

## 한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014

이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

**한국** 정치에서 대북관계는 이념적 성향을 가르는 유발성 이슈로 작용해왔다. 한편, 국제정치이론에서 여론의 선호가 대외정책의 결정과정에 미치는 영향은 이론적 논쟁거리가 되어왔다.

본 연구는 미국학계의 분류체계를 한국의 대북정책에 적용하였다. 미국학계에서는 미국의 대외정책을 안보정책과 경제정책 측면에서 개방적 선호와 폐쇄적 선호의 조합을 통해 여론의 선호를 4가지 유형으로 분류하였다. 이 글은 이를 적용하여 북한에 대한 경제 및 안보분야의 교류와 협력에 대하여 긍정적인 태도와 부정적인 태도에 따라 (1) 기능주의, (2) 햇볕정책, (3) 비핵화 우선, 그리고 (4) 북한붕괴지지의 4가지 유형으로 분류하였다. 본 연구는 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 작성한 설문자료를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 경제와 안보분야에서 협력을 추구하는 기능주의가 44.47%로 다수를 차지했다. 한편, 북한의 군사적 도발이 심각해질수록 안보정책에서 협력을 얻어내고 경제정책에서 고립을 추구해야 한다는 비핵화 우선에 대한 선호가 증가하여 기능주의를 추월하는 현상도 나타났다.

장시간 여론자료를 분석한 결과 김대중 정부 시기에는 햇볕정책에 대한 지지가 85%에 도달했지만, 박근혜 정부에 와서는 비핵화 우선을 76% 이상 선호하는 것으로 나타났다. 이에 따라 본 연구는 여론의 선호가 정책에 영향을 미치는 것보다는 정권의 변화에 따라, 그리고 북한의 위협에 따라 여론의 선호가 변화한다는 결론에 도달하였다.

\* JPI정책포럼 세미나(2016.3.24) 발표자료

## 목 차

1. 들어가는 말
2. 기존 연구의 검토
3. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론
4. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의
  - 가. 자료의 소개
  - 나. 기술통계의 설명
  - 다. 대북정책 관련 여론 성향에 대한 변수
5. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책제언

## 1. 들어가는 말

- 인간의 정치적 행태를 연구하는 정치학에서 개인의 정치적 성향은 보수·진보·중도로 구분되며 정책결정, 정책효과, 정책선호에 의미 있는 변인으로 취급됨
  - 여론조사 과정에서 정치적 성향이나 이념적 선호는 인구통계의 하나로 다루어지기도 하지만 개인의 ‘정치적 선호’는 강력한 독립변수로 이용될 수 있으므로 대부분의 여론조사에 포함됨
  - 피설문자가 의도적으로 회피하려는 것을 방지하고 정확한 대답을 얻기 위해서 특정한 역사적 사건의 사회적 영향에 대한 긍정적·부정적 평가를 묻거나 특정 주변국에 대한 선호를 물어보는 방식으로 정치적 인 진보와 보수를 평가
    - 한국 정치사회를 예로 든다면 현대사에서 4·19, 5·16, 5·18 사건에 대한 피설문자의 평가나 한국의 주변국인 미국과 중국 또는 미국과 북한의 조합에 대한 선호의 정도를 통해서 정치적 성향을 파악
- 문제는 정치적·이념적 성향을 판단할 때 일반적으로 모든 국가의 여론에 적용할 수 있는 일관된 기준이 없다는 것임
  - 정치적 선호와 이념적 정향에 따라서 좌와 우 그리고 진보와 보수로 구분을 시작한 서구정치에서 진보와 보수는 주로 경제적 영역에서 국가의 역할에 대한 의견에 따라서 결정
  - 이러한 구분 기준은 아시아 국가에서는 원칙으로 받아들여지지 않음. 태국에서는 국왕 및 왕정에 대한 태도에 따라서 레드 셔츠와 옐로우 셔츠로 진보와 보수를 구분하는 반면, 타이완에서는 중국으로부터의 독립에 대한 찬반을 기준으로 찬성을 진보 그리고 반대를 보수라고 규정
  - 한국의 경우 진보와 보수를 구분하는 데 있어 다양한 쟁점이 존재하고 이 쟁점들이 얽혀 복잡한 양상으로 존재하나, 궁극적으로 북한에 대한 태도에 따라서 진보와 보수로 구분됨. 6·25 전쟁에 대한 책임론 및 현재 남북관계에서 북한을 화해와 협력의 상대방으로 인식하는 경향이 높을수록 진보적 성향을 가지며 이와 반대로 위협과 대결의 대상으로 인식할수록 보수적 성향을 가지는 것으로 평가됨
- 한국 정치에서 북한과 통일이 차지하는 비중이 크다는 것은 재론의 여지가 없음
  - 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 2014년까지 전 국민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 남북한의 통일이 필요하다고 생각하는

응답자가 56%로 과반수를 초과함. 반면 중립적인 응답자는 22%, 필요하지 않다고 생각하는 부정적 응답자는 21%를 차지하여 통일에 대한 국민적 지지가 상당한 것으로 볼 수 있음

- 북한과의 교류협력에 대한 여론은 북한에 대한 인도적 지원이 통일에 도움이 된다는 의견이 51%인 반면, 통일에 도움이 되지 않는다는 의견이 49%로 팽팽히 대립
  - 북한에 대한 여론의 인식과 그에 따른 대북정책은 ‘유발성 이슈(valence issue)’로서 이념적·정치적 대결의 상징으로 자리 잡게 되었고, 정책 결정자들이 여론의 추이에 민감하게 반응할 수밖에 없는 정책현안으로 부상
- 본 연구는 한국의 대외정책 및 안보정책에서 북한과 통일 문제가 차지하는 중요성을 고려하여 여론이 공유하는 평화통일에 대한 인식을 주요 연구대상으로 설정
- 여론조사자료를 이용하여 여론의 성향을 유형화하고 각각의 유형화된 여론의 변화를 남북관계에 큰 영향을 미친 주요 사건들을 통해서 설명하고자 함

## 2. 기존 연구의 검토

- 외교정책 결정과정에서 여론의 인식과 평가가 가지는 중요성은 고전적인 논쟁거리이며, 민주주의적 의사결정(democratic control)이라는 주장과 대중에 대한 인기영합(populism)이라는 두 개의 시각이 대립
- 전통적인 엘리트정치이론에 따르면, 여론은 단순한 정서(mood)의 반영이라는 점에서 정확한 정보에 기초하지 않기 때문에 일관성과 체계성이 부족하고 안정적이지 않다고 보는 시각이 존재(Lippmann 1949; Almond 1956; Cohen 1973)
- 미국 인권 운동사를 보면 전후 미국 민주주의가 발달하는 과정에서 일반 대중의 여론이 국내정치에 대해 객관적인 상황을 인식하고 합리적이고 정확하게 대처하기 시작했다는 평가가 있음. 이에 따르면 민주주의의 발달이 여론의 역량을 확대하였고, 여론의 역할이 민주주의의 발전을 선도했다는 점에서 민주주의의 진전은 여론의 일관성과 체계성과 직접적인 관계가 있다고 파악할 수 있음
- 민주주의의 지속적인 확대는 국내정치와 외교정책의 상관성이 일반화되는 계기가 되어 양면게임이론(two-level game theory), 관심전환이론(diversionary theory), 그리고 민주주의 평화이론(democratic peace theory)과 같은 새로운 시각들이 등장

*외교정책 결정과정에서  
여론의 인식과 평가가  
가지는 중요성은  
고전적인 논쟁거리이며,  
민주주의적 의사결정  
(democratic  
control)이라는  
주장과 대중에 대한  
인기영합(populism)  
이라는 두 개의  
시각이 대립*

