

발 간 사

1989년 이래 매년 국방대학교 국가안전보장문제연구소가 수행해 온 “범국민 안보의식 여론조사”는 올해 코로나19라는 어려운 상황 속에서도 진행되었습니다. 국내의 다양한 연구기관들이 다양한 분야에서 다양한 방식으로 국민의 여론을 파악하기 위한 조사들을 실시하고 있다면, 안보의식과 관련하여 본 연구소가 수행해 온 범국민 안보의식조사는 객관적이고 권위 있는 조사로서 그 명망을 유지하고 있습니다. 30년 이상 꾸준히 안보의식과 관련한 국민의 여론을 묻는 이 작업은 70여개가 넘는 문항을 통해 국민여론의 추이를 알 수 있게 해주며 또한 필요에 따라 시의성 있는 문항을 통해 특정 정책과 국민적 관심을 이해할 수 있도록 하고 있습니다.

특히 올해의 안보의식 조사는 매년 시행되어온 범국민 안보의식 조사와 더불어 그간의 데이터들을 종합적으로 분석하고자 하는 시도를 하였습니다. 따라서 2021년의 국민 안보의식에 대한 이해와 더불어 세대별, 정권별, 성향별 등 다양한 특성들을 변수로 설정하여 그 흐름을 파악해보고자 하였습니다. 이러한 흐름의 변화와 다양한 변수에 따른 추이들을 분석하면서 유의미한 흐름을 파악하기도 하였고 관성적 흐름이 될 수 있는 것도 또한 발견할 수 있었습니다. 전반적인 국민의 안보의식을 파악함으로써 그것이 국방정책과 어떻게 연결될 수 있을지에 대한 고민을 담아서 ‘정책대안연구’라는 보고서를 제출하게 된 것입니다.

코로나19라는 특수한 상황, 한반도를 둘러싼 주변국들에서 발생하고 있는 다양한 변화들을 포착하고 국민의 안보의식에 대한 이해와 국가의 안전보장에 대한 분명한 원칙 확립을 통해 안보정책의 수립에 기여할 수 있기를 기대합니다. 끝으로 제한된 연구기간에도 불구하고 의미 있는 연구를 수행해 주신 연구자 여러분께 감사드립니다.

2021년 12월 31일

국방대학교 총장 겸 국가안전보장문제연구소장 육군소장 정 해 일

2022년도 국민안보의식 조사개요

I. 조사목적

본 조사는 '범국민 안보의식조사 및 정책대안연구' 중 일반국민과 전문가의 안보의식에 관한 조사로서, 안보관련 여론을 수렴하여 정부의 바람직한 안보정책 수립에 필요한 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있음.

II. 조사방법

	일반국민	전문가
조사대상	만 18세 이상 성인 남녀	국방·안전전문가
표본수	1,200명	60명
조사방법	면접조사	웹조사
조사지역	전국	
조사도구	구조화된 조사표(Structured Questionnaire)	
표본 추출 방법	성/연령/지역별 인구비례 다단계 층화추출	
표본 오차	신뢰수준 95% 범위내에서 $\pm 2.76\%p$ (일반국민)	
조사기간	2021년 8월 12일 ~ 9월 17일	

III. 자료처리 및 분석방법

- ◎ 수집된 자료는 Editing-Coding-Keyin-Programming 과정을 거쳐 통계패키지인 SPSS PC+(ver 12.0)에 의해 분석됨.
- ◎ 본 보고서에 수록된 자료는 단위 미만을 반올림하였기 때문에 합계의 숫자와 각 항목별 합계의 숫자는 일치하지 않을 수 있음.

IV. 응답자 특성

		사례수	%
전체		1,260	100.0
대상별	일반국민	1,200	95.2
	전문가	60	4.8
[일반국민]			
본인 안보수준	상	603	50.3
	중	479	39.9
	하	118	9.8
성별	남성	720	60.0
	여성	480	40.0
연령별	20대 이하	235	19.6
	30대	198	16.5
	40대	247	20.6
	50대	252	21.0
	60대 이상	268	22.3
지역별	서울	226	18.8
	경기/인천	384	32.0
	부산/울산/경남	184	15.3
	대구/경북	117	9.8
	청주/전라	112	9.3
	대전/충청/세종	129	10.8
	강원/제주	48	4.0
지역크기	대도시	537	44.8
	중소도시	601	50.1
	읍/면	62	5.2
직업별	농업/어업/임업 종사자	14	1.2
	자영업자	85	7.1
	판매/서비스직	85	7.1
	기능/숙련공	42	3.5
	일반 노무직	49	4.1
	사무/기술직	460	38.3
	경영/관리직	66	5.5
	전문/자유직	72	6.0
	전업주부	136	11.3
	학생	62	5.2
	무직	122	10.2
	기타	7	0.6
학력별	중졸이사	6	0.5
	고등학교	185	15.4
	전문대	162	13.5
	4년제 대학교	723	60.3
	대학원 이상	124	10.3
생활수준별	상	133	11.1
	중	538	44.8
	하	529	44.1

