

북한 정치의 동향과 대북정책의 평가

3 <권두논문> 대북 '포괄적 제재' 이후의 조건
도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

7 북한 정치의 심리학적 고찰:
평화와 대화를 위한 비대칭전략에 대한 함의
한병진 (계명대학교 부교수)

16 한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014
이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

38 우리나라의 공공외교: 평가와 발전 방향
한인택 (제주평화연구원 연구위원)

북한 정치의 심리학적 고찰: 평화와 대화를 위한 비대칭전략에 대한 함의

한병진 (계명대학교 부교수)

북한을 '극장국가'로 분석하는 등 소위 상징적·인지적 요소가 행위자의 선택에 미치는 영향을 중심으로 북한 정치에 접근하는 새로운 경향이 대두하고 있다. 필자는 최근 심리학 연구에서 밝혀진 인간의 다양한 인식 편향에 의거하여 북한 정치의 작동 메커니즘을 논의하고자 한다. 이는 북한 정치에 대해 개인 수준에서 설명하려는 노력의 일환이다. 심리적 요인은 정치경제적 요인과 중첩적으로 작동하여 북한의 공포정치와 지배의 안정성에 기여한다. 여기서는 정치경제적 설명 대신 심리적 요인에 대한 분석에 집중한다. 북한 정치에 대한 미시적 이해는 북한의 위협에 대한 한국의 대응을 보다 구체화할 수 있는 길을 제공한다. 이 글의 말미에서는 북한을 평화와 대화의 장으로 유도하기 위한 우리의 '비대칭전략'을 모색코자 한다.

한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014

이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

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

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

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

우리나라의 공공외교: 평가와 발전 방향

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

우리나라의 공공외교는 짧은 시간 내에 국가 이미지를 개선하고, 공공외교의 추진체계 및 방식을 정립하는 등 긍정적 성과를 보였다. 하지만 공공외교 수행에 유용한 자원이었다던 한류의 인기가 계속될지 장담할 수 없고, 일본 등 주요국에서 험한·반한 정서가 심화될 가능성이 늘어나고 있으며, 주변국 및 북한의 주민을 대상으로 하는 통일 공공외교, 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교와 사이버공간에서의 공공외교 또한 강화되어야 할 필요성이 증가하는 등 도전과 과제도 크게 증가하고 있다.

공공외교의 초기에는 "매력" 등 국가 이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가 이익의 증진이지 이미지 개선 그 자체는 아니다. 따라서 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 국가 이미지 개선에서부터 자국민 보호 등 실질적인 이익 증진으로 재조정하고, 공공외교가 동북아평화협력구상과 같은 주요 정책을 뒷받침할 수 있도록 공공외교와 정부외교, 공공외교와 경제외교 간 시너지를 증진하는 방안을 강구하는 것이 바람직하다.

〈권두논문〉

대북 ‘포괄적 제재’ 이후의 조건

도종윤 (제주평화연구원 지역통합연구부장)

규범 위반국에 대한 ‘제재’

미국 정치 매거진 ‘포린 폴리시(Foreign Policy)’의 편집인 유리 프리드만(Uri Friedman)은 적국에 대한 봉쇄로 그들의 행위를 바꿀 수 있다는 신념을 제재의 개념이라고 하였다. 그러나 제재를 ‘포괄적 제재(comprehensive sanction)’와 ‘스마트 제재(smart sanction), 또는 목적 제재(targeted sanction)’로 구분한 것은 아주 최근의 일이다.

국제무대에서 어느 한 국가가 다른 국가에 ‘제재(sanction)’를 취한 역사는 의외로 깊다. 과거의 제재는 거의 ‘포괄적 제재’의 성격을 지녔다. 고대 도시국가 아테네는 기원전 432년에 이웃 국가 메가라에 무역금지 조치(embargo)를 취한 적이 있다.¹⁾ 그러나 이 조치는 이후 펠로폰네소스 전쟁의 도화선이 되어 아테네가 스파르타에게 패하는 시발점이 되었다. 대륙을 통일한 나폴레옹은 1806년 11월, 베를린에서 대륙봉쇄령(continent system)을 선포하였다. 이는 무차별적인 조치로, 정치적으로 영국을 고립시키고 산업 면에서 프랑스가 대륙의 영향력을 장악하기 위한 시도였지만, 결국은 실패하고 말았다. 영국의 경제불황이 프랑스의 동맹국들에게 큰 이득이 되지 못했고, 스웨덴, 포르투갈, 러시아 등의 국가들이 속속 이탈했기 때문이다. 우리의 경우, 1510년 조선조 중종 5년, 삼포왜란을 겪은 후 왜와 교역을 중단했다가 2년 뒤 임신약조로 제한적 교역을 재개했는데, 이 역시 왜에 대한 포괄적 제재의 성격을 띠었다. 즉, 왜인들이 삼포에 거주하는 것을 금지하고 조선이 대마도주에게 허락해주던 세전선 수를 50척에서 25척으로, 세사미두의 양은 쌀과 콩 200석에서 100석으로 줄인 것이다.²⁾ 다만, 이 조치가 성공을 거두었다고 보기는 어려운데 이후 사량진왜변(1544년), 을묘왜변(1555년) 등 왜의 침략은 줄어들지 않았기 때문이다.

UN의 대북(對北) 포괄적 제재

2016년 3월 2일(뉴욕 시간), UN 안전보장이사회는 만장일치로 결의안 2270호를 채택하였다. 이는 북한이 1월 6일 감행한 제4차 핵실험과 2월 7일의 장거리미사일 발사 실험에 따른 조치이자 UN헌장 7장 41조의 비군사적 제재 규정에 근거한 결과이다. UN은 이미 핵실험 및 장거리미사일 발사와 관련하여 결의안 1718호(2006), 2874호(2009), 2087호(2013), 2094호(2013) 등을 내놓은 바 있다. 대한민국 외교부는 이번 조치에 대하여 “... 70년 유엔 역사상 전례를 찾아볼 수 없을 정도로 비군사적 조치로는 가장 강력하고 실효적인 제재 결의이며, 거의 모든 조항이 의무화되어 있는 역사적인 결의”라고 평가하였다. 또한, “기존의 안보리 대북 제재 결의는 북한의 대량살상무기(WMD) 개발에 집중적으로 초점이 맞춰져 있었으나, 금번 안보리 결의는 북한의 WMD 개발에 대응하는 것은 물론, WMD 차원을 넘어서 북한 관련 제반 측면에 심대한 영향을 줄 수 있는 제재 조치들이 포괄적으로 망라되어 있다”³⁾고 설명하였다.⁴⁾

외교부가 평하였듯이 UN의 결의안은 매우 광범위할 뿐 아니라 세밀한 내용을 언급하고 있다. 결의안 2270호는 서문 외에 52개 조항으로 구성되어 있다. 각 조항의 머리 구(句)에는 동사(動詞)를 사용하여 UN의 행동을 정의하고 있다. 구체적으로, ‘규탄한다(condemn)’, ‘확인/재확인한다(affirm/reaffirm)’, ‘상기한다(recall)’, ‘강조한다(underscore/underline/emphasize)’, ‘주지한다(note)’ 및 ‘결정한다(decide)’ 등을 언급하고 있다. 이 가운데 ‘결정한다’에 해당하는 조항은 거의 절반에 가까운 25개에 달한다. 몇몇 조항은 2006년의 결의안 1718호에서 언급된 내용을 개인 및 기관(entity)으로 확대한 것이기는 하지만, ‘결정을 내린’ 제재 조치가 양적으로나 질적으로 확대·심화된 것은 부인할 수 없다. 이는 이란의 핵무기 개발 의심에 따라 2008년 3월에 채택된 UN안보리 결의 1803호와 비교해볼 때 더욱 분명하다. 1803호에서는 조문이 20개, 결정이 6개였으며, 그 후속 조치였던 2010년의 UN안보리 결의 1929호는 조문이 38개, 결정이 15개였다. 이에 비하면, 북한에 대한 이번 UN 결의는 훨씬 광범위하며 강경한 태도를 취하고 있다. 더구나 2010년의 대이란 결의안은 찬성 12, 반대 2, 기권 1 등 국제사회의 목소리가 다소 분산된 모습을 보였으나, 이번 대북 결의안은 만장일치였을 뿐만 아니라 회원국의 제재 이행을 요청하는 조항이 늘었다. 이는 북한에 대한 태도에 국제사회의 공감대가 일관되게 형성되어 있음을 의미한다.

한편, 결의안 2270호에서 제재와 관련된 결정들을 구체적으로 살펴보면, 어떤 형태든 무기와 관련된 모든 물질, 금융거래, 기술훈련, 서비스 등이

북한으로 이전되는 것의 금지(6조), 회원국의 영토를 통한(특히 선박) 무기 관련 품목의 거래 금지(10, 11조), 의심되는 화물에 대한 검문(18조), 북한에 대한 선박의 리스(lease), 수리, 선적, 취업, 연료 제공의 금지(19, 20, 22, 31조), 의심되는 북한 항공기의 이착륙 및 비행 금지(21조), 북한산 천연자원 판매 금지(29, 30조), 북한 해외 자산동결의 확대 및 북한과의 금융거래 금지(32, 33, 34, 35, 36조) 등이며 이들은 모두 주목할 만한 것들이다. 일부는 2006년 결의안 1718호의 적용 범위를 보다 넓은 것이고, 또 다른 일부는 세밀한 항목까지 열거하며 적용하고 있다. 결정이 늘어났고, 세부사항이 자세히 열거되었다는 것은 이번 결의가 설득과 촉구보다는 집행과 징벌적 측면에 집중하고 있다는 점을 강조한 것이라고 할 수 있다. 또 하나, 간과해서는 안 될 점은 민간인 또는 인도주의적 관점에서 볼 때 미묘하게 영향을 받을 수도 있는 사안들에 대한 조치가 포함되어 있다는 점이다. 회원국의 북한 민간인 추방(14조), 핵개발과 관련된 전산·GPS·우주과학 등에 관한 훈련을 제공하지 못하게 한 조치(17조), 의심되는 화물을 소지한 개인에 대한 검문(18조) 등이 그러한 예이다. 물론 결의안은 이러한 조치들이 개별 회원국의 사법적 절차에 따라야 하고, 의로나 안전, 그리고 다른 인도주의적 목표에 미치는 영향력이 최소한에 그칠 것을 요망하고 있다.

대 이란 결의안 1803호(2008년)의 경우, 이란인의 UN 회원국 입국을 금지하는 규정을 두고 있으나 핵확산 활동에 관련된 자들로 매우 좁게 규정하고 있고(5조), 그나마 인도주의적 활동과 관련된 경우에는 예외로 두도록(6조) 하였다. 1929호(2010년)는 선박의 검문과 수색, 금융을 관리하는 분점의 개설 등을 회원국이 판단할 권고사항으로 두었다(15, 23조). 이란에 대한 제재 결의안은 회원국의 자율성을 존중하는 쪽에 무게 중심이 놓였고, 범위는 핵·미사일과 관련된 사안에 한정되었다. 물론 북한에 대한 제재가 이란에 대한 제재와 같은 수준일 수는 없다. 북한은 이란과 달리 네 차례에 걸쳐 지하핵실험을 실시했고, IAEA 탈퇴를 언급하며 핵보유국임을 공공연히 주장하고 있기 때문이다.

‘포괄적 제재’ 이후의 조건을 고민할 때

여기서 잠시 생각해볼 것은 이번 UN안보리 결의안 2270호가 한반도 평화를 이루기 위해 어떤 의미 부여가 가능한가 하는 것이다. 이란에 대한 제재는 ‘스마트 제재’ 또는 ‘목적 제재’의 성격을 띤 반면, 북한에 대한 제재는 이보다 가혹한 ‘포괄적 제재’이기 때문이다.⁹⁾ 최근 미국의 봉쇄가 풀린 쿠바, 이란을 비롯하여 아직도 지속되는 시리아, 러시아,

라이베리아, 수단, 코트디부아르 등에 대한 제재는 모두 ‘스마트 제재,’ 혹은 ‘목적 제재’에 가깝다. 이러한 느슨한 제재는 비록 강도와 범위가 제한적이라 할지라도, 규범 위반국에 대한 응징을 상징화하고 국제사회의 규범 수호의 의지를 보여주었다는 것만으로도 충분한 의미를 찾을 수 있다. 이는 제재가 문제를 풀기 위한 과정일 뿐, 그것 자체가 목적이 되어서는 안 된다는 의미이기도 하다.

