

# 통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의

박종철 서재진 이교덕 최수영  
강원택 김병토 김학성 김호기

Korea  
Institute for  
National  
Unification

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

**통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안**

인 쇄 2005년 12월

발 행 2005년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물판매센터 · 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

**국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)**

통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 / 박종철 ... [등지음].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-03)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-301-9

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2005002789

통일관련 국민적 합의를 위한 종합적  
시스템 구축방안: ▶▶▶  
제도혁신과 가치합의

본 서는 「경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업」의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

## 요 약



통일문제는 국민적 여론의 지지를 바탕으로 해서 추진되어야 한다. 통일문제를 추진하는 과정에서 정책방향에 대한 국민적 지지가 필요할 뿐만 아니라 통일이 수반하는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등을 해결하기 위해서는 국민적 공감대가 형성되어야 하기 때문이다. 통일은 기본적으로 한국 사회의 질적 변화를 수반하는 것이기 때문에 한국 사회의 변화방향과 통일 미래상에 대한 국민적 합의가 전제되어야 한다. 요컨대 통일은 정부의 정책적 방향제시 뿐만 아니라 이를 지지하고 변화에 동참하는 국민적 참여를 필요로 한다. 그 동안 통일문제에 대해 다양한 견해가 있었으며, 이는 우리 사회의 정치·사회적 갈등양상과도 직·간접적 관련을 맺고 있다. 통일문제에 대한 갈등양상은 남남갈등으로 표현되기도 한다.

특히 참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 남남갈등이 심화되어 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책을 추진하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 2002년 대선 과정 이후 한국 사회에서 나타난 사회적 갈등은 이념적 차이에서 비롯된다. 그 이전의 정치적 갈등이 지역주의적인 기반을 가지고 전개되었던 것과는 달리 남남갈등으로 불리는 이념적 대립과 갈등은 대북정책에 대해서 적지 않은 시각의 차이를 노정하고 있다.

현재 가장 심각한 이견을 보이고 있는 통일문제 이슈들은 퍼주기 논쟁, 분배투명성, 속도조절, 북한변화에 대한 시각 등으로 요약되며 이와 같은 논쟁에는 지역적 편차, 세대 간 인식, 한·미관계에 대한 인식, 언론의 지향성 등이 배경요인으로 작용한다.

따라서 통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하려면 이러한 변수들을 고려한 정책을 실시해야 한다. 또한 이러한 변수들을 어떻게 극복할 것인가 하는 것이 국민적 합의를 이루는 중요한 과제가 될 것이다.

이러한 점들을 고려하여 사회적 합의형성의 이론적 논의를 바탕으로 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## I. 통일문제관련 갈등의 양상 및 원인

대북정책, 남북관계, 통일문제에 대한 우리 국민의 인식은 다른 사회·역사적 문제와 별개로 존재하는 것이 아니다. 통일문제가 우리 사회의 다른 갈등과 관련되어 있는 것이다. 이런 의미에서 한국 사회의 주요 정치적 갈등의 축이 되고 있는 몇 가지 사안들을 살펴보고 이들과 통일문제 및 남남갈등과의 관련성을 분석하고자 한다.

먼저, 북한 및 통일문제와 관련하여, 북한에 대한 인식, 북한변화에 대한 평가, 대북정책 평가, 대북지원 및 경험에 대한 평가, 북핵에 대한 인식, 통일의 당위성에 대한 인식, 통일비용에 대한 인식 등을 일반국민과 여론 주도집단을 대상으로 비교분석하였다. 그 결과 성별, 연령, 학력, 고향, 지역, 소득 등의 인구학적 배경변수에 따라 북한과 통일문제를 바라보는 인식에는 차이가 있었다.

심층적으로 분석해 보면, 통일문제와 관련된 인식이 우리 사회의 다른 갈등과 밀접한 연관이 있음을 발견할 수 있었다. 우리 사회의 주요한 사회·정치적 갈등들이 통일문제와 관련된 갈등의 구조적 원인이 되고 있는 것이다.

남남갈등에 영향을 미치는 주요한 요인이라고 할 수 있는 국가보안법 폐지에 대한 입장, 반미성향에 대한 평가, 응답자 개인의 이념성향, 박정희 대통령의 업적에 대한 평가, 민주화 세력에 대한 평가를 독립변수로 설정하고 대북정책에 대한 평가를 종속변수로 설정하여 로지스틱 회귀 분석을 적용하였다. 그 결과 다섯 가지 변인이 모두 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다.

요약하면, 보안법 폐지 반대의 입장이 강할수록, 민주화 세력에 대한 평가가 부정적일수록, 반미정서에 대한 거부감이 강할수록 현 정부의 대북정책에 대한 반대 입장이 강하게 나타났다. 그리고 보수적 이념성향을 지닐수록 현 정부의 대북정책에 대한 평가가 부정적이었다. 한편 흥미로운 것은 박정희 대통령의 업적에 대한 평가가 긍정적일수록 현 정부에 대한 평가가 부정적이었으며, 민주화 세대에 대한 평가가 부정적일수록 현 정부의 대북정책에 대한 시각이 부정적인 것으로 나타났다.



대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있다. 대북정책에 대한 평가는 국가보안법 폐지, 대미관계, 반공이데올로기와 관련되어 있을 뿐만 아니라 박정희 시대 및 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다.

또한 대북문제는 한국 사회의 이념적 갈등의 주요한 원천이 되고 있으며, 그러한 이념적 갈등은 서구에서처럼 경제적 가치나 계급적 이해 관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 우리 사회의 세대 간 경험과 과거 시대의 평가와도 긴밀한 관계가 있음을 알 수 있다.

## II. 국민적 합의형성의 기본방향

계층간·지역간·세대간 가치와 규범의 차이, 사회적·역사적 경험의 차이는 사회 갈등과 분열의 요소로 작용한다. 문제는 사회의 여러 집단과 조직의 갈등을 어떻게 조정하며 공통된 공동체 의식과 감정으로 포용해 나가느냐 하는 것이다.

이와 관련하여 뒤켄(Durkheim)의 사회통합원리를 원용해 보면, 사회적 합의형성을 위한 갈등해결의 메커니즘을 크게 두 가지로 모색해 볼 수 있다. 하나는 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법이다. 다른 하나는 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합상징이나 통합이념을 제시함으로써 통합을 유도해 나가는 방법이다. 이를 달리 표현하면, 국민적 합의형성을 위한 기본방향으로 제도혁신과 가치합의가 필요하다.

### 1. 제도혁신

국가 정책에서 제도혁신이 주요한 과제로 부상한 이유는 두 가지이다. 첫째, 모든 국가정책이 제도의 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 제도를 어떻게 만들고 운영하느냐에 따라 정책의 효과와 결과는 크게 달라질 수 있다. 그리고 제도를 통한 문제 해결은 정책 추진의 임의성을 극복하고 일관성을 유지할 수 있다. 둘째, 일단 형성된 제도는 그 제도

안의 개인 및 집합행위자에게 지속적인 영향을 미쳐 행위자의 의식 및 가치를 변화시킨다. 제도와 의식의 관계는 일종의 변증법적 관계라 할 수 있다. 제도가 의식 및 가치 형성의 기본 방향을 제시하고 있다면 제도에 대한 불만을 가진 행위자는 그 제도를 변화시키려는 시도를 하게 된다.

통일문제를 둘러싼 사회갈등의 경우, 기존의 정부와 시민사회 간의 새로운 견제와 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 요구된다. 시민사회의 정책 참여는 정부의 일방적인 정책 결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 어젠더와 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 맥락이다. 정부 정책의 입안과 결정에서 시민사회의 참여를 제도화하는 것은 시민 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 만듦으로써 시민사회 내 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고할 수 있다. 정책 입안과 결정, 그리고 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 정당성이 높은 합의형성에 기여하게 될 것이다. 바람직한 제도혁신을 추진하기 위해서는 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템 구축, 시민참여의 사회적 합의형성 제도 마련, 갈등조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할 부여, 신뢰 구축 방안 마련, 시민사회 내부의 통합성 제고가 우선적으로 고려되어야 한다.

제도혁신의 구체화 방안으로는 다음 사항들을 실시해야 한다. 첫째, 시민참여의 합의형성 제도를 마련하고, 당사자회의를 지속적으로 운영함으로써 합의 형성을 도출할 수 있다. 이른바 ‘참여형 갈등해결 모델’을 통해 전문적인 중재단이 갈등당사자들의 대화와 타협을 조정하는 방식이 원용될 수 있다. 둘째, 통일교육의 체계와 내용의 개편을 통해 실제적이고 다양한 통일교육을 실시하고, 더 많은 국민들이 남북관계와 통일에 관한 교육을 받을 수 있도록 함으로써 국민적 여론을 수렴해야 한다. 셋째, 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민간통일운동을 활성화하기 위해 1998년 출범한 ‘민족화해협력범국민협의회’(민화협)의

역할을 강화하는 방안을 강구한다. 넷째, TV를 통해 통일관련 국민대토론회를 개최한다. 다섯째, 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대간의 막힌 답을 허는 행사들을 추진함으로써, 영역간의 단절 해소를 시도한다.

## 2. 가치합의 방안: 통일의 비전과 새로운 접근방향

통일문제와 관련하여 논란이 되고 있는 이슈에 대해 각각 해명하고 설득하는 방법으로는 통일의 필요성에 대한 여론을 이끌어 내거나 국민통합을 이루기 어렵다. 각 이슈들에 대해 일일이 반증하려는 방식으로는 공감대를 형성하기 어렵다. 왜냐하면 대북정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일논의를 이끌어가는 것이 필요하다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 보다 높은 차원의 논의로 전환시켜야 할 필요가 있는 것이다.

이를 위해서는 첫째, 통일을 평화의 상징으로 부각시키는 작업이 필요하다. 둘째, 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시해야 한다. 셋째, 대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 중요하다. 넷째, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 다섯째, 통일문제에 대한 갈등이 지역별, 세대별, 계층별로 현격한 차이를 나타내고 있다는 사실을 부각시킴으로써, 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 여섯째, 국민통합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 일곱째, 통일문제에 관한 다양한 이해집단들 간의 기능적 연대를 도모하기 위해서는 모든 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일논의가 필요하며, 국민생활과 연관지어 통일문제를 접근하는 실용주의적 대북정책을 강조해야 한다.

### Ⅲ. 여론 주도집단별 세부방안

국민적 합의형성의 기본방향인 제도혁신과 가치합의를 바탕으로 여론 주도집단별 세부방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

#### 1. 정치권

정치권에서의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정책추진의 투명성 향상이 필요하다. 이를 위해선 우선 합리적인 절차를 거쳐야 하며, 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 배제되어야 한다.

둘째, 정책의 정치적 이용을 배제해야 한다.

셋째, 행정부와 여·야당 간의 협력이 중요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다. 정부·여·야 협조체제의 구축을 위해 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위 수준의 회동 외에 수준별 회동도 이루어진다면 더욱 바람직할 것이다.

넷째, 여·야당간 협의기구를 구성해야 한다. 일반국민들은 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 여·야 정치인들의 대북정책 합의가 중요하다고 인식하고 있다. 여·야간 합의를 이루려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 소관 상임위원회의 연중 개최가 필요하며, 6월로 활동시한이 종료된 ‘남북관계발전특별위원회’의 재구성 외에 여·야가 같이 참여하여 협의할 수 있는 다양한 기구의 구성이 필요하다.

다섯째, 초당적 협력의 확보는 정당의 민주화와도 연관되어 있다. 의원들이 통일문제에 대해 소속 정당의 당론에 의해 의사결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되고 지역구 주민의 의사가 반영된 상향식 공천이 제도적으로 도입되면 초당적 협력이 보다 용이해질 수 있다.

여섯째, 정치인간 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 정치인 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북 문제에 대해 균형있는 관점을 갖는 것이다. 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 개방·제공하여 정치인의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 해야 할 것이다.

정치권에서의 가치합의 방안으로는 첫째, 안보문제에 대한 합의가 있어야 한다. 정치권에서 대북정책에 대한 공감대가 확산되고 갈등이 완화되기 위해서는 무엇보다도 북한이 대남 전쟁도발과 혁명전략을 포기했다는 확신이 필요하다. 만약 북한의 군사적 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 것처럼 보이면 대북지원정책은 더욱 호소력을 지니게 될 것이다. 따라서 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 정치권의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다.

둘째, 이견에 대한 관용이 필요하다. 다원적 사회에서의 합의는 비현실적인 목표일 수 있기 때문에 이견으로 인한 갈등의 정도를 낮게 유지하고 되도록 다른 견해의 제시와 반대 의사 표시를 담은 차원에서 전개하도록 해야 한다. 민족의 운명과 직결된 문제에서 정치권이 합의해야 할 사항은 비슷하게 생각하는 것이 아니라 다르게 생각하는 집단들이 상호 이해하고 서로를 존중하는 것이다.

## 2. 언론

언론의 제도혁신 방안으로는 첫째, 남북한 언론인간 협의체를 구성하는 것이다. 이는 남북한 언론인간 교류가 활성화되고 신문사 및 방송사를 중심으로 공동제작 등의 언론협력이 증가됨에 따라 남북한 언론교류·협력의 활성화를 위해 필요하다. 또한 남북한 언론인 협의체의 구성은 남북한 언론관의 차이를 해소하고 공동의 보도규범을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한의 언론사와 방송사가 프로그램 공동제작단을 구성하여 합동으로 공동프로그램을 제작하는 방안을 강구해야 한다. 이렇게 함으로써 남북공동 방송제작에 수반되는 과잉제작, 절차상의 문제, 일회성

협력의 문제점 등을 해소할 수 있다.

셋째, 남북한 언론의 차이를 극복하고 공동프로그램의 개발, 언론보도의 공동지침 마련 등을 위해서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램을 개발하는 것도 필요하다.

넷째, 북한 전문기자의 양성이 필요하다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있으며 북한관련 특정분야에 대해 전문지식을 습득하고 북한의 언론정책과 취재환경을 잘 숙지하고, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다.

언론의 가치함의 방안으로는 첫째, 냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작하여 남북한간 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있어야 한다.

둘째, 사실 검증의 책임과 사실보도 규범을 강화하여야 한다.

셋째, 언론매체가 남북한 간의 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그러한 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다.

넷째, 통일정책 논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책을 수립하여야 하며, 무엇보다도 숙의민주주의(deliberation democracy)를 위하여 언론이 역할을 해야 한다.

### 3. 시민단체

시민단체의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정부와 시민단체사이의 협력체계를 구축해야 한다. 국민적 합의기반을 구축하기 위해서는 대북정책에 대해 시민단체를 포함한 적극적인 대국민 홍보작업을 실시해야 한다. 이를 통해 특히 대북정책에 대해 비판적인 세력과 시민단체를 설득하고 통일과정에 대한 현실화된 인식을 유도해야 한다. 따라서 정부와 시민단체간의 협력체계 구축이 필요하고, 정부의 참여는 시민단체를 지원하는 간접적 방식을 취하는 것이 바람직하다.

둘째, 인권문제 등에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는

역할 분담이 이루어져야 할 것이다. 시민단체들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해야 할 것이다.

셋째, 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 통일 관련 시민단체사이의 갈등해소를 모색해야 한다.

넷째, 남북협력기금의 지원을 확대하고 시민단체를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성 있게 실시할 필요가 있다. 시민단체에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이루어져야 할 것이다. 또한 시민단체들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 보장되어야 한다.

다섯째, 통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있는 문제이다. 현 통일교육체제는 남북관계의 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라고 할 수 있다. 통일의 기반확충 및 통일역량의 제고라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 통일교육을 시민교육차원의 일환으로 전환해 나가야 할 것이다.

시민단체의 가치합의 방안으로는 첫째, 통일에 대한 범국민적 가치합의가 필요하다. 남북한 ‘통합’을 실현하기 위해 평화의식의 확산과 시민단체의 평화운동을 적극 지원해야 한다. 다양한 통로를 통해 남북관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀감으로써 시민단체들의 사회적 연대감을 확대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국민과 시민단체를 대상으로 한반도 평화체제의 수립과 통일의 의미, 통합에 대한 교육을 폭넓게 실시할 필요가 있다.

둘째, 시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하도록 노력해야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대해 ‘최소주의적 합의’를 할 필요가 있다. 통일 관련 국민적 합의를 도출하기 위해서는 보수에서 진보까지를 망라한 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민단체의 자기성찰적 점검이 요구된다.





# 목 차

I. 서론 .....	1
1. 문제제기 .....	3
2. 이론적 틀과 연구방법 .....	9
II. 통일문제관련 갈등의 양상 및 원인: 국민 및 여론 주도집단 조 사결과 비교분석 .....	17
1. 제도적 측면 .....	19
2. 가치합의 측면 .....	31
3. 심층 분석 .....	46
III. 서독의 갈등과 합의형성 사례 .....	79
1. 서독의 독일 및 동방정책 전개과정 .....	81
2. 분단과 통일에 관한 서독여론의 특징과 변화추이 .....	88
3. 정치·사회 분야별 갈등의 양상과 해소과정 .....	97
4. 우리에게 주는 시사점 .....	119
VI. 국민적 합의형성의 기본방향 .....	127
1. 제도혁신 방안 .....	129
2. 가치합의 방안: 통일의 비전과 새로운 접근방향 .....	141
V. 여론 주도집단별 세부방안 .....	163
1. 정치권 .....	165
2. 언론 .....	183
3. 시민단체 .....	196

VI. 결론 .....	215
참고문헌 .....	225
부 록 .....	233
■ 일반국민 조사 .....	233
■ 여론 주도집단 조사 .....	256
최근 발간자료 안내 .....	263

## 표목차

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도 .....	21
<표 II-2> 통일정책에서 영향력이 큰 집단 .....	23
<표 II-3> 국민적 합의를 위한 우선순위 .....	24
<표 II-4> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 의제설정 .....	26
<표 II-5> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 대안제시 .....	27
<표 II-6> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책결정 .....	28
<표 II-7> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책집행 .....	28
<표 II-8> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책평가 .....	29
<표 II-9> 통일문제관련 갈등이 심각한 분야: 여론 주도집단 .....	31
<표 II-10> 북한에 대한 인식 .....	32
<표 II-11> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가 .....	33
<표 II-12> 평화변영정책 평가 .....	35
<표 II-13> 대북지원정책 평가 .....	36
<표 II-14> 금강산 관광사업 평가 .....	37
<표 II-15> 개성공단사업 평가 .....	38
<표 II-16> 남북경협사업 평가 .....	39
<표 II-17> 북핵문제 해결에 대한 평화적 해결원칙의 유용성	40
<표 II-18> 북핵문제 해결을 위한 한·미공조의 중요성에 대한 인식 .....	42
<표 II-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식 .....	43
<표 II-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식 .....	44
<표 II-21> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장 .....	44
<표 II-22> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가 .....	45

<표 II-23> 통일비용 세금 충당에 대한 인식 .....	46
<표 II-24> 국가보안법 폐지에 대한 평가 .....	49
<표 II-25> 반미정서에 대한 평가 .....	50
<표 II-26> 이념적 성향에 대한 주관적 평가 .....	51
<표 II-27> 박정희 대통령의 업적에 대한 평가 .....	53
<표 II-28> 산업화 주도세력에 대한 평가 .....	55
<표 II-29> 민주화 세력에 대한 평가 .....	57
<표 II-30> 남남갈등의 특성 분석을 위한 로지스틱 회귀분석 ...	59
<표 II-31> 북한에 대한 이념별 인식 .....	62
<표 II-32> 통일이 남한에 이익이 될 것인가에 대한 이념별 차이 ·	63
<표 II-33> “통일이 반드시 달성해야 하는 민족적 과업이라는 주 장”에 대한 이념성향별 응답 .....	64
<표 II-34> 통일 이후 예상 변화에 대한 이념별 평가 .....	66
<표 II-35> 정부의 대북정책에 대한 이념별 찬성과 반대의 비율	67
<표 II-36> 구체적인 대북정책 내용에 대한 이념별 시각의 차이	69
<표 II-37> 현 정부의 대북정책의 가장 큰 문제점에 대한 이념별 응답 .....	70
<표 II-38> 북한 핵문제와 대북사업의 연계에 대한 이념집단별 인식의 차이 .....	71
<표 II-39> “국민의 의견이 정부 통일정책에 반영되느냐”에 대한 이념별 응답률 .....	72
<표 II-40> 연령별 이념 분포 .....	74
<표 II-41> 이념에 따른 반미정서에 대한 태도 .....	75
<표 II-42> 보안법 폐지에 대한 이념성향별 입장 .....	75
<표 II-43> 박정희 전 대통령의 업적에 대한 이념성향별 평가 ·	76
<표 II-44> 산업화 세력의 기여에 대한 이념성향별 평가 .....	77
<표 II-45> 민주화 세력의 기여에 대한 이념성향별 평가 .....	77

<표 III-1> 독일분단에 대한 적응 정도 .....	90
<표 III-2> 서독주민이 생각하는 주요 정책문제 (1963년~1973년) ....	91
<표 III-3> 통일 경험에 대한 기대 .....	91
<표 III-4> 동서독 1차 정상회담의 결과 만족도 (1970년 4월) .....	92
<표 III-5> 독일기본법 전문 중 “독일의 전체민족은 자유로운 자 결에 의해 독일의 통일과 자유를 완성해야 한다”는 내 용의 기본법 포함 지속 여부 (1973년~1989년) .....	97
<표 V-1> 통일문제관련 갈등이 심각한 분야: 여론 주도집단 .....	165
<표 V-2> 정치권의 통일문제관련 갈등의 심각성 .....	165
<표 V-3> 정치권의 통일문제관련 갈등의 원인 .....	166
<표 V-4> 국민적 합의를 위한 우선순위: 여론 주도집단 .....	166
<표 V-5> 대북정책 추진의 투명성 제약 요인에 대한 인식: 여론 주도집단 .....	169
<표 V-6> 정치권의 초당적 협력을 위한 우선순위 .....	169
<표 V-7> 국민적 합의를 위한 우선순위: 일반국민 .....	170
<표 V-8> 북한 및 통일문제에 대한 정치권의 입장: 객관적 사실 에 입각 .....	172
<표 V-9> 정치권의 통일정책에 대한 영향력: 의제설정 .....	172
<표 V-10> 정치권의 통일정책에 대한 영향력: 정책결정 ...	173
<표 V-11> 정치권의 대북정책의 남북화해협력 우선 고려 입장 .....	174
<표 V-12> 평화변영정책에 대한 평가: 여론 주도집단 .....	174
<표 V-13> 북한에 대한 인식: 여론 주도집단 .....	174
<표 V-14> 대북지원정책에 대한 평가: 여론 주도집단 .....	175
<표 V-15> 금강산 관광사업에 대한 평가: 여론 주도집단 ...	175
<표 V-16> 개성공단사업에 대한 평가: 여론 주도집단 .....	175

<표 V-17> 남북경협사업에 대한 평가: 여론 주도집단 .....	176
<표 V-18> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가: 여론 주도 집단 .....	176
<표 V-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식: 여론 주 도집단 .....	177
<표 V-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식: 여론 주도 집단 .....	177
<표 V-21> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 인식: 여론 주도집단 ..	177
<표 V-22> 북한의 남한에 대한 무력공격 가능성 정도: 여론 주도 집단 .....	178
<표 V-23> 북한의 군사적 위협에 대한 한국의 단독대처 능력 정도: 여론 주도집단 .....	178
<표 V-24> 대북정책에서의 우선순위: 여론 주도집단 .....	179
<표 V-25> 언론계의 통일문제관련 갈등의 심각성 .....	185
<표 V-26> 언론계의 통일문제관련 갈등의 원인 .....	186
<표 V-27> 언론계의 북한관련 보도의 남북화해협력 우선 고려 입장 .....	186
<표 V-28> 언론계의 북한 및 통일관련 보도의 사실 보도 정도 .....	187
<표 V-29> 언론계의 통일문제관련 갈등 해소 방안 .....	189
<표 V-30> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 심각성 .....	197
<표 V-31> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 원인 .....	199
<표 V-32> 시민단체의 통일문제관련 갈등 해소 방안 .....	199
<표 V-33> 시민단체와 정부의 협력에 대한 평가 .....	201

## 그림목차

<그림 Ⅲ-1> 정부의 독일정책에 대한 서독주민들의 평가 (1967년~1987년) .....	95
<그림 Ⅲ-2> 독일 및 동방정책에 관한 정부와 의회간 협조 및 견제 (1970년대 초반) .....	101
<그림 Ⅳ-1> 한탄강댐 갈등관리 프로세스 디자인 .....	136





# I

## 서론\*



## 1. 문제제기

통일문제는 국민적 여론의 지지를 바탕으로 해서 추진되어야 한다. 이는 통일문제를 추진하는 과정에서 정책방향에 대한 국민적 지지와 필요할 뿐만 아니라 통일이 수반하는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등을 해결하기 위해서는 국민적 공감대가 형성되어야 하기 때문이다. 통일은 기본적으로 한국 사회의 질적 변화를 수반하는 것이기 때문에 한국 사회의 변화방향과 통일 미래상에 대한 국민적 합의가 전제되어야 한다. 요컨대 통일은 정부의 정책적 방향제시 뿐만 아니라 이를 지지하고 변화에 동참하는 국민적 참여를 필요로 한다. 그 동안 통일문제에 대해 다양한 견해가 있었으며, 이는 우리 사회의 정치·사회적 갈등양상과도 직·간접적 관련을 맺고 있다. 통일문제에 대한 갈등양상은 남남갈등으로 표현되기도 한다.

특히 참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 남남갈등이 심화되어 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책을 추진하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 어느 사회에서나 갈등은 존재하기 마련이며, 계층간, 인종간, 세대간에 여러 갈등이 없을 수는 없다. 남한에서도 산업화의 진전과 더불어 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등이 계속적으로 발생되었다. 이념갈등을 놓고 보더라도 과거에 전혀 없었던 것이 아니다. 해방 직후 정권수립을 앞두고 좌우익 대립이 치열했고 1970년대와 1980년대에도 이념논쟁은 끊이지 않았다. 사회주의와 경쟁적 체제로 성립된 남한은 정권수립과 함께 끊임없이 이념갈등을 안고 있었다. 이러한 갈등은 사회 내 다른 갈등적 요인들과 결합되어 매우 투쟁적으로 표출되곤 하였다.

그러나 통일문제를 두고 벌어지는 현재의 갈등은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 과거에는 보수정권에 대항하여 진보세력이 도전하는 형태였으나, 현재의 이념갈등은 진보정부에 대해 보수세력이

---

\* 본 연구의 「일반국민 조사」 및 「여론 주도집단 조사」 결과의 자료정리를 위해 김인숙 연구원과 김민영이 수고하였음.

공격하는 양상으로 전개되고 있는 것이다. 과거 군사정권 시절 민주화 투쟁에 참여했던 진보성향의 정치세력이 역사상 최초로 집권에 성공함으로써 전격적인 권력교체가 이루어졌다. 특히 2000년 남북정상회담 이후 남북의 이념대립이 와해되기 시작함으로써 반공을 국시로 삼고 체제의 정당성을 유지해 오던 구질서는 심각한 도전을 받게 되었다. 이러한 상황에서 정권을 상실한 구집권 세력은 노무현 신정부를 진보 좌파 세력으로 규정하고 대북정책에 대해서도 강도 높은 비판을 제기하고 있는 것이다.

이처럼 이념갈등이 지속되면서 오늘날 한국 사회는 과도한 정치사회적 비용을 치르며 국가발전에 막대한 손실을 입고 있다. 국가 간의 경쟁이 치열한 탈냉전 시대에 경제발전과 국민복지를 위해 전력투구해야 할 정치권과 국민이 이념대결로 치닫고 있는 것은 참으로 안타까운 일이다. 보수-진보세력 간에 다를 수 있는 북한에 대한 상이한 시각과 미국에 대한 평가의 차이를 포용하지 못하고, “내편-네편”으로 편을 가르고 대립을 격화시킴으로써 사회 내적으로 많은 정치적, 사회적 비용을 지불하고 있다. 정치권의 이념대립은 언론과 학계, 시민단체에 까지 확산되어 한국 사회의 모든 개개인이 극단적인 좌우이념 갈등에 내몰리고 있는 상황이다.

치열한 대립과 대결이 벌어지고 있는 상황에서 작금의 사회적 갈등을 해소할 수 있는 방법을 제시한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 어떠한 합리적인 대안을 제시한다 하더라도 진보와 보수로 나뉘어 극단적으로 대립하는 두 입장을 만족시킬 수 없을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리는 대립하는 입장을 포용, 절충하는 균형 있는 대북정책 추진을 포기할 수는 없다. 오히려 이러한 정치·사회적 갈등을 사회통합의 에너지로 활용하는 지혜와 노력이 더욱 필요한 때이다.

갈등을 해소하기 위해서는 통일문제에 대한 갈등이 어떤 것들인지 먼저 정확히 진단하는 작업이 선행되어야 한다. 현재 가장 심각한 이견을 보이고 있는 통일문제 이슈들은 퍼주기 논쟁과 분배투명성, 속도조

절, 북한변화 시각 등으로 요약된다.<sup>1</sup> 여론조사를 통해서 볼 때, 무조건적인 대북지원에 대해 28.7%가 찬성하고 있고, 상호주의에 입각하여 대북지원을 해야 한다는 사람들이 63.4%를 차지하며, 전략적 상호주의를 주장하기도 한다. 일방적 시혜성 지원은 잘못이라는 견해와 북한동포 지원은 도덕적으로 마땅하며 평화유지비용이라는 시각으로 맞서 있다.

그러나 이러한 논쟁의 배경에는 기본적으로 몇 가지 근본적인 문제가 존재한다.

첫째, 북한을 어떻게 이해하며 분단과 통일문제를 어떻게 바라보느냐 하는 차이가 존재한다. 참여정부의 대북정책을 비판하는 대부분의 사람들은 논쟁이 되고 있는 이슈 자체보다는 북한을 대하는 정부의 태도를 문제 삼는다. 즉 우리정부는 북한에 많은 지원을 하면서도 마땅히 해야 할 말을 못하며 북한의 요구에 항상 끌려 다니고 있다고 비판한다. 미국의 부시 대통령을 비난하거나 미군철수를 주장하는 의견들도 따지고 보면 북한을 동포로 보며 도와주어야 하느냐, 아니면 적으로 보고 타도의 대상으로 삼아야 하느냐 라는 대북정책에 대해 미국이 어떤 태도를 취하느냐 하는 문제와 불가분의 관계에 있다.

때문에 북한을 어떻게 보며 북한체제를 어떻게 다루어야 하는가를 두고 보수-진보세력 간에 견해가 다르다. 보수세력은 부시 미국 대통령의 입장을 전적으로 지지하며 북한의 김정일 정권을 축출시켜야 한다고 주장하면서, 이를 위해 군사공격까지는 아니더라도 북한을 경제적으로 압박하여 핵무기 개발을 포기하도록 해야 한다고 요구한다. 동시에 북한을 '악의 축'으로 규정하며, 대화와 타협보다는 힘으로 굴복시켜야 할 대상으로 인식한다. 그러나 진보세력 쪽에서는 북한을 압박했을 경우 한반도의 긴장이 고조되어 남한의 경제가 타격을 받고 남북이 혼란스러워질 것을 우려하여, 북한과 화해·협력을 유지하자는 입장을 취한다.

---

<sup>1</sup> 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (2003), pp. 113~118.

통일문제에 대한 의견대립의 양상을 보면 진보세력은 남북 간의 화해와 평화, 협력을 강조하고 있고, 보수세력은 북한의 인권개선과 민주화가 선행되어야 한다고 주장하고 있다. 1988년 ‘7·7선언’ 이후 정부차원에서 공산주의 국가와의 수교와 경제협력을 추진하는 과정에서 북한과의 교류협력을 제도화하였으며, 문민정부와 국민의 정부로 이어지면서 남북간의 화해와 협력의 필요성이 강조되었다. 특히 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북관계는 급진전되어 평화·화해협력의 기조는 그 어느 때보다 강조되었다. 오랜 분단으로 대립과 갈등을 지속해온 남북한에 가장 시급히 필요한 것은 정치적 화해이며 경제협력이고 평화체제를 구축하는 것이라고 믿기 때문이다. 이런 맥락에서 평화와 화해협력은 진보세력이 대북지원을 통해 북한과의 관계를 개선하고 통일을 추진하려는 담론으로 활용되고 있다.

반면, 인권과 민주화는 그것이 담고 있는 선한 의도와는 별개로 결과적으로 북한과의 관계개선이나 대북지원을 반대하는 담론으로 활용되고 있다. 남북관계를 개선하기 위해 아무리 많은 지원을 해주어도 그것을 군사적으로 전용하고 악용하는 정권이 있는 한, 관계개선은 불가능하다는 것이다. 억압적 수용소 운영을 통해 조직적이고도 심각한 인권유린을 자행하고 있는 북한정권은 대북지원의 대상이 아니라 민주화와 인권상황 개선의 대상이라고 주장한다. 이런 점에서 북한인권과 민주화는 북한과의 관계개선을 시도하는 현 정부의 대북정책을 비판하기 위한 전략적 수단으로 동원되고 있다.

둘째, 통일문제를 둘러싼 갈등은 단지 이슈와 담론의 차이에서 발생하는 것은 아니며, 최근 한국 사회가 직면하고 있는 정치사회적 갈등의 보다 넓은 맥락에 뿌리를 두고 있다. 통일문제 갈등의 주요 원인으로 지역대립구도, 미국정책의 보수화, 세대갈등, 언론의 틀 짓기 등을 지적할 수 있다.<sup>2</sup>

통일문제에 대한 국민적 갈등은 국내의 지역갈등 구조와 맞물려 있

<sup>2</sup> 위의 글, pp. 118~123.

다는 점에서 복잡한 양상을 띤다. 정부의 대북포용정책에 대해 호남은 ‘적극 지지’가 65%인데 반해 영남은 28%에 불과하며, 정상회담에 대해서도 ‘성과가 없었다’는 응답이 호남은 7%인 반면 영남은 14%에 달한 데서도 지역갈등구조와 통일의식이 중첩되어 있음을 알 수 있다.<sup>3</sup> 현재 벌어지고 있는 남남갈등은 국내의 지역갈등 구조와 중첩되어 표출되고 있음을 알 수 있다.

또한 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11사태 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 촉발시킨 점을 부인할 수 없다. 9·11테러 이후 미국은 북한을 ‘악의 축’의 하나로 지목하고 테러국가에 대한 선제공격 불사를 선언함으로써 우리 국민들 사이에 전쟁에 대한 불안의식을 증폭시켰다. 이런 측면에서 압박정책으로 급선회한 부시 행정부의 대북정책 변화는 한국내 통일문제에 대한 사회적 갈등을 촉진시킨 요인으로 작용했다.

그리고 이념갈등이 확대된 배경에는 이념적 성향이 뚜렷한 젊은 층의 등장을 지적할 수 있다. 젊은 층은 현 정부의 이념적 노선과 노무현 대통령의 진보적 성향에 절대적인 지지를 표시한 반면, 이회창 후보의 보수적 입장을 외면했다.<sup>4</sup> 특히 주한미군, 국가보안법 등과 같이 냉전시대 반공이데올로기를 구성하는 주요 이슈에서 20대 젊은 층이 진보적인 성향을 강하게 표출함으로써 이념대립이 심화된 것이다.<sup>5</sup>

마지막으로 남남갈등이 증폭된 데는 언론의 역할이 컸다. 많은 국민들은 조선일보와 한겨레신문의 논조가 이러한 틀 짓기의 대표적인 선두주자라고 이해하고 있다. 실제로 조선일보는 경제협력보다는 군사안보문제를 더 비중 있게 다루며 햇볕정책을 반대하는 여론 주도집단을

<sup>3</sup> “통일 열기도 못 넘는 지역장벽,” 『시사저널』, 2000년 8월 24일; 김근식, “남북 정상회담과 한국 민주주의의 공고화,” 『정상회담의 성과와 향후 과제』, p. 25에서 재인용.

<sup>4</sup> 강원택, “2002년 대1선을 통해 나타난 세대간 불신,” 『한국 사회의 불신구조와 해소방안』(바른사회를 위한 시민회의의 31차 심포지엄, 2003. 6. 2, 한국프레스센터), p. 5.

<sup>5</sup> 위의 글, pp. 6~7.

상대적으로 많이 활용하고 사실에서도 햇볕정책을 반대하는 논조를 취하였다. 반대로 한겨레신문은 남북간 경제협력을 비중 있게 다루고 햇볕정책을 지지하는 여론 주도집단을 상대적으로 많이 활용하며 햇볕정책에 우호적인 사실을 게재하였다.<sup>6</sup> 이러한 차이는 조선, 중앙, 동아 등 보수언론과 한겨레, 경향, 대한매일, 한국 등 진보언론에서 유사하게 발견되며, 햇볕정책에 대한 보수언론의 적대성은 남북정상회담 이후 더욱 극렬해진 것으로 나타났다.<sup>7</sup>

통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하려면 이러한 변수들을 고려한 정책을 펴나가야 한다. 통일문제에 대한 지역적 편차와 세대간 이해 차이, 대미관계와 반미감정, 언론의 편향성을 어떻게 극복할 것인가 하는 것이 국민적 합의를 이루는 중요한 과제가 될 것이다.

이러한 점들을 고려하여 사회적 합의형성에 이론적 근거를 바탕으로 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 구체적인 방안을 제시해 보고자 한다.

우선 남남갈등의 정확한 원인에 대한 규명이 필요하다. 남남갈등을 빚고 있는 주요 이슈가 무엇인지, 그리고 그러한 갈등을 야기하는 원인이 성별, 지역, 계층 등 인구학적 배경변수에 의한 것이지, 아니면 우리 사회의 이념적·정치적 갈등과 밀접한 연관관계를 맺고 있는 사회적 갈등이 표출된 것인지에 대한 명확한 분석이 필요하다.

그리고 국민적 합의형성을 위해 어떤 이론적 틀에 입각해야 하는지가 중요한 문제이다. 국민적 합의형성을 위해 다원적 이익표출과 합의구조를 마련하는 것이 중요한가, 아니면 합의형성을 위한 제도적 틀과 함께 합의의 구체적 내용과 가치정향에 대해서도 기본방향을 제시하

<sup>6</sup> 박홍원, “언론과 김대중정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석,” *The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Developments and Future Prospects* (경남대학교, 조지타운대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의, 2002. 5), pp. 13~21.

<sup>7</sup> 박선원, “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 『대북인식과 대북정책 재론: 남북화해와 남남화해를 위하여』(경남대북한대학원, 경실련통일협회, 한국 NGO학회 공동 주최 학술대회, 2002. 11).



는 것이 필요한가 하는 것도 관심사항이다.

또한 국민합의형성을 위해 국민 전체를 대상으로 한 합의형성방안과 주요 섹터별(정치권, 언론, 시민단체) 합의조성방안을 어떻게 연결시켜야 할지가 중요한 사항이다.

## 2. 이론적 틀과 연구방법

### 가. 사회적 합의를 위한 제도적 틀과 가치합의

모든 사회는 갈등과 통합이라는 양면성을 갖고 있다. 어떤 사회나 조직에서든 갈등은 보편적으로 존재한다. 갈등이란 일반적으로 “제한된 자원을 여러 사람이 차지하기 위해 투쟁하는 상태”를 가리키는데, 일반적으로 조직과 집단이 상호관계에서 의견, 이해 등의 차이로 인해 충돌하게 되면 이러한 갈등상태에 직면한다. 갈등으로 인한 불화는 사회의 효율성을 떨어뜨릴 뿐 아니라 개인에게는 심리적인 타격을 가하여 개인생활에까지 영향을 미친다.

이러한 갈등이 표면화되면 사회가 혼란에 빠질 수도 있다. 갈등이 발생하면 갈등의 당사자들은 조직과 집단 내의 작은 문제에만 집착하여 더 큰 목표를 잃어버리게 된다. 갈등은 조직이나 개인의 창의성, 진취성을 질식시키며, 조직의 안정과 조화, 통일성을 깨뜨릴 수 있다. 또한 갈등해결에 노력하는 동안은 성과나 목표달성에 매진할 수 없으므로 개인이나 조직에 부정적 결과를 준다. 따라서 지나친 갈등은 사회의 근본적인 저해요인으로 작용하게 되어 체제자체를 무력화시킬 수도 있다.

그러나 사회 내의 갈등이 언제나 부정적인 것만은 아니다. 갈등은 구성원들로 하여금 조직이나 개인의 문제점에 대해 관계자들의 관심을 갖게 하는 계기가 되어 변화와 발전을 가져오는 계기가 되기도 한다. 갈등이 합리적으로 해결되면 쇄신이나 변동 및 재통합의 계기가

될 수 있고, 구성원들의 다양한 심리적 요구를 충족시킴으로써 더욱 생동하는 사회로 변화될 수 있다. 보편적으로 존재하는 갈등을 완전히 없애는 것은 불가능하다. 따라서 갈등의 존재를 지나치게 부정적인 시각에서만 볼 것이 아니라 갈등의 원인을 찾아 관용의 정신을 가지고 대화와 타협 등 민주적이고 평화적인 방법으로 해결함으로써 변화의 계기로 삼는 자세도 필요하다.

사회는 이처럼 다양한 조직과 집단으로 이루어져 있어 조직과 집단들 간의 이해와 갈등을 어떻게 조정하느냐 하는 중요한 문제에 직면한다. 사회가 발전할수록 역할과 기능이 분화하며, 이 분화된 역할과 기능을 보다 결합적·단결적인 상태로 진전되는 과정을 통합이라고 부른다. 사회적 행위이론이나 체계이론의 입장에서 보면 사회체계 또는 하위체계 사이에서 발생하는 사회분화는 다른 역할과 기능을 갖는 새로운 체계로 통합되어 가는 과정의 하나로 간주된다. 탈콧 파슨스(T. Parsons)는 통합이 잘 되어 있는 사회는 복수의 사람들 사이에 공통의 목표가 존재하며, 그 목적을 달성하기 위한 각자의 역할이 분담되어 있고, 역할의 수행이 당연한 권리이자 의무임을 서로 인정하고 있으며, 분담하고 있는 역할은 어떤 식으로든 그 사람에게 욕구충족을 가져다 준다고 보고 있다.

정치활동은 사회의 이와 같은 다양한 요구와 갈등을 조정하고 통합함으로써 사회체계를 유지하는데 기여한다. 정치체계는 특히 사회 구성원들을 국민의식 혹은 국가의식을 가진 공동체로 만들어가기 위한 노력을 기울인다. 정부와 국가는 사회적, 역사적 경험과 전통을 언어로 상징화하여 집단정체성과 일체감을 만들어 내며 통합의 구심점을 형성한다. 역사와 전통, 문화는 국민들에게 독특한 감정을 갖게 하며 공동체형성의 큰 자산이 된다.

그러나 동시에 사회 내의 계층 간, 지역 간, 세대 간 이해가 다르고 가치와 규범도 다르게 형성되어 있어서 갈등과 분열의 요소를 갖고 있다. 문제는 사회의 여러 집단과 조직의 갈등을 어떻게 조정하며 공통

된 공동체 의식과 감정으로 포용해 나가느냐 하는 것이다. 법이나 강제력에 의해 국가 혹은 사회라는 하나의 울타리 안에 산다 하더라도 그 내부에서 실질적으로 같은 구성원이라는 일체감을 느끼지 못한다면 그것은 진정한 공동체는 아닐 것이다. 이 통합의 구심력과 분열의 원심력을 구조적 조정과 문화적 적응을 통해 어떻게 흡수함으로써 공동체를 형성할 수 있는가 하는 것이 국민적 합의를 형성하느냐, 못하느냐의 관건이다.

사회학자 뒤켁(Durkheim)은 사회성원들 간의 관계가 강한 유사성과 집합의식으로 특징 지워진 사회를 ‘기계적 연대’(mechanical solidarity)에 기초한 사회, 개인들 간의 높은 이질성과 상호의존적 관계로 특징 지워진 사회를 ‘유기적 연대’(organic solidarity)에 기초한 사회로 구분한다. 뒤켁의 이러한 사회통합원리를 원용해 보면, 갈등해결의 메커니즘을 크게 두 방향으로 모색해 볼 수 있다.

첫째, 사회적 합의형성을 위한 한 가지 방향은 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법이다. 현대사회에 존재하는 분화된 기능집단들이 각자의 필요를 채우기 위해 서로 다른 집단과 연합하고 협력함으로써 통합적이고 안정된 사회를 유지할 수 있을 것이다. 과거와는 달리 현대사회에서는 통합이념이나 단일 이데올로기를 앞세워 일체감을 창출하는 것만이 공동체를 유지하는 것은 아니다. 또 이질적인 것이 반드시 공동체의 발전을 저해하거나 갈등을 유발하는 것은 아니며, 뒤켁(E. Durkheim)의 분석처럼 현대사회에서는 오히려 이질적 기능들이 상호보완적으로 유기적 연대(organic solidarity)를 창출함으로써 공동체가 유지된다. 또한 에치오니(A. Etzioni)는 “공동체는 공유된 상징과 가치, 감정뿐만 아니라 공리적 유대와 강압적 유대에 의해서 결속되고 있다”고 말한다. 이런 점에서 여러 집단들 간의 현실적 필요성을 바탕으로 상호 의존하는 규범과 제도적 틀을 만들어가는 것은 사회통합을 이루는 방법이다.

그 동안 국민적 합의형성을 위한 제도적 방안은 정부의 정책결정 투명성 제고, 정책홍보, 통일교육 등 정부중심의 접근법이었다. 그러나 국민들의 참여가 다양화·활성화되고 있으며, 특히 인터넷 등을 통한 쌍방향의 참여가 확대되고 정책결정과정도 중층화 되고 있는 현실을 감안할 때, 효과적이고 적실성 있는 이론적 틀이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 정부, 언론, 시민단체가 상호작용하는 거버넌스 개념에 입각한 새로운 접근법이 필요하다. 거버넌스 이론은 국가, 기업, 시민사회간 상호관계를 중심으로 하고 있는 것이다. 거버넌스 이론을 통일문제를 둘러싼 이념갈등에 원용하여 갈등해소를 위한 거버넌스 혁신방안을 제시하고자 한다. 특히 통일문제와 관련된 갈등의 주요 섹터인 정치권, 언론, 시민단체의 합의형성을 위한 거버넌스 혁신방안이 필요하다.

둘째, 사회적 합의형성을 위한 다른 한 가지 방법은 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합상징이나 통합이념을 제시함으로써 통합을 유도해 나가는 방법이다. 사회 내에 존재하는 여러 갈등을 해소하면서 국민적 합의를 형성하기 위해서는 사회를 통합론적으로 보는 관점을 활용하는 것이 유용할 것이다. 사회의 구성원들을 하나로 묶어주는 것은 집합의식(collective consciousness)으로 사회성원들이 공유하고 있는 신념과 가치관이다. 사회가 이러한 신념과 가치의 토대 위에 세워진 사회규범이 잘 지켜질 때 안정된다는 것은 두말할 나위가 없다. 따라서 모든 사회가 갖고 있는 공통의 상징과 의식을 제시함으로써 구성원들 간의 결속을 도모할 수 있을 것이다. 통일문제와 관련된 갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 주체들이 통일에 대한 새로운 비전과 정책방향에 대해서 최소한의 공감대를 마련함으로써 가능하다.

이상과 같이 사회적 합의형성을 위한 제도적 메커니즘의 형성과 가치관의 합의라는 두 가지 측면을 중심으로 통일문제와 관련된 국민합의를 위한 종합적 시스템 구축방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 제도형성과 가치합의라는 이론적 틀에 입각하여 사례연구와 여론조사를

실시하고자 한다. 아울러 이러한 이론적 틀에 입각하여 합의형성을 위한 기본방향과 분야별 세부방안을 제시하고자 한다.

## 나. 국민 및 여론 주도집단 조사와 사례연구

합의의 사전적 정의는 “서로 뜻이 맞아 의사가 합치되는 일”이다.<sup>8</sup> 따라서 원칙적으로 합의는 개인 간이나 가족, 친구간과 같은 사회적 행동주체의 한 단위 이상으로 구성되는 관계에서는 존재할 수 있다. 하지만 여기서 다루고자 하는 것은 사회라는 공동체 내의 합의이므로, 합의를 “특정문제에 관해 사회 내에서 전반적으로 견해가 같은 상태”로 정의할 수 있다.<sup>9</sup> 즉 합의는 의견일치의 정도를 언급할 때 사용하는 용어이다.

그러나 “전반적으로 견해가 같다”고 하지만 ‘전반적’이라는 용어가 어느 정도의 의견일치를 뜻하는지 모호하다. 즉 의견일치의 정도가 특정의 비율을 넘을 때 ‘합의’가 존재하고 넘지 않을 때 합의가 존재하지 않는다고 확정하기 어렵다는 것이다. 어떤 문제에 대해 여론의 분포가, 이를테면, 거의 5대5로 나뉘어져 있으면 그 문제에 대한 합의가 존재하지 않는다고 분명히 말할 수 있다. 그러나 6대4나 7대3, 8대2로 나뉘어져 있는 경우는 합의가 존재한다고 말할 수 있는지 불분명하다.

또한 합의의 반대어는 ‘불합의’(dissensus)이고, 이는 물론 합의가 존재하지 않음을 지칭한다. 하지만 합의가 존재하지 않는다는 것은 많은 사람들이 어느 한 쪽으로 찬반을 결정하지 못하고 입장결정을 유보한 경우에도 성립한다. 사실 이 경우의 ‘불합의’는 문제가 되지 않는다. 이것이 사회적 갈등을 불러오거나 심화시킬 가능성은 거의 없기 때문이다. 이 점을 감안하면 ‘불합의’의 요체는 다수의 견해에 대해 반대하는 소수가 얼마나 존재하느냐에 달려 있다고 할 수 있고<sup>10</sup> 나아가 그 소

<sup>8</sup> 신기철·신용철 편저, 『새우리말 큰사전』(서울: 삼성출판사, 1992), p. 3653.

<sup>9</sup> F. William Howton, “Consensus,” in *Encyclopedia Americana* (Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995), p. 617.

수가 사회적으로 어떤 존재인가 하는 점이다. 곧 어떤 문제에 대해 합의가 존재하느냐 아니냐 하는 것은 찬반 어느 쪽으로든 특정비율 이상의 의견이 한 곳으로 쏠려있느냐에 의해서 결정되는 것이 아니라 어느 한 쪽으로 결집되어 있는 의견에 대해 반대의견을 제시하는 중요한 소수가 존재하느냐의 여부로 판단할 필요가 있다.

합의의 존재 여부를 결정하는 중요한 소수는 다양한 계층, 지역, 직업에 속하면서 정책결정제도나 정책내용, 정책의 결과로 발생하는 가치의 사회 전체적 배분에 꾸준히 관심을 가지고 있는 사람들을 말한다.<sup>11</sup> 그들은 이 세 가지 측면과 관련된 결정에 제도적으로 직접 참여할 수도 있고 개인적 의견을 개진하여 결정에 영향을 줄 수도 있다.

이러한 사람들이 이른바 여론 주도집단이다. 그들은 정책결정에서 제도적으로 결정을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있거나 여론과 결정에 영향을 줄 자격을 가진 사람들이다. 특정 문제에 대한 그들의 동의나 반대는 정책결정제도의 운용에서, 계층이나 집단간의 관계에서 조화나 갈등을 증가시킬 수 있다. 따라서 통일과 관련된 어떤 문제에 대한 여론 주도집단간 합의의 존재 여부는 사회내 갈등의 존재 양태에서 매우 중요하다.

이러한 점을 감안하여 통일문제와 관련된 갈등의 양상과 원인을 진단하기 위해서 국민여론조사와 여론 주도집단에 대한 인식조사를 비교·분석하였다. 전 국민을 대상으로 1,000명의 표본을 추출하여 여론조사를 실시하였다. 또한 정치권(101명), 언론계(86명), 시민단체(113명) 총 300명의 여론 주도집단에 대한 조사를 실시하였다.

또한 사례연구로서 서독의 국민적 합의형성 과정을 분석하고자 한다. 서독에서 통일문제와 관련된 국민적 합의형성을 이룩한 과정을 분석하고 그 시사점을 도출하고자 한다. 특히 서독에서 갈등을 빚었던

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> 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.

주요 이슈와 그러한 갈등이 정치권, 언론, 교육계에서 해소되는 과정을 검토하고자 한다. 그리고 서독의 시사점을 제도적 측면과 가치합의 측면에서 알아보하고자 한다.

## 다. 연구내용

이러한 이론적 접근법과 방법론에 입각하여 다음과 같은 사항들을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

첫째, 통일문제와 관련된 갈등의 양상과 원인을 규명하고자 한다. 일반국민과 정치권, 언론, 시민단체의 주요 지도층을 중심으로 이들의 갈등양상 및 원인의 특징을 규명하고자 한다.

둘째, 서독의 국민적 합의형성의 과정을 분석하고자 한다. 특히 서독의 국민적 합의형성 과정을 이 연구의 이론적 틀인 제도적 틀과 가치합의의 두 가지 측면에서 고찰하고자 한다.

셋째, 국민적 합의형성의 종합적 시스템 구축을 위한 기본방향을 제도적 측면과 가치합의 측면에서 제시하고자 한다.

넷째, 정치권, 언론, 시민단체의 여론 주도 집단별로 합의형성을 위한 제도적 측면과 가치합의 측면의 구체적 방안을 제시하고자 한다.





## II

# 통일문제관련 갈등의 양상 및 원인: 국민 및 여론 주도집단 조사결과 비교분석



## 1. 제도적 측면

정치체제론을 원용하면 공공정책이 수립되고 집행되어 사회에 반향을 불러오는 과정은 투입(input), 전환(conversion), 산출(output), 환류(feedback)의 4가지 과정으로 설명될 수 있다.

투입과정은 특정 분야에서의 국민의 요구와 그것에 대한 지지로 구성된다. 국민의 요구는 정치체제내의 전환과정을 작동하게 하나 전환과정을 작동시키기 위해서는 요구만 있어서는 안되며, 그 요구에 대한 일정한 지지가 있어야만 한다. 요구와 지지가 정치체제로 흘러 들어가 산출로 바뀌는 과정을 전환과정 혹은 정책결정과정이라고 하는데, 이 과정은 정치체제의 구조나 일정한 규칙에 따라 행해진다. 전환과정을 거쳐 정치체제가 산출해 내는 것이 구체적 결정과 정책이며, 이는 정치체제와 그것이 놓여있는 환경에 영향을 미치게 된다. 정치체제의 산출에 의해 야기되는 환경에서의 변화를 정책이나 결정의 결과라고 하고, 이러한 결과는 투입과정에 다시 영향을 미침으로써 정치체제에 환류된다.<sup>12</sup>

어떤 공공정책이든 그것이 정당성과 효율성을 지니려면 국민의 광범위한 지지를 얻어야 하는데, 지지를 얻기 위해서는 정책이 이 4가지 단계가 정상적으로 기능한 산물이어야 한다.

따라서 정부가 평화번영정책에서 국민으로부터 폭넓은 지지를 얻기 위해서는 투입과정에서 국민의 요구를 파악하고 국민의 적극적인 참여하에 정책을 수립·집행해야 하며, 정책결정과정이 비정상적 요인에 의해 왜곡되지 않고 투명하여 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야 하며, 결정된 정책이 국민에 효과적으로 전달·침투되어 정책에 대한 긍정적 여론이 조성되어야 한다.

정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 달려있다. 민

---

<sup>12</sup> David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).

주성은 정책결정 과정에서의 여론수렴과 국민참여 등을 통해, 체계성은 정책결정의 투명화 등을 통해 확보될 수 있다.

## 가. 국민여론의 반영

정책결정의 투입과정에서 일차적 문제는 국민참여의 확대이다. 참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. ‘참여’란 국민이 정부의 정책수립과정에 직·간접적으로 관여하는 자발적 행동을 말하는데, 이는 다수결원칙, 평등, 국민주권 등과 더불어 민주정부의 필수요소로서 국민주권의 실현수단이다.

『참여정부』 출범 이래 각종 국가정책 수립에서 국민이 참여할 수 있는 기회를 보장하고 확대하는 제도를 강화했다. 『참여정부』의 국정목표의 하나가 ‘국민과 함께하는 민주주의’인데, 이는 과거에 정치권과 정부가 국민 위에 군림하여 국민을 각종 정치과정, 정책과정에서 배제해 왔으나 이제는 자발적이고 창의적인 국민이 국정과정에 적극 참여할 수 있도록 의식과 제도를 바꾸어야 한다는 생각에서였다. 따라서 모든 정부부처에서 정책에 대한 여론을 꾸준히 수렴하고 있고 국민들로부터 정책을 제안 받고 있으며 국민들과의 간담회나 지역좌담회 등을 활성화하고 있다.

그럼에도 불구하고 여론조사에 의하면 약 60%의 국민들이 정부의 통일정책에 자신들의 의견이 반영되지 않고 있다고 생각하고 있다. <표 II-1>에서 보는 바와 같이 “귀하는 국민의 의견이 정부의 통일정책에 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 “매우 많이 반영된다”라는 대답이 6.1%, “대체로 반영된다”가 33.2%, “별로 반영되지 않는다”가 47.4%, “전혀 반영되지 않는다”는 대답이 13.3%였다. 반영된다는 대답이 39.3%, 반영되지 않는다는 대답이 60.7%인 것이다.

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도

	사례수	매우 많이 반영	대체로 반영	별로 반영 안됨	전혀 반영 안됨	총 합		4점 평균
						반영	반영 안됨	
일반국민	1000	6.1	33.2	47.4	13.3	39.3	60.7	2.32
여론 주도집단	300	1.3	37.3	53.7	7.7	38.7	61.3	2.32

이러한 대답은 여론 주도집단을 대상으로 한 조사결과와 거의 동일하다. 통일정책에서의 국민 의견 반영이라는 문제에 대해 일반국민들과 여론 주도집단이 거의 유사하게 인식하고 있음을 보여주고 있다.

이 문제에 대한 대답을 배경변수별로 보면 일반국민은 연령이 높을수록, 공무원 및 사회단체 종사자가 국민의 의견이 정책에 반영된다고 인식하는 경향이 있다. 특히 직업별로 보면 공무원 및 사회단체 종사자가 통일정책에서 국민의 의견이 반영된다고 대답한 사람이 60%, 반영되지 않는다고 대답한 사람이 40%로서 여러 직업군 가운데 유일하게 국민의 의견 반영을 인정했다. 이는 젊은 세대에 비해 상대적으로 높은 사회적 영향력과 지위를 가지고 있는 50, 60대가 실제 생활에서 체험하는 자신의 영향력에 대한 긍정적 인식이 투영된 때문인 것으로 보이며 공무원은 자신의 직장이 처리하는 일을 긍정적으로 평가하려는 일반적인 경향 때문에, 그리고 사회단체 종사자는 「참여정부」에서 크게 늘어난 사회단체의 영향력을 인정한 때문인 것으로 해석된다.

여론 주도집단 전체의 평균 인식은 일반국민과 거의 같으나 여론 주도집단 가운데 언론인들의 인식은 정치인 집단이나 시민단체의 여론 주도집단들과 다소 차이가 있다. 즉 86명의 언론인들 가운데 국민의 의견이 통일정책에 ‘매우 많이 반영된다’고 생각하는 사람은 없으나 ‘대체로 반영된다’고 생각하는 사람이 50%, ‘별로 반영되지 않는다’와 ‘전혀 반영되지 않는다’고 생각하는 사람을 합치면 50%가 되어 정확히 의견이 5:5로 나누어지며 일반국민들보다 ‘반영된다’고 보는 비율이 약

10% 정도 많다. 국민의 의견이 통일정책에 반영된다고 생각하는 언론인들이 많다는 것은 국민 여론의 향방에 지대한 영향을 미치는 언론의 통일정책에 대한 호의적 평가를 유도할 수 있다는 점에서 고무적이다.

일반국민이 정책수립과 집행과정에 직접 참여하기란 현실적으로 쉽지 않다. 이 점에서 현실적으로 참여는 정부가 국민의 집합적 의사를 수집할 때 자신의 의사를 적극적으로 표현하여 그것이 정책에 반영되도록 하는 행위라고 할 수 있다. 즉 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민 참여를 확대하기 위해서는 통일문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영하는 것이 바람직하다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영한 것일 때 정당성을 가지며, 정책추진의 효율성도 높아진다는 점에서 당연한 것이기도 하다.

## 나. 통일정책에 대한 집단별 영향력

통일정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 민간통일운동의 활성화가 바람직하다. 「문민정부」까지 사회단체의 통일운동은 지극히 제약되어 왔다. 그 이유는 통일논의가 다원화되고 통일운동이 무분별하게 전개될 경우 국론이 분열될 가능성이 크고 그렇게 되면 정부가 국민적 합의에 기초한 통일정책을 지속적으로 추진해 나갈 수 없을 뿐 아니라 북한이 민간차원의 통일논의 및 운동을 통일전선전술 차원에서 이용할 우려가 없지 않다는 것이었다. 그래서 일관성 있는 통일정책을 추진하고 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 민간부문의 자의적인 통일논의와 운동을 억제할 필요가 있다고 생각해 이른바 ‘창구 일원화’를 고수해 왔다.

물론 통일논의 및 운동이 무분별하게 전개될 경우 부작용은 분명히 있다. 그러나 민간통일운동의 활성화는 통일정책의 수립과 집행에 국민이 직접 참여하고 영향을 줄 수 있는 유일한 통로이다. 따라서 「국민의 정부」에서는 정부가 민간통일운동을 선도하고 안내하는 역할은 하되 가급적 민간의 자율에 맡기는 ‘창구 다원화’ 정책을 시행했다. 그 결과 남북한간 민간교류가 활발해지고 민간의 역량과 경험도 많이 축적되었지만 ‘남남갈등’이 사회적 문제로 등장했다. ‘남남갈등’은 민간통일운동에서 「문민정부」까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회 내 진보집단들의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 한 가지 원인이 있다.

하지만 <표 II-2>에서 보듯이 민간통일운동을 주도하는 시민단체의 영향력은 크지 않다고 국민들은 인식하고 있다. “귀하는 우리나라의 통일정책 추진과정에서 가장 영향력이 큰 집단이 어느 집단이라고 생각하십니까”라는 질문을 하고 대답의 선택지로서 6개를 준 결과, 일반국민이라고 대답한 사람이 24.7%로서 가장 많았고 시민단체라고 대답한 사람이 8.2%로서 가장 적었다.

<표 II-2> 통일정책에서 영향력이 큰 집단

	사례수	언론	일반 국민	정치인	대통령과 청와대	시민 단체	정부 부처
일반국민	1000	19.7	24.7	21.8	14.8	8.2	10.8
여론 주도집단	300	12.7	14	13	45	5.3	10

이러한 결과는 여론 주도집단 조사에서도 마찬가지이다. 정치권과 언론, 시민단체의 여론 주도집단 300명을 대상으로 한 조사에서 통일정책 추진과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단으로서 시민단체를 지적한 사람은 5.3%에 불과했다.

일반국민이나 여론 주도집단들 모두 통일정책 추진에서 시민단체의 영향력이 크지 않다고 생각하는 것은 비록 「국민의 정부」 이래 민간통일운동이 활성화되고 통일운동에 대한 시민단체의 참여가 크게 신장

되었다 하더라도 통일정책 추진에서 좀 더 국민의 참여가 보장되고 확대될 수 있도록 민간통일운동이 활성화되어야 함을 시사한다.

#### 다. 국민합의형성을 위한 우선순위

통일관련 정책이 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다. “귀하는 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해서 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 <표 II-3>에서 보듯이 일반국민이 가장 많이 지적한 것은 ‘정부의 정책 투명성 향상’이다.

<표 II-3> 국민적 합의를 위한 우선순위

	사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일 교육 확대	여·야 정치인의 대북정책 합의	언론의 통일 지향적 보도	시민 단체의 역할 확대	기타
일반국민	1000	34.2	11	28	7.5	14.9	4.4
여론 주도집단	300	48	16.3	17.7	10.7	6	1.3

정책 투명성에 대한 요구는 여론 주도집단들도 동일하다. 여론 주도 집단들 모두 ‘정부의 정책 투명성 향상’, ‘통일교육 확대’, ‘여·야 정치인의 대북정책 합의’, ‘언론의 통일 지향적 보도’, ‘시민단체의 역할 확대’ 가운데 ‘정책 투명성 향상’을 1순위로 꼽았다. 정치권의 여론 주도 집단들이 59.4%로 가장 많이 지적했고, 시민단체의 여론 주도 집단들이 가장 적은 33.6%로 여론 주도 집단들 사이에 다소의 편차는 있지만 정책 투명성이 가장 중요하다고 생각하는 점에서는 차이가 없다.



## 라. 여론 주도집단의 거버넌스 평가와 갈등 정도 인식

### (1) 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스 평가

특히 여론 주도집단이 통일정책과 관련하여 어느 정도 영향력을 미치고 있는 지를 알아보았다. 통일정책과정은 통일문제와 관련된 사항이 주요 쟁점으로 등장하는 과정과 대안모색, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 측면을 모두 포괄한다. 통일정책에 관련된 5가지 사항은 정부와 시민단체 간의 정책형성의 틀에 관한 거버넌스 이론의 핵심사항이다.<sup>13</sup> 통일정책과정과 관련된 이러한 5가지 분야에 대해 정치인, 언론인, 시민단체의 영향력을 물어 보았다.

우선 통일정책의 의제설정은 북한 및 통일과 관련된 여러 사항 중에서 사회적 관심을 불러일으키고 정책적 대응이 필요한 사항이 대두되는 과정에 대한 것이다. 통일문제와 관련된 사항이 정책의제로 설정되는 데에는 문제의 성격, 문제의 심각성, 문제의 파급효과, 여론의 반응 등이 영향을 미친다. 또한 의제설정은 정치사회적 상황을 반영하기도 한다. 동일한 문제라고 하더라도 시점과 정치사회적 상황에 따라 관심도와 파장이 달라지기 때문에 의제설정이 영향을 받게 된다.

의제설정에 대한 영향력 행사에 대해서 언론인(85.7%)이 가장 높은 비율로 긍정적으로 응답하였으며, 그 다음 정치인(68.7%), 시민단체(66.4%)가 영향력을 미친다고 응답하였다. 통일문제와 관련된 사항이 정책적 관심 대상이 되는 데 가장 많은 역할을 하는 것이 언론이라는 점을 확인할 수 있다.

<sup>13</sup> 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 35~41.

<표 II-4> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 의제설정

	사례수	많은 영향 미침	다소 영향 미침	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향 미침	영향 미치지 못함			
전체	300	20.7	51	23.7	3.3	1.3	72.7	27.3	2.93	X <sup>2</sup> =26.409 p=0.001	
구분	정치인	101	23.8	43.6	24.8	5.9	2	68.7	31.3		2.91
	언론인	86	31.4	52.3	12.8	1.2	2.3	85.7	14.3		3.21
	시민단체	113	9.7	56.6	31	2.7	-	66.4	33.6	2.73	

대안제시는 문제해결의 방향을 결정짓는 역할을 한다. 특히 민주사회에서는 정부뿐만 아니라 다양한 이익집단과 시민단체들이 나름대로 다각적인 대안을 제시한다. 대안제시를 둘러싼 관련 집단 간의 의견조정은 관련 집단들의 실질적인 영향력과 위상에 영향을 미친다. 대안제시를 위해서는 각 대안의 목표, 효과, 손익대차대조표, 실행가능성 등을 기준으로 제시해야 한다.

대안제시에 대한 여론 주도집단의 영향력을 묻는 질문에 대해서 시민단체(60.2%)가 가장 높게 응답했으며, 정치인(56.4%), 언론인(41.7%) 순으로 응답하였다. 시민단체가 각종 사안에 대해서 대안을 제시하고 있는 점이 응답에도 반영되었다. 특히 통일문제에 대해서 각종 시민단체들이 다양한 견해를 표명하고 대안모색을 위해 적극적으로 활동하고 있음을 알 수 있다. 언론은 의제설정에서는 영향력이 높은 것으로 나타났으나 실효성 있는 대안제시에는 영향력이 낮게 나타난 것도 언론의 역할에 비추어 볼 때 흥미로운 점이다.

<표 II-5> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 대안제시

	사례 수	많은 영향 미침	다소 영향 미침	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향 미침	영향 미치지 못함			
전체	300	8.4	45	38.3	7.6	0.7	53.6	46.4	2.56	X <sup>2</sup> =20.937 p=0.007	
구분	정치인	101	13.9	42.6	35.6	7.9	0.0	56.4	43.6		2.62
	언론인	86	4.7	36	44.2	12.8	2.3	41.7	58.3		2.4
	시민단체	113	6.2	54	36.3	3.5	0.0	60.2	39.8	2.63	

그 다음 항목은 정책결정에 대한 것이다. 의제설정과 대안제시과정에는 정부뿐만 아니라 언론과 다양한 시민단체들이 영향력을 미칠 수 있지만 정책결정은 정부의 고유 권한이라고 할 수 있다. 그러나 정책결정과정의 공개화, 투명화 되고 시민사회의 참여가 확대되는 점을 감안하면 정책결정과정에도 정부 이외의 행위자가 영향력을 행사하는 정도가 증가하고 있다. 특히 거버넌스의 개념에서 볼 때 국기기관 이외의 이해당사자들이 공청회, 청문회, 이메일 등을 통해서 정책결정에 참여하는 과정이 증가하고 있다.

정책결정에 대한 영향력 행사정도에 대해서는 정치인(66.3%)이 가장 높게 응답하였으며, 언론인(65.5%)이 이와 비슷한 수준이었으며, 시민단체(37.8%)의 응답비율은 이보다 상당히 낮았다. 정책결정과정에서 정치인의 영향력이 큰 것은 예상했던 바이지만, 언론도 생각보다 영향력을 미친다는 것을 알 수 있다. 그리고 시민단체의 경우 대안제시의 영향력에 비해서 정책결정의 영향력이 약한 것도 이해된다.

<표 II-6> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책결정

	사례수	많은 영향 미침	다소 영향 미침	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향 미침	영향 미치지 못함			
전체	300	10.7	44	37.3	66.6	1.3	55.3	44.7	2.63	X <sup>2</sup> =41.537 p=0	
구분	정치인	101	21.8	44.6	26.7	6.9	-	66.3	33.7		2.81
	언론인	86	8.1	55.8	32.6	1.2	2.3	65.5	34.5		2.78
	시민단체	113	2.7	34.5	50.4	10.6	1.8	37.8	62.2		2.35

정책집행은 행정부의 권한이다. 정책집행에는 조직, 인력, 예산 등이 감안된다. 정책집행이 행정적, 기술적 문제에 대한 것이지만 거버넌스가 확대되는 현실을 감안할 때, 정책집행과정에서도 관련 집단의 이해와 협력을 구하는 것이 중요한 문제로 대두되었다.

정책집행에 대한 여론 주도집단의 영향력에 대해서는 의외로 언론(50%)의 비율이 높았으며, 정치인(44.6%)이 이보다 약간 낮았으며, 시민단체(25%)의 영향력은 제한적이었다. 정책집행과정의 영향력에 대해서 언론의 비중이 정치인에 비해서 약간 높게 나타난 것은 언론이 정책집행과정을 모니터링 하는 것에서 기인한다고 할 수 있다.

<표 II-7> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책집행

	사례수	많은 영향 미침	다소 영향 미침	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향 미침	영향 미치지 못함			
전체	300	8.7	29.7	46.6	13.9	1	38.8	61.2	2.36	X <sup>2</sup> =27.672 p=0.001	
구분	정치인	101	11.9	32.7	38.6	16.8	0.0	44.6	55.4		2.4
	언론인	86	15.1	33.7	43	5.8	2.3	50	50		2.65
	시민단체	113	0.9	23.9	56.6	17.7	0.9	25	75		2.11

정책과정과 관련된 마지막 단계는 정책평가이다. 정책평가는 정책의 성패에 대한 판단뿐만 아니라 이후 새로운 방향 제시, 거버넌스에 대한 평가 등을 포함하기 때문에 관련 행위자들이 모두 참여하는 과정이다.

정책평가는 정책집행의 결과에 대한 평가뿐만 아니라 의제설정, 대안제시, 정책결정, 정책집행의 모든 과정에 대한 평가를 망라한다. 정책평가에서 가장 중요한 것은 평가기준을 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 정책평가의 기준으로 목표 달성의 수행력, 시행착오, 파급효과 최소화, 협력망구축 등을 상정할 수 있다.

정책평가에 대한 영향력에 대해서는 예상했던 대로 언론(81%)의 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 그리고 시민단체(57.7%)는 정치인(50.5%)보다 높게 응답하였다.

<표 II-8> 여론 주도집단의 통일정책 거버넌스: 정책평가

	사례 수	많은 영향 미침	다소 영향 미침	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향 미침	영향 미치지 못함			
전체	300	15.3	45.3	29	8.3	2	62	38	2.74	X <sup>2</sup> =25.084 p=0.002	
구분	정치인	101	12.9	36.6	36.6	11.9	2	50.5	49.5		2.56
	언론인	86	25.6	53.5	12.8	5.8	2.3	81	19		3.06
	시민단체	113	9.7	46.9	34.5	7.1	1.8	57.7	42.3		2.65

이상을 종합하면, 정책과정에 관련된 5단계의 거버넌스와 관련하여 정치인, 언론인, 시민단체의 특성이 응답에 나타났다. 정치인은 정책결정에서 상대적으로 영향력이 크게 나타났으나 정책평가에는 상대적으로 관심이 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 언론은 의제설정과 정책평가에서 압도적으로 영향력이 크다. 시민단체는 대안제시에서 상대적으로 적극적인 역할을 하고 있으며, 정책평가에서도 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

## (2) 통일문제관련 갈등이 심각한 분야

통일문제는 남북한간 문제이기 이전에 남한과 북한의 체제문제와 관련되어 있다. 통일은 분단체제의 변화를 의미하기 때문에 분단체제 하에서 형성된 남북한 체제의 질적 변화를 수반하게 된다. 따라서 통일방법, 통일절차, 남북관계의 속도, 대북정책의 수단 등을 둘러싼 갈등은 남한과 북한간의 문제일 뿐만 아니라 남한체제내의 다양한 정치사회세력간의 문제이기도 한다. 통일문제와 관련된 쟁점에 관해서 남한사회내의 다양한 세력간의 남남갈등이 두드러지는 것도 이러한 이유 때문이다.

