

합동연구총서 03-03

남북관계의 진전과 국내적 영향

최진옥 · 김성철 · 박종철
박형중 · 서재진 · 이교덕
전성훈 · 전현준 · 홍관희

통 일 연 구 원

요 약

본 연구는 국민적 합의와 국제협조가 대북 정책 추진과정에서 가장 긴요한 요소라는 인식 하에 국민들의 북한관련 인식, 대내외 환경인식, 대북정책에 대한 인식 등을 체계적으로 분석하고 대응책을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구를 토대로 국민적 합의기반 마련과 한·미공조체제를 중심으로 한 국제협력체제 확립에 기여하고자 한다.

1. 국민의식 변화실태: 대북인식 및 안보의식

한국인의 안보의식 변화 실태를 명료하게 파악할 수 있는 방법의 하나는 국민의 정부 출범 초기인 1998년에 실시했던 여론조사와 김대중 정부가 막을 내린 직후인 2003년의 여론조사를 같은 항목을 중심으로 비교분석하는 것이 될 것이다.

북한에 대한 우리 국민들의 인식을 묻는 항목에서, 1998년도 조사결과는 지원대상(12.4%), 협력대상(24.8%), 경쟁대상(3.3%), 경계대상(40.6%), 적대대상(13.8%)으로 나타났으며, 전체적으로 긍정적 인식(지원 및 협력 대상)이 37.2%인 반면, 부정적 인식(경계 및 적대 대상)이 54.4%로 나타났다. 같은 질문에 대해서 2003년도 조사결과는 지원대상(15.6%), 협력대상(36.9%), 경쟁대상(4.3%), 경계대상(27.7%), 적대대상(12.0%)으로서, 긍정적 인식이 52.5%인 반면, 부정적 인식은 39.7%로 나타났다. 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 완전히 역전되었음을 알 수 있다.

북한의 장래가 어떻게 될 것인가라는 물음에 대해서, 1998년도 조사결과는 경제난 등으로 붕괴할 것(45.8%), 그럭저럭 생존해 나갈 것(43.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(4.7%)이란 답변이 나왔다. 같은 질문에 대해서, 2003

2 남북관계의 진전과 국내적 영향

년도 조사결과의 답변은 경제난 등으로 붕괴할 것(26.2%), 그러저럭 생존해 나갈 것(28.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(42.3%)이었다. 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 반 이상으로 크게 줄은 반면, 희망적 전망이 열 배 정도로 높아졌다는 것도 햇볕정책이 가져온 외형상의 성과라고 볼 수 있다.

북한이 적화통일 정책을 고수하고 있는가라는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(7%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(30%), 정책변화 없이 기회를 엿보고 있음(58.1%)으로 나타났다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(14.2%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(49.8%), 적화통일 정책에 전혀 변화가 없음(32%)으로 나타났다. 적화통일을 포기하고 남북공존을 원한다는 북한정권에 대한 우호적 인식이 배 이상 증가했고, 적화통일을 추진할 능력을 과소평가하는 인식도 크게 높아진 반면, 기존 정책에 변화가 없다는 경계심은 반 정도로 낮아졌다.

정부의 대북정책을 평가하는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 매우 잘함(3.3%), 대체로 잘함(23.6%), 보통(40.1%), 대체로 못함(19.4%), 매우 못함(6.7%)이었는데 비해, 2003년의 경우 적극 찬성(8.9%), 대체로 찬성(55%), 대체로 반대(29.2%), 적극 반대(6.6%)가 나왔다. 5년 전에 40.1%를 차지했던 유보적인 입장이 대부분 찬성하는 쪽으로 기울었음을 알 수 있다. 김대중 정부의 대북 정책에서 가장 아쉬웠던 부분을 묻는 질문에 대한 답변은 과도한 대북지원(41.9%), 국민적 합의와 정책의 투명성 부족(53%), 안보문제 소홀(4.8%) 순으로 나왔다.

북한 정권의 무력도발 가능성을 묻는 질문에 대해, 1998년도 여론조사의 답변은 매우 크다(12.2%), 다소 크다(45.5%), 별로 없다(31.2%), 거의 없다(7.7%)였는데 비해, 2003년도 여론조사는 매우 크다(17.9%), 다소 크다(40.7%), 별로 없다(23.9%), 거의 없다(14.9%)였다. 무력도발 가능성이 존재한

다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%)에서 모두 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 다른 항목의 조사결과에서 나타난 바와 같이 북한에 대해 우호적으로 인식하는 경향이 높아진 추세에는 배치되는 내용이다.

대북정책과 관련된 문제로서, 남북관계 개선이 가장 먼저 이뤄져야 할 분야를 묻는 1998년도 조사의 결과, 정치적 신뢰구축(19.7%), 군사적 대결 해소(16.3%), 경제교류(38.1%), 체육·문화교류(6.8%), 이산가족 상봉(18.7%)이란 답변이 나왔다. 2003년도 여론조사는 정부의 통일정책이 역점을 두어야 할 분야를 질문했는데, 정치적 신뢰구축(16%), 국가안보(26.9%), 경제교류(31.4%), 사회·문화교류(19.7%) 등의 답변이 있었다. 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선을 강조하는 의견은 줄어들었음을 알 수 있다. 안보를 중시하는 견해가 많아졌다는 것도 북한에 대한 호의적인 인식이 높아진 것에 비춰볼 때 의외의 결과이다. 이러한 조사결과를 토대로 볼 때, 국민의 정부 5년간 한국인의 대북 인식에 다음과 같은 뚜렷한 변화가 발생했음을 알 수 있다.

첫째, 북한을 지원과 협력의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 37.2%에서 52.5%로 증가한 반면, 경제와 적대적 대상으로 보는 부정적 인식은 54.4%에서 39.7%로 크게 줄었다는 사실이다. 국민의 정부 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 인식이 완전히 뒤바뀐 것이다.

둘째, 5년 전과 비교할 때, 북한이 붕괴하거나 그럭저럭 생존할 것이라는 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 89.2%에서 54.6%로 줄어든 반면에 개방을 통해 경제난을 극복할 것이라는 희망적인 전망은 4.7%에서 42.3%로 높아졌다.

셋째, 북한의 대남 적화통일 정책을 과소평가하는 인식이 높아진 것이다. 이는 남북관계 개선과 함께 북한의 경제적, 군사적 능력이 약화되었다는 일반

4 남북관계의 진전과 국내적 영향

적인 상식이 반영된 것으로 볼 수 있다.

넷째, 김대중 정부의 대북정책에 대해 전반적으로 좋은 평가를 하고 있다는 사실이다. 5년 전에 비해 대북정책을 잘한다는 평가가 26.9%에서 63.9%로 높아졌다.

북한의 장래에 대한 낙관적인 견해와 북한에 대한 우호적인 인식, 북한의 적화통일 정책에 대한 과소평가와 대북정책에 대한 호의적인 평가는 상호 보완 작용을 일으키면서 핵문제에도 불구하고 남북관계의 개선과 교류협력이 지속되어야 한다는 여론을 조성하는 바탕이 되고 있는 것으로 보인다. 이런 여론은 구체적으로 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적인 해석, 북핵 해결의 해법으로 남북협력 선호, 냉전외식 악화, 대북 포용정책 지속 희망 등을 통해 나타나고 있음을 2003년도 여론조사 결과를 통해 다음과 같이 알 수 있다.

북한의 핵개발 의도를 묻는 질문에 대해 핵무기 보유(11.2%)보다는 대미 협상력 제고(40.4%)와 체제위기 극복 수단(45.5%)이란 해석이 압도적 다수를 차지함으로써 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적인 해석이 우세했다. 북핵 문제 해결을 위해 남북협력과 한미협력 가운데 우선되어야 할 것을 택일하는 질문에서는 남북협력(58.6%)이 한미협력(34.7%)보다 월등히 높았다. 6·29 서해교전과 북핵 개발과 같은 사건에도 불구하고 남북교류와 협력을 지속해야 하는가의 질문에서도 동의한다는 의견이 68.9%(적극 동의 21.1%, 대체로 동의 47.8%)로서 반대의견 27.7%(대체로 반대 20.1%, 적극 반대 7.6%)보다 월등히 높았다. 국민의 정부 5년 간의 남북관계 변화가 우리사회의 냉전외식을 악화시키는데 긍정적인 영향을 미쳤는가라는 질문에 동의하는 의견이 69.4%(매우 그렇다 12.1%, 약간 그렇다 57.3%)로서 반대하는 견해 23.5%(별로 그렇지 않다 20.8%, 전혀 그렇다 않다 2.7%)보다 많은 것도 국민들의 대북 인식 추세에 비춰볼 때, 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 대북 포용정책을 지속할 것인가의 물음에 대해서도 찬성하는 의견이 68.4%(적극 찬성 13%, 대체로

찬성 55.4%)로서 반대의견 31.5%(대체로 반대 25.4%, 적극 반대 6.1%)에 두 배 이상 높았다.

다섯째, 북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에도 불구하고 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교할 때 큰 변화가 없다는 사실이다. 북한의 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%) 모두에서 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 앞서 살펴본 다른 항목의 조사결과 추세에는 배치되는 내용임과 동시에, 우리 국민들이 적어도 한반도 안보정세에 대해서는 상당한 불안감을 갖고 있다는 것을 반증한다. 남북관계 개선에 대한 우호적인 분위기를 감안한다면 안보불안감은 상대적으로 높아졌다고 볼 수도 있을 것이다. 이런 현상은 2002년 10월에 북한 핵문제가 다시 발생하고, 2003년도 한반도 위기설이 퍼지는 등 북핵문제를 둘러싼 국민들의 위기의식을 반영하고 있다고 해석된다.

이와 관련, 2003년도 여론조사는 핵문제와 관련하여 한반도에서 전쟁이 발발할 가능성을 물었는데, 그 결과 매우 높다(8.8%), 다소 높다(42.3%), 별로 없다(30.1%), 거의 없다(17.1%)라는 답변이 나왔다. 전쟁가능성이 높다는 의견이 50%를 넘음으로써 역시 안보분야는 북한에 대한 우호적인 인식이 증가한 다른 항목들의 일반적인 추세와는 다르다는 점을 보여줬다.

여섯째, 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선의 중요성은 상대적으로 줄어들었다. 남북관계 개선이 가장 시급한 분야를 묻는 질문에서 5년 전에 비해 경제교류는 38.1%에서 31.4%로 줄어든 반면, 군사안보는 16.3%에서 26.9%로 증가했다. 향후 대북 정책에서 가장 중시해야 할 요소를 묻는 2003년도 여론조사에서도, 자유민주주의체제 수호(11%), 국가안보(17.2%), 북한의 변화를 위한 노력(20.7%), 경제적 실리(17.6%), 남북관계 개선(29.5%) 등의 답변이 나왔다. 북한

6 남북관계의 진전과 국내적 영향

변화의 귀결점이 한반도 긴장완화와 자유민주주의에 입각한 평화 통일임을 감안할 때, 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 남북관계 개선의 우선순위는 낮아졌음을 알 수 있다. 이는 국민의 정부 5년 동안 남북간에 군사적 긴장완화 분야의 성과가 거의 없었고, 북핵 문제의 재발로 인해 한반도 안보위기가 고조되고 있다는 인식과 더불어 남북경제협력 확대의 현실성에 대한 회의적인 시각이 배경이 된 것으로 보인다.

2. 국민의식 변화의 원인 분석

지금까지의 분석을 토대로 볼 때, 우리 국민들의 안보의식은 뚜렷하게 상반된 모습을 보여주고 있다. 한편으로는, 북한정권과 북한의 장래, 북한의 대남 정책과 우리의 대북정책에 대한 긍정적인 인식을 갖고 있지만 다른 한편으로는 한반도 안보상황과 전쟁발발 가능성 및 국가안보태세에 대한 불안감을 보여주고 있는 것이다. 이렇게 대조적인 입장이 표출된 가장 큰 원인은 국민의 정부 5년 동안 비군사 분야의 남북한 교류협력은 크게 증진된 반면에 군사 분야의 남북대화는 지지부진했고, 2002년 말 재발된 북핵 위기로 한반도에 새로운 긴장국면이 조성되었기 때문인 것으로 파악된다. 북한정권과 북한이 관련된 정책에 대한 우리 국민들의 호의적인 인식이 높아진 배경에는 경제·사회문화 분야의 교류협력 증대, 남북정상회담과 6·15 공동선언, 김대중 정부의 냉전구조 해체 노력, 모호해진 주적 개념 등이 자리 잡고 있는 것으로 파악된다. 군사적 긴장완화 성과의 부진과 북핵문제와 안보위기의 재발은 군사 분야의 남북관계가 오히려 악화되었음을 반증하는 사건들로서 국민들의 안보불안감을 조성하는 중요한 원인으로 파악된다.

3. 국민갈등 양상

김대중 정부 시기의 여론 조사 추이를 보면 일반적으로 대북포용정책에 대한 국민의 지지도가 낮다고 할 수 없다. 정부의 대북정책을 평가하는 질문에 대해서, 적극 찬성(8.9%), 대체로 찬성(56%), 대체로 반대(29.2%), 적극 반대(6.6%)가 나왔다. 김대중 정부의 대북정책에 대해 63.9%의 지지라는 전반적으로 좋은 평가를 받고 있음을 보여주고 있다.

그러나 김대중 정부의 전 시기에 걸쳐 대북정책을 둘러싼 사회 내의 갈등이 비교적 높은 수준에서 유지되었다. 여론조사 결과상 비교적 높은 지지에도 불구하고, 왜 사회·정치적 갈등은 완화되지 않았는가에 대한 질문이 제기된다.

대북 화해 협력정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진방식에 있어 논란이 존재한다. 논란은 대북 안보와 화해라는 이중성과 우리 사회에 뿌리 깊이 존재하는 대북 불신감에 기인한다.

전반적으로 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 국민 대부분이 동의하고 있으나 그 방법론에 대해서는 이견이 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 시기와는 상관없이 국민의 1/3은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있다. 대체로 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 대북접근방식에 대해 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다.

대북정책에 비판적인 국민들은 북한이 대남혁명전략을 포기할 것인지에 대해 회의적이다. 그 수가 줄어들긴 하였지만, 2003년 조사에서 '적화통일정책에 전혀 변화가 없다'고 응답한 수가 32%에 달하였다. 그러므로 대북정책에 대한 국민적 공감대를 확산시키기 위해서는 빈번한 당국간 회담의 개최 등 드러나는 현상으로만 설득될 수 없는 점을 감안, 북한의 대남혁명전략에 변화가 있는지의 여부에 대해 명쾌한 설명이 있어야 한다.

과거에 비해 대북 여론이 호전되고 있는 것은 분명하지만, 이는 반공주의로 대표되는 보수적 정치관이 바뀌어서가 아니다. 곧 북한의 국력이 쇠퇴함에 따라 북한이 남한과 공존을 원한다는 인식이 늘어난 데 바탕을 두고 있는 것이다. 따라서 남북관계가 다소 개선되더라도 북한이 이러한 인식에 반대되는 행위를 할 경우 여론은 다시 북한에 대한 불신으로 돌아설 것이다.

포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지하여 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 지지하는 반면 다른 일부는 몇 가지의 내용만을, 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하는 경우도 있다. 그리고 똑같이 지지한다 하더라도 지지하는 열정에 있어 차이가 있으며 생각에서의 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것도 아니다. 곧 어떤 생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에도 동의한다는 것은 아니다.

결국 어떤 정책에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그런 합의내에서조차 많은 개인적 차이가 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해·협력하고 북한을 도와주는 정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다.

따라서 합의의 차원(dimension)이나 영역(boundary)은 상황과 문제에 따라 가변적이라고 할 수 있다. 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다. 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다.

합의 형성에서의 이러한 변화는 사회 중추세대의 변화나 정치적 리더십, 사회성격의 변화 등에 연유한다. 이 점에서 모든 사람이 참여하는 합의는 존재하기 어렵다. 특히 다양한 이익을 가진 개인들이 자유롭게 활동하는 대규모 사

회에서는 더욱 그러하다.

대통령제 하에서는 대통령도 의회도 모두 국민투표에 의해서 선출되기 때문에, 양측 모두 정치적 정당성을 과시할 수 있다. 따라서 여소 야대 대통령제 하에서는 구조적으로 갈등이 심화될 수밖에 없다. 거대 야당에 직면한 대통령측은 의회를 통하지 않고 국민에 직접 호소하는 정책을 취하고자 시도할 수 있다. 이렇게 되는 경우, 대북정책을 둘러싼 정책 대결은 의회와 정치의 장을 벗어나게 될 수 있다. 구체적으로 대통령/여당 측과 원외 시민단체 간의 공동전선이 형성될 수 있다. 또한 대북정책의 대국민 설득과 의사결정이 의회내의 토론과 정책 대결이 아니라, 정부 또는 친정부 시민단체가 주도하는 '통일교육'을 통해 이루어질 수도 있다.

또한 대통령과 야당 양측이 국민적 정당성에 대한 확신 및 이데올로기적·규범적 확신에 기초, 상대방의 정치적 정당성을 인정하지 않고 또한 상대측을 이데올로기적·규범적으로 공격하게 될 때, 갈등은 더욱 치열해 질 수 있다. 대북정책에 대한 논쟁은 정책 타당성과 합리성의 차원에서 이루어지는 것이 아니라, 이른바 친북·진보세력 대 냉전·수구 세력이라는 등식과 어휘를 사용한 이데올로기 투쟁으로 변화될 수 있다. 한국의 경우, 대북정책 논쟁이 전통적으로 정책 논쟁이 아니라 이데올로기 논쟁에 의해 크게 영향받는 경향이 나타나며, 여기에 지역 대립이 중첩되어 영향을 끼치고 있었다.

또한 대통령제하에서는 정당은 정치적 책임이나 정책 형성에서 그다지 큰 역할을 하지 못한다. 정당들은 사적인 도당이나 정책적·이념적 지향이 복잡하게 섞여있는 상황을 벗어나지 못할 가능성이 높아지며, 한국의 경우 실제로 그러했다. 따라서 이념·정책 대결에서 정당의 역할보다는 대중 여론 매체의 여론 주도 역할이 크며, 여러 종류의 시민단체의 목소리가 중요한 역할을 하게 된다. 정당의 논리제공 및 정치교육 기능이 미미하기 때문에, 이념 정책 대결이 세련되지 못하고, 거칠어지는 양상이 존재한다. 또한 일반적으로 정치와 정치

인은 부패한 것으로 간주되고 있기 때문에, 정책보다는 정치가 개인에 대한 불신과 증오 때문에, 정책 자체 또는 비밀교섭 등 실무 행위가 불신당하는 가능성이 증대했다.

한국 정부와 미국정부간의 대북 정책 우선 순위의 차이가 한미간의 신뢰, 한국내의 국내 정치 갈등을 확대하는 원인 중의 하나가 되고 있다. 한미 정부간의 갈등은 불가피하게, 한국 내부에서의 갈등을 확대시킬 잠재력을 가지고 있다. 이러한 갈등을 완화하기 위해서는 미국과의 상징적 친밀감이 강화될 수 있는 여건 마련에 노력하는 한편, 남북관계 유지와 발전에서 실리를 챙길 수 있는 것이 가능할 수 있는 논리개발 등 여러 노력이 시도되어야 할 것이다.

4. 합의 기반 조성 방향

정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 달려있다. 민주성은 정책결정 과정에서의 여론수렴과 국민참여 등을 통해, 체계성은 정책결정의 투명화 등을 통해 확보될 수 있다.

참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. ‘참여’란 국민이 정부의 정책수립 과정에 직·간접적으로 관여하는 자발적 행동을 말하는데, 이는 다수결원칙, 평등, 국민주권 등과 더불어 민주정부의 필수요소로서 국민주권의 실현수단이다.

모든 사람들에 의한 최대한의 참여는 현대 민주주의에서 하나의 이상일 뿐 아니라 국민 각자가 가지는 문제의식이다. 그러나 시각이 서로 다른 다원주의 사회에서는 특정 문제에 대한 국민적 참여가 심각한 분열로 귀결되기 쉽다.

그동안 우리 사회에서도 다양하고 자율적인 이익집단이 분화되어 통일문제에 관해 여러 이해집단의 공통분모를 이끌어 내는 것이 쉽지 않았다. 대다수 국민이 어떤 형태이든 사회집단 혹은 이익집단에 참가하고 있는 상황에서는 자

기가 속한 집단에의 소속감을 통해 대북문제와 관련된 어떤 쟁점에서 일정 견해를 지지하는 수가 많다. 이러한 견해는 집단간의 이해관계에 의해 상충되는 경우가 많으며 이에 대한 일차적 조정이 관련 집단들에 의해 이루어지지 않는 경우 그 조정을 정부가 담당할 수 밖에 없고 그 조정의 결과가 정책으로 나타난다고 할 수 있다.

조정을 위해서 필수적인 것이 광범위한 여론수렴이다. 곧 여론수렴은 정부가 국민의 집합적 의사를 수집하여 정책에 반영하는 과정이다. 그런데 여론수렴은 정책과정에 투입된 여론의 수용 행위이고, 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다. 이 점에서 사실 양자는 동일하며, 따라서 여론수렴 방법이 바로 참여방법이라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민참여를 확대하기 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영해야 한다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영한 것일 때 정당성을 가진다는 주장에 비추어도 당연한 것이다.

참여나 여론수렴은 대표성이 있어야 한다. 참여나 여론수렴을 위한 충분한 제도적 장치가 마련되어 참여가 확대되는 것도 중요하지만 대표성을 확보하는 것도 중요하다. 참여가 일부 계층의 전유물이 되면 결과가 그 계층의 이익만을 강화시켜 결국 공익을 저해하게 될 것이므로 참여과정에 모든 시민 모든 계층이 망라되는 참여의 대표성 또는 포괄성이 확보되어야 한다.

따라서 일반 국민을 대상으로 한 여론조사외에 각계 각층의 국민의견을 파악하고 수렴할 수 있는 방식을 다양화할 필요가 있다. 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 일반시민으로 개방되어 있는가 일부로 제한되어 있는가와 여론수렴 시 표출된 의사가 개인의 의견인가 다수의 집합적 의견인가와 밀접한 함수관계

에 있다. 수렴되는 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 개방적이고 표출된 의사 형태가 집합적일수록 높다.

대북정책이 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다.

정책추진이 투명성과 합리성을 가지려면 첫째, 합리적인 절차를 거쳐 수립·추진되어야 하며, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 민주화 이후에도 계속된 우리 정치의 문제점은 정책결정의 불투명성이었다. 정책이 누구에 의해, 어디에서 결정되는지가 분명하지 않았다. 주요 정책이 공식적인 결정구조와 상관없이 최고 통치권자의 친·인척이나 측근에 의해 결정되는 일이 많았다.

과거에는 대북정책도 즉흥적으로 결정되거나 비공식적인 기구 및 인물이 밑에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 항상 보안성을 이유로 또는 ‘기득세력들의 조직적 저항’을 극복한다는 명분으로 비공식적인 정책결정 메카니즘이 작동할 가능성이 있다. 참여정부가 “법과 제도에 따라 정책을 추진하며 정책 추진절차와 방식을 개선함으로써 정책에 대한 대내외 신뢰도를 제고하는 데 중점을 두겠다”고 다짐하고 있는 것도 이러한 폐단을 없애겠다는 의지의 표현일 것이다.

둘째, 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 때로는 정책의 전환과 국내적 파장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구한다. 때문에 최고 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 정책이 추진되고 진행되는 경우가 있다.

적절한 때에 신속하게 정책결정이 이루어지는 효율성과 정책결정의 민주성 및 정당성은 서로 상충될 수 있다. 민주적 절차에 따라 많은 사람이 공개적으로 참여하는 정책결정보다 소수의 사람이 비공개적으로 참여하는 정책결정이

더 도움이 될 경우도 많다. 그러나 우리 사회의 추세가 탈권위주의화, 민주화, 공개화인 점을 감안할 때 정책의 투명화는 피할 수 없는 길이다. 번거롭고 시간이 걸리는 단점이 있지만 정해진 절차와 제도를 준수하면 정책의 정당성과 민주성이 확보되고 이로 인해 국민의 지지가 높아지면 정책 추진에서 오히려 효율성이 증대될 수 있다.

셋째, 정책의 정치적 이용이 없어야 한다. 최초의 남북 정상회담으로 대북 정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵에 실시한 「중앙일보」의 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치의 수단으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있음을 밝혔다.

2000년 4월 총선이 실시되기 몇일전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 시안을 발표한 것은 이를 선거에 이용하겠다는 저의를 드러낸 것이라고 격렬히 비난했다. 아무리 좋은 정책이라도 그것이 정치적으로 이용된다고 국민이 생각하면 실망하고 지지할 수가 없게 된다. 이 점에서 대북정책을 정부의 업적으로 적극 홍보하는 것에는 주의가 요망된다. 많은 국민들이 대북정책의 정치적 이용을 의심하고 있는 상황에서 자칫 잘못하면 홍보가 국내정치적 지지 기반으로 활용하려는 의도로 이해되어 정쟁의 빌미를 제공할 수 있다.

넷째, 대북정책 수립 및 집행과 관련된 정부 부처간의 마찰과 견해 차이가 정책 자체에 대한 국민 불신의 원인이 되는 경우가 있음에 비추어, 부처간의 사전 조율이 더욱 원활히 이루어져야 한다. 국민의 정부 이후 남북접촉과 각종 대북사업이 대폭 늘어났고 참여정부에서도 이러한 흐름은 계속될 것으로 보이는데, 남북접촉과 대북사업이 증가하면 그만큼 관련 정부 부처의 수도 늘어나기 마련이다. 이 경우 정부 부처간의 협조가 잘 이루어지지 않거나 부처 이기주의로 인해 마찰이 발생할 수 있다.

따라서 정책결정에 참여하는 다양한 행위자와 그들이 대변하는 각종 이익

들을 조정하고 통합함으로써 정책의 일관성 및 체계성을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 조정 및 통합 기능을 담당하는 기구가 ‘국가안전보장회의’이므로 현행의 ‘국가안전보장회의’ 중심의 정책수립과 집행체계가 유지되어야 한다.

초당적 협력 확보는 두 가지 차원에서 접근하여야 한다. 하나는 행정부와 국회간의 관계 재정립이고 또 하나는 여야당간 협력관계의 구축이다.

국민의 동의를 얻고 국민을 설득하기 위해서는 민심 흐름에 민감한 정당과 국회가 정책결정에 참여할 필요가 있다. 우리 사회가 민주화됨에 따라 정책결정에서 국회의 역할이나 영향력이 증대되었음에도 불구하고 대북정책에 관한 한 여타 정책분야에 비해 상대적으로 국회의 참여나 역할이 충분하지 않았다. 여기에는 국회의 정보부족과 전문성의 결여 등이 요인으로 작용했지만 국회의 참여는 국민적 지지의 전제인 정책의 민주성 및 정당성 확보를 위해서 필요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다.

국회가 정책결정 과정에서 좀더 적극적인 역할을 하기 위해서는 기존의 소관 상임위원회를 연중무휴화하거나 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 활성화하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 정부는 국회에 대해 형식적으로 협의하거나 통보하는 수준이 아니라 실질적으로 상의하고 협의하여야 한다.

초당적 협력의 한 방안으로서, 국회에서 ‘민족의 상황에 대한 연례 보고’를 실시하는 것을 고려해 볼 수 있다. 1968년 이후 서독 총리는 연방의회에서 (분단 독일에서의) 민족의 상황에 대한 보고를 연례적으로 실시하였는 바, 이와 유사한 것을 대통령이 국회를 상대로 실시할 수 있을 것이다. 대통령이 대북정책 및 북한 상황과 관련 국회와 국민에게 정보를 제공하고, 관심을 환기하며, 초당적 협의와 협력을 구할 수 있는 하나의 실질적 기회가 될 수 있을 것이다. ‘민족의 상황에 대한 보고’는 1967년 연방의회 정당들의 합동 발의를 계기로 연례적으로 1사분기에 실시되어 왔는데, 그 목적은 첫째, 분단된 두 독일의 생

활조건에 대해 보고, 둘째, 동독 주민에 대한 경제적·정치적·문화적 도움을 제공, 셋째, 양독 주민간의 연계와 공통성을 보여주는 것, 넷째, 두 독일간의 긴장완화에 기여, 다섯째, 동독의 주민에게 자신의 처지와 서독에 대해 정보를 제공, 여섯째, 서베를린과 서독 본토간의 밀접한 연계를 강조 등이었다

초당적 협력을 확보하기 위해서는 정부가 기본적으로 비밀거래, 밀실정책 등 정쟁의 소지를 제공하지 않는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 특히 민족의 운명과 직결된 문제에서 선의의 경쟁과 비판은 바람직하지만 여야가 서로를 무조건 비방하고 배제하는 일이 있어서는 안된다. 야당도 전 문성에 입각한 정부의 주도권 행사를 인정하고 일상적인 정책결정에 대한 지나친 개입이나 무조건적인 정책 비판은 삼가하는 성숙된 태도를 보여야 한다.

야당은 북한에 일방적으로 양보한다고 비판한다. 북한이 받는 것만큼의 호의를 보이지 않고 있음에도 계속 대규모로 지원하고 있다고 인식하고 그것에 대해 불만인 것이다. 따라서 북한에 지원할 규모나 방법 등에 대해 야당을 대상으로 여론수렴 과정을 거쳐도 그렇게 부담이 크지는 않다. 비판이 거셀수록 동의를 얻으려는 노력을 보여야 한다.

여소야대의 대통령제하에서, 대북정책을 둘러싼 국내갈등의 핵심은 여야의 대립적 관계라고 할 수 있다. 여야 정치인의 행위와 발언은 여론 매체의 가장 많은 주목을 받고 있으며, 산하 우호 단체들의 행위를 유발하고 복돋는 경향이 있다. 또한 정당의 논평과 정치인의 발언은 대북정책과 관련 각각 논리제공 및 정치교육의 효과를 갖고 있기 때문에, 국민의 여론 형성과 향배에 지대한 영향을 끼치고 있다.

또한 대북정책을 둘러싼 여야 갈등은 단순히 이 분야에서의 정책·이념의 차이에서 기원하기도 하지만, 정국 주도권을 둘러싼 다른 분야에서의 권력투쟁의 부산물로 더욱 첨예화되는 경향이 있다. 특히 대통령/야당은 소수파이면서

정책을 주도적으로 이끌어가야 하지만, 거대 야당으로부터 끊임없이 방해받는 상황에 직면하게 되며, 이 경우, 대북정책을 국내정치의 주도권 장악을 위한 수단으로 사용하고자 하는 유혹에 빠지게 된다.

따라서 여소 아대의 상황에서, 대북정책 관련한 갈등을 증폭시키지 않기 위해서는 여야의 협력적 관계가 필요하다. 이를 위해서는 대통령/여당 측이 대북정책을 전략적으로 이용하고 있다는 의혹에 빠지지 않는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대북정책을 초당적으로 다룰 수 있어야 한다. 특히 대통령/여당 측은 야당의 보수적 견해를 적대시하지 말아야 하며, 야당이 정책에 협력해 올 수 있는 여러 차원의 명분과 실리를 제공할 수 있어야 할 것이다.

대북정책을 추진함에 있어 국민여론을 파악하고 수렴해야 하지만 여론을 지나치게 의식해서는 안된다. 사실 모든 사람을 만족시킬 수 있는 정책이란 현실적으로 불가능하다. 따라서 여론을 선도하고 정책에 대한 국민의 이해를 얻기 위한 다양한 노력이 필요하다.

김대중 정부 시절, 대북정책 논리상의 규범적 차원, 정책 추진상의 실무적 차원에서 북한에 대한 명확한 명분상의 우세를 유지하지 못하였다. 따라서 이것이 보수파의 비판 또는 때때로 중간파의 소원(疏遠)감을 유발했다고 할 수 있다. 실제로, 김대중 정부의 대북정책에 대한 논쟁과 비판에서 국가관, 역사관, 헌법상의 가치 등과 관련된 내용이 국내정치 논쟁의 주요 주제로 종종 등장하고 있다. 또한 북한과의 협상의 논리와 실무 및 의전에서의 한국의 품격과 자세 등에 관해 논란이 발생하는 경향이 있었다.

이는 대북포용정책의 필요성 전개 논리, 홍보 방식에 문제가 있었음을 말해준다. 무엇보다 대북포용정책의 필요성의 주요 논리요소 중의 하나가 '북한이 변했고 변화할 수밖에 없기 때문에, 포용정책을 취해야 한다'로 설정되어 있기 때문에, 일부 정부부처의 북한 분석이나 논평이 '북한 변화'의 증거를 발견하고 입증하기 위해 무리한 논리를 전개한 측면이 있었다. 일반적으로 정부

의 포용정책 홍보 논리가 북한변화, 남북관계 등의 여러 측면에 대해 지나친 장미 빛 낙관론을, 지지를 끌어내기 위한 도구로 이용해왔기 때문에, 그 지나침이 정치적 의심을 유발하며, 종종 대북정책에 대한 냉소주의를 초래하기도 하였다. 둘째, 김대중 정부 하에서는, 이념적·규범적 견해 차이를 적대적 대립관계로 인식하는 경향이 있었다. 일반적으로 대북포용정책 옹호파는 반대 진영의 ‘냉전적 대결의식’ 또는 ‘냉전 문화’를 문제삼고 적대시하는데, 이는 보수적 반대진영의 ‘냉전의식’에도 문제가 있지만, 포용정책 옹호논리 자체에도 문제가 있는 것으로 인정하고 반성의 계기로 삼아야 할 것이다. 나아가, 국민의 대북정책에 대한 불만을 무지의 소치이자 ‘통일교육’이 부족한 탓으로 인식하는 경향이 있었다.

동일한 정책 방향도, 그것을 어떻게 논리적으로 뒷받침하느냐에 따라, 반대파를 자극할수도 있고, 끌어안아 무력화시킬 수도 있다. 보수파의 논리를 ‘포용’함으로써, 공격의 빌미를 주지 말며, 정부의 정책이 학문적인 분석상의 ‘참과 오류’의 논쟁의 대상이 되지 않도록 재구성할 필요가 있을 것이다. 포용정책 1기(김대중 대통령시기)의 논리는, 1990년대 중반까지의 남북관계 관련 ‘냉전 인식’을 논박하기에 적절한 방식으로 구성되어 있었다고 할 수 있다. 북한 변화 낙관론, 북한의 (입장에서 북한의) 처지 이해하기, (군사적) 적이자 동포론, 남북관계 진전 낙관론 등에 입각해 있었던 한편, 남북관계를 열어가기 위해 북한과의 마찰을 극소화하고자 하는 ‘유연한’ 자세가 기초를 이루고 있었다. 이러한 관점에서 ‘통일교육’은 ‘튼튼한 안보’에 기초하지만, 모든 어려움에도 불구하고 어떻게든 북한과 관계 개선해야 한다는 입장에서 이것을 피교육자가 납득하도록 설득하는데 주안점을 두고 있었다. 이러한 논리에 따라 북한과의 협상에서도 여러 모로 마찰을 피해보고자 하는 노력에 주안점을 두었고, ‘통일교육’에서 체제간 이념적 차이를 강조하거나 북한 내부 정치의 심각한 상황(독재와 인권 유린 등)을 거론하지 않았다.

포용정책 2기(노무현 대통령시기)의 대북포용정책 옹호 및 홍보 논리는 변화된 상황에 맞게 강조점의 변화를 보여야 할 것이다. 즉, 다음과 같은 내용이 강화되어야 한다. 첫째, 한국의 민주주의와 경제성장의 지부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 해야 한다는 것, 둘째, 한국의 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 등은 지난 50년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해 성취한 소중한 자산이며, 우리는 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외되고 있는 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 백방으로 노력을 아끼지 말아야 한다는 것, 셋째, 남북한은 내부 체제도 다르고 국가이익도 반드시 일치하는 것이 아니기 때문에, 남북관계의 진전은 반드시 쉽고 빠르게 전개될 것이라고 낙관만은 할 수 없지만, 우리는 남측의 안보와 번영을 지키면서 남북관계를 전진시키기 위해 냉정한 입장에서 최대의 건설적 노력을 기울여야 한다는 것 등등이다.

5. 결 론

김대중 정부는 남북 정상회담을 비롯한 획기적인 사업을 진척시킴으로써 국민들로부터 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 ‘대북 불법송금’이나 ‘퍼주기론’ 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다. 김대중 정부는 출범부터 소수정권이라는 사실을 간과하고 민족의 염원인 통일문제만 해결하면 모든 것을 덮을 수 있을 것이라는 생각에서 국민섣덕 작업을 소홀히 했다. 보수적 시각을 표명하면 ‘반통일세력’으로 치부했고, 적극적으로 다가가 보수세력을 설득하는 일에 소홀히 했다. 이 과정에서 야당의 협조를 확보하지 못하고 갈등이 확대되어 갔다.

더구나 남북정상회담을 ‘4·13총선’ 직전인 4월 10일 발표함으로써 통일

문제의 정치적 이용이라는 의혹을 받았고 총선결과는 ‘여소야대’로 나타났다. 선거결과는 이후 김대중 정부의 대북 정책 추진을 어렵게 만들었다. 통일문제를 푸는 지도자는 민족의 영웅으로 남을 것이라는 신화가 깨진 것이다. 역대 대통령들은 정치적 정통성 보완을 위해 통일문제를 활용하였다. 특히 그들은 정상회담에 대한 집착을 버리지 못하였다. 정통성 문제에서 자유로운 김대중 대통령도 예외는 아니었다.

결국 김대중 정부는 햇볕정책에 대한 상대적 지지율이 높았음에도 불구하고 초당적 지지 확보는 물론 초지역적 지지 및 초계층적 지지 확보도 기대에 미치지 못했던 것으로 평가된다. 그 이유는 물론 대북 햇볕정책의 유효성에도 불구하고 햇볕정책이 ‘견고한 상호주의’를 주장하는 국민적 정서를 만족시켜주지 못했고 전쟁방지를 위해 가장 중요한 평화문제에 대한 해답을 주지 못했기 때문이다.

한편, 햇볕정책의 궁극적 목적은 교류협력을 통한 북한변화에 있었음에도 불구하고, 과연 그것이 성공했느냐는 의문이 많이 제기되었다. 북한은 경제난으로 인해 남한의 지원을 바랬지만 대남 적화정책을 포기했다는 명백한 증거는 보여주지 못했다. 특히 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않았으므로 남한내 보수파들은 김대중 정부의 대북 포용정책은 ‘허구’라고 비판하였다. 2회에 걸친 ‘서해사태’는 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되었다.

결론적으로 김대중 정부의 대북 포용정책은 국민의 60% 내지 65% 정도의 지지를 받았음에도 불구하고 지역적, 계층적으로 고른 지지를 받지 못하고, 사후적으로 정책의 투명성이 문제가 됨으로써 그 성과가 빛을 바라는 결과를 가져왔다. 이것은 향후 대북 정책을 어떻게 수행해야 할 것인가에 대한 교훈을 주고 있다.

남북관계의 진전과 국내적 영향

◆
목 차

I. 서론	25
1. 연구 목적 — 25	
2. 연구의 방법 — 26	
3. 연구의 구성 — 27	
II. 김대중 정부 시기 남북관계 전개과정	29
1. 김대중 정부의 대북 정책 — 29	
2. 남북정상회담 이전의 남북관계 — 32	
3. 남북정상회담 이후 남북관계 — 34	
III. 국민여론 현황	53
1. 북한관련 인식 — 53	
2. 통일관련 대내외 환경 인식 — 73	
3. 대북정책관련 인식 — 81	
IV. 사안별 심층분석	131
1. 한·미관계 — 131	
2. 안보의식 — 141	
3. 북한 변화 — 167	
4. 통일후 체제 및 통일미래상에 대한 전망 — 184	

V. 고려사항과 정책방향	219
1. 여론조사결과와 실제갈등 양상간의 괴리: 갈등 심화 요인으로서의 여소야 대 대통령제 ——	219
2. 한국의 경제·사회 변화 ——	240
3. 합의기반 조성 방향 ——	245
V. 결 론	276
참고문헌	282

◆
표 · 그림목차

<표 II-1> 김대중 정부 시기 남북장관급회담 개최 현황	— 37
<표 III-1-1> 북한은 어떤 대상	— 54
<표 III-1-2> 북한에 대한 대화정도	— 56
<표 III-1-3> 북한의 변화 정도	— 58
<표 III-1-4> 북한 핵 위기 의도	— 60
<표 III-1-5> 북한의 장래	— 62
<표 III-1-6> 북한정권의 무력도발 가능성	— 64
<표 III-1-7> 북한의 적화통일정책	— 66
<표 III-1-8> 한반도 전쟁 가능성	— 68
<표 III-1-9> 남북한 분단 실체	— 70
<표 III-1-10> 북한주민들의 현 체제 지지도	— 72
<표 III-2-1> 향후 주한미군문제 처리방안	— 74
<표 III-2-2> 한·미동맹에 대한 견해	— 76
<표 III-2-3> SOFA협정문제 처리 방안	— 78
<표 III-2-4> 통일에 우호적인 주변국	— 80
<표 III-3-1> 통일의 필요성에 대한 인식	— 82
<표 III-3-2> 통일의 이익에 대한 견해	— 84
<표 III-3-3> 통일 이후 생활수준	— 86
<표 III-3-4-1> 정치적 민주화	— 90
<표 III-3-4-2> 경제 성장	— 91
<표 III-3-4-3> 빈부 격차	— 92
<표 III-3-4-4> 물가 문제	— 93
<표 III-3-4-5> 실업 문제	— 94
<표 III-3-4-6> 지역 격차	— 95
<표 III-3-4-7> 주택 문제	— 96
<표 III-3-4-8> 법치 문제	— 97

- <표 III-3-4-9> 가치관 혼란 — 98
- <표 III-3-5> 통일 대비 역점 분야 — 100
- <표 III-3-6> 통일비용 총당 방법 — 102
- <표 III-3-7> 통일비용을 위한 세금부담에 대한 견해 — 104
- <표 III-3-8> 통일 후 바람직한 체제 — 106
- <표 III-3-9> 남북한 경제협력의 한반도 평화·번영에 대한 기여도 — 108
- <표 III-3-10> 북한의 정치·군사적 태도와 남북 교류·경제협력 — 110
- <표 III-3-11> 북한 핵문제 해법으로서의 ‘남·북 협력’과 ‘한·미 협력’에 대한 견해 — 112
- <표 III-3-12> 김대중 정부의 대북정책에 대한 부정적평가 — 114
- <표 III-3-13> 김대중 정부의 대북정책에 대한 긍정적평가 — 116
- <표 III-3-14> 김대중 정부의 대북정책에 대한 전반적 평가 — 118
- <표 III-3-15> 대북포용정책의 지속에 대한 견해 — 120
- <표 III-3-16> 남북관계 변화가 냉전의식 약화에 미치는 영향 — 122
- <표 III-3-17> 향후 대북정책의 중요 요소 — 124
- <표 III-3-18> 경제발전을 위한 남북관계 개선의 필요성 — 126
- <표 III-3-19> 남북관계 개선 이유 — 128
- <표 III-3-20> 대통령선거 지지자 — 130
- <표 IV-4-1> 주한미군 주둔과 통일후 체제 — 190
- <표 IV-4-2> 한·미동맹의 미래와 통일후 체제 — 190
- <표 IV-4-3> 대통령후보 지지도와 통일후 체제선호도 — 191
- <표 IV-4-4> 통일후 경제성장 — 199
- <표 IV-4-5> 통일후 정치적 민주화 — 201
- <표 IV-4-6> 통일후 빈부격차 — 204
- <표 IV-4-7> 통일후 지역격차 — 207
- <표 IV-4-8> 통일후 물가 — 209
- <표 IV-4-9> 통일후 실업문제 — 211
- <표 IV-4-10> 통일후 주택문제 — 212
- <표 IV-4-11> 통일후 가치관 혼란 — 215
- <표 IV-4-12> 통일후 법치문제 — 217

24 남북관계의 진전과 국내적 영향

<표 V-3-1> 대북인식 변화 추이 — 245

<표 V-3-2> 북한장래에 대한 인식 — 246

<표 V-3-3> 북한변화 여부에 대한 인식 — 247

<표 V-3-4> 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 인식 — 248

<표 V-3-5> 북한의 적화통일정책에 대한 인식 — 249

<그림 IV-1> 통일후 각 분야별 전망: 2003년 조사결과 — 194

<그림 IV-2> 통일후 각 분야별 전망: 1992년 조사결과 — 195

<그림 IV-3> 통일후 전망 변량분석: 1992년 조사 — 197

<그림 IV-4> 통일후 전망 변량분석: 2003년 조사 — 197

<그림 V-1> 여론수렴 방법 유형 — 262

I. 서 론

1. 연구 목적

주지하는 바와 같이 지난 5년간 김대중 정부의 대북정책은 남북관계에 많은 변화를 가져왔다. 남북정상회담이 개최되었고, 9차례의 장관급회담을 비롯하여 군사, 경제, 체육, 적십자 등 분야별 회담이 이어졌다.

이러한 회담들을 통해 많은 중요한 합의가 이루어져 금강산 관광, 개성공단 건설, 동해선·경의선 건설 등이 진행중이며, 많은 수의 납축 인사들이 북한을 방문하였다. 북한은 내부적으로 '7·1 경제관리개선 조치'를 시행하고, 신의주 특별행정구를 지정하였으며, 북·일정상회담 등을 통해 변화의 몸짓을 보이기도 하였다.

그러나 다른 한편으로는 잠수정 침투사건과 두차례의 서해 도발사태, 대포동 미사일 시험발사 등 군사적 위협이 이어졌다. 특히, 부시행정부 등장이후 경색되기 시작한 북·미관계는 2002년 10월 북한의 농축핵 프로그램의 시인으로 인해 긴장상태에 빠졌으며, 한·미관계에도 부정적 영향을 미치게 되었다. 북·미관계의 긴장은 장기적으로 남북관계에도 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.

한편으로는 핵개발을 지속하고 다른 한편으로는 대외개방과 내부 개혁의 제스처를 보이는 북한을 상대하는 것은 과거의 북한에 비해 훨씬 어려운 일임에 틀림없다. 무엇보다 북한의 의도 및 대북인식에 대한 해석상의 차이는 남남 갈등과 한미 갈등의 원인이 되고 있다.

향후 북한 핵문제와 이후의 대북정책의 수행과정에 있어서, 북한의 의도에 대한 철저한 분석을 바탕으로 대북문제에 대한 대내외적 인식공유의 틀을 마련

하려는 노력이 필요하다. 한·미·일 정책협의를 실무차원에서 북한의 의도에 대한 심층적 분석과정이 요구된다. 국내적으로는 단정적 판단에 근거한 대북 정책 추진에 대하여 국민들의 정서가 따르지 못함으로 인하여 정부의 대북정책에 대한 폭넓은 지지를 확보하지 못하였고, 대북정책이 정쟁의 대상이 되어 국민들이 이념적으로 분열되는 결과를 초래하였음을 우리는 잘 알고 있다. 요컨대, 국민적 합의와 한·미 공조야말로 대북정책 성공의 두 축이라고 할 수 있으며, 이는 대북인식의 공유에서부터 시작되는 것이다.

본 연구는 국민적 합의와 국제협조가 대북 정책 추진과정에서 가장 긴요한 요소라는 인식 하에 국민들의 북한관련 인식, 대내외 환경인식, 대북정책에 대한 인식 등을 체계적으로 분석하고 대응책을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구를 토대로 국민적 합의기반 마련과 한·미공조체제를 중심으로 한 국제협력체제 확립에 기여하고자 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 국민여론의 변화추이를 파악하기 위해 설문조사방법을 택하였다. 2003년 현재 제주도를 제외한 서울특별시, 6개 광역시 및 8개도에 거주하고 있는 20세 이상 성인 남녀를 모집단으로 하고 그 중에서 1,000명을 조사대상자로 추출하였다. 표본추출방법으로 다단계 지역 무작위 추출법(multi-stage area sampling)을 사용하였다. 1단계에서는 2000년 통계청이 발표한 「인구주택총조사보고서」에 의거하여, 서울특별시 및 6개 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산)와 8개 도에서 20세이상 인구비율에 따라 표본수를 배분하였다. 2단계에서는 특별시·광역시와 도의 시지역에서는 동을, 그리고 군지역에서는 읍·면을 선정하고, 3단계에서는 동에서는 통반을, 읍·면에서는 리를 선정, 이와 같은 방식에 따라 전국에서 99개의 최종표집 단위를 선정하였다.

마지막 단계에서는 최종표집 단위인 반과 리에서 성별 및 연령에 근거하여 할당량을 부여하는 할당표집 방법을 택하여 각 표집 단위별로 15명 내외의 조사대상자를 선정하고, 선정된 조사대상자가 부재시 또는 응답을 거절할 경우 동일지역 내에서 성별, 연령 등이 같은 다른 응답자로 대체하였다.

먼저 조사에 앞서 분야별로 조사항목을 정한 다음 분야별 항목에 대한 구체적인 설문을 작성하여 설문지를 구성하고, 사회조사 연구의 경험이 많은 전문가에게 이에 대한 기술적 문제를 검토받았다. 끝으로 연구원 내에서 자체 예비조사(pre-test)를 실시하여, 그 결과를 바탕으로 문항의 타당성을 검토하고 최종문항을 확정하였다. 조사는 전문 여론조사기관에 의뢰하였으며, 조사방법으로는 면접원의 가구방문에 의한 1:1 면접조사방법이 사용되었다.

수집된 자료는 응답내용의 논리성 및 범위 검토를 거친 후 코딩하여 퍼스널 컴퓨터에서 통계프로그램(SPSS for Windows)을 이용하여 처리되었다. 항목별로 기본빈도(frequency)를 구하고, 성별, 연령, 학력, 가구소득, 거주지 등 배경변수와 교차분석(cross-tabulation)하여 조사결과를 분석하였다.

여론조사 이외에 여론조사 방향, 설문지 작성 등을 위한 전문가 워크샵과 설문결과 분석을 바탕으로 수차례의 간담회와 워크샵을 개최하였다.

3. 연구의 구성

본 연구는 서론과 결론을 포함하여 총 6장으로 구성된다. 2장에서는 김대중 정부 시절 남북관계의 전개과정을 검토한다. 김대중 정부의 햇볕정책 추진 과정에서 나타난 남남갈등과 한미갈등에 대하여 시기적 추이를 살펴보고, 배경 등에 대하여 검토한다. 여소야대 상황, 북한의 민족공조 주장 등의 영향 분석된다.

3장에서는 대국민 여론 조사의 결과를 북한관련 인식, 대내외환경인식, 대

북정책에 대한 인식 등 세분야로 나누어 개괄적으로 변화추이와 분야별 국민의 인식이 지역별, 세대별, 계층별로 어떻게 차이가 나는 지에 대하여 분석한다. 여론조사 결과를 국민의 정부출범이전과 직후의 조사결과 등과 비교·분석함으로써 국민의식의 변화추이와 원인을 분석한다. 통일연구원에서 실시한 이전의 대국민 여론조사결과와 비교분석이 가능하도록 내용과 워딩 등을 사전에 참조하였다. 이전 여론조사 중 김대중 정부의 출범 직후인 1998년에 실시한 조사가 주로 비교 대상이 되었고, 이 밖에도 1992년, 93년, 94년, 95년, 99년 조사가 비교의 대상으로 사용되었다.

4장에서는 여론조사 결과 참여하게 여론이 분열되고 있는 사안에 대하여 별도로 심층적 분석을 한다. 한·미관계, 안보의식, 남북경협, 대외인식 등 여론이 양분되어 있을 것으로 예상되는 주요 이슈를 선정하여, 그 원인에 대하여 종합적이고 심층적인 분석을 하였다.

5장에서는 여론현황에 대한 분석을 바탕으로 고려사항과 정책방향을 제시한다. 여론조사결과와 실제갈등 양상간의 괴리, 한국의 경제·사회변화, 합의 기반 조성 방향 등이 본장에서 다루어진다.

6장은 결론이다.

II. 김대중 정부 시기 남북관계 전개과정

1. 김대중 정부의 대북 정책

김대중 정부의 대북 정책은 ‘햇볕정책’으로 대변되는 ‘포용정책’이었다. 김대중 정부가 대북 포용정책을 채택한 이유는 김대중 개인의 통일철학 및 사상과 깊은 연관이 있다. 그는 한반도는 반드시 평화적으로 통일되어야 하고 이를 위해서는 북한을 대화상대로 인정해야 하며 대화를 위해서는 일정한 지원은 필수 불가결한 것으로 생각했다.¹

김대중 정부는 대북 포용정책을 이론적으로 합리화시키기 위해 기능주의(functionalism) 또는 신기능주의(neo-functionalism)를 도입하였다. 서구의 합리적이고 개방된 다원적 민주주의 정치체제를 기반으로 하여 개발된 이론인 기능주의 이론의 원조는 미트라니(Mitrany) 교수의 ‘일하는 평화체제’였다.²

기능주의 이론은 힘을 바탕으로 한 평화체제 즉, 힘의 억지와 힘의 균형체제를 유일한 평화 유지책으로 삼고 있는 국제정치의 현실주의적 입장을 부인하는 데서 출발한다. 힘의 균형체제의 붕괴나 파괴는 곧 전쟁을 의미하는 것이며 힘을 바탕으로 한 이러한 불안한 평화 체계하에서 수많은 전쟁이 유발되었던 것도 사실이다. 기능주의 이론은 이러한 불안정한 평화체제의 대안으로 보다 영구적이고 건설적인 평화체계를 구상한 것이다.³

-
- 1 김대중 대통령의 통일철학에 대한 자세한 내용은 아태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론」, (서울: 아태평화출판사, 1985) 참조
 - 2 자세한 내용은 David Mitrany, *A Working Peace System* (London: Royal Institute of International Affairs, 1943) 참조
 - 3 具永祿, 「韓國과 햇볕정책」, (서울: 법문사, 2000), p. 147.

전통적인 기능주의이론은 정경분리원칙에 충실한 발상이다. 정치인, 외교관 그리고 군인들은 그들의 직책상 상대국가를 경쟁자나 또는 저의를 숨기고 있는 도전자로 보는 경향이 짙다. 기능주의는 이러한 부정적이고 이기적인 의식과 사고에서 해방되어 새롭고 보다 긍정적이며 상호의존적인 관계의 설정을 통해 기존의 인식과 사고에 일대 전환을 모색하지는 것이다. 미트라니의 기능주의이론은 비공식적인 접근방법으로서 경찰력에 의해 인간이나 사회를 분리시켜서 유지하는 평화가 아니라 함께 살고 일하면서 얽히고 설키는 데서 공동사회의 성장을 기대할 수 있다는 것이다.

‘함께 일하지’는 구호의 핵심은 경제교류를 중심으로 하는 다양한 분야의 교류와 거래 그리고 협동과 협조의 길을 강조하는 데 있다. 그럼으로써 참여한 국가이익의 상충없이 공통의 이익을 도모할 수 있는 쉬운 분야부터 점차 기능망을 쌓아 올리는 것을 주목적으로 삼고 있다. 기능망의 확장은 벽들을 쌓아 올리는 작업과 비슷한 것으로 개개의 벽돌이 기능인 것이다. 그럼으로써 평화를 위한 객관적 여건과 사물을 다르게 보게 하는 주관적 여건을 변화시켜서 의식의 혁신을 한다는 것이다.

기능주의가 단순한 교류와 거래망의 형성으로 소기의 목표를 달성하는 것은 아니다. 여기에는 시혜적인 것도 있을 수 있고 정상적인 교류와 거래, 그리고 사회간접자본의 확충 등 다방면의 기능망 구축이 요구되는 것이다. 기능망의 확장이 장기간 계속되어 행위자들이 상당부분을 거미줄같이 뒤얽게 되면 경제공동체가 형성될 수 있으며 그 공동체는 기능망 확충의 기폭제가 되어서 기능망 확장에 가속이 붙게 되는 것이다. 기능망의 확장은 어느 분기점에 도달하여 확장(ramification) 혹은 침투확산(spill over) 효과에 의하여 자연스럽게 정치공동체로 진입한다는 논리이다.

이러한 이론적 기반으로부터 출발한 대북 포용정책은 물론 김대중 정부의 전유물만은 아니다. 박정희 정부 시절의 ‘7·4 남북공동성명 정신’, 전두환 정

부의 ‘민족화합민주통일방안정신’, ‘노태우 정부의 7·7선언정신’, ‘김영삼 정부의 민족공동체통일방안정신’ 등이 면면히 계승·발전되어 정착된 것이 대북 ‘햇볕정책’이기 때문이다.⁴

김대중 정부의 대북 정책 목표는 ‘평화·화해·협력’을 통한 남북관계 개선이었다. 대북 정책 목표 달성을 위한 원칙은 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력 적극추진 등 3가지였다. 그리고 원칙을 관철하기 위한 기조는 안보와 협력의 병행 추진, 평화공존과 평화교류의 우선실현, 화해·협력으로 북한의 변화여건 조성, 남북간 상호이익 도모, 남북 당사자 해결원칙하에 국제적지지 확보, 국민적 합의에 기초한 대북정책 추진 등 6가지였다.⁵

1998년 2월 김대중 정부 출범 시기는 국내적으로 ‘IMF환란’으로 인해 국가 파산우려가 높았고, 북한은 식량난으로 인해 수십만 명의 아사자가 발생한 상황이었으나 남북관계는 ‘4자회담’을 제외하고는 특별한 대화의 창이 없었다. 북한 경제난으로 인한 ‘조기붕괴론’으로 인해 북한 지도부의 불안과 남한 주민의 통일비용에 대한 부담감이 팽배한 상황이었기 때문에 그 어느 때보다도 한반도의 평화와 안정이 중요시되는 시점이었다.

이러한 국내외적 상황을 감안하여 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 대북 포용정책으로 대변되는 ‘평화·화해·협력’을 바탕으로 남북관계를 개선해 나갈 것임을 천명하였다. 물론 평화에 대한 강조는 그의 평생의 통일철학이었기 때문에 주변상황과 관계없이 대북 정책의 기조가 되었을 것이다. 그러나 김대중 정부 출범시기의 국내외 정세는 그의 통일철학에 대한 당위성을 더욱 높여주었다는 점에서 주목하지 않을 수 없다.

4 김대중 정부 이전 역대정부의 통일방안에 대해서는 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997) 참조

5 통일부, 『대북정책과 남북현안에 대한 입장』 (1999.7.30), pp. 11-14.

2. 남북 정상회담 이전의 남북관계

1998년 2월 김대중 정부 출범 이후부터 2000년 6월 남북 정상회담 이전 시기까지 남북관계 특징은 크게 3가지로 요약된다. 즉, 당국간 대화 부재, 군사적 충돌, 금강산 관광 시작 등이 그것들이다.

첫째, 김영삼 정부의 연장선상에서 김대중 정부하에서도 남북 당국간 대화는 소강상태를 면치 못했다. 물론 회담자체가 없었던 것은 아니었다. 김대중 정부 출범 이후 최초로 1998년 3월 25일부터 27일까지 열린 제5차 남북 적십자 대표접촉을 통해 북한은 남한에 비료 20만톤 지원요청을 하였고, 이를 위해 4월 11일 북경에서 회담을 갖자고 제의하였다. 김대중 정부가 이를 수락함으로써 1998년 4월 11일부터 17일까지 대북 비료지원을 위한 북경차관급 회담이 개최되었다. 남북한은 3차례 전체회의와 4차례의 수석대표접촉을 통해 비료지원문제와 이산가족문제, 특사교환, '남북기본합의서' 이행문제 등에 대해 논의하였다. 그러나 남한이 비료지원 문제와 이산가족 면회소 설치 문제를 병행합의하지는 입장을 보인 반면 북한은 비료지원 문제를 우선 합의해결하지는 입장을 보임으로써 회담은 합의점을 도출하지 못하고 결렬되고 말았다.⁶ 당국간 회담 결렬 이후 회담재개가 관심의 대상이 된 가운데 1999년 1월 김대중 대통령이 국가안전보장회의에서 '다각적·신축적으로 이산가족문제를 다루어 나가겠다'며 상호주의를 보다 유연하게 운용하겠다는 의사를 표명하였다. 이를 계기로 남북한은 북경에서 비공개 접촉하였고, 이산가족 문제를 주내용으로 하는 '6·3합의'를 도출하였다. 주요내용은 남한이 1999년 7월까지 비료 20만톤을 북한에 제공하며 그 중 6월 20일까지 10만톤을 전달한다는 것과 6월 21일부터 남북 차관급회담을 개최한다는 것이었다. 이 합의에 따라 비료지원이 시작되고

6 통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1998-1999.』, pp. 67-68.

6월 21일부터 북경 차관급 회담이 개최되었다. 그러나 북한이 6월 7일부터 서해 북방한계선을 침범하기 시작하였고, 급기야 '6·15 서해사태'로까지 번졌다. 북한은 회담 시작 2일전인 6월 19일에야 회담참석을 밝혔으나 비료지원 잔여분 2만 2,000톤의 미도착을 이유로 회담약속일인 21일을 하루넘겨 22일부터 회담을 시작하였다. 북한은 회담의제인 이산가족 문제는 제외한 채 서해사태에 대한 사과해명을 요구하였다. 양측의 팽팽한 입장은 7월 1일부터 3일까지 지속된 제2차 차관급회담에서도 조절되지 못하고 결국 결렬되었다.⁷

둘째, 1998년 11월 18일 '금강산관광'이 시작되었다. 이것은 김대중 정부의 경협활성화 조치와 정경분리원칙 및 현대그룹의 '모험적 및 민족주의적 추진'이 접점을 찾았기 때문에 가능한 일이었다. 현대 정주영 명예회장은 6월 16일 아·태평화위원회 위원장 김용순의 초청에 따라 소 500마리 및 소 운반트럭 50대와 함께 판문점을 경유, 북한을 방문하고 6월 22일 금강산 관광사업 계약서를 체결했다. 현대와 아·태평화위원회는 1차 합의 이후 사업추진과 관련한 보다 구체적 사안(관광객의 입산료 및 신변안전보장 문제 등)을 둘러싸고 수차례 협상을 벌인 끝에 10월 27일부터 31일까지의 정주영 명예회장의 방북으로 최종합의를 도출했다. 현대는 금강산 관광사업을 현대가 독점하며, 그 대가로 관광객 1인당 입산료 300달러를 포함하여 2004년 4월까지 총 9억4,200만 달러를 분할 지불하기로 했다. 이에 대해 북한측은 세금면제, 유선통신의 설치·이용, 관광객의 신변안전보장 등 다양한 특혜조치를 약속했다. 양측의 최종합의에 따라 총 1,418명의 승객과 승무원을 실은 금강호가 11월 18일 출항함으로써 금강산 관광의 막이 올랐다. 현대의 금강산 사업은 단순한 관광차원을 넘어 남북교류 및 경협 활성화에 크게 기여하였다.

셋째, '제1차 서해사태'가 발생함으로써 대북 포용정책에 대한 불신이 증

7 통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1999-2000』, pp. 85-88.

가되었다. 북한이 1999년 6월 7일부터 서해 북방한계선을 침범하기 시작하고 6월 15일에는 교전사태까지 발생하였다. 서해사태에도 불구하고 금강산 관광은 지속되었으나 대북 포용정책이 타격을 받은 것은 사실이다. 북한은 ‘서해사태’를 남한의 ‘고의적 도발책동’으로 규정하고 남한과의 접촉제한 또는 중지를 선언하였다. 북한은 9월 2일 북방한계선 무효화를 선언하고 ‘해상군사통제수역’을 설정하였다. 그러나 북한은 대북 포용정책을 ‘평화적 이행전략’이라고 비난하면서도 ‘정경분리’에 입각, 실리를 취하려는 태도를 취하였다.⁸ 서해사태로 인한 당국간 회담의 결렬에도 불구하고 북한은 9월 13일 『중앙방송』을 통해 1999년 ‘2·3대남제의’에서 제시한 세 개의 전제조건을 제시하면서 ‘쌍무적·다무적’ 남북대화에 대해 언급하였다. 그리고 백남순 북한 외무상은 9월 27일 미 외교관계협의회(CFR)에서 행한 연설을 통해 “남한이 7·4공동성명 3대 원칙을 존중하고 북한의 협상제의에 응한다면, 정상회담도 진행될 수 있다”고 언급함으로써 2000년 정상회담을 예고하는 발언을 하였다.

3. 남북정상회담 이후 남북관계⁹

여기에서는 연구필요상 김대중 정부 시기인 1998년 2월 25일부터 2003년 2월 24일까지의 사건만 다룬다.

가. 남북정상회담

1997년 12월 19일 당선자 시절 남북 정상회담을 주장했던 김대중 대통령

8 통일연구원, 『통일환경과 남북한 관계: 1999-2000』, p. 82.

9 이 부분은 통일부, 『국민의 정부 5년: 평화와 협력의 실천』(2003.2); 통일부, 『대북정책 추진현황』(2002.12.) 등을 참고하여 재정리한 것임.

