

2015 동아시아지역 평화인식조사

제주평화연구원 연구총서 [36]

2015 동아시아지역 평화인식조사

인 쇄: 2015년 12월 24일

발 행: 2015년 12월 30일

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 978-89-7778-456-7 93340

* 잘못된 책은 교환해 드립니다.

* 값은 뒤표지에 있습니다.

2015 동아시아지역 평화인식조사

제주평화연구원 편



서 문

제주평화연구원은 평화구현을 위한 새로운 패러다임을 모색하기 위하여 2006년 제주도에 설립되었습니다. 설립 이래 저희 연구원의 연구진은 갈등과 분쟁의 원인을 분석하고, 평화와 협력을 증진할 수 있는 방안을 논의하여 왔습니다. 갈등과 분쟁, 평화와 협력에 영향을 주는 요인은 하나가 아닙니다. 여러 가지 요인이 있지만 경제적으로는 번영을 달성했지만 해묵은 갈등이 남아 있는 동아시아에서는 서로에 대한 불신과 오해가 평화와 협력을 제약하는 중요한 요인으로 작동하고 있습니다. 우리 정부가 '신뢰'를 대외정책의 기초로 삼은 것은 이러한 동아시아의 현실과 무관하지 않습니다. 신뢰없이는 평화도 협력도 이룩하기 힘듭니다.

경제적으로는 번영을 달성했지만 해묵은 갈등이 남아 있는 동아시아에서는 서로에 대한 불신과 오해가 평화와 협력을 제약하는 중요한 요

인으로 작동하고 있습니다. 우리 정부가 ‘신뢰’를 대외정책의 기조로 삼은 것은 이러한 동아시아의 현실과 무관하지 않습니다.

저희 연구원에서는 국제관계에서 주관적 인식이 직간접으로 객관적인 현실을 결정한다는 사실에 주목하고 우리나라와 주변국 국민들이 평화와 협력에 대해 갖는 인식을 체계적으로 연구조사하여 왔습니다. 2010년과 2011년에 이미 우리 국민을 대상으로 평화관을 조사한 바 있으며, 앞으로 우리나라의 일반국민뿐만 아니라 전문가집단을 대상으로, 그리고 나아가 한국뿐만 아니라 주변국 국민과 전문가를 대상으로 연구와 조사를 확대할 계획을 갖고 있습니다. 우선 2015년 한 해 동안 저희 연구원의 연구진들이 평화와 협력에 관하여 우리 국민이 갖는 인식에 대하여 수행한 연구결과를 모아서 ‘2015 동아시아지역 평화인식조사’로 발행하였습니다.

제주평화연구원은 그간 우리나라와 주변국 국민들이 평화와 협력에 대해 갖는 인식을 체계적으로 연구조사하여 왔습니다. 2015년 한 해 동안 우리 국민이 갖는 인식에 대하여 수행한 연구결과를 모아서 ‘2015 동아시아지역 평화인식조사’로 발행하였습니다.

도종윤 연구위원은 제1장 “외교정책과 여론: 국내의 연구 동향과 여론조사”에서 민주주의의가 발전할수록 대외정책 결정과정에서 국민들의 의사는 매우 중요해지며 국내에서 정부의 정책을 점검하고 지지도를 측정하고자 다양한 여론/인식조사가 시도되고 있지만, 정작 여론/인식조사의 개념과 기원 그리고 정책과의 연결 관계 등에 대한 연구는 크게 주목받지 못하고 있다고 지적하였습니다. 이러한 연구의 공백을 메우기

위해서 도종윤 연구위원은 여론과 대외정책 간의 관계에 대한 기존의 국내문헌들을 검토하고, 정책 결정자들에게 여론을 정치과정으로 흡수할 수 있도록 얼마나 많은 이론적 근거와 경험적 사례들을 제시해 주고 있는지 살펴보았습니다.

이성우 연구위원은 제2장 “한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014”에서 대북정책에 대한 대중의 반응을 분석하여 여론의 체계성, 일관성, 그리고 영향력에 대해서 논의하였습니다. 연구를 통해서 이성우 연구위원은 한국의 여론이 대북정책에 관하여 이념적인 성향도 영향을 미치지만 파편적이지 않고, 체계적이고 일관성이 있으며, 정부정책에 대한 영향력도 있으며, 무엇보다 상황의 변화에 대하여 논리적으로 대응하는 것으로 판단할 수 있었습니다. 종합적으로 대북정책에 있어 국내 여론은 북한의 도발, 남북한 정치권력의 교체와 같은 사건에 따라서 여론 성향의 변화가 일관성 있게 지속적으로 나타났습니다.

한인택 연구위원은 제3장 “주변국가에 대한 한국인의 인식: 국가 간 인식의 비대칭성과 ‘개인’ 인식의 비개인성”을 통해서 주변국에 대해서 우리가 어떤 인식을, 어떤 이유로 갖고 있는지 대답하고자 노력하였습니다. 한인택 연구위원은 여론조사를 하면 우리 국민이 미국에 대한 경사가 심하고, 중국에 대해서는 아직 친밀감이 낮은 걸로 결과가 나오는데, 이런 현실과는 반대로 미국에서 한국이 중국에 경사되었다는 인식이 확산되고 있고, 중국에서는 한국과의 협력에 대한 기대감이 높다고 지적하였습니다. 이러한 인식의 격차는 자칫 오해와 실망을 낳을 수 있

기 때문에 소통을 통해서 풀어야할 중요한 숙제라고 할 수 있습니다.

평화와 협력을 좌우하는 요인으로 주관적 인식이 갖는 중요성에도 불구하고 그간 여러 가지 제약으로 인해서 우리나라는 물론 주변국의 국민과 전문가 집단이 갖는 인식에 대한 연구가 부족하였습니다. ‘2015 동아시아지역 평화인식조사’의 발행을 계기로 국내외에서 평화인식에 대한 연구가 활성화되기를 바라마지 않습니다. 물론 저희 연구진의 노력에도 불구하고 예산과 인력의 부족으로 인하여 다루지 못한 내용도 있으며, 인식을 개선할 수 있는 대책도 아직은 어려워 보입니다. 관련 연구자분들의 많은 조언과 충고를 토대로 이런 한계를 극복하여 보다 내실 있는 연구 성과를 내놓을 것을 약속드리며 앞으로도 꾸준한 관심과 지원을 부탁드립니다.

평화와 협력을 좌우하는 요인으로 주관적 인식이 갖는 중요성에도 불구하고 우리나라는 물론 주변국의 국민과 전문가 집단의 인식에 대한 연구가 부족하였습니다. ‘2015 동아시아지역 평화인식조사’의 발행을 계기로 국내외에서 평화인식에 대한 연구가 활성화되기를 바라마지 않습니다.

2015년 12월

제주평화연구원장 문태영

✦ 서문 · 문태영 | 5

제1장

외교정책과 여론:

국내의 연구 동향과 여론조사

· 도종윤

- I. 들어가는 말 · 11
- II. 외교정책과 여론의 관계에 대한 연구 · 16
- III. 여론 수렴: 국내의 여론조사 사례 · 30
- IV. '남북통합에 대한 국민의식조사(2014)'와
'통일의식조사(2014)'의 비교 · 37
- V. 마무리 · 46

제2장

한국인의 대북정책에 대한 평가와

남남갈등의 가능성: 2007~2014

• 이성우

- I. 들어가는 말 • 53
- II. 기존연구의 검토 • 56
- III. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론 • 62
- IV. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의 • 67
- V. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책 제언 • 83

제3장

주변국가에 대한 한국인의 인식: 국가 간 인식의

비대칭성과 ‘개인’ 인식의 비개인성

• 한인택

- I. 서론 • 91
- II. 국가 이미지: 정의, 주체, 대상, 차원 • 93
- III. 주변국가에 대한 한국인의 인식: 현황과 함의 • 96
- IV. 주변국가에 대한 한국인의 인식: 결정요인 분석 • 108
- V. 결론: 인식의 비대칭성과 ‘비개인성’ • 131

✦ 필자 소개(원고 게재순) | 138



외교정책과 여론: 국내의 연구 동향과 여론조사

도종윤 | 제주평화연구원 연구위원,
지역통합연구부장

I. 들어가는 말

한 국가의 외교·대외정책은 정치엘리트의 수준에서 결정된다.¹⁾ 전통적인 시각에 의하면 국가는 내부적 균열이 없는 단일한 합리적 행위자(rational actor)라는 전제에서, 관료들 간에 형성된 내부규칙(pattern

1) 외교정책(Foreign Policy)과 대외정책(External Policy)은 엄밀한 의미에서 구분된다. 예컨대, 유럽연합의 경우 리스본 조약 체결 이전까지 외교업무와 대외업무는 구분이 되었다. 외교정책이 외국(기관)과의 관계에 대한 정치적·정무적 분야에서 집행된다면, 대외정책은 그 외의 분야, 예컨대 무역, 서비스, 개발, 수송 및 운송 등에 걸친 업무가 해당된다. 그러나 이 글에서는 두 가지를 합쳐 ‘외교정책’으로 표현하며, 대북/통일정책도 용어의 편의상 외교정책에 포함되는 것으로 간주한다.

of organizational behaviour)에 따라, 국가지도자들 간의 밀고 당기는 거래(bargaining games)에 의하여 결단이 내려지기 때문이다.²⁾ 그러나 외교·대외정책을 이중게임(Two-level game)이라고 보는 시각에서는 국내 정치 구조 속에서 일정한 역할을 수행하고 있는 이익집단(interest group)의 영향력을 고려해야 하기 때문에 국가가 대외관계에서 단일한 합리적 행위자로 간주되기 어렵다고 주장한다.³⁾ 민주주의의가 발전할수록 이익집단에서 개인에 이르기까지 대외정책 결정과정에서 국민들의 의사는 매우 중요하다. 국민들이 형성하고 있는 여론과 이를 알기 위한 의식조사는, 정치엘리트들이 국민들이 정부정책에 대해 얼마나 이해하고 있는지를 알게 되는 매개체이자 정책에 대한 국민들의 지지도를 확인하는 필수적인 수단이 되었다.⁴⁾ 국내에서도 정부정책에 대한 포괄적 인지도는 물론 정부의 정책을 점검하고 지지도를 측정하고자 다양한 여론/인식조사가 시도되고 있다.

정치 참여의 형태를 크게 전통적인 참여와 비전통적 참여로 나눈다면, 전자는 투표, 정치 토의, 선거운동, 정당 가입 등을 예시할 수 있고, 비전통적 참여로는 청원, 시위, 파업, 암살, 게릴라 활동 등을 들 수 있

2) 이처럼 외교정책 결정에 대한 세 가지 모델에 대해서는, Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison-Wesley(1999) 참조.

3) Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, vol.42, no.3(1988), pp.427-460.

4) 예컨대, '갤럽(Gallup)'은 미국 대통령의 분과별 정책－외교정책 포함－에 대한 지지도(job approval)를 수시로 내놓고 있다. <http://www.gallup.com/poll/175217/obama-job-approval-tops-economy-foreign-affairs-ratings.aspx> 국내에서도 언론을 통해 대통령의 지지율이 수시로 공개된다. 갤럽, "朴 대통령 지지율 9주 만에 반등 ... 시정연설 반향," 『연합뉴스』, 2015.10.30.

다.⁵⁾ 민주주의 정치체제가 민의(民意)에 입각하여 “민중에 의한 정치(government by the people)”를⁶⁾ 체계화한 것이라면 정치과정에서 국민들의 정치적 의도와 태도가 정책에 반영되어야 정책의 정당성이 지속적으로 힘을 얻을 수 있을 것이다.⁷⁾ 그러나 정작 여론/인식조사의 개념과 기원 그리고 정책과의 연결 관계 등에 대한 연구는 국내에서 크게 주목받지 못하고 있는 실정이다.⁸⁾ 국내에 출간된 대표적 정치학 교과서들조차 여론에 대한 별도의 항목으로 다루고 있는 경우는 많이 보이지 않으며 다만, 정치학 방법론의 한 측면에서 ‘서베이를 통한 자료수집’ 정도로 다루고 있을 뿐이다. 이런 경우에도 정치과정의 한 축으로서 여론의 역할을 주목하기보다는 연구 방법으로서 자료수집, 설문작성 등 주로 데이터의 발굴과 분석 등 형식적인 면에 초점을 맞추는 경향이 있다.⁹⁾ 해외 학계의 경우, 사회적 자원으로서 여론이 대외정책에 미치는

5) 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』(서울: 박영사, 2012), pp.265-266.

6) 이극찬, 『정치학』(법문사, 1993), p.506.

7) 대의제를 채택할 경우, 국민들의 의사가 선거에서 이미 반영되었으므로 정치인의 임기 중에는 국민들의 의사에 기속되지 않는다는 주장도 있으나, 국민의 지속적인 지지없이 그 정당성을 임기 내내 보장받을 수는 없다.

8) 여론과 대외정책 간의 관계에 대한 기존 연구에 대해서는 남궁곤, “외교정책과 여론: Almond-Lippmann consensus와 그 비판적 검토,” 『한국과 국제정치』, vol.15, no.1(1999), pp.31-64; 김학성, “한국외교정책과 여론: 미국 쇠고기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, vol.26, no.3(2010), pp.1-33; 이성우, 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』(도서출판 오름, 2011); 이성우, 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』(제주평화연구원 연구총서 24)(도서출판 오름, 2012) 등을 참조.

9) 예컨대, Peter Burnham et al., *Research Methods in Politics* (New York: Palgrave Macmillan, 2004); Janet Buttolph Johnson et al., *Political Science Research Methods* (London: Sage, 2012); 노동일, 『정치학 방법론』(서울: 법문사, 1997).

영향을 제시하는 것은 물론이고, 국제 정치 이론과 접목하여 현실주의 시각과 자유주의 시각에 따라, 여론에 따른 대외정책이 과연 국익에 부합하는지에 대한 상관성에 주목하여 연구한 경우도 상당수 있다.¹⁰⁾ 연구자들이 내린 결론 중 하나는 비록 대중들의 여론이 잘못된 정보에 근거할 수도 있고, 일부 사안에 대해서는 여론이 지나친 신념을 확대하여 표현하기도 하지만, 대중들의 감정(sentiment)을 토론과 합리적 정치과정을 통해 정책에 흡수할 수 있는 정치인들의 태도가 필요하다는 데 공감대를 형성하고 있다는 것이다.

국내외를 막론하고 민주주의 원리의 정책적 실천에서 볼 때 정책 입안자들에게 대외정책에 대한 국민의 여론/인식의 제고는 매우 중요하다. 이는 정책의 정당성을 국민이 힘으로 지지해 주고, 정책 입안자가 대외관계에서 얻은 성과를 국민들과 나눌 때 사회적 저항을 줄이고 이익집단의 동의를 늘리는 원천이 되기 때문이다. 박근혜 정부 출범 이후 우리나라의 대외정책은 크게 ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘동북아평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’ 등으로 요약된다. ‘한반도 신뢰프로세스’가 한반도에 평화를 정착시키며 남북통일을 위한 기반 구축에 중점을 두고 있고, 동북아평화협력구상이 동북아 지역에 다자협력의 질서를 만들어 가는 과정이라면, 유라시아 이니셔티브는 아시아와 유럽대륙을 아우르는 유라시아 경제권을 이루고자 하는 노력이다. 이들은 모두 소위, ‘신

10) Henry A. Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy,” in *International Politics and Foreign Policy*, James Rosenau, ed. (New York: Free Press, 1969), pp.261-288; Thomas Risse-Kappen, *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, *World Politics*, vol.43, no.4(1991), pp.479-512; Ole Holsti, *Public Opinion on Human Rights in American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004).

외교'에 기반하고 있으며 신뢰구축을 위한 과정적 접근을 추진하고 있다. 또한 단계별로 한반도 차원, 동북아시아 지역 차원, 마지막으로 유라시아라는 탈지역적 차원 등 지리적으로 순차적 광역화를 기획하고 있다. 이러한 정책들이 일관성을 가지고 임기 말까지 지속적으로 추진되기 위해서는 국민의 의사가 존중되고 정책의 결정과정에서 국민들의 여론이 정책과정에서 반영되어야 할 것이다. 이럴 경우 여론/인식조사는 정치과정에서 필요한 환류(還流)의 한 축이 되며, 정책의 정당성을 지지하는 버팀목이 된다.

이 글은 여론과 대외정책 간의 관계에 대한 기존의 국내 문헌들을 중심으로 검토하고 정책 결정자들에게 여론을 정치과정으로 흡수할 수 있도록 얼마나 많은 이론적 근거와 경험적 사례들을 제시해 주고 있는지 살펴보는 데 초점을 둔다. 여론은 다양한 경로로 형성·취합되지만, 그들 모두는 일관되게 민주주의 국가에 필요한 하나의 '정치과정'이라고 가정한다.

다음 절에서는 우선 대외정책 결정과정과 여론이 맺고 있는 관련성에 대하여 연구한 기존의 논의들을 검토한다. 이때 여론에 대한 태도는 다음과 같은 틀에서 접근한다. 첫째, 정책의 지속성, 정당성을 지지해 준다는 점에서 의미가 있으며 민주주의 질서의 기본 전제를 수행한다는 점에서 필요하다. 둘째, 여론(조사)이 왜곡 없이 공개되었을 경우, 피조사자는 자신의 의견이 정책에 반영되는지의 여부를 떠나 자기 정체성을 살피는 계기가 된다. 조사의 결과에 따라 피조사자는 자기 확신의 입장을 갖게 된다. 셋째, 정책 입안자의 입장에서 여론조사의 향배는 정책의 채택과 추진에 자기 검증을 가져다준다. 엘리트주의에 의한 정책 결정과는 달리 다음 선거에서 유권자의 선택을 기다려야 하는 임기제 정치인의 경우 여론조사는 자신의 정치적 결단에 중요한 영향력을 미치기

않은 수 없다.

이어지는 세 번째 절에서는 국내에서 주로 시행되었던 여론(조사)의 사례들을 살펴보면서 인식조사의 유형과 방법 그리고 정책 결정과정에서 이러한 조사가 어떤 의미를 가졌는지 추적해 본다. 특히 국내 유수의 정책연구기관에서 행해진 여론조사가 관심의 대상이 된다. 네 번째 절에서는 국내에서 행해졌던 남북관계 관련 여론조사가 어떤 형태로 어떤 내용으로 이루어졌는지 살펴본다. 여기서는 통일연구원과 서울대통일평화연구원이 2014년도에 실시하였던 통일 및 남북관계 관련 여론조사를 대상으로 하였다. 마지막 절에서는 여론(조사)이 정책 결정과정에서 의미를 가지려면 어떠한 해야 하는지 그 조건을 토론하고 민주주의 정치 체계에서 여론의 의미를 다시 한번 짚어보도록 하겠다.

II. 외교정책과 여론의 관계에 대한 연구

1. 국내의 연구 동향

국내의 대표적 논문 검색 사이트인, “학술연구 정보 서비스(RISS)”, “DBpia”, “한국학술지 인용색인(KCI)” 등 세 개 인터넷 사이트에서 ‘외교정책’ 과 ‘여론’을 각 사이트의 통합검색란에 검색어로 동시에 입력하여 보았다.¹¹⁾ 각 사이트에서 추출된 검색된 학술지(논문)의 결과는 상

11) 2015년 11월 20일 기준.

이하게 도출되었는데 이를 정리하여 비교하기 쉽도록 도표화하면 다음의 <표 1>과 같다.¹²⁾

<표 1> 국내 주요 학술논문 검색 인터넷 사이트

	학술연구 정보 서비스(RISS)	DBpia	한국학술지 인용색인(KCI)
건수	1,111	34	2
설립 연도	1996	2007	1997
자료 보유 현황 (건)	<ul style="list-style-type: none"> • 학위논문: 128만 8천 • 학술지: 16만 8천 • 국내 학술지 논문: 383만 4천 • 공개강의: 30만 9천 • 해외학술지논문: 4,522만 8천 • 연구보고서 등: 10만 5천 • 단행본: 859만 6천 	<ul style="list-style-type: none"> • 전자저널: 2,012건 • 논문: 61,385 • 전자책: 18,306 • 웹DB: 38,658 • 참고자료/사전: 31,916 	<ul style="list-style-type: none"> • 학술지: 5,038 • 논문: 1,164,055 • KCI등록기관: 8,496
성격	전국 4년제 대학이 100% 참여하는 학술 정보 공동 활용체제	국내학술저널, conference, proceedings, 전문잡지, 전자책, 웹DB 등을 제공, 일부 SCI급 저널 자료	학술지 정보 제공 및 논문 정보 및 참고문헌을 DB화하여 논문 간 인용관계를 분석하는 시스템
운영 주체	한국교육학술정보원 (KERIS) — 교육부 출연기관	주식회사	한국연구재단

12) 민간기관인 (주)한국학술정보에서 운영하는 사이트인 KISS(Koreanstudies Information Service System)도 중요한 검색 사이트이나, 학위 논문이 수록되어 있지 않고 검색 후 요약 화면에서 초록, 키워드 등이 제공되지 않는 등 한계점이 노출되어 이번 연구에서 제외하였다.

RISS가 압도적으로 많은 검색 결과를 내놓았고, 이어서 DBpia와 KCI 순으로 검색 결과를 많이 도출하였다.¹³⁾ 이처럼 결과물의 양적 차이가 나타나는 것은 각 학술정보 검색 기관의 설립연도 차이에 따른 자료 축적량에서도 영향을 받았으나, 이보다는 자료 보유 목적, 기관의 성격에 따른 학술기관과의 공유관계 등에서 더 큰 이유가 있는 것으로 보인다. 세 기관 모두, 국내외 학술지에 실린 국내 출간 논문을 데이터베이스화하고 있기는 하나, RISS의 경우에는 학위 논문, 공개 강의, 연구 보고서 등 다른 논문 검색 사이트에 비해 자료의 원천을 훨씬 더 많이 확보하고 있다. 반면, KCI의 경우 자료의 축적량이 매우 적은 편이었는데, 이는 자료를 국내 학술지와 국내 학술논문, 특히 등재지 또는 등재후보지 위주로 자료를 한정하고 있기 때문이다.

KCI는 모든 자료를 소장하기보다는 등재지에 실린 양질의 논문들을 상호간 연관성에 따라 지수화하고 있고 각종 통계자료를 제공하고 있기 때문에 단지 검색되는 연구 자료의 숫자가 적다고 하여 간과해서는 안 된다. 오히려 중복 검색이 없고 동영상, 프로시딩 등 학술적 가치가 떨어지는 것들은 자료에서 제외하고 있으므로 연구 목적에 따라 오히려 선호될 수도 있다. 다만, 등재지에 실린 논문일지라도 RISS에서는 검색되는 데 반해 KCI 또는 DBpia에서는 검색되지 않는 경우가 있기 때문에 연구자들은 RISS에서 검색하는 것을 선호하게 된다.¹⁴⁾ RISS를 기준으로 ‘외교정책’과 ‘여론’을 검색 키워드로 동시에 입력하였을 경우, 도출

13) 참고로 해외학술지 탐색 사이트인 JSTOR에서 Foreign Policy+Public Opinion 을 검색하였을 경우, 약 898,014개의 결과물이 도출되었다.

14) 예컨대, 이 글에서 인용하는 남궁곤, “외교정책과 여론: ‘Almond - Lippmann Consensus’와 그 비판적 검토”는 RISS에서만 검색될 뿐 DBpia와 KCI에서는 검색되지 않는다.

된 결과물은 총 1,111건이다. 세부 항목별로 보면, 학위 논문 277건, 국내 학술지 논문 116건, 단행본 697건, 연구 보고서 등 기타 21건이다. 검색 키워드로 검색하였기 때문에 도출된 결과물(논문, 서적 등)의 제목만 보았을 때 외교정책과 여론을 주제로 쓴 글과 연관성이 없는 경우도 많았다. 그 이유는 RISS의 경우 사이트 내에 수록된 제목, 초록, 중심어 등 어디에서든 외교정책+여론이 탐색되면 검색 결과물로 도출되기 때문이다. 예컨대, 2015년도에 제출된 어떤 박사 학위 논문은 초록에 두 단어가 동시에 실렸기 때문에 키워드검색에서 잡혔으나, 사실 외교정책과 여론의 관계에 대한 논문은 아니었다. 따라서 이를 통합검색이 아닌 상세어 검색-주제어 검색에서 외교정책+여론을 재검색하여 보았다. 이를 다시 학위 논문, 국내 학술지 논문, 학술지, 단행본, 공개 강의, 연구 보고서 등으로 좁혀 검색한 결과를 도표로 요약하면 <표 2>와 같다.¹⁵⁾ 주제어 검색을 하였을 경우, 통합 검색했을 때와 대체로 큰 차이를

<표 2> '외교정책', '여론'을 동시에 검색했을 때의 결과(RISS)

	학위 논문	국내 학술지 논문	학술지	단행본	공개강의	연구 보고서 등	계(건)
주제어 검색 시	5	10	0	0	0	0	15
제목 검색 시	4	6(5)	0	2	0	0	12(11)
통합 검색 시	277	116	0	697	0	21	1,111

15) RISS의 통합검색DB에는 해외학술지 항목도 포함되나 여기에서는 제외하였다. 이는 이미 JSTOR에서 검색해 보았기 때문이다.

보였다. <표 2>에서 보듯이 학위 논문의 경우 5건, 국내 학술지 논문의 경우 10건이 검색되었으며 나머지 항목에서는 검색되지 않았다. 단행본의 경우 통합검색에서 697개의 항목이 검색되었으나 주제 검색에서 0건이 검색된 것은 다소 의외였다. 다만, 서명(書名) 검색으로 하였을 경우 두 건이 검색되었다.¹⁶⁾ 이처럼 단행본의 경우 주제어 검색에서 검색이 되지 않은 것은 단행본의 경우 자료 입력 시 주제어를 입력하지 않았기 때문이 아닌가 의심된다. 학위 논문과 국내 학술지 논문의 경우, 제목 검색과 주제어 검색 시 각각 다른 결과가 도출되었는데, 제목과 주제어 모두 ‘외교정책’과 ‘여론’을 제시한 논문은 김학성(2010)뿐이었다.¹⁷⁾

논문 제목과 주제어 검색 시 이처럼 다른 결과가 도출된 것은 첫째, 예전에 수록된 일부 논문의 경우 주제어 자체가 입력되지 않았거나, 둘째, 연구자가 주제어를 선택하는 과정에서 제목과는 상관없이 본문의 일부에서 이에 관해 언급했을 경우 이를 주제어로 선택한 때문으로 보인다. 이 경우 주제어라기보다는 연관 핵심어 정도로 이해하는 것이 타당하리라고 생각된다. 물론, 이 경우에도 저자가 집필과정에서 외교정책과 여론과의 관계를 하나의 장 또는 절로 수록한 경우도 있으나, 글의 전체 주제로서 외교정책과 여론과의 관계를 파악하려고 할 경우, ‘제목 검색’에서 도출된 논문들이 보다 유의미하다고 생각된다.¹⁸⁾ 이 경우 국

16) 세종연구소 편, 『여론과 외교정책: 미국 엘리트 및 일반국민의 한반도문제 인식과 대한정책』(세종연구소, 1999); 이성우, 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』(도서출판 오름, 2011).

17) 김학성, “한국 외교정책과 여론: 미국 쇠고기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, vol.26, no.3(2010), pp.1-33.

