

# 민간 대북전단의 목적과 효과 연구\*

장도경\*\* · 김영석\*\*\* · 황정남\*\*\*\* · 주은우\*\*\*\*\*

- I. 연구 배경 및 질문
- II. 선행 연구에 대한 검토
- III. 대북전단의 변천과 목적

- IV. 민간 주도 대북전단의 효과 분석
- V. 결론

## 국문요약

본 연구는 심리전의 작동기제를 바탕으로 민간 대북 전단의 목적과 효과를 고찰하였다. 전단 살포를 통한 심리전은 목표 청중에 정보를 유입하여 심리적 인지 부조화 상태를 유발, 살포자의 목적에 따른 행동 변화를 유도하는 작동기제를 갖는다. 대한민국이 북한을 대상으로 진행한 대북전단 활동은 그 주체가 정부에서 민간으로 이전되는 특수성을 갖는데, 이 과정에서 전단의 성격과 목적 또한 변화하였다. 본 연구는 민간이 주도하는 대북전단 목적을 북한 정치 엘리트 계층의 체제

저항에 있음을 확인하고, 심리전의 작동기제에 근거하여 민간 주도 대북전단의 효과에 대해 단계별로 검토하였다. 이를 기반으로 민간 주도의 대북전단이 효율적인 수단이 아니라는 결론을 도출하였다.

**주제어:** 대북전단, 심리전, 인지부조화, 체제 저항, 북한정치체제, 정치 엘리트

\* 본 논문은 '2021 한국정치세계학술대회'에서 발표된 논문을 수정·보완하였음.

\*\* 제 1저자, 연세대학교 정치학 석사

\*\*\* 참여저자, 연세대학교 정치학과 석사과정

\*\*\*\* 참여저자, 칠레 교황청립 가톨릭대학교 정치학과 석사과정

\*\*\*\*\* 참여저자, 이화여자대학교 정치학과 석사수료

## I. 연구 배경 및 질문

본고는 대북전단 살포의 목적과 효과를 분석하고자 한다. 대북전단은 심리전의 여러 수단 중 ‘공중수송 전단을 통한 선전(airborne leaflet propaganda)’에 해당한다. 심리전이 무형적 전투요소인 ‘인간심리’를 이용한다는 점을 고려할 때, 사실상의 종전이라 할 만큼의 오랜 휴전 상태가 지속된 한반도에서 심리전은 대북 전략 수립에 있어 가장 현실적이며 효율적인 선택지로 남아있다고 할 수 있다. 역사적으로도 외부의 정보가 차단된 권위주의 정치체제를 겨냥한 심리전은 일상 효과를 발휘하였다. 미국은 냉전 시기 소련과의 경쟁 상황과 탈냉전기 코소보 전쟁, 테러와의 전쟁을 수행하는 데 있어 광범위한 형태의 심리전을 발전시키고 적용해왔다.<sup>1</sup>

기존 연구에서 통칭하는 ‘대북전단’이나 외신이 주로 사용하는 ‘Balloon propaganda’ 등의 표현은 역사적으로 연속성을 지닌 활동 전반을 포괄한다고 보기 힘들다. 대한민국이 북한을 대상으로 전개한 전단을 통한 심리전은 주체와 목적이 시행 시기에 따라 달라지기 때문이다. 특히, 남북한 간의 합의에 따라 대북전단의 수행 주체가 정부에서 민간으로 이전된 것은 특기할 만한 지점이다.<sup>2</sup> 최근 시행된 남북관계 발전을 위한 법률에서는 ‘대북전단 살포’에 대해 “전단을 비롯한 물품(광고 선전물·인쇄물·보조기억장치)과 금전 또는 그 밖의 재산상 이익을 승인받지 않고 북한의 불특정 다수에게 배부하거나 북한으로 이동시키는 행위”로 규정하였다.<sup>3</sup> 이 역시 선전의 대상과 매체에 대해서만 분명히 하였을 뿐 그 주체를 ‘허가받지 않은 민간’에 한정하고 있으며 전달 수단에 대한 정의 역시 모호하다. 따라서 본고는 ‘대북전단’을 ‘한반도의 분단 상황부터 현시점까지 이어져 온, 대한민국의 정부와 민간단체의 북한 정부와 주민에 대한 공중수송

<sup>1</sup> Jerome Bernstein, *Power and Politics: The Psychology of Soviet-American Partnership*, (Boulder: Shambhala, 1989), p. 145.

<sup>2</sup> 1972년 7.4 남북공동성명에 따른 남북조절위 공동발표문에서부터 2004년 6.4 합의서 등 여러 차례의 남북 간 합의에 따라 정부 차원에서 일어나는 대북심리전이 중지되고, 2018년 4·27 판문점 선언을 통해 공식적인 전단 살포가 금지되었다. 통일부, 『정치·군사분야 남북합의서 및 공동보도문』 (서울: 통일부, 2019), p. 78, 107, 261.

<sup>3</sup> 「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 (시행 2021. 3. 30. 법률 제17763호, 2020. 12. 29., 일부개정), 제4조 5항; 제4조 6항, <<https://www.law.go.kr/법령/남북관계발전에 관한법률>> (검색일: 2021.4.4.).

수단 등을 동원한 선전물의 살포행위'라 정의하였고, 민간 대북전단을 '1991년 남북기본합의서, 2000년 남북정상회담의 상호비방 중단에 대한 정상 간 합의 이후, 민간단체의 북한 정부와 주민에 대한 공중수송 수단 등을 동원한 선전물의 살포행위'로 정의하고 연구를 진행하였다.

정부의 통제에서 벗어나 민간 대북전단은 한반도의 긴장을 고조시키며, 접경지역 주민들의 생명을 위협하고 있다. 2020년 6월 남북관계 발전 및 한반도 평화의 상징으로 간주되었던 개성남북공동연락사무소가 폭파되었고, 북한 인민군 총참모부는 같은 날 남북합의로 비무장화된 지역을 군사 요새화하고 군사적 경계를 더욱 강화하겠다는 내용을 발표하였다. 연락사무소 폭파에 앞선 김여정 북한 노동당 제1부부장의 발언은 민간단체의 대북전단 살포가 행동 변화의 원인임을 밝혔다. 김여정은 민간 대북전단이 판문점 선언과 9·19 군사합의 위반이라 비판했으며, 이후 합의를 이행하지 않을 시 개성공단의 완전 철거, 남북공동연락사무소 폐쇄, 남북군사합의서 파기 등에 나설 것이라 경고하였다.<sup>4</sup>

이러한 북한의 대응은 문재인 정부가 추진해온 한반도 평화구상과는 상반된 행보이다. 북한 고위급 대표단의 2018년 평창동계올림픽 참석과 2018 남북정상회담, 평양남북정상회담으로 이어진 남북 평화 분위기는 그 이전으로 돌아갈 위기에 처해있다. 북한과의 접경지역 주민들의 안전 문제도 주목받고 있다. 실제로 경기도민 중 70%는 "대북전단의 살포를 중단해야 한다"고 응답했으며, 59%는 "대북전단 살포가 주민 생명과 안전에 위협이 된다"고 답했다.<sup>5</sup> 관련하여 더불어민주당은 2020년 12월 14일 접경지역 주민의 생명과 안전을 지키며, 평화적 통일을 구현하기 위하여 남한과 북한의 기본적인 관계와 남북관계의 발전을 위해 「남북관계 발전에 관한 법률」(약칭: '남북관계발전법')의 일부를 개정 함으로 이른바 '대북전단 금지법'을 본회의에서 통과시켰다.<sup>6</sup> 하지만 '대북전단 금지법'을 둘러싼 정책 결정 방식의 문제, 표현의 자유 문제, 남북관계 개선 및 법의 시행에 대한 실효적 문제가 여전히 남아있으며, UN 및 국제인권센터

<sup>4</sup> “北, 연락사무소 폭파 다음은 군사합의 파기...김여정 말한 3가지, 모두 실행,” 『조선비즈』, 2020. 6.17., <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/06/17/2020061701474.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/17/2020061701474.html)> (검색일: 2020.10.8.).

<sup>5</sup> “대북전단 살포 중단, 남북 긴장 완화 출발점 되길,” 『한겨레』, 2020.6.19., <<http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/950171.html#csidx9dcf2866bd97053a0c2db786e36e5af>> (검색일: 2020.10.8.).

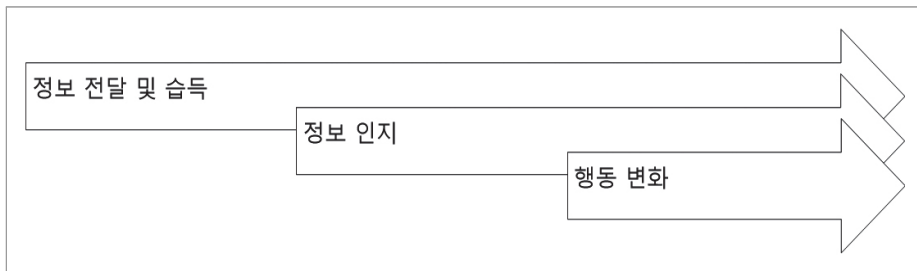
<sup>6</sup> “대북전단금지법 본회의 통과...전단 살포하면 최대 징역 3년,” 『조선비즈』, 2020.12.14., <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/12/14/2020121402509.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/12/14/2020121402509.html)> (검색일: 2020.10.8.).

비롯하여 여러 국가에서도 ‘대북전단 금지법’에 대한 직간접적인 우려를 나타내고 있다.<sup>7</sup>

높아진 시의성과 국내외적 관심도에 비하여 대북전단에 대한 연구는 미진하다. 특히 현재까지 이루어진 연구들은 ‘대북전단 금지법’이나 대북전단이 수반하는 국내외적 사회 갈등들에 대해 검토하였으나, 대북전단 자체의 목적과 효과에 집중한 연구는 부재하다. 더욱이 심리전의 일환으로서 대북전단이 가지는 대·내외적인 중요성을 고려할 때, 대북전단의 효과 분석이 요구된다. 북한의 핵 능력이 고도화되면서 양국 간의 군사공격 개시가 현실적으로 어려운 상태가 전개됨에 따라 군사적 영역 이외에 심리전과 같은 비군사적 영역에서 체제경쟁이 심화될 가능성이 크기 때문이다.<sup>8</sup> 즉, ‘핵 공포에 의한 안정적인 상호억제가 작동하던 미소 냉전기와 유사하게 ‘싸울 수 없는 전쟁’을 계속 수행해야’ 하는 상황에서 심리전은 전통적 전쟁의 영역을 보완하는 것을 뛰어넘는 독립적인 전략적 함의를 지니게 되었다.<sup>9</sup>

본 연구의 목적은 앞선 연구 공백을 채우는 것뿐 아니라, 대북전단의 역사를 통시적으로 조망하여, 그 작동기제와 목적을 규명하는 데 있다. 대북전단은 심리전의 수단으로서 인지부조화의 심리상태를 유발하여 행동 변화를 이끌어내는 작동원리를 갖는다. 구체적으로 대북전단은 정보 전달 및 습득과 정보인지, 행동 변화의 단계를 거쳐 효과를 발휘한다.

