

## **평화재단 평화연구원 2013 심포지엄**

최근 북한의 핵 위협 등 바야흐로 한반도 핵 위협 시대가 도래하면서, 그동안 우리가 받아들였던 담론들을 해체하고 평화와 통일의 새 판을 어떻게 짜는 것이 좋을지 사계 전문가들을 모시고 진지하게 모색해보고자 합니다.

### **행사명**

평화재단 평화연구원 2013 심포지엄

### **주제**

한반도 핵 위협 시대와 평화의 조건

### **일시**

2013년 6월 19일 (수) 오후 2:00-6:00

### **장소**

프레스센터 20층 국제회의장

### **주최**

평화재단 평화연구원



평화재단 평화연구원 2013 심포지엄

# 한반도 핵 위험 시대와 평화의 조건

# 프로그램

13:30 접 수

---

14:00 개 회

---

14:05 여는말 김형기(평화재단 평화연구원 원장)

---

14:10 사 회 길정우 (새누리당 국회의원)

---

**1부** 14:20 발 표 1 **최근 북한의 핵위협과 한반도 리스크의 실제**  
고수석 (한화생명경제연구원 연구위원 )

---

14:40 발 표 2 **불안정한 평화의 지속과 국민 안보인식지형의 변화**  
정한울 (동아시아연구원 사무국장)

---

15:00 발 표 3 **평화비용에 대한 인식 전환: ‘소모적 비용’에서 ‘생산적  
비용’으로**  
김영윤 (남북물류포럼 회장)

---

15:20 발 표 4 **북한 핵보유와 불안한 남북관계, 평화의 조건은 무엇인가**  
고경빈 (평화재단 이사)

---

15:40 휴 식

---

**2부** 15:55 토 론 1  
정낙근 (여의도연구소 선임연구위원)

---

16:10 토 론 2  
엄상윤 (세종연구소 연구위원)

---

16:25 토 론 3  
조한범 (통일연구원 선임연구위원)

---

16:40 토 론 4  
정성윤 (일민국제관계연구원 연구기획조정실장)

---

16:55 질의 응답 및 전체 토론

---

17:55 닫는말

---

18:00 폐 회

---

# 인사말

이명박 정부의 공로는 역설적이게도 평화는 거저 얻어지는 게 아니라는 것을 알게 해준 것이라고도 합니다. 금년 들어와 한반도 정세의 긴장 상태가 장기화되면서, “돈으로 살 수만 있다면 평화를 사야 한다”는 사실을 새삼 깨닫게 됩니다. 그동안 우리 사회에서는 대북지원이나 남북경협을 ‘퍼주기’로 보는 시각이 지배적이었습니다. 남북한 경제격차가 너무 커서 통일을 하려면 국민들의 세금 부담이 막대할 것이라는 것도 기정사실인양 받아들여졌습니다. 통일은 당위적인 관념일 뿐, 분단된 채로 사는 게 낫다는 인식이 퍼진 것도 이런 이유가 아닐까 합니다. 그러나 통일을 지향하지 않는 평화는 가능하지 않습니다.

북한의 위협과 도발이 있을 때마다, ‘북한 리스크’, ‘코리아 디스카운트’ 등 경제 손실만이 강조되는 측면이 강합니다. 평상시에는 분단의 내재화가 우리에게 어떤 피해를 주고 있는지, 우리는 어떤 유·무형의 대가를 지불하고 있는지 알려고도 하지 않습니다. 그렇기에 최근 북한의 핵 위협을 지켜보며, 그동안 우리가 누린 것이 진짜 평화가 아니라는 사실을 비로소 체감하게 된 것입니다. 바야흐로 한반도 핵 위협시대가 도래하면서, 그동안 우리가 그러려니 받아들였던 ‘담론’들을 해체하고 평화와 통일의 조건을 새로 짜야 할 때가 되었습니다.

우선 평화에 대한 우리 사회의 강력한 동의가 필요합니다. 또한 핵 있는 북한을 그대로 방치하면 우리에게 재앙으로 돌아올 것이라는 사실도 새로 인식할 필요가 있습니다. 우리의 안전을 위해서라도 북한의 위기를 적극 관리해야 합니다. 현재 마땅한 위기관리 수단이 없는 상태에서, 평화와 통일의 새 판을 어떻게 짜는 것이 좋을지 사계 전문가들을 모시고 진지하게 모색해보고자 합니다. 여러분들의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2013년 6월  
평화재단 평화연구원

# 목차

001 행사개요

004 프로그램

006 인사말

008 목차

009 약력 (사회자, 발표자, 토론자)

---

011 **발표 1** 최근 북한의 핵위협과 한반도 리스크의 실제  
고수석 (한화생명경제연구원 연구위원)

---

019 **발표 2** 불안정한 평화의 지속과 국민 안보인식지형의 변화  
정한울 (동아시아연구원 사무국장)

---

049 **발표 3** 평화비용에 대한 인식 전환: '소모적 비용'에서 '생산적 비용'으로  
김영윤 (남북물류포럼 회장)

---

075 **발표 4** 북한 핵보유와 불안한 남북관계, 평화의 조건은 무엇인가  
고경빈 (평화재단 이사)

---

084 토론 1 정낙근 (여의도연구소 선임연구위원)

088 토론 2 엄상윤 (세종연구소 연구위원)

094 토론 3 조한범 (통일연구원 선임연구위원)

097 토론 4 정성윤 (일민국제관계연구원 연구기획조정실장)



# 약력



## 사회 길정우

현 제19대 국회의원 (양천갑)  
한국예술종합학교 발전재단 이사  
전 중앙일보 논설위원  
여성중앙 발행인  
서울사이버대학교 총장 대행



## 발표 고수석

현 한화생명경제연구원 연구위원  
북한대학원대학교 겸임교수  
전 중앙일보 통일문화연구소 기자



## 발표 정한울

현 동아시아연구원(EAI) 사무국장  
주한미군사령관 민간자문위원  
전 동아시아연구원 여론분석센터 및  
외교안보센터 부소장



## 발표 김영운

현 통일연구원 명예연구위원  
(사)남북물류포럼 회장  
동북아평화협력연구소 이사장  
전 독일 브레멘 시 세계경제연구소 연구원  
통일연구원 북한 경제연구센터 소장



**발표 고 경 빈**

현 (재)평화재단 이사  
전 대통령비서실 (외교안보수석실)  
북한이탈주민 정착지원사무소장 (하나원장)  
통일부 정책홍보본부장  
남북교류협력지원협회장



**토론 정 낙 근**

현 (재)여의도연구소 정책실장(선임연구위원)  
통일부 정책자문위원  
민화협 정책위원  
전 (사)안민정책포럼 사무총장  
(재)국제문제조사연구소 연구위원



**토론 엄 상 윤**

현 세종연구소 연구위원  
한국국제정치학회 이사  
전 통일연구원 연구원  
우암평화연구원 연구위원  
고려대 일민국제관계연구원 연구교수



**토론 조 한 범**

현 통일연구원 선임연구위원  
전 통일연구원 남북협력연구센터 소장  
대통령직 인수위원회 자문위원



**토론 정 성 윤**

현 일민국제관계연구원 연구기획조정실장  
일민국제관계연구원 연구교수  
전 미국 아메리칸 대학교 동아시아연구소 방문  
연구원

발 표 1

# 최근 북한의 핵위협과 한반도 리스크의 실제

# 최근 북한의 핵위협과 한반도 리스크의 실제<sup>1)</sup>



고 수 석

현 한화생명경제연구원 연구위원  
북한대학원대학교 겸임교수  
전 중앙일보 통일문화연구소 기자

## | 북한 핵위협의 실제

- ⊙ 중국은 최대 명절인 춘절에 강행한 북한의 3차 핵실험에 격분
  - 북한은 2013년 2월 12일 한국·미국·중국 등 주변국의 반대에도 불구하고 3차 핵실험을 강행
  - 중국의 양제츠 외교부장(현 국무위원)은 이례적으로 주중 북한대사 지재룡을 초치해 엄중하게 항의
  - 중국은 최대 명절인 춘절(2.9~2.17)에 강행한 북한의 ‘철없는 행동’에 대해 잔칫날 휘방꾼으로 간주했을 수 있음
  - 시진핑 중국 국가주석은 중국을 방문(5.22~24)한 최용해 특사에게 “한반도 비핵화를 위한 중국의 입장은 분명하며 어떤 상황에서도 비핵화 목표를 달성해 한반

1) 이 발표문을 개인 의견임을 밝힙니다.

도 평화와 안정을 이뤄야 한다”고 강조한 것도 중국의 불편한 심기를 드러냄

⊙ 북한은 한미합동군사훈련을 북침으로 간주

- 북한은 지난 3~4월 진행한 한미합동군사훈련을 ‘한반도 핵전쟁 연습’, ‘북침훈련’ 등으로 규정하고, ‘서울·워싱턴 핵불바다’, ‘제2의 한국전쟁’, ‘핵선제공격’ 등 호전적인 용어로 대응
- 훈련기간에 출현한 B-52 전략폭격기와 B-2 스텔스 폭격기는 북한을 잔뜩 겁을 먹게 했으며, 1950년 한국전쟁 당시의 공포를 떠올리게 했음
- 김일성은 생전에 “한국전쟁 당시 미군의 폭격으로 73개 도시가 지도에서 사라지고 평양에는 2채의 건물만 남았다”고 언급
- 독수리 훈련이 끝날 즈음(4.30) 한반도엔 군사적 긴장이 소강상태로 접어들었음
- 북한과 중국이 북중합동군사훈련을 해마다 휴전선, 동·서해에서 한다고 가정했을 때 한국의 상황을 생각해보면, 북한의 긴장감을 유추해 볼 수 있음
- 일본 요미우리신문은 5월 1일 “미군이 핵폭탄 탑재가 가능한 B-52 전략폭격기와 B-2 스텔스 폭격기 등을 투입해 북한에 ‘핵우산’을 과시했고 북한은 이에 반발해 중거리 탄도 미사일 ‘무수단’을 동해에 배치했다”고 평가

⊙ 중국은 손해, 미국은 이익

- 중국은 북한의 핵실험을 막지 못해 국제적인 체면을 구겼고, 북한 김정은 국방위 원회 제1위원장에 끌려가는 인상을 주었음
- 미국은 B-52 전략폭격기, B-2 스텔스 폭격기, 니미츠 핵추진 항공모함 등을 한반도에 선보이면서 북한 및 중국을 직간접적으로 위협
- 중국 현대국제관계연구원의 런웨이둥 연구원은 “아시아태평양 지역에서 미국의 가장 중요한 전략은 중국에 대항하는 국제적인 통일전선을 구축하는 것이며, 북한은 미국의 중요한 통일전선 대상국가”라고 주장
- 베이징 천평전 교수는 “미국의 동아시아 전략은 북한의 침략을 방어하는 목적도 있지만 중국 등 나라를 억제하려는 다른 목적도 있다”고 강조

⊙ 북한은 경제발전과 민생개선을 희망

- 북한 최용해 특사가 중국을 방문해 시진핑 중국 국가주석을 만나 6자회담 복귀와 함께 “북한은 진정으로 경제발전과 민생개선을 원하고 있으며 평화로운 외부환경 조성이 필요하다”고 강조

- 북한이 경제발전과 민생개선을 하기 위해서는 국방비를 두 분야에 더 많이 배분해야 하며 이를 위해서는 평화로운 외부 환경의 조성이 필요
  - 최 특사의 이 말은 북한의 오랜 숙원사업으로 평화로운 외부환경 조성을 위해서는 지금의 정전협정을 평화협정으로 전환하고 싶다는 희망을 피력
- 북한은 장거리 미사일에 핵탄두를 탑재할 능력이 없음
- 오바마 미국 대통령은 4월 16일 NBC 방송과의 인터뷰에서 “북한이 장거리 미사일에 핵탄두를 탑재할 수 있는 능력을 가지고 있다고 보지 않는다”고 강조
  - 오바마 대통령의 말이 사실이라면 북한의 핵위협은 겁에 잔뜩 질린 북한이 자신을 보호하기에 급급해 호전적으로 대응한 것
  - 김정은과 북한 지도부는 한국·미국을 대상으로 먼저 핵공격을 하면 모든 것을 잃게 된다는 것을 누구보다 인식하고 있다고 판단됨

## | 한반도 리스크의 실제

### 1) 경제 분야

- 한국
- 국제 신용평가사들은 북한 리스크 고조를 우려했으나, 한국의 국가신용등급과 등급전망에 미치는 영향은 제한적이었고 실물경제에 미치는 영향도 제한적이었음.
    - ✓ 4월 4일 북한 근로자의 개성공단 철수라는 오보에 코스피 지수가 23.77포인트가 내렸고 외국인이 4,700억 원을 매도하는 현상이 발생
    - ✓ 그러나 북한이 개성공단 근로자의 철수를 진짜로 통보한 4월 9일은 전날에 비해 2.05포인트 상승했고, 다음날인 4월 10일은 14.84포인트가 상승해 북한 리스크가 증시에 일시적이거나 간접적으로 영향을 미치는 것으로 확인
  - 북한의 도발에 대비하기 위한 차세대 전투기(8조 원), 글로벌호크(1조 원) 도입 추진으로 국방비가 늘어날 것으로 예상됨

⊙ 북한

- 경제개발에 들어갈 예산이 전쟁 준비로 전용되면서 경제난이 더 가중됐으며 군부는 득세하고 경제 관료는 입지가 좁아졌음
- 호전적인 대응으로 중국·유럽·동남아 등 외국 기업이 투자를 연기하거나 재고함에 따라金正은이 강조한 인민생활 향상이 차질을 빚게 됐음

## 2) 심리적인 분야

⊙ 한국

- 북한의 호전적인 발언과 언론의 과열 취재로 국민들은 전쟁 발발 가능성에 불안했지만 다행히 사재기 등 사회적 혼란은 발생하지 않았음
- 일부에서는 안보 불감증이라고 걱정하지만 정부가 관계부처 합동점검 대책팀을 24시간 체제로 가동하고 단계별 비상계획을 가동해 불안 요소를 제거

⊙ 북한

- 북한 주민들은 미국의 군사공격 가능성에 불안감이 가중됐으며 생업에 전념하지 못하고 전쟁 준비에 많은 시간을 할애했음

## 3) 개성공단 분야

⊙ 한국

- 남북당국회담을 통해 개성공단은 해결의 실마리를 찾게 돼 천만다행한 일이 됐음
- 만약 개성공단의 사태가 장기화 됐으면 입주 기업들은 투자비용을 제외하더라도 추가 계약 취소 등으로 향후 성장할 수 있는 잠재력을 상실할 수 있음

⊙ 북한

- 한국 입주기업들로부터 1년에 받던 약 9천만 달러(한화 1,000억 원)가 중단될 위기에 처했으며 향후 계획경제에 타격을 받게 됐음
- 개성공단의 재개가 늦어져 경제개발구(특구)법의 발표(5월 29일)도 지연됐고, 특구에 투자하려는 외국 기업들에게 불신을 가중시킴

#### 4) 평가

- 한반도 리스크는 남북한 모두 경제적으로 국방비에 대한 부담을 가중시켰으며 심적으로 불안감을 증폭시켜 상호불신을 키웠고, 남북교류의 상징인 개성공단마저 폐쇄시킬 위기를 초래함

### I 안보의 개념: 국방에서 경제로 이동

#### ⊙ 남북한의 체제 경쟁은 종결

- 남북한의 1인당 국민총소득(GNI)를 비교하더라도, 한국(2,492만 원)은 북한(133만 원)보다 18.7배에 달함 (통계청 2012년 자료)
- 국방비를 보면 한국(256억 달러)이 북한(8억 달러)에 비해 32배(세종연구소 2012년 자료) 앞서고 있듯이 북한은 한국과 체제경쟁을 하기 어려우며 체제보장에 급급한 상황임

#### ⊙ 남북한 모두 신성장동력을 상실

- 아시아개발은행(ADB)이 최근에 발표한 자료에 따르면 한국의 성장률 전망이 아시아에서 10번째로 세계의 성장 모범생이었던 한국이 열등생으로 전락하고 있음
- 2007년 처음으로 2만 달러에 진입했으나 5년이 지난 2012년 2만 2,000달러에 그치고 있어 선진국이 2만 달러에서 3만 달러로 진입하는 데에 평균 9.6년이 소요되는데 비하면 힘겨울 수 있음
- 한국은 중진국에서 선진국으로 성장해보지도 못하고 장기 저성장 단계로 진입했으며 저출산 고령화로 '생산가능인구'의 비중이 줄어들기 시작했음
- 북한은 2006년 제1차 핵실험 이후 유엔의 추가 제재로 미약하나마 조금씩 오르던 경제 성장이 마이너스 성장대에서 오르락내리락 하고 있음  
(‘06년 -1.0, ‘07년 -1.2, ‘08년 3.1, ‘09년 -0.9, ‘10년 -0.5, ‘11년 0.8)

#### ⊙ 경협으로 군사적 긴장을 완화하고 신성장동력을 찾아야

- 북한 군부는 전시나 군사적 긴장 때 그 위력을 발휘함에 따라 남북 관계가 긴장



되고 한국으로부터 군사적 위협을 받으면 입지가 더 강화됨

- 북한의 핵무기보다 한국에 더 위협적인 것은 휴전선 인근에 집중 배치돼 있는 약 5,000여 문의 장사정포임
- 북한의 기존 장사정포의 사거리가 60km인데 개량형의 사거리는 160km임을 감안하면 수도권 전체가 언제라도 불바다가 될 수 있음
- 경협으로 서울~평양~신의주로 사람과 물류가 이동하면 개성공단으로 북한의 군대가 후퇴했듯이 장사정포를 서울의 사정거리 밖으로 후퇴시킬 수 있음
- 박근혜 대통령의 대선공약인 남북한 지하자원을 공동개발하면 서로에게 신성장동력이 될 뿐더러 다른 산업으로 확대할 수 있음
- 북한이 경협의 확대를 시장경제를 조금씩 받아들여 경제발전과 민생개선이 이뤄지면 북한 내 개혁개방파가 수적으로 늘어나 선순환이 이뤄질 것으로 전망

#### ⊙ DMZ에 디즈니랜드를 건설

- 박근혜 대통령이 미국 의회에서 발표한 DMZ 세계평화공원을 더 확대해 디즈니랜드를 건설하면 중무장 상태인 비무장지대를 진정하게 비무장화로 만들 수 있음
- 미국의 디즈니랜드+중국인 관광객+남북한 관광객+세계 관광객 등이 들어오면 말로만 하던 평화를 실제적인 평화로 만들 수 있음
- 남북한 어린이를 비롯해 미국·중국·일본·러시아 등의 어린이들이 주요 관광객이 될 텐데, 이것이 현실화되면 전쟁의 그림자는 사라질 것임

## | 북핵 해결에 대한 제언

#### ⊙ 카자흐스탄의 경험에서 중요한 것은 대화와 협력으로 문제 해결

- 박근혜 대통령이 북한의 핵문제 해결의 모델로 카자흐스탄의 경험을 언급했는데, 카자흐스탄 경험에서 중요한 것은 정치적 해결과 상호 신뢰였음
- 당시 미국과 러시아는 카자흐스탄과 지속적으로 협상하고 담판한 후 쌍방은 대화와 협력을 통해 상생을 실현했음
- 북한에게 핵보유가 이익보다 손실이 더 크다는 점과 카자흐스탄처럼 핵포기로 경제적으로 커다란 발전을 이루었다는 점을 시간을 두고 대화를 통해 설득할 필요

## 가 있음

- 북한의 비핵화를 위한 과정이 비핵화 자체보다 우선돼야
  - 북핵 해결을 위해서는 남북한 신뢰구축이 우선돼야 하며 역지사지로 북한의 처지를 생각하고 보다 많이 동정하고 존중할 필요가 있음(베이징대 천평전 교수)
  - 평화적 위기관리→신뢰 구축→비핵화 등으로 우선순위가 정해지면 한반도 신뢰 프로세스는 과거 이명박 정부와의 차별성이 부각될 것임
  - 한국이 아무리 북한의 핵개발을 비난하더라도 북한은 스스로 어느 정도 안전이 보장됐다고 판단할 때 핵포기를 고려할 것임
  - 북한은 핵 부재의 이라크 후세인 정권과 핵개발 포기 이후 리비아의 카다피 정권에서 얻은 교훈을 가슴에 새겨두고 있음
  - 미중 정상회담에서 북한의 비핵화 실현이라는 목표와 함께 대화와 협상을 통한 해결이라는 원칙을 공유한 만큼 핵문제 해결 능력이 있는 미국과 중국이 적극적으로 나서도록 한국이 설득하고 재촉해야 함
  
- 국방은 튼튼히 하면서 경협 등 교류를 확대해야
  - 북한이 어떤 도발도 하지 못하도록 국방에는 한 치의 오차가 없어야 하고, 경협 등 교류를 확대해 북한이 사회주의 시장경제로 이행하도록 도와줄 필요가 있음
  - 북한은 개성공단 등 남북 관계가 개선되면 경제개발구(특구)로 지정한 신의주·남포·해주·원산·칠보산·백두산 등을 개방해 경제에 올인(all-in) 하려는 움직임을 보이고 있음
  - 중국·일본·동남아시아 등이 이들 특구에 관심이 많은 만큼 우리가 기회를 잃지 않도록 전략적 사고가 필요함 P

발 표 2

---

불안정한 평화의 지속과  
국민 안보인식지형의 변화



## 정 한 울

현 동아시아연구원(EAI) 사무국장  
주한미군사령관 민간자문위원  
전 동아시아연구원 여론분석센터 및  
외교안보센터 부소장

## 1. “남남갈등론” 심화의 착시 현상

안보문제를 둘러싼 남남갈등, 이념갈등은 심화되고 있는가? 정치권, 언론, 학계, 일반 국민들의 대답은 대체로 그렇다는 데 공감한다. 그러나 이 글은 상식화되어 있는 남남갈등, 이념갈등 심화론에서 탈피한 새로운 국민안보인식지형 변화의 특징과 원인을 진단하고, 이러한 변화를 잣대로 현 정부의 대북정책을 평가하고, 신안보통일 전략의 필요성을 논증하고자 한다. 2000년대 이후 국민안보인식 변화를 경험적으로

1) 본 발표문은 필자의 최근 보고서 <EAI 여론브리핑> 제 132호 “3차 북핵 실험과 한국인의 안보의식” (2013. 5. 23), <EAI 오피니언리뷰> 제2013-02호. “안보불감증인가? 안보의식의 변화인가?” (2013. 4. 29); <EAI 오피니언리뷰> 제2013-03호. “안보 이슈는 이념적 쟁점인가? 이슈특성으로 본 한국인의 안보인식 변화” (2013. 5. 23) 보고서를 발췌한 내용 및 새로 분석을 추가한 내용으로 구성되었음을 밝혀둔다.

확인해보면 한국 사회에서 상식화 되어 있는 ‘남남갈등’ 및 ‘이념갈등’ 심화론은 현실과 동떨어진 인식임을 알 수 있다(김갑식 2007; 남궁영 2004; 엄상윤 2012; 이내영 2011). 오히려 안보문제를 이념의 틀에서 바라보는 국민들의 시각이 약화되고 실용적이고 균형적인 태도가 강화되고 있다는 것이 이 글의 핵심 주장이다.

일반 국민 사이에서 안보문제를 둘러싼 남남갈등, 이념갈등이 심화된 것으로 보이는 착시현상이 나타나는 이유는 크게 두 가지 차원에서 찾을 수 있다. 첫째, 국민들의 안보인식지형에 대한 이해와 분석들이 대체로 한국 사회과학계와 저널리즘에서 오랫동안 통용되어 온 일차원-양극화(uni dimensional-polarization) 태도 이론에 근거하여 이루어져 왔기 때문이다. 기존의 분석틀과 인식론적 가정이, 변화하는 국민들의 태도를 분석하는 데 한계를 보이고 있다는 것이 이 글의 핵심 주장이다(정한울 2012; 2013a). 둘째, 대중여론의 차원에서 보면 유권자들의 태도가 이념적 경계를 넘어 수렴하는 경향이 강화되고 있음에도 불구하고, 정치엘리트 수준, 특히 각 정당 차원에서는 여전히 안보문제를 이념적 이분법, 소위 진영론의 프레임에서 지지층을 동원하는 전략을 유지하고 있다는 점을 지적하고자 한다(이내영 2011; 정한울·이근수 2010).

## 1) 일차원-양극화 태도 모델의 한계

일차원-양극화 태도 모델은 첫째, 개인의 태도를 진보/보수적 가치, 대상에 대한 호/불호 혹은 긍정/부정 태도를 하나의 수직선 위의 양 극단에 위치하는 포지션으로 전제한다. 따라서 진보적 가치/보수적 가치, 특정 대상에 대한 호/불호는 한 개인에게 있어 공존할 수 없는 ‘상극적으로 대립하는 태도’로 간주된다. 둘째, 일차원-양극화 태도 모델은 다양한 대상, 다양한 이슈들 각각에 대한 양극화된 인식태도 간에 태도일관성(attitude consistency)을 유지하려는 속성과 상당 기간 안정적으로 유지(stability)되는 방향으로 공고화된다고 가정한다. 대상별, 이슈별로 대중의 태도가 서로 일관된 태도를 유지하고, 안정되게 지속될 수 있는 것은 정치적 사회화 과정을 통해 형성되고 내재화된 정치적 성향(예를 들어 이념(ideology), 정당(party), 혹은 사회계층(class)에 대한 일체감(party identification) 등이 태도를 일관되게 제약하고 있기 때문이다. 이를 이슈 균열의 관점에서 보면, 이념/정당/계층적 일체감이 강화될수록 이념균열, 정당균열, 사회계층 간 이분법적인 선호구조가 일치되고 중첩(overlapped)된다는 것을 의미한다. 이슈별 태도가 서로 교차(cross-cutting)하여 충돌하는 현상은 비일상적으로 나타나는 중대한 정치사회적 재편(critical realignment)

의 징후로 이해되었다. 셋째, 양 극단의 태도에서 벗어난 중도 포지션은 진보/보수와 구분되는 독립적인 선호나 가치를 의미하기보다는 태도가 형성되지 않은 ‘무지한 유권자(ignorant or non-attitude voter)의 특성’으로 간주된다. 또한 국민 인식상의 태도의 변화는 외부환경 변화에 대한 합리적 반응(패턴이 있는 변화)이 아니라 태도의 부재에서 오는 비합리적인 변덕의 산물이라는 것이 기존의 일차원-양극화 태도 이론이 공유하는 주류적 해석이다(Albertson et al. 2005; Alvarez and Brehm 2002; Craig, and Michael D, Martinez 2005; Lavine 2002).