**한국도 국제화 및****개방화에 따라서****국내정치의 이해관계와****외교정책이****상호 밀접한****영향을 줄 수 있고****이에 대한 여론의****민감한 대응 역시****증가하는 추세임**

- 여론조사 자료를 이용한 경험적 연구에 따르면 외교정책에 대한 여론의 역할이 증가하고 있으며(Holsti 1992; 1996), 보다 구체적으로 여론은 이성적이며(Russett 1990; Page and Shapiro 1992), 안정적이고(Hurwitz and Peffley 1987), 체계적이며(Nincic 1997), 경우에 따라 정책결정에 영향력을 행사한다는(Weatherford 2006) 결과

- 한국도 국제화 및 개방화에 따라서 국내정치의 이해관계와 외교정책이 상호 밀접한 영향을 줄 수 있고 이에 대한 여론의 민감한 대응 역시 증가하는 추세임
  - 대북정책에서도 한국 정부가 화해협력에서 비핵화 우선으로 정책을 전환하는 과정에 국내정치적으로 다양한 이해집단의 평가가 엇갈리는 결과가 나타남
  - 북한의 연이은 무력도발에 대한 5·24 조치로 금강산 관광이 중단되는 과정에서 북한으로 투입된 9억 달러의 관광수입이 북한의 대량살상 무기 제조에 사용되었기 때문에 대북제재를 강화해야 한다는 보수적 주장은 비핵화 우선 정책을 지지
  - 반면, 금강산 관광 통로에 있던 남쪽 접경지역 주민들은 화해협력정책으로 인한 지역경제의 활성화 등의 반사이익이 사라지게 되어 비핵화 우선 정책을 부정적으로 인식
- 오늘날 민주화된 한국사회에서 통일정책에 대한 여론의 평가를 과학적으로 이해하려는 노력은 향후 대북정책 및 통일정책을 수립하고 추진하는 데 중요한 기준점이 됨
  - 박선원(2002)은 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 맞서는 가운데 여론의 지지와 반대의 방향성이 여론조사를 주도한 기관에 따른 결과의 차별성 및 여론조사 표본 사이에 나타나는 차이에 의해서 결정되는 과정을 분석
  - 이정희(2002)는 대북정책을 둘러싸고 남한 내 사회단체 간에 발생하는 다양한 갈등의 원인을 추적하여 통일 관련 43개 단체의 대표자를 대상으로 25개의 설문 문항을 면접조사를 통해 수집한 자료를 분석함. 이 연구에서는 여론 주도층으로 볼 수 있는 대북정책 관련 사회단체 지도자들의 경우 이념적으로 보수적이라고 평가되는 자통협, 통일연대, 그리고 민족회의는 대북 강경 태도를 고수하는 반면, 진보적으로 평가되는 민화협은 대북 유화적 입장을 선호
  - 김태현·남궁곤·양유석(2003)은 대북정책에 대한 여론 분석에서 한국인들이 북한에 대하여 ‘통일의 대상인 형제’이자 ‘대치하는 적’이라는 이중적 이미지를 가지고 있다고 전제하고 이를 각각 민족주의적 성향과 현실주의적 성향으로 나누는 뒤 이 두 가지 성향의 비중을 따라

현실주의자, 민족주의자, 보통사람, 냉소주의자로 구분

- 이 연구들은 실증적 연구방법을 구체화하여 대북 및 통일정책에 대한 여론의 반응을 분석했다는 점에서 이론적으로 의미 있는 시도로 평가되지만 몇 가지 한계를 지님
  - 첫째, 일반 대중과 시민단체의 대표에 대한 여론조사를 분석하여 대중과 엘리트의 의견 사이의 상관관계에 대한 논의는 시도되지 못했고, 여론의 선호가 정책결정에 반영되었는지에 대한 평가가 없다는 점에서 여전히 연구가 제한되어 있으며, 초기 단계에 머물러 있음
  - 다른 한계는 여론조사의 결과에 영향을 미치는 변수에 대한 분석이 이념 성향과 성별, 연령, 교육수준, 지역과 같은 인구통계와의 상관성에 집중되어 있으며, 여론조사에 체계적이고 실증적인 분석이 필요하다는 점에서 새로운 변수와 새로운 방법론을 적용할 필요가 있음

### 3. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론

- Wittkopf(1994)는 미국 대외정책에 대한 여론성향을 안보와 경제의 두 분야로 설정하고, 각각의 분야에서 미국의 국제적 활동 및 고립에 대한 선호를 결합하여 <표 1>과 같은 2×2의 분류체계를 작성

<표 1> 미국 대외정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		국제	고립
경제정책	국제	국제주의 (internationalist)	강경주의 (hard-liner)
	고립	수용주의 (accommodationist)	고립주의 (isolationist)

**여론 성향의 유형화는  
각기 다른 신호를  
가지는 여론집단의  
특성을 분석함으로써  
외교정책에 대한  
선호가 체계성을  
가질 수 있음을 증명**

- 이 분류체계에 따른 여론 성향은 안보와 경제 두 분야에서 국제적 성향을 가지는 ‘국제주의(internationalist),’ 두 분야에서 고립적 성향을 지지하는 ‘고립주의(isolationist),’ 경제에는 국제적 성향을 지지하지만 안보에는 고립적인 성향을 가지는 ‘강경주의(hard-liner),’ 그리고 안보에는 국제적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지하는 ‘수용주의(accommodationist)’로 구분됨
- 여론 성향의 유형화는 각기 다른 신호를 가지는 여론집단의 특성을 분석함으로써 외교정책에 대한 선호가 체계성을 가질 수 있음을 증명한다는 점에서 이론적인 의미가 있음

**북한에 대한 한국의  
국내여론이 보여주는  
선호에 대해서  
국제주의, 고립주의,  
수용주의, 강경주의의  
틀을 적용하여  
한국의 대북정책에  
적절한 각각의 유형을  
규정하고 이들이  
가지는 특성을 논의**

- 본 연구는 Wittkopf(1990)의 이론을 활용하여, 북한과의 안보정책과 경제정책을 두 개의 기준으로 설정하고, 각각의 범주에서 교류와 협력을 선호하는 성향, 그리고 대립과 고립을 선호하는 성향을 결합하여 2×2의 분류체계를 작성
  - 북한에 대한 한국의 국내여론이 보여주는 선호에 대해서 국제주의, 고립주의, 수용주의, 강경주의의 틀을 적용하여 한국의 대북정책에 적절한 각각의 유형을 규정하고 이들이 가지는 특성을 논의
  - 구체적으로 북한에 대한 인도적 지원을 포함하는 경제교류가 한반도의 통일을 달성하는 데 도움이 된다는 인식을 경제정책으로, 군사적 긴장해소를 위해 북한과의 협력이 통일을 달성하는 데 도움이 된다는 인식을 안보정책으로 설정
  - 각각의 설문에 있어 도움이 된다는 평가를 협력적 성향으로, 도움이 되지 않는다는 평가를 고립 또는 강경한 성향으로 설정하여, 국내여론의 성향을 네 가지 유형으로 분류
- 미국과 한국의 대외정책을 경제와 안보로 나누어 동일한 분류기준을 적용할 때 경제정책에 있어 협력과 고립은 별다른 의미 차이가 없다고 판단하여 협력적 성향은 북한에 대외적으로 교류와 협력을 추구하는 것을 의미하는 반면 고립적 성향은 교류와 협력에 반대하는 것을 의미
  - 미국의 외교정책에서 국제주의는 군사적으로 신뢰하고 협력한다는 의미보다는 군사적 개입을 지지한다는 의미를 가지지만, 한국의 대북정책에서 협력적 태도는 북한을 신뢰할 수 있는 상대방으로 생각하는 것을 의미
  - 이에 반해 안보정책에 있어 강경정책을 선호하는 입장은 북한에 군사적 개입을 하지 않는다는 의미가 아니라 북한을 신뢰할 수 없는 위험한 적으로 인식하는 경향이 강하다는 것을 의미
  - Wittkopf(1990)의 모델을 한국에 적용하여 한국의 여론 성향에 대한 양질의 분석을 하기 위해서는 미국의 대외정책과 한국의 대북정책에서 안보 문제가 가지는 특수한 차이를 고려하여 <표 2>와 같은 새로운 분류 유형이 필요