통일문제를 둘러싼 남남갈등은 일반국민들간 갈등과 여론 주도집단간 갈등이 차이를 보인다. 특히 여론 주도집단에 통일문제의 갈등이 어느 집단에서 심각하다고 인식하느냐에 대해 물어 보았다. 흥미로운 점은 정치인(64.4%), 시민단체(60.2%), 언론인(59.3%)의 과반수 이상이 모두 정치권에서 갈등이 가장 심하다고 인식하고 있는 점이다. 정치권 다음으로 일반국민의 갈등이 심각하다고 응답한 비율(정치인 16.8%, 언론인 20.9%, 시민단체 14.2%)도 높았다. 이렇게 볼 때, 통일문제와 관련된 남남갈등이 다른 여론 주도집단보다 정치권에서 가장 심각하게 존재하고 있다는 점을 알 수 있다. 이것은 언론계나 시민단체에 비해서 정치권에서 이념갈등과 대북정책에 관한 정책차이가 가장 큰 것을 반영한다고 할 수 있다. 정치권의 갈등이 일반국민들의 갈등보다 3~4배에 이른다는 것은 정치권이 일반국민들의 입장차이를 완화 시킨다기보다 오히려 확대생산하고 있다는 것을 의미한다.

<표 II-9> 통일문제관련 갈등이 심각한 분야: 여론 주도집단

		사례수	일반국민	정치권	언론계	시민단체	유의도
전체		300	17	61.4	12	9.7	X <sup>2</sup> =6.801 p=0.34
구분	정치인	101	16.8	64.4	6.9	11.9	
	언론인	86	20.9	59.3	14	5.8	
	시민단체	113	14.2	60.2	15	10.6	

## 2. 가치합의 측면

### 가. 북한에 대한 인식과 북한 변화 평가

#### (1) 북한에 대한 인식

북한에 대한 국민들의 일반적인 인식과 관련하여 “귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까”라는 질문을 하였다.

이 질문에 대해 북한을 ‘협력대상’으로 인식한 응답자가 전체의 41.8%로 가장 많았으며 그 다음은 ‘지원대상’으로 23.1%를 차지하였다. 따라서 전체 응답자의 2/3 정도(64.9%)는 북한을 협력 또는 지원의 대상이라 여기는 등 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 북한에 대한 부정적 인식인 ‘경계대상’은 20.9%, ‘적대대상’은 10.2%로 나타났다. 한편 북한을 비교적 중립적으로 바라보는 ‘경쟁대상’이라고 인식하고 있는 응답자는 4%에 불과해 더 이상 북한이 우리의 경쟁대상이 아님은 분명히 알 수 있다.

북한에 대한 인식은 성별, 연령, 학력 등 배경변수에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보여주고 있다. 남자보다는 여자가 북한을 다소나마 긍정적인 대상으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 여자의 경우 66.5%가 북한을 긍정적으로 인식하고 있는데 반해 남자의 경우에는 63.3%가 긍정적으로 인식하고 있다.

연령별로 북한에 대한 긍정적 인식은 30대의 경우 72%로 가장 높았으며, 그 다음이 40대(67.5%)와 20대(67.1%)로 나타났다. 50대와 60대

이상의 경우 북한에 대한 긍정적 인식은 각각 61.2%, 53.6%로 나타나 30대부터는 나이가 많을수록 북한에 대한 긍정적 인식이 약해지고 있음을 보여주고 있다. 학력의 경우 북한에 대한 긍정적 인식은 고졸 이하 58.9%, 전문대학 64.4%, 4년제 대학 72.4%, 대학원 이상이 79.4%로 나타나 학력과 북한에 대한 인식사이에는 뚜렷한 경향성이 있음을 알 수 있다. 즉 학력이 높을수록 북한을 더욱 긍정적으로 인식하고 있다.

<표 II-10> 북한에 대한 인식

	사례수	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
일반국민	1000	23.1	41.8	4.0	20.9	10.2
여론 주도집단	300	19.7	67.0	0.3	10.3	2.7

여론 주도집단은 일반국민보다 더욱 북한에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 북한이 ‘협력대상’이라는 응답이 67%로 가장 많았으며, 그 다음은 ‘지원대상’이라는 응답으로 19.7%를 차지하였다. 따라서 여론 주도집단 중 86.7%가 북한을 협력 및 지원대상이라고 긍정적으로 응답하였다. 북한이 ‘경계대상’ 및 ‘적대대상’이라는 응답비율은 각각 10.3%, 2.7%로 나타나 부정적인 인식은 13%에 불과하였다. ‘경쟁대상’이라는 응답은 0.3%로 거의 고려의 대상이 아님을 알 수 있다.

## (2) 북한의 변화 평가

어느 사회라 할지라도 변하지 않는 사회는 없을 것이지만 다른 국가와는 달리 북한의 변화는 외부로 드러나지 않는다는 특징이 있다. 이런 북한의 변화에 대해 국민들이 어떻게 느끼고 있는지 알아보기 위해 “귀하는 최근 2~3년 동안 개혁·개방과 관련하여 북한이 어느 정도 변하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

이 질문에 대해 ‘많이 변하고 있다’와 ‘약간 변하고 있다’는 응답이



각각 18.9%, 49.5%였고, 반면 ‘별로 변하지 않고 있다’와 ‘거의 변하지 않고 있다’는 응답은 각각 22.2%, 9.4%였다. 따라서 북한의 변화 정도에 대해 변하고 있다는 응답자(68.4%)가 변하지 않고 있다는 응답자(31.6%)보다 두 배 이상 높게 나타났다.

배경변수별로 보면 성별, 직업, 본인소득, 고향 등에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 북한이 변하고 있다는 응답은 남성(70.6%)이 여성(66.3%)보다 다소 높게 나타났다. 직업에서는 전문직(80%)과 판매·서비스직(80.8%)에 종사하는 사람들이 북한이 가장 많이 변하고 있는 것으로 인식하고 있다. 본인소득과 관련해서는 소득(120만원 이하 66.4%, 120~199만원 72.4%, 200만원 이상 73%)이 높을 수록(본인소득이 없는 경우 제외) 북한의 변화 정도를 높게 인식하고 있는 것으로 보인다. 고향이 경기·인천(74%) 및 광주·전라(75.6%)인 사람들이 북한의 변화 정도를 가장 높게 인식하고 있는 반면 해외·이북·기타(57.9%)인 경우가 가장 낮게 평가하였다.

<표 II-11> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가

	사례수	많이 변함	약간 변함	별로 변하지 않음	거의 변하지 않음	종합		4점 평균(R)
						변함	변하지 않음	
일반국민	1000	18.9	49.5	22.2	9.4	68.4	31.6	2.78
여론 주도집단	300	38.0	49.3	9.3	3.3	87.3	12.7	3.22

여론 주도집단은 일반국민보다 더욱 북한이 변하고 있다고 응답하였다. 여론 주도집단의 경우 북한이 변하고 있다는 응답은 87.3%, 변하지 않고 있다는 응답은 12.7%였다. 구체적으로 ‘많이 변하고 있다’ 38%, ‘약간 변하고 있다’ 49.3%, ‘별로 변하지 않고 있다’ 9.3%, ‘거의 변하지 않고 있다’가 3.3%를 차지하였다.

조사결과 북한의 변화 정도에 대해 여론 주도집단 사이에서 통계적으로 유의미한 뚜렷한 차이가 발견되었다. 변하고 있다는 응답은 언론

인(94.2%)이 가장 많았고, 그 다음은 시민단체(89.4%)였으며 정치인(79.2%)이 가장 적었다. 시민단체의 경우 ‘많이 변하고 있다’(48.7%)가 ‘약간 변하고 있다’(40.7%)는 응답비율보다 높았다. 그러나 정치인과 언론인의 경우에는 ‘약간 변하고 있다’는 응답이 ‘많이 변하고 있다’는 응답보다 월등히 높게 나타났다.

## 나. 대북정책 평가

### (1) 평화변영정책에 대한 견해

정부의 대북정책에 대한 국민들의 견해를 알아보기 위해 “귀하는 현 정부의 평화변영정책에 대해서 어떻게 생각하십니까”라는 질문을 하였다. 응답자의 73%는 찬성한다고 한 반면 27%만이 반대한다고 하였다. 따라서 국민들 다수는 현 정부의 평화변영정책을 지지하는 것으로 나타났다. 찬성의 경우 ‘매우 찬성한다’가 17.4%, ‘대체로 찬성한다’는 55.6%였다. 반대의 경우 ‘대체로 반대한다’는 18.8%, ‘매우 반대한다’는 8.2%였다.

배경변수별로는 연령, 지역, 고향에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 20대와 30대에서 찬성의 비율이 각각 75.9%, 78%로 나타나 다른 연령층에 비해 상대적으로 높았다. 60대 이상의 찬성비율은 66.3%로 가장 낮게 나타났다. 지역에 있어서는 광주·전라가 88.6%로 찬성비율이 가장 높았고, 반면 서울(67.4%)과 대구·경북(67%)이 가장 낮았다. 고향의 경우에도 광주·전라가 고향인 응답자의 찬성비율이 85.9%로 가장 높았다. 반면에 고향이 해외·이북·기타 지역인 경우 찬성비율이 57.9%로 가장 낮게 나왔다.

<표 II-12> 평화변영정책 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	17.4	55.6	18.8	8.2	73.0	27.0	2.82
여론 주도집단	300	17.0	67.3	14.0	1.7	84.3	15.7	3.00

현 정부의 평화변영정책에 대한 여론 주도집단의 인식은 ‘찬성한다’ 84.3%, ‘반대한다’ 15.7%로 나타났다. 구체적으로 찬성하는 경우 ‘매우 찬성한다’는 17.0%, ‘대체로 찬성한다’는 67.3%였다. 반대하는 경우 ‘대체로 반대한다’가 14.3%, ‘매우 반대한다’는 15.7%로 나타났다. 여론 주도집단들(정치인, 언론인, 시민단체) 사이에서 통계적으로 유의한 차이는 발견되지 않았다.

조사결과를 통해 현 정부의 평화변영정책에 대한 지지는 일반국민보다 여론 주도집단에서 더욱 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이런 차이는 ‘대체로 찬성한다’는 견해가 여론 주도집단에서 높게 나타나고 있기 때문이다.

## (2) 대북지원 및 경협에 대한 견해

“귀하는 대북정책의 다음 사항들에 대해 어떻게 생각하십니까”라는 질문을 통해 대북정책(대북지원정책, 금강산 관광사업, 개성공단사업, 남북경협사업)에 대한 일반국민들과 여론 주도집단의 견해를 알아보았다.

일반국민들의 경우 대북지원정책에 대해 ‘찬성한다’는 응답이 72.3%, ‘반대한다’는 응답이 27.7%를 차지하였다. 찬성의 경우 ‘매우 찬성한다’가 22%, ‘대체로 찬성한다’가 50.3%를 차지하였고, 반대의 경우에는 ‘대체로 반대한다’ 19.3%, ‘매우 반대한다’가 8.4%로 나타났다.

배경변수별로는 성별, 연령, 학력, 지역, 고향에서 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 남성(77.6%)이 여성(67.3%)보다 찬성한다는 비율이

높았다. 연령층에서는 찬성한다는 비율이 20대(79.6%)에서 가장 높았고, 50대(63%)에서 가장 낮았다. 학력이 높을수록 찬성비율(고졸 이하 68.3%, 전문대학 70%, 4년제 대학 77.9%, 대학원 이상 79.4%)이 높게 나타났다. 지역에서는 찬성비율이 광주·전라(87.7%)가 가장 높았고, 대전·충청(63.7%)과 강원(64.9%)으로 가장 낮았다. 고향이 광주·전라(84.9%)인 경우 찬성비율이 가장 높았으나, 대전·충청(65.8%)과 대구·경북(66%)에서 가장 낮았다.

<표 II-13> 대북지원정책 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	22.0	50.3	19.3	8.4	72.3	27.7	2.86
여론 주도집단	300	32.7	51.7	13.7	2.0	84.3	15.7	3.15

여론 주도집단의 응답비율은 ‘매우 찬성한다’ 32.7%, ‘대체로 찬성한다’ 51.7%, ‘대체로 반대한다’ 13.7%, ‘매우 반대한다’ 2.0%였다. 즉 여론 주도집단의 경우 대북지원정책에 대해 찬성한다는 응답이 84.3%로 나타나 일반국민보다 높았다. 특히 ‘매우 찬성한다’는 비율이 높게 나타났다. 여론 주도집단사이에서 유의미한 차이가 나타나고 있다. 찬성한다는 응답비율은 시민단체(89.4%), 언론인(88.4%), 정치인(75.2%) 순으로 높게 나타나 대북지원정책에 대한 찬성은 정치인에 상대적으로 낮았다.

금강산 관광사업에 대해서는 대북지원정책보다도 찬성비율이 더욱 높게 나타나 찬성한다는 견해가 83.9%를 차지하였다. 구체적인 응답비율은 ‘매우 찬성한다’ 33.9%, ‘대체로 찬성한다’ 50%, ‘대체로 반대한다’ 11.8%, ‘매우 반대한다’ 16.1%였다.

배경변수에 있어서는 성별, 연령, 직업, 가구소득, 북한친척 유무에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있었다. 남성(81.4%)보다는 여성

(86.3%)의 찬성비율이 높았고, 나이가 많을수록 찬성비율(20대 90.3%, 30대 89.9%, 40대 87.7%, 50대 78.2%, 60대 이상 68.1%)은 낮게 나타났다. 전문직(90.4%), 공무원·사회단체(90%), 학생(90.9%)의 찬성비율이 가장 높았고, 무직·기타(76.4%)의 경우가 가장 낮았다. 가구소득에 있어서 특별한 경향성은 보이지 않았으나 200만원 미만(77.9%)의 최하위 소득계층의 찬성비율이 가장 낮았다. 북한친척 유무에 따라서는 친척이 있는 경우(69.7%)보다 없는 경우(84.9%)의 찬성비율이 높아서 의외의 결과를 보여주고 있다.

<표 II-14> 금강산 관광사업 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	33.9	50.0	11.8	4.3	83.9	16.1	3.14
여론 주도집단	300	47.7	42.3	7.3	2.7	90.0	10.0	3.35

여론 주도집단의 경우 금강산 관광사업에 대해 찬성한다는 견해는 90%(‘매우 찬성한다’ 47.7%, ‘대체로 찬성한다’ 42.3%)로 나타나 일반국민들의 찬성비율보다 높았다. 특히 찬성한다는 경우에도 ‘매우 찬성한다’는 응답이 ‘대체로 찬성한다’는 응답보다 많았다. 여론 주도집단 사이에서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

개성공단사업에 대해서도 찬성한다는 견해는 86.2%(‘매우 찬성한다’ 37.3%, ‘대체로 찬성한다’ 48.9%)인 반면 반대한다는 견해는 13.8%(‘대체로 반대한다’ 10.7%, ‘매우 반대한다’ 3.1%)로 나타나 매우 높은 찬성비율을 보여주고 있다.

배경변수별로는 연령, 학력, 직업, 본인소득, 가구소득, 고향에 따라 유의미한 차이를 나타내고 있다. 나이가 적을수록, 학력이 높을수록 찬성비율이 높게 나타났다. 나이에 따른 찬성비율은 20대 89.8%, 30대 89.9%, 40대 89.4%, 50대 83%, 60대 이상 75.4%로 낮아지는 반면, 학력

에 따른 찬성비율은 고졸 이하 83.4%, 전문대학 85.6%, 4년제 대학 89.4%, 대학원 이상 97.1%로 높아졌다. 직업의 경우 전문직(93.2%), 공무원·사회단체(95%), 학생(92.4%)에서 찬성비율이 가장 높았다. 본인 소득에 있어서는 200만원 이상(88.6%) 최상위 계층의 찬성비율이 가장 높았다. 가구소득에서는 200만원 미만(80.8%)의 최하위 소득계층의 찬성비율이 가장 낮게 나타났다. 고향이 광주·전라(90.2%)인 응답자와 부산·울산·경남(91.2%)인 응답자의 찬성비율이 가장 높게 나타난 것은 다소 의외의 결과이다.

<표 II-15> 개성공단사업 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	37.3	48.9	10.7	3.1	86.2	13.8	3.20
여론 주도집단	300	59.3	35.7	4.0	1.0	95.0	5.0	3.53

개성공단사업에 대한 여론 주도집단의 찬성비율은 95%로 나타나 개성공단사업에 대해 여론 주도집단들 대부분은 전폭적인 지지를 보내고 있는 것으로 보인다. 이 경우 찬성한다는 응답 중 ‘매우 찬성한다’가 59.3%로 ‘대체로 찬성한다’ 35.7%보다도 매우 큰 차이로 높았다. 반대한다는 응답은 5%(‘대체로 반대한다’ 4%, ‘매우 반대한다’ 1%)에 불과하였다.

대북정책 중 남북경협사업에 대한 국민들의 찬성비율도 매우 높게 나타났다. 응답자의 84.8%(‘매우 찬성한다’ 36.4%, ‘대체로 찬성한다’ 48.4%)가 찬성한다고 응답하였다. 반면 반대한다는 응답자는 15.2%로 ‘대체로 반대한다’ 12.3%, ‘매우 반대한다’가 2.9%였다.

통계적으로 유의미한 차이는 성별, 연령, 학력, 직업, 본인소득, 가구소득, 고향 등 거의 모든 배경변수에서 나타나고 있다. 찬성한다는 비율은 남성(86.5%)이 여성(83.1%)보다 높았다. 연령에 따라서는 30대

(89.4%)의 찬성비율이 가장 높았고, 60대 이상(76.5%)의 찬성비율이 가장 낮았다. 학력이 높을수록 찬성비율(고졸 이하 81.7%, 전문대학 86.7%, 4년제 대학 88%, 대학원 이상 94.1%)이 높게 나타났다. 공무원·사회단체(95%), 전문직(91.8%), 학생(88.6%) 등의 직업군에서 찬성비율이 상대적으로 높았다. 본인소득이 높을수록 찬성비율(‘없음’ 81.3%, ‘120만원 미만’ 83.6%, ‘120~199만원’ 87.6%, ‘200만원 이상’ 88.2%)이 높아지는 경향을 보여주고 있다. 가구소득에 있어서는 중간 소득계층(‘200~299만원’ 86.5%, ‘300~399만원’ 87.4%)이 최하위(‘200만원 미만’ 81.4%) 및 최상위(‘400만원 이상’ 84.1%) 소득계층보다 찬성비율이 높았다. 고향이 광주·전라인 응답자의 찬성비율은 90.2%로 가장 높았고, 그 다음은 강원(88%)과 부산·울산·경남(87.7%)이 차지하였다.

<표 II-16> 남북경협사업 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)
						찬성	반대	
일반국민	1000	36.4	48.4	12.3	2.9	84.8	15.2	3.18
여론 주도집단	300	53.7	41.0	5.0	0.3	94.7	5.3	3.48

일반적인 남북경협사업에 대해서도 여론 주도집단은 개성공단사업과 마찬가지로 전폭적인 지지를 보이고 있다. 찬성한다는 응답은 94.7%(‘매우 찬성한다’ 53.7%, ‘대체로 찬성한다’ 41%)인 반면, 반대한다는 응답은 5.3%(‘대체로 반대한다’ 5%, ‘매우 반대한다’ 0.3%)에 불과하였다. 남북경협사업에 대해 찬성한다는 응답비율은 여론 주도집단이 일반국민보다 9.9% 높았다.

## 다. 복핵문제에 대한 인식

### (1) 복핵문제의 평화적 해결원칙에 대한 견해

“귀하는 정부의 복핵문제의 평화적 해결원칙이 복핵문제 해결에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까”라는 질문을 통해 복핵문제의 평화적 해결원칙의 유용성에 대한 국민들의 견해를 알아보았다. 도움이 된다는 응답이 60.2%(‘매우 도움이 된다’ 13.4%, ‘대체로 도움이 된다’ 46.8%)로 도움이 되지 않는다는 응답 39.8%(‘별로 도움이 되지 않는다’ 34.8%, ‘전혀 도움이 되지 않는다’ 5%)보다 높게 나타났다.

배경변수에 있어서는 성별과 본인소득에서만 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 도움이 된다는 응답은 남성(64.3%)이 여성(56.3%)보다 높았다. 본인소득(소득 없음 제외)에서는 소득이 높아질수록 도움이 된다는 응답비율(‘120만원 미만’ 56.3%, ‘120~199만원’ 64.8%, ‘200만원 이상’ 69.2%)이 많았다.

<표 II-17> 복핵문제 해결에 대한 평화적 해결원칙의 유용성

	사례수	매우 도움	대체로 도움	별로 도움 안됨	전혀 도움 안됨	종합		4점 평균(R)
						도움	도움 안됨	
일반국민	1000	13.4	46.8	34.8	5.0	60.2	39.8	2.69
여론 주도집단	300	28.7	55.0	15.0	1.3	83.7	16.3	3.11

여론 주도집단의 경우 도움이 된다는 응답비율이 83.7%로 나타나 일반국민들의 도움이 된다는 응답비율보다 높았다. 도움이 된다는 응답 중 ‘매우 도움이 된다’는 28.7%, ‘대체로 도움이 된다’는 55.0%였다. 반면에 도움이 되지 않는다는 응답에서는 ‘별로 도움이 되지 않는다’가 15.0%였고, ‘전혀 도움이 되지 않는다’는 응답은 1.3%에 불과하였다. 일반국민들에 비해 여론 주도집단이 정부의 복핵문제의 평화적 해결원칙에 더욱 공감하고 있음을 알 수 있다.



## (2) 북핵문제 해결을 위한 한·미공조에 대한 입장

우리국민들의 대다수인 81.9%는 북핵문제 해결을 위하여 한·미공조가 중요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 집단별로 약간의 편차는 있다. <표 II-18>에서 드러나듯이 연령과 직업이 집단내 유의미한 편차를 드러내주는 변수인데 가장 큰 편차를 보이는 변수는 직업별 집단이다. 공무원 및 군인 집단은 95%가 한·미공조가 중요하다고 응답한 반면, 기업체 종사자와 생산직 직군은 각각 73.2%와 75%로써 낮게 나타났다. 연령대별로는 나이가 많을수록 한·미공조가 중요하다고 응답하였는데 60대 이상은 90.4%로서 국민전체의 평균보다 10%나 높게 나타났다. 그런데 30대는 73.9%만이 한·미공조가 중요하다고 응답하여 한·미공조의 중요성을 가장 낮게 응답하였다.

이 두개의 변수를 종합한다면 기업체종사자와 생산직의 집단이 한·미공조를 낮게 평가하였다기 보다는 기업체에 종사하는 사람들 중에서 30대의 젊은층이 한·미공조를 낮게 평가한 것으로 볼 수 있다. 즉, 연령의 유의도  $p=0$ 에서 드러나듯이 한·미공조를 보는 시각에서 연령이 가장 중요한 변수가 되고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서 한·미공조를 바라보는 시각이 남남갈등의 중요한 요소가 되고 있는데 한·미공조의 시각차를 평가하기 하는 가장 중요한 변수는 연령으로서 30대 집단인 것으로 평가할 수 있다.

여론 주도집단은 일반국민들보다 한·미공조의 중요성을 약간 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. <표 II-18>에서 나타난 대로 여론 주도집단은 전체의 85.7%가 핵문제 해결을 위하여 한·미공조가 중요하다고 응답하였다. 집단별로 다소간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 핵문제 해결을 위하여 한·미공조가 중요하다고 생각하느냐는 질문에 대하여 정치인 집단의 92.1%, 언론인의 91.9%가 중요하다고 응답한 반면, 시민단체는 75.2%만이 중요하다고 응답하였다. 시민단체 내에도 여러 가지 성향이 있지만 시민단체가 정치인집단보다는 한·미공조를 덜 중요한 것으로 응답하였다.

<표 II-18> 북핵문제 해결을 위한 한·미공조의 중요성에 대한 인식

	사례수	매우 중요	대체로 중요	별로 중요하지 않음	매우 중요하지 않음	종합		4점 평균
						중요	중요하지 않음	
일반국민	1000	41.1	40.8	14.8	3.3	81.9	18.1	3.2
여론 주도집단	300	37.3	48.3	10.3	4	85.7	14.3	3.19

### (3) 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 금강산 관광사업을 확대해야 할 것인지 아니면 축소하거나 중단해야 할 것인지에 대한 의견에 있어서 우리국민은 거의 반반으로 의견이 엇갈리는 것을 볼 수 있다. <표 II-19>에서 보듯이 규모를 확대하거나 현상을 유지해야 한다고 응답한 경우는 51.9%인 반면, 규모를 축소하거나 전면중단해야 한다고 응답한 경우는 48.1%이다. 금강산 관광사업의 경우에 가장 큰 편차를 보이는 변수는 고향변수로서 강원도 고향출신의 62%가 핵문제가 악화될 경우에도 금강산 관광사업은 확대하거나 현상 유지하여야 한다고 응답하였다. 강원도는 금강산 관광사업의 시행지역으로서 경제적 실리를 보고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.

금강산 관광사업의 경우에도 한·미공조의 경우와 마찬가지로 연령대가 유의미한 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다. 연령대별로 30대가 57.7%로 가장 진보적으로 응답하였으며 연령이 많아질수록 보수적으로 응답하여 60대 이상의 경우 36.1%만이 금강산 관광사업에 우호적으로 응답하였다. 여성의 경우가 남성보다 약간 보수적으로 응답하였다.

학력도 유의미한 변수로 작용하고 있다. 4년제 대학 졸업자의 56.2%가 금강산 관광사업에 우호적으로 응답하였고 학력이 낮을수록 비우호적으로 응답하였다. 그런데 이것은 연령변수와 종합해볼 때 학력의 차이라기보다는 4년제 대학졸업자는 현재의 젊은 학생들이기 때문인 것으로 볼 수 있다. 직업변수에서 학생의 58.4%가 금강산 관광사업에

우호적으로 응답한 것을 보면 알 수 있다.

여론 주도집단은 일반국민들에 비하여 대북문제에 있어서 훨씬 진보적인 것으로 나타났다. 핵문제가 악화될 경우 금강산 관광사업의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답한 경우가 일반국민의 경우 55.9%인 반면, 여론 주도집단의 경우는 전체의 77.3%에 달한다. 그 중에서도 언론인은 83.8%가 핵문제가 악화될 경우에도 금강산 관광사업의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답하였다.

<표 II-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식

	사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단
일반국민	1000	9.4	42.5	21.5	26.6
여론 주도집단	300	21.3	56	13	9.7

#### (4) 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 개성공단사업을 확대해야 할 것인지 아니면 축소해야 할 것인지에 대한 질문에서 응답자의 의견은 확대하거나 현상 유지해야 한다고 응답하는 쪽이 약간 많으나 대체로 의견이 반으로 나누어지고 있다. <표 II-20>에서 나타난 바와 같이 응답자의 55.9%가 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답한 반면, 44.1%는 축소하거나 중단해야 한다고 응답하였다. 이 문제에서도 연령집단이 가장 유의미한 변수로서 작용하고 있는데 30대의 63.8%가 핵문제가 악화될 경우 개성공단사업의 규모를 확대하거나 현상 유지해야 한다고 응답하였다.

여론 주도집단의 경우는 전체의 80.3%가 핵문제가 악화되더라도 개성공단의 사업규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답함으로써 일반국민과 큰 차이를 나타내고 있다. 그 중에서도 언론인의 응답은 86%에 이른다.

<표 II-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식

	사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단
일반국민	1000	11	44.9	20.2	23.9
여론 주도집단	300	28	52.3	11.3	8.3

### (5) 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 대북지원의 규모를 확대해야 할 것인지 아니면 축소해야 할 것인지에 대한 질문에서 응답자의 응답은 축소하는 쪽이 약간 많기는 하지만 의견이 반반으로 나누어지고 있음을 알 수 있다. <표 II-21>에서 보듯이 이 질문에서 연령과 학력만이 집단 내에서 유의미한 차이를 보이는데 연령의 경우가 매우 일관적으로 중요한 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다. 나이가 많을수록 대북지원에 부정적이며 나이가 적을수록 대북지원에 우호적인 입장을 보인다. 특히 30대의 51.1%가 대북지원을 확대해야 하는 쪽으로 응답하였고 60대 이상은 33.7%만이 우호적인 입장으로 응답하였다.

여론 주도집단의 경우는 전체의 58.7%가 대북지원의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답하여 여전히 일반국민의 45.7%보다 더 진보적인 입장으로 응답하였다.

요약하건대 대북지원 및 대북사업에서 여론 주도집단은 일반국민보다 훨씬 더 진보적인 입장을 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다.

<표 II-21> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장

	사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단
일반국민	1000	6.5	39.2	27.5	26.8
여론 주도집단	300	17.7	41	27	14.3

## 라. 통일의 당위성에 대한 인식

통일이 반드시 달성해야 할 민족적 과업이라는 주장에 대한 의견을 묻는 질문에서 응답자의 대다수인 83.9%가 찬성한다고 응답하였다. 당위론적 의견에 대하여 대부분이 긍정적으로 응답하였다. 그러나 집단 간에 변이가 없는 것은 아니다. <표 II-22>에서 보듯이 성별과 연령이 집단 내에서 유의미한 차이를 보이는 변수인데 흥미로운 것은 남성 보다는 여성이 반대하는 입장이 높았다. 남성의 90.2%가 통일은 민족적 과업이라는 주장에 찬성한 반면 여성은 77.8%만 찬성한다고 응답하였다. 약 12% 차이가 난다.

연령변수의 경우 나이가 많을수록 통일은 민족적 과업이라는 주장에 찬성하는 경향이 높게 나타났다. 앞의 다른 문항에서 30대가 줄곧 진보적인 성향을 나타내었는데 이 문항의 경우에는 그렇지 않았다. 통일에 대하여 보다 유보적인 자세를 보이고 있는데 이것은 앞의 문항에서의 응답 성향과 상충되는 것은 아니다.

여론 주도집단은 전체의 96%가 통일이 반드시 달성해야 될 민족적 과업이라는 질문에 대하여 찬성한다고 응답하였다. 일반국민의 경우보다도 12%가 많은 것을 알 수 있다.

<표 II-22> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균
						찬성	반대	
일반국민	1000	49.2	34.7	12.8	3.3	83.9	16.1	3.3
여론 주도집단	300	63.7	32.3	3	1	96	4	3.59

## 마. 통일비용에 대한 인식

<표 II-23>는 통일비용 충당을 위해서 세금징수가 필요할 경우 납부세금의 몇 %의 인상을 부담할 수 있는지에 대한 조사결과이다. 납부

세금의 5% 미만을 부담할 수 있다고 응답한 사람이 응답자의 58.7%이며, 10%까지 부담할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 27.6%에 달한다. 그러나 현재 납부세금의 20% 이상을 부담할 수 있다고 응답한 경우는 6.8%에 불과하다. 이 질문에서 유의미한 차이를 보이는 변수는 성별, 연령, 학력, 직업, 본인소득, 고향, 북한친인척 유무이다.

남성보다 여성이 세금부담에 소극적이며, 연령층에서는 30대가 가장 소극적이고, 학력에서는 학력이 낮을수록 소극적이며, 직업집단에서는 주부가 가장 소극적인 태도를 보였다. 소득면에서는 소득이 낮을수록 소극적인 태도를 보이고, 고향변수에서는 서울출신이, 북한에 친척이 없는 경우가 더 소극적인 태도를 보였다.

유의도가 낮아서 신뢰하기 어렵지만 통일비용의 충당에 대해서 여론 주도집단은 일반국민보다 다소 소극적으로 응답하였다. 납부세금의 5% 미만을 충당할 수 있다고 응답한 사람이 34%에 불과하며, 10%까지 부담할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 77.3%로서 일반국민보다 낮은 수치이다.

<표 II-23> 통일비용 세금 충당에 대한 인식

	사례수	5% 미만	5~10%	11~15%	16~19%	20% 이상	기타
일반국민	1000	58.7	27.6	2.8	1.4	6.8	2.7
여론 주도집단	300	34	43.3	9.3	3	8.7	1.7

### 3. 심층 분석

이상에서 북한 및 통일문제와 관련한 일반국민과 여론 주도집단의 인식차이를 분석하였다. 다음에서는 갈등 양상과 원인에 대한 심층 분석을 시도하였다. 심층 분석은 세 부문으로 구성되어 있다.

첫 번째 부문은 통일문제에 대한 갈등의 구조적 원인이 되고 있는 우리 사회의 주요 사회적·정치적 갈등을 분석하였다. 국가보안법 폐

지, 반미정서, 이념적 성향, 박정희 대통령의 업적 평가, 산업화주도세력 평가, 민주화주도세력 평가 등 우리 사회의 주요 정치·사회적 이슈에 대한 인식을 조사함으로써 이러한 요인들이 통일문제에 대한 인식차와 어떤 관련이 있는지를 검토하였다.

둘째, 이상에서 살펴 본 정치·사회적 갈등과 남남갈등과의 상관관계를 통계분석을 통해 살펴보았다. 이를 통해 남남갈등이 우리 사회에 역사적·구조적으로 형성된 정치·사회갈등과 직접 관련이 있다는 가설을 검증하였다.

셋째, 특히 이념갈등과 통일문제의 주요 갈등이 어떤 관련이 있는지를 분석하였다.

## 가. 남남갈등에 영향을 미치는 주요 사회적·정치적 갈등

대북정책, 남북관계, 통일문제에 대한 우리 국민의 인식은 다른 사회·역사적 문제와 따로 떨어져서 존재하는 것은 아닐 것이다. 통일문제와 우리 사회의 다른 갈등과 관련이 있을 수도 있다. 그런 의미에서 이 보고서는 한국 사회의 주요 정치적 갈등의 축이 되고 있는 몇 가지 사안들을 살펴보고 이들이 통일문제 및 남남갈등과 어떤 관련이 있는지를 심층 분석하고자 한다.

우선 우리 사회에서 가장 큰 쟁점의 하나인 국가보안법에 대한 국민의 인식을 살펴보고자 한다. <표 II-24>에서 나타난 바와 같이 국가보안법 폐지에 대하여 응답자의 47.4%가 찬성한다고 응답한 반면, 51.6%가 반대한다고 응답하여 국민의 의견이 거의 반반으로 나누어지고 있다. 참여한 의견의 엇갈림 현상을 볼 수 있다. 이 문항에서 연령, 학력, 직업, 출신고향의 변수에서 하위집단간에 큰 편차를 보이고 있다. 연령에서 30대 집단은 전체의 62.3%가 국가보안법 폐지를 찬성한다고 응답하였으며, 60대 이상은 27.7%만이 찬성한다고 응답하여 두 배 이상의 차이를 보인다. 학력면에서는 학력의 수준이 높을수록 국가보안법 폐지에 대한 찬성률이 높게 나타났다. 고졸학력의 42.1%가 국

가보안법 폐지에 찬성한 반면, 대학원 이상의 경우는 58.8%가 찬성한 것으로 나타났다. 지역별로도 편차가 크게 나타나고 있는데 광주·전라 지역 거주자의 63.2%가 보안법폐지를 찬성한데 비하여 강원도 거주자의 29.7%만이 찬성한다고 응답하여 2배 이상의 차이를 보이고 있다.

또한 출신고향의 측면에서도 광주·전라지역 출신자의 63.4%가 보안법폐지를 찬성한데 비하여 대구·경북 출신자의 32.6%만이 찬성하고 있어 2배 정도의 차이를 보인다.

한국의 반미정서에 대하여 어떻게 생각하느냐는 질문에 대하여 응답자의 절반이 지지한다는 입장을 보이고 있다. 우리나라 국민의 반미정서가 매우 높은 수준임을 알 수 있다. <표 II-25>에서 보는 바와 같이 전체 응답자의 50.3%가 지지한다고 응답한 반면 49.7%가 반대한다고 응답하였다. 하위집단별로 차이가 있는데 성별, 연령, 학력, 직업 변수, 출신고향에 있어서 유의미한 차이가 있다. 가장 큰 편차를 보이는 변수가 연령으로서 30대 연령집단의 68.8%가 한국의 반미정서를 지지한다고 응답한 반면, 60대 이상 연령층의 30.7%가 지지한다고 응답함으로써 두 배 이상의 차이가 난다. 그 다음으로 큰 편차를 보이는 변수가 직업별 차이로서 학생의 62.9%가 반미정서를 지지한다고 응답한 반면 공무원 및 군인은 40%가 반미정서를 지지한다고 응답하였다. 남성보다는 여성이 반미정서에 대한 지지도가 약간 높게 나타났다. 출신고향별로는 부산, 울산, 경남과 광주, 전라도 출신이 타 지역에 비하여 반미정서에 지지도가 높은 것으로 응답하였다.



<표 II-24> 국가보안법 폐지에 대한 평가

		사례 수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	잘 모름	종합			4점 평균	유의도
								찬성	반대	잘 모름		
	전체	1000	20.6	26.8	26.7	24.9	1	47.4	51.6	1	2.44	
성별	남성	490	23.3	24.5	24.3	27.1	0.8	47.8	51.4	0.8	2.44	X <sup>2</sup> =9.589 p=0.048
	여성	510	18	29	29	22.7	1.2	47.1	51.8	1.2	2.43	
연령	20대	216	18.1	36.6	28.2	16.2	0.9	54.6	44.4	0.9	2.57	X <sup>2</sup> =108.422 p=0
	30대	218	29.4	33.5	20.2	16.1	0.9	62.8	36.2	0.9	2.77	
	40대	235	23.4	23.8	29.8	21.7	1.3	47.2	51.5	1.3	2.5	
	50대	165	15.8	21.8	34.5	26.7	1.2	37.6	61.2	1.2	2.27	
	60대 이상	166	13.3	14.5	21.1	50.6	0.6	27.7	71.7	0.6	1.9	
학력	고졸 이하	518	18	24.1	29.2	28	0.8	42.1	57.1	0.8	2.32	X <sup>2</sup> =24.814 p=0.016
	전문대학	90	17.8	30	28.9	21.1	2.2	47.8	50	2.2	2.45	
	4년제 대학	358	23.5	30.4	24	20.9	1.1	53.9	45	1.1	2.57	
	대학원 이상	34	38.2	20.6	11.8	29.4	0	58.8	41.2	0	2.68	
직업	전문직	73	24.7	28.8	28.8	17.8	0	53.4	46.6	0	2.6	X <sup>2</sup> =53.583 p=0.01
	공무원 및 사회단체	20	15	35	20	25	5	50	45	5	2.42	
	기업체/은행/금융업	82	23.2	30.5	29.3	17.1	0	53.7	46.3	0	2.6	
	판매/서비스직	125	22.4	28	28.8	18.4	2.4	50.4	47.2	2.4	2.56	
	생산직	48	29.2	18.8	31.3	20.8	0	47.9	52.1	0	2.56	
	농어민	59	20.3	23.7	23.7	32.2	0	44.1	55.9	0	2.32	
	학생	132	18.2	39.4	25	16.7	0.8	57.6	41.7	0.8	2.6	
	주부	300	17	24	29.3	28.3	1.3	41	57.7	1.3	2.3	
	무직/기타	161	23	20.5	19.9	36	0.6	43.5	55.9	0.6	2.31	
본인 소득	120만원 미만	593	18.7	26.3	27	26.8	1.2	45	53.8	1.2	2.37	X <sup>2</sup> =22.053 p=0.037
	120~199만원	105	20	33.3	30.5	16.2	0	53.3	46.7	0	2.57	
	200만원 이상	211	28.9	23.7	22.3	23.7	1.4	52.6	46	1.4	2.59	
	없음	91	14.3	29.7	30.8	25.3	0	44	56	0	2.33	
가구 소득	200만원 미만	317	17.4	22.7	28.1	30.9	0.9	40.1	59	0.9	2.27	X <sup>2</sup> =21.030 p=0.05
	200~299만원	281	22.1	32.7	26.3	17.4	1.4	54.8	43.8	1.4	2.6	
	300~399만원	270	21.9	27	24.8	25.6	0.7	48.9	50.4	0.7	2.46	
	400만원 이상	132	22.7	23.5	28	25	0.8	46.2	53	0.8	2.44	
고향	서울	164	18.3	29.9	20.7	29.9	1.2	48.2	50.6	1.2	2.37	X <sup>2</sup> =69.814 p=0
	경기/인천	89	19.1	23.6	32.6	22.5	2.2	42.7	55.1	2.2	2.4	
	강원	50	22	14	44	20	0	36	64	0	2.38	
	대전/충청	158	17.1	27.8	28.5	25.9	0.6	44.9	54.4	0.6	2.36	
	광주/전라	205	32.7	30.7	22.4	13.2	1	63.4	35.6	1	2.84	
	대구/경북	144	11.1	21.5	33.3	33.3	0.7	32.6	66.7	0.7	2.1	
	부산/울산/경남	171	21.1	27.5	24	26.3	1.2	48.5	50.3	1.2	2.44	
	해외/이북/기타	19	10.5	31.6	10.5	47.4	0	42.1	57.9	0	2.05	

<표 II-25> 반미정서에 대한 평가

		사례 수	매우 지지	대체로 지지	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도
							지지	반대		
	전체	1000	13.3	37	30.2	19.5	50.3	49.7	2.44	
성별	남성	490	11.8	33.9	28.8	25.5	45.7	54.3	2.32	X <sup>2</sup> =22.522 p=0
	여성	510	14.7	40	31.6	13.7	54.7	45.3	2.56	
연령	20대	216	19.4	41.2	27.8	11.6	60.6	39.4	2.69	X <sup>2</sup> =138.743 p=0
	30대	218	22.9	45.9	24.3	6.9	68.8	31.2	2.85	
	40대	235	9.4	39.1	32.3	19.1	48.5	51.5	2.39	
	50대	165	4.2	30.3	41.8	23.6	34.5	65.5	2.15	
	60대 이상	166	7.2	23.5	26.5	42.8	30.7	69.3	1.95	
학력	고졸 이하	518	9.8	35.3	31.3	23.6	45.2	54.8	2.31	X <sup>2</sup> =21.504 p=0.011
	전문대학	90	18.9	40	26.7	14.4	58.9	41.1	2.63	
	4년제 대학	358	16.5	38.5	30.2	14.8	55	45	2.57	
	대학원 이상	34	17.6	38.2	23.5	20.6	55.9	44.1	2.53	
직업	전문직	73	13.7	42.5	26	17.8	56.2	43.8	2.52	X <sup>2</sup> =62.273 p=0
	공무원 및 사회단체	20	5	35	50	10	40	60	2.35	
	기업체/은행금융업	82	15.9	41.5	29.3	13.4	57.3	42.7	2.6	
	판매/서비스직	125	12	41.6	24.8	21.6	53.6	46.4	2.44	
	생산직	48	16.7	14.6	47.9	20.8	31.3	68.8	2.27	
	농어민	59	8.5	30.5	33.9	27.1	39	61	2.2	
	학생	132	18.2	44.7	25.8	11.4	62.9	37.1	2.7	
	주부	300	12.7	38.7	33.3	15.3	51.3	48.7	2.49	
무직/기타	161	11.8	28.6	25.5	34.2	40.4	59.6	2.18		
지역	서울	221	10.4	31.2	31.7	26.7	41.6	58.4	2.25	X <sup>2</sup> =28.683 p=0.052
	부산/울산/경남	158	16.5	33.5	30.4	19.6	50	50	2.47	
	대구/경북	115	13	46.1	24.3	16.5	59.1	40.9	2.56	
	인천/경기	253	15	38.3	32.8	13.8	53.4	46.6	2.55	
	광주/전라	114	14.9	44.7	25.4	14.9	59.6	40.4	2.6	
	대전/충청	102	9.8	34.3	32.4	23.5	44.1	55.9	2.3	
	강원	37	10.8	32.4	29.7	27	43.2	56.8	2.27	
고향	서울	164	12.2	34.8	29.3	23.8	47	53	2.35	X <sup>2</sup> =30.739 p=0.078
	경기/인천	89	12.4	39.3	29.2	19.1	51.7	48.3	2.45	
	강원	50	16	38	32	14	54	46	2.56	
	대전/충청	158	11.4	35.4	33.5	19.6	46.8	53.2	2.39	
	광주/전라	205	14.1	41.5	28.8	15.6	55.6	44.4	2.54	
	대구/경북	144	10.4	34.7	35.4	19.4	45.1	54.9	2.36	
	부산/울산/경남	171	18.7	38	25.1	18.1	56.7	43.3	2.57	
해외/이북/기타	19	0	15.8	31.6	52.6	15.8	84.2	1.63		

이념적 성향에 대한 주관적 평가를 묻는 질문에서 응답자의 27.7%가 진보라고 응답하고, 36.2%가 중도라고 응답하였으며, 36.1%가 보수라고 응답하였다. 국민전체가 대략 3등분되고 있음을 알 수 있다. 예상한대로 60대 이상 연령집단의 44%가 보수라고 응답하여 가장 높은 비율을 보이고 있으나, 직업집단에서 공무원과 군인의 40%가 자신이 진보라고 응답하여 이해하기 어려운 통계결과가 나왔다. 이는 우리 사회의 일반적 관념과는 차이가 있는데 이를 의식하여 스스로를 진보라고 응답한 사람이 많기 때문인 것으로 볼 수 있다(<표 II-26> 참조).

<표 II-26> 이념적 성향에 대한 주관적 평가

		사례수	매우 진보	중도 진보	중도	중도 보수	매우 보수	종합			5점 평균	유의도
								진보	중도	보수		
전체		1000	6.8	20.9	36.2	29.8	6.3	27.7	36.2	36.1	2.92	
연령	20대	216	6.5	26.4	38.9	25.5	2.8	32.9	38.9	28.2	3.08	$X^2=49.669$ $p=0$
	30대	218	8.3	25.2	35.3	27.5	3.7	33.5	35.3	31.2	3.07	
	40대	235	5.5	20	37.4	32.8	4.3	25.5	37.4	37	2.9	
	50대	165	6.1	15.8	34.5	35.8	7.9	21.8	34.5	43.6	2.76	
	60대 이상	166	7.8	14.5	33.7	28.3	15.7	22.3	33.7	44	2.7	
학력	고졸 이하	518	7.5	17.8	37.5	29	8.3	25.3	37.5	37.3	2.87	$X^2=21.489$ $p=0.044$
	전문대학	90	3.3	17.8	35.6	36.7	6.7	21.1	35.6	43.3	2.74	
	4년제 대학	358	6.7	26.3	33.8	29.3	3.9	33	33.8	33.2	3.03	
	대학원 이상	34	5.9	20.6	44.1	29.4	0	26.5	44.1	29.4	3.03	
직업	전문직	73	4.1	27.4	30.1	32.9	5.5	31.5	30.1	38.4	2.92	$X^2=56.420$ $p=0.005$
	공무원 및 사회단체	20	15	25	35	15	10	40	35	25	3.2	
	기업체/은행/ 금융업	82	12.2	23.2	29.3	26.8	8.5	35.4	29.3	35.4	3.04	
	판매/서비스직	125	3.2	17.6	38.4	36	4.8	20.8	38.4	40.8	2.78	
	생산직	48	10.4	14.6	37.5	29.2	8.3	25	37.5	37.5	2.9	
	농어민	59	3.4	15.3	42.4	22	16.9	18.6	42.4	39	2.66	
	학생	132	6.1	28.8	36.4	27.3	1.5	34.8	36.4	28.8	3.11	
	주부	300	5	20.3	38	32.3	4.3	25.3	38	36.7	2.89	
무직/기타	161	11.2	17.4	34.8	27.3	9.3	28.6	34.8	36.6	2.94		

<표 II-27>은 박정희 대통령의 업적에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체 응답자의 86.1%가 긍정적으로 평가를 하였고 13.9%만이 부정적으로 평가하였다. 여성보다는 남성이 긍정적으로 평가하였고, 나이가 많을수록 박정희 대통령을 긍정적으로 평가하였으나 모든 문항에서 진보적으로 응답한 30대 연령집단의 80.3%가 박정희 대통령의 업적을 긍정적으로 평가하였다. 국민전체의 평균보다는 약간 낮은 수치이나 여전히 매우 높은 비율이다.

직업집단별로는 생산직의 93.5%가 긍정적으로 평가한 반면 전문직의 71.2%만이 긍정적으로 평가하였다.

거주 지역별로는 대구·경북지역의 응답자의 93%가 긍정적으로 평가하였고 광주·전라지역의 응답자의 69.3%만이 긍정적으로 평가하여 광주·전라지역 거주자가 박정희 대통령의 업적에 대하여 가장 소극적인 평가를 하는 집단으로 분류될 수 있다.

거주 지역별로는 대구·경북 출신자들의 응답자의 97.2%가 박정희 대통령의 업적을 긍정적으로 평가하여 가장 긍정적인 평가를 하는 집단으로 분류될 수 있다.

<표 II-27> 박정희 대통령의 업적에 대한 평가

	사례수	매우	대체로	대체로	매우	종합		4점 평균	유의도	
		긍정적 평가	긍정적 평가	부정적 평가	부정적 평가	긍정적 평가	부정적 평가			
전체	1000	38.3	47.8	10.3	3.6	86.1	13.9	3.21		
성별	남성	490	42.7	43.9	10	3.5	86.5	13.5	X <sup>2</sup> =7.976 p=0.047	
	여성	510	34.1	51.6	10.6	3.7	85.7	14.3		3.16
연령	20대	216	23.6	56.9	14.4	5.1	80.6	19.4	X <sup>2</sup> =87.475 p=0	
	30대	218	28.9	51.4	13.3	6.4	80.3	19.7		3.03
	40대	235	38.3	51.1	8.9	1.7	89.4	10.6		3.26
	50대	165	43.6	44.8	9.1	2.4	88.5	11.5		3.3
	60대 이상	166	64.5	29.5	4.2	1.8	94	6		3.57
학력	고졸 이하	518	45.9	43.8	8.1	2.1	89.8	10.2	X <sup>2</sup> =54.525 p=0	
	전문대학	90	37.8	55.6	5.6	1.1	93.3	6.7		3.3
	4년제 대학	358	29.3	52	12.8	5.9	81.3	18.7		3.05
	대학원 이상	34	17.6	44.1	29.4	8.8	61.8	38.2	2.71	
직업	전문직	73	20.5	50.7	26	2.7	71.2	28.8	X <sup>2</sup> =89.435 p=0	
	공무원 및 사회단체	20	40	45	15	0	85	15		3.25
	기업체/은행/ 금융업	82	26.8	59.8	6.1	7.3	86.6	13.4		3.06
	판매/서비스직	125	45.6	38.4	11.2	4.8	84	16		3.25
	생산직	48	50	43.8	6.3	0	93.8	6.3		3.44
	농어민	59	52.5	35.6	11.9	0	88.1	11.9		3.41
	학생	132	22	56.8	15.2	6.1	78.8	21.2		2.95
	주부	300	38.3	52.3	7.7	1.7	90.7	9.3		3.27
	무직/기타	161	50.9	37.9	5.6	5.6	88.8	11.2	3.34	
지역	서울	221	37.1	46.6	10	6.3	83.7	16.3	X <sup>2</sup> =49.521 p=0	
	부산/울산/경남	158	41.8	50	7.6	0.6	91.8	8.2		3.33
	대구/경북	115	47	46.1	6.1	0.9	93	7		3.39
	인천/경기	253	39.5	47.8	9.1	3.6	87.4	12.6		3.23
	광주/전라	114	26.3	43	22.8	7.9	69.3	30.7		2.88
	대전/충청	102	34.3	54.9	9.8	1	89.2	10.8		3.23
	강원	37	43.2	45.9	8.1	2.7	89.2	10.8	3.3	
가구소득	200만원 미만	317	49.8	37.9	9.5	2.8	87.7	12.3	X <sup>2</sup> =37.185 p=0	
	200~299만원	281	28.1	56.6	11.7	3.6	84.7	15.3		3.09
	300~399만원	270	36.7	48.9	8.9	5.6	85.6	14.4		3.17
	400만원 이상	132	35.6	50.8	12.1	1.5	86.4	13.6		3.2
고향	서울	164	32.3	50.6	12.2	4.9	82.9	17.1	X <sup>2</sup> =86.166 p=0	
	경기/인천	89	41.6	40.4	11.2	6.7	82	18		3.17
	강원	50	42	52	6	0	94	6		3.36
	대전/충청	158	42.4	48.1	7.6	1.9	90.5	9.5		3.31
	광주/전라	205	23.4	48.3	19.5	8.8	71.7	28.3		2.86
	대구/경북	144	52.8	44.4	2.8	0	97.2	2.8		3.5
	부산/울산/경남	171	42.7	49.1	7.6	0.6	91.8	8.2		3.34
	해외/이북/기타	19	42.1	52.6	5.3	0	94.7	5.3	3.37	

<표 II-28>은 1970년대 산업화 주도세력에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체응답자의 88.4%가 긍정적으로 평가하였고, 11.6%만이 부정적으로 평가하였다. 여성보다는 남성이 높게 평가하였고, 연령별로는 나이가 많을수록 긍정적으로 평가하였는데 60대 이상의 94%가 긍정적으로 평가한데 비하여 20대는 84.9%가 긍정적으로 평가하였다. 직업별로는 생산직 종사자가 가장 높게 평가한 반면, 학생이 가장 낮게 평가하였다. 출신지별로 대구·경북지역의 92.4%가 긍정적으로 평가한데 반하여 광주·전라지역 출신자의 84.9%가 긍정적으로 평가하였다.

<표 II-28> 산업화 주도세력에 대한 평가

		사례 수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합		4점 평균	유의도
							긍정적 평가	부정적 평가		
전체		1000	38.5	49.9	10	1.6	88.4	11.6	3.25	
성별	남성	490	44.5	46.5	7.8	1.2	91	9	3.34	X <sup>2</sup> =16.828 p=0.001
	여성	510	32.7	53.1	12.2	2	85.9	14.1	3.17	
연령	20대	216	22.7	60.6	14.8	1.9	83.3	16.7	3.04	X <sup>2</sup> =80.415 p=0
	30대	218	28.4	56.4	13.3	1.8	84.9	15.1	3.11	
	40대	235	42.6	47.2	7.2	3	89.8	10.2	3.29	
	50대	165	44.2	47.9	7.9	0	92.1	7.9	3.36	
	60대 이상	166	60.8	33.1	5.4	0.6	94	6	3.54	
직업	전문직	73	24.7	61.6	12.3	1.4	86.3	13.7	3.1	X <sup>2</sup> =47.863 p=0.003
	공무원 및 사회단체	20	40	50	10	0	90	10	3.3	
	기업체/은행/금융업	82	40.2	48.8	8.5	2.4	89	11	3.27	
	판매/서비스직	125	47.2	47.2	4.8	0.8	94.4	5.6	3.41	
	생산직	48	50	45.8	4.2	0	95.8	4.2	3.46	
	농어민	59	47.5	40.7	11.9	0	88.1	11.9	3.36	
	학생	132	21.2	59.8	16.7	2.3	81.1	18.9	3	
	주부	300	37	50	11.3	1.7	87	13	3.22	
본인소득	무직/기타	161	47.2	43.5	6.8	2.5	90.7	9.3	3.35	X <sup>2</sup> =15.898 p=0.069
	120만원 미만	593	37.1	50.3	11.1	1.5	87.4	12.6	3.23	
	120~199만원	105	33.3	59	7.6	0	92.4	7.6	3.26	
	200만원 이상	211	46	45	7.6	1.4	91	9	3.36	
고향	없음	91	36.3	48.4	11	4.4	84.6	15.4	3.16	X <sup>2</sup> =39.036 p=0.01
	서울	164	32.3	56.1	9.8	1.8	88.4	11.6	3.19	
	경기/인천	89	36	48.3	13.5	2.2	84.3	15.7	3.18	
	강원	50	40	48	12	0	88	12	3.28	
	대전/충청	158	42.4	46.8	10.8	0	89.2	10.8	3.32	
	광주/전라	205	26.8	58	11.7	3.4	84.9	15.1	3.08	
	대구/경북	144	45.8	46.5	6.3	1.4	92.4	7.6	3.37	
	부산/울산/경남	171	48	42.7	8.8	0.6	90.6	9.4	3.38	
해외/이북/기타	19	52.6	36.8	5.3	5.3	89.5	10.5	3.37		

<표 II-29>는 우리나라 민주화 세력에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체응답자의 68.8%가 긍정적으로 평가한데 반하여 31.2%가 부정적으로 평가하였다. 산업화세력에 대하여 긍정적으로 평

가한 사람이 전체의 88.4%인 것에 비하면 민주화 세력에 대한 긍정적인 평가는 20%나 낮게 나타난 것을 볼 수 있다.

민주화 세력에 대한 하위집단별 평가를 보면 남성보다는 여성이 약간 높게 평가하였고, 연령면에서 20대의 76.7%가 긍정적으로 평가한 반면, 60대 이상은 56%만이 긍정적으로 평가하였다.

학력면에서는 학력이 높을수록 긍정적으로 평가하였으며, 직업면에서는 전문직 종사자의 79.4%가 긍정적으로 평가하여 전체 국민의 68.8%보다 10% 이상 높게 평가하였다.

고향출신지별로는 광주·전라의 73.7%가 긍정적으로 평가한 반면, 경기·인천지역 출신자의 60.7%가 긍정적으로 평가하였다.



<표 II-29> 민주화 세력에 대한 평가

		사례 수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합		4점 평균	유의도
							긍정적 평가	부정적 평가		
성별	전체	1000	25.5	43.3	22.7	8.5	68.8	31.2	2.86	$X^2=17.152$ $p=0.001$
	남성	490	29.8	38.4	21.4	10.4	68.2	31.8	2.88	
	여성	510	21.4	48	23.9	6.7	69.4	30.6	2.84	
연령	20대	216	23.1	53.2	17.6	6	76.4	23.6	2.94	$X^2=40.641$ $p=0$
	30대	218	26.6	48.6	20.2	4.6	75.2	24.8	2.97	
	40대	235	29.8	41.7	20.4	8.1	71.5	28.5	2.93	
	50대	165	23.6	35.8	29.7	10.9	59.4	40.6	2.72	
	60대 이상	166	22.9	33.1	28.9	15.1	56	44	2.64	
학력	고졸 이하	518	22.2	39.6	27.6	10.6	61.8	38.2	2.73	$X^2=33.295$ $p=0$
	전문대학	90	18.9	51.1	18.9	11.1	70	30	2.78	
	4년제 대학	358	31.3	46.4	17.3	5	77.7	22.3	3.04	
	대학원 이상	34	32.4	47.1	14.7	5.9	79.4	20.6	3.06	
직업	전문직	73	27.4	49.3	19.2	4.1	76.7	23.3	3	$X^2=51.363$ $p=0.001$
	공무원 및 사회단체	20	30	40	25	5	70	30	2.95	
	기업체/은행/금융업	82	24.4	46.3	15.9	13.4	70.7	29.3	2.82	
	판매/서비스직	125	36	35.2	21.6	7.2	71.2	28.8	3	
	생산직	48	20.8	33.3	33.3	12.5	54.2	45.8	2.63	
	농어민	59	23.7	28.8	33.9	13.6	52.5	47.5	2.63	
	학생	132	27.3	50.8	18.9	3	78	22	3.02	
	주부	300	21.7	48	24.3	6	69.7	30.3	2.85	
본인 소득	무직/기타	161	24.2	39.1	21.1	15.5	63.4	36.6	2.72	$X^2=18.590$ $p=0.029$
	120만원 미만	593	23.1	45.2	23.3	8.4	68.3	31.7	2.83	
	120~199만원	105	25.7	43.8	27.6	2.9	69.5	30.5	2.92	
	200만원 이상	211	33.6	36	19.4	10.9	69.7	30.3	2.92	
고향	없음	91	22	47.3	20.9	9.9	69.2	30.8	2.81	$X^2=41.145$ $p=0.005$
	서울	164	23.8	49.4	17.1	9.8	73.2	26.8	2.87	
	경기/인천	89	22.5	38.2	23.6	15.7	60.7	39.3	2.67	
	강원	50	20	56	22	2	76	24	2.94	
	대전/충청	158	26.6	36.7	28.5	8.2	63.3	36.7	2.82	
	광주/전라	205	33.7	40	21	5.4	73.7	26.3	3.02	
	대구/경북	144	18.8	50	22.2	9	68.8	31.3	2.89	
	부산/울산/경남 해외/이북/기타	171 19	27.5 5.3	41.5 36.8	23.4 36.8	7.6 21.1	69 42.1	31 57.9	2.87 2.26	

## 나. 남남갈등과 사회적·정치적 갈등과의 상관관계

그 동안 우리 사회 내부의 갈등, 곧 남남갈등은 대체로 대북정책과 관련하여 부각되어 왔다는 점을 고려하여 이번에는 남남갈등에 영향을 미치는 요인에 대해서 분석해 보고자 한다. 이를 위해 로지스틱 회귀 분석<sup>14</sup>을 실시하였다. 현재 추진 중인 정부의 대북정책에 대한 평가를 종속변인으로 두고 다섯 가지의 독립변인을 고려하였다. 독립변인으로는 ①보안법 폐지에 대한 입장, ②반미성향에 대한 평가, ③응답자 개인의 이념성향, ④박정희 대통령의 업적에 대한 평가, 그리고 ⑤민주화 세력에 대한 평가 등이다.

보안법 폐지와 반미성향에 대한 태도는 과거 냉전 시대의 반공이데올로기와 긴밀한 관련을 갖고 있는 변인들이며 북한에 대한 태도를 반영하는 중요한 지표들이다. 이념성향은 2002년 대선 이후 부상한 우리 사회의 이념적 갈등을 반영하기 위한 것으로 개인의 이념성향이 대북정책에 대해 미치는 영향을 파악하기 위해 포함하였다. 한편, 박정희 대통령의 평가는 단순히 그의 지도력에 대한 평가를 넘어서 그 시대와 산업화 세력에 대한 평가를 포함한다고 보아야 한다. 실제로 여론조사 결과 1970년대 산업화 세력에 대한 평가와 박정희 대통령의 업적에 대한 평가의 두 항목 간의 상관관계는 0.47 ( $p < 0.01$ )로 매우 높게 나타나, 이 두 가지 항목에 대한 평가가 서로 긴밀히 연결되어 있다는 사실을 알 수 있다. 그리고 마지막으로 민주화 세력에 대한 평가의 변인을 포함했는데 이는 386 세대로 대표되는 세대 간 갈등의 요인을 함께 고려하기 위한 것이었다. 박정희 시대와 민주화 세대의 평가는 모두 세대 간 시각 차이를 반영하기 위한 것이다. 이에 대한 분석 결과는 <표 II

<sup>14</sup> 일반적인 회귀분석이 데이터가 연속형(continuous)인 것, 즉 화폐나 투표율과 같이 연속적인 속성을 갖는 데이터를 종속변수로 사용하는 경우에 사용된다면, 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 이항형(discrete), 즉 찬성이나 반대나, 노무현이나 박근혜나 등과 같은 변수를 종속변수로 삼는 경우에 사용되는 회귀분석 방식이다. 본 보고서는 대북정책에 대한 찬반을 종속변수로 사용했기 때문에 로지스틱 회귀분석을 적용할 수 있다.

-30>에 정리되어 있다.

<표 II-30> 남남갈등의 특성 분석을 위한 로지스틱 회귀분석<sup>15</sup>

	B	S.E.	Wald	Exp(B)
상수	-3.521	0.47		
보안법폐지	0.531	0.08	39.69	1.70
반미정서	0.202	0.09	5.34	1.22
이념성향	0.162	0.08	4.20	1.18
박정희 평가	-0.272	0.12	5.30	0.76
민주화 세력 평가	0.231	0.08	7.49	1.26
-2Loglikelihood = 1033.7    Percentage Correct = 74.3 Cox & Snell R square = 0.12    Chi square=124.6 (p<0.01)				

- \* 1 - p<0.01; 2- p<0.05.
- \* 종속변인: 현 정부의 대북정책 찬성 0, 반대 1
- 독립변인: 보안법 폐지: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)
- 반미정서: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)
- 이념성향: 1 (진보) ↔ 5 (보수)
- 박정희 시대 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)
- 민주화 세대 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)

로지스틱 회귀 모델에서 고려한 다섯 가지 변인이 모두 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다. 이 결과를 요약하면, 보안법 폐지 반대의 입장이 강할수록, 민주화 세력에 대한 평가가 부정적일수록 그리고 반미정서에 대한 거부감이 강할수록 현 정부의 대북정책에 대한 반대 입

<sup>15</sup> 이 표에서 B는 '회귀계수', 「다른 변인을 통제하는 경우 해당 독립변수 한 단위 변화가 종속변수에 미치는 효과」이다. S. E. (Standard Error) (추정된 회귀계수의) '표준오차', Wald - '왈드 검정통계량'으로 그 값이 클수록 해당 변인이 종속변인에 영향을 미치게 될 가능성이 크다. 그 값이 클수록 통계적으로 보다 분명하게 영향을 미치고 있다는 것이다. 이 모델에서는 보안법에 대한 태도가 가장 분명한 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있다. Exp(B) - 회귀계수 값이 자연로그 값이기 때문에 자연로그를 제거한 값이 Exp(B)로 나타난다. 따라서 B값이 마이너스인 경우 Exp(B)는 1보다 작은 값으로 나타나게 된다. 표를 읽을 때 중요한 값은 B값이다. Wald는 통계적인 유의미를 확인해 주는 검정통계량이므로 사실은 p값과 같은 유의도를 나타내는 것으로 보면 된다. 이 조사에서는 모두 95% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났기 때문에 Wald와 무관하게 B값에 주목하면 된다.

장이 강하게 나타났다. 그리고 보수적인 이념성향을 가질수록 현 정부의 대북정책에 대한 평가에 부정적이었다. 한편 흥미롭게도 박정희 대통령의 업적에 대한 평가가 긍정적일수록 현 정부에 대한 평가가 부정적이었으며, 민주화 세대에 대한 평가 역시 부정적일수록 현 정부의 대북정책에 대한 시각이 부정적인 것으로 나타났다.

결국 여기서 알 수 있듯이 대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있다. 그것은 국가보안법 폐지의 문제나 대미관계라고 하는 냉전 시대의 반공이데올로기와 관련된 측면뿐만 아니라 박정희시대나 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다. 즉 대북정책에 대한 평가가 반드시 통일이나 북한을 어떻게 바라보느냐 하는 문제에만 국한된 것이 아니라는 점을 강하게 시사해 준다. <표 II-30>에서 제시된 결과는 이처럼 대북문제가 한국 사회의 이념적 갈등의 주요한 원천이 되고 있으며, 그러한 이념적 갈등은 서구에서처럼 단지 경제적 가치나 계급적 이해관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 우리 사회의 세대 간 경험과 과거 시대의 평가와도 긴밀한 관계가 있음을 잘 보여준다.

우리 사회의 역사적인 경험과 관련하여 본다면, <표 II-30>에서 살펴본 다섯 가지 변인 가운데 이념성향을 제외한 네 요인은 모두 과거 권위주의 시대에 대한 평가와 관련이 있다는 분석도 가능하다. 즉 박정희의 업적 평가, 국가보안법, 대미관계는 모두 박정희 통치시대를 특징짓는 요인들이며 이에 대한 저항 세력이 민주화 세력이었기 때문이다. 그런 점에서 본다면 현재 나타나고 있는 대북문제를 둘러싼 남남 갈등은 과거 산업화 시대 혹은 권위주의 시대에 대한 상이한 시각과 평가의 차이를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그런 점에서 앞에서 살펴본 듯이 대부분의 북한 및 남북관계 관련 문항에서 가장 진보적인 색깔을 드러내는 집단이 30대 연령집단이었다는 것은 이것과 관련이 있다.

결국 현재의 대북문제를 둘러싼 우리 사회의 남남갈등은 현재의 대북정책 자체에 대한 갈등이라기보다는 과거의 갈등의 응어리가 현재의 문제에서 감정적으로 표출되고 있는 측면이 있는 것으로 볼 수 있다.

이처럼 심층 분석 결과 남남갈등의 원인이 과거문제에 있다는 것을 발견한 이상 남남갈등을 치유하는 방법은 과거의 감정을 넘어서 미래에서 새로운 비전을 찾는 국익을 극대화하는 방향에서 대안을 모색할 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

## 다. 이념갈등과 대북정책

### (1) 이념성향과 대북정책에 대한 인식

2002년 대선 과정 이후 한국 사회에서 나타난 사회적 갈등은 이념적 차이에서 비롯된 것이었다. 그 이전의 정치적 갈등이 지역주의적인 기반을 갖고 전개되었던 것과는 커다란 차이를 보인다. 남남갈등으로 불리기도 하는 이러한 이념적 대립과 갈등은 대북정책에 대해서도 적지 않은 시각의 차이를 노정하고 있다. 여기서는 여론조사에서 각 응답자가 주관적으로 자신의 이념적 성향을 평가한 결과를 토대로 하여, 이를 보수, 중도, 진보의 세 부류로 분류하고 이들 각 집단이 갖는 대북정책의 차이를 분석해 보고자 한다.

<표 II-31>은 북한을 어떤 대상으로 바라봐야 하는가에 대한 이념성향별 응답을 정리한 것이다. 이념별 입장에 따라 북한을 바라보는 인식에 적지 않은 차이가 있다는 사실을 확인할 수 있다. 진보성향을 갖는 이들 가운데 77.3%가 북한을 지원대상이거나 협력대상으로 바라보는 반면, 보수성향을 갖는 이들 가운데 그런 인식을 갖는 이들의 비율은 55% 정도에 머물러 있다. 이와 대조적으로 북한을 경계해야 한다는 인식은 보수성향을 갖는 집단에서는 29.9%로 나타난 반면, 진보성향을 갖는 집단에서는 그 비율이 13%에 그쳤다. 경계나 적대대상이라는 부정적 인식은 진보성향 집단에서 20.2%인 반면, 보수성향의 집단

에서는 40.7%로 그 두 배에 달한다. 그리고 중도적인 이념성향을 갖는 이들은 이 두 집단의 중간 정도에 위치하는 것으로 나타나, 이념에 따라 북한을 바라보는 시각에 분명한 차별성이 존재한다는 사실을 확인시켜 준다.

이상을 종합하면, 진보적일수록 북한에 대해 지원대상이나 협력대상과 같은 긍정적인 인식이 강하게 나타나는 반면, 부정적일수록 경계대상이나 적대대상과 같은 부정적인 인식이 강하게 나타나고 있다. 또한 가지 언급할 점은 북한을 ‘경쟁의 대상’으로 보는 응답자의 수는 이념적 입장과 무관하게 극히 적었다. 이미 국력의 수준 차이가 현격하게 벌어진 만큼 북한과의 경쟁 자체가 무의미하다는 인식을 나타내는 것으로 보인다.

<표 II-31> 북한에 대한 이념별 인식

	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	합 계
진보	25.3	52.0	2.5	13.0	7.2	100.0 (277)
중도	22.4	43.1	4.7	18.0	11.9	100.0 (362)
보수	22.2	32.7	4.4	29.9	10.8	100.0 (361)
Chi-square=44.5 p<0.01						N=1000

흥미로운 것은 통일이 우리 사회에 얼마나 이익이 될 것인가에 대한 시각도 이념별로 차이가 나타난다는 점이다. <표 II-32>에서 보는 대로, 진보적 성향을 갖는 이들은 통일이 남한 사회에 이익을 줄 수 있을 것이라는 낙관적인 응답이 62.8%로 나타난 반면, 보수적인 입장으로 갈수록 그 비율은 줄어들었다. 보수적인 성향을 갖는 이들의 견해는 이익이 될 것이라는 시각과 그렇지 않을 것이라는 응답이 각각 절반으로 나뉘었지만, 이익이 되지 않을 것이라는 부정적인 응답의 비율이 조금 높았다. 이처럼 북한과 통일을 바라보는 시각이 우리 국민들의 이념성향에 따라 커다란 차이를 나타내고 있다는 사실을 알 수 있다.

<표 II-32> 통일이 남한에 이익이 될 것인가에 대한 이념별 차이

	매우 이익 (A)	다소 이익 (B)	A+B	별로 이익 되지 않음 (C)	전혀 이익 되지 않음 (D)	C+D	합계(N)
진보	27.1	35.7	62.8	27.4	9.7	37.1	100.0 (277)
중도	17.1	34.0	51.1	38.4	10.5	48.5	100.0 (362)
보수	16.6	32.7	49.3	38.0	12.7	50.7	100.0 (361)
계	19.7	34.0	53.7	35.2	11.1	46.3	100.0 (1000)
Chi-square= 19.1    p<0.01							

이번에는 이러한 특성을 좀더 자세히 살펴보기 위해 “통일은 반드시 달성해야 하는 민족적 과업이라는 주장”에 대한 이념성향별 응답에 대해서 분석하였다. 이러한 질문은 그 동안 누구도 공개적으로 부인하기 어려운 ‘규범적 정답’이 갖는 것이라고 할 수 있다. 그러나 <표 II-33>에서 보듯이, 이념성향별로 통일을 바라보는 시각에는 차이가 생겨났다. 통일이 꼭 필요하다는 데 대해 진보성향을 갖는 이들의 55.2%가 매우 공감을 표시했고, 전체적으로는 90% 정도가 긍정적으로 응답했다. 그러나 보수성향을 갖는 이들 가운데서 그 응답의 비율은 낮아진다. 보수성향 응답자들중 통일이 달성해야 할 민족적 과업이라는 데 대해 찬성한 이들은 80%가 채 안 되는 비율에 그쳤으며, 이에 반대한다는 응답이 20%를 넘었다. 중도성향을 갖는 이들의 응답 비율은 대체로 진보-보수 두 집단의 사이에 놓여 있었다. <표 II-32>와 <표 II-33>의 결과는 이념적 입장에 따라 통일을 바라보는 시각의 차이가 생겨났음을 강하게 시사해 주며, 보수성향을 갖는 이들이 진보성향을 갖는 이들에 비해서 상대적으로 통일에 대해 보다 신중하고 소극적인 입장을 갖고 있음을 알게 한다.

<표 II-33> “통일이 반드시 달성해야 하는 민족적 과업이라는 주장”에 대한 이념성향별 응답

	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	합계(N)
진보	55.2	34.7	7.2	2.9	100.0 (277)
중도	48.3	35.9	13.3	2.5	100.0 (362)
보수	45.4	33.5	16.6	4.4	100.0 (361)
Chi-square=16.6 p<0.05					

통일에 대한 이념성향별 인식의 차이를 좀 더 확인하기 위해 이번에는 통일 이후에 예상되는 현상에 대한 시각의 차이가 존재하는지에 대해서 알아보았다. <표 II-34>에는 모두 10개 항목으로 통일 이후 예상되는 변화에 대해 진보, 중도, 보수성향 국민들의 응답을 정리하였다. 여기서 몇 가지 흥미로운 특성이 나타나고 있다.