한국 사회에서 안보이슈에 대한 기존 논의는 전형적으로 일차원-양극화 모델에 기초하고 있다. 서구 유럽에서 주로 계급적 이슈(개인 소유권 혹은 분배주의 등)가 진보와 보수(혹은 좌와 우)를 이념적으로 가르는 균열축의 역할을 해왔다. 그러나 냉전분단체제에 특성이 오래 지속된 한국 사회에서는 안보이슈가 진보/보수, 좌/우를 구분하는 균열축이었던 것이 사실이다(강원택 2010; 이갑윤 2011; 윤성이 2006; 이내영 2011). 기존의 태도 양극화의 틀에서 보면 안보문제의 핵심 축을 구성하는 대북이슈, 대미이슈에 대해 진보성향의 국민은 친북(민족 공조 우선)=반미(한미동맹 반대)를 선호하고, 보수성향의 국민은 반공반북=친미(한미동맹 의존)적 태도를 선호하는 일관된 태도 균열의 관점으로 안보인식지형을 평가하게 된다. 실제로 진보는 민족공동체론에 근거한 ‘민족 공조’를, 보수는 대북 적대의식에 기초한 ‘안보 우선론’을 강조하는 경향을 보여 온 것이 사실이다(엄상윤 2012). 이러한 이념 균열은 정당지지 균열과도 중첩된다. 진보성향 국민은 민주당이나 진보성향의 정당을, 보수성향 국민은 새누리당, 보수정당을 지지하는 패턴이 존재한다는 것이고, 이는 기존 연구에서 충분히 확인되어 왔다.

달턴, 메이휴의 논의에 따르면 이슈는 (1) 이념적·정치적 성향에 따라 선호의 위치가 극명하게 갈리는 ‘이념이슈(ideological issue)’, ‘포지션이슈(position issue)’와 (2) 이념적·정치적 입장을 초월하여 객관적 평가와 합의가 가능한 ‘합의이슈(valence issue)’, ‘실적이슈(performance)’로 분류된다. 안보이슈는 전형적인 이념적 포지션이슈 특성을 보여 왔다(Dalton 1996; 이내영·정한울 2007). 이념적 포지션이슈는 이념적 성향에 따라 뚜렷한 선호 포지션의 격차가 나타나는 태도의 양극화(polarization) 현상 및 개별 이슈들에 대한 태도에 대해 일관된 방향의 선호를 하는 태도 일관성이 나타난다. 개별 이슈들에 대한 태도를 하나의 방향으로 수렴시키는 태도결정요인에 대한 입장이 형성되면 외부 환경 변화에 따라 태도가 변화하기 보다는 일관되고 안정적인 태도를 유지하는 양상을 보여준다(Dalton 1996; Mayhew 2004).

반면 합의이슈, 실적이슈는 이념 성향이나 정치적 성향에 따른 선호 차이가 뚜렷하

지 않으며, 객관적인 환경 변화나 실질적인 실적에 반응하는 이슈라는 점에서 여론분포에서의 상당한 변동과 불안정성을 보여주는 특성을 가진다. 대표적인 예가 경제적 실적에 대한 평가처럼 객관적 상황 변화에 따라 반응하거나 흉악범죄에 대한 처벌 이슈처럼 이념적 태도의 경계를 넘어 압도적인 합의가 가능하다는 특징을 보인다. 참여정부 시기 응답자 개인의 이념적 성향과 무관하게 참여정부 시기의 ‘경제위기’에 대한 비판여론이나 이명박 정부 시기 ‘국정소통’에 대한 부정적인 평가가 지배적이었던 것은 경제위기(경제실적에 대한 평가)나 국정소통(정치적 커뮤니케이션에 대한 평가)에 대한 이슈가 이념이슈보다는 합의이슈, 실적이슈의 특성을 띤 이슈였기 때문이다(이내영·정한울 2007).

## 2) 모호한 정의의 문제 : 엘리트의 갈등인가? 일반 대중의 갈등인가?

일반 국민 수준에서의 남남갈등, 이념갈등이 심화되고 있다는 착시현상이 유지되는 두 번째 요인으로서, 남남갈등 현상에 대한 모호한 정의가 한몫하고 있다. 정치권 즉, 정치엘리트 수준에서의 이념갈등과 일반 국민들의 대중여론 차원에서의 이념갈등에 대한 개념적 구분 없이 사용할 경우 엘리트 차원에서의 이념적 양극화 현상과 대중여론 차원에서의 이념적 수렴 및 변동 현상을 구분할 수 없다.

남남갈등, 일반 국민 수준에서의 이념갈등지형을 객관적으로 평가하기 위해서는 무엇보다 엘리트 수준과 일반 국민 수준의 이념지형을 구분해서 보아야 한다. 또한 일반 국민들의 이념적 태도 분포와 정치엘리트들의 이념적 태도 분포 사이에 간극이 존재하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로, 현재 안보문제를 비롯한 주요한 국사회에 이슈에서의 남남갈등, 이념갈등은 정치엘리트 수준에서 강화되고 있지만, 일반 국민 수준에서는 오히려 태도의 양극화 현상이 완화되고 있다는 것이 최근의 경험적 연구들의 공통된 결과(강원택 2012; 서진영 2010; 이내영 2011; 정한울·이근수 2011)이다. 지난 2012년 총선, 대선 과정에서 “경제는 보수, 안보는 진보”를 주창하는 안철수 후보에 대한 광범위한 중도, 무당파 층의 지지가 집중되었던 것도 기존의 이분법적 이념틀에서 벗어난 새로운 성향의 유권자층이 증가와 무관하지 않아 보인다. 일반 국민 수준에서는 전통적인 이분법적 이념대결에서 탈피하여 균형적이고, 현실주의적인 태도가 증가하고 있는 데 반해, 정치권은 과거의 진보-보수의 이념대결 구도에서 벗어나고 있지 못한 것이 안철수라는 무소속 제3후보에 대한 광범위한 지지를 확산시킨 주요인이 된다.

한국 국민들의 안보문제에 대한 태도를 보면 과거의 일차원적, 이념적 양극화의 틀에서 설명되지 않는 근본적인 변화를 겪고 있다는 것이 본 연구의 핵심 문제의식이다. 이에 따라 2장에서는 2000년대 이후 국민안보인식 변화를 추적한 결과를 토대로, 대중여론 차원에서 안보문제를 이념의 틀에서 바라보는 시각이 약화되고 실용적·균형적인 태도가 강화되고 있음을 확인한다. 이를 위해 우선 ‘포지션이슈-실적이슈’, ‘이념이슈-합의이슈’ 개념을 적용하여 안보이슈의 특성이 이념적·포지션 이슈에서 합의·실적이슈의 특성이 강화되는 지 검토한다. 또한, 일반 국민 수준에서의 태도 양극화 완화 현상과 대비되게 정치엘리트 수준에서는 오히려 이념적 균열 강도가 강화되었음을 보임으로써 대중여론 차원에서의 남남갈등 및 이념갈등이 과장된 이유를 설명하고자 한다. 3장에서는 이러한 변화가 발생한 원인을 진단하고, 4장에서는 이러한 변화된 안보인식지형과 박근혜 정부의 대북정책이 조응하는지 살펴보고, 5장에서는 변화된 안보인식지형에 신안보통일전략의 필요성을 강조할 것이다.

## **2. 국민안보인식 변화의 패턴 : 한미동맹과 대북지원 이슈를 중심으로**

이 장에서는 안보 아젠다의 핵심 이슈들이자, 한국에서 이념적 균열축 역할을 해 온 한미동맹에 관한 이슈와 대북지원 이슈를 중심으로 안보인식 변화 패턴을 살펴보기로 한다. 특히 (1) 이념적·정치적 태도별로 선호 격차가 얼마나 뚜렷하게 나타나는지(태도의 양극성), (2) 객관적 환경 변화에 얼마나 민감하게 여론이 반응하는지(반응성) 여부를 중심으로 안보이슈의 특성 변화를 집중적으로 분석 해보고자 한다.

### **1) 안보이슈에서 나타나는 균열 강도(태도 양극화)의 완화**

2002년 대통령 선거를 계기로 집중적으로 조명받기 시작한 이념 균열에 대한 기존 연구나 현실 정치에서의 안보현안에 대한 분석 담론을 보면, 안보문제를 둘러싼 남남갈등이 심화되고 이러한 남남갈등이 이념갈등, 세대갈등, 정치 갈등으로 비화되고 있다는 인식에 대한 큰 이견이 존재하지 않는다. 이러한 전형적인 일차원-양극화 태도 모델의 가정에 따를 경우, 안보 이슈에 대한 국민들의 태도가 이념, 정당, 세대에 따라 뚜렷하게 엇갈리는 태도의 양극화 현상, 태도의 균열 정도가 강화되고 있음을 확



인할 수 있어야 한다. 또한 일차원-양극화 태도 모델에 따를 경우, 태도 간 선호 사이에는 일관성이 유지되고 각 태도 균열들이 서로 중첩될 것으로 가정할 수 있다. 결국 안보문제를 둘러싼 태도의 양극화가 강화된다는 것은 ‘이념적 진보=2030세대=진보성향 정당 지지’ 대 ‘이념적 보수=5060세대=보수성향’이라는 균열 간 중첩현상이 분명해지고, 안보이슈에 대해서도 진보진영은 반미·친북적 성향을, 보수진영은 친미·반북적 성향의 정책을 선호하는 전통적인 선호패턴이 뚜렷해진다는 것이다(이내영·정한울 2005).

## ① 한미동맹 이슈

[그림1]은 2003년에 실시한 EAI·중앙일보의 <한미인식조사>와 2013년 실시한 EAI·한국리서치가 조사한 <2013 정치안보의식 조사>에서 “바람직한 한미관계”에 대한 질문의 응답 분포 차이를 이념성향별, 지지정당별, 세대별로 비교한 결과이다.

우선, 주관적 이념집단별로 대미이슈에 대한 태도 차이를 보면, 2002년 말 여중생 사망사건을 계기로 폭발한 촛불시위 이후 2003년 6월에 실시한 조사결과를 보면 탈미자주외교를 펼쳐야 한다는 진보적 응답은 진보층에서 31.7%, 중도층에서 15.4%, 보수층에서는 11.9%였다. 반대로 한미동맹을 강화해야 한다는 입장은 진보층에서 29.0%, 중도층에서 27.6%, 보수층에서 37.7%로 나타났다. 중도적 응답을 선택한 응답은 모든 이념성향집단 내에서 다수이기는 하지만, “진보는 탈미, 보수는 친미”적 태도가 상대적으로 강하다는 점이 확인된다. 그러나 <2013 정치안보의식 조사>에서는 한미동맹을 강화해야 한다는 응답이 중도층에서 62.4%, 중도층에서 64.0%, 보수층에서 69.5%로 나타났고, 탈미자주외교를 펼쳐야 한다는 응답은 진보층에서 24.0%, 중도층에서 12.8%, 보수층에서 11.0%로 나타났다. 이념집단 간 선호 사이에 상대적인 차이는 여전히 존재하지만, 한미동맹을 강화해야 한다는 보수적 태도로의 수렴 현상이 두드러진다. 소위 ‘진보적 한미동맹론자’가 증가했다는 최근 연구결과들과 정확히 일치하는 결과이다(정한울 2013b).

지지정당별 대미이슈에 대한 태도를 보면 우선 2003년 조사에서 탈미자주외교를 주장하는 입장이 한나라당 지지층에서 21.7%, 무당파에서 33.1%, 열린우리당 지지층에서 32.8%, 민주노동당 지지층에서 50.8%로 나타났다. 반면 한미동맹을 강화해야 한다는 입장은 한나라당 지지층에서 42.9%, 무당파에서 33.7%, 열린우리당 지지층에서 36.2%, 민주노동당 지지층에서 26.3%였다. 지지정당별 입장차이가 이념집단별 태도 입장차이보다 뚜렷하게 나타남을 알 수 있다. 한편, 2013년 조사에서는 이념성향

별 비교 결과보다는 여전히 대미이슈를 둘러싼 태도의 균열이 강하게 나타난다. 탈미 자주외교를 지지하는 여론이 새누리당 지지층에서 17.9%, 무당파에서 21.2%, 민주통합당 지지층에서 19.2%, 통합진보당 지지층에서 25.8%로 나타났고, 한미동맹을 강화해야 한다는 여론은 새누리당 지지층에서 70.5%, 무당파에서 65.6%, 민주통합당 지지층에서 60.4%, 통합진보당 지지층에서 48.4%로 새누리당과 통합진보당 지지층 간 대미이슈 사이의 강도에 차이가 발견된다.

세대별로 보면 2003년 조사에서 탈미자주외교를 주장하는 여론은 20대에서 20.9%, 30대 25.5%, 40대 18.1%, 50대에서 10.1%, 60대 이상에서 4.2%였다. 반대로 한미동맹강화를 지지하는 여론이 20대 22.9%, 30대 27.4%, 40대 30.7%, 50대 44.0%, 60대 이상에서 47.1%로 한미동맹을 보는 세대 간 시각차이가 뚜렷했다. 그러나 2013년 조사에서는 탈미자주외교 지지가 20대 13.3%, 30대 16.3%, 40대 22.4%, 50대 10.8%, 60대 이상 11.0%였고, 한미동맹을 강화하라는 주장은 20대 66.9%, 30대 62.4%, 40대에서 가장 낮은 58.9%, 50대에서 69.1%, 60대 이상에서 70.8%로 유의미한 차이는 확인되지 않는다.

## ② 대북지원이슈

[그림2]는 2002년에 실시한 EAI·중앙일보의 <한미인식조사>와 2013년 실시한 EAI·한국리서치가 조사한 <2013 정치안보의식 조사>에서 “대북지원”에 대한 질문의 응답분포 차이를 이념성향별, 지지정당별, 세대별 차이로 비교한 결과이다.

이념성향별로 보면 2002년 조사에서 진보층의 경우 대북지원을 확대/유지 해야 한다는 입장이 52.0%, 축소/중단해야 한다는 입장이 48.0%이고, 중도층에서는 확대/유지 여론이 38.4%, 축소/중단해야 한다는 여론이 61.6%였으며, 보수층에서는 확대/유지 여론이 33.9%, 축소/중단여론이 66.1%였다. 진보층일수록 확대/유지를, 보수층일수록 축소/중단을 주장하는 여론이 다수로서 이념성향별 대북지원 선호 차이가 뚜렷했다. 다만 중도층에서 대북지원을 축소/중단해야 한다는 여론이 다수다. 이미 김대중 정부 후반, 노무현 정부 시기에는 햇볕정책에 대한 대북 퍼주기 비판이 중도·보수층을 중심으로 확산되어 진보층과 뚜렷한 태도균열을 보여주고 있다. 그러나 2013년 조사에서는 진보층과 중도층의 경우 2002년 조사 시점과 태도의 차이가 없었지만, 오히려 보수층에서 북한에 대한 지원을 지속/확대해야 한다는 응답자가 47.6%, 축소/중단해야 한다는 입장이 52.4%로 2002년 조사에 비해 보수층에서의 대북지원 지지자가 급증한 결과를 보여준다.

정당지지별로 보면 2002년 조사에 비해 2013년 조사에서 정당지지별 대미인식의 차이는 약화되는 양상이 두드러진다. 2002년 조사에서 대북지원 축소/중단을 주장하는 여론이 한나라당 지지층에서 74.1%, 무당파에서 61.8%, 민주당 지지층에서 38.6%, 민주노동당 지지층에서 35.7%로 정당지지별로 뚜렷한 선호패턴의 차이가 두드러졌다. 2013년 조사를 보면 새누리당 지지층의 38.8%, 무당파에서 50.2%, 민주통합당 지지층에서 55.4%, 통합진보당 지지층에서 56.3%가 대북지원을 유지하거나 확대해야 한다고 답해 2002년 조사와 마찬가지로 정당 지지별로 대북지원에 대한 태도에 적지 않은 격차가 유지되고 있었다. 그러나 새누리당 지지층의 경우 10년 전에 비해 대북지원을 축소/중단해야 한다는 여론이 줄어들고, 반대로 민주통합당과 민주노동당 지지층에서는 대북지원을 확대/유지해야 한다는 여론이 늘어나면서 대북이슈에 대한 태도가 수렴되는 경향을 보여준다는 점이 특징적이다.

세대별로 보면 2013년 조사에서 고연령층이 대북지원에 비판적이고, 젊은 세대에서 대북지원에 우호적이라는 과거의 세대균열 양상은 찾아보기 힘들어졌다. 2002년 조사에서 대북지원을 확대/유지하라는 여론이 20대의 53.5%, 30대의 44.8%, 40대의 32.5%, 50대 이상에서 30.8%로 연령이 높아질수록 대북지원에 부정적인 선형관계가 뚜렷하게 확인되었다. 반대로 2013년 조사에서는 20대에서는 40.3%, 30대에서 41.3%로 10년 전의 2030세대보다 대북지원에 긍정적인 태도가 줄어든 반면, 50대에서는 44.6%, 60대에서는 47.8%로 10년 전 5060세대보다 대북지원에 긍정적인 태도가 늘어났다. 전체적으로 대북이슈에서는 진보층에서 북한에 대한 부정적인 인식이 늘고, 반면 보수층에서는 반대로 북한에 대한 강경한 보수정책에 대한 회의가 늘어나면서 북한에 대한 태도가 수렴되는 양상이 두드러진다.

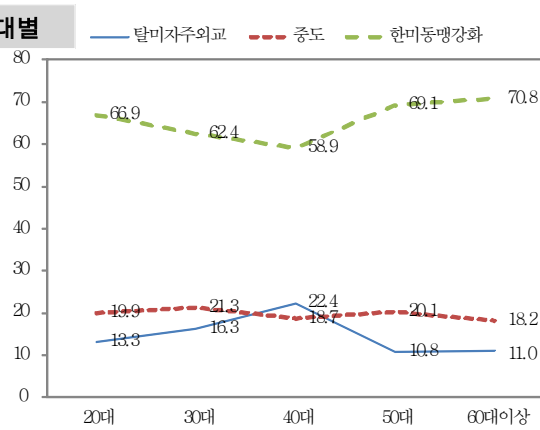
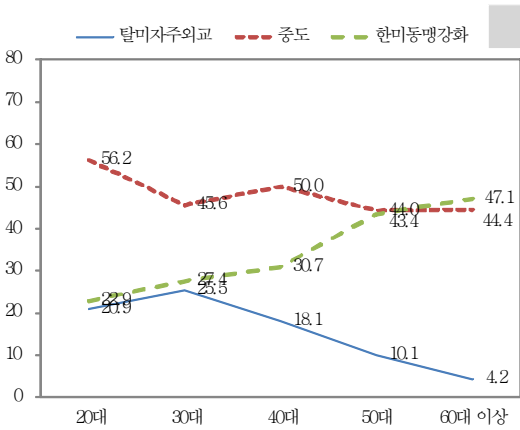
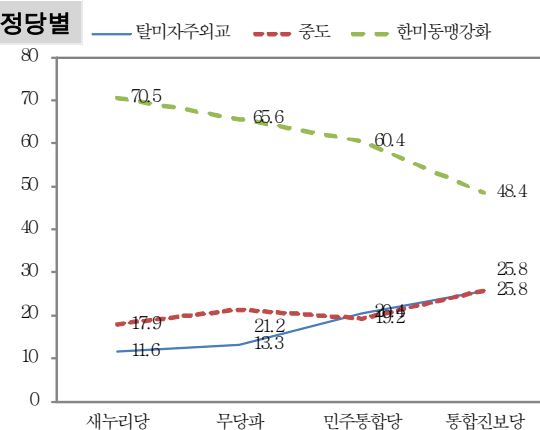
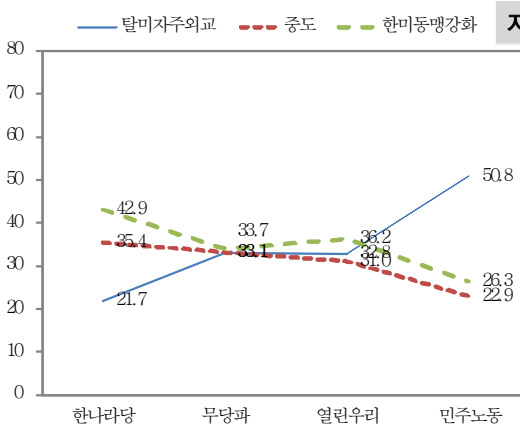
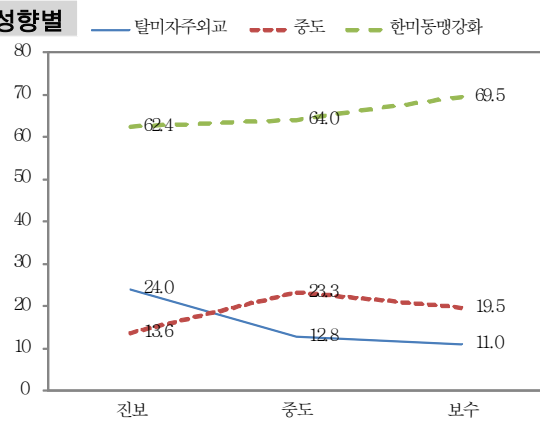
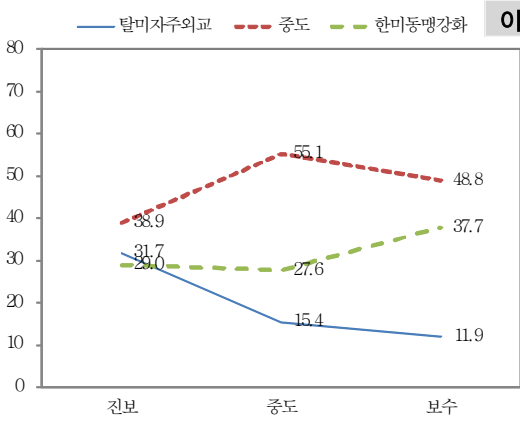
### ③ 소결

[그림1]과 [그림2]를 종합해보면 한미동맹에 대한 태도 및 대북지원에 대한 정책선호에서 10년 전 이념성향별, 정당지지별, 세대별로 “진보=2030세대=민주당/민주노동당 지지층”에서 반미친북적 선호를, “보수=5060세대=새누리당 지지층”에서 반북친미적 선호하는 양극적 선호패턴, 선호균열구조가 10년이 지난 2013년 조사에서는 크게 둔화되었음이 확인된다. 무엇보다 진보진영 및 보수진영 국민들 사이에 존재하던 선호 차이가 많이 줄었다. 또한 정책선호의 변화방향을 보면 진보층에서는 한미동맹을 중시하고, 반대로 보수층에서는 대북지원 확대에 우호적인 여론이 강화되면서 안보이슈에 대한 태도에서 서로 수렴하는 경향이 두드러지게 나타나고 있는 것이다.

[그림 1] 한미관계에 대한 태도(%)

A. 2003년 6월

B. 2013년 4월



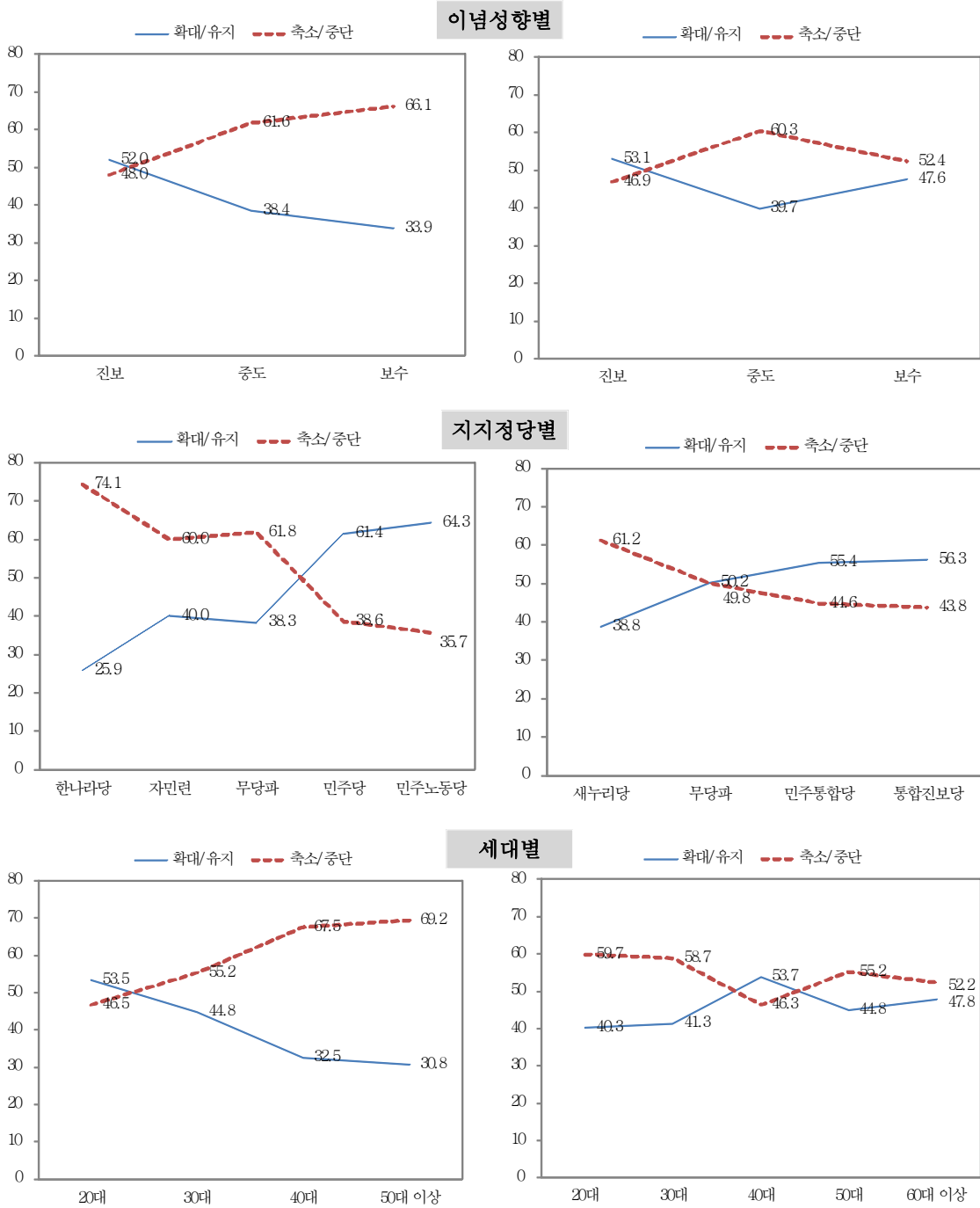
2003년 EAI·중앙일보 한미인식조사(2002.6)

2013년 EAI 정치안보의식조사(2013.4)  
출처 : <EAI 오피니언리뷰> 제2013-03호

[그림 2] 대북지원에 대한 태도(%)

A. 2002년 6월

B. 2013년 4월



2002년 EAI·한국일보 이념조사(2002.6)

2013년 EAI 정치안보의식조사(2013.4)  
출처 : <EAI 오피니언리뷰> 제2013-03호

## 2) 대중 안보인식 변화는 반응적인가? 합리적인가?

한편, 일반 대중 차원의 안보인식은 외부환경 변화에 반응하여 변화하는가? 아니면 이념적 제약에 의해 일관되고 공고한 태도를 보일까? 변화한다면 외부환경 변화와 무관하게 무작위적인 변화(random change)인가, 아니면 객관적환경 변화에 일정한 패턴으로 변화하는 합리적 반응일까? 이러한 질문들은 안보이슈의 특성을 이념·포지션 이슈로 볼 것인지, 합·실적이슈로 볼 것인지를 판단하는 중요한 평가 지점이다.

