

2018
동아시아지역
평화인식조사

제주평화연구원 연구총서 45

2018
동아시아지역
평화인식조사

제주평화연구원 편



서문

국민의 뜻을 반영하지 않는 외교정책은 성공하기 힘듭니다. 그리고 나라와 나라 사이에서도 정부 간의 신뢰와 민간들 간의 신뢰형성이 중요합니다. 이러한 신뢰가 형성되지 않으면 진정한 평화를 이루기 어렵습니다. 이는 정부뿐만 아니라 국민이 오늘날 국제관계에서 중요해졌기 때문입니다. 외교정책이 성공하고 지속가능한 평화를 이루기 위해서는 이제 국가의 정책뿐만 아니라 국민의 인식을 잘 이해하고 연구하는 것이 필요합니다.

제주평화연구원 연구진은 일찍이 국제관계에서 국민과 그들의 인식이 갖는 중요성에 대하여 깨닫고 지금까지 다년간 연구를 진행해 왔습니다. 이제 저희 연구진들이 2018년 수행한 연구결과를 모아서 『2018 동아시아지역 평화인식조사』이라는 제목 아래 단행본으로 출간합니다. 2018년 연구에서는 조사의 대상을 확대하고 조사방법을 개량하였을 뿐만 아니라 새로운 질문을 던졌습니다.

이성우 연구위원은 “정치권력의 변화와 대북정책에 대한 국내여론의 변화 추이의 상관관계: 2015 vs. 2017”이라는 연구에서 보수정부인 박근혜 정부의 2015년과 진보정부인 문재인 정부의 2017년을 비교하여 안보상황의 변화에 따른 여론의 인식의 변화를 분석하였습니다.

한인택 연구위원은 “2018 제주포럼에 나타난 역대 엘리트의 인식”이라는 연구에서 한반도 위기가 고조되었던 2017년의 제12회 제주포럼과 2차례의 남북정상회담과 사상 최초의 북미정상회담이 있는 이후에 개최된 2018년 제13회 제주포럼의 결과자료를 비교분석하여 한반도 정세의 변화가 역대 엘리트의 사고 속에 어떻게 반영되었는지 살펴보았습니다.

도종윤 연구위원은 “아시아유럽정상회의(ASEM)를 통해 본 정치지도자들의 관심사와 변화의 추이”라는 연구를 통해서 2010년 이후 최근 5차례 열린 ASEM 정상회담의 담론을 분석하여 유럽과 아시아의 최고 정치지도자들이 국제질서에 대한 관심과 그 변화의 추이가 어디로 수렴되고 있는지를 알아보았습니다.

이제 2018년 연구결과를 묶어 단행본으로 발간하여 대북정책, 지역협력, 그리고 지역 간 협력을 추진함에 있어서 참고할 수 있는 유용한 자료가 되고자 합니다. 이 책이 동아시아 지역의 국민들과 엘리트들의 인식을

더 잘 이해하고 대외정책과 공공외교의 수행에도 기여할 수 있게 되기를 바라마지 않습니다.

아울러 제주도는 냉전 말기에 고르바초프 서기장과 노태우 대통령 간의 역사적인 한-소 정상회담 개최를 통해 한반도 평화와 안정을 위한 새로운 물꼬를 연 곳입니다. 『2018 동아시아지역 평화인식조사』의 출간이 소통과 교류를 통해 제주도와 우리나라를 세계 평화담론의 중심으로 발전시키려는 커다란 목표에도 작은 보탬이 되기를 희망합니다.

마지막으로, 우리 연구진의 노력에도 불구하고 예산과 인력의 부족으로 인하여 다루지 못한 내용은 향후 연구를 통하여 보충하여 나가도록 하겠습니다. 여러분의 많은 조언과 충고를 부탁드립니다. 내년에는 더 커다란 연구성과를 거둘 수 있도록 꾸준한 관심과 격려를 보내주시길 바랍니다.

2018년 12월
제주평화연구원장
김봉현



차례

• 서문 _ 김봉현 / 5

제1장 정치권력의 변화와 대북정책에 대한 국내여론의
변화 추이의 상관관계: 2015 vs. 2017 | 이성우

- I. 들어가는 말 • 11
- II. 기존 연구에 대한 검토 • 14
- III. 여론조사 자료와 통계분석 방법 • 19
- IV. 통일 및 대북정책 관련 여론조사 비교: 2015 vs. 2017 • 22
- V. 결론 • 44

제2장 2018 제주포럼에 나타난 역대 엘리트의 인식 | 한인택

- I. 서론 • 51
- II. 연구의 방법론 • 55
- III. 제주포럼과 여타 아태지역 다자안보대화의 비교 • 58
- IV. 2018년 제주포럼과 이전 제주포럼의 비교 • 67
- V. 연사별 발언내용 비교 • 71
- VI. 요약 및 결론 • 80

제3장 아시아유럽정상회의(ASEM)를 통해 본 정치지도자들의
관심사와 변화의 추이 | 도종윤

- I. 들어가며 • 89
- II. 아시아유럽정상회의(ASEM) • 93
- III. 분석결과 • 97
- IV. 나가며 • 114
- ▶ 부록 | 116

• 필자 소개 (원고 게재순) / 129

제1장

정치권력의 변화와 대북정책에 대한 국내여론의 변화 추이의 상관관계: 2015 vs. 2017

이성우

제주평화연구원 분쟁해결연구부장

1. 들어가는 말

민주주의의 제도화와 공고화의 수준에서 한국의 민주주의를 평가해본다면 제3의 물결로 민주화를 경험한 국가로서 민주주의의 제도화와 공고화의 수준은 아직까지 낮다고 할 수 있다. 지난 2016년 10월 24일 국내의 종편뉴스가 대통령의 비선측근으로 알려졌지만 민간인 신분이었던 중년여성이 소지했던 것으로 보이는 테블릿 피시를 입수해 국가의 기밀에 해당하는 대통령 연설문을 주고받은 정황을 보도하자 당시 박근혜 대통령은 다음 날 대국민 사과를 통해 비선실세와 사적인 관계를 일부 시인했고 국정농단에 대한 시민의 퇴진운동이 본격 시작되

었다. 이후 서울 도심에서 연이어 이어지는 민중총궐기 등의 집회를 통해 2016년 12월 16일 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵심판 결정은 한국의 참여민주주의의 전환점을 이루는 것으로 평가된다.

민주화의 진전을 세계적 차원에서 설명하는 제3의 물결의 이론에 따르면 대한민국은 1980년대 후반 권위주의에서 민주주의로 발전한 신생 민주국가이다. 신생민주국가의 문제는 정기적인 선거가 공정하게 이루어지고 그 과정을 통해 정치권력의 교체가 일어나는 사실을 기준으로 민주주의의 진전은 달성했지만 민주주의의 제도화라는 민주주의의 공고화의 과정은 여전히 많은 과제를 안고 있다(Huntington 1991). 한국의 민주주의가 정기적인 선거를 통해 정치권력의 교체가 이루어진다는 점에서는 민주주의가 이루어졌다고 평가할 수 있다.

민주주의의 공고화 과정의 중요한 기준은 절차적 수준에서는 정기적인 선거를 통한 정치권력의 교체를 통해 기본적인 민주주의를 달성했지만 해당 사회의 구성원들이 국가의 정책결정과 관련하여 여론을 형성하고 이러한 여론이 정책결정과정에서 반영될 수 있는 구체적인 제도와 관행이 현실적으로 작용하는가를 기준으로 평가해보는다면 신생민주주의는 물론 선진민주주의 국가들도 민주주의의 제도화 수준은 여전히 낮은 수준에 머물러 있고 한국도 예외는 아니다.

민주주의의 공고화에 대한 이론적 논의로 Diamond(2008)는 R. Dahl(1986)이 제기한 “다두정(Polyarchy)”이라는 개념을 통해 절차적 및 최소주의적 수준을 넘어 민주주의에 대한 실질적 및 최대주의적 정의를 통해 민주주의를 개념화한다. 실질적·최대주의적 민주주의로서 “다원주의”의 핵심은 사회를 구성하는 대중의 자유권과 생존권을 포함하는 기본권의 보장과 함께 폭넓은 정치참여 보장을 중요한 기준으로 한다.

민주주의 국가는 물론이고 권위적인 정치체제를 가진 국가에서도 정치지도자들은 정책결정과 관련하여 여론조사 결과를 중요한 정치과정의 지표로 사용한다. 현재 우리나라에서 행해지는 여론조사는 선거 뿐 아니라 정책결과에 참고를 위해서 활용된다. 대통령을 중심으로 행정부와 여당에 대한 직무수행의 만족도에 대한 평가 또는 특정한 정책 이슈에 대한 대중의 찬반을 묻는 것과 같은 다양한 형태의 여론조사가 실시되어 정책결정을 정당화하는 근거로 이용되고 정책결정에 지침으로 활용되기도 한다. 우리나라의 정치과정에서 여론조사를 활용하는 경향은 한걸음 더 나아가서 여론조사의 결과를 국민투표의 결과처럼 특정한 정책을 추진하는 데 정치적 정당성의 근거로 활용하고 있다.

한국의 정치과정에 통일과 대북정책에 대한 여론은 선거에서 승자연합을 구성하는 의제(valence issue)로 작용해온 만큼 이념적으로 갈등을 수반해왔다는 점은 부인할 수 없다. 한국정치에 있어서 북한 정권에 대한 정책적 지향점의 차이가 이념적으로 진보와 보수를 구분하는 기준으로 작용하기 때문에 대북정책에 대한 여론조사는 정치적인 이념 선호와 관련되어 있다. 본 연구는 한국정치에서 통일과 대북정책이 차지하는 정책적 및 이념적 위상을 고려하여 정책에 대한 여론의 인식에 중요한 영향을 미치는 상호관계를 분석하고자 한다. 여론과 정부정책의 상호관계에서 주도적 역할을 수행하는 변수가 무엇인지에 대한 논의를 주요 연구 질문으로 설정한다.

II. 기존 연구에 대한 검토

국내학계에서 통일 및 대북정책에 대한 여론조사는 다른 분야와 마찬가지로 정책적 필요성에 따라서 지속적으로 이루어져 왔다. 정부의 정책에 대한 인구통계학 지표가 영향을 미치는 것으로 설명하는 것은 일반적으로 상식으로 받아들여진다. 햇볕정책에 대한 여론의 지지성향의 결정요인으로 조사대상의 이념적 성향 외에도 개인이 가진 지역주의, 연령, 교육수준과 같은 인구통계 요인들을 주요 변인으로 설명하고 있다. 보수적 성향이 강할수록 햇볕정책에 반대하고 진보적 성향이 강할수록 햇볕정책을 지지하며, 지역적 특성도 영향을 미쳐 영남은 햇볕정책을 반대하는 성향이 호남보다 강하게 나타나고 있다. 연령별로는 연령이 높을수록 햇볕정책에 대한 반대가 뚜렷해지고 교육수준이 높을수록 햇볕정책에 대한 지지가 높아지는 것으로 나타났다(박선원 2002, 133-142).

여론조사 결과에 영향을 미치는 것으로 생각되어져온 통상적인 변수와 다른 변수들이 설명력을 가진다는 점에서 여론과 정책에 대한 이론적 논의는 논란의 대상이 된다. 우선 여론을 제대로 반영하는 것이 목표가 아니라 여론을 호도하는 것을 목표로 하는 여론조사는 민주주의 정치체제에도 존재하고 있다. 민주주의의 꽃이라고 불리는 선거에서 여론조사 결과의 공표를 금지하는 것은 공평하고 정확하게 이루어진 여론조사라 하더라도 그 결과가 공표되면 투표자로 하여금 승산이 있는 후보자에게 가담하게 하는 밴드웨곤효과(bandwagon effect)나 반대로 열세자 편을 들게 하는 언더독효과(underdog effect)가 발생하여 선거에 영향을 미쳐 국민의 진의를 왜곡하고 선거의 공정성을 저해할 우려

가 있어 선거일을 앞두고 일정 기간 여론조사 결과의 공표를 금지하고 있다. 더욱 바람직하지 않은 경우는 여론조사를 빙자한 후보자 선전행위를 방지하고 일반에 보도·공표되는 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 여론조사의 방법과 공표내용 등을 규정하는 것이 이런 이유 때문이다.

과거 권위주의 정권 아래에서는 북한에 대한 여론의 진의를 파악하여 정책에 반영하기 위한 정책수단이라기보다는 북한에 대한 체제경쟁의 홍보나 북한의 호전적 특성에 대한 여론의 환기와 같은 정치적 상징조작을 통해 권위주의에 대한 비판을 무마하고 집권자에게 정치적 지지를 결집시키는 정치적 수단으로 사용된 경우도 많았다. 국토통일원이 1970년 2월 20일 국토통일원이 서울대 행정대학원을 통해 수행한 여론조사의 결과에 따르면 응답자의 90.61%가 통일이 되어야 한다고 대답했지만, 통일 방안으로는 ‘유엔감시하 총선거’ 31.9%, ‘모르겠다’ 23.7%, 무력 통일 12.8%로 다양하게 분포하는 것으로 나타났다(통일부 1999, 376-382).

이후 민주화가 진전되면서 한반도의 군사적 대치상황은 지속되었지만 세계적인 차원의 탈냉전이 본격화됨에 따라 여론조사는 전례 없는 새로운 국면으로 전개되었다. 1993년 대학생을 대상으로 한 갤럽의 여론조사에서 국내 대학생들이 김일성에 대한 긍정적인 평가가 50%를 상회하는 새로운 현상과 함께 한국의 안보에 중대한 위협으로 북한보다 미국과 일본을 선택한 답변이 45%를 차지한다는 결과는(박창희 1993) 기존의 권위주의 정부에서와는 상반되는 인식이 대중에게 확대되고 있음을 보여주는 새로운 양상이다. 이로써 민주화 과정에 보수는 친미반북으로, 진보는 친북반미라는 이념적 대결구도가 형성되는 계기가 되었다고 할 수 있다.

냉전 질서의 막바지 단계에 있던 1988년 통일이 가능하다는 응답이 33.1%에서 탈냉전이 본격화되던 1990년에서 통일의 가능성에 대한 긍정적인 평가가 61.3%로 급증했다(동아일보, 1990년 8월 1일). 일정 시간에 걸쳐서 북한에 대한 인식과 통일에 대한 평가에 영향을 미치는 요인으로 국제적 수준에서 소련을 포함한 동구권의 붕괴에 따른 탈냉전 질서, 국내적 차원에서는 1988년 2월 출범한 노태우 정부의 북방정책을 통한 동아시아 주변국 관계개선, 남북한 양자관계 차원에서 관계개선이 1991년 12월의 「화해와 불가침 및 교류협력에 대한 합의서」 그리고 1992년 1월 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」과 이를 위한 여러 차례에 걸친 남북대화와 같은 변수가 영향을 미친 것으로 분석하고 있다(김진환 2015, 82-83).

여론조사 결과는 조사기관에 따라서도 다르게 나타나는 사례가 다수 보고되었다. 한국정치사에서 최초로 진보정당으로 정권교체가 이루어진 김대중 정부 시기 통일부와 국정홍보처가 조사한 자료에 따르면 햇볕정책이 국민적 합의의 도출과 지지의 유도에 실패했음에도 불구하고 항상 65.6% 이상의 지지를 받는 것으로 보고되고 있다. 이러한 대북 정책에 대한 여론의 과도한 지지를 보여주는 여론조사 결과에 문제의식을 가지고 1998년 3월부터 2002년 4월까지 햇볕정책에 관련하여 실시된 다양한 여론조사 결과를 수집하여 여론조사를 주관한 기관을 정부, 보수주의 언론, 자유주의 언론의 3가지 종류로 대별하여 일반국정운영 지지도와 햇볕정책 지지도를 비교분석하였다. 분석 결과를 종합하면, 김대중 정부 시기 일반국정운영 지지도가 40%대에 있을 때도 햇볕정책에 대한 지지율은 조사기관과 상관없이 50% 이상으로 높게 나타났고 많게는 30%의 차이를 보여 80%에 해당하는 경우도 있었다. 여론조사를 주관한 기관에 따라서도 자유주의 언론의 조사 결과가 보수주의 언론의 조

사 결과보다 5% 정도 높게 조사된 것으로 나타났다(박선원 2007, 127-129). 이러한 결과는 민주주의체제 아래에서도 여론조사 결과는 정치권력의 정책적 정당성을 부여하는 정치적 수단으로 활용되고 여론조사기관과 언론도 자신의 이념적 성향에 부합하는 방향에서 여론조사 결과를 이용하는 현실을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

통일 및 대북정책에 대한 여론조사 결과는 설문대상의 이념적 성향에 따라서도 구조적인 차별성을 보여주고 있다. 대북정책과 관련하여 남한 내 사회단체 사이의 갈등에 중점을 통일 관련 시민단체의 대표자를 대상으로 면접조사를 통해 수집하여 분석한 결과는(이정희 2002) 이념적 선호에 따라서 대북정책에 대한 평가는 양극화되는 양상을 보여준다. 통일 및 대북정책에 관하여 남북교류와 상호주의, 정상회담의 성과 및 영향, 북한의 변화 가능성과 변동 전망, 국가보안법 개폐, 미국 변수, 통일 방안, 대북화해협력정책의 7개 분야로 나누어 설문을 작성하였다. 동일한 설문지를 표본의 선정에 있어서 통일정책과 관련하여 민화협(민족화해협력범국민협의회) 27개 단체, 민족회의 10개 단체, 통일연대 12개 단체, 그리고 자통협(민족화해자주통일협의회) 10개 단체로 총 59개의 단체 중에서 중복된 멤버십을 가진 단체를 제외하고 43개 단체를 대상으로 설문을 실시하였다.

일반 시민을 대상으로 한 것이 아니라 시민사회단체의 대표를 대상으로 하였다는 점에서 정치지도층의 여론을 분석한 시도라는 점에서 이론적 의의가 크며 사회단체의 표방된 이념적 성향과 대북정책의 변화에 대한 스펙트럼을 이해하는 데 큰 도움이 된다. 당시 김대중 대통령의 대북정책에 대한 질문에서 정상회담의 기대와 같은 부분은 특별한 차이가 없거나 이념적으로 예상과 다른 결과를 보여주기도 하지만, 일반적으로 이념적으로 보수단체에 해당하는 자통협, 통일연대, 그리고 민족

회의의 경우는 대북강경입장을 그리고 진보단체에 해당하는 민화협은 대북 유화적 입장을 채택하는 것으로 나타났다(이정희 2002, 124-146).

대중이 공유하는 정치의식의 누적된 종합을 정치문화라고 한다. 서구에서는 세대에 따라서 경제적 가치를 존중하는 세대(materialist)와 경제적 가치가 아닌 다른 가치를 존중하는 세대(post-materialist)의 차이가 존재하고 이러한 가치관의 차이는 경제적인 성공을 중요하게 생각하는 세대와 민주주의, 환경, 인권과 같이 경제가 아닌 삶의 질에 영향을 주는 가치를 중요하게 생각하는 정치문화가 존재한다고 주장하는 논의가 있었다(Granato, Inglehart and LeBlang 1996). 2차 세계대전 후 서구의 경제발전을 이룩하는 데 경제적 가치를 존중하는 세대의 정치문화가 핵심적인 역할을 했다는 주장이다.

이에 대해서 물질주의세대와 후기 물질주의세대로 분리되는 세대현상은 정치문화라고 하는 장기적인 현상이 아니라 단기적인 경제 상황에 더 민감하게 반응한다는 사실을 유로바로미터(Euro-Barometer) 자료를 통해 분석하였다(Clarke and Dutt 1991). 이후에 이 연구를 발전시켜 서유럽 7개 국가의 대중을 대상으로 실시한 여론조사인 유로바로미터 데이터를 합동횡단면(pooled cross-sectional) 시계열분석을 통하여 집권정당에 대한 지지, 삶의 만족도, 민주주의에 대한 만족도, 급격한 사회적 변화에 대한 요구에 영향을 미치는 중요한 변수로 경제상황이 가장 중요한 변수라는 사실을 주장하였다(Clarke, Dutt and Kornberg 1993). 민주주의 정치제도와 사회변화에 대한 태도변화에 영향을 미치는 변수로는 전국 단위의 선거와 같은 중요한 정치적 사건의 발생과 그 결과가 가지는 영향력이 가장 중요한 변수라고 결론을 내리고 있다. 결론은 정치에 참여하는 주체는 일반 여론의 정치체제와 제도에 대한 태도의 변화는 장기적이고 거시적인 정치문화나 이념성향 또는 인구통계

의 함수가 아니라 단기적이고 현실적인 경제상황의 변화에 대한 반응이라는 것이다.

여론과 정책의 상호관계에 대한 분석에서 여론의 문제는 민주주의의 구성원인 시민이 자발적으로 의사를 형성했다는 것인지 여론조사의 의도된 방향에 따라서 의사가 형성되었는지는 명확하게 특정하기 어렵다는 것이다. 민주주의 정치제도에서 의사를 결정하는 데 여론의 지지는 정치적 정통성을 부여하는 근거가 되기 때문에 특정한 방향에서 여론이 형성되기를 기대하는 정치권력의 선호가 여론을 유도하는 경향도 분명히 존재한다.

III. 여론조사 자료와 통계분석 방법

통일 및 대북정책에 대한 여론조사 연구는 대부분이 1년을 분석단위로 하거나 5년 이내의 기간 동안 변화를 추적하는 기술통계(descriptive statistics) 형태로 논문이 작성된다. 통일 및 대북정책에 대한 여론의 평가를 연구하기 위해서는 10년 이상의 누적된 자료를 활용하는 것이 분석적 논의를 위해서 바람직하다. 통일 및 대북정책에 대한 여론조사는 다수의 기관에 의해서 산발적으로 이루어져 왔다. 앞에서 언급하였던 언론사가 주관하여 여론조사를 수행한 경우가 대표적인 통일 및 대북정책에 대한 여론조사라고 할 수 있지만 이런 여론조사는 자료의 지속성과 축적에 있어서 과학적 분석을 수행하기에 충분하지 않다. 여론조사의 명칭도 대북정책, 통일정책, 대북인식, 대북의식 등 다양한 용어

에 기초하여 실시되었기 때문에 내부적 일관성을 유지하는 것도 용이하지 않은 것이 현실이다(김진환 2015, 73).

본 연구는 내부적 일관성의 문제를 어느 정도 해소하고 10년 이상의 누적된 자료를 활용할 수 있다는 점에서 서울대학교 통일평화연구원의 『통일의식조사』 자료를 활용하였다. 본 자료는 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2018년까지 12년에 걸쳐 지속적으로 전국 16개 시·도의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀를 대상으로 매년 1,000여 명의 표본을 대상으로 대면면접조사를 통해 여론조사 자료를 축적해오고 있다(임경훈·정동준·이정옥 2018). 매년 조사에서 설문항의 구성, 용어, 서술 등을 그대로 유지함으로써 데이터의 신뢰성을 확보하고 시계열 분석에 오류를 최소화하기 위한 노력으로 판단된다. 『통일의식조사』 분석에 사용된 여론조사 자료는 통계청이 제시하는 인구 총조사에 따른 전국 인구현황의 분포에 기초하여 표본을 선정하는 과정에 지역, 연령, 성별을 통제하여 작성하였다.

본 연구에서 활용하는 2015년과 2017년의 자료는 각각 1,200명의 표본을 대상으로 자료를 수집하였다. 2007년부터 2010년까지는 모집단을 정확하게 대변하기 위해 2005년의 인구 총조사를 기준으로 지역별, 성별, 연령별 배분을 통해 모집단의 비율에 따라 층화하여 최종 조사지점을 추출하는 다단층화무작위추출법을 이용해오다가 2011년부터 시의 성을 높이기 위해 매년 5월 행정안전부가 발표하는 주민등록인구통계를 활용하여 표본을 추출하였다. 여론조사 자료 중 초기의 자료는 포함된 연도에 따라서 표본의 크기나 신뢰수준에 약간의 변화는 있을 수 있지만 2011년 이후로는 모든 조사의 최대 표본오차는 95%의 신뢰수준에 $\pm 2.8\%$ 이내이다.

본 연구는 박근혜 정부와 문재인 정부는 보수정부와 진보정부로 대

별되는 이상으로 북한에 대한 인식의 차이에서, 북한 핵 문제에 대한 해법, 통일에 대한 정책대안에 이르기까지 상당한 대조를 이루는 정책 지향을 보여 왔다. 박근혜 정부의 “한반도 신뢰프로세스”와 “통일대박론”은 김정은 승계 이후 장성택 숙청 등 북한에서의 일련의 사태들을 ‘지배층 분열, 지배구조 약화’로 오인하고 북한 붕괴와 미국의 도움을 받는 남한에 의한 흡수통일의 시나리오에 대한 소망적 기대를 반영한 것으로 본다(한겨레신문, 2014년 2월 18일). 박근혜 대통령은 2014년 3월 28일 독일을 국빈 방문하는 자리에서 드레스덴 연설을 통해 ‘한반도 평화통일구상’을 밝혔는데 주요 내용은 한반도에서 새로운 미래를 열어가기 위해 장벽을 무너뜨릴 것을 제안했지만 핵심은 독일식 통일의 상징으로 드레스덴을 언급하면서 북한을 정당한 국제정치의 파트너가 아니라 흡수통일의 대상으로 인식하는 단면을 보여주었다.

이에 반해 문재인 정부의 대북정책은 2017년 북한의 6차 핵실험과 화성14호 대륙간탄도탄의 발사실험과 같은 연이은 도발로 미국과 북한의 긴장고조 국면에도 “한반도 평화구상”을 구체화하였다. 문재인 대통령은 괴르버재단 초청연설에서 밝힌 베를린 구상을 통해 북한에 대해서 실질적으로 흡수통일을 추진하지는 않는다는 점을 명확히 하여 북한 체제 안전을 보장하는 과정에서 한반도 비핵화를 추진하겠다는 정책의지를 명확히 했다. 북한과의 관계를 풀어나가는데 있어서 비핵화를 위한 압박을 유지하면서 대화도 병행하는 유연한 정책접근을 표명하였다. 이러한 유연한 접근은 김정은 위원장이 2018년 신년사에서 평창올림픽에 대한 성공기원과 대표단 파견 용의를 밝히면서 화해무드가 시작되어 4월 27일 판문점 정상회담과 5월 26일 2차 정상회담 그리고 6월 12일 싱가포르 미북정상회담으로 구체화되었다.

최근의 보수정부와 진보정부의 대북정책이 가시적인 대조를 이루는

만큼 두 시기의 여론조사 결과를 단순히 비교하는 것으로 우리사회 내부 여론의 변화에 어떤 변수가 중요한 영향을 미쳤는지 논의할 수 있을 것이다. 이를 위해서 2016년은 이른바 탄핵정국으로 정치적으로 다양한 변화가 일어난 시기로 판단되기 때문에 분석의 대상에서 제외하고 박근혜 정부가 온전히 통일 및 대북정책을 추진한 2015년과 문재인 정부가 출범한 2017년을 비교대상으로 설정하였다.