첫째, 거의 대부분의 항목에서 이념별 입장에 따라 낙관적 평가와 비관적 평가가 극명하게 엇갈리고 있다. 교차분석 결과 95% 유의수준에서 통계적으로 이념별 입장에 따른 차이가 크지 않은 것으로 나타난 항목은 ‘국제적 위상’에 대한 것과 ‘주택문제’ 정도였다. 나머지 8개 항목에서는 각 이념성향에 따른 시각 차이가 분명하게 구분되었다. 즉 이념성향에 따라 통일에 따른 변화를 바라보는 시각, 혹은 통일 이후의 현상에 대한 기대감의 차이가 분명하게 드러난다는 사실이 <표 II-34>에서 확인된다.

둘째, 전체적으로 볼 때 진보성향의 응답자들 가운데서는 상황이 개선될 것이라는 긍정적인 응답이 대체로 높게 나타난 반면, 보수성향의 응답자들 가운데는 상황이 악화될 것이라는 부정적인 응답이 높았다. 응답 항목에 따라 전반적으로 낙관과 비관의 정도는 서로 다르게 나타났지만, (주택 문제를 제외하면) 모든 항목에 걸쳐 일관된 형태로 보수성향을 갖는 응답자들로부터의 비관적 평가는 진보성향이나 중도성향을 갖는 응답자들의 비율보다 뚜렷하게 높았다. 즉 보수성향의 응답자들은 통일 이후의 상황을 그리 낙관적으로 보고 있지 않는 것으로 나



타났다.

셋째, ‘상황이 개선될 것’이라는 낙관적 평가에 대한 차이보다 ‘상황이 악화될 것’이라는 비관적 평가와 관련하여 시각의 차이가 크게 나타났다. 특히 진보성향과 보수성향 응답자의 두 집단만을 두고 비관적 평가에 대한 차이를 보면, 국제적 위상에 대한 평가의 차이(3.9%)를 제외하면 모두 10% 이상의 응답률의 차이가 나타났는데, 그 가운데 경제 성장에 대한 시각 차이는 16.1%로 가장 높게 나타났다.

<표 II-34>에서 나타난 이러한 몇 가지 특성을 요약하면, 이념성향에 따라 통일 이후의 변화에 대한 평가는 분명한 차이를 갖는데 진보성향을 갖는 이들이 상대적으로 낙관적인 평가가 높은 반면, 보수성향을 갖는 이들 가운데 비관적인 평가가 높았다. 이러한 점은 앞의 <표 II-32>, <표 II-33>에서 본 대로, 보수성향 응답자들이 통일이 남한에 별로 이익이 되지 않을 것이라는 소극적이고 비관적인 응답의 패턴을 나타냈던 것과 맥을 같이 하는 것이다.

<표 II-34> 통일 이후 예상 변화에 대한 이념별 평가

		개선	마찬가지	악화
정치 민주화	진보	42.2	27.1	30.7
	중도	37.6	25.1	37.3
	보수	34.1	23.0	42.9
	Chi-square= 10.1 p<0.05			
경제 성장	진보	57.8	10.5	31.8
	중도	43.9	9.9	46.1
	보수	42.9	9.1	47.9
	Chi-square= 20.0 p<0.01			
빈부 격차	진보	18.8	17.7	63.5
	중도	11.0	14.6	74.3
	보수	12.5	10.8	76.7
	Chi-square= 17.0 p<0.01			
물가	진보	22.4	19.1	58.5
	중도	18.2	14.6	67.1
	보수	15.5	11.9	72.6
	Chi-square= 14.2 p<0.01			
실업문제	진보	41.2	14.4	44.4
	중도	32.9	14.9	52.2
	보수	38.8	6.6	54.6
	Chi-square= 19.3 p<0.01			
지역격차	진보	24.2	15.9	59.9
	중도	15.5	15.2	69.3
	보수	18.0	11.1	70.9
	Chi-square= 13.0 p<0.05			
주택문제	진보	40.8	22.7	36.5
	중도	31.8	21.8	46.4
	보수	33.5	20.5	46.0
	Chi-square= 8.7 p<0.1			
법치문제	진보	24.2	22.7	53.1
	중도	17.1	21.0	61.9
	보수	19.4	13.3	67.3
	Chi-square= 18.3 p<0.01			
가치관 혼란	진보	15.5	16.6	67.9
	중도	11.0	11.0	77.9
	보수	12.5	7.5	80.1
	Chi-square= 17.5 p<0.01			
국제적 위상	진보	81.9	10.8	7.2
	중도	76.8	13.8	9.4
	보수	79.2	9.7	11.1
	Chi-square= 5.8 p>0.1			

통일 문제뿐만 아니라 대북정책에 대한 시각도 이념성향별로 차이가 확인된다. 이번에는 정부의 현 대북정책 방향에 대한 태도를 이념성향에 따라 살펴보았다. <표 II-35>에서 나타난 결과는 전반적으로 정부의 현 대북정책 방향에 대해서 사회적으로 상당한 공감대가 형성되어 있음을 알게 한다. 전체 조사자의 73%가 정부의 대북정책 방향에 대해서 찬성하는 입장임을 밝혔다. 대북정책을 둘러싼 우리 사회의 오랜 논란에도 불구하고 김대중 정부 이후 계속되어 온 대북 유화정책에 대해 점차 사회적인 합의가 이뤄지고 있음을 시사하는 것이라고 생각된다.

그러나 전반적인 합의의 분위기 속에서도 이념적 입장에 따라 대북정책에 대한 찬성의 비율은 분명하게 변화하는 모습을 보인다. 진보적 이념을 갖는 이들 가운데는 80% 이상이 정부의 현 대북정책 기조에 대해서 공감하고 있으며 19.1%만이 반대 의사를 나타냈지만, 중도 이념을 갖는 이들 가운데서 찬성의 비율은 75.7%로 줄어들고 그만큼 반대의 비율이 높아졌다. 한편 보수성향의 이념 집단에서는 대북정책에 공감하는 비율이 64.3%로 낮아지는 반면, 정부의 대북정책에 대한 반대의 응답 비율은 35.7%로 나타났다. 이러한 정책 반대의 비율은 진보성향의 이념을 갖는 이들에 비해 거의 두 배 가까운 것이다. 요약하면, 전반적으로 대북정책에 대한 찬성의 비율이 높지만, 그럼에도 불구하고 이념성향에 따라 분명한 시각의 차이가 확인되고 있다.

<표 II-35> 정부의 대북정책에 대한 이념별 찬성과 반대의 비율

정부의 대북정책에 대한 태도	찬성	반대	합계(N)
진보	80.9	19.1	100.0 (277)
중도	75.7	24.3	100.0 (362)
보수	64.3	35.7	100.0 (361)
Chi-square=24.0		p<0.01	

대북정책에 대한 이와 같은 이념별 시각의 차이는 구체적인 대북정책의 내용에 따라 더욱 분명하게 거리감이 확인된다. <표 II-36>은 우선 진보성향의 국민들이 대북정책에 대한 지지의 정도가 높다는 것을 확연하게 보여준다. 네 가지 구체적인 정책에 대한 지지도가 대체로 다 높게 나타났는데, 개성공단 사업의 경우는 진보성향 응답자의 94.3%가 찬성하는 입장을 보였다. 또한 이들은 남북경협사업에 대해서는 90.8%, 금강산 관광사업에 대해서는 88.9%가 찬성한다고 응답했지만, 대북지원정책에 대한 찬성의 비율은 81.2%로 상대적으로 조금 낮았다.

그러나 보수적인 성향을 갖는 국민들의 반응은 이들과는 분명한 차이를 보인다. 전반적으로 대북관련 정책에 대한 찬성의 비율이 상대적으로 낮았고 특히 ‘매우 찬성한다’는 적극적인 지지의 비율은 더욱 낮았다. 네 가지 구체적인 정책 가운데서 특히 ‘대북지원정책’에 대해서는 보수성향을 갖는 국민의 37%가 반대 입장을 나타냈다. ‘대북 퍼주기’에 대한 논란이 있었던 것처럼 이 사안에 대한 이념별 시각 차이가 유독 강하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 나머지 대북사업에 대해서도 모두 비슷한 비율로 반대 입장이 진보나 중도성향의 국민들에 비해 상대적으로 높았는데, 남북경협사업에 대해서는 22.8%, 금강산 관광사업에 대해서 22.7%, 그리고 개성공단사업에 대해서는 22.1%가 각각 반대의 입장을 보였다.

<표 II-36> 구체적 대북정책 내용에 대한 이념별 시각의 차이

		매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	합계(N)
대북지원 정책	진보	29.2	52.0	13.0	5.8	100.0 (277)
	중도	23.5	51.4	16.9	8.3	100.0 (362)
	보수	15.0	47.9	26.6	10.5	100.0 (361)
	Chi-square=36.7 p<0.01					1000
금강산 관광사업	진보	41.2	47.7	9.0	2.2	100.0 (277)
	중도	37.8	48.9	9.9	3.3	100.0 (362)
	보수	24.4	52.9	15.8	6.9	100.0 (361)
	Chi-square=33.9 p<0.01					1000
개성공단 사업	진보	47.7	46.6	4.7	1.1	100.0 (277)
	중도	37.6	50.8	9.4	2.2	100.0 (362)
	보수	29.1	48.8	16.6	5.5	100.0 (361)
	Chi-square=48.3 p<0.01					1000
남북경협 사업	진보	45.8	45.1	7.9	1.1	100.0 (277)
	중도	35.6	51.9	10.5	1.9	100.0 (362)
	보수	29.9	47.4	17.5	5.3	100.0 (361)
	Chi-square=36.9 p<0.01					1000

이러한 시각의 차이는 아래의 <표 II-37>에서도 다시 한번 확인된다. 대북정책의 문제점이 무엇이라는 질문에 대해서, 진보적인 성향을 갖는 이들 가운데 다수는 국민적 합의의 부족을 가장 큰 문제점으로 들었고 그 다음으로 투명성 결여를 문제점으로 꼽았다. 대북정책에 대한 ‘국민적 합의의 부족’이라는 응답은 사실 이념과 무관하게 대체로 높은 응답이 나왔지만 특히 진보성향의 응답자들 가운데 높게 나타났다. 그러나 이와는 달리 보수적인 성향의 응답자들의 다수는 과도한 지원, 곧 ‘퍼주기 지원’을 문제로 삼았다. 앞의 <표 II-36>에서 발견한 대로 보수성향 국민들 가운데 대북지원에 대한 거부감이 높았던 것과 일맥상통하는 응답이다. 진보적 성향을 갖는 이들이 대북정책에 대해 대북지원이나 정부의 정책 기조 자체를 문제 삼기보다 합의 구축이나

투명성 제고 등 정책형성 절차와 집행과정의 문제를 지적하고 있는 것이라면, 보수성향의 국민들의 대북지원 자체에 대해 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 정리해 볼 수 있을 것이다.

<표 II-37> 현 정부의 대북정책의 가장 큰 문제점에 대한 이념별 응답

	현 정부의 대북정책 중 가장 큰 문제점						합계 (N)
	안보 소홀	과도한 지원	정책의 투명성 부족	국민합의 부족	한미공조 부족	기타	
진보	11.9	18.1	24.2	31.4	11.2	3.2	100.0 (277)
중도	14.9	26.2	23.5	26.0	7.2	2.2	100.0 (362)
보수	12.7	31.9	19.9	23.0	9.4	3.0	100.0 (361)

Chi-square = 22.06   p<0.05

이러한 시각 차이는 자연히 북한 핵문제와 대북사업의 연계에 대한 인식의 차이를 낳을 수밖에 없을 것으로 보인다. 이런 점을 확인하기 위해서 이번에는 ‘북한 핵문제가 악화될 경우 금강산 관광, 개성공단사업, 대북지원 등’ 대북사업을 어떻게 해야 하는지에 대한 질문의 응답 패턴에 대해 살펴보았다. <표 II-38>에서는 예상했던 대로 이념성향 별로 분명한 시각의 차이가 나타났다. 보수적인 성향을 갖는 이들은 대북사업의 규모 축소나 전면 중단을 요구한 응답이 많았던 반면 진보적인 성향을 갖는 이들은 그대로 지속하거나 오히려 사업 규모를 확대 하라는 응답도 적지 않았다.

보수적인 성향을 갖는 이들 가운데 북한 핵문제에 따른 대북사업의 향방에 대해서 단순한 규모 축소보다 전면 중단하라는 응답의 비율이 <표 II-38>에 포함된 세 문항 모두에서 보다 높게 나온 것도 무척 흥미롭다. 즉 보수적인 성향을 갖는 이들 가운데 대북사업에 부정적인 시각을 갖는 이들 가운데는 단순한 사업 규모의 축소보다 ‘아예 그만두라’는 강경한 시각을 갖는 이들이 상당수 된다는 사실을 시사해 준다. 보수성향의 응답자들 가운데 대북지원에 대해서 60.7%가 부정적인 입

장을 표명했는데 그 가운데 31.3%는 전면 중단해야 한다고 답했다. 반면 진보적 성향의 응답자 가운데 그러한 응답을 한 이들의 비율은 45.8%였다. 한편 보수성향의 응답자들은 금강산 관광 사업에 대해서도 54%가 축소하거나 중단해야 한다고 했는데 30.5%는 전면 중단을 주장했다. 개성공단 사업에 대해서는 보수성향 응답자들 가운데 축소하거나 중단하라는 비율은 49.9%였는데, 다른 항목에 비해서는 상대적으로 낮았지만 28%는 전면 중단해야 한다고 답했다. 대북사업에 대한 보수성향 집단의 강한 거부감을 느낄 수 있다.

<표 II-38> 북한 핵문제와 대북사업의 연계에 대한 이념집단별 인식의 차이

		규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단	합계(N)
금강산 관광 사업	진보	12.6	48.4	19.9	19.1	100.0 (277)
	중도	9.7	41.2	20.7	28.5	100.0 (362)
	보수	6.6	39.3	23.5	30.5	100.0 (361)
	Chi-square=18.7 p<0.01					1000
개성공단 사업	진보	14.1	52.3	17.7	15.9	100.0 (277)
	중도	11.9	41.7	20.4	26.0	100.0 (362)
	보수	7.8	42.4	21.9	28.0	100.0 (361)
	Chi-square=22.8 p<0.01					1000
대북지원	진보	9.4	44.8	27.4	18.4	100.0 (277)
	중도	7.2	38.4	25.7	28.7	100.0 (362)
	보수	3.6	35.7	29.4	31.3	100.0 (361)
	Chi-square=23.2 p<0.01					1000

이처럼 대북정책에 대한 시각 차이는 대북정책 추진에 대한 소외감으로도 나타나고 있다. <표 II-39>에서 볼 수 있듯이, 국민의 의견이 정부의 통일정책에 얼마나 반영되고 있다고 생각하느냐는 질문에 대한 응답에서도 이념성향별로 차이가 나타난다. 전반적으로 정책 과정에서 국민들의 소외감이 비교적 높은 것으로 나타났지만, 특히 앞의 여

러 표에서 확인된 대로 현 대북정책이나 대북지원 방식에 대해 불만을 갖고 있는 것으로 나타난 보수성향의 응답자들 가운데서 통일정책에 대한 소외감의 정도는 보다 높게 나타났다. 보수성향을 갖는 이들 가운데 16.6%는 ‘전혀 반영이 되지 않는다’고 응답하였고 ‘별로 반영이 안 되고 있다’는 응답까지 합치면 67.4%, 즉 보수성향의 응답자 3명 가운데 2명은 국민의 의견이 통일정책에 제대로 반영되고 있지 않다고 느끼고 있는 것으로 나타났다. 보수성향 집단에서 갖는 현 대북정책에 대한 불만감, 불신감을 확인할 수 있는 또 다른 지표가 된다고 생각된다. 반면 진보성향의 응답자들은 ‘반영된다’는 응답과 ‘반영되지 않는다’는 응답이 대체로 각각 절반 정도로 갈리는 것으로 나타났다.

<표 II-39> “국민의 의견이 정부 통일정책에 반영되느냐”에 대한 이념별 응답률

	매우 많이 반영	대체로 반영	별로 반영 안됨	전혀 반영 안됨	합계(N)
진보	7.6	39.4	42.6	10.5	100.0 (277)
중도	5.8	35.4	46.7	12.2	100.0 (362)
보수	5.3	26.3	51.8	16.6	100.0 (361)
Chi-square=18.2 p<0.01					N=1000

지금까지 살펴본 대로, 이렇게 보수와 진보성향을 갖는 두 집단 간 대북정책을 둘러싼 의견 차이가 여러 가지 점에서 확연하게 확인되는 것은, 대북정책 혹은 북한을 바라보는 인식이 우리 사회의 보수와 진보라는 이념성향의 차이를 만들어 내는 매우 중요한 한 변인으로 작동하고 있다는 사실을 확인해 주는 것이다. 즉 서구 정치에서 나타나는 보수-진보가 계급 정치적인 속성을 지니고 있다면, 우리나라에서 현재 부각되고 있는 보수와 진보 집단 간의 이념 갈등의 기반에는 북한에 대한 태도, 대북정책 등과 같은 과거 냉전 시대의 역사적 유산이 이념 성향에 상당한 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.



앞에서 본 대로, 보수성향을 갖는 이들은 대북지원에 소극적이거나 부정적이고, 북한에 대해서도 적대적이며 통일에 대해서도 비교적 비판적인 시각을 갖고 있다. 또한 현 정부의 대북정책에 대해서도 거부감을 갖거나 소외감을 느끼는 이들이 다수로 나타났다. 반면 진보적인 성향을 갖는 이들에게서는 이와는 정반대의 태도가 확인된다. 대북문제를 바라보는 시각의 차이를 근본적으로 해결하기는 어렵겠지만, 사회적 갈등을 줄이고 보다 통합적인 형태로 대북정책을 추진해야 할 필요성은 있다고 생각된다. 특히 진보성향 집단과 보수성향 집단의 의견이 확연하게 갈리고 있는 상황에서 중도적인 성향을 갖는 사람들이 어떻게 생각하고 반응하느냐 하는 것이 대북정책을 둘러싼 여론의 형성과 흐름에 대단히 중요한 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

## (2) 이념성향의 특성

이념성향의 차이가 대북문제에서 차이를 보인다는 것은 서구 민주주의 국가의 이념 갈등과 우리나라의 이념 갈등의 속성이 서로 다르다는 점을 시사해 준다. 2002년 이후 우리 사회에서 겪어 온 정치적 갈등이 주로 세대 간 시각 차이를 중심으로 전개되었다는 점을 감안하여, 세대별로 이념의 차이가 있는지를 확인하기 위해서 연령별 이념성향에 대해서 살펴보았다.

<표 II-40>에서의 결과는 세대별로 이념성향에 있어서 적지 않은 차이가 있다는 사실을 확인해 준다. 연령이 올라갈수록 보수성향의 비율이 높아지는 경향을 보이는데 특히 50대 이상에서 보수성향의 비율이 크게 증대했다. 50대 이상의 44% 정도가 보수적이라고 응답했다. 반면 20대에서 보수성향의 비율은 28.2%에 불과했다. 그런데 나이가 들면서 이념성향이 보수적으로 나타나는 것은 사실 특별한 현상이 아닐 수도 있다. 젊을 때 변화를 선호하고 나이가 들수록 안정을 원하는 것은 자연스러운 현상으로 볼 수 있기 때문이다. 이를 연령효과라고 한다. 그러나 <표 II-40>에서 주목할 점은 스스로를 진보적이라고 생

각하는 세대별 비율이, 비록 그 비율의 차이는 크지 않지만, 20대보다 30대 응답자들로부터 더 높게 나타났다는 점이다. 앞에서의 여러 분석에서도 30대의 진보성이 확인되었지만, 이는 소위 386 세대의 진보성을 보여주는 것이라고 할 수 있을 것 같다. 세대별로 갖는 특수한 경험에 기반한 그 세대만의 독특한 정치적 정향을 ‘세대효과’라고 하는데, <표 II-40>의 결과는 우리나라에서 나타나는 세대별 이념의 차이가 단순한 연령효과에 그치지 않고 이에 더해 세대효과를 포함하고 있음을 시사해 준다.

<표 II-40> 연령별 이념 분포

	20대	30대	40대	50대	60대 이상
진보	32.9	33.5	25.5	21.8	22.3
중도	38.9	35.3	37.4	34.5	33.7
보수	28.2	31.2	37.0	43.6	44.0
합계 (N)	100.0 (216)	100.0 (218)	100.0 (235)	100.0 (165)	100.0 (166)

한국 사회에서 나타나는 이념의 특성을 좀 더 확인하기 위해서 이번에는 국내 정치와 관련된 몇 가지 사안에 대한 이념별 태도에 대해서 살펴보았다. 우선 <표 II-41>에서는 반미(反美)적 정서에 대해 어떤 입장을 취하는 지 이념별로 그 차이를 분석하였다. 매우 흥미로운 패턴이 확인되었는데, 진보성향을 갖는 이들은 6대4의 비율로 반미 정서에 대해서 지지하는 입장이 보다 많이 나타난 반면, 보수적인 성향을 갖는 이들은 역으로 4대6의 비율로 반대하는 입장이 보다 많았다. 한편, 중도적인 성향을 갖는 이들은 5대5 정도의 비율로 지지와 반대의 입장이 비슷하게 갈렸다. 즉 이념적 차이가 미국에 대한 시각에서도 상이한 태도를 지니고 있음이 확인되었다.

<표 II-41> 이념에 따른 반미정서에 대한 태도

	매우 지지	대체로 지지	대체로 반대	매우 반대	합계(N)
진보	19.9	40.4	24.2	15.5	100.0 (277)
중도	11.9	38.7	29.8	19.6	100.0 (362)
보수	9.7	32.7	35.2	22.4	100.0 (361)
Chi-square=26.1 p<0.01					

이번에는 국가보안법 폐지에 대한 이념별 입장의 차이에 대해서 살펴 보았다. 흥미롭게도 여기서도 <표 II-41>에서 살펴본 반미정서에 대한 이념별 태도의 응답 패턴과 비슷한 결과가 나타났다. 다만 이념 별로 입장의 차이는 반미 정서에 대한 것보다 보안법 폐지 문제에서 보다 분명하고 강하게 나타났다. 진보성향을 갖는 이들은 2대1의 비율로 국가보안법을 폐지해야 한다는 견해가 높게 나타난 반면, 보수성향을 갖는 이들은 역으로 1대2의 비율로 폐지 반대의 견해가 우세했다. 그리고 중도는 폐지 찬성과 폐지 반대의 견해가 거의 절반씩 유사한 비율로 입장이 갈렸다.

<표 II-42> 보안법 폐지에 대한 이념성향별 입장

	폐지 찬성	폐지 반대	합계(N)
진보	67.5	32.5	100.0 (277)
중도	48.5	51.5	100.0 (355)
보수	32.1	67.9	100.0 (358)
Chi-square=78.4 p<0.01			N=1000

지금까지 살펴본 결과를 종합해 보면, 우리 사회에서 나타나는 이념 적 차이가 대북정책뿐만 아니라 대미관계와 국가보안법 존폐 문제에 까지 상당한 시각의 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다. 그런데 이와 같은 사안들은 과거 냉전 시대와 권위주의 통치와도 관련을 갖는 것이다. 즉 대외적으로는 냉전과 미국 주도의 안보 질서, 한반도 내에서는

북한과의 군사적 대치 및 체제 경쟁, 그리고 대내적으로는 국가보안법을 비롯한 권위주의적 억압 체제 등은 과거 권위주의 시대의 통치 메커니즘을 구성하는 것들이라고 할 수 있기 때문이다. 다른 말로 표현하면, 권위주의 정권의 통치를 정당화하기 위한 수단으로 사용된 반공이데올로기의 구성 요소들이다. 그런 점에서 볼 때, 진보성향을 갖는 이들은 이러한 반공이데올로기와 관련된 사안에 대해 부정적 평가가 높은 반면 보수성향을 갖는 이들은 이에 대한 공감대가 상대적으로 높은 이들이라고 할 수 있을 것 같다.

이런 특징을 감안하여 이번에는 이념성향별로 박정희 전 대통령의 업적, 산업화 세력의 기여, 민주화 세력의 기여에 대한 평가에 대해서도 살펴보았다. <표 II-43>는 박정희 전 대통령의 업적에 대한 평가를 이념성향에 따라 정리한 것이다. 박정희 전 대통령에 대해서는 전반적으로 긍정적인 평가가 부정적인 평가를 크게 압도하지만, 그 가운데서도 이념별 시각의 차이는 확인된다. 진보성향을 갖는 이들 가운데는 20% 정도가 부정적인 평가를 내렸지만 보수성향을 갖는 응답자들 가운데 그 비율은 10%도 채 되지 않았다.

<표 II-43> 박정희 전 대통령의 업적에 대한 이념성향별 평가

	매우 긍정적	대체로 긍정적	대체로 부정적	매우 부정적	합계(N)
진보	30.7	49.1	13.7	6.5	100.0 (277)
중도	36.7	48.9	10.2	4.1	100.0 (362)
보수	45.7	45.7	7.8	0.8	100.0 (361)
Chi-square=26.1 p<0.01					N=1000

<표 II-44>에서는 산업화 세력의 기여에 대한 평가의 차이에 대해 조사하였다. 교차분석 결과 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았고 긍정적이라는 응답이 이념적 차이와 무관하게 대부분 90% 내외로 높게 나타났다. 그러나 보수성향을 갖는 이들 가운데서도 긍정적인

평가가 상대적으로 다소 높게 나타난 반면 진보성향 집단에 부정적인 평가가 더 높다는 응답의 패턴은 이전의 다른 분석과 마찬가지로 분명하게 확인된다.

<표 II-44> 산업화 세력의 기여에 대한 이념성향별 평가

	매우 긍정적	대체로 긍정적	대체로 부정적	매우 부정적	합계(N)
진보	35.7	49.8	11.9	2.5	100.0 (277)
중도	36.7	51.1	11.0	1.1	100.0 (362)
보수	42.4	48.8	7.5	1.4	100.0 (361)
Chi-square=8.3 p>0.1					N=1000

이번에는 민주화 세력에 대한 이념성향별 평가에 대해서 살펴보았다. 여기서는 진보성향일수록 긍정적인 평가가 많았고 그 강도도 강하게 나타났다. 흥미로운 점은 중도와 보수가 여기서는 서로 유사한 응답의 패턴을 보이고 있다는 것이다. 이들은 모두 2대1의 비율로 긍정적인 평가가 높기는 하지만, ‘매우 긍정적’이라는 응답은 20% 초반에 머물렀다. ‘매우 부정적’이라는 응답이 중도성향 응답자 가운데서 가장 높게 나타난 것도 흥미로운 점이다.

<표 II-45> 민주화 세력의 기여에 대한 이념성향별 평가

	매우 긍정적	대체로 긍정적	대체로 부정적	매우 부정적	합계(N)
진보	34.3	39.4	19.5	6.9	100.0 (277)
중도	22.4	44.5	23.5	9.7	100.0 (362)
보수	21.9	45.2	24.4	8.6	100.0 (361)
Chi-square=16.3 p<0.05					N=1000

이상에서 살펴본 대로 우리나라의 이념성향의 차이는 앞 절에서 살펴본 대로 ‘대북정책’에 대한 상이한 평가와 태도로 나타날 뿐만 아니라, 대미관계, 국가보안법 등 과거의 반공이데올로기와 관련된 ‘구체적

인 정책'을 둘러싸고 대립적인 시각으로 나타나고 있다. 진보성향과 보수성향 응답자들의 대립적 평가가 확인되었고 중도성향 응답자들은 견해가 둘로 확연하게 갈렸다. 한편 박정희 전 대통령에 대한 평가, 산업화 세력에 대한 평가는, 국가보안법이나 반미정서 등에서 나타났던 정도의 큰 차이는 아니지만, 이념별 시각의 차이는 확인되었다. 민주화 세력에 대한 평가와 박정희-산업화 세력의 평가는 서로 반대되는 패턴이 나타났다.

이런 점에서 볼 때, 대북문제를 바라보는 태도나 '남남갈등'에 큰 영향을 미쳐 온 이념적 입장의 차이는, 과거 권위주의 시대의 유산과 그것을 어떻게 바라보고 평가할 것인가에 대한 시각의 차이와 적지 않은 관련이 있다. 그리고 그러한 이유로 인해 우리나라에서 나타나는 이념적 갈등이 서구에서처럼 계급 정치적 특성 대신 세대간 갈등의 형태로 전개되고 있는 것이다.

# III

## 서독의 갈등과 합의형성 사례





분단문제와 관련하여 독일과 한반도는 상이성과 유사성을 함께 가지고 있다. 분단관리 내지 통일정책에 관한 국민통합의 문제에 있어서도 마찬가지이다. 즉 근래 대북정책을 둘러싼 남남갈등과 같은 것이 과거 서독에도 존재했다는 데서 어느 정도 유사성은 있다. 그러나 서독의 경우 갈등의 방식이나 강도, 그리고 해결과정에서 차이가 있었다. 특히 대동독정책(독일 및 동방정책)을 둘러싸고 전개된 국민갈등은 특정 시기에 두드러졌고, 나머지 대부분의 시기에는 국민들 사이에 큰 갈등이 부각된 적이 별로 없었다. 우리의 경우도 남남갈등이 겉으로 드러난 지 그리 오래되지 않았지만, 갈등방식과 강도는 서독의 경험과 비교하여 우려를 자아내게 만들고 있으며, 또 갈등이 쉽게 해소될 것 같지 않아 보인다.

아마도 독일과 한반도 분단의 배경 및 성격, 그리고 정치상황 및 사회갈등 구조에 있어서의 차이가 분단관리 및 통일정책을 두고 벌어진 양 사회 내부의 갈등을 상이한 모습으로 나타나게 만들었을 것이다. 이러한 점을 감안하면, 양 지역에서 나타난 국민갈등의 상이성에도 불구하고 일단 서독에서 국민갈등이 어떠한 모습으로 나타났고, 또 해소될 수 있었는지를 포괄적으로 살펴봄으로써 우리 사회의 갈등을 완화 내지 해소하는 방안을 모색하는 데 활용할 수 있을 것이다.

이를 위해 본 장에서는 우선 독일분단 상황의 전개과정, 정책변화, 국내외 환경변화의 큰 맥락을 요약하고, 서독국민들의 인식변화 과정과 이에 따른 갈등양상을 살펴본 후, 갈등해소 과정을 분석·정리함으로써 독일사례에서 얻을 수 있는 시사점을 모색할 것이다.

## 1. 서독의 독일 및 동방정책 전개과정

독일분단은 2차 세계대전 패전의 산물이었기 때문에 분단과 통일의 문제는 일차적으로 국제정치적 차원의 문제였다. 다시 말해서 독일민족의 분단극복 의지는 국제환경에 의해 강하게 제약을 받을 수밖에 없

었다. 이에 따라 서독의 독일 및 동방정책은 국제환경 변화와 밀접한 연관성을 가졌으며, 국민들의 분단 및 통일문제 인식과 정책에 대한 반응은 내적 당위성과 외적 현실 제약 사이에서 갈등과 적응의 변증법적 발전과정을 겪었다. 이러한 사실은 서독의 독일 및 동방정책이 변화하는 과정에서 잘 나타난다.

서독의 독일 및 동방정책은 크게 네 시기로 구분할 수 있다. ①냉전적 대결정책으로 특징지을 수 있는 아데나워 집권 시기(1949년~1963년), ②변화의 과도기로서 에르하르트 정부와 대연정시기(1963년~1969년), ③동서독 관계 정상화를 위한 본격적 긴장완화 추진시기인 브란트 집권 시기(1969년~1974년), ④분단의 평화적 관리정책이 지속적으로 추진된 슈미트와 콜 정부 시기(1974년~1989년)이다.

## 가. 냉전적 대결 시기

아데나워의 독일·동방정책은 서독이 재무장과 나토가입으로 주권을 회복했던 1955년을 기점으로 차이를 보인다. 1949년 동서독이 각각 정부를 수립한 직후 아데나워의 일차적 관심은 서독의 민주화, 자유와 반공, 경제회복, 그리고 소련의 팽창저지에 있었기 때문에 서독을 서방체제로 편입시키는 데 몰두했으며 통일문제는 이차적 문제였다. 1955년 서독이 재무장과 동시에 ‘북대서양조약기구’(NATO)에 가입하게 됨으로써 주권을 회복하고, 동시에 소련과 국교를 정상화한 이후에야 비로소 통일문제에 주목하고 독일 및 동방정책을 본격적으로 추진하기 시작했다.<sup>16</sup> 아데나워가 추진했던 독일 및 동방정책의 핵심은 동독 불인정과 그 연장선상에서 동독과 수교한 국가(소련제외)와는 외교관계를 맺지 않는다는 소위 ‘할슈타인 독트린’의 고집, 그리고 서방의 도움으로 소련을 압박하여 통일을 실현하려는 소위 ‘강자의 정책’으로 집약할

<sup>16</sup> 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 35~36 참조.

수 있었지만, 실제로 아데나워 자신도 조만간에 독일통일이 가능하리라고 생각하지는 않았다.

이러한 아데나워의 대외정책은 서독이 패전국의 지위를 벗어나 국제사회의 일원으로 발돋움하고 국내정치, 경제, 그리고 안보적 차원에서 국가재건을 이룩할 수 있었지만, 그 대가로 분단의 고착화를 감수해야 했다. 분단의 고착화는 단순히 미국의 이중적 봉쇄정책(double containment) - 즉 독일의 패권주의 부활과 소련 공산주의의 확대에 대한 봉쇄정책 - 때문만이 아니라, 여기에 자신의 역사에 대한 반성과 대서방 밀착을 바탕으로 하는 아데나워의 자기봉쇄(self-containment)가 가세됨으로써 더욱 가속화된 것이다.<sup>17</sup>

1960년대에 들어오면서 유럽의 냉전질서는 긴장완화라는 변화의 소용돌이에 휩싸이게 된다. 미·소간 대타협에 따른 긴장완화는 유럽의 동·서 분할을 기정사실화하는 것을 의미했다.<sup>18</sup> 이는 ‘베를린 위기’ 당시 케네디의 일방적인 대소 양보에서부터 1963년 발표된 케네디의 「평화전략」, 미·소간 핵실험 금지(Test-Ban) 조약, 핵비확산조약(NPT) 협상으로 연결되는 일련의 과정에서 긴장완화는 유럽의 현상유지를 전제로 한다는 사실이 분명히 드러났다. 1950년대 핵전쟁의 공포를 벗어날 수 없었던 유럽 국가들은 미·소의 이익과는 다르지만 안보적 위험을 통제할 수 있다는 점에서 긴장완화는 매우 긴요한 것으로 받아들여졌다. 서독의 경우도 전쟁억지를 위한 긴장완화에는 원칙적으로 찬성했다. 그러나 아데나워의 기민당(CDU) 정부는 냉전적 사고를 극복하지 못한 채, 독일문제 해결을 긴장완화의 전제로 삼는 입장을 고집했다. 그 결과 서독의 기민당 정부는 대내외적으로 정책적 어려움에 처하게 되었다. 국내적으로는 1966년 기민당과 사민당(SPD)의 대연정

<sup>17</sup> Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy* (New Haven: Yale Univ. Press, 1989), pp. 5~7.

<sup>18</sup> Josef Joffe, “The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany,” *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*, ed. by Roy C. Macridis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989), p. 93.

(große Koalition)이 출범하기 이전까지 한동안 노선갈등에 처하게 되었다. 또한 대외적으로는 긴장완화를 둘러싼 서방동맹국, 특히 미국과의 갈등을 유발했다.

## 나. 변화의 과도기

아데나워의 뒤를 이은 기민당의 에르하르트 총리는 미국의 압력에 어느 정도 순응하는 태도를 보이면서 한층 변화된 독일 및 동방정책을 추진했으나, 여전히 동독을 국가로 인정하길 거부했다. 이 시기 외무장관이었던 슈뢰더는 동유럽국가들과 무역 및 문화관계를 개선·확대시킴으로써 동독을 고립시켜 동독의 서독에 대한 양보를 이끌어내는 계기를 삼고자 했다.<sup>19</sup> 이에 따라 1963년을 전후하여 동유럽국가들(루마니아, 폴란드, 헝가리, 불가리아)과의 무역확대협정이 체결되었다. 소련 및 동유럽은 동독을 고립시키려는 서독의 의도를 간파했지만 서독의 기술과 좋은 조건의 차관을 도외시 할 수는 없었다.

보다 유연해진 동방정책 하에서 동·서독간의 대화를 촉구하는 사민당의 영향력과 여론이 점점 증대하게 되었다. 사민당은 1961년 ‘베를린 위기’를 겪으면서 이미 독일정책에 대한 현실적 시각을 가지게 되었다. 즉 양극체제하에서 독일문제가 정치적으로 해결되기 어렵기 때문에 아데나워 방식의 독일 및 동방정책을 포기해야 한다는 생각이었다. 이에 따라 사민당은 외교적 차원에서 독일문제의 해결을 모색해야 한다는 주장과 함께 이를 위해 동독을 국가로 인정할 필요성을 제기했다.<sup>20</sup>

그러나 동독 고립정책의 효과가 감소할 가능성과 동독의 국제적 지

<sup>19</sup> Manfred Knapp, “Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland,” *Einführung in die Internationale Politik*, hrsg. von M. Knapp & G. Krell (München: Oldenbourg Verlag, 1990), pp. 158~159; William Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978), pp. 119~122.

<sup>20</sup> Walter F. Hahn, “West Germany’s Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr,” *Orbis*, Vol. 16 (Winter 1973), pp. 859~880 참조.

위 향상을 두려워한 에르하르트 정부는 더 이상의 적극적인 독일정책을 추진하지 못했다. 슈뢰더의 동방정책은 서독이 서방으로부터 고립될 위험성을 감소시키는 동시에 동유럽과의 관계를 개선하는 데 중요한 기여를 했지만, 궁극적으로는 한계를 가졌다. 이 정책은 우선 동유럽국가들의 행동자율성을 과대평가했기 때문이다. 소련과 동독이 배제된 상황에서 동유럽국가들이 서독에 접근하기란 결코 쉬운 일이 아니었다. 더구나 오데르-나이세선을 국경으로 인정하지 않는 한, 서독과 폴란드의 실질적 관계개선은 애초부터 가능하지 않았다.

#### 다. 본격적 긴장완화

1966년 기민당의 키징어 총리, 사민당의 브란트 외무장관으로 구성된 대연정 출범과 함께 서독정부는 새로운 독일 및 동방정책을 추진하기 시작했다. 키징어 총리는 변화하는 국제정세를 인식하여 서독외교의 초점이 통일이 아닌 긴장완화에 두어져야 한다는 점을 강조했다. 그러나 기민당 내부 보수파들의 반발과 당시 소련의 지도부 교체, 프라하 사태 등 국제정치적 여건이 뒷받침되지 못하는 가운데 새로운 독일 및 동방정책이 추진력을 얻지 못했다.<sup>21</sup>

대연정의 새로운 독일 및 동방정책은 1969년 브란트 총리의 사민당 정부 출범과 소련의 대서방정책 변화가 맞물리면서 본격적으로 추진될 수 있었다. 브란트의 독일 및 동방정책은 과거 서독정부가 주어진 국제환경에 대한 소극적으로 대응하던 것과는 달리 주어진 환경제약 속에서도 최대한의 외교적 자율성을 모색하려는 ‘방어적 공세’의 성격을 띠었다. 그의 정책구상은 원래 1960년대 초 ‘베를린 위기’를 경험하면서 서서히 형성된 것으로서 에곤 바의 1963년 ‘투징(Tutzing)연설’에 명확히 나타난다. 여기서 정책구상의 핵심은 미국의 평화공존정책을 독일에 적용시켜서 단기적으로는 현상유지 인정을 통한 긴장완화를

<sup>21</sup> 황병택 외, 『신동방정책과 대북포용정책』(서울: 두리, 2000), p. 391 참조.

피하는 대신, ‘접근을 통한 변화’를 목표로 장기적 안목에서 동독의 변화를 유도하는 발판으로 삼고, 궁극적으로는 분단의 현상변화(통일)를 가능케 하는 국제적 여건을 조성하는 것이었다.<sup>22</sup>

이러한 구상을 바탕으로 브란트는 유럽평화질서 구축에 적극 동참함으로써 “유럽분단극복을 통한 독일분단의 극복”을 이룩할 수 있는 국제적 환경을 창출하고, 동시에 동·서독 관계차원에서는 내독교류를 증진시킴으로써 동·서독 간에 존재하는 민족적 유대감을 유지하려 했다. 무엇보다 소련이 독일통일은 물론이고 동독의 체제급변을 허용하지 않을 것이기 때문에 접근을 통한 동독의 점진적 변화 유도이외의 방도는 없었다고 판단했기 때문이었다.<sup>23</sup> 브란트의 독일 및 동방정책은 일련의 동방조약들, 즉 ‘모스크바 조약(1970. 8)’, ‘바르샤바 조약(1970. 12)’, ‘4강의 베를린 협정(1971. 9)’, ‘동서독 기본조약(1972. 9)’을 탄생시켰다. 이를 통해 동서독관계가 정상화됨으로써 당시 유럽평화체제 형성의 걸림돌이 해소되었고, 결국 1975년 ‘유럽안보 및 협력회의’(CSCE)가 탄생할 수 있었다. 그러나 국내적으로 보수정당의 엄청난 비판을 감내해야만 했으며, 심지어 동서독 기본조약은 헌법재판소에 위헌제소까지 당했다.

## 라. 분단의 평화적 관리(현상유지)

기본조약 체결이후 동독정권은 서독과 분야별 교류·협력의 제도화 및 증대를 위한 대화에 응했지만, 양독 교류·협력의 증가가 동독에 미칠 영향을 우려하여 대서독 차단정책을 추진했다. 경제적·인도적 사안과 달리 정치적·이념적 성격을 강하게 내포하고 있는 문화분야의 교류·협력이 확대되는 것을 동독정권은 특히 두려워했기 때문이다.

<sup>22</sup> Egon Bahr, *Sicherheit für und vor Deutschland* (München: Carl Hanser Verlag, 1991), p. 12.

<sup>23</sup> Willy Brandt, “Status quo oder die Schwierigkeit der Realität,” *Friedenspolitik in Europa* (Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag, 1968), p. 120.

동독정권의 차단정책에도 불구하고 내독관계가 활성화로 직결될 수 있었던 것은 궁극적으로 서독정부의 현실주의적 독일정책 덕분이었다. 특히 1974년 서독 총리가 된 슈미트의 현실주의적 접근태도는 주목할 만한 가치가 있다. 그는 통일을 향한 전제조건이 양 독일에 존재하지 않는 상황에서 통일논의보다 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추었다.<sup>24</sup> 이 과정에서 서독은 동독정권에게 내독 교류·협력의 확대를 통한 경제적 이익의 보장을 확실히 인식시킴으로써 차단정책의 벽을 조금씩 완화하는 성과를 거둘 수 있었다.

1982년 탄생한 기민당의 콜 정부도 과거 브란트의 정책에 대해 취했던 비판적 태도와 달리 결국은 브란트의 독일정책 기초를 승계했다. 냉전적 국제질서 하에서 독일의 통일은 요원하다는 사실을 분명히 인식하고 있었기 때문이다. 그러므로 콜 정부는 ‘유럽의 분단 극복을 통한 독일의 통일 달성’이라는 이전의 목표를 이어받고, 야당시절 무효를 외치며 헌법소원까지 제기했던 동방조약과 동서독 기본합의서를 인정하는 노선을 택하였다.<sup>25</sup> 또한 심지어 브란트의 정책에 가장 비판적이었던 기사당의 당수 슈트라우스도 내독관계의 개선을 위해 1983년과 1984년 두 차례에 걸쳐 동독에 총 20억 DM에 달하는 차관을 주선하기도 했다.<sup>26</sup> 보수정당들 역시 긴장완화와 내독관계의 발전이외에는 분단으로 인한 민족적 고통 감소와 특히 동독주민의 인간다운 삶 영위를 가능하게 할 수 있는 어떤 다른 방도는 없었기 때문이었다. 그러나 콜 정부의 독일정책은 먼 훗날 독일통일을 항상 염두에 두고 있었으며, 사

<sup>24</sup> Avril Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet political Relations since 1974* (Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Press, 1992), pp. 66~72.

<sup>25</sup> Jens Hacker, “Die Ostpolitik der Konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14 (1994), p. 19; J. Joffe, “The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany,” p. 114.

<sup>26</sup> A. James McAdams, “Inter-German Relations,” *Developments in West German Politics*, eds. by Gordon Smith *et als.* (London: Macmillan, 1989), p. 230.

민당에 비해 상호주의의 원칙을 더욱 강조했다. 이러한 태도는 야당이었던 사민당이 1980년대 중반이후 독일통일은 이제 불가능하다는 입장을 표명하고 동독의 집권당이 사통당(SED)과 당 차원의 교류를 추진했던 것과 대비되었다.

## 2. 분단과 통일에 관한 서독여론의 특징과 변화추이

냉전시기 분단과 통일문제에 관한 서독여론은 크게 세 가지 특징을 띠었다. 첫째, 서독여론이 독일정책을 관심의 중심 대상으로 둔 경우가 거의 없었지만, 독일정책의 성과에 대해서는 상당히 민감한 반응을 보이기도 했다.<sup>27</sup> 더욱이 독일정책이 선거의 이슈로 등장하는 것은 매우 드물었다. 서독의 역대 연방의회 선거에서 독일정책이 주요 이슈로 등장했던 것은 1972년 선거가 유일했다. 둘째, 서독주민들은 통일의 당위성에 대해서 항상 인정했으며, 또 통일에 대한 희망을 잃지 않았다. 그러나 현실적으로 통일 가능성에 대해서 대체로 부정적인 시각이 점차 확대되는 경향을 보였다. 특히 1961년 베를린 위기가 통일에 대한 희망과 현실 사이의 괴리를 크게 만들기 시작한 계기로 작용했다. 셋째, 1970년을 전후한 서독정부의 정책변화에 대해 여·야의 지지자들 사이에 이견들이 표출되기도 했지만, 대체로 전반적인 여론은 정책변화를 수용하는 경향을 보였다. 그러나 브란트의 정책 지지자들도 정책 성과에 대해서는 일방적 지지보다 양면적 태도를 보였다.<sup>28</sup>

이러한 특징은 서독주민의 분단과 통일에 관한 인식이 분단상황 및 정책변화와 불가분의 관계를 맺고 있다는 점을 말해준다. 분단초기 서

<sup>27</sup> Manuela Glaab, “Die deutsche Frage im Bewusstsein der Deutschen: Einstellungen und Perzeptionsmuster der Bevölkerung in Ost und West,” *40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland: Ein Bilanz* (München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1999), p. 54.

<sup>28</sup> *Ibid.*



독사회는 독일기본법에 명시된 통일의 당위성에 대해 누구도 의심하지 않았다. 더욱이 1954년까지 전승 4대국은 독일문제 해결을 위한 협상 내지 제안이 계속되는 가운데 서독주민들의 통일에 대한 기대는 결코 약해지지 않았다. 그러나 분단초기 반공주의가 득세하는 사회분위기 속에서 서독사회의 여론은 공산화 가능성을 내포한 중립화 통일<sup>29</sup>보다 서방체제로의 편입을 우선시했다. 당시 동독 또는 전쟁이전 독일 영토였던 지역(동유럽지역)에서 쫓겨난 실향민이 서독 전인구의 약 1/5 정도를 차지<sup>30</sup>했던 상황에서 반공주의의 확산은 자연스러운 현상이었다. 그럼에도 불구하고 아데나워 정부는 서독의 NATO 가입 이후 통일에 대한 서독주민의 기대에 부응하여 보다 적극적인 독일 및 동방 정책을 추진했다. 1955년 소련을 방문하여 국교를 수립하고, 또 1950년대 후반 소련에게 자유총선에 의한 독일통일방안(글롭케 계획)<sup>31</sup>을 제의한 것은 대표적 예이다.

그러나 1961년 베를린 위기와 이에 대한 서방동맹국들의 온건한 대응은 서독주민들의 인식변화를 초래하는 계기로 다가왔다. 미국의 케

<sup>29</sup> 중립화 통일방안은 원래 사민당의 대안이었다. 슈마허(Kurt Schumacher)의 지도하에 있던 사민당은 분단극복을 대가로 삼는 서구로의 통합정책에 적극 반대했다. 당시 사민당의 국제정치적 인식은 철저히 유럽중심적이었으며, 미국과 소련에 대한 고려는 별로 없었다. 따라서 통일문제에 있어서 미국과 소련의 의도가 고려되지 않은 채 전통적인 유럽의 세력균형을 전제로 하는 통일의 가능성을 모색했다. 이를 위해 50년대 초반까지 사민당이 중립화통일을 주장했다. 이와는 다른 맥락에서 소련 및 동독은 서독의 서방체제 편입이 가시화되자 단기적으로는 이를 저지하고, 궁극적으로는 독일전역을 공산화하려는 의도아래 중립화 통일방안을 제안했다. 서독 사민당은 이후 소련의 의도를 파악하고 중립화 통일방안을 포기했다. Karlheinz Nicolauß, *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR* (Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag, 1977), pp. 38~40.

<sup>30</sup> Timothy G. Ash, *Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent* (Ulm: Hanser Verlag, 1993), p. 50 참조.

<sup>31</sup> 아데나워의 측근인 글롭케는 아데나워의 지시에 따라 10년 이내 유엔 감시 하에 자유총선을 통하여 독일통일문제를 해결하자는 계획을 내어 놓았다. 이에 따르면 만약 동서독 어느 한쪽의 주민들이라도 반대하면 독일은 영원한 분단을 감수할 것이라는 점이 명시되어었다. William Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*, pp. 85~86.

네디 행정부는 베를린 장벽의 구축으로 인적 왕래를 막은 처사에 대해 겉으로는 소련과 동독을 비난했지만, 실제로는 장벽 구축을 용인함으로써 유럽지역에서 블록대결의 취약지역인 베를린을 안정시키고, 이를 바탕으로 소련과의 긴장완화를 꾀하고자 했기 때문이다.<sup>32</sup> 이 사건을 통해 서독정치가와 주민들은 ‘강자의 정책’을 통한 통일의 실현은 비현실적이라는 사실을 깨닫게 되면서 서독주민들의 분단인식에 변화의 전기가 마련되었다. <표 III-1>의 설문조사 결과는 서독주민들이 베를린 위기 이후 점점 분단현실을 인정하기 시작했다는 사실을 보여준다.

<표 III-1> 독일분단에 대한 적응 정도

(단위: %)

	1956년 9월	1962년 6월	1963년 7월	1967년 12월
견디기 힘들	52	61	53	31
점차 적응함	33	28	32	54
무응답	15	11	15	15
합계	100	100	100	100

출처: Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968~1973*, Bd. V (Allensbach: Verlag für Demoskopie, 1974), p. 506.

분단현실을 깨닫게 되면서 통일에 대한 기대와 당위적 목표와의 괴리는 점점 확대되었으며, 그 결과 동서독 주민들 사이에 이질화가 가속화되었다. 이에 따라 서독정부는 동서독의 이질화를 예방하려는 의도에서 1968년부터 연방의회에 “민족의 상황에 대한 보고”(Berichte zur Lage der Nation)를 통해 서독주민들에게 동독에서의 삶을 알려주기 시작했다. 나아가 1969년 출범한 브란트 정부가 새로운 독일 및 동방정책을 추진하고 성과를 거두자 서독주민들은 통일을 당면목표로 삼는

<sup>32</sup> Gerhard Wettig, “Die sowjetische Politik während der Berlinkrise 1958 bis 1962: Der Stand der Forschungen,” *Deutschland Archiv*, Bd. 30, Heft. 3 (1997), p. 395.

대신 동서독 관계의 개선을 통해 “민족적 동질성 유지”와 “분단으로 인한 인간적 고통의 경감”이라는 새로운 중간목표를 발견하게 되었다.

<표 III-2> 서독주민이 생각하는 주요 정책문제 (1963년~1973년)

(단위: %)

주요문제	연도	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
	경제		20	27	27	46	62	43	24	40	49	38
국내정치		8	5	6	4	3	7	11	15	22	24	19
통일		31	41	47	29	18	23	22	12	3	1	1
베를린문제		11	7	4	2	1	2	2	1	2	1	1
동방정책		-	-	-	1	4	4	6	8	9	23	12
평화유지		15	11	10	11	4	13	15	11	9	5	5

출처: Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1965~1967*, Bd. IV (Allensbach: Verlag für Demoskopie, 1967), p. 387; Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1968~1973*, Bd. V, p. 505.

<표 III-3> 통일 경험에 대한 기대

(단위: %)

	1966년 7월	1967년 11월	1969년 11월	1970년 7월	1972년 6월	1976년 1월
예	29	21	18	14	15	13
아니오	47	49	62	66	69	65
답하기 어려움	24	30	20	20	16	22
합계	100	100	100	100	100	100

출처: Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1965~1967*, Bd. IV, p. 390; Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1968~1973*, Bd. V, p. 506; Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1974~1976*, Bd. VI (Allensbach: Verlag für Demoskopie, 1976), p. 83.

<표 III-2>에서 보듯이 일련의 동방조약들이 체결되고 동서독 관계의 정상화가 이루어지면서 서독주민들은 통일을 더 이상 주요 정책문제로 바라보지 않게 되었다. 또한 <표 III-3>에서 나타나듯이 점차 통

일이 조만간 실현되기 어려울 것이라는 전망이 서독주민들을 점차 지배하기 시작했다. 이렇듯 변화된 인식 탓에 1970년 3월 동독의 에르푸르트 시에서 개최된 제1차 동서독 정상회담이 성과없이 끝났음에도 불구하고 <표 III-4>에서 보듯이 서독국민들은 그 결과에 대해 크게 실망하지 않았던 것으로 나타났다.

<표 III-4> 동서독 1차 정상회담의 결과 만족도 (1970년 4월)

(단위: %)

만족	실망	그저 그렇다	무응답	합계
41	12	28	19	100

출처: Institute für Demoskopie Allensbach, *Jahrbuch 1968-1973*, Bd. V, p. 507

서독주민들의 이러한 인식변화 덕분에 브란트의 새로운 독일 및 동방정책은 당시 야당이었던 보수 기민당과 기사당, 그리고 보수세력의 반대에도 불구하고 국민들의 강력한 지지를 바탕으로 추진력을 얻을 수 있었다. 국민들의 지지는 1972년 동서독 기본조약 체결 직전에 실시된 연방의회 선거에서 사민당이 역사상 처음으로 기민당을 누르고 제1당이 되었다는 점에서도 간접적으로 입증된다. 국민여론의 향배를 분명히 읽은 기민당은 자신이 반대한 모스크바 조약과 바르샤바 조약의 비준과 관련하여 기권 형식을 통해 비준 통과에 소극적으로 협조할 수밖에 없었다.<sup>33</sup>

1960년대 서독주민들의 인식변화가 베를린 위기를 계기로 시작된 것이긴 하지만, 통일에 대한 열정이 급격히 줄어들고 브란트의 현상유지와 분단관리 정책을 수용한 배경에는 보다 근본적인 정치·사회문화적 변화가 작용했다. 이러한 정치·사회문화적 변화는 무엇보다 정부수립과 동시에 서독정부가 중점을 두었던 정치교육의 성과로 이해할

<sup>33</sup> Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986: Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik*, 8. Aufl. (Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1995), pp. 126~127 참조.

수 있다. 서독정부는 유럽근대사를 피로 얼룩지게 만든 독일이 더 이상 유럽의 문제아가 될 수 없게 하는 근본 대책으로서 서독의 정치 및 사회문화를 서유럽화시키는 일에 몰두했으며, 그 덕분에 ‘탈나찌화’ 과정을 통해 탈민족주의적 정치 및 사회교육이 활성화되고, ‘유럽통합’이라는 맥락에서 서유럽적 민주주의 및 시민문화가 정착될 수 있었다.<sup>34</sup> 그 결과 국내 및 국제정치와 분단문제에 대한 식견은 물론이고 비판적 시각에 제고되었고, 이는 서독주민들이 1960년대 분단상황의 변화를 올바르게 인식할 수 있는 토대를 제공했다.

이러한 정치·사회문화적 변화는 특히 1960년대 후반 학생운동을 겪으면서 급진전되었다. 민주정치교육을 받았을 뿐 아니라 고도 산업사회의 혜택을 입은 새로운 세대들의 기성세대에 대해 도전은 급격한 문화변동을 야기했다. 당시 학생운동이 서독에만 국한된 현상은 아니었지만, 정치·사회문화의 변화에 미친 학생운동의 여파는 서독에서 더욱 큰 의미를 지닌다. 탈이데올로기, 탈물질주의, 시민주도 민주주의, 반핵 및 환경의식의 고조, 인도주의, 평화주의 등으로 특징화 되는 1970년대 서독의 정치·사회문화적 조류<sup>35</sup>는 탈민족주의의 강조와 맞물려 어떠한 서유럽국가들에서보다 탈근대적 문화양태를 분명하게 보여주었다.

더욱이 경제적 풍요 속에서 발생한 소위 탈물질주의적인 ‘조용한 혁명’(silent revolution)<sup>36</sup>을 통하여 비물질적 차원에서 삶의 질에 대한

<sup>34</sup> Hans-Peter Schwarz, “The West Germans, Western Democracy, and Western Ties in the Light of Public Opinion Research,” *The Federal Republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*, eds. by James A. Cooney et als. (Boulder, Colo.: Westview Press, 1984), pp. 56~97.

<sup>35</sup> Richard Löwenthal, “Cultural Change and Generation Change in Postwar Western Germany,” *The Federal Republic of Germany and the United States*, p. 54.

<sup>36</sup> Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1977) 참조.

관심이 증폭되는 가운데 서독의 젊은이들은 전쟁 가능성을 원천봉쇄할 수 있는 정책대안을 요구하기 시작했다. 실제로 독일은 다른 국가보다 지정학적으로 전쟁의 위협에 훨씬 많이 노출되어 있었기 때문에 서독주민들의 전쟁에 대한 민감성은 더욱 높았다. 1950년대 재무장 반대, 1960년대 학생운동, 1970년대와 1980년대의 반핵 및 평화운동은 전쟁위협에 대한 사회운동 차원의 대응으로서 사회문화 저변에서 영향력을 확대하기 시작했다. 전쟁, 특히 소련의 침략에 대한 불안은 국민들 사이에 전쟁보다는 사회주의권과의 제휴를 더 선호하게 되는 결과를 초래하게 되었고, 이는 마침내 정치문화와 나아가 외교정책에서 이념적 편견이 극복되는 계기를 마련했다.<sup>37</sup>

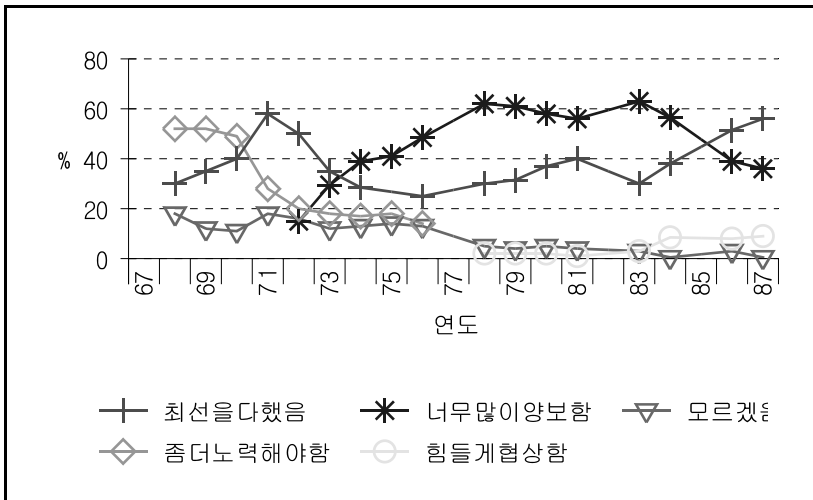
이처럼 탈민족주의와 민주주의 문화의 정착 그리고 반공주의의 퇴조를 초래한 전후 서독의 정치·사회문화적 변화는 독일문제가 독일민족에 의해 해결될 수 있는 것이 아니라 유럽분단의 극복을 통해서 비로소 가능하다는 의식을 확립시켰고, 또 브란트의 독일 및 동방정책이 보수정당들의 반대에도 불구하고 국민적 지지를 받을 수 있는 배경으로 작용했다. 나아가 1982년 정권교체에도 불구하고 보수정당 역시 브란트의 정책기조를 유지할 수밖에 없었던 근본 원인이기도 했다.

1960년대 중반이후 독일문제에 대한 서독주민의 인식변화에도 불구하고 브란트의 독일정책에 대한 기민당·기사당 지지자들의 의구심이 완전히 사라진 것은 아니었으며, 1972년을 기점으로 여·야는 물론이고 지지자들 사이에 갈등이 최고조에 달했다. 정책갈등 과정에서 기민당 지지자들의 결속력은 사민당에 비해 현저히 낮았다. 그러나 이후 독일

<sup>37</sup> 1969년의 한 설문조사에 따르면, 서독의 젊은 유권자들 중 64%가 동구권과의 관계개선을 지지했다. 또 1970년대 중반에는 공산주의자의 침공에 대해 핵전쟁을 감행할 생각이 있다고 대답한 자는 25%인데 반해 전쟁보다 공산치하에서 사는 게 더 낫다고 대답한 자들이 49%에 달했다. 49%라는 수치는 1950년대 공산치하에 사느니 죽음을 택하겠다는 응답자의 수와 거의 비슷하다는 점에서 대조적이다. Peter H. Merkl, "Die Rolle der öffentlichen Meinung in der westdeutschen Außenpolitik," *Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949~1979)* (Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1981), pp. 270~271.

정책의 추진과정과 성과에 대한 서독주민들의 평가는 양면성을 띠었을 뿐만 아니라 굴절을 거듭했다. <그림 III-1>에서 보듯이 정권교체가 있었던 1969년과 1982년, 그리고 갈등이 최고조에 달했던 1972년과 1973년은 변화의 기점을 이루었다. 이와 관련하여 <그림 III-1>의 설문결과는 몇 가지 흥미로운 사실을 말해준다.<sup>38</sup>

<그림 III-1> 정부의 독일정책에 대한 서독주민들의 평가  
(1967년~1987년)



출처: Manuela Glaab, *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung*, p. 268.

첫째, 1960년대 말 서독주민의 반수 이상이 정부의 독일정책에 불만을 가졌으며, 동독에 대해 좀 더 강하게 개입하길 원했다는 것이다. 둘째, 브란트 정부의 출범 이후 다수의 서독주민들은 정부가 모든 노력을 다해 독일정책을 추진하고 있다고 믿었다. 1970년 여름 주민들의 만족

<sup>38</sup> Manuela Glaab, *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung: Einstellungen und Regierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990* (Opladen: Leske+Budrich, 1999), pp. 268~269 참조.

도는 최고조에 이르렀고 점차 하강했으나, 1972년까지 긍정적인 반응은 지속되었다. 셋째, 그러나 서독주민들은 1970년대 초반부터 정부의 노력이 아닌 동독에 대한 접근태도에 점차 불만을 가지기 시작했다. 이러한 불만은 1972년 동방조약에 대한 비준을 둘러싸고 벌어진 정치적 공방으로 더욱 강화되었으며, 1972년 말 동서독 기본조약의 체결을 기점으로 더욱 분명히 드러났다. 당시 불만은 서독정부가 동독에 너무 많은 것을 양보한다는 데 대한 것이었다. 1970년대 중반에 들어가면서 주민들의 반수 이상이 그러한 불만을 표출했다. 넷째, 서독정부의 독일정책이 동독에 너무 양보적이라는 불만은 일상화되었으며, 1970년대 후반 긍정적인 평가가 점차 되살아났지만 1982년 정권교체 시까지 불만을 압도할 수 없었다. 이러한 부정적 평가에 비해 소수의 사람들만이 서독정부가 동독과 매우 어렵게 협상을 이끌어 가고 있다고 판단했다. 다섯째, 1982년 이후 독일정책에 대한 서독주민들의 만족도가 다시 상승했으며, 너무 많이 양보한다는 부정적 평가는 그에 비례하여 하락했다. 이 맥락에서 서독주민들은 기민당 정부가 동독에 1980년대 초 20억 마르크의 외채보증을 한 것을 불만스럽게 여겼다.<sup>39</sup>

이상에서 보듯이 서독주민들은 1970년대 초반 분단과 통일문제에 대한 인식의 전환이 있었고, 또 정부의 독일정책에 대한 양면적 평가를 내렸지만, 이후에도 독일통일에 대한 희망을 버리지 않는 않았다. 다만 독일민족이 스스로 통일을 주도하기는 어려우며, 또 예상할 수 있는 미래에 통일이 실현될 가능성은 매우 낮다고 생각했을 뿐이었다. 이러한 사실은 <표 III-5>의 설문결과에서 분명히 입증된다.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 376.



<표 III-5> 독일기본법 전문 중 “독일의 전체민족은 자유로운 자결에 의해 독일의 통일과 자유를 완성해야 한다”는 내용의 기본법 포함 지속 여부 (1973년~1989년)

(단위: %)

	1973년	1976년	1978년	1979년	1982년	1983년	1985년	1988년	1989년
포기함	11	12	11	10	9	7	13	16	12
포기 못함	73	72	75	76	77	79	72	69	75
무응답	16	16	14	14	14	14	15	12	13
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: Manuela Glaab, *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung*, p. 136.

### 3. 정치·사회 분야별 갈등의 양상과 해소과정

#### 가. 의회 및 정당정치: 브란트 정부 초기 여·야의 갈등을 중심으로

분단시기를 통틀어 서독정부의 독일 및 동방정책에 대한 의회의 견제 내지 통제는 거의 불가능했다고 해도 과언이 아니다. 독일 및 동방정책은 특히 이념적 색채가 강하게 부각되는 것이었기 때문에 정부에 대한 연방의회의 일치된 견제는 애초부터 기대하기 어려웠다. 따라서 여당이 안정적인 의석수를 확보했을 경우, 연방의회가 정부의 정책을 효율적으로 견제 내지 통제할 수 있는 방법은 거의 없었다. 즉 야당의 반대 내지 비판이 있었을지라도 실제 정책에는 거의 영향을 미치지 못했다는 것이다.

다만 1960년대 후반기의 대연정시기와 1970년대 초 여·야의 원내의석 차이가 매우 적었을 시기에는 약간의 예외가 있었다. 대연정시기는 양대 정당의 정책조율이 이루어졌기 때문에 정부와 의회의 관계는 매우 협조적일 수밖에 없었다. 물론 당시 정부 정책에 대한 의원들의 불만도 있었지만, 이는 각 당 내부의 차원에서 해결되었다. 이에 비해 1970년대

초반 여·야의 의석수 차이가 매우 미미했을 시기에는 정부의 독일 및 동방정책 추진은 의회내(야당)의 반발로 인하여 상당한 위기를 겪었다.

1969년 브란트의 사민당 정부 출범은 권력기반이 취약한 가운데 이루어진 서독의 첫 정권교체라는 국내정치적 의미를 안고 있는 동시에 독일 및 동방정책의 일대전환을 의미하는 것이었다. 따라서 독일 및 동방정책에 대해 그 어느 때보다 의회의 영향력이 증대할 수 있을 가능성은 있었다. 비록 실제 정책의 형성 및 추진과정에서 연방의회의 역할은 생각보다 크지 못했지만, 당시 정책결정 및 추진과정 분석은 독일 및 동방정책에 관한 의회의 대정부 견제 및 통제 사례로서 가장 강력한 것이었다.

브란트는 연방총리로 취임한 직후 총리의 결정권능을 과거보다 더욱 강화했다. 정무차관제를 도입하여 행정에 대한 정치적 비중을 높였으며, 정권교체에 따른 총리실의 인적·구조적 개혁을 단행했다. 또한 동방정책의 실무부서인 외무성의 주요 관료들을 사민당 노선을 지지하는 인물들로 전격적으로 교체했다. 무엇보다 오랜 기간동안 고착화된 외무성의 전통적인 노선이 쉽게 바뀌기 어려웠기 때문이다. 이러한 제도 및 인사 개혁과 나란히 브란트 정부는 총리실을 정점으로 사민당과 자민당의 연립내각에 참여하는 의회 및 각종 조직의 주요 인물들을 묶는 의사소통 네트워크를 구축하여 단계별로 정보 교류와 정책조율 및 추진을 시도했다. 예컨대 총리실 장관은 매주 월요일 사민당 원내교섭단체 대표와 조찬회동을 통해 정책현안을 논의했으며, 오찬은 연정파트너인 자민당 대표와 주간업무를 상의했다. 또한 연방의회의 회기 중에는 월요일 오후 연방의회의 원로평의회<sup>40</sup>에 정부측 대표로 참

<sup>40</sup> 원로평의회는 의회운영을 원활하게 하기 위해 의장을 지원하는 기능을 하며, 의회의장단과 원내교섭단체의 의석수에 비례하여 선임된 다수의 의원으로 구성된다. 이를 통해 본회의에서 이루어지는 결정과정의 시간적 소모를 줄이는 사전조정 수단인 동시에 원내교섭단체들 사이는 물론이고 원내교섭단체와 의장단 사이의 의사소통 통로로서 주요한 역할을 한다. 권세기, “독일 연방의회,” 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』, 권세기 외 공저 (서울: 세계문화사, 1999), pp. 18~19 참조.

가하여 중요한 의회일정을 확정했다.<sup>41</sup>

초기 제도 및 인적 개혁에 대해 적지 않은 반발이 있었다. 그러나 외무성의 경우, 정책 사안별로 테스크포스팀을 운영함으로써 전통적인 실국중심주의 성향을 띤 외무관료들의 타성을 극복하는 동시에 실천력을 증대할 수 있었다. 그리고 독일정책과 관련한 기존의 ‘전독문제성’을 ‘내독성’으로 개명함과 동시에 내독성으로 하여금 모든 독일정책적 활동을 조율하는 책임을 지게 만들었다. 특히 과거 독일정책의 조율과정에는 총리실과 전독문제성의 긴장관계가 상존했음을 감안한 조치였다. 그러나 외무성과 내독성의 업무는 각각 동방정책과 독일정책의 정책결정 전 단계를 준비하거나, 또는 결정된 사항을 이행하는 데 국한되었다. 독일 및 동방정책의 기초확립이나 주요 결정사항은 전적으로 총리실 및 브란트의 측근에 의해서 이루어졌기 때문이다. 심지어 정부의 가장 중요한 내각회의조차도 독일 및 동방정책에 대한 어떠한 결정적인 영향력을 행사하지 못했다. 내각회의는 단지 총리실에서 사전 결정된 사안을 추진하는 역할만을 수행했을 따름이다.<sup>42</sup>

이러한 연방정부의 정책결정 및 추진과정에는 연방의회와의 사전 조율이 항상 이루어졌다. 여당, 특히 연정파트너간의 당정협의 차원에서는 물론이고 연방의회의 상임위원회 및 본회의를 통한 의회의 대정부 견제에 대응하기 위해서 정책에 대한 사전 정보 제공 및 조율은 필수적이기 때문이다. 더욱이 비준이 필요한 조약체결의 경우에 정부의 사전 정책 조율과 특히 야당에 대한 설득은 더욱 중요하다. 이 과정에서 연방의회는 정부에 대한 견제 및 통제력을 발휘할 수 있는 기회를 마련했다. 브란트 정부시기 연방정부와 연방의회간 대화 및 협력과 견제의 상호작용 과정은 <그림 III-2>와 같이 간략하게 도식화될 수 있다.

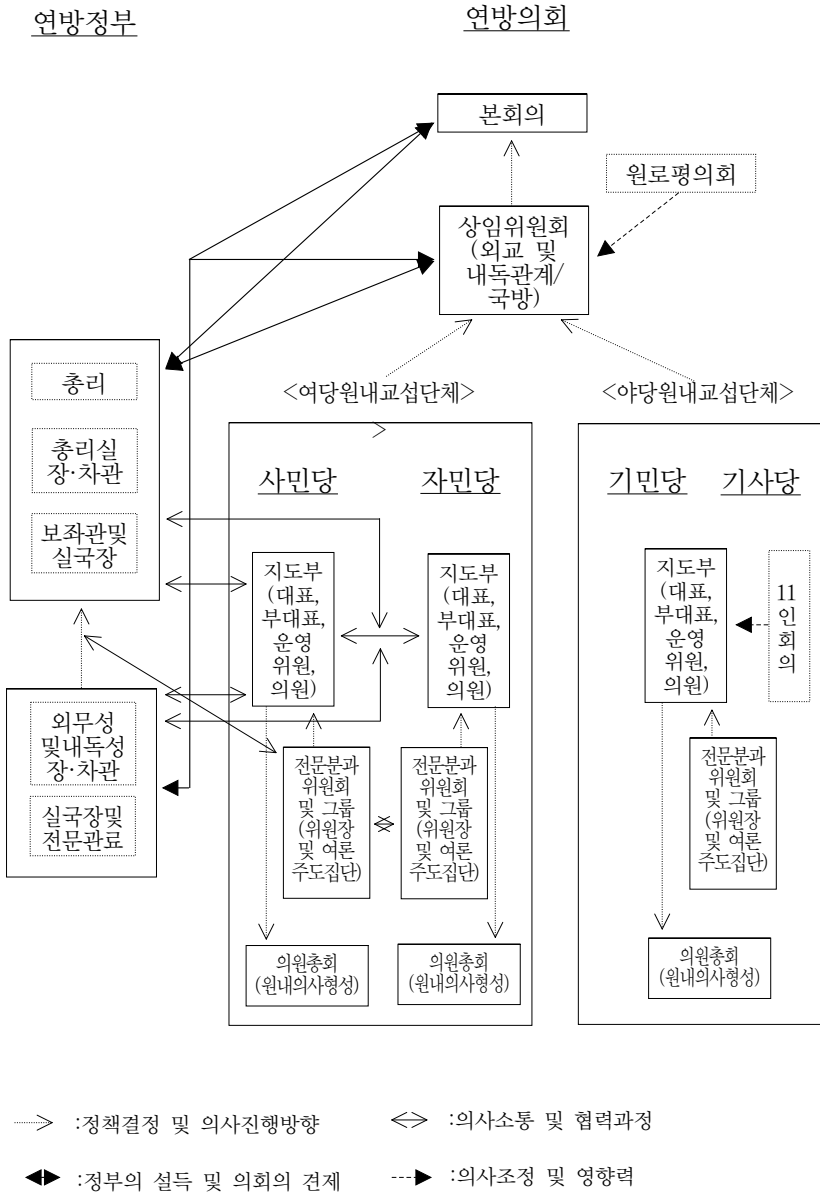
<그림 III-2>에서 보듯이 협력과 견제의 상호작용은 크게 두 가지

<sup>41</sup> Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970* (Köln: Wissenschaft und Politik, 1979), pp. 181~188 참조.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 188~201.