### ① 한미동맹 이슈

2002년 여중생 사망사건을 계기로 분출한 한국사회의 촛불시위가 전 세계적인 관심사가 되고, 이라크 파병과 한미 FTA 등 한미 양국 간 이해관계가 충돌하는 쟁점이 불거지면서 한국 국민들의 대미인식을 감정적 반미정서나 이념적 반미주의로 해석하는 경향이 등장했다. 반대로 경험적 연구결과를 토대로 한미동맹 인식이 안보상황에 반응하여 합리적 패턴을 가지고 변화하고 있다는 비판도 존재했다(이내영·정한울 2005). 즉 안보상황이 불안한 사건이 발생한 시점에는 한미동맹을 지지하는 여론이 강화되고, 반대로 남북관계가 개선되고 안정화되는 시기에는 현상유지와 같은 중도적 태도와 탈미자주의 입장을 지지하는 여론이 상대적으로 늘어난다는 주장이다.

실제로 2000년대 이후 한국 국민들의 한미동맹에 대한 태도를 보면, [그림3]처럼 대중 여론차원의 대미인식은 안보환경 변화 및 양국 관계 변화에 민감하게 반응하고 있는 것으로 나타난다. 2002년 촛불시위로 한미동맹을 강화하라는 입장이 20.4%까지 떨어졌지만 이후 북한의 NPT 탈퇴 이후 북핵위기가 고조되고 특히 2006년 7월 대포동 미사일 발사와 10월 1차 북핵실험 즈음해서는 48.8%까지 상승한다. 이후 2007년 12월 남북정상회담 즈음해서는 한미동맹 강화 여론은 줄다 2009년 9월 2차 북핵실험 전후로 다시 상승하였고, 2010년 천안함, 연평도 피격 사건으로 다시 48.6%까지 상승한다. 이후 남북관계가 소강상태로 접어들면서 감소되던 한미동맹 강화여론은 2013년 제3차 북핵실험과 북한의 전시상태 선포로 65.6%까지 상승하였다.

### ② 대북지원의 변화 패턴

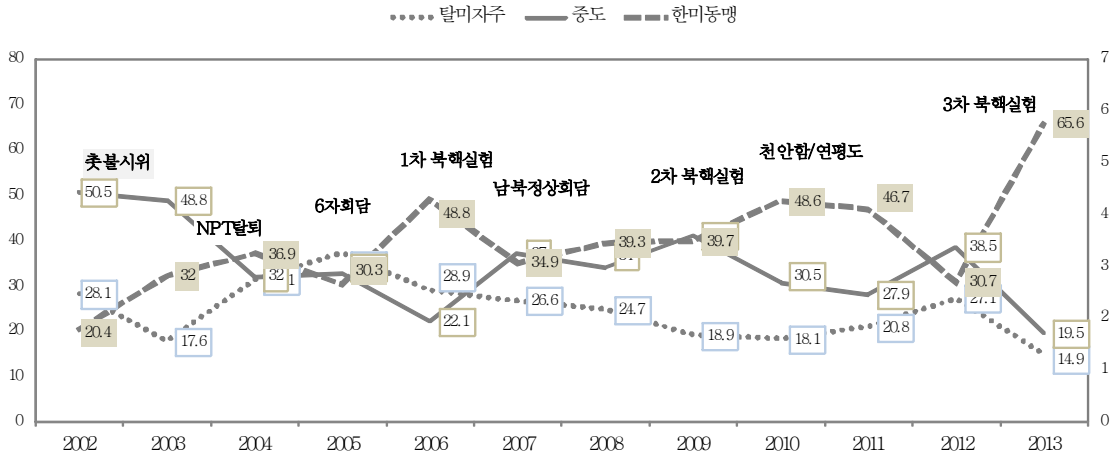
대북지원 이슈의 경우도 집합적인 수준에서의 여론분포는 안보환경 변화에 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. [그림4]에서 대북지원에 대한 여론분포 변화를 보면

2005년 9월 비핵화 공동선언 이전까지는 북한에 대한 지원을 축소하거나 중단하라는 여론이 다수여론을 형성했지만, 남북비핵화선언과 6자회담, 남북 간 주요 합의, 정상 회담 등 대화가 진전되면 대북지원에 긍정적 여론이 크게 증가했다. 그러나 북한의 북핵실험이나 천안함·연평도 피격 사건 등 북한의 긴장고조 정책이 가시화되면 대북 지원을 축소·중단하라는 압력이 늘어나는 등 북한에 대한 강온태도가 반복되어 나타나고 있다. 특히 국민들의 안보이슈에 대한 태도 변화가 진보 혹은 보수 중 어느 하나의 방향으로 일관되게 변화하는 것이 아니라 지그재그형으로 남북관계 및 당시 상황에 따라 지지선호가 지속적으로 변화하는 인식 사이클을 보여주고 있다.

### ③ 소결

최소한 집합적 차원에서 볼 때 한미동맹과 남북군사력 평가 이슈는 안보상황 변화에 민감하게 반응하는 이슈로 나타났다. 따라서 환경변화와 무관하게 이념 혹은 정당 지지의 정치적 성향에 따라 자신의 포지션이 구별되고, 시간 변화에 따라 안정적인 특징을 보여주는 이념이슈, 포지션이슈로서의 성격은 약화되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 반대로 실적이슈, 합의이슈의 성격이 강화되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 대미이슈 및 대북지원 이슈에서의 변동패턴은 시간의 흐름에 따라 좌향좌, 혹은 우향좌 라는 식의 일관된 변화라기보다는 상황변화에 따라 진보적 입장과 보수적 입장이 다수여론으로 변화하는 양상이었다는 점이 주목할 만하다.

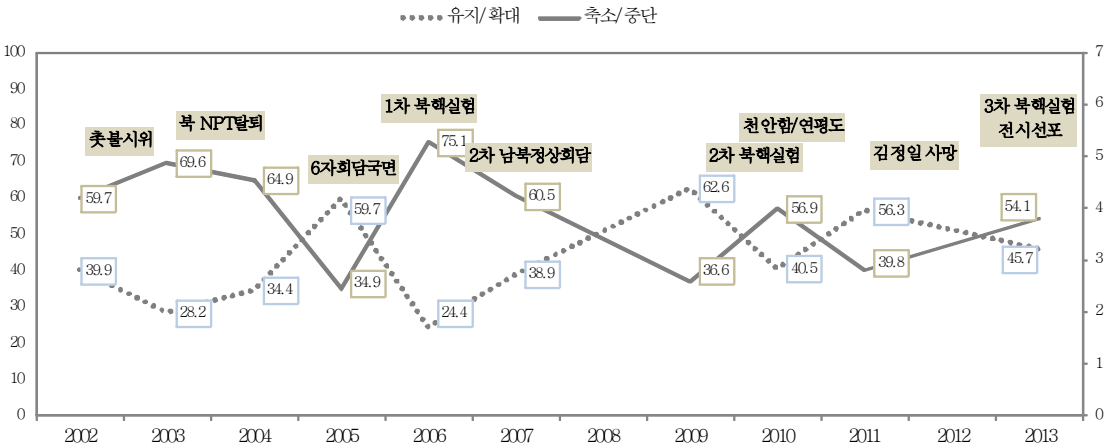
[그림 3] 시기별 바람직한 한미관계에 대한 인식분포 변화(%)



데이터: EAI·중앙일보 한미관계조사(2002.12; 2003.6), EAI·CCGA Global Views(2004.7; 2006.7), EAI·중앙일보 국가정체성 1차(2005.9), EAI·한국리서치 정기조사(2010.11~2012.11), EAI 2013 정치안보의식조사(2013.4)

출처 : <EAI 오피니언리뷰> 제2013-03호

[그림 4] 대북지원에 대한 태도 변화(%)



데이터: EAI·중앙일보 한미관계인식조사(2002.12; 2003.6), EAI·CCGA Global Views(2004.7; 2006.7), EAI·중앙일보 국가정체성 1차 조사(2005.9), EAI·한국리서치 정기조사(2009.2~2012.11), EAI 2013 정치안보의식조사(2013.4)

출처 : <EAI 오피니언리뷰> 제2013-03호



### 3. 안보인식지형 변화 요인

안보이슈를 둘러싼 일반 대중여론의 균열양상과 외부환경 변화에 대한 반응 패턴을 볼 때, 안보 이슈는 이념·포지션 이슈의 특성이 약화되고, 합의이슈·실적이슈의 특성이 강화되고 있음을 확인할 수 있었다. 그렇다면 이러한 변화의 주된 요인은 무엇인가? 서두에서 밝힌 것처럼 일반 대중여론이 안보문제를 과거와 같은 일차원-양극화의 일관된 이념의 틀로 바라보지 않고 이슈별, 차원별로 현실적이면서도 균형적인 상충적 태도가 강화되고 있는 데에서 찾을 수 있다. 또한 일반국민들의 태도변화에도 불구하고 정치엘리트 차원에서는 여전히 제로섬적인 이념적 동원을 시도하고 있으며, 오히려 강화되고 있다는 점에 주목해야 한다.

#### 1) 안보태도의 상충성(ambivalent attitude)의 강화

##### ① 한미동맹과 대북대화우선론의 공존

앞에서 살펴본 바와 같이 집합적인 수준에서 이념별, 세대별, 정당 지지별 선호균열이 약화되고, 외부환경 변화에 민감하게 반응하는 양상이 강화되고 있는 것은 무엇보다 개인 수준에서 안보문제를 바라보는 진보-보수적 가치를 공존할 수 없는 적대적 가치가 아닌 이슈와 상황에 따라 공존 가능한 가치로 보는 태도의 상충성(ambivalent attitude)이 강화된 결과로 볼 수 있다.

즉 진보-보수, 혹은 하나의 대상에 대한 호-불호가 하나의 수직선 위에 양 극단에 위치하여 서로 공존할 수 없다는 일차원-양극화 태도이론과 달리 상충적 태도이론은 근본적으로 상이한 인식론적 접근법을 취하고 있다. 최근 서구학계 특히 인지과학의 성과는 하나의 대상에 대해서도 진보적 태도/보수적 태도 혹은, 호/불호가 공존하는 것이 기존의 시각처럼 비정상적이거나(abnormal), 비합리적 유권자의 특성이 아님을 경험적으로 보여주고 있다. 개념을 확장하면 하나의 대상에 대한 양면적 태도 뿐 아니라, 서로 적대적인 대상에 대해 양자택일의 관점이 아닌 양 대상 모두에 대해 긍정적이거나(양시론), 부정적(양비론)일인 시각 역시 정상적인 인식태도의 하나로 간주하게 된다. 이러한 상충적 태도이론은 (1) 특정 대상에 대한 서로 상충하는 선호가 공존

하고 (2) 이슈별 태도가 서로 충돌하는 상충성 및 태도갈등을 무지한 유권자의 특성으로 폄하하지 않고, 오히려 맹목적인 이념적 제약에서 탈피한 합리적 유권자의 특성으로 이해한다는 점에서 기존의 태도비일관성, 양비·양시론을 평가하는 이분법적인 시각과 차이가 있다(Albertson et al. 2005; Alvarez and Brehm 2002; Craig, and Michael D, Martinez 2005; Lavine 2002).

이러한 상충적 태도이론을 일반 국민들의 안보인식 변화에 적용할 경우, ‘진보=반미=친북’ 대 ‘보수=반북=친미’의 이분법적인 구분 대신 안보상황의 변화 등에 따라 미국과 북한에 대해 동시에 우호적이거나, 동시에 적대적인 태도를 태도의 비일관성으로 폄하하지 않는다. 오히려 미국과 북한과의 관계를 제로섬인 상극적 관계로 보지 않기 때문에 한국의 안보 및 통일 환경에서 이들의 실제 역할에 따라 양자택일의 관점에 서기도 하고, 양비·양시론의 관점을 택하는 것이 합리적인 반응으로 해석될 수 있다(김장수 2005; 유성진 2009; 정한울 2013a; 2012).

실제로 1월 초에 동아시아연구원과 한국리서치의 조사결과를 보면, “북한 핵 문제와 연계하지 말고 남북대화를 추진해야 한다”는 남북대화우선론에 대한 지지가 62.1%, “북한 핵문제가 해결되기 전까지 남북대화를 추진해서는 안 된다”는 비핵화우선론 지지가 33.3%로 나타났다. 반면 한미동맹에 대해서는 “한미동맹을 유지하는 것이 한국 안보에 유리하다”는 보수의 접근법에 대한 지지가 76.6%, “한미동맹에 대한 의존에서 벗어나는 것이 한국 안보에 유리하다”는 탈미자주론에 대한 지지는 19.0%에 불과했다.

개인적 차원에서 남북이슈와 한미관계에 대한 태도를 서로 교차해보면, 한미공조와 민족공조를 대립적으로 보는 주장보다 이를 병행하라는 변형된 안보의식이 확산되었음이 확인된다. 한미동맹을 강조하면서 북핵 우선 해결을 주장하는 전통적 보수 입장은 전체 국민의 28.7%, 반대로 한미동맹의 의존에서 벗어나 남북대화를 선행하라는 전통적인 진보적 시각은 12.9%에 불과하다. 전통적인 이분법 구도에서 안보문제를 접근하는 유권자들은 41.6%에 불과한 셈이다. 반면 북핵문제와 관련 없이 대화를 재개하라는 점에서는 진보적 입장이지만, 한미동맹에 긍정적인 보수적 입장을 밝힌 병행론자가 무려 51.3%에 달한다.

[그림 5] 남북관계와 한미동맹에 대한 태도로 본 한국인의 안보인식 지형

2013년 1월	전체	한미동맹에 대한 태도	
	739명	한미동맹 의존 탈피 148명 (20.0%)	한미동맹 유지 591명(80.0%)
남북 대화 에 대한 태도	조건 없는 남북 대화 474명 (64.1%)	탈미-남북대화 우선론 (한미동맹탈피+남북대화우선) 95명 전체 응답자의 12.9% 〈전통적 진보 시각〉	동맹-남북대화 병행론 (한미동맹론+대화우선론) 379명 전체응답자의 51.3% 〈상충적·균형적 태도〉
	북핵 해결 선행 265명 (35.9%)	탈미 비핵화 병행론 (한미동맹탈피+북 비핵화 우선) 53명 전체응답자의 7.2% 〈고립주의적 시각〉	동맹유지-북비핵화 우선론 (한미동맹론+북비핵화 우선) 212명 전체응답자의 28.7% 〈전통적 보수 시각〉

데이터 : EAI·한국리서치 <새 정부 정책과제 조사>(2013.1, 800명 RDD 전화조사 결과)

출처 : <EAI 오피니언리뷰> 제2013-02호

## ② 북핵개발과 천안함·연평도 쇼크 : 북한에 대한 강은 양면 강화

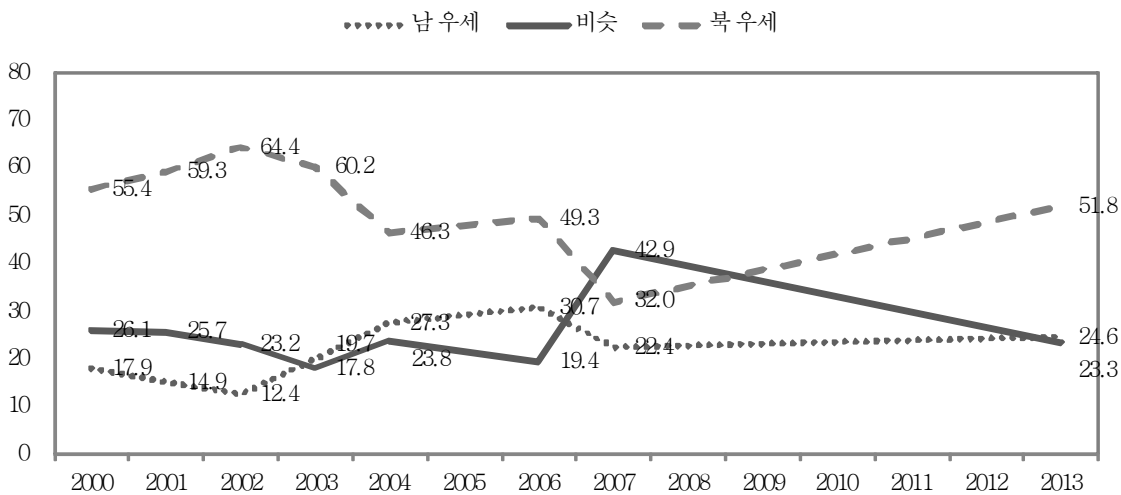
한미동맹을 강조하는 보수적 가치가 강화되면서 강은 양면이 공존하는 가운데 남북 대화와 협력을 유지하라는 진보적 가치가 공존하는 이유는 무엇일까? 근본적으로는 북한은 통일과 평화협력의 파트너로서의 북한과 안보위협세력으로서의 북한이라는 양면성을 갖고 있기 때문이다. 2000년 남북정상회담과 김대중 정부의 햇볕정책으로 과거와 같은 극단적인 반(反)북적 사고가 완화되고, 진보층을 중심으로 북한을 민족공동체의 일원으로서 여기는 일체감과 협력의식이 확산되어 온 것이 사실이다. 그러나 2002년 이후 본격화된 북한의 핵개발 및 미사일 발사능력의 확장으로 인해 주한미군을 제외한 한국 군사력이 비대칭적으로 열세라는 평가가 확산되고 서해교전, 천안함·연평도 피격과 같은 남북 간 군사적 충돌이 빈번해지면서 과거 냉전시대의 일방적인 적대감은 아니지만, 적대세력 및 경계대상으로서의 부정적인 이미지가 강화되고 있는 것이 사실이다(엄상운 2012). 이러한 변화가 한미동맹에 대한 우호적 여론 확산 및

북한에 대한 강온 양면의 상충적 태도가 강화된 배경으로 보인다.

[그림6]에서 주한미군을 제외한 남북의 군사력 수준에 대해 일반 국민들은 제1차 북핵 실험이 있던 2006년 중반까지는 북한의 군사력이 앞선다는 의견이 많았다. 그러나 남북대화 및 북핵문제 해결에 대한 기대감이 높아진 2007년 12월 남북정상회담 직후 조사에서는 남북 간 군사력이 균형을 이루고 있다는 인식이 급증(42.9%)했다. 그러나 다시 5년이 지나 북한의 위성발사 성공과 제3차 북핵실험 후에 실시된 2013년 조사에서는 북한의 군사력이 우세하다는 인식이 크게 늘어났다.

[그림7]에서 2005년 동아시아연구원과 중앙일보가 실시한 1차 <국가정체성> 조사와 2010년 천안함사건 직후, 연평도 피격 전에 실시한 2차 <국가정체성 조사>를 비교해보면, 북한에 대한 국가 이미지에서 ‘우리’라는 일체감은 정체되고 ‘형제’라는 혈연공동체 이미지 및 ‘이웃 국가’라는 중립적 이미지는 감소했음을 알 수 있다. 이에 반해 ‘적’이라는 주적이미지와 ‘남’이라는 냉소적 태도가 크게 급증했음을 알 수 있다. 이 조사의 경우 정전협정 이래 최초의 민간인 피격 사건인 연평도 포격 및 3차 북핵 실험 등이 발생하기 이전 조사라는 점을 감안하면 현재에는 대북 적대의식과 냉소적 평가가 2010년에 비해 강화되었을 가능성을 배제할 수 없다.

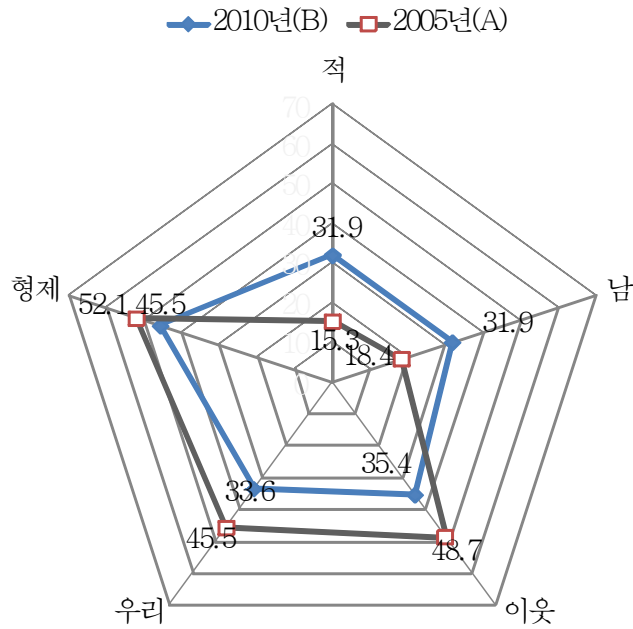
[그림 6] 주한미군 제외시 남북군사력 비교(%)



데이터 : 국방대학교 일반국민 안보의식조사(2000-2004), 한국인의 정치안보의식조사(2006; 2007; 2013)

출처 : <EAI 여론브리핑> 제132호

[그림 7] 북한 이미지 : 중복응답 결과(%)



데이터: EAI·중앙일보 국가정체성 1차 조사(2005.9), EAI·ARI 국가정체성 2차 조사 (2010.7)

## 2) 정치엘리트 수준에서의 양극화 심화

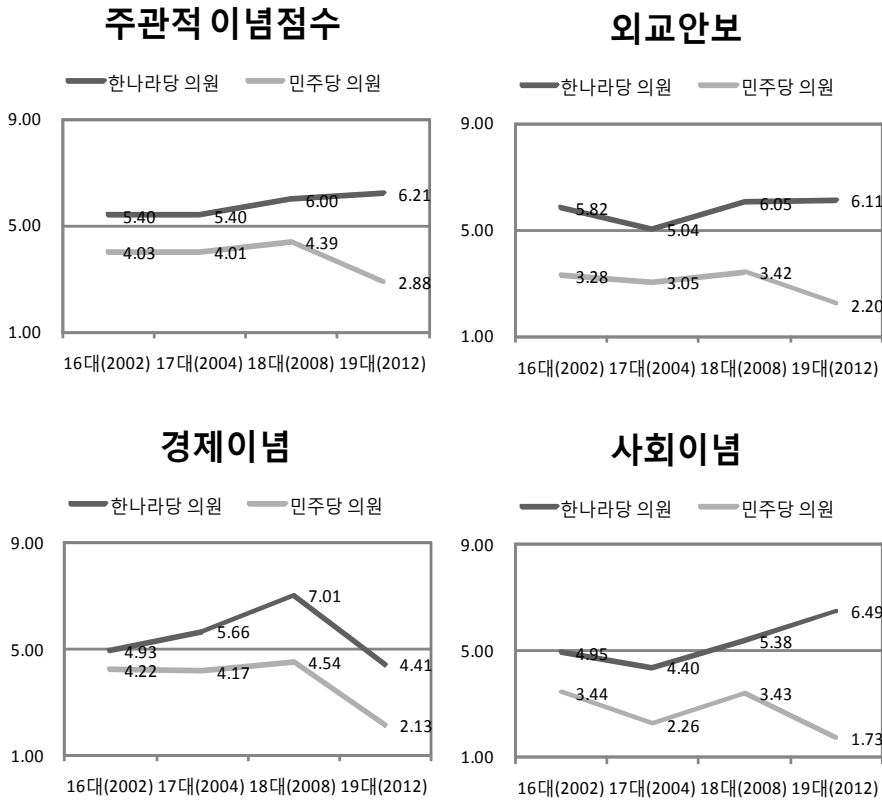
앞서 살펴본 대로 대중여론 차원에서 보면 안보이슈에 대한 태도 및 이념적 성향은 진보-보수 양진영에 속한 유권자들보다 이슈와 대상에 따라 진보적 태도와 보수적 태도가 공존하는 상층적 유권자들이 다수 여론을 형성하고 있다. 이는 결과적으로 일반 국민차원에서 이념적 양극화 현상이 완화되고 있는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 경향은 본 조사에서 주로 인용하는 <동아시아연구원> 데이터는 물론 <한국정당학회>의 16대~19대 총선 직후 매번 새로 당선된 국회의원 및 일반 국민 이념태도의 비교 데이터 등 대부분의 조사에서 일관되게 나타나는 현상이다.

그럼에도 불구하고 한국사회에서 남남갈등, 이념적 갈등의 수준이 강화되고 있다

는 착시현상이 강화되는 주된 요인으로 정치엘리트 차원에서의 이념적 양극화 현상이 강화되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 18대 국회의원 이념성향 조사를 분석하여 16대, 17대 국회에 비해 주관적 이념 및 주요 이슈에 대한 태도에서 이념적 양극화가 강화되고 있다는 이내영의 연구 뿐 아니라 2012년 4월 총선 직후 실시한 19대 국회의원 230명을 대상으로 실시한 조사결과를 분석한 강원택의 연구 모두 동일한 결과를 보여준다. 주관적 이념점수, 외교안보이슈(대북지원, 국가보안법, 한미FTA 등), 경제이슈(성장·복지, 비정규직 보호법 등), 사회이슈(학생인권조례, 병역거부, 집회시위 등)에 대해 새로 선출된 새누리당 의원들과 민주통합당 의원들 간의 이념점수 평균의 차이를 비교한 강원택의 연구 모두 동일한 결과를 보여준다(강원택 2012; 이내영 2011).