국민안보의식의 변화와 안보정책에의 함의

홍 태 영*

- I. 서론
- II. 미중경쟁의 새로운 국면과 안보상황의 변화
- III. 국민안보의식의 변화
 - 1. 조사개요.
 - 2. 안보의식 전반의 현황
 - 3. 안보의식 변화에 대한 평가
- IV. 결론 - 정책 대안을 위한 제언

I. 서론

2020년에 시작된 코로나 19의 영향은 2021년 들어서 더 확대되어 갔다. 2021년 중반부터 백신이 보급되기 시작하였지만, ‘코로나와 함께(with corona-19)’하는 삶은 2021년 말이 되어서야 서서히 시도되기 시작하였다. 분명 코로나 -19는 현재 세계인의 삶을 변화시키고 있는 것은 분명하며, 그에 따라 안보와 관련한 새로운 상황 인식과 개념적 이해가 필요해 보인다.

2021년은 작년에 이어서 코로나-19의 영향이 뚜렷했으며, 결국 ‘인간안보’라는 문제,

* 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학과 교수

인간 개개인의 삶의 안전성 확보라는 문제가 가장 중시되고 부각되는 해였다고 할 수 있다. ‘인간안보’에 대한 중요성의 부각, 특히 코로나-19로 인한 인간의 안전의 위협의 문제는 기존의 국가안보에 대한 시각의 교정의 필요성을 제기하였다. 우선은 코로나-19로부터 오는 위협이 기존의 군사안보 등 전통적 안보 개념으로 포괄할 수 없는 새로운 위협요소의 등장을 알리는 것이었다는 점이다. 물론 환경, 식량, 테러, 등등 이미 군사안보 중심에서 새로운 안보영역의 등장과 그에 따른 안보개념의 변화는 상당히 오래된 일이기도 하다. 하지만 코로나-19는 분명하지 않는 위협요인, 경계의 불명확성, 국가라는 경계의 무의미성 등등의 새로운 현상과 함께 그 대처에 있어서도 커다란 어려움을 가져다 주었다. 특히 국가 간 경계와 무관하게 작동하는 위협 때문에 아이러니하게 국경이라는 물리적 장벽이 강화되는 듯한 현상을 보였고, 그것은 마치 세계화 이전으로 후퇴하는 듯한 모습을 보이기도 하였다.

하지만 코로나-19가 만들어낸 새로운 안보상황은 개별 국가들의 움직임을 새로운 방향으로 이끌고 있다. 새로운 안보위협상황에서 국가의 역할에 대한 새로운 위상 정립의 필요성, 안전과 관련한 빈부격차 - 일국내의 문제이기도 하고, 또한 국가 간에서 빈국과 부국 사이의 차이도 포함 -, 정치적 지도자들에 대한 불신 등등은 포퓰리즘의 확장을 가져오고 새로운 정치지형을 만들어내기도 한다.

미국에서는 트럼프 대통령이 연임에 성공하지 못하고 바이든 행정부로 교체되었지만, 트럼프 대통령이 남긴 흔적이 지대하다고 할 수 있다. 미국 민주주의의 위기를 말할 정도로 트럼프 대통령이 준 충격이 컸다고 할 수 있다. 미중 간의 경쟁이 다방면으로 확산되고 그 영향이 커지는 상황에서 2021년 중국 공산당 100주년 기념식을 전후한 중국의 변화도 주목해야 하는 사건이었다. 코로나-19로 인해 국가 간 교류가 외관상 줄어드는 듯한 모양새였지만, 그러한 점에서 개별국가들은 내부의 이익 극대화를 위한 암중모색의 시기가 올 한 해였다.