〈그림 1〉 대북전단의 작동기제



자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성

<sup>7</sup> “영국 외교부 ‘한국의 대북전단금지법 이행 주시할 것,’” 『VOA』, 2021.1.13. <<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/uk-rok-anti-leaflet-law>> (검색일: 2021.4.26.).

<sup>8</sup> 김태현, “냉전기 서독의 심리전과 시사점: 건설적 선전을 중심으로,” 『국가전략』, 제24권 1호 (2018), p. 35.

<sup>9</sup> Kenneth Osgood, *Total Cold War: Eisenhower’s Secret Propaganda Battle at Home and Abroad* (Lawrence: University Press of Kansas, 2006), 재인용: 김태현, 위의 글, pp. 35~36.

우선 대북전단의 목적은 전단 살포 주체가 정부에서 민간으로 전환됨에 따라 탈북 유도에서 체제 저항을 유도하는 양상으로 변화하였다. 북한 사회의 특수성을 고려했을 때, 체제 저항 유도를 위한 목표 청중은 일반 대중이 아닌 북한의 '정치 엘리트'로 한정된다. 따라서 본 연구는 민간 주도 대북전단이 북한의 정치 엘리트들에게 미치는 영향에 대해 집중하였다. 이를 위해 민간 대북전단이 북한의 정치 엘리트들에 영향을 끼치는 과정을 단계별로 설정하여 검토하였다. 이를 기반으로 현 민간 주도의 대북전단이 목표하는 바를 달성하는 효율적인 수단이 아니라는 결론을 도출하였다.

본고는 연구 수행을 위해 다음의 방법을 사용하였다. 첫째, 시기별로 구분한 대북전단 자료에 대해 내용 분석을 하였다. 기존의 아카이브화 되어 있는 대북전단 자료, 박물관 자료, 각종 언론 매체들의 보도 자료 등을 수집하여 세 단계의 시기로 분류하였으며, 시기별 특징과 살포 목적 등을 파악하여 대북전단에 보다 연속적으로 접근하였다. 이는 기존의 연구들에서 대북전단을 민간살포 시기로 한정된 것과 구별된다. 둘째, 대북전단의 효과가 나타나는 작동기제를 제시하고, 작동기제의 각 단계를 탈북자들의 인터뷰 자료, 북한과 관련된 국내외 언론보도 자료 등을 통해서 검증하는 방식을 시도하였다. 대북전단의 효과를 분석하기 위해서는 대북전단에 대한 심리적 반응, 행동의 변화를 고려하는 것이 필요하나 남북 분단 및 대치 상황으로 실증적 자료를 통한 연구가 원활하지 않다는 점을 보완하고자 하였다. 물론, 대안적 방법이 일정 부분 주관적이며 경험적으로 검증하기 힘든 한계를 가지지만, 북한 연구가 내재한 한계점을 보완하고 북한 사회를 현 상황에서 실증적으로 파악하여 대북전단의 기대효과와 실질적 효과를 대비하려는 연구의 목적에는 적합하다고 판단하였다.

## II. 선행 연구에 대한 검토

### 1. 심리전과 대북전단

심리전(psychological warfare)은 양차 세계대전을 거치며 효과적인 전쟁 수행 수단으로 연구되어 왔다. 특히 Lerner의 연구는 2차 세계대전 당시 나치 독일을 대상으로 한 심리전 사례들을 연구하며, 전쟁 중에 심리전이 전선에서뿐만

아니라 후방에서도 활발히 벌어지고 있음을 주장 한 바 있다.<sup>10</sup>

이후 냉전의 등장과 함께 비(非)전시 상황에서의 심리전이 주목받기 시작하였다. 냉전은 체제경쟁의 논리가 결부된 이데올로기 전쟁이었던 동시에 한편으로는 핵전쟁의 공포 아래서 유지되는 비 살상전의 성격을 띠었기 때문이다. Simpson은 냉전시대 미국의 심리전 사례들을 분석하며, 심리전에 내재된 외교적 강압(coercion)의 효과를 주목하였다.<sup>11</sup> 김태현의 연구는 냉전 시대 서독의 심리전을 분석하며, 내용과 목적에 따라 “파괴적 선전”과 “건설적 선전”을 구별하였다.<sup>12</sup>

대한민국이 북한을 대상으로 전개한 심리전을 일컫는 ‘대북심리전’의 경우도 전시와 비(非)전시에 교차하여 이루어진 특성을 지닌다. 해당 연구에서 다루고자 하는 대북전단은 대북심리전의 여러 수단 중 한 종류에 해당한다. 현재까지 국내적으로 이루어진 대북전단에 대한 연구는 크게 다음과 같이 정리된다. 우선 이상혁의 연구는 남북 간 합의서를 바탕으로, 대북전단을 포함하여 군사분계선 일대에서 발생하는 다양한 심리전 수단들의 법적 적합성을 판단하고 있다.<sup>13</sup> 이승욱의 연구 또한 대북전단 살포로 인해 접경지역에서 발생하는 국내적 갈등 상황에 대해 도시지정학적 관점으로 설명을 시도하였다.<sup>14</sup> 권영석의 연구는 북한 내부적 동향을 파악함으로써 북한이 대북전단 살포에 대해 강경한 대응을 하게 된 배경을 설명하고 있고,<sup>15</sup> 마지막으로 임석훈의 연구는 국내적으로 대북전단을 살포하게 된 민간단체들의 동기와 과정에 대해 추적하고 있다.<sup>16</sup>

기존 연구의 한계점은 다음의 두 가지로 정리된다. 첫째, 대북전단에 대한 통시적인 연구의 부재이다. 기존의 연구들은 대부분 대북전단이 민간에 의해 주도된 시기를 한정하기 때문에 대북전단의 역사에 대한 연속적인 조망이 불가능하였다. 하지만 현재 민간 주도의 대북전단의 목적과 효과를 분석하기 위해서는 그 맥락과

<sup>10</sup> Daniel Lerner, *Psychological Warfare Against Nazi Germany* (Cambridge: The MIT Press, 1971), p. 8.

<sup>11</sup> Christopher Simpson, *Science of Coercion: Communication Research & Psychological Warfare 1945-1960* (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 63~93.

<sup>12</sup> 김태현, “냉전기 서독의 심리전과 시사점: 건설적 선전을 중심으로,” p. 41.

<sup>13</sup> 이상혁, “군사분계선 일대 대북심리전의 적법성: 정전협정 및 남북합의서 위반 여부를 중심으로,” 『국가정책연구』, 제31권 4호 (2016), pp. 73~100.

<sup>14</sup> 이승욱, “접경지역의 도시지정학,” 『대한지리학회지』, 제53권 5호 (2018), pp. 625~647.

<sup>15</sup> 권영석, “북의 대북전단 살포 초강경 대응의 배경과 해결 방안,” 『한국방송학회 학술대회 논문집』, 한국방송학회 2020 봄철 정기학술대회 (2020), p. 97.

<sup>16</sup> 임석훈, “민간단체 풍선 날리기와 분단 번역의 정치: 행위자-네트워크 이론을 중심으로,” 『북한학연구』, 제9권 2호 (2013), pp. 5~32.

발전과정에 대한 파악이 선행되어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 대북전단을 특정 시점의 것으로 한정 짓지 않고, 그 역사와 변화에 대해 통시적으로 분석하려고 하였다. 둘째, 대북전단의 실질적 목적과 효과에 대한 정보 축적의 부족이다. 본질적으로 대북전단은 심리전의 수단으로서 특정 목적을 설정하고 목표 청중을 설정하여 이를 효과적으로 수행하려는 성격을 가진다. 반면, 기존의 연구들은 대북전단이 수반하는 부수적인 갈등에 주목하거나, 이와 관련된 법적, 사회적 적합성에 대해서만 활발히 논의하였다. 따라서 본 연구에서는 대북전단이 겨냥하는 목적을 파악하며, 그것이 현재 효율적으로 수행되고 있는지에 대한 연구를 진행하였다. 이는 미래 대북심리전의 발전 방향에 대해서도 시사하는 측면이 있을 것으로 예상된다.

## 2. 전단을 통한 심리전의 작동기제

심리전의 기본적인 원리는 자극을 통해 심리적인 반응을 이끌어내는 것이다. 전단을 적국에 직·간접적으로 살포하는 심리전의 경우는 전단에 담긴 이미지와 정보가 자극에 해당한다. 따라서 전단의 내용은 우선 목적을 설정하고, 이에 알맞은 대상을 설정하며, 대상의 심리적 반응을 극대화할 수 있도록 계획되어야 한다. 반면 전단이 겨냥하는 심리적인 반응은 보다 복합적으로 파악할 수 있다.

임현명 외의 2018년 연구는 심리전이 다음 네 가지의 심리반응을 겨냥한다고 주장한다. 첫째, 기본적인 인간의 욕구를 자극하는 것이다. 생리적 욕구, 안전에 대한 욕구, 자존감에 대한 욕구 등이 이에 해당된다. 둘째, 조건반사를 활용하는 것이다. 이는 인간의 본능이라고 할 수 있는 모성애, 적개심 등과 자극을 융합시켜 원하는 반응을 일으키는 것이다. 셋째, 목표대상의 문화적 특성을 공략하는 것이다. 대상의 문화적, 종교적 특성을 고려한 심리전은 그 효과를 극대화 할 수 있다. 마지막으로 정보의 유입을 통해 인지부조화 상태를 발생시키는 것이다.<sup>17</sup> 본고는 대북전단이 목표하는 주된 심리적 반응을 ‘인지부조화의 유도’로 이해한다. 임석훈 역시 전단이 목표로 하는 심리적 반응은 “제공된 정보를 올바른 정보라고 인지하게 하는데 목적이 있다”고 서술한 바 있다.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> 임현명·황현정·김용주, “현대 심리전 양상과 미래 심리전 발전방안,” 『군사연구』, 제146호 (2018), pp. 298~299.

<sup>18</sup> 임석훈, “민간단체 풍선 날리기와 분단 번역의 정치: 행위자-네트워크 이론을 중심으로,” pp. 5~32.

