

대북정책에
대한
소통증진
방안연구

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

대북정책에 대한 소통증진 방안연구

■ 남남갈등의 이해를 위한 이론적 논의:	
사회갈등 이론과 의사소통행위 이론을 중심으로	1
/ 김학성 (충남대학교 평화안보대학원 교수)	
I. 문제제기	
II. 사회갈등이론	
III. 의사소통행위 이론	
IV. 맺음말: 이론적 시사점	
■ 대북정책과 국가-시민사회의 새로운 질서	
- 신갈등사회와 미시민주주의의 시각 -	41
/ 조대엽 (고려대학교 사회학과 교수)	
I. 서론: 신갈등사회와 정책소통의 위기	
II. 국가-시민사회 관계의 재구성과 미시민주주의	
III. 대북포용주의와 미시민주주의의 확장	
IV. 대북상호주의와 미시민주주의의 위축	
V. 결론: 중도실용의 정책소통과 미시민주주의의 전망	
■ 갈등과 소통 사례: 남아프리카공화국과 북아일랜드	65
/ 이우영 (북한대학원대학교 교수)	
I. 들어가며	
II. 사회적 장벽과 갈등의 메커니즘	
III. 갈등과 분쟁의 역사	
IV. 소통과 통합의 방식	
V. 소통의 전제조건과 차이요인	
VI. 통합과 소통을 위한 시사점	
VII. 결론: 통합을 위한 소통의 과정	

- **대북정책에 관한 소통실태 분석** 91
 - / **진행남** (제주평화연구원 연구위원)
 - I. 문제의 제기
 - II. 대북정책 소통에 관한 기존 논의
 - III. 대북정책 소통 실태 조사
 - IV. 대북정책 소통 실태 분석 및 합의
 - V. 맺는 말

- **남남갈등의 변화양상: 갈등의 전개 양상과 특징을 중심으로** 127
 - / **정영철** (서강대학교 공공정책대학원 교수)
 - I. 들어가며
 - II. 남남갈등의 역사: 중도와 통합을 허락지 않았던 정치역사
 - III. 남남갈등의 의미화와 동원 논리: 김대중-노무현 정권기의 남남갈등
 - IV. 남남갈등의 동형 구조의 지속: 이명박 정권
 - V. 결론: 남남갈등의 몇 가지 특징

- **대북정책에 관한 갈등의 극복과 언론정책** 155
 - / **윤영철** (연세대학교 언론홍보영상학부 교수)
 - I. 문제의 제기
 - II. 연구문제
 - III. 북한관련 보도 패러다임의 변화
 - IV. 북한관련 보도변화와 쟁점
 - V. 북한보도와 자유주의 보도규범
 - VI. 갈등극복을 위한 언론정책
 - VII. 통일에 관한 민주적 숙의를 위한 언론의 역할
 - VIII. 결론

Ⅰ 대북정책 소통을 위한 정책대안 제시 187

/ 구갑우 (북한대학원대학교 교수)

- I. 문제설정
- II. 갈등과 소통의 이론
- III. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 원인
- IV. 정책제안: 전환적 접근
- V. 결론

김학성 (충남대학교 평화안보대학원 교수)

남남갈등의 이해를 위한 이론적 논의: 사회갈등 이론과 의사소통행위 이론을 중심으로

- I. 문제제기
- II. 사회갈등이론
- III. 의사소통행위 이론
- IV. 맺음말: 이론적 시사점

I. 문제제기

10여전쯤 남북관계의 급진전과 더불어 ‘남남갈등’이란 새로운 용어가 등장했다. 남북 정상회담을 앞둔 시점에 언론이 김대중 정부의 대북정책에 대한 찬반여론 사이의 갈등을 남남갈등과 대칭시켜 상징적으로 표현한 것¹⁾으로서 이후 남북관계를 둘러싼 남한사회내부의 여러 갈등을 총괄하는 의미로 사용되고 있다. 이명박 정부의 출범이후 남북관계가 침체의 길을 걷게 된 상황에서도 남남갈등은 쉽사리 소멸될 기미를 보이지 않는다. 남남갈등은 21세기 한반도 분단의 새로운 정치사회적 문제로 이미 자리 잡은 듯하다.

되돌아보면, 남남갈등은 한·미관계의 재인식과 안보의식을 둘러싼 갈등과 맞물리면서 더욱 증폭되고 고착화되었다. 2002년 사상 초유의 반미촛불시위가 노무현 정부 탄생의 원동력이 되면서 남남갈등은 남북관계를 중시하는 시각과 안보를 우선하는 시각 사이의 대결로 부각되었다. 특히 2차 북한 핵위기를 거치면서 ‘민족 대 동맹’의 대결은 더욱 분명해졌다. 이 맥락에서 남남갈등은 한반도 문제의 복합성을 보여주는 대표적인 예가 아닐 수 없다. 즉 한반도 문제는 단순히 남북한 관계나 국제정치적 환경에만 좌우되는 것이 아니라 국내정치적 영향에서 결코 자유롭지 못하다는 사실이 남남갈등을 통해 여실히 증명된다.

한반도 문제의 복합성을 반영하는 남남갈등은 이제 단순한 대북정책이나 대미정책에 국한되지 않고, 한국사회의 새로운 사회균열 구조로 인식되는 경향을 보인다. 특히 이념갈등과 세대갈등의 현실을 가장 명확하게 보여주는 현상으로 간주되기도 한다. 어떠한 사회도 역사문화적으로 결정된 균열구조를 가지고 있게 마련이라는 점을 감안하면, 남남갈등은 한반도 분단이 초래한 정치사회문화와 남한의 정치적 민주화 과정이 맞물림으로써 배태된 우리 사회 특유의 시대적 사회균열 현상이라고 말할 수 있을 것이다. 그러한 만큼 남남갈등의 구체적 실체 및 원인분석, 해소방식 등에 관한 정치사회학적 연구의 필요성이 크게 대두되었고, 또 다양한 시각과 차원의 연구결과들이 도출되고 있다.

남남갈등에 대한 연구를 위해 다양한 접근방법이 있을 수 있으나, 대부분의 접근방법은 기본적으로 일반 사회갈등이론에서 연원하거나 파생된 가정 내지 주장에서 출발하고 있다. 따라서 새로운 접근방법을 찾든, 아니면 기존 연구들을 비판적으로 수용하든 간에

1) 손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004), pp.13-14 참조; 다른 조사에 따르면, 일반적으로 통용되는 복합적 성격의 의미맥락과 상관없이 용어 자체는 『한겨레신문』 1997년 8월 2일자에 처음 등장했다. 박홍원, “시선끌기 위해 국론분열로 고장: 남남갈등 보도의 정치적 의미,” 『저널리즘비평』, Vol. 32 (2001), p.63.

남남갈등 연구를 위해 사회갈등이론에 관한 이해는 매우 중요하다. 물론 근대 서구에서 탄생한 사회갈등이론들은 다양한 모습을 보이고 있다. 각각 서로 다른 관찰 및 관심대상을 가지고 있으며, 경우에 따라 경쟁 또는 보완의 관계를 맺고 있다. 예를 들면, 마르크스(K. Marx)는 구조적으로 형성된 이익, 가치 및 기대의 차이에 기인하는 사회갈등에 주목하지만, 베버(M. Weber)나 짐멜(G. Simmel)은 행위자 내지 사회적 관계에 주목하기도 한다. 또한 갈등 그 자체의 분석에 초점을 맞추는 이론이 있는가 하면, 갈등의 사회화 기능²⁾을 강조하는 이론도 있다.

어쨌든 갈등이론의 현 시대적 의미는 근본적으로 갈등의 관리 내지 조정의 문제로 집약된다. 산업화, 분화, 합리화 등의 의미를 내포하는 근대화 과정을 통하여 사회갈등을 피할 수 없게 된 현실에서 갈등이 제대로 관리되지 못할 경우, 사회의 통합은 와해되기 때문이다. 이와 관련하여 여러 가지 이론적 대안들이 제시되고 있다. 갈등관리에 관한 거의 모든 이론은 민주적 해결원칙을 강조하지만, 갈등의 대상이 이익인지 또는 가치인지에 따라 이론적 초점은 차이를 보인다. 즉 이익갈등에 대해서는 전략적 행위를 통한 타협을 모색하는 게임이론이 널리 활용되는 반면, 가치갈등의 경우에는 공유의식의 확대를 가능케 하는 소통(communication)이론이 상대적으로 더 많은 주목을 받고 있다.

이렇듯 다양하고 포괄적인 사회갈등이론들의 여러 주장들과 가정들을 검토·정리한다면, 남남갈등에 대한 실체 및 원인분석은 물론이고 관리 내지 조정을 위한 유용한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 특히 갈등의 관리 내지 조정과 관련하여 소통이론은 매우 중요하고 의미있는 논의거리를 제공하고 있다. 따라서 본 논문은 주요한 사회갈등이론들의 논점을 정리하고, 갈등관리의 대안을 소통이론에 의지하여 집중적으로 조명하는 데 주안점을 둔다. 여러 소통이론들이 있으나, 여기서는 사회이론들 가운데 많은 주목과 논쟁을 유발하고 있는 하버마스(J. Habermas)의 의사소통행위 이론을 중점적으로 다룰 것이다.

II. 사회갈등이론

근대 서구에서 태동한 사회학은 기본적으로 사회가 어떻게 결집되는가에 대한 질문에서 출발한다. 그러므로 위기상황이나 질서의 취약성에 대해 사회학은 매우 불편한 입장

2) 파슨스(T. Parsons)가 표현하듯이 갈등은 사회의 '질병'이 아니라 집단형성 및 유지에 기여하는 기능을 발휘한다는 의미에서 코저(L. A. Coser)는 갈등의 사회화 기능을 강조한다. Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe: Free Press, 1956)

을 취하며, 이러한 사회문제에 대해 체계적으로 설명하려는 노력을 아끼지 않는다.³⁾ 갈등에 대한 사회학 이론의 관심은 바로 그러한 의미에서 당연한 일이 아닐 수 없다. 실제로 갈등이론은 사회변동과 사회안정 모두를 관심의 대상으로 삼고 있으며, 갈등을 통해 궁극적으로는 사회변동과 질서를 설명하고 있다.⁴⁾

역사적으로 갈등 개념은 중세에서 근대로 넘어오는 서구의 대변혁 과정에서 등장한 새로운 질서에 관한 이론, 특히 사회계약론의 틀 속에서 인식되기 시작했다. 홉스(T. Hobbes)의 자연상태에 대한 논의, 즉 “만인의 만인에 대한 투쟁”은 초기 갈등개념의 대표적인 것이다. 이렇듯 오랜 역사를 가진 갈등에 대한 사회학적 관심은 19세기에 이르러 최고조에 달했으며, 갈등이론은 당시 사회학의 지배적 패러다임으로 자리매김했다. 소위 ‘고전적 갈등론’이라 지칭되는 당시의 갈등이론을 대표하는 학자로는 마르크스, 베버, 섬너(W. G. Sumner), 짐멜, 모스카(G. Mosca), 미헬스(R. Michels) 등을 들 수 있다. 고전적 갈등론은 20세기 초반에 접어들어 기능주의 및 통합론이 득세를 하는 가운데 한동안 약화되었으나, 1950년대 다렌도르프(R. Dahrendorf)와 코저에 의해 부활했으며, 이들의 이론은 19세기의 그것과 구별되어 ‘현대적 갈등론’으로 불린다. 다렌도르프와 코저 이후 사회학적 갈등이론의 계보를 이어 받아 갈등의 원인 및 구조에 관해 새로운 논의나 이론적 발전을 시도하는 학자는 거의 없는 상태이다. 다만 정치학, 심리학, 경영학, 행정학 등에서 갈등이론의 성과를 활용하여 응용하는 수준에 머물고 있다.

이렇듯 갈등이론의 다양성을 고려하여 본 장에서는 각 이론에서 강조되는 갈등생성의 원인 및 기제, 갈등의 원천 및 종류, 갈등의 사회적 기능, 그리고 갈등의 관리 및 조정을 위한 대안들을 정리하고자 한다.

1. 갈등 생성의 원인 및 기제

사회학에서 갈등은 개념적으로 다양하게 규정되고 있지만, 사회적 관계의 특별한 형태 - 예컨대 다양한 사회적 단위들 사이에 반목, 긴장, 적대감, 논쟁, 다양한 수준의 싸움 및 투쟁 등 - 라는 것에는 공감대가 형성되어 있다. 전통적 갈등이론가에 속하는 베버는 갈등을 규정하면서 물리적 폭력의 행사 유무를 기준으로 ‘경쟁’과 ‘도태’로 구분했다. 경

3) Günther Hartfiel & Karl-Heinz Hillmann, *Wörterbuch der Soziologie*, 3. Aufl. (Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1982), p.629 참조.

4) 갈등이론은 사회해체뿐만 아니라 사회의 조직화도 설명할 수 있는 이론으로서 특히 권력 및 권력사용을 통한 사회의 조직, 안정·정당성·사회질서를 설명하는 이론이라고 규정된다. 제임스 듀크, 『갈등과 권력: 갈등론적 사회학의 전개』, 서울대학교 사회학과연구실 역 (서울: 법문사, 1979), p.14 참조.

쟁은 물리적 폭력이 행사되지 않고 어떠한 질서 속에서 진행되는 평화적 갈등으로서 상대방을 파멸시키기보다는 오히려 어떠한 보상이나 이득을 차지하려는 데 몰두하는 반면, 도태는 의미지향적 상호관계 형성을 무시하고 이득과 생존을 위해 일어나는 투쟁으로 규정된다.⁵⁾ 또한 현대적 갈등이론가인 코저는 갈등을 “가치와 희소한 지위, 권력, 그리고 자원에 대한 요구를 둘러싼 투쟁으로서 이를 통해 적의 목표를 중립화 내지 좌절케 하거나 또는 경쟁자를 제거하는 것”으로 개념화했다.⁶⁾

이렇듯 포괄적 의미를 내포한 사회갈등이 발생하는 원인과 기제는 갈등이론가마다 제각각이다. 그럼에도 생성의 인과적 과정 및 기제에 대한 이론적 설명은 두 차원으로 대별해볼 수 있다. 즉 구조적 차원과 행위자 중심 차원이 그것이다. 전자는 대체로 사회의 불평등 및 긴장관계, 해결되지 못한 사회적 문제, 상이한 이익 및 가치관 내지 이데올로기, 불평등한 권력 및 지배관계 등에 주목하는 반면, 후자는 인간의 본성에 초점을 맞추어고 있다. 물론 후자의 경우도 인간본성이 사회관계로 전이됨으로써 권력관계와 같은 사회문제로 확산되는 과정을 결코 도외시 하지 않는다.

구조적 차원에 속하는 대표적 이론가로는 마르크스와 다렌도르프를 들 수 있다. 근대 갈등이론의 초석을 마련했다고 평가받는 마르크스의 경우, 갈등은 생산관계로부터 생성된다고 주장했다. 즉 생산관계는 일단 확립되고 나면 사회제도의 성격을 갖게 되고 쉽게 변동하지 않는다. 따라서 생산력이 확대되고 발전하게 되면, 이미 형성된 사회제도는 변화에 저항하는 생산관계와 갈등상태에 이르게 된다. 특히 생산의 전문화로 인해 발생하는 분업은 재화와 소유의 통제 정도에 따라 사회계급을 형성시키고, 그 결과로서 계급갈등이 필연적으로 초래된다. 이 갈등이 심화되면 해결이 모색되고 결국 혁명으로 이어진다고 그는 주장한다.

20세기 중엽 갈등이론을 재발견했던 현대갈등이론가인 다렌도르프는 기본적으로 마르크스의 이론적 유산을 계승하는 가운데 갈등의 생성 기제에 대해서 일부 비판적 수용의 입장을 보였다. 다렌도르프는 일단 계급갈등에 주목했던 마르크스 이론의 구조적 성격을 받아 들였다. 그러나 그는 사회에서 개인들의 계급위치나 역할을 단지 부나 생산수단의 소유에서 나오는 것이 아니라 사회조직에서의 권위의 배분 결과에 따르는 것으로 판단했다는 점에서 마르크스의 시각을 뛰어 넘었다.⁷⁾ 특히 그는 한 사회의 권위구조가 그

5) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, ed. by T. Parsons (Glencoe: Free Press, 1947), pp.132-34 참조.

6) Lewis A. Coser, *Continuities in the Study of Social Conflict* (New York: Free Press, 1967), p.8.

7) Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford: Stanford Univ. Press,

사회의 문화적 가치와 규범에 의해 규정되며, 이는 사회마다 다를 수 있다고 생각했다는 점에서 그러하다.

행위자 중심에서 갈등의 원인을 설명하는 이론가로는 베버, 섬너, 짐멜, 모스카, 미헬스, 코저 등을 들 수 있다. 베버는 여러 측면에서 마르크스와 대비되는 이론가였다. 마르크스가 사회 변동과 혁명에 초점을 맞춘 이론을 전개했다면, 베버는 질서와 통합의 문제에 주목했다. 마르크스의 경우, 질서는 한 계급이 다른 계급을 힘으로 억압함으로써 달성될 수 있는 부정적인 것으로 간주한데 반해, 베버는 권력의 효과적 사용과 이를 통한 사회질서 및 통합의 문제에 천착했다.⁸⁾ 이와 무관치 않게 베버는 갈등의 주요 원인을 그의 권력에 대한 개념과 직결시켰다. 권력을 “어떤 사회적 관계에 있어 한 행위자가 저항에도 불구하고 자신의 의지를 관철하는 위치에 있게 되는 개연성”이라고 규정⁹⁾한 그는 그러한 권력관계의 작용과정에서 갈등이 발생한다고 보았다. 물론 이익(부)을 둘러싼 갈등이 사회생활에 고유한 것이라고 생각하기도 했다. 그렇지만 갈등이 사회의 모든 상황에서 항상 노출되는 것은 아니며, 다양한 방법으로 표명되는 사회관계들 중 하나의 변수로 간주했다. 무엇보다 질서와 통합의 사회를 지향했던 베버에게 갈등은 사회에 항상 내재하고 있는 것이지만, 효율적인 권력, 즉 정당한 권력의 사용을 통해 억압되고 재규정될 수 있는 것이었기 때문이다.

갈등은 19세기 후반 유행했던 사회진화론의 끝자락에서도 시선을 모았다. 스펜스(H. Spencer)에 의해 대표되는 사회진화론의 주류는 사회적 진화, 특히 산업발전을 찬양하는 입장에서 주로 진화과정의 긍정적 효과를 강조했으며, 그 과정에서 발생하는 경쟁에 대해서는 눈감았다. 이렇듯 갈등보다 통합에 주목했던 사회진화론은 미국의 사회학자 섬너에 의해 진화론의 핵심을 되찾게 되었다. 섬너는 맬더스(T.R. Malthus)의 인구론과 다윈(C. Darwin)의 자연도태 및 적자생존설을 충실하게 수용하여 진화를 개인과 집단이 자신의 경쟁적 지위를 향상시키기 위해 노력한 결과로 이해했고, 이 과정에서 발생하는 갈등을 사회진화론의 핵심 요소로 보았다. 그는 우선 인간이 환경에서 생존하는 것을 사회생활의 제일 중요한 과제로 여겼다. 그런데 생존에 필요한 물질적 자원은 희소하며, 동시에 여러 사람이 가지기 어렵기 때문에 힘든 일을 하는 것은 물론이고 타인과의 경쟁이 불가피하다는 것이다. 이러한 삶의 과제를 해결하는 과정에서 개인은 시행착오를 거

1959), p.148.

8) 제임스 듀크, 『앞의 책』, p.54.

9) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, p.152.

듬하는 가운데 효율적이고 합목적적인 행동양식을 낳았고, 이는 관습 내지 민습이 되었다. 즉 생존의 유지를 위한 경쟁은 개인적 차원에서 집단적 차원으로 발전했다는 것이다.¹⁰⁾

짐멜은 기존의 갈등이론과 차별되는 시각을 제시했다. 이전의 갈등이론에서 갈등은 바람직하지 않은 것으로 인식된 반면, 짐멜은 갈등을 긍정적 측면에서 하나의 사회관계로 바라보았다. 즉 갈등은 두 당사자들 사이의 관계를 전제로 하고 있으며, 이에 따라 갈등과 통합은 개념적으로 분리될 뿐이며 경험적으로는 분리될 수 없는 것이라고 주장했다. 모든 사회집단에서 통일과 갈등과정이 더불어 작용한다는 것이다. 물론 기본적으로 갈등에는 항상 타자에 대한 주관적 감정, 예를 들면 적대감이 존재한다는 점을 그는 강조했다. 또한 적대감은 인간의 일차적 또는 본능적인 특징이며, 사회집단들 사이에도 협동보다 상호 대립이 훨씬 일반적이라고 말했다.¹¹⁾ 이 맥락에서 그의 시각은 프로이트와 친화적이다. 그렇지만 사회집단의 현실에서 ‘순수한 갈등’, 즉 사회규칙의 지배를 받지 않는 갈등은 찾기 힘들다고 말한다. 이러한 논리를 바탕으로 그는 사회집단 차원에서 갈등이 발생하는 이유를 크게 두 가지로 요약한다. 첫째, 집단간 통일이 갈등의 한 원인이다.¹²⁾ 문화적, 사회적, 경제적, 정치적 조직의 유사성을 포함하는 어떤 종류의 유대에 의해서 통일된 두 집단이 심한 갈등을 겪는 사례는 자주 목격된다. 둘째, 집단내 통일도 갈등의 한 원인이다.¹³⁾ 즉 통일은 갈등의 결과일 뿐만 아니라 갈등을 초래한다는 것이다. 예컨대 결혼이나 동료들 사이에서 갈등이 빈번하게 발생한다. 연인 사이의 증오심은 사랑이 깨진 탓이라는 사실도 이를 입증한다. 짐멜의 이론은 20세기 중반 코저에 의해 수용되어 더욱 발전할 수 있었다.

이탈리아의 정치사회학자 모스카와 미헬스는 정치권력의 측면에서 갈등의 원인을 설명했다. 모스카는 개인과 집단 모두에게 갈등은 사회생활의 당연하고 불가피한 측면이라는 가정에서 이론을 출발한다. 즉 갈등은 이기심에서 연원하며, 이는 개인 인성의 정상적 부분이라는 것이다. 집단들 사이에서 이와 마찬가지로 근절되지 않는 것으로 이해했다. 이들은 짐멜의 생각과 유사하게 갈등이 진보, 질서, 정치적 자유와 불가분의 관계를 갖는다고 말했다.¹⁴⁾ 그러나 사회진화론자들의 생각과는 달리, 비록 갈등이 기본적으로 생존의 문제와 무관하지는 않지만, 원시상태를 넘어 사회가 형성된 상황에서는 생존보다 ‘우

10) William Graham Sumner, *Folkways* (N.Y.: Mentor, 1960), pp.17-18.

11) Georg Simmel, *Conflict and the Web of Group Affiliations* (Glencoe: Free Press, 1955), p. 29 & 32.

12) *ibid.* pp.43-45.

13) *ibid.* pp.45-48.

14) Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (N.Y.: McGraw Hill, 1939), p.196.

월성'을 둘러싼 갈등이 일반적이 된다고 주장한다. '우월성' 경쟁은 생존경쟁과 달리 단지 물질적인 만족에 국한되지 않고, 특히 자유나 독립을 상대적으로 더 많이 향유하는 것과 관련된다.¹⁵⁾ 우월성 경쟁에서 갈등은 권력투쟁의 성격을 띠게 된다. 사람들은 주요 결정과 사회의 운명을 조정하는 권력을 장악한 사람들의 집단인 지배계급의 구성원이 되고자 하기 때문이다. 모스카는 갈등이 경제라는 단일한 원천에서 발생한다는 마르크스의 주장을 역사적 자료를 통해 반박하며, 권력 또는 경제적 소유와 관계되지 않는 사회적, 종교적 이익 때문에 일어나는 경우도 있음을 보여주었다.¹⁶⁾ 물론 그에게 가장 중요하게 여겨진 것은 지배계급이 되기 위한 권력 갈등임은 의문의 여지가 없다.

이상에서 보듯이 갈등생성의 원인 및 기제에 대한 이론적 설명은 다양하지만, 대다수의 사회갈등이론가들은 갈등을 권력과 밀접한 관계로 파악하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 권력은 매우 중요한 사회학적 변수로서 정치의 요체라는 사실을 염두에 두면, 갈등은 결국 정치적 문제로 귀결된다고 말해도 과언이 아니다.

2. 갈등의 원천 및 종류

전통적이든 현대적이든 갈등이론에는 갈등의 다양한 원천이 제시되고 있으나, 이들 원천은 크게 두 가지 범주로 묶을 수 있다. 하나는 물질적 이익에 관련된 것이고 다른 하나는 가치 및 문화에 속하는 것이다.

마르크스의 이론에서 가장 크게 부각되는 물질적인 이익갈등의 문제는 불평등하게 배분된 자원에 의해 발생한다. 이익갈등은 특히 근대 산업사회의 주요 특징으로 간주된다. 산업사회의 발전과정에서 '노동 대 자본'이라는 형식의 계급갈등이 상존했고, 이것이 사회운동의 원동력이었기 때문이다. 베버 역시 이익추구와 계급의 문제를 갈등의 한 원천으로 간주했다. 그도 기본적으로 경제적 맥락에서 계급을 이해했으나, 생산과 생산수단의 소유에 중점을 두었던 마르크스와 달리 재화의 획득과 이용의 측면을 강조했다. 베버에게 계급은 재화에 대한 권력과 재화의 사용에 근거한 생활방식이라는 요소를 포함하는 전체적 경제상태가 망라된 개념이었다. 즉 베버는 경제적 계급과 별개로 지위에 근거한 사회적 계급의 중요성에 주목했다. 비록 지위와 계급이 현실에서는 장기적으로 서로 관련을 맺고 있으나, 분석적으로는 따로 보아야 한다는 것이다. 이 맥락에서 베버의 이론

15) *ibid*, p.30.

16) *ibid*, p.298.

은 계급이론이라기보다 계층이론이다. 즉 베버의 이론은 계급, 지위, 권력의 계층변수를 분석적으로 구분하고 상호 독립성과 상호의존성을 논증하는 데 주안점을 두었다.¹⁷⁾ 요컨대 베버에게 이익은 단지 물질적인 것을 넘어 비물질적인 차원을 포함하는 것이다.

문화갈등이란 사회갈등의 원천을 종교, 언어, 이데올로기, 가치 및 정체성 등에서 찾는 것을 의미한다. 산업사회를 경험했던 주요 갈등이론가들은 물질적 이익을 갈등의 주요 원천으로 삼았지만, 그렇다고 문화적 원천을 완전히 무시했던 것은 아니다. 마르크스도, 비록 그 강도와 지속성을 과소평가했지만, 이데올로기와 같은 비물질적 갈등원천이 존재한다는 것을 부인하지 않았다. 전통적 갈등이론가들 가운데 특히 갈등의 문화적 원천에 주목한 사람으로서 섬너를 손꼽을 수 있다. 섬너는 갈등의 원천인 ‘가치있는 자원의 희소성’과 관련하여 단순히 자원의 특질보다 그 자원의 공리적 용도나 가치에 대한 궁극적인 규범적 정의에 시선을 집중했다.¹⁸⁾ 그의 생각은 인간에게 유용한 것이 무엇인지를 규정하는 규범적 정의가 매우 다양하다는 사실에서 출발했다. 즉 사람들은 어떤 자원이 풍부하기 때문에 그것의 가치를 모르고 경쟁하지 않을 수 있으며, 이와 반대로 풍부함에도 불구하고 더욱 좋은 것 내지 큰 것을 둘러싸고 경쟁할 수 있다는 것이다. 가치에 대한 규범과 인지에 따라 갈등은 달라질 수 있다는 소위 구성주의적 입장이다. 요컨대 규범체계가 충분히 통합되어 있고 정당화 되어 있으며, 사회구성원이 그런 규범에 적절히 사회화되어 있다면, 적은 양의 자원을 가진 사람들도 그들의 운명과 사회의 재화배분의 몫에 만족하기 때문에 갈등이 발생하지 않을 수 있다. 이에 반해 규범체계가 희소자원에 대한 경쟁을 허용하거나 또는 구성원의 열망을 적절하게 규제하지 못할 때는 필연적으로 희소성이 갈등을 야기한다.

이상과 같은 이익갈등과 문화갈등의 구분은 사실 분석적 측면에서만 의미를 가지며, 현실에서 그 경계를 분명하게 긋는 것이 쉽지 않다. 다만 산업사회에서는 계급갈등으로 상징화된 이익갈등이 중심을 이루었다면, 후기산업사회의 시대에 접어들면서 문화와 규범 내지 비물질적 이익에 관한 관심이 증대했다. 특히 1960년대 말 서유럽사회에서 등장하기 시작한 ‘신사회운동’에서 갈등의 원천은 기존 사회운동을 특징짓는 계급갈등과는 다른 것이었다. 이에 대해 잉글하트(R. Inglehart)는 시대적 가치가 변화한 결과, 물질주의 가치를 우선시한 종래의 정치와 탈물질주의적 가치를 선호하는 새로운 정치 간의 갈등이 신사회운동의 추동력이라고 분석했다.¹⁹⁾ 전통적 사회운동(노동운동)이 경제성장과

17) Max Weber, *Economy and Society* (N.Y.: Bedminster Press, 1968), pp.302-307.

18) 제임스 듀크, 『앞의 책』, p.106.

분배를 통한 진보를 중심 주제로 삼는다면, 신사회운동은 그러한 물질적 진보를 거부하는 해방적이고 비판적인 자율성과 정체성을 추구한다는 점에서 대비된다. 이러한 현상에 대한 문제제기가 잉글하트를 비롯하여 투랭(A. Touraine), 멜루치(A. Melucci), 달톤(R.J. Dalton) 등에 의해 제기된 이후 마르크스주의자들 사이에서 마르크스주의의 위기 현상에 대한 논의가 본격화 되었다. 이 논의는 하버마스나 오페(C. Offe)의 비판이론, 리피에츠(A. Lipietz)나 히르쉬(J. Hirsch)의 조절이론, 라클라우(E. Laclau)나 무페(C. Mouffe)의 포스트마르크스주의에 의해 주도되었다.²⁰⁾

신사회운동의 등장배경에 대한 분석은 이론들 사이에 서로 경쟁하고 있다. 하버마스는 ‘생활세계의 식민화’, 오페는 ‘국가와 시민사회의 융합’, 리피에츠는 ‘포드주의의 타협’, 히르쉬는 ‘자본화와 국가화’, 라클라우와 무페는 ‘상품화·관료제화·대중문화의 확산’으로 요약하고 있다. 하버마스의 이론은 다음 장에서 자세히 다루기로 하고, 각 이론의 주요 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

오페는 신사회운동을 산업사회에서 탄생한 민주주의 제도의 한계와 이에 따른 도전으로 설명한다. 1970년대에 제도정치的问题是 크게 세 가지로 지적된다. 첫째, 대의제도의 한계로서 시민의 공적 참여가 선거에 제한되는 현실문제이다. 둘째, 현대자본주의 사회에서 국가의 개입이 증가하면서 공적 영역과 사적 영역간의 경계가 모호해짐에 따라, 공적 영역의 규칙인 다수결 원칙이 사적 영역으로 확산되는 것에 대한 반발이다. 셋째, 다수와 소수의 구조적 항구화는 구조적 불평등을 초래함에 따라 소수는 비제도적인 영역의 정치, 즉 사회운동을 활성화하게 되었다는 것이다.²¹⁾ 즉 신사회운동은 시민이 조작, 통제, 의존성, 관료제화, 규제 등으로 특징지어지는 조직화된 자본주의사회의 제도적 틀 내에서 불충분한 삶을 위한 자율성과 정체성을 확보하려는 노력이라는 것이다.²²⁾ 따라서 신사회운동에 내재된 갈등모델은 과거의 그것과 몇 가지 점에서 차이를 보인다. 첫째, 행위주체 차원에서 갈등이 어떤 한 계급에 의해 수행되기보다 상이한 계급 및 비계급적 집단들의 사회적 동맹에 의해 수행된다. 둘째, 갈등이 생산영역에 국한되지 않고 여타

19) Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1977).

20) 이에 관한 자세한 소개는 다음 글 참조. 김호기, “포스트 맑스주의와 신사회운동,” 『경제와 사회』, 제14호 (1992년 여름).

21) 박영신, “후기 자본주의 사회의 국가와 정치,” 『현대사회의 구조와 변동』, 박길성 외 (서울: 사회비평사, 1996), pp.230-32.

22) Claus Offe, “New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics,” *Social Research*, Vol.52, No.4 (1985), p.853.

영역에서 발생하며, 생산과정에서 직접 결정되기보다 정치적으로 조직된 배분에 의해 결정된다. 또한 계급간 수직적 불평등의 자리에 생활영역간의 수평적 불평등이 겹쳐지는 등 갈등은 생산영역보다 노동력의 재생산영역에 존재하기 시작했다. 이에 따라 더 이상 계급이 중심이 될 수 없다. 셋째, 갈등의 이슈가 계급구속적인 것이 아니라 보편적이거나 매우 특수적인 성격을 띤다.²³⁾ 이러한 비교는 신사회운동과 더불어 나타난 새로운 정치패러다임을 전통적 정치패러다임과 비교한 <표 1-1>에서 더욱 분명하게 드러난다.

<표 1-1> 전통적 정치패러다임과 새로운 정치패러다임

	전통적 정치패러다임	새로운 정치패러다임
행위자	집단의 이해관계에 따라 분배상의 갈등에 관여하는 사회경제적 집단	집단으로서가 아니라 귀속성 있는 집합체를 위해 행동하는 사회경제적 집단
이슈	경제성장과 분배: 군사적·사회적 안정과 사회통제	평화, 환경, 인권, 소외없는 노동형태의 보존
가치	사적 소비의 보장과 자유/물질적 진보	중앙집권화된 통제에 저항하는 개인적인 자율성과 정체성
행위양식	*내적으로: 공식조직체/ 대규모 대의적 결사체 *외적으로: 다원주의 또는 조합주의에 의한 이해관계의 조정/다수결원칙/정당간 경쟁	*내적으로: 비공식성, 자발성, 낮은 수준의 수평적·수직적 분화 *외적으로: 부정적 어휘로 표현된 요구에 근거하는 저항정치

<출처> Claus Offe, "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics," p.832.

조절이론은 신사회운동이 2차세계대전 이후 서구 자본주의의 대량생산과 대량소비를 유기적으로 결합시킨 내포적 축적체계의 확립, 즉 ‘포디즘’(Fordism)이 초래한 것으로 이해한다. 포디즘은 노사간 ‘포드주의적 타협’을 통해 노사갈등의 제도화와 이에 따른 노동운동의 종식을 이끌었다. 이러한 과정에서 기존의 갈등 구조가 변화했다. 이제 사회갈등의 진원과 저항의 거점은 경제적 생산영역에서 사회·문화적 재생산 영역으로 이동하며, 저항운동은 재생산 영역에 놓여진 개별집단에 의해 형성된다. 히르쉬는 이를 ‘재생산 영역에서의 반란’으로, 리피에츠는 포드주의적 패러다임의 세 기둥인 ‘기술진보’, ‘사회진보’, ‘국가’로 구성된 ‘포드주의적 헤게모니의 위기’로 설명한다.²⁴⁾ 결국 신사회운동은 포디즘의 자본화가 배태한 사회관계의 상품화에 대한 반란인 동시에 국가화가 낳은 관료제화에 대한 저항이다.

라클라우와 무페로 대표되는 포스트마르크스주의자들은 2차세계대전 이후 새로운 헤게모니 구성체의 확립에 따라 새로운 적이 나타났으며, 이에 대한 저항이 바로 신사회운

23) ibid, p.835.

24) 김호기, “앞의 글,” p.126.

동이라고 말한다. 새로운 적은 세 가지 형태를 띤다. 첫째, 모든 사회생활의 상품화이다. 이에 따라 개인은 단순한 소비자로 전락하게 되었다. 둘째, 케인즈주의적 국가개입의 증대와 이에 따른 관료제화의 증대이다. 이는 상품화와 결합하여 새로운 형태의 종속을 태동시켰다. 셋째, 대중문화의 보급이다. 이로써 사회생활이 획일화됨에 따라 개인의 차별성 및 특수성이 약화되었다.²⁵⁾

이들의 이론에서 엿볼 수 있듯이 후기산업사회에서 발현되는 사회갈등은 매우 복잡한 모습을 보이고 있다. 참여와 저항, 사적 영역의 고수, 소수의 이익 중시 등의 경향에 따라 후기산업사회에는 정체성 갈등뿐만 아니라 공적·사적 이익을 포괄하는 일상적 갈등이 상호 공존하게 되었다. 특히 공공정책 분야에서는 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 사회집단, 개인 등의 행위자들이 서로 상이한 이익이나 정체성을 둘러싸고 갈등하는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 행정학, 경제학 등에서는 사회갈등을 전략적 갈등과 정체성 갈등으로 나누기도 한다.

전략적 갈등은 이익의 경쟁적 추구 논리에 초점을 맞춘 것이다. 이와 관련한 가장 단순한 사례는 시장에서 집단적 행위자 사이의 경쟁으로서 합리적 선택이론의 문제로 집중된다. 여기서는 개인보다는 집단적 행위자가 주요 준거점이다. 이러한 접근법을 대표하는 이론가들 사이에 몇 가지 집단행동의 특징에 대한 합의가 있다. 첫째, 집단행동은 집단적 행위자의 합리적 이익추구를 지향한다. 둘째, 적절한 사회적 갈등은 제도적으로 선규정된 권력관계를 통해 이미 형성된 행위자들(예: 정당, 노조, 이익단체) 사이에서 전개된다. 셋째, 갈등의 원인과 동력은 변화하는 자원, 조직수준 그리고 집단적 행위자의 행위기회에 의존한다. 넷째, 그러한 갈등에서 성공 또는 승리는 만족할 수 있는 전략적 상대로서 어느 정도 인정을 받는가에 따라 나타난다.²⁶⁾

현대사회에서는 전략적 갈등모델로 충분히 설명하기 어려운 갈등이 존재한다. 이는 흔히 정체성 갈등의 성격을 띤다. 예를 들면 이미 인정받은 집단과 달리 타협과 협상에 들어가기 이전에 행위자로 먼저 인정받을 필요가 있는 집단이 존재한다. 이들에게는 우선 내적으로 자신의 정체성을 확고히 하는 상징적 기능이 요청된다. 이러한 요청은 내적인 정당성과 집단의 연대를 생성하기 위한 수단이다. 이에 따라 그들의 요구나 투쟁 주제는 비타협적이고, 공적인 표명은 표현적·의식적 특성을 보이며, 정치적 일상의 실천에서는

25) “위의 글,” p.130.

26) Helmut Dubiel, “Unversöhnlichkeit und Demokratie,” *Was hält die Gesellschaft zusammen? hrsg. von Wilhelm Heitmeyer* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1997), p.433.

인민투표적 스타일이 나타난다.²⁷⁾ 물론 전략적 갈등과 정체성갈등은 순수하게 분석적인 성격의 개념이며, 현실에서 그러한 이상형이 홀로 존재하지 않고 섞여 있다. 다만 현실에서 어떠한 특성이 더욱 지배적인가를 판단할 수 있을 뿐이다.

<표 1-2> 전략적 갈등과 정체성 갈등

	전략적 갈등	정체성 갈등
분쟁대상	타협가능	타협불가능
정치적 스타일	도구적	표현적
행위	공세적	반응적
정치적 형식	대표	참여
행위자	정당, 노조, 이익단체 등	정치 및 종교적 분파, 사회운동

<출처> Helmut Dubiel, "Unversöhnlichkeit und Demokratie," p.434.

이외에도 현대 갈등이론가들은 여러 기준으로 갈등을 분류하고 있다. 예를 들면, 갈등의 드러남과 관련지어 현재적 갈등과 잠재적 갈등으로 나누어진다. 그렇지만 행위 내지 상호작용에 초점을 맞추는 갈등이론가들은 잠재적 갈등을 의미없는 것으로 무시하기도 한다. 또한 갈등이 기존의 규칙 내에서 발생하는지 아니면 규칙 자체를 변경하는 것을 목표로 하는지에 따라 갈등의 양상은 많이 달라진다. 물론 둘 사이에는 다양한 수준이 존재한다. 특히 위기상황에서 갈등이 규칙 변경을 둘러싸고 발생할 경우에는 폭력적인 다툼의 형태를 띠기도 한다.

코저는 갈등의 원인과 목표의 명확성을 기준으로 실재적(realistic) 갈등과 비실재적(nonrealistic) 갈등으로 구분한다.²⁸⁾ 실재적 갈등이란 희소가치를 획득하기 위해 반대측과 투쟁하는 경우에 발생하는 것으로서 어떠한 특정 원인에 의해 발생하고, 대체로 어떠한 목표를 지향하기 때문에 목표가 달성되면 대체로 종식된다. 이 과정에서 전략이나 전술이 개입되기 때문에, 비록 적대감에서 발생하지만 비용-효용 계산에 따라 적대감정이 조절 가능하며, 경우에 따라 적대적 감정을 유발한 상황의 변화가 초래되기도 한다. 비실재적 갈등이란 긴장해소, 자기보상적인 공격 행위의 양상을 보이며, 그 목적은 구체적인 결과의 달성을 의도하기보다 공격하고자 하는 충동의 표현에 있다. 즉 특정한 원인

27) *ibid*, pp.433-34.

28) Lewis A. Coser, *op cit*, pp.48-55; Lewis A. Coser, "Realistic and Nonrealistic Conflict," *Georg Simmel*, ed. by L. A. Coser (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965), p.172.

에 의해 발생하거나 어떤 목표를 지향하는 것이 아니라 상호 긴장과 대립 자체를 위한 갈등이며, 대체로 갈등의 원인을 밝힐 수 없거나 그렇게 하고 싶지 않을 경우에 실재적 갈등이 우회된 형태로 나타나는 것이다. 따라서 흔히 ‘메타갈등’으로도 불린다.

갈등의 해소에 집중하는 이론가들은 해소 방안의 모색을 염두에 두고 갈등을 구분한다. 대표적인 예로서 사회심리학자인 도이취(M. Deutsch)는 갈등의 종류를 여섯 가지로 나누고 있다.²⁹⁾ 첫째, 실재적(veridical) 갈등으로서 객관적으로 존재하고 구체적으로 인식되는 것이다. 둘째, 우연적(contingent) 갈등으로서 갈등의 존재가 이미 재조정된 환경에 의존하고 있으나 그 사실이 갈등의 당사자들에 의해 인지되지 못하는 것이다. 즉 쉽게 변하는 환경의 특징에 따라 우연적으로 발생하는 갈등이다. 셋째, 치환된(displaced) 갈등으로서 갈등당사자들이 잘못된 일을 둘러싸고 적대적일 경우에 발생하는 것이다. 직접적으로 표현하지 않았음에도 불구하고 잘못 전달된 내용 탓에 갈등을 빚게 되는 성명서 공방이 대표적 예이다. 넷째, 실수로 인해 다른 사람의 탓으로 돌리는(misattributed) 갈등으로서 잘못된 이슈를 둘러싼 잘못된 갈등당사자들 사이에 발생하는 것이다. 다섯째, 잠재적(latent) 갈등으로서 발생해야 함에도 불구하고 그러하지 않는 것이다. 여섯째, 거짓(false) 갈등으로서 갈등의 객관적 기반이 존재하지 않는 곳에서 발생하는 것이다. 이는 대체로 오해와 오인에 의해 발생하며, 상호 배타적이지 않은 경우가 대부분이다.

3. 갈등의 사회적 기능

근대 서구에서는 시민들의 조화로운 동의를 통해 사회가 결집된다고 하는 생각이 주류를 이루었다. 공동체주의자들의 생각처럼 서구 민주주의 사회가 결집력을 갖는 과정에서 집단적 정체성으로부터 도출되는 동의적 유대가 크게 작용했을 수 있다. 그러나 초기의 동의는 더 이상 지속되지 못했으며, 현대 민주주의는 동의적 유대보다는 공적으로 표출된 이견을 기반으로 작동하고 있다. 즉 현대 민주사회는 갈등하는 집단들이 ‘상상된’ 동의에 자신들의 이익을 희생함으로써 유지되는 것이 아니다. 오히려 세속화된 정당성을 가진 체계의 틀 속에서 공적으로 표출된 갈등이 각 집단 스스로를 통합할 수 있는 상징적인 공간을 부여한다.

사회이론사적으로 보면, 정치, 사회, 경제적 질서를 위한 기능이란 맥락에서 사회갈등은 논란의 대상이었다. 조화 내지 공동체의 개념이 전제되거나 기존질서의 유지가 (의식

29) Morton Deutsch, *The Resolution of Conflict* (New Haven: Yale University Press, 1973), pp.12-13.

적이든 무의식적이든) 일차적 관심일 경우, 갈등은 개인과 집단의 이탈, 역기능 또는 비합리적 행위의 결과라는 부정적 평가를 벗어날 수 없는 것은 분명하다. 이에 비해 사회가 구별, 모순, 대립이라는 특징을 가지고 있다고 생각하면, 갈등은 사회적 변동의 표현이나 요소, 그리고 사회의 안정과 통합에 기여하는 것으로서 긍정적으로 평가될 수 있다. 특히 갈등 담지 능력은 어떤 사회체계가 어느 정도 유연하고 경직되어 있는지를 평가하는 기준으로 간주될 수도 있다.

앞에서 언급했듯이 갈등의 사회적 기능을 긍정적으로 바라보는 시각은 짐멜에 의해서 처음으로 제시되었다. 짐멜 이전의 사회학자들은 기껏해야 갈등을 사회변동의 주요 계기로 인식했을 뿐이었다. 마르크스는 계급이익에 따라 형성된 질서는 바람직하지 못하기 때문에, 계급갈등을 변증법적인 사회변동의 모멘텀으로만 생각했고, 베버는 갈등을 질서 수립을 위한 정당화 과정의 주요 변수로 인식했다. 이에 비해 짐멜과 동시대인이었던 섬너는 갈등이 사회조직 및 통합을 야기한다는 점을 어느 정도 인식하고 있었다. 그의 ‘내집단’과 ‘외집단’ 개념에 그러한 인식이 존재했다. 그에 따르면, 내집단은 민습을 확립한 집단이기주의의 덕분으로 내부적 통일성을 가지게 되며, 내집단의 자기우월적 생각은 자연적으로 외집단의 구성원과 민습을 비난하게 된다. 또한 외집단과의 갈등이나 적대행위는 내집단내의 조직화와 통합을 산출한다. 즉 사회는 협동 또는 평화적 태도로부터 생기는 것이 아니라 경쟁과 갈등에서 발생한다는 것이다.³⁰⁾

짐멜은 사회의 통일과 갈등이 경험적으로는 분리될 수 없는 것으로 판단했다. 개인의 관점에서 경험하는 갈등은 부정적이고 불쾌한 것이지만, 다른 개인들과 전체집단의 관점에서 보면, 상호 경쟁은 궁극적으로 사회 전체의 통일과 힘에 공헌하는 것이기 때문이다. 그는 경쟁과 같은 갈등에서 긍정적인 기능이 더욱 분명하게 부각될 수 있다고 주장한다.³¹⁾ 경제적 생산이나 과학적 조사 같은 영역에서 경쟁은 사회전체에 대해 능동적인 이익을 창출하며, 특히 자본주의이념에서 경쟁이 진보의 박차가 된다고 생각했기 때문이다. 다만 규제되지 않은 경쟁은 집단을 붕괴시키거나 집단구성원들의 정서적 행복에 기여할 집단의 능력을 감소시키기 때문에 가족, 친구관계, 종교 집단과 같은 특정 형태의 사회조직은 불가피하게 경쟁을 제한하는 조건을 가진다. 여기서 짐멜이 말하는 갈등은 극단적인 형태가 아니라 “자기규제와 문명화의 잠재력을 보유한 갈등의 어떠한 형태”³²⁾

30) William Graham Sumner, op cit, pp.27-30.

31) Georg Simmel, op cit, pp.57-60.

32) Helmut Dubiel, op cit, p.425.

를 전제로 한다는 점을 발견할 수 있다. 즉 정치적·문화적 기반 위에서 갈등의 중재를 가능케 하도록 제도적으로 조직된 메카니즘을 구축한 갈등이다. 짐멜은 법치국가에서 통용되는 법적 개념에 갈등행위의 기본적 허용범위가 규정되어 있으며, 이를 넘어서는 갈등의 잠재력은 사회규범을 통해 조절된다고 생각했다. 나아가 사회규범에 의해 경쟁이 집단 전체에게 부여하는 적극적인 선을 강조함으로써 개인적 손해의 경험은 잊혀지고 보상받을 수 있다고 주장했다.

짐멜이후 갈등이론은 20세기 전반기를 품미했던 통합이론과의 경쟁 내지 융합을 통해 현대적 이론틀을 발전시켰다. 통합이론에 대한 비판의 선봉에는 다렌도르프가 있다. 다렌도르프는 질서에 대한 합의를 바탕으로 사회의 기능적 통합을 주장하는 통합이론을 비역사적이고 지나치게 형식주의적이라고 강하게 비판했다. 베버의 지적 전통을 수용하여 권력을 주요한 사회학적 변수로 간주하는 다렌도르프는 사회가 권력을 지닌 집단의 강제에 의해 통합된다고 주장했다. 즉 사회에 존재하는 이익들에 관한 기본적 갈등을 제도화하는 것은 사회적 권력, 즉 ‘제재의 통제’라는 것이다. 문제는 권력행사에는 항상 저항이 따르기 때문에 갈등이 발생하고 권력의 유효성과 정당성은 불안정하다는 점이다. 이러한 논리적 귀결로서 사회적 갈등은 결국 사회변동을 이끄는 가장 창조적인 힘이라는 결론에 도달한다.³³⁾ 다렌도르프는 통합이론의 약점이 갈등, 변동 및 강제의 문제를 무시했기 때문에 발생한 것이라는 점을 강조하면서 통합이론의 시대를 비판하는 갈등이론을 부각시켰다. 이러한 시도는 <표 1-3>처럼 갈등이론의 명제를 통합이론의 명제에 대응시키는 방식의 비교에서 잘 나타난다.

<표 1-3> 통합이론과 갈등이론의 비교

통합이론	갈등이론
사회에는 제 요소가 비교적 지속하는 모습	사회는 매 순간 변동에 직면
사회에는 잘 통합된 모습	사회는 매 순간 사회적 갈등을 경험
사회의 제 요소는 사회의 기능작용에 기여	사회내 제 요소는 사회변동에 기여
사회는 구성원들의 합의에 기초	사회는 일부 구성원들의 타 구성원들에 대한 강제에 기초

<출처> 제임스 듀크, 『앞의 책』, p.180 참조.

통합이론에 대한 비판에 주력했던 다렌도르프와 달리, 코저는 짐멜의 이론을 계승·발전시키는 가운데 갈등이론과 기능적 통합이론 사이에 가교를 놓으려 노력했다. 그는 기

33) 제임스 듀크, 『앞의 책』, p.178.

능주의를 방법론으로 받아들이지는 않았지만, 갈등이 통합만큼이나 정상적인 것이며, 사회 해체는 물론이고 통합도 이끌게 된다고 주장했다. 이에 관한 생각은 그의 대표적 저서 『갈등의 사회적 기능』에서 제시된 갈등의 사회적 통합기능에 관한 16개의 명제에서 잘 드러난다.³⁴⁾ 이를 정리하면, 다음과 같다.

- 1) 다른 집단과의 갈등은 그 집단의 독자적인 일체성을 확립하고 집단의 경계선을 강화
- 2) 갈등은 때때로 적대감을 배출케 함으로써 파벌들 사이의 관계를 유지/ 집단들은 갈등과 적대감이 해를 끼치지 않고 해소될 수 있는 수단을 제도화
- 3) 실재적 갈등은 특정한 목적의 달성 지향, 비실재적 갈등은 긴장해소 지향
- 4) 갈등은 사회적 관계의 한 형태이며, 상호작용적 상황에서만 발생
- 5) 밀접한 관계에는 거의 예외없이 화평과 조화뿐만 아니라 갈등도 존재
- 6) 두 파벌 사이의 관계가 밀접할수록 그들 사이의 감정과 행동은 보다 활발하고 강렬
- 7) 갈등은 때때로 갈등의 원인을 소멸시키고 두 파벌 사이의 통합을 재확립
- 8) 약한 관계는 자주 갈등으로부터 물러나기도 하지만, 강한 관계는 갈등을 노출/ 보통 이러한 갈등에는 관계를 확립시키는 ‘기본적 합의’ 부재
- 9) 외부집단과의 갈등은 보다 큰 내적 응집, 집중화, 자원의 동원화를 초래
- 10) 다른 집단과의 갈등이 크면 클수록 그 집단 내에서 일탈에 대한 편협성 증대
- 11) 내적 응집에 대한 필요 때문에 자주 집단으로 하여금 다른 집단과의 갈등을 추구하게 하거나 이를 확대
- 12) 개인의 집단에 대한 동일화가 크면 클수록 다른 집단에 대한 적대감이 커지고 외집단에 대한 악의 있는 행동의 가능성이 증대
- 13) 두 파벌사이의 갈등은 그들 사이에 상호작용을 확대/ 그들 사이의 갈등은 새로운 규범의 설정과 옛 규범의 재확립/ 외부집단과의 갈등이 크면 클수록 집단생활에 집단성원들의 사회적 참여는 더욱 증대
- 14) 집단들간의 갈등은 때때로 상대편이 통합되어지길 기대
- 15) 갈등은 두 파벌 사이에 힘의 시험/ 때때로 두 파벌은 갈등을 통하여 서로 대결해본 뒤에야 서로 적응
- 16) 갈등은 동맹결성과 연합을 추구

34) 『위의 책』, pp.190-91 참조.

이상의 명제를 요약하면, 사회갈등의 기능은 크게 6가지로 정리될 수 있다. 첫째, ‘집단 결속의 기능’으로서 ‘우리’라는 의식을 갖고 유지하려는 응집력 강화이다. 둘째, ‘집단보존의 기능’으로서 적대감 발산을 통해 긴장을 해소시켜 기존 사회체계의 유지에 기여한다. 셋째, ‘집단구조의 결정’으로서 외집단의 갈등적 압력에 대처할 수 있는 구조 및 조직을 재정비할 수 있는 기회를 제공한다. 넷째, ‘이데올로기의 창출’로서 타 집단과의 투쟁 의식을 고취하기 위해 새로운 이데올로기를 창출한다. 다섯째, ‘세력균형의 창출’로서 타 집단과의 힘의 비교는 새로운 세력균형을 창출하는 계기를 제공한다. 여섯째, ‘집단동맹의 확대’로서 자기방어는 물론이고 타 집단을 약화시키기 위해 제3자와 제휴 및 동맹을 맺게 한다.

이처럼 갈등이론은 근본적으로 사회변동의 이론인 동시에 사회조직의 이론이기도 하다. 즉 갈등이론은 사회생활의 변동적 측면과 조직적 측면이 서로 얽혀있다는 것을 보여준다. 특히 전통적 갈등론자들은 사회조직의 조건에 관심을 두었으며, 질서에 대한 흡수적 질문에 대해 질서는 권력의 유효한 사용을 통해 달성될 수 있다는 것을 강조했다. 권력의 유효한 사용은 곧 갈등의 관리 및 조정과 일맥상통하는 것으로서 이와 관련하여 정당화, 적절한 사회화, 권력구조를 지지하는 제도적 장치의 수립, 협동, 신중한 충원, 입법 행정, 사법기능에 대한 엄격한 통제 등이 여러 이론가들에 의해 제시되었다.

4. 갈등의 관리 및 조정

사회갈등의 부정적 측면을 강조하는 시각에서 보면, 갈등은 극복 내지 해소되어야 할 대상이다. 그러나 앞에서 보았듯이 갈등의 긍정적 기능을 염두에 두면, 갈등은 완전하게 해소될 수 있는 대상이 아니다. 물론 전쟁과 같은 폭력적인 경우는 갈등의 해소가 중요한 의미를 지닐 수 있다. 그렇지만 갈등의 사회적 기능에 주목하는 이론가들은 극단적인 갈등의 경우보다 기본적으로 “자기규제와 문명화의 잠재력을 보유한 갈등”을 전제로 이론을 전개하고 있기 때문에, 일상적인 사회갈등은 해소보다는 관리 내지 조정되어야 할 대상으로 인식되는 것이 논리적으로 타당하다.

이 맥락에서 갈등의 관리 및 조정은 사회질서와 공동체의 유지 문제와 불가분의 관계를 맺고 있다. 법과 사회규범이 바로 그러한 기능을 하고 있기 때문에 갈등의 관리 및 조정은 법과 사회규범이 생성·소멸되고 작동하는 전 과정에 직·간접적으로 연결되어 있다. 앞에서 이미 언급했듯이 그 과정은 권력을 매개로 주로 설명되고 있다. 이에 관한

대표적 이론가인 베버는 사회질서란 기본적으로 권력자들의 이익 유지를 위한 것으로 이해했다. 만약 기존 질서가 자신의 이익에 도움이 되지 않을 경우, 권력자는 새로운 질서를 추구하고, 그 결과로서 사회변동이 이루어지는 경우도 있다. 베버는 권력을 효과적으로 사용하기 위한 조건을 세 가지 제시하고 있다.³⁵⁾ 첫째, 규칙제정에 대한 통제와 자신의 이익을 보호하는 특정한 규칙의 보급. 둘째, 제재의 적용과 판결에 대한 통제, 그리고 자신의 이익을 보호하기 위하여 이러한 통제의 사용. 셋째, 사회의 이데올로기 기구와 의사소통 기구에 대한 통제와 이 기구의 적절한 사용이다. 이러한 조건들의 이면에 가장 중요한 것은 정당성의 확보 여부이다. 무력이 아닌 정당성에 의지하는 권력은 사회구성원들 사이의 공동체 의식이나 질서가 형성되는 데 기여하기 때문이다. 요컨대 권력의 효율적 사용이란 사회의 권력구조를 정당화하고, 대중으로 하여금 현상을 지지하는 규범을 자발적으로 또 합의적으로 받아들일도록 하는 하나의 정치적 신조에 대한 합의를 기반으로 가능하다는 것이다.

갈등이론가들 가운데 예외적으로 짐멜은 갈등이 종식될 수 있는 방식을 크게 네 가지로 정리하고 있다.³⁶⁾ 갈등이 통일로 전환될 수 있는 방식에 관한 설명에서 도출되는 것이다. 첫째, ‘갈등 대상의 소멸’로서 제3자 개입으로 인한 이론적 논쟁이 하나의 예이다. 그러나 갈등이 더 이상 지속되지 않더라도 정서적 흥분은 쉽사리 가라앉지 않는다. 둘째, ‘승리’로서 승자의 우월성과 약자의 포기가 동시에 발생해야 하며, 만약 약자가 포기하지 않을 경우, 게릴라, 성토, 불복종 등을 통한 갈등이 지속될 수 있다. 셋째, ‘타협’으로서 보상을 객관적으로 공유한다는 점에서 완전한 승자도 패자도 없다. 넷째, ‘화해’로서 타협과 달리 주관적인 것이며, 당사자들이 자기의 객관적 이익을 불합리하게 포기한다는 것과 직접적인 의지의 표현이라는 것이 특징으로 간주된다. 이처럼 짐멜의 갈등이론이 여타 갈등이론과 달리 갈등의 종식방법에 대해 논의할 수 있었던 것은 기본적으로 사회집단보다 개인 또는 심리학적 수준에 초점이 맞춰졌기 때문이다.

사회갈등의 관리 및 조정의 맥락에서 권력의 효율적 사용은 현대적인 의미에서 민주주의 체제의 틀로 이해될 수 있다. 역사적 경험으로 보면 민주주의 체제가 갈등 조정을 위한 최적의 대안이라고 간주될 여지는 충분하다. 그러나 이 체제 내에서도 갈등 조정이 항상 민주적 형식과 결과 내에서 진행될 수 있다는 보장은 없다. 그렇게 되기 위해서는 갈등의 특정한 전제와 기본조건이 충족되어야 한다. 예컨대 사회적 참여자들 사이에 타

35) 『위의 책』, p.91.

36) Georg Simmel, op cit, pp.112-21.

협과 협력을 위한 준비, 갈등의 수단으로서 폭력의 포기, 그리고 기초적 공감대의 인정 등과 같은 것이 요구된다. 그러나 현실은 반드시 그러하지 못하다. 민주적 이상과의 사이에 괴리가 존재하고 있다. 이러한 괴리가 축소될 때, 사회갈등의 민주적 해결은 물론이고 갈등을 통한 사회통합의 기회는 더욱 확대될 것이다.

민주주의 체제도 특정 사회적 세력에 의해 이끌려지고 계속 발전되는 역사적 과정으로서 이 과정의 유지와 지속은 항상 반민주주의적 세력의 저항을 받게 된다. 즉 민주주의는 다층적이고 항상 잠정적인 역사적 과정의 산물이다. 따라서 이러한 구조적 결함들을 최소화하고 공동체의 통합 기반으로 작용하는 민주주의의 원칙인 자유와 평등의 자결권, 그리고 개인과 집단의 참여가 확대되는 것을 목표로 하는 민주화 전략이 요청된다. 물론 민주화 전략의 성공적 추진은 결코 쉬운 것이 아니다. 이와 관련한 역사적 경험 및 과제는 하버마스의 『공론장의 구조변화』에서 이론적으로 분석되고 있다.³⁷⁾ 즉 자본주의 시장경제체제의 발전에 따라 서구의 전통사회가 철저하게 사적인 이해관계를 중심으로 운영되는 근대시민사회에 의해 해체되자 근대사회를 새로운 공동체로 기능할 수 있게 만드는 새로운 통합방식이 요구되었고, 그 결과 부르주아 공론장이 형성되고 이를 기반으로 자유민주주의 체제가 성립될 수 있었다는 주장이다. 그러나 20세기 후반 산업사회는, 하버마스가 ‘체제’로 명명한 국가권력과 시장기능의 확대로 말미암아 소위 ‘생활세계’인 부르조아 공론장이 붕괴되었다. 이에 대해 하버마스는 ‘생활세계의 합리화’라는 명제를 통해 공동체의 재구성 필요성을 강조하고 있다.

어쨌든 분화되고 다양화된 후기 산업사회에서 갈등의 예방, 조정, 최소화를 포괄하는 갈등관리가 성공적으로 추진되기 위해서는 현실적인 통합정치가 필요하며, 구체적으로 몇 가지를 손꼽을 수 있다.³⁸⁾ 첫째, 사회적 및 정치적 중심문제들, 예컨대 전투적 논쟁, 대량실업, 사회적 불평등과 자연자원의 위협 등이 관리되어야 한다. 둘째, 법치국가 및 민주주의적 절차의 준수, 적절한 문제해결 권능의 개발, 민주주의적 구조결함과 사회적 불평등의 해소, 그리고 사회적 네트워크의 구축을 지향하는 일단의 조치들이 취해져야 한다. 셋째, 가치 및 규범의 차원에서 개인 내지 사회적 소통 및 학습과정에 대한 능력, 집중 그리고 행위방식이 중요하다. 넷째, 다양한 차원에서 제도나 조직들이 만들어지고, 충분하고 구체적인 능력의 구비와 이에 상응하는 시민사회적 이니셔티브와 행동들이 개

37) Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1990).

38) Axel Schulte, “Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken,” *Ethnische Konflikte und Integrationsprozesse in Einwanderungsgesellschaften*. Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Erfurt (29. Oktober 1997), p.22.

입되고 진작되어야 한다.

이것의 추진과정은 갈등의 구체적인 종류에 따라 난이도나 방법 측면에서 차이가 날 수 있다. 공적·사적으로 현대사회의 다양한 영역에서 일상적으로 찾을 수 있는 개인 및 집단 간 이익갈등은 문화갈등에 비해 성공적으로 관리될 가능성이 상대적으로 높다. 기능론자들이 신봉하는 실증주의적 윤리에 근거한 게임이론의 방법론에 따르면, 갈등당사자의 전략적 행위는 이익갈등의 해소 내지 관리 가능성을 보여준다. 방법론적으로 게임은 주어진 제도 환경, 목표하는 이익의 종류, 반복 및 소통의 유무 등에 따라 매우 다양한 전략 수립과 결과 도출이 가능하기에 더욱 그러하다. 여기서 주목할 것은 게임이론이 실증주의자들이 가정하듯이 단순한 합리적 행위에 따른 선택의 문제를 넘어선다는 사실이다. 물질적 이익을 둘러싼 전략갈등의 경우에도 순수하게 이익만 추구된다고 단정하기 어렵기 때문이다. 예컨대 이익갈등의 대표적 사례인 노사갈등은 단순히 임금인상을 위한 갈등이라기보다 자본주의의 구조에서 만들어진 집단적 정체성을 공론화시키는 것을 내포하고 있다. 노동투쟁은 많은 경우에 충분한 물질적 보상은 물론이고 인권 및 사회적 지위의 확대를 위한 조건 충족을 목표로 하고 있다.

문화갈등의 경우, 이익갈등에 비해 쉽지는 않지만 관리 내지 조정이 전혀 불가능한 것은 아니다. 일차적으로 사회적, 정치적, 문화적 행위자들이 최소한의 동의라는 것을 인정할 필요가 있다. 이것이 성립되기 위해서는 정치적 공간에서 타자의 정당한 존재를 인정해야 한다. 서구의 민주주의가 정착되는 배경에는 수많은 전쟁과 폐허의 경험을 통해 승자와 패자의 구분이 무의미하다는 사실에 대한 깨달음이 있었다. 이것을 토대로 적(타자)을 수용할 수 있는 마음의 준비가 점차 형성되었다는 역사적 사실은 시사점을 던져준다. 민주주의 사회에서 최소한의 동의는 절차적인 규칙과 내용적인 가치를 모두 포함한다. 물론 동의의 내용이 항상 동일하지는 않으며, 역사적·사회적 관계 속에서 변화의 압력을 받는다.

현대 사회에서는 이익갈등과 문화갈등을 확연히 구분하기 어렵다는 것이 문제로 등장한다. 많은 경우, 현대의 사회갈등은 타협가능한 전략적 갈등과 타협이 어려운 정체성 갈등이 뒤엉킨 형태를 띠고 있다. 이러한 현실에서는 사회갈등을 민주화된 갈등의 형태로 문명화하는 것이 관건이다. 자기규제와 문명화된 갈등이 가능하기 위해서는 상호 경쟁하는 전략적 집단들의 타협보다는 민주적 공론의 장에서 평화적이고 지속적인 논쟁을 필요로 한다. 이 맥락에서 소위 ‘숙의민주주의’(deliberate democracy)가 대안적 모델로 간주되는 경향이 있다.

III. 의사소통행위 이론

현대의 사회갈등을 문명화한다는 것은 곧 소통의 필요성을 의미한다. 게임이론은 이익갈등이 소통 없이도 해결될 수 있다고 말하지만, 이는 현실의 복잡성을 너무 단순화한 것으로서 ‘있는 그대로’의 현실을 제대로 설명하지 못하는 경우가 대부분이다. 더욱이 가치를 둘러싼 갈등에서 소통이 없다면, 폭력과 상호 파괴를 야기할 가능성이 매우 높다. 일반적으로 소통은 언어를 통한 정보의 전달로 이해된다. 정보기술이론에서 신호전달, 즉 소통의 문제는 기술적 측면에서 말이 정확하게 전달되는지, 의미론적 측면에서 사용된 상징이 청자에게 정확하게 그대로 이해되는지, 그리고 뉴스의 효율성 측면에서 화자가 생각했던 것과 똑같이 청자가 뉴스를 이용하는지에 대해서만 관심을 갖는다. 그러나 사회이론들에서 소통은 보다 포괄적이고 복잡한 개념으로 사용된다.

현대 사회학에서 소통을 성공적으로 이론화시킨 대표적 인물로는 하버마스과 루만(N. Luhmann)을 손꼽을 수 있다. 루만의 체계이론은 아주 독특하게 사회의 기본 요소를 인간이 아니라 ‘소통’으로 이해한다. 그가 규정한 ‘소통’은 환경에 대해 기본적으로 닫혀있는 체계들 간의 연결이다. 자신의 필요에 의해서만 환경에 대해 열려 있을 뿐 항상 폐쇄적으로 자동생산(*autopoiesis*)을 하는 체계의 특성상 정보의 전달이나 영향력의 발휘라는 의미에서 소통은 애초 불가능하다. 우연적 선택과정에서 발생하는 어떤 체계와 체계의 만남으로서 ‘소통’은 다만 반복을 통해서 서로 수용하는 성공적 결과를 거둘 수 있다. 그렇지만 현대와 같이 사회의 복잡성이 증대될수록 소통의 거절가능성이 높아지기 때문에 언어이외의 어떤 다른 추가 장치가 필요하게 되며, 이에 따라 상징적으로 일반화된 소통매체로서 진리, 화폐, 사랑, 권력 등이 생겨난다.³⁹⁾ 이처럼 루만의 이론은 매우 독특한 개념규정으로 이루어지며, 사회체계를 최대한 객관적 시각으로 설명하고자 한다. 따라서 갈등을 관리해야 한다는 규범적 의지는 어디에서도 찾을 수 없다.

루만과 달리 하버마스의 이론은 공동체의 재구성이라는 규범적 목표를 지향하고 있다. 소위 ‘의사소통행위 이론’으로 불리는 그의 이론은, 비록 후기산업사회의 특징에만 주목한다거나 또 이상적인 담론상황을 전제로 한다는 점에 대해 비판을 받고 있긴 하지만, ‘화행론’(Theorie des Sprachaktes)을 기반으로 소통을 합리적 행위의 맥락에서 이해한다는 점에서 매우 매력적이다. 특히 의사소통적 행위를 통해 공론장에서 지속적 논쟁과

39) Niklas Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 2 Bd. (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1997), p.190 이하 참조.

실천의 조건을 찾음으로써 현대의 사회갈등을 문명화할 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.

이 맥락에서 본 장은 하버마스의 이론을 중심으로 갈등의 관리 및 조정 차원에서 소통 이론을 정리할 것이다.

1. 공론장의 개념과 특징

하버마스의 소통이론을 이해하기 위해서 먼저 공론장(Öffentlichkeit)에 대한 그의 생각을 살펴보는 것이 필요하다. 그는 서구 근대의 입헌국가가 탄생하는 배경에 부르조아 공론장이 지대한 역할을 했다고 주장한다. 즉 세속화된 근대시민사회를 통합하기 위해서 신의 권위에 기반을 둔 전근대적 방식과는 다른 새로운 방식이 요구됨에 따라 나타난 것이 부르조아 공론장이다. 부르조아 공론장이란 여론이 형성되는 영역으로서 시민들이 관심을 기울이고 있는 사안 및 정치적인 문제들을 자유롭게 논의할 수 있는 영역을 의미하며, 여기서는 권위가 아니라 합리적 동의를 기반으로 시민의 정치참여가 보장된다.⁴⁰⁾ 부르조아 공론장은 부르조아 계급만의 이익을 넘어 전체 사회의 의지를 상징적으로 대변함에 따라 정치적으로 대의민주주의 체제가 형성되고 공고화되는 데 기여했다.

이러한 공론장은 20세기에 들어오면서 자본의 집중과 국가개입의 확대, 대중사회의 등장, 관료제와 이익집단, 사당화된 정당, 거대 기업화된 대중전달매체 등으로 인해 사적 이해관계를 둘러싼 각축장으로 전락하면서 왜곡되고 소멸의 위기에 봉착했다고 하버마스는 주장한다.⁴¹⁾ 이러한 공론장의 구조변화에 관하여 ‘체계’와 ‘생활세계’라는 이분법적 개념화를 통해 설명한다. 그는 베버의 이론을 빌려와 사회가 목적합리성에 의해 주도되고 화폐와 권력을 매개로 제도화된 영역인 ‘체계’와 의사소통적 합리성에 의해 조정되고 규범적으로 통합되며 상징적으로 구조화된 영역인 ‘생활세계’의 두 하위영역으로 구성되어 있다고 말한다.⁴²⁾ 즉 체계는 물질적 재생산과정의 발전을 통해 경제 및 국가행정의 정비 필요성이 증대함에 따라 경제와 행정이 합리화된 영역이며, 생활세계는 가치와 규범 그리고 상호이해에 기초한 통합된 사회적 행위의 영역을 의미한다. 생활세계는 특히 사회구성원들이 공유하고 있는 상식, 관습 그리고 전통 등에 의한 ‘상징적으로 구조화된

40) 18~19세기 유럽사회에서 등장한 부르조아 공론장은 ‘공중으로 결집된 사적 개인들의 영역’으로서 공론장과 사적 영역의 관계는 신문과 잡지 등을 중심으로 근대 시민 사이에 구성된 독서 클럽과 조직형식에서 나타났다. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, p.86이하 참조.

