

민족통일과 사회복지의 역할

김 영 모*

I. 서론

최근 남북정상들은 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화 통일을 실현하는데 매우 중요한 '남북공동선언'을 하였다¹⁾. 남북 공동선언은 자주적 평화통일을 위한 화해와 교류 및 협력을 하겠다는 것이다. 이러한 선언은 이미 1972년 '7·4 공동성명'에도 찾아 볼 수 있다.

그런데 최근 '남북공동선언'의 후속조치가 정치·군사·경제·사회·문화 등 각 부문에서 매우 활발히 이루어지고 있다. 이러한 조치는 민족통일과 사회복지를 위해서도 매우 바람직한 것이다. 민족통일은 비록 남북 기득권자들(각각 약 5%)에 의한 분단론이 있겠지만 그 불가피성은 명확하다. 왜냐하면 지난 50여년간 분단과 냉전으로 막대한 군사비와 외교비 등이 지출되었고 그로 말미암아 민족의 낙후와 빈곤화, 그리고 남북한의 불평등이 심화되었다. 그리고 오랜 분단

* 중앙대학교 교수

1) 2000년 6월 15일 발표한 '남북공동선언문'의 내용은 다음과 같다.

- ① 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
- ② 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합 제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
- ③ 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
- ④ 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
- ⑤ 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

으로 남북의 이질화와 이산가족 등으로 민족분열이 심화되었기 때문이다. 그리하여 장차 체제 통합과 사회통합을 위한 노력, 특히 사회복지의 역할이 매우 필요하게 되었다.

이와 같이 민족과 국민의 이질화와 빈곤화 등은 민족통일과 사회복지에 의하여 어느 정도 극복될 수 있고, 또 이것을 통하여 민족의 영광과 발전을 기약할 수 있다.

최근 '세계화'가 민족통일의 의미를 약화시킬지 모르나 오히려 민족통일이 선결되어야, 그러한 기반에서 용이하게 선진국 중심의 세계화에 대응할 수 있는 것이다. 오늘날 선진국이 되려면 인구 약 1억 이상의 국민이 있어야 한다. 이것은 소비 시장이 그 정도는 되어야 국가 경쟁력이 있다는 뜻이다. 따라서 생산과 소비를 기본적으로 자급할 수 있는 남북통일국가를 형성하여야 된다.

또한, 민족통일의 문제를 비용의 측면에서 다룰 것이 아니지만, 최근 통일원장관이 분단 비용보다 통일 비용이 더 적게 든다고 주장하였다. 이것을 보면 역사적 필요성을 논외로 하더라도, 민족 통일은 불가피하고 빠르면 빠를수록 좋다는 것이다. 이러한 민족통일 과정에 있어서 사회복지의 역할과 과제가 무엇인지를 복지이념과 그 방법을 중심으로 고찰하여 본다.

II. 빈곤정책과 민족국가의 형성

서양의 복지발달사에 있어서 내셔널리즘과 인도주의가 근대 민족국가의 형성과 복지국가의 발달에 크다란 기여를 하였음을 알 수 있다. 서양의 근대 민족국가는 산업혁명으로 자본주의가 발달하였고 이로 인하여 새로이 형성된 시민계급(bourgeoisie)이 소위 시민혁명을 통하여 영주와 귀족 등 봉건 지배계급으로부터 권력을 획득하였다. 그리하여 봉건 영주국가가 통합되어 근대 민족국가가 형성되었다. 다시말하면 교구주의(parochialism)가 민족주의(nationalism)로 발달한 것이다.

이와 같이 근대 민족국가가 형성된 사회적 배경은 자본주의의 발달로 빈부간·계급간·지역간 불평등이 심화되었고 이러한 사회문제를 해결하기 위하여 내셔널리즘이 발달하였다²⁾. 예컨대 영국의 복지정책은 반빈곤정책이라 할 정도로 국가의 복지책임과 국민통합의 필요성에서

2) 내셔널리즘(nationalism)은 '민족주의' 또는 '국민주의' 또는 '국가주의'로 번역되고 있으나 사실상 이 세 가지의 상이한 개념이 혼합된 것이다. 본고에서는 편의상 민족주의라고 부른다. 또한 민족국가(nation-state)의 개념도 '국민국가'라는 용어로 많이 번역되고 있으나 '여기에서는 '민족국가'라는 개념으로 사용한다.