인지부조화 이론을 주창한 Festinger에 의하면 인지부조화(cognitive dissonance)란 “새로운 사건이나 정보가 개인이 기존에 가지던 지식, 의견 혹은 인지와 배치될 때 발생하는 심리적 불편함”을 의미한다. 인지부조화가 발생할 때, 개인은 이를 감소시켜야 한다는 강한 압박을 느끼는데, 인간의 심리는 본능적으로 균형을 유지하고자 하는 경향성이 있기 때문이다. Festinger는 그 방법을 ‘행동의 변화’, ‘인식의 변화’ 또는 ‘새로운 정보에 대한 재고’ 등의 행동의 변화로 보았다.<sup>19</sup> Jost는 자신의 체제 정당화 이론(system justification theory)을 설명하기 위해 인지부조화 이론을 도입하였다. Jost는 사회적으로 핍박받는 집단이 집단행동을 통해 적극적인 해결에 나서지 않는 이유 중 하나로, 집단적인 인지부조화 상태에서는 행동의 변화가 아닌 기존 믿음의 강화를 택하는 경향이 있음을 들었다.<sup>20</sup>

본 연구에서 대북전단의 효과성을 분석하는 방식 또한 인지부조화의 이론에 기반한다. 대북전단은 외부 정보가 차단되고, 내부 통제가 삼엄한 북한 사회에 전단을 살포하고, 새로운 정보 유입을 통해 인지부조화를 유발한다. 인지부조화의 상태가 행동의 변화로 이어지는 일련의 단계에서 대북전단의 목적이 달성된다. 이를 간략하게 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 대북전단 살포 후 인지부조화 과정

구분	정보인지		정보 불(不)인지
정보 존재	인지부조화 후 행동 변화 (대북전단의 목적)	인지부조화 후 기존 믿음의 강화	심리 상태에 영향을 주지 못하는 정보일 경우
정보 부재	불가능		정보 전달 및 습득에 실패

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성

대북전단이 살포되면 목표 청중은 ‘정보 부재’ 상태에서 ‘정보 존재’ 상태로 변화하게 된다. 다만 대북전단이 살포되더라도 목표 청중에 도달하여 습득되지

<sup>19</sup> Leon Festinger, *A Theory of Cognitive Dissonance* (California: Stanford University Press, 1957). p. 6.

<sup>20</sup> John T Jost, Mahzarin R Banaji, and Brian A. Nosek, “A Decade of System Justification Theory: Accumulated Evidence of Conscious and Unconscious Bolstering of the Status quo,” *Political Psychology*, vol. 25, no. 6 (2004), pp. 881~919.



못한다면 정보 전달 및 실패의 단계에 머무르게 된다. 다음으로 대북전단을 통해 북한 내 정보가 성공적으로 유입될 때이다. 이 경우에는 이미 정보를 인지하거나 아직 인지하지 못하는 상황으로 나눌 수 있다. 또한 정보를 인지하여 인지부조화를 겪더라도 기존의 믿음을 강화하는 방식으로 인지부조화를 대처할 수 있을 것이고, 반대로 인지부조화 경험이 행동의 변화로까지 파급되는 경우도 있을 것이다.

한편, 대북전단이 겨냥하는 행동 변화는 시기에 따라 그 목적이 달라질 수 있다. 대북전단의 내용을 분석하였을 때, 기대할 수 있는 행동적 변화는 다음의 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 체제의 부당함을 인지하고 탈출하는 것, 즉 ‘탈북’이다. 둘째, 보다 적극적으로 내부에서 체제를 변화시키는 것, 즉 ‘체제 저항’이다. 국가 주도로 대북전단이 진행되던 시기의 주된 목표가 탈북이라는 행동 변화에 있었다면 민간으로 주도권이 넘어오며 대북전단의 목표는 체제 저항으로 이전되었다. 본 연구는 대북전단의 목적이 어떻게 변화하였는지를 규명하고, 행동 변화의 목표가 성공적으로 이행될 수 있는지 분석하고자 한다. 이를 위해, 우선 대북전단의 역사적 발전과정을 조망하며 현재 대북전단의 특수성과 목적에 대해 규명하고자 한다.

### Ⅲ. 대북전단의 변천과 목적

대북전단의 경우 분단 이후부터 남북한 간의 합의 이후 민간 대북전단에 이르기까지 그 목적과 성격이 변화해왔다. 대북전단은 세 시기로 구분될 수 있으며, 시기적 구분은 남북한 사이의 중요한 사안으로 인해 대북전단의 수행 주체, 수행 목적 또는 수행방식에 주목할 만한 변화가 찾아온 시점을 기준으로 한다.

#### 1. 분단에서 휴전까지

공중수송 전단을 통한 선전은 두 차례의 세계대전을 거치며 자리 잡은 미군의 주요 심리전 수단이었다. 미군은 태평양 전쟁에서 도교 대공습 직전 B-29기를 통해 천만 장가량의 전단을 일본 본토에 살포하였는데, 이는 민간인의 대피를 촉구하는 내용을 담고 있었음에도 적국에 상당한 혼란과 분열을 초래하였다. 이러한 성과는 이후 한반도에서 발생한 분쟁상황에서도 전단 살포가 적극적으로

활용되는 원동력이 되었다. 6.25 전쟁 이전 국군은 1946년 9월, 미국에게 인수한 IL-4 연습기에 전단을 싣고 공중에서 투하하였는데, 이를 최초의 대북전단으로 생각할 수 있다. 당시의 전단들을 보면, “형제들이여” 나 “애국청년들이여” 더 나아가 “옛 동지들이여” 등의 온건한 표현들이 특징적이다.<sup>21</sup>

당시의 전단들은 부정적 묘사를 스탈린, 김일성 등의 정치 지도자에 제한하면서, 대한민국의 토지개혁 등의 정보를 전달하여 북한군과 주민들의 남하를 유도하는 특징을 가진다. 개전 이후에는 살상전과 병행한 전단 전쟁이 본격화 된다. 미군은 1951년 1월, 미 육군 최고위급에 심리전 특수부대를 설치하였고, 전쟁 기간 동안 중공군과 북한군을 상대로 약 25억 장의 전단을 살포하였다. 당시 전단은 공중 투하 방식뿐 아니라, 대포에 넣어서 발사, 군인들의 직접 살포 등의 다양한 방식으로 살포되었다.<sup>22</sup> 현재까지 사용되는 수소폭탄을 통한 살포 역시 이 시기에 시작된 것으로 기록된다. 당시 전쟁이 격화됨에 따라 “패망 할 날은 닥쳐왔다” 와 같은 과격한 표현과 “너희들의 주검이 닥쳐온다” 등의 협박성 문구들이 내용적 측면에서 드러난다.<sup>23</sup> 당시 전단들이 유도하는 행동의 변화는 ‘투항’에 있을 것이다. 전단들은 대부분 전황이 북한 측에 불리하게 흘러간다는 정보를 전달하고 있으며, 전단들과 함께 배부된 안전 보장증은 북한군의 진지 이탈과 내부 분열을 유도하였다.

## 2. 휴전 이후부터 2000년 남북정상회담까지

휴전 후 대북전단은 체제경쟁의 수단으로 활용되었다. 당시의 전단은 정부 기관의 주도하에 조직적으로 살포되었으며, 민간단체들이 등장하며 사적 살포가 병행되었다. 당시 전단들의 내용은 “풍요로운 자유의 땅으로 오라”, “힘들고 고달픈 북녘땅에서 탈출” 등 체제 선전적이며 과시적인 내용이 주를 이루었다.<sup>24</sup> 북한

<sup>21</sup> 한림대학교 아시아문화연구소, 『한국전쟁기 삐라』 (춘천: 한림대학교 아시아문화연구소, 2000), p. 15, 31, 42.

<sup>22</sup> 이운규, 『심리전 관점에서 접근한 6.25 전쟁 연구: 삐라와 심리전 방송을 중심으로』 (서울: 지식더미, 2009), p. 130.

<sup>23</sup> 한림대학교 아시아문화연구소, 『한국전쟁기 삐라』, p. 74, 108.

<sup>24</sup> 국립중앙박물관 e뮤지엄, “심리전단지,” DMZ박물관 5507-27, <<http://www.emuseum.go.kr/detail?cateClass=&cateListFlag=&keyword=%EC%82%90%EB%9D%BC&pageNum=583&rows=20&sort=&highQualityYn=&isImgExistOp=&mckogslsvOp=&isIntrstMuseumOp=&filedOp=&detailFlag=&dq=&ps01Lv1=&ps01Lv2=&ps01Lv3=&mcSeqNo=&author=&ps06Lv1=&ps06Lv2=&ps08Lv1=&ps08Lv2=&ps09Lv1=&ps09Lv2=&ps09Lv3=&ps09>>

역시 비슷한 내용의 전단을 대한민국에 살포하였으나, 남북한의 경제적 격차가 심해지고 심리전 수행능력의 차이가 비대칭적으로 벌어지며 상호중단을 줄곧 요구하였고, 1991년 남북기본합의서, 2000년 남북정상회담의 상호비방 중단에 대한 정상 간 약속을 거치며 국가적 차원에서의 대북전단은 공식적으로 종료되었다.

이 당시의 전단은 정보의 유입을 통한 탈북 유도를 주요 목적으로 삼고 있음을 알 수 있다. 80년대 살포된 것으로 확인되는 전단을 보면 “라멘은 모든 사람들이 좋아하는 간식입니다”라는 문구와 함께 라면을 맛있게 먹고 있는 남한 주민들의 사진이 등장하며 “남과 북, 어느 쪽이 잘 먹고 사는가 곰곰이 생각해 보십시오”라는 문장으로 끝을 맺는다.<sup>25</sup> 이와 같은 전단은 남한보다 북한이 살기 좋다고 믿고 있는 북한 주민들에게 ‘남한은 식량이 풍족하다’라는 새로운 정보를 주입하여 인지 부조화 상태를 유발하며, 이를 해결하는 방식으로 북한을 떠나 대한민국으로 이주하는 행동 변화를 유도하는 성격을 지닌다.

### 3. 2000년 이후

2010년 연평도 사건 이후 국방부가 대북전단 살포를 6년 만에 재개하였으나, 1년도 되지 않아 중단하였다. 2018년 4월 27일 판문점 선언을 통해 공식적으로 남북 사이의 전단 살포가 금지되었다. 정진현은 최근까지의 대북전단 살포를 통한 심리전 양상을 심리전의 민영화로 특징 짓는다. 대북전단 살포 주체들은 북한 이탈 주민에 집중되어 있고, 복음주의 기독교 또는 미국에 기반을 둔 복음주의 인권 단체가 이들을 후원하고 있는 양상이다.<sup>26</sup> 이들 단체가 살포하는 전단들은 정보

Lv4=&gl05Lv1=&gl05Lv2=&ps12Lv1=&ps15Lv1=&culturalHerNo=&publicType=&detailedDes=&thema=&storySeq=&categoryLv=&categoryCode=&mobileFacetIng=&location=&facet1Lv1=&facet1Lv2=PS01003115&facet2Lv1=&facet3Lv1=&facet3Lv2=&facet4Lv1=&facet4Lv2=&facet5Lv1=&facet5Lv2=&facet5Lv3=&facet5Lv4=&facet6Lv1=&facet6Lv2=&facet7Lv1Selected=&facet7Lv1=&facet8Lv1=&facetGL27Lv1=&facetGL27Lv2=&facetGL27Lv3=&facetGL27Lv4=&facetGL28Lv1=&facetGL28Lv2=&facetGL29Lv1=&facetGL30Lv1=&mcgwonpn=&keywordHistory=%EC%82%90%EB%9D%BC&showSearchOption=&intrstMuseumCode=&returnUrl=%2FheaderSearch&selectMakerGroup=0&radioSearchCheck=unifiedSearch&headerPs01Lv1=&headerPs01Lv2=&headerPs01Lv3=> (검색일: 2021.8.10.).