은 1998년 2월 25일 대통령 취임사에서 “북한이 원한다면 정상회담에도 응할 용의가 있음”을 밝혔고, 이후에도 자주 북한이 정상회담에 호응해올 것을 촉구하였다. 그러나 정상회담 성사에 결정적 역할을 한 것은 2000년 3월 9일 독일 베를린 자유대학 강연에서 발표한 「한반도 평화와 통일을 위한 남북 화해협력 선언」(베를린 선언)이었다. 이의 주요 내용은 남북경협을 통한 북한의 경제회복 지원, 한반도에서 냉전종식과 남북간 평화공존 실현, 이산가족문제의 조속한 해결, 남북기본합의서 이행과 현안문제 해결을 위한 당국간 대화 등이었다.

이후 북한은 우리측에 특사접촉을 통해 남북정상회담 개최문제를 논의할 수 있다는 입장을 표명하였다. 이에 따라 2000년 3월 17일부터 4월 8일까지 중국 상하이 및 베이징에서 3차례에 걸쳐 남북간 특사(남측: 박지원 문화관광부 장관, 북측: 조선아시아태평양평화위원회 부위원장 송호경)가 접촉하여 4월 10일 남북정상회담 개최와 관련한 남북합의서를 서울과 평양에서 동시에 발표하였다.

이에 근거하여 2000년 4월 22일부터 5월 18일까지 판문점 평화의집(남측) 및 통일각(북측)에서 5차례에 걸쳐 남북정상회담 개최를 위한 준비접촉을 갖고 대표단 구성, 회담 의제, 신변안전보장 등 실무절차에 대해 합의하였다. 드디어 2000년 6월 13일부터 15일까지 김대중 대통령이 북한을 방문하여 분단 55년만에 최초로 남북 정상회담을 개최하였다. 정상회담 기간중 김대중 대통령은 민족 화해와 통일 문제, 긴장완화와 평화정착 문제, 남북간 교류협력을 활성화하는 문제, 이산가족문제 해결 등 4가지 과제에 대한 우리의 입장을 김정일 국방위원장에게 충분히 설명하였다. 김정일 국방위원장은 남북이 대결을 지속해서는 안 된다는 것과 남북간에 협력이 필요함을 인정하고, 남북관계를 단계적으로 발전시켜 평화통일로 나아가야 한다는 것과 남북간에 구호나 원칙보다는 실천이 중요하다는 데에 동감을 표시하였다. 남북 쌍방은 두 정상의 협의결과를 바탕으로 5개항의 「6·15남북공동선언」을 채택하였다. 주요내용은 자주적

통일, 남북한 통일방안의 유사성 인정, 당국간 대화 개최, 남북경제교류협력 확대, 인도적 문제의 조속한 해결, 김정일 답방 등이었다.

남북 정상회담은 분단 이후 55년만에 처음으로 남북의 최고 당국자가 만나 대화했다는 점에서 그 자체만으로도 남북분단사에 새로운 획을 긋는 역사적 사건이었다. 남북 정상이 남북간 대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영 하며 평화통일을 앞당기는 길이라는 데에 의견을 같이함으로써 우리 민족사에 새로운 지평을 열게 되었다. 또한 한반도에서의 전쟁재발 방지와 평화정착에 대해서도 확고한 공감대를 형성하였으며, 이러한 정신에 따라 군사직통전화 개설, 상호비방중지, 파괴·전복행위 중지 등 구체적 사업을 협의 해결해 나갈 토대를 마련하였다.

무엇보다 중요한 것은 이산가족 문제 해결에 돌파구를 마련하였다는 점이다. 남북정상은 이산가족 문제가 인도적 차원에서 시급히 해결되어야 한다는 데 인식을 같이 함으로써 이산가족 문제를 단계적으로 해결해 나갈 수 있게 되었다. 남북간 불신과 반목을 청산하고 화해와 협력의 시대를 본격적으로 여는 전환점이 되었다.

나. 남북 장관급 회담

김대중 정부 시기 남북 장관급 회담은 총 9회가 개최되었다. 장관급 회담은 제6차 회담이 결렬되는 등 우여곡절이 있었지만 '615공동선언 정신'을 가장 잘 구현한 회담이었다. 김대중 정부 말기 북핵문제가 불거지면서 분위기가 경색됨으로써 기존의 합의사항 이행에만 매달리는 경향이 있었지만 남북 최고당국자의 의도를 파악할 수 있는 유일한 창구라는 점에서 지속되는 것 자체만으로도 평가받을 만한 회담이었다. 회담 일정과 합의내용을 종합하면 <표 II-1>과 같다.

<표 11-1> 김대중 정부 시기 남북장관급회담 개최 현황

구분	기 간 (개최장소)	공동 보도문	주 요 합 의 내 용
제1차	2000. 7.29 - 7.31 (서울)	6개항 합의	○판문점 남북연락사무소 업무 재개 ○8·15에 즈음, 남과 북, 해외에서 남북공동선언지지, 실천결의 행사 개최 ○경의선 철도의 끊어진 구간 연결
제2차	2000. 8.29 - 9. 1 (평양)	7개항 합의	○연내 이산가족방문단 교환사업 2차례 추가 실시 ○군사당국자회담 개최문제 협의 ○임진강 수해방지사업의 공동 추진
3차	2000. 9.27 - 9.30 (제주도)	6개항 합의	○남북경제협력추진위원회 협의·설치 ○이산가족 생사교환, 서신교환, 면회소설치 등에 관한 조속한 조치 ○경제협력을 위한 제도적 장치 마련 문제의 조속한 타결

구분	기 간 (개최장소)	공동 보도문	주 요 합 의 내 용
제4차	2000.12.12 -12.16 (평양)	6개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> o 남북경제협력추진위원회 구성·운영 o 제3차 이산가족교환(2001.2월말, 100명) o 이종과세, 투자보장 등 4개 합의를 각기 발효절차를 거쳐 상대방에 통보
제5차	2001. 9.15 -9.18 (서울)	13개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> o 당국간 대화, 협력과 함께 민간차원의 접촉과 왕래, 협력사업을 적극 지원 o 금강산관광활성화를 위한 당국간 회담 o 제4차 이산가족방문단 교환
제6차	2001.11. 9 -11.14 (금강산)	공동보도문 없음	
제7차	2002. 8.12 -8.14 (서울)	10개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> o 남북경제협력추진위원회 제2차회의 8.26-29 서울 개최 o 임남담 공동조사 실시, 관계 실무자 접촉 9월중 금강산 개최 o 제4차 적십자회담 9.4-6 금강산 개최
제8차	2002.10.19 -10.23 (평양)	8개항 합의	<ul style="list-style-type: none"> o 핵문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 적극 해결 o 개성공단건설 후 우리측 사무소 설치 o 해운합의서 채택 실무접촉 11월중 개최
제9차	2003.1.21 -1.24 (서울)	공동보도문 채택	<ul style="list-style-type: none"> o 핵문제의 평화적 해결 위해 남북이 적극 협력 o 경제협력추진위원회 제4차 회의 2.11-14 서울 개최 o 제10차 장관급회담 4.7-10 평양 개최

* 제10차, 11차는 노무현 정부 시기가므로 생략

다. 남북특사회담

특사파견은 정상적인 남북간 대화가 답보상태에 빠졌을 때 이를 타개하는 유효한 수단으로 활용되었다. 2000년 6월 남북정상회담 개최 이후 2차례의 남북장관급회담 개최 등 남북간 대화가 진행되는 가운데, 북한의 김용순 조선노동당 대남 담당 비서가 2000년 9월 11일부터 14일까지 특사로 서울을 방문하였다. 김용순 특사는 김정일 국방위원장의 「6·15 남북공동선언」에 대한 실천 의지를 김대중 대통령에게 전달하고 남북 현안문제에 대해 폭넓게 의견을 교환, 경의선 철도·도로연결 기공식 개최 등 7개항의 합의사항을 채택하였다.

또한 2001년 1월 부시행정부 등장 및 '9·11테러 사태' 등으로 인해 국제 정세는 급변하였고, 이것은 한반도에도 악영향을 미쳤다. 북한은 제6차 장관급 회담 시 남한이 취한 '비상경제조치'를 이유로 합의를 무산시켰다. 2002년에는 부시 대통령이 연두교서를 통해 북한을 '악의 축'으로 규정함으로써 북한을 더욱 자극하였고, '한반도전쟁설'까지 나오는 상황이 되었다. 답보상태에 있는 남북관계를 타파하기 위해 2002년 4월 3일부터 6일까지 임동원 대통령외교안보 통일특보가 특사자격으로 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 면담하고 한반도 정세 및 남북관계 현안에 대해 협의하였다. 임동원 특사는 김정일 위원장 면담시 김대중 대통령의 친서를 전달하였으며 남북 양 정상의 평화협력 의지를 상호 재확인하고 "6·15 공동선언의 기본정신에 부합되게 긴장상태가 조성되지 않도록 노력한다" 등 10개항의 합의사항을 발표하였다.

임동원 특사의 2차 특사 방북은 2003년 1월 27일부터 29일까지 북한 핵 문제의 평화적 해결을 위해 이루어졌다. 임동원 특사는 대통령의 친서를 김정일 국방위원장에게 전달하고, 김영남 최고인민회의 상임위원장과 면담 등을 통해 핵문제를 비롯한 현안문제에 대해 협의하였다. 임동원 특사는 북한의 핵 문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 전달하고, 북한 핵문제는 대화를

통해 평화적으로 조속히 풀어야 한다는 점을 강조하였다. 또한 핵문제의 평화적 해결을 위해 북측이 보다 전향적인 입장을 가져야함을 강조하였다.

이에 대하여 북측은 현재로서는 핵문제가 기본적으로 북·미간에 풀어야 하는 문제라는 등 기존 입장을 되풀이하여 주장하였으나 우리측의 설명과 권고에 대하여 구체적인 검토를 거쳐 연락하겠다든 의사를 표명하였다. 특히 남북 군사당국자간에 군사분계선 통과 문제가 해결된 만큼 경의선 철도 연결공사를 촉진하여 2월에 완료하도록 노력하자는데 동의하였다.

라. 남북 군사분야 회담

남북한은 2000년 8월에 열린 제2차 남북장관급회담에서 「6·15 남북공동선언」의 구체적인 실천을 위해서는 군사분야의 화해협력이 중요하다는 인식 하에 “쌍방 군사당국자간 회담의 조속한 개최 협의”라는 합의사항을 도출했다. 그 후 동년 9월 11일 서울을 방문한 김용순 특사 일행과의 회담에서 “남북국방장관회담 개최 문제가 논의중에 있는데 대해 환영한다”라는 공동보도문 발표에 합의하였다. 북한은 9월 13일 조성태 국방부장관 앞으로 남북국방장관회담 개최에 동의한다는 김일철 인민무력부장 명의의 서한을 보내왔다. 남북한은 2000년 9월 25일부터 26일까지 제주도에서 남북 국방장관회담을 개최하여 5개항의 공동보도문을 채택하였다.

이후 남북한은 남북국방장관회담 합의에 따라 2000년 11월부터 2003년 1월말 사이에 총 16차례의 남북군사실무회담과 남북군사실무접촉을 진행하였다. 특히 2002년 9월 17일 판문점 평화의집에서 열린 제7차 남북군사실무회담에서는 양측 국방장관이 서명한 역사적인 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’ 문본을 교환함으로써 발표시켰다. 발표된 합의서는 전문을 포함하여 총 6개조 41개항

으로 구성되었다. 또한 남북한은 2003년 1월 27일 남북군사실무회담 수석대표 접촉을 통해 ‘동·서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서’에 서명하고 이를 발효시켰다. 쌍방은 비무장지대의 일부인 남북관리구역 내에서 정전협정이 준수되어야 한다는 원칙하에 군사분계선 개방 범위, 임시도로 이용시 통보사항, 안전보장문제 등이 포함된 4개항의 합의를 채택하였다.

마. 남북 경제분야 회담

남북한은 ‘6·15 남북공동선언’ 제4항에서 ‘경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키기로’ 합의하였고, 이를 실천하기 위하여 2000년 9월 이후부터 2003년 2월까지 남북경제협력추진위원회 4회, 남북경제협력실무접촉 2회 등 총 21회의 경제분야 회담을 개최하였다.

첫째, 남북경제협력추진위원회(이하 경추위)관련 회담이다. 경추위 제1차 회의는 2000년 12월 27일부터 30일까지 평양에서 개최되었다. 동 회의에서 양측은 ‘남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서’와 ‘제1차 회의 공동 보도문’을 문서교환방식으로 계속 협의하기로 하였다. 이에 따라 2001년 1월 8일부터 1월 30일까지 문서교환 방식협의를 진행하여 ‘남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서’와 ‘남북경제협력 제1차 회의 합의문’을 채택하고 2월 3일 서명 교환하였다.

제2차 회의는 2002년 8월 27일부터 30일까지 서울에서 개최되었다. 남북은 경의선·동해선 연결 착공식 남북 동시 개최, 개성공단 건설 금년내에 착공, 임진강 수해방지사업에 합의하는 등 8개항의 합의문을 서명·교환하였다. 또한 인도적 차원에서 식량난을 겪고 있는 북한동포를 돕기 위해 북측에 쌀과 비료를 제공하는 ‘남북간 식량차관제공에 관한 합의서’를 채택하였다.

제3차 회의는 2002년 11월 6일부터 9일까지 평양에서 개최되었다. 남측은 2002년 10월 새롭게 제기된 북한 핵 문제에 대한 내외의 심각한 우려를 전달하고 북측이 적극적인 자세로 문제 해결에 임할 것을 촉구하였다. 한편 경의선과 동해선 철도·도로 연결 관련 공동측량 실시 및 개성공단건설에 필요한 제도적 장치를 마련할 것을 강조하였다. 남북은 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 해운협력 실무접촉 및 경제협력제도실무협의회 개최 등 6개항의 합의문을 서명·교환하였다.

제4차 회의는 2003년 2월 11일부터 14일까지 서울에서 개최되었다. 북핵 문제에 대한 국내외의 심각한 우려를 전달하고 핵문제가 해결되어야 남북간 경제교류·협력을 지속적으로 확대·발전시켜 나갈 수 있다는 점을 강조했다. 남북한은 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 사업 등 경제협력 사업관련 합의문을 발표하였다.

둘째, 남북경제협력 실무접촉관련 회담이다. 2000년 8월에 열린 제2차 남북장관급회담과 9월의 북한 김용순 특사 방한을 통해 남북한은 남북경제협력 관련 제도적 장치마련 문제 등을 협의하기 위한 실무접촉을 개최기로 합의하였다. 이에 따라 제1차 남북경제협력 실무접촉이 2000년 9월 25일부터 26일까지 서울에서 열렸다. 실무접촉에서 남북한은 투자보장, 이종과세방지 합의서에 대한 각기의 입장과 조문별 공통점, 차이점에 대하여 논의하였으나 양측안에 상당부분 차이점을 드러냈다. 남북한은 합의서별 구체적 조문내용은 판문점 연락관을 통한 쌍방입장 교환방식으로 조율하여 평양에서 개최될 제2차 실무접촉에서 가능한 부분부터 타결하기로 하고 공동보도문을 채택했다.

제2차 남북경제협력 실무접촉은 2000년 11월 8일부터 11일까지 평양에서 개최되었다. 제2차 실무접촉에서 남북은 투자보장 합의서, 상사분쟁 해결에 관한 합의서, 이종과세 방지에 관한 합의서, 청산결제 합의서 등 4개 합의서를 채택하고 가서명하였다. 이 합의서는 2000.12.12-16일간 평양에서 열린 제4차

남북장관급회담에서 양측 수석대표가 정식 서명하였으나 발효절차를 거친 문본 교환이 이루어지지 않음으로써 김대중 정부하에서는 발효되지 못하였다.¹⁰

셋째, 금강산관광 관련 회담이다. 2001년 6월 8일, 금강산 관광사업 주체인 남한의 현대와 북한의 '조선아시아태평양평화위원회'는 금강산관광사업을 활성화하기 위하여 육로관광 추진 등에 합의하였으나 북측의 소극적 태도로 인해 제대로 이행되지 못하였다. 이에 따라 금강산관광 활성화를 위한 당국회담이 2회에 걸쳐 금강산에서 개최되었다.

제1차 당국회담은 2001년 10월 3일부터 5일까지 금강산에서 개최되었다. 이 회담에서 남한은 육로관광 실현 및 관광특구의 지정 등을 통해 관광사업을 활성화할 것을 제의하고 금강산관광사업이 지금까지 진행해 온 대로 민간사업으로 추진되어야 한다는 입장을 견지하였다. 이에 대해 북한은 기존의 해로관광을 정상화할 것과 민간에서 추진되어온 관광사업을 쌍방 당국이 책임지고 추진할 것 등을 주장함으로써 진전을 보지 못했다.

제2차 당국회담은 2002년 8월에 열린 제7차 남북장관급회담에서 합의한 바에 따라 2002년 9월 10일에서 12일까지 금강산에서 개최되었다. 남북은 2002년 11월중에 육로관광을 시작한다는데 원칙적 합의를 이루고 해로관광 활성화를 위해 협력한다는 데도 잠정적으로 합의하였으나 사업자간에 해결할 사항과 당국간 협력범위에 대한 의견이 달라 최종합의에 이르지 못하였다.

넷째, 철도·도로연결 관련 회담이다. 남북한은 2002년 8월에 열린 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 경의선 및 동해선 철도·도로 연결공사와 관련하여 철도·도로 실무협의회를 개최할 것에 합의하였다. 이에 따라 남북철도·도로연결실무협의회 제1차 회의가 2002년 9월 13일부터 17일까지 금강산

10 본 문건은 노무현 정부 시기인 2003년 6월 17일 국회 통일외교통상위원회를 통과, 본 회의에 송부됨으로서 법적 효력을 갖게 되었음.

에서 개최되었다. 남북한은 7차례에 걸친 수석대표 접촉을 통해 『남북철도·도로연결실무협의회 제1차 회의 합의서』 및 『남북철도 및 도로 연결공사 자재·장비제공에 관한 합의서』를 채택하였다. 그리고 남북철도·도로 연결 실무협의회 제2차 회의가 2003년 1월 22일부터 25일까지 평양에서 개최되어 경의선과 동해선 철도·도로 연결을 위한 실무적 사항들을 협의하고 5개항의 합의서를 채택하였다.

2002년도 9월에 열린 남북 철도·도로연결 실무협의회 제1차 회의 합의에 따라 남북한은 2002년 10월부터 12월 사이에 금강산에서 3차례의 실무접촉을 가졌다. 제1차 실무접촉은 2002년 10월 12일부터 14일까지 개최되었으며 『1차분 자재·장비 제공 품목 및 수량』과 『자재·장비 인도인수 절차』에 합의하였다. 제2차 실무접촉은 2002년 11월 18일부터 20일까지 개최되었으며 남북 철도·도로 연결을 위한 공동측량 절차와 방법을 합의하였다. 또한 차량 운행에 관련한 기본합의서와 1차분 자재·장비 품목 및 수량 조정에 관한 합의서는 추후 판문점 문서교환 방식으로 협의하여 확정하기로 하였다. 제3차 실무접촉은 2002년 12월 15일부터 17일까지 개최되었으며 차량운행합의서와 임시도로 개통 등에 대해 합의를 도출하여 공동보도문으로 발표하였다. 남북 철도·도로 연결 실무협의회 제2차 회의는 2003년 1월 22일부터 25일까지 평양에서 개최되었다. 남북한은 경의선·동해선 철도연결 공사를 군사분계선에서 자기측 방향으로 진행하고 최대한 빠른 시일내에 연결하기로 하는 한편, 철도·도로 연결에 필요한 자재와 장비의 대북지원을 공사일정에 맞추어 제공할 수 있도록 적극협력하기로 하였다.

다섯째, 개성공단 관련 회담이다. 남북한은 개성공단 건설에 따른 제반 문제들을 협의하기 위해 2002년 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개성공단 건설 실무협의회 제1차 회의를 개최하였다. 회의에서 남북한은 개성공단 건설과 관련하여 쌍방 당국의 역할문제 등 제반사항을 협의하고 공단 건설 착공

시기, 개성공업지구법 발표 등 7개항에 합의하였다. 2002년 12월 6일부터 8일까지 금강산에서 개성공단 건설 관련 실무접촉을 진행하였다. 남북한은 2차례 전체회의와 수차례 수석대표 및 실무대표접촉을 갖고 통신·통관·검역에 관한 기본합의서 채택과 착공식 일정, 착공전 개성-문산 사이의 임시도로 개통 등에 합의하고 공동보도문을 발표하였다.

여섯째, 금강산담판 관련 회담이다. 제7차 남북장관급회담 및 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에 따라 2002년 9월 16일부터 18일까지 금강산에서 임남담(금강산담) 공동조사를 위한 실무접촉을 진행하였다. 남한은 임남담 공동조사 방법, 조사일정, 공동조사단 구성·운영 등 실무절차적인 문제를 제시한데 대해, 북한은 임남담의 안전성 문제를 제기하여 북측의 존엄과 명예를 훼손시킨 데 대한 보상을 요구하였다. 결과적으로 공동조사의 필요성과 공동조사의 원칙에는 의견일치를 보았으나, '조사방법 및 공동조사 사전조치' 등에 대한 입장차이로 합의서는 타결되지 못했다.

일곱째, 임진강수해방지관련 회담이다. 임진강 수해방지와 관련한 남북 임진강 수해방지 실무협의회 제1차 회의가 2001년 2월 21일부터 24일까지 평양에서 개최되었다. 남북한은 임진강 유역 수해방지 문제에 적극적으로 협력해야 한다는데 대해 공감대를 이루었으나 북한은 기본원칙 및 방향만 협의하고 세부적인 사항에 대해서는 소극적인 자세를 견지함으로써 구체적인 합의는 도출해 내지 못했다. 제2차 회의는 1년 8개월 후인 2002년 10월 30일부터 11월 2일까지 평양에서 개최되었다. 2차회의에서 남북한은 임진강 수해방지사업 추진에 필요한 공동조사 실시와 기상·수문자료 교환 등 많은 부분에서 의견접근을 보았으나 북한에 대한 호목제공 문제와 관련하여 견해차이를 좁히지 못한 채 공동보도문을 채택하였다.

여덟째, 전력분야협력관련 회담이다. 남북한은 2000년 12월에 열린 남북경제협력추진위원회 제1차 회의에서 남북간 전력분야에서의 협력을 위해 전력

협력실무협의회를 구성·운영하기로 하였다. 이에 따라 2001년 2월 7일부터 10일까지 평양에서 남북전력협력실무협의회 제1차 회의가 개최되었다. 남한은 남북간 전력협력을 위한 전력실태 공동조사 문제가 우선되어야 힘을 강조하면서 전력실태조사 추진 방법을 제시했으나, 북한은 북측에 대한 전력 제공의 양과 시기부터 확정하자고 주장함으로써 합의 없이 종료되었다.

이후에, 해운분야 협력관련 회담이다. 남북한은 2002년 9월에 열린 제8차 남북장관급회담에서 남북해운합의서 체결을 위한 실무접촉을 갖기로 합의하였다. 이에 따라 제1차 실무접촉이 2002년 11월 18일부터 20일까지 금강산에서 개최되었다. 1차 접촉에서 남북한은 남북간 해운분야의 협력이 긴요하다는데 인식을 같이하고 쌍방 민간선박들의 상대측 영해통과와 항로개설, 선박의 안전운항, 해난구조 등 남북간의 선박운항을 제도적으로 보장하는 문제들에 대해 협의하였다. 2차 접촉은 2002년 12월 25일부터 28일까지 평양에서 개최되었다. 남북한은 3차례 전체회의와 수차례의 수석대표접촉 및 대표접촉을 통해 항로개설, 선박의 안전운항, 해상구난 등 15개항에 이르는 남북해운합의서를 채택하였다.

한편, 2002년 12월 11일부터 13일까지 서울에서 남북경제협력제도실무협의회 제1차 회의가 개최되었다. 남북한은 상사중재위원회 구성·운영, 청산결제은행 지정 등 4개 경협합의서 후속조치와 통행합의서 및 원산지 확인 합의서 채택 문제 등을 논의했다. 그러나 통행합의서에 규정될 신변안전보장의 구체적 수준, 상사중재위원회 구성 방법 및 시기, 일반 결제은행 복수지정 문제, 원산지 증명기관 문제 등에 대한 이견을 좁히지 못한 채 회의가 종료되었다.

바. 남북적십자회담

남북한은 남북정상회담 이후 이산가족문제 해결을 위한 제도적 방안을 마련하기 위해 2003년 1월까지 4차례의 적십자회담과 3차례의 적십자 실무접촉을 가졌다. 그 결과 남북한은 김대중 정부 시기동안 이산가족 방문단 교환(6회), 생사·주소확인(2회), 서신교환(1회) 등을 합의·추진하고, 이산가족면회소 설치·운영에도 합의함으로써 이산가족문제 해결의 제도적 토대를 마련하였다.

제1차 회담은 남북정상회담 직후인 2000년 6월 27일부터 30일까지 금강산에서 진행하였으며, ‘남북이산가족 방문단 교환과 면회소 설치·운영 및 비전향장기수 송환에 관한 합의서’가 타결되었다. 제2차 회담은 2000년 9월 20일부터 23일까지 금강산에서 개최되었으며, 제2차 이산가족방문단 교환, 생사·주소 확인, 서신 교환 문제 등에 대해 합의했다. 제3차 회담은 2001년 1월 29일부터 31일까지 금강산에서 진행되었으며 제3차 이산가족방문단 교환, 생사·주소확인 및 서신 교환 일정 등에 합의했다. 제4차 회담은 1971년 적십자회담 개최 이래 최초의 적십자 총재회담으로서 2002년 9월 6일부터 8일까지 금강산에서 개최되었다. 회담결과 우선 금강산지역에 이산가족면회소 설치, 면회소 완공 후 면회의 정례화, 생사·주소확인 및 서신 교환사업 계속 확대, 6·25전쟁 당시 행방 불명자들에 대한 생사·주소확인 등 6개항에 합의하였다.

남북한은 2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담 합의사항 이행문제를 협의하기 위해 2002년 10월 이후 2003년 1월까지 금강산에서 3차례의 적십자 실무접촉을 개최하였다. 제1차 실무접촉은 2002년 10월 31일부터 11월 2일까지 개최되었으나, 남한은 합의사항 전반에 대한 구체적 방안들을 제시한 반면 북한은 금강산 면회소 건설에만 문제를 국한시키는 등 남북간 입장차이로 합의를 채택하지 못했다. 제2차 실무접촉은 2002년 12월 15일부터 17일까지 개최되었다. 남북한은 면회소 건설 문제에는 면회소 규모를 제외하고는 대부분

사항에 의견접근을 이루었으나, 전쟁시기 소식을 알 수 없게 된 사람들의 생사·주소 확인 문제, 이산가족 생사·주소 확인 문제 등은 제3차 실무접촉을 열어 계속 협의키로 하였다. 제3차 접촉은 2003년 1월 20일부터 22일까지 개최되었다. 남북한은 제1차, 제2차접촉에서 논의된 내용을 바탕으로 제4차 남북 적십자회담 합의사항 이행문제를 협의하였으며 이산가족면회소 설치·운영, 제6차 이산가족상봉 등 5개항의 합의서를 채택하였다.

사. 남북 체육분야 회담

부산아시아 경기대회조직위원회는 2001년 10월에 2002년 9월 29일부터 10월 14일까지 개최되는 제14회 부산아시아경기대회에 북한 선수단을 초청하는 서한을 보냈으며, 북한은 2002년 8월에 열린 제7차 남북장관급회담에서 참가를 결정하였다. 이에 따라 부산 아시아경기대회 조직위원회와 북측의 조선을 립픽위원회는 북한의 부산 아시아경기대회 참가문제를 협의하기 위하여 금강산에서 회담을 개최하였다.

1차회담은 2002년 8월 17부터 19일까지 열렸으며, 북한의 참가를 위한 제반 문제를 폭넓게 협의하였다. 2차회담은 2002년 8월 26일부터 28일까지 열렸으며, 북측 선수단·응원단 규모, 개·폐회식때 남북동시입장, 백두산 성화 채화 등 14개항에 합의하였다. 부산 아시아 경기대회에의 북한참가는 남한에서 개최된 국제대회에 북한이 참가한 것은 분단사상 최초의 일로서 남북간 화해협력에 큰 기여를 하였다. 특히 북한의 ‘미녀응원단’에 대한 남한의 관심은 상대방에 대한 적개심 해소에 긍정적으로 작용하였다.

아. 남북간 사회문화 교류

2000년 6월 남북정상회담 직후인 8월 「언론사 사장단」 방북을 계기로 언론·방송분야 교류는 급물살을 탔다. 2000년에는 8월 5일부터 12일까지 언론사 사장단 방북, 9월 5일부터 16일까지 KBS의 ‘한민족특별기획 3월 생방송’, 10월 7일부터 15일까지 SBS 평양생방송 등이 있었고, 2001년에는 KBS의 ‘백두대간을 기다(5.29-6.30)’ 취재, ‘여기는 평양입니다(5.19-7.3)’ 보도, MBC를 비롯한 ‘동아’, ‘한겨레’ 등의 방북취재 등이 있었다. 2002년에는 1월 22일부터 29일까지 KBS드라마 촬영, 9월 11일부터 14일까지 서울-평양 2인 생방송, KBS교향악단 단독 및 합동연주회(9.20, 22)를 비롯해 MBC의 9월 16일부터 20일까지 이원생방송, 9월 27일부터 29일까지 ‘이미자·윤도현 평양 특별공연’ 등이 있었다.

더불어 문화예술분야의 협력도 증가하였다. 2000년에 「평양학생소년 예술단, 서울공연(5.24-30), 「평양교예단, 서울공연(5.29-6.11), 「남북교향악단, 합동연주회(8.18-24), 「금강산 가극단, 서울공연(12.15-17), 「춘향전, 평양공연(2.1-2), 2001년에 「민족웃 전시회, 개최(6.2-9), 「남북공동사진전-백두에서 한라까지, 평양개최(6.14-24), 「남북공동사진전-백두에서 한라까지, 서울개최(8.14-23), 2002년에 「재일조선학생소년예술단, 서울, 전주 공연(9.2-9), 「금강산가극단, 부산 및 전주 공연(11.30-12.10), 고구려 유물전시회 「특별기획전-고구려!」 개최(12.6-2003.3.5), 3D 애니메이션 「게으른 고양이 당가, 등의 행사가 있었다.

그리고 체육 분야에서는 2000년 「제1회 자동차질주경기대회, 금강산 개최(7.3-4), 「통일탁구대회, 평양 개최(7.28), 「시드나올림픽 개막식, 남북선수단 동시입장(9.15), 「전국체전 성화, 금강산 채화(10.1) 등이 있었고, 2001년에 「남북노동자 축구대회, 금강산 개최(5.1), 「제2회 자동차질주경기대회, 금강산

개최(7.29-31), 「국제모터사이클 투어링」 금강산 개최(8.15), 「남북통일축구 경기」 서울 개최(9.7), 남측 「태권도시범단」 평양 공연(9.14-17), 2002년에 「제14회 부산 아시아경기대회」 북한 참가(9.29-10.14), 북측 「태권도시범단」 서울 공연(10.23-26) 등이 있었다.

비정부적 차원의 민간단체 행사도 매우 활성화되었다. 2000년 10월 민간 단체의 「노동당창건행사」 참관 이후 농민, 청년학생, 여성단체 등의 대규모 남북공동행사를 통한 남북주민간 접촉 및 부문별 교류가 활발하게 이루어졌다.

자. 남북간 인적 왕래

1998년부터 2002년 말까지 총 37,572명(연평균 약 7,514명)의 남한주민이 북한을 방문하였다. 이는 1989년 6월 12일 「남북교류협력에관한기본지침」 시행으로 방북이 허용된 이후 1997년까지 9년간 방북인원 2,405명의 약15.6배(연평균 267명의 약 28배)에 달한 수치다. 한편 1998년 11월 18일 시작된 금강산 관광인원은 2002년 말까지 총 1,057항차 514,243명(외국인 등 1,802명 포함)에 이르고 있다.

한편 1998년부터 2002년 말까지 2,011명(연평균 약 402명)의 북한주민이 남한을 방문하였다. 이는 1989년부터 1997년까지 9년간 남한방문 인원 575명의 약3.5배(연평균 64명의 약 6.3배)에 해당한다. 특히 부산아시아경기 대회 시 북한 ‘여자응원단’이 대거 참석, 남한주민의 이목을 집중케 하였다.

차. 남북간 물자교역

1998년부터 2002년 말까지 5년간 남북간 물자교역액은 20억2,522만달러(연평균 4억504만달러)에 달한다. 이는 1989년부터 1997년까지 9년간 연평균

교역액 1억7,174만달러의 약 2.4배 수준이다. 남북간 물자교역은 1997년 경수로 건설사업 시작 등으로 3억 달러 수준으로 증가한 후 1998년 다소 감소하였으나 1999년 다시 3억 달러를 초과하였다. 이어 2000년에는 대북 비료지원, 위탁가공교역 확대 등에 따라 4억 달러를 돌파하였고 2002년에는 거래성 교역의 꾸준한 증가세와 비거래성 교역인 대북 식량차관, 철도·도로 연결공사 관련 자재·장비 지원 등으로 6억 4천만달러 수준으로 크게 증가하였다.

카. 이산가족 상봉

1998년 3월부터 2002년 말까지 정부 및 민간차원에서 총 1,835건(연평균 약 380건)의 이산가족 상봉이 이루어졌다. 이것은 과거 1990년부터 1998년 2월까지 연평균 20건 대비 약 19배 증가한 것이다. 김대중 정부시절 정부차원에서는 2000년 6월 남북정상회담 이후부터 2003년 2월까지 6차례 걸쳐 5,900여 명의 가족과 친척들이 상봉하였다. 1차(2000.8.15-8.18): 1,170여명, 2차(2000.11.30-12.2): 1,220여명, 3차(2001.2.16-2.18): 1,240여명, 4차(2002.4.28-5.3): 849여명, 5차(2002.9.13-9.18): 875여명, 6차(2003.2.20-2.25): 850명 등이다. 민간차원에서는 831건의 상봉이 이루어졌으며, 과거 연평균 20건에 비해 8.6배가 증가하였다.

이산가족 생사확인도 1998년 3월부터 2002년 말까지 총 3,356건의 이산가족 생사 및 주소확인이 이루어졌다. 정부차원에서는 6차례의 이산가족방문단 교환과 2차례의 생사·주소확인을 통해 1,669건을 확인하였으며, 민간교류주선단체 등 민간차원에서는 1,687건을 확인하였다. 이산가족 서신교환은 1998년 3월부터 2002년 말까지 총 4,190건이 이루어졌다. 정부차원에서는 1998년 이후 671건이 성사되었으며, 민간차원에서는 3,519건이 성사되었다.

한편 항구적인 이산가족 문제 해결을 위해 남북은 이산가족 면회소 설치

추진하였다. 정부는 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북적십자회담, 남북장관급회담을 통해 북측에 이산가족면회소 설치를 제의하였다. 면회소 설치 장소문제는 2002년 9월 제4차 남북적십자회담에서 마침내 면회소 설치에 합의하였다. 동부지역에는 금강산지역에 설치하고 서부지역에는 경의선 철도·도로가 연결되면 추가로 설치하기로 하였다. 남북은 2002년 10월부터 2003년 1월까지 3차례의 적십자 실무접촉을 통해 금강산 지역 면회소 부지 선정, 규모, 착공식, 면회소 설치를 위한 건설단 구성 등에 합의하였다.

파. 인도적 대북 지원

1998년 국민의 정부 출범이후 2002년 말까지 정부와 민간 차원에서 총 4억 6,280만 달러의 인도적 대북지원이 이루어졌다. 정부 차원에서는 2억7,208만 달러가 지원되었고 민간 차원에서는 1억9,072만 달러가 지원되었다. 이는 연평균 약 9,256만 달러가 지원된 것으로서 국민 1인당 약2달러 수준이다. 정부차원의 연평균 대북지원액 5,442만 달러는 1998년도 이전 3년간 연평균 8,724만 달러에 비해 약 38%가 감소한 규모이다. 그러나 민간차원의 연평균 대북지원액 3,814만 달러는 과거 연평균 지원액 745만 달러에 비해 약 412% 증가한 것으로서, 민간차원의 지원이 매우 활발하게 이루어졌다.

정부차원의 지원분야는 긴급구호성 식량지원과 병행하여 1999년부터는 북한의 농업생산성을 증대하기 위한 비료지원도 이루어졌다. 민간차원의 지원은 정부지원과 상호 보완관계를 유지하면서 농업분야, 보건의료분야, 취약계층 지원 등으로 전문화·세분화되는 추세에 있다. 또한 긴급구호에서 점차 지속적 협력사업 형태로 발전되고 있다. 지원방식은 정부차원의 경우 남북관계 개선이라는 측면을 고려할 때 국제기구를 통한 간접지원보다 직접 지원하는 것이 바람직하다는 판단에 따라 1999년부터 대북 직접지원 원칙을 견지하고 있다.

III. 국민여론 현황

1. 북한관련 인식

가. 북한에 대한 인식

“귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문을 통하여 국민들의 북한에 대한 인식을 알아보았다. “경계대상”이라는 응답과 “적대대상”이라는 응답이 각각 28.6%와 12.5%로 북한에 대하여 부정적으로 인식하는 국민들이 41.1%로 나타났다. “협력대상”이라는 응답과 “지원대상”이라는 응답이 각각 38.2%와 16.2%로 긍정적 인식을 갖고 있는 국민들은 54.4%로 나타났다. 한편 “경쟁대상”이라고 응답한 국민은 4.5%로 비교적 중립적으로 인식하는 응답은 적게 나타났다. 이러한 결과는 부정적 인식이 1998년도 조사시 54.4%였던 것에 비해 낮아진 것이며, 상대적으로 긍정적 인식은 1998년도 조사시 37.2%에 비해 높아졌음을 알 수 있다.

배경변수에 따른 차이를 살펴보면, 30세 이하가 31세 이상보다, 학력이 높을수록 북한을 긍정적 대상으로 인식하고 있다.

<표 III-1-1> 북한은 어떤 대상

		지원 대상	협력 대상	경쟁 대상	경계 대상	적대 대상	유의도
전체		16.2	38.2	4.5	28.6	12.5	
성 별	남 자	17.0	37.6	3.7	25.7	16.0	X ² = 14.682 p = .005
	여 자	15.4	38.8	5.3	31.6	8.9	
연 령	20대	16.8	44.9	5.4	24.7	8.2	X ² = 79.464 p = .000
	30대	15.5	48.5	3.3	25.9	6.7	
	40대	16.0	31.0	5.0	36.0	12.0	
	50대	13.8	25.9	3.4	32.8	24.1	
	60대 이상	20.0	18.9	4.4	27.8	28.9	
세 대	30세 이하	17.5	45.0	5.7	23.8	8.0	X ² = 22.304 p = .000
	31세 이상	15.5	34.3	3.8	31.4	15.0	
학 력	중졸 이하	13.5	28.8	8.8	28.8	20.0	X ² = 37.751 p = .000
	고 졸	15.5	35.7	4.3	29.9	14.7	
	대졸 이상	18.0	44.2	2.9	27.4	7.5	
가 구 소 득	100만원 미만	15.7	24.1	12.0	28.7	19.4	X ² = 50.584 p = .000
	100-199 만원	17.6	43.0	5.7	20.7	13.0	
	200-299 만원	15.2	36.3	4.2	29.1	15.2	
	300-399 만원	14.7	44.0	2.2	31.6	7.6	
	400 만원 이상	19.2	39.2	.8	33.6	7.2	
거 주 지	서울/경기	16.3	37.8	3.7	29.5	12.7	X ² = 11.775 p = .759
	경 상	14.2	39.9	5.6	28.7	11.6	
	전 라	22.0	39.4	6.4	21.1	11.0	
	충 청	13.2	34.1	3.3	34.1	15.4	
	강 원	21.4	35.7	3.6	25.0	14.3	

나. 북한에 대한 관심

국민들의 북한에 대한 관심도를 측정하기 위하여 “귀하는 주위 사람들과 북한에 대하여 얼마나 자주 대화를 하십니까”라는 질문을 하였다. “별로 하지 않는다”는 응답과 “거의 하지 않는다”는 응답이 각각 28.6%와 23.7%로 북한에 대하여 무관심하다는 응답률이 전체의 52.3%로 나타났다. “기쁘한다”는 응답과 “지주한다”는 응답은 각각 39.4%와 8.3%로 북한에 대하여 관심을 갖는다는 응답은 47.7%로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 여자보다는 남자가, 30세 이하보다는 31세 이상이 북한에 대해 관심이 높은 것으로 나타났다. 연령별로는 2-30대 보다 4-50대가 북한에 보다 많은 관심을 가지고 있으며, 특히 60대 이상은 다른 어떤 연령층보다도 북한에 대한 관심이 높은 것으로 조사되었다.

<표 III-1-2> 북한에 대한 대화정도

		자주 한다	가끔 한다	별로 하지 않는다	거의 하지 않는다	유의도
전체		83	39.4	28.6	23.7	
성 별	남 자	10.7	42.6	26.3	20.4	X ² = 16.100 p = .001
	여 자	5.9	36.0	31.0	27.1	
연 령	20대	3.7	30.5	31.4	34.5	X ² = 84.683 p = .000
	30대	4.9	43.7	32.7	18.8	
	40대	11.2	38.5	31.2	19.0	
	50대	18.4	43.2	20.0	18.4	
	60대 이상	14.0	55.9	14.0	16.1	
세 대	30세 이하	3.6	31.3	31.9	33.2	X ² = 48.408 p = .000
	31세 이상	11.0	43.9	26.8	18.3	
학 력	중졸 이하	9.4	42.5	23.2	24.9	X ² = 4.852 p = .562
	고 졸	7.7	36.8	30.7	24.8	
	대졸 이상	8.5	40.3	29.0	22.2	
가 구 소 득	100만원 미만	8.5	40.7	16.1	34.7	X ² = 41.362 p = .000
	100-199 만원	4.4	36.9	36.0	22.7	
	200-299 만원	8.8	37.2	28.4	25.7	
	300-399 만원	7.4	40.2	32.3	20.1	
	400 만원 이상	15.5	48.1	22.5	14.0	
거 주 지	서울/경기	9.8	40.5	28.0	21.7	X ² = 11.787 p = .462
	경 상	7.3	37.5	30.9	24.4	
	전 라	5.2	37.9	24.1	32.8	
	충 청	9.5	40.0	28.4	22.1	
	강 원	3.2	41.9	35.5	19.4	

다. 북한의 변화정도

북한의 변화 정도와 관련하여 “귀하는 최근 4-5년 동안 북한이 변하고 있다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “많이 변하고 있다”와 “약간 변하고 있다”고 대답한 사람이 각각 16.1%와 44.5%로 북한의 변화에 긍정적인 평가가 60.6%로 나타났다. “별로 변하지 않았다”와 “거의 변하지 않았다”고 응답한 사람은 각각 28.2%와 11.2%로 북한의 변화에 대한 부정적인 평가가 39.4%로 나타났다. 조사결과 북한의 변화에 대하여 긍정적인 평가가 부정적인 평가보다 20%가량 높게 나타났다. 이는 1998년 조사에서의 긍정적인 평가가 50.2%, 부정적인 평가가 45.4%로 별다른 차이를 보이지 않았던 것에 비해 간격이 커진 것이다.

배경변수별로 보면, 여자보다 남자가 북한의 변화에 대하여 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 지역별로는 서울/경기도가 타지역에 비해서 북한의 변화에 대하여 긍정적인 평가가 가장 낮았다.

<표 III-1-3> 북한의 변화 정도

		많이 변하고	약간 변하고	별로 변하지	거의 변하지	유의도
		있다	있다	않았다	않았다	
전체		161	445	282	112	
성 별	남 자	168	443	253	136	X2 = 8.035 p = .045
	여 자	154	447	31.1	88	
연 령	20대	174	444	273	109	X2 = 15.651 p = .207
	30대	182	488	240	91	
	40대	109	465	322	104	
	50대	187	374	30.1	138	
	60대 이상	143	385	30.8	165	
세 대	30세 이하	175	45.9	26.8	99	X2 = 2.189 p = .533
	31세 이상	154	43.7	29.0	120	
학 력	중졸 이하	171	440	27.4	114	X2 = 2.073 p = .912
	고 졸	154	440	27.9	128	
	대졸 이상	164	45.1	28.7	97	
가 구 소 득	100만원 미만	138	48.3	28.4	95	X2 = 26.526 p = .009
	100-199 만원	157	38.4	30.8	152	
	200-299 만원	179	46.7	23.7	117	
	300-399 만원	11.9	47.3	34.1	66	
	400 만원 이상	23.4	38.3	23.4	148	
거 주 지	서울/경기	169	41.5	28.4	131	X2 = 21.366 p = .045
	경 상	121	47.3	29.7	110	
	전 라	25.9	42.9	24.1	71	
	충 청	9.8	53.3	29.3	76	
	강 원	22.6	45.2	22.6	97	

라. 북한 핵 위기 의도

“귀하는 최근 핵 위기와 관련해 북한의 의도가 어디에 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 북한의 핵 위기 의도에 대한 국민 인식을 살펴보았다. “핵무기를 개발하는데 있다”는 응답이 11.6%로 가장 낮게 나타났으며, “미국과의 대화에서 협상력을 높이는데 있다”라고 응답한 사람은 41.6%, “국내적 위기를 극복하기 위한 수단이다”라고 응답한 사람은 46.8%로 가장 높은 응답률을 보였다.

<표 III-1-4> 북한 핵 위기 의도

		핵무기 개발	미국과 대화시 협상력 제고	국내적 위기 극복 수단	유의도
전체		11.6	41.6	46.8	
성 별	남 자	11.2	44.1	44.7	X2 = 2.658 p = .264
	여 자	12.0	38.9	49.1	
연 령	20대	14.0	44.2	41.7	X2 = 18.006 p = .021
	30대	5.8	44.0	50.2	
	40대	11.0	37.5	51.5	
	50대	13.4	42.0	44.5	
	60대 이상	17.4	33.7	48.8	
세 대	30세 이하	13.6	43.9	42.5	X2 = 4.929 p = .085
	31세 이상	10.4	40.2	49.3	
학 력	중졸 이하	17.2	36.1	46.7	X2 = 30.866 p = .000
	고 졸	15.3	35.8	48.9	
	대졸 이상	6.0	49.0	45.0	
가 구 소 득	100만원 미만	17.4	39.4	43.1	X2 = 18.082 p = .020
	100-199 만원	16.8	35.5	47.7	
	200-299 만원	9.6	44.0	46.4	
	300-399 만원	8.9	42.2	48.9	
	400 만원 이상	5.6	47.6	46.8	
거 주 지	서울/경기	9.9	44.1	46.0	X2 = 12.046 p = .149
	경 상	13.1	37.8	49.1	
	전 라	9.0	43.2	47.7	
	충 청	14.0	37.6	48.4	
	강 원	25.8	41.9	32.3	

마. 북한의 장래

북한의 장래에 대한 국민 인식을 살펴보기 위하여 “귀하는 장래에 북한이 어떻게 되리라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “경제난 등으로 붕괴할 것이다”는 응답이 26.9%로 가장 낮게 나타났으며, “그럭저럭 생존해 나갈 것이다”라고 응답한 사람은 29.2%를 차지하였다. “개방을 통해 경제난을 극복해 나갈 것이다”라고 답한 사람은 43.8%로 가장 높은 응답률을 보였다. 이는 1998년 조사에서 “경제난 등으로 붕괴할 것이다”라는 응답이 45.8%로 가장 높게 나타난 것과는 차이를 보이는 것이다.

배경변수별로 보면, 60대 이상이 다른 연령층에서 보다 북한이 “경제난 등으로 붕괴할 것이다”(36.0%)라는 견해가 가장 높게 나타났다.

<표 III-1-5> 북한의 장래

		경제난 등으로 붕괴	그럭 저럭 생존	개방 통해 경제난 극복	유의도
전체		26.9	29.2	43.8	
성 별	남 자	26.9	28.1	45.0	X ² = .743 p = .689
	여 자	27.0	30.4	42.6	
연 령	20대	23.0	34.5	42.5	X ² = 20.133 p = .009
	30대	23.5	24.4	52.1	
	40대	31.2	29.6	39.2	
	50대	30.8	23.9	45.3	
	60대 이상	36.0	29.2	34.8	
세 대	30세 이하	23.4	33.2	43.4	X ² = 5.772 p = .055
	31세 이상	29.0	26.9	44.1	
학 력	중졸 이하	27.4	30.9	41.7	X ² = 3.413 p = .491
	고 졸	28.4	30.5	41.1	
	대졸 이상	25.4	27.4	47.2	
가 구 소 득	100만원 미만	29.2	38.1	32.7	X ² = 13.980 p = .082
	100-199 만원	26.4	31.1	42.5	
	200-299 만원	30.1	27.3	42.6	
	300-399 만원	24.9	24.9	50.2	
	400 만원 이상	21.8	29.8	48.4	
거 주 지	서울/경기	28.9	29.3	41.9	X ² = 8.477 p = .388
	경 상	24.8	32.0	43.2	
	전 라	21.4	26.8	51.8	
	충 청	26.3	25.3	48.4	
	강 원	38.7	25.8	35.5	

바. 북한정권의 무력도발 가능성

“귀하는 북한 정권이 체제위기를 느낄 경우 무력도발을 감행할 가능성이 어느 정도라고 보십니까?”라는 질문을 통해 북한 정권의 무력도발 감행 가능성에 대한 국민 인식을 살펴보았다. 이에 대해 “매우 크다”는 응답이 18.4%, “다소 크다”는 응답이 41.8%로 북한이 체제위기를 느낄 경우 무력도발을 감행할 가능성이 있다고 평가한 비율이 60.2%를 차지하였다. “별로 없다”는 응답과 “거의 없다”는 응답은 각각 24.6%와 15.3%의 비율로 나타나 북한의 무력도발 감행 가능성이 없다는 평가가 39.9%의 비율을 보였다. 북한의 도발 가능성이 다소 또는 매우 크다는 응답이 과반수 이상(60.2%)으로 나온 것으로 보아 국민들의 북한에 의한 전쟁 가능성에 대한 우려가 비교적 높은 것으로 평가된다. 1998년 조사에서의 긍정적인 평가가 57.7%, 부정적인 평가가 38.9%로 북한 정권의 전쟁도발 가능성에 대한 국민들의 우려가 거의 변화하지 않고 있음을 알 수 있다.

배경변수별로 볼 때, 남자보다 여자가 북한정권의 무력도발 감행 가능성을 높게 평가하는 경향이 있다.

<표 III-1-6> 북한정권의 무력도발 가능성

		매우 크다	다소 크다	별로 없다	거의 없다	유의도
전체		184	41.8	246	15.3	
성 별	남 자	178	35.2	287	18.4	X ² = 23.926 p = .000
	여 자	189	48.6	204	12.0	
연 령	20대	177	47.2	230	12.1	X ² = 22.156 p = .035
	30대	176	39.7	268	15.9	
	40대	129	41.1	277	18.3	
	50대	227	36.1	21.8	19.3	
	60대 이상	295	36.4	21.6	12.5	
세 대	30세 이하	172	47.6	225	12.7	X ² = 8.461 p = .037
	31세 이상	190	38.4	25.9	16.7	
학 력	중졸 이하	199	38.6	246	17.0	X ² = 3.523 p = .740
	고 졸	201	41.7	245	13.7	
	대졸 이상	162	43.1	248	16.0	
가 구 소 득	100만원 미만	209	39.1	209	19.1	X ² = 20.325 p = .061
	100-199 만원	222	38.9	258	13.1	
	200-299 만원	196	44.0	223	14.1	
	300-399 만원	138	42.2	31.1	12.9	
	400 만원 이상	167	41.3	19.0	23.0	
거 주 지	서울/경기	191	41.0	244	15.5	X ² = 16.784 p = .157
	경 상	172	45.7	258	11.2	
	전 라	142	36.3	265	23.0	
	충 청	247	37.1	236	14.6	
	강 원	133	53.3	13.3	20.0	

사. 북한의 적화통일정책

북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 우리의 대북정책에 상당한 영향을 미치는 변수임은 부인할 수 없다. 따라서 북한의 대남 적화통일 정책과 관련한 국민들의 인식을 살펴보기 위해서 “귀하는 북한의 적화통일 정책에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 응답자의 과반수인 51.7%가 “북한의 적화통일정책은 여전히지만 이를 추진할 만한 힘이 없다”고 대답하였다. 그 다음으로 “북한의 적화통일정책은 전혀 변함없다”는 대답이 33.5%를 차지하였다. “북한은 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다”는 대답은 14.9%의 비율을 보였다. 1998년 조사시 같은 질문에 대하여 “북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다”는 응답이 58.1%로 나타난 것에 비하여 크게 낮아진 것이며, “북한의 적화통일정책은 여전히나 그럴만한 힘이 없다”는 응답이 30.0%를 차지하였던 것에 비하여 20% 가량 낮아진 것이다.

배경변수별로 볼 때, 60대 이상의 연령에서 “북한의 적화통일 정책은 전혀 변함이 없다”라고 응답한 사람이 49.4%로 가장 높은 응답률을 보였다. 또한 가구소득이 낮을수록 “북한의 적화통일 정책은 전혀 변함이 없다”라고 응답하였는데, 월 평균 가구소득이 100만원 미만인 사람의 경우 과반수인 50.9%가 이와 같은 대답을 하였다.

<표 III-1-7> 북한의 적화통일정책

		적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존원함	적화통일 정책은 여전히 하나 추진할 힘 없음	적화통일 정책은 전혀 변함없음	유의도
전체		149	51.7	33.5	
성 별	남 자	176	50.0	32.4	X ² = 6.045 p = .048
	여 자	120	53.4	34.6	
연 령	20대	138	51.9	34.4	X ² = 24.012 p = .002
	30대	147	61.2	24.1	
	40대	158	51.5	32.7	
	50대	165	44.6	38.8	
	60대 이상	149	35.6	49.4	
세 대	30세 이하	134	53.7	33.0	X ² = 1.329 p = .514
	31세 이상	157	50.5	33.8	
학 력	중졸 이하	205	33.9	45.6	X ² = 32.238 p = .000
	고 졸	144	51.1	34.5	
	대졸 이상	129	59.6	27.5	
가 구 소 득	100만원 미만	164	32.7	50.9	X ² = 35.042 p = .000
	100-199 만원	189	43.9	37.2	
	200-299 만원	132	57.5	29.3	
	300-399 만원	118	59.1	29.1	
	400 만원 이상	171	56.9	26.0	
거 주 지	서울/경기	132	54.2	32.6	X ² = 13.447 p = .097
	경 상	141	51.9	34.0	
	전 라	227	50.9	26.4	
	충 청	151	44.1	40.9	
	강 원	179	35.7	46.4	

아. 한반도 전쟁 가능성

북한 핵문제와 관련, 한반도에서의 전쟁 가능성에 대한 국민 인식을 알기 위해 “귀하는 북한 핵 문제와 관련하여 한반도에서의 전쟁 가능성이 어느 정도 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “매우 높다”와 “다소 높다”는 응답이 각각 9.0%와 42.9%로 나타나 한반도에서의 전쟁 가능성을 높게 평가한 사람이 51.9%를 차지하였다. “별로 없다”는 응답과 “거의 없다”는 응답은 각각 30.7%와 17.4%로 한반도에서의 전쟁 가능성을 낮게 평가한 사람은 48.1%의 비율로 나타나 한반도에서의 전쟁 가능성에 대한 긍정적·부정적 평가가 별다른 차이를 보이지 않고 있음을 알 수 있다.

배경변수별로 보면, 여자보다 남자가, 31세 이상보다 30세 이하가 한반도에서의 전쟁 가능성을 낮게 평가하였다.

<표 III-1-8> 한반도 전쟁 가능성

		매우높다	다소높다	별로없다	거의없다	유의도
전체		9.0	42.9	30.7	17.4	
성 별	남 자	7.6	37.1	33.3	22.0	X ² = 24.919 p = .000
	여 자	10.5	49.0	28.0	12.6	
연 령	20대	9.2	48.6	31.4	10.8	X ² = 43.986 p = .000
	30대	5.3	44.9	32.1	17.7	
	40대	6.6	36.7	35.7	20.9	
	50대	14.8	32.0	29.5	23.8	
	60대 이상	15.1	45.2	16.1	23.7	
세 대	30세 이하	8.7	49.7	30.7	10.9	X ² = 19.795 p = .000
	31세 이상	9.2	39.0	30.8	21.1	
학 력	중졸 이하	9.6	38.2	27.0	25.3	X ² = 12.706 p = .047
	고 졸	10.4	44.4	30.6	14.5	
	대졸 이상	7.5	43.5	32.5	16.6	
가 구 소 득	100만원 미만	5.3	42.5	29.2	23.0	X ² = 14.538 p = .267
	100-199 만원	11.5	45.0	28.5	15.0	
	200-299 만원	9.9	45.2	31.5	13.4	
	300-399 만원	7.1	40.9	32.4	19.6	
	400 만원 이상	10.2	36.7	31.3	21.9	
거 주 지	서울/경기	10.3	41.5	31.7	16.5	X ² = 18.482 p = .101
	경 상	7.0	44.9	33.1	15.1	
	전 라	8.6	41.4	25.9	24.1	
	충 청	8.5	50.0	27.7	13.8	
	강 원	10.0	30.0	23.3	35.7	

자. 남북한 분단 실체

“귀하는 남북한이 하나의 나라라고 생각하십니까, 두개의 나라라고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 남북한의 분단 실체에 대한 국민들의 의식을 살펴보았다. “하나의 나라”와 “두개의 나라”라고 인식한 사람들의 비율이 각각 51.1%와 48.9%로 거의 비슷하게 나타났다. 1998년 여론조사결과에서 “하나의 나라”와 “두개의 나라”라고 인식한 사람들의 비율이 각각 43.1%와 49.8%로 나타난 것과 비교할 때 “하나의 나라”라고 응답한 비율이 8%가량 높아졌으나 1998년 조사에서 “잘모름”에 응답한 비율이 7.1%로 남북한이 “하나의 나라”라는 견해가 그다지 높아졌다고는 볼 수 없으며, 분단 실체에 대한 국민의식이 거의 변함 없음을 알 수 있다.

배경변수별로 볼 때, 여자보다 남자가 남북이 “하나의 나라”라고 인식하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

<표 III-1-9> 남북한 분단 실체

		하나의 나라	두개의 나라	유의도
전체		51.1	48.9	
성 별	남 자	55.2	44.8	X ² = 6.952 p = .008
	여 자	46.8	53.2	
연 령	20대	53.8	46.2	X ² = 3.688 p = .448
	30대	49.8	50.2	
	40대	53.2	46.8	
	50대	47.6	52.4	
	60대 이상	44.6	55.4	
세 대	30세 이하	52.8	47.2	X ² = .670 p = .412
	31세 이상	50.1	49.9	
학 력	중졸 이하	50.6	49.4	X ² = 2.911 p = .233
	고 졸	48.1	51.9	
	대졸 이상	54.0	46.0	
가 구 소 득	100만원 미만	50.0	50.0	X ² = .140 p = .997
	100-199 만원	52.0	48.0	
	200-299 만원	51.4	48.6	
	300-399 만원	51.1	48.9	
	400 만원 이상	52.0	48.0	
거 주 지	서울/경기	48.6	51.4	X ² = 4.179 p = .382
	경 상	55.7	44.3	
	전 라	53.0	47.0	
	충 청	47.4	52.6	
	강 원	51.6	48.4	

차. 북한주민들의 현 체제 지지도

북한체제에 대한 북한주민들의 지지도를 국민들이 어떻게 인식하고 있는지를 알아보기 위해 “귀하는 북한주민들이 현재의 김정일 체제를 어떻게 생각하고 있다고 보십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 “다소 지지한다”는 응답이 32.2%, “적극 지지한다”는 응답이 10.1%로 북한 주민들이 김정일 체제를 지지할 것이라고 생각하는 응답 비율이 42.3%였으며, “다소 반대한다”는 응답이 26.8%, “적극 반대한다”는 응답이 6.9%로 지지하지 않을 것이라는 응답 비율은 33.7%로 나타났다. “지지도 반대도 아니다”라는 평가도 23.9%나 되었다. 긍정적 응답 비율과 부정적 응답비율이 비슷하다는 측면에서 이번 조사 결과는 1998년도 결과와 유사하다고 할 수 있다.

배경변수별로 볼 때, 30세 이하보다 31세 이상이 김정일 체제를 지지할 것이라고 생각하는 응답비율이 높게 나타났으며, 학력이 낮을수록 김정일 체제를 “적극 지지한다”고 응답하는 사람이 많았다. 또한 60대 이상을 제외하고 연령이 높을수록 김정일 체제를 지지할 것으로 생각하는 응답자가 많았다.

<표 III-1-10> 북한주민들의 현 체제 지지도

		적극 지지함	다소 지지함	지지도 반대도 아님	다소 반대함	적극 반대함	유의도
전체		101	322	239	268	69	
성 별	남 자	90	310	234	291	75	X2 = 4.241 p = .374
	여 자	113	335	244	246	62	
연 령	20대	88	259	265	297	91	X2 = 40.565 p = .000
	30대	43	345	289	254	69	
	40대	138	372	214	224	51	
	50대	172	371	138	276	43	
	60대 이상	129	318	200	294	59	
세 대	30세 이하	83	267	279	284	86	X2 = 13.616 p = .008
	31세 이상	112	355	216	259	59	
학 력	중졸 이하	176	329	200	229	65	X2 = 17.721 p = .023
	고 졸	106	311	240	278	65	
	대졸 이상	66	330	254	276	73	
가 구 소 득	100만원 미만	153	297	180	270	99	X2 = 16.066 p = .448
	100-199 만원	86	339	253	263	59	
	200-299 만원	118	289	237	272	84	
	300-399 만원	74	361	259	264	42	
	400 만원 이상	80	344	232	272	72	
거 주 지	서울/경기	109	298	269	258	66	X2 = 26.054 p = .053
	경 상	96	296	258	273	77	
	전 라	119	422	138	284	37	
	충 청	88	385	187	275	66	
	강 원	.0	379	138	310	172	

2. 통일관련 대내외 환경 인식

가. 향후 주한미군문제 처리방안

향후 주한미군문제 처리방안에 대한 국민 인식을 파악하기 위하여, “귀하는 주한미군 주둔 문제가 앞으로 어떻게 처리되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “통일이 될 때까지 주둔해야한다”는 응답이 51.2%로 과반수를 차지하였고, 다음으로 “조속한 시일 내에 주한미군의 부분철수가 바람직하다”는 응답이 22.6%, “통일 이후에도 계속 주둔해야한다”는 응답은 19.6%로 나타났으며, “주한미군은 당장 철수해야한다”는 응답은 6.6%에 그쳤다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 낮을수록 “주한미군은 당장 철수해야한다”고 응답하고 있으며, “조속한 시일 내에 주한미군의 부분철수가 바람직하다”는 응답은 30대가, “통일 이후 계속 주둔해야한다”는 응답은 60대 이상에서 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 또한 학력이 낮을수록 “통일 이후 계속 주둔해야한다”고 응답하고 있다.

<표 III-2-1> 향후 주한미군문제 처리방안

		통일 이후 계속 주둔	통일 까지 주둔	부분 철수	당장 철수	유의도
전체		196	51.2	226	66	
성 별	남 자	235	51.9	175	72	X2 = 20.541 p = .000
	여 자	155	50.4	280	61	
연 령	20대	149	44.3	291	11.8	X2 = 109.989 p = .000
	30대	11.1	50.8	32.4	5.7	
	40대	23.3	54.5	18.3	4.0	
	50대	28.5	60.2	8.1	3.3	
	60대 이상	39.3	57.3	2.2	1.1	
세 대	30세 이하	13.8	43.8	30.9	11.5	X2 = 52.589 p = .000
	31세 이상	22.9	55.4	17.9	3.8	
학 력	중졸 이하	26.7	54.5	11.4	7.4	X2 = 22.686 p = .000
	고 졸	20.8	47.3	25.2	6.8	
	대졸 이상	15.5	53.3	25.0	6.2	
가 구 소 득	100만원 미만	28.7	51.3	14.8	5.2	X2 = 16.388 p = .174
	100-199 만원	20.7	50.5	24.7	4.0	
	200-299 만원	18.4	50.5	21.8	9.2	
	300-399 만원	16.8	53.5	24.3	5.3	
	400 만원 이상	18.8	53.1	21.9	6.3	
거 주 지	서울/경기	19.7	52.3	21.8	6.1	X2 = 11.388 p = .495
	경 상	22.1	49.4	22.9	5.5	
	전 라	14.0	50.0	28.1	7.9	
	충 청	14.9	53.2	22.3	9.6	
	강 원	30.0	46.7	13.3	10.0	

나. 한·미동맹에 대한 견해

국민들의 한·미동맹에 대한 견해를 파악하기 위하여 “귀하는 한·미동맹을 어떻게 보십니까?”라는 질문을 하였다. “한·미간 수평·대등한 구조로 개편을 해야한다”는 응답이 54.5%로 과반수를 차지하였고, “현상태로 유지되어야 한다”가 25.3%, “더욱 강화되어야한다”는 응답은 16.6%의 순으로 나타났다. “완전 폐기되어야한다”는 응답은 3.5%에 머물렀다.