41) *ibid.*, p.267 이하 참조.

42) Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns, Bd.2* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1981), pp.227-28 참조.

의미연관'으로서 일상적인 상호작용을 규제하거나 비판하는 규범적인 잠재력을 보유하고 있으며, 사회의 총체적 문화를 통해 그 모습을 드러낸다.

하버마스는 체계보다 생활세계를 더욱 중요하게 여긴다. 그는 사회발전의 수준을 체계가 아니라 '생활세계의 합리화'의 정도를 기준으로 평가한다.⁴³⁾ 사회의 물질적 재생산을 담당하는 체계의 원활한 운영은 사회문화적인 생활세계의 유지조건들을 과연 얼마만큼 충족시키느냐에 달려있다고 보기 때문이다.⁴⁴⁾ 그런데 이렇게 상호 작용하는 두 영역의 관계가 근대화 과정을 통해 변화하였다. 변화의 형태는 크게 두 가지이다. 첫째, 목적합리성의 과도한 발달로 체계가 생활세계의 일상실천을 위협하고 파괴하는 것이다. 특히 경제영역에 대한 국가개입은 산업사회적 갈등을 억제하는 데 성공적인 듯 보이지만, 실제로 이에 수반하는 관료 조직의 확대 및 심화는 생활세계의 일상생활을 통제하게 된다. 둘째, 지식생산의 제도화로 인한 전문가 문화가 문화발전에서 일반인들의 참여를 점차 차단함으로써 초래되는 생활세계의 문화적 빈곤을 낳았기 때문이다.⁴⁵⁾ 이는 생활세계의 비판적·해방적 잠재력을 위축시키는 결과를 낳았다. 결국 소위 '생활세계의 식민화'가 발생하여, 문화적으로는 의미상실, 사회적으로는 아노미, 개인적으로는 노이로제와 같은 정신적 병리현상을 증폭시켰다.⁴⁶⁾ 이러한 현상은 시민들의 정치적 무관심을 심화시키고 정치참여의 가능성을 축소하며, 자본주의 생산양식의 장애에 따른 실업으로 노동의 소외를 초래한다.

체계와 생활세계의 개념으로 접근하면, 공론장은 체계와 생활세계를 매개하는 중간구조로 이해될 수 있다. 하버마스는 공론장을 “내용들과 태도표명들, 즉 의견들의 소통을 위한 네트워크로 기술”하고 있으며, “여기서 의사소통의 흐름이 걸러지고 종합되어 주제별로 엮어진 공적 의견으로 집약된다”고 말하고 있다.⁴⁷⁾ 공론의 주제는 사적인 것과 별개의 공론이 아니라 그것과 긴밀히 연관된 공론이라고 그는 강조한다. 공론장은 생활사의 차원에서 공명을 일으킨 사회적 문제 상황에 대한 사적 가공처리에서 자극을 받기 때문이다.⁴⁸⁾ 정치적 공론장에는, 기능적으로 전문화된 행위영역이나, 또는 이러한 기능 체계들을 조절하는 국가기구 자체가 스스로 해결할 수 없거나 또는 해결하고자 노력하

43) *ibid.*, p.219.

44) *ibid.*, p.228.

45) *ibid.*, pp.482-85.

46) *ibid.*, p.215.

47) Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1992), p436.

48) *ibid.*, p.364.

지 않는 경우에 발생하는 생활사적 경험이 누적되어 반영된다. 여기서 언어화되고 비판되는 문제들은 사회적으로 산출된 고통의 반영물이기도 하다.⁴⁹⁾ 이러한 공론장은 다양한 수준으로 분화되어 있다. 첫째, 공간적으로 상호 중첩되는 다수의 국제적, 국가적, 지역적, 공동체적, 하위문화적 영역. 둘째, 기능적 관점들이나 주제의 비중 등에 따라 전문화되기도 하지만, 일반인들이 접근할 수 있는 문학적 공론장, 교회의 공론장, 예술가의 공론장. 셋째, 주점이나 찻집 등의 일상적인 공론장 이외에 학부모 모임, 콘서트, 파티모임, 정당 집회 등과 같은 기획된 공론장. 넷째, 전 세계에 흩어져 있는 개별 독자, 청중, 시청자들로 구성되고 매스미디어를 통해 형성되는 추상적인 공론장이다.⁵⁰⁾

하버마스는 현대사회에서 공론장의 일반적 특징을 제시하고 있는 데, 이를 정리하면, 크게 5가지로 요약할 수 있다.⁵¹⁾ 첫째, 공론장에서의 의사소통구조는 체계에서처럼 전문화되지 않고 생활세계에서처럼 일상 언어로 매개된 일반적인 이해가능성을 기반으로 이루어진다. 둘째, 민주적 공론장에서의 공적인 의견 및 의지 형성의 성공여부는 의사소통 행위에 바탕을 둔 담론의 수준에 달려 있다. 이와 관련하여 하버마스는 공론화를 통한 공적 의견의 대표성과 여론조사를 통한 대표성을 구별한다. 여론조사에 따른 통계적인 의미의 대표성은 개별적인 질문에 대한 사적 의견을 집약한 것이기 때문이다. 셋째, 민주적 공론장이 기능하기 위해서는 조건이 필요하다. 그렇지 못한 전체주의나 권위주의 국가 등에서 권력에 의해 조정되고 질식된 공론장 또는 이익집단이나 대중매체 등에 의해 점령된 스스로 권력화된 공론장도 있다. 넷째, 공론장에서도 영향력을 둘러싼 투쟁이 발생한다. 민주적 공론장에서 정치적 영향력은 최종적으로 시민들의 동의와 지지에 달려있다. 이미 정치적 영향력을 가진 행위자들이 공론장에 참여하여 투쟁하지만, 이들의 영향력은 최종적으로 평등한 지위에서 함께 모여 있는 아주 평범한 일반 시민들의 동의 내지 지지에 기초한다. 다섯째, 공론장에서 의사소통과정을 통해 형성된 영향력은 구체적인 행위의 의무와는 분리된다. 즉 공적 의견은 그 자체로서 직접적인 권력행사로 이어지지 않는다. 그렇게 되기 위해서는 법적으로 제도화된 절차에 의거해야 한다. 공적의견은 단지 영향력만 가질 수 있을 뿐이며, 권력행사의 방향을 지시할 뿐이다. 따라서 공론장에서 형성된 영향력은 정치권력화가 필요하다.

49) *ibid.*, p.441.

50) *ibid.*, p.438.

51) 장명학, “하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의,” 『한국정치연구』, 제12집 2호 (2003), pp.19-21 참조.

2. 상호주관성과 의사소통행위

하버마스의 의사소통행위 이론은 합리성에 대한 새로운 이해를 기반으로 하고 있다. 중세의 신 중심 사회에서 ‘탈마법화’(Entzauberung)하여 근대로 넘어오는 동력은 이성을 가진 인간의 주체성이었다. 근대의 주관주의적 이성은 합리화와 기술의 진보를 통해 계몽의 이상을 확산시켰다. 그러나 합리화의 과정은 사회병리적 현상을 초래하는 소위 ‘합리화(또는 근대화)의 역설’을 야기했다. 이와 관련하여 베버는 이미 ‘쇠우리’(der eiserne Käfig)라는 표현으로 도구적 이성에 의한 합리화의 진전이 인간을 점점 더 옥죄 것이라고 전망했다. 프랑크푸르트 학파의 대표들인 호르크하이머(M. Horkheimer)와 아도르노(Th. W. Adorno)가 저술한 『계몽의 변증법』은 그러한 도구적 이성의 문제를 다루고 있으며, 포스트모더니즘의 합리주의에 대한 비판도 이 문제에 집중했다.

이러한 근대 이성 비판에 대해 하버마스는 계몽의 철저화를 통해 근대화 역설을 극복하고자 했다. 그는 계몽의 이성이 탈마법화에 지대하게 기여했으나 반성의 자기 내적 순환에 빠질 수밖에 없는 ‘자기준거적 이성’(selbstbezügliche Vernunft)에 지나지 않았고, 독백적이고 폐쇄적인 주관주의적 철학의 반성은 스스로 총체성으로까지 확장된 도구적 이성으로 변화했다고 비판했다.⁵²⁾ 이를 하버마스는 “자기 자신과 분열된 근대”로 규정하고, 분열된 근대를 다시 화해시키는 것이 자신의 학문적 과제라고 말하고 있다.⁵³⁾ 이를 위해 그는 해석학의 전통을 이어 받아 ‘상호주관성’(Intersubjektivität) 개념을 수용함으로써 이성 개념을 확장했다. 상호주관성이란 개별적이고 고립된 주체의 차원을 넘어서 둘 이상의 주체 사이에 형성된 관계를 의미한다. 여기서 핵심은 주체성이 완결되어 있거나 폐쇄적이지 않고 언제나 타자에 개방되어 있으며, 이에 따라 주체성은 참여하고 있는 사회에서 역할을 체득하거나 수행하는 가운데 형성된다는 것이다.

하버마스는 상호주관성을 특히 일상 언어에 전제되어 있는 ‘상호이해’(Verständigung) 개념을 통해 발전시키고 있다. 언어적 의사소통에는 상호간의 이해라는 목적이 내재되어 있다는 생각이 출발점이다. 이 맥락에서 주관적인 인식이나 사유능력이 아니라 객관적인 규칙을 인지하고 따를 수 있는 능력을 가진 이성이 다름 아닌 의사소통적 이성이며, 이는 실체적 이성이라기보다 행위의 합리성이라고 말할 수 있다.⁵⁴⁾ 요컨대 하버마스에게서 계몽적 이성은 주관주의적 이성에서 언어적 내지 의사소통적 이성으로의 전환이라는 ‘언

52) 정대성, “하버마스 철학에서 상호주관성 개념의 의미,” 『해석학연구』, 제17집 (2006), p.190 참조.

53) “위의 글,” p.191 참조.

54) “위의 글,” p.194 참조.

어학적 전회’를 경험하게 된다.

하버마스는 언어의 본질을 사태에 대한 객관적인 서술로 보는 ‘진리의미론’이 아니라 의사소통에서 찾는 ‘화행론’⁵⁵⁾에 의지한다. 화행론은 “무언가를 말한다는 것은 무언가를 행하는 것”을 의미한다. 즉 언어행위는 지시대상을 갖는 단순한 매개물이 아니라 그 자체로서 하나의 행위라는 것이다. 관찰자적 입장이 아니라 참여자적 관점을 취함으로써 상호이해를 추구하는 화행론에는 필연적으로 ‘타당성’ 요구가 수반된다. 상호이해 지향적 행위자는 상황에 대한 공통의 이해에 따라 행동하며, 상호주관적으로 인정된 타당성 주장의 관점에서 상황을 해석한다.

화행론에 따르면 기초적인 언어행위들은 세 가지 구성행위로 구분된다. 첫째, 사태를 객관적으로 서술하는 ‘명제적 행위’. 둘째, 화자와 청자를 직접 상호관계로 이끄는 ‘수행적 행위’. 셋째, 화자의 의도를 드러내는 ‘표현적 행위’가 바로 그것이다. 화행론자들은 이 가운데 수행적 언어행위를 모든 언어행위의 기저에 둔다. 모든 언어행위가 타당성을 수반한다는 점에서 위의 세 가지 언어행위는 각각 상이한 타당성을 요청한다. 명제적 행위의 경우에는 참과 거짓 여부를 가리는 객관적 진리, 수행적 행위에는 사회통념상 옳고 그름을 따지는 규범적 정당성, 표현적 행위에는 청자의 주관적인 판단에 따르는 진실성이 각각 타당성의 기준으로 작용한다. 이와 관련지어 인간의 사회적 행위를 목적론적으로 구분하면, 각각 전략적 행위, 규범규제적 행위, 연출적 행위와 연결된다. 전략적 행위는 공리적 행위로서 도구적 질서로 이해되며, 규범규제적 행위는 공동체의 구성원에 기대되는 사회적 행위이고, 연출적 행위는 상호작용의 참여자들이 서로서로 청중을 형성하는 행위이다.⁵⁶⁾

하버마스는 기본적으로 행위에 대한 분석의 관점을 주관주의자들이 그러하 것처럼 행위자의 의도나 계획 그리고 행위자와 세계 사이의 관계에 두지 않는다. 대신에 개별적 행위자들 사이의 상호작용과 여기서 이루어지는 행위계획들의 조정에 맞추고 있다. 따라서 그는 크게 다음 두 가지 기준에 따라 일반적인 행위유형을 분류한다. 첫째, 행위자의 입장에서 행위가 지향하고 있는 것이 무엇인지에 관한 것이다. 여기서 행위는 성공지향적인지 또는 상대와 상호이해와 동의를 목표로 하는 상호이해지향적인지가 구분된다. 둘째, 행위가 이루어지는 상황이 사회적인지 비사회적인지에 관한 것이다. 사회적이라 함은 행위의 상대방을 행위주체로 고려하는 것이고, 비사회적이라는 것은 인간이 아닌 기

55) 화행론에 대한 설명은 “위의 글,” pp.196-199 참조.

56) Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd.1, p.127 이하 참조.

술적 처리를 염두에 두는 행위를 의미한다. 이 기준에 따른 행위유형은 <표 1-4>와 같이 도식화될 수 있다.

<표 1-4> 행위 유형

행위상황 \ 행위의향	성공지향	상호이해지향
비사회적	도구적 행위	-
사회적	전략적 행위	의사소통 행위

<출처> Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd.1, p.384.

전략적 행위와 의사소통적 행위의 차이는 행위자 자신에 의해 직관적으로 구별될 수 있다. 성공지향적 또는 상호이해지향적 중 어떤 태도를 취하는가에 따라 결정된다. 물론 행위자는 항상 어떠한 목적을 추구한다는 것에 대해서 하버마스도 인정한다. 하버마스가 중요시 여기는 것은 목적추구과정이 아니라 행위조정과정이다. 즉 각자의 목적을 실현하기 위한 조정과정에서 상호이해가 일차적인 목표가 될 때 의사소통 행위는 성립되는 것으로 본다.⁵⁷⁾ 물론 전략적 행위에서도 언어가 활용된다. 그러나 이 경우, 언어적 의사소통은 성공을 위해 동원되는 다른 모든 수단들 중의 하나에 불과하다. 또한 언어 자체가 의사소통 행위에서처럼 행위조정의 메카니즘으로 기능하지 않는다.⁵⁸⁾ 어쨌든 행위유형의 구분에서 중요한 것은 개별적인 행위구조와 행위조정 문제를 혼동하지 말아야 한다는 것이다. 만약 전자에 치중하면, 하버마스의 의도를 왜곡할 수 있다.

하버마스는 의사소통행위의 목표를 ‘상호이해’와 ‘동의’로 구분한다. 동의란 행위자들이 동일한 근거에서 나온 타당성 요구를 받아들일 때만 이루어질 수 있는 반면에 상호이해는 어떤 행위자가 자신의 선호도에 비추어 주어진 상황에서 다른 행위자의 의도가 자신에게 좋은 근거들을 가지고 있다고 보는 경우에 성립되는 것이다. 이 맥락에서 상호이해는 약한 의사소통 행위이고 동의는 강한 의사소통행위라고 말할 수 있다.⁵⁹⁾

57) 김원식, “하버마스의 행위 이론,” 『해석학 연구』, 제14권 (2004), p.252

58) 이를 이해하기 위해서는 하버마스의 ‘형식화용론’(formal Pragmatik)에 대한 이해가 요구된다. 그는 화행론자의 연구결과를 수용하여 언어행위를 ‘발화적’(lokutionär), ‘발화수반적’(illokutionär), ‘발화결과적’(perlokutionär)행위로 구분한다. 언어행위가 제시하는 명제적 내용이 발화적 행위, 이에 의해 성립하는 행위의 측면은 발화수반적 행위, 그리고 이에 따라 초래되는 효과 및 결과의 측면은 발화결과적 행위이다. 발화결과적인 언어행위의 도움으로 성취할 수 있는 것은 목적론적이고 성공지향적인 행위를 통해서만 가능하다. 즉 발화결과적 효과는 언어행위가 전략적 상호작용의 연관 속에 통합되었다는 것이다. 의사소통 행위는 발화수반적 언어행위를 통해서 이루어지는 하나의 행위양식으로 규정된다. “위의 글,” pp.256-58.

59) “위의 글,” p.260 참조.

하버마스에 따르면, 전략적 행위는 주로 체계에서, 의사소통행위는 생활세계를 중심으로 이루어진다. 하버마스는 생활세계가 어떤 상황에서 생겨난 상호이해의 필요를 합의 가능한 해석을 통해 충족시키기 위해 의사소통 참여자들이 길어 올릴 수 있는 ‘믿음의 저수지’를 제공한다고 주장한다.⁶⁰⁾ 나아가 의사소통행위를 통해서 생활세계는 재생산될 수 있다고 믿는다.⁶¹⁾ 하버마스는 이 과정을 행위주체들의 비판적 반성과 생활세계 사이의 상호작용으로 파악한다. 의사소통행위는 언제나 타당성 요청을 내포하고 있으며, 행위자들이 이를 수용하거나 거부함으로써 상호작용을 수행한다. 타당성 요청에 대한 논증적인 대답은 행위주체의 자기준거를 타자와 연결시키는 반성, 즉 의사소통적 반성의 형식으로 나타난다. 즉 어떤 논의가 진행된다는 것은 이미 화자의 자기반성의 계기가 전제되어 있다는 것을 의미한다. 의사소통적 반성의 결과로서 그때까지 인정되던 해석 형식이 변형된다. 생활세계의 모습으로 나타나는 세 영역, 즉 문화(지식의 총체), 사회(일상 규범의 총체), 인격(개인적 사회화의 총체)에서 의사소통행위에 의한 재생산 방식은, 첫째로 문화적 유산의 연속성 강화는 비판이라는 비연속적인 수단을 통해 문화적 지식의 전승과 갱신의 모습으로 이루어진다. 둘째로 사회의 영역에서 삶의 유대는 담론적 의지의 형성에 나타나는 보편적 절차라는 위험부담이 있는 수단을 통해 사회적 통합과 새로운 유형의 유대의 산출이라는 방식으로 이루어진다. 셋째, 인격의 영역에서 개인의 사회화 과정의 안정은 확대된 개인화를 수단으로 정체성을 형성함으로써 지속된다.⁶²⁾

하버마스의 담론이론은 기본적으로 의사소통이 외부적인 우연적 작용들에 의해서뿐만 아니라 의사소통 구조 자체에서 생기는 강제에 의해서도 방해받지 않은 ‘이상적 담론상황’을 전제로 한 것이다. 특히 언어행위를 선택하고 수행할 수 있는 기회들의 균형적 배분이 모든 담론참여자들에게 존재하는 것이 매우 중요하다. 이러한 것이 가능하기 위해서 하버마스는 4개의 근본 규칙을 제시하고 있다.⁶³⁾ 첫째, 모든 잠재적 담론참여자들이 의사소통적 언어행위를 할 수 있는 동일한 기회를 가짐으로써 항상 담론을 개최하고 찬반 발언과 질문과 대답을 통해 담론을 계속할 수 있어야 한다. 둘째, 모든 담론참여자들이 해석하고 제안하고 설명하고 정당화하고 그 타당성 요청을 문제 삼고 논증하거나 반박할 수 있는 동일한 기회를 가짐으로써 어떠한 사전의견도 계속 주제화와 비판에서 벗어나지 말아야 한다. 셋째, 담론에는 자신의 생각, 느낌 및 의도를 표현할 수 있는 동일한

60) 김원식, “앞의 글,” p.264 참조.

61) 이에 관해서는 정대성, “앞의 글,” pp.203-204 참조.

62) Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd.2, pp.209-10.

63) 김삼룡, “하버마스의 담화개념,” 『한국정책학회보』, 제12권 2호 (2003), pp.10-12 참조.

기회를 가진 화자만 허용되어야 한다. 넷째, 담론에는 행위자로서 규제적 언어행위를 할 수 있는, 즉 명령하고 거부하고 허용하고 금지하고 약속을 하고 취소하고 해명을 하고 요구를 할 수 있는 등의 동일한 기회를 가지는 화자만 허용되어야 한다.

이러한 이상적인 담론상황에 대해 실현 가능성이 없다는 비판이 제기된다. 하버마스는 담론이론이 “반사실적 성격의 이론”이라고 반박한다. 그에게 이상적 담론상황은 두 가지 중요한 의미를 가진다. 첫째, 이상적 담론상황이 자의적이 아니라 언어행위의 본성에 고유한 것이라는 점이다. 이상적이라는 점에서 비현실적이지만, 언제나 타당성 요구라는 이상적 상황이 전제되기 때문에 현실적인 측면을 가진다. 둘째, 이상적 담론상황은 자유로운 의사소통의 필연적인 조건이며, 진리와 자유, 정의가 실현되는 이상적인 삶의 형태를 위한 선형적 조건이라는 것이다. 이상적 담론상황은 내용이 아니라 삶의 형식, 즉 갈등이 없지는 않지만, 그래도 그들의 유대적인 상호작용의 형식이 더 좋은 삶의 현실적인 실현을 위해 더 중요하다는 것을 강조하기 위한 것이다. 이 맥락에서 그는 의사소통적으로 도달한 합의의 조건들 속에 표현된 합리성, 즉 절차적 합리성을 중시하고 있다.⁶⁴⁾

3. 의사소통행위를 통한 갈등의 관리: 속의민주주의

하버마스는 현대사회가 자본과 노동의 대결이라는 계급갈등의 구조를 지니고 있었던 근대사회와 다르다고 말한다. 20세기 중반 복지국가의 성숙에 따라 계급갈등은 노동현장의 사회운동에서 정치의 영역으로 이전되어 순화되었고, 대신에 생활 주변의 다양한 문제의 해결을 둘러싸고 새로운 갈등이 대두했다. 분배를 둘러싼 갈등이 근대 사회운동이었다면, 새로운 갈등은 가치관과 생활양식을 둘러싼 문화운동적 성격의 신사회운동으로 나타났다.

그는 사회기능의 분화와 다원주의적 가치관이 확산됨에 따라 현대사회에는 사회통합을 가능케 하는 ‘중심’ 개념이 더 이상 존재하지 않게 되었다고 주장한다. 따라서 그는 현대사회를 통합할 수 있는 방안에 대해 고민했고, 결국 공론장으로 다시 시선을 돌렸다. 현대사회에서 공론장이 붕괴했다는 그의 초기 판단은 1970년대 신사회운동을 목도하면서 새로운 가능성을 찾았다.⁶⁵⁾ 신사회운동을 통하여 생활세계의 식민화가 공론장의 저항 또는 반발을 촉진시킨다는 점을 발견했기 때문이다.

이와 더불어 하버마스는 시민사회를 새로운 방식으로 이해하기 시작했다. 현대의 시민

64) 정대성, “앞의 글,” p.202 참조.

65) 1962년에 첫 출간된 『공론장의 구조변화』에서 하버마스는 공론장의 붕괴했다고 진단했지만, 1981년 『의사소통행위이론』에서 공론장의 부활에 대해 희망을 가졌다.

사회(Zivilgesellschaft)는 시장경제체제로 개념화되었던 근대 부르조아 시민사회나 마르크스주의자들이 이해하는 시민사회와 다르다는 점을 강조했다. 그에 따르면, 현대시민사회는 “다소 자발적으로 형성된 결사체, 조직, 그리고 운동단체로 구성되며, 이들은 사회적 문제 상황이 사적 생활영역들에 전파되면서 발생하는 반향을 청취하여 응축 내지 증폭시킨 다음 정치적 공론장으로 이전시킨다.”⁶⁶⁾ 각종 결사체나 단체 등에 의한 ‘공론화된 담론’은 원칙적으로 평등하고 개방적인 의사소통의 본질적 특성을 반영하며, 연속성과 지속성을 부여한다.⁶⁷⁾ 근대 시민사회에서 사회통합이 화폐와 행정권력에 의해 이루어졌다면, 하버마스는 현대 시민사회에서는 ‘연대’(Solidarität)라는 사회통합의 자원을 추가시켰다. ‘연대’는 생활세계에 내재하는 사회통합적 잠재력이 드러난 것으로서 의사소통을 통해 달성된 합의와 상호이해를 지향하는 수평적인 정치적 의지 형성을 통하여 나타난다.⁶⁸⁾

이처럼 현대 시민사회가 자율적인 공론장의 토대가 될 수 있기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다.⁶⁹⁾ 첫째, 헌법의 기본권이 보호받아야 한다. 그러할 때 개인의 사적 자율성과 결사체의 공적인 자율성의 보장받을 수 있다. 둘째, 결사체, 단체, 운동 사이의 공적 의사소통 매체인 매스미디어의 역할이 중요하다. 체계에 비해 생활세계 속의 행위자들간에 조직된 결사체는 조직력과 응집력이 낮으며 행위능력도 약하기 때문에 더욱 그러하다. 그렇지만 사회적인 위기상황이나 중요한 역사적 순간에 이들은 놀라울 정도로 능동적인 역할을 담당한다. 생활세계에 기초한 시민사회가 사회적 관심이 집중된 새로운 문제에 더욱 민감하게 대응할 수 있기 때문이다. 이러한 시민사회의 능력은 신사회운동에서 여실히 증명되었다. 셋째, 합리적인 정치문화라는 요소가 필요하다. 시민사회의 조직체들 중 상당수는 사적인 이해관계나 권력화에 치중하기 쉬워서 자칫하면 사회를 더욱 분열시킬 수 있기 때문이다.

하버마스는 정치적 공론장에서 권력이 제도화되어야 한다고 말한다. 국가의 권력행사는 정당성을 가질 때 비로소 효력을 발휘한다. 정치적 정당성은 구성원들의 동의와 지지 에 바탕을 두고 있으며, 이는 시민사회에 뿌리를 두고 있는 정치적 공론장에서 연원한다. 그런데 민주적 공론장은 정치적 정당성을 사후적으로만 인정하거나 부여하는 곳이 아니라, 공적 의견 및 의지가 자발적으로 형성의 공간으로서 정치적 정당성의 생성 근원이다.

66) Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, p.444.

67) 장명학, “앞의 글,” p.29 참조.

68) 하버마스, 『이질성의 포용: 정치이론연구』, 황태연 역 (서울: 나남출판, 2000), p.290.

69) 장명학, “앞의 글,” pp.15-16 참조.

이러한 것을 가능하게 만드는 힘은 합리화된 생활세계, 즉 의사소통행위에서 나온다.⁷⁰⁾ 의사소통행위를 통해 집약된 공론은 선거나 의회 및 행정체계 등의 제도화된 의사결정 과정에 정치적 영향력을 행사하고, 이 과정을 거쳐 비로소 의사소통적 권력이란 개념으로 구체화된다. 하버마스는 이러한 제도화 과정을 매우 중요하게 생각했다. 그는 권력의 제도화 과정에서 특히 의회와 공론장의 효과적인 연계에 매우 큰 비중을 두었다. 즉 최종적으로 의회에서의 공식적 의결이라는 권위있는 형태가 필요하다는 것이다.⁷¹⁾ 정치적 지배의 법치적 성격을 중시하기 때문이다. 그에게 법은 의사소통적 권력을 행정 권력으로 변화시키는 매개체로서 의미를 가진다. 요컨대 공론장이 지닌 정치적 의미는 정치체계의 정당성 문제에 직결되는 것이다.

하버마스가 강조하는 이러한 권력의 제도화 과정은 시민의 공론장 참여를 통한 민주주의의 활성화를 의미하는 것이다. 좀 더 구체적으로 말하면, 대의민주주의 체제 속에서 의사소통행위를 토대로 하는 시민의 참여가 활성화됨으로써 생활세계의 식민화로 인해 야기된 현대사회의 병리현상을 극복할 수 있다는 주장이다. 이러한 맥락에서 하버마스는 숙의⁷²⁾ 민주주의를 대안으로 제시한다. 숙의민주주의에서 그는 민주적 과정의 절차를 가장 중시한다.⁷³⁾ 숙의민주주의에 대한 그의 생각은 민주주의의 두 가지 전통적 모델, 즉 사적 자율성 보장에 초점을 맞추는 자유주의와 공적 자율성 보장을 중시하는 공화주의의 모델에 대한 세 가지 측면의 비교 서술로부터 시작한다.⁷⁴⁾ 첫째, 공민(Staatsbürger) 개념이 상이하다는 것이다. 자유주의 모델에 의하면 시민의 지위는 시민이 국가와 다른 시민들에 대해 갖는 주관적 권리들에 따라 결정된다. 이러한 시민은 법률에 의해 정해진 범위 내에서 자신의 사적 이익을 추구하는 한 국가의 보호를 받으며, 한계를 넘어서는 국가의 간섭에 대해서도 보호를 받는다. 시민들은 외적 강제로부터의 자유를 의미하는 소극적 자유의 맥락에서 사적 이익을 추구하는 방식으로 공민으로서의 역할을 하며, 국가권력이 제대로 행사되는지 통제한다. 이에 비해 공화주의적 모델은 소극적 자유에 집

70) “위의 글,” p.17.

71) Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, p.450.

72) 하버마스는 미첼만(F.I. Michelman)의 글을 빌어 숙의(deliberation)의 개념을 다음과 같이 규정하고 있다. “숙의는 사회적 협동에 대한 일정한 태도와 관련된 것으로서 이것은 곧 자신의 주장과 마찬가지로 타인의 주장과 관련하여 제시되는 근거 있는 이유들에 의해 설득될 수 있는 개방적 태도이다. 숙의의 매체는 — 참여자들이 그들 자신의 각각의 중요한 이해관계에 대해 스스로 이해한 바에 대한 표명들을 포함한 — 견해들의 신의에 입각한 교환(a good faith exchange of views)이다. 여기서 어떤 안이 채택되든 간에 그 안은 결집된 판단들을 대표한다.” 하버마스, 『이질성의 포용: 정치이론연구』, p.285.

73) *ibid.*, p.359.

74) 하버마스, 『이질성의 포용: 정치이론연구』, pp.279-85 참조.

중하는 자유주의 모델과 달리 공민권, 특히 참정권과 정치적 의사소통권을 적극적 자유로 생각한다. 이것들이 보장하는 것은 외적 강제로부터의 자유가 아니라 공동의 실천에 대한 참여이다. 참여권의 행사를 통해 비로소 자유와 평등한 사람들이 공동체의 정치적 책임능력을 갖는 주체들이 될 수 있다. 따라서 공화주의적 공민은 자신의 이해관계에 따르는 것 이상의 것을 요구한다. 둘째, 권리와 법 개념을 둘러싼 이견이다. 자유주의 견해에 따르면, 법질서의 의의는 개별사례에서 어느 개인에게 어떤 권리가 귀속되는지를 확정하게 해주는 데 있는 반면, 공화주의적 견해에 따르면 이 주관적 권리는 동등한 권리를 가지고 자율적이며 상호존중에 기반하는 공동생활의 온전함을 가능하게 하는 동시에 보장하는 객관적 법질서로부터 기인한다. 셋째, 이러한 상이한 개념구성은 정치과정의 본질에 대한 심층적 의견 불일치로 연결된다. 자유주의적 견해에 따르면, 정치는 본질적으로 행정권력에 대한 처분권을 부여하는 지위를 둘러싼 투쟁이다. 이에 비해 공화주의는 공론장과 의회에서의 정치적 의견 및 의사형성과정은 시장과정의 구조를 따르는 것이 아니라 협의지향적인 공적 의사소통의 고유한 구조를 따른다고 주장한다.

하버마스는 이론적으로 공화주의 모델에 더 많은 공감하고 있는 듯 보이지만, 자유주의적 입장을 결코 무시하지 않는다. 양 입장이 상호 보완관계를 가지고 있다고 생각하기 때문이다. 하버마스에 따르면, 공화주의 모델의 장점은 의사소통적으로 단합된 시민들에 의한 사회의 자율조직이라는 급진 민주주의적 의의를 고수하고, 집단적 목표를 단지 대립하는 사적 이해관계들간의 거래로만 축소하지 않는 것에 있다. 이에 반해 단점은 너무 이상주의적이고 민주적 과정을 공공복지 지향적인 공민들의 덕성에 의존하는 것이다. 즉 정치적 담론을 윤리적으로 너무 협소화했다는 것이다. 그는 시민들의 공동의사가 윤리적 자기 이해의 과정을 통해서만이 아니라 자유주의 모델처럼 이해관계 조정과 타협, 목적합리적 수단선택과 도덕적 근거제시 및 법적 정합성 검토를 통해서 형성된다고 말한다.⁷⁵⁾

하버마스는 자유주의와 공화주의의 견해를 서술한 후, 양 모델의 견해를 모두 비판적으로 포용하면서 사회구성원들 사이의 절차에 따른 토론과 결정에 기초한 속의민주주의 모델을 제시한다. 그는 자유주의의 도구적 정치와 공화주의의 대화적 정치는 적절한 의사소통 형식들이 충분히 제도화되어 있을 때, 속의를 매개로 상호 접목될 수 있다고 본다. 따라서 모든 것은 제도화된 의견 및 의사 형성에 정통성의 힘을 부여하는 의사소통조

75) “위의 책,” pp.285-86 참조.

건과 절차에 달려 있다고 주장한다. 이처럼 합리적 의사소통행위를 가능하게 하고, 동의 내지 합의에 이를 수 있는 것은 ‘담론의 규칙과 논증의 형식’ 덕분이다. 하버마스에 따르면, 규칙과 형식은 ‘논증의 강압없는 강압’이라는 논리적이고 규범적인 힘에 의거한 합의를 가능케 한다. 그리고 이러한 것의 규범적 내용은 의사소통의 구조에 내재하고 있다. 논증을 위한 핵심적인 규칙으로는, 첫째, 원칙적으로 누구도 배제되지 않는 담론 참여의 기회가 주어지는 개방성이다. 둘째, 모든 참여자들은 자신의 입장을 표명하고 이의를 제기할 수 있어야 한다. 셋째, 담론참여자들은 누구도 내·외의 강제로부터 방해받지 않아야 한다. 넷째, 토론은 일반적으로 합리적인 동의를 그 목표로 한다는 것 등이다.⁷⁶⁾

요컨대 하버마스의 숙의민주주의는 체계에 대항하여 생활세계의 민주주의적 잠재력을 시민공동체의 사회통합적인 힘과 그것의 제도화를 통해 현실화 시키고자 하는 것이다. 그는 정치적 체계를 사회체계의 정점에 있는 것으로 보기보다 여러 행위체계들 중의 하나로 간주하지만, 정치는 통합을 위협하는 사회문제 해결에 대해 일종의 손해배상의 보증을 떠맡기 때문에 법 매체를 통해 체계화된 다른 모든 행위영역들과 소통할 수 있어야 한다고 주장한다. 어쨌든 숙의를 통해 걸려진 정치적 의사소통은 정치적으로 조절되기 매우 어려운 생활세계의 자원들 — 자유주의적 정치문화, 계몽된 정치사회화, 그리고 의견형성적인 결사체들의 이니셔티브 — 에 의지하고 있다는 점을 강조하면서 숙의정치가 합리화된 생활세계와 불가분의 관련을 맺고 있음을 하버마스는 다시 확인해준다.⁷⁷⁾

IV. 맺음말: 이론적 시사점

이론은 지식을 체계적으로 정리한 것으로서 세상을 바라보는 안경의 역할을 한다. 비록 불완전하나마 이론은 여태껏 몰랐던 어떤 현상을 볼 수 있게 해준다는 점에서 매우 중요한 것이다. 본다는 것은 안다는 것을 전제로 한다. 즉 알지 못하면, 보지도 못한다. 물론 본 것이 진리인지는 확신하기 어렵다. 세상을 있는 그대로 볼 수 있도록 돕는 사회과학적 이론은 아직 존재하고 있지 않기 때문이다. 비단 진리에 관해서까지 말하지 않더라도 어떠한 이론을 어느 정도 이해하는지에 따라 그 안경으로 볼 수 있는 범위나 또 본 것의 확실성

76) 장명학, “앞의 글,” p.27 참조.

77) 하버마스, 「이질성의 포용: 정치이론연구」, pp.292-93.

여부는 달라질 수 있다. 어쨌든 이론을 익힘으로써 수준의 차이는 있을지언정 현실을 보는 시각이 넓어지고, 경우에 따라서는 현실 설명 내지 이해를 위한 어떠한 영감을 얻을 수 있다. 이 맥락에서 본 장의 이론적 시사점은 필자 개인의 관심을 반영한 것일 뿐이며, 갈등 이론과 소통이론에서 남남갈등에 관한 이해와 문제해결의 방법 모색에 필요한 기준을 찾기 위한 노력들 중의 한 사례로서 의미를 가질 수 있다는 점을 미리 밝혀 둔다.

갈등이론의 논의들에서 가장 먼저 제기될 수 있는 시사점은 남남갈등이 해소의 대상인지 또는 도대체 해소될 수 있는 성격의 것인지 여부에 관한 것이다. 만약 남남갈등이 폭력적이고 내전의 양상을 띠는다고 한다면, 해소되어야 할 대상임에 분명하다. 그러나 역사 문화적으로 형성된 사회적 균열구조의 반영이라고 한다면, 해소될 수 있는 것이 아니라 관리 내지 조정되어야 할 대상이라고 말할 수 있다. 현재 남남갈등은 후자의 성격을 띠고 있다는 점에 이의가 없을 것이고 보면, 관리 및 조정의 차원에서 접근하는 것이 더욱 현실적이고 바람직하다.

둘째, 남남갈등이 사회적 기능 측면에서 부정적인 역할만을 하는 것인지에 대해 생각해볼 필요가 있다. 갈등의 사회적 기능에 대한 이론적 논의는 갈등이 분열뿐만 아니라 통합을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있으며, 나아가 사회조직 및 변동의 동력을 제공한다는 점을 지적한다. 이러한 관점에서 남남갈등을 분석하거나 설명하는 시도가 거의 없었다. 남남갈등도 좀 더 폭넓게 또 장기적 시각으로 보면 그러한 사회적 기능을 수행하고 있는 중인지 또는 그러한 가능성이 충분한지에 관해 생각해볼 필요가 있다. 남남갈등이 세대갈등적 성격을 뚜렷하게 보이고 있다는 점에서 적어도 사회변동의 동인을 내포하고 있을 개연성은 결코 낮지 않다. 또한 교육수준이 높은 기득권 계층이 낮은 계층에 비해 경제정책, 대북정책, 한미동맹에 대해 상대적으로 진보적인 성향을 보이는 것도 우리사회에서 변동의 잠재력을 보여주는 것이 아닐 수 없다. 뿐만 아니라 코저가 말하는 기능들 가운데 보수와 진보 각각의 ‘집단결속의 기능,’ ‘집단보존의 기능,’ ‘집단구조의 결정,’ ‘이데올로기의 창출,’ ‘세력균형의 창출’과 같이 각 사회집단 내부를 통합하는 기능은 남남갈등에도 충분히 적용될 수 있다.

셋째, 갈등의 원천 및 종류에 관한 논의들을 참조할 때, 남남갈등이 과연 이념에서 연원하는 일종의 정체성 갈등으로 규정될 수 있는가에 대한 의문이다. 후기산업사회의 갈등에 대한 여러 이론들의 진단에 따르면, 매우 복잡한 방식으로 상호 연결된 이익과 이념이 사회갈등에 혼재하고 있다. 우리 사회도 후기 산업사회의 특징을 지니고 있기 때문에 남남갈등의 원천을 결코 단순화할 수 없다. 예컨대 촛불시위에서 보듯이 전문가가 아니

라 생활사에서 발생한 문제의식을 가진 일반 시민들이 공론장을 주도했고, 결국 평범한 일반 시민들의 동의와 지지를 기반으로 그것의 정치적 영향력이 확보되었다는 점에서 하버마스가 생각하는 신사회운동의 특징이 드러난다. 그러나 일반 시민과 뒤섞여 남남갈등을 표출하는데 중요한 역할을 담당했던 집단들 중에 과거 사회운동의 핵심세력이 적지 않았다는 점에서 단순한 이념갈등을 넘어 계급갈등의 흔적들이 발견된다. 뿐만 아니라 남남갈등은 지역갈등의 성격을 띠고 있다. 우리 사회에서 지역갈등은 정치적 권력을 둘러싼 갈등의 모습을 띠지만, 정치권력이 물질적 자원의 배분과 불가분의 관계를 맺고 있다는 점에서 이익갈등의 성격도 가지고 있다. 이렇듯 복합적인 성격의 남남갈등을 관리하기 위해서는 민주화된 갈등의 형태로 문명화하는 것이 요구되며, 이는 민주적 공론장의 역할에 맡겨진다.

넷째, 그렇다면 우리 사회에서 공론장은 과연 민주적이라고 말할 수 있는지? 즉, 우리 사회가 과연 자율적인 공론장의 토대로 인정받기 위한 조건을 충족하고 있는지에 대한 의문이다. 하버마스는 그 조건으로서 헌법의 기본권 보장, 공적 의사소통 매체인 매스미디어의 역할, 합리적 정치문화를 들고 있다. 우리 사회에서 매스미디어의 역할에 대한 문제제기는 어제 오늘의 일이 아니고, 또 진보든 보수든 시민사회 단체들 중에는 사적 이해관계나 권력화의 유혹을 받는 경우가 적지 않기 때문에 일단 민주적 공론장이 가능할 수 있는 조건의 충족과 관련한 문제해결을 위해 적절한 실천방안이 모색되고 논의되어야 할 것이다.

마지막으로 하버마스가 말하는 숙의민주주의가 가능하기 위한 조건들이 우리 사회에 얼마나 충족되고 있는가에 대해 생각해볼 필요가 있다. 의사소통적 합리성을 통해 생활세계의 재구성을 목표로 삼는 하버마스의 전략은 의사소통 참여자들이 상호이해를 위해 길어 올릴 수 있는 ‘믿음의 저수지’로서 생활세계가 존재하고 있을 것을 전제로 한다. 그렇다면, 우리사회에서 생활세계의 모습을 반영하는 문화의 수준, 규범체계의 통합과 정당화의 수준, 그리고 구성원들의 사회화 수준에 대한 분석과 논의가 필요하다. 나아가 합리적 의사소통행위를 가능하게 하고, 동의 내지 합의에 이를 수 있도록 만드는 담론의 규칙과 논증의 형식이 얼마나 보장되고 있는지에 대해 생각해보는 것도 요구된다. 특히 논증과정에서 ‘담론 참여의 개방성,’ ‘입장표명의 기회 부여,’ ‘강제적 방해 금지,’ ‘합리적 동의 지향’이라는 규칙들과 관련하여 일반 시민들에게 닫혀있는 오프라인의 공론장보다 인터넷의 온라인 공간에서 그러한 규칙들이 어떻게, 또 얼마나 지켜지고, 보장받는지 조사해 보는 것은 숙의민주주의의 실천 잠재력을 평가하는 데 중요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김삼룡. “하버마스의 담화개념,” 『한국정책학회보』. 제12권 2호 (2003)
- 김원식. “하버마스의 행위 이론,” 『해석학 연구』. 제14권 (2004)
- 김호기. “포스트 맑스주의와 신사회운동,” 『경제와 사회』. 제14호 (1992년 여름)
- 박영신. “후기 자본주의 사회의 국가와 정치,” 『현대사회의 구조와 변동』.
- 박길성 외. 서울: 사회비평사, 1996.
- 박홍원. “시선끌기 위해 국론분열로 고장: 남남갈등 보도의 정치적 의미,” 『저널리즘비평』. Vol. 32 (2001)
- 손호철. “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『남남갈등: 진단 및 해소방안』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 장명학. “하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의,” 『한국정치연구』. 제12집 2호 (2003)
- 정대성. “하버마스 철학에서 상호주관성 개념의 의미,” 『해석학연구』. 제17집 (2006)
- 제임스 듀크. 『갈등과 권력: 갈등론적 사회학의 전개』. 서울대학교 사회학과 연구실 역. 서울: 법문사, 1979.
- 하버마스. 『이질성의 포용: 정치이론연구』. 황태연 역. 서울: 나남출판, 2000.
- Coser, Lewis A. *The Functions of Social Conflict*. Glencoe: Free Press, 1956.
- Coser, Lewis A. “Realistic and Nonrealistic Conflict,” Georg Simmel. Ed. by L. A. Coser. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.
- Coser, Lewis A. *Continuities in the Study of Social Conflict*. New York: Free Press, 1967.
- Dahrendorf, Ralf. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1959.
- Deutsch, Morton. *The Resolution of Conflict*. New Haven: Yale University Press, 1973.
- Dubiel, Helmut. “Unversöhnlichkeit und Demokratie,” Was hält die Gesellschaft zusammen? Hrsg. von Wilhelm Heitmeyer. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag, 1997.
- Habermas, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Bd.1&2. Frankfurt a.M.:

- Suhrkamp, 1981.
- Habermas, Jürgen. Strukturwandel der Öffentlichkeit. Frankfurt a.M.: Suhrkampf, 1990.
- Habermas, Jürgen. Faktizität und Geltung: Beiträge zur diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1992.
- Hartfiel, Günther & Karl-Heinz Hillmann. Wörterbuch der Soziologie. 3. Aufl. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag, 1982.
- Inglehart, Ronald. The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton: Princeton Univ. Press, 1977.
- Luhmann, Niklas. Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bd. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1997.
- Mosca, Gaetano. The Ruling Class. N.Y.: McGraw Hill, 1939.
- Offe, Claus. "New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics," Social Research. Vol.52, No.4 (1985)
- Schulte, Axel. "Multikulturelle Einwanderungsgesellschaften: Soziale Konflikte und Integrationspolitiken," Ethnische Konflikte und Integrationsprozesse in Einwanderungsgesellschaften. Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Erfurt (29. Oktober 1997)
- Simmel, Georg. Conflict and the Web of Group Affiliations. Glencoe: Free Press, 1955.
- Sumner, William Graham. Folkways. N.Y.: Mentor, 1960.
- Weber, Max. The Theory of Social and Economic Organization. Ed. by T. Parsons. Glencoe: Free Press, 1947.
- Weber, Max. Economy and Society. N.Y.: Bedminster Press, 1968.

조대엽 (고려대학교 사회학과 교수)

대북정책과 국가 - 시민사회의 새로운 질서

- 신갈등사회와 미시민주주의의 시각 -

- I. 서론: 신갈등사회와 정책소통의 위기
- II. 국가 - 시민사회 관계의 재구성과 미시민주주의
- III. 대북포용주의와 미시민주주의의 확장
- IV. 대북상호주의와 미시민주주의의 위축
- V. 결론: 중도실용의 정책소통과 미시민주주의 전망

I. 서론: 신갈등사회와 정책소통의 위기

최근 한국사회에서는 주요정책에 관한 갈등이 보편적으로 나타나고 있다. 이명박 정부에 들어 한반도 대운하, 미국산 쇠고기수입, 공기업민영화, 미디어관련법 등이 국회를 넘어 시민사회 전체에 갈등국면을 만들었으며, 금강산 관광이나 개성관광의 중단, 개성공단문제 등에서 드러나듯이 북한과의 갈등 또한 확대되었다.

이명박 정부에서의 이 같은 갈등의 원인은 일반적으로 ‘소통’의 문제로 간주되거나 보다 근본적으로 민주주의의 후퇴라는 평가로 확산되는 경향도 있었다. 갈등의 원인이 어떤 문제로 강조되든 비판의 지점은 체제나 거시적 제도의 결함보다는 주어진 제도를 운영하는 권력의 일방성이 부각됨으로써 대통령과 권력구심이 갖는 정책집행의 행위 혹은 관행에 초점이 맞추어졌다. 그러나 이명박 정부에서 뿐만 아니라 노무현 정부에서도 수도권이나 균형발전전략, 4대 개혁입법, 대북관계에 이르기까지 주요정책들을 둘러싸고 끊임없는 갈등이 있었다는 점을 돌이켜 보면, 이러한 갈등의 요인이 단순히 정권의 특성에 따른 정책의 운용이나 실행방식의 문제에 국한된 것이 아니라는 점을 알 수 있게 한다.

이명박 정부의 정책운영방식이 갖는 일방성과 폐쇄성이 그간의 크고 작은 정치사회적 갈등을 야기한 점을 부인하기 어렵고 그러한 요인이 갈등의 주요원인이라는 점은 분명해 보인다. 그러나 이와 더불어 보다 장기적이고 근본적인 사회변동의 시각에서 본다면 최근의 거대 전환의 사회변동이 사회갈등을 야기할 수밖에 없는 새로운 질서를 생성하고 있다는 점에 주목해야 한다.

근원적으로는 신자유주의 시장화와 결부되어 있는 세계화, 정보화, 민주화의 거대경향은 이미 시민사회를 기반으로 하는 정치, 경제, 문화의 질서를 개방과 해체의 과정으로 전환시키고 있다. 특히 지식과 정보의 개방과 온라인을 통한 소통의 확대는 정부를 비롯한 전문영역에 의해 전유되었던 질서를 해체시키고 있다. 예컨대 한반도 대운하 정책이 박정희정권에서 시도되었다면 경부고속도로건설 정도의 갈등이 있을 뿐 큰 어려움 없이 집행되었을 수 있다. 이 때 박정희정권의 강권적 권력운영 방식을 강조하기 보다는 근대적 사회질서라는 점에 주목한다면 오늘날의 탈근대적 사회질서가 드러내는 개방과 해체의 현실이 어떤 정책이라도 쉽게 결정하거나 추진하기 어렵게 하는 거시 구조적 요인으로 설명될 수 있다. 가장 분명하게 답이 나올 것 같은 한반도 대운하의 경제성 효과나 기술공학적 평가만 하더라도 그간의 논쟁에서 알 수 있듯이 서로 다른 근거에서 합의의 어려움을 드러냈다. 여기에는 정책에 직접 관여하는 전문인들의 견해만큼이나 ‘전문적인’

지식이 지식정보사회의 개방된 공론장에서 공유되는 현실이 강조되어야 한다.¹⁾ 이 같은 사회변동은 기본적으로 어떠한 정책이슈에 대해서도 논쟁과 갈등을 만들어낼 수밖에 없는 새로운 사회질서가 구축되고 있다는 점을 말해주는 것이기도 하다.

최근 우리사회에서 나타나는 소통의 위기현상은 무엇보다도 이 같은 거대전환의 사회변동과 맞물려 있다는 점이 우선적으로 고려되어야 한다. 정책의 소통은 일차적으로 정부와 시민사회의 소통의 문제라고 말할 수 있다. 따라서 오늘날 정책의 원활한 소통은 지구적 사회변동에 따른 새로운 질서가 정부와 시민사회 간에 형성됨으로써 가능한 일이다. 시민사회는 다른 사회적 공간보다 거대전환의 사회변동이 가장 현실적으로 나타나는 영역이라고 할 수 있다. 이 점에서 최근의 사회변동은 다른 어떤 시기보다 정부와 시민사회가 정책과정에 동반적으로 관여할 것을 요구하고 있다. 따라서 정부의 정책과정에서 시민사회가 배제된다면 다른 어떤 시기보다 갈등이 빈번하게 나타날 수밖에 없는 것이다.

정책과정 일반을 볼 때 정부의 정책지향이나 정책목표 자체가 시민사회와의 소통을 원천적으로 배제하는 경우가 있고, 다른 한편으로 정책의 운용방식이나 미시적 실행과정에 있어서 시민사회를 배제하는 경우도 있다. 어느 경우나 소통을 통한 갈등의 완화보다는 단절에 따른 사회갈등의 확산경향을 보이기 마련이다. 이명박 정부에 들어 나타나는 사회갈등은 이러한 경향을 반영하고 있다. 말하자면 사회변동의 거대경향이 정부와 시민사회의 동반적 정책지향을 요구하고 있으나, 정책목표와 정책의 실행과정에서 시민사회를 포섭하지 못하는 데서 나타나는 갈등이 심각한 것이다. 다른 정책에 비해 대북정책은 역사적 누적성을 가질 뿐만 아니라 정권에 따른 차별성이 크게 부각되기 때문에 정책에 관여된 사회구성요소의 명암이 뚜렷한 측면이 있다. 특히 대북정책과 관련해서 시민사회의 영역은 김대중 정부의 햇볕정책이나 노무현 정부의 평화번영정책에 비해 ‘비핵, 개방, 3000구상’을 근간으로 하는 이명박 정부의 상생공영정책에서 명암이 크게 엇갈린다.

이 글은 대북정책의 소통문제를 국가와 시민사회의 관계를 중심으로 분석하는데 목적이 있다.²⁾ 최근 갈등의 일상화와 제도화경향을 보이는 지구적 수준의 사회변동과 현대성의 특징을 이 글에서는 ‘신갈등사회’로 규정하고, 신갈등사회에서 국가와 시민사회의 새로운 질서 특히 대북정책의 소통과 관련된 새로운 질서를 ‘공공성의 재구성’과 ‘미시민주

1) 세계금융위기와 관련된 예측으로 온 나라를 떠들썩하게 했던 ‘미네르바사건’은 이러한 현실의 단면일 뿐이다.
2) 이 글에서 국가와 시민사회의 관계는 구체적으로 국가영역은 정부를, 그리고 시민사회영역은 시민단체를 중심으로 논의한다.

주의'의 개념들을 활용하여 설명하고자 한다. 나아가 김대중 정부와 노무현 정부의 대북 정책을 대북포용주의로, 그리고 이명박 정부의 대북정책을 대북상호주의로 규정하고 양대 대북정책을 국가와 시민사회의 소통의 질서라는 맥락에서 탐색함으로써 대북정책관련 미시민주주의의 질서에 대해 전망하고자 한다.

II. 국가-시민사회 관계의 재구성과 미시민주주의

1. 신갈등사회와 공공성의 재구성³⁾

2000년대 들어 한국사회에는 계급적 기반과 이념적 결속을 넘어선 새로운 갈등의 전선들이 확산되고 있다.⁴⁾ 대체로 1980년대 말 동구사회주의의 붕괴 이후 현대성을 규명하는 대부분의 서구 사회학 담론들은 이 같은 새로운 갈등의 사회조건을 설명하는 논이라고 말할 수 있다. 성찰적 근대(reflexive modernization)(앤소니 기딘스, 올리히 벡, 스콧 래쉬, 1998; 올리히 벡, 1998; 2000), 위험사회(risk society)(Beck, 1992), 해체, 균열, 인정투쟁(Honneth, 1996), 투명사회(transparent society)(Vattimo, 1992), 네트워크사회(Castell, 2004), 사회운동사회(social movement society)(Meyer and Tarrow, 1998)등의 학술담론은 근대적 사회질서가 재편됨으로써 나타나는 갈등의 증대와 새로운 저항의 경향을 반영하고 있다.

이 같은 현대성의 특징을 사회갈등의 새로운 원천과 새로운 양상에 초점을 맞출 때 '신갈등사회'(new social conflict society)로의 전환으로 규정할 수 있다. 주지하듯이 산업사회에서 갈등의 축은 계급과 이념이었고, 계급갈등을 해결하는 방식에 따라 사회체제 및 국가성격이 특징지어졌다. 서구 자본주의사회의 경우 '계급타협'에 의한 사회 민주적 복지국가의 패러다임을 구축했으며, 동구의 경우 '계급혁명'에 의한 사회주의국가의 패러다임을 구축했다. 또한 주변부 저발전사회의 경우 대체로 '계급통제'에 의한 개발독재의 패러다임을 보였다. 이러한 국가성격을 사회통합의 유형이라는 점에서 보면 '사회 민주적 합의사회'와 '전체주의적 통합사회', '개발 독재적 통합사회'로 구분할 수 있을

3) 신갈등사회의 일반적 사회변동과 국가 및 시민사회의 새로운 질서에 대해 설명하는 이 소절의 내용은 필자의 줄고, “공공성의 재구성과 기업의 시민성 - 기업 사회공헌활동에 관한 거시구조변동의 시각.”(『한국사회학』 2007년, 제 41집 제 2호), “신갈등사회와 정당정치에의 위기.”(『한국과 국제정치』 2009년 봄호, 25권 제 1호) 등으로부터 차용하고 있음을 밝힌다.

4) 새로운 갈등현상은 1989년 동구사회주의의 붕괴이후 본격화되는 신자유주의적 시장질서의 지구화 효과를 거대구조적 요인으로 본다. 따라서 한국에서 새로운 갈등현상의 본격적인 전개시기를 2000년대 이후로 설정하는 것은 다른 무엇보다도 1997년 IMF 경제위기 이후 2000년대 들어 신자유주의적 질서가 가속화되는 것으로 보기 때문이다.

것이다.

이 같은 사회통합의 구조는 1980년대 이래의 지구화, 민주화, 정보화의 거대 경향, 보다 구체적으로는 신자유주의적 시장화, 민주적 권력분산, 전자적 커뮤니케이션 경로의 팽창, 탈근대적 문화와 욕구의 확장 등에 따라 새로운 갈등을 출현시키는 사회구조적 전환을 가속하게 된다. 신갈등사회는 기본적으로 국가권력 중심의 사회통합능력이 약화된 가운데 시민사회의 불만과 욕구는 증대하고, 이러한 불만과 욕구를 표출하는 커뮤니케이션의 경로는 팽창됨에 따라 사회 전반적으로 갈등이 일상화된 사회라고 요약할 수 있다. 신갈등사회로의 보편적 전환은 기존의 사회통합구조와 단절적이기보다는 일정한 연속성을 갖는다는 점에서 중심부사회와 탈사회주의사회, 주변부 신갈등사회의 특성이 각각의 역사적 맥락에서 다르게 나타날 수 있다.

신갈등사회에서는 무엇보다도 계급, 민족, 국가 등 근대산업사회의 근본적 사회구성요소와 관련된 갈등을 넘어 일상의 삶과 관련된 수많은 이슈들을 정치화한다.⁵⁾ 이러한 이슈들은 공공성의 위기를 수반하는 이른바 자율화, 민영화의 정책 경향이 드러내는 일상적 삶에 대한 위협과 관련된 것들 - 환경, 노동, 교육, 주택, 보건의료, 전기, 물, 통신, 교통 등 - 과 함께 정체성이나 문화정치와 관련된 이슈들 - 성, 장애, 문화, 여가, 예술, 건축, 소비, 민족성, 지방민주주의 등 - 이 있다. 이러한 이슈들은 제도화된 조직이 제기하는 예측 가능한 요소들보다는 새롭게 등장하는 집단과 매체에 의해 표출되는 예측불가능성이 내재되어 있다는 점에 주목해야 한다.

불확실성이 증대하는 신갈등사회에서 가장 심각한 문제는 사회통합의 과제이다. 근대 사회구성체에서 사회통합의 중심축은 국가영역에 있었다. 그러나 국가의 기능만으로는 신갈등사회의 불확실성을 예측가능한 질서로 만드는 것이 가능하지 않게 된 것이다. 사회통합을 위해서는 무엇보다도 국가의 공적 기능을 시민사회와 시장영역으로 분산시키는 것이 필요한 일이 되었다.

5) 대북정책을 둘러싼 갈등은 민족분단으로부터 야기된 문제이기 때문에 계급, 민족, 이념, 국가 등 근대성의 문제와 관련된 갈등으로 해석될 수도 있다. 그러나 오랜 분단체제 속에서 대북문제를 완전히 민족주의의 입장에서 접근하는 경향도 크게 줄었을 뿐만 아니라 계급이나 이념적으로 접근하는 경우도 크게 약화되었다. 최근 들어 민족정체성이나 통일외식이 급속히 약화되거나 분화되는 경향 속에서 대북문제에 평화이슈나 인권이슈 등이 새롭게 추가되는 현실은 이러한 점을 보여준다. 특히 대북정책관련 갈등은 갈등이슈들이 대단히 다양하게 나타나고, 이념 또한 구래의 좌우이념이 정책갈등의 주요인이라기보다 오히려 세대나 지역의 역사적 경험과 관련되어 있다는 점이 강조된다. 더구나 이른바 남북갈등의 내용을 보면 갈등의 축이 대단히 복합적이라는 점을 알 수 있고 특히 현실의 정치갈등이나 집권세력에 대한 친소관계가 대북정책갈등에 직접적으로 관련되어 있다는 점 등은 이러한 갈등이 구래의 이념갈등을 넘어서고 있다는 점을 말해준다(박원철·이승환, 2008; 강원택, 2004, 이우영, 2004 등을 참조).

근대 사회구성체에서 국가는 정부를 중심으로 하는 법과 제도의 실질적 운영자로서 공권력에 기반한 강제의 영역이며 권력을 매개로 작동하는 지배와 복종의 정치적 질서라고 할 수 있다. 따라서 국가는 그 자체가 강제를 기반으로 하는 공공성의 영역이다. 국가의 공공성은 다른 무엇보다도 이른바 공공관리(public administration), 공공정책(public policy) 등으로 불리는 정부의 행정기능과 공공지출을 통한 재분배의 기능이 특히 강조된다. 다른 한편, 시장은 사적 이익을 목적으로 재화와 서비스의 생산 및 교환, 소비가 이루어지는 영역이며 노동과 화폐를 매개로 형성된 질서이다. 따라서 시장질서는 본질적으로 이윤의 추구하고 경쟁의 논리가 지배하는 사적 영역이라고 할 수 있다.

이와 달리 시민사회는 국가와 시장경제 사이에 있는 사회적 상호작용의 영역으로 가족과 같은 친밀성의 영역, 결사체 영역, 사회운동, 공적 의사소통의 형태들로 구성된다(Cohen and Arato, 1992:ix). 시민사회는 공적 담론의 생산과 소통이 이루어지는 영역일 뿐만 아니라 결사와 연대를 기반으로 국가 및 시장을 견제하고 감시하는 기능을 갖는 영역이다. 따라서 이 영역의 공공성은 여론, 공중, 공개성 등과 관련되어 있는 공론장(public sphere)이 특히 강조된다(위르겐 하버마스, 2001). 말하자면 시민사회의 공공성은 사회성원 누구나 접근가능성을 가지며, 사회성원들이 전체로서의 시민들에게 영향을 미칠 수 있는 이슈에 관한 나름의 견해를 가지고 이 영역에 관여한다는 점에서 공적이다(Bhargava and Reifeldms, 2005: 16). 국가를 강제에 기반한 공공성, 즉 공권력영역이라고 한다면 시민사회는 '자율적 공공성'의 영역이라고 할 수 있다. 공적 담론의 소통과 함께 이른바 NGO 혹은 NPO 등의 다양한 자발적 결사체는 사회운동과 사회서비스를 주도하는 시민사회 공공성의 핵심적 지표이다(조대엽, 2007).⁶⁾

현대사회에서 사회통합은 사회구성의 다양한 영역에서 작동하는 공공성의 요소를 통해 가능하다. 한 사회에 다양한 방식으로 구축되어 있는 공적 기능을 '공공성'의 질서라고 할 때 근대 자본주의 사회구성체의 공공성은 중앙집중화된 국가영역을 중심으로 강제되어 있었다. 최근에 들어 거대 전환의 사회변동 과정에서 이 같은 국가공공성 중심의 사회질서는 빠르고도 광범하게 바뀌고 있다. 특히 신갈등사회로의 전환에서 가장 주목할 만한 변화가 바로 '공공성의 재구성'이라고 할 수 있다. 신갈등사회를 추동하는 가장 강력한 힘으로서의 시장화경향은 국가공공성을 약화시키는 원천으로 작동하고 있다는 점에서 공공성의 위기를 초래하고 있다. 이 점에서 최근 확대되고 있는 공공성 위기의 구조

6) 이러한 맥락에서 NGO 혹은 NPO를 공공성의 범주에 따라 직능적 공공성(다양한 이익집단), 사회적 공공성(시민단체, 종교단체, 사회복지 및 사회서비스 단체)으로 구분하기도 한다(김상준, 2003).

는 공공성의 재구성과 맞물려 있다.⁷⁾

공공성의 재구성은 공공성의 위기에 대응하는 거시적 사회질서의 자기조정적 반응이라고 말할 수 있다. 그것은 국가, 시장, 시민사회에 내재된 공적 구조가 단순히 축소되거나 확장되는 것을 의미하는 것이 아니라 각 영역 내부에 고유한 공적 기능이 다른 영역으로 할당되거나 새로운 공공성의 내용이 구축됨으로써 각 영역 간에 공적 기능의 호환성이 발생하고 영역 간 구조적 경계가 불분명해지는 현상을 말한다(조대엽, 2007). 국가, 시장, 시민사회의 거시적 질서에 내재된 공적 기능이 재편되는 이러한 과정은 주목할 만한 현실적 변화를 수반한다. 우선 공공부문으로서의 국가의 공적 기능이 민영화, 민간화, 시장화함으로써 국가주도의 공공성 실행이 축소된다. 시장의 영역에는 기업 사회공헌활동과 같은 공적 기능이 사기업 내부에 형성됨으로써 시장공공성의 새로운 지평을 열게 된다. 아울러 시민사회영역에는 자율적 공공성의 기능이 분화되어 사회운동의 공공성과 사회서비스의 공공성이 제도적으로 실천되는 경향이 확대된다. 또한 국가, 시장, 시민사회의 영역 간 교호성이 증대해서 각 영역의 공공성이 협치(governance)의 관계를 통해 작동하는 경향이 늘어난다. 이러한 경향은 영역 간의 전통적 경계를 불분명하게 하는 상호침투를 통해 제도의 개방 효과를 갖는다. 나아가 공공성의 재구성은 사적인 것과 공적인 것의 경계해체를 반영하는데 이는 제도적 개방만이 아니라 이슈의 개방을 포괄한다(조대엽, 2008). 신갈등사회에서 사생활의 이슈는 시민사회의 정치적 이슈로 공공화하고 이는 다시 제도정치적 이슈로 공공화하며, 문제의 해결 또한 각 영역 간 협치를 통해 해결하는 방식이 확대되는 것이다.

이 같은 공공성의 재구성과정은 일상적 삶의 정치화를 통해 신갈등사회의 주요한 특성이라고 할 수 있는 갈등의 일상화경향과 함께 갈등의 제도화 경향을 수반하게 된다. 공공성의 재구성은 국가공공성을 위축시키고 공적 기능을 다른 영역으로 분산시키는 과정이다. 이러한 과정은 사회의 해체적 경향이 증대하는 것으로 그만큼 갈등과 긴장을 상존하게 만든다. 그러나 신갈등사회에서의 갈등은 자기 제한적이다. 무엇보다도 갈등의 자기제한성은 공공성의 재구성현상이 해체의 경향을 가속화하는 측면과는 달리 새로운 사회결속의 경향도 동시에 드러낸다는 점에서 찾아진다. 즉 신갈등사회에서 공공성의 분산은 개인과 집단의 사회적 책임영역을 확대함으로써 시민사회의 자율적 공공성을 강화한다.

7) 여기서 강조되는 공공성(publicness)의 개념은 국가의 공권력영역 즉 공공행정 및 공공복지의 영역과 그 기능 뿐만 아니라 사회운동과 사회서비스, 공공담론의 장을 포괄하는 시민사회의 공론영역 등 국가와 시민사회에 내재된 법적, 제도적 공적 요소를 포함하고 있다. 나아가 시장영역에 내재된 공공성의 요소 또한 포함한다는 점에서 광의의 공공성이라고 말할 수 있다(조대엽, 2008).

아울러 다양한 이해당사자의 협치의 시스템을 확대함으로써 갈등을 제도내적으로 귀속 시키기도 하는 것이다.

따라서 신갈등사회에서 갈등과 저항이 관리되는 방식은 시장과 시민사회에 할당된 공적 기능만큼이나 다양한 협치의 구축을 통해 정치적 소통의 네트워크를 넓히는 방식이 될 수밖에 없다. 이러한 방식은 갈등이 일상화되는 가운데 갈등이 제도화됨으로써 시민사회 내에서 갈등을 자율적으로 조율하는 특징을 보이게 되는 것이다. 갈등의 출현이 예측불가능하고 갈등이 일상화되는 현실에서 시민사회의 다양한 영역에서 작동하는 하위 정치(sub-politics)의 자율적 기능을 활성화하지 않고는 사회통합은 보장되기 어렵다. 사회통합의 자율적 기능을 확대하는 신갈등사회에서 협치의 방식은 정부의 개방을 통해 시장과 시민사회의 행위자들을 연계시킴으로써 정부 독점의 공적 기능을 분배하는 방식이라고도 할 수 있다. 이 같은 협치의 정치과정은 정부와 다른 행위자들이 상호 협조함으로써 쌍방향 기회구조로 작동하게 된다.

2. 미시민주주의와 소통의 정치과정

이념형적으로 볼 때 신갈등사회는 일상적 삶의 다양한 영역에서 생활정치가 나타남으로써 갈등이 일상화된 사회이다. 이러한 조건에서 신갈등사회는 공공성의 기능이 재편됨으로써 현대사회에서 정치적 동원과 통제의 핵심적 기구이자 사회통합의 중심이었던 정부와 정당의 기능이 위축될 수밖에 없다. 정부와 정당이 사회통합의 핵심적 기능을 담당하던 것으로부터 다양한 수준의 하위정치가 확대되어 시민사회의 자발적 조직과 시민단체 자체가 제도화된 갈등을 생산하고 있는 것이다. 그러나 신갈등사회에서 갈등의 제도화는 그 자체가 소통을 통한 갈등 조정의 기능을 포함하고 있다. 말하자면 신갈등사회에서 일상정치와 생활정치의 확대는 갈등현상의 확대일 뿐만 아니라 동시에 소통을 통한 자율적 결속을 강화하는 결과를 가져 온다.⁸⁾

공공성의 재구성과 협치의 정치과정을 민주주의론의 시각으로 보면 탈근대민주주의의 기획이라고도 말할 수 있다. 탈근대 민주주의의 기획은 시민사회와 대면한 대의민주주의의 자기성찰과정이다. 한국의 경우 노무현 정부에서 크게 확장된 협치는 시민사회에 대

8) 사회운동의 제도화에 주목하는 연구경향들은 오늘날 사회적 저항이 현대적 삶의 항상적 요소가 되었다는 점을 민주주의 정치의 주요특성이라고 강조한다(Meyer and Tarrow, 1998: 4). 사회운동이 일상화되고 제도화된 현대 민주주의사회의 특성을 이런 점에서 사회운동사회(social movement society)로 표현하는 바, 갈등의 정치(contentious politics)가 확산되지만 확대된 자율적 공공성에 바탕을 둔 갈등이기 때문에 이러한 요소가 현대 민주주의의 핵심적 요소라고 할 수 있는 것이다.

해 권력 구심을 개방함으로써 시민참여정치를 확대시키는 개방적 권력운영의 방식이었다. 아울러 이 시기 이후 크게 활성화된 온라인 공간의 전자적 공론장과 다양한 온라인 회원조직의 활동은 아래로부터의 소통의 질서를 확장하는 효과를 가져왔으며, 시민사회 영역 안에서도 전자적 공간이 정치적 생활의 핵심적 진원지가 되게 했다. 이 같은 협치와 소통의 방식은 대의민주주의의 한계를 넘어서는 새로운 민주주의의 실천이자 전망을 제시하는 것이기도 했다.

그간에 우리사회가 이룬 민주주의의 성과는 대통령 직선제를 비롯한 민주적 제도와 절차의 '구축'에 있었다. 제도를 갖추거나 갖추어진 제도로서의 민주주의와 제도를 운영하는 실행의 과정은 다른 문제일 수 있다. 이미 만들어진 거시적 제도 내에서 민주적 가치와 철학을 실제 운영에 어떻게 담아내는가의 문제는 또 다른 민주주의의 과제이다. 거시적 제도의 구축과 관련된 민주주의의 문제를 '거시민주주의'의 과제라고 할 수 있다면 제도의 운영에서 작동하는 소통과 설득, 합의의 정치과정은 '미시민주주의'의 과제라고 말할 수 있다. 사회구성의 질서라는 측면에서 본다면 거시민주주의가 민주주의의 구조적 요소와 결부되어 있다면, 미시민주주의는 민주주의의 과정과 실행의 측면에 결부된다.

거시민주주의의 요소라고 할 수 있는 대의민주주의의 제도와 절차는 오늘날 대표성뿐만 아니라 민주적 운영의 원리에 있어서도 심각한 위기를 맞고 있다. 최근에 들어 세계사회가 지구적 수준에서 동시성을 경험하고 있다면 정치질서의 수준에서 대의민주주의의 위기와 한계는 이러한 동시성의 과제 가운데 하나이다. 한국은 대의민주주의가 성숙되지 않았기 때문에 아직도 이를 더 성숙시켜야 된다는 논리는 세계화의 현실에서 이미 허구일 수 있다. 유럽과 미국에서 대의민주주의가 봉착한 문제는 곧 이러한 제도를 수용한 한국의 동시적 과제가 된 것이다. 서구에서 이미 활발하게 논의되었고 또 실행되고 있는 참여민주주의(participatory democracy) 혹은 주창민주주의(advocacy democracy), 심의민주주의(deliberative democracy), 결사체민주주의(associative democracy) 등의 요소들은 탈근대적 사회변동과 시민적 욕구를 반영함으로써 대의민주주의의 한계를 극복하려는 새로운 민주주의의 제안들이다.⁹⁾ 이러한 모색들이야말로 소통과 설득, 합의의 정치과정을 적극적으로 수용한다는 측면에서 미시민주주의의 새로운 전망들이라고 말할

9) 이와 관련해서 최근 논의되는 주요 민주주의의 유형에 관해서는 Dalton et al(2004)를 참고할 수 있고, 참여 민주주의에 관한 논의는 D. Kramer(1972), M. Kweit and R. Kweit(1981), A. Rosenthal(1998), 심의민주주의에 관한 논의는 J. Bessette(1980), J. Bohman and William Rehg eds.(2002), J. S. Dryzek(2000), J. Elster(1998), 그리고 결사체민주주의에 관한 논의는 Josua Cohen and Joel Rogers(1995), Paul Hirst(1994) 등을 참고할 수 있다.