<sup>25</sup> “김여정이 질색한 대북전단 내용, ‘핵XXX 김정은,’” 『이데일리』, 2020.6.9., <<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02384566625800080>> (검색일: 2021.8.10.).

<sup>26</sup> 정진현, “심리전의 민영화, 그 의례적 특성과 함의,” 『한국방송학회 학술대회 논문집』, 봄호 (2020), p. 96.

유입을 통한 북한 주민의 행동 변화를 목표로 하고 있다는 점에서 기존 대북전단들과 같지만, 목표하는 행동 변화가 탈북이 아닌 체제에 대한 저항이라는 점에서 차이를 갖는다.

이러한 특징은 대북전단의 내용 변화에서 확인할 수 있다. 정부 주도로 살포한 전단들이 주로 대한민국의 발전된 경제상황 등에 대한 정보를 전단에 담았다면, 민간 주도의 전단은 북한 체제와 지도자에 대한 폭로와 원색적 비난을 골자로 한다. 예를 들어, 자유북한운동연합이 발송해 온 전단의 “만형 김정남을 잔인하게 살해한 인간 백정 김정은” 같은 내용이나, 마찬가지로 같은 단체가 발송한 “굶주린 인민의 피땀으로 핵 로켓 도발에 미쳐버린 김정은을 인류가 규탄한다” 등의 내용은 북한 주민들에게 통제된 정보를 전달하는 역할을 수행하고 있으나 대한민국으로의 이주라는 행동 변화를 암시하거나 기대하고 있지 않다.<sup>27</sup>

민간 주도의 전단들은 오히려 북한 주민들의 적극적 저항을 목표로 하는 것으로 보이는데, 이는 2011년 북한인민해방전선이 살포한 전단의 “인민군 장병들이여, 리비아의 반군들처럼 독재와 싸우자!”나,<sup>28</sup> 2020년 6월 자유북한운동연합이 살포한 전단의 “어찌 잊으랴 6.25 민중 살육자 … 인민이여 일어나라!” 등의 내용에서 명시적으로 드러난다.<sup>29</sup> 대북전단 살포 민간단체인 대북풍선단의 단장인 이인복은 인터뷰에서 “북한 인민들이 저항하지 않는 것은 모르기 때문”이라고 언급하며 주민 주도의 변화의 필요성을 역설하였다.<sup>30</sup>

대북전단의 역사를 조망할 때, 찾을 수 있는 가장 큰 특수성은 수행 주체의 변화이다. 민간단체 주도의 대북전단 살포는 2000년대 중후반부터 주도적인 흐름으로 자리 잡았으며, 이는 국가주도의 약 50년간의 대북전단 살포 양상과는 구분되는 것이다. 최근까지 대북전단을 살포하여 온 민간단체는 크게 두 가지 계열로 구분할 수 있다. 그 중 하나는 탈북자들을 중심으로 형성된 집단이다. 이 중 대북풍선단, 자유북한운동연합은 풍선에 전단을 넣어 살포하였으며, 북한인민해방전선, NK지식인연대는 CD나 DVD, USB 같은 전자 매체를 살포하는 형식으로

<sup>27</sup> 권태준, “대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법,” 경남대 극동문제연구소 통일전략포럼 자료집, No.66, 2020, p. 11.

<sup>28</sup> “탈북자단체 北정부수립일 맞아 임진각서 전단살포,” 『연합뉴스』, 2011.9.9., <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20110909004000038>> (검색일: 2021.8.10.).

<sup>29</sup> “[종합] 자유북한운동연합 “22일 밤 11시 대북전단 50만장 기습 살포했다,” 『뉴스핌』, 2020.6.23., <<https://www.newspim.com/news/view/20200623000222>> (검색일: 2021.8.10.).

<sup>30</sup> “대북전단은 평화 통일을 위한 가장 효과적인 수단입니다,” 『중앙신문』, 2020.7.5., <<http://www.joongang.tv/news/articleView.html?idxno=39267>> (검색일: 2021.8.1.).

심리전을 진행하여왔다. 다른 하나의 계열은 국내 사회단체인데, 이념적으로 반공을 지향하고 있으며, 미국 복음주의 기독교에 우호적인 입장을 표방한다. 대북전단 살포에 관련된 단체로는 국민행동본부, 납북자가족모임, 대북전단보내기국민연합 그리고 국내 실향민 단체인 황해도중앙도민회가 있다.<sup>31</sup>

〈표 2〉 대북전단 살포 민간단체 및 목적2

분류	단체명	살포 목적 (전단 내용)	사용 매체
탈북자 계열	대북풍선단	체제 비판, 개신교 선교	전단
	자유북한운동연합	체제 비판, 북한 지도자 비판	전단
	북한인민해방전선	체제 비판, 북한군 설득	USB, SD카드, 전단
	NK 지식인연대	체제 비판, 문화 전파	USB, 전단
국내 사회단체 계열	국민행동본부	체제 비판, 북한 지도자 비판	전단
	납북자가족모임	납북자 구출	전단
	대북전단보내기국민연합	체제 비판, 북한 지도자 비판	전단
	황해도중앙도민회	체제 비판	전단

대북전단의 수행 주체의 변화에 따라 살포 목적 또한 변화하였다. 정부 주도의 대북전단이 북한에 새로운 정보를 유입시켜 주민들이나 국경지대 군인들로 하여금 탈북을 유도하는 역할을 수행했다면 민간단체들이 살포한 전단은 북한 체제와

<sup>31</sup> 강동원, “대북미디어의 현황과 과제: 전단·DVD(CD)·USB 콘텐츠 현황과 개선방안을 중심으로,” 『북한경제리뷰』, 9월호 (2011), p. 67.

<sup>32</sup> 강동원, “대북미디어의 현황과 과제: 전단·DVD(CD)·USB 콘텐츠 현황과 개선방안을 중심으로,” 『북한경제리뷰』, 9월호 (2011), pp. 59~67; “대북전단은 평화 통일을 위한 가장 효과적인 수단입니다,” 『중앙신문』, 2020.7.5.; “USB와 SD카드에 복음 담아 북한에 보냈더니...,” 『크리스천투데이』, 2020.4.30., <<https://www.christiantoday.co.kr/news/331175>>; “행동파·학술파·자활파·친목파... 성향·취향따라 ‘각개 약진’,” 『한국일보』, 2013.3.15., <<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201303151722487180>>; “보수단체 때어난 ‘집안 싸움’,” 『경향신문』, 2010.7.14., <<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/201007140234525#c2b>>; “납북자 가족모임 ‘대북 전단 살포는 우리의 한 맺힌 호소’,” 『한겨레』, 2008.12.14., <<https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/327520.html>>; “황해도민회 임진각서 실향민외론 첫 대북전단 띄워,” 『연합뉴스』, 2010.7.8., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100708129400060>> (검색일: 2021.8.1.).

지도자를 비판하여 내부 저항을 유도하는 것을 목표로 한다. 이러한 변화의 이유는 민간단체들이 탈북자들을 중심으로 형성된 만큼, 북한 체제와 지도자에 대한 적개심이 강하기 때문이라고 해석된다. 반면 단체들이 외부 후원에 강하게 의존하는 성격을 지니고 있음을 고려한다면 효과적 심리전의 수행보다는 극단적인 표현을 통해 존재감을 과시하는 데 더 주안점을 두고 있다고 판단할 여지가 있다.

마지막으로 대북전단의 수행방식의 측면에서는 큰 변화가 관찰되지 않았다. 심리전의 수행 장소가 상당 부분 사이버 공간으로 이전된 현대 심리전의 흐름과는 다르게 대북전단은 재래식으로 유지되고 있다. 민간 주도의 대북전단 살포는 여전히 플라스틱 재질의 대형 풍선에 수소가스를 주입하여 선전물들과 함께 하늘로 띄우는 방식으로 전개된다. 해당 방식은 바람의 영향을 많이 받고, 북한 군에게 쉽게 포착되며 목표 장소가 정밀하게 지정되지 못한다는 약점을 가지고 있음에도 고수된다. 풍선에 실어 보내는 선전 매체로 종이 전단을 고수한다는 점 역시 6.25 전쟁 당시부터 이어져왔다. USB, SD카드 등을 동봉하거나, 종이 전단의 변형을 막기 위해 물에 젖지 않는 필름지를 사용하는 등 부분적 변화는 있었으나, 종이 전단의 재래식 살포가 여전히 대북전단의 주를 이룬다. 이 부분 역시 현재 대북전단의 효과를 논하는 데 있어 주요한 함의를 제공한다.

#### IV. 민간 주도 대북전단의 효과 분석

대북전단의 주체를 민간단체들이 자처하면서 대북전단의 목적은 정보 유입을 통한 체제 저항의 성격으로 변화하였다. 특기할만한 점은 현재 민간단체가 겨냥하는 목표 청중(target audience)이다. 성공적인 심리전 수행의 조건 중 하나는 수행 목적을 분명히 하며, 그 목적을 달성해줄 수 있는 목표 청중을 선별하는 것이다. 미 육군 야전교범에 따르면 “목표 청중은 작전의 목적을 성공시킬 수 있는 능력을 갖추는 집단”이다. 이들 중 타인에 비해 권력의 범위가 더 큰 집단 또는 개인에 심리전의 역량을 집중할수록 작전 효과를 배가시킬 수 있다.<sup>33</sup> 현재 민간단체들이 살포하는 대북전단의 목적이 ‘정보 유입을 통한 인지부조화 상태의

<sup>33</sup> “Psychological Operations Tactics, Techniques, and Procedures (FM No.3-05.301),” Headquarters, Department of Army, December 31, 2003, ch. 5-2, 5-4, <<https://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-05-301.pdf>> (Accessed April 25, 2021).

유발과 이로 인한 체제 저항적 행동 변화'라고 한다면, 이러한 목적을 달성하기 위한 목표 청중은 북한의 일반 대중이 아닌 정치 엘리트 계층에 한정될 것이다. 이를 설명하기 위해선 북한의 정치체제와 권력 분포에 대한 파악이 필요하다.