[그림8]에서 19대 총선에서 당선된 새누리당 의원들의 이념성향과 이슈 포지션 변화를 보면, 사회이슈에서 보수적 포지션을 강화(5.38→6.49)하고 주관적 자기이념 평가나 안보이념 관련 이슈에서는 18대 국회의원 조사에서 보여준 한나라당 의원들의 보수적 포지션을 유지하고 있다. 다만 경제·복지 분야에서는 새누리당 의원들의 포지션 이동이 두드러진다. 2012년 총선을 앞두고 당명 변화 및 경제민주화, 복지강화를 반영한 당 정책노선의 중도화 전략이 소속 의원들의 입장에 그대로 반영되어 있다. 이에 비해 민주통합당 의원들의 이념성향 조사결과를 보면 18대 국회에서 19대 국회로 넘어오면서 주관적 이념평가, 외교안보 이슈, 경제이념 이슈, 사회이념 이슈 등 전 분야에서 일관된 좌향좌 경향이 확인된다. 4점대를 유지하던 주관적 이념 점수가 2.88, 3점대를 유지하던 외교안보 이슈에 대한 선호는 2.20, 경제이념 이슈에서는 2.13, 사회이념 이슈에 대해서는 무려 1.73까지 진보적 포지션을 강화했음이 나타난다. 결국 경제이념 분야를 제외하면 양당 의원 간 주관적 이념평가, 사회이념 및 외교·안보이슈에 대한 태도에서의 양극화 현상이 확대되었다.

[그림 8] 정치엘리트 수준 이념적 양극화 심화



※ 0점~5점 미만은 진보, 5점 중도, 5초과~10점은 보수

데이터: <중앙일보·한국정당학회> 출처: 강원택(2012)

이러한 정치엘리트 수준에서 나타난 이슈 태도 균열 및 양극화 현상의 심화는 반대로 이념적 균열이 완화되고 수렴되고 있는 일반 국민들의 안보인식지형 변화와 정반대의 변화를 보여주는 셈이다. 국민인식 변화와 배치되는 방향으로 이동하는 정당 간 안보정책 인식 지형과 이념적 동원의 강화는 기존 정당에 대한 불신과 불만으로 이어지고, 정당을 바라보는 시각에서도 상충적 태도를 강화시킨 것으로 보인다.

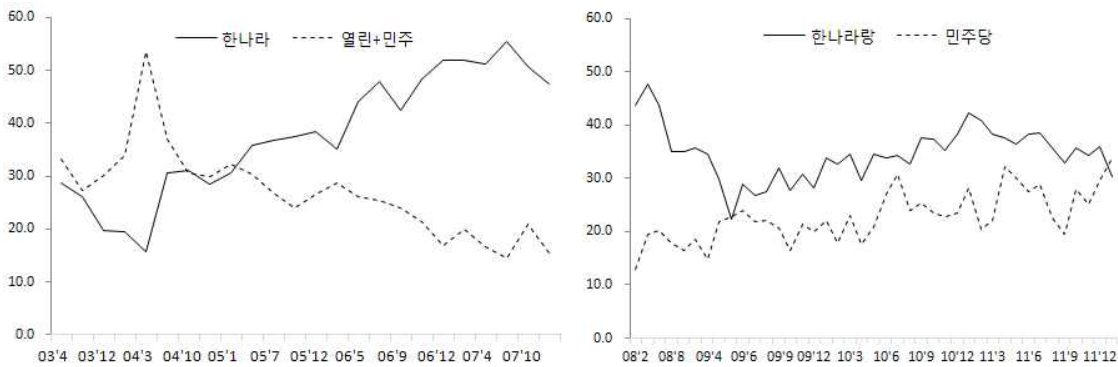
[그림9]를 보면 노무현 정부 시기까지만 하더라도 한나라당과 민주당 지지율 변화 패턴을 보면 한나라당의 지지 상승은 열린우리당의 지지하락을, 반대로 열린우리당의 지지상승은 새누리당의 지지로 이어져, 대다수 유권자들이 정치적 대안을 대체로 양당 중에서 하나를 선택하는 제로섬적인 선호패턴을 보여주었다. 양당 지지율이 서로 잠식하고 상쇄하는 적대적 관계이기는 하지만, 국민들의 시각에서 보면 양당의 틀에서 정치적 대안을 선택했음을 알 수 있다. 그러나 이명박 정부 시기 양당 지지율 변

화 패턴을 보면 이제 새누리당에 대한 반감이 자연스럽게 민주당에 대한 지지로 이어지지 않고, 반대로 민주당에 대한 반감이 새누리당 지지로 이어지지도 않아 양당에 대한 양비론, 양시론이 공존할 수 있는 여건이 성숙했음을 보여준다.

이는 국민들이 양당 중에서 자신을 대표할 정치세력을 선택하지 않고 제3세력으로 언제든지 이탈할 수 있음을 의미한다. 기존 정당에 대한 양자택일적 태도보다는 둘 다 싫어하거나 둘 다 좋아하는 태도의 상충성이 강해졌다는 것을 의미한다. 2012년 대선에서 양당의 영향력에서 벗어난 무소속 중도성향의 안철수 후보에게 중도층, 무당파층의 지지가 집중된 것도 기존 양당의 경직된 이념적 대결 구도에 대한 불신이 작용한 결과라는 해석에 설득력을 더해준다. 기존 정당 사이의 흑백논리식의 이분법적 이념적 대결구도에 대한 대중여론상의 불만이 강화된 것이 사실이라면, 이러한 변화에 이념적 균열의 주요 대립축이었던 안보노선 및 안보이슈에 대한 여야의 이념적 대결 양상에 대한 불만이 작용했다는 추론도 어렵지 않게 도출될 수 있을 것이다.

더구나 진보성향의 정권 및 보수성향의 정권 교체가 있었지만, 어느 정부에서도 안보문제(북핵문제 등)는 근본적인 해결의 비전을 보여주지 못한 점도 일반국민 수준에서 ‘진보=햇볕정책 대 보수=강경정책’이라는 이분법 구도에서 벗어나게 하는 요인으로 작용했을 가능성이 크다. 더구나 대중인식에서 안보이슈에 대한 상충적 태도가 강화될수록 대중여론에서 진영론의 틀에 근거한 햇볕정책 대 강경정책, 민족공조론 대 국제공조론의 이념적 동원전략은 기존 정당에 대한 거부감을 강화하는 주된 요인으로 작용하였을 것이다.

[그림 9] 여야 정당 지지율 변화 패턴 : 노무현 정부와 이명박 정부 시기의 차이



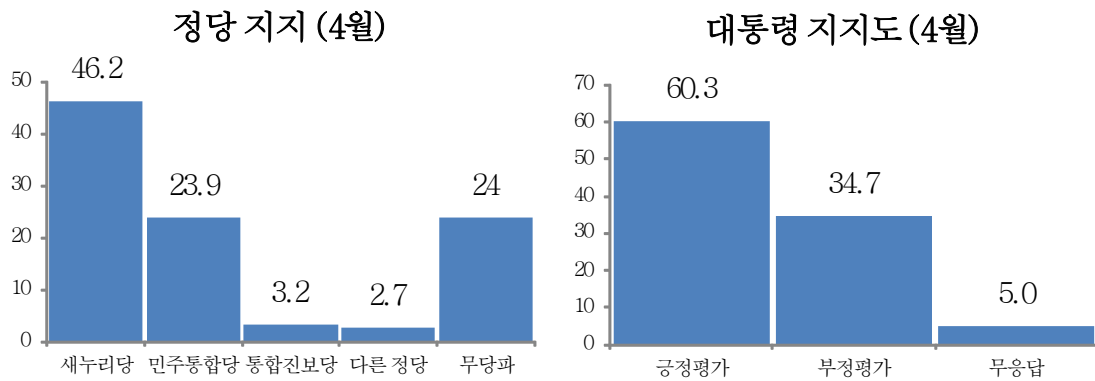
데이터: 한국갤럽(2003~2007), EAI·중앙일보·CCGA공동 국제여론조사(2008.2), EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 총선패널조사 2차(2008.4), EAI·한국리서치 공동 정기조사(2009.2~2011.11)



#### 4. 안보결집효과를 통해 본 박근혜 정부의 대북정책 포지션 평가

2013년 벽두부터 북한의 제3차 핵실험 강행과 연 이은 전시상태 선포, 이에 박근혜 정부의 원칙적인 대응 및 강도 높은 한미군사 훈련으로 한반도 긴장 상태는 급격히 고조되었다. 박근혜 정부는 북핵 포기를 남북대화의 전제조건으로 내건 이명박 정부와 달리 북핵 해결 노력과 남북대화를 연계시키지 않는 전략적 변화를 꾀했다. 결과적으로 미중정상회담, 한중정상회담을 앞둔 시점에서 북한이 6.15 공동행사를 위한 민간차원의 대화 제의 및 개성공단 입주기업들에 대한 방북 허용 등의 조치를 취하면서 일단 일촉즉발의 남북 대결국면은 대화국면으로 전환되었다. 박근혜 정부는 이에 대해 남북 당국자 간 대화 원칙을 고수하고 이를 관철했다. 일단 이러한 대응에 대한 여론의 반응은 긍정적이다. 6월 10~13일의 갤럽조사를 포함하여 대부분 언론에 공표된 대통령 지지율이 60%대를 상회하며 취임 초 낮은 지지율에 대한 비판과 우려에서 벗어나고 있다(한국갤럽 홈페이지). 이러한 지지율 상승은 외부 안보위협이 발생할 경우 대통령과 집권여당에 대한 지지가 결집하는 소위 ‘안보결집효과(rally round the flag effect)’라고 분석된다.

[그림 10] 북핵실험 이후 4월 정당지지도 및 대통령 국정지지율(%)



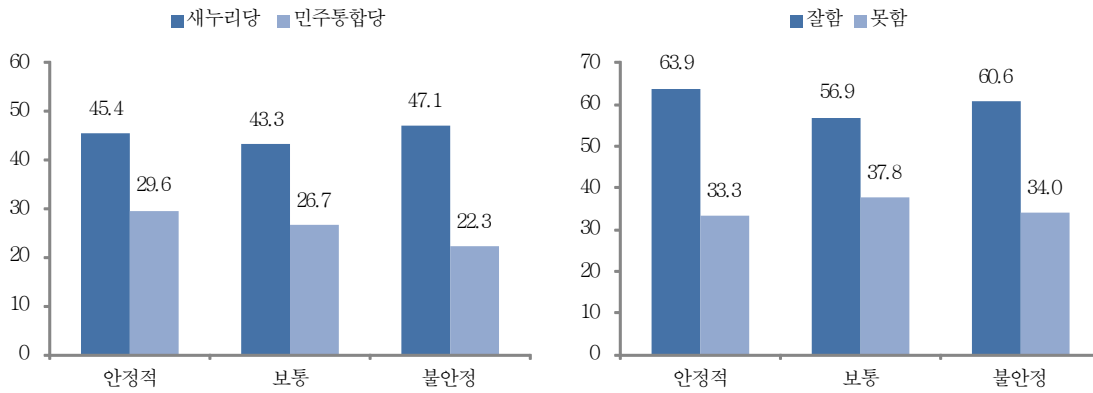
데이터 : 한국인의 정치안보의식조사(2013.4)

출처 : <EAI 여론브리핑> 제132호

그렇다면 대통령 지지율 및 여당 지지율의 상승이 안보위기의 자연적 결과인가, 아니면 안보위기에 대처하는 대통령과 집권당의 정책적 포지션에 대한 평가인가. [그림 10]을 보면 정당 지지도와 대통령 지지도 모두에서 개인이 느끼는 안보 불안감은 정당 지지도와 대통령 지지율과 직접적인 상관관계가 나타나지 않는다. 정당지지에서 안보상황이 안정적이라고 보는 층에서는 새누리당 지지가 45.4%, 불안정하다고 보는 층에서 47.1%였고, 민주당 지지는 안정적이라고 보는 층에서 29.6%, 불안정하다고 보는 층에서 22.3%였다. 불안정하다고 느낄 때 새누리당 지지가 다소 높아지기는 하지만 유의미한 차이는 아니다. 실제로 카이제곱 검정결과 유의확률  $p$ 가 0.1을 넘어 안보 체감도 차이에 따른 정당지지의 차이는 통계적으로 유의하지 않았다. 국정지지율 역시 안정적으로 보는 층에서 63.9%, 불안정하다고 보는 층에서 60.6%로 큰 차이가 없었다. 카이제곱 검정결과 안보 체감도의 차이에 따른 국정 지지율의 차이는 유의미하지 않았다( $p>0.1$ ).

4월 조사결과를 분석해보면, 안보 불안감이 직접적으로 여당과 대통령 지지율 상승요인으로 작용하기 보다는 안보문제에 대한 태도 변화가 기존의 이념적, 정치적 균열의 약화되면서 이에 부합하는 정책포지션을 선점한 여당과 대통령 지지 상승으로 이어지고 있다는 것이 필자의 해석이다. 제3차 북핵실험 및 북한의 전쟁위협으로 불거진 2013년의 안보위기 상황으로 보수층의 결집 뿐 아니라 중도층이나 심지어 진보층에서조차 한미동맹에 대한 지지를 강화시켰다. 또한 장기적으로 북한과 대화와 협력을 중시하는 햇볕정책의 문제의식에 동의하는 여론은 여전히 남아있지만, 단기적으로 북한에 의한 군사위협이 고조될 경우 대북지원을 축소하거나 중단해야한다는 부정적인 여론을 상승시키고 있다. 최소한 일반국민 수준에서는 과거와 같이 보수=대북강경, 진보=대북유화라는 이분법적인 경계가 크게 약화되어, 안보위기 상황에서 한미동맹에 대한 지지가 강화되고, 북한에 대한 대북지원에 부정적인 인식이 확산되었다. 진보층과 중도층을 중심으로 한미동맹 강화를 지지하고 대북지원에 부정적인 태도가 늘어나고 있음을 의미하며, 이들을 중심으로 집권당인 새누리당과 박근혜 대통령의 국정평가에 대한 지지가 늘어나는 경로를 통해 안보결집효과가 나타나고 있음이 확인된다.

[그림 10] 안보체감도별 정당 지지 및 국정지지(%)



Pearson 카이제곱=8.514, 자유도=8 (p > 0.1)  
 데이터 : 한국인의 정치안보의식조사(2013.4)

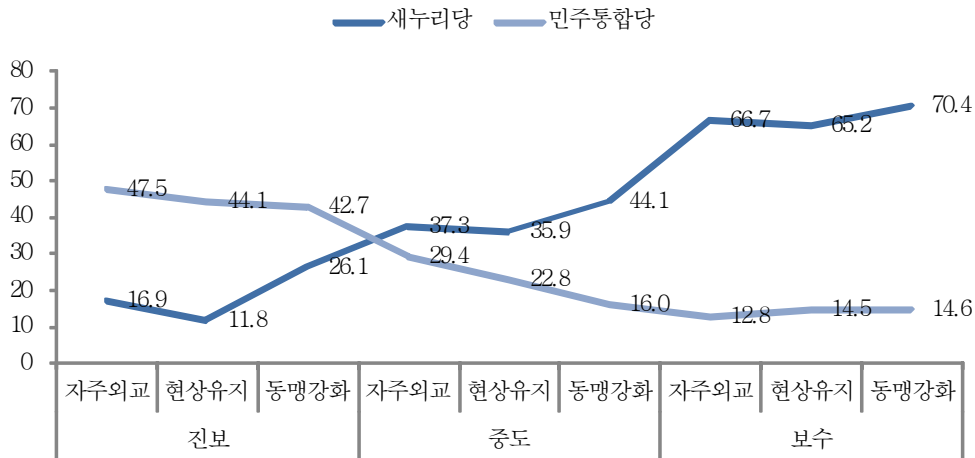
Pearson 카이제곱=2.531, 자유도=4 (p > 0.1)  
 출처 : <EAI 여론브리핑> 제132호

실제로 [그림11]을 보면 보수층에서는 한미동맹에 대한 입장 차이와 무관하게 새누리당 지지가 65.2%에서 70.4%까지 고르게 나타난다는 점에서 한미동맹에 대한 태도는 정당지지에 크게 작용하지 않는다. 그러나 중도층과 진보층에서는 한미동맹에 대한 태도 여부에 따라 정당 지지패턴이 달라지고 있다. 우선 중도층에서 바람직한 한미관계로서 자주적 태도를 강조하는 층에서는 새누리당 지지율이 37.3%, 민주당 지지율이 29.4%였지만 한미관계가 현 수준을 유지하는 선에 관리해야 한다고 보는 층에서는 새누리당 지지율이 35.9%, 민주당 지지율이 22.8%로 격차가 벌어진다.

그러나 이념적 중도층에서 한미동맹을 강화해야 한다는 응답층에서는 새누리당 지지율이 44.1%, 민주당 지지율이 16.0%로 뚜렷하게 새누리당 지지로 결집하는 양상을 보여준다. 한편 진보층에서는 한미관계에 대한 태도가 민주당 지지여부에는 크게 작용하지 않지만, 새누리당 지지율에는 상당한 영향을 미치고 있다.

진보성향의 유권자 중에서 자주외교를 강조하는 층에서는 민주통합당이 47.5%, 새누리당 지지율이 16.9%로 반새누리당 성향을 보여주고, 한미관계의 현상유지를 주장하는 층에서도 민주당 지지가 44.1%, 새누리당 지지는 11.8%로 큰 차이가 없다. 그러나 이념적 진보층이라도 한미동맹을 강조하는 소위 “진보적 한미동맹주의자”들 사이에서는 민주통합당 지지율이 42.7%에 그쳤지만, 새누리당 지지율은 26.1%까지 상승한다. 한미동맹에 대한 태도가 보수층에서는 크게 영향을 미치지 못하지만 최소한 중도층과 진보층에서 민주당 지지에서 벗어나 새누리당 지지로 이탈시키는 소위 개종 (conversion) 효과를 가져올 수 있음을 시사하고 있다.

[그림 11] 한미동맹 태도에 따른 이념성향별 정당 지지 변화



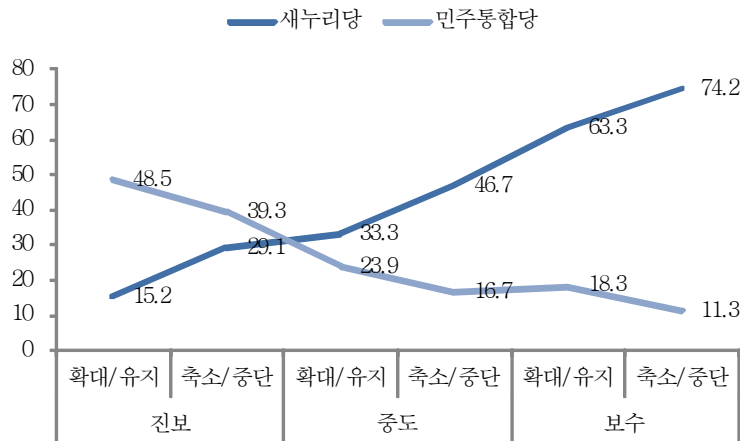
데이터 : 한국인의 정치안보의식조사(2013.4)

대북지원 이슈도 마찬가지다. [그림12]를 보면 대북지원 이슈는 한미동맹 이슈와 달리 보수층에서조차 결집/이탈 효과를 가져오는 것으로 보인다. 같은 보수층이라도 대북지원에 부정적인 응답층에서는 새누리당 지지율이 74.2%나 되는 반면, 대북지원을 확대/유지해야한다는 층에서는 63.3%로 온도 차이를 확인할 수 있다. 그러나 중도층과 진보층에서는 보수층에 비해 대북지원 이슈에 대한 태도에 따라 정당지지 변화에 미치는 영향력이 더 커지고 있음을 볼 수 있다(기울기가 더 가파르다). 이념적 중도층이라도 대북지원에 부정적인 응답층에서는 새누리당 지지율이 46.7%, 민주통합당 지지율이 16.7%로 대북지원에 긍정적인 중도층에 비해 더 강한 새누리당 지지율을 보여준다. 대북지원에 긍정적인 응답층에서는 새누리당 지지율이 33.3%, 민주통합당 지지율이 23.9%로 양당 지지율 격차가 줄어든다. 마찬가지로 같은 진보층이라도 진보층의 전통적인 입장처럼 대북지원에 긍정적인 층에서는 반대로 민주통합당 지지율이 48.5%, 새누리당 지지율이 15.2%에 그친 반면, 전통적인 진보층과 달리 대북지원에 부정적인 진보층에서는 민주통합당 지지율은 39.3%, 새누리당 지지율이 29.1%로 그 격차가 크게 줄어들고 있다.

안보위기 상황에 안보이슈별 태도의 차이는 보수층에서의 현 집권당 지지를 강화(reinforcing)하는 효과, 중도층에서는 현 집권당의 지지를 설득하는 효과(persuasion),

진보층에서는 진보성향의 정당이 아닌 보수집권당에 대한 지지로 개종시키는 효과 (conversion)를 가져올 수 있음을 보여주는 결과이다. 결국 현재 안보이슈태도에서의 변화가 한미동맹을 강조하고 장기적으로는 북한과의 교류협력을 유지하면서도 단기적으로 대북 강경대응을 취하는 박근혜 정부의 대북정책 포지션과 대응 양태에 대한 지지로 이어질 가능성이 크다는 것을 보여준다.

[그림 12] 대북지원 태도에 따른 이념성향별 정당 지지 변화



데이터 : 한국인의 정치안보의식조사(2013.4)

출처 : <EAI 여론브리핑> 제132호

## 5. 전략적 과제 : 신안보통일전략의 필요성

정부의 대북정책 추진과정에서 대중여론 차원의 인식변화에 민감하게 반응하여 국민적 지지기반을 확보하는 것은 정부의 위기대응 시 핵심적인 과제이다. 안보 위기 시 국민들의 안보 불안과 동요가 고조된 상황에서 어떤 정책 수단도 효과를 거두기 어렵기 때문이다. 따라서 국민들의 안보 불안 요인 및 이를 완화시킬 요인을 정확히 파악하여 이에 부합하는 정치적 커뮤니케이션과 정책 추진은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

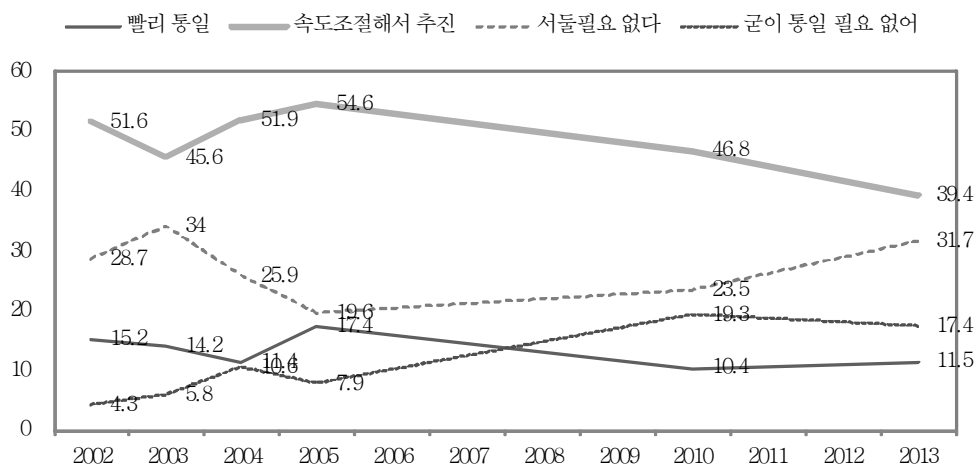
이제까지의 국민여론 변화를 보면 진보의 햇볕정책, 보수의 대북압박 정책이라는 하나의 단일한 이념적 솔루션으로 북한의 비핵화 및 불안정한 남북관계를 근본적으로 평화와 통일의 단계로 이끌 수 있다는 믿음이 크게 약화되고 있다. 전통적인 진보-보수의 해법을 탈피한 현실주의적이고 균형적인 정책 포지션의 이동이 여야 및 진보·보수진영 모두에 필요한 것은 이 때문이다. 박근혜 정부가 남북대화의 가능성을 열어 두면서도 한미동맹을 강조하고, 북한의 긴장 고조 시도에 원칙적 대응을 한 것은 이러한 변화된 안보인식 지형에 적응한 결과로 보이며, 긴장 국면에서 대화 국면으로 전환하면서 여론의 긍정적 평가는 강화될 것으로 보인다.

그러나 여전히 중요한 전략적 과제가 남는다. 첫째, 한미동맹의 강화와 남북대화 및 교류 가능성의 유지라는 상대적으로 유연한 정책 포지션 이동은 비교적 손쉬운 과제이다. 그러나 이러한 단기적이고, 정책적 차원에서의 포지션 이동이 아닌, 위기요인의 근본적 해소 및 궁극적으로 지향해야 할 통일 환경 조성이라는 전략적 목표를 마련하는 데에는 현재의 변화된 안보인식지형이 상당한 딜레마적 요인으로 작동할 전망이다. 실제로 현 정부의 신뢰프로세스가 위기대응 수준을 넘어 “핵보유국 북한”을 비핵화의 길로 이끌고 장기적으로 남북 평화 및 통일로 가는 전략적 구상과 구체적인 로드맵 수준까지 구체화되었다고 보기는 힘들다. 이러한 전략구상과 로드맵은 국민여론이 가르쳐주지 않는다. 결국 이러한 한계는 현재 한국이 ‘분단’이라는 ‘현상 유지(status quo)’를 전제로 한 안보의 강화(대북억제/한미동맹 강화론)의 과제와 ‘현상타파’를 전제한 ‘통일(남북화해)’이라는 상호 대립하는 속성을 가진 대외정책을 동시에 추구해야 하는 “안보/통일의 딜레마”로부터 비롯되고 있다(엄상윤 2012, 9-10). 기존의 보수진영이 강조한 ‘안보우선론’과 진보진영이 강조한 ‘통일우선론’에서 탈피하여 ‘안보’와 ‘통일’이라는 상충적 과제를 동시에 추진할 ‘안보·통일 병행’이라는 신안보통일전략을 구체화하는 것이 시급하다.