이러한 의미에서 매년 수행해 왔던 국민안보의식 조사는 국민들이 이러한 변화를 어떻게 이해하고 있는가, 새로운 안보상황을 충분히 이해하고 대처하려는 노력을 하고 있는가, 그리고 우리의 안보적 상황은 어떠한 변화로 인식되고 있는가 등에 대한 질문을 던지고 답하는 것이었다고 할 수 있다. 또한 2021년 국민안보의식 조사를 실행한 후 그간 30여년 간의 변화의 추이를 다시금 추적하고 변화의 양상에 대해 가늠해 보고자 한 것이 이번 국민안보의식 조사의 주요한 목적 중의 하나였다. 예를 들어 30여년 전에 20대였던 이들이 30년이 지난 현 시점에서 안보상황에 대한 인식과 본인의 안보의식 변화를 어떻게 이해될 수 있는지 등에 대해 데이터 분석을 행하였다. 30년 전의 경우 막 냉전이 종식되고 전세계적으로 자유민주주의의 승리를 말하는 이가 등장하기도 하고, 또한 미국 중심의 단극체제의 가능성이 점쳐지기도 한 시점이었다. 하지만 최근 몇 년 동안의 변화는 오히려 민주주의의 위

기, 민족주의의 부활, 미중 경쟁의 강화 등 전혀 예상했던 것과는 다른 양상을 보이고 있는 것이 현실이다. 그러한 의미에서 30년 전의 20대와 지금의 20대를 비교하는 것도 의미가 있고, 또한 30년 전의 20대가 50대가 된 현재의 의식의 변화를 살펴보는 것도 의미있는 작업이 될 것이다. 또한 지난 30여년 동안 주변국가들에 대한 인식의 변화의 흐름을 추적해 보거나, 최근의 변화 속에서 그것들이 어떻게 진동하는지, 또한 본인의 안보의식이 높다고 평가하는 사람들과 낮다고 답변한 사람들 사이에 안보 상황이나 주변국들에 대한 인식의 차이는 있는지 등에 대해서도 비교해 보고자 하였다.

그리고 2020-2021년 2년 동안에 코로나-19가 미친 안보에의 영향에 대한 이해를 살펴보는 것도 중요한 작업이다. 분명 코로나-19는 우리에게 결코 경험해 보지 못한 현실로 다가왔다. 그만큼 개인들의 자신의 삶의 안전을 위협받았고, 그것은 단지 건강의 위협만이 아니라 삶 자체에 대한 위협이기도 하였다. 그러한 의미에서 ‘안보’에 대한 국민들의 인식의 변화를 포착할 수 있을 것으로 기대하였다. 특히 국경이 거의 폐쇄되기까지 이른 상황에서 주변국가들과의 관계, 그리고 국가의 역할 등등에 대한 인식의 변화가 발생한다고 가정할 수 있으며, 그러한 변화를 탐지할 수 있었다.

따라서 이번 연구는 2021년에 수행된 범국민안보의식 조사를 통해 드러난 안보상황에 대한 인식의 변화, 안보 자체에 대한 개념의 변화, 그리고 중장기적으로 변화하고 있는 안보의식의 흐름을 가늠해보고, 그에 기반하여 국방 및 안보정책의 방향성을 제시하고자 한다.

II. 미중 경쟁의 새로운 국면과 안보상황의 변화

2021년 초 미국 바이든 대통령의 취임과 3월 중국 공산당 100주년 기념은 올해 국제적으로 상징성이 큰 사건이라고 할 수 있다. 바이든 대통령의 취임은 ‘미국의 복귀’를 선언하고 대내적으로 ‘중산층을 위한 외교’라는 이름을 내걸면서 미국 내부의 중산층을 위한 공격적인 경제정책 및 민주주의 회복을 위한 정책을 전개하고 있다. 이에 대해 바이든 행정부가 트럼프 이전의 미국의 자유주의적 패권으로의 회귀의 가능성을 예측하기도 하지만 그것은 그리 단순한 문제는 아니다. 무엇보다도 2021년은 중국의 변화가 눈에 띄는 한 해였다. 중국 공산당 100주년을 기념하는 가운데 중국은 소강사회의 완성을 선언하고 대동사회로 가기 위해 ‘공동부유’를 강화할 것을 선언하였다. 그리고 마오쩌둥, 덩소핑에 이어서 세 번째 시진핑 주석 시기 ‘역사결의’를 발표함으로써 시진핑의 장기집권 가능성이 분명해졌고, 앞으로 내부적 권력강화에 기반한 적극적인 대외정책의 가능성이 커져가고 있다.