일반적인 독재 국가에서의 내부적 체제 변화 방법으로는 다음의 두 가지를 꼽을 수 있을 것이다. 첫째는 일반 대중이 주도하는 민란 성격의 반란이며, 둘째는 정치 엘리트들 간의 권력 투쟁으로 인한 정권 교체이다. 지배자와 정치 엘리트 간의 권력 공유 문제를 분석한 Svobik 역시 독재의 관계성에 대해 두 가지 핵심 갈등의 존재로 이를 정리한 바 있다.<sup>34</sup> 첫 번째로 '최고 통치자와 이너서클(inner circle) 엘리트 간의 갈등'이 있으며, 다음으로 '독재 정권 대 주민 간의 갈등'이 존재한다는 것이 요지이다. 이에 더해 Svobik은 독재자의 축출 방법을 확인할 때, 68%가 정권 엘리트 내부에 의한 것이라고 주장하였다.<sup>35</sup>

현재 북한의 권력구조를 고려할 때, 민간이 주도하는 체제 저항이 발생할 가능성은 요원하다. 이는 김정은 정권과 인민의 비대칭적인 힘의 균형에 있다. 북한은 수령-당-인민의 층위 구분 속에서 단일정당 체제를 수립하였다. 당이 모든 물리적, 군사적 권력을 장악하고 있는 북한의 현실에서 인민 주도의 집단행동은 위험성이 크며, 성공 가능성도 희박하다.

또한 북한의 독재 정권과 주민 사이의 직접적 갈등이 두드러지지 않는 측면 역시 고려해야 한다. 북한의 일당 체제는 현재까지 반대 정치세력의 존재를 맹목적으로 제거하여 왔으며, 정치적 이익분배를 선별할 수 있는 독점적인 권위를 지닌다.<sup>36</sup> 이러한 조직적 특성은 주민에 대한 통제와 지배를 용이하게 하였으며, 결과적으로 인민들의 생존을 위해서는 자발적으로 당에 순종하게 함으로써 정권과의 일체감을 유지시켜 왔다.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Milan Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 재인용: 박형중, “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?,” 『현대북한 연구』, 제16권 1호 (2013), p. 40.

<sup>35</sup> 1946~2008년 사이에 하루 이상 집권한 316명의 독재자는 자연사, 선거, 지배집단의 투표, 혈통승계 등 비헌법적 방식으로 권력을 잃었다. 실제 축출방법을 확인한 303명은 쿠데타(정권 내부자에 의한 제거) 205명(68%), 민중봉기 32명(11%), 민주화를 위한 대중의 압력 30명(10%), 암살 20명(7%), 외국의 개입 16명 (5%) 등의 순으로 권좌에서 쫓겨났다. 실제로 다수의 독재자는 민중봉기보다 독재자의 이너 서클, 정부, 억압기구 등 정권 내부자의 쿠데타에 의해 제거되었다. Milan Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 4~5.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 43~44.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 44.

즉, 일반 인민의 관점에서 당에 저항하기보다 순응하는 것이 더 큰 기대이익을 예상할 수 있다. 북한 사회의 구조상 독재 국가에서의 예상할 수 있는 일반 대중이 주도하는 민란 성격의 반란은 가능성이 극히 낮다. 북한의 사회 구조와 독재 국가에서 일반적으로 나타난 역사적 사례를 고려하였을 때, 정치 엘리트들 간의 권력 투쟁이 더욱 가능성이 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 대북전단의 목표 청중은 북한의 주민들을 제외하고, 북한의 엘리트 계층을 대상으로 하여야 할 것이다.

한편, 대북전단의 효과를 분석하기 위해서 대북전단에 대한 목표 청중의 심리적 반응, 행동 변화를 고려하는 것이 적합하다. 그러나 북한 연구는 남북 분단 및 대치 상황으로 실증적 자료를 통한 연구가 원활하지 않다. 본 한계점으로 인하여 북한 관련 연구가 선험적 연구로 귀결되지 않기 위해서 대북전단의 효과 메커니즘을 제시하고, 메커니즘의 각 단계를 인터뷰와 신문과 같은 2차 자료 중심으로 검증하며 대북전단의 효과를 분석하고자 한다. 이는 북한 연구가 내재한 한계점을 보완하고 북한 사회를 실증적으로 연구하는 데 도움이 될 것이라 예상된다.

대북전단은 정보의 유입을 통한 심리전의 성격을 지닌다는 점에서 ‘정보 전달 및 습득’ - ‘정보인지’ - ‘행동 변화’의 기제를 갖는다. 첫 단계는 정보 전달 및 습득이다. 대북전단이 효과를 발휘하기 위해서는 선제적으로 대북전단이 북한 사회에 유입이 되고, 대북전단이 목표로 하는 대상에게 습득이 되어야 한다. 따라서 첫 단계에서 충족되어야 하는 필요조건은 대북전단이 북한에 유입이 되는 구조인지 (조건 1-1: 대북전단은 물리적으로 북한에 도달할 수 있는가.) 만약 가능하다면 북한의 엘리트 계층에게 대북전단이 습득될 수 있는지 여부이다. (조건 1-2: 엘리트 계층은 대북전단을 습득할 수 있는가.) 기술적 결함 및 북한 사회의 통제 구조로 인하여 도달조차 불가하다면 이후의 기제에 해당하는 정보인지, 행동 변화 역시 기대할 수 없기 때문이다.

두 번째 단계는 대북전단의 정보를 엘리트 계층이 인지하는 단계이다. 대북전단이 효과를 발휘하기 위해서는 대북전단의 내용이 기존의 지식과 신념체계에 영향을 끼칠 수 있는 내용이어야 한다. 즉, 믿음과 현실 사이의 불일치가 야기하는 인지 부조화 속에서 북한 체제에 대한 저항감과 불만감을 고조시킬 수 있어야 한다. 따라서 대북전단의 내용은 다음의 두 가지 조건을 충족하여야 한다. 정보 접근성의 측면에서 대북전단의 내용은 북한 사회에서 쉽게 접할 수 없는 정보이어야 하며, 동시에 내용의 적실성 측면에서 사상 및 체제 교육으로 인하여 세뇌된 정보와는 다른 북한 사회의 실상이 드러나며 남한 체제의 우월성을 선전할 수 있어야 한다.



본 단계에서는 검증으로 위해 (조건 2: 대북전단의 정보는 엘리트 계층의 인지부조화를 유발하는가.)를 살펴야 한다. 만약 대북전단의 내용이 이미 북한 엘리트 계층에 만연한 정보라면 사실상 대북전단을 통한 정보 유입이 영향을 끼치기가 어려울 것이다. 한편, 대북전단이 전달하고자 하는 정보가 접근이 어렵고 새로운 정보라도 대북전단의 정보가 지배계층의 인지부조화를 유도하는 데 적합한 선전 내용을 지니고 있는지 검토해야 할 것이다.

마지막 단계는 대북전단으로 인한 북한 엘리트 계층의 인지부조화가 북한 체제를 위협하는 행동 변화로 이루어지는 단계이다. 즉, 앞선 두 단계가 달성되었다는 전제 하에 대북전단이 엘리트 계층에게 어떠한 영향력을 끼치는지 평가하여 대북전단의 효과성을 검토하는 단계이다. (조건3: 엘리트 계층은 행동 변화에 나설 것인가.)

## 1. 정보 전달 및 습득

### 조건 1-1: 대북전단은 물리적으로 북한에 도달할 수 있는가.

대북전단 특성상 비행을 통해 정보가 전달되는 구조이고, 전달 매체로서 풍선을 활용하고 있다는 점에서 대북전단이 물리적으로 북한에 도달할 가능성이 낮다고 평가된다. 지리적으로 북한은 산간 지역이 대부분이기 때문에 최대 살포 범위가 황해남도, 강원도, 개성 정도가 한계라는 탈북민의 증언과 같이 대북전단의 범위는 한정적이다.<sup>38</sup> 북한 엘리트 계층 대부분이 거주하고 있는 평양까지 대북전단이 도달하기 위해서는 풍향과 시간을 계산하여 풍선이 터지도록 설계하는 고도의 기술이 요구된다. 반면, 종래의 방식인 대형 풍선을 이용한 민간단체의 대북전단은 대부분 북한이 아닌 남한 접경지역 인근 혹은 공해상에 떨어지고 있다. 무분별한 대북전단의 살포는 국내적으로 환경 파괴와 관련된 사안을 만들어 내기도 한다.<sup>39</sup>

이런 문제점을 인지한 일부 단체(자유북한운동연합)가 2020년을 기점으로 남북 접경지대를 넘어 북한 상위계층이 주로 거주하는 평양으로의 접근성을 용이하게 하기 위해 드론을 이용하였다고 밝혔지만, 국방부와 통일부에 따르면 한국에서 북한으로 날아간 드론은 없었으며, 민간 드론을 통해 접경지역인 파주에서 평양까지의 170km를 비행하는 것은 기술적으로 한계가 있으며,<sup>40</sup> 법에 저촉되는

<sup>38</sup> “북한, 주민에게 바라만지면 ‘손 썩는다’ 교육... 선전 효과 없어,” 『아시아경제』, 2020.6.25., <<https://www.asiae.co.kr/article/2020062511184238025>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>39</sup> “대북전단 살포가 법적으로 제한돼야 하는 이유,” 『오마이뉴스』, 2020.6.8., <[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002647960](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002647960)> (검색일: 2021.8.7.).

행위라고 주장하였다.<sup>41</sup> 오히려 북한에 유입되는 남한의 정보는 대북전단이 아닌 중국 내 비공식적 통로로 유입될 가능성이 높다. 실제로 통일부에 따르면 메모리카드나 USB 메모리에 저장된 한국 드라마와 음악이 중국에서 밀수되거나 중국을 방문한 해외 근로자들이 USB에 영화를 대량으로 담아 와서 북한 사회에 전파되고 있다.<sup>42</sup> 이상의 정보들을 종합할 때, 대북전단의 상당수는 북한에 도달하지 않고 오히려 남한에서 발견되고 있으며, 북한 내 유입되는 정보들은 대북전단이 아닌 중국 내 밀수를 통해 이루어지는 바가 목격되고 있다. 가령 대북전단이 성공적으로 북한에 도달하더라도 그 범위는 엘리트 계층이 거주하는 평양이 아닌 황해남도, 강원도, 개성으로 그 범위가 한정된다.