〈표 2〉 한국 대북정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	기능주의	헛별정책
	고립	비핵화 우선	북한붕괴지지

- 기존 모델에서 ‘국제주의(internationalist)’는 안보 및 경제적으로 협력적 성향을 의미하는데, 한국의 사례에 적용할 경우 이는 국제정치이론에서 원론적으로 논의되어 온 ‘기능주의’를 의미
  - 북한과 경제적 측면에서 화해와 협력을 시작으로 안보측면에서도 한반도의 평화와 번영을 달성할 수 있다고 생각
  - 경제정책과 안보정책에서 전후 차이를 이론적으로 구분하는 것은 불가능함. 그러나 정치·군사적 접근방법보다 비정치적인 경제적·사회적·문화적·기술적·인도적 분야에서 협력을 지속함으로써 상호 신뢰를 형성하고 이를 바탕으로 평화와 협력을 달성할 수 있다는 인식을 가진다는 점에서 한반도의 통일과정을 기능주의 확산효과에 기초한 통합이론의 차원에서 이해하는 입장
- ‘수용주의(accommodationist)’는 경제정책에는 협력적 성향을 지지하지만, 안보정책에는 강경적인 성향
  - 북한 문제에 관하여 경제적으로 협력을 통해서 신뢰를 쌓아가는 노력이 필요하다고 인식하고 있지만, 안보 측면에서는 신뢰할 만한 상대방은 아니라고 인식하는 입장. 안보 문제에 관한 북한이 추구하는 비대칭 군비경쟁이라는 핵 개발이나 장사정포의 위협과 같은 현실적 위협상황의 긴급성에 대한 인식을 유보하고, 인도적 지원을 통해서 북한의 대결 자세를 변화시키려는 시도라는 점에서 ‘햇볕정책’에 대한 지지라고 할 수 있음. 햇볕정책은 공식적인 명칭이 아니라 비유적으로 사용된 용어임. 북한에 대한 협력과 지원을 통해서 평화적인 통일을 추구하는 정책으로 공식적으로는 ‘대북포용정책’ 또는 ‘화해협력정책’. 1998년 출범한 김대중 정부에서부터 2008년 2월 24일까지 집권한 노무현 정부에 이르기까지 유지된 대북정책은 북한과의 경제협력과 인도적 지원을 핵심으로 하는 금강산 관광사업, 이산가족 상봉, 그리고 개성공단 조성과 같은 교류·협력 사업을 10년간 추진. 그러나 1999년 6월 15일과 2002년 6월 29일의 제1·2차 연평해전과 같은 북한의 무력도발과 2006년 10월 9일 실시한 북한의 1차 핵실험을 막지 못함. 이에 따라 안보 측면에서 북한의 협력을 결국 얻어 내지 못했다는 평가를 받고 있음
- ‘강경주의(hard-liner)’는 안보에는 적극적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지한다는 점에서 북한 문제에 있어서 공격적인 성향을 지닌 입장으로 오해받을 수 있음
  - 한국의 대북정책에 적용하면 북한에 대해서 군사적으로 협력을 수용 또는 요구하지만, 경제적으로는 교류협력과 인도적 지원에 대해 반대하는 입장. 따라서 북한이 안보 문제에 신뢰할만한 성의를 보여줘야 경제적 협력이 가능하다고 인식하는 ‘비핵화 우선’입장으로 볼 수 있음

*‘국제주의(inter-nationalist)’는 안보 및 경제적으로 협력적 성향을 의미하는데, 한국의 사례에 적용할 경우 이는 국제정치이론에서 원론적으로 논의되어 온 ‘기능주의’를 의미... ‘수용주의(accommodationist)’는 경제정책에는 협력적 성향을 지지하지만, 안보정책에는 강경적인 성향... ‘강경주의(hard-liner)’는 안보에는 적극적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지*

**경제와 안보정책  
모두에서 고립과  
강경을 선호하는  
'고립주의(isolationist)'는 한국이  
북한과 경제 및  
안보협력을  
적극적으로  
추진하지 않아도  
궁극적으로 통일이  
가능하다고  
인식한다는 점에서  
'북한붕괴지지'**

- 이 시각은 앞에서 논의한 바와 같이 국민의 정부와 참여정부 10년간 북한과의 교류협력을 이룬바 북한에 대한 '무의미한 퍼주기'로 규정함. 또한, 인도적 지원이 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 데 사용되지 않고 북한 당국이 군비확대에 사용하는 것을 방지하여 한국에 대한 군사도발로 이어졌다고 봄
- 이명박 정부가 출범하면서 북한에 대한 화해협력정책의 실패를 선언하고 이에 대한 대안으로 제시한 '비핵 개방 3000'에 나타난 바와 같이 이 성향은 북한에 대한 인도적 지원에 반대하고 안보 문제에 있어 북한의 성실한 태도 변화를 인도적 지원의 전제조건으로 주장
- 북한의 완전하고 확인 가능하며 돌이킬 수 없는 핵 포기의 선행을 요구하는 입장. 2010년 3월의 천안함 사건과 11월의 연평도 포격사건에서 나타난 북한의 도발행동의 원인에 대해 국민의 정부와 참여정부 10년간 조건 없이 북한에 제공한 인도적 지원이 군사적 공격으로 돌아왔다고 주장
- 같은 맥락에서 이명박 정부 시기 대북압박정책을 의미하는 '비핵 개방 3000'은 경제적 압박을 통해서 군사적으로 남한을 위협하는 북한의 잘못된 버릇을 고치겠다는 자신감을 반영

○ 경제와 안보정책 모두에서 고립과 강경을 선호하는 '고립주의(isolationist)'는 한국이 북한과 경제 및 안보협력을 적극적으로 추진하지 않아도 궁극적으로 통일이 가능하다고 인식한다는 점에서 '북한붕괴지지'로 볼 수 있음

- 1990년대 중반 북한 내 최악의 식량난으로 30만여 명이 아사한 '고난의 행군' 시기와 1994년 김일성이 사망하고 김정일로 정권이 교체되던 시기가 맞물리면서 북한이 경제난을 이기지 못하고 내부로부터 붕괴할 것이라는 예측이 제기
- 1994년 10월, 북미 제네바 합의 과정에 나타난 바와 같이 경수로 제공에 대해서 쉽게 합의하고 실제 이행을 제대로 하지 않은 것은 북한의 붕괴가 임박했다는 인식에 근거한 것으로 판단됨. 이러한 예측은 적중하지 않았지만 취약한 북한 정권이 곧 붕괴할 것이라는 기대가 최근 김정일에서 김정은으로의 정권 교체기에 다시 등장
- 2011년 김정일이 사망하고 20대 후반의 김정은이 정권을 승계하는 과정에서 어린 나이와 경험 부족으로 인한 내부권력의 장악 실패, 그리고 고난의 행군 시기와 비교해서 특별히 개선되지 않은 경제난과 식량사정 등을 근거로 북한이 붕괴할 것이라는 논의
- 이 시각은 김일성-김정일-김정은으로 3대째 이어지는 북한의 세습 정권 자체가 정당성이 결여되어 있고, 부정부패가 만연하다고 판단. 더 나아가, 국가실패로 주민들에 대한 통제가 이완되고 있으며 정권 생존

차원에서 자본주의 시장경제의 변화를 방지하고 있다고 진단

- 북한 정권이 말기적 상황에 처해있기 때문에 구체적으로 정책적 시도를 하지 않더라도 시간이 지나면 체제를 유지하지 못하고 붕괴할 것으로 봄. 그때 흡수통일을 추구하는 것이 적절하다고 판단하고, 북한에 대한 인도적 지원이나 군사적 협력을 유도하는 정책적 노력이 통일에 특별한 도움이 되지 않을 것으로 판단