수 있다.

참여와 심의, 주창의 요소들을 대의민주주의와 접목시키는 미시민주주의의 과정은 사회변동과 시민적 욕구에 적응하지 못하는 민주주의를 소통의 정치과정으로 회생시키기 위한 시민사회로부터의 정치적 수혈과정이라고도 할 수 있다. 적어도 그간에 추구된 협치의 정치과정이 거시적 제도의 미시 민주적 운영을 의미한다면, 온라인과 오프라인을 연계하는 시민행동은 공론의 장에서 미시민주주의의 다양한 프레임을 공유하는 과정이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 대북포용주의와 미시민주주의의 확장

한국전쟁 이후 대북정책은 냉전질서에서 반공이데올로기를 근간으로 하는 적대정책이 구조를 이루었다. 적어도 김대중 정부 이후 대북정책의 패러다임은 평화공존과 화해협력을 지향하는 적극적 전환이 시도되었다.¹⁰⁾ 이러한 패러다임 전환의 과정에서 대북정책은 북한과의 관계에서는 말할 것도 없고 남한 내부에서도 광범한 갈등을 만들었다. 2000년대 이후 한국사회에서 확대된 신갈등사회적 조건은 사회갈등을 보편적이고 일상적 요소로 내재하고 있기 때문에 갈등 자체가 크게 문제될 수는 없다. 사회갈등은 사회적 소통의 과정일 수도 있고 소통을 통해 발생하는 것일 수도 있다. 문제는 소통의 단절, 특히 정책운용의 주체라고 할 수 있는 정부와 시민사회의 소통의 단절로 인한 갈등이라고 할 수 있다. 이러한 갈등은 보다 심각한 사회갈등을 내장하고 예고하기 때문에 정책소통의 적극적 모색이 요구되는 것이다.

이른바 햇볕정책으로 요약되는 김대중 정부의 대북정책과 그 연장에서 추진된 노무현 정부의 평화번영정책은 남북관계를 불균등하고 비대칭적인 관계를 전제로 한 대북 포용의 원칙에 기초해 있다(박종철, 2003: 45-48). 다른 한편 이명박 정부의 이른바 상생공영정책은 남한과 북한의 균등하고 대칭적인 상호관계를 전제로 엄격한 상호주의를 원칙으로 하고 있다(박종철, 2008: 35). 따라서 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책을 포용주의패러다임이라고 할 수 있다면 이명박 정부의 대북정책은 상호주의패러다임으로 볼

10) 김대중 정부 이전, 예컨대 박정희 정부에서도 이른바 7.4남북공동선언의 핵심은 평화공존에 있었던 바 기본적으로 대북정책은 평화공존을 지향했다고 말할 수도 있다. 그러나 김대중 정부 이전의 평화공존이 남북의 지배권력의 정치적 필요에 의한 명목적 평화공존이었다면 김대중 정부의 평화공존은 적극적 실행을 지향하는 실천적 패러다임으로의 전환이라는 의미가 부여될 수 있다.

수 있다.¹¹⁾

표1에서 보듯이 포용주의와 상호주의의 패러다임은 다양한 갈등 쟁점을 양산했으며 각각의 주요 쟁점들은 더 많은 세부적 쟁점들을 포괄하고 있다. 김대중 정부와 노무현 정부의 포용주의정책 기간 중에는 예컨대 남북정상회담관련 쟁점만 하더라도 김정일 담방문제, 불가침 또는 평화체제 보장조항 불포함문제, 낮은 단계의 연방제 논란에서부터 대북송금문제, 노벨평화상 문제까지 다양한 이슈들이 포함되었다. 또 대북인도적 지원과 남북경협 문제에도 ‘퍼주기’ 논란, 북한군대의 쌀 전용문제, 인도적 지원과 북핵의 연계문제, 금강산관광과 경협과 북핵 연계문제, 개성공단확대문제 등이 포괄된다(박원철·이승환, 2008: 27).

<표 1> 대북정책관련 갈등의 주요 쟁점

포용주의패러다임	상호주의패러다임
대북포용정책의 적합성 및 효과 남북정상회담 관련 쟁점 대북인도지원 및 남북경협 북핵문제 한미관계와 민족공조 NLL 등 평화안보문제 북한인권문제 과거사 관련 쟁점	비핵·개방·3000구상 관련쟁점 미래지향적 남북관계와 과거10년 평가 북한 인권관련 적극조치 한미관계 우선론과 ‘통미봉남’ 쟁점 통일부역할문제, 대북정책의 외교정책종속 금강산, 개성 등 남북관계단절 우파적 과거사 해석문제

* 출처: 박원철·이승환, 2008

포용주의정책의 시기는 우선 남북 당국 간의 긴장과 갈등은 크게 완화되었으나 남한 내부에서 대북정책을 둘러싼 이른바 남남갈등이 크게 증가했다. 이 같은 갈등의 증가는 적어도 민주화, 세계화, 정보화의 사회변동을 통해 나타난 신갈등사회의 새로운 질서에 따른 영향이 크다. 포용주의정책의 다양한 이슈를 둘러싸고 나타났던 이념, 지역, 세대 등의 갈등은 신갈등사회의 정책개방과 공론장의 확대에 따른 갈등효과가 컸기 때문에 갈등의 당사자집단 간에는 소통의 부재가 상존하고 있다고 하더라도 전체 시민사회의 측면에서 본다면 오히려 정책의 개방과 정보소통의 증대에 따른 갈등현상을 보였다.

11) 엄밀한 의미에서 포용주의패러다임과 상호주의패러다임은 대응적 개념으로 보기 어려운 점이 있다. 포용주의 또한 일방적인 포용주의라기 보다는 다양한 수준의 상호교류를 전제로 하고 있다는 점에서 상호주의에 기반하고 있다. 따라서 여기서 포용주의는 유연한 상호주의를 지칭한다면, 이명박 정부의 상호주의는 보다 엄격한 상호주의를 말한다고 할 수 있다. 이 논문에서 사용하는 포용주의패러다임과 상호주의패러다임은 개념의 비대칭성에도 불구하고 각 정책에 대해 일반적으로 지칭하는 개념의 접근성을 고려해서 규정한 것이라고 할 수 있다.

대북포용주의 정책과 관련된 다양한 이슈들이 양산하는 갈등과 대립의 현실은 무엇보다도 정부와 시민사회와의 소통을 통해 관리되었다. 이러한 갈등관리의 방식은 역대 정부의 대북정책 추진에 있어서 가장 적극적으로 시민사회를 관여시키는 결과를 가져왔다. 포용주의 정책이 시민사회 참여의 폭을 넓힌 데는 두 가지 수준에서 시민사회 지향성이 뚜렷했다는 점이 강조된다. 첫째는 대북포용주의 정책 자체에 내재된 원천적 시민사회지향성을 강조할 수 있고, 둘째는 대북포용주의 정책에 대한 국내적 합의구조를 이끌어내기 위한 미시민주주의우선, 포용주의정책에 내재된 시민사회지향성은 다음과 같은 점을 강조할 수 있다.¹²⁾ 첫째, 대북 포용주의정책은 대북관계에 있어서 정치·안보문제와 경제·사회문제를 분리하는 것이 핵심이다. 남북관계는 오랜 동안 정치 및 군사적 대립과 긴장에 의해 압도되었다는 점에서 정치군사적 문제와 경제협력문제를 분리해서 추진함으로써 남북문제의 해법에 접근하고자 했던 것이다. 또한 포용주의정책은 남북문제의 해결에 있어서 국제관계를 중요시 하지만 민족문제는 남북한이 주도해야 한다는 점을 강조한다. 따라서 정치군사영역이 분리된 민족문제의 해결은 자연스럽게 경험과 사회문화 교류에 치중하게 된다. 이처럼 정치군사 문제를 분리하는 접근방식은 경제협력 뿐만 아니라 사회문화 교류의 영역을 크게 활성화하는 효과를 가짐으로써 대북정책 및 남북교류에 있어서 기업과 시민사회의 역할을 유례없이 증진하는 결과를 가져왔다.

둘째, 포용주의 정책은 남과 북의 비대칭적 관계를 전제로 인도주의 혹은 도덕주의적 지향을 가졌다는 점이 주목된다. 일반적으로 포용주의 정책은 이명박 정부의 실용주의와 대비해서 이념적 접근을 강조하는 경향이 있다. 그러나 포용주의에 내재된 이념성은 진보와 보수의 이념적 요소보다는 오히려 인도주의나 도덕주의적 경향으로 해석할 필요가 있다. 비록 포용정책에 대한 진보와 보수의 담론갈등이 심각했다고 하더라도 실제로 대북교류협력에 참여한 시민단체의 경우 진보와 보수를 망라한 복합적 구조를 갖기 때문에 다양한 시민단체의 참여는 인도주의나 도덕주의적 지향과 친화력을 갖는다. 따라서 포용주의에 내재된 도덕주의적 지향은 시민사회의 보편적 가치와 원천적으로 결합될 가능성을 가졌던 것이다.

셋째, 대북 포용주의정책은 남북 대화의 통로를 정치적으로 제도화하지 않았다는 점을 주목할 수 있다. 남북 간에는 장관급회담, 국방장관회담, 적십자회담, 경험추진위원회, 분

12) 박종철은 포용정책과 상생공영정책의 패러다임을 7개 기준에 따라 비교하고 있다. 즉 목표와 수단의 우선순위, 정경연계의 여부, 이념과 경제적 실용주의, 상호주의의 성격, 보편성과 특수성, 남북관계의 제도화, 남북협력과 국제협력의 상대적 비중 등이다(박종철, 2008:32-37). 이 글에서는 박종철의 비교기준으로부터 시민사회지향성을 특징짓는 각 패러다임의 주요요소를 차용하여 설명한다.

야별 실무회담 등 다양한 종류의 대화통로가 있었으나 이 같은 대화 창구는 정규적인 대화통로라기보다는 협력사업을 기능적으로 수행하기 위한 것이었다고 평가된다(박종철, 2008: 36). 이와 같이 남북관계의 다양한 통로가 비제도화된 상태에 있었다는 것은 기업과 시민사회의 영역에 남북관계 혹은 대북정책을 열어놓고 있었다는 사실을 의미한다. 전면적 개방이 이루어지지 않은 상태에서 남북관계의 제도화수준이 높다는 것은 정부와 정치영역의 역할이 고착화됨으로써 시민사회의 참여범위가 다각화되기 어렵다는 점을 말해 주는 것일 수 있다. 따라서 정치적 수준의 비제도화경향은 포용주의 정책의 시민사회 지향성을 높이는 효과를 가졌던 것이다. 대북포용주의 패러다임에는 이처럼 정책 자체의 성격에 시민사회지향성을 내재하고 있다. 다른 한편, 국민의 정부나 참여정부가 대북포용주의 정책에 대한 국내적 합의구조를 이끌어내기 위해서 시도한 미시민주주의의 전략에 내재된 시민사회지향성을 강조할 수 있다. 이 같은 미시민주주의전략은 신갈등사회의 사회변동에 조응하는 공공성의 재구성을 적극적으로 실현함으로써 정부와 시민사회의 협치의 영역을 넓히는 노력으로 나타났다.

<표 2> 민화협 회원단체의 이념지형(2004년 기준)

활동영역	이념지형		단체수
	진보 ←	→ 보수	
교육학술	전국교직원노동조합	←-----▶ 한국교원단체총연합회	13
시민사회	전국철거민협의회중앙회	←-----▶ 한국자유총연맹	46
여성	한국여성단체연합	←-----▶ 한국여성단체협의회	16
청년	한청협전국동지회	←-----▶ 한국청년회의소	12
통일운동	자주평화통일민족회의	←-----▶ 민족통일중앙협의회	36
기타	노동·농민(7), 법조(1), 문화·예술(21), 경제(6), 보건의료(2), 종교(14), 직능(28), 정당(3)		62
합계			185

*출처: 홍성태, 2007: 87

대북포용정책의 과정에서 정부와 적극적 협력관계를 구축함으로써 대북교류협력에 크게 기여한 민간기구인 ‘민족화해협력범국민협의회’(이하 민화협)의 사례는 비록 느슨한 협치의 관계이기는 하지만 정부와 시민사회의 미시민주주의의 확장을 잘 보여주는 경우

라고 할 수 있다. 민화협은 민간차원에서 민족의 화해협력과 평화통일을 위한 제반사업을 수행하는 정당, 사회단체의 상설협의체로 출범했다(민화협, 2006). 2004년 기준으로 약 185개의 회원단체들이 참여할 뿐만 아니라 표 2에서 보듯이 진보에서 보수에 이르기까지 이념적 지향의 차이가 큰 시민사회의 다양한 단체들이 참여하고 있다.

민화협은 남북화해 및 협력사업과 아울러 ‘남남대화를 통한 합의의 도출’을 핵심적인 사업방향으로 설정하고 있다. 이러한 사업방향은 민화협이 정부와의 파트너십을 통해 다양한 대북협력사업을 추진함으로써 실질적인 대북사업의 효율성을 높이는 효과도 갖지만 더욱 중요한 것은 포용주의정책을 둘러싼 시민사회 내부, 혹은 정부와 시민사회의 갈등을 줄일 수 있는 소통구조를 구축하는데 초점이 맞추어져 있다.

또한 대북지원을 위한 민간단체의 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)와 북민협을 시민사회의 대표로 해서 정부와 시민사회의 협력기구로 출범한 ‘대북지원민관정책협의회’ 역시 포용주의 대북정책의 정부-시민사회 협치관계를 잘 보여주는 사례이다(조한범 외, 2005: 181). 대북정책을 둘러싸고 확장된 이 같은 협치의 영역은 다른 무엇보다도 시민사회의 적극적인 참여를 통해 대북정책의 소통을 추구했다는 점에서 정부와 시민사회의 공공성이 연계되어 새로운 공적 질서가 구축된 것으로 볼 수 있다.

김대중 정부와 노무현 정부 시기의 포용주의 대북정책에서 무엇보다도 주목할 대목은 대북정책에 시민사회를 적극적으로 관여시킨 점이다. 이러한 시민사회의 관여는 포용주의의 특성에 내재된 원천적인 시민사회지향성과 국내 합의구조를 조성하기 위한 미시민주주의의 전략적 시도로서의 정부-시민사회의 협치에 따른 시민사회지향성 등을 통해 크게 부각되었다. 정부와 시민사회라는 거시적 제도에 내재된 행위과정으로서의 소통의 질서를 미시민주주의라고 말할 수 있다면 포용주의 대북정책은 대북정책을 둘러싸고 형성되는 정부와 시민사회의 협치의 영역을 넓히고 소통의 구조를 확보함으로써 대북정책 관련 미시민주주의를 확장하는 효과를 가졌던 것이다.

IV. 대북상호주의와 미시민주주의의 위축

이명박 정부의 대북정책은 포용주의와는 달리 엄격한 상호주의 패러다임을 기반으로 하고 있다. 상호주의패러다임은 포용주의 대북정책이 북한의 비타협적 태도와 약속불이행을 유발했다는 문제의식에서 남북관계를 균등하며 대칭적인 관계로 설정한다. 따라서

상호의무의 동시적 이행을 중시하며 매단계마다 합의의 이행이 평가되는 방식을 추구하게 된다(박종철, 2008).

표 1에서 보듯이 상호주의 패러다임의 이명박 정부 시기에도 다양한 갈등쟁점이 등장했고 이러한 쟁점들은 포용주의에 비해 어떤 점에서는 갈등이 확대되기도 했다. 특히 ‘비핵 개방 3000 구상’에서 제시된 비핵화 전제론과 미래지향적 남북관계문제에서 제기된 포용주의 10년에 대한 평가, 상호주의와 보편주의에 입각한 경협 4원칙¹³⁾과 북한인권문제의 제기 등은 금강산관광의 중단을 비롯한 남북관계의 급속한 단절을 가져왔다.

포용주의 대북정책과 비교할 때 이명박 정부의 상호주의 패러다임은 대북관계의 단절에 따른 갈등의 역구도가 형성되었다고 할 수 있다. 말하자면 상호주의 대북정책에 대한 지지와 저항의 전선이 정권교체와 함께 진보와 보수의 이념적 역전에 따라 형성되었던 것이다. 어쩌면 동일한 갈등구도에서 이념의 내용만 역전되었다고 말할 수도 있을 것이다. 대북문제에 대한 국민적 합의의 과제는 이명박 정부에서도 전혀 진전되지 않았을 뿐만 아니라 북한과의 긴장이 확대됨으로써 오히려 남한내부의 긴장도 심각해지는 경향이 있다.

시민사회 내부를 보면 보수와 진보진영의 이념적 갈등이 부각되지만 오히려 주목해야 할 지점은 상호주의 대북정책 자체에 내재된 시민사회배제론의 요소가 정부와 시민사회의 소통을 원천적으로 제약하고 있으며, 이러한 제약은 협치와 미시민주주의의 확대를 통해 그간에 구축되었던 정부와 시민사회의 네트워크마저도 새로운 갈등구도로 전환시켰다. 상호주의패러다임에 내재된 시민사회배제성은 구체적으로 다음과 같은 내용에서 찾아질 수 있다.

첫째, 상호주의 대북정책은 정치군사문제와 경제 및 사회문화교류를 연계하고 있다. 특히 북핵문제와 경협을 연관지움으로써 포용주의패러다임과는 뚜렷한 차이를 보인다. 포용주의 패러다임의 경제 및 사회문화교류 분리전략이 시민사회지향성을 드러내고 있다면, 상호주의에 내재된 정치군사문제와 경제문화교류의 연계전략은 당연히 ‘비핵·개방·3000 구상’에서 제시되듯이 ‘비핵화’라는 정치안보적 쟁점에 우선순위가 두어지기 마련이다. 최근 이명박 대통령이 밝힌 이른바 ‘그랜드 바겐’의 논리 역시 정치군사적 과제와 경제 및 사회문화적 과제를 일괄적으로 해결하겠다는 점이 강조되고 있다. 이러한 정치안보 중심적인 상호주의 패러다임에는 시민사회가 개입할 수 있는 여지가 최소화될

13) 이명박 정부의 경협 4원칙은 북핵진전, 경제적 타당성, 재정부담능력, 국민적 합의 등으로 엄격한 상호주의와 정치군사문제와 경제문제의 연계를 특징으로 하고 있다.

수밖에 없다.

둘째, 상호주의패러다임에는 국제관계지향성이 강조되고 있다. 물론 노무현 정부 시기의 포용주의 패러다임에서도 국제관계 특히 미국과의 관계가 중요시되기도 했지만, 상호주의 대북정책은 기본적으로 북한문제를 민족문제라는 차원 보다는 국제정치적 맥락에서 해결하고자 하는 지향을 보이고 있다. 이명박 정부는 국제관계 특히 한미동맹의 강화 및 한일협력 증진을 우선시함으로써 대통령 취임 후 첫 번째 한미정상회담에서 ‘비핵 개방 3000’ 구상 및 남북한 상설연락사무소 설치 등에 대한 부시대통령의 지지를 얻어내기도 했다(박종철, 2008). 대북정책에서 국제관계를 우선시한다는 것은 북한과의 관계를 민족적 특수주의의 입장이 아니라 국제적 보편주의의 입장에서 문제를 보는 것이다. 이 경우 현실적으로는 남한이 배제된 북미관계가 작동함으로써 오히려 문제의 당사자인 북한을 중심으로 하는 국제관계에서 남한이 고립될 가능성을 내재하고 있는 것이다. 기본적으로 국제관계지향성은 고도의 정치적 해법을 추구하는 것이라고 말할 수 있다. 따라서 이 같은 국제관계중심적인 상호주의의 원칙에는 장기적 차원에서 북한에 대한 사회경제, 문화적 교류를 통해 역할이 증대할 수밖에 없었던 시민사회의 대북정책개입이 원천적으로 제한되었던 것이다.

셋째, 상호주의에 내재된 경제적 실용주의를 주목할 수 있다. 상호주의는 실용주의의 다른 표현일 수 있지만 특히 ‘경제적 이익’의 맥락에서 실용주의를 전제한다는 점이 강조될 수 있다. 말하자면 남북관계가 이념충돌이 아니라 남북한 서로에게 실익을 줄 수 있는 구체적 결과를 가져야한다는 것이다. 시장은 이익으로 구성되지만 시민사회는 가치로 구성되어 있다. 포용주의 패러다임이 도덕주의적 요소를 가짐으로써 시민사회의 인륜적 가치와 친화력을 갖는데 비해 경제적 실용주의는 시민사회의 가치와 비친화적이다. 따라서 상호주의 패러다임이 추구하는 실용주의 또한 대북정책에 있어서 시민사회의 개입을 위축시킬 수밖에 없다.

이와 같이 대북 상호주의패러다임에 내재된 시민사회 배제적 요소들은 이명박 정부의 대북정책 소통을 크게 제약하는 원천적 요인으로 작용하고 있다. 이러한 측면들은 정부와 시민사회의 관계가 새롭게 재구성됨으로써 이른바 공적 기능의 동반적 연계를 통해 갈등의 관리를 가능하게 하는 소통의 민주주의를 위축시키는 결과를 가져왔다.

한편, 상호주의 패러다임이 시민사회를 위축시키는 다른 하나의 수준은 남북관계의 단절과 긴장확대가 시민사회에 초래한 효과를 들 수 있다. 포용주의 정책의 시기 남북교류의 확장을 통해 정책소통의 네트워크에 참여한 많은 시민단체들은 상호주의정책의 과정

에서 비록 형식적으로 유지되는 기구들이 없지는 않지만 정부 및 기업과의 실질적 네트워크가 크게 위축되었다. 이러한 사실은 대북정책의 남한 내 소통구조를 위축시킴으로써 시민단체를 정책소통과 갈등조율의 주체로 삼기보다 오히려 갈등생산의 주체로 등장하게 만들 수 있다는 점에 주목해야 한다.

대북 상호주의 패러다임이 시민사회영역과의 미시민주주의를 구축하는데 있어서의 또 다른 제약은 이른바 ‘잃어버린 10년론’과 같은 인적 수준과 이념적 수준, 나아가 제도적 수준에서의 과거청산적 지향과 관련되어 있다. 이명박 정부는 두 차례의 상대적인 진보정권이 후에 보수적 정권으로 등장했기 때문에 다른 정부에 비해 특히 과거정부의 유산을 부정하고 새로운 질서를 구축하려는 일종의 ‘재건주의’적 경향이 두드러진다. 이 점에서 특히 노무현 정부와 협조적 관계에 있었던 시민단체에 대한 부정적 인식이 강한 것으로 보인다. 과도한 단순화일 수 있지만 1980년대 말 이후 한국의 시민사회에서 자생적으로 성장한 주요시민단체들은 시민사회에 기반하고 있다는 자체에서 이미 진보적 성향을 가진다. 반면에 보수적 시민단체는 관변적 영역에서 성장한 단체를 제외하고는 대단히 제한적이다. 이러한 조건에서 대북정책영역에서 정부가 이념적 친화성을 바탕으로 시민사회와의 새로운 파트너십을 구축하려 한다면 시민사회와의 소통의 확장이라는 미시민주주의 질서를 구축하는 데 뚜렷한 한계를 가질 수밖에 없다.

현시점에서 우리사회의 이념의 문제는 구래의 계급관계에 바탕을 둔 좌우이념의 문제라고 볼 수 없다. 더구나 김대중 정부의 대북포용정책 이래 2000년 남북정상회담은 그간의 국내 정치질서를 구축하는 근간이었던 냉전반공주의의 해체경향을 가속함으로써 냉전반공주의를 유지하려는 측과 이를 해체하고자하는 측의 새로운 갈등구조를 드러냈다(김갑식, 2007: 39). 이 같은 이념갈등은 뚜렷한 이념적 지향 간의 대립이라기보다는 우리사회의 특수한 역사적 경험이 누적된 갈등으로 예컨대 산업화시대와 민주화시대에 대한 집단적 평가, 박정희 정권과 전두환 정권에 대한 평가 등이 이념적 대립으로 표출되는 경향이 있는 한편(강원택, 2004: 90-91), 지역주의나 정당지지 등의 기존 정치갈등과 복합적 현상으로 나타나고 있다는 점이 강조된다(이우영, 2004: 103). 이러한 점에서 대북정책을 둘러싼 갈등의 전선은 여야 정당 간 대립이 주축을 이루고 여기에 시민사회의 주요 단체들이 서로 다른 입장을 보이고 있다. 물론 극단적인 진보와 극단적인 보수의 적대적 갈등이 없는 것은 아니지만, 만일 대북정책에 있어서 여야정당간의 소통과 합의가 이루어진다면 시민사회의 중도적 보수와 중도적 진보는 합의의 가능성을 높일 것이고 이러한 합의가 이루어진다면 실제로 극단적 이념을 고수하는 소수집단들은 오히려

지엽적 요소가 될 수 있는 것이다.

대북포용주의의 시기라고 할 수 있는 김대중 정부와 노무현 정부에서도 대북정책에 관한 국민적 합의가 뚜렷이 조성되었던 것은 아니다. 비록 남북교류를 위해 정부와 시민사회의 협치가 확장됨으로써 미시민주주의가 신장된 것은 사실이지만 ‘국민적 합의’라는 측면에서는 남남갈등이 확대된 것에서도 알 수 있듯이 결코 성공한 것으로 평가하기 어렵다. 이 시기에 보다 적극적인 미시민주주의의 확장을 위해서는 합의의 노력을 보다 적극적으로 기울였어야 한다는 평가가 많았다. 예컨대 이산가족 뿐만 아니라 상이군경회, 전몰미망인회, 재향군인회 등 분단의 희생자 집단이라고 할 수 있는 시민사회의 단체들이 대북포용정책의 수혜자 집단이 되었을 때 국민적 합의의 가능성이 높아진다는 제안들은 시민사회의 정책소통을 위해서 긴요한 대목이 아닐 수 없다(임혁백, 2004: 328-339). 분단이 남긴 상처로 인해 포용주의 대북정책을 용인할 수 없는 민간단체를 적극적으로 합류하기 위한 소통의 노력이 필요했던 것처럼, 거꾸로 이명박 정부에서는 상호주의 원칙에 거부감을 갖는 진보 단체들과의 적극적인 소통의 시도가 필요한 것이다.

신갈등사회적 사회변동의 거대경향은 정부와 시민사회의 협치관계를 통한 정책소통을 요구하고 있다.¹⁴⁾ 그러나 이명박 정부의 대북 상호주의 정책은 정책지향 자체에 이미 시민사회배제적 성격이 내재되어 있고, 정책의 실행과정에서도 시민사회를 포섭하지 못하고 있다. 적어도 앞 정권에서 미시민주주의의 확장이 미치지 못한 영역을 반면교사로 정부와 시민사회와의 소통을 성찰적으로 재구성할 필요가 있는 것이다.

V. 결론: 중도실용의 정책소통과 미시민주주의의 전망

남북관계와 대북정책을 둘러싼 갈등은 이른바 남남갈등으로 불리면서 우리사회의 가장 심각한 갈등구조를 만들고 있다. 이러한 갈등은 특히 이른바 햇볕정책으로 대북관계의 획기적인 변화를 가져온 김대중 정부 이후 심각한 양상을 보였다. 햇볕정책의 연속선에서 이른바 평화변영정책을 추구한 노무현 정부에 들어서 이러한 갈등은 확산되었으며, 상대적으로 보수적인 이명박 정부에서도 대북정책과 관련된 갈등은 재생산되고 있다.

우리사회는 최근 지구적 수준의 사회변동이 반영된 신갈등사회적 전환기를 맞고 있다.

14) 이명박 정부의 대북정책에 관해 예컨대 ‘통일국민협약’과 같은 시민사회와의 협치방안이 제안되기도 했다 (조한범, 2008).

대북정책 뿐만 아니라 다양한 정책관련 갈등이 새로운 갈등이슈를 만들면서 갈등의 일상화경향을 드러내는 가운데 특히 노무현 정부 들어 신갈등사회의 변화에 적응적 구조변동의 모색으로 정부와 시민사회, 시장의 영역이 파트너십을 확대하는 경향을 보여왔다. 정부와 시민사회의 관계라는 측면에서 본다면 각 영역의 행위적 수준의 교호성이 증대함으로써 ‘미시민주주의’를 확장했던 것이다. 이런 점에서 김대중, 노무현 정부의 대북포용주의패러다임은 정부와 시민사회의 동반적 정책과정이 크게 부각되었던 것이다. 그러나 이명박 정부의 대북 상호주의패러다임은 대북정책의 지향 자체에 시민사회 배제적 요소가 반영됨으로써 정부와 시민사회의 미시민주주의적 과정이 크게 위축되었다.

서로 다른 정책패러다임이 추구되더라도 갈등은 새로운 이슈와 함께 지속적으로 재생산될 수 있다. 그러나 미시민주주의의 확장과 위축이라는 서로 다른 조건은 사회갈등의 전망과 관련해서 큰 차이를 갖는다. 미시민주주의의 확장이라는 조건은 특정의 정책이슈에 관한 개방과 소통을 통해 갈등이 조율되거나 전환될 전망을 갖지만 미시민주주의가 위축된 조건에서는 갈등은 응축되어 더 광범하고 근원적인 갈등을 예고하기 마련이다.

정부, 시민사회, 시장 등 사회구성의 주요영역들 간에 실질적으로 작동하는 소통행위에 초점을 맞춘다면, 모든 정책에 대해 동일한 수준의 공개와 소통을 요구하기 어려울 수 있다. 특히 군사, 외교, 안보와 관련된 정책은 기밀성이 요구된다는 점에서 소통이 제약될 수 있다는 논리가 가능한 것이다. 대북정책 또한 다른 정책에 비해 더 많은 은밀성이 요구될 수도 있다. 그러나 민주적 정책과정이라면 모든 정책은 원칙적으로 시민사회의 공론장에 개방되어야 한다. 개방과 소통의 수준이 서로 달리 요구된다면 그것 또한 시민적 합의의 문제라고 말할 수 있다. 정책에 따라 소통의 제한이 필요하다면 국익과 공익의 차원에서 그러할 것이기 때문에 적어도 개방의 정도는 시민적 동의에 따라 규정될 문제인 것이다. 따라서 어떤 점에서든 모든 정책의 민주적 과정이 성립하려면 정책과정이 시민사회에 개방되어 정부와 시민사회 간의 미시민주주의의 수준을 높이는 것이 요구된다.

대북포용주의 패러다임은 경제 및 사회문화교류의 우선성, 도덕주의 지향성, 대북통로의 개방성 등을 내용으로 함으로써 원칙적으로 시민사회지향성을 내재하고 있다. 또한 이 같은 대북정책을 확장한 노무현 정부에 들어서는 신갈등사회적 사회변동을 반영하는 정책과정의 개방성을 확장함으로써 시민사회 및 시장영역과의 협치의 시스템을 구축했다. 적어도 대북포용주의 정책에 있어서는 정부와 시민사회 간에 구축된 미시민주주의의 질서가 크게 확대되었던 것이다. 다른 한편 정치군사우선성과 국제관계지향성, 실익지향

의 실용주의를 바탕으로 하는 대북상호주의 패러다임은 원천적으로 시민사회 배제성을 내재하고 있다. 이와 아울러 이명박 정부에서는 정책과정의 개방성이 제약됨으로써 이전 정부에서 구축된 시민사회와의 협치적 관계가 광범하게 해체되는 현상을 보이고 있다. 이런 점에서 대북상호주의 패러다임은 정부와 시민사회 간에 형성된 미시민주주의의 질서를 크게 위축시켰던 것이다.

대북정책의 소통구조를 확장하기 위해서는 다른 무엇보다도 상호주의패러다임에 내재된 시민사회 배제성을 시민사회 지향적으로 전환함으로써 대북정책의 기초를 수정하는 것이 필요하다. 적어도 현시점의 대북정책이 엄격한 상호주의를 기초로 하고 있다면 보다 유연한 상호주의로의 정책적 전환이 요구되는 것이다. 나아가 정부와 시민사회의 소통을 위한 정책네트워크로서의 협치의 민주주의를 재구축해야 한다. 협치를 통한 미시민주주의의 복원은 신갈등사회에서 갈등을 조율할 수 있는 가장 근본적 방법이라는 점에서 사회통합을 가능하게 하는 새로운 질서라고 말할 수 있다.

대북상호주의는 정치군사적 과제의 우선성과 국제관계지향성을 갖기 때문에 북미관계의 변화나 국제관계의 동학에 따라 북핵문제 등이 해소됨으로써 남북관계도 교류가 재개되고 새로운 국면이 전개될 수 있다. 그러나 이러한 기류는 결국 남북관계의 대외의존성이 증대함으로써 당사자로서의 남한의 위치는 수동적 위치에 있을 수밖에 없다. 더구나 남북한 자체의 교류가 회복된다고 하더라도 정부와 시민사회의 소통을 통한 합의적 지향이 아니라 국제관계의 동학에 따른 것이라면 대북정책을 둘러싼 우리사회 내부의 갈등은 지속적으로 확산될 수 있다.

이명박 정부는 중도실용주의를 표방하고 있다. 이러한 국정기조가 구호가 아니라면 실질적으로 정책과정이 중도실용의 사회통합을 지향해야만 한다. 특히 대북정책과 관련된 갈등은 좌우의 계급이념적 대립은 아니라고 하더라도 한국 현대정치사의 누적적 집단경험에 따른 극단주의적 대립이 내재되어 있다. 따라서 무엇보다도 제도권내의 정당과 주요 시민단체를 포괄하는 중도지향의 진보와 보수진영을 포괄해서 정책소통의 파트너십을 구축함으로써 미시민주주의의 질서를 복원하고 확장할 필요가 있다. 시민사회는 정부나 시장과 단절된 단순한 여론의 진지로만 기능하는 것은 아니다. 신갈등사회에서 시민사회는 다양한 조직과 결사체가 이미 강력한 정치적 행위자로 자리 잡고 있다. 이러한 시민사회의 다양한 행위자들을 제도적으로 합류시키는 네트워크의 구축은 미시민주주의의 핵심적 과제이자 복합적 균열의 신갈등사회에서 사회통합을 가능하게 하는 근원적 처방이라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강원택. 2004. “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석.” 경남대학교 극동문제연구소편, 『남남갈등 - 진단 및 해소방안』, 경남대 극동문제연구소.
- 김갑식. 2007. “한국사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성.” 『한국과 국제정치』 제23권 2호.
- 김상준. 2003. “시민사회 그리고 NGO, NPO의 개념: 공공성을 중심으로.” 『NGO 연구』 창간호(제 1권 1호).
- 민화협. 2006. ‘민족화해협력범국민협의회 정관’.
- 박원철·이승환. 2008. “국민합의틀 마련을 위한 분야별 쟁점과 합의수준 검토.” 민족화해협력범국민협의회, 2008 정당, 종교, 시민단체 공동회의 자료집 『남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』.
- 박종철. 2003. “평화변영정책의 이론적 기초 및 체계.” 박종철 외. 『평화변영 정책의 이론적 기초와 과제』 통일연구원.
- 박종철. 2008. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 통일연구원.
- 앤소니 기딘스, 울리히 벡, 스콧 래쉬(임현진, 정일준 역). 1998, 『성찰적 근대화』 한울.
- 울리히 벡(Ulrich Beck)(문순홍 역). 1998. 『정치의 재발견』 거름.
- 울리히 벡(Ulrich Beck)(정일준 역). 2000. 『적이 사라진 민주주의: 자유의 아이들과 아래로부터의 새로운 민주주의』. 새물결.
- 위르겐 하버마스(한승완 역). 2001. 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 나남출판.
- 이우영. “북한관과 남남갈등: 여론조사와 신문기사를 중심으로.” 경남대학교극동문제연구소편, 『남남갈등 - 진단 및 해소방안』. 경남대 극동문제연구소.
- 임혁백. 2004. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 경남대학교 극동문제연구소 편, 『남남갈등 - 진단 및 해소방안』. 경남대 극동문제연구소.
- 조대엽. 2007. “공공성의 재구성과 기업의 시민성: 기업사회공헌활동에 관한 거시구조변동의 시각.” 『한국사회학』. 제 41집 제 2호.
- 조대엽. 2008, “시장실용주의와 공공성의 위기.” 『환경과 생명』. 봄호.
- 조대엽. 2009. “신갈등사회와 정당정치의 위기.” 『한국과 국제정치』. 25권 제1호.

- 조한범 외. 2005. 『동북아 NGO연구총서』. 통일연구원.
- 조한범. 2008. “대북정책과 국민통합 방안.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 통일연구원.
- 홍성태. 2007. “한국 시민사회의 정치사회적 거버넌스와 정부-NGO관계 - 민족화해협력 범국민협회의 사례를 중심으로.” 『사회연구』 1/2호.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bessette, Joseph. 1980. “Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republican Government.” Robert A. Goldwin and William A. Schambra(eds.). *How Democratic Is the Constitution?* Washington: American Enterprise Institute.
- Bhargava, Rajeev and Helmut Reifeld(eds.). 2005. *Civil Society, Public Sphere and Citizenship: Dialogues and Perception*. New Delhi: Sage Publication.
- Bohman, James and William Rehg (eds.). 2002. *Deliberative Democracy - Essays on Reason and Politics*. The MIT Press.
- Castell Manuel, 2004. *The Network Society: A Cross-Cultural Perspective*. Edward Elgar Publications.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Cohen, Josua and Joel Rogers. 1995. *Secondary Association and Democratic Governance: the Real Utopia Project*. London. Verso.
- Dalton R. S. Scarrow, and B. Cain. 2004. “Advanced Democracies and the New Politics.” *Journal of Democracy* 15(1).
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond - Liberals, Critics, Contestation*. Oxford University Press.
- Elster, J.(ed.). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Polity Press.
- Honneth, Axel, 1996. *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of*

- Social Conflicts*. Cambridge: The MIT Press.
- Kramer, D. 1972. *Participatory Democracy*. Cambridge: Schenkman Publishing.
- Kweit, M. and R. Kweit. 1981. *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society*. New York: Praeger. ,
- Meyer, David S. and Sidney Tarrow. 1998, *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers).
- Rosenthal, A. 1998. *The Decline of Representative Democracy*. Washington D.C.: CQ Press.
- Vattimo, Gianni, 1992. *The Transparent Society*. Johns Hopkins University Press.

이우영 (북한대학원대학교 교수)

갈등과 소통 사례: 남아프리카공화국과 북아일랜드

- I. 들어가며
- II. 사회적 장벽과 갈등의 메커니즘
- III. 갈등과 분쟁의 역사
- IV. 소통과 통합의 방식
- V. 소통의 전제조건과 차이요인
- VI. 통합과 소통을 위한 시사점
- VII. 결론: 통합을 위한 소통의 과정

I. 들어가며

원칙적으로 자유민주주의는 다양한 의견의 존재를 전제로 한다. 정치적 다원주의를 보장하는 것이나 언론의 자유를 보장하는 것도 이러한 이유에서라고 할 수 있다. 따라서 자유민주주의 체제하에서는 정치적 의견 상충이나 사회적 갈등이라는 것은 병리적 현상이라고 할 수 없는 것이다. 정치적이고 사회적인 차원에서 단일한 의견만이 존재하거나 사회적 갈등이 표출되지 않는 체제는 자유민주주의에서 배격하는 독재나 전체주의 사회라고 할 수 있다. 이와 같이 사회적 갈등이나 의견 충돌이 자연스러운 현상임에도 불구하고 동시에 어떤 체제나 사회공동체는 일정한 사회통합을 지향하는 것도 분명한 현실이라고 할 수 있다. 문제는 다양성의 인정과 사회적 통합이 논리적으로 상충될 수 있다는 점이고, 현실에서는 적지 않은 문제를 일으키기도 한다는 점이다. 개인의 자유와 정치사회적 다양성 간의 조화는 오랜 기간에 걸쳐 자유민주주의를 확립한 서구유럽이나 미국의 경우에도 끊임없이 논란의 대상이 되어왔으며, 민주주의의 경험이 일천한 신생독립국의 경우에는 심각한 문제였다. 이러한 이유에서 전 세계적으로 인류가 사는 곳에서는 늘 갈등과 분쟁이 끊이지 않아왔다고 할 수 있다. 냉전 시기에는 이념이 정치사회적 갈등의 씨앗이었다면, 탈냉전 이후에는 민족, 인종, 계층 등의 이유로 지금도 세계 곳곳에서는 전쟁과 분쟁이 일어나고 있다.

탈냉전의 세계사적 흐름에서 소외되어 있는 한반도의 경우는 이러한 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있다. 단순한 ‘냉전’이 아니라 남과 북은 한국전쟁의 아픈 경험을 겪고, 서로에게 깊은 상처를 주었고, 남북 간에 그리고 각자의 사회체제 내부에서도 사회적 갈등은 지속되었다고 할 수 있다. 특히 전쟁 이후에는 남북은 전쟁의 경험으로 인해 서로에 대한 부정적, 적대적 인식을 변화시키기 어렵게 되었을 뿐 아니라, 갈등과 분쟁의 재발 소지를 늘 지니고 생활하게 되었다. 이러한 남북의 대치상황과 사회내부적 갈등은 오늘날에도 남과 북이 서로를 존중하고 신뢰하며, 평화롭게 공존하기 어렵게 하는 장애물로 작용하고 있다고 할 수 있다. 이는 전쟁의 경험으로 형성된 구조와 적대적 인식의 고착화로 인해 남과 북이 상호 기본적인 의사 소통과 협의 및 최소한의 합의에 이르지 못하기 때문이다. 갈등과 분쟁은 서로에게 깊은 불신을 낳고 이는 소통의 부재를 낳아 다시 불신으로 이어지는 악순환의 고리를 만들게 된다.

사회적 갈등이 심각하다고 해서 전체주의적 방식으로 의견의 차이를 묵살하고 획일적

통합을 유지하는 것은 바람직하지 않다. 중요한 것은 민주적 원칙, 다시 말하면 개인적 자유와 정치사회적 다원주의를 유지하면서 정치사회적 갈등을 어떻게 관리하고 바람직한 상태의 사회적 통합을 유지하는가 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 사회적 갈등이 극심하였던 국가들이 사회적 갈등을 어떻게 처리하고 서로 다른 의견들을 어떻게 소통하였는가를 알아보는 것은 갈등이 심각한 한국사회의 해결방안을 모색하는데 도움이 될 수 있다.

심각한 갈등과 분쟁을 경험한 이후 다시 소통을 시도하고 이로 말미암아 새로운 관계를 만들어 나가려는 노력을 계속하면서 일정한 결실을 맺고 있는 국가 및 지역이 적지 않다. 이러한 예들이 여러 경우가 있겠으나, 여기서는 남아프리카공화국과 북아일랜드의 사례를 다루어보고자 한다. 다양한 갈등 혹은 분쟁국가 가운데 두 나라를 선택한 것은 다음의 두 가지 이유에서이다.

첫째, 심각한 사회적 갈등을 겪고 있는 나라는 일종의 사회적 장벽(social partition)이 존재하고 있는데, 이러한 사회적 장벽은 식민지화와 탈식민지화 과정에서 구축되고 강화된다. 한국의 경우도 마찬가지인데 북아일랜드와 남아프리카공화국의 사회적 갈등도 식민지 과정에서 구축된 사회적 장벽에서 비롯되었다고 할 수 있다. 아일랜드는 영국의 식민지화로 인하여 구교(기존 종교), 신교(새로운 종교)라는 종교적 기준으로 장벽이 구축되었고, 테러로 점철되는 심각한 사회적 갈등을 겪었다. 전통적인 아일랜드 민족문화를 공유하고 있으면서도 외래적 요인으로 구축된 사회적 장벽과 갈등이라는 차원에서 한국사회의 갈등과 부합하는 측면이 있다. 남아프리카공화국은 서구의 식민지 과정에서 인종을 중심으로 분리되었던 국가이고 아파르트헤이트(Apartheid)로 상징되는 심각한 인종차별과 정치사회적 갈등을 겪었다는 점에서 최근 부분적으로 심화되는 한국사회의 갈등에 시사점을 줄 수 있다.

둘째, 사회적 갈등이 심각하였던 다른 국가들과 달리 북아일랜드나 남아프리카공화국 모두 갈등을 극복하면서 사회적 통합의 길을 경험하고 있다는 점이다. 테러 혹은 인종차별이라는 문제를 넘어서서 새로운 체제를 구축하면서 과거의 갈등과 상처를 어떻게 치료하고 어떤 정책을 동원하고 있는가 하는 문제는 갈등의 극복과 소통의 확대라는 현 한국사회의 핵심적 명제와 잇닿아 있다고 할 수 있다. 물론 갈등의 원인인 사회적 장벽의 성격이나 갈등의 심화과정 그리고 해결방안이 남북한이나 한국의 경우와 일치하지 않지만 어떠한 조건에서 어떠한 문제가 발생하였고, 이를 어떻게 극복하였는가 하는 현실은 우리에게 주는 시사점이 적지 않다고 할 수 있다.

갈등의 극복과 소통의 확립이라는 차원에서 이 글은 남아프리카공화국과 북아일랜드 두 국가의 갈등과 분쟁의 역사를 살펴보고, 이러한 갈등을 해소하고 통합해가려는 소통의 노력을 분석해볼 것이다. 또한 이러한 분석을 통해 두 사례에서 드러나는 소통의 전제 조건과 차이요인을 밝힐 것이다. 그리고 이를 토대로 한국사회에 줄 수 있는 시사점을 도출해 보고자 한다. 더 나아가 통일과정에서 남북한 사회통합이나 소통증진에 어떠한 의미가 있는가도 알아볼 것이다.

II. 사회적 장벽과 갈등의 메커니즘

모든 사회는 다양한 갈등의 요소들을 가지고 있고, 실제로 갈등이 전혀 발생하지 않는 사회는 없다고 할 수 있다. 오히려 자유가 보장된 사회일수록 차이를 숨기지 않고 드러낼 수 있기 때문에 집단 간 차이와 구별은 더 활발히 표현된다. 그 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌은 일상적인 일이기도 하다. 사회집단 간 갈등은 다양한 원인에 의해 일어나게 되지만 집단 간의 구별과 장벽이 일시적이라면 사회갈등의 정도도 약하고, 지속적이지 않을 수 있다. 집단 간 구별이 차별이 아닌 다양성으로 읽히는 곳에서는 다양한 소통의 통로를 만들어낼 수 있고, 이를 통해 여러 이해관계들을 조정하고 타협할 수 있기 때문이다.

그러나 사회집단 간의 구분이 뚜렷하고, 구별이 구조화되어 있을 때는 갈등의 정도가 강하고 지속적일 가능성이 높다. 이러한 점에서 집단 간 갈등과 분쟁의 발생이 연계되어 있는 ‘사회적 장벽’(partition)의 성격은 주목할 필요가 있다고 하겠다.¹⁾ 또한 이러한 사회적 장벽이 갈등의 발생과 증폭에 어떤 영향을 끼치는지에 대한 고찰도 필요하다.

워터맨(Stanley Waterman)은 사회적 장벽에 대한 연구에서 몇 가지 설명을 시도하고 있다. 먼저 사회적 장벽 개념에 대해서 그는 “이전에 하나의 (행정적으로) 단일한 실체였던 것으로부터 두 개나 그 이상의 새로운 국가가 탄생하고, 새로운 개체들 중 적어도 하나가 이전의 국가와의 직접적인 연계를 주장할 때 사회적 장벽이 형성된다”고 설명하고 있다.²⁾ 또한 새롭게 만들어진 국가들과 분할 이전 영토적 단위들이 연계되는 방식은

1) 분리된 사회의 사회적 장벽에 대한 사례연구로는 Joe Cleary, *Literature, Partition and the Nation State* (Cambridge: Cambridge University Press: 2002)를 보라.

2) Stanley Waterman, "Partition and Modern Nationalism," C. H. Williams and E. Kofman (eds.)

분할이 상황을 변화시킨 이후에도 지속적으로 표현된다. 어떤 예에서는 새로운 국가들 중 하나나 그 이상이 분리된 행정단위의 영토에 대해 독점적으로 합법적인 계승자임을 주장하고 그 영토에 대해 헌법적 지위를 주장하는데, 대표적인 경우로 아일랜드 공화국, 서독, 그리고 분단된 한국을 들고 있다. 이런 점에서 워터맨의 ‘사회적 장벽’ 개념은 ‘분단’(division)과 깊게 연관되어 있다.

한편 조 클리어리(Joe Cleary)는 극심한 사회적 분열과 갈등을 경험한 국가들의 경우 대체로 공통적으로 나타나는 사회적 장벽의 ‘식민적’(colonial) 성격에 주목하고 있다.³⁾ 이런 국가들의 경우 사회적 장벽 자체가 식민지 경험과 잇닿아 있는 경우가 많다는 것이다. 독립 이후에도 식민지 시대의 역사적 경험이 새로운 국가건설과정에서 영향을 미친다는 탈식민주의 논의는 식민지 시대의 유산들을 주목하는데, 이러한 맥락에서 현재 주요한 분쟁 지역(혹은 국가)의 분열과 사회적 장벽도 탈식민적 현상의 하나라고 볼 수 있다.

일반적으로 탈식민적 논의의 대상이 되는 국가들은 제국주의 지배가 종식되어 식민지 시대이전의 국가가 복원되거나 아니면 새로운 국가가 성립된 경우가 대부분이다. 그러나 여러 가지 이유로 식민지 이전의 상태로 복원되지 않는 경우가 있는데, 분단국가들이 대표적이라고 할 수 있다. 독일의 경우는 다르지만 남북한을 포함하여 베트남이나 예멘 등은 식민지의 결과로 분단을 경험하였다는 공통점을 갖고 있다. 이들 분단국가들은 식민지시대 이전에는 하나의 국가체제를 유지하였으나 식민지 경험 이후 원래의 국가체제로 회귀되지 못하고 두 개의 독립적 국가로 나뉜 것이라고 할 수 있다. 따라서 다른 국가들과 달리 탈식민적 시대에도 식민지시대의 유산이 보다 직접적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 분단으로 성립된 두 개의 국가는 서로 다른 이념과 전략을 가지고 독자적으로 발전을 추구하면서도 하나의 국가체제를 지향하게 되는데 이 과정에서 심각한 갈등이 초래되며, 이 갈등의 중심에 사회적 장벽이 존재한다고 할 수 있다.

‘분단’의 정도로 심각하게 분리된 사회에서 ‘사회적 장벽’의 존재는 작은 갈등을 증폭시켜 분쟁을 촉발하는 역할에 그치지 않는다. 사회적 장벽은 갈등의 해결을 위한 다양한 소통의 통로 건설을 방해하고, 분쟁의 상처, 즉 트라우마를 재생산하는 기제 발생을 촉진시킨다. 분리된 사회의 경우, 다양한 미디어를 통한 문화적인 내러티브들이 분리의 트라우마를 지속적으로 기념하고 사람들에게 각인시키는 중요한 기능을 담당하게 된다.⁴⁾ 갈

Community Conflict, Partition and Nationalism, (London: Routledge, 1989), pp. 17-32.

3) Joe Cleary, *Literature, Partition and the Nation State*, p. 3.

등이 사회적 장벽을 강화시키고 분쟁으로 이어져 분리된 사회에서 권력을 잡은 분리주의자들은 여러 가지 문화적인 기구를 동원하여 분리의 역사·사회·문화적인 담론을 재생산하고 이를 이용하게 된다. 분리, 분단의 트라우마는 이러한 메커니즘 속에서 확대 재생산되어 가상의 자기 정체성과 타자 정체성을 형성시키는 데까지 이어지기도 한다.

이러한 차원에서 사회적 장벽을 바라볼 때, 통일을 지향하면서 두 개의 독립된 국가로 분단되어 있는 남북한의 경우 또한 사회적 장벽의 문제에 주목해야함을 알 수 있다. 또한 이로 인한 갈등의 증폭과 재생산의 메커니즘도 소통의 가능성을 모색하는데 필요한 연구가 될 것이다. 이 글에서 다루려고 하는 남아프리카공화국과 북아일랜드 사례도 분열이 극심하여 ‘분리’되어 있는 사회에서 갈등을 증폭, 재생산하는 강고한 사회적 장벽이 존재하는 사회의 예들이다. 비록 각 국가들의 사회적 장벽의 종류나 발생 원인이 다르며 장벽의 강도 또한 다르다. 남아공의 경우는 인종이, 북아일랜드의 경우는 민족과 종교가 장벽의 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 국제적으로 분쟁으로 주목받는 ‘분리된 사회’라는 점에서 공통적이라고 볼 수 있다. 이는 남북한의 상황에 유의미한 시사점을 던져줄 수 있을 것이다.

III. 갈등과 분쟁의 역사

1. 남아프리카공화국

남아프리카공화국은 1910년 남아프리카법의 제정으로, 케이프지역과 나탈, 트란스바알과 프리스테이트를 통합한 백인 중심의 남아프리카연방이 세워진데 그 연원이 있다. 이후 20세기 내내 남아프리카공화국의 정치는 다수 흑인들에 대한 백인 지배권의 유지로 특징지어졌다. 이에 1912년 흑인들은 아프리카국가회의(African National Congress: ANC)를 출범시키고, 흑인을 배제하는 정권에 대한 항거로 이어졌으며 무력투쟁을 고조시켰다. 이처럼 인종차별적인 정권에 대한 반발이 더욱 거세어지는 과정에서 정부는 1913년 ‘원주민토지법(Native Land Act)’을 제정⁴⁾하고 백인들에게 특혜를 주는 고용 관련법과

4) Joe Cleary, *Literature, Partition and the Nation State*, p. 2.

5) 흑인이 선조 때부터 소유한 땅 이외의 땅을 파악하여 나머지 땅을 백인들이 차지하기 위한 수법이였다. 당시 ‘홈랜드’로 불리는 흑인 소유의 땅은 남아공 전체 토지 면적의 약 13%밖에 되지 않았다.

케이프 지역의 혼혈인들의 선거권을 박탈하는 등의 차별 법안들을 통과시켰다.

제2차 대전이 끝나고 1948년에 백인계인 아프리카너(Afrikaner)⁶⁾ 중심의 국민당(NP)이 정권을 차지하게 되었다. 새로운 정부는 ‘아파르트헤이트(Apartheid)’⁷⁾ 라는 흑백인종차별정책을 공식적인 정책으로 채택했고, 이에 따라 기존의 인종 간 계급제도는 모든 정치·경제 구조에서 백인과 흑인을 양 극단에 놓는 구조로 고착화되었다. 1940년대 이후 정부가 보다 강한 권력으로 인종차별 정책을 펴자, 흑인 반대파도 더욱 활발한 활동을 벌이게 되었다. 1943년에는 젊은 세대로 이루어진 정치 세력이 등장하여 ANC 청년연합을 설립하고, 이를 통해 넬슨 만델라(Nelson Mandela)와 올리버 탐보(Oliver Tambo), 월터 시슬루(Walter Sisulu) 등 ANC를 이끌 차기 지도자를 양성하였다. ANC는 아파르트헤이트 정책이 시행된 직후부터 행동계획에 착수하여 백인정권의 지배를 거부하고, 항의와 파업, 시위 등의 행동을 촉구하기 시작했다. 1950년대에는 대규모 시위의 새로운 면모를 보여주면서 1955년 소웨토 의회에서는 자유의 현장을 낭독하였다.⁸⁾

이에 따라 정부는 ANC와 범아프리카회의(PAC) 등의 대규모 조직 활동을 금지하는 등 일체의 저항운동에 대해 더욱 적극적인 탄압을 실시하였다. 그러던 중 1960년 샤프빌(Sharpeville)에서 통행법에 반대하던 시위자 69명에 대한 학살이 일어나면서, 국가비상사태가 선포되었고 재판없는 구속을 단행하였는데 이 사건을 가르켜 ‘샤프빌 대학살’ 이라고 한다.

그러나 이러한 흑인들의 저항활동은 계속하여 정부의 탄압을 받았고, 1961년에는 H. F. 벌보어드 총리가 이끄는 남아공의 국민당 정권이 백인만의 국민 투표에서 승리한 뒤 남아공을 ‘공화국’으로 선포하고, 인종의 순수성을 지키기 위한 정책을 실시하기 시작했다. 다른 인종 간의 성행위를 금지하는 것(배덕법)을 비롯하여 주민 등록에 있어서 모든 남아공인들은 특정 인종에 속하도록 해야 한다는 규정 등을 포함한 법을 제정하였다. 거주지역에 대한 차별도 이루어져 마을주민 전체를 유색인종 지역으로 강제이주시키는 조치도 시행되었다.

이후 이 백인정권은 ‘분리 발전 정책’을 고안해내어 아프리카 민족을 임의적으로 민족

6) 남아프리카공화국의 네덜란드계 자손을 중심으로 하는 백인을 일컫는다. 처음에는 보어인으로 불렸으나 나중에 네덜란드 본토어에서 파생된 아프리칸스어를 쓰게 되면서 그 이름을 본따 ‘아프리카너’라고 불리게 되었다.

7) 아파르트헤이트는 남아프리카공화국의 소수 백인과 다수 유색인종의 관계를 지배했던 정책을 뜻한다. 아파르트헤이트는 유색 인종에게 불리한 인종 분리와 정치 및 경제면에서의 차별 대우를 인정해왔다.

8) 이 선언문에서는 이때까지의 투쟁을 인권과 반 인종차별의 문화로 묶는 투쟁의 원칙을 발표하였다.

‘국가’로 분리하고, 각각의 ‘홈랜드’를 지정함으로써 ‘독립’을 보장한다고 선전하였으나, 이는 말뿐인 ‘독립’이었다. 사실상 지방의 토지는 이미 인구 과밀화 현상과 경작 남용 등으로 황폐화되어 있었고, 흑인 및 유색 인종은 백인 거주 지역으로 지정된 고향에서 쫓겨났다. 백인 거주 지역에서 강제 이주된 흑인 및 유색 인종의 수는 약 350만 명에 달하며 홈랜드로 불리는 지방 마을에서는 빈민가가 형성되었다. 이 외에도 통행법과 주민 수 제한 등의 규정이 더욱 확대되어 엄격히 적용되기 시작하는 등 유색인종, 특히 흑인에 대한 차별정책은 갈수록 그 강도를 더해갔다.

이 무렵 흑인 정치조직의 지도자들은 이 당시 모두 체포되거나 망명 중이었는데 이러한 분위기 속에서 ANC와 PAC는 오랜기간 고수해온 비폭력 저항 노선을 포기하고 독립을 쟁취한 이웃 국가들에 기반을 두고 무장투쟁에 나섰다. 국가 내에 머물고 있던 ANC의 새로 창설된 무장 세력인 <음콘토 위 시즈웨(국가의 창)> 소속의 최고 지도자 등은 1963년 정부에 체포되었다. 악명높은 ‘리보니아 재판’에서 만델라를 포함한 8명의 ANC 지도자들은 본래 기소된 ‘반역’ 혐의가 아닌 국가전복을 기도한 죄로 종신형을 언도 받았다.

이처럼 1960년대 내내 반대파의 무력행동을 제압하기 위한 특단의 조치들이 행하여졌지만 1970년대 초 부활하기 시작한 저항운동은 거센 움직임을 보여, 1976년은 아파르트헤이트에 대한 지속적인 항거를 위한 중요한 계기가 발생하게 된다. 1976년 6월 소웨토의 초등학교에서 아파르트헤이트의 교육정책⁹⁾에 반대하는 학생들의 시위가 발발하였는데 13세의 어린이가 총에 맞아 사살되는 사건이 벌어졌다. 이에 일어난 봉기는 전국적인 봉기로 이어지게 되었다.

엄청난 규모의 시위와 항거에 당황한 백인정부는 1980년대 초에 들어와 여러 가지 개혁을 단행하기 시작하였다. 일례로 흑인 노조의 설립을 인가하고, 1983년 개헌을 통해 소수 민족인 컬러드와 인도인의 하원참여를 제한적으로 허용하고, 1986년 원성 높았던 통행법을 마침내 폐지하는 등의 조치를 취하였다. 1990년대 들어서는 아파르트헤이트 종식을 위한 국제 사회와 여론의 압력이 더욱 강화되자 1990년 2월 당선된 드 클레르크(F. W. de Klerk) 대통령은 민주화운동에 대한 해금조치를 취하고 유명한 만델라 등의 인사를 포함, 흑인 정치인들을 석방시키는 등의 전향적인 조치를 취하기 시작하였다.

9) 모든 수업을 아프리칸스어로 하라는 내용.

2. 북아일랜드

현재까지도 이어지고 있는 북아일랜드 갈등의 시작은 17세기 영국의 아일랜드 이주정책으로부터 시작한다. 17세기에 아일랜드를 식민지화한 영국은 전통적으로 가톨릭 국가인 아일랜드에 신교도들의 이주정책을 감행하였고, 이후 많은 영국계 신교도들이 아일랜드에 정착하게 되었다. 하지만 끊임없는 아일랜드인의 독립 운동과 저항으로 1920년 아일랜드가 영국으로부터 독립하게 되자, 영국계 신교도들이 많이 거주하고 있는 북아일랜드 지역은 여전히 영국의 관할 아래 남게 되었다. 이에 가톨릭교도를 중심으로 하는 북아일랜드 민족주의자들은 영국의 지배에 저항한 반면, 신교도들은 계속해서 영국 잔류를 희망해 양민족 간 갈등이 표출되게 된 것이다.

이에 아일랜드계 가톨릭교도들은 오랜 저항운동을 벌여왔다. 1968년 이래 가톨릭교도에 대한 영국의 차별에 항의하는 가톨릭계의 민권운동이 시작되었고, 1969년부터는 IRA(Irish Republican Army)의 활동이 본격화되었다. 한편, IRA의 활동이 본격화되자 북아일랜드 신교도계 또한 얼스터 민병대(Ulster Defence Association)를 조직하여 IRA에 대항하였고 양측은 잦은 무장 충돌을 벌였다. 1972년에는 영국이 북아일랜드의 자치권을 회수함으로써 아일랜드인들의 유혈 폭력 운동을 고조시켰으며, 소위 ‘피의 일요일 사건’이라 불리는 유혈사태가 발생하게 되었다. 이 시위에서 영국정부군이 시위대에 발포하여 13명이 사망하는 결과를 가져왔고, 이후 양측의 테러로 29년간 약 3,200명에 이르는 사망자를 기록하게 된다. 이후 영국과 아일랜드는 북아일랜드 사태의 평화적 해결을 위해 노력하였으나, IRA의 테러 등 지속되는 분쟁사태로 인해 번번히 무산되는 경험을 하게 되었다.

그러나 1997년에 IRA가 휴전을 선언함으로써 북아일랜드 문제는 획기적인 상황을 맞이하게 되었고, 신교도계 과격파들도 적극 호응하기 시작하였다. 이에 1998년 4월에 열린 다자회담에서 비로소 ‘성금요일 협정(Good Friday Agreement, GFA)’으로 불리는 북아일랜드 평화협정을 체결하기에 이른다. 평화협정에는 1972년 이래 영국이 갖고 있던 입법, 행정권을 북아일랜드가 회수하고 아일랜드와 북아일랜드 인사들로 구성된 국정 위원회를 창설하기로 되어있었다. 이는 1968년부터 지속되어 온 가톨릭교도와 개신교도들 간의 유혈 갈등의 종식과 항구적 평화의 정착을 목적으로 북아일랜드 지역의 다양한 정파들이 참여하는 민주적 자치정부를 구성하기 위한 것이었다. 한편 북아일랜드 지역을 현재처럼 영국 연합왕국(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)의

일부로 남겨둘 것인가 아니면 분리하여 아일랜드 공화국에 합병할 것인가 또 아니면 제3의 길을 택할 것인가는 장차 민주적 자치정부가 안정 궤도에 들어서고 난 후 북아일랜드 주민들의 국민투표를 통해 결정하기로 하였다.

이에 따라 치러진 1998년 총선의 결과, 성금요일 협정의 체결을 주도한 바 있던 온건파, 즉 얼스터연합당(UUP, 개신교도 온건파를 대표)과 사회민주노동당(SDLP, 가톨릭교도 온건파를 대표)들이 승리를 거두게 되었다. 그러나 1998년의 계기에도 불구하고 평화정착 과정은 순탄치 않았다. 1999년에 구성하기로 되어있던 북아일랜드 자치정부는 협상 결렬이라는 난관을 만났으며, 양측은 다시 IRA의 무장해제 문제로 대립하게 되었다. 이에 더해 2000년 2월에는 IRA의 파생 조직인 '컨티뉴어티(Continuity) IRA'의 소행으로 추정되는 폭발 사건이 발생하였다. 한편 2003년 총선 결과는 1998년과는 반대로 두 진영 모두에서 강경파들의 승리로 나타났다. 강경파 개신교도들을 대표하는 민주연합당(DUP)이 제1당이 되고 가톨릭교도 진영 내에서도 IRA의 대변자역할을 해오던 신페인(Sinn Féinn)이 제1당이 된 것이다. 이후 부침을 겪던 북아일랜드 문제는 2005년 IRA의 무장해제 선언으로 다시 해결의 실마리를 찾는 듯 하였으나 정치권의 불안한 동거속에서 테러와 유혈사태는 간헐적으로 발생하고 있다.

IV. 소통과 통합의 방식

1. 남아프리카공화국

1) 갈등의 해결: 용서와 치유

남아프리카공화국과 북아일랜드의 사례와 같이 갈등이 유혈사태와 무장투쟁으로 번지게 되는 경우 구성원들의 피해는 물리적, 제도적 차원은 물론, 심리적, 정신적 차원으로 까지 확대된다. 남아프리카공화국은 이처럼 총체적인 상처, 트라우마의 치유와 회복을 위한 시도를 단행하였다.

1995년 남아프리카공화국은 <국가통합과 화해 증진법(Promotion of National Unity and Reconciliation)>을 제정하게 된다. 이는 아파르트헤이트로부터 다수결 민주주의로의 평화적 전환을 이루기 위해 남아공의 주요 정당들에 의해 시작된 협상의 결과이자 드 클레르크의 국민당과 넬슨 만델라가 이끄는 아프리카 민족회의(ANC) 사이 타협의

산물이라고 할 수 있다. 법령은 34조에 ‘진실과 화해위원회(TRC)’의 설립을 명시하고 TRC가 1960년대 이후 남아프리카공화국의 끔찍한 과거에 대한 사실을 밝혀내고, 이러한 과거의 악폐가 누구에 의해, 누구에게, 왜, 그리고 어떤 일들이 이루어졌는지에 대해 발표하도록 권한을 위임하였다. 특별히 이 법령은 1960년 3월¹⁰⁾과 1994년 5월¹¹⁾ 사이의 총체적인 인권 유린을 조사, 가해자에 대한 사면과 피해자에 대한 배상 적용을 TRC에 위임하였다.¹²⁾

이러한 기구의 설립과 위임은 합법적인 위임의 차원을 넘어서서 곳곳에서 자행된 살인과 총체적인 인권 유린의 사실을 폭로함으로써 화해를 촉진시키고 국가적 협력을 획득하고, 잘못된 과거를 폭로함으로써 국가가 그 사실을 인정하고 민주적이고 다민족 공존적인 미래를 진척시키기 위한 초석이었다. 궁극적으로 이는 억압된 역사를 회복하고, 새로운 민주주의 질서와 화해된 ‘무지개’ 국가의 건설을 최종 목적으로 하는 것이었다.

TRC의 과업을 구체적으로 살펴보면 우선적으로는, 진실을 밝히는 작업을 수행하는 것이었다. 아파르트헤이트의 숨겨진 역사적 사실, 즉 인권 유린의 ‘본질과 이유, 정도’ 등을 폭로하고, 총체적인 인권유린의 가해자와 피해자를 확인하여 적절한 조치를 취하는 것이었다. 이 과정에서 밝혀진 피해자들을 위해서 TRC는 그들의 말에 귀를 기울이고, 실제적인 배상과 사회복지를 제공하는 동시에, 고통과 정신적 충격을 다루는 시설을 제공함으로써 심리적으로 치유 받을 수 있는 기회를 제공하는 역할을 담당하였다. 한편 가해자들에게는 인권유린의 범죄자와 사회적 책임에 대해서 사실상 사면을 부여하였다. 또한 정부와 다른 인권 유린의 가해자, 그리고 피해자 사이의 관계를 회복시키는 것 또한 TRC의 과업이었다. 이러한 TRC의 과업은 총체적인 치유의 작업이었다. 즉, 인권 유린 피해자들의 개인적·정신적 충격에 대한 치유, 가해자들의 죄과에 대한 치유, 국가 자신의 도덕적이고 정신적인 불안감에 대한 치유를 포함하는 거대한 치유와 회복의 프로젝트였다고 할 수 있다.

2) 통합의 방식: 다수결 민주제의 추진과 다문화국가 건설

남아프리카공화국이 TRC를 통해 목적인 것은, 뿌리 깊은 갈등과 아픔의 치유를 시도

10) 샤프빌(Sharpeville) 대학살이 일어난 시기.

11) 넬슨 만델라가 남아공의 대통령으로 취임한 시기.

12) 김광수, “남아프리카공화국의 국가건설: 진실과 화해 위원회(TRC)가 역사청산, 국민화합, 그리고 민주화 과정에 기여한 역할을 중심으로,” 『아프리카연구』 제15호 (2002), p. 32.

하고 과거를 정리함과 동시에 새로운 국가의 비전과 기반을 제시하기 위함이었다. 갈등의 근원적인 해소와 공평한 사회, 바람직한 소통의 통로를 만들기 위해서는 새로운 비전의 제시와 제도적인 차원에서의 보완이 뒤따라야하는 사안이었다. 남아공은 국가의 새로운 비전을 ‘무지개국가’, 즉 평등하고 다양성이 존중되는 다문화국가에 두고, 이를 위해 ‘다수결 민주제’라는 제도를 채택하였다.

1991년 아파르트헤이트가 사실상 철폐된 이후 권위주의적 인종차별체제가 민주주의적인 탈인종차별체제로 이행되기 시작한 남아공의 최대과제는 비민주주의적인 과거 관행들의 청산과 국가·사회적 통합, 인종화합을 이루는 것이었다. 만델라가 대통령으로 취임할 당시 남아공은 과거 권위주의적인 백인정권 아래 형성된 보타(Louis Botha) 대통령의 초강력 대통령제를 벗어나 대의민주주의적인 대통령제를 채택하였다. 이는 인종차별주의적이고 반국가통합주의적인 세력들의 반발을 막으면서 민주·헌법질서 안에서 온건적이고 포용적인 접근방식 모색의 일환이었다. 만델라와 드 클레르크를 위시한 과도정부는 대통령 선출방식을 국민 직접선거투표 방식 대신에 총선에서 정당명부식으로 선출된 국회의원의 득표수에 따라 가장 많은 표를 얻은 정당에서 선출한 1순위 의원을 대통령으로 선출하는 의회제와 대통령제의 혼합형태를 취하였다.

이러한 다수결제도는 인종별, 종족별로 분리되었던 남아공 사회에서 표면적으로 인종별 소수세력의 보호 및 국민통합과 참정권 확대 유도의 목적으로 채택된 것이다. 하지만 결과적으로 일당 절대다수의 형성을 최고 수준에서 보장하므로 거대 단일정당의 정치권력 독점과 정당 지도부의 권한 집중, 이로 인한 권력주체들의 정치적 소외가 야기될 수도 있다는 제도상의 한계를 지니고 있는 것도 사실이다.

이러한 다수결 제도를 통해 결국 지향하고자 하는 국가상은 건강한 다문화국가이다. 남아공은 구조적, 문화적으로 다원성을 띠고 있는데 아파르트헤이트가 오랜 시간 인종집단 사이에 존재하는 차이점만을 강조함으로써 인종 간 차별의식이 잔존하고 있었다. 이러한 차별의식을 소멸하기 위해 아파르트헤이트 시기 이후 정부는 각 문화집단이 서로 존중하는 다문화국가(무지개 국가) 건설을 지향하고 있다. 즉 통일된·비인종적인·비민족적인 국가이면서도 인종과 자치단체의 다양성을 보장하는 형태로 나아가려고 하는 것이다. 대표적인 예를 들자면, 아파르트헤이트 시기에는 영어와 아프리칸스어만 공식어로 채택하였는데 1994년 이후 ANC는 기존 공식어에 9개의 아프리카어(African languages)를 공식어로 추가한 바 있다.