### 조건 1-2: 엘리트 계층은 대북전단을 습득할 수 있는가.

대북전단이 풍선을 통해 전달되는 바, 대북전단이 성공적으로 도달했다고 가정하더라도 북한 사회의 통제 구조상 습득 및 보관이 쉽지 않을 것이다. 북한 사회는 정보 통제를 통해 주민의 사상을 지배코자 하는데, 이는 곧 반체제 사상의 유포와 확산을 막는 것으로 귀결된다. 이러한 북한의 기조는 최근 들어 더 강화되고 있다. 북한 조선노동당 중앙위원회 기관지인 로동신문의 2021년 5월 13일 기사에는 자본주의 문물 유입에 경각심을 가질 것을 강조하면서 이에 대한 투쟁을 강화할 것을 주문하는 기사를 내보냈다.<sup>44</sup>

같은 맥락에서 북한은 2020년 12월 최고인민회의 상임위원회 제14기 제12차 전원회의에서 외부로부터의 반사회주의사상문화의 유입, 유포행위를 막기 위하여 ‘반동사상문화배격법’을 제정하였다.<sup>45</sup> 북한이 밝힌 ‘반동사상문화배격

<sup>40</sup> 해당 단체가 인터뷰에서 밝힌 ‘20kg 상당 화물을 실을 수 있는 드론’은 회전의 드론이 아닌 장기간비행이 가능한 비행기와 비슷한 모양의 고정익이 되어야 한다. 또한, 20kg 상당의 무게를 버티려면 어느 정도 크기가 요구되며 이러한 고정익 드론이라면 레이더에서 포착할 수 있다. “[팩트체크] 드론으로 평양에 대북전단 살포?,” 『JTBC 뉴스』, 2020.6.11.

<sup>41</sup> “비닐코팅 전단에서 GPS드론까지…‘대북삐라’ 기술의 진화,” 『조선일보』, 2020.6.7., <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/06/07/2020060700091.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/07/2020060700091.html)> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>42</sup> “北朝鮮、若者の「韓国化」に厳罰ドラマ密輸され浸透→言葉遣いに変化,” 『朝日新聞デジタル』, 2021.7.21., <<https://www.asahi.com/articles/DA3S14982662.html>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>43</sup> 통일부, “북한에도 한류가 있을까,” 2020.10.7., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148878541>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>44</sup> “경제난에 사상까지 심상치 않은 북한 내부,” 『데일리 NK』, 2021.5.19., <<https://www.dailynk.com/20210517-2/>> (검색일: 2021.8.7.); “가장 우월한 우리 식 생활양식,” 『로동신문』 2021.5.13., <[http://www.rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01\\_02\\_01&newsID=2021-05-13-0036](http://www.rodong.rep.kp/ko/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2021-05-13-0036)> (검색일: 2021.8.8.).

법'의 목적은 다음과 같다: “반사회주의사상문화의 유입, 유포행위를 철저히 막고 우리의 사상, 우리의 정신, 우리의 문화를 굳건히 수호함으로써 사상진지, 혁명진지, 계급진지를 더욱 강화하는데서 모든 기관, 기업소, 단체와 국민들이 반드시 지켜야 할 준칙들을 규제[한다].”<sup>4647</sup> 이를 위해, 당해 법에 저촉되는 행위인 “많은 양의 남조선 영화나 녹화물, 편집물, 도서를 유입 및 유포할 경우 무기노동교화형 또는 사형에 처한다”고 규정되어있다.<sup>48</sup>

‘반동사상문화배격법’의 위반자 단속 및 처벌의 실질적 집행을 위해 북한은 이른바 ‘비사그루빠’ 및 모든 기관을 동원하여 대대적인 검열을 벌이고 있다.<sup>49</sup> 그루빠는 영어 ‘group’을 북한식으로 표기한 것으로 비사그루빠란 ‘비(非)사회주의적’ 현상을 제거 혹은 감시하기 위해 만들어진 일종의 암행 감찰단이다. 이는 북한 정권이 영상물과 불법 출판물, 라디오와 녹화기 단속을 목적으로 2004년 2월 만든 사상과 미디어 통제 검열 조직이다.<sup>50</sup>

실제로 남한의 영상물을 유포하여 2021년 1월 말부터 2월 초 사이에 평양에서 5명, 평성에서 6명의 주민이 공개재판을 받았으며,<sup>51</sup> 원산시 주민은 ‘반동사상문화배격법’에 따른 비사회주의·반사회주의 분자로 낙인되어 공개처형을 당했다.<sup>52</sup> 또한, 2021년 2월에는 동법에 따라서 인민군 대좌 신분의 주민이 공개 처형되기도 하였다.<sup>53</sup> 법의 집행이 인민군을 대상으로 이루어졌다는 점은 북한 내부에서 확산되고 있는 자본주의 문화에 대한 경계수위를 높이려는 시도라고

<sup>45</sup> “사상강화 나선 北, 자본주의 사상·문화 법으로 제동 건다,” 『중앙일보』, 2020.12.15., <<https://news.joins.com/article/23938003>> (검색일: 2021.4.26.).

<sup>46</sup> “[강동완 칼럼] 법으로 북한 주민 눈과 귀 가리겠다는 南과 北,” 『데일리 NK』, 2020.12.13., <<https://www.dailynk.com/강동완-칼럼-법으로-북한-주민-눈과-귀-가리겠다는-南/>> (검색일: 2021.8.8.).

<sup>47</sup> 북한인권전략포럼, “북한의 ‘반동사상문화배격법’과 북한 주민의 정보접근권 증진 방안(3월 월례회),” 2021.4.6., <<http://nkforum.net/20/?idx=6215072&bmode=view>> (검색일: 2021.9.6.).

<sup>48</sup> “‘반동사상문화배격법’, 북한 당국 ‘내로남불’의 진수,” 『데일리 NK』, 2021.3.5., <<https://www.dailynk.com/nk-포커스-반동사상문화배격법-북한-당국-내로남불/>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>49</sup> “北 ‘반동사상문화 배격법’ 위반자 단속-처벌 강화 시작,” 『서울평양뉴스』, 2021.2.21., <<http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=37094>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>50</sup> “北에 보낸 USB ‘북한판 청바지’ 될까,” 『주간조선』, 2019.4.8., <<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=c02&nNewsNumb=002552100007>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>51</sup> “北 ‘반동사상문화 배격법’ 위반자 단속-처벌 강화 시작,” 『서울평양뉴스』, 2021.2.21., <<http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=37094>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>52</sup> “한국 영상물 유포한 원산시 주민 ‘반사회주의’ 행위로 공개처형,” 『데일리 NK』, 2021.5.20., <<https://www.dailynk.com/20210520-10/>> (검색일: 2021.8.7.).

<sup>53</sup> “3군단 후방부장 공개처형…軍 ‘부르주아 사상문화 통제’ 첫 총성,” 『데일리 NK』, 2021.2.25., <[https://www.dailynk.com/\\_trashed-8/](https://www.dailynk.com/_trashed-8/)> (검색일: 2021.8.7.).

평가된다. 요약하면 북한 정치 엘리트에게 대북전단이 도착한다고 하더라도 이는 정부에 의해 수거되거나 파기될 가능성이 크다. 또한 목표 청중으로 설정한 정치 엘리트의 경우도 대북전단에 영향을 받기 이전에 처벌을 피하고자 이를 회피할 가능성이 크다.

## 2. 정보인지

### 조건 2: 대북전단의 정보는 엘리트 계층의 인지부조화를 유발하는가.

대북전단을 지속적으로 살포하는 목적은 정보가 통제되는 북한 사회에 새로운 정보를 유입하고, 이를 통하여 체제 저항의 행동으로 유도하는 데 있다. 정보의 유입이 행동의 변화로 나아가기 위해서는 새로운 정보가 인지부조화 상태를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 즉, 엘리트 계층에까지 대북전단이 유입되더라도 엘리트 계층에게 인지부조화가 발생하지 않는다면 그 이후의 행동 변화 단계로 나아갈 수 없다. 따라서 대북전단의 내용은 첫째, 엘리트 계층이 알지 못하는 새로운 정보여야 하며, 둘째, 그들의 심리적 동요를 자극할 수 있을만한 설득력 있는 정보여야 할 것이다. 반면 현재 민간단체 주도의 대북전단들은 이 두 가지 지점을 결여하고 있다.

우선, 현재 민간단체가 살포하는 대북전단의 내용은 엘리트 계층에게 새로운 정보가 아닐 가능성이 높다. 엘리트 계층의 경우 이미 외부 정보에 대한 개방성이 높은 편이다.<sup>54</sup> 북한의 경우 글로벌 네트워크가 아닌 북한 자체의 인터넷인 ‘광명’을 사용한다. 이러한 망에 접속할 수 있는 인원 또한 매우 제한된 것으로 보인다. 다만, 주목할 점은 북한의 소수 정치·군사 엘리트 계층의 경우 글로벌 네트워크 접속이 가능하며, 지난 3년간 북한의 인터넷 사용량이 300% 이상 늘어났다는 점이다.<sup>55</sup> 또한, 2017년 북한의 인터넷 통신량을 분석한 자료에 따르면, 북한의 정치 엘리트들은 인터넷 접속에 큰 어려움을 겪지 않는 것으로 보인다. 이들은 국제 외신기사를 접할 수 있고, 온라인에서 소셜 미디어 계정을 보유하는 한편, 아마존과 알리바바에서 인터넷 쇼핑 등을 이용하는 것으로 분석되었다.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> 정은미, “북한사회의 개방화 수준과 사회관계망의 변화,” 한국연구재단 인문사회연구지원사업 결과보고서, 2011.4.30., pp. 13~14, <<https://www.krm.or.kr/krmts/search/detailview/pdfViewer.html>> (검색일: 2021.2.15.).

<sup>55</sup> “북한 지도층 인터넷 무제한 …SNS에 인터넷 쇼핑도,” 『연합뉴스』, 2021.2.24., <<https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20120224017900038>> (검색일: 2021.3.8.).

<sup>56</sup> Recorded Future, “North Korea’s Ruling Elite Are Not Isolated,” July 25, 2017, <<https://>

분석 결과에 따르면 북한의 정치 엘리트가 이미 인터넷 사회에 연결되어 있으며 북한의 미사일 실험, 인권 탄압, 범죄 활동 등이 국제 사회에 미치는 영향을 인식하고 있을 가능성이 높다.

반면, 북한 지도자와 체제에 대한 직접적 비판이 주를 이루고 있는 현재의 대북 전단이 북한의 엘리트들에게 호소력을 가지는지에 대한 고려 역시 필요할 것이다. 이를 위해서는 북한의 엘리트 계층이 어떤 정보에 민감하게 반응하는지 파악하여야 한다. 남북하나재단의 2020년 ‘북한이탈주민실태조사’에 따르면 교육 수준에 따라 탈북 동기가 다르게 나타난다.<sup>57</sup> 대학교 재학 이상 학력 계층의 주된 탈북 이유는 북한 체제의 감시 통제가 싫어서(자유를 찾아서)가 29.5%이고, 가족에게 더 나은 삶을 주기 위해서가 14.2%로 두 이유가 43.7%에 해당하였다. 반면, 초등학교 졸업 이하의 계층의 경우 자유를 찾아 떠난 경우는 17%로 대학교 재학 이상 학력 계층과 12.5%의 차이가 났고, 가족에게 더 나은 생활환경을 주기 위한 경우는 4.5%에 머물러 약 10%의 차이가 있었다. 초등학교 졸업 이하 계층에서 가장 높았던 탈북 동기는 식량 부족으로 30.4%를 차지하였다. 즉, 교육 수준이 높을수록 북한의 감시와 통제에서 벗어나 자유를 찾으려 하고, 이는 가족의 미래를 고려하면서 나타난 경향이 높음을 추론할 수 있다.