IV. 통일 및 대북정책 관련 여론조사 비교: 2015 vs. 2017

방법론적으로 2015년과 2017년을 비교하는 것은 정부의 변화가 일어났다는 점에서는 타당성이 있지만 북한의 도발이 여전하고 한반도의 군사적 긴장이 고조되는 시기였기 때문에 남북한 양자관계의 상황변화에 따른 여론의 변화를 논의하는 데 한계가 있다. 다만 2015년에 비해서 2017년에는 보수정부에서 진보정부로 변화되었지만 북한이 군사적 긴장은 극대화되었다는 점에서 북한의 군사적 도발이 여론의 변화에 미치는 영향을 논의할 수 있을 것이다.

2015년의 남북한 대치상황을 간략하게 정리하면 남북한의 대치는 지속되었지만 군사적 긴장이 극단적인 수준으로 고조되기 직전이었다. 2015년 7월 11일 북한군 10여 명이 군사분계선을 침범한 사건이 발생했고 2015년 8월 4일에는 북한이 서부전선 일대에서 목함지뢰를 매설하는 DMZ 지뢰도발을 감행하였다. 이에 정부는 대북경고 성명을 발표

하고 응징 차원에서 11년 만에 대북 확성기 방송을 재개했다. 북한은 이에 대응해서 8월 20일 최전방 서부전선인 경기도 연천지역에 포격도발을 했으며, 우리군도 북한의 포격에 대응사격을 실시하였다. 북한의 지뢰도발과 포격으로 촉발된 군사 대치 상황을 해소하기 위해 8월 22일부터 3일간 남북 고위당국자 접촉에서 '8·25 합의'를 도출함으로써 위기가 일단락되었다. 8·25 합의는 확성기 방송 중단, 준전시상태의 해제, 이산가족 상봉, 민간교류 활성화 등을 통해 남북한의 군사적 긴장이 어느 정도 해소되었다.

2016년부터 북한의 군사적 도발이 급격히 증가하는 양상을 보여주었다. 특히 재래식 군사도발과 함께 전략무기의 실험을 통한 군사적 도발이 급증했다: 1월 6일 북한 당국이 수소폭탄 실험이라고 주장하는 4차 핵실험; 2월 7일에는 광명성호 발사를 통해 미사일 발사실험을 강행; 4월 24일 신포급 잠수함에서 탄도미사일(SLBM) 시험발사; 5차례에 걸쳐 화성 10호(무수단) 중거리 탄도미사일 발사; 8월 24일 신포급 잠수함에서 북극성 탄도미사일(SLBM) 시험발사; 9월 9일 5차 핵실험 강행.

2017년에는 강성대국의 건설이라는 정치적 구호를 내세워 군사적 도발을 지속하는 상황에서 한국은 5월 9일 대통령 선거를 치르는 과정에 대북 유화정책을 공약으로 발표했지만 당시의 북한의 반응은 무시로 일관했다. 김정은 정권은 남한은 물론 미국과 일본을 대상으로 군사적 긴장을 고조시키는 도발을 계속했다: 신년사에서 ICBM 개발 공표; 2월 12일 고체엔진 북극성 미사일 발사 발표; 3월 6일 ICBM으로 의심되는 미사일 4발 발사 일본 EEZ에 추락 이후 다음 날 일본과 주일미군을 목표로 포병훈련을 한 것으로 발표; 7월 4일 동해상으로 ICBM 발사; 7월 28일 자강도 전천군 무평리에서 IRBM급 미사일 발사; 8월 11일 트럼프 대북경고에 관 폭격하겠다고 도발; 8월 29일 평양 순안 비행장에서 화

성 12형 발사하여 일본 상공 통과; 9월 3일 6차 핵실험; 9월 25일 리용호 외무상의 미국 선전포고 발언과 미국의 Fight Tonight 태세 언급; 11월 29일 평남 평성에서 탄도미사일 발사; 11월 30일 화성 15형 미사일 발사 영상 공개.

북한은 2015년에서 2016년을 지나 2017년에 이르면서 군사적 도발을 확대하는 양상을 보여주었고 한국에서 2016년 보수정부의 탄핵과 2017년 5월 대통령 선거로 정권교체가 일어났지만 2017년 하반기에도 북한의 군사적 도발을 지속 및 확대되었다는 특성이 있다. 이러한 상황의 극적인 변화와 관련하여 한국의 대북 및 통일정책에 대한 여론의 변화를 분석함으로써 여론과 정부정책의 상호 관련성에 대한 논의를 제시한다.

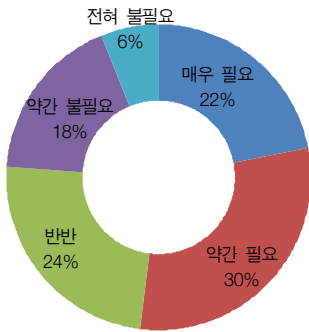
1. 통일에 대한 여론

1) 통일의 필요성

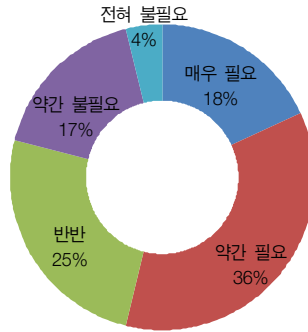
통일에 대한 여론의 인식을 필요성, 통일의 방법, 통일의 시기로 나누어 조사한 결과에 따르면 통일에 대한 여론의 인식은 전체적으로 변화가 없거나 부정적인 방향으로 움직임이 일어났다고 할 수 있다. 2015년에는 통일의 필요성에 대하여 ‘매우 필요’와 ‘약간 필요’를 포함해 긍정적 반응이 52%였는데 2017년에는 54%로 증가했다.

북한의 군사적 도발에 대해서 위협을 느낀 국내 여론이 통일의 필요성에 대해서 적극적인 방향으로 2% 증가한 만큼 이에 상응하여 통일의 필요성에 대해 부정적인 인식은 3% 감소한 것으로 보인다. 적극적인 필요는 22%에서 18%로 3% 감소한 반면 소극적인 필요는 30%에서

〈그림 1〉 2015 통일의 필요성



〈그림 2〉 2017 통일의 필요성



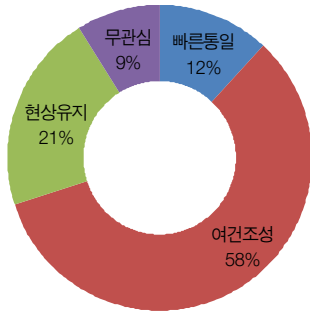
36%로 6% 증가했다. 적극적인 통일지지층은 감소하고 소극적인 지지층이 증가한 결과는 우리 여론은 북한의 군사적 도발을 해소할 수 있는 수단으로 통일이 일정한 기능을 하는 것으로 이해한 것으로 볼 수 있다.

이에 반해서 통일의 필요성에 대하여 ‘약간 불필요’와 ‘전혀 불필요’를 포함한 부정적 인식은 24%에서 21%로 3% 감소하였다. 소극적인 불필요는 1% 감소하고 적극적인 불필요는 2% 감소했는데, 이 결과는 북한의 위협으로 통일의 필요성에 대한 인식이 부정적인 변화로 나타난 것으로 볼 수 있다. 통일에 대해서 ‘반반’이라는 응답은 24%에서 25%로 1% 증가하는 데 그쳐 통일의 필요성에 대한 무관심한 여론은 실질적인 변화가 없다고 할 수 있다.

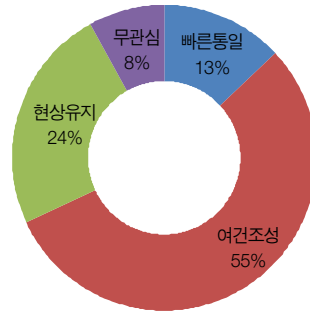
2) 통일에 대한 견해

통일에 대한 견해에는 통일에 대한 기대를 의미하는 것으로 ‘어떠한 대가를 치르더라도 가능한 빠른 통일’을 원하는 적극적 인식과 ‘서두르 기보다는 여건이 성숙되기를 기다려서 통일’을 원하는 온건한 인식을 합해서 2015년의 70%에서 2017년 68%로 2% 감소한 반면에, ‘현재 분

〈그림 3〉 2015 통일에 대한 견해



〈그림 4〉 2017 통일에 대한 견해



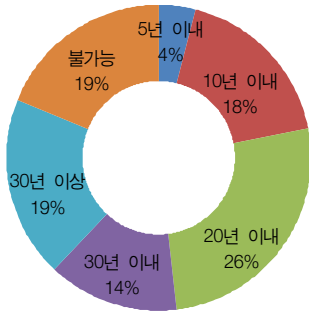
단상태의 유지를 선호'하는 여론은 2015년의 21%에서 2017년 24%로 3% 증가했다. 이러한 결과는 통일에 대한 긍정적 인식은 감소하고 분단에 대한 선호는 증가한 것으로 통일에 대한 기대가 부정적으로 돌아섰음을 의미한다.

통일에 대한 무관심층은 1%가 감소해 실질적인 변화가 없는 것으로 볼 수 있다. 급진적인 통일에 대한 선호가 1% 증가하는 것을 논외로하고 통일에 대한 온건한 입장을 비교해서 논의하면 여건조성을 기다리는 통일에 긍정적인 의견은 3% 감소한 반면에 현재의 분단상태의 유지를 선호하는 여론은 3% 증가했다는 점에서 북한의 도발이 격해지면서 통일에 대한 온건한 기대는 감소한 만큼 분단 상태의 유지를 선호하는 여론이 증가한 것으로 볼 수 있다.

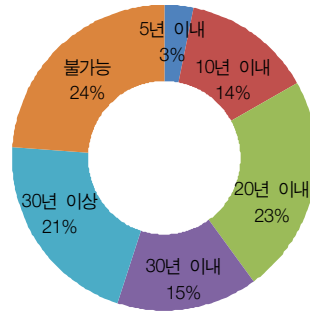
3) 통일 가능 시기

통일이 가능한 시기에 대해서는 비교적 단기라고 할 수 있는 5년 또는 10년은 2015년 22%에서 2017년 17%로 5% 감소하였고, 상대적으로 긴 시기라고 할 수 있는 20년 이내도 2015년의 26%에서 2017년

〈그림 5〉 2015 통일의 시기



〈그림 6〉 2017 통일의 시기



23%로 3% 감소하였다. 이에 반해서 통일의 시기에 대해 부정적이라고 할 수 있는 30년 이내 또는 30년 이상은 2015년 32%에서 2017년 36% 그리고 불가능하다고 보는 의견도 2015년 19%에서 2017년 24%로 증가했다.

북한의 군사적 도발이 확대됨에 따라 통일이 가능한 시기에 대한 예측이 긍정적인 전망에서 부정적인 전망으로 전환한 것으로 해석된다. 앞의 두 가지 설문이 통일의 필요성과 통일에 대한 기대로 주관적인 인식에 대한 질문이라면 통일이 가능한 시기에 대한 질문은 현재 상황을 기준으로 가능한 시점에 대한 예측을 묻고 있다는 점에서 북한의 군사 도발에 대한 인식이 보다 직접적인 영향을 미친 것이라고 볼 수 있다.

2. 북한에 대한 여론

1) 북한에 대한 인식

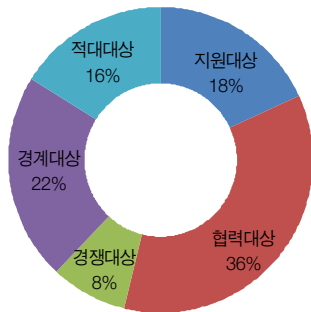
북한의 군사적 위협이 2015년과 비교해서 2017년에 상당히 증가하

있음에도 불구하고 북한에 대한 인식에 관한 국내 여론은 전반적인 부정적 기조를 유지하면서 큰 변화가 없다. 북한에 대한 부정적인 인식이 라고 할 수 있는 ‘적대대상’과 ‘경계대상’은 2015년과 2017년 모두 각각 16%와 22%로 변화가 없다. 북한에 대해 완화된 시각이라고 할 수 있는 ‘지원대상’이라는 인식은 2015년 18%에서 2017년 13%로 감소했는데 이는 북한에 대한 경제적 지원이 북한의 핵무기 개발에 사용될 수 있다는 여론의 우려를 반영한 결과로 보인다.

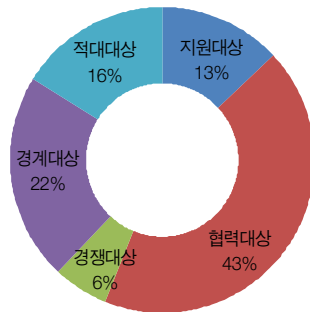
흥미로운 것은 북한의 무력도발의 증가에 따라서 ‘협력의 대상’이라는 인식이 2015년 36%에서 2017년 43%로 7% 증가한 결과는, 북한의 군사도발을 억제하는 대안으로 적대와 경계와 같은 군사적 대처보다는 협력을 유도하는 것이 효과적이라는 인식을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

남북교류협력에 있어서 진보정부인 김대중 및 노무현 정부와 보수 정부인 이명박 및 박근혜 정부는 모두 북한을 정상적인 국가로 유도하지 못했다. 진보정부는 상호주의 원칙을 적용하지 않았고 보수정부는 기계적이고 등가적인 상호주의 원칙을 적용하여 북한과의 협력을 적절하게 활용하지 못하는 한계가 있었다. 2017년의 여론조사 결과는 남북

〈그림 7〉 2015 북한에 대한 인식



〈그림 8〉 2017 북한에 대한 인식



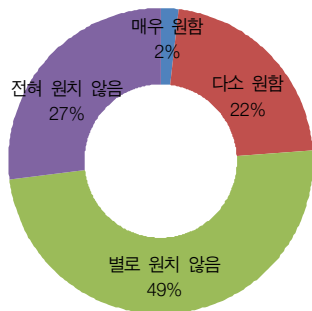
한의 교류협력 과정에 전략적이고 융통성 있는 상호주의 원칙을 적용하여 북한의 태도 변화를 유도해야 한다는 인식을 반영한 것으로 해석할 수 있다. 북한을 조건없는 지원대상이나 적대 또는 경계하기보다는 협력대상으로 인식하고 북한이 국제사회의 규범을 준수하는 방향으로 유도하는 것이 효과적이라고 인식하는 결과이다.

마지막으로 북한을 ‘경쟁대상’으로 인식하는 반응은 2015년 8%에서 2년 후인 2017년에는 6%로 2% 감소했는데 이러한 인식은 북한의 핵 개발과 미사일 시험발사와 같은 군사도발이 체제경쟁에서 북한의 승리를 의미하는 것이 아니라 도리어 체제경쟁의 실패로 인한 북한이 느끼는 체제생존의 위협감에서 나타나는 방어적 행동이라는 인식을 하고 국내 여론이 공유하고 있다는 점을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

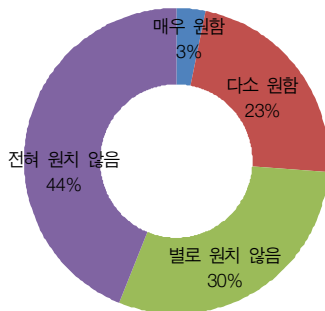
2) 북한의 통일의지

한반도 통일과 관련한 북한의 의지에 대한 국내 여론의 평가는 상당히 부정적인 방향으로 변화했음을 보여주고 있다. 한반도 통일에 대한 긍정적인 평가인 매우 원함과 다소 원함은 각각 1%씩 증가했지만 실질

〈그림 9〉 2015 북한의 통일의지



〈그림 10〉 2017 북한의 통일의지



적인 의미가 없다고 볼 수 있다. 중요한 것은 북한은 한반도 통일을 전혀 원하지 않는다는 부정적인 인식이 2015년 27%에서 2017년 44%로 급격하게 증가하였다.

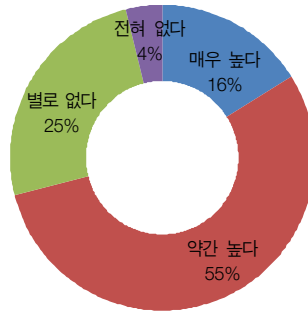
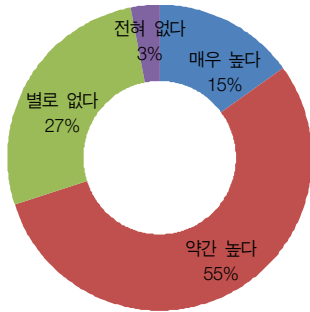
북한에 대한 강경한 부정적 평가와 달리 온건한 부정적 평가라고 할 수 있는 ‘별로 원하지 않는다’는 응답은 49%에서 30%로 오히려 감소하였다. 이러한 결과는 북한의 인식에 대한 여론의 반응은 크게 긍정적 인식과 부정적 인식으로 양분된다. 다시 말해서, 진보와 보수의 두 개의 진영으로 분리된 상태에서 북한에 대한 긍정적인 평가를 공유하는 진보 진영과 부정적인 평가를 공유하는 보수진영이 상황의 변화에 따라서 각각의 진영 내에서 북한에 대한 평가를 변경하는 것으로 해석할 수 있다.

3) 북한의 무력도발 가능성

2015년에 비해서 2017년에 북한의 군사적 도발은 급격하게 증가했지만 정작 북한이 남한을 상대로 무력도발의 가능성에 대한 여론의 평가는 정작 별다른 변화가 없는 흥미로운 조사 결과를 보여주고 있다. 북한의 무력도발에 대한 위험성을 ‘매우 높게 평가하는 응답자의 비율은 1% 증가했을 뿐이고 ‘약간 높다’는 신중한 응답은 55%로 변화가 없다. 북한의 무력도발이 일어나지 않을 것이라는 북한을 신뢰하는 응답에 있어서는 ‘별로 없다’는 긍정적인 응답이 2015년 27%에서 2017년 25%로 2% 감소했지만 ‘전혀 없다’는 응답은 소수이긴 하지만 2015년 3%에서 2017년 4%로 1% 증가했다는 점에서 북한이 남한을 상대로 무력도발할 가능성에 대한 여론의 평가에는 사실상 변화가 없다.

이러한 결과는 북한에 대한 국내 여론의 인식이 앞에서 설명한 바와 같이 북한의 핵 개발과 미사일 시험발사와 같은 군사도발이 체제경쟁에서 북한의 승리를 의미하는 것이 아닐 뿐만 아니라 그렇다고 체제경쟁

〈그림 11〉 2015 북한의 무력도발 가능성 〈그림 12〉 2015 북한의 무력도발 가능성



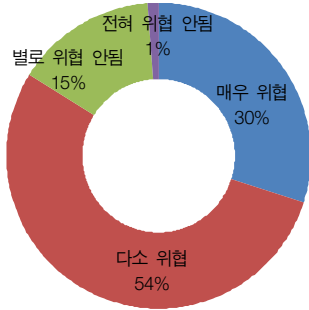
에서 실패했다고 해서 무력도발이라는 극단적인 선택을 할 만큼 절박한 위기에 처했다고 평가하지도 않는다는 것을 의미한다. 앞에서 논의한 북한에 대한 인식에서 북한을 지원대상으로 인식하는 여론이 감소했지만 경쟁자나 적대자로 인식하는 여론이 증가하지 않고 오히려 협력의 대상으로 인식하는 것과 논리적으로 일관된 결과라고 할 수 있다.

북한이 체제경쟁에서 실패했지만 군사도발을 통해 한반도를 위기에 빠트릴 만큼 무모하지도 않다고 인식하며 북한의 도발행위는 체제경쟁의 실패로 인한 정권 차원의 생존의 위협감에서 나타나는 방어적 행동이라는 인식을 하고 있다는 해석과도 논리적으로 일관된 결과라 해석할 수 있다.

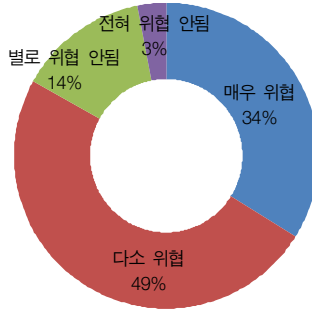
4) 북핵 위협

북한의 핵이 가져오는 위협에 대한 국내 여론의 인식도 북한의 도발에 따른 여론의 반응에 실질적인 변화가 일어나기보다는 진보와 보수의 두 진영으로 나뉘어져 각각의 진영 내에서 북한의 위협에 대한 평가가 소폭 변화하는 것으로 제한적인 영향력을 가지는 것으로 해석할 수 있

〈그림 13〉 2015 북핵 위협



〈그림 14〉 2017 북핵 위협



다. 북한의 핵실험에 따른 도발에 ‘매우 위험’ 또는 ‘다소 위험’하다고 인식하는 부정적 응답은 2015년 30%와 54%를 합하여 84%로 상당히 높은 결과를 보인 반면, 북한당국이 6차 핵실험에 따른 핵무력 완성을 선포한 2017년에는 ‘매우 위험’ 34%와 ‘다소 위험’ 49%를 합하여 83%로 오히려 1%가 감소하는 결과를 보여주었다. ‘매우 위험’하다는 인식이 4% 증가했지만 ‘다소 위험’하다는 인식은 5% 감소하였다.

이에 반해서 북한 핵에 대하여 위협을 느끼지 않는 반응에 해당하는 ‘별로 위험이 안 된다’는 반응과 ‘전혀 위협이 되지 않는다’는 반응이 2015년에는 15%와 1%로 모두 16%로 나타났고 2017년 14%와 3%로 모두 17%로 위협이 되지 않는다는 평가가 1% 증가하는 역설적인 결과를 보여주고 있다.

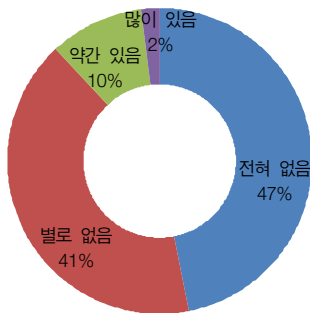
북한 핵에 대한 위협에 대한 판단도 위협이 되지 않는다는 반응은 별다른 변화가 없는 반면 위협을 느끼는 응답자들 집단 안에서는 상당한 변화가 나타났다. ‘다소 위험’으로 대답한 낮은 수준의 불안감을 느끼던 응답자가 줄어든 대신 ‘매우 위험’으로 대답한 높은 수준의 불안감을 느끼는 응답자가 늘어난 것으로 해석할 수 있다.

5) 북핵포기 가능성

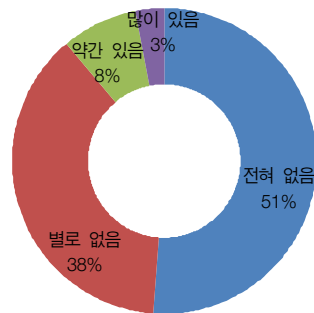
북한의 핵포기 가능성에 대한 국내 여론의 인식도 앞의 북핵의 위협에 대한 인식과 유사하게 북한의 도발에 따른 여론의 반응에 실질적인 변화가 일어나기보다는 진보와 보수의 두 진영으로 나뉘어져 각각의 진영 내에서 북한의 위협에 대한 평가가 소폭 변화하는 것으로 제한적인 영향력을 가지는 것으로 해석할 수 있다. 북한의 핵포기 가능성에 대한 긍정적인 평가는 ‘약간 있음’과 ‘많이 있음’을 포함해 2015년 12%에서 2017년 11%로 1%의 감소로 실질적인 변화가 없는 것으로 볼 수 있다. 마찬가지로 북한 핵포기에 대한 “전혀 없음”과 “별로 없음”의 부정적 평가는 2015년 88% 그리고 2017년 89%로 1%가 증가했다.

긍정적인 평가와 부정적인 평가를 나누어 보면 1%의 차이에 그친 반면, 이와 달리 부정적인 평가 안에서 ‘전혀 없음’은 4% 증가한 반면 ‘별로 없음’은 3% 감소하는 결과가 나타났다. 그리고 긍정적인 평가 안에서도 약간 있음은 2% 감소하고 많이 있음은 1% 감소했다. 이러한 변화는 앞에서 설명한 바와 같이 국내 여론이 북한의 핵포기에 대해서 진보와 보수 진영으로 구분되고 각각의 진영 안에서 일정한 변화가 일

〈그림 15〉 2015 북핵포기 가능성



〈그림 16〉 2017 북핵포기 가능성



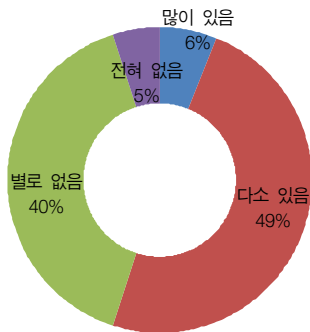
어난 것으로 해석할 수 있다.

6) 한반도의 전쟁 가능성

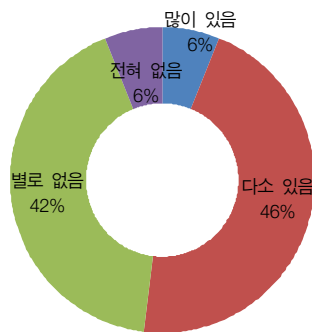
한반도의 전쟁 가능성에 대한 여론의 인식은 북한의 핵실험과 미사일 발사실험에도 불구하고 실질적인 변화가 나타나지 않았고 오히려 전쟁 가능성이 있다는 평가는 2015년 55%에서 2017년 52%로 감소하고 전쟁 가능성이 없다는 평가는 2015년 45%에서 2017년 48%로 증가했다. 세부적으로 보면 전쟁 가능성이 있다는 경우에도 ‘많이 있음’으로 판단하는 여론은 6%로 변화가 없고 ‘다소 있음’은 2015년 49%에서 46%로 오히려 감소했다. 전쟁의 가능성이 낮다는 경우에도 ‘별로 없음’은 2% 증가 그리고 ‘전혀 없음’도 1% 증가했다.

2015년과 비교해서 핵실험과 미사일 실험 발사뿐 아니라 다수의 재래식 군사도발에도 불구하고 전쟁 가능성에 대한 인식은 미세하지만 긍정적인 방향으로 변화가 나타났다. 이 결과는 앞에서 이미 논의한 바와 같이 북한의 군사도발에 대한 국내 여론의 인식은 체제경쟁에서 북한의 승리를 의미하는 것이 아닐 뿐만 아니라 그렇다고 체제경쟁에서 실패

〈그림 17〉 2015 한반도 전쟁 가능성



〈그림 18〉 2017 한반도 전쟁 가능성



때문에 제한적인 무력도발은 물론 전면적인 한반도의 전쟁과 같은 극단적인 선택을 할 만큼 국내 여론의 인식이 심각하지도 않는다는 것을 의미한다.