‘포괄적 제재’는 ‘스마트 제재’와는 달리, 규범 수호를 위한 상징화를 넘어 대상국을 실천적으로 굴복시키는 것을 목표로 하기 때문에 조심스럽게 접근해야 한다. 북한에 대한 제재가 전혀 없이 강력한 것이라면 이를 벗어날 출구가 지나치게 경직되고 좁아서는 안 될 것이다. 설령 제재 대상국이 언젠가는 국제사회에 굴복하고, 변화된 모습을 보일지라도, 그것이 그 국가의 주민 복지를 심각하게 훼손한 뒤에 오는 것이라면 이는 성공의 의미를 반감시킬 뿐이다. 이러한 의미에서 우리의 과제는 제재 대상국 정치지도자들의 신념과 행동을 바꾸는 데, 혹은 버티는 데 ‘포괄적 제재’가 어떤 변곡점인지를 그들에게 보여주는 것이다. 포괄적 제재는 스마트 제재보다 사태 해결의 조건을 보다 단순화하고, 그 이후의 국면을 보다 정교하게 제시할 필요가 있다. 강력한 제재일수록 그 이후의 기대와 보상이 보다 크다는 것이 인식될 때, 행동의 변화를 유인하는 매력이 될 수 있기 때문이다.

주석

- 1) Uri Friedman, “Smart Sanctions: A Short History,” *Foreign Policy*, April 23rd, 2012.
- 2) 『중중실록』, 7년 8월 20일.
- 3) 외교부 군축비확산 담당관실 보도자료, 2016년 3월 3일.
- 4) 2006년에 UN이 김정일 등 북한 최고 지도자들이 선호하는 사치품의 거래를 금지한 제재는 논란의 여지없는 ‘스마트 제재(smart sanction)’ 또는 ‘목적 제재(targeted sanction)’에 해당할 것이다.
- 5) 어떤 전문가들은 이란에 대한 제재가 ‘포괄적 제재’라고 보기도 한다. 한편, 미국 재무성은 ‘스마트 제재’와 ‘포괄적 제재’를 따로 구분하고 있지 않다.

❖ 저자 약력

■ 도종윤

現 제주평화연구원 지역통합연구부장. 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득. 주요 논문으로는 “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음.

북한 정치의 심리학적 고찰: 평화와 대화를 위한 비대칭전략에 대한 함의

한병진 (계명대학교 부교수)

목 차

1. 북한 국내정치에서 현상유지 편향의 심리학적 기초
2. ‘극장’은 과연 신념에 찬 엘리트를 만드는가?
3. 독재정치에서 엘리트의 피동성에 대한 심리학적 가설
4. ‘극장국가’의 심리학
5. 정책제언

1. 북한 국내정치에서 현상유지 편향의 심리학적 기초

- 북한은 과연 위기인가?
 - 전망이론(prospect theory)의 핵심 주장은 모든 사회적 현실에 대한 평가는 행위자의 기대수준에 달려 있다는 것임. 그 예로, 불행한 은메달 선수와 행복한 동메달 선수의 대비되는 모습을 들 수 있음
 - “우리식 사회주의는 필승불패”라는 김정일의 문건이 북한 정권의 기대수준을 정확히 표현함. 김정은 정권의 목표는 경제발전이 아니라 정권 유지
 - 손자가 말하는 선수자(善守者)의 전형적인 사례인 북한은 아래로부터, 위로부터, 외부로부터 수비능력이 아주 뛰어나. 김정은 정권은 자신의 목표를 달성하고 있음
 - 북한이 손실의 영역(domain of loss)에 들어가 있다고 평가하는 빅터 차의 주장에 필자는 반대
 - 정권유지라는 목표를 달성하고 있는 상황(domain of gain)에서 북한 정권은 위험을 감수하면서 국내 경제개혁을 추구할 필요를 느끼지 못함

2. ‘극장’은 과연 신념에 찬 엘리트를 만드는가?

- 북한 엘리트의 기회주의에 대한 심리학적 가설
 - 태도와 행위에 관한 사회심리학 연구에 따르면 북한 엘리트의 사상적 순수성은 거의 희박한 것으로 예상됨
 - 자기지각이론(self-perception theory)에 따르면, 일반적으로 외부적 유인이 강할 경우 내부적 정당화가 어려움. 지위와 특권이라는 외부적 유인이 과도한 경우 개인은 자신의 행위를 내면적 동기가 아니라 외부적 유인으로 치부하는 경향이 있음
 - 북한 엘리트가 신념에 찬 공산주의자와 다르다는 사실은 당 간부의 이권 다툼과 양봉음위(장성택의 죄목 중 하나)에서 간접적으로 확인할 수 있음. 누구의 소유인지가 애매모호한 국유재산을 둘러싼 ‘공유지의 비극’과 유사한 갈등 행태도 자주 보도됨

강등과 복권이**반복될 경우,****두려움은 강화될 수****있으나 충성심은****사라질 가능성이 농후**

- 과연 북한 엘리트는 현실을 부정할 수 있을 것인가. 현실을 부정하는 것에는 한계가 있음. 인간의 인식은 눈과 뇌의 공모가 작동하여 발생함. 뇌는 눈이 제공하는 정보 내에서 자신에게 유리하게 정보를 요리함. 뇌가 현실을 인식하는 방식은 변호사가 의뢰인을 변호하는 양식과 유사함. 자신에게 유리한 답을 미리 내려놓고 이를 뒷받침할 증거를 찾아 자신의 가설을 확인함. 뇌는 현실의 복잡성을 이용하여 자신에게 유리한 현실만을 선택적으로 취사선택함. 하지만 여전히 뇌의 농간은 눈이 반영하는 현실의 범위를 벗어나지 못함. 즉 우리는 사자를 개로 착각하지는 못함
 - 북한의 현실은 뇌의 농간을 벗어날 정도로 어려움. 주체적이라는 주장으로 북한을 미화하기에는 현실의 벽이 너무 높음
- 김정은의 공포정치가 충성심에 악영향을 미칠 가능성에 대한 심리학적 추측
- 한번 공동체관계가 파괴되고 물질적인 이해가 지배적인 상태에서 다시 공동체적인 신념으로 돌아가기는 무척 어려움. 이는 한번 어긋난 연인관계가 다시 회복되기 어려운 것과 유사함
 - 공동체적 사회관계는 즉각적인 보상이 아니라 상호신뢰에 기초한 인내와 손해를 전제함
 - 강등과 복권이 반복될 경우, 두려움은 강화될 수 있으나 충성심은 사라질 가능성이 농후함
- 북한에서 충성파는?
- 현실에 대한 극단적 정당화는 가능. 북한 주체사상의 핵심 내용은 극단적 주지주의와 정치주의임. 주체사상은 마르크시즘의 경제결정론과 정반대로 의식성이 모든 걸 결정한다고 주장함. 소수의 충성파는 사회적 생명체론, 의미 있는 삶과 훌륭한 사회 등에 대한 개념을 주체사상에 의거하여 정의하고 이에 비추어 자신의 선택과 북한 사회를 평가
 - 뇌의 농간을 극대화시켜 현실을 크게 왜곡할 수 있음. 현실은 왜곡의 대상이지 부정의 대상은 아님. 현실의 경계선에 있는 포토샵 처리된 모습은 자신을 설득시킬 수 있음
 - 적당한 조작이 가능한 이유는 미, 의미 있는 삶, 훌륭한 사회 등 많은 사회적 개념들이 애매모호하기 때문임. 개념은 추상의 사다리과 다른 이미지이고, 오히려 비트겐슈타인의 가족 유사성(family resemblance)에 가까움. 예를 들어, 리더십이 좋은 이가 어떤 사람인지에 대해서는 어떤 정의를 취하는가에 따라 리더십의 정도에 대한 평가가 다름. 우리는 스스로에게 유리한 정의를 취하여 현실을 평가함. 현실의 애매모호성을 이용해 우리는 현실을 부정하는 대신 현실을 입맛에 맞게 요리함

- 주체사상의 교리 속에서 현실을 심각하게 왜곡한 소수의 충성파는 수령의 존엄과 위대성을 내면화할 가능성이 높음. 이들은 절대적으로 소수일 가능성이 높지만, 현재 북한 정치질서를 유지할 수 있을 만큼 충분한 수의 핵심 대중(critical mass)이라는 예상이 가능함. 이들은 반대 세력의 출현을 막을 만큼 충분한 억지력을 보유하고 있음

3. 독재정치에서 엘리트의 피동성에 대한 심리학적 가설

- 북한 엘리트는 왜 독재자에 대항하지 않는가?: 심리학적 가설
 - 합리적 행위자 모델에서는 엘리트의 회의적 태도를 가정하는데, 현실주의적 사고에 따라 독재자가 기회주의적으로 행동할 가능성을 걱정하고 이에 미리 대비하려는 엘리트의 선택을 의미함
 - 북한을 비롯하여 세계 곳곳의 독재정치에서 보여준 엘리트의 모습은 언젠가 사냥당할 운명이지만, 이를 알아채지 못하고 평화롭게 풀을 뜯어 먹는 가축의 모습. 이는 합리적 행위자 모델이 가정하는 엘리트의 모습과는 상당히 다른 모습임
 - 개인독재정권에서 엘리트의 심각한 피동성은 두 가지 요인으로 설명할 수 있음
 - 첫째, 경제학에서 가정하는 일정한 비율로 미래의 소득을 할인하는 지수적 할인(exponential discount)이 아니라 현재의 이익에 대비하여 미래의 소득을 크게 할인시켜 버리는 인간의 일반적 인식 태도를 가정할 경우, 현재에 안주하는 엘리트의 선택을 보다 잘 이해할 수 있음. 일반적으로, 현재 누리고 있는 커다란 직위와 특권을 지금 당장 잃을 걱정 없이 미래의 불확실성에 적극적으로 대처하지 않음. 내일이 다시 오면 어제의 오늘과 똑같이 현재에 안주하는 선택을 함
 - 둘째, 유죄추정의 원칙 대신 무죄추정의 원칙에 따라 행동하는 경향이 있음. 사회적 현실은 많은 경우 애매모호함. 야구 등 스포츠에서는 유죄추정의 원칙에 따라 행동하는데, 투수의 공이 우리 팀 타자가 세계 맞았다면 실수 여부를 떠나 의도를 가지고 던진 것으로 추정함. 반면, 개인독재정권에서 엘리트는 독재자의 불확실한 의도를 유죄추정의 원칙이 아니라 무죄추정의 원칙으로 취급하는 경향이 있는 것으로 보임. 애매모호한 사회적 현실에서 어떠한 가설을 가지는가에 따라 이미 답은 정해지고, 인간 인식은 확증 편향(confirmation bias)으로 인해 가설에 부합하는 증거를 찾고자 노력함. 그리고 마침내 증거를 찾는 순간, 그 증거가 엄밀하지 않을지라도 가설을 받아들임. 장성택이 김정은이 자신을 해치지 않을 것이라는 가설을 가지고 있었다면 그는 김정은의 고모부이기 때문에 이를 확증할 증거를

*독재정치에서
엘리트는 언젠가
사냥당할 운명이지만,
이를 알아채지 못하고
평화롭게 풀을 뜯어
먹는 가축처럼
피동적 모습을
보여 ...*

공개재판과**공개처형을 통해****이루어진 김정은의****절대성에 대한****공개적 인정과****인지는 관찰자의****절대 복종으로****이어져 ...**

쉽게 찾을 수 있었을 것. 여기에서도 독재자가 자신을 좋아한다는 가설을 가지고 애매모호한 독재자의 말과 행동을 가설에 부합하는 쪽으로 해석하여 가설을 확증하고 안심하는 엘리트의 모습을 예상할 수 있음

- 공개재판과 공개처형의 심리적 정치적 효과
 - 정박효과(anchoring effect)와 세상은 정의롭다고(just-world hypothesis) 믿고 싶어 하는 소망. 정박효과로 인해 고문에 의한 자백을 다스나마 믿는 경향이 발생함. 세상은 정의롭다는 믿음은 피해자의 잘못이 있었기 때문에 피해를 받는다는 생각을 통해 자신의 통제 밖에 있는 불운, 즉 김정은의 변덕스러운 노여움과 같은 상황이 자신에게는 닥치지 않을 것이라는 심리적 위안을 확보하려는 것을 의미함. 공개재판은 그만한 잘못을 저질렀기 때문에 숙청을 당하는 것이라고 믿고 싶은 관찰자의 소망을 충족시키는 한편, 독재자의 폭력이 자신에게는 미치지 않을 것이라는 안심을 가져옴
 - 공개재판과 공개처형의 핵심은 바로 공개성. 권력이 어디에 있는지에 대한 모두의 인식이 권력의 원천. 폭력적 권력 행사의 공개성은 권력의 소재에 대한 분명한 인식을 관찰자 모두에게 제공함
 - 공개재판과 공개처형을 통해 이루어진 김정은의 절대성에 대한 공개적 인정과 인지는 관찰자의 절대 복종으로 이어짐