배경변수별로 볼 때, 남자가 여자보다 한·미동맹이 “더욱 강화되어야한다”고 응답하는 비율이 높게 나타났으며, “한·미간 수평·대등한 구조로 개편을 해야한다”는 응답은 여자가 남자보다 높게 나타났다. 연령별로 보면 60대 이상이 다른 연령대에 비해 “더욱 강화되어야한다”는 의견이 가장 높은 비율(45.5%)을 차지하였으며, “한·미간 수평·대등한 구조로 개편을 해야한다”는 의견은 30대에서 71.6%의 가장 높은 응답률을 보이고 있다.

<표 III-2-2> 한·미동맹에 대한 견해

		더욱 강화	현상태 유지	대등한 구조 개편	완전 폐기	유의도
전체		166	253	545	35	
성 별	남 자	21.7	27.4	47.5	34	X2 = 26.530 p = .000
	여 자	11.4	23.2	61.8	35	
연 령	20대	11.8	21.1	62.2	50	X2 = 140.912 p = .000
	30대	8.2	17.7	71.6	25	
	40대	18.2	27.1	51.2	34	
	50대	23.0	43.4	30.3	33	
	60대 이상	45.5	33.0	20.5	1.1	
세 대	30세 이하	11.2	20.5	63.5	48	X2 = 25.916 p = .000
	31세 이상	19.7	28.1	49.4	27	
학 력	중졸 이하	30.2	36.0	29.7	41	X2 = 71.059 p = .000
	고 졸	16.5	26.0	53.1	44	
	대졸 이상	11.2	20.3	66.1	24	
가 구 소 득	100만원 미만	27.4	32.7	35.4	44	X2 = 29.805 p = .002
	100-199 만원	20.3	26.9	50.3	25	
	200-299 만원	12.9	24.1	59.2	37	
	300-399 만원	15.0	22.1	59.3	35	
	400 만원 이상	13.3	21.9	61.7	31	
거 주 지	서울/경기	14.0	23.5	59.6	30	X2 = 23.830 p = .021
	경 상	19.0	25.3	52.7	29	
	전 라	17.7	26.5	47.8	80	
	충 청	17.4	31.5	47.8	33	
	강 원	32.1	32.1	35.7	.0	

다. SOFA협정문제 처리 방안

SOFA협정문제(주둔군 지위협정) 처리 방안에 관한 국민 인식을 알기 위하여 “귀하는 SOFA협정(주둔군 지위협정)문제가 어떻게 처리되었으면 좋겠습니까?”라는 질문을 하였다. “부분적이거나 재개정해야한다”라고 응답한 사람이 39.8%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “운용면에서 개선 노력이 필요하다”가 30.0%, “전면 개정해야 한다”가 25.9%를 차지하였다. 반면 “현상태로 유지되어야 한다”는 응답은 4.4%에 머물렀다.

배경변수별로 볼 때, 남자가 여자보다 “전면 개정해야 한다”고 응답하는 비율이 높았으며, 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록 “현상태로 유지되어야 한다”고 응답하는 비율이 높게 나타났다.

<표 III-2-3> SOFA협정문제 처리 방안

		현상태 유지	운용면에서 개선 노력이 필요하다	부분 재개정	전면 개정	유의도
전체		44	300	39.8	25.9	
성 별	남 자	49	27.9	37.1	30.1	X ² = 10.694 p = .013
	여 자	38	32.1	42.5	21.6	
연 령	20대	22	29.7	42.0	26.2	X ² = 62.254 p = .000
	30대	1.2	24.3	39.1	35.4	
	40대	5.4	33.2	39.1	22.3	
	50대	6.6	35.5	34.7	23.1	
	60대 이상	16.7	32.1	42.3	9.0	
세 대	30세 이하	20	28.9	42.3	26.9	X ² = 8.385 p = .038
	31세 이상	5.7	30.6	38.3	25.4	
학 력	중졸 이하	11.3	34.5	33.9	20.2	X ² = 29.416 p = .000
	고 졸	3.8	28.4	40.5	27.3	
	대졸 이상	2.1	29.5	41.4	26.9	
가 구 소 득	100만원 미만	8.5	28.3	39.6	23.6	X = 26.457 p = .009
	100-199 만원	8.6	32.5	38.6	20.3	
	200-299 만원	2.1	26.9	40.9	30.1	
	300-399 만원	2.7	32.7	40.7	23.9	
	400 만원 이상	2.4	28.6	38.9	30.2	
거 주 지	서울/경기	2.6	30.9	40.4	26.1	X ² = 13.740 p = .317
	경 상	5.6	30.6	38.1	25.7	
	전 라	9.0	27.0	36.0	27.9	
	충 청	5.5	27.5	44.0	23.1	
	강 원	.0	28.6	46.4	25.0	

라 통일에 우호적인 주변국

국민들의 주변국에 대한 인식을 알아보기 위해 “귀하는 주변 강대국 중 한반도의 통일에 가장 우호적인 국가는 어느 나라라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

이 질문에 대하여 응답자의 과반수인 50.1%가 “통일을 바라는 주변 강대국은 없다”고 대답하였다. 미국을 통일에 가장 우호적인 국가라고 지목한 응답자는 29.3%였으며, 중국(9.3%), 러시아(5.8%), 일본(5.5%)을 선택한 비율은 낮게 나타났다. 1998년 여론조사결과와 비교할 때 국민들의 주변국에 대한 인식이 거의 변화하지 않고 있다.

배경변수별로 볼 때, 남자가 여자보다, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록 주변 4강이 한반도 통일에 대하여 부정적인 견해를 갖고 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

<표 III-2-4> 통일에 우호적인 주변국

		미국	일본	중국	러시아	없음	유의도
전체		29.3	5.5	9.3	5.8	50.1	
성 별	남 자	26.1	6.0	8.0	6.8	53.2	X = 9.718
	여 자	32.9	5.0	10.8	4.7	46.6	p = .045
연 령	20대	22.1	4.8	8.0	6.4	58.7	X ² = 104.351 p = .000
	30대	19.2	7.6	10.7	7.6	54.9	
	40대	25.8	4.6	14.4	4.1	51.0	
	50대	50.4	7.0	2.6	5.2	34.8	
	60대 이상	61.6	2.3	8.1	3.5	24.4	
세 대	30세 이하	22.1	5.0	8.5	6.5	57.9	X ² = 17.315
	31세 이상	33.5	5.8	9.8	5.4	45.5	p = .001
학 력	중졸 이하	47.0	9.6	6.0	3.0	34.3	X ² = 70.891 p = .000
	고 졸	33.4	5.6	10.9	5.8	44.3	
	대졸 이상	18.5	3.7	9.4	6.9	61.6	
가 구 소 득	100만원 미만	47.2	4.6	10.2	3.7	34.3	X ² = 57.626 p = .000
	100-199 만원	39.8	6.8	8.9	5.2	39.3	
	200-299 만원	27.5	6.6	9.2	5.9	50.9	
	300-399 만원	18.6	3.7	8.8	5.1	63.7	
	400 만원 이상	20.2	4.0	10.5	9.7	55.6	
거 주 지	서울/경기	24.6	4.6	9.2	5.9	55.7	X ² = 25.843 p = .056
	경 상	33.6	5.5	9.1	5.9	45.8	
	전 라	32.7	4.7	14.0	3.7	44.9	
	충 청	33.3	8.0	5.7	8.0	44.8	
	강 원	42.9	14.3	7.1	3.6	32.1	

3. 대북정책관련 인식

가. 통일의 필요성에 대한 인식

국민들의 통일의 필요성에 대한 인식을 알기 위하여 “귀하는 통일이 필요한 가장 큰 이유가 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “이산가족의 고통해소”라고 응답한 사람이 32.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “전쟁발생 방지”가 26.8%, “경제발전”이 23.9%, “단일민족의 재결합”이라는 응답은 10.1%의 비율을 나타내었다. “북한주민 삶의 개선”이라고 응답한 사람은 6.9%의 미미한 비율에 그쳤다.

배경변수별로 볼 때, 60대 이상의 52.7%가 “단일민족의 재결합”을 통일이 필요한 가장 큰 이유로 응답하였으며, 학력이 높을수록 “경제발전”을, 학력이 낮을수록 “이산가족의 고통해소”를 통일이 필요한 가장 큰 이유로 응답하는 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-1> 통일의 필요성에 대한 인식

		단일민족의 재결합	이산가족의 고통해소	경제 발전	전쟁 발생 방지	북한주민 삶의 개선	유의도
전체		31.3	16.8	29.5	19.4	3.0	
성 별	남 자	34.1	14.1	32.1	17.4	2.4	X2 = 12.588 p = .013
	여 자	28.5	19.6	26.9	21.4	3.7	
연 령	20대	25.9	22.3	27.4	21.3	3.0	X2 = 39.432 p = .000
	30대	27.3	13.1	35.5	20.4	3.7	
	40대	33.7	14.6	30.2	18.5	2.9	
	50대	33.6	14.4	30.4	18.4	3.2	
	60대 이상	52.7	15.1	18.3	12.9	1.1	
세 대	30세 이하	26.6	21.6	28.3	20.8	2.8	X2 = 12.945 p = .011
	31세 이상	34.0	14.0	30.2	18.6	3.1	
학 력	중졸 이하	34.3	25.4	19.9	18.2	2.2	X2 = 29.061 p = .000
	고 졸	28.9	18.9	30.7	17.6	3.8	
	대졸 이상	32.3	11.1	32.5	21.5	2.6	
가 구 소 득	100만원 미만	38.1	20.3	22.9	16.1	2.5	X2 = 37.560 p = .001
	100-199 만원	28.6	26.1	29.6	14.8	1.0	
	200-299 만원	30.1	15.5	28.0	24.0	2.4	
	300-399 만원	32.3	10.5	32.3	20.5	4.4	
	400 만원 이상	31.0	11.6	35.7	17.8	3.9	
거 주 지	서울/경기	31.9	13.2	30.3	21.7	2.9	X2 = 18.398 p = .301
	경 상	29.1	21.1	29.1	17.5	3.3	
	전 라	36.2	13.8	31.0	17.2	1.7	
	충 청	28.4	22.1	27.4	17.9	4.2	
	강 원	32.3	29.0	22.6	12.9	3.2	

나. 통일의 이익에 대한 견해

“귀하는 통일이 남한과 북한 중 어느 편에게 더 이익이 된다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 국민들이 통일의 이익에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있는지 살펴보았다. 통일이 “남북한 모두에게 이익”이라고 응답한 사람은 55.0%로 과반수 이상을 차지하였고, “북한에게 이익”이라는 응답은 37.1%, “남한에게 이익”이라는 응답은 7.9%에 그쳤다.

배경변수별로 볼 때, 60대 이상이 “북한에게 이익”이라고 응답하는 비율이 51.6%로 다른 연령대에 비해 가장 높은 응답률을 보였다. 또한 학력이 낮을수록 “북한에게 이익”이라고 응답하는 비율이 높았으며, “남북한 모두에게 이익”이라는 응답은 학력이 높을수록 많은 비율을 나타내었다.

<표 III-3-2> 통일의 이익에 대한 견해

		남한에게 이익	북한에게 이익	남북한 모두에게 이익	유의도
전체		7.9	37.1	55.0	
성 별	남 자	8.9	34.1	56.9	X2 = 4.590 p = .100
	여 자	6.8	40.2	53.1	
연 령	20대	9.5	35.0	55.5	X2 = 19.998 p = .010
	30대	8.2	29.5	62.3	
	40대	7.8	40.0	52.2	
	50대	4.0	41.9	54.0	
	60대 이상	6.5	51.6	41.9	
세 대	30세 이하	8.9	33.4	57.7	X2 = 3.534 p = .170
	31세 이상	7.3	39.2	53.6	
학 력	중졸 이하	4.4	45.6	50.0	X2 = 11.525 p = .021
	고 졸	10.0	36.4	53.6	
	대졸 이상	7.3	34.1	58.5	
가 구 소 득	100만원 미만	10.2	42.4	47.5	X2 = 18.751 p = .016
	100-199 만원	11.3	28.1	60.6	
	200-299 만원	7.8	34.5	57.7	
	300-399 만원	5.7	43.2	51.1	
	400 만원 이상	4.7	39.8	55.5	
거 주 지	서울/경기	6.7	37.8	55.5	X2 = 8.592 p = .377
	경 상	6.9	39.3	53.8	
	전 라	13.9	30.4	55.7	
	충 청	8.4	35.8	55.8	
	강 원	9.7	35.5	54.8	

다. 통일 이후 생활수준

통일 이후 생활수준에 대한 국민들의 인식을 알기 위하여 “귀하는 남북통일 이후에 귀하의 생활수준이 이전에 비해 어떻게 될 것이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “약간 나빠질 것이다”가 37.3%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “매우 나빠질 것이다”가 7.0%로 통일 이후 생활수준에 대한 부정적 견해가 44.3%의 비율을 나타내었다. “약간 좋아질 것이다”라는 응답은 18.3%, “매우 좋아질 것이다”라는 응답은 4.7%로 긍정적인 견해가 23.0%의 응답률을 보여 통일 이후 생활수준에 대한 국민들의 부정적 견해가 20%가량 더 크게 나타났다. “마찬가지일 것이다”라는 응답은 32.6%의 비율을 보이고 있다.

배경변수별로 볼 때, 남자보다 여자가, 20대와 30대에서, 학력이 높을수록 통일 이후 생활수준이 “마찬가지일 것이다”라고 응답하는 비율이 높게 나타났다. 또한 학력이 낮을수록 “약간 나빠질 것이다”와 “매우 나빠질 것이다”라는 부정적 견해가 높게 나타났다. 지역별로는 충청도가 다른 지역에 비하여 “마찬가지일 것이다”(42.1%)라고 응답하는 비율이 높게 나타났으며, 경상도는 “약간 나빠질 것이다”(41.5%)는 응답이 높은 비율을 보이고 있다.

<표 III-3-3> 통일 이후 생활수준

		매우 좋아질것	약간 좋아질것	마찬가지 일것	약간 나빠질것	매우 나빠질것	유의도
전체		47	183	326	373	70	
성 별	남 자	7.1	19.8	28.3	37.8	6.9	X2 = 19.834 p = .000
	여 자	2.2	16.7	37.1	36.9	7.1	
연 령	20대	5.5	17.4	37.8	35.1	4.3	X2 = 34.123 p = .005
	30대	3.7	20.4	38.0	31.4	6.5	
	40대	2.9	15.6	29.8	42.0	9.8	
	50대	6.4	19.2	23.2	44.0	7.2	
	60대 이상	6.5	20.4	19.4	41.9	11.8	
세 대	30세 이하	5.3	16.9	39.1	34.6	4.2	X2 = 15.885 p = .003
	31세 이상	4.4	19.1	29.0	38.9	8.7	
학 력	중졸 이하	8.3	16.6	19.9	43.6	11.6	X2 = 29.556 p = .000
	고 졸	3.6	18.9	32.7	38.1	6.6	
	대졸 이상	4.2	18.4	38.0	34.0	5.4	
가 구 소 득	100만원 미만	5.1	17.8	20.3	45.8	11.0	X2 = 24.269 p = .003
	100-199 만원	6.9	20.7	28.6	36.9	6.9	
	200-299 만원	2.7	17.9	37.5	35.1	6.8	
	300-399 만원	4.4	17.0	33.6	39.7	5.2	
	400 만원 이상	7.0	17.1	37.2	31.8	7.0	
거 주 지	서울/경기	3.3	15.4	33.0	39.9	8.4	X2 = 39.829 p = .000
	경 상	5.8	21.1	26.2	41.5	5.5	
	전 라	7.8	18.1	38.8	31.9	3.4	
	충 청	2.1	24.2	42.1	21.1	10.5	
	강 원	12.9	19.4	32.3	32.3	3.2	

라. 통일 후 국내 상황

통일 후 국내 상황을 정치적 민주화, 경제성장, 빈부격차, 물가문제, 실업 문제, 지역격차, 주택문제, 법치문제, 가치관 혼란 등의 9가지 영역으로 나누고 이에 대한 국민들의 인식을 알기 위하여 “귀하는 통일 후 다음 사항들이 이전에 비해서 어떻게 될 것이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

통일 후 정치적 민주화가 “다소 개선될 것이다”라고 응답하는 사람이 34.0%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, “크게 개선될 것이다”는 응답이 6.7%로 통일 후 정치적 민주화에 대한 긍정적 견해가 40.7%를 차지하였다. “다소 악화될 것이다”는 응답은 29.9%, “크게 악화될 것이다”는 응답은 2.8%에 그쳐 통일 후 정치적 민주화에 대한 부정적 견해는 32.7%의 비율을 나타내었다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 26.5%의 비율을 보이고 있다.

경제성장이 통일 후 “다소 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 41.0%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “크게 개선될 것이다”라는 응답이 7.2%로 통일 후 경제성장에 대한 긍정적 견해가 과반수에 가까운 48.2%를 차지하였다. “다소 악화될 것이다”는 응답은 37.8%, “크게 악화될 것이다”라고 응답한 사람은 3.1%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 정치적 민주화에 대한 부정적 견해는 40.9%의 비율을 나타내었다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 10.9%의 비율을 보이고 있다.

빈부격차가 통일 후 “다소 악화될 것이다”라고 응답한 사람은 44.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, “크게 악화될 것이다”라는 응답이 27.0%로 통일 후 빈부격차 상황에 대한 부정적 견해가 71.5% 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”라는 응답은 11.3%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 1.7%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 빈부격차에 대한 긍정적 견해는 13.0%의 적은 비율로 부정적 견해가 압도적인 우위를 차지하였다. “마찬가지

일 것이다”라고 응답한 사람은 15.5%의 비율을 보이고 있다.

물기문제가 통일 후 “다소 악화될 것이다”라고 응답한 사람이 53.2%로 과반수 이상을 차지하였고, “크게 악화될 것이다”라는 응답은 12.6%로 통일 후 물기문제에 대한 부정적 견해가 65.8%의 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”라는 응답은 16.8%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 1.4%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 물기문제에 대한 긍정적 견해는 18.2%로 통일 후 물기문제에 대한 국민들의 부정적인 견해가 훨씬 크게 나타났다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 16.1%의 비율을 보이고 있다.

실업문제가 통일 후 “다소 악화될 것이다”라는 응답은 39.0%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “크게 악화될 것이다”라는 응답은 17.4%의 비율을 보여, 통일 후 빈부격차 상황에 대한 부정적 견해가 과반수를 넘는 56.4% 비율을 나타내었다. “다소 개선될 것이다”는 응답은 27.7%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 4.3%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 실업문제에 대한 긍정적 전망은 32.0%의 비율을 나타내었다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 11.6%의 적은 비율을 보이고 있다.

지역격차가 통일 후 “다소 악화될 것이다”라고 응답한 사람은 44.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, “크게 악화될 것이다”라는 응답은 18.7%로 통일 후 지역격차 상황에 대한 부정적 견해가 과반수를 크게 넘는 62.8% 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”라는 응답은 16.5%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 2.0%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 지역격차에 대한 긍정적 견해는 18.5%의 적은 비율을 나타내었다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 18.8%의 비율을 보이고 있다.

주택문제의 경우 통일 후 “다소 악화될 것이다”라는 응답은 32.5%의 비율을 차지하였으며, “크게 악화될 것이다”라는 응답이 10.4%로 통일 후 주택문제에 대한 부정적 견해가 42.9%의 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”라

는 응답은 30.8%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 5.2%의 응답률을 보여 통일 후 빈부격차에 대한 긍정적 견해는 36.0%로 국민들이 통일 후 주택 문제를 부정적으로 바라보는 견해와 크게 차이를 보이지 않고 있다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 21.0%의 비율을 보이고 있다.

법치문제가 통일 후 “다소 악화될 것이다”라는 응답이 46.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “크게 악화될 것이다”라는 응답은 11.9%로 통일 후 법치문제에 대한 부정적 견해가 과반수를 넘는 58.1%의 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”라는 응답은 17.3%, “크게 개선될 것이다”라고 응답한 사람은 3.0%의 미미한 응답률을 보여 통일 후 법치문제에 대한 긍정적 견해는 20.3%의 비율을 나타내었다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 21.6%의 비율을 보이고 있다.

가치관의 혼란이 통일 후 “다소 악화될 것이다”라고 응답한 사람이 과반수를 넘는 54.7%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “크게 악화될 것이다”는 응답이 21.0%로 통일 후 가치관 혼란을 우려하는 견해가 75.7%의 높은 비율을 보이고 있다. “다소 개선될 것이다”는 응답은 8.5%, “크게 개선될 것이다”는 응답은 1.5%의 미미한 비율에 그쳐 통일 후 가치관 혼란이 개선될 것이라는 견해는 10.0%의 비율로 가치관 혼란을 우려하는 견해가 압도적으로 높게 나타났다. “마찬가지일 것이다”라고 응답한 사람은 14.3%의 비율을 보이고 있다.

<표 III-3-4-1> 정치적 민주화

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		6.7	34.0	26.5	29.9	2.8	
성 별	남 자	7.9	35.4	27.3	27.1	2.2	X ² = 7.155 p = .127
	여 자	5.5	32.6	25.7	32.8	3.5	
연 령	20대	5.8	34.1	29.9	27.7	2.4	X ² = 20.162 p = .213
	30대	8.6	33.1	27.8	28.6	2.0	
	40대	6.3	34.6	21.0	36.1	2.0	
	50대	4.8	33.6	28.0	30.4	3.2	
	60대 이상	8.6	35.5	21.5	26.9	7.5	
세 대	30세 이하	5.8	33.8	31.3	26.9	2.2	X ² = 8.038 p = .088
	31세 이상	7.2	34.2	23.8	31.7	3.1	
학 력	중졸 이하	5.5	41.4	22.1	28.2	2.8	X ² = 13.914 p = .084
	고 졸	6.6	29.7	25.8	34.3	3.6	
	대졸 이상	7.3	34.9	29.0	26.7	2.1	
가 구 소 득	100만원 미만	5.1	33.9	24.6	32.2	4.2	X ² = 12.853 p = .683
	100-199 만원	7.4	32.5	24.6	31.5	3.9	
	200-299 만원	5.7	34.5	28.4	29.7	1.7	
	300-399 만원	5.7	38.0	27.9	26.2	2.2	
	400 만원 이상	10.1	28.7	24.8	34.1	2.3	
거 주 지	서울/경기	7.3	31.1	29.6	28.4	3.5	X ² = 22.235 p = .135
	경 상	4.7	38.5	24.4	31.3	1.1	
	전 라	7.8	36.2	25.9	28.4	1.7	
	충 청	9.5	32.6	15.8	36.8	5.3	
	강 원	3.2	35.5	32.3	25.8	3.2	

<표 III-3-4-2> 경제 성장

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		7.2	41.0	10.9	37.8	3.1	
성별	남자	8.5	41.8	7.7	39.0	3.0	X ² = 12.718 p = .012
	여자	5.9	40.1	14.3	36.5	3.3	
연령	20대	7.9	36.3	16.2	35.7	4.0	X ² = 31.477 p = .011
	30대	9.8	48.2	7.8	31.8	2.4	
	40대	3.9	41.0	8.3	44.4	2.4	
	50대	5.6	41.6	8.8	40.0	4.0	
	60대 이상	7.5	37.6	9.7	43.0	2.2	
세대	30세 이하	8.6	38.0	15.5	34.3	3.6	X ² = 15.670 p = .008
	31세 이상	6.5	42.7	8.3	39.7	2.8	
학력	중졸 이하	6.1	37.0	15.5	39.2	2.2	X ² = 12.500 p = .130
	고졸	5.4	41.9	9.2	39.9	3.6	
	대졸 이상	9.4	41.7	10.6	35.1	3.1	
가구소득	100만원 미만	1.7	39.0	15.3	39.8	4.2	X ² = 20.854 p = .184
	100-199만원	7.4	39.4	11.3	39.9	2.0	
	200-299만원	6.8	43.6	10.5	36.5	2.7	
	300-399만원	7.9	41.0	7.9	38.4	4.8	
	400만원 이상	13.2	38.8	9.3	36.4	2.3	
거주지	서울/경기	7.7	40.9	10.4	36.7	4.2	X ² = 21.358 p = .165
	경상	5.1	38.2	12.0	42.9	1.8	
	전라	10.3	45.7	8.6	34.5	.9	
	충청	9.5	44.2	9.5	32.6	4.2	
	강원	.0	38.7	22.6	35.5	3.2	

<표 III-3-4-3> 빈부 격차

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		1.7	11.3	15.5	44.5	27.0	
성 별	남 자	2.0	14.1	14.7	44.0	25.3	X ² = 8.641 p = .070
	여 자	1.4	8.6	16.3	45.0	28.7	
연 령	20대	2.4	14.0	18.9	41.5	23.2	X ² = 16.780 p = .399
	30대	1.2	8.2	14.7	46.1	29.8	
	40대	1.5	10.7	13.2	44.9	29.8	
	50대	2.4	12.0	12.8	44.0	28.8	
	60대 이상	.0	10.8	14.0	50.5	24.7	
세 대	30세 이하	2.8	13.3	19.7	42.4	21.9	X ² = 18.192 p = .001
	31세 이상	1.1	10.2	13.1	45.7	29.9	
학 력	중졸 이하	1.7	11.6	21.5	44.8	20.4	X ² = 9.795 p = .279
	고 졸	1.8	11.0	15.3	44.0	27.9	
	대졸 이상	1.7	11.6	13.0	44.8	29.0	
가 구 소 득	100만원 미만	.0	11.0	19.5	38.1	31.4	X ² = 14.241 p = .580
	100-199 만원	2.5	14.3	16.3	42.9	24.1	
	200-299 만원	2.0	11.1	13.9	46.3	26.7	
	300-399 만원	2.6	8.7	15.3	45.9	27.5	
	400 만원 이상	.0	11.6	14.0	47.3	27.1	
거 주 지	서울/경기	1.0	8.6	15.2	45.3	29.9	X ² = 33.058 p = .001
	경 상	2.2	13.8	13.5	45.8	24.7	
	전 라	3.4	14.7	17.2	44.8	19.8	
	충 청	2.1	7.4	18.9	36.8	34.7	
	강 원	.0	32.3	19.4	41.9	6.5	

<표 III-3-4-4> 물가 문제

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		1.4	16.8	16.1	53.2	12.6	
성 별	남 자	2.0	21.8	15.6	50.3	10.3	X2 = 23.665 p = .000
	여 자	.8	11.6	16.5	56.2	14.9	
연 령	20대	2.4	21.6	15.5	48.8	11.6	X2 = 22.057 p = .141
	30대	.4	13.9	16.7	57.1	11.8	
	40대	1.0	14.6	14.1	54.6	15.6	
	50대	1.6	10.4	16.8	60.0	11.2	
	60대 이상	1.1	20.4	19.4	46.2	12.9	
세 대	30세 이하	2.5	20.5	16.6	49.3	11.1	X2 = 12.172 p = .016
	31세 이상	.8	14.6	15.7	55.4	13.4	
학 력	중졸 이하	.6	21.0	18.8	49.7	9.9	X2 = 7.728 p = .460
	고 졸	1.5	14.3	16.4	54.7	13.0	
	대졸 이상	1.7	17.2	14.6	53.3	13.2	
가 구 소 득	100만원 미만	.0	16.9	18.6	50.0	14.4	X2 = 14.156 p = .587
	100-199 만원	1.5	19.7	18.7	49.8	10.3	
	200-299 만원	.7	14.5	14.9	56.4	13.5	
	300-399 만원	2.6	15.7	14.4	55.0	12.2	
	400 만원 이상	.8	19.4	13.2	53.5	13.2	
거 주 지	서울/경기	1.3	15.7	16.7	52.2	14.2	X2 = 16.450 p = .422
	경 상	.7	16.4	16.0	55.6	11.3	
	전 라	3.4	20.7	13.8	54.3	7.8	
	충 청	2.1	16.8	16.8	47.4	16.8	
	강 원	.0	22.6	12.9	61.3	3.2	

<표 III-3-4-5> 실업 문제

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		43	27.7	11.6	39.0	17.4	
성 별	남 자	53	28.9	10.9	40.0	14.9	X ² = 7.574 p = .108
	여 자	33	26.5	12.4	37.9	20.0	
연 령	20대	58	29.9	13.7	35.4	15.2	X ² = 37.304 p = .001
	30대	41	32.7	11.8	36.3	15.1	
	40대	24	20.5	12.2	39.5	25.4	
	50대	24	24.0	6.4	54.4	12.8	
	60대 이상	65	28.0	9.7	36.6	19.4	
세 대	30세 이하	58	29.9	13.9	35.5	15.0	X ² = 9.980 p = .040
	31세 이상	35	26.5	10.4	40.9	18.7	
학 력	중졸 이하	50	27.6	11.6	43.6	12.2	X ² = 14.197 p = .076
	고 졸	36	23.3	11.8	41.4	19.9	
	대졸 이상	47	31.8	11.6	34.7	17.2	
가 구 소 득	100만원 미만	34	22.9	12.7	40.7	20.3	X ² = 22.444 p = .129
	100-199 만원	49	26.6	13.3	37.4	17.7	
	200-299 만원	30	24.3	11.8	46.6	14.2	
	300-399 만원	57	31.4	9.6	32.3	21.0	
	400 만원 이상	39	34.9	8.5	37.2	15.5	
거 주 지	서울/경기	44	26.5	11.9	37.4	19.8	X ² = 22.283 p = .134
	경 상	47	28.0	12.7	40.7	13.8	
	전 라	43	35.3	10.3	37.1	12.9	
	충 청	42	22.1	10.5	37.9	25.3	
	강 원	.0	32.3	6.5	58.1	3.2	

<표 III-3-4-6> 지역 격차

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		20	16.5	18.8	44.1	18.7	
성 별	남 자	24	19.6	18.2	40.6	19.2	X2 = 9.961 p = .041
	여 자	1.6	13.2	19.3	47.7	18.1	
연 령	20대	15	18.6	18.3	43.0	18.6	X2 = 21.885 p = .146
	30대	1.6	15.5	21.2	44.1	17.6	
	40대	.5	15.6	14.6	45.4	23.9	
	50대	4.8	15.2	20.0	48.0	12.0	
	60대 이상	4.3	15.1	21.5	39.8	19.4	
세 대	30세 이하	1.7	18.0	19.4	41.8	19.1	X2 = 1.974 p = .740
	31세 이상	2.2	15.6	18.4	45.4	18.4	
학 력	중졸 이하	3.3	18.2	23.2	41.4	13.8	X2 = 10.517 p = .230
	고 졸	1.8	15.3	19.7	45.0	18.2	
	대졸 이상	1.7	16.7	16.0	44.3	21.2	
가 구 소 득	100만원 미만	.8	11.9	23.7	38.1	25.4	X2 = 24.936 p = .070
	100-199 만원	3.0	18.2	23.6	40.9	14.3	
	200-299 만원	1.0	17.9	16.2	46.3	18.6	
	300-399 만원	3.1	17.0	19.7	42.4	17.9	
	400 만원 이상	1.6	14.0	12.4	53.5	18.6	
거 주 지	서울/경기	1.5	14.0	18.0	44.3	22.3	X2 = 21.528 p = .159
	경 상	2.9	19.3	20.7	44.0	13.1	
	전 라	2.6	21.6	19.0	43.1	13.8	
	충 청	2.1	12.6	15.8	46.3	23.2	
	강 원	.0	22.6	22.6	38.7	16.1	

<표 III-3-4-7> 주택 문제

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		52	30.8	21.0	32.5	10.4	
성 별	남 자	7.3	32.9	22.2	28.7	8.9	X ² = 17.679 p = .001
	여 자	3.1	28.7	19.8	36.5	12.0	
연 령	20대	7.0	28.4	21.3	35.4	7.9	X ² = 23.046 p = .112
	30대	3.7	36.7	22.0	26.5	11.0	
	40대	5.9	26.8	20.0	34.6	12.7	
	50대	2.4	36.8	20.0	32.8	8.0	
	60대 이상	5.4	24.7	20.4	33.3	16.1	
세 대	30세 이하	6.4	29.1	21.3	34.6	8.6	X ² = 4.651 p = .324
	31세 이상	4.6	31.8	20.8	31.3	11.5	
학 력	중졸 이하	4.4	23.8	22.7	37.0	12.2	X ² = 11.272 p = .186
	고 졸	4.6	30.4	19.7	33.5	11.8	
	대졸 이상	6.1	34.2	21.5	29.7	8.5	
가 구 소 득	100만원 미만	4.2	21.2	29.7	32.2	12.7	X ² = 14.537 p = .558
	100-199 만원	4.4	30.5	19.2	36.5	9.4	
	200-299 만원	4.7	32.4	19.9	34.1	8.8	
	300-399 만원	5.7	34.5	19.7	28.8	11.4	
	400 만원 이상	6.2	31.0	21.7	31.0	10.1	
거 주 지	서울/경기	4.6	33.0	18.6	31.3	12.5	X ² = 33.946 p = .005
	경 상	4.7	26.5	24.7	37.1	6.9	
	전 라	7.8	30.2	22.4	34.5	5.2	
	충 청	7.4	36.8	16.8	21.1	17.9	
	강 원	3.2	19.4	32.3	38.7	6.5	

<표 III-3-4-8> 법치 문제

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		30	17.3	21.6	46.2	11.9	
성 별	남 자	44	20.0	19.6	45.5	10.5	X2 = 14.336 p = .006
	여 자	1.6	14.5	23.6	46.8	13.4	
연 령	20대	21	16.5	28.7	42.4	10.4	X2 = 32.428 p = .008
	30대	1.6	17.1	17.6	49.0	14.7	
	40대	2.4	16.6	17.1	52.2	11.7	
	50대	7.2	17.6	18.4	47.2	9.6	
	60대 이상	5.4	21.5	21.5	37.6	14.0	
세 대	30세 이하	1.9	17.5	28.3	41.8	10.5	X2 = 17.124 p = .001
	31세 이상	3.6	17.2	17.8	48.7	12.8	
학 력	중졸 이하	4.4	23.2	20.4	42.5	9.4	X2 = 14.088 p = .079
	고 졸	1.8	18.2	20.5	45.8	13.8	
	대졸 이상	3.5	13.9	23.1	48.1	11.3	
가 구 소 득	100만원 미만	2.5	17.8	23.7	39.8	16.1	X2 = 12.270 p = .725
	100-199 만원	2.5	20.2	22.2	43.8	11.3	
	200-299 만원	2.0	17.9	21.6	48.3	10.1	
	300-399 만원	4.4	16.6	21.0	47.2	10.9	
	400 만원 이상	3.9	12.4	18.6	51.2	14.0	
거 주 지	서울/경기	1.9	14.8	23.4	45.3	14.6	X2 = 26.881 p = .042
	경 상	4.0	17.1	20.7	51.3	6.9	
	전 라	4.3	21.6	17.2	44.8	12.1	
	충 청	4.2	22.1	16.8	43.2	13.7	
	강 원	3.2	25.8	32.3	29.0	9.7	

<표 III-3-4-9> 가치관 혼란

		크게 개선	다소 개선	마찬가지	다소 악화	크게 악화	유의도
전체		15	85	143	547	210	
성 별	남 자	14	135	152	493	206	X2 = 35.548 p = .000
	여 자	16	35	132	603	214	
연 령	20대	21	107	180	506	186	X2 = 29.824 p = .018
	30대	.8	65	143	547	237	
	40대	1.0	78	78	620	215	
	50대	24	48	104	584	240	
	60대 이상	1.1	129	204	484	172	
세 대	30세 이하	1.9	105	180	507	188	X2 = 11.840 p = .018
	31세 이상	1.3	74	121	570	222	
학 력	중졸 이하	28	99	160	552	160	X2 = 7.751 p = .458
	고 졸	1.8	79	143	540	220	
	대졸 이상	.7	85	134	552	222	
가 구 소 득	100만원 미만	1.7	93	203	458	229	X2 = 19.804 p = .229
	100-199 만원	.5	79	148	576	192	
	200-299 만원	1.0	81	132	598	179	
	300-399 만원	26	109	114	541	210	
	400 만원 이상	.8	54	155	519	264	
거 주 지	서울/경기	1.7	71	140	545	228	X2 = 19.978 p = .221
	경 상	22	84	135	578	182	
	전 라	.9	112	181	552	147	
	충 청	.0	95	116	516	274	
	강 원	.0	194	194	387	226	

마. 통일 대비 역점 분야

“귀하는 통일에 대비하여 남한이 국내적으로 어떤 점에 가장 역점을 두어야 한다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 통일을 대비하여 국내적으로 역점을 두어야 할 분야에 대한 국민들의 견해를 알아보았다. “국민통합 달성”이라고 응답한 사람이 41.3%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “경제력 향상”이 38.6%, “안보태세 강화”가 12.6%, “민주화 정착”이라는 응답이 7.6%로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 30대가 다른 연령대에 비해 통일을 대비하여 국내적으로 “경제력 향상”에 가장 역점을 두어야 한다고 응답한 비율이 47.8%로 가장 높았으며, 20대의 과반수(50.6%)가 “국민통합 달성”이라고 응답하였다. 또한 학력이 낮을수록 “안보태세 강화”라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-5> 통일 대비 역점 분야

		민주화 정착	경제력 향상	국민통합 달성	안보태세 강화	유의도
전체		76	386	41.3	126	
성 별	남 자	69	434	38.0	11.7	X2 = 10.038 p = .018
	여 자	84	336	44.6	13.4	
연 령	20대	11.6	31.7	50.6	6.1	X2 = 82.911 p = .000
	30대	3.3	47.8	41.2	7.8	
	40대	5.9	40.5	37.1	16.6	
	50대	5.6	38.4	28.8	27.2	
	60대 이상	11.8	34.4	34.4	19.4	
세 대	30세 이하	11.1	32.7	50.1	6.1	X2 = 43.436 p = .000
	31세 이상	5.7	41.9	36.2	16.2	
학 력	중졸 이하	8.3	31.5	39.2	21.0	X2 = 24.195 p = .000
	고 졸	8.7	40.9	37.3	13.0	
	대졸 이상	6.4	39.4	45.8	8.5	
가 구 소 득	100만원 미만	8.5	31.4	39.8	20.3	X2 = 15.336 p = .222
	100-199 만원	7.9	36.9	43.3	11.8	
	200-299 만원	8.8	38.9	40.5	11.8	
	300-399 만원	7.4	40.2	40.6	11.8	
	400 만원 이상	2.3	45.7	40.3	11.6	
거 주 지	서울/경기	6.3	39.7	40.3	13.8	X2 = 11.639 p = .475
	경 상	9.5	38.2	43.6	8.7	
	전 라	7.8	37.1	40.5	14.7	
	충 청	6.3	38.9	41.1	13.7	
	강 원	16.1	29.0	38.7	16.1	

바. 통일비용 충당 방법

“남북통일에도 많은 비용이 필요할 것으로 예상됩니다. 귀하는 남북통일에 소요되는 통일 비용이 어떤 방법으로 충당되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 통일 비용의 충당 방법에 대한 국민들의 인식을 알아보았다. 과반수를 크게 웃도는 58.9%가 통일비용 충당을 “남북한 공동사업을 통해 기금 조성”으로 이루어져야 한다고 응답하였고, “정부 기존 예산에서 배정”해야한다는 응답이 15.4%, “자발적 성금 모금”이 13.6%의 응답률을 나타내었다. “통일세 신설”과 “해외 차관도입”은 각각 7.7%와 4.4%의 미미한 응답률을 보였다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 낮을수록, 학력이 높을수록 “남북한 공동사업”을 통하여 통일비용을 충당해야한다는 응답 비율이 높게 나타났으며, 학력이 낮을수록 “자발적 성금 모금”을 통하여 통일비용을 충당해야한다는 응답이 높게 나타났다.

<표 III-3-6> 통일비용 총당 방법

		통일세 신설	정부 기존 예산	자발적 성금 모금	남북한 공동사업	해외 차관도입	유의도
전체		7.7	15.4	136	58.9	44	
성 별	남 자	10.9	12.3	15.1	56.7	5.0	X ² = 23.884 p = .000
	여 자	4.3	18.6	12.0	61.2	3.9	
연 령	20대	5.2	16.5	12.2	62.5	3.7	X ² = 38.913 p = .001
	30대	6.1	13.5	10.2	66.1	4.1	
	40대	10.3	10.8	16.7	56.4	5.9	
	50대	12.0	17.6	18.4	50.4	1.6	
	60대 이상	8.8	24.2	14.3	44.0	8.8	
세 대	30세 이하	5.3	15.2	12.2	63.4	3.9	X ² = 7.431 p = .114
	31세 이상	9.0	15.5	14.4	56.3	4.7	
학 력	중졸 이하	6.7	17.8	22.2	49.4	3.9	X ² = 33.139 p = .000
	고 졸	5.4	13.8	15.6	59.8	5.4	
	대졸 이상	10.2	15.9	8.1	62.1	3.8	
가 구 소 득	100만원 미만	6.8	20.5	17.1	50.4	5.1	X ² = 25.681 p = .058
	100-199 만원	5.9	14.8	15.8	56.7	6.9	
	200-299 만원	7.5	16.9	9.8	62.7	3.1	
	300-399 만원	9.2	14.9	15.4	58.3	2.2	
	400 만원 이상	8.5	10.9	9.3	63.6	7.8	
거 주 지	서울/경기	7.5	15.7	12.4	60.4	4.0	X ² = 7.105 p = .971
	경 상	7.7	15.0	14.6	57.7	5.1	
	전 라	8.6	17.2	12.1	56.9	5.2	
	충 청	5.3	14.7	18.9	56.8	4.2	
	강 원	12.9	9.7	12.9	61.3	3.2	

사. 통일비용을 위한 세금부담에 대한 견해

통일비용 충당을 위하여 세금부담이 늘어날 경우에 대한 국민들의 인식을 알기 위해 “귀하는 만약 통일 비용 충당을 위해서 귀하의 세금부담이 10% 증가한다면 이점에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대체로 찬성”한다는 응답이 48.1%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “적극 찬성”이 10.5%로 통일비용 충당을 위한 세금부담에 대한 긍정적 응답이 과반수를 넘는 58.6%로 나타났다. “대체로 반대”한다는 응답은 29.6%, “적극반대”한다는 응답은 11.7%로 통일비용 충당을 위한 세금부담에 대한 부정적 응답이 41.3%의 비율을 보였다.

배경변수별로 보면, 여자보다 남자가 통일비용 충당을 위한 세금부담에 대하여 긍정적으로 응답하였다.

<표 III-3-7> 통일비용을 위한 세금부담에 대한 견해

		적극 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	적극 반대	유의도
전체		10.5	48.1	29.6	11.7	
성별	남자	12.7	52.3	23.6	11.5	X ² = 20.880 p = .000
	여자	8.4	43.8	35.8	12.0	
연령	20대	5.2	47.0	34.1	13.7	X ² = 40.208 p = .000
	30대	9.8	47.3	30.2	12.7	
	40대	9.8	49.8	29.8	10.7	
	50대	20.0	52.8	20.0	7.2	
	60대 이상	20.4	44.1	24.7	10.8	
세대	30세 이하	6.4	46.3	34.1	13.3	X ² = 14.688 p = .002
	31세 이상	12.9	49.1	27.1	10.9	
학력	중졸 이하	13.8	48.6	27.6	9.9	X ² = 4.104 p = .662
	고졸	9.7	46.5	30.7	13.0	
	대졸 이상	9.9	49.3	29.5	11.3	
가구소득	100만원 미만	10.2	40.7	33.9	15.3	X ² = 14.125 p = .292
	100-199만원	10.3	48.8	25.6	15.3	
	200-299만원	9.5	49.3	31.4	9.8	
	300-399만원	9.6	50.2	29.3	10.9	
	400만원 이상	16.3	47.3	27.9	8.5	
거주지	서울/경기	11.3	48.4	29.0	11.3	X ² = 11.317 p = .501
	경상	9.8	46.9	27.6	15.6	
	전라	8.6	52.6	31.0	7.8	
	충청	11.6	45.3	32.6	10.5	
	강원	9.7	45.2	41.9	3.2	

아. 통일 후 바람직한 체제

통일 후 바람직한 체제에 대한 국민의 인식을 알기 위하여 “귀하는 통일 후 어떤 체제가 바람직하다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “자본주의체제”로 되어야 한다는 응답이 66.0%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “자본주의와 사회주의의 혼합체제”가 되어야 한다는 응답은 27.0%, “사회주의체제”로 되어야 한다는 응답은 7.0%의 미미한 비율에 그쳤다.

배경변수별로 볼 때, 학력이 낮을수록 통일 후 “사회주의체제”로 되어야 한다고 응답하는 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-8> 통일 후 바람직한 체제

		자본주의 체제	혼합 체제	사회주의 체제	유의도
전체		66.0	27.0	7.0	
성 별	남 자	68.7	25.1	6.1	X ² = 3.590 p = .166
	여 자	63.2	28.8	8.0	
연 령	20대	60.2	30.0	9.8	X ² = 18.508 p = .017
	30대	67.3	29.4	3.3	
	40대	73.0	21.6	5.4	
	50대	64.0	27.2	8.8	
	60대 이상	69.9	21.5	8.6	
세 대	30세 이하	62.2	28.9	8.9	X ² = 4.728 p = .094
	31세 이상	68.1	25.9	6.0	
학 력	중졸 이하	63.0	23.8	13.3	X ² = 29.127 p = .000
	고 졸	60.9	30.4	8.7	
	대졸 이상	72.0	25.1	2.8	
가 구 소 득	100만원 미만	66.1	23.7	10.2	X ² = 16.542 p = .035
	100-199 만원	61.6	32.0	6.4	
	200-299 만원	61.4	29.5	9.2	
	300-399 만원	72.9	23.6	3.5	
	400 만원 이상	71.1	22.7	6.3	
거 주 지	서울/경기	66.2	27.7	6.1	X ² = 7.370 p = .497
	경 상	66.2	26.9	6.9	
	전 라	66.4	27.6	6.0	
	충 청	67.4	21.1	11.6	
	강 원	54.8	32.3	12.9	

자. 남북한 경제협력의 한반도 평화·번영에 대한 기여도

남북한 경제협력이 한반도 평화와 번영에 얼마나 기여할 것인가에 대한 국민들의 인식을 알기 위하여 “귀하는 개성공단 건설, 금강산 관광사업 등 남북한 경제협력이 한반도의 평화와 번영에 이바지할 것이라는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

“다소 기여할 것이다”라고 응답한 사람이 과반수인 50.0%를 차지하여 가장 많은 비율을 나타내었고, “크게 기여할 것이다”가 18.2%로 남북한 경제협력이 한반도 평화와 번영에 기여할 것이라는 긍정적 평가가 68.2%를 차지하였다. “별로 기여하지 않을 것이다”는 응답은 25.8%, “아무런 기여도 없을 것이다”는 응답은 6.0%의 비율을 보여 남북한 경제협력의 한반도 평화와 번영에의 기여도에 대해 부정적인 응답은 31.8%로 긍정적인 견해가 크게 앞서고 있다.

<표 III-3-9> 남북한 경제협력의 한반도 평화·번영에 대한 기여도

		크게 기여	다소 기여	별로 기여 않음	아무런 기여도 없음	유의도
전체		182	500	258	60	
성 별	남 자	225	483	225	67	X2 = 15.748 p = .001
	여 자	137	518	292	53	
연 령	20대	149	543	245	62	X2 = 28.723 p = .004
	30대	228	544	181	46	
	40대	190	485	285	40	
	50대	183	400	325	92	
	60대 이상	161	391	356	92	
세 대	30세 이하	161	537	243	59	X2 = 3.363 p = .338
	31세 이상	194	479	266	60	
학 력	중졸 이하	185	411	315	89	X2 = 11.655 p = .070
	고 졸	189	496	268	47	
	대졸 이상	175	540	225	60	
가 구 소 득	100만원 미만	180	423	333	63	X2 = 25.417 p = .012
	100-199 만원	188	563	219	31	
	200-299 만원	155	519	271	55	
	300-399 만원	163	533	247	57	
	400 만원 이상	274	387	234	105	
거 주 지	서울/경기	201	479	254	66	X2 = 10.972 p = .531
	경 상	147	556	259	38	
	전 라	198	468	243	90	
	충 청	174	500	261	65	
	강 원	172	448	345	34	

차. 북한의 정치·군사적 태도와 남북 교류·경제협력

북한의 정치·군사적 태도에 따른 남북교류와 경제협력의 지속성 여부에 대한 국민의 인식을 알기 위해 “귀하는 6·29 서해교전이나 핵 개발과 같은 정치·군사적 사건이 발생해도 남북교류와 경제협력을 계속 해야 한다는 입장에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대체로 동의한다”는 응답이 49.5%로 가장 많은 비율을 차지하였고, “적극 동의한다”가 21.8%로 북한의 정치·군사적 태도와 상관없이 지속적인 남북교류와 경제협력이 이루어져야 한다는 응답이 71.3%의 높은 비율을 차지하였다. “대체로 반대한다”는 응답은 20.8%, “적극 반대한다”는 응답은 7.9%로 부정적 응답이 28.7%의 비율로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 여자보다 남자가 북한의 정치·군사적 태도와 상관없이 지속적인 남북교류와 경제협력이 이루어져야한다는 견해에 대하여 “적극 동의한다”는 긍정적 응답률이 높게 나타났고, 연령이 낮아질수록 “대체로 동의한다”는 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-10> 북한의 정치·군사적 태도와 남북 교류·경제협력

		적극 동의	대체로 동의	대체로 반대	적극 반대	유의도
전체		21.8	49.5	20.8	7.9	
성별	남자	27.4	49.0	15.7	7.9	X ² = 27.362 p = .000
	여자	16.0	50.0	26.2	7.9	
연령	20대	19.0	56.0	18.0	7.0	X ² = 39.940 p = .000
	30대	28.0	49.8	18.4	3.8	
	40대	18.2	47.0	25.8	9.1	
	50대	28.7	42.6	18.0	10.7	
	60대 이상	13.8	40.2	29.9	16.1	
세대	30세 이하	19.8	55.6	18.1	6.6	X ² = 8.357 p = .039
	31세 이상	23.0	46.0	22.3	8.6	
학력	중졸 이하	20.7	47.1	21.8	10.3	X ² = 12.809 p = .046
	고졸	17.7	50.9	24.1	7.2	
	대졸 이상	26.0	49.2	17.3	7.5	
가구소득	100만원 미만	16.4	50.9	22.7	10.0	X ² = 20.888 p = .051
	100-199만원	19.4	50.0	21.4	9.2	
	200-299만원	21.5	46.5	24.6	7.4	
	300-399만원	22.2	56.4	16.4	4.9	
	400만원 이상	30.2	40.5	18.3	11.1	
거주지	서울/경기	24.0	48.6	19.4	8.0	X ² = 16.164 p = .183
	경상	17.8	49.6	25.4	7.2	
	전라	28.6	46.4	19.6	5.4	
	충청	18.3	54.8	16.1	10.8	
	강원	10.0	56.7	20.0	13.3	

카. 북한 핵문제 해법으로서의 '남·북 협력'과 '한·미 협력'에 대한 견해

북한 핵문제 해결 방안으로서의 '남·북 협력'과 '한·미 협력' 가운데 어느 것이 중요한가에 대한 국민들의 인식을 알기 위해 “귀하는 북한 핵문제 해결의 해법으로 ‘남·북 협력’과 ‘한·미 협력’ 중 어느 것이 우선되어야 한다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. ‘남·북 협력 우선’이라는 응답이 62.9%로 과반수를 크게 넘는 비율을 차지하였고, ‘한·미 협력 우선’이라고 응답한 사람은 37.1%의 비율로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 20대와 30대가 ‘남·북 협력 우선’이라고 응답한 비율이 각각 68.6%와 71.1%, 50대와 60대에서는 ‘한·미 협력 우선’이라고 응답한 비율이 각각 51.8%와 51.2%로 다른 연령대에 비해 가장 높은 비율을 나타내었다. 세대별로는 30세 이하가 31세 이상보다 ‘남·북 협력 우선’이라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-11> 북한 핵문제 해법으로서의 '남·북 협력'과
'한·미 협력'에 대한 견해

		남·북 협력 우선	한·미 협력 우선	유의도
전체		62.9	37.1	
성 별	남 자	63.2	36.8	X ² = .033 p = .854
	여 자	62.6	37.4	
연 령	20대	68.6	31.4	X ² = 29.824 p = .000
	30대	71.1	28.9	
	40대	59.1	40.9	
	50대	48.2	51.8	
	60대 이상	48.8	51.2	
세 대	30세 이하	69.1	30.9	X ² = 8.931 p = .002
	31세 이상	59.3	40.7	
학 력	중졸 이하	54.9	45.1	X ² = 6.772 p = .033
	고 졸	62.4	37.6	
	대졸 이상	66.6	33.4	
가 구 소 득	100만원 미만	55.8	44.2	X ² = 5.984 p = .200
	100-199 만원	66.7	33.3	
	200-299 만원	66.2	33.8	
	300-399 만원	61.2	38.8	
	400 만원 이상	58.5	41.5	
거 주 지	서울/경기	64.6	35.4	X ² = 2.289 p = .682
	경 상	59.5	40.5	
	전 라	65.7	34.3	
	충 청	61.1	38.9	
	강 원	62.1	37.9	

타. 김대중 정부의 대북정책에 대한 부정적평가

“김대중 정부의 대북 정책 중 가장 아쉬웠던 점은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 김대중 정부의 대북정책에 있어 문제점에 대한 국민들의 인식을 알아보았다. “과다한 대북지원”이라고 응답한 사람이 42.2%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “국민적 합의 부족”이 27.1%, “정책의 투명성 부족”이 26.0%, “안보문제 소홀”은 4.7%의 미미한 응답률을 나타내었다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 적을수록 김대중 정부의 대북정책의 문제점을 “정책의 투명성 부족”과 “국민적 합의 부족”이라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-12> 김대중 정부의 대북정책에 대한 부정적평가

		안보문제 소홀	과다한 대북 지원	정책의 투명성 부족	국민적 합의 부족	유의도
전체		47	42.2	26.0	27.1	
성 별	남 자	5.8	37.0	27.8	29.4	X ² = 12.264 p = .006
	여 자	3.7	47.6	24.1	24.7	
연 령	20대	6.4	34.1	28.4	31.1	X ² = 24.841 p = .015
	30대	2.9	40.2	28.3	28.7	
	40대	3.4	49.3	23.4	23.9	
	50대	4.0	50.8	22.6	22.6	
	60대 이상	7.6	48.9	21.7	21.7	
세 대	30세 이하	6.1	35.7	27.4	30.7	X ² = 11.087 p = .011
	31세 이상	4.0	45.9	25.2	25.0	
학 력	중졸 이하	4.5	45.3	19.0	31.3	X ² = 9.970 p = .125
	고 졸	5.4	44.5	25.6	24.6	
	대졸 이상	4.3	38.8	29.3	27.7	
가 구 소 득	100만원 미만	8.5	46.6	23.7	21.2	X ² = 10.129 p = .604
	100-199 만원	4.5	39.6	26.2	29.7	
	200-299 만원	3.4	43.9	24.0	28.7	
	300-399 만원	4.4	42.3	27.8	25.6	
	400 만원 이상	5.4	38.8	28.7	27.1	
거 주 지	서울/경기	4.4	42.1	25.2	28.3	X ² = 19.299 p = .081
	경 상	5.1	47.6	23.3	24.0	
	전 라	4.3	27.8	32.2	35.7	
	충 청	5.3	41.1	32.6	21.1	
	강 원	6.5	51.6	19.4	22.6	

파. 김대중 정부의 대북정책에 대한 긍정적평가

“김대중 정부의 대북 정책 중 가장 큰 업적은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 통해 김대중 정부의 대북정책의 업적에 대한 국민들의 인식을 알아 보았다. “이산가족 상봉”이라고 응답한 사람이 48.5%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “남북 정상회담 및 6·15공동선언”이라고 응답한 사람이 24.0%의 비율을 나타내었다. 그 외에 “금강산 관광”이라고 응답한 사람은 10.1%, “전쟁위협 감소”가 9.8%, “경제협력”이 7.5%로 미미한 응답률을 나타내었다.

배경변수별로 볼 때, 남자가 여자보다 김대중 정부의 대북 정책 중 가장 큰 업적으로 “남북 정상회담 및 6·15공동선언”이라고 응답한 비율이 높게 나타났다으며, 여자가 남자보다 “이산가족 상봉”이라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

<표 III-3-13> 김대중 정부의 대북정책에 대한 긍정적 평가

		남북 정상 회담/ 6.15 공동 선언	금강산 관광	이산 가족 상봉	경제 협력	전쟁위협 감소	유의도
전체		240	101	485	75	98	
성 별	남 자	285	104	391	96	124	X2 = 39.955 p = .000
	여 자	195	98	582	53	72	
연 령	20대	266	98	498	67	70	X2 = 29.584 p = .020
	30대	238	143	463	66	90	
	40대	172	78	495	108	147	
	50대	279	107	418	74	123	
	60대 이상	256	44	567	56	78	
세 대	30세 이하	278	103	489	64	67	X2 = 10.064 p = .039
	31세 이상	219	100	483	81	116	
학 력	중졸 이하	230	90	489	90	101	X2 = 9.908 p = .271
	고 졸	198	119	500	75	108	
	대졸 이상	283	90	470	69	88	
가 구 소 득	100만원 미만	252	104	470	78	96	X2 = 14.824 p = .537
	100-199 만원	259	100	468	100	75	
	200-299 만원	210	122	512	75	81	
	300-399 만원	246	101	482	61	110	
	400 만원 이상	234	63	492	55	156	
거 주 지	서울/경기	250	91	468	66	125	X2 = 17.594 p = .348
	경 상	215	117	515	80	73	
	전 라	278	78	504	96	43	
	충 청	211	126	453	95	116	
	강 원	258	129	516	32	65	

하. 김대중 정부의 대북정책에 대한 전반적 평가

“귀하는 김대중 정부의 대북 정책을 어떻게 평가하십니까?”라는 질문을 통해 김대중 정부의 대북정책에 대한 국민들의 전반적 평가를 살펴보았다. “대체로 찬성”한다고 응답한 사람이 과반수가 넘는 55.1%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “적극 찬성”이라고 응답한 사람이 9.0%로 김대중 정부의 대북정책에 대하여 긍정적으로 평가한 사람이 64.1%의 비율을 차지하였다. “대체로 반대”라고 응답한 사람이 29.3%, “적극반대”는 6.6%로 김대중 정부의 대북정책에 대하여 부정적으로 평가한 사람은 35.9%의 비율을 보여 긍정적 평가가 30% 가량 높게 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 적을수록 김대중 정부의 대북정책에 대하여 “대체로 반대”한다는 응답이 높은 비율로 나타났으며, 세대별로 볼 때, 30대 이하가 31세 이상보다 “대체로 찬성”한다는 응답에 높은 비율을 나타내었다.

<표 III-3-14> 김대중 정부의 대북정책에 대한 전반적 평가

		적극 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	적극 반대	유의도
전체		9.0	55.1	29.3	6.6	
성별	남자	11.5	53.2	27.8	7.5	X ² = 10.118 p = .017
	여자	6.3	57.1	30.9	5.7	
연령	20대	8.2	63.1	25.3	3.4	X ² = 44.279 p = .000
	30대	8.6	60.9	26.7	3.7	
	40대	12.7	46.1	31.4	9.8	
	50대	7.2	44.0	36.0	12.8	
	60대 이상	6.5	46.2	36.6	10.8	
세대	30세 이하	8.3	62.0	26.0	3.6	X ² = 15.243 p = .001
	31세 이상	9.3	51.1	31.2	8.4	
학력	중졸 이하	9.4	51.1	32.2	7.2	X ² = 4.949 p = .550
	고졸	6.9	57.2	29.5	6.4	
	대졸 이상	10.6	54.8	27.9	6.6	
가구소득	100만원 미만	10.3	43.6	32.5	13.7	X ² = 23.939 p = .020
	100-199만원	5.4	64.4	23.8	6.4	
	200-299만원	10.1	54.1	30.7	5.1	
	300-399만원	8.8	57.0	29.4	4.8	
	400만원 이상	10.1	51.9	30.2	7.8	
거주지	서울/경기	9.0	55.2	27.6	8.2	X ² = 66.539 p = .000
	경상	5.1	52.4	36.6	5.9	
	전라	24.1	59.5	13.8	2.6	
	충청	4.2	57.9	29.5	8.4	
	강원	.0	51.6	48.4	.0	

거. 대북포용정책의 지속에 대한 견해

김대중 정부의 대북포용정책의 지속에 대한 국민들의 인식을 알기 위하여 “김대중 정부의 대북포용정책은 지속되어야 한다는 의견에 대해서는 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대체로 찬성”한다고 응답한 사람이 과반수가 넘는 55.5%로 가장 높은 비율을 차지하였고, “적극 찬성”이라고 응답한 사람이 13.0%로 김대중 정부의 대북포용정책이 지속되어야 한다는 긍정적 견해가 68.5%의 비율을 차지하였다. “대체로 반대”라고 응답한 사람이 25.5%, “적극반대”라고 응답한 사람은 6.0%로 김대중 정부의 대북포용정책이 지속되어야 한다는 견해에 대하여 부정적으로 응답한 비율은 31.5%를 나타내었다.

배경변수별로 볼 때, 남자가 여자보다 “적극 찬성”한다는 응답이 높은 비율을 나타냈으며, “대체로 반대”한다는 응답은 남자보다 여자가 더 높은 응답률을 보였다.

<표 III-3-15> 대북포용정책의 지속에 대한 견해

		적극 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	적극 반대	유의도
전체		130	555	255	60	
성별	남자	174	545	218	63	X2 = 21.727 p = .000
	여자	84	565	294	57	
연령	20대	98	591	259	52	X2 = 26.194 p = .010
	30대	155	604	192	49	
	40대	151	527	278	44	
	50대	144	440	328	88	
	60대 이상	109	511	261	120	
세대	30세 이하	102	584	263	50	X2 = 5.285 p = .152
	31세 이상	145	538	251	66	
학력	중졸 이하	166	503	276	55	X2 = 6.892 p = .330
	고졸	105	577	246	72	
	대졸 이상	137	557	255	52	
가구소득	100만원 미만	110	508	263	119	X2 = 15.701 p = .205
	100-199만원	103	601	241	54	
	200-299만원	159	546	247	47	
	300-399만원	118	581	258	44	
	400만원 이상	155	504	271	70	
거주지	서울/경기	127	555	240	77	X2 = 54.923 p = .000
	경상	102	545	309	44	
	전라	276	586	121	17	
	충청	74	564	266	96	
	강원	32	484	484	.0	

너. 남북관계 변화가 냉전의식 약화에 미치는 영향

남북관계 변화가 냉전의식 약화에 미치는 영향에 대한 국민들의 인식을 알기 위하여 “귀하는 남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적인 영향을 미쳤다고 보십니까?”라는 질문을 하였다. “약간 그렇다”고 응답한 사람이 과반수가 크게 넘는 61.8%의 비율을 차지하였고, “매우 그렇다”라고 응답한 사람이 13.0%로 남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적 영향을 미쳤다고 보는 견해가 74.8%의 비율을 차지하였다. “별로 그렇지 않다”고 응답한 사람은 22.3%, “전혀 그렇지 않다”고 응답한 사람은 2.9%로 남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적인 영향을 미쳤다는 견해에 대하여 부정적 응답이 25.2%의 비율을 나타내었다.

<표 III-3-16> 남북관계 변화가 냉전인식 약화에 미치는 영향

		매우 그렇다	약간 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	유의도
전체		130	61.8	22.3	29	
성 별	남 자	149	60.7	21.4	30	X2 = 3.136 p = .371
	여 자	11.0	63.0	23.1	29	
연 령	20대	10.3	61.3	25.5	29	X2 = 20.174 p = .063
	30대	16.0	63.3	19.8	.8	
	40대	15.3	60.3	21.2	3.2	
	50대	11.7	67.6	17.1	3.6	
	60대 이상	10.3	55.1	26.9	7.7	
세 대	30세 이하	10.5	61.4	25.4	2.6	X2 = 5.119 p = .163
	31세 이상	14.4	62.1	20.4	3.1	
학 력	중졸 이하	12.0	62.0	20.3	5.7	X2 = 7.218 p = .301
	고 졸	12.5	60.6	24.7	2.2	
	대졸 이상	13.8	62.9	20.9	2.5	
가 구 소 득	100만원 미만	13.4	55.7	23.7	7.2	X2 = 13.837 p = .311
	100-199 만원	12.6	61.3	23.6	2.6	
	200-299 만원	14.0	59.5	24.4	2.2	
	300-399 만원	11.9	68.5	17.8	1.8	
	400 만원 이상	13.8	61.0	21.1	4.1	
거 주 지	서울/경기	12.4	62.9	21.0	3.6	X2 = 17.202 p = .142
	경 상	12.4	59.5	26.3	1.9	
	전 라	18.9	57.7	18.9	4.5	
	충 청	12.9	61.2	24.7	1.2	
	강 원	3.6	85.7	10.7	.0	

더. 향후 대북정책의 중요 요소

향후 대북정책에서 중요시 해야 할 요소에 대한 국민들의 인식을 알기 위해 “향후 대북정책에서 가장 중시해야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “북한의 변화를 위한 노력”이라고 응답한 사람이 58.9%로 가장 많은 비율을 차지하였고, “국가안보”라고 응답한 사람이 15.4%, “경제적 실리”라는 응답이 13.6%, “자유민주주의 체제 수호”는 7.7%, “남북관계 개선”이라고 응답한 사람은 4.4%로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 많을수록 향후 대북정책에서 “국가안보”를 가장 중시해야 한다는 응답이 높은 비율을 차지하였다.