일찍이 발달하였다. 1601년 구빈법에서 가난의 책임이 국가에 있다는 복지사상이 발달하였으며 독일의 경우 양질의 노동자를 체제내화 시키기 위하여 노동정책을 강구하였던 것이다. 그 후 서구의 빈곤정책과 노동정책에서도 계급간 지역간 격차를 해소하기 위한 노력을 엿볼 수 있다.

한편, 서구의 자본주의 발달은 빈곤·불평등·노사갈등·부도덕성·비효율성 등 많은 사회 문제를 조성하였으며 이로 인하여 노사간 갈등과 정치적 대립이 심화되었다. 이러한 문제로 마르크스가 예언한 데로 자본주의체제가 몰락한 곳도 있지만, 오히려 이러한 것을 예방하기 위한 봉사국가 또는 복지국가가 나타났던 것이다. 복지국가는 인도주의와 민주주의를 구현하기 위하여 국가가 개입하는 것을 말한다. 다시말하면 자유·평등·우애와 같은 시민정신을 구현하기 위한 것이다³⁾.

또한, 디스렐리 수상이 영국에는 '두개의 민족'(two nation) 즉 부르조아지와 프로레타리아가 존재한다고 하여, 이것을 없애기 위하여 복지국가가 필요하다고 주장하였다. 이러한 복지정책은 다른 나라에서도 유사하게 나타났다.

이와 같이 근대 민족국가의 형성은 내셔널리즘의 발달에서 찾아 볼 수 있고, 내셔널리즘의 발달이 서구 복지국가를 발달시켰다.

우리는 오랫동안 단일한 민족국가가 형성되었고 자본주의가 일찍 발달하지 못하였으며 더욱이 일제의 식민지 상태에 있었기 때문에 상기한 서구의 역사적 경험을 겪지 못하였다. 오히려 반세기전 강대국에 의하여 한반도가 분단되었으며 그 후유증으로 후진국, 빈곤의 멍에를 벗어 나기 어렵게 되었다⁴⁾. 조금만 살만하면 IMF와 같은 시련을 겪게 된다. 그리하여 분단된 한반도를 통일국가로 만드는 것이 시급한 민족적 과제이다. 이러한 통일국가만이 민족의 번영과 복지국가에로 가는 지름길이라 할 수 있다.

II. 평화통일과 갈등의 제도화

최근 남북정상회담은 조국의 자주적 평화통일을 주장하고 있다. 지난 50여년간 남북의 군사적 대결(6.25 전쟁)이후 아직도 한반도는 정전 상태이며 이것을 해결하기 위한 기본 방향으로서

3) V. George and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, Routledge and Kegan Paul, London, 1976, p.35
김영모, 「현대사회정책론」, 한국복지정책연구소 출판부, 1992, p.157.

4) 서구의 민족주의(nationalism)는 18세기 말 시민혁명과 국민국가의 형성 등 시민권이 기초가 된 자유주의적 애국주의 운동을 말하지만 아시아·아프리카의 민족주의는 식민지의 예속 상태에서 벗어나기 위한 문화적·경제적·정치적 해방운동인 것이다.

외세에 의존하지 않고 평화적인 방법으로 민족통일을 주장하였다. 이러한 주장은 매우 바람직한 것이다. 평화적 통일은 남북의 대립과 갈등을 전쟁과 폭력 없이 민주적으로 해결하겠다는 뜻이다.

갈등을 평화적으로 해결하는 방법은 민주적이다. 다렌돌프에 의하면, 사회갈등을 평화적으로 해결하는 방법을 '사회갈등의 제도화'(the institutionalization of social conflict)라 하였다. 그는 사회갈등의 전형적인 것을 산업갈등과 정치갈등이 있고 이것을 평화적으로 해결하기 위한 것은 산업민주주의와 정치적 민주주의라고 하였다. 그리고 사회갈등의 제도화는 입법과 정책을 통하여 갈등을 해소하고 사회를 통합시키는 것을 말한다. 이것을 신갈등이론이라 한다⁵⁾.

이러한 신갈등이론은 사회관계 뿐만 아니라 남북관계 또는 국제관계에서도 적용할 수 있다고 생각한다. 남북간 긴장과 군사적 대결을 피하고 이것을 평화적으로 해결하기 위해서는 다렌돌프가 지적한 '남북갈등의 제도화'를 통하여 해결할 수 있다. 남북갈등의 해결방법은 여러 가지가 있으나 이미 남북이 선언한 '7.4공동성명'(1972년)이나 '6.15공동선언'(2000년), 그리고 남북의 '기본합의서'(1992년), 그리고 최근 남북고위급회담을 통한 각종 화해와 협력을 위한 합의서는 훌륭한 제도화 조치라고 할 수 있다. 이러한 조치를 통하여 남북한의 평화적 공존과 번영, 나아가 통일을 이룩할 수 있을 것이다.