4. ‘극장국가’의 심리학

- 정치적 의례나 행사에 의거하여 권력을 과시하는 극장국가로 북한을 개념화한 극장국가론은 북한정권의 지배담론을 날카롭고 다차원적으로 분석함. 그러나 극장국가론은 북한 주민 개개인의 사적 신념과 정치적 태도에 미칠 극장의 심리적 영향과 이의 집합적 결과를 충분히 논의하지 않고 있음
- 그럼에도 불구하고 극장국가 논자들은 “다양하고 두터운 상징적 행위”가 만들어 내는 상징권력이 북한 주민의 동의를 유발한다고 주장함. 과연 극장국가의 주된 효과는 동의인가?
- 극장국가에서 행하는 무수한 집회는 무엇을 만드는가?
 - 군중집회라는 상황 자체는 육체적 흥분과 감정의 전파를 발생시키고, 군중은 심적 흥분과 감정의 전염을 통해 일시적으로 통합을 달성할 수 있음. 그러나 군중심리는 지속적이지 않음
 - 설득은 소규모 또래 집단의 지속적인 토론과 자발적 소집단 활동을 통해

달성됨. 북한의 경우, 경제적으로 어려운 상황에서 소규모 ‘사상총화’ 활동은 크게 위축된 상태

- 동의와 설득이 이루어지기 위한 핵심 전제는 자발성이고, 비자발적 행동은 태도의 내면화로 이어지기 어려움. 그 이유는 외부의 강제력에 자신의 행위의 원인을 돌리기 때문임. 자발적 행동은 내면의 태도와 모순을 일으킬 경우 인지부조화를 일으켜 태도의 변화를 유발함. 혹은 내면의 가치가 불분명한 상태에서 자발적 행위는 행위에 일치하는 태도를 가지도록 유도함
 - 극장의 지배적인 효과는 동의와 설득이 아니라 사회적 증거(social proof)와 다원적 무지(pluralistic ignorance)로, 여론에 대한 오해를 낳을 개연성이 높음. 오히려 동의를 아니라 동조(compliance)가 주된 효과일 가능성이 높음
 - 북한이라는 ‘극장’에서 이루어지는 공개적 행위는 타인의 정치적 태도에 대한 오해를 낳는데, 여기에서 두 가지 메커니즘이 작동한다고 볼 수 있음
 - 정박효과를 예상. 인식의 출발점이 인식의 마지막 결과에 큰 영향을 미침. 명명백백한 거짓말과 오리발이 효과를 가질 수 있는 이유. 북한 주민과 엘리트가 개인우상화를 공개적으로 표현하는 경우 이는 분명히 외부적 압력에 기인한 것임을 알지만 관찰자는 관찰대상자의 정치적 태도를 충분히 조정하지 못함. 관찰대상자가 공개적으로 표한 과장된 충성이라는 출발선으로부터 충분히 내려오지 못함. 관찰 대상자의 정치적 태도가 수령에게 우호적이라는 결론을 내림
 - 근본 귀인 오류(fundamental attribution error)는 자신의 행위는 상황적 맥락에 의거하여 설명하나 다른 이의 행위에 대해서는 그의 내면적 태도로 원인을 돌리려는 경향을 의미함. 즉, 관찰 방향이 자신의 내면이 아니라 타인을 향하고 있는 상태에서 우리 모두가 겪는 인지적 비대칭성을 뜻함. 구체적으로, 강요로 인해 카스트로를 찬양하는 글을 썼음에도 불구하고, 글쓴이의 정치적 태도를 좌파적으로 인식하는 실험 결과를 사례로 들 수 있음. 이를 북한에 적용하면 숙청과 정치적 박해 등의 두려움으로 인해 자신의 선호를 거짓되게 표현한다는 상황적 맥락을 충분히 고려하지 못하는 오류로, 집회에서 수령에 충성을 맹세한 자의 행위를 그의 내면적 기질과 태도로 인식하게 되는 것도 여기에 포함됨
- 극장국가는 주민과 엘리트가 기존 공유지식, 즉 여론에서 벗어나지 못하도록 묶어두는 역할을 수행
- 공유지식이란 상호 인지되고 있다고 다수가 믿는 정보, 신념, 규범, 태도, 행위적 (無)의지 등을 의미함. 공유지식은 다수의 선택에 자신의 선택을 일치시키고자 하는 조정의 이해가 있는 상황에서 다수의 선택을

**북한이라는
‘극장’에서 이루어지는
공개적 행위는
정박효과와
근본 귀인 오류를 통해
타인의 정치적 태도에
대한 오해를 초래**

극장은**다수의 사적 태도와****괴리를 보이는****공유지식의 확산과****공고화를 통해****기존의 조정균형을****'철옹성'처럼 보위**

한쪽으로 인도함. 정박효과와 근본 귀인 오류는 다수의 생각에 대한 다수의 오해를 양산하여 특정 공유지식을 형성하고, 이는 심대한 정치적 파급효과를 지님

- 다수의 선택에 자신의 선택을 일치시키고자 하는 조정의 이해가 강한 독재정치의 신민들은 극장이 생산한 공유지식에 따라 자신의 선택을 결정함
 - 극장국가 북한: 극장의 공연은 동의보다는 다수의 태도에 대한 다수의 믿음을 형성함. 그리하여 개개인의 사적 선호의 변화를 유발하기보다는 다수의 태도에 대한 다수의 믿음에 영향을 줌. 극장이 유인하는 북한 주민과 엘리트의 선택은 동의보다는 동조와 묵종(acquiescence)에 가까움
 - 예상 가능한 북한 주민의 오해: 북한 주민들 사이에 퍼져 있는 정권에 대한 불만 정도를 과소평가할 가능성
 - 다수의 선택에 대한 다수의 기대가 변하지 않는 이상 수많은 이의 참여가 필요한 정치적 동요와 집단행동은 말할 것도 없고, 아주 낮은 수준의 정치적 공적 표현마저도 스스로 억지함
 - 수십만 명이 군중집회 등에서 같은 내용을 반복해서 외치면서 다수의 사적 태도에 대해 다수가 오해함. 김정은 정권은 이러한 행위를 짧은 주기를 두고 지속함으로써 기존의 공유지식을 흔들림 없이 유지
- 극장의 정치적 효과
- 개인독재권력의 근본은 모두가 수령의 절대적 지배를 받아들이고 있다고 모두가 믿는 상태이고, 권력의 원천은 조정
 - 매일 반복 공연되는 다양한 집회와 문화행사는 수령의 절대적 존엄을 모두가 받아들이고 있거나, 최소한 다수가 굴종하고 있다고 모두 믿는 상태임을 널리 알림
 - 이러한 인식이 퍼져있다고 믿는 상황에서 행위자의 합리적 선택은 복종임
 - 극장은 개인독재를 지지하는 근본적 지배 장치
 - 극장은 신념의 확산이 아니라 다수의 사적 태도와 괴리를 보이는 공유지식의 확산과 공고화를 통해 기존의 조정균형을 '철옹성'처럼 보위함

5. 정책제언

- 수령제에서 모든 변화는 김정은에서 비롯됨. 북한의 국내정책 변화를 위해서는 김정은의 기대심리와 시간지평을 변경하기 위한 노력이 필요
- 개혁의 위험을 감수하기 위해서는 현실을 평가하는 개인의 준거점이 높아져야 함. 손익 평가는 행위자가 인식한 현실에서 행위자의 기대를

- 제한 결과이며, 기대가 높을 경우 현실에 대한 손익 평가가 부정적임
 - 혹은 김정은의 평가 방식이 바뀔 경우 상황 인식이 달라질 수 있음. 단 기적 사고에서 벗어나 먼 미래를 상상할 경우 김정은의 불안감은 높아짐. 삼십 년 뒤에도 정권을 잡을 수 있을지를 상상할 경우, 현실에 대한 평가가 부정적으로 바뀔 수 있음
 - 따라서 김정은이 먼 미래를 상상하도록 유도하는 선전활동이 필요함
- 평화와 개혁으로 유도하는 비대칭전략의 핵심은 외부로부터 제공되는 공적 정보임
- 한국 정부의 비대칭전략은 북한의 전통적 공유지식을 흔들 수 있는 심리적 내용과 전술임
 - 극장국가가 만들어 내는 상징권력에 대항할 수 있는 무기는 대안적 공적 정보임. 모두가 인지하고 있다고 믿을 수 있는 공적 정보를 제공하여 북한 엘리트와 주민이 겪고 있는 다원적 무지, 선호 위장, 조정의 딜레마를 완화할 수 있음
 - 북한 주민의 불만이 북한 정권을 압박할 수 있기 위해서는 다음 중 마지막 3단계의 인식이 필요함. 북한주민들은 주민들 사이에 정권에 대한 불만이 점증하고 있다는 사실을 인지하고 있겠지만 아직까지도 불만을 지닌 동료 주민의 수와 불만 정도를 과소평가할 가능성이 농후함

1. 다수가 정권에 반대한다.
2. 다수가 정권에 반대한다는 사실을 다수가 알고 있다.
3. 다수가 정권에 반대하고 있다는 사실을 다수가 알고 있다는 사실을 다수가 안다.

- 세 번째 단계의 인식을 확보하기 위해 감시와 처벌의 위험을 피하면서 북한 주민 스스로 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있는 방식을 모색할 필요성이 있음. 북한 주민이 자신의 사적 태도와 의견을 안전하게 공개화할 수 있다면 극장국가의 효과성은 크게 약해질 수밖에 없음
- 소비자 스스로 상품을 알리는 광고의 다양한 기법을 창의적으로 적용하여 북한에서 사적 의견을 공개적으로 표현할 수 있는 기술을 개발

- 엘리트의 기회주의를 조장하기 위한 공적 정보
- 구체적으로 엘리트의 부패 정도와 이들의 해외 도피자금 정도 등에 대한 믿을 만한 정보를 공개적으로 제공하는 것을 들 수 있음. 엘리트의 부패는 대부분 관찰이 어려움. 관찰 가능할 때만이 엘리트의 인식에 영향을 줄 수 있음. 대부분의 부패행위는 그 성격상 은밀하게 이루어지는데, 엘리트는 몇 가지 경로를 통해 이를 확인함. 첫째, 정권 스스로 이를

**극장국가가
만들어 내는
상징권력에
대항할 수 있는
무기는 대안적
공적 정보로서,
북한 엘리트의
다원적 무지,
선호 위장,
조정의 딜레마를
완화할 수 있어 ...**

**엘리트와 김정은이
한 배를 탄
공동운명체라는
인식을 차단하고,
엘리트와 김정은을
분리시킬 수 있는
대북압박이 필요**

알리는 경우로 대표적으로 대대적인 반부패투쟁이 있음. 반부패투쟁이 용두사미로 끝날 경우에는 부패가 만연하다는 사실만 알리는 꼴이 됨. 이러한 오류를 범한 대표적인 경우가 소련의 고르바초프인데, 그의 우유부단한 반부패투쟁으로 말미암아 오히려 소련 엘리트는 부패행각에 경쟁적으로 뛰어들었음. 두 번째 예상 경로는 외부세력의 정보 유출로, 믿을 만한 외부세력이 북한 엘리트의 부패행위를 공개적으로 보고할 경우에 만연한 부패는 관찰 가능해짐

- 만약의 사태의 대비하여 재산을 은닉하는 엘리트의 기회주의는 이중적 효과를 지님. 첫째, 기회주의적으로 살 길을 마련한 북한 엘리트는 국가 이외의 대안을 가지는데, 이는 북한 엘리트가 김정은 정권에 절대적으로 충성할 필요성을 약화시킴. 둘째, 엘리트의 기회주의는 다수 엘리트의 정치적 태도에 대한 엘리트의 믿음, 즉 엘리트의 공유지식에 영향을 줌. 엘리트는 광범위한 기회주의를 목도함으로써 다수 엘리트가 북한 정권의 미래에 헌신하지 않고 있다고 인식하게 됨

- 김정은과 다수 엘리트를 분리시킬 수 있는 대북압박이 필요
 - 엘리트가 김정은과 한 배를 탄 공동운명체라는 인식을 차단해야 함
 - 외부세력이 엘리트를 고립시킬 경우, 국가를 지키기 위한 엘리트의 협력의 이해는 더욱 강해짐. 독재정권의 유지를 제외하고 다른 대안이 없다면 엘리트는 필사적으로 정권을 사수하려 함. 이는 정권의 내구성을 강화시킴
 - 적당히 놓아주어 적을 잡는 삼십육계의 욕금고종(欲擒故縱) 전략이 필요함

참고문헌

- 권현익·정병호. 2013. 『극장국가: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』. 서울: 창비.
 로버트 치알디니. 이현우 역. 2002. 『설득의 심리학』. 서울: 21세기북스.
 한병진. 2015. “개인독재의 가설.” 『대한정치학회보』 제23집 2호, 27-46.

Berger, Jonah. 2013. *Contagious: Why Things Catch on*. New York: Simon & Schuster.

