

연구총서2000-08

•
대북정책에 대한
국민적 합의기반 조성 방안

이 교 덕

통 일 연 구 원

요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

본 연구는 국민적 합의가 과연 무엇을 의미하고 대북정책에 대한 국민의 인식이 어떠하며 대북정책상의 어떤 문제가 쟁점이 되고 있는지를 분석한 뒤 대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지 그 구체적 방법론을 제시한 것이다.

1. 국민적 합의 조성의 의미

통념상 국민적 합의란 국민 대다수가 의견을 같이한다는 의미이나 현실에서 국민 대다수가 견해일치를 보이기는 불가능할 뿐 아니라 대다수라는 것이 어느 정도의 비율을 뜻하는지 규정하기 어렵기 때문에 합의의 개념을 특정 수치 이상의 지지율로 한정하는 것은 자의적이다. 따라서 합의라는 용어를 사용하지만 이 용어는 대북정책상의 쟁점을 가능한 한 줄이고 정부의 방침에 대한 국민의 지지율을 제고시키는 것으로 이해해야 한다.

또한 이 용어의 핵심적 의미는 소수이기는 하나 사회적 영향력이 크고 여론을 선도할 수 있는 특정 집단이 정부의 정책에 대해 반대하지 않으며, 설사 반대하더라도 그 반대가 언론에 의한 비판으로 그칠 뿐 집단 시위와 같은 구체적인 행동으로 나타나지 않는다는 것으로 이해하는 것이 필요하다. 이 점에서 최근 일각에서 ‘김정일 방한 반대’ 운동을 위한 조직이 결성되고 있는 것은 합의기반 조성에 심각한 장애요소가 등장하고 있음을 뜻한다.

2. 국민여론

전반적으로 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 국민 대부분이 동의하고 있으나 그 방법론에 대해서는 이견이 있을 수 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 1992년부터 1999년까지 조사한 8년동안 시기와는 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.

대북포용정책에 대해서는 1993년의 경우 찬성하는 비율이 70~80%여서, 이 당시 대북포용정책의 실행과 대북 경제지원에는 국민적 합의가 이루어져 있었다고 할 수 있다. 그러나 1995년쯤에는 이러한 상황이 달라져 국민의 15% 정도가 대북 경제지원을 지지하는 쪽에서 반대나 중간적 입장으로 전환했다. 하지만 「국민의 정부」 출범 이후 대북포용정책은 점차 지지기반을 넓혀나가 최근 정책에 대한 지지율은 80%대에 이른다.

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 최근 북한이 남북 정상회담과 장관급 회담 등 남북당국간 회담을 적극적으로 수용하고 있음에도 불구하고 국민의 60% 이상이 '북한체제의 근본적 변화'라기보다 '임시방편적인 변화'로 보고 있음은 북한에 대한 국민의 경계심이 상당히 강함을 보여준다.

북한에 대한 경계심은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식에서 보다 뚜렷히 나타난다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 8

년동안 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있다. 8월 『중앙일보』의 조사에서도 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 국민의 53.3%가 여전히 남아있다고 대답, 대북 여론이 이전과 비교해 상당히 호전된 한편으로 북한에 대한 의심이 상당수 국민 사이에 사라지지 않고 있다는 사실이 확인되었다.

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식은 북한의 적화통일정책에 대한 인식과 유사하여 두 항목에 대한 국민의 인식이 일관성을 가지고 있음을 엿볼 수 있다. 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.

최근 대북 여론이 호전되고 있는 것은 반공주의로 대표되는 보수적 정치권이 바뀌어서가 아니라 북한에 대한 인식이 변화하기 때문이다. 곧 북한의 정치체제에 대해 호의를 가져서가 아니라 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.

결론적으로 대북정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진 방식에 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.

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 집단 간에 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.

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.

배경변수별로 볼 때 특히 흥미로운 것은 지역별 차이가 두드러지게 나타난다는 점이다. 강원도는 북한에 대한 태도, 북한의 변화 전망, 북한의 적화통일 위협 및 전쟁도발 가능성에 대해 가장 보수적인 태도를 보인 반면, 전라도는 북한에 대한 태도와 북한의 개방 전망에 대해 가장 긍정적인 반응을 보였으며, 현 정부의 대북정책에 대한 지지율에서 가장 높았다.

2000년도 「중앙일보」의 조사에서도 정부의 대북정책에 대한 평균 지지율은 81.9%인데, 지지도가 출신지별로 동서간에 차이를 보여 정권의 지역적 기반과 대북정책에 대한 지지가 무관하지 않음을 시사했다. 대북정책에 대한 지지와 평가에서 영·호남간에 편차가 존재한다는 것은 대북정책에 대한 국민적 합의 조성에 지역갈등 해소가 필요함을 의미하나 편차가 우려할 만한 수준은 아니다.

3. 국민적 합의 기반 조성 방안

공공정책이 수립되고 집행되어 사회에 반향을 불러오는 과정은 투입(input), 전환(conversion), 산출(output), 환류(feedback)의 4가지 과정으로 설명될 수 있다. 정부가 대북정책에서 국민의 광범위한 지지를 얻기 위해서는 이러한 4가지 과정에 유의해야 한다. 즉 대북문제에서의 국민의 요구를 파악하고 국민의 적극적인 참여하에 정책을 수립·집행해야 하며, 정책결정과정에서 비정상적 요인에 의해 왜곡되지 않고 투명하여 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야 하며, 결정된 정책이 국민에 효과적으로 전달·침투되어 정책에 대한 긍정적 여론이 조성되어야 한다.

가. 국민의 참여 확대

국민적 합의는 민주적 절차와 가치에 대한 존중을 전제로 하는 것인데, 민주적 절차와 가치의 존중이란 개개인에게 대북정책의 결정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 이를 위해서는 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에

반영하며, 북한의 제안이나 동향에 대한 대응책 수립에 있어서도 불가피한 경우가 아닌 한, 신속성보다는 여론을 충분히 반영할 수 있는 단계적 절차를 거쳐야 한다. 또한 정부는 가급적 정기적으로 국민들에게 대북정책의 추진 경과를 설명하고 이해를 구하며 필요하면 광범위한 토론을 거쳐 국민적 동의를 형성하는 노력을 기울여야 한다.

대북정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 「민주평화통일자문회의」가 각계 각층의 의견을 반영할 수 있도록 자문위원들의 대표성을 제고할 필요가 있으며 민간통일운동의 육성 과 활성화가 바람직하다. 이 점을 감안할 때 「민족화해협력 범국민협의회」는 발족 취지에 맞도록 방만한 사업을 지양하고 소위 ‘남남대화’를 위한 토론회, 의식조사사업 등에 중점을 두어야 한다.

나. 정책수립 및 추진과정의 투명성 확보와 제도화

정책결정의 투명성 확보와 제도화의 목적은 대북정책을 정치적으로 이용하지 않으며 비공식 조직을 통한 대북접촉을 배제함으로써 국민으로부터 신뢰를 확보하는 데 있다.

대북정책이 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 첫째, 정책이 합리적인 절차를 거쳐 수립·추진되어야 하며, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 둘째, 대북정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 정책의 전환과 국내적 과장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 추진될 필요가 있는 경우도 있으나 소수 몇 사람에게 의한 정책결정은 오류에 빠질 위험성이 크다. 셋째, 국민의 동의를 얻고 국민을 설득하기 위해서는 정책결정을 관료에게만

맡기지 않고 민심 흐름에 민감한 정당과 국회가 정책결정에 참여할 필요가 있다. 넷째, 대북정책 수립 및 집행과 관련된 정부부처간의 갈등과 견해 차이가 정책 자체에 대한 국민 불신의 원인이 되는 경우가 있음에 비추어, 부처간의 사전 조율과 유기적 통합이 필요하다. 남북 정상회담 이후 갑자기 늘어난 남북접촉과 각종 대북사업의 증가 속에서 정부부처간의 협조가 잘 이루어지지 않거나 부처이기주의로 인해 마찰이 발생할 여지가 많다. 현행의 '국가안전보장회의' 중심의 정책수립과 집행체계가 유지되어야 한다.

다. 범국민적 이해기반의 확충

대북정책이 국민여론의 수렴 결과이자 그 표출이어야 하지만 그렇다고 해서 여론을 지나치게 의식해서는 안된다. 여론에의 영합보다는 여론을 선도하는 정책이 되어야 하고 정책에 대한 국민의 이해도 필요하다. 이 점에서 국민의 이해를 얻기 위한 다양한 방법의 개발이 중요하다.

(1) 통일교육의 강화

민족적 차원에서 정치권, 시민단체, 학계가 통일교육에 대한 심층적인 논의를 통하여 통일교육의 철학에 대한 합의를 이루어내야 한다. 통일교육이 궁극적으로는 남과 북 사이의 적대의식과 불신을 해소하고 서로가 화합하고 협력할 수 있는 의식과 태도를 길러내는 데 목적이 있지만 일차적으로는 우리 사회구성원들의 다양한 입장과 견해를 효과적으로 결집시키고 이해 당사자들의 갈등을 원만히 해결해 나가는 데 기여할 수 있어야 한다.

국민적 합의의 조성에 있어 사회적 여론을 형성하는 집단을 감안할 때 학교에서의 통일교육보다는 상대적으로 사회교육이 중요하다. 현재 통일의식과 북한에 대한 인식에 있어 민간 시민단체간 편차가 매우 커 이들이 시행하고 있는 통일교육을 조정하지 않으면 단체들 간 상호 불신과 배척을 확대재생산할 위험성이 있다. 따라서 정부가 시민단체의 교육에 직접적으로 관여할 수는 없으나 다양한 성향의 교수진 선정을 통해 이념적으로 어느 한 쪽에 경사되지 않는 균형있는 교육이 되도록 권고할 필요가 있다.

(2) 홍보의 효율성 증대

홍보에 있어서는 정책의 당위성에 대해 일방적인 홍보가 아닌 국민과의 동질화를 통해 국민이 공감하도록 해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 정책홍보의 기본지침이 홍보대상의 이해를 제고하는 내용으로 통합되어야 한다. 둘째, 정책을 일방적으로 주입시키려 하지 말고 정책홍보를 위해 구성된 사실들에 대해 홍보대상이 흥미를 느끼고 자발적으로 참여하게끔 하는 메시지 구성과 전달방법이 필요하다.

참여도 제고를 위해서는 무엇보다도 참여공간을 확대해야 한다. 홍보대상이 자발적으로 참여, 토론하게 하여 통일부와 양방향의 의사교환체제를 확립하여야 한다. 그리고 지난 정부처럼 TV광고의 시행도 고려할만하며, 라디오, 신문, 잡지, PC, 서적, 영상자료, CD-ROM, 게임 등으로 홍보매체를 다양화해야 한다. 특히 젊은세대들이 잘 접촉하는 매체에 주목해야 하며 PC통신에 Rolling 광고나 PC Screen Saver 광고, 핸드폰 문자광고 등을 통해 대북정책에 친근감을 느끼고 항상 곁에 있는 존재라는 생각을 갖도록 할 필요가 있다. 셋째, 집단별로 적합한 홍보방안을 수립해야 한다. 젊은 세대들은 노년 세

대에 비해 상대적으로 대북문제 인식에 있어 전향적이며, 지역별로도 인식 차이가 있다. 홍보대상을 집단별로 세분화·차별화하여 메시지를 전달하는 방안을 강구해야 한다.

(3) 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 하는 것이 필요하다. 북한에 대한 관심이 큰 반면 정보가 부족해 북한의 실상을 제대로 모른다면 이러한 관심도와 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 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. 아직도 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 지적 능력과 판단력을 과소평가한 데 따른 지나친 비밀주의는 이제 시대의 변화양상에 따라 바뀌어야 한다. 특히 정보통신분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미하다.

(4) 언론의 협조 유도

여론을 의식하기 보다는 여론을 선도하는 방향으로 정책을 추진하

고 정책에 대한 국민의 지지율을 높이려면 언론의 협조는 필수적이다.

대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성에 무엇보다도 필요한 것은 언론자체가 이념적 정향의 자기속박으로부터 벗어나는 일이다. 정부가 국민으로부터 광범위한 지지를 받는 대북정책을 수립하고 추진하기 위해서는 다양한 여론의 수렴과 사회집단간의 이해조정이 필수적인데, 언론이 특정한 이념적 정향에 사로잡혀 있다면 다양한 통일논의를 수용할 수 없고 의견의 취합보다는 오히려 분열을 초래할 여지가 많다.

따라서 언론은 대북정책에 대한 각종 사회집단의 의견을 매개하는 기능을 수행하여야 한다. 대북문제를 보는 시각은 세대, 지역, 남녀, 직업 등의 차이로 각기 다를 수 있다. 이와 같은 집단간 차이를 밝혀 주고 조정할 수 있는 위치에 서 있는 것이 언론이다.

한편 정부는 언론이 대북문제에 적극적으로 참여할 수 있는 조건을 만들어 주어야 한다. 언론이 대북문제에 적극 참여할 수 있으려면 일차적으로 언론을 제약하는 각종 법률과 지침이 과감히 철폐되어야 한다. 그리고 정부는 적극적으로 언론에 정보를 제공해야 한다. 충분한 정보제공은 다양한 형태의 보도나 프로그램의 존재를 가능하게 하며 결국 북한이나 통일에 대한 국민 개개인의 견해를 수렴하는 데 기여할 수 있다.

4. 결 론

합의를 70% 이상의 동의로 간주할 때 '90년대 중반 일시적으로 동요된 적이 있었으나 '90년대 이래 대북 포용정책에 대한 대체적인 합의가 존재한다. 견해의 차이는 북한을 포용하고 지원하는 정도와 방법론에서 발견되는데, 이는 북한에 대한 인식의 차별성에 따른 것이다.

대북정책에 대한 합의에서의 변화는 기본적으로 북한의 위협에 대

한 인식과 맞물려 있다. 만약 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 듯이 보이면 대북포용정책은 더욱 호소력을 지니게 될 것이다. 따라서 정부의 국내적 노력보다는 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 국민의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다. 역으로 말하면 국민적 합의를 이루기 위해 정부가 아무리 노력한다 하더라도 남한에 대한 북한의 호의적 변화를 국민이 확신할 때까지 대북포용의 구체적 방법론에 대한 완전한 합의의 실현은 쉽지 않을 것이다.

한편 정부가 유념해야 할 것은 국민적 합의를 반대의견이 존재하지 않는 것으로 보거나 예를 들어 80% 이상이라는 대다수의 국민이 동의하는 것으로 생각할 경우 현실세계에서 그런 국민적 합의의 실현은 불가능에 가까운 일일 뿐 아니라 합의가 만능의 것도 아니라는 점이다. 합의가 정책의 추진을 용이하게 하는 것은 분명하지만 그것이 반드시 올바른 정책을 보장하지는 않는다. 합의의 존재는 대북정책의 정치화를 방지하는 이점이 있으나 대북정책에 대한 국민의 관심을 축소시킬 수 있다. 건전한 비판의 존재만이 정책의 합리성을 담보한다. 합의의 조성과 이견의 부재를 동일시하여 반대되는 의견을 백안시하거나 비판적인 견해를 배척해서는 안된다.

국민적 합의의 조성을 사전에서의 정의대로 국민 대다수가 동의하는 것으로 이해하지 않고 이상에 가까운 합의에 한 걸음 더 다가가기 위해 국민의 대북정책 지지율을 높이는 것으로 전제할 경우 이를 위해서는 정책수립과 집행에 더 많은 국민이 참여하여 민의가 제도적으로 반영될 수 있도록 해야 하며 정책결정과정 자체가 좀더 투명해야 한다. 아울러 정책에 대한 국민의 이해를 넓히기 위해 통일교육을 강화하고 정책홍보의 효율성을 증대시켜야 하며 북한정보를 개방하고 언론의 협조를 유도해야 한다.

목 차

I. 서론	1
II. ‘합의’에 대한 이론적 논의	4
1. 합의의 개념과 성격	4
2. 합의에 대한 시각: 합의지향론과 합의불필요론	10
3. ‘국민적 합의기반 조성’의 의미	19
III. 대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화 추이	25
1. 북한과 북한 변화에 대한 여론	26
2. 대북정책에 대한 여론	45
3. 배경변수에 따른 여론	51
IV. 국민적 합의기반 조성 방안	68
1. 문제의 소재	68
2. 조성 방안	73
가. 국민의 참여 확대	74
나. 정책수립 및 추진과정의 투명성 확보와 제도화	79
다. 범국민적 이해기반의 확충	84
V. 결론	96
참고문헌	99

I. 서론

바람직한 대북정책이 무엇인가 하는 것은 통일문제와 직결되어 있어 누구나 관심을 가지는 문제이지만 개인의 역사관이나 대북관에서 차이가 있기 때문에 조금이라도 구체적 내용으로 들어가면 제각각이다.

북한에 대한 가장 기본적인 접근방식에 대해서도 한편에서는 화해와 협력을 기조로 하는 포용정책을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 북한의 적대적 태도와 호전성을 이유로 강경정책을 요구한다. 이 문제는 분단의 고통을 직접 체험하고 전쟁을 겪은 기성세대와 그렇지 못한 젊은세대 사이의 시각 차이로 인해 더욱 복잡해진다.

따라서 남북관계 개선에의 첫 걸음이란 국내적으로는 이 같은 각양각색의 견해를 가능한 한 좁혀 들어가는 것이라고 주장된다. 왜냐하면 대북정책에 대한 국민 각자의 생각이 다르거나 상충되는 경우 아무리 좋은 정책이라 하더라도 그것을 추진해 나가는 주체들의 노력이 하나로 결집되지 못해 소기의 정책목표 달성이 어렵기 때문이라는 것이다. 광범위한 국민적 합의와 지지를 토대로 수립되고 집행되는 대북정책이 어야 그 정당성이 확보되어 강한 추진력을 갖게 된다는 것이다.¹⁾

이 때문에 「국민의 정부」는 ‘국민적 합의에 기초한 대북정책 추진’을 대북정책 추진 기조의 하나로 설정했을 뿐 아니라²⁾ ‘국민적 합의

1) 그래서 “민주국가가 일관된 대외정책을 유지하려면 비교적 폭넓고 안정된 국내적 합의가 필수적이다. 민주적 합의는 대외정책의 전체, 목표, 가치를 공유하고 지지함으로써 그것에 권위와 정통성을 부여해줄 수 있다. 그러한 합의가 올바른 외교를 보장할 수는 없지만 효과적인 대외정책은 그것 없이는 불가능하다”고 주장된다. Richard A. Melanson, ed., *Neither Cold War Nor Detente? Soviet-American Relations in the 1980s* (Washington, D.C.: University Press of America, 1981), p. 186.

2) 통일부, 「국민의 정부 대북정책」 (서울: 통일부, 1998), p. 11.

2 대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안

에 기초한 정책추진'을 100대 국정과제에 포함시키고 통일 및 대북문제와 관련하여 다양한 견해를 가진 민간단체들을 하나로 묶어낼 수 있는 구심체로서 '민족화해협력 범국민협의회'를 발족시켰다.³⁾ 또한 정부가 일반인에게 대북정책을 이해시키기 위해 발간하는 『통일백서』에 '통일정책에 대한 합의기반 조성'이라는 항목이 매년 빠짐없이 등장하는 것만 보더라도 정부가 얼마나 국민적 합의를 위해 노력하고 있는지 알 수 있다.⁴⁾

이처럼 통일정책에 대한 국민의 광범위한 지지를 이끌어내기 위한 노력의 경주는 비단 현 정부에 국한된 것이 아니며 역대 정부가 한결같이 추구한 것이다.⁵⁾ 남북한간 대립이 극심했던 70, 80년대에 정부가 대북정책에 대한 국민적 합의조성을 추구한 것은 북한의 대남 전략에 맞서 대북공세를 주도적으로 취하고 남북 민간단체간의 접촉 및 교류에 대비하여 분야별 대북접촉 및 교류에의 대처능력을 배양하기 위한 것이어서 남북관계가 크게 달라진 상황을 바탕으로 한 현 정부의 취지와는 다소 거리가 있다. 그러나 어쨌든 정부가 정책을 수립하고 집행함에 있어 국민의 지지를 확보하려는 것은 자유민주주의 국가의 모든 정책에는 주권자인 국민의 의사가 반드시 반영되어야 한다는 점에 비추어서 당연한 것이기도 하다.

본 연구의 주제는 대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지 그 구체적 방법론에 관한 것이다. 그런데 구체적 방법론을 도출하기 위해서는 국민적 합의가 과연 무엇을 의미하고 대북정책에

3) 통일부, 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』 (서울: 통일부, 1998), pp. 41~48.

4) 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2000), pp. 211~255.

5) 정부가 민간학자에게 이 분야의 연구를 의뢰해 작성된 보고서의 대표적인 예로는 국토통일원, 『통일정책에 대한 국민적 합의기반 확충 방안』 (서울: 국토통일원, 1975); 국토통일원, 『남북대화 추진을 위한 국론합의기반 조성에 관한 연구』 (서울: 국토통일원, 1980); 국토통일원, 『통일논의의 국민적 합의에 관한 연구』 (서울: 국토통일원, 1988) 참조.

대한 국민의 인식이 어떠하며 대북정책상의 어떤 문제가 쟁점이 되고 있는지를 파악해야 한다. 따라서 본 연구는 II장에서 국민적 합의라는 개념과 관련된 여러 논의들을 탐색한다. 여기서는 합의의 개념, 합의의 구조, 합의가 필요한 이유 등이 다루어진다.

한편 정책에 대한 국민적 합의의 성립과 의견의 분열은 여론조사를 통해서만 관찰될 수 있다. 달리 말하면 합의(consensus)와 갈등(conflict)은 여론의 분포상태를 의미한다. 이 점에서 국민적 합의를 조성하는 방법론에 관한 모든 논의는 현실적으로 여론에 대한 이해를 토대로 할 수 밖에 없다. 예를 들면 대북정책에 관한 여론이 얼마나 변했고 얼마나 안정되어 있는가, 대북정책상의 어떤 문제에서 국민적 합의가 존재하거나 의견이 분열되어 있는가, 쟁점은 시기별로 변화가 있는가, 쟁점에서 변화가 있다면 그 변화의 원인은 무엇인가, 연령·교육수준·성별 등 배경변수에 따라 정책에 대한 의견상의 차이나 일관성이 있는가 등등이 분석되어야 국민적 합의를 조성할 수 있는 적절한 방법론이 제시될 수 있다. 이러한 문제들은 주로 III장에서 취급된다. II장에서의 논의가 추상적이고 논리적인 것이라면 III장의 논의는 구체적이고 경험적이다. IV장 이하에서는 II, III장의 논의를 바탕으로 합의조성의 구체적 방법론이 전개된다.

II. ‘합의’에 대한 이론적 논의

1. 합의의 개념과 성격

원래 합의(consensus)는 정치철학의 출발 당시부터 주요 연구대상이었다. 그 이유는 합의가 사회적 단합을 유지하고 통치의 정통성을 확보하는 데 기여한다고 믿었기 때문이다. 플라톤(Platon)과 아리스토텔레스(Aristoteles)는 정치체의 생존과 안정에 필요한 조건들에 관심이 많았는데, 이러한 조건들과 합의가 밀접한 상관성이 있다고 생각했다.

합의에 대한 관심은 근대에 와서도 계속되었다. 특히 로크(J. Locke), 홉스(T. Hobbes), 루소(J. J. Rousseau), 페인(T. Paine) 등의 사회계약론자들은 합리적이고 의식적인 정치적 합의의 조성 필요성을 강조했다. 그들의 ‘계약’ 개념이나 공리주의자들의 ‘최대다수의 최대행복’은 국가 정통성의 기반이었는데, 이는 세속적 합의를 통해 부여된 것이었다. 보수적이고 귀족주의적 성향의 버크(E. Burke)도 질서유지를 위한 합의의 문제에 관심을 기울였고 토크빌(A. de Tocqueville)도 민주정치에서의 합의의 중요성을 역설했다.