차원에서 이루어졌다. 하나는 정부와 여·야 원내교섭단체 간에, 다른 하나는 의회의 공식기관인 상임위원회와 본회의를 통한 것이었다. 원내교섭단체는 비록 연방의회의 공식기관이 아니지만, 의회의 중요한 일부분으로서 의회활동의 기반이 되며, 흔히 의회 내의 의회로 불리기도 한다. 여·야를 막론하고 기본적 정책노선이 원내교섭단체를 중심으로 형성되기 때문이다. 특히 여당의 경우, 원내교섭단체는 당정협의의 중심 역할을 한다. 또한 여당의 원내교섭단체 지도부는 연방총리의 자문위원회 구실을 한다. 비공개로 개최되는 지도부 회의에는 종종 총리와 총리실 장관, 그리고 관련 각료가 참석하여 의회의 일정과 관련한 주요 현안, 의회의 대정부질문, 원내의원들에 대한 정책설득 과제, 정책 조율 협력 등이 논의되며, 여기서 결정된 사항은 의원총회에 보고되어 의원 개개인의 의사결정에 영향을 미친다.

<그림 III-2> 독일 및 동방정책에 관한 정부와 의회간 협조 및 견제 (1970년대 초반)



대개 어떠한 특정 정책사안을 두고 원내교섭단체 지도부 회의가 개최될 경우, 정책여론 주도집단들로 구성된 각 당 산하 전문분과위원회 및 그룹내부의 사전 검토를 통해 정책건의가 제출된다. 전문분과위원회는 연방정부의 정책제안에 대한 대응책 차원에서, 아니면 자발적 또는 원내교섭단체의 요청에 따라 권고안을 마련한다. 이 맥락에서 전문분과위원회의 영향력은 적지 않다. 특히 여당 소속 전문분과위원회는 정부측과 긴밀한 의사소통로를 유지했다. 경우에 따라 위원장은 정부로부터 직접 정보를 듣고 협의했으며, 심지어 정부의 의사결정과정(예: 내각회의)에 직접 참여하여 전문적 지식을 제공하기도 했다.

새로운 독일 및 동방정책의 형성 및 추진과정에서도 그러한 제도적 기반이 형식적으로는 활용되었다. 그러나 실제 정책결정과정은 제도보다는 인물 중심적인 특징을 보였다. 사민당의 전문분과위원회나 원내교섭단체 지도부 회의에서 독일 및 동방정책의 기초, 전략, 실천계획 등이 충분히 협의되었으며, 더구나 연정파트너인 자민당과의 협력도 정기적으로 이루어졌지만, 협의내용은 이미 총리실과 당 지도부 가운데 브란트의 측근들이 비공식 조율을 거쳐 이미 결정한 사항에 대한 정보제공과 당정 간 결속력 확보 수준을 넘지 못했다.<sup>43</sup>

이러한 인물중심적 정책결정 탓에 사민당 소속의원들 사이에도 새로운 독일 및 동방정책의 진행과정에 대한 정보 수준의 격차가 많았다. 외교 및 내독관계에 대한 상임위원회 소속일 경우에는 고급 정보를 확보하고 각종 회의를 통해 문제제기를 할 수 있었지만, 나머지 의원들은 정보가 차단된 채 단지 정책노선에 대한 공감대 표명 이상의 어떠한 행동도 가능하지 않았다.<sup>44</sup> 이에 비해 자민당은 원내의석이 얼마 되지

<sup>43</sup> 원내교섭단체 지도부회의 및 전문분과위원회에 당시 독일 및 동방정책을 실질적으로 지휘하던 총리실 정무차관 에곤 바(Egon Bahr)가 수시로 참석하여 정책설명 및 협상진행사항을 보고했다. 그러나 이는 일방적인 성격을 띠고 있었으며, 원내교섭단체로부터 구체적인 전략 및 협상과정에 대한 조언을 구하는 것이 아니었다. *Ibid.*, p. 208.

<sup>44</sup> 독일의 상임위원회는 공개 및 비공개 회의로 구분된다. 일반적으로 공개 회의에는 위원회 소속이 아니더라도 관심 있는 모든 의원의 참관이 가능

않았기 때문에 원내교섭단체 지도부 회의내용은 대개 의원총회에 그대로 공개되는 경향을 보였다. 물론 자민당 내 브란트의 독일 및 동방 정책에 비판적인 파벌이 있었지만, 연정의 의석수가 야당과 거의 차이가 없는 상황에서 사민당과 불협화음을 내는 데 주저했다. 더구나 당시 외무장관이었던 자민당의 대표 격인 쉴(Walter Scheel)은 새로운 동방정책을 전폭적으로 지지했으며, 브란트와 수시로 정책방향을 논의함으로써 협력을 다졌다.

여당 원내교섭단체는 결과적으로 브란트의 독일 및 동방정책에 대한 전폭적인 지지와 당 내부 및 연정파트너간의 결속력을 강화하는 역할을 했던 데 반해, 당시 처음으로 야당이 되었던 기민당·기사당은 브란트의 정책에 대해 매우 극렬하게 비판했다. 문제는 이념적 차이뿐만 아니라 조직 차원에서 기민당·기사당은 정책비판을 넘어 건설적인 정책대안을 제시하는 데 어려움을 겪었다는 점이다. 1969년까지 여당으로서 연방정부와 다양한 수준에서 서로 긴밀한 관계를 구축했던 기민당·기사당은 정보와 여론 주도집단을 정부에 너무 의존했던 탓에 당내 자체 정보 및 자문기구를 구축하지 못했다. 따라서 야당이 된 이후 대규모 조직적 개편이 필요했다. 새로운 당대표로 취임한 바르첼(Rainer Barzel)은 결정과정에서 과거 총리 및 각료를 역임했던 정치적 원로들과 긴밀한 협의를 거쳤다. 소위 ‘11인 회의’로 불리는 비공식 협의체에서는 거의 모든 중요한 정책이 토론되고 결정되었다.<sup>45</sup>

당시 야당은 브란트의 독일 및 동방정책을 한 목소리로 비판했지만, 실제로 정책기조에 대해서는 강온파가 공존했다. 이미 대연정 시절 기민당 내에서 새로운 동방정책 구상이 어느 정도 호응을 얻었던 점을 상기하면, 그러한 사실은 충분히 이해될 수 있다. 대표적으로 야당 대

---

하지만, 외교 및 국방관련 상임위원회는 항상 비공개로 개최되며, 여기에는 위원회 소속의원들만 참석할 수 있다. 이는 독일 및 동방정책과 관련하여 사민당 소속의원들간 정보획득 수준차이를 더욱 크게 만든 또 다른 원인이기도 하다.

<sup>45</sup> Günther Schmid, *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der Ost- und Deutschlandpolitik 1969/1970*, pp. 211~215 참조.

표였던 바르첼은 동방정책에 근본적으로 반대하지 않았으며, 당내에서는 물론이고 정부와의 관계에서 조약들을 좀 더 개선하여 야당의 동의를 받아야 한다고 주장했다. 실제로 바르첼은 야당이 정부로부터 독일 및 동방정책의 진행상황에 대한 정확한 정보를 얻길 원했다. 총리를 비롯하여 주요 정책결정자, 그리고 외무 및 내독성 고위관료들은 상임위원회에 참석하여 동방정책의 진행과정에 대해 비공개 정보를 제공했다. 상임위에서는 모든 정보에 대해 비밀을 지킬 것이 미리 합의되었지만, 상세한 정보가 정부에 의해 제공되지는 않았다. 대개의 경우, 정부관리는 가능한 정책추진 시나리오를 제시하는 수준에 그쳤다. 또한 어떤 경우에는 그 시나리오가 이미 진행되고 있었음에도 불구하고 추진사실은 비밀에 부쳐졌다. 따라서 야당은 정부의 보고를 신뢰하지 않았으며, 항상 주어진 정보가 충분하지 않다고 판단했다.<sup>46</sup> 바르첼의 경우에도 브란트 및 주요 정책결정자들과의 만남을 통해 정보를 얻을 수 있는 기회를 적지 않게 가졌다. 그러나 그는 이러한 정보의 내용들이 종종 불충분하거나 정확하지 않다는 것을 알았다.

따라서 야당은 정부를 더욱 불신하게 되었고, 상임위원회를 통한 정책권고가 제대로 될 수 없다는 판단을 내렸다. 이러한 상황에서 야당은 상임위원회에서 제시된 정보들의 일부를 언론에 흘려 보수여론을 자극함으로써 정부에 영향을 미치려는 경향도 있었다. 그러나 이 경우에는 관련 의원에 대한 정부의 추후 정보제공이 더 이상 없게 됨으로써 상임위 활동에 지장을 받게 되는 불이익을 감수해야만 했다.<sup>47</sup> 이에 따라 야당의원들은 정부로부터 정보를 얻지 않고 그냥 비판만 할 것인지, 아니면 정부와의 대화를 유지함으로써 정책에 영향력을 계속 미칠 것인지를 두고 고민해야 했다. 실제로 일부는 전자의 입장을, 일부는 후자의 입장을 취했다. 후자의 입장을 취한 대표적인 야당 지도자는

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>47</sup> 이와 관련하여 실제로 야당의원뿐만 아니라 연방정부측에서도 몇 가지 정보를 언론에 흘려 여론을 자신의 편으로 만들려는 노력들이 있었다. *Ibid.*, pp. 209~210 참조.



바르첼과 과거 외무장관을 지냈으며 당시 외교상임위원회 위원장이었던 슈뢰더(Gerhard Schröder)였다.

사실 연방정부도 의회내 취약한 권력기반을 고려하여 가능한 야당의 동의를 얻으려는 노력을 기울이지 않았던 것은 아니었다. 한 예로서 1970년 5월 에곤 바와 소련 외무장관 그로미코 간에 비밀리에 합의한 내용을 담은 소위 ‘바 문서’(Bahr-Papier)를 두고 상임위원회에서 야당이 대정부질문을 통해 극렬하게 비판<sup>48</sup>하자 브란트와 쉴, 그리고 외무성 고위층은, 여당의 취약한 의회내 기반을 고려, 야당의 문서내용의 수정에 대해 최소한 부분적으로나마 받아들임으로써 정부정책의 협상구상에 대한 의회의 동참과 야당의원들의 시각을 확대하려 했다. 물론 핵심내용이나 전략적인 방향에 대해서는 전혀 영향을 받지 않았던 것은 두말할 나위도 없었다. 이러한 상황에 대해서 당시 기민당의 외교여론 주도집단이며 외무 상임위원회 소속이었던 한 의원은 “제도로서 상임위원회는 정책결정 및 추진과정에 전혀 영향을 줄 수 없었으며, 단지 위원 개개인의 정치적 역량에 따라 자신의 생각을 관철시키는 방식으로 영향력을 발휘할 수 있었을 뿐”이라고 증언했다.<sup>49</sup>

야당에 대한 충분한 정보제공과 협의를 통해 정책을 결정하고 추진할 수 없었던 연방정부의 고민은 독일 및 동방정책의 외교적 민감성 때문이었다.<sup>50</sup> 결국 문제는 비밀 유지에 있었다. 야당 지도자에게도 충분한 정보를 주지 못했던 배경에는 정보가 주어질 경우, 이것이 원내교

<sup>48</sup> 야당의 비판은 기본적으로 정책방향 자체에 관한 것은 아니었다. 당시 긴장완화라는 국제환경의 압력을 기민당도 피하기 어려웠기 때문이다. 비판의 요체는 정부의 대소련 협상이 너무 빨리 전개됨으로써 소련으로부터의 반대급부를 제대로 챙기지 못할 위험성과 관련된 전술적인 것이었다. *Ibid.*, p. 211.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 210에서 재인용.

<sup>50</sup> 실제로 에곤 바는 그로미코와의 비밀합의를 가진 직후 미국으로 건너가 당시 국무장관이었던 키신저에게 합의내용을 알렸다. 그러나 외교적으로 민감한 부분, 즉 향후 동유럽국가와 서독과의 관계 개선 등에 관한 서독과 소련의 합의에 대해서는 말하지 않았다. 키신저는 오히려 그로미코로부터 상세한 내용을 전달받았으며, 이 탓에 미국과 서독정부간 오해가 발생하기도 했다.

섭단체 지도부와 보수적인 기사당에 제공될 가능성이 높았기 때문이다. 어쨌든 정부 및 여당과 야당은 독일 및 동방정책을 둘러싸고 엄청난 대립과 갈등을 겪었다. 당시 사민당 원내교섭단체 의장인 베르너가 언론을 통해 야당의 협력이 필요 없다는 말까지 내뱉었을 정도였다. 이러한 가운데 야당은 보수적 여론을 자극하는 데, 여당은 야당의 온건파를 회유하기 위해 제한적인 정보공유를 상호 전술적으로 활용했다.

브란트 정부의 독일 및 동방정책에 대한 연방의회차원에서의 합리적 견제가 어렵다고 판단한 야당은 건설적 내각불신임이라는 극단의 조치를 선택하게 된다. 물론 이러한 조치는 야당이 스스로 만들었다기 보다 연립여당의 권력기반이 취약한 데 기인한 것이었다. 애초 브란트 정부출범 당시 여·야는 12의석 차이를 보였다. 그러나 새로운 독일 및 동방정책에 대한 사민당 및 자민당 내 보수파의 반발은 몇몇 의원들의 탈당과 기민당으로의 당적 이적이라는 결과를 초래했다. 1970년에서 1972년 사이 당적 변경으로 인해 여당은 의석 과반수보다 단지 2석만을 많이 확보하는 데 그쳤다. 이러한 가운데 기민당은 자민당 내 보수파 2명을 더 회유할 수 있다는 판단아래 내각불신임안을 제출했다. 1972년 4월 27일 연방의회 표결결과, 예상과 달리 2표 부족으로 내각불신임안은 부결되었다.<sup>51</sup>

그러나 건설적 내각불신임안에 부결된 다음날 총리실 예산에 관한 본회의 표결에서는 찬반 동수로 예산신청이 부결되는 결과가 연출되었다. 이렇듯 막상막하인 표 대결상황 속에서 정부와 의회의 협조는 사실상 불가능한 상황에 이르렀다. 이러한 가운데 브란트는 소련과 체결한 모스크바 협정과 바르샤바 협정의 비준을 위해 야당 지도자인 바

<sup>51</sup> 그 중에서 1표의 향방은 독일통일 이후 동독의 비밀경찰 문서에서 밝혀졌다. 당시 동독정권은 브란트의 실각을 우려하여 표결에 적어도 간접적으로 개입한 것으로 드러났다. 당시 사민당 원내총무였던 한 의원의 고백에 따르면, 기민당의 한 의원이 5만DM을 받고 반대표결을 했다. 그리고 이 돈은 동독 비밀경찰로부터 나온 것이었다. Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart* (München: Verlag C.H.Beck, 1999), p. 553 참조.

르첼에게 여·야간 공동협의를 제안했다. 즉 사민당, 자민당, 기민당, 기사당의 대표들이 모여 협정에 관한 연방의회의 공동결의문을 채택함으로써 양 협정에서 부족하다고 생각되는 부분을 정치적으로 보충하고 비준표결에 찬성해 달라는 것이었다. 바르첼은 이를 긍정적으로 수용했다. 그러나 기민당의 원로들과 기사당 당수인 슈트라우스의 반대가 강했다. 이에 따라 당의 결속력을 과시하기 위해 바르첼은 비준표결에 대한 야당의 기권을 권고했다. 그러나 모스크바 협정 비준표결에서는 야당의원들이 10표의 반대표를, 바르샤바 협정 비준표결에서는 17표의 반대표를 던졌다.<sup>52</sup>

이렇듯 불신임안과 비준표결 기권이라는 바르첼의 두 가지 정치적 전술이 수포로 돌아가자 당내 권력의 약화를 겪게 되었고, 1973년 5월 원내교섭단체 대표 자리와 기민당 당수자리를 각각 카르스텐스(Karl Carstens)와 콜(Helmut Kohl)에게 내주었다. 그리고 브란트는 여·야의 비슷한 의식 아래서 안정된 정책추진이 어렵다고 판단하여 1972년 9월 연방의회를 해산하고 새로운 총선을 실시했다. 그 결과 사민당과 자민당은 압도적인 다수 의석을 차지하게 되었다. 이후 기민당·기사당의 새로운 독일 및 동방정책에 대한 비판은 동서독 기본조약의 체결에서 그 정점을 이루었다.

기사당은 헌법재판소에 동서독 기본조약의 위헌여부에 대한 심사를 요청했다. 기본조약에 대한 야당의 비판 명분은 크게 두 가지였다. 동독체제 인정이라는 일방적 양보를 통해 통일의 당위성을 약화시키고, 동독정권에게 동독주민들의 자유와 인권 억압을 용인하는 결과를 낳았다는 것이었다. 보수야당은 동서독 관계의 정상화에도 불구하고 동독의 차단정책 때문에 정부의 주장처럼 독일민족의 분단으로 인한 고통을 줄일 수 있을 정도로 내독교류가 활성화될 수는 없을 것이라고 판단했다. 따라서 국제정치적 여건상 동서독 관계 정상화가 불가피하

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 555~556; Andreas Hillgruber, *Deutsche Geschichte 1945~1986: Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik*, 8. Aufl. (Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1995), pp. 126~127 참조.

다면, 협상과정에서 동독으로부터 분명한 대가를 받아내어야 한다는 입장을 견지했다. 헌법재판소의 소원이 기각<sup>53</sup>되고, 기본조약이 비준된 이후 내독관계가 급속하게 개선되는 가운데에도 한동안 야당은 자신들의 비판적 목소리를 낮추지 않았다.

## 나. 언론

언론은 사회문제와 이에 대한 정책을 공론화함으로써 여론을 선·조성하는 기능을 하기 때문에 국민갈등과 통합에 지대한 영향을 끼친다. 서독의 경우에도 독일문제와 독일정책을 둘러싼 여러 견해들이 언론을 통해 공론화되었고 이 과정에서 시각 차이와 정부정책에 대한 찬반이 엇갈리는 가운데 국민여론과 정책에 많은 영향을 주었다. 그러나 독일문제와 관련한 서독언론의 그러한 역할은 1960년대 초반부터 비로소 시작되었다. 그 이전에 서독언론의 독일문제에 대한 보도는 냉전현실을 적나라하게 반영했을 뿐이며 독일문제 및 정책 자체를 공론화하지 못했다. 대신에 소련공산주의의 팽창에 대한 두려움, 동서독 체제 비교, 동독탈출자 문제, 통일에 대한 열정 등이 주류를 이루었다.

독일정책이 서독사회에서 공론화되는 데에는 1960년대 초반 야스퍼스(Karl Jaspers)와 골로 만(Golo Mann)과 같은 지식인들의 역할이 결정적이었다. 이들의 역할은 당시 서독사회가 당연하게 받아들이고 있던 통일의 당위성이 현실적으로 당장 실현될 수 없다는 사실을 강조하

<sup>53</sup> 연방헌법재판소의 판결내용은 적지 않은 의미를 갖는다. 재판소는 연방정부의 기본법에 입각한 정치적 행위에 대해 위헌여부를 판결할 수 없기 때문에 소청을 기각하지만, 기본조약의 해석과 실천은 철저히 기본법에 적합하게 이루어져야 한다는 점을 분명히 밝혔다. 이와 관련하여 기본법의 통일원칙이 강조되었으며, 또 당시 동서독 국경선에서 벌어지고 있는 동독의 행태 - 장벽과 철조망 구축, 지뢰 및 중화기 설치, 탈출자에 대한 총격명령 - 는 기본법과 합치하지 않음이 지적되었다. Franz-Christoph Zeitler, "Die Menschenrechte im geteilten Deutschland," *Partnerschaft mit dem Osten*, hrsg. von Dieter Blumenwitz et als. (München: Verlag Martin Lurz GmbH, 1976), pp. 191~193.

고, 동서독에 모두 자유를 확고하게 만드는 것이 독일정책의 일차적 목표가 되어야 한다고 주장했다. 1960년 한 방송 인터뷰에서 야스퍼스는 당시 국내외적 상황에서 통일은 환상이며, 정치가들이 선거를 위해 통일문제를 이용하고 있다고 비판했다. 이어서 *Die Zeit* 지면을 통해 그는 일단 통일요구를 접어두고 먼저 서독에서부터 인권의 현실적 기반인 ‘진정한 자유’를 확립할 것을 주장했다. 그리고 이를 바탕으로 민족자결권을 조용하고 단호하게 주장해 나감으로써 동독주민의 자유와 인권을 점진적으로 개선하는 토대로 삼는 것이 가장 바람직한 현실적 대안이라고 주장하는 ‘선자유, 후통일’을 제안했다.<sup>54</sup> 물론 그는 통일과 자유를 상반되는 목표로 간주한 것은 아니며, 우선 순위와 중요성의 문제에서 자유가 일차적이라고 보았다. 골로 만도 독일의 재통일은 결코 쉽지 않으며, 새로운 통일이 되어야 할 것이라고 말하면서 일차적인 목표는 더 나으며 견딜 수 있고 존엄과 자유가 더 보장되는 동독지역 주민들의 삶의 조건을 만드는 것이라고 주장했다.<sup>55</sup> 다만 야스퍼스와 달리 골로 만은 동독지역에서 수정된 어떠한 사회주의 방식이 도입됨으로써 그러한 것이 가능할 수 있을 것이라고 믿었다. 이 맥락에서 그는 공산주의를 인정하고 공존하면, 공산주의는 변화하지 않을 수 없을 것이기 때문에 현상유지 정책을 통해 동독주민의 삶을 개선하는 것이 가장 중요하다는 논지를 전개했다.

이러한 주장은 브란트의 핵심참모였던 에곤 바(Egon Bahr)의 ‘접근을 통한 변화’ 명제와 더불어 1960년대 중반 독일정책의 변화를 촉진하는 견인차 역할을 했다. 특히 테오 쌰머(Theo Sommer), 페터 벤티어(Peter Bender), 루돌프 아우슈타인(Rudolf Augstein), 그래핀 뉘호프(Gräfin Dönhoff)와 같은 언론인 및 지식인들은 “분단상황을 인내할 수 있게 만드는 여건의 조성이 우선적으로 필요하다”는 여론을 형성시

<sup>54</sup> Karl Jaspers, *Freiheit und Wiedervereinigung*, 2. Auflage (München: Piper Verlag, 1990), p. 37 참조.

<sup>55</sup> *Die Zeit* (7. Sept. 1962).

키는 데 지대한 기여를 했다.<sup>56</sup> 이들은 독일정책의 당면 목표를 동독정권으로 하여금 동독내부의 자유화를 용인하도록 만드는 것에 두어야 한다고 강조하였으며, 이 맥락에서 “동독의 자유화를 위한 열쇠는 서독에 있다”<sup>57</sup>라는 주장이 대두되었다.

이처럼 실현되기 어려운 통일보다 현상유지를 통한 동서독에서의 자유확립을 목표로 삼아야 한다는 논조는 테오 쾰머가 편집인으로 오래 활동했던 *Die Zeit*를 비롯하여 아우슈타인이 편집을 맡았던 주간지 *Der Spiegel*, *Frankfurt Rundschau*, 한스 하이게르트(Hans Heigert)가 편집을 책임졌던 *Süddeutsche Zeitung*, *Kölner Stadt-Anzeiger* 등의 신문들에서 주로 두드러졌으며, 실제로 1960년대 후반 독일문제에 대한 서독주민들의 인식변화에 커다란 영향력은 끼쳤다.

한편으로는 ‘동독체제의 내적 변화유도’와 ‘긴장완화’, 다른 한편으로는 통일에 대한 민족적·기본법적 비전에 대한 의구심이 브란트의 새로운 독일 및 동방정책에 대한 여론지지의 기반으로 작용하면서 보수 야당과 그 지지자들의 목소리를 약화시켰다. 그러나 야당의 지지세력은 서독이 동독정권을 인정할 경우, 동독의 자유화는커녕 오히려 동독정권이 동독주민들의 자유와 인권을 마음놓고 억압하는 기회를 제공할 뿐이라고 반박했다. 동서독 기본조약 체결 이후 내독관계가 점진적으로 개선되는 가운데 보수야당은 독일정책의 핵심을 동독주민의 자유, 인권, 자결권 증진에 두었다. 동독정권에 대한 인권개선 요구는 국제적 인권협정의 차원에서도 충분한 명분을 가졌다. 1973년 동독은 UN 인권위원회가 주도했던 국제인권협약에 가입했으며, 또 1975년 ‘유럽안보 및 협력회의(CSCE)’의 결과인 ‘헬싱키 최종의정서’에 서명함으로써 의정서의 ‘바구니 3’에 명기된 인권을 비롯한 거주, 이전 등의 자유를

<sup>56</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer: Schörfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen* (Frankfurt a.M.: Ullstein, 1992), pp. 278~341 참조.

<sup>57</sup> Peter Bender, *Offensive Entspannung: Möglichkeiten für Deutschland* (Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964), p. 108.

보장해야 할 의무를 갖게 되었기 때문이다. 보수야당의 동독인권에 대한 지대한 관심은 두 가지 의미를 내포했다. 본질적으로는 체제대결의 맥락에서 이데올로기적 공세인 동시에 실용적 차원에서는 동서독 양 정부에게 동독주민 개개인들의 자유와 인권을 증진할 수 있는 방안을 마련하도록 압력을 행사하는 것이었다.

동독인권에 대한 보수세력의 강조는 현상유지 지지자들에게 한동안 어려움을 가져다 주었다. 기본조약의 체결로 동독정권을 인정했지만, 실제로 당장은 동독주민들에 대한 동독정권의 억압을 막을 수단이 없었기 때문에, 오히려 자유 및 인권억압에 눈감을 수밖에 없는 의도치 않은 상황에 직면했다. 이러한 현실적 문제는 서독사회의 윤리적 정서와 상응하지 않을뿐더러, 서독의 기본법 제1조와 제16조 및 제116조<sup>58</sup>와 부합되지 않음으로써 서독의 체제정통성을 지탱하는 기본 규범을 위협할 소지가 다분히 있었다.

이러한 우려는 1970년대 후반 현실로 나타났다. 1970년대 후반 동독의 저명한 반체제인사들이 동독체제의 자유와 인권 억압에 대해 신랄하게 비판하는 책들을 출판했기 때문이다. 서독으로 추방된 루돌프 바로(Rudolf Bahro)는 『대안: 현존사회주의 비판을 위해』(1977)라는 책을 출판했으며, 또 동독 반체제단체에 의해 서독으로 반입된 로베르트 하버만(Robert Havemann)의 동독실상 고발문서가 서독으로 몰래 반입되어 “연방 민주공산주의자들의 공표(Manifest)”라는 제목으로 주간지인 *Der Spiegel*에 발표되었다.<sup>59</sup> 이들은 기본조약 체결이후 개선되고 있는 내독관계가 동독내부에 실질적인 영향을 거의 미치고 있지 못하다는 것을 경험적으로 보여주었을 뿐만 아니라, 독일통일을 염두에 두고 서독정부가 보다 강력한 대동독정책을 추진해야 할 것이라는

<sup>58</sup> 기본법 제1조는 인권의 존중에 관한 조항이며, 제16조 및 제116조는 국적법 조항이다. 특히 제116조는 1937년 12월 31일을 기점으로 과거 독일 제국의 영토에 거주하는 자들의 후손들도 독일인으로 규정하고 있다. 이에 따르면 동독주민들도 서독의 국민으로 간주된다.

<sup>59</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, p. 297.

점을 강조함으로써 현상유지 선호세력에 대한 보수세력의 비판에 날개를 달아 주었다.

흥미로운 것은 현상유지를 지지하던 *Der Spiegel*에 하버만의 ‘공표’가 실렸다는 것이다. 더구나 동서독 정부가 방해받지 않고 긴장완화를 누리길 원하는 실정에서 동독반체제들이 긴장완화의 적대자로 간주될 수밖에 없는 현실을 고발하기까지 했다.<sup>60</sup> 이후 *Der Spiegel*은 보다 균형잡힌 입장을 보였다. 동독반체제 인사들의 고발사태에 대해 가장 고무된 곳은 현상유지에 초점을 맞춘 독일정책을 비판해왔던 *Frankfurter Allgemeine Zeitung(FAZ)*과 *Die Welt*였다. 이 사건의 발생 직후 빈터스(Peter Jochen Winters)는 *FAZ*에 ‘독일정책의 오류들’이란 제목의 기고를 통해 “인간의 고통경감을 목표로 삼는 독일정책 추진자들은 자신들의 의도가 동독정권에 의해 제대로 받아들여지지 않는 현실을 깨달아야 한다”고 강조했다.<sup>61</sup>

1981년 *Die Zeit*에 실린 초대 동독주재 서독 상주대표를 지낸 가우스(Günter Gaus)의 인터뷰는 또 다시 통일과 현상유지에 관한 논란을 불러 일으켰다. 가우스는 “우리가 아직도 동독을 ‘내적으로’ 인정하지 않고 있다”라고 말하면서 동독정권에 대해 ‘민족’개념의 사용을 포기해야 한다고 주장했다. 이에 대해 가우스는 수많은 비판을 받아야 했다.<sup>62</sup> 가우스의 주장은 1982년 야당이 된 사민당의 입장 변화를 예고하는 것이었다. 1980년대에 들어오면서 독일정책에 관한 논쟁은 서독언론에서 점차 사라지는 추세였으며, 그대신 동독의 법적 인정문제가 논쟁의 중심을 차지하기 시작했다. 1980년대 초반부터 사민당 내부에서는 점차 동독에 대한 법적 인정의 필요성이 거론되기 시작했으며, 이는 통일의 포기까지 함축했다. 이에 대해 보수 언론은 기본적으로 먼저

---

<sup>60</sup> “Einheitsfront gegen die Störenfriede,” *Der Spiegel*, Nr. 2 (1978), pp. 19~26.

<sup>61</sup> “Irrtümer der Deutschland-Politik,” *FAZ* (6. Feb. 1978)

<sup>62</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, pp. 301~302.



동독주민이 내부적으로 정권을 인정한 후에야 서독의 입장이 정리될 수 있을 것이라는 논리를 전개했다.

사민당은 야당이 되자, 자신의 집권시기동안 발전기반이 마련되었던 동서독 관계가 후퇴할지도 모른다는 우려에서 정당차원의 대화를 적극적으로 추진했다. ‘신냉전’으로 불리던 당시 국제환경의 변화를 경험하면서 사민당은 군사적 긴장완화와 평화정착의 중대성을 새삼 인식했기 때문에 정당차원의 대화에 더욱 적극적이었다. 양당의 교류·협력사업은 여러 형태로 진행되었으나, 사업의 기본정신과 협력내용은 소위 ‘SPD-SED-문서’에 잘 나타나 있다.<sup>63</sup> 이와 더불어 사민당은 물론이고 브란트의 정책을 지지했던 언론인들의 논조는 점차 동독의 법적 인정과 통일의 포기를 강조하는 방향으로 변해갔다. 더욱이 1987년 통일은 “새빨간 거짓말”이라는 브란트의 주장은 테오 줌머, 뉘 호퍼 등의 언론인들의 입장과 근본적으로 다르지 않았다.

그러나 양당의 교류·협력사업에 대해 서독의 보수언론은 사민당의 행위를 정부 권능의 침해, 서독의 동맹국에 대한 배반, 사통당의 이데올로기적 선전에 활용 당했다고 비판했다. 그러나 ‘SPD-SED-문서’가 사통당과 동독사회 내부에 엄청난 파장을 일으키자 서독의 보수언론도 문서의 영향력을 인정했다.<sup>64</sup> 이외에도 결과론적이긴 하지만, 양당 교류·협력은 역설적인 결과를 도출했다고 평가할 수 있다. 사민당은 독일통일의 가능성이 거의 없다는 판단하에 양당 교류·협력을 추진했

<sup>63</sup> “Das SPD-SED-Streitkulturpapier” <<http://www.norbertschnitzler.de/>> (검색일: 2005. 5. 10).

<sup>64</sup> 사통당은 ‘SPD-SED-문서’가 공개된 직후, 논쟁의 소용돌이에 휩싸였고, 곧 이어 공식적으로 문서의 의미를 매우 낮게 해석했으며, 합의내용을 준수하지도 않았다. 그럼에도 불구하고 문서를 둘러싼 당내 논쟁은 결국 사통당의 소수 핵심 지도부가 사회내부 및 당내부로부터 고립되는 결과를 초래했다. Rolf Reißig, “Magna Charta einer DDR-Perestroika,” *Freitag*, Nr. 35 (23. Aug. 2002) <<http://www.freitag.de/>> (검색일: 2005. 5. 10); “Das Streitkultur-Papier von SPD und SED. Fünf Jahre danach: Eine Stellungnahme der Grundwertekommission” <<http://www.norbertschnitzler.de/>> (검색일: 2005. 5. 10) 참조.

으나, 이는 의도와 달리 사통당 지도부가 서독으로부터의 체제위협에 대한 자기 보호막을 약화시키는 데 일정부분 기여했기 때문이다.

사실 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 순간까지 우파든 좌파든 간에 서독의 정치·사회지도자들 중에 아무도 통일이 조만간에 실현될 수 있을 것이라고 예상하지 못했다. 다만 “독일문제를 잊자”는 입장과 “독일문제는 언제나 열려있다”는 입장 간의 차이가 있었을 뿐이었다. 통일이 실현된 이후, 정치권과 언론에서는 정부의 독일정책은 물론이고 언론논조에 대한 일반적 평가를 시도했다. 그러나 그 평가는 여전히 엇갈리고 있다. 우파에서는 현상유지 정책이 동독의 자유화를 결코 실현시키지 못했으며, 미·소의 군비경쟁에서 소련이 패배한 결과 독일통일이 실현되었다고 주장하는 반면, 좌파는 현상유지 정책이 장기간에 걸쳐 동독과 동유럽공산권의 변혁에 직·간접적인 영향을 줌으로써 통일이 가능했다고 주장하고 있다.

## 다. 정치교육기관

2차 세계대전 이후 국가의 주도적 역할과 적극적인 지원으로 이루어진 독일의 정치교육은 서독의 민주화에 결정적으로 기여했으며, 분단 시기 서독의 대동독정책을 둘러싼 국민적 합의를 가능케 하는 등 커다란 성과를 거두었다. 분단 직후 서독정부는 정부기구로서 연방 및 주 정치교육본부를 설립하고 학교 및 사회단체들에게 시민정치교육을 위한 다양한 지원을 함으로써 시민정치교육의 기틀을 확립했다. 그러나 정부는 정치적 편향성을 최대한 억제하기 위해 다양한 제도적 장치를 마련했을 뿐만 아니라 직접 교육은 담당하지 않았다. 다만 포괄적인 지침을 만들고 전달하며, 또 교재 및 부자재 등을 제작하여 각종 정치·종교·사회단체의 정치교육기관에 배포했을 뿐이며, 특정 방향이나 구체적인 내용을 강요하지는 않는다. 각종 정치 및 사회단체들은 각자의 정치적 성향을 반영한 시민정치교육 프로그램을 운용한다. 이 맥락에서 독일의 시민정치교육 체계는 다원적인 구조를 가지고 있다고 말할

수 있다.<sup>65</sup>

그러나 1969년 사민당이 집권한 이후 1970년대 정치교육의 실제 방향에는 적지 않은 편향성이 존재했다. 독일과 유럽의 현상유지에 대한 선호가 증대하면서 심지어 서독 곳곳에 산재해 있던 기독교의 교육기관들조차 현상유지의 불가피성을 강조하기 시작했다. 단지 투징(Tutzing)에 소재한 기독교 정치교육아카데미만이 다양한 목소리를 내었을 뿐이다. 이는 각종 정치교육기관의 선호 강사들만 보더라도 명백하게 드러났다. 에곤 바, 페터 벤더, 클라우스 벨링, 쿤터 가우스 등 현상유지를 강조하는 브란트의 핵심 참모 내지 지지자들이 대부분의 주요 강연을 독차지 했다.<sup>66</sup>

더욱이 1970년 1월 말 브란트가 TV에서 발언했던 “세계역사는 재판소가 아니다”라는 말이 대중적 인기를 끈 이후 대부분의 정치교육기관은 복잡하게 얽혀있는 동유럽과 독일의 법적 문제들을 다루는 것을 포기했다. 이러한 현상은 냉전시기 동구공산권의 각종 제도와 이데올로기에 대한 정보와 자료를 수집하고 연구하는 데 주력했던 동방학부(Ostkolleg)의 연구방향에도 나타났다. 1970년대에 들어오면서 동독체제는 더 이상 전체주의적 시각에서 조명되지 않게 되었으며, 대신에 소위 내재적 접근법이 선호되기 시작했다. 그리고 동방학부의 지도부는 브란트의 긴장완화 및 현상유지정책을 옹호하는 정치학자, 역사학자, 언론인들을 주로 세미나에 초청했다. 그리고 독일문제를 다루어야 할 때에도 비판적이거나 논쟁적인 주제를 처음부터 회피했다.<sup>67</sup> 독일문제의 법적 문제를 도외시하는 경향에 대해 1959년부터 1982년까지 동방학부의 학술이사로 있었던 쾰른대학교의 저명한 동방법학자 마이스너(Boris Meissner)는 법적 접근의 필요성을 보여주기 위해서 관련 여론

<sup>65</sup> 주독대사관, “통독을 전후한 연방정치교육센터 활동,” 『독일통일관련 자료』 100-130 (1991. 11); 신세호 외, 『독일 교육통합과 파생문제점 분석연구』 (서울: 한국교육개발원, 1993) 참조.

<sup>66</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, p. 334 참조.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 335 참조.

주도집단들을 모아 세미나를 개최하기도 했으나, 이러한 일은 매우 드물었다. 쾰른에 소재했던 “동방학 및 국제학 연구를 위한 연방 연구소”(Biost)에서도 그러한 경향이 나타났다. 마이스너가 닦아놓았던 법적 연구기반은 최소화 되었고, 긴장완화와 현상유지를 옹호하는 정치학자들이 대부분의 자리를 차지하고 있었기 때문이다.

대다수 정치교육기관의 그러한 교육 및 연구방향은 1982년 기민당이 정권을 잡은 후에도 크게 변화하지 않았다. 따라서 1970년대 초반 보수 학자들의 문제제기는 시간이 지나면서 더 이상 공개적인 논란거리가 되지 않았다. 다만 통일이후 과거의 독일 및 동방정책을 평가하면서 보수와 진보 진영의 학자들은 서로를 비판하는 대상으로서 과거 정치교육에 대해 논의를 벌였을 뿐이다.

## 라. 학교 정치교육과 교과서

독일의 학교교육은 연방정부가 아닌 주정부의 관할아래 있다. 즉 교육을 담당하는 문부성은 연방정부에 존재하지 않으며, 대신에 각 주에 문부성이 설치되어 있다. 따라서 학교에서 정치교육의 내용은 기본적으로 각 주의 문부성이 책임을 진다. 주정부가 교육정책을 전담하는 상황에서 주별로 교육내용 및 수준의 차이가 과도하게 벌어질 가능성이 상존하기 때문에 각 주의 문부성 장관들의 상설회의(KMK)를 통해 각 주의 교육정책을 비슷하게 조정하는 역할을 하며, 필요시 교육의 기본 지침을 마련하기도 한다.<sup>68</sup> 학교의 정치교육은 특정 교과목으로서 학년 수준에 따라 개설되며, 이를 위한 교과서나 교보재는 원칙적으로 다른 교과목과 마찬가지로 각 주마다 자체 제작된다. 그러나 정치교육의 경우, 교과서 제작과정에는 대체로 연방 및 주정치교육본부와 전독 연구소가 많은 도움을 주었다.

<sup>68</sup> 허영식, “정치교육의 체계와 운영,” 『독일연방공화국: 정치교육, 민주화 그리고 통일』(서울: 대왕사, 1996), p. 355.

분단시기 서독의 교과서를 통해서 바라본 정치교육은 크게 세 시기로 구분할 수 있다.<sup>69</sup> 첫째, 서독의 재무장과 NATO 가입으로 제한적 이나마 주권을 회복하게 된 1955년까지의 시기로서 당시 독일분단의 원인과 발전과정은 교과서에서 매우 불충분하게 다루졌다. 그렇지만 분단 상황에 대한 당시의 정보 부족은 독일분단이 조만간 또는 쉽게 극복될 수 있을 것이라는 믿음과는 별 관계는 없었다. 둘째, 1969년 사민당이 집권한 시기까지로서 이 기간 동안 교과서에 현대사의 내용이 급격하게 증가했다. 그럼에도 불구하고 1945년 이후의 독일문제를 다루는 것과 관련하여 교과서 내용은 그렇게 충실하지는 못했다. 교과서의 관련 내용 중 2/3 정도가 동독의 성립을 사실대로 기술하는 것이었으며, 그나마 대다수 내용 또한 동독이 스스로 존재적 당위성과 연계했던 민족적 요구라는 것을 헌법 및 헌법제정이라는 것으로 현혹시키는 방식으로 기술되어 있었다. 뿐만 아니라 1950년대 독일정책이나 1961년 구축된 베를린 장벽의 영향도 그렇게 충분하게 논의되지 못했다. 셋째, 1970년부터 1983년까지의 시기로서 교과서에 현대사 부분이 양적으로 크게 증대했다. 예를 들면 1950년대 역사교과서에서 현대사가 차지하는 비중이 12.5%인 데 비해 1960년대는 20.6%, 1970년대는 28%에 이르렀다. 이러한 비중증대에도 불구하고 분단의 원인에 대한 문제의식은 여전히 낮았다. 특히 대부분의 역사교과서에서 서독의 건국은 자세하게 다루어진 데 반해, 동독의 건국에 대해서는 상대적으로 비중이 낮아졌다. 이는 1969년 이래 브란트 정부가 추진했던 신동방정책의 영향과 직결되었기 때문이다.

브란트 정부는 긴장완화를 위해 동독정권을 자극하지 않기 원했다는 사실을 감안할 때, 1978년 11월 23일 주문부성 장관회의에서 결정된

<sup>69</sup> Wolfgang Marienfeld und Manfred Overesch, *Deutschlandbild und Deutsche Frage in den geschichtlichen Unterrichtswerken der Bundesrepublik Deutschland und in den Richtlinien der Bundesländer 1949~1983* (Braunschweig: Georg-Ecken-Institut, 1986), pp. 37~99 참조.

‘학교교육에서 독일문제에 대한 지침’<sup>70</sup>은 매우 이례적인 것이었으며,

<sup>70</sup> 이 지침서의 주요 골자를 요약하면, 우선 학교 수업에서 유념해야 할 <권고사항>으로서 ①독일 문제는 동시에 유럽문제이다. ②동서독 관계의 발전은 평화지향적인 정책을 통하여 달성될 수 있다. ③독일의 분단은 여러 가지 원인을 가지고 있다. ④민족적 통일을 위한 우리의 노력은 정당하다. ⑤역사적 유산에 대한 책임은 독일인 모두에게 공통적으로 관계된다. ⑥국경선 양편에 살고 있는 독일인들은 공통의 역사, 언어, 문화를 통해 결속되어 있다. ⑦독일의 국민들은 공동 국가를 갖고 있지 않지만, 하나의 공동 국적을 가지고 있다. ⑧동독의 체제와 서독 질서와의 비교는 기본법에 제시되어 있는 가치 척도에 따라 이루어진다. ⑨동독에 있는 독일인들의 인권이 보장되어야 한다고 주장하는 것은 우리의 당연한 권리이며 인도주의적 의무이다. ⑩인권에 대한 요구는 결코 내정간섭이 아니다. ⑪동독은 서방의 영향력에 폐쇄정책으로 대응하려고 한다. ⑫몇 가지 중요한 사건들은 동독주민들도 독일 통일에 대한 의지가 있다는 것을 말해준다. ⑬동독의 독일인들도 동독의 발전에 대한 자부심이 커지고 있다. ⑭독일의 통일은 우리의 목표이다. ⑮서독이 독일 전체를 대변하지는 않는다. 이러한 권고사항들을 바탕으로 독일문제와 관련된 수업에서 고려되어야 할 <보충사항>으로는 ①독일 문제는 특히 역사, 일반사회, 지리, 국어 교과에서 다루어져야 한다. ②학생들은 독일 국가의 멜로디를 알아야 하며, 3절을 암기하여야 하고, 학생들에게 독일 국가(國歌)의 역사를 학생들의 연령에 따른 이해 수준에 맞게 설명하여야 한다. ③초등학교를 졸업하면 학생들은 독일이 분단국가임과 베를린이 옛 수도였음을 알아야 한다. ④역사수업에서는 독일 민족의 탄생과 독일 역사의 주요 사항들, 예를 들어 중세 독일 민족의 이주 역사, 종교개혁, 농민전쟁, 19세기 민족자유 운동, 1871년의 독일제국 수립 등을 가르쳐야 한다. 국가사회주의(나찌즘)를 다룰 때에는, 나찌의 팽창정책과 그것으로부터 야기된 동구권에서의 독일 영토의 상실, 독일의 분단 등이 함께 설명되어야 한다. 제2차 세계대전 이후의 역사는 특히 상급학년에서 다루어지는데, 연합국의 점령으로 인한 독일의 분할, 포츠담 협정, 독일 동부지역(동독)의 분리, 동독지역으로부터 독일인의 추방, 독일연방공화국(서독)과 독일민주공화국(동독)의 수립, 동서 긴장 관계 속에서 양대 군사동맹(북대서양 조약기구와 바르샤바 조약기구)의 생성 및 그 의미, 60년대 말 이래의 긴장완화 노력은 반드시 다루어져야 한다. 김나지움 상급반에서는 기초과정과 심화과정을 통하여 독일 문제에 대한 지식을 확대하고 심화하여야 한다. ⑤일반사회 교과에서는 동독의 지배체제, 이데올로기 및 사회경제적 상황의 주요 특징들이 다루어져야 한다. 직업학교에서는 관련 지식들이 심화되고 확대되어야 한다. ⑥지리교과에서는 독일의 정치적 구조와 독일 각 지방의 주요특징들이 다루어져야 한다. 여기에는 동구권에 있는 옛 독일 지역의 특징도 포함된다. 특히 베를린과 베를린에 연결된 교통망은 중요하게 다루어져야 한다. 동독과 서독의 경제와 사회를 비교할 때는 에너지공급, 주요 산업, 환경 보호, 교통, 관광 산업, 유럽공동체(EC)와 상호경제원조위원회(CMEA)와 같은 경제공동체체의 가입 등의 문제들이 포함되어야 한다. ⑦중등단계의 국어수업에서는 독일 민족의 성

당시 정치적인 물의를 일으켰다. 무엇보다 지침에는 독일통일의식을 일깨우는 것은 물론이고 평화와 자유의 원칙에 따른 통일의 당위성이 강하게 부각되어 있기 때문이다. 즉 학교 교육에서 서독기본법의 통일 조항과 기본조약에 대한 연방헌법재판소의 판결 내용이 충실하게 반영되었다. 이에 대해 가장 큰 비판은 사민당에서 제기되었다. 이외에도 역사학자 및 교육자들 사이에 지침내용 중의 몇 가지 문제점, 예를 들면 ‘민족’ 개념과 독일분단을 고착화시킨 국가(소련 또는 전승4대국 전부)에 대한 이해를 두고 논란이 있기도 했다. 어쨌든 당시 서독의 11개 주정부는 각각 다양한 정당이 집권하고 있었음에도 불구하고 연방정부의 정책노선과 상이한 지침에 합의가 이루어졌다는 것은 놀라운 일이 아닐 수 없다.<sup>71</sup>

1978년 ‘학교교육에서 독일문제에 대한 지침’은 이후 각 주의 학교교육에 있어서 주요 규정으로 받아들여졌다. 중요한 점은 이를 바탕으로 당시 학교에서의 독일정책에 대한 교육은 정치적 갈등에서 벗어날 수 있었다는 것이었다. 그러나 교육현장에서 독일정책의 성과들에 관한 교육은 상이한 생각을 갖는 교사들 개개인의 판단에 맡겨졌으며, 이는 피할 수 없는 현실이었다.

#### 4. 우리에게 주는 시사점

독일의 분단관리 및 통일사례는 우리에게 긍정적이든 부정적이든 다양한 측면에서 귀중한 간접경험을 제공해줄 수 있다고 판단된다. 그렇지만 독일사례로부터 적실성 있는 시사점을 얻기 위해서는 무엇보다

---

립과정에서 문예 작품이 갖고 있는 의미를 시대별로 다루어야 한다. 그리고 동독의 문학 작품은 특별히 상급반에서 다루는 것이 바람직하다. ⑧기타 다른 교과에서도, 특별히 미술과 음악 교과에서 독일 문제와 동독의 상황과 관련된 주제들이 다루어져야 한다. ⑨동서독 기본조약에 대한 연방헌법재판소의 판결은 수업에서 특별한 의미를 지니고 있다.

<sup>71</sup> Jens Hacker, *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*, p. 341.

독일사례의 성공적 경험들을 독일분단의 역사적·상황적 맥락 속에서 이해한 후, 이를 바탕으로 우리의 실정에 맞게 독일사례를 창조적으로 활용하는 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 독일·동방정책을 둘러싼 서독의 국민갈등과 이것의 극복과정은 정치·사회문화의 차이를 고려할 때, 더욱 그러할 필요성이 제기된다.

정치·사회문화는 역사적 산물인 동시에 시대적 상황을 반영하고 있다는 점을 감안할 때, 국민갈등 문제와 관련하여 독일의 분단현실은 몇 가지 점에서 한반도와 크게 대비된다. 첫째, 독일은 분단이후 민족간의 전쟁이 없었다. 둘째, 정치적 관계가 단절상태에서도 동서독간에는 인도적 분야 및 사회·경제 분야의 교류는 항상 유지되어 왔다. 셋째, 동독 정권이 정치적·경제적 이익을 위해 서독과 관계를 점진적으로 확대한 배경에는 무엇보다 소련의 보호막아래 정권 및 체제유지의 자신감이 있었기 때문이었다. 넷째, 베를린 장벽구축 이후 서독사회는 통일에 대한 기대보다 인적·물적 교류를 확대함으로써 예측할 수 없는 먼 장래에 이루어질 통일 때까지 민족적 동질성 유지와 정치적·경제적으로 동독 주민들이 인간다운 삶을 누릴 수 있는 환경을 창출하려는 목표에 대한 공감대를 가졌다. 다섯째, 브란트의 독일 및 동방정책이 성공할 수 있었던 근본적인 이유는 서독의 정치문화, 특히 분단에 대한 사회적 인식이 변화했기 때문이며, 나아가 그 변화가 긴장완화를 향한 국제정세의 변화방향과 동조화(synchronize)되었기 때문이다.

이러한 점을 염두에 두면, 독일의 경험이 현재 우리 사회에 그대로 적용되기는 어려울 것이다. 그러나 독일사례는 국민갈등의 완화 내지 해소를 위해 우리 사회에 필요한 것이 무엇인지를 보여주기에 결코 부족하지 않다. 이 맥락에서 제도적 측면과 가치합의의 측면으로 대별하여 몇 가지 시사점을 찾아본다면, 다음과 같다.

## 가. 제도적 측면

첫째, 우리나라에는 더욱 성숙한 정당정치가 필요하다. 현재의 정당



정치 구조는 국민적 합의를 토대로 일관성과 효율성을 가져야만 하는 대북·통일정책의 형성과 수행에 큰 장애거리로 작용하고 있기 때문이다. 특히 이념적 다양성이 반영되지 못하고 있는 한국의 정당정치구조 하에서 대북·통일정책을 둘러싼 정당간의 갈등은 엄밀하게 따져서 정책갈등이라기보다 정치갈등의 성격을 강하게 띠고 있다. 다시 말해서 각 정치세력들은 대북·통일정책을 정치적으로 이용하려는 경향을 보여 왔다.

물론 어떤 나라를 막론하고 대외정책이 정부의 대내적 정통성 확보를 위한 전략으로 이용될 소지가 항상 존재한다는 점은 부인할 수 없다. 문제는 이러한 전략이 효율적·현실적 정책을 매개로 추구되고 있는지의 여부이다. 정책이 실질적 효과를 거둬으로써 대내적 정통성을 강화할 수 있다면, 더할 나위가 없겠지만, 애초부터 성과에 대한 고려보다 국내정치적 효과에 더욱 치중하는 정책이 남발된다면, 이는 큰 문제가 아닐 수 없다. 한국의 대북·통일정책 전반에 대한 국내외적 불신을 초래할 위험성이 매우 높을 뿐만 아니라, 이로 인해 대내·외적 전략으로서의 소기 목적을 달성하기도 어렵기 때문이다.

정당정치의 미성숙은 다른 한편으로 대북·통일정책에 대한 시민·사회단체들의 적극적 개입을 야기하고 있으며, 이는 한국 시민·사회운동의 특징과 맞물려 사회갈등을 증폭시킨다. 시민민주주의 경험이 아직 일천한 한국 사회에서 시민·사회운동은 사회문제에 대한 시민들의 자발적인 이슈별 대응이라기보다 과거 이념지향성을 강하게 띠었던 민주화 운동세력이 주도하는 계몽적이고 사회엘리트 중심의 사회운동으로서의 특징을 보인다. 여기서 문제는 시민의 적극적 참여가 부족한 상황에서 시민·사회단체의 지도부는 자신의 단체가 초점을 두고 있는 이슈를 넘어 기존의 정당정치가 해결하지 못하는, 특히 이념갈등을 담고 있는 전반적인 문제에 대해 목소리를 높이고 있다. 한국전쟁을 경험한 분단 한국에서 이념갈등은 냉전종식 이후 북한에 대한 입장 차이로 귀결되는 경향을 보이고 있다. 만약 정당정치가 성숙되어 있었다면, 시민·

사회단체들이 개입하여 갈등을 증폭시킬 여지는 그리 크지 않았을 것이다.

우리의 현대사를 돌이켜 보면, 대북·통일문제는 이념갈등의 여지가 크다는 것을 부인할 수는 없다. 따라서 정책 추진 과정에서 국민적 합의를 이끌어 내기 위해서는 정책갈등은 불가피하다. 문제는 그 갈등이 얼마나 건전하고 생산적으로 이루어질 것인가에 달려있다. 건전한 정책갈등을 통한 여론수렴 과정은 보수와 진보를 막론하고 대부분의 국민이 공감하고 있는 바를 찾는 데에서부터 시작되어야 할 것이다. 이 과정에서 정치 및 사회엘리트들이 반드시 염두에 두어야 할 바가 있다. 무엇보다 북한에 대해 민족적 연민과 적대심을 동시에 품고 있는 국민의 이중적 심리구조를 감안하여 더욱더 통일의 원칙에 부합하며, 비전을 분명히 제시하는 정책노선을 부각시키고, 이를 일관되게 추진하는 태도를 견지해야 된다는 것이다. 과거 서독정부가 그러했듯이, 국민들로 하여금 분단의 평화적 관리에 초점을 두는 대북·통일정책적 기본노선의 정당성을 충분히 인식시키는 것은 두말할 필요도 없고, 통일관련 제정책이 기본노선의 맥락에서 어떠한 의미를 지니고 있는지가 명확히 드러날 수 있는 정책적 수행과정이 요구된다.

요컨대 국내정치적 합의 기반을 확립하기 위해서는 우선 한국의 정치구조가 건전한 정책갈등의 장을 정착시켜야 하며, 이러한 과정에서 분단의 평화적 관리 원칙, 정책 의도의 투명성, 그리고 정책적 일관성을 부각시킴으로써 통일문제에 대한 국민의 이중적 심리구조를 극복하는 동시에 국민적 지지를 확보해야만 한다는 것이다. 나아가 설령 원칙에 합당한 대북·통일정책이 단기적 성과를 거두지 못한다고 할지라도, 정치 및 사회엘리트들은 자의적 해석에 따라 국민정서를 내세우는 정치공방에 휩쓸려들지 말아야 하며, 정권의 획득 및 유지 차원을 넘어 민족적 과제의 해결을 위한 인내심과 비전을 가질 것이 요구된다.

둘째, 보다 중·장기적 시각에서 체계적 통일교육이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 확립하는 문제이다. 앞에서 살펴본 것처럼 과거 서독에

서 이루어진 정치교육은 민주시민사회의 형성은 물론이고 독일 및 동방정책에 관한 국민갈등을 완화시키는 기반으로 작용했다. 우리의 경우에도 민주적일 뿐만 아니라 효율적인 통일교육 또는 더욱 넓게는 민주시민교육을 통해 국민갈등을 중·장기적으로 완화하는 노력이 절실하게 요구된다. 가장 이상적으로는 사회 차원의 통일교육이 활성화됨으로써 국민갈등을 완화하는 것이지만, 현실적으로는 이미 이념갈등의 골이 깊어진 상황에서 통일교육에 대한 사회적 합의를 기대하기는 어려운 실정이다. 따라서 서독의 경우처럼 이념적 중립을 최대로 유지하는 가운데 국가가 중심이 되어 정치교육을 제도화한 사례를 참고하여 통일교육의 제도적 체계를 정비하는 작업이 시급하다.

지금까지 우리 정부는 통일교육의 당위성에 대해 한 번도 부인하지 않았지만, 실제로는 중·장기적 시각에서 통일교육의 틀을 마련하는 데 보다 일방적인 대국민 정책홍보에 훨씬 큰 비중을 두었다. 문화 및 의식의 변화는 하루아침에 이루어지는 것이 아니라는 점을 감안하면, 단기적 성과에 급급한 정책홍보는 기대효과를 거두기 어렵다. 서독사례에서 보듯이 우리의 경우에도 통일교육이 체계적으로 실시될 경우, 국민들은 단순히 이념논쟁이나 정치갈등의 소용돌이에 휘말리지 않고 각자 비판적 시각을 가지고 한반도 문제를 판단할 수 있는 능력을 가질 수 있을 것이고, 이는 장차 통일문제와 관련된 각종의 어려움을 극복하는 기반으로 작용할 것이다. 그러므로 민족의 장래와 직결된 통일교육의 체계화를 위해 정치적 리더십 발휘가 절대적으로 요청된다. 무엇보다 현재의 이념적 갈등을 고려할 때, 통일교육의 틀을 만드는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 더욱이 5년 단임제 대통령제에서 통일교육이 임기내 효과를 얻기 힘들기 때문에 어떠한 정부도 그러한 장기적 정책프로그램에 그리 매력을 느끼지 못하고 있다. 따라서 국회차원에 이니셔티브를 쥐고 장기적인 정책대안을 조속히 마련하는 것이 필요하다.

## 나. 가치합의 측면

첫째, 민족공동체의 정체성(identity)을 확립해야 한다. 현재 한반도 통일의 당위성은 남북한이 단일민족이라는 사실기반 위에서 의심없이 받아들여지고 있다. 이러한 당위성은 결코 부인될 수 없지만, 실제로 독일의 통일후유증을 간접적으로 경험하고 난 이후 가치의 문제는 이익의 뒷전으로 밀려나는 경향을 보인다. 이러한 경향은 설문조사의 결과들에서 보듯이 청소년의 경우에 더욱 뚜렷하게 나타난다. 우리 사회가 사회적 분화의 가속화로 특징지어지는 탈산업사회의 특성을 띠고 있는 상황에서 민족공동체적 구심력이 점점 이완되는 추세를 보이고 있는 것은 부정할 수 없으며, 또 어느 정도 피하기도 어려운 현실이다.

현재 우리 사회의 민족정체성 수준은 한국에 일자리를 찾아온 중국 교포들에 대한 한국 사회의 냉대에서 단적으로 드러난다. 즉 우리의 민족공동체 의식 수준은 결코 낙관할만한 것이 못된다. 현재 남한의 국가공동체를 유지시키는 가치체계 및 공동체적 정체성이 민족정체성을 바탕으로 확립되지 못할 경우, 대북인식 및 정책 그리고 통일문제에 대한 국민적 합의는 그만큼 어려워질 것이다.

둘째, 비단 제도적 측면에서 뿐만 아니라 내용면에서 건전한 시민정치교육의 활성화를 추구하는 것이다. 이는 민족공동체의 정체성 확립을 위해서 뿐만 아니라, 민족공동체라는 큰 그릇에 담길 내용이 인류의 보편적 가치와 시대정신을 제대로 반영하는 것이 될 수 있기 위해서 반드시 필요하다. 민족공동체의 정체성 확립문제와 관련하여 시민정치교육은 국민들의 올바른 역사관 정립과 이를 바탕으로 현재와 미래, 특히 분단현실과 통일에 대한 객관적이고 냉철한 인식태도를 형성시키는 데 매우 중요한 수단이 아닐 수 없다. 이와 관련하여 한국 사회의 갈등들, 예컨대 가진 자와 못가진 자, 지역간, 세대간 갈등 등을 조화와 타협을 통해 해결할 수 있는 시민문화의 정착이 급선무이다. 사회적 갈등을 원활히 해결할 수 있는 문화적 토양이 마련되지 못하는 한, 대북·통일 정책에 대한 갈등 역시 해결이 어렵기 때문이다.

이러한 시민정치교육에서도 청소년층을 대상으로 하는 분단 및 통일에 관한 교육은 매우 중요하다. 비단 통일문제에 대한 청소년들의 관심이 상대적으로 낮기 때문만 아니라, 장차 통일과정에서는 물론이고 통일한국을 이끌어 나갈 주역으로서 확고한 분단 및 통일의식을 가지는 것이 필요하기에 더욱 그러하다. 그러나 남한사회가 고도의 경제성장을 이룩함에 따라 물질적 풍요는 물론 산업사회적 문화에 익숙하게 된 청소년들의 분단 및 통일의식은 민족공동체적 기반을 점점 상실해가고 있다. 기성세대 내부의 갈등이 단기적으로 해소되기 어려운 실태를 주목하면, 이 갈등이 더 이상 다음 세대의 주역에게 상속되지 않게 만드는 노력은 중요하지 않을 수 없다.

셋째, 사회적 갈등은 언론매체를 통해 표출된다는 점에서 언론사, 언론인, 정치 및 사회엘리트 층의 기고자 등을 포함하는 언론의 역할은 국민갈등 및 통합에 매우 중요한 변수가 아닐 수 없다. 이 맥락에서 과거 서독의 경험을 토대로 우리 언론에서 지적될 수 있는 문제점을 정리해보면, 일차적으로 우리 언론이 한반도 문제를 명확하고, 현실에 부합되게 인식하고 있는지 의문스럽다. 예컨대 사회적 윤리와 상업주의의 갈등 속에서 우리의 언론이 역할과 그 영향력을 충분히 감안하는 보도와 논평을 하고 있는가, 통일의 당위성과 분단관리의 현실적 필요성을 각자 어떻게 정리하고 있는가, 남북관계를 다루는 데 있어서 한반도 내외의 상황현실과 한국의 정책적 역량과 한계를 충분히 인식하고 있는가, 대북정책 보도에 있어서 목적과 수단을 분명히 구분하고 있는가, 분단과 통일에 대한 국민여론을 어떻게 인식하고 있으며, 언론의 통일교육적 기능에 대해 얼마나 진지하게 생각하고 있는가 등의 문제가 제기될 수 있다.

보다 구체적으로 말해서 우리의 언론에는 언론사와 언론인을 비롯하여 사회엘리트의 고정된 이념 탓에 북한과 한반도 분단의 현실을 자의적으로 해석하는 경우가 적지 않다. 예를 들면 ‘북한의 변화’가 한반도 문제 해결의 관건이라는 점에 대해서는 의문이 없지만, 과연 무엇이 ‘북

한의 변화'이고, 변화의 주체는 누구이며, 북한의 변화를 위한 우리의 역할은 무엇이며, 능력은 어느 정도인지에 대해 매우 큰 생각의 편차가 존재하고 있다. 또한 '남북당사자 해결'과 '한반도문제의 국제화 현실' 사이에서 어느 한 쪽에만 시각을 맞추는 경우도 적지 않다. 그 귀결로서 현실에서 나타나는 모순, 즉 문제해결과정에서 부각되는 이념충돌 - 자유, 민주, 인권, 민족 사이의 충돌 - 에 대해 적합한 대안을 제시하는 데 어려움을 겪고 있다.

물론 모든 언론매체가 항상 중립적 내지 중도적 입장을 견지해야 한다는 것은 아니며, 현실적으로 그러하기도 어렵다. 언론에서도 보수와 진보가 존재한다는 점을 전제로 할 경우, 중요한 것은 상호 감정대립을 통한 여론몰이가 아니라 자신의 이념에 입각한 합리적 정책비판 내지 정책대안 제시가 이루어짐으로써 건전한 사회갈등의 기반을 마련하려는 언론의 노력이다.

# IV

## 국민적 합의형성의 기본방향





## 1. 제도혁신 방안

### 가. 제도혁신과 합의형성

오늘날 국가 정책에서 제도혁신이 주요한 과제로 부상한 이유는 두 가지이다. 첫째, 어떤 국가 정책이라 하더라도 그것은 제도라는 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 제도를 어떻게 만들고 또는 운영하느냐에 따라 정책의 효과와 결과는 크게 달라질 수 있다. 더욱이, 제도를 통한 문제 해결은 정책 추진의 임의성을 극복하고 일관성을 유지할 수 있다. 둘째, 일단 형성된 제도는 그 제도 안의 개인 및 집합행위자에게 지속적인 영향을 미쳐 행위자의 의식 및 가치를 변화시킨다. 제도와 의식의 관계는 일종의 변증적 관계라 할 수 있는데, 제도가 의식 및 가치 형성의 기본 방향을 제시하고 있다면, 제도에 대한 불만의 가진 행위자는 그 제도를 변화시키려는 시도를 하게 된다.

문제가 되는 통일을 둘러싼 사회갈등의 경우, 기존의 정부와 시민사회 간의 새로운 견제와 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 요청된다. 정부의 통일정책이 대내외적 상황과 조건을 고려한 중·장기적 방향 속에서 채택된다면, 시민사회의 정책 참여는 정부의 독단적일 수 있는 정책 결정을 막고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 어젠더와 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 맥락이다.<sup>72</sup> 즉, 정부 정책의 입안과 결정에서 시민사회의 참여를 제도화하는 것은 시민 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 만듦으로써 시민사회 내 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고할 수 있다.

<sup>72</sup> 거버넌스에 관해서는 김석준 외, 『뉴 거버넌스 연구』(대영문화사, 2000); 주성수, 『공공정책 거버넌스』(한양대 출판부, 2003)를 참조.

정책 입안과 결정, 그리고 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 세계화와 정보화가 가져다주는 참여민주주의를 수용함으로써 정당성이 높은 합의형성에 기여하게 될 것이다.

이런 점에 주목해서 제도 혁신을 모색할 때 다음과 같은 네 가지 점들을 특히 유의해야 한다.

①분권과 자율성: 일방적이고 권위적인 조정에서 탈피하여 사회 각 부문으로 권력분산이 이루어져야 한다. 하향적 의사결정과 폐쇄적 정보소통에서 벗어나, 분권적 의사결정과 수평적이고 개방적인 커뮤니케이션을 모색해야 한다. 더불어 정부와 사회 각 부문의 자율적 상호작용 속에서 견제와 협력 관계가 적절하게 이루어져야 하며, 각 행위주체들이 자율적 운영주체로 작동하고 있으며, 그들 간의 기능 및 역할분담이 명확히 설정되어 있어야 한다.

②참여와 민주성: 정책결정 및 집행에서 시민사회의 개방적 참여와 적극적 역할이 보장되어야 하며, 정부의 독단적 정책결정 관행에서 탈피해 공론형성과 토론과정을 중시하는 환경이 조성되어야 한다. 이와 연관해 다양한 이해당사자 및 시민단체들이 참여하는 ‘문제해결 프레임’이 형성되어 있어야 한다.

③통합과 조정: 정부와 시민사회, 그리고 정부 부문간 갈등을 중재·조정할 수 있는 권한을 가진 조정기구가 있어야 한다. 또한 거버넌스 운영주체별 역할과 권한의 단계별 조정이 이루어져야 하며, 사안의 성격 및 갈등유형에 맞는 ‘문제해결 프로세스’가 설계되어야 한다.

④지식 축적과 환류성: 협상, 중재, 조정 등 다양한 경험축적을 통한 갈등관리사례 데이터베이스 구축 및 매뉴얼 구성 등 정보의 축적과 공개가 이루어져야 하고, 조정방식과 협의과정 등 프로세스 중심의 평가시스템이 갖춰져 있어야 한다. 나아가 이러한 평가가 이후 교육프로그램 등 학습과정과 연결되어야 하며, 이 과정을 통해 사회적 합의 절차나 법적·제도적 대안 모색과 같은 근원적 갈등조정 시스템 구축으로

이어져야 한다.

이런 네 가지 점들을 주목해서 최근 갈등 관리와 해소를 위한 제도 혁신을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 분권과 자율성의 경우, 종래의 수직적 의사결정과 권위적 조정 방식으로부터 점차 정부 및 시민사회 각 부문으로 권력분산이 이루어지고 있지만, 다른 한편 사회적 현안에 대해 관련 부처가 책임지고 적절한 시기 및 방법을 선택해 정책대응을 하지 못하는 사례가 적지 않고, 능동적인 정책대응과 자율적인 정책역량 제고로 이어지지 못하고 있는 것으로 보인다.

둘째, 참여와 민주성의 경우, 정부위원회 및 국정과제위원회를 통해 정책결정 및 집행과정에서 시민사회의 참여와 역할이 일부 반영되고 있지만, 이해당사자의 개방적이고 다양한 참여나 시민사회의 실질적 권한과 민주적 참여가 충분히 보장되어 있지 않다. 따라서 관련 이해당사자가 직접 참여해 당사자간 이해조정을 추진하는 정책협의회나 사회적 합의형성 제도가 필요하다.

셋째, 통합과 조정의 경우, 정부와 시민사회, 정부 부문간 갈등을 통합 및 조정할 권한을 가진 조정 기구의 역할이 분명치 않으며, 문제해결 진행과정이 지나치게 대립적이고 비효율적인 방식으로 진행되는 경우가 적지 않다. 따라서 사안에 맞는 문제해결 프로세스를 정교하게 디자인하고 그 진행과정을 생산적이고 효율적으로 운영할 필요가 있다.

넷째, 지식의 축적과 환류성의 경우, 최근 지속가능발전위원회 산하에 갈등관리준비단과 정책연구팀 등을 통해 체계적으로 갈등관리정책을 수립하려는 노력이 이루어지고 있다. 갈등예방 프로그램, 갈등관리 프로그램, 갈등관리 프로세스 적용, 교육훈련 프로그램 등 구체적인 프로그램 운영계획을 갖고 있으며, 나아가 갈등관리법, 갈등관리 지원센터 추진 등 법적, 제도적 방안을 모색하고 있다.

요컨대, 참여정부는 기존의 권위주의적 통치에서 탈피해 탈권위주의적 거버넌스를 추진하고 그 기반을 마련하는 데는 어느 정도 성과를

보여주고 있지만, 아직 그 효과는 뚜렷하게 가시화되고 있지 않다. 바람직한 제도혁신을 추진하기 위해서는 다음과 같은 점들이 우선적으로 고려되어야 한다.

첫째, 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템을 구축해야 한다. 정책 입안 및 집행에 앞서, 시민사회의 요구와 지지를 중심으로 한 정책반영으로 방향 전환이 필요하다. 지금까지 갈등문제는 사후적인 대처를 중심으로 전개되어왔기 때문에 많은 시간과 노력 등 사회적 비용을 치러야 했다. 현대사회에서 많은 문제들은 복잡하고 사회적 가치를 둘러싼 첨예한 갈등양상인 경우가 많다. 따라서 사후적 대처가 아닌, 충돌하는 가치관 및 정책방향 간의 사전 조율이 필요하다. 정부-민간전문가-시민단체 간의 정책네트워크를 통해, 시민단체의 창의적 정책개발과 의제형성을 반영할 논의구조가 마련되어야 한다.

또한 정책 가이드라인 제시, 갈등영향 평가제도 도입 등을 통하여 기존 정부의 일방적이고 독단적인 정책 기획 및 추진에 대한 견제가 필요하다. 이를 통해 시민사회가 납득할 수 있는 정책추진의 일정한 기준을 마련하고, 이에 기반하여 일관성 있는 정책추진 방향을 제시함으로써 이해당사자들을 설득시키려는 노력이 가능하다.

둘째, 시민참여의 사회적 합의형성 제도를 마련해야 한다. 바람직한 갈등해결과정은 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어가는 과정이어야 한다. 따라서 갈등해결 또는 합의형성 자체보다 어떻게 갈등을 해결하고 어떻게 합의를 형성할 것인가가 더 중요한 과제라 할 수 있다. 시민참여의 제도화는 단순한 갈등해소의 차원이 아니라, 아래로부터의 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 마련함으로써 새로운 가치, 주체, 상호작용이 정책과정에 포함되도록 하는 기반이 된다.

이를 위해서는 이해당사자(stakeholder)의 폭넓고 개방적인 참여가 보장되어야 하고, 참가자들이 실질적 권한과 책임을 공유하는 것이 필요하다. 공개적·민주적 운영과 지속적이고 활발한 논의구조를 통해 상

호간의 신뢰를 구축하고 합의에 기반한 사회운영의 기반을 마련해야 한다.

더불어, 갈등사안에 대한 단순 찬반구도가 아닌 혁신적 타협안 제시가 필요하다. 찬반 입장에 따른 위원 선정이나 찬반동수의 위원회 구성, 그리고 하나의 안에 대한 찬반 입장의 개진과 확인 작업이 아니라, 구체적이고 현실적인 대안에 대한 토론을 통해 서로 간에 활발한 상호작용이 일어나고 이를 기반으로 대안적 타협이 가능하다. 시민합의회의, 시나리오워크숍, 공론조사, 시민배심원 등 시민참여적 합의형성의 절차와 기법을 다양하게 활용하여, 민주적 공론 형성과 사회적 합의를 창출해야 한다.

셋째, 갈등조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할을 부여해야 한다. 참여한 갈등 사안의 경우 다수의 이해당사자가 관련된 복잡한 갈등을 해결하기 위해서는 권한 있는 조정자의 역할이 매우 중요하다. 특히 국정과제위원회의 역할 및 권한을 강화함으로써, 시민사회와 정부, 그리고 정부 내 다양한 입장과 이해관계의 통합·조정 기능을 수행한다.