1970년대 미중 수교의 주역이었던 전 국무장관 헨리 키신저는 최근 미중 관계가 악화일

로에 있는 상황을 보면서 ‘신냉전’의 가능성을 경고하기도 하였다. 패권국가로서 20세기를 소련과 양분하였던 미국은 20세기 말 냉전의 종식과 함께 단일한 패권국으로 부상하는 듯했으나 신흥 강대국 중국의 부상은 다시 21세기 들어서 새로운 세계 질서 탄생의 가능성을 보여주고 있다. 2021년 1월 46대 미국 대통령으로 새롭게 취임한 조 바이든과 중국 국가주석 시진핑 두 정상의 최초 회담에서 충돌의 가능성을 부정하면서 극단적인 대결을 피하자는 데는 합의를 하고 있지만, 오히려 현실적인 측면에서 미국과 중국의 갈등과 경쟁 구도는 더욱 선명해지고 있다.

우선 바이든 대통령은 취임과 함께 ‘미국의 복귀’를 강조하면서 국제사회에서 다자주의적이고 자유주의적 방식의 질서를 확립하겠다는 의지를 피력하였다. 하지만 다급한 것은 미국 내부의 문제이다. 그러한 의미에서 바이든 대통령이 내세우는 외교는 국내문제와 연계를 강조한 “중산층을 위한 외교”라는 이름으로 제시되고 있는 점을 주목해야 한다. 바이든 행정부가 제시한 대외정책 3대 기조 중의 하나인 ‘중산층을 위한 대외정책’은 대외정책이기 이전에 미국 내 민주주의의 근간인 중산층을 두텁게 할 때 미국의 국제적인 수준에서 자신의 고유한 영향력을 온전하게 발휘할 수 있다고 본다. 따라서 미국의 ‘중산층’을 회복시킴으로써 그들을 미국 민주주의의 근간으로 재확립하고자 하는 정책을 제시한다. 이 지점에서 바이든 대통령은 지난 트럼프 행정부와 차별성을 강조하고, 또한 트럼프 대통령의 지지기반이었던 백인하층 노동자 - 러스트 벨트의 중심적인 인구층을 형성하고 있는 - 을 위한 정책을 제시하고자 한다. 이는 2022년 11월에 있을 중간선거가 바이든 행정부에 게는 중대한 시험대이고 그것의 성공이 민주당 정권의 지속성을 의미한다.

이러한 원칙에 따라 국내의 문제에 있어서 오랫동안 지속된 신자유주의적 기조에 따라 붕괴된 중산층의 복원 및 양극화 해소라는 것과 이민자 문제, 즉 최근 몇 년 동안 급속하게 문제가 되었던 인종차별문제 및 국경 폐쇄와 이민자에 대한 차별 등의 문제가 중심에 놓여 있다. 이를 위해 바이든 행정부는 무려 6조달러에 달하는 재정지출확대와 증세를 통해 ‘큰 정부 정책’을 추진할 것을 천명하였다.¹⁾ 바이든 행정부가 ‘큰 정부’를 통해 제시하고 있는 것은 ‘더 나은 재건(Build Back Better)’이다. 부자 증세를 통해 재원을 확보하고, 일자리

1) 2021년 4월 30일 바이든 대통령은 65분간 진행된 상하원 합동연설에서 6조 달러에 육박하는 2차대전 이래 최대 규모의 예산투입의 필요성을 강조하며 그간 사라졌던 ‘큰정부’의 부활을 예고하였다. 일자리와 교육, 사회적 돌봄 등을 담은 4조 달러(약 4500조원) 규모의 초대형 지출 예산을 제시하며, 의회 통과를 촉구하였고, ‘미국 가족계획’ 예산 1조8000억 달러(약 1993조원)와 3월 발표한 인프라 투자 구상인 ‘미국 일자리 계획’ 예산 2조3000억 달러(약 2550조원)를 더한 규모다. 이미 의회를 통과한 1조9000억 달러(약 2106조원) 규모의 코로나19 긴급구호 예산까지 더하면 총 6조 달러 규모의 예산을 집행하겠다는 구상이다. 이러한 대규모 예산을 확보하기 위해 미 정부는 소득 상위 1%의 고소득자에게 적용되는 연방소득세 최고세율을 37%에서 39.6%로 올리고, 연 100만 달러(11억원) 이상 자본 이득에 대한 세율을 현재 최고 20%에서 39.6%로 인상하는 방안을 추진할 계획이다. 연방 최저임금을 시간당 15달러로 올리는 안도 제시했다. 바이든 대통령은 “낙수 경제 효과(trickle-down economics)는 결코 작동한 적이 없다”면서 “이제는 경제를 바닥에서 위로, 중심에서 바깥쪽으로 성장시켜야 할 때”라고 말했다(〈중앙일보〉 2021. 4. 30).