18) 사실, 제목 검색에서도 한계가 엿보이는데, 주제목이 아닌 부제목에서 관련 검색어가 제시되었을 경우가 그렇다. 예컨대, 김성한·정한울, “부시 2기 **외교정책**의 딜레마: 미국 및 세계**여론**의 제약요인,” 『국제정치논총』, vol.46, no.1(2006),

내에서 발간된 학술 작업 중 RISS에서 '외교정책'+'여론'의 제목 검색으로 파악된 것들을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> '외교정책'과 '여론'이 제목에 모두 포함된 글(RISS)¹⁹⁾

종류	제목(최신 연도순)	비고
학위 논문	인터넷 여론 이 중국 외교정책 결정에 미치는 영향: 조어도 분쟁 사례를 중심으로	Chen, Nan, 경북대학교 대학원, 2013 [석사].
	외교정책 결정에 대한 여론 의 영향 연구: 한국의 2010년 아프가니스탄 파병 결정을 중심으로	김세현, 고려대학교 대학원, 2011 [석사].
	한국 외교정책 수립에서의 여론 의 성격화	고아라, 중앙대학교, 2007 [석사].
	9·11테러 이후 미국 외교정책 결정인자 분석: 9·11테러 이후 아프가니스탄전쟁결정과정의 여론 에 대하여	이종문, 고려대학교 대학원, 2003 [석사].
국내 학술지 논문	한국 외교정책 과 여론 : 미국 쇠퇴기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로	김학성, 『한국과 국제정치』, Vol.26, No.3, 2010.
	美國 外交政策決定에서 여론 이 미치는 영향	전웅, 『東西文化研究』, Vol.9, No.-, 2001.
	외교정책 과 여론 : 'Almond-Lippmann Consensus'와 그 비판적 검토	남궁곤, 『한국과 국제정치』 Vol.15, No.1, 1999.

pp.189-212의 경우 Dbpia, KCI 등에서는 제목(외교정책, 여론)으로 검색되지만, RISS에서는 검색되지 않는다. 그 이유는 RISS에서 위 논문의 부제목을 달지 않았기 때문이다.

19) 제목의 볼드체는 글쓴이가 강조한 것임.

국내 학술지 논문	여론이 외교정책 결정에 미치는 영향에 관한 연구: 연계이론에 따른 북한 핵 문제에 관한 여론을 중심으로	林裁亨, 『學術論叢』, Vol.18, No.1, 1995.
	여론이 외교정책 결정에 미치는 영향에 관한 연구	위와 같음.
	외교정책의 수행: 제8장 여론과 인도주의적 고려	박재규 한승주 공역, 『미국외교행정 의 진로』, Vol.-, No.-, 1976.
단행본	2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론	이성우, 도서출판 오름, 2011.
	여론과 외교정책: 미국 엘리트 및 일반국민의 한반도문제 인식과 대한 정책	세종연구소 편, 세종연구소, 1999.

먼저, 국내 학술지 논문 중 임재형의 논문은 제목 검색에서 두 번 중복되었기 때문에 국내 학술지 논문 중 ‘외교정책’과 ‘여론’을 동시에 제목으로 한 글은 모두 다섯 편이다. 학위 논문의 경우 박사 논문은 단 한 건도 없고, 검색된 네 편의 논문 모두 석사 논문이다. 학위 논문 제출 연도를 보면 2000년대 이전에는 없으며, 2003년도에 처음 제출되었다. 가장 최근 것으로는 2013년 제출된 석사학위 논문이다.

국내 학술지 논문의 경우, 앞서 언급한 대로 다섯 편이 검색되었다. 1970년대에 한 편(번역), 1990년대에 두 편, 2000년대에 한 편, 2010년대에 한 편이다. 가장 최근 것으로는 2010년대에 제출된 논문이다. 학술지 논문의 경우, 1970년대부터 꾸준히 관심을 끌어왔지만, 매우 드물게 작업이 진행되었고 1990년대 이후 매 10년마다 한두 편씩 관련 논문이 제출되고 있다. 한 가지 눈에 띄는 점은 1980년대에는 외교정책과 여론을 연계하여 연구한 작업이 한 편도 없다는 점이다. 외교정책이 전

통적으로 국민의 관심이나 여론의 향배에 큰 영향을 받지 않았다 하더라도, 80년대의 우리나라의 정치 상황을 고려할 때 여론을 외교정책과 연관시킨 연구가 한 편도 없었다는 것은 주목할 만한 일이다. 이것이 학술적 관심이 미약했기 때문인지, 아니면 언론과 국민 참여가 제한되었던 시대적 상황의 문제인지는 다른 연구를 통해 규명해 볼 필요가 있을 것이다. 단행본의 경우 학술지 논문에 비해 출간 빈도수는 더욱 낮다. 1999년대에 한 권, 2011년에 한 권 총 두 권이 제출되었다.

종류별 구분을 따지지 않고 주제별로 보았을 경우 외교정책과 여론 간의 관계에 대한 이론연구가 세 편, 국내 사례에 대한 연구가 다섯 편, 미국 사례에 대한 연구가 세 편, 그리고 중국 사례에 대한 연구가 각각 한 편씩이었다(중복 포함).

제시된 논문의 개수가 제한되어 있기 때문에 시간의 흐름에 따른 주제의 변화나 다양성을 추적하는 것은 무의미한 것으로 판단된다. 다만, 추정적 흐름을 제시하자면, 1990년대의 논문들은 주로 외교정책과 여론의 관계에 대한 이론적 탐색을 시도하거나 이를 바탕으로 미국의 사례를 연구하는 작업들이 행해졌다. 이에 비해 2000년대 이후의 것들은 한국 외교정책과 여론 간의 관계에 대해 모색하는 작업들이 시도되기

〈표 4〉 주제별 분류

주제	편수(중복 포함)
이론연구	3
국내사례	5
미국사례	3
기타(중국사례)	1

시작하였으며, 더 나아가 최근 국내·국제 정치학계의 관심이 중국에 비중을 두면서, 중국의 외교정책과 여론의 관계까지 검토하는 수준에까지 이르게 되었다. 1990년대 이후 외교정책과 여론 간의 관계에 대해 관심을 갖게 된 것은 민주화 이후 정치과정에서 여론에 대한 중요성이 커지고 국가 역량이 커짐에 따라 외교정책 분야까지 확대되었기 때문일 것이다. 또한, 탈냉전 이후 미국인들의 경우 중동 분쟁 등에서 여론이 국제 정치에 보다 민간하게 작용되었다는 점, 북한의 핵·미사일 도발 이후 이에 대한 미국의 반응과 정책 결정과정을 국내 학계에서 관심 있게 지켜보면서 접근하는 계기가 마련된 것이 아닌가 추측된다. 2000년대 이후의 작업은 미국의 사례에서 벗어나 주로 우리나라의 외교정책과 여론 간의 관계를 도출하는 것에 집중되었다. 시기를 막론하고 이론 연구는 비교적 드문 편이나 비판적 시각의 대외정책에서 여론이 미치는 역할을 다룬 학위 논문도 제출되었다.

시간이 흐를수록 외교정책과 여론과의 관계에 주목하는 논문들이 많이 제출되고 있다. 또한 주제도 점차 미국 사례를 넘어 우리나라의 사례, 그리고 타국의 사례를 검토하면서 새로운 국제 이슈에 대한 대응 태도로서 여론을 주목하는 경우까지 내놓고 있다. 다음 절에서는 제출된 논문의 주제 및 내용에 대해 검토하면서 외교정책과 여론과의 관련성에 대하여 몇몇 논문에서 도출된 결론들을 묶어서 살펴보도록 하겠다.

2. 연구 내용

먼저, 이론 연구분야에서 남궁곤(1999), 전용(2001) 등의 논문이 제시되었다. 남궁곤은 올레 홀스티(Ole Holsti)가 1996년에 내놓은 *Public*

*Opinion and Foreign Policy*를 설명하는 데서부터 시작한다.²⁰⁾ 국제 정치 이론가들은 각각 현실주의 시각과 자유주의 시각에서 나뉘어 외교 정책과 여론에 대해서도 이론적 근거를 달리한다. 자유주의 전통에 따르면, 정부의 제반 문제는 여론에 따라 결정되어야 하며, 이는 비밀주의의 폐해를 극복하는 길이다. 또한 일반대중은 대체로 이웃과의 갈등이나 전쟁보다 평화를 원하기 때문에, 일반대중의 의사가 외교정책에 반영될 때 평화가 도래한다는 시각을 가지고 있다. 반면 현실주의 전통에 따르면, 인간 본성이 지니고 있는 부정적 측면, 즉 두려움, 이익추구 때문에 이웃과의 협력은 물론이고 국가와 국가 사이의 관계까지 불신하게 된다고 보며, 더 나아가 일반대중은 다른 국가와의 관계도 그 자체를 목적으로 보기 때문에 이들이 만들어 내는 여론은 외교정책을 신중하고 일관성 있게 추진하는 데 장애물이 될 수 있다.²¹⁾

고전적 자유주의의 견지에서 보자면, 자유주의자들은 평화를 추구하는 인간의 덕목으로 인해 외교정책이 일반대중에게 공개되고 그들에게 의지할수록 개인이나 국익을 넘어선 공동의 선이 실현된다. 반면, 고전적 현실주의자들에 따르면 인간이 가진 이기적 본성과 두려움은 결국 국가가 수행해야 할 일관된 태도와 국익의 유지에 혼란만 줄 뿐이므로 그들이 만들어낸 여론이라는 것은 오히려 반영되지 않을 때 진정한 효용성을 발휘할 수 있다. 제2차 세계대전을 전후하여 미국에서 출간된 외교정책과 여론의 관계에 대한 저술들은 대부분 부정적인 시각에서 여론을 다루고 있다. 남궁곤은 1920년대에 월터 리프만(Walter Lippmann)에서부터 시작하여 1950년대에 가브리엘 알몬드(Gabriel Almond)에서

20) Holsti의 저작은 2004년에 개정판이 출시되었다.

21) 남궁곤(1999), pp.34-37.

정점에 이른 여론의 부정적 측면에 대하여 비판적으로 검토하였다.

소위 리프만-알몬드 콘센서스라고 불리는 외교정책에 미치는 여론의 부정적 효과는 첫째, 여론은 속성이 불안정하고 비합리적이며, 둘째 대중들이 외교정책에 갖는 인식론적 구조는 불명확하고 일관성이 없고, 셋째, 여론은 외교정책의 결정에 미치는 영향력이 미미하다는 것이 골자다. 이에 대해 남궁곤은 첫째, 여론의 속성이 불안정하고 비합리적인 것이 아니라 여론을 측정하는 수단과 해석이 잘못된 경우가 많으며, 둘째, 몇 가지 실험적 사례로 보건대 일반대중은 ‘정세(posture)’와 ‘중심가치(core value)’에 따라 나름대로의 일관성을 지니고 있으며, 마지막으로 미국의 경우 선거에서 대외정책에 관한 공약, 방위비 결정 등에서 여론의 영향을 받으며 외국과 조약을 맺을 경우 의제 선정, 협상, 비준, 체결 단계에서 각각 일정 부분 영향을 주었다는 외국의 사례를 들었다.²²⁾ 남궁곤은 외교정책에 여론이 반영되느냐 안 되느냐의 문제는 단순히 둘 사이의 직접적인 연관보다는 해당 국가의 국내체제 변수(민주주의의 수준), 외교정책의 상황(급박한 수준), 외교정책 이슈(일반대중과의 연관성 수준), 그리고 시기적 변수에 따라 여론과 외교정책의 연관성은 달라진다고 보았다.²³⁾

한편, 전용(2001)의 연구에 따르면, “여론은 이성의 소리이자 인민의 의사(意思)이기 때문에 민주주의 정치에서는 정통성의 기초가 된다”고 전제하면서,²⁴⁾ 미국의 경우 외교정책이 반드시 여론에 근거하는 것은 아니지만, 정책의 범위와 한계를 설정해 주는 것만은 확실하다고 단언

22) 남궁곤(1999), pp.38-57.

23) 남궁곤(1999), pp.58-52.

24) 전용, “미국외교정책에서 여론이 미치는 영향,” 『동서문화연구』 제9집(2001), p.168.

하였다. 사실 전통적인 시각에 따르면, 대중은 외교정책에 무관심하며 영향을 미칠 능력도 없지만, 홀스티(1996)의 견해에 따라 베트남 전쟁 이후 미국 대중들은 외교정책에 큰 관심을 갖게 되었다고 본다. 여론은 국민들의 지지(支持), 반대, 대립(상충), 무관심 등으로 표현된다. 이에 반해 통치 엘리트들은 이러한 여론에 대하여 최상의 지표로 참고하는 경우, 여론을 중시 여기지 않고 오히려 무시하거나 극복해야 할 대상으로 여기는 경우, 외국 정부와의 협상에서 지렛대로 사용하는 경우 등으로 구분할 수 있다고 본다.²⁵⁾

이처럼 여론의 생성자와 참조자로 행위자 구분이 가능한 가운데, 전 용은 여론의 방향성을 국민들에게서 형성된 여론이 정책 엘리트들에게 전달되는 상향식 과정과, 정책 결정권자들이 그들이 원하는 여론을 대중들 속에서 전파시킨 뒤 이를 기초로 외교정책을 입안 및 집행하는 하향식 과정으로 구분하였다. 전자의 경우 대중민주주의 원리와 정통성에 충실한 실천 방법인 반면, 후자의 경우 정책 결정권자들이 사전에 여론 조사를 하고 여론 소지자들로 하여금 의견을 개진하도록 하여 부정적인 의견이나 제안은 축소 또는 삭제하고 긍정적인 제안이나 의견만 확산시킬 수도 있다.

대체로 미국의 대통령들은 중요한 외교정책들을 결정한 후 국민들은 대통령을 중심으로 단결할 것이라는 믿음을 가지고 있기 때문에, 냉전 이후 중대 위기가 사라지고 여론의 참여적 역할이 커졌음에도 불구하고 통치자들은 여전히 대중들을 조작하려는 가능성이 많다는 것이다. 특히 해외에서 위기가 발생했을 경우, 하향식 여론 조작의 유혹은 더 커지며 국무성의 관리들은 자신이 추구하는 노선을 유지하는 욕망에 사로잡힌

25) 전용(1999), pp.175-179.

나머지 자신이 추구하는 노선과 여론의 추이가 어떻게 적응하는지 늘 관심을 갖고 있다고 설명한다.²⁶⁾

그럼에도 불구하고 외교정책에서 여론은 외교정책의 방향과 목적을 설정하고, 정책의 범위와 한계를 부여하며, 기존의 정책을 변경 또는 중단하며, 정부정책에 힘을 실어주는 기능 등을 일정 부분 수행한다는 것이다. 특히 미국의 경우, 차기 선거를 준비해야 하는 선거 후보자들로서는 지역 또는 전국적 수준의 여론을 의식할 수밖에 없고, 외교정책의 결정권이 의회와 대통령에 양분되어 있는 이상 여론과 결합하는 쪽이 외교정책에서 자신의 의지를 관철시킬 수 있으며, 외국과의 협상에서 여론은 중요한 지렛대가 되며, 여론을 뒤에 업음으로써 자신에 대한 지지를 확신할 수 있다고 보았다.²⁷⁾

한편, 외교정책의 이론적 논의를 한국에 적용한 사례로 김학성(2010)의 논문이 있다. 그는 2008년 미국의 쇠퇴기 수입 반대 시위를 민주화의 관점에서 여론과 외교정책 간의 연관고리로서 검토하였다. 그는 먼저 여론 활성화 과정에 초점을 맞춘 로버트 엔트만(Robert Entman)의 “층계형 활성화 모델”을 소개하였다.²⁸⁾ 심각한 위기가 발생했을 때, 그리고 이것이 대중들의 자기 확신과 결합하였을 때 여론이 활성화될 조건은 갖추어지게 된다. 정치 엘리트들의 논쟁적인 공적 대화 역시 여론을 활성화시킬 요인이 된다. 그러나 보다 중요한 것은 대중들과 보다 가까운 이슈일수록 활성화의 가능성은 크다는 것이다. 활성화가 일어나

26) 전용(1999), pp.179-181.

27) 전용(1999), p.185.

28) 엔트만의 층계식 활성화 모델은 Robert M. Entman, “Cascading Activation: Contesting the White House’s Frame After 9/11,” *Political Communication*, vol.20, no.4(2003), pp.415-432 참조.

는 계기는 언어적 또는 이미지 ‘프레임’이 작동될 때이다. “프레임은 사람들이 정보를 전달하거나, 해석하고, 평가하기 위해서 인지하는 개념적 도구로서, 논쟁이 무엇에 관한 것이고 이슈의 핵심이 무엇인지를 알려줄 뿐만 아니라, 정보의 수용자가 문제를 규정하고 원인을 진단하며 도덕적 판단을 내리고 치유책을 제안하는 데 도움”을 준다.²⁹⁾ 또한 프레임은 사람들의 공감을 많이 얻을수록, 언론매체의 보도가 많이 될수록 위력을 발휘한다. 층계형 활성화 모델의 특징은 전개형 활성화로 어떤 말이나 이미지가 사람들 사이에 전달되면서 잠재되었었던 이미지를 재활성화시킨다는 것이다. 여론 형성 프레임은 행정부의 외교정책 결정권자들-다른 엘리트(의원, 참모, 전문가 그룹의 정치 엘리트)-미디어-뉴스프레임-대중 등의 위계적 관계로 연속적으로 전개되어 있지만, 환류를 통해 상승하기도 한다.³⁰⁾ 김학성은 이러한 미국적 여론 형성 모델을 한국적 상황에 적용하였는데, 이것이 바로 2008년 있었던 촛불시위이다.

한국형 모델은 미국과는 여러모로 다른데, 정책 결정이 보다 중앙집권화 되어 있고, 시위를 통한 반대 여론 분출이 미국보다 더욱 빈발하며 인터넷 미디어의 상호 소통적 성격이 촛불시위에서 중요한 역할을 했다고 보았다. 특히 세계화의 범람은 촛불시위의 상황적 근거가 되었다는 점도 중요한 요인으로 보아야 한다. 이를 근거로 김학성은 ‘한국형 층계식 네트워크 활성화 모델’을 제시하였는데, 정부-다른 엘리트-미디어-뉴스프레임-대중 등의 기존 계층 모델에 대기업-다른 엘리트-전통적 미

29) 김학성, “한국 외교정책과 여론: 미국 쇠고기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, vol.26, no.3(2010), p.10.

30) 김학성(2010), p.13.

디어가 삼각 축을 이루고 인터넷 미디어가 전방위적인 역할을 차지하면서, 대중과 연계된 시위 세력이 정부, 다른 엘리트, 전통적 미디어에 약하게 영향을 끼쳤다는 것이다.³¹⁾ 한 가지 특징적인 사실은 인터넷 미디어는 다른 무엇보다 뉴스 프레임 형성에 강력한 영향력을 미쳤으며, 이렇게 형성된 이미지 또는 언어의 프레임은 대중들에게 깊은 호소력을 가졌다는 사실이다.

III. 여론 수렴: 국내의 여론조사 사례

1. 여론 형성의 방식

앞서 살펴본 바에 의해, 외교정책과 여론과의 관계에 관한 국내 연구자들의 이론적 논의에 따르면 대체로 여론은 상향식 또는 하향식으로 일정 부분 영향을 끼치되 정책의 한계와 범위를 결정해 주며 민주주의 국가일수록 활성화될 가능성이 많다는 것으로 요약된다. 다만 국내에서는 새로운 매체(인터넷, SNS)의 출현과 이미지 또는 언어 프레임의 형성이 얼마나 활성화되느냐에 따라 관심 이슈에 대한 집중과 방향성이 결정되는 경향이 있는 것으로 보인다.

앞선 연구 성과들은 여론의 형성이 대체로 대중매체를 통한 것으로 그리고 있다. 그러나 여론의 형성은 작은 소규모 모임에서 행하는 각종

31) 김학성(2010), pp.24-26.

〈표 5〉 여론 형성의 방식과 성격

성격	방향성	신속성	공개유무	취합성	상하향식
소규모 모임(토론과 연설)	일방적	느림	비공개	불가능	상향식
정부에 대한 각종 청원, 탄원서 발송	일방적	느림	비공개	가능	상향식
방송/신문 등 대중매체	일방적	중간	공개	(불)가능	상하향식
인터넷 사이트의 게시판	쌍방향	빠름	비공개	불가능	상하향식
모바일 기기 메시지를 통한 의견 개진	쌍방향	빠름	비공개	불가능	상향식
여론(인식)조사	일방적	느림	비공개	가능	상향식

토론과 연설부터, 정부에 대한 각종 청원과 탄원서 발송, 방송/신문 등 대중매체, 인터넷 포털 사이트의 게시판, 모바일 기기의 메시지를 통한 의견 개진, 그리고 마지막으로 여론(의식)조사까지 다양한 경로를 통해 이루어진다. 이 같은 여론 형성 방식은 쌍방향적/일방적, 공개적/개인적, 취합의 용이성 여부, 신속한 의견 형성과 전달 여부 등에 따라 성격이 구분된다. 이를 도표로 제시하면 〈표 5〉와 같다.

공적·사적 소규모 모임에서 진행되는 토론과 연설, 개인적 청원서의 제출 등은 전통적인 상향식 여론 형성 방식이다. 이는 부분적으로는 내용에서 개인적 성격을 띠기 때문에 같은 여론 형성자에게도 타인에게는 비공개되어 있고, 정책 결정자들이 이를 알게 되더라도 대중에게 공개하지는 않는다. 처리속도도 느리며 취합이 불가능한 경우도 많기 때문에 강력한 이미지를 심어주지도 못한다. 따라서 정책에 반영할 것인가의 여부는 전적으로 정책 결정자에게 달려 있다.

방송이나 신문 등의 매체는 상향식이거나 하향식 둘 중의 하나만을 추구하는 일방적 성격을 띤다. (국)관영 매체일 경우 하향식, 일방적 성

격을 떨 수 있다. 처리속도는 IT 기반의 첨단 여론 형성보다는 느리지만, 전통적인 수단보다는 빠르다. 방송은 성격상 시청자, 참여자가 공개되어 있다. 따라서 여론 형성을 담당하는 여론 보유자들이 있기 마련이다. 방송 또는 신문 등에서 생성된 여론은 경우에 따라 취합이 가능할 수도 또는 불가능할 수도 있다. 신문 스크랩 등을 이용하여 여론의 향배를 추적하거나 패턴화하기 위한 데이터로 활용하기도 하지만, 어떤 사태에 대한 일시적인 토론 프로그램이나 여론 보유자의 주장을 방영한 경우에는 취합이 의미가 없거나 불가능할 수도 있다.

인터넷 사이트의 게시판이나, 모바일 기기의 메신저를 통한 의견 개진은 비교적 최근에 각광받는 여론 형성 방식이다. 다른 여론 형식 매체와 차별화되는 것은 매우 신속하게 전달된다는 것이고, 쌍방향성을 띠는 것이다. 비록 여론 보유자의 신분은 공개되지 않지만, 이슈에 대한 논쟁의 진행 내용이 공개되어 있기 때문에 쌍방향 소통이 가능하다. 이것은 다른 한편으로 형성된 여론의 영향력이 크다는 것과는 같은 뜻인데, 이로 인해 정부(정책 결정자)들도 적극적으로 대응하게 된다. 이는 앞서 소개된 ‘여론의 체계형 활성화’에서 인터넷 미디어가 중요한 역할을 한다는 점을 고려하면, 쉽게 이해할 수 있다. 다만 취합성은 약한 편인데 인터넷 미디어의 게시판에 올린 글이나 모바일 기기의 의견 개진이 실시간적인 진행형 여론이며, 시간이 지나면 목록에서 사라지거나 쉽게 삭제가 가능하므로 여론의 패턴이나 형성된 내용을 분석하기 위하여 보존하는 것은 어려운 일이다. 또한 여론 형성자의 익명성이 보장되는 경우가 많고, 이로 인해 조작과 왜곡이 범람할 수 있기 때문에 사실성에서는 의심을 사기 쉽다.

마지막으로 여론조사의 경우, 일방적이며, 처리속도가 느리며, 작성자가 비공개되어 있고, 취합가능하고 상향식이라는 점에서 전통적인 성

격을 띤다. 사실, 여론조사는 여론 형성 기제라기보다는 잠복된 여론을 밖으로 끄집어내어 노출시킨 후 분석하는 과정을 통해 여론을 규정하는 역할을 한다. 여론조사의 경우 정부에 대한 각종 청원, 탄원서 발송과 비슷한 성격을 가지고 있다. 다만 청원이나 탄원서 발송이 자발적이고 개별적이라면, 여론조사는 주어진 스케줄과 방식에 따라 행해지는 비자발적인 것이고, 피조사자의 입장에서는 개별적인 답변이지만 설문 내용과 조사 후 처리는 집단적 묶음으로 진행 분석되기 때문에 구분된다. 다만 현대사회에서는 여론조사가 전통적인 방식임에도 여전히 자주 이용되고 있다. 여론조사는 비용이 많이 들 뿐 아니라, 설문 디자인을 위하여 깊은 숙고를 거쳐야 하며, 대개는 일정 분량을 취합하여야 의미가 있기 때문에 조사시간과 분석을 위한 처리시간도 많이 걸린다. 그럼에도 불구하고 여론조사가 여전히 많이 행해지는 것은 취합이 가능하기 때문이다. 여론은 형성 그 자체로는 의미가 없고 취합을 통해 가시성을 띠는 때 정책 결정에 일정 부분 영향을 미치게 되어 정치과정의 환류로서 제 역할을 하게 된다.

이런 면에서 여론조사는 설계된 질문에 응답한 일군의 답변자들을 사회의 한 단면으로 가정하고 이들의 생각을 수량화 할 수 있다는 점이 가장 강력한 장점이다. 이렇게 취합된 여론은 정책 결정자의 정책 방향을 정하는 데 참고하거나 또는 정책 추진의 정당성을 위한 의지처로 삼을 수 있다. 또한 취합된 여론조사 내용이 공표되었을 경우 정책의 정당성에 대한 지렛대가 될 수도 있다. 반면, 부정적인 조사 결과가 도출되거나, 논쟁적인 이슈가 찬반으로 첨예하게 대립할 때에는 정책 결정자의 정책 입안 및 추진에 한계가 되며 부담을 느끼게 된다.

2. 여론조사의 사례

여론/인식조사의 기원은 대의민주주의가 발달하고 선출직 공무원에 대한 지지도를 분석하기 위하여 도입되었다. 선거에 앞서 유권자들에 대한 후보자들에 지지는 토론과 연설, 방송, 신문 등 대중매체에서의 광고나 유세를 통해 쉽게 드러낼 수 있으나 지지율(지지도)은 알아내기 쉽지 않다. 따라서 선거에 앞서 선거 결과를 예측해 보는 유권자 여론조사가 의미를 갖게 되었다. 그러나 이때 여론조사는 정책 내용에 대한 지지 여부나, 정책 결정에 영향을 미치기 위한 여론 형성과는 구분되었다.

외교정책은 넓은 의미에서 정책의 한 종류이며, 일반적 의미에서 정책 수립은 일종의 ‘정치과정’에서 나타난다. 정치과정은 “우리가 추구하는 중요한 가치인 권력, 부, 위신 등이 사회 전체에 배분되는 것과 관계되는 모든 정치적 활동”³²⁾으로 정의되며 대체로 ‘투입(input) 산출(output) 모델’로 표현된다. 국가를 기준으로 할 때 국민으로서의 개인, 집단, 계층 등은 정부에 정책을 요구하며(투입), 불만 혹은 만족을 표시하는 집단이며, 산출은 정책을 산출하는 것으로 결정과 집행으로 나타나며 주요 행위자는 대통령(행정부), 의회, 법원 등 국가기관이다. 투입과 산출 사이에는 환류(feedback)가 작용하게 되는데, 정부의 산출은 국민들 사이의 사회적 환경을 조성하여 투입에 영향을 미치게 되고 이는 다시 산출에 반영된다.