앞에서 이미 설명한 바와 같이 국내 여론은 북한이 체제경쟁에서 실패했지만 군사도발을 통해 한반도를 위기에 빠트릴 만큼 무모하지도 않다고 인식하며 북한의 도발행위는 체제경쟁의 실패로 인한 정권 차원의 생존의 위협감에서 나타나는 방어적 행동이라는 인식을 하고 있다는 해석과도 논리적으로 일관된 결과라 해석할 수 있다.

이 결과는 국지적 무력도발이든 한반도의 전쟁이든 극단적인 선택과 관련해 북한을 무모한 존재로 파악하지 않음과 동시에 그 논리적 연장선에서 북한을 지원대상으로 인식하는 여론이 감소했지만 경쟁자나 적대자로 인식하는 여론이 증가하지 않고 오히려 협력의 대상으로 인식함으로써 북한의 군사적 도발을 관리하는 것이 필요하다고 보는 것이라 할 수 있다.

3. 대북정책 인식

1) 북핵과 대북지원

북한의 핵개발과 미사일 발사와 같은 군사적 도발에 대해서 남북한의 교류협력과 대북지원에 관한 의견인데 내부적 일관성에 문제가 있다. 본 설문은 “북핵 문제가 해결되기 전에는 대북지원을 하지 말아야 한다”는 문항으로 2008년부터 2015년까지 설문을 진행했고 2016년부터 현재까지는 “북핵 문제가 해결되기 전에는 남북교류협력을 하지 말아야 한다”는 새로운 문항으로 설문을 진행했다. 질문의 취지는 유사하지만 이전

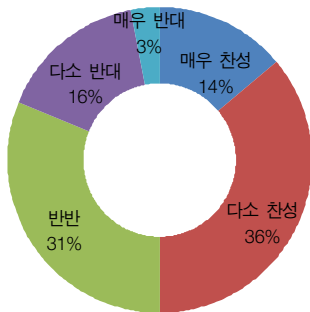
시기의 설문에는 “대북지원”에서 새로운 설문에는 “남북교류협력”으로 용어가 변경되었지만 일관성이 있는 것으로 간주하여 논의를 계속한다.

대북정책의 핵심인 북핵과 협력의 연계에 대한 “북한의 핵 문제가 해결되기 전이라도 북한과 대북지원 또는 교류협력을 해야 한다”는 취지의 응답은 2015년 19%에서 2017년 36%로 급격하게 증가했다. 이에 반해서 “북한의 핵 문제가 해결되기 전에는 북한과 대북지원 또는 교류협력을 하지 말아야 한다” 부정적 취지의 응답은 ‘다소 찬성’ 의견은 2015년 36%에서 2017년 22%로 14%라는 높은 수준의 감소를 보였고 ‘매우 찬성’이라는 강한 부정적 응답도 2015년 14%에서 2017년 10%로 4% 감소했다.

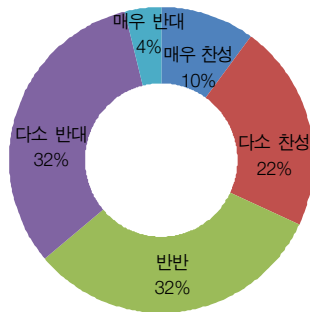
찬성도 반대도 아닌 응답은 2015년 31%에서 2017년 32%로 실질적인 변화가 없었다는 점을 감안하면 대북정책에 대한 여론의 인식에 관한 응답은 진영논리의 틀이나 고정적인 인식의 틀에 얽매어 있지 않고 북한 핵 문제를 해결하기 위한 정책적 대안은 제재와 압박보다 교류와 협력이 더 효율적이라고 인식하는 결과라고 해석할 수 있다.

북한의 핵실험과 미사일 발사실험으로 군사적 긴장이 고조될수록

〈그림 19〉 2015 북핵과 대북지원



〈그림 20〉 2017 북핵과 남북교류



핵 문제가 해결되기 전이라도 북한에 대한 지원이나 남북교류를 지속해야 한다는 여론이 증가한 것은 북핵과 대북지원 및 남북교류에 대한 정권교체에 따른 정부정책과 여론의 인식이 일관된 방향으로 변화한 결과라고 볼 수 있다. 물론 ‘대북지원’은 일방적으로 북한에 대한 지원을 의미하는 반면 ‘남북교류’는 등기는 아니라도 호혜적인 원칙에서 교류협력을 의미하는 것이라고 하더라도 북한 핵 문제에 대한 적극적인 교류협력에 대한 여론의 선호는 분명하다. 다만 주어진 결과만으로 정부정책의 변화와 여론의 선호 변화 사이에 인과관계는 정부정책이 여론의 변화를 유도했는지 여론의 변화가 정부의 변화를 유도했는지 특정하기 어렵다.

2) 남북관계의 책임

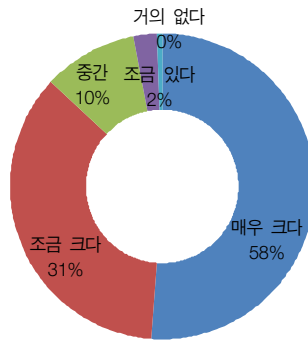
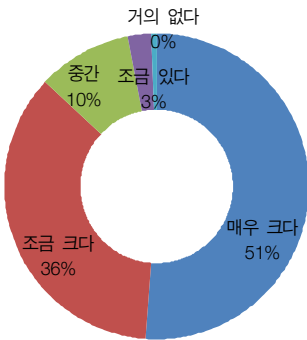
남북관계의 현실에 대한 국가별 책임을 묻는 질문도 설문 시기에 따라서 문항이 변화했다. 2009년부터 2016년까지는 “최근 남북관계가 악화되는 것에 대해 각국의 책임은 어느 정도라고 생각하십니까?”라고 하여 단정적으로 악화된 것으로 규정하고 그에 대한 국가별 책임을 설문했다. 2017년에는 “최근 남북관계에 대해 각국의 책임은 어느 정도라고 생각하십니까?”라고 하여 중립적으로 악화 또는 개선을 규정하지 않고 현재 상황으로 변화한 것에 대한 각국의 책임을 설문했다. 설문 문항의 변화에도 불구하고 2017년의 남북관계를 개선된 것으로 인식하는 경우는 일반적이지 않기 때문에 설문의 본질은 2015년과 2017년에 차이가 없다.

한반도의 남북관계의 현실 또는 파탄에 대한 국내 여론의 인식은 북한이 압도적 책임의 당사자라고 인식하고 있다. 남북관계에 대한 북한의 책임에 있어서 ‘매우 크다’와 ‘조금 크다’를 포함해서 2015년 87%에서 2017년에는 89%로 2% 증가했지만 이 경우에는 증가보다 90%에 상응하는 절대다수가 한반도 안보불안의 주요 원인으로 북한을 지목하고

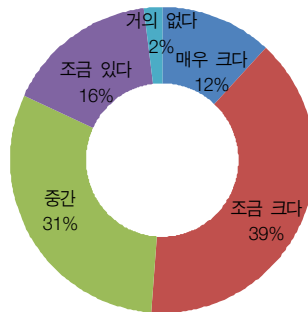
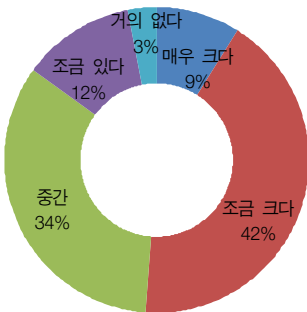
있다. 북한을 주요 문제로 인식하는 저변에는 한반도 안보 문제의 원인에 관해서는 고정적 인식의 틀이나 진영논리가 작용할 여지가 적다는 것을 의미한다.

더욱 흥미로운 결과는 남북관계의 파탄에 대한 한국의 책임에 대해서 북한의 군사적 도발에도 불구하고 한국의 책임이 크다는 인식은 2015년과 2017년 51%로 변화가 없고 중간이라는 애매한 인식은 2015년

〈그림 21〉 2015 남북관계 파탄 책임: 북한 〈그림 22〉 2017 남북관계 책임: 북한



〈그림 23〉 2015 남북관계 파탄 책임: 한국 〈그림 24〉 2017 남북관계 책임: 한국

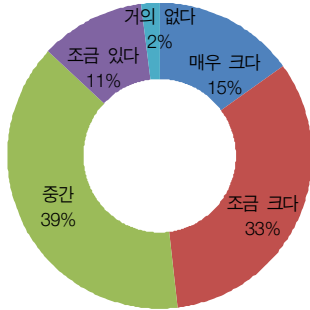


35%에서 2017년 31%로 약 4% 감소한 반면, 도리어 한국의 책임이 아니라는 의견이 15%에서 18%로 3% 정도 증가하였다. 한반도 문제에 대한 남북관계의 악화에 대한 문제 자체라고 할 수 있는 북한을 제외하면, 문제 악화의 원인 또는 책임과 관련해서는 한국에 귀책사유가 있는 것이 아니라 한반도의 분단상황을 국제정치적으로 이용하려는 주변국의 정치적 고려가 더 심각한 문제의 원인으로 인식하고 있음을 보여주는 결과이다.

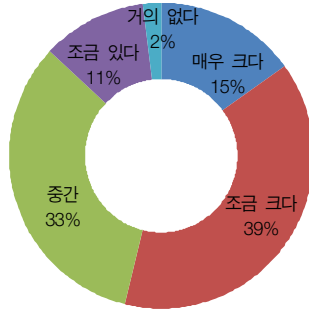
한반도 안보 문제에 대한 책임이 가장 큰 국가 순서는 2015년을 기준으로 북한(87%), 한국(51%), 중국(50%), 미국(47%), 일본(33%) 순위에서 2017년 기준으로는 북한(89%), 중국(68%), 미국(55%), 한국(51%), 일본(40%)으로 나타났다. 한반도 안보 문제를 악화시킨 당사자는 북한이라는 점에서 가장 높은 여론의 판단을 받았지만 당사자인 북한을 제외하고 주변국의 책임소재에 대한 여론의 평가는 상당히 흥미로운 결과이다.

2017년 한반도 안보상황의 악화에는 남북한 당사자의 책임보다는 주변국의 책임이 크게 작용한 것으로 인식하고 있다고 할 수 있다. 2015년에는 한국과 중국의 책임이 50%로 유사하고 미국도 47%로 한국 및 중국과 큰 차이가 나타나지 않았다. 2017년 북한의 핵실험과 미사일 발사실험에 따른 한반도 안보환경의 경색에 대해서는 한국의 경우는 변화 없는 51%를 유지하는 반면, 중국은 18% 증가한 68% 그리고 미국은 5% 증가한 55%, 그리고 일본은 7% 증가한 40%를 보여주고 있다. 증가폭을 기준으로 보면 중국, 일본, 그리고 미국의 순서대로 한반도 안보환경의 악화에 책임이 있는 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

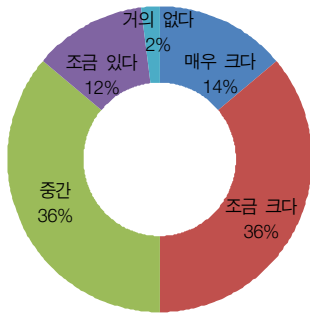
〈그림 25〉 2015 남북관계 파탄 책임: 미국



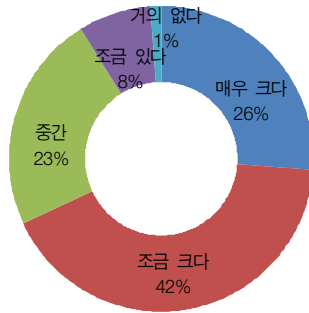
〈그림 26〉 2017 남북관계 책임: 미국



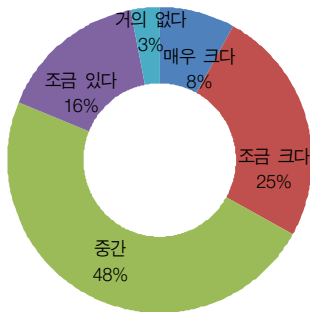
〈그림 27〉 2015 남북관계 파탄 책임: 중국



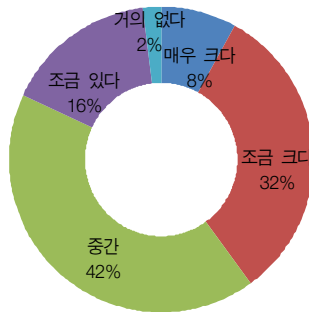
〈그림 28〉 2017 남북관계 파탄 책임: 중국



〈그림 29〉 2015 남북관계 파탄 책임: 일본



〈그림 30〉 2017 남북관계 파탄 책임: 일본



가. 중국에 대한 인식

중국에 대한 한반도 관계악화에 대한 책임의 급격한 증가의 원인은 중국의 이중적 태도에서 찾을 수 있다. 중국은 한반도 문제에 대해서 ‘한반도의 평화와 안정 유지’, ‘한반도의 비핵화 실현,’ 그리고 ‘대화와 협상을 통한 문제 해결’의 이른바 ‘한반도 3원칙’을 고수하고 있다. 한반도의 평화와 안정 그리고 비핵화라는 목표를 위해서 대화와 협상을 통해서 목표를 달성해야 한다는 원칙에 추가하여 중국의 전략적 이익을 위해서 한반도에 대한 중국의 영향력을 유지 및 확대하고자 한다. 이러한 중국 외교의 기조는 미국과 주도권 경쟁에서 동아시아에서 한반도는 핵심이익을 구성하는 전략적 전초기지이자 요충이라고 판단하고 있다.

중국은 국제사회의 원칙을 준수한다는 기본정책을 따라서 북핵에 반대하며 북핵 저지를 위한 국제사회의 대북제재에도 기본적으로 동참한다. 그러나 북한체제의 안정을 위협하는 수준의 제재에는 거부 의사를 밝히고 있다. 한국과 미국의 주도로 이뤄지는 대북압박으로 인해 북한 정권이 붕괴할 경우 미국과의 역내 영향력 확대 경쟁에서 불리한 입장에 설 수 있다고 판단하기 때문이다. 중국은 북한이 핵무기를 포기하게 되는 상황보다 북한이 붕괴하게 되고 친미국가인 한국이 한반도 전체를 장악하고 북한 정권의 붕괴로 북한의 난민이 동북삼성으로 몰려오는 최악의 상황을 피하기 위해서 북한의 비핵화를 위해 과도한 제재와 압박에 유보적인 상황이라는 것을 국내 여론이 적절하게 파악하고 있다는 것을 의미한다.

나. 미국에 대한 인식

한반도 남북관계에 대한 미국의 책임에 대한 여론의 판단은 북한의 핵무기 개발은 적극적으로 미국에 대한 공격용 또는 남한에 대한 전쟁

용이 아니라 체제생존을 위한 억제용의 성격이 강하다고 평가하며 미국이 대북선제공격을 철회하는 명확한 의사를 확인하면 비핵화가 가능하다고 보는 인식을 반영하는 결과이다. 부시 행정부 시절에도 북한은 미국과의 직접대화를 희망했지만 미국은 북한을 의도적으로 무시하고 6자회담이라는 다자의 틀을 통해서 다루어왔다. 오바마 행정부의 전략적 인내도 북한의 존재를 인정하고 적극적인 대화와 협상을 통한 비핵화를 추구하기보다는 유엔 제재 등 북한에 대한 경제적 압박을 지속하면서 북한의 붕괴를 기다리겠다는 소극적 전략이었다.

트럼프 대통령이 2017년 1월 20일 취임한 이후 북한의 핵실험과 미사일 발사실험으로 트럼프와 김정은 사이의 ‘말폭탄 대결’로 한반도가 군사적 충돌의 일촉즉발의 상황으로 치닫게 된 데 대한 국내 여론의 비판적 시각이 반영된 것으로 보인다. 김정은의 광 공격 및 미국 본토 공격이라는 도발에 대해 트럼프 대통령의 ‘화염과 분노(fire and fury)’ 위협의 발언이나 ‘꼬맹이 로켓맨(little rocket man)’과 조롱섞인 발언은 세계 최강국인 미국의 대통령이 김정은과 같은 불량국가의 독재자와 수준을 맞춰 경솔하고 불필요한 언쟁에 얽히는 것은 적절하지 못하다고 인식하는 것이다. 이후 트럼프 대통령은 한걸음 더 나아가 ‘군사적 수단을 포함한 모든 가능한 옵션을 고려하고 있다’ 그리고 ‘내 책상에는 더 큰 핵단추가 있다’는 식의 경솔한 발언을 지나서 ‘전쟁이 나서 사람이 죽어도 거기서 죽는 것이지 여기서 죽는 것이 아니다’는 발언은 한국의 여론에 실망과 우려를 불러일으켰다.

다. 일본에 대한 인식

일본은 북일관계에 있어서 모든 의제에 앞서 일본인 납치자 문제를 전면에 걸고 있다. 북핵 문제의 해결을 위한 6자회담의 장에서도 북핵

과 직접 관련이 없는 일본인 납치자 문제를 계속 제기해 왔다. 일본 정부는 납치자 문제를 핵 문제와 연동시키면서 해결책을 모색하고, 납치 문제를 운동의 차원에서가 아니라 외교의 차원에서 다룰 필요가 있다고 주장해왔다(김준섭 2007, 144). 이러한 일본 정부의 정책의지는 여론조사와도 일치하는 결과로 2006년 기준으로 일본 국민의 북한에 대한 관심사항으로는 일본인 납치(86.7%), 핵개발 문제(79.5%), 미사일 문제(71.5%), 밀수와 마약(46%) 그리고 정치체제(44.5%)순으로 조사되었다.

아베 총리가 대표하는 자민당을 포함하는 일본의 우익 세력은 북한이 주도하는 핵실험과 한반도 안보위기를 정치적으로 가장 큰 혜택을 본다고 할 수 있다. 2016년 3월 안보법안의 시행과 관련하여 일본의 집단 자위권의 범위와 자위대의 행동반경을 넓히는 목표에 한반도의 긴장고조가 정치적으로 유리한 국면을 가져다 준다고 판단한다. 일본 보수우익 세력의 염원인 '평화헌법 개정'과 관련해서 북한의 핵 실험으로 대표되는 안보위기는 정치적으로 유리한 국면이다.

아베 총리는 2018년 6월 미북정상회담 직전에 캐나다에서 열린 G7 정상회담에서 트럼프 대통령을 만난 자리에서도 미북정상회담에서 북한에게 일본의 납치 문제를 거론해 달라고 요청했다. 일본의 보수우익의 집요한 일본인 납치자 문제 거론과 함께 대북 압박과 제재를 유지할 필요성을 역설하는 것은 한반도 비핵화를 달성하기 위한 신중한 행보와는 거리가 있는 정치적 움직임으로 국내 여론은 파악하고 있다.

결과적으로 한반도의 평화정착에는 표면적으로 반대는 없지만 한반도에 통일된 국가의 출현과 통일된 국가의 강대국화에는 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함하는 이른바 4대 강국 누구도 반대하지 않을 수 없는 상황으로 인식하는 것이다. 이 중에서 상대적으로 한국과 국력 격차가 큰 미국과 중국은 한국의 추격에 대한 우려보다는 기득권 보호 차원

에서 그리고 상대적으로 국력 격차가 크지 않다고 생각하는 일본은 추격에 대한 우려에서 한반도 비핵화에 우호적이지 않은 행보를 취하는 것으로 국내 여론은 파악하고 있다고 해석할 수 있다.

V. 결론

여론의 변화와 정책의 변화는 민주주의뿐 아니라 권위주의 정치제도에서도 중요한 의미를 가진다. 본 연구는 한반도의 특수한 남북대치 상황 아래서 북한의 핵개발과 미사일 발사시험 그리고 재래식 군사도발로 이어지는 군사적 긴장상황 아래서 여론의 반응과 정책 그리고 정부의 방향과 같은 주요한 변수들 사이의 상호관계를 분석하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구는 국내에서 수행된 대북 및 통일정책과 여론의 선호에 관한 기존의 연구를 분석하여 여론과 대북정책의 상호관계에 대한 원인으로 (1) 정부의 선호, (2) 정부의 변화, (3) 상황의 변화, (4) 인식의 틀과 같은 다수의 변인들이 가지는 효과들에 대한 분석을 실시하였다.

통일 및 대북정책에 대한 여론의 인식에 중요한 유형은 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 통일에 대한 필요성, 견해, 그리고 통일에 필요한 시간에 대한 전망을 묻는 설문인 경우에는 북한의 도발이 핵실험과 미사일 발사실험으로 한반도의 군사적 긴장이 고조됨에 따라 직접적이고 즉각적인 반응을 보인 것으로 해석할 수 있다. 다만 북한에 의한 긴장의 고조가 통상적인 북한에 대한 부정적 견해를 증폭시키고 긍정적 여론을

악화시키는 방향으로 움직이는 것이 아니라 긴장의 고조에도 불구하고 이를 완화시킬 수 있는 합리적 대안은 군사적 대결이나 압박이 아니라 대화와 협력이라는 인식을 공유하고 있음을 보여주었다.

둘째, 북한에 대한 여론의 인식 중에서 북한의 통일의지, 무력도발 가능성, 북핵 위협과 같은 북한의 의지에 대한 평가는 진보와 보수의 두 개 진영으로 분리된 상태에서 북한에 대한 긍정적인 평가를 공유하는 진보진영과 부정적인 평가를 공유하는 보수진영이 상황의 변화에 따라서 각각의 진영 내에서 소규모의 여론의 변화가 일어나는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 우리정부의 대북정책에 대한 평가에 있어서는 정부의 정책선호와 여론의 선호가 일관된 방향에서 변화한 경향이 나타났지만 이 현상의 원인에 있어서는 정부가 주도한 변화와 여론이 주도한 변화 사이의 선후관계는 특정하기 어렵다. 보수정부에서 진보정부로 정권 교체에 따라서 북한의 군사적 도발이 확대되었음에도 불구하고 북핵지원과 남북교류에 보다 우호적인 여론이 증가한 것은 분명하다.

끝으로, 한반도 안보상황의 악화에 대한 책임에 있어서도 북한을 가장 큰 원인이자 문제 자체로 평가하고 있다는 점에서는 여론이 남북관계에 대해서 이념적 편향보다는 객관적 상황 인식에 기초하고 있다고 할 수 있다. 나아가서 북한을 제외한 주변국의 평가에 있어서는 책임에 대한 순위의 변화를 고려할 때, 한반도 안보 문제에 대한 원인에 있어서 주변국들이 동아시아와 세계전략 차원에서 한반도의 역학관계를 자국의 국익에 적절하게 이용하려는 국제정치적 전략에 대해서도 우리 국내 여론은 적절하게 이해하고 있다고 평가할 수 있다.

■ 참고문헌 ■

- 김준섭. 2007. “북핵문제와 일본의 대응.” 『국제평화』 제4권 1호. pp.141-171.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구.” 『한국정치학회보』 37집 3호. pp.151-174.
- 남궁곤. 1999. “외교정책과 여론: Almond-Lippmann Consensus와 그 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』 15권 1호. pp.31-64.
- 박노자. “통일대박론의 진정한 의미.” 『한겨레신문』, 2014년 2월 18일.
- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』 18권 2호. pp.135-166.
- 박창희. 1993. “대학생의 충격적 역사관: 누구의 책임인가 1.” 『한국논단』 제46권 1호. pp.26-36.
- 이정희. 2002. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』 42집 4호. pp.117-149.
- 임경훈·정동준·이정옥. 2018. 『통일의식조사 2007~2018 코드북』. 서울대학교 통일평화연구원.
- 최진욱. 2010. “국민들의 대북인식 변화와 대북정책 평가: 국민여론조사를 바탕으로 한 분석.” 『이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향』 KINU 학술회의총서 10-01 서울: 통일연구원. pp.3-41.
- Almond, Gabriel A. 1956. “Public Opinion and National Security Policy.” *Public Opinion Quarterly*, Vol.20, No.2. pp.371-378.

- Clarke, D. Harold, Nitish Dutt, and Allan Kornberg. 1993. "The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies." *Journal of Politics*, Vol.55, No.4. pp.998-1021.
- Clarke, D. Harold, & Nitish Dutt. 1991. "Measuring Value Change in Western Industrialized Societies: The Impact of Unemployment." *American Political Science Review*, Vol.85, No.3. pp.905-920.
- Dahl, Robert A. 1986. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 2008. *The Spirit of Democracy*. New York, NY: Henry Holt and Company.
- Granato, Jim, Ronald Inglehart, and David Leblang. 1996. "Cultural Values, Stable Democracy, and Economic Development: A Reply." *American Journal of Political Science*, Vol.40, No.3. pp.680-696.
- Hinckley, Ronald H. 1992. *People, Polls, and Policy-Makers: American Public Opinion and National Security*. New York, NY: Lexington Books.
- Holsti, Ole R. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Lippmann, Walter. 1949. *Public Opinion*. New York, NY: Free Press.
- Wittkopf, Eugene R. 1990. *Face of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press.

• 국문

본 연구는 한반도의 특수한 남북 대치상황 아래서 북한의 핵개발과 미사일 발사 시험 그리고 재래식 군사도발로 이어지는 군사적 긴장상황 아래서 여론의 반응과 정책 그리고 정부의 방향과 같은 주요한 변수들 사이의 상호관계를 분석하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구는 국내에서 수행된 대북 및 통일정책과 여론의 선호에 관한 기존의 연구를 분석하여 여론과 대북정책의 상호관계에 대한 원인으로 (1) 정부의 선호, (2) 정부의 변화, (3) 안보환경의 변화, (4) 인식의 틀과 같은 다수의 변인들이 가지는 효과들에 대한 분석을 실시하였다.

한국의 통일정책과 대북정책에 대한 여론조사 결과를 보수정부인 박근혜 정부의 2015년과 진보정부인 문재인 정부의 2017년을 비교하여 안보상황의 변화에 따른 여론의 인식의 변화를 분석하였다. 분석의 결과에 따르면 통일의 필요성에 대해서는 안보상황의 변화가 주요 변수이며 여론은 합리적인 대안을 평가하고 선택하는 경향을 보여주었다. 북한의 정책의지에 대한 여론의 주관적 평가에는 진보 진영과 보수진영으로 구분되어 상황의 변화에 따른 미세한 변화가 있음을 보여주었다.

우리 정부의 대북정책에 대한 여론의 평가에 있어서는 정부의 선호와 여론의 선호가 일관된 방향으로 변화가 일어났음을 보여주었다. 끝으로 한반도 안보 상황에 대한 책임소재에는 북한을 문제의 원인으로 인식하고 그 밖에 주변국들의 이해관계에 대한 이해에 기초하여 한반도 안보상황을 평가하고 있는 것으로 밝혀졌다.

[주제어] 여론, 대북정책, 통일정책, 한반도 비핵화, 한반도 평화

• 영문

This study is to examine the correlation between public opinion in Korean society and the policy of unification with North Korea under the circumstances of national division, and militarized hostility and confrontation since the North developed nuclear weapons and advanced missile technology.