다문화 공존 정책의 대표적인 예로 교육분야를 들 수 있다. 교육 분야 또한 이전에는

아파르트헤이트 정책이 강력히 시행되었다. 후세대를 양성하는 교육분야의 특성상, 교육은 분리주의원칙이 어느 곳에서보다 확실히 지켜져야 할 분야였다. 교육에서 분리정책은 일찍부터 시작되었다. 1953년 정부는 ‘반투 교육 법령’(Bantu Education Act)을 가결하였고, 담당 부처 장관은 이 법령의 목적을 “흑인들이 사회에서 열등하고 종속적인 지위를 받아들이도록 준비시키는 교육을 제공하는 것”이라고 언급하였다.¹³⁾ 이후 남아공의 교육정책은 ‘반투 시스템’으로 불리며 철저한 흑·백인종 차별정책을 실시하게 되었다.

아파르트헤이트 정부는 곧 이러한 분리 교육의 원칙을 다른 인종 그룹에까지 확대하였다. ‘컬러드 교육 법령’은 1963년에, ‘인도인 교육 법령’은 1965년에 만들어졌고 담당 부처도 모두 달라졌다.¹⁴⁾ 행정구조의 분리에 따라 네 인종 그룹에게 각각 분리된 커리큘럼이 개발되었다. 또한 의무교육은 단지 백인에게만 해당되었고 흑인과 유색인종의 아이들은 학교 수업료를 지불해야 했다. 아파르트헤이트의 틀 안에서, 백인 학교는 백인들의 지속적인 우월적 지위를 보장하고 미래 리더십을 교육하는 기능을 했다.

강고하게 지속되어온 교육 내 분리주의 원칙도, 아파르트헤이트의 철폐와 함께 변화가 일어났다. 교육정책의 중요한 변화들은 1989년부터 시작되었는데 백인 학부모와 교사들의 강한 반발은 계획들을 실행하는 데 어려움을 야기하기도 했다. 하지만 1991년부터는 드 클레르크 정부와 ANC가 공동으로 인종적으로 분리된 교육분야의 통일을 위해 노력하였고, 모든 인종 그룹의 학생들에게 국립학교를 개방하기 시작했다.¹⁵⁾ 1993년 1월 교육성이 내놓은 ‘교육 갱신 전략’ 중에는 9년의 의무교육을 포함하여, 모든 남아프리카인들에게 단일한 교육시스템을 구성한다는 내용이 포함되어 있었다.

1996년에는 처음으로 교육에 대한 시민의 동등한 권리와 접근을 보장하는 규약을 제정하였다. ‘재건과 개발 프로그램’(Reconstruction and Development Programme)은 그 목적 중 하나를 다음과 같이 밝히고 있다.¹⁶⁾

교육과 훈련은 비인종주의, 비성차별주의, 공평과 보상의 원칙에 근거한 국가의 인적 자원 전략의 부분을 형성해야 하며, 평생학습의 목적에 기여해야 한다.

또 주목할 만한 변화로 모든 남아프리카인들을 위해 10학년까지 무료 의무 교육을 제공하고, 취학 전 교육과 교사 훈련의 진행, 성인교육, 그리고 여성들에 대한 평등한 교육

13) Marion Keim, *National Building at Play: Sport as a Tool for Social Integration in Post-apartheid South Africa* (Oxford: Meyer & Meyer sport, 2003), p. 16.

14) Marion Keim, *National Building at Play*, p. 17.

15) Marion Keim, *National Building at Play*, p. 45.

16) Marion Keim, *National Building at Play*, p. 25.

및 훈련 기회의 제공과 같이 공식적으로 무시되었던 영역의 개선을 추구하였다는 점을 들 수 있다.

하지만 이러한 정책상의 변화들에도 불구하고 아파르트헤이트 시기 불평등의 많은 부분이 여전히 지속되는 한계도 있다. 공립학교들은 모든 인종 그룹에게 열려있지만, 실제로는 백인학교 학부모들의 완강한 저항 때문에, 또는 오랜 시간 동안 실시되었던 주거지역 분리정책으로 인한 거리상의 문제 때문에 기존의 백인학교는 여전히 백인학생들이 대부분이다. 학교의 시설이나 교사의 자질 등 여러 자원들이 여전히 불균등하게 분배되는 문제도 발생하고 있다. 또한 아파르트헤이트의 정신적 유산의 잔존으로 통합을 추구하는 교육의 현장에서도 학부모, 교사들이 열린 마음으로 서로 다른 인종을 받아들이고 같은 권리를 누리는 것을 용납하지 못하는 경우도 있다.

1990년대 초반부터 시작한 교육정책의 실시는 이처럼 아직 여러 한계들을 노정하고 있다. 교육정책 뿐 아니라 모든 다른 분야에서도 아파르트헤이트의 유산들이 완전히 극복될 때까지는 아마도 여러 시행착오와 함께 오랜 시간이 걸릴 것이다. 하지만 남아공이 이처럼 강고했던 과거의 유산을 청산하고, 새로운 ‘무지개 국가’로 나아가는 큰 발걸음을 댄 것만은 틀림이 없다.

2. 북아일랜드

북아일랜드의 경우는 1998년 ‘성금요일 협정’을 계기로 협의주의를 채택하였다. 협의주의는 다극사회, 즉 균열이 심화된 사회에서 한쪽이 동화되거나 상호 독립의 방식을 취하지 않고 민주적 절차를 통해 공존하기로 할 때 선택이 가능한 대안이다. 협의주의 연구자 레입하트(Arend Lijphart)는 “균열이 심화된 사회에서 민주주의와 사회평화가 유지되기 위해서는 엘리트들이 포용적 자세를 가져야 하고 원심적 경쟁을 지양하여야 한다. 따라서 승자독식의 원리가 지배하는 다수결 민주주의는 적합하지 않으며 오히려 집단 간의 대연정을 통한 권력분점, 선거제도 및 자원배분에 있어서 비례대표제의 도입, 지리적 혹은 기능적 자율의 보장, 묵시적 혹은 명시적 상호비토의 인정 등을 주요 내용으로 하는 협의민주주의가 요구된다”고 하였다.

이러한 협의주의는 모든 집단으로 하여금 공동으로 정부를 구성하게 하므로 공동다수의 지배를 가능하게 하는 대연합정부(grand coalition government)를 특징으로 한다. 그리고 통합참가의 안전도를 높이기 위해 소수파에게 사활이 걸린 이익을 보장해 주는

상호 비토권을 부여한다. 또한 주요 하부 집단이 내각이나 다른 의사결정체 속에 대체로 인구에 비례하여 대표되는 비례대표제 등을 특징으로 한다. 이러한 협의주의는 소수의 의견이 반영되지 않는 다수결 민주주의의 폐단을 극복할 수 있는 대안으로 간주되고 있다.

성금요일 협정 또한 이러한 협의적 요소들을 지니고 있다. 북아일랜드 자치정부는 영국계와 아일랜드계 양쪽에서 모두 수장을 세워 행정권을 분점하도록 되어있고, 비례대표제를 사용하고 있다. 또한 의무적인 통합을 피하고, 차이를 동등하고 공정하게 다루기 위해 공동자치와 평등을 지향하고 있으며, 의회와 법정에서 소수의 거부권도 보장하고 있다.¹⁷⁾ 북아일랜드 사례의 경우 영국계 개신교도와 아일랜드계 가톨릭교도 간에 수와 세력에 있어서 차이가 크기 때문에 다수결주의를 채택할 경우 기득권의 권한이 더욱 강화될 수밖에 없으므로 협의주의를 채택하여 양측이 동등한 위치를 점할 수 있도록 한 것이다.

V. 소통의 전제조건과 차이요인

1. 소통의 전제조건

남아프리카공화국과 북아일랜드 사례는 모두 심각한 유혈분쟁을 겪고 평화롭고 새로운 관계를 만들어 나가고 있는 국가들이라고 할 수 있다. 평화롭게 공존하기 위해 두 국가는 모두 소통의 노력을 경주하고 있는데 두 사례의 소통의 방식은 다소 다르다고 할 수 있다. 남아프리카공화국이 평등한 ‘다문화국가’를 건설하기 위해 다수결 민주제를 채택하고 있다면, 북아일랜드는 협의주의를 통해 평화로운 공존을 추구하고 있다. 하지만 두 사례 모두 최소한, 서로 피를 흘리는 적대적인 입장을 떠나서 대화와 타협을 위한 소통의 발판을 마련하고 있으며 부침이 있을지언정 일정수준 성과를 거두고 있음에는 틀림이 없다.

그렇다면 두 사례를 통해 심각하게 분열된 사회에서 소통을 가능케 하는 전제조건을

17) 북아일랜드의 협의주의에 관해서는 John McGarry and Brendan O'Leary, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagement* (New York: Oxford University Press, 2004) 참조.

도출해 보자. 첫째, ‘약자에 대한 배려’가 소통의 중요한 전제조건이라는 점이다. 남아프리카공화국과 북아일랜드 모두 약자에 배려하는 방식으로 제도를 만들었다. 남아공의 경우 약자가 다수를 점하는 흑인 집단이었으므로, 다수의 권한을 보호할 수 있는 다수결 민주주의와 다문화를 보장하는 방식으로 소통의 조건을 만들어내었다. 한편 북아일랜드는 약자가 소수인 가톨릭계 아일랜드인이었으므로 소수의 권익을 인정하는 협의주의적 방식을 채택하여 소통의 환경을 구성하였던 것이다.

둘째, ‘폭력의 종식과 타자의 인정’이 있어야만 소통의 기반이 마련된다. 남아공과 북아일랜드 모두 국가적 기획, 제도의 조정을 통해 폭력을 종식하고 타자를 인정하는 과정을 구성해나갔다. 남아공은 만델라 대통령 취임 이후 TRC를 통해 역사적 진실을 밝혀내고, 집단 간, 개인 간 발생한 증오와 아픔을 치유, 화해를 시도하였다. 북아일랜드의 경우 양측의 무장해제를 꾸준히 추구하고 있으며, 일부 통합학교에서 공통의 역사교육을 시도하는 등 상대를 인정하는 사회, 문화적 인식 구성을 위해 노력하고 있다. 이는 물리적 폭력의 종식을 제도적으로 보장할 뿐 아니라, 폭력적 행위가 정당화되도록 하는 인식을 바꾸기 위한 노력이라고 할 수 있다.

2. 소통방식의 차이요인

그렇다면 두 국가가 모두 소통의 전제조건들을 충족시킴에도 불구하고 드러나는 소통 방식이 차이를 지니는 이유는 무엇일까? 그것은 내부적인 상황의 차이, 즉 갈등의 성격 차이와 외부행위자 요인의 차이에서 기인한다고 할 수 있다. 먼저, 갈등의 성격을 살펴보면 앞서 언급한 바와 같이 남아프리카공화국은 백인인 아프리카너와 흑인 간 인종갈등이자 억압을 받는 약자가 다수를 차지하는 구조인 반면, 북아일랜드는 소수인 가톨릭계 아일랜드인과 다수인 개신교계 영국인사이의 갈등이다. 따라서 남아공은 다수의 권익을 행사할 수 있는 방식으로, 북아일랜드는 소수의 권리를 인정해주는 방식으로 소통의 환경을 재구성한 것이라고 할 수 있다.

또 한 가지 간과할 수 없는 요인으로, 외부행위자 요인을 들 수 있다. 남아프리카공화국은 한 국가 내에서 다른 민족과 인종 집단 간의 분쟁이었다. 물론 아파르트헤이트의 종식과 평등한 평화국가 건설로의 이행에는 정권에 대한 국제 여론의 영향력을 무시할 수 없지만, 이는 어디까지나 간접적인 차원이었다. 그러나 북아일랜드 사례는 영국과 아일랜드 공화국까지가 주요한 행위자가 된다. 이 때문에 북아일랜드 문제의 해결은 단일

국가의 경계를 넘어서는 제도를 요구하는 형태가 될 수밖에 없었다. 남아공은 국내적 차원에서의 조건이 더욱 중요하지만, 북아일랜드는 외부행위자가 주요하게 참여할 수밖에 없으며 이는 북아일랜드 협의주의에 주요한 요소가 된 것이다.

VI. 통합과 소통을 위한 시사점

1. 갈등과 해결 과정의 시사점

남아공과 북아일랜드 사례에서 남북한 관계의 소통에 대한 몇 가지 시사점을 도출해 낼 수 있다. 첫째, 앞서 밝힌 바대로 소통의 전제조건은 무엇보다 ‘약자에 대한 배려’라는 점이다. 동등한 입장과 자격을 지닐 수 있다고 인정될 때 양측이 ‘대화’할 수 있다. 한쪽이 일방적으로 자신의 의지를 관철시키겠다는 의지를 지닐 때 ‘소통’은 불가능하다. 정치경제적으로 북한이 약자인데다 분리 정도가 매우 심한 남북한의 경우, 통합을 지향할 때 다수결주의 보다는 협의주의 모델을 고민해볼 수 있을 것이다. 또한 남북한의 경우 통합 지향의 자치적 모델을 구성한다 하더라도 분단의 과정과 이해관계로 인해 미국과 중국 등 외부행위자의 요인을 무시할 수 없는, 북아일랜드의 사례와 유사한 측면을 지니고 있다는 점에서 또한 협의주의 모델에 대한 진지한 고찰이 필요하다.

물론 ‘사회적 장벽’이 완전히 해소되거나 갈등의 증폭, 재생산의 기능을 상실할 정도의 사회적 조건이 마련되지 않은 상황에서 협의주의가 가지는 한계, 즉 완전한 합의에 이르기까지 이해관계를 조정하고 타협하는데 긴 시간이 필요하고 그 사이 일어날 수 있는 갈등 상황의 재현 가능성에 대해서도 고려하고 이를 보완하는 장치 또한 고민해야 할 것이다.

둘째, 군축문제에 대한 논의 진전이 반드시 함께 동반되어야 한다. 남북교류·협력이 일정 수준 진행되어 오는 과정에서도 군사분야에서는 실질적인 진전이 이루어지지 않았다는 지적이 많다. 하지만 실제적인 군축 문제가 진행되지 않고서는 근본적으로 양측이 서로에게 신뢰를 가지기 어렵고 이는 소통을 불가능하게 만드는 중요한 요인이 된다. 한편으로는 교류·협력을 시도하면서 다른 한편 군사 활동과 무력시위를 지속하는 것은 교류·협력 등 소통의 성과를 반감시키고, 서로에게 불신을 심어 언제든지 신뢰의 수준을 예전 수준으로 떨어뜨릴 수 있는 행위이다. 이를 위해서 남과 북이 함께 군축 문제를

논의할 뿐 아니라, 한쪽에서 먼저 조금씩이라도 이를 시도할 필요도 있다. 또한 군축문제는 사실 남북한만의 문제가 아니라 중국, 미국 등 외부행위자가 연계되어 있는 문제로서 함께 논의하고 실행해나가야 할 의제이다.

셋째, 과거를 정리하는 방식에 대한 협의를 해나가야 할 것이다. 앞서 설명했듯이 분리된 사회에서 사회적 장벽은 분쟁과 분리의 경험을 확대, 재생산하고 이를 통해 가상의 자아와 타자 정체성을 구성시킨다. 이는 상대집단을 ‘악’으로, 자집단을 ‘선’으로 위치시키고 모든 잘못을 상대집단에 귀속시키며, 상대집단을 인정하지 않는 현상으로 나타난다. 남북한의 경우 분단 이후 60여년이 지나는 시기 동안 이러한 작업이 지속되어져 왔고, 이는 서로를 인정하지 않고 적대적으로 인식하는 심성체계를 발전시켜 왔다. 남한 사회에서는 이를 허무는 작업들이 이미 시작되고 있지만 보다 구체적이고 적극적인 시도들을 고민할 필요가 있다. 특히 남한만이 아니라 남북한 간 협의를 통해 이러한 작업들을 해나가야 한다. 남아프리카공화국의 경우 ‘용서와 치유’라는 목적을 가지고 TRC가 그러한 작업을 수행했고, 일정수준 성과를 거두었다고 할 수 있다. 북아일랜드도 공통의 역사를 가르치려는 노력들이 행해지고 있다. 남북한 차원에서도 서로를 신뢰하면서 대화와 소통의 상대로 인정하기 위해서 이러한 프로젝트가 준비될 필요가 있다. 이는 통합을 위해 반드시 필요한 사전 작업이기 때문이다.

마지막으로, 남북한은 통합의 비전을 함께 고민해야 할 필요가 있다. 남아프리카공화국이 새로운 국가건설을 시작하면서 자유롭고 평등한 다인종·다문화국가인 ‘무지개 국가’를 통합의 슬로건으로 내세우고 이를 위해 매진하였던 것처럼 남북한도 분명한 통합의 비전이 필요하다. 남북한이 통합, 또는 통일이 되면 정치경제적으로 부강해질 것이라는 강대국 지향의 단선적인 논리만으로는 부족하다. 어느 한쪽만의 일방적인 논리가 아닌 양측이 합의하고 함께 지향할 수 있는 보편적 가치 지향의 비전이 필요하다.

이 때 남아공의 통합 시도를 생각해 볼 수 있는데, 남아공의 경우 인종문제로 심각한 갈등과 아픔을 겪고, 이를 해결해 나가는 과정에서 다른 인종을 모두 존중하고 포용하는 비전으로 나아갔다는 점에서 갈등의 핵심이 새로운 비전 구성의 원동력이 되는 경우라고 할 수 있다. 남북한의 경우 여러 복합적인 요인으로 ‘한국전쟁’을 겪고 현재까지 모든 책임을 서로에게 전가하며 아픔을 재생산하고 있다. 여기서 역으로 양측이 모두 ‘한국전쟁’이라는 공통의 아픔과 고통을 지녔다는 점을 상기한다면 그러한 전쟁이 재발하지 않는 ‘평화’와 ‘공존’의 비전을 지향하는 출발점이 될 수도 있을 것이다.

2. 정책적 시사점

사회적 갈등은 자연적으로 해결되는 것은 아니다. 이것은 정치적인 노력과 사회적 노력이 필요하다는 것을 의미한다. 남아프리카공화국과 북아일랜드의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있다. 정치적인 차원은 구체적인 정책으로 구현되었다고 할 수 있는데, 두 나라의 경우를 통해서 볼 때 다음의 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 정치적 타협이 우선되어야 한다는 것이다. 북아일랜드는 내전에 준하는 폭력적 충돌이 지속되었지만, 성금요일협정을 통하여 갈등의 극복이 가능해졌다고 할 수 있다. 성금요일협정은 신교와 구교세력, 그리고 영국이 참여하는 일종의 정치회담이라고 할 수 있다. 갈등의 당사자들이 직접 앉아서 정치적 교섭을 하였다는 점은 중요한 의미를 갖고 있다. 남아프리카공화국의 경우도 가해자와 피해자가 서로 마주하며 정치적 해결의 실마리를 열었다는 점이 중요하다. 정치적 타협이 이루어진 다음 북아일랜드는 권력분점을 위한 협의주의가 입안될 수 있었고, 남아프리카공화국도 흑·백 정치지도자 간의 타협을 통하여 정권 이양이 평화적으로 이루어지면서 아파르트헤이트가 종식되고 사회적 갈등의 해소가 시작되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 한국의 사회적 갈등 극복과 소통해소를 위해서는 정치적 집단들 간의 타협이 선결요인이 된다고 할 수 있다.

‘남남갈등’으로 대변되는 한국사회의 사회적 갈등은 북한 문제나 통일문제를 중심으로 이루어졌지만 실질적으로 남한사회의 정치적 갈등이 근본원인이라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 민주화와 권력교체 등의 정치과정에서 정치적 갈등이 심화되면서 사회적 갈등이 심화되었고, 정치집단들은 사회적 갈등을 정략적 목적으로 확산하여 왔다고 볼 수 있다. 따라서 갈등의 극복과 소통의 출발은 정치집단 간의 타협에서 시작되어야 한다는 것이다. 정치적 타협이 전제되지 않는다면 소통을 위한 사회적 논의나 정책적 노력자체가 새로운 갈등으로 이어질 수 있다. 더욱이 한국과 같이 지역문제가 정치적 지형과 연관되어 있는 경우에는 정치적 타협 없이 사회적 갈등의 극복을 시도하는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 성과를 거두기도 어렵다고 볼 수 있다.

둘째, 소통의 회복을 위해서는 구체적인 노력이 필요하다는 것이다. 갈등의 종식이 이루어진다고 하더라도 이것이 곧바로 사회적 소통의 증대로 이어지지 않는다. 남아프리카공화국의 경우 아파르트헤이트의 종식과 정권교체의 합의로 기존의 흑백갈등은 극복되

18) 이우영, “북한관과 남남갈등: 여론조사와 신문기사를 중심으로.” 경남대학교 극동문제연구소 편, 『남남 갈등 진단 및 해소방안』 (마산: 경남대학교 출판부, 2004) 참조.

있다고 할 수 있지만, 흑백 간의 사회적 갈등은 여전히 유지되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 TRC의 구성과 활동은 과거의 상처를 치유하고 새로운 통합을 위한 구체적인 적극적인 정책적 개입이라고 할 수 있다. TRC의 성과에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 중요한 것은 적극적인 정책입안을 추진하였다는 점이다. 이와 더불어 갈등의 종식과 소통의 확대를 위한 남아프리카공화국에서 수행한 교육정책도 유의해서 볼 필요가 있다.

적극적인 정책의 중요성은 사회적 소통의 확대과정에서 한국사회의 국가가 구체적인 정책을 제기할 필요가 있다는 것을 의미한다. 사회적 소통이라고 하지만 현재 갈등의 한 축이 국가라는 점에서도 국가가 소통에 적극적으로 나서야 할 필요가 있다고 할 수 있다. 그리고 이보다 더 중요한 것은 정책의 주체가 국가이기 때문이다. 소통을 위한 구체적인 정책의 입안과 추진은 국가가 주도할 수밖에 없다는 것이다. 또한 교육에 소통의 문제를 적극적으로 반영하는 것이 중요하기 때문에 교육자치단체들도 사회적 소통문제에 관심을 기울일 필요가 있다고 할 수 있다.

셋째, 상황에 적합한 갈등해결과 소통 확대를 추구하여야 한다. 아일랜드가 일반인 다수결 민주주의가 아니라 일종의 지분을 보장하는 협의제로 정치제도를 구축한 것이나 남아프리카공화국의 새로운 국가건설에서 가장 먼저 과거의 상처를 극복하는 것에 주안점을 둔 것은 각 국가의 특수한 역사적 경험과 인구비례와 같은 현실적 조건에서 비롯되었다고 할 수 있다. 구교도가 소수인 북아일랜드에서 권력분점을 위해서는 일방적인 다수결이 아닌 협의제가 불가피하였다.¹⁹⁾ 그리고 인종차별의 아픈 역사가 있었지만 동시에 백인의 협조가 불가피한 남아프리카공화국의 현실에서 차별보다는 진실규명과 피해자에 대한 심리적 보상이 현실적인 정책이었다는 것이다.

따라서 한국의 경우에도 역사적 경험과 현실적 조건을 고려한 정책이 입안될 필요가 있다. 예를 들어 현재의 남남갈등이 대북정책과 연관되어 있으며, 장기적으로 통일이후 남북의 사회갈등과 결합될 여지가 많다는 점에서 소통의 문제와 통일정책 혹은 대북정책을 같이 고려할 필요가 있다는 것이다. 또한 근대화이후 장기간에 걸친 권위주의적 군사정권의 유산으로 갈등해소의 경험이 부족한 한국사회의 현실을 생각할 때, 갈등해소 교육을 추진하는 것도 상황과 조건을 고려한 정책이 될 수가 있다.

19) 민주주의 원칙에 어긋나 보이지만 협의제는 인종이나 다문화적인 문제를 경험한 나라들에게 일반적으로 나타나는 것으로서 벨기에의 경우도 여기에 해당된다고 할 수 있다.

VII. 결론: 통합을 위한 소통의 과정

오랜 기간 동안 갈등을 경험하였던 남아프리카공화국과 북아일랜드는 화해의 길로 들어섰다고 할 수 있다. 남아프리카공화국은 오랜 인종차별정책과 흑인에 대한 탄압, 학살 등을 겪으며 갈등이 심화되었으나 1990년대 이후 화해의 과정에 들어서서 아파르트헤이트를 종식하고 평화적으로 정권을 교체하였다. 이후 남아프리카공화국에서는 진실과 화해위원회(TRC)를 통해 과거의 아픔과 상처를 치유하면서 다수결 민주제에 기반을 둔 평등하고 다양한 문화가 공존하는 다문화국가를 건설해 나가고 있다고 할 수 있다. 영국의 식민지였던 북아일랜드는 남쪽에 독립국가가 건설된 이후에도 영국의 지배하에 있었고, 분리독립을 지향하는 구교도와 영국의 국민으로 살아가기를 원하는 신교도 사이에 유혈분쟁을 포함한 극심한 갈등이 지속되었다. 그러나 테러와 보복으로 점철되던 양진영도 평화적 공존의 필요성을 공감하면서 오랜 기간에 걸쳐 협상을 지속하였고, 결국 1998년 성금요일 협정을 체결하여 협의주의적인 원칙하에 자치정부를 구성하면서 평화를 회복하였다고 할 수 있다.

두 사례 모두 극심하게 분열된 사회에서 소통을 시도한 경험을 보여주고 있다. 남아프리카공화국이나 북아일랜드는 정치사회적 약자를 물리적으로 억압하는 것이 아니라 상대를 배려하는 것에서부터 출발하였고, 결과적으로 폭력을 종식하고 타자를 인정하는 방식으로 그 기반을 마련하였다는 점에서 공통적이라고 할 수 있다. 그러나 구체적인 과정이나 결과는 차이가 있다고 할 수 있다. 남아프리카공화국에서는 다수결이라는 일반적인 민주주의적 원칙에 따라 흑인 정권이 수립되었다. 그러나 흑인정권은 정치적 약자가 된, 과거 인종차별의 주역이었던 백인들의 비도덕적 행위에 대한 진상규명을 추구하였지만, 궁극적으로 화해를 지향하면서 갈등을 극복하였다고 할 수 있다. 반면 북아일랜드는 과거 탄압의 대상이었던 카톨릭계의 권리 회복과 보장을 위해서 협의주의 체제를 발족하였다. 이것은 구교가 정치사회적 약자였을 뿐만 아니라 숫자에 있어서도 소수였기 때문에 비롯된 결과라고 할 수 있다.

남아프리카공화국의 경우 악명 높았던 아파르트헤이트의 종식을 추구하는 국제적 압력이 강했지만 갈등의 극복과 해결은 피부색이 다른 남아프리카인들 스스로가 주도하였다고 볼 수 있다. 반면 북아일랜드는 영국과 아일랜드공화국이라는 외부 세력의 일정한 개입이 갈등 극복과정에 있었다고 할 수 있다. 이러한 차이들은 사회적 갈등이 형성된 역사적 배경의 차이와 갈등의 정도와 빈도의 차이, 그리고 인구구성을 포함한 사회적 조

건의 차이에서 비롯되었다고 할 수 있다.

현재 남아공과 북아일랜드의 사례는 완성되거나 완벽한 것은 아니다. 남아프리카공화국의 경우 백인중심의 경제구조는 여전히, 정치적 권력을 잡았다고는 하지만 대다수 흑인들의 사회경제적 지위는 취약하다. TRC의 활동에 불만을 가진 사람들은 흑인과 백인 양쪽에 존재하고 있다. 북아일랜드에서 권력분점을 보장하는 협의주의의 존재 자체가 사회적 통합이 지극히 어렵다는 것을 보여준다고 볼 수 있다. 신교와 구교인들은 유사인종주의 정도로 차별적 정체성을 가지고 있다. 법적으로 통치권을 갖고 있는 영국과 바로 옆에 붙어 있는 아일랜드 공화국은 언제든지 원심력을 제공하여 분열을 촉진할 수 있다.

그러나 중요한 것은 여전히 어려움들과 불안요소가 남아있는 미래에도 불구하고 과거 경험하였던 갈등을 되풀이하지는 않아야 하겠다는 생각이 갈등의 주축들에게 공유되고 있다는 사실이다. 이를 위하여 다양한 소통을 시도하였고, 굴곡을 경험하면서도 협상을 포기하지 않았다는 것이다. 이러한 맥락에서 장기적인 시각에서 본다면 이들 국가는 소통의 확대를 통한 사회적 통합으로 나아갈 가능성이 크다고 할 수 있다.

두 나라의 경험을 검토하면서 주목하여야 할 것은 균열되어 있는 집단 간 힘의 균형을 맞추는 것이 소통의 전제조건으로서 매우 중요하다는 사실이다. 그리고 획일적으로 어떠한 제도를 마련하는 것이 해결책이 아니라, 사회마다 적절한 소통의 환경을 구성해 나가는 것이 관건이 될 것이라는 사실 또한 중요한 함의라고 할 수 있다. 이는 제도적인 뒷받침과 더불어 사회 집단 간의 인식구조를 변화시켜나가는 끈기 있는 노력이 필요한 과정이 될 것이다.

현재 남한은 여러 가지 쟁점을 둘러싸고 사회적 갈등이 심화되고 있다고 할 수 있다. 1980년대의 사회적 갈등이 국가와 시민사회의 일종의 단선적 갈등이었다면 민주화를 이룩한 1987년 이후, 특히 2000년대 들어서서 경험하고 있는 사회적 갈등은 다층적이고 복합적이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 갈등의 해결이 점차 어려워진다고도 할 수 있다. 그리고 통일을 지향하는 과정에서 남북한 간에 일어날 수 있는 사회적 갈등은 지금까지 경험하였던 갈등들 보다 한층 더 심각할 수 있다. 따라서 현 단계의 사회적 갈등을 극복하고, 장기적인 차원에서 통일을 준비하기 위해서도 소통을 증진시키는 구체적인 노력이 절실하다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 갈등을 경험하고 극복하고 있는 남아프리카공화국이나 북아일랜드가 우리의 경험과 다소 다른 점이 있다고 하더라도 이들의 사례에 보다 더 많은 관심을 가질 필요가 있다는 것이다. 또한 이들 국가 뿐만 아니라 이스라엘-팔레스타인의 갈등과 소통, 그리고 캐나다의 영국계-프랑스계 주민들 간의 갈등과

화해 등 더 많은 사례들을 살펴보는 것도 한국사회의 바람직한 사회적 소통과 남북한 간의 화해를 위해서 필요할 수 있다.

참고문헌

- 곽은경, “제3세계의 시민항쟁과 그 이후 남아프리카공화국-반인종주의투쟁과 만델라의 화해정책,” 『역사비평』 통권 41호 (1997).
- 김광수, “남아프리카 공화국의 국가건설: 진실과 화해 위원회(TRC)가 역사청산, 국민화합 그리고 민주화 과정에 기여한 역할을 중심으로,” 『아프리카연구』 제15호 (2002).
- _____, “남아프리카 공화국의 문화적 정체성과 국가건설(Nation-Building) 그리고 아프리카너(Afrikaner)의 역할,” 『아프리카연구』 제14호 (2001).
- 김 훈, “남아프리카공화국에서의 민주적 이행동학,” 『국제지역연구』 3권 3호 (1999).
- 모종린, “보스니아, 북아일랜드 평화협정 사례연구-북아일랜드의 ‘성금요일(Good Friday)’ 평화협정,” 『전략연구』 통권 제18호 (2000).
- 박희정, “남아프리카공화국: 아프리카 대륙에서 유일한 백인의 정치적 지배,” 『한국아프리카학회지』 6권 (1993).
- 서상현, “디아스포라(Diaspora)에 의한 문화적 변동 현상에 관한 고찰-남아공 아프리카너들의 대이주(Great Trek)를 중심으로,” 『국제지역연구』 12권 3호 (2008).
- 신혜수, “북아일랜드, 길고도 멀었던 대립과 갈등,” 『역사비평』 통권 43호 (1998).
- 이우영, “북한관과 남남갈등: 여론조사와 신문기사를 중심으로.” 경남대학교 극동문제연구소 편, 『남남 갈등 진단 및 해소방안』 (마산: 경남대학교 출판부, 2004).
- 장용규, “남아프리카공화국의 언어정책과 국가통합,” 『아프리카연구』 제19호 (2005).
- 황규득, “남아프리카공화국의 대통령제: 정치구조와 권력메커니즘을 중심으로,” 『아프리카학회지』 제26집.
- 황익주, “북아일랜드의 민족갈등과 일상에서의 타자성 경험,” 『비교문화연구』 제9집 2호 (2003).
- John McGarry and Brendan O’Leary, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagement* (New York: Oxford University Press, 2004).
- Joe Cleary, *Literature, Partition and the Nation State* (Cambridge: Cambridge University Press: 2002).
- Marion Keim, *National Building at Play: Sport as a Tool for Social Integration in Post-apartheid South Africa* (Oxford: Meyer & Meyer sport, 2003).

Richard A. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa* (New York: Cambridge University Press, 2001).

Stanley Waterman, "Partion and Modern Nationalism," C. H. Williams and E. Kofman (eds.) *Community Conflict, Partition and Nationalism*, (London: Routledge, 1989).

대북정책에 관한 소통실태 분석

- I. 문제의 제기
- II. 대북정책 소통에 관한 기존 논의
- III. 대북정책 소통 실태 조사
- IV. 대북정책 소통 실태 분석 및 함의
- V. 맺는 말

I. 문제의 제기

이명박 정부의 대북정책은 과거 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책이 북한의 개혁·개방을 유도하는데 실패했을 뿐만 아니라 핵실험이라는 결과를 가져왔다는 부정적 평가에서 출발하였다. 따라서 이명박 정부의 대북정책은 핵문제 해결을 우선시하는 가운데 북한의 변화를 촉진하는 데에 초점을 맞추고 있다.

북한은 이명박 정부의 이러한 대북정책에 크게 반발해 남북 당국간 대화를 단절시키는 등 일련의 강경조치들을 쏟아내더니 미국의 오바마 행정부 등을 겨냥해 미사일 발사, 더 나아가 2009년 5월에는 제2차 핵실험을 강행하기에 이르렀다. 북한의 2차 핵실험 이후 유엔 안보리가 채택한 대북제재 결의 1874호에 따라 국제사회는 군수품을 실은 것으로 의심되는 북한선박의 검색, 북한의 자금줄 차단 등에 나설 수 있게 되었다. 우리나라는 북한의 2차 핵실험 이후 PSI에 전면 가입하는 등 국제사회의 대북제재에 동참함으로써 남북관계는 심각한 긴장국면으로 빠져들었다.

하지만 2009년 7월 이후 북한은 강경 일변도의 태도에 변화를 보이기 시작했다. 우선 북한은 월경 혐의로 체포해 중형을 선고했던 미국의 두 여기자들, 8월초 방북해 김정일 국방위원장과 면담한 빌 클린턴 전 대통령의 귀국길에 동행할 수 있도록 석방하면서 북미간 대화의 물꼬 트기에 나섰다. 그에 바로 뒤이은 현정은 현대그룹 회장의 김정일 위원장 면담과 김대중 전 대통령 서거에 따른 조문단의 서울 파견을 계기로, 북한은 남북간에도 대화국면으로의 전환을 시도하였다. 이에 따라 장기간 억류했던 개성공단 유모씨의 석방, 남북간 통행·체류 제한 등 이른바 '12·1조치'의 해제, 동해에서 어로작업중 북방한계선을 넘었다가 나포됐던 연안호 선원들의 송환, 이산가족 상봉행사 재개, 임진강 수해방지 남북 실무회담 개최 등 일련의 '유화공세'가 이어졌다.

이처럼 남북관계에서 경색과 이완이 반복되는 가운데 그동안 우리 사회에서는 이념적 갈등구조가 심화되고 고착화됨으로써 이는 특히 대북정책을 둘러싼 이른바 남남갈등으로 이어졌다. 이제 남남갈등의 해소는 시급하면서도 해묵은 난제가 되었다.

대북정책을 둘러싸고 사회적 갈등이 생겨났다고 한다면 남남갈등의 출발점은 대북정책의 급격한 변화가 생겨났던 시점과 맞물려 있다고 할 수 있을 것이다. 그런 점에서 한국 사회에서 대북정책을 둘러싸고 이념적 갈등이 본격적으로 부각되기 시작한 것은 일반적으로 김대중 정부 시기부터라고 간주되고 있다. 김대중 정부 하에서 대북 유화정책인 '햇볕정책'을 펴면서 대결과 적대감을 전제로 한 그 이전의 대북정책으로부터 근본적

으로 변화된 정책을 펴 나갔기 때문이다(강원택, 2004). 대북정책을 둘러싼 이러한 갈등이 노무현 정부 하에서도 수그러들지 않다가 현 정부 아래서는 또 다른 모습으로 첨예하게 표출되고 있는 셈이다. 말하자면 과거 정부의 대북 포용정책과 기초를 달리해서, ‘비핵·개방·3000’을 골간으로 하는 대북 ‘상생·공영정책’을 내건 이명박 정부에서는 이러한 남남갈등이 보다 복잡한 양상으로 전개되고 있다고 하겠다.¹⁾

김대중 정부와 노무현 정부는 남북관계의 급속한 진전이라는 결과에도 불구하고 보수진영의 협력을 이끌어내지 못함으로써 끊임없는 비판에 시달려야 했다. 새로운 남북관계 형성의 필요성이라는 명분을 바탕으로 수립된 이명박 정부의 대북정책은 진보진영을 설득하고 협력을 이끌어내는 데 성공했다고 보기 어려우며, 야당과 진보적 시민사회의 비판에 직면해 있다. 즉 현정부에서의 남남갈등은 과거 정부의 경우와 정반대의 논리로 재현되고 있을 뿐이다(조한범, 2008b).

이처럼 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 심화됨에 따라 남북대화 못지않게 남남대화에 의한 소통의 증진이 중요한 과제로 부각되고 있다. 즉, 일관성있는 대북정책을 강력하게 추진해 나가기 위해서는 민-관, 민-민, 여-야 소통 등에 의한 남남합의의 도출이 선결과제로 다가선 것이다. 이에 따라 우리 사회 일각에서는 남북관계에 대한 사회적 합의를 위한 ‘통일국민협약’ 체결을 주장하는 등 다각적인 해법이 모색되고 있다.

이러한 움직임은 진보-보수 양 진영이 제대로 된 대화나 토론을 해 보지도 않고, 오직 상대방에 대한 선입견만을 가지고, 남남갈등을 증폭시켜온 측면이 있다는 성찰에 바탕을 둔 것으로 보인다. 상대를 친북과 반북, 좌파와 우파로 보는 편견과 도식적인 구분으로부터 벗어나 허심탄회한 소통이 이뤄지는 공론장의 형성은 국민적 합의에 기반한 대북정책으로 가는 징검다리가 될 수 있을 것이다.

1) 국내 일부 보수단체의 대북 전단(빠라) 살포 문제는 이명박 정부 들어 남남갈등이 한층 복잡한 양상을 띠고 있음을 보여준 대표적 사례라 하겠다. 2008년 10월 북한이 군사실무회담을 통해 이들 민간단체의 대북 전단 살포를 문제삼은 이후 정부는 남북관계에 미칠 악영향을 고려해 해당 민간단체들에 전단살포 자제를 요청했다. 그러나 정부의 거듭된 자제요청에도 불구하고 민간단체의 전단살포는 계속됐고 그런 와중에 북한이 개성관광·남북열차 중단, 남북간 통행·체류 제한 등 ‘12·1조치’를 단행했다. 상황이 더욱 악화되자 일부 전단살포 단체는 “더이상 북에 기대할 것이 없다”며 공세를 더욱 강화했고 진보진영에서는 전단살포를 남북관계 악화의 주요인으로 지목하며 반대의 목소리를 높였다. 정치권에서는 전단살포를 강행한 민간단체의 성격을 놓고 여야간 ‘매국·애국 단체’ 논쟁이 벌어졌는가 하면 전단살포를 신고사항으로 바꾸는 남북교류협력법 개정안을 둘러싼 논란도 일었다. 특히 2008년 12월 2일에는 임진각에서 대북 전단 살포를 강행하려던 ‘자유북한운동연합’과 ‘남북자가족모임’ 등 보수단체 회원들과 이를 저지하려던 진보단체 회원들간에 격렬한 몸싸움이 벌어지기도 했다. 이런 가운데 ‘국민행동본부’ 등 30여개 보수단체들이 전단살포 동참을 선언하면서 그 파장은 더욱 커져 갔다. 이처럼 전단살포 문제가 보수와 진보간의 남남갈등으로 비화되는 양상을 띠자 정부는 남북관계를 둘러싼 국론분열을 우려하며 상황을 진정시키려 애썼다(연합뉴스, 2008년 12월 3일자).

하지만 이를 위해서는 무엇보다 대북정책에 관한 소통 정도, 소통 구조와 그 장애요인 등의 현실태부터 정확하게 파악하는 일이 선행되어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 소통의 실태를 진단함으로써 향후 광범한 사회적 합의라는 공통분모를 바탕으로 하는 대북정책 수립의 틀을 도출하는 데에 보다 실용적인 근거를 제공하려는 작업의 일환이라 하겠다.

이를 위해 본고에서는 북한문제 전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시, 그 결과를 바탕으로 대북정책의 소통 실태와 소통 부족의 원인과 그 구조적 문제점 등에 대한 경험적 분석에 주안점을 두고자 한다. 아울러 대북정책을 둘러싼 갈등을 완화 내지 해소하고 사회적 합의 기반으로서의 소통 증진을 도모하기 위한 전문가들의 다양한 제안 등도 함께 검토하고자 한다.

II. 대북정책 소통에 관한 기존 논의

현 정부의 대북정책을 둘러싼 갈등이 심화됨에 따라 이를 해소하기 위한 소통의 담론들도 늘고 있다. 특히 현 정부들어 남북관계가 경색되면서, 대북정책에 대한 남남소통을 제고하기 위한 우리 사회 내부의 공론장 마련이 더욱 절실한 과제가 되고 있다. 여기에서는 우선 보수와 진보의 개념을 검토한 후 대북정책을 둘러싼 그간의 갈등과 소통에 관한 논의를 개략적으로 살펴보고자 한다.

1. 보수와 진보의 개념

일반적으로 이념은 종종 ‘보수-진보’라는 이분법적인 형태로 설명되고 있지만, 보수와 진보가 고유한 단 하나의 속성만을 담고 있는 것이라고 볼 수는 없다. 보수와 진보의 특성을 구분해 본다면, 첫째는 좌우(left-right)의 개념이다. 이는 경제적·물질적 가치의 배분과 관련된 것으로, 자본주의적 가치와 사회주의적 가치의 대립이며 근대산업 사회의 산물로서의 계급정치적 속성을 지닌다. 두 번째로는 권위(authority)와 자유주의(libertarian)로 나뉘지는 특성인데, 보수는 권위를 강조하고 진보는 자유주의를 옹호한다. 세 번째는 근대적 가치와 탈근대적(post-modern) 가치간의 갈등으로, 보수는 근대적 가치를 대표하며 진보는 탈근대적 가치를 옹호한다.

이러한 이념의 세 차원 외에 우리나라에서는 또 다른 특성이 추가되어야 할 것으로 보인다. 현재 우리사회의 갈등을 지칭하는 표현으로 자주 언급되는 남남갈등은 남북갈등이라는 표현에 대비하여 대북정책을 둘러싼 우리사회 내부의 분열과 갈등을 말하는 것으로 받아들여지고 있다(강원택, 2005, 2004). 보다 구체적으로, 남남갈등은 ‘통일 및 대북정책을 둘러싼 궁극적 목표, 현실인식, 접근방식 등의 차이에서 오는 이념적 갈등양상’으로 정의할 수 있다(조민, 2003). 따라서 이념갈등의 양측으로 통칭되는 ‘보수’와 ‘진보’의 개념을 남남갈등에 적용할 수 있다(김갑식, 2007).

2002년 중앙일보와 한국정당학회는 정치인과 일반국민의 이념·노선에 관한 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사 결과에 의하면, 우리사회에서의 보수-진보의 개념은 계급적 구분을 가능하게 하는 경제적 요인의 영향은 상대적으로 크지 않게 나타난 반면, 대북한 관계라고 하는 정치적 요인의 영향은 큰 것으로 나타났다(강원택, 2002). 또 한국 사회에서의 보수-진보의 이념적 차원은 구미에서와 같이 경제적 쟁점들에 기초한 보수-진보처럼 구체성을 띠고 있기 보다는, 단순히 ‘현상(status quo)’의 변화를 추구하려는 성향과, 현상을 유지하려는 성향을 반영하고 있을 가능성이 높은 것으로 나타났다(정진민, 2002).

한편 ‘의미는 차이에서 발생한다’는 언어학적 문제의식에 의거할 경우, 보수 혹은 진보의 의미가 형성되는 ‘차이의 함수’는 ‘보수-진보’라는 하나의 틀거리이다. 따라서 보수는 좌파가 아닌 진보의 ‘대립항’으로 제시되며, 보수의 맞수는 좌파가 아니라는 것을 의미한다. 외형적인 유사성과 일상적인 혼용에도 불구하고, ‘보수-진보’와 ‘우파-좌파’는 상이한 내용을 내포하고 있는 개념틀이라는 것이다. 의미적으로 전자는 ‘현존질서의 변화에 대한 입장과 태도’와 관련된 대립적인 개념쌍이며, 후자는 ‘체제지향성’과 관련된 대립적인 개념쌍이라고 볼 수 있다. 이것은 진보와 좌파의 관계를 살펴봄으로써 보다 명확하게 확인할 수 있다.

양동안은 진보는 ‘바람직한 상황으로 변화하는 것’을 의미하는 가치적인 용어라고 정의하면서, 진보와 좌파는 확실히 구별되는 개념이고 사회주의는 진보가 아닌 좌파라고 평가하였다(월간조선, 2002). 한편 이진우(1999)는 좌파와 진보를 개념적으로 분리하여, 좌파와 우파는 ‘권력관계’를 통해서 규정되며 진보와 보수는 ‘바람직한 사회를 성취하는 방법’을 기준으로 구분된다고 지적하였다. 따라서 개념적으로 ‘좌파=진보’는 오류이며, 현실적으로 좌파가 진보적이지 않을 수 있다(채장수, 2003).

이와 동일한 관점에서 진보, 좌파와 각각의 개념쌍을 이루는 보수, 우파도 그 개념적인

차이를 구체적으로 설정할 수 있다. 즉, 보수와 우파는 이론적으로나 현실적으로나 상호 구분이 필요한 서로 상이한 개념인데, 진보와 짝을 이루는 보수는 좌파의 카운터파트인 우파와는 달리 ‘체제지향성’이라는 기준이 아닌 ‘현존 질서의 변화 방향과 속도에 대한 인식’이라는 기준을 통해서 그 의미가 구성되는 개념이다. 따라서 ‘보수-진보’와 ‘우파-좌파’는 그 의미와 분석대상이 상이한 이념적 개념틀이다(채장수, 2009).

2. 대북정책을 둘러싼 갈등과 소통의 담론

남남갈등은 냉전의 유제와 탈냉전의 변화가 동시에 착종되고 있는 한반도의 과도기적 현실에 기인한다. 이미 사회주의권의 붕괴와 동서냉전의 종식으로 국제적으로는 탈냉전의 구조가 정착되었지만 우리 사회와 한반도 그리고 동북아는 과거 냉전적 대결구조와 의식이 완전히 사라지지 않았을 뿐 아니라 이를 대체할 새로운 탈냉전적 구조와 의식 또한 생성되지 않고 있다. 즉 한반도에서는 새로운 변화와 과거의 지속이 동시에 교차함으로써 북한에 대한 이중적 태도가 남남갈등으로 촉발된 것이다(김근식, 2004).

그런데, 87년 민주화 이후 남북관계 개선과 관련한 정책주도권은 국가권력을 행사하는 정부가 장악했지만 이를 포괄하는 통일담론 자체를 국가가 완전히 장악하거나 통제할 수는 없는 상황에 이르렀다. 통일담론을 둘러싼 지배담론이든 저항담론이든 다양한 담론 동맹이 사회세력에 의해 형성될 수밖에 없다(김형준·김도중, 2000). 특히 2000년 6·15 및 2007년 10·4 남북정상회담 이후 통일담론의 담론동맹은 민족주의적 시각이나 국제주의적 시각이나, 당위적 접근이나 현실적 접근이나에 따라 경계선이 구분되었다. 이와 같은 새로운 이념 균열구조가 현존하는 정치사회 균열구조와 중첩되면서 이념갈등이 증폭되고 있다.

또 진보와 보수간의 배타적 감정이 이념갈등을 증폭시키는 측면도 있다. 이념적 정체성(ideological identification)과 이념적 감정(ideological feelings)간에는 강한 상관관계가 있기 때문이다(Chubb, Hagen, and Sinderman, 1994). 따라서 진보와 보수가 특정 이슈와 정책에 대해 경쟁하고 대립하는 것이 아니라 단순한 감정에 의해 갈등이 증폭될 수 있다. 한국의 지역주의는 특정지역에 거주하거나 그 지역출신들이 다른 지역 사람들에 대해 갖는 배타적 감정에 뿌리를 두고 있다. 마찬가지로 한국사회에서의 이념갈등도 진보와 보수가 상대방을 부정하고 배격하려는 배타적 감정이 지나치게 강하기 때문에 나타난 현상으로도 보여진다. 자신들이 추구하는 가치만이 최상이고 상대방이 추구하

는 가치는 악이라는 상쟁적 사고와, 자신들이 추구하는 가치만이 국민들로부터 전폭적인 지지를 받고 있다는 착각이 이념세력간에 포용과 배려를 차단한다는 것이다. 진보와 보수는 평등과 법치 등 자신들이 추구하는 가치만이 국민들로부터 전폭적인 지지를 받고 있다고 주장하면서 상대방이 추구하는 가치를 배격하고 증오하고 있다. 이러한 배격과 증오의 감정이 결과적으로 이념 갈등을 증폭시키는데 기여하고 있다고 하겠다(김형준, 2009).

한편 남북문제에 대한 구조적인 이념갈등을 해소하기 위해 과거 정부의 대북정책 가운데 남북관계 발전을 위해 현 정부에서도 지속적으로 추진해야 할 정책요소들을 찾아내야 한다는 견해가 있다(박형중, 2009b). 이러한 이른바 ‘지속가능한 대북정책’은 크게 네 가지 측면에서 문제에 접근할 수 있다.

첫째, 대북정책과 관련한 쟁점마다 진보 또는 보수의 입장이 상호 대립하기 보다는 상호 보완해야 할 반쪽짜리 입장에 불과하며, 이러한 진보 또는 보수의 편향이 강해질수록 정책 교정을 요구하는 반대압력이 증가한다는 것이다.

둘째, 진보는 연성협상에 경도하는 경향이 있고, 보수는 강성협상에 경도하는 경향이 있는데, 연성협상이 우리의 이익을 팔아먹었다고 비판되는데 비해, 강성협상은 상대방과의 관계를 파탄냈다고 비난받게 된다는 것이다. 따라서 진보는 연성협상을 경계하고, 보수는 강성협상을 경계해야 하기 때문에, 결국 ‘원칙있는 협상’의 태도를 견지하는 것이 바람직하다. 물론 북한과 같은 ‘관계를 맺기 어려운 상대’를 대상으로, 또 복잡한 현실의 정책환경의 우여곡절속에서 ‘원칙있는 협상’의 자세를 견지하는 것이 쉽지는 않다.

셋째, 대북정책과 관련한 한국 정부의 공식 담론은 보수와 진보의 중간점에서 약간의 좌우 편향을 보이는 식으로 정착될 수밖에 없다는 것이다. 이러한 편향은 각 정부마다 정권의 정체성을 보여주고 차별화해야 하는 데에 기인한다. 역대 정부의 대북정책 공식 담론에는 거의 동일한 핵심 단어와 거의 유사한 논리가 반복하여 등장하지만 그렇다고 모두가 동일한 것은 아니다. 그리고 현실적으로 그 공식 담론이 실제 정책 추진의 의도 및 방법과 반드시 일치하지 않을 수도 있다.

넷째, 특히 과거 10년에 걸친 대북정책의 기초에서 앞으로도 지속되어야 할 측면은, 북한 당국을 대화와 협상의 상대로 인정하고 적극적으로 관계 증진과 문제해결을 모색한다는 점이다. 과거 대북정책의 기초속에는 보수적 대북정책의 약점을 보완할 수 있는 많은 요소가 존재한다. 보수적 조심성과 상대에 대한 적절한 경계가 존재한다면, 진보측이 사용하는 과정에서 많은 문제를 노정했던 수단들을 보다 현명하게 사용할 수도 있을

것이다.

요컨대 이념적 성향의 양측인 진보와 보수의 경쟁은 목표가 달라서 발생하는 것이 아니라, 동일한 목표를 어떻게 달성해야 하는가에 대한 방법론의 차이에서 발생하는 경쟁이다. 방법론의 차이 수준이라면, 진보와 보수는 상호 적대해야 할 이유가 없다. 진보와 보수의 경쟁은 상호 보완적 기능을 할 수 있기 때문이다. 또한 대내외 정책 여건을 보았을 때, 한국의 대북정책이 가질 수 있는 보수 편향이나 진보 편향의 진폭은 그리 크지 않다. 이러한 점에서 보수와 진보는 대북정책에서 많은 것을 공유하고 있는 셈이다. 또한 양측은 그 동안 정부를 교체해 가면서, 현실의 어려움을 다루어 본 경험을 가지고 있다. 이러한 점에서 진보와 보수는 각각 상대방의 정당성과 진실성을 인정하는 자세를 취해야 한다. 현 정부도 과거 정부의 정책요소에서 좋은 것을 인정하고 수용하는 자세가 필요하다고 하겠다.

따라서 대북정책을 둘러싼 정쟁화와 소모적 갈등구조의 해체를 위해 국민합의의 틀을 구축하는 차원의 ‘통일국민협약’²⁾을 체결해야 한다는 주장이 있다(조한범, 2008a). 통일국민협약 체결의 기본적 중요성은 합의안의 구체적 내용보다는 합의의 틀 도출이라는 형식에 있다고 하겠다. 통일국민협약의 체결과정에는 시민사회단체와 여야 정치권, 언론계, 종교계, 노동계, 재계 등 진보와 보수의 각 진영이 참여해야 하며, 각계 대표들이 참여하는 가칭 ‘통일국민협약추진위원회’의 구성을 통해 협약의 내용과 형식, 추진방식을 논의하는 것이 필요하다.

3. 대북정책에 대한 국민의식 조사

문화일보가 2000년 11월에 실시한 여론조사에 의하면 1차 남북정상회담 이후에도 국민은 남북관계의 급진적인 개선이 바람직하지 않다고 여기고 있던 것으로 나타났다. “남북관계 개선추진의 속도를 어떻게 보느냐”는 질문에 64.4%가 “너무 빠르기 때문에 속도 조절이 필요하다”고 응답했다. 반면에, “현재 속도가 적당하다”고 응답한 사람은 29.0%였고 “남북관계가 전향적으로 바뀌는 시기이니 좀 더 빠르게 해야 한다”는 답변은 4.2%에 불과했다. 김대중 정부는 국민들의 이와 같은 정서에 반응하지 않고 방향의 정당성만

2) ‘통일국민협약’의 개념은 사회협약(social pact)의 개념을 응용한 것이라 할 수 있다. 사회협약은 노동과 자본 관계의 제도화와 관계가 있으며, 따라서 코포라티즘의 전통에서 생성의 기원을 찾을 수 있다. 사회협약 개념이 한국사회에서 주목을 받은 것은 1997년 IMF위기 때였다. 경제위기라는 당면 문제의 해소를 위해 노동과 자본을 동참시켜 국민적 공감대를 형성하려는 시도의 일환이었다. 통일국민협약은 통일문제의 핵심이 민족 문제라는 점에서 경제적 이해관계를 축으로 하는 사회협약과 구별될 수 있을 것이다(조한범, 2008a).

을 믿고 대북정책을 급속하게 추진한 결과, 보수세력으로부터 상당한 역풍을 맞게 된 것이다.

2008년에 건국 60주년을 맞이해 KBS가 국민의식조사를 실시하는 가운데 “북한은 대한민국 안보에 위협적인 존재로 우리의 주적이다”라는 설문에 “그렇지 않다”가 42.0%, “그렇다”가 36.1%로 나타났다. 중도적 내지 진보적 시각이 돋보이는 이러한 결과가 주는 함의는 비록 보수세력이 2007년 대선, 2008년 총선에서 압승을 거둬 외형적으로는 다른 세력을 압도하고 있지만, 권력만을 믿고 보수의 이념적 색채가 강한 정책을 국민합의 도출과정을 무시한 채 일방적으로 추진할 경우, 큰 저항에 부딪칠 수 있음을 보여준다고 하겠다(김형준, 2009).³⁾

서울대 통일평화연구소가 2008년 8~9월에 실시한 통일의식 관련 대국민 여론조사 결과에 따르면, 남북관계 경색에도 불구하고 북한은 여전히 ‘협력대상’이라는 인식이 57.6%로 가장 많았고, ‘지원대상’으로 보는 경우도 21.9%로 많게 나타났다. 반면, 경제대상이나 적대대상이라는 응답은 각각 11.3%, 5.3%로 많지 않았다. 또한 이 여론조사 결과에 의하면, 이명박 정부가 들어선 이래 1년 사이 우리 국민은 북한 체제 및 지도부를 보는 시선이 전에 비해 부정적인 경향이 커졌으며 북한의 책임을 강조하는 논의도 증대했다. 그러나 이것을 북한과의 전면적인 대결정책을 지지하는 것으로 간주하는 것은 곤란하다. 북한에 대한 비판의식이 커짐과 동시에 현 정부의 대북정책에 대한 비판도 높아진 것이 이를 증명한다. 현 정부의 대북정책에 대한 만족도는 33.2%인 반면, ‘불만족’은 66.3%로 2배나 높았다. ‘대북정책에서 국민의사를 잘 반영하지 못하고 있다’는 의견도 76.6%로 높게 나타났다(김병로, 2008).

2009년 5월 한국사회과학데이터센터와 동아일보가 실시한 여론조사에 따르면, “체제와 상관없이 민족적 차원에서 북한에 대한 지원은 가능한 한 많이 해야 한다”는 견해에 대해 “그렇다”는 비율은 32.4%인 반면, “그렇지 않다”는 비율은 62.7%였다. 무응답은

3) 2008년 5월초 미국 쇠고기 수입반대라는 단순한 이슈로 시작된 ‘촛불집회’는 점차 시간이 지나면서 초기에 제기하였던 ‘쇠고기’라는 주제를 넘어서서, 이명박 정권의 보수적인 정책기조 전반에 대한 비판으로 문제제기의 범위가 확대되었다. 약 100일간에 걸쳐 한국사회를 온통 휩쓴 ‘촛불집회’ 과정에서 미국, 공기업, 공권력, 교육, 노동, 대운하, 실정법, 언론 등 한국사회의 핵심적인 갈등요소의 대부분이 ‘촛불’에 흡수되면서, 이를 둘러싼 대립과 논쟁은 ‘보수-진보’라는 대립축과 결합되어 총체적인 이념갈등으로 확장되었다. 촛불집회의 보다 직접적인 원인이 무엇이었던, 이처럼 상대적으로 ‘작은 과오’가 사회전체의 총체적인 대립 상황으로 확대되는 일련의 과정은 권위주의 시대의 마감과 지난 10년 동안 상대적으로 진보적인 세력의 연이은 집권, 그리고 소위 ‘잃어버린 10년’의 절치부심과 보수정권의 재집권을 거치면서, 현재 시민사회 내부에 (단순히 정치적인 이해손실에 따른 인적인 이합집산의 차원이 아닌) ‘보다 이념적인 요소에 의해서 결정되는 안정적인 갈등구조’가 정착되어 있음을 보여준다(채장수, 2009).

4.8%였다. 대북지원 정책에 대해 무응답층을 제외하고 2002년부터 2009년까지 국민들의 태도 추이를 분석해 보면, 대북지원과 같은 ‘진보적 가치’에 대해서는 상당한 변화가 감지된다. 대북지원에 대한 ‘적극적 찬성층’은 두 차례의 남북한 정상회담에도 불구하고 시간의 경과와 더불어 지속적으로 감소하는 양상을 보였다. 이러한 결과는 이명박 정부 출범이후 남북한 관계가 경색되면서 나타난 현상이라는 진보세력들의 주장이 근거가 없음을 보여주는 것이다.

또 이 여론조사에서는 이념과 관련된 배타적 감정에 대해서도 조사했는데, 진보가 진보에 대해 ‘좋다’고 느끼는 ‘포용적 감정’과 보수가 보수에 대해 갖는 ‘포용적 감정’간에는 큰 차이를 보이고 있다. 진보가 진보에 대해 ‘좋다’는 비율은 72.2%인 반면, 보수가 보수에 대해 ‘좋다’는 비율은 33.1%에 불과하다. 진보는 보수보다 2배이상 자신의 이념성향에 대해 긍정적인 감정 또는 느낌을 갖고 있다는 뜻이다. 그런데, 진보의 54.6%가 보수에 대해 ‘나쁘다’고 느끼는 배타적 감정을 갖고 있는 반면, 보수는 43.6%만이 진보에 배타적 감정을 갖고 있다. 중도층에서는 진보에 대해 ‘좋다’는 비율이 28.5%인 반면, 보수가 좋다는 비율은 19.3%에 불과했고, 진보에 대해 ‘나쁘다’는 배타적 감정을 갖고 있는 비율은 13.9%인 반면, 보수에 대한 배타적 감정은 이보다 높은 18.2%였다(김형준, 2009).

Ⅲ. 대북정책 소통 실태 조사

본 연구에서는 북한문제 전문가들을 대상으로 현 정부의 대북정책을 둘러싼 소통 실태를 파악하기 위해 설문조사를 실시하였다. 위에서 살펴본 바와 같이 그동안 대북정책을 둘러싼 다양한 여론조사가 실시돼 왔지만 대북정책의 소통 실태에 대한 본격적인 조사는 매우 드물었다는 점에서 이러한 서베이는 의의가 적지 않다고 하겠다.

1. 설문조사의 대상 및 방법

본 연구에서는 대북정책 소통실태를 파악하기 위해 「북한연구학회」 회원 357명과 「한국정치학회」·「한국사회학회」·「한국국제정치학회」 회원들 중 북한 관련 전공자 196명을 대상으로 서베이를 실시하였다. 일반국민을 대상으로 한 의식조사가 아니라 북한문제

전문가 집단을 대상으로 설문조사를 실시한 것은 이들 전문가 집단으로부터 대북정책 소통 관련 실태 파악뿐만 아니라 소통 부족의 원인, 그리고 소통을 증진하기 위한 방안에 이르기까지 정책적 함의가 풍부한 진술을 얻을 수 있을 것으로 기대되었기 때문이다.

먼저 북한연구학회 회원을 대상으로 2009년 6월 8일에 이메일로 설문을 발송한 뒤 6월 15일까지 8일 동안 이메일로 응답을 회수하였다. 357명의 설문조사 대상자 가운데 45명이 응답해 와 응답율은 12.6%를 기록했다. 통상적으로 이메일 설문조사의 응답율이 10%를 밑도는 경향임에 비춰볼 때, 본 연구의 이메일 설문조사에서 응답율이 10%를 상회한 것은 설문조사 기간 동안 북한연구학회 회원들에게 응답을 요청하는 핸드폰 문자 메시지를 보낸 데에 기인한 것으로 보인다.

그후 한국정치학회·한국사회학회·한국국제정치학회 회원 가운데 북한문제를 전공한 196명을 대상으로 서울 소재 여론조사기관인 『M&C 리서치』에 의뢰해 6월 24일부터 7월 2일까지 9일간에 걸쳐 전화 설문조사를 실시하였다. 이 전화 설문조사에서는 북한연구학회 소속으로서 이미 이메일로 응답을 보내온 회원은 중복되지 않도록 제외하였다. 196명의 전화 설문조사 대상자 가운데 75명(한국정치학회 66명, 한국사회학회 7명, 한국국제정치학회 2명)이 응답해 주었다. 따라서 이번 서베이의 총 응답자수는 이메일 설문조사

2. 설문 문항 작성

본 연구의 대북정책 소통 관련 서베이의 설문은 선다형 11개 문항, 진술형 4개 문항 등 모두 15개 문항으로 구성하였다. 그리고 통계분석을 위한 2개 문항이 별도로 추가되었다.

설문의 내용은 △현 정부 대북정책의 내용에 대한 인지도, △현 정부 대북정책에 대한 만족도, △현 정부 대북정책에서의 국민의사 반영도, △전·현 정부에서의 대북정책을 둘러싼 남남갈등 정도의 비교, △대북정책을 둘러싼 현 정부와 일반국민간 소통 정도, △현 정부의 대북정책을 둘러싼 우리사회의 보수와 진보 진영간의 소통 정도, △대북정책을 둘러싼 소통이 가장 안 이뤄지고 있는 부문, △현 정부의 대북정책에 대한 소통이 제대로 이뤄지지 않는 이유, △우리사회의 진보와 보수 진영간의 소통이 잘 이뤄지지 않는 이유, △현 정부의 대북정책 수립·추진에 있어서의 전문가 집단의 의견 반영 정도, △대북정책 수립·추진에 있어서 현 정부와 전문가 집단의 바람직한 관계, △남북관계

에 대한 사회적 합의를 위해 각계 대표들이 참여하는 ‘통일국민협약’ 체결방안에 대한 견해, △대북정책에 대한 소통증진을 위한 방안 등이다.

통계분석을 위한 2개 문항으로는 응답자의 보수·중도·진보 등의 이념적 입장과 함께, 대북정책 등의 연구 기간을 묻는 설문으로 구성하였다.

IV. 대북정책 소통 실태 분석 및 합의

여기에서는 대북정책 소통 문제와 관련한 설문조사에서 북한문제 전문가 집단으로부터 얻은 11개 선다형 설문의 응답 내용과 4개 진술형 설문의 응답 내용을 분석하고 그 합의를 탐색하고자 한다.

1. 응답자에 대한 통계분석

본 연구의 서베이에 응답한 북한연구학회 회원 45명과 한국정치학회·한국사회학회·한국국제정치학회 회원 75명 등 모두 120명의 북한문제 전문가들은 자신의 이념적 입장에 대해 ‘중도’(“중도에 속한다”)라고 응답한 비율이 61.7%(74명)로 가장 높았고, ‘보수’(“매우 보수적이다”와 “보수적인 편이다”)라는 응답은 21.7%(26명), ‘진보’(“매우 진보적이다”와 “진보적인 편이다”)라는 응답은 16.7%(20명)이었다. 물론 이는 이들에게 이념적 입장을 직접 묻은 데에 대한 응답이기 때문에 어디까지나 주관적인 이념 성향인 셈이다.

또한 대북정책 등 북한문제에 대한 이들 전문가들의 연구기간은 “10년 미만”이 15.0%(18명)이었고, “10년~19년”이 45.8%(55명)로 가장 많았다. “20년 이상”도 39.2%(47명)에 이르는 등 연구기간이 10년 이상인 경우가 총85%에 달함으로써 본 서베이의 응답자들은 북한문제의 중견 연구자들인 것으로 밝혀졌다.

한편 이념성향과 북한문제 연구기간의 관계를 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

즉, 보수적 성향의 전문가들의 경우 북한문제 연구기간이 20년 이상인 전문가가 61.5%로 가장 많고, 10년 이상 20년 미만이 23.1%, 10년 미만이 15.4%로 나타났다. 진보적 성향의 전문가들의 경우는 연구기간이 10년 이상

20년 미만이 50.0%로 가장 많고, 20년 이상이 30.0%, 10년 미만이 20.0%이었다. 또

중도적 성향의 전문가들의 경우 연구기간이 10년 이상 20년 미만이 52.7%, 20년 이상이 33.8%, 10년 미만이 13.5%로 나타났다. 말하자면 연구기간이 20년 이상인 전문가들의 경우 보수적 성향인 경우가 많았고 10년 이상 20년 미만의 전문가들은 중도적이거나 진보적 성향인 경우가 많았으며, 10년 미만의 전문가들은 진보적 성향인 경우가 많은 셈이었다.

<표 1> 북한 전문가들의 이념적 입장과 대북정책 연구기간

		사례수	대북정책 연구기간		
			10년 미만	10년~19년	20년 이상
			%	%	%
이념적 입장	보수	26	15.4	23.1	61.5
	중도	74	13.5	52.7	33.8
	진보	20	20.0	50.0	30.0

2. 대북정책에 대한 인지도와 만족도

현 정부의 대북정책의 내용에 대해 어느 정도 알고 있는지를 묻는 설문에 대해 전체 120명의 응답자중 “매우 잘 알고 있다”가 48.3%, “어느 정도 아는 편이다”가 51.7%에 달했다. “대체로 모르는 편이다”나 “전혀 모른다”는 응답은 한명도 없었다. 이는 본 서베이가 북한문제 전문가 집단을 대상으로 한 만큼 어느 정도 예상된 결과이기도 하다. 또한 이러한 대북정책 내용에 대한 인지도는 응답자의 이념적 성향과도 별로 관계가 없었다 (“매우 잘 알고 있다”의 경우 ‘보수’ 53.8%, ‘중도’ 44.6%, ‘진보’ 55.0%; “어느 정도 아는 편이다”의 경우 ‘보수’ 46.2%, ‘중도’ 55.4%, ‘진보’ 45.0%). 하지만 이들 북한 전문가들의 연구기간이 길면 길수록 “매우 잘 알고 있다”는 응답이 많았다(10년 미만 38.9%, 10년~19년 47.3%, 20년 이상 53.2%).

한편 현 정부의 대북정책에 대해 어느 정도 만족하는지를 묻는 설문 문항에 대해서는 이들 전문가들중 33.3%만이 ‘만족한다’고 응답한 반면 66.7%는 ‘불만족’이라고 응답해 ‘불만족’이 ‘만족’의 2배에 달했다. 특히 “전혀 만족하지 않는다”의 경우가 25.0%인데에 비해 “매우 만족한다”는 응답은 5.0%에 불과했다. “만족하지 않는 편이다”와 “만족하는 편이다”는 각각 41.7%와 28.3%로 나타났다.

아래의 <표 2>에 나타나 있듯이 현 정부의 대북정책에 대한 만족도에 있어서 보수적 성향의 전문가들은 만족도가 69.2%로 대체로 높은 반면에, 진보적 성향의 전문가들은 만족도가 10.0%로 매우 낮아 대조를 이루었다. 중도 성향의 전문가들도 만족도가 27.0%로, 불만족(73.0%)의 비율보다 훨씬 낮은 것으로 나타났다.

<표 2> 현 정부 대북정책에 대한 만족도

		사례수	1.매우 만족한다	2.만족하는 편이다	3.만족하지 않는 편이다	4.전혀 만족하지 않는다	긍정 (1+2)	부정 (3+4)
			%	%	%	%	%	%
전체		120	5.0	28.3	41.7	25.0	33.3	66.7
이념적 입장	보수	26	3.8	65.4	30.8	0.0	69.2	30.8
	중도	74	5.4	21.6	51.4	21.6	27.0	73.0
	진보	20	5.0	5.0	20.0	70.0	10.0	90.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	22.2	55.6	22.2	22.2	77.9
	10년~19년	55	1.8	16.4	49.1	32.7	18.2	81.8
	20년 이상	47	10.6	44.7	27.7	17.0	55.3	44.7

또한 이들 전문가의 북한문제 연구기간이 20년 미만인 경우, 현 정부의 대북정책에 대한 만족도가 저조했지만(10년 미만 22.2%, 10년~19년 18.2%), 20년 이상의 경우는 만족도가 55.5%로 절반을 상회해 흥미로웠다. 이는 위의 <표 1>에서 보듯이 북한문제 연구기간이 20년 이상인 전문가들의 경우 61.5%가 보수적 성향인 점 등을 감안하면 이러한 결과가 어느 정도 납득이 간다고 하겠다.

3. 대북정책에서의 국민의사 반영 및 갈등 정도

현 정부의 대북정책이 국민의사를 어느 정도 반영하고 있는지를 묻는 설문에 대해 전체 120명의 응답자중 “매우 잘 반영하고 있다”가 2.5%, “대체로 반영하고 있는 편이다”가 35.0%로 긍정적 답변은 37.5%에 그쳤다. 반면에 “전혀 반영하지 못하고 있다”가 10.0%, “별로 반영하지 못하고 있다”가 52.5%로 부정적 답변은 62.5%에 달했다. 요컨대, 북한문제 전문가들은 대체로 현 정부의 대북정책이 국민의사를 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 인식하고 있다고 하겠다.

그러나 이러한 결과는 아래의 <표 3>에 나타나 있듯이 응답자의 이념적 성향에 따라 크게 엇갈리고 있어 주목된다.