아래로부터 위로(bottom-up)의 정책 결정과정은 엘리트와 대중들 간의 자연스런 정책 형성과정으로 간주될 수 있으나 자유민주주의 국가에서조차 실제에서는 그렇지 않은 경우도 자주 목격된다.³³⁾ 전통적인 시

32) 서울대학교 정치학과 교수 공저, 『정치학의 이해』(서울: 박영사, 2012), p.257.

각에서 보자면 정책 결정에서 국내적 요인은 이미 주어진 것이다. 즉, 대외관계의 측면에서 볼 때 단일한 행위자인 국가는 국내정책을 완결한 밑바탕 위에서 대외정책을 추진한다. 따라서 “국내 정치가 안정되어 있기만 하다면, 정치지도자들은 같은 정책 범주를 유사한 시각을 가지고 합리적 요구에 맞춰 적용하게 된다”는 것이다.³⁴⁾ 정치과정으로서 여론 조사를 시행할 경우, 정책 입안자나 연구자들은 다른 조사 설계에 비해 패널조사(panel survey)를 선호하는 경향이 있다. 패널조사는 주어진 한 표본의 조사 단위를 시간을 두고 반복 추적하는 조사로서, 그 표본을 포함하는 개개 단위에 대해 복수의 관찰 결과를 제공한다.³⁵⁾ 우리나라의 경우 1993년 대우경제연구소가 시작한 ‘한국가구패널조사: 대우패널’이 그 시초였다. 이후 정부, 대학, 공단, 국책연구소 등으로 확산되어 운영되고 있다.³⁶⁾

민간 차원으로 국내에서 외교정책-여론 관련 조사를 자주 시행하고 있는 곳은 주로 정책연구기관이다. 정책 연구의 특성상 과제 발굴과 입안된 정책의 효율성 제고를 위한 연구도 필요하지만 정부정책에 국민들이 얼마나 공감대를 형성하고 지지하고 있는지, 혹은 수행된 정책에 대

33) 리스카펜(Risse-Kappen)은 탈냉전 이후 미국이 국제 정치에서 중요한 역할을 자임하여 맡은 것, 1990년대 서독이 재무장과 더불어 북대서양조약기구에 가입한 것과 1960년대 말에 동방정책을 추진한 것, 프랑스가 1950년대에 독자적으로 핵무기를 개발한 것과 1960년대 중반에 북대서양조약기구를 탈퇴한 것 등을 들고 있다. “Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies,” *World Politics*, vol.43, no.4(Jul. 1991), pp.480-481.

34) Henry A. Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy,” *International Politics and Foreign Policy*, James Rosenau, ed.(Free Press, 1969), p.261.

35) 이희길, “국내 패널조사의 현황 분석”(2007), pp.4-5. http://kostat.go.kr/edu/sri_kor_new/1/1/index.action?bmode=download&p_idx=56

36) 이희길(2007), p.1.

하여 국민이 어떤 견해를 가지고 있는지를 파악하는 것은 정책 보고서 작성기관으로서 매우 중요한 업무다. 패널조사든 일반조사든 조사에는 막대한 비용이 소요되고, 전문가 집단의 분석과 보고 자료의 산출이 있어야 하기 때문에 주로 연구기관 중심으로 여론조사가 진행되고 있다. 국내에서 가장 활발히 각종 여론조사를 진행하는 기관은 아산정책연구원이다. 아산정책연구원에서는 ‘아산폴’, ‘연례조사’, ‘기획조사’로 범주를 나누어 조사를 진행하고 있으며 조사 결과에 따른 결과 보고서를 내놓고 있다. 주변국 및 국내 여론을 파악하여 정책 보고서를 작성하는 데 목적이 있다. 2014년에는 ‘한국인의 미·중 인식(2014)’, ‘국가호감도(2014)’, ‘국가수장호감도(2014)’, ‘한국인의 이민자의식’ 등이, 2013년에는 ‘주한미군 방위비 분담금 특별협정 및 한미 원자력 협정인지도’, ‘주한미군 방위비 분담금 규모에 대한 의견’, ‘한국인의 주변국인식’, ‘위협이 되는 국가’ 등을 조사한 바 있다.

한편, 국내에서 자주 시도되는 외교정책·여론 관련 조사 주제는 한반도의 남북한 통일과 관련 조사와 국가 이미지에 대한 조사이다. 조사의 목적에 따라 명칭은 조금씩 다른데, 최근 발간된 것들을 중심으로 남북관계와 관련된 조사들을 살펴보면, ‘남북통합에 대한 국민의식조사(통일연구원)’, ‘남북관계전망과 통일의식(현대경제연구원)’, ‘2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론(제주평화연구원)’ 등이 있고, 서울대 통일평화연구원에서는 2007년부터 매년 ‘통일의식조사’를 실시하고 있다. 국가 이미지 조사의 경우 ‘BBC 국제현안조사 2014: 17개 파워국가 국가이미지 조사(EAI)’, ‘국가호감도 조사(아산정책연구원)’, ‘한국인의 주변국인식(아산정책연구원)’ 등이 있다. 이외에도 각 언론사에서 진행하는 정기적·부정기적 여론조사가 있으며 외교부에서도 연구용역을 통해 주요 국가 대상 한국 이미지 조사를 실시하기도 하였다.

IV. ‘남북통합에 대한 국민의식조사(2014)’와 ‘통일의식조사(2014)’의 비교

통일연구원과 서울대 통일평화연구원은 국내 통일연구에 있어 대표적인 기관으로 주기적으로 국민들의 통일의식에 대한 조사를 실시하고 있다. 서울대 통일평화연구원의 경우 2007년부터 매년 정기적으로 조사 결과를 ‘통일의식조사(이하 통일의식조사)’라는 보고서 형식으로 내놓고 있으며, 통일연구원은 1994년부터 2008년까지 부정기적으로 통일 문제에 대한 국민여론조사 및 분석 결과를 내놓다가 한동안 중단된 후, 최근에는 ‘2014년 남북통합에 대한 국민의식조사(이하 국민의식조사)’를 단행본으로 내놓은 바 있다. 여기서는 양 기관에서 발행한 ‘통일의식조사’의 성격과 내용을 비교하여 보도록 하겠다.

1. 조사의 목적

‘국민의식조사’는 통일을 단순한 남북한의 정치적·법적 결합이 아닌 남북 양자 간의 상호의존을 확대해가는 과정으로 가정하였다. 따라서 연구의 설계도 외교정책으로서의 통일의식과는 달라지게 된다. ‘국민의식조사’는 남북통일을 대비하여 그 이전에 양쪽의 주민들이 공동체의 동등한 구성원으로서 국민 정체성을 이루어 나갈 수 있을 것인지, 그리고 장기적 분단에 따른 문화적 차이를 어떻게 극복할 것인지에 대한 분석을 목적으로 하고 있다. 설문도 갈등과 통합, 개인적·공동체적 가치의 충돌, 다문화에 대한 표용성과 수용성 등에 대한 대상자의 태도를

추출해내기 위하여 계획되었다.³⁷⁾ 반면, ‘통일의식조사’는 국민들의 단편적인 통일정서를 파악해낸다고보다는 연례적으로 이어오는 통일에 대한 국민들의 의식변화가 어떻게 변화 또는 정체되어 있는가를 보여주기 위한 것이 목적이다. 따라서 ‘통일의식조사’는 외교정책 결정 자료로서 여론의 흐름을 파악하는 용도로 사용할 수도 있을 것이다. 매년 동일한 시기에 실시하는 조사의 일관성으로 중장기적으로 통일의식 또는 대북인식이 어떻게 달라지는지를 분석하고 그 결과를 정책 개발에 사용한다는 장점이 있다. 남북관계는 물론이고 대외관계가 어느 일정한 시점에서 갑자기 변화하는 것은 아니기 때문에 국민들의 집합적 태도를 추세적으로 파악할 수 있을 것이다.³⁸⁾

2. 조사 내용

‘국민의식조사’는 국민정체성 형성 가능성을 묻는 조사인 만큼 이와 관련하여 설문문의 범주를 크게 다섯 가지로 하였다. 첫째, 한국사회 전반에 대한 인식(자긍심, 신뢰, 미래비전, 경제에 대한 만족도), 둘째, 사회적 이슈별 갈등과 통합수준에 대한 인식(지역갈등, 계층갈등, 이념갈등, 세대갈등, 대북 관련 남남갈등), 셋째, 남북한 통합의 수용성과 포용성에 대한 인식(북한이탈주민, 결혼이민자, 이주노동자, 조선족, 외국인 유학생 및 사업가), 넷째, 북한에 대한 인식과 태도, 다섯째, 남북관계와

37) 박종철·허문영·송영훈·김갑식·이상신·조원빈, 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』(통일연구원, 2014), p.X, pp.3-5.

38) 박명규·강원택·김병로·김병조·송영훈·장용석·정은미, 『2014 통일의식조사』(서울대통일평화연구원, 2014), pp.26-27.

통일에 대한 인식과 태도(통일의 필요성과 가치, 정부정책) 등으로 구성되어 있다. 특히 마지막 부분에서 제시한 통일의 필요성과 통일의 이유, 통일이 주는 이익 등은 서울대 통일평화연구원의 조사 결과와 비교하기 위하여 의도적으로 삽입하였다는 사실을 밝혔다.³⁹⁾ ‘통일의식조사’ 역시 조사의 내용을 크게 다섯 가지 범주로 나누었는데, 남북통일에 대한 견해, 북한에 대한 인식과 태도, 대북정책에 대한 평가, 북한 이탈주민에 대한 태도, 주변국과의 관계에 대한 인식 등으로 분류된다. 또한 기타 변수로서 한국사회에 대한 인식과 관련하여 경제에 대한 만족도, 자긍심, 남한의 민주주의 수준, 전쟁 발발 가능성, 박근혜 대통령의 직무평가, 정당 지지도 등이 포함되었다.⁴⁰⁾ 이는 통일의식조사가 정부가 추진하는 통일정책 방향의 여론지지도를 확인하고 바람직한 정책 방향을 제시하는 것을 보여주기 위해 설계한 것으로 판단된다.

3. 여론의 지표로서 의식조사

‘국민의식조사’는 조사의 목적에서도 밝혔듯이 통일정책이라는 외면적 관점보다, 남북한의 이질성을 극복하기 위한 통합의 관점에서 접근하였다. 이는 통일이 정치, 행정, 군사, 법과 같은 제도적 결합의 측면을 중시한다면, 통합은 정치, 경제, 사회, 문화, 예술, 의료, 복지, 일상생활 등 전 분야에 걸친 공존의 틀을 모색하는 데 중점을 두게 된다. 따라서 남북통합은 북한과의 함께 이뤄나가야 할 통일정책뿐 아니라, 국내적으

39) 박종철 외(2014), pp.5-8.

40) 박명규 외(2014), pp.27-29.

로도 사회를 뛰어나가야 하는 내부정책으로서 국민들의 의식과 태도를 파악할 필요가 있다는 것이다.⁴¹⁾ 따라서 ‘국민의식조사’는 대북정책이나 대외정책으로서보다는 내부정책의 차원에서 참고할 자료가 된다. 이런 맥락에서 국민의식조사는 다음과 같은 것들을 결론 및 제언으로 제시하고 있다.

첫째, 한국사회를 자랑스럽게 생각한다는 응답자는 76%에 이르고 있지만, 스포츠, 문화, 예술, 과학기술, 경제성장 등의 측면에 비해 국제무대에서 정치적 위상, 민주주의 성숙도, 사회보장, 사회적 공정성 등에서는 자랑스러움의 정도가 덜했다. 정책 형성 기관과 사회적 공론 형성 부분에 대해 실망감을 가지고 있었고, 향후 분배와 정의 문제에 치중할 것을 당부하였다.

둘째, 한국사회의 갈등에 대해서는 67.6%가 심각하다고 답했으며 질서와 통합에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 그리고 이러한 사회적 갈등의 요인이 가치관의 차이와 개인적 이익 추구 때문인 것으로 생각한다 보고했다.

셋째, 다문화화를 수용했을 경우 국가의 결속력을 약화시킬 것이라는 답변이 71.6%였고, 다문화가 가진 긍정적인 면보다는 응집력 약화라는 부정적인 측면을 부각하여 보았다. 북한이탈주민에 대해서는 외국인이 주민보다는 친근감을 느꼈으나 절반 이상이 북한이탈주민의 수용규모를 줄이기를 희망하였다.

넷째, 우리 국민은 북한이라는 실체에 대하여 폐쇄적 무책임, 반평화, 억압과 악함 등의 부정적 이미지를 가지고 있다고 보았다. 반면 북한주민에 대해서는 여전히 부정적 요소가 강하지만, 상대적으로는 덜 부정

41) 박종철 외(2014), p.141.

적이거나 일부 긍정적 요인(근면)도 있다고 인식하였다.

다섯째, 10명 중 7명은 통일이 필요하다고 보았으나 과거에 비해 당위적 통일에 대한 지지도는 낮아졌으며, 통일이 필요한 가장 큰 이유로는 같은 민족이라는 응답이 많았고 이어서 전쟁의 위협 제거라는 답이 많았다. 이에 대해 국민의식조사 보고서는 통일의 공감대 형성을 위해서는 통일이 주는 편익을 적극 고려할 필요가 있다는 점을 강조하였다. 주목할 것은 통일 정책 형성에서 국민들의 의사가 반영되는지의 여부에 대해 34%만이 긍정적인 답을 하였다는 것이다. 따라서 통일정책에 대한 거버넌스 형성과 정책의 형성과 집행과정에서 국민들이 참여하는 기회가 있어야 환류가 제대로 작동할 것이라고 제안하였다. 박근혜 대통령의 드레스덴 연설 관련해서는 북한의 인도적 문제, 환경인프라, 민생인프라 등의 구축순으로 필요하다고 답하였다.

여섯째, 사회적 갈등에 대한 부정적 견해는 야당 지지자, 진보적 이념 성향, 상위계층, 젊은 세대일수록 높게 나왔다고 결론지었다. 따라서 사회적 합의 구조를 만들어 이질성을 수용하고 포용력을 배양하는 관리 프로그램의 개발이 시급하다고 제안하였다.

마지막으로 북한에 대한 종합적인 태도는 이념이나 정당, 지역과는 큰 차이가 없었고 통일에 대해서는 당위성보다는 통일 이후 실익이 있느냐 없느냐에 따라 지지도가 달라졌으며, 수용성과 포용성이 있는 사람일수록 북한의 이질감을 극복하고 통일에 대해서도 열린 자세를 보였다고 분석하였다.⁴²⁾

한편, ‘통일의식조사’는 통일 이후 나타날 남북한 간의 사회적 이질감에 대한 대비 측면보다는 통일정책 또는 대북정책과 관련된 국민들의

42) 박종철 외(2014), pp.142-161.

태도와 생각에 대한 조사에 초점이 맞춰져 있다. 또한 매년 같은 질문을 계속 반복함으로써 국민들이 가진 생각의 추이를 유형화할 수 있다는 점이 다르다. 따라서 전년도 또는 이전의 자료와 비교하여 결론을 도출하였다. 먼저 북한에 대한 인식은 불신감이 보다 증가하였으며, 이는 북한 내부의 숙청과 처형 등 잔인한 이미지가 작용했기 때문으로 풀이하였다. 따라서 북한을 타협과 양보의 대상으로 보는 응답도 낮아졌다. 그러나 북한에 대한 안보 불안 속에서도 국민들은 강경책보다는 협력적인 남북관계를 기대하고 있었고, 안보와 대화를 동시에 진행하는 전략적 지혜를 주문하였다.

둘째, 국민들은 박근혜 정부에게 대북정책에서 구체적이고 가시적인 성과를 요구하기 시작하였다. 한반도 신뢰프로세스에 따라 남북관계가 긴장상태에서 벗어나서 안정적으로 유지되었다고 가정할 때, 결국 국민들은 양자 간의 교류협력이 일어나야 실질적인 성과를 체감하게 된다. 개성공단의 경우 국민들로부터 비교적 높은 지지를 얻고 있지만,⁴³⁾ 긍정적인 태도는 점차 줄어드는 추세라고 분석하였다. 이는 한편으로 북한의 개방, 인권, 안보 문제 등 변화가 이루어지지 않음으로써 남북의 실질적인 성과가 보이지 않는 데에 대한 실망감의 표시라고 보았다.

셋째, 미국에 대한 우호적인 태도는 매우 높게 유지되고 있는 반면, 일본에 대한 비판적 시각은 꾸준히 강화되었으며, 중국에 대한 정서는 경제 교류의 확대 등을 통해 점차 좋아지고 있는 추세임을 보여주었다. 반면 북한에 대한 인식은 계속 안 좋아지고 있으며 이는 통일과정에서 민족의 유대감 고취를 부활시키기 위한 노력이 필요함을 의미한다고 보

43) 소득수준에 따라 지지도가 약간의 편차를 보이고 있지만, 찬성과 보통의 대답을 합할 경우 75.5~80.8% 정도의 지지도를 나타냈다. 박명규 외(2014), p.221.

〈표 6〉 국민의식조사와 통일의식조사 비교⁴⁴⁾

	국민의식조사 2014	통일의식조사 2014
조사 목적	공동체 구성원으로서 남북한의 주민들의 국민정체성 확보 방안 마련	통일에 대한 국민의식 변화 추적
조사 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 한국사회 전반에 대한 인식 - 사회적 이슈별 갈등과 통합 수준에 대한 인식 - 남북한 통합의 수용성과 포용성에 대한 인식 - 북한에 대한 인식과 태도 - 남북관계와 통일에 대한 인식과 태도 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북통일에 대한 견해 - 북한에 대한 인식과 태도 - 대북정책에 대한 평가 - 북한이탈주민에 대한 태도 - 주변국과의 관계에 대한 인식 - (기타)한국사회에 대한 인식과 태도
조사 설계	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명 - 면접조사 - 성/연령/지역별 인구비례할당표집 	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 16개 시도 만 19~65세 성인남녀 1,200명 - 면접조사 - 다단계 계통추출법
정책 제안	<ul style="list-style-type: none"> - 한국사회에 대한 신뢰도 제고 - 한국사회의 갈등 관리 및 통일 이후 갈등 관리 대비 - 다문화 사회에 대한 수용성과 포용성 증대 - 북한 국가와 주민에 대한 인식의 차별화 - 통일 미래상 제시와 통일정책 과제 - 한국사회의 갈등 관리 메커니즘 마련 - 실용주의와 수용성 중심의 통일 담론 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일의식: 통일대박론의 공감과 거리감 - 북한인식: 안보불안의 증가와 중도의 보수화 - 남북관계: 긴장완화를 위한 실질적 대북정책 요구 - 주변국인식: 높은 미국신뢰, 증대하는 일본 불신, 변화중인 중국인식 - 미래와 통일: 젊은 세대와 민주 세력의 공감 가능성 - 계층과 통일의식: 사회통합과 통일 준비가 병행해야

44) 〈표 6〉은 박종철 외, 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』와 박명규 외, 『2014 통일의식조사』를 정리한 것이다.

왔다.

넷째, 젊은 세대들은 통일에 다소 무관심하기는 하지만, 여전히 관심이 많았다. 다만, 일방적으로 지지하는 것은 아니며 통일을 위한 다른 가치가 연계되어야 한다고 보았다. 이는 통일을 결과물로 보는 것이 아니라, 어떤 방식으로 이루어내야 하는가에 대한 정책 구상의 필요성을 촉구하는 것으로 판단하였다. 예컨대 통일과 경제성장, 통일과 국민심성, 통일과 민족문화, 통일과 다문화적 통합, 통일과 저출산, 통일과 인구이동, 통일과 북한의 인권신장 등 다른 쟁점들이 접목될 때 더욱 관심을 높일 수 있다고 조사보고서는 제안하였다.

다섯째, 기존의 조사에서는 중산층 이상의 계층일수록 북한에 포용적이었으나, 2014년의 경우 중산층, 상류층, 고학력자 집단일수록 북한의 위협을 크게 느끼면서 불안 심리를 나타냈다는 점을 강조하였다. 또한 북한주민과의 정서적 유대감은 오히려 하류층에 많이 나타났음을 주목하였다. 보고서는 이것이 중산층/상류층 계층이 통일 비용 지불, 체제의 불확실성, 북한에 대한 거부감 등에 기인하여 합리적인 선에서 배타적 태도로 돌아선 것으로 보았다. 이는 한국사회가 양극화로 치달을 때 통일에 관한 계층 간 불화를 조장할 수 있는 잠복 변수라는 점도 중요하다고 강조하였다.⁴⁵⁾

4. 양 기관의 조사의 의미

국내의 대표적인 통일 문제 연구기관인 통일연구원과 서울대 평화통

45) 박명규 외(2014), pp.282-295.

일연구원이 통일의식에 대한 여론조사를 비슷한 시기에 실시하여 서로 유사하면서도 색다른 결과를 내놓았다는 점은 여론 형성의 다양성, 관점의 교차, 관심의 증폭 등에서 많은 토론거리를 제공해 준다.

첫째, 양 기관의 조사 목적이 상이한 것은 여론의 다양한 측면을 조망할 수 있다는 점에서 중복성 논란에서는 벗어날 수 있다. 국민의식조사가 국민들의 화합과 통일 이후 정체성의 확보 방안 마련에 대한 쪽에 조사 설계가 이루어졌기 때문에 이는 향후 국내정책의 수립과 남북통합을 연구하는 연구자들에게 의미 있는 지표가 될 것이다. 반면, 통일의식 조사는 연례적으로 진행되는 남북관계에 대한 국민들의 인식조사이기 때문에, 새로운 이슈에 대한 의견 개진보다는 패턴의 변화를 읽는 데 유리할 것이다. 또한 통일뿐 아니라 통일정책에 대한 지지도, 주변국에 대한 인식, 통일을 맞이할 국내의 여론 등에 초점을 맞추으로써 대외정책의 참조물로서 의미가 깊다.

둘째, 양 조사에서 도출된 중요한 결론은 젊은층일수록 통일에 대해 무관심한 것은 사실이나, 통일이 개인 또는 사회의 가치나 이익과 연계될 때는 보다 깊은 관심을 가질 것이라는 분석이다. 국내 경제가 어려워지고, 실리를 추구하는 사회적 추세로 볼 때 젊은이들일수록 통일에 대한 정서적 기대보다는 자신의 삶을 보다 풍족하게 해줄 수 있는 동기로 통일을 이해하고 있다는 것이다. 이는 반드시 물질적인 것뿐 아니라 인권, 다문화, 심리적 안정 등 추상적 가치일지라도 만족도가 높을 경우 통일에 대한 젊은층의 지지가 강해질 것이라는 추정이다.

셋째, 통일정책을 추진하는 정책 결정집단, 정치인 등에 대해서는 비판적인 태도를 보였다라는 점은 공통적이다. 이는 박근혜 정부의 통일정책이 이제는 가시적인 성과를 내놓을 때도 되었다는 측구이기도 하며, 정책의 수립과정에서 일반의 목소리가 제대로 반영되지 않는 등 참여의

문이 좁은 것에 대한 비판이기도 하다. 사실, 통일이 대북정책, 국내정책, 대외정책 등으로 나누어 접근할 수 있다면, 적어도 단계별·사안별로 국민들이 형성한 여론이 접목될 수 있는 길이 마련되어야 함을 촉구한 것이라고 보아야 할 것이다.

V. 마무리

여론이 외교정책 결정에 영향을 미치느냐의 논쟁은 적어도, 이론적으로는 큰 의미가 없는 것으로 보인다. 어떤 종류의 정책 결정이든 민의의 반영으로서 여론은 정치과정에서 다양하게 반영되는 것이 합당할 것이다. 오히려 연구의 방향은 여론의 형성과 추이를 어떻게 포착, 취합하여 보다 정확한 흐름을 이해할 수 있을 것인지 보다 정교한 도구를 제시하는 데 맞춰져야 할 것이다. 또한 해외 연구와는 달리 국내 연구에서는 형성된 여론이 정책에 어느 정도 반영되었는지에 대한 실증적 추적은 없다. 10년에 한 번꼴로 제출되는 연구 성과로는 이러한 주제를 다루기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 당위적·추정적 접근이 아닌 외교정책-여론 간의 연관 접근은 아직 시도된 바가 없으므로 시도해볼 만한 가치가 있을 것이다. 박사학위 논문에서 외교정책-여론 간의 관계를 연구한 성과물이 보이지 않았는데 후학들을 더욱 격려하여 관련 주제에 대한 연구를 기대할 필요가 있다.

여론 형성 방식은 매우 다양해지고 있다. 최근 들어 인터넷 매체나, 모바일 기기를 통한 여론 형성은 주목할 만하다. 그러나 이러한 여론을

취합하고 집합화하여 분석할 수 있는 방법은 아직 제시되지 않았다. 비록 낡은 방식이기는 하지만, 국내 연구기관들은 다양한 외교정책 주제에 대하여 여론조사를 실시하고 있다. 여론조사를 통해 정책의 지지와 이해도를 측정하는 것은 바람직한 일이나 여론조사의 범람, 여론과 정책 간의 불투명한 연계는 여론조사의 효용성에 의문을 제기하기도 한다. 여론조사는 여론 형성이 아닌 잠복된 여론을 노출시킨다는 의미 이외에 더 많은 것을 제공해 주어야 할 것이다.

마지막으로 통일연구원과 서울대 통일평화연구원이 내놓은 ‘국민의 식조사’와 ‘통일의식조사’는 각각의 개성을 가지고 있는 유의미한 내용으로 구성되어 있다고 생각된다. 전자가 통일이 아닌 통합으로서 사회적 정체성을 확인한다는 점에서, 후자가 통일정책 수립에 대한 국민들의 지지도와 요구를 탐색한다는 점에서 특성을 지닌다. 특히 후자는 주기적 조사를 통해 국민들의 의식 추이를 점검한다는 측면에서 더욱 값어치가 크다. 다만 분석과 해석의 과정에서 왜곡을 방지하고 오해의 소지를 없애기 위한 연구자들의 통찰력이 필요할 것이다.

보다 큰 문제는 이 같은 의식조사가 결국은 정치과정의 환류작용을 통해 정책에 반영되거나 적어도 정책 결정자들의 테이블 위에 놓여야 한다는 것이다. 정치과정이 교과서를 벗어나 일반대중의 현실에 직접 닿는 유일한 길이 여론의 형성이다. 그러나 정책의 반영 여부를 떠나 여론은 항상 그들을 곁에서 지켜보고 있으므로 그 자체만으로도 의미를 가진 것이라고 하겠다.

■ 참고문헌 ■

- 갤럽. 2015. “朴 대통령 지지율 9주 만에 반등… 시정연설 반향.” 『연합뉴스』, 2015.10.30.
- 김학성. 2010. “한국외교정책과 여론: 미국 쇠고기 수입 반대시위의 이론적 함의를 중심으로.” 『한국과 국제정치』, vol.26, no.3. pp.1-33.
- 남궁곤. 1999. “외교정책과 여론: Almond-Lippmann consensus와 그 비판적 검토.” 『한국과 국제정치』, vol.15, no.1. pp.31-64.
- 노동일. 1997. 『정치학 방법론』. 서울: 법문사.
- 박명규·강원택·김병로·김병조·송영훈·장용석·정은미. 2014. 『2014 통일 의식조사』. 서울대 통일평화연구원.
- 박종철·허문영·송영훈·김갑식·이상신·조원빈. 2014. 『2014 남북통합에 대한 국민의식조사』. 통일연구원.
- 서울대학교 정치학과 교수 공저. 2012. 『정치학의 이해』. 서울: 박영사.
- 세종연구소 편. 1999. 『여론과 외교정책: 미국 엘리트 및 일반국민의 한반도문제 인식과 대한정책』. 세종연구소.
- 이성우. 2011. 『2010 한국인의 평화관: 외교정책과 여론』. 도서출판 오름.
- _____. 2012. 『2011 한국인의 평화관: 통일정책과 여론』. 도서출판 오름.
- 이희길. 2007. “국내 패널조사의 현황 분석.” http://kostat.go.kr/edu/sri_kor_new/1/1/index.action?bmode=download&p_idx=56
- 전웅. 2001. “미국외교정책에서 여론이 미치는 영향.” 『동서문화연구』 제9집. pp.167-189.