- Cha, Victor D., and David Kang. 2003. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.
- Chwe, Michael Suk-Young. 2001. *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Clark, Margaret S., and Judson Mills. 1979. "Interpersonal Attraction in Exchange and Communal Relationships." *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol.37, 12-24.
- Elster, Jon. 2007. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Fiske, Susan, and Shelley E. Talyor. 2013. *Social Cognition: From Brains to Culture*. New York: Sage.
- Geertz, Clifford. 1980. *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Hume, David. 1748. "Of the First Principles of Government." In *Essays, Moral and Political*. London: Cadell.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kunda, Ziva. 1999. *Social Cognition: Making Sense of People*. Cambridge: MIT Press.
- Myers, David G. 2010. *Social Psychology*. New York: McGraw-Hill.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shermer, Michael. 2012. *The Believing Brain: From Ghosts and Gods to Politics and Conspiracies: How We Construct Beliefs and Reinforce Them as Truths*. New York: St. Martin's Griffin.
- Shirkey, Clay. 2008. *Here Comes Everybody: The Power of Organizing without Organizations*. New York: Penguin Press.
- Thaler, Richard H. 2015. *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. New York: W.W. Norton & Company.

❖ 저자 약력

■ 한병진

現 계명대학교 공공인재학부 정치외교학 전공 부교수. 서울대학교 외교학과와 동대학원을 졸업 후, 2004년 미국 버팔로 뉴욕주립대에서 열친과 푸틴 시기 러시아의 개혁정치로 정치학 박사학위 취득. 최근 정치경제학, 행동경제학, 사회심리학 등에 의거하여 독재정치이론 및 북한 정치와 관련한 연구를 진행 중.

목 차

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

한국인의 대북정책에 대한 평가와 남남갈등의 가능성: 2007~2014

이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

1. 들어가는 말

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

인식할수록 보수적 성향을 가지는 것으로 평가됨

- 한국 정치에서 북한과 통일이 차지하는 비중이 크다는 것은 재론의 여지가 없음
 - 서울대학교 통일평화연구원이 2007년부터 2014년까지 전 국민을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 남북한의 통일이 필요하다고 생각하는 응답자가 56%로 과반수를 초과함. 반면 중립적인 응답자는 22%, 필요하지 않다고 생각하는 부정적 응답자는 21%를 차지하여 통일에 대한 국민적 지지가 상당한 것으로 볼 수 있음
 - 북한과의 교류협력에 대한 여론은 북한에 대한 인도적 지원이 통일에 도움이 된다는 의견이 51%인 반면, 통일에 도움이 되지 않는다는 의견이 49%로 팽팽히 대립
 - 북한에 대한 여론의 인식과 그에 따른 대북정책은 ‘유발성 이슈(valence issue)’로서 이념적·정치적 대결의 상징으로 자리 잡게 되었고, 정책 결정자들이 여론의 추이에 민감하게 반응할 수밖에 없는 정책현안으로 부상
- 본 연구는 한국의 대외정책 및 안보정책에서 북한과 통일 문제가 차지하는 중요성을 고려하여 여론이 공유하는 평화통일에 대한 인식을 주요 연구대상으로 설정
 - 여론조사자료를 이용하여 여론의 성향을 유형화하고 각각의 유형화된 여론의 변화를 남북관계에 큰 영향을 미친 주요 사건들을 통해서 설명하고자 함

2. 기존 연구의 검토

- 외교정책 결정과정에서 여론의 인식과 평가가 가지는 중요성은 고전적인 논쟁거리이며, 민주주의적 의사결정(democratic control)이라는 주장과 대중에 대한 인기영합(populism)이라는 두 개의 시각이 대립
 - 전통적인 엘리트정치이론에 따르면, 여론은 단순한 정서(mood)의 반영이라는 점에서 정확한 정보에 기초하지 않기 때문에 일관성과 체계성이 부족하고 안정적이지 않다고 보는 시각이 존재(Lippmann 1949; Almond 1956; Cohen 1973)
 - 미국 인권 운동사를 보면 전후 미국 민주주의가 발달하는 과정에서 일반 대중의 여론이 국내정치에 대해 객관적인 상황을 인식하고 합리적이고 정확하게 대처하기 시작했다는 평가가 있음. 이에 따르면 민주주의의 발달이 여론의 역량을 확대하였고, 여론의 역할이 민주주의의 발전을

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

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

선도했다는 점에서 민주주의의 진전은 여론의 일관성과 체계성과 직접적인 관계가 있다고 파악할 수 있음

- 민주주의의 지속적인 확대는 국내정치와 외교정책의 상관성이 일반화되는 계기가 되어 양면게임이론(two-level game theory), 관심전환이론(diversionary theory), 그리고 민주주의 평화이론(democratic peace theory)과 같은 새로운 시각들이 등장
 - 여론조사 자료를 이용한 경험적 연구에 따르면 외교정책에 대한 여론의 역할이 증가하고 있으며(Holsti 1992; 1996), 보다 구체적으로 여론은 이성적이며(Russett 1990; Page and Shapiro 1992), 안정적이고(Hurwitz and Peffley 1987), 체계적이며(Nincic 1997), 경우에 따라 정책결정에 영향력을 행사한다는(Weatherford 2006) 결과
- 한국도 국제화 및 개방화에 따라서 국내정치의 이해관계와 외교정책이 상호 밀접한 영향을 줄 수 있고 이에 대한 여론의 민감한 대응 역시 증가하는 추세임
- 대북정책에서도 한국 정부가 화해협력에서 비핵화 우선으로 정책을 전환하는 과정에 국내정치적으로 다양한 이해집단의 평가가 엇갈리는 결과가 나타남
 - 북한의 연이은 무력도발에 대한 5·24 조치로 금강산 관광이 중단되는 과정에서 북한으로 투입된 9억 달러의 관광수입이 북한의 대량살상 무기 제조에 사용되었기 때문에 대북제재를 강화해야 한다는 보수적 주장은 비핵화 우선 정책을 지지
 - 반면, 금강산 관광 통로에 있던 남쪽 접경지역 주민들은 화해협력정책으로 인한 지역경제의 활성화 등의 반사이익이 사라지게 되어 비핵화 우선 정책을 부정적으로 인식
- 오늘날 민주화된 한국사회에서 통일정책에 대한 여론의 평가를 과학적으로 이해하려는 노력은 향후 대북정책 및 통일정책을 수립하고 추진하는 데 중요한 기준점이 됨
- 박선원(2002)은 김대중 정부의 햇볕정책에 대한 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 맞서는 가운데 여론의 지지와 반대의 방향성이 여론조사를 주도한 기관에 따른 결과의 차별성 및 여론조사 표본 사이에 나타나는 차이에 의해서 결정되는 과정을 분석
 - 이정희(2002)는 대북정책을 둘러싸고 남한 내 사회단체 간에 발생하는 다양한 갈등의 원인을 추적하여 통일 관련 43개 단체의 대표자를 대상으로 25개의 설문 문항을 면접조사를 통해 수집한 자료를 분석함. 이 연구에서는 여론 주도층으로 볼 수 있는 대북정책 관련 사회단체 지도자들의 경우 이념적으로 보수적이라고 평가되는 자통협, 통일연대, 그리고

민족회의는 대북 강경 태도를 고수하는 반면, 진보적으로 평가되는 민화협은 대북 유화적 입장을 선호

- 김태현·남궁곤·양유석(2003)은 대북정책에 대한 여론 분석에서 한국인들이 북한에 대하여 ‘통일의 대상인 형제’이자 ‘대치하는 적’이라는 이중적 이미지를 가지고 있다고 전제하고 이를 각각 민족주의적 성향과 현실주의적 성향으로 나눈 뒤 이 두 가지 성향의 비중을 따라 현실주의자, 민족주의자, 보통사람, 냉소주의자로 구분
- 이 연구들은 실증적 연구방법을 구체화하여 대북 및 통일정책에 대한 여론의 반응을 분석했다는 점에서 이론적으로 의미 있는 시도로 평가되지만 몇 가지 한계를 지님
 - 첫째, 일반 대중과 시민단체의 대표에 대한 여론조사를 분석하여 대중과 엘리트의 의견 사이의 상관관계에 대한 논의는 시도되지 못했고, 여론의 선호가 정책결정에 반영되었는지에 대한 평가가 없다는 점에서 여전히 연구가 제한되어 있으며, 초기 단계에 머물러 있음
 - 다른 한계는 여론조사의 결과에 영향을 미치는 변수에 대한 분석이 이념 성향과 성별, 연령, 교육수준, 지역과 같은 인구통계와의 상관성에 집중되어 있으며, 여론조사에 체계적이고 실증적인 분석이 필요하다는 점에서 새로운 변수와 새로운 방법론을 적용할 필요가 있음

3. 대북정책에 있어 여론성향에 대한 이론

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

<표 1> 미국 대외정책에 대한 여론의 성향

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

- 이 분류체계에 따른 여론성향은 안보와 경제 두 분야에서 국제적 성향을 가지는 ‘국제주의(internationalist),’ 두 분야에서 고립적 성향을 지지하는 ‘고립주의(isolationist),’ 경제에는 국제적 성향을 지지하지만 안보에는

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

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

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

〈표 2〉 한국 대북정책에 대한 여론의 성향

		안보정책	
		협력	대결
경제정책	협력	기능주의	햇볕정책
	고립	비핵화 우선	북한붕괴지지

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

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

**경제와 안보정책
모두에서 고립과
강경을 선호하는
'고립주의(isola-
tionist)'는
한국이 북한과
경제 및 안보협력을
적극적으로
추진하지 않아도
궁극적으로 통일이
가능하다고
인식한다는 점에서
'북한붕괴 지지'**

- '강경주의(hard-liner)'는 안보에는 적극적이지만 경제에는 고립적 성향을 지지한다는 점에서 북한 문제에 있어서 공격적인 성향을 지닌 입장으로 오해받을 수 있음
 - 한국의 대북정책에 적용하면 북한에 대해서 군사적으로 협력을 수용 또는 요구하지만, 경제적으로는 교류협력과 인도적 지원에 대해 반대하는 입장. 따라서 북한이 안보 문제에 신뢰할만한 성의를 보여줘야 경제적 협력이 가능하다고 인식하는 '비핵화 우선' 입장으로 볼 수 있음
 - 이 시각은 앞에서 논의한 바와 같이 국민의 정부와 참여정부 10년간 북한과의 교류협력을 이른바 북한에 대한 '무의미한 퍼주기'로 규정함. 또한, 인도적 지원이 북한 주민의 삶의 질을 개선하는 데 사용되지 않고 북한 당국이 군비확대에 사용하는 것을 방지하여 한국에 대한 군사도발로 이어졌다고 봄
 - 이명박 정부가 출범하면서 북한에 대한 화해협력정책의 실패를 선언하고 이에 대한 대안으로 제시한 '비핵 개방 3000'에 나타난 바와 같이 이 성향은 북한에 대한 인도적 지원에 반대하고 안보 문제에 있어 북한의 성실한 태도 변화를 인도적 지원의 전제조건으로 주장
 - 북한의 완전하고 확인 가능하며 돌이킬 수 없는 핵 포기의 선행을 요구하는 입장. 2010년 3월의 천안함 사건과 11월의 연평도 포격사건에서 나타난 북한의 도발행동의 원인에 대해 국민의 정부와 참여정부 10년간 조건 없이 북한에 제공한 인도적 지원이 군사적 공격으로 돌아왔다고 주장
 - 같은 맥락에서 이명박 정부 시기 대북압박정책을 의미하는 '비핵 개방 3000'은 경제적 압박을 통해서 군사적으로 남한을 위협하는 북한의 잘못된 버릇을 고치겠다는 자신감을 반영
- 경제와 안보정책 모두에서 고립과 강경을 선호하는 '고립주의(isolationist)'는 한국이 북한과 경제 및 안보협력을 적극적으로 추진하지 않아도 궁극적으로 통일이 가능하다고 인식한다는 점에서 '북한붕괴 지지'로 볼 수 있음
 - 1990년대 중반 북한 내 최악의 식량난으로 30만여 명이 아사한 '고난의 행군' 시기와 1994년 김일성이 사망하고 김정일로 정권이 교체되던 시기가 맞물리면서 북한이 경제난을 이기지 못하고 내부로부터 붕괴할 것이라는 예측이 제기
 - 1994년 10월, 북미 제네바 합의 과정에 나타난 바와 같이 경수로 제공에 대해서 쉽게 합의하고 실제 이행을 제대로 하지 않은 것은 북한의 붕괴가 임박했다는 인식에 근거한 것으로 판단됨. 이러한 예측은 적중하지 않았지만 취약한 북한 정권이 곧 붕괴할 것이라는 기대가 최근 김정일에서 김정은으로의 정권 교체기에 다시 등장

- 2011년 김정일이 사망하고 20대 후반의 김정은이 정권을 승계하는 과정에서 어린 나이와 경험 부족으로 인한 내부권력의 장악 실패, 그리고 고난의 행군 시기와 비교해서 특별히 개선되지 않은 경제난과 식량 사정 등을 근거로 북한이 붕괴할 것이라는 논의
- 이 시각은 김일성-김정일-김정은으로 3대째 이어지는 북한의 세습 정권 자체가 정당성이 결여되어 있고, 부정부패가 만연하다고 판단. 더 나아가, 국가실패로 주민들에 대한 통제가 이완되고 있으며 정권 생존 차원에서 자본주의 시장경제의 변화를 방지하고 있다고 진단
- 북한 정권이 말기적 상황에 처해있기 때문에 구체적으로 정책적 시도를 하지 않더라도 시간이 지나면 체제를 유지하지 못하고 붕괴할 것으로 봄. 그때 흡수통일을 추구하는 것이 적절하다고 판단하고, 북한에 대한 인도적 지원이나 군사적 협력을 유도하는 정책적 노력이 통일에 특별한 도움이 되지 않을 것으로 판단

4. 대북정책에 있어 여론의 분포에 대한 논의

가. 자료의 소개

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

서울대학교

통일평화연구원이

한국 갤럽에 의뢰하여

2007년부터

2014년까지 8년에

걸쳐 매년 지속적으로

전국 16개 시·도의

만 19세 이상

65세 미만의 성인 남녀

2,000여 명을 대상 ...