이처럼 합의와 관련하여 정치이론가들이 꾸준히 관심을 기울여 온 문제는 국가내 정치적 단합과 일체감 형성이 합의의 존재 여부에 의해 좌우된다고 할 때 그 합의를 존재하게 하는 요소들이 과연 무엇인가 하는 것이었다.⁶⁾

6) 이 문제에 대한 대답으로 종교, 각종 儀式과 함께 민족주의 등이 지적되어 왔고, 특히 개발도상국의 경우 민족주의 이데올로기와 민족주의 지도자의 역할이 강조되어 왔다. V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy* (New York: Knopf, 1961); David E. Apter, “Political Religion in the New Nations,” in Clifford Geertz, ed., *The Quest for Modernity in Asia and Africa* (New York: Free Press, 1963) 참조.

현대에 와서 합의에 대한 연구는 민주정치과정에 관심이 많은 학자들에 의해 주도되고, 이들에 의해 합의의 4가지 개념이 발전되었다. 한 가지 개념은 합의가 민주정치의 ‘토대’(fundamental)에 관한 동의라는 것이다. 그러나 토대가 무엇인지, 그런 동의가 얼마나 중요한지에 대해서는 뚜렷한 견해차이가 있다.⁷⁾ 두 번째는 합의가 민주주의에 필요하지만 그것은 민주적 원칙에 관한 머리속의 동의라기보다는 일정한 행동양식에 관한 것이라는 주장이다.⁸⁾ 세 번째 견해는 합의가 존재하는 조건에 관한 것으로서 합의는 구조적으로 중요한 모든 사회집단이 주요 정당을 지지하는 곳에 존재한다는 것이다. 이 견해에 따르면 합의는 사회적 분열과 정치적 갈등이 서로를 철저하게 재강화하지 않음을 보장하는 제도적 장치의 작동결과이다. 따라서 여기서의 합의는 첨예한 갈등의 부재이자 정치적 관용과 ‘저긴장정치’(low-tension politics)의 대명사이다.⁹⁾ 네 번째 입장은 본 연구의 주제와 관련있는 것으로 합의란 중요한 사회집단이 정부정책을 승인하는 문제와 관련된 것이라는 입장이다.¹⁰⁾ 이 의미로 이해하면, 합의는 정치체제의 안정과 정책의 성공에 결정적 영향을 미치는 핵심 요소의 하나이다.

사전에서 합의의 정의는 “서로 뜻이 맞아 의사가 합치되는 일”이다.¹¹⁾ 따라서 원칙적으로 합의는 개인간이나 가족, 친구간과 같은 사

7) E. S. Griffith, J. Plamenatz and J. R. Pennock, “Cultural Prerequisite to a Successfully Function of Democracy,” *American Political Science Review*, Vol. 50 (1956), pp. 101~137.

8) James W. Prothro and C. W. Grigg, “Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement,” *Journal of Politics*, Vol. 22 (1960), pp. 276~294.

9) Talcott Parsons, “Voting and the Equilibrium of the American Political System,” in Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck, eds., *American Voting Behavior* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1959), pp. 80~120.

10) Seymour M. Lipset, “The Changing Class Structure and Contemporary European Politics,” *Daedalus*, Vol. 93 (1964), pp. 277~303.

11) 신기철·신용철 편저, 『새우리말 큰사전』 (서울: 삼성출판사, 1992), p. 3653.

회적 행동주체의 한 단위 이상으로 구성되는 관계에서는 존재할 수 있다. 하지만 여기서 다루고자 하는 것은 사회라는 공동체내의 합의이므로, 합의를 “특정문제에 관해 사회내에서 전반적으로 견해가 같은 상태”로 정의할 수 있다.¹²⁾ 즉 합의는 의견일치의 정도를 언급할 때 사용하는 용어이다.

그러나 전반적으로 의견이 같다고 하지만 의견일치의 정도가 특정의 비율을 넘을 때 ‘합의’가 존재하고 넘지않을 때 합의가 없다고 말할 수 없다. 합의의 반대어는 ‘불합의’(dissensus)인데, 이는 단순히 합의가 존재하지 않음을 지칭하는 것이 아니다. 합의가 존재하지 않는다는 것은 많은 사람들이 찬반을 결정하지 못해서 어느 한 쪽에 대한 지지를 포기할 때도 성립한다. ‘불합의’는 다수의 견해에 적극적으로 반대하는 중요한 소수가 존재함을 의미한다.¹³⁾ 그래서 합의가 존재하느냐 아니냐는 특정비율의 지지에 의해서 결정되는 것이 아니라 반대의견을 제시하는 중요한 소수의 존재 여부로 판단된다.

합의의 존재 여부를 결정하는, 또는 합의가 얼마나 효력이 있느냐를 결정하는 중요한 소수란 특히 다양한 계층, 지역, 직업에 속하면서 정책결정제도나 정책내용, 정책의 결과로 발생하는 가치의 사회전체적 배분에 꾸준히 관심을 가지고 있는 사람들을 말한다.¹⁴⁾ 이들의 관심은 이 세 가지 측면과 관련된 결정에 제도화된 참여의 형태로 나타날 수도 있고 행위에 영향을 주는 개인적 의견 개입의 형태로 나타날 수도 있다.

12) F. William Howton, “Consensus,” in *Encyclopedia Americana* (Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995), p. 617.

13) *Ibid.*

14) Edward Shils, “The Concept of Consensus,” in D. S. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. III. (New York: Macmillan and the Free Press, 1968), p. 264.

이렇게 관심을 가지고 있는 사람들이 엘리트 또는 전문가라고 할 수 있다. 즉 그들은 정책결정에 책임을 지거나 제도적으로 결정을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있고 여론과 결정에 영향을 줄 자격을 가진 사람들이다. 특정 문제에 대한 그들의 동의나 반대는 정책결정제도의 운용에서, 계층이나 집단간의 관계에서 조화나 갈등을 증가시킬 수 있다. 따라서 대북정책상의 어떤 문제에 대한 엘리트 또는 전문가 간 합의의 존재 여부는 사회내 갈등의 존재 양태에서 매우 중요하다.

합의의 개념을 이해하는 데 한 가지 유념해야 할 것은 여러 차원의 합의를 구별하는 것이다. 합의는 ‘동의’(agreement)의 집합체라고 할 수 있는데, 동의의 대상은 사고, 행동, 가치판단 등 다양하다. 사고에 대한 동의는 인식적(cognitive) 동의로서 생각에 대한 합의 여부와 관련되어 있고 행동에 대한 동의는 실제적(practical) 동의로서 행동에 대한 합의 여부와 관계있으며, 가치판단에 대한 동의는 평가적(evaluative) 동의로서 가치에 대한 합의와 관련있다.¹⁵⁾ 개인이나 집단간의 동의, 곧 합의는 이 세 가지 모두에서 존재할 수 있고, 예컨대 사고에서 합의가 반드시 행동에서의 합의를 수반하는 것은 아니다. 따라서 어떤 생각에 동의한다 해서 그 생각을 실현하기 위한 구체적 행동의 실행에 동의하는 것은 아니다.

한편 사회의 어떤 구성원도 정책이 결정되고 시행되는 제도밖에 있지 않으며, 그 결과 어떤 구성원도 최소한 자신의 주변에서 행해지고 있다고 인식하는 일부의 정책에 관한 판단을 회피할 수는 없다.

사회에 영향을 미치는 정도에 있어 정책도 다양하므로 중요한 영향을 미치는 정책에 많은 관심을 가지고 있지 않거나 예민하지 않는 구성원들은 합의형성의 구조 속에서 다소 주변적이라고 할 수 있다.

15) Nicholas Rescher, *Pluralism Against the Demand for Consensus* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 5.

그러나 정부가 사회에 커다란 영향력을 행사하고 또 국가규모의 통신망과 교통체계가 발달한 현대사회에서는 합의형성 구조에 완전히 불참하는 경우란 매우 드물다.

그러나 아무리 높은 정도의 합의가 존재한다 해도 어느 사회이든 합의가 전반적으로 이루어지는 경우는 없다. 또한 합의가 효력을 발휘하기 위해서 그 합의의 성립에 보편적 참여가 필요한 것도 아니다. 합의했다 하더라도 그 합의에 참여한 각 개인의 열정과 관심에도 차이가 있다. 즉 어떤 문제에서 사회 구성원의 대부분이 합의를 이룬다 하더라도, 그런 합의내에서조차 많은 개인적 차이가 있다. 특정 정책에 대해 견해를 같이하여 합의를 이루고 있는 구성원들간에서도 지지 정도뿐 아니라 지지하는 견해의 수에서 상이성이 존재한다.

포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성되는데, 그 정책에 대한 합의라고 해서 다수의 하위 내용에 대한 지지로 직결되는 것은 아니다. 합의를 이룬 구성원내에서도 일부는 모든 내용을 열정적으로 지지하나 다른 일부는 오직 몇 가지의 내용만 강력히 지지하고 나머지는 약하게 지지하며 또 다른 일부는 극소수의 내용만 지지하고 나머지 대부분의 내용을 거부하는 경우도 있다.

특정 내용을 공통적으로 수용한다는 것은 전체 구성원을 ‘부분적 합의’(partial consensus)로 묶을 수 있음을 의미한다. 얼마나 부분적이냐 하는 것은 다른 내용들이 거부되는 정도뿐 아니라 구성원의 다양한 하위집단(subsectors)이 지지하는 각종의 반대되는 내용에 달려 있다. 예를 들면 거의 모든 국민들이 북한과 화해·협력하고 북한을 도와주는 포용정책을 지지할 수 있으나 지원하는 조건이나 방식에 관해 동의하지 않을 수도 있다. 또한 정책결정제도나 과정의 특정 측면에 관해 견해를 같이하는 사람들이라도 제도의 다른 측면이나 전반적 성격에 관해서는 견해가 다를 수도 있다. 따라서 합의 구조의

차원(dimension)이나 영역(boundary)은 상황과 문제에 따라 가변적이다. 그리고 한 때 의견이 일치되지 않았던 쟁점에서 합의가 이루어지는 반면, 이전에 합의가 이루어졌던 것에서 부분적으로 합의가 깨어지는 경우도 있다.¹⁶⁾

합의형성 구조에서의 이러한 변화는 부분적으로는 일부 견해를 달리하는 사람들의 투쟁에 기인하기도 하고 인구 구성상의 기술적인 변화에 연유하기도 한다. 통일문제와 관련한 국민의 인식에서 어떤 변화가 있다면 그 변화는 사회 중추세대의 변화나 정치적 리더십, 사회성격의 변화 등에 의한 것일 수 있다.

합의를 이루는 구성원에서의 변화, 곧 그 합의에 참여하는 구성원 수에서의 변화는 각 구성원이 지닌 견해의 일관성과 비일관성을 나타낸다. 만약 각 개인이 완전히 체계화된 견해를 가졌다면 어떤 특정 견해에 동의하지 않을 경우 그것과 유사한 다른 모든 견해에 동의하지 않을 것이다. 반면 견해가 전체적으로 통일성이 없다면 특정 견해에 대한 동의로 형성된 그 합의의 안정성은 보장될 수 없을 것이다. 다시 말하면 한 쟁점에 대한 동의가 유사한 다른 쟁점에 대한 동의의 가능성을 수반하는 것은 아니다.

다원적인 현대사회에서는 이익간의 수많은 갈등상황으로 인해 합의를 이루거나 이루지 못하는 개인이나 집단이 끊임없이 변화되고 재조정된다. 때때로 합의는 매우 포괄적일 수도 있고 또 상황과 조건의 변화에 의해서 그 참여자의 일부 혹은 많은 부분이 이탈할 수도 있다. 따라서 모든 사람이 참여하는 합의는 존재하기 어렵다. 특히 다양한 이익을 가진 개인들이 자유롭게 활동하는 대규모 사회에서는

16) 통일문제에 대한 합의결과의 가변성과 비합리성을 보여주는 논문으로서는 김재환, “한국 국가전략의 개념적 구도,” 『국가전략』 제5권 1호 (1999), pp. 215~248 참조.

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

2. 합의에 대한 시각: 합의지향론과 합의불필요론

합의에 대한 시각에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 되도록 의견불일치를 피하고 항상 합의를 위해 노력할 것을 주장하는 ‘합의지향론’이고 또 하나는 복잡하고 불완전한 세계에서 의견차이의 불가피성을 인정하고 의견차이를 허용할 수 있는 과정과 절차를 강조하는 ‘합의불필요론’이다. 말하자면 전자는 의견차이를 없애는 것이고 후자는 의견차이를 관리하는 것이다.

이러한 논의와 관련하여 서양 정치철학에는 뚜렷한 두 가지 흐름이 있었다. 한 가지는 플라톤의 전통을 따르는 것으로 보편적 원칙을 옹호하면서 이성적 협력을 통해 유지되는 사회전체적 질서를 중시한다. 반면 아리스토텔레스의 전통은 다양성과 분열이 만들어내는 균형과 평형을 중시한다. 전자는 전체적 질서(holistic order)를 지향하면서 조화로운 합의의 이성적 통일성(uniformity)을 선호하고 후자는 견제와 균형의 다원주의를 지향하면서 견해차이로 인한 창조적 다양성을 선호한다.¹⁷⁾

전통적으로 서양철학은 아퀴나스(T. Aquinas), 칸트(I. Kant), 헤겔(G. W. Hegel), 20세기의 하버마스(J. Habermas)에 이르기까지 합의의 실현이 바람직하고 가능할 뿐 아니라 절실히 필요한 것으로 보아

17) 고대에서 현대에 이르기까지 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.

왔다. 사고의 정확성, 결정과 행동의 적절성을 보장하는 것이자 진리의 안내자가 합의라고 생각했기 때문이다. 특히 고대의 철학자들은 공동체의 합의가 정확한 판단과 결정에서 핵심적 요소라고 생각했다. 올바른 결정에서 왜 합의가 필요한지 이유는 많다. 예컨대 우리는 합의를 통해 개인적 편견이나 부주의 등과 같이 오류를 일으킬 수 있는 다양한 원천들을 제거하거나 적어도 감소시킬 수 있다. 따라서 정확한 인식의 보장자로서의 합의를 중요하게 생각할 근거는 분명하다.¹⁸⁾

또한 합의는 폭력을 사용하여 의견대립을 해결할 가능성을 줄인다고 주장된다. 대립적인 의견을 가지고 있으면서 더 강력한 힘을 지닌 쪽에 의해 강제되지 않는 협력의 양을 증가시킨다는 것이다.¹⁹⁾ 그 논리적인 이유는 사회내 인간 사이에 이익의 자연적인 조화는 없으며 성향이나 기질에서 인간은 다양하고 각자가 추구하는 물질과 가치는 욕구에 비해 희소하다는 데서 출발한다. 이 때문에 이익의 추구는 갈등관계에 빠지게 하고, 세대·직업·지위와 문화의 상이성은 현존 사회 질서의 정당성이나 이해관계와 관련된 정책에 관한 견해에서 자연적으로 차이를 갖게 한다는 것이다. 합의는 바로 이런 다양한 이익과 견해의 상충성이 지닌 잠재적 분열력의 표출에 대항력이 될 뿐 아니라 이익이 좀더 조화될 수 있도록 이익의 상이성 범위를 제한하며 이익의 대립으로부터 발생할 수 있는 협력 저해 행위들을 억제한다는 것이다.

이러한 논거와 맥을 같이하여, 합의는 갈등과 불가분의 관계에 있고 갈등은 삶의 한 핵심조건이므로 합의는 사회·정치적 문제의 평화적이고 질서있는 해결을 위한 선행조건으로서 매우 중요하다고 강조된다. 강제력은 사회에서 질서를 유지하는 또 다른 중요 요인이기는

18) Rescher, *op. cit.*, pp.

19) Shils, "The Concept of Consensus," p. 264.

하나 독립적으로는 결코 기능하지 못하며 합의라는 강력한 뒷받침이 없는 강압은 효과적일 수 없다는 것이다.

이러한 합의지향론과는 대조적으로 현재의 많은 학자들은 합의의 가능성을 확신하지 않고 희망사항으로 보고 있다. 이 시각은 합의의 중요성을 강조해 온 생각이 올바르지 않다고 주장한다.

합의의 중요성을 강조하는 견해에 반대하면서, 레스처(Nicholas Rescher)는 의견에 대한 동의보다는 상호 이해가, 실제적 동의(practical agreement) 보다는 인정(acquiescence)이 더 중요하다는 점을 강조한다. 합의를 신성시하는 것과는 달리 이 시각이 뚜렷이 강조하는 점은 네 가지이다.

첫째, 정당한 다양성(legitimate diversity)이다. 이는 다양한 경험 때문에 각 개인이 여러 문제들에서 다르게 생각하는 것은 지극히 정상적이고 자연스러우며 합리적이라는 것이다. 둘째, 제한된 부조화(restrained dissonance)이다. 이는 건강한 사회란 의견분열이 없는 사회가 아니라 개인 및 집단간의 다양성, 의견차이, 분열에도 불구하고 그 차이가 심각한 갈등없이 조정되어 전반적 조화가 이루어진 사회라는 것이다. 셋째, 차별성의 인정(acquiescence in difference)이다. 이는 사회 구성원 모두에게 이익이 되는 것으로서, 구성원들은 타인들이 의견, 평가, 관습, 행동양식에서 자신과 다르다는 사실을 받아들이고 타인과 타협할 수 있어야 한다는 것이다. 넷째, 타인의 자율성에 대한 존중(respect for the autonomy of others)이다. 이는 의견차이에 대한 합리적인 대응은 평화적이고 생산적인 공동체 질서를 유지하려는 목적에서 설정되는 일정한 테두리내에서 타인들이 나름대로 생각하고 행동할 수 있는 자율적 권리를 가지고 있음을 인정하는 것이라는 것이다.²⁰⁾

20) Rescher, *op. cit.*, pp. 3~4.

합의의 가치를 다소 과소평가하는 이러한 입장은 합의의 추구를 이상주의(utopianism)라고 하면서 이상적인 조건하에서만 가능한 것을 열망할 것이 아니라 불완전한 세계의 현실 속에서 의견이 다른 집단이 함께 인정할 수 있는 실용적인 제도의 구비가 중요하다고 주장한다. 세계적인 것이든 지역적인 것이든, 국가적이든 가족적이든 사람들간의 합의는 일반적으로 이를 수 없는 것이라는 사실에 유념해야 하고 의견차이가 미만한 세상에서 피해를 최소화하는 노력을 해야 한다는 것이다. 다양한 사고와 행동양식의 조정이 가능하면서 의견차이에도 불구하고 협력이 용이한 사회적 풍토나 틀을 실현해야 한다는 것이 핵심 주장이다.

합의불필요론의 주창자들은 합의가 올바른 판단과 결정을 보장하는 요소라는 전통적인 주장에 대해서도 근거가 없다고 반박한다. 모든 이견이 제거된 합의된 집단적 의견이 오히려 잘못된 것일 수 있으며 갖가지 정보와 추측, 심지어는 무지까지 뒤섞인 매우 복잡한 의견의 제시가 문제에 대한 정확한 이해를 가능하게 할 수도 있다는 것이다.²¹⁾

합의지향론이 합의가 합리성을 보장한다고 주장하는 데 대해서도²²⁾ 합의불필요론은 합의가 합리성을 확보하기 위한 불가결한 수단도 아니고 합리성을 추구한 결과도 아니라고 비판한다. 그 이유는 합의란 본질적으로 인간의 경험과 인식에서의 다양성, 가용할 수 있는 자료의 차이, 사실을 확증할 수 없는 자료의 본질적 한계 등이라는 현실과 타협해야 하기 때문이라는 것이다.

21) 이러한 주장들에 대한 시사점들을 제공하는 대표적인 예는 Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1982) 참조.

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

합의의 중요성을 강조하는 합의지향론은 그 논거의 하나를 이성의 제한성에서 찾는다. 즉 인간 이성은 연약하고 제한된 수단이어서 사물의 진정한 진리를 포착할 수 없고, 그 결과 확보할 수 없는 합리성을 대체할 수 있는 것이 합의라는 주장이다. 이런 사고는 고대 그리이스의 소피스트들(sophists)에게로 거슬러 올라간다.

그러나 합의불필요론은 소피스트들의 이런 입장이 지닌 뚜렷한 결점이 이미 프로타고라스(Protagoras)에 대한 소크라테스(Socrates)의 논박에서 지적되었다고 강조한다. 그들의 주장에 따르면 합의는 설득력의 효과적인 대체물이 될 수 없는데, 왜냐하면 합의에는 선악이 같이 존재할 수 있기 때문이라는 것이다. 모든 사람들에게 혜택이 되는 유익한 합의도 있지만 사악하거나 어리석은 합의도 있을 수 있다는 것이다. 후자의 합의는 달성할 가치가 있는 것이 아니며, 한 개인이 잘못할 수 있는 것처럼 1,000명의 사람이라도 잘못할 수 있다고 주장한다. 따라서 추구해야 할 것은 결코 합의 자체가 아니라 올바른 종류의 합의, 곧 훌륭하고 설득력있는 이유로 올바른 방식에 의해 얻어진 합의임을 역설한다.

합의불필요론도 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 실제 목표가 아니라 단지 희망적인 기대일 뿐이라는 것이다. 합의의 달성은 분명히 좋은 일이나 실제 목표로서 그 달성을 추구하는 것은 어리석은 것이라는 것이다. 사람, 문화, 경험의 다양성이 어떤 문제에서 사람간의 합의를 실제로 이루어 보려는 목표를 비실제적이고 비현실적인 것으로 만든다는 것이다. 합의불필요론에 따르면 합의는 타당한 이상(ideal)이 아니다. 사고와 행동의 문제에서 이성적 합의란 추상적인 것에 불과하다는 것이다. 합의지향론이 합의

가 실제로는 불가능하고 비현실적인 것일지 모르나 그럼에도 불구하고 그것은 바람직한 것이라고 주장함에 대해서 합의불필요론은 합의가 올바른 상황에서 얻을 수 있다면 분명히 바람직한 것이지만 그 추구를 고집해야 할만큼 적절한 이상은 아니라고 공박한다.

합의불필요론은 우선 이상과 이상화(idealization)의 구분을 촉구한다. 이상은 인간 삶의 안내자이고 모든 노력을 투입해 달성해야 할 목표이기 때문에 그 실현은 의당 긍정적으로 평가되어야 하고 본질상 바람직한 것으로 보아야만 하는 것이다. 즉 ‘자유, 평등, 박애’와 같은 이상은 그 추구가 분명히 선이다. 반면 이상화는 다르다는 것이다. 그것은 어떤 한계나 현실의 제한이 제거된 假定의 투영이고 思考의 수단이기 때문에 사고에는 유익할 수 있으나 실제 실현하고자 하는 것은 어리석은 일이라는 것이다. 영원히 봄이 계속되는 세상은 그럴 수 있으면 좋지만 그런 세상의 실현을 위해 시간과 정력을 투입하는 것은 분별없는 것이라는 주장이다.

이상과 이상화의 이 구분은 합의의 실체에 대한 이해에 도움을 준다. 합의불필요론에 따르면 합의는 이상화이다. 즉 타당한 목표도 아니고 그럴듯한 행동 지침도 아니다. 인간 공동체라면 어디든 그 불가피한 특징인 다양성, 견해차이, 상이성의 현실 속에서 사고와 의견의 확실성을 달성하려는 합의가 타당한 이상이라는 생각은 매우 문제가 있다는 주장이다. 요컨대 현실로부터의 추상에 의해서만, 이상화의 수준에서만 합의를 기대할 수 있다는 주장이다.

이와 같은 합의지향론과 합의불필요론의 대립되는 입장속에서 우리의 주된 관심사는 정책에서의 합의추구가 정당성을 가지는가 하는 문제이다. 이 문제에 대해 합의불필요론은 합의가 분명히 절대적인 것이 아니며 핵심은 합의의 존재 여부가 아니라 그것이 어떻게 이루어졌는가 하는 것이 조명되어야 한다는 것이다. 강제, 선전, 세뇌 등

과 같은 부절적인 과정을 거쳤는가 아니면 자유롭고 공개된 경쟁에서 합리적 설득을 통해 얻어진 것인가 하는 점이다.