<표 III-3-17> 향후 대북정책의 중요 요소

		자유 민주주의 체제 수호	국가안보	경제적 실리	북한의 변화를 위한 노력	남북관계 개선	유의도
전체		11.5	17.9	18.4	21.5	30.6	
성 별	남 자	13.3	17.5	15.2	23.2	30.8	X ² = 9.870 p = .042
	여 자	9.6	18.3	21.7	19.8	30.5	
연 령	20대	12.9	12.0	17.0	20.8	37.2	X ² = 34.888 p = .004
	30대	10.5	18.5	24.4	20.2	26.5	
	40대	10.2	19.3	17.3	26.9	26.4	
	50대	11.6	20.7	16.5	19.0	32.2	
	60대 이상	12.0	31.3	12.0	19.3	25.3	
세 대	30세 이하	12.9	12.0	18.1	20.9	36.1	X ² = 16.921 p = .002
	31세 이상	10.7	21.3	18.6	21.9	27.5	
학 력	중졸 이하	9.9	22.2	14.6	22.8	30.4	X ² = 6.210 p = .623
	고 졸	12.2	16.0	20.5	22.1	29.3	
	대졸 이상	11.5	17.8	18.1	20.5	32.0	
가 구 소 득	100만원 미만	7.5	21.7	19.8	20.8	30.2	X ² = 26.994 p = .041
	100-199 만원	15.1	15.1	18.6	21.6	29.6	
	200-299 만원	12.2	19.9	17.8	17.8	32.2	
	300-399 만원	8.2	16.9	14.2	29.7	31.1	
	400 만원 이상	11.8	15.7	27.6	17.3	27.6	
거 주 지	서울/경기	11.3	17.4	18.2	21.9	31.2	X ² = 5.010 p = .985
	경 상	11.2	18.1	19.3	20.1	31.3	
	전 라	14.4	14.4	18.9	21.6	30.6	
	충 청	10.5	22.1	15.8	24.2	27.4	
	강 원	10.0	23.3	20.0	20.0	26.7	

러. 경제발전을 위한 남북관계 개선의 필요성

국내 경제발전을 위해 남북관계 개선이 필요한가에 대한 국민들의 인식을 알기 위해 “우리의 경제를 위하여 남북 관계 개선이 긴요하다는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대체로 찬성”이라고 응답한 사람이 과반수가 크게 넘는 62.4%의 비율을 차지하였고, “적극 찬성”이라고 응답한 사람은 25.8%로 국내 경제발전을 위한 남북관계 개선의 필요성에 대하여 긍정적으로 응답한 사람이 88.2%의 비율을 차지하였다. “대체로 반대”라고 응답한 사람이 10.3%, “적극반대”라고 응답한 사람은 1.5%의 미미한 응답률을 나타내 국내 경제발전을 위한 남북관계 개선의 필요성에 대하여 부정적으로 응답한 비율은 11.8%에 머물렀다.

<표 III-3-18> 경제발전을 위한 남북관계 개선의 필요성

		적극찬성	대체로 찬성	대체로 반대	적극 반대	유의도
전체		25.8	62.4	10.3	1.5	
성별	남자	30.0	59.8	8.7	1.4	X ² = 10.525 p = .014
	여자	21.5	65.0	11.9	1.6	
연령	20대	21.7	65.1	11.0	2.1	X ² = 23.269 p = .025
	30대	32.4	61.5	6.1	.0	
	40대	25.5	63.2	9.3	2.0	
	50대	28.8	55.2	14.4	1.6	
	60대 이상	19.6	63.0	15.2	2.2	
세대	30세 이하	22.8	64.4	10.8	1.9	X ² = 3.252 p = .354
	31세 이상	27.5	61.2	10.0	1.3	
학력	중졸 이하	18.3	63.3	15.6	2.8	X ² = 15.889 p = .014
	고졸	26.0	63.8	8.5	1.8	
	대졸 이상	28.8	60.8	9.7	.7	
가구소득	100만원 미만	23.1	58.1	15.4	3.4	X ² = 25.094 p = .014
	100-199만원	21.3	65.3	12.4	1.0	
	200-299만원	25.5	64.6	8.2	1.7	
	300-399만원	26.6	65.1	7.4	.9	
	400만원 이상	38.0	48.8	11.6	1.6	
거주지	서울/경기	28.5	58.3	10.9	2.3	X ² = 24.064 p = .019
	경상	22.2	67.3	10.5	.0	
	전라	26.1	64.3	9.6	.0	
	충청	26.6	66.0	5.3	2.1	
	강원	12.9	64.5	16.1	6.5	

머. 남북관계 개선 이유

남북관계 개선 이유에 대한 국민들의 인식을 알기 위해 “남북관계를 개선해야 하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “통일을 위하여”라고 응답한 사람이 50.2%로 과반수를 차지하였고, “전쟁을 막기 위하여”라고 응답한 사람이 18.8%, “남북 경협을 통하여 경제적으로 이익을 얻기 위하여”라고 응답한 사람이 18.3%, “북한을 변화시키기 위하여”라고 응답한 사람은 12.8%의 비율로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 남북관계 개선 이유를 “남북 경협을 통하여 경제적으로 이익을 얻기 위하여”라고 응답한 사람이 30대에서 가장 높은 비율(25.1%)을 나타냈으며, 50대는 “전쟁을 막기 위하여”가 26.9%, 60대는 “북한을 변화시키기 위하여”가 20.7%로 다른 연령대에 비하여 가장 높은 응답률을 보였다.

<표 III-3-19> 남북관계 개선 이유

		북한 변화	전쟁 방지	남북 경협을 통한 경제적 이익	통일을 위하여	유의도
전체		128	188	183	502	
성 별	남 자	163	185	173	480	X2 = 10.902 p = .012
	여 자	92	191	193	524	
연 령	20대	93	180	21.1	51.6	X2 = 39.385 p = .000
	30대	109	142	25.1	49.8	
	40대	157	188	16.8	48.7	
	50대	15.1	26.9	9.2	48.7	
	60대 이상	20.7	22.8	5.4	51.1	
세 대	30세 이하	96	178	21.5	51.0	X2 = 7.920 p = .047
	31세 이상	146	193	16.4	49.7	
학 력	중졸 이하	15.4	20.6	12.0	52.0	X2 = 14.553 p = .024
	고 졸	14.4	21.0	17.6	47.0	
	대졸 이상	10.2	16.0	21.5	52.3	
가 구 소 득	100만원 미만	15.0	20.4	14.2	50.4	X2 = 7.690 p = .808
	100-199 만원	11.5	18.5	15.0	55.0	
	200-299 만원	11.8	19.4	19.4	49.3	
	300-399 만원	14.3	18.8	19.3	47.5	
	400 만원 이상	12.0	16.0	23.2	48.8	
거 주 지	서울/경기	12.9	19.1	20.2	47.7	X2 = 20.493 p = .058
	경 상	10.4	18.7	16.4	54.5	
	전 라	10.8	11.7	20.7	56.8	
	충 청	17.0	23.4	11.7	47.9	
	강 원	25.8	25.8	16.1	32.3	

버. 대통령선거 지지자

“귀하는 지난 대통령 선거에서 누구를 지지하셨습니다?”라는 질문을 통해 지난 대통령선거에서의 지지자를 알아보았다. “노무현” 후보라고 응답한 사람이 48.5%로 가장 많은 비율을 차지하였고, “이회창” 후보가 30.7%, “권영길” 후보는 3.5%, “기타”의 응답은 17.3% 비율로 나타났다.

배경변수별로 볼 때, 연령이 많을수록 지난 대통령선거에서 “이회창” 후보를 지지하였다는 응답이 높은 비율을 나타냈으며, “노무현” 후보를 지지하였다는 응답은 30대가 60.9%로 다른 연령대에 비해 가장 높은 비율을 차지하였다.

<표 III-3-20> 대통령선거 지지자

		이회창	노무현	권영길	기타	유의도
전체		30.7	48.5	3.5	17.3	
성 별	남 자	30.0	48.1	4.0	17.9	X ² = .919 p = .820
	여 자	31.5	48.8	3.0	16.7	
연 령	20대	21.2	49.5	3.0	26.3	X ² = 55.900 p = .000
	30대	22.2	60.9	3.7	13.2	
	40대	36.9	44.3	4.9	13.8	
	50대	42.4	40.8	2.4	14.4	
	60대 이상	44.1	33.3	2.2	20.4	
세 대	30세 이하	19.7	52.0	3.1	25.3	X ² = 25.084 p = .000
	31세 이상	34.8	47.2	3.6	14.4	
학 력	중졸 이하	36.1	42.6	1.3	20.0	X ² = 9.309 p = .156
	고 졸	30.1	48.8	3.0	18.2	
	대졸 이상	29.1	50.7	4.9	15.4	
가 구 소 득	100만원 미만	28.4	43.1	1.8	26.6	X ² = 20.488 p = .058
	100-199 만원	26.8	53.1	3.9	16.2	
	200-299 만원	29.3	50.0	3.5	17.2	
	300-399 만원	40.2	41.8	3.6	14.4	
	400 만원 이상	26.7	55.2	4.3	13.8	
거 주 지	서울/경기	29.8	47.8	3.4	19.0	X ² = 72.222 p = .000
	경 상	45.1	37.9	3.8	13.2	
	전 라	3.1	79.6	2.0	15.3	
	충 청	26.2	48.8	4.8	20.2	
	강 원	34.5	37.9	3.4	24.1	

IV. 사안별 심층분석

1. 한·미관계

가. 한·미 관계의 어제와 오늘

2003년은 한·미 동맹 50주년이 되는 해이다. 한국전쟁의 잿더미 위에서, 그리고 냉전(冷戰)의 한 가운데서 성립된 한·미 동맹은 세계 주요 동맹관계 중에서도 가장 성공적인 정치·군사·안보 동맹관계로 일컬어질 만큼, 자유민주주의와 자유시장경제체제에 입각한 양국의 공동 발전과 단결에 공헌해왔다. 지난 반세기 동안 한·미 동맹은 북한으로부터의 군사적 위협을 저지하고, 한반도의 안정과 평화를 이룩하는 결정적 역할을 수행해왔다.

한국의 입장에서 한·미 동맹은 북한의 위협에 맞서 자유체제를 수호하고, 경제건설과 사회안정을 이룩하여 국가발전을 지속할 수 있는 강력한 토대의 역할을 수행하였다. 미국의 입장에서 한·미 동맹은 미·일 동맹과 함께 동북아시아에 있어서의 안정과 평화를 유지하는 양대 축(軸)으로서, 북한을 전선(前線)으로 하는 공산세력의 팽창을 저지하며, 중국 등 지역패권의 흥기를 억제하는 역할을 수행해왔다. 사회주의 체제가 범세계적으로 붕괴된 오늘날에도 한·미 동맹은 한반도 주변질서를 안정화시키는 이러한 근본 목적에 변화의 필요성을 느끼지 않고 있는 것이 사실이다.

지난 50년 동안 양국사이에—정부 차원이건 국민적 차원이건—동맹관계의 배경 및 근거나, 실질적인 내용, 그리고 동맹의 목적에 대하여 의문을 제기한 일은 사실상 없었던 것으로 평가된다. 그러나 지난 1년간 한국내에서 발생한 일련의 사건들은 이러한 한·미 동맹관계의 근저(根底)를 송두리째 흔들어 놓을 만큼 충격적이고 심각한 것이 아니었나 분석된다. 젊은 세대에서 확산된 것

으로 보이는 반미 감정의 증대, 북한 위협에 대한 한·미 양국간 상이(相異)한 인식과 평가, 그리고 그에 대한 대응으로 나타난 미국측으로부터의 주한미군 위상 변형 시도는 21세기초에 들어서는 현재, 지난 반세기 동안 유지되어 온 양국관계를 근본적으로 바꾸어 놓는 역할을 하고 있다.

이 절에서는 한·미 관계에 대한 여론조사 결과를 중심으로, 조사결과를 먼저 심층 분석하고, 반미 감정의 원인을 고찰하며, 끝으로 보다 확고한 양국관계 수립을 위한 향후 대책을 모색하는 순서로 기술하기로 한다.

나. 여론조사 결과

앞서 언급하였듯이, 2002년은 전통적인 한·미 동맹관계가 가장 큰 도전을 받은 한 해였다. 2002년 7월 여중생 사망사건으로 촉발된 반미감정은 연말 촛불시위를 유발하여, 전(全) 사회로 확산되었다. 급기야 반미감정은 미국의 대한 인식에 변화를 초래함으로써, 주한미군 재배치 결정이라는 국가안보상 커다란 위협과 도전을 야기하는 결과를 낳았다.

그러나, 국민들 대다수가 인식하는 주한미군의 한국주둔 문제는 상당히 긍정적인 결과로 나타나고 있다. 국민들 과반수 이상은(51.2%) 주한미군이 적어도 통일때까지는 주둔할 필요가 있음을 인식하고 있다. 통일 이후에도 계속해서 주둔해야 한다고 보는 견해도 19.6%에 이르고 있다. 이를 연령별로 분석해보면, 통일까지 또는 통일이후까지 계속해서 주둔해야 한다고 보는 견해는 31세 이상의 노장층에서 78.3%(통일까지; 22.9%, 통일 이후에도 계속주둔; 55.4%)에 이르는 반면, 30세 이하에서는 부분철수 또는 당장 철수가 42.4%(부분철수; 30.9%, 당장 철수; 11.5%)에 이른다. 주한미군 주둔을 둘러싸고 세대간의 견해차이가 두드러짐을 단편적으로 보여주는 사례라 하겠다.

한편, 한·미 동맹에 대하여는 동맹관계를 더욱 강화하자거나(16.6%) 현

상태를 유지하지는(25.3%) 견해보다 대등한 구조로 개편하지는 의견이 54.5%로서 과반수를 넘고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 2002년 반미감정의 확산이 한·미 동맹을 보는 국민들의 시각에 커다란 영향을 미쳤음을 보여주는 대목이라 하겠다. 한·미 동맹에 관한 견해도 주한미군 문제와 마찬가지로 세대간의 견해차이가 두드러진다. 대등한 구조로 개편하지는 의견이 31세 이상보다는(49.4%) 30세 이하에서(63.5%) 월등한 반면, 더욱 강화하거나 현상태를 유지하지는 의견은 30세 이하보다(31.7%) 31세 이상에서(47.8%) 앞서고 있다.

2002년 반미감정의 중심에는 주둔군 지위협정 문제 곧 SOFA협정에 관한 논쟁이 자리잡고 있었다. 여론조사 결과, SOFA협정의 전면개정을 원하는 목소리가 25.9%에 이르고, 부분재개정만도 39.8%로서, 어떠한 형태로든 SOFA협정의 개정을 원하는 의견은 도합 65.7%에 이르고 있다. 이에 비해 SOFA협정의 현상태 유지를 원하는 의견은 고작 4.4%에 불과하고, 운용면에서의 개선노력이 필요하다는 의견도 30.0%에 그치고 있다. SOFA협정에 관한 문제는 앞서 주한미군 문제나 한·미 동맹 문제와 달리, 세대 구분에 큰 차이 없이 협정 개정을 선호하고 있어 주목되고 있다.

한·미관계와 관련하여, 주변 4대국 중 한반도 통일에 가장 우호적인 국가를 묻는 질문에 미국이 변함없이 최대 지지율(29.3%)을 나타냈으나, 우호적인 나라가 없다는 의견이 50.1%에 이르러, 미국에 대한 불신이 자못 증가되고 있음을 보여준다. 미국이 자유민주주의체제에 입각한 한반도 통일을 적극 지원한다는 확고한 입장을 그동안 견지해왔고, 이에 비해 중국이나 일본이 현재의 한반도 분단상황을 통일상황보다 선호하고, 남북한에 대해 역사적으로 등거리 외교정책을 추진해왔음을 고려할 때, 국민들이 한반도 주변 4국들의 대한반도정책에 대하여 충분히 인식하지 못하고 있음을 보여주는 예라 하겠다.

다. 반미감정의 원인

상기 여론조사 결과를 가져 온 반미감정의 원인에는 여러 가지가 있겠으나, 가장 중요한 것은 현재 소위 '386세대'라고 불리우는, 1980년대 군사독재 시절 젊은 시절을 보내면서 이른 바 '의식화 과정'을 거친 것으로 보이는 일단의 세대들의 왜곡된 인식이 사회주변에 파급된 영향을 무시하기 어려울 것으로 분석된다. 이들의 사고의 기저에는 대략 다음과 같은 역사인식과 가치관의 경향이 자리잡고 있음을 발견할 수 있다.

역사적으로 볼 때, 먼저 해방전후사(解放前後史)에 대한 오도(誤導)된 인식에서 그 일단을 발견할 수 있는 바, 이를테면 수정주의(修正主義) 사관(史觀)의 침투이다. 이 입장에서는 분단의 원인을 외군(外軍) 특히 미군으로 지목하는 경향이 강하다. 이어서, 1960년 제2공화국 시절, 일부 친북적이고 좌경화된 세력 내에서의 막연한 감상적 민족주의, 통일운동 및 평화·반전(反戰) 사상을 들 수 있는데, 이 입장에서도 주한미군을 외군(外軍)으로 간주하여, 통일과 정치·경제적 독립을 방해하는 세력으로 잘못 판단하는 경향이 강하게 나타났다.

한편, 1970년대말에서 80년대로 이어지는 반(反)독재, 반(反)군정, 민주화 투쟁 과정에서, 맑스주의적 모델이 도입되어 민주화운동이 좌경화함으로써, 자유민주주의 테두리를 벗어나는 오류를 범했던 것도 반미감정의 한 원인이라고 판단된다. 당시, 각종 친북(親北)사상이 만개(滿開)-주사(主思)파, 민중민주주의 등-하여, 광주 민주화운동과 참화의 원인을 미국의 한국정부 지지와 미국의 개입 때문으로 판단한 것도 운동권 및 젊은 층에서 미국에 대한 불신 및 반미감정이 확대된 계기가 되었다.

반미감정의 보다 본질적인 원인으로서 미국의 외교정책에 대한 몰이해(沒理解)를 들 수 있다. 일부 계층에서, 미국은 기본적으로 '제국(帝國)주의' 국가라는 잘못된 인식과 미국의 외교정책이 미국의 이기적인 국가이익에 근거하

며, 따라서, 동북아시아와 한반도에서, 남북한 등거리 외교정책, 또는 남북한 통일 방해, 경제적 착취 (예컨대, 한반도 긴장 조장으로 무기판매)를 목적으로 하는 것으로 잘못 이해하고 있는 것이 그 예이다.

따라서, 이러한 인식하에서는 주한미군의 역할과 위상 그리고 한·미동맹에 관한 편견을 벗어나기 어려운 상황이라 하겠다. 한국의 국가안보 현실을 직시하지 못하고, 추상적이고 막연하게 민족주의적 감정으로 “지주”를 부르짖고, 주한미군을 단지 “외국군(軍)”으로 간주하고 있는 것이다. 주한미군이 관련된 일부 사건 처리가 기폭제가 되어, 주한미군 주둔과정에서 발생하는 범죄와 사건을 반미감정에 투영시킨 것도 한 원인이다. 2002년 후반기 발생한 촛불시위가 대표적인 사례인 바, 과실치사 단순사건이 『반미』라고 하는 엄청난 국가적 아젠다(agenda)로 연결되게 된 사건으로서, 한국사회를 형성하고 이끌어가는 문화·신념체계 및 여론선도층, 여론매체의 취약성을 드러낸 불행한 사건이라 하겠다.

라. 반미감정의 파급효과

반미감정이 국가 전반에 미치는 악영향은 막대하다. 첫째, 북한의 대남(對南)전략에 이용, 국가안보에 악영향을 미칠 수 있다는 점에 주목해야만 한다. 북한은 반미감정이 확산되고 있는 2002년 후반기 이후의 상황, 곧 남남갈등, 남남분열, 남한사회의 이념적 대립 상황을 대남 정치공세, 대남 선전전략의 호기로 간주하고 이를 최대한 활용하려는 의도를 보여왔다. 반미감정, 반미운동은 한·미 군사(軍事)동맹에 입각하여, 대한민국의 국가안보가 유지되고 있는 현 상황에서, 한·미 동맹을 약화시키고, 국가안보를 취약하게 할 수 있는 결정적 요인이라 하겠다.

2002년 대선 이후 한·미 관계의 악화로 한국의 국가안보와 경제가 위태

로운 지경에까지 이르게 된 원천적인 요인도 2002년말 촛불시위로 격발된 반미감정의 악화에 기인하는 것이었다. 원하던 원치 않던, 의도했던 아니했던 간에, 반미감정 및 운동은 한국과 군사적 대치 및 적대관계에 있는 북한의 “민족공조”론에 입각한 반미·반전(反戰)·평화·통일 주장 및 정치선전에 동조하고 힘을 실어 줌으로써, 결과적으로 한국의 국가이익에 반(反)하는 파급효과를 가져오고 있음을 부인할 수 없는 것이다.

2003년 4월 말 남북 장관급회담을 둘러싸고 한총련이 발표한 성명은 “반미”·“민족단결과 지주”의 수준에서 북한의 주장과 거의 일치하고 있음을 보여주고 있다. 한총련의 “변화” 주장에도 불구하고, 그 ‘친북(親北)-이적성(利敵性)’은 변하지 않고 있음을 보여주는 사례이다. 아울러 “참교육”의 미명하에 전교조(全敎組)의 반미(反美)·반전(反戰) 교육이 판단력이 성숙되지 않은 초·중·고 및 청년학생들에게 끼치는 영향을 주목해야 할 것이다.

둘째, 반미감정이 경제에 미치는 영향이다. 반미감정이 경제에 미치는 영향은 반미감정으로 인해 한·미 동맹의 약화와 주한미군 위상 변화 등으로 한국의 국가안보가 부정적으로 영향 받음으로써 일어나는 2차적 효과라고 할 수 있다. 예컨대, 외국인 투자감소, 국민불안감 확산에 따른 소비·투자 위축, 특히 한국의 안보상황 우려로 인한 국제 신용등급 저하는 경제전반에 심각한 악영향을 주는 것으로 평가된다. 아울러 미국인들의 반한(反韓) 감정을 촉발하여 대외(對外)의존도가 높은 한국의 수출규모에 부정적 효과를 줄 수 있을 것이다.

셋째, 중·장기적으로 반미감정이 한국의 국가이익에 가져오는 파급효과를 들어본다. 반미감정은 미국의 대한국(對韓國) 인식에 부정적 효과를 줌으로써, 중·장기적으로 한국의 안보 및 경제, 그리고 국제질서의 변화무쌍한 힘의 재분포 과정에서 한국의 국가이익에 커다란 침해를 가져올 수 있을 것이다.

마. 향후 정책대안

(1) 반미감정 대처방안

먼저, 자유(自由)이념 곧 자유민주주의·자유시장경제 이념의 보편(普遍) 타당성에 대한 확고한 국민적 신념을 함양할 필요가 있을 것이다. 이에 따라 자유이념의 시대적 적실성에 대한 국민윤리 교육의 강화가 절실히 요구된다. 자유는 인간의 자율과 개성을 보장함으로써, 인간존엄성을 함양하고, 효율증대를 통해 인간사회를 끊임없이 발전시킬 수 있는 유일한 가치임을 교육할 필요가 있다. 평등만을 주장하는 사회주의 이데올로기가 왜곡될 수밖에 없는 본질적 결함을 동구사회주의체제 붕괴라는 역사적 체험 속에서 확인할 필요가 있다. 종속이론, 제국주의론 등 아직도 시대착오적인 역사관과 세계관에 대한 비판적 분석이 필요하다. 현대세계의 변화하는 상황을 맑스주의적 틀이 아닌, 자유주의적 관점에서 분석하는 일이 요구된다(예: 상호의존론).

둘째, 한국의 역사관(歷史觀) 특히 근·현대사에 대한 사관을 확립하는 일은 절실히 요구되는 과제이다. 다시 말하면, 분단(分斷) 및 한국전쟁의 원인에 대한 정통(正統)사관을 강화할 필요성이다. 앞서 살펴본 비와 같이, 분단과 대한민국의 건국과정에서 분단의 원인이, 미군 점령 때문이 아니라, 소련군을 등에 업은 정통성없는 지도자 김일성(金日成)의 등장 때문이라는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 미군은 공산주의의 남하(南下)를 막기 위해 늦게나마 미군 파병을 결정하였고, 그에 따라 분단의 시초인 38도선 획정이 이루어졌던 것이다.

남한의 자유체제가 정통성을 갖게 된 사실에 대한 확고한 신념이 필요하다. 한국전쟁에서 북한이 침략한 사실과 만행에 대한 분명한 인식이 필요하다. 이러한 사실에 기초하여, 현재 논란이 되고 있는 북한 핵문제의 성격에 대한 정확한 판단이 필요한 것이다. 아직도 일부에서 현재 한반도 핵위기의 근본 원인

이 북한의 비밀 핵개발 프로그램이 아닌, 부시행정부의 대북 강경정책에서 비롯된 것으로 보는 견해가 존재한다는 것이 우려스러운 점이다.

셋째, 미국의 외교정책, 국제사회에 있어서의 미국의 역할에 대한 객관적이고 올바른 인식 필요하다. 미국은 일부에서 판단하듯, “이기적(利己的)”이고 “제국주의적”인 것으로 여겨지는 “패권국가”가 아니라, 자유체제의 수호와 확산, 인권증진, 세계평화와 안정, 공공질서 유지에 보다 큰 관심을 갖는 “리더쉽 국가”라는 사실을 확산시킬 필요가 있다. 한반도에서 미국은 한국이 자유체제로 남아있는 한, 한국의 안보와 경제를 지원하고, 自由체제에 입각한 민족통일을 전폭적으로 지원할 수 있는 유일한 국가라는 점을 주지시켜야 할 것이다. 테러, 인권침해, 대량살상무기, 독재 등을 저지하려는 미국의 汎세계적 노력에 동참해야 한다. 이라크 전쟁에서 보여졌듯이, 인권(human rights)과 주권(sovereign rights) 논쟁에서, 보편적 인권이 주권을 능가한다는 판단을 확산시킬 필요가 있다.

넷째, 주한미군의 역할과 기능에 대한 올바른 인식이 필요하다. 그 유례(類例)를 찾기 힘든 압제(壓制)와 군사(軍事) 병영조직인 북한체제의 무력 도발 위협하에서, 자주국방 노력에 한계가 있는 것이 사실이다. 주한미군 존재가 한국의 국가안보에 불가결하다는 사실을 국민들간에 확산시켜야 할 것이다.

끝으로, 한반도의 지정학적(地政學的) 요인과 한·미 동맹이 가져다주는 한국의 국가이익에 대한 인식이 필요하다. 주한미군은 일차적으로 북한의 무력 도발을 저지하는 역할 뿐만 아니라, 동북아시아 국제질서의 안정과 평화를 유지하는 “균형자” 역할을 수행하고 있다. 통일 후에도 주한미군이 필요하다는 판단은 이러한 근거에서 나오고 있다. 이를테면, 주한미군은 주일미군과 함께, 한반도에서의 중국의 영향력 저지, 일본의 군사대국화(軍事大國化)와 한반도 영향력 확대를 조절하는 역할을 수행하고 있는 것이다.

(2) 한·미 관계 강화를 위한 향후 정책방안

한·미 동맹관계가 50주년을 맞는 현재, 양국관계의 공고한 발전의 필요성은 조금도 감소되지 않은 반면, 양국관계는 실제로 많은 어려움에 직면하고 있는 것이 사실이다. 대한민국의 국가안보를 위하여서 뿐만 아니라, 동북아 지역의 안정과 평화를 위하여서도, 한·미 양국간 군사적·안보적 동맹관계는 매우 긴요하고 중요하다. 이를테면 한·미 양국간 긴밀한 정책공조 없이, 어떠한 대북정책도 실효를 기할 수 없다는 현 상황이 이를 웅변적으로 말해주고 있다. 양국간 정책공조의 결여는 대북정책의 실효성 뿐만 아니라, 한·미 관계에 심각한 훼손을 가져오고, 더 나아가 한국의 국가이익에 심대한 손실을 가져 올 것이 명백하다.

현재, 한·미 관계는 주한미군의 재배치 결정과정에서 나타나고 있는 많은 우여곡절과 일방적이라고 할 수 있을 만큼의 의사결정 과정에서 보여지듯이, 위협하다 싶을 정도로 많은 문제점을 드러내고 있는 상황이다. 양국관계가 보다 긴밀해지기 위해서는 앞서 언급한 대로, 구체적인 사안에서 긴밀한 정책공조가 이루어져야 하는데, 그러기 위해서는 먼저, 현안문제에 대하여 공동의 견해를 갖는 것이 선결과제이다. 특히 북한문제에 대한 공동의 관점과 평가가 필요하다. 현 시점에서, 북한의 김정일 정권이 남한의 국가안보와 동북아 및 세계 평화에 대한 주요 위협이라는데 의심의 여지가 없다. 그리고 이를 억지하는데 모든 정책 수단이 강구되어야 한다.

이런 점에서, 한국은 김정일정권이 추진하고 있는 대량살상무기 개발과, 테러집단(또는 국가)과의 연계 가능성, 인권침해 상황, 그리고 마약 거래 등의 불법적이고 부도덕한 행위에 대해 공분(公憤)의 태도를 가져야 한다. 현재 북한의 이러한 행위들은 국제사회 전체에 의해 비난을 받고 있는 상황이다.

따라서, 양국관계는 기본적으로 북한의 위협으로부터 자유한국을 수호하고,

평양의 전체주의적 정권을 “주적”으로 간주하고, “악의 축”으로 인정하는 공동의 기본 개념하에 공동의 대책을 마련할 만큼의 강력한 동맹관계를 회복하는 것이 필수적이다. 특히 최근 잇슈화되고 있는 북한의 핵개발 기도에 대하여, 공동으로 대처하는 자세가 필요하다. 북한 핵문제의 경우, 지난 8-9년간 유지되어 온 ‘제네비핵합의’ 체제는 북한의 우라늄 농축을 이용한 비밀 핵개발 기도로 중단 되게 됐고, 더 이상 핵문제가 미·북 양자간의 문제가 아님이 인식되게 되었다. 북한 핵문제는 한반도 주변국가 모두의 문제로 인식되어, 확대된 다자회담 곧 6자회담의 틀 속에서 논의되고 있다. 이제 북한 핵문제는 한반도의 문제임과 동시에 세계문제로서, 한국이 주요 당사국이며 동시에 국제세계와 북한간의 문제로 자리잡히게 된 것이다.

무엇보다도 한·미 양국관계는 한·미 동맹의 창설 당시 그랬었던 것처럼, 한국전쟁에서 자유한국의 수호를 목적으로 싸운 혈맹관계의 토대 위에, 자유민주주의와 자유시장경제, 그리고 인권 증진이라는 보다 근본적인 철학적이고 이데올로기적 토대 위에서 발전해 나아가야 할 것이다. 이러한 사실을 양국국민이 확인할 때, 비로소 한·미 관계는 그 본래의 궤도로 환원될 수 있을 것이다.

2. 안보의식

본 절에서는 국민의 정부 5년간에 한국인의 안보의식이 어떻게 변했고 그 원인은 무엇인지에 대해 논하고자 한다. 먼저 주요 현안별로 안보의식의 변화 상황을 개괄적으로 살펴보고, 안보의식 변화의 원인들을 구체적으로 분석할 것이다.

가. 안보의식 변화 실태

한국인의 안보의식 변화 실태를 명료하게 파악할 수 있는 방법의 하나는 국민의 정부 출범 초기인 1998년에 실시했던 여론조사와 김대중 정부가 막을 내린 직후인 2003년의 여론조사를 같은 항목을 중심으로 비교분석하는 것이 될 것이다.

북한에 대한 우리 국민들의 인식을 묻는 항목에서, 1998년도 조사결과는 지원대상(12.4%), 협력대상(24.8%), 경쟁대상(3.3%), 경계대상(40.6%), 적대대상(13.8%)으로 나타났으며, 전체적으로 긍정적 인식(지원 및 협력 대상)이 37.2%인 반면, 부정적 인식(경계 및 적대 대상)이 54.4%로 나타났다. 같은 질문에 대해서 2003년도 조사결과는 지원대상(15.6%), 협력대상(36.9%), 경쟁대상(4.3%), 경계대상(27.7%), 적대대상(12.0%)으로서, 긍정적 인식이 52.5%인 반면, 부정적 인식은 39.7%로 나타났다. 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 완전히 역전되었음을 알 수 있다.

북한의 장래가 어떻게 될 것인가라는 물음에 대해서, 1998년도 조사결과는 경제난 등으로 붕괴할 것(45.8%), 그럭저럭 생존해 나갈 것(43.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(4.7%)이란 답변이 나왔다. 같은 질문에 대해서,

2003년도 조사결과의 답변은 경제난 등으로 붕괴할 것(26.2%), 그러저럭 생존해 나갈 것(28.4%), 개방을 통해 경제난을 극복할 것(42.3%)이었다. 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 반 이상으로 크게 줄은 반면, 희망적 전망이 열 배 정도로 높아졌다는 것도 햇볕정책이 가져온 외형상의 성과라고 볼 수 있다.

북한이 적화통일 정책을 고수하고 있는가라는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(7%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(30%), 정책변화 없이 기회를 엿보고 있음(58.1%)으로 나타났다. 같은 질문에 대해서, 2003년도 조사결과는 적화통일 정책을 포기하고 남한과의 공존을 원함(14.2%), 정책은 여전하나 그럴 힘이 없음(49.8%), 적화통일 정책에 전혀 변화가 없음(32%)으로 나타났다. 적화통일을 포기하고 남북공존을 원한다는 북한정권에 대한 우호적 인식이 배 이상 증가했고, 적화통일을 추진할 능력을 과소평가하는 인식도 크게 높아진 반면, 기존 정책에 변화가 없다는 경계심은 반 정도로 낮아졌다.

정부의 대북정책을 평가하는 질문에 대해서, 1998년도 조사결과는 매우 잘함(3.3%), 대체로 잘함(23.6%), 보통(40.1%), 대체로 못함(19.4%), 매우 못함(6.7%)이었는데 비해, 2003년의 경우 적극 찬성(8.9%), 대체로 찬성(55%), 대체로 반대(29.2%), 적극 반대(6.6%)가 나왔다. 5년 전에 40.1%를 차지했던 유보적인 입장이 대부분 찬성하는 쪽으로 기울었음을 알 수 있다. 김대중 정부의 대북 정책에서 가장 아쉬웠던 부분을 묻는 질문에 대한 답변은 과도한 대북지원(41.9%), 국민적 합의와 정책의 투명성 부족(53%), 안보문제 소홀(4.8%) 순으로 나왔다.

북한 정권의 무력도발 가능성을 묻는 질문에 대해, 1998년도 여론조사의 답변은 매우 크다(12.2%), 다소 크다(45.5%), 별로 없다(31.2%), 거의 없다(7.7%)였는데 비해, 2003년도 여론조사는 매우 크다(17.9%), 다소 크다(40.7%), 별로 없다(23.9%), 거의 없다(14.9%)였다. 무력도발 가능성이 존재

한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%)에서 모두 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 다른 항목의 조사결과에서 나타난 바와 같이 북한에 대해 우호적으로 인식하는 경향이 높아진 추세에 는 배치되는 내용이다.

대북정책과 관련된 문제로서, 남북관계 개선이 가장 먼저 이뤄져야 할 분야를 묻는 1998년도 조사의 결과, 정치적 신뢰구축(19.7%), 군사적 대결 해소(16.3%), 경제교류(38.1%), 체육·문화교류(6.8%), 이산가족 상봉(18.7%)이란 답변이 나왔다. 2003년도 여론조사는 정부의 통일정책이 역점을 두어야 할 분야를 질문했는데, 정치적 신뢰구축(16%), 국가안보(26.9%), 경제교류(31.4%), 사회·문화교류(19.7%) 등의 답변이 있었다. 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선을 강조하는 의견은 줄어들었음을 알 수 있다. 안보를 중시하는 견해가 많아졌다는 것도 북한에 대한 호의적인 인식이 높아진 것에 비춰볼 때 의외의 결과이다.

이러한 조사결과를 토대로 볼 때, 국민의 정부 5년간 한국인의 대북 안보 의식에 다음과 같은 뚜렷한 변화가 발생했음을 알 수 있다.

첫째, 북한을 지원과 협력의 대상으로 보는 긍정적인 인식이 37.2%에서 52.5%로 증가한 반면, 경계와 적대적 대상으로 보는 부정적 인식은 54.4%에서 39.7%로 크게 줄었다는 사실이다. 국민의 정부 5년간의 햇볕정책을 통해서 북한에 대한 인식이 완전히 뒤바뀐 것이다.

둘째, 5년 전과 비교할 때, 북한이 붕괴하거나 그러저럭 생존할 것이라는 북한의 장래에 대한 비관적인 전망이 89.2%에서 54.6%로 줄어든 반면에 개방을 통해 경제난을 극복할 것이라는 희망적인 전망은 47%에서 42.3%로 높아졌다.

셋째, 북한의 대남 적화통일 정책을 과소평가하는 인식이 높아진 것이다.

이는 남북관계 개선과 함께 북한의 경제적, 군사적 능력이 약화되었다는 일반적인 상식이 반영된 것으로 볼 수 있다.

넷째, 김대중 정부의 대북정책에 대해 전반적으로 좋은 평가를 하고 있다는 사실이다. 5년 전에 비해 대북정책을 잘한다는 평가가 26.9%에서 63.9%로 높아졌다.

북한의 장래에 대한 낙관적인 견해와 북한에 대한 우호적인 인식, 북한의 적화통일 정책에 대한 과소평가와 대북정책에 대한 호의적인 평가는 상호 보완 작용을 일으키면서 핵문제에도 불구하고 남북관계의 개선과 교류협력이 지속되어야 한다는 여론을 조성하는 바탕이 되고 있는 것으로 보인다. 이런 여론은 구체적으로 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적인 해석, 북핵 해결의 해법으로 남북협력 선호, 냉전의식 약화, 대북 포용정책 지속 희망 등을 통해 나타나고 있음을 2003년도 여론조사 결과를 통해 다음과 같이 알 수 있다.

북한의 핵개발 의도를 묻는 질문에 대해 핵무기 보유(11.2%)보다는 대미 협상력 제고(40.4%)와 체제위기 극복 수단(45.5%)이란 해석이 압도적 다수를 차지함으로써 북한의 핵개발 의도에 대한 선의적인 해석이 우세했다. 북핵 문제 해결을 위해 남북협력과 한미협력 가운데 우선되어야 할 것을 택일하는 질문에서는 남북협력(58.6%)이 한미협력(34.7%)보다 월등이 높았다. 6·29 서해교전과 북핵 개발과 같은 사건에도 불구하고 남북교류와 협력을 지속해야 하는가의 질문에서도 동의한다는 의견이 68.9%(적극 동의 21.1%, 대체로 동의 47.8%)로서 반대의견 27.7%(대체로 반대 20.1%, 적극 반대 7.6%)보다 월등이 높았다. 국민의 정부 5년 간의 남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적인 영향을 미쳤는가라는 질문에 동의하는 의견이 69.4%(매우 그렇다 12.1%, 약간 그렇다 57.3%)로서 반대하는 견해 23.5%(별로 그렇지 않다 20.8%, 전혀 그렇다 않다 2.7%)보다 많은 것도 국민들의 대북 인식 추세에 비춰볼 때, 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 대북포용정책을 지속할

것인가의 물음에 대해서도 찬성하는 의견이 68.4%(적극 찬성 13%, 대체로 찬성 55.4%)로서 반대의견 31.5%(대체로 반대 25.4%, 적극 반대 6.1%)에 두 배 이상 높았다.

다섯째, 북한정권과 남북관계 개선에 대한 호의적인 분위기에도 불구하고 북한의 무력도발과 한반도 전쟁발발 가능성에 대한 우려는 5년 전과 비교할 때 큰 변화가 없다는 사실이다. 북한의 무력도발 가능성이 존재한다는 답변(57.7% 대 58.6%)과 그렇지 않다는 답변(38.9% 대 38.8%) 모두에서 국민의 정부 5년간의 차이를 느낄 수 없다. 이는 앞서 살펴본 다른 항목의 조사결과 추세에는 배치되는 내용임과 동시에, 우리 국민들이 적어도 한반도 안보정세에 대해서는 상당한 불안감을 갖고 있다는 것을 반증한다. 남북관계 개선에 대한 우호적인 분위기를 감안한다면 안보불안감은 상대적으로 높아졌다고 볼 수도 있을 것이다. 이런 현상은 2002년 10월에 북한 핵문제가 다시 발생하고, 2003년도 한반도 위기설이 퍼지는 등 북핵문제를 둘러싼 국민들의 위기의식을 반영하고 있다고 해석된다.

이와 관련, 2003년도 여론조사는 핵문제와 관련하여 한반도에서 전쟁이 발발할 가능성을 물었는데, 그 결과 매우 높다(8.8%), 다소 높다(42.3%), 별로 없다(30.1%), 거의 없다(17.1%)라는 답변이 나왔다. 전쟁가능성이 높다는 의견이 50%를 넘음으로써 역시 안보분야는 북한에 대한 우호적인 인식이 증가한 다른 항목들의 일반적인 추세와는 다르다는 점을 보여줬다.

여섯째, 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 경제·사회·문화교류 등 남북관계 개선의 중요성은 상대적으로 줄어들었다. 남북관계 개선이 가장 시급한 분야를 묻는 질문에서 5년 전에 비해 경제교류는 38.1%에서 31.4%로 줄어든 반면, 군사안보는 16.3%에서 26.9%로 증가했다. 향후 대북정책에서 가장 중시해야 할 요소를 묻는 2003년도 여론조사에서도, 자유민주주의체제 수호(7.7%), 국가안보(15.4%), 북한의 변화를 위한 노

력(58.9%), 경제적 실리(13.6%), 남북관계 개선(4.4%) 등의 답변이 나왔다. 북한 변화의 귀결점이 한반도 긴장완화와 자유민주주의에 입각한 평화 통일임을 감안할 때, 국가의 정체성과 안보를 지켜야 한다는 주장이 강조된 반면 남북관계 개선의 우선순위는 낮아졌음을 알 수 있다. 이는 국민의 정부 5년 동안 남북간에 군사적 긴장완화 분야의 성과가 거의 없었고, 북핵 문제의 재발로 인해 한반도 안보위기가 고조되고 있다는 인식과 더불어 남북경제협력 확대의 현실성에 대한 회의적인 시각이 배경이 된 것으로 보인다.

나. 안보의식 변화의 원인 분석

지금까지의 분석을 토대로 볼 때, 우리 국민들의 안보의식은 뚜렷하게 상반된 모습을 보여주고 있다. 한편으로는, 북한정권과 북한의 장래, 북한의 대남 정책과 우리의 대북정책에 대한 호의적인 인식을 갖고 있지만 다른 한편으로는 한반도 안보상황과 전쟁발발 가능성 및 국가안보태세에 대한 불안감을 보여주고 있는 것이다. 이렇게 대조적인 입장이 표출된 가장 큰 원인은 국민의 정부 5년 동안 비군사 분야의 남북한 교류협력은 크게 증진된 반면에 군사 분야의 남북대화는 지지부진했고, 2002년 말 재발된 북핵 위기로 한반도에 새로운 긴장국면이 조성되었기 때문인 것으로 파악된다. 북한정권과 북한이 관련된 정책에 대한 우리 국민들의 호의적인 인식이 높아진 배경에는 경제·사회문화 분야의 교류협력 증대, 남북정상회담과 6·15 공동선언, 김대중 정부의 냉전구조 해체 노력, 모호해진 주적 개념 등이 자리 잡고 있는 것으로 파악된다. 군사적 긴장완화 성과의 부진과 북핵문제와 안보위기의 재발은 군사 분야의 남북관계가 오히려 악화되었음을 반증하는 사건들로서 국민들의 안보불안감을 조성하는 중요한 원인으로 파악된다. 아래에서는 한국인의 안보의식 변화에 영향을 미친 이상의 여섯 가지 요인에 대해 구체적으로 분석하고자 한다.

(1) 경제·사회문화 교류협력의 증대

김대중 정부 하에서 경제·사회·문화 분야의 남북교류는 양적으로 비약적인 팽창을 했다. 정부 차원의 회담 건수가 많아지고 북한을 방문해서 그곳의 현실을 직접 체험하는 우리 국민들의 수가 많아짐에 따라 북한과 남북관계에 대한 우호적인 인식도 높아졌다고 볼 수 있다. 경제·사회문화 분야 교류협력의 특성상 정치적으로 민감하거나 군사적으로 예민한 문제가 다뤄지는 것이 아니라 경제적 이익이나 민족애에 발로한 지원과 협력이 주된 의제이기 때문이다. 본 절에서는 경제·사회문화 분야의 남북한 교류협력이 우리 국민들의 대북인식을 우호적으로 변화시켰다고 보고, 그 논거로서 지난 5년간 있었던 이 분야의 교류협력 내용을 간략하게 소개할 것이다.¹¹ 김대중 정부시절의 남북관계 전개과정과 실태에 대한 자세한 사항은 본 연구의 제Ⅲ장을 참조하기 바란다.

먼저 정부차원의 교류협력을 본다면, 김대중 정부 5년간 경제 분야에서는 경제협력추진위원회와 경제협력실무협의회 등이 총 19회 개최되었고 공동보도문도 세 건, 합의서 열한 건이 채택되었다. 적십자회담과 아시아 경기대회 참가를 위한 체육회담 등 사회문화 분야의 회담도 모두 여덟 차례가 열렸고 공동보도문 세 건, 합의서 네 건이 채택되었다. 경의선 철도와 도로 연결 사업을 통해 좁은 지역이긴 하지만 비무장지대에서 철책과 지뢰가 없는 지역이 탄생했다. 남북간의 철도·도로 연결사업은 1982년 우리 정부가 20개 시범실천사업의 하나로 서울-평양간 도로연결사업을 제의한 이래 만 20년 만에 이뤄진 것이다. 남북 교역도 김대중 정부 출범 초기에 2억 달러에 불과하던 것이 2002년도에는 그 세배인 6억 달러에 육박했다. 정부차원의 대북지원도 김대중 정부 5년간의 액수가 3,488억원으로서 김영삼 정부 3년 간의 지원액 2,114억원보다 많았다.

11 『대북정책 추진 현황』 (통일부, 2002. 12) 참조

남북간의 인적·물적 왕래의 규모도 비약적으로 성장했다. 김영삼 정부 5년간 북한을 방문한 남한주민들은 모두 1,727명인데 비해, 김대중 정부에서는 총 37,028명이 북한을 방문했다. 이는 1989년 6월 남북교류협력에 관한 기본 지침이 시행된 이후 1997년까지의 방북인원 2,405명의 15.4배에 해당하는 규모이다. 김영삼 정부 5년간의 남북간 물자교역 액수는 총 12억 3천여만 불인데 비해, 김대중 정부에서는 모두 19억 5천만 불 어치의 교역이 성사되었다.

이산가족상봉은 5차례의 상봉단 교환을 통해 총 1,004건에 5,400여 명의 이산가족이 상봉을 했고 민간차원의 상봉도 820건에 달했다. 김대중 정부 출범 이전에 정부와 민간차원에서 이뤄졌던 이산가족 상봉건수가 연평균 20건이었던 데 비해서 크게 높아진 수치이다. 김대중 정부 5년간 생사와 주소가 확인된 건수도 총 3,338건에 달하는데 이 역시 김대중 정부 이전의 연평균 127건에 비해 약 3배 늘어난 것이다.

이산가족상봉이 우리 국민들의 대북 인식에 미친 영향은 지대한 것으로 보인다. 이산가족 당사자들뿐만 아니라 TV를 통해 상봉 장면을 시청한 많은 국민들이 크게 감명을 받았을 것이기 때문이다. 이런 사실은 김대중 정부의 대북 정책 가운데 가장 큰 업적이 무엇이었느냐는 2003년도 여론조사 질문에 대해서 이산가족상봉이 48.1%를 차지함으로써 남북정상회담(23.9%)과 금강산관광(10%)을 크게 앞질렀다는 사실에서도 알 수 있다.

(2) 남북정상회담과 6·15 공동선언

한국 국민들로 하여금 북한에 대한 호의적인 인식과 북한과 남북관계의 장래에 대해 희망적인 관점을 갖게 만든 가장 중요한 일회성 이벤트를 들자면 두 말할 나위 없이 2000년 6월 평양에서 개최된 남북정상회담일 것이다. 남북분단 50년 만에 양측의 지도자들이 직접 만났다는 사실 하나만으로도 정상회담은

민족사에 획을 긋는 역사적인 사건이었다. 분단 이후 여러 차례 정상회담을 개최하려는 시도가 있었으며, 이 과정에서 남북한의 최고 지도자들이 만난다면 한반도의 분단 상황에 무언가 획기적인 전기가 마련되지 않을까 하는 막연한 기대감이 높아져온 것도 사실이다. 마침내 성사된 정상회담이 이런 기대에 부응했다는 사실은 정상회담 직후 실시된 각종 여론조사에 그대로 나타났다.

중앙일보의 여론조사에 따르면, 정상회담이 성공적이었다는 평가(97.4%)가 그렇지 않다는 평가(2.2%)를 압도했으며, 6·15 공동선언이 이행될 것이라는 전망도(75%)도 그렇지 않을 것(21.4%)이라는 예측에 비해 훨씬 높았다. 정상회담 이후 북한사회가 변할 것이라는 기대감도 73.4%에 달함으로써 변하지 않을 것이라는 의견(25.8%)을 크게 앞질렀다. 김정일 위원장의 서울방문도 거의 모두가 찬성했으며(95.8%), 대북정책 추진방향도 북한에 어느 정도 지원을 해준 후에 개방을 유도하자는 의견(70.9%)이 상호주의를 추구(24%)하거나 적대대상으로 경계해야 한다(4.1%)는 의견에 비해 월등히 많았다. 남북관계가 변화하면 주한미군을 전면철수(10.7%)하거나 단계적으로 감축하자(68.8%)는 감군의견이 현 수준을 유지해야 한다는 의견(18.8%)보다 높았다. 국가보안법도 전면폐지(18.5%)하거나 부분개정(66.6%)하는 등 손질을 해야 한다는 의견이 압도적이었다.¹²

같은 시기에 한국일보가 실시한 여론조사에 따르면, 김정일 위원장에 대한 부정적이 이미지가 많이 개선되었다는 의견이 42.3%로서 부정적인 이미지가 불변했다는 의견(12%)보다 훨씬 높았다. 정상회담을 계기로 우리 사회에 나타난 김정일·북한 붐에 대해서도 남북회해와 동질성 회복 측면에서 긍정적인 현상이라는 견해(54.5%)가 1회성 행사에 너무 과민하게 반응한다는 부정적인 인식(41.5%)보다 많았다.¹³

12 『중앙일보』, 2000년 6월 16일

조선일보의 여론조사에서는 북한의 전쟁도발 위험이 없다는 의견(전혀 없다 21%, 별로 없다 32%)이 있다는 의견(많다 5%, 약간 있다 33%)보다 높게 나타났다. 남북관계 개선을 위해서 우리 정부가 북한에 더 많은 양보를 해야 하는가라는 질문에 대해서는 양보해야 한다는 견해(54%)가 양보해선 안된다는 견해(38%)보다 많았다.¹⁴

정상회담에서 합의한 6·15 공동선언의 내용도 우리 국민들에게 남북관계가 그야말로 획기적인 전기를 마련해서 지금까지와는 전혀 다른 차원의 협력관계로 발전할 것이라는 기대를 주기에 충분했다. 공동선언은 통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 했으며(제1항), 남북 양측의 기존 통일방안에 공통성이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향해 나가기로 했다(제2항)고 밝혔다. 남북 양측의 최고지도자간의 만남에서 민족끼리 힘을 합쳐야 한다고 선언한 것도 의미가 있지만, 그동안 누구도 유사성이 있다고 인정하지 않았던 양측의 통일방안이 접점을 찾을 수 있는 가능성을 밝힌 것은 통일에 대한 기대를 한층 부풀게 하기에 충분했다.

이런 사실은 정상회담 직후 실시한 여론조사 결과에도 그대로 나타났다. 통일이 가능한 시기를 묻는 질문에 대해서, 5년 내에 통일이 가능하다는 응답이 10%로서 1995년도의 5%에 비해 두 배로 늘어났다. 반면에 20년 이후에나 통일이 될 것이라는 대답은 1995년도의 15%에서 2000년도에는 9%로 줄었고, 통일이 불가능할 것이라는 의견도 18%에서 13%로 줄었다.¹⁵

정상회담이란 행사 자체만이 아니라 정상회담이 끝난 후에 김대중 대통령이 했던 여러 가지 발언들도 국민들로 하여금 북한과 남북관계에 대해 장밋빛 희망을 갖도록 하는데 영향을 미친 것으로 보인다. 김대중 대통령은 2000년 6

13 『한국일보』, 2000년 6월 17일

14 『조선일보』, 2000년 6월 17일

15 『조선일보』, 2000년 6월 17일

월 15일 서울로 돌아와서 행한 대국민 보고연설에서 “55년 분단과 적대에 종지부를 찍고 민족사에 새 전기를 열 수 있는 그런 시점에 우리가 이른 것 같다”고 말했다. 그리고 앞으로 더 이상 전쟁은 없다는 각오로 북한을 대해야 한다면서 국민들에게 다음과 같이 촉구했다.¹⁶

무엇보다도 중요한 것은 우리 국민들이 더 이상 전쟁은 없다. 적화통일도 용납하지 않지만 우리도 북한을 해치지 않겠다. 반드시 같이 공존공영해서 우리 한민족이 한번 새로운 21세기에 같이 손잡고 크게 세계 속에서 일류 국가로 응비해 보자. 주변 4대국이 이제는 제국주의가 아니라 전부 우리 시장이다. 한민족이 가지고 있는 뛰어난 지적 기반, 문화적 기반을 가지고 정보화 시대에, 지식기반시대에 이런 거대한 시장을 개척해나가자 하는 각오를 가지고 여러분께서 북한을 대해 주시기 바랍니다...

김대중 대통령은 서울 귀환 다음날 가진 청와대 국무회의에서도 이제는 남북간에 화해와 협력의 기초가 마련되었다며 다음과 같이 발언했다.¹⁷

전쟁을 막자, 다시 전쟁을 하지 말자는 것이 확실해 졌다. 우리가 마음만 먹으면 한반도에서 우리 민족이 동족끼리 다시 전쟁이 일어나 피를 흘리는 일은 없을 것이다. 그쪽도 원치 않고 있다. 만찬석상에서 북한의 국방위원들이 전부 평복을 입고 나왔고 김정일 위원장의 지시를 받아 나에게 인사를 왔는데 이것은 대단히 상징적인 것이다.

정상회담의 당사자였던 김대중 대통령이 회담 후에 표명한 이러한 언급들

16 “대통령 방북 성과 대국민 보고,” <http://www.cwd.go.kr>, (2000.6.15).

17 “국무회의 브리핑”, <http://www.cwd.go.kr>, 2000년 6월 16일.

은 우리 국민들로 하여금 북한 정권에 대한 부정적인 인식을 거두고 남북관계에 희망을 가져도 좋을 것이라는 기대를 하게 만들기에 충분했다. 정상회담 종료 10여일 후에 중앙일보가 실시한 여론조사에 따르면, 한반도에서 전쟁이 더 이상 없을 것이라는 대답이 66.1%인데 비해서 전쟁 재발 가능성이 있다는 대답은 33.5%에 머물렀다. 남북간의 평화공존 및 화해협력의 가능성을 묻는 질문에 대해서도 가능하다는 대답이 59%로서 다른 대답들(뒤편 말할 수 없다 32.5%, 불가능하다 8.5%)을 크게 앞질렀다. 북한 지도부에 대한 인식도 동반자의 가능성이 있다는 대답이 57.8%로서 아직도 남한을 위협하는 적이라는 응답(39.7%)보다 많았다.¹⁸

(3) 냉전구조 해체 노력

한반도에서 냉전구조를 해체하고 평화체제를 구축하려는 국민의 정부의 노력은 햇볕정책이란 이름아래 실천되어 왔다. “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 국내에서 공식적으로 사용되기 시작한 것도 김대중 대통령에 의해서였을 정도로 김대중 정부의 냉전구조 해체 의지는 매우 강했다.¹⁹ 김대중 정부에게 있어 냉전구조 해체의 구성 요건은 다음과 같이 다섯 가지로 파악되었다: ① 남북 불신과 대결을 화해·협력구조로 전환, ② 북·미, 북·일 관계의 개선과 정상화, ③ 북한의 경제개방과 국제사회 참여, ④ 한반도 군비통제 및 대량살상무기 제거, ⑤ 정전체제의 평화체제로의 전환²⁰

18 『중앙일보』, 2000년 6월 24일

19 “한반도 냉전구조 해체”라는 단어가 공식적으로 사용되기 시작한 것은 김대중 대통령이 1998년 12월 7일 미국의 페리(William Perry) 대북정책조정관을 면담한 자리에서이다. 이 면담에서 김대통령은 “한반도에 반세기간 지속된 냉전구조를 해체하는 작업”이 북한의 대량살상무기 개발 문제의 근본적 해결방법이라는 점을 강조했다. 『조선일보』, 1998년 12월 8일.

김대중 정부는 “평화, 화해, 협력의 실현을 통한 남북관계 개선”의 기치아래 적극적인 햇볕정책을 추진해왔다. 초기에 햇볕정책으로 명명되었던 현 정부의 대북 정책은 이후 국내외의 반발에 부딪혀서 그 이름을 대북 포용정책으로 바꾸었다. 하지만 한국의 역대 정권 가운데 김대중 정부만이 북한과 화해하고 포용하는 대북 정책을 취한 것은 아니라는 반론도 만만치 않다. 어쨌든 김대중 정부의 대북 정책을 간단명료하게 상징할 수 있는 용어로 “햇볕정책” 만큼 좋은 것이 없을 것이다. 햇볕정책은 그 추진과정에서 세 가지 원칙과 여섯 가지 추진기조 및 세부 추진과제로 구체화되었다.²¹

한 연구에 의하면 대북 포용정책은 다음과 같이 다섯 가지 운용원칙을 갖는 것으로 이해할 수 있다.²² 첫째, 전략적 공세주의이다. 종래에 북한의 정책적 주도에 대해 반사적으로 대응하는 수동적 자세에서 벗어나 능동적으로 주도권을 장악할 수 있는 대북 정책을 전개하는 것이다. 둘째, 정경분리정책이다. 서해교전 사태에도 불구하고 금강산 관광사업이 지속되었던 데서 볼 수 있듯이, 정경분리를 통해 신뢰를 구축하고 북한의 변화를 유도하여 평화공존의 기틀을

20 다섯 가지 요건은 1998년 12월 31일 한겨레신문의 신년특집 “남북관계 전망과 대북정책 방향”에서 임동원 당시 외교안보수석에 의해 처음으로 제시되었다.

21 3원칙은 ①한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ②흡수통일 배제, ③ 남북간 화해협력의 적극 추진이고, 여섯 가지의 추진기조는 다음과 같다: ①안보와 화해협력의 병행추진, ②평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북간 상호이익 도모, ⑤남북 당사자 해결원칙 하에 국제적 지지확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북 정책 추진. 세부 추진과제는 ①남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ②정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③남북이산가족 문제의 우선적 해결, ④북한의 식량문제 해결을 위한 대북 지원, ⑤대북 경수로지원사업의 차질없는 추진, ⑥한반도 평화환경 조성 등이다. 통일부, 『98 통일백서』 (서울: 통일부, 1999), pp. 35-45.

22 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축”, 『국가전략』, 제5권 2호(1999), pp. 160-163.

마련하는 것이다. 셋째, 부문별 상호주의의 적용이다. 해당 분야와 시안별로 북한의 행동에 상응하는 대응을 하겠다는 것으로서, 경제분야의 협력에도 불구하고 군사도발이 있을 경우, 서해교전 사태에서와 같이 단호히 대처하는 것이다. 넷째, 국제적 공조체제의 구축이다. 남북관계 개선이 양자의 노력만으로는 어렵기 때문에 주변 강국과 국제기구의 지원과 건설적 협력을 최대한 끌어냄으로써 우호적 대외여건을 조성하는 것이다. 마지막으로, 국내적 합의를 중시하는 것이다. 대북 정책을 국민적 합의에 바탕을 두고 운용함으로써, 대내여건을 우호적으로 관리해나가는 것이다.

남북정상회담에 응한 것에서 볼 수 있듯이, 북한은 햇볕정책과 김대중 정부에 대해 초기의 의심에서 벗어나 어느 정도 신뢰감을 가졌던 것으로 보인다. 김대통령이 밝힌 대로, 북한이 처음에는 햇볕정책에 매우 거부적인 반응을 보였었지만, 2000년 3월 9일 베를린선언이 북한의 태도 변화의 전환점이 되었던 것으로 판단된다.²³ 그러나 2001년 새로 출범한 미국의 부시 행정부가 북한에 대한 강경한 입장을 밝히는 가운데 북한은 남북간의 공식대화를 연기하거나 무산시키는 지연 전략을 펴왔다. 북한의 이러한 미온적 태도의 배경에는 미국의 정권교체와 대북 정책 변화에 대한 북한의 부정적 인식이 자리 잡고 있다. 예를 들어, 2001년 5월 페르손 스웨덴 총리의 북한 방문 시 김정일 위원장은 남북화해 과정에 대한 “미국의 간섭”을 큰 문제로 지적하고, 제2차 남북정상회담

23 김대통령은 ASEAN과 남한, 중국, 일본이 참가하는 싱가포르 정상회의 기간 중 (2000.11.23-29), 싱가포르 동남아연구소가 주최하는 “싱가포르 렉처”에 초청을 받아 한반도의 평화와 군축 문제에 대해 특강을 했다. 이 강연에서 김대통령은 베를린 자유대학에서 행한 연설에서 북한에 대한 적극적인 경제지원을 약속했고 남북한 정상이 만나서 대화할 것을 제의한 사실을 소개하면서, 북한이 남한의 진의를 이해하고 남한과의 대화에 동의하게 된 결정적인 계기가 바로 이 베를린선언이었다고 밝혔다.

도 미국의 대북 정책 검토가 끝나는 것을 보아가면서 하겠다는 의사를 밝힌 바 있다.²⁴ 김위원장은 페르슨 총리를 만난 자리에서 “김대중 대통령과의 개인적 우정을 중요하게 생각하지만 김대통령이 미국의 영향을 너무 많이 받고 있다”는 우려 섞인 견해도 표출했다.²⁵

냉전구조 해체의 다섯 가지 요소를 기준으로 햇볕정책을 평가해보면 절반이 못되는 성공을 거둔 것으로 이해할 수 있을 것이다. 남북 불신과 대결을 화해·협력구조로 전환하고 북한의 경제개방과 국제사회 참여 부분에서는 어느 정도 가시적인 성과를 거두었지만 북·미, 북·일 관계의 개선, 남북한간의 군비통제와 대량살상무기 제거 그리고 정전체제의 평화체제로의 전환은 담보상태에 머물고 있기 때문이다.

(4) 모호해진 주적 개념

국민의 정부 5년간의 대북 정책에서 가장 논란이 많았던 개념을 들라면 우리 국방부의 “주적” 개념일 것이다. 우리 군은 북한을 주적으로 상정한 국방전략을 수립하고 군 장병들을 교육시켜왔다. 국방부가 매년 발간하는 국방백서는 1995년부터 주적인 북한의 무력침공으로부터 국가를 보위하는 것을 국방목표로 설정했다.²⁶ 1999년도 국방백서는 국방목표를 “외부의 군사위협과 침략으로부터 국가를 보위하는 것”이라고 해서 북한을 명시하지 않았지만, 이를 부연 설

24 『동아일보』, 2001년 5월 7일.

25 Ibid.

26 1993년까지의 국방백서는 국방목표를 “적의 무력침공으로부터 국가를 보위하고...”라고 했으나, 1994년도 국방백서는 동구 공산체제의 붕괴 등 세계정세의 변화를 감안해서 “외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고...”라고 수정했다. 하지만 ‘서울 불바다’ 발언으로 대북 여론이 악화되자 국방부는 1995년도 국방백서부터 “주적인 북한”이란 용어를 사용하기 시작했다.

명하는 부분에서는 북한을 다시 주적으로 명시했다.