## 4. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의

### 가. 자료의 소개

- 본 연구는 통일과 대북정책에 대한 여론의 분포를 앞에서 제시한 4가지 분류체계에 따라 기능주의, 햇볕정책, 비핵화 우선, 그리고 북한붕괴지지로 분류하고 전체 조사 기간의 자료를 통합하여 여론의 분포를 분석
  - 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 매년 지속적으로 전국 16개 시·도의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀 2,000여 명을 대상으로 여론조사 자료를 사용 (박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석 2013)
  - 분석에 사용된 여론조사 자료는 통계청이 제시하는 인구총조사에 따른 전국인구현황의 분포에 기초하여 표본을 선정하는 과정에 지역, 연령, 성별을 통제하였고, 여론조사 자료에 포함된 연도에 따라서 표본의 크기나 신뢰수준에 약간의 변화는 있을 수 있지만, 최대 표본오차는 95% 신뢰수준의  $\pm 2.8\%$  이내
- 기존의 통일과 관련된 여론조사는 정부기관, 언론기관, 대학 내 연구소, 정부출연 연구기관 등 다양한 자료가 제시됐지만, 통일과 관련하여 여론의 변화를 일관된 분석의 틀을 적용하여 다년간 축적해온 사례는 최초
  - 기존의 통일 관련 여론조사에는 민주평화통일자문위원회의 『국민 통일 의식 여론조사 보고서』, 평화문제연구소의 『통일의식 여론조사』, KBS 남북협력기획단이 주관한 『국민 통일의식조사』, 중앙일보가 창간 45주년 기념으로 수행한 『중앙일보 창간 45주년 여론조사: 북한·통일』이 있음

*서울대학교  
통일평화연구원이  
한국 갤럽에 의뢰하여  
2007년부터  
2014년까지 8년에  
걸쳐 매년 지속적으로  
전국 16개 시·도의  
만 19세 이상 65세  
미만의 성인 남녀  
2,000여 명을 대상...  
통일과 관련하여  
여론의 변화를 일관된  
분석의 틀을 적용하여  
다년간 축적해온  
사례는 최초*

### 나. 기술통계의 설명

- 통일정책에 대하여 여론의 유형별 분포는 <표 3>에 표시되어 있음

국내여론에서는  
북한과의 경제협력을  
안보협력과 동시에  
추구하는 것을  
선호하는 이른바  
'기능주의'가  
45%를 차지하여  
광범위한 지지가  
나타나고 있음

- 국내여론에서는 북한과의 경제협력을 안보협력과 동시에 추구하는 것을 선호하는 이른바 '기능주의'가 45%를 차지하여 광범위한 지지가 나타나고 있음. 북한과의 경제협력과 안보협력을 동시에 추구한다는 점에서 국제주의적 성향과 개방적 성향을 대변하는 여론
- 이 유형은 경제적 측면에서는 화해와 협력을 안보 측면에서도 한반도의 평화와 안정을 서로 연계하여 대화와 협력을 추구하는 것을 긍정적으로 평가함

〈표 3〉 2007~2014 통일정책에 있어 여론의 유형별 분포

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	4,269 (44.47%) 기능주의	698 (7.27%) 햇볕정책
	고립	3,401 (35.35%) 비핵화 우선	1,232 (12.83%) 북한붕괴지지

Pearson  $\chi^2(1)=234.6428$  Pr = 0.000  
 likelihood-ratio  $\chi^2(1) = 236.5125$  Pr = 0.000  
 Cramer's V=0.1563  
 gamma=0.3780 ASE = 0.023  
 Kendall's tau-b=0.1563 ASE = 0.010

- 기능주의적 접근과 반대의 입장을 취하는 것은 고립주의를 반영하는 북한붕괴지지
  - 북한에 대한 신뢰가 낮을수록 북한과의 협력에 대한 부정적 견해를 취하는 고립주의의 성향을 보이게 되는데 한반도관계의 특성상 대북 고립정책은 북한의 붕괴를 지지하는 정책선택을 대변
  - 이 입장은 남한이 북한과의 경제적 협력을 성실하게 수행하더라도 안보분야에서 북한의 성의 있는 자세를 유도하는 것은 사실상 불가능하다고 판단. 이처럼 경제협력, 상호교류, 인도적 지원에 대해서 부정적 견해를 유지하는 성향의 여론이 13%에 달한다는 것은 정책적 의미가 있음
  - 비핵화 우선을 선호하는 여론이 북한에 대하여 조건부로 화해와 협력의 가능성이 있는 것으로 판단하는 것에 반해 북한붕괴를 선호하는 입장은 북한에 대한 근본적인 불신이 있음을 의미
- 다음으로 흥미로운 결과는 비핵화 우선과 햇볕정책의 상반된 인식이

나타난다는 것

- 경제정책에서 북한과의 협력 대신 고립을 추구하더라도 안보분야에서는 북한의 협력을 얻어내야 한다는 강경주의 노선의 ‘비핵화 우선’이 35%로 두 번째로 높은 지지도를 나타냄
  - 노무현 정부가 2008년 2월 24일까지 화해협력정책을 추진하였으나, 소기의 성과를 달성하지 못한 채 2008년 2월 25일부터 이명박 정부가 비핵 개방 3000으로 전환
  - 이로 인해 많은 이들이 햇볕정책 즉, 북한에 대해 안보협력을 받아내지 못하더라도 경제협력을 추진하는 것에 대한 피로감이 축적되면서 북한에 대한 신뢰가 감소. 한반도의 평화와 안전을 위해서 신뢰할 만한 북한의 태도 변화가 선행되어야 한다고 보는 여론이 다수를 구성하게 됨
- 이에 반해서 북한과의 안보협력이 달성되지 않는 경우에도 경제협력을 추진해야 한다는 햇볕정책을 선호하는 여론은 평균 7%로 가장 낮은 지지를 받고 있음
- 앞에서 설명한 비핵화 우선 여론과 상반되는 경향을 보여주는 햇볕정책은 경제협력의 전제조건으로 한반도의 평화와 안정을 요구하지 않음. 오히려, 그와 반대로 한반도의 평화와 안정을 달성하기 위한 정책 수단으로써 북한에 대한 경제협력과 인도적 지원을 활용하려는 것을 지지하는 경향
  - 이처럼 비핵화 우선과 햇볕정책의 상반되는 결과는 김대중·노무현 정부 10년 동안 추진된 햇볕정책에 대한 부정적 평가에 기인
  - 2008년 기준으로 북한의 인구는 남한의 절반 수준인 2,330만 명이지만, 국내총생산(GDP)은 247억 달러로 남한의 2.7%이며, 그리고 1인당 국내총생산(per capita GDP)은 1,060달러로 남한의 5.6%에 불과함
  - 햇볕정책은 실패국가인 북한에 대한 경제적 지원을 통해 핵을 포기하고 개혁개방의 길로 나오게 하여 정상국가로 변화시키겠다는 정책 목표를 추구했으나, 결과적으로 북한 주민들의 경제적 빈곤은 개선되지 않았고, 비핵화도 달성하지 못했다는 점에서 실패한 것으로 평가됨
  - 햇볕정책을 추진하는 과정에서 200여 회의 남북회담과 3조 원 이상의 대북지원에도 불구하고 북한은 2006년 7월 5일 미사일 발사실험, 2006년 10월 9일 1차 핵실험, 2009년 5월 25일 2차 핵실험, 그리고 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행
  - 북한의 도발 행위에 근거하여 비핵화 우선은 남한에서 제공한 경제협력과 인도적 지원이 북한의 핵무기 개발에 사용되었다며 햇볕정책의 실패를 주장

**경제정책에서  
북한과의 협력 대신  
고립을 추구하더라도  
안보분야에서는  
북한의 협력을  
얻어내야 한다는  
강경주의 노선의  
‘비핵화 우선’이  
35%로 두 번째로  
높은 지지도를 나타냄**

대북지원은 '비핵  
개방 3000'으로  
대북정책의 기초가  
전환된 2008년 이후,  
전년도의 25%  
수준으로 급격하게  
감소하는 경향을  
보여주고 있음