이를 위해서는 갈등당사자간 대립적인 입장을 중재하고 합의할 수 있는 합리적인 조정시스템 개발과 법·제도적 장치를 마련하여야 한다. 갈등유형 및 성격에 맞는 ‘문제해결 프로세스’를 구축해야 한다. 복잡한 갈등사안의 효과적 해결을 위해서는 전문가로 하여금 정교한 문제해결 프로세스를 설계하게 하고 이에 따라 생산적인 방향으로 논의를 진행하도록 운영과정을 이끌어야 한다. 정책평가시스템을 통해 기존 정책기획 및 추진방식에 대한 전면적 재검토 작업을 진행해야 한다.

이와 연관해서는 통일문제의 주요 행위자들이 대북정책에 적극 참여하여 협력하는 기구를 도입하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 경제문제에서의 ‘노사정위원회’의 역할과 같이 통일문제에 관한 사회적 합의 내지 협약체제를 구성하는 것도 필요하다. 사회적 협약체제를 만들기 위해서는 이해당사자와 제3자가 함께 참여해야 하는데, 통일문제에 관해서는 제3자를 찾기가 쉽지 않다. 갈등이 매우 치열할 때에는 제3자

의 개입이 효과를 발휘하는 경우가 많다. 이런 점에서 통일문제에 관한 기존의 민간협의체를 활용하거나 제3자의 역할을 담당할 중도여론 그룹 출범을 적극적으로 지원할 필요가 있다.

넷째, 신뢰 구축 방안이 마련되어야 한다. 상호신뢰가 전제되지 않는다면 갈등해결을 위한 어떤 노력도 의미 없는 일이 될 것이다. 그러나 그 동안의 역사적 경험을 통해 정부에 대한 시민단체의 불신 또는 시민단체에 대한 정부의 불신이 누적되어 온 상황이다. 따라서 우선 정보의 전면적 공개와 공유가 필요하다. 정부 차원의 계획과 논의 과정이 누구에게나 공개되고 정확한 정보가 제공됨으로써 객관적 판단과 투명한 의사결정에 대한 기대가 가능하다.

신뢰 구축을 위해서는 사회적 규칙 준수와 합법적인 틀을 마련하고, 법과 원칙에 의한 갈등대응 방향을 제시함으로써 공정한 운영에 대한 기대를 높일 수 있다. 더불어 정책의 일관성과 예측가능성을 제고시킴으로써, 정부에 대한 신뢰와 정당성을 제고시킬 수 있다. 정책평가 및 검증시스템에 민간전문가 및 시민사회의 참여를 보장하고 이를 통해 정책과정의 투명성과 공정성을 증진시켜야 한다.

다섯째, 시민사회 내부의 통합성이 제고되어야 한다. ①시민사회 주체들의 성찰성과 자기관리능력을 제고시켜야 한다. 사회적 합의 과정에서 행위주체들 간의 상호교류를 통해 시민사회 역시 문제에 대한 성찰의 기회를 갖게 된다. 시민사회 내 다양한 행위주체들은 자신의 견해와 입장을 단지 관철시키기 위해 노력하는 것이 아니라, 자신의 가치와 도덕성을 제고하고 구체성을 향상시킬 수 있는 기회를 갖는 계기가 될 것이다. ②시민단체의 대표성과 공공성을 강화해야 한다. 이를 위해 시민적 공공성을 관철시킬 수 있는 정치적 협상 및 조정역량을 증진시키는 것이 필요하다. 시민단체는 그 동안 중점을 두었던 영향력의 정치에서 정책참여에로의 태도 전환을 통해 정부와의 생산적 파트너십을 구축하는 것이 필요하다. 이에 따라 시민단체의 정책능력도 제고되어야 한다.

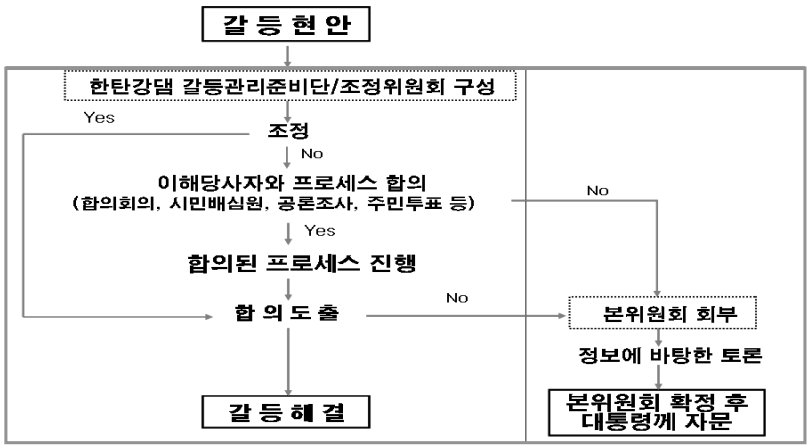
시민사회 내부의 통합성을 높이기 위해서는 권한과 책임을 공유하려는 자세 속에서 공공 이익을 견주어보는 양보와 타협 방안을 제시해야 한다. 공존의 가치를 뿌리내리는 문화적 프로그램과 설득과 타협을 통해 갈등을 해결해나가는 사회문화적 환경의 조성이 필요하다. 또한 시민단체의 갈등조정에 관한 시민교육 프로그램이 지원되어야 하며, 초·중·고교에서의 사회갈등과 민주주의 관련 교과 내용을 강화해야 한다.

## 나. 제도혁신의 구체화 방안

### (1) 갈등관리 프로세스 디자인 모색

통일문제를 둘러싼 사회갈등을 관리하고 해소하기 위해서는 기존 갈등해결 방법의 실패가 주는 교훈을 통해 제도적 방법을 모색해야 한다. 이에 관해서는 시민참여의 합의형성 제도를 마련하고, 당사자회의를 구성해 지속적으로 논의하며, 이를 바탕으로 합의 형성을 도출하는 방안이 바람직하다. 이른바 ‘참여형 갈등해결 모델’이라 부를 수 있는 이 방안은 전문적인 중재단이 갈등당사자들의 대화와 타협을 조정하여 이끄는 방안이다. 최근 지속가능발전위원회에서 제시한 한탄강댐 갈등관리 프로세스 디자인은 제도적 시스템에 의한 갈등해소를 모색하고 있다는 점에서 주목할 만하다(<그림 IV-1> 참조).

<그림 IV-1> 한탄강댐 갈등관리 프로세스 디자인



출처: 지속가능발전위원회 홈페이지(www.pcsd.go.kr).

이 모델을 남남갈등에 그대로 적용하는 것은 물론 통일문제와 환경문제의 성격이 다르기 때문에 무리가 없지는 않다. 하지만 이 모델은 갈등관리에 대한 제도적, 시스템적 해결을 모색하고 있다는 점에서 적지 않은 시사를 안겨준다. 통일부 산하에 상시적인 갈등관리위원회를 구성하고, 해당 사안에 따라 한시적인 조정위원회를 구성해 다양한 이해당사자들이 참여하는 프로세스를 진행하는 것은 다소 시간이 걸린다 하더라도 장기적으로는 갈등에 따른 사회적 비용을 감소시키는 결과를 가져 올 것으로 판단된다. 더욱이 프로세스 과정에서 진행되는 당사자들간의 지속적인 토론은 현안에 대한 상호이해를 증진시키는 교육적 효과도 작지 않게 갖고 있다. 이런 점들에 주목해 통일부는 남남갈등 관리 프로세스를 담당할 수 있는 갈등관리단 및 조정위원회 구성을 적극 검토해 볼 수 있을 것이다.

## (2) 통일교육의 체계와 내용의 개편

통일부 통일교육원의 기능과 활동을 강화하여 더 많은 국민들이 남



북관계와 통일에 관한 교육을 받을 수 있도록 함으로써 국민적 여론을 수렴해 나가야 한다. 또한 통일교육 기관간 교류협력 체제 및 지원을 강화하고 통일교육협의회, 통일교육문화원 등 여러 민간 통일교육 단체와의 교류를 활성화함으로써 국민적 공감대를 넓혀가야 한다.

실제적이고 다양한 통일교육을 실시한다. 국민통합을 위해서는 통일교육의 내용보다 방법론이 중요한 경우가 종종 있다. 많은 국민들이 한꺼번에 참여할 수 있는 영화와 같은 영상매체를 활용하며, 거부감 없이 참여할 수 있는 참신한 방법을 강구한다. 예컨대, 3·1절과 8·15 등 민족적 행사에 진보와 보수가 함께 참여할 수 있는 ‘통일축제 한마당’을 마련하여 즐길 수 있도록 한다. 또한 청소년과 젊은층의 참여를 유도할 수 있는 방법을 모색한다.

통일문제에 관한 국민적 합의를 형성하는 데서 통일교육은 매우 중요하다. 지금까지 많은 국민들을 대상으로 다양한 통일교육이 실시되었으나, 일반국민과 학생들은 “통일이 왜 필요한가”에 대한 가장 기초적인 동기도 부여받지 못하고 있다. 북한에 관한 많은 지식을 전달하고 통일에 관한 여러 강의를 진행하고 있음에도 불구하고 통일의 필요성에 대한 확신이 없다는 것은 큰 문제다. 통일에 수반되는 경제적 비용과 사회적 갈등에 관한 내용들이 통일준비를 돕기보다는 오히려 통일에 대한 부정적 의식을 강화시킨 측면도 있다.

그리고 통일교육의 내용과 체계를 국민들이 공감할 수 있도록 전면적으로 재구성할 필요가 있다. 국민들에게 원대한 통일비전을 품을 수 있도록 “왜 통일이 필요한가”에 대한 설득력 있는 논리개발이 시급하다. 통일은 왜 필요한가에 대한 합의가능한 설득논리를 개발한다면, 국민적 공감대를 형성하는데 큰 도움이 될 것이다. 희망과 꿈을 심어주는 통일교육이 이루어져야 하며, 대북정책과 관련하여 인권과 화해의 두 원칙이 균형 있게 지켜져야 하고, 실용주의 대북정책을 설득력 있게 설명함으로써 동의를 이끌어 내야 한다.

또한 이제는 통일의 필요성을 당위론적으로 접근하는데서 벗어나

실용주의적 접근을 해야 한다. 학교 통일교육과 일반 통일교육에서 통일교육의 내용과 방법에 어떤 문제점이 없는지 살펴보고, 통일의 필요성과 통일정책이 현실주의, 실용주의 등의 관점에서 새롭게 접근되어야 한다.

나아가 사회의 다양한 계층과 집단에 맞는 합리적인 통일교육의 내용을 갖추어야 한다. 교육정책에 있어서 통일에 관한 부분은 과거정권의 통일정책에 대한 교육에서부터 시작되어야 한다. 비록 오늘날 통일에 관한 담론이 국민적 합의아래 하나로 통합되어 있지 않다 하더라도 통일교육의 출발점은 과거 통일정책에 대한 다각적인 성찰에서 찾을 수 있다.

특히 우리 사회가 민주화되고 인권이 신장되면서 통일에 관한 의식과 접근방법, 정부의 정책 등이 어떻게 변해왔는지 살펴보는 것은 매우 중요한 함의를 가진다. 단순히 하나의 민족이 두 개의 국가이기 때문에 통일이 되어야 한다는 식의 논리는 일반국민들, 특히 자라나는 다음 세대의 청소년들에게는 상당히 공허한 주장일 수 있다.

또한 해방과 분단 이후 두 나라가 겪은 자본주의와 사회주의, 또는 자유민주주의와 인민민주주의의 경험은 그 이전의 통일된 단일민족이 수 백 년 동안 겪었던 그 어떤 변화보다도 훨씬 더 많은 의식과 제도의 변화를 가져왔다. 상이한 체제의 제도적 환경으로부터 자란 사람들이 완충작용을 거치지 않고 즉각적인 대면을 할 경우 예상치 않은 다양한 문제들이 발생할 수 있다.

이러한 문제를 사전에 예방하고 이질적인 충격으로부터 하나의 사회, 하나의 문화적 동질성을 회복해 나가도록 대비하는 것이 바로 통일교육의 구체적인 내용이 되어야 할 것이다. 지난 반세기 넘게 남과 북이 너무나 멀리, 그리고 적대시 하면서 지내왔기 때문에 하나의 공동체를 향해 나아가는 데에는 더욱더 긴 시간이 필요할 것이다. 이 시간의 간극을 줄이고 마음의 거북함을 더는 것은 정치와 경제의 몫만이 아니다. 통일교육을 통한 자연스러운 학습과 만남을 통해서 이루어지도록

해야 할 것이다.

### (3) '민족화해협력범국민협의회'(민화협)의 역할 확대

통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민간통일운동을 활성화하기 위해 1998년 출범한 '민족화해협력범국민협의회'(민화협)의 역할을 강화하는 방안을 강구한다. 민화협은 현재 민간차원에서 200여 개의 정당, 종교, 시민사회단체가 참여하여 통일운동의 상설협의체로 간주되고 있다. 통일에 대한 국민적 합의도출을 위해 통일문제에 관한 가장 폭넓은 사회단체와 기관들이 참여하고 있는 민화협을 통일문제 여론수렴의 통합적 기구로 활용하는 방안을 모색한다.

통일정책의 지지기반을 확충하는 측면과 민간 통일단체의 의견을 수렴할 수 있다는 점에서도 민화협은 중요한 역할을 담당할 수 있다. 통일정책은 다른 어떤 분야보다도 지지와 합의를 필요로 한다. 특히 통일정책의 홍보와 그에 따른 여론의 피드백에서 민간통일단체의 의견이 중요하게 작용할 것이다. 여기에 민화협이 상시적인 모니터링 체제를 갖추고 국민여론과 전문 단체의 자문을 효과적으로 수렴해 나간다면 국민들의 참여를 확대시키는 계기가 될 것이다.

아울러 대북정책의 추진현황과 남북관계 현안들을 지속적으로 알리기 위해서는 민화협과 같은 민간이 참여하는 상시조직이 큰 역할을 할 수 있다. 통일과 관련한 당사자들의 이해와 만족도를 높이는 것은 정부 부처의 노력만이 아니라 시민사회 내에서도 활발하게 이루어져야 한다.

### (4) 국민대토론회 개최

TV를 통해 통일관련 국민대토론회를 개최한다. 토론에서는 지나치게 극단적인 입장을 갖고 있는 사람들을 피하고 진보-보수가 공감할 수 있는 공통점 찾기에 주력하도록 한다. 토론문화가 정착되어 있지 않아서 토론을 통한 여론형성이 매우 어려울 것으로 예상된다. 따라서

국민대토론회를 개최하기 위해서는 단순한 패널토의만 진행하는 것이 아니라, 공신력 있는 여론기관이 함께 참여하여 즉석에서 실시한 전국 여론조사를 발표함으로써 국민여론의 흐름을 짐작할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다. 2002년 12월 대선 당시 노무현, 정몽준 후보의 토론회와 여론조사 방식을 참고할 수 있을 것이다.

사회적 합의를 창출해 나가는 여론수렴은 통일에 관한 정책을 입안하거나 제도화하는데 대단히 중요한 과정이다. 대북정책의 투명성을 보장하고 각계각층의 전문가와 일반국민들이 공론의 장에서 자유로운 의견을 펼침으로써 사회통합의 효과도 이룰 수 있다. 비록 각각의 집단과 개인이 제시하는 통일의 전망과 비전이 다르더라도 잠복된 갈등과 분열의 표출은 그 자체로 사회적 협의의 의미를 갖는다. 통일관련 의제는 정당을 중심으로 주로 논의돼 왔지만 앞으로는 경제계를 비롯하여 노동계, 종교계, 학생, 농민 등 각계각층이 참여하는 광범위한 국민토론회를 순차적이면서도 정기적으로 열어 다양한 의견을 듣도록 한다.

이와 같은 과정은 과거부터 제기되어 왔던 통일과 관련한 사회갈등을 극복하는 계기가 될 수 있을 것이며, 나아가 국민과 함께하는 통일정책의 제도화 과정에도 큰 기여를 할 것이다. 연속적이고 정기적인 국민토론회와 같은 방식의 여론수렴 과정은 사회적 협의의 틀로 유용한 모델이 될 수 있다. 우리 내부의 분열과 대립은 국민들의 참여를 통한 정책결정이라는 통일의 과정속에서 용해되어야 한다. 그래야만 통일의 과정이 진정한 의미의 사회통합과 적대감을 해소하는 길이 될 것이다.

## (5) 영역간 단절 해소

최근 대학과 관공서를 둘러싸고 있던 담을 헐고 외부에서 자유롭게 드나들 수 있는 공간으로 만드는 사업이 유행하고 있다. 아파트 단지에서도 지역과 지역을 갈라놓았던 담을 헐고 화단이나 수목으로 바꾸

어 이웃과 답을 허는 상징적 작업을 진행하고 있다. 이와 같은 사회적 분위기에 맞추어 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대간의 막힌 답을 허는 의미 있는 행사들을 추진하는 것도 좋은 방법이다.

영역간 단절 해소를 위한 이런 크고 작은 시도들은 그것이 이성 못지않게 감성에 호소한다는 점에서 통일과 연관된 사회갈등의 해소에 유용한 수단이 될 수 있다. 구체적으로 이념, 지역, 계층, 세대간 사회 집단들이 함께 참여하는 통일에 연관된 체육 및 문화 행사를 통해 상호이해를 증진시킬 수 있다. 예를 들어 모언론사가 주최해 온 통일마라톤대회의 경우 다양한 집단들이 이 행사에 참여함으로써 서로에 대한 이해를 높이고 통일의 의미를 다시 한번 되새길 수 있는 기회를 제공해 주고 있다.

## 2. 가치합의 방안: 통일의 비전과 새로운 접근방향

### 가. 통합상징과 통합이념의 활용

통일문제와 관련하여 논쟁되고 있는 이슈들을 하나하나 해명하고 설득하는 방법으로는 통일의 필요성에 대한 여론을 이끌어 내거나 국민통합을 이루기 어렵다. 각 이슈들에 대해 일일이 반증하려는 방식으로는 공감대를 형성하기 힘들다. 대북정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라, 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 쪽에서부터 통일논의를 끌어가는 착상이 필요하다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 보다 높은 차원의 논의로 전환시켜야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 통일을 평화의 상징으로 부각시키는 작업이 필요하다. 통일문제가 정치중심으로 흐르고 있는 현실 속에서 통일담론은 국내 정치적 갈등에 영향을 받을 수밖에 없다. 통일이라는 복잡한 정치

적, 경제적, 사회적 문제를 적대적 세력간의 공존과 평화라는 단순하면서도 높은 차원의 담론으로 바꾸어 가는 것이 통일논의의 합의를 도출하는 효과적인 방법이다. 통일문제를 평화담론으로 바꾸기 위한 구체적인 방법으로는 비무장지대(DMZ)에 ‘평화센터’를 건립하여 비무장지대를 화해와 평화의 상징적 장소로 알리는 것이다. 통일은 곧 평화라는 이미지로 연결될 수 있도록 관련 프로젝트를 추진함으로써 뒷받침해야 할 것이다.

현재 한국 사회는 통일문제와 관련하여 ‘남북간 화해와 평화’와 ‘북한인권개선과 민주화’라는 두 담론이 치열하게 다투고 있다. 화해·평화, 인권·민주화 가운데 어느 것이 더 우선적이어야 하느냐에 대한 의견이 나뉘어져 있다. 이처럼 갈라진 의견을 어떻게 조화시킬 수 있겠는가? 이론적으로는 평화·인권을 동시에 강조해야 하겠지만, 여기에서도 평화의 우선성을 견지하는 것이 국민합의를 도출하는데 도움이 되리라 생각된다. 인권개선과 민주화를 실현한 한국정부는 북한에 이를 직접적으로 요구하는 것보다, 더 높은 차원에서 남북간의 화해·평화관계를 만들어가기 위해 노력하는 것이 미래지향적 통일논의로 이끄는 지름길이 될 것이다. 남북이 분단체제로 60년 동안 대결과 반목을 일삼았던 과거를 반성하고, 남북의 화해와 평화의 정신을 기조로 삼아야 한다. 남북이 인적 왕래와 경제교류, 인도주의 지원 등의 활동을 통해 화해와 평화를 만들어 가는 작업을 늦추지 말아야 한다. 이러한 화해·평화정신에 입각하여 북한의 인권상황 개선과 민주화를 추진하는 것이 통일논의의 도덕성을 확보하는 길이다.

또한 국민여론을 통합할 수 있는 역사적 인물을 활용하는 작업도 필요하다. 최근 TV드라마를 통해 ‘이순신’에 대한 많은 관심이 쏟아졌다. 정치적 음모와 비난을 무릅쓰고 대의를 위해 목숨을 버리는 위인들의 삶을 통해 국민의식은 하나로 통합될 수 있다. 정치적 갈등을 권모술수나 음모를 통해 해결한 통치자보다는 ‘이순신’과 같은 애국적 인물을 흥미롭게 재조명함으로써 국민적 갈등이 화해와 협력, 단합으로 승화

되도록 노력해야 한다. 백범 김구와 조만식 선생을 비롯하여 나라와 민족을 위해 희생적 삶을 살았던 인물들을 국민통합의 상징으로 내세울 수 있을 것이다.

한편, 국민적 합의에 기초한 통일논의가 이루어지려면 2002년 월드컵축구에서 보여주었던 국민적 ‘하나됨’의 사회적 경험이 필요하다. 사회학자들이 평가하듯이 2002년 월드컵축구대회 기간 중에 느꼈던 국민적 하나됨의 감정은 8·15 광복 이후, 즉 근대국가 형성 이후 처음이 아닌가 싶다. “대~한민국”이라는 구호는 월드컵 4강선화의 기쁨과 감격을 자극하며 국민적 단결과 단합을 만들어 낸다. 이러한 국민적 경험을 통합자원으로 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 남북간 스포츠 경기 때 동원되는 “통~일조국” 구호라든지, “꿈★은 이루어진다”라는 슬로건을 활용하여 “통일의 꿈★은 이루어진다”와 같은 표어나 상징을 활용하여 국민적 단합을 촉진할 수 있을 것이다.

## 나. 통일비전 제시

분단 60년이라는 오랜 시간이 지남으로써 많은 국민들이 분단체제에 익숙해졌고 통일을 원하는 사람들이 점점 줄고 있다. 특히 젊은 세대로 내려갈수록 통일의지는 약한 것으로 나타난다. 이번 여론조사에서도 통일을 민족적 과업이라는 주장에 대해 20대의 21.8%가 반대하였으며, 통일이 남한에 이익이 된다는 의견이 53.7%인 반면, 도움이 안 된다는 의견도 46.3%로 나타났다. 이는 통일을 부정적으로 보거나 부담스럽게 여기는 국민들이 많아지고 있음을 의미한다.

처음엔 분단상황이 부자연스러웠고 통일을 당연시하였지만, 남북분단이 두 세대가 지나는 과정에서 분단상황에 적응하게 되고 분단체제를 당연한 것으로 받아들이게 되었다. 많은 한국국민들은 분단상황을 불편하게 느끼지 않을 뿐만 아니라 분단극복, 즉 통일을 하지 않아도 현재상태로 잘 살아가 수 있다고 생각하기에 이르렀다. 북한이 경제적으로 못살기 때문에 통일을 하면 오히려 남한이 경제적 부담을 지게되

어 불리하다고 생각하는 사람들이 많아졌다. 이는 분단체제에 함몰되어 분단극복과 통일에 대한 희망을 잃어버린 비참한 결과가 아닐 수 없다.

통일문제에 관한 국민여론이 분열되어 있는 원인 가운데 하나는 통일에 대한 희망의 상실에서 오는 것이 아닌가 생각된다. 통일을 왜 해야 하는가에 대한 통일의 필요성을 공감하는 의식이 점점 희박해져 가는 이 시대에 대북정책에 대한 국민적 여론을 한 곳으로 모으기 위해서는 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시해야 한다. 국민들이 '통일비전'을 공감하고 이 비전을 중심으로 통일에 대한 동력을 잃지 않도록 독려해야 한다.

통일비전을 제시할 때에는 분단체제의 경제적, 사회적, 정치적, 심리적 폐해를 분단비용으로 부각시키며, 21세기 국가발전을 도모하기 위해서는 탈분단이 불가피함을 역설한다. 특히 분단비용을 줄이기 위해 지정학적 관점의 통일비전을 제시함으로써 일반인들의 관심을 끌어들인다. 남북한이 지리적으로 연결되고 대륙으로 통하는 열린 공간이 되어야만 한국이 발전할 수 있고, 동북아 경제중심이 될 수 있기 때문이다.

통일비전은 한국이 분단으로부터 겪고 있는 폐해를 깊이 있게 자각함으로써 생겨난다. 분단의 폐해를 자각하면 자각할수록 이 분단을 극복하려는 의지를 통일비전으로 품을 수 있게 된다. 한반도의 분단은 지리적 분단(1945년), 정치경제의 체제분단(1948년), 그리고 전쟁을 통한 사회심리적 분단(1950~53년)의 3중적 분단으로 고착되었으며, 분단체제는 실로 엄청난 피해를 주고 있다. 이러한 분단비용을 생각하며 지리적, 정치경제적, 사회심리적 분단을 극복하기 위한 높은 통일비전을 품어야 한다.

통일비전은 첫째, 공간적으로 열리는 개방시대의 비전이다. 분단이 60년 동안 지속됨으로써 남한은 너무나 많은 것을 잃어버렸다. 분단은 지리적으로 남한을 고립된 섬으로 만들었다. 분단의 가장 일차적인 피해는 남한의 지리적 삶의 공간이 폐쇄되어 있다는 점이다. 삼면이 바



다요, 한 면은 철조망으로 둘러싸여 있어, 세계에서 가장 폐쇄된 나라가 되었다. 지구상에서 남한처럼 지리적으로 폐쇄된 나라는 없을 것이다. 사람의 의식과 가치관은 지정학적 요인에 지대한 영향을 받는다. 우리 국민들은 너무 오랫동안 지리적으로 밀폐된 공간에 놓여 있다 보니 대륙진출의 꿈을 상실하고 있다. 서울에서 평양을 지나, 중국으로, 몽골로, 모스크바로, 파리로, 제네바로, 로마로, 차를 타고 지나갈 수 있다는 지리적 개방시대의 비전을 상실하고 있다. 통일의 비전은 가장 먼저 대륙으로 통하는 열린 공간을 만듦으로써 실현된다. 대륙으로 통하는 길을 따라 중국과 동남아, 유럽을 자유롭게 드나드는 열린 공간의 시대의 도래를 꿈꾸어야 한다. 통일에 대해 부정적으로 생각하는 국민들에게도 공간적으로 열리는 통일시대에 대한 비전을 품도록 해야 한다.

지리적 개방시대에 대비한 철도·도로 연결사업과 중국·러시아와 통행협정 체결을 통일비전으로 구체화해야 한다. 동해안과 서해안에 신의주와 나진·선봉으로 통하는 전용고속도로와 철도를 건설하여 중국과 러시아로 진출하는 통로를 확보해야 한다. 북한지역을 통과하여 연변과 연해주를 자유롭게 왕래할 수 있다면 연길과 블라디보스톡은 우리에게 아주 가까운 도시들이 된다. 북한지역을 자유롭게 통과할 수만 있다면 남한은, 그리고 우리민족은 세계로 진출하여 재도약할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 대륙으로 통하는 공간적 열림의 시대, 이것이 우리가 꿈꾸는 첫 번째 통일비전이다.

둘째, 통일비전은 경제적으로 변영하는 미래지향적 비전이다. 분단 상황을 극복하지 않고서는 남한경제를 발전시키는데 한계가 있다. 남한경제는 북한변수에 좌지우지되는 취약한 구조를 갖고 있다. 서해사건처럼 해상에서의 무력충돌과 휴전선 비무장지대에서 총격전 같은 사건이 발생하면 남한경제는 직격탄을 맞게 된다. 남한경제를 발전시키기 위해서는 북한변수에 의해 종속된 이러한 불안한 분단구조를 바꾸어야 한다. 이런 점에서 북한과의 경제협력은 이제 북한을 돕기 위한 인도주의 차원이나 지원정책이라는 시각에서가 아닌 남한의 생존

전략 차원에서 보다 적극적이고 진취적으로 추진해야 한다.

뿐만 아니라, 남북한의 경제침체는 과도하게 소모하고 있는 군비증강에 기인한다. 남북한 모두 현재 경제침체를 겪고 있는데, 여러 원인이 있겠지만 근본적인 원인 가운데 하나는 과도한 분단비용 때문이다. 휴전선에 200만의 군병력과 천문학적인 화력을 투입하는 상황에서 남북의 경제가 제대로 발전하기를 기대하는 것은 어리석은 일이다. 하루속히 과다하게 투입되고 있는 군비를 축소하여 경제건설 투자로 전환해야 한다. 북한과 군축협상을 벌여 엄청나게 소모되고 있는 군비를 조금이라도 경제건설에 투자한다면 도로건설은 문제없다. 젊은이들은 총을 드는 대신, 학업과 직장생활에 전념할 수 있도록 해야 한다. 남북이 경제협력과 군비축소 및 경제투자로의 전환을 통해 공동으로 번영하는 통일비전을 품도록 해야 한다.

셋째, 불신과 대결을 청산하고 신뢰와 사랑이 넘치는 사회관계를 회복하는 비전을 제시해야 한다. 남북은 이제 서로를 전혀 신뢰하지 않는다. 적대적, 대결적 관계가 지속되면서 미움과 증오, 불신이 남북한 사회에 내재화, 내면화되어 있다. 이러한 불신은 남북한 사회 곳곳에 독버섯처럼 퍼져 있다. 남북이 통일된다고 하더라도 이러한 불안과 불신은 오랫동안 후유증으로 남게될 것이다.

우리는 지금 지독한 남남갈등의 수렁에서 이러한 혼란을 이미 겪고 있다. 이것은 분단의 가장 큰 비극이다. F. 후쿠야마는 신뢰(trust)는 사회적 자본(social capital)으로 21세기 국가발전을 주도한다고 하였다.<sup>73</sup> 그런데 남북한은 지금 사회적 자본이 파산상태에 이르렀다. 하루속히 우리는 분단과 대립을 탈피하여 화해와 평화공존의 관계를 만듦으로써 안정과 신뢰를 회복해야 한다. 안정되고 신뢰넘치는 사회를 만들기 위해 현재의 분단상태는 바뀌어야 한다. 불신과 대결로 인해 고통받는 사람들이 치유되고 기쁨을 누리는 통일비전을 갖도록 해야 한

---

<sup>73</sup> 프랜시스 후쿠야마 지음, 구승희 옮김, 『트러스트(Trust): 사회도덕과 번영의 창조』(서울: 한국경제신문사, 1996).

다. 전쟁으로 인해 발생한 사상자와 이산가족, 분단체제에서 생겨난 남북자와 탈북자, 그리고 분단체제에 안으로 희생된 사람들이 모두 치유받고 하나되는 공동체 회복의 꿈을 꾸어야 한다.

남북이 통일이 되면 통일한국은 세계 10위권의 경제대국이 되며, 군사비를 경제투자자로 전환할 경우 성장잠재력은 무한하다. 물론 통일비용과 사회갈등으로 경제침체의 가능성도 없지 않지만, 통일의 미래를 보다 적극적으로 맞이하는 자세가 필요하다. 통일이 세계강국으로 발돋움할 수 있는 절호의 기회가 된다는 사실을 강조하며 꿈과 비전을 주어야 한다. 통일비전 제시를 통해 국민여론을 통합으로 이끌어 가는 이러한 미래지향적 통일논의가 우리 사회에 더욱 확대되어야 한다.

## 다. 포용정책에 대한 합의

앞의 여론조사에서 살펴보았듯이 현재 대북정책과 관련한 국민적 갈등은 국내 정치 갈등과 밀접하게 연결되어 있음을 알 수 있다. 대북지원, 국가보안법 폐지, 대미관계 등이 박정희 시대나 민주화 세력에 대한 평가와 높은 상관관계가 있음을 볼 때, 대북정책에 대한 평가는 반드시 통일·북한에 대한 견해 차이에만 국한되는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 과거 시대의 평가와 역대 정권에 대한 태도와도 긴밀한 관계가 있음을 보여준다. 현 정부가 추진하는 평화변영정책은 김대중 정부의 대북포용정책을 계승한 것으로 대북지원과 화해, 평화공존을 목표로 한 현재의 대북정책은 김대중 정부가 독점적으로 추진한 정책이라는 국민적 인식이 강하다. 그 결과 대북포용정책의 본질적 의미와는 상관없이 김대중 정부와 노무현 정부에 대한 정치적 태도에 따라 대북정책에 대한 평가가 나누어진다.

대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 대북포용정책은 김대중 정부가 독자적으로 추진한 정책은 아니라, 1970년대부터 지속적으로 추진해 온 대한민국의 정책이라는 점을 서로 합의해

야 한다. 대북정책에 대한 특별한 명칭은 없었지만 1970년대부터 북한과 남북대화를 시작하였고 이산가족 상봉사업을 진지하게 추진하였다. 1980년 5공화국에서는 ‘민족화합 민주통일방안’을 제안하였고, 노태우 정부에서는 ‘한민족공동체통일방안’(1989년)을, 그리고 김영삼 정부에서는 ‘민족공동체통일방안’으로 정리되어 김대중 정부와 노무현정부로 이어져 내려왔다. 대북포용정책은 특히 노태우 정부의 북방정책으로 탄력을 받은 일관된 정책으로 민족공동번영의 여지를 넓혀가기 위해 정권이 바뀌더라도 지속되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.

특히 노태우 정부는 1988년 7월 『7·7선언』을 통해 대북정책을 획기적으로 개선하였다. 냉전시기에 적성국가로 분류했던 중국과 소련 등 공산주의 국가들과 외교관계를 개선할 뿐만 아니라 북한과도 교류협력을 도모하겠다는 전향적인 정책을 천명한 것이다. 이른바 ‘북방정책’으로 알려진 노태우 정부의 대북포용정책은 세계적 냉전이 아직 끝나지 않은 시점에서 탈냉전을 이끌어낸 파격적인 조치였다. 이러한 대북포용정책은 단순한 선언으로 그치지 않고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 『남북교류협력에 관한 기본지침』(1989. 6)을 제정함으로써 기존의 ‘국가보안법’의 규제를 뛰어넘는 교류협력 시대를 이끌어 내었다. 뿐만 아니라, 남북한 간에 진행된 고위급회담과 『남북기본합의서』의 타결(1991. 12), 한·소 수교(1990. 9)와 한·중 수교(1992. 8) 등 북방정책과 대북포용정책을 심도 있게 추진하였다. 이런 맥락에서 볼 때, 북한과 화해협력 및 평화를 도모하지는 대북포용정책은 김대중 정부와 노무현 정부만의 점유물이 아니라, 노태우 정부 때부터 전면적으로 추진해 온 대한민국 정부의 일관된 대북정책임을 분명하게 알려야 한다.

이런 점에서 대북포용정책의 출발점을 1972년 『7·4남북공동성명』에서 찾아야 한다. 2000년 6월 남북정상회담의 의미를 강조하다 보면 자연스럽게 김대중 정부의 치적을 선전하게 된다. 그러다 보면 남한 내 정치갈등은 더 불거지게 되고, 대북포용정책을 배척하게 되는 결과를 낳는다. 대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어 내려면 남북정상회담의 의

미만을 부각시키지 말고, 『6·15 공동선언』은 『7·4 남북공동성명』과 남북기본합의서의 정신을 이어받은 선언문으로 홍보할 필요가 있다. 1971년 최초의 적십자회담이 개최되었을 당시 박정희 대통령은 “바늘구멍만한 틈만 있으면 거기를 통해 무조건 퍼부어라”고 지시했다고 한다. 전반적으로 반공정책을 표방했음에도 불구하고 남북적십자회담과 남북조절위원회 등의 정치적 타협을 통해 한반도의 평화공존을 위해 역대정부가 노력했던 사실들을 적시하며, 대북포용정책은 한국정부의 일관된 정책임을 강조함으로써 국민적 공감대를 이끌어 내야 한다. 대북포용정책은 『7·4 남북공동성명』과 『남북기본합의서』, 『6·15공동선언』으로 이어진 한국의 일관된 대북정책이다. 이런 점에서 대북포용정책은 1970년대부터 시작되었으며, 노태우정부의 북방정책으로 탄력을 받은 일관된 대한민국 정부의 정책으로, 민족공동번영의 여지를 넓혀가기 위해 정권이 바뀌더라도 지속되어야 한다는 공감대를 형성해야 한다.

현 정부는 대북정책을 ‘평화번영정책’으로 설정하고 그 요체를 “주변 국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며, 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가 건설의 토대를 마련하려는 것”이라고 설명한다.<sup>74</sup> 평화번영정책의 목표와 내용은 국민 모두가 동의할 수 있는 바람직한 것들이다. 진보 세력이건 보수 세력이건 화해협력 혹은 포용이라는 큰 틀에서 대북정책을 추진해야 한다는 점에 대해서는 어느 정도 합의하고 있다.

이런 점에서 대북정책에 대한 지엽적인 의견은 다르다 하더라도 화해와 평화를 지향하는 대북포용정책은 정권을 막론하고 변함없이 추진되어 왔으며 앞으로도 추진될 것이라는 데 합의해야 한다. 대북포용정책

<sup>74</sup> 통일부, 『평화번영정책 해설자료』 <<http://www.unikorea.go.kr>>, 업무현황 “통일정책” 부분.

은 차기정권을 어느 당이 장악하느냐에 상관없이 꾸준히 지속되어야 하는 대북정책으로 인정되어야 한다. 김대중 정부와 노무현 정부의 업적을 과시하기 위해 대북포용정책을 두 정부의 전유물처럼 과도하게 홍보하는 일을 자제하고 대북포용정책의 역사성에 입각하여 국민적 동의를 만들어 나가야 한다. 대북포용정책에 대한 최소한의 공감대를 형성하는 것은 현재의 남남갈등을 해결하는 중요한 첫 걸음이다.

## 라. 문화적 통일에 대한 강조

통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 남북관계에서나 국내 문제에서도 사회적으로 갈등이 첨예하지 않은 비정치적 분야의 이슈들을 통해 단결을 도모하는 것은 효과적인 방법이다. 북한을 제외한 세계의 모든 한민족, 즉 조선족과 고려인, 재일동포와 재미동포는 이제 남한의 문화와 가치를 대부분 이해하고 받아들이는 추세이다. 한국의 문화가 중국의 조선족과 러시아 연해주에 고려인들에게 널리 전파되어 있으며, 북한의 일부지역에도 알려져 있다. 남한의 경제력을 바탕으로 급속히 발전한 한국문화는 오래 전에 이미 재미교포 사회를 ‘흡수’했으며, 중국의 조선족 사회와 러시아의 고려인 사회에도 깊숙이 스며들고 있다. 한국의 문화가 동북아 한민족 사이에 공통적으로 향유되고 있으며, 문화적 통일은 상당히 진전되었다고 볼 수 있다. 한류열풍이 이제 일본에도 상륙했다고 하니, 세계의 모든 한인들의 민족의식은 현대적인 남한의 문화로 동질화되어 가고 있다고 볼 수 있다.

지난 2005년 8월 광복 60주년 기념행사로 개최된 남북의 남녀축구대표팀 경기는 국민들에게 흥미를 유발함과 동시에 통일에 대한 관심을 높이는 좋은 계기가 되었다. 스포츠 교류는 남북간에 이념갈등이 가장 적고 동류의식을 높일 수 있는 협력분야이며 많은 사람들이 동시에 참여할 수 있는 대중적 분야로 국민적 관심을 불러일으킬 수 있는 좋은 영역이다. 남북한은 일찍이 1990년 10월 ‘남북통일축구대회’ 이후 축구

와 탁구 분야에서 남북협력을 이루었고, 부산 아시아경기대회(2002. 9. 29~10. 14)와 대구 유니버시아드대회(2003. 8)에 북한의 선수단과 응원단이 참가하여 남북간 화해와 협력의 상징적 계기를 마련했다.

또한 문화예술 분야에서 남북교류는 높은 국민적 관심을 불러일으켰다. 평양에서 열린 평화친선음악회(1999. 12), KBS 교향악단 공연(2002. 9)을 비롯하여 MBC 평양 특별공연(2002. 9), KBS 평양노래사랑(2003. 8), 류경정주영체육관 개관기념 공연(2003. 10)을 통해 국민적 인기를 얻고 있는 설운도, 조영남 등의 가수와 핑클, 윤도현, 베이비복스, 신화 등 신세대 가수들의 평양공연을 통해 통일과 북한에 대한 국민적 관심을 고조시켰다. 물론 북한의 예술단과 교예단이 서울을 방문하여 펼친 공연(2000. 5, 6, 8)을 통해서도 많은 사람들이 관심을 갖게 되었다. 2005년 8월 23일 광복 60주년 기념행사로서 북한당국이 가수 조용필을 초청하여 평양의 류경정주영체육관에서 펼친 문화공연은 남북관계 뿐만 아니라 우리 사회 내부의 통일에 관한 공감대 형성에도 큰 기여를 하였다.

이러한 맥락에서 문화적 통일의 측면을 강조하고 통일문제의 문화적 접근을 통해 국민적 갈등을 해소하고 통합을 모색하도록 한다. 정부의 대북정책도 ‘한류열풍’을 북한과의 문화적 교류로 연결시켜 실제적인 통일을 도모하고 국민적 관심을 높여 나가야 할 것이다. 북한도 국경지대에서의 핸드폰 사용 증가와 위성TV 시청 등으로 한국문화에 영향을 받고 있다. 중국 연변이나 러시아 연해주에 나와 있는 북한주민들은 이미 한국의 문화에 대해 상당히 알고 있다. 특히 탈북자들을 통해 북한내부에 전달되는 중국소식과 남한사회의 상황들은 북한사회에 직접적인 영향을 미치고 있다. 남한사회에 들어와 정착하고 있는 탈북자들의 소식도 북한 내에 빠르게 전파되고 있다. 이러한 새로운 문화적 변화의 흐름을 정확히 읽고 북한의 변화와 통일의 미래를 대비하도록 하는 것은 대북정책의 정치성을 벗어나 국민적 관심을 높이는 가장 중요한 요소라고 생각된다.

이런 점에서 이제는 문화적 통일에 대한 인식을 새롭게 해 나가야 하며, 문화적 통일이라는 관점에서 통일문제를 접근하는 자세가 요구된다. 이제 북한의 통일전선 전략이 두려워 방어적인 자세를 취할 것이 아니라, 한국문화에 대한 자신감을 가지고 북한과 교류·협력할 수 있음을 강조해야 한다. 이를 위해 정상회담 이후 활발하게 진행되어 온 예술공연과 스포츠 등 문화적 통일이벤트를 통해 국민적 단합을 증진한다. 온 국민들에게 인기를 끌고 있는 축구경기와 서커스, 대중음악 공연 등을 북한과 공동개최함으로써 한국 국민들의 문화적 통일에 대한 의식을 고취한다면, 통일문제에 대한 공감대가 훨씬 확대될 것이다.

#### 마. 보편적 갈등구도로의 전환

한국 사회 내에서 ‘피주기’, ‘분배투명성’, ‘북한인식’ 등에 관한 의견의 차이가 존재한다는 사실을 인정하는 것이 중요하다. 최근 국내의 경제사정이 악화되면서 보수여론의 주장은 상당한 공감대를 얻고 있는 듯 보인다. 우리 국민들은 “남한의 경제도 어려운데 대북지원과 투자가 말이 되느냐”는 비판의 여론이 적지 않으며, 남북관계의 진전속도가 너무 빠르다고 생각하고 있는 사람들도 많다. 지난 60년간 남북간에 쌓여 있는 불신이나 우리 경제의 어려운 상황을 감안하면 현실주의 시각에서 이러한 주장을 펼치는 것은 당연한 이치이다. 정부는 이러한 현실주의 입장을 민족주의 혹은 당위론적 주장을 가지고 배타시해서는 안될 것이다.

이러한 현실에 입각해 볼 때, 서로 간에 의견의 차이가 있고 또 있을 수밖에 없다는 사실을 받아들이는 것이 중요하다. 의견의 차이를 인정한다는 것은 서로 다른 상대방의 의견과 가치관을 바꾸려고 하지 않고, 공통의 목표를 위해 있는 그대로 받아들이는 것이다. 갈등은 투쟁과 분열을 야기하여 사회를 파괴하기도 하지만 때로는 궁극적인 사회의 안정과 통합에 기여하기도 한다는 점에서 이러한 갈등을 긍정적으로 바라볼 필요가 있다.



우리 사회의 이념갈등은 해방공간과 비교하면 그리 파괴적인 것은 아니어서 긍정적인 측면도 있다. 좌우갈등 혹은 보혁갈등으로 표현되는 현금의 남남갈등은 해방 직후 남한사회 내에서 나타난 대립, 반목과는 양상이 다르다. 해방 전후기에 이념적으로 대립된 상황과 비교하면 그다지 치명적이지 않다. 해방공간에서의 이념대립이 좌익과 우익이 각자 원하는 이념과 체제를 가진 국가를 건설하기 위해 반목하고 대립하며 적대시했던 전면전과 같은 것이었다면 현재의 갈등은 북한에 대한 접근방법에 대한 차이가 충돌한 국지전과 같은 정도에 지나지 않는다. 문제는 이러한 국지전을 상업언론이 전면전으로 부풀림으로써 대립상황으로 몰아가고 있는 측면이 강하다.<sup>75</sup>

대북정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등현상에 대해서 무조건 소모적인 것으로 바라보기보다는 민주 사회의 다양성을 나타내주는 증표로 해석해 볼 수도 있다.<sup>76</sup> 우리 사회에서도 이제 대북정책이 총선이나 대선에서 유권자들의 선호를 결정하는 가장 중요한 기준정책이 되고 있다는 점에서 보면 정당정치의 매우 긍정적인 측면이다. 과거처럼 지역주의라는 일차적 유대관계에 입각하여 자신의 정치적 선호를 결정하는데서 벗어나 특정정책을 기준으로 유권자들이 자신의 선호를 결정하게 되었다는 사실은 한국의 정당정치가 이전과는 전혀 다른 양상으로 발전해 나갈 수 있음을 시사한다. 대북정책을 두고 많은 논란을 벌이고 갈등하는 상황은 특정정책을 중심으로 정치참여가 이루어진다는 점에서 진일보한 정치현상이라고 평가해야 할 것이다.

통일문제에 대한 갈등이 지역별, 세대별, 계층별로 현격한 차이를 나타내고 있다는 사실을 부각시킴으로써, 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 치열한 이념갈등이 있는 것처럼 보이는 이슈들에 대해 지역, 세대, 계층 요인으로 분석하면

<sup>75</sup> 김공열, “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국아닌 합의 가능한 갈등,” 『통일한국』(2003. 10), p. 11.

<sup>76</sup> 최용섭, “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제20권 (2001), pp. 65~85.

이념갈등은 보편적 현상의 하나에 불과할 수 있다. 이러한 세밀한 분석을 통해 이념주장이 심각하다는 근거를 약화시킬 수 있다. 대북지원 을 하는 것이 옳은가 그른가, 또는 분배의 투명성을 확보해야 한다, 아 니다 등의 논쟁을 피하고, 이러한 대립적 견해가 한국 사회의 다른 갈 등양상과 중첩되어 나타남을 이해시킨다.

또한 통일문제 갈등을 일으키는 지역대립구도, 미국정책의 보수화, 세대갈등, 언론의 틀짓기 등에 대한 견해를 평가하여, 이러한 갈등요인 을 끄집어냄으로써 문제해결의 방향을 가늠해볼 수 있게 한다. 이러한 작업은 갈등의 원인이 어디에 있는지 파악하고 그것을 국민들에게 알 릴 수 있는 기회가 될 것이다. 또 정부, 정치권, 언론, 국민의식, 북한 등에 대한 책임 소재를 따져보는 것도 도움이 될 것이다.

갈등의 원인을 다각적으로 분석하여 사람들로 하여금 문제의 본질 을 이해시킴으로써 갈등을 약화시켜 나가야 한다. 얼핏보기에는 국가 보안법 폐지나 대미관계에 대한 문제에서 견해가 달리 나타나기 때문 에 이념갈등이 큰 것처럼 비춰지지만, 박정희 시대나 민주화 세력에 대 한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있음을 위의 여론조 사 결과에서 보았다. 대북지원정책의 경우, 전체적으로 찬성 72.3%, 반 대 27.7%였지만, 출신지역에 따라, 광주·전라가 84.9%의 찬성을 보인 반면, 부산·울산·경남지역은 69.0%, 대구·경북지역은 66.0%, 대전·충 청은 65.8%만이 찬성하여 지역 간 편차를 보인다. 국가보안법에 대한 입장도 광주·전라 출신은 63.4%가 폐지 찬성인데 반해, 대구·경북, 강 원은 각각 32.6%, 36.0%만이 찬성했다. 박정희 대통령의 업적에 대해 서도 광주·전라지역 출신은 상대적으로 낮게 평가했다.

이런 점에서 보면, 통일문제에 대한 의견 차이는 본질적인 이념적 차이에서 오는 것이 아니라 지역갈등의 부산물에 불과하다. 따라서 한 국 사회의 정치적 쟁점인 지역갈등이라는 보편적 갈등구도로 전환시 킴으로써 이념갈등의 소지를 줄일 수 있다.

## 바. 안보문제에 대한 세대간 신뢰

국민여론이 분열되는 주요 원인 가운데 하나로 안보의식에 대한 문제를 들 수 있다. 대체로 보수 세력은 진보세력을 비판하는 담론으로 안보의식 해이를 지적한다. 특히 이른바 386 세대로 불리는 젊은 세대들이 보안법이나 반미정서, 산업화 세력 평가 등에서 뚜렷한 진보성향을 나타내는데 대해 기성세대들은 매우 우려하고 있다. 60대 이상의 기성세대들이 '좌우갈등'과 '6·25'전쟁을 치열하게 치른 역사적 경험 속에서 반공의식과 보수이념을 갖게 되었듯이, 386 세대 역시 광주사태와 민주화운동이라는 1980년대의 사회적, 역사적 상황 속에서 진보적 이념과 의식을 갖게 된 것이다. 각 세대의 경험들을 바탕으로 형성된 역사의식과 정치의식을 서로 이해하고 포용하는 자세를 가져야 한다. 이것을 안보의식에 문제가 있는 것처럼 상대를 매도해서는 안될 것이다. 20대의 젊은 신세대는 30대와는 달리 오히려 보수적 성향을 띠고 있고, 이념적으로는 40대와 비슷하게 나타난다. 이러한 사실들은 한국 사회의 급격한 변화 속에서 세대 간의 경험이 단절됨으로써 나타나는 현상들이다. 이런 점에서 서로 다른 세대들이 표출하는 대북관이나 대북정책의 차이를 지나치게 우려할 필요는 없다.

문제는 안보의식 자체에 있는 것이 아니라 세대간의 불신에 있다. 다시 말해, 젊은 세대의 안보의식이 해이하다고 말하는 것은 기성 세대가 젊은 세대를 그렇게 보고 있다는 말일뿐이다. 이러한 안보관에 대한 문제점은 안보의식 해이가 아니라 상호간의 불신에 있다. 어느 세대를 막론하고 한국 국민들은 대부분 자기 아닌 다른 사람들의 안보의식이 투철하지 않다고 보고 있다. 그러나 자기 자신은 어느 누구보다 안보의식이 약하다고 생각하지 않는다. 모든 사람들이 자기 자신은 철저한 안보관을 갖고 있으나 다른 사람들은 안보의식이 약하다고 생각하는 것이 문제이다. 남한국민들의 안보관은 안보의식이 해이한데 문제가 있는 것이 아니라 서로를 불신하는데 있다.

국민화합을 위해 보다 중요한 것은 서로 다른 세대가 갖고 있는 안

보관에 대한 신뢰이다. 현 참여정부는 기성 세대의 이러한 안보불안을 불식시키기 위해 참여정부의 대북정책이 북한의 도발을 용납하지 않는다는 안보관에 기초하고 있다는 사실을 분명히 강조해야 한다. 북한이 전시대응 체제를 구축해 왔기 때문에 전쟁이 발생했을 경우 최소생계를 유지하며 체제를 방어할 능력을 갖추고 있으나, 전쟁을 그렇게 쉽게 할 수 있는 것은 아니라는 점을 강조해야 한다. 중국과 러시아의 군사적 지원이 필요하다는 점과 고도의 정보력을 갖춘 한·미연합 방위태세는 전쟁을 억제할 수 있는 능력이 충분히 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 어느 정권도 북한의 도발을 용납하거나 전쟁대비에 무기력하지 않을 것이라는 신뢰에 기초한 안보관을 세대간에, 그리고 보수와 진보 간에 서로 인정하고 더 이상 이 문제로 상대방을 헐뜯지 말아야 한다.

안보관과 관련하여 북한이 변하고 있느냐의 문제는 중요하다. 북한이 변하고 있느냐에 대한 대답은 어떤 각도에서 보느냐에 따라 보는 내용이 달라질 수 있다. 무엇이 변하고 무엇이 변하지 않았는가를 냉철하게 따져 보아야 한다. 변하지 않았다는 주장은 ‘북한지도부’의 태도를 문제삼는 것이고, 변했다는 주장은 ‘국민들의 의식’에 초점을 맞추고 있는 것이다. 변하지 않았다고 주장하는 사람들은 북한의 고집스런 태도가 변하지 않았음을 지적한다. 우리는 동유럽의 공산정권이 끝까지 항전하다 궤멸되는 장면을 목격하였다. 북한의 정권도 스스로 변하기를 기대할 수 없을 것이다. 정권의 정체성이 변하기를 기대하는 것은 어리석은 일이다. 북한 지도부의 태도는 크게 달라질 것이 없다. 그러나 국민들의 의식은 분명히 달라졌음을 받아들여야 한다.

## 사. 실용성에 기초한 대북정책

통일문제에 관한 다양한 이해집단들 간의 기능적 연대를 도모하기 위해서는 모든 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일논의가 필요하다. 진보와 보수 세력이 통일문제와 관련하여 최소한의 동의

를 표시할 수 있는 부분은 통일이 가져올 실용적 이익들이다. 따라서 대북정책을 두고 이념적으로 나누어져있는 국민들의 관심을 하나로 모으기 위해서는 당위론적인 통일논의를 지양하고 국민생활과 연관지어 통일문제를 접근하는 실용주의 대북정책을 강조해 나가야 한다. 북한을 긍정적으로 평가하든 부정적으로 평가하든, 남한의 발전과 번영을 위해 경제사회의 공간을 대륙으로 연결하기 위해 북한과 협력해야 한다는 점을 설득하고, 이를 실용주의 대북정책으로 제시한다.

통일문제에 대한 공감대란 결국 통일에 대한 의견이며 통일의 필요성에 대한 견해를 의미한다. 개인주의와 물질주의 가치가 지배하고 있는 오늘날 한국의 현실에서 개인이 통일을 통해 어떤 이익을 얻을 수 있는지, 통일의 실용성을 명확하게 이해할 수 있도록 설명해 주어야 한다. 예컨대, 통일이 되면 자동차와 기차로 중국과 동남아, 유럽 여행을 편리하게 할 수 있으며, 군축이 실시되어 젊은이들이 군대를 가지 않아도 된다는 등의 실제적 이익을 제시함으로써 통일문제에 대한 공감대를 형성해 나간다.

대북포용정책에 대한 합의가 이루어지고 당위론적 관점에서 실용주의 관점으로 접근법이 바뀌면, 그 다음으로는 구체적으로 어떤 대북사안에 집중해야 하는가 하는 문제가 남는다. 국민들의 지지를 받아 대북정책을 추진하려면 대북정책의 중심 고리를 설정하고 그 축을 중심으로 하여 전반적인 정책을 조정해 나가야 한다. 진보와 보수의 여론을 만족시킬 수 있는 현 시기의 대북사안은 경제협력과 이산가족 문제, 그리고 대륙진출을 위한 중국, 러시아와의 외교협상이라고 볼 수 있다. 경제협력과 이산가족, 대중·대러 외교에 대해 실용주의 접근을 가속화할 필요가 있다.

### (1) 경제협력과 이산가족

진보와 보수, 현실주의와 이상주의로 대립하고 있는 남남갈등을 만족시키는 대북정책은 경제협력과 이산가족 문제이다. 경제협력은 최근

한국의 경제상황이 어려워지고 노사갈등이 심각해지면서 더욱 설득력을 얻고 있다. 남한의 경제가 어려워질수록 남한의 중소기업인들은 어려워진 우리경제를 살리기 위한 유일한 대안은 '북한'이라고 입을 모은다. 국내기업들이 한동안 동남아나 중국으로 진출했는데 별로 성공하지 못했다는 것이다. 이런 상황에서 동남아나 중국보다 노동력과 비용면에서 유리한 북한으로 진출하기를 원한다고 주장한다. 개성공단에 많은 중소기업인들이 참여하며 기대를 걸고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이라고 한다.

남북간 경제협력은 산업간 보완·발전이라는 각도에서 보다 타당성 있는 근거를 제시해야 한다. 남한이 북한에 무조건적으로 지원만 하는 것이 아니라 산업구조 상 보완적 교류를 통해 공동이익을 창출하고자 한다는 사실을 강조할 필요가 있다. 남북한의 경제협력은 신발, 의류 등 남한의 사향산업을 북한에 이전시키고 자동차, 전자산업의 시장을 북한지역에 확장하여 남북한이 공동으로 경제적 이익을 도모하자는 것이다. 단기적 손실처럼 보이는 경우에도 궁극적으로 통일비용을 절감하는 효과를 가져오기 때문에 장기적으로 이익이 된다. 따라서 남북한이 경제적으로 상호 보완적으로 발전할 수 있는 부분의 교류와 협력을 추진해야 한다.

또한 국민들을 설득할 수 있는 가장 유력한 방법은 막대하게 출혈되고 있는 현재의 군비를 경제투자로 전환할 경우 발생할 사회적, 경제적 편익에 대해 구체적으로 연구해야 한다. 남한경제가 어렵다는 이유로 대북지원과 경제협력을 부정적으로 보는 경향이 있기 때문이다. 남한의 경제형편이 어려운데 북한에 투자할 여유가 없다는 비판이다. 그러나 남한의 경제가 활성화되지 못하고, 특히 북한의 경제가 침체된 주요한 원인은 분단구조를 유지하기 위해 과도한 군사비를 지출하고 있는데 기인한다. 치열한 군비경쟁으로 과도하게 지출하고 있는 군사비를 줄여 경제건설에 대한 투자로 전환한다면 남북경제협력 재정을 마련하는 것은 그리 어려운 일이 아님을 강조해야 한다.

남북한이 국방비 지출을 축소하면 투자를 증가시키게 되어 자본의 증가를 가져오며 병력규모의 축소는 노동력의 증가를 가져와 궁극적으로 생산요소 투입의 증대를 통한 생산증가 효과를 가져온다. 남북한이 40만 명의 병력을 유지할 경우, 즉 남한이 인구비례로 가정하여 27만 명의 병력을 유지할 경우, 국방비 지출과 보유 병력의 축소만을 통해 연간 평균 4~5조원 정도의 재정을 확보할 수 있게 된다.<sup>77</sup> 남북한 총군사비 연간 230억 달러 가운데 남한만 보더라도 40억 달러 이상의 재원을 절감하여 경제건설에 전환할 수 있다. 200만의 병력을 30~40만으로 축소할 경우 서울과 신의주 고속도로를 연간 5개 건설할 수 있다는 추계도 있다.<sup>78</sup> 근대화 초기인 60년~70년대에는 군대가 교육, 직업 훈련 기능을 수행함으로써 근대화에 기여하였으나, 현재 남북한의 군대는 비효율성이 커지고 있어 효율화를 도모하기 위한 축소가 필요하다. 군축과 경제투자로의 전환은 남북한의 경제가 침체되고 있는 현 상황에서 국가발전을 위한 유력한 대안이기 때문이다.<sup>79</sup>

한편, 이산가족 상봉사업은 실용주의 대북정책이 집중적으로 추진해야 할 영역이다. 이산가족에 대한 문제는 보수여론에서 가장 중시하는 대북사안이다. 우리 사회의 보수여론을 주도하는 세력인 ‘이북5도민회’는 이산가족 문제를 최우선적으로 해결해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 정부가 보수여론을 흡수하는 효과적인 방법은 바로 이산가족 상봉사업을 보다 적극적으로 추진하는 것이다. 이산가족은 햇볕정책의 입장에서 보아도 북한을 변화시킬 수 있는 가장 유력한 부분이다.<sup>80</sup> 이

<sup>77</sup> 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익,” 『분단비용과 통일비용』(통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 발표논문집, 1997. 6. 5), p. 99.

<sup>78</sup> 『연합뉴스』, 2000년 5월 24일.

<sup>79</sup> 사실 국방비 지출과 병력규모의 축소로 발생하는 편익은 통일이 가져올 유형, 무형의 편익의 일부분에 불과하다. 이러한 군비축소와 병력감축이 물가, 성장률, 국제수지, 이자율 등 남한과 북한의 경제전반에 미칠 영향을 고려한다면 군비 및 병력감축이 가져올 효과는 대단히 클 것이다. 통일된 남북한의 인구(노동력)는 세계 12위, 경제 20위가 되며, 군사비(병력 세계 5위, 군사비 13위)를 경제력에 활용할 경우 세계 8위권의 경제강국으로 성장할 수 있다.

산가족은 북한 내에서 차별받는 집단으로 이들에 대한 재정지원을 통해 사회적 지위를 향상시킴으로써 북한사회를 변화시킬 수 있기 때문이다. 실용주의 대북정책의 과제로서 이산가족 문제를 해결하기 위해 ‘퍼주기’를 하는 것도 실효성 있는 전략이다.

민족통일을 국시로 내걸고 60년 동안 체제를 유지해 온 대한민국 정부가 인권의 초보적인 이산가족들의 방문이나 만남조차 이루어낼 수 없다면 거대한 통일은 결코 기대할 수 없다. 그토록 오랜 세월동안 사무치도록 그리운 부모형제를 만나지 못하게 버려두었다는 사실은 어떤 이념과 논리로도 정당화될 수 없다. 범법자들에게도 가족들의 면회를 허용하는 것이 인권을 생각하는 현대사회이다. 남한정부는 남북으로 흩어진 모든 가족들, 월남자, 월북자, 탈북자, 납북자, 국군포로 등의 이산가족에 대해 생사여부 확인 작업을 실시하는데 적극적인 재정지원을 실시해야 한다. 이산가족들의 만남과 상호방문을 위해 대대적인 재정지원을 제공함으로써 이산가족문제를 폭넓게 해결할 수 있는 정책을 추진해야 한다.

## (2) 대륙진출을 위한 대중국·대러시아 외교

현 정부가 꿈꾸고 있는 동북아 경제중심의 미래는 이러한 지리적 공간의 개방을 통해 실현될 것이 확실하다. 근래에 침체되고 있는 국가 경제를 활성화하기 위해서 가장 중요한 것은 지리적 폐쇄성을 극복해야 한다는 점이다. 이를 위해 구체적으로 서울에서 신의주까지 이어지는 서해안 고속도로를 건설하고, 원산과 청진을 통해 연해주로 나가는 동해안 고속도로를 착공해야 한다. 이 사업을 현실화하려면 북한, 중국, 러시아와 통행협정을 체결해야 한다. 대륙진출을 위한 북한과의 협상과 대북 경제협력을 바탕으로 중국과 러시아 연해주로 진출하기 위

---

<sup>80</sup> 김병로, “Changing International Environment and Reunion of Separated Families in Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol. 21, No. 2 (Summer 1997), pp. 183~198.



한 외교협상을 추진해야 한다. 이르쿠츠크 가스사업의 경우에는 북한과의 협력이 불투명하여 북한을 우회하여 서해 해저터널을 통과하기로 합의되었다. 이러한 사업방식은 남한의 대륙진출을 위한 좋은 사례이기는 하지만, 북한지역을 통과하지 못한 아쉬움이 있다. 가급적이면 북한지역을 통과할 수 있는 사업을 추진함으로써 북한과 중국, 러시아 등 주변국들이 함께 참여할 수 있는 관계망을 형성해 나가야 한다. 대륙진출의 SOC가 구축되고 외교 관계망이 형성되면 일본의 해저터널 사업도 촉진하여 한반도가 동북아 경제중심 국가로 성장하는 기반을 갖추게 될 것이다.

주변국들의 참여를 확대하는 것은 치열하게 갈등하는 미국과의 관계설정에도 도움이 된다. 친미와 반미 사이에서 의견대립이 치열한 상황에서 미국의 영향력을 자연스럽게 줄여나가기 위해서는 대북문제 해결방식에 있어서 점진적으로 주변국의 참여를 확대시키는 것이 바람직하다. 현재의 갈등은 친미와 반미로 극단화되는데, 친중, 친러, 친일 등의 의견이 많아지면 친미와 반미의 대립을 자연스럽게 약화될 것이다. 이러한 갈등의 스펙트럼이 커질수록 이 갈등을 민주적 방식으로 조정하면 균형을 유지하여 역동성 있는 사회로 발전할 것이다.

대북정책의 원칙과 추진방향을 당위론적 개념으로부터 탈피하여 남한국민들의 생활과 직접적인 관련이 있는 실용주의로 설정하고, 이를 발전시킨다. 실용주의 대북정책으로 진보-보수의 극단적 견해들을 배제시켜 나간다. 실용주의 대북정책은 동북아 경제 중심으로 발돋움하는데 필요한 북한과의 교류·협력을 골간으로 하며, 통일비전에 대한 희망을 갖도록 한다. 실용주의 대북정책의 내용은 경제협력과 이산가족(여러 종류의 이산가족) 해결이라는 당면한 문제를 최우선 과제로 내세우고, 대륙진출을 위한 대북, 대중, 대러 통상외교정책을 포함한다.



# V

## 여론 주도집단별 세부방안



## 1. 정치권

본 연구의 여론조사에서 응답한 300명의 여론 주도집단들은 통일문제와 관련한 갈등이 정치권에서 가장 심각하다고 생각하고 있으며 정치인들도 이 점을 시인하고 있다. <표 V-1>에서 보는 바와 같이 압도적인 숫자의 여론 주도집단들이 정치권에서 갈등이 가장 심각한 것으로 인식하고 있으며, <표 V-2>는 정치인들의 88.1%가 갈등이 심각한 것으로 보고 있음을 나타내 주고 있다.

<표 V-1> 통일문제관련 갈등의 심각성 분야: 여론 주도집단

		사례수	일반국민	정치권	언론계	시민단체	유의도
전체		300	17.3	61.3	12.0	9.4	X <sup>2</sup> =6.801 p=0.34
구분	정치인	101	16.8	64.4	6.9	11.9	
	언론인	86	20.9	59.3	14.0	5.8	
	시민단체	113	14.2	60.2	15.0	10.6	

<표 V-2> 정치권의 통일문제관련 갈등의 심각성

	사례수	매우 심각	다소 심각	별로 심각하지 않음	전혀 심각하지 않음	종합		4점 평균 (R)
						심각	심각하지 않음	
정치인	101	14.9	73.3	10.9	1.0	88.1	11.9	3.02

### 가. 제도혁신

정치인 스스로는 정치권에서 통일문제에 대한 갈등이 가장 큰 원인으로서 ‘정당의 이념 차이’를 꼽고 있다. <표 V-3>에 잘 나타나 있듯이 ‘정치인 개인의 입장 차이’(17.8%)와 ‘북한에 대한 정보부족’(12.9%)도 원인으로 지적되고 있지만 ‘정당의 이념 차이’에 대한 지적(63.4%)이 압도적으로 많다.

<표 V-3> 정치권의 통일문제관련 갈등의 원인

	사례수	정당의 이념차이	정치인 개인의 입장차이	북한에 대한 정보부족	국민여론 중시 경향	기타
정치인	101	63.4	17.8	12.9	5.0	1.0

따라서 통일문제에 대한 정치권의 합의를 조성함에 있어 가장 중요한 것은 이념적 차이를 지닌 정당간의 협력, 즉 초당적 협력이 필요하다는 결론을 도출할 수 있다.

그런데 초당적 협력이 실행되기 위해서는 두 가지 차원의 조치를 고려할 수 있다. 하나는 행정부 차원의 노력을 통한 행정부와 국회 간의 관계 재정립이고 또 하나는 여·야당간 협력관계의 구축이다.

### (1) 정책추진의 투명성 향상

정치권에서의 갈등을 완화하기 위해서는 국회차원에서의 여·야당간 노력도 중요하지만 이에 앞서 행정부 차원에서의 노력이 더 중요하다. 행정부가 정책을 추진함에 있어 야당에게 공격의 빌미를 제공하지 않는 것이 필요하기 때문이다.

행정부 차원의 노력 가운데 가장 요청되는 것은 정책추진의 투명성 향상이다. <표 V-4>에서 보듯이 정치인들이 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 가장 중요하다고 지적한 것은 ‘정책 투명성 향상’이고, 이는 ‘여·야 정치인의 대북정책 합의’를 지적한 것보다 훨씬 많다.

<표 V-4> 국민적 합의를 위한 우선순위: 여론 주도집단

	사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일교육 확대	여·야 정치인의 대북정책 합의	언론의 통일지향적 보도	시민단체의 역할 확대	기타	유의도	
전체	300	48.0	16.3	17.7	10.7	6.0	1.3	X <sup>2</sup> =29.567 p=0.001	
구분	정치인	101	59.4	8.9	17.8	6.9	5.9		1.0
	언론인	86	53.5	12.8	20.9	9.3	1.2		2.3
	시민단체	113	33.6	25.7	15.0	15.0	9.7		0.9

정부가 정책추진의 투명성을 확보하려면 우선 합리적인 절차를 거쳐야 되는데, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 민주화 이후에도 계속된 우리 정치의 문제점은 정책결정의 불투명성이었다. 정책이 누구에 의해, 어디에서 결정되는지가 분명하지 않았다. 주요 정책이 공식적인 결정구조와 상관없이 최고 통치권자의 친·인척이나 측근에 의해 결정되는 일이 많았다. 과거에는 대북정책도 즉흥적으로 결정되거나 비공식적인 기구 및 인물이 밀실에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 보안성을 이유로 비공식적인 정책결정 메커니즘이 작동할 가능성이 있는데, 이를 불식해야 한다.

또한 정책결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 때로는 정책의 전환과 국내적 파장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구한다. 때문에 최고 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에 의해 비밀리에 정책이 추진되고 진행되는 경우가 있다. 이러한 현상이 나타나는 것은 관료기구와 국회, 여론 등의 영향을 배제해 정책결정을 신속히 하기 위한 때문이지만 소수 몇 사람에 의한 정책결정은 오류에 빠질 위험성이 크다. 사안에 따라 막 후 중개자가 필요할 때도 있고 보안을 유지해야 할 부분이 없을 수 없으나 대통령의 신임을 바탕으로 특정 소수가 정책결정 과정을 거의 독점하는 정책의 개인화는 정책의 합리성을 해칠 수 있다.

## (2) 정책의 정치적 이용 배제

정치세력간 갈등에서 대북관계를 국내정치의 상황극복을 위해 정략적으로 활용하는 경우 상대편 정치세력의 저항을 불러일으키거나 냉소를 초래하기 마련이다. 우리 국민은 대북정책이 국내정치의 수단으로 이용되고 있다는 생각을 오래전부터 가지고 있다.<sup>81</sup> 최초의 남북정상회담으로 대북정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵

에 실시한 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내정치상 필요에 따라 활용되고 있다고 응답했다.<sup>82</sup>

2000년 4월 총선이 실시되기 몇 일 전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 사안을 발표한 것은 이를 선거에 이용하겠다는 저의를 드러낸 것이라고 격렬히 비난했다. 자세한 내막은 알 수 없으나 오해의 소지를 남기는 것 자체가 대북정책에 대한 야권의 불신을 초래해 정책의 신뢰성을 떨어뜨린다는 것을 명심하여야 한다. 아무리 좋은 정책이라도 그것이 정치적으로 이용된다고 야권이 생각하면 실망하고 지지할 수가 없게 된다. 이 점에서 대북정책을 정부의 업적으로 적극 홍보하는 것에는 주의가 요망된다. 많은 사람들이 대북정책의 정치적 이용을 의심하고 있는 상황에서 자칫 잘못하면 홍보가 국내정치적 지지 기반으로 활용하려는 의도로 이해되어 정쟁의 빌미를 제공할 수 있다. 정치인들은 정책의 투명성을 향상시키기 위해 요구되는 이러한 여러 사항들 가운데 <표 V-5>에서 보듯이 ‘대북정책의 정치적 이용’이 투명성을 제약하는 가장 큰 요소라고 인식하고 있다.

<sup>81</sup> 박종철 외, 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』(서울: 민족통일연구원, 1992); 서재진 외, 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』(서울: 민족통일연구원, 1993); 최수영 외, 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』(서울: 민족통일연구원, 1994); 최수영 외, 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』(서울: 민족통일연구원, 1995); 최진욱 외, 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』(서울: 민족통일연구원, 1998); 최수영 외, 『1999년도 통일문제 국민여론조사』(서울: 통일연구원, 1999) 참조.

<sup>82</sup> 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.



<표 V-5> 대북정책 추진의 투명성 제약 요인에 대한 인식:  
여론 주도집단

	사례수	비공식 기구 및 인물의 대북정책 주도	소수 인사의 정책 주도	대북정책의 정치적이용	특정 정부 부처의 정책 주도	기타	유의도	
전체	300	13.3	25.0	50.5	6.0	5.3	X <sup>2</sup> =14.299 p=0.074	
구분	정치인	101	16.8	24.8	49.5	5.0		4.0
	언론인	86	15.1	24.4	48.8	2.3		9.3
	시민단체	113	8.0	25.7	53.1	10.6	2.7	

### (3) 행정부와 여·야당간 협의

우리 사회가 민주화됨에 따라 정책결정에서 국회의 역할이나 영향력이 증대되었음에도 불구하고 대북정책에 관한 한 여타 정책분야에 비해 상대적으로 국회의 참여나 역할이 충분하지 않았다. 여기에는 국회의 정보부족과 전문성의 결여 등이 요인으로 작용했지만 국회의 참여는 정책의 민주성 및 정당성 확보를 위해서 필요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다.

국회가 정책결정 과정에서 좀 더 적극적인 역할을 하기 위해서는 정부가 국회에 대해 형식적으로 협의하거나 통보하는 수준이 아니라 실질적으로 상의하고 협의하여야 한다.