반면 합의지향론이 강조하는 한 가지는 합의가 건전한 사회질서의 유지에 기여한다는 것이다. 합의의 개념을 논하면서 앞서 지적했듯이 합의지향론의 저변에 깔려있는 생각, 곧 정의롭고 민주적인 사회란 공동체적 합의를 추구한다는 사회적 약속의 토대위에서만 오로지 이루어질 수 있다는 생각은 유럽 지식사회에서 오랜 전통을 가진 것이었다. 서구의 사회·정치철학의 주류에서 볼 때 이견의 존재와 다원주의적 다양성에도 불구하고 사회질서가 유지될 수 있다는 생각은 저주의 대상이었다.²³⁾ 사회·정치철학의 주류는 사회질서가 원활히 유지되려면 조화가 요구되고, 이는 ‘토대’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 이해가 없어지고 모두 공산주의정체와 유물론 철학을 공유함으로써 사회적 다양성이 소멸되는 미래를 예언했다. 헤겔로부터 마르크스를 거쳐 프랑그푸르트학과와 그 이후에 이르는 독일 사회사상의 흐름에서 건전한 사회질서의 실현은 합의를 요구한다는 생각, 또한 공동체문제에서 합의의 추구는 위대하고 가치있는 일이라는 생각은 점점 뚜렷히 나타났다.

그러나 이런 견해에 대해 합의불필요론은 문제를 제기한다. 사회질서는 합의추구를 요구하지 않으며 다양한 이견의 존재속에서도 성립될 수 있다는 것이다. 건전한 민주사회질서는 이견을 허용해야 할 뿐 아니라 이견으로 인한 갈등이 ‘합리적 테두리’(reasonable bounds)내에서 관리된다면 이견을 환영하기까지 해야 한다는 것이다. 건전한 사회질서는

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

합의에 근거하는 것이 아니라 이견의 인정에 근거한다는 주장이다.

합의불필요론이 계속 강조하는 것은 공공문제에서 전반적 합의의 추구는 비현실적일 뿐 아니라 반생산적인데, 왜냐하면 그것은 경쟁의 생산적 자극과 誘因을 빼앗아 버리기 때문이라는 것이다. 인류사회에서 생산성, 창조성, 우월성의 추구는 바로 다양성과 경쟁의 소산인데, 왜냐하면 일상생활에서 인간들은 단합보다는 경쟁을 통해, 일치보다는 차별성을 통해 최선의 노력을 경주하려는 동기를 갖게 되기 때문이라는 것이다.²⁴⁾ 결국 합의불필요론은 건전한 사회질서의 징표는 생각과 가치의 합의적 동질성이기는커녕 다양성에 대한 상호 적응이며, 건전하고 생산적인 사회질서의 상징은 상호 인정의 정신이라고 역설한다.

물론 이견의 존재, 의견분열이 부정적 측면을 가지고 있음을 합의불필요론도 인정하고 있다. 부정적 측면은 첫째, 생산적 경쟁에서 파괴적 갈등으로 변화될 위험성이 있고, 둘째, 시간과 정력 등의 자원이 비생산적인 형태의 경쟁에 투입될 가능성이 있으며, 셋째, 적대적인 태도를 지닌 상호 소원한 집단들로 공동체가 형해화해 버릴 가능성이 농후하며, 넷째, 단지 경쟁상대의 것이라는 이유로 인해 그렇지 않았으면 환영할 생각들을 무시하는 경향이 있다는 것이다.²⁵⁾

그러나 이처럼 합의불필요론도 의견분열이 부정적 측면을 가지고 있음을 시인하지만 합의와 불합의의 문제에 대한 균형있는 시각은 어떻게 하면 적절한 기제(mechanism)를 통해 잠재되어 있는 부정적 측면을 피하는 한편 이견을 허용함으로써 얻을 수 있는 장점을 확보할 수 있느냐 하는 점이라고 강조한다.

이러한 입장에 서면 합리적 정책은 합의를 토대로 해야 한다고 주

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

25) Rescher, *op. cit.*, pp. 161~162.

장하는 것이 문제가 있게 된다. 그 이유는 올바른 정책이나 공공선이 이견에 대한 관용에 의해 가장 잘 이루어지는 상황은 논리적으로도 가능할 뿐 아니라 현실에서도 종종 나타나기 때문이다. 실제 일상속에서 사회 구성원 모두가 의견과 평가의 문제에서 동의에 이르러야만 하는 상황은 별로 없다. 따라서 합의에 대한 지혜로운 시각이란 합의의 전면적 추구만을 고집할 것이 아니라 이견의 제기에 따른 불합의를 적절히 허용하는 것이라는 합의불필요론은 일리가 있다. 의견간의 경쟁이 지닌 부정적이고 해로운 측면을 관리할 수 있도록 일정한 테두리내에서 제한하는 한편 경쟁의 장점을 확보하는 것이 요체라고 할 수 있다.

합의의 추구가 무조건 선이 될 수 없는 이유는 합의가 본질상 '지적 통일성', '사고와 의견의 동질성'을 의미하기 때문이다. 구체적으로 말하면 합의의 추구는 첫째, 창조와 혁신을 방해할 수 있다. 각 개인이 타인을 능가하기 위해 최대의 노력을 기울이고 자신의 능력을 발휘하려는 생각을 포기하게끔 할 수 있다. 둘째, 합의의 추구는 결과적으로 평범함을 초래할 수 있다. 본질상 합의의 실현은 견해간의 타협을 포함하고 그래서 가장 쉽게 함께할 수 있는, 그러나 그것 때문에 창조성과 혁신이 사장된 '중간치'가 되어버릴 가능성이 크다. 셋째, 생산적 의욕의 감퇴를 동반할 수 있다. 성취의 수준을 높이는 가장 강력한 동기의 하나는 경쟁으로부터의 압력과 경쟁상대에 의해 패퇴당할지 모른다는 위협이다.²⁶⁾ 실제 인류가 이룩한 지적, 문화적, 사회적 진보의 대부분은 기존 합의에 대항하는 도전정신에서 시작되었다. 바로 이러한 이유 때문에 합의의 추구가 모든 상황에서 반드시 옳은 일은 아닌 것이 된다.

26) *Ibid.*, p. 163.

3. ‘국민적 합의기반 조성’의 의미

고대로부터 현대에 이르기까지 합의에 대한 다양한 주장과 연구들이 제시되어 왔지만 사전적 의미의 합의 이외에 실제의 세계에서 합의가 과연 무엇을 의미하는지는 아직까지 모호하다.

민주주의와 합의의 상관관계를 조사한 여러 경험적 연구는 합의의 실체에 대해 의문을 갖게 한다. 학자들은 기본 ‘토대’에 대한 동의가 민주주의의 전제조건이라고 주장해 왔는데, 기본 토대로 제시된 것은 인간평등, 민주주의의 우월성, 상이한 견해에 대한 관용, 다수결 원칙 등 다양하다. 그러나 미국에서 실제 이러한 토대에 대한 동의가 존재하는지를 조사한 결과는 토대에 대한 합의와 민주주의간의 관계가 좀더 복잡하다는 것이다.

합의를 90%의 동의로 간주하고 미국의 도시 두 곳에서 다수결원칙과 소수의 권리에 대한 합의가 존재하는지를 조사한 연구결과에 따르면 합의의 존재 여부가 모호하다는 것이다. 단순하고 추상적으로 질문을 하면 분명히 합의가 존재하나 좀더 구체적으로 질문을 하면 합의는 없어진다는 것이다. 특정 질문에 대한 대답에 흑인들을 포함시키면 동의는 특히 적어지는 것으로 나타났고 교육정도와 사회적 지위가 높을수록 다수결원칙과 소수의 권리에 동의한다는 것을 발견할 수 있었다는 것이다. 연구의 결론은 민주주의는 90%의 동의라는 합의없이도 존재할 수 있는데, 왜냐하면 많은 사람이 무관심하고 또한 특정 정책에 대한 동의는 토대에 대한 합의의 결여에도 불구하고 유지될 수 있기 때문이라는 것이다.²⁷⁾ 이 연구에서 시사받을 수 있는 점은 여론조사

27) James W. Prothro and C. W. Grigg, "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement," *Journal of Politics*, Vol. 22 (1960), pp. 276~294.

결과 나타난 특정 쟁점에 대한 지지율 또는 합의의 정도는 질문이 어떻게 구성되느냐에 따라 다를 수 있으며 의사표시를 유보하거나 중립적 견해를 가진 층이 항상 존재함으로써 가변적이라는 것이다.

합의를 75% 동의로 규정하고 배경변수별로 어떤 차이가 있는지 조사한 또 다른 연구는 민주적 규범에 대한 지지에서 정당인과 일반 유권자 사이에 중요한 차이가 있음을 발견했다. 정당인들이 일반인보다 다수결원칙과 소수의 권리를 더 지지하는 것으로 나타났지만 그들 사이에서도 의견차이는 광범위하고 여러 문제에서 합의를 이루지 못했다는 것이다. 언론의 자유와 반대의 자유에 관한 추상적 질문에 대해 정당인과 일반인 모두 비슷한 대답을 보여 합의가 이루어졌으나 정치적, 사회적, 경제적 평등과 관련된 질문에서는 엇갈리는 반응을 보였다는 것이다. 이 연구는 합의가 아니라 무관심이 유용할 때도 있으며 많은 사람들이 자유를 지지한다면서도 비민주적 조직과 관행을 잘못 지지하는 경우도 있다고 강조했다. 결론적으로 이 연구는 합의가 반드시 정치적 안정의 조건은 아니라고 주장하고 조건들이 안정되어 있으면 합의는 불필요하며 오직 사회적 혼란 때에만 합의가 안정화 요인으로 중요하다는 것이다.²⁸⁾

이처럼 합의에 대한 경험적인 연구들은 합의와 관련한 몇 가지 주장에 심각한 반론을 제기하게 한다. 반론의 핵심은 앞서 지적했듯이 많은 경우에 사회적 협력과 정치적 단합, 정책의 효율성 확보에 합의가 반드시 요구되는 것은 아니라는 점이다.²⁹⁾

보통 인간은 타인이 이견을 제시하면 싫어하고 그들의 행동을 인

28) Herbert McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics," *American Political Science Review*, Vol. 58 (1964), pp. 361~382.

29) Fred H. Willhoite, "Political Order and Consensus," *Western Political Quarterly*, Vol. 16 (1963), pp. 294~304.

정하지 않으려 하지만 대부분은 타협에 이르게 된다. 어떤 문제이든 서로 다른 견해간의 상호 만족이 합의에 기반할 필요는 없다. ‘의견이 다르다는 데 동의’(agree to disagree) 할 수 있으면 족하다. 사회적 조화의 실현은 타인의 동의를 얻는 데 있는 것이 아니라 각자가 타인이 하는 것을 인정하고 더불어 살고자 하며 그래서 서로의 차이가 심각한 갈등의 이유로 발전하는 것을 피하는 데 있는 것이다. 따라서 합의불필요론의 주장처럼 중요한 것은 ‘인정’(acquiescence)이다. 이는 어느 한 쪽이 상대 의견을 허용하는 문제가 아니고 상호 자제의 문제이다. 상이성이 노골적인 갈등으로 발전되지 않고 관리될 수 있는 한, 합의의 부재가 문제될 것은 없다.

합의불필요론이 강조하듯이 합의의 중요성을 고집하는 것은 너무 이상적이고 비현실적일 수 있다. 현실에 대한 역사적 경험과 사회상황에 대한 이론적 분석은 이견 당사자들간의 합의를 고집하는 것이 타당치 못함을 보여준다. 건전한 사회란 개인적 선호와 의견간의 대립이 사회적 협조의 과정에 의해 없어지거나 제약된 곳에서만 존재할 수 있다고 생각할 아무런 이유가 없다. 그것은 동의에 기반하는 것이 아니라 사회집단들이 견해차이에 직면하여 자율성을 서로 존중하는 상호 자제를 토대로 하기 때문이다. 또한 지적 세계에서도 사회적 환경에서도 합의가 객관적으로 옳다거나 최적의 해결책이라고 확신할 수도 없다. 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 성공적인 문제해결에 기여

할 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.³⁰⁾ 그리고 합의는 협력과 동일하지 않으며 후자는 전자없이도 존재할 수 있는데, 합의 이외의 많은 요인들이 협력적 행위에 기여할 수 있기 때문이다.³¹⁾

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.³²⁾ 주지하다시피 핵전쟁에 대한 공포의 공유가 갈등을 계속 통제하는 주요 요인으로 거론되어 왔다. 즉 특정한 종류의 행동을 하지 않는다는 암묵적 합의가 갈등의 심화를 억제하고 평화적 조정을 용이하게 할 수 있다는 것이다. 이 소극적 합의는 국내정치에서도 중요한 역할을 할 수 있다. 미국에서 흑인 시민권운동의 성공은 부분적으로 폭력을 행사하지 않는다는 백인들 사이의 소극적 합의 때문이라고 한다.³³⁾ 이 해석이 옳다면 정책의 추진력을 확보하기 위해서는 정책

30) Pierre L. Van den Berghe, "Dialectic and Functionalism: Toward a Theoretical Synthesis," *American Sociological Review*, Vol. 28 (1963), pp. 695~705.

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

32) Amitai Etzioni, "On Self-encapsulating Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 8 (1964), pp. 242~255.

33) Lewis M. Killian and Charles Grigg, *Racial Crisis in America* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964). 이 해석은 평등이 미국인의 중요한 신념 가운데 하나였기 때문에 흑인 시민권운동이 성공했다는 주장에 배치된다.

을 적극적으로 지지하는 적극적 합의(positive consensus)도 중요하지만 정책에 대한 반대에 있어 일정한 행위를 하지 않는다는 소극적 합의의 마련에도 주목할 필요가 있다.

합의지향론이 주장하는 것처럼 건전한 사회질서의 확보에는 어떤 쟁점이 특정의 내용으로 정리되어야 한다는 실질적 내용에 관한 합의가 없어도 될지 모르지만 갈등해결 방식에 관한 절차 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 결정에 대한 합의는 없어도 좋을지 모르나 결정 과정에 대한 합의는 필수적이다.

다원적 사회에서 합의는 비현실적인 목표일 수 있기 때문에 지향점은 이견으로 인한 갈등의 정도를 낮게 유지하고 되도록 다른 견해의 제시와 반대의 표시를 폭력적인 행동이 아니라 말의 수준으로 제한하는 것이 되어야 한다. 이성적 토론이 필요한 이유는 그것이 결국 동의를 유도하기 때문이 아니라 참여한 견해차이의 경우에서조차 대화가 계속되는 한, 일반적으로 갈등의 정도가 낮게 유지되는 데 기여하기 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 ‘인정’을 지향할 수도 있다. 전자는 정책을 지지하는 사람들의 수를 최대화하려고 하지만 후자는 정책에 강력히 반대하는 사람들의 수를 최소화하려고 한다. 이 둘은 비슷한 것 같지만 실제로는 매우 다르다. 전자는 실제 동의를 추구하나 후자는 인정을 방해할만큼의 심각한 반대를 피하려 한다. 후자의 경우 정책의 생존력은 합의를 조성하는 데 있는 것이 아니라 기꺼이 견해차이를 인정하려는 의지와 그것을 실

제로 인정할 수 있는 상황을 만들어내는 데 있다.

이상의 논의에서 흔히 거론되는 ‘국민적 합의기반 조성’이라는 용어를 이해하는 데는 몇 가지 사항을 유념해야 한다.

첫째, 통념상 국민적 합의란 국민 대다수가 의견을 같이한다는 의미이나 현실에서 국민 대다수가 견해일치를 보이기는 불가능할 뿐 아니라 대다수라는 것이 어느 정도의 비율을 뜻하는지 규정하기 어렵기 때문에 합의의 개념을 특정 수치 이상의 지지율로 한정하는 것은 자의적이다. 따라서 합의라는 용어를 사용하지만 이 용어는 대북정책상의 쟁점을 가능한 한 줄이고 정부의 방침에 대한 국민의 지지율을 제고시키는 것으로 이해해야 한다.

둘째, 이 용어의 핵심적 의미는 특히 소수이기는 하나 사회적 영향력이 크고 여론을 선도할 수 있는 특정 집단이 정부의 정책에 대해 반대하지 않으며, 설사 반대하더라도 그 반대가 언론에 의한 비판으로 그칠 뿐 집단 시위와 같은 구체적인 행동으로 나타나지 않는다는 것으로 이해하는 것이 필요하다. 이 점에서 최근 김영삼 전대통령의 ‘김정일 방한 반대 서명운동’이나 ‘국민운동본부’의 발족 추진, 「자유민주민족회의」의 ‘김정일 방한 반대 범국민투쟁위원회’ 결성 등의 현상이 나타나는 것은 합의기반 조성에 심각한 장애요소가 등장하고 있음을 뜻한다.

셋째, 대북정책에 대한 합의를 무조건 추구할 것이 아니라 대북정책에 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. 합의의 달성이 정부의 대북협상 능력과 추진력을 강화할 수도 있지만 비판세력과 반대의견의 존재 역시 대북협상 능력을 강화할지언정 해가 될 수 없다는 점을 상기해야 한다.

Ⅲ. 대북정책상의 쟁점에 대한 여론과 변화 추이

대북정책에 대한 국민적 합의를 어떻게 조성할 수 있는지 그 구체적인 방법론을 도출하기 위해서는 대북정책에서 무엇이 쟁점이고 대북정책에 대한 국민의 인식이 어떠한지 대북정책상의 쟁점에서 합의를 이루거나 이루지 못하고 있는 것은 어떤 문제인지를 파악해야 한다.

정책에 대한 국민적 합의의 존재 여부는 여론조사를 통해서만 관찰될 수 있는데, 1996년과 1997년을 제외하고 『통일연구원』은 1992년부터 1995년까지는 20세 이상의 성인 남녀 1,500명, 1998년에는 1,000명, 1999년에는 1,200명을 대상으로 통일문제에 관한 여론조사를 실시해 왔다. 시대적 상황을 반영하려다 보니 조사대상에게 매년 똑같은 질문이 주어진 것은 아니나 비교적 설문문의 연속성이 유지되었기 때문에 특정 문제에 대한 여론의 변화추이를 관찰할 수 있다.³⁴⁾ 2000년도의 경우는 『통일연구원』의 조사결과가 아직 나오지 않아 8월에 두 차례에 걸쳐 여론조사를 실시한 『중앙일보』의 자료를 활용했다.³⁵⁾ 조사결과는 다음과 같다.

34) 여론조사 결과는 다음의 단행본으로 출간되었다. 박종철외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1992); 서재진외, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1993); 최수영외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영외, 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1995); 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』 (서울: 민족통일연구원, 1998); 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』 (서울: 통일연구원, 1999).

35) 『중앙일보』는 8월3일부터 6일까지 3,091명을 대상으로, 8월8일에서 21일까지는 1,200명을 대상으로 여론조사를 실시했다. 그 구체적인 결과는 전자의 경우 8월14일자 신문, 후자의 경우는 9월21일자 신문에 게재되었다.

1. 북한과 북한 변화에 대한 여론

북한에 대한 가장 기본적인 접근방식에 대해서 한편에서는 포용정책을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 압박정책을 요구한다. 이 두 가지의 상반되는 정책은 북한을 어떤 존재로 인식하며 북한의 장래를 어떻게 보느냐와 직결되어 있다.

가. 북한에 대한 인식

국제적 냉전속에서 남침을 비롯한 북한의 끊임없는 대남도발과 철저한 반공교육 등의 영향으로 국민들의 대북인식은 부정적일 수밖에 없었다. 그러나 90년대 들어 국제적 탈냉전이 진행되고 정부의 대북 접근정책이 추진되면서 북한에 대한 국민들의 인식도 변화하였다.

(1) 1992년의 조사결과

“북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 ‘협력대상’(45.2%)과 ‘지원대상’(40.7%)이라고 응답한 비율이 압도적으로 높았던 반면, ‘적대대상’(8.2%)과 ‘경쟁대상’(5.9%)이라는 응답은 각각 10%에도 미치지 못했다.

(2) 1993년의 조사결과

북한에 대한 민족적 친화력을 엿볼 수 있는 동일한 질문에 대해

‘도와주어야 할 대상’(50.8%)과 ‘대등한 협력대상’(28.7%)이라는 반응이 많았고, ‘적대대상’(14.3%)이거나 ‘경쟁대상’(5.7%)이라는 응답은 상대적으로 매우 적었다.

(3) 1994년의 조사결과

‘도와주어야 할 대상’(39.2%)과 ‘대등한 협력대상’(20.4%)으로 인식한 사람들이 59.6%였으며, ‘경계해야 할 대상’(30.7%), ‘적대대상’(7.1%), ‘경쟁대상’(2.5%)이라고 응답한 사람도 40.3%였다.

1993년과는 달리 선택지에 ‘경계해야 할 대상’이라는 항목을 추가했기 때문에 응답 분포도는 매우 달라졌으며, 그 중 ‘도와주어야 할 대상’은 50.8%에서 39.2%로, ‘대등한 협력대상’은 28.7%에서 20.4%로, ‘적대대상’은 14.3%에서 7.1%로 각각 줄어들었다.

(4) 1995년의 조사결과

동일한 질문에 대해 북한을 ‘경계대상’으로 인식한 응답자가 전체의 43.7%로 가장 많았으며, ‘협력대상’(25.2%), ‘적대대상’(15.9%), ‘지원대상’(11.7%), ‘경쟁대상’(3.5%)의 순으로 대답했다.

북한이 지원 혹은 협력대상이라고 긍정적으로 인식한 사람은 응답자의 36.9%에 불과했고, 응답자의 63.1%가 북한에 대해 경쟁, 경계, 혹은 적대대상이라고 부정적으로 인식했다.

이 조사결과는 1994년도 조사결과와 매우 큰 차이를 보이고 있다. 1994년도 조사시 동일한 질문에 대해 ‘도와주어야 할 대상’과 ‘대등한 협력대상’이라는 대답이 각각 39.2%와 20.4%로, 전체 응답자의

59.6%가 북한을 긍정적으로 인식했던 반면, '경계해야 할 대상'(30.7%), '적대대상'(7.1%), '경쟁대상'(2.5%) 등 북한을 부정적으로 인식한 응답자는 40.3%였다. 이는 1년동안에 북한에 대한 부정적 인식이 40.3%에서 63.1%로 급격히 확산되었음을 나타낸다. 이러한 차이의 이유는 대북 쌀지원 과정에서 보여준 북한의 비상식적인 돌출 행동 등이 남북관계를 전반적으로 경색시키고 국민들에게 실망을 준 데 있는 것으로 보인다.³⁶⁾

(5) 1998년의 조사결과

'경계대상'이라는 응답과 '적대대상'이라는 응답이 각각 40.6%와 13.8%로서 북한을 부정적으로 인식한 국민들이 54.4%였다. '협력대상'이라는 응답과 '지원대상'이라는 응답이 각각 24.8%와 12.4%여서 북한에 대해 긍정적 인식을 가지고 있었던 국민들이 37.2%였다고 할 수 있다. 이외 중립적이라고 평가할 수 있는 '경쟁대상'이라는 응답은 3.3%에 불과했다.

이 결과는 1995년도의 조사에서 부정적 인식이 59.6%였던 것에 비해 다소 낮아진 것이다. 북한에 대한 부정적 인식이 다소 낮아진 것은 교류와 협력을 강조하는 「국민의 정부」의 대북포용정책에 따른 것으로 보이며, 특히 금강산관광사업의 성사가 영향을 미친 것으로 해석된다. 그럼에도 불구하고 북한에 대한 부정적 인식이 대폭 낮아지지 않은 것은 잠수정 침투사건과 미사일 시험발사 등과 같은 북한의 군사적 위협에 대한 인식이 작용했기 때문인 것으로 보인다.³⁷⁾

36) 최수영외, 「1995년도 통일문제 국민여론조사 결과」, pp. 11~12.

37) 최진욱외, 「1998년도 통일문제 국민여론조사 결과」, p. 9.

(6) 1999년의 조사결과

동일한 질문에 대해 ‘협력대상’이라는 응답이 32.6%로 가장 많았으며, 그 뒤로 ‘경계대상’(28.7%), ‘지원대상’(19.3%), ‘적대대상’(8.2%), ‘경쟁대상’(3.1%)의 순서였다. 이것을 북한에 대한 긍정적 인식(‘협력대상’과 ‘지원대상’)과 부정적 인식(‘경계대상’과 ‘적대대상’)으로 대별하면 긍정적 인식이 51.9%로 부정적인 인식 36.9%에 비해 높았다.