- 주어진 안보정책과 경제정책에 대한 설명에 추가하여 여론성향을 변수로 한 이변량 분석을 통해 두 변수 사이의 상관관계에 대해서 통계적 검증을 실시
  - 통계프로그램은 이변량 상관계수 프로시저는 Pearson 상관계수, Spearman의 Rho 및 Kendall의 타우-b를 계산하고 각 유의수준과 함께 출력하는데 본 연구에서 사용한 자료는  $\alpha=0.000$ 의 유의도 수준에서 안보정책과 경제정책에 대한 여론 선호의 상관관계가 독립적인가를 검증
- 본 연구에서 귀무가설(null hypothesis)과 대안가설(alternative hypothesis)을 다음과 같이 표시
  - 귀무가설 H0: 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 독립적
  - 대안가설 H1: 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 종속적
  - 귀무가설은 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 의미가 없다는 것이며, 대안가설은 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 비율이 같지 않고 통계적인 의미가 있다는 것을 의미
  - 귀무가설 부정의 기준으로 계산된  $\chi^2$ 가 기준  $\chi^2$  0.000, 1, 6.635보다 크면 부정하는데 본 분석에서  $df(\text{degree of freedom}) = (2-1)(2-1) = 1$ 임. 분석에서 계산된  $\chi^2$  값 234.6이 기준값 6.635보다 크기 때문에 독립성의 귀무가설(H0)을 부정하고 대안가설(H1)을 수용하여 현재의 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 서로 독립적이지 않고 서로 영향을 받는 것으로 결론

#### 다. 대북정책 관련 여론성향에 대한 변수

- 남북관계에서 경제협력의 추이는 대북지원과 경제교류의 현황을 통해서 유추
  - <표 4>에서 실제로 대북지원의 추이를 보면 2007년까지 3천억 원에서 4천억 원에 달하는 정부 및 민간 차원의 지원이 제공되다가 2008년부터 급격하게 감소<sup>1)</sup>
  - 대북지원은 '비핵 개방 3000'으로 대북정책의 기초가 전환된 2008년 이후, 전년도의 25% 수준으로 급격하게 감소하는 경향을 보여주고 있음. 5·24 조치가 취해진 2010년 이후에도 화해협력정책의 마지막 해였던 2007년과 비교해 5% 수준으로 감소
  - <표 4>에서 알 수 있듯이, 2000년부터 2010년까지 대북지원 누계 총액 2조 8,459억 원 중에서 식량이 차지하는 비중을 모두 합하면 8,728억 원으로 가장 큰 비중을 차지

〈표 4〉 대북지원 현황(2000~2014)

(단위: 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부	무상	978	975	1140	1097	1313	1360	2273	1983
	식량차관	1057	-	1510	1510	1359	1787	0	1505
민간	무상	387	782	576	766	1558	779	709	909
총액		2422	1757	3226	3373	4230	3926	2982	4397

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
정부	무상	438	294	204	65	23	133	141
	식량차관	0	0	0	0	0	0	0
민간	무상	725	377	200	131	118	51	54
총액		1163	671	404	196	141	184	195

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

- 한편, 비핵화 우선을 선호하는 입장에서는 인도적인 목적으로 이루어지는 지원일지라도 분배의 투명성이 확보되지 않는 상황에서 대규모의 지원은 원칙적으로 재검토해야 한다고 주장
- 이런 맥락에서 비핵 개방 3000은 무조건 대북지원을 거부하는 것이 아니라 인도적 목적으로 명백한 원칙에 따라서 시행<sup>2)</sup>
- 북한과의 협력에 있어 경제 및 안보분야의 의견 차이는 대북정책의 선택 문제이자 이념적으로 진보와 보수 또는 좌우를 분류하는 기준이 되는 정책의제로 자리 잡게 됨. 이후 남북한 교류협력에 대한 국내여론의 정책논쟁에 있어 북한의 대남 적대행위가 해소되지 않는 상태에서 남북경제협력을 지속하는 정책에 대한 여론의 지지가 낮음

**비핵화 우선을  
선호하는 입장에서는  
인도적인 목적으로  
이루어지는  
지원일지라도  
분배의 투명성이  
확보되지 않는  
상황에서 대규모의  
지원은 원칙적으로  
재검토해야 한다고  
주장**

〈표 5〉 남북교역 추이(2005~2014)

(단위: 천 달러)

	2005	2006	2007	2008	2009
반입	340,279	519,542	765,345	932,250	934,251
반출	715,472	830,198	1,032,552	888,117	744,830
총액	1,055,751	1,349,740	1,797,897	1,820,366	1,679,082

	2010	2011	2012	2013	2014
반입	1,043,928	913,663	1,073,952	615,243	1,206,202
반출	868,321	800,192	897,153	520,603	1,136,437
총액	1,912,249	1,713,855	1,971,105	1,135,846	2,342,639

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

**북한의 이러한  
극단적인 행태는  
자신이 원하는 것을  
얻기 위해 막다른  
골목으로 몰아가는  
'벼랑 끝 전술  
(brinkmanship)'  
또는 '치킨게임  
(chicken game)'  
으로 국내 여론에  
부정적인 대북인식을  
고착**

- 북한은 2013년 3월, 한미연합군사훈련에 대해 전례 없는 강한 비난과 함께 대남 강경조치의 일환으로 같은 해 4월 3일, 개성공단에 남측 인원의 통행제한 조치를 단행
  - 북한의 통행제한에 대해 한국 정부도 4월 26일 자로 남측 근로자 전원 귀환이라는 결정을 내림으로써 개성공단이 임시 폐쇄됨
  - 이후 6월 12일, 북한이 개성공단 재개를 위한 협의를 제의하여 8월 14일까지 7차에 걸친 실무회담을 통해 133일 만에 공단 정상화에 합의
  - 북한은 적어도 연간 9천만 달러에 달하는 공단 근로자들이 임금을 포기해야 했고, 남한은 기업의 철수에 따른 경제적·정치적인 손실을 감수해야 했음
  - 북한의 이러한 극단적인 행태는 자신이 원하는 것을 얻기 위해 막다른 골목으로 몰아가는 '벼랑 끝 전술(brinkmanship)' 또는 '치킨게임(chicken game)'으로 국내 여론에 부정적인 대북인식을 고착시켜 왔음
  - 남북한 교역실적을 통관지역별로 나누어 보면 개성공단으로 연결하는 도라산 육로가 전체 교역의 99%를 차지하는 현실을 고려해야 함
  - <표 5>에서 보는 바와 같이 2013년 개성공단이 잠정적으로 폐쇄되어 5개월간 가동되지 못한 현실을 고려하면, 2012년 대비 약 40%가량 교역이 감소했지만 2014년에는 2013년 대비 100%, 그리고 중단되기 전인 2012년 대비 약 20%가 급성장
  - 남북한 경제교류 관련, 남한 내부의 여론은 북한이 남북한 교류협력을 통해서 경제적 이익을 거두고 있지만, 한반도 군사적 긴장을 촉발하고

〈표 6〉 2007~2014 통일정책에 있어 연도별 여론의 유형분포

	기능주의	비핵화 우선	햇볕정책	북한붕괴지지
2007	588 (49.00%)	371 (30.92%)	101 (8.42%)	140 (11.67%)
2008	491 (40.65%)	370 (30.63%)	134 (11.09%)	213 (17.63%)
2009	580 (48.58%)	419 (35.09%)	67 (5.61%)	128 (10.72%)
2010	568 (47.67%)	436 (36.33%)	60 (5.00%)	136 (11.33%)
2011	536 (44.67%)	462 (38.50%)	72 (6.00%)	130 (10.83%)
2012	546 (45.50%)	383 (31.92%)	95 (7.92%)	176 (14.67%)
2013	485 (40.45%)	492 (41.03%)	69 (5.75%)	153 (12.76%)
2014	475 (47.96%)	468 (39.03%)	100 (8.34%)	156 (13.01%)