- Allison, Graham, & Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Addison-Wesley.
- Entman, Robert M. 2003. "Cascading Activation: Contesting the White House's Frame After 9/11." *Political Communication*, vol.20, no.4, pp.415-432.
- Johnson, Janet Buttolph et al. 2012. *Political Science Research Methods*. London: Sage.
- Kissinger, Henry A. 1969. "Domestic Structure and Foreign Policy." In *International Politics and Foreign Policy*. James Rosenau (ed.). New York: Free Press, pp.261-288.
- "Obama Job Approval Tops Economy, Foreign Affairs Ratings." <http://www.gallup.com/poll/175217/obama-job-approval-tops-economy-foreign-affairs-ratings.aspx>(검색일: 2015.11.25).
- Peter Burnham et al. 2004. *Research Methods in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games." *International Organization*, vol.42, no.3. pp. 427-460.
- Risse-Kappen, Thomas. 1991. "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies." *World Politics*, vol.43, no. 4. pp.479-512.

- 국문

민주주의의가 발전할수록 이익집단에서 개인에 이르기까지 대외정책 결정과정에서 국민들의 의사는 매우 중요하다. 국내에서도 정부정책에 대한 포괄적 인지도는 물론 정부의 정책을 점검하고 지지도를 측정하고자 다양한 여론/인식조사가 시도되고 있다. 민주주의 정치체제가 민의(民意)에 입각하여 “민중에 의한 정치”를 체계화한 것이라면, 정치과정에서 국민들의 정치적 의도와 태도가 정책에 반영되어야 정책의 정당성이 지속적으로 힘을 얻을 수 있을 것이다. 그러나 정작 여론/인식조사의 개념과 기원 그리고 정책과의 연결 관계 등에 대한 연구는 국내에서 크게 주목받지 못하고 있는 실정이다. 이런 배경하에서 이 글은 여론과 대외정책 간의 관계에 대한 기존의 국내 문헌들을 검토하고, 정책 결정자들에게 여론을 정치과정으로 흡수할 수 있도록 얼마나 많은 이론적 근거와 경험적 사례들을 제시해 주고 있는지 살펴보는 데 초점을 둔다. 먼저, 이 글은 대외정책 결정과정과 여론이 맺고 있는 관련성에 대하여 연구한 기존의 논의들을 검토한다. 이어서 국내에서 주로 시행되었던 여론(조사)의 사례들을 살펴보면서 인식조사의 유형과 방법 그리고 정책 결정과정에서 이러한 조사가 어떤 의미를 가졌는지 추적해 보고, 국내에서 행해졌던 남북관계 관련 여론조사가 어떤 형태, 어떤 내용으로 이루어졌는지 살펴본다. 마무리 부분에서는 여론(조사)이 정책 결정과정에서 의미를 가지려면 어떠한 해야 하는지 그 조건을 토론하고 민주주의 정치 체계에서 여론의 의미를 짚어 보도록 하겠다.

[주제어] 민주주의, 외교정책 결정, 여론조사, 정치과정, 연구동향

- 영문

The more democracy develops, the more important the public's intentions are with regard to the process of diplomatic decision-making. At the domestic level, there are various efforts not only to measure public awareness of the direction of governmental policy, but also to conduct approval ratings of it. If one claims that the democratic political system is "politics by the people" based on their will, the policy legitimacy of a government will be relevantly supported by the people when their intentions and thinking should be accompanied with the political process. However, the origins, conceptions, and correlations between policy and public opinion on which domestic study has been neglected relatively. Against this background, this paper reviews previous domestic literatures that have dealt with the association between public opinion / awareness and external policy, and focuses on how those investigations have shown theoretical approach and empirical grounds of themselves. First, this paper examines previous studies on the correlation between decision-making related to foreign policy and public opinion; looks into two examples of public opinion that were investigated by IR research institutions; and then considers the contents, patterns, methods, and meanings in the process of diplomatic decision-making. In conclusion, I have attempted to reflect public opinion in the political process and discuss what kind of survey would be preferable for both ordinary people and decision-makers in the democratic system.

[Key words] democracy, foreign policy decision-making, public opinion poll, political process, research trends

제2장

한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성:

2007~2014

이성우 | 제주평화연구원 연구위원,
분쟁해결연구부장

1. 들어가는 말

인간의 정치적 행태를 연구하는 정치학에서 개인의 정치적 성향이 보수, 진보, 그리고 중도로 구분된다는 것은 정책 결정, 정책 효과, 정책 선호에 의미 있는 변인으로 다루어져 왔다. 여론조사 과정에서 정치적 성향이나 이념적 선호는 인구통계의 하나로 다루어지기도 하지만, 개인의 ‘정치적 선호’는 강력한 독립변수로 이용될 수 있기 때문에 대부분의 여론조사에 포함된다. 또 피설문자가 의도적으로 회피하려는 것을 방지하고 정확한 대답을 얻기 위해서 특정한 역사적 사건의 사회적 영향에 대한 긍정적 또는 부정적 평가를 묻거나 특정 주변국가에 대한 선호를 물어보는 방식으로 정치적인 진보와 보수를 평가하기도 한다. 한국 정

치사회를 예로 든다면 현대사에서 사건이 발생한 날짜만으로 명칭이 된 4·19, 5·16, 5·18에 대한 피셜문자의 평가나 한국이 주로 관계를 하고 있는 주변국인 미국과 중국 또는 미국과 북한의 조합에 대한 선호의 정도를 통해서 정치적 성향을 파악하는 경우도 있다.

문제는 정치적·이념적 성향을 판단할 때, 모든 국가의 여론에 일반적으로 적용할 수 있는 일관된 기준이 존재할 수 없다는 점이다. 정치적 선호와 이념적 정향에 따라서 좌와 우, 그리고 진보와 보수로 구분을 시작한 서구정치에서 진보와 보수는 주로 경제적 영역에서 국가의 역할에 대한 의견에 따라서 결정되는 경향이 있다. 구체적으로 시장의 보이지 않는 손과 개인 기업가의 자율성을 강조하는 정치적 성향을 보수라고 하는 반면, 국가가 시장에 개입하여 조세정책과 복지정책을 적극적으로 집행하는 것을 지지하는 경우를 진보적 성향으로 통칭하였다.

이런 일반적 구분 기준이 아시아 국가에서는 원칙으로 받아들여지지 않는 것이 현실이다. 태국에서는 국왕 및 왕정에 대한 태도에 따라서 레드 셔츠와 옐로우 셔츠로 진보와 보수를 구분한다. 한편, 타이완에서는 중국으로부터의 독립에 대한 찬반을 기준으로 찬성을 진보, 그리고 반대를 보수라고 하는데 아이러니하게도 중국공산당과 투쟁에서 패배하고 대만으로 피난한 국민당 정부는 중국으로부터 대만의 자주독립을 확보하는 데 대해 부정적인 입장을 취하고 있다. 한국의 경우 진보와 보수를 구분하는 데 있어 다양한 쟁점이 존재하고 이 쟁점들이 얽혀 복잡한 양상으로 존재하지만 궁극적으로 북한에 대한 태도에 따라서 진보와 보수로 구분되는 경향을 보이고 있다. 6·25전쟁에 대한 책임론은 논외로 하더라도, 현재 남북관계에 있어서 북한을 화해와 협력의 상대방으로 인식하는 경향이 높을수록 진보적 성향을 가지며, 이와 반대로 위협과 대결의 대상으로 인식할수록 보수적 성향을 가지는 것으로 이해

하고 있다.

한국정치에서 북한과 통일이 차지하는 비중이 크다는 것은 재론의 여지가 없다. 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 2014년까지 전국민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 남북한의 통일이 필요하다고 생각하는 응답자가 56%로 과반수가 넘는다. 반면 중립적인 응답자는 22%, 필요하지 않다고 생각하는 부정적 응답자는 21%를 차지하는 만큼 통일에 대한 국민적 지지가 상당하다. 북한과의 교류협력에 대한 여론은 북한에 대한 인도적 지원이 통일에 도움이 된다는 의견이 51%, 그리고 통일에 도움이 되지 않는다는 의견이 49%로 팽팽한 대립을 보여주고 있다. 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 정책 현안이 되었다.

본 연구는 한국의 대외정책 및 안보정책에서 북한과 통일 문제가 차지하는 중요성을 고려하여 여론이 공유하는 평화통일에 대한 인식을 주요 연구 대상으로 설정한다. 여론조사 자료를 이용하여 여론의 성향을 유형화하고 각각의 유형화된 여론의 변화를 남북관계에 큰 영향을 미친 주요사건들을 통해서 설명하고자 한다.

II. 기존연구의 검토

외교정책 결정과정에서 여론의 인식과 평가가 가지는 중요성은 고전적인 논쟁거리로 민주주의적 의사결정(democratic control)이라는 주장과 대중에 대한 인기영합(populism)이라는 두 개의 시각이 대립하여 왔다. 전통적인 엘리트 정치이론의 시각에 따르면 여론은 단순한 정서(mood)의 반영이라는 점에서 정확한 정보에 기초하지 않기 때문에 일관성과 체계성이 부족하고 안정적이지 않다(Lippmann 1949; Almond 1956; Cohen 1973). 한편 일반적으로 여론에 대한 부정적인 인식의 긍정적인 방향으로의 변화는 민주주의의 발전과 연관되어 있는 것으로 생각할 수 있다.

미국의 국내정책을 기준으로 볼 때, 1955년 앨라배마 주에서 실제로 작동하던 ‘흑백 인종분리법’에 대한 시민운동단체의 반대를 시작으로 흑인의 인권운동이 본격화되었다. 1963년에 마르틴 루터 킹 목사가 워싱턴 DC에서 흑인에 대한 차별과 비폭력 저항을 주장한 시점을 미국 민주주의에 있어 여론의 역할에 대한 전환점으로 고려할 수 있다. 미국 인권운동을 보면 전후 미국 민주주의가 발달하는 과정에 일반대중의 여론이 국내 정치에 대해서도 객관적인 상황을 인식하고 합리적이고 정확하게 대처하기 시작했다는 평가를 할 수 있다. 민주주의의 발달이 여론의 역량을 확대하였고 여론의 역할이 민주주의의 발전을 선도했다는 점에서 민주주의의 진전은 여론의 일관성과 체계성과 직접적인 관계가 있다고 할 수 있다.

외교정책에서 여론의 역할에 대한 관심은 1968년 베트남전에서 미라 이 학살이 폭로되자 미국 내에서 반전운동이 확산되고, 1970년대로 접

어 들면서 베트남을 포함한 인도차이나 반도에서 미국의 전쟁에 대한 시 위대의 반전운동이 본격화되고 미군의 철수로 이어지는 과정과 연계되어 있다. 1972년 11월의 미국 대통령선거에서 공화당의 닉슨이 민주당의 맥거번을 상대로 재선에 승리했지만, 닉슨 대통령은 1969년 1월 베트남에서 단계적인 철군을 발표하고 1971년부터 미군은 베트남에서 철수하기 시작했다. 닉슨 대통령이 워터게이트 사건으로 1974년 8월 하야하자 국내 정치 상황은 변화하여 민주당이 의회를 장악하고 군사비 예산을 삭감하면서 1976년에 베트남에서 미군의 철수는 기정사실화되었다. 베트남전쟁에서 철군으로 이어진 과정은 미국사회에서 전쟁 개입과 관련해서 여론의 반대가 가져온 철군에 대해서 외교정책에 있어서 여론의 역할을 다시 평가하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 미국의 1960년대 후반과 1970년대는 민주주의와 시민인권운동의 확산과 반전운동이 결합되면서 외교정책에 대한 여론의 역할에 대한 학문적 관심을 가져온 계기가 되었다.

민주주의의 지속적인 확대는 국내 정치와 외교정책의 상관성이 일반화되는 계기가 되어 양면게임이론(two-level game theory), 관심전환이론(diversionary theory), 그리고 민주주의 평화이론(democratic peace theory)과 같은 새로운 시각들이 등장하는 계기가 되었다. 이 중에서 국제적 협상의 결과를 국내적 차원의 비준여부를 의미하는 Level II 게임 그리고 국내 정치에서 비준이 가능한 협상안을 위한 국제적 차원의 협상을 의미하는 Level I 게임으로 나누어 보는 양면게임이론은 국제관계에서 협상을 분석하는 이론으로 제시되었다(Putnam 1988). 국내 정치 차원의 비준이 중요한 것은 민주주의 정치체도가 정상적으로 작동되는 것을 의미한다. 즉 정책 결정자들이 여론의 선호를 반영해야 하며 여론에 대해 책임을 져야 하는 것을 의미한다. 그 외에 민주주의에서

여론의 통제를 받는 정책 결정과정이 정책 실패인 경우 여론의 비판과 관심을 전환하기 위해 대외분쟁을 활용한다는 관심전환이론과 여론의 통제를 받는 민주주의 국가들 사이에는 군사적 충돌을 대외정책을 해결하는 수단으로 활용할 가능성이 낮다는 민주주의 평화이론 모두 외교정책에서 여론이 가지는 중요성을 높게 평가하는 추세를 반영한 것이다.

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), 그리고 경우에 따라서는 정책 결정에 영향력을 행사한다는(Weatherford 2006) 결과를 보여주고 있다. 엘리트정치이론에 기초한 외교정책 및 일반 국가정책에 대해서 가지는 여론에 대한 부정적 인식이 감소하고 긍정적인 평가는 지속적으로 증가하고 있다. 구체적으로, 외교정책에 대한 여론의 영향력 증가는 민주주의의 확산에 따른 보편적인 현상이다. 또한 국내 정치와 국제 정치의 영향이 서로 연계되어 외교정책에 따라서 국내 정치적 이해관계가 민감하게 영향을 받는 경향이 확대되기 때문이기도 하다.

한국도 국제화 개방화에 따라서 통상정책이 국내 정치의 이해관계에 밀접한 영향을 줄 수 있고, 이에 대한 여론의 민감한 대응 역시 증가하는 추세에 있다. 대한민국이 최초로 맺은 한·칠레 자유무역협정의 경우, 2002년 10월 칠레는 한국산 휴대전화와 자동차에 대한 관세를 폐지하는 한편, 한국은 칠레산 포도 등 농산물에 대한 관세를 폐지하기로 협약을 맺고 비준 절차를 거쳐 2004년 4월 1일에 발효되었다. 이 과정에서 국내 농민들은 국내산 농산물이 수입농산물과의 가격경쟁에서 생존이 어렵다는 이유로 극렬한 반대시위를 했다. 이와 같이 자유무역협정과 관련한 국내 정치적 반대는 이후에도 반복되어 중국과 자유무역에

관한 협상이 타결되는 과정에도 나타났다. 외국과의 통상정책을 결정하는 과정에 국내 정치적으로 농업과 제조업과 같이 산업분야 사이의 갈등이 확대되어 국내 정치 쟁점으로 부상하는 사례는 다른 국가에서도 찾아볼 수 있는 일반적인 사례이다.

대북정책에 있어서도 한국 정부가 화해협력에서 비핵화 우선으로 정책을 전환하는 과정에 국내 정치적으로 다양한 이해집단의 평가가 엇갈리는 결과를 가져왔다. 북한의 연이은 무력도발에 대한 5·24 조치로 금강산 관광이 중단되는 과정에서 북한으로 들어간 9억 달러의 관광수입이 북한의 대량살상무기 제조에 사용되었기 때문에 대북제재를 강화해야 한다는 보수적 주장은 비핵화우선정책을 지지한다. 반면 금강산 관광을 가는 통로에 있던 남쪽 접경지역 주민들은 화해협력정책으로 인한 지역경제의 활성화 등의 반사이익이 사라지게 되어 비핵화우선정책을 부정적으로 바라보고 있다.

오늘날 민주화된 한국사회에서는 대외정책 및 통일정책의 결정에 따라 이익집단 간의 희비가 엇갈린다. 이러한 상황에서 통일정책에 대한 여론의 평가를 과학적으로 이해하려는 노력은 향후 대북정책 및 통일정책을 수립하고 추진하는 데 중요한 기준점이 될 수 있다. 따라서 한국의 여론이 공유하고 있는 통일 및 대북정책에 대한 분석이 필요하다는 데 공감하고 대중이 공유하는 대북정책에 대한 여론조사 자료를 분석하여 대북정책에 대한 여론의 반응에 초점을 둔 실증적 연구가 있다(박선원 2002; 이정희 2002; 김태현·남궁곤·양유석 2003). 박선원은 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 분석하였다(2002). 이와 유사한 연구로 대북정책을 둘러싸고

남한 내 사회단체 사이에 일어나는 다양한 갈등의 원인을 추적하여 통일 관련 43개 단체의 대표자를 대상으로 25개의 설문문항을 면접조사를 통해 수집한 자료를 분석하였다(이정희 2002, 124-146). 이 연구에서는 여론주도층으로 볼 수 있는 대북정책 관련 사회단체의 지도자들의 경우, 이념적으로 보수적이라고 평가되는 자통협, 통일연대, 그리고 민족회의는 대북 강경 입장을 고수하는 반면, 진보적으로 평가되는 민화협은 대북 유화적 입장을 선호하는 것으로 조사되었다.

김태현·남궁곤·양유석(2003)은 대북정책에 대한 여론 분석에서 한국인들이 북한에 대하여 ‘통일의 대상인 형제’이자 ‘대치하는 적’이라는 이중적 이미지를 가지고 있다고 전제하였다. 그리고 이를 각각 민족주의적 성향과 현실주의적 성향으로 나눈 뒤 이 두 가지 성향의 비중에 따라 현실주의자, 민족주의자, 보통사람, 냉소주의자로 구분하였다. 이들은 이 분석을 통해 대북정책에서 성향과 인구통계학적 변수들 간의 상관관계를 회귀분석을 통해 증명하려 하였으나 통계학적으로 유의미한 결과를 얻지는 못했다.

이상의 연구들은 국제 정치연구에서 외교정책과 여론의 상관관계를 분석한 기존의 실증적 연구 방법을 구체화하여 대북 및 통일정책에 대한 여론의 반응을 분석했다는 점에서(박선원 2002; 이정희 2002; 김태현·남궁곤·양유석 2003) 이론적으로 의미있는 시도로 평가되지만, 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 일반대중과 시민단체의 대표에 대한 여론조사를 분석하여 대중과 엘리트의 의견 사이의 상관관계에 대한 논의는 시도되지 못했다. 또한, 여론의 선호가 정책 결정에 반영되었는지에 대한 평가가 없다는 점에서 여전히 연구가 제한되어 있으며, 초기 단계에 머물러 있음을 보여준다. 이는 미국에서 외교정책에 대한 여론지도층의 인식과 대중의 선호의 상관관계를 분석하고 정책 반영에 대해 분석하는

연구가 상당수 있는 것과는 대조적이다(Wittkopf 1990; Hinckley 1992; Chittick, Billingsley and Travis 1995; Holsti 1996).

또 다른 한계는 여론조사의 결과에 영향을 미치는 변수에 대한 분석이 이념성향과 성별, 연령, 교육수준, 지역과 같은 인구통계와의 상관성에 집중되어 있다는 것이다. 여론조사에 체계적이고 실증적인 분석이 필요하다는 점에서 새로운 변수와 새로운 방법론을 적용할 필요가 있다. 국내연구 중에는 서울대학교 통일평화연구원의 2005년 설문자료에 구조방정식 모델을 적용하여 통일에 대한 준비와 기대에 대한 평가를 경험적으로 분석하였다.

통일에 대한 기대와 평가는 통일에 수반되는 경제적, 정치적, 그리고 사회적 기대요인 또는 통일이 가져오는 미래에 대한 전망의 함수로 나타났다(이성우 2013, 140-142). 통일에 대한 잠재변수 중에서 가장 중요한 것으로 평가되는 것은 경제, 사회, 정치적 요인의 순으로 나타났다. 경제요인을 구성하는 관측변수들 중에서는 남북한의 인적 교류와 경제 교류가 통일에 대한 평가에 큰 의미를 가지는 것으로 나타났다. 정치요인을 구성하는 관측변수들 중에는 정상회담과 고위급회담의 정례화에 대한 높은 상관성이 관측되었다. 사회적 요인을 구성하는 관측변수들 중에는 통일 이후 범죄 문제와 빈부격차가 높은 관련이 있는 것으로 나타난 반면, 통일에 따른 개인적 이익이나 주한미군의 철수는 상대적으로 관련성이 현저하게 낮은 것으로 나타났다. 따라서 이러한 새로운 통계기법을 활용하여 여론조사결과를 분석할 필요가 있다.

III. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론

미국의 대외정책에 대한 여론의 성향을 안보와 경제의 두 분야로 설정하고 각각의 분야에서 미국의 국제적 활동 대 고립에 대한 선호를 결합하여 <표 1>에서 볼 수 있듯이 2×2의 분류체계를 만들었다(Wittkopf 1994). 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 수용주의(accommodationist), 그리고 안보에는 국제적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지하는 강경주의(hard-liner)로 구분할 수 있다(Wittkopf 1994). 여론 성향의 유형화는 각기 다른 선호를 가지는 여론집단의 특성을 분석함으로써 외교정책에 대한 선호가 체계성을 가질 수 있음을 증명한다는 점에서 이론적인 의미가 있다.

북한에 대한 한국의 국내 여론이 보여주는 선호에 대해서 국제주의, 고립주의, 수용주의, 강경주의의 틀을 적용하여 한국의 대북정책에 적

<표 1> 미국 대외정책에 대한 여론의 성향

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

절한 각각의 유형을 규정하고 이들이 가지는 특성을 논의하는 것은 정책적 의미가 있다. 본 연구는 Wittkopf(1994) 이론을 활용하여, 북한과의 안보정책과 경제정책을 두 개의 기준으로 설정하고 각각의 범주에서 교류와 협력을 선호하는 성향 그리고 대립과 고립을 선호하는 성향을 결합하여 2×2의 분류체계를 작성하였다. 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 설정하였다. 그리고 각각의 설문문에 있어 도움이 된다는 평가를 협력적 성향으로, 그리고 도움이 되지 않는다는 평가를 고립 또는 강경한 성향으로 설정하여 국내 여론의 성향을 네 가지 유형으로 분류하였다.

미국과 한국의 대외정책을 경제와 안보로 나누어 동일한 분류기준을 적용할 때 경제정책에 있어 협력과 고립은 별다른 의미 차이가 없다. 협력적 성향은 대외적으로 그리고 북한에 대하여 교류와 협력을 추구하는 것을 의미하는 반면, 고립적 성향은 교류와 협력에 반대하는 것을 의미한다. 이와 달리 미국과 한국에 적용되는 분류기준상 적용할 때, 안보 문제에 있어서는 협력과 강경이라는 용어는 서로 다른 어찌면 상반되는 의미가 수반된다는 것이다. 미국의 외교정책에서 국제주의는 군사적으로 신뢰하고 협력한다는 의미보다는 군사적 개입을 지지한다는 의미를 가지는 반면에, 한국의 대북정책에서 협력적 태도는 북한을 신뢰할 수 있는 상대방으로 생각하는 것을 의미한다. 이에 반해서 안보정책에 있어서 강경정책을 선호하는 입장은 북한에 군사적 개입을 하지 않는다는 의미가 아니라 북한을 신뢰할 수 없는 위험한 적으로 인식하는 경향이 강하다는 것을 의미한다.

따라서 Wittkopf(1994)의 모델을 한국에 적용하여 한국의 여론 성향

〈표 2〉 한국 대북정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	기능주의	햇볕정책
	고립	비핵화 우선	북한붕괴 지지

에 대한 양질의 분석을 하기 위해서는 미국의 대외정책과 한국의 대북 정책에서 안보 문제가 가지는 특수한 차이를 고려하여 〈표 2〉와 같은 새로운 분류유형이 필요하다. 기존모델에서 국제주의(internationalist)는 안보와 경제의 양면에 있어서 협력적 성향을 의미하는데, 한국의 사례에 적용할 경우 이는 국제 정치이론에서 원론적으로 논의되어온 ‘기능주의’를 의미한다. 즉 북한과 경제적 측면에서 화해와 협력을 시작으로 안보 측면에서도 한반도의 평화와 번영을 달성할 수 있다고 생각하는 것이다. 사실, 경제정책과 안보정책에서 전후 차이를 이론적으로 구분하는 것은 불가능하지만 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 입장으로 볼 수 있다.

이와 달리 수용주의(accommodationist)는 경제정책에는 협력적 성향을 지지하지만 안보정책에는 강경적인 성향을 가진다. 즉, 북한 문제에 관하여 경제적으로 협력을 통해서 신뢰를 쌓아가는 노력이 필요하다고 인식하고 있지만 안보 측면에서는 신뢰할 만한 상대방은 아니라고 인식한다. 안보 문제에 관한 한 북한이 추구하는 비대칭 군비경쟁이라는 핵개발이나 장사정포의 위협과 같은 현실적 위협상황의 긴급성에 대

한 인식을 유보하고 인도적 지원을 통해서 북한의 대결자세를 변화시키려는 시도라는 점에서 ‘햇볕정책’에 대한 지지라고 할 수 있다. 햇볕정책은 공식적인 명칭이 아니라 비유적으로 사용된 용어로 북한에 대한 협력과 지원을 통해서 평화적인 통일을 추구하는 정책으로 공식적으로는 대북 포용정책 또는 화해협력정책이다.

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 추진하였다. 그러나 1999년 6월 15일과 2002년 6월 29일의 연평해전과 같은 북한의 무력도발과 2006년 10월 9일 실시한 북한의 1차 핵실험을 막지 못했다. 안보 측면에서 북한의 협력을 결국 얻어내지 못했다는 평가를 받고 있다.

다음으로 강경주의(hard-liner)는 안보에는 적극적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지하는 점에서 북한 문제에 있어서 공격적인 성향으로 오해를 불러일으키기 쉽다. 한국의 대북정책에 적용하면 북한에 대해서 군사적으로 협력을 수용 또는 요구하지만 경제적으로는 교류협력과 인도적 지원에 대해 반대하는 입장을 가진다는 점에서 북한이 안보 문제에 신뢰할 만한 성의를 보여줘야 경제적 협력이 가능하다고 인식하는 ‘비핵화우선’ 지지라고 할 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 국민의 정부와 참여정부 10년간 북한과의 교류협력을 이룬바 북한에 대한 ‘무의미한 퍼주기’로 규정하고 인도적 지원의 북한주민의 삶의 질을 개선하는데 사용되지 않고 북한 당국이 군비확대에 사용하는 것을 방지하여 한국에 대한 군사도발로 이어졌다고 보는 시각이다. 이명박 정부가 출범하면서 북한에 대한 화해협력정책의 실패를 선언하고 이에 대한 대안으로 제시한 ‘비핵개방 3000’에 나타난 바와 같이, 이 성향은 북한에 대

한 인도적 지원에 반대하고 안보 문제에 있어서 북한의 성실한 태도 변화를 인도적 지원의 전제조건으로 주장한다. 북한의 완전하고 확인가능하며 돌이킬 수 없는 핵 포기의 선행을 요구하는 입장인 것이다. 이 시각을 견지하는 여론은 2010년 3월의 천안함 사건과 11월의 연평도 포격사건에 나타난 북한의 도발행동의 원인에 대해 국민의 정부와 참여정부가 10년간 조건 없이 북한에 제공한 인도적 지원이 군사적 공격으로 돌아왔다고 주장한다. 같은 맥락에서, 이명박 정부 시기 대북압박정책을 의미하는 '비핵개방 3000'은 경제적 압박을 통해서 군사적으로 남한을 위협하는 북한의 잘못된 버릇을 고치겠다는 자신감을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로 경제와 안보정책 모두에서 고립과 강경을 선호하는 고립주의(isolationist)는 한국이 북한과 경제 및 안보협력을 적극적으로 추진하지 않아도 궁극적으로 통일이 가능하다고 인식한다는 점에서 '북한 붕괴지지'라고 할 수 있다. 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 붕괴될 것이라는 예측이 제기되었다. 1994년 10월 북미제네바 합의과정에 나타난 바와 같이 경수로 제공에 대해서 쉽게 합의하고 실제 이행을 제대로 하지 않은 것은 북한의 붕괴가 임박했다는 인식에 근거한 것으로 판단되지만 이러한 예측은 적중하지 않았다.