1999년도 조사결과는 1995년 및 1998년도 조사결과와 비교해 볼 때 커다란 변화를 보여주고 있다. 북한에 대한 부정적 인식은 1995년과 1998년에 각각 59.6%와 54.4%였지만, 1999년 조사에서는 36.9%로 대폭 낮아졌다. 이는 남북한간 교류·협력을 강조하는 대북포용정책의 지속적 추진, 금강산관광사업의 확대, 서해교전에서의 승리 등과 함께 경제위기를 벗어나면서 전반적으로 북한에 대한 국민들의 자신감이 상승했기 때문이라고 해석할 수 있다.³⁸⁾

(7) 2000년의 조사결과

『중앙일보』의 조사에서는 선택지가 제한되어 있었으나 대북 인식을 보면 ‘대등한 협력대상’(49.8%)과 ‘도와주어야 할 대상’(44.0%)이 비슷하고 ‘적대적 대상’(4.6%)으로 보는 쪽은 현저히 낮았다.

38) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 9.

<표 1> 대북인식 변화 추이

(단위: %)

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

1992년과 1993년의 경우 북한에 대한 인식이 긍정적으로 나타난 것은 사회주의권의 몰락 및 남북한의 국력격차로 인하여 북한이 더 이상 위협대상이 될 수 없다는 인식이 확산되고 고위급회담 개최 등 남북화해 분위기가 조성되었으며, 북한 핵문제의 심각성이 잇슈로 등장하기 전이었기 때문인 것으로 보인다.

1992년의 경우 북한을 ‘협력대상’으로 대답한 비율이 45.2%로 제일 큰 비중을 차지하고 있는 것은 이 당시만 하더라도 북한의 경제난이 널리 알려지기 전이었기 때문에 남북한중 어느 한 쪽이 일방적으로 상대방을 지원하고 다른 한 쪽이 혜택을 받는 불균등관계가 아니라 상호 대등한 협력관계를 통하여 공존공영을 모색하는 것이 바람직하다는 입장의 표현으로 해석된다.³⁹⁾

북한의 경제난이 국제사회에 알려지기 시작하는 1993년과 1994년

39) 박종철외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』, pp. 28~29.

에는 북한을 ‘지원대상’으로 인식하는 비율이 가장 많은데, 이러한 반응은 남북한간 국력차이를 감안하여 북한이 대등한 협력대상이라기 보다는 남한측의 지원을 필요로 하는 대상이라는 생각이 늘어난 때문인 것으로 보인다. 그러나 1992년과 1993년의 여론조사 경우 대답의 선택지가 제한되었던 점도 북한에 대한 긍정적 인식이 많게 나타난 중요한 이유의 하나였다고 할 수 있다. 이는 1994년부터 대답의 선택지에 ‘경계대상’을 포함시킨 결과 북한에 대한 인식이 부정적으로 바뀌어 남북관계가 많이 개선된 1999년에 와서야 다시 역전된다는 사실에서도 알 수 있다. 물론 이 기간에 북한 핵문제, 대북 쌀지원 과정에서의 마찰, 북한 잠수함침투 등 북한의 이미지를 나쁘게 만드는 사건들도 있었으나 1999년에도 응답자의 28.7%가 북한을 ‘경계대상’으로 인식한다는 것은 시기적 상황을 떠나 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 있는 국민들이 상당수 존재함을 시사하고 있다.

특히 대답의 선택지 가운데 ‘경계대상’을 포함시킨 1994년부터 북한에 대한 긍정적 인식과 부정적 인식이 어느 한 쪽에 압도적으로 몰리지 않고 6:4 정도의 비율로 나타나는 것은 그만큼 국민들 사이에 대북접근방식을 놓고 의견이 분분할 소지가 많음을 말해 준다고 하겠다.

나. 북한변화 여부에 대한 인식

북한의 변화여부와 그 정도에 대하여 많은 논란이 제기되고 있다. 부분적인 변화의 조짐에도 불구하고 북한은 ‘우리식 사회주의’의 지속과 대남혁명전략을 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 국민

들이 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. 이러한 맥락에서 북한의 변화정도와 전망에 대한 국민들의 견해를 알아보는 것은 의미가 있다.

(1) 1992년의 조사결과

북한변화에 대한 응답자들의 인식은 “귀하는 1년전에 비하여 북한이 어느 정도 변했다고 생각하십니까?”라는 조사결과에 나타나 있다. 전체적으로 북한이 ‘변했다’고 응답한 사람(78.8%)이 ‘변하지 않았다’고 응답한 사람(21.3%)보다 많음으로써 국민 대다수가 북한의 변화를 인정하였다.

(2) 1993년의 조사결과

“귀하는 2~3년전에 비해 북한이 어느정도 변했다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해, ‘약간 변했다’라고 응답한 비율이 전체의 51.5%였고, ‘많이 변했다’가 14.4%, ‘거의 변하지 않았다’가 30.3%, ‘전혀 변하지 않았다’가 2.7%였다.

북한의 변화여부를 이분법적으로 보면 전체의 65.9%가 변했다고 본 반면, 33.0%의 국민들은 변하지 않았다고 평가했다. 따라서 과반수 이상의 국민들은 북한이 변했다고 보았으며, 그 비율은 변화하지 않았다고 보는 사람들의 거의 두 배였다.

(3) 1994년의 조사결과

‘약간 변했다’(54.0%) 혹은 ‘많이 변했다’(17.8%) 등 변했다고 응답한 사람이 71.8%였고, ‘거의 변하지 않았다’(23.5%) 혹은 ‘전혀 변하지 않았다’(4.7%) 등 변하지 않았다는 응답은 28.2%였다.

1993년의 조사결과와 비교해 볼 때 북한이 2~3년전에 비해 변했다고 응답한 사람은 1993년의 65.7%보다 6.1% 증가하였다.

(4) 1995년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람이 각각 9.5%와 38.7%였던 데 반해서, ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 39.0%와 12.9%였다. 따라서 북한의 변화 정도에 대해 변하고 있다고 응답한 사람(48.2%)과 변하지 않았다고 응답한 사람(51.9%)이 거의 절반으로 나뉘어져 있었음을 알 수 있다.

(5) 1998년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람이 각각 10.0%와 40.2%로 북한의 변화에 긍정적인 평가가 50.2%로 나타났다. ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 34.3%와 11.1%로 북한의 변화에 부정적인 평가가 45.4%였다. 북한의 변화에 대한 상반되는 평가가 존재했음을 알 수 있다.

(6) 1999년의 조사결과

‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’고 대답한 사람은 각각 12.1%, 53.5%인데 반해서, ‘별로 변하지 않았다’와 ‘거의 변하지 않았다’고 응답한 사람은 각각 19.3%, 8.9%였다. 따라서 북한의 변화정도에 대해 변하고 있다고 응답한 사람(65.6%)이 변하지 않았다고 응답한 사람(28.2%)보다 두 배 이상이나 많았다.

(7) 2000년의 조사결과

북한이 남북 정상회담과 장관급 회담에 적극적으로 나오는 등 이전과는 다른 모습을 보이는 데 대해 ‘북한체제의 근본적 변화’(30.2%)라기보다 ‘임시방편적인 변화’(61.9%)로 보는 시각이 두 배나 되었다. 이는 우리 국민이 북한에 대한 경계심을 완전히 풀고 있는 상태가 아님을 보여준다.

<표 2> 북한변화 여부에 대한 인식

(단위: %)

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

1992년부터 1994년까지 대부분의 국민들이 북한이 변했다고 판단한 것은 조사 당시 2~3년 동안 남북한 유엔동시가입, 「기본합의서」 채택, 남북고위급회담 개최, 남북간 교류증대 등이 있었고 북한 핵문제 1993년과 1994년 국민들의 대북 이미지가 한 때 악화되었으나 북·미 체제바합의로 핵문제가 해결되는 등 북한의 변화를 시사할 수 있는 사건들이 발생하였기 때문인 것으로 생각된다. 특히 남북한의 유엔동시가입과 「기본합의서」의 채택은 국민들로 하여금 북한의 변화를 인식하게 하는 계기가 된 듯하다. 그런데 북한이 여전히 폐쇄적이며 변하지 않았다고 주장하는 전문가들이 적지 않았던 것에 비하여 일반국민 대다수가 북한이 변했다고 응답한 것은 주목할만 하다. 이는 일반국민들이 상대적으로 북한의 현상적인 변화에 주목하는 반면, 북한 전문가들은 북한체제의 근본적인 변화에 보다 많은 관심을 갖고 있었기 때문인 것으로 보인다.⁴⁰⁾

북한이 변화하고 있다는 인식은 1995년에 와 역전된다. 이러한 결과는 남북관계 경색과 무관하지 않다고 할 수 있다. 1995년은 ‘우성호’ 나포, 안승운 목사 납치, 대북 쌀 지원 수송선 ‘삼선비너스호’ 억류 등 북한이 비상식적 행동을 보인 해였다. 대북관계 개선을 위한 정부의 꾸준한 노력에도 불구하고 그 노력에 상응하는 조치를 취하지 않는 북한의 태도에 대해 국민들이 재평가를 하게 된 것 같다.

1995년 조사시 48.2%였던 북한의 변화에 대한 긍정적인 평가가 이후에도 그대로 유지되어 1998년의 경우 50.2%로 큰 차이가 없었다. 정부의 대북포용정책으로 인해 민간차원의 남북 교류·협력 분위기는 고조되었으나 북한의 당국간 대화 기피와 대남 군사적 위협 지속 등으로 북한의 변화에 대한 국민들의 평가가 크게 바뀌지 않은 것으로 해석된다.

40) 박종철외, 「1992년도 통일문제 국민여론조사 결과」, pp. 40~41.

1995년과 1998년 조사에서 북한이 변하고 있다는 응답이 각각 48.2%, 50.2%였던 것에 비해 1999년에는 긍정적인 대답이 크게 늘어났다. 이 조사결과로 볼 때 국민들의 인식에 다시 변화가 일어나고 있음을 알 수 있다. 비록 북한이 당국간 대화를 여전히 거부했으나 민간차원에서의 경험 및 금강산관광사업 등에서 보다 유연한 태도를 보인 것이 국민들의 눈에는 북한의 변화로 비쳐진 듯하다.

그러나 북한의 변화 여부에 대해서 1995년과 1998년의 경우는 국민이 거의 절반씩 상반되게 인식했으며, 1993년과 1994년, 1999년의 경우에도 소수에 속하는 쪽이 30%에 가까운 것을 볼 때 국민이 북한의 변화 여부에 관해 공통된 인식을 가지고 있다고는 말할 수 없다.

다. 북한의 장래에 대한 인식

(1) 1995년의 조사결과

“귀하는 북한의 장래가 어떻게 되리라고 생각하십니까?”라고 질문하였다. 이에 대해 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라고 대답한 사람이 50.9%였던 반면, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것’, ‘경제난을 극복하고 발전해 나갈 것’이라고 응답한 사람이 각각 44.6%와 4.5%로 북한의 붕괴와 생존에 대한 평가가 거의 반반으로 나타났다.

(2) 1998년의 조사결과

‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 대답이 45.8%, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것’이라는 대답이 43.4%로 북한의 장래에 대해서 붕괴와 생존을 믿는 응답자의 수가 비슷하게 나왔다. 1995년 조사시 ‘경제난 등

으로 붕괴할 것'이라는 응답이 50.9%였던 것과 비교할 때 북한의 붕괴 가능성을 다소 낮게 평가하고 있었음을 알 수 있다. 이는 김정일의 총비서 승계, 국방위원장 취임 등으로 북한체제가 안정되고 있다는 인식이 작용한 것으로 평가된다.⁴¹⁾

(3) 1999년의 조사결과

‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라고 대답한 사람이 37.6%인 반면, ‘그럭저럭 생존해 나갈 것이다’와 ‘경제난을 극복하여 발전해 나갈 것이다’고 대답한 사람은 각각 46.8%와 9.3%였다. 이를 붕괴와 생존으로 양분해 본다면 국민들은 향후 북한의 생존 가능성을 더욱 높게 평가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 북한장래에 대한 인식

(단위: %)

		1995년	1998년	1999년
붕괴	경제난 등으로 붕괴	50.9	45.8	37.6
	그럭저럭 생존	44.6	43.4	46.8
생존	경제난 극복하여 발전	4.5	4.7	9.3
	계	49.1	48.1	56.1

북한이 머지않은 장래에 붕괴한다고 볼 경우 조속한 통일을 위하여 대북 경제지원의 중지 등 붕괴를 촉진하는 정책을 선호할 수도 있고 붕괴가 우리에게 미칠 여러 부정적 영향을 우려하여 북한의 연착륙이

41) 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, p. 27.

나 생존을 위해 대북 지원정책을 지지할 수도 있기 때문에 북한의 장래에 대한 인식이 특정 정책의 지지와 직결되어 있다고는 할 수 없다. 그러나 어쨌든 북한의 장래에 대한 시각에서 가장 뚜렷한 특징은 1995년부터 1998년까지 붕괴론과 생존론으로 확연히 양분되어 있었던 점이고, 이는 앞에서 살펴본 인식상의 분열과 맥을 같이한다.

그러나 북한이 ‘경제난 등으로 붕괴할 것’이라는 응답이 1995년의 여론조사에서는 50.9%, 1998년 조사에서는 45.8%, 1999년에는 37.6%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 견재해 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%로서 북한 장래를 어렵게 보는 비율이 줄어들고 있다.

라. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가

한국전쟁 이후 정부는 전쟁의 재발에 대비하여 내부 동원체제를 확립하고 국민들의 안보태세 강화를 위하여 노력해 왔다. 북한과의 전쟁은 항상 하나의 가능성으로서 남아 남북관계의 기본성격과 대북정책의 내용을 결정짓는 가장 중요한 변수로 작용하였다.

(1) 1992년의 조사결과

북한의 전쟁도발 가능성을 어느 정도로 생각하고 있는가를 알아보기 위하여 “귀하는 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 어느 정도 되리라

고 보십니까?”라는 질문을 하였다. ‘매우 크다’고 응답한 사람은 4.5%, ‘다소 크다’는 응답은 31.9%, ‘거의 없다’는 54.6%, ‘전혀 없다’는 8.9%였다. ‘없다’고 응답한 사람(63.5%)이 ‘있다’고 응답한 사람(36.4%)보다 많았다. 전쟁발발 가능성이 없다고 응답한 내용 가운데 ‘전혀 없다’는 비율보다 ‘거의 없다’는 비율이 압도적일 뿐 아니라 전쟁 가능성이 있다고 응답한 비율도 적지 않았다. 따라서 한반도의 군사적 긴장상태 및 전쟁발발 가능성에 대해서는 당시의 남북화해 분위기에도 불구하고 적지 않은 국민들이 우려하고 있었음을 알 수 있다.

(2) 1993년의 조사결과

‘별로 없다’라고 응답한 비율이 39.8%로 제일 높지만, ‘다소 크다’라는 응답도 39.4%나 되어 북한의 전쟁도발 가능성에 대해서는 엇갈리는 응답을 보였다. ‘매우 크다’가 8.3%이고 ‘전혀 없다’가 5.6%이므로 북한이 전쟁을 도발할 가능성이 있다고 보는 비율이 47.7%가 되고 가능성이 없다고 보는 비율은 45.4%가 되어, 전자가 약간 높기는 하지만 그 차이는 미미하다. 따라서 북한이 전쟁을 도발할 가능성에 대해서는 국민들의 여론이 양분되어 있었다고 볼 수 있다.

(3) 1995년의 조사결과

‘매우 크다’(10.7%), ‘다소 크다’(44.1%) 등 북한의 도발 가능성이 있다고 응답한 사람은 54.8%였으며, ‘별로 없다’(34.3%)와 ‘거의 없다’(11.0%) 등 도발 가능성이 없다고 응답한 사람은 45.3%였다. 따라서 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 보는 국민이 다소 많았음을 알 수 있다.

동일한 질문에 대해 1993년도 여론조사 결과는 북한의 전쟁 도발 가능성이 있다고 응답한 비율이 47.7%였다. 따라서 국민들은 북한의 도발 가능성을 2년전보다 다소 높게 평가하고 있었다고 할 수 있다. 이 역시 북한에 대한 인식이나 변화정도에 대한 평가와 마찬가지로 당시의 남북한관계 경색이 반영된 것으로 추측된다.

(4) 1998년의 조사결과

‘매우 크다’는 응답이 12.2%, ‘다소 크다’는 응답이 45.5%, ‘별로 없다’는 응답과 ‘거의 없다’는 응답이 각각 31.2%, 7.7%였다. 북한의 도발가능성을 ‘다소 크다’ 또는 ‘매우 크다’고 보는 사람이 과반수 이상(57.7%)인 것으로 보아 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 국민의 우려가 비교적 높았던 것으로 생각된다. 1995년의 조사결과와 거의 비슷하게 나타난 것은 북한 잠수정 침투사건과 미사일 시험발사 등의 영향이었던 것으로 추정된다. 또한 국민들은 북한이 심각한 경제난으로 남한에 대한 자해적인 도발을 감행하거나 제한적 무력시위를 할 가능성이 있다고 인식했던 것으로 보인다.⁴²⁾

(5) 1999년의 조사결과

‘매우크다’ 4.9%, ‘다소 크다’ 39.3%로 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 응답한 사람은 44.2%였다. 반면 ‘별로 없다’ 42.3%, ‘거의 없다’ 8.5%로 전쟁을 일으킬 가능성에 대해 부정적으로 판단한 사람은 50.8%였다.

동일한 질문에 대한 1995년 조사에서 북한의 전쟁도발 가능성이

42) 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, p. 36.

있다고 응답한 비율은 54.8%였으며 1998년에는 57.7%였다. 1999년 비율이 44.2%로 나타난 것을 볼 때 도발 가능성에 대한 국민의 인식이 달라졌다고 하겠다. 서해교전이 TV화면을 통해 생생히 전달되었음에도 불구하고 이러한 인식 변화가 나타난 것은 금강산관광이나 대중문화교류 등 남북간 교류·협력이 증대하고 있는 데 따른 것으로 추정된다.⁴³⁾

(6) 2000년의 조사결과

『중앙일보』의 조사에서 북한의 전쟁도발 가능성 여부를 묻는 질문에 국민의 53.3%가 여전히 남아있다고 대답함으로써 북한에 대한 여론이 이전과 비교해 상당히 호전되었음에도 불구하고 북한에 대한 의심은 국민 사이에 엄연한 실체로 존재하고 있다는 사실이 확인되었다.

<표 4> 북한의 전쟁 도발 가능성에 대한 인식

(단위: %)

		1992년	1993년	1995년	1998년	1999년
있음	매우 크다	4.5	8.3	10.7	12.2	4.9
	다소 크다	31.9	39.4	44.1	45.5	39.3
	계	36.4	47.7	54.8	57.7	44.2
없음	거의 없다	54.6		11.0	7.7	8.5
	별로 없다		39.8	34.3	31.2	42.3
	전혀 없다	8.9	5.6			
	계	63.5	45.4	45.3	38.9	50.8

43) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 23.

위의 <표 4>에서 보듯이 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있음을 확연히 알 수 있다.

마. 북한의 적화통일정책에 대한 인식

북한의 대남 적화통일정책이 변하고 있다고 생각하는지는 남북이 대치하고 있는 현 상황에서 국민들이 바람직한 대북정책의 방향을 판단하는 데 고려하는 중요한 요인중의 하나라고 할 수 있다. 달리 말하면 북한의 대남 적화통일정책에 대한 국민들의 인식은 정부의 대북포용정책 지지율에 상당한 영향을 미치는 변수이다.

(1) 1995년의 조사결과

국민들이 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 알아보기 위해 “귀하는 남한에 대한 북한의 적화통일정책에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 응답자의 과반수가 넘는 55.2%가 “북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다”고 대답하였다. 그 다음이 “북한의 적화통일정책은 여전히나 그럴만한 힘이 없다”로 38.1%를 차지하였다. 반면 “북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다”고 대답한 사람은 6.7%에 불과하였다. 따라서 대다수 국민들은 북한이 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 생각하지만, 그 가운데 상당수는 북한의 적화통일정책 수행능력에 대해 회의적이었다.

(2) 1998년의 조사결과

동일한 질문에 대해 응답자의 과반수가 넘는 58.1%가 “북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다”고 대답하였다. 그 다음으로 “북한의 적화통일정책은 여전하나 그럴만한 힘이 없다”는 대답이 30.0%를 차지하였다. “북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다”는 응답은 7.0%에 불과하였다. 1995년도와 마찬가지로 대다수 국민(88.1%)은 북한이 대남 적화통일정책을 포기하지 않고 있다고 생각하면서도, 그 가운데 상당수는 북한의 적화통일정책 수행능력을 회의적으로 보고 있었다.

(3) 1999년의 조사결과

응답자의 46.3%가 “북한의 적화통일정책은 전혀 변하지 않았고 항상 기회를 엿보고 있다”고 대답하였다. 그 다음으로 “북한의 적화통일정책은 여전하나 그럴만한 힘이 없다”는 응답이 38.3%였다. 반면 “북한은 적화통일정책을 포기하고 남한과의 공존을 원하고 있다”고 대답한 사람은 응답자의 7.1%에 불과하였고, “모르겠다”고 판단을 유보한 사람이 8.3%였다.

<표 5> 북한의 적화통일정책에 대한 인식

(단위: %)

		1995년	1998년	1999년
불 변	정책은 변치않고 기회 엿봄	55.2	58.1	46.3
	정책은 여전하나 여력 없음	38.1	30.0	38.3
	계	93.3	88.1	84.6
변 화	남한과의 공존 원함	6.7	7.0	7.1

앞의 다른 항목에서의 인식과는 달리 북한의 적화통일정책에 대한 인식에서 발견되는 특징은 국민들이 시기와는 상관없이 북한은 꾸준히 적화통일정책을 추구하고 있다고 일관되게 인식하고 있으며 85~90%에 이르는 대다수 국민들이 공통된 인식을 가지고 있다는 점이다.

1999년의 경우만 보더라도 남북관계가 개선되고 있으나 서해교전과 같은 군사적 충돌 가능성이 항상 남아있다는 것이 국민들의 일반적인 생각이다. 그러나 1998년 조사에서 “북한의 적화통일정책 불변 및 기회 엿봄”이 58.1%, “적화통일 여전하나 힘이 없음”이 30.0%였음에 비해, 1999년의 조사결과는 “기회를 엿본다”는 생각이 크게 줄고 “정책을 실행할 힘이 없다”는 생각이 소폭 늘어난 것으로 보아 북한의 적화통일정책의 불변성에 대한 인식이 다소 완화된 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 국민의 거의 과반수가 북한이 여전히 대남 적화통일정책을 포기하지 않은 것으로 인식하고 있으나, 북한의 국력이 약화되고 금강산관광, 농구경기 교환, 대중문화예술인들의 방북과 같은 남북한간 교류·협력이 늘어남에 따라 북한의 적화통일의지가 상대적으로 약화되고 있다고 판단한 때문인 듯하다.⁴⁴⁾

한편 북한의 적화통일정책에 대한 인식은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식과 유사하다. 즉 1999년의 조사에서 북한이 적화통일정책을 버리지 않고 기회를 엿보고 있다는 응답비율이 46.3%였는데, 전쟁을 일으킬 가능성이 있다고 응답한 비율 역시 44.2%였다. 이는 조사결과 당연히 특정의 상관성이 나와야 할 정도로 밀접한 관계가 있는 두 항목에 대한 국민의 인식이 일관성을 가지고 있음을 증명하고 있다고 하겠다.

44) 최진욱외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 22.

2. 대북정책에 대한 여론

가. 정책방향

흔히 우리 사회내에는 대북포용정책에 대해 반대하는 사람들이 많다고 한다. 국민들이 포용정책과 압박정책 가운데 과연 어떤 방향의 대북정책이 전개되어야 바람직한 것으로 생각하는지를 알아 보았다.