It analyzed the results of existing research on public opinion toward North Korea and unification policies. It figured out a number of factors affecting the trends of public opinion: (1) the government's policy line (2) changes in government (3) changes in the security environment, and (4) the framework of perception shared by the public.

To analyze the changes in public perception about the government's policies on the North and unification, it compared opinion surveys conducted in 2015 when the conservative Park Geun-hye government was in office, with those conducted in 2017 under the liberal Moon Jae-in government.

According to the results of the analysis, changes in the security situation were the main variables in wishes for unification. It also found that the public tends to settle for rational alternatives even under serious security threats from North Korea. As regards the moves of North Korea, the survey showed slight differences between the responses from the conservative and progressive camps.

The public evaluation of the government's North Korea policy revealed what the government opted for was in line with the public sentiment. Finally, the surveys found that the public held North Korea accountable for the security situation on the Korean peninsula, while assessing the security situation based on the understanding of the interests of neighboring countries.

[Key words] Public opinion, North Korea policy, Unification policy, Denuclearization of the Korean Peninsula, Peace on the Korean Peninsula

2018 제주포럼에 나타난 역내 엘리트의 인식

한인택

제주평화연구원 평화협력연구부장

1. 서론

작년 말까지 전운이 감돌던 한반도 정세가 평창동계올림픽을 계기로 극적으로 반전하여 남북정상회담이 재개되었고 6월에는 사상 최초로 북미정상회담까지 개최되었다. 금년도 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼(이하 제주포럼)’은 북미정상회담이 끝나고 약 2주 후인 2018년 6월 26일부터 28일까지 “아시아의 평화 재정립(Reengineering Peace for Asia)”이라는 대주제 아래 제주국제컨벤션센터에서 개최되었다.

올해로 13회를 맞은 이번 포럼에는 71개국에서 온 총 5,556명의 참가자가 참석하였고, 6개의 전체 세션, 5개의 특별세션, 60개의 동시세션

에서 총 418명의 연사가 발언하였다. 총 40개의 기관에서 세션기획에 참가하였으며, 5개의 기업에서 후원을 하였다.

제주포럼의 역사, 규모, 주제 등으로 볼 때 제주포럼이 이제 역내 유수의 다자안보대화 자리 잡았다고 해도 과히 틀린 말이 아니다. 따라서 제주포럼을 통해서 역내 주요 정책결정자와 전문가의 인식을 살펴보는 것이 이제는 가능하고 의미 있다고 생각된다. 이 연구에서는 2018년 제주포럼의 결과자료(주요연설, 세션주제, 세션 논의 내용)의 분석을 통하여 아시아의 역내 엘리트가 갖고 있는 생각들을 파악해 보고자 한다. 작년의 연구에서는 2016년 제주포럼(트럼프 집권 이전 개최)과 2017년 제주포럼(트럼프 집권 이후 개최)의 결과자료를 비교분석하여 트럼프 대통령의 집권에 따른 국제정치적 불확실성과 자유주의의 위기가 역내 엘리트의 사고 속에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 수 있었다. 올해 연구에서는 한반도 위기가 고조되었던 2017년의 제12회 제주포럼과 2차례의 남북정상회담과¹⁾ 사상 최초의 북미정상회담이 있는 이후에 개최된 2018년 제13회 제주포럼의 결과자료를 비교분석하여 한반도 정세의 변화가 역내 엘리트의 사고 속에 어떻게 반영되었는지 알아볼 수 있는 기회가 될 것이다.

〈제주포럼 역사〉

2000년 6월 15일 제1차 남북정상회담에서 남북의 정상은 ‘6.15 남북 공동선언’을 발표하였다. 제1회 제주포럼은 ‘6.15 남북 공동선언’ 1주년을 기념하기 위하여 2001년 6월 제주에서 개최되었다. 제1회 포럼부

1) 13차 제주포럼이 개최된 2018년 6월 현재 기준.

터 제5회 포럼까지는 ‘제주평화포럼’이라는 명칭으로 개최되었고, 2011년 제6회 포럼을 계기로 현재의 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’으로 명칭이 변경되었다. 명칭의 변경은 주제의 다양화와 규모의 확대를 반영한 것으로, 명칭의 변경 이후 제주포럼에서는 평화와 안보뿐만 아니라 경제, 환경, 지역 등 다양한 주제가 논의되었다.

2012년 제7회 회의부터 제주포럼은 매년 개최되는 연례 포럼으로 발전하였다. 2012년 제주포럼의 연례화가 공식화되기 전까지 제주포럼은 격년제로 개최되었고 개최일자도 매년 가변적이었다. 2012년을 계기로 제주포럼은 지금과 같은 규모와 성격의 회의로 제도화가 된 것으로 볼 수 있다.

포럼의 연례화나 명칭의 변경, 주제의 다양화를 통해서 제주포럼에서 안보 문제 대신 다른 문제가 논의되게 된 것은 아니다. 안보 문제는 예전처럼 논의되고 그에 추가하여 다른 문제들도 논의되게 된 것으로 제주포럼의 핵심은 여전히 다자안보대화이다.

〈다자안보대화로서의 제주포럼〉

제주포럼은 단독 유일한 행사가 아니다. 1990년대 이후 본격적으로 개최되기 시작한 아태지역 내 무수한 다자 대화 중의 하나이다.²⁾ 아태

2) 이 시기의 역내 다자안보협의의 현황과 추세에 관해서는 다음과 같은 선행연구가 있다. 배공찬, “ASEAN의 아태지역 다자안보구상과 전망,” 『동남아시아연구』 2권 2호(1993); 이서항, “동북아 다자간 안보대화·협력의 모색: 한국의 입장,” 『지역연구논총』(1993); 이서항, “동북아 다자안보 대화의 현황과 전망,” 『주요국제문제분석』(1997.08.06); 이서항, “동아시아 다자간 안보협력체: 실태분석과 평가,” 한용섭 외, 『동아시아 안보공동체』(나남출판, 2005); 이서항, “NEACD 추진실태 및 향후 전망,” 발간연도 미상; 한인택, “아태지역 안보대화의 평가와 의의: Track

지역의 대표적 다자안보대화라고 할 수 있는 ASEAN Regional Forum의 1차 회의가 1994년에 열렸다. 1997년 금융위기 이후로는 지역협력에 관한 다자대화가 증가하기 시작하여 2001년 제주평화포럼이 처음 개최되었고, 그다음 해인 2002년에는 (다자안보대화는 아니지만) 중국의 Boao Forum for Asia와 영국의 싱크탱크 국제전략연구소(IISS)가 싱가포르 정부와 협력해서 개최하는 Shangri-La Dialogue가 시작되었다.³⁾

아태지역 내 다자안보대화의 활성화에는 우리나라도 기여하고 있어서, 제주포럼 외에도 ‘동북아평화협력 포럼’이나 ‘서울안보대화’ 등이 한국에서 개최되고 있다. 이외에 한국에서 유치한 국제적 다자안보회의 — 핵안보정상회담이나 사이버스페이스총회 등 — 를 포함하면 우리나라에서 개최된 다자안보회의는 더 많다. 다만 어떤 회의들은 1회성 행사이고, 참가자 간에 얼마나 실질적인 대화와 토론이 있었는지 알기 어려운 경우가 많아서 다자안보대화라고 분류하기에는 적당치 않은 경우가 있다.

제주평화연구원은 ‘제주포럼’을 주관하고 있고 2018년에는 ‘동북아 평화협력포럼’도 공동주최하여 한국에서 가장 적극적으로 다자안보대화에 기여하고 있는 싱크탱크라고 평가할 수 있다.

2 다자안보대회를 중심으로,” 제주평화연구원 연구보고서(2014).

3) 1997년 하반기에서부터 2008년까지 기간 중에 개최된 역대 다자안보대회를 관찰해온 한 연구에 따르면, 1998년 한 해 동안 Track 1 다자안보대화는 총 11회, Track 2 다자안보대화는 총 34회 개최되었으나, 2008년에는 Track 1 대화가 245회, Track 2 대화가 269회가 개최된 것으로 집계되었다. 1998~2008 기간 중에 Track 1 대회는 22.3배, Track 2 대회는 7.9배 증가한 것이다.

II. 연구의 방법론

이 연구는 2018년도 제주평화연구원 공동연구과제(“2018 동아시아 지역 평화인식조사”)의 일환이다. 대개의 인식조사는 일반 국민들을 대상으로 한다. 일반 국민들이 전보다 정책결정에 관심을 갖고 영향력을 행사하는 것은 사실이고, 따라서 과거와 달리 일반 국민들의 인식을 이해하고 필요하면 개선하는 것은 필요하기 때문이다. 우리가 최근 일반국민을 대상으로 하는 공공외교에 관심을 많이 갖는 것은 바로 이러한 인식을 반영하고 있다. 하지만 다른 분야와 달리 국제관계에서는 일반국민보다 정책결정자와 전문가들의 인식이 더 중요하다는 견해가 많다. 예를 들면 북한의 외교를 이해하기 위해서는 북한 주민의 생각을 아는 것보다 북한 고위권력자의 생각을 아는 것이 훨씬 더 중요함은 말할 필요가 없다. 따라서 대중을 상대로 한 인식조사에 추가해서 엘리트의 인식을 조사하는 작업이 필요한데, 이는 현실적으로 여러 가지로 어려움이 따른다. 무엇보다 이들에 대한 접근성 때문이다.⁴⁾

제주포럼은 우리나라뿐만 아니라 주요국의 정책결정자와 전문가는 물론 국제기구의 임직원이 참여하기 때문에 엘리트가 갖고 있는 인식을 분석할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 따라서 이 연구에서는 역내 엘리트가 얼마나 인식을 공유하고 있고, 어떤 사안에 관심을 갖고 있으며,

4) 과거 국립외교원 외교안보연구소가 ‘2015 외교안보연구소(IFANS) 글로벌 컨퍼런스’ 계기로 ‘한국의 외교: 전략과 미래’를 주제로 국내 외교·안보 전문가 인식조사를 실시한 적이 있다. 외교안보연구소의 조사에는 외국 전문가가 대상으로 포함되지 않았고, 1회에 그쳤다(<http://www.korea.kr/goNews/resources/attaches/2015.10/22/6d8add1454b71f0ca784ed8a455aff28.pdf>).

어떤 개념을 통하여 사고하고 있는지 알아보기 위해서 제주포럼의 결과 자료집을 분석한다.

〈제주포럼 결과자료집〉

매 제주포럼의 대주제는, 제주평화연구원이 내부 협의와 외부 자문을 통해서 아시아의 평화와 번영에 관련된 주제로 선정하고, 포럼에 참가하는 전·현직 국가정상급 인사들에게는 선정된 주제에 관하여 기초연설을 해줄 것을 요청하여 왔다. 기초연설의 내용과 관련하여 기초연설자들끼리 사전에 협의를 하거나, 주최 측이 기초연설자에게 특정한 내용을 언급해 달라는 요청을 하지 않기 때문에, 기초연설에는 동일한 주제에 대하여 기초연설자 각자가 갖는 생각이 자유롭게 담기게 된다. 또 매 제주포럼에서는 60~70개의 개별 세션이 개최되는데, 일부의 세션은 제주평화연구원에서 직접 기획하지만 대다수의 세션에서는 포럼에 참여하는 기관 및 단체들이 각각 자기가 정한 주제를 다루게 된다.

즉, 매번 열리는 포럼에는 그해에 포럼의 초점이 되는 대주제가 있고, 대주제라는 큰 테두리 안에서 기초연설자와 세션 개최 기관과 단체가 자유롭게 각각 자기의 주장을 펼치고 관심사항을 논의하게 된다. 매 제주포럼이 끝나면 회의에서 논의된 내용을 정리하여 자료집으로 발간하고 있다. 따라서 제주포럼의 결과자료는 제주포럼의 시작 이래로 역내 엘리트의 인식과 관심사가 어떻게 진화하여 왔고 어떤 유사성과 차이를 보이고 있는지 알아보는데 도움이 될 수 있다. 하지만 아직까지 제주포럼 결과자료를 활용한 연구는 본 연구를 제외하면 없다.

일반적인 인식조사는 보통 응답자가 질문지에 있는 여러 항목 중에 하나를 선택하고 그러한 선택은 숫자로 코딩되기 때문에 통계분석을 통

한 정량적 분석(quantitative analysis)이 가능하다. 이에 비해서 제주포럼 결과자료집은 숫자가 아니라 문자(text)로 이루어져 있기 때문에 정량적 분석이 어렵다. 그에 대한 대안으로 예전에는 연구자가 결과자료집을 꼼꼼히 읽고 비교분석하는 방법을 사용했으나 많은 양의 자료가 축적되고 있어서 전통적인 방법만으로는 분석에 어려움이 있다. 다행히 요즘에는 문서자료 분석 소프트웨어가 발달해서 문서자료 분석 소프트웨어를 사용하는 경우가 증가하고 있다. 이 연구에서는 이 연구에서는 전산 언어학(computational linguistics)용으로 개발된 오픈소스 질적 분석 프로그램인 KH Coder를 사용하여 제주포럼의 결과를 분석한다.

컴퓨터 프로그램을 사용한 문서자료의 분석은 유용하지만 한계가 많다. 컴퓨터 프로그램은 많은 양의 자료를 단 시간 내에 검색할 수 있게 해주며 전통적인 방법으로는 발견하기 힘든 관계나 규칙성을 발견할 수 있게 해주어 유용한 면이 분명히 있지만, AI가 더 발달하고 본격적으로 활용하지 않는 한 아직까지는 기본적으로는 text mining에 불과하다. 따라서 연구자가 프로그램을 잘 사용해야 좋은 분석결과를 얻을 수 있지, 단지 비싼 장비와 복잡한 프로그램을 사용한다고 해서 자동적으로 좋은 연구결과를 얻을 수 있는 것은 아니다. 좋은 연구결과를 얻기 위해서는 연구의 대상이 되는 문서자료의 구조와 성격에 대해 잘 이해하여야 하고, 연구설계나 연구질문이 적절하여야 한다.

본 연구에서는 다음의 3가지 작업을 수행할 계획이다.

(1) 제주포럼과 여타 아태지역 다자안보대화의 비교

“제주포럼은 아태지역의 다른 다자안보대화와 어떤 차이와 유사성이 있는가?”

(2) 이전 제주포럼과 2018년 제주포럼의 비교

“2018년 제주포럼은 논의내용이나 의제에 있어서 이전 제주포럼과 어떤 차이와 유사성을 보이는가?”

(3) 연사별 발언내용 비교

“공동의 주제에 대해 연사들의 얼마나 유사한/상이한 견해를 보이는가?”

III. 제주포럼과 여타 아태지역 다자안보대화의 비교

“제주포럼은 아태지역의 다른 다자안보대회와 어떤 차이와 유사성이 있는가?”

아태지역의 안보와 지역 공동체 형성에 관련된 다자 대화와 연구를 모니터링 하여, 명칭, 주최자, 참가자, 장소, 일시, 주제(theme), 의제(agenda)를 기록하여 놓은 방대한 자료인 Dialogue and Research Monitor(DRM)에 따르면, 아태지역 다자안보대회에서 다루는 안보의 개념이 다양화되었다고 한다. 군사안보 중심의 전통안보뿐만 아니라 인권, 보건, 환경, 성장, 기후변화 등의 문제들도 비전통적 안보 문제로서 인식되게 되었고, 안보의 주체도 전통적인 ‘국가’에서 ‘인간’으로, 나아가 ‘지구(환경이나 기후변화의 경우)’까지 포괄해야 한다는 인식의 변화가 진행되어 왔기 때문이다.

제주포럼은 역대 “전형적” 다자안보대화에 비해 다루는 주제와 지역에 있어서 차별성을 지닌다. 제주포럼의 초기에는 다자안보협력과 한반도가 양대 주제였고, 대형 종합포럼으로 변신한 후에도 지역은 확장되었지만, 핵 문제를 제외한 전통안보 문제, 환경 문제를 제외한 비전통안보 문제에 대해서는 많이 다루지 않고 있다.

구체적으로 포럼 대주제를 보면 2007년까지는 ‘동북아’ 내에 지역공동체를 건설하고 유럽(OSCE/CSCE) 방식의 다자안보협력을 증진하는 것을 목적으로 삼았으나, 2009년에는 지역적 범위가 ‘동아시아’로 확대되었고, 2011년부터는 ‘아시아’로 확대되었다.

〈 제주포럼 대주제 〉

- 2001. Building Common Peace & Prosperity in Northeast Asia
- 2003. Building a Northeast Asian Community: Challenges and New visions
- 2005. Building a Northeast Asian Community: Towards Peace and Prosperity
- 2007. Peace & Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience
- 2009. Shaping New Regional Governance in East Asia
- 2011. New Asia for Peace and Prosperity
- 2012. New Trends and the Future of Asia
- 2013. New Waves in Asia
- 2014. Designing New Asia
- 2015. Towards a New Asia of Trust and Harmony
- 2016. Asia's New Order and Cooperative Leadership
- 2017. Sharing a Common Vision for Asia's Future
- 2018. Reengineering Peace for Asia

* 2007년 이후 포럼부터 제주평화연구원이 주관

** 2011년부터 ‘제주평화포럼’에서 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’으로 명칭을 변경하고 종합포럼화

*** 2012년부터 매년 개최하는 연례포럼화

제주포럼이 ‘아시아의 다보스포럼’을 지향하며 2011년에 이름을 ‘제주평화포럼’에서 ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’으로 바꾸며 ‘대형 종합포럼’으로 변신한 이후로 대주제가 포괄적이고 추상적이게 설정되었다(ex: New Asia, New Trends, New Waves, New Order). 이는 제주포럼에서 기존의 외교안보 문제뿐만 아니라 경제경영, 사회문화교육, 지역발전 등의 다양한 의제를 다루기 위한 의도적인 선택이라고 볼 수 있다. 그 결과로 대주제만을 보면 제주포럼에서 다루는 구체적 이슈들을 파악하기 어려워졌다. 따라서 제주포럼의 구체적 논의를 이해하기 위해서는 세션의제들을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 이 또한 쉬운 작업이 아니다. 제주포럼이 대형 종합포럼으로 성장한 이후 세션수가 증가하였기 때문이다.

1. ‘제주평화포럼’ 세션 제목(2007년, 2009년)⁵⁾

다음의 <표 1>은 2007년, 2009년 개최된 제주포럼(당시는 ‘제주평화포럼’)의 개별 세션 제목에 2번 이상 사용된 단어와 그 빈도를 표시한 것이다.

Asia와 Northeast가 각기 17회, 15회 사용되어서 가장 많았고 다음으로 cooperation, Community, East가 각기 9회, 6회, 6회로 많았다. 한편 peace는 4회, security는 5회 사용되었고, nuclear, conflict,

5) 이 부분은 2016년 연구에 있는 내용이나 제주포럼이 ‘제주평화포럼’이던 시기의 세션 제목과 2018년 세션 제목을 비교해 보기 위해 포함시켰다. 한인택, “제주포럼을 통해 본 평화와 협력에 관한 역대 엘리트의 인식,” 『2016 동아시아지역 평화 인식조사』(제주평화연구원, 2016).

〈표 1〉 제주포럼 세션 제목 단어 빈도수 분석: 2007, 2009년

■ 2007년·2009년

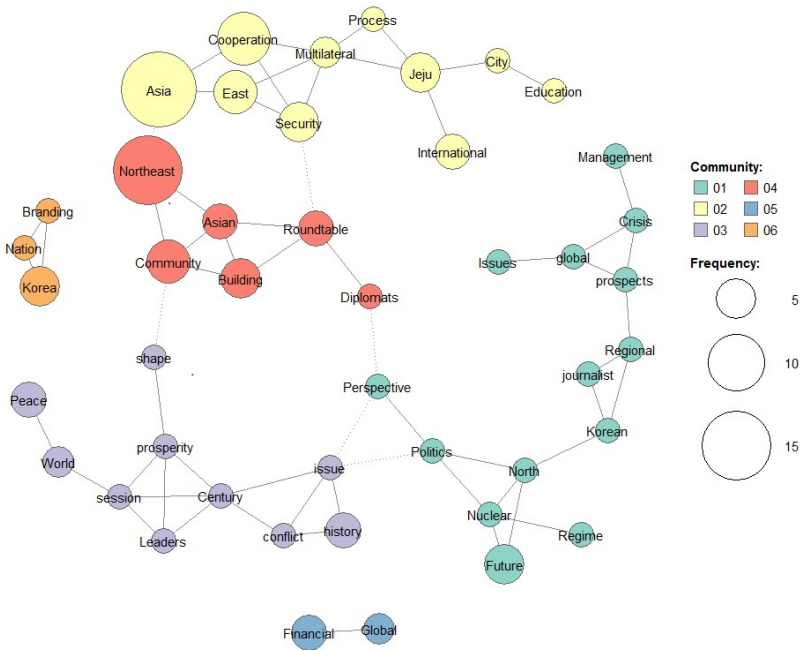
단어	총 빈도	단어	총 빈도
Asia	17	prospects	3
Northeast	15	Century	2
Cooperation	9	City	2
Community	6	Crisis	2
East	6	Economic	2
Building	5	Human	2
Future	5	Leaders	2
Jeju	5	Management	2
Korea	5	Nuclear	2
Security	5	Perspective	2
Asian	4	Politics	2
Financial	4	Process	2
Global	4	Regional	2
International	4	Roundtable	2
New	4	conflict	2
Peace	4	diplomat	2
history	4	journalist	2
Branding	3	korean	2
Multilateral	3	prosperity	2
Nation	3	roundtable	2
World	3	session	2
issue	3	shape	2

Korean이 각기 2회 사용되었다. 세션 제목에 2번 이상 사용된 단어만을 놓고 보면 제주포럼(제주평화포럼)에서는 (1) 핵 문제 외의 안보 이슈는 다루지 않고, (2) 금융이라든가 브랜딩 같은 경제경영 이슈가 다뤄지는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 2008년 서브프라임 위기가 발생했다는 사실, 그리고 이명박 정부 아래서 국가브랜드 위원회의 활동이

활발했던 사실과 무관하지 않다. 하지만 사용하는 단어와 그 빈도의 분석만으로는 제주포럼의 관심이나 대략적 방향을 파악하는 데 아주 초보적인 단서만 제공한다는 아쉬움이 있다.

다음의 <차트 1>은 문서자료를 분석하는 컴퓨터 프로그램인 KH Coder를 사용해서 2007년과 2009년 세션 제목의 ‘동시출현 단어분석 (co-occurrence analysis)’을 한 것이다. 컴퓨터 프로그램을 사용한 문서자료 분석은 대량의 문서자료를 순식간에 분석하여 관심사안, 핵심 개념, 논리구조 등에 대한 “객관적” 이해를 가능하게 한다. 물론 인간이 개입하지 않고 컴퓨터를 사용한다고 해서 반드시 분석이 “객관적”일 수

<차트 1> 제주포럼 세션 제목 Co-occurrence Analysis: 2007, 2009년



있는지에 대해서는 의문의 여지가 남아 있고, 인간의 판단이 개입되지 않기 때문에 부정확한 결과가 나올 개연성도 높다.

세션 제목에 사용된 단어들을 분석하여 단어 간의 관계를 시각적으로 표현한 이 차트에 따르면, 2007년과 2009년 제주포럼에서는 크게 2가지 주제에 대해 논의가 이루어진 것으로 나온다. 우선, 좌측 상단부에는 Asia, Northeast, multilateral, process, cooperation, community, building, security 등의 단어들이 집중되어 위치하고 있다. 이들 단어를 표시하는 원이 크고 밀집하여 위치한 것은, 2007년과 2009년 제주포럼에서 '다자안보협력'과 '공동체 구축'에 대한 논의가 집중적으로 발생하였음을 의미한다. 한국 문제에 관한 논의도 핵 문제에서부터 국가브랜딩까지 이루어졌으나 다자안보협력과 공동체구축에 비해서는 비중이 크지 않았다.

2007년과 2009년 제주포럼의 경우에는, 제목에 사용된 단어와 빈도 분석, 그리고 동시출현 단어분석을 통해서 볼 때 안보개념의 다양화가 이루어지지 않은 것으로 볼 수 있다. 차트에서 볼 수 있듯이 세션 제목에는 다자, 협력, 공동체, 구축, 평화, 안보, 갈등, 프로세스 등 전통적인 안보협력에서 볼 수 있는 단어들이 중심이고, 환경, 테러, 인간안보, 전염병 등의 새로운 이슈는 세션 제목에서는 아직 찾아볼 수 없다. 물론 비전통 안보 이슈들이 세션 중에 토의되었을 가능성은 배제할 수 없지만, 비전통 안보 이슈를 세션 제목을 내걸을 정도로 집중적으로 논의한 것은 아니다. 차트를 통해 알 수 있는 다른 사실은 앞서 이미 언급했지만 제주포럼에서 다자안보협력과 공동체 구축이 중요한 주제였다는 점이다. 제주포럼의 이러한 특징은 '안보개념의 다양화'나 '글로벌 이슈의 부상' 등의 최근 추세와는 어긋나는 측면이 있지만, 2007년, 2009년 제주포럼이 다른 포럼에 비해 명확한 문제의식을 갖고 견지한 증거이기

도 하다. 즉, 2007년, 2009년까지 제주포럼은 소규모 회의로서, 지역다
 자안보협력의 증진과 한반도 평화정착에 “선택과 집중”하는 다자안보대
 화였다. 안보개념의 다양화 등 이슈의 다양화를 위해서는 제주포럼의
 대형화, 종합화가 될 때까지 기다릴 수밖에 없다.

2. ‘평화와 번영을 위한 제주포럼’ 세션의제(2018년)

2011년부터 제주포럼은 외교안보뿐만 아니라 다양한 주제를 다루는
 대형 “종합포럼”으로 변모하였다. 2018년 제주포럼의 대주제는 “Reen-
 gineering Peace for Asia”로 전체 세션 6개, 특별세션 5개, 동시세션
 60개로 구성되었으며, 71개국 5,556명이 참가한 명실상부한 대형 종합
 포럼으로 자리 잡았다.

〈표 2〉 제주포럼 세션 제목 단어 빈도수 분석: 2018년

단어	빈도수	단어	빈도수
Korean	19	Role	5
Peace	17	Vision	5
Peninsula	16	Development	4
Asia	11	Diplomacy	4
Korea	11	East	4
Cooperation	10	Island	4
New	8	Jeju	4
China	6	Summits	4
Future	6	denuclearization	4
Japan	6	global	4
Pacific	5	strategy	4

〈표 2〉는 2018년 포럼의 세션 제목에서 4회 이상 등장한 단어의 리스트이다.