한편, 취약한 북한 정권이 곧 붕괴될 것이라는 기대가 최근 김정일에서 김정은으로의 정권교체기에 다시 등장하였다. 2011년 김정일이 사망하고 20대 후반의 김정은이 정권을 승계하는 과정에 어린 나이와 경험부족으로 인한 내부권력의 장악 실패, 그리고 고난의 행군 시기와 비교해서 특별히 개선되지 않은 경제난과 식량사정 등을 근거로 북한이

붕괴할 것이라는 논의가 설득력을 얻고 있다. 김일성-김정일-김정은으로 3대째 이어지는 북한의 세습정권 자체가 정당성이 결여되어 있고, 부정부패가 만연하는 한편, 국가실패로 주민들에 대한 통제가 이완되고 있으며 정권의 생존 차원에서 자본주의 시장경제의 변화를 방치하고 있다는 진단이 잇따르고 있다. 북한 정권은 말기적 상황에 처해 있기 때문에 구체적으로 정책적 시도를 하지 않더라도 시간이 지나면 체제를 유지하지 못하고 붕괴할 것이므로 그때 흡수통일을 추구하는 것이 적절하다고 판단하는 것이 바로 북한붕괴지지 여론이다. 이런 맥락에서 이 성향은 북한에 대한 인도적 지원이나 군사적 협력을 유도하는 정책적 노력이 통일에 특별한 도움이 되지 않을 것이라고 본다.

IV. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의

1. 자료의 소개

이 연구는 통일과 대북정책에 대한 여론의 분포를 앞에서 제시한 4가지 분류체계에 따라 기능주의, 햇볕정책, 비핵화우선, 그리고 북한붕괴지지로 분류하고 전체 조사기간의 자료를 통합하여 여론의 분포를 분석하였다. 본 연구는 서울대학교 통일평화연구원이 한국 갤럽에 의뢰하여 2007년부터 2014년까지 8년에 걸쳐 지속적으로 전국 16개 시·도의 만 19세 이상 65세 미만의 성인 남녀를 대상으로 매년 2,000여 명의 표본을 대상으로 축적한 여론조사 자료를 사용하였다(박명규·김병로·송영

훈·정은미·장용석 2013). 분석에 사용된 여론조사 자료는 통계청이 제시하는 인구 총 조사에 따른 전국인구현황의 분포에 기초하여 표본을 선정하는 과정에 지역, 연령, 성별을 통제하였다. 여론조사 자료에 포함된 연도에 따라서 표본의 크기나 신뢰수준에 약간의 변화는 있을 수 있지만 최대 표본오차는 95%의 신뢰수준에 $\pm 2.8\%$ 이내이다.

그동안 통일과 관련된 여론조사는 민주평화통일자문위원회의 『국민 통일의식 여론조사 보고서』, 평화문제연구소의 『통일의식 여론조사』, KBS 남북협력기획단이 주관한 『국민 통일의식조사』, 중앙일보가 창간 기념으로 수행한 『중앙일보 창간 45주년 여론조사: 북한·통일』과 같이 정부기관, 언론기관, 대학의 연구소, 정부출연 연구기관 등 다양한 자료가 제시되어 왔지만 통일과 관련하여 여론의 변화를 일관된 분석의 틀을 적용하여 다년간 추적해온 사례는 이 여론조사 자료가 유일하다고 할 수 있다.

2. 기술통계의 설명

통일정책에 대한 여론의 유형별 분포는 <표 3>에 나타나 있다. 국내 여론은 북한과의 경제협력을 안보협력과 동시에 추구하는 것을 선호하는 이른바 ‘기능주의’가 45%를 차지하여 광범위한 지지가 나타나고 있다. 북한과의 경제협력과 안보협력을 동시에 추구한다는 점에서 국제주의적 성향과 개방적 성향을 대변하는 여론이다. 이 유형은 경제적 측면에서는 화해와 협력을, 안보 측면에서도 한반도의 평화와 안정을 서로 연계하여 대화와 협력을 추구하는 것에 긍정적인 평가를 한다.

기능주의적 접근과 반대의 입장을 취하는 것은 고립주의를 반영하는

〈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%) 북한붕괴 지지

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

북한붕괴지지이다. 북한에 대한 신뢰가 낮을수록 북한과의 협력에 대한 부정적 입장을 취하는 고립주의 성향을 보이게 되는데, 한반도관계의 특성상 대북 고립정책은 북한의 붕괴를 지지하는 정책 선호를 대변한다고 할 수 있다. 이처럼 북한에 대하여 남한이 경제적 협력을 성실하게 수행하더라도 안보분야에서 북한의 성의있는 자세를 유도하는 것은 사실상 불가능하다고 판단하고 경제협력, 상호교류, 인도적 지원에 대해서 부정적 입장을 유지하는 성향의 여론이 13%에 달한다는 것은 의미가 크다. 비핵화우선을 선호하는 여론이 북한에 대해서 조건부로 화해와 협력의 가능성이 있는 것으로 판단하는 것에 반해서 북한붕괴를 선호하는 여론은 북한에 대한 근본적인 불신이 있다는 것을 의미하기 때문이다.

다음으로 흥미로운 결과는 비핵화우선과 햇볕정책의 상반된 인식이

다. 경제정책에서 북한과의 협력 대신 고립을 추구하더라도 안보 분야에서는 북한의 협력을 얻어내야 한다는 강경주의 노선의 '비핵화우선'이 35%로 두 번째로 많은 지지를 보이고 있다. 노무현 행정부가 2008년 2월 24일까지 화해협력정책을 추진하였으나 소기의 성과를 달성하지 못한 채 2008년 2월 25일부터 이명박 정부가 비핵개방 3000으로 전환하였다. 이로 인해 많은 이들이 햇볕정책 즉, 북한에 대해 안보협력을 받아내지 못하더라도 경제협력을 추진하는 것에 대한 피로감이 축적되면서 북한에 대한 신뢰가 감소하였고, 한반도의 평화와 안전을 위해서 신뢰할 만한 북한의 태도 변화가 선행되어야 한다고 보는 여론이 다수를 구성하게 되었다고 볼 수 있다.

이에 반해서 북한과의 안보협력이 달성되지 않는 경우에도 경제협력을 추진해야 한다는 햇볕정책을 선호하는 여론은 평균 7%로, 가장 낮은 지지를 받고 있는 것으로 나타났다. 앞에서 설명한 비핵화 우선 여론과 상반되는 경향을 보여주는 햇볕정책은 경제협력의 전제조건으로 한반도의 평화와 안정을 요구하지 않는다. 오히려 그와 반대로 한반도의 평화와 안정을 달성하기 위한 정책 수단으로써 북한에 대한 경제협력과 인도적 지원을 활용하려는 것을 지지하는 경향이라고 할 수 있다.

이처럼 비핵화우선과 햇볕정책의 상반되는 결과는 김대중·노무현 정부 10년 기간 동안 추진된 이른바 햇볕정책에 대한 부정적 평가에 기인한다. 2008년 기준으로 북한 인구는 2,330만 명으로 남한의 절반 수준이지만 국내총생산(GDP)은 247억 달러로 남한의 2.7%, 그리고 1인당 국내총생산(per GDP)은 1,060달러로 남한의 5.6%에 불과하다. 햇볕정책은 실패국가인 북한에 대한 경제적 지원을 통해 핵을 포기하고 개혁 개방의 길로 나오게 하여 정상국가로 변화시키겠다는 정책 목표를 추구했다. 그러나 결과적으로 북한주민들의 경제적 빈곤은 개선되지 않았고

비핵화도 달성하지 못했다는 점에서 실패한 것으로 평가된다. 햇볕정책을 추진하는 과정에 200여 회의 남북회담과 3조 원 이상의 대북지원에도 불구하고 북한은 2006년 7월 5일 미사일발사실험, 2006년 10월 9일 1차 핵실험, 2009년 5월 25일 2차 핵실험, 그리고 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 감행하였다. 이러한 북한의 도발행위에 근거하여 비핵화우선은 남한에서 제공한 경제협력과 인도적 지원이 북한의 핵무기 개발에 사용되었다며 햇볕정책의 실패를 주장한다.

주어진 안보정책과 경제정책에 대한 설명에 추가하여 여론성향을 변수로 이변량 분석을 통해 두 변수 사이의 상관관계에 대해서 통계적 검증을 실시하였다. 통계프로그램은 이변량 상관계수 프로시저는 Pearson 상관계수, Spearman의 Rho 및 Kendall의 타우-b를 계산하고 각 유의수준과 함께 출력한다. 본 연구에서 사용한 자료는 $\alpha=0.000$ 의 유의도 수준에서 안보정책과 경제정책에 대한 여론 선호의 상관관계가 독립적 인가를 검정하는 것이다. 본 연구에서 귀무가설(null hypothesis) 과 대안가설(alternative hypothesis)은 다음과 같다.

귀무가설 H_0 : 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 독립적이다.

대안가설 H_1 : 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호는 종속적이다.

다시 말해서 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 것이다. 본 연구는 유의도 수준 $\alpha=0.000$ 으로 정하고 χ^2 (chi square)

분포를 검증의 기준으로 적용하였다.

귀무가설 부정의 기준으로 계산된 χ^2 가 기준 χ^2 0.000, 1, 6.635보다 크면 부정한다. 단 본 분석에서 $df(\text{degree of freedom})=(2-1)(2-1)=1$ 이다. 분석에서 계산된 χ^2 값 234.6이 기준값 6.635보다 크기 때문에 독립성의 귀무가설(H_0)을 부정하고 대안가설(H_1)을 수용한다. 즉, 현재의 안보정책에 대한 선호와 경제정책에 대한 선호의 차이는 서로 독립적이지 않고 서로 영향을 받는 것으로 결론내릴 수 있다.

3. 대북정책 관련 여론성향에 대한 변수

남북관계에서 경제협력의 추이는 대북지원과 경제교류의 현황을 통해서 유추할 수 있다. 다음의 <표 4>에서 실제로 대북 지원의 추이를 보면 2007년까지 3천억 원에서 4천억 원에 달하는 정부 및 민간 차원의 지원이 제공되다가 2008년부터 급격하게 감소하였다.¹⁾ 대북지원은 비핵개방 3000으로 대북정책의 기조가 전환된 2008년 이후 전년도의 25% 수준으로 급격하게 감소하는 경향을 보여주고 있으며 5·24 조치가 취해진 2010년 이후에도 화해협력정책의 마지막 해였던 2007년과 비교해 5% 수준으로 감소한 것으로 나타난다.

<표 4>에서 알 수 있듯이, 2000년부터 2010년까지 대북지원 누계 총

1) 이에 반해서 인도적 지원을 통한 햇볕정책의 유용성을 지지하는 측에서는 이명박 정권은 2010년에 북한이 수해로 심각한 피해상황이 알려지자 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).

〈표 4〉 대북지원 현황(2000~2014)

(단위: 억 원)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
정부	무상	978	975	1,140	1,097	1,313	1,360	2,273	1,983
	식량차관	1,057	-	1,510	1,510	1,359	1,787	0	1,505
민간	무상	387	782	576	766	1,558	779	709	909
총액		2,422	1,757	3,226	3,373	4,230	3,926	2,982	4,397

		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		1,163	671	404	196	141	184	195	

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

액 2조 8,459억 원 중에서 식량이 차지하는 비중을 모두 합하면 8,728억 원으로 가장 큰 비중을 차지한다. 한편, 비핵화우선을 선호하는 입장에서는 인도적인 목적으로 이루어지는 지원일지라도 분배의 투명성이 확보되지 않는 상황에서 대규모의 지원은 원칙적으로 재검토해야 한다고 주장한다. 이런 맥락에서 비핵개방 3000은 무조건 대북지원을 거부하는 것이 아니라 인도적 목적으로 명백한 원칙에 따라서 시행한 것이었다.²⁾

2) 통일부가 제시하는 대북 인도적 지원의 기준은 (1)이재민의 구호와 피해복구를

북한과의 협력에 있어 경제 및 안보 분야의 의견 차이는 대북정책의 선호 문제이자 이념적으로 진보와 보수 또는 좌우를 분류하는 기준이 되는 정책 의제로 자리 잡게 되었다. 남북한 교류협력에 대한 국내 여론의 정책 논쟁에 있어서 북한의 대남 적대행위가 해소되지 않는 상태에서 남북경제협력의 지속하는 정책에 대해서는 여론의 지지가 낮게 나온다.

북한은 2013년 3월 한미연합군사훈련에 대해 전례 없는 강한 비난과 함께 대남 강경조치의 일환으로 2013년 4월 3일 개성공단에 남측 인원

〈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/>)

지원하는 사업, (2)식량난 해소를 위한 농업개발지원에 관한 사업, (3)보건위생 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.

의 통행제한 조치를 단행하였다. 북한의 통행제한에 대해 한국 정부도 4월 26일 자로 남측 근로자 전원 귀환이라는 결정을 내림으로써 개성공단 이 임시 폐쇄되었다. 이후 6월 12일 북한이 개성공단 재개를 위한 협의를 제의하여 8월 14일까지 7차에 걸친 실무회담을 통해 133일 만에 공단정상화에 합의했다. 개성공단의 완전 폐쇄는 남북한 모두에게 큰 손실을 가져올 수 있다. 북한은 적어도 연간 9천만 달러에 달하는 공단 근로자들이 임금을 포기해야 하고 남한은 기업의 철수에 따른 경제적 손실과 함께 정치적인 손실을 감수해야 하는 것이다. 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 고착시켜왔다.

남북한 교역실적을 통관지역별로 나누어 보면 개성공단으로 연결하는 도라산 육로가 전체 교역의 99%를 차지하는 현실을 고려할 필요가 있다. 앞의 <표 5>에서 보는 바와 같이 2013년 개성공단이 잠정폐쇄되어 5개월간 가동되지 못한 현실을 고려하면, 2012년 대비 약 40%가량 교역이 감소했지만 2014년에는 2013년 대비 100% 그리고 중단되기 전인 2012년 대비 약 20%가 급성장하게 되었다. 남북한 경제교류 관련, 남한 내부의 여론은 북한이 남북한 교류협력을 통해서 경제적 이익을 거두고 있지만 한반도 군사적 긴장을 촉발하고 있다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 보다 더 보수적인 국내 여론은 북한이 경제협력으로 남한으로부터 벌어들이는 외화를 남한을 위협하는 핵무기 개발은 물론, 재래식 무기의 현대화에 사용한다고 주장한다.

경제분야와 안보분야에 있어서 남북한의 협력에 대한 여론의 변화에 영향을 미치는 요인에 대해서 논의할 필요가 있다. 2008년 2월, 이명박 정부가 출범하면서 여론의 분포에 나타난 가장 의미있는 변화는 기능주

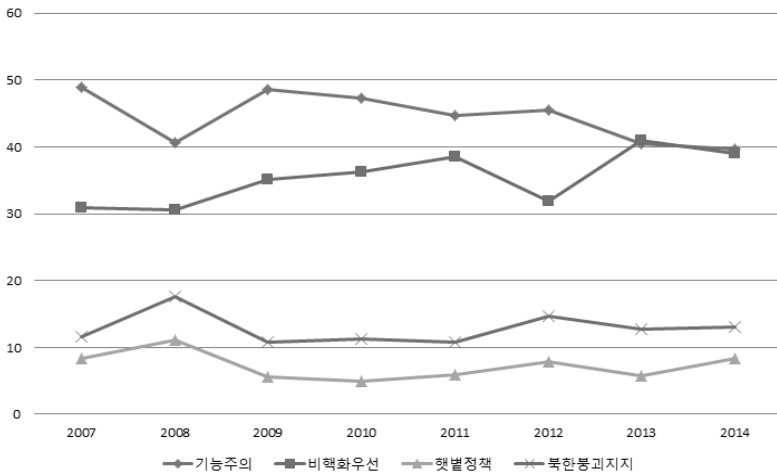
의에 대한 여론의 감소와 함께 그만큼 북한붕괴지지 및 햇볕정책에 대한 선호가 증가한 것으로 볼 수 있다.

사실 한국 정부의 대북정책은 정권의 변화에도 불구하고 본질적인 변화는 없었다. “화해협력정책”, “비핵개방 3000”, 그리고 “한반도 신뢰프로세스”는 죄수의 딜레마 게임에 기초해 있다는 점에서 모두 기능주의를 원칙으로 한다. 차이점은 김대중·노무현 정부의 햇볕정책은 항상 협력(all cooperation)의 전략이며, 이명박 정부의 비핵개방 3000은 ‘Tat-for-Tit’전략의 원칙으로 복귀를, 그리고 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로

〈표 6〉 2007~2014 통일정책에 있어 연도별 여론의 유형분포

	기능주의	비핵화우선	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%)

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



세스는 'Tit-for-n Tat' 전략으로 수정한 것으로 볼 수 있다(이성우 2013, 109-110). 이명박 정부의 출범과 함께 기존의 항상 협력이 적절하지 않다는 결론이 내려진 만큼 경제협력을 지지하는 의견이 감소하는 결과로 이어졌다.

전체적인 추세를 보면, 비핵개방 3000은 북한이 남한과 협력을 통해 경제적 이익을 편취하는 대신 안보분야에서는 화해협력정책을 통한 남한의 기대를 저버리는 군사도발이라는 배신으로 일관해왔기 때문에 시작되었다고 볼 수 있다. 이에 이명박 정부는 Tit-for-Tat의 원칙론으로 돌아가는 전략을 선택하였다. 이에 따라 안보와 경제의 협력을 동시에 추구하는 기능주의 원칙론에 대한 지지가 급감하였고, 대신 군사분야에서 협력이 없더라도 경제협력을 강화해야 한다는 햇볕정책에 대한 지지와 군사와 경제분야 어디에서든 북한은 신뢰할 만한 협력의 동반자가 될 수 없다는 양극화된 여론의 분화가 본격화되었다.

특이한 점은 2008년 이명박 정부의 비핵개방 3000이 제시한 안보분야에서 남북한 협력정책의 목표가 비핵화를 향한 북한의 의미있는 정책적 노력을 확인하는 것이었음에도 불구하고, 국내 여론은 북한이 안보분야에서 성의있는 협력을 먼저 보여줘야 경제협력에 대한 기존의 수준을 유지할 수 있다는 비핵화우선 여론은 김대중·노무현 행정부 시기와 동일한 수준을 유지하고 있다는 것이다. 따라서 국내에서 정권의 변화에 따라 화해협력정책에서 비핵개방 3000으로 정책이 변화한 것이 비핵화에 대한 여론의 선호에 직접적인 변화를 가져오지 않은 대신, 경제협력에 대한 여론의 양극화를 유발하는 요인이 되었다고 할 수 있다. 다시 말해, 국내에서 대북정책, 특히 남북경제협력에 대한 정책적 평가는 이념적인 선호의 성격이 강하기 때문에 폭발력이 강해 정부정책의 선회가 결국 여론의 양극화로 이어진 것이다.

2008년 초 이명박 정부 출범 이후, 북한은 조건 없는 경제적 지원을 원하였지만, 남한의 인도적 지원을 햇볕정책 당시 수준으로 획득하기 어려워지자 북한은 군사적 긴장을 지속적으로 고조시켜 왔다. <표 7>에 나타난 바와 같이 금강산에서 북한군 초병의 조준사격으로 한국 관광객인 민간인 여성이 사망하는 사고가 일어났다. 이를 시작으로 북한은

〈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	로켓발사실험	북한이 장거리 로켓 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 능력이 발전한 것으로 평가됨
2009년 11월 10일	대청해전	북 경비정이 서해 대청도 근처 북방한계선(NLL)을 침범해 남하하다가 함포 50여 발 발사하자 아군의 대응으로 해상에서 2분간 함포 등을 동원한 교전 발생
2010년 3월 26일	천안함 피격	백령도 서남방 2.5km 해상에서 1,200톤급 아군 초계함 침몰로 승조원 104명 가운데 58명 구조, 46명 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	로켓발사실험	평안북도 철산군 동창리 발사대에서 장거리 로켓 '은하 3호' 발사 실험, 2분 15여 초 만에 추락
2012년 12월 12일	로켓발사실험	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	한미연합 군사훈련에 대한 불만으로 개성공단 폐쇄위협 5개월 후 재개
2014년 3월 31일	해안포 도발	북한군 서해 NLL서 해안포 500여 발 발사, 해군 대응 사격

2009년에는 장거리 로켓발사 실험과 연이은 2차 핵실험으로 한반도에서 남한에 대한 군사적 위협을 극단적 상황으로 몰아갔다. 북한의 대량 살상무기의 개발을 통한 위협의 증가로 나타난 국내 여론의 변화는 경제적 협력을 중단하고 북한에 대한 비핵화를 우선 추구해야 한다는 여론의 선호가 유래 없이 증가하는 계기가 되었다. 2011년까지 북한의 군사적 도발이 지속적으로 발생하면서 비핵화를 추구하는 여론의 지지가 꾸준히 증가하였다. 한반도의 군사적 긴장을 조성하는 북한은 원하는 지원을 얻기 위해서 강경한 이명박 정부를 상대로 치킨게임을 시작했는데, 이는 남한이 남북관계의 본질을 북한의 비핵화에 두고 있는 데 반해 북한은 남한의 비핵화 요구에 대해 비핵화 없는 경제지원을 요구하는 ‘벼랑 끝 전술(brinkmanship)’을 구사한 것으로 요약된다. 남한의 핵 없는 경제협력과 북한의 비핵화 없는 경제지원은 공존할 수 없는 대결이다. 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 가고 있다. 북한은 이러한 남한의 현실을 악용하여 긴장을 고조시켜 경제적 지원을 요구했고 남한은 북한의 협박(blackmail)에 굴복할 수 없다는 여론의 지지가 확산되어 비핵화 우선의 여론이 증가하는 결과가 나타났다.

북한의 대남 도발은 2009년부터 매년 지속적으로 확대되어 직접적인 군사적 충돌로 이어지는 경향을 보여주고 있다. 2009년 대청해전에서 북방한계선 침범으로 북한 경비정이 반파되고 인민군 병사 8명이 사망하는 피해를 입었다. 2010년에는 천안함 피격과 연평도 포격으로 아군의 피해와 민간이 사상자가 발생하면서 군사적 긴장이 고조되자 경제협력과 안보협력을 병행하는 기능주의 접근에 대한 여론의 지지는 감소한

반면, 경제협력 없이 비핵화를 달성해야 한다는 비핵화우선을 선호하는 여론이 꾸준히 증가하였다. 한편, 햇볕정책과 북한붕괴에 대한 선호는 별다른 변화 없이 일정한 수준을 유지했다. 2011년 12월 17일에 북한의 최고지도자 김정일이 사망한 후에는 비핵화우선에 대한 기대가 증가하는 양상이 나타났다.

김정은이 후계자로 북한의 정치권력을 승계한 2012년, 북한은 두 차례에 걸쳐 로켓발사 실험을 강행했다. 4월의 실험은 2분 15초 만에 추락하면서 실패한 것으로 의미가 크지 않았다. 이와 달리 2012년 12월 19일 대통령선거를 일주일 앞둔 시점인 12월 12일의 로켓발사 실험은 성공한 것으로 평가되며, 이는 남한에게 군사적 위협으로 남북한 모두에 국내 정치적 의미가 큰 사건이었다. 새롭게 출범한 김정은 정권은 체제의 안정을 국내외에 과시하기 위해 인공위성 발사를 활용하였고 남한 선거 정국에도 일정한 영향을 주려는 시도였던 것으로 보인다. 당시 박근혜 대통령 당선자가 취임하기 직전에 남북관계 개선을 위한 한반도 신뢰프로세스를 발표하면서 남북관계 개선에 대한 희망을 전달했다. 반면, 북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행함으로써 한반도의 신뢰를 추구하려는 남한의 노력에 대해 군사적 위협으로 대응했다. 이는 비교적 정권이 안정된 상태에서 새로운 정부가 출범하는 남한이 남북관계의 주도권을 확보하지 않게 하려는 의도로 북한이 핵실험이라는 극단적 조치를 취한 것으로 해석할 수 있다.

박근혜 정부에 들어와서는 북한의 군사도발에 의한 일방적인 긴장고조 행위에 대해서 강경한 대응을 지지하는 방향으로 여론이 변화하였다. 2013년부터 경제협력을 하지 않더라도 안보협력을 달성해야 한다는 비핵화우선에 대한 여론의 지지가 경제협력과 안보협력을 병행해야 한다는 기능주의에 대한 여론의 지지를 추월하는 현상이 일어나게 되었

다. 2014년에도 기능주의에 대한 지지는 유지되고 비핵화우선에 대한 지지가 미약한 감소를 보였지만, 2007년의 경우와 비교해서 많게는 약 20% 정도 우위를 점하던 기능주의에 대한 여론의 선호가 사라지게 되었다.

김정은으로 정권 교체가 시작되는 2011년 이후로는 북한의 대남 군사도발이 재래식 군사도발에서 전략무기인 미사일발사 실험과 핵 실험에 집중되면서 북한의 붕괴를 지지하는 여론이 지속적으로 상승하고 있다. 특히 로켓발사 실험이 있었던 2012년에는 북한붕괴에 대한 지지가 상당히 증가했다. 이와 동시에 북한의 군사도발에도 불구하고 경제협력을 지속해야 한다는 햇볕정책 지지도 북한붕괴에 대한 지지와 동반상승하였다. 이는 앞에서 설명한 바와 같이 대북정책이 가지는 이념적 선호로 인해 여론의 양분화가 진행된 것으로 볼 수 있다. 하지만 2013년 박근혜 정권 출범 직전, 북한이 감행한 3차 핵실험으로 인해 햇볕정책에 대한 지지도 소폭 감소하는 경향이 나타난 바도 있다.

남북관계에 있어서 군사 및 경제분야에서 반복적으로 발생하는 협력과 불신은 남한 내의 국내 여론의 변화에 중요한 변수로 판단된다. 본 연구에서 새롭게 발견한 현상은 북한의 재래식 군사도발은 남한의 군인 또는 민간인의 인명에 대한 위해가 있는 경우에도 안보협력에 대해 요구를 유보하면서도 경제협력에 대하여 더 많은 지지를 요구하고 있다. 하지만 북한이 핵과 미사일과 같은 대량살상무기의 실험은 직접적인 도발이 아님에도 불구하고, 여론은 안보협력 없는 경제협력을 지양하고 안보협력에 대한 정책적 우선순위를 정부에 요구하는 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.

V. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책 제언

국제 정치학계에서 국내 정치와 대외정책의 연계에 대한 연구 중에서도 외교정책과 여론의 상관관계는 고전적인 주제이다. 특히 민주주의가 진행되어 제도화가 안착될수록 여론은 외교정책에 의미있는 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있다. 본 연구는 오늘날 민주화된 한국사회에서 특수한 외교정책의 하나인 대북정책에 대한 대중의 반응을 분석하여 여론의 체계성, 일관성, 그리고 영향력에 대해서 논의하였다.

한편, 본 연구는 여론과 대북정책의 상호관계를 분석적으로 논의하고자 하였지만 주어진 자료의 한계로 인해 시계열분석이라는 과학적 방법을 적용하지 못하였다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 한국의 여론이 대북정책에 관한 한 이념적인 성향도 영향을 미치지만 파편적이지 않고, 체계적이고 일관성이 있으며, 정부정책에 대한 영향력도 있으며, 무엇보다 상황의 변화에 대하여 논리적으로 대응하는 것으로 판단할 수 있었다.

연구기간인 2007년부터 2014년까지 햇볕정책에 대한 지지가 가장 낮게 나온다는 점에서 북한에 대한 조건 없는 지원은 여론의 지지를 받기 어려웠다고 할 수 있다. 대북지원에 대한 여론의 평가가 논리적이고 체계적이 아니라 정서적(mood)이라고 하더라도 지속적인 여론의 성향은 정부정책의 변화로 이어졌다고 할 수 있다. 즉, 노무현 정부까지 화해협력정책이 이명박 정부에 들어서 군사적 신뢰가 수반되는 교류협력을 의미하는 비핵개방 3000으로 전환되는 계기를 조건 없는 대북지원에 대한 여론의 부정적 평가와 관련이 있다고 볼 수 있다. 리서치 앤 리서치가 실시한 “정부의 대북정책”이라는 여론조사는 내부적 일관성이 없기

때문에 여론의 변화를 정확하게 추적했다고 할 수는 없다. 하지만 여론 조사 자료의 한계에도 불구하고 단순한 결과만 비교하면 1998년 말에는 햇볕정책에 대한 지지가 57% 수준이었고 1999년에는 85%까지 높았다.³⁾ 이에 반해서 2013년 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 근간으로 하는 대북정책에 대하여 여론의 76%가 잘하는 것으로 평가하고 있다(한겨레 2013년 6월 23일).⁴⁾ 이런 변화를 고려하면 여론의 변화와 정책의 변화는 상호 영향력을 주고받는 것으로 결론내릴 수 있다. 다만 여론의 변화가 정책의 변화를 유도했는지 정권의 변화가 여론의 선호를 변경했는지에 관한 상호관계의 방향에 관해서는 향후 연구가 필요하다.

한국의 여론은 북한의 재래식 군사도발보다 대량살상무기의 실험에 대해 더욱 민감하게 반응한다는 점에서 여론이 느끼는 현실적 위협감을 반영한다는 점에서 논리적이다. 또한 대북 경제적 지원에 대한 이념적 양극화 성향은 여론의 일관성을 보여준다. 보수적인 여론은 북한붕괴를 지지하는 방향으로 이동하는 데 반해서 진보적인 여론은 햇볕정책을 지지하는 방향으로 이동한다. 북한의 협박과 버랑끝전술에 대해서 여론은 경제적 지원을 확대하는 북한이 원하는 방향으로 움직이지 않고 군사적 협력을 얻어낼 것을 주문했다는 점에서 체계적이다. 종합적으로 대북정책에 있어 국내 여론은 북한의 도발, 남북한 정치권력의 교체와 같은 사건에 따라서 여론 성향의 변화가 일관성 있게 지속적으로 나타났다.

본 연구는 대북정책에 대한 여론의 변화를 추적했다는 점에서 의미가 있다. 여론은 북한의 행위양식의 변화에 따라 일정한 규칙성과 나름의

3) 리서치 앤 리서치가 1999년 2월 26~27일 이틀에 걸쳐 남한의 만 20세 이상의 성인 남성 1,500명을 대상으로 실시한 조사로 오차 범위는 $\pm 2.5\%$ 라고 밝혔다.

4) 한겨레신문이 2013년 6월 23일 한국사회여론연구소에 의뢰하여 실시한 여론조사 결과이다.

작동원리를 추론하는 인지학습이 가능했던 것으로 보인다. 따라서 남한에서 정권의 교체에 따른 대북정책의 변화를 확인하는 것도 중요하지만, 정권의 변화와 무관하게 국익을 확보하는 대북정책에 대한 여론의 합의를 도출하고 지지를 획득하는 방안의 모색이 필요하다. 통일정책과 대북정책은 이념적 성향에 따라서 정권교체에 따른 차별성을 홍보하는 접근보다는 일관성을 극대화하는 정책적 노력이 필요하다.

■ 참고문헌 ■

- 길윤형. “박근혜 정부 대북정책 잘한다 76%.” 『한겨레신문』. 2013년 6월 23일.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구.” 『한국정치학회보』 37집 3호. pp.151-174.
- 박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』 18권 2호. pp.135-166.
- 이성우. 2013. “통일의식에 영향을 미치는 통일여건의식의 상호관계.” 『통일과 평화』 5집 1호. pp.115-153.
- _____. 2013. “한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망: 게임이론을 통해본 북한 핵문제.” 『국제지역연구』 제17권 제2호. pp.95-120.
- 이정희. 2002. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』 42집 4호. pp.117-149.
- 임을출. 2011. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『북한경제리뷰』 2011년 2월호. pp.10-29.
- Almond, Gabriel A. 1956. “Public Opinion and National Security Policy.” *Public Opinion Quarterly*, 20, 2. pp.371-378.
- Chittick, William O., Keith R. Billingsley, and Rick Travis. 1995. “A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Belief.” *Inter-*

- national Studies Quarterly*, Vol.39, No.3. pp.313-331.
- 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. pp.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. pp.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. pp.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. pp.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. pp.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.

• 국문

한국정치에서 대북관계는 이념적 성향을 가르는 유발성 이슈로 작용해왔다. 국제 정치 이론에서는 여론의 선호가 대외정책의 결정과정에 미치는 영향에 대해서는 이론적 논쟁거리가 되어왔다.

본 연구는 미국학계에서 미국의 대외정책을 안보정책과 경제정책에서 개방적 선호와 폐쇄적 선호의 조합을 통해 여론의 선호를 4가지 유형으로 분류하였다. 이러한 분류체계를 한국의 대북정책에 적용하여 북한과 경제 및 안보분야에서 교류와 협력에 대하여 긍정적인 태도와 부정적인 태도에 따라 (1)기능주의, (2)햇볕정책, (3)비핵화우선, 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 차지했지만, 안보정책에서 협력을 얻어내고 경제정책에서 고립을 추구해야 한다는 비핵화 우선에 대한 선호도가 35.35%를 차지하며 최근 북한의 군사적 도발이 심각해질수록 비핵화선호에 대한 여론의 선호가 증가하여 기능주의를 추월하기도 했다.

장시간 여론자료를 분석한 결과 김대중 정부시기에는 햇볕정책에 대한 지지가 85%에 도달했지만, 박근혜 정부에 와서는 비핵화우선에 대한 선호가 76% 이상 선호하는 결과를 보여준다는 점에서 여론의 선호가 정책에 영향을 미치는 것보다는 정권의 변화에 따라서 그리고 북한의 위협에 따라서 여론의 선호가 변화한다는 결론에 도달하였다.

[주제어] 통일정책, 여론조사, 남남갈등, 기능주의, 햇볕정책

• 영문

In South Korean politics, attitudes surrounding North Korean policies have become one of the most critical balance issues that can delineate ideological preference. In international relations theory, the impact of public opinion has also been a subject of academic controversy.

Wittkopf(1990) developed a typology for American public opinion on economic and security policies with the preferences of internationalism and isolationism. This research adopts Wittkopf on Korean public opinion and develops four different groups of public opinion: 1) functionalism, 2) Sunshine policy, 3) denuclearization priority, and 4) the collapse of North Korea. This research also utilizes the survey data of the Institute for Peace and Unification Studies of Seoul National University for the period 2007 to 2014. According to the results of the data analyses, functionalism(44.47%), i.e. a cooperative attitude on both economy and security, is the most preferred attitude. However, ‘denuclearization priority’ (35.35%), i.e. cooperative on security but negative on economic cooperation, was the second largest opinion preference. Most importantly, North Korea’s recent militarized provocations have resulted in greater support among the public for denuclearization priority. Since the North’s third nuclear test in 2013, South Korean public opinion has swayed toward denuclearization priority rather than functionalism.

After analyzing the data, I concluded that the incumbent political regime formed the trend of public opinion rather than the other way around. For instance, while 85% of the general public supported the “Sunshine policy” during the Kim Dae-Jung administration, 76% of the Korean public preferred the ‘denuclearization priority’ under the Park Geun-hye administration.

[Key words] unification policy, opinion survey, domestic dispute, functionalism, sunshine policy

제3장

주변국가에 대한 한국인의 인식: 국가 간 인식의 비대칭성과 ‘개인’ 인식의 비개인성

한인택 | 제주평화연구원 연구위원,
평화협력연구부장

I. 서론

군사력이나 경제력과 같은 ‘경성’ 권력에 못지않게 ‘연성’ 권력이 중요하다는 인식이 확산되면서 국가 이미지에 대한 관심이 증가하였다.¹⁾ 국

1) 국가 이미지에 관한 연구와 관심은 경영학과 광고학에서 많이 발전되었다. 경영학과 광고학에서 선행연구에 대해서는 다음을 참조. 정성훈·이춘수, “국가이미지 문헌연구에 관한 소고: 1965년부터 2003년까지,” 『국제지역연구』 9권 2호(2006); 염성원, “한국의 국가 이미지 연구동향에 관한 연구,” 『광고학 연구』 14권 3호(2003). 국제정치학에서 국가 이미지에 관한 초기 연구로는 해외에서는 Kenneth Boulding, “National Images and International Systems,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.3, No.2(June 1959)이, 국내에서는 김태현·남궁곤·양유석, “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구: 한국인들의 북한 이미지

가 브랜드 위원회의 출범이나 2010년 ‘공공외교 원년’의 선포, 공공외교 대사의 임명, 공공외교정책과의 신설 등은 우리나라의 국가 이미지를 높이려는 정책적인 노력이다. 현재 추진 중인 중견국 외교나 신뢰 외교도 우리의 국가 이미지 제고를 염두에 둔 외교적 노력이다. 국가 이미지에 신경을 쓰는 것은 우리뿐만 아니다. 많은 국가들이, 그리고 심지어 시도(市道)들까지도 이미지 제고를 위한 노력을 경쟁적으로 하고 있다. 그러한 노력에서 핵심적인 문제는 ‘남’이 ‘우리’를 어떻게 보고 있으며, 어떻게 하면 남에게 우리가 잘 보일 수 있느냐 하는 것이다.²⁾

이 연구에서 국가 이미지의 문제를 정반대의 입장에서 살펴보고자 한다. 과연 ‘우리는’ ‘남’을 어떻게 보고 있는가? 특히 주변국에 대해서 우리가 어떤 인식을, 어떤 이유로 갖고 있는가? 이러한 질문들이 이 연구를 통해서 대답하고자 질문이다. 남이 나를 어떻게 보는지에 대해 각국이 열중하는 가운데 이러한 질문을 던지는 이유는 국제관계에서는 남이 내게 갖는 인식만큼이나 내가 남에 대하여 갖는 인식도 중요하기 때문이다. 예컨대 상대방이 나를 친밀하게 느끼고 협력대상으로 인식하더라도 우리가 상대방을 협력대상으로 보지 않거나 심지어 위협적으로 느낀다면, 객관적으로는 협력의 실익이 존재한다고 하더라도 양국 간 인식의 격차 때문에 협력이 깊어지기 힘들 것이다. 뒤에서 자세히 살펴보겠

를 중심으로, 『한국정치학회보』 37권 3호(2003)를 들 수 있다.

2) 동아시아연구원이 BBC 월드서비스, 글로브 스캔과 공동으로 실시한 조사에 따르면 한국에 대한 외국인들의 긍정적 평가는 공공외교의 원년인 2010년부터 지난 5년 사이 33%에서 38%로 증가한 것으로 나타났다. 일반적으로 인식은 더디게 변화한다는 점을 고려하면 5년 사이에 5% 포인트가 향상된 것은 매우 고무적 현상이다. 특히 북미와 아프리카에서 한국의 이미지 개선이 현저했다. 하지만 중남미에서는 긍정적 평가가 41%에서 27%로 급락하였다. 물론 이러한 인식 변화에 있어서 공공외교의 구체적인 효과에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

지만 안보 분야에 있어서 중국과 한국 간에, 그리고 성격은 좀 다르지만 미국과 한국 간에 바로 이러한 인식의 격차가 생겨나고 있어서 대응이 필요하다.

우리가 남에 대하여 갖는 인식에 대해서 그 중요성에 비해 관심과 연구가 부족한 이유로 자료적인 요인을 들 수 있다. 그동안 다른 나라의 국가 이미지에 대한 여론조사가 희귀했었다. 다행히 서울대학교 통일평화연구원에서 지난 2007년부터 실시해 오고 있는 ‘통일의식조사’에 우리 국민의 주변국 인식에 대한 문항들이 연속적으로 포함되고 있어서 이제는 우리가 다른 나라에 대해 갖는 이미지에 대한 체계적인 연구를 시도할 수 있게 되었다. 이 연구에서는 지금까지 공개된 자료를 사용하여 주변국에 대한 우리 국민의 인식 현황과 인식의 결정요인을 분석하고자 한다.

II. 국가 이미지: 정의, 주체, 대상, 차원³⁾

1) 정의

‘국가 이미지’란 개인이나 집단이 대상국의 국민이나 정부에 대하여 갖는 관념의 총체로서, 대상국의 국민이나 정부에 대한 ‘객관적 지식’뿐만 아니라 ‘주관적인 감정’이 혼합되어 구성된다. 이러한 다소 복잡한

3) 보다 자세한 논의는 남궁곤, “국가 이미지(national images)론의 중심 테제와 국제정치적 의의,” 『시민정치학회보』 5권(2002)을 참고.

정의에도 불구하고 국가 이미지만 추상적인 존재가 아니라 지극히 일상적이고 일반적인 존재이다. 다시 중국을 예로 들자면, 우리 국민이 중국에 대하여 갖고 있는 긍정적·부정적 국가 이미지는 비록 공식적인 외교 문서상으로는 잘 나타나지 않지만 우리 국민들의 인식 속에 분명히 실재하며 일상 속에서 흔히 표출되고 있다. 우리사회가 민주화되고 SNS 등을 통하여 견해의 표시나 단체행동의 조직이 용이해지면서 다른 나라에 대해 우리 국민이 갖고 있는 이미지들이 이제는 실제 외교의 과정이나 결과에 영향을 미치는 가능성이 늘어나고 있다.

2) 누구의 인식인가?

대상 국가에 대해 일반국민들이 갖는 국가 이미지와 정책 결정에 참여하는 지도층이 갖는 국가 이미지는 같을 수도 있고 다를 수도 있다. 만약 주체에 따라 국가 이미지가 다르다면 그 원인을 찾아보고 각각이 갖고 있는 국가 이미지들의 중요성과 관계를 살펴보는 것이 중요하고 흥미로운 것이다. 기존의 연구에서는 일반국민이 갖고 있는 국가 이미지나, 나아가 일반대중의 의견(여론)이 중요하지 않다는 입장과 실제로는 중요하다는 상반된 입장이 경합하고 있다.⁴⁾ 대중이 갖는 국가 이미지가 더 중요한지 아니면 엘리트가 갖는 국가 이미지가 더 중요한지는

4) 이 논쟁에는 두 차원이 있다. 대중여론은 열등하기 때문에 외교정책에 지침이 되어서는 안 된다는 당위적 주장과 그에 대한 반론, 그리고 대중여론은 실제 정책에 영향을 주지 못한다는 주장과 그에 대한 반론이다. 아울러 각 차원의 주장과 반론을 뒷받침하는 이론적 연구들이 있는데, 이러한 논쟁이나 그와 관련된 연구는 이 글의 주된 관심사가 아니다. 고전적인 연구로 Walter Lipmann, *Public Opinion*, (Harcour, Brace, 1922); B. Page and Shapiro, *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences* (Chicago: Chicago University Press, 1992).

이 연구를 통해서 밝힐 수 없지만 추후 연구에서는 대중과 엘리트가 갖고 있는 국가 이미지를 모두 조사하는 것이 바람직할 것이다. ‘통일의식조사’의 데이터는 우리나라 국민, 즉 대중이 외국에 대하여 갖는 국가 이미지, 그것도 주변국에 대하여 갖는 국가 이미지만을 엿볼 수 있게 한다.

3) 무엇에 대한 인식인가?

우리 국민의 상당수가 북한이라는 ‘국가’에 대해서는 위협감을 느끼지만 북한의 동포에 대해서는 동정심을 느끼는 사실에서 알 수 있듯이, 우리가 갖고 있는 이미지의 정확한 대상이 누구인지는 매우 중요한 문제이다. 기존의 연구에서 사용하는 ‘국가 이미지’는 ‘national image’를 번역한 것인데, national image는 또한 ‘국민 이미지’라고도 번역될 수 있다. 따라서 영어로 된 연구에서 national image라고 할 때는 인식의 대상이 ‘국가’인지 ‘정부’인지 ‘국민’인지 분명하지 않을 수 있고, 실제로 national image에 대상국의 정부뿐만 아니라 국민에 대한 관념이 혼재되어 있다. 우리말에서는 국가와 국민이 비교적 명확하게 구분되지만 기존 연구가 영미권의 연구에 많은 영향을 받은 관계로 우리나라에서 행해진 연구라도 이 같은 대상의 혼란 문제로부터 완전히 자유롭지는 않다. ‘통일의식조사’의 경우는 사용된 질문으로 판단하건대 응답자들이 주변국의 ‘국민’이 아니라 ‘국가’ 내지 ‘정부’에 대해 갖고 있는 관념에 대하여 대답하였다고 보인다.

4) 차원

전술한 대로 국가 이미지는 대상 국가에 대하여 갖고 있는 객관적 지식과 주관적 감정을 포함한 관념의 총체로서 복잡하고 다면적이다.

따라서 국가 이미지를 세분하여 살펴보는 것이 유용할 수 있는데, 통상적으로 국가 이미지는 인지적(cognitive) 차원, 감성적(affective) 차원, 행태적(behavioral) 차원으로 나뉜다. 이 중에서 감성적 차원의 국가 이미지란 대상 국가에 대한 선호를 뜻하는 것으로 응답자에게 특정 국가에 대해 갖는 호감, 선호도, 친근감, 친밀감, 신뢰감, 지지도(approval) 등을 물어봄으로써 측정한다. 어느 나라나 당연히 비호감, 거리감, 위협감, 반감, 불신과 같은 부정적 국가 이미지보다는 긍정적인 국가 이미지를 증진하고자 하며 그러한 긍정적 관념을 외국의 대중에게 심어주는 것이 중요한 공공외교의 목표이다. 이 연구에서는 감성적 차원을 중심으로 우리 국민이 주변국에 대하여 갖고 있는 인식을 조사하고자 한다.

III. 주변국가에 대한 한국인의 인식: 현황과 함의

1. 현황

2007년부터 서울대학교 통일평화연구원에서 실시하고 있는 ‘통일 의식조사’는 우리 국민이 주변국에 대하여 갖고 있는 국가 이미지를 알 수 있는 귀중한 데이터를 제공하고 있다. 감성적 차원의 국가 이미지와 관련해서 통일의식조사에서는 우리 국민이 주변 국가에 대하여 느끼는 친밀감과 위협감을 측정할 수 있는 다음과 같은 질문이 포함되어 있다.

○○님은 다음의 국가들 중 어느 나라를 가장 가깝게 느끼십니까?
(단수 응답)

1. 미국 2. 일본 3. 북한 4. 중국 5. 러시아

그러면, 다음 국가들 중에서 어느 나라가 한반도의 평화에 가장 위협적인 나라라고 생각하십니까?

1. 미국 2. 일본 3. 북한 4. 중국 5. 러시아

이 질문들에 대한 응답을 통해서 우리 국민이 주변 국가에 대하여 가지고 있는 감성적 차원의 국가 이미지를 엿볼 수 있다.

1) 친근감

가장 친밀감을 느끼는 국가로는 응답자의 과반수가 압도적으로 미국

가장 가깝게 느끼는 나라

(단위: %)

	미국	일본	북한	중국	러시아
2007	53	11.5	23.8	10.1	0.9
2008	59.9	9.6	20.3	7.7	1.6
2009	68.2	8.7	15.9	6.1	1
2010	70.6	9.6	14.8	4.2	0.7
2011	68.8	9.1	16.0	5.3	0.8
2012	65.8	6.8	20.6	5.8	1
2013	76.2	5.1	11.0	7.3	0.4
2014	74.1	4.5	9.6	10.3	1.5

을 선택하였다(미국은 지리적으로는 주변국이 아니지만 전략적 차원에서는 주변국으로 볼 수 있다). 다음으로는 2014년 한 해만을 제외하고는 북한으로서, 해마다 구체적 숫자는 다르지만 10~20% 정도의 응답자가 북한을 가장 친밀감을 느끼는 국가로 선택하였다. 그런데 천안함 사건에도 불구하고 10% 이상이 유지되었던 응답률이 2014년에는 10% 이하로 떨어지고 대신 중국이 미국에 이어서 2번째로 많은 응답자들이 가장 친근한 국가로 꼽는 나라가 되었다. 하지만 미국 이외의 국가를 가장 친근한 나라로 꼽은 응답자의 비율은 다 합해도 미국을 꼽은 응답자 비율의 절반도 되지 않는다. 달리 말하면 정작 “지리적” 주변국들에 대하여 우리 국민들은 그다지 친밀감을 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 물론 이웃 국가와 친밀하지 않은 것은 예외적인 현상은 아니다. 많은 국가들이 접경하고 있는 국가와 경쟁적인 관계에 있거나 분쟁을 경험한 경우가 많기 때문이다.

2) 위협인식

친밀감과 위협감이 정확하게 역관계에 있는 것은 아니지만, 친밀감에 대한 질문이 감성적 차원에서 긍정적인 국가 이미지를 묻는 것이라고 한다면 위협감에 대한 질문은 그 반대의 이미지, 즉 감성적 차원에서 부정적인 국가 이미지에 관하여 묻는 것이라고 할 수 있다.

조사 결과 북한을 가장 위협적인 나라라고 선택한 응답자가 가장 많았다. 북한을 꼽은 응답자의 비율은 2007년, 2008년에는 40%가 되지 않았다가, 천안함 사건 이전인 2009년도에 50%를 넘었다. 연평도 사건, 천안함 사건 등을 고려할 때 그 구체적 비율은 어떻든 북한을 가장 위협적이라고 선택한 응답자의 비율이 가장 높다는 것은 놀라운 사실이 아니다. 오히려 좀 의외인 것은 앞서 친밀감을 묻는 질문에서 2014년 한

한반도평화에 가장 위협을 주는 나라

(단위: %)

	미국	일본	북한	중국	러시아
2007	21.1	25.8	36	15.5	1.3
2008	16.2	34.1	33.6	15	1
2009	12.4	17.6	52.7	15.8	1.1
2010	8.2	10.3	55.5	24.5	1.2
2011	8.6	11.6	46.0	33.6	0.3
2012	9.5	12.3	47.3	30.5	0.4
2013	4.4	16.0	56.9	21.3	1.3
2014	5.5	25.1	49.3	17.7	2.3

해를 제외하고 북한이 미국의 다음으로 가장 친밀감을 느끼는 국가로 꼽힌 사실이 될 것이다. 이는 우리 국민들이 북한에 대하여 “이중적” 이미지를 갖고 있다는 한 증거가 될 수 있다. 북한은 많은 한국인들에게 한편으로는 “동포/형제”이면서 동시에 “위해자”로 인식되고 있다는 점을 통일의식조사의 결과에서도 엿볼 수 있다.

2007년~2009년, 그리고 2014년에는 일본이 북한 다음으로 한반도 평화에 위협이 되는 존재로 인식되고 있다. 하지만 일본을 위협으로 보는 한국인의 비율이 해마다 일관되지 않고 어떤 해에는 겨우 10%를 넘었음을 주목할 필요가 있다. 나머지 연도, 즉 2010년~2013년에는 일본 아니라 중국이 북한 다음으로 한반도 평화에 위협이 되는 존재로 인식되었다.

3) 대상 유형

통일의식조사에는 응답자들이 각각의 주변 국가를 어떤 대상으로 보는지 알아보는 문항이 포함되어 있다.

○○님은 다음의 국가가 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?

	협력 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상
㉠ 미국	1	2	3	4
㉡ 중국	1	2	3	4
㉢ 일본	1	2	3	4
㉣ 러시아	1	2	3	4

해마다 변동이 있기 때문에 단정적으로 얘기할 수 없지만, 추세적으

중국에 대한 인식

(단위: %)

	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
2007	19.3	46.3	30.9	3.3
2008	24.3	38.2	32.3	4.9
2009	21.1	41.9	33.4	3.6
2010	19.7	45.1	31.8	3.4
2011	20.5	40.2	34.9	4.4
2012	16.9	35.3	35.8	12.0
2013	28.5	43.9	24.5	3.1
2014	34.0	34.6	29.1	2.3

로 지난 8년 기간 중 중국을 협력의 대상으로 보는 비율이 전체 응답자 중 20% 미만에서 30% 중반대로 올라섰다. 중국을 경쟁 대상으로 보는 비율은 한때 50%를 육박하다가 이제야 겨우 30% 중반대로 하락하였다. 한편 중국을 경계대상으로 보는 비율은 계속 30% 내외로 별 변화가 없다. 2012년에 일시적으로 중국을 적대 대상으로 보는 비율이 12%까지 올라간 점이 특이하다.

미국에 대해서는 협력대상이라는 인식이 압도적으로 많았고, 해마다 증가하는 추세이다. 경쟁의 대상이라고 보는 인식이 그 다음으로 많지만 10% 내외에 그치고 있다.

미국에 대한 인식

(단위: %)

	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
2007	53.2	22.0	22.0	2.9
2008	70.2	13.0	14.8	2.0
2009	73.6	13.7	11.7	0.9
2010	76.4	14.6	8.2	0.8
2011	75.0	14.2	9.7	1.1
2012	77.3	11.0	10.9	0.8
2013	79.9	11.8	7.8	0.6
2014	80.6	11.8	7.2	0.5

2. 한중·한미안보협력에 대한 함의

1) 한중동맹론⁵⁾

한중관계가 그 어느 때보다도 가까워지고 있다. 중국의 경제적·전략적 중요성에 비추어 볼 때 한중관계의 진전은 바람직한 현상이다. 하지만 자세히 살펴보면 한중관계에 대해 한국과 중국 간에 적지 않은 인식의 차이가 존재하고 있다. 한중관계에 대한 중국의 대표적 전문가의 견해와 우리 국민의 인식을 비교해 보면 한중 간에 존재하는 인식의 격차가 잘 드러난다.

엔쉐통 칭화대 교수는 중국을 대표하는 국제정치학자로서 시진핑 지도부 외교정책의 핵심 브레인으로 알려져 있다. 얼마 전 엔쉐통 교수가 그의 저서 『역사의 관성: 미래 10년의 중국과 세계』(국내에서는 『세계사 불변의 법칙』이라는 제목으로 출판)와 『성균차이나브리프』 기고를 통해서 한중동맹의 수립을 예측하였다.⁶⁾ 엔쉐통 교수의 예측은 먼 미래가 아니라 10년 후를 내다보는 것이어서 많은 이들을 놀라게 할 수밖에 없었다.