북한 핵문제가 초미의 관심사로 떠오른 1993년에 “귀하는 현 시점에서 북한을 개혁·개방하기 위해서 어떤 방향의 조치가 취해져야 한다고 보십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 응답자의 83.9%가 “북한을 포용하는 방향으로 추진되어야 한다”고 응답하였고, 14.1%만이 “북한에 대한 압력을 가중시키는 방향으로 추진되어야 한다”고 대답했다. “모르겠다”는 2.1%였다. 즉 북한을 포용하는 방향으로 대북정책이 추진되어야 한다는 의견이 압도적으로 많았다.

대북포용정책의 핵심은 대북 경제지원이라고 할 수 있다. 대북 경제지원에 대한 찬반은 국민들이 가지고 있는 인식의 일관성을 엿볼 수 있는 항목이다.

1993년의 경우 “귀하는 경제난에 빠진 북한을 경제적으로 지원하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 응답자의 58.6%가 “대체로 찬성한다”, 14.7%가 “적극 찬성한다”라는 태도를 보였다. 모두 73.3%의 응답자가 북한을 경제적으로 지원하는 데 찬성하였다. “찬성도 반대도 아니다”는 중간입장이 13.3%, “대체로 반대한다”는 11.1%, “적극 반대”는 1.9%, “모르겠다”는 0.5%였다.

찬성하는 비율이 70~80%였음에 비추어 이 당시 대북포용정책의 실행과 대북 경제지원에는 국민적 합의가 이루어져 있었다고 할 수 있다.

그러나 1995년쯤에는 이러한 상황이 달라진다. 1995년 대북 쌀지원 과정에서 정부는 남북 당국간 대화 재개를 위해 많은 노력을 기울이면서 북한의 긍정적인 반응을 기다렸으나 기대는 무산되고 남북관계는 오히려 경색되고 말았다. 하지만 미국과 일본을 중심으로 국제사회가 북한의 수해피해에 대한 지원 등에 관심을 표명하고 있었으므로 북한 당국이 수해복구 또는 경제지원 등을 정부에 공식 요청하는 경우를 상정할 수 있었다.

이에 대한 국민들의 견해를 알아보기 위해 “귀하는 북한 당국이 공식적으로 요청할 경우 우리가 북한에 경제적인 지원을 하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 응답자 가운데 “대체로 찬성하는 편이다”(40.5%)와 “적극 찬성한다”(16.5%)로 경제적 지원을 찬성한다는 대답이 57.0%로 나타났다. 반면에 “대체로 반대하는 편이다”(14.0%)와 “절대 반대한다”(5.9%)고 반대하는 대답이 19.9%를 차지했다. “그저 그렇다”는 유보적인 대답도 23.1%로 비교적 많았다.

1993년의 경우 70%이상이 대북 경제지원을 지지했으나 1995년에는 지지하는 비율이 15% 정도 감소했는데, 반대하는 비율이 약 7% 증가하고 상황을 관망하겠다는 유보적 태도를 보인 비율이 약 10% 늘어난 것을 볼 때 국민의 15% 정도가 대북 경제지원을 지지하는 쪽에서 반대나 중간적 입장으로 전환했다고 해석할 수 있다. 이는 당시 남한으로부터 쌀을 지원받으면서도 계속 도발적인 행태를 보인 북한에 대해 실망한 데 따른 것으로 보인다. 따라서 1995년에는 그 이전에 성립되어 있었던 대북 경제지원에 대한 국민적 합의가 깨어졌다고 할 수 있을 것이다.

『중앙일보』의 조사에서는 대북 경제지원에 대해 최근의 어려운 경제사정 때문인지 상당한 변화가 있었다. 남북 정상회담 직후에는 “가

능한 한 지원하라”는 쪽이 대세였으나, 8월의 조사에서는 “우리 능력 범위 안에서 지원”이 대세(72.4%)로 바뀌었다. 반면 “가능한 한 지원”은 4.8%로 줄어들었다. “철저한 상호주의 원칙에 따라”와 “지원할 필요가 없다”는 의견도 각각 19.7%, 3.2%였다.

나. 정책수단

포용정책이나 압박정책이나 그 정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단이 뒷받침되어야 성공할 수 있다. 가장 효과적인 정책수단을 무엇으로 인식하고 있는지 알기 위해 1993년에 “북한을 포용하는 방향으로 추진되어야 한다”고 대답한 사람들만을 대상으로 “현 시점에서 북한에 대한 가장 효과적인 포용수단은 무엇이겠습니까?”라는 질문을 했다. 이들이 생각하는 가장 효과적인 포용수단은 ‘교류 및 협력 강화’(75.3%)였고, 그 다음으로는 ‘북한과 서방국가와의 수교 지원’(19.0%), ‘팁스피리트훈련 중지’(5.1%), 기타(0.7%)로 나타났다. 또한 북한에 대한 압력을 주장하는 사람들을 대상으로도 “북한에 대한 가장 효과적인 압력수단은 무엇이겠습니까?”라고 질문하였다. 가장 많은 대답은 ‘외교적 고립화’(45.0%)였고, 그 다음이 ‘경제봉쇄’(33.6%), ‘남한의 군사력 증강’(19.0%), ‘남한의 경제력 부강’(1.4%), ‘모르겠다’(0.9%)의 순서였다.

제1의 포용수단으로 지적된 ‘교류 및 협력 강화’에는 당연히 경제적 교류·협력이 들어있고 두 번째의 압박수단으로 지적된 것이 ‘경제봉쇄’임을 감안하면 국민들의 상당수가 대북 경제지원을 효과적인 정책수단으로 인식하고 있는 것이 분명하다.

이 점을 좀더 명확히 이해하기 위해서 핵문제 등 정치·군사적문제와 경제협력을 연계하는 정책에 대한 국민들의 인식을 살펴보자.

1993년 “우리 정부는 북한의 핵문제가 해결될 때까지 남북 경제협력을 제한하겠다고 했습니다. 이에 대해 귀하는 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대한 대답은 “대체로 찬성한다”가 54.5%, “적극 찬성한다”가 20.4%로서, 모두 74.9%가 찬성의 뜻을 나타냈다. 중립적인 태도는 13.6%, “반대한다”는 응답은 10.9%에 지나지 않았다. 이는 국민들의 대부분이 핵문제 해결과 경제협력 제한을 연계하는 정책을 지지하고 있었다는 사실을 말해준다.

반면 1998년에 출범한 현 정부는 남북간의 교류와 협력을 증진시키기 위한 방안의 하나로서 남북간 교류·협력을 정치·군사적 상황과 연계시키지 않는 정책을 채택했다. 이 정책에 대한 국민여론을 알기 위해, “잠수정사건과 같은 정치·군사적 사건이 발생하더라도 민간차원의 인적·경제적 교류와 협력을 계속해야 한다는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 했다. 이에 대해 “적극 지지한다”(19.3%)와 “다소 지지한다”(33.4%)는 응답이 전체의 52.7%로 과반수 이상이 정부의 정책에 찬성하는 것으로 나타났다. 한편 “지지도 반대도 아니다”는 응답이 15.9%를 차지하였으며, “다소 반대한다”(17.2%)와 “적극 반대한다”(9.8%)로 오히려 연계정책을 지지한다는 응답이 전체의 27.0%였다. “모르겠다”는 4.4%였다.

1999년에도 “귀하는 서해교전과 같은 정치·군사적인 사건이 발생하더라도 정·경분리정책에 입각한 민간차원의 남북한간 인적·경제적 교류와 협력을 계속하여야 한다는 입장에 대하여 어떻게 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 “적극 지지한다”(17.8%)와 “다소 지지한다”(34.7%)는 응답이 전체의 52.5%로 과반수 이상이 정·경분리 원칙에 입각하여 남북한간 교류·협력을 계속하는 데 찬성하는 것으로 나타났다. 반면 “다소 반대한다”(14.6%)와 “적극 반대한다”(7.8%)는 부정적 응답이 22.4%였으며, “지지도 반대도 아니다”는 응답은

15.3%를 차지하였다. 이러한 결과는 1998년도의 유사질문에 대한 응답 결과와 대동소이하다. 다만 부정적인 응답이 1998년도의 27.0%에 비해 다소 줄어들었으나 동시에 “모르겠다”는 응답(9.8%)이 소폭 증가하였다.

2000년도 『중앙일보』의 조사에서는 서해교전 등과 같은 돌발사태 시 정부의 대응에 대해 ‘협상을 통해 문제해결’이 43.1%, ‘강경대응은 하되 경제적 교류는 지속’이 34.4%, ‘모든 협상을 중단하고 강경대응’이라는 대답이 22.4%였다.

<표 6> 연계정책에 대한 인식

(단위: %)

		1993년	1998년	1999년
찬 성	대체로 찬성	54.5	17.2	14.6
	적극 찬성	20.4	9.8	7.8
	계	74.9	27.0	22.4
반 대	다소 반대		33.4	34.7
	적극 반대		19.3	17.8
	계	10.9	52.7	52.5
중 립	지지도 반대도 아님	13.6	15.9	15.3

연계정책에 대한 지지가 1993년의 경우 75%에 이른 것은 북한 핵 문제 때문이었던 것으로 판단되며 현 정부가 1998년 이후 비연계정책을 실행하자 그에 대한 찬반도 역전되어 비연계정책에 대한 지지가 크게 증가했다. 이는 정책전환을 국민들이 설득력있게 받아들였음

을 의미한다. 그리고 비연계정책에 반대하는 비율, 즉 정·경을 연계시킬 것을 주장하는 비율이 20%에 머문 것을 볼 때 현재의 정·경분리정책에 대한 국민적 합의가 조성될 수 있는 기반은 충분히 갖추어져 있다고 할 수 있다. 실제적인 합의가 아니라 합의기반이 갖추어져 있다고 해석하는 것은 정·경분리정책을 지지하는 비율이 국민의 절반 정도이고 유보적인 입장이 15% 정도로 꽤 많은 점을 감안했기 때문이다. 현 정부의 정책전환이 남북관계 개선에 어느 정도 기여할지 관망하는 국민이 상당수 있음을 시사한다고 하겠다.

정·경분리정책에 대한 인식은 북한의 위협에 대한 우리의 대처능력에 대한 평가와 비교해 볼 때 좀더 분명해진다. 북한의 위협에 대처할 수 있는 우리의 능력이 증가했다고 인식하면 그만큼 자신있게 정·경분리정책을 지지할 것이고 그 반대로 인식하면 정·경연계를 지지할 것이다. 두 항목에 대한 조사결과는 상관성이 깊다.

1998년 “귀하는 북한의 군사적 위협에 대하여 미국의 도움없이 우리가 단독으로 대처할 능력이 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. “대처능력이 부족한 편”이라는 응답이 48.1%, “대처능력이 매우 부족하다”는 응답이 23.6%로 국민의 압도적 다수(71.7%)가 대처능력이 부족하다고 인식하는 것으로 나타났다. “어느 정도 대처능력이 있다”(22.0%)와 “충분한 대처능력이 있다”(3.9%)고 응답한 비율(25.9%)은 상대적으로 적었다. 이는 국민 대다수가 북한의 군사적 위협에 대한 우리의 대처능력을 회의적으로 평가하고 있었음을 말해준다.

1999년의 조사에서도 “대처능력이 부족한 편”이라는 응답이 41.9%, “대처능력이 매우 부족하다”가 13.3%로 다수(55.2%)의 국민들은 북한의 도발에 대한 우리의 단독 대처능력에 여전히 회의적인 반응을 보였다. 대처능력이 있다는 응답은 39.4%였는데, “충분한 대처능력이 있다”는 5.8%, “어느정도 대처능력이 있다”는 33.6%로 나타났다. 그러나

우리의 단독 대처능력이 부족하다는 응답이 71.7%였던 1998년도 조사 결과와 비교해 볼 때 대처능력을 긍정적으로 평가하는 국민들의 수가 상당히 늘어났음을 알 수 있다. 이는 서해교전에서의 승리 때문인 것으로 추측된다. 대처능력이 부족하다고 느끼는 국민의 수가 1년 사이에 70%이상에서 50%대로 떨어진 것은 그만큼 정부가 계속 정·경분리 정책을 자신있게 추진할 수 있는 공간이 넓어졌음을 의미한다.

3. 배경변수에 따른 여론

가. 북한과 북한 변화에 대한 여론

(1) 북한에 대한 인식

<1994년의 조사결과>

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
성 별	남 자	39.1	20.5	1.6	32.4	6.4
	여 자	39.3	20.3	3.3	29.1	7.8
나 이	20 대	37.5	29.9	3.0	25.4	4.2
	30 대	41.5	21.1	2.2	28.6	6.5
	40 대	41.0	13.5	2.4	33.1	10.0
	50 대	37.3	13.0	1.9	37.7	9.4
	60대이상	38.8	9.0	3.0	40.3	9.0
학 력	중졸이하	39.6	11.2	1.8	36.4	10.4
	고 졸	39.7	19.1	3.7	29.8	7.7
	대재이상	38.1	29.1	1.1	28.0	3.7

<1995년의 조사결과>

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
성 별	남 자	13.7	27.2	2.9	41.2	15.0
	여 자	9.8	23.2	4.0	46.2	16.8
나 이	20 대	13.6	34.1	3.6	38.9	9.8
	30 대	14.7	27.2	2.9	42.3	13.0
	40 대	10.6	20.5	2.3	48.5	18.2
	50 대	7.7	16.7	4.9	46.0	24.7
	60세이상	3.6	12.5	3.6	55.4	25.0
학 력	중졸이하	5.9	15.1	5.9	47.2	25.9
	고 졸	9.8	23.5	3.4	46.5	16.8
	대재이상	18.1	34.0	2.0	37.6	8.3

북한에 대한 인식은 성별, 연령, 학력 등 배경변수에 따라 약간의 차이를 보여주고 있다. 대체로 남자보다는 여자가, 나이가 많을수록, 학력이 낮을수록 북한을 '경계대상'이나 '적대대상' 등 부정적으로 인식하고 있는데, 특히 연령의 경우 30세를, 학력의 경우 대학교육의 유무를 기준으로 양분하면 이러한 경향은 더욱 뚜렷해진다.

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	모름
성 별	남 자	12.9	28.7	3.2	39.6	11.9	3.6
	여 자	11.9	21.0	3.4	41.6	15.6	6.5
나 이	20 대	12.4	31.6	3.3	37.8	10.9	4.0
	30 대	13.6	30.1	3.6	36.9	11.5	4.3
	40 대	13.3	23.2	2.8	43.6	12.2	5.0
	50 대	11.5	15.6	4.7	45.3	18.2	4.7
	60대이상	8.2	6.8	0.0	45.2	26.0	13.7
세 대	30세이하	11.9	32.4	3.2	37.5	10.9	4.2
	31세이상	12.6	21.4	3.3	42.0	15.1	5.5
학 력	중졸이하	8.4	13.4	4.5	43.6	20.8	9.4
	고 졸	12.7	17.6	3.5	44.9	15.9	5.5
	대재이상	14.2	38.0	2.5	34.7	8.1	2.5

<1999년의 조사결과>

(단위: %)

		지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	모름
성 별	남 자	18.3	34.6	3.2	30.7	7.3	5.9
	여 자	20.3	30.7	3.0	26.7	9.0	10.3
나 이	20 대	18.1	38.7	2.4	23.6	5.7	11.5
	30 대	22.7	33.6	3.3	26.7	7.6	6.1
	40 대	21.6	32.9	3.2	27.9	8.6	5.9
	50 대	14.8	24.5	3.4	37.6	11.4	8.4
	60세이상	17.5	26.3	3.8	33.8	10.0	8.8
세 대	30세이하	19.6	38.9	2.7	22.8	5.4	10.7
	31세이상	19.2	29.7	3.3	31.3	9.4	7.0
학 력	중졸이하	14.3	23.8	4.8	30.0	13.3	13.8
	고 졸	21.9	28.1	2.6	30.6	8.3	8.4
	대재이상	18.1	44.3	2.8	24.9	5.2	4.7

1999년의 경우 북한에 대한 부정적 인식이 30세 이하는 28.2%인 반면, 31세 이상은 40.7%로 조사되었으며, 학력별로는 중졸이하 응답자의 38.1%, 고졸은 50.0%, 대재 이상은 62.4%가 북한을 긍정적인 대상으로 인식하고 있는 것으로 나타나 학력이 높을수록 북한을 더욱 긍정적인 대상으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 또한 이 도표에는 나타나지 않으나 가구소득이 높을수록 북한을 긍정적으로 인식하고 있으며 거주지에 따른 북한에 대한 긍정적 인식은 전라도(58.5%), 경상도(53.9%), 서울·경기지역(52.3%)이 높게 나타난 반면 충청도(41.0%), 강원도(40.0%)는 상대적으로 낮았다.⁴⁵⁾

45) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, pp. 9~10.

(2) 북한변화 여부에 대한 인식

<1994년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 변화	약간 변화	계	거의 불변	전혀 불변	계
성 별	남 자	19.1	52.0	71.1	23.5	5.4	28.9
	여 자	16.6	55.9	72.5	23.4	4.1	27.5
나 이	20 대	20.6	52.8	73.4	22.2	4.4	26.6
	30 대	15.9	54.0	69.9	25.4	4.7	30.1
	40 대	17.5	56.6	74.1	21.9	4.0	25.9
	50 대	16.9	54.2	71.1	23.4	5.5	28.9
	60대이상	14.9	52.2	67.1	26.9	6.0	32.9
학 력	중졸이하	16.9	56.5	73.4	21.3	5.3	26.6
	고 졸	17.0	54.2	71.2	23.9	4.9	28.8
	대재이상	19.6	51.9	71.5	24.4	4.1	28.5

<1995년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 변화	약간 변화	계	거의 불변	전혀 불변	계
성 별	남 자	9.9	39.4	49.3	35.9	14.7	50.6
	여 자	9.0	37.9	46.9	42.0	11.0	53.0
나 이	20 대	10.2	45.5	55.7	35.9	8.4	44.3
	30 대	11.5	40.1	51.6	36.5	11.8	48.3
	40 대	6.8	33.7	40.5	44.3	15.2	59.5
	50 대	8.3	34.0	42.3	41.0	16.7	57.7
	60세이상	7.1	25.0	32.1	44.6	23.2	67.8
학 력	중졸이하	7.4	34.0	41.4	42.9	15.7	58.6
	고 졸	10.1	38.6	48.7	38.2	13.1	51.3
	대재이상	9.9	41.7	51.6	37.6	10.7	48.3

북한의 변화정도에 대한 인식 역시 연령별 차이가 두드러진다. 즉 나이가 많은 사람이 적은 사람보다 북한의 변화정도를 낮게 평가하고 있다. 성별이나 학력은 북한의 변화정도에 대한 평가에 있어서 통계적인 차이가 없었다. 그러나 1998년부터는 성별이나 학력별 차이가 발견된다.

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 변화	약간 변화	별로 불변	거의 불변	모름
성 별	남 자	11.3	45.3	30.9	10.5	2.0
	여 자	8.7	35.2	37.6	11.7	6.7
나 이	20 대	14.5	36.7	36.7	8.4	3.6
	30 대	9.7	44.1	31.5	10.4	4.3
	40 대	10.5	45.3	29.3	10.5	4.4
	50 대	6.8	37.5	37.5	13.0	5.2
	60대이상	1.4	32.9	39.7	20.5	5.5
세 대	30세이하	13.8	38.8	35.3	8.3	3.8
	31세이상	8.3	40.8	33.9	12.4	4.7
학 력	중졸이하	5.9	37.1	35.1	15.3	6.4
	고 졸	8.4	37.7	36.5	12.7	4.7
	대재이상	13.7	44.3	31.6	7.3	3.0

<1999년의 조사결과>

(단위: %)

		많이 변화	약간 변화	별로 불변	거의 불변	모름
성별	남자	13.7	55.6	18.5	7.8	4.4
	여자	10.5	51.5	20.0	10.0	8.0
나이	20대	10.6	54.7	16.3	10.6	7.9
	30대	12.4	52.4	22.7	8.5	3.9
	40대	10.8	54.5	22.1	7.7	5.0
	50대	16.0	55.3	14.3	6.8	7.6
	60세이상	8.8	45.0	23.8	13.8	8.8
세대	30세이하	10.7	55.8	15.3	10.7	7.5
	31세이상	12.7	52.5	21.0	8.1	5.7
학력	중졸이하	15.7	50.0	13.8	8.6	11.9
	고졸	10.3	52.0	22.0	10.3	5.5
	대재이상	13.0	57.8	17.9	7.0	4.4

위의 두 표에서 보듯이 북한의 변화에 대하여 여자보다는 남자가, 학력이 높을수록 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 연령별로는 60세 이상이 북한의 변화에 대해 가장 낮게 평가하고 있으나 세대별 차이는 보이지 않았다.

(3) 북한의 장래에 대한 인식

<1995년의 조사결과>

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복 발전
성별	남자	56.7	37.0	6.3
	여자	45.2	52.1	2.7
나이	20대	56.4	40.2	3.4
	30대	51.4	44.0	4.6
	40대	46.2	48.1	5.7
	50대	48.1	48.1	3.7
	60세이상	42.9	46.4	10.7
학력	중졸이하	41.4	54.0	4.6
	고졸	52.2	43.4	4.5
	대재이상	55.5	40.2	4.4

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복 발전	모름
성 별	남 자	46.3	43.8	5.3	4.6
	여 자	45.3	43.0	4.2	7.5
나 이	20 대	46.5	44.4	3.3	5.8
	30 대	52.7	41.9	2.2	3.2
	40 대	44.8	42.0	6.1	7.2
	50 대	40.1	45.3	6.3	8.3
	60대이상	34.2	43.8	12.3	9.6
세 대	30세이하	47.4	43.9	3.2	5.4
	31세이상	45.1	43.2	5.4	6.4
학 력	중졸이하	39.1	43.6	7.9	9.4
	고 졸	48.6	41.7	4.5	5.2
	대재이상	46.3	45.1	3.3	5.3

<1999년의 조사결과>

(단위: %)

		경제난으로 붕괴	그럭저럭 생존	경제난 극복 발전	모름
성 별	남 자	36.8	48.0	10.3	4.9
	여 자	38.4	45.6	8.2	7.9
나 이	20 대	43.8	43.8	7.6	4.8
	30 대	40.0	48.8	7.6	3.6
	40 대	31.5	50.0	14.0	4.5
	50 대	32.9	46.0	10.1	11.0
	60세이상	32.5	43.8	7.5	16.3
세 대	30세이하	44.0	44.5	7.0	4.6
	31세이상	34.7	47.8	10.3	7.3
학 력	중졸이하	34.3	40.0	11.9	13.8
	고 졸	38.9	48.0	7.6	5.5
	대재이상	37.3	48.4	10.4	3.9

북한의 장래에 대한 인식에 있어 연령에 따라 통계적으로 의미있는 차이를 보이고 있다. 연령이 낮은 층에서, 즉 30세 이하의 세대에서 북한의 붕괴 가능성을 높게 보고 있다.