앞에서 2007년과 2009년 세션 주제를 분석하였을 때 Asia와 Northeast가 각기 17회, 15회 사용되어서 가장 많았고, 다음으로 cooperation, Community, East가 각기 9회, 6회, 6회로 많은 것으로 나타났다. 한편 peace는 4회, security는 5회 사용되었고, nuclear, conflict, Korean이 각기 2회 사용된 것으로 나타났다.

그로부터 10년 뒤인 2018년 세션 제목에서는 Korean이 19회로 가장 많이 사용되었고 그다음으로 Peace가 17회, Peninsula가 16회 사용되었다. Korea도 11회가 사용되어 형용사 Korean과 합하면 세션 제목에 Korea/Korean이 30회나 등장한다. 한편 Asia는 11회, Cooperation이 10회, China와 Japan이 6회, Pacific이 5회, Jeju가 4회 등장한다. Summits과 denuclearization도 4회 등장한다.

이러한 결과는 2018년 포럼이 지역적으로는 한반도에 집중적으로 포커스를 맞추고 있으며, 예나 지금이나 평화와 협력을 증진하는 취지를 갖고 있음을 시사한다. 흥미로운 것은 그다음이다. 2018년에는 China와 Japan이 각기 6회 사용되었는데, 앞에서 살펴본 2007년/2009년 표에서는 China와 Japan이 없었다. China가 등장하게 된 것은 10년 사이에 중국의 위상이 증대하였기 때문이고, Japan도 6회나 사용된 이유 중에 하나는 ‘21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언(김대중-오부치 공동선언)’ 20주년을 기념하는 세션들이 개최되었기 때문이다.

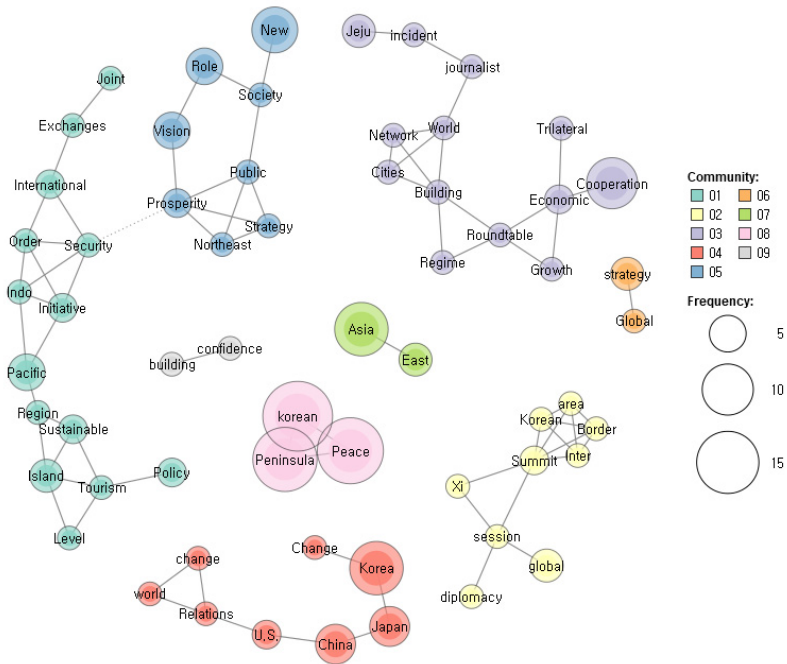
다음은 2018년 세션 제목에 대해 동시출현 단어분석(co-occurrence analysis)을 한 것이다.

이 차트에서도 2018년 제주포럼에서는 ‘한반도’와 ‘평화’ 문제를 집중적으로 다룬 것을 확인할 수 있다(Korean, peninsula, peace, confi-

dence, building, summit). 경제협력과 제주 문제(관광, 4.3)도 다루어졌다. 종합포럼임에도 불구하고 다른 지역 문제는 거의 다루지 않은 것으로 보이며, 테러나 인간안보 등 비전통 안보 문제도 세션 제목에서는 언급하고 있지 않아서 Dialogue and Research Monitor(DRM)를 통해 나타난 아태지역 “전형적인” 다자안보대화와 다른 성격을 보인다.

정리하면 제주포럼은 ‘제주평화포럼’으로 개최되던 기간 중에 전통, 비전통 안보 이슈보다는 다자안보협력과 한국에 집중하였다. 대형종합포럼으로 변모한 이후에 주제의 다양성이 훨씬 증가하였지만, 전통적 안보 이슈는 역시 핵 문제를 중심으로 다루어졌고, 비전통 안보, 신 안

〈차트 2〉 제주포럼 세션 제목 Co-occurrence Analysis: 2018년



보 이슈는 잘 다루어지지 않았다.

하지만 세션 제목은 몇 단어에 지나지 않고 포괄적 개념을 포함하는 경우가 많아서 각 세션에서 실제로 다루는 내용에 대한 충분한 정보를 포함하지 못하고 있다. 각 세션에서 다루는 내용에 대해 제대로 분석하기 위해서는 세션을 녹취한 기록이나 요약한 자료가 필요하다. 제주포럼 결과자료집에는 주요연설문인 경우는 전문이, 세션토의일 경우에는 요약문이 포함되어 있다.

IV. 2018년 제주포럼과 이전 제주포럼의 비교

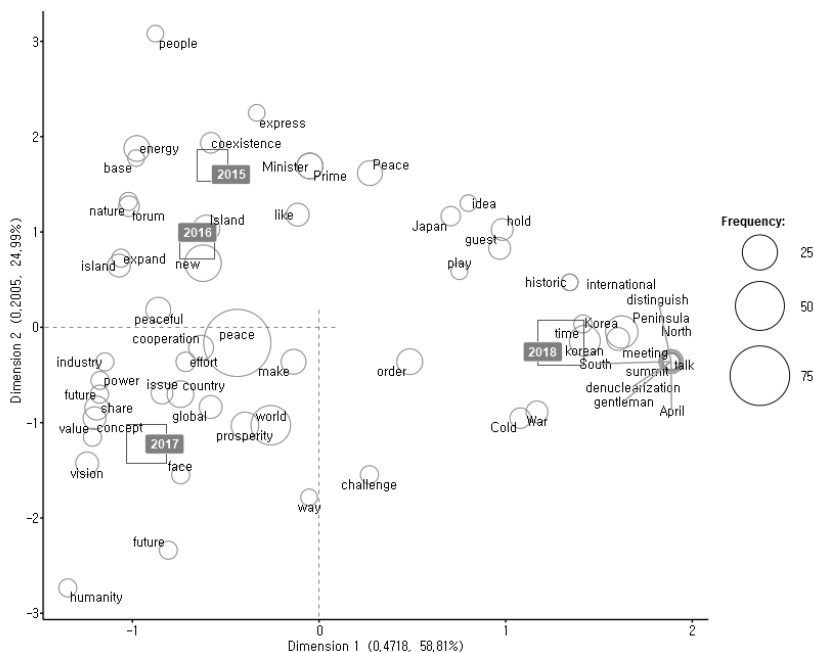
“2018년 제주포럼은 논의내용이나 의제에 있어서 이전의 제주포럼과 어떤 차이와 유사성을 보이는가?”

북한의 핵개발로 인해서 연이은 위기를 겪어왔던 한반도 정세가 2018년 들어서 평창동계올림픽을 계기로 급반전을 하였고 상반기 중에 남북정상회담은 물론 북중정상회담, 북미정상회담까지 개최되었다. 이러한 전례 없는 변화가 2018년 제주포럼에 어떻게 반영되었을까?

1. 도지사 개회사

제주특별자치도 도지사는 제주포럼의 조직위원장으로 매년 포럼에서 개회사를 한다. 원희룡 도지사는 2014년 도지사에 당선되었고 2018년에 재선에 성공하였기 때문에 2015년부터 지금까지 제주포럼에서 개회사를 해왔다. 개회사는 기초연설보다 짧고 심층적인 분석을 포함하고 있지 않지만 (1) 2015년 이후 연사가 동일하고 (2) 포럼이 개최되는 당시의 분위기, 그리고 그 분위기 속에서 제주포럼이 갖는 의의 등에 대하여 언급하는 경우가 많다. [이에 반해 기초연설의 경우에는 (1) 해마다

〈차트 3〉 제주포럼 개회사 Correspondence Analysis: 2015~2018년



기조연설자가 바뀌며 (2) 주어진 주제 (대주제) 관해서 주로 논의하게 된다.] 따라서 2017년 개회사와 2018년 개회사를 비교해서 차이가 발견되면 그 차이가 연사가 아니라 개최 당시의 분위기의 차이에서 비롯되었을 것이라고 어느 정도 추정이 가능하다.

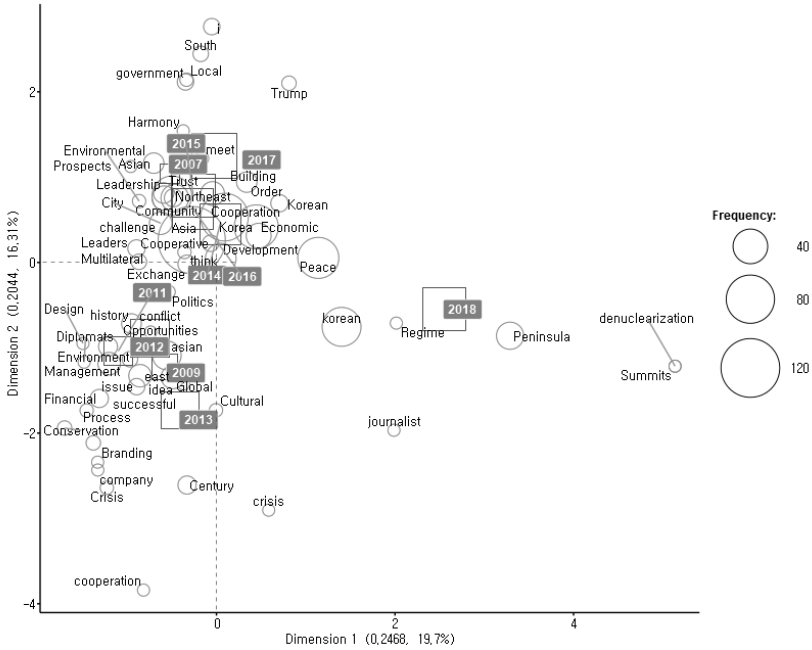
〈차트 3〉은 원희룡 도지사의 개회사를 연도별로 비교한 대응분석 (correspondence analysis)의 결과이다. 2018년 개회사는 그 이전 연도의 개회사에 비해서 위치상으로는 사용된 단어에 있어서 차이가 있음을 시각적으로 확인할 수 있다. 차트에서 2018년 개회사는 그 이전 연도의 개회사들과는 떨어져서 위치하고 있다. Historic, time, North, South, peninsula, summit, talk, meeting, denuclearization, cold, war 등은 2018년 개회사를 특징짓는 표현들이다. 이와 대조적으로 전년도 개회사들은, 특히 2015년 개회사와 2016년 개회사는 내용적으로 크게 차이가 나지 않는다는 것을 시각적으로 확인할 수 있다.

2. 2018년과 2017년 세션 주제 비교

〈차트 4〉는 제주포럼 세션 주제(해마다 60~70개 상당)를 연도별로 비교한 대응분석의 결과이다. 차트에서 2018년 제주포럼은 그 이전의 제주포럼과 떨어져 따로 위치하고 있다. 2018년 제주포럼은 세션 제목에 사용된 단어와(Korean, peninsula, peace, regime, denuclearization, summits) 그 빈도수, 그리고 단어 간의 관계(denuclearization-Summits)에 있어서도 과거의 어느 제주포럼과도 차이를 보이고 있음을 차트를 통해서 확인할 수 있다.

요약하면 대주제의 비교를 통해서는 잘 나타나지 않지만 개회사나 세

〈차트 4〉 제주포럼 세션 주제 Correspondence Analysis: 2015~2018년



션 제목을 기준으로 볼 때 2018년 제주포럼은 그 이전의 어느 제주포럼 과도 논의주제나 논의내용이 다르다고 할 수 있다. 어쩌면 2018년 제주 포럼은 ‘한반도평화포럼’이라고 불러도 무방할 것으로 보인다.

V. 연사별 발언내용 비교

“공동의 주제에 대해 연사들의 얼마나 유사한/상이한 견해를 보이는가?”

1. 기초연설

앞에서 설명한 대로 제주포럼의 대주제는 의도적으로 포괄적이고 개방형(open-ended)인 제목을 선택하기 때문에 연설자나 세션 기획자는 아시아의 평화와 번영을 위하여 필요/중요하다고 생각되는 것이 있으면 자유롭게 전달하고 싶은 메시지나 세션주제를 선택할 수 있다.

제주포럼의 기초연설문의 분석을 통해서도 같은 대주제에 대한 기초연설자들의 생각, 특히 다양성과 공통성을 파악할 수 있다. 예를 들어서 2018년 제주포럼의 대주제는 “Reengineering Peace for Asia”이었고, 2017년 제주포럼의 대주제는 “Sharing a Common Vision for Asia’s Future”이었다. 기초연설자의 연설문의 분석은 전·현직 국가정상급 인사들이 “아시아의 평화 재정립”이나 “아시아의 미래 비전 공유”에 관하여 갖고 있는 생각을 파악할 수 있는 기회를 제공한다.

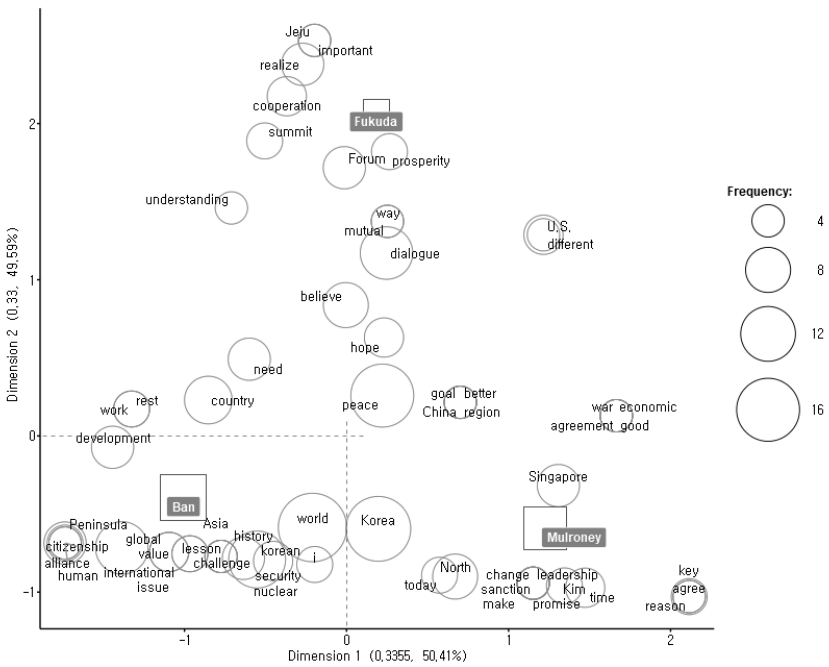
〈2018년 기초연설〉

이전의 제주포럼과 달리 2018년 제주포럼에서는 ‘개회식’이 아니라 ‘세계지도자세션’에서 전현직 국가정상급 인사들이 대주제에 관하여 기

조연설을 하였다.

- 사 회: 홍석현 (중앙홀딩스 회장)
- 기조연설: 반기문 (전 유엔 사무총장)
브라이언 멀로니 (전 캐나다 총리)
후쿠다 야스오 (전 일본 총리)

〈차트 5〉 제주포럼 기조연설 Correspondence Analysis: 2018년 세계지도자 세션



차트에서 Ban, Mulroney, Fukuda 라고 표시되어 있는 위치의 주변에 있는 단어들은 각 기조연설자들이 자주 사용한 단어들이다. 이 차트를 보면 반기문 전 유엔 사무총장, 브라이언 멀로니 전 캐나다 총리, 후쿠다 야스오 전 일본 총리가 각기 다른 단어를 사용하여 기조연설을 하였다는 것을 알 수 있다. 흥미롭게도 ‘재정립(reengineering)’이라는 표현은 연설문에서 2번밖에 발견되지 않고, 단지 대주제를 언급하기 위해서 사용된다. 달리 말하면 어느 기조연설자도 ‘재정립’이라는 개념에 대해 깊게 생각해 본 것으로 보이지 않는다.

반기문 전 유엔 총장은 이번 포럼의 대주제는 매우 시의적절하다고 언급하고 세상을 보다 낮게 만들기 위해서는 혼자서는 안 되고 협력과 국제사회의 공조가 필요하다고 주장하였다. 이는 기후변화 등 글로벌한 문제뿐만 아니라 북핵 문제의 해결에도 적용된다고 보고 북핵 문제 해결을 위해서는 한미동맹의 강화와 미중일리의 협력, 국제사회의 지원이 필요하다고 하였다. 멀로니 전 캐나다 총리도 이번 포럼의 대주제가 최근 전 세계의 주목을 받는 중요한 주제라고 언급한 후 연설의 거의 대부분을 싱가포르 정상회담의 의의와 유의할 점에 대하여 논하는 데 할애하였다. 후쿠다 전 일본 총리도 포럼의 직전에 개최된 북미정상회담에 관하여 언급하고 대화가 중요하다는 점을 강조하였다. 그는 특히 정부 간 대화뿐만 아니라 국민 간 대화와 교류가 필요하며 중요하다고 주장하고, 제주포럼을 비롯하여 한중일이 개최하는 포럼이 한중일 간 대화와 교류를 증진하는 데 기여하기를 희망하였다.

기조연설자들이 각기 다른 개념을 사용하고 다른 주장을 하는 것은 한편으로 자연스러운 일이다. 각 기조연설자는 각기 국적도 살아온 경험도 다르며, 대주제는 포괄적이고 개방형이라서 특정한 방향으로 생각을 유도하지도 않기 때문이다. 하지만 기조연설자의 생각이 수렴하지

않는 것을 당연하다고 생각할 이유는 없다. 국적이나 경험이 달라도 인식이 수렴하는 경우가 발생하기 때문이다. 특정 지역이나 분야에서는 ‘인식 공동체’가 생성되었다고 할 만큼 생각의 수렴이 강할 수도 있다. 제주포럼이 출범한 지 벌써 17년째에 접어드는 만큼 제주포럼을 중심으로 인식이 수렴하는 것도 어느 시점에서는 가능할 것이다. 다음에서 살펴보는 2016년 기조연설은 인식의 수렴 가능성을 엿볼 수 있는 사례이다.

〈2016년 기조연설〉⁶⁾

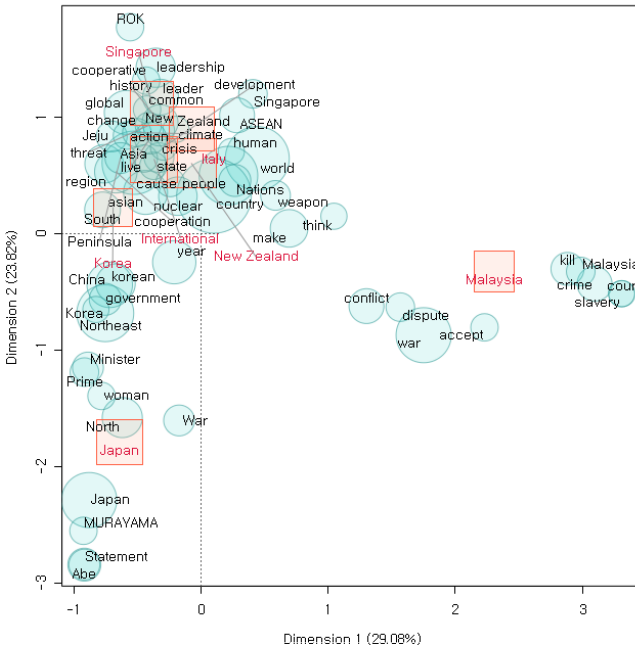
2016년 제주포럼에서는 황교안 국무총리, 반기문 유엔 사무총장, 무라야마 도미이치 전 일본 총리, 마하티르 빈 모하마드 전 말레이시아 총리, 짐 볼저 전 뉴질랜드 총리, 고축통 전 싱가포르 총리, 엔리코 레타 전 이탈리아 총리 총 7명이 기조연설을 하였다. 이중 마하티르 전 말레이시아 총리는 2013년에도 제주포럼에 참석하여 기조연설을 한 바 있다.

2016년 제주포럼의 대주제는 Asia’s New Order and Cooperative Leadership이었다. 7명의 기조연설자의 연설문을 대응 분석한 결과는 〈차트 6〉과 같다.

이 차트를 보면 먼저 황교안 총리, 반기문 유엔 사무총장, 짐 볼저 총리, 고축통 총리, 엔리코 레타 총리가 기조연설문에서 자주 사용하는 단어들이 겹치고 있는 것을 알 수 있다. 또 이들이 사용하는 단어들은 대주제에 포함된 단어들이거나 연관된 단어들을 알 수 있다. 이러한 결과는 2018년 기조연설자들에 비해 매우 다른 모습이다.

6) 이 부분은 2016년 연구에 있는 내용이나 2018년 기조연설과 비교(대조)하기 위해 포함시켰다. 한인택, “제주포럼을 통해 본 평화와 협력에 관한 역내 엘리트의 인식,” 『2016 동아시아지역 평화인식조사』(제주평화연구원, 2016).

〈차트 6〉 제주포럼 기초연설 Correspondence Analysis: 2016년



* 차트에서 각 기초연설자는 각자의 국적으로 표시. 반기문 유엔 총장의 경우는 한국(Korean) 대신 국제(International)로 표기

기조연설자들이 서로 같거나 상이한 단어를 사용하여 연설하는 것이 무슨 의미를 지닌 것일까? 우선 기조연설자들이 같은 단어를 사용한다는 것은 인식을 공유하고 있다는 가능성이 높은 것을 의미하여, 공동의 행동이나 협력적 리더십의 가능성이 높을 수 있음을 의미할 것이다. 물론 같은 단어를 사용하면서도 실제로는 이해가 첨예하게 갈려서 공동의 행동이나 협력적 리더십의 출현이 어려울 수도 있다. 예를 들어 남북 간의 대화에서 핵무기나 통일이라는 단어가 양측에 의하여 빈번하게 사용된다고 해서 그것을 근거로 핵 문제나 통일에 대하여 남북한 사이에

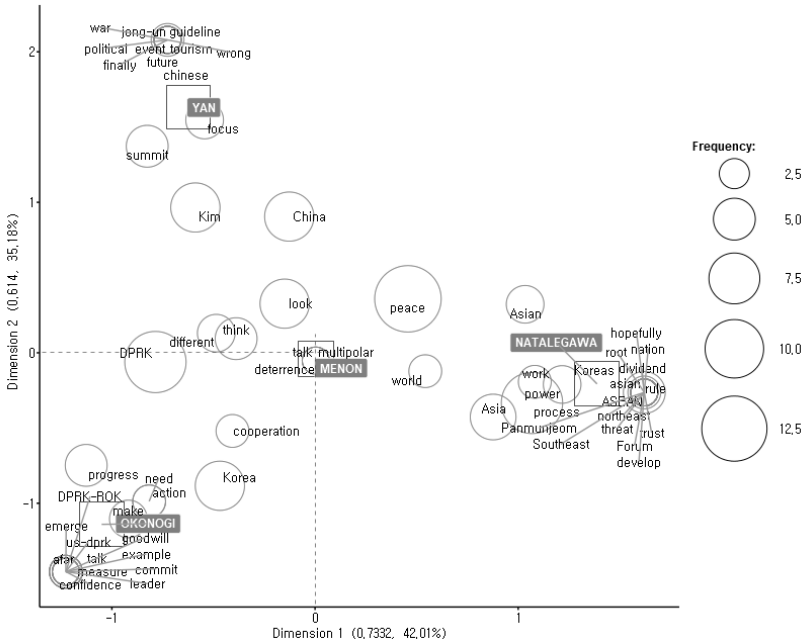
공통의 인식이 존재하고 조만간 공동의 행동이나 협력적 리더십이 생길 것이라고 속단해서는 안 된다. 하지만 같은 단어를 사용하고 있다는 것은 적어도 공통의 관심사와 의제를 갖고 그것에 대해서 같이 대화하고 있음을 시사한다.

2. 제주포럼 국제자문위원회 세션

동일한 주제에 대해 역내 엘리트가 갖고 있는 생각의 공통성과 상이성을 알아볼 수 있는 다른 좋은 기회는 제주포럼 국제자문위원회 세션이다. 제주포럼 의제의 시의성을 높이고 발전을 도모하는 것을 목적으로 국내외 전직 외교장관 4명 및 석학 8명으로 구성된 제주포럼 ‘국제자문위원회’가 발족되었다. 국제자문위원회 위원들이 참여하는 세션은 2018년 제주포럼에서 처음 개최되었다. “정상외교: 남북·북미·북중 정상회담 이후 전망은?— 회담의 목적과 역내 시사점”이라는 제목으로 개최된 이 세션에는 장달중 서울대학교 명예교수가 사회를 보고, 연쇄통 중국 칭화대학 당대국제관계연구원장, 오코노기 마사오 일본 게이오대학 명예교수, 마티 나탈레가와 아시아소사이어티 정책연구원/전 인도네시아 외교부 장관, 시브산카르 메논 인도 중국연구소 자문위원회 위원장/전 인도 국가안보보좌관이 패널리스트로 참가하였다.

패널리스트들은 2018년 개최된 일련의 정상회담에 대한 평가와 향후 전망, 시사점에 관해 서로 다른 의견을 제시하였다. 연쇄통 중국 칭화대학 당대국제관계연구원장은 2018년에 개최된 정상회담들은 글로벌한 현상이 아니라 지역적 현상이라고 정의하고 북한은 균을 우선하는 정책에서 경제를 우선하는 정책으로 확실히 전환하였다고 주장하였다.

〈차트 7〉 국제자문위원회 세션 Correspondence Analysis



오코노기 마사오 일본 게이오대학 명예교수는 2018년의 정상회담들은 거시적으로 보면 긍정적으로 평가할 부분이 많지만 미시적으로 보면 구체성도 구속력도 떨어져서 기대를 충족시키지 못한다고 평가하였다. 오코노기 교수는 북미 양측이 선의에 기반을 둔 행동 대 행동 원칙을 준수하여 신뢰를 유지하는 것이 도전과제라고 하였으며 북미관계의 진전과 남북관계의 진전이 나란히 이루어져야지 둘 중의 하나가 잘 안 되면 전체적으로 신뢰를 상실될 수 있다고 하였다. 마티 나탈레가와 아시아소사이어티 정책연구원/전 인도네시아 외교부 장관은 남북한이 판문점 정신을 살려서 평화프로세스를 계속 추진하여야 하며 아세안은 동남아 지역의 신뢰구축과 안보협력을 공유하여 남북한 평화프로세스의 성공에

기여할 수 있다고 하였다. 시브산카르 메는 인도 중국연구소 자문위원회 위원장/전 인도 국가안보보좌관이 패널리스트는 정상회담이 지역적 현상이 아니라고 주장하고, 일련의 정상회담이 국제질서가 양극체제에서 다극체제로 전환되는 과정에서 발생하였다는 점을 강조하였다. 힘의 균형의 변화는 과거와 달리 대화를 낳았으며 냉전에서 벗어나 새로운 미래로 나갈 수 있는 기회를 제공하였다고 주장하였다.