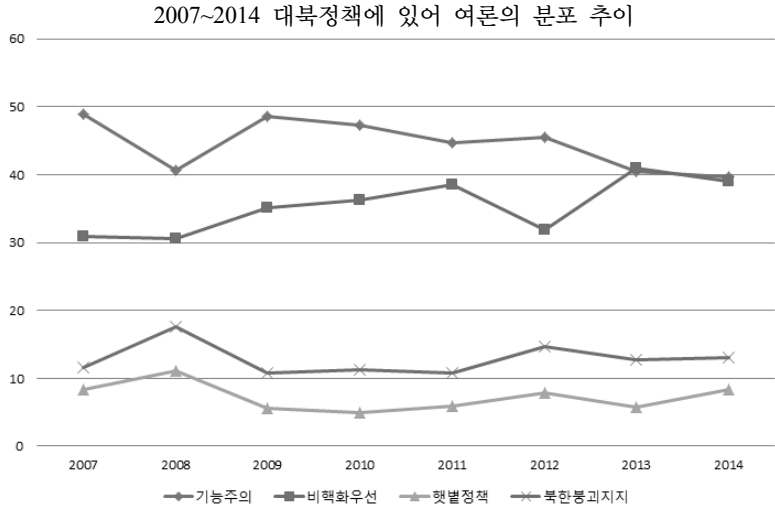
있다고 판단하고 있음. 한편, 더욱 보수적인 국내 여론은 북한이 경제 협력으로 남한으로부터 벌어들이는 외화를 남한을 위협하는 핵무기 개발은 물론, 재래식 무기의 현대화에 사용한다고 주장

- 경제분야와 안보분야에 있어서 남북한의 협력에 대한 여론의 변화에 영향을 미치는 요인에 대해서 논의
  - 2008년 2월, 이명박 정부가 출범하면서 여론의 분포에 나타난 가장 의미 있는 변화는 기능주의에 대한 여론의 감소와 함께 그만큼 북한붕괴 지지 및 햇볕정책에 대한 선호가 증가
  - 사실 한국 정부의 대북정책은 정권의 변화에도 불구하고 본질적인 변화는 없는 것으로 판단할 수 있음. 화해협력정책, 비핵 개방 3000, 그리고 한반도 신뢰프로세스 모두 ‘죄수의 딜레마 게임’에 기초해 있다는 점에서 기능주의를 원칙으로 설정하는 정책이기 때문임.
  - 이들 대북정책의 차이점은 김대중·노무현 정부의 햇볕정책은 ‘항상 협력(all cooperation)’의 전략이며, 이명박 정부의 비핵 개방 3000은 ‘Tit-for-Tat’ 전략의 원칙으로의 복귀를, 그리고 박근혜 정부의 한반도 신뢰 프로세스는 ‘Tit-for-n Tat’ 전략으로 수정한 것임(이성우 2013, 109-110)
  - 이명박 정부의 출범과 함께 기존의 항상 협력이 적절하지 않다는 결론이 내려진 만큼 경제협력을 지지하는 의견이 감소하는 결과로 귀결
- 전체적인 추세를 보면, 비핵 개방 3000은 북한이 남한과 협력을 통해 경제적 이익을 편취하는 대신 안보분야에서는 화해협력정책을 통한 남한의 기대를 저버리는 군사도발이라는 배신으로 일관해왔기 때문에 시작
  - 이명박 정부는 ‘Tit-for-Tat’의 원칙론으로 돌아가는 전략을 선택하고 안보와 경제의 협력을 동시에 추구하는 기능주의에 대한 지지가 급감. 대신 군사분야에서 협력이 없더라도 경제협력을 강화해야 한다는 햇볕정책에 대한 지지와 군사와 경제분야 어디에서든 북한은 신뢰할 만한 협력의 동반자가 될 수 없다는 양극화된 여론의 분화가 본격화됨
  - 특이한 점은 2008년 이명박 정부의 비핵 개방 3000이 제시한 안보분야에서 남북한 협력정책의 목표가 비핵화를 향한 북한의 의미 있는 정책적 노력을 확인하는 것이었음에도 북한이 안보분야에서 성의 있는 협력을 먼저 보여줘야 경제협력에 대한 기존의 수준을 유지할 수 있다는 비핵화 우선 여론은 김대중·노무현 행정부 시기와 동일한 수준을 유지하고 있다는 주장
  - 따라서 국내에서 정권의 변화에 따라 화해협력정책에서 비핵 개방 3000으로 정책이 변화한 것이 비핵화에 대한 여론의 선호에 직접적인 변화를 가져오지 않은 대신, 경제협력에 대한 여론의 양극화를 유발하는 요인이 되었다고 볼 수 있음

*이들 대북정책의 차이점은 김대중·노무현 정부의 햇볕정책은 ‘항상협력(all cooperation)’의 전략이며, 이명박 정부의 비핵 개방 3000은 ‘Tit-for-Tat’ 전략의 원칙으로의 복귀를, 그리고 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 ‘Tit-for-n Tat’ 전략으로 수정한 것임*

〈그림 1〉 2007~2014 대북정책에 있어 연도별 여론의 유형 분포

**이명박 정부  
출범 이후인  
2008년 초,  
북한은 조건 없는  
경제적 지원을  
원하였지만,  
남한의 인도적 지원을  
햇볕정책 당시  
수준으로 획득하기가  
어려워지자 북한은  
군사적 긴장을  
지속적으로 고조**



- 다시 말해, 국내에서 대북정책, 특히 남북경제협력에 대한 정책적 평가는 이념적인 선호의 성격이 강하기 때문에 폭발력이 강해 정부정책의 선회가 결국 여론의 양극화로 귀결됨

○ 이명박 정부 출범 이후인 2008년 초, 북한은 조건 없는 경제적 지원을 원하였지만, 남한의 인도적 지원을 햇볕정책 당시 수준으로 획득하기가 어려워지자 북한은 군사적 긴장을 지속적으로 고조

- <표 7>에 나타난 바와 같이 금강산에서 북한군 초병의 조준사격으로 한국 관광객인 민간인 여성이 사망하는 사고가 일어나자, 북한은 2009년에는 장거리 로켓 발사 실험과 연이은 2차 핵실험으로 한반도에서 남한에 대한 군사적 위협을 극단적 상황으로 몰아감. 북한의 대량살상 무기 개발을 통한 위협의 증가로 경제적 협력을 중단하고 북한에 대한 비핵화를 우선 추구해야 한다는 여론의 선호가 유례없이 증가

- 2011년까지 북한의 군사적 도발이 지속적으로 발생하면서, 비핵화를 추구하는 여론의 지지가 꾸준히 증가. 한편, 북한은 원하는 지원을 얻기 위해 강경한 이명박 정부를 상대로 치킨게임을 시작. 남한이 남북관계의 본질을 북한의 비핵화에 두고 있는 데 반해 북한은 남한의 비핵화 요구에 대해 비핵화 없는 경제지원을 요구하는 벼랑 끝 전술을 구사