둘째, 군사적 대결국면에서 대화국면으로 전환하고 있다고는 하지만, 6월 12일로 예정되었던 남북당국자 회담이 회담의 ‘격’과 ‘급’ 논쟁으로 비화되며 결국 무산되는 등 본격적인 대화국면으로 가기까지는 상당한 진통이 불가피하다. 통일 자체에 대한 부정적인 여론이 강화되고 있는 것도 정부의 신안보통일전략 수립의 중요성을 부각시키는 요인이 된다. 통일을 조속히 추진해야 한다는 조기 추진론이나 2000년대 중반까지만 해도 다수 여론이었던 속도 조절론이 약화되고, 통일을 서둘지 말라는 통일 경계론과 통일을 해서는 안 된다는 불가론이 다수 여론을 점하고 있다. 주목할 점은 역시 세대별로 통일에 대한 태도에 온도차이가 있다는 점이다. 특히 20대에서 “굳이 통일할 필요가 없다”는 의견이 28.6%나 되었고, 30대에서는 19.5%로 나타났다. 통일을

서둘 필요가 없다는 의견까지 합하면 20대의 55.5%, 30대의 59.4%가 통일에 부정적이다. 젊은 세대에서 통일의 당위성이 크게 약함을 알 수 있다. 반면 굳이 통일할 필요가 없다는 의견은 40대에서 15.1%, 50대에서 12.6%, 60대 이상에서 12.6%로 상대적으로 낮았다. 북한 핵보유 시대의 개막과 반복되는 남북 간 군사적 위기 상황은 결국 안보차원에서는 북한 적대감을 키워, 평화와 통일의 사회자본이 되는 남북 간 신뢰를 스스로 갉아먹는 상충적 상황을 상당기간 지속시킬 전망이다. 이러한 딜레마의 해결은 단기적인 정책포지션의 변화로 해결될 수 없다. 새로운 통일안보전략 수립을 위한 발상의 전환이 필요한 시점으로 보인다. P

[그림 13] 통일에 대한 입장(%)



데이터 : 국방대학교 일반국민 안보의식조사(2000-2003), EAI-CCGA Global Views(2004.7), 한국인의 정치안보의식조사(2013.4)

출처 : <EAI 여론브리핑> 제132호

## | 참고문헌

- 강원택. 2010. 《한국선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여》. 파주: 나남출판사.
- 김강식. 2007. “한국사회의 남남갈등: 기원, 전개과정, 그리고 특성.” 《한국과 국제정치》 23.2. 31-59.
- 김장수. 2005. “비대칭적 활성화와 정당에 대한 상충적 태도.” 《한국정치학회보》 39.2. 145-169.
- 남궁영. 2004. “김대중 정부의 대북정책에 대한 비판적 해석.” 《국제정치연구》 7.2. 25-43.
- 서진영. 2010. “한국사회 이념갈등의 현실과 그 해결방안” 《사회통합위원회》 2010년 3월 22일 발제문.(중국정치연구실 홈페이지 <http://me2.do/F2Bbq78P> 검색일 2013.6.10)
- 엄상윤. 2012. 《한국의 안보/통일 딜레마와 파생효과 감소방안》 성남: 세종연구소
- 유성진. 2009. “상충적 태도의 유권자: 민주주의의 적인가, 이상적 유권자인가?” 김민전·이내영 공편 《변화하는 한국유권자③: 패널조사를 통해 본 18대 국회의원 총선거》. 서울: 동아시아연구원.
- 윤성이. 2006. “한국사회 이념갈등의 실체와 변화.” 《국가전략》 12.4. 163-82.
- 이갑윤. 2011. 《한국인의 투표행태》 서울: 후마니타스.
- 이내영. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가.” 《한국정당학회보》 10.2. 251-85.
- 이내영·정한울. 2007. “이슈와 한국정당지지의 변화” 《한국정치학회보》 제41.1.
- \_\_\_\_\_. 2005. “동맹의 변화와 한국인의 대미인식: 한미동맹 위기론과 대미인식 다원화 현상을 중심으로.” 《국제정치논총》 45.3.81-105.
- 정한울. 2013a. “정당태도갈등이 투표행위 변동에 미치는 영향: 18대 총선 및 19대 총선 패널조사 (KEPS) 데이터 분석을 중심으로” 《한국정당학회보》 12.1. 243-76.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “안보불감증인가? 안보의식의 변화인가?” 《EAI 오피니언리뷰》 제2013-02호.
- \_\_\_\_\_. 2012. “민주화 이후 정당 태도갈등의 심화요인 연구: 상충적 태도갈등이론으로 본 한국유권자의 정당태도 변화.” 《아세아연구》 55.4. 157-97.
- Albertson, Bethany, John Brehm, and R. Michael Alvarez. 2005. “Ambivalence as Internal Conflict.” Stephen C. Craig, and Michael D, Martinez. eds. *Ambivalence and the Structure of Public Opinion*. New York: Palgrave Macmillan.
- Alvarez, R. Michael and John Brehm. 2002. *Hard Choices, Easy Answers: Values, Information, and American Public Opinion*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Basinger, Scott J. and Howard Lavine. 2005. “Ambivalence, Information, and Electoral Choice.” *American Political Science Review* 99- 2: 169-189.
- Stephen C. Craig, and Michael D, Martinez. eds. 2005. *Ambivalence and the Structure of Public Opinion*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dalton, Russell J. 1996. “Comparative Politics: Micro-behavioral Perspective.” Robert E. Goodin and Hans- Dieter Klingemann, eds. *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford Univ. Press
- Lavine, Howard. 2001. “The Electoral Consequenses of Ambivalence Toward Presidential Candidates.” *American Journal of Political Science*. 45-4. 915-29.
- Mayhew, David R. 2000. “Electoral Realignment.” *Annual Review of Political Science*. Vol 3.



---

# 평화비용에 대한 인식 전환 : ‘소모적 비용’에서 ‘생산적 비용’으로

- I. 문제제기
- II. 평화비용의 의미와 구조
- III. 평화비용의 효과
- IV. 평화비용 지출과 평가
- V. 독일통일 과정에서의 평화비용
- VI. 맺음말

# 평화비용에 대한 인식 전환 : ‘소모적 비용’에서 ‘생산적 비용’으로



김 영 윤

현 (사)남북물류포럼 회장  
통일연구원 명예연구위원  
동북아평화협력연구소 이사장  
전 독일 브레멘 시 세계경제연구소 연구원  
통일연구원 북한 경제연구센터 소장

## I. 문제제기

- ⊙ “평화를 원한다면 전쟁을 준비하라”라는 말은 지극히 모순된 말임.
  - 평화를 전쟁, 폭동과 같은 폭력의 부재 등 국방에만 초점을 맞추었을 경우, 오히려 평화를 지켜내지 못할 가능성이 더 큼.
- ⊙ 분쟁과 갈등을 평화적으로 해결하는 제도를 확립하고, 상호협력을 통해 공영할 수 있는 제도화된 평화(institutionalized peace)가 평화 창출을 위해 더 중요함.
  - 이런 점에서 평화는 대결적이고 파괴적인 상호 작용을 협력적이고 발전적인 관계로 전환시키는 과정이라고 할 수 있음.
  - 평화를 이루기 위한 새로운 관계 설정은 강요가 아닌 자발적인 참여, 위계질서가 아닌 평등, 참여, 존중, 상호변영이 되어야 할 것임.

- ⊙ 지난 2012년 12월 이후 남북한 관계는 북한의 미사일 발사와 핵실험에 대한 제재, 군사훈련에 대한 보복 등 일촉즉발의 긴장관계가 유지되면서 상호 대결과 복종을 강요하는 기싸움의 연속이었음.
- ⊙ 만약 이 과정에서 남·북한 간 전쟁이 발생, 한반도의 평화가 파괴될 경우 우리가 부담해야 할 경제·사회적 비용은 막대함.
  - 비록 소규모 국지전이라고 하더라도 그동안 쌓아온 한국 경제의 붕괴를 가져올 수도 있음.
  - 한국 경제의 붕괴는 생산기반의 파괴와 외국 자본의 철수 등 경제의 대혼란을 야기할 것임.
- ⊙ 이는 남한이 쌓아올린 경제적 토대를 한꺼번에 허물어뜨릴 것인 바, 적극 회피해야 함.
- ⊙ 가능성은 낮지만 북한의 갑작스런 붕괴에 따라 추진될 수밖에 없는 남한 주도의 통일도 남한에게 막대한 부담을 안겨줄 것임.
  - 인구 규모와 국민 소득 면에서 서독이 안았던 부담보다도 12배 이상이 될 것임.<sup>1)</sup>
- ⊙ 남북한 간의 적대적 관계의 연속도 자원과 인력분야의 협력을 통한 잠재적 이익창출을 포기하는 것과 같기 때문에 막대한 손실을 발생시키는 것과 같음.
- ⊙ 이 글은 남북관계에서 평화를 위해 발생하는 비용이 소모적 비용이 아닌, 궁극적으로 남북한의 통일을 위한 생산적 비용이라는 점을 제시하고 이에 대한 인식을 고취시키는 데 목적이 있음.<sup>2)</sup>

---

1) 인구 규모 면에서 2배 이상, 국민 소득 면에서는 6배 이상을 부담하게 됨으로써 총 12배 정도 높은 부담이 따를 것으로 예상

2) 본 발제문은 필자가 통일연구원 재직 시 공동작성한 정책건의서, “평화비용의 의미와 실익”(2005, 통일연구원)을 바탕으로 작성되었으며, 그 내용을 크게 수정·보완한 것임.

## II. 평화비용의 의미와 구조

### 1. 평화비용과 분단 및 통일비용

- 평화비용은 평화를 창출하기 위한 비용으로 단순한 지출이 아닌, 지출에 따르는 반대급부로서의 편익을 수반하는 비용임.
  - 남북통일에 대비하는 사전적(事前的) 비용으로 소위 말하는 ‘퍼주는 비용’이 아닌 통일을 위해 오히려 남한에게 이익이 되는 ‘퍼오는 비용’이라고 할 수 있음.

〈표-1〉 평화비용의 의미와 편익

구분	협의적 평화비용	광역적 평화비용
의미	통일 이전 한반도 평화 유지와 정착을 위해 지불하거나 지불되어야 하는 대북한 비용, 주로 정치·군사적 비용을 총칭	남북관계개선 및 통일을 위한 비용
범주	한반도 전쟁 위기 억지 및 해소, 안보 불안 해소를 위해 작·간접적으로 지출하는 모든 형태의 비용	남북경협 및 대북 지원에 소요되는 비용을 포함, 사회·문화교류를 위한 비용 등
편익	①경제적 통일편익: 남북한 지역의 분단비용 소멸 및 남북한 경제통합에 따르는 편익 ②비경제적 통일편익: 분단해소로 인한 안보불안해소 및 전쟁위기 해소의 정치·군사적 편익, 이산가족 문제 해결을 비롯한 북한 지역주민의 인권·자유 신장의 인도적 편익, 학문·문화적 발전과 관광·여가·문화서비스 기회향상 등 사회·문화적 편익 등이 있음.	

- 남북경협 및 대북한 교류협력에 소요되는 대부분의 비용이 이에 속하며, 남북한 통일의 선(先)투자적 성격을 지님.
  - 북한의 사회간접시설과 관련된 비용은 통일에 따라 소요될 비용을 절감할 수 있음은 물론, 북한의 경제발전을 도모할 수 있음.
  - 이와 관련된 대부분의 지출이 남한의 물자 내지 물품으로 제공되기 때문에 남한 기업의 부가가치 창출을 도모하게 됨.

- ⊙ 평화비용은 분단을 유지하기 위해 필요한 비용(분단비용)과는 성격이 크게 다름.
- ⊙ 분단비용은 분단으로 인해 치러야 하는 대가, 한반도 분단의 결과인 남북한 사이의 대결과 갈등으로 발생하는 유형·무형의 소모성 비용이라고 할 수 있음.
  - 국가가 분단된 상태에 처해 있기 때문에 발생하는 일체의 기회비용
  - 경제적 관점에서 볼 때, 분단 상태로 말미암아 외부로 명백히 드러나는 정부 지출 형태 등으로 치르게 되는 명시적 비용(Explicit Cost)과 분단 상태로 말미암아 사실상 상실할 수밖에 없는 기회 가운데 최고 가치로서의 암묵적 비용(Implicit Cost)을 합산한 모든 기회비용(Opportunity Cost)을 들 수 있음.
- ⊙ 분단 상태가 해소될 때 비용발생 원인이 소멸하게 되며, 이 경우 그 만큼의 ‘이득’이 발생하는 것으로 이해 할 수 있음.

〈표-2〉 분단비용의 의미와 구분

특징 \ 종류	유형적(명시적) 분단비용	무형적(암묵적) 분단비용
통일이 되는 순간부터 소멸	군사비, 이념 및 체제 유지비, 외교·행정비 등 분단 관리를 위해 직접 지불해야 하는 비용	분단으로 인해 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 발생하는 기회비용

- ⊙ 반면, 통일비용은 주로 통일 이후 남북한 간의 실질적 통합하기 위해 지출하는 비용이라고 할 수 있음.
  - 통일 이전 평화비용의 지출이 많을수록 통일 후 통일비용이 줄어들 수 있음.

〈표-3〉 통일비용의 의미와 편익

의미	통일에 따른 남북한 간의 격차 해소 및 이질적인 요소를 통합하는데 소요되는 정치·경제·사회·문화적 통합비용
종류	통일방식과 통합과정의 양상에 따라 크게 달라질 수 있으나, 일반적으로 위기관리비용, 경제재건비용, 제도통합비용, 사회보장비용 등으로 구분할 수 있음.

## 2. 평화비용의 범주

- ⊙ 평화비용은 지불 주체 및 그 성격에 따라 다양한 형태가 존재할 수 있음.
  - 지불 주체에 따라 정부와 민간, 성격에 따라서는 경제적 비용과 비경제적 비용으로 구분
- ⊙ 평화비용을 정부가 지불해야 하는 경제적 비용(재정지출)으로 상정할 경우, 다음과 같은 네 가지 비용, 즉 ① 평화정착(안보환경개선) 비용, ② 북한경제 안정화 비용, ③ 남북경협 활성화 비용, ④ 통일대비 경제투자 비용 등으로 분류 가능함.

〈표-4〉 평화비용의 범주

구분	의미	사례
평화정착 (안보환경 개선) 비용	남북한 사이의 전쟁위기 해소 및 특수한 정치·안보적 이해관계 해결 등 한반도 평화정착을 위해 지출해야 하는 비용.	북한 핵문제, 남북 이산가족 상봉, 남북 자 송환 등과 같은 남북한 문제를 해결하기 위해 소요되는 비용 등
북한경제 안정화 비용	북한경제의 침체 또는 갑작스런 사태로 인한 탈북자 발생, 북한체제의 불안정성 증대로 인한 한반도 긴장 고조 등 예상하지 못한 상황을 미연에 방지하기 위해 북한에 제공되는 경제적 비용	① 식량, 비료, 의료품, 기초 생필품 등의 대북 인도적 지원에 소요되는 비용, ② 북한경제의 안정화를 위해 제공하는 현금·현물 차관이나 무상지원 비용, ③ 국제사회의 대북 지원 유도를 위해 정부가 행하는 지불보증이나 차관 주선 등 기타 대북한 경제협력 비용 등
남북경협 활성화 비용	민간 기업의 대북 진출 촉진과 북한 내 사업여건 개선을 위해 지출되는 비용. 예를 들어 대북 진출 기업 또는 남북경협 관련 민간 기업에 대한 직접적인 보조금 등을 포함, 북한 지역 내 민간기업의 사업 환경을 개선하는 비용,	대북 투자기업의 사업여건 개선을 위한 제도적 장치 및 북한 인프라 개발, 북한 인적자원(노동력) 개발 및 교육 지원, 북한 관료 등의 시장경제 교육 비용 등
통일대비 경제 투자비용	통일에 대비, 남북한 사이의 경제적 격차를 줄이기 위한 일체의 대북 개발협력 비용,	정부가 주도하는 북한 인프라 구축 등 개발 프로젝트: 통일한국의 자산으로 귀속

### Ⅲ. 평화비용의 효과

#### 1. 경제적 효과

- ⊙ 평화비용은 그 지출에 따라 여러 가지 실익을 발생시킴.
  - 한반도 전쟁위기 해소, 남북한 군사적 긴장 완화, 남북한 안보협력 가능성이 증대되는 정치·군사적 실익
  - 북방경제 효과, 동북아 공동시장 창출, 국가 신인도 증대, 국제자본의 대북투자 등 경제적 실익
  - 냉전문화 극복, 민족자존 회복, 동북아 경제중심 국가로서의 역할 강화, 민족공동체 회복 등의 사회·문화적 실익을 얻을 수 있음.
- ⊙ 대북 인도적 차원의 지원(예: 식량·생필품 지원)은 비록 소멸하는 비용이지만, 북한 주민의 남한에 대한 인식 제고 등을 통해 한반도 긴장완화와 평화 정착에 기여한다는 점에서 무형의 분단비용 감소라는 편익을 수반
  - 평화비용의 경제적 실익은 국가 신인도 제고에 따른 부가가치 창출, 대북 투자자 산 보호 및 투자 수익 제고, 통일비용 절감과 신규 투자기회 창출 등을 들 수 있을 것임.
- ⊙ 경제적 효과에 대한 규모는 기본전제와 가정에 따라 크게 다를 수 있고, 총체적 파악 대상의 불명확성 때문에 거의 불가능함.

#### 가. 국가 신인도 제고에 따른 부가가치 창출

- ⊙ 평화비용의 지출로 얻을 수 있는 직접적이고 중요한 실익은 남북한 사이의 군사적 대치, 북한 핵문제 등 한반도의 불안정과 연관된 ‘컨트리 리스크’의 감소가 가져오는 국가 신인도 증대와 이와 직결된 제반 국가 부가가치 창출임.
  - 평화비용 명목의 안보환경개선 비용과 북한경제 안정화 비용, 남북경협 활성화 비용을 포함, 북한경제의 회복과 성장에 이바지하는 모든 비용 등은 한국의 ‘컨트리 리스크’를 감소시켜, 국가 신인도 제고에 기여

- ⊙ 국가 신인도 증대에 따라 창출되는 경제적 효과는 해외자금 조달비용의 절감, 국가자산가치의 증대, 해외자금유입 규모의 증대 및 형태 개선을 유발할 수 있을 것임.
- 국내외 증권시장에서의 한국 기업의 가치(주가) 상승에 따른 국가 자산가치의 증대, 해외투자자금의 유입 형태도 장기투자자금, 생산부문 직접투자자금 유입의 활성화를 도모할 수 있음.
- ⊙ 국가신용등급의 상승은 또한 해외자본 조달에 따른 이자율을 감소시켜 외화획득과 같은 효과를 나타냄.
- 신용등급 1단계 상승 시 외채이자율은 0.4% 내지 0.5%포인트 하락시키는 효과
- 한국의 대외 부채가 2012년 말 현재 4,136억 달러를 감안하면, 년 간 약 18.6억 달러의 이자 지급비용 절감 효과를 가지는 것과 동일

## 나. 대북 투자자산 보호

- ⊙ 평화비용 지불의 직접적 효과로 대북 투자자산에 대한 보호를 들 수 있음.
- 남한의 대북 투자(북한 내 실물자산 취득 및 각종 사업권이나 인·허가권과 같은 무형자산에 대한 투자)는 현대아산만 하더라도 10억 달러 이상에 달함.
- ⊙ 그러나 남북한 관계가 위기상황에 처할 경우, 대북 투자자산의 동결 또는 무효화 될 가능성이 크며, 이에 따라 대북 투자 남한의 기업들은 심각한 재정적 어려움에 처할 것임(현 개성공단 사례).
- ⊙ 이런 점에서 평화비용의 지출은 남한의 대북 투자자산을 보호하고, 북한의 남한 자산몰수 등과 같은 위험을 차단하는 효과를 가짐.

## 다. 투자 수익률 제고 및 북한 경제의 대중국 의존도 저하

- ⊙ 평화비용의 지출은 기업의 대북 투자와 관련, 장단기 투자수익을 극대화하는 효과를 발휘할 것임.
- ⊙ 단기적으로는 기업 활동과 관련된 북한 인프라의 정비, 북한 노동력 교육·개발,



북한 경제의 시장화 촉진에 따른 이익 및 남북경협 제도화를 통한 북한산 물품의 국내 반입 증대 등의 실익을 얻을 수 있음.

- ⊙ 장기적으로는 기업의 북한 내 활동 확대와 이미지 제고 등으로 향후 성장이 예상되는 북한시장에 대한 선점효과를 얻을 수 있으며, 더 나아가 북한 경제의 대중국 의존도 방지 등의 효과도 얻을 수 있음.

#### 라. 통일비용의 절감 및 부담 경감

- ⊙ 평화비용의 지출은 통일 시 지출해야 할 한국의 지출을 시기적으로 분산, 그 부담을 경감시키는 효과를 갖게 함.
  - 이는 통일 이전 이미 남북한 간 경제적, 제도적 격차를 줄여, 전체 통일비용의 규모를 줄이는 효과를 가지고 올 것임.
- ⊙ 그 외 평화비용을 통한 통일비용의 절감은 구체적으로 다음과 같은 효과를 나타낼 것임.
  - 첫째, **통일 한국 자산 총액 제고**: 북한지역에 도로, 철도, 항만 등 주요한 사회간접자본시설을 통일 이전 미리 건설함으로써 통일 시점에 이르렀을 때, 통일한국의 자산 총액을 제고하는 효과를 발생시킴.
  - 둘째, **남북한 제도격차 해소**: 통일 이전 북한의 사회·경제·문화·교육 등 제반분야의 제도를 남한의 제도와 점진적으로 통합시킴으로써 통일 이후 남·북 간 제도통합비용을 절감
  - 셋째, **남북한 경제격차 해소**: 통일 이전 북한 지역 경제개발을 통해 남북한 사이의 경제격차를 해소해 나감으로써 통일 한국이 북한지역 개발에 대한 경제적 비용을 절감

#### 마. 신규 투자기회 창출

- ⊙ 평화비용 지출을 통해 ‘북한특수’ 효과를 기대할 수 있음.
  - 북한 시장을 남한의 경제권 내에 포괄시킴으로써 남한 기업에게 새로운 투자처를 제공해 주는 효과를 가짐.

- 더 나아가 한반도에 북방경제 시대의 도래를 앞당기는 계기로 작용할 것임.
  - 북한을 거점으로 중국, 러시아 등 동북아 국가 간 새로운 경제협력이 추진될 수 있기 때문에 한반도가 동북아라는 새로운 활로와 시장을 개척할 수 있어 동북아 국가 경제의 중심적 역할을 발휘하게 하는 계기를 마련해 줄 수 있을 것임.

## 2. 비경제적 효과

### 가. 정치·군사적 효과

- 평화비용의 지출을 통해 남북한 간 정치·군사적 차원의 문제해결(예: 핵문제 등)에 접근할 경우, 한국이 얻을 수 있는 실익은 다양함.
  - **국가이미지 제고:** 한국이 한반도, 동북아의 “평화”와 “공동 번영”을 국제사회에 실천하는 모습을 보임으로써 다른 국가들로 하여금 그와 같은 가치 추구에 대한 지지와 동참을 이끌어낼 수 있음.
  - **한반도 전쟁위기의 해소:** 평화비용지출과 관련된 대북 경제협력은 북핵 문제와 관련된 한반도에서의 전쟁 발발 가능성을 해소하는 데 긍정적 역할을 할 수 있을 것임.
  - **동북아 다자안보협력의 실현:** 평화비용 지출은 역내 국가들이 북한 핵문제 해결에 동참하게 하는 역할을 함으로써 동북아 안보협력에의 관심을 제고하는 계기를 마련할 것임.

### 나. 사회적 효과

- 평화비용 지출은 다음과 같은 사회적 차원의 효과도 창출할 것임.
- 남한 경제에 대한 북한 주민들의 인식을 바꾸는 계기가 될 것임.
  - 현재 북한에는 중국으로부터의 정보유입, 남한의 식량지원 사실에 대한 인식, 남한 방송을 청취하는 사람들의 경험 전달 등을 통해 남한이 잘 산다는 인식이 빠르게 확산되고 있는 바, 이와 같은 정보유입은 북한 주민의 대남 인식을 바꾸는 결과를 가져올 것이 분명함.

- ⊙ 남북 이질성 극복에도 크게 기여할 것임.
  - 남한의 대북 지원 사실이 북한 주민의 대남 긍정적 인식을 창출함으로써 남북 주민간의 이질성 완화에 기여할 것임.
  
- ⊙ 북한 주민의 대남 심리적 의존도를 제고할 것임.
  - 평화비용지출을 통해 생활과 직결된 분야의 대북 지원(예: 생필품, 원자재 등)은 궁극적으로 북한 주민의 대남 동포애를 갖게 하는 계기로 작용할 것임.

## IV. 평화비용의 지출과 평가

### 1. 평화비용 지출 규모

- 김대중 정부(1998년부터)에서 이명박 정부 임기 중반인 2010년 6월까지의 대북 총 송금액
  - 김대중 정부: 13억 4,500만 달러(약 1조 5,000억 원): 금강산 관광대금 4억 2,000만 달러, 교역대금 4억 7,600만 달러, 현대의 포괄적 사업대가 4억 5,000만 달러
  - 노무현 정부: 14억 1,000만 달러(약 1조 6,000억 원): 금강산 관광대금: 1억 2,500만 달러, 개성공단: 4,100만 달러, 교역대금 12억 4,000만 달러
  - 이명박 정부: 7억 6,500만 달러(약 8,600억 원) 관광대금: 1,800만 달러, 개성공단: 8,700만 달러, 교역대금 6억 6,000만 달러 등

〈표-5〉 대북 송금 총액

	김대중 정부 (1998~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2010.6)
금강산 관광대금	4억2,000만 달러	1억2,500만 달러	1,800만 달러
교역대금	4억7,600만 달러	12억4,000만 달러	6억6,000만 달러
개성공단	-	4,100만 달러	8,700만 달러
포괄적 사업대가	4억5,000만 달러	-	-
총계	13억4500만 달러	14억1000만 달러	7억6,500만 달러

자료: 한나라당 진영 의원 제공, 조선일보, 2010.10.5. 보도

⊙ 역대정부별 대북지원액<sup>3)</sup>

- 김영삼 정부(1995~1997): 2,314억 원 (연평균 1인당: 1,694원)
- 김대중 정부(1998~2002): 8,396억 원 (연평균 1인당: 3,652원)
- 노무현 정부(2003~2007): 1조 8,908억 원 (연평균 1인당 7,846원)
- 이명박 정부(2008~2012): 2,575억 원 (연평균 1인당 1,035원)

〈표-6〉 연도 별 대북 지원액 (단위: 억 원)

		95	96	97	98	99	00	01	02	03
정부차원	무상지원	1,854	24	240	154	339	978	975	1,140	1,097
	식량차관	0	0	0	0	0	1,057	0	1,510	1,510
민간차원(무상)	민간차원(무상)	2	12	182	275	223	387	782	576	766
총액		1,856	36	422	429	562	2,422	1,757	3,226	3,373
		04	05	06	07	08	09	10	11	12
정부차원	무상지원	1,313	1,360	2,273	1,983	438	294	204	65	23
	식량차관	1,359	1,787	0	1,505	0	0	0	0	0
민간차원(무상)	민간차원(무상)	1,558	779	709	909	725	377	200	131	118
총액		4,230	3,926	2,982	4,397	1,163	671	404	196	141

자료: 통일부

⊙ 연도별 대북지원액 중 두 번째로 높았던 2004년의 대북 지원 약 4,230억 원은 국민총소득(GNI) 780조원의 0.054%, 정부 예산 134조원의 0.316%에 해당되는 수준이었음.