국제자문위원회 세션에서도 패널리스트들은 연이은 정상회담의 의의와 전망에 대해 각기 다른 견해를 피력하였다. 이런 견해의 다양성은 혹시 2018년 한반도 정세가 누구도 예측하지 못하게 급반전하였기 때문에 발생한 것은 아닐까?

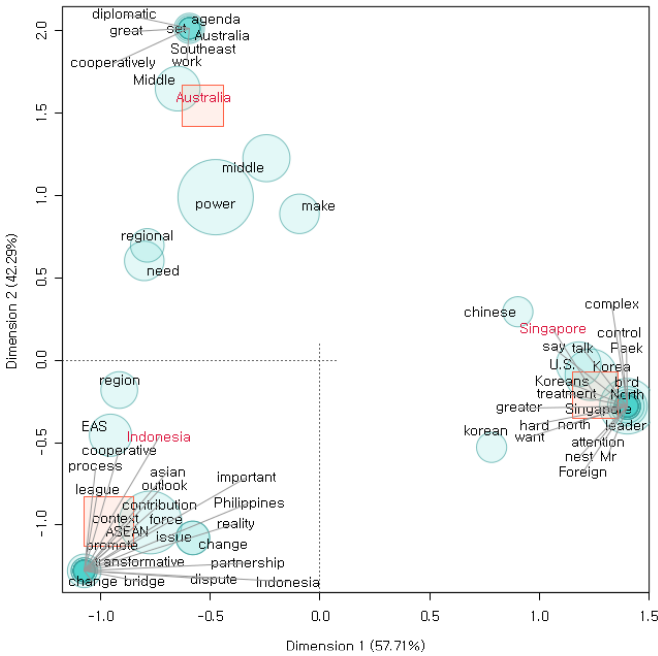
마티 나탈레가와 전 인도네시아 외교부 장관은 2017년 제주포럼에도 패널리스트로 참석한 적이 있다. 마티 나탈레가와 전 장관이 참석했던 2017년 제주포럼 외교안보 글로벌리더 세션은 여러 면에서 2018년 제주포럼국제자문위원회 세션과 유사한 측면이 있다. 다음에서는 2017년에서 패널리스트의 견해를 살펴보기로 한다.

〈2017년 “아시아 미래를 위한 중견국의 역할” 외교안보 글로벌리더 세션〉

외교안보 글로벌리더 세션은 박진 전 국회 외교통상위원회 위원장의 사회로, 토론 마티 나탈레가와 전 인도네시아 외교부 장관, 조지 여 전 싱가포르 외교부 장관, 그리고 가렛 에반스 전 호주 외교부 장관이 패널리스트로 참가하였다.

외교안보 글로벌리더 세션은 각 패널리스트들이 아시아의 미래를 위한 중견국의 역할에 대한 생각을 먼저 밝히고 그 차례가 끝난 후 사회자의 질문에 대해 대답을 하고 마지막으로 청중들의 질문에 대해 질의

〈차트 8〉 외교안보 글로벌리더 세션 Correspondence Analysis: 2017년



응답을 하는 순서로 진행되었다. 사회자의 질문에 대답을 하거나 청중의 질문에 대해 대답하는 내용은 분석에서 제외하였다. 그런 경우 주제나 표현을 패널리스트가 아니라 사회자나 청중이 주도하였다고 할 수 있기 때문이다.

대응분석을 한 결과를 보면 세 명의 패널리스트들은 같은 주제를 놓고 같은 세션에 참가하였다고 믿기 힘들 정도로 각자 다른 얘기를 하였다. 그런 중요한 이유는 중견국이라는 개념이 아직도 불명확한 개념이기 때문일 것이다. 실제로 에반스 전 장관은 그가 생각하는 중견국의 정의가 무엇인지 설명하면서 발언을 시작하였고, 마티 나탈레가와 전

장관은 중견국에 대한 얘기 대신에 대부분 아세안에 관한 발언을 하였다. (마티 나탈레가와 전 장관은 2018년 국제자문위원회 세션에서도 아세안에 대한 내용을 많이 언급하였었다.) 여 전 장관은 싱가포르를 중견국이 아니라는 말부터 시작하였다.

중견국의 정의가 무엇이고, 중견국이 누구인지에 대한 생각이 정리가 되지 않은 상태에서 아시아의 미래를 위해 중견국의 역할이 무엇인지 논의하는 것은 자칫하면 초점이 없는 논의가 될 우려가 있는데 대응 분석의 결과는 그러한 우려가 사실로 나타났음을 시사하고 있다. 우선 중견국(middle, power)은 에반스 전 장관의 발언에서는 중요하게 사용되나 여 전 장관이나 마티 나탈레가와 전 장관의 발언에서는 중요하게 나타나지 않는다. 마티 나탈레가와 전 장관은 대부분 아세안의 업적과 미래 발전방향에 대하여 발언하였으며, 여 전 장관은 대부분 북한 문제에 관하여 발언하였다.

VI. 요약 및 결론

제주포럼이 이제 주요한 역내 포럼으로 자리를 잡게 되면서, 매년 각국의 전·현직 국가정상급 인사에서부터 현직 외교관, 학자에 이르기까지 다양한 국적, 소속, 역할을 가진 참가자들이 한 자리에 모여 다양한 지역과 이슈에 관하여 논의하게 된 것은 중요한 발전이다. 작년에 이어서 올 해의 연구에서는 제주포럼을 통해서 역내 엘리트들의 인식을 이해하고자 하였다. 제주포럼의 대주제, 세션 제목, 기조연설, 세션 토

의내용을 분석하여 제주포럼의 참가자들이 얼마나 인식을 공유하고 있고, 어떤 사안에 관심을 갖고 있으며, 어떤 개념을 통하여 사고하고 있는지 알아보려고 하였다.

- 세션의 제목을 기준으로 볼 때, 제주포럼은 역대 “전형적” 다자안보대화에 비해서 다루는 주제와 지역에 있어서 차별성을 지녔다. 제주포럼의 초기에는 다자안보협력과 한반도가 양대 주제였고, 대형 종합포럼으로 변신한 후에도 지역은 확장되었지만, 핵 문제를 제외한 전통 안보 문제, 환경 문제를 제외한 비전통 안보 문제에 대해서는 많이 다루지 않고 있다. 이는 2018년 제주포럼도 마찬가지였다.

- 대주제의 비교를 통해서도 잘 나타나지 않지만 개회사나 세션 제목을 기준으로 볼 때 2018년 제주포럼은 그 이전의 어느 제주포럼과도 논의주제나 논의내용이 다르다고 할 수 있다. 어쩌면 2018년 제주포럼은 ‘한반도평화포럼’이라고 불러도 무방할 것으로 보인다.

- 2018년 제주포럼의 기초연설을 기준으로 볼 때, 역대 정상급 지도자들은 비록 공통의 주제에 대해서 얘기하였지만 실제에 있어서는 상당히 다른 생각을 갖고 있었으며 어휘도 각기 다른 단어를 사용하고 있었다. 물론 2018년 제주포럼의 사례를 일반화할 수는 없지만 역대 최고 엘리트 수준에서 인식의 공유가 잘 이루어지지 않고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 지우기 어렵다.

- 국제자문위원회 세션에서도 패널리스트들은 연이은 정상회담의 의의와 전망에 대해 각기 다른 견해를 피력하였다. 이런 견해의 다양성

은 혹시 2018년 한반도 정세가 누구도 예측하지 못하게 급반전하였기 때문에 발생한 것은 아닐까 우려해서 2017년 외교안보 글로벌리더 세션을 분석하였다.

- 2017년 외교안보 글로벌리더 세션에서는 전직 외교부장관 3명이 아시아의 미래를 위한 중견국의 역할에 대한 생각을 먼저 밝혔다. 이들의 발언을 분석하면, 세 명의 패널리스트들이 같은 주제를 놓고 같은 세션에 참가하였다고 믿기 힘들 정도로 각자 다른 얘기를 하였다. 그런 중요한 이유는 중견국이라는 개념이 아직도 불명확한 개념이기 때문일 것이다. 중견국의 정의가 무엇이고, 중견국이 누구인지에 대한 생각이 정리가 되지 않은 상태에서 아시아의 미래를 위해 중견국의 역할이 무엇인지 논의하는 것의 한계가 들어난 것이다.

만약 앞으로도 비슷한 결과가 지속적으로 나타난다면 다음과 같은 일반화나 제안을 해볼 수 있을 것이다.

- 인식의 공유를 위한 노력은 특히 고위급 엘리트를 중심으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 역내 정상회의나 장관회의를 늘리고, 고위급 인사들과 실무급 인사들 간의 소통도 강화될 필요가 있다.
- 대화가 촉진되고 결과도 도출할 수 있기 위해서는 적절한 프레임(framing)이 필요하다. '중견국'처럼 합의가 어려운 개념보다는 다양한 생각을 수렴시킬 수 있는 포컬 포인트(focal point)가 될 수 있는 개념의 사용이 바람직하다.

이렇듯 제주포럼에서 역대 엘리트들이 생각의 다양성을 표출하고 공통성을 발견해 나가는 것도 중요하지만, 다자안보대화로서 제주포럼의 궁극적인 목적은 역대 평화와 번영의 달성이다. 어떻게 하면 제주포럼에서의 논의가 정책결정과 국제협력에 효과적으로 기여할 수 있는지 고민을 해볼 필요가 있다.

Ball과 Taylor에 의하면 Track 2 대화는 다음과 같이 정책결정과 국제협력에 기여할 것으로 기대할 수 있다고 한다.⁷⁾

첫째로, 정부에 대한 조언이다. 정부에 대한 조언은 Track 2 대화의 중요한 기능으로, Track 2 대화가 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제라든가 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제에 대해 논의할 때 가장 유용하다.

둘째로, Track 1 대화는 너무 새롭거나 민감해서 다루기 힘든 아이디어들을 창안하거나 검증하는 ‘실험실’ 역할을 할 수 있다.

셋째로, Track 2 대화는 Track 1 대화가 교착상태에 빠졌을 때 외교적 대안 통로(route)로 기능할 수 있다. 예컨대 지금의 한일관계처럼 공식적 양자회담의 개최도 힘들고 양자 이슈의 토의도 힘든 경우 Track 2 다자대화를 이용해서 양자 접촉도 가능하고 협의근관한 양자 이슈는

7) Desmond Ball and Brendan Taylor, “Reflections on the Track Two Process in the Asia-Pacific Region,” in Hadi Soesastro et al., eds., *Twenty Years of ASEAN ISIS: Origins, Evolution, and Challenges of Track Two Diplomacy* (ASEAN ISIS 2006).

유보하고 협의가능한 다자적 이슈부터 논의할 수도 있다.

넷째, 사회화(socializing; socialization) 기능으로 Track 2 대화를 통해서 상대방의 입장에 대한 이해를 넓히고 지역이나 국제적 규범에 대한 이해의 제고도 가능하다. 예를 들어 만약 북한이 Track 2 대화에 정기적으로 참가할 경우 지역이나 국제적 규범에 대한 북한의 이해를 높여서 북한이 국제사회에 편입하는 데에 기여할 수 있을 것이다. 과거 베트남이 그랬고 중국도 그러한 경험이 있다.⁸⁾

제주포럼이 이제 한국을 대표하는 대형 종합포럼으로서 충분한 “양적” 성장을 이루하였다고 볼 수 있는 만큼, 앞으로는 제주포럼이 어떻게 하면 원래의 취지에 부합하게 정책결정과 국제협력에 기여하는 Track 1.5/Track 2 다자안보대화로서 “질적” 성장을 이룩할 수 있는지 고민이 필요하다.

Ball과 Taylor의 주장이 타당하다면 앞으로 제주포럼은 다음과 같은 노력을 할 필요가 있다.

첫째로, 정부가 지속적으로 관심을 가지기 힘든 장기적인 문제라든가 정부가 아직 대응할 준비가 되어 있지 않은 새로운 문제를 제주포럼의 주제로 선정하여 논의하는 것이 바람직하다.

8) Nguyen Hung Son, “베트남의 Track 2 외교 경험: 북한에의 함의,” JPI PeaceNet (2015-12).

둘째로, 너무 새롭거나 민감해서 정부 간 대화에서 다루기 힘든 아이디어들을 제주포럼에서 장안하거나 검증하는 것이 바람직하다.

셋째로, 정부 간 대화가 교착상태에 빠졌을 때 제주포럼을 통하여 외교적 대안 통로(route)가 마련되도록 한다.

넷째, 제주포럼의 참가를 통해서 북한이 지역이나 국제적 규범에 대한 이해를 높일 수 있게 하여서 북한의 사회화(socializing; socialization)에 기여한다.

■ 자료 출처 ■

제주포럼(<http://www.jejuforum.or.kr/>).

Dialogue and Research Monitor(<http://www.jcie.or.jp/drm/>).

KH Coder(<http://khc.sourceforge.net/en/>).

- 국문

올해로 13회를 맞은 제주포럼은 이제 역대 유수의 다자안보대화 자리 잡았다. 이 연구에서는 문서자료의 분석에 특화된 프로그램 KH Coder를 사용하여 제주포럼의 결과자료집을 분석하여, 제주포럼의 참가자들이 얼마나 인식을 공유하고 있고, 어떤 사안에 관심을 갖고 있으며, 어떤 개념을 통하여 사고하고 있는지 알아보았다. 세션의 제목을 기준으로 볼 때, 제주포럼은 역대 “전형적” 다자안보 대화에 비해서 다루는 주제와 지역에 있어서 차별성을 지녔다. 개회사나 세션 제목을 기준으로 볼 때 2018년 제주포럼은 그 이전의 어느 제주포럼과도 논의주제나 논의내용이 달라서, 2018년 제주포럼은 ‘한반도평화포럼’이라고 불러도 무방할 것으로 보인다. 기초연설에서부터 현직 외교관 좌담회, 학자들 간의 토의에 이르기까지 참석자의 역할, 위상, 소속, 주제를 불문하고 인식의 공통성과 상이성이 모두 존재하였다. 특히 상이성이 컸다.

[주제어] 제주포럼, 다자안보대화, 엘리트 인식, 질적 자료 분석, KH Coder

- 영문

Using the open-source KH Coder qualitative data analysis program, this study analyzed the speeches, presentations, and comments by Jeju Forum speakers in 2018 in order to learn how similar or different their views were, what issues they were interested in, and what concepts they used in their reasoning. The Jeju Forum was found to be different from the “typical” regional security dialogue in terms of geographical focus and topics covered. The 2018 Jeju Forum was also different from previous ones in that it covered far more peace issues on the Korean peninsula than ever. In some cases, speakers were found to have common views, focused on the same issues, and/or thought through similar concepts, despite differences in their roles, nationality and occupation. But more frequently, they had different views, looked at different issues, and/or relied on different concepts.

[**Key words**] Jeju Peace Forum, Jeju Forum for Peace and Prosperity, Qualitative data analysis, KH Coder

아시아유럽정상회의(ASEM)를 통해 본 정치지도자들의 관심사와 변화의 추이

도종윤

제주평화연구원 지역통합연구부장

1. 들어가며

1. 문제제기

1996년 첫 아시아유럽정상회의(Asia-Europe Meeting: 이하 ASEM)가 개최된 이래 아시아와 유럽 주요국들은 정기적으로 모여 양 지역의 현안과 글로벌 질서가 직면한 도전과 과제를 다뤄왔다. 이들은 서로 다른 역사와 문화, 경제 발전의 차이, 다양한 정치적 환경 등 이질적인 조건을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 쉽 없이 도래하는 정치적, 경제적 위기를 극복하고 대화와 협력을 통해 미래를 열고자

하는 의지를 공유하고 있다. 유럽과 아시아는 다른 지역과 비교할 때 남다른 중요성을 띠고 있다. 세계 인구의 69.3%,¹⁾ 전 세계에서 차지하는 역내 무역량이 각각 34.3%(EU), 7.6%(ASEAN)를 차지한다. 아시아는 전 세계 상품 수출입 증가율에서 단연 1위를 차지하고 있으며(수출 6.7%, 수입 9.6%) 유럽 역시 이후 증가율이 점차 확대되고 있다(수출 3.5%, 수입 2.5%).²⁾ 정치적으로 보아도 그 의미는 남다르다. ASEM 참여국 중 네 국가(중국, 영국, 프랑스, 러시아)가 유엔안전보장이사회 상임이사국의 지위에 있다.³⁾ 또한 두 지역은 개성 있는 역사와 문화를 바탕으로 국가 간 밀접한 정치·경제 통합을 이루어 나가고 있다. 유럽연합(EU)과 아세안(ASEAN)으로 대표되는 양측의 지역주의(regionalism)는 미래의 국제정치가 나아갈 바를 알려주는 단초이기도 하다. 그래서 ASEM은 유럽과 아시아의 최고 정치지도자들이 국제질서에 대한 관심과 그 변화의 추이를 분석할 수 있는 주된 자료가 된다. 대한민국도 1996년 태국 방콕에서 열린 제1회 회의부터 꾸준히 참석하여 아시아와 유럽의 목소리를 경청하고 글로벌 질서의 주요 행위자로 적극적인 외교 활동을 벌이고 있다.⁴⁾

본 보고서는 2010년 이후 최근 5차례의 ASEM 정상회의 담론을 분석한다. 주된 자료는 의장 성명(Chair's Statement)이며 이와 연관된 문서화된 자료들도 일부는 분석의 대상으로 삼았다. 자료를 분석할 도구는 질적 연구방법을 다루는 소프트웨어인 NVIVO10으로 하였다.⁵⁾

1) World Meters, "Regions in the world by population"(2019).

2) WTO, "World Trade Statistical Review 2018," p.18, 32.

3) 러시아는 2010년부터 ASEM에 참여.

4) 위의 내용은 도종윤, "지역 간 주의(Inter-regionalism)의 성찰과 발전 전략," 제 주평화연구원 연구 사업 보고서(2018-03), p.25의 내용을 전제하였음.

2. 보고서의 구성

이 보고서의 시작은 다음과 같은 질문에서 시작하였다. 즉, 규모와 중요도에서 세계 질서의 양축을 형성하는 두 대륙이 정기적인 만남을 통하여 어떤 논의와 합의를 통해 인식의 수렴을 이루어내는 것일까? ASEM이 비록 강제성 없는 포럼의 성격으로 구체적인 실천 작업을 이끌 어내지 못하지만, 오히려 자유로운 분위기 속에서 현재와 미래의 과제를 허심탄회하게 교환하며 인식 공유를 시도한다는 점에서 이 보고서의 취지에 부합한다고 판단한. 이런 문제의식에서 본 보고서는 ‘2010년 제8회 ASEM부터 2018년 제12회 ASEM까지 유럽과 아시아의 엘리트들이 국제관계에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지 탐색하는 데 목적을 둔다. 이전의 것을 두고 제8회부터 연구 대상을 선정한 이유는 이때가 2010년의 시작으로 새로운 10년을 맞는 모멘텀의 시기이고 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제 불평등을 해소하기 위한 선후진국 간의 대화, 환경, 이민, IT, 개발 등 보다 다원화된 의제 속에서 글로벌 차원의 협력 등이 더욱 부각되는 시기이기 때문이다.

한편, 본 보고서의 연구 자원(resource)은 각 회의에서 발표된 선언문(Chairs statement)이다. 이는 각 회차 별로 회의 주최국이 올린 문서를 관련 홈페이지에서 입수하여 자료가 담고 있는 어휘 분석을 통해 그것이 함의하고 있는 것이 무엇인지 드러내는 것을 목표로 한다.

5) 질적 자료 분석을 수행할 수 있는 컴퓨터 프로그램(CAQDAS)으로는 NVIVO, MAXQDA, ATLAS.ti, Dedoose 등이 널리 알려져 있다. 최근에는 국내에서 ‘과량새’가 개발되어 소개되었다. NVIVO의 특징은 다른 프로그램과는 달리 문서 뿐 아니라 오디오 비디오, SNS 편집물 등을 자유롭게 이용할 수 있다는 점이다. 또한 노드(node)를 중심으로 ‘근거이론’ 접근이 가능하다는 점이다.

이를 위해 이 보고서는 다음과 같이 구성되었다. 서론에 해당하는 I절에 이어 II절에서는 ASEM 정상회의에 대한 개괄적인 소개와 배경, 성격 그리고 관련 실천 사업 등을 서술한다. 각 회의는 각각의 특성을 지니고 있는데, 의장 성명 외에도, 선언문(Declaration)이 도출된 경우, 부속문(Annex)이 발표된 경우, 로드맵이 공개된 경우 등이 각기 다르다. 이는 회의 주최국이 어떤 점에 방점을 두고 있는지, 각 회의의 주요 관심사가 어느 쪽에 더 집중되어 있는지를 알 수 있는 질적 자료가 된다. 비록 이러한 자료를 모두 이 보고서의 분석 대상으로 삼지 않았지만, 중요하다고 판단되는 것들 특히 의장 성명과 연관성을 보여주는 것들은 별도의 소개없이 다루려고 하였다. 이처럼 회의의 개괄적인 서술은 본 연구 본격적인 조사와 분석에 앞서 사전 전제의 성격을 띤다.

III절에서는 ASEM을 주관하는 각 회차별 주최국 혹은 ASEM의 공식 홈페이지(ASEM Infoboard)에서 입수한 의장성명을 이용하여 컴퓨터 프로그램에 의해 노드(node), 지시체(reference)를 분류하고 도출된 어휘의 빈도 분석 결과를 서술한다. 여기에는 어휘 클라우드 및 클러스터 등이 포함된다. 자료의 취합 및 가공은 NVIVO를 이용하여 진행되었으며 추출된 자료는 별도의 부록에 수록되어 있다. 분석된 자료는 각 회의에서 도출된 의장 성명으로 총 5개 문건이다. 각 문건은 짧게는 A4 분량으로 8쪽(12회) 길게는 26쪽 분량(8회, 11회) 등 다양하며 항목별로 는 대략 30~80개 내외로 구성되어 있다. 마지막 IV절에서는 이번 조사의 결과와 의의에 대하여 토론하며 마치도록 하였다.

II. 아시아유럽정상회의(ASEM)

1. 배경

아시아유럽정상회의는 유럽과 아시아를 실질적으로 아울러 대화를 나누는 포럼 형식의 만남이다. ASEM에 참여하는 53개국은⁶⁾ 세계 GDP의 절반 이상, 그리고 인구와 무역은 60%를 상회한다. ASEM은 개방성과 포용성을 근간으로 하므로 당초 26개국이었던 회원국은 최근에 합류한 호주, 뉴질랜드, 러시아 등을 포함하여 두 배 이상으로 확대되었다.⁷⁾ 또한 의제도 다양해져 국가 수준의 무거운 주제 뿐 아니라 여성, 개발, 해적 퇴치 등 사회의 변화를 반영하는 주제까지 모두 포괄하게 되었다.

ASEM은 유럽과 아시아의 회원국이 번갈아 가면서 개최한다. 이때 주목할 것은 유럽의 참가자로 유럽연합(EU)이 포함되어 있다는 것이다. 특히 유럽에서 개최될 경우 유럽연합 집행위원회가 협조자(coordinator)로 회의의 진행 과정에서 실무적인 차원에서 중요한 역할을 하고 있다.⁸⁾

6) 2018년 기준.

7) 2014년 기준 53개국에 달한다.

8) EU 각 국제행사에 참여할 때는 대표격으로 EU 정상회담(European Council)의 상임의장과 집행위원장이 동시에 국가 수반급으로 참석한다. 상임의장은 외교의 상징적인 대표로서, 집행위원장은 경제를 포함한 실무의 상징적인 대표이다.

〈표 1〉 역대 아시아유럽정상회의의 주최국과 주제

순서	개최일	장소	주제(Theme)
1회	1996.03.01~02	태국 방콕	New Comprehensive Asia-Europe Partnership for Greater Growth
2회	1998.04.03~04	영국 런던	Reinforcing the Partnership between Europe & Asia
3회	2000.10.20~21	한국 서울	Partnership for Prosperity & Stability in the New Millennium
4회	2002.09.22~24	덴마크 코펜하겐	9)
5회	2004.10.08~09	베트남 하노이	Further Revitalising and Substantiating the Asia-Europe Partnership
6회	2006.09.10~11	핀란드 헬싱키	10 Years of ASEM: Global Challenges Joint Responses
7회	2008.10.24~25	중국 북경	Vision & Action: Towards a Win-Win Solution
8회	2010.10.04~05	벨기에 브뤼셀	Greater well-being and more dignity for all citizens
9회	2012.11.05~06	라오스 비엔티안	Friends for Peace, Partners for Prosperity
10회	2014.10.16~17	이탈리아 밀라노	Responsible Partnership for sustainable growth and security
11회	2016.09.15~16	몽골 울란바토르	20 Years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity
12회	2018.10.18~19	벨기에 브뤼셀	Global Partners for Global Challenges

* 굵은 글씨 표기는 이 보고서가 다룬 정상회의의 분석 주제
출처: 저자 작성

- 9) 제4회 코펜하겐 아셈 정상회의에서는 포괄적인 의미의 의제(real agenda)가 미리 상정되지 않았다. 아셈을 준비한 관련자들은 참여국의 공동이익에 관한 구체적인 의제(topics)를 참고 리스트(indicative list)로 제시하였을 뿐이다.

2. 아시아-유럽기금

제1회 ASEM 이후 1년 만인 1997년 2월 아시아-유럽기금(ASEF: The Asia-Europe Foundation)이 창설되었다. 이는 양측에 속한 비정부 차원의 포럼 및 대화 창구를 지원하는 것을 목적으로 하는데 지금은 ASEM의 중요한 제도로 정착되었다. ASEF의 주된 임무는 사람 대 사람의 만남을 통해 지적, 문화적 교류를 보다 활성화하여 상호이해를 증진시키는 것이다. ASEF는 ASEM에 참여하는 회원국들 중에 아시아와 유럽이 동등하게 참여자를 선정하여 구성된 지도자위원회(Board of Governors) 및 실무위원회(Executive Committee)에 의해 운영된다. ASEF는 기본적으로 네 가지 주요 활동을 지원한다. 구체적으로 ①교육 및 훈련 협력, ②예술 및 문화, ③종교 간 대화(interfaith dialogue), ④인권 및 거버넌스 등이다. 이와 같은 당초의 목적 활동을 넘어 2009년에는 새로이 세 가지 분야가 추가되었다. 즉 ⑤경제 및 사회, ⑥환경 및 지속가능한 개발, ⑦공공위생 등이다. 새로 추가된 분야는 2010년 이후 ASEM의 주요 의제에도 반영이 되었는데 새롭게 등장하는 글로벌 위기에 관심을 기울이고 실천적 사업의 영역을 보다 확대하여 지원 분야의 벽을 낮추자는 데 의의가 있다.