헌데 정상회담이 개최된 2000년도의 국방백서에도 북한을 주적으로 상징하는 표현이 등장함으로써 남북관계와 우리 내부에서 모두 논란이 되었다. 북한의 조국평화통일위원회는 우리 국방부를 규탄하는 대변인 성명을 발표했고,²⁷ 북한은 2000년 12월 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 국방백서의 주적 문제를 제기하며 회담을 지연시키는²⁸ 등 남북관계가 주적문제로 한때 경색되기도 했다.

북한을 주적으로 설정할 경우 남북정상회담을 가진 이후에 펼쳐졌던 남북관계의 장밋빛 청사진 속에서 주적개념 자체가 모호해질 수밖에 없었다. 김정일 위원장이 정상회담 중이던 2000년 6월 15일 국방위원회를 소집해서 북한군에 대해 대남비방방송을 중지하도록 명령한 것도²⁹ 한국이 주적개념을 고집하는데 중요한 장애로 작용했을 것이다.³⁰

한국에서 북한에 대한 주적개념이 모호해진 것과는 반대로 미국의 부시 행정부는 2002년 1월 대통령 연두교서에서 북한을 “악의 축”(Axis of Evil)으로 지목하는 등 북한 정권에 대한 부정적인 인식을 강화했다. 부시 대통령은 취임 이후 처음으로 서울을 방문한 자리에서도 북한 정권과 북한 주민을 구분해서 접근해야 한다는 의미 있는 견해를 제시했다. 그는 자신이 악의 축이라고 지칭한 것은 북한 주민을 굶주림에 허덕이게 만드는 북한 정권이라고 못 박으면서, 김정일 정권이 변화된 모습을 보여주지 않는 한 자신의 발언을 바꿀 생각이 없다는 의사도 분명히 했다. 반면에 독재체제에서 살고 있는 북한 주민들에 대해

27 『조선중앙방송』, 2000년 12월 11일

28 『조선일보』, 2000년 12월 14일

29 『한겨레신문』, 2000년 6월 16일

30 조성태 남한 국방장관도 2000년 6월 16일 정상회담 이후 남북 화해분위기 조성을 위해서 대북 비방방송을 전면 중단할 것을 지시했다. 『한국일보』, 2000년 6월 17일

서는 동정을 금할 수 없고 매우 우려하고 있다면서, 북한 정권이 어떻게 나오던 주민들의 굶주림을 해소하기 위한 인도적 차원의 식량지원은 계속하겠다고 말했다. 부시 대통령의 북한 정권과 주민을 구분하는 입장은 노무현 대통령과의 정상회담에서도 그대로 표명되었다.³¹ 부시 행정부의 “북한 정권과 주민 차별화 전략”은 김대중 정부의 햇볕정책에서는 볼 수 없는 부분이다.

(5) 군사적 긴장완화 성과 부진

김대중 정부에서 활발히 전개되었던 비군사 분야의 남북관계 개선 노력에도 불구하고, 북한은 군사안보 문제를 남한과 협의하는 데는 시종일관 매우 소극적인 태도를 보였다. 2000년 6월 개최된 정상회담 당시에도 “긴장완화와 평화정착” 문제가 논의는 되었지만 6·15 공동선언에서 누락된 것은 북한의 강력한 반대 때문이었다. 결국 남북 정상회담의 결과에 대해 남과 북의 군사적 긴장을 완화하고 군비를 감축하는 데 대한 구체적 합의가 없었다는 지적이 많았다. 남북대결의 핵심은 결국 군사적 대치이기 때문에 군사적 문제의 해결이 없이는 다른 분야의 관계개선과 교류협력도 그 지속성을 보장할 수 없다는 것이 일반적인 인식이었던 것이다. 이런 인식이 2003년도 여론조사 결과에 강하게 반영됨으로써 한반도 안보상황에 대한 불안지수가 높게 나타난 것으로 보인다.

31 노무현 대통령은 2003년 5월 16일 샌프란시스코 현지 동포들과의 간담회에서 다음과 같이 밝혔다: “부시 대통령은 북한 정권과 북한 국민을 분리했다. 정권은 미워하지만 국민들은 불쌍하게 생각하고 동정심 갖고 있다는 점을 여러 차례 반복했다. 인도적 지원은 계속하겠다고 말도 거듭 확인했다. 무슨 약속 위해 주고받은 게 아니고 부시 대통령이 자신의 심경을 밝히면서 말한 것이므로 아주 정확하다. 여러 가지 맞춰보면 안정 평화 깊이 인식하고 (북한)동포에 대한 애뜻한 동정심 갖고 있는 게 분명하다” “노 대통령 ‘춧발사위는 반미 아니다’”, <http://www.srchchosun.com> (2003.5.16).

한국은 정상회담 이후 북한에 대해 지속적으로 군사대화를 갖도록 요구해서 남북 분단 이후 최초의 국방장관회담이 2000년 9월 제주도에서 개최되었다. 남북 국방장관회담은 1992년 이후 8년 만에 개최되는 군사회담이면서 동시에 남북한 군의 최고위 당국자가 대면하는 첫 번째 회담이었다. 남북한이 이미 불가침과 군축 문제에서 상당한 의견일치를 보았던 경험이 있고, 정상회담까지 개최된 마당이었기 때문에 많은 사람들이 국방장관회담에 기대를 걸었던 것이 사실이다. 하지만 어렵게 개최된 제1차 국방장관회담에서 남한은 전반적인 군사적 신뢰구축 문제를 논의하려 했으나 북한의 거부로 경의선 철도복원과 도로 건설을 위한 제한된 협의만 할 수 있었다. 이 회담에서 북한은 “미국이 지키지 않으면 남북끼리 합의한 신뢰구축은 휴지조각이 될 뿐”이라며 남한의 신뢰구축 제의를 거부했다.³² 제2차 국방장관회담은 북한이 분명한 이유도 없이 일방적으로 연기하는 바람에 2003년 중반 현재 개최되지 못하고 있다.

사실 남북한간에는 군비통제와 군축을 위한 많은 준비가 갖추어져 있기 때문에 양측의 의지만 있다면 군비통제를 실현하는 것이 어려운 일은 아니다. 지난 1992년 체결된 남북기본합의서에서 불가침과 군축에 대한 주요 원칙에 합의했을 뿐 아니라 구체적인 실천조치를 협의하고 이행할 기구까지도 만들어 놓은 상태이다. 당시 남북한은 군사공동위원회를 구성하여 대규모 부대이동과 군사 연습의 통보와 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군인사 교류와 정보 교환 문제 그리고 대량살상무기와 공격무기의 단계적 군축 문제를 다뤄나가기로 합의했고 이를 바탕으로 불가침에 관한 부속합의서까지 체결했었다.

김대중 정부에서도 북한에 대해 줄곧 남북기본합의서의 이행을 촉구해 왔다. 하지만 북한은 의도적으로 불가침 문제의 거론을 회피하고 있다. 이와 같은 입장은 통일과 경제협력 문제는 남한과 풀어나가되, 군사안보 문제는 미국과의

32 한용섭, “北 ‘군사 신뢰구축’ 응하라”, 『동아일보』, 2002년 3월 4일

담판을 통해 타결한다는 북한 정권의 이원적 협상전략에 바탕을 두고 있는 것으로 보인다. 북한이 대북 포용정책의 메뉴를 선별적으로 선택하면서 남북대화의 의제를 조정해 온 지금까지의 과정이 이러한 의도를 잘 보여주고 있다.

2002년 6월 29일 발생한 서해교전은 당시 진행 중이던 월드컵 행사에 찬물을 끼얹는 것이었음은 물론, 남북화해의 분위기에 젖어만 있던 많은 국민들의 대북 경계의식을 일깨워주는 중요한 사건이었다. 6·29 서해교전은 치밀한 계획 하에 여러 번의 예행연습을 거쳐 우리 함정에 선제기습공격을 가함으로써 6명이 순직하고 18명이 중경상을 입는 우리 해군사의 치욕적인 사건이었다. 북한의 움직임이 심상치 않다는 정황이 속속 파악되었음에도 불구하고 군 수뇌부가 적절한 예방조치를 취하지 않음으로써 피해를 자초했다는 사실에 대해 많은 국민들이 분노하기도 했다. 서해교전의 후유증은 2002년 가을 국회 국정감사에서 수도 나타났다. 우리 군의 비밀 정보부대장이 정보부서의 정보판단이 정치적으로 왜곡되었다고 폭로한 것이다. 이런 폭로의 진위여부를 떠나서, 6·29 서해교전에 대한 우리 해군의 안이한 대응과 김대중 정부의 미온적인 태도는 우리 국민들의 안보의식과 대북 경계감을 높이는 중요한 계기가 되었다.

남북한이 군사대화를 조속히 그리고 진지하게 진행시켜야 한다고 주장하는 측에서는 다음과 같은 이유를 들고 있다. 첫째, 햇볕정책에도 불구하고 북한 군사력의 위협에는 변화가 없다는 걱정이 많다. 정상회담까지 개최된 마당에 이제 이 문제를 본격적으로 다뤄야 한다는 지적인 것이다. 둘째, 햇볕정책을 통한 대북 지원이 북한의 변화가 아니라 무력증강을 초래한다는 우려를 불식시킬 필요가 있다는 사실이다. 셋째, 북한이 군사대화에 참여하고 협정을 체결하는 것은 북한 정권이 보편적인 국제규범을 준수한다는 것을 의미하게 된다. 넷째, 군사대화는 북한의 대남 전략에 변화가 있는가를 시험할 수 있는 가장 확실한 시험대이다. 북한이 남한과의 군사대화에 호응하지 않거나 회담에 임해서도 과거와 같이 병력을 10만으로 감축한다는 등의 실현 불가능한 제안만 늘어놓는다

면 남한은 대북 경계심을 늦출 수 없다는 것이다.

마지막으로, 지금까지 정치, 경제, 사회, 문화 분야에서 관계개선이 되어야 군사분야의 신뢰구축이 가능하다는 것이 우리사회의 통념이었다. 하지만 남북한 긴장의 핵심은 결국 군사적 대치상태이기 때문에 이에 대한 해결없이 진정한 관계개선은 있을 수 없다는 지적이 많다. 타 분야에서 신뢰구축이 된다고 군사적 긴장이 낮아지리라는 보장이 없는 반면에, 군사분야의 신뢰구축이 안되면 타 분야에서의 관계개선이 수포로 돌아갈 가능성이 훨씬 많다는 것이다. 최소한 군사분야와 다른 분야의 관계개선이 병행 추진되어야 하며, 한발 더 나아가 군사분야에서 신뢰를 구축함으로써 기타 분야의 관계개선에 돌피구를 마련할 수 있다는 적극적인 사고를 가져야 한다는 논리도 대북 안보의식 증가에 영향을 미쳤을 것이다.

(6) 북핵문제와 안보위기의 재발

1990년대 초 한반도를 뜨겁게 달구었던 북한의 핵개발 문제가 10년 만에 다시 국제사회의 쟁점으로 등장했고, 이것이 바로 한반도의 안보위기로 연결됨으로써 우리 국민들의 안보불안감이 크게 높아지는데 결정적인 역할을 했다. 현재의 북핵문제는 과거의 북핵문제에 비해 여러 가지 면에서 그 심각성이 훨씬 큰 사안이다.

이번 북핵문제의 발단은 2002년 10월 제임스 켈리 미 대통령 특사가 평양을 방문했을 때(10월 3-5일), 미국이 우리늄 농축기술을 이용한 핵개발을 추진하고 있다는 증거를 제시하자 북한 당국이 이를 시인한 것이었다. 북한이 체네바 기본합의를 무시하고 다시 비밀 핵개발에 손을 대었음을 스스로 인정함으로써 한반도가 또 다시 국제사회의 정치·외교·군사·안보적인 쟁점의 무대로 떠오르게 되었다.

북한의 새로운 핵개발 프로그램에 직면한 KEDO는 2002년 11월 14일 미국이 비용을 대고 있는 연간 50만 톤의 중유를 12월 분부터 제공하지 않기로 결정했다. 이에 대응해서 북한은 12월 12일 IAEA의 감시 하에 진행중인 주요 핵시설에 대한 동결을 해제하겠다고 선언하면서³³ 플루토늄을 이용한 핵개발을 재개할 수 있다는 의사를 내비쳤다. 북한은 12월 31일 영변 지역에 상주하던 IAEA의 사찰관을 추방함으로써 핵투명성을 완전히 차단했고, 2003년 1월 10 일에는 NPT에서 탈퇴한다고 선언했다. 이로써 북한은 세계 최초로 NPT에 가입했다가 탈퇴한 국가로 기록되게 되었다. 설상가상으로, 2003년 북경에서 개최된 3자 회담에서는 북한의 이근 수석대표가 미국측 수석대표인 제임스 켈리에게 핵보유 사실을 시인했다. 5월 말 평양을 방문했던 월턴 미 하원의원에게도 백남순 외무상과 김계관 외무부상 등이 핵보유 사실을 밝혔다. 핵문제가 공론화된 1980년대 후반부터 NPT에서 탈퇴하는 2002년 1월 까지도 줄곧 핵개발 의사도 능력도 없다는 입장을 견지하던 북한이 마침내 핵보유를 시인함으로써 한반도의 안보상황이 급변하게 된 것이다.

사실 북한이 제네바 기본합의를 위반하면서 비밀리에 핵개발을 추진하고 있다는 주장은 끊임없이 제기되어 왔다. 한 예로서, 클린턴 행정부 당시 미 의회의 대북정책검토그룹이 작성한 보고서는 북한이 1994년 이후 핵개발을 위해 파키스탄과 러시아 등으로부터 지원을 모색해왔고 유럽과 일본에서 이중용도품 목의 획득을 시도했다고 밝혔다.³⁴ 더욱이 우리나라 농축기술과 핵 관련 고폭실

33 제네바 기본합의에 의거해서 핵활동이 동결된 주요 시설 다섯 가지는 5MWe 실험 원자로, 핵연료봉 제조시설(저장시설 포함), 방사화학실험실 및 건설중인 원자력 발전소 두 곳이다. 이들 다섯 시설이 동결된 이유는 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산할 잠재력을 갖춘 것으로 평가되었기 때문이다.

34 러시아와 동구권으로부터 핵물질, 핵기술, 핵무기 및 관련 전문가들의 북한 유입 가능성에 대한 경고와 대책마련의 시급성은 1990년대 중반부터 여러 차례 지적된 바 있다. 한 예로서, 전성훈, 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구』

험을 포함해서 핵개발이 지속되고 있다는 “중요한 증거”(Significant Evidence)가 있다고 명시했다.³⁵ 제네바 기본합의를 통해 영변과 태천 지역에서의 핵개발은 중단되었지만 다른 지역에서 다른 경로를 통한 핵개발이 지속되고 있다는 것이 이 보고서의 주장이었다.

햇볕정책 초기에 우리 정부와 여론에 의해 거의 무시되었던 미 의회보고서가 2002년 들어 각광받게 된 것이다. 김대중 정부 기간 중 북한의 핵개발 관련 정보가 비중 있게 다뤄지지 않았던 사례는 또 있다. 북핵위기가 재발된 2002년 10월 국정원이 국회 정보위원회에 제출한 보고서에 의하면 우리 정부는 1999년 초 북한이 연구인력을 파키스탄에 파견하고 일본으로부터 원심분리기에 사용하는 주파수변환기 구입을 시도한 사실을 미국 정부에 통보한 것으로 알려졌다.³⁶ 정보부서는 적절히 움직였지만 이런 문제가 공론화되지 못했고, 김대중 정부의 대북정책에도 전혀 영향을 미치지 못한 것이다.

노무현 정부의 초대 국정원장도 2003년 7월 국회정보위원회에서 북한이 지난 1997년부터 2002년 9월까지 평북 용덕동에서 70여 차례의 고풍실험을 실시한 것으로 파악하고 있다고 밝혔다.³⁷ 북한이 1990년대 중반부터 수십여 차례의 고풍실험을 실시해왔다는 것은 전혀 새로운 것이 아니었다. 그 동안 해외언론과 국내 일부 언론들이 여러 차례 보도해온 내용이었기 때문이다. 하지만 노무현 정부의 국정원장이 김대중 정부가 소홀히 했던 문제를 제기한 것에

협력이론을 중심으로」(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 135-136 참조.

35 North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*, November 1999. p. 2. 이 그룹은 1999년 8월 미 하원의장이 과거 5년간 미국에 대한 북한의 안보위협이 증가했는지 여부를 검토하도록 요청함으로써 만들어졌다. 뉴욕주출신 공화당 하원의원인 길만(Benjamin Gilman)을 포함하여 총 9명의 하원의원으로 구성되었다.

36 『조선일보』, 2002년 10월 28일

37 『동아일보』, 2003년 7월 10일

대해 한국의 새정부 일각에서 북핵위협에 대한 우려가 점증하고 있음을 시사하는 것이며 한국 내에서 남북관계 개선의 폭과 심도에 대한 논란을 야기할 것이라는 해석도 나왔다.³⁸ 이미 공개되었던 문제에 대한 우리 정보당국의 확인과 이로 인해 야기된 국내정치적 갈등은 핵문제로 인해서 한반도의 안보위기가 높아지고 있다는 우려와 북한에 대한 우호적인 인식이 충돌하고 있음을 반증하는 것으로 해석할 수 있다.

새로이 제기된 북한문제는 10년 전에 비해 다음과 같은 면에서 다르며 이런 차이점들이 한반도의 안보상황에 대한 위기의식을 높이는 구체적인 요인인 것으로 파악된다. 첫째, 북한의 핵심 상대인 미국의 행정부가 다르다. 부시 행정부는 클린턴 행정부와 달리 북한에 대한 관점과 접근방법에 있어서 훨씬 강경하고 원칙을 고수하는 입장이며, 핵문제 해결의 관건이 될 핵사찰과 검증 문제에 있어서도 타협의 여지를 주지 않는 보수적인 입장을 갖고 있다.

둘째, 9·11 테러 이후의 국제안보환경과 미국의 외교안보정책이 훨씬 강경한 방향으로 변했다. 9·11 테러 이후 국제사회는 불량국가와 테러집단의 “대량 살상무기”(Weapons of Mass Destruction: WMD) 개발·획득을 저지하는 문제를 테러와의 전쟁의 일환으로 간주하고 있다. 이는 그 대상이 누구이던 간에 WMD 저지에 대한 국제적 명분과 동의가 확보된 상태이기 때문에 북핵문제의 평화적 해결노력이 실패할 경우 북한에 대한 국제공조와 압력이 훨씬 거셀 것임을 시사하는 것이다.

셋째, 핵개발을 부인해서 의혹을 야기했던 10년 전과 달리 이번에는 북한 정권이 핵무기 개발과 보유 사실을 시인함으로써 제거해야 할 핵무기와 관련 프로그램의 실체가 존재한다. 이는 북한이 핵무기와 시설을 폐기하고 전면적인

38 Don Kirk, “South Korea issues report on North Korean explosions”, *New York Times*, 9 July 2003.

사찰을 수용해야 한다는 국제사회의 요구를 거부할 대내외적 명분이 없어졌다는 점을 의미한다.

넷째, 북한의 핵개발 시인은 NPT, IAEA 안전협정, 비핵화 공동선언뿐만 아니라 제네바 기본합의를 위반했음을 자인한 것이며, 부시 행정부의 대북 불신이 정당했음을 입증하는 좋은 증거이기도 하다. 이로써 북한 정권이 신뢰하기 어렵고 대화의 상대가 될 수 없는 집단이라는 인식이 더욱 확산되었다.

다섯째, 현재 북한의 정치·경제적 상황이 10년 전에 비해 훨씬 악화되었다. 지난 1993년에는 북한이 외부의 식량원조가 없이도 초강경 외교전략인 비랑끝 전술을 구사하면서 버틸 수 있다는 자신감이 북한 내부에 존재했었다.³⁹ 하지만 현재는 만성적인 식량부족과 경제난으로 인해 사회적 이완현상이 크게 확산되었고, 북한 정권에 대한 주민들의 불만이 위험수위에 도달한 상황이다. 한마디로 외부의 경제지원이 없이는 북한 체제를 유지할 수 없는 상태이므로 북한 정권의 위기의식이 그 만큼 높아졌고, 이에 비례해서 북한의 무력도발 가능성이 점증하고 있다는 인식이 높아졌다.

북핵문제로 촉발된 한반도의 불안을 더욱 가중시킴으로써 국민들의 안보우려감을 높인 요인이 바로 2002년 하반기부터 표출되어 온 한국과 미국간의 갈등이다. 전통적인 우방간에 주요 현안에 대해 시각차이가 존재하는 것이 이상한 일은 아니다. 아무리 우방이라 하더라도 각국 정부는 자기 나라와 국민의 이익을 우선적으로 생각하지 않을 수 없기 때문이다. 한·미간에도 지난 반세기 간 여러 부분에서 많은 차이와 갈등이 있어왔다.

그러나 최근에 드러나고 있는 양국간의 시각차이는 다음과 같은 점에서 과거와는 크게 다르다.⁴⁰ 첫째, 한·미 동맹의 최우선 목표인 한반도의 안전을 위

39 2002. 10. 29. 통일정책연구소 현승일 연구위원과의 의견교환.

40 전성훈, “신정부 출범과 한·미 관계 변화 전망”, 『국제문제』, 2003년 4월호, pp. 28-34.

협해 온 북한에 대한 인식에 차이를 보임으로써 동맹의 존재이유에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 둘째, 역시 한반도의 안전에 관련된 문제로서 북한 핵문제가 야기하는 안보위협과 그 해결방식에 대한 인식의 차이가 존재한다. 셋째, 촛불시위가 보여준 한국 내 반미정서와 한국의 반미 분위기에 자극 받은 미국 내 반한정서가 충돌하고 있다. 이상의 요인들이 복잡하게 얽히면서 2003년도의 한반도 상황이 요동을 치고 있다고 볼 수 있다.

이런 차이는 노무현 대통령과 부시 대통령간의 성공적인 정상회담에도 불구하고 완전히 해소되지 않은 것으로 보인다. 2003년 5월 정상회담에서 양국은 북한과 북핵문제를 둘러싼 민감한 사안들에 대해 애매하게 넘어갔지만,⁴¹ 양국간의 입장차이는 앞으로 북핵문제 전개과정에서 언제라도 다시 표출되어 한반도의 불안을 가중시킬 잠재력을 갖고 있다고 할 수 있다.

북핵문제와 한반도의 안보위기 악화를 우려하는 이들은 북핵문제를 핵비확산 규범에 저촉되는 국제적인 사안임과 동시에 한국의 생존에도 직접적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 안보사안으로 인식하고 있다. 따라서 북한 핵문제의 국제화는 피할 수 없는 일이나, 이 문제를 우리의 문제로 인식하고 적극적으로 대처해야 한다는 것이 이들의 주장이다. 북한 핵문제가 촉발된 2002년 10월 이후 우리 정부는 이 문제를 “대화를 통해 평화적으로 해결한다”는 일관된 입장을 견지하면서 북한에 대해 핵개발을 중단하고 국제규범을 준수하도록 줄기차게 요구하기도 했다. 하지만 북한 당국이 우리 정부의 의견을 조금도 고려하지 않는 상황에서 우리 정부의 기존 대북 협상전략에도 문제가 있었던 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다는 문제의식 하에, 당근과 채찍을 병행해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

41 David Sanger, “Bush and South Korean president are vague on North Korea strategy”, *New York Times*, 15 May 2003.

북한 핵문제가 제기하는 안보적 위험을 고려할 때, 앞으로의 대북 협상전략은 당근과 채찍을 병행하는 양면전략을 구사하는 것이 바람직하다는 것이다. 이들의 논리는 다음과 같다. 국가간의 협상에서 당근과 채찍은 상반되거나 상충되는 개념이 아니다. 협상의 목표를 효과적으로 또한 효율적으로 성취하기 위해서 상황에 따라 적절히 구사할 수 있는 상호보완적인 협상의 자산인 것이다. 당근과 채찍 모두 우리의 협상력을 높이기 위한 수단이라는 사실에 대한 분명한 이해가 필요하다. 특히 군사협상과 같이 안보적으로 민감한 문제를 협의할 때는 강력한 힘이 뒷받침되어야 한다는 것이 군사협상의 중요한 명제 하나이다. 즉 힘의 우위에 바탕을 둔 협상이 바람직하며, 강력한 경제력과 군사력은 모두 상대방의 행위를 우리가 원하는 쪽으로 유도하는 귀중한 수단이다.

채찍을 휘두를 경우 한반도의 긴장고조와 북한의 도발행위를 야기할 수 있다는 우려가 있는 것이 사실이다. 하지만 북한 핵문제가 우리 국민의 생명과 재산에 위협이 된다는 점을 고려할 때, 핵문제 자체가 이미 중대한 군사적 도발행위라는 사실을 간과해서는 안된다는 지적도 있다. 상대의 군사적 위협행위에 대해 적절한 군사적 대응조치를 취하는 것은 자위권을 발동하는 것에 지나지 않는 정상적인 국가방어 행위라는 명분 하에, 우리 정부에 대해 보다 강력한 대북정책을 추진할 것을 요구하는 목소리가 높아지고 있으며, 이런 목소리의 배경에는 2003년도 여론조사 결과에 나타난 우리 국민들의 안보불안감이 자리 잡고 있다고 할 수 있다.

3. 북한 변화

가. 북한 변화를 보는 몇 가지 개념들

(1) 기존기설의 문제점

북한 변화를 둘러싼 논의는 자연스럽게 대북정책에 중요한 영향을 미치게 되므로, 북한 변화에 대한 분석과 전망 또는 예측은 객관적으로 이루어져야 한다. 하지만 지금까지는 대북정책에 대한 주관적 관점이 북한의 분석과 변화 예측과 뒤엉켜 있는 경향이 있었다. 자신의 경험, 또는 교육, 직업, 소득 등 사회적 배경변수들이 북한을 보는 관점에 심대한 편견을 낳고, 이것이 다시 북한 변화의 분석, 전망, 예측을 하는데 지나친 주관에 흐르게 하였다. 결국 대북정책이 개관적 연구를 바탕으로 이루어지기 보다는 집단간의 이해나 이념에 의해 좌우되는 점도 있었음을 인정하지 않을 수 없다.

예를 들면, 북한 붕괴론과 현상 유지론은 서로 극단적으로 대비되는 가설로서, 우리 사회의 이념적 갈등을 대변하는 경향을 보여 왔다. 1994년 7월 김일성 직후 남한 사회 또는 학계에서 전개된 논쟁은 이런 가설 주창자들의 주관적 판단과 이념적 편향성이 우리 사회에 매우 부정적 과문을 일으켰음을 보여 준다. 한 쪽은 북한을 창건한 김일성의 사망으로 북한은 수 년내에 붕괴할 것이라고 주장한 반면, 다른 한 쪽은 김정일의 오랜 승계준비와 북한의 특성상 다른 사회주의국가와는 달리 안정을 유지할 것이라고 부장하였다. 그러나 어느 쪽도 자신의 주장을 위한 객관적 근거를 제시하지 않았을 뿐만 아니라, 그 주장을 뒷받침하는 논리를 구체화하는데 실패하였던 것이다. 붕괴론은 북한 체제가 김일성 사망 후 이미 십년 가까이 존속하고 있다는 사실로 인해 그 가설의 설득력을 상실하게 된 반면, 유지론은 어떤 요소가 어느 정도의 내구력에 영향

을 미치는데에 관한 구체적 또는 객관적 노력을 기울이지 못했다.

붕괴론은 흡수통일의 가능성을 높게 평가하였으나, 북한 체제의 붕괴에 관한 영역 또는 범주를 사회과학적으로 규명하지 못한 문제점을 안고 있다. 한편, 유지론은 북한의 특성을 강조하는 가운데 이른바 내재적 논리에 비당한 가설로서, 지금까지 점진적으로 발생하고 있는 변화를 신중하게 분석 및 예측하지 못한다는 취약점을 안고 있다. 이런 가운데 붕괴론 및 유지론의 일정한 경향을 인정하면서도 일정한 거리를 두면서, 체제변화론이라고 불리울만한 새로운 접근을 상정해볼 필요가 있다. 체제변화론은 북한의 총체적 붕괴보다는 체제변혁과 이에 따른 계기적 변화의 가능성을 논한다는 점에서 이전의 가설들과 경향을 달리한다고 하겠다.

(2) 변화의 차원에 관한 개념

북한 체제의 변화와 관련해서는 우선 변화의 내용을 밝히는 것이 중요하며, 이같은 변화에 영향을 미친 요소들은 무엇인가를 분석해야 한다. 즉, 변화는 체제의 생존능력 또는 내구력과 연관지어질 수도 있으나 체제 자체의 존속은 유지된 채 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 이 점에서 우리는 먼저 변화에 관한 개념적 정리를 해야 할 필요가 있다.

체제의 변화는 변화의 속도를 놓고 볼 때 급진적 변혁으로부터 점진적 또는 진화적 변화에 이르기까지 다양하다. 대체로 사회과학에서 혁명이론들은 정치체제 혹은 사회전체의 변혁을 탐구하는 한편, 발전이론들은 정치변화의 진화 과정을 탐색하는 경향이 있었다. 그런데 변화를 체계적으로 이해하기 위해서는 먼저 변화의 수준, 즉 변화가 발생하는 영역에 대해 살펴되어야 한다. 변화의 영역은 연구 대상이 분석적인 차원에서 어디에 놓여 있는지를 이는데 있어서 중요하며, 또한 변화라는 주제의 연구에서는 필수불가결한 작업이라고 할 수

있다. 다시 말해, 변화에 관한 이론이 변화의 영역 또는 실체가 무엇인가에 대해 파고 들어가지 않으면 변화이론의 상당부분을 포기하는 셈이 된다고 하겠다.

이스튼(David Easton)에 따르면, 정치변화의 영역은 크게 보아 권위당국자(political authorities), 체제(regime)⁴², 그리고 정치공동체(political community)로 나뉜다.⁴³ 이 세 가지의 영역은 그의 체계론에서 말하는 투입의 한 요소인 지지의 대상과 일치한다고 할 수 있다.

첫째, 권위당국자의 교체는 우리 일상 정치에서 흔히 일어나는 현상이다. 권위당국자는 정치 엘리트 또는 권력 엘리트를 의미하는 사람들로서, 이들의 교체는 제도화된 선출과정인 선거, 부자세습과 같은 전통 또는 관습, 쿠데타와 같은 집단간 투쟁 등 다양한 방법을 통해서 발생하게 된다. 변화의 방식이 어떻든 간에 권위당국자의 교체로 인해 체계가 작동하는 특정한 구조가 반드시 변화하는 것은 아니다.

둘째, 체제변혁은 간혹 일어나는 변화이지만 구성원들간의 행동방식을 규정하는 권위구조의 근본적 변화를 낳는다. 이는 체제변혁이 권위당국자의 교체뿐만 아니라 가치 및 규범 그리고 체제를 특징짓는 체제구조(structure of the regime)의 변화까지를 동반하기 때문이다. 여기서 체제란 정치체계의 형태를 나타내는 것이므로, 일단 체제변혁이 일어나면 새로운 체제의 구성원들은 이전의 체제에서와는 전혀 다른 형태의 상호작용의 행동양식을 가지게 된다.

42 이스튼(David Easton)은 *A Systems Analysis of Political Life* (Chicago: University of Chicago Press, 1979; originally published in 1965)에서 체계(system)와 체제(regime) 개념을 구분하여 사용하고 있으며, *The Analysis of Political Structure* (New York: Routledge, 1990)에서는 체제가 체계의 형태임을 밝히고 있다. 예를 들어, 민주주의, 권위주의, 프롤레타리아 독재와 같은 체제들은 정치체계의 다양한 형태라는 것이다.

43 David Easton, "Systems Analysis and Its Classical Critics", *Political Science Reviewer*, vol. 3 (Fall 1973), pp. 295-300.

체제변혁처럼 구조적 변화를 수반하는 변화는 고전적 의미의 혁명을 통해 일어나기도 했다. 그러나 체제변혁과 혁명을 동일시할 수는 없으며, 오히려 두 가지 개념은 구분해야 할 필요가 있다. 프랑스혁명, 러시아혁명, 중국혁명에서처럼 고전적 의미의 혁명들은 사회관계 전반의 구조와 속성을 변화시켰다. 한편으로, 이들 혁명은 이데올로기를 달리하는 복수 집단들 간의 군중동원과 집단적 폭력에 의한 갈등상황으로부터 시작되었으며,⁴⁴ 기존 지배집단이 누렸던 중요한 특권들을 없애고 새로운 정치·사회적 가치와 규범을 창출해냈다. 혁명은 바로 이러한 동태적 성격 때문에 사회과학자들과 역사학자들의 많은 관심을 끌어들였다. 다른 한편으로, 체제변혁이란 개념은 주로 정치 영역에만 한정시켜 사용하는 것이 바람직할 것이다. 체제는 목표, 규범, 구조의 전반적 매트릭스를 의미하는 것으로서, 정치적 행동을 제한하거나 확인시켜주며 일정한 정치적 관계를 위한 맥락을 제공해준다.⁴⁵ 체제변혁은 이같은 정치적 관계에 본질적 변형을 가져오는 변화를 말한다.

고전적 혁명은 간혹 체제변혁이 발생하는 방식이기도 했지만, 그렇다고 이것만이 체제변혁의 유일한 수단은 아니라고 보아야 할 것이다. 1960년대와 1970년대 남미 및 아시아의 발전도상국에서 군부중심 권위주의체제의 등장 그리고 1980년대 남미 및 아시아의 민주화 과정과 1989년 동구 사회주의체제 붕괴 등은 체제변혁의 또 다른 방식이라고 할 수 있다.⁴⁶ 예를 들어, 남미 및 아

44 혁명을 이와 같이 복수공동체간의 갈등으로 보는 견해에 대해서는 Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1978) 참조

45 Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, p. 193.

46 물론 남미 및 아시아의 체제변혁과 동구의 체제변혁 사이에는 차이가 있다. 무엇보다도 경제개혁의 개념과 관련하여 큰 차이를 보인다. 동구에서의 문제는 남미나 아시아에서 기존의 시장경제 질서를 수정하는 것과는 달리 시장경제를 건설하는 데에 있다. 뿐만 아니라 사회주의적 고립으로부터 자본주의적 국제경제로의 통합하는

시아에서의 권위주의체제의 등장은 특정한 사회집단의 대중동원을 동반하지 않은 채 최고 권위당국자의 교체와 이에 따른 권위구조 및 체제구조⁴⁷의 변동 과정을 밟았다. 여기서 새로운 권위당국자들은 자신들이 내세운 가치, 규범, 정치적 게임 규칙 등을 실현시킴으로써 체제구조의 변화를 초래하였다. 일반적으로 군중동원과 집단폭력을 수반하는 혁명과 달리, 불안정한 민주주의에서 권위주의로의 체제변화는 군부에 의한 권위당국자들의 교체와 군부에 의한 체제구조 변형에 의해 이루어진 바 있다.

변화의 수단이 무엇이든지 간에, 일반적으로 체제변혁은 정치체계의 형태의 변형을 가져온다. 이 변형은 전혀 다른 투입에서 산출(즉 정책)로의 전환규칙을 낳고 정치관계의 새로운 맥락을 형성시켜 준다. 체제변혁은 변화의 영역에 있어서 논리적으로 권위당국자의 교체보다 더 포괄적이며 실제로도 권위당국자의 교체를 전제로 하거나 포함하는 경우가 대부분이다.

셋째, 정치공동체의 변화는 가끔 발생하는 변화로서 위의 두 가지 변화보다 포괄적이다. 이 변화는 체계의 구성원들이 공동체 유지를 위한 분업규칙을 더 이상 따르지 않을 때, 또는 느슨하게 연결된 두 체계의 구성원들이 하나의 통합된 체계를 형성하기로 동의할 때, 또는 한 체계가 다른 체계를 무력으로

문제, 초보적 경제를 근대화하는 문제, 구소련 시장의 붕괴에 따른 경제난 문제 등은 남미 및 아시아 권위주의체제의 민주적 체제변혁 과정에서 볼 수 없었던 난제들이다. 이렇게 체제변혁의 깊이(depth)와 영역(domain)이 서로 다른 바, 남미 및 아시아에서의 체제변혁에 관한 이론을 동구 체제변혁에 그대로 적용하는 것은 금물이라고 하겠다. Valerie Bunce, "Comparing East and South", *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3 (July 1995), pp. 87-100.

47 권위구조와 체제구조의 개념에 대해서는 Easton, *The Analysis of Political Structure*, pp. 12-13. 체제구조는 권위당국자들간 관계뿐만 아니라 권위당국자와 다른 체계 구성원 사이의 관계의 유형을 포함한다. 따라서 체제구조는 권위당국자간의 관계를 규정하는 권위구조보다 포괄적인 개념이라고 할 수 있다.

병합할 때 발생하게 된다. 달리 말해서, 정치공동체의 변화는 체계의 해체(disintegration) 또는 유사한 속성을 지닌 인접체계들의 통합(integration)을 통해서 나타난다. 이같은 변화는 제2차 세계대전 이후 제3세계 신생독립국가의 형성, 소련의 해체, 독일의 통일 등에서 그 예를 찾을 수 있다.

변화의 수준 또는 영역을 논의하는데 있어서 주목해야 할 다음과 같은 두 가지의 명제가 있다.

첫째, 정치공동체의 변화는 세 가지 수준의 변화 중에서 위계상 가장 높은 수준의 것으로서 권위당국자의 교체, 체제변혁을 포함하게 된다. 또한 체제변혁은 권위당국자의 교체보다 높은 수준이다.

둘째, 세 가지 수준의 변화는 이상의 개념적 위계성에도 불구하고 경험적인 세계에서 서로 연관되어 있는데, 그것은 다름이 아니라 낮은 수준의 변화가 간혹 높은 수준의 변화로 발전할 수 있다는 점이다. 예를 들어, 발전도상국에서 군부의 집권이 권위주의체제의 등장으로 발전하는 경우이다. 권위당국자의 교체로 인해 기존 체제가 추구하던 가치와 목표들이 버려지고 체제구조가 심대한 변화를 겪게 된다. 이러한 계기적 변화가 발생할 수 있는 이유는 권위당국자가 체제를 구성하는 가장 중요한 요소 중의 하나이기 때문이다. 마찬가지로 체제변혁이 정치공동체의 분열 또는 통합으로 발전할 수도 있다. 구소련으로부터 각 공화국이 독립해 나간 과정이나 동서독이 통합되는 과정이 그러하다.

여기서 주목할 것은 낮은 수준에서의 변화가 높은 수준의 변화로 계기적으로 발전하기 위해서는 필수요건(requisite)이 충족되어야 한다는 점이다. 여기서 필수요건이란 “높은 수준에서의 구조적 모순의 성숙”이다. 달리 말해서, 높은 수준에서의 구조적 모순이 선행되지 않으면 낮은 수준에서의 변화가 높은 수준의 변화로 계기적으로 발전할 수 없다.⁴⁸

48 Sung Chull Kim, “Systemic Change in North Korea and Development

이상과 같은 변화의 영역에 대한 명확한 규명 또는 변화수준에 대한 구분을 해야만 북한 체계의 변화를 올바르게 이해할 수 있다. 그렇지 않으면 많은 혼돈을 일으킬 수 있다. 예를 들어, 많은 북한 연구자들이 붕괴라는 용어를 쓰는데, 이 용어가 개별적 사례에 따라 가지는 의미를 파악하지 않는 경우 오류에 빠질 가능성이 높다. 과거 동구국가의 변화를 논하는데 있어서 붕괴라는 말은 체제변혁을 의미하며, 구소련의 붕괴라고 할 때는 체제변혁 뿐만 아니라 연방의 해체, 다시 말해 기존의 정치공동체 외해까지를 내포하게 된다. 즉 붕괴라는 용어는 경우에 따라 사뭇 다른 의미를 가지게 되므로, 북한의 경우에 이 용어를 사용할 때 그것의 내용 또는 영역에 대한 정확한 의미 규정을 해주어야만 한다.

북한을 설명하는데 이상과 같은 세 가지 차원의 변화를 적용해 보자. 첫 번째 변화는 김정일과 그를 둘러싼 엘리트 집단의 퇴진에 한정될 것이다. 김정일의 기반이 그의 아버지인 김일성의 유산 위에 놓여있는 만큼 그의 정치적 생명의 종단은 매우 심각한 의미를 지닐 것이다. 두 번째 변화는 김정일을 정점으로 하는 노동당에 의해 지배되고 주체사상에 의해 정당화되는 “우리식 사회주의”체제의 붕괴가 될 것이다. 이 변화는 구조적 갈등에서 비롯되는 만큼 매우 급격한 것이다. 세 번째의 변화는 북한의 총체적 체계의 해체를 뜻하는 것으로서 남북한의 통합 또는 최소한 국제적인 관리체제로의 전환으로 이어질 것이다.

북한의 변화를 설명하는데서도 개념적으로 낮은 수준의 변화가 높은 수준의 변화로 발전할 가능성이 있다는 점을 지적해야 할 것이다. 최고 권위당국자인 김정일과 그를 둘러싼 권위당국자의 교체는 사회주의체제의 변혁으로 이어질 수 있다. 또 “우리식 사회주의”의 종말은 독일의 경험에서와 같이 북한이라

of South-North Korean Relationship”, in Yong Pil Rhee, ed., *Complex Systems Model of South-North Korean Integration* (Seoul: Seoul National University Press, 1996), pp. 124-125.

는 총체적 체계의 해체로 발전할 가능성도 배제할 수 없다.

이미 언급한 바와 같이 낮은 수준의 변화가 높은 수준의 변화로 계기적 발전을 거듭하기 위해서는 상위체계에서의 구조적 변화가 선행되어 있어야 한다. “구조적 선행조건”이라고 불리울 이같은 여건에 대한 이해야말로 정치사회변동을 설명하는데 있어서 중요한 요소이다. 현 “우리식 사회주의체제”의 부분들 사이의 심각한 구조적 갈등이 존재하지 않는다면 김정일의 축출과 체제변화가 계기적으로 연결되리라고 생각할 수 없다. 마찬가지로 남한이 주축을 이루는 한 반도를 둘러싼 국제체계 또는 상위체계에서의 변화가 없는 한 북한 사회주의체제의 변혁이 북한 체계의 총체적 해체로 이어질 수 없다.

나. 북한 변화의 차원과 내용

(1) 체제구조의 점진적 변화

앞에서 논의한 개념적 틀에 비추어 볼 때, 현재로서는 북한 체계의 급격한 변화를 예견할만한 상황은 아닌 것으로 보인다. 하지만 다음과 같은 점에서 북한 체계의 변화 여부를 면밀하게 검토해볼 필요가 있을 것이다.

먼저 김정일을 둘러싼 권위당국자 집단의 퇴진은 기대하기 힘들다. 김정일이 자신의 아버지인 김일성과 함께 현 북한식 사회주의체제를 구축한 주역으로서 사회 각 분야에 이들의 영향력이 미치지 않은 부분이 없다. 이런 이유 때문에 어떠한 방식이든 간에 이들의 정치적 퇴진은 북한체계의 변화에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 현재는 김정일의 퇴진을 촉진하거나 그를 대체할 세력이 부재한 상태이다. 따라서 최고 권위당국자의 교체와 이에 따른 체제변혁으로의 계기적 변화의 경로는 기대하기 힘들다.

그렇다면, 체제 차원에서 살펴보면 어떠한가. 체제의 구조적 변화가 점진적

으로 진행되고 있다는 것을 입증함으로써, 이것이 장기적으로 체제변혁의 가능성을 안고 있음을 설명할 수 있다. 결론부터 말하자면, 북한 체제는 지금까지 각 하위체계에서 이중성의 문제가 발생해 왔으며 시간이 경과함에 따라 심각해지고 있다.

하위체계의 이중성은 곧 체계의 이원적 작동(dual operation)을 의미할 뿐만 아니라, 체계의 구조적 모순을 함축하고 있다. 이중성을 지닌 하위체계들은 다른 하위체계들과의 갈등을 의미하기 때문이다. 예를 들어, 비공식 경제의 활성화로 인한 경제 하위체계(흔히 경제체계)의 이원성은 결국 북한식 사회주의체제의 공식적 이데올로기 하위체계와의 갈등을 낳는다. 비공식경제의 성장 과정에서 흔히 나타나는 당 및 경제 관료들의 부패는 인민을 위하여 복무한다는 사회주의 복무침투에 어긋날 뿐만 아니라 사회주의의 기본 작동원리로 이해 되어온 집단주의를 심각하게 훼손시키는 결과를 가져온다. 사실 사회주의란 모든 하위체계에서 공개념이 주류를 이루는 체제이며, 사회주의체제의 형성과정은 하위체계들 사이에 공적 개념을 둘러싸고 상호침투(interpenetration) 현상이 집적되는 과정이라고 할 수 있다. 북한에서 이데올로기는 관제이념인 주체사상에 의해 지배되었고, 경제는 중앙집중식 명령경제에 의해 운용되었으며, 정치는 유일적 지배 또는 거대한 관료제에 의해 작동하였다. 그러므로, 하위체계의 이중성의 증대는 그 자체의 모순임은 물론 공적개념의 해체인 동시에 하위체계간 갈등의 누적인 셈이다. 한마디로, 이같은 현상은 체제구조의 변화로서 장기적으로 체제변혁을 예고한다고 할 수 있다. 특히 체제변혁은 환경과의 관계 속에서 적응성의 존재 여부와 밀접하게 연관되면서 완급의 여부가 결정될 것으로 보인다.

마지막으로, 이러한 체제구조의 점진적 변화에 따른 체제변혁이 북한 체계의 총체적 해체로 이어질지 여부는 예단하기 힘들다. 이미 언급한 바와 같이, 그것은 북한 체제를 둘러싸고 있는 환경과의 관계, 또는 상위체계의 능력과 개

입 방식에 달려 있다. 이 상위체계에는 남한과 주변국뿐만 아니라 국제기구 등 다양한 형태의 체계들이 포함된다. 현재까지는 환경이나 상위체계의 역량이 북한의 체제변화를 체계의 총체적 해체로 이끌 수 있을 만큼 되어 있다고 보기는 어렵다.

결국 북한의 변화와 관련해서는 체제구조의 점진적 변화에 초점을 맞추어 보아야 할 것이다. 특히 이원적 작동에 대한 관찰이야말로 중요한 부분이다.

(2) 체계의 이원적 작동

(가) 비공식 경제영역의 공식화

중앙집중식 경제에서는 유통기제의 미비와 생필품의 고질적 부족으로 제2 경제와 그것의 전형이라고 할 수 있는 암시장이 존재한다. 제2경제가 사회주의 경제에서 가지는 의미는 실로 크다고 할 수 있는데, 그것의 경제작동의 기본원리에서 벗어난 비공식 경제영역이 확대되기 때문이다. 이런 의미에서 암시장을 중심으로 하는 제2경제의 발달은 경제의 실질적인 분산화 현상을 낳는다고 할 수 있다.⁴⁹

북한은 1990년대 중반부터 식량난과 전반적 경제침체에 따라 제2경제가 급속히 진전되었다. 특히 농민시장은 주민들이 텃밭 생산물을 교환하는 기존 시장의 기능에 멈추지 않고 공산품과 쌀을 비롯한 주식을 매매하는 공간으로 발달하게 되었다. 북한 당국은 결국 이같은 현상을 인정하는 차원에서 2003년

49 Gregory Grossman, "The 'Second Economy' of the USSR", *Problems of Communism*, Vol. 26 (September-October 1977), p. 40; Barbara N. Sands, "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economics Reforms", *Public Choice*, Vol. 65, No. 1 (1990), pp. 85-91.

봄부터 농민시장을 “시장”으로 변경 호칭하게 되었고, 과거에는 탈법적인 품목에 대한 매매 행위를 법적으로 허용하는 조치를 단행하였다.

시장 기능의 확대는 물가 상승과 밀접하게 연동되어 있다. 특히 2002년 7월 1일자로 시행된 이른바 7·1조치는 임금인상과 함께 시장의 기능을 확대시켰는 바, 식량과 소비재가 절대 부족한 상황에서 가격인상을 불러왔다. 예를 들어, 평양 시내의 시장 물가는 7·1조치 이전인 2002년 2월과 이후인 2003년 2월 사이, 즉 1년 사이에 초인플레이 현상을 낳았다. 쌀은 48-55원에서 130-150원으로 상승하였고, 옥수수는 20-32원에서 75-85원으로 상승하여 상승폭이 각각 2.7배와 3.2배에 이르고 있다. 시장에서의 환율(1달러)도 220원에서 670원으로 상승해 3배를 넘고 있다.⁵⁰ 이같은 현상은 이미 예상한 것이기는 하지만, 시장 기능이 확대된 만큼 통제에 의한 가격보다는 공급과 수요의 원리에 따른 가격이 지배적이게 되었음을 의미한다.

주목할 것은 일부 경제관료들이 여기에 개입한다는 점이다. 즉, 계획경제의 틀에서 벗어나 생산되는 물품을 시장에 유출시킴으로써 사회주의내 시장의 기능을 변화시켰다. 소비재와 식량이 절대 부족한 상황에서 시장가격은 대부분 국정가격의 수십 배까지 거래되기에 이르렀고, 이들에게 많은 이득을 챙기게 하였다. 결국 시장은 관료일탈과 상승작용을 하면서 계획경제가 미치지 못하는 이원화 현상을 심화시키고 있다.

또한 우리는 북한에서 시장이 주민들의 정보교류(information exchange)의 장으로 기능함으로써 당의 정보 통제력을 약화시킨다는 점에도 주목해야 한다. 시장의 이러한 기능은 그것이 지니는 다음과 같은 특성 때문에 나타난다. 우선 시장은 이질적인 집단에 소속된 다양한 사람들이 모이는 장소로서 자신이

50 남성욱·공선영, “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산·소비행태의 변화에 관한 연구”, 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』, 고려대 북한학 연구소 주최 국제학술세미나, (2003. 6. 26.), pp. 29-30.

발언한 것에 대해서 크게 책임져야 할 상대가 없기 때문에, 비교적 자유롭게 자신이 경험한 세계와 인지한 사항에 대한 정보를 교환할 수 있게 된다.⁵¹ 따라서 신의주, 강계 등 중국과 국경을 접하고 있는 지역과 평양, 청진 등 대도시의 시장에서는 인근지역의 주민들이 거래를 하는 것 이외에 정보를 교환하는 것이 중요한 일상생활의 하나가 되고 있다. 특히 중국에서 온 사람들로부터 개혁·개방에 관한 소식을 전해 듣고 남한에 관한 정보를 들을 수 있는 장소가 되고 있다. 이렇게 제2경제는 경제를 이원화하는 역할뿐만 아니라 공식 매스컴에 의해 차단된 정보의 유통을 확대시켜 주고 있다.

제2경제 확산에 따른 경제의 이원적 작동은 사회주의경제의 전반적 침체와 함께 체계의 안정성을 저해하는 구조적 동인이 되고 있는 것으로 보인다. 특히 경제의 이원적 작동이 관료들의 일탈행위와 밀접한 관련을 가지면서, 체계 각 영역에서 이중성의 의미가 단순히 그 자체로 그치지 않고 타 영역과 연계를 가지면서 구조적 모순을 심화시키고 있다는 점에서 그러하다.

(나) 공식이데올로기의 기능부전

반체제 인사로서 사회주의체제 붕괴 후 대통령이 된 체코의 하벨(Vaclav Havel)은 후기전체주의 사회에서 나타나는 일반 주민들의 이데올로기 위장에

51 북한과 같이 통제된 사회에서는 주민들이 정기적으로 단체별 혹은 집단별로 교양 받고 총화하기 때문에 사생활 영역은 지극히 한정되어 있다. 따라서 같은 집단 또는 인접집단에 소속된 사람에게는 언행을 주의해야 한다. 반면에 이질적인 집단에 속한 사람들은 대체로 그러한 필요성이 적어지며, 이들 사이에서는 조심스럽게 다양한 정보가 교환되는 경우가 있다. 이러한 현상은 시장에서 잘 드러나지만, 일부는 군대와 같은 규율이 엄한 집단에서도 발견된다. 소속을 달리하는 군관들이 집단으로 교육을 받는 장소는 그들이 자신의 부대에서 취득한 정보를 교류하는 곳이 되며, 따라서 새로운 정보에 대해 “귀가 커지는 현상”이 발생하게 된다.

대하여 언급한 바 있다. 주민들이 외형적으로 공식 이데올로기에 동조를 표방하지만 그같은 태도는 사회적 인정을 받기 위한 것이라고 그는 보았다.

야체가게 주인이 양파와 당근 사이에 “민국의 노동자여 단결하라!”란 구호를 써붙였다. 무엇 때문에 이런 행동을 했을까? 이것을 통해 세상에 무엇을 전하고 싶었던 것일까? 실제로 그가 전세계 노동자들의 단결을 열망하고 있는 것일까? 너무 열광한 나머지 자신의 이상을 다른 이에게 알릴 수밖에 없는 욕구를 느낀 것일까? 어떤 식으로 노동자들의 연대가 이루어져야 하며, 또 그것이 무엇을 뜻하게 될지 잠시라도 생각해 보았을까?...

야체가게 주인은 그 구호의 내용에 대해서는 무관심하다. 그가 진열장에 구호를 내건 이유는 거기에 나타난 어떤 이상이나 생각을 대중에게 알리기 위해서가 아니다. 그렇다고 그의 행동에 아무런 동기나 의미가 없다는 것은 아니며 그 구호가 다른 사람에게 전하는 내용이 없다는 것도 아니다. 그 구호는 하나의 신호이며 비록 숨겨져 있기는 하지만 다음과 같은 메시지를 내포하고 있다. “나 야체가게 주인 아무개는 여기 있으며 해야 할 일을 알고 있다. 나는 [체제가] 내게 바라는 것을 행한다. 나를 믿어도 좋다. 나는 비난받을 이유가 없으며, 나는 복종한다. 그러므로 나는 말썽없는 삶을 누릴 권리가 있다.”⁵²

이 비유는 사회주의체제에서 주민들의 의식 이중성 또는 선호의 위장 (preference falsification)을 묘사한 것으로서,⁵³ 북한에서 주체사상이라는

52 Vaclav Havel, “The Power of the Powerless”, in Vaclav Havel, et al., *The Power of the Powerless* (New York: M. E. Sharp, 1992), pp. 27-28.

53 Timur Kuran, “Now Out of Never: The Element of Surprises in the East European Revolution of 1989,” *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (October 1991), pp. 7-48; Timur Kuran, “The Inevitability of Future

공식 이데올로기의 수용정도 또는 그것의 내면화 정도에 대한 의문을 제기한다. 주체사상의 내면화 정도는 경험적으로 관찰하기는 힘들지만 다음과 같은 방식에 의해 간접적으로 평가될 수 있을 것이다.

내면화 수준을 평가하기 위한 기준의 하나로서 지도부의 주체사상 교양의 방법에 대한 언급을 들 수 있다. 김정일은 주체사상 교양에 있어서 기계적 학습방법의 문제점을 지적한 바 있다. 그는 일부 사상사업 간부들이 문구를 기계적으로 따로 외우게 하는 방법으로 경연대회를 운영하고 있다고 말하면서 주입식 방법에 의구심을 표명한 바 있다.

다른 평가의 기준으로서 탈북자들의 증언을 토대로 한 다양한 체계 구성요소에 대한 주민들의 지지도 혹은 관점을 들 수 있다.

첫째, 최고 지도자인 김일성과 김정일에 대한 지지도이다. 한 연구보고에 따르면, 김일성에 대해서는 작게는 60-70%, 그리고 많게는 99%의 북한 주민들이 지지하고 있는 반면, 김정일에 대해서는 40-50% 정도만이 지지하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁵⁴ 공식 이데올로기인 주체사상에서 논의되는 수령관과 관련하여, 이같은 지지도의 차이는 주민들이 김정일을 최고 지도자로 인식하는데 일정한 한계가 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

둘째, 사회주의 기본원리 중의 하나인 집단주의에 대한 지지도이다. 집단주의 원리는 이중적으로 받아들여지고 있는 것으로 알려지고 있다. 개인주의가 반사회주의적인 것으로 여겨지는 상황에서 주민들은 공식적으로 집단주의를 수용하면서도 내면적으로는 개인주의적 의식을 가지고 있다. 특히 주민들의 개인주의 의식은 가족의 이익이나 편의를 다른 가치보다 우선시하는 “초도덕적 가족주의”(amoral familism)의 형태로 나타나고 있다.⁵⁵ 이런 경향은 자신의 부

Revolutionary Surprises”, *American Journal of Sociology*, Vol. 100, No. 6 (May 1995), pp. 1528-1551.

54 김병로, 「주체사상의 내면화 실태」 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 87-90.

모의 의사를 엄중히 받아들이고 형제애를 강조하는 반면 타 가족의 연장지에 대해 무관심하거나 또는 무시하는 태도로 드러난다. 초도덕적 가족주의 성향은 또한 가족이 비밀을 지키는 가장 중요한 단위인 동시에 사회적 가치를 추구하는 기본 조직으로 여기는 것으로 나타난다. 이런 현상은 특히 1990년대 중반 식량난이 극심해지면서 참여화된 것으로 분석되고 있다.

셋째, 북한이 표방하는 사회주의 형식으로서의 “우리식 사회주의”에 대한 지지도이다. 노동당 중심의 지배구조와 자립경제에 대해 북한 주민들은 비교적 높은 수준의 신뢰를 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 불만을 가지고 있는 주민들은 체제 자체가 나빠서가 아니라 중간관료들의 잘못 때문인 것으로 파악한다는 것이다.

북한에서 이데올로기의 이중성 문제는 동구 사회주의 대변혁 직전처럼 심각한 현상은 아니다. 즉, 동구에서는 마르크스-레닌주의의 개혁정책의 추진과 함께 대변혁 이전 이미 상당한 정도로 손상되어 있었음에 반해, 북한에서는 분단관리체계의 특수성에서 발전한 주체사상이 어느 정도는 북한 주민을 결속하는데 가능하고 있는 것으로 평가된다. 특히 1998년 경부터는 식량난이 일부 완화된 점을 계기로 사상교육을 다시 강화하고 있으며,⁵⁶ 최근에는 핵문제를 중심으로 미국과의 관계가 극도로 악화되면서 반미사상교육을 강화하여 주체사상의 위치를 재확인하려는 추세에 있다. 하지만 이중성의 문제 또는 내면화의 문제는 여전히 남아 있는데다가 사회주의의 기본원리인 집단주의원칙에 대한 지지도가 낮아지고 있어, 공식이데올로기는 국제적 환경에서 발생하는 요동으로부터의 연결효과에 취약한 고리가 될 수 있을 것으로 보인다.

55 Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (New York: Free Press, 1958), pp. 83-101.

56 김용수(인민군 출신) 인터뷰, 2003년 7월 4일.

(다) 문화에서 근대성의 왜곡

한국전쟁 후 북한은 급속한 산업화와 근대화를 이룩하였다. 일반적으로 근대화 과정의 가장 두드러진 특징은 고등교육의 확대라고 할 수 있는데, 북한은 이 과정을 거치면서 의도하지 않은 변화를 겪을 수밖에 없었다. 북한에서는 11년의 의무교육과 전문학교 및 대학교의 확산으로 인해 현재는 인테리가 160만을 능가하게 되었다. 더욱이 근대화과정 속에서 사회주의체제를 정당화하기 위해 북한의 권위당국자들은 해방, 자유, 민주 등 근대성을 대표하는 개념들을 사용하게 되었다. 이 개념들은 일반 대중에게 선거나 토론과 같은 참여적인 정치 행태를 학습하도록 만들었다. 그러나 이같은 개념들은 진정한 의미에서는 실현되지 않았으며, 결국 근대성의 원래 의미를 왜곡시키게 되었다.⁵⁷ 특히 의무교육의 확대로 지적 수준이 높아짐에 따라 문화적 하위체계는 이원적 성격을 띠어가고 있다. 그것의 속도가 다른 영역에서 보다도 느리기는 하지만⁵⁸ 북한에서도 진행되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

가장 주목할만한 변화는 청소년문화의 확산이라고 할 수 있다. 한 연구보고에 따르면, 북한 청소년들은 남한 풍의 노래, 춤 등을 즐기게 되었을 뿐만 아니라 청바지와 같은 자본주의적 의상을 선호하게 되었다. 특히 남한 가요를 부르며 여기에 맞춰 춤을 추는 놀이문화가 유행하게 되었다고 한다. 고위층 자제들일수록 남한의 노래와 춤을 인식하면서도 즐기고 있고, 남한 노래를 모르면 세대차를 느낄 정도라고 한다. 또 이들은 서울의 멋쟁이에 못지않은 의상과 악

57 S. N. Eisenstadt, "The Breakdown of Communist Regimes", *Daedalus*, Vol. 121, No. 2 (Spring 1992) 참조

58 그 이유로는 북한이 한국전쟁을 기점으로한 엘리트 갈등의 과정에서 이른바 "오랜 인테리"를 대거 숙청하였으며 1960년대 이후 "인테리의 혁명화·노동계급화" 정책에 의해 유사계급으로서의 지식인을 통제해 왔던 점을 들 수 있다. 김성철, 『북한 지식인 정책의 변화』 (서울: 통일연구원, 1995) 참조

세사리로 치장하고서 호텔이나 고급 음식점을 출입하면서 여가를 즐긴다. 이런 놀이문화와 여가활용은 점차로 세대와 공간을 초월하여 확산되고 있다. 한번 태동한 문화는 쉽게 일소되지 않는데, 북한 당국이 단속을 실시하여도 임암리에 이런 추세가 증가하고 있다고 한다.⁵⁹

한마디로 북한의 문화는 청소년들 또는 젊은 세대에서부터 변화하기 시작하고 있는 바, 근대적 개념들의 왜곡에 대한 저항 또는 교정이 이들 세대에 잠재해 있음을 알 수 있다. 이들의 성향은 결국 자유라는 개념으로 요약될 수 있을 것인 바, 현재는 북한의 특수성에 의해 제약을 받고 있지만 북한 문화의 주요한 변화 요소라고 할 수 있다.

이상과 같은 이중적 작동은 곧 체제구조의 모순 증대를 의미하는 것인 바, 김정일을 정점으로 하는 “우리식 사회주의”체제의 생존능력은 크게 감소했다고 보아야 할 것이다. 하위체제들간의 상호침투의 집적에 의해 일치성을 추구하는 사회주의의 기본 원리가 크게 훼손되어 있는 상태이다. 따라서 김일성 사후에도 북한 체제가 유지되고 있는 현상이 10년 가까이 지속되었다고 해서 현 체제의 존속을 장담할 수 만은 없다. 우리는 여기서 북한은 체제내 체제구조의 탈구현상이 누적되어 있고 이는 되돌릴 수 없는(irreversible) 상황에 이르렀다는 점을 빼놓을 수 없다.

59 김성철 외, 『북한사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 124-125.

4. 통일후 체제 및 통일미래상에 대한 전망

가. 통일미래상에 대한 논의

통일은 장기간에 걸친 복잡한 과정이다. 통일에 이르는 과정은 남북한의 대내적 조건, 남북관계의 진전 정도, 국제적 상황 등에 따라서 달라지게 된다. 통일후 체제통합은 실질적인 남북한을 동일한 목표와 틀에 입각하여 부문별로 조정하는 복잡한 과정이다. 통일한국의 미래상은 통일당시의 대내외적 상황으로부터 영향을 받기 때문에 통일이전에 미래상에 대해서 논의하는 데에는 많은 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 통일미래상을 논의하는 것은 중요한 의미를 지니고 있다. 남북한은 체제의 정당성과 통일의 미래상을 둘러싸고 경쟁하고 있다. 남북한은 각기 대내적 체제건설을 통해서 상대방에 대한 우위를 주장하는 동시에 자기 체제가 통일한국의 미래상이 되어야 한다고 주장한다. 따라서 통일한국의 미래상에 대한 논의는 남북관계에서 주도권을 장악하는 것과 밀접하게 관련되어 있다.

또한 통일미래상에 대한 논의는 통일한국의 비전을 제시함으로써 통일의 필요성에 대한 공감대를 형성하는 역할을 한다. 통일한국의 미래에 대한 기대와 우려가 교차하는 현실을 감안하면, 통일한국의 청사진이 제시됨으로써 통일의 필요성에 대한 합의가 형성될 수 있다. 아울러 통일한국의 미래상이 제시됨으로써 이를 달성하기 위해서 부담해야 할 비용과 대가에 대한 준비도 가능하게 된다.

그리고 통일한국의 미래상 제시는 이를 달성하기 위해서 추진되어야 할 과제를 도출하기 위한 지침을 제공한다. 통일한국의 미래상은 이를 달성하기 위해서 남북한의 내부와 남북관계 측면에서 단계적으로 준비해야 할 과제를 제시

한다.

또한 통일한국의 미래상은 통일에 대한 국제사회의 협력을 얻기 위해서도 필요하다. 한반도통일에 대해서 동북아지역국가들은 다양한 입장을 지니고 있으며, 통일한국의 대외정책에 대해서도 관심을 지니고 있다. 통일과정에서 주변 국가들의 협력을 얻고 통일후 주변국가들과 우호적인 관계를 형성하기 위해서는 통일의 목표와 미래상을 명확하게 설정하는 것이 필요하다.