계획과 가족계획을 통해 더 나은 미국을 만들겠다는 구상이다. 40만 달러 이하의 소득자에게는 더 이상의 증세부담은 없을 것이며, 부자 증세를 통해 재원을 마련하겠다는 구상은 나름의 분배적 정의관의 실현을 염두에 두고 있는 것이라고 볼 수 있다.

6조 달러에 이르는 추가 예산을 투입하여 미국 내의 중산층을 위한 정책을 강화하는 것을 통해 그들을 민주주의적 시민으로 복원하고자 하는 바이든 행정부의 노력은 국제적 수준에서 연장된다. 그것이 바이든 대통령이 제시한 ‘중산층을 위한 외교’이다. ‘중산층을 위한 외교’는 결국 미국 국내적으로 중산층의 복원과 미국적 민주주의의 재건을 통해 미국이 다시 글로벌 리더로서의 역할과 위상을 확립할 수 있는 기반을 마련한다는 의미이다. 바이든 대통령이 백악관에 입성한 후 첫 번째로 행한 행정명령은 기후변화 협약에 대한 조인서명이었다. 바이든 대통령은 트럼프 시대의 미국의 독자적인 행보, 즉 자국 중심주의, 고립주의 등으로 나타났던 정책적 방향에서 선회하여 다자주의적이고 국제주의적인 방식을 통한 외교를 진행할 것임을 예고한 것이다. 미국은 자유민주주의 가치에 기반한 동맹·파트너 연합을 구성하는데 다각적인 노력을 실행하고 있다. 바이든 행정부는 사상 첫 ‘쿼드’(Quad, 미국·일본·인도·호주로 구성된 연합체) 정상회의 개최에 이어 영국, 호주와 ‘오커스’(AUKUS)라는 앵글로색슨 3개국 협의체를 꾸렸다. 미 의회는 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드가 결성한 ‘파이브 아이즈’(Five eyes) 첩보 동맹을 한국, 일본, 인도, 독일 등으로 확대하는 방안을 논의 중이다. 미국은 주요 7개국(G7)과 자유 민주주의 가치를 바탕으로 둔 글로벌 인프라 사업 ‘B3W’(Build Back Better world)도 발족했다. 이러한 노력들의 하나의 결과물이 올해 12월 9-10일 화상으로 개최될 예정인 ‘민주주의를 위한 정상회의(Summit for Democracy)’로서 권위주의 체제에 맞서는 민주주의 국가들의 연대를 모색하는 회의가 될 것으로 전망된다. 이미 바이든은 대통령 경선이 한창이던 2020년 봄 Foreign Affairs紙에 민주주의 회복을 위한 ‘민주주의 정상회의’를 제안한 바 있다(J. R. Biden, Jr. 2020). 당시 바이든 후보는 트럼프 행정부가 국제 사회에서 미국의 동맹관계를 훼손하면서 안보위협을 가중시키고 있다고 비판하면서, 자유 진영의 민주주의 가치 회복을 위한 ‘민주주의 정상회의’를 개최할 것을 약속하였다. 지난 8월 11일 백악관은 보도자료를 통해 화상으로 개최된 민주주의 정상회의의 의제가 권위주의로부터의 방어, 부패척결, 인권 존중 증진이라는 세 가지 주제가 될 것이라고 전했다.