- 2004년 해외 개발도상국을 상대로 한국이 지원한 공적개발원조(ODA)가 4.2억 달러(GNI의 0.06%)에 달했음을 볼 때, 대북 지원은 이 보다 약간 하회하는 수준을 유지한 것이었음.

3) 임기 중반 남한 주민의 수로 지원액을 나누어 연 평균한 금액

〈표-7〉 대북 지원 현황



- 일반적으로 평화비용의 지출이 높았던 정권하에서 남북관계개선 및 한반도 상황의 안정적 관리가 제고된 것으로 평가됨.
- 2000년 남북정상회담 개최 이후 남북대화는 크게 늘어났으며, 남북한 간 인적 및 물적 왕래가 크게 증가
- 이와 같은 남북의 만남은 각종 경협사업의 추진 및 상호비방 행위 중지 등 한반도 상황의 안정적 관리를 위한 제도적 장치 마련에도 기여
- 남북 간 철도 및 도로 연결, 개성공단건설, 금강산 관광특구개발이 이루어짐으로써 군사적으로 민감한 MDL-DMZ가 부분적으로 개방되는 결과를 가져왔음.

〈표-8〉 남북 인적 및 선박 왕래현황



- ⊙ 평화비용의 지출은 북한의 변화를 촉진하는 데에도 기여
  - 북한 주민들의 의식변화: 북한 주민의 남한 경제발전상 인정
  - 북한 주민의 자본주의적 사고 확산: 시장 친화적인 마인드 형성(“에누리,” “떨이” 등 상거래 흥정 발생 및 손님 유치 경쟁, 거래수단으로서의 화폐 사용, 시장의 공식 인정 및 시장경제 요소 도입, 시장기능의 공식적 활용 강화, 농촌관리방식의 전환 관련 경제운용방식의 변화, 공장·기업소의 경영자율권 확대 등)
- ⊙ 평화비용의 지출증가는 남한 경제에도 긍정적인 기여(한국의 국가위험도 감소)를 한 것으로 평가됨.
  - 국제신용평가기관인 영국 피치사(社)는 2005년 10월 24일 한국의 국가신용등급을 ‘A’에서 “A+”로 한 단계 상승시켰는데, 이는 외환위기 때의 ‘B-’보다 11단계가 오른 것으로 그 만큼 한반도의 안보위험성이 줄어든 것에 기초한 것이라고 할 수 있음.<sup>4)</sup>
  - 국가신용등급 개선은 향후 해외투자자들의 투자심리를 호전시켜 해외자본의 유입 증가를 통한 국내 경제의 활성화에 기여.

## 2. 평화비용과 금강산 관광

- ⊙ 금강산 지역은 북한의 대표적 군사시설들이 있던 곳이었음.
  - "북한군 동부지역전선사령부, 제1군단 사령부(내금강지역), 동부지역전선 군수 보급창, 금강산 주봉인 비로봉 정상에는 동부 휴전선 남쪽 60km까지 관측할 수 있는 전략 관측소와 각종 레이더기지 그리고 미사일부대들이 배치되어 있었음.
  - 장전항은 남쪽으로 침투하는 각종 공작선과 잠수함들이 기항하는 대남한 최전방 군항임.
- ⊙ 금강산은 남한 주민에게는 관광지에 불과하나, 북한의 입장에서는 천혜의 군사기지임.

---

4) 국제신용평가사인 무디스 2013년 4월 8일 북한의 영변 원자로 재가동 결정은 한국 신용등급에 부정적이라고 밝힘. 무디스는 “한국 정부의 새로운 태도는 북한이 도발할 경우 억지자로서 행동에 나설 것인지 혹은 그로 인해 군사적 보복이라는 소용돌이에 빠지는 결과로 이어질지에 관한 불확실성을 키운다”고 지적 (헤럴드 경제 2013.4.8)

- 한국 전쟁 당시 휴전을 앞두고 엄청난 희생을 감수하면서 공방을 벌인 군사적 요충지였으며, 고성항은 대남 잠수함 기지로 이용되었음.
- 북한은 매달 100만 달러의 현금수입을 위해 그 심장부를 개방한 것이라고 할 수 있음.

### 3. 평화비용과 개성공단

- ⊙ 개성공단은 “북한의 전략적 군사시설을 경제시설로 만들고 북한으로 하여금 심리적으로 남한에 의존하게 만든” 점에서 평화와 경제의 대표적 선순환 사례임.
  - 남북한 경제도 살리고, 평화의 꿈도 함께 나누는 상생의 프로젝트라고 할 수 있음.
- ⊙ 유사시 서울과 수도권의 가장 큰 위협이 되었던 개성주변 군 시설 및 주요 무기들을 10~15km 가량 후방 배치됨으로써 전쟁 발발 시 북한 군대의 작전을 10분 이상 지연시키는 효과를 지님.
  - 방어적 차원에서는 사실상 개성을 포기한 것과 다름없음.
  - 개성공단이나 금강산과 같은 남한 지역을 북한에 제공하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었을 것임.
- ⊙ 더구나 개성은 북한의 제 2도시로 남북한을 군사적으로 잇는 가장 주요한 경로
  - 남한이나 북한이나 가장 많은 군 전력과 화력이 집중되어 있는 지역
- ⊙ 실제 판문점과 개성에 이르는 일대는 인민군 2군단 산하 6사단과 64사단 그리고 62포병여단이 주둔하고 있는 전략지역임.<sup>5)</sup>
  - 6사단은 개성을 둘러싸고, 그 주변에 위치한 송악산·오공산·진봉산에 걸쳐 4개 보병연대와 1개 포병연대, 탱크대대와 경보병 대대 주둔
  - 전쟁 발발 시 송악산에는 최고사령부, 진봉산에는 2군단사령부 감시소 설치
  - 62포병여단이 보유하고 있는 장사정포는 사정거리 40km를 초과, 서울 용산까지 포격이 가능

5) 황일도, '개성공단 개발로 휴전선 사실상 북상', 신동아, 2004년 1월 호.



- ⊙ 개성공단의 건설로 북한의 공격무기들이 10km이상 후방으로 물러난 것으로 확인됨.
- ⊙ 개성공단 북한 근로자에게 지급하는 임금은 노동에 대한 정당한 대가로서의 평화 비용임.
  - 기업은 근로자들의 노동숙련도, 의사소통의 용이성, 상대적으로 저렴한 임금이라는 재산성에 의거 투자
  - 북한 근로자의 개성공단 근무는 이들의 대남 우호적인 심성을 견지하게 하는 효율적 방법
  - 임금을 “퍼주기”의 대상으로 보는 일부 남한 주민의 생각은 잘못된 발상임.

#### 4. 남북관계 단절비용

- ⊙ 평화창출에 역행하는 남북관계 단절은 경제·사회적으로 큰 부담을 안겨주는 것으로 나타남.
- ⊙ 경제적 부담:
  - 금강산과 개성공단 및 평양을 비롯한 북한 내륙지역에 경제교류·협력 사업을 위해 투자한 시설과 사업권 등 투자금액의 무위: 금강산을 포함한 대북 사업을 위해 투자한 금액 1조 8천억 원(사업권 및 사회간접자본 사업 취득권 포함)
  - 개성공단의 경우, 사회간접자본 구축 6,600억 원, 공단부지 조성 등 3,100억 원, 입주기업 투자 4,500억 원 등 총 1조 4천여억 원의 손실, 개성공단 입주기업 협력업체 등의 손실
  - 개성공단사업은 2008년 기준, 연 2억 5,000만 달러의 매출에 8.8억 달러의 생산 유발효과와 7,500명의 남측 일자리 창출효과를 가져왔던 것(현대경제연구원, 2009)으로 제시
  - 개성공단 2단계 진행 시 남한 경제는 한 해 84조 원의 생산과 24조 원의 부가가치를 창출할 수 있으며, 10만 명 이상의 남한 인력을 고용할 수 있는 효과를 창출
- ⊙ 북한이 카리콜브 훈련이 시작되면 정전협정을 백지화하겠다는 등 핵을 언급하며 위협하기 시작한 2013년 4월 6일부터 9일까지 한국 유가증권시장에서 증발한 시

가총액은 492억 2,000만 달러(약 56조 원)로 이 전체가 북한 리스크 때문이라고 볼 수는 없으나, 지정학적 리스크가 상당히 큰 영향을 주었을 것으로 평가

- 북한 미사일 발사 때 최대 하락폭은 7.1%, 핵실험 때는 6.6%, 연평도 포격 등 국지전 때는 8.5%에 달한 것으로 밝혀졌음(우리투자증권 분석).

○ **교역중단손실:**

- 남북교역의 단절은 부가가치의 상실이자, 국부의 손실로 이어짐.
- 교역은 국가 후생증대의 직접적 수단으로 남북교역은 남북한이 생산한 부가가치의 총체임.
- 반출은 남한 인력의 고용을 통해 생산된 부가가치의 총액인 반면, 북한에서 반입한 물품은 국내 시장에서 새로운 부가가치 창출을 위한 기초가 됨.
- 반입 금액의 평균 4배 이상이 최종 소비규모로 늘어나는 바, 이 과정에서 국가는 세금을 매기고 재정수입으로 얻게 됨.
- 남북교역의 단절은 내수경제에도 영향을 미쳐, 반입 의존도가 높았던 북한산 수산물이나 모래 등은 국내 가격의 앙등을 가져옴으로써 전반적 사회후생을 축소시키는 효과를 가짐.

○ **국방비 증가에 따른 경제적 부담:**

- 남북관계가 단절되어 긴장이 고조될 경우, 국방비 증액<sup>6)</sup>의 압력이 커질 수밖에 없으며, 무기구입에 대한 압박이 커짐.
- 국방비가 단순히 증대되는 차원을 넘어 국민복지 향상 등을 위해 써야 할 돈을 줄여야 하는 결과가 될 수도 있으며, 기술 개발이나 기타 사회발전에 크게 기여할 수 있는 자금과 인력이 비생산적인 부문에 사용됨으로써 효율적 경제성장과 발전을 저해하는 역할을 함.
- 한국의 군전력을 방어형에서 공격위주로 전환할 경우, 필요한 추가 군사비는 27조 원 가량이 되는 것으로 추산, 이는 한 해 남한 국방비와 거의 맞먹는 금액임.
- 반면, 지난 남북경협 20년의 성과로 국방 부문에서는 약 181억 6,000만 달러의 비용이 절감(현대경제연구원, 남북경협 20년의 성과와 과제, 2008.9)

---

6) 천안함 피격사건 이후 서해 5도의 전력 강화를 위해 2011년 2,600여억 원을 국방비를 증액함으로써 국방예산안은 약 31.5조원으로 증가, 전체 예산에서 차지하는 비중도 5.9%에서 6.6%로 확대

## VI. 독일 통일 과정에서의 평화비용

### 1. 서독의 대(對)동독 평화비용: 내용 및 특징

- ⊙ 대동독 평화비용은 경제, 사회, 문화 및 인도적 차원 등 여러 분야에서 재정적 지원과 이전 지출의 형태로 이루어졌음.

#### 가. 재정적 지원

- ⊙ 재정적 지원은 ① 양독 간 채무청산용 차관인 스윙(swing)이라는 신용공여제도, ② 내독교역 범주 내 상업대부, ③ 은행차관을 통한 재정지원 등의 형태로 이루어졌음.
- ⊙ **신용공여제도:** 교역과 관련, 반출과 반입이 서로 상계되도록 함으로써 상품의 수출능력이 비교적 열세에 있던 동독에 유리하게 작용했음.
  - 일정한 한도 내에서 신용으로 초과 구입이 가능할 수 있도록 했으며, 한도액을 점진적으로 증가시켰음.
  - 1959~1968년: 매년 2억 마르크, 1969~1975년: 매년 대서독 동독 수출량의 25%, 1976~1982년: 매년 8억5천만 마르크에 달했음.
- ⊙ **상업대부:** 내독거래에 참여하는 동독기업체가 ‘베를린협정’에 의해 서독이나 서베를린에 있는 은행으로부터 상업용 용자를 신청할 수 있게 함.
- ⊙ **은행 차관을 통한 재정 지원:** 1983년과 1984년 서독 정부의 주선으로 동독에게 제공한 대규모 재정적 지원을 대표적 사례로 들 수 있음.
  - 대동독 차관규모는 1983년 10억 마르크, 1984년 9억 5천만 마르크로 유럽 금융시장에서의 통상금리와 상환기간으로 제공
  - 본 차관으로 동독은 상환기일이 도래한 구 채무를 일시에 변제, 대외채무구조의 개선과 함께 대외신용도를 제고시킬 수 있었음.

- 주민들은 생필품 확보에 필요한 대서방 교역도 증가시킬 수 있었음.
- 서독은 동독에게 차관에 대한 협상개시 조건으로 먼저 동·서독 간 국경에서 여행 규제 완화와 총격사살 행위 금지를 요구
- 이어 인적·통신교류의 확대 및 당시 동서독 간 협정체결이 안 된 분야(환경, 문화, 교육 등)의 회담 개최를 재정 지원의 조건으로 관철
- 동독에 제공한 차관의 반대급부로 동서독 간 국경선 통행절차가 개선되었을 뿐만 아니라 국경선 통제방식이 온건한 방향으로 변화되었음.
- 국경통과 시 강제로 징수하는 강제교환(Zwangsumtausch) 금액도 인하(25마르크에서 15마르크)되었음.
  - 서독 국민에 대해 연간 최고 30일간의 동독 체류허가기간을 45일까지 연장하는 등 여행과 관련된 편의조치가 확대되었음.

## 나. 이전 지출

- 대동독 이전 지출은 일정 목적을 위해 동독에 지불하는 금전적 지원(현금지원)으로 정부 차원에서는 주로 통행 및 통신부문에서 이루어졌음.
- 예를 들어 베를린 통행과 관련, 개별여행자에게 부과하는 통행료 및 도로사용료를 서독정부가 일괄적으로 부담<sup>7)</sup>
  - 서독 주민의 베를린 출입을 위해 1972~89년간 서독정부가 일괄지불방식으로 부담한 통행료는 당초 동서독 정부의 합의금 11억6천만 마르크보다 훨씬 많은 78억 마르크에 달했음.
  - 이와는 별도로 도로사용료로 약 5억 마르크(1980~89년 동안 년 5천만 마르크)를 지불했음.
  - 이에 대한 반대급부로 동독은 국경통과 시 수속절차를 완화, 상당한 시간상의 편의를 제공

---

7) 동서독은 1971년 9월 3일 4대국 협정을 체결, 베를린 통행료 사용에 따른 수수료의 일괄지불을 규정했음.

- ⊙ 그 외 동독의 교통시설 건설에도 참여
  - 동독으로의 통행조건이 완화되면서 급증하는 통행량을 감당하기 위해 서독은 통행로를 개선할 필요성을 인식하고, 서독과 베를린을 잇는 통행로 신설·보수·확장에 재정적인 지원을 했음.
  - 여기에는 1975년 12월 19일 동서독 교통합의에 의한 베를린~헤름슈테트 간 고속도로 건설과 1978년 11월 16일 동서독 교통합의에 의한 함부르크~베를린 간 고속도로 건설,<sup>8)</sup> 동독의 철도역사 신설, 객차 증설, 수상통행로 정비, 운하 건설을 위한 지원 등을 들 수 있음.
  
- ⊙ 그 밖에도 서독을 여행·방문하는 동독 주민에게 1인당 100마르크의 환영금(Begrüßungsgeld)을 비롯, 여행경비(Reisegeld), 의료지원(Krankenhilfe), 서독 여행 도중 사망하는 경우의 지원(Hilfe im Todesfall) 등이 있었음.
  
- ⊙ 민간 차원의 이전 지출 형태로는 교역 외 서독주민의 동독 가족·친지 등에 대한 현물 공여, 동독지역을 방문하는 서독인의 강제교환금과 비자수수료 지불, 동독 통행로상에 설치된 면세상점(Intershop)에서의 서독 주민의 물품구입에 따르는 현금 지불 등을 들 수 있음.
  
- ⊙ 1972년 동서독 간의 기본조약 체결 이후 통일 전까지 서독이 동독에 제공한 물질적 지원은 현금을 포함, 총 1,044억 5천만 마르크(약 62조 4,000억 원)에 달했음.
  - 이 중 정부차원의 지원은 약 268억 5천만마르크로 연평균 15억 마르크 정도였으며, 민간차원에서는 약 748억 마르크, 연평균 44억 마르크였음.

---

8) 이는 기본조약 체결이후 동·서독간에 합의된 지원으로 동독은 서독 연방정부의 호의에 대해 서독인들의 동독 방문시 연금수령자에 대한 최소의무환전을 면제하고 더 많은 정치범들을 서독으로 석방시켰으며, 유로수표와 크레딧 카드의 동독도입에 관한 양 정부간 회담을 종결시키는 등 여러 가지 반대급부를 제공

〈표-9〉 서독의 대동독 지원 내역

지원구분	지원내역	지원액
<정부차원> ①서독정부→ 동독정부	○ 통행일괄지불금(현금) ○ 도로사용료(현금) ○ 투자참여액(현금) ○ 정치범 석방거래(물자) ○ 철도청, 체신청의 일괄정산금(현금) ○ 입국허가료(현금)	78억('72~'90), 5억('79~'90), 24.5억('76~'87), 34.5억('64~'89), 33억('75~'89), 3억('72~'89) ① 총 178억DM
②서독정부→ 동독주민	○ 단기방문환영금(현금) ○ 의료지원액(물자)	20억('59~'89), 5억('56~'89) ② 총 25억DM
③차관지불보증	○ '83~'84년 2회에 걸쳐 차관 지불보증(현금)	③ 19억5천만DM
④교역 지원	○ '75~'88년간 내독간교역시 물자 외상구입지원 등	④ 약 74억DM ①~④ 총 296.5억DM
<민간부문> ①서독주민→ 동독주민	○ 현금 및 선물제공	⑤ 626억 DM
②서독주민→ 동독정부	○ 서독주민이 동독지역 여행 시 지급 수수료·강제 환전금(현금)	⑥ 66억 DM
③서독교회→ 동독교회	○ 교회차원의 지원 (물자)	⑦ 56억 DM 민간부문 ⑤~⑦ 총 748억 DM
총 계		①~⑦ 약 1,044.5억 DM

자료: 통일부

## 2. 평화비용 지출의 효과

○ 서독의 대동독 평화비용 지출은 동서독 모두에게 정치·경제적으로 중요한 의미를 부여할 수 있음.

### ○ 동독의 개방과 변화

- 내독 교역이 이루어졌던 초기 서독의 대동독 평화비용은 서독의 정치적 목표, 예를 들어 베를린과 서독간의 자유왕래가 보장될 수 있도록 하는 정치적 압력수단으로 1966년 대연정 출발 이후부터는 동서독을 묶는 안정된 장치로서 기능

- 동독에게는 재화의 부족상태를 해소함은 물론 특히, 동독이 외환위기를 벗어나게 하고 서방측 기술을 획득할 수 있는 수단으로 작용했을 뿐만 아니라, 동독주민으로 하여금 사회주의 체제의 서독 자유민주주의 체제에 대한 열위를 인식하게 하고, 개방과 변화의 정치적 희생을 감수하게 했던 효과를 가져다줌으로써 궁극적으로 서독체제로의 편입을 통한 통일에 기여

⊙ 동독의 민주화와 동독 주민의 인권개선

- 서독의 대동독 평화비용 지출은 동독의 민주화와 동독주민의 인권개선을 염두에 두었음.
- 서독은 국제회의 및 비밀협상을 통해 동독정부가 체제 위협을 느끼지 않으면서도 국제적인 비난을 받지 않을 최소한의 선에서 동독주민의 인권상황 개선을 요구

⊙ 서독 정부는 동독 주민의 인권개선을 위한 실질적인 사업으로 인도적 차원에서 두 가지 특별사업을 비밀리에 추진

- 첫째, 동독에서 반체제활동을 하다가 투옥된 정치범 석방(Freikauf), 둘째, 이산가족 재상봉을 위한 거래를 추진
- 이를 위해 서독은 1963년부터 내독관계성을 통해 동독과 별도의 채널을 마련하고 특별사업을 추진
- 서독 정부의 예산으로 본 사업을 지원했으나, 모든 거래를 변호사와 신교단체를 내세워 추진

⊙ 정치범 거래는 서독의 입장에서 볼 때, 물질적인 대가를 지불하고서라도 분단으로 고통을 받고 있는 사람들을 인도적인 차원에서 구제해야 한다는 정책의 표출이었음.

⊙ 그 결과 1963년부터 1989년 동안 서독은 총 33,755명의 동독 정치범을 석방시켰으며, 25만 명의 이산가족이 재결합할 수 있도록 했음.

- 정치범 석방을 위한 대가로 서독은 현금을 지불하지 않고 1977년까지는 1인당 4만 마르크, 1977년부터 1989년까지는 1인당 95,847마르크에 해당하는 물품을 제공했음.

⊙ 서독 정부가 동독정부에 정치범 석방을 위해 제공한 물자 중에는 동독주민들을 위해 직접 쓰이지 않고 외국으로 재판매되어 동독의 외환확보에 기여한 사례도 있었음.

- 그 액수는 총 34억 5천만마르크 중 21억 마르크에 달했음.

- 그러나 서독은 동독에게 정치범 석방을 통해 획득한 돈을 동독주민을 위해 직접 쓸 수 있도록 강요할 수 없었음.
- 정치범 석방거래는 동독정권의 내적인 정통성을 훼손, 결국 체제붕괴에 일조를 하였다는 점에서 정치적인 의의를 가짐.
- **동서독 교류협력의 활성화**
  - 서독의 대동독 평화비용의 지출은 동서독 간 각 분야에서의 다양한 교류협력을 활성화하는 데 크게 기여했음.
  - 교류협력은 양독 간의 협정체결이라는 제도적 장치를 통해 보다 확고한 바탕 위에서 확대·발전할 수 있었음.
  - 1972년 12월 동서독 간에는 유럽 모든 국가들의 국경선 불가침과 영토보전, 무력의 위협이나 사용의 포기, 양독 간의 관계설정 및 상호간의 자주·독립존중을 비롯, 각 분야별 교류협력 등을 규정한 「동서독기본조약」이 체결되었는데, 본 조약이 양독 교류협력을 발전시키는 굳건한 토대로 작용했음.
- 그 밖의 동서독 간 조약적 성격을 가지는 협정도 양독 교류협력 활성화에 중요한 기반을 제공했음.
  - 동서독은 1963년 12월 동독과 베를린 통행협정 체결을 시발로 기본조약 체결 이전 이미 우편 및 전화에 관한 협정(1970)과 통과교통협정(1971. 12), 통행협정(1972. 5)을 체결했으며,
  - 기본조약 체결 이후에도 공동재난방지협정(1973), 상주 대표부 설치협정(1974), 보건협정(1974), 베를린과 마리에보른 간 고속도로 건설협정(1975), 우편 및 통신협정(1976), 상대편 국경을 넘어선 갈탄채취에 관한 개발협정(1976), 베를린~함부르크 간 고속도로 및 텔토프 운하건설에 관한 협정(1978), 수의사협정(1979), 바르타와 헬레스하우젠 간 고속도로 연결협정(1980), 상호지불거래협정(1982), 서베를린 시민의 동베를린과 동독 일일 방문 협정(1982), 청소년 여행 및 상호교류에 관한 협정(1982), 동서독 문화협정(1986), 과학기술협정(1987) 등을 체결했음.
- 협정은 동서독 간 교류협력 활성화를 위한 약속이자, 양자로 하여금 경제협력 활성화에 대한 약속 준수를 강제하는 수단이었음.