실제로 영국 주재 북한 대사관 공사였던 태영호와 러시아 상트페테르부르크 소재 북한 무역대표부의 김철성 3등 서기관 등 잇따른 북한 외교관들의 탈북에 대해 가족과 자녀와 관련한 이유가 큰 것으로 추정된다.<sup>58</sup> 2011년 김정은 집권 이후 북한 체제를 지탱하는 엘리트 계층의 탈북은 증가추세에 접어들어, 2013년 8명에 불과하던 북한 해외주재원의 탈북은 2년 뒤 연 20명에 이르러 두 배 이상에 달했다.<sup>59</sup> 이는 김정은 집권 해에만 15명의 측근 고위 관리가 처형되었고 3년간 엘리트 수백 명이 처형된 것과 맞물려 발생한 구조적 배출 요인의 증가에서 나타난 결과로 볼 수 있다.<sup>60</sup> 따라서 대북 선전의 내용 역시 엘리트 계층이 민감하게 반응

[www.recordedfuture.com/north-korea-internet-activity/](http://www.recordedfuture.com/north-korea-internet-activity/) (Accessed April 25, 2021).

<sup>57</sup> 남북하나재단, “북한이탈주민실태조사:탈북동기,” 2020.5.6., <[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=437&tblId=DT\\_43701N\\_011&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=D2\\_437001\\_10&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=MT\\_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=437&tblId=DT_43701N_011&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=D2_437001_10&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE)> (검색일: 2021.8.7.).

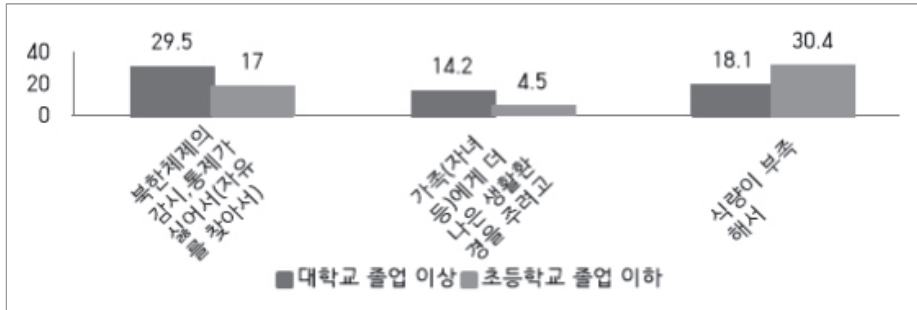
<sup>58</sup> “북한 외교관 망명, 자녀 영향 크다,” 『자유아시아방송』, 2016.8.17., <[https://www.rfa.org/korean/in\\_focus/nk\\_nuclear\\_talks/taedefector-08172016144536.html](https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks/taedefector-08172016144536.html)> (검색일: 2021.8.8.).

<sup>59</sup> “‘지금이야 마지막 기회’... 영국, 러시아에서 잇따르는 엘리트들의 탈북,” 『시사저널』, 2016.8.26., <<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=157118>> (검색일: 2021.8.8.).

<sup>60</sup> “고위탈북자 숙청 공포정치 김정은, 3년내 권력 잃을 것,” 『한국경제』, 2015.5.13., <<https://>

할 수 있는 정보를 이용해야 한다.

〈그림 2〉 북한이탈주민 탈북 동기



자료: 남북하나재단, “북한이탈주민실태조사:탈북동기”를 필자가 재구성하였음.

그러나 최근까지 대북전단의 내용은 김정은에 대한 원색적인 내용과 사생활 폭로 내용에 머물고 있다. 이는 인지부조화를 느낄 수 있는 적실한 정보가 아니다. 탈북자의 언론 인터뷰에서도 “체제를 비판하는 내용에 설득되기는커녕 모욕감만 주는 경우도 많다”라며 대북전단이 오히려 개인과 연결된 체제에 대해 반작용적 충성도만 높일 수 있음을 경계하였다.<sup>61</sup> 마찬가지로 북한의 폐쇄성을 알리는 것은 좋으나 김정은 일가에 대한 원색적인 비난이 북한 주민에게는 ‘우리집단’에 대한 공격으로 받아들일 수 있다.<sup>62</sup> 따라서 정보인지 단계에서 예상되는 인지부조화를 대북전단으로 유도하기에는 한계가 존재한다.

### 3. 행동 변화

#### 조건3: 엘리트 계층은 행동 변화에 나설 것인가.

대북전단이 전제하는 바는 대북전단의 내용이 엘리트 계층의 인지부조화를 이끌어내고, 인지부조화로 인한 믿음과 가치의 충돌이 중국에는 내부적 체제를 변화시키는 행동으로 파급된다는 것이다. 앞서 분석한 바와 같이 현실의 대북전단은 북한으로의 도달과 습득이 어렵다. 도달하였다 하더라도 대북전단을 통해 전달

www.hankyung.com/politics/article/2015051347058) (검색일: 2021.8.7.).

<sup>61</sup> “종이 한 장에 北주민 설렌다고?... ‘베라’ 효과의 3대 진실,” 『한국일보』, 2020.12.18., <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020121716560004976> (검색일: 2021.4.17.).

<sup>62</sup> “北 주민 접근성 확보위해 비공개로 전단살포해야,” 『데일리 NK』, 2014.4.1., <https://www.dailynk.com/北주민-접근성-확보위해-비공개로-전/> (검색일: 2021.4.17.).

하려는 정보를 이미 엘리트 계층이 인지하고 있을 가능성이 높기 때문에 대북전단을 통해 인지부조화가 이루어진다고 보기 어렵다. 현재 민간 주도의 대북전단이 전달하는 김정은에 대한 원색적 비난과 북한 체제에 대한 폭로가 엘리트 계층의 심리적 동요 상태 즉, 인지부조화 상태를 유발하였다고 가정을 하더라도, 엘리트 계층이 대북전단에 영향을 받아 실질적 행동 변화에 나설 것이라 예상하기는 어렵다. 이러한 정보와 무관하게, 엘리트 계층은 현행 북한 사회에서의 기득권과 경제적 보상을 누리고자 정권 유지에 기여하고 있기 때문이다.

인지부조화 이론에 따르면, 인지부조화 상황에서 벗어나는 방법은 비단 새로운 행동을 취하거나 인식을 변화하는 것뿐만 아니다. 오히려 대다수 사람들은 기존의 인식을 강화함으로써 인지부조화의 불편함에서 벗어나려 한다. 북한 사회의 억압성이나 정치 엘리트와 독재자의 강한 유착을 고려할 때, 북한의 정치 엘리트는 행동을 변화하기보다 기존의 인식을 강화할 가능성이 더 크다고 볼 수 있을 것이다. 이는 즉, 곧 독재 정권인 북한 사회에서 엘리트 계층의 행동 기준에 대한 물음으로 귀결된다. 일반적으로 엘리트들이 독재 정권에 협조하는 이유는 제도적 인센티브 부여에 따른 계급화가 유효하다고 판단하기 때문이다.<sup>63</sup> 북한은 엘리트 계층 역시 독재 권력에 복종하는 일종의 편승 전략을 취하는데, 이는 북한의 정치권력 구조와 김정은의 통치전략에서 기인한다. 북한의 수령-당-민민의 층위 구분 속에서 단일 정당체, 즉 조선노동당이 지닌 우월적 지위의 일당독재는 선택적으로 분배된 정치 자원을 정당화하고, 이는 북한 특유의 수령주의와 혼합되어 일인 독재의 생존을 지탱하는 권력 기제로 작용한다.<sup>64</sup>

실례로, 김정은 집권 이후 김정은은 잦은 엘리트 숙청과 인사교체를 통해 정치적 반대 세력의 존재를 제거함과 동시에, 엘리트 계층의 순응을 높이려 시도하였다. 이는 김정은이 정치 엘리트 계층의 연합인 승자연합의 규모를 유동적으로 확대 및 축소한다는 점으로 해석되며, 이는 승자연합 구성원에 대한 차별적 보상과 그에 따른 지지를 확보하려는 것으로 연결된다.<sup>65</sup> 김정은은 숙청을 통해서 김정은 정권에 협조할 수 있는 승자연합을 구축하였다. 결과적으로 엘리트 계층과 김정은은

<sup>63</sup> 김경섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』 (서울: 한국국방연구원, 2004), pp. 205~218.

<sup>64</sup> 정성운·차현진·정재관, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,” 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 80~82.

<sup>65</sup> 이에 관한 자세한 논문은 다음을 참고: 박지연, “김정은 위원장은 왜 현지지도를 하는가?: ‘승리 연합(winning coalition) 관리를 위한 현지지도 활용’의 가설과 검증,” 『아시아연구』, 제23권 3호 (2018), pp. 255~278.

정권 창출에 대한 입지를 공유하고 있다. 더욱이 이는 일반적인 독재 정권에서 나타나는 각 하위 행위자 간의 수직적 연계에 기초하는 것이 아니라, 하위 행위자와 가장 상위에 위치한 김정은 간의 개인적 연계에 기초해 있다.<sup>66</sup> 즉, 정치 엘리트 간의 상호작용 또는 제도적 장치보다는 정치 엘리트와 김정은 간의 관계에 따라 그 권력의 배열이 결정되어 있다는 점을 고려한다면 김정은의 승자연합은 선택적 보상을 통해 충성심을 유지하는 일반적인 승자연합보다 견고하다고 볼 수 있다. 따라서 현재 민간 주도의 대북전단이 전달하는 김정은에 대한 원색적 비난과 북한 실태에 대한 폭로는 오히려 해당 계층에게 역효과를 자아낼 가능성마저 존재한다.

한편, 북한의 정치체제를 다음과 같이 이해할 때, 엘리트 계층의 행동 변화는 엘리트 계층을 규합하는 선택적 보상체계 시스템과 연관성이 존재한다. 과거 권위주의 공산권 국가들의 지배자 교체과정을 살펴보면 지도자의 축출에 앞서 정치 엘리트들 간의 갈등이 존재하였다. 이 갈등의 핵심에는 경제위기 극복을 둘러싼 지배계층 간 노선 갈등으로 인하여 승자연합의 균열이 있었다. 엘리트 계층은 경제체제의 변화가 가져올 정치체제의 불안정과 자신들이 소유한 기득권의 상실로 인하여 독재자에 대한 지지를 포기하였다.<sup>67</sup> 즉, 지도자의 정치적 기반인 소수 집권 세력을 분열시키며 정치적 비용을 극대화시키는 것이 독재 정권의 분열에 효과적이다. 비민주적 정권에서 일반 대중이 아닌 정치 엘리트들의 경제적 보상 체계를 대상으로 하는 경제제재가 더욱 효과성이 높았다는 연구가 이를 실증적으로 증명한다.<sup>68</sup>

따라서 독재자의 정치적 기반을 분열시키고, 엘리트 계층의 행동 변화를 유도하기 위하자면, 정치적 비용을 극대화하여 보상체계를 무너트리는 것이 효과적이다. 독재자와 정치 엘리트 간의 균열을 만드는 것은 외부로부터 유입되는 정보가 아니라 정치 엘리트들을 규합하는 보상체계 시스템을 약화시키는 데 있다는 것이다.