(4) 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가

<1995년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 큼	다소 큼	계	별로 없음	거의 없음	계
성 별	남 자	10.9	41.2	52.1	36.6	11.4	48.0
	여 자	10.5	46.9	57.4	32.0	10.6	42.6
나 이	20 대	9.3	45.5	54.8	35.0	10.2	45.2
	30 대	8.4	39.9	48.3	38.5	13.2	51.7
	40 대	13.6	40.5	54.1	36.7	9.1	45.8
	50 대	13.3	50.9	64.2	26.2	9.6	35.8
	60세이상	8.9	41.1	50.0	32.1	17.9	50.0
학 력	중졸이하	13.0	49.1	62.1	27.8	10.2	38.0
	고 졸	12.0	44.4	56.4	33.6	10.0	43.6
	대재이상	7.4	40.4	47.8	39.4	12.9	52.3

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 크다	다소 크다	별로 없음	거의 없음	모름
성 별	남 자	11.7	46.5	32.7	6.9	2.2
	여 자	12.7	44.6	29.7	8.5	4.6
나 이	20 대	12.7	51.3	29.1	5.8	1.1
	30 대	9.7	39.4	36.2	11.8	2.9
	40 대	8.8	48.6	34.3	4.4	3.9
	50 대	12.5	45.8	28.1	7.3	6.3
	60대이상	27.4	38.4	20.5	8.2	5.5
세 대	30세이하	12.8	51.0	28.5	6.7	1.0
	31세이상	11.9	43.0	32.4	8.1	4.5
학 력	중졸이하	13.9	43.6	26.2	8.4	7.9
	고 졸	14.6	45.4	30.5	6.5	3.0
	대재이상	8.9	46.6	34.4	8.6	1.5

<1999년의 조사결과>

(단위: %)

		매우 크다	다소 크다	별로 없다	거의 없다	모름
성 별	남 자	5.6	39.0	43.6	8.6	3.2
	여 자	4.3	39.7	41.3	8.4	6.4
나 이	20 대	6.0	43.5	38.7	7.9	3.9
	30 대	4.5	39.4	45.5	6.7	3.9
	40 대	4.1	30.6	51.8	9.9	3.6
	50 대	5.1	42.6	35.0	9.3	8.0
	60세이상	3.8	36.3	41.3	12.5	6.3
세 대	30세이하	5.6	43.7	39.1	7.8	3.8
	31세이상	4.6	37.4	43.9	8.8	5.3
학 력	중졸이하	5.7	37.6	36.7	11.9	8.1
	고 졸	5.3	40.7	41.4	7.6	5.0
	대재이상	3.9	38.1	47.2	8.0	2.8

북한의 전쟁도발 가능성에 대한 평가에 있어서 성별, 나이, 학력과 같은 배경변수에 따른 일반적인 경향은 나타나지 않고 있다. 한 해의 조사결과를 놓고 보면 배경변수별로 약간의 차이도 발견되나 1995년, 1998년, 1999년을 통시적으로 보면 성별이나 연령, 학력별로 일반화할 수 있는 경향이 나타나지 않는다.

(5) 북한의 적화통일정책에 대한 인식

<1995년의 조사결과>

(단위: %)

		적화통일 포기하고 공존원함	적화통일 여전히나 힘이 없음	적화통일 변치않고 기회엿봄
성 별	남 자	8.2	38.9	52.9
	여 자	5.3	37.4	57.3
나 이	20 대	9.1	39.3	51.6
	30 대	7.2	43.3	49.5
	40 대	3.8	36.4	59.8
	50 대	5.6	33.3	61.1
	60세 이상	5.4	26.8	67.9
학 력	중졸 이하	4.0	29.9	66.0
	고 졸	6.1	38.5	55.4
	대재 이상	9.3	42.9	47.7

<1998년의 조사결과>

(단위: %)

		적화통일 포기하고 공존원함	정책은 여전히나 힘이 없음	적화통일 변치않고 기회엿봄	모름
성 별	남 자	7.7	30.1	57.8	4.4
	여 자	6.3	29.9	58.4	5.3
나 이	20 대	6.5	28.7	59.6	5.1
	30 대	6.8	34.1	55.2	3.9
	40 대	10.5	31.5	52.5	5.5
	50 대	4.2	29.7	60.9	5.2
	60대이상	8.2	16.4	69.9	5.5
세 대	30세이하	6.7	28.5	59.6	5.1
	31세이상	7.1	30.7	57.4	4.8
학 력	중졸이하	7.9	27.2	57.4	7.4
	고 졸	6.9	28.5	59.8	4.7
	대재이상	6.6	32.9	56.7	3.8

<1999년의 조사결과>

(단위: %)

		남한과의 공존 원함	정책은 여전하나 힘이 없음	정책은 변치않고 기회엿봄	모름
성 별	남 자	7.8	42.0	44.6	5.6
	여 자	6.4	34.6	48.0	11.0
나 이	20 대	6.6	38.4	43.2	11.8
	30 대	7.9	39.4	46.4	6.4
	40 대	5.9	41.0	48.6	4.5
	50 대	7.2	37.1	47.3	8.4
	60세이상	8.8	28.8	50.0	12.5
세 대	30세이하	6.7	37.8	44.5	11.0
	31세이상	7.3	38.5	47.2	7.1
학 력	중졸이하	8.6	29.5	51.0	11.0
	고 졸	5.3	35.8	50.7	8.3
	대재이상	9.1	46.9	37.0	7.0

배경변수와 상관없이 북한은 “적화통일정책을 포기하지 않고 기회를 엿보고 있다”는 응답이 가장 많다. 다만 학력이 높을수록 북한이 “적화통일을 원하나 그럴만한 힘이 없다”고 평가하는 비율이 다소 높다.

나. 대북정책에 대한 여론

(1) 정책방향

1993년에 “북한을 개혁·개방하기 위해서 어떤 방향의 조치가 취해져야 한다고 보십니까?”라는 질문에 대한 배경변수별 응답은 다음과 같다.

(단위: %)

		북한포용	압력가중
나 이	20 대	84.3	14.9
	30 대	85.5	12.9
	40 대	85.3	13.2
	50 대	79.5	15.1
	60세이상	77.6	16.8
학 력	중졸이하	80.5	14.0
	고 졸	84.9	14.1
	대재이상	85.1	14.0

나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 포용하는 방향을 상대적으로 강하게 지지하고 있다. 그러나 이와 같은 차이는 그다지 주목할만한 것은 아니다.

대북포용정책의 핵심은 대북 경제지원이라고 할 수 있는데, 대북 경제지원에 대한 배경변수별 찬반은 위와 비슷하다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 나이에서는 청년층의 찬성율이 다른 연령층에 비해 약간 높은 경향을 보이고 학력에서는 대재이상이 약간 높은 수준이다.

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	중간	대체로 반대	적극 반대	계
나 이	20 대	16.4	61.1	77.5	13.5	7.6	1.3	8.9
	30 대	13.5	58.7	72.2	14.7	12.0	1.0	13.0
	40 대	13.2	58.2	71.4	12.0	14.7	2.0	16.7
	50 대	17.5	51.8	69.3	13.3	11.5	4.8	16.3
	60세이상	12.2	58.9	71.1	8.4	13.1	3.7	16.8
학 력	중졸이하	14.0	57.7	71.7	11.8	12.1	3.0	15.1
	고 졸	11.7	60.4	72.1	14.0	12.2	1.7	13.9
	대재이상	19.4	56.8	76.2	13.4	8.9	1.3	10.2

1995년에는 대북 쌀지원 과정에서 남북관계가 오히려 경색되어 대북 경제지원에 대한 전체 찬성율이 15% 정도 떨어졌으나 아래와 같이 배경변수별 변화는 보이지 않는다.

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	대체로 반대	절대 반대	계	그저 그렇다
성 별	남 자	20.1	42.8	62.9	11.9	6.0	17.9	19.2
	여 자	13.0	38.2	51.2	16.0	5.8	21.8	26.9
나 이	20 대	20.0	46.1	66.1	9.5	2.0	11.5	22.3
	30 대	18.5	37.7	56.2	11.8	5.3	17.1	26.7
	40 대	12.5	43.2	55.7	17.8	6.4	24.2	20.1
	50 대	11.4	35.5	46.9	19.1	11.4	30.5	22.5
	60세이상	23.2	32.1	55.3	17.9	7.1	25.0	19.6
학 력	중졸이하	13.0	31.2	44.2	20.7	10.2	30.9	25.0
	고 졸	15.3	40.3	55.6	13.7	5.6	19.3	25.1
	대재이상	20.5	46.7	67.2	10.1	3.6	13.7	19.1

보는 바와 같이 경제지원에 대해 여전히 젊은 층에서, 학력이 높을 수록 긍정적이다.

(2) 정책수단

1993년의 조사에서 정책목표를 달성할 수 있는 효과적인 수단에 대한 배경변수별 응답은 다음과 같다.

<북한에 대한 효과적 포용수단>

(단위: %)

		팀스피리트중지	교류협력	수교지원	기타
나 이	20 대	4.7	79.0	15.5	0.5
	30 대	5.2	74.5	19.6	0.0
	40 대	6.1	70.6	22.9	0.5
	50 대	6.8	73.5	18.9	0.0
	60세이상	1.2	77.1	21.7	0.0
학 력	중졸이하	3.1	70.3	26.3	0.0
	고 졸	5.3	75.8	18.1	0.4
	대재이상	6.3	78.3	15.0	0.3

<북한에 대한 효과적 압력수단>

(단위: %)

		외교적 고립	경제봉쇄	군사력증강	기타
나 이	20 대	44.1	42.7	11.8	1.5
	30 대	43.3	28.4	23.9	3.0
	40 대	42.4	30.3	24.2	0.0
	50 대	52.0	32.0	16.0	0.0
	60세 이상	50.0	27.8	22.2	0.0
학 력	중졸 이하	43.1	27.5	29.4	0.0
	고 졸	43.6	36.2	19.2	0.0
	대재 이상	48.5	34.9	10.6	4.6

나이 및 학력과 상관없이 모든 집단들이 포용수단으로서는 교류 및 협력 강화, 북한과 서방국가와의 수교지원, 팀스피리트 훈련 중지 등의 순서로, 압력수단에 대해서는 외교적 고립화, 경제봉쇄, 남한의 군사력 증강 등의 순서로 대답하고 있다.

여러 배경변수와 상관없이 경제적 교류·협력이 핵심인 ‘교류 및 협력 강화’를 가장 효과적인 포용수단으로 지적하고 또한 ‘경제봉쇄’를 유력한 압력수단의 하나로 지적한 것에서 모든 계층의 국민들이 대북 경제지원을 효과적인 정책수단으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

이 점과 연관성이 있는 것으로서 정치·군사적문제와 경험을 연계하는 정책에 대한 배경변수별 국민들의 인식을 보면 다음과 같다.

<연계정책에 대한 견해>

(단위: %)

		적극 찬성	대체로 찬성	계	중간	대체로 반대	적극 반대	계
나이	20 대	16.2	52.0	68.2	14.9	14.0	2.6	16.6
	30 대	18.3	58.9	77.2	13.3	8.3	0.8	9.1
	40 대	23.5	55.0	78.5	11.2	8.8	1.6	10.4
	50 대	29.5	47.6	77.1	15.1	6.6	0.0	6.6
	60세 이상	27.1	54.2	81.3	13.1	2.8	0.0	2.8
학력	중졸 이하	23.1	54.4	77.5	14.8	5.8	0.6	6.4
	고 졸	19.8	57.4	77.2	13.1	8.7	0.6	9.3
	대재 이상	19.2	50.6	69.8	13.4	13.6	3.0	16.6

나이에서는 청년층이, 학력에서는 대재 이상이 연계정책에 대한 찬성에서 상대적으로 소극적인 태도를 보이고 있다. 이러한 경향은 1998년과 1999년의 조사에서도 발견된다.

<1998년 정·경분리정책에 대한 견해>

(단위: %)

		적극 지지	다소 지지	지지도 반대도 아님	다소 반대	적극 반대	모름
성 별	남 자	25.3	38.4	12.7	12.7	8.3	2.6
	여 자	13.5	28.5	19.0	21.6	11.3	6.1
나 이	20 대	15.6	39.6	15.6	18.9	6.9	3.3
	30 대	25.4	32.3	14.7	13.3	10.4	3.9
	40 대	21.0	33.7	12.7	14.4	11.6	6.6
	50 대	16.7	27.1	18.8	24.5	8.3	4.7
	60대 이상	12.3	30.1	21.9	13.7	17.8	4.1
세 대	30세 이하	17.0	38.8	15.7	18.6	6.7	3.2
	31세 이상	20.3	31.0	16.0	16.6	11.2	4.9
학 력	중졸 이하	13.9	31.2	20.3	18.3	10.4	5.9
	고 졸	18.4	27.5	16.4	20.6	11.7	5.5
	대재 이상	23.0	40.5	13.2	13.2	7.6	2.5

<1999년 정·경분리정책에 대한 견해>

(단위: %)

		적극 지지	다소 지지	계	다소 반대	적극 반대	계	중립	모름
성별	남 자	22.4	35.4	57.8	14.7	8.6	23.3	12.7	6.1
	여 자	13.3	33.9	47.2	14.4	7.0	21.4	17.9	13.4
나 이	20 대	16.9	32.9	49.8	14.2	6.3	20.5	19.3	10.3
	30 대	21.8	37.6	59.4	14.5	9.4	23.9	10.6	6.1
	40 대	22.1	30.2	52.3	14.9	9.5	24.4	16.2	7.2
	50 대	13.1	36.7	49.8	15.6	7.2	22.8	13.1	14.3
	60세 이상	6.3	36.3	42.6	12.5	5.0	17.5	22.5	17.5
세 대	30세 이하	16.4	33.8	50.2	15.0	6.7	21.7	18.2	9.9
	31세 이상	18.4	35.1	53.5	14.4	8.3	22.7	14.0	9.8
학 력	중졸 이하	11.4	31.9	43.3	15.7	4.8	20.5	18.1	18.1
	고 졸	17.1	33.8	50.9	14.1	8.8	22.9	16.6	9.8
	대재 이상	22.3	37.6	59.9	14.8	8.0	22.8	11.9	5.4

남자가 여자보다, 학력이 높을수록 정·경분리정책에 대한 높은 지지율을 보였다. 여기에서는 나타나지 않으나 1999년의 경우 지역별로는 전라도에서 가장 높은 지지율(77.8%)을, 강원도에서 가장 낮은 지지율(30.0%)을 보였다고 한다. 이는 1998년 여론조사보다 양극화 현상이 더욱 심화된 것으로 1998년도 조사시 지지율은 전라도가 63.0%로 가장 높았으며, 서울·경기지역이 50.7%로 가장 낮았다고 한다.⁴⁶⁾

46) 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 61.

IV. 국민적 합의기반 조성 방안

1. 문제의 소재

북한을 같은 동포로서 포용하느냐 아니면 북한이 당면해 있는 대내외적 어려움에 적어도 냉담하거나 압박을 가하기를 원하느냐 하는 선택은 북한을 어떤 존재로 인식하며 북한의 변화여부와 장래를 어떻게 전망하느냐와 직결되어 있다.

국민 대다수가 북한이 개혁을 시도하고 대남관계를 개선하려는 변화를 보인다고 인식할 경우 그 변화를 촉진할 수 있는 대북정책을 지지할 것이라고 생각할 수 있다. 또한 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.

전반적으로 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 국민 대부분이 동의하고 있으나 그 방법론에 대해서는 이견이 있을 수 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. 시기와는 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.

대북포용정책에 대해서는 1993년의 경우 찬성하는 비율이 70~

80%여서, 이 당시 대북포용정책의 실행과 대북 경제지원에는 국민적 합의가 이루어져 있었다고 할 수 있다. 그러나 1995년쯤에는 이러한 상황이 달라져 국민의 15% 정도가 대북 경제지원을 지지하는 쪽에서 반대나 중간적 입장으로 전환했다. 하지만 「국민의 정부」 출범 이후 대북포용정책은 점차 지지기반을 넓혀나가 최근 정책에 대한 지지율은 80%대에 이른다.

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 최근 북한이 남북 정상회담과 장관급 회담 등 남북당국간 회담을 적극적으로 수용하고 있음에도 불구하고 국민의 60% 이상이 ‘북한체제의 근본적 변화’라기보다 ‘임시방편적인 변화’로 보고 있음은 북한에 대한 국민의 경계심이 상당히 강함을 보여 준다.

북한에 대한 경계심은 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식에서 보다 뚜렷히 나타난다. 북한의 전쟁도발 가능성에 대한 인식 역시 8년동안 연도별로 약간의 변화를 보이고 있으나 그 어떤 문제에 대한 인식보다도 국민의 시각이 이분법적으로 나뉘어 있다. 8월 「중앙일보」의 조사에서도 북한의 전쟁도발 가능성에 대해 국민의 53.3%가 여전히 남아있다고 대답, 대북 여론이 이전과 비교해 상당히 호전된 한편으로 북한에 대한 의심이 상당수 국민 사이에 사라지지 않고 있다는 사실이 확인되었다.

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 생

각하는지는 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.

대북 여론이 호전되고 있는 것은 반공주의로 대표되는 보수적 정치관이 바뀌어서가 아니라 북한에 대한 인식이 변화하기 때문이다. 곧 북한의 정치체제에 대해 호의를 가져서가 아니라 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.

정책수단에 대해서는 국민들의 상당수가 대북 경제지원이 효과적인 것으로 생각하고 있다. 그러나 정·경연계나 분리정책에 대한 지지는 시기별로 확연한 차이가 있다. 연계정책에 대한 지지는 1993년의 경우 75%에 이르렀는데, 현 정부가 1998년 이후 비연계정책을 실행하자 그것에 대한 찬반도 역전되어 비연계정책에 대한 지지가 크게 증가했다. 정책전환이 국민들로부터 공감을 얻은 셈인데, 이는 정책전환에 대한 정부의 설득력이 국민에게 효율적으로 침투된 대표적 사례라고 할 수 있다. 1999년말 현재 정·경분리에 반대하는 비율이 20%에 머무르고 있어 정·경분리정책에 대한 국민적 합의가 조성될 수 있는 기반은 충분히 갖추어져 있다. 하지만 국민의 약 15% 정도

는 현 정부의 정책전환이 남북관계 개선에 어느 정도 기여할지 관망하고 있다. 그리고 정·경분리정책에 대한 인식과 북한의 위협에 대한 우리의 대처능력에 대한 평가는 상관성이 깊은데, 북한의 도발에 대한 우리의 대처능력이 부족하다고 느끼는 국민의 수가 50%대로 떨어짐으로써 그만큼 정부가 계속 정·경분리정책을 자신있게 추진할 수 있는 공간이 넓어졌다고 할 수 있다.

결론적으로 대북정책에 대한 국민적 지지는 높으나 구체적인 추진 방식에 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 명확한 설명이 있어야 한다.

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 진향적인 태도를 보이고 있다. 청년층은 다른 연령층에 비해 북한을 포용하는 방향으로 대북정책을 추진해야 한다고 보는 경향이 상대적으로 강하며 대북경제지원에 대해서도 찬성율이 다른 연령층에 비해 높다. 또한 청년층은 정·경 연계정책에 대해 다른 연령층에 비해 소극적인 태도

를 보이고 있다.

그 다음으로 중요한 변수는 학력이다. 학력에서는 대체 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.

배경변수별로 볼 때 특히 흥미로운 것은 지역별 차이가 두드러지게 나타난다는 점이다. 북한인식과 관련된 모든 문항에서 서울·경기도는 모집단과 유사한 인식을 보여주고 있는 반면, 강원도와 전라도는 모집단과 가장 많은 차이를 보인다. 강원도는 북한에 대한 태도, 북한의 변화 전망, 북한의 적화통일 위협 및 전쟁도발 가능성에 대해 가장 보수적인 태도를 보인 반면, 전라도는 북한에 대한 태도와 북한의 개방 전망에 대해 가장 긍정적인 반응을 보였으며, 현 정부의 대북정책에 대한 지지율에서 가장 높았다.⁴⁷⁾

2000년도 『중앙일보』의 조사에서도 정부의 대북정책에 대한 평균 지지율은 81.9%인데, 지지도가 출신지별로 동서간에 차이를 보여⁴⁸⁾ 정권의 지역적 기반과 대북정책에 대한 지지가 무관하지 않음을 시사했다. 대북정책에 대한 지지와 평가에서 영·호남간에 편차가 존재

47) 최진욱외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』, p. 120.

48) 광주·호남지역이 90.0%, 대구·경북지역이 80.9%, 부산·경남지역이 77.4%였다.

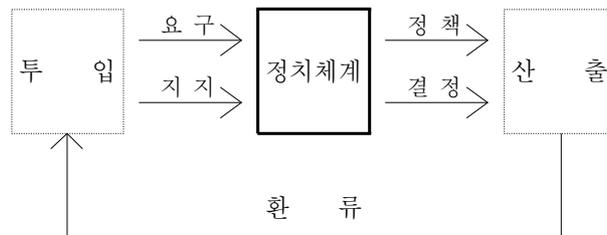
한다는 것은 대북정책에 대한 국민적 합의 조성에 지역갈등 해소가 필요함을 의미하나 편차가 우려할 만한 수준은 아니다.

2. 조성 방안

공공정책이 수립되고 집행되어 사회에 반향을 불러오는 과정은 투입(input), 전환(conversion), 산출(output), 환류(feedback)의 4가지 과정으로 설명될 수 있다. 어떤 공공정책이든 그것이 정당성과 효율성을 지니려면 이 4가지 단계가 정상적으로 기능해야 한다.

투입과정은 특정 분야에서의 국민의 요구와 지지로 구성된다. 국민의 요구는 정치체계내의 전환과정을 작동하게 하나 전환과정을 작동시키기 위해서는 요구만 있어서는 안되며, 그 요구에 대한 일정한 지지가 있어야만 요구는 결정이나 정책으로 전환될 수 있다. 요구와 지지가 정치체계로 흘러 들어가 산출로 바뀌는 과정을 전환과정 혹은 정책결정과정이란데, 이 과정은 정치체계의 구조나 일정한 규칙에 따라 행해진다. 전환과정을 거쳐 정치체계가 산출해 내는 것이 구체적 결정과 정책이며, 이는 정치체계와 그것이 놓여있는 환경에 영향을 미치게 된다. 정치체계의 산출에 의해 야기되는 환경에서의 변화를 정책이나 결정의 결과라고 하고, 이러한 결과는 정치체계의 투입에 다시 영향을 미침으로써 정치체계에 환류된다.⁴⁹⁾

49) David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).



정부가 대북정책에서 국민의 광범위한 지지를 얻기 위해서는 이러한 4가지 과정에 유의해야 한다. 즉 대북문제에서의 국민의 요구를 파악하고 국민의 적극적인 참여하에 정책을 수립·집행해야 하며, 정책결정과정에서 비정상적 요인에 의해 왜곡되지 않고 투명하여 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야 하며, 결정된 정책이 국민에 효과적으로 전달·침투되어 정책에 대한 긍정적 여론이 조성되어야 한다.

가. 국민의 참여 확대

국민 각자가 가지는 문제의식이나 시각이 서로 다른 다원주의 사회에서는 사실 특정한 문제에 대해 국민적 합의를 이루어내는 일이 그리 쉬운 일이 아니다. 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 일

차적 조정이 관련집단들에 의해 이루어지지 않는 경우 그 조정을 정부가 담당하여야 한다.

따라서 정부는 1981년 대통령 직속의 헌법기관으로 「민주평화통일자문회의」(이하에서는 「평통」으로 약칭)를 설치했고 2년전에는 우리 사회내에 통일 및 대북문제와 관련하여 다양한 견해를 가진 정당·단체들이 초당적이고 범국민적인 기반위에서 통일운동을 추진해 나갈 수 있도록 「민족화해협력 범국민협의회」(이하에서는 「민화협」으로 약칭)의 발족을 주도하고 지원해 왔다.

이러한 조직 설립의 일차적 목적은 말할 것도 없이 국민적 합의의 창출을 위한 광범위한 의견수렴이다.⁵⁰⁾ 과거 정부는 대북정책 수립과정에서 여론수렴을 소홀히 하고 정책의 일방적인 홍보에 치중한 결과, 정책을 둘러싼 불필요한 논쟁이 야기되는 경우가 적지 않았다. 이러한 폐단의 근절은 대북문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영하며, 북한의 제안이나 동향에 대한 대응책 수립에 있어서도 불가피한 경우가 아닌 한, 신속성보다는 여론을 충분히 반영할 수 있는 단계적 절차를 거칠 때 가능하다.

따라서 정부는 가급적 정기적으로 국민들에게 대북정책의 추진 경과를 설명하고 이해를 구하며 필요하면 광범위한 토론을 거쳐 국민적 동의를 형성하는 노력을 기울여야 한다. 북한과 어떤 방식으로 협

50) 「민주평화통일자문회의법」 제2조는 이 기관의 법적 3대 직능을 조국의 민주적 평화통일에 관한 국민적 합의 확인, 범민족적 의지와 역량 집결, 민주적 평화통일을 달성함에 필요한 제반정책의 수립 및 추진에 관하여 대통령에게 자문 건의로 규정하고 있다. 또한 이 기관의 홍보자료에는 자체의 주요 활동 및 역할로서 통일문제에 관한 다양한 국민여론 수렴 및 건의, 통일정책에 대한 내외국민의 합의창출, 후계세대의 올바른 통일관 정립, 해외 통일지지기반 확충 및 민간외교사절적 역할, 민족화해·국민화합을 통한 통일기반 조성을 들고 있다. 민주평화통일자문회의사무처, 「민족통합을 위한 새로운 패러다임」(서울: 민주평화통일자문회의, 2000), pp. 1~2.