하지만 바이든 행정부가 추구하는 중산층과 노동자를 위한 국내 경제 및 산업정책이 과연 자유주의적 패권, 다자주의적 외교정책과 어렵지 않게 양립할 수 있는가에 대해서는 의구심이 드는 것이 분명하다. 바이든이 원하는 미국의 재건과 중산층과 노동자를 위한 경제적 민족주의의 추구는 무엇보다도 “미국의 적나라한 자기 이익(our own naked self-interest)”을 위한 것임을 강조하고 있다는 점이다(이혜정 2021, 234). 예를 들어 미

국이 중국과의 체제 경쟁을 명분으로 동맹을 적극적으로 활용하는 공급망 정책의 경우에도 미국이 추구하는 최종적 목표는 미국의 공급망 회복이지 동맹들을 포괄하는 민주진영 전체의 공급망 회복은 아니라는 점이다(이혜정 2021, 245). 결국 최근 급속히 부상하고 있는 중국의 경제력과 그에 따른 중국과의 경쟁은 바이든의 미국에게는 중요하게 고려해야 할 변수이다. 미국의 패권이 전반적으로 흔들리고 있는 상황 그리고 과학기술의 급속한 발전과 그에 따른 다양한 영역에서의 변화 등등은 바이든의 미국이 트럼프 이전의 미국으로의 복귀가 쉽지 않음을 의미한다. 트럼프 이전의 미국의 전략적 관심이 미국이 세계질서를 어떻게 주조하고 관리할 것인가 하는 ‘미국의 세계’였다면, 트럼프의 미국 우선주의로부터 바이든이 승계하고 있는 최우선 전략적 과제는 미국을 어떻게 다시 위대하게 혹은 더 나은 방식으로 재건할 것인가 하는 “세계 속의 미국”이라는 점이다(이혜정 2021, 236).

이러한 의미에서 바이든의 미국이 추구하는 ‘민주주의’에 대한 강조는 과거와 달리 중국을 고려한 외교정책의 반영이라는 점을 무시할 수 없다. 당장 민주주의 정상회의에서 제시할 의제는 바이든 행정부가 ‘반중(反中) 연대’를 모색하려는 것이 될 것이라는 추측이 우세하다. 바이든 대통령은 분명 중국과의 관계에 있어서도 민주주의 가치와 인권의 원칙을 내세우면서 자유주의적 국제주의 동맹과 연대를 통해 중국을 압박할 것으로 예상된다(박원곤 2021). 바이든 대통령의 중국 시진핑 정권에 대한 대응은 미국적 민주주의 복원에 기반하여 시진핑의 강화된 권위주의 일인지배체제에 대한 비판에서 시작되고 있다. 바이든 행정부 출범과 함께 발표한 『잠정 국가안보전략지침』에서 중국에 대한 대응한 강경한 노선을 제시하고 있다. “세계 세력분포가 변화하면서 새로운 위협”이 창출되는 사례로 중국을 가장 먼저 제시하고 있으며, 중국은 “특별히” 공세적이며, “경제, 외교, 군사, 기술 측면에서 기존의 안정적이고 개방된 국제체제에 유일한 경쟁 세력”으로 규정하고 있다.

2021년이 미국 바이든 대통령이 등장과 함께 자유 민주주의의 가치를 강조한 해라고 한다면, 그에 대비되어 중국은 공산당 100주년을 기념하는 것을 통해 중국적 사회주의와 민주주의를 맞대응하고 있다고 할 수 있다. 시진핑 주석은 중국공산당 창당 100주년 기념식에서 천안문 광장에 모인 약 7만 여명 당원뿐만 아니라 전체 중국 9천만 당원과 인민들을 대상으로 1시간 가까이 기조연설을 하였다. 그는 기조연설에서 “중화민족의 위대한 부흥을 위해 중국 공산당이 단결하여 중국 인민을 이끌었고 신민주주의 혁명의 위대한 역사적 업적을 일구어 냈으며 “중국 인민이 일어서고 있으며 과거 중화민족이 외세에 지배당하고 괴롭힘을 당하는 시대는 다시 돌아오지 않을 것”이라고 언급하며 중국 공산당이 이끄는 강한 중국, 사회주의 중국, 중화민족 위대한 부흥의 필연성을 강조하였다. 특히 시 주석은 2049년 신중국 성립 100주년, 즉 사회주의 중국 100주년을 맞이하여 중화민족의 위대한 부흥