이러한 점들을 염두에 두고 통일미래상과 관련하여 통일후 바람직한 체제와 통일후 각 분야별 전망에 대해서 알아보았다. 첫째, 통일한국의 체제는 통일미래상의 핵심적인 사항이며, 통일의 목표와 관련된 사항이다. 둘째, 통일후 각 분야별 전망은 통일의 구체적인 실상에 대한 것이다. 통일은 긍정적인 측면과 함께 여러 가지 부정적인 측면을 수반한다. 통일후 각 분야별 미래에 대해서 국민들이 어떤 인식을 가지고 있는가 하는 것은 통일을 추진하는 과정에서 중요할 뿐만 아니라 통일후 체제통합을 이루기 위한 기초작업이다. 특히 통일후 예상되는 우려사항을 파악함으로써 이에 대한 대비책을 마련하는 것이 필요하다.

본 절에서는 1992년 조사결과와 2003년 조사결과를 비교하였다. 두 개의 조사는 동일 문항에 대해서 동일기관에 의해 10년 기간을 두고 행해졌기 때문에 비교분석하기에 적합한 적실성을 지니고 있다. 10년동안 국제환경, 남북관계, 남북한의 대내적 상황 등에서 많은 변화가 있었기 때문에 이러한 변화가 통일미래상에 대한 인식에 어떤 영향을 미쳤는가 하는 것이 관심사항이다.

나. 통일후 자본주의체제 선호

동서독의 경우, 통일독일의 체제선택은 비교적 용이하게 결정되었다. 통일 이전 동서독간에는 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 광범위하게 교류·협력이 이루어졌으며, 동서독간 인적 교류와 정보·통신 개방이 허용되었다. 통일이전

부터 동독 주민들이 서독의 방송, 텔레비전을 시청함으로써 서독체제를 동경했었다는 것은 잘 알려져 있다. 그리고 서독주민들은 서독의 사회민주주의체제에 대해 대체로 만족하고 있었다. 이러한 상황에서 통일의 기회가 주어졌을 때, 통일독일의 체제가 서독의 사회민주주의체제로 결정된 것은 당연하였다.

남북한의 경우에는 아직까지 체제선택이 미해결의 문제이다. 한반도의 분단과 남북한 대립의 근본적인 이유는 이념과 체제의 대립이었다. 2차대전후 세계적 차원의 이념적 대결 속에서 한반도에는 분단국가가 수립되었으며, 북한은 무력에 의해서 체제대립문제를 해결하려고 하였으나 실패하였다. 한국전쟁후 남북한은 서로 다른 체제를 공고화하면서 체제경쟁에 몰입하였다. 한국은 민주주의와 시장경제체제에 입각하여 주변부로부터 탈출하여 발전국가의 대열에 합류하는 데 성공하였다. 북한은 사회주의체제에 입각하여 동원적 발전전략을 추진하였으나 사회주의체제의 구조적 결함과 정책적 실패로 인하여 침체의 늪에서 헤어나지 못하고 있다.

분단체제로 인해서 남북한이 선택할 수 있는 체제의 폭이 제한되었다. 한국전쟁은 남북한 체제의 경직성을 강화시키는 결과를 가져왔다. 한국전쟁후 한국은 민주주의와 시장경제체제를 이념적 목표로 내세우고 친사회주의적 성향이나 진보주의적 성향을 철저하게 통제하였다. 한국에서 계획경제체제의 요소를 내포한 경제개발계획이라는 용어는 한국전쟁이 끝난지 10여년이 지난 1960년대 초반에야 가능하였다. 한국에서 사회주의적 성향을 지닌 진보세력이나 친북적인 집단이 활동할 수 있는 공간은 철저하게 봉쇄되었다.

북한도 분단국가의 특성으로 인해 다른 사회주의국가보다 체제의 경직성이 훨씬 심했다. 북한은 분단상황을 활용하여 김일성 일인지배체제를 공고화하고 사회의 모든 분야에 대한 통제력을 강화하였다. 더욱이 북한은 주체사상을 내세우면서 이념적 융통성을 상실하고 경제개혁을 실시할 수 있는 가능성을 상실하였다.

이처럼 남북한의 생존과 대립은 체제문제로 집약된다. 통일한국의 체제에 대한 문제는 통일미래상에 대한 기대 뿐만 아니라 현재의 남북한 체제에 대한 평가와 밀접하게 관련되어 있다. 통일한국의 체제에 대한 선호도는 현재의 남북한 체제에 대한 만족도를 일정부분 반영하고 있다. 이렇게 볼 때, 통일한국의 체제에 대한 선호도는 현재의 남북한 체제에 대한 지지도를 우회적으로 측정하는 지표일 수 있다.

남북한간 체제경쟁에서 남북한간 국력격차이가 분명하게 드러났으며 생산성향상 및 자원분배의 효율성 측면에서도 시장경제체제의 우월함이 입증되었다. 그럼에도 불구하고 한국사회는 민주화, 분권화, 분배구조의 개선, 계층간·세대간·지역간 갈등 해소, 사회적 안전망 구축, 사회적 통합 등과 같은 과제를 안고 있다. 한국사회에 대해서 불만이 많은 사람들은 통일한국의 체제 선택에 있어서 대안적 가치를 모색할 가능성이 있다.

통일한국의 바람직한 체제로서 “자본주의체제”, “사회주의체제”, “혼합체제”의 대안이 제시되었다. 통일한국의 체제로서 “자본주의체제”가 바람직하다고 여기는 사람들은 남북한간 체제경쟁에서 남한의 자본주의체제의 우월성이 입증되었기 때문에 통일한국의 체제는 자본주의체제가 되어야 한다고 여긴다. 이들은 통일후 북한을 비교적 빠른 시일 내에 자본주의체제로 전환시켜야 한다고 생각한다. 이들은 자본주의체제에 문제가 있음에도 불구하고 자본주의체제가 생산성향상을 보장하며, 삶의 조건을 향상시킬 수 있는 기회를 제공한다고 여긴다.

반면 통일한국의 체제로서 “사회주의체제”를 선호하는 사람들은 자본주의체제의 구조적 문제점에 대해서 비판적인 견해를 지니고 있는 사람들이다. 이들은 자본주의체제의 부 및 권력의 집중화, 개인주의, 소외현상 등에 대해서 부정적인 견해를 지니고 있다. 이들은 그 대안을 사회주의체제에서 찾고자 한다. 이런 점에서 이들은 북한체제를 완전히 지지하지는 않더라도 북한체제에 대해서 어느 정도 동정적인 입장을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 사회주의체제가

역사적으로 실패했다는 점을 고려하면, 사회주의체제에 대한 선호는 실현가능성을 고려한 것이라기 보다는 자본주의체제에 대한 반감의 극단적 표현이라고 할 수 있다.

그리고 통일한국의 체제로서 자본주의체제와 사회주의체제를 절충한 “혼합체제”를 선호하는 사람들은 일종의 제 3의 길에 대해서 기대를 거는 사람들이다. 이들은 시장경제체제의 역동성과 창조성을 유지하면서도 구조적 불평등을 해소하기 위해서 사회복지제도가 구비된 혼합체제를 선호한다. 이들은 남북한이 각기 대내적 변혁을 통해서 혼합체제로 수렴해야 한다고 여긴다. 한국이 시장경제의 틀을 유지한 가운데 사회민주주의적 개혁을 추진하는 한편, 북한도 개혁을 통해 시장경제 요소를 도입함으로써 남북한 양측이 혼합체제로 수렴될 수 있다는 것이다. 혼합체제를 선호하는 사람들은 남북한 체제의 이질성을 고려할 때 남북한이 평화적 방법으로 통일을 달성하기 위한 현실적 방법은 남북한이 혼합체제에 대해서 합의하는 것이라고 여긴다.

2003년 조사결과에 의하면 통일후 바람직한 체제로서 “자본주의체제”를 선택한 비율(66%)이 “혼합체제”를 선택한 비율(27%)의 2배 이상이다. 반면, “사회주의체제”를 통일한국의 체제로 선택한 비율은 7.0%에 불과하였다. 이렇게 볼 때, 자본주의체제의 문제에도 불구하고 다수가 자본주의체제의 긍정적 측면을 신뢰하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 “혼합체제”를 선호하는 약 3분의 1의 사람들은 한국의 자본주의체제의 구조적 개혁이 필요하다고 인식하고 있다. 이들은 통일후 남북한 체제통합의 문제점을 줄이고 삶의 질을 향상시키기 위해서는 시장경제체제와 사회주의체제를 적절하게 융합한 혼합체제가 바람직하다고 여기고 있다.

통일한국의 바람직한 체제로서 “자본주의체제”를 선호하는 비율은 젊은층보다 중장년층에서 높게 나타남으로써(20대 60.2%, 30대 67.3%, 60대 이상 69.9%) 연령이 많을수록 보수적 성향을 나타내고 있다. 반면 “혼합체제”를 선

호하는 비율은 젊은 층에서 높은 비율(20대 30.0%, 30대 29.4%, 60대 이상 21.5%)로 나타나고 있다. 그리고 “자본주의체제”가 바람직하다고 응답한 비율은 상대적으로 고학력층과 고소득자 가운데서 높게 나타났다. 거주지를 기준으로 했을 때, 특이한 것은 강원도거주자 가운데 “자본주의체제”에 대한 지지도가 상대적으로 낮고 “혼합체제”에 대한 지지도가 상대적으로 높다는 점이다. 이것은 북한과 인접한 강원도의 특성상 강원도거주자들이 남북한의 체제통합을 위해서는 양 체제를 절충한 혼합체제가 바람직할 것이라는 견해를 지니게 된 것으로 판단된다.

그리고 통일후 바람직한 체제에 대한 선호도와 정치적 성향과의 상관관계를 알아보았다. 한국에서 정치적 성향을 구분하는 중요한 지표는 사회경제 정책에 대한 차별성이라기보다는 주한미군과 한·미동맹 등 안보문제에 관한 태도이다. 이런 점을 감안하여 통일후 체제선호도와 정치적 성향을 나타내는 지표로서 주한미군 및 한·미동맹의 위상과 대통령선거 지지도를 교차분석하였다.

주한미군과 통일후 체제에 관한 교차분석결과(표IV-4-1 참조), 주한미군이 “통일이후 계속 주둔”하거나 “통일까지 주둔”해야 한다는 데에 대해서 긍정적인 응답을 한 사람 가운데 “자본주의체제”에 대한 선호도가 높았다. 반면, 주한미군이 “부분 철수”하거나 “당장 철수”해야 한다고 응답한 사람 가운데 “자본주의와 사회주의의 혼합체제”에 대한 선호도가 높았으며, 특히 “당장 철수”(20.3%)해야 한다고 응답한 사람 가운데 “사회주의체제”를 선호하는 정도가 높았다.

한·미동맹의 미래와 통일후 체제선호도에 대한 교차분석 결과(표IV-4-2 참조), 한·미동맹의 미래에 대해서 “더욱 강화”, “현 상태 유지”, “대동한 구조 개편” 등으로 응답한 사람들은 대체로 “자본주의체제”에 대한 선호도가 높았다. 반면, 한·미동맹이 “완전 폐기”되어야 한다고 인식하는 사람들 가운데 “사회주의체제”(30.3%)를 선호하는 정도가 높았다. 이 같은 사실을 종합할 때, 주한미군 및 한·미동맹의 미래에 대해서 진보적인 성향을 지니고 있는 사람들은 통

일후 사회주의체제에 대한 선호도가 높은 것을 알 수 있다.

또한 대통령후보 지지도와 통일후 체제선호도를 교차분석한 결과(표IV-4-3 참조), 두가지 사항 간에는 직접적인 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 이것은 한국에서 대통령지지도가 정치적 성향이나 특정 정책에 대한 지지도와 직접적 관련되지 않는다는 것을 시사한다.

<표 IV-4-1> 주한미군 주둔과 통일후 체제

통일 후 체제 주한미군 주둔문제	자본주의 체 제	자본주의와 사회주의 혼합체제	사회주의 체 제	계	유의도
통일 이후 계속 주둔	68.9	23.8	7.3	100.0 N=193	X ² =41.00 P=0.0001
통일까지 주둔	69.6	25.5	4.9	100.0 N=502	
부분 철수	62.8	29.6	7.6	100.0 N=223	
당장 철수	50.0	29.7	20.3	100.0 N=64	

<표 IV-4-2> 한·미동맹의 미래와 통일후 체제

통일 후 체제 한·미 동맹	자본주의 체 제	자본주의와 사회주의 혼합체제	사회주의 체 제	계	유의도
더욱 강화	66.1	26.1	7.9	100.0 N=165	X ² =52.32 P=0.0000
현상태 유지	60.9	29.4	9.7	100.0 N=248	
대등한 구조 개편	69.5	26.4	4.1	100.0 N=535	
완전 폐기	48.5	21.2	30.3	100.0 N=33	

<표 IV-4-3> 대통령후보 지지도와 통일후 체제선호도

통일 후 체제 대통령 선거시 지지후보	자본주의 체 제	자본주의와 사회주의 혼합체제	사회주의 체 제	계	유의도
이회창	68.2	26.6	5.2	100.0 N=271	X ² =68.91 P=0.0000
노무현	67.8	25.2	7.0	100.0 N=440	
권영길	65.6	25.0	9.4	100.0 N=32	
기 타	61.7	29.8	8.5	100.0 N=248	

한편, 1992년 조사결과에 의하면, 통일후 바람직한 체제가 “자본주의체제”(54.6%)라고 응답한 견해가 “혼합체제”(39.7%)보다 높게 나타났으며, “사회주의체제”가 바람직하다는 견해는 5.7%에 불과하였다.⁶⁰

2003년 조사결과를 1992년 조사결과와 비교하면, 10년 동안 “자본주의체제”를 선호하는 비율이 증가한 반면, “혼합체제”를 선호한 비율은 줄어들었다. 이것은 10년 동안 북한의 경제적 어려움이 가중됨에 따라 통일한국의 체제로서 혼합체제의 적실성에 대한 의문이 증가한 결과라고 할 수 있다. 또한 한국의 자본주의체제가 국제금융위기를 극복하고 생명력을 보이고 있는 것도 자본주의 체제에 대한 지지를 증가하게 한 요인이라고 할 수 있다.

다. 통일후 분야별 전망: 개관

독일은 통일을 달성함으로써 2차대전의 유산을 극복하고 유럽의 중추국가로 거듭 태어났다. 독일 통일에 대한 대체적인 긍정적인 평가에도 불구하고 독일 통일후 10여년동안 여러 분야에서 통일후유증이 있는 것도 사실이다. 구서독 국민들은 경제성장의 둔화, 실업증가, 주택난, 세금증가 등 통일로 인해 자신들의 기득권이 침해당하고 있다고 인식하고 있다. 과거 동독 주민들도 가치관 혼란, 실업, 상대적 열등의식, 사회적 신분상승 기회의 제약 등으로 시달리고 있다.

남북한의 통일도 긍정적 측면과 부정적 측면을 공유하고 있다. 통일은 단

60 통일연구원, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 통일연구원, 1992).

일 민족국가의 달성이라는 당위적 측면을 지니고 있다. 그리고 통일은 남북한 통합으로 인한 시장확대와 북한지역에 대한 투자효과, 남한의 자본 및 기술과 북한지역의 노동력 및 자원의 결합, 동북아지역과 통일한국의 경제적 통합 등 경제적 실리를 지니고 있다. 또한 통일은 분단으로 인한 정치적 질곡과 이념적 제약을 완화하는 결과를 가져올 것이다. 그리고 통일은 국제적으로 위상을 제고함으로써 국제사회에서 한국의 활동영역을 확대하는 데 기여할 것이다.

그러나 통일은 장미빛 미래만을 보장하는 것은 아니며 여러 가지 문제를 수반한다. 통일에 대해서 가장 우려되는 것은 경제적 효과에 못지 않게 경제적 비용이 막대하다는 것이다. 경제적 통합을 어떻게 추진하느냐에 따라서 통일한국의 경제적 상황이 완전히 달라질 수 있다. 경제통합과정에서 실업, 물가인상, 투자저하, 생산성 하락, 재정적자 증가 등의 경제적 문제가 발생할 수 있다. 또한 정치적으로도 남북한의 정치적 통합과정에서 권력구조, 중앙과 지방의 권력 분배, 엘리트 충원 등과 관련하여 정치적 갈등이 첨예화될 수 있다. 그리고 통일후 사회적인 측면에서 계층갈등, 지역갈등, 세대갈등, 청소년문제, 범죄 등이 발생할 수 있다.

통일의 긍정적 측면과 부정적 측면에 대한 인식은 통일에 대한 접근방식에 대해 영향을 미치는 요인이다. 통일의 긍정적 측면이 부정적 측면을 상쇄한다고 생각하는 사람들은 통일의 당위성을 인정하고 통일의 효과를 극대화하기를 희망한다. 반면 통일의 부정적 측면을 우려하는 사람들은 통일이 점진적으로 충격을 줄이는 방식으로 진행되어야 한다고 여긴다.

통일후 각 분야별 실상에 대한 전망은 통일에 대한 다양한 인식을 파악하기 위해서 필요하다. 또한 통일후 분야별 전망에 대한 의견을 종합하는 것은 통일후 역점을 두어야 할 분야에 대한 대비책을 마련하는 데에도 도움이 된다.

통일한국의 구체적 모습에 대한 인식을 알아 보기 위해서 정치, 경제, 사회 분야의 핵심적 사항에 대해서 질문하였다. 정치분야에 대해서는 민주화전망에

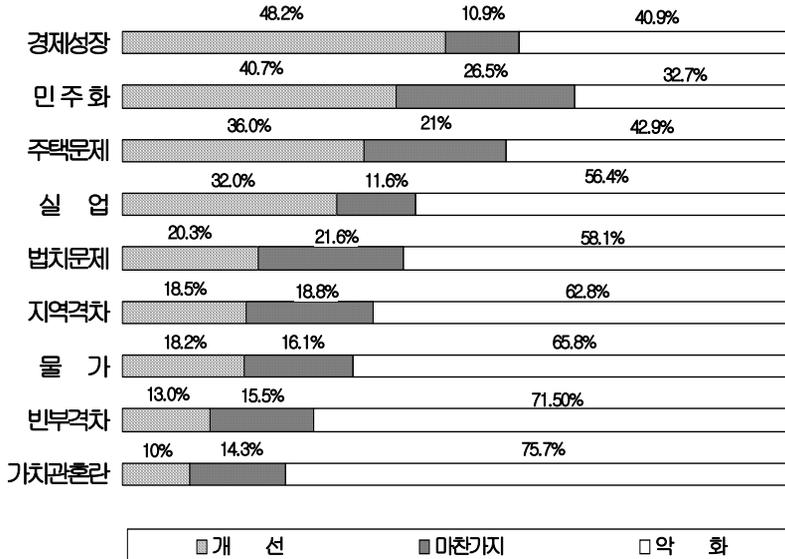
대해서 질문하였다. 그리고 경제분야에 대해서는 경제성장, 주택문제, 물가, 실업, 지역격차, 빈부격차 등에 대해서 질문하였으며, 사회분야에 대해서는 가치관혼란, 범죄에 대해서 질문하였다.

2003년 조사결과에 의하면, “경제성장”(48.2%)과 “민주화”(40.7%)에 대해서는 통일후 개선될 것이라는 응답이 많은 반면, “가치관혼란”(75.7%), “빈부격차”(71.5%), “물가”(65.8%), “지역격차”(62.8%), “범죄문제”(58.1%), “실업”(56.4%), “주택문제”(42.9%) 등은 악화될 것이라는 응답이 많았다.

전체적으로 보면 국민들은 통일후 경제성장과 민주화에 대해서는 낙관적 전망을 하고 있는 반면, 가치관 혼란, 빈부격차, 물가, 지역격차, 범죄문제, 실업, 주택문제 등에 대해서 우려감을 표시함으로써 통일후 미래에 대한 기대에도 불구하고 이로 인해 수반될 경제·사회문제에 대해서 상당히 많이 염려하고 있다는 것을 알 수 있다.

<그림 IV-1> 통일후 각 분야별 전망: 2003년 조사결과

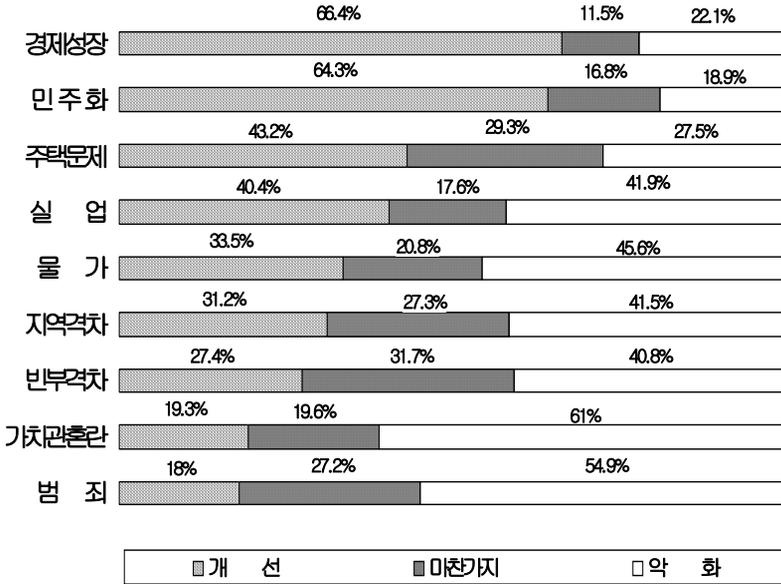
1992년 조사결과와 비교하면, 전체적으로 통일후 전망에 대한 기대치가 낮아졌다. 1992년 조사결과 통일후 개선될 것이라는 분야는 “경제성장”(66.4%), “민주화”(64.3%), “주택문제”(43.2%) 등이었으며, 통일후 오히려 상황이 악화될 것이라는 분야는 “가치관혼란”(61%), “범죄문제”(54.9%), “물가문제”(45.6%), “지역격차”(41.5%), “실업문제”(41.9%), “빈부격차”(40.8%) 등이었다. 10년전에 비해 긍정적 전망을 하고 있는 경제성장과 민주화에 대한 긍정적 기대치가 낮아 졌을 뿐만 아니라, 경제문제와 사회질서 등 부정적 전망을



하고 있는 분야에 대한 우려도는 훨씬 높아졌다.

<그림 IV-2> 통일후 각 분야별 전망: 1992년 조사결과

한편, 통일후 분야별 전망에 대한 전체적 평균치를 알아보기 위해서 각 문항별로 “크게 악화될 것이다”는 응답에 1점을 부여하고 “크게 개선될 것이다”는 응답에 5점을 부여하는 변량분석(ANOVA)을 하였다. 2003년 조사결과에 대한 변량분석 결과(그림IV-4), “정치적 민주화”(3.12), “경제성장”(3.11), “주택문제”(2.88), “실업문제”(2.63) 등에 대해서는 5점 만점의 중간치 이상의 평가가 나온 반면, “법치문제”(2.53), “물가문제”(2.41), “지역격차”(2.39), “빈부격차”(2.16), “가치관혼란”(2.15) 등에 대해서는 5점 만점의 중간치 이하의 평가



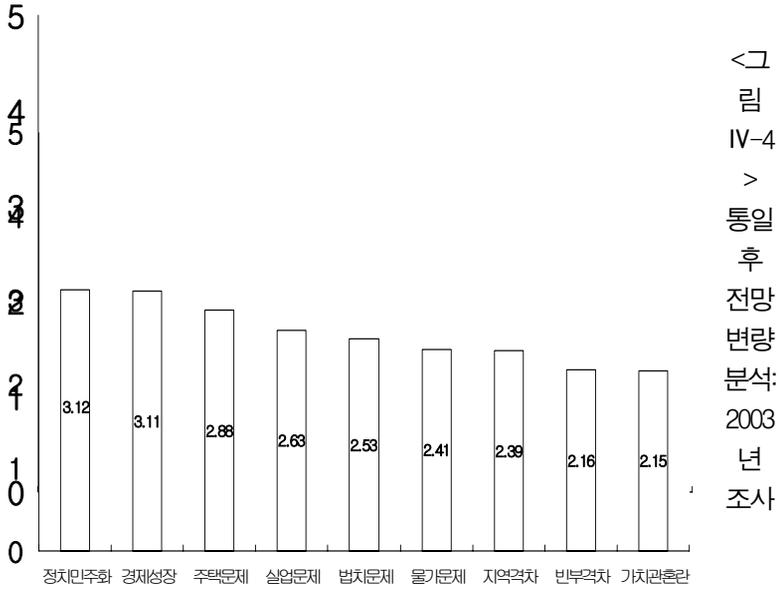
가 나왔다.

2003년 변량분석 결과를 1992년 변량분석 결과와 비교해 보면, 10년후 통일전망에 대한 부정적 인식이 높아졌다는 것을 분명하게 알 수 있다. 1992년 조사결과에 대한 변량분석 결과(그림IV-3), “경제성장”(3.63), “민주화”(3.63), “주택문제”(3.19), “실업문제”(2.94), “물가문제”(2.87), “지역격차”(2.82), “빈부격차”(2.80) 등에 대해서는 5점 만점의 중간치 이상의 평가가 나온 반면, 중간치 이하의 평가를 받은 것은 “범죄문제”(2.53)와 “가치관혼란”(2.42)에 불과하였다. 따라서 10년 후 통일후 부정적 전망을 하고 있는 항목이 많아졌을 뿐만 아니라 부정적 평가를 하는 경우 그 정도가 높아졌다는 것을 알 수 있다.

이처럼 10년 전에 비해 통일후 전망에 대한 기대치가 낮은 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 이것은 그 동안 국민들이 통일에 수반되는 각종 어려움과 통일후유증에 대해서 현실적인 인식을 하게 되었다는 것을 의미한다. 독일이 통일후 경제통합과 사회통합의 어려움을 겪고 있다는 점에 대한 학습효과도 국

민들로 하여금 통일에 대해서 보다 현실적인 판단을 하게 했다고 보여진다. 또한 그 동안 남북교류협력 과정에서 확인된 남북한간 이질화에 대한 인식도 통일과정의 예상보다 훨씬 복잡하고 어려운 문제들을 수반할 것이라고 판단하게 했을 것으로 여겨진다.

<그림 IV-3> 통일후 전망 변량분석: 1992년 조사



라. 통일후 경제성장과 민주화에 대한 기대

국민들은 통일이 달성되면, 경제가 도약할 수 있는 기회가 생길 것으로 기

대하고 있다. 통일이 될 경우, 시장이 확대되고 남한의 자본·기술과 북한의 노동력·자본이 결합됨으로써 새로운 경제도약의 기회가 될 것으로 기대되고 있다. 여기에는 통일후 북한지역 경제재건으로 인해 경제특수가 발생할 것에 대한 기대도 포함되어 있다고 할 수 있다. 그러나 통일후 경제성장에 대한 기대치가 48.2%인 반면, 경제가 악화될 것이라는 견해도 40.9%에 이르고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

통일후 경제성장 전망에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표 참조), 연령별로는 30대, 교육수준은 대재이상, 직업은 화이트 컬러, 수입은 400만원 이상 고소득계층 가운데 경제성장에 대한 기대치가 높게 나타났다. 경제성장에 대한 블루컬러의 기대치도 높았으나 사례수가 너무 작아서 유의도가 낮다. 이렇게 볼 때, 통일후 30대의 대졸이상 고소득계층이 통일이 경제성장의 동인으로 작용할 것을 기대하고 자신들이 그러한 경제성장의 수혜층이 될 것으로 기대하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-4-4> 통일후 경제성장(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	3.29	1.03	3.26	0.01
	20 대 (229)	3.00	1.11		
	30 대 (247)	3.30	1.10		
	40 대 (207)	2.99	1.05		
	50 대 (125)	3.05	1.10		
	60 대 (93)	3.05	1.10		
교 육	중 졸 이 하 (181)	3.06	1.05	1.89	0.15
	고 졸 (393)	3.05	1.08		
	대 재 이 상 (426)	3.19	1.11		
직 업	화이트 컬러 (162)	3.15	1.15	0.45	0.85
	블루 컬러 (83)	3.27	1.12		
	자 영 업 (149)	3.07	1.09		
	농 립 어 업 (44)	3.14	1.07		
	주 부 (283)	3.07	1.06		
	학 생 (171)	3.11	1.10		
	무직 / 기타 (108)	3.07	1.09		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.94	1.02	1.05	0.39
	100-199만원 (205)	3.09	1.08		
	200-299만원 (298)	3.14	1.08		
	300-399만원 (229)	3.09	1.14		
	400만원 이상 (129)	3.24	1.15		
	무 응 답 (21)	3.19	0.81		

(전체 평균: 3.11)

그리고 통일후 민주화가 진전될 것(40.7%)이라는 기대치가 상대적으로 높게 나타났다. 한국정치의 권위주의 현상과 냉전적 정치문화는 분단과 관련되어 있다. 1980년대까지 한국의 권위주의체제는 북한과의 이념적 대결을 이유로 진보적 세력 및 친사회주의적 세력의 정치활동을 엄격하게 제약했다. 권위주의체제는 분단체제를 이용하여 국내적으로 억압구조와 통제장치를 가동하였다. 이

런 점에서 민주화세력들은 권위주의체제의 민주화와 통일을 동일한 맥락에서 접근하였다. 그리고 분단체제의 고착화로 인해서 냉전적 사고방식과 관행이 사회 각 부분에 폭 넓게 자리잡고 있다. 따라서 많은 사람들이 통일이 달성되면, 권위주의적 통치방식과 냉전적 정치문화의 한 축을 형성하고 있던 분단체제가 해체됨으로써 민주화가 촉진될 것으로 가정하고 있다.

그러나 통일이 반드시 정치적 민주화에 순기능적인 역할만을 하는 것은 아니다. 통일후 권력구조, 통합정책의 우선순위, 갈등의 해결방법, 중앙정부와 지방정부의 역할 등을 둘러싸고 갈등이 첨예화되고 국론이 분열되는 상황이 발생할 수 있는 것이다. 더욱이 각종 사회적 갈등이 제도화된 정치적 과정을 통해서 해결되지 않을 경우 사회적 통합이 저해될 수 있다. 특히 정치적 통합과정에서 특정지역이 정치적으로 소외되거나 경제적 혜택이 불공평하게 분배될 경우, 정치적 불만이 증폭될 수 있다. 독일에서도 통일후 사회적 혼란으로 말미암아 신나치운동과 인종차별주의운동 등 극우세력이 등장하는 등 정치적 문제가 발생하고 있다. 이런 점에서 통일후 정치적 민주화가 악화될 것이라고 우려하는 견해는 32.7%에 해당한다.

통일후 정치적 민주화에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-5 참조), 30대, 대재이상, 300만원 대의 소득 계층 가운데 민주화에 대한 기대치가 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 특징을 지닌 집단이 한국의 중산층이라는 점을 감안할 때, 한국의 중산층이 대체로 통일후 민주화에 대해서 희망적인 견해를 지니고 있다고 할 수 있다.

<표 IV-4-5> 통일후 정치적 민주화(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	3.29	0.96	1.02	0.40
	20 대 (229)	3.06	0.96		
	30 대 (247)	3.17	1.01		
	40 대 (207)	3.07	1.02		
	50 대 (125)	3.06	0.98		
	60 대 (93)	3.11	1.13		
교 육	중 졸 이하 (181)	3.19	1.00	3.34	0.04
	고 졸 (303)	3.02	1.03		
	대 재 이상 (426)	3.18	0.98		
직 업	화이트 컬러 (162)	3.17	0.99	1.97	0.07
	블루 컬러 (83)	3.34	1.02		
	자 영 업 (149)	3.12	0.97		
	농 립 어 업 (44)	3.11	0.87		
	주 부 (283)	2.98	1.04		
	학 생 (171)	3.21	0.97		
	무직 / 기타 (108)	3.08	1.03		
가족수입	100만원 미만 (118)	3.03	1.02	0.56	0.73
	100-199만원 (205)	3.07	1.05		
	200-299만원 (298)	3.13	0.96		
	300-399만원 (229)	3.19	0.96		
	400만원 이상 (129)	3.10	1.06		
	무 응 답 (21)	3.24	1.22		

(전체평균 3.12)

마. 통일후 사회적 격차와 경제상황 악화 우려

통일후 경제성장에 대한 기대치는 상대적으로 높은 반면, “빈부격차”(71.5%), “물가”(65.8%), “지역격차”(62.8%), “실업”(56.4%), “주택문제”(42.9%)를 우려하는 비율이 상당히 높게 나타났다. 통일후 경제성장을 기대하는 수치가 높음에도 불구하고, 경제상황의 구체적 실상에 대해서는 우려하는 견해가 높은 것이다.

특히 통일후 빈부격차가 매우 심각한 양상을 띠 것으로 나타난 것은 주목할만하다. 통일후 빈부격차가 “심화”될 것이라는 견해(71.5%)가 “마찬가지”(15.5%)나 “개선”(13.0%)될 것이라는 견해보다 월등하게 높게 나타났다. 경제성장에 대한 기대에도 불구하고 빈부격차는 오히려 심화될 것이라는 응답이 높은 것은 통일후 복지정책이 필요하다는 것을 시사한다. 통일이 경제적 도약의 기회임에도 불구하고 새로운 기회가 오히려 빈부격차를 심화시킬 가능성이 크다는 우려가 크게 자리잡고 있는 것이다. 통일이러는 기회를 효과적으로 활용하여 부의 증식과 새로운 일자리를 얻은 사람과 그 과정에서 상대적으로 소외된 사람간의 경제적 격차가 클 것으로 예상되고 있는 것이다.

통일후 빈부격차문제는 계층갈등과 관련되어 있다. 남한의 기업가들은 통일로 인한 양질의 노동력 및 자원의 확보, 새로운 시장의 등장, 북한지역 경제 건설의 특수 등을 새로운 기회로 인식할 것이며 이를 통해 재계세력관도의 변화를 시도할 것이다. 남한의 노동계층은 북한지역의 대량의 노동자층의 흡수로 인하여 북한지역의 노동자들과 경쟁해야 하며 임금협상을 포함한 자본가와의 협상에서 통일전에 비해 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 또한 남한의 노동계층은 주택난, 실업발생, 물가인상 등으로 인한 경제적 부담을 직접 피부로 느끼게 될 것이다.

북한지역의 노동자·농민들도 통일에 대한 환상에서 깨어나서 통일의 부정적 파급효과를 인식하게 될 것이다. 북한지역의 저소득층은 소비제품의 대량공급과 경제적 수준의 향상기회에도 불구하고 실업과 인플레이션, 주택난 등의

문제에 직면하게 될 것이며, 통일의 결과가 모두에게 동등하게 분배되는 것은 아니라는 현실에 직면하게 될 것이다. 특히 북한의 국영기업노동자 가운데 다수의 실업자가 발생할 것이다. 그리고 북한지역의 체제전환과정에서 시장경제 질서의 원리에 재빠르게 적응하여 부를 축적하거나 남한지역의 친인척 및 연고 관계를 이용하여 각종 이권에 개입한 사람들은 북한지역의 새로운 상류계층으로 등장할 것이다. 반면, 북한의 노동당간부, 군장교, 고급관료 등 기득권 계층들은 통일후 신분격하와 생활수준 저하를 경험하고 새로운 환경에 적응하는 과정에서 심각한 좌절감을 느낄 것이다.⁶¹

통일후 빈부격차에 대한 변량분석 결과(표IV-4-6 참조), 20대 및 30대, 대재이상, 자영업자, 300만원 이상 소득 계층 가운데 빈부격차에 대해서 우려하는 정도가 높게 나타났다. 30대의 대졸이상 중산층은 통일후 경제성장에 대한 기대치가 높은 동시에 빈부격차에 대해서 걱정하는 균형된 인식을 지니고 있음을 알 수 있다.

61 서재진, “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로”, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회, (1993), pp. 134-135.

<표 IV-4-6> 통일후 빈부격차(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.51	1.02	3.50	0.00
	20 대 (229)	2.23	1.06		
	30 대 (247)	2.04	0.94		
	40 대 (207)	2.09	0.99		
	50 대 (125)	2.15	1.05		
	60 대 (93)	2.11	0.90		
교 육	중 졸 이 하 (181)	2.29	0.98	2.01	0.13
	고 졸 (393)	2.15	1.00		
	대 재 이 상 (426)	2.12	1.01		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.17	1.05	3.26	0.00
	블루 컬러 (83)	2.24	1.08		
	자 영 업 (149)	2.00	0.91		
	농 립 어 업 (44)	2.43	0.93		
	주 부 (283)	2.03	0.95		
	학 생 (171)	2.27	0.99		
	무 직 / 기 타 (108)	2.37	1.12		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.10	0.97	0.74	0.60
	100-199만원 (205)	2.27	1.06		
	200-299만원 (298)	2.15	1.00		
	300-399만원 (229)	2.13	1.00		
	400만원 이상 (129)	2.10	0.93		
	무 응 답 (21)	2.19	1.03		

(전체평균: 2.16)

그리고 통일후 경제상황과 관련하여 통일후 각자의 생활수준은 어떻게 될 것인가에 대하여 알아 보았다. 통일후 각자의 생활수준이 “나빠질 것이다”(44.3%)는 비율이 “마찬가지일 것이다”(32.6%)나 “좋아질 것이다”(23%)는 비율보다 높게 나타났다. 통일후 각자의 생활수준에 대한 부정적 전망이 긍정

적 전망의 약 2배정도로 나타났다. 이처럼 통일후 경제성장에 대한 기대에도 불구하고 경제적 통합과정에서 발생할 수 있는 통일비용과 경제정책의 시행착오 등으로 인해서 통일후 각자의 실질적 생활수준이 나빠질 것이라는 견해가 다수를 차지하고 있다.

한편, 통일후 지역격차도 심각한 사회적 갈등이 될 것으로 예상된다. 통일후 지역격차가 “심화”(62.8%)될 것이라는 견해가 “마찬가지”(18.8%)나 “개선”(18.5%)될 것이라는 견해보다 월등하게 높게 나타났다. 독일의 경우 통일후 서쪽인을 지칭하는 줄부리는 의미의 베시스(Wessis)라는 용어와 동쪽인을 지칭하는 시골뜨기라는 의미의 오시스(Ossis)라는 용어가 동서독주민간에 서로 경멸적으로 사용되고 있는 것은 양쪽 주민들간의 심리적 갈등을 상징적으로 나타내 준다. 동서독지역간의 갈등은 심리적 차원에만 머물러 있는 것이 아니다. 현실적으로 구동독지역 5개주의 재정자립도가 미약함에 따라 중앙정부와 지역정부간의 권한문제, 재정지원문제, 행정구역개편문제 등이 대두하고 있다.⁶²

통일이전 남한지역에서의 영호남갈등이나 북한지역에서의 함경도·평안도간 갈등이 통일후 남북갈등이라는 지역갈등 속에 묻혀버릴 것이다. 통일후 심리적 불만, 정치·경제적 혼란, 정체성 상실 등으로 인해 생긴 불만이 지역갈등으로 표출될 수 있다. 남한지역 주민들은 통일후 세금부담이 가중되고 사회질서가 혼란한 것에 대해서 불만을 가질 것이다. 그리고 북한지역주민들은 시장경제에 적응하는 어려움, 개인주의 및 성과주의원칙에 대한 이질감, 북한지역 주민 전체의 이등국민으로의 몰락에 따른 상대적 박탈감 등으로 심한 정체성위기에 시달릴 것이다.

남북간 지역갈등은 심리적 차원에서의 박탈감이나 남북간 지역정서차원에

62 Stephan Eisel, “The Politics of United Germany”, *Daedalus*, Vol. 123 No. 1(Winter 1994), pp. 160-161.

그치는 것이 아니라 통일후 경제발전정책, 중앙정부와 지방정부간의 권한배분, 엘리트층원, 분배정책 등과 관련된 복합적 갈등으로 표출될 것이다. 남북간 지역갈등은 이념갈등과 정책갈등요인을 내포하고, 통일후 정치적·경제적·사회적 가치의 배분에 관련된 갈등의 총체적 표출일 것이다.

그런데 지역갈등은 남한지역과 북한지역을 단일지역으로 하여 발생한다기 보다는 남북한을 횡단하여 다층화된 양상으로 나타날 수도 있다. 예를 들면, 북한지역내에서도 통일전 개혁정책의 혜택을 많이 입었던 해안지역 및 경제특구 지역의 주민과 경제개혁의 혜택에서 소외되었던 내륙지방 주민들간에 정치의식이 다르게 나타날수 있다. 또한 통일후 북한경제체제전환 및 투자과정에서 해안지역 중심으로 경제발전정책이 실시될 경우 평안도와 강원도 등 발전정책에서 소외된 지역에서 불만이 보다 크게 나타날 수 있다.

통일후 지역격차에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-7 참조), 40대, 대재이상, 주부가운데 지역격차에 대해서 우려하는 정도가 높았다.

<표 IV-4-7> 통일후 지역격차(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.49	1.05	1.70	0.13
	20 대 (229)	2.38	1.03		
	30 대 (247)	2.38	1.01		
	40 대 (207)	2.23	1.00		
	50 대 (125)	2.53	1.04		
	60 대 (93)	2.45	1.10		
교 육	중 졸 이 하 (181)	2.56	1.05	3.28	0.04
	고 졸 (333)	2.37	1.01		
	대 재 이 상 (426)	2.33	1.04		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.45	1.08	3.41	0.00
	블루 컬러 (83)	2.47	1.02		
	자 영 업 (149)	2.46	1.09		
	농 립 어 업 (44)	2.77	1.10		
	주 부 (283)	2.18	0.89		
	학 생 (171)	2.42	1.07		
	무 직 / 기 타 (108)	2.46	1.05		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.25	1.00	1.99	0.08
	100-199만원 (205)	2.53	1.05		
	200-299만원 (298)	2.36	1.01		
	300-399만원 (229)	2.45	1.07		
	400만원 이상 (129)	2.26	0.97		
	무 응 답 (21)	2.19	1.21		

(전체평균: 2.39)

통일후 물가에 대한 우려도 높게 나타났다. 통일후 물가가 “악화”(65.8%) 될 것이라는 전망이 “마찬가지”(16.1%)나 “개선”(18.2%)될 것이라는 전망보다 월등하게 높게 나타났다. 통일후 북한지역 경제개건과 사회복지 비용의 지출로 인해서 재정지출이 증가함에 따라 물가가 인상될 가능성이 크다. 재정지출과

외국의 투자 및 차관 도입 등으로 유동성 자금이 증가하게 되면, 이를 활용해서 부동산투자가 활성화될 가능성이 있다. 독일도 통일후 물가인상과 이로 인한 실질 생활수준의 악화를 경험하고 있다. 이런 점을 감안할 때, 통일후 물가인상에 대한 우려는 당연한 것이라고 할 수 있다.

통일후 물가에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-8 참조), 30대 및 40대, 고졸이상, 주부, 200만원대의 소득계층 가운데 물가인상에 대해서 우려하는 정도가 높았다. 특히 가게를 실질적으로 운영하는 주부들이 물가인상에 대해서 우려하는 점이 주목된다.

<표 IV-4-8> 통일후 물가(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.73	1.07	3.68	0.00
	20 대 (229)	2.47	1.01		
	30 대 (247)	2.33	0.88		
	40 대 (207)	2.30	0.93		
	50 대 (125)	2.31	0.87		
	60 대 (93)	2.51	1.00		
교 육	중졸 이하 (181)	2.52	0.95	1.78	0.17
	고 졸 (393)	2.36	0.93		
	대 재 이상 (426)	2.40	0.98		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.39	0.95	4.42	0.00
	블루 컬러 (83)	2.43	1.06		
	자 영 업 (149)	2.30	0.86		
	농 립 어업 (44)	2.64	0.94		
	주 부 (283)	2.24	0.83		
	학 생 (171)	2.64	1.03		
	무직 / 기타 (108)	2.56	1.10		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.38	0.93	1.57	0.17
	100-199만원 (205)	2.51	0.97		
	200-299만원 (298)	2.32	0.90		
	300-399만원 (229)	2.41	0.98		
	400만원 이상 (129)	2.41	0.97		
	무 응 답 (21)	2.76	1.14		

(전체평균: 2.41)

통일후 실업문제도 우려되고 있다. 통일후 실업이 “악화”(56.4%)될 것이라는 견해가 “마찬가지”(11.6%)나 “개선”(32.0%)될 것이라는 견해보다 높았다. 그럼에도 불구하고 실업문제에 대해서는 사회적 격차나 물가보다 우려하는 정도가 낮다. 통일후 경제투자로 인해 고용기회가 증가하는 측면도 있지만, 북한 지역의 노동인력의 증가로 인해서 취업기회가 줄어들어는 측면도 있다. 또한 경제적 통합과정에서 경제성장이 둔화되면 고용기회가 줄어들지 않을 수 없다. 독일도 통일후 경제상황 악화로 인한 실업증가로 시달리고 있다.

실업문제에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-9 참조), 40대 및 50대, 고졸자, 주부, 100만원 이하 저소득층 가운데 실업문제에 대해서 우려하는 정도가 상대적으로 높았다. 경제상황이 악화될 경우, 이러한 계층이 우선적으로 실업의 고통에 직면하는 계층이라는 것을 알 수 있다.

<표 IV-4-9> 통일후 실업문제(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.77	1.26	3.81	0.00
	20 대 (229)	2.75	1.18		
	30 대 (247)	2.74	1.19		
	40 대 (207)	2.36	1.14		
	50 대 (125)	2.49	1.07		
	60 대 (93)	2.66	1.26		
교 육	중 졸 이 하 (181)	2.70	1.15	4.17	0.12
	고 졸 (393)	2.49	1.15		
	대 재 이 상 (426)	2.72	1.21		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.70	1.17	1.99	0.06
	블루 컬러 (83)	2.60	1.11		
	자 영 업 (149)	2.61	1.21		
	농 립 어업 (44)	2.89	1.13		
	주 부 (283)	2.45	1.13		
	학 생 (171)	2.75	1.21		
	무직 / 기타 (108)	2.71	1.29		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.48	1.15	1.35	0.24
	100-199만원 (205)	2.63	1.20		
	200-299만원 (298)	2.56	1.10		
	300-399만원 (229)	2.69	1.27		
	400만원 이상 (129)	2.74	1.20		
	무 응 답 (21)	3.00	1.22		

(전체평균: 2.63)

그리고 통일후 주택문제에 대해서 “악화”(42.9%)될 것이라는 견해가 “마찬가지”(21%)나 “개선”(36%)보다 높게 나타났다. 그러나 경제문제 가운데 주택문제에 대해서 우려하는 정도가 가장 낮게 나타났다. 독일의 경우 구동독지역 주민들의 서독이주로 인해서 서독지역에서 심각한 주택난이 발생하였다. 한국도

통일후 북한지역 인구의 이주로 인해 주택문제가 악화될 가능성이 있다.

통일후 주택문제에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-9 참조), 40대, 중졸이하, 주부, 100만원 이하 저소득층 가운데서 주택문제에 대해서 우려하는 정도가 높게 나타났다.

<표 IV-4-10> 통일후 주택문제(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.67	1.07	2.52	0.03
	20 대 (229)	3.02	1.11		
	30 대 (247)	2.95	1.11		
	40 대 (207)	2.78	1.14		
	50 대 (125)	2.93	1.06		
	60 대 (93)	2.70	1.17		
교 육	중 졸 이 하 (181)	2.71	1.09	4.86	0.01
	고 졸 (393)	2.82	1.12		
	대 재 이 상 (426)	3.00	1.11		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.99	1.11	3.99	0.00
	블루 컬러 (83)	3.14	1.17		
	자 영 업 (149)	3.02	1.06		
	농 립 어 업 (44)	3.11	0.99		
	주 부 (283)	2.64	1.09		
	학 생 (171)	2.85	1.15		
	무직/ 기타 (108)	2.85	1.13		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.72	1.07	0.75	0.59
	100-199만원 (205)	2.84	1.10		
	200-299만원 (298)	2.90	1.09		
	300-399만원 (229)	2.94	1.15		
	400만원 이상 (129)	2.92	1.13		
	무 응 답 (21)	2.81	1.44		

(전체 평균: 2.88)

바. 통일후 가치관 혼란과 법치질서 악화 우려

통일후 사회적으로 가장 우려되는 사항은 가치관의 혼란(75.7%)이다. 이 질적인 남북한 체제가 통일되면서 상이한 가치관이 충돌하는 것이 가장 큰 사회적 문제로 지적되었다. 북한지역의 주민들은 시장경제체제, 개인주의, 개방주의 등에 적응하는 과정에서 혹독한 시련을 겪을 것이다. 북한지역 주민들은 국가주의와 집단주의적 사고에 익숙해졌기 때문에 냉혹한 시장경제의 경쟁 원리에 부딪치게 될 것이다. 북한지역주민들은 자신들이 소중하게 여겼던 가치관과 행동원칙들이 무시되는 상황에서 소외감과 허탈감을 느낄 것이다. 또한 남한지역의 주민들도 통일후 냉엄한 현실을 인식하고 정신적 혼란을 느낄 것이다. 남한지역 주민들은 북한지역의 재건을 위해 많은 경제적 비용을 부담해야 하며, 통일로 인한 경제적·사회적 부작용을 해결하는 과정에서 통일의 결과에 대해서 냉소적인 태도를 지닐 수도 있다.

통일후 가치관 혼란은 세대별로 다르게 나타날 수 있다. 독일의 경우에도 통일후 세대간 갈등이 심각한 사회문제로 나타나고 있다.⁶³ 노년층들은 통일을 당위적이고 민족정서 측면에서 접근하는 반면, 젊은 세대들은 통일을 보다 현실적인 문제로 바라볼 것이다.

북한지역의 중장년층은 새로운 체제에 적응하는데 많은 어려움을 겪을 것이며 그만큼 그들의 불만도 클 것이다. 중장년층 가운데 직업교육과 재취업의 기회가 있는 기능직 종사자들은 현실적응을 위해 노력할 것이다. 그러나 사무직 종사자나 인문·사회분야 종사자들은 현실에 적응하는데 더 많은 어려움을 겪을 것이다. 북한지역의 젊은 층들은 중장년층에 비해 새로운 체제에 상대적으로 빨리 적응하겠지만 그 과정에서 생기는 불만과 좌절감도 클 것이다. 특히

63 Mary Fullbrook, "Aspects fo Society and Identity in the New Germany", *Daedalus*, Vol. 123 No. 1(Winter 1994), pp. 221-222.

북한지역에서 사회적응에 실패하고 하층집단으로 전락한 청소년층가운데 독일의 스킨헤드와 같이 극단주의적 집단이 형성될 가능성도 있다.⁶⁴ 이들을 중심으로 한 범죄와 극우정치이데올로기의 확대는 심각한 정치사회적 불안요인이 될 것이다.

통일후 가치관 혼란에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-11참조), 30대 이상 40대-50대, 대재이상, 주부와 자영업자, 400만원 이상 고소득자 가운데서 가치관혼란을 우려하는 정도가 상대적으로 높았다.

64 통일후 독일에서 등장하고 있는 신나치운동 등의 극우운동은 생활조건악화에 좌절감을 느낀 동독지역 주민들 가운데서 발생하고 있다. 이들의 외국인 배척운동은 동구사회주의권의 붕괴이후 증가한 이민유입과도 관련이 있다.

<표 IV-4-11> 통일후 가치관 혼란(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.36	1.04	3.77	0.00
	20 대 (229)	2.23	0.91		
	30 대 (247)	2.06	0.84		
	40 대 (207)	2.04	0.83		
	50 대 (125)	2.03	0.87		
	60 대 (93)	2.32	0.95		
교 육	중 졸 이 하 (181)	2.28	0.94	2.66	0.07
	고 졸 (393)	2.13	0.91		
	대 재 이 상 (426)	2.10	0.87		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.17	0.94	5.24	0.00
	블루 컬러 (83)	2.24	1.05		
	자 영 업 (149)	2.07	0.90		
	농 립 어업 (44)	2.57	1.07		
	주 부 (283)	1.95	0.72		
	학 생 (171)	2.30	0.94		
	무직 / 기타 (108)	2.22	0.88		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.21	0.96	0.85	0.51
	100-199만원 (205)	2.12	0.83		
	200-299만원 (298)	2.14	0.84		
	300-399만원 (229)	2.20	0.98		
	400만원 이상 (129)	2.02	0.84		
	무 응 답 (21)	2.24	1.34		

(전체 평균: 2.15)

통일후 사회질서 안정도 중요한 관심사항 가운데 하나이다. 통일후 법치문 제에 대해서 “악화”(58.1%)될 것이라는 전망이 “미찬가지”(21.6%)나 “개 선”(20.3%)보다 높게 나타났다. 통일후 가치관 혼란과 빈부격차로 인해 사회적 갈등이 심화되면 치안유지가 어려워지고 사회질서가 혼란한 상황이 발생할

수 있다. 이러한 사회질서 유지에 대한 우려가 법치문제 악화에 대한 전망으로 나타났다고 할 수 있다.

통일후 법치문제에 대해 배경변수별로 변량분석한 결과(표IV-4-12 참조), 30대 및 40대, 고졸이상, 자영업자와 주부, 400만원 이상 고소득층 가운데서 법치문제에 대해서 우려하는 정도가 상대적으로 높게 나타났다.

<표 IV-4-12> 통일후 법치문제(변량분석 결과)

변 수	집 단 구 분	평 균	표준편차	F값	P값
나 이	10 대 (99)	2.73	1.02	2.41	0.03
	20 대 (229)	2.51	0.92		
	30 대 (247)	2.42	0.99		
	40 대 (207)	2.45	0.98		
	50 대 (125)	2.66	1.10		
	60 대 (93)	2.67	1.13		
교 육	중졸 이하 (181)	2.71	1.06	3.52	0.03
	고 졸 (393)	2.48	1.00		
	대 재 이상 (426)	2.50	0.98		
직 업	화이트 컬러 (162)	2.55	1.00	3.68	0.00
	블루 컬러 (83)	2.70	1.04		
	자 영 업 (149)	2.47	1.04		
	농 립 어업 (44)	2.84	1.08		
	주 부 (283)	2.34	0.92		
	학 생 (171)	2.61	1.00		
	무직 / 기타 (108)	2.69	1.07		
가족수입	100만원 미만 (118)	2.51	1.04	0.52	0.76
	100-199만원 (205)	2.58	1.01		
	200-299만원 (298)	2.53	0.97		
	300-399만원 (229)	2.56	1.03		
	400만원 이상 (129)	2.41	1.00		
	무 응 답 (21)	2.52	1.12		

(전체평균: 2.53)

V. 고려사항과 정책방향

1. 여론조사결과와 실제갈등 양상간의 괴리:

갈등 심화 요인으로서의 여소야대 대통령제

대북·통일 정책을 둘러싼 국내 정치 대결은 대한민국의 역사 만큼이나 오래된 거의 반세기의 역사를 가지고 있다. 대북·통일 정책과 관련한 국내정치 투쟁은 때때로 다른 정치 주제를 압도하는 강력함을 보이기도 했다.

지난 반세기 동안 대북·통일정책에 관한 정치 대결의 성격과 양상은 변화해 왔었다. 그 변화를 결정했던 가장 구조적 요소는 1) 한국의 국내 정치 구조, 2) 남북한 간의 세력관계라고 할 수 있다. 상황적 요인으로서는 1) 국내 정치적으로 정파간의 이념·정책적 차이 및 정략적 이익의 대립 양상, 2) 이에 대한 북한과 미국의 직·간접적 개입 시도였다고 볼 수 있다.

한국 내 정치구조와 남북간의 세력관계는 대체로 1990년을 경계로 한 냉전의 탈냉전으로의 전환과 함께 확연히 변화했다. 한국의 정치구조가 권위주의로부터 민주주의로 바뀌었으며, 구소련 동유럽 공산권의 붕괴와 함께 남북간의 세력관계의 변화가 뚜렷해졌다.⁶⁵ 이에 따라, 통일·대북정책과 관련하여, 국내 정치적으로 정파간의 이념·정책적 차이와 대립 양상이 변화했으며, 이에 영향을 주고자하는 북한과 미국의 직·간접적 개입 시도의 방법과 양태 역시 변화했다고 할 수 있다.

여기서는 탈냉전과 민주화 시기인 90년대 이후, 특히 김대중 정부 시기를 중심으로, 국내정치와 대북정치 간의 관계를 고찰하고자 한다.

65 1980년대 후반부터 1990년대 초까지가 냉전과 탈냉전이 갈리는 시기라고 할 수 있다. 여기서는 본 논문의 주제와 관련하여, 노태우 정부 시기(-1991년까지)까지와 그 이후(1992년-현재)로 분류했다.

가. 대북정책 관련 국내정치 대결의 양상 변화

- 냉전 · 권위주의에서 탈냉전 · 민주화와 대북정책

1980년대 중·후반에 가장 격렬하게 전개되었던 권위주의 국가와 시민사회의 투쟁은 의도되지는 않았지만, ‘역사적 타협’을 결과했으며, 그것이 이후, 대북·통일 정책을 둘러싼 국내 정치 양상을 지속적으로 규정했다. 그 첫째는 정치적·절차적 민주화이다. 이제부터 국가 권력은 어떠한 경우에도 절차적 민주주의를 준수한 가운데, 장악되어야 했다. 둘째, 국가가 시민사회를 일방적으로 규율하는 관계에서, 국가와 시민사회 간에 보다 동등한 관계가 성립했다. 이와 함께 시민사회의 대변자인 정당과 사회단체 등 중간구조가 국가와 시민사회를 실질적으로 매개하기 시작했다. 셋째, 안보·통일문제에 대한 민주화였다. 과거 안보·통일 문제는 국가의 독점물이었으며, 국가가 시민사회를 규율하고 지배하는 지배 이데올로기였다. 이제부터 안보·통일 문제에 대한 시민사회와 그 대변인인 정당과 사회단체의 간섭과 참여가 보장되어야 했다.

이러한 ‘역사적 타협’의 결과로 1990년대, 남북관계 관련 문제를 둘러싼 한국에서의 정치적 이데올로기적 투쟁에 큰 변화가 발생했다. 첫째, 과거에는 반독재와 통일은 상호 융합되어 시민사회가 국가에 대항하는 가장 강력한 이데올로기적 명분이었다. 그러나 절차적 민주주의가 확보되자, 반독재와 통일의 양 요소는 상호 분리되었다. 반독재와 분리된 이데올로기적 요소인 ‘통일’의 이데올로기적 동원력은 현저히 약화되었다. 둘째, 정당과 사회단체 등 중간구조가 국가와 시민사회를 실질적으로 매개하게 되면서, 국가와 시민사회 간의 직접적 물리적 충돌의 개연성이 훨씬 약화되었다. 셋째, 안보·통일문제는 국가가 시민사회를 권위주의적으로 규율하는 지배 이데올로기로서의 성격을 상실하고, 그 대신에, 국가와 시민사회를 매개하는 여러 중간 집단들 간의 정치 투쟁의 소재로 변화했다.

1990년대 초에 도달하면, 전통적 전선인 국가 대 사회 간의 반공·안보 대 반독재·통일의 이데올로기적 전선이 약화되고, 그 대신 시민사회 내부에 북한을 다루는 데 있어서의 강경론과 온건론이라는 새로운 대결축이 핵심 전선으로 등장했다. 1990년대 대립 구도가 대북 강경론과 온건론으로 재편된 이유는 1990년대 남북관계에 이중적 상황이 존재했기 때문이었다. 즉 1990년대의 남북관계는 한국의 대북한 우위가 확고히 되었으며, 남북한 사이에는 여전히 냉전구조와 군사·안보 갈등이 상존했다. 대북 우위와 안보 위기는 이중적으로 작용하면서, 대북 강경론과 온건론으로 각기 종합되었다. 안보위기는 전통적 대북 공포에 기반한 냉전 대결의식이 존속하는 데 이바지하는 한편, 남북한 군사·안보 문제를 긴장완화와 협상을 통해 해결해야 한다는 필요성에 대한 자각을 높여 주었다. 대북 우위는 북한을 힘으로 밀어부쳐 굴복시킬 수 있다는 사고를 발생시키는 한편, 대북 우위를 바탕으로 북한을 평화적으로 변화시킬 수 있다는 사고도 발생시켰다.

강경론과 온건론의 대결은 김영삼 정부하에서 본격적으로 시작되었다. 김영삼 정부 시기의 주요한 쟁점은 대북 압박·붕괴론 및 포용·변화 유도론이었다고 할 수 있다. 이 두 축의 논점은 다음과 같이 요약할 수 있다.⁶⁶

대북 압박·붕괴론: “북한은 이미 경제난 등으로 회복 불능의 위기에 빠져 있다. 통일을 앞당기기 위해서는 이미 기울기 시작한 북한체제를 하루비빠 붕괴시켜야 하며 이를 위해 가능한 모든 압력을 가해야 한다. 경제적 압력, 외교적 압력, 군사적 압력을 모두 동원해 북한체제를 압박하는 것이 궁극적으로 북한주민을 독재의 압박으로부터 해방시키는 길이며, 민족의 숙원인 통일을 앞당기는 길이다. 북한이 무력 도발의 헛된 꿈을 갖지 못하도록 충분한 군사력을 키워야 하며, 도발

66 이원섭, 『새로운 모색, 남북관계의 이상과 현실』(서울: 한겨레 신문사, 1997), p. 67-68.

사태에 대해서는 즉각적인 응징을 가해야 한다. 북한이 무력 통일의 망상을 완전히 포기한다는 명백한 태도를 밝히고 이를 충분히 믿을 만한 실천적 조치가 있기 전에, 경제 협력 같은 도움을 쥐서는 안 된다. 이는 독재정권의 수명을 연장해 줄 뿐이다. 역사적으로 무력을 배제하고 합의에 의해 통일을 성취한 예가 없다. 남쪽의 온건론은 악용되거나 오판을 하게 할 가능성이 높다. 북한을 대화의 자리에 나오도록 유도하기 위해서라도 당분간은 전략적으로 강경하게 몰아붙일 필요가 있다.”

포용·변화론: “북한의 현 상황이 위기이기는 하지만 남쪽에서 기대하듯 당장 붕괴하지는 않는다. 북한체제는 경제난에도 불구하고 정치적으로는 안정되었으며, 군사적·외교적·경제적 목 조르기를 시도하면 오히려 경계심만 높이고 반발만 살 뿐이다. 북한을 포용하고 부드럽게 대해줘야 한반도에서의 긴장 완화를 가져올 수 있다. 한반도에서 긴장이 고조되면 전쟁의 위험성만 높아진다. 북한을 압도할 만한 군비를 갖추려면 국가예산이 비생산적인 곳에 소모되며, 북한 역시 이에 대항하기 위해 무력 증강에 나설 것이므로 악순환만 되풀이된다. 오히려 경제 협력 등을 통해 북한을 도와주어 체제위기를 넘기게 하고, 남한이 흡수 통일할 의사가 없음을 실천을 통해 보여주면서 신뢰를 쌓아가야 한다. 개방이 되면 북한 주민들의 생활이 나아지며 인권상황도 나아질 것이다. 또한 만일에 체제 붕괴가 급격히 이루어지면 남쪽에서 미처 준비하기도 전에 북한난민이 몰려들어 남한 사회에 큰 짐이 될 것이다. 설령 이러한 과정을 거쳐 통일이 이루어지더라도 북한 주민들을 먹여 살리려면 현재의 남한 경제력으로는 부담이 너무 크다.”

김대중 정부 시대에도 과거 두 진영의 기본 논지는 이어지지만, 일단 북한 붕괴론과 조기 통일론은 크게 약화되었다고 볼 수 있다. 김대중 정부 시대의 대북 강경론과 온건론의 주요 쟁점은 1) 북한을 다루는 데 있어서 압박정책과 봉괴유도를 기조로 할 것인가, 협상과 포용을 통한 변화 유도를 기조로 할 것

인가, 2) 북한으로부터의 안보문제 특히 대량 살상 무기 문제를 해결하는 데 있어서 '주고-받기에 기초한 협상'론 또는 '범죄에 대한 징벌론' 중 어떠한 것이 효율적인가, 3) 중장기적 남북관계의 목표는 흡수통일인가 또는 평화공존 수립인가, 4) 북한의 개혁 개방, 또는 대남 통일·안보 정책 상의 변화가 있었는가 그리고/또는 과연 그러한 변화를 유도하는 것이 가능한가, 5) 북한과 협상에서 상호주의를 철저히 또는 신축적으로 적용해야 하는가 등 5 가지라고 할 수 있다.