이러한 민족통합을 위한 노력 이외에도 남북한이 각각 분단국가 내부의 사회적 통합을 위한 노력이 필요하다. 즉 노사간 갈등 뿐만 아니라 빈부간 갈등을 해소하기 위한 노력, 즉 사회갈등의 제도화는 여러 가지 조치가 있겠지만 무엇보다도 시민권에 기초한 최저생활 수준의 복지 입법과 복지정책이 구현되어야 할 것이다.

IV. 민족 통합과 체제적응

오늘날 내설날리즘은 C.J.H Hayes가 정의한 바와 같이 민족성(nationality)과 충성심(patriotism)의 융합체라고 말할 수 있다. 이러한 민족성과 충성심은 단순히 언어, 혈연, 지연(영토), 경제 등의 공통성에서만 형성되는 것이 아니라 오랜 역사적 전통에서 비롯된 문화적 심리

5) 신갈등이론은 ① 상대방의 인정, ② 이익집단의 조직화, ③ 공식적 게임의 룰(rule)이 있어야 하고 갈등 조정의 효과적인 형태는 ① 외부의 간섭이 없이 결정권이 주어진 자치적 기관이라야 하고 ② 그들의 지위가 유일한 독점적 지위라야 하고, ③ 그들의 역할이 의무적이어야 하며, ④ 상대방의 의견을 듣는 민주주의적이어야 한다. 이와같이 남북관계는 의사결정의 자주성을 지녀야 한다. 김영모, 「한국사회의 이해」, 한복연 출판부, 1999. p.366.

적 공동체라 할 수 있다. 따라서 민족은 혈연과 지연 및 언어를 기초로 공통된 집단 의식을 가진 생활공동체라 할 수 있다. 그리하여 민족주의는 민족적 명예와 이익 및 사명을 강조하는 조직적인 사회행동 원리이다. 이러한 민족주의는 민족성원들의 이질성과 대립성이 강하면 그 의미는 상실된다. 따라서 남북의 민족통합이라는 것은 상기한 요소, 즉 언어·혈연·지연·문화·경제·복지·정치 등의 공통성을 높이고, 동시에 그 이질성과 대립성을 최소화시키는 것이 민족적 과제라 할 수 있다. 그런데 우리 민족은 지난 1세기 동안 식민지와 분단의 경험으로 말미암아 이러한 이질성과 대립성이 대단히 심화되었다. 사실 가난한 형제보다도 잘사는 이웃을 좋아하는 꼴이 되었다.

이러한 것을 해소하기 위하여 '남북공동선언'(제 4항)은 경제협력과 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하도록 하였다. 이와 같이 협력과 교류를 통한 민족통합 또는 사회통합을 기하겠다는 것은 기능주의적 접근방법이다. 기능주의(functionalism)는 사회(민족) 구성원들의 합의와 조화를 성취하기 위하여 상호의존적 역할관계를 강화시키는 사회관이다.

최근 남북 공동선언에서 민족통일은 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안의 공통성에서 기초하여 지향하겠다고 주장하였다. 이러한 주장은 자주적 평화통일론과 마찬가지로 남북한의 합의에 의한 점진적 민족통합론을 의미하는 것이다. 따라서 남북한 사람들의 사회체제 적응 문제는 무력통일론이나 흡수통일론에 비하면 그렇게 심각한 것은 아니라고 지적할 수 있다. 그래도 지난 독일통일(1990년)에서 볼 수 있는 바와 같이 체제부적응이 커다란 사회문제가 되어 있다. 또한 탈북주민의 남한 사회에의 적응이 대단히 어렵다는 것을 잘 알고 있다.

이와같이 민족통합 과정에서 일어나는 체제 부적응, 이산가족, 탈북자 문제 등은 사회부적응 문제를 다루는 사회사업 또는 사회복지에서는 매우 중요한 이론적 실천적 과제가 된다⁶⁾. 이에 대한 연구와 실천이 요망된다.

V. 세계화와 통일 및 사회복지

오늘날 선진독점자본주의 국가가 주도하는, 신자유주의(neo-liberalism)의 세계화(globalization)

6) 재사회화(학습이론)를 비롯한 사회사업실천이론과 모형이 약 20가지가 된다.