통일과 관련하여

여론의 변화를

일관된 분석의 틀을

적용하여 다년간

축적해온 사례는 최초

기념으로 수행한 『중앙일보 창간 45주년 여론조사: 북한·통일』이 있음

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

나. 기술통계의 설명

- 통일정책에 대하여 여론의 유형별 분포는 <표 3>에 표시되어 있음
 - 국내여론에서는 북한과의 경제협력을 안보협력과 동시에 추구하는 것을 선호하는 이른바 '기능주의'가 45%를 차지하여 광범위한 지지가 나타나고 있음. 북한과의 경제협력과 안보협력을 동시에 추구한다는 점에서 국제주의적 성향과 개방적 성향을 대변하는 여론
 - 이 유형은 경제적 측면에서는 화해와 협력을 안보 측면에서도 한반도의 평화와 안정을 서로 연계하여 대화와 협력을 추구하는 것을 긍정적으로 평가함

<표 3> 2007~2014 통일정책에 있어 여론의 유형별 분포

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

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

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

북한에 대한 근본적인 불신이 있음을 의미

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

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

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

실패를 주장

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

다. 대북정책 관련 여론성향에 대한 변수

- 남북관계에서 경제협력의 추이는 대북지원과 경제교류의 현황을 통해서 유추
 - <표 4>에서 실제로 대북지원의 추이를 보면 2007년까지 3천억 원에서 4천억 원에 달하는 정부 및 민간 차원의 지원이 제공되다가 2008년부터 급격하게 감소¹⁾
 - 대북지원은 '비핵 개방 3000'으로 대북정책의 기조가 전환된 2008년 이후, 전년도의 25% 수준으로 급격하게 감소하는 경향을 보여주고 있음. 5·24 조치가 취해진 2010년 이후에도 화해협력정책의 마지막 해였던 2007년과 비교해 5% 수준으로 감소
 - <표 4>에서 알 수 있듯이, 2000년부터 2010년까지 대북지원 누계 총액 2조 8,459억 원 중에서 식량이 차지하는 비중을 모두 합하면 8,728억 원으로 가장 큰 비중을 차지

〈표 4〉 대북지원 현황(2000~2014)

(단위: 억 원)

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

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

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

- 한편, 비핵화 우선을 선호하는 입장에서는 인도적인 목적으로 이루어지는 지원일지라도 분배의 투명성이 확보되지 않는 상황에서 대규모의 지원은 원칙적으로 재검토해야 한다고 주장
- 이런 맥락에서 비핵 개방 3000은 무조건 대북지원을 거부하는 것이 아니라 인도적 목적으로 명백한 원칙에 따라서 시행²⁾
- 북한과의 협력에 있어 경제 및 안보분야의 의견 차이는 대북정책의 선택 문제이자 이념적으로 진보와 보수 또는 좌우를 분류하는 기준이 되는 정책의제로 자리 잡게 됨. 이후 남북한 교류협력에 대한 국내여론의 정책논쟁에 있어 북한의 대남 적대행위가 해소되지 않는 상태에서 남북경제협력을 지속하는 정책에 대한 여론의 지지가 낮음

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

〈표 5〉 남북교역 추이(2005~2014)

(단위: 천 달러)

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

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

출처: 나라지표(<http://www.index.go.kr/>)

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

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

〈표 6〉 2007~2014 통일정책에 있어 연도별 여론의 유형분포

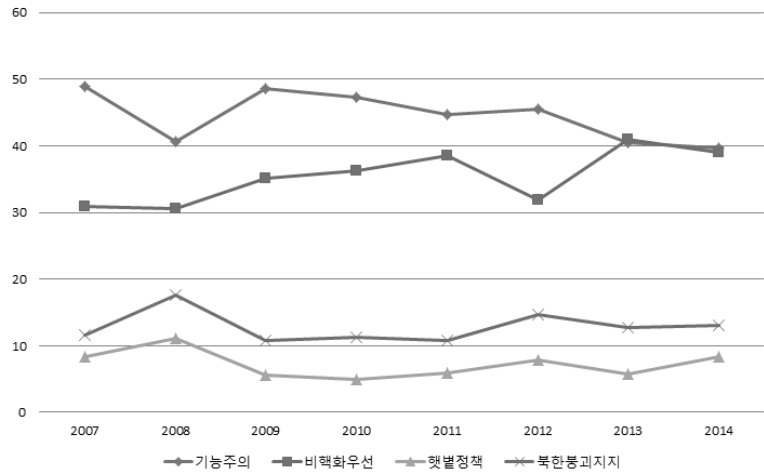
	기능주의	비핵화 우선	햇볕정책	북한붕괴지지
2007	588 (49.00%)	371 (30.92%)	101 (8.42%)	140 (11.67%)
2008	491 (40.65%)	370 (30.63%)	134 (11.09%)	213 (17.63%)
2009	580 (48.58%)	419 (35.09%)	67 (5.61%)	128 (10.72%)
2010	568 (47.67%)	436 (36.33%)	60 (5.00%)	136 (11.33%)
2011	536 (44.67%)	462 (38.50%)	72 (6.00%)	130 (10.83%)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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

- 남북한이 대립하는 사안에 대해 상대방의 요청을 들어주면 상대방에 대해 손해를 보지만, 양쪽 모두 상대의 요구에 굴복하지 않겠다는 심리적 만족감 또는 청중비용을 고려하여 포기하지 않고 대결관계를 지속하면서

결국 파국으로 진행

- 북한은 이러한 남한의 현실을 악용하여 긴장을 고조시켜 경제적 지원을 요구했고, 남한은 북한의 협박(blackmail)에 굴복할 수 없다는 여론의 지지가 확산되어 비핵화 우선 여론이 증가하는 결과가 나타남
 - 2009년 대청해전에서 북방한계선 침범으로 북한 경비정이 반파되고 인민군 병사 8명이 사망하는 피해가 있었음. 2010년에는 천안함 피격과 연평도 포격으로 아군의 피해와 민간이 사상자가 발생하면서 군사적 긴장이 고조됨. 이에 따라 경제협력과 안보협력을 병행하는 기능주의 접근에 대한 여론의 지지는 감소했지만, 경제협력 없이 비핵화를 달성해야 한다는 비핵화 우선을 선호하는 여론이 꾸준히 증가
- 한편, 햇볕정책과 북한붕괴에 대한 선호는 별다른 변화 없이 일정한 수준을 유지
- 2011년 12월 17일, 북한의 최고지도자 김정일이 사망한 후에 비핵화 우선에 대한 기대가 증가하는 양상
 - 2012년 북한의 정치권력을 김정은이 후계자로서 승계하고, 북한은 두 차례에 걸쳐 로켓 발사 실험을 강행. 4월의 실험은 2분 15초 만에 추락하면서 실패해 의미가 크지 않지만, 대통령 선거를 일주일 앞둔 시점인 12월 12일의 실험은 성공한 것으로 평가됨. 이는 북한이 남한에 군사적 위협을 가한 것으로 남북한 모두에게 국내정치적 의미가 큰 사건
- 새롭게 출범한 김정은 정권은 체제의 안정을 국내외에 과시하기 위해 인공위성 발사를 활용하였고 남한 선거 정국에도 일정한 영향을 주려 시도
- 당시 박근혜 대통령 당선인이 취임하기 직전에 남북관계 개선을 위한 한반도 신뢰프로세스를 발표하면서 남북관계 개선에 대한 희망을 전달
 - 반면, 북한은 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 단행함으로써 한반도의 신뢰를 추구하고려는 남한의 노력에 대해 군사적 위협으로 대응. 비교적 정권이 안정된 상태에서 새로운 정부가 출범하는 남한이 남북관계의 주도권을 확보하지 않게 하려는 의도로 북한이 핵실험이라는 극단적 조치를 취한 것으로 해석됨
 - 박근혜 정부에 들어와서는 북한의 군사도발에 의한 일방적인 긴장 고조 행위에 대해서 강경한 대응을 지지하는 방향으로 여론이 변화함. 2013년부터 경제협력을 하지 않더라도 안보협력을 달성해야 한다는 비핵화 우선에 대한 여론의 지지가 경제협력과 안보협력을 병행해야 한다는 기능주의에 대한 여론 지지를 추월하는 현상이 발생
 - 2014년에도 기능주의에 대한 지지는 유지되고 비핵화 우선에 대한 지지는 비약한 감소를 보였지만, 2007년의 경우와 비교하여 많게는 약 20%가량 우위를 점하던 기능주의에 대한 여론의 선호가 급감

북한은

2013년 2월 12일에

3차 핵실험을

단행함으로써

한반도의 신뢰를

추구하려는

남한의 노력에 대해

군사적 위협으로 대응.

비교적 정권이

안정된 상태에서

새로운 정부가

출범하는 남한이

남북관계의 주도권을

확보하지 않게

하려는 의도로

북한이 핵실험이라는

극단적 조치를 취함

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

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

〈표 7〉 2006년 이후 북한 군사도발 현황

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

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

5. 결론: 대북정책과 여론에 대한 정책제언

- 국제정치학계에서 국내정치와 대외정책의 연계에 대한 연구 중에서도 외교정책과 여론의 상관관계는 고전적인 주제임. 특히, 민주주의가 진행되어 제도화가 안착될수록 여론은 외교정책에 의미 있는 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있음
- 본 연구는 오늘날 민주화된 한국사회에서 특수한 외교정책의 하나인 대북정책에 대한 대중의 반응을 분석하여 여론의 체계성, 일관성, 그리고 영향력에 대해서 논의
- 한편, 본 연구는 여론과 대북정책의 상호관계를 분석적으로 논의하고자 하였지만 주어진 자료의 한계로 인해 시계열분석이라는 과학적 방법을 적용하지 못했음

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

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

- 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 한국의 여론이 대북정책에 관한 이념적인 성향도 영향을 미치지 않지만 파편적이지 않고, 체계적이고 일관성이 있으며, 정부정책에 대한 영향력도 있으며, 무엇보다 상황의 변화에 대하여 논리적으로 대응하는 것으로 판단
 - 연구 기간인 2007년부터 2014년까지 햇볕정책에 대한 지지가 가장 낮게 나온다는 점에서 북한에 대한 조건 없는 지원은 여론의 지지를 받기 어려웠다고 판단
 - 노무현 정부까지의 화해협력정책이 이명박 정부에 들어서 군사적 신뢰가 수반되는 교류협력을 의미하는 비핵 개방 3000으로 전환되는 계기는 조건 없는 대북지원에 대한 여론의 부정적 평가와 관련이 있다고 볼 수 있음
- 대북지원에 대한 여론의 평가가 논리적이고 체계적이 아니라 정서적(mood)이라고 하더라도 지속적인 여론의 성향은 정부정책의 변화로 이어짐
 - 리서치 앤 리서치가 실시한 “정부의 대북정책”이라는 여론조사는 내부적 일관성이 없으므로 여론의 변화를 정확하게 추적했다고 할 수는 없음. 그러나 여론조사 자료의 한계에도 불구하고, 단순히 결과만 비교하면 1998년 말에는 햇볕정책에 대한 지지가 57% 수준이었고 1999년에는 85%까지 상승
 - 이에 반해서 2013년 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스를 근간으로 하는 대북정책에 대하여 여론의 76%가 긍정적으로 평가⁴⁾
 - 이러한 변화를 고려하면 여론의 변화와 정책의 변화는 상호 영향력을 주고받는 것으로 결론 내릴 수 있음. 다만 여론의 변화가 정책의 변화를 유도했는지 정권의 변화가 여론의 선호를 변경했는지에 관한 상호관계의 방향에 관해서는 향후 연구가 필요
- 한국의 여론은 북한의 재래식 군사도발보다 대량살상무기의 실험에 대해 더욱 민감하게 반응함. 이는 여론이 느끼는 현실적 위협감을 반영한다는 점에서 논리적이며 대북 경제적 지원에 대한 이념적 양극화 성향은 여론의 일관성을 보여줌
 - 보수적인 여론은 북한붕괴를 지지하는 방향으로 이동하는 데 반하여 진보적인 여론은 햇볕정책을 지지하는 방향으로 이동
 - 북한의 협박과 벼랑 끝 전술에 대해서 여론은 북한이 원하는 경제적 지원 확대라는 방향으로 움직이지 않고, 군사적 협력을 얻어낼 것을 주문. 이러한 점에서 국내 여론은 체계적이며, 종합적으로 대북정책에 있어 북한의 도발, 남북한 정치권력의 교체와 같은 사건에 따라 변화가 일관성 있으면서도 지속적으로 나타남

- 본 연구는 대북정책에 대한 여론의 변화를 추적했다는 점에서 의미가 있음. 여론은 북한의 행위양식 변화에 따라 일정한 규칙성과 나름의 작동원리를 추론하는 인지학습이 가능했던 것으로 보임
- 따라서 남한에서 정권의 교체에 따른 대북정책의 변화를 확인하는 것도 중요하지만, 정권의 변화와 무관하게 국익을 확보하는 대북정책에 대한 여론의 합의를 도출하고 지지를 얻는 방안의 모색이 필요하다고 볼 수 있음. 또한, 통일정책과 대북정책은 이념적 성향에 따라서 정권 교체에 따른 차별성을 홍보하는 접근보다는 일관성을 극대화하는 정책적 노력이 필요함

주석

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

참고문헌

- 길윤형. “박근혜 정부 대북정책 잘한다 76%.” 『한겨레신문』, 2013년 6월 23일.
- 김태현·남궁곤·양유석. 2003. “외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례 연구.” 『한국정치학회보』 37-3: 151-174.
- 박명규·김병로·송영훈·정은미·장용석. 2013. 『2013 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원.