1990년대 전시기에 강경론과 온건론이 존속했지만, 김영삼 정부 시기는 핵 위기와 북한 붕괴론을 중심으로 대북 강경론이 전반적으로 득세한 시기였으며, 김대중 정부 시기는 대북 온건론이 득세하는 시기라고 평가할 수 있다. 김영삼 정부 시대의 전반적으로 보수적인 대북 정책이 국민의 지지를 결했다고 보기는 어렵다. 여론 조사 추이를 보면, 김영삼 정부가 들어 선 이후, 국민들의 대북한에 대한 여론은 점차로 악화되었으며, 북한 붕괴론의 영향으로 통일에 대한 전망 시기도 앞당겨지고 있다는 것을 발견할 수 있기 때문이다. 통일연구원의 여론 조사 결과를 보면⁶⁷ 북한을 협력 대상 및 지원 대상으로 보는 긍정적 인식은 1992년 85.9%, 1993년 79.5%, 1994년 59.6%, 1995년 36.9%로 점차 감소하고 있다. 또한 북한 변화 여부에 대한 인식도, 변화했다는 인식이 1992년 78.8%, 1993년 65.9%, 1994년 71.8%, 1995년 48.2%로 감소하고 있다. 또한 통일 예상 시기에 대해서 10년 내 통일 가능성에 대해서 1993년 45.1%, 1994년 73.8%, 1995년 50.4%였다.⁶⁸ 북한의 장래에 관해서는

67 박종철 외, 「1992년도 통일문제 국민여론조사 결과」, (서울: 민족통일연구원, 1994); 서재진 외, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」, (서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영 외, 「1994년도 통일문제 국민여론조사 결과」, (서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영 외, 「1995년도 통일문제 국민여론조사 결과」, (서울: 민족통일연구원, 1995) 각 해당 항목 참조 단 매년 각 항목이 설정되어 있지 않은 경우도 있음.

68 2000년과 2001년 10년 내 통일이 가능하다고 보는 비율은 각각 38.0%, 28.2%

1995년 경제난 등으로 붕괴할 것이라고 본 사람은 50.9%였다. 북한의 전쟁 도발 가능성에 대해서는 있다고 보는 측이 1992년 36.4%, 1993년 47.7%, 1995년 54.8%였다. 북한의 적화 통일 정책에 대해서는 1995년 93.3%가 불변이라고 보았다. 정경 연계 정책에 대한 찬성은 1993년 74.9%였다.⁶⁹ 또한 1994년 8월부터 1997년 말에 이르는 동안 ‘북한 붕괴론’이 한국 내 관련 학계에서도 지배적 견해였다는 것을 기억할 수 있다. 이 당시 ‘조만간 일어날 북한 급변사태와 흡수 통일을 대비하기 위한 차원에서의 수많은 연구가 행해졌다.’⁷⁰

나. 김대중 정부 시기 국내정치 갈등의 강화

김대중 정부 시기에도 김영삼 정부 시기의 대북·통일 문제를 둘러싼 구조와 내용의 동일성과 차이성을 보여주고 있다. 첫째, 대북·통일 문제가 정국 주

였다. 『중앙일보』, 2001년 9월 21일

69 여기에 인용된 연도 이외에도 1998년과 1999년도 여론 조사가 있다. 여론 추이를 보면, 북한의 전쟁 도발 가능성 인식이 1998년도에 강화되었다 1999년도에 약화되었다. 이를 제외하면, 모든 항목에서 북한에 대한 긍정적 인식 경향성이 강화되고 있다. 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, (서울: 통일연구원, 1999); 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, (서울: 민족통일연구원, 1998).

70 대표적인 것 중의 하나는 1997년도부터 법제정이 논의되어, 1999년에 입법화된 ‘통일대비 교육지원법’을 들 수 있다. <이 법은 당시 김영삼 정부 하에서 ‘북한붕괴 박두론=흡수통일박두론=통일대비론’의 맥락에서 입법 제안된 것이었다.> 입법을 위한 공청회에서 발표된 다음 논문의 논자들 참조 박용현, “『통일대비교육지원법』의 입법방향과 주요 내용,” 『통일대비교육지원법의 입법방향과 실천과제』, 통일대비교육지원법 제정 공청회, (통일원, 1997), pp. 3-5; 장명봉, “통일교육 활성화를 위한 입법회의 요청 - 통일대비교육 지원법 제정의 중요성”, 『통일대비교육지원법 제정을 위한 세미나』, 한국대학교육협의회/평화통일교육연구위원회, (1997.7.3), pp. 5-6.

도권을 잡기위해 경쟁하는 정당 간의 정략적 경쟁의 대상으로 존재했다. 둘째, 언론 등 대중 매체의 의사형성력이 여전히 컸지만, 이에 대항하는 시민단체의 영향력도 커졌다. 셋째, 주요 논쟁점은 대북 강경론과 온건론 사이의 대결이었는데, 김영삼 정부가 보수적이며 대북 강경론의 입장을 대변했다면, 김대중 정부는 대북포용정책으로 대표되는 대북 온건론을 대표했다. 여당은 주로 온건론에 기반한 논리를 폈고, 한나라당과 보수 언론은 강경론에 기반한 논리를 폈다.

이러한 상황은 김대중 정부 출범이후, 남북정상회담을 거치면서 현재 2001년에 이르기 까지 대체로 크게 변화하지 않았다. 다만, 온건론과 강경론의 대결은 남북관계의 주요 사건이 발생할 때 마다, 여야 정당의 국내정치적 주도권 장악과 연계되어 격화되었다. 특히 그 대결은 두 가지 사건을 매개로 하여 부분적으로 격화되는 한편, 새로운 국면에 접어들었다. 그 두 계기란 4월 13일에 치러졌던 16대 총선거와 6월 13-15일간의 남북정상회담이었다. 2000년 전반기 대북정책을 둘러싼 국내정치적 대결은 총선거를 둘러싼 주도권 다툼과 연계되어 첨예화되었다. 한나라당은 남북정상회담 개최 발표가 413 총선 선거 사흘 전에 발표된 것에 대하여 불만을 표했으며, '총론지지, 각론 반대'를 기조로 남북정상회담에 대해 원칙적으로 환영을 표하면서도 시종 비판적 자세를 유지했다. 남북정상회담은 대북포용정책과 김대중 대통령에 대한 지지도를 올리는 데는 기여했지만⁷¹ 남북정상회담의 성과를 놓고, 여당과 야당, 보수와 진보 사이의 전통적 논쟁이 재생되었으며, 때때로 정부여당과 야당 관련 당사자들의 부주의한 언사들을 계기로 불필요한 갈등이 첨예화되었다.

71 대북포용정책에 대한 지지도는 김대중 정부 이후 최대치인 87.7%를 기록했다. 남북관계의 변화에 따라 햇볕정책에 대한 지지도도 함께 움직이는 추세를 보이고 있다. 『문화일보』, 2000년 8월 25일. 김대중 대통령에 대한 지지는 집권초 70%를 상회했다가, 국내정치 난조로 계속 하락했다. 남북정상회담 이후 다시 50% 이상으로 올라섰다. 『조선일보』, 2000년 8월 24일.

한나라당 이회창 총재의 발언을 중심으로 종합하면, 야당과 보수층의 정부의 대북정책에 대한 주요한 논제는 다음과 같았다.⁷² 첫째, 북한의 전략적 변화 여부 및 신뢰성 문제이다. 한국 정부측이 정상회담은 북한의 전략적 변화를 의미한다는 관점을 주장하는 것과는 반대로, 야당은 정상회담은 북한의 전술적 차원의 책략이라는 관점⁷³을 제기했다. 둘째, 대북 협상 태도의 적절성 여부에 관한 것이다. 야당은 정상회담 성사 급급 및 국내정치 이용을 위한 북한에 저 자세 협상을 비판했으며, 상호주의를 지키지 못했다고 주장했다. 특히 남북자 국군 포로 문제를 해결하지 못한 채로 비전향장기수를 송환한 것에 대해 비판했다. 또한 정부의 “일방적” 대북지원에 대해서도 비판적 입장을 취하면서, 국회의 동의를 요구했다. 셋째, 자유민주주의적 정체성 손상 여부에 관한 것으로 여야의 입장이 첨예하게 대립했다. 이회창 총재는 “최근 우리는 정상회담을 계기로 우리 사회의 정체성에 일대 혼란이 오고 가치의 전도현상이 일어나고 있음을 주목”한다고 말했다. 넷째, 긴장완화와 평화 및 통일론의 문제이다. 야당은 6·15 공동 선언에 긴장완화와 평화에 관한 항목이 부재하고 자주와 통일에 대해서 언급한 것은 북한에 일방적으로 양보한 것으로 판단했으며, 우리 사회 내에 조급한 통일기대와 통일시장주의를 부추기고 있다고 비판했다. 다섯째, 대북정책의 투명성 및 국민적 합의 여부의 문제이다. 야당은 김대중 정부가 이 두 문제에서 불분명하다고 비판했다.

전체적으로 볼 때, 여야당의 정책개념에는 공통점과 차이점이 존재한다. 현

72 이하의 한나라당의 견해는 이회창, “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장”, 2000년 6월 9일, 6월 19일; “213대 국회 정당대표 연설”, 2000년 7월 6일; “정상회담 이후 남북관계 평가와 과제”, 2000년 9월 5일. 이상 이회창 홈페이지(www.leehc.com); 앞의 두 문헌은 주로 정부 정책에 대한 비판, 마지막 문헌은 대안 제시가 주요 내용이다.

73 송영대, “6·15 한달, 북, 聯共聯北전략 주력할 것”, 『조선일보』, 2000년 7월 14일

재의 북한이 변화해야 하며, 남북관계는 개선되고, 평화공존과 평화교류가 발전해야 한다는 데는 이견이 없다. 또한 남북관계의 개선의 경우에도, 우리 측의 기본적인 가치와 안보를 대가로 할 수 없다는 데도 이의가 없다. 그러나, 현 정부의 대북정책과 야당 및 보수층의 정책 대안은 중요한 차이점도 보여주고 있다. 물론 야당과 보수층의 정책 대안은 이론상으로도 머물러 있는 데, 만약 그것이 현실화되는 과정을 거치게 되면, 동일한 언명이라도 얼마든지 강조점이 다르게 현실 정책화될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 이러한 점을 유념하면서, 양 정책 대안의 이론상의 차이점을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 우선 남북한사이의 평화 정착과 우리측의 안보를 강조한다는 면에서 현 정부와 야당의 정책 방향에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나, 강조점이 북한측의 평화의지를 전제로 한 기초 위에 남북한 긴장완화 과정의 추구에 우선 순위를 두는가, 또는 북한측의 평화의지를 의심하면서 우리측 안보의 확실화에 두는가에 따라, 동일한 평화와 안보에 관한 강령도 전혀 다른 내용을 가지고 있다고 할 수 있다.

정부와 야당의 정책 방향에서 강조점이 상당히 다르게 설정되어 있는 분야는 남북한 교류 협력의 목표와 지향점과 관련한 것이다. 현 정부는 북한의 개혁 개방의지를 확고한 것으로 평가하면서 남북 ‘평화교류’ 특히 남북경제 협력을 통하여 남북한이 공동으로 이익을 보는 ‘상생의 관계’를 강조하고 있다. 북한이 남북경협으로부터 적극적으로 이득을 취하고자 한다면 북한이 ‘국제 규범’을 준수하고 ‘시장개방’을 해야 한다는 언명 이외에, 남북경협은 그 어떠한 요구와도 연계되어 있지 않다. 또한 남북관계의 진전 및 북한의 변화를 위해 현 정부에게 “제일 중요한 것은 김정일 위원장의 정권의 안정”이며, 개방과정에서 체제에 대한 딜레마를 고려할 때, “(북한의) 안정된 변화는 서둘러서는 안된다”는 견해를 내세우고 있다.

이에 대해 이회창 총재의 언명⁷⁴을 분석해 보면⁷⁵ 북한이 확고한 개혁 개

방의 의지를 가지고 있다고 인정하는 언명이 없는 대신에, 남북경협과 북한 경제 재건에 대한 우리측의 협조는 “우리의 지원이 북한의 폐쇄억압체제를 오히려 연장하고 강화해 줄 수 있음”에 대한 강한 우려와 연계되어 있다. 이회창 총재에 의하면, 대북정책의 목표는 “남북한 주민의 삶의 질 향상”인데 이는 북한 경제 재건과 남북한 주민의 자유왕래를 통해 실현되어야 한다. 이와 관련하여, “남북경협은 북한의 개방·개혁을 유도하는 방향으로 추진”되어야 한다. 또한 남북경협과 북한이 주민의 “물질적 조건 충족”뿐 만 아니라, (“북한주민에게) 자유가 보장”되도록 해야 한다. 또한 남북한 “교류 협력의 핵심”은 “남북한 주민의 자유왕래의 실현”으로서 설정되어 있다.

김대중 정부의 대북정책에 대한 지지는 남북정상회담을 전후로 최고조에 달했으며, 2000년 6월부터 10월까지의 남북관계의 속도가 지나치게 빠르다고 하는 ‘속도 조절론’이 등장하기도 했다. 그러나, 2000년 10월 이후 남북관계 진전의 탄력이 상실되고, 답방 회의론까지 등장하게 되었으며, 국민 여론도 대체로 소극적으로 변화했다. 그간의 여론 조사를 종합해 볼 때,⁷⁶ 남북정상회담을 계기로 김정일 위원장에 대한 이미지가 긍정적인 방향으로 개선되었지만, 북한

74 아래의 인용은 이회창, “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제”, 연세대 행정대학원 고위정책과정에서 행한 강연, 2000년 9월 5일; 그리고, “EU 상공회의소 오찬 연설문”, 2000년 10월 13일, 이회창 홈페이지 (www.leehc.org).

75 이회창 총재로 대표되는 한나라당의 대북정책에 대한 당론은, ‘신동방정책’이 시작될 당시 여당인 시민당의 정책방향에 대해 반대했던 1970년대 초 기민당/기사당의 보수파의 입장과 거의 동일하다. 1970년대 중반 이후 기민당은 온건파의 주도하에 당론을 변경했지만, 기사당은 1989년까지 보수적 당론을 고수했다. 이에 관해, 박형중 외, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리, 2000), pp. 108~110.

76 여기서는 주로 훈준, “남북정상회담 이후 북한·통일·남북관계에 대한 국민의식 변화”, 『사회비평』, (2001, 여름호), pp. 247-262; 여론 추이에 관한 연구는 이밖에도 이교덕, “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이”, 『대북포용정책과 국내 정치 여건 조성 방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 149-190.

사회에 대한 이미지의 변화는 그다지 크지 않았다. 그렇지만 북한의 태도 변화에 대한 기대가 높아지면서, 북한을 군사적 대치의 적대적 존재가 아니라 상호협력적 대화의 상대방으로 보는 견해도 늘어났다. 그러나, 북한에 대한 신뢰문제에 대해서는 유보적이며, 특히 2000년 10월 이후 남북관계가 정체하면서 북한에 대한 의구심이 증대했다. 통일을 반드시 해야 한다는 열망은 정상회담을 계기로 국민들 사이에서 높아졌다. 하지만 시간이 지남에 따라 이러한 열망은 조금씩 식어갔다. 10월 이후에는 대북정책에 대한 국민 여론 역시 비판적 경향이 강화되었다. 지지율의 지역별 격차는 상당히 높게 나타나, 호남이 가장 높은 반면, 경남 혹은 경북이 가장 낮게 나타나고 있으며, 정상회담 이후 지속적으로 그 격차의 정도가 늘어나고 있다.

2001년도 남북관계는 3단계를 거쳐 변화했다. 첫째 단계는 1월부터 3월초까지로 남북간 사이에 여러 당국 간 회담이 재개되었으며, 북한의 변화와 남북 대화에 대한 낙관적 견해가 표명되던 시기이다. 이 시기 북한은 금년도의 남북 대화에 대해 매우 낙관적 견해를 표명했고, 김정일 위원장이 상해를 방문하여 ‘천지개벽’ 등의 발언을 했으며, 북한 내부적으로는 ‘새로운 관점과 높이’ 등 이른바 ‘신사고’론을 펼쳤다.

둘째 단계는 김대중 대통령의 미국방문 직후, 3월 13일 5차 장관급 회담이 취소된 이후, 9월 초 재개 요구까지의 6개월간의 시기이다.⁷⁷ 한국 정부는 5차 장관급 회담의 개최, 2차 남북정상회담의 조기 실현을 위해 노력했지만, 북한은 이에 호응하지 않았다. 북한은 미국 부시 행정부의 강경한 자세 때문에 미·북, 남·북 관계가 개선되지 않고 있다는 입장을 취했으며,⁷⁸ 미국에 대한

77 제 3단계는 9월 5차 장관급 회담 성사 이후의 상황이다. 여기서는 이에 대해 다루지 않았다.

78 북한은 2001년 5월 17일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF) 고위관리회의에 제출한 ‘안보 보고서’에서 이러한 견해를 보였다. 『조선일보』, 2001

비난을 강화했다. 이시기의 특징은 1) 남북간 당국 간 회담이 중단된 채, 몇 차례에 걸쳐 남북 민간교류 행사가 열렸으며, 2) 북한이 점차로 남북관계의 중단 상태를 미국의 대북정책과 연계시키면서, 남측의 '일부 세력'에 대한 비난을 높여 갔다는 것이다. 북미 관계가 경색된 것이 분명한 4월 경 한나라당은 김정일 위원장의 서울 답방 문제를 '과거사에 대한 사과'와 연계시킴으로써, 사실상 답방을 반대하는 입장을 천명했다.⁷⁹

남북대화가 중단되었던 2001년 3월부터 9월 사이 6개월 동안 한국정부의 대북포용정책의 대내외적 토대는 훨씬 취약해졌다. 국내 경제 상황의 악화, 금강산 관광사업 주체인 현대 그룹의 위기 등으로 대북 지원과 경제 협력에 대한 인식이 악화되었다. 갑자기 대화를 중단시켜 버린 북한 당국의 행태, 금강산 육로 관광 협상 기피 등 북한의 태도도 한국 내 북한 불신을 키우는 역할을 했다. 부시 정부의 대북정책의 보수화는 국내 보수층의 대북포용정책에 대한 비판을 증대시켰다. 나아가, 2002년 말 대선을 앞둔 정쟁격화, 언론 세무조사 등으로 여야 관계, 정부여당과 언론과의 관계가 악화되었다. 이러한 와중에서 8·15 방북단 일부는 정부와의 약속을 무시하고, 북한 측의 기념행사에 참가했다. 그 여파로 임동원 장관에 대한 불신임안이 가결되었다. 결국 9월초 민주당/자민련의 공동정권이 붕괴되고 여소 아대가 재성립했다.

그간 대북포용정책에 대한 수행능력, 북한의 태도 및 정책 자체에 대한 국민 여론도 보수화되었다. 9월초의 여론조사에서는 대북정책이 어려움을 겪는 이유로, 33.1%가 북한 김정일 위원장의 의지부족과 남한 이용의도를 지적하고 있다. 또한 24.2%가 대북 정책 추진 과정에서의 김대중 대통령의 미숙과 정치적 의도, 17.7%가 야당과 보수진영의 반대, 12.9%가 미국 부시행정부의 대북

년 5월 21일

79 『내일신문』, 2001년 4월 6일.

강경태도, 8.2%가 일부 사회단체들의 급진적 통일의식을 지지했다.⁸⁰ 중앙일보가 2001년 9월 중순 발표한 조사에 따르면⁸¹ 햇볕정책 공감도는 남북 정상 회담이 열린 지난해(73.5%)를 예외로 했을 때 1998년 60.5%, 1999년 56.6%, 올해 48.4%로 계속 낮아지는 추세였다. 현 정부의 햇볕정책이 차기 정부에까지 이어져야 하는지에 대해 '부분적인 수정을 거쳐 이어져야 한다'가 63.2%로 다수였다. 대북정책의 기조와 관련, '상호주의로 진행' 해야 한다는 의견이 63.4%로 '가능한 한 지원을 통한 개방 유도'(28.7%)를 크게 앞질렀다. 김정일 국방위원장의 서울 방문에 대한 '찬성'은 1년 전 91.4%, 올해 75.4%로 감소했다.

2001년 미국에서 부시 정부의 등장, 남북관계의 정체, 국민여론의 보수화는 대북정책에 대한 정부여당의 입지를 약화시킨 반면, 한나라당의 비판적 입지를 강화시켜 주었다. 정부는 악화된 상황에도 불구하고 기존의 입장을 유지하고자 노력했다. 한나라당은 그에 대한 비판의 강도를 높였다. 그러나, 국민여론의 보수화는 반드시 한나라당의 보수적 대북정책에 대한 찬성으로 해석될 수는 없었다. 내일신문의 여론 조사에 따르면⁸² 7월 중순 경, '최근 이회창 총재의 대북정책에 대해 어떻게 생각하느냐'는 질문에 대하여 '지지한다'는 응답은 36.3%에 불과했으며, '지지하지 않는다'는 응답은 60.4%로 다수였다. 특히 젊은 연령층과 고학력층이 비판적으로 응답했다. 같은 여론 조사에서 김정일 위원장의 서울 답방에 대해 전체적으로 75.6%가 찬성했는데, 한나라당 지지층은 61.9%가 찬성했다.

이러한 여론 동향에 영향을 받아, 2001년 들어 이회창 총재는 대북포용정책과 햇볕정책을 구분했다. 대북포용정책은 노태우 정부 이후 우리 정부의 일

80 『내일신문』, 2001년 9월 4일.

81 『중앙일보』, 2001년 9월 21일.

82 『내일신문』, 2001년 7월 19일.

관된 정책으로서, 한나라당이 집권하더라도 계속될 것이라고 했다. 이회창 총재는 포용정책의 “포용이란 북한을 진정한 개방과 개혁의 길로 인도해서 한반도에서 전쟁의 위협을 없애고 평화공존의 터전을 마련하는 것”라고 정의하면서, 따라서, “튼튼한 안보, 상호주의, 투명성과 검증을 강조”⁸³해야 한다고 주장했다. 그러나, 햇볕정책은 포용정책을 시행하면서 한나라당이 주장하는 “상호주의, 투명성 검증 등과 같은 원칙을 도외시하면 우리는 그걸 햇볕정책이라고 말하고, 그런 의미에서의 햇볕정책을 반대하고 비판하는 것”이라고 했다.⁸⁴ 이회창 총재는 1) 북한에 일방적으로 끌려 다니고 있다는 것, 2) 전시 위주의 이벤트성 남북사업에 집착하고 있다는 것, 3) 남북정상회담 이후 우리의 안보태세가 급격히 이완되고 있다는 것, 4) 북한은 변하지 않았는데 북한의 개혁과 개방을 기정사실화하고 있다는 것, 5) 퍼주기식 대북지원을 합리화하는 것, 6) 대북정책과 통일정책이 대한민국의 기본가치에 확고히 기반하지 못하고 있으며, 대한민국의 정체성을 훼손하는 대화와 교류가 행해지고 있다는 것 등을 비판했다.⁸⁵

결국, 한나라당은 여론과 남북관계의 추이에 따라서, 온건과 강경의 유연한 태도를 취했다고 할 수 있다. 이는 야당으로서의 입지를 최대한으로 활용하면서, 정치적으로 이득을 취하고자 했던 것으로 볼 수 있다. 첫째, 한나라당은 대북포용정책은 완전히 부정하지 않는 자세를 견지하면서, 남북관계에 구체적 성과가 있을 때, 그리고 남북관계 전망이 밝을 때는 온건한 발언을 제기하는 한편, 남북간의 갈등과 돌발사태에 따라 여론과 남북관계가 냉각될 조짐이 보일 때 마다 정부의 대북정책에 대한 비판을 높였다. 이러한 한나라당의 태도는 대북정책에 대한 확고한 비전이 없이 오락가락하는 것으로 비춰지기도 했다. 비

83 전남·광주 경영인 포럼 연설문, 2001년 7월 27일

84 『주간조선』 인터뷰, 2001년 10월 23일

85 2. 6. 국회대표 연설문, 2001년 6월 7일. 기자회견문 /2001. 6. 7, 국회 교섭단체 대표 연설 /2001. 10. 8.

관적 경향은 특히 2001년 남북관계의 경색국면이 보다 확연해지자 강화되었는데, 주요 사건으로서는 김정일 담방을 둘러싼 과거사 책임문제, 북한 상선의 한국 영해 침범 문제, 황장엽씨 방미 문제, 8·15 방북단 사건 등을 통해 나타났다. 둘째, 한나라당의 태도에 큰 영향을 미쳤던 것은 국내 정치적 선거 유권자 집단에 대한 고려와 수도권과 영남에 각각 기반을 둔 당 내부의 온건파와 강경파의 주도권 투쟁의 항배였다. 이것이 분명하게 나타난 것은 9월 중순 경 불거진 대북 쌀 지원에 대한 문제였다. 지도부는 “농민들이 쌀의 과잉재고량에 따른 농민피해를 줄이기 위한”⁸⁶ 방안의 하나로서 30만 톤을 북한에 지원하기로 결정했다. 이는 그동안 ‘피주기론에 기반했던 한나라당의 기존 대북 정책의 일관성 훼손을 의심하는 당내 보수파의 강력한 반대에 직면하여 취소되었다.⁸⁷

돌이켜 볼 때, 1997년 말 대선 당시 김대중, 이회창, 이인제 세 대선 후보의 대북정책에 대한 정강은 크게 다르지 않았지만, 김대중 정부가 존속하는 동안 대북·통일 정책을 둘러싼 정쟁과 논쟁은 과거에 비해 크게 확대되었다고 볼 수 있다. 그 이유는, 첫째, 정책 논쟁 차원에서 보다 전향적인 대북포용정책에 대한 야당과 보수 언론을 중심으로 한 보수층의 반발이 심했다. 앞서 지적했듯이, 김영삼 정부 시기 동안 대북·통일 문제에 관한 국민여론은 점차로 보수화되어왔었는데, 김대중 정부는 이러한 보수화된 여론을 상대로 전향적 정책을 설득해야 했었다. 보수화되어있던 국민여론은 국회 의석 분포에서도 나타났다. 제1당은 야당인 한나라당이였으며, 보수적 자민련을 포함한 공동 여당의 의석을 합친 120석도 한나라당의 160석에 크게 미달했다. 집권 4년말에 접어들었

86 대북 쌀 지원에 대한 한나라당의 입장, 2001년 9월 26일.

87 이회창 총재는 “쌀 재고 과잉으로 고생하고 있는 농촌문제를 해결하기 위해 재고 쌀의 활용차원에서 대북 쌀 지원 문제를 검토”하라고 지시했지만, “우리당의 대북 정책의 기초에는 변화가 없으며, 이번 대북 쌀 지원 결정이 농민 표를 얻기 위한 당리당락 차원의 결정이 절대 아니다”고 강조했다. 『연합뉴스』, 2001년 9월 24일.

던 2001년 9월 임동원 장관에 대한 불신임안 표결 당시, 찬성은 149표, 반대 119표였다. 둘째, 김영삼 정부가 보수적 기조 하에서 상황에 따라 강경 정책과 온건 정책을 오락가락했다면, 김대중 정부는 여러 상황에도 불구하고, 온건론에 기초하는 정책적 일관성을 지켜 나갔다는 것이다. 그런데 일관성을 지켜나가자면, 강력한 국내 기반이 필요했지만, 과거와 비교할 때, 김대중 정부의 국내적 지지기반은 취약했다고 볼 수 있다. 노태우 정부의 대북·통일 정책 방향은 당시 강력했던 재야·학생의 통일운동의 압력에 의해 영향 받았었다. 김영삼 정부의 대북정책은 대체로 보수적 언론매체와 보수화되어가는 국민여론을 추수하고 있었다. 이에 비할 때, 김대중 정부의 대북정책은 공격에 취약했다. 즉, 원내 소수 세력으로서의 불리, 일부 시민 단체가 김대중 정부의 정책에 호의적 자세를 취했지만 주도적 영향력을 행사하지 못했던 것, 일부 시장지배적 언론과의 관계 악화, 남북관계의 여러 악재, 그리고 보수화되어갔던 국민여론 등을 지적할 수 있다. 이와 같은 세불리에도 불구하고, 김대중 정부는 대북포용정책이라는 정책적 소신과 일관성을 유지하기 위해서 노력했다고 볼 수 있다. 셋째, 김영삼 정부시기에는 대체로 남북관계가 경색되고, 북한과 부정적 관계를 유지했던 데 비해, 김대중 정부 시기는 남북정상회담 등 남북관계 진전에 따라, 불가피 남북한은 협상과 타협을 진행해야 했다. 그 협상과 타협의 해석과 승인을 놓고, 국내에서 보다 전향적 집단과 보다 보수적 집단 간에 논쟁이 격화되었다. 특히 ‘안보’ 문제, ‘대한민국 정체성’ 문제, 한미 관계에 관한 문제, 통일 문제 등이 등장할 때 마다, 보수층은 매우 강하게 반응했다. 넷째, 김대중 정부 하에서 지역성과 이념성의 결합이 강화되는 경향이 나타나면서, 대북·통일정책에 대한 논쟁이 강화되었다는 것이다. 정부의 대북정책 관련 시안에 대한 지지와 반대에서 호남과 영남간의 지역적 편차가 두드러지게 나타나고 있다. 즉 남북 관계 관련 시안에서도 지역성과 이념성이 결합하는 추세가 나타나고 있다.⁸⁸

다. 국내정치 갈등 심화의 구조적 요인으로서의 여소야대 대통령제 - 서독의 의원내각제와의 비교

한국에서와는 달리 일반적으로 서독에서 독일정책은 첨예한 국내정치 쟁점으로 거의 등장하지 않았다. 서독의 독일정책은 통일정책(1949-1969)→공존과 협력 정책(1969-1989)→통일정책(1989-1990)의 세 단계를 밟아서 변화했는데, 독일정책을 둘러싼 갈등이 심화되었던 예외적 시기는 1970년대 초 정책전환기에 국한했다고 할 수 있다. 야당인 기민·기사당은 1970년대 중반까지 정책전환에 완강히 저항하다, 점차로 노선을 수정, 1982년 재 집권시 전임 정부의 정책을 승계했다. 이시기 야당이 된 시민당은 콜정부의 정책에 대해 크게 저항해야할 필요가 없었다.

독일정책이 국내정치 쟁점으로 크게 부각되지 않은 이유는, 정책적 슬수 때문이 아니라, 구조적 여건이 존재했기 때문이었다. 첫째, 의원내각제로서의 서독 민주주의의 성격, 둘째, 서독의 동독에 대한 규범적 우세 견지, 셋째, 미국과의 원만한 관계 유지 등이었다.

서독과 한국의 경험을 비교할 때, 민주화 이후 한국에서 대북정책을 둘러싼 갈등이 지속적으로 전개되고 있는 구조적 요인으로서는 첫째, 대통령제의 취약점, 둘째, 북한에 대한 규범적 우세 견지에서의 의문성, 셋째, 미국과의 원만하지 못한 관계 등이라고 할 수 있을 것이다. 이하에서 이 세 가지 항목을

88 대북정책에 대한 여론 조사에서는 각 사안에 대해 정당지지자 별로 가장 뚜렷한 차이가 나타나며, 이는 지역성과 연계되어 있다. 김도중과 김형준, 최영진은 지역균열이 여야간의 이념균열과 융합하면서 이념적 기반을 갖는 지역균열로 고착화하고 있음을 지적하고 있다. 김도중, 김형준, “남북관계와 국내정치의 갈등구조: 통일담론을 중심으로”, 『국제정치논총』 제40집 4호 (2000), pp. 318-324; 최영진, “제16대 총선과 한국 지역주의 성격”, 『한국정치학회보』 제35집 1호 (2001), pp. 159-162.

중심으로 한국과 서독을 비교하면서 정책 시사점을 서술한다.

(1) 서독에서 국민적 합의의 배경

서독에서의 독일정책과 관련 비교적 국민적 합의가 존재했던 이유로 세 가지를 들 수 있다.

먼저 서독의 민주주의의 성격이다. 이와 관련 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 의원내각제이다. 의원내각제에서는 의회내 다수파에 의해 (연립)정부가 구성되고 정책이 추진되기 때문에, (연립)정부 및 여당은 원내외 야당 및 반대파와의 정치적 대결에서 구조적으로 우세한 입장을 견지할 수 있다. 둘째, 성숙한 정당 정치가 존재했다. 각 정당은 사회 내의 수많은 집단을 통합하고 그들의 이익을 종합하고 현실 가능한 정책으로 가공하는 역할을 해낼 수 있었다. 각 정당은 자기 그늘 하에 있는 단체들의 이익을 대변하는 한편, 과도한 견해 및 행위에 대해서는 규율 압력을 행사할 수 있었다. 콜 정부시기, 독일정책과 관련된 가장 중요한 갈등은 여/야간 갈등이 아니라, 여당세력 내부의 보수파와 온건파간의 갈등이었다. 또한 정당의 역할이 크기 때문에, 사회내 이념 및 정책 갈등이 정당간의 대결 중심으로 이루어 질 수 있었다. 따라서 정책·이념적 대결이 의회민주주의 제도 내에서의 절차, 규범을 준수하는 경향이 존재했다. 셋째, 정치인에 대한 일반적 신뢰가 존재했다. 1970년대초를 제외하고, 독일정책의 국내정치 악용 시비는 거의 일어나지 않았으며, 수상창을 중심으로 비밀채널 유지와 비밀 협상이 수없이 진행되었음에도 불구하고, '사고'가 발생하지 않았음이 특징적이었다.

둘째, 독일정책과 관련 서독 내부 정치가 안정적인 수 있었던 이유로 온건한 대동독 정책을 표방하면서도 동독에 대한 규범적 우세에 기초한 대립각을 견지했다는 것이다. 서독의 경우 '반공'과 민주주의는 처음부터 서독국민의 자발

적 합의 사항이었다. 서독은 내부에서 ‘통일보다는 자유가 우선이다’라는 원칙 및 ‘자유 속의 통일’ 원칙에 대한 뚜렷한 합의가 존재했기 때문이었다. 또한 동서독 관계 및 협상에서 서독은 구조적으로 동독에 대해 우세를 견지했다. 서독은 동독을 또 하나의 독일국가로 인정하고 싶어 하지 않았고, 동독은 이를 인정받고 싶어 하는 등, 구조적으로 동독이 서독에 아쉬운 소리를 하게 되는 구조였다. 동서독 정상회담이 성사되는 과정을 보면 이것이 가장 두드러지게 드러났다. 서독 보다는 동독 측에서 동서독 정상회담에 더 큰 관심을 가지고 있었다. 그 이유는 이를 통해 동독은 서독이 동독을 ‘동등한’ 국가로 인정한 것이라 전세계에 과시하고 싶었기 때문이었다. 따라서 서독 수상 헬무트 콜이 1987년 호네커가 서독의 수도 본을 방문할 수 있도록 허용한 것은 서독이 동독에 베푸는 큰 ‘시혜’라고 할 수 있었다.

또한 콜 정부는 동독에 대한 실용주의적 차원의 교류협력을 대폭 확대하는 한편, 연정 내부의 보수파의 반발을 무마하기 위해, 동독에 대해 이데올로기적 대립각을 한층 강화했었다. 1987년 호네커가 본을 방문시, 동독에도 생중계된 콜의 만찬 연설은 호네커의 입장에서 볼 때, 매우 통명스러운 것이었다. 즉, 콜의 만찬 연설은 다음과 같은 것을 강조했다. 1) 두 체제의 근본 입장에서 타협은 존재하지 않다는 것, 2) 두 정치 체제의 차이에 대해 침묵하는 것이 아니라 강조해야 한다는 것, 3) 독일인들이 분단 때문에 겪는 고통을 완화하기 위해 일상문제에서 실용주의적 협력은 불가피하지만 이념적 대립은 매꾸어질 수 없다는 것, 4) 평화를 위한 공동 책임의 강조 등이다.

서독의 여러 정당들간의 합의에 의해 작성된 ‘독일교육에 관한 지침’ 역시, 서독의 기본법의 기본가치인, 자유, 민주주의, 인권을 동독지역에 실현하는 것에 관심을 두며, 이를 향유하지 못하고 있는 동독 주민에 대한 처지를 생각하라는 식의 이데올로기적인 공세적 내용을 담고 있었다. 서독은 동독을 서독과 대등한 국가로 인정하고 싶어 하지 않았으며, 이러한 동독의 열등한 지위가 외

교 의전과 협상 과정에서 묵시적으로 드러나도록 배려했다고 할 수 있다.

셋째, 서독은 동독에 대한 온건한 정책을 취하면서도 미국과의 관계를 원만하게 유지할 수 있었고, 이 때문에 국민적 합의가 크게 흔들리지 않았다고 할 수 있다. 사민당 정부 시기(1969-1982), 국제정치의 대세는 미·소의 긴장 완화였기 때문에, 사민당의 정책 전환의 국내정치적 지지는 미국의 지지(와 압력)를 배경으로 하여 용이해졌다. 또한 동독 문제와 관련 서독은 대소 협상 우선 원칙을 견지하여, 대소 협상 이후 이를 바탕으로 우월적 입장에서 동독과 하위 협상을 진행했다. 이는 한반도 문제와 관련 북한의 대미 협상 우선론과 대조를 보여 준다. 미소간의 산냉전 시작과 동시에 등장했던 콜 정부는 안보 및 이데올로기상으로 미국에 밀착하는 보수적 정책을 취하는 한편, 막대한 경제지원(신용대부)으로 동독을 회유함으로써, 동서독 교류협력 관계를 현저히 발전시킬 수 있었다. 이러한 콜의 정책은 미국의 신뢰를 획득하고, 미국과의 동맹관계를 무엇보다 중요시하는 국내의 보수적 지지기반을 안심시키는 한편, 동독과의 관계 유지라는 서독의 국익도 충족할 수 있었다.

(2) 한국에서 갈등 증폭의 배경과 대책

여기서는 서독과의 비교라는 관점, 그리고 ‘국민적 합의기반 강화’라는 관점에 입각하여 서술한다. 먼저 일반 정치 차원에서 보면, 대북정책 관련 국내정치 대결 첨예화의 가장 큰 원인 중의 하나는 소수여당 및 대통령과 다수야당간의 대결 구도라고 할 수 있다.

대통령제하에서는 대통령도 의회도 모두 국민투표에 의해서 선출되기 때문에, 양측 모두 정치적 정당성을 과시할 수 있다. 따라서 여소 야대 대통령제하에서는 구조적으로 갈등이 심화될 수밖에 없다. 거대하고 규율있는 야당에 직면한 대통령측은 의회를 통하지 않고 국민에 직접 호소하는 정책을 취하고자

시도할 수 있다. 이렇게 되는 경우, 대북정책을 둘러싼 정책 대결은 의회와 정치의 장을 벗어나게 될 수 있다. 구체적으로 대통령·여당 측과 원외 시민단체 간의 공동전선이 형성될 수 있다. 또한 대북정책의 대국민 설득과 의사결정이 의회내의 토론과 정책 대결이 아니라, 정부 또는 친정부 시민단체가 주도하는 ‘통일교육’을 통해 이루어질 수도 있다.

또한 대통령과 야당 양측이 국민적 정당성에 대한 확신 및 이데올로기적·규범적 확신에 기초, 상대방의 정치적 정당성을 인정하지 않고 또한 상대측을 이데올로기적·규범적으로 공격하게 될 때, 갈등은 더욱 치열해 질 수 있다. 대북정책에 대한 논쟁은 정책 타당성과 합리성의 차원에서 이루어지는 것이 아니라, 이른바 친북·진보세력 대 냉전·수구 세력이라는 등식과 어휘를 사용한 이데올로기 투쟁으로 변화될 수 있다. 한국의 경우, 대북정책 논쟁이 전통적으로 정책 논쟁이 아니라 이데올로기 논쟁에 의해 크게 영향받는 경향이 나타나며, 여기에 지역 대립이 중첩되어 영향을 끼치고 있었다.

또한 대통령제하에서는 정당은 정치적 책임이나 정책 형성에서 그다지 큰 역할을 하지 못한다. 정당들은 사적인 도당이나 정책적·이념적 지향이 복잡하게 섞여있는 상황을 벗어나지 못했을 가능성이 높아지며, 한국의 경우 실제로 그러했다. 따라서 이념·정책 대결에서 정당의 역할보다는 (사적 이해에 영향을 받을 수 있는) 대중 여론 매체의 여론 주도 역할이 크며, (정치적 책임에서 비교적 자유롭고, 그 지지기반이 불분명한) 여러 종류의 시민단체의 목소리가 중요한 역할을 하게 된다. 정당의 논리제공 및 정치교육 기능이 미미하기 때문에, 이념 정책 대결이 다소간 세련되지 못하고, 말꼬리를 잡고 거칠어지는 양상이 존재한다. 또한 일반적으로 정치와 정치인은 부패한 것으로 간주되고 있기 때문에, 정책보다는 정치가 개인에 대한 불신과 증오 때문에, 정책 자체 또는 비밀교섭 등 실무 행위가 불신당하는 가능성이 증대했다.

2. 한국의 경제·사회 변화

가. 남남갈등의 실상

김대중 정부 기간 동안에 끊이지 않았던 논란중의 하나는 대북정책이다. 대북포용정책에 대하여 지지하는 층과 반대하는 층이 첨예하게 나누어져 있었기 때문이다. 소위 남남갈등이라고 불리워진 사회갈등이다. 대북포용정책을 지지하는 층은 북한과의 화해협력을 통하여 교류와 협력을 확대함으로써 한편으로는 북한을 변화시키고 또 한편으로는 북한과의 경제협력을 통하여 경제적 이익도 도모하고 나아가 향후 통일기반을 조성한다는 논리에 기초해있다. 매우 현실적이고 설득력이 있는 논리이기 때문에 확신을 가지고 지지하는 층이 존재한다.

대북포용정책을 반대하는 쪽의 사람들은 대북포용정책 자체를 반대하는 사람도 있지만 대북포용정책을 원칙적으로 지지하기는 하지만 북한에 일방적으로 주기만 한다든지, 북한에 끌려 다니는 등의 문제를 비판하는 층이다. 이중에서 대북포용정책 자체를 반대하는 사람들은 북한에 압박을 가하여 체제 자체를 붕괴시키는 것이 북한주민들의 고통을 조기에 해소하고 통일을 앞당긴다는 시각에 기초하여 있다.

대북포용정책을 반대하는 사람들은 정상회담 이후 남북관계가 순조롭게 진전될 때는 목소리를 죽이고 있다가도 북한이 남북회담 일정을 함부로 변경하거나 명확한 이유없이 남북간에 합의된 사항을 위반할 때는 매우 큰 목소리를 내곤하였다.

김대중 정부 초기에는 이산가족상봉 사업을 최우선 대북 과제로 앞세우고 추진하였기 때문에 월남자들을 중심으로 하는 보수그룹의 기대가 있었고, 또한 IMF 외환위기 상황에서 외자도입을 위해서는 남북관계가 안정되어야 한다는

논리들이 설득력이 있었다. 대북포용정책은 비교적 순조롭게 출범하였다.

그러나 점차 북한에 대한 지원은 증가하였지만 남북관계에서는 북한에 끌려다닌다는 비판이 비등하면서 대북정책에 대한 비판이 증가하였다. 급기야는 2002년 6월 월드컵기간 동안의 서해교전 사건, 제2차 북핵문제, 대북송금사건 등이 잇따라 불거지면서 화해협력 정책의 신뢰는 상당히 실추되었다.

대북 화해협력정책에 대한 주요 비판의 내용은 일방적으로 지원을 하면서도 북한에 끌려다닌다는 점, 남한이 지원한 현금으로 핵무기를 개발하였다는 점 등이다.

우리 국민들 중에는 아직 냉전시대의 반북대결정책을 선호하는 사람들이 많다는 것이 현실이다. 이들의 태도가 매우 견고하다는 것도 중요한 사실이다.

<문 31>에서 나타난 바와 같이 대체로 찬성하는 응답자가 55.1%를 차지하며, 적극 찬성하는 응답자 9%를 포함하면 64.1%의 응답자가 대북포용정책을 지지하는 것으로 나타났다. 또한 <표Ⅲ-3-15>에 나타난 바와 같이 “김대중 정부의 대북포용정책은 계속되어야 한다는 의견에 대하여 어떻게 생각하느냐”는 질문에 대하여 ‘대체로 찬성’ 항목이 55.5%, ‘적극 찬성’이 13%를 차지하여 도합 68.5%의 응답자가 대북포용정책은 지속되어야 한다는 입장을 보인 것이다.

대북포용정책에 대하여 반대하는 사람보다는 지지하는 사람들이 더 많기는 하지만 반대하는 사람들이 목소리를 더 크게 낸다는 점에서 보면 힘의 균형이 비슷하다고 볼 수 있다.

그런데 유의할 것은 위에서 지적한 바와 같이 대북포용정책을 반대하는 사람중에서도 대북포용정책의 기본방향은 지지하면서도 그 방법에 문제가 있다는 인식을 하는 사람들이 많다는 점이다. 그래서 대북포용정책에 대한 국민들이 여론은 반반으로 나뉘어져 있다고 평가할 수 있는 것이며, 남남갈등이라는 평가가 실제로 국민여론조사에서도 그대로 반영되어 있다고 볼 수 있다.

특히 김대중 정부의 대북정책에서 일방적인 지원을 한 것에 대하여 ‘퍼주기

라는 비난이 많이 제기되었던 것도 중요한 논쟁거리의 하나였다. 대북포용정책에 대해서는 원칙적으로 지지하는 사람들까지도 북한으로부터의 상호주의적 반대급부도 없이 우리측이 일방적으로 지원만 한다는 인식에 기초해 있는 반응이다. <표Ⅲ-3-12>에서 나타난 바와 같이 김대중 정부의 대북정책 중에서 가장 아쉬웠던 점으로 지적된 것이 ‘과다한 대북지원’으로서 전체 응답자의 절반에 가까운 42.2%를 차지하였고, 다음이 ‘국민적 합의부족’으로서 전체 응답자의 27.1% ‘정책의 투명성 부족’이 26.0%를 차지하였다. 과다한 대북지원을 하였을 뿐만 아니라 국민적 합의도 없이 정부가 독단으로 추진하였다는 비난이다. 남남갈등의 가장 중요한 요인이 바로 이런 인식에 근거한 것으로 볼 수 있다.

<문 40>에는 정부의 통일정책에 국민의 의견이 어느정도 반영되어 있다고 생각하느냐는 질문에 대하여 ‘별로 그렇지 않다’고 응답한 사람이 가장 많은 43.4%를 차지하였고, 전혀 그렇지 않다는 응답자 10.6%를 포함하면 54%에 달하는 응답자가 부정적으로 대답하였다.

그런데 대북정책에 대한 비판은 김대중 정부의 후반으로 갈수록 더 거세어졌는데 이것은 대북정책 자체에 대한 평가에 기인하기 보다는 김대중 정부 후반에 정권요직의 인사들이 부패혐의에 연루되어 각종의 게이트사건이 줄을 있게 되자 정권자체에 대한 혐오감이 정권의 정책일반에 대한 반감으로 확산된 것으로도 볼 수 있다. 흔히들 대북포용정책 자체는 큰 문제가 없으나 그것을 김대중 정부가 추진하기 때문에 싫다는 여론까지 나오기에 이르렀다.

나. 냉전의식의 변화 추세

대북포용정책에 대한 의견은 엇갈리고 있지만 남북관계의 진전은 현실로 인정하는 추세인 것으로 볼 수 있다. 냉전의식이 변화하고 있기 때문이다.

냉전의식은 반공이데올로기의 산물로서 분단이후 우리나라에서 사회의식을

지배하던 가장 중요한 이데올로기중의 하나였다. 냉전의식의 본질은 반복의 감정 및 논리로서 친북이나 아나나의 흑백논리로 발전되어 우리사회의 곳곳에 침투하여 정상적인 사고를 왜곡하는 의식형태였다.

남북관계의 진전과 더불어 북한을 보는 시각이 변화하였다면 냉전의식에도 변화가 있을 수 밖에 없을 것이다. 이러한 예상은 이번 국민여론조사에서 그대로 적중되었다. <문 33>에서 “남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적 영향을 미쳤다고 보십니까”라는 질문에 대하여 ‘약간 그렇다고 응답한 사람이 전체의 61.8%를 차지하며, ‘매우 그렇다고 응답한 13.0%를 포함하면 전체의 74.8%라는 대다수 국민이 우리사회에 냉전의식이 변화하고 있다고 응답한 것이다.

냉전의식의 변화를 보다 구체적으로 보기 위하여 <문 7>에서 “북한의 적화통일정책에 대하여 어떻게 생각하십니까”라는 질문을 물었다. 이에 대해서는 전체의 51.7%가 ‘북한의 적화통일정책은 여전하지만 이를 추진할만한 힘이 없다’는 항목에 응답하였으며, 14.9%는 ‘북한이 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다’는 항목에 응답하였다. 이것은 1999년 12월 조사시의 38.3%와 7.1%에 비하여 북한을 경계하는 시각이 감소한 것이다.

그러나 주목할 것은 아직도 냉전의식이 많이 남아있다는 점이다. 남북관계의 진전이 냉전의식을 약화시키는데 기여하였다고 응답한 사람이 전체응답자의 74.8%나 되지만 응답의 강도가 약하다는 점을 중시해야 한다. 즉, “남북관계 변화가 우리사회의 냉전의식을 약화시키는데 긍정적 영향을 미쳤다고 보십니까”라는 질문에 대하여 ‘약간 그렇다고 응답한 사람이 전체의 61.8%에 달하기 때문이다.

다. 남북관계와 경제의 연관관계에 대한 인식

남북관계의 진전을 단순히 통일에만 한정하여 인식하는 것이 아니라 경제적 측면과도 관련하여 인식하는 경향이 나타나고 있다. 통일문제를 정치적 차원에서 떠나 경제적 측면으로 인식하는 것은 매우 바람직한 현상이며, 남북관계의 정치화를 벗어나서 기능주의적 접근법을 강화할 수 있게 된다.

1997년 IMF 구제금융사태 이후 외자도입이 긴급하였던 상황에서 남북관계는 외국투자자들에게 투자분위기 판단의 중요한 변수가 되었다. 남북관계가 안정되고 전쟁의 위험이 없어야 투자결정을 하기 때문이다. 이러한 요인때문에 결국은 남북관계와 경제의 상관관계가 매우 긴밀하게 되었다.

<문 35>에서 나타난 바와 같이 “우리 경제를 위하여 남북관계의 개선이 긴요하다는 견해에 대하여 어떻게 생각합니까”에 대한 질문에서, ‘대체로 찬성한다’는 응답자가 전체의 62.4%로서 매우 높게 나타났으며, ‘적극 찬성한다’는 응답자 25.8%를 합치면 전체의 88.2%가 경제를 위하여 남북관계 개선이 긴요하다고 응답하였다.

또한 <문 43>에서 보는 바와 같이 “통일정책 추진과정에서 어느 부문에 역점을 두어야 한다고 생각하십니까”라는 질문에서 경제 교류협력이라고 응답한 사람이 전체의 33.5%로서 가장 많으며, 다음이 국가안보라고 응답한 사람이 28.6%로 다음을 차지하며, 사회문화교류라고 응답한 사람이 20.7%, 정치신뢰 구축이라고 응답한 사람이 17.1%로서 가장 낮았다.

그런데 <문 36>에서 보는 바와 같이 “남북관계를 개선해야 하는 이유”를 묻는 질문에서는 그 응답 방향이 엇갈리는 것을 볼 수 있다. 응답자의 50.2%가 ‘통일을 위하여’라고 응답하였으며, 18.8%의 응답자가 ‘전쟁방지를 위하여’라고 응답하였으며, 18.3%의 응답자가 ‘남북경협을 통한 경제적 이익을 위하여’라고 응답하였다.

경제 발전에 초점을 맞출 경우 남북관계 개선은 매우 기능적인 수단으로 인식되면서 정치적 판단과 그 밖의 부수적인 판단은 유보되는 것으로 판단할 수 있다.

이런 점에서 볼 때 향후 남북관계 진전의 필요성을 국민들에게 설득하기 위해서는 경제적인 논리로 접근하는 것이 필요하다는 정책적 함의를 도출할 수 있다.

3. 합의기반 조성 방향

가. 북한에 대한 상반된 시각

대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지 그 구체적 방법론을 도출하기 위해서는 대북정책이나 북한에 대한 국민의 인식에서 합의를 이루거나 이루지 못하고 있는 것은 어떤 문제인지를 파악해야 한다.

전반적으로 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 국민 대부분이 동의하고 있으나 그 방법론에 대해서는 이견이 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 시기외는 상관없이 약 30%의 국민은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있다. 대체로 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 6:4 정도의 비율로 나타나는데, 이는 대북접근방식에 대해 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다.⁸⁹

89 1996년과 1997년을 제외하고 「통일연구원」은 1992년부터 1995년까지는 20세 이상의 성인 남녀 1,500명, 1998년에는 1,000명, 1999년에는 1,200명, 2003년에는 1,000명을 대상으로 통일문제에 관한 여론조사를 실시했다. 시대적 상황을 반영하려다 보니 조사대상에게 매년 똑같은 질문이 주어진 것은 아니나 비교적 설문 의 연속성이 유지되었기 때문에 특정 문제에 대한 여론의 변화추이를 관찰할 수 있다. 아직 출판되지 않은 2003년의 조사결과를 제외하고 각 년도의 여론조사 결

<표 V-3-1> 대북인식 변화 추이

		1992년	1993년	1994년	1995년	1998년	1999년	2003년
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
긍정적 인식	협력대상	45.2	28.7	20.4	25.2	24.8	32.6	38.2
	지원대상	40.7	50.8	39.2	11.7	12.4	19.3	16.2
	계	85.9	79.5	59.6	36.9	37.2	51.9	54.4
부정적 인식	적대대상	8.2	14.3	7.1	15.9	13.8	8.2	12.5
	경계대상			30.7	43.7	40.6	28.7	28.6
	계			37.8	59.6	54.4	36.9	41.1
중립적 인식	경쟁대상	5.9	5.7	2.5	3.5	3.3	3.1	4.5

국민 대다수가 북한이 머지않은 장래에 붕괴한다고 생각하면 조속한 통일을 위하여 대북 경제지원의 중지 등 붕괴를 촉진하는 정책을 선호할 수도 있다. 북한의 장래에 대한 시각에서 가장 뚜렷한 특징은 1995년부터 1998년까지 붕괴론과 생존론으로 확연히 양분되어 있었던 점이고, 이는 특정한 정책에 대한 전폭적인 지지를 어렵게 만드는 중요한 요인의 하나였다.

그러나 ‘국민의 정부’ 이후 북한 붕괴론은 현저히 줄어들었고 대북포용정책에 대한 국민의 지지는 크게 늘어났다.

과에 대해서는 박종철 외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1992); 서재진 외, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 최수영 외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영 외, 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1998); 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조

<표 V-3-2> 북한장래에 대한 인식

		1995년 (%)	1998년 (%)	1999년 (%)	2003년 (%)
붕괴	경제난 등으로 붕괴	50.9	45.8	37.6	26.9
생존	그럭저럭 생존	44.6	43.4	46.8	29.2
	경제난 극복하여 발전	4.5	4.7	9.3	43.8
	계	49.1	48.1	56.1	73.0

북한이 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 응답이 1995년의 여론조사에서는 50.9%, 1998년 조사에서는 45.8%, 1999년에는 37.6%, 2003년에는 26.9%로 줄어들었는데, 이 조사결과는 국민이 북한의 붕괴 가능성을 시간이 지날수록 낮게 보고 있음을 나타낸다. 이미 1990년대 초반부터 붕괴 가능성이 끊임없이 제기되어 왔으나 여러 어려움 속에서도 북한이 지금까지 건재해 왔음을 국민들이 의식하고 있다고 하겠다. 이 때문에 ‘경제난을 극복하여 발전해 나갈 것’이라는 응답도 1995년과 1998년에 각각 4.5%, 4.7%였으나, 1999년에는 9.3%로, 2003년에는 무려 43.8%로 급증하여 북한 장래를 어둡게 보는 비율이 크게 줄어들고 있다.

한편 북한의 변화여부와 그 정도에 대하여 많은 논란이 제기되고 있다. 부분적인 변화의 조짐에도 불구하고 북한은 ‘우리식 사회주의’의 지속과 대남혁명 전략을 고수할 것이라는 견해에서부터 북한이 이미 대내외정책과 대남정책에서 상당한 변화를 보이고 있다는 견해에 이르기까지 다양한 시각이 제시되고 있다.

그런데 북한의 변화여부와 그 전망에 대한 국민들의 시각은 국민들이 어떤 방향으로 대북정책이 전개되어야 한다고 생각하느냐를 가늠할 수 있는 척도라고 할 수 있다. 예컨대 국민 대다수가 북한이 체제내 개혁과 대남관계 개선 지향의 변화를 보인다고 인식할 경우 국민 대다수는 그 변화를 촉진할 수 있는 대북정책을 지지할 것이라고 생각할 수 있다.

북한이 변화하고 있다는 인식은 점점 늘어나는 추세이나 1995년과 1998년의 경우는 변화를 인정하거나 부정하는 국민이 거의 절반이었으며 1993년과 1994년, 1999년의 경우에도 부정하는 쪽이 30%에 가까워, 국민이 북한의 변화 여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고는 말할 수 없다. 더욱이 2000년 남북 정상회담 이후 북한이 장관급 회담 등 남북 당국간 회담을 적극적으로 수용하고 있음에도 불구하고 최근의 여론조사에서도 국민의 약 40%가 북한의 변화를 부정하고 있음은 북한에 대한 국민의 경계심이 상당히 강함을 보여준다.

<표 V-3-3> 북한변화 여부에 대한 인식

		1992년 (%)	1993년 (%)	1994년 (%)	1995년 (%)	1998년 (%)	1999년 (%)	2003년 (%)
변화	약간 변화		51.5	54.0	38.7	40.2	53.5	44.5
	많이 변화		14.4	17.8	9.5	10.0	12.1	16.1
	계	78.8	65.9	71.8	48.2	50.2	65.6	60.6
불변	별로 변하지 않음				39.0	34.3	19.3	28.2
	거의 불변		30.3	23.5	12.9	11.1	8.9	11.2
	전혀 불변		2.7	4.7				
	계	21.3	33.0	28.2	51.9	45.4	28.2	39.4

북한에 대한 경계심은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식에서 보다 뚜렷히 나타난다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문체에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있다. 최근 다시 불거진 북한 핵문제 때문인 것으로 판단되지만 ‘국민의 정부’ 이후 대북 여론이 이전과 비교해 상당히 호전된 2003년의 조사에서도 전쟁도발 가능성이 크다는 대답이 60%를 넘어, 북한에 대한 의심이 상당수 국민 사이에 사라지지 않고 있다는 사실이 확인되었다.

<표 V-3-4> 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 인식

		1992년	1993년	1995년	1998년	1999년	2003년
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
있음	매우 크다	45	83	107	122	49	184
	다소 크다	31.9	39.4	44.1	45.5	39.3	41.8
	계	36.4	47.7	54.8	57.7	44.2	60.2
없음	거의 없다	54.6		11.0	7.7	8.5	15.3
	별로 없다		39.8	34.3	31.2	42.3	24.6
	전혀 없다	8.9	5.6				
	계	63.5	45.4	45.3	38.9	50.8	39.9

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식은 북한의 적화통일정책에 대한 인식과 유사하여 두 항목에 대한 국민의 인식이 일관성을 가지고 있음을 엿볼 수 있다. 북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 현 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인중의 하나이다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 정부의 대북포용정책 지지율에 상당한 영향을 미치는 변수이다. 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 어느 시기이든 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 85-90%에 이르는 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다. 그러나 최근에 올수록 “정책을 실행할 힘이 없다”는 생각이 늘어나 북한의 적화통일정책의 불변성에 대한 인식이 다소 완화되고 있다.⁹⁰

90 2003년의 조사에서 “남한과의 공존을 원한다”는 응답이 크게 늘어난 것은 이전의 조사에서와는 달리 “모르겠다”는 선택지를 제외한 영향이 있는 것으로 보인다.

<표 V-3-5> 북한의 적화통일정책에 대한 인식

		1995년	1998년	1999년	2003년
		(%)	(%)	(%)	(%)
불변	정책은 변치않고 기회 엿봄	55.2	58.1	46.3	33.5
	정책은 여전하나 여력 없음	38.1	30.0	38.3	51.7
	계	93.3	88.1	84.6	85.2
변화	남한과의 공존 원함	6.7	7.0	7.1	14.9

결론적으로 대북 화해·협력정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진방식에 있어 논란이 존재한다. 논란은 대북 안보와 화해라는 이중성과 우리 사회에 뿌리깊이 존재하는 대북 불신감에 기인한다.

대북정책에 비판적인 국민들은 북한이 대남혁명전략을 포기할 것인지에 대해 회의적이다. 그러므로 대북정책에 대한 국민적 공감대를 확산시키기 위해서는 빈번한 당국간 회담의 개최 등 드러나는 현상으로만 설득될 수 없는 점을 감안, 북한의 대남혁명전략에 변화가 있는지의 여부에 대해 명쾌한 설명이 있어야 한다.

과거에 비해 대북 여론이 호전되고 있는 것은 분명하지만, 이는 반공주의로 대표되는 보수적 정치관이 바뀌어서가 아니라 북한에 대한 인식이 변화하기 때문이다. 곧 북한의 국력이 쇠퇴함에 따라 북한이 남한과 공존을 원한다는 인식이 늘어난 데 바탕을 두고 있는 것이다. 따라서 남북관계가 다소 개선되더라도 북한이 이러한 인식에 반대되는 행위를 할 경우 여론은 다시 북한에 대한 불신으로 돌아설 것이다.

한편 북한에 대한 인식 및 대북정책에 대해서는 성별, 연령, 학력 등에 상관없이 대체로 국민 대다수가 비슷한 견해를 가지고 있으나 배경변수별로 약간의 차이도 발견된다.

배경변수별로 나뉘어진 집단간에 가장 큰 차이를 보이는 변수는 연령 또는

세대이다. 20-30대 청년층 또는 신세대는 북한을 비교적 덜 적대적으로 보고 있고 북한의 대남도발 가능성에 대해서도 노년층보다 부정적일 뿐 아니라 북한의 변화를 더 많이 인정하고 있다. 따라서 청년층은 대북정책에 대해서 다른 연령층보다 전향적인 태도를 보이고 있다. 청년층은 다른 연령층에 비해 북한을 포용하는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 대북경제지원에 대해서도 찬성률이 다른 연령층에 비해 높다.

그 다음으로 중요한 변수는 학력이다. 학력에서는 대재 이상의 고학력층에 주목할 필요가 있는데, 고학력층 역시 청년층과 마찬가지로 대북정책에 대해 대체로 전향적인 자세를 나타내고 있다. 이들은 대북정책이 북한을 포용하는 방향으로 전개되어야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 저학력층보다 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 부정적인 태도를 보이고 있다.

성별로 볼 때 여자는 남자에 비해 대체로 보수적인 경향을 보였다. 여자는 상대적으로 북한을 경계대상 또는 적대대상으로 인식하는 비율이 높으며 북한의 변화 가능성에 대해서도 회의적이다. 이는 차별성이 있는 통일교육 실시를 통해 배경변수별로 나타나는 이러한 차이를 해소할 수 있는 방법이 모색되어야 함을 말해준다.

나. 견해차이의 인정

포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성될 수 있는데, 그 정책을 지지한다고 해서 다수의 하위 내용 모두를 지지하는 것은 아니다. 정책을 지지하여 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 지지하는 반면 다른 일부는 몇 가지의 내용만을, 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하는 경우도 있다. 그리고 똑같이 지지한다 하더라도 지지하는 열정에 있어 차이가 있으며 생각에서의 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것도 아니다. 곧 어떤

생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에도 동의한다는 것은 아니다.

결국 어떤 정책에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그런 합의내에서조차 많은 개인적 차이가 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해·협력하고 북한을 도와주는 정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다.

따라서 합의의 차원(dimension)이나 영역(boundary)은 상황과 문제에 따라 가변적이라고 할 수 있다. 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지기도 한다.⁹¹ 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다.

합의 형성에서의 이러한 변화는 사회 중추세대의 변화나 정치적 리더십, 사회성격의 변화 등에 연유한다. 이 점에서 모든 사람이 참여하는 합의는 존재하기 어렵다. 특히 다양한 이익을 가진 개인들이 자유롭게 활동하는 대규모 사회에서는 더욱 그러하다.⁹²

그럼에도 불구하고 전통적으로 서양철학은 플라톤(Platon)에서부터 아퀴나스(T. Aquinas), 칸트(I. Kant), 헤겔(G. W. Hegel), 20세기의 하버마스(J. Habermas)에 이르기까지 합의의 실현이 가능할 뿐 아니라 바람직하고 필요한 것으로 보아왔다. 합의가 사고의 정확성, 결정과 행동의 적절성을 보장한다고 생각했기 때문이다. 특히 고대의 철학자들은 공동체의 합의가 정확한 판단과 결정에서 핵심적 요소라고 생각했다.

91 통일문제에 대한 합의결과의 가변성과 비합리성을 보여주는 논문으로서 김재한, “한국 국가전략의 개념적 구도”, 『국가전략』, 제5권 1호 (1999), pp. 215-248 참조

92 이 점에서 대북정책상의 큰 틀에 대한 합의의 추구는 가능할지 모르나 세세한 문제에서 합의의 형성은 거의 불가능하다고 할 수 있다.

그들의 생각대로 올바른 결정에서 왜 합의가 필요한지 이유는 많다. 예컨대 우리는 합의를 통해 개인적 편견이나 부주의 등과 같이 오류를 일으킬 수 있는 다양한 요인들을 제거하거나 적어도 감소시킬 수 있다. 따라서 정확한 판단을 보장해 주는 요소로서의 합의를 중요하게 생각할 근거는 분명하다.