신성자·홍금자·라동석·김진이, 「사회복지실천론」, 고현 출판부, 2000, 제 3장, 8장, 부록을 참고할 것.
Louise C. Johnson, *Social Work Practice; A Generalist Approach*, Allyn and Bacon, Boston, 1995, pp.409~424.

바람이 심하게 불고 있다⁷⁾. 이러한 세계화 전략은 국내 시장을 개방하고 개인주의, 자유시장, 민영화 구조조정, 규제개혁 등을 요구하고 있다. 이로 인하여 선후진국가간 뿐만 아니라 국내에서도 빈곤과 불안 및 불평등이 심화되고 있다. 다시 말하면 세계화 이념과 전략은 사회통합(민족국가)과 사회복지(복지국가)를 더욱 어렵게 한다⁸⁾.

일반적으로 식민지와 분단 상태에 있었던 (또는 있는) 후진 국가는 민족국가 또는 국민국가를 형성하기도 전에 세계화 열풍이 불어서 사회통합과 민족통합을 더욱 불가능하게 한다. 세계화는 지역화 localization와 민족화 nationalization를 파괴하기 위한 것이지만, 이러한 것이 전제된 세계화, 즉 다원주의적 세계화는 합의와 대립, 조화와 갈등을 보장하고 이것을 합리적으로 해결할 수 있을 것이다. 그러나 독점적 세계화(IMF, 세계은행 등)는 국제간 대립과 분쟁을 조성할 뿐이다.

최근 정부는 세계화와 남북통합의 과제를 동시에 추구하고 있다. 이 두가지 과제(가치)는 상반된 의미를 지니고 있다. 더욱이 사회복지(민족통합(남북관계 뿐만 아니라 남북한 내부)을 위하여 이미 복지이념과 방법 등의 측면에서 지적인 바와 같이 매우 중요한 역할을 수행할 수 있다. 이 세가지 과제(가치)를 동시에 추구할 수 있을지 의문이 간다. 사실 자주적 평화통일론은 세계화와 모순된 개념이다.

VI. 결론

서구에 있어서 자본주의의 발달은 민족국가의 형성과 복지정책을 발달시켰다. 이러한 민족국가와 복지정책의 발달은 내셔널리즘과 인도주의 및 민주주의와 같은 이념적 배경에서 찾아볼 수 있다. 다시 말하면 사회복지 또는 복지국가는 이러한 이념적 배경에서 발달하였다.

최근 남북이 추구하는 자주적·평화적 민족통일론은 무엇보다도 아시아·아프리카 지역의 민족주의에 기초하여 있고 협력과 화해에 의한 평화통일은 사회갈등의 제도화라는 신갈등이론에 의한 접근이며 남북통일 과정에 있어서 체제내화 문제는 사회사업 또는 사회복지 실천이론에서 그 접근이 가능하다. 특히 기능이론에 의한 접근이 필요하다. 그 밖에도 이산가족, 탈북자

7) 오늘날 세계화는 미국의 주도하고 있기 때문에 자유주의적 관점이 강하나 이데올로기의 차이에 따라 세계화의 개념과 전략은 다르다. 김영모, 「사회정책」, 한복연 출판부, 1999, 제 13장 제 2절 참고.

8) Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, UK, 1999, 제 1장과 2장 참고.

Frank J, Lochner and John Boli, ed., *The Globalization*, Blackwell Publishers, UK, 2000, 제 4장과 5장 참고.

문제도 기능주의적 사회사업실천이론에서 접근이 가능하다.

한편, 민족통일론이 오늘날 선진국 중심의 세계화 전략과 모순될 수 있다. 즉 개인주의적 경쟁적인 신자유주의 세계화 정책은 사회적 연대와 협동을 가치로 한 자주적 평화통일론과 모순될 수 있다.

선진국가는 그간 복지정책을 통하여 이미 민족국가를 건설하였지만 우리는 식민지와 분단의 경험으로 아직도 빈곤과 후진성을 탈피하지 못하였고 신자유주의 세계화 전략은 다시금 선진국가에서의 '예속화'라는 전철을 밟을 가능성이 있다. 따라서 자주적이고 평화적인 민족통합과 사회통합을 위한 남북한 국제간 갈등의 제도화와 체제적응을 위한 노력이 조화롭게 이루어져야 할 것이다.