<표 V-6>은 정치인들이 소속당을 떠나 상호 협력을 하는 데 무엇이 가장 필요하다고 생각하는지를 보여주고 있다. 즉 정부 당국자와 여·야 정치인의 협의가 가장 중요하다고 생각하고 있는 것이다.

<표 V-6> 정치권의 초당적 협력을 위한 우선순위

	사례수	북한에 대한 정보공개 확대	여·야의 협의기구 구성	정부 당국자와 여·야 정치인의 협의	당론에 구속받지 않는 정치인의 견해 표명	기타
정치인	101	15.8	30.7	39.6	12.9	1.0

정부·여·야 협조체제가 구축되도록 하려면 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위 수준의 회동 외에 수준별 회동도 이루어진다면 더욱 바람직할 것이다. 또한 중요 정책 완성 이전에 행정부의 당국자가 야당 대표, 정책위원회 의장 등에 사전 보고하는 것도 좋을 것이다. 이렇게 될 때 정책 추진이 정권적 차원이 아니라 국민적 차원으로 승화될 수 있다.

#### (4) 여·야당간 협의기구 구성

<표 V-7>을 보면 일반국민들이 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 여·야 정치인들의 대북정책 합의가 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. <표 V-7>에 따르면 ‘여·야 정치인의 합의’는 일반국민들이 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 가장 중요하다고 생각하는 ‘정부의 정책 투명성 향상’(34.2%)에 이어 2위(28.0%)를 차지하고 있고 1위와 2위의 비율 차이는 그렇게 크지 않다.

<표 V-7> 국민적 합위를 위한 우선순위: 일반국민

	사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일교육 확대	여·야 정치인의 대북정책 합의	언론의 통일지향적 보도	시민단체의 역할 확대	기타
전체	1000	34.2	11.0	28.0	7.5	14.9	4.4

정치인들 역시 앞서의 <표 V-4>에서 보는 바처럼 ‘여·야 정치인의 합의’(17.8%)를 ‘정책 투명성 향상’(59.4%)에 이어 두 번째로 꼽고 있다. 여·야간 합의를 이루려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 특히 민족의 운명과 직결된 문제에서 선의의 경쟁과 비판은 바람직하지만 여·야가 서로를 무조건 비방하고 배제하는 일이 있어서는 안 된다. 야당도 전문성에 입각한 정부의 주도권 행사를 인정하고 일상적인 정책결정에 대한 지나친 개입이나 무조건적인 정책 비판은 삼가하는 성

속된 태도를 보여야 한다.

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

이를 위해서는 기존의 소관 상임위원회의 연중무휴화와 6월로 활동 시한이 종료된 ‘남북관계발전특별위원회’의 재구성 외에 여·야가 같이 참여하여 협의할 수 있는 다양한 기구의 구성이 필요하다.

### (5) 당 운영의 민주화

우리나라 정당은 뚜렷한 이념이나 계급적 이해를 바탕으로 구성된 것이 아니기 때문에 내부적으로 여러 이질적 요소가 혼재되어 있다. 그럼에도 불구하고 의원들은 특정 문제에 대해 소속 정당의 ‘당론’으로 구속되는 경우가 허다하다. 자신의 소신과 판단에 따라 특정문제에 대한 찬반을 표시하거나 결정하기 어려운 것이다. 차기 선거에서 재공천을 받아야 하는 의원들은 ‘당론’의 결정에 막강한 영향력을 행사하는 당의 최고 지도자나 지도부의 의사를 무시할 수 없다.

초당적 협력의 확보는 정당의 민주화와도 연관되어 있다. 의원들이 통일문제에 대해 소속 정당의 ‘당론’에 의해 의사결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되고 지역구 주민의 의사가 반영된 상향식 공천이 제도적으로 도입되면 초당적 협력이 보다 용이해질 수 있다.

### (6) 북한 정보의 공개 확대

<표 V-6>에서 보는 것처럼 ‘정부 당국자와 여·야 정치인의 협의’, ‘여·야의 협의기구 구성’, ‘당론에 구속받지 않는 정치인의 견해’ 외에 ‘북한에 대한 정보공개 확대’도 초당적 협력의 확보를 위해서 필요한

것으로 판단된다. 이는 <표 V-8>을 보면 명확하다. 정치인에게 북한 및 통일문제에 대한 자신의 입장이 얼마나 객관적인 사실에 입각해 있다고 생각하는지를 질문한 결과 정치인의 65.3%가 ‘사실에 입각해 있지 않다’고 응답했다.

<표 V-8> 북한 및 통일문제에 대한 정치권의 입장:  
객관적 사실에 입각

	사례수	매우 사실에 입각	대체로 사실에 입각	별로 사실에 입각하지 않음	전혀 사실에 입각하지 않음	종합		4점 평균 (R)
						사실에 입각	사실에 입각하지 않음	
정치인	101	1.0	33.7	62.4	3.0	34.7	65.3	2.33

사실 정치인간 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 정치인 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해 균형있는 관점을 갖는 것이다. <표 V-9>와 <표 V-10>에서 보는 바와 같이 정치인들의 약 65~70%가 통일정책과 관련한 의제 설정 및 정책결정에서 자신들이 영향을 미친다고 대답했기 때문에 이 점은 특히 중요하다.

<표 V-9> 정치권의 통일정책에 대한 영향력: 의제설정

	사례수	많은 영향	다소 영향	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)
							영향 미침	영향 미치지 못함	
정치인	101	23.8	43.6	24.8	5.9	2.0	68.7	31.3	2.91

<표 V-10> 정치권의 통일정책에 대한 영향력: 정책결정

	사례수	많은 영향	다소 영향	별로 영향 미치지 못함	전혀 영향 미치지 못함	잘 모름	종합		4점 평균 (R)
							영향 미침	영향 미치지 못함	
정치인	101	21.8	44.6	26.7	6.9	-	66.3	33.7	2.81

북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 개방·제공하여 정치인의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 보장하지 않는다면 정치권의 갈등 완화는 요원할 수밖에 없다. 북한에 대한 관심이 크고 대북정책에 실제로 영향력을 행사하고 있음에도 불구하고 정보가 부족해 그 영향력 행사가 객관적 사실에 입각한 것이 되지 못한다면 이러한 영향력과 지식간의 심한 불균형이 대북정책에 대한 오해와 무용한 논쟁을 야기할 수 있다. 정보와 지식의 차이인 이른바 ‘지식격차’(knowledge gap)가 빈부의 격차처럼 사회통합을 가로막는 장애요소가 되는 것이다. 실제로도 <표 V-3>에 따르면 정치인의 12.9%가 통일문제에 대한 정치권의 갈등이 큰 원인의 하나로 ‘북한에 대한 정보부족’을 지적했다.

지금도 북한관련 정보는 그 특수성을 이유로 접근에 여러 가지 현실적 제약이 있는데, 그 제약의 완화가 대북정책에 대한 논의의 개방과 활성화를 보장해 줄 수 있다. 북한과 대치중인 현실을 고려하여 보안 사항이 필요한 경우도 있겠지만 국민들의 지적 능력과 판단력을 과소평가한 데 따른 지나친 비밀주의는 시대의 변화양상에 따라 바뀌어야 한다. 특히 정보통신 분야의 발달로 인터넷 등에 과거 금기시되던 북한관련 정보가 쏟아져 나오는 실정에서 정부의 정보 과보호와 비공개는 무의미한 것에 가깝다고 할 것이다.

## 나. 가치합의

### (1) 안보문제에 대한 합의

<표 V-11>은 101명의 정치인 가운데 1명을 제외한 100명의 정치인들이 대북정책에 대한 정치인의 입장은 남북화해와 협력을 우선적으로 고려해야 한다는 데 동의하고 있음을 보여주고 있다. 곧 남북화해와 협력을 지향하는 대북정책을 지지하고 있는 것이다.

<표 V-11> 정치권의 대북정책의 남북화해협력 우선 고려 입장

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	종합		4점 평균(R)
					찬성	반대	
정치인	101	33.7	65.3	1.0	99.0	1.0	3.33

<표 V-12>와 <표 V-13>에 의하면 정치인의 79.2%가 현 정부의 평화변영정책을 지지하고 있고 78.2%가 북한을 ‘지원대상’ 또는 ‘협력대상’으로 보고 있다.

<표 V-12> 평화변영정책에 대한 평가: 여론 주도집단

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성	반대			
전체	300	17.0	67.3	14.0	1.7	84.3	15.7	3.0	X <sup>2</sup> =6.859 p=0.334	
구분	정치인	101	15.8	63.4	19.8	1.0	79.2	20.8		2.94
	언론인	86	16.3	74.4	8.1	1.2	90.7	9.3		3.06
	시민단체	113	18.6	65.5	13.3	2.7	84.1	15.9		3.0

<표 V-13> 북한에 대한 인식: 여론 주도집단

	사례수	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	유의도	
전체	300	19.7	67.0	0.3	10.3	2.7	X <sup>2</sup> =13.735 p=0.089	
구분	정치인	101	20.8	57.4	1.0	15.8		5.0
	언론인	86	22.1	69.8	-	8.1		-
	시민단체	113	16.8	73.5	-	7.1		2.7

또한 <표 V-14>, <표 V-15>, <표 V-16>, <표 V-17>에 잘 나타나 있듯이 정치인의 75.2%가 대북지원정책에 찬성하며 금강산 관광사업과 개성공단사업, 남북경협사업에 찬성하는 비율이 각각 90% 내외에 이른다.

<표 V-14> 대북지원정책에 대한 평가: 여론 주도집단

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성	반대			
전체	300	32.7	51.7	13.7	2.0	84.3	15.7	3.15	$\chi^2=13.119$ $p=0.041$	
구분	정치인	101	23.8	51.5	20.8	4.0	75.2	24.8		2.95
	언론인	86	33.7	54.7	10.5	1.2	88.4	11.6		3.21
	시민단체	113	39.8	49.6	9.7	0.9	89.4	10.6		3.28

<표 V-15> 금강산 관광사업에 대한 평가: 여론 주도집단

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성	반대			
전체	300	47.7	42.3	7.3	2.7	90.0	10.0	3.35	$\chi^2=4.614$ $p=0.594$	
구분	정치인	101	43.6	44.6	8.9	3.0	88.1	11.9		3.29
	언론인	86	51.2	44.2	3.5	1.2	95.3	4.7		3.45
	시민단체	113	48.7	38.9	8.8	3.5	87.6	12.4		3.33

<표 V-16> 개성공단사업에 대한 평가: 여론 주도집단

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성	반대			
전체	300	59.3	35.7	4.0	1.0	95.0	5.0	3.53	$\chi^2=9.172$ $p=0.164$	
구분	정치인	101	51.5	42.6	5.9	-	94.1	5.9		3.46
	언론인	86	68.6	29.1	1.2	1.2	97.7	2.3		3.65
	시민단체	113	59.3	34.5	4.4	1.8	93.8	6.2		3.51

<표 V-17> 남북경협사업에 대한 평가: 여론 주도집단

	사례 수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성	반대			
전체	300	53.7	41.0	5.0	0.3	94.7	5.3	3.48	X <sup>2</sup> =11.064 p=0.086	
구분	정치인	101	44.6	47.5	7.9	-	92.1	7.9		3.37
	언론인	86	64	34.9	1.2	-	98.8	1.2		3.63
	시민단체	113	54	39.8	5.3	0.9	93.8	6.2		3.47

뿐만 아니라 <표 V-18>에 따르면 정치인의 79.2%가 북한이 최근 개혁·개방과 관련하여 변화를 보이고 있다고 인정한다.

<표 V-18> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가: 여론 주도집단

	사례수	많이 변함	약간 변함	별로 변하지 않음	거의 변하지 않음	종합		4점 평균(R)	유의도	
						변함	변하지 않음			
전체	300	38.0	49.3	9.3	3.3	87.3	12.7	3.22	X <sup>2</sup> =20.231 p=0.003	
구분	정치인	101	26.7	52.5	13.9	6.9	79.2	20.8		2.99
	언론인	86	37.2	57.0	5.8	-	94.2	5.8		3.31
	시민단체	113	48.7	40.7	8.0	2.7	89.4	10.6		3.35

따라서 통일문제와 관련하여 갈등이 가장 심각한 것으로 지적되고 있는 정치권에서 대북포용정책이나 대북 경제지원 등과 같은 큰 틀에는 정치인의 약 80% 이상이 동의하고 있어 전반적인 합의가 이루어져 있다고 할 수 있다. 다만 그 방법론에서 이견이 있을 수 있는데, 이는 대북인식에서의 차이 때문인 것으로 보인다. <표 V-13>이 잘 보여주듯이 약 20%의 정치인들은 항상 북한을 의심의 눈초리로 보고 경계하고 있는데, 이는 비슷한 경계심을 가진 언론계나 시민단체의 여론 주도 집단 비율이 10% 미만인 것에 비추어 꽤 많은 숫자이다.

그리고 <표 V-19>, <표 V-20>, <표 V-21>에서 보는 바대로 북한 핵문제가 악화될 경우 정치인의 70% 이상이 금강산 관광과 개성공단사업을 적어도 그대로 지속해야 한다고 생각하지만 약 60%가 대북지



원 만큼은 거꾸로 규모를 축소하거나 전면 중단해야 한다고 보고 있다.

<표 V-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식: 여론 주도집단

		사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단	유의도
전체		300	21.3	56.0	13.0	9.7	X <sup>2</sup> =12.093 p=0.06
구분	정치인	101	16.8	54.5	15.8	12.9	
	언론인	86	29.1	54.7	14.0	2.3	
	시민단체	113	19.5	58.4	9.7	12.4	

<표 V-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식: 여론 주도집단

		사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단	유의도
전체		300	28.0	52.3	11.3	8.3	X <sup>2</sup> =14.018 p=0.029
구분	정치인	101	17.8	58.4	12.9	10.9	
	언론인	86	40.7	45.3	10.5	3.5	
	시민단체	113	27.4	52.2	10.6	9.7	

<표 V-21> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 인식: 여론 주도집단

		사례수	규모 확대	그대로 지속	규모 축소	전면 중단	유의도
전체		300	17.7	41.0	27.0	14.3	X <sup>2</sup> =29.533 p=0
구분	정치인	101	9.9	29.7	38.6	21.8	
	언론인	86	15.1	54.7	20.9	9.3	
	시민단체	113	26.5	40.7	21.2	11.5	

남북한간 상호 호혜적 사업이 될 수 있는 분야는 북한의 행동으로 인해 한반도 안보상황이 악화되더라도 계속되어야 하지만 대북지원 사업은 엄격한 상호주의에 입각해야 한다는 정치인의 인식을 엿볼 수 있다. 이러한 인식을 가진 정치인의 수는 한반도 안보상황이 악화될 경우 대북지원의 규모를 축소하거나 전면 중단해야 한다고 생각하는

언론인이나 시민단체의 여론 주도집단들의 약 2배에 가깝다. 여러 질문에 대해 거의 같은 인식을 보인 정치인들이 대북지원에 관한 질문에서 비로소 6대4 정도로 이견을 드러내고 있는 것이다.

이러한 반응은 통일관련 안보문제에서 보다 뚜렷해진다. <표 V-22>가 보여주는 것처럼 북한의 대남 전쟁 도발 가능성에 대해 정치인의 56.4%가 ‘있다’고 대답한 반면 43.6%는 ‘없다’고 응답했다.

<표 V-22> 북한의 남한에 대한 무력공격 가능성 정도:  
여론 주도집단

	사례수	매우 많음	약간 있음	별로 없음	전혀 없음	종합		4점 평균(R)	유의도	
						있음	없음			
전체	300	4.0	32.3	45.0	18.7	36.3	63.7	2.22	X <sup>2</sup> =35.820 p=0	
구분	정치인	101	5.0	51.5	35.6	7.9	56.4	43.6		2.53
	언론인	86	2.3	16.3	59.3	22.1	18.6	81.4		1.99
	시민단체	113	4.4	27.4	42.5	25.7	31.9	68.1		2.11

언론인의 약 80%와 시민단체의 여론 주도집단 약 70%가 북한의 대남 전쟁도발 가능성을 부인한 것과 비교하면 정치인이 그 만큼 이 문제에서 서로 간에 의견을 달리하고 있음을 여실히 알 수 있다. 또한 <표 V-23>은 정치인들이 언론인이나 시민단체의 여론 주도집단보다 북한의 군사적 위협에 대한 우리 단독의 대처능력을 회의적으로 보고 있음을 보여주고 있다.

<표 V-23> 북한의 군사적 위협에 대한 한국의 단독대처 능력 정도:  
여론 주도집단

	사례수	매우 충분	대체로 충분	대체로 부족	매우 부족	종합		4점 평균 (R)	유의도	
						충분	부족			
전체	300	8.3	29.7	44.7	17.3	38.0	62.0	2.29	X <sup>2</sup> =11.796 p=0.067	
구분	정치인	101	5.0	24.8	47.5	22.8	29.7	70.3		2.12
	언론인	86	7.0	36.0	47.7	9.3	43.0	57.0		2.41
	시민단체	113	12.4	29.2	39.8	18.6	41.6	58.4		2.35

결국 정치인 사이에 견해 차이가 큰 문제는 군사안보 문제이다. 이는 앞으로 대북정책에서 가장 중시해야 할 사항을 묻는 질문에 정치인들이 ‘남북관계 개선’과 ‘북한변화를 위한 노력’ 못지않게 ‘국가안보’를 지적인 것으로도 뒷받침된다(<표 V-24>참조).

<표 V-24> 대북정책에서의 우선순위: 여론 주도집단

	사례 수	민주주의 체제 수호	국가 안보	경제적 실리	북한 변화를 위한 노력	남북관계 개선	기타	유의도	
전체	300	19.3	30.7	23.3	54.0	65.3	5.7	X <sup>2</sup> =33.222 p=0	
구분	정치인	101	24.8	46.5	20.8	51.5	53.5		2.0
	언론인	86	15.1	20.9	26.7	61.6	72.1		1.2
	시민단체	113	17.7	23.9	23.0	50.4	70.8		12.4

이러한 결과를 종합해 보면 대북 안보를 확보하는 가운데에서 대북 화해협력을 추구해야 하는 이중성이 정치권의 갈등의 뿌리라고 할 수 있다. 대북정책에 비판적인 정치인들은 군사분야에서 남북관계 개선에 소극적인 북한을 경계하고 있고 북한의 대남 무력도발 가능성이 상존한다고 보고 있다. 그러므로 정치권에서 대북정책에 대한 공감대가 확산되고 갈등이 완화되기 위해서는 무엇보다도 북한이 대남 전쟁도발과 혁명전략을 포기했다는 확신이 필요하다. 만약 북한의 군사적 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 듯이 보이면 대북지원정책은 더욱 호소력을 지니게 될 것이다. 따라서 정부의 국내적 노력보다는 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 정치권의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다. 역으로 말하면 정부가 아무리 노력한다 하더라도 남한에 대한 북한의 호의적 변화를 정치권이 확신할 때까지 대북포용의 구체적 방법론에 대한 완전한 합의의 실현은 쉽지 않을 것이다. 이 점에서 남북한간 전쟁을 방지하고 평화공존할 수 있는 군사적 신뢰조치의 실행 등이 요구된다.

## (2) 이전에 대한 관용

국민적 합의를 반대의견이 존재하지 않는 것으로 보거나, 예를 들어 80% 이상이라는 대다수의 국민이 동의하는 것으로 생각할 경우 현실 세계에서 그런 국민적 합의의 실현은 불가능에 가깝다.

통일관련 정책과 같은 포괄적 내용의 정책은 다수의 하위 내용으로 구성되는데, 그 정책에 대한 합의라고 해서 다수의 하위 내용에 대한 지지로 직결되는 것은 아니다. 합의를 이룬 구성원 내에서도 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. 예컨대 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.

다원적인 현대사회에서는 이익 간의 수많은 갈등상황으로 인해 합의를 이루거나 또는 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. 이 점에서 통일관련 정책의 큰 틀에 대한 합의의 추구는 가능할지 모르나 세세한 문제에서 합의의 형성은 거의 불가능하다고 할 수 있다.

실제로 합의에 대한 경험적인 연구들은 합의의 개념이 모호하고 정책내용에 관한 합의 조성이 어려우며 사회적 협력과 정치적 단합, 정책의 효율성 확보에 합의가 반드시 요구되는 것은 아니라고 주장하고 있

다.<sup>83</sup>

정책 내용에 관한 합의가 어렵다면 합의 조성에서 대안적 관점을 제공하는 것이 ‘소극적 합의’(negative consensus)라는 개념이다. 이는 허용되지 않는 행동에 관한 합의로서 국제적 갈등을 어떻게 하면 통제할 수 있을까를 연구해 온 국제정치학자들의 관심사였다.<sup>84</sup> 주지하다시피 냉전시대에 강대국간 갈등이 일정한 수준 이상으로 확대되지 않도록 억제해 온 것은 핵전쟁에 대한 공포의 공유였다고 지적되어 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.<sup>85</sup> 이 해석이 옳다면 정책의 추진력을 확보하기 위해서는 정책을 적극적으로 지지하는 적극적 합의(positive consensus)도 중요하지만 정책에 대한 반대에 있어 일정한 행위를 하지 않는다는 소극적 합의의 마련에도 주목할 필요가 있다.

건전한 사회질서의 유지와 사회적 갈등의 완화를 위해서는 어떤 쟁점이 특정의 내용으로 정리되어야 한다는 실질적 내용에 관한 합의가 필요하지 않을 수 있으나 갈등해결 방식에 관한 절차적 합의는 불가결하다. 사회질서나 정책이 사회 구성원들의 이익에 효과적으로 기여하려면, 그리고 정책을 둘러싼 상호 투쟁과 갈등을 회피하려면 해결책들이 이루어지는 절차적 방법에는 정당성이 있어야 한다. 곧 특정 결정

---

<sup>83</sup> Fred H. Willhoite, “Political Order and Consensus,” *Western Political Quarterly*, Vol. 16 (1963), pp. 294~304; 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; Herbert McClosky, “Consensus and Ideology in American Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 58 (1964), pp. 361~382 참조.

<sup>84</sup> Amitai Etzioni, “On Self-encapsulating Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 8 (1964), pp. 242~255.

<sup>85</sup> Lewis M. Killian and Charles Grigg, *Racial Crisis in America* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1964).

에 대한 합의는 없어도 좋을지 모르나 결정과정에 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 언론의 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.

보통 인간은 타인이 이견을 제시하면 싫어하고 그들의 행동을 인정하지 않으려 하지만 대부분은 타협에 이르게 된다. 어떤 문제이든 서로 다른 견해 간의 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.

중요한 것은 상대방에 대한 '인정'(acquiescence)이다. 이는 통일관련 문제에서 갈등이 심각한 정치권에서 어느 한 쪽이 상대 의견을 허용하는 문제가 아니고 상호 자제의 문제이다. 민족의 운명과 직결된 문제에서 많은 영향력을 가진 정치권이 정작 합의해야 할 사항은 비슷하게 생각하는 것이 아니라 다르게 생각하는 집단들이 상호 이해하고 서로를 존중하는 것이다.

## 2. 언론

### 가. 제도혁신

#### (1) 남북 언론인 협의체 구성 및 활성화

남북한 언론인간 교류가 활성화되고 신문사 및 방송사를 중심으로 공동제작 등의 언론협력이 증가됨에 따라 남북한 언론교류·협력의 활성화를 위해 남북한 언론인간 협의체를 구성하는 것이 필요하다. 남북한 언론인 협의체 구성에 있어서 가장 큰 걸림돌이 되는 것은 남북한의 언론체제 및 언론관의 차이이다. 남한은 자유주의 언론관을 지니고 있으며 언론사들이 자유경쟁을 하고 있는 반면, 북한의 언론기관은 엄격한 국가관리하에 있으며, 언론의 주요 목적이 선전 및 정치교육이라는 점이 고려되어야 한다. 그럼에도 불구하고 남북한 언론인 협의체의 구성은 남북한 언론관의 차이를 해소하고 공동의 보도규범을 마련하는데 기여하는 역할을 할 수 있을 것이다.

그리고 남북한 언론인 협의체가 구성될 경우 언론보도를 둘러싼 문제가 발생할 경우 이를 해소하는 창구역할을 할 수 있다. 특히 남북한 언론인 협의체를 통해 북한이 남한의 특정 언론사나 특정 언론인을 배제하고 보도기회를 박탈하는 것과 문제에 대한 해결책을 모색하도록 해야 할 것이다. 남북한 언론인 협의체는 남북한 언론인의 대표로 구성하되 정례적인 모임을 갖도록 해야 할 것이다.

#### (2) 프로그램 공동제작단 구성

남북한의 언론사와 방송사가 프로그램 공동제작단을 구성하여 합동으로 공동프로그램을 제작하는 방안을 강구해야 한다. 남북한의 언론사가 개별적으로 북한측과 접촉함으로써 시간, 경비, 기술 등 여러 가지 측면에서 인력과 경비의 낭비가 심하다. 또한 프로그램 공동제작에 관련된 노하우가 축적되지 않고 매번 기본적인 문제부터 다시 협의해

야 하는 어려움이 있다. 남북한이 프로그램 공동제작단을 구성함으로써 공동 프로그램에 관해 일관된 절차에 의해 협의해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 남북공동 방송제작에 수반되는 과잉제작, 절차상의 문제, 일회성 협력의 문제점 등을 해소할 수 있을 것이다.

### (3) 남북 언론인의 공동연수 프로그램 개발

남북한 언론의 차이를 극복하고 공동프로그램 개발, 언론보도의 공동지침 마련 등을 위해서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램을 개발하는 것도 필요하다. 물론 남북한의 언론체제의 차이를 고려할 때, 초기 단계에서는 여러 가지 문제가 있을 것이다. 따라서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램의 초기단계에서는 신문제작, 방송편집, 방송기술, 첨단기자재 사용 등 기술적인 문제를 중심으로 연수프로그램을 개발하는 것이 적절하다.

### (4) 북한 전문기자의 양성

언론계에서 통일문제 관련 갈등을 해소하기 위한 방안 가운데 전문가 양성이 필요하다. 북한 전문기자의 양성은 두 가지 차원에서 추진되어야 할 것이다. 우선 북한여론 주도집단이 북한에 관한 취재를 담당하도록 해야 한다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있거나 북한관련 특정분야에 심오한 전문지식 습득한 전문가를 육성해야 한다. 즉 특화된 지식(specialized knowledge)의 축적이 필요하다. 북한문제에 관한 전문지식을 습득할 수 있도록 연수프로그램이나 재교육 프로그램을 개발하여 언론인들의 전문성을 심화시켜야 할 것이다.

또 다른 차원은 취재의 전문성과 관련된다. 북한의 언론정책 뿐 아니라 취재환경을 잘 숙지하고 있으며, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다. 남북한 간의 언론인 교류가 아직 제한적인 수준에서만



이루어지고 있으며 특파원교류가 없어서 북한 전문기자를 체계적으로 배출하기는 어려운 실정이다. 그러나 북한 문제를 전문으로 취재하는 기자들을 육성하고 이들을 방북취재단에 지속적으로 포함시킴으로써 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 다만 우려스러운 부분은 자주 북한을 방문하는 남한 언론인들이 북한당국의 선전 전략의 일환으로 포섭될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 취재원으로부터의 독립은 북한 취재에서 더욱 절실하게 요구되는 저널리즘 덕목이라고 하겠다.

## 나. 가치합의

언론계는 언론분야에서 통일문제와 관련된 갈등이 심각하다고 인식한 비율이 81.4%로서 정치인들이 정치권의 갈등이 심각하다고 응답한 비율(88.1%)보다 낮았으나 시민단체의 응답(68.1%)보다는 높았다.

언론계에서 통일문제와 관련된 갈등의 원인에 대한 질문에 대해서는 ‘언론사의 이념적 성향’(76.7%)이 가장 큰 원인이라는 응답이 압도적 비중을 차지하였으며, ‘사실 인식의 차이’에서 비롯된 것이라는 응답은 15.1%에 불과하였다. 우리나라 언론사간 이념적 차이가 크며 이것이 언론계의 갈등을 야기하는 가장 큰 요인이라는 것은 언론계의 갈등이 쉽게 해결되기 어려운 구조적 문제라는 것을 시사한다.

<표 V-25> 언론계의 통일문제관련 갈등의 심각성

	사례수	매우 심각	다소 심각	별로 심각하지 않음	전혀 심각하지 않음	종합		4점 평균(R)
						심각	심각하지 않음	
언론인	86	23.3	58.1	17.4	1.2	81.4	18.6	3.03

<표 V-26> 언론계의 통일문제관련 갈등의 원인

	사례수	언론사의 이념적 성향	사실 인식의 차이	기자의 보도 태도의 차이	언론의 상업주의
언론인	86	76.7	15.1	2.3	5.8

### (1) 남북한 화해협력 고려

남북한간 교류가 활발해지고 있는 현 상황에서 적대주의나 대결주의 관점을 그대로 유지할 수는 없을 것이다. 냉전시대를 거치면서 적대정치(enemy politics)의 전술에 매달렸던 남북한은 상대방을 ‘악’으로 규정하는 이분법적 사고를 확산시켰지만, 이제는 냉전시대의 이분법적 선전술을 지양하고 새로운 지향의 언론규범을 정립하여 남북관계의 발전과 통일로 이르는 길을 진지하게 모색해야 할 때이다.

이와 관련하여 언론인은 통일관련 보도가 남북 화해·협력을 우선적으로 고려해야 한다는 것에 대해서는 96.5%의 절대 다수가 긍정적으로 대답하였다.

<표 V-27> 언론계의 북한관련 보도의 남북화해협력 우선 고려 입장

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균 (R)
						찬성	반대	
언론인	86	30.2	66.3	2.3	1.2	96.5	3.5	3.26

남한의 언론 관련 단체 - 한국기자협회, 전국언론노동조합연맹, 한국프로듀서협회 - 들은 이미 1995년에 북한관련 보도를 위한 제작 지침을 마련했다. “평화통일과 남북화해, 협력을 위한 보도, 제작 준칙”이란 제목을 단 이 문건의 전문에는 “지금까지의 우리 언론은 남북관계 및 통일 문제 보도, 제작에서 화해와 신뢰분위기 조성에 기여하기 보다는 불신과 대결의식을 조장함으로써 반통일적 언론이라는 오명을 씻지 못했다”고 밝히고 통일언론으로 거듭나기 위한 세부적 규범을 제

시하였다.

냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작한다는 지침은 남북한 간의 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있는 실천요강이다. 또한 북한에 대한 관급 보도 자료의 무절제한 인용과 이질적인 북한 문화와 생활양식을 희화화하지 않는다는 지침도 적절한 것으로 보인다.

통일의 조건, 방식, 통일 이후의 정치사회 체제에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 남한의 언론매체들은 각 매체의 이념적 성향에 따라 다양한 견해를 쏟아내고 있다. 따라서 쟁점 사안에 대해서 대립적인 의견을 지니고 있는 매체들 간의, 세대간의, 계층간의, 정파들 간의, 사회단체들 간의 갈등과 반목이 사라지지 않고 있다. 그러면서 민족화합과 통일이라는 대명제에 대해서는 암묵적으로 그 역사적 정당성을 수용하고 있는 실정이다.

## (2) 사실 검증의 책임과 사실보도 규범의 강화

북한 및 통일 관련 보도의 사실성에 대해 언론인들의 72.1%가 긍정적으로 응답하였다. 언론인들 스스로 판단할 때, 통일관련 보도의 객관성을 대체로 긍정적으로 평가하고 있다

<표 V-28> 언론계의 북한 및 통일관련 보도의 사실 보도 정도

	사례 수	매우 사실에 입각하여 보도	다소 사실에 입각하여 보도	별로 사실에 입각하여 보도되지 않음	종합		4점 평균 (R)
					사실에 입각하여 보도	사실에 입각하여 보도되지 않음	
언론인	86	3.5	68.6	27.9	72.1	27.9	2.76

그럼에도 불구하고 북한관련 보도는 취재현장과 취재원에 대한 접근이 제한되어 있으므로 사실 수집뿐 아니라 수집한 사실에 대한 확인도 쉽지 않다. 비록 최근 북한방문이 가능해졌으며 북한관련 취재원

도 개방되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 취재의 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 그런데 열악한 취재환경이라고 해서 오보나 추측 보도가 용인되는 풍토는 사라져야 한다. 추측성 외신보도를 제대로 확인하지 않고 그대로 인용보도하거나, 탈북자나 망명자의 진술을 검증과정도 거치지 않고 보도하는 것이 문제다. 자칫 잘못하면 취재원의 언론 플레이에 놀아날 수 있으며, 그렇게 될 경우 거짓 혹은 왜곡보도의 우려를 범하게 된다.

남북문제는 국내 정쟁의 핵심 어젠다이므로, 확인되지 않은 사실에 입각해서 보도했을 경우 소모적인 정쟁에 빠질 위험도 있다. 또한 북한의 핵개발 문제는 한반도 주변 강대국의 이해에 직결된 사안이므로 외신의 인용에도 신중을 기함으로써 주변 강대국 정부의 입장을 본의 아니게 옹호하는 실수를 범하지 말아야 할 것이다.

### (3) 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립

언론계의 통일문제 관련 갈등을 해소하기 위한 방안에 대한 언론계의 설문조사에서 ‘민족동질성 회복을 위한 보도 규범 확립’의 중요성을 응답한 비율이 31.4%를 차지하였다(<표 V-29> 참조).

남북한 간의 이질성을 최소화하는 방향의 보도규범을 확립해야 한다. 분단이 50여년 계속되어 오면서 남한과 북한은 이질적인 언어, 문화, 생활양식을 발전시켜왔다. 언론매체가 이러한 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 따라서 남북간 언어, 문화, 생활의 차이와 이질감을 남한의 잣대로 평가하거나 코미디의 소재로 사용하는 것을 지양해야 한다. 스포츠 분야는 민족동질성을 확인하기에 가장 적합한 보도영역이다. 남북한 스포츠 교류나 국제대회에서의 동시입장, 그리고 남북한 단일팀 구성노력 등에 대해서도 적극적으로 보도해야 할 것이다.

또한 위성방송을 활용하여 남북한은 물론 구소련 지역과 중국에 산

재해 있는 한민족의 동질성을 구현하기 위한 방송전략을 마련하고, 이를 통해 ‘한민족 문화벨트’를 구축해야 한다. 세계화시대 방송시장은 언어 및 문화를 중심으로 형성된 권역별(regional) 시장으로 분화되는 경향을 보이고 있으므로 남북한 뿐 아니라 전 세계에 진출해 있는 ‘한국어 사용 시청자들’을 하나의 시장으로 묶어 주는 방향으로 나가야 할 것이다.

#### (4) 통일정책 논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책

언론계의 통일문제 관련 갈등을 해소하기 위한 방안에 대한 언론계의 설문조사에서 ‘통일문제에 대한 다양한 시각의 보도’의 중요성을 응답한 비율이 52.3%로 과반수를 차지하였다.

<표 V-29> 언론계의 통일문제관련 갈등 해소 방안

	사례수	민족 동질성 회복을 위한 보도원칙 합의	전문기자 양성	통일 문제에 대한 다양한 시각의 보도	기타
언론인	86	31.4	10.5	52.3	5.8

통일이나 민족화합이란 대전제에는 국민 모두가 동의하지만 구체적인 통일방안이나 통일 이후의 정치체제나 정치이념에 관해서는 아직도 논란이 계속되고 있다. 자유민주주의 틀 안에서 통일이 진행되어야 한다는 보수적 입장과 통일을 위해서는 체제나 이념의 장벽을 뛰어넘고 좌파적 시각까지 수용할 수 있어야 한다는 진보적 입장이 서로 대결하고 있는 상황이다. 후자는 전자를 ‘기득권 지키기에 급급한’ 개혁 대상으로 내몰고 있으며, 전자는 후자를 체제위협 세력으로 규정하고 있는 것이다. 매체의 이념적 성향에 따라 남북한 문제에 정반대의 입장을 보이는 상황이 과연 통일논의 활성화에 얼마나 도움을 주고 있는지를 따져볼 필요가 있다.

다양한 견해를 밝히는 언론매체를 접하는 시민들은 다양한 시각을

수용함으로써 공론장이 활성화될 것이란 예측이 가능하다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이 문제다. 대부분의 경우 자신의 이념적 취향에 맞는 매체를 선택적으로 수용한다. 예를 들어, 조선일보 애독자가 한겨레신문이나 오마이뉴스를 병독지로 선택하는 경우는 극히 드물다. 보수신문의 독자들은 KBS나 MBC의 공정성을 의심하고 있으므로 이들 방송의 뉴스를 외면하고 있다는 지적도 있다. 이와 반대로 진보성향의 독자나 시청자들은 조선일보나 동아일보를 읽지 않는다. 그 결과 사람들은 기존에 자신이 지니고 있는 이념적 성향을 더욱 강화하게 되어 남북문제에 대한 기존의 신념을 더욱 확고하게 만든다. 이념적으로 대립하는 집단들이 양극화(polarization) 현상에 빠져버린다는 것이다. 양측이 서로 대화하고 타협하기보다는 상대방을 타도하거나 거세하려는 이념적 전쟁을 벌이고 있는 것이다.

양극화를 극복하여야 이념적 대립이 완화된다고 볼 때, 양측의 의견을 공정하게 전달하는 언론매체의 역할이 시급히 요청된다고 하겠다. 보다 많은 사람들이 우연한 기회에 자신과 다른 의견을 담고 있는 정보에 자주 노출되어 자신의 의견을 성찰해 볼 수 있는 기회를 갖고 또한 건설적인 토론에 참여할 수 있도록 해야 한다. 가장 영향력이 크고 신뢰도에서도 타 매체를 능가하는 지상파 방송이 남북한 문제와 관련하여 다양한 시각의 뉴스나 프로그램을 방송해야 한다는 주장의 근거도 여기에 있다. 동일한 사안이라도 다시각적으로 처리하는 프로그램의 제작이 필요하다.

북한 주민에 대한 문화적, 사회적, 심리적 거리감을 줄이는 언론정책과 더불어, 남한 내의 대립적 집단 간의 정치적, 이념적 거리감을 줄이는 언론정책이 시급하다. 다시 말해서 남북갈등과 함께 남남갈등도 치유할 수 있는 언론정책을 수립해야 한다. 이를 위해서 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 통일의 과정에서 어차피 겪어야 하는 통일 이후 체제의 정체성 논의를 더 이상 회피하지 말고 공론장에서 활발히 토론하도록 하는

보도 및 프로그램 제작 가이드라인이 필요하다. 인쇄매체나 인터넷매체는 속성상 특정한 이념적 관점을 옹호하거나 변론하더라도 크게 문제되지 않지만, 공영성 증진을 요구받고 있는 지상파 방송은 사회에 존재하는 다양한 목소리를 반영해야 할 것이다.

둘째, 이념적으로 다양한 시각을 갖춘 언론인들을 채용해야 한다. 특정한 이념으로 편향되어 있는 언론인들만이 동일언론사에서 활동한다면 집단사고(group thinking)의 함정에 빠지기 쉬우므로 이를 극복하기 위해서는 계층, 출신지역, 성별 등에서 다양한 배경을 가진 언론인들의 진출이 필요하다.

셋째, 북한 보도를 북한의 정부나 당국자의 활동에만 한정시키는 차원에서 벗어나, 북한주민의 실상은 물론 인권문제나 민주주의 문제를 적극적으로 다룰 수 있어야 한다. ‘내정간섭’이라는 반발을 의식하고 남북관계의 원만한 진전을 위해서 남측의 언론들이 언제까지나 이러한 예민한 문제를 축소하거나 회피할 수는 없다. 특히 진보성향의 매체들이 북한의 인권문제를 제기한다는 데 인색하지 않거나 북한의 민주주의에 대해 적극적으로 관심을 기울인다면 남한 사회에서의 진보(좌파)세력은 북한당국과는 뚜렷이 구별되는 정치적 이데올로기를 수용하고 있다는 믿음을 사회 전체에 확산시킬 수 있을 것이다.

넷째, 남한에서의 이념적 대립은 계층 혹은 계급간의 빈부격차의 심화에서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 남한 사회의 모순이 크면 클수록 통일정책에 관한 합의의 실마리를 찾기가 더욱 어려워진다. 기득권 세력을 ‘반통일 세력’으로 규정하는 사회적 약자들의 정서는 이런 상황을 반영하고 있다. 경제력 집중의 완화, 즉 사회복지의 증진이 남한 사회의 이념적 갈등을 관리 가능한 수준으로 낮출 수 있을 것이다. 언론매체들도 이념적 대립의 완화를 위해 복지문제를 강조하는 보도정책을 수용할 필요가 있다.

그러나 다시각적 뉴스를 보도하더라도 상업주의 보도 경향을 경계해야 한다. 갈등은 뉴스가치를 지니고 있기 때문에 남북한간 혹은 남

남간의 남북관계에 대한 갈등은 뉴스 소재로 등장하기 마련이다. 그런데 독자확보 경쟁과 시청률 경쟁에 매달려 있는 남한의 언론매체들은 이런 갈등을 필요 이상으로 부풀려 선정주의적 시각으로 보도하는 경향을 보일 때가 있다. 눈요기 거리를 강조하는 흥미위주의 상업주의를 지양하고, 갈등의 원인과 과정 그리고 그 파급효과를 냉철히 따져서 진실을 전달하도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

### (5) 숙의민주주의(deliberation democracy)를 위한 언론의 역할<sup>86</sup>

숙의민주주의는 자유롭고 개방적인 토론과정을 거치면서 자신의 의견을 조정하고 상대방과 타협함으로써 공공선을 이룩할 수 있는 여론의 형성을 도모한다. 그래서 숙의민주주의는 토론과정을 거치지 않은 채 개인차원의 선호나 느낌을 집계한 수치에 의거하여 정책을 결정하는 시장민주주의와는 구별된다고 하겠다. 숙의민주주의의 관점에서 볼 때 유권자들은 시장에서의 소비자로서가 아니라 공공문제에 관해 다양한 견해를 접하고 성찰적 대화와 토론과정에 참여하는 시민으로서의 덕목을 가져야 한다는 것이다.

숙의민주주의도 시장민주주의와 마찬가지로 자유주의(liberalism)의 울타리 안에 있는 개념이다. 하지만 숙의민주주의는 사적 권리와 시장 자유의 혜택에 초점을 맞춘 전통적 자유주의 혹은 시장자유주의와는 차별성을 보인다. 숙의민주주의는 시장의 병폐를 치유하기 위해서 공공선을 강조하는 공동체주의적 혹은 공화주의적 자유주의를 수용하고 있다. 정치적 평등과 정의를 강조하는 롤스(Rawls), 민주적 시민의 덕성을 주장한 메디슨(Madison), 민주적 토론공동체의 의의를 역설한 듀이(Dewey), 정치토론의 활성화가 언론자유 보장의 근본 이유임을 강조한 브랜다이스(Brandeis)판사 그리고 하버마스(Harbermas)를 비롯하여 공론권을 연구하는 자유주의 학자들이 숙의민주주의의 이론적 기

<sup>86</sup> 윤영철, “숙의민주주의를 위한 언론의 역할” (통일연구원 자문회의 발제문, 2005. 9. 29).



초를 제공하였다. 숙의민주주의자들은 언론의 자유가 필요한 근본적인 이유를 개인의 권리 신장보다는 자율통치(self-government)에 필요한 숙의여건의 조성에서 찾고 있다. 반면 시장민주주의자라는 숙의보다는 개인권리 극대화에 더 큰 비중을 둔다. 그래서 숙의민주주의자들은 불간섭원칙을 철저히 준수하는 시장민주주의자들과는 달리 다양성의 위축 등 숙의여건이 심각하게 위협받는다면 언론을 규제할 수 있다고 본다.

그렇다면 왜 숙의가 필요한가? 시장민주주의자들이 주장하는 것처럼 개인의 선호를 집계하여 다수결의 원칙을 적용하면 보다 효율적으로 결정할 수 있는데, 왜 굳이 시간이 오래 걸리며 합의도출이 반드시 보장되지도 않는 숙의과정을 거쳐야 하는가? 상반된 주장의 교환을 통해 사실에 대한 오류를 최대한 줄일 수 있고 사익보다는 공익추구의 논리를 개발하여 토론에 참여하는 덕성을 키울 수 있기 때문이다. 그리고 언론매체를 통해 다양한 의견을 경청한 다음 토론과정에서 타협과 조정을 거치면서 내린 결정이 그렇지 않은 결정보다 낫다고 볼 수 있기 때문이다. 한국 사회의 많은 영역에서 대립과 갈등이 난무하고 있음을 볼 때, 이를 타협과 조정, 혹은 화합으로 이끌어낼 수 있는 방안은 의미있는 대화와 토론을 활성화하는 것이다. 이런 맥락에서 언론매체들이 제공하는 다양하고 차별적인 견해가 숙의를 위한 촉매제로 작용하여 독자나 시청자들이 반대의견에 대해서도 심사숙고해 볼 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써, 독자와 시청자들이 식견을 확고하게 갖춘 시민(well-informed citizen)으로 거듭나도록 해야 한다.

언론이 숙의민주주의를 형성하는 과정은 몇 단계로 나누어진다.

### (가) 숙의조건의 형성

숙의의 일차적 조건은 시민들에게 다양한 의견을 경청할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 언론과 통일에 관한 숙의조건 형성을 위해 다

음과 같은 조치들이 필요하다. 첫째 통일관련 문제에 대한 관심도를 높여야 한다. 언론은 남북관계 및 통일에 관한 어젠더를 지속적으로 설정하여 통일의 중요성과 필요성을 일깨우고 통일에 대한 관심도를 제고해야 한다. 둘째, 언론보도를 통해 정확하고 객관적이며 다양한 정보를 제공해야 한다. 부정확하고 편향적인 남북관계 보도는 북한에 대한 국민들의 인식을 왜곡시킬 우려가 있으므로 언론은 정확하고 객관적으로, 그리고 다양한 의견을 제공해야 한다. 셋째, 익명보도를 지양하고 정책결정 및 집행의 투명성을 제고해야 한다. 통일관련 정책 및 발언에 대한 책임소재를 분명히 하고 정책수립 및 집행과정의 투명성을 확보할 수 있도록 취재원을 명확히 해야 한다. 넷째, 관련정책의 심층 취재보도를 통해 보도의 의미와 타당성을 분석해야 한다. 아울러 정책의 장단점, 정치적 함의, 파급효과를 심층적으로 분석·보도해야 한다. 다섯째, 언론사가 통일관련 정보 데이터베이스를 구축하고 일반인에게도 이에 대한 접근권을 허용해야 한다. 이렇게 함으로써 국민들이 통일관련 정보를 자유롭게 활용할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 여섯째, 통일관련 국민의견을 접수하는 창구를 설치함으로써 여론을 수렴해야 한다.

#### (나) 숙의과정과 언론: 합의도출과정

언론을 통한 숙의를 위해서 다음과 같은 점들을 고려해야 한다.

첫째, 인터넷을 통해 숙의의 장을 제공하는 방안이 있다. 인터넷의 게시판토론을 통해 숙의의 기회를 제공하는 것이다. 인터넷 게시판을 통해 숙의가 일어나도록 하기 위해서는 익명보다는 실명제를 실시하고, 토론의 규칙을 제정하고, 중재자나 사회자를 두고, 토론참여를 통해 효능감을 느낄 수 있도록 해야 한다. 아울러 참여자들이 시민적 덕성을 갖추어 관용과 포용의 자세로 공공선 추구를 위해 노력할 수 있도록 해야 한다.

우선 인터넷을 통해 ‘동질적 집단’ 내에서 공론장을 구축할 수 있다.

동질적 집단은 이질적 집단에 비해 의견수렴 및 합의도출이 쉽다. 그러나 이 경우 극단적 의견이 논의를 지배하는 문제가 있다. 반면 ‘이질적 집단’ 간의 토론을 통해 합의 및 타협을 유도하는 방안도 있다. 이질적 집단 간의 대화는 극단적 의견집단 보다는 온건한 의견집단 간의 토론이 속의로 이어질 가능성이 크다. 이럴 경우 온건한 의견을 중심으로 타협점이 도출될 가능성이 있다.

둘째, 인터넷과 매스미디어의 상호작용적 상승효과를 도모해야 한다. 이럴 경우 매스미디어가 인터넷 게시판 토론을 보도함으로써 홍보효과를 극대화함으로써 더 많은 참여자를 유도할 수 있다. 이렇게 됨으로써 매스미디어와 인터넷의 시너지 효과가 극대화될 수 있다.

셋째, 매스미디어의 시사, 보도, 토론 프로그램의 공정성이 확보되어야 한다. 특히 시민참여형 토론 프로그램이 확대되어야 한다. 그리고 공영방송이 보편적 공론장으로써 보수, 진보 시청자들이 모두 관심을 가질 수 있는 공정성을 지닌 프로그램을 통해 통일문제를 쟁점화해야 한다.

넷째, 속의적 여론조사(deliberative poll)를 실시하고 이를 언론사가 중계 보도하는 방안도 고려될 수 있다. 예를 들면 통일문제 전문연구기관인 통일연구원과 언론사가 공동으로 속의 여론조사와 보도프로그램을 제작할 수 있다. 속의 여론조사는 일반적인 일회성 여론조사와 달리 샘플 집단을 선정하여 1차 여론조사를 실시한 뒤, 속의과정을 거쳐 후속 여론조사를 실시함으로써 합의도출과정을 추적하는 것이다.

속의 여론조사는 조사대상자의 즉각적인 느낌과 선호의 결과만을 집계한 일반적인 여론조사의 문제점을 보완할 수 있는 방안이다. 속의 여론조사는 여론 주도집단과 일반시민의 공동참여 및 상호작용을 통해 새로운 쟁점발견, 타협안 도출 가능성 모색 등을 도모할 수 있다. 속의 여론조사에 대한 언론보도는 일반인의 관심을 환기할 수 있다. 속의 여론조사에 의해 여론 주도집단과 관료의 전문성 및 책임감이 증진될 수 있으며, 속의과정의 공개로 인해 여론조작의 가능성도 배제된다. 그러

나 속의 여론조사의 단점은 시간과 비용이 많이 든다는 점이다.

속의 여론조사를 위해 우선 지역, 연령, 교육, 소득 등을 고려해서 표본대상인 조사 참여 시민을 선정해야 한다. 그 다음 표본대상에 대해 통일문제 관련 1차 설문조사를 실시하고 몇 개의 소집단을 구성해야 한다. 그 다음 203일 정도 집중적으로 소규모 집단의 토의를 실시한다. 그리고 소집단 토의 결과에 기초하여 여론 주도집단과 질의응답을 한다. 그 다음 2차 설문조사 후 1차 설문조사와의 차이를 분석한다. 이렇게 함으로써 속의과정을 거쳐 합의가 도출되는 과정이 심층 분석될 수 있다. 이러한 속의 여론조사의 전 과정이 TV나 인터넷을 통해 중계될 수 있다.

#### (다) 속의 후 언론의 역할

속의 후 언론이 속의결과(타협안, 합의안)를 보도함으로써 그 결과가 정책에 반영되도록 해야 한다. 그리고 언론이 지속적인 모니터링을 통해 국민적 속의가 정책에 반영되었는지 점검하도록 해야 한다. 아울러 언론이 해당 정책의 집행 및 성과를 추적보도함으로써 향후 속의 형성의 기초자료를 축적해야 한다.<sup>87</sup>

### 3. 시민단체

시민단체 사이에 존재하고 있는 통일문제와 관련된 갈등의 심각성은 여론 주도집단(시민단체)에 대한 설문조사에서도 드러나고 있다. “귀하는 시민단체간 통일문제와 관련된 갈등이 어느 정도로 심각하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 시민단체는 심각하다는 반응을 보이고 있다. 심각하다는 응답이 68.8%(‘매우 심각하다’ 14.3%, ‘다소 심각하다’ 54.5%)로 심각하지 않다는 응답 31.3%(‘별로 심각하지 않다’

<sup>87</sup> 윤영철, “속의민주주의와 언론의 역할” (통일연구원 자문회의 발표, 2005. 9. 29).

28.6%, ‘전혀 심각하지 않다’ 2.7%)보다 두 배 이상 높게 나타났다.

<표 V-30> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 심각성

	사례수	매우 심각	다소 심각	별로 심각하지 않음	전혀 심각하지 않음	종합		4점 평균(R)
						심각	심각하지 않음	
시민단체	112	14.3	54.5	28.6	2.7	68.8	31.3	2.80

통일문제와 관련한 시민단체의 갈등은 북한에 대한 대중적인 관심의 증가 및 한국 사회의 이데올로기 지형의 변화 등에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 이런 변화에 따라 북한 핵·미사일 문제, 한미관계 및 남북관계를 바라보는 국민들의 시각에 있어서 커다란 편차가 존재하고 있음이 드러나고 있다. 그리고 이런 국민들의 견해 차이는 특정 대북정책 또는 관련법, 통일 및 북한 관련 행사 등에서 시민단체를 중심으로 극단적인 대립형태로 표출되어 왔다.

여론조사(일반국민 및 여론 주도집단)에서 북한에 대한 긍정적 인식이 부정적 인식보다 높은 것으로 나타났고, 북한이 변하고 있다는 견해가 변하지 않고 있다는 견해보다 높게 나타났다. 이런 북한관련 인식뿐만 아니라 현 정부의 평화변영정책에 대한 지지 및 북핵문제에 대한 평화적 해결원칙이 도움이 된다는 견해가 그렇지 않다는 견해보다 더욱 높았다. 구체적인 대북정책(대북지원정책, 금강산 관광사업, 개성공단사업, 남북경협사업)에 대한 지지도 매우 높았다.

일반국민과 여론 주도집단(정치인, 언론인, 시민단체) 모두 북한 및 통일관련 인식, 대북정책에 대한 견해에서 상대적으로 높은 긍정, 찬성, 지지 등을 보이고 있다. 특히 여론 주도집단은 일반국민보다 더욱 높은 긍정, 찬성, 지지를 나타내고 있다. 이런 점에서 본다면 통일문제와 관련한 남남갈등은 일반국민들보다는 여론 주도집단에서 오히려 낮게 나타나야 할 것으로 보인다. 여론 주도집단이 일반국민들보다 북한에 대한 인식 및 각종 대북정책에 대해 훨씬 높은 긍정적 이해 및

지지를 보이고 있기 때문이다.

그러나 시민단체를 포함한 여론 주도집단의 북한에 대한 높은 긍정적인 인식 및 대북정책에 대한 높은 지지에도 불구하고 통일문제와 관련하여 시민단체사이의 갈등이 심각하다고 응답하였다. 이것은 시민단체사이의 갈등이 북한에 대한 이해 부족 또는 대북정책에 대한 불신 등에 기인하는 것이 아니라 다른 원인에서 출발하고 있음을 보여주는 것이다.

시민단체의 갈등양상은 대부분 정치·이념적인 이유에서 비롯되고 있는 것으로 보인다. 대북지원과 분배의 투명성 문제, 반미-반전 대 반핵-반김, 국가보안법 문제, 북한인권 개선 문제, 장기수 북송 대 남북자 송환, 남북한 공동행사를 둘러싼 마찰, 진보 및 보수단체 내부 갈등 등의 주된 이유는 시민단체사이의 정치·이념적인 차이에서 출발하고 있다.<sup>88</sup> 특정 사업의 주도권 확보 및 정부 지원금을 둘러싸고 통일문제 관련 시민단체간 갈등이 있으나 이를 남남갈등이라 할 수는 없을 것이다.

시민단체사이에서 통일문제관련 갈등의 원인을 알아보기 위해 “귀하는 시민단체간 통일문제와 관련된 갈등의 가장 큰 원인이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다. 이에 대해 시민단체 응답자의 62.8%가 ‘시민단체의 이념적 성향’이 주된 요인이라고 응답하였다. ‘대북정책의 주도권 경쟁’이 15%, ‘시민단체 참여자의 개인적 성향’이 10.6%로 그 다음을 차지하였다. ‘정부 지원금을 둘러싼 갈등’과 ‘기타’가 각각 5.3%, 6.2%로 나타났다. 통일문제와 관련한 시민단체사이의 갈등은 주로 시민단체 또는 참여자의 정치·이념적 성향(‘시민단체의 이념적 성향’과 ‘시민단체 참여자의 개인적 성향’)의 차이, 즉 시민단체의 진보 혹은 보수성향 때문에 빚어지고 있는 것이다.

---

<sup>88</sup> 통일연구원, 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 82~97.

<표 V-31> 시민단체의 통일문제관련 갈등의 원인

	사례수	시민단체의 이념적 성향	시민단체 참여자의 개인적 성향	대북접촉의 주도권 경쟁	정부 지원금을 둘러싼 갈등	기타
시민단체	113	62.8	10.6	15.0	5.3	6.2

“시민단체간 통일문제와 관련된 갈등을 해소하기 위해서 가장 중요한 것이 무엇이라고 생각하십니까”라는 질문에 대해 시민단체는 ‘시민단체 활동의 대중적 기반 확대’ 28.3%, ‘시민단체간 대화 활성화’ 25.7%, ‘시민단체간 역할 분담’ 18.6%, ‘시민단체간 범협력기구의 결성’ 15.9%, ‘시민단체에 대한 재정 지원의 투명성 향상’ 5.3% 등으로 응답하였다.

<표 V-32> 시민단체의 통일문제관련 갈등 해소 방안

	사례수	시민단체간 대화 활성화	시민단체 활동의 대중적 기반 확대	시민단체간 역할 분담	시민단체간 범협력기구의 결성	시민단체에 대한 재정 지원의 투명성 향상	기타
시민단체	113	25.7	28.3	18.6	15.9	5.3	6.2

이와 같이 여론 주도집단(시민단체) 여론조사에서도 시민단체간 통일문제 해소를 위해 가장 중요한 것은 시민단체간 대화 활성화, 역할 분담 및 협력기구 결성 등으로 나타났다. 이러한 응답에 기초하여 시민단체사이의 통일관련 갈등을 해소하기 위해 제도혁신과 가치함의 측면에서 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

## 가. 제도혁신

### (1) 정부와 시민단체사이의 협력체계 구축

현 정부의 대북정책인 ‘평화변영정책’의 목표와 내용은 국민 모두가 동의할 수 있는 바람직한 것들이다.<sup>89</sup> 진보단체건 보수단체건 화해협력 혹은 포용이라는 큰 틀에서 대북정책을 추진해야 한다는 점에 대해서는 어느 정도 합의하고 있다. 이런 점에서 대북정책에 대한 지엽적인 의견이 다르다 하더라도 화해와 평화를 지향하는 대북(포용)정책은 정권을 막론하고 변함없이 추진되어야 한다는데 합의할 수 있을 것이다. 대북정책에 대한 최소한의 공감대를 형성하는 것은 현재의 남남갈등을 해결하는 중요한 첫 걸음이다.

대북정책에 대한 시민단체의 높은 지지에도 불구하고 시민단체사이에서 갈등이 심각한 것은 국민여론에 기초한 대북정책 추진이 미진했기 때문일 수 있다. “귀하는 시민단체와 정부의 협력이 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 시민단체 응답자의 90.3%가 부족하다고 응답하였다. 정부의 대북정책은 국민과 시민단체의 높은 지지를 받고 있다. 그렇지만 대북정책 수립 및 시행과정에서 국민과 시민단체의 참여 및 합의도출이 부족했기 때문에 높은 지지와는 별도로 시민단체사이의 갈등은 오히려 심각한 것으로 보인다. 시민단체사이의 갈등 해소를 위해서는 시민단체와 정부의 협력이 강화되어야 할 것이다.

---

<sup>89</sup> 평화변영정책은 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민과 함께하는 정책 등 4가지 추진 원칙을 제시하고 있다. 평화변영정책의 추진을 위해서 우선 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 나아가 한반도 평화체제를 구축하며, 중·장기적으로 남북경제공동체를 건설함과 동시에 한반도가 동북아 경제중심으로 도약할 것을 제시하고 있다. 통일부, 『2004 통일백서』(서울: 통일부 통일정책실, 2004), pp. 24~35.



<표 V-33> 시민단체와 정부의 협력에 대한 평가

	사례수	매우 충분	대체로 충분	대체로 부족	매우 부족	종합		4점 평균(R)
						충분	부족	
시민단체	113	0.0	9.7	69.9	20.4	9.7	90.3	1.89

대북정책은 당위론적인 접근방식으로부터 현실을 포용하는 균형을 갖춘 실용주의 관점에서 국민들의 여론에 기초해서 추진하는 절차를 밟아야 한다.<sup>90</sup> 남남갈등을 해소하기 위한 대북정책은 철저히 국민들의 의사에 따라 대북정책을 집행하는 방식이어야 한다. 이를 위해서는 국민들 모두 전체 국민들의 의사가 무엇인지 신속하게 알 수 있는 전달체계가 마련되고 자료가 제공되어야 한다.

현재 직면하고 있는 남남갈등을 민주적 방식으로 해결하는 능력을 배양하지 않으면 통일과정에서 더 큰 혼란을 맞게 될지도 모른다. 남한의 진보와 보수세력이 유념해야 할 것은 통일과정에서 이념적 스펙트럼은 지금보다도 훨씬 커진다는 점이다. 이러한 문제의 심각성을 인식하고 보수와 진보단체는 모두 우리 내부에서부터 다양성을 인정하는 민주주의 훈련과 공동체적 공존문화를 창출·정착시키도록 노력해야 한다. 민주적 절차에 대한 새로운 자각과 노력이 없다면 우리가 기대하는 국민여론에 기초한 대북정책의 추진은 이상일 따름이다.

정부는 대북정책을 국내정치에 이용하지 않고 국가와 민족을 위해 추진한다는 점을 대국민 선언형식으로 천명해야 한다. 대국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구를 설치·운영하여 대북정책에 대한 국민여론 수렴과 국민적 합의를 이끌어내어야 할 것이다. 국민을 설득하기 위해서는 개방적 대북정책 수립체계를 구축하고, 대북정책 추진과정의 공론화를 지향함으로써 정책의 투명성을 강화해야 할 것이다.<sup>91</sup> 여론을 주도하는 언론 및 여론 주도집단에 대한 지지 유

<sup>90</sup> 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (2003), p. 130.

<sup>91</sup> 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 85~86.

도가 필요하며, 통일문제 관련 시민단체의 요구를 수렴하는 장치가 마련되어야 한다.

국민적 합의기반을 구축하기 위해서는 대북정책에 대해 시민단체를 포함한 적극적인 대국민 홍보작업을 실시해야 한다. 이를 통해 특히 대북정책에 비판적인 세력과 시민단체를 설득하고 통일과정에 대한 현실화된 인식을 유도해야 한다. 이런 작업은 정부차원의 노력만으로는 성과를 거두기가 어려울 것이다. 비록 ‘관변’ 시비의 가능성이 있겠지만 시민단체의 적극적인 참여를 통한 방식이 효율적일 것이다. 따라서 정부와 시민단체간의 협력체계 구축이 필요하고, 정부의 참여는 시민단체를 지원하는 간접적 방식을 취하는 것이 바람직하다.

## (2) 시민단체사이의 역할 분담

통일관련 시민단체들의 활동은 우리 사회에 짓눌려있던 민족적 감정의 고취, 북한에 대한 반공주의적 시각의 교정, 남북한의 실질적인 교류·협력의 증진, 정부의 전향적이고 진보적인 대북정책의 전개 등에 있어 상당한 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 그렇지만 북한인권문제에 대한 시민단체의 관심은 일부 단체를 제외하고는 부족한 실정이다. 북한의 인권문제는 과거 남북한 체제경쟁이 한창일 때는 북한에 대한 비판과 공세의 차원에서 정부 당국이나 관변단체에 의해서만 다루어져 왔다.

국제인권단체들이 한결같이 지적하는 것처럼 북한의 인권상황은 아직까지 근본적으로 개선되지 않고 있다. 북한인권문제는 그들 사회주의체제의 속성과 깊은 관련이 있는 것이기에 단시일 내에 해결될 사안은 아니다. 그러나 언제까지 북한의 열악한 인권상황을 그대로 방치할 수 없는 일이며 민족의 화합과 평화적 통일을 위해 반드시 해결해야 할 문제이다. 이런 맥락에서 인권문제와 같은 북한의 부정적 측면에 대해 지금까지 대부분의 민간기구(시민단체)들이 함구해 왔지만, 이런 부분에 대해서도 이제는 시민단체들이 비판의 목소리를 낼 필요가 제

기되고 있다.

북한의 부정적 측면의 하나인 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한당국을 자극하여 남북화해협력 추진에 역행할 수도 있다. 그렇기 때문에 정부는 국제인권기구와의 연대 하에, 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 종합적·입체적 대북 인권전략을 수립하여 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 그렇지만 분단의 안정적 관리 차원에서 북한과 협상을 해야 하기 때문에 정부의 노력에는 한계가 있다. 따라서 향후 국내 인권 시민단체들의 북한 인권실상에 대한 보다 더 많은 관심과 더불어 그 개선을 위한 적극적인 활동이 요청된다고 하겠다.

그러나 북한의 부정적 측면에 대해 거론하거나 비난하는 것에 대해 일부 시민단체들은 남북화해시대에 걸맞지 않다는며 유무형의 압력을 행사하고 있다. 통일연대는 자유북한방송 사무실로 몰려와 방송중단을 요구하면서 한바탕 소동을 벌이기도 하였다. 통일연대가 자유북한방송을 중단하라고 요구한 이유는 남북화해시대에 웬 북한 비방방송을 내보내느냐는 것으로 북한이 대남 비방행위를 중단하고 있으니 응당 우리도 적극 협조해야 한다는 주장이다.<sup>92</sup> 물론 이러한 주장에도 일리가 없는 바는 아니지만, 국가적 실체로서의 북한에 대한 평가와 관련해 다원주의 사회에서는 각기 평가가 다를 수밖에 없다는 점을 인정하는 데서 출발하는 것이 중요하다.

이런 맥락에서 2001년, 2002년 제주도 인권세미나에서 이루어졌던 북한인권문제에 대한 토론은 참가자들에게 문제를 객관화시키면서, 이에 대한 성찰과 상호 이해를 높이는 계기가 되었다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.<sup>93</sup> 특히 2003년 회의에서는 진보적인 통일운동단체들도 북한인권문제에 대해 보다 적극적으로 대응할 필요성이 인정

<sup>92</sup> 신주현, “북한의 평화 공세와 대남선전선동 실태,” 『탈북자들』, 제37호 (2004. 7), p. 11.

<sup>93</sup> 한국인권재단 엮음, 『한반도의 평화와 인권 1, 2』(서울: 도서출판 사람생각, 2002) 참조.

되었다. 그러나 통일문제를 담당하는 개혁적 시민단체들의 북한인권문제를 둘러싼 활동은 아직까지 가시화되지 않고 있다.

따라서 인권문제를 포함하여 북한의 부정적인 측면을 거론해야 할 당위성과 필요성, 이와 관련한 정부의 입장 및 시민단체사이의 이견 등을 종합해 볼 때 이러한 사안에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어지는 쪽으로 가닥을 잡는 것이 바람직한 것으로 보인다.<sup>94</sup> 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계에 결정적인 타격을 가하지 않는 범위 내에서 조심스런 비판을 제기할 수도 있을 것이다. 우리의 시민단체들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해 나가야 할 것이다.

### (3) 법·제도의 정비 및 개폐

현재 문제가 되고 있는 통일 관련 시민단체사이의 갈등 중에는 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 어느 정도 해소가 가능한 것도 있을 것이다. 「남북교류협력법」 제정 목적의 하나는 통일정책 추진을 위한 대북 접촉의 법적 근거를 마련하고 일부 인사들의 불법 입북에 적용할 법규 마련이라는 당면문제의 해결이었다. 그러나 과거와 달리 상당히 진전된 남북관계를 현행 「남북교류협력법」으로 규율하기에는 역부족이다. 시민단체에 대한 정부의 재정 지원을 둘러싼 갈등의 경우 법·제도적인 정비가 따르지 못해 발생한 측면도 있다.

정부는 법률의 전면적인 개정이 필요하다는 점을 인정하면서도 시행령의 개정이나 임의로 제정할 수 있는 통일부고시를 통해 지엽적인 문제를 해결하는 방식으로 일관해 왔다. 위임입법의 문제점이 드러난 사례로는 2002년 새해맞이 남북공동행사가 통일부의 방북불허로 인하여 무산된 사건을 들 수 있다.<sup>95</sup> 정부는 시민단체의 대북 교류·협력 및

<sup>94</sup> 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” p. 16.

<sup>95</sup> 당시 통일부는 200여명의 참가자 중 46명에 대해서 방북을 불허했다. 이

지원사업을 지원하기 위해 위임입법 사항을 축소하고 법령의 명확한 내용과 절차를 고지해야 한다. 이를 위해서는 「남북교류협력법」의 전면적인 개정을 포함하여 민간차원의 대북지원 활성화를 위한 법·제도적 여건이 개선되어야 한다.

헌법재판소의 국가보안법 합헌 결정에 이어 대법원의 국가보안법 존치 필요성을 담은 판결문이 나오고, 대통령이 국가보안법의 폐기가 바람직하다고 밝히자 또 한번 국론이 극단적으로 분열된 바 있다.<sup>96</sup> 국가보안법의 개폐를 둘러싸고 찬반 논란에 휩싸인 진보적 인권·시민단체와 보수단체사이의 첨예한 대립으로 우리 사회의 분열상이 극명하게 드러나게 되었다.<sup>97</sup> 이와 같은 국가보안법 개폐에 대한 정치권은 물론 시민단체를 포함한 국민들의 대립 양상은 더 이상 해결을 미룰 수

---

들 대부분이 소속된 통일연대는 항의의 표시로 행사불참을 선언했고 북측도 참가를 거부하여 대회는 무산되었다. 방북 불허자들은 정부를 상대로 ‘재량권 남용에 따른 손해배상 청구소송’을 제기했다. 재판과정에서 통일부는 이들에 대한 방북불허의 근거로 통일부의 내부규정을 제시한 바 있다.

<sup>96</sup> 대법원 1부(주심 이용우 대법관)는 국가보안법 위반(찬양·고무) 등 혐의로 기소된 이모씨 등 전 한총련 대의원 2명에 대한 상고심에서 “피고인들의 상고는 이유없다”며 각각 징역 2년 6월을 선고한 원심을 확정(2004. 8. 30)했다. 한편 노무현 대통령은 MBC ‘시사매거진 2580’의 500회 기념 프로그램인 ‘대통령에게 듣는다’에 출연(2004. 9. 5), 국가보안법 폐지를 ‘역사적 결단’의 문제라고 강조하면서 보안법을 없애야 ‘이제 드디어 대한민국이 명명의 국가로 간다’ 이렇게 말할 수 있다고 했다.

<sup>97</sup> ‘대한변호사협회’와 ‘민주사회를 위한 변호사 모임’ 등은 “인권침해 논란이 있었던 보안법을 폐지하는 데 전적으로 찬성한다”고 환영했다. 반면 ‘헌법을 생각하는 변호사 모임’은 “반국가 행위를 한 사람에 대한 인권을 주장하며 보안법을 없애자는 것은 모순”이라며 반박했다. ‘국가보안법 폐지를 위한 시민연대’ 측은 “노 대통령의 발언은 시의 적절한 것”이라며 “열린우리당은 국가보안법 폐지에 당장 착수해야 한다”고 촉구했다. ‘인권운동사랑방’, ‘천주교인권위원회’ 등 17개 시민단체도 “보안법은 정치적 반대자를 탄압하던 독재정권 안보법이자 반인권적 악법”이라며 폐지를 주장했다. 그러나 ‘재향군인회’ 등 보수 단체들은 “남북한이 대치하고 있는 상황에서 보안법 폐지는 시기상조”라며 “노 대통령의 발언은 보안법을 없애라는 북한 측의 주장에 맞장구치는 격”이라고 비판했다. ‘바른사회를 위한 시민연대’ 측도 “대통령의 발언은 헌법재판소와 대법원의 의견을 완전히 무시한 것으로, 법에 문제가 있다면 일부 조항을 개정하는 방향으로 가야 한다”고 밝혔다. 『중앙일보』, 2004년 9월 7일.

없는 중대한 사안이다.

가능성은 희박하지만 국가보안법 문제는 개정 또는 폐지, 어느 쪽으로 결론이 나더라도 여·야 합의에 따른 조속한 해결이 바람직할 것으로 보인다. 만약 정치권에서의 해결이 불가능하다면 국민투표와 같은 방식을 통해서라도 이 문제는 처리해야 할 것이다. 많은 국민들이 그 결과에 승복하지 않고 반발할 것은 분명하지만, 지금과 같은 상태로 두는 것보다는 국론분열 양상이 상당히 완화될 것이기 때문이다. 그리고 시간이 지나면서 이 문제는 차츰 논쟁의 대상에서 벗어나 국민들의 관심사에서 멀어지게 될 것으로 보인다.

#### (4) 투명한 재정지원과 지원방식의 다각화

한국의 대다수 시민단체는 열악한 재정문제로 활동의 제약을 받고 있기 때문에 시민운동이 장기적 전망을 가지고 도약하기 위해서는 재정난 해결이 시급한 실정이다. 재정적인 어려움은 여는 시민단체와 마찬가지로 통일관련 시민단체에 있어서도 동일하게 나타나는 현상이다. 취약한 재정구조는 시민단체의 남북 교류·협력 활성화와 대북지원 활동에 있어 걸림돌로 작용할 수밖에 없다. 이와 같은 재정적 기반의 부실은 종종 사업영역 확보나 조직 유지의 차원에서 통일문제 관련 시민단체사이의 갈등으로 비화되기도 한다.

시민단체 활동에 대한 정부의 재정지원은 중요하며 대다수 시민단체는 정부의 지원을 원하고 있다.<sup>98</sup> 통일 관련 시민단체의 남북 교류·협력 참여와 대북지원 확대를 위해서는 이들 단체에 대한 재정지원이 필요하다. 현재 정부가 조성한 남북협력기금의 지원을 확대하고 시민단체를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성 있게 실시할 필요가 있다. 시민단체에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이

<sup>98</sup> 성경룡·김호기, 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』(서울: 정무제1장관실, 1997), p. 53.

루어져야 할 것이다. 시민단체들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 담보되어야 한다.