## VI. 맺음말

- ⊙ 평화비용은 우리가 원하는 방식으로의 통일을 위한 지출임.
  - 남북한 통일의 원동력이 교류협력에 있다면 평화비용은 교류협력의 최종 도달점인 통일에 이르게 하는 역할을 함.
- ⊙ 평화비용 지출을 통한 교류협력의 활성화가 통일의 추동력으로 작용할 수 있도록 하는 것이 통일을 위한 돌아가지만 가장 빠른 길임.
- ⊙ 독일 통일도 서독의 대동독 장기간에 걸친 평화비용 지출의 산물이었음.
  - 장기간의 교류협력을 가능케 한 평화비용의 지출은 동독 주민들로 하여금 서독의 부유하고 민주화된 사회를 인식하게 했으며, 이것이 궁극적으로 통일, 동독 주민들에 의한, 그리고 서독체제로의 편입에 의한 통일을 이루게 했음.
- ⊙ 평화비용 지출에 따른 동서독 간 교류협력은 남북한의 통일이 교류협력의 활성화에 있다는 시사점을 제공하고 있음.
- ⊙ 평화비용이 ‘대북한 퍼주기’로 이어진다는 이야기는 허구임.
  - 평화비용이 북한의 제도적 개선을 동반할 수 있도록 북한의 개방과 연계하면 될 것임.
  - 평화비용을 많이 지출할수록 남북한의 이질성이 줄어들며, 상호 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복할 수 있으며, 남북 경제통합을 추동하고, 경제를 결속시킬 것임.
- ⊙ 서독의 대동독 평화비용 지출은 통일 시점까지 연평균 59억 마르크, 서독 GDP의 2.9%(통일 직전 1989년)에 달했음.
  - 연평균 3조 2천억 원, 서독 주민 1인당 매년 50달러에 달한 금액. 서독의 대동독 평화비용 지출에 비해 남한의 대북한 지출은 매우 낮은 수준임.
  - 평화비용 지출이 최대에 달했던 노무현 정부 시 남한 주민 1인 당 매년 약 7달러를 지출

- 서독의 대동독 평화비용 규모를 한반도 통일을 위한 평화비용규모의 임계점으로 볼 때, 남한의 평화비용지출은 2000년 남한 주민 1인당 연 2.3달러(국민총소득의 0.017%, 정부예산의 약 0.1%)를 기준할 경우, 국민소득으로 환산 170배, 1인당 지원규모에서는 20배 정도 증가되어야 할 것으로 판단됨.
- 국제기구가 한국에 대해 유엔 분단금 외 국민소득(GNI)의 0.7%(2012년 약 79억 4,850만 달러 상당)를 공적개발원조(ODA) 자금으로 권고하고 있는 점을 감안하면, 본 자금의 상당 부분을 한반도 평화비용을 위한 지출로 계상할 수 있을 것으로 평가됨.
- 2011년 한국의 공적개발원조 총액은 11억 7,380만 달러로 국민소득대비 0.12%, 공적개발원조국 평균 0.31%에도 크게 못 미침.
- 한반도의 바람직한 통일을 위해서는 지금부터라도 남북관계를 개선하고 교류·협력을 활성화하는 길로 들어서야 함.
- 이를 위해서는 평화비용 지출에 대한 우리 사회의 인식을 사회지도층을 망라한 모든 주민이 바꾸어야 할 것임. **P**

북한 핵보유와 불안한 남북관계,  
평화의 조건은 무엇인가



고 경 빈

현 (재)평화재단 이사  
전 대통령비서실 (외교안보수석실)  
북한이탈주민정착지원사무소장 (하나원장)  
통일부 정책홍보본부장  
남북교류협력지원협회장

## 1. 핵보유 북한과의 평화(평화통일), 과연 가능한가?

○ 한반도 정세와 남북관계 현실, 참담하고 답답

- 북한은 ‘비핵화가 김일성의 유훈’이라던 김정일 언급이 무색하게, 김정은 집권 1년 만에 신속하게 핵보유국 체제를 정비
  - △ 핵폭탄과 장거리 투발수단 등 핵무기 개발을 완성
  - △ 핵무기 운용부대인 ‘전략로켓트사령부’를 창설
  - △ 헌법에 핵보유국 조항을 삽입하고 ‘핵보유국지위법’을 제정

\* 자위적 핵보유국 지위를 공고히 할 데 대한 법(13.4.1) 제5조  
조선민주주의인민공화국은 적대적인 핵보유국과 야합하여 우리 공화국을 반대하는 침략이나 공격행위에 가담하지 않는 한 비핵국가들에 대하여 핵무기를 사용하거나 핵무기로 위협하지 않는다.

- 남북관계는 개성공단 남측인원 철수(5.3)로 2008년 이래 하나씩 축소되던 남북교류협력이 완전히 단절, '7.7선언' 이전으로 후퇴
  - △ 개성공단 사태는 북한의 책임, 그러나 피해 지원 부담과 관련하여 우리 정부와 기업 간 갈등의 내부화 소지(5.24 조치 포함)
  - △ 남북교류협력을 예전처럼 회복하는 복구비용과 기간이 상당할 것으로 예상

⊙ 이러한 사태는 북의 도발(핵개발, 장거리 미사일 발사 등)과 이에 대한 대북제재(북한의 입장에서 대북도발)의 악순환이 계기

- 도발→ 제재→ 재도발→ 제재강화라는 긴장 일변도의 악순환에 빠진 상황, 협상 재개에 필요한 기초적 신뢰 상실 (내지는 무시)
- 도발과 협상의 악순환 패턴을 깨야 한다는 일부 주장에도 불구하고, 현재 그런 패턴은 부재, 협상과정이 실종된 것은 오래된 일

\* 현재의 악순환 고리는 협상과정이 빠진 도발과 제재 일변도의 긴장 확대 재생산형 패턴 (이름하여 MBush Type)

⊙ 이러한 사태의 치명적인 결과는 상황대처와 상황판단에 있어서 오기(傲氣)와 오판(誤判) 가능성이 증대되는 것

- 북한의 입장에서 본다면 핵보유국이 됨으로써 외부의 적대적 세력으로부터 자력으로 체제유지가 가능하게 되었다는 오판
- 북한이 절대로 협상으로 핵을 포기하지 않을 것이며 협상 아닌 다른 방식으로 접근해야 한다는 주장 대두
  - 북한의 핵보유로 협상이나 평화통일 노력이 무용지물로 되는 것은 아니다. 어려워진 것은 사실이나 불가능해진 것은 아니다. 어떤 측면에서는 더욱 절박해졌다. (왜? 핵을 가졌으니까)
  - 정전 60년, 소극적인 평화 상태(휴전)의 유지도 위협받는 상황, 적극적 평화상태를 만들어가는 전략과 의지를 새롭게 할 때

\* 평화 지키기(Peace-Keeping) 만의 동력은 이미 한계 상황, 평화 만들기(Peace-Making)를 통한 보완 노력이 절실한 상황

## 2. 한반도 평화의 조건에 대한 재성찰

- 우리의 안보 현실은 시기에 따라 북한의 위협이나 위협의 성격이 새롭게 추가되면서 다양한 대응이 요구
  - 상당 기간 북한은 우리에게 일방적인 위협(Threat)으로 존재
    - 한미군사동맹에 기초한 대북 억지력과 군사력 강화로 대처
  - 경제난 이후 북한은 우리 안보에 위협(Danger)요소를 추가
    - 북한 내부 불안정이 한반도 전체로 확산되지 않도록 “고장난 비행기의 연착륙(Soft Landing)”을 유도하는 대응 병행
  - 북한의 핵보유로 휴전선만 지킨다고 안심할 수 없는 상황 전개. 북한은 우리에게 피할 수 없는 위협(Hazard/Risk)으로 대두

\* Threat/Danger가 막거나 외면함으로써 피할 수 있는 성격이라면, Hazard는 피할 수 없는 성격을, Risk는 자발적으로 맞서는 위험이라는 의미 내포

- 북한 입장에서는 안보여건의 불리한 변화에 대응하여 평화(체제)유지를 위한 정신력 강화와 물리적 수단 확보에 총력 경주
  - △ 충성심 강화와 대미항전 의식논리와 명분을 꾸준히 개발, 강조
  - △ 경제력과 재래식 전력의 약세를 뒤집기 위해 비대칭전력으로 핵무기를 개발하고 그 운용전략으로 ‘미친놈전략’을 구사

\* 북한은 21C 국제정치질서를 조미(朝美) 대결구도로 규정, 20C 쏘미(蘇美) 대결구도가 탈냉전으로 붕괴된 이후 국제혁명전통의 유일한 계승자이자 최후의 보루로서 북한의 세계사적 사명을 강조 → 18세기 소중화(小中華)사상의 재림

\* 미친놈전략(Madman Strategy) : 핵보유국 지도자가 이성적으로 판단한다면 핵무기 특성상 1차 타격을 못하며 2차 타격은 늦은 조치라는 점에서, 언제나 1차 타격을 불사한다는 무모성을 보여야 된다는 핵전략 이론

- ⊙ 북한의 비핵화는 포기할 수 없는 목표, 핵보유(핵공포)를 인정하는 것은 한반도 미래는 물론 유엔의 존립 가치를 무의미하게 만드는 일

\* 북한은 NPT 체제를 들락거리며 핵을 개발한 유일한 사례(인도, 파키스탄 등은 원래 NPT 밖에 있던 국가)이며, 21세기 들어서 핵실험을 감행한 유일한 국가

- ⊙ 이러한 상황에서 한반도 비핵화 목표를 유지하면서 평화의 조건을 구축해 가는 방법으로 아래 5가지 방안이 상정 가능

- ① 포용적 변화유도 : 북이 긍정적으로 변화할 수 있는 외부 여건을 조성, 외부 세계와 신뢰를 쌓아나가 스스로 비핵화 하도록 유도
- ② 적대적 변화유도 : 북한 내부의 주민봉기나 쿠데타를 유도하여 지도자 교체나 체제붕괴를 통해 핵정책을 바꾸도록 유도
- ③ 대결적 봉쇄 : 북한을 경제적으로 완벽하게 봉쇄(Siege)하고 정치·군사적인 위협을 통해 비핵화를 하도록 강제
- ④ 경제보상을 통한 비핵화 합의 유도 : 막대한 경제적 보상을 통해 비핵화를 유도, 경제이익과 안보이익의 교환
- ⑤ 안보이익과 안보이익의 교환을 통한 비핵화 합의 유도 : 한반도 평화체제 구축 논의를 시작하면서 핵포기를 유도  
→ ①~④는 방안은 여러 수준에서 검토 또는 시도해 보았으나 여러 요인으로 한계를 노정 ⑤는 아직 적극적으로 착수하지 않은 사안

- ⊙ “돈”만으로 평화를 살수 없고, “핵”으로 평화를 보장받지 못한다는 그간의 시행착오에 기초하여 안보-안보 교환의 빅딜을 적극 검토

- 실종된 협상을 복원하고 한반도 평화문제를 직접 다루면서 북한의 비핵화 논의 시작, “한반도 신뢰프로세스”의 핵심이 되어야 할 사안

\* 평화재단은 <포괄적 안보교환> 방식의 북핵 해법을 창립 6주년 심포지움(2010.11.16)에서 제시, 북한이 핵무기(프로그램)라는 안보자산을 포기하는 대신 이해당사국들이 직접 적절한 안보 인센티브를 제공하는 방식

### 3. 한반도 평화와 평화통일 방향의 재구성

- 2008년 남북관계의 새로운 패러다임을 만들겠다는 과욕의 결과, 새 것은 못 만들고 그런대로 유용했던 패러다임만 해체한 꼴
  - 북한의 의심과 국내 보수층의 불신이 있었지만 나름 유용하게 작동되던 화해협력 패러다임으로의 복귀도 어렵게 된 상황
  
- 상대방을 굴복시켜 얻는 평화는 억압된(가짜) 평화, 평화의 조건은 결국 진정한 공존의 결단과 의지에 기초
  - 남북관계 ‘이중성’은 현실과 이상의 문제, 때에 따라 오락가락하는 스위치박스가 아님, 대북정책은 대결(현실)에서 평화통일(이상)로 방향성을 견지하는 정치력이 성패를 좌우
  
- \* 1970년대 박정희대통령의 ‘8.15선언’이나 1980년대 노태우대통령의 ‘7.7선언’은 남북이 신뢰관계로 바뀌었기 때문이 아니라 바꾸기 위한 정치적 결단
  
- “대화로 신뢰를 쌓아서 평화적으로 통일한다”는 막연한 내용보다 공존과 평화에의 결단(정치적 지도력)이 구체화될 필요
  - △ 대화를 통한 평화통일의 추구라는 막연함 자체가 북한에게는 안보위협으로 인식, 핵개발의 근본적 동기와의 연결
  - △ 안보-안보 교환내용이 사전에 국민적 합의를 확보하지 못하면 결정적 시점에 남남갈등으로 문제해결을 어렵게 할 우려
  - △ G-2 시대, 한반도 문제에 대한 미중간의 빅딜 가능성 염두
  
- \* 러셀-아인슈타인 선언(Russel-Einstein Manifesto, 1955.7) 중에서  
우리 대다수는 중립적 입장에 있지 않지만 모두 같은 인류 구성원의 입장에서 명심할 것이 있다. (평화를 이루는데 있어) 관련자 누구에게나 최대의 만족을 주는 방식으로 해결될 수 있도록 최선의 노력이 기울여진다면, 이러한 문제는 평화적으로 해결될 것이다. 우리는 모두가 이 점을 이해하길 진심으로 바란다.



⊙ 양안관계에서 얻는 시사점

- 중국과 우리는 비슷한 시기에 분단, 전쟁과 대립을 겪고 통일을 이루지 못한 처지, 남북교류와 양안교류도 비슷한 시기에 시작

\* 양안왕래 7,000만 명, 주당 비행기 700편, 200만 대만인 본토 거주, 30만 쌍 결혼, 양안교역 1,000억 불대, 상호 직접투자 3,000억 불대, 10만 대만기업 본토진출, 본토인 대만주식시장 투자 → 사실상의 통일

- 양안관계가 우리보다 앞서나간 것은 중국과 대만이 남북한 보다 애초부터 적대관계가 덜했다거나 대결심리가 느슨했기 때문이 아님

\* 한국 전쟁은 3년, 국공 내전은 22년, 내전 종식 후 포격전 30년 지속(金門島), 학교 교육에서 상대방을 악마로 가르치고 상호비방에 열을 올렸던 점도 유사 → 지금도 서로 상대방(정부)을 대화의 상대로 불인정

⊙ 출발이 비슷했던 남북관계와 양안관계가 이렇게 차이나는 이유

- 양안관계에 있어서 철저한 원칙의 견지와 함께 상대방이 자신의 원칙을 유지하도록 허용하고, 이를 현실로 인정, 공존한다는 태도

\* 중국과 대만의 당국자들은 우리보다 16년 늦은 87년부터 그것도 민간단체의 가면을 쓰고 대화를 시작 (해협양안관계협회, 해협교류기금회), 정상회담도 8년 늦게 당(黨) 대당(黨) 형식 → 우리보다 훨씬 고집불통의 원칙 고수주의자

\* “92년 共識”(92 Consensus) : 하나의 중국 원칙에 합의하면서 해석은 각자 한다 (一個中國 各自表述) → 우리도 비슷한 시기에 기본합의서 등에서 쌍방 기본관계에 합의, 그런데 우리는 서로 상대에게 자신의 해석을 강요하는 경향

- 결코 합의할 수 없는 원칙문제를 우회하기 위한 전략적 합의 (Agreed Principles with Strategic Ambiguity)에 어렵게 도달해 놓고는 “합의했는데 왜 다른 해석을 하느냐고” 불신을 쌓는 셈

⊙ 합의할 수 없는 문제는 합의할 수 없다는 것에 합의해야, 서로 다른 점을 인정하고 현실로 받아들이지 않으면 남북관계는 양안관계처럼 지속적으로 발전할 기초적 신뢰를 확보하지 못할 것

- \* 중국은 92 공식을 견지하면서 대만이 ‘독립’을 선언하지 않는 한 중국과 다른 ‘해석’을 용인하겠다는 입장, 대만의 마잉주(馬英九) 총통은 양안관계가 상호불인정(不認定)관계에서 불부인(不否定)관계로 나아가야 한다는 점을 주장
- 남북관계는 아직도 상대방을 인정하는데 인색하거나 상대방이 자신을 붕괴시키려는 것은 아닌지 의심하고 있는 수준

## 〈 요약 〉

- ① 북핵문제 해결 핵심 관건은 조속히 대화를 시작해야 한다는 점
  - ② 대화재개의 기초적 신뢰를 위해 상대를 현실적으로 인정하고, 서로 강요할 수 없는(따라서 합의할 수 없는) 원칙적 문제가 있다는 것을 받아들여야 한다는 점
  - ③ 북한의 비핵화는 포기할 수 없는 목표이며, 이를 위해 포괄적 안보교환을 추구하며 평화논의를 주저할 필요가 없다는 점
  - ④ 이러한 결단은 민족 미래를 내다보는 정치적 지도력의 일부며 이 지도력으로 국내외 이해와 지지를 만들어 내야한다는 점
  - ⑤ 한반도 신뢰프로세스에 상기 관점이 반영되어야 한다는 점
- 다만, 한반도 평화공존 합의가 분단고착화로 이어지지 않기 위해 양안관계처럼 과감하고 지속적인 남북교류확대가 필요
- \* 우리도 ‘사실상의 통일’ 문턱을 넘을 수 있다는 가능성을 본 적이 있다. 매월 남북왕래 1만 명(금강산 관광객 제외), 남북교역 1억 불(개성공단 반출입 제외), 연간 항공기 150대, 선박 1만 척, 자동차 18만 대, 매주 열차 1회 왕래 (2007)
- 평화(공존→평화통일)에 대한 정치력의 복원이 시급한 시점 **P**.



# 최근 북한의 핵위협과

## 한반도 리스크의 실제에 대한 토론



정 낙 근

현 (재)여의도연구소 정책실장(선임연구위원)

통일부 정책자문위원

민화협 정책위원

전 (사)안민정책포럼 사무총장

(재)국제문제조사연구소 연구위원

## 1. 북한의 핵능력<sup>1)</sup>

- ⊙ 북한은 NPT를 탈퇴한 유일한 나라이며, 21세기 들어 모든 국가가 핵실험을 중단한 가운데 핵실험을 실시한 유일한 나라
- ⊙ <조선중앙통신> 2.12일 3차 핵실험에 대해 “이전과 달리 폭발력이 크면서도 **소형화, 경량화**된 원자탄을 사용하여 높은 수준에서 안전하고 완벽하게 진행”하였고, “원자탄의 작용 특성들과 폭발 위력 등 모든 측정결과들이 설계값과 완전히 일치됨으로써 **다중화**된 우리 핵억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시되었다”고 발표
- ⊙ 北외무성 대변인 담화 “제3차 핵실험은 미국이 대조선 적대행위에 대처한 단호한 자위적 조치”, “우리의 핵억제력은 이미부터 지구상 그 어느 곳에 있던 침략의 본거지를 정밀 타격하여 일거에 소멸할 수 있는 신뢰성 있는 능력을 충분히 갖추고 있다”며, 핵탄두 탑재 대륙간탄도탄의 정확한 투발능력 구비를 강변
- ⊙ 북한의 3차 핵실험의 폭발위력은 2차 핵실험에 비해 약 2배 정도 증가된 것으로 일정한 공감대가 형성돼 있어 기존 핵개발국의 초기 핵실험 수준에 도달한 것으로 평가
- ⊙ 소형화·경량화 여부는 북한이 80년대 말 이후 100여 차례 이상 고품 실험을 꾸준히 진행했으며, 기존 핵보유국들이 최초 핵실험 이후 2~7년 이내에 소형화에 달성했다는 전례에 비춰 달성 가능성이 높아 보임.
- ⊙ HEU 핵무기 사용 여부는 방사성 제논이 탐지되지 않아 과학적 입증이 어려우나, 여러 정황을 고려할 때 3차 핵실험에서 HEU 내폭형 핵무기를 사용했을 가능성이 높은 것으로 추측
- ⊙ 현 시점 북한의 核戰力
  - 미국을 상대로 ‘신뢰성 있는 핵억제력’을 갖추었다고 보기는 어려움.
  - 그러나, 한국을 대상으로 본다면 북한은 핵미사일 戰力으로 남한을 제2격(second strike)하여 無力化 할 수 있는 충분한 핵무기 수량과 위력을 확보한 것으로 판단되며, 향후 2~3년 이내에 핵탄두를 장착한 핵미사일의 작전배치 가능성 있음.

1) 본 토론문은 토론자의 사견일 뿐, 연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 2. 북한의 3차 핵실험 의미

- ⊙ 3차 핵실험은 김정은 체제가 핵무장, 선군, 자주권 등을 핵심목표와 이념으로 유지할 것임을 재확인 ※ 2012. 4월 개정된 북한의 新헌법 前文에 ‘핵보유국’ 명기
- ⊙ 3차 핵실험으로 북한의 핵위협이 현실화되고, 이와 함께 수년 내 장거리 핵미사일 등 核戰力化의 달성이 가까워짐.
- ⊙ 북한의 주장대로 ‘多種化’를 위한 고농축 우라늄을 이용했을 가능성이 높으며, 이에 따라 핵무기용 핵물질의 재고가 계속 증가하는 결과 초래
- ⊙ 결론적으로, 3차 핵실험으로 북한의 핵무장 의지가 재확인 됨으로써 우리 대북정책의 전면적인 재검토 및 보다 강화된 대북정책의 필요성 증대

## 3. 북한 핵에 대한 미·중의 입장

- ⊙ 미 국
  - 한반도의 평화와 안정을 위해 북한의 침략 억제와 동맹 보호, 한반도의 완전한 비핵화 준수를 관철시키는 정책을 추진
  - 북한을 핵보유국으로 불인정하고 미사일 개발을不容하며, 북한의 국제의무 위반은 유엔 제재 등 심각한 결과 초래
  - 북한은 ‘9·19 공동성명’을 준수할 의무가 있음.
  - 북한의 지도자들은 미얀마 경험의 수용 필요
  - 민주당과 공화당은 초당적으로 오바마 정부의 관여와 압박을 혼합한 대북정책을共に 전폭적으로 지지
- ⊙ 중 국
  - 시진핑 주석은 최룡해 방중 時 “북한 비핵화가 대세”임을 밝혔고, 미·중 정상회담(6.7~8)에서도 양국 정상은 북한의 비핵화와 북한의 핵보유국 불인정을 천명
  - 兩 정상은 한반도 비핵화를 위한 공동노력에 합의한 가운데, 시진핑은 북한문제와 관련하여 미국과 협력을 제고해 나갈 것임을 분명히 함.

- 양국 정상은 북한이 핵무기 개발과 경제발전을 동시에 추구하겠다고 주장한 핵·경제 병진노선의 포기를 위해 압력을 넣을 것에 합의
- 중국의 양제츠 외교담당 국무위원은 시진핑 주석이 오바마 대통령과 북핵문제에 관해 같은 입장과 목표를 갖고 있다고 밝혀, 북한 핵문제와 관련하여 중국이 북한의 손을 잡지 않을 것임을 천명한 결과 도출

#### 4. 향후 북핵대책 수립 時 과제

- ⊙ 차대통령의 “북한 핵을 머리에 이고 살 수 없다”는 확고한 북핵不容의 원칙과 北헌법의 ‘핵보유국’ 명시 사이에서의 충돌을 ‘현실적으로’ 풀어나갈 수 있는 방안 필요
- ⊙ 성과 있는 북핵협상을 위해 ‘한반도형’ 비핵화 해법의 개발 필요
  - 자발적 비핵화 결정을 전제로 한 기존의 모델을 북한에 적용하기 어려운 점 감안
  - 6자회담의 ‘9·19 공동성명’을 기본으로 한·미·중 3자 전략대화를 통해 이를 보완하는 방안 구상
- ⊙ 엄중한 대북제재를 위한 국제공조가 유지돼야 북한이 협상테이블에 나오든 합의 이행에 나서든 할 것이므로, 특히 중국의 전폭적인 협조를 확보하려는 외교적 노력 절실
- ⊙ 북한의 우라늄 농축과 핵무기 개발의 지속으로 인한 추가적인 사태 악화 방지가 당면한 문제이므로, 우선 북핵 활동 동결을 위한 정치·경제적 유인책 강구 고민 필요
- ⊙ 북한의 완전한 비핵화는 장기적 목표인 현실을 감안, 핵물질·기술의 해외이전과 北경수로의 원자력 안전위험 해소를 위해 동북아 역내 국가와 IAEA가 공동으로 핵안보 및 원자력 안전에 대한 북한과의 대화 방안 제기
- ⊙ 우리 사회 일각의 핵대응론으로 제기되는 ‘자체 핵무장론’과 ‘전술핵 재반입론’은 현실성이 없을 뿐 아니라 우리의 국익을 심각하게 해칠 가능성이 높은 방안이라는 점을 분명하게 인식할 필요가 있음. **㉠**

# 불안정한 평화의 지속과

## 국민 안보인식지형의 변화에 대한 토론



### 염 상 윤

현 세종연구소 연구위원

한국국제정치학회 이사

전 통일연구원 연구원

우암평화연구원 연구위원

고려대 일민국제관계연구원 연구교수



- ⊙ 논문을 흥미 있게 읽었음. 양극화 해소와 사회통합이 국정 의 화두로 부각된 상황에서 이 논문은 시사하는 바가 적지 않음. 각종 여론조사 분석을 통한 실증적 연구로 논증의 충실성도 돋보임. 토론자가 ‘한국적’ 정치사회갈등 이론과 제3의 대북정책 모델을 개발하면서 논리적으로 풀어낸 주장들을 이 논문이 각종 여론조사 분석을 통해 실증적 차원에서 입증해주고 있다는 점에서 개인적으로 감사하게도 생각.
- ⊙ 토론자는 “남남갈등 심화의 착시현상, 즉 정치엘리트 수준과는 달리 일반 대중여론은 양극화되지 않았다”, “안보문제를 이념의 틀에서 바라보는 국민들의 시각이 약화되고 실용적·균형적 태도가 강화되고 있다”, “정책적 차원에서 발상의 전환과 창조적 신안보·통일전략 개발의 필요성이 커지고 있다”는 필자의 핵심 논지를 비롯한 여러 주장들에 동의함. 단, 필자의 이런 주장들은 일반적 인식 및 기존의 주류 연구들과는 차별되지만, 소수의 선행연구가 존재하는 바 완전히 새로운 것은 아님.
  - 문제의식, 연구범위, 분석방법에는 차이가 있지만, 토론자도 3년 전에 발표한 논문을 통해 이미 이런 주장들을 개진한 바 있음(엄상윤, “21세기 한국정치사회의 갈등 구조와 양상: ‘한국적’ 이중딜레마와 정책노선 갈등의 양극화·치열화”, 세종연구소, 2010. 참고).
- ⊙ 이런 전반적 동의기조를 전제하면서, 필자와 견해를 달리하거나 보완 및 부연 설명이 필요한 부분을 중심으로 몇 가지 의견을 제시.