엔쉐통 교수는 한중동맹 수립 가능성의 근거로 ‘일본의 군사강국화’, ‘북한의 핵무장’이라는 공통의 위협과 ‘지역평화 유지’라는 공통의 과제를 들었다. 공통의 위협에 대처하고 공통의 과제를 달성하기 위해서는 한중 간 안보 협력이 필요하다는 것이다. 엔쉐통 교수는 또한 한미동맹

5) 이 절의 논의는 JPI PeaceNet을 통하여 소개된 바 있으나, 한중동맹론이 국가 이미지 논의에서 중요한 주제 중의 하나이기 때문에 다시 소개한다. 한인택, “한국인의 대중인식과 한중안보협력: 한중동맹의 수립은 가능할 것인가?” *JPI PeaceNet* 2015-03.

6) 엔쉐통, “중한 동맹관계의 수립은 가능한가?” 『성균차이나브리프』 2권 3호(2014).

의 존재가 한중동맹의 수립 가능성을 배제하지 않으며 북중동맹은 이제 실질적으로 더 이상 존재하지 않기 때문에 한중동맹 수립에 걸림돌이 될 수 없다고 주장하였다.

엔쉴통 교수는 현실주의 국제정치학자로서 현실주의 시각에서는 안보이익이 국가의 행동을 결정하는 가장 중요한 변수이다. 따라서 한국과 중국이 협력을 통해서 얻어질 안보이익이 있기 때문에 양국이 마땅히 협력할 것이라는 분석은 엔쉴통 교수로서는 당연한 결론이다. 하지만 이러한 현실주의적 분석이 과연 현실적(realistic)일까?

국가 간 안보협력은 공통의 위협이나 공동의 과제가 ‘객관적으로’ 존재하는 것만으로는 자연발생하는 것이 아니라, 국가들이 서로를 협력의 상대자로 신뢰하고 위협이나 과제에 대해서도 공통된 인식을 해야 가능해진다. 특히 한국처럼 민주주의 국가인 경우에는 국민의 여론이 중요하기 때문에 국민들이 상대국을 협력 상대자로 인식하고 위협이나 과제에 대해서도 국민들이 상대국과 공통된 인식을 할 필요가 있다. 이러한 여론의 중요성은 한중 간 안보협력에 있어서도 예외가 될 수 없다. 한중동맹의 수립 가능성은 한국 국민의 인식을 조사해 보면 어느 정도 알 수 있다.

우선 친근감의 경우, 지난 8년간 한국인에게 가장 가깝게 느끼는 나라를 묻는 질문에 대한 응답을 보면, 중국을 가장 가깝게 느낀다고 생각하는 한국인의 비율이 높지 않았다. 그 비율은 천안함 사건이나 연평도 사건 발생 이전부터 감소하다가 2014년에 겨우 2007년 수준을 회복하였음을 알 수 있다. 친근감으로 본다고 하면 커다란 변화가 없는 한 10년 내 한중동맹의 수립 가능성은 높아 보이지 않는다.

하지만 안보협력이 꼭 친근감을 느껴야만 가능한 것은 아니다. 1) 중국에 대해 위협감만 느끼지 않고, 2) 일본의 위협(‘일본의 군사강국화’)

과 북한의 위협('북한의 핵무장')에 대한 인식을 같이 한다면 어느 정도의 안보협력은 가능할 것으로 기대할 수가 있다.

한반도 평화에 위협이 되는 나라를 꼽으라는 질문에 대한 응답을 통해 나타난 한국인의 위협인식을 보면 한중안보협력은 아직 시기상조일 가능성이 높다. 우선 중국이 한반도 평화에 가장 위협이 된다고 대답한 응답자의 비율이 2009년까지는 15% 선으로 낮았으나, 2011년, 2012년에는 30% 선을 넘었다가 2014년 들어서야 비로소 17.7%로 겨우 천안함 이전 수준으로 회복되었다는 사실이다. 즉, 한동안 중국은 북한 다음으로 심각한 위협으로 한국인들에게 인식되었다. 이러한 인식은 당연히 한중동맹의 수립에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

일본과 북한에 대한 위협 인식에 관련하여, 2014년의 경우 한국인들에게 일본이 북한 다음으로 한반도 평화에 위협이 되는 존재로 인식되고 있다. 이는 한중동맹의 수립에 긍정적인 현상이다. 연세통 교수가 일본의 위협에 대처하기 위해서도 한중 안보협력이 필요하다고 하였기 때문이다. 하지만 일본을 위협으로 보는 한국인의 비율이 해마다 일관되지 않고 어떤 해에는 겨우 10%를 넘었음을 주목할 필요가 있다. 중국인들에게는 몰라도 한국인들에게 일본은 상대적으로 덜 심각하고 덜 항구적인 위협이다. 따라서 연세통 교수가 생각하고 있는 것보다 일본이라는 공통의 위협은 중요성이 떨어지는 것으로 볼 수 있다.

조사 결과 북한을 가장 위협적인 나라라고 선택한 응답자가 가장 많았는데, 이는 한중동맹의 수립에는 긍정적인 현상이다. 연세통 교수는 북한의 위협에 대처하기 위하여 한중 안보협력이 필요하다고 주장하였는데, 한국인들이 북한을 위협적으로 보면 볼수록 협력할 유인도 커지기 때문이다.

중국을 어떤 대상으로 보느냐는 질문과 관련하여 해마다 차이는 있지

만 지난 8년 기간 중 중국을 협력의 대상으로 보는 비율이 전체 응답자 중 20% 미만에서 30% 중반대로 올라섰다. 이는 고무적인 현상이다. 하지만 미국을 협력대상으로 보는 응답자의 비율이 2014년 현재 80%를 상회하는 것을 보면 한중안보협력은 아직 갈 길이 멀다.

낮은 친근감, 상대적으로 약한 협력대상으로서의 이미지, 계속 남아 있는 경쟁대상과 경계대상이라는 이미지 — 이러한 응답 결과에 비추어 한국인들은 혹시 의식 속에서 중국과의 안보협력을 배제하고 있는 것은 아닐까?

2008년 이후의 통일의식조사에서는 응답자들에게 통일을 위해서는 주변 4강 각국과의 협력이 필요한지 물었다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 절대다수가 중국과의 협력이 필요하다고 대답하였다.

앞의 여러 질문을 통하여 나타난 한국인들의 대중 인식은 그동안 부정적 또는 미온적이었는데 그럼에도 불구하고 통일 문제와 관련하여서는 절대다수가 중국과의 협력이 필요하다고 대답하였다.

중국과의 협력 필요 여부

(단위: %)

	필요	불필요
2008	80.7	19.3
2009	83.2	16.8
2010	88.9	11.1
2011	84.7	15.3
2012	68	32
2013	84.5	15.5
2014	88.6	11.4

여기에서 살펴본 인식조사의 결과들은 멀지 않은 장래에 —아마도 10년 내로— 한국과 중국이 동맹을 수립할 것이라는 연쇄통 교수의 예측과 잘 맞아떨어지지 않는 것으로 보인다. 한국인의 인식이 한중동맹의 수립을 가능하게 하는 수준까지 미치지 않고 있기 때문이다. 한국인들은 중국에 대해 그다지 호감이나 친밀감을 느끼지 않으며, 북한에 대한 위협 인식은 공유하지만 일본에 대해서는 위협감을 덜 느낀다. 오히려 중국을 위협으로 보며, 중국을 협력대상보다는 경쟁이나 경계의 대상으로 보는 경우가 더 많다. 이러한 한국인들의 인식을 바꾸기 위해서는 한중 양측에서 많은 노력이 필요할 것이다. 한편 통일 문제에 대해서는 한국인들의 절대다수가 중국을 협력의 대상으로 보고 있다. 이러한 결과가 시사하는 바는 한중 간에는 아직 전통적 의미에서의 동맹은 어렵고 특정 문제에 국한된 협력, 소위 이슈별 동맹이 당분간 한국인의 인식과 더 상응할 것으로 보인다.

문제는 이러한 우리 국민의 인식에도 불구하고 중국이 한중관계를 더 급속히 발전시키기 원하며, 경제교류를 넘어서 군사안보 분야에 있어서까지도 협력하기를 원한다는 것이다. 협력을 확대하고 심화하지는 주장에 대해서 원칙적으로 이견이 있을 수 없다. 하지만 협력의 속도나 분야를 놓고 한중 간에 생각이 다르면 본의 아닌 오해나 실망이 있을 수도 있다. 그러한 문제를 피하기 위해서는 중국 측이 아직 우리 국민의 인식이 한중 간 안보협력을 가능하게 할 정도로 조성되어 있지 않다는 점을 이해하고 그에 맞춰 기대를 조정하는 것이 필요하다. 한국으로서는 중국이 우리에게 하는 기대가 어떤지 명확히 이해하고, 필요하다면 그에 부응하려는 노력이 필요하다. 아울러 한중관계를 보는 다른 국가들의—특히 미국의—입장도 고려하여 주변 국가의 오해나 실망도 최소화시키는 것이 필요하다.

2) 중국경사론

인식의 격차가 존재하는 것은 한중 간만이 아니다. 조사 결과에 의하면 우리 국민은 중국에 대해 친근감이 작고, 중국을 협력대상이라고 생각하는 비율도 높지 않으며, 경쟁대상과 경계대상이라는 인식이 계속 남아 있다. 이에 반해 미국에 대해서는 가히 짝사랑이라고 할 만큼 압도적으로 친근감을 느끼며 절대다수가 협력대상으로 인식하고 있다. 따라서 국민의 인식으로만 본다면 중국이 한국의 미국경사론을 염려해야 할 것이지만 현실은 정반대이다. 최근 미국 내에서는 한국이 형식적으로만 미국의 동맹국일 뿐 실제로는 중국에 넘어갔다는 중국경사론이 확산되고 있어서 대응책이 논의되고 있다.

우리 국민이 갖고 있는 대중 인식, 대미 인식과 상반되는 견해가 확산되는 현상은 왜 발생하는 것일까? 한국 내 여론을 조사하는 것은 주한 미 대사관의 일반적 업무 중의 하나이다. 따라서 미국도 우리나라 국민의 대다수가 미국에 우호적인 것을 인식하고 있을 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 중국경사론이 확산되는 것은 보면 미국이 우려하는 것은 일반대중이 아니라 엘리트의 중국경사일 수 있다(엘리트의 주변국 인식은 '통일의식조사'를 통해 잡히지 않는다). 그럴 경우에는 우리 국민 대다수가 미국에 친근감을 느끼며 미국을 협력대상으로 보고 있다는 사실을 정부 간 외교나 공공외교를 통해 알리는 전략은 대책으로서 큰 효과가 없을 것이다. 엘리트의 인식이 중국에 경사하지 않고 있다는 것을 시그널링하는 것이 필요할 것이다.

다른 가능성으로 우리의 인식과 행태가 불일치할 수도 있다. 우리는 우리가 미국에 가깝다고 느끼면서 실제 행동에 있어서는 중국과 긴밀하게 행동할 수도 있다. 우리가 실제로 그러지 않더라도 미국이 그렇게 인식할 수도 있을 것이다. 그럴 경우 인식과 행동 간 괴리를 먼저 명확

히 파악하고 그 차이를 좁혀나가는 노력이 필요할 것이다.

IV. 주변국가에 대한 한국인의 인식: 결정요인 분석

이 절에서는 응답자가 주변 국가에 대하여 갖고 있는 이미지 중에서 앞에서 살펴본 ‘친근감’, ‘위협 인식’, ‘대상 유형’의 결정요인 내지 상관요소를 통계적 분석을 통해서 찾아보고자 한다.

응답자가 갖고 있는 국가 이미지가 어떻게 결정되는지를 알아내는 것은 흥미롭지만 이론과 데이터에 있어서 각기 난점이 있는 대단히 어려운 작업이다.

우선 국가 이미지가 언제, 어떻게 형성되는지에 관해서 단일하거나 확실한 설명이 없다는 것이다. 국가 이미지는 심리적 현상이기 때문에 성격과 가치관 등이 형성되는 유년기나 성장기에 형성되어 성인이 되면 고착된다는 견해가 있는가 하면, 새로운 경험의 축적, 새로운 정보에 대한 노출에 따라 계속 변화한다는 견해도 있다.

더욱이 통일의식조사를 통해 획득된 데이터만을 가지고는 이러한 상반된 견해에 대한 답을 찾기가 힘들다. 그 첫 번째 이유는 통일의식조사가 실시된 기간이 길지 않은 이유도 있지만 조사 대상자가 해마다 다르게 선정되기 때문이다. 성장하면서 국가 이미지가 생겨나서 발전하고 고착되는 변화 과정을 연구하려면 동일 응답자에 대해 지속적으로 조사를 해야 한다. 즉 패널 데이터(panel data)가 필요한데 통일의식조사의 결과는 pooled cross-sectional data이다. 또 다른 이유로 통일의식조

시는 이름 그대로 통일과 관련된 사항에 대한 응답자의 의견을 묻는 것이 목적이기 때문에 통일, 남북관계, 대북정책 등에 대한 질문은 많지만, 국가 이미지의 결정에 관련된 문항들, 즉 응답자의 가치관이나 성장과정, 응답자가 접하는 정보 등에 관한 질문들이 충분하지 않다. 설령 질문을 충분히 포함시킬 수 있다라도 그에 대한 대답이 모두 통계분석에 적합하게 수량화될 수 있는 것인지도 의문이다. 국가 이미지의 형성에 결정적 영향을 준 경험이나 계기를 숫자로 표시하는 것은 쉽지 않다. 이런 난점들을 생각하면 통계적 접근이 아니라 질적인(qualitative) 접근이 더 유용할 수가 있다. 예컨대 사례연구를 통해서 연구 대상이 중국에 대한 이미지를 획득하게 되는 계기나 과정을 찾아낼 수 있을 것이다.

통계자료와 통계기법을 사용하는 것을 전제로 할 때, 만약 유년기나 성장기에 국가 이미지가 형성된다는 견해가 맞다면 응답자들이 갖는 국가 이미지는 비슷한 성장환경이나 경험을 지닌 경우 비슷하게 나타날 가능성이 클 것이다. 예컨대 출신 지역이 같거나 연령이 비슷하면 갖고 있는 국가 이미지도 비슷할 가능성이 크다. 만약 새로운 정보가 개인이 갖게 되는 국가 이미지에 영향을 미친다면 정치에 대한 관심이 깊거나 언론에 꾸준히 관심을 갖는 경우에 그렇지 않은 사람들과 비교하여 비슷한 국가 이미지를 갖게 될 가능성이 높을 것이다.

1. 친밀감의 결정요인 분석

왜 어떤 사람은 미국을 가장 친밀한 국가로 느끼고 어떤 사람은 중국을 가장 친밀한 국가로 느끼는가? 이에 대한 답을 찾기 위해서 이 연구

에서는 가장 최근한 국가를 고르라는 질문에 대한 응답을 종속변수로 하여 multinomial logit을 실시한다. binary logit이 이분법적 결과를 설명하거나 예측하는 데에 유용한 통계적 기법이라고 한다면 multinomial logit은 3가지 또는 그 이상의 결과를 설명하거나 예측하는 데에 유용한 통계적 기법이다. 달리 말하면 질문에 대한 대답이 ‘예’ 또는 ‘아니오’라고 하면 binary logit이 적합하고, 질문에 대한 대답이 여러 개 항목 중 하나를 고르는 것이라고 하면 multinomial logit이 적합하다.

multinomial logit과 유사한 통계적 기법으로 ordinal logit이 있는데 양 기법 간의 차이는 multinomial logit의 경우 종속변수가 되는 결과들 간에 서열이 존재하지 않는다는 것이다. 서열이 존재하는 비연속적 결과 — 예컨대 A, B, C, D 같은 성적 — 를 설명하거나 예측하기 위해서는 ordinal logit이 더 적합하고, 서열이 분명하지 않은 비연속적인 결과 — 예컨대 좋아하는 계절 — 을 설명하거나 예측하기 위해서는 multinomial logit이 적합하다.

〈모델〉

모델의 설정은 원칙적으로 이론에 의해서 결정되어야 하는 것이지만 명확한 이론이 부재한 상태에서는 탐색적으로 이루어질 수밖에 없다. 따라서 이 글에서는 관련된 이론과 주어진 자료를 바탕으로 가장 단순한 모델부터 시작하여 점차 복잡한 모델을 측정하면서 각 변수의 중요성과 역할을 따져보도록 하겠다.

1) 종속변수

multinomial logit을 사용한 친밀감의 결정요인 분석에서 종속변수는 당연히 미국, 일본, 북한, 중국, 러시아가 될 것이다. 선거 참여의 결정

요인을 분석하는 binary logit을 예를 들면 선거에 불참하는 경우와 비교해서 선거에 참여하는 데 영향을 주는 요인이 무엇인지를 알아보는 것처럼, multinomial logit의 경우에도 특정한 선택에 대비하여 그렇지 않은 선택이 일어나는 데 영향을 주는 요인을 알아보게 된다. 예컨대 투표 참여 분석에서 유권자의 정치적 이념이 선거 불참에 비하여 선거 참여를 하게 하는 데 주는 영향을 측정하는 것처럼, multinomial logit 분석에서는 특정한 변수가 비교의 기준이 되는 결과에 대비하여 다른 결과가 나타나게 하는 데에 주는 영향을 평가한다.

2) 독립변수

앞에서 언급하였듯이 무엇이 개인이 갖게 되는 친밀감을 좌우하는지 정확히 모르는 상태에서 친밀감의 결정요인을 찾아내는 작업은 불가피하게 이론적으로 계도되는(theoretically guided) 데이터 마이닝(data mining)이 될 수밖에 없다. 기존의 연구와 분석을 통해서 유망하여 보이는 독립변수를 찾아보면 다음과 같은 것이 될 것이다.⁷⁾

(1) 인구통계학적(demographic) 변수

성별, 연령, 교육, 소득 등은 다른 연구에서라면 통제변수로 생각할

7) 통일의식조사의 데이터를 사용하여 중국의 국가 이미지 결정요인을 분석한 이상신과 장희경의 경우는 이념, 정치관심, 성별, 교육, 연령, 소득수준을 통제변수로서 모델에 포함시키고, 응답자가 주변국가에 관하여 갖고 있는 인식—미국의 국가 이미지, 북한의 국가 이미지, 주변국 친밀감과 위협감—을 독립변수로 사용하였다. 이러한 접근방법은 통계분석에서 유의미한 상관관계를 발견할 가능성은 높겠지만 그렇게 모델을 구성하는 것을 정당화할 수 있는 이론적인 근거가 부족하다. 이상신·장희경, “친중(親中)과 반미(反美)의 경계: 중국 국가이미지의 결정요인 연구,” 『국제정치논총』 51집 4호(2001).

수 있겠지만 만약 일부의 견해처럼 국가 이미지가 유년기나 성장기에 형성되고 심리적인 현상이라고 하면 인구통계학적 변수를 단순히 통제 변수로만 간주하기 힘들다. 통일의식조사에는 다행히 기본적인 인구통계변수에 관해 묻는 문항이 포함되어 있어서 인구통계변수 모델을 측정하는 데 문제가 없다.

(2) 핵심가치

외교정책 신념체계에 관한 연구에 따르면 개인이 특정한 대외정책과 관련하여 갖는 견해는 궁극적으로 정치이념과 같은 “핵심가치”에 의하여 영향을 받는다고 한다. 이러한 연구를 국가 이미지 분야로 확장해 보면 특정한 국가에 대하여 갖는 관념은, 즉 특정국에 대한 국가 이미지는 목전에서 발생하고 있는 사건이나 언론보도뿐만 아니라 개개인이 갖고 있는 핵심가치에 의하여 좌우될 가능성이 크다. 일련의 연구에 의하면 다른 국가들에 대하여 갖는 친밀감이나 적대감은 개개인이 갖고 있는 ‘민족주의’의 함수라고 하고, 민주주의나 다원주의에 대한 태도 등이 특정한 사안이나 정책에 대한 개인의 입장에 중요한 영향을 미친다고 한다. 종교도 핵심가치와 관련이 높다.

아래와 같이 응답자가 갖고 있는 핵심적 가치에 관련된 질문들이 있다.

• 한국인 자긍심

○○님은 자신이 한국인인 것을 어느 정도 자랑스럽게 생각하십니까? 혹은 자랑스럽지 않게 생각하십니까? ‘매우 자랑스럽다,’ ‘다소 자랑스럽다,’ ‘별로 자랑스럽지 않다,’ ‘전혀 자랑스럽지 않다’ 중에서 말씀하여 주십시오.

1. 매우 자랑스럽다.
2. 다소 자랑스럽다.
3. 별로 자랑스럽지 않다.
4. 전혀 자랑스럽지 않다.

• 다문화 포용성

어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다.

1. 매우 찬성
2. 다소 찬성
3. 반반/그저 그렇다
4. 다소 반대
5. 매우 반대

• 종교

○○님에게는 종교가 있습니까? (있다면) 무엇입니까?

1. 불교
2. 기독교(개신교)
3. 천주교(가톨릭)
4. 기타

첫 문항은 한국인으로서의 자부심, 자긍심, 애국심을 묻는 것으로 기존의 연구에 의하면 애국심은 대외관계와 대외정책에 대한 개인의 입장을 결정하는 데 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 애국주의와 마찬가지로 민주주의도 핵심적인 가치라고 할 수 있는데 두 번째 문항은 개인이 다원주의에 대해 갖고 있는 생각을 측정한다. 마지막 문항은

인구통계학적 변수처럼 보이기도 하지만 개인에게 있어서 종교는 이념만큼이나 중요한 가치가 될 수 있기 때문에 독립변수로 포함하였다. 특히 궁금한 것은 기독교(구교와 신교를 포함)가 주변 국가에 대한 이미지에 미치는 영향이다. 기독교 국가로 알려져 있는 미국과 종교에 비관용적인 공산주의, 사회주의 국가를 두고 선호를 결정하는 데 있어서 개인의 기독교인 여부가 일정한 영향을 줄 것이라고 기대해 볼 수 있다.

과연 무엇이 핵심가치이고 무엇이 아닌지에 대해 확실하게 단정을 내릴 수는 없다. 하지만 위에서 언급한 항목들, 예컨대 한국인으로서의 자부심, 다원주의에 대한 입장, 종교적 신념들은 하루아침에 변하지 않으며, 보다 세세하고 구체적인 사항에 대한 개인의 견해에 영향을 줄 가능성이 높기 때문에 중요한 변수라는 점에 대해서는 이견이 적을 것이다.

(3) 정보와 관심

개인이 갖고 있는 국가 이미지가 가변적일 수 있다고 보는 입장에서는 국가 이미지 결정에 있어서 정보의 역할을 중요시하게 된다. 이런 입장에서는 국가 이미지가 핵심적 가치나 성장과정 등에 의해 결정되어 사실상 고착되는 것이 아니고 새로운 경험이나 새로운 정보가 있을 경우 그에 맞춰서 업데이트된다고 생각하는 것이다. 이러한 주장이 맞다면 국가 이미지에 대한 입장의 차이는 관심의 다소와 접하는 정보의 차이일 수 있다. 정치적 관심이 높은 응답자와 정치적 관심이 낮은 응답자는 각기 다른 국가 이미지를 갖게 될 가능성이 있다고도 생각해 볼 수 있다. 응답자가 갖고 있는 지식과 정보의 수준, 그리고 응답자의 정치적 관심을 측정하기 위하여 아래의 문항에 대한 대답을 사용하였다.

북한과 관련된 다음 사항에 대해 얼마나 알고 계십니까? 혹은 모르고 계십니까?

• 선군정치

1. 잘 안다
2. 조금 안다
3. 들어본 적 있다
4. 전혀 모른다
99. 무응답

○○님은 개인적으로 정치에 얼마나 관심이 있습니까? 혹은 없습니까? ‘매우 관심이 있다’, ‘다소 관심이 있다’, ‘별로 관심이 없다’, ‘전혀 관심이 없다’ 중에서 말씀해 주십시오.

1. 매우 관심이 있다.
2. 다소 관심이 있다.
3. 별로 관심이 없다.
4. 전혀 관심이 없다.

〈분석〉

공개된 데이터로는 가장 최신인 2014년 조사 결과를 사용하여 아래와 같이 통계분석을 실시하였다.

■ 인구통계변수 모델

가장 단순한 모델로서 국가 이미지는 인구통계적 변수에 의하여 설명된다고 가정하고 인구통계변수만을 사용하여 multinomial logit 분석을

하였다. 응답자의 대다수가 미국을 가장 친밀한 국가라고 대답한 만큼 미국을 선택한 경우를 기준으로 하고 그 외의 국가를 선택하는 데 유의미한 영향을 주는 인구통계적 변수와 그 방향(+, -)을 알아보았는데 그 결과는 다음의 표에 요약되어 있다.

응답자의 대다수는 미국을 가장 친밀한 국가로 선택하였다. 그 외의 국가를 선택한 응답자들 중에서 미국 대신 일본을 선택하는 가능성은 여자일수록 증가하였고, 나이가 많을수록 감소하였다. 일본을 선택하는 데 교육수준이나 계층은 유의미한 영향을 주지 않았다.

한편 응답자가 미국 대신 북한이나 중국을 가장 친근한 국가로 선택하는 가능성에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 인구통계학적 변수는 발견되지 않았다. 러시아의 경우 교육수준이 유일하게 유의미한 것으로

Multinomial logistic regression	Number of obs	=	1192
	LR chi2(16)	=	27.45
	Prob > chi2	=	0.0367
Log likelihood = -1018.2744	Pseudo R2	=	0.0133

친밀감	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
미국	(base outcome)					
일본						
여성	.596218*	.29407	2.03	0.043	.0198513 1.172585	
연령(log)	-1.289849**	.4782118	-2.70	0.007	-2.227127 -.3525712	
교육수준	-.1994895	.2860822	-0.70	0.486	-.7602002 .3612213	
계층	-.1007988	.1616047	-0.62	0.533	-.4175381 .2159406	
_cons	2.42596	2.364037	1.03	0.305	-2.207467 7.059388	

북한						
여성	.3138217	.202631	1.55	0.121	-.0833277	.7109711
연령(log)	.2718105	.3663537	0.74	0.458	-.4462296	.9898506
교육수준	.1710934	.1935239	0.88	0.377	-.2082065	.5503933
계층	.0043163	.0289355	0.15	0.881	-.0523963	.0610289
_cons	-3.644999	1.682912	-2.17	0.030	-6.943447	-.3465517
중국						
여성	-.2297531	.1973303	-1.16	0.244	-.6165133	.1570072
연령(log)	.4106775	.3645187	1.13	0.260	-.3037661	1.125121
교육수준	-.1623974	.1813122	-0.90	0.370	-.5177628	.1929681
계층	-.0072049	.0391603	-0.18	0.854	-.0839578	.0695479
_cons	-2.982014	1.66086	-1.80	0.073	-6.237239	.2732109
러시아						
여성	-.8075746	.6253154	-1.29	0.197	-2.03317	.418021
연령(log)	-1.191301	.9974704	-1.19	0.232	-3.146307	.7637052
교육수준	-1.026231*	.5325484	-1.93	0.054	-2.070007	.0175446
계층	.0087827	.0613066	0.14	0.886	-.1113761	.1289415
_cons	2.728725	4.467346	0.61	0.541	-6.027112	11.48456

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.1

※ 계층: 1. 상의 상~6. 하의 하

나와서, 교육수준이 높을수록 러시아를 선택할 가능성이 낮았다.