- 박선원. 2002. “햇볕정책과 여론: 지속성과 변용의 관점에서 본 실증 분석.” 『한국과 국제정치』 18-2: 135-166.
- 이성우. 2013. “통일외식에 영향을 미치는 통일여건의식의 상호관계.” 『통일과 평화』 5-1: 115-153.
- _____. 2013. “한반도 신뢰프로세스의 본질, 현상, 그리고 전망: 게임이론을 통해 본 북한 핵문제.” 『국제지역연구』 17-2: 95-120.
- 이정희. 2002. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』 42-4: 117-149.
- 임을출. 2011. “2000~10년 한국의 인도적 대북지원의 현황과 평가.” 『북한경제리뷰』 2011-2: 10-29.
- Almond, Gabriel A. 1956. “Public Opinion and National Security Policy.” *Public Opinion Quarterly*, 20-2: 371-378.
- Chittick, William O., Keith R. Billingsley, and Rick Travis. 1995. “A Three-Dimensional Model of American Foreign Policy Belief.” *International Studies Quarterly*, 39-3: 313-31.
- Cohen, B. 1973. *The Public Impact on Foreign Policy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Hinckley, Ronald H. 1992. *People, Polls, and Policy-Makers: American Public Opinion and National Security*. New York, NY: Lexington Books.
- Holsti, Ole R. 1992. “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus.” *International Studies Quarterly*, 36-4: 439-466.
- _____. 1996. *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Hurwitz, Jon, and Mark Peffley. 1987. “How are Foreign Policy Attitudes Structured? —A Hierarchical Model.” *American Political Science Review*, 81-4: 1099-1120.
- Knecht, T., and Weatherford M. S. 2006. “Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making.” *International Studies Quarterly*, 50-3: 705-727.
- Lippmann, Walter. 1949. *Public Opinion*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Nincic, Miroslav. 1997. “Domestic Costs, the U.S. Public, and the Isolationist Calculus.” *International Studies Quarterly*, 41-4: 593-609.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Putnam, Robert. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, 42-3: 427-460.
- Russett, Bruce. 1990. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wittkopf, Eugene R. 1990. *Face of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Durham, NC: Duke University Press.

❖ 저자 약력

■ 이성우

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

목 차

1. 평가: 양호한 출발
2. 현황: “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”
 - 가. 추진 방식 및 사업
 - 나. 추진 목표
3. 도전요인과 과제
 - 가. 도전요인
 - 나. 늘어나는 과제
4. 제안사항
 - 가. 본연의 기능을 강화할 차례
 - 나. 적극적 정책 조합(policy mix)을 통해 시너지를 살려야
 - 다. 공급자 중심에서 수용자 중심으로 시각 전환이 필요
 - 라. 장기 지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교의 동시 필요성
 - 마. 정책을 넘어 마음가짐으로
 - 바. 외교의 목표와 행동의 중요성

우리나라의 공공외교: 평가와 발전 방향

한인택 (제주평화연구원 연구위원)

1. 평가: 양호한 출발

- 문화외교는 예전부터 존재하였지만 공공외교는 최근 주목받고 있는 현상. 2010년이 ‘공공외교의 원년’으로 선포되었고, 2011년에 최초로 공공외교 대사가 임명되었으며, 2012년에는 공공외교정책과가 신설되고 관련 시범사업이 추진되었음
 - 2010년 이후 공공외교는 단순히 문화외교의 ‘재포장’이라고 볼 수 없을 정도로 위상이 제고되었고 가용자원도 증가(2013년 공공외교 신규 예산 60억 원, 2014년 공공외교 예산 90억 원)
 - * 공공외교의 준거 사례(reference case)로 자주 언급되는 미국의 경우도 냉전 종식을 이유로 1999년 해외공보처(U.S. Information Agency)를 폐지하였다가 9.11 테러를 계기로 공공외교를 본격화하였기 때문에 우리나라의 공공외교가 아주 늦다고 볼 수는 없음
- 특히 2016년 2월 『공공외교법』의 제정은 종합적이고 체계적인 공공외교 전략의 수립과 정책의 추진을 통해 우리나라 공공외교의 급과 격이 달라질 수 있는 중요한 이정표
 - 2016년 8월부터 시행되는 이 법은 외교부가 직접 또는 지방자치단체 및 민간 부문과 협력하여 공공외교 전략과 정책을 수립 및 수행할 수 있는 법적 근거를 마련
- 이러한 노력의 결과 동아시아연구원이 BBC 월드서비스, 글로브 스캔과 공동으로 실시한 조사에 따르면 한국에 대한 외국인들의 긍정적 평가는 공공외교 원년인 2010년부터 지난 5년 사이에 33%에서 38%로 증가. 일반적으로 인식 변화가 더디다는 점을 고려하면 5년 사이에 한국에 대한 긍정적인 평가가 5% 향상된 것은 매우 고무적 현상
 - 특히 북미와 아프리카에서 한국의 이미지 개선이 뚜렷하게 드러났고, 유일하게 중남미에서만 긍정적 평가가 41%에서 27%로 급락
 - * 단, 이러한 인식 변화에 있어서 공공외교의 역할과 기여에 대한 정확한 분석을 위해서는 추가적인 연구가 필요

2. 현황: “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”

- 외교부는 현재 “국민과 함께 하는 공공외교, 세계가 신뢰하는 매력한국 건설”이라는 기치 아래, 우리의 공공외교 자산을 활용하여, 외국 대중에게 한국에 대한 좋은 이미지를 심어 그들의 신뢰와 호감을 얻고, 우리 외교정책에 대한 이해와 지지를 높여 국제사회에서 ‘선한’ 영향력을 확대하고자 함. 이를 위해 178개 재외공관을 공공외교의 전초기지로 삼아 현지의 관습·문화·외교관계 등을 고려하는 ‘맞춤형’ 공공외교와 더불어 우리 문화의 일방향적 전파가 아니라 문화의 상호교류를 통한 ‘쌍방향’ 공공외교를 추진 중

가. 추진 방식 및 사업

1) 추진 방식

- 전통적 ‘정부 대 정부’ 외교와 달리 공공외교의 수행에 있어서 중앙정부는 물론 지방정부, 각종 단체 및 개인의 참여가 필요(ex. 한류 스타)
- 외교부에서 표방하는 “국민과 함께 하는 공공외교”는 이러한 광범위한 참여의 필요성을 인식하고, 국민들의 강화된 국제적 역량을 활용하는 동시에 공공외교에 대한 국내적 이해와 지지 기반도 강화하는 긍정적 선택

2) 추진 사업

- ‘국민 참여형 공공외교’ 사업¹⁾
 - 국민이 직접 공공외교 프로젝트의 기획·시행자로 참여하는 “국민 모두가 공공외교관”
 - 국내외 청년의 자발적·창의적 아이디어를 활용한 ‘청년 공공외교단’
 - 시니어의 풍부한 경험과 식견을 활용한 ‘시니어 공공외교단’
 - 젊은 문화예술 인재를 문화적 불모지인 개도국에 문화봉사단으로 파견하여 현지의 문화꿈나무를 발굴하는 ‘개도국 문화꿈나무’
 - 국내 대학생을 재외공관에 파견하여 각 공관이 시행하는 현지 공공외교 사업을 측면 지원토록 함으로써 공공외교 실무 참여 기회 제공
- 재외공관 사업²⁾
 - 세미나, 포럼, 전시, 공연 등 다양한 방법을 통해 현지 맞춤형으로 한국의 총체적인 매력을 소개하는 매력한국 알리기 사업

2016년 2월
『공공외교법』의
제정으로 체계적인
공공외교 전략의
수립과 정책의 추진을
위한 기반이 조성될
전망 ...

공공외교란**'자국에 유리하도록****외국의 공중(public)****의 인식을 변화시키는****정부 및 비정부****행위자의 의도적****노력'으로 정의 가능**

- 'Quiz on Korea', 'K-food World Festival', 'K-pop World Festival', '동영
상 콘테스트' 등 외국인들의 한국에 대한 지식·기능 경연의 장(場)인
'코리아 콘테스트' 사업
- 수도 이외 지방도시를 순회하며 한국을 알리는 '지방 순회 카라반'
- 현지 주요 대학, 도서관, 문화센터 등에 한국의 선진 IT기술이 가미된
복합 한국 홍보관 'Korea Corner' 개설 사업
- 현지인으로 구성된 한국문화 동호회, 태권도 동호회, 한국 유학·근무
경험자들이 자발적으로 한국을 홍보토록 하는 'K-Lover(친한외국인)
기반 구축 사업
- 유명 외국인을 한국 홍보대사로 활동하게 하는 공공외교 친선대사 사업
- 외국의 초·중·고 교과서에 한국의 발전상 서술 확대 사업

- 이러한 각종 사업이 실제로 명실상부하게 수행되고 있는지는 검증이
필요하겠으나, 공공외교의 수행에서 국민의 참여를 높이고, 재외공관에
예산과 권한을 맡겨 공공외교가 현지 맞춤형으로 추진되는 것은 바람
직한 현상임
- 반면, 매력한국 알리기 사업, 코리아 콘테스트 사업, 지방 순회 카라반,
복합 한국홍보관 Korea Corner 개설 사업 등은 사실상 전통적인 문화
외교로도 볼 수 있는 사업들임

나. 추진 목표

- '공공외교(public diplomacy)'란, '자국에 유리하도록 외국의 공중(public)
의 인식을 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력'이라고 정
의할 수 있음
- '자국에 유리하게,' 즉 자국의 이익을 도모한다는 점에서 공공외교는
전통적인 외교와 다를 바 없음
- 다만 그러한 노력의 대상이 외국의 '정부'가 아니라 외국의 '국민'이라
는 점에서 정무외교와 차별성이 있으며, 대부분의 인식의 변화가 문화,
지식, 규범 등 상징적 요소의 사용을 통해 이루어진다는 점에서 공공
외교를 소프트파워외교로 간주하기도 함
- * 하지만 우리나라에 대한 인식 변화의 경우, 경제력이나 성공적인 기
업이나 상품(ex. 삼성 스마트폰) 등 물질적 요소 즉, 하드파워가 중
요한 역할을 하는 것이 현실
- "세계는 구호에서도 나타나듯이 우리는 '자국에 유리한 외국 국민의
인식'을 "신뢰"나 "매력"으로 동일시하고 있음