시민단체가 대북사업 또는 탈북자 교육 등과 같은 특정사업을 시행함에 있어서 남북협력기금을 사용하고자 할 경우 개별 시민단체에 대한 차별이 존재할 수 있다. 예를 들어 규모가 크고 사업실적이 많은 시민단체는 남북협력기금의 사용에 유리한 반면, 군소 시민단체의 경우 재정지원 확보에 있어 성공할 가능성이 낮다. 2003년도에 『남북협력기금』은 매칭펀드 형식으로 16개 시민단체의 16개 사업에 모두 75.3억원이 지원되었다. 그렇지만 ‘나눠먹기 식’의 배분에 불과하다거나, 정말로 규모 있고 의미 있는 사업에는 도움이 되지 않았다는 등의 평가를 통해 볼 때 오히려 정부의 지원정책에 대한 불만을 증폭시키는 결과를 초래했을 따름이다.<sup>99</sup>

정부는 통일관련 시민단체에 대한 투명성이 확보된 재정 지원의 확대와 함께 지원방식을 다각화해 나가야 할 것이다. 시민단체에 대한 정부의 재정지원은 방식에 따라 크게 재정협력방식(co-financing)과 위임 또는 하청계약방식(sub-contracts)으로 나누어 볼 수 있다.<sup>100</sup> 정부는 해당사업의 특성과 시민단체의 성격 및 사업수행능력을 고려하여 사안에 따라 ‘재정협력방식’과 ‘위임방식’을 적절히 안배하는 지원책을 구사할 필요가 있다. 국민운동차원의 교류·협력사안이나 시민단체

<sup>99</sup> 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』(서울: 통일연구원, 2004), p. 63.

<sup>100</sup> ‘재정지원방식’은 시민단체가 기획하는 사업에 대해 정부와 시민단체가 일정비율로 재정을 분담하는 방식으로 정부의 지원비율은 국가별, 사안별로 차이가 있다. ‘위임방식’은 정부가 기획하는 사업에 대해 전적으로 정부가 재정을 지원하고 시민단체는 대리로 사업을 집행하는 방식이다. 김채형, 『OECD 회원국의 NGO 활동』(서울: 한국국제협력단, 1992), pp. 30~35; 김혜경, “개발 NGO의 현황과 발전방향,” 김력래 외, 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』(서울: 경실련, 1997), pp. 126~129. 통일관련 시민단체에 대한 정부의 재정지원방식 다각화에 대해서는 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 74~76 참조.

의 사회적 영향력과 역량을 효과적으로 활용할 필요가 있을 경우 Matching grants 혹은 Block grants 등의 방식이 효과적일 것이다. 반면 시민단체의 전문성과 노하우(know-how)가 남북 교류·협력사업에 필요할 경우에는 사업의 효율성 제고를 위해 ‘위임방식’의 재정지원이 고려될 수 있을 것이다.

제도 정비의 일환으로 정부측 인사로만 구성되어 있는 ‘남북교류·협력추진위원회’는 교류·협력의 활성화·비정치화의 차원에서 민간인이 포함되도록 개정되어야 한다. ‘남북교류·협력추진위원회’에 시민단체를 비롯한 민간이 참여하는 것은 교류·협력에 있어서 정부와 민간의 제도적 협력체계 구축이라는 측면에서 긍정적 효과를 발휘할 것으로 보인다. 특히 북한에 대한 지원사업을 전담하는 기관을 설립해 대북지원에 관한 통합적인 계획과 전략의 수립, 북한의 개발협력 사업에 대한 자문, 부처별 그리고 시민단체사이의 대북지원사업에 대한 조정, 통일 관련 시민단체의 지원과 육성을 체계적으로 추진할 필요가 있다.<sup>101</sup> 이를 통해 정부의 재정 지원을 둘러싼 시민단체사이의 갈등이 다소간 해소될 수 있을 것이다.

### (5) 시민교육 차원의 통일교육 실시

시민단체들의 통일관련 활동은 의도치 않은 결과로서 ‘남남갈등’이라는 사회적 분열현상을 초래하고 있다. 현재의 남남갈등은 지역감정, 미국관, 북한관, 세대 차이 등 복합적 요인에 의해 발생하고 있지만 그 핵심은 이념과 연관된 안보문제, 현실적으로는 미국과 북한 문제로 좁혀지고 있다. 이런 현상이 지속되는 한 시민단체 사이의 남남갈등은 더욱 커지게 되고 대북정책의 추진력은 약화될 수밖에 없다.

사실 통일관련 시민단체의 주된 활동의 하나는 정부의 통일 논의의

<sup>101</sup> 이종무, “남북협력재단 설립, 더 이상 미룰 수 없다,” 우리민족서로돕기 운동 평화나눔센터 제2차 여론 주도집단 토론회(2004. 6. 11) 발제논문 참조.



독점을 막고, 보다 더 대중적이고 자발적인 통일운동을 전개하기 위한 것이라 할 수 있다. 이런 통일운동을 시민단체가 사회적 갈등 없이 이끌어 나가기 위해서는 시민단체 구성원 개개인이 북한 및 통일문제와 관련해 소양을 갖춘 건강한 인격체로 거듭나야 할 것이다. 시민단체의 구성원이 건강할 때 남남갈등과 같은 시민단체사이의 소모적인 대결은 줄어들게 될 것이다.

그럼에도 불구하고 통일관련 시민단체의 사업은 주로 북한에 대한 지원사업 위주로 진행되어 왔을 뿐 남남갈등을 중화시키기 위한 구성원에 대한 사전작업에는 소홀했음을 부인할 수 없을 것이다. 시민단체 활동의 대중적 기반이 되는 국민들에 대한 통일관련 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업이 취약했다고 할 수 있다.<sup>102</sup> 따라서 지금까지 대북 인도적 지원사업이나 기타 활동을 통해서 어느 정도 대중성을 갖춘 성과를 바탕으로 국민들을 위한 적극적인 교육, 홍보 및 기반 넓히기 사업을 보다 강화하는 것이 중요한 요구로 나서고 있다.

통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있는 문제이다. 현 통일교육체제는 남북관계의 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라 할 수 있다. 이에 따라 소수 선발인원에 대한 직접 방북교육 시스템, 통합되지 않은 학교교육, 취약한 국민교육체계, 교육여론 주도집단의 절대부족 등에 직면하고 있어 남북관계 개선과 통일교육 수요의 팽창에 대처하기에는 상당한 한계를 지니고 있다. 통일의 기반확충 및 통일역량의 제고라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 통일교육을 시민교육차원의 일환으로 전환해 나가야 할 것이다.<sup>103</sup>

이를 위해 통일교육원을 직접 교육기관에서 기능을 확대·발전시켜 통일교육여론 주도집단 양성 및 통일교육관련 종합지원센터로 전환해

<sup>102</sup> 정영철, “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』, pp. 86~87.

<sup>103</sup> 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 86~87.

통일교육 지원 및 통일교육 종합시스템의 중심으로 개편하는 것이 필요하다. 현 학교 및 대국민 통일교육을 종합적으로 재검토하여 통합적인 교육 및 관리시스템을 구축하는 것도 시급하다. 각 지역에 통일교육지원센터 등을 설립, 통일교육을 공급자 위주가 아닌 수요자 중심으로 전환해야 한다. 또한 통일연구원을 비롯한 통일관련 연구기관의 기능을 확충해 통일수요의 증가에 부응할 수 있도록 대비해야 한다.

## 나. 가치합의

### (1) 통일에 대한 범국민적 가치 합의

한반도의 평화와 한민족의 통일 중에서 어느 것이 중요한가 묻는다면 평화가 중요하다고 대답할 것이다. 이는 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 평화를 위해 통일을 유보할 수는 있으나 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다. 그렇지만 평화와 통일은 반드시 배타적인 관계는 아니기 때문에 남북한 긴장완화와 평화공존이 분단을 항구화하거나 통일을 배척하지는 않는다.<sup>104</sup> 우리의 과제는 평화와 통일을 동시에 추구하는데 있다.

대북정책의 이정표를 제시한 김대중 정부의 햇볕정책은 변화된 국제정세와 남북관계, 그리고 국내정치적 복합적 요인에 의해 등장하였다. 현 참여정부는 햇볕정책을 계승하여 ‘평화번영정책’을 추진하고 있다. 그렇지만 햇볕정책에 대한 찬반양론으로 대두된 남남갈등이 해소되지 않고서는 햇볕정책의 지속성 보장과 대북정책기조로의 정착은 난관에 부딪치게 될 것이다. 햇볕정책으로 파생된 남남갈등은 지역과 이념에 연계된 구조적 갈등 축에 고정되거나 구속되어 있다. 이러한 갈등이 사회통합과 국민적 일체감 구성에 기여하는 순기능으로 역할

---

<sup>104</sup> 조민, “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (2003), p. 27.

하기 위해서는 통일관에 대한 범국민적 가치를 창출해야 할 것이다.

비록 통일을 먼 지평에 설정하더라도 통일의 미래상, 즉 어떤 방식의 어떤 사회를 지향하는 통일인가 하는 통일관의 정립이 전제되어야 통일정책과 대북정책에 대한 국민적 합의기반을 마련할 수 있다. 따라서 대북정책은 본연의 목적인 ‘한반도 긴장완화와 평화적 통일실현’이라는 대전제에서 출발하여야 할 것이다. 민족의 장래를 결정짓는 대북정책의 추진은 평화적 합의를통일의 원칙 아래 ‘통합’(integration)이라는 범국민적 및 민족적 가치의 구현이라는 당위성을 내재하여야 한다.<sup>105</sup> ‘통합’의 가치 위에서 대북정책은 일반대중의 능동적이며 자발적인 의사가 반영되는 국민적 합의와 지지, 정당성(legitimacy)을 확보할 수 있다.

우리는 남북한 ‘통합’을 실현하기 위해 평화의식의 확산과 시민단체의 평화운동을 적극 지원해야 한다. 우리에게는 남북관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회가 제한되어 있다. 다양한 통로를 통해 이런 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀감으로써 갈등에 휩싸인 시민단체들의 사회적 연대감을 확장해 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국민과 시민단체를 대상으로 한반도 평화체제의 수립과 통일의 의미, ‘통합’에 대한 교육을 폭넓게 실시할 필요가 있다.

## (2) 보수·진보 단체간 대화 활성화

시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제해나가도록 노력해야 한다. 성조기·인공기 불태우기, 한총련의 탱크 시위, 대구 유니버시아드 대회 기간 북한자극 행위, 협박과 위협 시위 등 자극적·반(半)폭력적 행위는 우리 사회에서 추방되어야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에

<sup>105</sup> 김종갑, “헛별정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안,” 『통일정책연구』, 제12권 2호 (2003), p. 53.

대한 그야말로 ‘최소주의적 합의’에 동의할 필요가 있다.

그렇지만 이제까지 통일문제와 관련해 진보와 보수단체는 최소한의 합의도 이루어내지 못한 채 양 극으로 치달으며 상대방을 공격하고 대립각을 세워왔다. 최소한의 합의점을 찾기 위해서는 논의의 공간이 필요했지만, 그 동안 남남갈등을 해소하기 위한 논의의 장(場)이 존재했는지 반문하지 않을 수 없다. 성향이 다른 시민단체사이의 남남갈등은 통일문제에 대한 충분한 논의가 부족했기 때문에 오히려 증폭되어 왔다.

이런 맥락에서 ‘민족화해범국민협의회’(민화협)의 결성은 분단 반세기만에 통일문제 논의와 활동에 있어서 구심체의 탄생을 의미한다는 점에서 높이 평가할 만하다. ‘민화협’은 남북한 당국이 통일지향적 방향으로 가도록 민간의 목소리를 대변하는 동시에 민간차원의 통일운동을 적극 지원·활성화하는 것이 주된 역할임을 명시하고 있다. ‘민화협’은 “통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민족의 화해협력과 평화실현을 통해서 민족동질성을 회복하는 것을 목적”으로 내세우고 있기 때문에 통일문제에 대한 ‘남남대화’의 중요성을 부각시키고 있다. ‘민화협’을 통해 진보와 보수세력이 함께 어우러져 북측과 교류하고, 공동으로 북에 대한 입장조율을 모색하였던 것은 큰 성과라 할 수 있다.<sup>106</sup>

이런 성과에도 불구하고 ‘민화협’의 활동에서 제기된 문제점과 비판은 ‘민화협’이 정부의 결정으로부터 자유롭지 못하였고 무수한 단체가 여기에 가입하고 있었다는 점에서 출발한다.<sup>107</sup> 독립성이 부족하다거나 친정부적이라는 오해, 일부 사업추진과정에서 정부의 간섭, 상대적

<sup>106</sup> 원래 ‘민화협’은 북한이 결성한 ‘민족화해협의회’에 대응하는 민간기구로서 8·15 통일대축전 준비와 향후 대북 민간교류의 창구 역할을 담당하는 성격을 지닌 것이었다. 해마다 ‘6·15 남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사’와 ‘8·15 민족통일 대축전’의 개최를 통해 당국간 협상이 결렬된 시점에 남북한간 교류를 이어주는 가교 역할을 하였다. 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, p. 79; 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』, p. 13.

<sup>107</sup> 이우영·최수영·조한범, 『한국 NGO 통일운동의 실태와 한계』, pp. 34~35.

으로 급진적인 단체를 포용함에 있어서의 실패 등은 ‘민화협’이 정부로부터 일정한 지원을 받고 정부와 원활한 협조체제를 유지했기 때문에 자초한 일이라 할 수 있다. 실제로 수많은 단체가 가입된 까닭에 내부 의사소통에는 적지 않은 문제가 있었다고 볼 수 있다. 특히 진보와 보수단체는 중요한 사업에서 의견 불일치로 사업 추진력을 약화시키는 결과를 낳기도 하였다. 무엇보다도 ‘민화협’ 내부에서 제기된 쟁점의 하나는 ‘민화협’이 활동의 중심을 남북교류에 두면서 남남대화에 소홀하지 않았느냐 하는 것이다.

‘평화포럼’의 활동은 시민단체사이의 남남대화를 실천한 또 다른 사례로서 소개할 가치가 있을 것이다.<sup>108</sup> ‘온건한 보수에서 합리적인 진보’를 망라하려는 취지에서 준비된 이 모임은 포럼 형식을 통해 사회 지도층 인사를 모으려 했다. 남남갈등의 발원지가 될 수도 있는 명망가 집단이 남북문제에 대해 최소한의 합의점에 도달할 수 있도록 여론 주도층을 조직해 나가고자 하였다. 성향이 다른 사회 지도층인사들이 절충적 입장과 조화를 모색하는 방식으로 서로 중간 지점을 확대시켜 나가서 최소한의 합의점에 도달하면, 이를 토대로 정부의 태도나 한반도 주변강대국의 정책에 대한 시민사회의 입장을 전달한다는 것이다. ‘평화포럼’은 평화통일문제에 시민사회가 개입하면서 시민단체사이의 갈등 해소의 가능성을 보여준 사례로 평가받을 수 있을 것이다.

이와 같이 통일관련 국민적 합의를 도출하기 위해서는 보수에서 진보까지를 망라한 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련, 남남대화를 실천해나가는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민활동에 대한 시민단체의 자기성찰적 점검이 요구된다 하겠다.

<sup>108</sup> 정현백, “남북화해와 NGO의 통일운동,” p. 14.



# VI

## 결론





참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 남남갈등이 심화되어 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책을 추진하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 어느 사회에서나 갈등은 존재하기 마련이며, 계층간, 인종간, 세대간에 갈등이 없을 수는 없다. 남한에서도 산업화의 진전과 더불어 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등이 발생하였다. 이념갈등을 놓고 보더라도 새로운 현상이 아니다.

그러나 통일문제를 두고 벌어지는 현재의 갈등은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 남북협력이 진전되면서 대북정책을 둘러싸고 다양한 견해가 나타나고 있으며, 이러한 견해차는 이념갈등의 양상을 띠고 있다. 이처럼 이념갈등이 지속되면서 한국 사회는 과도한 정치사회적 비용을 치르며 국가발전에 손실을 겪고 있다.

이러한 갈등을 해소하기 위해서는 먼저 통일문제와 관련된 갈등의 양상을 정확하게 진단하는 작업이 선행되어야 했다.

현재 가장 심각한 이견을 보이고 있는 통일문제 이슈들은 퍼주기 논쟁, 분배투명성, 속도조절, 북한변화 시각 등으로 요약된다. 이러한 논쟁에는 통일문제에 대한 지역적 편차, 세대간 이해 차이, 한·미관계에 대한 인식, 언론의 편향성 등이 관련되어 있다. 이러한 점들을 고려하여 사회적 합의형성의 이론적 근거를 바탕으로 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 구체적인 방안을 제시해 보고자 했다.

그러기 위해선 우선 남남갈등의 정확한 원인에 대한 규명이 필요했다. 남남갈등을 빚고 있는 주요 이슈가 무엇인지, 그리고 그러한 갈등을 야기하는 원인이 성별, 지역, 계층 등 인구학적 배경변수에 의한 것인지, 아니면 다른 이유에 의한 것인지에 대한 명확한 분석이 필요하다.

분석결과, 인구학적 배경변수가 남남갈등의 원인으로써 작용하긴 했으나, 그보다는 우리 사회의 이념적, 정치적 갈등과 더욱 밀접한 관계를 맺고 있음이 드러났다. 특히 국가 보안법 폐지에 대한 입장, 반미성향에 대한 평가, 응답자 개인의 이념성향, 박정희 대통령의 업적에 대한 평가 그리고 민주화 세력에 대한 평가 등의 종속변수가 대북정책에

대한 평가와 밀접한 관련을 맺고 있는 것으로 나타났다. 대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있다. 대북정책에 대한 평가는 국가보안법 폐지나 대미관계와 같은 냉전 시대의 이데올로기와 관련되어 있을 뿐만 아니라 박정희 시대와 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다. 그리고 대북문제를 둘러싼 남남갈등은 과거 산업화 시대 혹은 권위주의 시대에 대한 상이한 시각과 평가의 차이를 반영하고 있다.

그렇다면, 이와 같은 정치·사회적 갈등을 해소하고 국민적 합의형성을 이루기 위한 방안으로는 어떤 것이 있는가? 사회학자 뒤켄(Durkheim)의 사회통합원리를 원용해보면, 갈등해결의 메커니즘은 크게 두 방향으로 모색해 볼 수 있다. 한 가지 방향은 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법으로 제도를 혁신하는 것이다. 다른 한 가지 방법은 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합상징이나 통합이념을 제시함으로써 통합을 유도하는 것이다.

국가 정책에서 제도혁신이 주요한 과제로 부상한 이유는 두 가지이다. 첫째, 모든 국가정책이 제도의 틀 속에서 이루어지고 있기 때문에 제도를 어떻게 만들고 운영하느냐에 따라 정책의 효과와 결과는 크게 달라질 수 있다. 그리고 제도를 통한 문제 해결은 정책 추진의 임의성을 극복하고 일관성을 유지할 수 있다. 둘째, 일단 형성된 제도는 그 제도 안의 개인 및 집합행위자에게 지속적인 영향을 미쳐 행위자의 의식 및 가치를 변화시킨다. 제도와 의식의 관계는 일종의 변증법적 관계라 할 수 있다. 제도가 의식 및 가치 형성의 기본 방향을 제시하고 있다면 제도에 대한 불만을 가진 행위자는 그 제도를 변화시키려는 시도를 하게 된다.

통일문제를 둘러싼 사회갈등의 경우, 기존의 정부와 시민사회 간의 새로운 견제와 협력 관계를 구축하기 위한 제도 혁신과 이에 기반한 합의 형성이 요구된다. 시민사회의 정책 참여는 정부의 일방적인 정책

결정을 방지하고, 정책 과정의 투명성과 책임성을 확보하며, 다양한 집단의 어젠더와 요구를 반영함으로써 정책의 정당성을 증진시키는 데 기여한다.

정부와 시민사회 사이의 거버넌스가 요청되는 것도 이런 맥락이다. 정부 정책의 입안과 결정에서 시민사회의 참여를 제도화하는 것은 시민 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 만듦으로써 시민사회 내 다양한 이익집단 및 시민단체, 그리고 정부 사이의 갈등을 조정 및 중재하고, 이를 통해 사회통합을 제고할 수 있다. 정책 입안과 결정, 그리고 추진은 일차적으로 정부의 몫이다. 하지만 이 과정에서 시민사회 참여의 제도화는 정당성이 높은 합의형성에 기여하게 될 것이다.

바람직한 제도혁신을 추진하기 위해서는 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템 구축, 시민참여의 사회적 합의형성 제도 마련, 갈등 조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할 부여, 신뢰 구축 방안 마련, 시민사회 내부의 통합성 제고가 우선적으로 고려되어야 한다.

제도혁신의 구체화 방안으로는 다음 사항들을 실시해야 한다. 첫째, 시민참여의 합의형성 제도를 마련하고, 당사자회의를 지속적으로 운영함으로써 합의 형성을 도출할 수 있다. 이른바 ‘참여형 갈등해결 모델’을 통해 전문적인 중재단이 갈등당사자들의 대화와 타협을 조정하는 방식이 원용될 수 있다. 둘째, 통일교육의 체계와 내용의 개편을 통해 실제적이고 다양한 통일교육을 실시하고, 더 많은 국민들이 남북관계와 통일에 관한 교육을 받을 수 있도록 함으로써 국민적 여론을 수렴해야 한다. 셋째, 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민간통일운동을 활성화하기 위해 1998년 출범한 ‘민족화해협력범국민협의회’(민화협)의 역할을 강화하는 방안을 강구한다. 넷째, TV를 통해 통일관련 국민대토론회를 개최한다. 다섯째, 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대간의 막힌 담을 허는 행사들을 추진함으로써 영역간의 단절을 시도한다.

통일문제와 관련하여 논란이 되고 있는 이슈에 대해 각각 해명하고 설득하는 방법으로는 통일의 필요성에 대한 여론을 이끌어 내거나 국민통합을 이루기 어렵다. 왜냐하면 대북정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 방향에서 통일논의를 이끌어가는 것이 필요하다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 보다 높은 차원의 논의로 전환시켜야 할 필요가 있는 것이다.

따라서 가치합의의 구체적 방안으로는 첫째, 통일을 평화의 상징으로 부각시키는 작업이 필요하다. 둘째, 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시해야 한다. 셋째, 대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 중요하다. 넷째, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 다섯째, 통일문제에 대한 갈등이 지역별, 세대별, 계층별로 현격한 차이를 나타내고 있다는 사실을 부각시킴으로써, 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 여섯째, 국민통합을 위해 안보관에 대해 세대간 인식의 공감대를 넓히는 것이 필요하다. 일곱째, 통일문제에 관한 다양한 이해집단들 간의 기능적 연대를 도모하기 위해서는 모든 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일논의가 필요하며, 국민생활과 연관지어 통일문제를 접근하는 실용주의 대북정책을 강조해야 한다.

국민적 합의형성의 기본방향인 제도혁신과 가치합의를 바탕으로 여론 주도집단별 세부방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

정치권에서의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정책추진의 투명성 향상이 필요하다. 이를 위해선 우선 합리적인 절차를 거쳐야 하며, 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 배제되어야 한다.

둘째, 정책의 정치적 이용을 배제해야 한다.

셋째, 행정부와 여·야당 간의 협의가 중요하다. 국민의 대표자들의 모임인 국회가 정책결정 과정에 적극 참여했을 때 정책의 내용과 정책결정 및 집행과정의 정당성이 강화될 수 있다. 정부·여·야 협조체제의 구축을 위해 우선 대통령, 여당 대표, 야당 대표의 정기적 3자 회동을 추진할 필요가 있다. 이러한 최고위 수준의 회동 외에 수준별 회동도 이루어진다면 더욱 바람직할 것이다.

넷째, 여·야당 간 협의기구를 구성해야 한다. 일반국민들은 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해 여·야 정치인들의 대북정책 합의가 중요하다고 인식하고 있다. 여·야간 합의를 이루려면 여당은 야당을 국정운영의 동반자로 대하고 모든 정책에 관해 상의하는 열린 자세를 갖는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 소관 상임위원회의 연중 개최가 필요하며, 6월로 활동시한이 종료된 ‘남북관계발전특별위원회’의 재구성 외에 여·야가 같이 참여하여 협의할 수 있는 다양한 기구의 구성이 필요하다.

다섯째, 초당적 협력의 확보는 정당의 민주화에도 연관되어 있다. 의원들이 통일문제에 대해 소속 정당의 당론에 의해 의사결정을 강요받지 않도록 당의 운영이 민주화되고 지역구 주민의 의사가 반영된 상향식 공천이 제도적으로 도입되면 초당적 협력이 보다 용이해질 수 있다.

여섯째, 정치인간 합의 창출에 있어 무엇보다 중요한 것은 정치인 각자가 민족의 성원으로서의 폭넓은 인식과 역사적 안목을 가지고 대북문제에 대해 균형있는 관점을 갖는 것이다. 북한과 관련된 문제들에 대한 지식과 정보를 개방·제공하여 정치인의 대북인식이 객관적이고 합리적일 수 있도록 해야 할 것이다.

정치권에서의 가치합의 방안으로는 첫째, 안보문제에 대한 합의가 있어야 한다. 정치권에서 대북정책에 대한 공감대가 확산되고 갈등이 완화되기 위해서는 무엇보다도 북한이 대남 전쟁도발과 혁명전략을 포기했다는 확신이 필요하다. 만약 북한의 군사적 위협이 실제로 감소되거나 감소되는 것처럼 보이면 대북지원정책은 더욱 호소력을 지니게

될 것이다. 따라서 북한과의 군사적 신뢰구축을 통한 위협의 감소, 평화의 보장이 대북포용정책에 대한 정치권의 광범위한 지지를 획득하는 지름길이다.

둘째, 이견에 대한 관용이 필요하다. 다원적 사회에서의 합의는 비현실적인 목표일 수 있기 때문에 이견으로 인한 갈등의 정도를 낮게 유지하고 되도록 다른 견해의 제시와 반대의사 표시를 담은 차원에서 전개하도록 해야 한다. 민족의 운명과 직결된 문제에서 정치권이 합의해야 할 사항은 비슷하게 생각하는 것이 아니라 다르게 생각하는 집단들이 상호 이해하고 서로를 존중하는 것이다.

언론의 제도혁신 방안으로는 첫째, 남북한 언론인간 협의체를 구성하는 것이다. 이는 남북한 언론인간 교류가 활성화되고 신문사 및 방송사를 중심으로 공동제작 등의 언론협력이 증가됨에 따라 남북한 언론 교류·협력의 활성화를 위해 필요하다. 또한 남북한 언론인 협의체의 구성은 남북한 언론관의 차이를 해소하고 공동의 보도규범을 마련하는데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한의 언론사와 방송사가 프로그램 공동제작단을 구성하여 합동으로 공동프로그램을 제작하는 방안을 강구해야 한다. 이렇게 함으로써 남북공동 방송제작에 수반되는 과잉제작, 절차상의 문제, 일회성 협력의 문제점 등을 해소할 수 있다.

셋째, 남북한 언론의 차이를 극복하고 공동프로그램의 개발, 언론보도의 공동지침 마련 등을 위해서 남북한 언론인의 공동연수 프로그램을 개발하는 것도 필요하다.

넷째, 북한 전문기자의 양성이 필요하다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있으며 북한관련 특정분야에 대해 전문지식을 습득하고 북한의 언론정책과 취재환경을 잘 숙지하고, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다.

언론의 가치합의 방안으로는 첫째, 냉전시대의 관행에서 탈피하여

민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작하여 남북한간 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있어야 한다.

둘째, 사실 검증의 책임과 사실보도 규범을 강화하여야 한다.

셋째, 언론매체가 남북한 간의 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그러한 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다.

넷째, 통일정책논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책을 수립하여야 하며, 무엇보다도 숙의민주주의(deliberation democracy)를 위하여 언론이 역할을 해야 한다.

시민단체의 제도혁신 방안으로는 첫째, 정부와 시민단체사이의 협력체계를 구축해야 한다. 국민적 합의기반을 구축하기 위해서는 대북정책에 대해 시민단체를 포함한 적극적인 대국민 홍보작업을 실시해야 한다. 이를 통해 특히 대북정책에 대해 비판적인 세력과 시민단체를 설득하고 통일과정에 대한 현실화된 인식을 유도해야 한다. 따라서 정부와 시민단체간의 협력체계 구축이 필요하고, 정부의 참여는 시민단체를 지원하는 간접적 방식을 취하는 것이 바람직하다.

둘째, 인권문제 등에 대해서는 시민단체 내에서 일종의 ‘분업’ 또는 역할 분담이 이루어져야 할 것이다. 시민단체들은 각각의 역할을 인정하는 가운데 ‘조화와 병행’을 모색해야 할 것이다.

셋째, 법·제도의 정비 및 개폐를 통해 통일 관련 시민단체사이의 갈등해소를 모색해야 한다.

넷째, 남북협력기금의 지원을 확대하고 시민단체를 통한 교류·협력이 다양하게 이루어질 수 있도록 재정지원을 보다 융통성 있게 실시할 필요가 있다. 시민단체에 대한 남북협력기금의 지원은 사업별 지원형태가 바람직하며 철저한 심사 및 사후관리가 이루어져야 할 것이다. 또한 시민단체들의 역량 제고를 위해서 정부지원의 확대는 필요하지만, 집행과정에서의 공정성과 투명성이 반드시 보장되어야 한다.

다섯째, 통일의 대중적 기반 확충사업은 통일교육체제의 개편과도 맞물려 있는 문제이다. 현 통일교육체제는 남북관계의 개선이 전제되지 않은 상태에서 골격이 만들어진 것이라고 할 수 있다. 통일의 기반 확충 및 통일역량의 제고라는 차원에서 통일교육에 대한 종합적인 재검토가 필요하다. 통일교육을 시민교육차원의 일환으로 전환해 나가야 할 것이다.

시민단체의 가치합의 방안으로는 첫째, 통일에 대한 범국민적 가치합의가 필요하다. 남북한 ‘통합’을 실현하기 위해 평화의식의 확산과 시민단체의 평화운동을 적극 지원해야 한다. 다양한 통로를 통해 남북관계나 한반도 평화와 관련된 다양한 정보에 접근할 수 있는 기회를 넓혀감으로써 시민단체들의 사회적 연대감을 확대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 국민과 시민단체를 대상으로 한반도 평화체제의 수립과 통일의 의미, 통합에 대한 교육을 폭넓게 실시할 필요가 있다.

둘째, 시민단체사이의 남남갈등을 해소하기 위해서 우선 진보와 보수단체 모두 극단적인 주장과 행동을 배제하도록 노력해야 한다. 시민단체들은 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수에 대해 ‘최소주의적 합의’를 할 필요가 있다. 통일 관련 국민적 합의를 도출하기 위해서는 보수에서 진보까지를 망라한 시민단체들이 서로 만나 대화하고 토론하는 남남대화의 자리를 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 문제를 가시화하고 겸허하게 토론하는 자세가 필요하며 시민단체의 자기성찰적 점검이 요구된다.



## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 김석준 외. 『뉴 거버넌스 연구』. 대영문화사, 2000.
- 김채형. 『OECD회원국의 NGO활동』. 서울: 한국국제협력단, 1992.
- 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 박종철 외. 『1992년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 서재진 외. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1993.
- 성경룡·김호기. 『시민운동의 활성화를 위한 민간단체 육성방안연구』. 서울: 정무제1장관실, 1997.
- 신기철·신용철 편저. 『새우리말 큰사전』. 서울: 삼성출판사, 1992.
- 신세호 외. 『독일 교육통합과 파생문제점 분석연구』. 서울: 한국교육개발원, 1993.
- 여인곤 외. 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 주성수. 『공공정책 거버넌스』. 한양대 출판부, 2003.
- 최수영 외. 『1994년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1994).
- \_\_\_\_\_. 『1995년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 『1999년도 통일문제 국민여론조사』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 최진욱 외. 『1998년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원, 1998.

통일부. 『2004 통일백서』. 서울: 통일부 통일정책실, 2004.

통일연구원. 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안』. 서울: 통일연구원, 2004.

프랜시스 후쿠야마. 구승희 옮김. 『트러스트(Trust): 사회도덕과 번영의 창조』. 서울: 한국경제신문사, 1996.

한국인권재단 엮음. 『한반도의 평화와 인권 1, 2』. 서울: 도서출판 사람생각, 2002.

황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리, 2000.

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

Griffith, William. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.

Hanrieder, Wolfram. *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*. New Haven: Yale Univ. Press, 1989.

Ingelhart, Ronald. *The silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1977.

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

Pittman, Avril. *From Ostpolitik to Reunification: West German - Soviet political Relations since 1974*. Cambridge, Mass.: Cambridge Univ. Press, 1992.

Ash, Timothy G. *Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent*. Ulm: Hanser Verlag, 1993.

Bahr, Egon. *Sicherheit für und vor Deutschland*. München: Carl

- Hanser Verlag, 1991.
- Bender, Peter. *Offensive Entspannung: Möglichkeiten für Deutschland*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 1964.
- Glaab, Manuela. *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung: Einstellungen und Regierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1990*. Opladen: Leske + Budrich, 1999.
- Görtemaker, Manfred. *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München: Verlag C.H.Beck, 1999.
- Hacker, Jens. *Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen*. Frankfurt a.M.: Ullstein, 1992.
- Hillgruber, Andreas. *Deutsche Geschichte 1945-1986: Die 'deutsche Frage' in der Weltpolitik*. 8. Aufl. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 1995.
- Jaspers, Karl. *Freiheit und Wiedervereinigung*, 2. Auflage. München: Piper Verlag, 1990.
- Marienfeld, Wolfgang und Manfred Overesch. *Deutschlandbild und Deutsche Frage in den geschichtlichen Unterrichtswerken der Bundesrepublik Deutschland und in den Richtlinien der Bundesländer 1949-1983*. Braunschweig: Georg-Eckens-Institut, 1986.
- Niclauß, Karlheinz. *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR*. Frankfurt a.M.: Alfred Metzner Verlag, 1977.
- Schmid, Günther. *Entscheidung in Bonn: Die Entstehung der*

## 2. 논문

- 강원택. “2002년 대선을 통해 나타난 세대간 불신.” 『한국 사회의 불신 구조와 해소방안』. 바른사회를 위한 시민회의 31차 심포지엄, 2003. 6. 2.
- 권세기. “독일 연방의회.” 『독일의 대의제 민주주의와 정당정치』, 권세기 외 공저. 서울: 세계문화사, 1999.
- 김공열. “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국아닌 합의 가능한 갈등.” 『통일한국』. 2003. 10.
- 김병로. “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향.” 『통일정책연구』. 제12권 2호, 2003.
- 김종갑. “햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안.” 『통일정책연구』. 제12권 2호, 2003.
- 김혜경. “개발NGO의 현황과 발전방향.” 김혁래 외. 『세계화와 한국 NGO의 발전방향』. 서울: 경실련, 1997.
- 박선원. “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할.” 『대북인식과 대북정책 재론: 남북화해와 남남화해를 위하여』. 경남대 북한대학원, 경실련통일협회, 한국 NGO학회 공동 주최 학술대회, 2002. 11.
- 박홍원. “언론과 김대중정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용분석.” *The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Developments and Future Prospects*. 경남대학교, 조지타운대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의, 2002. 5.
- 신주현. “북한의 평화 공세와 대남선전선동 실태.” 『탈북자들』. 제37호, 2004. 7.
- 이종무. “남북협력재단 설립, 더 이상 미룰 수 없다.” 우리민족서로돕

- 기운동 평화나눔센터 제2차 여론 주도집단 토론회(2004. 6. 11) 발제논문.
- 정영철. “남북관계 발전을 위한 NGO의 역할: 평가와 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 정현백. “남북화해와 NGO의 통일운동.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 조동호. “통일의 경제적 비용과 편익.” 『분단비용과 통일비용』. 통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 발표논문집, 1997. 6. 5.
- 조 민. “통일정책과 국민통합: 보혁갈등을 넘어.” 『통일정책연구』. 제 12권 2호, 2003.
- 주독대사관. “통독을 전후한 연방정치교육센터 활동.” 『독일통일관련 자료』 T00-130. 1991.
- 최대석. “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제.” 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 최용섭. “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로.” 『한국동북아논총』. 제20권, 2001년.
- 허영식. “정치교육의 체계와 운영.” 『독일연방공화국: 정치교육, 민주화 그리고 통일』. 서울: 대왕사, 1996.
- 김병로. “Changing International Environment and Reunion of Separated Families in Korea.” *Korea and World Affairs*. Vol. 21, No. 2, Summer 1997.
- Etzioni, Amitai. “On Self-encapsulating Conflict.” *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 8, 1964.
- Hahn, Walter F. “West Germany’s Ostpolitik: The Grand Design of Egon Bahr.” *Orbis*. Vol. 16 (Winter 1973).
- Howton, F. William. “Consensus.” *Encyclopedia Americana*.

- Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995.
- Joffe, Josef. "The Foreign Policy of the Federal Republic of Germany." *Foreign Policy in World Politics: States and Regions*. Roy C. Macridis. ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989.
- McAdams, A. James. "Inter-German Relations." *Developments in West German Politics*. Gordon Smith et als. eds. London: Macmillan, 1989.
- McClosky, Herbert. "Consensus and Ideology in American Politics." *American Political Science Review*. Vol. 58, 1964.
- Prothro, James W. and C. W. Grigg. "Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement." *Journal of Politics*. Vol. 22, 1960.
- Schwarz, Hans-Peter. "The West Germans, Western Democracy, and Western Ties in the Light of Public Opinion Research." *The Federal republic of Germany and the United States: Changing Political, Social, and Economic Relations*. James A. Cooney et als. eds. Boulder, Colo.: Westview Press, 1984.
- Shils, Edward. "The Concept of Consensus." D. S. Sills ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. III. New York: Macmillan and the Free Press, 1968.
- Willhoite, Fred H. "Political Order and Consensus." *Western Political Quarterly*. Vol. 16, 1963.
- Brandt, Willy. "Status quo oder die Schwierigkeit der Realität." *Friedenspolitik in Europa*. Frankfurt a. M.: S. Fischer

Verlag, 1968.

Glaab, Manuela. “Die deutsche Frage im Bewusstsein der Deutschen: Einstellungen und Perzeptionsmuster der Bevölkerung in Ost und West.” *40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland: Ein Bilanz*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1999.

Hacker, Jens. “Die Ostpolitik der Konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B. 14. 1994.

Knapp, Manfred. “Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.” *Einführung in die Internationale Politik*. hrsg. von M. Knapp & G. Krell. München: Oldenbourg Verlag, 1990.

Merkel, Peter H. “Die Rolle der öffentlichen Meinung in der westdeutschen Außenpolitik.” *Im Spannungsfeld der Weltpolitik: 30 Jahre deutsche Außenpolitik (1949–1979)*. Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell GmbH, 1981.

Wettig, Gerhard. “Die sowjetische Politik während der Berlinkrise 1958 bis 1962: Der Stand der Forschungen.” *Deutschland Archiv*. Bd. 30, Heft. 3, 1997.

Zeitler, Franz-Christoph. “Die Menschenrechte im geteilten Deutschland,” *Partnerschaft mit dem Osten*. hrsg. von Dieter Blumenwitz et als. München: Verlag Martin Lurz GmbH, 1976.

### 3. 기타자료

『연합뉴스』.

『중앙일보』.

*Die Zeit*.

통일부. 『평화변영정책 해설자료』 <<http://www.unikorea.go.kr>, 업무현황 “통일정책”>.

“Einheitsfront gegen die Störenfriede.” *Der Spiegel*. Nr. 2, 1978.

“Irrtümer der Deutschland-Politik.” *FAZ*. 6. Feb. 1978.

“Das SPD-SED-Streitkulturpapier” <<http://www.norbertschnitzler.de/>>.

Reißig, Rolf. “Magna Charta einer DDR-Perstroika.” *Freitag*. Nr. 35, 23. Aug. 2002. <<http://www.freitag.de/>>.

“Das Streitkultur-Papier von SPD und SED. Fünf Jahre danach: Eine Stellungnahme der Grundwertekommission.” <<http://www.norbertschnitzler.de/>>.



## 〈부 록〉

### ■ 일반국민 조사

〈표 II-1〉 국민 의견의 통일정책 반영정도

	사례수	매우 많이 반영	대체 로 반영 되 지 않음	별로 반영 되 지 않음	전혀 반영 되 지 않음	종합		4점 평균	유의도	
						반영 됨	반영 되지 않음			
전 체	1000	6.1	33.2	47.4	13.3	39.3	60.7	2.32		
성별	남성	490	8	34.1	43.5	14.5	42	58	2.36	X <sup>2</sup> =9.823 p=0.02
	여성	510	4.3	32.4	51.2	12.2	36.7	63.3	2.29	
연령	20대	216	2.8	33.8	50.5	13	36.6	63.4	2.26	X <sup>2</sup> =25.963 p=0.011
	30대	218	4.1	30.3	52.3	13.3	34.4	65.6	2.25	
	40대	235	5.1	31.1	49.4	14.5	36.2	63.8	2.27	
	50대	165	7.9	35.2	43.6	13.3	43	57	2.38	
	60대 이상	166	12.7	37.3	38	12	50	50	2.51	
학력	고졸 이하	518	7.5	37.5	43.1	12	45	55	2.41	X <sup>2</sup> =15.925 p=0.068
	전문대학	90	4.4	26.7	54.4	14.4	31.1	68.9	2.21	
	4년제 대학	358	4.7	29.3	51.4	14.5	34.1	65.9	2.24	
	대학원 이상	34	2.9	26.5	52.9	17.6	29.4	70.6	2.15	
직업	전문직	73	2.7	31.5	54.8	11	34.2	65.8	2.26	X <sup>2</sup> =48.717 p=0.002
	공무원 및 사회단체 기업체/은행/금융업	20	10	50	30	10	60	40	2.6	
	판매/서비스직	82	2.4	30.5	48.8	18.3	32.9	67.1	2.17	
	생산직	125	4	28.8	52	15.2	32.8	67.2	2.22	
	농어민	48	8.3	33.3	52.1	6.3	41.7	58.3	2.44	
	학생	59	13.6	39	32.2	15.3	52.5	47.5	2.51	
	학부	132	3.8	31.8	51.5	12.9	35.6	64.4	2.27	
	주부	132	4	34.7	50.7	10.7	38.7	61.3	2.32	
무직/기타	161	13	32.9	36.6	17.4	46	54	2.42		
지역	서울	221	4.1	32.1	51.1	12.7	36.2	63.8	2.28	X <sup>2</sup> =27.018 p=0.079
	부산/울산/경남	158	6.3	33.5	43.7	16.5	39.9	60.1	2.3	
	대구/경북	115	5.2	36.5	43.5	14.8	41.7	58.3	2.32	
	인천/경기	253	5.9	27.3	55.7	11.1	33.2	66.8	2.28	
	광주/전라	114	10.5	43	35.1	11.4	53.5	46.5	2.53	
	대전/충청	102	4.9	34.3	47.1	13.7	39.2	60.8	2.3	
본인 소득	강원	37	10.8	35.1	35.1	18.9	45.9	54.1	2.38	X <sup>2</sup> =12.148 p=0.205
	120만원 미만	593	6.1	34.6	47.7	11.6	40.6	59.4	2.35	
	120~199만원	105	3.8	36.2	49.5	10.5	40	60	2.33	
	200만원 이상	211	5.7	28.4	47.4	18.5	34.1	65.9	2.21	
가구 소득	없음	91	9.9	31.9	42.9	15.4	41.8	58.2	2.36	X <sup>2</sup> =34.004 p=0
	200만원 미만	317	7.9	37.2	43.2	11.7	45.1	54.9	2.41	
	200~299만원	281	8.5	32	49.8	9.6	40.6	59.4	2.4	
	300~399만원	270	2.2	35.6	47.8	14.4	37.8	62.2	2.26	
고향	400만원 이상	132	4.5	21.2	51.5	22.7	25.8	74.2	2.08	X <sup>2</sup> =30.073 p=0.091
	서울	164	6.1	24.4	53.7	15.9	30.5	69.5	2.21	
	경기/인천	89	4.5	31.5	52.8	11.2	36	64	2.29	
	강원	50	6	40	40	14	46	54	2.38	
	대전/충청	158	4.4	34.2	51.3	10.1	38.6	61.4	2.33	
	광주/전라	205	8.3	39	42.9	9.8	47.3	52.7	2.46	
	대구/경북	144	6.3	27.8	46.5	19.4	34	66	2.21	
	부산/울산/경남	171	5.3	36.3	46.2	12.3	41.5	58.5	2.35	
해외/이북기타	19	10.5	42.1	21.1	26.3	52.6	47.4	2.37		

<표 II-2> 통일정책에서 영향력이 큰 집단

		사례수	언론	일반 국민	정치인	대통령 과 청와대	시민 단체	정부 부처	유의도
전 체		1000	19.7	24.7	21.8	14.8	8.2	10.8	
성별	남성	490	20.2	28.8	18	15.9	8.8	8.4	X <sup>2</sup> =19.551 p=0.002
	여성	510	19.2	20.8	25.5	13.7	7.6	13.1	
연령	20대	216	19.9	24.1	27.3	14.4	7.4	6.9	X <sup>2</sup> =54.673 p=0
	30대	218	17.4	20.6	27.5	14.2	5.5	14.7	
	40대	235	19.6	17.4	19.6	18.7	10.2	14.5	
	50대	165	26.1	30.3	17.6	12.7	7.9	5.5	
	60대 이상	166	16.3	35.5	14.5	12.7	10.2	10.8	
학력	고졸 이하	518	18.7	27.6	20.7	12.9	9.3	10.8	X <sup>2</sup> =15.213 p=0.436
	전문대학	90	17.8	18.9	24.4	18.9	7.8	12.2	
	4년제 대학	358	20.9	22.6	23.7	16.2	6.7	9.8	
	대학원 이상	34	26.5	17.6	11.8	17.6	8.8	17.6	
직업	전문직	73	15.1	17.8	26	12.3	9.6	19.2	X <sup>2</sup> =52.882 p=0.083
	공무원 및 사회단체	20	30	20	35	15	0	0	
	기업체/은행/금융업	82	12.2	28	18.3	20.7	7.3	13.4	
	판매/서비스직	125	24.8	24	20.8	12.8	8.8	8.8	
	생산직	48	20.8	27.1	12.5	14.6	14.6	10.4	
	농어민	59	30.5	25.4	18.6	11.9	5.1	8.5	
	학생	132	20.5	25.8	25.8	14.4	8.3	5.3	
	주부	300	19	20.7	22.7	16	7	14.7	
	무직/기타	161	16.8	32.9	19.9	13.7	9.9	6.8	
지역	서울	221	17.2	23.1	20.8	17.6	8.6	12.7	X <sup>2</sup> =30.498 p=0.44
	부산/울산/경남	158	21.5	24.1	17.7	17.7	8.2	10.8	
	대구/경북	115	24.3	26.1	28.7	9.6	5.2	6.1	
	인천/경기	253	17.8	23.7	19.8	17	9.1	12.6	
	광주/전라	114	23.7	28.1	21.9	7.9	9.6	8.8	
	대전/충청	102	18.6	26.5	21.6	13.7	7.8	11.8	
본인 소득	강원	37	16.2	24.3	37.8	10.8	5.4	5.4	X <sup>2</sup> =10.059 p=0.816
	120만원 미만	593	19.7	23.4	23.3	13.8	8.9	10.8	
	120~199만원	105	17.1	25.7	24.8	11.4	8.6	12.4	
	200만원 이상	211	20.4	26.5	17.1	18	7.1	10.9	
가구 소득	없음	91	20.9	27.5	19.8	17.6	5.5	8.8	X <sup>2</sup> =31.766 p=0.007
	200만원 미만	317	20.5	26.2	20.8	10.1	10.7	11.7	
	200~299만원	281	23.5	24.9	21.7	17.4	5.7	6.8	
	300~399만원	270	17.4	24.8	24.8	14.8	7.4	10.7	
고향	400만원 이상	132	14.4	20.5	18.2	20.5	9.1	17.4	X <sup>2</sup> =33.447 p=0.543
	서울	164	18.3	22.6	23.8	15.2	7.3	12.8	
	경기/인천	89	21.3	20.2	20.2	19.1	9	10.1	
	강원	50	24	28	30	4	6	8	
	대전/충청	158	16.5	27.2	19.6	15.2	7.6	13.9	
	광주/전라	205	22.4	24.4	22.9	12.2	10.2	7.8	
	대구/경북	144	19.4	21.5	22.2	18.8	6.9	11.1	
	부산/울산/경남	171	20.5	25.1	19.9	14.6	8.8	11.1	
해외/이북/기타	19	5.3	57.9	10.5	15.8	5.3	5.3		

<표 II-3> 국민적 합의를 위한 우선순위

		사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일 교육 확대	여·야 정치인의 대북정책 합의	언론의 통일 지향적 보도	시민 단체의 역할 확대	기타	유의도
전 체		1000	34.2	11	28	7.5	14.9	4.4	
성별	남성	490	32.7	10.4	31.4	7.3	14.3	3.9	X <sup>2</sup> =5.881 p=0.318
	여성	510	35.7	11.6	24.7	7.6	15.5	4.9	
연령	20대	216	32.9	15.7	19	6.9	23.1	2.3	X <sup>2</sup> =61.013 p=0
	30대	218	40.4	11.9	23.4	6.9	12.4	5	
	40대	235	36.6	10.6	28.5	7.2	12.3	4.7	
	50대	165	32.7	8.5	27.9	11.5	14.5	4.8	
	60대 이상	166	25.9	6.6	45.2	5.4	11.4	5.4	
학력	고졸 이하	518	30.5	9.7	31.9	7.1	15.1	5.8	X <sup>2</sup> =26.168 p=0.036
	전문대학	90	38.9	12.2	18.9	10	17.8	2.2	
	4년제 대학	358	38.3	12.6	24.9	6.4	14.8	3.1	
	대학원 이상	34	35.3	11.8	26.5	17.6	5.9	2.9	
직업	전문직	73	43.8	11	26	8.2	6.8	4.1	X <sup>2</sup> =70.477 p=0.002
	공무원 및 사회단체	20	45	10	30	5	10	0	
	기업체/은행/금융업	82	29.3	18.3	26.8	7.3	15.9	2.4	
	판매/서비스직	125	30.4	5.6	39.2	9.6	14.4	0.8	
	생산직	48	25	16.7	29.2	8.3	14.6	6.3	
	농어민	59	32.2	6.8	27.1	3.4	22	8.5	
	학생	132	33.3	16.7	14.4	8.3	25	2.3	
	주부	300	36.7	10.3	26	7.7	12.7	6.7	
	무직/기타	161	33.5	8.1	35.4	6.2	12.4	4.3	
지역	서울	221	36.2	9.5	32.6	7.2	10.4	4.1	X <sup>2</sup> =34.442 p=0.264
	부산/울산/경남	158	31	12	23.4	9.5	20.9	3.2	
	대구/경북	115	40.9	7.8	24.3	7.8	12.2	7	
	인천/경기	253	29.6	11.9	31.6	7.5	14.6	4.7	
	광주/전라	114	33.3	10.5	23.7	8.8	20.2	3.5	
	대전/충청	102	34.3	12.7	26.5	3.9	16.7	5.9	
	강원	37	48.6	16.2	24.3	5.4	5.4	0	
본인 소득	120만원 미만	593	32	11.5	27.8	6.7	16.7	5.2	X <sup>2</sup> =19.492 p=0.192
	120~199만원	105	37.1	6.7	33.3	7.6	10.5	4.8	
	200만원 이상	211	34.6	11.8	28.9	10.4	11.4	2.8	
	없음	91	44	11	20.9	5.5	16.5	2.2	
가구 소득	200만원 미만	317	31.2	10.7	32.2	4.1	15.8	6	X <sup>2</sup> =22.700 p=0.091
	200~299만원	281	37.4	11.7	24.2	9.6	13.9	3.2	
	300~399만원	270	31.1	10.7	30	10	14.1	4.1	
	400만원 이상	132	40.9	10.6	22	6.1	16.7	3.8	
고향	서울	164	35.4	13.4	25.6	10.4	9.8	5.5	X <sup>2</sup> =45.168 p=0.117
	경기/인천	89	31.5	10.1	37.1	4.5	12.4	4.5	
	강원	50	44	16	22	8	10	0	
	대전/충청	158	36.1	12.7	29.1	3.8	14.6	3.8	
	광주/전라	205	34.1	9.3	24.4	10.2	18	3.9	
	대구/경북	144	35.4	6.9	26.4	5.6	20.1	5.6	
	부산/울산/경남	171	31.6	11.7	28.7	8.8	15.2	4.1	
	해외/이북/기타	19	10.5	10.5	57.9	0	10.5	10.5	

<표 II-10> 북한에 대한 인식

		사례수	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	유의도
성별	전 체	1000	23.1	41.8	4	20.9	10.2	X <sup>2</sup> =12.132 p=0.016
	남성	490	20.2	43.1	4.5	19.4	12.9	
연령	여성	510	25.9	40.6	3.5	22.4	7.6	X <sup>2</sup> =32.615 p=0.008
	20대	216	22.7	44.4	5.1	17.6	10.2	
	30대	218	22	50	1.4	17.4	9.2	
	40대	235	26	40.9	5.1	22.6	5.5	
	50대	165	23	38.2	4.2	23.6	10.9	
학력	60대 이상	166	21.1	32.5	4.2	24.7	17.5	X <sup>2</sup> =25.940 p=0.011
	고졸 이하	518	22.6	36.3	5	24.9	11.2	
	전문대학	90	24.4	40	3.3	20	12.2	
직업	4년제 대학	358	23.5	48.9	2.5	16.2	8.9	X <sup>2</sup> =39.983 p=0.157
	대학원 이상	34	23.5	55.9	5.9	11.8	2.9	
	전문직	73	19.2	46.6	4.1	24.7	5.5	
	공무원 및 사회단체	20	10	50	5	15	20	
	기업체/은행/금융업	82	23.2	51.2	1.2	15.9	8.5	
	판매/서비스직	125	25.6	41.6	4.8	16.8	11.2	
	생산직	48	16.7	37.5	10.4	29.2	6.3	
	농어민	59	25.4	42.4	1.7	20.3	10.2	
지역	학생	132	22.7	47.7	6.1	15.2	8.3	X <sup>2</sup> =24.565 p=0.43
	주부	300	26.3	38	3.7	23	9	
	무직/기타	161	19.9	37.3	2.5	24.2	16.1	
	서울	221	24.9	36.7	4.1	23.1	11.3	
	부산/울산/경남	158	24.7	41.8	2.5	22.2	8.9	
	대구/경북	115	21.7	39.1	5.2	22.6	11.3	
	인천/경기	253	20.6	48.2	2.8	19.8	8.7	
본인소득	광주/전라	114	29.8	44.7	3.5	14	7.9	X <sup>2</sup> =13.513 p=0.333
	대전/충청	102	18.6	40.2	5.9	21.6	13.7	
	강원	37	18.9	32.4	10.8	24.3	13.5	
	120만원 미만	593	24.8	40.6	3.7	21.1	9.8	
가구소득	120~199만원	105	21.9	37.1	3.8	27.6	9.5	X <sup>2</sup> =20.826 p=0.053
	200만원 이상	211	21.3	47.9	3.3	17.5	10	
	없음	91	17.6	40.7	7.7	19.8	14.3	
	200만원 미만	317	22.1	39.7	4.7	21.5	12	
고향	200~299만원	281	18.9	43.4	6	22.4	9.3	X <sup>2</sup> =34.532 p=0.184
	300~399만원	270	25.6	43.7	2.6	20.7	7.4	
	400만원 이상	132	29.5	39.4	0.8	16.7	13.6	
	서울	164	20.7	40.9	4.9	23.2	10.4	
	경기/인천	89	21.3	41.6	2.2	20.2	14.6	
	강원	50	22	40	6	24	8	
	대전/충청	158	22.8	39.9	5.7	20.3	11.4	
광주/전라	205	25.9	49.8	2.9	14.1	7.3		
대구/경북	144	26.4	34.7	5.6	25	8.3		
부산/울산/경남	171	21.1	44.4	2.3	21.6	10.5		
해외/이북/기타	19	21.1	15.8	0	36.8	26.3		

<표 II-11> 최근 2~3년 동안 복한의 개혁·개방 평가

	사례수	많이 변하고 있다	약간 변하고 있다	별로 변하지 않고 있다	거의 변하 지 않고 있다	종합		4점 평균	유의도	
						변하고 있다	변하지 않고 있다			
전 체	1000	18.9	49.5	22.2	9.4	68.4	31.6	2.78		
성별	남성	490	22.7	48	19.4	10	70.6	29.4	2.83	X <sup>2</sup> =11.412 p=0.01
	여성	510	15.3	51	24.9	8.8	66.3	33.7	2.73	
연령	20대	216	15.3	49.1	26.9	8.8	64.4	35.6	2.71	X <sup>2</sup> =12.201 p=0.43
	30대	218	17.9	50.5	24.3	7.3	68.3	31.7	2.79	
	40대	235	20.9	50.6	17.4	11.1	71.5	28.5	2.81	
	50대	165	20.6	47.9	23.6	7.9	68.5	31.5	2.81	
	60대 이상	166	20.5	48.8	18.7	12	69.3	30.7	2.78	
학력	고졸 이하	518	19.5	50.6	20.8	9.1	70.1	29.9	2.81	X <sup>2</sup> =7.614 p=0.574
	전문대학	90	17.8	41.1	31.1	10	58.9	41.1	2.67	
	4년제 대학 대학원 이상	358 34	18.7 14.7	48.9 61.8	22.3 17.6	10.1 5.9	67.6 76.5	32.4 23.5	2.76 2.85	
직업	전문직	73	24.7	45.2	24.7	5.5	69.9	30.1	2.89	X <sup>2</sup> =40.689 p=0.018
	공무원 및 사회 단체	20	10	70	20	0	80	20	2.9	
	기업체/은행/금융업	82	20.7	52.4	14.6	12.2	73.2	26.8	2.82	
	판매/서비스직	125	28	52.8	13.6	5.6	80.8	19.2	3.03	
	생산직	48	33.3	35.4	22.9	8.3	68.8	31.3	2.94	
	농어민	59	16.9	50.8	20.3	11.9	67.8	32.2	2.73	
	학생	132	15.2	47	28.8	9.1	62.1	37.9	2.68	
	주부	300	14.7	50.7	25	9.7	65.3	34.7	2.7	
무직/기타	161	16.8	48.4	21.7	13	65.2	34.8	2.69		
지역	서울	221	19.9	49.8	19.5	10.9	69.7	30.3	2.79	X <sup>2</sup> =21.477 p=0.256
	부산/울산/경남	158	19.6	51.9	19	9.5	71.5	28.5	2.82	
	대구/경북	115	13	51.3	28.7	7	64.3	35.7	2.7	
	인천/경기	253	17.4	48.6	25.3	8.7	66	34	2.75	
	광주/전라	114	28.1	49.1	14	8.8	77.2	22.8	2.96	
	대전/충청	102	15.7	44.1	28.4	11.8	59.8	40.2	2.64	
본인 소득	강원	37	18.9	54.1	18.9	8.1	73	27	2.84	X <sup>2</sup> =19.357 p=0.022
	120만원 미만	593	16.5	49.9	22.9	10.6	66.4	33.6	2.72	
	120~199만원	105	21	51.4	22.9	4.8	72.4	27.6	2.89	
	200만원 이상	211	26.5	46.4	17.1	10	73	27	2.9	
가구 소득	없음	91	14.3	51.6	28.6	5.5	65.9	34.1	2.75	X <sup>2</sup> =7.046 p=0.632
	200만원 미만	317	20.8	48.9	20.2	10.1	69.7	30.3	2.8	
	200~299만원	281	16.7	52	22.4	8.9	68.7	31.3	2.77	
	300~399만원	270	16.3	49.3	25.2	9.3	65.6	34.4	2.73	
고향	400만원 이상	132	24.2	46.2	20.5	9.1	70.5	29.5	2.86	X <sup>2</sup> =32.796 p=0.049
	서울	164	18.9	45.7	25	10.4	64.6	35.4	2.73	
	경기/인천	89	14.6	53.9	22.5	9	68.5	31.5	2.74	
	강원	50	24	50	20	6	74	26	2.92	
	대전/충청	158	13.9	54.4	18.4	13.3	68.4	31.6	2.69	
	광주/전라	205	28.8	46.8	18	6.3	75.6	24.4	2.98	
	대구/경북	144	19.4	47.2	25.7	7.6	66.7	33.3	2.78	
부산/울산/경남	171	13.5	50.9	25.1	10.5	64.3	35.7	2.67		
해외/이북/기타	19	5.3	52.6	26.3	15.8	57.9	42.1	2.47		

<표 II-12> 평화변영정책 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도	
						찬성	반대			
전 체	1000	17.4	55.6	18.8	8.2	73	27	2.82		
성 별	남성	490	18.6	52.9	18.8	9.8	71.4	28.6	2.8	X <sup>2</sup> =5.042 p=0.169
	여성	510	16.3	58.2	18.8	6.7	74.5	25.5	2.84	
연 령	20대	216	14.8	61.1	19	5.1	75.9	24.1	2.86	X <sup>2</sup> =21.941 p=0.038
	30대	218	18.8	59.2	15.1	6.9	78	22	2.9	
	40대	235	18.3	52.3	22.1	7.2	70.6	29.4	2.82	
	50대	165	15.8	57	18.8	8.5	72.7	27.3	2.8	
	60대 이상	166	19.3	47	18.7	15.1	66.3	33.7	2.7	
학 령	고졸 이하	518	18	56.2	17.2	8.7	74.1	25.9	2.83	X <sup>2</sup> =8.888 p=0.448
	전문대학	90	24.4	48.9	17.8	8.9	73.3	26.7	2.89	
	4년제 대학	358	15.4	56.1	20.7	7.8	71.5	28.5	2.79	
	대학원 이상	34	11.8	58.8	26.5	2.9	70.6	29.4	2.79	
직 업	전문직	73	15.1	54.8	24.7	5.5	69.9	30.1	2.79	X <sup>2</sup> =24.075 p=0.457
	공무원 및 사회단체	20	25	55	15	5	80	20	3	
	기업체/은행/금융업	82	20.7	53.7	14.6	11	74.4	25.6	2.84	
	판매/서비스직	125	17.6	56	18.4	8	73.6	26.4	2.83	
	생산직	48	14.6	52.1	20.8	12.5	66.7	33.3	2.69	
	농어민	59	25.4	50.8	16.9	6.8	76.3	23.7	2.95	
	학생	132	13.6	64.4	18.2	3.8	78	22	2.88	
	주부	300	15.3	57.7	19.7	7.3	73	27	2.81	
	무직/기타	161	20.5	48.4	18	13	68.9	31.1	2.76	
지 역	서울	221	17.6	49.8	21.3	11.3	67.4	32.6	2.74	X <sup>2</sup> =33.281 p=0.015
	부산/울산/경남	158	12.7	62	20.3	5.1	74.7	25.3	2.82	
	대구/경북	115	11.3	55.7	21.7	11.3	67	33	2.67	
	인천/경기	253	18.6	54.2	18.2	9.1	72.7	27.3	2.82	
	광주/전라	114	27.2	61.4	7.9	3.5	88.6	11.4	3.12	
	대전/충청	102	17.6	54.9	21.6	5.9	72.5	27.5	2.84	
	강원	37	16.2	56.8	18.9	8.1	73	27	2.81	
본 인 소 득	120만원 미만	593	16.9	56.7	18.9	7.6	73.5	26.5	2.83	X <sup>2</sup> =6.277 p=0.712
	120~199만원	105	14.3	58.1	21	6.7	72.4	27.6	2.8	
	200만원 이상	211	21.3	50.7	17.5	10.4	72	28	2.83	
	없음	91	15.4	57.1	18.7	8.8	72.5	27.5	2.79	
가 구 소 득	200만원 미만	317	18.3	53.3	17.4	11	71.6	28.4	2.79	X <sup>2</sup> =11.191 p=0.263
	200~299만원	281	18.9	58.4	17.8	5	77.2	22.8	2.91	
	300~399만원	270	15.9	57	19.3	7.8	73	27	2.81	
	400만원 이상	132	15.2	52.3	23.5	9.1	67.4	32.6	2.73	
고 향	서울	164	16.5	53	17.7	12.8	69.5	30.5	2.73	X <sup>2</sup> =48.758 p=0.001
	경기/인천	89	18	55.1	21.3	5.6	73	27	2.85	
	강원	50	12	66	18	4	78	22	2.86	
	대전/충청	158	16.5	53.2	24.1	6.3	69.6	30.4	2.8	
	광주/전라	205	27.3	58.5	9.3	4.9	85.9	14.1	3.08	
	대구/경북	144	11.1	55.6	22.2	11.1	66.7	33.3	2.67	
	부산/울산/경남	171	14	55.6	22.2	8.2	69.6	30.4	2.75	
	해외/이북/기타	19	15.8	42.1	21.1	21.1	57.9	42.1	2.53	

<표 II-13> 대북지원정책 평가

		사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	총합		4점 평균	유의도
							찬성	반대		
전 체		1000	22	50.3	19.3	8.4	72.3	27.7	2.86	
성별	남성	490	24.1	53.5	14.3	8.2	77.6	22.4	2.93	X <sup>2</sup> =16.392 p=0.001
	여성	510	20	47.3	24.1	8.6	67.3	32.7	2.79	
연령	20대	216	17.6	62	12	8.3	79.6	20.4	2.89	X <sup>2</sup> =31.641 p=0.002
	30대	218	26.1	50	17.9	6	76.1	23.9	2.96	
	40대	235	21.3	48.9	20.9	8.9	70.2	29.8	2.83	
	50대	165	23	40	29.1	7.9	63	37	2.78	
	60대 이상	166	22.3	47.6	18.7	11.4	69.9	30.1	2.81	
학력	고졸 이하	518	23	45.4	23.2	8.5	68.3	31.7	2.83	X <sup>2</sup> =28.457 p=0.001
	전문대학	90	23.3	46.7	15.6	14.4	70	30	2.79	
	4년제 대학	358	18.7	59.2	15.1	7	77.9	22.1	2.9	
	대학원 이상	34	38.2	41.2	14.7	5.9	79.4	20.6	3.12	
직업	전문직	73	24.7	54.8	15.1	5.5	79.5	20.5	2.99	X <sup>2</sup> =33.105 p=0.102
	공무원 및 사회단체	20	15	65	10	10	80	20	2.85	
	기업체/은행/금융업	82	28	47.6	14.6	9.8	75.6	24.4	2.94	
	판매/서비스직	125	27.2	44.8	17.6	10.4	72	28	2.89	
	생산직	48	18.8	47.9	22.9	10.4	66.7	33.3	2.75	
	농어민	59	28.8	40.7	25.4	5.1	69.5	30.5	2.93	
	학생	132	20.5	62.9	12.1	4.5	83.3	16.7	2.99	
	주부	300	17.7	48	24.7	9.7	65.7	34.3	2.74	
	무직/기타	161	22.4	50.3	18.6	8.7	72.7	27.3	2.86	
지역	서울	221	20.8	49.3	19.9	10	70.1	29.9	2.81	X <sup>2</sup> =30.807 p=0.03
	부산/울산/경남	158	21.5	51.9	18.4	8.2	73.4	26.6	2.87	
	대구/경북	115	16.5	53	18.3	12.2	69.6	30.4	2.74	
	인천/경기	253	22.5	49.8	22.5	5.1	72.3	27.7	2.9	
	광주/전라	114	31.6	56.1	7.9	4.4	87.7	12.3	3.15	
	대전/충청	102	21.6	42.2	24.5	11.8	63.7	36.3	2.74	
	강원	37	16.2	48.6	21.6	13.5	64.9	35.1	2.68	
본인소득	120만원 미만	593	19.6	50.4	21.8	8.3	70	30	2.81	X <sup>2</sup> =11.175 p=0.264
	120~199만원	105	23.8	49.5	20	6.7	73.3	26.7	2.9	
	200만원 이상	211	26.1	51.2	13.3	9.5	77.3	22.7	2.94	
	없음	91	26.4	48.4	16.5	8.8	74.7	25.3	2.92	
가구소득	200만원 미만	317	20.2	46.1	24.6	9.1	66.2	33.8	2.77	X <sup>2</sup> =14.976 p=0.092
	200~299만원	281	22.1	54.8	17.1	6	76.9	23.1	2.93	
	300~399만원	270	22.2	49.3	18.5	10	71.5	28.5	2.84	
	400만원 이상	132	25.8	53	12.9	8.3	78.8	21.2	2.96	
고향	서울	164	15.9	56.1	17.7	10.4	72	28	2.77	X <sup>2</sup> =38.731 p=0.011
	경기/인천	89	22.5	49.4	20.2	7.9	71.9	28.1	2.87	
	강원	50	24	46	24	6	70	30	2.88	
	대전/충청	158	23.4	42.4	25.9	8.2	65.8	34.2	2.81	
	광주/전라	205	30.7	54.1	10.2	4.9	84.9	15.1	3.11	
	대구/경북	144	19.4	46.5	22.9	11.1	66	34	2.74	
	부산/울산/경남	171	18.7	50.3	21.1	9.9	69	31	2.78	
	해외/이북/기타	19	10.5	68.4	15.8	5.3	78.9	21.1	2.84	

<표 II-14> 금강산 관광사업 평가

		사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도
							찬성	반대		
전 체		1000	33.9	50	11.8	4.3	83.9	16.1	3.14	
성별	남성	490	36.5	44.9	13.1	5.5	81.4	18.6	3.12	X <sup>2</sup> =11.531 p=0.009
	여성	510	31.4	54.9	10.6	3.1	86.3	13.7	3.15	
연령	20대	216	38	52.3	6.5	3.2	90.3	9.7	3.25	X <sup>2</sup> =53.726 p=0
	30대	218	39	50.9	7.3	2.8	89.9	10.1	3.26	
	40대	235	35.3	52.3	8.5	3.8	87.7	12.3	3.19	
	50대	165	27.9	50.3	17.6	4.2	78.2	21.8	3.02	
	60대 이상	166	25.9	42.2	23.5	8.4	68.1	31.9	2.86	
학력	고졸 이하	518	31.5	49.8	13.9	4.8	81.3	18.7	3.08	X <sup>2</sup> =12.871 p=0.169
	전문대학	90	42.2	46.7	8.9	2.2	88.9	11.1	3.29	
	4년제 대학	358	33.8	51.7	10.3	4.2	85.5	14.5	3.15	
	대학원 이상	34	50	44.1	2.9	2.9	94.1	5.9	3.41	
직업	전문직	73	37	53.4	8.2	1.4	90.4	9.6	3.26	X <sup>2</sup> =41.617 p=0.014
	공무원 및 사회단체	20	20	70	10	0	90	10	3.1	
	기업체/은행/금융업	82	37.8	47.6	8.5	6.1	85.4	14.6	3.17	
	판매/서비스직	125	46.4	36	11.2	6.4	82.4	17.6	3.22	
	생산직	48	25	56.3	16.7	2.1	81.3	18.8	3.04	
	농어민	59	35.6	45.8	13.6	5.1	81.4	18.6	3.12	
	학생	132	37.1	53.8	6.8	2.3	90.9	9.1	3.26	
	주부	300	27.7	56.3	12	4	84	16	3.08	
지역	무직/기타	161	33.5	42.9	17.4	6.2	76.4	23.6	3.04	X <sup>2</sup> =21.503 p=0.255
	서울	221	32.6	52	11.8	3.6	84.6	15.4	3.14	
	부산/울산/경남	158	32.3	53.2	10.8	3.8	85.4	14.6	3.14	
	대구/경북	115	28.7	55.7	11.3	4.3	84.3	15.7	3.09	
	인천/경기	253	39.9	43.9	10.7	5.5	83.8	16.2	3.18	
	광주/전라	114	37.7	51.8	8.8	1.8	89.5	10.5	3.25	
	대전/충청	102	25.5	51	16.7	6.9	76.5	23.5	2.95	
본인 소득	강원	37	35.1	40.5	21.6	2.7	75.7	24.3	3.08	X <sup>2</sup> =10.589 p=0.305
	120만원 미만	593	30.2	52.6	12.6	4.6	82.8	17.2	3.08	
	120~199만원	105	39	46.7	11.4	2.9	85.7	14.3	3.22	
	200만원 이상	211	37.9	47.4	10	4.7	85.3	14.7	3.18	
가구 소득	없음	91	42.9	42.9	11	3.3	85.7	14.3	3.25	X <sup>2</sup> =22.448 p=0.008
	200만원 미만	317	29	48.9	16.7	5.4	77.9	22.1	3.02	
	200~299만원	281	38.1	51.2	8.2	2.5	89.3	10.7	3.25	
	300~399만원	270	31.5	51.5	11.5	5.6	83	17	3.09	
고향	400만원 이상	132	41.7	47	8.3	3	88.6	11.4	3.27	X <sup>2</sup> =32.565 p=0.051
	서울	164	34.1	47	11.6	7.3	81.1	18.9	3.08	
	경기/인천	89	31.5	47.2	14.6	6.7	78.7	21.3	3.03	
	강원	50	32	44	20	4	76	24	3.04	
	대전/충청	158	28.5	55.1	12.7	3.8	83.5	16.5	3.08	
	광주/전라	205	41.5	50.2	7.8	0.5	91.7	8.3	3.33	
	대구/경북	144	33.3	50	11.1	5.6	83.3	16.7	3.11	
	부산/울산/경남	171	32.2	53.2	11.1	3.5	85.4	14.6	3.14	
해외/이북/기타	19	31.6	31.6	26.3	10.5	63.2	36.8	2.84		