<표 3> 현 정부 대북정책에서의 국민의사 반영 정도

	사례수	1.매우 잘 반영하고 있다.	2.대체로 반영하고 있는 편이다	3.별로 반영하지 못하고 있는 편이다	4.전혀 반영하지 못하고 있다	긍정 (1+2)	부정 (3+4)	
		%	%	%	%	%	%	
전체	120	2.5	35.0	52.5	10.0	37.5	62.5	
이념적 입장	보수	26	3.8	76.9	19.2	0.0	80.8	19.2
	중도	74	2.7	27.0	59.5	10.8	29.7	70.3
	진보	20	0.0	10.0	70.0	20.0	10.0	90.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	27.8	61.1	11.1	27.8	72.2
	10년~19년	55	1.8	20.0	65.5	12.7	21.8	78.2
	20년 이상	47	4.3	55.3	34.0	6.4	59.6	40.4

즉, 현 정부의 대북정책이 국민의사를 반영하고 있는 것으로(“매우 잘 반영하고 있다”와 “대체로 반영하고 있는 편이다”) 긍정적 응답을 한 비율은, 보수적 성향의 전문가들의 경우 80.8%로 매우 높은 반면에, 진보적 성향의 전문가들의 경우 10.0%에 불과해 대조를 이루고 있다. 중도적 성향의 전문가들도 긍정적 답변은 29.7%에 그쳤다. 특히 북한문제 연구기간이 20년 이상인 전문가들 가운데 59.6%가 현 정부의 대북정책이 국민의사를 반영하고 있는 것으로 긍정적 응답을 하고 있어 눈길을 끈다.

한편 현 정부 들어 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 전 정부 때와 비교하면 어떠한지를 묻는 설문에 대해 전체 120명의 북한문제 전문가들 가운데 “현 정부 들어 더 심해졌다”가 45%, “전 정부 때와 비슷한 수준이다”가 40.0%로 나타났다. 하지만 “현 정부 들어 더 줄어들었다”는 응답은 13.3%에 불과했다. 요컨대, 북한 전문가들은 대체로 현 정부 들어 과거 정부 때보다 대북정책을 둘러싼 대립과 갈등이 더욱 심해진 것으로 파악하고 있다고 하겠다.

그러나 이 문제 또한 아래의 <표 4>에 나타나 있듯이 이념적 성향에 따라 상당한 대조를 보인다.

<표 4> 현 정부에서의 대북정책 갈등 정도의 전 정부 때와의 비교

		사례수	현 정부 들어 더 심해졌다	전 정부 때와 비슷한 수준이다	현 정부 들어 더 줄어들었다	모름/무응답
			%	%	%	%
전체		120	45.0	40.0	13.3	1.7
이념적 입장	보수	26	15.4	50.0	30.8	3.8
	중도	74	44.6	43.2	10.8	1.4
	진보	20	85.0	15.0	0.0	0.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	50.0	38.9	11.1	0.0
	10년~19년	55	49.1	47.3	1.8	1.8
	20년이상	47	38.3	31.9	27.7	2.1

즉, 보수적 성향의 전문가들은 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 “현 정부 들어 더 심해졌다”고 보는 비율이 15.4%에 그친 반면에, “현 정부 들어 더 줄어들었다”는 답변은 그 2배인 30.8%에 달했다. “전 정부 때와 비슷한 수준이다”는 50.0%로 절반이었다. 그러나 진보적 성향의 전문가들의 경우 “현 정부 들어 더 심해졌다”는 응답이 85.0%에 달했고, “전 정부 때와 비슷한 수준이다”는 15.0%인 데 비해, “현 정부 들어 더 줄어들었다”는 응답은 전무하였다. 한편 중도적 성향의 북한 전문가들은 “현 정부 들어 더 심해졌다”와 “전 정부 때와 비슷한 수준이다”는 응답이 각각 44.6%와 43.2%로 비슷한 반면에 “현 정부 들어 더 줄어들었다”는 응답은 10.8%에 그쳤다.

4. 대북정책에 대한 정부-국민간 소통 정도 및 인식 실태

대북정책을 둘러싼 현 정부와 일반국민간 소통이 어떻게 되고 있다고 생각하는지를 묻는 설문에 대해 “매우 잘되고 있다”는 응답은 없었고, “잘되고 있는 편이다”는 응답도 16.7%에 불과하였다. 반면에 “잘 안되고 있는 편이다”는 응답이 62.5%로 주종을 이루었고, “전혀 안되고 있다”는 응답도 20.0%에 달했다. 요컨대, 본 연구의 서베이에 응한 북한문제 전문가들 가운데 82.5%가 현 정부와 일반국민 사이에 대북정책을 둘러싼 소통이 제대로 이뤄지지 않고 있다고 진단함으로써 소통 부족의 심각한 현실에 경종을 울리고 있다고 하겠다.

이러한 부정적 진단은 아래의 <표 5>에서 볼 수 있듯이 보수적 성향의 전문가들이나 진보적 성향의 전문가들, 중도적 성향의 전문가들을 막론하고 정도의 차이만 있을 뿐 대체로 일치하고 있다.

먼저 보수적 성향의 전문가들의 경우 38.5%가 “잘되고 있는 편”이라고 응답한 데 비해, 61.5%는 “잘 안되고 있는 편”이라고 응답함으로써 부정적 진단이 훨씬 우세하였다. 진보적 성향의 전문가들은 10.0%만 “잘되고 있는 편”이라고 응답하였고, “잘 안되고 있는 편”이 35.0%, “전혀 안되고 있다”는 응답은 55.0%에 달함으로써 무려 90.0%가 현 정부와 일반국민간의 소통 실태에 대해 부정적인 진단을 하였다. 중도적 성향의 전문가들은 “잘되고 있는 편”이 10.0%인 데에 비해 “잘 안되고 있는 편”이라는 응답이 70.3%로 압도적으로 높았고, “전혀 안되고 있다”는 응답도 17.6%가 나왔다. 즉, 중도적 성향의 전문가들도 모두 87.8%가 현 정부와 일반국민간에 대북정책을 둘러싼 소통이 부족하다는 부정적인 진단을 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 현 정부와 일반국민간 소통 정도에 대한 부정적 인식은 <표 5>에서 보듯이 북한문제 연구기간의 장단에 상관없이 대체로 일치하였다.

<표 5> 대북정책에 대한 현 정부-일반국민간 소통 정도

	사례수	1.매우 잘되고 있다	2.잘되고 있는 편이다	3.잘 안되고 있는 편이다	4.전혀 안되고 있다	모름/무응답	긍정 (1+2)	부정 (3+4)
		%	%	%	%			
전체	120	0.0	16.7	62.5	20.0	0.8	16.7	82.5
이념적 입장	보수	26	0.0	38.5	61.5	0.0	0.0	61.5
	중도	74	0.0	10.8	70.3	17.6	1.4	87.8
	진보	20	0.0	10.0	35.0	55.0	0.0	90.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	11.1	77.8	11.1	0.0	88.9
	10년~19년	55	0.0	9.1	61.8	27.3	1.8	89.1
	20년 이상	47	0.0	27.7	57.4	14.9	0.0	72.3

한편 대북정책에 대한 현 정부와 일반국민간 소통 정도를 묻는 이 설문 문항의 바로 뒤에 이어서, 왜 그렇게 생각하는지 그 이유를 진술하도록 하였다. 이에 현 정부와 일반국민간 대북정책을 둘러싼 소통이 “잘되고 있는 편”(16.7%)이라고 진단한 응답자들은 그러한 긍정적 인식의 이유를 다음과 같이 진술하였다.

첫째, 현 정부의 대북정책은 어느 정도 국민의사를 반영하고 있다는 것이다(“현 정부의 대북정책은 아직 일반국민의 의견이 모두 반영된 상태는 아니지만 그런대로 보수진영이 요구하는 정책이라 할 수 있다”, “지난 정부와 차별성을 두면서 국민 여론을 잘 수렴하고 있다”, “전 정부 10년간 소외되었던 절대 다수 국민들의 의견이 처음으로 받아들여지고 있다”, “무조건 북한 퍼주기에 대한 국민의 반대의견과 북핵폐기에 대한 강한 의지가 반영되고 있다”, “여론을 대체적으로 반영하고 있다” 등).

둘째, 현 정부의 대북정책에 대한 소통 자체는 어느 정도 원활하다는 것이다(“자기식대로 대북문제를 바라봐서 그렇지 소통은 잘 이루어지고 있는 편이다”, “보수쪽과는 잘 되고 있고, 진보쪽과는 안되고 있지만 전체적으로는 소통이 잘되고 있는 편이라는 게 적절하다”, “환경이라든가 학습효과, 국민의식 수준이 높아져서 예전보다는 소통이 원활하다고 본다” 등)

셋째, 현 정부의 대북정책은 국민의사에 토대를 두고 있어서 소통의 바탕이 마련되고 있다는 것이다(“다수는 침묵하고 있지만 사실은 대북정책을 지지하고 있다고 봐야 한다”, “북한에 대한 보수적인 생각은 같은 것 같다”, “정부의 대북정책을 이해하고 있는 국민들이 더 많다고 본다”, “국민 대다수가 자유민주주의를 선호하므로 북한에 굽히는 것을 바라지 않는다” 등).

요컨대, 현 정부와 일반국민간 대북정책 소통에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 북한문제 전문가들은, 현 정부의 대북정책에는 일반국민의 의사가 그런대로 반영되고 수렴되고 있어서 예전보다는 정부와 국민간 소통의 바탕이 마련되면서 현실적으로도 어느 정도 소통이 이루어지고 편이라고 보는 셈이다.

그러나 현 정부와 일반국민간에 대북정책을 둘러싼 소통이 “잘 안되고 있는 편”(62.5%) 또는 “전혀 안되고 있다”(20.0%)고 부정적으로 진단한 응답자들은 그러한 부정적 인식의 이유를 다음과 같이 진술하고 있다.

첫째, 현 정부의 일방통행적 행보가 소통을 가로막고 있다는 것이다(“현 정부의 대북정책 기본원칙이 부족하고 일방적인 정책추진을 하고 있다”, “여론수렴이나 공론장에서 다양한 의견을 듣는 과정을 거치지 않기 때문에 일방통행으로 느껴진다”, “정부가 일반

국민들, 전문가의 목소리를 듣지 않고 일방통행식으로 밀어부친다”, “진보세력이 과거의 대북정책을 ‘실패’로 만들었다고 판단해 현 정부는 일부 보수층의 의견만을 반영하고 있다” 등).

둘째, 현 정부는 국민과의 소통을 중시하지 않는다는 것이다(“현 정부는 기본적으로 국민과의 소통을 크게 중시하지 않는다”, “국민과의 소통보다는 정부의 정책의지가 일방적으로 내려오고 있으며, 국민과의 소통을 통한 대북정책에는 별다른 관심이 없어 보인다”, “국민과의 대화를 자주하지 않는 편이라 생각한다”, “정부가 의도적으로 의견을 달 리하는 사람과의 만남을 가지려 하지 않는다” 등).

셋째, 현 정부는 대북정책에 대한 소통에 도움이 되는 홍보를 제대로 못하고 있다는 것이다(“일반국민은 정부의 대북정책에 대해 직접 알아볼 수 있는 기회가 거의 없고, 신문과 방송은 단편적인 사실만을 다루고 있다”, “구체적인 전략이나 내용 수립이 안 되어 있고, 국민들에 대한 홍보도 부족하다”, “국민들에게 충분한 설명이 부족하고 설득작업도 약하다”, “정부는 홍보가 부족하고 반대세력들은 정부를 왜곡하고 있다”, “합리적인 설득과정, 언론을 통한 홍보가 미흡하다” 등).

넷째, 현 정부의 전문성 부재, 정책적 혼선이 소통을 가로막고 있다는 것이다(“대북정책과 외교정책의 혼선, 대북정책 전문성 부재가 소통의 부재로 이어지고 있다”, “현 정부가 남북의 특수상황을 고려하지 않고 ‘이에는 이’식으로 대응해 나온 것으로 보여 평화적 해결을 원하는 대다수 국민들이 보기에는 소통이 안된다고 느낀다”, “대북정책에 대한 정부의 전문성 부족과 오만이 문제다”, “현 정부는 이전 정부에 비해 통일이나 북한 문제를 덜 중요한 것으로 보는 것 같다” 등).

다섯째, 국민의 관심과 정부의 대처능력 등이 부족하다는 것이다(“국민의 무관심과 정부의 설득력 부족이 문제다”, “정부의 유연성이 부족하고 대화를 통한 대처능력이 없다” 등)이다.

요컨대, 현 정부와 국민간에 대북정책을 둘러싼 소통이 부족하다고 보는 북한 문제 전문가들은 그것이 △현 정부의 일방통행적 행보, △국민과의 소통 경시, △대북정책에 대한 홍보 부족, △전문성 부재와 정책적 혼선 △국민의 무관심 등의 다양한 이유가 중첩된 데에 기인한 것으로 보고 있다고 하겠다.

5. 대북정책에 대한 보수-진보간 소통 정도 및 인식 실태

현 정부의 대북정책을 둘러싸고 우리 사회의 보수와 진보 진영간의 소통은 어느 정도 이뤄지고 있다고 보는지를 묻는 설문에 대해 “매우 잘 이루어지고 있다”는 응답은 전무하였고, “잘 이루어지고 있는 편이다”는 응답도 2.5%에 불과하였다. 반면에 “잘 이루어지지 않고 있는 편이다”는 응답은 67.5%에 달했고, “전혀 이루어지지 않고 있다”는 응답도 30.0%나 되었다. 즉, 응답자들 중 97.5%가 대북정책을 둘러싼 보수-진보 진영간의 소통의 부재 내지 단절을 지적한 셈이다. 이러한 인식은 아래 <표 6>에서 보듯이 이념적 성향이나 북한문제 연구기간에 상관없이 대체로 일치하였다.

<표 6> 대북정책에 대한 보수-진보 진영간 소통 정도

		사례수	1.매우 잘 이루어 지고 있다	2.잘이루어지고 있는 편이다	3.잘 이루어지지 않고 있는 편이다	4.전혀 이루어지지 않고 있다	긍정 (1+2)	부정 (3+4)
			%	%	%	%	%	%
전체		120	0.0	2.5	67.5	30.0	2.5	97.5
이념적 입장	보수	26	0.0	3.8	76.9	19.2	3.8	96.2
	중도	74	0.0	2.7	68.9	28.4	2.7	97.3
	진보	20	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	100.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	5.6	77.8	16.7	5.6	94.4
	10년~19년	55	0.0	1.8	56.4	41.8	1.8	98.2
	20년 이상	47	0.0	2.1	76.6	21.3	2.1	97.9

먼저 보수적 성향의 전문가들의 경우 3.8%만 보수-진보 진영간 소통이 “잘 이루어지고 있는 편”이라 답했고, 76.9%가 “잘 이루어지지 않고 있는 편”, 19.2%는 “전혀 이루어지지 않고 있다”고 응답하였다. 중도적 성향의 전문가들은 2.7%만 보수-진보 진영간 소통이 “잘 이루어지고 있는 편”이라 답했고, 68.9%가 “잘 이루어지지 않고 있는 편”, 28.4%는 “전혀 이루어지지 않고 있다”고 응답함으로써 보수적 성향의 전문가들과 시각

이 유사하였다. 하지만 진보적 성향의 전문가들의 경우 “잘 이루어지고 있는 편”이라는 응답은 전혀 없었고, “잘 이루어지지 않고 있는 편”과 “전혀 이루어지지 않고 있다”는 응답이 똑같이 50.0%씩이어서 보수-진보 진영간 소통실태에 매우 부정적이었다.

<표 7> 진보-보수 진영간 소통이 잘 이뤄지지 않는 이유

		사례수	1.상대방에 대한 부정적 고정관념 때문	2.대화와 소통의 기회가 자주 마련되지 않기 때문	3.애당초 소통이 불가능하기 때문	4.기타	모름/무응답
			%	%	%	%	%
전체		120	62.5	21.7	7.5	4.0	4.2
이념적 입장	보수	26	65.4	19.2	3.8	0.0	11.5
	중도	74	59.5	24.3	9.5	5.6	1.4
	진보	20	70.0	15.0	5.0	5.0	5.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	72.2	22.2	0.0	5.6	0.0
	10년~19년	55	65.5	21.8	7.3	1.8	3.6
	20년 이상	47	55.3	21.3	10.6	6.3	6.4

한편 진보와 보수 진영간의 소통이 잘 이뤄지지 않는 이유를 묻는 설문에 대해 전체 응답자 120명중 62.5%가 “상대방에 대한 부정적 고정관념 때문”을 꼽았다. 21.7%는 “대화와 소통의 기회가 자주 마련되지 않기 때문”이라고 답했고, “애당초 소통이 불가능하기 때문”이라는 응답은 7.5%이었다. 이러한 응답은 아래의 <표 7>에 나타나 있듯이, 이들 전문가들의 이념적 성향이나 연구기간에 별 상관없이 유사한 패턴을 보였다.

한편 대북정책에 대한 진보-보수 진영간의 소통 정도를 묻는 설문 문항에 바로 이어서, 왜 그렇게 생각하는지 자유롭게 진술하도록 해 보았다. 이에 응답자들은 진보-보수 진영간의 소통이 잘 이뤄지지 않는 이유를 다음과 같이 매우 다양하게 진술하면서 그 해법을 제시하였다.

“양 진영간 입장차이를 조율하는 기제 부재”, “보수와 진보간의 입장이 북한을 바라보는 인식에서 너무 차이가 있기 때문에 소통이 어려움. 보수와 진보간의 소통이 필요한가 라는 의문까지 들. 오히려 보수와 진보의 순환이 더 나은 게 아닐까?”, “진보와 보수의

입장만 두드러지고 중도적인 입장을 가진 층이 제 역할을 못하고 있으므로 좀 더 적극적인 역할을 할 필요가 있음”, “최근의 사회분위기가 보수와 진보의 갈등을 고조시키는 경향이 있음”, “북한의 실상에 대한 이중적 잣대”, “진보-보수의 주장을 중재하고자 하는 움직임도 없고, 정부가 나서서 양측의 입장을 수렴하려는 자세를 보여주고 있지 못하다”, “진보-보수 진영간의 기본적인 시각차가 너무 크다. 진보진영에서는 북한의 상황을 이해하면서 접근하자는 입장으로 보이며, 보수진영은 현 북한정권은 문을 닫아야할 정권이라고 보고 접근하는 양상으로 이해된다. 그러므로 중국인들이 잘 쓰고 대만에 활용하고 있는 ‘서로 다른 점은 일단 접어두고 동질적인 것을 찾아 먼저 소통하는 접근’이 필요하다고 본다”, “이념적 갈등에 대해 대화할 수 있는 소통의 장이 거의 없음”, “대북정책에 대한 보수-진보간의 견해차이를 정부가 적극적으로 수렴하고 이를 정책으로 실현하려는 의지가 미온적이기 때문”, “관련 근거 없이 이념적 잣대로 정보를 취사선택하고 가공”, “이념적으로 양분되어 있다. 보수진영은 정부의 정책을 신뢰하려고 노력하는 한편, 일부 진보진영의 경우 의도적으로 폄하, 부정하려고 노력하고 있다. 서로 등을 돌린 채 말을 하니 소통이 될 수 없다”, “대화가 가능한 보수와 진보의 절충이 시도되기 보다는 극단적인 보수와 극단적인 진보가 더 큰 목소리를 내고 있기 때문임”, “사실확인에서 성실하지 못하고, 서로의 견해에 대한 이해노력 부족”, “보수와 진보 모두 자신들의 주장에 대한 타협의 여지를 없애고 대화와 소통의 가능성을 애초부터 닫아버리는 것이 아닌가 생각한다. 또한 정치적 진보나 보수임을 표방했다가 노선을 바꾸기 힘든 사회적 분위기(이데올로기적 양극화 분위기)때문이 아닌가 생각한다”, “서로 견해 차이가 있고, 감정적으로 대립하기 때문에”, “서로 상대방에 대한 관용이 부족하다”, “지나치게 이념적으로 치우쳐 있어, 상대방의 의견을 의도적으로 따르지 않으려 한다”, “현 정부가 보수, 진보 진영의 의견을 고르게 수렴하지 않기 때문에”, “서로의 감정만 앞세우기 때문에” 등이다.

6. 대북정책에 대한 소통 부족이 심한 부문 및 이유

대북정책을 둘러싼 소통이 가장 안 이뤄지고 있는 부문은 어디인지를 묻는 설문 문항에 대해 아래의 <표 8>에 나타나 있듯이 전체 120명의 응답자 가운데 가장 큰 비율인 46.7%가 “현 정부와 진보 진영간”이라고 응답하였다.

그 다음이 “여야 정당간”으로 15.0%, “시민사회의 진보와 보수 진영간”은 14.2%, “현 정부와 일반국민간” 13.3%, “현 정부와 보수진영간” 2.5%의 순으로 나타났다.

요컨대, 설문에 응답한 북한문제 전문가들 절반 가까이가 현 정부와 진보진영 사이의 소통의 부족이 가장 심각한 것으로 지적하고 있다. 이에 대해서는 응답자의 이념적 성향에 따른 차이 또한 별반 없었다. 즉, 대북정책의 소통 부재가 가장 심각한 부문이 “현 정부와 진보진영간”이라는 인식은 보수적 성향의 전문가들 중 50.0%, 진보적 성향과 중도적 성향의 전문가들 중 각 45.0%와 45.9%에 의해 공유되고 있는 것으로 나타났다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 보수적 성향의 전문가들은 대북정책에 대한 소통이 가장 부족한 부문이 “현 정부와 진보진영간”에 이어 “시민사회의 진보와 보수 진영간”(19.2%), “여야 정당간”(11.5%) 순으로 응답하였다.

이들 보수적 성향의 전문가들의 경우 소통이 가장 안 이뤄지고 있는 부문이 “현 정부와 일반국민간”이라는 응답이 전무해, 진보적 성향의 전문가들의 경우(25.0%)와 대조적 이어서 눈길을 끈다. 그리고 기타 응답자들 중 4.1%는 대북정책에 대한 소통부족은 어느 한 부문이 아니라 두가지 이상 부문에서 중첩적으로 발생하고 있는 상황이라는 답변을 하였다. 응답자들의 대북정책 등의 연구기간에 따른 차이도 다소 눈에 띄었다.

<표 8> 대북정책에 대한 소통이 가장 안 이뤄지고 있는 부문

	사례수	1.현 정부와 일반국민간	2.시민사회 진보-보수 진영간	3.현 정부와 보수 진영간	4.현 정부와 진보 진영간	5. 여야 정당간	모름/무응답	
		%	%	%	%	%	%	
전체	120	13.3	14.2	2.5	46.7	15.0	3.3	
이념적 입장	보수	26	0.0	19.2	3.8	50.0	11.5	7.7
	중도	74	14.9	13.5	2.7	45.9	17.6	2.7
	진보	20	25.0	10.0	0.0	45.0	10.0	0.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	11.1	5.6	61.1	16.7	0.0
	10년~19년	55	25.5	12.7	0.0	45.5	7.3	3.6
	20년 이상	47	4.3	17.0	4.3	42.6	23.4	4.3

한편 ‘현 정부의 대북정책에 대한 소통이 제대로 이뤄지지 않고 있다고 생각한다면 그 이유는 무엇이라 생각하는지’를 묻는 설문을 설정해 보았다. 이에 대해 전체 응답자 120명 중 51.7%가 “현 정부의 일방독주 때문”을 꼽았다. 그 다음에 “시민사회의 진보-보수

진영의 경직된 태도 때문”이 25.8%, “북한의 강력한 반발 때문” 13.3%의 순이었다. “일반국민의 무관심 때문”이라는 답변은 2.5%에 불과하였다.

그러나 이러한 대북정책에 대한 소통 부족 이유에 대해서는 아래의 <표 9>에서 볼 수 있듯이 북한 전문가들의 이념적 성향에 따라 상당한 차이를 보였다.

<표 9> 대북정책에 대한 소통이 제대로 이뤄지지 않는 이유

	사례수	1.현 정부의 일방독주 때문	2.일반국민의 무관심 때문	3.진보-보수 진영의 경직된 태도 때문	4.북한의 강력한 반발 때문	5.기타(위항목 2가지 이상)	모름/무응답	
		%	%	%	%	%	%	
전체	120	51.7	2.5	25.8	13.3	4.2	2.5	
이념적 입장	보수	26	11.5	11.5	46.2	23.1	7.7	0.0
	중도	74	56.8	0.0	23.0	12.2	4.1	4.1
	진보	20	85.0	0.0	10.0	5.0	0.0	0.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	38.9	0.0	44.4	5.6	11.1	0.0
	10년~19년	55	67.3	0.0	21.8	9.1	0.0	1.8
	20년 이상	47	38.3	6.4	23.4	21.3	6.4	4.3

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 보수적 성향의 전문가들 중 46.2%가 대북정책에 대한 소통이 제대로 이뤄지지 않고 있는 이유에 대해 “시민사회의 진보-보수 진영의 경직된 태도 때문”이라고 보았다. 또 이들 보수적 성향의 전문가들 중 23.1%는 “북한의 강력한 반발때문”이라고 답했고, “현 정부의 일방독주 때문” 또는 “일반국민의 무관심 때문”이라고 응답한 비율은 똑같이 11.5%에 지나지 않았다. 이는 진보적 성향의 전문가들 중 85%가 대북정책에 대한 소통이 제대로 이뤄지지 않고 있는 이유에 대해 “현 정부의 일방독주 때문”이라고 응답한 것과 크게 대조적이다.

또 이들 진보적 성향의 전문가들 중 10.0%만이 “시민사회의 보수-진보 진영의 경직된 태도 때문”이라고 답했고, “북한의 강력한 반발때문”이라는 응답은 5.0%에 불과했다. 한편 중도적 성향의 전문가들은 “현 정부의 일방독주 때문”이라고 응답한 비율이 56.8%로 가장 많았고, “시민사회의 보수-진보 진영의 경직된 태도 때문”이라는 응답이 23.0%, “북한의 강력한 반발때문”이 12.2%로 나타났다. 대북정책 등의 연구기간에 따라서는 10

년~19년의 전문가들이 “현 정부의 일방독주 때문”이라고 지적한 비율이 가장 높았다.

7. 대북정책에 있어 현 정부와 전문가 집단의 관계

현 정부가 대북정책을 수립하고 추진함에 있어서 학계 등 전문가 집단의 의견을 어느 정도 반영하고 있다고 생각하는지를 묻는 설문에 대해 전체 응답자 120명중 절반이 훨씬 넘는 64.2%가 “별로 반영하지 않는 편”이라고 답했다. “전혀 반영하지 않는다”는 응답도 11.7%이었다. 즉, 설문에 응답한 전문가들 중 75.9%가 부정적 반응을 보인 것이다. 반면에 “대체로 반영하는 편”이라는 응답은 23.3%에 불과했고, “매우 많이 반영한다”는 응답자는 한 명도 없었다. 이를 응답자의 이념적 성향에 따라 살펴보면 아래의 <표 10>에 나타나 있듯이 보수적 성향의 전문가들 중 57.7%는 “대체로 반영하는 편”, 38.5%는 “별로 반영하지 않는 편”이라고 응답한 반면에, 진보적 성향의 전문가들은 이와 반대로 10.0%만이 “대체로 반영하는 편”이라고 답했고, 55.0%는 “별로 반영하지 않는 편”이라고 응답했다. 특히 진보적 성향의 전문가들 가운데 35.0%는 “전혀 반영하지 않는다”고 답해 주목을 끌었다.

<표 10> 대북정책에 대한 전문가 집단의 의견 반영 정도

	사례수	1.매우 많이 반영한다	2.대체로 반영하는 편이다	3.별로 반영하지 않는 편이다	4.전혀 반영하지 않는다	모름 /무응답	긍정 (1+2)	부정 (3+4)	
		%	%	%	%	%	%	%	
전체	120	0.0	23.3	64.2	11.7	0.8	23.3	75.9	
이념적 입장	보수	26	0.0	57.7	38.5	3.8	0.0	57.7	42.3
	중도	74	0.0	14.9	75.7	8.1	1.4	14.9	83.8
	진보	20	0.0	10.0	55.0	35.0	0.0	10.0	90.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	0.0	27.8	66.7	5.6	0.0	27.8	72.2
	10년~19년	55	0.0	16.4	69.1	14.5	0.0	16.4	83.6
	20년 이상	47	0.0	29.8	57.4	10.6	2.1	29.8	68.1

한편 중도적 성향의 전문가들은 75.7%가 “별로 반영하지 않는 편”이라고 답했고, “대체로 반영하는 편”이라는 응답은 14.9%에 그쳤다. 또 이는 <표 10>에서 볼 수 있듯이 전문가들의 연구기간에 상관없이 “별로 반영하지 않는 편”이라는 응답이 가장 많았다.

대북정책 수립·추진에 있어서 전문가집단의 의견 반영 정도를 묻는 이 설문에 바로 이어서 현 정부와 전문가 집단은 어떠한 관계를 갖는 것이 바람직한지를 자유롭게 진술하도록 하였다. 이에 응답자들은 다양한 대안을 제시하였다.

첫째, 북한문제 전문가들로 이념적으로 경도되지 않은 자문위원회를 구성해 활용하게 바람직하다는 것이다(“자문위원회 구성은 진보와 보수를 구분

하지 않고 해야 하며, 보수성향을 가진 정부라면 당연히 진보성향 학자들을 많이 활용하는 것이 정책에서나 기타면에서 많은 의견제시와 발전을 가져올 것임”, “정부와 전문가 그룹의 실질적인 의사소통 도구, 정책자문 복원 필요”, “광범하고 다양한 전문성을 띤 전문가 집단의 자문기구를 만들어 자문받기를 바라며 자문에 대한 피드백이 있어야 함”, “이념을 초월해서 정책자문위원회를 확대할 필요성을 느낀다” 등).

둘째, 상호 비판적이면서 보완적인 관계를 가져야 한다는 것이다(“전문가 집단은 정부의 대북정책에 대한 아이디어를 제공하기도 하고 잘못된 부분을 비판하기도 하는 이중적인 역할을 할 필요가 있다”, “올바른 정부정책에는 적극적인 지지와 정책수립에 기여하며, 비판적인 사안에 대해서는 문제제기와 대안제시가 적극적으로 이루어져야 함”, “정부는 전문가 집단에 정책 홍보의 차원에서 접근하고 있는 것이 문제임. 바람직하기로는 약간의 긴장관계를 유지하는 가운데 정부는 전문가 집단의 다양한 견해를 기반으로 어떠한 정책의 수립과 추진과정에서 발생한 문제점을 사전에 검토할 수 있는 기회로 삼아야 할 것임”, “현 정부는 전문가 집단의 진보성향 견해를 귀담아 듣고 정책에 반영해야 한다” 등).

셋째, 정보의 교류와 대화기회가 확대되어야 한다는 것이다(“전문가 집단의 의견을 수렴할 수 있는 통로를 마련해야 하며, 폭넓은 전문가 집단과의 대화의 장을 마련해야 한다”, “전문가 집단의 의견을 자유롭게 개진케 하고 소통해야 한다”, “정부가 소수의 전문가 의견만 듣는 것 같다. 좀더 다양한 전문가 집단의 의견을 많이 활용하고 반영해야 한다”, “의견을 수렴하는 구조를 만들어야 한다. 다양한 목소리를 들을 수 있는 통로가 마련되어야 한다”, “전문가 집단이 참여할 수 있는 더 많은 기회가 제공되어야 한다” 등).

기타, 정부와 전문가 집단의 역할분담이 필요하다는 것이다(“현 정부의 대북정책의 목표는 정부의 몫이지만, 그것을 구체화시키는 방향과 실행계획의 수립은 전문가집단의 몫

이다. 정책실행은 정부의 몫이지만, 그 실행에 대한 평가는 전문가집단의 몫이다” 등).

8. 대북정책 소통증진 방안

남북관계에 대한 사회적 합의를 위해 각계 대표들이 참여하여 (가칭)‘통일국민협약’ 같은 것을 체결하는 방안에 대해서 어떻게 생각하는지를 묻는 설문에 대한 응답은 아래의 <표 11>에 나타나 있다.

<표 11> 남북관계에 대한 통일국민협약 체결 방안

		사례수	1.매우 바람직하다	2.바람직한 편이다	3.바람직하지 않은 편이다	4.전혀 바람직하지 않다	모름 /무응답	긍정 (1+2)	부정 (3+4)
			%	%	%	%	%	%	%
전체		120	11.7	59.2	20.0	7.5	1.7	70.8	27.5
이념적 입장	보수	26	15.4	53.8	23.1	7.7	0.0	69.2	30.8
	중도	74	8.1	62.2	21.6	8.1	0.0	70.3	29.7
	진보	20	20.0	55.0	10.0	5.0	10.0	75.0	15.0
대북정책 연구기간	10년 미만	18	16.7	50.0	33.3	0.0	0.0	66.7	33.3
	10년~19년	55	7.3	67.3	12.7	9.1	3.6	74.5	21.8
	20년 이상	47	14.9	53.2	23.4	8.5	0.0	68.1	31.9

전체 응답자 120명중 59.2%가 “바람직한 편”이라고 답했고, “매우 바람직하다”는 응답은 11.7%이었다. 즉, 설문에 응답한 전문가들 중 70.9%가 긍정적 반응을 보인 것이다. 반면에 “바람직하지 않은 편”이라는 응답은 20.0%, “전혀 바람직하지 않다”는 7.5%에 그쳤다. 이러한 응답은 <표 11>에서 보는 것처럼, 이들 북한 전문가들의 이념적 성향이나 연구기간의 차이에 별 상관없이 유사한 패턴을 보였다.

한편 대북정책에 관한 소통증진을 위해 가장 바람직한 방안은 무엇이라고 생각하는지를 묻는 진술형 설문에 대해 응답자들은 다음과 같은 매우 다채로운 해법을 제시하였다.

“기능주의와 신기능주의가 적절히 조화된 방식을 택하면 될 것이다. 즉, 대북정책은 정치적 논리에 의해 해결하려 한다면 결코 해결되지 않을 것이다. 그리고 대북정책의 소

통라인을 장기적으로 전담하고 관리할 수 있는 전문가를 국가적 차원에서 육성 관리해야 할 것이다. 우리는 실무자 또는 정책책임자가 너무 자주 바뀐다. 이 분야를 전담할 수 있는 실무그룹을 구성하여 북한과 계속 소통해야 할 것이다. 이러한 실무그룹은 당연히 정치적 논리 또는 정권의 변동과는 무관한 진정한 남북관계의 발전만을 위해 노력하는 사람들로 구성하여 장기적으로 교육시켜 실무에 활용해야 할 것이다”, “대북정책에 관한 현 정부의 유연한 전술적 변화가 필요하며 전문가집단, 보수-진보 진영 등을 아우르는 협의체 구성을 통하여 의사소통의 기회를 마련해야 한다. 그리고 자연스럽게 최적의 대안을 만들어야 한다”, “꾸준하게 객관적인 정보를 제공하는 것이 중요하지만, 문제는 대북정책에 대한 정보가 사실보다는 주장과 견해에 치우쳐 있다는 데에 있다”, “정부와 국민간(대표 시민단체 등을 통해서도 좋다고 봄)에 북한을 어떻게 접근할 것인가의 기본 시각부터 상호 교정과 대화가 필요하다고 본다. ‘서로 다른 점은 일단 접어두고 동질적인 것을 찾아 먼저 소통하자’는 의견에 동의가 필요하다고 본다. 이를 위해 지난 정부에서처럼 통일교육이 필요하다고 본다. 지난 정부의 협약 등은 승계를 선언하고 구체적 실천은 단계적으로 대화를 통해 착수해 나가는 접근이 필요하다고 본다. 정부에서 너무 북한을 몰아가거나 적대시하는 정책으로 일관하지 말고 강온으로 대하되, 북한의 입장을 이해해 주는 방향이 더 필요하다고 본다. 강자는 남한이므로 좀 여유있게 대하면 좋겠다. 중국이 대만을 대하는 자세에서 배울 필요가 있다고 본다”, “일차적, 중단기적으로 언론계의 자기반성이 선행되어야 할 것이다. 보수와 진보 성향의 언론은 각각 자신의 시각만을 고집하여 사실관계를 일방적으로 보도 해설함으로써 국민들의 객관적 판단을 흐리게 만들고 있기 때문이다. 다음으로는 장기적인 통일교육 프로그램을 마련하여 국민들이 의사소통의 기본태도를 확립할 수 있도록 기초를 닦아야 할 것이다”, “통일국민협약은 바람직하다/않다를 떠나 불가능하다. 설사 정치적 수사를 통해 협약이 체결된다고 해도 서로 다른 해석을 할 것이고, 정부-전문가 그룹간 대화의 기회를 늘려 나가야 한다”, “중도 세력 또는 이데올로기적 편견으로부터 상대적으로 자유로운 사람들이 중재그룹으로 나서 진보와 보수 양측의 입장을 포용해야 한다”, “정부와 민간, 학자 등이 상호 협약할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 바람직한 방안이다”, “정책결정집단과의 소통을 위해 열린 대화의 자리가 있어야 한다” 등이다.

9. 정책적 함의

북한문제 전문가들을 대상으로 한 여론조사의 결과에 담긴 함의를 분석하여 앞으로 대북정책에 반영할 수 있는 시사점을 도출하는 일은 의미가 있다고 하겠다. 특히 여기에서는 이러한 여론조사 결과에 영향을 미치는 보다 근본적인 남남갈등 요인 등도 함께 논의하고자 한다.

위에서 살펴보았듯이, 서울대 통일평화연구소의 대국민 여론조사와 본 연구의 전문가 대상 설문조사 결과에 의하면, 현 정부의 대북정책에 대한 만족도는 대체로 낮은 것으로 나타났다. 일반국민이나 북한문제 전문가들 가운데 각각 66% 가량, 즉 세 사람중 두 사람이 이명박 정부의 대북정책에 만족하지 못하고 있는 것이다. 또한 일반국민 대다수(76.6%)와 북한문제 전문가 상당수(62.5%)는 이명박 정부의 대북정책에 국민의사가 제대로 반영되지 않고 있다는 인식을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다. 이처럼 일반국민과 전문가들 모두 현 정부의 대북정책에 대한 만족도가 낮은 이유는 무엇이며, 또 대북정책에 국민의사가 제대로 반영되지 못하고 있다고 생각하는 배경은 어떤 것인가.

이명박 정부 출범 직후인 2008년 3월에 「민주평화통일자문회의」가 실시한 대국민 여론조사 결과에서 이에 대한 해답의 실마리를 찾을 수 있다. 즉, 이 여론조사에서 현 정부 대북정책의 골간인 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 대해 ‘알고 있다’는 응답은 29.7%(‘아주 잘 알고 있다’ 3.2%, ‘조금 알고 있다’ 26.5%)에 그친 반면, ‘모른다’는 응답은 70.2%(‘잘 모른다’ 40.5%, ‘전혀 모르고 있다’ 29.7%)에 달하였다(민주평화통일자문회의, 2008).

이는 이명박 정부의 대북정책이 초기부터 국민들에게 제대로 알려지지 않은 가운데 추진되었음을 의미한다. 이처럼 현 정부의 대북정책에 대한 초기의 대국민 홍보 부족이, 시간이 흘러도 별다른 개선이 이뤄지지 않음으로써 그 후의 여론조사에서 국민의사 반영 미흡, 나아가 만족도 저하라는 결과로 이어진 것으로도 볼 수 있을 것이다. 따라서 현 정부는 대북정책에 대한 지속적인 홍보와 함께 국민의견 수렴에 더욱 노력해야 할 것으로 보인다. 대북정책은 무엇보다 국민의 이해와 지지를 바탕으로 할 경우에만 남남갈등을 잠재우고 강력한 추진력을 얻을 수 있음은 자명한 사실이기 때문이다.

본 연구의 설문조사에서 진보적 성향의 전문가들과 보수적 성향의 전문가들은 현 정부의 대북정책에 대해 대조적이고 상반되는 의견을 피력하는 등 첨예한 시각차를 드러내고 있다. 이를 감안할 때 급격한 대북정책 전환에 있어서는 보다 치밀한 설득논리 개발과 개방적인 공론장 형성, 그리고 광범한 사회적 합의의 시도 등이 전제되어야 할 것으

로 보인다.

특히 이명박 정부 들어 북한의 식량난이 심각한 것으로 알려진 가운데 대북 식량지원의 조건 및 절차 문제는 남남갈등의 핵심사안이 되었다. 과거 정부 시절에 대북 식량지원은 남북관계를 이끌어가는 동력이었다. 북한은 매년 봄이면 식량확보를 위해서 남북대화에 응했으며, 이를 계기로 식량지원 및 이산가족 상봉을 위한 적십자 회담과 경협을 위한 각종 실무회담이 개최되었다. 한편 대북지원에 관여해온 민간단체들은 북한의 식량난이 매우 심각하기 때문에 ‘조건없는 인도적 지원’을 제공하고, 이를 계기로 남북대화를 복원해야 한다고 주장하고 있다(박종철, 2008).

현 정부는 과거 정부가 ‘인도적 지원’⁴⁾이라는 명분 아래 쌀·비료 등의 대규모 지원을 통해 북한사회의 변화를 유도하려고 했지만, 이러한 대북지원은 오히려 북한체제의 버팀목이 되었을 뿐이라고 본다. 김대중·노무현 정부 시기 6회(2000년, 2002년, 2003년, 2004년, 2005년, 2007년)에 걸쳐 정부가 제공한 대규모 식량은 취약 계층이 아니라 북한 당국에 직접 전달되었고, 그 최종 수요자가 누구인지에 대해 제대로 확인하지 않았다. 이는 식량난을 겪고 있는 북한 주민을 돕는다는 인도주의 차원과 북한당국의 행위 변화를 유도하는 수단, 즉 ‘남북관계 개선’의 수단으로 활용하는 차원이 혼재하였기 때문이다.

이처럼 ‘인도적 지원을 한다’고 하면서 인도주의 규범을 지키지 않은 것이 우리사회에서 ‘대북 퍼주기’ 논란 등 정치적 저항에 직면하게 되었던 큰 이유라 하겠다. 이명박 정부의 대북지원의 초점은 ‘북한 주민의 삶의 질의 향상’에 맞추어져 있다. 물론 북한에 대한 물자 전달은 한국 정부와 북한당국간에 정치적 거래를 통해서도 이루어질 수 있다. 이 정치적 거래에는 이른바 ‘남북관계 개선’도 포함될 수 있다. 그러나 정치적 거래는 상호주의적으로 이루어져야 한다는 게 현 정부의 입장인 것이다(박형중, 2009a).

2009년 10월 남북 적십자 실무접촉에서 남한은 금강산 이산가족 면회소 정상화 등을, 북한은 인도적 지원을 요구했다. 이에 현 정부는 옥수수 1만 톤을 지원하기로 하였다. 말하자면 현 정부는 ‘최소한의 순수 인도적 지원’의 경우 조건없이 할 수 있지만, 과거 정부 시절에 이뤄진 수십만 톤 상당의 쌀·비료 지원은 북핵문제 등과 연계하려는 것이다.

사실 현 정부 들어 남북한의 교류 협력과 관계 진전을 가로막는 가장 근본적인 걸림돌이자 핵심적인 쟁점은 북핵문제라고 하겠다. 또한 북한문제 전문가들 사이에서도 그 접

4) 사실 남북관계에서 ‘인도적 지원’이 무엇인지에 대한 개념적 혼란이 있다. ‘인도적 지원’의 엄밀한 개념에 따르면 첫째, 북한당국이 아니라 취약계층, 또는 북한 정부가 개방한 지역이 아니라 취약지역을 대상으로 지원해야 한다. 둘째, 인도적 지원은 대상주민에게 확실하게 전달될 수 있도록 감시되고 투명한 경로로 이루어져야 한다(박형중, 2009a).

근법을 둘러싸고 시각과 의견을 달리하는 포인트가 바로 북핵문제다.

이명박 정부의 대북정책은 북핵문제 해결과 대북 경제지원을 강력하게 연계하는 등 북한의 비핵화에 초점을 맞추고 있다. 현 정부는 북한을 북핵 6자회담에 복귀시키고 핵 포기 공약을 재확인하기 위한 국제사회의 노력에 전적으로 보조를 함께 한다는 기본 입장을 가지고 있다. 동시에 현 정부는 북핵문제가 ‘남북 당사자 문제’이기 때문에 과거 정부와 달리 남북대화에서 핵문제를 최우선 의제로 올리겠다는 원칙을 확고히 하고 있다. 이는 제1차 북핵위기 이후 1994년 제네바 합의에서 남한이 협상과정에서는 소외된 채 대북 경수로 지원 등에서 가장 많은 부담을 진 전철을 다시 밟아서는 안된다는 시각 등이 그 배경이라 하겠다.

최근 이명박 대통령은 북핵 해법으로 ‘그랜드 바겐(grand bargain)’, 즉 ‘6자회담을 통해 북핵 프로그램의 핵심 부분을 폐기하면서 동시에 북한에 확실한 안전보장을 제공하고 국제지원을 본격화하는 일괄타결’을 국제사회에 제안하였다. 이러한 제안은 우리나라가 북핵문제의 당사자인 만큼 당연히 북핵문제 해결에 주도적으로 참여하겠다는 의지가 담긴 것으로 해석할 수 있다. 즉, 한국의 입장이 반영되지 않은 ‘통미봉남’식 북핵해법은 어떤 경우든 현 정부로서는 받아들이기 어렵다는 일종의 ‘뺨기’인 셈이다.

한편 북한은, 핵문제는 미국의 대북 적대시 정책 때문에 생긴 것으로 미국과 논의할 일이라고 주장한다. 북한이 현 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 극구 반대하는 핵심 논리도 ‘미국과 논의할 핵문제에 왜 남한이 간섭하느냐’는 것이다. 북한은 인도나 파키스탄의 경우처럼 일단 핵보유를 기정사실화하는 가운데 핵문제에 관한 한 한국을 배제한 채 북미간 협상을 유리하게 가져가려는 속셈인 것으로 보인다.

현 정부는 이처럼 북핵문제 해결을 절체절명의 핵심과제로 설정함으로써 남북관계는 전적으로 이에 종속될 수밖에 없게 되었다. 말하자면, 현 정부의 대북정책에서는 북핵문제와 북한문제가 한 덩어리이기 때문에 이를 따로 떼어놓기가 어렵다고 하겠다. 노무현 정부는 남북관계와 북핵 프로세스를 병행해서 풀어간다는 기조 아래 경험과 대북지원을 지렛대 삼아 남북대화에서 비핵화 문제를 논의하려 시도하였다. 하지만 북한이 핵문제는 미국과만 논의할 일이라는 입장을 한사코 견지하는 바람에 실패하고 말았다.

우리사회 일각에서는 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’를 한덩어리로 동일시하지 말고 분리 대처해야 한다는 견해가 있다. 즉, 북핵문제 해결과 남북간의 교류협력 사업을 병행추진하는 것이다. 그러나 이명박 정부는 북한이 핵을 포기할 의사가 없다면 선군정치를 앞세운 폐쇄적 체제에 대한 개혁·개방 의지도 없는 것으로 보고 있다. 이명박 대통령이

2009년 8·15 경축사를 통해 천명한 ‘한반도 신평화구상’도 북한의 비핵화 의지가 확인되지 않는 한 남북간의 진정한 교류 협력을 추진하기는 어렵다는 것이 전제되어 있다고 하겠다.

V. 맺는 말

본 연구에서 현 정부의 대북정책에 관한 소통 문제의 여러 측면을 북한문제 전문가 집단을 대상으로 서베이한 결과, 그 실태에 대한 경험적 인식이 어느 정도 명료하게 드러나면서 유용한 정책적 함의가 도출되었다. 특히 자유진술형 설문에 대한 응답에서 이들 전문가들은 자신의 입장과 관점에 따라 매우 다양한 의견과 해법을 거침없이 토로하였다.

이들 전문가들은 대체로 현 정부 들어 과거 정부 때보다 대북정책을 둘러싼 대립과 갈등이 더욱 심해진 것으로 인식하고 있다. 그런 가운데서 대북정책을 둘러싼 정부와 국민간 소통은 제대로 이뤄지지 않고 있다는 것이다. 게다가 보수와 진보 진영간, 현 정부와 전문가 집단간, 현 정부와 시민단체간에 대북정책을 둘러싼 소통이 제대로 이루어지고 있지 않다는 진단을 하고 있다.

그러면서도 이들 북한 전문가들은 대북정책 소통증진을 위한 신선하고도 다채로운 대안을 제시하였다. 이를테면, △대북정책의 소통라인을 장기적으로 전담하고 관리할 수 있는 전문가를 국가적 차원에서 육성 관리해, 정치적 논리 또는 정권의 변동과는 무관하게 남북관계의 발전만을 위해 노력하도록 해야 한다는 의견에서부터, △전문가집단, 보수-진보 진영 등을 아우르는 협의체 구성을 통하여 의사소통의 기회를 마련해야 한다는 의견, △정부와 국민간에 어떻게 북한에 접근할 것인가의 기본 시각에서부터 상호 교정과 대화가 필요하며 ‘서로 다른 점은 일단 접어두고 동질적인 것을 찾아 먼저 소통하자’는 견해, △일차적, 중단기적으로 언론계의 자기반성이 선행되어야 한다며 보수와 진보 성향의 언론은 각각 자신의 시각만을 고집하여 사실관계를 일방적으로 보도 해설함으로써 국민들의 객관적 판단을 흐리게 만들고 있다는 지적, △장기적인 통일교육 프로그램을 마련하여 국민들이 의사소통의 기본태도를 확립할 수 있도록 기초를 닦아야 한다는 제안, △중도세력 또는 이데올로기적 편견으로부터 상대적으로 자유로운 사람들이 중재 그룹으로 나서 진보와 보수 양측의 입장을 포용해야 한다는 의견, △정부와 민간, 학자 등이 상호 협약할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 바람직하다는 견해, △정책결정 집단과

의 소통을 위해 열린 대화의 자리가 있어야 한다는 제안 등이 그것이다.

본 연구를 통해 현 정부의 대북정책 소통 문제에 대한 전문가들의 시각을 살펴보는 가운데, 소통 부족의 구조적 원인과 이를 해결하기 위한 해법을 다각도로 탐색한 것은 적지 않은 의의가 있다고 하겠다. 특히 자유진술형 설문 응답을 통해 북한 전문가들이 다채롭고 건설적인 대안을 제공한 것은 이들로 하여금 현재의 대북정책 소통 문제의 해결이 그만큼 절실한 과제임을 절감케 했기 때문이라고 하겠다.

과거 정부의 대북 포용정책은, 현 정부가 들어서면서 상호주의를 강화한 대북 실용정책으로 정책의 패러다임 자체가 달라졌다. 하지만, 국민의식이 하루아침에 바뀌기란 어려운 법이어서 이처럼 패러다임이 달라진 대북정책을 짧은 시일안에 전면적으로 수용하기를 기대하는 것은 현실적으로 무리라고 하겠다. 그리고 어떠한 변화든 변화의 폭이 크면 클수록 어떠한 형태로든 저항이 따르기 마련이고 이는 곧잘 갈등으로 비화되기 일췌인 것이다.

이와 관련해 현 정부 출범 초기에 2008년 3월에 『민주평화통일자문회의』가 실시한 대국민 여론조사 결과는 시사적이다. 이 여론조사에서 북한 핵문제 해결과 남북경협 사업을 연계하는 것에 대한 ‘찬성’ 의견은 76.6%(‘매우 찬성’ 19.1%, ‘대체로 찬성’ 57.6%)로, ‘반대’ 의견 20.1%(‘대체로 반대’ 17.1%, ‘매우 반대’ 3.0%)에 비해 크게 높았다. 그러나 지난 10년간의 대북 포용정책 기조에 대해 ‘전적으로 계승해야 한다’는 의견은 16.7%, ‘완전히 폐기해야 한다’는 응답은 6.7%에 그친 반면에 ‘수정 보완해야 한다’는 의견이 73.4%로 압도적으로 높게 나타난 점은 특히 주목해야 할 대목이다.

이러한 여론조사 결과에는 현 정부가 추진하는 대북정책의 급격한 변화에 따른 불안감과 함께, 과거 정부의 대북정책 추진 과정에서 드러난 문제점들은 반드시 바로잡아야 한다는 의견이 동시에 반영된 것으로 보인다. 이는 과거 정부의 대북정책 가운데 바람직한 정책요소들을 적극적으로 찾아내 현 정부에서도 지속적으로 추진하는 이른바 ‘지속가능한 대북정책’은 특히 근본적인 정책변화에 따른 갈등과 마찰을 최소화하는 데에 기여할 수 있음을 시사한다고 하겠다.

참고문헌

- 강원택(2005), “한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계”, 『한국정당학회보』, 제4권 제2호. pp. 193-217.
- 강원택(2004), “남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석”, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』, 경남대 극동문제연구소편, 경남대학교 출판부. pp. 55-100.
- 강원택(2002), “한국정치의 이념적 특성”, 한국정당학회 춘계학술대회(2002. 4. 12) 『한국사회의 정치지형 변화와 언론』 발표논문.
- 김갑식(2007), “한국사회의 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성”, 『한국과 국제정치』 제23권 2호 2007년(여름) 통권 57호.
- 김근식(2004), “남남갈등을 넘어: 진단과 해법”, 『남남갈등 : 진단 및 해소방안』, 경남대 극동문제연구소편, 경남대학교 출판부.
- 김병로(2008), “통일·북한에 대한 국민의식 변화와 사회적 합의”, 민족화해협력범국민협의회 주최(2008.12.11) 2008 정당·시민사회단체공동회의 『남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』 발표논문집.
- 김형준(2009), “한국인의 이념 정향과 이념 갈등에 관한 고찰: 이념 변화 추이를 중심으로”, 2009 한국정치학회·이화여자대학교 평화학연구소 공동주최 특별학술회의(2009.6.19) 『사회갈등 해소 그리고 국민통합』 발표논문집.
- 김형준·김도중(2000), “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로” 『한국국제정치논총』 40집 4호.
- 민주평화통일자문회의(2008), 제13기 민주평화통일자문회의 『신대북정책 추진에 관한 정책건의』, 2008 1차정책건의 자료집.
- 박종철(2008), “이명박 정부의 대북정책 : 비교와 도전”, 2008 한국정치학회 추계학술회의, 『이명박 정부의 대북정책과 국제적 공조방안』 발표논문.
- 박형중(2009a), “대북 인도지원과 개념의 혼란”, 『온라인 시리즈』, 통일연구원.
- 박형중(2009b), “지속가능한 대북정책을 위한 모색 1: 지난 정부 10년의 정책을 중심으로”, 민족화해협력범국민협의회·중앙일보 주최 (2009.5.14) 2009남남대화- 제1차 화해공영포럼 『남남합의를 통한 지속가능한 대북정책 모색』 발표논문집.
- 연합뉴스, 2008년 12월 3일자.
- 월간조선, 2002년 5월호.

- 정진민(2002), “한국사회의 이념성향과 정당체계의 재편성”, 한국정당학회 춘계학술대회 (2002. 4. 12) 『한국사회의 정치지형 변화와 언론』 발표논문.
- 조민(2003), “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어”, 『통일정책연구』 12권 2호.
- 조한범(2008a), “남북관계에 대한 국민합의의 틀 가능성 진단”, 민족화해협력범국민협의회 주최(2008.12.11) 2008 정당·시민사회단체공동회의 『남북관계에 대한 사회적 합의와 국민통합』 발표논문집.
- 조한범(2008b), “대북정책과 국민통합 방안”, 『이명박정부 대북정책 비전과 추진방향』, 통일연구원.
- 채장수(2009), “‘촛불집회’에 대한 보수진영의 대응담론”, 『한국정치학회보』 제43집 제1호.
- 채장수(2003), “한국에서의 좌파 개념의 설정”, 『한국정치학회보』 제37집 제2호.
- Chubb, John E., Michael G. Hagen, and Paul M. Sniderman(2004), “Ideological Reasoning” in Richard A. Sniderman, Brody., and Philip E. Tetlock. 2004. Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology. New York: Cambridge University Press.

정영철 (서강대학교 공공정책대학원 교수)

남남갈등의 변화양상: 갈등의 전개 양상과 특징을 중심으로

- I. 들어가며
- II. 남남갈등의 역사: 중도와 통합을 허락지 않았던 정치역사
- III. 남남갈등의 의미화와 동원 논리:
김대중-노무현 정권기의 남남갈등
- IV. 남남갈등의 동형 구조의 지속: 이명박 정권
- V. 결론: 남남갈등의 몇 가지 특징

I. 들어가며

한 사회의 갈등은 자연스러운 일로 간주된다. 특히, 복잡 다양해진 현대 사회에서 개인은 상호 의존성의 증대와 다양한 교류를 통해서 삶을 영위하게 되며, 따라서 다양한 개인들 간의 교류와 협력이 증대되는 것만큼 갈등의 가능성 또한 높아지게 된다.¹⁾ 뒤르케임(Durkheim)이 지적한 것처럼 ‘기계적 연대’의 사회에서의 갈등이 주로 정서적 차원이 주된 것이었다면, 그리고 이에 대한 처벌 역시 공동체로부터의 추방이나 태형 등의 원초적인 성질의 것이었다면 ‘유기적 연대’의 사회에서의 갈등은 정서적 차원을 넘어서서 가치관, 이데올로기, 구조로부터의 갈등 등 주로는 관계성의 측면에서 발생하게 된다. 처벌 또한 직접적인 강제와 물리적 억압을 동원하는 것에서부터 갈등하는 세력들 간의 정치적 쟁투 등 다양한 모습으로 나타난다. 사실, 갈등은 근대 국가 이전부터 존재하였다. 갈등의 최고 형태로서 전쟁을 보더라도 인류 역사는 전쟁의 연속이었다.

사회를 조화로운 기능적 결합으로 파악한 기능주의 이론가들과 달리, 끊임없는 모순과 긴장, 갈등을 통해 사회를 파악하려고 했던 갈등론자들에게 사회 갈등은 자연스러운 것일뿐만 아니라 사회 발전을 위한 원동력이기도 했다.²⁾ 사실, 갈등의 부재는 특정 집단이 공공적 집합 결정의 과정에서 배제되어 있음을 의미하기도 한다.³⁾

우리 사회가 현재 안고 있는 남남갈등의 문제 역시 이러한 측면에서 보자면 사회 발전을 위한 진통 혹은 과도기적 현상이면서 동시에 자연스러운 현상이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 남남갈등이 ‘문제거리’로 등장한 것은 생산적 갈등으로 진행되지 못하고, 과거 냉전의 이분법적 사고에 기반한 ‘죽고 죽이는’ 식의 양상을 보이고 있기 때문이다. 갈등을 통한 새로운 ‘그 무엇’을 생산하지 못하고 있으며, 논쟁다운 논쟁도 제대로 벌어지지 못하고 있는 것이 현 남남갈등의 현 주소이다. 지난 10여년 동안 우리 사회를 분열시켜온 남남갈등이 문제로 등장한 것이 ‘현실’이라고 한다면, 이것이 과연 어떤 의미를 지니고 있으며, 그 내용과 형태 그리고 실제의 갈등의 구조는 어떻게 전개되고 있는지에 대한 정확한 진단이 있어야 할 것이다. 아쉽게도 남남갈등에 관한 여러 가지

1) 이런 점에서 갈등은 상호의존성을 특성으로 하고 있다. 상호의존성의 특성이란 갈등은 상호의존 또는 상호작용이 불가피한 주체간에 야기된다는 것을 의미한다. 천대운, 『갈등관리 전략론』 (서울: 선학사, 2001), 21쪽. 한편, 갈등의 보편적 현상에 대한 이론적 분석은 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』 (서울: 나남, 1992) 제1장. 2) 기능론에 비해 갈등론자들은 사회동학(社會動學)에 관심을 가졌다. 대표적인 갈등론자로는 맑스와 짐멜 등을 들 수 있으며, 갈등을 바람직한 것으로 보는 입장으로는 소렐(Sorel), 파농(Fanon) 등을 들 수 있다. 3) 윤성이, ‘한국사회 이념갈등의 실체와 변화,’ 『국가전략』 2006년 12월 4호, 164쪽.

논의들이 제기되고 있지만, 이에 대한 정확한 대답은 없는 듯이 보인다.⁴⁾ 또한, 이러한 학문적 작업을 통해 남남갈등이 해소될 기미도 잘 보이지 않는다. 그것은 앞서 말했듯이 현재 우리 앞에 펼쳐지고 있는 갈등이 정책과 논쟁을 중심으로 이루어지기 보다는 ‘무조건적 반대’를 앞세운 ‘죽고 죽이는’식의 모습을 띠고 있기 때문이며, 현실의 첨예한 정책을 둘러싸고 이른바 ‘정치’의 문제로 진행되고 있기 때문이다. 그러나 이처럼 해결 가능성이 잘 보이지 않는 갈등에 대해서도 그 원인과 평가는 게을리 할 수 없다. 그것은 지금 당장의 묘수가 없다고 할지라도 이에 대한 과학적 분석은 앞으로의 ‘갈등’에 대처하는 준비 작업일 뿐만 아니라, 갈등에 대한 성찰적 인식을 가져다 줄 것이기 때문이다.

이러한 문제의식에서 이 글은 우리 사회의 남남갈등의 역사를 김대중·노무현 정권과 이명박 정권 시기를 중심으로 다루고자 한다. 사실, 이명박 정권은 현재의 권력 담당 세력이라는 점에서 평가가 쉽지 않다. 따라서 이 글에서는 우리 사회의 이념 갈등의 역사와 그 특징을 살펴보고, 그 연장선에서 오늘날의 남남갈등에 접근하고자 한다.

II. 남남갈등의 역사: 중도와 통합을 허락지 않았던 정치역사

1. 좌-우의 극단적 대결과 중도파의 좌절

해방 이후, 우리의 정치 현실은 중도파의 입지를 전혀 허용하지 않았다. 극단적 좌-우 대립에서 중도파의 설자리는 어디에도 없었기 때문이다.⁵⁾ 더욱이 분단정권이 수립된 이후, 남북의 정권 담당자들 역시 중도 통합의 길은 결코 허용하지 않았다. ‘중도의 길’은 통합이 아니라 적과의 결탁이거나 배신으로 여겨졌다. 이에 따라 해방 이후, 그리고 한국 전쟁을 거치면서 상대방에 대한 적대적 이데올로기만이 존재했을 뿐, 온건한 중도주의 노선은 설 자리가 없었다. 오히려 중도의 길은 정권으로부터의 탄압과 정권 이데올로기의 강화를 위한 희생양이 되었다. 남한의 경우만 보더라도 조봉암이나 장준하 모두 정권의 희생양이 되어야 했다.⁶⁾ 이미 해방공간에서 극단적 좌-우의 대립 속에서, 김규식이나

4) 우리 사회의 남남갈등에 대한 진단과 처방은 여러 학자들과 단체들에 의해 진행되었다. 대표적으로 손호철, 김형준, 김도중, 현재호, 선우현, 이갑운, 김무경, 김재한, 강원택, 김갑식, 송정호, 이우영, 김근식 등을 들 수 있으며, 우리민족서로돕기운동 및 민족화해범국민협의회, 극동문제연구소 등은 대규모 학술회의 혹은 정례적인 토론회 등을 통해 소위 ‘남남대화’를 시도해왔다.

5) 우리 역사에서 중도파의 좌절에 대해해서는 윤민재, 『중도파의 민족주의 운동과 분단국가』 (서울: 서울대출판부, 2004)를 참조할 것.

여운형, 조소앙 등의 좌우 중도주의자들은 자신들의 정치적 뜻을 접어야 했거나 접도록 강제받았고, 이후 4.19 혁명 이후의 공간에서도 혁신파들의 주장 역시 총선거에서 의미 있는 정치세력으로 성장하지도 못했고, 뒤이은 '5.16 쿠데타' 이후에는 좌익으로 몰려 탄압받았다.

해방 공간에서의 극단적 대립은 한국전쟁 이후 남북 각각의 지역에서 이념적 독점의 상황을 연출하였다. 남한에서의 좌익은 북한 지역으로의 탈출을 선택하거나 혹은 이념적 전향 혹은 지하 공간으로의 잠입 이외의 어떠한 선택도 허락되지 않았다. 좌익 이데올로기와 정책은 비판의 대상이 아니라 척결의 대상이 되었고, 이는 한동안 우리 정치 문화에서 사회주의적 색채의 정당이 허용되지 못했던 주된 원인이 되었다. 북한에서도 이는 마찬가지였다. 우익 인사들은 남한지역으로의 대규모 탈출 혹은 북한 정권에서 정치적 제거의 대상이 되었고, 나아가 1950년대와 60년대의 정치적 변동 이후에는 정권 비판세력에 대한 정치적 제거로 이데올로기적 독점은 더욱 공고화되었다. 이처럼 해방 공간과 한국전쟁을 거치면서 남북 공히 서로에 대한 이념적 적대감이 증폭될수록 각각의 지역에서의 이념적 동질성은 더욱 강화되었다. 이런 조건에서 내부에서의 정책 경쟁은 불가능했고⁷⁾, '중도의 길'은 더욱 생각할 수 없게 되었다.

한국에서 중도파의 이상이 좌절할 수밖에 없었던 이유는 다음과 같은 몇 가지 이유 때문이었다. 우선은 냉전적 세계 질서로 인해, 이념적 양극화 이외에는 그 어떤 이념적 지향도 환영받지 못하였다. 해방 이후, 미국과 소련 - 자유주의와 사회주의 - 으로 양분된 세계는 1960년대 제3세계의 등장 이전까지는 극단적인 이념대결의 시대였다. 따라서 한반도에서의 이념적 다양성 역시 제한될 수밖에 없었다. 다음으로, 한국전쟁은 '죽고 죽이는' 극단적 체험을 강요함으로써 적대적 사상에 대한 그 어떤 공간도 허용하지 않았다. 전쟁이라는 극한적 상황에서 이념은 '적과 아'를 가르는 기준이 되었고, 친구 아니면 적이라는 전형적인 냉전적 대결을 절대화시켰다. 그리고 집권 세력은 자신들의 이념적 지향을 절대화시킴으로써 이를 권력 투쟁에 최대한 동원하였다. 다음으로, 권력 투쟁에

6) 조봉암과 장준하 등의 이념적 지향을 중도적으로 볼 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 그러나 당시 이데올로기 지형의 조건에서 남한 정권의 반민주성과 반통일성에 대한 비판, 그리고 북한 사회주의 체제에 대한 비판 등에 비추어보면 적어도 남북의 정치 지형에서 남북이 걸던 길이 아닌 '제3의 길'을 모색했던 것만은 분명해 보인다.

7) 남한 사회에서의 이승만 정권 시기, 여당과 야당의 경쟁 속에서도 이데올로기 전선에서의 통일성은 그대로 유지되었다. 즉, 좌익에 대한 척결에서는 서로가 동일한 입장을 공유하고 있었다. 특히, 이승만 정권 시기 국회 소장파에 대한 탄압은 여야 모두의 동의를 얻었다. 또한, 후일 박정희에 대한 윤보선의 '색깔론' 공세(1967년 대선)는 남한의 정치세력이 동일하게 반공주의를 공유하고 있었음을 말해준다.

서 이념 대결은 적에 대한 가장 효과적인 공격이었다. 상대방에 대한 이념 공세는 곧 도덕적 우위를 차지하는 것이자, 동시에 권력에 대한 정당성의 확보였다.⁸⁾ 마지막으로 이념 대결은 전 국민을 효과적으로 동원할 수 있는 가장 강력한 수단이었다. 국가 안보의 이름으로 국민들을 ‘호명’하고, 모두에게 이념 전쟁에 나서도록 강요하였다. 또한, 이를 위해 법적·제도적 장치를 갖추어 나가면서 국민 상호간의 감시체제를 형성할 수 있었다.

이러한 조건에서 좌-우를 경계로 하는 중도의 길은 불가능하였고, 사상적으로 불손한 것으로 규정되었다. 극단적 냉전과 대립의 시기에 중도의 길은 ‘친구’가 아닌 한 ‘적’이었고, 결국 탄압의 표적이 되었다. 이념 대결은 극단적 배타주의를 낳았던 것이다. 즉, ‘빨갱이’와 ‘파랭이’ 밖에 존재하지 않는 이념 전선에서의 일탈은 곧 이념적 소외였고, 그 어느 쪽으로부터 환영받지 못할 수밖에 없었다. 우리의 정치역사에서 중도의 이상 혹은 이념적 다양성이 제대로 자리잡을 수 없었던 데에는 이러한 역사적 구조에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 역사적 구조가 오늘날 남남갈등의 중요한 배경으로 작용하고 있으며, 반공주의의 수용과 그 비판이라는 끊임없는 이념적 대결의 기반이 되고 있다.

2. 이분법적 이념 갈등과 해체

이념적 대립의 핵심에는 다양성의 부정이 놓여있다. 남한에서는 반공-반북 이데올로기가 모든 가치에 우선하였으며, 국가보안법 등을 통한 법적·물리적 통제와 결합되어 있었다. 북한 역시 반미주의와 혁명주의의 가치관이 전 사회를 전일적으로 지배하였으며, 이 역시 법적, 물리적 통제와 결합되어 있었다.⁹⁾ 이념적 공간의 법적, 물리적 통제의 개입은 자유로운 사상의 제한을 의미했고, 외부의 검열과 동시에 자기 검열의 시대를 만들어내었다. 이러한 통제는 사람들의 일상적 삶에까지 깊게 개입되어, 언제든지 자신을 돌아보게 하고 ‘고백’을 통한 자기 ‘정화’를 강제 했다.¹⁰⁾

세계적인 냉전의 질서가 투영된 한반도에서의 냉전적 정치 구조는 이승만 정권을 지나 박정희 정권에 와서 반공을 ‘국시’로까지 격상시켰다. 이러한 상황에서 이념 대결과 갈등

8) 1950년대의 조봉암, 60-70년대의 장준하, 그리고 70-80년대 김대중에 취해졌던 정치적 공세의 핵심에는 반공주의에 기반한 이념 공세가 놓여있었다.

9) 이러한 법적·제도적 통제장치로서는 북한을 ‘적’으로 규정한 국가보안법을 들 수 있다. 북한의 헌법 역시 당 권력의 독점과 주체사상의 절대성을 명시하고 있다.

10) 군사독재 시절에 이루어진 전향의 논리와 연좌제의 공포는 ‘고백’과 ‘정화’의 강제를 의미했다. 이러한 ‘고백’과 ‘정화’가 극단적으로 이루어진 사건은 박정희 정권 시절의 강제적인 전향공작이었다. 이에 대해서는 최정기, 『비전향장기수』 (서울: 책세상, 2002)

은 남한 내부의 문제라기보다는 주로는 남북한의 문제였다. 내부의 이념적 갈등은 사회의 ‘갈등’이 아닌 남북한 대결의 산물이었고, 내부의 ‘적’을 추려내는 문제였다. 북한을 둘러싼 갈등은 단지 반공이라는 울타리 속에서의 논쟁일 뿐이었으며, 이를 넘어서는 주 의와 주장은 모두 불법화되었다.¹¹⁾ 이러한 상황은 1970년대와 80년대 중반까지도 지속 되었다. 그러나 이러한 이분법적 이념 갈등 혹은 이념 지형은 1980년대 후반에 와서 더 이상 지속될 수 없었다. 이분법적 이념 지형이 해체되면서 다양한 이념적 경쟁과 갈등이 그 자리를 대신하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 여전히 반공주의와 그에 대한 비판이 핵심적인 자리를 차지하고 있는 구조적 지형은 지속되고 있다. 1980년대 이후, 이분법적 대립 구도가 해체된 데에는 다음과 같은 원인이 작용하고 있다. 즉, 1980년대 이후, 세계적인 냉전의 해체에 따른 이데올로기적 경쟁이 세계적인 차원에서 종식되었다는 점이다. 소련과 동유럽의 해체, 그리고 중국 및 여타 사회주의 국가들의 개혁·개방으로의 전환은 냉전적 이념 대립을 약화시킨 외부 환경이라고 할 수 있다. 다음으로 1987년의 남한 민주화 항쟁의 결과이다. 민주화의 진전은 이념적 독점 상황을 해체하고, 다원적 이념 지형을 만들어낼 수 있는 공간을 창출하였고 이에 따라 과거 정부가 독점하였던 이데올로기를 둘러싸고 점차 성장하는 시민사회와의 경쟁의 구도를 띠게 되었다. 이 결과 정부와 시민사회의 이데올로기 경쟁, 시민사회 내부의 이데올로기 경쟁 등이 나타나게 되었다.¹²⁾ 마지막으로 민주화의 진전과 더불어 일정한 경제적 토대의 확보에 따라 이데올로기적 지형 변화의 물질적 토대가 마련된 것도 중요한 원인이라 할 수 있다. 즉, 과거와 같은 정부 주도의 경제 성장 및 이를 위한 이데올로기 동원이 어려워졌고, 다른 한편으로는 물질적 토대의 강화 속에서 평등과 분배의 이데올로기가 점차 확대되었다. 이와 함께, 1990년대 들어와 남북한 경제 역량의 차이가 증명되면서 과거와 같은 ‘레드 콤플렉스’는 결정적으로 약화되었다. 이러한 상황은 과거 정권 차원에서 반공-반북을 핵심으로 하는 이념적 공세를 펴기 어려운 조건을 만들었으며, 그에 따라 다양한 이데올로기적 경쟁이

11) 1970년대 7.4 남북공동성명'을 계기로 북괴라는 호칭이 북한으로 통일되고, 북한 및 통일관련 연구단체들이 생겨나는 등 북한 및 통일관련 연구들이 태동되었지만, 이들 연구기관들의 대부분은 정부의 지침을 전달하거나 반공 담론의 재생산 역할을 하였고, 이를 넘어서지는 못하였다. 북한학의 발전 역사에 대해서는 정영철, '북한학의 현황과 전망,' 『황해문화』 2007년 겨울호.