○ 남북관계의 핵심은 남한의 핵 없는 경제협력과 북한의 비핵화 없는 경제지원은 공존할 수 없는 대결이라는 치킨게임

- 남북한이 대립하는 사안에 대해 상대방의 요청을 들어주면 상대방에 대해 손해를 보지만, 양쪽 모두 상대의 요구에 굴복하지 않겠다는 심리적

만족감 또는 청중비용을 고려하여 포기하지 않고 대결관계를 지속하면서 결국 파국으로 진행

- 북한은 이러한 남한의 현실을 악용하여 긴장을 고조시켜 경제적 지원을 요구했고, 남한은 북한의 협박(blackmail)에 굴복할 수 없다는 여론의 지지가 확산되어 비핵화 우선 여론이 증가하는 결과가 나타남
  - 2009년 대청해전에서 북방한계선 침범으로 북한 경비정이 반파되고 인민군 병사 8명이 사망하는 피해가 있었음. 2010년에는 천안함 피격과 연평도 포격으로 아군의 피해와 민간이 사상자가 발생하면서 군사적 긴장이 고조됨. 이에 따라 경제협력과 안보협력을 병행하는 기능주의 접근에 대한 여론의 지지는 감소했지만, 경제협력 없이 비핵화를 달성해야 한다는 비핵화 우선을 선호하는 여론이 꾸준히 증가
- 한편, 햇볕정책과 북한붕괴에 대한 선호는 별다른 변화 없이 일정한 수준을 유지
- 2011년 12월 17일, 북한의 최고지도자 김정일이 사망한 후에 비핵화 우선에 대한 기대가 증가하는 양상
  - 2012년 북한의 정치권력을 김정은이 후계자로서 승계하고, 북한은 두 차례에 걸쳐 로켓 발사 실험을 강행. 4월의 실험은 2분 15초 만에 추락하면서 실패해 의미가 크지 않지만, 대통령 선거를 일주일 앞둔 시점인 12월 12일의 실험은 성공한 것으로 평가됨. 이는 북한이 남한에 군사적 위협을 가한 것으로 남북한 모두에게 국내정치적 의미가 큰 사건
- 새롭게 출범한 김정은 정권은 체제의 안정을 국내외에 과시하기 위해 인공위성 발사를 활용하였고 남한 선거 정국에도 일정한 영향을 주려 시도
- 당시 박근혜 대통령 당선인이 취임하기 직전에 남북관계 개선을 위한 한반도 신뢰프로세스를 발표하면서 남북관계 개선에 대한 희망을 전달
  - 반면, 북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행함으로써 한반도의 신뢰를 추구하고려는 남한의 노력에 대해 군사적 위협으로 대응. 비교적 정권이 안정된 상태에서 새로운 정부가 출범하는 남한이 남북관계의 주도권을 확보하지 않게 하려는 의도로 북한이 핵실험이라는 극단적 조치를 취한 것으로 해석됨
  - 박근혜 정부에 들어와서는 북한의 군사도발에 의한 일방적인 긴장 고조 행위에 대해서 강경한 대응을 지지하는 방향으로 여론이 변화함. 2013년부터 경제협력을 하지 않더라도 안보협력을 달성해야 한다는 비핵화 우선에 대한 여론의 지지가 경제협력과 안보협력을 병행해야 한다는 기능주의에 대한 여론 지지를 추월하는 현상이 발생
  - 2014년에도 기능주의에 대한 지지는 유지되고 비핵화 우선에 대한 지지는 비약한 감소를 보였지만, 2007년의 경우와 비교하여 많게는 약

**북한은**

*2013년 2월 12일에*

*3차 핵실험을*

*단행함으로써*

*한반도의 신뢰를*

*추구하려는*

*남한의 노력에 대해*

*군사적 위협으로 대응.*

*비교적 정권이 안정된*

*상태에서 새로운*

*정부가 출범하는*

*남한이 남북관계의*

*주도권을 확보하지*

*않게 하려는 의도로*

*북한이 핵실험이라는*

*극단적 조치를 취함*

**북한의 핵과 미사일 같은 대량살상무기의 실험은 직접적인 도발이 아님에도 불구하고, 여론이 안보협력 없는 경제협력을 지양하고 안보협력에 대한 정책적 우선순위를 정부에 요구하는 요인으로 작용**

20%가량 우위를 점하던 기능주의에 대한 여론의 선호가 급감

- 김정은으로 정권 교체가 시작되는 2011년 이후로는 북한의 대남 군사도발이 재래식 군사도발에서 전략무기인 미사일 발사실험과 핵실험에 집중되면서 북한의 붕괴를 지지하는 여론이 지속적으로 상승
  - 로켓 발사실험이 있었던 2012년에는 북한붕괴에 대한 지지가 상당히 증가했고, 이와 동시에 북한의 군사도발에도 불구하고 경제협력을 지속해야 한다는 햇볕정책 지지도 북한붕괴에 대한 지지와 동반상승
  - 앞에서 설명한 바와 같이 이는 대북정책이 가지는 이념적 선호로 인해 여론의 양분화가 진행된 것으로 볼 수 있지만, 2013년 박근혜 정권 출범 직전, 북한이 감행한 3차 핵실험으로 인해 햇볕정책에 대한 지지도가 소폭 감소하는 경향이 나타난 바도 있음
- 남북관계에 있어 군사 및 경제분야에서 반복적으로 발생하는 협력과 불신은 남한 내의 국내여론의 변화에 중요한 변수로 판단할 수 있음
  - 본 연구에서 새롭게 발견한 현상은 북한의 재래식 군사도발이 남한의 군인 또는 민간인의 인명에 대한 위해가 있는 경우에도 안보협력에 대한 요구를 유보하면서도 경제협력에 대하여 더 많은 지지를 요구한다는 것
  - 그러나 북한의 핵과 미사일 같은 대량살상무기의 실험은 직접적인 도발이 아님에도 불구하고, 여론이 안보협력 없는 경제협력을 지양하고 안보협력에 대한 정책적 우선순위를 정부에 요구하는 요인으로 작용한다고 볼 수 있음

〈표 7〉 2006년 이후 북한 군사도발 현황

일자	분쟁명칭	분쟁내용
2006년 10월 15일	1차 핵실험	북한이 함경북도 풍계리 일대에서 리히터 규모 3.6의 지진파 감지로 핵실험을 한 것으로 판단됨, 미국의 국제계좌 동결압박에 대한 역공의 협상카드로 보임
2008년 2월 25일	이명박 정권 출범	
2008년 7월 11일	박왕자 피격	북한 금강산관광지구에서 대한민국 국적 여성 관광객이 인민군의 총격을 받아 사망
2009년 4월 5일	로켓 발사 실험	북한이 장거리로켓 은하 2호에 인공위성 광명성 2호를 탑재하여 발사
2009년 5월 25일	2차 핵실험	북한이 풍계리 일대에서 지하 핵실험을 한 것으로 판단됨. 1차 핵실험에 비해 핵 실험 능력은 발전한 것으로 평가됨

2009년 11월 10일	대청해전	북 경비정이 서해 대청도 근처 북방한계선(NLL)을 침범해 남하하며 함포 50여 발을 발사하였고, 아군의 대응으로 해상에서 2분간 함포 등을 동원한 교전 발생
2010년 3월 26일	천안함 피격	백령도 서남방 2.5km 해상에서 1200톤급 아군 초계함 침몰로 승조원 104명 가운데 58명 구조, 46명 사망 및 실종
2010년 11월 23일	연평도 포격	북한군이 대연평도에 포격으로 아군 전사 2명 부상 16명, 민간인 2명 사망
2011년 12월 17일	김정일 사망	김정일 사망으로 김정은 정권 출범
2012년 4월 13일	로켓 발사 실험	평안북도 철산군 동창리 발사대에서 장거리 로켓 '은하 3호' 발사 실험, 2분 15여 초 만에 추락
2012년 12월 12일	로켓 발사 실험	평안북도 철산군 동창리 발사대서 장거리 로켓 '은하 3호' 발사 성공
2013년 2월 12일	3차 핵실험	함경북도 길주군에서 지진 감지, 북한이 미국과 중국에 핵실험을 통보한 사실 확인
2013년 2월 24일	박근혜 정권 출범	
2013년 4월 3일	개성공단 폐쇄	한미연합군사훈련에 대한 불만으로 개성공단 폐쇄위협 5개월 후 재개
2014년 3월 31일	해안포 도발	북한군 서해 NLL서 해안포 500여 발 발사. 해군 대응 사격

## 5. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책제언

- 국제정치학계에서 국내정치와 대외정책의 연계에 대한 연구 중에서도 외교정책과 여론의 상관관계는 고전적인 주제임. 특히, 민주주의가 진행되어 제도화가 안착될수록 여론은 외교정책에 의미 있는 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있음
- 본 연구는 오늘날 민주화된 한국사회에서 특수한 외교정책의 하나인 대북정책에 대한 대중의 반응을 분석하여 여론의 체계성, 일관성, 그리고 영향력에 대해서 논의
- 한편, 본 연구는 여론과 대북정책의 상호관계를 분석적으로 논의하고자 하였지만 주어진 자료의 한계로 인해 시계열분석이라는 과학적 방법을 적용하지 못했음
- 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 한국의 여론이 대북정책에 관한 이념적인 성향도 영향을 미치지만 파편적이지 않고, 체계적이고 일관성이 있으며, 정부정책에 대한 영향력도 있으며, 무엇보다 상황의 변