## I 기술 측면

- 본 연구 주제와 직접 관련된 선행연구에 대한 보다 충실한 검토 필요. 이런 검토를 하면서 이 논문의 독창성과 차별성을 적극 부각시켜야.
- 세부 분석주제마다 상이한 분석틀을 적용하는 바 논문 전체의 일관성·통일성이 저해되는 문제점이 노정됨.
- 개념 정의를 좀 더 명확히 하고 논의를 전개할 필요.
  - 보수/진보/중도: 논자에 따라 이에 대한 개념 정의가 상이한 바 필자가 생각하는 개념을 정의할 필요. 그래야 이 논문에서 주장하는 남남갈등의 착시현상, 보수여론과 진보여론의 “중도화” 현상도 보다 잘 설명될 수 있을 것.
  - 안보: 필자는 한미동맹 이슈와 더불어 대북지원 이슈도 안보의 범주에 포괄하여 논의함. 한미동맹 이슈를 안보의 범주에서 논의하는 것은 당연하지만, 대북지원 이슈를 안보의 범주에서 논의하는 것은 문제가 있다고 생각. 그렇다면 필자가 생각하는 안보의 개념과 범위는 무엇인가? 대북지원 이슈가 안보의 범주에서 논의될 수 있는 근거를 제시하든지 아니면 “대북지원” 대신 다른 용어를 사용하든지 해야 할 것.
- 10년 전과 비교할 때 “국민들의 안보인식지형이 변했다”는 주장에 대해서는 이론이 없음. 그러나 여론조사에 입각한 인식변화 비교분석 시 “비교의 준거 설정”에 유의할 필요.
  - “한미동맹 이슈” 분석에서 2003년 6월과 2013년 4월은 이슈의 성격과 안보환경 차이가 명확. 2003년은 여중생 사망사건과 촛불시위가 핵심 이슈였으며 이는 “한미 간”의 “정치적” 이슈. 반면 2013년은 북한의 도발과 한반도의 군사적 긴장고조가 핵심 이슈였으며, 이는 “남북한 간”의 “안보적” 이슈. 또한 2003년은 남북교류협력이 강화되고 북한의 대남 안보위협 및 한반도의 군사적 긴장이 고조되지 않은 상태. 반면 2013년은 남북교류협력이 단절되고 북한의 대남 안보위협 및 한반도의 군사적 긴장이 고조된 상태.
  - “대북지원 이슈” 분석에서도 2002년 6월과 2013년 4월은 남북한 관계 및 안보환경 차이가 명확.
  - 2013년 4월은 박근혜 정부가 출범한 이후이고 <한반도 신뢰프로세스> 구상이 말

해주듯이 박근혜 정부는 이명박 정부에 비해 온건한 “중도보수” 성향의 대북정책을 지향한다는 점에도 유의할 필요.

○ 용어의 문제

- 오타로 생각되지만 일부 용어가 부적절하여 독자들에게 혼란을 줌.  
ex) p.3. “경제는 보수, 안보는 진보“ → ”경제는 진보, 안보는 보수“(?)  
p.10. 남북비핵화선언 → 9.19 공동성명(?)  
p.11. 남북군사력 평가 이슈 → 대북지원 이슈(?)
- 필자의 설명을 읽어 보면, “ambivalent attitude”가 의미하는 바를 이해할 수 있음. 그러나 이를 “상충성”이라는 용어로 번역하는 것은 적절치 않다고 생각.

## | 논지 측면

○ 대중여론 차원의 양극화 약화(중도적 수렴) 현상 설명 관련

- 토론자도 “대중여론은 양극화되어 있지 않다”는 필자의 주장에 동의. 그러나 다음과 같은 두 가지 문제를 고려할 필요.
- ① 시기의 문제: 대중여론 차원의 비양극화 현상은 2000년대 전반에 걸친 것이라기 보다는 이명박 정부의 등장 이후, 특히 2010년 천안함·연평도포격을 경험한 이후 부터라고 보는 것이 보다 타당할 것 같음. 그래야 필자가 주장하는 “안보 결집효과”와도 맥이 통할 것.
- ② 배경의 문제: 안보위기가 고조되면 안보 결집효과 혹은 안보 중시여론의 강화도 당연. 토론자는 보수/진보의 정권교체를 통해 상반된 안보·통일정책을 모두 경험하면서 국민들 사이에 양자 모두에 대한 실망이 커지고 양자를 발전적으로 수렴할 수 있는 “제3의” 안보통일정책이 바람직하다는 인식이 확산된 것도 중요 요인으로 작용했다고 생각. 이런 인식 변화는 보수/진보의 상반된 국내정책 및 사회경제적 양극화 심화와도 연계성을 가짐. “안철수 현상”도 이런 맥락에서 설명 가능.

- 정치엘리트 차원의 양극화 현상 설명 관련
  - 토론자도 “정치엘리트의 양극화”라는 필자의 주장에 동의. 토론자는 필자가 주장하는 정당 차원뿐만 아니라 정부, 언론계, 학계, 사회단체 차원까지 망라하는 “정치사회”의 양극화를 주장.
  - 필자는 정치엘리트 차원의 양극화 현상이 “심화”되고 있다고 주장. 그러나 토론자는 박근혜 정부 출범 이후에도 정치엘리트 차원의 양극화 현상은 지속되고 있지만 박근혜 정부의 출범 이후에는 그 정도가 “다소 약화”되고 있다고 생각.
  
- 대중여론 차원의 비양극화 현상과 정치사회 차원의 양극화 현상 간의 gap을 어떻게 설명?
  - 일반 국민들의 인식과는 달리 정치권은 왜 양극화의 굴레에서 벗어나지 못하고 있는가? 왜 정치권은 국민여론의 기대에 부응하지 못하는가?
  - 남남갈등 혹은 이념갈등의 양극화 해소를 위해서는 이런 질문이 대단히 중요. 그러나 이 논문에서는 별다른 설명이 없어서 아쉬움.
  - 토론자는 이런 gap이 발생하는 근원적 이유를 ‘한국적’ 이중딜레마, 특히 대외정책 차원의 ‘안보/통일의 딜레마’의 작동 및 딜레마 해결의 지연함에 기인한다고 생각(자세한 내용은 엄상윤 2010. 참고).
  
- 박근혜 정부의 <한반도 신뢰프로세스> 가동과 남남갈등의 양극화 해소?
  - 토론자는 정부의 안보·통일정책이 한국 정치사회의 남남갈등의 양극화 정도를 좌우하는 핵심 변수라고 생각.
  - 기존의 보수/진보 정권들의 안보·통일정책은 양극화 해소 면에서도 커다란 한계를 노정. 토론자는 이런 한계를 극복할 수 있는 새로운 안보·통일전략이 필요하다는 필자의 주장에 적극 공감.
  - 토론자는 이런 문제의식에서 2012년 김대중·노무현 정부의 대북정책과 이명박 정부의 대북정책을 발전적으로 수렴하는 ‘동시병행 선순환 모델’이라는 제3의 대북정책 모델을 개발·제시한 바 있음(박종철·김갑식·엄상윤·최수영·황지환, 『2000년대 대북정책 평가와 정책대안: 동시병행 선순환 모델의 원칙과 과제』, 통일연구원, 2012. 참고).
  - 박근혜 정부의 <한반도 신뢰프로세스> 구상은 아직까지 제대로 가동되지 못하고 있지만, 중도보수의 시각에서 새로운 제3의 안보·통일전략의 실험을 시사. <한반도 신뢰프로세스> 구상은 토론자가 제시한 ‘동시병행 선순환 모델’과 일치하는 것

은 아니지만 유사한 면도 상당히 있음. 여하튼, 국내외적 여건을 고려할 때 <한반도 신뢰프로세스>와 같은 중도적 성향의 안보·통일정책 구사는 험난한 가시밭길을 예고(엄상윤, <한반도 신뢰프로세스> 구상: 파생효과와 개선방향, 세종연구소, 2013. 참고). 따라서 <한반도 신뢰프로세스>의 본격 가동 및 결과 여부는 대북정책의 성과뿐만 아니라 한국 정치사회의 남남갈등의 양극화 해소라는 면에서도 주목됨. P

---

# 평화비용에 대한 인식 전환 : ‘소모적 비용’에서 ‘생산적 비용’으로에 대한 토론



조 한 범

현 통일연구원 선임연구위원

전 통일연구원 남북협력연구센터 소장

대통령직 인수위원회 자문위원

- ⊙ 평화유지를 위한 비용의 생산적 측면에 주목한 의미 있는 논문이며, 공감대를 형성할 수 있는 내용이라 판단됨.
  - 다만, 논지를 보다 명확히 하기위해 몇 가지 점에서 논의의 여지가 있음.
  
- ⊙ 전반적으로 통일비용 연구의 경우 최근 비용-편익의 개념을 적용하는 경우가 나타나고 있는 바, 이를 준용하는 것을 고려할 수 있을 것임.
  
- ⊙ 광의의 의미에서 통일비용은 통일 준비단계, 분단해소 단계, 체제 통합단계, 그리고 정상국가 완성단계로 나뉘질 수 있음.
  - 논문에서 가장 중요한 논쟁의 소지는 통일비용과 평화비용의 차이점이라 할 수 있음.
  - 광의의 의미에서 평화비용은 사전적 통일비용에 해당할 수 있는 것은 아닌지 고려가 필요함.
  - 본 논문은 평화비용을 통일을 위한 사전적 비용으로 상정하고 있는 바, 사전적 통일비용과 개념적으로 명확히 구분되는 근거들의 제시가 필요함.
  - 2p의 중간 부분 “통일을 위해 오히려 남한에게 퍼오는 비용이라고 할 수 있음”이라는 표현에 입각할 경우 광의의 통일비용을 볼 수도 있을 것임.
  
- ⊙ 평화비용을 경제적, 비경제적으로 구분하고 있으나 이를 정치, 경제, 사회 부문으로 세분화하는 방안도 고려될 수 있음.
  
- ⊙ 평화비용을 남북경협사업 및 지원액으로 규정하고 있는 바, 이에 대해서는 논쟁의 소지가 있는 것으로 판단됨.
  - 남북 간 경협과 대북지원만으로 한반도의 평화가 유지된다는 단순가설의 가능성이 있음

- 평화비용은 보다 광범위한 개념적 정의가 가능
  - 예를 들어 북한의 도발을 억제 할 수 있는 외교 안보적 수단의 마련 및 투자, 비용 역시 광의의 의미에서 평화비용으로 볼 소지가 있음.
- 평화비용과 남북관계 단절 비용 모두 비용으로 처리되고 있다는 점에서 오해의 소지가 있음.
- 논문에서 평화비용은 긍정적 의미에서 편익을 창출하는 개념으로 사용되고 있으나 남북관계 단절 비용의 경우 부정적인 의미로 사용되고 있음.
- 동서독의 시사점 관련, 논문은 사실상 서독의 평화비용이 동독의 변화를 촉진하는 사전적 통일비용으로 해석되고 있다는 점에서 통일비용과 평화비용의 차이점에 설명에 일정한 한계가 있는 것으로 볼 수 있음.
- 독일 통일의 경우 역시 평화비용이 경험과 지원, 동독으로의 다양한 물자 유입량으로 환산되어 설명되고 있음.
  - 독일 통일의 원동력이 장기간의 평화비용 지불에 의한 것이라는 결론에 의할 경우 평화의 유지 자체가 통일을 유도할 수 있다는 낙관론에 해당
- 결론에 제시되어 있는 평화비용의 단계별 지출 방향의 경우 통일을 위한 북한 변화유도를 지향하고 있는 바, 사실상 통일 준비 비용의 성격이 강함.
- 평화비용의 개념적 정의에 대해서 보다 명확한 의견제시가 필요한 것으로 사료됨.

P



# 북한 핵보유와 불안한 남북관계, 평화의 조건은 무엇인가에 대한 토론



정성운

현 일민국제관계연구원 연구기획조정실장

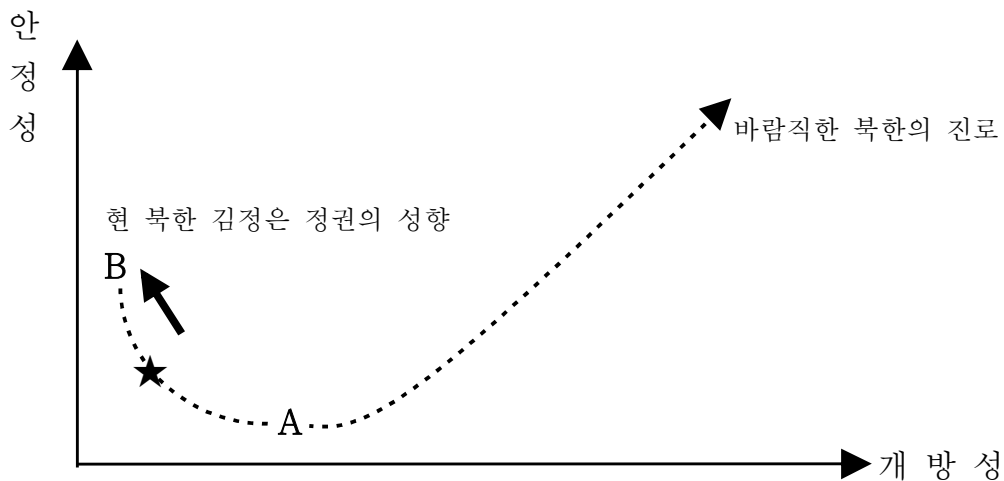
일민국제관계연구원 연구교수

전 미국 아메리칸 대학교 동아시아연구소 방문  
연구원

## I. 2013년 남북관계의 전략적 포지셔닝 분석

현재 남북한 간 전략적 대립의 핵심 키워드는 ‘핵무기 보유’가 각각에게 ‘체제 안정성(system stability)’이라는 배타적 결과로 인식되고 있다는 사실이다. 아래 [그림]에서와 같이 김정은 체제의 안정성과 북한의 정상국가화의 정도를 양축으로 현재 남북한 간의 전략적 포지셔닝을 분석할 수 있다. 보통 북한과 같은 국가의 상태가 그래프의 가장 저점인 A점을 기준으로 왼편에 위치할 경우 폐쇄적인 독재국가 형태를 유지한다. 이 그래프를 북한에 적용해 보면, 현재 북한의 위치는 체제안정성과 정상국가화의 정도가 현저히 약화된 ★점이라고 평가할 수 있다. 만일 김정은 정권이 체제안정성을 추구하려면, 한국과의 관계 개선을 통해 A점을 통과하던지, 아니면 최후의 순간까지 핵 프로그램을 고집하여 B점의 방향으로 역행해야만 한다. 김정은 정권이 A점을 통과한다는 것은 북한의 비핵화 및 개혁과 개방의 본격적인 추진을 의미한다. 그런데 여기는 일시적으로 김정은 정권의 불안정성이 수반되고 핵 포기로 인한 안보 불안감이 단기에 급습할 수 있다.

[그림]



김대중·노무현 정부와 미국 클린턴 행정부 시절 대북정책은 북한에 대한 설득과 지원을 통해 북한이 A점을 스스로 통과할 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있었다. 그런데 이명박·박근혜 정부와 부시·오바마 행정부는 북한에 대한 일방적인 유화전략은 북한이 A점 원점에서 움직이도록 하는 데 편의를 제공할 뿐이라는 인식에 기초한다.

현재 북한의 외교안보전략은 B점에서 A점으로 유도하려는 한국의 대북정책에 대한 ‘전략적 저항’으로 볼 수 있다. 문제는 B지점으로 역주행하고자 하는 북한을 어떻게 A점이라는 임계점까지 끌어내리는가에 대한 전략이다. 박근혜 정부의 대북전략은 이러한 고민에서 출발한다. 그간 북한의 임계점 A 통과를 위해 고안되었던 진보정권의 적극적 유화정책들과 이명박 정부의 강압전략은 모두 실패하였다. 따라서 유화와 강제, 설득과 압박을 어떻게 조화할 것인가에 대한 스마트한 전략의 구상이 필요하다. 특히 오로지 강압적 수단만을 투사했을 경우에는 북한이 느끼는 체제 안정성의 훼손 정도가 ‘심리적’으로 극대화되기 때문에, 북한의 격렬한 거부와 저항에 직면할 가능성이 농후하다. 따라서 김정은 정권에게 A점 오른편의 안정성 상승에 대한 신뢰성을 명확하게 제시해야만 한다. 즉 ★에서 A점으로의 하강이 초래하는 불안감을 상쇄시켜야 하고, 이는 ‘인식’에 대한 근본적 변화를 유도하는 것이기에 대북 강압의 내용에는 ‘설득’의 방법이 반드시 전략적으로 고려되어야 한다.

이상의 배경과 필요성 비추어보면, 박근혜 정부의 북한에 대한 외교안보전략은 본질상 “북한으로 하여금 이미 진행 중인 핵 개발 프로그램을 중단하거나 원상회복하도록 설득 한다”는 의미에서 ‘강압적 설득(forceful persuasion)’에 기초해야 할 것이다. 동시에 대북 강압외교 전략은 북한의 반복적인 국지적 무력도발에 대한 전략까지 포함해야만 한다. 즉 북한의 총체적 안보위협에 대응하여 ‘무력 사용의 위협 혹은 제한적 사용(the threat or limited use of force)’을 반드시 고려해야 하지만, 동시에 그 무력의 제한적 사용도 가능하면 외교적 및 ‘과시적인 사용(diplomatic and demonstrative use)’에 한정해, 전쟁 직전 단계 까지만 사용한다는 강압외교의 일반적인 원칙과 교훈들을 유념해야 한다.

## II. 한반도 평화 창출의 조건: 강압과 설득의 전략적 병행

### 1. 강압 원칙의 확립 및 적용

한반도 평화를 위한 한국의 대북 강압전략의 첫 번째 조건은 먼저 강압의 구체적 실행을 위한 전략적 원칙들을 확립하는 것이다. 먼저 ‘확전 우세(escalation dominance)’와 ‘압박점(pressure points)’이라는 두 가지 개념과 관련이 있다. 먼저 ‘확전우세’란 한국이 북한에 대한 강압을 행사할 때 피강압국인 북한이 한국의 강압에 대응하는 과정에서 지불해야만 하는 비용을 증가시켜야 하고, 동시에 북한이 그 비용을 회피하거나 반격할 수 있는 기회를 거부할 수 있는 능력을 말한다. 예를 들면 북한의 무력 도발에 반드시 대응훈련을 할 수밖에 없는 한미연합군 합동훈련을 장기간 주기적으로 실시하는 방법 또한 확전우세의 실례가 될 수 있다. 아울러 강압전략이 성공하기 위한 조건으로 북한이 소중하게 생각하는 가치를 파악해 적극적으로 위협해야만 한다. 단 이러한 ‘압박점’은 북한에게는 가치 있는 것이나 강압자인 한국과 미국, 그리고 국제사회에게는 비용이 많이 들지 않고 북한을 확실히 위협에 처하게 할 수 있는 것이다. 이와 함께 강압전략이 성공하기 위해서는 ‘시간’적 요소 또한 중요하다. 즉 강압의 효과를 극대화하기 위해서는 북한에게 시간적 여유를 제공하지 말아야 한다. 즉, 설사 강압의 수단과 방법이 적절하게 선택되었다 하더라도 북한이 강압의 효과를 상쇄하거나 회피할 수 있는 대안전략을 마련하거나, 한국에 대항할 수 있는 반대 동맹을 결성할 수 있는 시간적 여유가 부여된다면 강압의 효과는 상실될 확률이 높다. 마지막으로 북한이 강압을 받아들일 경우 받게 되는 보상과 유인책을 적절한 시점에 신속하고 명확하게 제공해야 한다.

### 2. 비핵화 논의의 우회전략 마련

한국의 대북 전략은 기본적으로 강압외교가 전제하는 것처럼 설득의 메커니즘을 활용하는 것이다. 현재 북핵 문제와 관련한 설득의 다자적 레짐은, 공식적으로 6자회담을 통해 전개될 가능성이 높다. 2013년 5월, 최룡해 조선인민군 총정치국장은 방중 기간의 회담에서 북한의 6자회담 복귀 의사를 밝힘과 동시에 ‘조국 해방 전쟁 승리

60주년'이라 일컫는 휴전 60주년 행사에 중국 최고 지도부의 참석을 요청한 것으로 전해졌다. 이는 북한이 제3차 핵실험 이후 당면한 대북제재와 국제적 고립을 타개하고 한반도 안보의제의 이니셔티브를 장악하기 위한 전략의 일환일 것이다. 북한의 이러한 전략적 움직임에 한국정부는 그 어느 때보다 신중하고도 전략적인 대응이 요구된다. 즉 북한의 무조건적 6자회담 재개 주장에 대응하여 북한이 먼저 취해야 할 행동이 무엇인지 말하는 것에만 그치지 말고 '몇몇 조건이 충족'되어 6자 회담이 재개될 경우, 북한이 원하는 에너지 지원 문제와 대북제재 해제문제 그리고 평화체제 문제도 함께 논의할 수 있다는 구체적이면서도 진정성 있는 뜻을 북한에 전달해야만 할 것이다. 이러한 뜻을 전달하기 위해 새로운 평화 협의체(포럼)를 '임시적'으로 창설하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다.

2005년 9.19 공동성명에서 “동북아시아의 안보협력을 증진하기 위한 방법과 수단을 모색하기로 합의”한 바 있으며, 6자 간에 이미 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼(an appropriate separate forum)에서 한반도의 영구적인 평화체제(a permanent peace regime)에 관한 협상을 가질 것이다.” 라고 합의한 바 있다. 그리고 2007년 2.13 합의에서는 ‘동북아 평화안보 체제 실무그룹’을 설치하기로 합의하였다. 이러한 9.19 및 2.13 합의 내용을 근거로 한국 정부가 주도적으로 미국, 중국, 북한을 설득하여, 북한의 핵실험과 국제사회의 대북 제재 등으로 얽혀버린 각국의 제로섬적 봉착상황(zero sum deadlock)을 벗어나 비핵화를 위한 새로운 협력의 장을 창출할 수 있을 것이다. 특히 ‘평화포럼’은 기존의 6자 회담과 함께 두 트랙(two-track) 전략을 효과적으로 병행할 수 있는 촉진제가 될 수 있다. 즉 포럼을 통해 6자회담 재개 조건 및 실질적인 비핵화 과정을 논의한 후 6자 회담에서 이를 승인하고 검증하는 형식을 취할 수 있을 것이다.

### 3. 주요 국가들과의 협력강화전략

북한 문제는 주변 강대국들과의 협력과 이해를 통하지 않고서는 결코 해결 될 수 없다. 특히 한국정부가 고려할 수 있는 전략적 연대 강압의 핵심은 두 가지이다. 한미동맹을 더욱 공고히 하는 것과 중국을 중립화 시키는 것이다. 우선 중국은 북한의 태도를 변화시킬 수 있는 동기와 수단을 모두 가지고 있기 때문에 북한 문제의 근본적 해결을 위해서는 중국의 역할이 매우 중요하다. 하지만 ‘북핵 불용’·‘북한 붕괴 반대’·‘동북아의 현상유지와 세력 균형’이라는 중국의 역내 및 한반도 전략이 단기간

급격히 변화될 가능성은 난망하다. 따라서 당분간 중국의 대북 정책은 큰 변화 없이 상수와 같은 역할을 견지할 것이다. 다만 중국이 여러 차례 공언한 만큼 ‘북한 비핵화’ 문제에 대해 타협할 수 없는 전략을 고수하고 있다는 것을 전제로, 중국의 북 핵 정책이 전환되지 않도록 소위 ‘중국 중립화’ 전략을 지속적으로 전개해야만 할 것이다. 즉 ‘중국이 여타 문제와 관련해서 북한을 두둔하는 것은 인정할 수 있지만, 북한 핵 문제에 관해서 중국이 이를 용인하는 것은 절대 좌시할 수 없다’는 원칙이 확고해야만 할 것이다. 기존의 강화된 한미동맹을 굳건히 유지 및 강화하는 문제도 박근혜 정부의 대북 강압전략의 중요한 과제이다. 결국 북핵문제를 해결하는 과정에서 북한이 요구하는 바를 수용할 수 있고 감당할 수 있는 국가는 미국뿐이다. 또한 한반도 통일의 과정에서 미국만이 주변국들을 설득할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

#### 4. 인도적 지원에 대한 전략적 판단

현재 박근혜 정부는 북한에 대한 인도적 지원문제와 관련해서는 북한과의 신뢰확보와 지원의 인류 보편적 성격에 비추어봐서 전향적인 자세를 견지하고 있다. 미국 또한 2012년 북한의 비핵화 조치와 대북 식량지원을 맞바꾸는 ‘2·29합의’에 따라 대북 지원을 계획한 바 있다. 당시 미국 정부는 난맥에 얽혀서 전혀 진전을 이루지 못하는 북미 간 접촉의 시발점으로 대북 ‘인도적 지원’ 문제를 전략적으로 활용한 것이다. 강압외교가 상대국가에 대한 보상을 반드시 포함하고, 특히 이익의 갈등을 해소하기 위한 다양한 흥정과 분명한 의사전달을 포함한다는 측면에서 한국의 대북 강압외교의 중요한 전략적 방안이 될 수 있다. 물론 대북 인도적 지원만으로 북한 정권의 실질적 정책 변화를 적극적으로 유인하는 데 본질적인 한계가 있다. 하지만 한국 정부가 사실상 인도적 지원을 인류 보편적 관점뿐만 아니라 대북 정책의 일환으로 활용하고 있기 때문에, 이 경우 다음과 같은 사려깊은 전략적 고려가 요구된다.

첫째, 무엇이 ‘인도적’ 지원인가에 대한 개념정립 및 원칙 설정이 필요하다. 무조건적 대북 경제지원을 포괄적으로 인도적 지원이라고 할 수는 없다. 따라서 북한 내부의 취약 및 소외계층을 주 대상으로 하고, 집행과정이 철저히 검증 가능한 영역만 그 대상으로 해야만 할 것이다. 또한 ‘지원 하느냐 마느냐’, ‘준다면 무엇을 얼마나 주느냐’의 논쟁이 아니라 ‘무슨 목적으로 어떻게 주느냐’에 대한 원칙 설정이 선행되어야만 한다. 둘째, 국제적 차원에서 대북제재가 진행되고 있는 상황에서도 ‘보편적 인권’ 문제를 한국 정부가 경시하지 않는다는 의지를 국제사회에 각인시키는 인간 안보

(human security)적 측면을 부각해야만 할 것이다. 셋째, 한반도 문제를 ‘북핵 문제’가 아닌 ‘북한 문제’로 바라보아야만 하는 당위의 측면에서 세부 정책들을 고안해야 한다. 비록 북핵 문제가 한반도 안보의제 전체를 포섭하고 있지만, 결국 군사 안보적 차원뿐만 아니라 경제·사회·문화적 차원의 의제들이 북핵 문제 해결의 일괄타결의 과정에서 현안으로 등장 할 수밖에 없다. 특히 북한 주민들에 대한 인도적 지원은 ‘북한 정상국가화’에 필수적 요소 이므로 미리 이에 대한 전략적 고려가 요구된다. 마지막으로 일각에서 지속적으로 우려하는 인도적 지원 물품의 군수전용은 전략적 차원에서 크게 우려하지 않아도 될 사항이라 판단된다. 설사 북한이 이를 군사적 목적으로 비축한다손 치더라도 이는 유사시 분쟁 발발의 경우에도 전쟁의 성패를 좌우하지 못할 것이다. 카다피와 후세인 제거의 과정에서 이미 확인했듯이 현대전의 승패는 식량 및 의약품 등의 군수자원의 보급과는 큰 영향이 없다. 단 이러한 논리의 중요한 전제 조건은 이들 물품이 역수출되어 현금화되는 것은 철저히 방지해야만 한다는 것이다.

⑩

# 메모