12) 특히, 1980년대 후반부터 성장하기 시작한 통일담론의 심화는 국가의 담론 주도권 상실로 이어질 개연성이 크다는 김형준·김도종의 연구는 주목할 만하다. 이들은 정부의 개혁주도의 담론이 신보수주의에 기반한 국제주의적 관점의 국가주도 담론이라면, 통일담론은 진보적 관점이 주도할 민족주의적 관점의 사회담론이 될 가능성이 높기 때문이라고 주장한다. 김형준·김도종, '남북관계와 국내정치: 통일담론을 중심으로,' 『국제정치논총』 40집 4호(2000), 318쪽. 실제, 2000년대 들어 통일담론은 주로 진보의 담론으로 기능하였다고 볼 수 있다. 그러나 현재 통일담론 그 자체의 분화도 진행 중이며 진보진영 내부에서도 통일 담론을 둘러싸고 여러 가지 논쟁이 일고 있다.

가능하도록 하였다.¹³⁾

그러나 위와 같은 조건에 의해 반공 이데올로기의 지형은 부분적으로 해체되었지만, 불완전한 해체에 머물고 말았다. 더욱이 과거와 같은 ‘위로부터의 이데올로기적 강제’가 약화되는 대신 ‘아래에서의 이데올로기적 경쟁과 결탁’이 주된 이념적 갈등의 구조를 만들어내었다. 어떻게 보면, 지난 경제 성장과 민주화의 진전 과정에서 확장된 언론과 시민 사회의 이데올로기적 지형은 오늘날 남남갈등의 기본적인 토대로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 ‘과거의 기억’이 지속됨으로써 언제든지 기득권 세력의 반공 이데올로기 동원이 가능한 사회적 토대가 구축되어 있는 것도 사실이다. 더구나 여전히 국가보안법이 엄존하고 있는 상황에서 이념적 공세는 법적·제도적 장치를 통해 드러날 수 있는 구조를 지속하고 있다.

사실, 남한 사회에서 북한을 둘러싼 갈등이 ‘사회적 갈등’의 성격을 띠고 등장하기 시작한 것은 엄격하게 평가하자면 1980년대 후반부터라고 할 수 있다. 그리고 이는 1987년 민주화 쟁취의 열린 공간을 통해서 가능했다.¹⁴⁾ 즉, 우리 사회의 이념적 독점이 해체되고 반공주의 일변도의 이념 지형이 민주주의 발전을 통해서 다원화의 이념적 지형으로 변모되었지만, 새로운 갈등이 형성-재형성되면서 여기에 이념의 색채가 채워지고 있는 것이다. 어떻게 보면, 민주화의 과정에서 북한에 대한 ‘다른’ 생각과 이념이 도입, 확산되면서 북한을 둘러싼 갈등이 정치사회의 문제영역으로 형성되기 시작한 것이라고 할 수 있다.

3. 권력의 이동과 이념 동원의 변화

앞서 설명한 것처럼, 정치권력에 의한 반공 동원은 약화되었지만 그 자리를 대신한 새로운 행위주체들 간의 갈등과 경쟁이 더욱 강화되었다. 시민사회 및 언론의 영향력이 강화되면서 이들과 정부 혹은 이들 세력 간에 이데올로기적 경쟁이 더욱 증대되었다.¹⁵⁾

13) 반공주의의 약화는 분명한 사실이지만, 세련된 형태로의 반공주의는 지속되고 있다. 이에 대해서는 권혁범, 『민주주의와 발전의 환상』 (서울: 숲, 2000) 의 제2부 2장; 한편 현재호는 1990년대 이후, 한국의 이데올로기적 갈등의 변화에는 반공주의의 쇠퇴, 발전주의 이데올로기의 지속, 그리고 복지주의의 등장이 변화의 핵심에 있다고 지적한다. 현재호, ‘한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체로서의 정당을 중심으로,’ 『한국정치학회보』 42집 4호(2008), 223쪽.

14) 이런 의미에서 오늘날의 남남갈등은 민주화의 부산물이라는 역설적 가정이 성립한다. 민주주의 진전은 결국 사상과 이데올로기의 다원화를 촉진하였으며, 이는 곧 이데올로기적 경쟁을 사회 내부로 확산시키는 전제가 되었다고 할 수 있다. 민주화의 제도적 진전과 실질적 민주주의 불균형의 결과라고도 할 수 있겠다.

15) 시민사회의 성장은 정확히 계량화할 수는 없지만, 이 시기 시민운동단체(NGO)의 설립과 활동을 보면 이 시기 한국 시민사회의 성장을 간접적으로 확인할 수 있다. 더구나 이 시기 평화 및 안보, 통일 관련 NGO의

더구나 여전히 중도적 정치문화의 부재 및 다원화된 이념적 지형의 합법적 경쟁 문화가 약한 상황에서 과거의 반공주의는 언제든지 동원될 수 있는 상황이라 할 수 있다. 한마디로 ‘반공주의의 회로판’이 여전히 작동하고 있는 상황인 것이다.¹⁶⁾ 특히, 분단에 따른 사회구조의 장벽이 지속되고 있는 상황에서 과거 김영삼 정권에서처럼 ‘북풍’을 통한 정치이익 추구의 유혹은 언제든지 재현될 수 있는 것도 사실이다. 실제, 1990년대 들어와서도 북한을 둘러싼 여러 정보들이 과대 해석되거나, 조작되기도 하면서 국민들의 안보 불안을 긴장시키고 이를 통해 정치적 이익을 꾀하려 했던 시도도 지속되었다.¹⁷⁾ 현재에도 이러한 반공주의의 기억을 되살리려는 노력은 지속되고 있다. 얼마 전 있었던 소위 ‘사이버 북풍’도 그러한 유형의 하나라 할 수 있다. 민주화의 진전 이후, 이데올로기적 지형 변화의 가장 큰 사건은 여야의 수평적 정권교체였다고 할 수 있다. 정권 교체는 전통적인 기득권 세력에서 새로운 세력으로의 권력 이동을 의미했으며, 비록 한계를 가진 것이기는 하지만 새로운 이데올로기 지형의 창출에 중대한 계기를 마련해 주었다. 그러나 한편으로는 정권교체의 과정이 반공주의에 기댄 기득권세력의 색깔론 공세와 북한을 둘러싼 갈등이 점차 고조되는 시기에 이루어졌다는 점에서 이를 둘러싼 경쟁과 갈등은 언제든지 불거질 수 있었다. 특히, 우리 사회의 이념적 대결이 북한 및 미국을 둘러싼 갈등이라는 점에서 대북 정책의 변화와 한미관계의 기존 구조의 변화는 이념 갈등을 불러올 수 있는 가장 큰 원인이 된다고 하겠다.¹⁸⁾

우리 사회의 이념 갈등이 전형적인 가치관 갈등의 양상을 띠는 것과 함께, 그 성격상 기본적인 안보 요구(needs)를 둘러싼 근본적인 시각차를 극복하지 못하는 한¹⁹⁾, 사실에

증가가 눈에 띄게 나타나고 있다는 점에서 반공주의 이데올로기의 약화와 이에 대한 비판이 강화되거나 최소한 이들과의 경쟁과 갈등이 증대될 가능성이 높아진 것은 사실이다. 이에 대해서는 정영철, ‘민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전,’ 『남북관계와 시민사회』 (2008년 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집).

16) ‘반공주의 회로판’에 대해서는 권혁범, 앞의 책 참조.

17) 대표적으로 김일성 사망을 둘러싼 우리 사회의 갈등과 논쟁, 이후 북한의 식량난 및 탈북자 소동, 북한 주요 인사들의 망명 등의 소식 등이 과대 해석되면서 북한에 대한 정보 왜곡 혹은 잘못된 판단을 심어주기도 하였고, 이를 통해 정치적 이익을 추구하려 하였다. 아마 이러한 유혹의 대표적인 사례가 1997년 대선을 앞두고 시도되었던 총풍(銃風)일 것이다.

18) 이러한 측면에서 현 남남갈등을 단순히 좌·우 이데올로기의 갈등이 아니라 보다 근본적으로는 ‘반공이데올로기의 수용대 거부’ 혹은 ‘대북 포용주의자’와 ‘대북 강경주의자’의 대립, ‘반공대 반공비판’이 핵심에 놓여 있다고 지적된다. 이에 대해서는 각각 강원택, ‘남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석,’ 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론 자료집), 90쪽; 김갑식, ‘한국 사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,’ 『한국과 국제정치』 23권 2호(2007 여름), 36쪽; 김현욱, ‘남한의 통일외교와 갈등구조,’ 『한국사회학회 2001년 춘계 심포지움 자료집』 (2001), 94쪽.

19) 남남갈등을 가치관의 측면만이 아니라 욕구(Needs)의 관점에서 분석한 강영진은 우리 사회의 가장 중요한 니즈(needs)로서 안보에 대한 우려를 들고 있다. 강영진, ‘갈등해결학 관점에서의 남남갈등 접근법 시론,’ 『남북통합과 갈등해결 프로그램』 (2007년 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집).

근거한 정책 경쟁이 아닌 상대방에 대한 이념적 공세는 쉽게 해결되기 어려운 구조를 형성하게 된다. 이러한 조건에서 1990년대의 상황은 권력의 이동과 동시에 이념 동원의 양상 역시 변화하였다. 우선, 과거와 달리 위로부터의 이념 동원은 약화되고, 시민사회 진영에서의 이념 동원이 증대되었고, 실지 사회적인 갈등의 중요 각축장이 되었다는 점이다.²⁰⁾ 특히, 진보적 시민사회와 보수적 시민사회, 언론을 통한 이념 갈등이 정치 권력과 결합되면서 전 사회적인 차원의 ‘문제’로 부각되고 있다. 다음으로, 인터넷 등 새로운 공간이 도입되면서 갈등 창출의 공간이 되고 있다. 특히, 노무현 정권 탄생 이후 진보-보수 모두 인터넷을 동원한 정치 활동에 중요성을 부여하고 있으며, 일명 ‘사이버 논쟁’이 현실 세계의 논쟁으로까지 이어지는 현상이 발생하고 있다.²¹⁾ 마지막으로, 이념 동원의 변화에도 불구하고 또한 이념적 다원성에도 불구하고 여전히 중도적 통합의 이념적 지형은 쉽게 허용되지 않고 있다. 앞서 설명한 것처럼, 우리의 정치 역사에서 ‘중도의 길’이 좌절되고 있는 현상이 현실의 이념 갈등에서도 그대로 나타나고 있다. 물론, ‘중도적 길’이 이념 갈등의 해소를 위한 바람직한 것인지에 대해서는 의문이다. 그러나 ‘중도적 길’의 봉쇄는 여전히 이념적 다양성에 대한 존중이 결여되어 있음을 보여주는 지표의 하나라 할 수 있다.

그러나 이러한 권력의 이동과 이념 동원의 변화는 곧 사회의 민주화, 냉전의 해체 등에 따른 우리 사회 전반의 변화를 의미하며, 다른 한편으로는 남북관계의 변화 - 화해와 협력의 진전 등의 객관적 현실과 한미관계의 변화 필요성 혹은 최소한의 한미관계의 평등화에 대한 요구가 바탕에 깔려있다는 점에서 과거와의 단절인 동시에 과거의 지속이라는 이중성을 띠고 있는 것으로 보인다. 그리고 이를 둘러싼 갈등은 과거의 이념적 가치를 중심에 두고 진행되고 있다. 즉, 의제는 21세기형으로 변화하고 있지만, 이를 둘러싼 경쟁은 여전히 20세기에 머물러 있다는 점이다.

20) 현 남북갈등은 정치권에서의 갈등이라는 측면과 동시에 시민사회 내에서의 갈등이 격화되고 있고, 이 양자가 서로 악순환의 구조를 띠고 있다는 점에서 문제로 제기된다. 손호철은 남북갈등의 근본문제를 시민사회에서의 갈등으로 보고 있다. 손호철, ‘남북갈등의 기원과 전개과정,’ 『남북갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론 자료집), 34쪽.

21) 우리 사회에서 인터넷이 정치적 역할에 중요성을 띠기 시작한 것은 2002년의 대선 이후부터라고 할 수 있다. 이후, 인터넷은 진보-보수 모두에게 중요한 정치 공간이 되었다. 노무현 정권 등장 이후, 인터넷 매체의 경쟁적인 등장이 있었다.

Ⅲ. 남남갈등의 의미화와 동원 논리: 김대중-노무현 정권기의 남남갈등

1. 남남갈등의 의미화와 동원화

우리 사회에서 ‘남남갈등’이란 용어가 처음 등장한 것은 1997년의 일이다.²²⁾ 남남갈등은 남북갈등에 대비되는 의미에서 남한 내에서의 갈등과 대립을 지칭하는 의미로 사용되었다.²³⁾ 우리 사회에서 남남갈등 현상에 대한 다양한 진단이 나오고 있지만, 오늘날과 같은 의미의 남남갈등은 김대중 정권 시기부터 시작된 것으로 평가된다.²⁴⁾ 물론, 우리의 역사 속에서 남남갈등은 해방 이후부터 지속된 것으로 분석되기도 한다.²⁵⁾ 해방 이후부터 정권 수립 그리고 한국 전쟁을 전후한 시기에 이르기까지 한국 사회는 유례없는 좌-우 이념 대결의 시대였다. 그러나 이후의 역사는 좌-우 이념대결이 아니라 일방적인 우파에 의한 좌파의 척결만이 존재했다. 따라서 남남갈등의 전개를 역사적 현상으로서 분석하는 것은 의미있는 것이지만, 그것이 대등한 정치세력간의 ‘갈등’으로 분석될 수 있는지에 대해서는 의문이다. 실제 당시 남남갈등의 결과는 ‘검사와 피의자’의 신분으로 귀결되었기 때문이다.²⁶⁾ 따라서 남남갈등 현상은 잠재된 채로 존재하다가 김대중 정부 시절부터 본격적인 사회 현상으로 등장했다고 보는 것이 적절할 것이다.²⁷⁾

남남갈등이 하나의 사회 현상으로서 등장하기 시작한 것은 결국 권력의 이동과 더불어 북한에 대한 정책의 ‘달라짐’에 근거한다. 기존의 보수세력 혹은 기득권 세력에 의해 추진되었던 대북정책은 그 내용 여하에 상관없이 남남갈등의 대상으로 부각되지 않았다.²⁸⁾ 김대중 정권의 대북정책은 앞선 정권들의 대북정책과 질적인 차이를 보였고, 다른

22) <한겨레신문> 1997년 8월 2일자. 그러나 이 당시에는 사용빈도가 아주 적었다. 남남갈등이 본격적으로 신문지상에 등장한 것은 2000년 정상회담 이후의 일이다. 또한, 남남갈등의 용어가 이미 김영삼 정권기에 등장했다는 것은 이러한 유형의 갈등이 김대중 정권 이전부터 존재했음을 의미한다.

23) 강원택, 앞의 글, 63쪽.

24) 김재한은 대북 포용정책이 남남갈등의 원인이 아닐지라도 표출의 계기임은 분명하다고 지적한다. 김재한, ‘남남갈등과 대북 강은정책,’ 『국제정치연구』 9집 2호(2006), 132쪽.

25) 손호철, 앞의 글.

26) 김재한, 앞의 글, 179쪽. 한편, 강태호는 남남갈등을 지나치게 역사적인 문제로 보는 것에 대해 비판적이다. 그는 현재의 언어로 과거의 상황을 분석하는 것은 잘못된 것이라고 지적하고 있다. 강태호 토론문, 『남남갈등 진단 및 해소방안』, 179쪽.

27) 이에 대해, 남북갈등의 남남갈등으로의 전환을 주장하는 것은 마치 존재하지 않았던 갈등이 통일논의 확산 이후 새롭게 생긴 것으로 인식케 함으로써 통일논의를 금기시하려는 의도의 반영일 수 있다는 지적도 나오고 있다. 즉, 실제로는 이미 존재하고 있던 갈등이 표면화된 것으로 남남갈등을 보는 것이 더 타당하다는 입장이다. 김현옥, 앞의 글, 87쪽.

28) 김영삼 정권기 대북 쌀지원이 ‘대북 퍼주기’로 비판받지는 않았다. 물론, 재야세력 및 학생 운동권 등 통일운동세력의 김영삼(그 이전의 노태두 정권) 정권에 대한 대북정책 비판이 존재했지만, 그것은 권력에 대한

한편으로는 정권에서 밀려난 기득권 세력에 의한 집중적인 견제와 비판의 대상이 되었다. 이 과정에서 김대중 정권의 대북정책을 둘러싼 진보-보수의 갈등이 남남갈등으로 명명된 것으로 분석된다. 일종의 개념이 현실을 규정하는 물리적 힘으로 전화되는 과정은 남남갈등에서 그대로 드러난다. 즉, 남남갈등의 개념이 등장함으로 인해, 이 개념이 현실의 '동원 개념'이 되었고 대북정책과 관련된 우리 사회의 문제점을 대표하는 개념으로 자리잡게 되었다.²⁹⁾ 결국 남남갈등은 김대중 정권의 대북정책을 둘러싼 논쟁으로 출발하여, '의미화의 투쟁'을 전개하면서 객관적 현실로 등장하게 된 것이다. 이는 남한 사회의 반공주의 이데올로기의 약화와 동시에 여전히 이데올로기적 대립을 통해 기득권을 유지하려는 세력 혹은 이를 정권의 정당성에 동원하려는 정치적 목적에 따라 남남갈등이 동원되고 있음을 의미한다. 그리고 이러한 의미화의 과정에서 언론이 커다란 영향력을 미쳤다.

권력의 교체에도 불구하고 의회 및 시민사회 권력의 상당부분을 장악하고 있던 보수 세력은 정권의 대북 정책에 대한 강력한 비판을 전개했으며, 특히 <조선일보>를 비롯한 보수 언론의 대북정책에 대한 비판은 정치 세력과 결합하여 이를 정치 쟁점화시켰다. 특히, 2000년 정상회담 이후 보수 세력의 대북 정책에 대한 비판이 본격적으로 전개되었다. 사실, 과거와 달리 권력의 동원이 약화되고 시민사회의 동원력이 커진 상황에서 남남갈등은 동원된 개념으로서, 상대방에 대한 비판의 무기로 등장하였다고 보는 것이 옳을 듯하다.³⁰⁾ 자유주의 사회에서의 갈등과 정책 경쟁은 발전의 측면에서 긍정적 역할을 한다. 그러나 우리 사회의 남남갈등은 이미 이때부터 정책 경쟁이라기보다는 이데올로기적 경쟁을 넘어서는 모습을 보여 왔다. 즉, 정치논쟁, 이념논쟁 나아가서는 인격논쟁으로 확대되고, 대북정책과 관련없는 타 분야로까지 확산되었다.³¹⁾ 즉, 정권에 대한 입장에 따라 남남갈등이 조장되고 동원되었던 것이다. 이는 갈등의 기본적인 형태의 하나인 이익 갈등과 남남갈등이 결합됨을 의미한다.³²⁾

저항으로서의 의미를 지닌 것으로서 지금의 '남남갈등'과는 거리가 있는 것으로 보인다.

29) 박홍원은 언론보도의 문제점을 분석하면서, 남남갈등이 현실에서 구체적으로 관찰할 수 있는 현상을 지칭하는 개념이 아니라 사건을 해석하기 위해 동원된 개념이라고 지적하고 있다. 즉, '남남갈등' 개념이 사실을 보도하는 뉴스에서가 아니라, 이를 해석하는 기사에서 주로 쓰이고 있다는 점을 지적하고 있다. 박홍원, '시선끌기 위해 국론분열로 과장,' 『저널리즘비평』 32호(2001), 65쪽.

30) 지난 10여 년간의 동원 기제의 변화에서 가장 두드러진 특징은 언론 및 시민단체 등이 동원기제에서 정당을 능가할 정도로 큰 영향력을 발휘했다는 점이다. 김갑식, 앞의 글, 48쪽.

31) 대표적으로 노무현 정부 시기의 소위 '4대 개혁입법'을 둘러싼 갈등을 들 수 있다. 문제는 이들 문제에 대한 갈등이 정권에 대한 호오(好惡)의 입장에 따라 결정되었고, 이것이 남남갈등과 결합되었다는 점이다. 4대 개혁입법 중 북한 및 통일, 안보에 관련된 것은 국가보안법 문제뿐이었다.

32) 정일준의 연구에 의하면, 성별, 연령별, 정치성향별로 분류한 응답자들 모두 이익 우선이 사회갈등의 제1의

사실, 우리 사회에서 진보-보수³³⁾의 세력 관계는 압도적으로 보수의 우위로 지속되어 왔다.³⁴⁾ 비록 짧은 시기의 특성에 따라 진보적 분위기 혹은 진보적 정책에 대한 지지가 보수적 정책에 대한 지지를 상회한 적은 있지만, 사회, 경제 및 안보 등의 여타 분야에서는 보수적 정책이 항상 압도적이었고, 정치 세력에 있어서도 보수적 정치세력이 다수를 차지하고 있었다. 이런 조건에서 진보-보수의 경쟁은 우리의 역사에서 동등한 처지에서 이루어지기는 힘들었다. 따라서 남남갈등은 엄격한 의미에서의 진보-보수의 동등한 경쟁과 대립이라고 해석하기는 힘들다. 오히려 정권의 교체와 시민 사회의 성장에 따른 보수의 공세라는 성격이 더욱 강한 것으로 해석되어야 할 것이다.³⁵⁾ 또한, 지금의 남남갈등이 정책을 둘러싼 갈등으로 진행되기보다는 과도한 이념 논쟁, 나아가서는 상대방에 대한 인격 논쟁으로 치달아감으로써 ‘파괴적 갈등’ 양상을 보이는 것도 현재의 남남갈등이 정책 경쟁으로서의 성격보다는 ‘죽고 죽이는’ 정치적 동원의 논리에 종속되고 있음을 보여주고 있다.

갈등의 유형은 분류하는 기준에 따라 무수히 많은 종류로 구분될 수 있다.³⁶⁾ 우리가 관심을 가지는 남남갈등은 전형적인 ‘가치관 갈등’의 성격을 보이고 있다. 즉, 갈등 당사자들의 궁극적 목표의 양립 불가능성에서 오는 갈등이다. 흔히 ‘세계관의 대립’에 따른 갈등으로 지칭되며, 상호 공존을 거부하는 식의 적대적 양상을 유지하고 있다. 이런 유형의 갈등은 갈등하는 당사자들의 합리적 토론이 설 자리가 없으며, 결국은 어느 일방의 굴복 및 힘에 의한 제거가 유일한 수단으로 삼게 된다. 전형적인 종교간 갈등을 그러한 유형의 하나로 볼 수 있을 것이다. 남남갈등의 전개 과정을 살펴보더라도, 상대방에 대한 비판과 대안 제시에 그치지 않고, 아예 상대방을 사회에서 배제되어야 할 대상으로 인식하거나 물리적 힘을 통해 제거해야 할 대상으로 바라보는 시각이 강하게 표현되고 있다.

원인이라고 공통적으로 지적하고 있다. 정일준, ‘한국갈등사회의 경험적 연구와 전망: 공공사회학의 시각,’ 『한국사회』 9집 1호(2008), 165쪽.

33) 우리 사회에서 진보-보수의 경쟁이 공정하게 진행된 적이 있었는지 혹은 진보-보수의 경쟁이 존재했었는지도 의문이다. 진보-보수의 대립구도 역시 개념을 과도하게 우리 사회에 동원한 것이 아닌지 성찰이 요구된다. 김창호는 북한에 대한 견해가 진보-보수를 가르는 기준이 되는가에 대해 문제를 지적하고 있다. 그는 남북관계가 진보-보수를 가르는데 굉장히 미약한 기준이 될 수밖에 없다고 주장한다. 김창호 토론문, 『남남갈등 진단 및 해소방안』, 346쪽.

34) 강원택에 의하면, 반공주의의 수용여부와 권위/자유주의의 항목을 제외하고는 대체로 보수적 성향이 우세를 지칭하고 있다. 특히, 그의 글에서 주목되는 것은 이념갈등의 주된 원인의 하나로 세대갈등이 중첩되어 있음을 지적한 것이다. 강원택, 앞의 글.

35) 이는 초기 우리의 시민사회의 형성과정을 보아도 알 수 있다. 즉, 시민사회의 부재 혹은 형성기에 이미 유사-시민사회의 형태로 소위 말하는 관변단체 등이 시민사회의 압도적 비중과 영향력을 유지하고 있었다.

36) 갈등의 유형에 대해서는 박재환, 앞의 책, 291-327쪽.

남남갈등의 현장에서 쉽게 목격할 수 있는 상대방에 대한 ‘딱지 붙이기’는 그 내용의 합리성이 아니라 ‘적’에 대한 규정과 동일한 구조를 보이고 있는 것에서도 이러한 현상은 나타나고 있다.³⁷⁾

<표 1> 건설적 갈등과 파괴적 갈등

요소	건설적 갈등	파괴적 갈등
기능성	순기능	역기능
행위성	책임 있는 행동, 행동의 자발성, 동태적 발전 계기	무책임한 행동, 파괴, 무질서, 불안과 긴장 조성
사기성	사기 충전, 근무의욕 증대	사기 파괴, 근무의욕 저하
통합성	작업에 필요한 에너지 응집, 충성심 향상, 갈등 후의 새로운 통합과 조화	협동 파괴, 작업에 필요한 에너지 분산, 통합과 조화 파괴, 분열성, 양극화
감정성	신뢰, 사랑, 분쟁 해결	의심, 불신, 증오, 적개심, 분쟁의 골을 깊게 함
변화성	동태적 발전, 변화의 기회	정태적이고 변화에 저항
창의성	아이디어 공개화, 자발적인 커뮤니케이션, 창의적 아이디어 제공	아이디어 폐쇄화, 비자발적 커뮤니케이션, 창의성 질식
쇄신성	이슈의 공개화와 명확화, 동태적 쇄신 역할	이슈의 폐쇄화와 모호함, 쇄신 질식
생산성	성장 촉진, 상호관계 강화, 생산성 증대	성장 장애, 상호관계 악화, 생산성 감소
합리성	참여증대, 합리성 증대	참여 제약, 합리성보다는 정치적 책략이 확보

* 출처: 천대운, 『갈등관리 전략론』 (서울: 선학사, 2001), 46쪽.

김대중-노무현 정권에서 남남갈등이 확대-심화된 원인의 하나로 언론의 역할을 꼽을 수 있다. 의제 설정에서부터 시작하여 갈등에 대한 대안을 모색하기 보다는 당파적 이익에 근거한 보도와 사실 등을 동원함으로써 갈등을 확대시키는 역할을 하였다.³⁸⁾ 또한,

37) 이런 점에서 현재의 남남갈등을 대화를 통한 해결이 가능할 것으로 보는 것에는 회의적이다. 다만, 남남갈등 행위자들의 여러 스펙트럼을 고려하면 극단적 갈등 당사자들을 배제하는 것이 선결된다면 대화를 통한 해결의 가능성을 논할 수 있을 것으로 보인다. 갈등 종결의 유형을 살펴보면, 불명확한 종결, 갈등 대상의 사라짐, 승패의 결정, 타협 및 화해와 태도의 전환 등을 구분될 수 있다. 그러나 결국에는 갈등 당사자들의 상호 역학관계에서 대부분 결정된다. 박재환, 앞의 책, 221쪽, 263-274쪽.

38) 이런 점에서 이우영의 지적은 중요하다. 이우영은 ‘여론조사에서는 집단 간에 대북관에서 차이가 있는 것은 분명하지만 그 차이는 그다지 뚜렷하지 않은 반면 언론에서 표출되는 대북관의 차이가 대단히 크다’고 지적

이러한 갈등을 정치적 이해관계와 결부시킴으로써 결국에는 정치적 갈등으로까지 심화시켰다.³⁹⁾ 김대중-노무현 정권의 취약한 기반 및 정책 오류와 한계가 발전적으로 극복되는 것이 아니라, 정쟁의 끊임없는 대상으로 전락하게 된 것은 이러한 언론과 정치 권력의 결합에 주된 원인이 있는 것으로 판단된다.⁴⁰⁾ 또한, 갈등의 이러한 진행은 남북문제, 한미관계를 뛰어넘어 모든 사회 분야에 이념적 기준을 제시함으로써 정책에 대한 진보-보수적 기준을 강요하고, 결과적으로 이 역시 갈등화시켰다.⁴¹⁾ 이는 남남갈등이 대북관 및 대미관과 그에 따른 정책으로만 그치지 않고 사회 전 분야로 확산시키는 결과를 가져왔다. 갈등의 확산이자 심화인 것이다. 물론, 모든 정책이 진보-보수의 기준으로 평가되고, 이에 대한 논쟁이 집단의 이익의 관점에서 벌어질 수 있지만 그 내면에는 사실관계에 근거한 판단이 아니라 이념적 기준이 우선시되는 경향이 존재한다.⁴²⁾ 현재의 남남갈등이 파괴적 갈등으로 치달게 된 데에는 바로 이러한 갈등 구조의 형성이 가장 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 표면적으로 보이는 대규모 ‘동원의 정치학’을 넘어서, 갈등의 구조가 합리적인 논쟁이 아닌 정치적 이익과 집단의 이익과 결합되어 무비판적 이념적 기준을 중심으로 고착화된 것이다. 그리고 이러한 과정을 거치면서 이제 남남갈등은 ‘동원’된 개념으로서 정치 쟁점화되면서 남북문제나 한미관계에만 그치지 않고, 사회 전분야로 의미를 확장시켜갔다.

2. 김대중-노무현 정권기의 남남갈등: 확대와 심화

우리 사회의 남남갈등은 김대중-노무현 정부에 들어와 하나의 뚜렷한 사회현상으로 등장하게 되었다. 또한, 앞서 설명한 것처럼, 대북정책 및 대미정책으로만 한정되지 않고

하고 있다. 이우영, ‘북한관과 남남갈등: 여론조사와 신문기사를 중심으로,’ 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론 자료집), 127쪽.

39) 우병동은 언론사의 시각과 입장들이 사실을 보는 눈에까지 영향을 미쳐 객관적인 사실을 보지 못하게 하거나 자신들의 의견에 덧입혀진 하나의 이념적 주장을 제공하고 있다고 주장하고 있다. 우병동, “절반의 진실”로 갈등 증폭 말아야,’ 『신문과방송』 2005년 12월호, 26쪽; 김갑식도 언론의 역할을 주목하면서 소위 ‘틀짓기 효과(framing effects)’를 통해 현실을 특정한 방식으로 선택, 강조, 요약해서 나타냄으로써 현실에 대한 해석의 틀을 제공하고 있다고 지적한다. 김갑식, 앞의 글, 42쪽.

40) 이갑윤·김무경은 “국민 사이에 이념갈등이 존재한다고 하더라도 그것이 정치권에 의해 정책변화나 정책변화의 시도와 같은 정치적 행위에 의해 매개되지 않고서는 현재적인 이념갈등으로 나타나지 않는다”고 주장하고 있다. 김무경·이갑윤, ‘한국인의 이념정향과 갈등,’ 『사회과학연구』 13집 2호(2005), 21쪽.

41) 윤성이는 갈등의 많은 부분이 정치권의 세력확장을 위한 ‘편향성의 동원’의 결과라고 지적한다. 윤성이, ‘한국사회 이념갈등의 실체와 변화,’ 『국가전략』 2006년 12월 4호, 174쪽.

42) 원용진은 ‘방송사, 신문사, 인터넷 매체 모두 우선 진보와 보수의 스펙트럼 속에 분류가 된 후에 평가를 받’는다고 분석하고 있다. 김영석·박효중·원용진 대담, ‘말할 자유에 관대한 내용있는 토론장 돼야,’ 『신문과방송』 2005.12, 14쪽.

포괄적인 사회문제를 둘러싼 대결 양상으로까지 확산되었다. 대북정책 뿐만 아니라 한미 관계, 주변국과의 관계 그리고 우리 내부의 정책 - 의료 분쟁, 호주제 문제, 양극화 문제를 둘러싼 분배 문제, 이라크 파병문제 등 - 에까지 진보-보수의 구분을 통해 '갈등' 현상이 나타나고, 강화되었다.⁴³⁾ 더욱이 이러한 문제들이 언론을 통해 의제화되고, 쟁점화됨으로써 시민사회 전체가 갈등에 참여하게 되는 문제로까지 확산되었고, 여기에 정치세력의 갈등이 결합됨으로써 총체적인 갈등으로 전화되기도 하였다. 이는 어느 순간 남남갈등이 정치세력의 동원의 논리로서 기능하게 되고, 각각의 세력들에게 정체성을 확보하는 주요한 수단이 되었음을 의미한다. 갈등이 지적했듯이, 정체성을 둘러싼 갈등이 가장 심각한 갈등의 근원이라고 한다면⁴⁴⁾ 남남갈등은 정치세력, 시민권력, 언론권력 모두에게 정체성에 근거한 권력투쟁으로 동원할 수 있는 주된 수단이 되고 만 것이다.⁴⁵⁾

이처럼, 남남갈등이 심각한 상황으로 전개되고, 쉽사리 대화를 통해 해결의 실마리를 찾기 어렵게 된 원인은 결국 정권에 대한 호오(好惡)가 근본에 깔려있는 것으로 보인다.⁴⁶⁾ 즉, 정책에 대한 판단 여부에 앞서 정권에 대한 호오의 감정이 정책 판단의 기준이 되었고, 따라서 정권의 정책 합리성 여부보다는 그에 대한 비판이 자신의 세력을 결집시키고, 정체성 확인의 수단으로 활용하는 것을 우선하게 된 것이다.⁴⁷⁾ 이는 남남갈등이 2000년 정상회담을 기점으로 '사회적인 문제'로 부상하게 되고, 이후 정치세력의 이해관계에 따라 남남갈등의 부침이 심하게 요동쳤다는 것에서 쉽게 확인된다.

김대중-노무현 정권기에 남남갈등이 본격적으로 전개되기 시작한 원인은 여러 가지를 들 수 있지만 다음의 이유가 가장 큰 것으로 보인다. 우선 지적할 수 있는 것은 대북정책의 변화이다. 김대중 정권은 집권 이후, 전임 정권에 비해 대북정책에서 차별화를 시도했으며, 일관된 화해·협력 정책을 실시하였다. 과거 정치적 이해관계로 인해 인위적 '북

43) 이러한 현상은 김대중-노무현 정부에서 사회 갈등이 이익갈등과 이념갈등, 세대갈등과 지역갈등이 복합적으로 결합되고 있음을 의미한다. 사실, 여성부 설치 문제, 호주제 문제, 의료 문제, 양극화문제 등은 남북한의 이념적 대립과 큰 관련이 없음에도 불구하고 사회주의적 색채의 정책이나 북한의 정책과 비교되어 이념적 갈등의 양상을 드러내기도 하였다.

44) 갈통(Galtung)은 기본적 인간의 욕구 유형이 안전, 복지, 자유 그리고 정체성인데 그 중에서 정체성이 집단 내 혹은 집단 간 갈등을 설명할 수 있다고 했다. 다시 말하면, 정체성으로의 욕구가 충족되면 집단 내의 갈등이 감소한다는 것이다. 진영재·노정호, '한반도 갈등과 통일논의: 남한내 인식구조와 통일 유형에 따른 갈등 양태를 중심으로,' 『한국사회학』 36집 3호(2002), 149쪽.

45) 정체성의 강조는 집단의 응집력을 강화시키는 데서는 긍정적인 역할을 하지만, 이것이 극단적으로 치달게 될 경우 <자기중심주의>에 빠져 갈등을 격화시키는 요인으로 작용하게 된다.

46) 현재 많은 남남갈등이 진보와 보수의 충돌이라기 보다는 특정 정권에 대한 선호에서 비롯된 것이 적지 않다는 주장은 이러한 맥락에서이다. 이우영, 앞의 글, 131쪽.

47) 이는 또한 정치세력의 '국민적 지지'가 정책의 선호도가 아닌 상대방에 대한 비판에 대한 반사적 작용이 강하게 작용하고 있다는 점에서 우리 정치문화의 미성숙이 '남남갈등'의 하나의 원인이라는 진단이 가능하다.

풍'까지 시도했던 점에 비추어보면 질적인 전환이라고 할 수 있다. 이러한 대북정책의 변화는 기존 보수 세력에게 '안보'위협과 동시에 기득권의 상실을 의미하는 심각한 도전으로 해석되었고, 시민사회 및 정치사회에서의 찬반 논쟁이 가열화 되었다. 둘째, 국민적 공감대 형성의 어려움을 지적할 수 있다. 대북정책의 투명성이라는 당연한 주장과 논리에도 불구하고 대북정책 추진 자체가 처음부터 끝까지 투명성과 공개성, 더욱이는 국민적 합의라는 추상적 절차를 거치기에 대단히 어려운 영역에 걸쳐있다는 점이다. 실제 초기 남남갈등의 과정에서 논란은 정부의 정책 추진에 대한 오류 및 투명하지 못한 정책 결정과 추진에 대한 비판으로부터 시작되었고, 이를 정치적 공격으로 연결시키는 과정을 통해 증폭되었다.⁴⁸⁾ 사실, 모두를 만족시키는 정책 혹은 모두의 합의에 기반한 정책이란 존재하지 않으며, 이는 오히려 모두를 만족시키지 못하는 정책으로 귀결될 가능성이 높다. 대북정책에 대한 최소한의 국민적 합의는 존중되어야 하지만, '국민적 합의'라는 명목으로 모두를 아우르는 정책을 요구하는 것은 실상, 정치적 공격의 주된 명분일 뿐이다. 특히, 우리 사회가 민주화의 과정에 들어서면서 시민사회 내에 다양한 세력이 존재하며, 이들 간의 경쟁이 보다 더 다양화되는 조건에서 유독 대북정책에서만 '무갈등'의 정책을 요구하는 것은 현실적이지 않다.⁴⁹⁾ 셋째, 대북정책이 남북한만의 문제가 아니라 한반도를 둘러싼 국제정세의 변화와 연관되어 있는 것만큼, 이와 관련된 갈등이 남남갈등의 영역으로 들어오게 되었다. 특히, 미국과의 관계 문제는 앞서 말한 '안보'문제와 전통적인 '한미동맹'에 대한 논쟁을 낳게 되었다. 이에 따라 대북정책을 둘러싼 남남갈등이 대미관을 둘러싼 남남갈등으로까지 확대되었다.⁵⁰⁾

이러한 원인들이 주로는 북한 및 미국을 어떻게 바라볼 것인가의 문제에 해당한다면, 실제로 남남갈등의 쟁점은 다음의 몇 가지 형태로 나타났다. 첫째, 대북정책에서의 상호주의 문제와 퍼주기 문제, 둘째, 북한 인권 문제에 대한 정부 및 진보-보수 시민사회의

48) 대표적으로 노무현 정부의 대북송금특검을 들 수 있다. 이는 대북송금특검이라는 단일사건으로 문제가 제기되는 것이 아니라 결국에는 2000년 정상회담 전반에 대한 문제제기와 그 성과에 대한 공격, 향후 대북정책의 내용에 대한 문제제기로까지 연결되었다.

49) 물론, 그렇다고 해서 대북정책의 당파성을 배타적으로 주장해서는 안 될 것이다. 대북정책을 둘러싼 갈등의 상당부분이 '안보'위협의 증진이라는 것에 있다면, 이에 대해서는 국민적인 안보 불안의 해소 혹은 그에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다. 그러나 지금까지의 과정에서는 '안보'에 대한 위협 역시 구호와 명분으로서 상대방에 대한 공격으로 동원되는 경우가 훨씬 더 많았다. 최근 이러한 최소수준의 국민적 합의를 위한 '국민협약'이 논의되고 있다. 이에 대해서는 조한범, '남북관계에 대한 국민합의 틀의 가능성진단: '통일국민협약' 체결을 중심으로,' 『2008 민화협 남남대화보고서』 (2008).

50) 남남갈등의 출발이 주로 대북관에서 비롯되는 것이라면, 후에는 대북관, 대미관 등으로 확장되었다고 할 수 있다. 김갑식은 2002년 이후, 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화를 주요 원인으로 해서 대북관을 둘러싼 갈등이 대미관을 둘러싼 갈등으로 이동하였음을 주장하고 있다. 김갑식, 앞의 글, 45쪽.

논쟁, 셋째, 남북 협상에서의 태도와 이행의 문제, 마지막으로 한미동맹의 미래 전망을 둘러싼 갈등이다. 여기에 국내 정치적인 문제와 결합되어 국가보안법 등의 문제가 핵심 쟁점으로 제기되기도 하였다.⁵¹⁾ 그리고 이들 문제들이 사회적 쟁점으로 의제화되는 데서는 언론이 가장 큰 역할을 담당하였다. 지금까지 남남갈등의 순환구조를 보면, ‘언론의 문제제기 - 정치적 쟁점화 - 시민사회의 갈등 - 언론의 의제 확대 혹은 재의제화’의 모습을 보여왔다.

김대중-노무현 정권에서 남남갈등이 주로는 보수적 시민사회의 대정부 투쟁 혹은 야당의 대여투쟁의 모양새를 띠었지만, 이는 어느 사회에서나 존재하는 갈등 일반의 모습이라고 할 수 있다. 정작 문제가 되는 것은 시민사회 내의 진보-보수의 충돌이며, 이것이 정치권력과의 상호작용을 통해 상호 악순환의 고리를 형성하고 있다는 점이다. 한편으로는 시민사회 내에서의 진보-보수의 갈등은 자연스러운 일이지만, 이것이 ‘발전적 갈등’이 아니라 ‘파괴적 갈등’의 모습을 띠고 있다는 점에서 문제로 제기된다.⁵²⁾ 또한, 정책을 둘러싼 갈등이라기보다는 정권에 대한 호오의 입장 차이를 기준으로 우선 적과 야의 구분 이후에 갈등이 만들어지는 모습을 보여 왔다.⁵³⁾ 대표적으로 금강산 관광의 경우만 놓고 보더라도 이를 합의한 것은 노태우 정부 시기였다.⁵⁴⁾ 또한, 대북 인도적 지원 역시 김영삼 정부 시절 전격적으로 대북 쌀 지원이 이루어졌었다. 동일한 내용의 정책이라도 보수 정권과 진보 정권으로 규정되는 정권에 대한 호오적 입장에 따라 사회적 갈등으로 비화되는 것은 이것이 정책 갈등이라기보다는 이익 갈등과 이념 갈등이 복합적으로 작용하고 있다는 판단을 하게 한다.

김대중-노무현 정권에서의 남남갈등의 극적인 모습은 보수적 시민사회 진영과 진보적 시민사회 진영의 경쟁적인 동원에서 드러난다. 서울 거리에서 벌어지는 이러한 모습은 마치 과거 해방 공간에서의 좌-우의 대립과 비슷하게 비춰진다. 이러한 모습들이 반복되어 나타남으로써 결국에는 갈등 그 자체가 확대되고 심화되는데 영향을 미쳤다. 즉, 초기 갈등의 모습이 점차 상대방에 대한 적대적 감정을 증폭시키면서 사회의 전분야로 확대

51) 2000년대 이후, 국민들의 주관적 이념성향에 유의미한 영향을 미친 변인은 국가보안법으로서 결국 안보 이슈가 가장 큰 이념 정향의 결정 변인이라고 분석하고 있다. 윤성이, 앞의 글, 170쪽.

52) 현재 한국사회에는 두 가지 수준의 갈등이 공존하고 있는 것으로 보인다. 하나는 추상적 담론수준의 갈등으로 정치권에 의해 사유화된 파괴적 갈등이며, 다른 하나는 구체적 정책수준의 갈등으로 발전적 갈등이라 할 수 있다. 윤성이, 위의 글, 179쪽.

53) 이러한 모습이 ‘남남갈등’의 이데올로기성 혹은 파괴적 양상을 더욱 강화시켰다고 할 수 있다. 즉, 정부 정책을 둘러싼 평가에 근거하여 갈등이 발생하기 보다는 어느 순간 ‘적과 야’의 구분이 만들어지고, 그에 따라 정책 내용에 상관없이 논란이 찬반 갈등으로 비화되는 경향을 보여왔다.

54) 노태우 정부 시절인 1989년 정주영 회장의 방북과 금강산 관광에 대한 합의서가 체결되었다.

되고, 이것이 구조화되는 모습을 보여주고 있는 것이다. 김대중-노무현 정부 시절에 본격적으로 형성된 남남갈등이 ‘거리의 정치’로까지 확대된 것이다. 그리고 끝내 상호 협상 및 타협, 소통을 통한 갈등 관리 혹은 갈등 조정에 실패하면서 오늘에까지 이르렀다고 할 수 있다.

IV. 남남갈등의 동형 구조의 지속: 이명박 정권

1. 공수(攻守)의 전환과 동형 구조의 지속

남남갈등은 이명박 정부 들어서도 지속되고 있다. 그러나 과거 상대적으로 진보적인 정권에서의 남남갈등과는 다른 모습을 띠고 있다. 전임 김대중-노무현 정권에서의 남남갈등은 주로 보수 세력에 의한 문제제기로부터 출발하였다면, 이명박 정권에서의 남남갈등은 진보 세력에 의한 문제제기로부터 출발하고 있다. 정권의 교체에 따라 정책의 추진 주체가 바뀌면서 ‘공수(攻守)가 뒤바뀐 것이다. 그러나 공수의 뒤바뀔에도 불구하고 남남갈등의 구조는 그대로 지속되고 있다. 즉, 남남갈등의 동형구조는 그대로인 것이다.

남남갈등의 동형구조가 지속되고 있다는 것은 과거 김대중-노무현 정권에서의 보수 세력의 비판 구조와 현재 진보 세력의 정권에 대한 비판 구조가 동일하다는 것을 의미한다. 즉, 정책 경쟁보다는 이념적 기준에 따른 비판이 압도적이라는 점이다. 그러나 한편으로는 갈등 구조의 지속과 더불어 감정적 적대감은 더욱 첨예화되고 있다.⁵⁵⁾ 특히, 정권 초기부터 통일부 해체 논란, ‘비핵 개방 3000’을 둘러싼 논란 등으로 현 정부 대북정책에 대한 사회적 관심이 제고되었고, 전임 정부와의 차별성을 부각시키면서 이에 대한 찬반의 논란이 더욱 가열화된 것과 관련된다.⁵⁶⁾ 여기에 정권 초기 남북관계의 경색 국면이 시작되면서 이를 둘러싼 정책 지향 역시 갈등을 격화시키는 요인으로 작용한 것으로 보인다. 이명박 정부 들어와 새롭게 제기된 대북정책 논란이나 혹은 지난 시기의 쟁점이라 하더라도 좀 더 논란이 부각되고 있는 사안들은 다음 몇 가지로 정리된다.⁵⁷⁾

55) 이러한 감정적 대립의 첨예화는 과거에도 존재했었다. 그러나 이명박 정부에서의 감정적 대립의 공세는 주로 보수진영에서 제기되고 있다. 일부 보수인사들에서 나오고 있는 좌파척결, 반역자 등의 구호가 공개적으로 제기되고 있는 것도 이명박 정부에서 보다 더 노골화된 상황이라고 할 수 있다.

56) 예를 들어, 이명박 정부 초기 통일부 해체 논란, 비핵개방3000 논란 등과 이어 대북 뼈라살포문제 등이 초기 갈등의 주요 지점이었다.

57) 박원철 · 이승환, ‘국민합의를 마련을 위한 분야별 쟁점과 합의수준 검토,’ 『2008 민화협 남남대화보고서』

- 1) 비핵개방 3000 정책과 관련된 논란
- 2) 미래지향적 남북관계와 지난 10년에 대한 평가 문제
- 3) 북한 인권 관련 적극 조치를 둘러싼 논란
- 4) 한미관계 우선론과 '통미봉남' 논쟁
- 5) 통일부 역할문제와 대북정책의 외교정책 종속 논란
- 6) 금강산, 개성 등 남북관계 단절 대응방안
- 7) 우파적 입장에 선 과거사 해석 논란

갈등에 대한 처리 방식에서도 몇 가지 차이점을 발견할 수 있다. 과거 김대중-노무현 정권에서의 갈등 처리방식은 언론의 논쟁 점화 및 정치권에서의 논쟁, 그리고 시민사회에서의 논란 등으로 나타났다. 그리고 이들 갈등이 때로는 정부의 정책을 좌절시키기도 했고, 때로는 갈등을 그대로 둔 채 정책을 강행하기도 하였다. 그러나 최근 들어 이러한 갈등 처리 방식에서 법적 해결을 추구하는 경향이 강화되고 있는 것으로 보인다. 즉, 정권에 의한 법적 처벌부터 시작하여 보수 세력의 법적, 물리적 수단의 사용이 확대되는 것으로 보인다. 이러한 차이는 2008년의 '촛불 경험'에 의해 정권이 경찰력을 동원한 반대 세력의 예방적 탄압이 강화되었고, 보수세력 역시 법적, 물리적 수단을 동원하여 상대방에 대한 직접적인 물리적 압박을 가하는 것을 선호하는 것으로 보인다.⁵⁸⁾ 이에 대한 진보의 법적 대응 역시 강화되고 있는 것 또한 사실이다. 과거 진보-보수의 경쟁적 대중 동원과 집회 등에 대한 사법처리가 최소화되었던 것과 비교하면 지금의 현실은 과거와 가장 대비되는 지점이라고 할 수 있다.⁵⁹⁾ 그러나 엄격히 평가하면 이러한 차이 역시 과거와 동일 구조의 연속선상에서 파악된다. 즉, 정권 친화적인 세력의 경우 정권의 물리적, 법적 힘을 동원하고자 하는 경향이 강하며, 반대 세력은 시민사회의 동원을 통해 저항하고자 한다.

남남갈등의 또 하나의 공간인 인터넷에 대한 규제 역시 강화되고 있으며, 이는 정권에 대한 비판 세력 전반에 대한 위축을 가져오고 있다.⁶⁰⁾ 이러한 갈등 처리 방식의 변화는

(2008), 260-261쪽.

58) 김대중-노무현 정권에서도 반대파에 대한 경찰력을 동원한 탄압은 존재했다. 그러나 이명박 정부는 촛불정국 이후, 광장의 봉쇄를 통한 사전차단을 보다 더 강화하였다. 또한, 법치에 근거하여 법적 근거를 내세운 기소, 입건 등의 법적 처벌을 광범위하게 사용하고 있다.

59) 정확한 통계를 비교할 수는 없다. 그러나 보수 진영은 주로 국가보안법이나 명예훼손 등의 소송으로, 진보 진영은 인권위 진정 등을 통해 법적, 제도적 처벌이나 이를 통한 정당성 확보가 늘어난 것으로 판단된다.

60) 이러한 경향은 인터넷을 통한 사회 부정적 현상의 방지라는 목적이 있지만, 간접적으로는 정권 비판에 대한

갈등의 본질적 문제의 해결보다는 표면적인 갈등의 억압을 통해 형식적인 갈등 회피를 시도하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 현 정권에서의 남남갈등의 물리적 충돌은 감소한 것으로 보이지만, 갈등의 구조는 그대로 지속됨으로써 잠재된 형태의 갈등, 그리고 정책에 대한 비판을 넘어선 정권 그 자체에 대한 비판으로 심화되는 결과를 가져올 가능성이 높다. 그것은 ‘남남갈등’의 근본 원인으로서는 반공주의와 반공주의 비판 혹은 대북관/대미관의 갈등이 지속되는 조건에서 이를 합리적으로 해결하려는 진지한 대화-소통이 결여된 물리적 힘을 통한 해결 방식이기 때문이다. 또한, 이러한 갈등 처리 방식은 남남갈등이 ‘세대갈등’, ‘지역갈등’ 등과 중첩되어 있는 조건에서 남남갈등 그 자체가 남한 사회의 전체 갈등을 대표하는 개념으로 확산되고, 심화되는 현실에 제대로 대응하지 못하게 될 가능성도 있다.

2. 언어 폭력성의 증대: 상징 폭력의 확대

김대중-노무현 정권에서의 남남갈등도 그러하지만, 현 정권에서의 갈등 또한 무분별한 구별짓기를 앞세우고 있다. 갈등은 갈등하는 당사자들의 집단적 정체성의 결집을 유도한다. 따라서 갈등은 집단적 정체성을 강화하고, 갈등하는 상대방과의 구분을 강조하게 된다. 남남갈등의 경우에 있어서도 참여하는 갈등 당사자들은 이러한 효과에 노출되고 있다. 즉, 정책을 둘러싼 갈등보다는 ‘적과 아’를 구분짓고, 그에 따라 갈등의 내용이 결정되는 양상을 보이고 있는 것이다. 이 과정에서 정체성을 둘러싼 ‘구별짓기’가 광범위하게 적용된다. 그리고 이러한 ‘구별짓기’는 상대방에 대한 ‘낙인찍기’, 사실(facts)보다는 관점과 의도성을 부각시키는 정체성 투쟁을 보다 더 중시하게 된다. 사실, 관점과 의도성에 갈등의 초점을 맞출 경우, 서로 다른 종교적 정체성을 둘러싼 갈등처럼 해결이 쉽지 않게 된다.⁶¹⁾

남남갈등은 초기 대북정책을 둘러싼 논쟁에서부터 출발하여 지금은 이러한 구별짓기를 통한 갈등 지속 현상으로 전개되고 있다. 이 과정에서 상대방에 대한 전형적인 낙인찍기가 무분별하게 진행되었고, 좌파, 우파, 수구, 빨갱이 등의 용어가 난무하는 색깔론 논쟁을 재등장시키고 있다. 일종의 상대방에 대한 상징폭력의 동원이 일상화되었고, 심화

규제를 가져올 가능성이 높다.

61) 이러한 대표적인 사례는 최근에 불거진 현대사를 둘러싼 갈등일 것이다. 김성보는 현대사를 냉철하고 비판적으로 성찰하는데 최대의 걸림돌이 되는 것은 뿌리깊은 냉전적 인식으로 인해 여전히 양쪽에서 똑같이 되풀이되고 있는 정통성 경쟁 의식을 지적하고 있다. 김성보, ‘갈등과 불신의 시대에 남북현대사를 다시 읽는다,’ 『창작과비평』 2007년 봄호(통권 135호), 397쪽.

되었다. 다양한 이념적 성향을 진보-보수로 단순하게 구분하는 것도 문제이지만, 좌파-우파-수구-빨갱이 등의 원초적 색깔로 구분짓는 것은 합리적 논쟁의 길을 봉쇄하게 된다. 또한, 이러한 구별짓기는 진보-보수 진영의 다양한 분화의 현실을 무시하는 것이자, 자칫 스스로를 고립시키고 폐쇄적인 이익집단으로 몰아리치는 위험성을 안고 있다.

실제, 현실적으로 보수 진영의 무차별적인 진보 '낙인찍기'는 진보 진영의 다양한 분화와 정책 지향을 진보 = 좌파 = 빨갱이라는 자신들의 세계관적 규정으로 협소화하는 결과 이외에도 보수 세력 내부의 건전한 비판에도 눈감게 되면서 스스로를 고립시키는 경향을 드러내고 있다.⁶²⁾ 남남갈등의 과정 자체가 다양성에 대한 부정 즉, 자유민주주의 가치를 부정하는 성격을 갖고 있는데서 보수 진영의 일부가 보여주는 고립화 경향은 바로 이러한 다양성에 대한 존중의 부족이 근본원인이라 할 것이다.⁶³⁾ 반면, 진보 진영의 경우 다양한 이념적 분화와 더불어 - 민노당/진보신당 분당 등 - 과거의 이념적 색깔이 점차 열리는 경향을 보이고 있다. 보수에 의해 진보로 규정되지만, 실제 진보 진영의 대다수가 시민사회의 영역에서 자리잡고 있는 조건에서 일부를 제외한 탈이념화 혹은 옹어짐은 진보의 가치에 대한 논쟁 그리고 진보가 과거와 달리 더 이상 이념적 투쟁이 아닌 현실정치 - 일부는 정치권력에 참여 - 의 과정을 보다 더 중시하고 있음을 의미할 것이다. 문제는 이러한 진보 - 보수의 규정이 서구의 이념적 가치관에 따른 구분이라기 보다는 상대방에 의해 규정되고 있다는 점이다. 따라서 보수의 고립화 경향과 진보의 산개화(탈이념화) 경향은 상대방과의 격렬한 갈등의 결과이면서 동시에 변화하는 현실 적용에 어려움을 겪고 있음을 동시에 보여주고 있는 현상이라고 할 수 있다.

보수의 폐쇄성의 강화, 진보의 탈이념화의 확대의 경향 속에서도 남남갈등이 보다 더 격화되는 원인은 언어 폭력성이 오히려 커지고 있기 때문으로 보인다. 즉, 이명박 정부에서의 갈등의 물리적 충돌은 감소했지만, 감정적 적대감은 오히려 더욱 커지고 있는 것이다.⁶⁴⁾ 상대방에 대한 소멸 - 좌파척결, 좌파사냥 등 - 에 대한 언사가 더욱 강경해지고 있고, 이러한 상징 폭력이 남북관계에서만 아니라 사회 전 분야로 확산되고 있다.⁶⁵⁾

62) 우리 사회에서 진보는 스스로에 의한 규정보다는 보수에 의해서 규정당하는 경우가 많다. 그 역도 마찬가지이다. 이러한 경향은 결국 우리 사회의 진보-보수의 구분이 이념적 정체성에 따른 것이라기보다는 현실의 갈등 상황에서 규정되고 있음을 의미한다.

63) 이런 의미에서 우리 사회에서 수구로 규정되는 집단이 보수적 가치를 중심으로 결속되어 있는지는 의문이다. 이들을 묶어주는 최대의 공통분모는 결국 반공이데올로기라 할 수 있으며, 진보에 대한 대항세력으로서의 집단 정체성이라고 할 수 있다.

64) 물리적 충돌의 감소는 진보 진영에 대한 정권 차원의 규제가 강화되면서 진보-보수가 직접적으로 부딪칠 수 있는 공간이 만들어지지 않고 있는데서 비롯된 측면이 크다.

65) 모든 정치 쟁점에 상징폭력이 점점 증대되고 있는 것으로 보인다. 이명박 정권에서의 일련의 정치적 갈등을

또한, 과거의 남남갈등이 주로는 직접적인 세력들의 부딪힘이었다면 현 정권 들어서는 불특정 다수 혹은 그에 영향받은 일반 대중으로까지 상징폭력이 동원되고 있다. 즉, 합리적 비판과 대안 제시조차도 좌파의(혹은 우파의) 영향으로 단정짓고, 그에 대해 논쟁이 벌어지는 현상이 증대되고 있다. 특히, 인터넷 공간에서의 지지/비판적 의견에 대한 논쟁은 그 내용을 둘러싼 논쟁으로 발전하는 것이 아니라, 진보-보수의 규정을 앞세우면서 감정적 언어를 동원하는 방식으로 확대되고 있다. 이러한 현상은 눈에 보이는 충돌의 감소에도 불구하고, 충돌의 잠재성이 더욱 커가고 있는 것이라 할 수 있으며, 사회 전반을 과거의 냉전적 이분법적 구도로 해석하는 것과 비슷한 유형을 보여주고 있다. 이에 따라 합리적 보수/ 합리적 진보로 구분될 수 있는 주장에 대해서도 좌-우의 이념적 잣대로 평가되며, 보수의 입장에서는 진보적인 편향으로, 진보의 입장에서는 보수로의 투향으로 평가되고 마는 것이다.⁶⁶⁾ 이는 자신의 관점을 절대화시키는 데서 오는 오류이며, 결국은 남남갈등을 극단적 가치관 갈등으로 몰아가는 결과를 낳게 된다.

V. 결론: 남남갈등의 몇 가지 특징

지금까지의 남남갈등 전개양상은 그 갈등이 점차 확산, 강화되는 모양새를 띠고 있다. 합리적 비판과 대안 제시의 ‘발전적 갈등’과는 거리가 있는 것으로 보인다. 사회의 갈등이 항상적으로 존재하고, 또 그러한 갈등이 집단 혹은 사회의 활력에 긍정적 기능을 하는 것은 사실이지만, 자칫 ‘파괴적 갈등’이 극대화될 경우 사회의 혼란만을 가중시키게 될 것이다.⁶⁷⁾ 현재의 남남갈등은 이런 점에서 보자면 ‘파괴적 갈등’의 양상으로 흘러갈 가능성이 높다. 여기에 세대간 갈등, 지역간 갈등이 중첩되고, 이익갈등에 따른 이익집단의 요구 또한 자리하고 있다. 이런 상황에서 남남갈등의 해소의 방법으로서 중간적 길은 점점 더 어려워지고 있고, 또 바람직한 것인지에 대해서도 의문이다. 갈등의 해소는 갈등하

진보-보수로 단순화시켜 바라보는 것도 이의 원인이라 하겠다. 광우병 촛불집회, 대북정책, 미디어법 처리 등에서도 갈등과 논쟁이 자칫 진보-보수 혹은 좌파-우구 등으로 단순화되거나, 이렇게 구별짓기 이후에 상대방을 공격하는 경향이 큰 것으로 보인다.

66) 역사적으로 보면 진보-보수는 서로가 상대방을 충원하는 효과를 가졌다. 즉, 보수주의자로 출발하였으나 민주화 투쟁 등을 거치면서 진보의 대표적인 인물로 되기도 하였고, 진보주의자로 출발하였지만 보수의 상징 인물로 되기도 하였다. 대표적 인물로 (고)문익환, 백기완 등이 보수에서 진보로, 지금의 뉴라이트 중의 상당수 인물의 경우는 진보에서 보수로 충원되었다고 할 수 있다.

67) 갈등의 성숙단계에서 갈등이 감소될 만한 계기가 마련되지 못하면, 바로 파국으로 치달을 수도 있다. 진영재·노정호, 앞의 글, 133쪽.

는 당사자들의 중간적 합의점 찾기를 통해서도 가능하겠지만, 많은 경우 합리적 의사소통의 과정을 거쳐서 해소되거나 중재자의 적극적 활동에 의해서 가능했다. 물론, ‘파괴적 갈등’으로 발전하여 갈등 당사자의 어느 일방의 소멸 혹은 힘에 의한 강압 등에 의해서도 갈등의 해소는 가능하다.⁶⁸⁾

현재 우리 사회의 남남갈등은 상대방의 일방적 양보와 소멸이 쉽지 않은 조건이며, 이념적 적대감을 앞세운 구별짓기를 통한 갈등 양상을 보이고 있다. 이처럼 이데올로기를 앞세운 갈등은 과거 냉전 시절의 ‘죽고 죽이기’식의 갈등 양상과 유사하며, 실제로 갈등 당사자들의 동원하는 상징폭력은 냉전의 용어로 채워져있다.⁶⁹⁾

지금까지 살펴본 남남갈등은 다음의 몇 가지 특징을 보이고 있다. 먼저, 남남갈등이 남북문제, 한미관계의 문제로부터 출발하였지만 점차 전 사회적인 영역으로 확산되고 있다는 점이다. 전형적인 색깔론 논쟁과 결합하면서 여타의 사회정책에도 남남갈등이 재현되고 있는 것이다. 대표적으로 호주제 폐지의 과정에서 나타난 사회주의 가족제도와 비교 - 북한의 가족제도와 비교 - 등은 남남갈등이 그 핵심에 반공주의 이데올로기를 둘러싼 이념갈등임을 말해주는 동시에, 이러한 이념적 잣대를 사회정책 전반에 걸쳐 적용하고 있음을 드러낸다. 이명박 정부에 들어와서도 광우병 촛불 사태에 대한 시민사회에서의 논쟁이 국민의료 및 정부 정책의 결정과정에 대한 평가와 논쟁으로 진행되는 것이 아니라 진보-보수의 이념적 색깔을 앞세운 논쟁과 갈등으로 확산되었던 것도 여전한 상황이다.

둘째, 이러한 전 사회적인 영역으로의 확산에는 그 핵심에 이익갈등이 중첩되어 작용하고 있다는 점이다. 이익집단이 자신들의 이익을 직접적으로 드러내지 않으면서도 남남갈등의 이념적 공세로 전환하고 있는 점이다. 이익집단이 자신들의 이익을 위해 남남갈등을 동원하고 있는 측면이 큰 것이다. 많은 경우 이념 갈등의 이념에 이익 갈등이 숨어 있는 것으로 보인다.

셋째, 남남갈등의 용어 그 자체가 동원과 상징으로 채워지고 있다는 점이다. 이는 남남갈등의 문제가 사실(facts)에 근거한 논쟁이라기보다는 사실 외적인 문제에 집중하면서, 동원화와 상징화의 과정을 거치면서 그 이념적 색채를 앞세우는 현상으로 나타나고 있는데서 드러난다.

68) 박재환, 앞의 책, 263-288쪽.

69) 현재의 이념 대결은 민주적 방식이 아니라 ‘비판을 위한 비판’이나 ‘상대방을 타도의 대상’으로 여기는 ‘적대적 방식’으로 이루어지고 있다. 선우현, ‘한국사회에서 진보/보수간 이념적 대립 구도의 왜곡화,’ 『사회와철학』 제4호(2002), 103쪽.

넷째, 남남갈등의 확산과 심화에는 언론이 지대한 역할을 하고 있다는 점이다. 언론이 사회적 의제 설정의 중요한 행위자가 되면서 언론에 의해 남남갈등의 계기가 마련되는 경우가 적지 않으며, 이것이 정치적 투쟁과 결합되면서 남남갈등으로 비화하고 있다. 특히, 언론-정치의 결합, 여기에 시민사회의 갈등 참여가 복잡하게 얽히면서 남남갈등이 보다 파괴적인 모습을 띠는 경우가 적지 않은 것이 현실이다.

다섯째, 가장 중요하게는 우리의 역사 속에서 이념적 다원화에 익숙하지 못한 정치문화가 형성되어 오면서 다양한 주의-주장에 대한 단순화된 이분법적 잣대를 들이대는 경향이 여전히 지속되고 있다는 점이다.⁷⁰⁾ 특히, 정치권력을 둘러싸고 이분법적 잣대를 통해 상대방을 공격하는 정치문화가 남남갈등을 보다 더 격화시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

김대중-노무현 정권에서 본격적으로 등장한 남남갈등이 이명박 정부에서도 여전히 지속되고 있는 이유는 위와 같은 남남갈등의 본질적 특성에서 제기되는 문제를 아직도 해결하지 못하고 있기 때문이다. 자유민주주의 체제가 지향하는 다원성에 대한 존중, 소통의 중요성에 대한 강조에도 불구하고 현실에서는 이러한 가치가 제대로 적용되지 않고 있는 것이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 이는 곧 이념과 현실 사회의 괴리이며, 동시에 우리의 굴곡된 역사가 여전히 현실 곳곳에 뿌리박고 있으며 그로부터 이념적 경직성에서 자유롭지 못한 구조가 지속되고 있음을 말해준다.

앞으로도 남남갈등은 쉽게 해결될 전망이 보이지 않는다. 오히려 더 심각한 상황의 갈등으로 발전할 가능성도 있다. 이미 남북관계, 북미관계, 한반도를 둘러싼 변화를 둘러싸고 남남갈등이 점차 격화될 소지가 있으며, 국내 정책을 둘러싼 갈등으로 한바탕 큰 흥역을 치루기도 하였다. 정권의 성격 여하에 관계없이 갈등에 대처하는 새로운 민주적 문화의 건설이 요구되는 시점이라 하겠다.

70) 김무경·이갑윤, 앞의 글, 26쪽.

참고문헌

- 강영진, '갈등해결학 관점에서의 남남갈등 접근법 시론,' 『남북통합과 갈등해결 프로그램』 (2007년 우리민족서로돕기 평화나눔센터 자료집).
- 강원택, '남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석,' 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론자료집).
- 권혁범, 『민족주의와 발전의 환상』 (서울: 솔, 2000).
- 김갑식, '한국 사회 남남갈등: 기원, 전개과정 그리고 특성,' 『한국과 국제정치』 23권 2호 (2007 여름).
- 김무경, 이갑윤, '한국인의 이념정향과 갈등,' 『사회과학연구』 13집 2호(2005).
- 김성보, '갈등과 불신의 시대에 남북현대사를 다시 읽는다,' 『창작과비평』 2007년 봄호 (통권 135호).
- 김재한, '남남갈등과 대북 강온정책,' 『국제정치연구』 9집 2호(2006).
- 김창호 토론문, 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론자료집).
- 김현옥, '남한의 통일 의식과 갈등구조,' 『한국사회학회 2001년 춘계 심포지움 자료집』 (2001).
- 김형준·김도중, '남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로,' 『국제정치논총』 40집 4호(2000).
- 김영석·박효중·원용진 대담, '말할 자유에 관대한 내용있는 토론장 돼야,' 『신문과 방송』 2005.12.
- 박원철, 이승환, '국민합의를 마련을 위한 분야별 쟁점과 합의수준 검토,' 『2008 민화협 남남대화보고서』 (2008).
- 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』 (서울: 나남, 1992).
- 박홍원, '시선끌기 위해 국론분열로 과장,' 『저널리즘비평』 32호(2001).
- 선우현, '한국사회에서 진보/보수간 이념적 대립 구도의 왜곡화,' 『사회와철학』 제4호 (2002).
- 손호철, '남남갈등의 기원과 전개과정,' 『남남갈등 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론자료집).
- 우병동, "'절반의 진실'로 갈등 증폭 말아야," 『신문과방송』 2005년 12월호.
- 윤민재, 『중도파의 민족주의 운동과 분단국가』 (서울: 서울대출판부, 2004).

- 윤성이, '한국사회 이념갈등의 실체와 변화,' 『국가전략』 2006년 12월 4호.
- 이우영, '북한관과 남남갈등: 여론조사와 신문기사를 중심으로,' 『남남갈등 진단 및 해소 방안』 (경남대 극동문제연구소 2004년 토론 자료집).
- 정영철, '북한학의 현황과 전망,' 『황해문화』 2007년 겨울호.
- 정영철, '민주화와 통일의 역동성과 시민사회의 발전,' 『남북관계와 시민사회』 (2008년 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 자료집).
- 정일준, '한국갈등사회의 경험적연구와 전망: 공공사회학의 시각,' 『한국사회』 9집 1호 (2008).
- 조한범, '남북관계에 대한 국민합의 틀의 가능성진단: '통일국민협약' 체결을 중심으로,' 『2008 민화협 남남대화보고서』 (2008).
- 진영재, 노정호, '한반도 갈등과 통일논의: 남한내 인식구조와 통일 유형에 따른 갈등 양태를 중심으로,' 『한국사회학』 36집 3호(2002).
- 최정기, 『비전향장기수』 (서울: 책세상, 2002).
- 천대윤, 『갈등관리 전략론』 (서울: 선학사, 2001).
- 현재호, '한국사회의 이데올로기 갈등: 정치적 대표체로서의 정당을 중심으로,' 『한국정치학회보』 42집 4호(2008).
- <한겨레신문> 1997년 8월 2일자.

윤영철 (연세대학교 언론홍보영상학부 교수)

대북정책에 관한 갈등의 극복과 언론정책

- I. 문제의 제기
- II. 연구문제
- III. 북한관련 보도 패러다임의 변화
- IV. 북한관련 보도변화와 쟁점
- V. 북한보도와 자유주의 보도규범
- VI. 갈등극복을 위한 언론정책
- VII. 통일에 관한 민주적 숙의를 위한 언론의 역할
- VIII. 결론

I. 문제의 제기

언론은 사회적 갈등을 주요한 보도소재로 삼고 있다. 특히 온 국민이 지대한 관심을 보이고 있는 갈등 사안에 대해서는 보도의 우선순위를 높이고 보도량도 늘리면서 사회의 아젠다로 부각시킨다. 남북관계나 통일문제 혹은 대북정책과 관련된 갈등은 국가의 운명과 직결되어 있으므로 당연히 언론이 깊은 관심을 보이고 있는 보도 분야라고 하겠다.