**민주주의가 진행되어  
제도화가 안착될수록  
여론은 외교정책에  
의미 있는 영향력을  
행사하는 것으로  
알려져 있음**

**한국의 여론은  
북한의 재래식  
군사도발보다  
대량살상무기의  
실험에 대해 더욱  
민감하게 반응함.  
이는 여론이 느끼는  
현실적 위협감을  
반영한다는 점에서  
논리적이며 대북  
경제적 지원에 대한  
이념적 양극화 성향은  
여론의 일관성을  
보여줌**

- 화에 대하여 논리적으로 대응하는 것으로 판단
- 연구 기간인 2007년부터 2014년까지 햇볕정책에 대한 지지가 가장 낮게 나온다는 점에서 북한에 대한 조건 없는 지원은 여론의 지지를 받기 어려웠다고 판단
  - 노무현 정부까지의 화해협력정책이 이명박 정부에 들어서 군사적 신뢰가 수반되는 교류협력을 의미하는 비핵 개방 3000으로 전환되는 계기는 조건 없는 대북지원에 대한 여론의 부정적 평가와 관련이 있다고 볼 수 있음
- 대북지원에 대한 여론의 평가가 논리적이고 체계적이 아니라 정서적(mood)이라고 하더라도 지속적인 여론의 성향은 정부정책의 변화로 이어짐
- 리서치 앤 리서치가 실시한 “정부의 대북정책”이라는 여론조사는 내부적 일관성이 없으므로 여론의 변화를 정확하게 추적했다고 할 수는 없음. 그러나 여론조사 자료의 한계에도 불구하고, 단순히 결과만 비교하면 1998년 말에는 햇볕정책에 대한 지지가 57% 수준이었고 1999년에는 85%까지 상승
  - 이에 반해서 2013년 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 근간으로 하는 대북정책에 대하여 여론의 76%가 긍정적으로 평가<sup>4)</sup>
  - 이러한 변화를 고려하면 여론의 변화와 정책의 변화는 상호 영향력을 주고받는 것으로 결론 내릴 수 있음. 다만 여론의 변화가 정책의 변화를 유도했는지 정권의 변화가 여론의 선호를 변경했는지에 관한 상호관계의 방향에 관해서는 향후 연구가 필요
- 한국의 여론은 북한의 재래식 군사도발보다 대량살상무기의 실험에 대해 더욱 민감하게 반응함. 이는 여론이 느끼는 현실적 위협감을 반영한다는 점에서 논리적이며 대북 경제적 지원에 대한 이념적 양극화 성향은 여론의 일관성을 보여줌
- 보수적인 여론은 북한붕괴를 지지하는 방향으로 이동하는 데 반하여 진보적인 여론은 햇볕정책을 지지하는 방향으로 이동
  - 북한의 협박과 벼랑 끝 전술에 대해서 여론은 북한이 원하는 경제적 지원 확대라는 방향으로 움직이지 않고, 군사적 협력을 얻어낼 것을 주문. 이러한 점에서 국내 여론은 체계적이며, 종합적으로 대북정책에 있어 북한의 도발, 남북한 정치권력의 교체와 같은 사건에 따라 변화가 일관성 있으면서도 지속적으로 나타남
  - 본 연구는 대북정책에 대한 여론의 변화를 추적했다는 점에서 의미가 있음. 여론은 북한의 행위양식 변화에 따라 일정한 규칙성과 나름의 작동원리를 추론하는 인지학습이 가능했던 것으로 보임

- 따라서 남한에서 정권의 교체에 따른 대북정책의 변화를 확인하는 것도 중요하지만, 정권의 변화와 무관하게 국익을 확보하는 대북정책에 대한 여론의 합의를 도출하고 지지를 얻는 방안의 모색이 필요하다고 볼 수 있음. 또한, 통일정책과 대북정책은 이념적 성향에 따라서 정권 교체에 따른 차별성을 홍보하는 접근보다는 일관성을 극대화하는 정책적 노력이 필요함

주석

- 1) 이에 반해서 인도적 지원을 통한 햇볕정책의 유용성을 지지하는 측에서는 2010년에 북한이 수해로 심각한 피해상황이 알려지자 이명박 정권은 남북협력기금을 사용해 쌀 40만 톤과 비료 30만 톤을 북한에 지원하였지만, 이러한 지원이 북한의 대량살상무기에 이용되었다는 비판은 하지 않는다는 상반된 의견을 제시하기도 한다(임을출 2011, 17-18).
- 2) 통일부가 제시하는 대북 인도적 지원의 기준은 (1) 이재민의 구호와 피해복구를 지원하는 사업, (2) 식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, (3) 보건 위생 상태의 개선 및 영양결핍 아동과 노약자 등을 지원하는 사업, (4) 자연재해 예방차원에서 산림복구 및 환경보전 노력을 지원하는 사업, (5) 기타 대북지원사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사업으로 규정하고 있다.
- 3) 리서치 앤 리서치가 1999년 2월 26~27일 이틀에 걸쳐 남한의 만 20세 이상의 성인 남녀 1,500명을 대상으로 실시한 조사로 오차 범위는  $\pm 2.5\%$ 라고 밝혔다.
- 4) 한겨레신문이 2013년 6월 23일 한국사회여론연구소에 의뢰하여 실시한 여론조사 결과.

참고문헌

길윤형. “박근혜 정부 대북정책 잘한다 76%.” 『한겨레신문』, 2013년 6월 23일.

김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구.” 『한국정치학회보』 37-3: 151-174.

박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석. 2013. 『2013 통일외식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.

박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』 18-2: 135-166.

이성우. 2013. “통일외식에 영향을 미치는 통일외견외식의 상호관계.” 『통일과 평화』 5-1: 115-153.

- \_\_\_\_\_. 2013. “한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망: 게임이론을 통해 본 북한 핵문제.” 『국제지역연구』 17-2: 95-120.
- 이정희. 2002. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』 42-4: 117-149.
- 임을출. 2011. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『북한경제리뷰』 2011-2: 10-29.
- Almond, Gabriel A. 1956. “Public Opinion and National Security Policy.” *Public Opinion Quarterly*, 20-2: 371-378.
- Chittick, William O., Keith R. Billingsley, and Rick Travis. 1995. “A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Belief.” *International Studies Quarterly*, 39-3: 313-31.
- Cohen, B. 1973. *The Public Impact on Foreign Policy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Hinckley, Ronald H. 1992. *People, Polls, and Policy-Makers: American Public Opinion and National Security*. New York, NY: Lexington Books.
- Holsti, Ole R. 1992. “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus.” *International Studies Quarterly*, 36-4: 439-466.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Hurwitz, Jon, and Mark Peffley. 1987. How are Foreign Policy Attitudes Structured?: A Hierarchical Model. *American Political Science Review*, 81-4: 1099-1120.
- Knecht, T., and Weatherford M. S. 2006. “Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making.” *International Studies Quarterly*, 50-3: 705-727.
- Lippmann, Walter. 1949. *Public Opinion*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Nincic, Miroslav. 1997. “Domestic Costs, the U.S. Public, and the Isolationist Calculus.” *International Studies Quarterly*, 41-4: 593-609.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Putnam, Robert. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, 42-3: 427-460.
- Russett, Bruce. 1990. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wittkopf, Eugene R. 1990. *Face of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press.

## ❖ 저자 약력

## ■ 이성우

現 제주평화연구원 분쟁해결연구부장. 단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 미국 University of North Texas에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 학술활동으로는 미국국제정치학회 주관하는 *International Studies Quarterly*의 Referee로 활동한 바 있음. 저서로는 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』 및 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』 등이 있음.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

편집: 고정선 (제주평화연구원 연구원)

김현주 (제주평화연구원 연구보조원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760