력하고 북한에 어느 정도의 지원을 할 것인지를 결정하는 최종적인 주체는 국민이기 때문이다.

이 점에 비추어 볼 때 『평통』이 통일문제 여론조사, 통일모니터링, ‘통일연구회 정책포럼’ 등을 통한 전문가토론회 등을 실시하여 여론을 다각도로 파악하고 232개 시·군·구협의회의 활성화를 통해 여론을 수렴하려는 노력을 기울이고 있는 점은 높이 평가할만하다. 특히 최근에는 급속히 변화하는 남북상황 전개에 부응할 수 있도록 남북간의 주요 현안 및 통일의 중장기 과제에 대한 자문건의 추진 방향, 효율적인 국민여론수렴 방향, 국내외 지역협의회 운영의 내실화 문제, 통일기반 조성을 위한 활동과제와 대책, 남북 화해협력시대의 통일운동 방향 등에서 새로운 역할을 모색하기로 함으로써⁵¹⁾ 기대를 갖게 한다.

그러나 여전히 『평통』은 지역의 명망가 중심으로 운영되고 있어 일반 국민과 유리되어 있다는 비판을 받는다. 『평통』의 조직이 일반 국민들과 유리되지 않고 각계 각층의 의견을 반영할 수 있도록 자문위원들의 대표성을 제고할 필요가 있다. 자문위원을 위촉할 때 지역·계층·직업·세대 등에서 균형을 이루도록 해야 한다.⁵²⁾ 또한 협의회별로 통일봉화제, 백일장, 줄달리기 등의 민속문화행사와 통일대행진, 등산대회, 마라톤대회 등의 체육행사를 전개하여 『평통』 주관의 행사에 국민들이 광범위하게 참여할 수 있도록 하고 있으나 이 역시 미흡하다. 국민들이 참여하고 친근감을 느낄 수 있는 이벤트성 행사 개최도 의미는 있으나 이것보다는 경기도 성남시협의회가 개설한 ‘통일 시민대학’과 같은 강좌가 활성화되어야 한다. 왜냐하면 통일문제와

51) 『민주평통』, 2000. 9.30.

52) 현재 자문위원은 총 14,142명으로 광역·기초의회 의원인 지역대표위원이 4,146명, 17개 직능분야 700여 단체의 직능대표위원이 7,526명, 67개국의 해외동포위원이 2,470명이다.

시민생활, 시정, 향토문화가 서로 연계되면서 시민들이 함께 연구하고 학습하는 장이 마련될 수 있기 때문이다. 단 대북정책에 대한 지역주민들의 이해를 높일 수 있도록 대북정책에 관한 설득력있는 설명이나 강연, 다양한 프로그램이 제공되어야 한다.

한편 국민적 합의는 민주적 절차와 가치에 대한 존중을 전제로 하는 것인데, 민주적 절차와 가치의 존중이란 개개인에게 대북정책의 결정에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것이다.

대북정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 민간통일운동의 육성과 활성화가 바람직하다. 지난 정부까지 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 대북정책 추진 및 실질적인 남북관계 개선을 위해서는 민간부문의 자의적인 통일논의 및 운동을 억제할 필요가 있다고 주장되어 왔다. 물론 통일논의 및 운동이 무분별하게 전개될 경우 부작용은 분명히 있다.⁵³⁾

그러나 민간통일운동의 활성화는 대북정책의 수립과 집행에 국민이 직접 참여하고 영향을 줄 수 있는 유일한 통로이다. 더욱이 지난 정부 때와는 달리 남북관계가 급속도로 개선되고 있는 현 시점에서는 염려되는 부작용이 발생할 가능성도 크게 줄었으며 민간의 역량과 경험도 축적된 상태이다. 따라서 급변하는 남북관계 속에서 정부가 민간통일운동을 선도하고 안내하는 역할은 하되 가급적 민간의

53) 부작용에 대해서는 조민, 『통일과정에서 민간단체의 역할』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 12~15 참조.

자율에 맡기는 것이 바람직하다. 민간통일운동이 활성화될 때 정부의 대북정책을 보완하여 정부가 해결하기 곤란한 문제를 해결해 줄 수 있다. 2년전 「민화협」이 결성된 배경도 여기에 있다. 즉 통일과정에서는 정부당국이 해야 할 일이 있지만 정당과 사회단체가 해야 할 일도 있는데, 후자를 위해서는 민간통일운동의 활성화와 조율이 선행되어야 하고, 이 때문에 정당과 사회단체들이 참가한 통일운동 상설협의체라는 조직의 필요성이 제기된 것이다. 「민화협」은 민간통일운동을 적극 지원해서 민간통일운동을 활성화할 것을 역할로 규정하고 있으며, 통일운동의 첫 출발점으로서 “통일문제에 대한 국민적 합의의 도출”을 제시하고 있다.⁵⁴⁾

하지만 「민화협」은 출발부터 제1야당이 참여하지 않아 원래의 취지와 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 실정이다. 또한 진보·보수를 망라하는 여러 정당과 사회단체들의 결집체여서 민감한 남북 현안에 대해 보수와 진보 인사들간에 심한 견해 차이를 보인다고 한다. 이러한 현상은 서로 이념적 성격이 다른 단체들의 합의체이므로 어느 정도는 불가피하지만 결성 취지가 바로 이러한 현상의 최소화 있음을 상기해야 한다. 내부 의견대립을 권위있게 조정하고 끝어나가는 보편성있는 중심이 있어야 하고 이념적 성향이 다른 인사들이 균형적 리더십을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 조직을 통해 국민들에게 화합의 정신을 전파하기 전에 내부적인 갈등을 극복하고 참여폭을 확대하여 현안들에 대한 충분한 내부토의를 거쳐야 한다.

이 점을 감안할 때 「민화협」에게 요청되는 것은 사업의 특화이다. 결성된지 2년여밖에 되지 않아 의욕이 넘치는 것은 좋으나 구상하는 사업계획을 보면 지나치게 방대하다. 홈페이지에 열거된 주요 사업에

54) <http://www.kcrc.or.kr>

는 국민 통일의식 조사사업에서부터 남북기본합의서 실천 범국민운동 및 기념행사, 민간차원의 통일기금 조성을 위한 사업, 통일연수원 운영 및 통일관련 정보교류센터 운영, 민족문제·남북문제·군사외교문제 등 주요 현안에 대한 정책개발 및 연구, 민족 화해교류협력사업, 통일교육 교재 제작과 통일관련 청소년 백일장 개최 등의 교육 및 문화사업, 이산가족 생사 확인과 통일기원 조형물 설치 등의 특별사업이 들어 있다. 발족 취지에 맞도록 남북 화해교류협력사업과 소위 ‘남남대화’를 위한 토론회, 의식조사사업 등에 중점을 두어야 한다.

나. 정책수립 및 추진과정의 투명성 확보와 제도화

정책결정의 투명성 확보와 제도화의 목적은 대북정책을 정치적으로 이용하지 않으며 비공식 조직을 통한 대북접촉을 배제함으로써 국민으로부터 신뢰를 확보하는 데 있다.

대북정책이 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 첫째, 정책이 합리적인 절차를 거쳐 수립·추진되어야 하며, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다.

정책의 성공은 정책결정구조의 확고한 정립을 전제로 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 밀실에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 다행히 아직 현 정부에서 공식적인 정책결정자의 위치에 있지 않는 친·인척이나 측근의 정책결정개입 문

제가 시비의 대상이 된 적은 없다. 그러나 대북정책은 항상 보안성을 이유로 또는 ‘기득세력들의 조직적 저항’을 극복한다는 명분으로 비공식적인 정책결정 메카니즘이 작동할 가능성이 있다. 8월에 실시한 『중앙일보』의 여론조사에 의하면 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치 수단으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있다.⁵⁵⁾

둘째, 대북정책 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 주무부처도 모르는 가운데 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 했고⁵⁶⁾ 이를 위해 안보담당 대통령보좌관에게 거의 모든 권한을 집중시켰다. 대통령보좌관에 임명된 키신저(Henry Kissinger)와 닉슨은 중국과의 접촉에서 신중한 접근방식을 주장하는 국무부를 가능한 한 배제하려 했고⁵⁷⁾ 키신저의 중국방문 계획을 로저스(William Rogers) 국무장관에게도 비밀에 부쳤다.⁵⁸⁾ 이러한 현상이 나타나는 것은 관료기구와 국

55) 『중앙일보』, 2000. 8.14.

56) Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon* (New York: Grosset and Dunlap, 1978), p. 340.

57) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), p. 691.

58) 키신저에 따르면 애초부터 닉슨은 로저스에게 외교를 맡길 의도가 없었다고 한다. 키신저는 자신의 회고록에서 “닉슨은 로저스가 외교에 서툰 것이 백악관의 외교 주도권 장악에 바람직하다고 생각했다”면서 “외교에 무지하다고 대통령이 확신하고 있었기 때문에 국무장관에 임명된 희귀한 경우”라고 기록하고 있다. Kissinger, *White House Years*, p. 26.

회, 여론 등의 영향을 배제해 정책결정을 신속히 하기 위한 때문이지만 소수 몇 사람에게 의한 정책결정은 오류에 빠질 위험성이 크다.⁵⁹⁾

사안에 따라 막후 중개자가 필요할 때도 있고 보안을 유지해야 할 부분이 없을 수 없으나 보도에 따르면 남북 장관급회담의 수석대표인 통일부장관조차 대북협상의 내용을 몰라서 “이런 식으로 해서는 안된다”고 불쾌감을 표시했다고 한다.⁶⁰⁾ 국가안전보장회의 상임위원회 위원장이자 대북관계 주무부처의 수장인 통일부장관이 특정 사안에서 배제된다는 것은 있을 수 없는 일일 뿐 아니라 대북접촉이나 정책결정에서 국가정보원의 역할이 축소되어야 한다. 국가정보원은 대북정보를 수집, 분석하여 통일부에 제공하고 통일부가 대북접촉뿐 아니라 국내적으로는 대북문제와 관련한 여론취합, 정보수집, 각 부처의 대북 교류사업 등을 총괄함으로써 대북정책 수립 및 집행의 명실상부한 중심부처가 될 수 있어야 한다.

셋째, 국민의 동의를 얻고 국민을 설득하기 위해서는 정책결정을 관료에게만 맡기지 않고 민심 흐름에 민감한 정당과 국회가 정책결정에 참여할 필요가 있다. 관료집단은 상대적으로 유연성이 떨어지기 때문이다. 최근 정부의 대북 식량지원 결정에 대해 편법의 사용과 월권이라는 비판이 거세다. 9월 26일 열린 제1차 남북경제협력 실무접촉에서 정부가 의제에도 없었던 대북 식량지원 문제를 협의한 끝에 북한에 60만톤 규모의 곡물을 10월부터 지원하기로 합의한 것이 알려진 직후이다. 이 날 남북 양측은 이런 합의를 해 놓고도 그 사실을 공개하지 않았다. 정부는 곧 당정협의를 거친 뒤 국회동의 절차없이 남북경제협력기금에서 1억달러 규모를 전용해 태국 등에서 곡물을

59) 대통령과 그의 최측근 몇 사람에게 의한 정책결정에서 나타나는 현상에 대해서는 Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1982) 참조.

60) 『동아일보』, 2000. 10.5

수입해 북한에 전달하려 한다는 것이다.

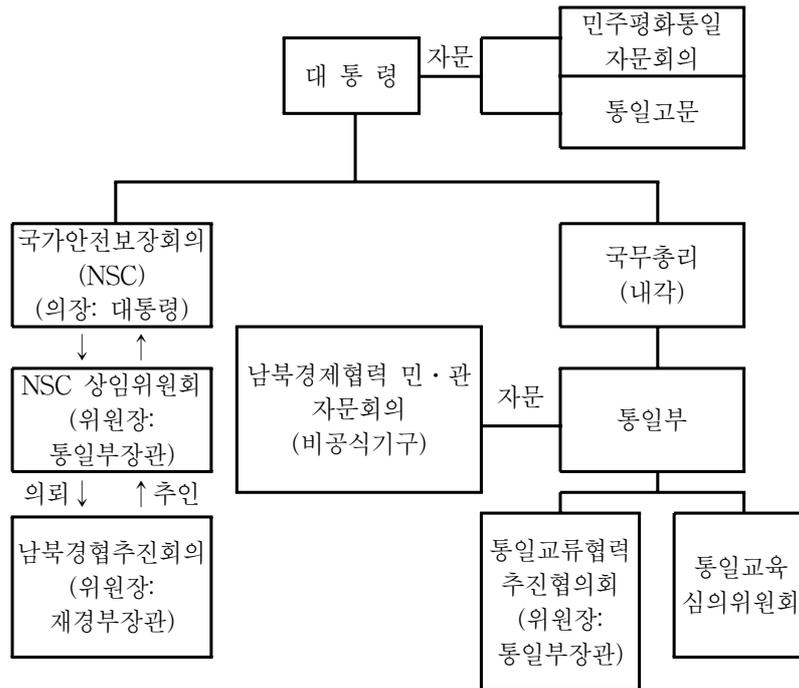
Ⅲ장에서 본 바와 같이 국민 대다수는 대북 식량지원에 반대하지 않는다. 그렇다면 북한에 지원할 식량의 규모나 내부 부담능력 등에 대해 여론수렴 과정을 거쳤어야 바람직했다. 그러나 정부는 그런 과정없이 북한측과 합의했기 때문에 왜 이런 일을 정부 마음대로 결정하며 규모와 시기를 모두 합의해놓고도 대외적으로는 숨기며 정상적인 절차를 회피하느냐는 비판이 제기된 것이다.

북한에 일방적으로 양보한다는 비판여론이 있다. 비판이 거셀수록 국민적인 합의와 정상적인 절차를 거쳐야 한다. 정부는 북한에 얼마만큼의 식량을 왜 지원해야 하는지 국민과 국회에 보고하고 동의를 얻는 것이 바람직하다. 현재의 야당관계가 부담이 된다면 초당적인 협조를 확보할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 10월 9일 여야 영수회담에서 ‘남북관계특별위원회’의 설치가 합의된 것은 다행한 일이며 대북정책 수립과 집행에 대한 국회의 참여는 국회의 민의의 대의기관이라는 점에서 당연한 것이다. ‘남북관계특별위원회’ 등의 설치로 정당과 국회의 정책결정구조에 참여할 경우 정책을 입안하고 검토할 수 있는 싱크탱크를 자체 보유하고 있지 않은 점이 문제가 될 수 있으나, 이는 국책연구기관을 활용하면 될 것이다.

넷째, 대북정책 수립 및 집행과 관련된 정부부처간의 갈등과 견해 차이가 정책 자체에 대한 국민 불신의 원인이 되는 경우가 있음에 비추어, 부처간의 사전 조율과 유기적 통합이 필요하다.

남북 정상회담 이후 갑자기 늘어난 남북접촉과 각종 대북사업의 증가 속에서 정부부처간의 협조가 잘 이루어지지 않거나 부처이기주의로 인해 마찰이 발생할 여지가 많다. 현행의 ‘국가안전보장회의’ 중심의 정책수립과 집행체계가 유지되어야 한다. 8월의 ‘경제협력추진회의’ 발족은 ‘국가안전보장회의’ 중심체계에 혼선을 가져올 가능성이 있다.

<정부의 대북·통일정책 추진 체계>



자료: 통일부61)

남북 '경제협력추진회의'는 재정경제부장관이 위원장이고 청와대 경제수석이 간사이며 여기에는 국정원장, 통일·산업자원·건설교통·기획예산처장관 등 7명이 참여한다. 정부는 이 기구의 의의에 대해 그동안 "민간 중심으로 진행되던 남북 경협이 당국 차원으로 격상되는 토대를 마련한 것"이라고 평가했다. 향후 남북 경협과 관련된 부처별

61) 『중앙일보』, 2000년 8월 25일자에서 재인용.

사업계획 심의와 이행실태 점검, 관계기관의 협의·조정이 필요한 주요 경협사안을 심의하는 기능을 맡게 되는 것이다. 경의선 복원은 물론 북한과의 투자보장·이중과세방지 합의서 체결, 청산결제, 상사분쟁 해결 등이 구체적으로 다루어질 내용이다. 정부관계자에 따르면 이 기구는 “남북경협에 관한 한 실질적 의사결정기구로서 자리잡게 될 것”이라고 한다.⁶²⁾ 즉 통일부장관이 위원장이고 국정원장, 국방·외교통상장관, 국무조정실장, 청와대 외교안보수석 등 6인이 참여하는 국가안전보장회의 상임위원회는 한반도 평화체제 추진과 군사적 긴장 완화, 사회·문화 교류 등 비경제분야의 조정탑 역할을 맡게 되는 셈이다. 그러나 대북관계의 총괄 조정을 맡은 기구는 어디까지나 국가안전보장회의 상임위원회이다. 이 때문에 정부는 “경협추진회의는 국가안전보장회의 상임위원회의 형식적 추인을 받는다”고 설명하지만, 두 기구 모두 장관급 인사가 위원장이고 겸임 위원이 2명에 불과해 기구간에 의견대립이 있을 경우 해소가 어려울 가능성이 있어 두 기구간 관계정립이 필요하다.

다. 범국민적 이해기반의 확충

대북정책이 국민여론의 수렴 결과이자 그 표출이어야 하지만 그렇다고 해서 여론을 지나치게 의식해서는 안된다. 사실 모든 사람을 만족시킬 수 있는 정책이란 현실적으로 불가능하다. 따라서 여론에의 영합보다는 여론을 선도하는 정책이 되어야 하고 정책에 대한 국민의 이해도 필요하다. 이 점에서 국민의 이해를 얻기 위한 다양한 방법의 개발이 중요하다.

62) 『중앙일보』, 2000. 8.25

(1) 통일교육의 강화

통일교육은 “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 바람직한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육활동을 의미”하는데, 통일교육이 국민적 합의 기반 조성에 중요한 이유는 그것이 “국민 스스로 통일문제를 둘러싼 다양한 주장과 논의를 비교·평가할 수 있는 안목을 갖게 하고 ---우리 사회가 통일문제에 있어 내부적 화합과 단결을 기하기 위해 반드시 필요한” 민주시민으로서의 자질 함양을 그 과제로 하고 있기 때문이다.⁶³⁾

현재 통일교육은 초·중·고·대학 등의 각급 학교외에도 통일교육원, 교원연수원, 공무원교육원, 민방위교육과 같은 공공 사회통일교육기관과 산업교육 연수기관, 시민사회단체, 청소년단체, 대학부설 평생교육원 등과 같은 민간 사회교육기관에서 실시되고 있다.

정부는 통일교육의 중요성을 인식해 ‘통일교육법’(1999.2), ‘통일교육지원법 시행령’(1999.6) 등 통일교육 관련 법적 장치를 마련하였을 뿐 아니라 매년 ‘통일교육기본방향’과 ‘통일교육 기본계획’ ‘통일연구지침서’를 내놓는 등 통일교육의 개선을 위한 노력을 하고 있다.

그러나 남북정상회담이 개최된 직후 「한국교육개발원」이 전국 94개의 초·중·고·대학교 교육기관을 대상으로 실시한 설문조사에 의하면 통일교육 담당 일선교사와 학생들 모두가 현행 교육체제에 비판적인 입장을 보여주고 있다. 특히 교사들은 전체적으로 통일교육에서 개선할 문제점이 많다고 보고 있다.

63) 통일부, 「국민의 정부 통일교육 기본방향」 (서울: 통일부, 1998), pp. 3~4.

교사들은 통일교육에 관해서 “다소 문제점이 있다”는 의견에 39.8%, “개선할 문제점이 많다”는 의견에 44.3%가 동의하고 있다. 통일교육의 문제점에 대해 “합의된 방향이 없다”가 38.8%로 가장 많았고, 교육 “자료가 부족하다”가 26.3%, “교과서에 관련 내용이 없다”가 13.6%였다. 또한 교사들은 현행 통일교육이 북한과의 화해 및 평화나 민족공동체 의식 함양보다는 ‘안보의식과 우리 체제의 우월성’에 중점을 두고 있다고 지적했다.

통일교육이 도움이 되고 있는가 하는 물음에 대해 학생들도 전체적으로 부정적인 응답을 보였다. 교사들의 경우 43.9%가 통일교육이 학생들에게 도움을 주는 것으로 평가하고 있는 반면, 중학생들은 16.9%, 고등학생은 8.5%, 대학생들은 10.1%만이 도움을 주는 것으로 평가했고, 고등학생과 대학생들은 통일교육의 효과에 대해서도 부정적이었다. 또한 통일관련 수업에 대해 초등학생은 56.8%가 관심을 갖고 있으나 중학생은 36.8%, 고등학생은 25.8%만이 관심을 보이고 있는 것으로 나타났다.⁶⁴⁾

현행 통일교육에 대한 이러한 부정적 반응은 역대 권위주의 정부에서 통일교육이 정권유지의 정당성을 확보하기 위한 이데올로기적 수단으로 사용되어 국민들로부터 환영을 받아오지 못했을 뿐 아니라 교사들의 학습자료 접근과 자율성 등이 제한됨으로써 참신한 학습방법 개발을 통한 관심을 유도하지 못했기 때문이다.⁶⁵⁾

이제 통일교육은 남북 정상회담으로 시작된 남북화해와 협력의 시

64) 한만길, “통일의식의 변화와 통일교육의 과제,” 한국교육개발원 편, 『교육정책포럼 자료집』 (서울: 한국교육개발원, 2000), pp. 38~40. 전복희, “통일교육의 새로운 방향 모색,” 아태평화재단 편, 『아태평화포럼』 (서울: 아태평화재단, 2000), pp. 13~14에서 재인용.

65) 전복희, 『현행 통일교육의 문제점과 개선방안』 (서울: 아태평화재단, 2000), pp. 22~24.

대를 맞아 우리 사회에 아직 남아있는 냉전적 사고와 문화를 극복하고 남북한간 상호 이해와 협력의 토대를 구축할 수 있는 효과적인 방법을 모색하여야 한다.⁶⁶⁾ 특히 민족적 차원에서 정치권, 시민단체, 학계가 통일교육에 대한 심층적인 논의를 통하여 통일교육의 철학에 대한 합의를 이루어내야 한다. 통일교육이 궁극적으로는 남과 북 사이의 적대의식과 불신을 해소하고 서로가 화합하고 협력할 수 있는 의식과 태도를 길러내는 데 목적이 있지만 일차적으로는 우리 사회 구성원들의 다양한 입장과 견해를 효과적으로 결집시키고 이해 당사자들의 갈등을 원만히 해결해 나가는데 기여할 수 있어야 한다. 이 점에서 보면 정부의 ‘2000년 통일교육기본계획’ 속에 추진방향의 하나로서 “정부·민간·언론의 협력체제를 통한 국민적 합의형성”이 포함되어 있으나 그 구체적 방법론은 ‘기본계획’의 어느 곳에도 들어있지 않아 국민적 합의형성에 대한 정부의 의지를 의심하게 한다.

국민적 합의의 조성에 있어 사회적 여론을 형성하는 집단을 감안할 때 학교에서의 통일교육보다는 상대적으로 사회교육이 중요하다. 현재 통일의식과 북한에 대한 인식에 있어 민간 시민단체간 편차가 매우 커 이들이 시행하고 있는 통일교육을 조정하지 않으면 단체들간 상호 불신과 배척을 확대재생산할 위험성이 있다. 따라서 정부가 시민단체의 교육에 직접적으로 관여할 수는 없으나 다양한 성향의 교수진 선정을 통해 이념적으로 어느 한 쪽에 경사되지 않는 균형있는 교육이 되도록 권고할 필요가 있다.

교육내용 못지않게 통일교육이 원활히 이루어질 수 있는 연계망 구축도 필요하다. 통일논의의 활성화와 각 단위에서의 논의가 상호

66) 통일교육의 현황과 문제점, 개선방안에 대한 종합적 연구로는 민족통일연구원·한국교육개발원, 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』 (서울: 민족통일연구원·한국교육개발원, 1997); 한만길외, 『통일교육 실태 조사와 활성화 방안 연구』 (서울: 한국교육개발원, 1999) 참조.