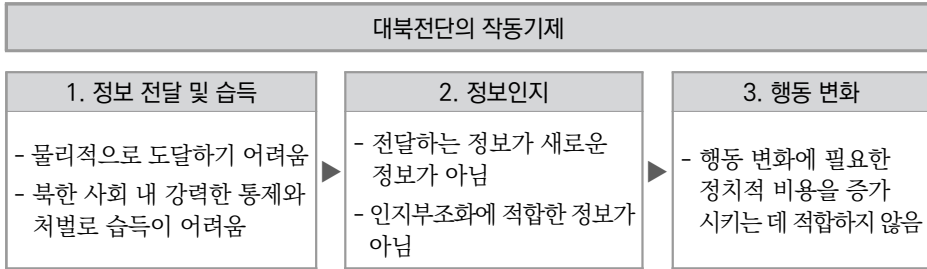
<sup>66</sup> 박영자, “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 ‘파워엘리트’ 실태와 관계망을 중심으로,” 『국방정책연구』, 제28권 4호 (2013), p. 137.

<sup>67</sup> 김경섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』, p. 205.

<sup>68</sup> David Lektzian and Mark Souva, “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, no. 6 (2007), pp. 848~871.



〈표 3〉 대북전단의 효과 분석 결과



자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성

## V. 결론

통일부의 「연도별 대북전단 살포 현황」에 따르면 대북전단은 지난 10년 동안 최소 2천만 장 이상이 살포되었다.<sup>69</sup> 분단 상황에서 대북심리전의 중요성과 민간단체 주도의 대북전단이 야기하는 국내외적 갈등을 고려하여 볼 때, 대북전단의 정확한 목적과 효과에 대한 고찰이 요구된다. 대북전단은 전단 살포를 통해 목표 청중에 정보를 유입하여 심리적 인지부조화 상태를 유발, 살포자의 목적에 따른 행동 변화를 유도하는 작동기제를 갖는다. 대북전단의 역사를 통시적으로 살펴볼 때, 대북전단이 겨냥하는 행동 변화는 시기별로 상이한 모습을 보였다. 특히, 민간이 대북전단 살포를 주도한 이후로 대북전단의 목적이 탈북이 아닌 북한 내 체제 저항을 유도하는 방향으로 변화하였다. 따라서 북한의 정치체제와 권력 분포를 감안할 때, 민간 주도의 대북전단이 목표하는 청중은 북한의 정치 엘리트 계층으로 한정된다.

본고는 북한의 정치 엘리트 계층을 대북전단의 작동기제에 근거하여 ‘정보 전달 및 습득’, ‘정보인지’, ‘행동 변화’의 단계로 구분하여 효과를 분석하였다. 그 결과 대북전단은 ‘정보 전달 및 습득’의 과정에서 물리적으로 북한에 도달하기 어렵고, 도달하더라도 북한 사회의 통제 구조 상 습득 및 보관이 쉽지 않을 것임을 밝혔다. ‘정보인지’의 과정에서는 현재 민간단체가 살포하는 대북전단의 내용이 엘리트

<sup>69</sup> “10여년새 최소 2천만장…남북갈등 이슈된 ‘대북전단’ 역사,” 『한겨레』, 2020.6.11., <[http://www.hani.co.kr/arti/area/area\\_general/949522.html](http://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/949522.html)> (검색일: 2021.4.18.).

계층에게 새로운 정보가 아닐 가능성을 밝히고, 대북전단의 내용 자체가 엘리트들이 민감하게 반응하는 정보가 아닐 수 있음을 입증하였다. 끝으로 ‘행동 변화’의 과정에서 북한의 엘리트 계층이 대북전단에 영향을 받아 실질적 행동 변화에 나서기 어려움을 규명하였다. 이상의 분석을 토대로 민간 주도의 대북전단이 효율적인 수단이 아니라는 결론을 도출하였다.

■ 제출: 9월 14일 ■ 심사: 12월 3일 ■ 채택: 12월 7일

---

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김경섭·차두현. 『북한의 권력구조와 권력엘리트』. 서울: 한국국방연구원, 2004.
- 이운규. 『심리전 관점에서 접근한 6.25 전쟁 연구: 삐라와 심리전 방송을 중심으로』. 서울: 지식더미, 2009.
- 한림대학교 아시아문화연구소. 『한국전쟁기 삐라』. 춘천: 한림대학교 아시아문화연구소, 2000.
- 통일부. 『정치·군사분야 남북합의서 및 공동보도문』. 서울: 통일부, 2019.
- Bernstein, Jerome. *Power and politics: The psychology of soviet-American partnership*. Boulder: Shambhala, 1989.
- Festinger, Leon. *A Theory of Cognitive Dissonance*. California: Stanford University Press, 1957.
- Lerner, Daniel. *Psychological Warfare Against Nazi Germany*. Cambridge : The MIT Press, 1971.
- Linebarger, Paul M. A. *Psychological warfare*. New York: Duell, Sloan and Pearce, 1954.
- Osgood, Kenneth. *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*. Lawrence: University Press of Kansas, 2006.
- Simpson, Christopher. *Science of coercion: Communication research & psychological warfare, 1945-1960*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Svolik, Milan. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

## 2. 논문

- 강동완. “대북미디어의 현황과 과제: 전단·DVD(CD)·USB 콘텐츠 현황과 개선방안을 중심으로.” 『북한경제리뷰』. 9월호, 2011.
- 권영석. “북의 대북전단 살포 초강경 대응의 배경과 해결 방안.” 『한국방송학회 학술대회 논문집』. 2020.
- 김태현. “냉전기 서독의 심리전과 시사점: 건설적 선전을 중심으로.” 『국가전략』. 제24권 1호, 2018.
- 박영자. “독재정치 이론으로 본 김정은 체제의 권력구조: 조선노동당 ‘파워엘리트’ 실태와 관 계망을 중심으로,” 『국방정책연구』. 제28권 4호, 2013.
- 박지연. “김정은 위원장은 왜 현지지도를 하는가?: ‘승리연합(winning coalition) 관리를 위한 현지지도 활용’의 가설과 검증.” 『아시아연구』. 제23권 3호, 2018.
- 박형중. “북한은 왜 ‘붕괴’도 ‘개혁·개방’도 하지 않았을까?.” 『현대북한연구』. 제16권 1호, 2013.
- 이상혁. “군사분계선 일대 대북심리전의 적법성: 정전협정 및 남북합의서 위반 여부를 중심으로.” 『국방정책연구』. 제31권 4호, 2016.
- 이승욱. “접경지역의 도시지정학.” 『대한지리학회지』. 제53권 5호, 2018.
- 임석훈. “민간단체 풍선 날리기와 분단 번역의 정치: 행위자-네트워크 이론을 중심으로.” 『북한학연구』. 제9권 2호, 2013.
- 임현명 · 황현정 · 김용주. “현대 심리전 양상과 미래 심리전 발전방안.” 『군사연구』. 제146호, 2018.
- 정성윤 · 차현진 · 정재관, “북한체제 내구성에 대한 소고: 비교권위주의적 시각,” 『통일 정책연구』, 제26권 1호 2017.
- 정진현. “심리전의 민영화, 그 의례적 특성과 함의.” 『한국방송학회 학술대회 논문집』. 2020.
- Jost, John, T., Mahzarin R. Banaji, and Brian A. Nosek. “A Decade of System Justification Theory: Accumulated Evidence of Conscious and Unconscious Bolstering of the Status quo.” *Political Psychology*. vol. 25. no. 6, 2004.
- Lektzian, David and Mark Souva. “An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success.” *Journal of Conflict Resolution*. vol. 51, no. 6, 2007.

## 3. 기타 자료

- 『뉴스핌』.  
 『데일리 NK』.  
 『로동신문』.  
 『서울평양뉴스』.  
 『시사저널』.  
 『아시아경제』.

『연합뉴스』.  
 『오마이뉴스』.  
 『자유아시아방송』.  
 『중앙일보』.  
 『중앙신문』.  
 『조선비즈』.  
 『조선일보』.  
 『주간조선』.  
 『크리스천투데이』.  
 『한겨레』.  
 『한국경제』.  
 『한국일보』.  
 『JTBC 뉴스』.  
 『VOA』.  
 『朝日新聞デジタル』.

국립중앙박물관 e뮤지엄 <<http://www.emuseum.go.kr>>.  
 남북하나재단 <<https://www.koreahana.or.kr/>>.  
 북한인권전략포럼 <<http://nkforum.net/>>.  
 통일부 <<https://www.korea.kr/>>.  
 Recorded Future <<https://recordedfuture.com>>.  
 Headquarters, Department of the Army <<https://www.fas.org/>>.

「남북관계 발전에 관한 법률 (약칭: 남북관계발전법)」 제4조 5항; 제4조 6항.

정은미. “북한사회의 개방화 수준과 사회관계망의 변화.” 한국연구재단 인문사회연구  
 지원사업 결과보고서. 2011.4.30.

권태준. “대북전단을 둘러싼 법적 쟁점과 해법.” 경남대 극동문제연구소 통일전략포럼  
 자료집, No. 66, 2020.

## Abstract

### “Is Private Sector-Led Leaflets to North Korea An Effective Means of Psychological Warfare?”

*Jang, Dokyung, Kim, YoungSeok, Hwang Jeongnam, and Joo, Eunwoo*

This research examines the effectiveness of civilian leaflets to North Korea by using the mechanism of operation of psychological warfare. Sending leaflets as a means of psychological warfare is based on an operating mechanism that introduces information into the target audience so as to cause psychological cognitive dissonance and induce behavioral changes in favor of the sender state. The main subject of leaflet dropping has been changed from the South Korean government to private sector and the intention or strategical aim of such activity has also changed according to its main subject. This research evaluates the effectiveness of private sector-led leaflets on North Korea, elaborating each different stage in the operating mechanism of psychological warfare and narrowing down the target audience to the political elite class of North Korea. Consequentially, this research concludes that the erstwhile private sector-led leaflet campaigns have been an ineffective means or method to achieve strategic aims and induce behavioral changes among the elite class of North Korea.

**Key Words:** North Korea, civil leaflet propaganda, psychological warfare, cognitive dissonance, political resistance, North Korean political system, political elite.

