는 상대적 개념이다. 가치 있다고 생각하는 물건을 구입하거나 가치 있다고 생각하는 업적이나 행동을 위해서라면 기꺼이 많은 비용을 지불할 것이다. 비용을 지불해서 가치가 올라가는 것도 가치있는 투자이다. 한편, 가치 없다고 판단되는 물건이나 행태는 적은 비용이라도 아까울 것이다. 또한 통일비용이 얼마나 필요한지 산출하는 것은 통일시기, 통일방식 등 다양한 조건에 따라 다르고, 연구자의 가치에 따라 과장하거나 축소할 수 있는 주관적인 작업이다.

통일비용과 통일의 필요성간 인과관계는 신중한 분석이 필요하다. 우선 통일의 필요성이 하락한 것은 북한에 대한 부정적 인식이 커졌기 때문이며 소위 민족주의 통일관이 약화되었기 때문이다

오랜기간의 분단에도 불구하고 남북이 하나의 민족이라는 것은 통일의 가장 중요한 동력이었다. 민족이라는 정체성을 바탕으로 다방면에서 자유로운 교류와 협력을 통해 이질화를 극복하여 경제공동체, 사회공동체를 복원하고 이를 바탕으로 정치공

동체를 이룰 수 있다는 '민족주의 통일관'은 냉전종식 이후 통일담론을 지배했다. 그러나 민족정체성은 더 이상 통일의 동력으로서 과거와 같은 힘을 발휘하지 못하고 있다.

한국사회에서 민족정체성의 약화는 불신과 대결의 남북관계가 장기화되면서 나타난 특징이다. 북한이 통일대상으로서 마땅치 않다는 것을 의미한다. 더욱이 통일이 필요한 이유가 전쟁방지라는 것은 북한을 대한민국 안보에 대한 위협으로 인식한다는 의미이다. 통일의 파트너로서의 호감도 없고 안보위협이 된 마당에 통일비용을 부담하기 싫은 것은 당연하다.

최근 여론조사에 따르면 남북관계의 진전보다는 한미동맹이 중요시되고, '민족을 바탕으로 하는 통일'보다는 '동맹을 바탕으로 하는 안보'가 중요하게 인식되고 있음이 잘 반영되고 있다. 즉, 남북관계는 국가대 국가의 관계로 인식되고 있으며, 통일이란 대한민국의 정체성을 중심으로 이를 유지하고 확장하는 방식으로 인식된다. 막대한 통일비용과 긴장조성을 이유로 평화공존을 추진하였으나, 국민정서에 부합하지 않는 무리한 평화공존 정책 노력이 오히려 안보불안을 조성함으로써 민족정체성을 약화시키는 역풍이 불었다고 할 수 있다.

이러한 인식의 변화는 20, 30대에서 두드러지게 나타난다. 20-30대가 통일에 부정적인 이유를 집단주의적 사고방식이나 민족주의적 이데올로기와는 거리가 멀고, 사회적 문제 보다는 개인의 문제에 더 집중하는 경향이 크기 때문이라는 주장은 설득력이 약하다. 오히려 젊은 세대의 현실적이며 합리적인 성향이 통일에 부정적인 태도의 원인일 수도 있다. 젊은 세대는 대북인식에서 가장 부정적이며 북한을 통일의 바람직한 대상으로 간주하지 않으며 선진국 진입과 같은 미래의 희망을 위해서 통일이 필요하다고 생각하지 않는다. 20, 30대 젊은 세대가 적극적으로 참여하지 않는 통일은 생각할 수 없다. 젊은 세대의 통일관을 최대한 수용하는 통일전략이 필요하다.

3) 물질적 보상의 효능감

통일문제에서 물질적 보상은 주요 정책수단으로 역할을 해왔지만 일정한 한계를 인정하지 않을 수 없다. 우선 통일이 필요한 가장 큰 이유는 대한민국 국민의 입장에서는 전쟁위험에서 벗어나기 위한 것이지, 경제적 혜택을 기대하며 통일을 지지하는 것은 아니다. 통일비용에 대한 반격으로 통일대박이 나왔지만 국민들의 호응이 크지 않았다. '당장의 통일'에 대해 부정적 인식이 큰 것은 부분적으로 통일비용에 대한 우려 때문이라지만, 민족정체성이 약화되었기 때문에 통일비용에 대한 거부반응이 더욱 커진 것이다.

북한 주민의 입장에서는 통일은 먹는 문제를 포함한 물질적 궁핍을 해결하는 기회이다. 그러나 북한정권의 입장에서는 물질적 보상은 일차적 관심사가 아니다. 특히, 물질적 보상이 정치적 안정을 훼손하거나 안보에 위협이 된다면 결코 수용할 수 없을 것이다. 예컨대, 핵무기, 주한미군 철수, 유엔사 해체, 평화체제 등 정치적, 군사적 안전보장을 우선시한다.

4. 향후 통일전략의 방향

전략은 문화에 부합하고 목표의식이 분명해야 하며 무엇보다 실현 가능해야 한다. 이와 같은 최소한의 기준도 충족하지 못한 전략은 분명히 실패한 전략이지만, 종종 진영논리에 바탕을 둔 소모적 논쟁이 계속되기를 원할 수도 있다.

첫째, 한국사회에서 통일전략의 부재는 북한의 핵무기 개발에 대한 대응과도 밀접히 연관되어 있다. 북핵은 한국의 생존을 위협하는 안보이슈일 뿐만 아니라 통일 논의의 틀과 당사자, 아젠다 등과 직결된 문제이다.

둘째, 한반도 분단이 강대국 정치의 산물이듯이 통일 역시 강대국 정치에 영향을 받을 수 밖에 없을 것이다. 이에 대한 객관적인 분석을 바탕으로 장애요인을 극복하고 우호적인 통일환경을 조성하는 것은 통일전략의 중요한 부분이다.

셋째, 통일인식은 '비용과 편익'의 틀에 국한된 것 같지만 종종 가치와 신념의 문제이기도 하다. 20대는 같은 민족이라는 이유만으로 남북이 통일을 해야 한다고 생각하지 않는다. MZ 세대는 통일에 적극성을 띠지 않고 있으며 MZ 세대의 통일관은 감성적이기 보다는 북한의 핵무기에 대한 우려, 한국의 안보, 대북지원, 한미동맹 등에서 일관되게 정체성을 유지한다.

끝으로 통일전략이 반드시 거창한 통일비전에 바탕을 두어야 하는 것은 아니다. 거창한 구호나 거품 투성이 비전 보다는 통일로 가는 길에 놓인 장애물과 도전을 극복하는 현실적인 노력이 중요하다. 장애물을 하나씩 제거하다보면 어느새 통일의 실현가능성과 필요성이 커질 것이다. 외교안보에서도 다양한 견해가 허용되어야 하겠지만 책임있는 당국과 전문가라면 객관적이고 철저한 분석을 바탕으로 현실적인 전략을 수립하고 집행해야 하며 결과에 대해 책임지는 자세가 요구된다.