보완되고 연결되려면 각종의 통일교육기관간에 유기적 관계가 형성되어야 한다. 이 유기적 관계를 유지하고 조정하며 각 기관을 지원함으로써 사회내의 통일교육 전반을 총괄하는 구심체 역할을 할 수 있는 기구의 설립도 고려할만하다.

(2) 홍보의 효율성 증대

홍보에 있어서는 정책의 당위성에 대해 일방적인 홍보가 아닌 국민의 동질화를 통해 국민이 공감하도록 해야 한다.

과거에는 홍보주체의 모호성과 일방적인 주입식 홍보로 인해 국민의 자발적 참여를 유도하지 못했다. 여론조사 결과 대부분의 정부홍보의 단점으로서 주체의 모호성, 일방성, 국민의 참여도 부족이 지적되고 있으며 대북정책 홍보도 “딱딱하다” “재미없다” “일방적으로 강요한다”는 반응이다. 따라서 정책홍보의 기본방향은 사실(fact)을 재미있게 전달하되 감동이 있게 해야 하고 대북정책의 당위성과 내용에 대해 국민이 동의하도록 해야 한다.

이를 위해서는 첫째, 정책홍보의 기본지침이 홍보대상의 이해를 제고하는 내용으로 통합되어야 한다. 제목, 구호 중심에서 탈피하여 내용 중심으로 전환하는 것이 바람직하다. 예컨대 “우리의 대북정책은 햇볕정책”에서 “햇볕정책은---이다”로 전환하는 것이다.

둘째, 홍보대상과 교감하지 못한 채 정책을 일방적으로 주입시키려 하지 말고 정책홍보를 위해 구성된 사실들에 대해 홍보대상이 흥미를 느끼고 자발적으로 참여하게끔 하는 메시지 구성과 전달방법이 필요하다. 내용을 아무리 바꾸어도 소비자를 끌어들이는 것은 한계가 있으므로 내용보다는 포장기법의 전환도 필요하며 대북정책을 알면 나에게 어떠한 형태라도 이익이 생겨난다는 인식을 갖도록 하기 위

해 다양한 가치를 제공함으로써 홍보대상의 참여도를 제고시켜야 한다. 홍보대상이 대북정책에 공감하지 않거나 그것을 머리로만 이해하고 가슴으로 신념화하지 않을 경우 홍보효과가 반감되므로 정책에 대하여 진실로 공감하고, 이를 구체적 행동으로 표출하게 하는 노력이 요구된다.

참여도 제고를 위해서는 무엇보다도 참여공간을 확대해야 한다. 홍보대상이 자발적으로 참여, 토론하게 하여 통일부와 양방향의 의사교환체제를 확립하여야 한다. 예를 들면 통일부 사이트내 퀴즈코너를 개설하거나 ‘참여마당’ 등을 확대하여 홍보대상이 자유롭게 참여할 수 있는 공간과 공공논쟁의 장을 넓혀주어야 한다. 통일부가 9월 18일부터 10월 8일까지 실시한 ‘제1차 인터넷 전자공청회’의 회수를 늘이는 것도 좋을 것이다.

그리고 지난 정부처럼 TV광고의 시행도 고려할만하며, 라디오, 신문, 잡지, PC, 서적, 영상자료, CD-ROM, 게임 등으로 홍보매체를 다양화해야 한다. 특히 젊은세대들이 잘 접촉하는 매체에 주목해야 하며 PC통신에 Rolling 광고나 PC Screen Saver 광고, 핸드폰 문자광고 등을 통해 대북정책에 친근감을 느끼고 항상 곁에 있는 존재라는 생각을 갖도록 할 필요가 있다.⁶⁷⁾

셋째, 집단별로 적합한 홍보방안을 수립해야 한다. III장에서 살펴본 바와 같이 젊은 세대들은 노년 세대에 비해 상대적으로 대북문제 인식에 있어 진향적이며, 지역별로도 인식 차이가 있다. 홍보대상을 집단별로 세분화·차별화하여 메시지를 전달하는 방안을 강구해야 한다.

67) 통일부 사이트내 이벤트 행사로서 통일을 주제로 젊은 세대에서 유행하고 있는 ‘삼행시 짓기’ 등을 마련한 것은 좋은 아이디어이다.

(3) 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 하는 것이 필요하다. 북한에 대한 관심이 큰 반면 정보가 부족해 북한의 실상을 제대로 모른다면 이러한 관심도와 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 있다.⁶⁸⁾

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. 정부는 북한정보 자료공개 확대 차원에서 이미 북한방송의 단계적 개방 방침을 밝힌 바 있고 전국 11개 도시에 북한관을 운영하는 등 북한실상을 실증적으로 알려주기 위한 제반조치들을 취하고 있는데, 이런 조치들이 보다 더 확대되어야 한다.

아직도 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 지적 능력과 판단력을 과소평가한 데 따른 지나친 비밀주의는 이제 시대의 변화양상에 따라 바뀌어야 한다. 특히 정보통신분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미하다.

68) 1999년의 여론조사에서 북한관련 정보의 양에 대해 국민의 57.0%가 “부족하다”, 17.6%가 “너무 부족하다”고 응답, 전체 응답자의 3/4(74.6%)이 북한에 대한 정보량이 부족하다고 느끼고 있다. 최수영외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』, p. 26.

(4) 언론의 협조 유도

오늘날 언론은 거의 모든 분야의 공공정책 수립과 집행 과정에 지대한 영향을 미친다. 특정정책을 언론이 어떻게 보도하느냐에 따라 그 정책의 성패가 좌우되기도 한다. 따라서 여론을 의식하기 보다는 여론을 선도하는 방향으로 정책을 추진하고 정책에 대한 국민의 지지를 높이려면 언론의 협조는 필수적이다.

대북문제에 관한 한 언론의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 아직 우리 사회 내부가 남북문제에 성숙하게 대응할 수 있을만큼 역량을 갖추지 않았기 때문에 더욱 그렇다. 지금까지 언론은 대북문제에 대한 국민적 관심을 환기시켰고, 북한이나 통일문제에 대한 새로운 정보를 제공하는 기능을 해 왔으며, 정부의 대북정책을 홍보하는 데 크게 기여하였다고 할 수 있다.⁶⁹⁾

그러나 우리 언론의 통일보도·북한보도가 그동안 부정적이고 편파적인 시각을 드러내 온 것도 사실이다. 언론은 그동안 북한을 격멸과 대립의 대상으로 보고 적대적인 냉전 논리에 바탕을 둔 보도자세를 견지해 왔다. 언론이 이런 보도태도를 갖게 된 것은 무엇보다도 북한사회의 폐쇄성 때문이지만 남북간 상호불신 속에서 언론이 역대 정권의 대북정책에 이용된 측면도 있고 언론 자체의 속성 탓이기도 하다.

언론의 취재와 보도에 대한 제약이 많고 정보공개가 충분치 않은 것도 왜곡 보도의 중요한 이유이다. 북한관련 정보와 자료를 정부 당국이 독점하고 통제하는 상황에서 언론의 자유로운 정보접근과 보도는 사실상 불가능했다. 정부가 제공하는 관급 기사를 토대로 대다수

69) 이우영, 「통일과정에서 매스미디어의 역할」 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 67~69.

신문이 똑같은 내용을 보도하기 다반사였다. 뿐만 아니라 북한관련 보도는 오보가 있어도 언론이 직접 그것을 검증할 수 있는 길이 없었다. 언론이 오보의 결과에 대해 책임을 지지않는 것은 당연한 일이 되었고 더 나아가 과장하여 보도하는 경우도 적지 않았다. 김일성 사망보도나 성혜립 망명보도 등은 이처럼 왜곡된 보도관행으로 빚어진 세계적 오보였다.

북한 및 통일문제에 대한 언론보도를 이 분야의 전문가 70여명이 어떻게 평가하는가를 보면 이러한 문제점을 잘 알 수 있다.

전문가들이 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 가장 많았으며(13.0%) 한정된 정보원에 너무 높은 의존도를 보인다는 점(12.0%), 아직도 기사작성방식이 냉전시대적이라는 점(11.5%), 그리고 추측보도이거나 사실을 확대 해석한 점(11.5%)이었다.

그 다음으로 지적된 것은 첫 번째 범주와 어느 정도 연관성을 가지고 있는 것으로서 북한관련 보도의 상업성, 언론사간의 경쟁, 흥미위주식 보도경향 등이었다. “이데올로기적 편향성과 강한 선정적 상업주의”를 지적한 응답이 8.5%를 차지함으로써 이른바 언론의 색깔이라는 이데올로기적 편향과 읽히기 위주의 선정주의를 북한관련 보도의 객관성 유지에 대한 저해요소로 꼽았다. 또한 “정책분석보다는 사생활 캐기식 보도경향”(5.5%), “언론사들의 방향 오도”(5.5%), “객관적인 사실보도였다고 보기 어려움”(6.0%) 등의 의견도 제시되었으며 “북한 및 통일문제가 지니는 특별한 가치를 무시하고 있다”(3.0%)는 지적도 있는 등 28.0%의 전문가들이 언론사에 대한 불신을 나타냈다.⁷⁰⁾

언론사에서는 대북정책과 같은 보도는 독자나 시청자들의 관심을

유도하기 위해서 가급적이면 극적이어야 하고 너무 복잡한 사안까지 건드려 혼선을 초래하는 일을 피하기 위해 간단명료해야 하며 사람 위주로 보도하여 흥미를 배가시킨다고 한다.⁷¹⁾

전문가들의 16.1%는 전반적인 보도경향 자체가 남한에 일방적으로 편중되어 있다는 점도 지적했다. 예를 들어 “북한의 통일전략은 급진적인 무력적화통일로 보도하면서 남한의 통일전략을 점진적이고 평화적인 통일이라는 점을 부각시켜 보도”하는 경향(6.8%), “남한의 경제발전은 긍정적, 북한의 군사력 증강은 부정적으로 묘사”하는 경향(5.4%), “북한의 자주노선이 지닌 폐쇄성을 약점으로, 남한의 대외의존적 세계화 전략의 개방성을 강점으로 부각”하는 경향(3.9%) 등이 있다는 것이었다.

이러한 경향이 남북한 상호발전에 전혀 도움이 되지않음은 물론 우리 사회내 이념적 대결을 고착화하거나 부추길 수 있다. 남북한관계가 대전환기에 놓여있는 요즈음 언론보도도 큰 변화가 있어야 한다. 언론보도의 기초라고 할 수 있는 취재원의 다변화, 언론사의 책임있는 보도를 보장해 주는 언론사 스스로의 노력과 제도적 장치, 북한관련 보도의 특수성에 따른 정부와의 긴밀한 협조가 필요하다.⁷²⁾

그러나 대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성에 무엇보다도 필요한 것은 언론자체가 이념적 정향의 자기속박으로부터 벗어나는 일이다. 정부가 국민으로부터 광범위한 지지를 받는 대북정책을 수립하고 추진하기 위해서는 다양한 여론의 수렴과 사회집단간의 이해조정이 필수적인데, 언론이 특정한 이념적 정향에 사로잡혀 있다면 다양한

70) 김용호, 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』 (서울: 오름, 1999), pp. 104~106.

71) 김용호, 앞의 책, p. 14. 18.

72) 김용호, 앞의 책, pp. 107~108.

통일논의를 수용할 수 없고 의견의 취합보다는 오히려 분열을 초래할 여지가 많다.

언론사들이 나름대로의 이념적 정향을 가지고 이를 토대로 독자적인 대북관을 소유하는 것은 다원적이고 민주적인 사회에서는 당연한 일이다. 하지만 그 이념적 정향이 폐쇄적이고 독선적이어서는 안된다. 여론의 수렴과 반영이라는 언론의 기본적 소명에 비추어 독자적인 견해의 소유와 그 견해에 반대되는 의견의 무시는 구분되어야 한다. 언론이 자체의 이념적 정향을 고수하더라도 그 개방성을 유지하여 다양한 견해를 수용해야 하며 그렇지 못하다면 최소한 언론의 권위를 무기로 다른 의견들을 묵살하거나 일방적으로 매도하는 경향은 없어야 한다.⁷³⁾

언론은 대북정책에 대한 각종 사회집단의 의견을 매개하는 기능을 수행하여야 한다. 분단과 오랜 군사정권의 지속으로 우리 사회의 이념적 갈등은 여전히 첨예하다. 이 이념적 갈등을 완화하기 위해서는 서로 다른 이념적 정향을 가진 사회집단들이 열린 마당에서 공개적으로 의사를 교환하고 이를 통해 상호간의 이해를 증진해야 하는데, 이를 주도할 수 있는 것이 언론이다. 만약 언론 자체가 하나의 이념이나 의견을 가진 사회집단으로 고정되면 공개적인 토론의 장은 상실된다. 또한 대북문제에 대해 특정 의견을 가지고 있는 집단을 매도하게 되면 단순한 견해차이가 폭력적인 갈등으로 비화되거나 잠재적인 사회갈등의 원인이 될 수 있다. 이념적 차원에서 뿐 아니라 대북문제를 보는 시각은 III장에서 본 바와 같이 세대, 지역, 남녀, 직업 등의 차이로 각기 다를 수 있다. 이와 같은 집단간 차이를 밝혀주고 조정할 수 있는 위치에 서 있는 것이 언론이다. 따라서 대북문제에

73) 이우영, 앞의 책, pp. 77~79.

관한 보도나 논설은 열린 시각과 평형감각을 유지해야 한다.

한편 정부는 언론이 대북문제에 적극적으로 참여할 수 있는 조건을 만들어 주어야 한다. 언론이 대북문제에 적극 참여할 수 있으려면 일차적으로 언론을 제약하는 각종 법률과 지침이 과감히 철폐되어야 한다. 과거에 비해 많이 완화되기는 했으나 북한관련 자료의 취급과 해석에 대한 정부의 간섭과 통제는 언론의 이념적 확일성으로 이어진다. 정부의 통제로 다양한 의견이 수렴될 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄될 수 있으며 결과적으로 언론에 대한 국민들의 불신이 고조될 수 있는 소지가 된다. 이와 같은 상황에서는 언론이 정부의 정책을 충실히 홍보한다고 하더라도 그 효과는 회의적일 수밖에 없다.

언론이 국민적 합의기반 조성에 기여하기 위해서는 정부가 적극적으로 언론에 정보를 제공해야 한다. 현 상황에서 대북관련 보도의 일차적 정보원은 정부가 될 수밖에 없다. 정보를 적극적으로 제공하는 것은 단순히 취재편의를 위해서만은 아니다. 충분한 정보제공은 다양한 형태의 보도나 프로그램의 존재를 가능하게 하며 결국 북한이나 통일에 대한 국민 개개인의 견해를 수렴하는 데 기여할 수 있다. 언론이 단순히 정부와 정책에 대한 감시자 혹은 비판자가 아니라 대북문제에서 중요한 협력자가 될 수 있다는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.⁷⁴⁾

따라서 언론기관의 담당부서에 정기적으로 정보를 제공하고, 북한과 통일문제 전문 언론인의 양성을 장려하기 위한 전문 교육과 연수를 지원하며, 언론사 통일연구소의 북한관련 자료 축적 협조 및 조사, 연구를 지원하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

74) 이우영, 앞의 책, pp. 79~81.

V. 결 론

사회에 존재하는 다양한 집단의 이해관계와 이념적 지향은 서로 달라 항상 갈등관계에 놓이기 마련이다. 한 쪽에서는 동포애와 남북 화해를 중시해 적극적인 대북지원을 강조하는 반면, 다른 한 쪽에서는 우리 사회내 소외계층에 먼저 눈을 돌려야 한다고 주장한다.

합의를 70% 이상의 동의로 간주할 때 '90년대 중반 일시적으로 동요된 적이 있었으나 '90년대 이래 대북 포용정책에 대한 대체적인 합의가 존재한다. 견해의 차이는 북한을 포용하고 지원하는 정도와 방법론에서 발견되는데, 이는 북한에 대한 인식의 차별성에 따른 것이다.

대북정책에 대한 합의에서의 변화는 기본적으로 북한의 위협에 대한 인식과 맞물려 있다. 만약 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 듯이 보이면 대북포용정책은 더욱 호소력을 지니게 될 것이다. 따라서 정부의 국내적 노력보다는 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 국민의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다. 역으로 말하면 국민적 합의를 이루기 위해 정부가 아무리 노력한다 하더라도 남한에 대한 북한의 호의적 변화를 국민이 확신할 때까지 대북포용의 구체적 방법론에 대한 완전한 합의의 실현은 쉽지 않을 것이다.

한편 정부가 유념해야 할 것은 국민적 합의를 반대의견이 존재하지 않는 것으로 보거나 예를 들어 80% 이상이라는 대다수의 국민이 동의하는 것으로 생각할 경우 현실세계에서 그런 국민적 합의의 실현은 불가능에 가까운 일일 뿐 아니라 합의가 만능의 것도 아니라는

점이다. 합의가 정책의 추진을 용이하게 하는 것은 분명하지만 그것이 반드시 올바른 정책을 보장하지는 않는다. 합의의 존재는 대북정책의 정치화를 방지하는 이점이 있으나 대북정책에 대한 국민의 관심을 축소시킬 수 있다. 건전한 비판의 존재만이 정책의 합리성을 담보한다. 합의의 구성과 이견의 부재를 동일시하여 반대되는 의견을 백안시하거나 비판적인 견해를 배척해서는 안된다.

국민적 합의의 구성을 사전에서의 정의대로 국민 대다수가 동의하는 것으로 이해하지 않고 이상에 가까운 합의에 한 걸음 더 다가가기 위해 국민의 대북정책 지지율을 높이는 것으로 전제할 경우 이를 위해서는 정책수립과 집행에 더 많은 국민이 참여하여 민의가 제도적으로 반영될 수 있도록 해야 하며 정책결정과정도 좀더 투명해야 한다. 아울러 정책에 대한 국민의 이해를 넓히기 위해 통일교육을 강화하고 정책홍보의 효율성을 증대시켜야 하며 북한정보를 개방하고 언론의 협조를 유도해야 한다. 특히 정책결정의 신속성과 보안을 이유로 한 극소수 인사의 정책결정이나 비밀주의, 편법의 사용은 국민의 의구심을 더욱 불러 일으키며 그것이 대북정책 타당성 훼손과 정책에 대한 국민의 지지를 반감시킨다는 사실을 명심해야 한다. 국민적 합의의 형성은 정책수립이 정부와 국회에서 민의를 대표하여 선출된 사람들의 집단적 판단과 상식에 근거할 때 가능한데, 이는 오랜 시간과 지루함을 요구하지만 대북문제를 민주적으로 풀어 나가려는 의지의 표현이라는 점에서 그 자체만으로도 도덕적 가치를 지니는 것이다.

끝으로 국민적 합의의 구성을 특정 수치 이상의 지지율 확보로서 보다는 여론 형성에 영향력있는 인사들의 적극적인 반대가 없는 것으로 이해할 때 지난 수년간 유력인사나 전문가들의 대북인식과 정책지지 성향을 분석할 필요가 있다. 유력인사나 전문가들의 인식은

각종 매체를 통해 대북문제에 대한 국민의 인식에 지대한 영향을 줄 수 있다는 점에서 여기서 시도한 국민의 인식에 대한 분석보다도 본 연구주체에 비추어 어찌면 더 중요한 요점인지도 모른다. 이 점을 잘 알고 있으면서도 자료의 부족으로 다루지 못한 것이 이번 연구의 한계이다.

참고문헌

1. 단행본

- 국토통일원. 『남북대화 추진을 위한 국론합의기반 조성에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1980.
- _____. 『통일논의의 국민적 합의에 관한 연구』. 서울: 국토통일원, 1988.
- _____. 『통일정책에 대한 국민적 합의기반 확충 방안』. 서울: 국토통일원, 1975.
- 김용호. 『외교안보정책과 언론 그리고 의회』. 서울: 오름, 1999.
- 민족통일연구원·한국교육개발원. 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』. 서울: 민족통일연구원·한국교육개발원, 1997.
- 민주평화통일자문회의사무처. 『민족통합을 위한 새로운 패러다임』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2000.
- 박종철외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 서재진외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 신기철·신용철 편저. 『새우리말 큰사전』. 서울: 삼성출판사, 1992.
- 이우영. 『통일과정에서 매스미디어의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 전복희. 『현행 통일교육의 문제점과 개선방안』. 서울: 아태평화재단, 2000.
- 조민. 『통일과정에서 민간단체의 역할』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

- 최수영외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구회, 1994.
- _____. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구회, 1995.
- _____. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구회, 1998.
- 통일부. 『국민의 정부 대북정책』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『국민의 정부 통일교육 기본방향』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『대북정책 어떻게 추진되고 있나』. 서울: 통일부, 1998.
- _____. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2000.
- 한만길외. 『통일교육 실태 조사와 활성화 방안 연구』. 서울: 한국교육개발원, 1999.
- Bernard, Thomas J. *The Consensus-Conflict Debate: Form and Content in Social Theories*. New York: Columbia University Press, 1983.
- Easton, David. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.
- Janis, Irving L. *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin, 1982.
- Kekes, John. *The Morality of Pluralism*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Key, V. O. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf, 1961

- Killian, Lewis M. and Grigg, Charles. *Racial Crisis in America*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964.
- Kissinger, Henry A. *White House Years*. Boston: Little Brown, 1979.
- Melanson, Richard A. ed. *Neither Cold War Nor Detente? Soviet-American Relations in the 1980s*. Washington, D.C.: University Press of America, 1981.
- Nixon, Richard M. *The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset and Dunlap, 1978.
- Rescher, Nicholas. *Pluralism Against the Demand for Consensus*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- 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.

2. 논문

- 김재한. “한국 국가전략의 개념적 구도.” 『국가전략』 제5권 1호 (1999).
- 진복희. “통일교육의 새로운 방향 모색.” 아태평화재단 편. 『아태평화포럼』. 서울: 아태평화재단, 2000.
- 한만길. “통일의식의 변화와 통일교육의 과제.” 한국교육개발원 편. 『교육정책포럼 자료집』. 서울: 한국교육개발원, 2000.

- Apter, David E. "Political Religion in the New Nations." in Clifford Geertz, ed., *The Quest for Modernity in Asia and Africa*. New York: Free Press, 1963.
- Berlin, Isaiah. "The Apotheosis of the Romantic Will." in Isaiah Berlin, ed., *The Crooked Timber of Humanity*. London: John Murray, 1990.
- Etzioni, Amitai "On Self-encapsulating Conflict." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 8 (1964).
- Griffith, E. S., Plamenatz, J. and Pennock, J. R. "Cultural Prerequisite to a Successful Function of Democracy." *American Political Science Review*, Vol. 50 (1956).
- Howton, F. William. "Consensus." in *Encyclopedia Americana*. Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995.
- Lipset, Seymour M. "The Changing Class Structure and Contemporary European Politics." *Daedalus*, Vol. 93 (1964).
- McClosky, Herbert. "Consensus and Ideology in American Politics." *American Political Science Review*, Vol. 58 (1964).
- Parsons, Talcott. "Voting and the Equilibrium of the American Political System." in Eugene Burdick and Arthur J. Brodbeck, eds., *American Voting Behavior*. Glencoe, Ill.: Free Press, 1959.
- Prothro, James W. and Grigg, C. W. "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement." *Journal of Politics*, Vol. 22 (1960).
- Shils, Edward. "The Concept of Consensus." in D. S. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. III.

New York: Macmillan and the Free Press, 1968.

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

Willhoite, Fred H. "Political Order and Consensus." *Western Political Quarterly*, Vol. 16 (1963).

3. 기타

『동아일보』, 2000. 10.5

『민주평통』, 2000. 9.30.

『중앙일보』, 2000. 8.14, 8.25, 9.21.

<http://www.kcrc.or.kr>

대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 방안

인쇄/2000년 12월 28일

발행/2000년 12월 29일

발행처/통일연구원

발행인/통일연구원장

편집인/통일정책연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2523 팩시밀리 901-2544

© 통일연구원, 2000

통일연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(판매처) 정부간행물판매센터

매장 : 734-6818 · 사무실 : 394-0337

ISBN 89-8479-022-2