- 한편, 반드시 신뢰나 매력, 또는 신뢰나 매력만이 우리에게 유리한 상대국 국민의 인식인지는 분명하지 않음
 - 예컨대 반한 분위기가 증가하고 있는 일본에서 우리 국민의 안전을 보호하기 위해서는 한국의 ‘매력’을 강조하는 대일 공공외교를 펼치는 것보다는 일본인들의 마음속에 ‘차별의 부당성’을 심어주는 공공외교가 더 유용할 것임
- 참고로, 제2차 세계대전을 일으키고 유대인을 학살한 독일은 전후 국제사회에서 인정받고 궁극적으로 독일 통일에 대한 지지를 국제적으로 얻어내기 위해 공공외교 차원에서 독일의 매력이나 문화를 내세우기보다는 ‘반성하고 성찰하는 독일’이라는 이미지를 심는 데 주력
- 독일의 사례를 볼 때 상대방 국가의 국민이 우리에게 갖고 있는 선입견, 우리가 추구하고자 하는 목적, 그리고 우리가 동원할 수 있는 자산 등을 고려하여 우리가 상대국 국민에게 심어주고자 하는 인식이 결정되어야 함
 - 만약 공공외교가 국민의 보호나 통일 준비와 무관하며, 국가 이미지 개선만이 공공외교의 목표라고 한다면, 공공외교의 수행은 외교부보다는 오히려 문화관광체육부에 비교우위와 정당성이 있을 수도 있음

3. 도전요인과 과제

- 우리 국민과 기업의 활동 범위가 국제적으로 확대되고, 우리의 이해관계가 전 세계적으로 확장되는 가운데 공공외교의 필요성도 같이 증가하고 있음
 - 공공외교가 중요해지는 이유는 전통적 방식, 즉 각국 정부를 대상으로 하는 정부 간 공식외교나 우리의 국방력 강화 등으로는 가깝게는 일본, 멀리는 아프리카와 중동에서 활동하고 있는 우리 국민과 기업의 안전과 지위가 보호되고 존중되는 데 한계가 있기 때문임
 - 결국, 세계 각처에서 우리 국민이 안전하고 국익을 보호받기 위해서는 한국과 한국인에 대한 현지인들의 인식을 우리에게 호의적으로 바꾸는 수밖에 없는데 바로 그러한 역할을 수행하는 것이 공공외교

*우리 국민과 기업의
안전과 지위가
세계 도처에서
보장되기 위해서는
현지인의 인식에
작용하는 공공외교의
역할이 중요*

가. 도전요인

- 국제적으로 확장되고 있는 우리의 이해관계를 보호하고 증진하기 위해 공공외교의 필요성은 증대되고 있으나, 공공외교를 ‘공급’할 수 있는 우리의 자원과 인프라는 그에 상응하게 증가하고 있지 않음

그간 공공외교의 자산으로 한류나

IT기술에

의존해왔으나

한류의 지속성이나

IT기술의 우위가

점차 위협받고 있어 ...

- 특히 외교부의 경우, 그간 전체적인 인력이나 예산 규모가 거의 증가하지 못하였기 때문에 공공외교에 투입될 수 있는 인원이나 재원에 있어서 한계가 있었음. 그러나 이번 『공공외교법』의 제정으로 다소나마 여건이 개선될 전망
- 우리가 가진 ‘공공외교 자산’은 고갈되고 있거나 식상해지는 등 점차 한계에 도달하고 있어서 기존의 공공외교 자산을 대신할 새로운 공공외교 자산의 개발이 필요
- 그간 우리는 공공외교의 자산으로 한류나 IT기술에 과다하게 의존해옴. 그러나 최근 한류에 대한 반발이 발생하는 경우가 있는데다가 한류의 지속성이나 IT기술의 우위도 점차 위협받고 있음
- 새로운 공공외교 자산의 개발은 정부가 계획하거나 주도할 수 있는 것이 아니라 정부의 역할과 영역 밖. 궁극적으로 민간의 주도과 창의에 의존할 수밖에 없다는 것이 현실이자 고민

※ 우리의 공공외교 자산²⁾

- 경제성장과 민주화 동시 달성 → 개도국 성장모델, 개발경험 전수, 선·후진국 간의 교량 역할
- 침략의 역사가 없는 평화 애호국, 정(情), 근면한 이미지 → 국가브랜드
- 다양한 콘텐츠와 역동성, 독창성, 보편성, 현대와 전통의 선순환
- 한류에서 촉발하여 현대 및 전통문화를 거쳐 종합적인 한국 알기로 진화

나. 늘어나는 과제

1) 통일 준비

- 통일에 대한 주변국 국민의 이해와 지지를 획득하고, 통일에 대비하여 북한 주민의 인식을 변화시키는 작업이 박근혜 정부 들어 공공외교의 과제로 등장
- 북한 주민은 물론 주변국 국민들도 통일로 인한 세력균형의 변화, 통일 후 발생할지 모르는 정치적 불안과 안보적 우려 때문에 통일을 반대할 수 있음. 따라서 북한 주민 및 각국 국민들이 갖고 있는 통일에 따르는 우려를 파악하고 해소시키는 노력이 필요함
- 구체적으로, 중국에게는 통일이 한미동맹 확대를 통한 중국 봉쇄를 의미하는 것이 아니라는 점, 미국에게는 통일이 한국의 중국 경사를 초래하는 것이 아니라는 점, 일본에게는 통일한국이 일본에게 위협이 되지 않을 것이라는 점 등을 설득할 필요가 있음

- 지난 수십 년간 한반도의 분단이라는 현실에 익숙해진 중국, 미국, 일본 국민들의 인식을 바꾸는 것은 어려운 작업이며, 특히 통일이 주는 함의나 영향에 대해서는 불가피하게 불확실성이 내재하고 있어서 주변국 국민들을 설득하기는 쉽지 않을 것으로 보임
- 아울러 북한 주민과 주변국 국민을 모두 대상으로 한다는 점에서 통일 공공외교에 있어서 외교부와 관련부처 간 역할의 분담과 협력방안에 관한 논의가 필요함. 역할분담과 협력방안 문제가 해결되지 않는 한 통일 공공외교는 그 중요성에도 불구하고 정책의 '사각지대'로 남을 가능성이 존재
 - 방법론적으로도 북한 주민에 대해 어떻게 접근을 하고 효과적으로 메시지를 전달하느냐 하는 문제가 존재

2) 미·중 갈등

- 미·중 간 세력전이 과정에서 발생하는 갈등의 심화로 인해 양측에서 한국에게 편을 가르라는 압력이 증가하고 있음. 만약 어떤 이유에서건 한쪽을 선택해야 할 경우에는 그에 따르는 후폭풍을 극복하기 위한 공공외교적 대응이 절실할 것임. 반면, 어느 편도 선택하지 않는 경우에도 양쪽으로부터의 불신과 실망에 대한 공공외교적 대응이 필요함. 물론, 전통적인 정부 간 외교적 대응도 당연히 필요
 - 중국 국민들에게는 '한국이 돈은 중국에서 벌지만 미국과 더 친하고 미국을 추종한다'는 인식이 증가하고 있는 한편, 미국 국민들에게는 '한국은 형식적으로 동맹국일 뿐, 중국으로 이미 경사되었거나 중국과 미국 사이에서 저울질하는 기회주의적 국가'라는 인식이 생겨나고 있음
 - 이러한 양자택일적 압력과 한국에 대한 불신의 증가 속에서는 한류나 IT기술을 활용해 한국의 '매력'을 강조하는 공공외교는 역부족. '고래 싸움에 등이 터지는 새우'의 상황을 초월할 수 있는 새로운 공공외교적 발상과 전략이 필요

*미·중 간
양자택일적 압력과
한국에 대한 불신의
증가 속에서
한류나 IT기술을
활용해 한국의
'매력'을 강조하는
공공외교만으로는
역부족 ...*

3) 한·일 갈등

- 한·일 간 과거사 문제, 영토 문제의 심화, 한·중 유대의 강화 등으로 인해서 일본 내에서 반한·협한 정서가 급증하고 있음. 반한·협한 정서는 양국 간 정부 공식관계의 회복뿐만 아니라 일본에 있는 우리 국민의 안전과 지위에 직접적인 위협이 되고 있음
- 일본뿐만 아니라 우리에게 부정적인 인식이 출현할 수 있는 가능성은 우리나라와 이해관계가 있는 모든 국가에 잠재적으로 존재
 - 따라서 이제는 단순히 국가 이미지를 제고하는 공공외교를 넘어서 문제를 예방하고 문제에 대처할 수 있도록 공공외교의 전략 및 역량 강화가 필요

공공외교 초기에는
국가이미지 개선에
주력하였지만 이제는
실질적인 이익의
증진으로 목표를
구체화하여야 ...

4) 대내적 공공외교와 사이버 공공외교

- 주한 외국인 및 우리 국민을 대상으로 하는 대내적 공공외교, 사이버공간에서의 공공외교 강화 또한 공공외교의 과제로 등장하고 있음
- 2014년을 기준으로 국내 체류 외국인이 180만 명에 육박하고 있고(불법체류자를 포함하면 약 200만 명), 한국을 방문하는 외국인 관광객은 매해 1,400만 명을 상회함. 이들이 한국과 한국인에 대한 정보나 이미지를 외국으로 전달하는 데 매우 중요한 역할을 한다고 알려져 있기 때문에, 이들의 특성과 상황을 고려한 맞춤형 공공외교를 개발하는 것이 필요
- 엄격히 말하면, 국내에 거주하는 우리 국민이나 해외에 거주하거나 한국을 방문하는 우리 국민은 공공외교의 대상이라고 할 수 없음. 그러나 효과적인 공공외교를 위해서는 우리 국민의 참여와 협조가 필요하고, 한국과 한국인에 대한 인식이 해외 체류 또는 외국 방문 중인 우리 국민을 통해서 전파되기 때문에 우리 국민을 상대로 공공외교의 중요성에 대한 이해와 지지 기반을 넓히는 노력도 필요
- 국경을 초월하는 사이버공간의 출현과 IT기술의 발달은 공공외교에 있어서 새로운 기회이자 과제로 부상하고 있음
 - 전 세계적인 한류의 보급(ex. 싸이의 강남 스타일)은 사이버공간과 IT기술이 없었으면 불가능한 현상이지만, 이를 통해 반한정서나 혐한운동이 급속하게 확산될 수 있는 리스크도 동시에 발생
 - 어떠한 조직과 전략을 통해 사이버공간과 IT기술이 주는 공공외교적 기회는 최대한으로 살리는 반면, 공공외교적 리스크를 관리하여야 하는지는 향후 풀어나가야 할 숙제

4. 제안사항

가. 본연의 기능을 강화할 차례

- 공공외교 초기 단계에서는 ‘매력’ 등 국가 이미지 개선에 주력하였지만, 공공외교의 궁극적인 목적은 국가 이익(interest)의 증진이지 국가 이미지 개선 그 자체는 아님. 따라서 공공외교의 포커스를 상대적으로 단순한 이미지 개선에서 실질적인 이익 증진(ex. 자국민 보호)으로 재설정할 필요가 있음

- 그동안은 ‘우리의 국익이 무엇이나’에 대한 충분한 논의와 분석을 바탕으로 공공외교 전략이 수립되기보다는 정권 출범 시마다 신정부가 주창하는 국가상(‘중추국가’, ‘가교국가’, ‘신뢰국가’ 등)으로부터 연역 또는 역산하여 공공외교 전략이 수립되는 경향이 존재해 옴
 - 따라서 공공외교는 국가 이익의 추구보다는 정권 출범 때마다 새로 제시되는 국가상(image)을 홍보하는 사업이 중심이 되고, 5년 후에는 대개의 사업이 폐기되는 비생산적인 주기를 반복
- ※ 『공공외교법』은 제1조에서 “이 법은 공공외교 활동에 필요한 사항을 규정하여 공공외교 강화 및 효율성 제고의 기반을 조성함으로써 국제사회에서 대한민국의 국가 이미지 및 위상 제고에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써 아직 국가 이미지 및 위상에 초점을 맞추고 있는 상태
 - 『공공외교법』에서 공공외교는 “국가가 직접 또는 지방자치단체 및 민간부문과 협력하여 문화, 지식, 정책 등을 통하여 대한민국에 대한 외국 국민들의 이해와 신뢰를 증진시키는 외교활동”으로 규정(제2조)

나. 적극적 정책 조합(policy mix)을 통해 시너지를 살려야

- 공공외교도 국익 증진의 수단이라고 한다면, 공공외교는 정무외교나 경제외교 등 기존의 외교와 독립되어 수행되는 것이 아니라 기존의 외교와 최대한의 시너지를 살리면서 수행되어야 함
 - 공공외교는 정무외교나 경제외교를 지원할 수도 있고, 반대로 정무외교와 경제외교가 공공외교를 지원할 수도 있음
 - 특히 5년 단임 대통령제 하에서 ‘동북아평화협력구상’, ‘유라시아 이니셔티브’, ‘한반도 신뢰프로세스’, ‘통일 준비’ 등 여러 정책구상을 임기 내에 실현하는 것이 어렵기 때문에 공공외교를 적극적으로 정책 조합에 넣어 정책의 효율성과 효과를 제고할 필요가 있음
- 『공공외교법』에서는 공공외교와 여타 외교 간의 시너지 증진에 관한 구체적인 언급이 없으나, 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘정책공공외교 담당관직’이 신설된 것은 공공외교와 여타 외교 간의 정책적 시너지를 염두에 둔 조치라고 보임