<표 II-15> 개성공단사업 평가

		사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도
							찬성	반대		
전 체		1000	37.3	48.9	10.7	3.1	86.2	13.8	3.2	
성별	남성	490	41.6	45.5	10	2.9	87.1	12.9	3.26	X <sup>2</sup> =7.716 p=0.052
	여성	510	33.1	52.2	11.4	3.3	85.3	14.7	3.15	
연령	20대	216	36.6	53.2	7.4	2.8	89.8	10.2	3.24	X <sup>2</sup> =32.656 p=0.001
	30대	218	45.4	44.5	8.3	1.8	89.9	10.1	3.33	
	40대	235	39.1	50.2	7.7	3	89.4	10.6	3.26	
	50대	165	33.9	49.1	13.9	3	83	17	3.14	
	60대 이상	166	28.3	47	19.3	5.4	75.3	24.7	2.98	
학력	고졸 이하	518	33.8	49.6	12.5	4.1	83.4	16.6	3.13	X <sup>2</sup> =19.340 p=0.022
	전문대학	90	38.9	46.7	10	4.4	85.6	14.4	3.2	
	4년제 대학	358	39.7	49.7	8.9	1.7	89.4	10.6	3.27	
	대학원 이상	34	61.8	35.3	2.9	0	97.1	2.9	3.59	
직업	전문직	73	47.9	45.2	6.8	0	93.2	6.8	3.41	X <sup>2</sup> =54.996 p=0
	공무원 및 사회단체	20	15	80	5	0	95	5	3.1	
	기업체/은행/금융 업	82	45.1	40.2	8.5	6.1	85.4	14.6	3.24	
	판매/서비스직	125	52	36.8	8.8	2.4	88.8	11.2	3.38	
	생산직	48	31.3	50	16.7	2.1	81.3	18.8	3.1	
	농어민	59	39	44.1	15.3	1.7	83.1	16.9	3.2	
	학생	132	38.6	53.8	6.8	0.8	92.4	7.6	3.3	
	주부	300	29	55.3	10.7	5	84.3	15.7	3.08	
	무직/기타	161	35.4	46	15.5	3.1	81.4	18.6	3.14	
지역	서울	221	36.7	48.4	10.4	4.5	85.1	14.9	3.17	X <sup>2</sup> =19.436 p=0.365
	부산/울산/경남	158	32.9	53.8	10.1	3.2	86.7	13.3	3.16	
	대구/경북	115	33	55.7	8.7	2.6	88.7	11.3	3.19	
	인천/경기	253	42.3	46.2	8.7	2.8	88.5	11.5	3.28	
	광주/전라	114	42.1	45.6	9.6	2.6	87.7	12.3	3.27	
	대전/충청	102	32.4	48	16.7	2.9	80.4	19.6	3.1	
	강원	37	37.8	40.5	21.6	0	78.4	21.6	3.16	
본인 소득	120만원 미만	593	32	53.8	10.8	3.4	85.8	14.2	3.15	X <sup>2</sup> =21.903 p=0.009
	120~199만원	105	45.7	40	12.4	1.9	85.7	14.3	3.3	
	200만원 이상	211	45.5	43.1	8.1	3.3	88.6	11.4	3.31	
	없음	91	42.9	40.7	14.3	2.2	83.5	16.5	3.24	
가구 소득	200만원 미만	317	32.5	48.3	14.5	4.7	80.8	19.2	3.09	X <sup>2</sup> =23.717 p=0.005
	200~299만원	281	39.1	50.2	9.3	1.4	89.3	10.7	3.27	
	300~399만원	270	34.8	53	9.3	3	87.8	12.2	3.2	
	400만원 이상	132	50	39.4	7.6	3	89.4	10.6	3.36	
고향	서울	164	36.6	48.8	8.5	6.1	85.4	14.6	3.16	X <sup>2</sup> =43.959 p=0.002
	경기/인천	89	38.2	47.2	9	5.6	85.4	14.6	3.18	
	강원	50	40	44	16	0	84	16	3.24	
	대전/충청	158	32.9	50	15.2	1.9	82.9	17.1	3.14	
	광주/전라	205	47.8	42.4	9.3	0.5	90.2	9.8	3.38	
	대구/경북	144	35.4	46.5	12.5	5.6	81.9	18.1	3.12	
	부산/울산/경남	171	31.6	59.6	7	1.8	91.2	8.8	3.21	
	해외/이북기타	19	21.1	52.6	21.1	5.3	73.7	26.3	2.89	

<표 II-16> 남북경협사업 평가

	사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도	
						찬성	반대			
전체	1000	36.4	48.4	12.3	2.9	84.8	15.2	3.18		
성별	남성	490	40.8	45.7	10.8	2.7	86.5	13.5	3.25	X <sup>2</sup> =8.501 p=0.037
	여성	510	32.2	51	13.7	3.1	83.1	16.9	3.12	
연령	20대	216	35.2	51.4	10.2	3.2	86.6	13.4	3.19	X <sup>2</sup> =23.235 p=0.026
	30대	218	43.1	46.3	7.8	2.8	89.4	10.6	3.3	
	40대	235	37.4	50.2	9.8	2.6	87.7	12.3	3.23	
	50대	165	34.5	46.1	16.4	3	80.6	19.4	3.12	
	60대 이상	166	29.5	47	20.5	3	76.5	23.5	3.03	
학력	고졸 이하	518	33	48.6	14.5	3.9	81.7	18.3	3.11	X <sup>2</sup> =19.465 p=0.022
	전문대학	90	40	46.7	10	3.3	86.7	13.3	3.23	
	4년제 대학	358	38	50	10.3	1.7	88	12	3.24	
	대학원 이상	34	61.8	32.4	5.9	0	94.1	5.9	3.56	
직업	전문직	73	39.7	52.1	8.2	0	91.8	8.2	3.32	X <sup>2</sup> =41.340 p=0.015
	공무원 및 사회단체	20	20	75	5	0	95	5	3.15	
	기업체/은행/금융업	82	43.9	41.5	9.8	4.9	85.4	14.6	3.24	
	판매/서비스직	125	49.6	38.4	9.6	2.4	88	12	3.35	
	생산직	48	35.4	47.9	14.6	2.1	83.3	16.7	3.17	
	농어민	59	42.4	39	18.6	0	81.4	18.6	3.24	
	학생	132	35.6	53	9.8	1.5	88.6	11.4	3.23	
	주부	300	28.3	53.7	14	4	82	18	3.06	
	무직/기타	161	36.6	44.7	14.3	4.3	81.4	18.6	3.14	
지역	서울	221	34.4	48.9	14	2.7	83.3	16.7	3.15	X <sup>2</sup> =16.444 p=0.562
	부산/울산/경남	158	33.5	52.5	12.7	1.3	86.1	13.9	3.18	
	대구/경북	115	33	53.9	11.3	1.7	87	13	3.18	
	인천/경기	253	39.9	46.6	9.5	4	86.6	13.4	3.23	
	광주/전라	114	41.2	46.5	9.6	2.6	87.7	12.3	3.26	
	대전/충청	102	36.3	40.2	18.6	4.9	76.5	23.5	3.08	
본인 소득	강원	37	32.4	51.4	13.5	2.7	83.8	16.2	3.14	X <sup>2</sup> =17.773 p=0.038
	120만원 미만	593	31.5	52.1	13.2	3.2	83.6	16.4	3.12	
	120~199만원	105	45.7	41.9	10.5	1.9	87.6	12.4	3.31	
	200만원 이상	211	43.1	45	9.5	2.4	88.2	11.8	3.29	
가구 소득	없음	91	41.8	39.6	15.4	3.3	81.3	18.7	3.2	X <sup>2</sup> =19.579 p=0.021
	200만원 미만	317	34.7	46.7	14.2	4.4	81.4	18.6	3.12	
	200~299만원	281	34.9	51.6	12.5	1.1	86.5	13.5	3.2	
	300~399만원	270	34.4	53	9.6	3	87.4	12.6	3.19	
고향	400만원 이상	132	47.7	36.4	12.9	3	84.1	15.9	3.29	X <sup>2</sup> =36.150 p=0.021
	서울	164	34.1	51.2	9.8	4.9	85.4	14.6	3.15	
	경기/인천	89	36	48.3	10.1	5.6	84.3	15.7	3.15	
	강원	50	34	54	10	2	88	12	3.2	
	대전/충청	158	31	47.5	17.7	3.8	78.5	21.5	3.06	
	광주/전라	205	47.3	42.9	9.3	0.5	90.2	9.8	3.37	
	대구/경북	144	36.1	44.4	15.3	4.2	80.6	19.4	3.13	
	부산/울산/경남	171	33.3	54.4	11.7	0.6	87.7	12.3	3.2	
해외/이북/기타	19	21.1	52.6	21.1	5.3	73.7	26.3	2.89		

<표 II-17> 북핵문제 해결에 대한 평화적 해결원칙의 유용성

		사례수	매우 도움이 될	대체로 도움이 될	별로 도움이 되지않 음	전혀 도움이 되지않 음	종합		4점 평균	유의도
							도움이 될	도움이 되지 않음		
성별	전 체	1000	13.4	46.8	34.8	5	60.2	39.8	2.69	X <sup>2</sup> =8.113 p=0.044
	남성	490	15.5	48.8	31.4	4.3	64.3	35.7	2.76	
	여성	510	11.4	44.9	38	5.7	56.3	43.7	2.62	
연령	20대	216	7.9	51.4	35.6	5.1	59.3	40.7	2.62	X <sup>2</sup> =14.277 p=0.283
	30대	218	11.9	46.3	37.6	4.1	58.3	41.7	2.66	
	40대	235	16.6	42.6	34.5	6.4	59.1	40.9	2.69	
	50대	165	13.9	49.1	33.3	3.6	63	37	2.73	
	60대 이상	166	17.5	45.2	31.9	5.4	62.7	37.3	2.75	
학력	고졸 이하	518	12.5	46.9	35.7	4.8	59.5	40.5	2.67	X <sup>2</sup> =11.679 p=0.232
	전문대학	90	8.9	47.8	34.4	8.9	56.7	43.3	2.57	
	4년제 대학	358	14.5	46.4	34.4	4.7	60.9	39.1	2.71	
	대학원 이상	34	26.5	47.1	26.5	0	73.5	26.5	3	
직업	전문직	73	12.3	45.2	39.7	2.7	57.5	42.5	2.67	X <sup>2</sup> =32.980 p=0.105
	공무원 및 사회단체	20	15	65	15	5	80	20	2.9	
	기업체/은행/금융업	82	17.1	47.6	32.9	2.4	64.6	35.4	2.79	
	판매/서비스직	125	17.6	49.6	29.6	3.2	67.2	32.8	2.82	
	생산직	48	8.3	64.6	22.9	4.2	72.9	27.1	2.77	
	농어민	59	18.6	42.4	35.6	3.4	61	39	2.76	
	학생	132	6.8	51.5	36.4	5.3	58.3	41.7	2.6	
	주부	300	11	43.7	39	6.3	54.7	45.3	2.59	
무직/기타	161	18	41	34.2	6.8	59	41	2.7		
지역	서울	221	9.5	47.1	38.9	4.5	56.6	43.4	2.62	X <sup>2</sup> =23.475 p=0.173
	부산/울산/경남	158	13.9	44.3	32.3	9.5	58.2	41.8	2.63	
	대구/경북	115	13	48.7	33.9	4.3	61.7	38.3	2.7	
	인천/경기	253	15.8	44.3	35.6	4.3	60.1	39.9	2.72	
	광주/전라	114	20.2	50.9	26.3	2.6	71.1	28.9	2.89	
	대전/충청	102	10.8	48	37.3	3.9	58.8	41.2	2.66	
본인 소득	강원	37	5.4	51.4	37.8	5.4	56.8	43.2	2.57	X <sup>2</sup> =23.120 p=0.006
	120만원 미만	593	11.3	45	38.1	5.6	56.3	43.7	2.62	
	120 ~ 199만원	105	9.5	55.2	33.3	1.9	64.8	35.2	2.72	
	200만원 이상	211	20.9	48.3	26.1	4.7	69.2	30.8	2.85	
가구 소득	없음	91	14.3	45.1	35.2	5.5	59.3	40.7	2.68	X <sup>2</sup> =8.915 p=0.445
	200만원 미만	317	12.9	45.4	37.2	4.4	58.4	41.6	2.67	
	200 ~ 299만원	281	15.7	50.2	30.6	3.6	65.8	34.2	2.78	
	300 ~ 399만원	270	11.5	47	35.6	5.9	58.5	41.5	2.64	
고향	400만원 이상	132	13.6	42.4	36.4	7.6	56.1	43.9	2.62	X <sup>2</sup> =20.340 p=0.5
	서울	164	11	50.6	34.8	3.7	61.6	38.4	2.69	
	경기/인천	89	15.7	46.1	34.8	3.4	61.8	38.2	2.74	
	강원	50	4	50	40	6	54	46	2.52	
	대전/충청	158	12.7	46.8	34.8	5.7	59.5	40.5	2.66	
	광주/전라	205	19	47.8	28.8	4.4	66.8	33.2	2.81	
	대구/경북	144	13.2	44.4	36.8	5.6	57.6	42.4	2.65	
	부산/울산/경남	171	11.7	45.6	36.3	6.4	57.3	42.7	2.63	
해외/이북/기타	19	10.5	26.3	57.9	5.3	36.8	63.2	2.42		

<표 II-18> 북핵문제 해결을 위한 한·미공조의 중요성에 대한 인식

	사례수	매우 중요하다	대체로 중요하다	별로 중요하지 않다	전혀 중요하지 않다	종합		4점 평균	유의도	
						중요하다	중요하지 않다			
전 체	1000	41.1	40.8	14.8	3.3	81.9	18.1	3.2		
성별	남성	490	48.2	35.1	13.5	3.3	83.3	16.7	3.28	$X^2=20.461$ $p=0$
	여성	510	34.3	46.3	16.1	3.3	80.6	19.4	3.12	
연령	20대	216	33.3	47.2	17.1	2.3	80.6	19.4	3.12	$X^2=63.120$ $p=0$
	30대	218	32.6	41.3	20.6	5.5	73.9	26.1	3.01	
	40대	235	35.7	43.4	15.7	5.1	79.1	20.9	3.1	
	50대	165	49.1	40.6	9.7	0.6	89.7	10.3	3.38	
	60대 이상	166	62	28.3	7.8	1.8	90.4	9.6	3.51	
학력	고졸 이하	518	42.7	41.7	12.9	2.7	84.4	15.6	3.24	$X^2=8.773$ $p=0.458$
	전문대학	90	45.6	35.6	14.4	4.4	81.1	18.9	3.22	
	4년제 대학	358	36.9	41.6	17.6	3.9	78.5	21.5	3.11	
	대학원 이상	34	50	32.4	14.7	2.9	82.4	17.6	3.29	
직업	전문직	73	38.4	43.8	13.7	4.1	82.2	17.8	3.16	$X^2=43.589$ $p=0.009$
	공무원 및 사회단체	20	50	45	0	5	95	5	3.4	
	기업체/은행/금융업	82	32.9	40.2	24.4	2.4	73.2	26.8	3.04	
	판매/서비스직	125	43.2	41.6	12.8	2.4	84.8	15.2	3.26	
	생산직	48	41.7	33.3	20.8	4.2	75	25	3.13	
	농어민	59	45.8	39	11.9	3.4	84.7	15.3	3.27	
	학생	132	31.1	48.5	18.2	2.3	79.5	20.5	3.08	
	주부	300	38.3	44	15.3	2.3	82.3	17.7	3.18	
무직/기타	161	55.3	29.2	9.3	6.2	84.5	15.5	3.34		
지역	서울	221	44.8	36.7	15.8	2.7	81.4	18.6	3.24	$X^2=13.196$ $p=0.78$
	부산/울산/경남	158	34.8	47.5	12.7	5.1	82.3	17.7	3.12	
	대구/경북	115	38.3	41.7	18.3	1.7	80	20	3.17	
	인천/경기	253	41.5	41.1	13.8	3.6	82.6	17.4	3.21	
	광주/전라	114	43	39.5	13.2	4.4	82.5	17.5	3.21	
	대전/충청	102	40.2	42.2	14.7	2.9	82.4	17.6	3.2	
본인 소득	강원	37	48.6	32.4	18.9	0	81.1	18.9	3.3	$X^2=5.500$ $p=0.789$
	120만원 미만	593	39.8	41.5	15	3.7	81.3	18.7	3.17	
	120~199만원	105	42.9	43.8	12.4	1	86.7	13.3	3.29	
	200만원 이상	211	42.2	37.4	16.6	3.8	79.6	20.4	3.18	
가구 소득	없음	91	45.1	40.7	12.1	2.2	85.7	14.3	3.29	$X^2=9.029$ $p=0.435$
	200만원 미만	317	45.1	37.5	14.2	3.2	82.6	17.4	3.25	
	200~299만원	281	42.3	40.2	14.2	3.2	82.6	17.4	3.22	
	300~399만원	270	40	43	14.1	3	83	17	3.2	
고향	400만원 이상	132	31.1	45.5	18.9	4.5	76.5	23.5	3.03	$X^2=18.134$ $p=0.64$
	서울	164	45.7	37.2	12.8	4.3	82.9	17.1	3.24	
	경기/인천	89	39.3	43.8	14.6	2.2	83.1	16.9	3.2	
	강원	50	30	46	20	4	76	24	3.02	
	대전/충청	158	41.1	39.2	17.1	2.5	80.4	19.6	3.19	
	광주/전라	205	40.5	41	14.1	4.4	81.5	18.5	3.18	
	대구/경북	144	44.4	41	12.5	2.1	85.4	14.6	3.28	
	부산/울산/경남	171	35.7	45	16.4	2.9	80.7	19.3	3.13	
해외/이북/기타	19	68.4	15.8	10.5	5.3	84.2	15.8	3.47		

<표 II-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전 체		1000	9.4	42.5	21.5	26.6	
성별	남성	490	12.2	43.7	18.4	25.7	X <sup>2</sup> =13.252 p=0.004
	여성	510	6.7	41.4	24.5	27.5	
연령	20대	216	12.5	44.4	24.1	19	X <sup>2</sup> =62.516 p=0
	30대	218	9.6	48.2	23.9	18.3	
	40대	235	9.4	46	23.8	20.9	
	50대	165	9.1	39.4	16.4	35.2	
	60대 이상	166	5.4	30.7	16.9	47	
학력	고졸 이하	518	9.7	39.6	18.1	32.6	X <sup>2</sup> =33.902 p=0
	전문대학	90	8.9	40	32.2	18.9	
	4년제 대학	358	8.4	47.8	24.6	19.3	
	대학원 이상	34	17.6	38.2	11.8	32.4	
직업	전문직	73	9.6	49.3	23.3	17.8	X <sup>2</sup> =36.533 p=0.049
	공무원 및 사회단체	20	5	40	35	20	
	기업체/은행/금융업	82	8.5	48.8	20.7	22	
	판매/서비스직	125	11.2	48.8	18.4	21.6	
	생산직	48	12.5	43.8	18.8	25	
	농어민	59	8.5	42.4	22	27.1	
	학생	132	11.4	47	25.8	15.9	
	주부	300	6.7	38.3	22.7	32.3	
지역	무직/기타	161	11.8	35.4	16.8	36	X <sup>2</sup> =14.754 p=0.679
	서울	221	8.1	46.2	20.4	25.3	
	부산/울산/경남	158	9.5	41.1	25.9	23.4	
	대구/경북	115	10.4	35.7	20	33.9	
	인천/경기	253	7.1	45.5	22.1	25.3	
	광주/전라	114	13.2	38.6	21.1	27.2	
	대전/충청	102	9.8	42.2	20.6	27.5	
본인 소득	강원	37	16.2	40.5	13.5	29.7	X <sup>2</sup> =19.228 p=0.023
	120만원 미만	593	8.6	38.4	22.3	30.7	
	120~199만원	105	8.6	49.5	18.1	23.8	
	200만원 이상	211	11.4	49.8	19.4	19.4	
가구 소득	없음	91	11	44	25.3	19.8	X <sup>2</sup> =22.083 p=0.009
	200만원 미만	317	11.4	34.7	20.2	33.8	
	200~299만원	281	8.2	46.6	19.6	25.6	
	300~399만원	270	8.1	44.1	25.2	22.6	
고향	400만원 이상	132	9.8	49.2	21.2	19.7	X <sup>2</sup> =35.409 p=0.025
	서울	164	5.5	49.4	21.3	23.8	
	경기/인천	89	5.6	37.1	22.5	34.8	
	강원	50	12	50	16	22	
	대전/충청	158	10.1	43.7	19.6	26.6	
	광주/전라	205	11.7	44.9	22.9	20.5	
	대구/경북	144	6.3	44.4	21.5	27.8	
	부산/울산/경남	171	14.6	32.7	22.8	29.8	
해외/이북/기타	19	0	26.3	21.1	52.6		

<표 II-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전 체		1000	11	44.9	20.2	23.9	
성별	남성	490	14.5	45.7	17.3	22.4	X <sup>2</sup> =15.497 p=0.001
	여성	510	7.6	44.1	22.9	25.3	
연령	20대	216	12.5	43.5	25.9	18.1	X <sup>2</sup> =57.764 p=0
	30대	218	12.4	51.4	20.2	16.1	
	40대	235	10.2	48.9	22.1	18.7	
	50대	165	12.7	41.2	15.8	30.3	
	60대 이상	166	6.6	36.1	14.5	42.8	
학력	고졸 이하	518	11	43.1	17.2	28.8	X <sup>2</sup> =23.539 p=0.005
	전문대학	90	12.2	42.2	25.6	20	
	4년제 대학	358	10.1	48.6	24	17.3	
	대학원 이상	34	17.6	41.2	11.8	29.4	
직업	전문직	73	11	52.1	23.3	13.7	X <sup>2</sup> =35.083 p=0.067
	공무원 및 사회단체	20	10	45	25	20	
	기업체/은행/금융업	82	9.8	48.8	18.3	23.2	
	판매/서비스직	125	14.4	51.2	18.4	16	
	생산직	48	18.8	41.7	20.8	18.8	
	농어민	59	11.9	42.4	20.3	25.4	
	학생	132	11.4	45.5	27.3	15.9	
	주부	300	8	43	19	30	
지역	무직/기타	161	11.8	39.8	16.8	31.7	X <sup>2</sup> =15.895 p=0.6
	서울	221	8.6	48	20.4	23.1	
	부산/울산/경남	158	13.3	43	22.8	20.9	
	대구/경북	115	8.7	43.5	17.4	30.4	
	인천/경기	253	8.7	49.4	19.4	22.5	
	광주/전라	114	14	41.2	20.2	24.6	
본인소득	대전/충청	102	15.7	39.2	21.6	23.5	X <sup>2</sup> =15.846 p=0.07
	강원	37	16.2	35.1	18.9	29.7	
	120만원 미만	593	9.8	42.2	20.6	27.5	
	120~199만원	105	11.4	48.6	19	21	
가구소득	200만원 이상	211	14.2	51.2	18.5	16.1	X <sup>2</sup> =16.420 p=0.059
	없음	91	11	44	23.1	22	
	200만원 미만	317	12	38.8	18.9	30.3	
	200~299만원	281	11	45.2	19.9	23.8	
고향	300~399만원	270	9.3	48.9	21.9	20	X <sup>2</sup> =29.786 p=0.096
	400만원 이상	132	12.1	50.8	20.5	16.7	
	서울	164	9.1	48.2	20.1	22.6	
	경기/인천	89	9	40.4	16.9	33.7	
	강원	50	16	44	20	20	
	대전/충청	158	12.7	46.2	20.3	20.9	
	광주/전라	205	10.2	49.8	22	18	
	대구/경북	144	7.6	47.9	18.8	25.7	
부산/울산/경남	171	15.2	37.4	21.1	26.3		
해외/이북/기타	19	5.3	21.1	21.1	52.6		

<표 II-21> 핵문제 악화시 대복지원에 대한 입장

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전 체		1000	6.5	39.2	27.5	26.8	
성별	남성	490	8.2	39.4	26.5	25.9	X <sup>2</sup> =4.705 p=0.195
	여성	510	4.9	39	28.4	27.6	
연령	20대	216	9.3	40.7	30.1	19.9	X <sup>2</sup> =54.543 p=0
	30대	218	5.5	46.3	29.8	18.3	
	40대	235	7.2	38.7	30.2	23.8	
	50대	165	7.9	35.8	24.2	32.1	
	60대 이상	166	1.8	31.9	20.5	45.8	
학력	고졸 이하	518	6	38.4	24.7	30.9	X <sup>2</sup> =19.201 p=0.024
	전문대학	90	6.7	35.6	36.7	21.1	
	4년제 대학	358	6.4	41.6	30.2	21.8	
	대학원 이상	34	14.7	35.3	17.6	32.4	
직업	전문직	73	8.2	38.4	34.2	19.2	X <sup>2</sup> =29.061 p=0.218
	공무원 및 사회단체	20	5	20	50	25	
	기업체/은행/금융업	82	6.1	47.6	22	24.4	
	판매/서비스직	125	8	42.4	28	21.6	
	생산직	48	8.3	41.7	27.1	22.9	
	농어민	59	5.1	33.9	28.8	32.2	
	학생	132	9.8	40.2	31.1	18.9	
	주부	300	4.3	38	25.7	32	
지역	무직/기타	161	6.2	37.9	24.2	31.7	X <sup>2</sup> =16.245 p=0.575
	서울	221	6.3	39.8	27.1	26.7	
	부산/울산/경남	158	5.1	40.5	31.6	22.8	
	대구/경북	115	4.3	34.8	26.1	34.8	
	인천/경기	253	4.7	43.1	26.9	25.3	
	광주/전라	114	11.4	35.1	25.4	28.1	
	대전/충청	102	9.8	36.3	27.5	26.5	
본인 소득	강원	37	8.1	37.8	27	27	X <sup>2</sup> =8.349 p=0.499
	120만원 미만	593	5.9	38.3	26.8	29	
	120~199만원	105	7.6	41.9	24.8	25.7	
	200만원 이상	211	8.5	41.7	28	21.8	
가구 소득	없음	91	4.4	36.3	34.1	25.3	X <sup>2</sup> =10.191 p=0.335
	200만원 미만	317	6.3	36.9	24.9	31.9	
	200~299만원	281	6.4	39.5	27	27	
	300~399만원	270	6.3	38.9	31.9	23	
고향	400만원 이상	132	7.6	44.7	25.8	22	X <sup>2</sup> =25.161 p=0.24
	서울	164	7.3	41.5	28.7	22.6	
	경기/인천	89	6.7	32.6	27	33.7	
	강원	50	8	44	28	20	
	대전/충청	158	7	41.1	25.9	25.9	
	광주/전라	205	7.3	44.4	26.3	22	
	대구/경북	144	3.5	38.9	26.4	31.3	
부산/울산/경남	171	6.4	34.5	30.4	28.7		
해외/이북/기타	19	5.3	10.5	26.3	57.9		

<표 II-22> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가

		사례수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	종합		4점 평균	유의도
							찬성	반대		
전 체		1000	49.2	34.7	12.8	3.3	83.9	16.1	3.3	
성별	남성	490	59	31.2	6.9	2.9	90.2	9.8	3.46	X <sup>2</sup> =48.379 p=0
	여성	510	39.8	38	18.4	3.7	77.8	22.2	3.14	
연령	20대	216	44	34.3	18.1	3.7	78.2	21.8	3.19	X <sup>2</sup> =36.080 p=0
	30대	218	43.6	39.4	11.9	5	83	17	3.22	
	40대	235	44.7	38.3	14.5	2.6	83	17	3.25	
	50대	165	52.1	34.5	10.9	2.4	86.7	13.3	3.36	
	60대 이상	166	66.9	24.1	6.6	2.4	91	9	3.55	
학력	고졸 이하	518	49.8	34.6	12.2	3.5	84.4	15.6	3.31	X <sup>2</sup> =10.159 p=0.338
	전문대학	90	40	35.6	18.9	5.6	75.6	24.4	3.1	
	4년제 대학	358	49.2	35.5	12.8	2.5	84.6	15.4	3.31	
	대학원 이상	34	64.7	26.5	5.9	2.9	91.2	8.8	3.53	
직업	전문직	73	53.4	37	9.6	0	90.4	9.6	3.44	X <sup>2</sup> =31.300 p=0.145
	공무원 및 사회단체	20	45	45	10	0	90	10	3.35	
	기업체/은행/금융업	82	47.6	31.7	15.9	4.9	79.3	20.7	3.22	
	판매/서비스직	125	53.6	32.8	8.8	4.8	86.4	13.6	3.35	
	생산직	48	52.1	35.4	6.3	6.3	87.5	12.5	3.33	
	농어민	59	52.5	35.6	10.2	1.7	88.1	11.9	3.39	
	학생	132	47	34.1	15.9	3	81.1	18.9	3.25	
	주부	300	41	39.3	16.3	3.3	80.3	19.7	3.18	
	무직/기타	161	60.2	26.7	9.9	3.1	87	13	3.44	
지역	서울	221	51.1	33.5	11.3	4.1	84.6	15.4	3.32	X <sup>2</sup> =12.304 p=0.831
	부산/울산/경남	158	48.1	36.1	12.7	3.2	84.2	15.8	3.29	
	대구/경북	115	43.5	36.5	13.9	6.1	80	20	3.17	
	인천/경기	253	47.4	34.8	15	2.8	82.2	17.8	3.27	
	광주/전라	114	57	30.7	11.4	0.9	87.7	12.3	3.44	
	대전/충청	102	48	37.3	10.8	3.9	85.3	14.7	3.29	
본인 소득	강원	37	51.4	35.1	13.5	0	86.5	13.5	3.38	X <sup>2</sup> =14.345 p=0.111
	120만원 미만	593	46.7	35.1	14.7	3.5	81.8	18.2	3.25	
	120~199만원	105	47.6	35.2	13.3	3.8	82.9	17.1	3.27	
	200만원 이상	211	56.9	33.6	6.2	3.3	90.5	9.5	3.44	
	없음	91	49.5	34.1	15.4	1.1	83.5	16.5	3.32	
가구 소득	200만원 미만	317	52.7	30.9	12.9	3.5	83.6	16.4	3.33	X <sup>2</sup> =4.567 p=0.87
	200~299만원	281	47	37.4	13.2	2.5	84.3	15.7	3.29	
	300~399만원	270	48.5	35.9	12.2	3.3	84.4	15.6	3.3	
	400만원 이상	132	47	35.6	12.9	4.5	82.6	17.4	3.25	
고향	서울	164	45.1	36	15.2	3.7	81.1	18.9	3.23	X <sup>2</sup> =22.398 p=0.377
	경기/인천	89	44.9	33.7	16.9	4.5	78.7	21.3	3.19	
	강원	50	46	38	16	0	84	16	3.3	
	대전/충청	158	51.3	34.8	11.4	2.5	86.1	13.9	3.35	
	광주/전라	205	56.6	32.7	8.8	2	89.3	10.7	3.44	
	대구/경북	144	45.8	34.7	13.2	6.3	80.6	19.4	3.2	
	부산/울산/경남	171	45.6	36.8	14	3.5	82.5	17.5	3.25	
해외/이북/기타	19	73.7	21.1	5.3	0	94.7	5.3	3.68		



<표 II-23> 통일비용 세금 충당에 대한 인식

		사례수	5% 미만	5~10%	11~15 %	16~19 %	20% 이상	기타	유의도
전 체		1000	58.7	27.6	2.8	1.4	6.8	2.7	
성별	남성	490	47.6	33.5	3.7	2.2	10.4	2.7	X <sup>2</sup> =58.257 p=0
	여성	510	69.4	22	2	0.6	3.3	2.7	
연령	20대	216	56.5	34.3	4.2	0.9	2.8	1.4	X <sup>2</sup> =29.310 p=0.082
	30대	218	63.3	24.8	0.9	1.4	6.9	2.8	
	40대	235	56.6	29.4	4.3	1.7	5.5	2.6	
	50대	165	59.4	24.8	1.8	1.2	9.7	3	
	60대 이상	166	57.8	22.9	2.4	1.8	10.8	4.2	
학력	고졸 이하	518	63.7	23.9	1.9	1	6.6	2.9	X <sup>2</sup> =34.958 p=0.002
	전문대학	90	61.1	26.7	5.6	1.1	3.3	2.2	
	4년제 대학	358	53.9	30.2	3.4	2.2	7.8	2.5	
	대학원 이상	34	26.5	58.8	2.9	0	8.8	2.9	
직업	전문직	73	52.1	34.2	5.5	0	5.5	2.7	X <sup>2</sup> =86.576 p=0
	공무원 및 사회단체	20	55	35	0	5	5	0	
	기업체/은행/금융업	82	47.6	36.6	0	3.7	9.8	2.4	
	판매/서비스직	125	55.2	28.8	4.8	2.4	5.6	3.2	
	생산직	48	52.1	31.3	4.2	0	8.3	4.2	
	농어민	59	50.8	27.1	1.7	5.1	13.6	1.7	
	학생	132	49.2	40.2	5.3	0	3.8	1.5	
	주부	300	71.3	19.3	2	0	4	3.3	
무직/기타	161	59.6	22.4	1.2	2.5	11.8	2.5		
지역	서울	221	61.1	25.8	1.4	1.4	6.3	4.1	X <sup>2</sup> =39.244 p=0.12
	부산/울산/경남	158	55.7	33.5	1.9	1.9	4.4	2.5	
	대구/경북	115	63.5	27.8	2.6	0	4.3	1.7	
	인천/경기	253	61.3	26.1	2.8	1.6	5.5	2.8	
	광주/전라	114	52.6	27.2	3.5	0.9	14	1.8	
	대전/충청	102	57.8	20.6	5.9	2.9	10.8	2	
본인 소득	강원	37	45.9	43.2	5.4	0	2.7	2.7	X <sup>2</sup> =44.166 p=0
	120만원 미만	593	63.7	23.6	2.7	0.8	6.2	2.9	
	120~199만원	105	59	24.8	2.9	1.9	6.7	4.8	
	200만원 이상	211	42.7	38.4	4.3	3.3	9.5	1.9	
가구 소득	없음	91	62.6	31.9	0	0	4.4	1.1	X <sup>2</sup> =28.208 p=0.02
	200만원 미만	317	65	21.5	1.9	1.6	7.6	2.5	
	200~299만원	281	61.2	25.6	2.1	1.1	8.2	1.8	
	300~399만원	270	51.1	35.6	3	1.5	5.6	3.3	
고향	400만원 이상	132	53.8	30.3	6.1	1.5	4.5	3.8	X <sup>2</sup> =60.091 p=0.005
	서울	164	64	24.4	1.8	2.4	4.3	3	
	경기/인천	89	62.9	23.6	2.2	0	9	2.2	
	강원	50	48	38	2	0	8	4	
	대전/충청	158	53.8	27.2	4.4	3.2	7.6	3.8	
	광주/전라	205	55.1	27.3	3.9	1	10.2	2.4	
	대구/경북	144	62.5	29.2	1.4	0.7	3.5	2.8	
부산/울산/경남	171	62.6	29.8	2.9	0	3.5	1.2		
해외/이북/기타	19	36.8	21.1	0	10.5	26.3	5.3		

<표 II-24> 국가보안법 폐지에 대한 평가

	사례 수	매우 찬성	대체로 찬성	대체로 반대	매우 반대	잘 모름	종합			4점 평균	유의도	
							찬성	반대	잘 모름			
전 체	1000	20.6	26.8	26.7	24.9	1	47.4	51.6	1	2.44		
성별	남성	490	23.3	24.5	24.3	27.1	0.8	47.8	51.4	0.8	2.44	X <sup>2</sup> =9.589 p=0.048
	여성	510	18	29	29	22.7	1.2	47.1	51.8	1.2	2.43	
연령	20대	216	18.1	36.6	28.2	16.2	0.9	54.6	44.4	0.9	2.57	X <sup>2</sup> =108.422 p=0
	30대	218	29.4	33.5	20.2	16.1	0.9	62.8	36.2	0.9	2.77	
	40대	235	23.4	23.8	29.8	21.7	1.3	47.2	51.5	1.3	2.5	
	50대	165	15.8	21.8	34.5	26.7	1.2	37.6	61.2	1.2	2.27	
	60대 이상	166	13.3	14.5	21.1	50.6	0.6	27.7	71.7	0.6	1.9	
학력	고졸 이하	518	18	24.1	29.2	28	0.8	42.1	57.1	0.8	2.32	X <sup>2</sup> =24.814 p=0.016
	전문대학	90	17.8	30	28.9	21.1	2.2	47.8	50	2.2	2.45	
	4년제 대학	358	23.5	30.4	24	20.9	1.1	53.9	45	1.1	2.57	
직업	대학원 이상	34	38.2	20.6	11.8	29.4	0	58.8	41.2	0	2.68	X <sup>2</sup> =53.583 p=0.01
	전문직	73	24.7	28.8	28.8	17.8	0	53.4	46.6	0	2.6	
	공무원 및 사회단체	20	15	35	20	25	5	50	45	5	2.42	
	기업체/은행/금융업	82	23.2	30.5	29.3	17.1	0	53.7	46.3	0	2.6	
	판매/서비스직	125	22.4	28	28.8	18.4	2.4	50.4	47.2	2.4	2.56	
	생산직	48	29.2	18.8	31.3	20.8	0	47.9	52.1	0	2.56	
	농어민	59	20.3	23.7	23.7	32.2	0	44.1	55.9	0	2.32	
	학생	132	18.2	39.4	25	16.7	0.8	57.6	41.7	0.8	2.6	
	주부	300	17	24	29.3	28.3	1.3	41	57.7	1.3	2.3	
무직/기타	161	23	20.5	19.9	36	0.6	43.5	55.9	0.6	2.31		
지역	서울	221	19.9	24	25.8	28.5	1.8	43.9	54.3	1.8	2.36	X <sup>2</sup> =35.477 p=0.062
	부산/울산/경남	158	20.3	27.8	26.6	24.7	0.6	48.1	51.3	0.6	2.44	
	대구/경북	115	17.4	31.3	26.1	24.3	0.9	48.7	50.4	0.9	2.42	
	인천/경기	253	17.8	26.9	29.2	25.7	0.4	44.7	54.9	0.4	2.37	
	광주/전라	114	35.1	28.1	20.2	14.9	1.8	63.2	35.1	1.8	2.85	
	대전/충청	102	17.6	30.4	24.5	26.5	1	48	51	1	2.4	
본인 소득	강원	37	18.9	10.8	43.2	27	0	29.7	70.3	0	2.22	X <sup>2</sup> =22.053 p=0.037
	120만원 미만	593	18.7	26.3	27	26.8	1.2	45	53.8	1.2	2.37	
	120~199만원	105	20	33.3	30.5	16.2	0	53.3	46.7	0	2.57	
	200만원 이상	211	28.9	23.7	22.3	23.7	1.4	52.6	46	1.4	2.59	
가구 소득	없음	91	14.3	29.7	30.8	25.3	0	44	56	0	2.33	X <sup>2</sup> =21.030 p=0.05
	200만원 미만	317	17.4	22.7	28.1	30.9	0.9	40.1	59	0.9	2.27	
	200~299만원	281	22.1	32.7	26.3	17.4	1.4	54.8	43.8	1.4	2.6	
	300~399만원	270	21.9	27	24.8	25.6	0.7	48.9	50.4	0.7	2.46	
고향	400만원 이상	132	22.7	23.5	28	25	0.8	46.2	53	0.8	2.44	X <sup>2</sup> =69.814 p=0
	서울	164	18.3	29.9	20.7	29.9	1.2	48.2	50.6	1.2	2.37	
	경기/인천	89	19.1	23.6	32.6	22.5	2.2	42.7	55.1	2.2	2.4	
	강원	50	22	14	44	20	0	36	64	0	2.38	
	대전/충청	158	17.1	27.8	28.5	25.9	0.6	44.9	54.4	0.6	2.36	
	광주/전라	205	32.7	30.7	22.4	13.2	1	63.4	35.6	1	2.84	
	대구/경북	144	11.1	21.5	33.3	33.3	0.7	32.6	66.7	0.7	2.1	
부산/울산/경남	171	21.1	27.5	24	26.3	1.2	48.5	50.3	1.2	2.44		
해외/이북/기타	19	10.5	31.6	10.5	47.4	0	42.1	57.9	0	2.05		

<표 II-25> 반미정서에 대한 평가

		사례수	매우 지지한 다	대체로 지지한 다	대체로 반대한 다	매우 반대한 다	종합		4점 평균	유의도
							지지 한다	반대 한다		
전 체		1000	13.3	37	30.2	19.5	50.3	49.7	2.44	
성별	남성	490	11.8	33.9	28.8	25.5	45.7	54.3	2.32	$\chi^2=22.522$ p=0
	여성	510	14.7	40	31.6	13.7	54.7	45.3	2.56	
연령	20대	216	19.4	41.2	27.8	11.6	60.6	39.4	2.69	$\chi^2=138.743$ p=0
	30대	218	22.9	45.9	24.3	6.9	68.8	31.2	2.85	
	40대	235	9.4	39.1	32.3	19.1	48.5	51.5	2.39	
	50대	165	4.2	30.3	41.8	23.6	34.5	65.5	2.15	
	60대 이상	166	7.2	23.5	26.5	42.8	30.7	69.3	1.95	
학력	고졸 이하	518	9.8	35.3	31.3	23.6	45.2	54.8	2.31	$\chi^2=21.504$ p=0.011
	전문대학	90	18.9	40	26.7	14.4	58.9	41.1	2.63	
	4년제 대학	358	16.5	38.5	30.2	14.8	55	45	2.57	
직업	대학원 이상	34	17.6	38.2	23.5	20.6	55.9	44.1	2.53	$\chi^2=62.273$ p=0
	전문직	73	13.7	42.5	26	17.8	56.2	43.8	2.52	
	공무원 및 사회단체	20	5	35	50	10	40	60	2.35	
	기업체/은행/금융업	82	15.9	41.5	29.3	13.4	57.3	42.7	2.6	
	판매/서비스직	125	12	41.6	24.8	21.6	53.6	46.4	2.44	
	생산직	48	16.7	14.6	47.9	20.8	31.3	68.8	2.27	
	농어민	59	8.5	30.5	33.9	27.1	39	61	2.2	
	학생	132	18.2	44.7	25.8	11.4	62.9	37.1	2.7	
	주부	300	12.7	38.7	33.3	15.3	51.3	48.7	2.49	
무직/기타	161	11.8	28.6	25.5	34.2	40.4	59.6	2.18		
지역	서울	221	10.4	31.2	31.7	26.7	41.6	58.4	2.25	$\chi^2=28.683$ p=0.052
	부산/울산/경남	158	16.5	33.5	30.4	19.6	50	50	2.47	
	대구/경북	115	13	46.1	24.3	16.5	59.1	40.9	2.56	
	인천/경기	253	15	38.3	32.8	13.8	53.4	46.6	2.55	
	광주/전라	114	14.9	44.7	25.4	14.9	59.6	40.4	2.6	
	대전/충청	102	9.8	34.3	32.4	23.5	44.1	55.9	2.3	
본인 소득	강원	37	10.8	32.4	29.7	27	43.2	56.8	2.27	$\chi^2=2.688$ p=0.975
	120만원 미만	593	13.5	37.6	30	18.9	51.1	48.9	2.46	
	120~199만원	105	16.2	33.3	32.4	18.1	49.5	50.5	2.48	
	200만원 이상	211	11.4	37.4	30.3	20.9	48.8	51.2	2.39	
가구 소득	없음	91	13.2	36.3	28.6	22	49.5	50.5	2.41	$\chi^2=12.133$ p=0.206
	200만원 미만	317	13.2	31.9	29.7	25.2	45.1	54.9	2.33	
	200~299만원	281	12.1	40.2	30.2	17.4	52.3	47.7	2.47	
	300~399만원	270	13.7	38.9	31.1	16.3	52.6	47.4	2.5	
고향	400만원 이상	132	15.2	38.6	29.5	16.7	53.8	46.2	2.52	$\chi^2=30.739$ p=0.078
	서울	164	12.2	34.8	29.3	23.8	47	53	2.35	
	경기/인천	89	12.4	39.3	29.2	19.1	51.7	48.3	2.45	
	강원	50	16	38	32	14	54	46	2.56	
	대전/충청	158	11.4	35.4	33.5	19.6	46.8	53.2	2.39	
	광주/전라	205	14.1	41.5	28.8	15.6	55.6	44.4	2.54	
	대구/경북	144	10.4	34.7	35.4	19.4	45.1	54.9	2.36	
	부산/울산/경남	171	18.7	38	25.1	18.1	56.7	43.3	2.57	
해외/이북/기타	19	0	15.8	31.6	52.6	15.8	84.2	1.63		

<표 II-26> 이념적 성향에 대한 주관적 평가

		사례수	매우 진보	중도 진보	중도	중도 보수	매우 보수	종합			5점 평균	유의도
								진보	중도	보수		
전 체		1000	6.8	20.9	36.2	29.8	6.3	27.7	36.2	36.1	2.92	
성별	남성	490	7.6	21.6	34.9	28.2	7.8	29.2	34.9	35.9	2.93	X <sup>2</sup> =5.586 p=0.232
	여성	510	6.1	20.2	37.5	31.4	4.9	26.3	37.5	36.3	2.91	
연령	20대	216	6.5	26.4	38.9	25.5	2.8	32.9	38.9	28.2	3.08	X <sup>2</sup> =49.669 p=0
	30대	218	8.3	25.2	35.3	27.5	3.7	33.5	35.3	31.2	3.07	
	40대	235	5.5	20	37.4	32.8	4.3	25.5	37.4	37	2.9	
	50대	165	6.1	15.8	34.5	35.8	7.9	21.8	34.5	43.6	2.76	
	60대 이상	166	7.8	14.5	33.7	28.3	15.7	22.3	33.7	44	2.7	
학력	고졸 이하	518	7.5	17.8	37.5	29	8.3	25.3	37.5	37.3	2.87	X <sup>2</sup> =21.489 p=0.044
	전문대학	90	3.3	17.8	35.6	36.7	6.7	21.1	35.6	43.3	2.74	
	4년제 대학	358	6.7	26.3	33.8	29.3	3.9	33	33.8	33.2	3.03	
	대학원 이상	34	5.9	20.6	44.1	29.4	0	26.5	44.1	29.4	3.03	
직업	전문직	73	4.1	27.4	30.1	32.9	5.5	31.5	30.1	38.4	2.92	X <sup>2</sup> =56.420 p=0.005
	공무원 및 사회단체	20	15	25	35	15	10	40	35	25	3.2	
	기업체/은행/금융업	82	12.2	23.2	29.3	26.8	8.5	35.4	29.3	35.4	3.04	
	판매/서비스직	125	3.2	17.6	38.4	36	4.8	20.8	38.4	40.8	2.78	
	생산직	48	10.4	14.6	37.5	29.2	8.3	25	37.5	37.5	2.9	
	농어민	59	3.4	15.3	42.4	22	16.9	18.6	42.4	39	2.66	
	학생	132	6.1	28.8	36.4	27.3	1.5	34.8	36.4	28.8	3.11	
	주부	300	5	20.3	38	32.3	4.3	25.3	38	36.7	2.89	
	무직/기타	161	11.2	17.4	34.8	27.3	9.3	28.6	34.8	36.6	2.94	
지역	서울	221	7.2	22.6	33.5	30.3	6.3	29.9	33.5	36.7	2.94	X <sup>2</sup> =26.458 p=0.33
	부산/울산/경남	158	5.1	17.7	41.1	30.4	5.7	22.8	41.1	36.1	2.86	
	대구/경북	115	5.2	28.7	30.4	31.3	4.3	33.9	30.4	35.7	2.99	
	인천/경기	253	9.5	20.2	32.8	29.6	7.9	29.6	32.8	37.5	2.94	
	광주/전라	114	8.8	21.1	39.5	24.6	6.1	29.8	39.5	30.7	3.02	
	대전/충청	102	2	20.6	42.2	29.4	5.9	22.5	42.2	35.3	2.83	
본인 소득	강원	37	5.4	5.4	45.9	37.8	5.4	10.8	45.9	43.2	2.68	X <sup>2</sup> =4.716 p=0.967
	120만원 미만	593	6.6	21.1	37.3	29.5	5.6	27.7	37.3	35.1	2.94	
	120~199만원	105	5.7	18.1	39	28.6	8.6	23.8	39	37.1	2.84	
	200만원 이상	211	8.1	22.3	31.8	30.8	7.1	30.3	31.8	37.9	2.93	
	없음	91	6.6	19.8	36.3	30.8	6.6	26.4	36.3	37.4	2.89	
가구 소득	200만원 미만	317	8.2	15.1	39.7	28.7	8.2	23.3	39.7	36.9	2.86	X <sup>2</sup> =16.806 p=0.157
	200~299만원	281	5.3	24.6	37	27.4	5.7	29.9	37	33.1	2.96	
	300~399만원	270	7	21.9	33.3	32.2	5.6	28.9	33.3	37.8	2.93	
	400만원 이상	132	6.1	25	31.8	32.6	4.5	31.1	31.8	37.1	2.95	
고향	서울	164	7.3	20.7	37.2	28	6.7	28	37.2	34.8	2.94	X <sup>2</sup> =31.512 p=0.295
	경기/인천	89	9	23.6	31.5	27	9	32.6	31.5	36	2.97	
	강원	50	8	6	48	34	4	14	48	38	2.8	
	대전/충청	158	6.3	20.9	34.8	30.4	7.6	27.2	34.8	38	2.88	
	광주/전라	205	8.8	25.4	36.6	23.9	5.4	34.1	36.6	29.3	3.08	
	대구/경북	144	3.5	16	38.9	35.4	6.3	19.4	38.9	41.7	2.75	
	부산/울산/경남	171	6.4	23.4	33.9	32.2	4.1	29.8	33.9	36.3	2.96	
해외/이북/기타	19	0	15.8	26.3	42.1	15.8	15.8	26.3	57.9	2.42		

<표 II-27> 박정희 대통령의 업적에 대한 평가

		사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	총합		4점 평균	유의도
							긍정적 평가	부정적 평가		
전 체		1000	38.3	47.8	10.3	3.6	86.1	13.9	3.21	
성별	남성	490	42.7	43.9	10	3.5	86.5	13.5	3.26	X <sup>2</sup> =7.976 p=0.047
	여성	510	34.1	51.6	10.6	3.7	85.7	14.3	3.16	
연령	20대	216	23.6	56.9	14.4	5.1	80.6	19.4	2.99	X <sup>2</sup> =87.475 p=0
	30대	218	28.9	51.4	13.3	6.4	80.3	19.7	3.03	
	40대	235	38.3	51.1	8.9	1.7	89.4	10.6	3.26	
	50대	165	43.6	44.8	9.1	2.4	88.5	11.5	3.3	
	60대 이상	166	64.5	29.5	4.2	1.8	94	6	3.57	
학력	고졸 이하	518	45.9	43.8	8.1	2.1	89.8	10.2	3.34	X <sup>2</sup> =54.525 p=0
	전문대학	90	37.8	55.6	5.6	1.1	93.3	6.7	3.3	
	4년제 대학	358	29.3	52	12.8	5.9	81.3	18.7	3.05	
	대학원 이상	34	17.6	44.1	29.4	8.8	61.8	38.2	2.71	
직업	전문직	73	20.5	50.7	26	2.7	71.2	28.8	2.89	X <sup>2</sup> =89.435 p=0
	공무원 및 사회단체	20	40	45	15	0	85	15	3.25	
	기업체/은행/금융업	82	26.8	59.8	6.1	7.3	86.6	13.4	3.06	
	판매/서비스직	125	45.6	38.4	11.2	4.8	84	16	3.25	
	생산직	48	50	43.8	6.3	0	93.8	6.3	3.44	
	농어민	59	52.5	35.6	11.9	0	88.1	11.9	3.41	
	학생	132	22	56.8	15.2	6.1	78.8	21.2	2.95	
	주부	300	38.3	52.3	7.7	1.7	90.7	9.3	3.27	
지역	무직/기타	161	50.9	37.9	5.6	5.6	88.8	11.2	3.34	X <sup>2</sup> =49.521 p=0
	서울	221	37.1	46.6	10	6.3	83.7	16.3	3.14	
	부산/울산/경남	158	41.8	50	7.6	0.6	91.8	8.2	3.33	
	대구/경북	115	47	46.1	6.1	0.9	93	7	3.39	
	인천/경기	253	39.5	47.8	9.1	3.6	87.4	12.6	3.23	
	광주/전라	114	26.3	43	22.8	7.9	69.3	30.7	2.88	
	대전/충청	102	34.3	54.9	9.8	1	89.2	10.8	3.23	
본인 소득	강원	37	43.2	45.9	8.1	2.7	89.2	10.8	3.3	X <sup>2</sup> =9.089 p=0.429
	120만원 미만	593	40	47.2	8.9	3.9	87.2	12.8	3.23	
	120~199만원	105	37.1	42.9	17.1	2.9	80	20	3.14	
	200만원 이상	211	36	49.8	10.4	3.8	85.8	14.2	3.18	
가구 소득	없음	91	34.1	52.7	11	2.2	86.8	13.2	3.19	X <sup>2</sup> =37.185 p=0
	200만원 미만	317	49.8	37.9	9.5	2.8	87.7	12.3	3.35	
	200~299만원	281	28.1	56.6	11.7	3.6	84.7	15.3	3.09	
	300~399만원	270	36.7	48.9	8.9	5.6	85.6	14.4	3.17	
고향	400만원 이상	132	35.6	50.8	12.1	1.5	86.4	13.6	3.2	X <sup>2</sup> =86.166 p=0
	서울	164	32.3	50.6	12.2	4.9	82.9	17.1	3.1	
	경기/인천	89	41.6	40.4	11.2	6.7	82	18	3.17	
	강원	50	42	52	6	0	94	6	3.36	
	대전/충청	158	42.4	48.1	7.6	1.9	90.5	9.5	3.31	
	광주/전라	205	23.4	48.3	19.5	8.8	71.7	28.3	2.86	
	대구/경북	144	52.8	44.4	2.8	0	97.2	2.8	3.5	
	부산/울산/경남	171	42.7	49.1	7.6	0.6	91.8	8.2	3.34	
해외/이북/기타	19	42.1	52.6	5.3	0	94.7	5.3	3.37		

<표 II-28> 산업화 주도세력에 대한 평가

		사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합 평가		4점 평균	유의도
							긍정적 평가	부정적 평가		
전 체		1000	38.5	49.9	10	1.6	88.4	11.6	3.25	
성별	남성	490	44.5	46.5	7.8	1.2	91	9	3.34	X <sup>2</sup> =16.828 p=0.001
	여성	510	32.7	53.1	12.2	2	85.9	14.1	3.17	
연령	20대	216	22.7	60.6	14.8	1.9	83.3	16.7	3.04	X <sup>2</sup> =80.415 p=0
	30대	218	28.4	56.4	13.3	1.8	84.9	15.1	3.11	
	40대	235	42.6	47.2	7.2	3	89.8	10.2	3.29	
	50대	165	44.2	47.9	7.9	0	92.1	7.9	3.36	
	60대 이상	166	60.8	33.1	5.4	0.6	94	6	3.54	
학력	고졸 이하	518	41.5	47.9	9.5	1.2	89.4	10.6	3.3	X <sup>2</sup> =13.141 p=0.156
	전문대학	90	34.4	58.9	5.6	1.1	93.3	6.7	3.27	
	4년제 대학	358	35.5	51.1	11.5	2	86.6	13.4	3.2	
	대학원 이상	34	35.3	44.1	14.7	5.9	79.4	20.6	3.09	
직업	전문직	73	24.7	61.6	12.3	1.4	86.3	13.7	3.1	X <sup>2</sup> =47.863 p=0.003
	공무원 및 사회단체	20	40	50	10	0	90	10	3.3	
	기업체/은행/금융업	82	40.2	48.8	8.5	2.4	89	11	3.27	
	판매/서비스직	125	47.2	47.2	4.8	0.8	94.4	5.6	3.41	
	생산직	48	50	45.8	4.2	0	95.8	4.2	3.46	
	농어민	59	47.5	40.7	11.9	0	88.1	11.9	3.36	
	학생	132	21.2	59.8	16.7	2.3	81.1	18.9	3	
	주부	300	37	50	11.3	1.7	87	13	3.22	
	무직/기타	161	47.2	43.5	6.8	2.5	90.7	9.3	3.35	
지역	서울	221	35.3	52.9	10.4	1.4	88.2	11.8	3.22	X <sup>2</sup> =18.243 p=0.44
	부산/울산/경남	158	45.6	45.6	7	1.9	91.1	8.9	3.35	
	대구/경북	115	42.6	47	9.6	0.9	89.6	10.4	3.31	
	인천/경기	253	39.9	49	10.3	0.8	88.9	11.1	3.28	
	광주/전라	114	28.9	54.4	12.3	4.4	83.3	16.7	3.08	
	대전/충청	102	36.3	50	11.8	2	86.3	13.7	3.21	
	강원	37	40.5	51.4	8.1	0	91.9	8.1	3.32	
본인 소득	120만원 미만	593	37.1	50.3	11.1	1.5	87.4	12.6	3.23	X <sup>2</sup> =15.898 p=0.069
	120~199만원	105	33.3	59	7.6	0	92.4	7.6	3.26	
	200만원 이상	211	46	45	7.6	1.4	91	9	3.36	
	없음	91	36.3	48.4	11	4.4	84.6	15.4	3.16	
가구 소득	200만원 미만	317	44.5	44.2	9.8	1.6	88.6	11.4	3.32	X <sup>2</sup> =12.842 p=0.17
	200~299만원	281	33.1	54.8	10.7	1.4	87.9	12.1	3.2	
	300~399만원	270	37.8	50	11.1	1.1	87.8	12.2	3.24	
	400만원 이상	132	37.1	53	6.8	3	90.2	9.8	3.24	
고향	서울	164	32.3	56.1	9.8	1.8	88.4	11.6	3.19	X <sup>2</sup> =39.036 p=0.01
	경기/인천	89	36	48.3	13.5	2.2	84.3	15.7	3.18	
	강원	50	40	48	12	0	88	12	3.28	
	대전/충청	158	42.4	46.8	10.8	0	89.2	10.8	3.32	
	광주/전라	205	26.8	58	11.7	3.4	84.9	15.1	3.08	
	대구/경북	144	45.8	46.5	6.3	1.4	92.4	7.6	3.37	
	부산/울산/경남	171	48	42.7	8.8	0.6	90.6	9.4	3.38	
	해외/이북/기타	19	52.6	36.8	5.3	5.3	89.5	10.5	3.37	

<Ⅱ-29> 민주화 세력에 대한 평가

		사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	총합		4점 평균	유의도
							긍정적 평가	부정적 평가		
전 체		1000	25.5	43.3	22.7	8.5	68.8	31.2	2.86	
성별	남성	490	29.8	38.4	21.4	10.4	68.2	31.8	2.88	X <sup>2</sup> =17.152 p=0.001
	여성	510	21.4	48	23.9	6.7	69.4	30.6	2.84	
연령	20대	216	23.1	53.2	17.6	6	76.4	23.6	2.94	X <sup>2</sup> =40.641 p=0
	30대	218	26.6	48.6	20.2	4.6	75.2	24.8	2.97	
	40대	235	29.8	41.7	20.4	8.1	71.5	28.5	2.93	
	50대	165	23.6	35.8	29.7	10.9	59.4	40.6	2.72	
	60대 이상	166	22.9	33.1	28.9	15.1	56	44	2.64	
학력	고졸 이하	518	22.2	39.6	27.6	10.6	61.8	38.2	2.73	X <sup>2</sup> =33.295 p=0
	전문대학	90	18.9	51.1	18.9	11.1	70	30	2.78	
	4년제 대학	358	31.3	46.4	17.3	5	77.7	22.3	3.04	
직업	대학원 이상	34	32.4	47.1	14.7	5.9	79.4	20.6	3.06	X <sup>2</sup> =51.363 p=0.001
	전문직	73	27.4	49.3	19.2	4.1	76.7	23.3	3	
	공무원 및 사회단체	20	30	40	25	5	70	30	2.95	
	기업체/은행/금융업	82	24.4	46.3	15.9	13.4	70.7	29.3	2.82	
	판매/서비스직	125	36	35.2	21.6	7.2	71.2	28.8	3	
	생산직	48	20.8	33.3	33.3	12.5	54.2	45.8	2.63	
	농어민	59	23.7	28.8	33.9	13.6	52.5	47.5	2.63	
	학생	132	27.3	50.8	18.9	3	78	22	3.02	
	주부	300	21.7	48	24.3	6	69.7	30.3	2.85	
	무직/기타	161	24.2	39.1	21.1	15.5	63.4	36.6	2.72	
지역	서울	221	24.4	49.3	19.9	6.3	73.8	26.2	2.92	X <sup>2</sup> =20.709 p=0.294
	부산/울산/경남	158	19.6	45.6	22.8	12	65.2	34.8	2.73	
	대구/경북	115	27.8	45.2	22.6	4.3	73	27	2.97	
	인천/경기	253	26.5	41.1	22.5	9.9	67.6	32.4	2.84	
	광주/전라	114	30.7	39.5	21.9	7.9	70.2	29.8	2.93	
	대전/충청	102	26.5	32.4	30.4	10.8	58.8	41.2	2.75	
	강원	37	24.3	48.6	21.6	5.4	73	27	2.92	
본인 소득	120만원 미만	593	23.1	45.2	23.3	8.4	68.3	31.7	2.83	X <sup>2</sup> =18.590 p=0.029
	120~199만원	105	25.7	43.8	27.6	2.9	69.5	30.5	2.92	
	200만원 이상	211	33.6	36	19.4	10.9	69.7	30.3	2.92	
	없음	91	22	47.3	20.9	9.9	69.2	30.8	2.81	
가구 소득	200만원 미만	317	25.6	38.8	25.2	10.4	64.4	35.6	2.79	X <sup>2</sup> =12.289 p=0.198
	200~299만원	281	24.9	44.5	23.8	6.8	69.4	30.6	2.88	
	300~399만원	270	23.3	48.5	21.1	7	71.9	28.1	2.88	
	400만원 이상	132	31.1	40.9	17.4	10.6	72	28	2.92	
고향	서울	164	23.8	49.4	17.1	9.8	73.2	26.8	2.87	X <sup>2</sup> =41.145 p=0.005
	경기/인천	89	22.5	38.2	23.6	15.7	60.7	39.3	2.67	
	강원	50	20	56	22	2	76	24	2.94	
	대전/충청	158	26.6	36.7	28.5	8.2	63.3	36.7	2.82	
	광주/전라	205	33.7	40	21	5.4	73.7	26.3	3.02	
	대구/경북	144	18.8	50	22.2	9	68.8	31.3	2.78	
	부산/울산/경남	171	27.5	41.5	23.4	7.6	69	31	2.89	
	해외/이북/기타	19	5.3	36.8	36.8	21.1	42.1	57.9	2.26	

## ■ 여론 주도집단 조사

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도

	사례수	매우 많이 반영된다	대체로 반영된다	별로 반영되지 않는다	전혀 반영되지 않는다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						반영된다	반영되지 않는다			
전 체	300	1.3	37.3	53.7	7.7	38.7	61.3	2.32		
구분	정치인	101	2	31.7	58.4	7.9	33.7	66.3	2.28	X <sup>2</sup> =11.350 p=0.078
	언론인	86	0	50	46.5	3.5	50	50	2.47	
	시민단체	113	1.8	32.7	54.9	10.6	34.5	65.5	2.26	

<표 II-2> 통일정책에서 영향력이 큰 집단

	사례수	언론	일반 국민	정치인	대통령과 청와대	시민단체	정부부처	유의도	
전 체	300	12.7	14	13	45	5.3	10		
구분	정치인	101	9.9	14.9	17.8	44.6	4	8.9	X <sup>2</sup> =21.488 p=0.018
	언론인	86	11.6	10.5	15.1	53.5	0	9.3	
	시민단체	113	15.9	15.9	7.1	38.9	10.6	11.5	

<표 II-3> 국민적 합의를 위한 우선순위

	사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일 교육 확대	여·야 정치인 의 대북정책 합의	언론의 통일 지향적 보도	시민 단체의 역할 확대	기타	유의도	
전 체	300	48	16.3	17.7	10.7	6	1.3		
구분	정치인	101	59.4	8.9	17.8	6.9	5.9	1	X <sup>2</sup> =29.567 p=0.001
	언론인	86	53.5	12.8	20.9	9.3	1.2	2.3	
	시민단체	113	33.6	25.7	15	15	9.7	0.9	

<표 II-10> 북한에 대한 인식

	사례수	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상	유의도	
전 체	300	19.7	67	0.3	10.3	2.7		
구분	정치인	101	20.8	57.4	1	15.8	5	X <sup>2</sup> =13.735 p=0.089
	언론인	86	22.1	69.8	0	8.1	0	
	시민단체	113	16.8	73.5	0	7.1	2.7	



<표 II-11> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가

	사례수	많이 변하고 있다	약간 변하고 있다	별로 변하지 않고 있다	거의 변하지 않고 있다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						변하 고 있다	변하지 않고 있다			
전 체	300	38	49.3	9.3	3.3	87.3	12.7	3.22		
구분	정치인	101	26.7	52.5	13.9	6.9	79.2	20.8	2.99	X <sup>2</sup> =20.231 p=0.003
	언론인	86	37.2	57	5.8	0	94.2	5.8	3.31	
	시민단체	113	48.7	40.7	8	2.7	89.4	10.6	3.35	

<표 II-12> 평화변영정책 평가

	사례수	매우 찬성 한다	대체로 찬성 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성 한다	반대 한다			
전 체	300	17	67.3	14	1.7	84.3	15.7	3		
구분	정치인	101	15.8	63.4	19.8	1	79.2	20.8	2.94	X <sup>2</sup> =6.859 p=0.334
	언론인	86	16.3	74.4	8.1	1.2	90.7	9.3	3.06	
	시민단체	113	18.6	65.5	13.3	2.7	84.1	15.9	3	

<표 II-13> 대북지원정책 평가

	사례수	매우 찬성 한다	대체로 찬성 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성 한다	반대 한다			
전 체	300	32.7	51.7	13.7	2	84.3	15.7	3.15		
구분	정치인	101	23.8	51.5	20.8	4	75.2	24.8	2.95	X <sup>2</sup> =13.119 p=0.041
	언론인	86	33.7	54.7	10.5	1.2	88.4	11.6	3.21	
	시민단체	113	39.8	49.6	9.7	0.9	89.4	10.6	3.28	

<표 II-14> 금강산 관광사업 평가

	사례수	매우 찬성 한다	대체로 찬성 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성 한다	반대 한다			
전체	300	47.7	42.3	7.3	2.7	90	10	3.35		
구분	정치인	101	43.6	44.6	8.9	3	88.1	11.9	3.29	X <sup>2</sup> =4.614 p=0.594
	언론인	86	51.2	44.2	3.5	1.2	95.3	4.7	3.45	
	시민단체	113	48.7	38.9	8.8	3.5	87.6	12.4	3.33	

<II-15> 개성공단사업 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성한다	반대한다			
전체	300	59.3	35.7	4	1	95	5	3.53		
구분	정치인	101	51.5	42.6	5.9	0	94.1	5.9	3.46	X <sup>2</sup> =9.172 p=0.164
	언론인	86	68.6	29.1	1.2	1.2	97.7	2.3	3.65	
	시민단체	113	59.3	34.5	4.4	1.8	93.8	6.2	3.51	

<II-16> 남북경협사업 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성한다	반대한다			
전체	300	53.7	41	5	0.3	94.7	5.3	3.48		
구분	정치인	101	44.6	47.5	7.9	0	92.1	7.9	3.37	X <sup>2</sup> =11.064 p=0.086
	언론인	86	64	34.9	1.2	0	98.8	1.2	3.63	
	시민단체	113	54	39.8	5.3	0.9	93.8	6.2	3.47	

<표 II-17> 북핵문제 해결에 대한 평화적 해결원칙의 유용성

	사례수	매우 도움이 된다	대체로 도움이 된다	별로 도움이 되지 않는다	전혀 도움이 되지 않는다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						도움이 된다	도움이 되지 않는다			
전체	300	28.7	55	15	1.3	83.7	16.3	3.11		
구분	정치인	101	26.7	52.5	20.8	0	79.2	20.8	3.06	X <sup>2</sup> =11.830 p=0.066
	언론인	86	26.7	65.1	7	1.2	91.9	8.1	3.17	
	시민단체	113	31.9	49.6	15.9	2.7	81.4	18.6	3.11	

<표 II-18> 북핵문제 해결을 위한 한·미공조의 중요성에 대한 인식

	사례수	매우 중요하다	대체로 중요하다	별로 중요하지 않다	전혀 중요하지 않다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						중요하다	중요하지 않다			
전체	300	37.3	48.3	10.3	4	85.7	14.3	3.19		
구분	정치인	101	45.5	46.5	5.9	2	92.1	7.9	3.36	X <sup>2</sup> =22.167 p=0.001
	언론인	86	33.7	58.1	8.1	0	91.9	8.1	3.26	
	시민단체	113	32.7	42.5	15.9	8.8	75.2	24.8	2.99	

<표 II-19> 핵문제 악화시 금강산 관광사업에 대한 인식

	사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도	
전체	300	21.3	56	13	9.7		
구분	정치인	101	16.8	54.5	15.8	12.9	X <sup>2</sup> =12.093 p=0.06
	언론인	86	29.1	54.7	14	2.3	
	시민단체	113	19.5	58.4	9.7	12.4	

<표 II-20> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식

	사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도	
전체	300	28	52.3	11.3	8.3		
구분	정치인	101	17.8	58.4	12.9	10.9	X <sup>2</sup> =14.018 p=0.029
	언론인	86	40.7	45.3	10.5	3.5	
	시민단체	113	27.4	52.2	10.6	9.7	

<표 II-21> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장

	사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도	
전체	300	17.7	41	27	14.3		
구분	정치인	101	9.9	29.7	38.6	21.8	X <sup>2</sup> =29.533 p=0
	언론인	86	15.1	54.7	20.9	9.3	
	시민단체	113	26.5	40.7	21.2	11.5	

<표 II-22> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)	유의도	
						찬성한다	반대한다			
전체	300	63.7	32.3	3	1	96	4	3.59		
구분	정치인	101	61.4	35.6	3	0	97	3	3.58	X <sup>2</sup> =13.050 p=0.042
	언론인	86	53.5	39.5	5.8	1.2	93	7	3.45	
	시민단체	113	73.5	23.9	0.9	1.8	97.3	2.7	3.69	

<표 II-23> 통일비용 세금 충당에 대한 인식

		사례수	5% 미만	5~10%	11~15%	16~19%	20% 이상	기타	유의도
전체		300	34	43.3	9.3	3	8.7	1.7	
구분	정치인	101	31.7	42.6	11.9	4	8.9	1	X <sup>2</sup> =8.363 p=0.593
	언론인	86	38.4	45.3	8.1	3.5	3.5	1.2	
	시민단체	113	32.7	42.5	8	1.8	12.4	2.7	

<표 II-24> 국가보안법 폐지에 대한 평가

		사례수	매우 찬성 한다	대체로 찬성 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	종합		4점 평균(R)	유의도
							찬성 한다	반대 한다		
전체		300	39.3	30.7	18.3	11.7	70	30	2.98	
구분	정치인	101	19.8	28.7	31.7	19.8	48.5	51.5	2.49	X <sup>2</sup> =45.274 p=0
	언론인	86	46.5	39.5	11.6	2.3	86	14	3.3	
	시민단체	113	51.3	25.7	11.5	11.5	77	23	3.17	

<표 II-25> 반미정서에 대한 평가

		사례수	매우 지지 한다	대체로 지지 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	잘 모름	종합			4점 평균(R)	유의도
								지지 한다	반대 한다	잘 모 름		
전체		300	11.7	47	28.7	12.3	0.3	58.7	41	0.3	2.58	
구분	정치인	101	7.9	29.7	46.5	15.8	0	37.6	62.4	0	2.3	X <sup>2</sup> =54.029 p=0
	언론인	86	4.7	67.4	23.3	3.5	1.2	72.1	26.7	1.2	2.74	
	시민단체	113	20.4	46.9	16.8	15.9	0	67.3	32.7	0	2.72	

<표 II-26> 이념적 성향에 대한 주관적 평가

		사례수	매우 진보	중도 진보	중도 보수	매우 보수	종합			5점 평균(R)	유의도	
							진보	중도	보수			
전체		300	5.7	47.3	26.7	19	1.3	53	26.7	20.3	3.37	
구분	정치인	101	6.9	28.7	27.7	34.7	2	35.6	27.7	36.6	3.04	X <sup>2</sup> =40.604 p=0
	언론인	86	0	60.5	30.2	8.1	1.2	60.5	30.2	9.3	3.5	
	시민단체	113	8.8	54	23	13.3	0.9	62.8	23	14.2	3.57	

<표 II-27> 박정희 대통령의 업적에 대한 평가

	사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합		4점 평균(R)	유의도	
						긍정적 평가	부정적 평가			
전체	300	16.3	41.3	27	15.3	57.7	42.3	2.59		
구분	정치인	101	26.7	50.5	13.9	8.9	77.2	22.8	2.95	X <sup>2</sup> =36.791 p=0
	언론인	86	7	37.2	43	12.8	44.2	55.8	2.38	
	시민단체	113	14.2	36.3	26.5	23	50.4	49.6	2.42	

<표 II-28> 산업화 주도세력에 대한 평가

	사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합		4점 평균(R)	유의도	
						긍정적 평가	부정적 평가			
전체	300	16.7	56	18.3	9	72.7	27.3	2.8		
구분	정치인	101	27.7	56.4	9.9	5.9	84.2	15.8	3.06	X <sup>2</sup> =26.948 p=0
	언론인	86	8.1	61.6	25.6	4.7	69.8	30.2	2.73	
	시민단체	113	13.3	51.3	20.4	15	64.6	35.4	2.63	

<표 II-29> 민주화 세력에 대한 평가

	사례수	매우 긍정적 평가	대체로 긍정적 평가	대체로 부정적 평가	매우 부정적 평가	종합		4점 평균(R)	유의도	
						긍정적 평가	부정적 평가			
전체	300	22	64.3	12.7	1	86.3	13.7	3.07		
구분	정치인	101	16.8	64.4	18.8	0	81.2	18.8	2.98	X <sup>2</sup> =12.435 p=0.053
	언론인	86	25.6	67.4	7	0	93	7	3.19	
	시민단체	113	23.9	61.9	11.5	2.7	85.8	14.2	3.07	



# 최근 발간자료 안내

## 연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	「조선녀성」 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인송배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이현경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 항배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일에측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원

2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조 민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이 석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원



북한인권백서 2005  
*White Paper on Human Rights in North Korea 2005*

이금순 외 공저 10,000원  
 이금순 외 공저 10,000원

### 연례 정세 보고서

2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원
2004 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

### 학술회의총서

2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07 한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08 한반도 및 동북아 평화변영과 한·중 협력	9,000원
2005-01 북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03 Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04 Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05 북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원

### 논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

## 영문초록

2003-1 KINU Research Abstracts '02

10,000원

## 협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원

2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류 · 협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안( I ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제( I )	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적대응방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신페라다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원

## ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남노조 『민족공조』론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중전회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사실』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암

2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최희철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실의	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜

#### KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도 전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철	

#### Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim

- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh  
2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party  
Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee  
2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee

# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 『정세 분석보고서』 등)를 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주십시오. 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내 주십시오. 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 『통일정책연구』와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)