그런데 언론이 이같이 중요한 갈등사안을 보도함으로써 나타나는 결과는 다양하다. 단순히 갈등을 있는 그대로 묘사함으로써 독자나 시청자들에게 갈등의 존재를 알리기도 하지만, 경우에 따라서는 오히려 갈등의 원인과 본질 그리고 해결책까지 제시하면서 독자나 시청자들에게 갈등에 관한 인식들을 제공한다. 사회구성원들의 갈등진단과 해결에 대한 인식과 의견이 어느 한 방향으로 합의되어 있는 경우라면 언론은 갈등보도에서 거의 일치된 목소리를 낼 것이며, 국민들도 언론의 해석에 따라 갈등에 대처할 것이다.

하지만 이념적 대립을 겪고 있는 한국 사회에서 대북정책에 관한 갈등의 보도에서 언론이 일치된 목소리를 내지 않는다. 이른바 보수 언론과 진보 언론은 정반대의 의견을 제시하고 있으며, 갈등이 심화할수록 보도 논조도 더욱 극단으로 치닫게 되는 경향이 있다. 따라서 언론의 집중적 보도는 보수와 진보간의 갈등을 반영하는 수준을 넘어서서 갈등의 주체로 나서면서 사회의 갈등을 더욱 증폭시킨다.

어느 정도 수준의 갈등은 다양한 의견들이 경쟁하는 민주사회를 의미하므로 사회적 건강의 지표가 되기도 한다. 그러나 지나치게 심화된 사회적 갈등은 의견을 달리하는 갈등주체들 간의 소통실패를 야기하면서 사회통합을 어렵게 만든다. 그러므로 사회통합을 허물어뜨리고 소통실패를 확대재생산하는 갈등은 장려의 대상이 아니라 해소 혹은 극복의 대상이다.

1990년대 이후 남북관계의 변화가 야기한 갈등이 남북간의 갈등뿐 아니라 한국 사회 내의 갈등(남남갈등)의 문제로까지 확산되었고, 그 갈등으로 인해 소통실패를 우려해야 하는 상황에 도달했다고 볼 때 갈등해소나 갈등극복을 위한 언론정책을 적극적으로 모색해야 할 때라고 본다. 이런 맥락에서 본 연구는 대북정책에 관한 갈등을 극복하는 데 도움이 되는 언론의 역할이 무엇인지를 알아보고 정책적 대안을 제시하는 데 일차적 목적을 두고 있다.

주지하듯이, 북한에 대한 언론보도 성향의 변화가 그동안 순탄하고 일관성있게 진행되어 온 것은 아니었다. 원칙적으로는 통일에 대한 사회적 합의가 존재하나, 통일의 방식이

나 통일이후의 사회체제에 대해서는 사회적 합의가 부족하기 때문에 북한보도는 이런 근본적인 문제에 대해 모호성을 띠거나 일관성을 유지하지 못하는 경향을 보였다. 이를 테면 문화, 예술, 체육 등의 교류에 대한 보도에서는 민족주의적 동질성과 공감대가 쉽게 발견되지만, 정치, 군사, 안보 등에 대한 보도에서는 의견이 엇갈리는 양상을 보여 왔다. 특히, 남북간의 긴장을 고조시키는 사건이나 사안이 발생한 시기에는 오히려 반공이념으로 회귀하는 기사들이 신문지면에 자주 등장했으며, 남북간의 교류가 순조롭게 진행되는 국면에서도 신문사의 이념적 성격에 따라 북한에 대한 묘사나 평가가 엇갈리는 경우를 어렵지 않게 발견할 수 있었다. 한편으로는 북한을 아직도 주적으로 인식하고 있는 반면, 다른 한편으로는 북한을 협력 파트너로서 그 실체를 인정하고 존중해 주어야 하는 상황이 전개된 것이다. 이런 상황은 정부의 대북정책은 물론, 언론의 대북보도 정책까지도 혼돈에 빠지게 하였고 그 결과는 국민들의 남북관계 인식에도 적지 않은 영향을 미쳤다고 하겠다.

이 연구에서는 남북한 간의 관계가 진전을 이루고 정부의 대북정책이 변화하는 과정에서 드러난 언론사들 간의 대립과 그로 인한 사회적 갈등의 본질을 이해하고, 이를 극복하기 위해 풀어야 할 고민과 과제를 제기해 보고자 한다. 원칙적으로 통일이라는 대원칙에서는 합의가 이루어지고 있지만, 통일을 이루기 위한 전제나 정책에 대해서는 다양한 의견들이 난무하고 있는 상황에서, 즉 냉전시대는 지나갔지만 냉전유산을 여전히 안고 있는 우리의 현실에서 남북관계 관련 갈등을 극복할 수 있는 언론의 바람직한 역할과 올바른 언론정책이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

II. 연구문제

이 연구는 다음과 같은 영역을 연구과제로 삼고 있다.

1. 남한 언론매체들의 북한관련 보도 패러다임의 변화

남측 신문의 보도 패러다임은 변화의 과정을 겪고 있다고 하겠다. 냉전시대의 편견과 적대감이 내재된 반공주의 보도패러다임이 약화되고 민족적 동질성 회복과 민족공동이익을 도모하는 화해와 포용의 패러다임이 확산되고 있다고 하겠다. 2000년 6월의 1차

남북정상회담은 후자의 보도 패러다임이 힘을 얻을 수 있는 계기로 작용했다. 그러나 북한 보도패러다임의 변화는 순탄하고 예측할 수 있게 진행되는 것이 아니다.

화해와 포용의 보도패러다임은 기존의 냉전 보도패러다임과 긴장관계를 유지하거나 혹은 충돌과정을 거치면서 그 세력을 조금씩 확대해 나가고 있다고 하겠다. 하지만 우리가 면밀하게 살펴보아야 할 부분은 과거에 냉전논리와 맹목적 적대의식에 기초하여 북한을 보도했던 보수적 신문들도 새로운 상황을 맞이하여 북한보도 패러다임을 새롭게 정비하고 있다는 점이다. 북한에 대한 불신, 비방, 적대주의를 현저하게 약화시키는 한편 자유주의 혹은 자본주의의 기본 원칙을 앞세우면서 남한사회가 현 체제를 수호해야 한다는 당위성을 강조하는 보도이념을 내놓고 있다.

남북정상회담 이후 남한의 모든 신문이 북한에 대한 맹목적이고 감정적이며 공격적인 적대감에서 벗어나 화해와 교류를 통한 공존시대로 나아가야 한다는 당위적 목표에 공감하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 정상회담이후 보수적 상업지들이 포용정책의 성과를 인정하면서부터 북한에 대한 보도에서 감정적 적대감을 완화시키는 방향으로 보도시각을 변화시켰다고 하겠다. 이런 변화의 결과로 북한에 대한 중립적 시각의 보도가 크게 늘어나고 있다.

이런 맥락에서 이 연구는 우리나라의 언론매체들이 남북한 관계 보도를 어떻게 변화시켜 왔으며, 이런 변화는 매체의 이념적 성향에 따라 어떻게 나타났는가를 살펴보고자 한다.

2. 북한취재를 위한 보도규범과 자유주의 보도규범간의 충돌

한 사회의 보도규범은 그 사회가 지향하는 이념적 목표를 반영한다. 한국 사회는 민주주의를 지향하고 있으며, 민주사회의 언론은 사실을 있는 그대로 보도함으로써 국민들이 다양한 사실과 의견을 접함으로써 민주시민으로서의 역할을 원만히 수행할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 자유로운 취재활동 및 뉴스가치 판단에 대한 언론인 독립성이 보장되어야 한다. 이것이 자유주의 보도규범의 핵심이다.

하지만 1990년대 이후 남북한간 교류가 확대되면서 자연스럽게 언론인들의 방북취재 기회가 늘어가는 가운데 남한의 언론인들은 두 가지 서로 상이한 보도규범에 직면하게 된다. 하나는 그동안 독재권력에 저항하는 이론적 근거로 내세웠던 것으로 위에서 언급한 자유주의 보도규범이며, 다른 하나는 북한관련 보도에서 지켜야할 덕목을 고려하는 맥락에서 도출된 보도규범으로서 남북한의 공존과 화해, 그리고 민족동질성 등을 강조하

는 것이다.

문제는 이 두 가지 서로 다른 보도규범이 충돌하기 쉽다는 것이다. 기자가 보고 들은 대로 북한관련 기사를 쓰거나 남한사회에서 통용되는 뉴스가치기준을 북한 사회에 적용하다보면 북한을 체제가 매우 경직되거나 인권이 말살당하는 사회로 그려질 수 있는데, 이런 보도가 1990년 이후 새롭게 등장한 민족동질성 증진에 기반을 둔 보도규범과 충돌한다. 여기서는 서로 다른 보도규범의 적용이 안고 있는 문제를 적시해 보고, 이런 긴장과 충돌의 본질을 설명한 후 이를 극복할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

3. 언론의 남북한/남남 갈등 보도정책

남한의 언론은 권력구조가 양극화됨에 따라 북한문제에 대한 보도에서도 양극화경향을 보이고 있다. 진보매체는 북한을 포용하고 북한과 화해하며 북한의 약점을 과도하게 비판하지 말아야 한다는 입장을 보이고 있다. 반면에 보수매체는 북한의 핵정책 및 인권 정책에 대해 비판의 날을 세우고 있으며 남북교류 확대에 대해서 불안한 시선을 보내고 있다.

이런 전환기에 언론의 바람직한 북한보도 정책은 무엇인지를 고찰해 보고자하는 것이 이 연구의 또 다른 관심사이다. 이명박 정부가 들어선 이후에도 진보매체와 보수매체간의 갈등은 줄어들기 보다는 오히려 더욱 증폭되는 경향을 보이고 있어, 언론의 사회통합적 기능마저 위축되고 있다는 우려를 낳고 있다.

그러므로 지금의 상황에서 선결과제는 자유주의 틀을 깨지 않는 범위에서 남남갈등과 남북갈등 문제를 동시에 풀어나가야 하는 것이다. 그러기 위해서는 새로운 보도관행 및 보도정책이 필요하다. 맹목적인 반공, 반북주의를 극복하고 자유민주주의의 틀 안에서 통일을 실현시킬 수 있는 방향으로 언론정책이 바뀌어야 할 것이다. 따라서 이 연구에서는 보도의 이념, 규범, 관행 및 기사내용 등의 측면에서 대북관계와 관련된 이념적 갈등을 최소화하고 이를 일정한 수준으로 관리할 수 있는 정책방안을 모색하고자 한다.

Ⅲ. 북한관련 보도 패러다임의 변화

1990년대 이후 남북한 교류 및 화해의 시대가 열리면서 언론의 북한관련 보도틀에도

변화의 바람이 불고 있다. 언론의 북한에 대한 보도성향이 달라졌다는 것은 한국 정부의 대 북한 정책 변화를 의미한다. 특히 2000년 6월 남북정상회담을 계기로 하여 정부는 북한에 대한 포용정책 성과를 더욱 뚜렷하게 가시화할 수 있는 여건을 확립하였으며, 언론의 북한에 대한 부정적, 적대적 보도가 줄어든 반면에 북한에 대한 중립적, 우호적 보도가 크게 늘어나는 경향을 보였다. 이런 맥락에서 맹목적인 반공이념만을 앞세우며 사실을 왜곡하여 북한체제를 비하하는 냉전적 보도는 크게 감소하고 있다는 분석결과가 제시되고 있다

최근 들어 언론의 북한관련 보도가 변화하는 조짐을 보이는 근본적인 이유는 언론을 둘러싸고 있는 정치, 사회적 환경이 변했기 때문이다. 밖으로는 전 세계적인 탈냉전 기류가 한반도에도 확산되어 남북화해의 분위기가 무르익어 가고 있었으며, 안으로는 민주화가 진행된 결과 반공·보수 세력이 상대적으로 약화되고 북한과의 화해를 강조하는 진보적 세력이 부상하였던 것이다. 이미 1980년대 말부터 민주화운동과 함께 통일운동이 진행되는 과정에서 언론은 과거의 맹목적인 반공, 반북이념에서 조금씩 이탈하기 시작하였으며, 1997년 정권교체 이후 등장한 김대중 정부가 대북포용정책 혹은 햇볕정책을 본격적으로 시행하여 북한을 대화와 협력의 파트너로 인정하는 분위기가 확산되고 금강산 관광이 실시되면서 북한에 대한 적대적 보도가 현저하게 줄어들었다. 김대중 정부의 햇볕정책을 그대로 이어받은 노무현 정부는 북한과의 교류를 더욱 증진시켰다. 특히 지난 2000년(김대중 정부)에 이어 2007년(노무현 정부)에 열린 남북정상회담을 계기로 하여 양측의 교류 및 협력이 더욱 확대되었고 개성공단이 문을 열고 개성관광이 실시되었다. 그 결과 북한을 협력파트너 혹은 동반자로 보는 시각이 확산되었던 반면 북한을 주적으로 보는 적대적 북한관은 상대적으로 줄어드는 추세를 보이기도 했다.

그러나 이 시기에도 남북관계가 순탄한 것만은 아니었다. 두 차례에 걸친 서해상에서의 교전과 북한의 핵실험은 남북간의 긴장을 고조시켰으며, 금강산에서 관광객이 피살되고 개성공단에서 현대아산 직원이 억류되었다가 풀려나는 등 남북관계를 급랭상태로 몰아가는 사건이 발생하기도 했다. 또한 2008년 이명박 정부는 그 이전의 두 정부가 수용했던 유화정책을 포기하고 대북강경론으로 정책기조를 선회시켰다.

북한관련 보도가 맹목적인 반공주의 시각에서 벗어나기 시작한 것은 1987년 이후 진행된 민주화과정에서 진보적 운동조직들이 통일운동을 전개하면서부터 라고 볼 수 있다. 특히 한겨레신문이 운동조직들의 통일운동을 호의적으로 보도했고, 보수적 신문들도 온건한 방식으로 진행되는 통일운동에 대해서는 긍정적인 반응을 보이면서, 감정적이고 맹

목적인 반북주의 보도이념에서 벗어나 다양한 시각을 허용하는 유연한 모습으로 바뀌어 나갔다 (윤영철, 1992). 그러나 김영삼 정부에 들어와서는 통일운동을 주도한 과격한 학생단체가 주변화 되었으며, 북한과의 갈등이 빈번해짐에 따라 보수적 언론의 반공, 반북주의 보도는 다시 강화되는 조짐을 보였다고 하겠다. 특히 1996년 동해안에 북한의 잠수함이 침투하는 사건이 발생하여 양측간의 무력충돌이 일어나면서 반공주의로의 회귀가 더욱 뚜렷해졌다고 하겠다.

그러나 김대중 정부가 들어선 후 남북정상회담이 성사되면서 남북관계는 화해, 협력분위기로 돌아섰고, 이런 변화는 국내 언론의 남북관계 보도에 지대한 영향을 미치기 시작했다. 또한 노무현 정부가 김대중 정부의 대북정책 기조를 그대로 이어가고 남북한 교류협력을 확대, 심화시켜 나가면서 보수언론과 진보언론간의 대북보도 시각은 극명한 대조를 보이게 되었다. 2008년 보수정권인 이명박 정부가 들어서면서, 그리고 북한이 핵실험을 재개하고 금강산 관광객이 피살되고, 개성공단의 현대아산 직원이 억류되는 등 남북관계가 경색됨에 따라 보수언론의 북한 비판적 논조가 더욱 강화되는 모습을 보였다.

여기서는 남북관계에 큰 영향을 미쳤던 주요 사건들에 대해 국내 언론이 어떻게 보도했는지를 분석, 검토함으로써 남북관계 보도 패러다임의 변화 및 그 양상을 추적해 보도록 한다.

1. 1차(1999), 2차(2002) 서해교전

이영애(2002)는 1999년과 2002년 발생한 양대 서해교전을 보도한 주요 일간지 보도내용과 보도태도를 중심으로 한국 언론의 대북관을 비교하고자 했다. 따라서 1999년 6월 15일 서해교전과 2002년 6월 29일 서해교전과 관련된 내용을 다룬 한 달간의 사설과 칼럼을 분석의 대상으로 삼았다. 그리고 보수신문(조선, 중앙, 동아)과 진보신문(한겨레, 경향, 대한매일)에서 다음과 같은 공통점과 차이점을 발견했다. 각 신문들은 서해교전에 대한 북한의 태도, 북한의 미사일 외교, 민영미 억류사태, 공동조업에 관련해서 유사한 태도와 내용을 보여주었다. 하지만 교전에 대한 반응은 달랐다. 분석결과 조선·중앙·동아는 대북포용정책의 결과로 보았으나 한겨레·경향·대한매일은 교전자체에 대한 대응이 필요하다고 보았다. 교전에 대한 표현도 보수신문은 ‘끌려 다니는, 얼빠진, 쓸개 빠진, 신물 나는, 아전인수, 눈치보지 말라’ 등 대체적으로 부정적 표현들을 사용했다. 반면, 진보신문들은 ‘차분히, 있는 그대로, 진상 밝혀야, 의연한, 수습해야, 성숙하고 차분한

자세'와 같이 중립적인 표현들을 사용하려 했다는 것을 볼 수 있었다. 햇볕정책에 관한 표현도 보수신문들은 '전면재검토, 물렁한 대처, 햇볕 무오류성, 일방적 리브 콜' 등으로 표현한 반면, 진보신문들은 '사과의 우회적 표현, 핵심지도부의 지시에 따른 의도적 도발이 아님을 애둘러 표현, 충분치 않으나 대화는 필요, 미흡하나 대승적 차원에서 수용'과 같은 표현을 사용했다.

2차 서해교전 당시 민언련 방송 모니터 자료(2002.8.8)에 따르면, 방송3사는 지난 99년에 이어 이번에도 서해안에서 일어난 '사건'을 보도하는 데 집중했다고 한다. 즉, 방송3사는 사건이 발생하면 경쟁적으로 보도량을 늘리고 관련 내용을 기사화하지만 정작 지속적인 의제설정에는 미흡했다고 한다. 방송3사의 관련뉴스를 내용분석한 것에 따르면, 보도 가운데 교전상황과 피해상황, 정부와 정치권의 대응 등을 다룬 보도는 KBS의 경우 37건, MBC는 30건, SBS는 24건이었다. 반면 대안을 다룬 보도는 KBS 5건, MBC 5건에 그치고 있었다. 이는 결국 대부분의 방송보도가 사건이 벌어진 상황을 중심으로 다루고 있었으며 대안 보도는 미흡한 것이라고 보고서는 지적했다.

2. 1차(2000), 2차(2007) 남북정상회담의 보도

이우승과 영선(2006)은 1차 남북정상회담 직후에 언론의 보도태도를 알아보기 위해 2000년 6월 22일부터 7월 25일까지의 KBS 9시 종합뉴스를 대상으로 분석하였다. 분석기간 내에 있는 총 49건의 뉴스를 분석하였는데, 가장 두드러진 특징은 우호적인 기사의 수가 많은 부분을 차지한다는 것이다(20건). 그 다음으로 개방(9건), 온건(7건), 합리(5건), 동질(2건)을 차지했다. 그리고 적대, 비합리, 가난, 열등은 각각 1건씩을 차지했다.

장호순과 그의 동료들(2000) 또한 1차 남북 정상회담을 분석하였다. 그들은 2000년 6월 12일부터 19일까지 9개 종합일간지가 보도한 2,327건의 남북정상회담 기사와 KBS, MBC, SBS가 6월 11일부터 17일까지 메인뉴스에 보도한 총 483건의 남북정상회담 뉴스를 내용분석했다. 이 연구에서 표제에서 강조한 회담 관련 내용과 의제부분을 보면, 남북정상회담 보도에서 무엇이 강조되고 남북정상회담을 어떤 시각에서 조명했는지를 알 수 있다. 국내 신문의 표제로 올라온 내용에서는 '남북정상회담에 대한 반응이나 기대·소망'등을 다룬 표제가 23.2%(539건)로 가장 많았고 이어서 '남북간 경제협력'(7.6%), '정상회담에 대한 전망이나 후속대책'(7.4%), '김정일 위원장의 활동'(7.3%), '이산가족의 문제'(5.5%) 등의 순서로 나타났다. 표제 내용 중 의제에 한정해서 보면 '경

제협력'이나 '이산가족'에 대한 강조도는 높았으나 다른 의제에 대한 강조도는 낮아서 국내 신문이 통일이나 평화공존 등 남북관계의 근본적인 문제보다는 당면 현실 문제에 관심이 많음을 보여준다. 의제 중에서도 '이산가족 문제'는 시간이 갈수록 대체로 더 강조하는 경향을 보였으며 '경제협력'을 대부분의 신문들이 분석 기간 동안 일관성 있게 강조하고 있다. 그러나 통일 방향이나 통일 방안에 대한 논의는 14일까지 주요 내용으로 부각되지 못했고 그 이후에도 6·15 합의 사항이 발표된 16일자 신문에서만 일시적으로 강조되었을 뿐 시간이 지나면서 그 중요도가 낮아졌다. 이는 각 신문이 남북간의 근본문제라고 할 수 있는 통일 문제를 주요 의제로 지속성 있게 다루지 못하고 돌출성 이슈로 취급했음을 시사한다. 한편 방송뉴스의 주제는 '정상회담 진행'(24.2%), '외신(외국) 동향'(13.5%), '북한의 문화·관광·음식'(9.3%), '실향민과 이산가족'(6.0%), '경제협력'(5.4%) 등의 순서로 나타났다. 외신 동향에 관한 주제가 많고 북한의 문화나 생활상을 다룬 뉴스도 신문보다 많은 것이 특징적이다.

황치성(2007)은 2007년 제2차 남북정상회담이 이루어진 기간(10월 2일부터 4일까지)을 전후로 한 10월 1일부터 10월 6일까지의 경향신문, 동아일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 등 조간으로 발행하는 9개 종합일간지 모두를 분석 대상으로 설정했다. 그리고 해당신문에서 총 1205개 기사를 추출하여 보도태도 분석을 실시했다. 그 결과 제2차 남북정상회담에 대한 보도시각은 중립적인 시각이 39.3%를 차지하는 가운데 긍정적 시각(35.4%; '다소 긍정' 25.5%, '긍정' 9.9%)의 기사가 부정적 시각(25.4%; '다소 부정' 19.3%, '부정' 6.1%)의 기사보다 다소 더 많은 것으로 나타났다. 그러나 이런 시각은 신문별로 뚜렷한 차이를 보였다. 5점 기준으로 환산했을 때 '동아일보'가 2.42로 가장 부정적인 시각을 보였으며 '조선일보'(2.58)와 '중앙일보'(2.86)도 상대적으로 부정적인 시각을 보였다. 그에 비해 '한겨레'(3.60)와 '경향신문'(3.53)은 긍정적인 시각의 주 제목이 많아 대조를 보였다. 남북정상회담에 대한 보도시각을 조·중·동과 한·경으로 군집화해서 알아본 결과, 5점 기준으로 조·중·동의 보도시각 평균이 2.63, 한·경의 보도시각 평균이 3.57, 기타 신문의 보도시각 평균이 3.27로 나타났으며 집단간 평균 차이도 유의미하게 드러났다.

3. 북핵위기 관련 보도

이완수(2009)는 2009년 2차 핵실험이 처음 보도된 2009년 5월 29일부터 6월 13일까지

북핵 관련 매체별 보도 분석을 통해 보도 유형을 분석하였다. 조선일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문의 총 171건의 기사를 내용분석 하였다. 분석 대상은 북핵문제에 대한 매체별 주제인식, 헤드라인에 기술된 북핵문제에 대한 매체별 입장, 기사본문에 기술된 북핵문제에 대한 매체별 입장, 북핵문제의 주요원인에 대한 매체별 입장, 북핵문제 해법에 대한 매체별 입장, 북핵문제의 전망에 대한 매체별 입장 등 크게 6가지였다. '5.25 북핵문제'에 대한 보도는 매체의 이데올로기적 성향이나 정파성에 관계없이 전체적으로 부정적인 기류가 강했다. 국내 신문이 북한 핵실험에 대해서 부정적이었으며 안보위협과 국내 정치 사안에 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목했다는 것을 알 수 있다. 특히 2차 핵실험에 대한 보도에서 과거 북핵 문제에서는 크게 강조되지 않았던 경제적 피해와 연결 지어 보도했다는 점이 특이할 만하다. 그러나 보수신문인 조선일보와 동아일보는 '부정적'인 입장이 각각 84.4%, 82.4%로 압도적인 반면, 한겨레와 경향신문은 각각 46.2%, 65.2%로 상대적으로 적었다. 조선일보와 동아일보는 북핵문제의 원인을 북한체제인 모순에서 찾은 반면 한겨레와 경향신문은 남한의 정치 문제에 귀인하는 보도 태도를 보인다는 점이 차이를 보였다.

윤호진(2009)은 방송사별 북한 핵과 관련한 보도의 논조를 평화적, 중립적, 갈등적 차원으로 구분하여 살펴본 결과 MBC와 SBS가 갈등적 상황으로 보도한 반면, KBS는 중립적인 논조의 보도가 많았던 것으로 나타났다. 전반적으로 평화적인 해결을 촉구하고 이의 방안을 살펴보는 보도는 거의 이루어지지 않은 반면, 군사적 충돌 가능성을 염두에 두으로써 갈등 상황을 고조시키는 뉴스들이 많았다. 특히 갈등 보도에서는 군 당국의 실전 대비 태세와 군 관계자의 말을 인용하는 뉴스들이 많이 다뤄지고 있었다. 이러한 갈등에 중점을 둔 뉴스는 전쟁에 대한 두려움만을 확산시키고, 현재 남북의 대치 상황과 북한의 도발 가능성을 타개할 수 있는 다른 가능성을 찾는 것이 불가능하다는 부정적인 현실 인식을 제공할 수 있다는 점에서 중요하다 하겠다.

한편 2006년과 2009년의 북한 미사일 발사 보도를 비교분석한 연구(안유림, 2009)에 따르면, 진보적 성향의 한겨레신문이 정보원 활용 및 프레임측면에서 보수정권이 들어선 이후 진보에서 중립쪽으로 약간 이동했다. 이는 북한 미사일 보도에서 활용할 수 있는 취재원의 수가 제한되었기 때문이지만, 보수정권의 등장이 한겨레신문의 대북보도성향에 일정정도 영향을 미친 결과라고 할 수 있다.

IV. 북한관련 보도변화와 쟁점

언론의 북한에 대한 보도시각은 한반도의 정세, 남북한 관계의 변화, 정부의 대북정책 변화 또는 개별 언론사의 편집정책 변화의 영향을 받아 변할 수 있다. 남북한간의 냉각상태가 풀려지기 시작한 1990년대부터 따라서 남한의 신문들은 남북관계를 조명하는 프레임에 수정을 가했다고 할 수 있다. 하지만 보도시각의 변화가 점진적으로 순탄하게 이루어진 것은 아니며, 양측간의 긴장을 야기하는 사건이 발생한 상황에서는 신문들간의 시각 차이가 더욱 현저하게 드러나기도 했다. 남북관계에 직접적인 영향을 미치는 여러 사건들 -동해안 잠수함침입, 서해교전, 정상회담, 이산가족상봉- 이 어떻게 진행되는가에 따라 또한 개별 언론사가 어떠한 보도이념을 수용하는가에 따라 매우 복잡한 양상으로 나타났다.

화해와 포용의 보도패러다임은 기존의 냉전 보도패러다임과 긴장관계를 유지하거나 혹은 충돌과정을 거치면서 그 세력을 조금씩 확대해 나가고 있다고 하겠다. 하지만 우리가 면밀하게 살펴보아야 할 부분은 과거에 냉전논리와 맹목적 적대의식에 기초하여 북한을 보도했던 보수적 신문들도 새로운 상황을 맞이하여 북한보도 패러다임을 새롭게 정비하고 있다는 점이다. 북한에 대한 불신, 비방, 적대주의를 현저하게 약화시키는 한편 자유주의 혹은 자본주의의 기본 원칙을 앞세우면서 남한사회가 현 체제를 수호해야 한다는 당위성을 강조하는 보도이념을 내놓고 있다.

남북정상회담 이후 남한의 모든 신문이 북한에 대한 맹목적이고 감정적이며 공격적인 적대감에서 벗어나 화해와 교류를 통한 공존시대로 나아가야 한다는 당위적 목표에 공감하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 정상회담 이후 보수적 상업지들이 포용정책의 성과를 인정하면서부터 북한에 대한 보도에서 감정적 적대감을 완화시키는 방향으로 보도시각을 변화시켰다고 하겠다. 이런 변화의 결과로 북한에 대한 중립적 시각의 보도가 크게 늘어나고 있다(주창윤, 2000)

그러나 남한이 보수적 상업지가 정상회담 이후에 보인 보도시각의 변화는 이중적임을 알 수 있다. 화해와 교류를 통해 상호주의가 실천되고 실질적이고 가시적인 이득을 얻을 수 있는 경우 -이산가족상봉과 남북경협- 에는 북한에 대해 비적대적인 태도를 보이지만, 기존의 체제나 이념(자본주의와 반공이념)에 어긋나거나 이에 도전하는 언행에 대해서는 적대적인 입장을 누그러뜨리지 않고 공세적인 태도를 취하고 있다고 하겠다. 이는 결국 언론의 체제 및 이념 수호기능(guard dog function)이 강화되는 것으로 볼 수 있

다. 보수적 신문들이 이렇듯 새롭게 -수정한 자유주의체제 수호- 에 초점을 맞춘 보도패러다임은 맹목적, 감정적 반공주의에 입각한 과거의 냉전패러다임과는 다르다고 하겠다. 보수적 신문들은 과거의 반북패러다임을 수정하여 체제수호 패러다임을 내놓고 있는 것이며, 이런 시도는 대다수의 국민들이 우리 사회가 자유주의, 자본주의 체제를 지속적으로 수호해야 한다는 점에 대해 이의를 제기하지 않을 것을 고려한 것으로 보인다.

북한보도 패러다임 변화의 또 다른 특징은 남한 언론의 북한에 관한 보도시각의 다양성이 증가함에 따라 이념적 지평이 점차 확대되어 가고 있다는 것이다. 북한에 대한 보도 이념은 1980년대 후반부터 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 1988년 이전에는 정부의 강경한 반공, 반북 정책을 일방적으로 따르는 가운데 이념적으로 매우 편향적인 자세로 남북관계나 통일문제를 보도했으며, 정부가 허용하는 이념적 노선에서 벗어나는 재야나 학생운동권의 시각은 배제되거나 철저히 주변화 되었다. 그러나 1988년 이후 사회와 언론의 개방화, 민주화가 진행되면서 신문의 북한보도에도 변화의 바람이 일기 시작했다. 언론자유 확대가 남북관계에 대한 보도에도 파급효과를 미치면서 강경하고 맹목적인 반북주의에서 벗어나는 보도시각이 등장하였던 것이다. 그 동안 취재과정에서 제외되었던 야당, 재야 및 운동권인사들도 통일관련 보도의 합법적인 취재원으로 등장하기 시작했으며, 특히 진보적 이념을 표방한 한겨레신문의 창간은 북한에 대한 보도시각이 다양해지는 계기를 마련하였다.

1990년대에 들어서면서 냉전적 대결보다는 화해와 교류를 수용하는 대북 정책이 등장하면서 남북관계에 관한 논의는 더욱 활기를 띠게 되었으며 신문들 간의 대북 정책에 대한 보도시각 차이는 더욱 명확해지는 경향을 보였다(윤영철, 1991, 1992). 비슷한 맥락에서 김재홍(1999)은 신문의 햇볕정책에 대한 반응을 비교, 분석한 결과 논조의 이념적 스펙트럼이 확장되었음을 밝히고 있는데, 그는 우리나라 일간지들의 햇볕정책에 대한 입장을 '비판', '중간비판', '중간지지', '지지'의 4가지 유형으로 분류한 바 있다.¹⁾

신문들 간의 입장차이가 명확해짐에 따라 북한보도의 다양성은 신문 내에서의 의견 다양성보다는 신문들 간의 의견 다양성이 부각되었다. 동일 신문에서는 다양성을 거의 찾아보기 힘들만큼 신문의 이념적 정향성이 뚜렷해지고 있다는 것이다. 특히 이런 현상은 집권여당과 야당의 이념적 대립과 연계되어 '정당과 신문간의 병행관계'(party-press

1) 김재홍(1999)은 대북 포용정책을 전향적으로 지지하는 신문으로 한겨레, 대한매일, 한국일보를, 중간지지 성향의 신문으로 중앙일보와 문화일보를, 중간비판 성향의 신문으로 동아일보와 경향신문을, 그리고 보수적 비판 성향의 신문으로 조선일보, 세계일보, 국민일보를 들고 있다. 이러한 분류는 본 연구의 분석결과와 대체로 일치하는 것으로 보인다.

parallelism)로 발전하고 있다고 하겠다. 이를테면 북한보도에서 한나라당은 조선일보와 이념적 시각을 공유하고, 정부나 집권여당(민주당)은 한겨레신문과 보도이념과 궤를 같이하는 경향을 점차 뚜렷하게 보인다는 것이다. 이런 현상은 정상회담 이후에도 비전향 장기수 문제와 관련된 정당간의 첨예한 이념적 대립이 신문들 간의 이념적 갈등으로 확산되고 있음에서도 알 수 있다.

신문들이 제각기 나름대로의 이념적 색깔을 드러내는 현상은 의견의 다양성을 강조하는 자유주의가 잘 작동하고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 하지만 이렇듯 이념적 다양성을 허용하는 남한사회와, 이념적으로 매우 동질적인 북한사회와의 교류는 우리에게 중대한 쟁점과 현실적인 과제를 안겨준다.

V. 북한보도와 자유주의 보도규범

1. 남북공존시대의 북한보도 규범

1990년대 이후 남북한간의 긴장이 완화되면서 공존과 화해, 포용, 민족적 동질성 회복을 강조하는 북한보도 패러다임이 확산되었던 것은 그러한 패러다임이 민족의 정서를 반영하고 남북 양측의 공통이익을 위해 기여한다는 점에서 정당성을 지니고 있다고 보았기 때문이다. 하지만 우리는 위에서 언급한 화해와 공존의 보도규범 뿐 아니라 보도의 자유, 보도의 다양성, 보도의 객관성 등을 강조하는 자유주의 보도규범을 정당한 것으로 여기고 있다. 문제는 화해와 공존을 강조하는 보도규범과 우리가 지금까지 이상적으로 여겨왔던 자유주의 보도규범이 현실세계에서 충돌하고 있다는 것이다. 남북한간의 언론 교류가 더욱 확대되고 있는 현실을 고려해 볼 때 우리는 이 두 규범들 간의 충돌로 인해 발생하는 문제를 더 이상 덮어둘 수 없게 될 것이다. 여기서는 이런 문제를 세 가지 쟁점 영역으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 북한당국의 남한언론에 대한 통제전략에 대해서 어떻게 반응해야 하는가 하는 문제를 제기할 수 있다. 정상회담 이후에 나타난 북한당국의 남한언론 통제방식은 차별적 배제와 차별적 포섭이라고 할 수 있다. 남한언론이 북한을 호의적으로 보도해 주기를 바라는 북한당국은 남한언론을 통제할 수 있는 가장 일차적인 수단으로 북한 현지정보나 취재대상에 대한 접근권 허용여부라는 카드를 활용하고 있다. 이미 북한은 언론사 사

장단 혹은 언론인의 방북초청이나 입북허가과정에서 특정 신문사를 제외함으로써, 혹은 특정언론사에게 교류관련 행사를 허가하거나 취재활동의 편의를 제공함으로써 차별적 배제 및 차별적 포섭에 입각한 언론통제를 실시하고 있다고 하겠다.

자유주의 언론관을 수용하고 있는 입장에서 북한이 사용하고 있는 이런 유형의 언론통제에 대해서 우리는 어떤 태도를 취해야 할 것인가? 자유주의 언론규범에 충실하다면 물론 항의하고 비판해야 할 것이다. 그렇지만 북한당국에 항의하거나 북한을 부정적으로 묘사하는 보도는 그에 따른 대가를 지불하는 경우가 많으므로 당사자가 아닌 언론사(인)는 이런 문제의 언급을 회피할 수도 있다. 북한취재기자는 북한당국의 취재원에게 자유롭고 개방적인 보도를 요구할 것인지, 아니면 취재편의를 제공받기 위해서 취재원의 통제정책이 허용하는 범위 내에서만 보도하는 것에 만족해야 할 것인가 하는 문제에 직면해 있다고 하겠다. 둘째, 사실에 기초하고 사실을 철저히 확인하는 객관보도관행에 충실해야 한다는 취재 및 보도규범을 따르다 보면 공존과 화해분위기를 훼손할 수 있는 북한 정보를 입수하게 될 경우도 있을 것이다. 국민의 알권리를 충족시켜야 한다는 규범과 공존, 화해분위기를 유지할 필요성이 충돌할 경우 언론인으로서 취해야 할 자세가 무엇인지를 고민해 보아야 할 것이다. 주창윤(2000)도 이런 맥락에서 ‘저널리즘의 실천윤리’를 지키는 보도와 ‘민족이념지향성’ 보도로 구분하고 신문의 남북문제 보도는 사안에 따라 두 기준을 다른 수준으로 적용하고 있음을 밝히고 있다.

일례로 북한을 방문한 남측 기자가 북한주민들의 인권억압 실태를 관찰할 기회를 얻었다고 했을 때 이를 기사화할 것인가를 놓고 고민하는 상황이 벌어질 수도 있는 것이다. 즉, 화해분위기를 고려하여 자기검열을 실행하는 것이 바람직한 태도인지, 아니면 있는 실상 그대로를 보도하는 것이 옳은 일인지를 따져보아야 한다는 것이다. 이럴 경우 개별 언론사나 언론인 개인의 자유롭고 자율적인 판단이 존중되어야 할 것이지만 뉴스가치가 높은 정보임에도 불구하고 취재원과의 우호적 관계를 지속하기 위해 자기검열을 작동하는 것은 저널리즘의 원칙에 위배되는 것이다.

셋째, 정상회담 이후에도 남한의 신문들은 북한문제의 보도에서 시각의 다양성을 보여주고 있으며, 그들 간의 시각 차이는 양극화가 심화되는 방향으로 전개되고 있다. 이는 우리 사회에 존재하는 정치세력들 간의 이념적 노선 차이를 반영하는 것이기도 하다. 위에서 살펴보았듯이, 비전향장기수 처리문제와 국가보안법 개폐문제 등에 관해서 조선·중앙·동아가 한 축을 이루고 한겨레 등이 정반대의 시각을 보이면서 다른 한 축을 지탱하고 있다. 시각의 다양성이 언론보도를 통해 드러나는 것은 언론의 자유가 신장되었음

을 의미하는 것이며 따라서 현재 우리나라에서는 자유주의 언론관이 제대로 작동하고 있음을 보여주는 근거라고 하겠다. 다양한 시각의 북한관 혹은 통일관이 존재하는 한 언론은 다양한 관점에서 북한문제를 다룰 것이며, 언론이 정부의 북한정책을 감시하고 비판하는 것은 자유주의의 원칙에도 부합되는 것이다.

그러나 통일정책에 관한 국론통일이나 의견수렴이 조속히 이루어지도록 하고 북한과의 협력과 교류를 지속해야 하는 입장에 놓인 당국은 보도시각의 다양성(북한에 비판적인 보도시각)을 그다지 긍정적이지 않은 현상으로 파악하는 경우가 있다. 이는 보도의 다양성 증가와 원만한 교류협력이라는 두 목표가 내적 모순을 겪고 있음을 보여준다. 우리 사회에 아직 반공주의를 주장하는 보수세력이 존재하는 한 남북관계 보도에서도 시각의 다양성이 허용되어야 한다는 주장과, 새로운 환경에 맞도록 화해, 포용정책에 입각한 보도이념이 제공되어야 한다는 주장이 팽팽하게 맞설 수 있다고 본다. 비슷한 맥락에서 남한신문의 북한보도에 대한 평가도 평가자의 이념적 위치에 따라 엇갈리고 있는 것을 어렵지 않게 발견할 수 있다.²⁾

2. 북한당국의 남한 언론통제 정책

북한은 기본적으로 공산주의 언론모델을 수용하고 있으며, 이를 주체사상에 적용하여 독자적인 사회주의 언론모델을 구축해 냈다. 북한의 언론은 따라서 북한 노동당의 엄격한 통제아래서 사회주의체제를 유지, 완성하기 위한 선전, 선동, 조직의 기능을 수행하고 있다. 한마디로 말해서 남한의 자유주의 및 자본주의 원칙과는 융화하기 어려운 나름대로의 언론철학을 지켜왔다는 것이다.

남북정상회담 이후 남북한간의 교류가 증가하고 있지만 북한당국은 여전히 언론의 선전, 선동기능을 강조하고 있으므로 남한 언론을 통해 북한사회를 효과적으로 선전하는 활동을 모색하게 되었다. 그런 가운데 북한당국은 북한에 입국하는 남한의 언론인과 취재진을 통제할 수 있는 전략과 전술을 정립시켜 놓았다고 하겠다. 북한 당국의 남한 언론에 대한 통제 정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남한 측 언론인에 대한 입국허가는 ‘누가 북한사회를 접근할 수 있는가’를 규정하는 통제조치라고 하겠다. 남북한간의 언론교류는 대부분 남북한간의 중대한 행사를 취

2) 장호순(2000)은 정상회담이후 신문의 북한문제 보도에 대해 학자나 언론인들이 엇갈리는 평가를 내리고 있음을 여러 사례를 들어 자세히 소개하고 있다.

재하기 위한 것인데, 북한에서 열리는 행사를 취재하기 위해서 남한의 언론인들은 입국 허가 신청의 수순을 밟아야 한다. 북한은 가능하면 방북하는 취재진의 규모를 축소시키려는 경향을 보이고 있으며, 따라서 방북기자단의 허가에 엄격한 기준을 적용한다. 북한에 적대적인 보도를 하는 남한 언론매체 소속의 언론인에 대한 방북을 거부하거나 풀기자단에서 제외시키려는 경우도 있다. 실제로 남북정상회담 당시 조선일보 기자의 방북허가가 문제된 적이 있었다. 개별 언론사가 북한을 방문하려면 우선 북한당국의 초청장을 받아야 한다. 이 경우에도 북한에 적대적인 언론사 소속 언론인들은 초청장을 받는 과정에서 어려움을 겪을 수 있다.³⁾

둘째, 일단 북한에 들어간 후에도 남한의 기자들은 취재활동 제한을 감수해야 한다. 사전에 예정된 지역과 인사 그리고 주제만을 대상으로 취재할 수 있도록 허용하고 있으며 많은 경우에 사전에 정해진 계획조차도 지켜지지 않는 수가 있다. 남북정상회담 준비를 위해 북한당국과 협의한 적이 있는 남측의 관계자는 북측이 “북한에 부정적인 내용을 취재, 송고해서는 안 되며, 허가받은 장소 외에 접근할 수 없으며, 김정일 위원장의 사진이 들어있는 필름을 훼손해서는 안 되고, 안내원의 안내 없이는 주민들과 접촉할 수 없다”는 원칙을 준수할 것을 요구했다(천시영, 2002).

셋째, 개별적으로 북한을 방문한 남측의 언론인에 대해 북한 당국이 검열을 실시하는 것으로 알려져 있다. 특히 방북 경험이 있는 언론인들은 북한 당국이 사진과 비디오자료는 빠뜨리지 않고 반드시 검열한다고 밝히고 있다. 1998년 리틀엔젤스의 평양공연을 취재하기 위해 북한을 방문했던 세계일보의 한 기자는 “안내원이라고 불리우는 담당자들이 북한에서 찍은 사진과 필름을 모두 검열했고, 자신들의 마음에 들지 않는 부분을 찢기도 했다”고 술회하고 있다(한국언론연구원, 1999, 158).

이처럼 북한방문 언론인들의 취재활동은 북한 당국의 선전정책의 틀 안에서 면밀히 통제되고 있다. 북한당국의 통제와 검열을 거친 보도내용은 따라서 북한체제를 선전하거나 적어도 북한체제에 위협을 줄만한 사안은 아니다. 그런데 문제는 남측의 언론인들이 수용하고 있는 뉴스가치의 기준은 북한의 선전정책과 동일하지 않다는 것이다. 일례로, 남한의 독자나 시청자들이 알고 싶어 하는 북한의 인권실상은 북한당국이 감추고 싶어 하는 사안이다. 운이 좋아서 북한의 인권실상을 알릴 수 있는 정보를 얻었고, 검열을 무

3) 개별 방북 취재의 경우 북한 당국에서 금품 및 대가를 요구하는 경우도 있다. 개별 방북경험이 있는 기자에게 방북허가 조건으로 금품요구를 받은 적이 있는가 하는 질문에 그 기자는 “거액의 현금 및 현물 대가를 지불했다”고 응답했다(천시영, 2002).

사히 피할 수 있었다고 하더라도 남측의 언론인들은 이런 보도에 신중을 기하게 된다. 북한당국에 비협조적인 언론인으로 분류되어 차후에 북한입국 허가과정에서 불이익을 당할 수 있다는 우려를 떨치지 못할 것이기 때문이다.

물론 남측 언론인들의 북한방문 횟수가 늘어남에 따라 북한당국자들이 조금씩이나마 취재자유를 확대 허용하는 상황을 예상할 수도 있다. 특히 북한 언론인들과 남한 언론인들 간의 상호교류를 통해 신뢰감을 쌓을 수 있게 된다면 남측 언론인에 대한 통제 정책이 완화될 수도 있을 것이다. 또한 북한 당국은 남한의 언론매체가 지니고 있는 이념적 특성에 따라 차별적인 통제정책을 적용한다고 볼 수 있다. 조선일보나 동아일보처럼 북한에 적대적인 신문 소속의 언론인들과 한겨레신문이나 말지와 같은 진보적 성향의 매체 출신 언론인들을 차별적으로 대우한다는 것이다. 전자에게는 감시와 통제의 강도를 높이고, 후자에게는 취재와 관련하여 혜택과 편의를 제공한다. 이런 차별적 통제정책이 각각의 언론매체에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 아직 연구자료가 충분하지 않으나, 북한에 자주 입국해야 하는 북한 전문기자라면 북한당국이 제공하는 취재편의는 쉽게 무시할 수 없는 혜택이라고 하겠다.

앞에서 지적한 바와 같이, 북한을 방문한 남한의 언론인들에 대한 북한의 언론정책은 언론의 자유와 사실보도를 위축시키는 선전, 선동 정책에 기초하고 있다고 하겠다. 따라서 남한의 언론인들은 북한방문 보도에서는 북한의 선전, 선동정책을 따르는 한편, 남한에서는 비교적 자유롭게 뉴스가치를 판단하는 행태를 보일 수 있다. 서로 대립적인 두개의 언론규범 사이에서 상황논리를 좇아가는 모습을 보일 때 북한보도는 일관성을 잃게 되어 독자나 시청자들을 혼돈에 빠뜨릴 우려가 있다.

VI. 갈등극복을 위한 언론정책

남북한간의 교류가 활발해지고 있는 현 상황에서 적대주의나 대결주의 관점을 그대로 유지할 수는 없을 것이다. 냉전시대를 거치면서 적대정치(enemy politics)의 전술에 매달렸던 남북한은 상대방을 ‘악’으로 규정하는 이분법적 사고를 확산시켰지만, 이제는 냉전시대의 이분법적 선전술을 지양하고 새로운 지향의 언론규범을 정립하여 남북관계의 발전과 통일로 이르는 길을 진지하게 모색해야 할 때이다.

이런 맥락에서 남한의 언론관련단체 -한국기자협회, 전국언론노동조합연맹, 한국프로

듀서협회- 들은 이미 1995년에 북한관련 보도를 위한 제작 지침을 마련했다. “평화통일과 남북화해, 협력을 위한 보도, 제작 준칙”이란 제목을 단 이 문건의 전문에는 “지금까지의 우리 언론은 남북관계 및 통일 문제 보도, 제작에서 화해와 신뢰분위기 조성에 기여하기 보다는 불신과 대결의식을 조장함으로써 반통일적 언론이라는 오명을 씻지 못했다”고 밝히고 통일언론으로 거듭나기 위한 세부적 규범을 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 우리는 대한민국(약칭: 한국)과 조선민주주의 인민공화국(약칭: 조선)으로 나누어진 남과 북의 현실을 인정하며, 상호존중과 평화통일을 준비하는 차원에서 상대방의 국명과 호칭을 있는 그대로 사용함을 원칙으로 한다.
2. 우리는 냉전시대에 형성된 선입견과 편견에서 벗어나 객관적으로 보도, 제작함으로써 남북사이의 공감대를 넓혀나간다.
3. 우리는 남북관계 보도, 제작에서 언론의 자유를 근본적으로 가로막는 법적, 제도적 장애를 타파한다.
4. 우리는 남과 북의 우수한 민족문화 유산을 공유하고 민족의 공동번영을 추구할 수 있는 기사 및 프로그램의 개발에 힘쓴다.
5. 우리는 통일문제에 관한 사회각계의 다양한 의견을 공정하게 반영하여 민주적인 여론형성에 기여한다.

냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작한다는 지침은 남북한간의 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있는 실천요강이다. 또한 북한에 대한 관급 보도자료의 무절제한 인용과 이질적인 북한 문화와 생활양식을 희화화하지 않는다는 지침도 적절한 것으로 보인다.

그러나 언론 매체들이 남북한 문제를 보도하는 과정에서 스스로 제정한 보도, 제작 준칙을 제대로 준수하지 못하고 있다는 지적이 있다(연합뉴스, 2003, 8월 22일자). 이런 지적은 준칙이 제시한 요강이 추상적이고 모호하게 표현되었기 때문일 뿐 아니라, 준칙을 적용하는 보도영역에 따라 그 성과가 달리 나타나기 때문이다. 다시 말해서, 이 보도, 제작 준칙을 문화, 예술, 체육, 관광 등의 교류와 관련된 사안에 대해서는 비교적 명확하게 적용할 수 있을지 모르지만, 정치나 안보 등 국가이익과 체제유지와 직결된 사안에 적용했을 때에는 혼란과 혼선이 따를 수 있다고 하겠다. 단순히 호칭과 명칭의 문제가 아니라 남북간의 ‘체제의 차이’에 근거한 이념 및 가치 대립을 야기하는 국가적 사안에 대해서는

어쩔 수 없이 양자택일해야 하는 상황에 처하게 된다는 것이다. 자유주의 혹은 자본주의 체제의 기본 원칙을 지킬 것인지, 아니면 민족화합과 통일분위기 조성을 위해 그런 기본 원칙의 적용을 유보할 것인지를 놓고 고민해야 하는 상황이 도래했을 때, 남한의 언론이 어떤 목소리를 내야할지가 관건이라고 하겠다. 북한 측의 NLL 침범의 사례에서 보듯이, 북한과의 군사적 충돌이나 고조된 긴장상태까지 ‘민족화합의 해석틀’로 보도해야 하는지를 심각하게 고민해 보아야 할 것이다.

통일의 조건, 방식, 통일 이후의 정치사회체제에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 남한의 언론매체들은 각 매체의 이념적 성향에 따라 다양한 견해를 쏟아내고 있다. 따라서 쟁점 사안에 대해서 대립적인 의견을 지니고 있는 매체들 간의, 세대 간의, 계층 간의, 정파들 간의, 사회단체들 간의 갈등과 반목이 사라지지 않고 있다. 그러면서 민족화합과 통일이라는 대명제에 대해서는 암묵적으로 그 역사적 정당성을 수용하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 보다 개방적이고 자유주의적인 남한의 언론이 남북관계의 보도에서 선택해야 할 현명한 정책대안이 무엇인지를 다음과 같이 살펴보고자 한다.

1. 사실 검증의 책임과 사실보도 규범의 강화

북한관련 보도는 취재현장과 취재원에 대한 접근이 제한되어 있으므로 사실 수집뿐 아니라 수집한 사실에 대한 확인도 쉽지 않았다. 비록 최근에 들어 북한방문이 가능해졌으며 북한관련 취재원도 개방되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 취재의 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 그런데 열악한 취재환경이라고 해서 오보나 추측 보도가 용인되는 풍토는 사라져야 한다. 추측성 외신보도를 제대로 확인하지 않고 그대로 인용보도하거나, 탈북자나 망명자의 진술을 검증과정도 거치지 않고 보도하는 것이 문제다. 자칫 잘못하면 취재원의 언론플레이에 놀아날 수 있으며, 그렇게 될 경우 거짓 혹은 왜곡보도의 우려를 범하게 된다.

남북문제는 국내 정쟁의 핵심 아젠다이므로, 확인되지 않은 사실에 입각해서 보도했을 경우 소모적인 정쟁에 빠질 위험도 있다. 또한 북한의 핵개발 문제는 한반도 주변 강대국의 이해에 직결된 사안이므로 외신의 인용에도 신중을 기함으로써 주변 강대국 정부의 입장을 본의 아니게 옹호하는 실수를 범하지 말아야 할 것이다.

2. 동서독 통일 언론모델의 한계: 새로운 모델의 개발 필요성

남한의 정부나 언론계 혹은 언론학계는 통일언론의 모델을, 분단을 극복하여 통일의 과업을 이룩한 역사적 사례인 동서독 통일의 케이스에서 찾고자 많은 노력을 기울였다. 그동안 동서독 사례에서 교훈을 얻고자 하는 맥락에서 많은 연구물과 세미나가 진행되었다. 물론 귀감으로 삼을 만한 정책을 발견할 수 있겠지만, 동서독과 남북한이 처한 역사적, 정치적, 사회적 상황은 동일하지 않다. 그러므로 한반도에 적합한 통일언론 정책이 필요하다.

문제는 자본주의 체제로 흡수 통합된 동서독 사례를 북한 측이 달갑게 생각하지 않는다는 점이다. 오히려 북한 측은 중국과 주권이양이전의 홍콩, 혹은 중국과 대만관계를 남북관계 언론교류의 모델로 삼고 있다고 볼 수 있다. 중국공산당에 비교적 우호적인 언론매체나 언론인들을 선별적으로 포섭하는 중국의 정책을 북한당국이 답습하고 있음을 보여주는 증거를 어렵지 않게 발견할 수 있다. ‘중국식 사회주의 시장개방’을 따르기로 결정한 북한이 중국의 양안관계를 모델로 삼는다는 것은 북한 측으로서는 당연한 선택일 것이다. 그러므로 남측은 북한이 동서독 모델을 그대로 수용할 것이라는 전제아래 언론정책을 수립했을 경우 실효성이 있는 성과를 거두기 어렵게 된다. 그러므로 북한 측의 언론교류에 대한 인식과 정책내용을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

3. 북한 전문기자의 양성

북한 전문기자의 양성은 두 가지 차원에서 추진되어야 할 것이다. 우선 북한전문가가 북한에 관한 취재를 담당하도록 해야 한다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있거나 북한관련 특정분야에 심오한 전문지식을 습득한 전문기자를 육성해야 한다. 즉 특화된 지식(specialized knowledge)의 축적이 필요하다. 북한문제에 관한 전문지식을 습득할 수 있도록 연수프로그램이나 재교육 프로그램을 개발하여 언론인들의 전문성을 심화시켜야 할 것이다.

또 다른 차원은 취재의 전문성과 관련된다. 북한의 언론정책 뿐 아니라 취재환경을 잘 숙지하고 있으며, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다. 남북한간의 언론인 교류가 아직 제한적인 수준에서만 이루어지고 있으며 특파원교류가 없어서 북한 전문기자를 체계적으로 배출하기는 어려운 실정이다. 그러나 북한 문제를 전문으로 취재하는 기자들을 육성하고

이들을 방북취재단에 지속적으로 포함시킴으로써 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 다만 우려스러운 부분은 자주 북한을 방문하는 남한 언론인들이 북한당국의 선전 전략의 일환으로 포섭될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 취재원으로부터의 독립은 북한취재에서 더욱 절실하게 요구되는 저널리즘 덕목이라고 하겠다.

4. 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립

남북한간의 이질성을 최소화하는 방향의 보도규범을 확립해야 한다. 분단이 50여년 계속되어 오면서 남한과 북한은 이질적인 언어, 문화, 생활양식을 발전시켜왔다. 언론매체가 이러한 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 따라서 남북간 언어, 문화, 생활의 차이와 이질감을 남한의 잣대로 평가하거나 코미디의 소재로 사용하는 것을 지양해야 한다. 스포츠분야는 민족동질성을 확인하기에 가장 적합한 보도영역이다. 남북한 스포츠 교류나 국제대회에서의 동시입장, 그리고 남북한 단일팀 구성노력 등에 대해서도 적극적으로 보도해야 할 것이다.

또한 위성방송을 활용하여 남북한은 물론 구소련 지역과 중국에 산재해 있는 한민족의 동질성을 구현하기 위한 방송전략을 마련하고, 이를 통해 ‘한민족 문화벨트’를 구축해야 한다.(이정춘, 2001). 세계화시대 방송시장은 언어 및 문화를 중심으로 형성된 권역별(regional) 시장으로 분화되는 경향을 보이고 있으므로 남북한 뿐 아니라 전 세계에 진출해 있는 ‘한국어 사용 시청자들’을 하나의 시장으로 묶어 주는 방향으로 나가야 할 것이다.

5. 통일정책논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책

통일이나 민족화합이란 대 전제에는 국민모두가 동의하지만 구체적인 통일 방안이나 통일이후의 정치체제나 정치이념에 관해서는 아직도 논란이 계속되고 있다. 자유민주주의 틀 안에서 통일이 진행되어야 한다는 보수적 입장과 통일을 위해서는 체제나 이념의 장벽을 뛰어넘고 좌파적 시각까지 수용할 수 있어야 한다는 진보적 입장이 서로 대결하고 있는 상황이다. 후자는 전자를 ‘기득권 지키기에 급급한’ 개혁대상으로 내몰고 있으며, 전자는 후자를 체제위협세력으로 규정하고 있는 것이다. 이미 살펴본 대로 언론매체도 어느 편에 서느냐에 따라 동일 사건을 대립적인 시각에서 바라보고 있다. 이념적 대립은 2003년 가을 “송두율교수 보도”에서 극치를 보였다. 한 편으로는 송두율씨를 ‘거물급 간

첩' 혹은 '북한 노동당 정치국 후보위원'으로 보고 사법처리를 주장하는 일부 보수신문과 한나라당, 그리고 다른 한 편으로는 그를 '해외민주인사'로 규정하고 그의 입국을 옹호하는 언론매체와 여권이 팽팽하게 맞서고 있었다. 이런 이념적 대립은 감정싸움으로 번져서 결국 선악을 구획하는 편 가르기만 난무할 뿐 진실규명작업은 실효를 거두지 못하고 있다. 그렇다면 매체의 이념적 성향에 따라 남북한 문제에 정반대의 입장을 보이는 상황이 과연 통일논의 활성화에 얼마나 도움을 주고 있는지를 따져볼 필요가 있다.

다양한 견해를 밝히는 언론매체를 접하는 시민들은 다양한 시각을 수용함으로써 공론장이 활성화될 것이란 예측이 가능하다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이 문제다. 대부분의 경우 자신의 이념적 취향에 맞는 매체를 선택적으로 수용한다. 예를 들어, 조선일보 애독자가 한겨레신문을 병독지로 선택하는 경우가 극히 드물다. 일부 독자들은 KBS나 MBC의 공정성을 의심하고 있으므로 이들 방송의 뉴스를 외면하고 있다는 지적도 있다.

이와 반대로 진보성향의 독자나 시청자들은 조선일보나 동아일보를 읽지 않는다. 그 결과 사람들은 기존에 자신이 지니고 있는 이념적 성향을 더욱 강화하게 되어 남북문제에 대한 기존의 신념을 더욱 확고하게 만든다. 이념적으로 대립하는 집단들이 양극화(polarization) 현상에 빠져버린다는 것이다. 양측이 서로 대화하고 타협하기보다는 상대방을 타도하거나 거세하려는 이념적 전쟁을 벌이고 있는 것이다.

양극화를 극복하여야 이념적 대립이 완화된다고 볼 때, 양측의 의견을 공정하게 전달하는 언론매체의 역할이 시급히 요청된다고 하겠다. 보다 많은 사람들이 우연한 기회에 자신과 다른 의견을 담고 있는 정보에 자주 노출되어 자신의 의견을 성찰해 볼 수 있는 기회를 갖고 또한 건설적인 토론에 참여할 수 있도록 해야 한다. 가장 영향력이 크고 신뢰도에서도 타 매체들 능가하는 지상파 방송이 남북한 문제와 관련하여 다양한 시각의 뉴스나 프로그램을 방송해야 한다는 주장의 근거도 여기에 있다. 이런 맥락에서 볼 때 국민들로부터 받은 수신료로 재정을 충당하는 지상파 공영 방송의 공정성 책무 준수는 반드시 지켜져야 할 사항이다.

6. 남북한 방송교류의 확대

남북한 방송교류를 확대해 나가야 한다. 신문의 경우 북한소식을 위해 지면을 할애하고 있지만, 보도소재가 아직 선별적일 뿐 아니라 배포의 차원에서 아직 분단의 벽을 넘지 못하고 있는 실정이다. 또한 매체효과 차원에서 신문보다 방송이 크며 방송은 정서적 소

구에 적합하므로 방송교류의 증진을 통해 남북한간의 정서적 화합을 도모하는 것이 더욱 효과적이라고 하겠다. 남한과 북한은 서로 다른 정치이념, 언론철학 및 제도를 수용하고 있으므로 방송교류가 영향을 미치는 분야는 주로 비정치적 혹은 비 이념적인 영역이겠지만, 교류확대를 위해 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

7. 상업주의보도 경향의 경계

갈등은 뉴스가치를 지니고 있기 때문에 남북한간 혹은 남남간의 남북관계에 대한 갈등은 뉴스소재로 등장하기 마련이다. 그런데 독자확보경쟁과 시청률 경쟁에 매달려 있는 남한의 언론매체들은 이런 갈등을 필요이상으로 부풀려 선정주의적 시각으로 보도하는 경향을 보일 때가 있다. 눈요기 거리를 강조하는 흥미위주의의 상업주의를 지양하고, 갈등의 원인과 과정 그리고 그 파급효과를 냉철히 따져서 진실을 전달하도록 최선을 노력을 기울여야 할 것이다.

VII. 통일에 관한 민주적 숙의를 위한 언론의 역할

민주주의는 자유롭고 개방적인 토론과정을 거치면서 자신의 의견을 조정하고 상대방과 타협함으로써 공공선을 이룩할 수 있는 여론의 형성을 도모한다. 그래서 숙의민주주의는 토론과정을 거치지 않은 채 개인차원의 선호나 느낌을 집계한 수치에 의거하여 정책을 결정하는 시장민주주의와는 구별된다고 하겠다. 숙의민주주의의 관점에서 볼 때 유권자들은 시장에서의 소비자로서가 아니라 공공문제에 관해 다양한 견해를 접하고 성찰적 대화와 토론과정에 참여하는 시민으로서의 덕목을 가져야 한다는 것이다.

숙의민주주의도 시장민주주의와 마찬가지로 자유주의(liberalism)의 울타리에 안에 있는 개념이다. 하지만 숙의민주주의는 사적 권리와 시장자유에 혜택에 초점을 맞춘 전통적 자유주의 혹은 시장자유주의와는 차별성을 보인다. 숙의민주주의는 시장의 병폐를 치유하기 위해서 공공선을 강조하는 공동체주의적 혹은 공화주의적 자유주의를 수용하고 있다. 정치적 평등과 정의를 강조하는 롤스(Rawls), 민주적 시민의 덕성을 주장한 메디슨(Madison), 민주적 토론공동체의 의의를 역설한 듀이(Dewey), 정치토론의 활성화가 언론자유 보장의 근본 이유임을 강조한 브랜다이스(Brandeis)판사 그리고 하버마스

(Habermas)를 비롯하여 공론장(public sphere)을 연구하는 자유주의 학자들이 바로 숙의민주주의의 이론적 기초를 제공하고 있다고 하겠다. 숙의민주주의자들은 언론의 자유가 필요한 근본적인 이유를 개인의 권리 신장보다는 자율통치(self-government)에 필요한 숙의 여건의 조성에서 찾고 있다. 반면 시장민주주의자라면 숙의보다는 개인권리 극대화에 더 큰 비중을 둔다. 그래서 숙의민주주의자들은 불간섭원칙을 철저히 준수하는 시장민주주의자들과는 달리 다양성의 위축 등 숙의 여건이 심각하게 위협받는다면 언론을 규제할 수 있다고 본다.

그렇다면 왜 숙의가 필요한가? 시장민주주의자들이 주장하는 것처럼 개인의 선호를 집계하여 다수결의 원칙을 적용하면 보다 효율적으로 결정할 수 있는데, 왜 굳이 시간이 오래 걸리며 합의도출이 반드시 보장되지도 않는 숙의과정을 거쳐야 하는가? 상반된 주장의 교환을 통해 사실에 대한 오류를 최대한 줄일 수 있고 사익보다는 공익추구의 논리를 개발하여 토론에 참여하는 덕성을 키울 수 있기 때문이다. 그리고 언론매체를 통해 다양한 의견을 경청한 다음 토론과정에서 타협과 조정을 거치면서 내린 결정이 그렇지 않은 결정보다 낫다고 볼 수 있기 때문이다. 한국 사회의 많은 영역에서 대립과 갈등이 난무하고 있음을 볼 때, 이를 타협과 조정, 혹은 화합으로 이끌어낼 수 있는 방안은 의미 있는 대화와 토론일 것이다.

이렇게 볼 때 언론매체들이 제공하는 대북정책에 관한 다양하고 차별적인 견해는 숙의를 위한 촉매제로 작용하여 독자나 시청자들이 반대의견에 대해서도 심사숙고해 볼 수 있는 기회를 가지도록 함으로써, 그들이 식견을 확고하게 갖춘 시민(well-informed citizen)으로 거듭나도록 도와준다고 하겠다. 결국 대북정책에 관한 숙의가 제대로 이루어지게 하기 위해서는 시민들에게 다양한 의견을 경청하고 다양한 견해에 대해 숙고하고 자신의 의견에 대해 성찰할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 다음은 대북정책에 관한 숙의를 유도하기 위해 언론이 실행해야 할 정책적 사안이다.

1. 통일 및 대북정책 관련 문제 관심도의 제고

언론은 남북관계 및 통일에 관한 아젠다를 지속적으로 설정하여 통일의 중요성과 필요성을 일깨우고 통일에 대한 관심도를 제고하도록 한다. 언론이 특정 논제(agenda)에 어느 정도의 중요성을 부여하는지에 따라 그 수준만큼 국민들이 그 논제에 대해 중요하다고 인식하기 마련이다. 따라서 언론이 통일문제를 중요한 아젠다로 다루지 않는다면, 국

민들 또한 통일을 그다지 중요하지 않은 국가 목표로 생각할 수 있다.

1942년 결성된 미국의 허친스(Hutchins)위원회 보고서의 결론에서 지적하듯이, 언론의 주요 임무 가운데 하나는 그 사회에 지향해 나가야하는 목표를 제시해야 한다고 말하고 있다. 통일이라는 국가적 과제를 안고 있는 한국 사회에서 언론이 통일의 중요성을 부단히 강조하여 통일이 우선순위가 높은 국가적 아젠다로 남아있을 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그래야만 통일문제에 대한 관심도가 높아지고, 국민들의 관련 정책에 대한 이해도 또한 제고될 것이다.

2. 언론보도를 통한 정확하고 객관적이며 다양한 정보제공

부정확하고 편향적인 남북관계 보도는 국민들의 북한에 대한 인식을 왜곡시킬 우려가 있으므로 정확하고 객관적으로, 그리고 다양한 의견이 들리도록 보도해야 한다. 국민들은 그들이 아는 만큼의 지식이나 얻은 만큼의 정보에 기초하여 통일문제에 관한 의견을 수립할 수밖에 없으므로 언론은 우선 정확하고 객관적인 사실정보를 제공할 책임이 있으며, 논란의 여지가 있는 쟁점에 대해서는 다양한 견해를 전하도록 하는 것이 바람직하다. 독자나 시청자들은 미디어를 통해 자신들의 견해와 다른 의견이나 주장을 접함으로써 사고의 폭을 넓히고 자신의 선택에 대해 성찰할 기회를 얻게 된다.

3. 익명보도 지양하여 투명한 정책수립과정

정책과 발언에 대한 책임소재를 분명히 하고 정책수립 및 집행과정의 투명성을 확보할 있도록 취재원을 명확히 밝혀야 한다. 불가피하게 취재원을 보호해야 할 경우를 제외하고는 통일 및 대북정책에 관한 정보의 출처를 밝히는 것이 바람직하다. 확인할 수 없는 모호한 명칭을 사용하여 취재원을 익명 처리하는 관행을 남발한다면 보도의 사실성 뿐 아니라 신뢰성을 확보하는 데 어려움을 줄 것이다.

4. 관련정책의 심층취재보도를 통한 의미와 타당성 분석

정책보도의 경우 관련부처의 발표문이나 보도자료를 정리하는 수준으로 기사를 작성해서는 안 된다. 여러 유관부서의 정책담당자 뿐 아니라 대학이나 연구소 혹은 민간분야의 전문가를 취재원으로 삼아 정책의 장단점, 정치적 함의 그리고 파급효과를 다각적이

고 심층적으로 분석, 보도해야 한다. 남북관계 관련 사건이나 정책에 대해서 가능한 한 취재원의 수를 늘려서 다양한 각도에서 바라본 해석이나 설명을 보도하는 것이 바람직하므로, 취재 기자나 제작진은 여러 관계자들로부터 의견을 청취해야 한다.

5. 언론의 통일관련 정보 데이터베이스 구축 및 일반인에 접근권 제공

인터넷이 보급되면서 국민들은 미디어가 전달하는 정보를 수동적으로 받아들이는 데 그치지 않고 관련 정보를 적극적으로 능동적으로 검색한다. 따라서 정부나 언론기관은 국민들이 통일관련 정보를 자유롭게 활용할 수 있는 데이터베이스를 구축함으로써 정보 접근권을 행사할 수 있는 기반을 마련하는 것이 좋다.

6. 통일관련 국민의견 접수 및 제보 창구의 설치, 여론수렴

통일문제에 관한 국민의 의견을 효과적이고 정확하게 수렴할 수 있는 제도와 장치를 마련해야 한다. 적극적인 국민들은 자신들의 목소리나 의견이 정책결정자들에게 전달되어 반영되기를 원하는 참여욕구를 지니고 있다. 이런 참여욕구를 충족시켜 주는 제도적 장치가 확립된다면, 국민들은 그들의 숙의가 탁상공론에 그치지 않고 일종의 효능성을 지니고 있다고 인식하므로 더욱 진지하게 통일에 관해 숙의할 수 있을 것이다. 즉, 국민들에게 통일문제 논의와 관련해서 정치적 효능감이 있다는 느낌을 준다면, 통일 논의를 더욱 활성화시킬 수 있다.

7. 인터넷을 통한 숙의의 장 구축: 게시판토론을 통한 숙의

인터넷 게시판을 통해 숙의가 일어나도록 하기 위해서는 첫 번째로 익명보다는 실명제를 실시하고, 토론의 규칙을 제정해야 한다. 또한 중재자나 사회자를 두고, 토론참여를 통해 효능감을 느낄 수 있도록 참여자들이 시민적 덕성을 갖추어 관용과 포용의 자세로 공공선 추구를 위해 노력할 수 있도록 해야 한다. 또한 인터넷 게시판의 각종 구성요소들이 온라인토론의 활성화에 도움이 되도록 디자인하는 것이 중요하다.

8. 인터넷과 매스미디어의 상호작용적 상승효과

매스미디어와 인터넷의 시너지 효과를 극대화 하는 것이 중요하다. 매스미디어가 인터

넷 게시판 토론의 진행상황이나 결과를 보도함으로써 게시판의 홍보효과를 극대화할 수 있고 따라서 더 많은 참여자들을 유도할 수 있다. 인터넷의 장점 가운데 하나는 누구나 접속할 수 있다는 점에서 참여가 열려있다는 것인데, 내용이 아무리 풍부하고 좋다고 하더라도 특정 사이트를 효과적으로 홍보하지 못한다면 그 사이트를 알지 못하는 네티즌들이 실제로 참여하기 어렵다는 문제를 안고 있다. 그래서 매스 미디어가 특정 사이트의 존재는 물론 활동 상황을 잘 소개해 준다면 놀라운 퍼블리시티 효과를 얻을 수 있는 것이다. 이처럼 인터넷은 참여광장으로, 매스 미디어는 그런 광장의 존재를 널리 알리는 수단으로 활용하는 것이 바람직하다.