*공공외교를 정무외교나
경제외교와 독립되어
수행하지 말고
기존의 외교와
시너지를 살리도록
수행하여야 ...*

다. 공급자 중심에서 수용자 중심으로 시각 전환이 필요

- “공공외교의 시발점은 결국 수용자, 즉 외교의 해외 소비자들”로서, 공공외교란 주어진 목적을 달성하기 위하여 상대국 국민의 의식에 작용하여 우리에게 유리한 인식을 그들이 갖도록 하는 활동

**공공외교의 대상이
갖는 다양성과
이질성을 정확히
파악하고, 이를
공공외교 전략 및
정책의 수립과
추진에 반영하여야 ...**

- 상대국의 국민은 역사, 문화, 종교, 인종 등에서 다양하고 이질적인 특성을 갖고 있기 때문에 우리가 보내는 메시지에 대해서 일률적으로 반응하지 않음
 - 따라서 공공외교의 대상이 갖는 다양성과 이질성을 정확히 파악하고, 이를 공공외교 전략 및 정책의 수립과 추진에 반영하여야 함. 즉, 표적 청중(target audience)에 맞는 ‘맞춤형 공공외교’를 수행하여야 할 것임
- 그간 국내에서 이루어진 많은 논의들이 상대국 국민의 특성에 대한 이해나 연구보다는 국내 공공외교 분야 행위자 간 역할의 분담이나 권한의 규정 등 공공외교의 공급체계를 둘러싼 문제에 초점을 맞추어 왔음. 이는 기업으로 비유하자면, 상품의 마케팅을 위해서 정작 제일 중요한 소비자의 특성을 파악하지 않고, 기업 내에서 부서들이 역할과 권한을 놓고 상호 열띤 경쟁과 협력을 벌이는 것에 해당
 - 『공공외교법』 제정의 의의 중 하나는 그간 국내 행위자 간에 벌어졌던 공급체계의 수립과 주도권에 대한 논의와 경쟁이 일단락된 것임
- 2016년 1월 외교부령에 의해 ‘지역공공외교담당관직’도 신설된 바, 이는 우리의 공공외교가 수용자 중심으로 발전하고 있는 것으로 해석할 수 있음

라. 장기 지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교의 동시 필요성

- 우리의 전통과 문화 등 우리가 가진 가치나 속성을 전 세계에 소개하고 인정을 받는 공공외교를 정권을 초월하여 장기 지속적으로 수행하는 한편, 현안 문제의 관리와 해결, 나아가 그 예방을 위한 문제해결형 공공외교도 적극적으로 실시할 필요가 있음
 - 예컨대 ‘한국이 안보를 무임승차하고 중국에 경사되어 있다’는 인식이 최근 미국인들 사이에서 확산되기 시작하였는데 이러한 인식을 바로 잡고, 사전에 예방하는 공공외교 전략과 역량이 필요
- 장기 지속성 공공외교와 단기현안 대처형 공공외교는 각각 시간 구조(time frame)와 목적이 다른 만큼 동일한 주체가 수행하는 것보다는 전자는 공공외교 전담부서가, 후자는 해당 현안과 관련된 부서에서 담당하는 것이 논리적임. 한편, 양 부서 간의 협력과 조정도 제도화되어야 함

마. 정책을 넘어 마음가짐으로

- 모든 정책이나 행위는 공공외교적 함의를 가지고 있음. 예컨대, 한·일 간의 정상회담은 일본 내 반한정서를 순화시킬 수 있으며, 박근혜 대통

령의 중국 건승 기념행사 참석은 미국과 일본 내에서 한국에 대한 인식을 악화시킬 수 있음

- 모든 외교관이 공공외교적 마인드셋을 갖는 것이 필요하며, 각 부서 내에 공공외교 담당자를 두는 방법도 고려해볼 만함

바. 외교의 목표와 행동의 중요성

- 공공외교가 외국 국민의 가슴과 마음을 얻는 것(to win the hearts and minds)이라고 한다면 결국 가장 중요한 것은 공공외교가 아니라 궁극적인 외교 목표와 실제 행동
 - 부시 대통령 집권기에 전 세계에 걸쳐 반미주의가 극에 달했던 이유는 미국의 공공외교가 실패했기 때문이 아니라 근본적으로 부시 행정부의 외교적 목표와 행동이 잘못되었기 때문
 - 외교적 목표는 궁극적으로 보편적 가치에 부합해야 하며, 공공외교도 그러한 가치를 반영하는 것이 바람직함

**공공외교가
외국 국민의
'가슴과 마음을
얻는 것' 이라고
한다면 결국
가장 중요한 것은
궁극적인 외교 목표와
실제 행동**

주석

- 1) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>).
- 2) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>).
- 3) 외교부 공공외교 홈페이지(<http://www.publicdiplomacy.go.kr/>).

❖ 저자 약력

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

JPI 정책포럼 현황

- 김진아 · 신종호 · 이성우 · 이무성 『미중관계와 한국 외교』
(No.2016-01/03/04)
- 이성우 · 이영훈 · 우평균 · 홍양호 『남북관계와 동북아협력』
(No.2015-15/16/17)
- 도종윤 · 김흥중 · 이승주 『지정학의 부활인가, 지역주의의 심화인가?: 동북아시아 지역질서 아키텍처의 현황』 (No.2015-13/21/22)
- 이현미 · 고봉준 · 이성우 · 이수훈 『동아시아 지역협력과 한반도 평화』
(No.2015-02/05/06)
- 이성우 · 이홍섭 · 김흥규 · 조세영 『주요 양국 관계의 현황과 전망』
(No.2015-01/03/04)
- Carolina G. Hernandez · 한인택 · 이재현 · 최진우 『다자안보협력을 위한 민간전문가의 외교』 (No.2014-23/24/25)
- 도종윤 · 이수형 · 진창수 · 박영길 『한반도 평화통일과 주변국 관계』
(No.2014-20/21/22)
- 한인택 · 이주흠 · 이선진 『동북아 평화협력: 도전과 과제』
(No.2014-19/26)
- 홍석준 · 이재현 · 신재혁 『2014 한·아세안 특별정상회의 기획호』
(No.2014-17/18)
- 니우린제(牛林杰) · 윤태룡 · 장준영 · 이성우 『중국과 아시아의 평화협력』
(No.2014-13/14/15)
- 서동주 · 유영철 · 고성윤 『국제질서의 개편과 전략적 선택』
(No.2014-12/16)
- 조태열 · 진행남 · 정재욱 · 이성우 『신뢰외교 구축과 안보협력의 미래』
(No.2014-09/10/11)

- 김태환·이신화·신범식·장노순 『동북아 평화협력을 위한 한국의 이니셔티브』 (No.2014-06/07/08)
- 이성우·이상현·전재성·진행남 『외교안보 전략의 새로운 방향』 (No.2014-03/04/05)
- 하인즈 가트너·서동주·허태회 『신정부 출범 후 남북관계와 미러관계: 특징과 전망』 (No.2014-01/02)
- 배금찬·경제희·이정우 『한·중·일 협력의 과제와 전망』 (No. 2013-17/18/19)
- 신각수·김성한·서창록·조정현·신부남 『한국외교의 방향과 현안』 (No. 2013-13/14/15)
- 조양현·신정화·고봉준 『일본과 동북아 안보』 (No. 2013-9/16)
- 주철기·진행남 『동북아 평화협력 구상』 (No. 2013-11)
- 유현석·이성우·김성일 『한반도 평화를 위한 새로운 구상』 (No. 2013-10/12)
- 진행남·한인택·황일도 『북핵과 한반도 평화』 (No. 2013-06/07/08)
- 제성훈 『3기 푸틴 정부의 동아시아 정책: 결정요인, 평가, 전망』 (No. 2013-05)
- 이춘복 『북한 3차 핵실험 후 중국의 대응과 북중관계: 시진핑 시대 중국의 대북정책은 진화하고 있는가』 (No. 2013-04)
- 진행남 『중견국의 소프트파워 증진 방안: 한국의 공공외교를 중심으로』 (No. 2013-03)
- 서승원 『일본의 대외전략을 다시 묻다: <일본은 지금 무엇을 생각하는가?>에 대한 비판적 고찰과 한중일 트라이앵글 속의 한국』 (No. 2013-02)

A Psychological Insight into North Korean Politics: Implications of Asymmetric Strategies for Peace and Dialogue

HAN Byung Jin (Assistant Professor, Keimyung University)

We are currently witnessing an emerging trend with regard to approach to North Korean politics, which places emphasis on the influence of the so-called symbolic, cognitive elements on actors' choice, including the redefinition of North Korea as a "theatre state." The author would like to discuss the operating mechanism of North Korean policies based on human being's diverse cognitive bias as identified in recent psychological studies. This is part of the effort to explain North Korean politics on a personal level. Combined with political and economic factors, psychological factors contribute to the stabilization of North Korean terror politics and control. This paper focuses on the analysis of psychological factors rather than the description of political and economic situations. A micro-understanding of North Korean politics paves the way for the Republic of Korea to come up with more specific responses to North Korean threats. At the end of this paper, the author would like to present our "asymmetric strategies" designed to attract North Korea to the table of peace and dialogue.

Koreans' Evaluation of the Government's North Korean Policies and the Potential South-South Conflict from 2007 to 2014

YI Seong-Woo (Chair of the Conflict Resolution Program, Jeju Peace Institute)

In the political circles of the Republic of Korea, the relationship with North Korea has served as a litmus test for one's ideological tendencies. Meanwhile, in international political theories, the impact of public opinions on a country's foreign policies has become a controversial topic.

This research has applied the classification system used in American academy to Korea's inter-Korean policies. The American academy have classified the preference of public opinions into four types through the combination of internationalism and isolationism preferences in security and economic matters when it comes to the country's foreign policies. Applying the model, this paper has classified Koreans' preferences into four types such as functionalism, sunshine policy, nuclear disarmament first policy, and support for North Korean collapse, according to Koreans' positive and negative attitudes toward economic and security exchanges and cooperation with North Korea. This study analyzed the survey data compiled for eight years from 2007 to 2014 by Gallup Korea at the request of the Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University. The analysis results indicate that functionalism, which pursues cooperation in the fields of economy and security, stands at 44.47%, the largest proportion among the four options. Meanwhile, from time to time over the eight-year period, support for the nuclear-disarmament-first policy—which advocates cooperation in security matters but isolation in economic fronts—topped the list when North Korean military provocation surged.

The multi-year survey results also demonstrate that support for the sunshine policy reached the 85% mark during the Kim Dae-jung administration, whereas more than 76% of Koreans prefer the nuclear-disarmament-first policy during the Park Geun-hye administration. Therefore, this research concluded that the preference of public opinions impacts Korea's inter-Korean policies less than the change of administrations in the Republic of Korea or the intensity of effects of North Korean military threats on the direction of public opinions.

Korea's Public Diplomacy: Evaluation and Directions of Development

HAN Intaek (Senior Research Fellow, Jeju Peace Institute)

The Republic of Korea's public diplomacy has had (significant) positive achievements including the upgrade of national image within a (relatively) a short period of time and the establishment of the system and methodology required to promote public diplomacy. Note, however, that (considerable) challenges and tasks are also on the rise: no one can assure us that the popularity of Hallyu (Korean Wave), which has served as a useful resource in the implementation of public diplomacy, will continue down the road; the anti-Korean sentiment in major countries including Japan is likely to intensify, and; there is a growing need to enhance our reunification-centered public diplomacy targeting the residents in our neighboring countries as well as North Korea, our internal public diplomacy aimed at foreigners living in Korea not to mention South Koreans, and our public diplomacy that is being implemented in cyberspace.

We focused our resources on upgrading our national image including (highlighting the) "attractiveness" (of our country) at the outset of our public diplomacy. Still, the ultimate purpose of public diplomacy cannot be the improvement of national image but should be the promotion of national interests. Therefore, it is desirable to shift the focus of our public diplomacy from the relatively simple improvement of our national image to the promotion of practical interests including the protection of Korean expatriates overseas, including seeking ways to increase the synergistic effects of the relationships between public diplomacy & political diplomacy and public diplomacy & economic diplomacy so that our public diplomacy can back up our government's major policies like the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI).

Trends in North Korean Politics and Evaluation of ROK's Policies toward North Korea

3

Circumstances in the Wake of “Comprehensive Sanctions” on the North
DOH Jong Yoon (Chair of the Regional Integration Program, Jeju Peace Institute)

7

A Psychological Insight into North Korean Politics:
Implications of Asymmetric Strategies for Peace and Dialogue
HAN Byung Jin (Assistant Professor, Keimyung University)

16

Koreans' Evaluation of the Government's North Korean Policies and
the Potential South-South Conflict from 2007 to 2014
YI Seong-Woo (Chair of the Conflict Resolution Program, Jeju Peace Institute)

38

Korea's Public Diplomacy: Evaluation and Directions of Development
HAN Intaek (Senior Research Fellow, Jeju Peace Institute)

제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760