또한 합의는 갈등을 전제한 것이고 갈등은 인간 삶의 한 조건이므로 합의는 갈등에 휩싸이기 쉬운 사회·정치적 문제를 평화적이고 질서있게 해결하는데 매우 중요하다고 강조된다. 사회에서 질서를 유지하는 수단에는 강제력도 있으나 그것은 결코 독립적으로는 기능하지 못하며 합의가 뒷받침되지 않은 강압은 효과적일 수 없다는 것이다.

그러나 합의를 절대선으로 파악하는 이러한 ‘합의지향론’과는 대조적으로 현재의 많은 학자들은 합의의 가능성이 희망사항에 불과하며 합의의 중요성을 강조해 온 생각이 올바르지 않다고 주장한다.

예컨대 합의의 중요성을 강조하는 견해에 반대하면서 레스처(Nicholas Rescher)는 특정 의견에 대한 동의보다는 의견간의 상호 이해가 더 중요하다는 점을 역설한다. 합의를 신성시하는 것과는 달리 레스처 등은 네 가지 점을 강조한다.⁹³

첫째, 정당한 다양성(*legitimate diversity*)이다. 이는 다양한 경험 때문에 각 개인이 여러 문제들에서 다르게 생각하는 것은 지극히 정상적이고 자연스런 일이라는 것이다. 둘째, 절제된 부조화(*restrained dissonance*)이다. 건강한 사회란 의견분열이 없는 사회가 아니라 개인 및 집단간의 다양성, 의견차이, 분열에도 불구하고 그 차이가 심각한 갈등없이 조정되는 사회라는 관점이 중요하다는 것이다. 셋째, 차별성의 인정(*acquiescence in difference*)이다.

93 Nicholas Rescher, *Pluralism Against the Demand for Consensus* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 3-4.

이는 사회 구성원들이 의견, 평가, 관습, 행동양식에서 자신과 타인들이 다르다는 사실을 받아들이고 타인과 타협할 수 있어야 한다는 것이다. 넷째, 타인의 자율성에 대한 존중(respect for the autonomy of others)이다. 이는 평화적이고 생산적인 공동체 질서를 유지하기 위해 설정되는 일정한 테두리내에서 타인들이 나름대로 생각하고 행동할 수 있는 자율적 권리를 가지고 있음을 인정하는 것을 말한다.

합의의 가치를 다소 과소평가하는 이러한 입장은 합의의 추구를 이상주의(utopianism)라고 보면서 이상적인 조건하에서만 가능한 합의를 열망할 것이 아니라 어떤 종류의 것이든 일반적으로 사람들간의 합의는 이루기 어려운 것이라는 사실에 유념하여 의견차이로 인한 피해를 최소화하는 노력을 해야 한다는 것이다. 곧 다양한 사고와 행동양식의 차이에도 불구하고 협력이 이루어지는 사회적 분위기나 제도적 틀을 구비해야 한다는 것이 핵심 주장이다.

합의지향론이 합의가 합리성을 보장한다고 주장하는 데 대해서도⁹⁴ 아리스토텔레스(Aristoteles)의 전통을 따르는 소위 '다원주의론(pluralism)'은 합의가 올바른 판단과 결정을 보장하기 위한 불가결한 수단도 아니고 합리성을 추구한 결과도 아니라고 비판한다. 합의란 본질적으로 인간의 경험과 인식에서의 다양성, 가용할 수 있는 자료의 차이, 사실을 확증할 수 없는 자료의 본질적 한계 등이라는 현실과 타협해야 하는 성질의 것이기 때문이라는 것이다. 또한 모든 이견이 제거되어, 이른바 합의가 이루어진 집단적 의견이 오히려 잘못된 것일 수 있다는 것이다. 모든 사람들에게 이익이 되는 합의도 있지만 시악하거나 어리석은 합의도 있을 수 있다는 것이다. 후자의 합의는 가치가 있는 것이 아니며, 한 개인이 잘못을 범할 수 있는 것처럼 1,000명의 사람이라도 잘못할 수

94 S. Seidman, ed., *Jürgen Habermas on Society and Politics: A Reader* (Boston: Beacon Press, 1989).

있다고 주장한다. 따라서 추구해야 할 것은 결코 합의 자체가 아니라 올바른 종류의 합의, 즉 훌륭하고 설득력있는 이유로 올바른 방식에 의해 얻어진 합의임을 역설한다.⁹⁵

다원주의론도 여러 측면에서 합의가 분명히 가치있는 것임을 인정한다. 어떤 상황에서는 합의가 올바른 결정을 보장해 주기도 한다는 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 합의를 고집할 이유는 없으며 보편적 합의는 단지 희망적인 기대일 뿐 실제 목표로서 그 달성을 추구하는 것은 어리석은 짓이라는 것이다. 합의의 달성은 분명히 좋은 일이나 사람, 문화, 경험의 다양성이 어떤 문제에서의 합의를 실제로 이루어 보려는 목표를 비현실적인 것으로 만든다는 것이다. 영원히 봄이 계속되는 세상은 그럴 수 있으면 좋지만 그런 세상의 실현을 위해 시간과 정력을 투입하는 것은 분별없는 짓이라는 주장이다.

이와 같은 합의지향론과 다원주의론의 대립되는 입장속에서 우리의 주된 관심사는 정책에서의 합의 추구가 정당성을 가지는가 하는 문제이다. 합의지향론은 중요한 정책에서의 합의가 건전한 사회질서의 유지에 기여한다고 한다.

95 고대로부터 현대에 이르기까지 합의 조성에 관해서는 크게 두 가지의 시각이 있다. 하나는 가능한 한 의견분열을 피하고 항상 합의를 위해 노력해야 한다는 '합의지향론'이고 또 하나는 복잡하고 불완전한 세계에서 의견차이는 불가피하기 때문에 의견차이를 관용하고 이해하는 과정과 절차가 더 중요하다는 '다원주의론'이다. 말하자면 전자는 의견차이의 해소를 강조하는 쪽이고 후자는 의견차이의 관리를 중시하는 견해이다. 이 양자는 서양 정치철학에서 뚜렷한 흐름을 형성해 왔다. 보편적 원칙과 사회전체적 질서를 중시하는 플라톤의 전통은 전체적 질서(holistic order) 유지를 위한 조화로운 합의의 달성을 선호한다. 반면 다양성과 분열 속에서의 평형을 중시하는 아리스토텔레스의 전통은 견제와 균형의 다원주의를 지향하면서 견해차이로 인한 창조성을 선호한다. 두 가지 전통의 흐름을 대조하면서 일별한 것으로는 Thomas J. Bernard, *The Consensus-Conflict Debate: Form and Content in Social Theories* (New York: Columbia University Press, 1983) 참조

합의지향론의 저변에는 정의롭고 민주적인 사회란 공동체적 합의를 추구한다는 사회적 약속의 토대위에서만 이루어질 수 있다는 생각이 깔려있는데, 이는 유럽 지식사회에서 오랜 전통을 가진 것이었다. 서구의 사회·정치철학의 주류에서 볼 때 이견의 존재와 다원주의적 다양성에도 불구하고 사회질서가 유지될 수 있다는 생각은 터무니없는 것이었다.⁹⁶ 사회·정치철학의 주류는 사회질서가 원활히 유지되려면 조화가 요구되고, 이는 ‘원칙’에 대한 동의를 전제로 한다는 생각을 밑바탕으로 하고 있었다.

이런 사고는 헤겔에서 찾아볼 수 있고 헤겔을 쫓아 마르크스(K. Marx)는 대립적인 생각과 계급갈등이라는 사회적 이해관계가 없어지고 모두 공산주의체제와 유물론 철학을 공유함으로써 사회적 다양성이 소멸되는 미래를 예언했다. 헤겔로부터 마르크스를 거쳐 프랑그푸르트학과와 그 이후에 이르는 독일 사회사상의 흐름에서 건전한 사회질서의 실현은 합의를 필요로 한다는 생각, 또한 공동체 문제에서 합의의 추구는 바람직하고 가치있는 일이라는 생각은 점점 뚜렷히 나타났다.

그러나 이런 견해에 대해 다원주의론은 문제를 제기한다. 사회질서는 합의 추구를 요구하지 않으며 상이한 의견들의 존재속에서도 성립될 수 있다는 것이다. 건전한 민주사회질서는 다른 의견을 허용해야 할 뿐 아니라 의견의 차이로 인한 갈등이 ‘합리적 테두리’(reasonable bounds)내에서 관리된다면 의견차이를 환영하기까지 해야 한다는 것이다. 건전한 사회질서는 합의에 근거하는 것이 아니라 다른 의견의 인정에 근거한다는 주장이다.

결국 다원주의론은 건전한 사회질서의 징표는 생각과 추구하는 가치의 동질성을 나타내는 합의가 아니라 다양성에 대한 상호 적응이며, 건전하고 생산

96 Isaiah Berlin, "The Apotheosis of the Romantic Will", in Isaiah Berlin, ed., *The Crooked Timber of Humanity* (London: John Murray, 1990).

적인 사회질서의 상징은 상호 인정의 정신이라고 역설한다.⁹⁷

물론 다원주의론도 이견의 존재, 의견분열이 부정적 측면을 가지고 있음을 인정하고 있다.⁹⁸ 그럼에도 불구하고 다원주의론은 합의 조성에서 중요한 것은 어떻게 하면 적절한 기제(mechanism)를 통해 잠재되어 있는 부정적 측면을 피하는 한편 상이한 견해를 허용함으로써 얻을 수 있는 장점을 확보할 수 있느냐 하는 점이라고 강조한다. 핵심은 합의의 존재 여부가 아니라 그것을 얻고자 노력하는 정당한 과정, 즉 자유롭고 공개된 토론과 합리적 설득이 중요하다는 것이다.

공공성을 띤 어떤 쟁점이 있을 경우 어떻게든 해결되어야 함은 분명하다. 특히 사회적으로 영향이 큰 정책의 결정 문제에서 합의는 절실한 요구일 수 있다. 상이한 이익과 관점들이 서로 융합될 수 있으면 사회적 갈등의 가능성을 최소화할 것이기 때문에 바람직하다. 그러나 현실은 일반적으로 협력적이지 않으며 쟁점들에서 합의는 기대하는 것처럼 흔치 않다.

또한 합의뿐 아니라 갈등도 사회통합과 문제해결에 기여할 수 있다. 합의와 정치적 통합 사이에 직접적인 관계가 없으며, 합의는 정치적 및 사회적 적응을 용이하게 할 수도 있지만 그것을 방해할 수도 있다. 예컨대 자유방임에 관한 합의는 사회적 통합을 저해할 수 있으며 집단내(within)에서의 합의는 집단간(among)의 합의에 장애물이 될 수도 있다.⁹⁹ 그리고 합의는 협력과 동일하지 않으며 후자는 전자 없이도 존재할 수 있는데, 합의 이외의 많은 요인들

97 사회적 다원주의를 열렬히 변호한 것으로는 John Kekes, *The Morality of Pluralism* (Princeton: Princeton University Press, 1993) 참조.

98 Rescher, *Pluralism Against the Demand for Consensus*, pp. 161-162.

99 Pierre L. Van den Berghe, "Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis," *American Sociological Review*, Vol. 28 (1963), pp. 665-705.

이 협력적 행위에 기여할 수 있기 때문이다.¹⁰⁰

이와 같이 합의의 정확한 역할은 논쟁의 문제로 남아 있다. 이 논쟁의 해결에 대안적 관점을 제공하는 것이 ‘소극적 합의’(negative consensus)이다. 이는 허용되지 않는 행동에 관한 합의로서 국제적 갈등의 통제를 연구해 온 국제정치학자들의 특별한 관심사였다.¹⁰¹

주지하다시피 핵전쟁에 대한 공포의 공유가 국제적 갈등을 계속 통제하는 주요 요인으로 지적되어 왔다. 즉 특정한 종류의 행동을 하지 않는다는 암묵적 합의가 갈등의 심화를 억제하고 평화적 해결을 용이하게 했다는 것이다. 또한 미국에서 흑인 시민권 운동이 성공한 부분적인 이유는 폭력을 행사하지 않는다는 백인들 사이의 소극적 합의 때문이라고 한다.¹⁰²

이 주장이 옳다면 정책의 추진력을 확보하기 위해서는 정책을 적극적으로 지지하는 ‘적극적 합의’(positive consensus)도 중요하지만 정책에 대한 반대에 있어 일정한 행위를 하지 않는다는 ‘소극적 합의’의 마련에도 주목할 필요가 있다.

건전한 사회질서의 확보에는 어떤 쟁점이 특정의 내용으로 정리되어야 한다는 실질적 내용에 관한 합의가 없어도 될지 모르지만 갈등해결 방식에 관한 합의는 불가결하다. 사회질서나 정책이 사회 구성원들의 이익에 효과적으로 기여하려면, 그리고 정책을 둘러싼 상호 투쟁과 갈등을 회피하려면 해결책들이 이루어지는 절차적 방법에는 정당성이 있어야 한다. 즉 특정 결정의 내용에 대

100 Robin M. Williams, *Strangers Next Door: Ethnic Relations in American Communities* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1964).

101 Amitai Etzioni, “On Self-encapsulating Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 8 (1964), pp. 242-256.

102 Lewis M. Killian and Charles Grigg, *Racial Crisis in America* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964).

한 합의는 없어도 좋을지 모르나 결정 과정에 대한 합의는 필수적이다.

다원주의사회에서 합의는 비현실적인 목표일 수 있기 때문에 지향점은 의견차이로 인한 갈등의 정도를 낮게 유지하고 가능한 한 다른 견해의 제시와 반대의 표시가 폭력적인 행동이 아니라 말의 수준으로 나타나게끔 하는 것이어야 한다. 이성적 토론이 필요한 이유는 그것이 결국 동의를 유도하기 때문이 아니라 견해차이가 첨예한 경우에서조차 대화가 계속되는 한, 일반적으로 갈등의 정도가 낮게 유지되기 때문이다. 따라서 필요한 것은 대립적 입장에 있는 개인이나 집단이 비슷하게 생각하는 것이 아니라 일정한 테두리내에서 상호 인정된 방식으로 행위하는 것을 용인하는 것이다.

정책의 침투성을 높이기 위해 '합의'를 지향할 수도 있고 '상호 인정'을 지향할 수도 있다. 전자는 정책을 지지하는 사람들의 수를 최대화하고자 하고 후자는 정책에 강력히 반대하는 사람들의 수를 최소화하려고 한다. 이 둘은 비슷한 것 같지만 실제로는 매우 다르다. 전자는 실제 동의를 얻으려 하지만 후자는 상호 인정을 방해할만큼의 심각한 반대를 피하려 한다. 후자의 관점에서는 정책의 생존력이 합의를 조성하는 데 달려있는 것이 아니라 가까이 견해차이를 인정하려는 의지와 그것을 실제로 인정할 수 있는 상황을 만들어내는 데 달려 있다.

이상의 논의에서 국민적 합의를 형성하려는 노력은 한 가지 사항에 유념해야 한다. 정책에 대한 합의를 무조건 추구할 것이 아니라 정책에 대한 비판적 견해를 적극 수용해야 한다는 점이다. 정책의 정당성과 효율성을 확보하는 데 필요한 것은 모든 개인이나 집단이 비슷하게 생각해야 하는 것이 아니라 다르게 생각하는 집단들이 상호 이해하고 서로를 인정하는 것이다.

우리는 오랫동안 단일문화 속에서 단일민족으로 살아온 탓에 동질성에만 익숙할 뿐 이질성을 싫어하고 배타의식이 강하다. 그러나 민주주의 사회에서는 다양한 의견이 존재하고 이로 인해 갈등이 존재할 수밖에 없다는 것을 인정하

여야 한다. 단 갈등이 심각한 대립과 분열로 비화되지 않는 것이 중요한데, 이를 위해서는 다양한 견해가 서로 보완적으로 선의의 경쟁을 벌이며 공존하는 토론문화가 필요하다.

다. 국민적 합의 형성 방안

정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 달려있다. 민주성은 정책결정 과정에서의 여론수렴과 국민참여 등을 통해, 체계성은 정책결정의 투명화 등을 통해 확보될 수 있다.

(1) 국민참여 확대

참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. ‘참여’란 국민이 정부의 정책수립 과정에 직·간접적으로 관여하는 자발적 행동을 말하는데, 이는 다수결원칙, 평등, 국민주권 등과 더불어 민주정부의 필수요소로서 국민주권의 실현수단이다.

아리스토텔레스에서부터 듀이(John Dewey)에 이르기까지 정치철학자들은 참여가 대중의 지혜와 재능을 모으는 수단이며 많은 사람들에게 자신의 이익을 표현할 기회를 제공함으로써 ‘최대 다수의 최대 행복’을 보장해 준다고 주장해 왔다. 특히 참여에 관한 가장 뛰어난 이론가인 루소(J. J. Rousseau)를 비롯하여 밀(J. S. Mill), 벤담(J. Bentham) 등의 고전적 민주주의이론가들은 참여가 통합 기능과 교육적 효과를 가지고 있다고 강조했다. 즉 시민 개인은 참여과정을 통해 공동체에의 소속감을 가지게 되고 정치적 학습과 이해를 높여 책임감과 정치적 효율성에 대한 의식을 갖게 되는데, 이것이 공동체의 단결과 사회적 안정 및 질서의 증진에 기여한다는 것이다. 다시 말해 개인은 참여의 경험을 통해 권력으로부터의 소외감을 없애고 공동체의 문제에 보다 더

큰 관심과 애착심을 가지는 적극적인 시민으로 거듭난다고 한다.¹⁰³

그러나 모든 사람들에 의한 최대한의 참여는 현대 민주주의에서 하나의 이상일 뿐 아니라 국민 각자가 가지는 문제의식이나 시각이 서로 다른 다원주의 사회에서는 특정 문제에 대한 국민적 참여가 심각한 분열로 귀결되기 쉽다.

그동안 우리 사회에서도 다양하고 자율적인 이익집단이 분화되어 통일문제에 관해 여러 이해집단의 공통분모를 이끌어 내는 것이 쉽지 않다. 대다수 국민이 어떤 형태이든 사회집단 혹은 이익집단에 참가하고 있는 상황에서는 자기가 속한 집단에의 소속감을 통해 대북문제와 관련된 어떤 쟁점에서 일정 견해를 지지하는 수가 많다. 이러한 견해는 집단간의 이해관계에 의해 상충되는 경우가 많으며 이에 대한 일차적 조정이 관련 집단들에 의해 이루어지지 않는 경우 그 조정을 정부가 담당할 수밖에 없고 그 조정의 결과가 정책으로 나타난다고 할 수 있다.

조정을 위해서 필수적인 것이 광범위한 여론수렴이다. 곧 여론수렴은 정부가 국민의 집합적 의사를 수집하여 정책에 반영하는 과정이다. 그런데 여론수렴은 정책과정에 투입된 여론의 수용 행위이고, 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다. 이 점에서 사실 양자는 동일하며, 따라서 여론수렴 방법이 바로 참여방법이라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민참여를 확대하기 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영해야 한다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영

103 C. Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), Chap. 2, 6.

한 것일 때 정당성을 가진다는 주장에 비추어도 당연한 것이다.

참여나 여론수렴은 대표성이 있어야 한다. 참여나 여론수렴을 위한 충분한 제도적 장치가 마련되어 참여가 확대되는 것도 중요하지만 대표성을 확보하는 것도 중요하다. 참여가 일부 계층의 전유물이 되면 결과가 그 계층의 이익만을 강화시켜 결국 공익을 저해하게 될 것이므로 참여과정에 모든 시민 모든 계층이 망라되는 참여의 대표성 또는 포괄성이 확보되어야 한다.¹⁰⁴

따라서 일반 국민을 대상으로 한 여론조사 외에 각계 각층의 국민의견을 파악하고 수렴할 수 있는 방식을 다양화할 필요가 있다. 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 일반시민으로 개방되어 있는가 일부로 제한되어 있는가와 여론수렴 시 표출된 의사가 개인의 의견인가 다수의 집합적 의견인가와 밀접한 함수관계에 있다. 수렴되는 여론의 대표성은 여론수렴 대상이 개방적이고 표출된 의사 형태가 집합적일수록 높다.

104 이승중, 「민주정치와 시민참여」 (서울: 삼영, 1993), p. 131.

<그림 V-1> 여론수렴 방법 유형

		개별적	◀ ———	의사표출형태	————▶	집합적
개방적 ▲ 개방성 ▼ 제한적	개방적	<유형 1 : 개별적-개방적> - 설문조사 - 여론합		<유형 2 : 집합적-개방적> - 간담회 - 지역좌담회		
	제한적	<유형 3 : 개별적-제한적> - 여론모니터 - 델파이 조사		<유형 4 : 집합적-제한적> - 위원회		

가장 우선적으로 활성화시켜야 할 여론수렴 방법은 유형 2에 속하는 것이다. 여론의 대표성을 기준으로 여론수렴 방법의 우선순위를 보면 유형 2, 1, 4, 3의 순서가 된다.¹⁰⁵

한편 대북정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 민간통일운동의 활성화가 바람직하다. 『문민정부』까지 사회단체의 통일운동은 지극히 제약되어 왔다. 그 이유는 통일논의가 다원화되고 통일운동이 무분별하게 전개될 경우 국론이 분열될 가능성이 크고 그렇게 되면 정부가 국민적 합의에 기초한 대북정책을 지속적으로 추진해 나갈 수 없을 뿐 아니라 북한이 민간차원의 통일논의 및 운동을 통일전선전술 차원에서 이용할 우려가 없지 않다는 것이었다. 그래서 일관성있는 대북정책을 추진하고 남북관계의 실질적인 개선

105 이승중, 『민주정치와 시민참여』, pp. 170-171. <그림V-1>는 이 책 171쪽의 <그림 3-5>를 변형한 것이다.

을 위해서는 민간부문의 자의적인 통일논의와 운동을 억제할 필요가 있다고 생각해 이른바 ‘창구 일원화’를 고수해 왔다.

물론 통일논의 및 운동이 무분별하게 전개될 경우 부작용은 분명히 있다. 그러나 민간통일운동의 활성화는 대북정책의 수립과 집행에 국민이 직접 참여하고 영향을 줄 수 있는 유일한 통로이다. 따라서 ‘국민의 정부’에서는 정부가 민간통일운동을 선도하고 안내하는 역할은 하되 가급적 민간의 자율에 맡기는 ‘창구 다원화’ 정책을 시행했다. 그 결과 남북한간 민간교류가 활발해지고 민간의 역량과 경험도 많이 축적되었지만 ‘남남갈등’이 사회적 문제로 등장했다.

‘남남갈등’은 민간통일운동에서 ‘문민정부’까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회내 진보집단들의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 한 가지 원인이 있고 또 우리 사회의 발전과정에서 필연적으로 거쳐야 하는 현상이지만 ‘창구 다원화’의 사회적 영향을 예상하고 그 대책 마련에 소홀한 결과라고도 할 수 있다. 방북 경쟁 과열, 대북 뒷돈 거래 등 ‘창구 다원화’의 부작용이 ‘남남갈등’을 심화시키는 요인으로 작용하고 있으므로 이를 시정할 수 있는 조치가 필요하다.

(2) 정책추진의 투명성 제고

대북정책이 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다.

정책추진이 투명성과 합리성을 가지려면 첫째, 합리적인 절차를 거쳐 수립·추진되어야 하며, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 민주화 이후에도 계속된 우리 정치의 문제점은 정책결정의 불투명성이었다. 정책이 누구에 의해, 어디에서 결정되는지가 분명하지 않았다. 주요 정책이 공식적인 결정구조와 상관없이 최고 통치권자의 친·인척이나 측근에 의해 결정되는 일이 많았다.

과거에는 대북정책도 즉흥적으로 결정되거나 비공식적인 기구 및 인물이 밑에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 항상 보안성을 이유로 또는 ‘기득세력들의 조직적 저항을 극복한다는 명분으로 비공식적인 정책결정 메카니즘이 작동할 가능성이 있다. ‘참여정부’가 “법과 제도에 따라 정책을 추진하며 정책 추진절차와 방식을 개선함으로써 정책에 대한 대내외 신뢰도를 제고하는 데 중점을 두겠다”고 다짐하고 있는 것도 이러한 폐단을 없애겠다는 의지의 표현일 것이다.

둘째, 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 때로는 정책의 전환과 국내적 과장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구한다. 때문에 최고 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 정책이 추진되고 진행되는 경우가 있다.

닉슨(Richard M. Nixon) 미대통령도 중국과의 관계개선에서 정상적인 정책결정과정을 거칠 경우 외교정책의 획기적 전환이 어려울 것으로 생각해 국무부가 아닌 “백악관이 외교정책을 지휘”하도록 했고¹⁰⁶ 이를 위해 키신저(Henry Kissinger) 안보담당 대통령보좌관에게 거의 모든 권한을 집중시켰다.

이러한 현상이 나타나는 것은 관료기구와 국회, 여론 등의 영향을 배제해 정책결정을 신속히 하기 위한 때문이지만 소수 몇 사람에게 의한 정책결정은 오류에 빠질 위험성이 크다.¹⁰⁷ 시안에 따라 막후 중개자가 필요할 때도 있고 보안을 유지해야 할 부분이 없을 수 없으나 대통령의 신임을 바탕으로 특정 소수

106 Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset and Dunlap, 1978), p. 340.

107 대통령과 그의 최측근 몇 사람에게 의한 정책결정에서 나타나는 현상에 대해서는 Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1982) 참조

가 정책결정 과정을 거의 독점하는 개인화는 정책의 합리성에 악영향을 줄 수 있다.

적절한 때에 신속하게 정책결정이 이루어지는 효율성과 정책결정의 민주성 및 정당성은 서로 상충될 수 있다. 민주적 절차에 따라 많은 사람이 공개적으로 참여하는 정책결정보다 소수의 사람이 비공개적으로 참여하는 정책결정이 더 도움이 될 경우도 많다. 그러나 우리 사회의 추세가 탈권위주의화, 민주화, 공개화인 점을 감안할 때 정책의 투명화는 피할 수 없는 길이다. 번거롭고 시간이 걸리는 단점이 있지만 정해진 절차와 제도를 준수하면 정책의 정당성과 민주성이 확보되고 이로 인해 국민의 지지가 높아지면 정책 추진에서 오히려 효율성이 증대될 수 있다.¹⁰⁸

셋째, 정책의 정치적 이용이 없어야 한다. 최초의 남북 정상회담으로 대북 정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵에 실시한 『중앙일보』의 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치的手段으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있음을 밝혔다.¹⁰⁹

2000년 4월 총선이 실시되기 몇일전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 시안을 발표한 것은 이를 선거에 이용하겠다는 저의를 드러낸 것이라고 격렬히 비난했다. 아무리 좋은 정책이라도 그것이 정치적으로 이용된다고 국민이 생각하면 실망하고 지지할 수가 없게 된다. 이 점에서 대북정책을 정부의 업적으로 적극 홍보하는 것에는 주의가 요망된다. 많은 국민들이 대북정책의 정치적 이용을 의심하고 있는 상황에서 자칫 잘못하면 홍보가 국내정치적 지지 기반으로 활용하려는 의도로 이해되어 정쟁의 빌미를 제공할 수 있다.

108 김욱, “한국 통일·외교정책결정체계의 효율성 제고 방안”, 『통일경제』, 1997년 5월호, pp. 102-103.

109 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.

넷째, 대북정책 수립 및 집행과 관련된 정부 부처간의 마찰과 견해 차이가 정책 자체에 대한 국민 불신의 원인이 되는 경우가 있음에 비추어, 부처간의 사전 조율이 더욱 원활히 이루어져야 한다. ‘국민의 정부’ 이후 남북접촉과 각종 대북사업이 대폭 늘어났고 ‘참여정부’에서도 이러한 흐름은 계속될 것으로 보이는데, 남북접촉과 대북사업이 증가하면 그만큼 관련 정부 부처의 수도 늘어나기 마련이다. 이 경우 정부 부처간의 협조가 잘 이루어지지 않거나 부처 이기주의로 인해 마찰이 발생할 수 있다.

따라서 정책결정에 참여하는 다양한 행위자와 그들이 대변하는 각종 이익들을 조정하고 통합함으로써 정책의 일관성 및 체계성을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 조정 및 통합 기능을 담당하는 기구가 ‘국가안전보장회의’이므로 현행의 ‘국가안전보장회의’ 중심의 정책수립과 집행체계가 유지되어야 한다.¹¹⁰

(3) 초당적 협력

초당적 협력 확보는 두 가지 차원에서 접근하여야 한다. 하나는 행정부와 국회간의 관계 재정립이고 또 하나는 여야당간 협력관계의 구축이다.

국민의 동의를 얻고 국민을 설득하기 위해서는 민심 흐름에 민감한 정당과 국회가 정책결정에 참여할 필요가 있다. 우리 사회가 민주화됨에 따라 정책결정에서 국회의 역할이나 영향력이 증대되었음에도 불구하고 대북정책에 관한 한 여타 정책분야에 비해 상대적으로 국회의 참여나 역할이 충분하지 않았다. 여기에는 국회의 정보부족과 전문성의 결여 등이 요인으로 작용했지만 국회의 참여는 국민적 지지의 전제인 정책의 민주성 및 정당성 확보를 위해서 긴요하

110 『통일연구원』이 2003년 6월 실시한 여론조사에서 “통일정책 결정과정에서 부처간 협의하에 정책 조율을 제대로 이루면서 전개되고 있다고 생각하느냐”는 질문에 대해 “그렇다”는 응답이 29.8% “그렇지 않다”가 61.4%였다.

다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다.

국회가 정책결정 과정에서 좀더 적극적인 역할을 하기 위해서는 기존의 소관 상임위원회를 연중무휴화하거나 ‘남북관계발전지원특별위원회’를 활성화하는 방안을 모색해야 한다. 그리고 정부는 국회에 대해 형식적으로 협의하거나 통보하는 수준이 아니라 실질적으로 상의하고 협의하여야 한다.

초당적 협력을 확보하기 위해서는 정부가 기본적으로 비밀거래, 밀실정책 등 정쟁의 소지를 제공하지 않는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 특히 민족의 운명과 직결된 문제에서 선의의 경쟁과 비판은 바람직하지만 여·야가 서로를 무조건 비방하고 배제하는 일이 있어서는 안된다. 야당도 전문성에 입각한 정부의 주도권 행사를 인정하고 일상적인 정책결정에 대한 지나친 개입이나 무조건적인 정책 비판은 삼가하는 성숙된 태도를 보여야 한다. 야당은 북한에 일반적으로 양보한다고 비판한다. 야당이 대북 지원 자체에 반대하는 것은 아니다. 북한이 받는 것만큼의 호의를 보이지 않고 있음에도 계속 대규모로 지원하고 있다고 인식하고 그것에 대해 불만인 것이다. 따라서 북한에 지원할 규모나 방법 등에 대해 야당을 대상으로 여론수렴 과정을 거쳐도 그렇게 부담이 크지는 않다. 비판이 거셀수록 동의를 얻으려는 노력을 보여야 한다.

결론적으로 초당적 협력을 확보하려면 정부·여·야 협조체제가 구축되도록 하여야 한다. 이를 위해 대통령, 여당 대표, 야당 대표 3자 회동의 수준별 회동의 추진을 고려할 필요가 있고 중요 정책 완성 이전에 야당 대표, 정책위원회 의장 등에 사전 보고하는 것이 바람직하다. 초당적 협력의 확보는 정당의 민주화에도 연관되어 있는데, 의원들이 소속 정당의 ‘당론’에 의해 의사결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되면 초당적 협력이 보다 용이해질 것이다.

(4) 국민의 이해 증진

대북정책을 추진함에 있어 국민여론을 파악하고 수렴해야 하지만 여론을 지나치게 의식해서는 안된다. 사실 모든 사람을 만족시킬 수 있는 정책이란 현실적으로 불가능하다. 따라서 여론을 선도하고 정책에 대한 국민의 이해를 얻기 위한 다양한 노력이 필요하다.

(가) 통일교육의 강화

통일교육은 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육활동”¹¹¹을 의미하는데, 정부는 통일교육 과제의 하나로서 통일문제에 대한 국민적 합의 조성을 천명하고 있다.¹¹²

현재 통일교육은 초·중·고·대학 등의 각급 학교외에도 통일교육원, 교원연수원, 공무원교육원, 민방위교육과 같은 공공 사회통일교육기관과 산업교육연수기관, 시민사회단체, 청소년단체, 대학부설 평생교육원 등과 같은 민간 사회교육기관에서 실시되고 있다.

그러나 남북 정상회담이 개최된 직후 『한국교육개발원』이 전국 94개의 초·중·고·대학교 교육기관을 대상으로 실시한 조사에 의하면 통일교육 담당 일선교사와 학생들 모두가 통일교육에 개선할 문제점이 많다고 대답했다.

교사들은 통일교육에 관해 “다소 문제점이 있다”는 의견에 39.8%, “개선할 문제점이 많다”는 의견에 44.3%가 동의했다. 문제점에 대해서는 “합의된 방향이 없다”가 38.8%, “교육자료가 부족하다”가 26.3%, “교과서에 관련 내용이

111 통일교육지원법 제2조

112 통일부, 『2003 통일교육기본지침서』 (서울: 통일부, 2002), pp. 4-5.

없다”가 13.6%였다. 통일교육이 도움이 되고 있는가 하는 물음에 대해 학생들도 전체적으로 부정적인 응답을 보였는데, 중학생들은 16.9%, 고등학생은 8.5%, 대학생들은 10.1%만이 도움을 주는 것으로 평가했다.¹¹³

이러한 평가는 「민주평화통일자문회의」가 2002년 실시한 조사에서도 반복되었다. 통일교육의 문제점으로 중·고등학생 1,400명 가운데 55.4%가 스스로의 관심부족을, 44.5%가 자료부족을, 27.1%가 시간부족을, 23.1%가 선생님의 설명 불충분을, 21.5%가 내용 난해를 지적했다.¹¹⁴ 통일교육에 대해 ‘관심부족이나 ‘지루하다’는 응답 등이 많았던 이 조사는 통일관련 정보제공이 아직 충분하지 않을 뿐 아니라 통일교육이 학생들의 실생활과 동떨어져 흥미를 유발시키지 못하고 있음을 보여주고 있다.

통일교육에 대한 이러한 반응은 참신한 학습방법 개발을 통한 관심 유도과 교육의 효과를 제고하기 위한 방법 모색이 시급함을 시사하고 있다. 그러나 학교 교육이 입시 위주의 교과목 중심으로 행해지고 있고 통일교육이 사회과목의 극히 일부로 다루어지고 있는 현실에서는 학생들과 교사가 통일교육에 관심을 쏟기가 사실 쉽지 않다. 따라서 학교 교육이 더 심층적으로 행할 수 있도록 통일교육의 위상과 비중을 높이고 사회과목에서만 아니라 범교과적으로 통일교육이 이루어지도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

국민적 합의의 형성에 있어 사회적 여론을 형성하는 집단을 감안할 때 학교에서의 통일교육보다는 상대적으로 사회교육이 중요하다. 현재 통일의식과 북한에 대한 인식에 있어 시민단체간 편차가 매우 커서, 이들이 시행하고 있는 통일교육을 조정하지 않으면 단체들간 상호 불신과 배척을 확대재생산할 위험성이 있다.¹¹⁵ 시민단체들은 다양한 성향의 교수진 선정을 통해 이념적으로 어

113 한만길, “통일의식의 변화와 통일교육의 과제”, 한국교육개발원 편 『교육정책포럼 자료집』, (서울: 한국교육개발원, 2000), pp. 38-40.

114 <http://www.acdpu.go.kr>(검색일 2003. 6. 20).

느 한 쪽에 경사되지 않는 균형있는 교육을 실시할 필요가 있다.

(나) 북한정보 개방

국민적 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 국민 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해 균형있는 관점을 갖는 것이다. 이를 위해서는 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 국민에게 개방하여 국민의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 하여야 한다. 북한에 대한 관심이 큰 반면 정보가 부족해 북한의 실상을 제대로 모른다면 이러한 관심도와 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 있다. 또한 정보와 지식의 차이인 ‘지식격차(knowledge gap)’가 빈부의 격차처럼 사회통합을 가로막는 장애요소가 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

지금도 북한관련 정보는 그 특수성을 이유로 접근에 여러 가지 현실적 제약이 있는데, 그 제약의 완화가 대북정책에 대한 국민적 논의의 개방과 활성화를 보장해 줄 수 있다. 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 지적 능력과 판단력을 과소평가한 데 따른 지나친 비밀주의는 시대의 변화양상에 따라 바뀌어야 한다. 특히 정보통신 분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미한 것에 가깝다고 할 것이다.

정부는 북한정보 자료공개 확대 차원에서 북한방송의 단계적 개방 방침을

115 남북관계와 대북정책의 현안 및 쟁점들을 둘러싸고 통일관련 사회단체 사이에 형성되어 있는 인식차이와 대립양상에 대해서는 이정희, “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로”, 『국제정치논총』, 제42집 4호 (2002), pp. 117-148 참조

밝힌 바 있고, 전국에 12개의 북한관을 운영하는 등 북한 실상을 실증적으로 알려주기 위한 제반 조치들을 취하고 있는데, 이런 조치들이 보다 더 확대되어야 한다. 북한 방송 및 출판물의 개방은 북한의 실상에 대한 국민의 객관적 이해를 도와 ‘남남갈등’ 해소에 기여할 수 있을 것이다.

(다) 홍보의 효율성 증대

일반적으로 여론은 매우 수동적인 경향을 가지고 있다. 이는 정책결정자의 입장에서 볼 때 능동적으로 여론의 변화를 유도해 나갈 수도 있음을 의미한다.¹¹⁶ 정책에 대한 호의적인 여론을 조성하는 데는 홍보가 중요하다.

효율적인 홍보를 위해서는 첫째, 정책의 당위성에 대해 일방적인 홍보가 아닌 국민과의 동질화를 통해 국민이 공감하도록 해야 한다. 여론조사 결과 대부분의 정부홍보의 단점으로서 주제의 모호성, 일방성, 국민의 참여도 부족이 지적되며 과거의 대북정책 홍보도 “딱딱하다”, “재미없다”, “일방적으로 강요한다”는 반응이었다. 따라서 홍보를 재미있고 감동이 있게 함으로써 정책의 당위성과 내용에 대해 국민이 동의하도록 해야 한다. 특히 정책 성과에 대한 홍보에서 정책의 장기적 효과가 단기적 효과로 오해되지 않도록 주의해야 한다. “한반도에서 전쟁의 위협은 없다,” ‘철의 실크로드,’ ‘북한 특수’ 등으로 국민들에게 장밋빛 환상을 심어준 뒤 가시적 성과가 없는 것이 국민들로 하여금 정책을 불신하게 만드는 중요한 원인의 하나이다.

둘째, 정책에 대한 이해를 높이기 위한 홍보 대상의 참여도를 제고할 필요가 있다. 홍보 대상과 교감하지 못한 채 정책을 일방적으로 주입시키려 하지

116 다이(Dye)는 여론이 정책에 미치는 영향보다는 정책이 여론에 미치는 영향이 더 흔하고 크다고 한다. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1992).

말고 정책 홍보를 위해 구성된 사실들에 대해 홍보 대상이 흥미를 느끼고 자발적으로 참여하게끔 하는 내용 구성과 전달방법이 필요하다. 이 점에서 홍보 대상이 자발적으로 참여, 제안하거나 토론할 수 있는 참여공간과 쌍방향의 의사교환체제 제공이 중요하다.

셋째, 다양한 홍보매체를 활용해야 한다. 젊은 세대들이 잘 접촉하는 매체에 주목하여 컴퓨터통신에 롤링(Rolling) 광고나 배너(Banner) 광고, 컴퓨터 화면보호기(PC Screensaver) 광고, 휴대폰 문자광고 등을 통해 대북정책에 친근감을 느끼고 항상 곁에 있는 존재라는 생각을 갖도록 할 필요가 있다.

넷째, 집단별로 적합한 홍보방안을 수립해야 한다. 앞에서 본 바대로 배경 변수별로 대북문제 인식에 있어 차이가 있으므로 홍보 대상을 집단별로 세분화, 차별화하여 홍보하는 방안을 강구해야 한다. 특히 인터넷 인구의 80%가 상대적으로 진보적 성향을 가지고 있는 20-30대여서 사이버공간을 통한 정부의 정책 홍보가 효과를 거둘 수 있지만, 사이버 매체에 익숙하지 않고 보수적 경향이 강한 40-50대 이상의 연령층은 그렇지 못하므로 이들을 대상으로 한 적절한 홍보방안을 수립해야 한다.

(라) 언론의 협조 유도

언론 매체는 여론과 정책을 연결하는 고리로서 매우 중요한 역할을 수행한다. 언론 매체는 여론을 발판으로 하거나 여론을 선도할 목적으로 특정 사안을 이슈화하여 정책결정자의 대응을 촉구한다. 이 경우 정책결정자는 언론의 의제설정(agenda-setting)을 무시하기 어렵다. 이것이 정책결정 과정에서 언론이 행사하는 가장 중요한 영향력의 원천이라고 할 수 있다.

대북정책을 추진하고 정책에 대한 국민의 지지율을 높이려면 언론의 협조는 필수적이다. 지금까지 우리 언론은 보도를 통해 국민에게 대북문제에 대한

정보를 제공하고 정부의 대북정책을 설명하여 국민적 관심을 불러 일으키는 등 통일문제에 기여해 왔다고 할 수 있다.

그러나 언론의 보도에 대해 부정적인 평가가 있는 것도 사실이다. 이 분야의 전문가 70여명이 가장 문제로 지적한 첫 번째 범주는 북한 또는 통일문제를 해석하는 방식과 보도환경이 제한되어 있다는 측면이었다. 보도방향이 정권논리에 좌우되어 문제해결에 대한 방향제시나 국제관계에 대한 이해가 결여되어 있다는 지적이 13.0%로 가장 많았으며 한정된 정보원에 너무 높은 의존도를 보인다는 것이 12.0%, 기사 작성이 냉전적이라는 지적이 11.5%, 추측 보도이거나 사실을 확대 해석했다는 것이 11.5%였다.

그 다음으로 지적한 것은 북한관련 보도의 상업성, 언론사간의 경쟁, 흥미 위주식 보도경향이었다. “이데올로기적 편향성과 강한 선정적 상업주의”를 지적한 응답이 8.5%였는데, 전문가들은 이른바 언론의 색깔과 읽히기 위주의 선정주의를 객관적 보도의 저해 요소로 꼽았다. 북한관련 보도는 독자나 시청자들의 관심을 유도하기 위해서 가급적이면 극적이어야 하고 너무 복잡한 사안까지 건드려 혼선을 초래하는 일이 없도록 간단명료해야 하며 사람 위주로 보도하여 흥미를 배가시킨다고 한다.¹¹⁷

취재에 대한 제약이 많고 정보공개가 충분치 않은 것이 이러한 평가가 나오게 되는 중요한 이유의 하나이다. 따라서 언론 보도의 기초라고 할 수 있는 취재원의 다변화, 북한관련 보도의 특수성에 따른 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다. 언론이 국민적 합의 형성에 기여하도록 유도하기 위해서는 정부가 적극적으로 언론에 정보를 제공해야 한다. 북한관련 보도의 일차적 정보원이 정부일 수밖에 없는 현 상황에서 충분한 정보제공은 취재편의를 위해서만이 아니

117 김용호, 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』 (서울: 오름, 1999), p. 14, 18, pp. 104-106.

라 다양한 형태의 보도나 프로그램 기획을 가능하게 하며 결국 북한이나 통일
에 대한 국민 개개인의 견해를 수렴하는 데 기여할 수 있다. 언론이 정부와 정
책에 대한 감시자 혹은 비판자의 기능을 하지만 대북문제에서 중요한 협력자가
될 수 있고 정책과 그 필요성을 국민에게 알려주는 홍보 기능도 수행할 수 있
음을 명심해야 한다. 이 점에서 최근 목도되고 있는 ‘참여정부’와 주요 언론사간
의 대립관계는 결코 바람직하지 않다.

정부의 협조 못지않게 중요한 것이 책임있는 보도를 위한 언론사 스스로의
노력이다. 특히 언론 자체가 이념적 정향의 자기속박으로부터 벗어나는 일이
필요하다. 언론은 대북정책에 대한 각종 사회집단의 의견을 매개하는 기능을
수행하여야 한다. 분단과 오랜 군사정권의 지속으로 우리 사회의 이념적 갈등
은 첨예하다. 이 이념적 갈등을 완화하기 위해서는 서로 다른 이념적 정향을
가진 사회집단들이 공개적으로 의사를 교환하고 이를 통해 상호간의 이해를 증
진해야 하는데, 이를 주도할 수 있는 것이 언론이다. 언론이 특정한 이념적 정
향에 사로잡혀 있다면 다양한 논의를 수용할 수 없고 의견의 취합보다는 오히
려 분열을 확대할 여지가 많다. 따라서 대북문제에 관한 보도나 논설은 열린
시각과 평형감각을 유지해야 한다.¹¹⁸

118 이우영, 『통일과정에서 매스미디어의 역할』 (서울: 민족통일연구원, 1996),
pp. 77-79.

VI. 결 론

김대중 정부는 남북 정상회담을 비롯한 획기적인 사업을 진척시킴으로써 국민들로부터 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있지만 ‘대북 불법송금’이나 ‘퍼주기론’ 등으로 인해 부정적인 평가도 만만치 않은 것이 사실이다.¹¹⁹ 김대중 정부는 출범부터 소수정권이라는 사실을 간과하고 민족의 염원인 통일문제만 해결하면 모든 것을 덮을 수 있을 것이라는 생각에서 국민선택 작업을 소홀히 했다. 보수적 시각을 표명하면 ‘반통일세력’으로 치부했고, 적극적으로 다가가 보수세력을 설득하는 일에 소홀히 했다. 이 과정에서 야당의 협조를 확보하지 못하고 갈등이 확대되어 갔다.

더구나 남북정상회담을 ‘4·13총선’ 직전인 4월 10일 발표함으로써 통일문제의 정치적 이용이라는 의혹을 받았고 총선결과는 ‘여소야대’로 나타났다.¹²⁰ 선거결과는 이후 김대중 정부의 대북 정책 추진을 어렵게 만들었다. 통일문제를 푸는 지도자는 민족의 영웅으로 남을 것이라는 신화가 깨진 것이다. 역대 대통령들은 정치적 정통성 보완을 위해 통일문제를 활용하였다. 특히 그들은 정상회담에 대한 집착을 버리지 못하였다. 정통성 문제에서 자유로운 김대중 대통령도 예외는 아니었다.

결국 김대중 정부는 햇볕정책에 대한 상대적 지지율이 높았음에도 불구하고 초당적 지지 확보는 물론 초지역적 지지 및 초계층적 지지 확보도 기대에 미치지 못했던 것으로 평가된다. 그 이유는 물론 대북 햇볕정책의 유효성에도 불구하고 햇볕정책이 ‘견고한 상호주의’를 주장하는 국민적 정서를 만족시켜주

119 통일연구원에서 지난 2003년 6월 실시한 여론조사에 의하면 대북 포용정책에 대한 긍정적인 평가는 64%, 부정적 평가는 36%였음.

120 16대 국회의원 선거결과는 한나라당 133석, 민주당(집권당) 115석, 자민련 17석, 민주당 2석, 한국신당 1석, 무소속 1석 등이었음.

지 못했고 전쟁방지를 위해 가장 중요한 평화문제에 대한 해답을 주지 못했기 때문이다.

한편, 햇볕정책의 궁극적 목적은 교류협력을 통한 북한변화에 있었음에도 불구하고, 과연 그것이 성공했느냐는 의문이 많이 제기되었다. 북한은 경제난으로 인해 남한의 지원을 바랬지만 대남 적화정책을 포기했다는 명백한 증거는 보여주지 못했다. 특히 대남 적화와 관련된 노동당규약 전문이 수정되지 않음으로써 남한내 보수파들은 김대중 정부의 대북 포용정책은 ‘허구’라고 비판하였다. 2회에 걸친 ‘서해사태’는 이러한 비난을 합리화시켜주는 증거가 되었다.

결론적으로 김대중 정부의 대북포용정책은 국민의 60% 내지 65%정도의 지지를 받았음에도 불구하고 지역적, 계층적으로 고른 지지를 받지 못하고, 사후적으로 정책의 투명성이 문제가 됨으로써 그 성과가 빛을 바라는 결과를 가져왔다. 이것은 향후 대북 정책을 어떻게 수행해야 할 것인가에 대한 교훈을 주고 있다.

향후 북한 핵문제 해결과 이후의 대북정책의 수행과정에 있어서, 북한의 의도에 대한 철저한 분석을 바탕으로 대북문제에 대한 대내외적 인식공유의 틀을 마련하려는 노력이 필요하다. 한·미·일 정책협의시 실무차원에서 북한의 의도에 대한 심층적 분석과정이 요구된다. 국내적으로는 단정적 판단에 근거한 대북정책 추진에 대하여 국민들의 정서가 따르지 못함으로 인하여 정부의 대북정책에 대한 폭넓은 지지를 확보하지 못하였고, 대북정책이 정쟁의 대상이 되어 국민들이 이념적으로 분열되는 결과를 초래하였음을 우리는 잘 알고 있다. 요컨대, 국민적 합의와 한·미 공조야말로 대북정책 성공의 두 축이라고 할 수 있으며, 이는 대북인식의 공유에서부터 시작되는 것이다.

이를 위해서는 다음과 같은 사항에 유의하여야 할 것이다. 우선 여소야대의 대통령제하에서, 대북정책을 둘러싼 국내갈등의 핵심은 여야의 대립적 관계라고 할 수 있다. 여야 정치인의 행위와 발언은 여론 매체의 가장 많은 주목을

받고 있으며, 산하 우호 단체들의 행위를 유발하고 복돋는 경향이 있다. 또한 정당의 논평과 정치인의 발언은 대북정책과 관련 각각 논리제공 및 정치교육의 효과를 갖고 있기 때문에, 국민의 여론 형성과 향배에 지대한 영향을 끼치고 있다.

또한 대북정책을 둘러싼 여야 갈등은 단순히 이 분야에서의 정책·이념의 차이에서 기원하기도 하지만, 정국 주도권을 둘러싼 다른 분야에서의 권력투쟁의 부산물로 더욱 첨예화되는 경향이 있다. 특히 대통령여당은 소수파이지만 정책을 주도적으로 이끌어가야 하지만, 거대 야당으로부터 끊임없이 방해받는 상황에 직면하게 되며, 이 경우, 대북정책을 국내정치의 주도권 장악을 위한 수단으로 사용하고자 하는 유혹에 빠지게 된다.

따라서 여소 야대의 상황에서, 대북정책과 관련한 갈등을 증폭시키지 않기 위해서는 여야의 협력적 관계가 필요하다. 이를 위해서는 대통령·여당 측이 대북정책을 정략적으로 이용하고 있다는 의혹에 빠지지 않는 것이 중요하다. 이를 위해서는 대북정책을 초당적으로 다룰 수 있어야 한다. 특히 대통령·여당 측은 야당의 보수적 견해를 적대시하지 말아야 하며, 야당이 정책에 협력해 올 수 있는 여러 차원의 명분과 실리를 제공할 수 있어야 할 것이다.

김대중 정부 시절, 대북정책 논리상의 규범적 차원, 정책 추진상의 실무적 차원에서 북한에 대한 명확한 명분상의 우세를 유지하지 못하였다. 따라서 이것이 보수파의 비판 또는 때때로 중간파의 소원(疏遠)감을 유발했다고 할 수 있다. 실제로, 김대중 정부의 대북정책에 대한 논쟁과 비판에서 국가관, 역사관, 헌법상의 가치 등과 관련된 내용이 국내정치 논쟁의 주요 주제로 종종 등장하고 있다. 또한 북한과의 협상의 논리와 실무 및 의전에서의 한국의 품격과 자세 등에 관해 논란이 번지는 경향이 있었다.

이는 대북포용정책의 필요성 전개 논리, 홍보 방식에 문제가 있었음을 말해준다. 무엇보다 대북포용정책의 필요성의 주요 논리요소 중의 하나가 ‘북한이

변했고 변화할 수밖에 없기 때문에, 포용정책을 취해야 한다'로 설정되어 있기 때문에, 일부 정부부처의 북한 분석이나 논평이 '북한 변화'의 증거를 발견하고 입증하기 위해 무리한 논리를 전개한 측면이 있었다. 일반적으로 정부의 포용정책 홍보 논리가 북한변화, 남북관계 등의 여러 측면에 대해 지나친 장미빛 낙관론을 지지를 끌어내기 위한 도구로 이용해왔기 때문에, 그 지나침이 정치적 의심을 유발하며, 비실현의 경우 실망에 의한 냉소를 초래했다. 둘째, 김대중 정부 하에서는, 이념적·규범적 견해 차이를 적대적 대립관계로 인식하는 경향이 있었다. 일반적으로 대북포용정책 옹호파는 반대 진영의 '냉전적 대결의식' 또는 '냉전 문화'를 문제삼고 적대시하는데, 이는 보수적 반대진영의 '냉전의식'에도 문제가 있지만, 포용정책 옹호논리 자체에도 문제가 있는 것으로 인정하고 반성의 계기로 삼아야 할 것이다. 나아가, 국민의 대북정책에 대한 불만을 무지의 소치이자 '통일교육'이 부족한 탓으로 인식하는 경향이 있었다.

동일한 정책 방향도, 그것을 어떻게 논리적으로 뒷받침하느냐에 따라, 반대파를 자극할 수도 있고, 끌어안아 무력화시킬 수도 있다. 보수파의 논리를 '포용'함으로써, 공격의 빌미를 주지 말며, 정부의 정책이 학문적인 분석상의 '참'과 '오류'의 논쟁의 대상이 되지 않도록 재구성할 필요가 있을 것이다. 포용정책 1기(김대중 대통령시기)의 논리는, 1990년대 중반까지의 남북관계 관련 '냉전 인식'을 논박하기에 적절한 방식으로 구성되어 있었다고 할 수 있다. 북한 변화 낙관론, 북한의 (입장에서 북한의) 처지 이해하기, (군사적) 적이자 동포론, 남북관계 진전 낙관론 등에 입각해 있었던 한편, 남북관계를 열어가기 위해 북한과의 마찰을 극소화하고자 하는 '유연한' 자세가 기초를 이루고 있었다. 이러한 관점에서 '통일교육'은 '튼튼한 안보'에 기초하지만, 모든 어려움에도 불구하고 어떻게든 북한과 관계를 개선해야 한다는 입장에서 이것을 피교육자가 납득하도록 설득하는데 주안점을 두고 있었다. 이러한 논리에 따라 북한과의 협상에서도 여러 모로 마찰을 피해보고자 하는 노력에 주안점을 두었고, '통일교육'에

서 체제간 이념적 차이를 강조하거나 북한 내부 정치의 심각한 상황(독재와 인권유린 등)을 거론하지 않았다.

포용정책 2기(노무현 대통령시기)의 대북포용정책 옹호 및 홍보 논리는 변화된 상황에 맞게 강조점의 변화를 보여야 할 것이다. 다음과 같은 내용이 강화되어야 한다. 첫째, 한국의 민주주의와 경제성장의 자부심을 바탕으로, 한국이 민족적 책임감에서 한반도 문제를 풀어나가는 데 주도적 역할을 해야 한다는 것이다. 둘째, 한국의 자유, 민주주의, 인권, 시장경제 등은 지난 50년간 우리 국민이 스스로의 힘과 노력에 의해 성취한 소중한 자산이며, 우리는 이를 더욱 발전시켜나가기 위해 노력을 기울이는 한편, 이러한 발전과 복지의 혜택에서 소외되고 있는 북한 주민의 처지에 대해 동정심과 책임감을 느껴야 하며, 이를 개선하기 위해 백방으로 노력을 아끼지 말아야 한다는 것이다. 셋째, 남북한은 내부 체제도 다르고 국가이익도 반드시 일치하는 것이 아니기 때문에, 남북관계의 진전은 반드시 쉽고 빠르게 전개될 것이라고 낙관만은 할 수 없지만, 우리는 남측의 안보와 번영을 지키면서 남북관계를 전진시키기 위해 냉정한 입장에서 최대의 건설적 노력을 기울여야 한다는 것 등등이다.

포용정책 1기에는 어려운 상황 속에서 남북관계를 열어 가기 위해 최선의 노력을 기울이는 가운데, 부분적으로 남북관계를 마찰을 최소화하고 더 빨리 진전시켜야 한다는 조급증에서, 최대한 북한의 처지와 입장을 이해하고자 노력했다고 할 수 있다. 포용정책 2기는 남북관계 진전 속도에 대해 조급증을 가지지 말아야 하며, 우리 측의 협상 명분과 품격에 대해 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

한국 정부와 미국정부간의 대북 정책 우선 순위의 차이가, 한미간의 신뢰, 한국내의 국내 정치 갈등을 확대하는 원인 중의 하나가 되고 있다. 한미 정부간의 갈등은 불가피, 한국 내부에서의 갈등을 확대시킬 잠재력을 가지고 있다. 이러한 갈등을 완화하기 위해서는 미국과의 상징적 친밀감이 강화될 수 있는

여건 마련에 노력하는 한편, 남북관계 유지와 발전에서 실리를 챙길 수 있는 것이 가능할 수 있는 논리개발 등 여러 노력이 시도되어야 할 것이다.

참고문헌

<국내 문헌>

- 구영록. 『韓國과 햇볕정책』. 서울: 법문사, 2000.
- 김병로. 『주체사상의 내면화 실태』. 서울 민족통일연구원, 1994.
- 김성철. 『북한 지식인 정책의 변화』. 서울: 통일연구원, 1995.
- 김성철 외. 『북한사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 김용호. 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』. 서울: 오름, 1999.
- 박종철 외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 박형중 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.
- 서재진 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 아태평화재단. 『김대중의 3단계통일론』. 서울: 아태평화출판사, 1985.
- 양영식. 『통일정책론』. 서울: 박영사, 1997.
- 이승중. 『민주정치와 시민참여』. 서울: 삼영, 1993.
- 이우영. 『통일과정에서 매스미디어의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 이원섭. 『새로운 모색. 남북관계의 이상과 현실』. 한겨레 신문사, 1997.
- 전성훈. 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구: 협력이론을 중심으로』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- _____. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원,

- 1995.
- _____. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 통일부. 『국민의 정부 5년 평화와 협력의 실천』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『대북정책과 남북현안에 대한 입장』. 1999년 7월 30일
- _____. 『대북정책 추진현황』. 서울: 통일부, 2002.
- _____. 『98 통일백서』. 서울: 통일부, 1999.
- _____. 『2003 통일교육기본지침서』. 서울: 통일부, 2002.
- 통일연구원. 『통일환경과 남북한 관계: 1998-1999』.
- _____. 『통일환경과 남북한 관계: 1999-2000』.
- _____. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 통일연구원, 1992.
- 김도중, 김형준. “남북관계와 국내정치 의 갈등구조 통일담론을 중심으로” 『국제정치논총』, 제40집 4호 (2000).
- 김육. “한국 통일 · 외교정책결정체계의 효율성 제고 방안” 『통일경제』, 1997년 5월호
- 김재한. “한국 국가전략의 개념적 구도” 『국가전략』, 제5권 1호 (1999).
- 남성욱 · 공선영. “2002년 북한의 임금과 물가인상에 따른 주민 생산 · 소비행태 의 변화에 관한 연구.” 고려대 북한학 연구소 주최 국제학술세미나. 『7·1조치 경제관리개선조치의 평가와 향후 전망』. 2003년 6월 26일
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축.” 『국가전략』, 제5권 2호 (1999).
- 박용헌. “『통일대비교육지원법』의 입법방향과 주요 내용.” 통일대비교육지원법 제정 공청회. 『통일대비교육지원법의 입법방향과 실천과제』. 서울: 통일 원, 1997.

- 서재진. “통일한국의 계급문제: 통일이 북한주민의 직업적 위신의 변화에 미칠 영향을 중심으로.” 한국정치학회, 제3회 한국정치세계학술대회. 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 1998년 6월 15일.
- 송영대. “북, 聯共聯北전략 주력할 것.” 『조선일보』, 2000년 7월 14일.
- 장명봉. “통일교육 활성화를 위한 입법화의 요청 - 통일대비교육 지원법 제정의 중요성.” 한국대학교육협의회/평화통일교육연구위원회. 『통일대비교육지원법 제정을 위한 세미나』, 1997년 7월 3일.
- 전성훈. “신정부 출범과 한·미 관계 변화 전망.” 『국제문제』, 2003년 4월 호.
- 이교덕. “대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화추이.” 『대북포용정책과 국내정치 여건 조성 방안』, 서울: 통일연구원, 2000.
- 이정희. “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로.” 『국제정치논총』, 제42집 4호 (2002).
- 최영진. “제16대 총선과 한국 지역주의 성격.” 『한국정치학회보』, 제35집 1호 (2001).
- 한만길. “통일의식의 변화와 통일교육의 과제.” 한국교육개발원 편 『교육정책포럼 자료집』, 서울: 한국교육개발원, 2000.
- 한준. “남북정상회담 이후 북한·통일·남북관계에 대한 국민의식 변화.” 『사회비평』(2001, 여름호).
- 한용섭. “北 ‘군사 신뢰구축’ 응하라.” 『동아일보』, 2002년 3월 4일.
- 『내일신문』
- 『동아일보』
- 『문화일보』
- 『연합뉴스』
- 『조선일보』
- 『조선중앙방송』

『중앙일보』

『한겨레신문』

『한국일보』

김용수(인민군 출신) 인터뷰. 2003년 7월 4일

“국무회의 브리핑.” <http://www.cwd.go.kr>.

“노대통령 ‘춧불시위는 반미 아니다.’” <http://www.srch.chosun.com>

“대통령 방북 성과 대국민 보고” <http://www.cwd.go.kr>.

이회창. “남북정상회담 결과에 대한 한나라당의 기본입장.” <http://www.leehc.com>

“213대 국회 정당대표 연설” <http://www.leehc.com>

“EU 상공회의소 오찬 연설문.” <http://www.leehc.com>

“정상회담 이후 남북관계 평가와 과제.” <http://www.leehc.com>

<http://www.acdpu.go.kr>.

전남-광주 경영인 포럼 연설문. 2001년 7월 27일

<국외 문헌>

Banfield Edward C. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press, 1958.

Bernard Thomas J. *The Consensus-Conflict Debate: Form and Content in Social Theories*. New York: Columbia University Press, 1983.

Charles Tilly. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

David Mitrany. *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs, 1943.

- Dye Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1992.
- Janis Irving L. *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin, 1982.
- John Kekes. *The Morality of Pluralism*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Etzioni Amitai. On Self-encapsulating Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 8 (1964).
- Nicholas Rescher. *Pluralism Against the Demand for Consensus*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- North Korea Advisory Group. *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*. November 1999.
- Lewis M. Killian and Charles Grigg. *Racial Crisis in America*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.
- Pateman C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Richard Nixon. *The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset and Dunlap, 1978.
- Seidman S., ed. *Jurgen Habermas on Society and Politics: A Reader*. Boston: Beacon Press, 1989.
- Williams Robin M. *Strangers Next Door: Ethnic Relations in American Communities*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1964.
- David Easton. "Systems Analysis and Its Classical Critics." *Political Science Reviewer*, vol. 3 (Fall 1973).

- David Sanger. "Bush and and South Korean president are vague on North Korea strategy." *New York Times*, 15 May 2003.
- Don Kirk. "South Korea issues report on North Korean explosions." *New York Times*, 9 July 2003.
- Eisenstadt S. N. "The Breakdown of Communist Regimes." *Daedalus*, Vol. 121, No. 2 (Spring 1992).
- Gregory Grossman. "The 'Second Economy' of the USSR." *Problems of Communism*, Vol. 26 (September-October 1977).
- Isaiah Berlin. "The Apotheosis of the Romantic Will." in Isaiah Berlin, ed. *The Crooked Timber of Humanity*. London: John Murray, 1990.
- Mary Fulbrook. "Aspects fo Society and Identity in the New Germany." *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994).
- Sands Barbara N. "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economics Reforms." *Public Choice*, Vol. 65, No. 1 (1990).
- Stephan Eisel. "The Politics of United Germany." *Daedalus*, Vol. 123, No. 1 (Winter 1994).
- Sung Chull Kim "Systemic Change in North Korea and Development of South-North Korean Relationship." in Yong Pil Rhee, ed. *Complex Systems Model of South-North Korean Integration*. Seoul: Seoul National University Press, 1996.
- Timur Kuran. "Now Out of Never; The Element of Surprises in the East European Revolution of 1989." *World Politics*, Vol. 44, No. 1 (October 1991).

_____. “The Inevitability of Future Revolutionary Surprises.” *American Journal of Sociology*, Vol. 100, No. 6 (May 1995).

Vaclav Havel. “The Power of the Powerless.” in Vaclav Havel, et al. *The Power of the Powerless*. New York: M. E. Sharp, 1992.

Valerie Bunce. “Comparing East and South.” *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 3 (July 1995).

Van den Berghe Pierre L. “Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis.” *American Sociological Review*, Vol. 28 (1963).