9. 매스미디어 시사, 보도, 토론 프로그램의 공정성 확보

공영방송은 보편적 공론장으로서의 역할을 수행하므로 보수, 진보 시청자들이 모두 관심을 가질 수 있는 공정성을 확립한 프로그램을 통해 통일문제를 쟁점화하고 시민 참여형 토론 프로그램을 확대해야 한다. 특히 지상파 공영방송은 이념적으로 예민할 수 있는 통일문제에 관한 프로그램을 방송할 때 공정성을 철저히 지켜서 진보나 보수 양측 시청자들의 견해가 균형있게 반영될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 지상파방송의 공정성 준수를 위해서는 방송심의제도가 제대로 정착되어야 하며, 방송사가 스스로 매우 구체적인 가이드라인을 마련하여 공정성을 자율적으로 지키도록 제도화해야 한다.

10. 숙의적 여론조사(deliberative poll) 실시

통일문제에 관한 여론을 과학적으로 측정하고 분석하는 작업이 필요하다. 왜냐하면 통일에 대한 여론조사 결과도 국민들이 의사결정에 참고할 만한 유용한 자료이기 때문이다. 조사대상자의 즉각적인 느낌과 선호의 결과만을 집계한 현재의 여론조사 문제점을 보완할 수 있는 숙의과정을 거친 후 조사에 참여하는 ‘숙의적 여론조사’의 설계 및 실행이 필요하다.

숙의적 여론조사의 절차는 다음과 같다. 우선 지역, 연령, 교육, 소득 등을 고려해서 조사 참여 시민을 선정한다. 그리고 통일 관련 1차 설문조사를 실시한 후 시민들을 토론 집단에 할당한다. 2~3일 정도 소규모 집단 토의를 시행해 이 결과에 기초하여 전문가와 질의응답을 진행한다. 그리고 2차 설문조사 후 두 설문조사의 차이를 검토한 후 전 과정을 TV나 인터넷을 통해 중계하게 된다.

숙의적 여론조사를 통해 기대할 수 있는 결과는 전문가와 일반시민의 공동참여 및 상호작용 통해 새로운 쟁점을 발견하고 타협안 도출할 수 있는 가능성 모색하게 된다는 것이다. 또한 언론보도를 통해 관심을 환기시킬 수 있으며 여론조작의 가능성을 배제시킬 수 있다. 그리고 전문가와 관료의 전문성 및 책임감 증진에도 기여하게 될 것이다. 숙의 후 언론은 타협안, 합의안 등의 숙의 결과를 정책에 반영할 수 있도록 숙의 결과를 보도해야 하며 국민적 숙의를 반영했는지를 모니터하고 결정된 정책을 소개해 주어야 한다. 또한 정책의 집행 및 성과에 대해서도 추적 보도를 이어가야 한다.

VIII. 결론

남북정상회담이 열린 이후 남북한 간의 남북한간의 교류 및 협력에는 뚜렷한 진전이 있었으며, 그 과정에서 남한 언론매체가 북한을 보도나 프로그램 제작을 위한 소재로 삼는 경향이 늘어났다. 그러나 아직도 북한 문제를 바라보는 시각은 크게 보아서 양분되어 있다.

보수언론은 비정치적 분야에서 민족동질성을 회복해야 한다는 주장을 정면으로 배격하지는 않지만, 교류확대가 자유주의 체제의 근간을 위협할지 모른다는 우려와 함께 정치, 군사, 안보 분야에서는 국가이익을 철저히 고려해야 한다는 논지를 펼치고 있다. 따라서 북핵문제나 NLL을 둘러싼 남북간의 분쟁, 국가보안법 폐지 논쟁 그리고 북핵 위기 처럼 정치, 군사적 사건의 경우 남한의 보수적 정치세력과 언론매체들은 국가안보의 논리로 재무장하는 경향을 보인다.

반면에 진보세력과 이를 대변하는 언론매체들은 국가안보를 앞세우는 주장을 ‘냉전회귀’로 간주하고 통일로 나가기 위해서는 무엇보다도 민족화해가 중요하다고 보고 있다. 이들은 자유민주주의의 수호보다는 민족주의의 부흥에 초점을 맞추면서 북한에 대한 비판에는 매우 조심스러운 입장을 보이고 있다. 보수언론이 우파적 입장을 고수하고 있다면, 진보언론은 이념의 축을 조금 더 ‘좌’측으로 이동시키려는 의도를 보이고 있다.

이처럼 남한 언론이 북한 문제를 대립적인 시각에서 바라보고 있기 때문에 사회내의 이념갈등을 심화시키거나 국민들을 혼돈에 빠뜨릴 우려가 있다. 결국 독자나 시청자들은 자신의 가치관에 기대어 이 혼돈스러운 이념적 논쟁을 지켜보고 있다고 하겠다. 언론이 이러한 갈등을 부각시키는 것은 남북한간의 대치상황 그리고 남한 내의 이념대립(남남

갈등)의 현실을 어느 정도 반영하고 있기 때문이다. 남북한간은 물론 남한 내에서도 통일 이후의 사회체제에 대한 사회적 합의가 형성되지 않고 있는 한, 이념적 혼돈은 쉽사리 사라지지 않을 것이다.

통일과 같은 국가의 중대사를 놓고 벌어지는 이념적 논쟁을 피할 길은 없다. 그러나 지금 언론을 통해 벌어지고 있는 이념논쟁이 과연 합리적이고 생산적인지, 즉 논쟁참여자들이 정해진 규칙을 잘 따르고 논쟁의 목적에 대해 합의하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 객관적인 사실에 근거한 합리적 토론이 아니라, 감정이나 정서 혹은 소문과 추측을 이용하여 권력투쟁을 위한 수단으로 북한 문제를 이용하고 있다면 이는 매우 우려스러운 상황이라고 하겠다. 혼란과 혼돈이 필요이상으로 오래 지속되거나 관리가 가능하지 않은 상황으로까지 치닫게 된다면 막대한 사회적인 비용을 지불해야 하기 때문이다.

따라서 이 시대의 언론매체는 통일문제 관련 갈등을 어느 정도 수준에서 관리함으로써 언론의 사회통합 기능이 지나치게 약화되지 않도록 주의하면서, 언론기관의 기본사명인 사실전달과 국민의 알권리 충족을 수행해 나가야 할 것이다. 남북관계와 관련된 사회갈등을 극복하고 국민의 지지를 받는 통일정책을 추진하기 위해서 언론이 통일문제에 관한 국민적 숙의를 이끌어낼 수 있어야 한다. 즉, 이 글에서 제안했듯이 오프라인이나 온라인 미디어가 통일과 관련해서 숙의민주주의의 실천을 도와줄 수 있는 다양한 정책을 개발하고 추진하는 것이 중요하다.

참고문헌

- 김재홍(1999). 김대중 정부의 통일안보정책과 언론의 논조: 언론의 역학과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색. 한국언론재단, 한국국제정치학회 공동주최, 1999년 8월.
- 민주언론시민연합(2002). 『서해교전 관련 방송 3사 보도 모니터.(2002.8.8.)』
- 안유립(2009). 정치변동에 따른 언론의 북한보도 프레임분석. 석사학위논문 연세대학교 커뮤니케이션대학원.
- 윤영철(1991). 언론의 현실 재구성에 관한 연구: 우리나라 신문의 남북관계 보도분석. 『한국언론학보』, 26호, 251~286.
- 윤영철(1992). 언론환경의 변화와 보도의 다양성: 반공이데올로기 지형의 변화와 그 한계. 『한국언론학보』, 28호, 267~308.
- 윤호진(2009). 북핵과 언론보도: 초기에만 반짝 관심 지속적인 추적 필요. 『신문과 방송』, 7월호, 16~19.
- 이영애(2002). 한국 언론의 대북관 비교연구: 양대 서해교전의 보도내용과 보도태도를 중심으로. 북한연구학회보, 6권 2호, 193~220.
- 이완수(2009). 북핵과 언론 보도: 국제 관계 경색 초래할 것 부정적, 비판적 시각 두드러져. 『신문과 방송』, 7월호, 10~15.
- 이우승, 영선(2006). 국내방송의 북한관련 보도태도에 관한 연구: KBS의 9시 종합뉴스와 남북의 창을 중심으로. 『북한연구학회보』, 제 10권 1호, 258~286.
- 이정춘(2001). 위성방송과 한민족 통합. 『방송연구』, 겨울호, 105~134.
- 장호순(2000). 대북보도 무늬만 달라졌다. 『관훈저널』, 77호, 74~90.
- 장호순, 유현석, 이우영, 황치성, 금장환(2000). 『보도비평: 남북한 언론의 정상회담 보도』. 서울:한국언론재단
- 주창윤(2000). 북한 관련보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색: 방송영역. 『한국언론정보학회 세미나 남북 화해시대 통일을 위한 방송의 역할』, 3~27.
- 천시영(2002). 북한의 외국언론 통제유형과 방식, 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문
- 황치성(2007). 제 2차 남북정상회담과 신문보도. 윤후상 (편). 『2007 남북정상회담과 언론보도』 (11~67). 서울: 한국언론재단.

구갑우 (북한대학원대학교 교수)

대북정책 소통을 위한 정책대안 제시

- I. 문제설정
- II. 갈등과 소통의 이론
- III. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 원인
- IV. 정책대안: 전환적 접근
- V. 결론

I. 문제설정

민주화 이후 한국사회에서 ‘사회적 갈등’이 증가하고 있다. 이 현상에 대해 긍정과 부정의 평가가 있을 수 있다. 첫째, 민주화의 효과로 법적, 물리적 강제로 표출되지 못하던 다양한 의견들이 경쟁하는 ‘장(場)’이 형성되었다고 평가할 수 있다. 둘째, 장의 형성은 긍정적이지만 그 장이 공론장(公論場)이 아니라면, 사회적 갈등으로 인한 비용의 증가가 한국사회에 미치는 부정적 효과를 지적할 수도 있다. 다원주의 사회에서 이익 또는 가치를 둘러싼 갈등이 불가피하다면, 그러나 갈등이 공론의 형성으로 전개되지 않는다면, 사회적 갈등은 조정이 불가능한 쟁투가 된다.

그렇다면, 두 가지 길이 있게 된다. 하나는 사회적 갈등이 조정되지 않는 상태를 정상으로 인정하고 갈등이 조정될 수 있는 제도적 장치를 만드는 것이다. 다수결이 하나의 제도일 수 있다. 다른 하나는 공화주의적 대안이다. 법과 정의, 시민적 덕성(virtue)을 매개로 정치공동체를 재구조화하는 것이다. 이 대안은, 정치적 공론장에서 공동성찰을 지향하는 행위를 통해 실현될 수 있다.¹⁾ 두 길 모두 갈등을 부정적으로 인식하지 않는 전제 위에서 가능할 수 있다. 즉 갈등의 창조적 역할을 고려하면서 우리가 갈 수 있는 길들일 수 있다. 그러나 규범적으로, 또는 선형적으로 어느 대안에 우선권을 둘 수는 없다.

사회적 갈등과정에 대한 구체분석은 우리가 어느 길로 가고 있는지를 실증하는 방법이다. 한국사회에서는, 환경, 이념, 노동, 지역, 계층, 교육 등등의 분야에서 공공분쟁이 발생하고 있고, 이 분쟁의 처리방식으로 행정집행에 의한 분쟁의 종료가 가장 높게 나타나고 있다고 한다.²⁾ 이 연구는 한국사회에서의 공공분쟁이 많은 경우 정부의 강제에 의해 해결되고 있음을 보여준다. 공화주의적 대안을 추구하는 정치·사회세력에게는 적절하지 않은 현실일 수 있다. 사회적 갈등이 경제적 비용을 유발하면 경제적 효과가 감소할 것이라는 가설에 기초하여, 사회적 갈등의 비용을 계산하려는 시도가 나타나는 것도 이 때문인 것처럼 보인다.³⁾

이 글에서 주목하고 있는 특수한 공공정책인 대북정책을 둘러싼 갈등은, 가치와 이익

1) 안병진, 『민주화 이후 민주주의와 보수주의 위기의 뿌리』 (서울: 풀빛, 2008); 김대영, 『공론화 정치평론: 닫힌 사회에서 광장으로』 (서울: 책세상, 2005); 장은주, “대한민국을 사랑한다는 것: ‘민주적 애국주의’의 가능성과 필요,” 『시민과 세계』, 15호 (2009 상반기).

2) 가상준·안순철·임재형·김학린, “한국 공공분쟁의 현황 및 특징: 1990-2007,” 『한국정치학회보』, 43: 2 (2009).

3) 박준·김용기·이동원·김선빈, “한국의 사회갈등과 경제적 비용,” CEO Information, 삼성경제연구소, 2009년 6월 24일.

의 차이가 그 안에 내재되어 있는 이념갈등의 한 사례다. 이 이념갈등의 한국적 표현이 이른바 ‘남남갈등’(南南葛藤)이다. 남남갈등은, 한반도 분단의 원인이자 결과인 남북갈등의 거울이미지 모습을 가지고 있다. 민주화 이전에는 남남갈등이 시민사회가 정부의 대북정책에 저항하는 형태로 나타났지만, 민주화 이후 특히 김대중정부의 대북화해협력정책 이후에는 정치·사회세력들의 대북화해협력정책에 대한 찬성과 반대의 형태로 나타나고 있다. 이 글에서는 이 갈등이 이분법적 대결로 비화하지 않는 방안을 모색하려 한다. 즉 단순 다수결에 의한 남남갈등의 해결의 부정적 효과를 고려하는 것이다. 이 측면에서 이 글의 목표는 규범적이다. 대북정책을 둘러싸고, 정부를 포함한 정치·사회세력들 사이에서 실현가능한 소통의 대안을 모색하는 것이 이 글의 목표다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, 갈등과 소통의 이론들을 고찰한다. 소통가능성 여부를 둘러싼 독일의 철학자 하버마스(J. Habermas)와 프랑스 철학자 푸코(M. Foucault)의 논쟁을 살펴본다. 두 철학자의 논의를 절충하면서, 갈등을 바라보는 세 가지 시각, 갈등의 ‘관리’(management), 갈등의 ‘해소’(resolution), 갈등의 ‘전환’(transformation)을 제시한다. 이 글은 갈등의 전환이라는 시각을 지지한다. 둘째, 한국의 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 원인을 제시한다. 탈냉전·민주화 이후 대북정책을 둘러싼 갈등이 ‘생산’되기 시작했다라는 것이 이 글의 주장이다.⁴⁾ 셋째, 이상의 논의에 기초하여 대북정책의 소통을 위한 정책대안을 제시한다. 타자를 관용할 수 있는 차이의 철학, 타자의 철학을 정책대안의 기초로 설정한다.

II. 갈등과 소통의 이론

사회적 갈등은, 이념·권력·자원을 둘러싸고 양립할 수 없는(incompatible) 목표를 가진 정치·사회세력들의 다툼 때문에 발생한다. 이념·권력·자원의 비대칭적 소유가 사회적 갈등의 원인이다. 이념·권력·자원의 비대칭적 소유는 넓은 의미에서 제도에 경화(硬化)된 형태로 표현된다. 제도 내에서 정치사회세력의 비대칭적 배열의 조정을 위한 문제제기 또는 제도 자체의 변형 및 생산을 위한 도전이 발생할 때, 평화적 또는 폭력적 방법으로 사회적 갈등이 표출될 수 있다. 예를 들어, 현재진행중인 미디어법을 둘러싼

4) 한국사회의 갈등 가운데 하나인 지역주의를 ‘만들어진 현실’로 보는 입장과도 비슷하다. 그 만들 자체도 현실을 구성하는 하나의 행위로 보는 것이다. 박상훈, 『만들어진 현실』 (서울: 후마니타스, 2009).

갈등은, 제도 내부에서 힘의 배열을 조정하는 것은 물론 새로운 제도의 창출을 통해 이념·권력·자원의 배분구조를 바꾸려는 시도에서 비롯되었다고 할 수 있다.

따라서 정치·사회세력의 이념·권력·자원을 둘러싼 비대칭성이 존재하는 한 사회적 갈등은 어떤 사회에서나 불가피하고 본질적이다. 갈등의 부재는 갈등이 억압되고 있음을 의미한다. 즉 정치적 의미에서 갈등의 부재는 권위주의 내지는 전체주의적 정치체제의 존재를 의미한다. 따라서 사회적 갈등은 부정적이다, 라는 선형적 인식도 역사를 돌아해보면 반드시 적절한 주장이 아닐 수 있다. 오히려 사회적 갈등은, 사회의 “발전과 변화를 위한 창의적인 기회를 제공”할 수도 있다.⁵⁾ 그러나 사회적 갈등이 무조건적으로 기회가 되는 것은 아니다. 사회적 갈등이 긍정적 효과를 발휘하기 위해서는, 무엇이 공공이익인가를 정의하는 갈등의 조정방법 및 형태에 대한 동의가 형성되어 있어야 한다.

이 동의가 없다면, 최악의 경우, 사회갈등은 사회의 해체와 분열을 결과할 수도 있다. 우리는 정치·사회세력의 분리를 통해 갈등의 원인을 제거할 수도 있다. 냉전 해체 이후 신생 독립국이 만들어지는 과정이 그 사례 가운데 하나다. 따라서 사회적 갈등의 ‘조정’은, 갈등의 당사자들(stakeholders)이 분리독립과 같은 최악의 시나리오에 동의하지 않는다는 약속이 있을 때 가능하다. 대북정책을 둘러싼 갈등은, 대북정책이 서로 다른 ‘국가적 실체’를 유지해 온 남한과 북한의 ‘통합’, 즉 새로운 사회의 형성을 결과할 수 있기 때문에, 그 강도가 높을 수 있다. 통합에 동의하더라도 통합된 사회가 ‘어떤 사회’인가를 둘러싼 이념적 갈등이 발생할 수 있다. 이 이념적 갈등은, 권력과 자원을 둘러싼 이해관계와 연계되어 있다. 따라서 갈등의 조정을 위해서는, 대북정책과 남북관계에서 ‘무엇인 공공이익인가’를 정의할 수 있어야 한다.

공공이익의 정의를 둘러싼 정치·사회세력의 갈등은 민주화 이후 ‘담론투쟁’의 형태로 나타나고 있다. 담론투쟁이 갈등하는 정치·사회세력들의 생산적 소통으로 전화될 수 있는지의 여부는 논쟁의 대상이다. 이 논쟁은 민주화 이후 여러 쟁점에서 다양한 의견이 표출되고 있는 한국사회에서 유행어가 된 ‘담론’이란 개념의 정의와도 연결되어 있다. 서구의 논쟁이지만, 하버마스와 푸코는 경쟁하는 담론의 소통가능성을 둘러싼 본질적 문제에 대해 서로 다른 견해를 제출하고 있다.⁶⁾

하버마스는, 담론(Diskurs)을 “화자와 청자가 근거를 바탕으로 주장을 내세우고 상대

5) 데이비드 히스, 고병헌 옮김, 『평화교육의 이론과 실천』 (서울: 양서원, 1993).

6) 담론과 소통, 담론의 생태계에 관한 이하의 논의는, 구갑우, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』 (서울: 후마니타스, 2008), 제15장 참조.

의 주장에 대해 서로 비판을 제기할 수 있는 대칭적 구조를 갖는 대화”로 정의한다.⁷⁾ 하버마스가 급진적 민주주의의 기획으로 제시하는 ‘담론윤리’(discourse ethics)는 합의에 도달하려는 노력은 대화를 통해 그 원칙이 만들어져야 한다는 내용을 담고 있다.⁸⁾ 진정한 대화는 선험적 확실성을 배제하는 것이고 그럴 때 비로소 열린 대화가 가능하다는 것이다. 포섭과 배제가 작동하는 인간 생활에서 포섭과 배제의 경계선에 대한 명확한 합의가 없다면, 포섭과 배제는 갈등과 억압으로 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 하버마스가 설정하는 해방의 과정에서 중요한 것이 바로 소통과 대화다. 즉 더 좋은 사회에 대한 약속은 소통의 영역에 존재한다. 하버마스의 담론윤리는, 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 개선을 위한 ‘최선책’으로 제시되기도 한다. 그러나 제안자가 지적하는 것처럼, 갈등을 ‘생산하고 있는 소수’의 주체들에게 하버마스의 담론 윤리는 실효성을 가지기 힘들 수 있다.⁹⁾

담론윤리의 실현 가능성은 하버마스와 푸코의 논쟁점이었다. 푸코연구자들이 푸코에게 제기한 질문이다.¹⁰⁾

(한나 아렌트와 하버마스는) 권력을 지배 관계로 보기보다 함께 행동할 수 있는 가능성으로 간주합니다. 권력이 합의이고, 상호 주관적 영역이며, 공통의 행위일 수 있다는 아이디어는 당신의 저작에서 과소 평가되고 있는 것 같은데요. 당신 저작에서 대안적 정치의 전망을 발견하기란 어려운 것 같습니다. 아마도 이런 의미에서 당신이 반정치적이라고 읽힐 수 있는 것 같습니다.

푸코의 대답이다.

합의에 의한 정치라고 하는 사상은 특정한 순간에 규제 원칙으로 기능하든지 혹은 다른 정치형태에 비추어 볼 때 비판 원칙으로 좀 더 잘 작동할 수도 있습니다. 그러나 저는

7) 위르겐 하버마스, 장춘익 옮김, 『의사소통행위이론 I』 (파주: 나남, 2006). 따라서 역자는 독일어의 Diskurs를 담론이 아닌 ‘토의’로 번역하고 있다.

8) 위르겐 하버마스, 이진우 옮김, 『담론 윤리의 해명』 (서울: 문예출판사, 1997); 양운덕, “근대 공적 합리성의 재구성 과 관련된 논쟁 (1): 담론 윤리의 의사소통적 합리성과 포스트모던 차이 철학,” 『시대와 철학』, 15: 1 (2004).

9) 장원석, “남남 갈등의 쟁점과 개선 방안의 모색,” 『한반도 평화 어떻게 가꾸어 갈 것인가』, 제10차 열린동북아포럼, 2007. 1. 24.

10) 질문과 대답은, 미셸 푸코 외, 정일준 편역, 『자유를 향한 참을 수 없는 열망』 (서울: 새물결, 1999), pp. 25, 97-98.

그것이 권력관계 문제를 일소할 수 있다고는 믿지 않습니다.

푸코는 “우리가 매일 해야 하는 윤리적·정치적 선택은 어느 것이 주요한 위험인가를 결정하는 것이”라고 말한다. 궁극적 해결을 추구하는 하버마스와 같은 행동주의(activism)가 아니라 반복적이고 결코 중단되지 않으며 매우 주의 깊은 정치적 개입을 필요로 하는 행동주의다.¹¹⁾

정치가 진리의 영역이 아니라 의견의 영역이라는 아렌트(H. Arendt)와 하버마스의 주장에는 동의할 수 있지만,¹²⁾ 그 속에서 상호주관적(intersubjective) 합의의 가능성을 선협적으로 전제하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 갈등의 전환과 평화를 위한 철학적 담론의 구성에 있어 담론윤리나 심의민주주의(deliberative democracy)가 하나의 규범적 대안은 될 수 있지만, 대북정책을 둘러싸고 경쟁하는 담론들의 통약(通約)이 불가능하다면, 그리고 통약불가능한 담론이 생산되고 그것을 소비하는 주체 또한 그 담론에 의해 호명되고 있다면, 상호주관적 합의란 유토피아적 대안일 수 있다.

이 문제보다 근원적인 문제는, 담론의 ‘생태계’가 가지고 있는 구조적 불균형일 수 있다. 하나의 네트워크로서 대북정책과 관련된 담론의 생태계는, 극히 많은 ‘링크’(links)를 갖는 소수의 ‘허브’(hubs)들-국가나 언론-이 존재하고 소수의 링크만을 갖는 ‘노드들’(nodes)이 매우 많은, ‘멱함수’(power function) 분포를 가지고 있을 수 있다. 웹 생태계에서처럼 담론의 생태계에서도 종의 증가 또는 노드로서의 담론의 ‘성장’이 나타나고 있지만, 새로이 형성된 담론의 노드가 ‘선호적 연결’(preferential attachment)을 시도한다면, 노드별 링크 수가 불평등한 부익부 빈익빈의 ‘척도 없는(scale-free) 네트워크’가 형성될 것이다.¹³⁾ 따라서 담론의 생태계에서 의사소통적 합리성을 모색하기 이전에 생태계 자체의 구조적 불평등에 대한 성찰이 필요하다.

또 다른 성찰이 필요한 주제는, 대북정책을 둘러싼 담론의 생태계 내부에 존재하는 각 주체가 서로를 어떻게 인식하는가다. 서로가 자기를 중심으로 동일화시켜야 할 대상으로

11) M. Foucault, *The Foucault Reader*, pp. 340-72; J. Edkins, *Poststructuralism & International Relations* (Boulder: Lynne Rienner, 1999), pp. 56-57.

12) 김선욱, 『정치와 진리』 (서울: 책세상, 2001).

13) “무작위 네트워크에서는 분포의 정점이 있어서 대부분의 노드들이 같은 수의 링크를 갖고 있고 그것보다 크거나 작은 링크를 갖는 노드는 매우 희귀하도록 되어 있다. 따라서 무작위 네트워크는 노드의 연결 정도(connectivity) 측면에서 평균적 노드와 분포의 정점으로 구체화되는 고유한 척도(scale)를 갖고 있다. 이와 대조적으로 멱함수 연결선 수 분포에서는 정점이 없기 때문에 거기에는 전체를 특징짓는 노드(characteristic node) 같은 것은 없다. 희소한 허브에서부터 많은 작은 노드들에 이르기까지의 연속적인 위계가 있을 뿐이다.” 알버트 라즐로 바라바시, 강병남·김기훈 옮김, 『링크: 21세기를 지배하는 네트워크 과학』 (서울: 동아사이, 2002).

타자를 인식할 때, 인식 수준에서조차 ‘차이’가 사라지게 된다. 담론의 생태계에 권력관계가 작동한다고 할 때, 차이의 무화는 관용의 결여 내지는 강제와 강압을 결과할 수 있다. 따라서 타자와 어떻게 살아갈 것인가를 의식하는 ‘차이의 철학’과 ‘타자의 철학’에 대한 고민이 있어야 한다.

하버마스과 푸코의 대립을 보면서, 우리의 ‘탈출구’에 대해 생각해 볼 수 있다. 담론윤리라는 하버마스적 가정을 수용하면서, 권력의 정당성을 인정하는 방식의 절충이 가능할 수 있다. 이를 위해서는 정치사회의 최소기준에 동의가 있어야 한다. 이 최소기준은, 통약불가능한 담론들이 존재할지라도 그 담론들의 경쟁에 있어 준수해야 할 원칙과 절차일 수 있다. 이 최소기준을 ‘어떻게’ 만들 수 있는가가 바로 ‘정치’의 문제다. 정치는 우리 내부에서 공공이익 또는 공동이익이 무엇인가를 묻는 행위다.¹⁴⁾

이 ‘어떻게’와 관련하여, 세 가지 다른 이론적 입장의 경쟁을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 갈등의 ‘관리’다. 갈등의 관리는 갈등을 중재하는 국가의 역할에 주목한다. 비용-편익의 시각에서 사회적 갈등을 바라봄으로써 대중적 설득력을 높일 수 있지만, 비용-편익 계산에서 갈등당사자들의 ‘참여’가 고려되지 않고 있다. 예를 들어 앞서 언급한 삼성경제연구소의 보고서는 사회적 갈등의 경제적 비용을 계산하고 있다. 사회적 갈등이 경제적 비용을 유발하면, 경제적 효과가 감소할 것이라는 가설에 기초해서다.¹⁵⁾ 갈등의 관리라는 시각은, 갈등관리자와 갈등당사자라는 위계적 문제설정을 담고 있다. 일반적으로 갈등관리자가 국가로 상정되고 있다는 점에서, ‘국가중심적 사고’라고 할 수 있다. 다른 한편으로는 갈등의 비용과 편익을 계산하고 있다는 점에서 ‘효율중심적 사고’라고 할 수 있다.

둘째, 갈등의 ‘해결’도 하나의 대안적 접근이다. 남남갈등의 ‘해소’라는 정치사회와 언

14) B. Crick, *In Defence of Politics* (Harmondsworth: Penguin Books, 1964).

15) 박준 외, “한국의 사회갈등과 경제적 비용.” 갈등의 관리를 위해서는 갈등수준의 측정이 필요하다. 갈등수준은, 갈등을 발생시키는 ‘요인’과 갈등관리시스템의 효과성에 의해 결정된다. 삼성경제연구소가 제시하는 ‘사회갈등지수’는 다음과 같이 측정된다: “사회갈등지수=소득불균형 지니계수/[민주주의지수+정부효과성지수]/2]”. 민주주의 지수는 행정수반의 선출, 행정권 제한, 정치적 경쟁 등 세 가지 차원에서 각국의 민주주의 성숙도를 측정하는 것이고, 정부효과성 지수는 정책을 결정하고 집행하는 정부의 능력을 측정하는 것이다. 갈등관리의 측면에서 사회적 갈등의 효과적 관리방안으로, “민주주의의 질적 심화+유능한 정부+성숙한 시민의식”이 제시되고 있다. 이 보고서에 대해서는 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다. 첫째, 갈등요인 가운데 소득불균형이 가장 중요하기는 하지만, 한국사회의 갈등을 소득불균형으로 만 환원할 수는 없다. 한국사회에는, 이념, 지역, 북한을 둘러싼 다양한 갈등요인이 존재한다. 둘째, 사회갈등을 완화하는 제도적 장치를 민주주의지수와 정부효과성지수로 환원하는 것은 국가중심적 사고다. 한국과 같이 ‘광장의 정치’가 주기적으로 반복되는 사회에서는 갈등수준의 측정과 관련하여, 시민사회 내부의 소통능력 및 국가와 시민사회의 소통 등이 변수로 고려되어야 한다.

론에서 사용하는 표현은 갈등이 해결될 수 있음을 전제하고 있다. 갈등해결의 필수적 단계는 갈등의 ‘근본원인’을 찾는 것이다. 그 근본원인을 제거하면 갈등이 해결될 수 있다. 그러나 근본원인을 제거하는 것은 경쟁하는 정치·사회세력의 어느 한 편을 ‘배제’하는 것일 수 있다. 갈등당사자의 배제는, 사실 갈등의 해결이라기보다는 갈등을 잠재화하는 것이다. 잠재된 갈등은 어떤 계기에 의해 다시 폭발할 수 있고, 갈등의 심화로 나타날 수 있다. 갈등해결적 접근은 포섭과 배제의 정치학에 근접해 있다.

셋째, 갈등의 ‘전환’에 대해 생각해 볼 수 있다. 전환적 접근은, 갈등의 해소를 고민하면서 동시에 갈등을 지속가능한 평화(sustainable peace)를 위한 소망스러운 조건으로 전환하기 위해 근본원인을 이해하고 개념화하려 한다.¹⁶⁾ 갈등의 전환을 위해서는, 갈등의 ‘해결’과 ‘사회적 변화’가 모두 필요하다. 즉 전환적 접근은, 소망스럽지 않은 상태를 어떻게 종결시킬 것인가, 라는 질문과 함께 소망스러운 어떤 것을 어떻게 만들 것인가, 라는 질문을 던진다. 갈등당사자 한 편을 배제를 통해 갈등을 해결하려 하지 않기 때문에, 전환적 접근에서는, 심지어 무장투쟁을 추구하고 있는 당사자까지를 포함해서 모든 갈등의 당사자를 협상의 테이블에 불러 모으려 한다. 전환적 접근은, 규범을 지키지 않는 행위자를 배제하기보다는 포함하는 갈등조정 과정으로, 갈등의 종결이 아니라 갈등을 야기하는 구조의 장기변화, 즉 ‘공동의 미래’를 추구하는 ‘도덕적 상상력’(moral imagination)에 기초한다. 도덕적 상상력은, 갈등당사자가 또 다른 갈등당사자와 함께 하면서 미래를 설계할 수 있는 능력이다.¹⁷⁾

또 다른 전환적 접근으로 평화연구자 갈통(J. Galtung)과 그의 동료들에 의해 제시된 모형이 있다.¹⁸⁾ 이들은 갈등의 전환을 위해, ‘갈등의 삼각형 ABC’를 도입한다. A(Attitude, 태도)는 타자를 어떻게 인식하는가와 관련된다. 타자에 대한 비난과 공포 등이 태도의 영역에 속한다. B(Behaviour, 행위)는, 갈등 속에서 어떤 행위를 하고 있는가다. 힘을 통한 문제해결이 대표적 사례다. C(Contradiction, 모순)는 갈등의 원인을 찾는 작업이다. 일반적으로 진보세력은 태도에 주목하면서 갈등의 해결방식으로, 계몽이나 합리성 등을 강조한다. 보수세력은 행위에 주목하면서 법과 같은 제도적 장치를 통해 갈등을 해결하려 한다. 맑스주의자들은 일반적으로 구조에 주목하면서, 억압과 착취의 구조를 전환하려

16) J. Lederach, *The Little Book of Conflict Transformation* (Intercourse, PA: Good Books, 2003).

17) J. Lederach, *The Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

18) J. Galtung, C. Jacobsen and K. Brand-Jacobsen, *Searching for Peace: The Road to Transcend* (London: Palgrave, 2002).

한다. ABC 모두를 고려하면서 전환적 접근은 평화적 수단에 의한 평화의 기본공식(basic formula)으로, A(태도)에서는 ‘공감’(empathy)을, B(행위)에서는 ‘비폭력’(non-violence)을, C(모순)에서는 ‘창조성’(creativity)을 제시한다. 갈등의 전환을 위한 평화적 방법과 더불어 갈등의 전환을 위해 핵심적으로 고려되어야 할 것은, 도덕적 상상력에서 지적하고 있는 것처럼, 미래에 대한 긍정적 이미지의 창출이다.

Ⅲ. 대북정책을 둘러싼 남남갈등의 원인

‘1992년’은 민주화 이후 전개된 담론의 시대에 대북정책을 둘러싸고 나타난 이른바 남남갈등의 원년이라고 할 수 있다. 1980년대 중후반 탈냉전·민주화와 더불어 한미동맹의 유연화와 남북관계의 개선이라는 변화가 나타나기 시작했다. 1991년 한국에 배치된 미군의 전술핵무기가 철수되었고, 주한미군의 단계적 철수계획이 발표되기도 했다. 같은 해 남북은 1991년 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』와 『한반도의 비핵화에 관한 공동선언』에 합의했다. 1992년에는 1976년부터 실시되어 온 한국과 미국의 합동군사훈련인 팀스피리트훈련이 중단되기도 했다. 그러나 대통령선거를 앞두고 ‘친미 대 친북’의 이분법적 대립구도가 동원되었다. 남북대화에서 벌어진 대통령훈령 조작사건, ‘남한 조선로동당’ 사건, 남한의 팀스피리트훈련 재개 요구 등은 대북정책을 둘러싼 갈등의 산물로, 남북관계를 악화시킨 요인이었다.¹⁹⁾ 이 ‘북풍’(北風)은 1992년 대통령선거에서 보수세력의 연합-3당합당-에 기반한 후보를 당선시키는데 기여했다.

남남갈등이란 용어는, 김대중정부 대북화해협력정책의 산물이었던 2000년 6·15정상회담 이후 본격적으로 사용되기 시작했다. 그리고 각종 선거에서 지지를 동원하기 위해 이 갈등이 활용되었다. 즉 대북정책을 둘러싼 남남갈등은, 이념·권력·자원을 둘러싼 다툼으로, 양극화된 정치·사회세력들이 경쟁적으로 (재)생산해 왔다고 볼 수 있다. 노무현정부와 이명박정부에서도 이 남남갈등은 지속되고 있다. 전환적 접근에서 제시하는 갈등의 삼각형 모형을 원용하면, 대북정책을 둘러싼 남남갈등에서, 우리는 A(태도)와 B(행위)의 측면에서 적대적 양상을 발견할 수 있다.

갈등의 전환을 위해서는 C(모순)를 규명해야 한다. 즉 대북정책을 둘러싼 남남갈등의

19) 당시의 남남갈등을 생산했던 기제에 대해서는, 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙books, 2008) 참조.

근본원인을 천착할 필요가 있다. 남남갈등의 근본원인은, ‘북한’과 ‘통일’을 둘러싼 이념의 차이로 정리할 수 있다. 남남갈등의 생산주체들은, 이 이념의 차이를 권력을 장악하기 위해 ‘동원’하고 있다. 그리고 이 갈등의 근저에는 경제적 이익이 자리잡고 있다. 예를 들어, 한미동맹이 생산한 ‘자산특수성’(asset specificity)은, 그 동맹의 지속에 이해관계를 가지는 정치·사회세력을 만들어내고 있다.²⁰⁾

남남갈등의 주요 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한을 어떻게 볼 것인가를 둘러싸고 보수우파와 진보좌파가 대립하고 있다. 북한에 대한 인식의 차이는, 남북관계에 대한 인식 및 대북정책에도 반영되고 있다.

보수우파는 남북관계를 적대적인 국가들의 관계라는 기본인식에서 출발한다. 따라서 안보가 남북관계에서 제일의 가치로 설정된다. 안보의 기초는 군사력이다. 보수우파는 남한이 선한 의도로 북한과 접촉하더라도 나쁜 결과를 빚을 수 있기 때문에 군사력의 우위에 기초한 대북정책을 선호한다. 북한의 핵개발이 남북관계에서 다른 의제보다 우선하는 이유도 이 때문이다. 보수우파는 북한이 핵개발을 함으로써 남북한 사이에 비대칭적 군사력 균형이 이루어지고 있다고 생각한다. 이명박정부의 ‘비핵개방 3000’ 정책은, 북한이 핵을 포기하면 대량의 경제지원을 통해 북한의 국민소득을 10년 내에 3,000달러까지 끌어 올리겠다는 내용을 담고 있다.

보수우파가 힘의 우위 또는 균형을 중시하지만, 반드시 힘의 사용을 고려하는 정책을 선호하지는 않는다. 보수우파는 힘을 전제로, 상대방이 조직적 폭력을 사용하지 못하게 유도하고 결국 상대방이 순응하게 하게끔 하는 ‘강압정책’을 선택하곤 한다. 이명박정부의 대북정책이 전형적 사례다. 결과는 미지수이지만, 이명박정부는 강압을 통해 북한이 스스로 핵을 포기하게끔 하려 한다. 다른 한편 보수우파는 ‘공격적 관여’(offensive engagement) 정책을 선택하기도 한다.²¹⁾ 북한주민의 인권문제에 대한 제거나 북한을 민주화하려는 다양한 시도는 외부에서의 개입을 통해 북한의 체제를 변화시키려는 시도다.

대북화해협력정책을 추구하는 진보좌파도 군사력에 기초한 안보의 필요성을 부정하지는 않는다. 김대중·노무현정부는 튼튼한 안보를 강조하면서 화해협력정책을 추진했다. 보수우파와 차이가 있다면, 진보좌파는 북한의 핵개발을 남북관계가 아닌 북미관계에서 북한이 체제보장을 얻으려는 시도로 보려 했다는 점이다. 핵개발과 남북협력을 분리한 이유 가운데 하나였다. 김대중·노무현정부는 북한의 핵개발 의혹과 핵실험에도 불구하고

20) 서재정, 『한미동맹은 영구화하는가』 (서울: 한울, 2009).

21) 관여정책에 대해서는, 전재성, “한반도 통일에 관한 이론적 고찰,” 『통일과 평화』, 창간호 (2009) 참조.

고, 개성공업지구나 금강산관광과 같은 남북협력 사업을 지속했다. 정경분리의 원칙에 의거하여 시민사회단체가 북한에 대해 인도적 지원을 하는 것도 인정했다.

대북화해협력정책이 북한을 변화의 대상으로 설정하지 않았던 것은 아니다. 대북화해 협력정책도 상대방을 변화시키려는 관여정책이다. 우파의 공세적 관여정책과 차이가 있다면, 정치군사적 의제를 제기하기보다는 경제적, 사회문화적 협력을 통해 북한을 점진적으로 변화시키려 했다는 점이다. 즉 대북화해협력정책은 ‘방어적(defensive) 관여정책’ 가운데 하나였다. 다른 한편 대북화해협력정책은 같은 민족인 북한을 포용하겠다는 생각을 담고 있었다. 김대중·노무현정부는, 국가 대 국가의 관계로서의 적대성보다는 같은 민족으로서 가지는 특수관계에 기초하여 대북정책을 추진하고자 했다.

둘째, 통일의 내용과 형태를 둘러싸고 보수우파와 진보좌파가 대립하고 있다.

남북관계사에서 북한의 연방제적 접근과 남한의 기능적 접근이라는 통일방법과 통일 국가의 형태를 둘러싼 공방은, 2000년 남북정상회담에서 봉합되었다. 6·15공동선언 2항에서 남북은 “남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.” 그러나 연합이 주권국가의 결합이라면, 연방은 통일국가를 의미한다. 따라서 공통점이 없을 수도 있다. 북은 연합에서 연방으로 이행한 스위스나 미국의 경험에서 전쟁이 일어났다는 점을 지적하면서 연합을 경유한 연방의 구성에 반대하고 있다.²²⁾ 그러나 북한의 낮은 단계의 연방제가 지역정부가 상당 기간 공존하는 연방국가를 지향한다는 점에서 『한민족공동체 통일방안』에서 제시한 남북연합과 공통점을 가질 수 있다는 또 다른 해석도 가능하다.

보수우파는 북한의 연방제안에 포섭되어 6·15공동선언 2항이 등장했다고 생각한다. 즉 북한의 연방제를 적화통일과 동의어로 해석한다. 북한의 통일론에 대한 비판은 있지만, 보수우파의 통일방안이 무엇인지를 알기란 어렵다. 두 가지 다른 입장이 있는 것처럼 보인다. 하나는, 우파정부였던 노태우정부 때 입안한 『한민족공동체 통일방안』을 계승하지만, 화해협력의 단계는 북한의 핵폐기를 전제로 가능하다는 입장이다. 즉 북한이 핵을 폐기하면 그 때부터 『한민족공동체 통일방안』의 단계를 밟겠다는 것이다. 다른 하나는 북한의 급변사태를 고려하는 통일방안이다. 북한에서 내파(implosion)가 발생했을 때를 대비해서 북한을 흡수하자는 통일방안이라고 할 수 있다.

보수우파도 남북한의 경제격차에서 발생하는 통일비용을 염려한다. 따라서 급격한 흡

22) 장석, 『김정일 장군의 조국통일론 연구』 (평양: 평양출판사, 2002).

수통일에 대해서는 동의하지 않는 것처럼 보인다. 그럼에도 보수우파는 북한의 붕괴에 따라 통일이 갑자기 다가올 수 있고, 따라서 그 준비를 해야 하며, 통일의 방법으로는 남한이 북한을 흡수하는 것 이외에는 대안이 없다고 생각하고 있다. 냉전의 해체가 진행되던 1980년대 말과 1990년대 초에 남한이 북한에 대해 국력의 우위를 이용하여 적극적으로 강대국을 대상으로 통일외교를 수행했어야 한다는 회한도 있는 것처럼 보인다.²³⁾ 핵문제를 북미대화과 같은 협상을 통해 해결하려는 것에 대해서도 북한의 생명을 연장시켜 주는 정책이라는 비판을 제기하고 있기도 하다.

북한 스스로의 변화는 불가능하다는 생각을 전제로, 보수우파는 흡수통일 구상을 실현하기 위해 다음과 같은 제안을 하고 있다.²⁴⁾ 첫째, 한반도를 둘러싼 주변 4강에 대한 통일외교의 필요성을 강조하고 있다. 특히 미국과 중국의 한반도에 대한 이해관계가 한국과 다를 수 있음을 지적한다. 남북관계가 한반도 분단의 평화적 관리를 선호하는 미중관계의 함수가 된다면 통일의 길은 요원할 수 있다는 것이다. 둘째, 북한의 집권층과 북한 주민을 분리하는 정책을 제안하고 있다. 김대중·노무현정부의 대북정책에는 북한주민에 대한 고려가 없었다는 것이다. 북한인권문제의 제기는 전형적 사례 가운데 하나다. 셋째, 통일정책의 추진을 위해 정부 내에 범부처적 종합적인 추진체계를 만들 것을 제안하고 있다.

반면 진보좌파는 6·15공동선언 2항을 적극적으로 평가한다. 북한의 느슨한 연방제 또는 낮은 단계의 연방제가 사실상 국가연합과 같은 것이라고 주장한다. 남북한이 외교, 국방, 내정에 대한 권한을 유지하는 낮은 단계의 연방제를 남북한의 국력차를 고려한 북한의 현실적 선택이면서 동시에 「한민족공동체 통일방안」에서 제시한 남북연합에 대한 북의 화답이라고 해석한다.²⁵⁾ 1991년 남북기본합의서는 남북연합으로 나가기 위한 사업들에 합의한 문건으로 보고 있다. 「한민족공동체 통일방안」이 보수우파정부에 의해 만들어진 것이지만, 진보좌파는 「한민족공동체 통일방안」을 적극적으로 수용하려 한다. 핵문제에도 불구하고, 국가연합으로 가는 경로인 남북의 화해협력은 지속되어야 한다는 것이다.

화해협력과 국가연합을 통일로 가는 단계들로 설정하려 했던 정치사회세력들은, 통일

23) 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론,” 2009 화해상생마당 심포지엄.

24) 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론.”

25) 정세현, “토론편,” 2009 화해상생마당 심포지엄. 1989년 문익환 목사가 북한을 방문했을 때, 김일성 주석과의 회담에서 북한의 낮은 단계 연방제안을 이끌어냈다는 주장도 제기되고 있다. 이승환, “문익환, 김주석을 설득하다,” 『창작과비평』 (2009년 봄호). 북한에서 간행되는 책자에서도 부분적으로 확인가능한 주장이기도 하다. 장석, 『김정일 장군의 조국통일론 연구』.

정책보다는 대북정책이란 표현을 선호했다. 그 이유는 남북의 국력차이를 고려할 때, 통일정책은 흡수통일정책으로 읽힐 수 있었고, 1997년 IMF 위기 이후 남한이 북한을 흡수할 능력이 있는가에 대해서도 회의적이었기 때문이다. 상당 기간 동안 두 주권국가가 평화롭게 공존하는 것이 진보좌파가 생각하는 대북정책의 목표였다. 진보좌파의 대북정책은 기능적 접근을 통한 화해협력과 국가연합을 거치면서 북한이 점진적으로 개혁·개방의 길을 갈 것이라는 전제에 기초하고 있다.

진보좌파도 북한의 급변사태 가능성을 부정하지는 않는다. 그러나 그 사태가 발생할 경우에도 국제관계의 역학을 고려할 때 남한이 북한을 흡수하는 것이 가능하지도 않고, 남북한의 현실을 생각한다면 바람직하지도 않다는 입장을 보이고 있다. 진보좌파는, 서독이 동독을 흡수한 독일식 통일, 합의에 의한 통일이었지만 결국 내전을 거쳐 통일을 이룬 예멘식 통일, 전쟁을 통해 통일을 달성한 베트남식 통일 모두를 거부하고 있다. 한반도식 통일은, 『한민족공동체 통일방안』의 단계를 밟는 것이며 동시에 이 과정에서 ‘시민참여형 통일’이 이루어져야 함을 강조하고 있다.²⁶⁾ 대북화해협력정책의 시작과 지속에서 남의 시민사회가 했던 역할을 생각하면서 통일과정에서도 남한과 북한의 시민사회가 주도적 역할을 수행해야 한다는 것이다.

셋째, 대북정책을 둘러싼 남남갈등은, 미국에 대한 인식과도 연계되어 있다. 한국전쟁 이후 남북한이 냉전의 전초기지 역할을 하게 되면서 남한에서는 보수우파와 친미와 반북이, 진보좌파와 반미와 친북이 동일시되었기 때문이다. 보수우파 대 진보좌파의 대립이 친미 대 친북으로 치환되면서, 친미 대 친중, 한미동맹의 지속 대 한미동맹의 폐기 등의 주장이 대립하고 있다.²⁷⁾

그러나 탈냉전·민주화 이후 남의 대북정책을 회고할 때, 우리는 한국전쟁 이후 남북관계를 둘러싸고 형성된 좌우 균열구조에 변동이 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 친미·반북을 지향하는 우파 대 반미·친북의 좌파의 대립구조가 흔들리고 있는 것이다. 대북화해협력정책의 기초는 우파정부인 노태우정부에 의해 만들어졌다. 북한을 적대시하는 우파 내부에서도 화해협력정책의 필요성을 인정하는 세력이 형성되고 있는 것이다. 다른 한편 좌파로 규정되는 정치사회세력 가운데도, 대북화해협력정책은 지지하지만, 북한의 정책에 비판적 입장을 견지하는 ‘반북좌파’도 형성되고 있다. 북의 핵개발 이후에는

26) 백낙청, 『어디가 중도며 어째서 변혁인가』 (파주: 창비, 2009); “포용정책 2.0버전이 필요하다,” 2009 화해상생마당 심포지엄.

27) 이외에도 개별정책과 관련된 쟁점들이 있다. 북한이탈주민, 납북자 및 국군포로, 통일교육, 사회문화교류, 금강산관광 및 개성공업지구, 북한정보의 공개 등도 보수우파와 진보좌파가 대립하고 있는 사안들이다.

남의 핵개발을 지지하는 듯한 정치사회세력도 그 맹아를 보이고 있다. 한미동맹이 부여하는 미국의 핵우산을 거부하고 한국의 독자적 핵개발을 지지하게 된다면 ‘반미우파’의 등장도 가능할 것이다.

대북정책과 남북관계를 둘러싼 좌우갈등이 지속되고 있지만 냉동되었던 좌우 균열구조가 약화되면서, 좌우가 합의할 수 있는 최소공통분모도 만들어지고 있는 것처럼 보인다. 남북한의 적대가 남한의 우파에게도 이익이 되지 않을 수 있기 때문이다. 남한의 좌파도 ‘민족이익’을 앞세운 정치적 행위가 남한에서 정치적 다수를 획득하는 데 유리하지 않을 수 있다는 계산을 하고 있다. 북한을 공존과 대화의 대상으로 인정하는 것은 하나의 출발점일 수 있다. 좌우파정부가 합의한 모든 남북합의를 존중하자는 제안도 주목의 대상이다.²⁸⁾ 평화적 방법에 의한 평화를 부정하는 좌우의 양극단은 배제될 수 있을 것이다. 그러나 대북정책의 방법에는 이견이 있을 수 있다. 무조건적인 포용과 강압은 적절한 선택이 아닐 수 있다는 것이다. 기능주의적 시각에서의 북한과의 교류와 협력이 군사적 신뢰구축으로 반드시 이어지는 것은 아니지만, 교류협력이 한반도의 평화를 추동할 수 있는 차선(次善) 또는 차악(次惡)의 대안임을 좌우파 모두 부정하기는 힘들 것이다.

또 하나 남남갈등과 관련하여 우리가 주목해야 하는 것은, 대북정책을 둘러싼 남남갈등은 우리사회의 다른 갈등과 교차하고 있다는 사실이다. 예를 들어 성장 대 분배 또는 시장 대 국가와 같은 균열구조를 생각해 볼 수 있다. <표 1>은, 도식화의 우려를 무릅쓰고, 갈등의 두 축으로, 경제정책과 대북정책을 설정하고 한국의 정치세력을 구분한 것이다. 경제정책과 관련하여 우파로 분류될 수 있지만, 대북정책과 관련하여서는 좌파적 경향을 보일 수도 있다.

<표 1>

	친북	반북
국가	민주노동당	진보신당
시장	민주당, 친노신당(?)	한나라당

또한 대북정책을 둘러싼 균열구조에도 의미 있는 변화들이 나타나고 있다. 예를 들어 미래의 목표로서 통일과 평화는 다른 지향일 수 있다. 북한이 같은 민족인가

이웃국가인가도 생각해 볼만한 문제다. 미래의 지향으로 평화를 생각하면서도 적과 친

28) 이흥구, “기조연설,” 2009 화해상생마당 심포지엄.

구라는 다른 정체성이 형성될 수 있고, 통일의 가치를 고려할 때도 적과 친구라는 다른 정체성이 존재할 수 있다. <표 2>는 이를 도식화한 것이다.

<표 2>

	적	친구
평화	현상유지	평화공존
통일	흡수통일	합의통일

이미 지적한 것처럼, 친미 대 친북의 이분법도 완화될 가능성이 있다. 이를 도식화한 것이 <표 3>이다.

<표 3>

	친미	반미
친북	민주당(?)	민주노동당
반북	한나라당	진보신당(?)

이상의 도식화가 의미하는 것은 남남갈등이 시간이 지나면서 새로운 형태로 진화하고 있다는 것이다. 우리는 남남갈등이 고정된 내용과 형태를 가지고 있지 않음에 주목할 필요가 있다.

IV. 정책대안: 전환적 접근

1. 기본원칙

전환적 접근이 추구하는 평화적 방법에 의한 평화의 기본공식은, 태도에서 공감, 행위에서의 비폭력, 모순에서의 창조성으로 요약된다. 남남갈등이 폭력적 갈등으로 비화되지는 않을 것이라면, 공감과 창조성이 남남갈등의 전환을 위해 필요한 요소일 것이다.

첫째, 공감을 위한 철학적 기초로, ‘차이의 철학’과 ‘타자의 철학’을 제시할 수 있다. 남남갈등의 주체들인 갈등의 당사자를 서로 인정할 수 있어야 한다. 즉 협상의 테이블로 가능하다면 모든 당사자를 부를 수 있어야 한다. 다양한 의견의 공존을 인정하는 것이다. 이것이 남남갈등의 전환을 위한 최소기준이다. 남남갈등의 촉발요인 가운데 하나인 북한

을 ‘갈등의 당사자로 인정하는 것’, 즉 북한과의 대화는 남남갈등을 전환할 수 있는 동력이 될 수 있다. 북한을 갈등의 당사자로 인정하고 대화의 상대방으로 인정하는 것은, ‘평화적 방법에 의한 평화’를 추진하겠다는 약속에 다름 아니다. 이와 관련하여 ‘대북 인도적 지원’은, 국제사회의 보편적 정의에 부합할 뿐만 아니라 북한을 갈등의 당사자로 인정하는 계기가 될 수 있을 것이다.

둘째, 갈등의 전환을 가능하게 하는 창조성을 고양하기 위해서는, 남남갈등을 미래에 대한 긍정적 이미지의 창출을 위한 계기로 삼을 필요가 있다. 그 계기는 한반도의 미래를 설계하는 작업일 수 있다. 한국은 스스로 미래를 설계하는 일을 하지 못했다. 약소국 의식이나 피해자 의식 때문일 것이다. 그러나 미국의 패권쇠퇴와 국제질서의 지각변동은 우리에게 도전과 기회 둘 다를 제공하고 있다. 19세기 말의 실패를 반복해서는 안 된다. ‘친중(親中), 결일(結日), 연미(聯美) 대 중화질서의 지속’이라는 대립구도는 적절하지 않았다. 마찬가지로, 친미-한미동맹인가, 친북-남북연합인가, 라는 이분법적 구도를 가지고서는 한반도의 미래에 대한 긍정적 이미지를 산출하기 어렵다. 21세기 한국의 외교안보 doktrin은 크지도 작지도 않은 중견국가(middle power)의 정체성을 담지해야 한다. 친미나 친북이나, 자주나 동맹이나의 이분법적 논리로 21세기 한반도의 평화와 번영을 실현하는 것은 불가능하다. 남남갈등은 21세기 한국의 미래를 설계하는 창조적 갈등으로 전환되어야 한다.

셋째, 남남갈등의 전환은 우리사회의 민주주의의 심화와 연관되어 있다. 우리 내부에서 이익을 계산해야 한다. 갈등의 주체들이 갈등을 전환시킬 수 있도록 대북정책과 남북관계에서 발생하는 이익을 배분할 수 있어야 하고, 손실을 보전해 줄 수 있어야 한다. 자유무역협정(FTA)의 국내정치처럼, 대북정책의 국내정치가 필요하다. 이것이 ‘통합의 리더십’의 핵심일 수 있다.²⁹⁾

2. 제도적 차원

대북정책을 둘러싼 남남갈등의 전환을 위해서는 무엇보다도 정부차원의 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 대북정책의 생산자가 정부이기 때문이다.

29) 통합의 리더십은, 이상현, “남남갈등 극복을 위한 새로운 비전과 대안,” 『국민통합을 위한 바람직한 정책방향』, 2009년 국제정책연구원 세미나 참조.

① 대북정책 관련 관료정치(bureaucratic politics)의 조정

대북정책은 한국의 외교안보정책의 맥락에서 입안될 필요가 있다. 외교안보정책의 하위범주인 대북정책과 관련된 부처는, 통일부 이외에도 외교통상부, 국방부 등이다. 이 부처들 사이에 대북정책을 둘러싸고, 이해관계의 차이가 발생할 수 있다. 즉 대북정책을 둘러싼 관료정치가 발생한다고 할 때, 이를 국가이익의 관점에서 조정할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 이를 위해서는 외교안보정책 전반을 관리하는 ‘국가안전보장회의’(NSC)의 역할이 강화될 필요가 있다. 국가안전보장회의가 대북정책을 둘러싼 관료정치의 조정자로서 기능해야 한다는 것이다. 국가안전보장회의는 한국의 장기 외교안보전략을 입안하고 그 맥락 속에 대북정책을 위치지울 수 있어야 한다.

또한 남북관계가 진전됨에 따라 대북정책은 행정부 전반으로 확대될 수 있다. 예를 들어 남북관계가 발전되어 교류가 활성화되면 경제협력은 재경부가, 문화협력은 문화부가 주도할 수밖에 없다. 탈북자 문제도 통일부가 주무부서나 사회적응이나 취학·취업 등을 위해서는 복지부나 노동부, 그리고 지자체가 실질적으로 주도하고 있다. 그런데 업무분장의 불명확함은 사회적 갈등의 빌미가 될 수 있다. 남북관계와 관련된 업무나 정책 가운데 가치-이익과 관련된 것, 이념과 관련된 것, 국제적 맥락이 우선되어야 할 것, 경우에 따라 시민사회가 주도해야 할 것이 혼재되어 있다. 따라서 우선적으로 중앙 정부 안에서 대북관련 정책의 업무분장을 분명하게 하고, 이에 따라 책임져야 할 정책이나 업무는 해당부서를 중심으로 다양한 의견도 수렴하고, 경우에 따라 설득하기도 하는 것이 필요하다. 국무총리실 산하에 대북정책 조정기구를 두는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

② 정부와 국회의 연계체제 강화

그 동안 대북정책과 관련된 남남갈등에서 특히 문제가 되는 것은 ‘밀실결정’이었다. 남북관계의 특수성을 고려할 때, 협상 등이 공개되는 것은 문제가 있다고 하겠지만 정치적 결정이 필요할 때, 여야 모두가 참여하고 공동으로 책임지는 것이 필요하다. 독일에서 브란트 정부가 아테나워 정부의 통일정책과 크게 다른 동방정책을 펴기 시작하였으나, 중요한 의사결정에 당시 야당을 참여하게 하고 이들의 견해를 충실하게 수용하였다. 대북화해협력정책을 본격적으로 시작한 김대중정부는 밀실결정, 불투명성 등으로 비판받으면서 남남갈등의 토대를 마련하였다고 볼 수도 있다. 통일이나 남북관계는 정치적으로 대단히 민감한 주제로서 국민적 동조나 지지여부도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 점에

서 국민을 대표하는 국회가 통일문제에 보다 적극적으로 참여하는 것도 생각해볼만 하다. 단순히 국회관련 상임위에 보고하고 지적하는 정도가 아니라, 대북관련 정책의 입안과 시행은 국회와 정부의 상시적 의견 소통 통로를 마련하고 공동으로 정책 수립과 실행에 참여하는 것이다. 이러한 시도가 이루어진다면 남남갈등이 정치쟁점화되는 경향은 어느 정도 약화될 것이다.

③ 민관 거버넌스 체제로서 남북관계발전위원회의 활용

대북정책을 둘러싼 남남갈등은, 시민사회 차원에서도 전개되고 있다. 이를 조정하기 위해서는 현행 「남북관계발전법」에 그 설치가 규정되어 있는 ‘남북관계발전위원회’를 적극 활용할 필요가 있다. ‘남북관계발전위원회’는 정부 부처 차관급 공무원과 각 정당이 추천하는 민간인사들로 구성된다. 이 위원회는 정부와 시민사회의 가교역할을 할 수 있을 뿐만 아니라 시민사회의 남남갈등을 조정하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이 위원회를 매개로 대북정책과 관련한 공청회 등을 개최하여 정부와 시민사회의 소통의 경로를 만드는 작업을 할 수도 있을 것이다. 이 작업은 국회와의 연계와 더불어 대북정책의 민주화에 기여하게 될 것이다.

④ 갈등과정에 정부의 적극적인 참여

정부는 남남갈등 과정에 적극적으로 개입할 필요가 있다. 이 개입은 과거와 같이 물리력을 동원하거나 강제하는 것을 의미하는 것은 아니다. 사회적 논쟁이 되는 문제가 생기면 다른 입장을 가진 집단 혹은 개인과 동등한 입장에서 적극적으로 논의에 참가하여야 한다는 것이다. 정부의 입장과 정책결정의 배경도 소개하고 설득할 수 있는 기회가 될 수 있다. 여기서 한 걸음 더 나아가 대북정책 등과 관련된 의제를 선점하고 주도할 필요가 있다. 지금까지는 문제가 생겨나면 마지못해 정부가 논의에 참여하는 경향이 있었는데, 이것은 그다지 효과적이지 않다고 볼 수 있다. 적극적인 방식 가운데 언론에 대한 태도 변화도 포함된다. 언론을 회유하고 이용하는 대상으로 보는 것이 아니라 국민들과의 소통의 수단으로 언론을 생각하고 언론과의 의사소통도 중요한 업무로 간주되어야 한다.

⑤ 민주평화통일자문회의 개편 및 적극적 활용

대통령 자문기관인 민주평화통일자문회의는 다양한 의견들이 수렴되는 장으로서 의미

가 있다. 그렇지만 현실적으로는 여당의 정치적 이해를 확충하는 도구로서 악용되거나, 정부의 홍보 도우미로서 전략시키는 경우도 없지 않다. 이 경우 결과적으로 일방적이고 비효율적인 홍보의 전형이 될 뿐만 아니라 일정 수준의 여론 지도층의 반발만 자극하여 새로운 갈등을 만들 가능성이 크다. 따라서 민주평통을 과거와 같이 선거조직으로 인식하거나, 친정부 인사의 친목모임으로 만드는 것이 아니라 명실상부하게 다양한 사회적 의견들이 모여서 소통하고 때로는 충돌하는 장이 되도록 하여야 한다.

⑥ 북한관련 정보의 적극적인 공개

남북관계와 관련된 남남갈등의 적지 않은 경우에서 자료나 정보의 부족에서 비롯된, 그야말로 비효율적인 논쟁이나 갈등이 생겨나는 경향이 있다. 예를 들어 북한에 대한 식량을 지원하여야 하는가 여부에 대한 견해 차이는 북한의 식량생산량이나 제고에 따라 해소될 수 있다. 폐쇄적인 북한 체제 특성상 모든 정보를 획득하기 어렵겠지만, 정부가 가능한 많은 정보를 공개하고 적극적으로 제공함으로써 불필요한 논쟁이나 갈등은 축소될 수 있다. 단순히 공개하는 것을 넘어서서 자료를 체계적으로 관리하고 제공하는 것도 중요한 작업이 된다. 북한에서 직접 생산된 자료를 공개하면서 동시에 전문가들의 해석을 덧붙여 놓는 방법도 가능하고, 세계 각처에서 획득한 자료도 공개 가능한 것은 공개하는 것이 바람직하다.

3. 사회적 차원

① 민족화해협력범국민회의를 비롯한 관련 사회조직들의 활용

현재 우리가 경험하고 있는 남남갈등은 서로 다른 의견들이 존재하는데서 비롯되었다기보다는 의견들의 적절히 소통되지 못하고 있다는 점에서 출발하였다고 할 수 있다. 비슷한 생각을 갖고 있는 사람들끼리 모여서 자신들의 생각을 고착화시키고 배타적인 태도를 강화시키는 것이 문제라는 것이다. 이와 같은 상황에서 우선적으로 필요한 것은 자신과 다른 의견을 가감 없이 직접 들을 수 있는 장이라고 할 수 있다. 입장의 차이가 한두 번의 만남을 통해서 해소되는 것은 쉽지 않겠지만, 직접 대화를 통하여 상대의 의견이 무엇인지를 올바르게 알 수 있다는 점은 중요하다. 이러한 소통의 과정은 의견의 일치는 아니라고 할지라도 의견의 조화를 가능하게 해주며, 의견 조율의 절차적 정당성을 확보할 수 있다. 현재 다양한 입장의 단체들이 함께 참여하고 있는 ‘민족화해협력범국민회

의'(민화협)이나 통일교육협의회(통교협) 등을 우선적으로 활용하는 것을 고려하여야 한다. 새로운 연계조직을 만드는 것은 쉬운 일이 아니며 이 과정에서 정치적 논란이 야기될 수 있다. 반면 민화협이나 통교협은 이미 이념이 다른 단체들 간의 소통의 경험이 있다는 점에서 유리하다고 할 수 있다. 특정 분야별 시민단체 연계조직을 활용하는 것도 생각할 수 있는데, 예를 들어 대북지원 단체들의 모임인 '북민협'이 서로 다른 의견들이 소통되는 장으로서 의미가 있다. 사회단체 간의 대화와 소통과정에 정부도 관리자나 주재자가 아니라 독자적인 의견을 가진 동등한 조직으로 참여하는 것이 바람직하다. 이 과정에서 정부의 입장을 설득하는 동시에 다양한 사회단체의 의견을 수렴하는 기회를 갖도록 하는 것이 정부의 정책수립과정에서 강력한 추동력이 될 수 있다.

② 통일교육의 재정비

통일교육도 남남갈등의 중요한 충돌의 장이었다고 할 수 있다. 정권이 교체될 때마다 통일교육의 내용과 방향을 둘러싼 논쟁이 지속되었다고 할 수 있는데, 그것은 무엇보다도 집권세력이 정부의 통일정책 내지는 대북정책의 홍보수단으로 통일교육을 이용하였기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 무엇보다 시급한 것은 통일교육을 전략적 이해의 대상으로 삼거나 통일교육을 통하여 정책을 홍보하려는 생각을 극복하여야 한다. 가능한 객관적인 북한 및 통일에 대한 정보교육도 필요하고, 통일을 대비하는 내용의 교육도 필요하지만, 이에 못지않게 필요한 것은 통일과 북한과 관련된 다양한 의견들을 통일교육 과정에서 수용하는 것이라고 할 수 있다. 통일교육으로 남남갈등이 격화되는 것이 아니라 통일교육이 남남갈등을 적극적으로 해결하는데도 교육목표를 두어야 한다는 말이다. 이러한 차원에서 통일교육은 평화교육으로 전환될 필요가 있다. 평화교육, 민주시민교육, 통일교육을 동의어로 만드는 작업이다. 평화를 지향하는 민주시민이 된다는 것은 곧 서로 다른 의견이나 사회적 갈등에 적절하게 대응하는 성숙한 시민이 된다는 것을 의미하며, 결과적으로 사회적 갈등을 긍정적인 차원으로 승화시킬 수 있다.

③ 통일관련 채널의 설립

북한이나 통일관련 올바른 정보는 불필요한 사회적 갈등을 축소시키는데 중요하다고 할 수 있다. 통일교육의 정상화가 도움이 될 수 있겠지만, 성인들에게는 해당되지 않는다. 따라서 언론의 활용이 중요한데, 현실적으로 통일이나 북한관련 보도 자체가 정량적

인 차원에서 작성되는 경향이 많다. 이와 더불어 북한이나 통일관련 소식에 대한 사회적 관심 정도도 높지 않기 때문에 일방 상업적 매체에 의존하는 것은 한계가 있다. 따라서 공익적인 성격을 갖는 통일관련 채널을 만드는 것을 생각해 볼 필요가 있다. 정부나 공익적 주체가 재원을 조달하는 반면 독립성을 보장하는 케이블 채널을 구축하여 통일 및 북한 관련 정보도 제공하는 동시에 다양한 의견들이 소통되는 장으로서의 기능도 수행하게 할 수 있다. 다만 정부를 포함하여 특정 정파가 영향력을 갖거나 일방적인 홍보방송을 추진한다면 갈등해소에 오히려 역효과가 날 수 있다. 통일관련 채널이 활성화된다면 교과과정의 통일교육 수단으로도 활용할 수도 있을 것이다.

④ 북한 및 통일관련 이벤트의 확충

통일관련 이벤트를 확충하고 이 과정에 다양한 의견을 가진 집단들이 참여하도록 하는 것이 필요하다. 단순한 논의나 토론이 아니라 직접 행동을 하는 과정에서 서로 다른 의견을 체험하도록 하는 것을 의미한다. 예를 들어 대북지원에 공동으로 참여하는 가운데 의견을 조율하고 사업 이후에 토론을 진행한다는 것이다. 남남갈등의 극복을 위한 이벤트는 단순한 이념적인 축으로만 진행될 필요는 없다. 남남갈등의 축이 이념적인 것만이 아니라 차원에서 세대 간 의사소통을 주제로 한 이벤트나 도시-농촌, 접적지역-후방지역 등 지역단위의 소통을 위한 이벤트 등 다차원적인 사업이 추진될 필요가 있다. 이벤트의 개최나 진행에 정부가 직접 개입하는 것은 정치적 논란을 야기하여 남남갈등을 격화시킬 수 있다는 점에서 시민사회나 지방자치단체 등이 주도하고 정부는 지원하는 방식이 바람직하다. 물적 지원을 넘어서서 통일교육원 등을 통하여 바람직한 이벤트 프로그램을 구축하여 제공한다면, 정부의 입장을 보다 효율적으로 전달할 수 있을 것이다.

⑤ 북한 및 통일관련 전문가 양성

현재 남남갈등이 격화되는 요인 가운데 하나는 수준 있는 북한문제 전문가의 부재라고 할 수 있다. 북한이나 통일문제는 모두가 한 마디씩 할 수 있다고 생각하지만, 그렇기 때문에 지극히 아마추어적인 사고가 횡횡하고 있다고 할 수 있다. 보다 정확한 북한문제 및 통일문제 인식을 위해서는 관련 정보의 충분한 제공 못지않게 전문가의 양성도 중요하다. 그 동안 통일을 민족의 소원이라고 절대시했으면서도 통일이나 북한관련 전문가의 수는 절대적으로 부족하고, 분야도 편중되어 있다. 반면에 현재 학문시장에서 통일 및

북한관련 전문가의 수요는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 필요하지만 시장적 가치가 없다면 공공부분에서 지원할 필요가 있는데, 통일 및 북한관련 전문가 양성도 이러한 범주에 든다고 할 수 있다. 장기적으로 다양한 분야의 전문가를 양성하면서 동시에 현재의 관련 학자들이 정략적 이해에 휘둘리지 않고, 학자적 양심과 전문가적 식견을 가지고 남북문제 관련 쟁점에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원체제를 구축하는 것도 중요하다. 학자들의 성찰적인 접근 자체가 남남갈등 해소에 도움이 될 수 있으며, 최소한 남남갈등을 합리적 토론으로 정상화하는 데는 적지 않은 도움이 될 것이다.

V. 결론

대북정책을 둘러싼 남남갈등은 남북갈등의 반영이면서 동시에 한국의 국내정치를 통해 만들어진 현실의 성격을 지니고 있다. 즉 갈등의 담론이 현실의 남남갈등을 만들어내기도 한다. 특히 민주화 이후 본격적으로 시작된 남남갈등은, 한국 국내정치의 산물의 성격이 강하다. 갈등에 대한 전환적 접근에서 주장하는 것처럼, 남남갈등의 내용과 형태가 무엇인지를 명확히 하고, 갈등의 차원을 승화시켜, 갈등이 생산적 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않다면, 갈등은 소모적 양상으로 전개될 가능성이 있다.

그럼에도 긴 역사적 안목에서 본다면, 남남갈등은 전쟁에서 담론투쟁과 정책논쟁으로 진화해 왔음을 알 수 있다. 즉 갈등의 전환의 역사다. 짧게 본다면, 2000년 6·15 이후의 역사는 갈등의 '구체화'의 역사다. 갈등의 구체화는 갈등이 삶의 양식을 둘러싼 논쟁으로 전화되고 있음을 의미하는 것이다. 남남갈등이 이념갈등만이 아니라 우리가 어떠한 삶을 살아갈 것인가를 둘러싼 논쟁이 되고 있다. 따라서 무엇보다도 갈등의 전환을 위한 최소기준에 대한 갈등당사자들의 동의가 중요하다고 할 수 있다. 최소기준에 대한 합의를 기반으로, 한반도 미래의 설계로 나아갈 수 있는 제도적 장치의 정비와 사회적 차원의 노력이 필요한 시점이다.