국민의 대다수가 미국을 선택하였기 때문에 그 외의 국가를 선택한 경우는 소수에 지나지 않았고, 왜 그 소수가 미국 대신 그 나라를 선택하였는지를 설명하여 주는 일관된 변수는 발견되지 않았다. 단지 여자들이 일본을 좋아하고 어릴수록 일본을 좋아한다는 사실만을 인구통계 변수를 사용한 모델로서 확인할 수 있는 결과이다.

북한						
여성	.2859538	.2043962	1.40	0.162	-.1146554	.686563
연령(log)	.1772635	.3701913	0.48	0.632	-.5482981	.9028251
교육수준	.1354767	.1950572	0.69	0.487	-.2468283	.5177818
계층	.0042442	.0290062	0.15	0.884	-.052607	.0610953
자긍심	-.1098547	.1494589	-0.74	0.462	-.4027887	.1830793
다원주의	-.0215237	.1208589	-0.18	0.859	-.2584028	.2153554
기독교도	.2898684	.2177026	1.33	0.183	-.1368208	.7165576
_cons	-3.003973	1.793064	-1.68	0.094	-6.518313	.5103672
중국						
여성	-.2156269	.1988508	-1.08	0.278	-.6053672	.1741135
연령(log)	.3735355	.3696342	1.01	0.312	-.3509342	1.098005
교육수준	-.1585078	.1826956	-0.87	0.386	-.5165846	.199569
계층	-.0077501	.0381057	-0.20	0.839	-.082436	.0669357
자긍심	-.1337689	.1461451	-0.92	0.360	-.4202079	.1526701
다원주의	-.017131	.117862	-0.15	0.884	-.2481363	.2138742
기독교도	-.0690725	.2294202	-0.30	0.763	-.5187278	.3805827
_cons	-2.531851	1.768651	-1.43	0.152	-5.998344	.9346425
러시아						
여성	-.8306886	.6310188	-1.32	0.188	-2.067463	.4060855
연령(log)	-1.002264	1.025437	-0.98	0.328	-3.012084	1.007555
교육수준	-1.042474*	.5480499	-1.90	0.057	-2.116632	.0316841
계층	.0135845	.0639827	0.21	0.832	-.1118194	.1389884
자긍심	.6488141	.4120478	1.57	0.115	-.1587847	1.456413
다원주의	.0934795	.3451688	0.27	0.787	-.5830389	.7699979
기독교도	-.3940823	.7851802	-0.50	0.616	-1.933007	1.144843
_cons	.4878731	4.810671	0.10	0.919	-8.940868	9.916614

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.1

※ 자긍심: 1. 매우 자랑스럽다 ~ 4 전혀 자랑스럽지 않다

다원주의: 1. 매우 찬성 ~ 5. 매우 반대

계적으로 유의미한 결과가 나왔다. 하지만 핵심가치 변수 중에 유의미한 영향을 주는 변수는 없었다.

이상의 결과를 종합해 보면 응답자가 미국이 아닌 다른 주변 국가를 가장 친밀한 국가로 선택하는 데에 있어서 유의미한 영향을 주는 인구통계학적 특성이나 핵심가치가 잘 발견되지 않고 있다. 이에 대한 원인으로 우선 응답자들의 대다수가 각각의 인구통계학적 특성이나 핵심가치와는 상관없이 미국을 선택하였다는 점에서 찾아볼 수 있다. 좀 과장하면 미국을 선택하는 것은 개인적 특성이나 가치관과 상관없는 거의 집단적 결정으로 보인다. 이럴 경우 개인의 인구통계학적 특성이나 가치관의 영향력은 약하게 나타날 수밖에 없다.

■ ‘인구통계변수 + 핵심가치 + 정보와 관심’ 모델

다음으로 정보와 관심과 관련된 변수까지 포함하여 분석을 실시하였다. 앞의 모델에서와 마찬가지로 미국 대신 일본을 선택하는 가능성은 여자일수록, 나이가 어릴수록 증가하였다. 핵심가치나 정보와 관심과 관련된 변수 중에서 유의미한 변수는 없었다.

북한을 선택하는 가능성에는 정보와 관심이 유의한 변수로 나왔는데, 정보가 어두울수록 그리고 정치에 대한 관심이 높을수록 북한을 선택할 가능성이 증가하였다. 달리 말하면 북한을 잘 알고 있다고 스스로 평가하거나 정치적 이슈에 관심을 적게 갖는 경우에는 북한을 친밀한 국가로 선택할 가능성이 줄어드는 것이다.

Multinomial logistic regression	Number of obs	=	1192
	LR chi2(36)	=	54.72
	Prob > chi2	=	0.0235
Log likelihood = -1004,6408	Pseudo R2	=	0.0265

친밀감	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
미국	(base outcome)					
일본						
여성	.5599125*	.3041761	1.84	0.066	-.0362617	1.156087
연령(log)	-1.102885*	.499513	-2.21	0.027	-2.081912	-.1238572
교육수준	-.1060977	.2943168	-0.36	0.718	-.6829479	.4707526
계층	-.1453843	.1628927	-0.89	0.372	-.4646481	.1738794
자금심	.045809	.2173577	0.21	0.833	-.3802042	.4718221
다원주의	.2645577	.1740242	1.52	0.128	-.0765234	.6056388
기독교도	-.3908933	.3673809	-1.06	0.287	-1.110947	.32916
지식정보	.0532733	.1938853	0.27	0.783	-.3267349	.4332814
정치관심	.316028	.2109256	1.50	0.134	-.0973786	.7294347
_cons	-.0212876	2.6965	-0.01	0.994	-5.30633	5.263755
북한						
여성	.2640034	.2124921	1.24	0.214	-.1524735	.6804802
연령(log)	.1902185	.3776806	0.50	0.615	-.5500218	.9304588
교육수준	.1742903	.1984709	0.88	0.380	-.2147055	.5632861
계층	.0017192	.027819	0.06	0.951	-.052805	.0562434
자금심	-.0828594	.1499551	-0.55	0.581	-.376766	.2110472
다원주의	-.0083747	.1229296	-0.07	0.946	-.2493122	.2325628
기독교도	.2611893	.2189078	1.19	0.233	-.1678621	.6902407
지식정보	.2619349*	.1343887	1.95	0.051	-.0014621	.5253319
정치관심	-.4125982**	.144239	-2.86	0.004	-.6953015	-.1298949
_cons	-2.988117	1.938817	-1.54	0.123	-6.788128	.8118939
중국						
여성	-.256549	.205731	-1.25	0.212	-.6597743	.1466764

연령(log)	.4366121	.3761297	1,16	0,246	-.3005886	1,173813
교육수준	-.1439705	.1850293	-0,78	0,437	-.5066212	.2186802
계층	-.0082279	.0404003	-0,20	0,839	-.0874111	.0709553
자긍심	-.1480486	.1470406	-1,01	0,314	-.436243	.1401457
다원주의	-.0432911	.1211136	-0,36	0,721	-.2806694	.1940872
기독교도	-.0510113	.2303373	-0,22	0,825	-.5024642	.4004416
지식정보	.0371883	.1274277	0,29	0,770	-.2125655	.286942
정치관심	.1455772	.1406783	1,03	0,301	-.1301471	.4213016
_cons	-3,201334	1,901233	-1,68	0,092	-6,927682	.5250146
러시아						
여성	-.7271382	.6459606	-1,13	0,260	-1,993198	.5389212
연령(log)	-1,170784	1,044748	-1,12	0,262	-3,218451	.876884
교육수준	-1,078696*	.5472287	-1,97	0,049	-2,151245	-.0061474
계층	.0126672	.0627392	0,20	0,840	-.1102994	.1356338
자긍심	.6633705	.4082829	1,62	0,104	-.1368493	1,46359
다원주의	.1530388	.349088	0,44	0,661	-.5311612	.8372388
기독교도	-.4415993	.7861719	-0,56	0,574	-1,982468	1,099269
지식정보	-.1024527	.3644376	-0,28	0,779	-.8167372	.6118318
정치관심	-.3159233	.4035191	-0,78	0,434	-1,106806	.4749596
_cons	2,121263	5,142947	0,41	0,680	-7,958729	12,20125

*** p<0,001 ** p<0,01 * p<0,1

※ 지식정보: 1. 잘 안다 ~ 4. 전혀 모른다

정치관심: 1. 매우 관심이 있다 ~ 4. 전혀 관심이 없다

한편 응답자가 미국 대신 중국을 가장 친근한 국가로 선택하는 가능성에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 새로운 인구통계학적 특성이나 핵심가치 변수, 정보와 관심 변수는 발견되지 않았다. 앞의 모델에서처럼 응답자가 미국 대신 러시아를 고르는 가능성은 교육수준이 증가할수

록 감소한다고 통계적으로 유의미한 결과가 나왔다. 하지만 그 외의 변수 중에서 유의미한 영향을 주는 변수는 없었다.

분석 결과, 기존의 연구에서 국가 이미지를 좌우하는 것으로 알려진 요인은 통일의식조사 응답자들이 주변 국가에 대해 갖는 친밀감을 설명하는 데에 많은 한계를 가진 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급하였듯이 응답자들의 대다수가 개인적 특성이나 가치관, 정보와 관심을 수준과 별 상관없이 미국을 선택하였기 때문에 나타난 현상으로 볼 수 있다. 하지만 이론의 미발달, 자료의 한계도 원인이 될 수 있다. 미국 외에 다른 국가를 선택한 경우가 상대적으로 작은 만큼 통계분석 같은 large N study 대신 사례분석 등 small N study를 고려하여 볼 만하다.

2. 위협인식의 결정요인 분석

다음으로 종속변수를 한반도 평화에 가장 위협이 되는 국가로 바꾸고 앞에서 검토한 독립변수를 사용하여 multinomial logit 분석을 해 보았다.

2014년의 경우 응답자의 49.3%가 북한을 가장 위협적인 국가로 꼽았다. 응답자들의 개인적 특성, 가치관, 정보와 관심에 있어서 차이와 다양성에도 불구하고 2명 중의 한 명은 북한을 꼽았다는 사실은 앞에서 친밀감 분석에서와 마찬가지로 개인별 응답 결과에 기초한 분석이 쉽지 않음을 시사하고 있다.

북한을 선택하는 것을 기본으로 하고 북한 대신 미국을 가장 큰 위협으로 선택하는 데 유의미한 영향을 주는 변수로는 다원주의, 기독교, 그리고 정치적 관심이 발견되었다. 다원주의에 대한 지지도가 낮을수록, 기독교도일수록, 그리고 정치에 대한 관심이 낮을수록 북한 대신

지식정보	-.0856031*	.0917708	-0.93	0.351	-.2654706	.0942643
정치관심	-.2020412	.1034259	-1.95	0.051	-.4047522	.0006698
_cons	-1.092602	1.379879	-0.79	0.428	-3.797115	1.61191
북한	(base outcome)					
중국						
여성	-.3111025*	.1699185	-1.83	0.067	-.6441367	.0219317
연령(log)	-.0178612	.2960675	-0.06	0.952	-.5981429	.5624204
교육수준	.0208245	.1604562	0.13	0.897	-.2936639	.3353129
계층	-.0152727	.0452043	-0.34	0.735	-.1038715	.073326
자금심	.0627098	.1202346	0.52	0.602	-.1729457	.2983653
다원주의	-.0030677	.1002172	-0.03	0.976	-.1994897	.1933544
기독교도	.2016888	.1894102	1.06	0.287	-.1695484	.572926
지식정보	.1382797	.1068975	1.29	0.196	-.0712355	.3477949
정치관심	-.0565537	.1165081	-0.49	0.627	-.2849054	.171798
_cons	-1.266719	1.539905	-0.82	0.411	-4.284878	1.75144
러시아						
여성	-.6804014	.4159045	-1.64	0.102	-1.495559	.1347564
연령(log)	-1.164101*	.6761366	-1.72	0.085	-2.489304	.1611028
교육수준	-.7244215*	.367119	-1.97	0.048	-1.443962	-.0048816
계층	-.0009	.0508198	-0.02	0.986	-.100505	.0987051
자금심	-.3602761	.304134	-1.18	0.236	-.9563677	.2358155
다원주의	-.1655141	.247054	-0.67	0.503	-.649731	.3187028
기독교도	.3138208	.457943	0.69	0.493	-.5837311	1.211373
지식정보	.3773569	.2758431	1.37	0.171	-.1632857	.9179994
정치관심	-.0905024	.2841884	-0.32	0.750	-.6475014	.4664966
_cons	3.247264	3.495208	0.93	0.353	-3.603218	10.09775

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.1

지지도가 낮을 가능성이 높다. 민주주의에 대한 지지도가 낮은 사람이 (민주주의국가인) 미국을 위협으로 볼 가능성이 높은 것은 수공이 가지 만 기독교도일수록, 정치적으로 무관심할수록 미국을 최대의 위협으로 보는 이유는 명확하지 않다.

중국과 관련해서 여성일수록 북한 대신 중국을 최대의 위협으로 선택 할 가능성이 낮으며 그 외 다른 유의미한 변수는 없다. 러시아의 경우 나이가 많고, 교육수준이 높을수록 러시아가 최대의 위협이 될 거라는 생각을 하지 않는 경향이 있다.

3. 대상유형의 결정요인 분석

주변국을 협력대상, 경쟁대상, 경계대상, 적대대상 중 무엇으로 보는 지를 결정하는 유의미한 요인이 무엇인지 알아보기 위하여 종속변수를 ‘대상유형’으로 바꾸고 앞에서 검토한 독립변수를 사용하여 multinomial logit 분석을 해 보았다.

1) 중국

중국의 경우 전통적으로 경쟁의 대상으로 보는 경우가 응답자의 40% 전후로 많았다가 최근에는 협력대상으로 보는 응답자가 증가하고 있다. 중국을 경쟁대상으로 보는 것을 기준으로 하고 경쟁대상 대신 다른 대상유형을 선택하는 데 영향을 끼치는 요인을 알아보았다.

중국을 경쟁의 대상이 아니라 협력의 대상으로 보는 가능성에 대해서 많은 변수들이 유의미하게 영향을 주는 것으로 나타났다. 응답자가 나이가 많을수록, 교육수준이 높을수록, 다원주의에 대한 지지도가 높을

교육수준	.2431978*	.1440982	1.69	0.091	-.0392294	.525625
계층	-.0172796	.0342282	-0.50	0.614	-.0843656	.0498063
자긍심	.0016681	.1105577	0.02	0.988	-.2150211	.2183572
다원주의	.081148	.0902566	0.90	0.369	-.0957518	.2580478
기독교도	.3498033*	.1722897	2.03	0.042	.0121217	.6874849
지식정보	-.15868	.0973015	-1.63	0.103	-.3493874	.0320273
정치관심	.162149	.1056958	1.53	0.125	-.0450109	.369309
_cons	-1.791323	1.399564	-1.28	0.201	-4.534418	.9517726
적대대상						
여성	-.3393996	.4128592	-0.82	0.411	-1.148589	.4697896
연령(log)	-1.08389	.6891573	-1.57	0.116	-2.434613	.2668337
교육수준	-.5000206	.3826784	-1.31	0.191	-1.250056	.2500153
계층	-.0029056	.0720446	-0.04	0.968	-.1441105	.1382993
자긍심	.5954583*	.2833014	2.10	0.036	.0401978	1.150719
다원주의	.0306152	.2412958	0.13	0.899	-.4423159	.5035463
기독교도	-.4055185	.5596181	-0.72	0.469	-1.50235	.6913128
지식정보	-.0285192	.2648837	-0.11	0.914	-.5476818	.4906434
정치관심	.064973	.2769174	0.23	0.814	-.4777752	.6077212
_cons	1.204263	3.515745	0.34	0.732	-5.686471	8.094996

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.1

는 경우는 딱 하나의 변수(한국인 자긍심)만 유의미한 것으로 나타났는데, 자긍심이 낮을수록 중국을 적대대상으로 봤다.

응답자의 절대다수가 미국을 제일 친근한 국가로, 북한을 최대의 위협으로 꼽는 경우에는 인구통계적 특성, 가치관, 정보와 관심 등 개인수준 변수의 의미가 클 수 없다. 이러한 사실은 친밀감의 결정요인에 대한 통계분석, 위협 인식의 결정요인에 대한 통계분석을 통하여 확인할 수

기독교도	-.0706468	.2124938	-0.33	0.740	-.487127	.3458335
지식정보	-.0814018	.1146794	-0.71	0.478	-.3061692	.1433656
정치관심	-.3795146	.1303201	-2.91	0.004	-.6349374	-.1240918
_cons	-.6178893	1.709769	-0.36	0.718	-3.968974	2.733195
경계대상						
여성	-.3718064	.2402502	-1.55	0.122	-.8426882	.0990754
연령(log)	-.58723	.4058581	-1.45	0.148	-1.382697	.2082372
교육수준	-.1420413	.2249666	-0.63	0.528	-.5829678	.2988852
계층	-.0040116	.066256	-0.06	0.952	-.1338711	.1258478
자금심	.3769962*	.1648207	2.29	0.022	.0539535	.7000389
다원주의	.1472491	.1375635	1.07	0.284	-.1223704	.4168687
기독교도	.337457	.2523076	1.34	0.181	-.1570567	.8319707
지식정보	-.0897816	.1458412	-0.62	0.538	-.3756251	.1960619
정치관심	.1116049	.1624523	0.69	0.492	-.2067958	.4300057
_cons	-1.003721	2.105299	-0.48	0.634	-5.130031	3.12259
적대대상						
여성	-2.019806*	1.126994	-1.79	0.073	-4.228673	.1890609
연령(log)	.7523058	1.554836	0.48	0.628	-2.295118	3.799729
교육수준	-.1302189	.7987152	-0.16	0.870	-1.695672	1.435234
계층	-.0185741	.2973124	-0.06	0.950	-.6012957	.5641475
자금심	-.052643	.6104767	-0.09	0.931	-1.249155	1.143869
다원주의	-.2752453	.5337176	-0.52	0.606	-1.321313	.7708221
기독교도	-.3204105	1.126817	-0.28	0.776	-2.528932	1.888111
지식정보	1.348733	.7724044	1.75	0.081	-.1651518	2.862618
정치관심	-.099936	.6016273	-0.17	0.868	-1.279104	1.079232
_cons	-10.42084	8.442677	-1.23	0.217	-26.96818	6.126504

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.1

다. 한국인으로서의 자긍심이 낮을수록 미국을 경계의 대상으로 보며, 여성일수록 미국을 적대의 대상으로 안 보는 경향이 높다고 발견되었다. 그 외에 유의미한 변수는 없다.

V. 결론: 인식의 비대칭성과 ‘비개인성’

민주주의의 발달, 정보통신기술의 확산, 국민과 기업의 국제적 활동과 이해관계의 확대는 일반국민이 외교의 과정과 결과에 관심을 갖고 영향을 주게 되는 가능성을 증대시켰다. 특히 우리 국민이 주변국에 대해 갖는 인식은 주변국에 대한 우리의 외교정책이나 외교관계에 직간접적인 변수로 작용하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 국민이 주변국에 대해 갖고 있는 인식에 대한 이해와 연구가 부족하였다. 그 예로 우리 국민들의 인식에 대한 조사 자료가 부족하였던 점을 들 수 있다. 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사는 이러한 자료의 부족을 메우는 데 커다란 기여를 하고 있다. 이 조사는 통일이나 북한, 우리나라의 대북정책에 대한 의견뿐만 아니라 주변국에 대한 인식을 물어서 그 결과를 축적해 오고 있기 때문이다. 이 연구에서는 통일의식조사의 데이터를 이용해서 우리 국민이 주변국에 대하여 갖는 인식의 현황을 알아보고, 그러한 인식이 생기게 된 원인변수를 찾으려 시도하였다.

1) 국가 간 인식의 비대칭성

통일의식조사에 나타난 우리 국민의 주변국 인식과 관련하여 특징적

인 사실은 우선 미국경사가 심하다는 것이다. 이는 새삼스러운 얘기는 아니지만 조사 결과를 보면 심하게 미국경사가 나타났다. 응답자들은 압도적으로 미국을 가장 친근감을 느끼는 국가로 꼽았으며, 절대다수가 미국을 협력대상으로 보았다. 한편 중국에 대해서는 우리 국민의 다수가 중국을 협력대상으로 보지 않고 있고, 친밀감도 약하며, 중국을 주변 국가 중에서 가장 큰 위협으로 보는 응답자가 30%를 넘은 적도 있었다. 문제는 이런 현실과는 정반대로 미국에서 한국이 중국에 경사되었다는 인식이 확산되고 있다는 것이다. 이는 한국과 미국 간 소통을 통해서 풀어야 할 숙제이다.

한중관계에 있어서도 우리 국민의 인식이 중국의 기대에 부응하지 못하고 있다. 중국은 한국과 협력을 강화하길 기대하고 있는데, 우리가 중국에 갖고 있는 국가 이미지는 중국과 협력을 확대하기에 적합하지 않다. 한중관계의 발전을 위해서는 중국에 대해 갖고 있는 부정적이거나 소극적인 국가 이미지를 개선할 필요가 있다. 그리고 보다 일반적인 문제로서 국가 간에 발생하는 인식의 비대칭성—예컨대 A는 B를 친밀한 협력대상으로 보는데, B는 A를 위협적인 경쟁대상으로 보는 상황—에 대해 어떻게 해결하는 것이 바람직한지에 대해서 논의가 필요하다.

2) 개인적 인식의 ‘비개인성’

우리 국민은 개인적 특성이나 가치관, 개인이 갖고 있는 지식이나 정보, 관심과 거의 무관하게 주변국에 대한 이미지를 갖는 것으로 보인다. 이는 개인수준의 변수를 사용하여 응답자가 갖는 주변국 인식—친밀감, 위협인식, 대상유형—을 설명하려는 시도가 성공적이지 못한 사실에서도 알 수 있다.⁸⁾

혹시 우리 개개인이 주변국에 대해 갖게 되는 국가 이미지가 실제로

는 개별적으로 결정되는 것이 아니라 사회적·집단적으로 결정되는 것이 아닌지 따져볼 필요가 있다.

8) 다른 가능성으로 인식을 결정하는 '진정한' 독립변수를 모델에 포함시키지 못한 것이 원인일 수도 있다. 만약 '진정한' 독립변수를 모델에 포함시키지 못하였다면, 그 원인으로는 인식이 어떤 변수에 의하여 결정되는지에 대한 이론이 미발달하였거나(따라서 무슨 변수를 포함하여야 하는지에 대해 확립된 이론이 부재하거나), 필요한 독립변수에 대한 자료가 통일의식조사에서 빠져 있거나, 단순한 연구설계의 잘못 등을 생각해 볼 수 있다.

■ 참고문헌 ■

- 김재한. 2006. “미국 대외 선호도의 구조.” 『국제정치논총』 46집 2호.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구: 한국인들의 북한 이미지를 중심으로.” 『한국정치학회보』 37권 3호.
- 남궁곤. 2002. “국가 이미지(national images)론의 중심 테제와 국제정치적 의의.” 『시민정치학회보』 5권.
- 박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.
- 염성원. 2003. “한국의 국가 이미지 연구동향에 관한 연구.” 『광고학 연구』 14권 3호.
- 연쇄통. 2014. “중한 동맹관계의 수립은 가능한가?” 『성균차이나브리프』 2권 3호.
- 이상신·장희경. 2001. “친중(親中)과 반미(反美)의 경계: 중국 국가이미지의 결정요인 연구.” 『국제정치논총』 51집 4호.
- 정성훈·이춘수. 2006. “국가이미지 문헌연구에 관한 소고: 1965년부터 2003년까지.” 『국제지역연구』 9권 2호.
- 한인택. 2015. “한국인의 대중인식과 한중안보협력: 한중동맹의 수립은 가능한 것인가?” *JPI PeaceNet* 2015-03.
- Boulding, Kenneth. 1959. “National Images and International Systems.”

Journal of Conflict Resolution, Vol.3, No.2(June 1959).

Lipmann, Walter. 1922. *Public Opinion*. Harcour, Brace.

Page, Benjamin, and Robert Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago: Chicago University Press.

• 국문

이 연구에서는 서울대학교 통일평화연구원의 통일인식조사의 데이터를 이용해서 우리 국민이 주변국에 대하여 갖는 인식의 현황을 알아보고, 그러한 인식이 생기게 된 원인변수를 찾으려 시도하였다.

우리 국민의 주변국 인식과 관련하여 특징적인 사실은 우선 미국경사가 심하다는 것이다. 응답자들은 압도적으로 미국을 가장 친근감을 느끼는 국가로 꼽았으며, 절대 다수가 미국을 협력대상으로 보았다. 한편 중국에 대해서는 우리 국민의 다수가 중국을 협력대상으로 보지 않고, 친밀감도 약하며, 중국을 가장 큰 위협으로 보는 응답자가 30%를 넘은 적도 있었다. 이런 현실과는 정반대로 미국에서 한국이 중국에 경사되었다는 인식이 확산되고 있고, 중국에서는 한국과의 협력에 대한 기대감이 비대칭적으로 높다. 이러한 인식의 차이는 오해와 실망을 낳을 수 있기 때문에 소통을 통해서 풀어야 할 중요한 숙제이다.

우리 국민은 개인적 특성이나 가치관, 개인이 갖고 있는 지식이나 정보, 관심과 거의 무관하게 주변국에 대한 이미지를 갖는 것으로 보인다. 이는 개인 수준의 변수를 사용하여 응답자가 갖는 주변국 인식을 설명하려는 시도가 성공적이지 못한 사실에서 알 수 있다. 이는 우리 개개인이 주변국에 대해 갖게 되는 국가 이미지가 개별적으로 결정되는 것이 아니라 사회적·집단적으로 결정되는 것이 아닌지 질문을 던지게 한다.

[주제어] 대미인식, 대중인식, 중국경사론, 한중동맹론

- 영문

In this study South Koreans' views on neighboring countries have been analyzed using public opinion survey data provided by the Institute for Peace and Unification Studies of Seoul National University.

One of the most remarkable, if not surprising, findings from the surveys is that South Koreans hold an extremely favorable view of the United States. Another important and closely related finding is that, conversely, South Koreans hold a largely negative view of China. These findings are in stark contrast with public opinions in the United States and China. In the United States there is a growing perception that South Korea is now heavily pro-Chinese, whereas in China there are growing expectations of South Korea as a cooperation partner. Since these notions are not consistent with the views that South Koreans hold on the United States and China, efforts to need to be made to communicate and explain these inconsistencies.

Another important finding from the statistical analysis of the South Korean public opinion survey data is that South Koreans' views on neighboring countries cannot really be explained in terms of individual variables such as values or knowledge. This suggests that factors other than individual characteristics determine South Koreans' views on neighboring countries.

[**Key words**] national image, pro-Americanism, anti-Chinese sentiment/sinophobia, ROK-PRC alliance

필자 소개(원고 게재순)

- **도종윤**

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. 현재 제주평화연구원 연구위원(지역통합연구부장)이며 한국유럽학회 연구이사, 'EU연구' 편집위원으로 활동 중임. 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 합의”, “EU 매뉴얼: 유럽연합이란 무엇인가”(번역서) 등이 있음.

- **이성우**

단국대학교 정치외교학과를 졸업한 후 2004년 University of North Texas 에서 국제정치학 박사학위를 취득하였음. 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 연구위원으로 활동하며 “한국의 공공분쟁 사례연구”를 주제로 대한민국 학술진흥재단 중점연구소 연구과제를 수행하였음. 현재는 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이고, 학술활동으로는 미국국제정치학회가 주관하는 International Studies Quarterly Referee로 활동한 바 있음.

- **한인택**

서울대학교 경제학과와 동 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득하였음. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교에서 강의하였음. 현재 제주평화연구원 연구위원으로 재직 중이며, 외교통상부 정책자문위원으로 활동하였음. 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.