3. ASEM 대화에 지원 사업(ASEM Dialogue Facility)

2008년부터 EU는 매년 1백만 유로 상당을 ASEM 대화 지원 사업에 투자하고 있다. 지원분야는 ASEM의 진행과정에서 제안된 선도 분야들—경제 및 금융, 고용 및 사회정책, 환경 및 문화의 다양성, 이종(異種)

문화 간 대화—등이며 정책 연구자, 학자, 시민사회, 언론 분야의 인재들을 대상으로 한다. 2010년 이후에는 개발협력, 정보 기술, 해양 등이 추가되었고 관심 영역이 계속 확대되고 있다.

4. 유라시아 횡단 정보 네트워크

ASEM이 이룩한 주요 성과 중 주목할 것은 소위 ‘유라시아 횡단 정보 네트워크(TEIN: Trans-Eurasia Information Network)’라고 불리는 공동 사업이다. 이 네트워크는 아시아와 유럽의 지역 전문가들을 연결하는 첫 번째 대규모 연구 및 교육망 구축 사업으로 간주된다. TEIN은 아시아와 유럽을 연결하는 통합 플랫폼의 역할을 하고 있으며 아시아와 태평양 지역을 아우르는 연구와 교육을 위한 초고속 인터넷 네트워크 구축이 포함된다.¹⁰⁾ 유럽은 TEIN2, TEIN3사업에 총 2천1백만 유로를 투자하였다. 최근에는 TEIN3—중국, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 라오스, 말레이시아, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 싱가포르, 스리랑카, 대만, 태국, 베트남, 호주, 방글라데시, 부탄, 캄보디아 등이 참여—을 넘어 TEIN4(4세대 네트워크) 사업이 진행되고 있다. 최대 10Gbps의 네트워크를 아시아 및 남아시아 18개국에 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

10) TEIN1은 제3회 ASEM회의에서 채택되어 2001년 12월 한국-프랑스 간 초고속 인터넷 연결망이 설치되었다.

III. 분석결과

이어지는 절에서는 각 회의에 대한 분석결과를 서술하도록 한다.

1. 제8회 ASEM

1) 개요

제8회 EU-ASEM 정상회의가 2010년 10월 4~5일까지 브뤼셀에서 열렸다. EU가 회의의 주최였으며, 헤르만 반 롬푸이(Herman Van Rompuy) 유럽정상회담 상임의장, 주제 마누엘 바로수(José Manuel Barroso) EU 집행위원회 위원장 등이 공동으로 주관하였다. 대 주제(Greater well-being and more dignity for all citizens)에서도 드러났지만, 전체를 아우르는 주제는 삶의 질(Quality of life)에 집중되었다.

첫날의 관심은 무엇을 우선 의제(priority number one)로 정할 것인가였다. 구체적으로 글로벌 차원의 금융위기에 대해 보다 효과적인 거버넌스를 어떻게 이룰 것이냐에 초점이 모아졌다. 의장 성명과는 별도로 채택된 선언문은 마지막 날, “보다 효과적인 글로벌 경제 거버넌스를 향하여(Towards more effective global economic governance)”라는 제목으로 채택되었다. 동시에 정상들이 관심을 가졌던 주제는 지속 가능한 개발(sustainable development)이었다. 이는 둘째 날 주요 의제로 다루어졌다. 마지막 날, EU와 ASEM 정상들은 자국의 인구 문제와 관련된 여러 우려를 담은 토론을 이어갔다. 여기에는 범죄 조직을 구성하는 테러리즘, 해적퇴치, 대량살상무기(WMD)와 이를 운반하는 체계

(delivery systems)와 연관된 논의들이 이어졌다. 마지막날 다뤄진 주요 이슈는 지역 현안(regional issue)이었다. 지도자들은 유라시아 대륙을 아우르는 광활한 지역에서 부분적으로 전개되고 있는 지역 협력 기제(regional cooperation mechanisms)와 통합 노력에 대해 상호의견을 교환하였다. 이들은 또한 이란, 아프가니스탄, 북한, 미얀마 그리고 중동 평화 프로세스(Middle East peace process) 등 ASEM의 파트너들이 관련된 개발 및 안보 이슈에 대해서도 숙의하였다.

제8회 ASEM에서는 유럽과 아시아의 민간 사회의 대표자들 간 보다 강화된 협력 방안도 모색되었다. 정상회의의 부대행사로서 의회 간 동반자 미팅(a parliamentary partnership meeting), 비즈니스 포럼, 민간 및 시민사회 포럼 등이 개최되었다. 마지막으로 회의에 참여한 48개국 정상들(원 참여국 26개국 포함)은 의장성명을 도출하였다.¹¹⁾

2) 노트 및 지시체 분류

제8회 ASEM의 대 주제는 “모든 시민들의 보다 나은 행복과 존엄(Greater well-being and more dignity for all citizens)”이었고 총 86개 항목으로 이루어진 성명서를 발표하였다. 또한 두 개의 부록이 포함되었다.

각 항목은 ‘보다 효율적인 글로벌 거버넌스(Towards More Effective Global Governance)’, ‘지속가능한 개발을 향한 발걸음(Advance on the Path of Sustainable Development)’, ‘글로벌 이슈(Global Issues in Focus)’, ‘지역 이슈(Regional Issues)’, ‘사람과 사람, 가시성 그리고 ASEM의 미래(People to People, Visibility & future of ASEM)’ 등의

11) ASEM 10에서는 러시아, 호주, 뉴질랜드 등이 새롭게 가입하였다.

큰 묶음으로 나뉘어 있다. 이를 도표화하면 <표 2>와 같다.

항목을 기준으로 가장 많은 분량을 차지한 분류는 전체 86개 항목 중 37항목(7~43항)을 담은 ‘지속가능한 개발을 향한 발걸음’이었다. 이어서 글로벌 이슈가 21개 항목(44~64항)을 담고 있었다. 지역 이슈는 10개 항목(65~74항), 그리고 ‘사람과 사람, 가시성 그리고 ASEM의 미

<표 2> ASEM 8의 의장 성명 내용 분류

대분류	소분류
서문(도입부)	-
보다 효율적인 글로벌 거버넌스(Towards More Effective Global Governance)	-
지속가능한 개발을 향한 발걸음(Advance on the Path of Sustainable Development)	경제 개발(Economic Development), 사회적 응집(Social cohesion), 환경보호(Environmental protection)
글로벌 이슈(Global Issues in Focus)	테러리즘 및 국제적 조직범죄와의 싸움(Fighting terrorism and combating transnational organized crime), (Disaster prevention and disaster relief), 인간안보(Human Security), 인권과 민주주의(Human Rights and Democracy), 문화 및 문명 간 대화(Dialogue of Cultures and Civilizations), UN시스템의 개혁(Reform of the UN system), 비핵화 및 군축(Nuclear Non-proliferation and Disarmament)
지역 이슈(Regional Issues)	-
사람과 사람, 가시성 그리고 ASEM의 미래(People to People, Visibility & future of ASEM)	-
마무리(Closing)	-

래'는 (75~84항)으로 같은 비중을 담고 있었다. 실제로는 '글로벌 이슈'가 가장 많은 소분류를 이루고 있음에도 불구하고 '지속가능한 개발을 향한 발걸음'이 세부적인 내용(항목)에서 보다 심도 있는 관심을 받았음을 알 수 있다.

한편, 문장의 지시어(reference)를 주제별로 분류한 노드(nodes) 분석은 총 63개의 지시체에 37개의 노드로 분류가 가능하였다.¹²⁾ 이때 지속가능한 개발은 항목 분류와 마찬가지로 제일 많은 분량(8개)을 차지하였다. 이것은 ASEM의 지도자들이 글로벌 이슈에서 다양한 사안을 언급하고는 있지만 관심의 영역이 서로 다르기에 심도있게 다루지 않은 반면, 지속가능 개발 이슈는 경제 활성화 등 국내 문제와 연계되어 있고 빈곤 격차 해소, 글로벌 협력 등의 네트워크적 요소가 필요하므로 공통의 관심사로서 쉽게 협력의 의지가 수렴된 것으로 판단할 수 있다. 이어서 안보 분야에서 UN의 중요성, 연계성(Connectivity)의 강화 등이 5개의 지시체를 포함하면서 다음을 차지하였다.¹³⁾

3) 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석

의미 있는 어휘를 기준으로 사용된 어휘를 분석해 보면¹⁴⁾ 개발(cooperation) 204회, 협력(cooperation) 200회, 지속가능한(sustainable) 161회 등이 순서로 등장하였다. 클러스터 분석(어휘 간의 밀접성)

12) 이는 노드를 1차 분류한 것을 기준으로 한다.

13) 이와 관련해서는 <부록 1> 참조.

14) 최소 3글자 이상을 기준, 상위 1,000개를 대상으로 하였다. 또한 저자의 리뷰 과정에서 동사를 제외하였다. 실제로 빈도 분석에서 가장 많이 차지한 단어는 ASEM(686회), leaders(460회) 등이지만 이들은 성명서의 핵심 의미를 담고 있지 않은 주격에 해당하기 때문에 제외하였다. 이 같은 핵심의미 기준 어휘 필터링은 ASEM 9-12에도 마찬가지로 적용된다.

을 시도하였을 경우, ‘협력’, ‘지속가능한’ 등의 어휘가 가운데 몰려 있으면서 주변에 ‘교육(education)’, ‘만남(meeting)’, ‘증진하다(promote)’, ‘아시아(Asia)’, ‘권리(rights)’ 등이 몰려 있어 깊은 연관성을 보이는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

2. 제9회 ASEM

1) 개요

제9차 ASEM 정상회의는 “평화를 위한 친구, 번영을 위한 동반자 (Friends for Peace, Partners for Prosperity)”를 주제로 라오스에서 진행되었다. 2012년에 들어서 기준 회원국은 48개국으로 늘어나면서 두 지역을 포괄하는 협력이 보다 광범위하게 논의되었다. 주최측은 ASEM이 일종의 과정(process)으로서 아시아와 유럽 간 상호 이해, 평화, 안정, 개발 및 번영에 중요한 기여를 하고 있다고 평가하였다.

기후변화, 경제 및 금융위기, 식량 및 에너지 가격 상승, 자연재해, 질병(전염병)의 만연 등 연중 계속되는 도전과 위험들은 양 지역 모두에게 사회적-경제적 개발에 부정적 충격을 주었다. 이러한 도전에도 불구하고 ASEM은 양 지역의 동반자들과 함께 생각을 공유하였으며, 다양한 도전들을 풀어놓고 이야기하면서 서로의 이해를 증진하고 협력을 강화하기 위한 수단을 교환하였다.

정상회의는 또한 양 지역의 국제적 이익을 토론하는 기회의 장을 제공하였다. 여기에는 식량, 에너지 안보, 지속가능한 개발, 금융 및 경

15) 이와 관련해서는 〈부록〉 참조.

제위기, 기후변화, 자연재해, 사회·경제 협력 그리고 ASEM의 미래 방향 등이 포함되었다. 정상회의 외에 라오스 정부는 함께 열린 다른 이벤트들도 후원하였다. 여기에는 아시아-유럽 인물 포럼(AEPF), 아시아-유럽 간 의회 회담(ASEP) 그리고 아시아-유럽 비즈니스 포럼(AEBF) 등이 포함되었다.

2) 노트 및 지시체 분류

제9회 ASEM의 대주제는 앞서 언급한 것처럼 “평화를 위한 친구, 번영을 위한 동반자(Friends for Peace, Partners for Prosperity)”였다. 총 67개 항목으로 구성되었으며 이전과 달리 부록은 포함되어 있지 않다.

대분류를 기준으로 ‘경제적 동반자 관계의 강화(Reinforcing Economic Partnership)’ 11개 항목(6~16항), ‘정치적 대화의 강화(Fostering Political Dialogue)’는 2개 항목(17~18항), ‘글로벌 이슈(Global Issues)’는 26개 항목(19~44항), ‘지역이슈(Regional Issues)’는 7개 항목(45~

〈표 3〉 ASEM 9의 의장 성명 내용 분류

대분류	소분류
경제적 동반자 관계의 강화 (Reinforcing Economic Partnership)	경제 및 금융의 재구조화 및 회복(Economic and Financial Restructuring and Recovery), 국제 금융제도 및 글로벌 경제의 거버넌스 개혁(Reform of International Financial Institutions and Global Economic Governance), 다자적 무역 시스템과 도하(Multilateral Trade System and Doha Round), 무역 및 투자의 진흥과 자유화(Trade and Investment Facilitation and Liberalisation), 지역 내외의 연계성(Intra and Inter-regional Connectivity)
정치적 대화의 강화 (Fostering Political Dialogue)	-

글로벌 이슈 (Global Issues)	세천년 개발 목표와 지속가능한 개발(Millennium Development Goals (MDGs) and Sustainable Development), 기후변화(Climate Change), 비확산 및 군축(Non-Proliferation and Disarmament), 핵안보 및 원자력 에너지의 평화로운 사용(Nuclear Security, Nuclear Safeguards and the Peaceful Uses of Nuclear Energy), 원자력 안전(Nuclear Safety), 반테러리즘(Counter Terrorism), 해적(Piracy at Sea), 식량 에너지 안보 그리고 수자원 관리(Food and Energy Security and Water Resources Management), 자연재해 관리, 관개 및 응급 대응(Disaster Management, Mitigation and Emergency Response), 인신매매와 마약을 포함하는 국제적 조직범죄(Transnational Organized Crime, Including Trafficking in Persons and Illicit Narcotic Drug Trafficking), 인권(Human Rights), 종교 간 대화(Interfaith Dialogue), UN개혁(Reform of the UN System)
지역 이슈 (Regional Issues)	한반도 문제(Korean Peninsula), 중동 및 북아프리카(Middle East and North Africa), 이란(Iran), 아프가니스탄(Afghanistan)
ASEM 동반자 관계의 강화 (Further Strengthening ASEM partnership)	사람 대 사람의 상호관계(People-to-People Interactions), 인적 자원 개발과 교육(Human Resources Development and Education), 고용 및 사회정책(Employment and Social Policies), 문화적 협력(Cultural Cooperation), 관광(Tourism), 이주(Migration), 아시아-유럽재단(ASEF),
ASEM의 미래 (Future of ASEM)	신규 프로그램(New Initiatives and Work Programmes) 등 미래의 일정

51항), ‘ASEM 동반자 관계 강화(Further Strengthening ASEM partnership)’는 10개 항목(52~61항), 그리고 ‘ASEM의 미래(Future of ASEM)’는 6개 항목(62~67항) 등으로 구성되었다. ASEM 8과 비교하여 달라진 것은 글로벌 이슈가 경제 이슈에 비해 크게 늘어난 것이다. 여전히 금융 위기가 해소되지 않은 가운데 글로벌 이슈에 대한 관심이 높았다는 것

은 의외다. 그러나 한편으로는 글로벌 이슈에 대한 내용이 보다 충실해졌는지는 의문이다. 아래에서 언급되겠지만 어휘 빈도수로 보았을 때 보다 많이 언급된 것은 글로벌 이슈에서 자주 등장하는 정치적 어휘가 아니라 경제와 관련된 어휘들이었기 때문이다. 이는 글로벌 이슈가 다양하게 제시되기는 하였지만, 집약성에서 보았을 때 의미 있는 내용을 담지 못했음을 시사한다.

한편, 지시체를 담고 있는 노드는 총 45개의 부호화(coding)로 시행되었고 54개의 지시체가 채택되었다. ASEM 8에 비해 항목은 줄었지만 부호화는 늘어났다. 반면 지시체는 늘어나지 않았는데 이는 전체 항목 수가 ASEM 8에 비해 20여 개가량 줄었기 때문으로 보아도 무방하다고 판단된다. 그러나 전체 항목이 줄었음에도 불구하고 노드가 증가한 것은 각 문장의 의미가 수렴되지 못하고 각 항목이 유기적이지 않음을 의미한다.

3) 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석

빈번하게 언급된 어휘는 ‘개발(development)’ 56회, ‘협력(cooperation)’ 45회, ‘지속가능한(sustainable)’ 34회 등이었다.¹⁶⁾ 이는 ASEM 8과 크게 달라지지 않은 것이다. 다만 언급된 횟수는 상대적으로 많이 줄었는데 항목이 줄었음을 감안하더라도 전체적으로 어휘의 반복이 줄고 다양한 어휘가 사용되었음을 알 수 있다. 지시체로서 가장 많은 채택을 받은 것은 ‘지속가능한 개발과 번영을 위한 정치적 대화’로 모두 4번이 기록되었다. 그러나 ‘지속가능한 개발’은 유사한 의미로 여러 문장에서 분산되어 나타나는데 (예컨대 지속가능한 경제성장, 지속가능한 수

16) 제9회 ASEM 의장 성명을 부호화한 노드는 <부록> 참조.

자원 이용, 지속가능한 식량안보) 이들을 모두 합칠 경우 ‘지속가능한’ 지시체는 총 8회 채택되었다. 한 가지 특이한 것은 ASEM 8의 의장성명과 달리 클러스터 분석이 불가능했다는 것이다. 이는 클러스터 분석을 할 만큼 어휘들 간의 범위의 상관성이 매우 적었기 때문으로 추정된다. 따라서 ASEM 9의 의장 성명은 클러스터 분석없이 빈도 분석만 시행하여 부록에 담았다(본 보고서의 <부록> 참조).

3. 제10회 ASEM

1) 개요

10회 ASEM은 유럽정상회담의 상임의장과, 회의가 열린 이탈리아 정부가 함께 주관하였다. 대주제는 “성장과 안전을 위한 책임있는 동반자 관계(Responsible Partnership for Growth & Security)”였다. 이는 확대되고 있는 EU와 아시아 간의 관계를 주제에 담고자 하는 의도에서 채택된 것이다. 이 회의의 특징은 유럽이 아시아에 대하여 강력한 간여 의지를 밝히면서 주된 열쇠를 다음의 네 가지로 정리했다는 점이다.¹⁷⁾

첫째, 책임성(Responsible): 유럽과 아시아는 환경보호, 사회적 대화, 빈곤 퇴치, 인권 보호 및 증진을 위하여 공동으로 책임있는 행동을 취한다.

둘째, 동반자 관계(Partnership): ASEM은 글로벌, 지역적 차원의 도전에 대응하고 보다 광범위한 동반자 관계를 점차 구축해 나간다.

17) ASEM InfoBoard, 10th ASEM Summit(ASEM 10).

셋째, 지속가능한 성장(Sustainable Growth): 아시아와 유럽은 경제를 강화하고 경제 활성화를 뒷받침하기 위하여 구조적 개혁을 추진한다. 또한 상호간 무역과 투자를 강화하기 위하여 노력한다.

넷째, 안보(Security): 넓은 의미에서 안보 없는 성장과 개발은 불가능하다. 이때 안보는 해양 안보, 비전통 안보, 사회적 안보, 식량 안보, 핵 안보 등을 모두 아우르는 것이다. EU는 지역 안보의 설계자로서 건설적이고 신뢰할 만한 행위자로서 간여할 수 있도록 자신의 의지(its ambition)를 다진다.

2) 노드 및 지시체 분류

제10회 ASEM 의장 성명이 지닌 두드러진 특징은 대분류와 소분류가 구별되지 않았다는 것이다. 과거의 사례로 비유하면 오로지 대분류만 있는 셈이다. 또한 세 개의 부록이 포함되어 있는데, 제1부록은 2014~16간 ASEM 실천 프로그램을, 제2부록은 ASEM 이니셔티브의 향후 계획을, 그리고 제3부록에서는 ASEM 회원국들 간 협력 관심 분야를 서술하였다.

부록을 제외한 항목은 총 45개이며 서문을 제외하고 ‘유럽-아시아 간 연계를 통한 금융 및 경제 협력 증진’이 13개 항목(6~18항), ‘연계된 세계 속에서 글로벌 문제에 대한 유럽-아시아 동반자 관계’가 9개 항목(19~28항), ‘고용, 교육 및 문화적 이슈에서 협력의 증진’이 5개 항목(29~34항), ‘지역 및 국제 이슈’가 6개 항목(35~40항), 그리고 결론 및 ‘ASEM의 미래 방향’이 5개 항목(41~45항) 등이었다. 제10회 ASEM은 경제 분야의 항목이 가장 많았던 것을 알 수 있다. 이는 2008년 이후 계속되고 있는 금융위기가 여전히 해소되지 못하였으며 이에 대한 대책을 강구하고자 하는 문장이 많았기 때문이다. 구체적으로 금융위기 해

〈표 4〉 ASEM 10의 의장 성명 내용 분류

분류
유럽-아시아 간 연계를 통한 금융 및 경제 협력 증진 (Promoting Financial and Economic Cooperation through Enhanced Europe-Asia Connectivity)
연계된 세계 속에서 글로벌 문제에 대한 유럽-아시아 동반자 관계 (Europe-Asia Partnership in Addressing Global Matters in an Inter-Connected World)
고용, 교육 및 문화적 이슈에서 협력의 증진 (Promoting cooperation on employment, education, social and cultural issues)
지역 및 국제 이슈 (Regional and International Issues)
결론 및 ASEM의 미래 방향 (Conclusion and Future Direction of ASEM)

소를 위해 IMF 개혁을 촉구하며 이를 의장 성명 내용 속에 고스란히 담은 그러한 예이다.

한편, 지시체를 담고 있는 노드는 총 31개였으며, 지시체는 35개였다. 가장 많은 지시체를 담은 어휘는 ‘연계의 중요성’으로 총 4회, ‘인권 보호’가 총 2회 채택되었다. 나머지는 중복 채택된 경우가 없었다.

3) 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석

어휘 빈도수가 높았던 단어는 협력(cooperation) 43회, 지속가능한(sustainable) 38회, 개발(development) 31회, 안보(security) 26회, 교육(education) 24회 등의 순이었다. 여전히 ‘지속가능한 개발’에 대한 강조가 계속되고 있고 앞서 개요에서 소개한 지속가능한 성장(Sustainable Growth)과 안보 간여가 일정 부분 성명서에도 담겨 있음을 보여 주었다. 2014, 2015 등의 연도가 문장에 많이 등장하였는데, 이는 2014

년 이루어진 빈번한 ASEM 부대 행사, 그리고 2015년 아세안 공동체의 출범 등이 예정되어 언급되었기 때문이다.

이번에도 ASEM 9와 마찬가지로 클러스터 분석이 불가능했다. 이번 역시 분석을 할 만큼 어휘들 간의 범위의 상관성이 매우 적었으며 절대적인 항목 수가 이전보다 많이 줄었던 것이 클러스터 분석의 어려움을 가져온 것으로 보인다. 따라서 클라우드 분석만 시도하여 부록에 실었다. ASEM 10 의장 성명은 이전과 달리 소분류도 시도되지 않는 등 모호하고 애매한 문구가 많았으며 상관성 높은 언어의 연계도 적었다고 판단된다.

4. 제11회 ASEM

1) 개요

제11회 ASEM은 아시아 21개 동반자, 유럽 30개 동반자 등 총 51명의 정상들이 참석한 가운데 “ASEM 20년: 연계를 통한 미래의 동반자 관계(20 Years of ASEM: Partnership for the Future through Connectivity)”를 주제로 몽골에서 진행되었다. 참석한 정상들은 더욱 강한 연계, 상호 이익을 공유하는 동반자 관계 및 협력, 그리고 ASEM에 활력을 불어 넣기 위하여 함께 나아갈 것을 강력하게 결의하였다.

또한 지도자들은 ‘아시아가 만나는 유럽의 날’, ‘유럽이 만나는 아시아의 날’을 기념하고 이를 ASEM의 날로 정하자는 의견을 개진하였다. 구체적으로 3월 1일 혹은 3월의 첫째 주 중 하루를 ASEM의 날로 정해 ASEM의 가시성과 중요성을 강조하자는 의견을 내놓았다.¹⁸⁾

2) 노드 및 지시체 분류

제11회 ASEM은 기존의 것들과는 많은 차별성을 가졌다. 우선 대주제가 설립 20주년을 맞아 지난 세월을 돌아보고 새로운 길을 모색하겠다는 취지로 채택되었다. 따라서 ASEM의 지난 활동과 성취, 활동 방식, 그리고 향후 ASEM의 나아갈 길 등이 성명서에 담겼다.

한편 지난 10회 때와 마찬가지로 의장 성명은 소분류를 별로도 하지 않았다. 전체 성명서에 4개의 대분류 구분한 시도하였다.

전체 노드는 40개였으며 지시체는 41개가 채택되었다. 서두를 제외하고 보았을 때 ‘목표와 미래 공유’는 9개 항목(5~13항), ‘모든 분야에서 연계성의 증대’ 역시 9개 항목(14~22항), ‘정치와 안보에서의 협력’은 14개 항목(23~36항), 마지막으로 ‘업무 방식의 재검토’는 9개 항목(37~45항)이었다. 지시체는 대부분 중복 채택되지 않고 고르게 채택되었으나, 내용상으로는 지속가능한 개발과 관련된 지시체가 많았다.¹⁹⁾ 주최국이 몽골이었던 만큼 그들을 암시하는 내용이 상당히 많이 포함되었다.²⁰⁾

〈표 5〉 ASEM 11의 의장 성명 내용 분류

분류
목표와 미래 공유(Shared Common Goals for Future)
모든 분야에서 연계성의 증대 (Enhancing Connectivity in All Dimensions)
정치와 안보에서의 협력(Cooperation on Political and Security Issues)
업무 방식의 재검토(Rethinking Working Methods)

18) ASEM InfoBoard, 11th ASEM Summit(ASEM 11).

19) 이는 2차 부호화가 진행되었을 경우 감안되었을 것이다.

20) 예컨대 “... the special needs of land-locked, island, archipelagic and geographically-peripheral countries ...”

주로 자연 환경이 고립된 국가에 대한 지원을 고려해야 한다는 내용이
었다. 또한 ASEM의 업무 방식의 변화 방향에 개도국의 입장을 되도록
반영할 것을 주문한 내용도 많았다.

이번 성명서의 또 하나 특징은 각각의 분류 안에 포괄적인 내용을
담으면서 문장을 만연체로 길게 늘여서 서술하였다는 점이다. 예컨대
'모든 분야에서의 연계성 증대'는 주로 경제 부분에서 개도국에게 활력
을 주기 위한 노력이 서술되었으나, 한편으로는 빈곤, 장애, 보건·위생,
교육 환경, 회복탄력성, 자연재해, 식량, 수자원, 농업, 삼림 그리고 이들
을 다루는 기제 등이 한 문장 안에 담겨 있다. 이는 주제별 분류의 어려
움을 높이고 의미의 가시성을 부각하는 데 어려움을 준 이유가 되었다.

3) 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석

어휘 빈도수로 보았을 때 '협력(cooperation)' 54회, '개발(develop-
ment)' 44회, '지속가능한(sustainable)' 38회, '연계(connectivity)' 27
회 등의 순으로 언급되었다. ASEM 11 역시 클러스터 분석이 불가능했
는데 문장 어휘들 간의 상관성이 낮았고 하나의 항목에 여러 가지 주제
별 언어를 함께 실었던 것에 원인이 있는 것으로 추정된다. 앞서 언급한
바 있지만, ASEM 11의 의장 성명은 ASEM 20주년을 기념한 회고이므
로 비교적 체계적이고 짜임새 있는 서술이 될 것으로 기대하였으나 항
목수도 적은 편이었고 대/소분류도 되어 있지 않아서 전체적인 내용이
적절하게 의미 수렴된 것으로 보이지는 않았다. 더욱이 문장이 만연체
이고 4개의 분류 안에 세분화된 내용을 포괄적으로 함께 범주화하다 보
니 애매하고 느슨한 내용구조가 된 것으로 판단된다.

5. 제12회 ASEM

1) 개요

브뤼셀에서 열린 제12회 ASEM에는 유럽연합 대표 그리고 ASEAN 사무총장을 비롯하여 아시아와 유럽의 국가 및 정부 수반 51명이 참석하였다. 정상회의의 진행은 도널드 투스크(Donald TUSK) EU 정상회담 상임의장이 맡았으며 장-클로드 융커(Jean-Claude JUNCKER) EU 집행위원장과 페데리카 모게리니(Federica MOGHERINI) EU 외교·안보대표가 배석하였다. 회의의 주제는 “유럽과 아시아: 글로벌 도전에 대한 글로벌 동반자(Europe & Asia: Global Partners for Global Challenges)”였다.

지도자들은 네 가지 주요 사안—무역과 투자, 연계, 지속가능한 개발과 기후, 테러리즘, 비확산, 사이버 안보, 비합법적 이민—등을 두 대륙이 더욱 강력하게 대화하면서 협력해야 할 문제라고 인식하였다. 특히 이번 회의에서는 연계(connectivity)가 주된 대화 의제로 언급되었고 이와 관련된 보고서²¹⁾를 별도로 내놓았다.²²⁾

2) 노드 및 지시체 분류

ASEM 12는 동반자(partners)를 의장 성명의 화두로 삼았다. 회의의 대주제 역시 동반자가 강조되었으며 분류에서도 ASEM의 기본 3대 축(pillar)—외교·안보, 경제, 사회·문화—을 강조하면서 아시아와 유럽을 동반자로 표현하였다. ASEM 12의 의장 성명 역시 소분류가 없었는

21) 이와 관련된 보고서로는 Clingendael와 ERIA가 공동으로 작성한 ASEM Connectivity Inventory 참조.

22) ASEM InfoBoard, 12th ASEM Summit(ASEM 12).

〈표 6〉 ASEM 12의 의장 성명 내용 분류

분류
기둥 1: 정치 및 안보가 가져온 도전에 대응하는 동반자들 (PILLAR 1: PARTNERS FOR POLITICAL AND SECURITY CHALLENGES)
기둥 2: 경제 및 금융이 가져온 도전에 대응하는 동반자들 (PILLAR 2: PARTNERS FOR ECONOMIC AND FINANCIAL CHALLENGES)
기둥 3: 문화와 사회적 연결을 위한 동반자들 (PILLARS 3: PARTNERS FOR SOCIAL AND CULTURAL LINKS)

데 ASEM 10 이후 대/소분류에 의한 의장 성명 내용 구분은 더 이상 이루어지지 않을 것으로 보인다. ASEM 12에서 엇보인 특이점은 처음으로 미얀마의 ‘라킨 주(Rakhine state) 분쟁’이 언급되었다는 점, 그동안 ‘해적(piracy at sea)’으로 표현하던 해상 안보를 ‘해양 거버넌스’라고 표현했다는 점, 중소기업뿐 아니라 ‘초소형기업(Micro-)’이 함께 언급되었다는 점, ‘도시 간 외교’를 문화 외교의 맥락에서 가늠하고, 사람 대 사람의 교류를 보다 체계화시켰다는 점 등이었다.

한편, 분류를 항목 별로 구분해 보면 ‘기둥 1: 정치 및 안보가 가져온 도전에 대응하는 동반자들’은 6개 항목(15~20항), ‘기둥 2: 경제 및 금융이 가져온 도전에 대응하는 동반자들’은 6개 항목(21~26항), 마지막으로 ‘기둥 3: 문화와 사회적 연결을 위한 동반자들’은 4개 항목(27~30항) 등이었다. 그동안 금융위기와 무역 장벽 등으로 인해 경제 분야의 분량이 상대적으로 많았던 것에 비하여 정치 부분의 항목이 늘어난 것이 눈에 띈다. 이는 과거에는 경제적 관점에서 보던 항목들(ex. ICT)이 경제나 무역이 아닌 정치·안보적 관점으로 취한 것이 원인인 것으로 보인다. 또한 그동안 다루지 않았던 새로운 정치 이슈(라킨 주 사태)가 새로 포함된 것도 원인이 될 수 있다. 또 주목할 것은 서론(도입부) 부분이

전체 31개 항목 중 14개에 달했다는 것이다. 서론에 해당하는 부분이 기존에 해왔던 ASEM 회의의 경과보고에 그치지 않고 다자주의, 지속가능 개발, 젠더 문제, ASEM의 연계성 등 구체적인 것들을 담았다는 것은 전과 다른 것이다. 이 같은 변화는 과거의 대분류/소분류로 구분한 내적 범주의 확장이 아니라, 서론에서 전체적인 사안을 언급하고 본문에서 ASEM의 실천 방식에 근거하여 중범위의 주제 의식을 표현한 것으로 이해되는데 새로운 시도라고 할 수 있다.

한편 전체 31개 항목을 기준으로 노드는 29개가, 지시체는 35개가 채택되었다. 중복 채택된 지시체는 연계성(3개)이 가장 많았고 다른 것들은 별다른 의미부여를 할 만큼의 중복은 없었다.

3) 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석

어휘 빈도수로 보았을 때 ‘지속가능한(sustainable)’이 29회, ‘개발(development)’이 15회, ‘연계(connectivity)’가 12회, ‘협력(cooperation)’이 12회 등으로 나타났다. 주목할 것은 그동안 압도적으로 많이 보였던 ‘지속가능한 개발’의 어휘 빈도가 상대적으로 줄었다는 것이다. 어휘 빈도수가 비교적 적게 중복되어 나타난 것은 성명서의 분량이 이전과 비교할 때 비교적 적었던 데다가 다양한 용어들이 빈도수는 적지만 넓게 나타났기 때문으로 판단된다. ASEM 12의장 성명도 클러스터 분석이 어려웠는데 이는 앞서 말한 대로 성명서가 짧고 문장 간 의미연계가 분명치 않았던 것이 원인으로 추정된다.

IV. 나가며

ASEM은 아시아와 유럽의 정치 지도자들이 모여 세계가 직면한 도전을 극복하고 지역과 지역이 만나 어떻게 접점을 이루어 보다 나은 삶을 영위할 것인지에 대해 토론하는 장이다. 따라서 ASEM의 의장 성명은 아시아와 유럽의 50여 명이 넘는 정상급 지도자들과 그들에 버금가는 정치, 사회, 경제계 인사들이 녹여낸 실천 의지의 산물이다. 이런 맥락에서 보았을 때 이번 분석을 통하여 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

첫째, 대체로 개최지에 따라 유럽과 아시아의 관심사가 각 의장 성명에 도드라지게 드러났다. 아시아가 개최지일 경우 개발 협력에 대한 견해가 많이 보였으며 유럽이 개최지일 경우 글로벌 이슈—환경, 여성, 해양, 기후변화—등의 주제가 보다 중요하게 다루어졌다. 때로는 국가의 성향이 의장 성명에 담긴 경우도 있었는데 ASEM 11의 몽골이 그러한 경우였다.

둘째, 정치·안보 현안보다는 경제, 사회, 문화 등에 대한 협력과 교류 의지를 표명한 경우가 점차 많아지고 있다. 다섯 차례에 걸친 의장 성명 분석에서 ‘개발’, ‘지속가능한’, ‘협력’ 등이 많이 드러났던 데서도 이를 알 수 있다. 이것은 앞으로 시간이 흘러도 변하지 않는 상수적 특성이 될 것으로 보인다. 첨예한 정치 안보 이슈보다 상생을 위한 경제, 사회적 이슈가 포럼의 장에서 보다 유리하다는 것을 ASEM에서도 보여 주었다. 각 회의는 세계정세의 변화에 따라 강조하는 부분이 약간씩 달랐고 다자주의를 기본 거버넌스로 하여 여성, 환경, 사회, 결속 등에 대한 관심이 점차 높아지고 있는 추세임을 알 수 있었다.

셋째, ‘연계(connectivity)’ 개념이 갈수록 광범위한 분야로 확산되고

있음을 볼 수 있다. 당초에는 유럽과 아시아의 연계라는 추상적 의미에 한정되어 있었다. 그러나 최근에는 사람 대 사람, 사회 대 사회 등으로 구체화되어가고 있고, 경제, 사회, 문화 등 기능적 실천의 영역으로 범위가 점차 응용되어 확장되고 있다.

넷째, 의장 성명이 클러스터 분석이 점차 불가능해지고 있는 점도 살펴볼 필요가 있다. ASEM 8은 이것이 가능하였으나 이후에는 이 같은 분석이 불가능 하였다. 이는 성명서의 구성이 갈수록 비체계적, 비구조적으로 작성되기 때문이 아닌가 하는 의심을 불러일으킨다. 직관적으로, 성명서에 등장하는 지시체(reference)들이 의미상 다른 지시체와 연관성이 밀접하게 이루어지지 않았기 때문에 생기는 것으로 추정해 볼 수 있다. 그러나 이는 추정일 뿐 향후 좀더 고민하면서 방법론적 미비점은 없었는지 성찰해 보아야 할 사안이다.

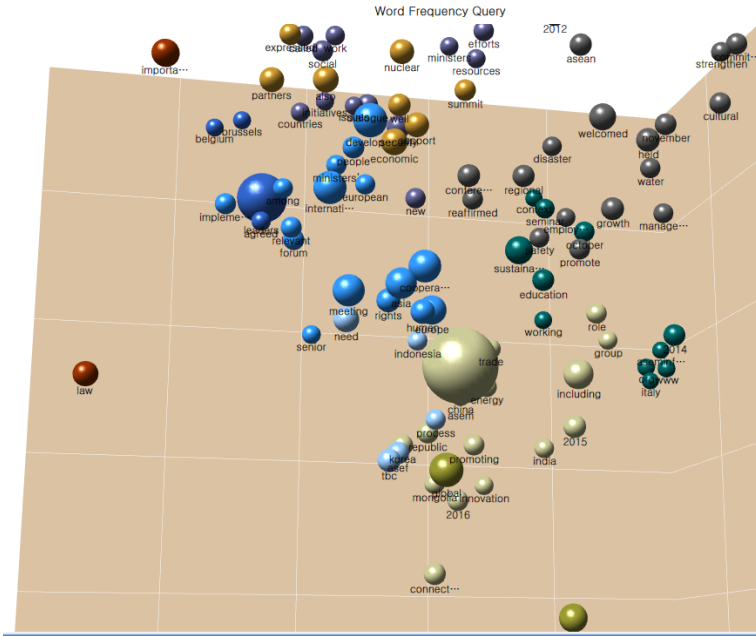
마지막으로 이번 보고서에서 도출된 결과는 향후 한국 정부가 지역주의, 다자주의에 기반 한 국제협력 사업에서 어떤 점에 주안점을 두고 접근해야 할지 알려주는 자료가 될 것으로 기대한다.

부록

1. ASEM 8의 노드

Nodes		
Name	Sources	References
ICT의 중요성	1	1
ILO 규정 준수 및 일할 권리의 중요성	1	1
공동의 목표	1	1
금융안정성	1	1
기후변화 문제에 대한 인식	1	1
노동에 관한 사회적 책임성	1	1
노동자들을 위한 교육과 훈련	1	1
농업시장의 개방	1	1
다자주의 촉진	1	1
문화간 대화(Intercultural Dialogue)	1	1
미안마 문제	1	1
비확산 및 군축	1	3
빈곤타파를 위한 교육의 중요성	1	1
빈곤탈피의 조건	1	1
사회적 동반자들과 대화의 중요성	1	1
사회적 안전망	1	1
사회적 응집력의 조건	1	1
선진국과 후진국간 격차 극복	1	2
아랍-이스라엘 문제	1	3
아시아의 지역 통합	1	2
아프가니스탄 문제	1	1
안보에서 UN의 중요성	1	5
에너지 효율성 증대와 재생에너지 사용	1	2
연계성(connectivity)의 강화	2	6
이주 노동자 및 그들의 권리 존중	1	1
인구 고령화의 문제	1	1
인권과 민주주의 촉진	1	3
일자리 창출	1	1
임무의 재확인	1	1
자연재해 극복	1	1
자유무역	1	1
조직화된 국제범죄와의 싸움	1	2
지속가능한 개발	1	8
지역 및 sub-regional 수준의 협력	1	1
지역협력 메커니즘	1	1
한반도 문제	1	2
혁신	1	1

2. ASEM 8의 어휘 빈도/클라우드, 클러스터 분석



3. ASEM 9의 노드

Nodes			
Name	Sources	References	
개방적이고, 공정하며, 투명한 다자무역	1	1	
고용과 사회적 보호	1	1	
관광을 통한 연계성 강화	1	1	
국경을 초월한 마약, 범죄, 인신매매의	1	1	
국제 금융 시스템의 안전을 위한 IMF 개	1	1	
국제 금융제도의 개혁을 위한 협력	1	3	
기술 변화를 위한 협력	1	1	
다자주의에 근거한 군축 기구 재건	1	1	
문화적 다양성	1	1	
문화적 협력	1	1	
북아프리카 및 중동 평화를 위한 노력	1	1	
비확산과 군축	1	2	
빈곤을 뿌리 뽑기 위한 지속가능한 개발	1	1	
사회-문화적 협력의 강화	1	1	
사회적 안전망 구축	1	1	
아세안 공동체 출범을 위한 노력	1	1	
아시아-유럽 재단	1	1	
아시아-유럽 재단의 기여	1	1	
아프가니스탄 문제	1	1	
에너지 안보	1	1	
원자력 안전	1	1	
원자력의 평화적 이용	1	1	
미란 문제에 우려	1	1	
인권 보호	1	1	
인적자원 개발	1	1	
자연재해에 대비한 집단적 준비	1	2	
정당한 이주의 기여	1	1	
정보와 경험의 공유	1	2	
제4차 TEIN 프로젝트	1	1	
지속가능한 개발과 번영을 위한 정치적	1	4	
지속가능한 경제 성장	1	2	
지속가능한 수자원 이용	1	1	
지속가능한 식량안보	1	1	
지역간 연계성 강화	1	1	
타종교와의 대화	1	1	
테러리즘 근절	1	1	
테러리즘의 근절을 위한 UN의 역할	1	1	
투자, 무역, 시장 경제 등에서 다자주의	1	1	
투자과 무역에서 새로운 장벽의 제거	1	1	
포괄적 핵심협정 금지협정(CTBT) 지지	1	1	
한반도 평화와 안정	1	1	
해적 소탕을 위한 국제사회의 노력	1	1	

5. ASEM 10의 노드

Nodes		
Name	Sources	Reference
연계의 중요성	1	4
인권 보호	1	2
경제 및 금융 개혁의 지속	1	1
중소기업을 포함한 민간분야의 역할	1	1
사회-경제적 성장과 일자리 창출에서 ICT는 핵심	1	1
지적재산권	1	1
친환경적 기술과 지속가능한 개발	1	1
기업 소유의 투명성과 조세 회피 예방	1	1
지속가능하면서 균형잡힌 경제 성장	1	1
IMF 개혁 촉구	1	1
기후변화가 가져온 도전과제	1	1
MDGs 달성을 위한 노력	1	1
증오와 편협함에 대한 경고	1	1
재난 대응 및 회복탄력성 구축	1	1
어린이, 여성, 노약자 등의 보건	1	1
식량, 수자원, 에너지 안보	1	1
에너지 안보	1	1
인구증가, 자원 감소, 기후 변화 등의 위협	1	1
고용 및 사회 정책을 위한 ASEM 대화	1	1
도시화에 대한 대응	1	1
지속가능한 개발과 빈곤 퇴치를 위한 교육의 중요성	1	1
문화적 다양성의 존중과 보존	1	1
사람대 사람의 만남을 증진시키기 위한 사회문화적 협력	1	1
관광의 중요성	1	1
전통, 비전통 안보의 중요성 인식	1	1
에볼라 바이러스 확산의 위험성	1	1
아세안 공동체 출범에 대한 기대	1	1
할해의 자유 및 해적 퇴치 노력	1	1
미란, 중동, 리비아, 시리아, ISIL, 아프리카, 한반도 등의 안보 위기	1	1
아시아-유럽 재단의 활동	1	1
ASEM 프로세스	1	1

6. ASEM 10의 어휘 빈도 클라우드



7. ASEM 11의 노드

Nodes			
Name	Sources	References	
테러리즘 예방	1	2	
지속 가능한 개발에 관한 2030 아젠다 채택 환영	1	1	
지속가능한 개발 목표(SDGs)	1	1	
기후변화에 관한 파리 협약에 찬성	1	1	
자연자원에 대한 통합적 지속 가능 관리	1	1	
지속 가능한 에너지 개발과 효율성 제고	1	1	
평화적인 원자력 에너지 사용 지지	1	1	
재난 위험성 관리를 위한 협력	1	1	
지속 가능하고 균형잡힌 경제 성장을 위한 노력	1	1	
일자리 창출과 청년 노동자들을 위한 사회적 보호 체계 증진	1	1	
국내외적인 노동 기준의 확보	1	1	
ASEM의 모든 활동은 연계성이 반영되어야 함	1	1	
물류 비용 감소를 위한 노력	1	1	
지리적으로 고립된 지역을 배려하는 특단의 필요성 인식	1	1	
아시아-유럽간 연계성을 방해하는 무역 왜곡 금지	1	1	
무역, 투자 등에서 민간 분야의 중요성	1	1	
사회-경제적 성장을 증진시키기 위한 ICT의 중요성	1	1	
지적 재산권의 효율적인 보호	1	1	
디지털 연계	1	1	
사람대 사람의 연계	1	1	
아시아-유럽 재단의 중요성	1	1	
창조 산업의 개발을 위한 협력	1	1	
종교적 증오 및 폭력 등에 대한 우려	1	1	
중동, 아프리카, 우크라이나 및 한반도의 인권 유린 우려	1	1	
북한의 핵개발 우려	1	1	
한국의 동북아평화협력 구상 지지	1	1	
아프가니스탄 사태의 원만한 해결 지지	1	1	
MHI? 항공기 추락에 대한 애도	1	1	
지속가능한 개발, 인권 보호 등에서 UN의 역할	1	1	
아세안 공동체 출범을 환영	1	1	
해적 소탕에 개입	1	1	
전대미문의 난민 사태에 따라 특별한 주의가 요구됨	1	1	
인권 보호	1	1	
민주주의 원칙과 좋은 정부 촉진	1	1	
여성의 사회적 평등	1	1	
ASEM의 효율성 증진을 위한 노력	1	1	
아시아-유럽 재단의 역할 강화	1	1	
ASEM의 가시성을 높이고 운영 과정을 지원하기 위한 적절한	1	1	
경제 장관 회담 개최 촉구	1	1	
ASEM의 가시성을 높이기 위한 노력	1	1	

9. ASEM 12의 노드

Nodes		
Name	Sources	Reference
연계성	1	3
ASEM의 특성	1	2
양성 평등과 여성의 문제는 ASEM의 3대 축에 주된 흐름으로 편입되어야 함	1	2
기후 변화	1	2
인권차원에서 교육의 질 개선	1	2
ASEM의 역할	1	1
2030 아젠다와 지속가능한 개발	1	1
환경 위협에 대한 공동 대응	1	1
연계성과 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다의 집합	1	1
지구적 차원의 비확산	1	1
한반도의 비핵화와 평화레짐	1	1
북한의 COVID 미행 촉구	1	1
이란 문제	1	1
아프가니스탄, 시리아, 중동 및 북아프리카, 우크라이나의 평화와 안전	1	1
ICT 분야에서 ASEM의 협력 강화	1	1
테러리즘 예방	1	1
글로벌 차원의 도전으로서 이주민 문제	1	1
미얀마 라킨주 분쟁	1	1
해양 거버넌스 촉진	1	1
해양 안보 및 안전	1	1
법령에 기반한 다자주의 무역 체계 강화	1	1
국내외 경제의 조화	1	1
경제 통합	1	1
중소소기업(MSMEs) 역할의 중요성	1	1
여성의 경제적 역량 강화	1	1
디지털 경제	1	1
지속가능한 여행	1	1
문화외교와 도시간 협력	1	1
아시아-유럽 재단의 활동	1	1

■ 참고문헌 ■

- ASEM InfoBoard, 8th ASEM Summit (ASEM 8). <https://www.aseminfoboard.org/events/8th-asem-summit-asem8>
- ASEM InfoBoard, 9th ASEM Summit (ASEM 9). <https://www.aseminfoboard.org/events/9th-asem-summit-asem9>
- ASEM InfoBoard, 10th ASEM Summit (ASEM 10). <https://www.aseminfoboard.org/events/10th-asem-summit-asem10>
- ASEM InfoBoard, 11th ASEM Summit (ASEM 11). <https://www.aseminfoboard.org/events/11th-asem-summit-asem11>
- ASEM InfoBoard, 12th ASEM Summit (ASEM 12). <https://www.aseminfoboard.org/events/12th-asem-summit-asem12>
- Clingendael and ERIA. 2018. ASEM Connectivity Inventory.
- World Meters. 2019. “Regions in the world by population.”
- WTO. “World Trade Statistical Review 2018.”

• 국문

1996년 첫 ASEM(아시아유럽정상회의)이 개최된 이래 아시아와 유럽 주요국들은 정기적으로 모여 양 지역의 현안과 글로벌 질서가 직면한 도전과 과제를 토론해왔다. 유럽과 아시아는 이질적인 조건을 가지고 있음에도 불구하고 쉽 없이 도래하는 정치적, 경제적 위기를 극복하고 대화와 협력을 통해 미래를 열고자 하는 의지를 공유하고 있다. 이런 의미에서 ASEM은 유럽과 아시아의 최고 정치지도자들이 국제질서에 대한 관심과 그 변화의 추이가 어디로 수렴되고 있는지를 분석할 수 있는 귀중한 자료가 된다. 본 보고서는 2010년 이후 최근 5차례 열린 ASEM 정상회의의 담론을 분석한다. 주된 자료는 의장 성명이되 연관된 자료들도 분석의 대상으로 삼았다. 분석 도구는 질적연구 방법을 다루는 소프트웨어인 NVIVO10를 이용하였다. 대체로 개최지에 따라 유럽과 아시아의 관심사가 각 의장 성명에 도드라지게 드러났으며 정치·안보 현안보다는 경제, 사회, 문화 등에 대한 협력과 교류 의지를 표명한 경우가 많았다. 다만, 세계정세의 변화에 따라 강조하는 부분이 달랐고 다자주의를 기본 거버넌스로 하여 여성, 환경, 사회, 결속 등에 대한 관심이 점차 높아지고 있는 추세임을 알 수 있다. 이러한 결과는 향후 한국 정부가 지역주의, 다자주의에 기반 한 국제협력 사업에서 어떤 점에 주안점을 두고 접근해야 할지 알려주는 자료가 될 것으로 기대한다.

[주제어] 아시아유럽정상회의, 질적 연구, 지역주의, 다자주의, 결속

- 영문

Since the first ASEM (Asia-Europe Meeting) in 1996, Asia and Europe have had regular meetings to discuss various issues and challenges to both the regional and global order. In spite of their different conditions, Europe and Asia have in common a willingness to overcome political and economic crises, and to open up a new future through dialogue and cooperation.

This study analyzes the discourse of the ASEM summits held five times since 2010 in the context of the interests of top political leaders of Europe and Asia. It utilized the statements issued by the ASEM Chair as a main reference and employed NVIVO10 software as an analysis tool for qualitative research. In many cases, the Chair's statements revealed the interests of Europe and Asia alternately depending on the venue, and expressed more willingness for cooperation and exchange over economic, social and cultural issues than over political and security ones. As a consequence, the study found that ASEM was more interested in the issues involving women, the environment, society and connectivity under the basic governance of multilateralism. This result indicates that the Korean government should approach international cooperation projects based on both regionalism and multilateralism.

[Key words] ASEM (Asia-Europe Meeting), Qualitative research, Regionalism, Multilateralism, Connectivity

필자 소개

(원고 게재순)

•이성우

현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이고, 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한 바 있음.

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음.

단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음.

•한인택

현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음.

서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였음.

국제정치경제, 핵전략, 공공외교가 주요 관심분야이며, 최근 연구로 “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아프리카공화국 사례의 함의와 한계”가 있음.

•도종윤

현재 제주평화연구원 연구위원(지역통합연구부장)이며 한국유럽학회 연구이사, ‘EU연구’ 편집위원으로 활동 중임.

성균관대학교 불어불문학과 및 서울대학교 외교학과 대학원을 졸업함. 벨기에 브뤼셀 자유대학교(ULB)에서 정치·사회학 박사학위를 취득하였음. 연세-SERI EU센터 Post-Doc 및 연세대 동서문제연구원 전문연구원, 서울대 국제문제연구소 선임연구원, 서울대, 성균관대, 이화여대, 건국대 시간강사를 역임함. 주요 출간물로는, “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석: 유럽연합의 대북 전략 문서를 시험적 사례로”, “유럽회의주의와 2014 유럽의회 선거 이후의 전망과 과제”, “국제정치학에서 주체 물음: 해석학적 접근을 위한 시론”, “유럽연합의 개발·협력 전략: 대아시아정책을 중심으로”, “대외정책의 행위자로서 유럽연합: 이론 논쟁과 실제”, “유럽연합의 KEDO 가입: 참여 요인, 평가 그리고 함의”, “EU 매뉴얼: 유럽연합이란 무엇인가”(번역서) 등이 있음.

제주평화연구원 연구총서 45

2018
동아시아지역
평화인식조사

인 쇄: 2018년 12월 28일

발 행: 2018년 12월 31일

편 자: 제주평화연구원

발행인: 부성옥

발행처: 도서출판 오름

등록번호: 제2-1548호 (1993. 5. 11)

주 소: 서울시 중구 퇴계로 180-8 서일빌딩 4층

전 화: (02) 585-9122, 9123 / 팩 스: (02) 584-7952

E-mail: oruem9123@naver.com

ISBN 978-89-7778-500-7 93340