과 ‘중국의 꿈(中國夢)’ 실현을 위해 모든 노력을 다할 것임을 강조하면서 중국 공산당 체제가 영도하는 강한 중국, 사회주의 중국과 중화민족의 위대한 부흥을 강조하였다. 시진핑 주석은 중국 공산당이 강조하는 두 개의 백년(兩個百年) 즉, 중국 공산당 창당 100년과 사회주의 중국 건설 100년을 연결하려 한다는 점에서 2021년에 커다란 의미를 부여하였다. 그것은 ‘시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상’으로 표현되는 자신의 국정철학을 구현하기 위해 건국 100주년인 2049년까지 중국 특색 사회주의 강대국을 실현한다는 두 개의 백년(兩個一百年) 국가전략을 강조한 것이라고 할 수 있다. 이러한 국가전략 속에서 중국은 ‘중국의 꿈(中國夢)과 중화민족의 위대한 중흥(中華民族偉大復興)’을 강조하며, 기존 미국이 주도하는 서구식 자유주의 국제질서와 차별화된 중국식 사회주의 제도, 질서, 가치, 이념 등을 강조하고 있으며, 그에 기반하여 중국 특색 사회주의 강대국 노선이 본격화될 것으로 보인다.

지난 8월 17일 시진핑 중국 국가주석은 중국 공산당 중앙재정경제위원회 제10차 회의에서 중국 경제의 미래 좌표를 ‘공동부유(共同富裕)’ 즉 함께 잘사는 사회를 향한 정비작업으로 공식화했다. 공동부유의 기반을 2035년까지 완성한다는 목표다. 그래야만 2017년 10월 중국 공산당 19차 전국공산당대표대회(당대회)에서 천명한 2049년을 목표로 하는 ‘사회주의 현대화 강국’을 실현할 수 있다. 엄밀히 말해 중국의 사회주의 발전단계론 관점에서 보면 오늘날 중국의 공동부유 추진은 예정된 수순이었다. 중국이 ‘온포사회’(溫飽: 기본적인식주가 해결되는 사회)를 거쳐 ‘소강사회’(小康: 일정 문화생활을 영위할 정도의 여유가 확보된 사회)를 달성하면 그 다음 단계는 대동(大同)사회로 가는 것이다. 대동사회로 가기 위해 반드시 거쳐 가야 하는 소단계의 의미로 공동부유가 있다. 중국 공산당은 2017년 19차 당대회에서 공동부유(사회주의 현대화 사회)를 2035년까지, 대동사회(사회주의 현대화 강국)를 2049년에 달성하는 것으로 결정했다. 중국 공산당은 2021년 2월 중국이 빈곤으로부터 탈출하였고 그것은 곧 소강사회가 구현되었음을 선포하였다. 따라서 소강 사회 이후 추진해야 할 목표로서 대동사회가 제시되며 그것을 이루기 위한 소단계의 과제가 ‘공동부유’이기 때문에 이러한 공동부유의 추진은 당연히 예측된 결과이다. 중국 공산당 제19기 중앙위원회 제5차 전체회의는 2035년까지 전체인민의 공동부유에 있어서 실질적 진전을 이루어야 하며, ‘제14차 5개년 계획’ 기간 동안 공동부유를 추진해야 한다는 점을 분명히 하였다(옌이룅 2021). 공동부유를 이루기 위한 우선적인 조건은 생산력을 확대하고 그에 기반한 분배의 활성화를 이루어야 한다는 점이다. 그것이 사회주의 정치경제학에 말하는 생산력과 생산관계의 균형이다. 사회주의 시장경제의 효율성을 경쟁의 활성화를 통해 제고하고, 효율적인 투자수요와 사회전체의 잠재적 유효수요를 창출하는 것을 통해 경제성장의 동력을 확보하고자 한다. 또한 연대를 통해 효율을 높이고 생산력을 증폭시킬 수 있다. 이

러한 공동부유의 길로 가기 위해서 가장 근본적으로 필요한 것은 당의 지도력이다(옌이룽 2021, 109). 당의 지도를 통해서만 자본주의의 이윤추구의 동기를 사회주의적 방향으로 이끌어갈 수 있다고 본다.

결국 이러한 노선을 수행할 기본적인 중국적 가치 체계, 중국식 민주주의 및 사회주의의 재확립과 가치 확립 나아가 중국의 대외정책에 있어서도 그것들의 확산을 통해 중국의 영향력 확대 시도를 예견할 수 있다. 나아가 그것은 미국이 내세우는 민주주의적 가치에 기반한 미국의 대외정책과 중국식 사회주의 및 민주주의 간의 충돌이 가능함을 의미한다. 사회주의 국가에서 민주주의에 대한 입장은 탄생 이래로 원칙으로 우호적이었지만, 그것은 자신만의 고유한 방식의 민주주의 확립이라는 전제 속에서 그러한 것이었다. 즉 중국은 서구식 민주주의의 보편성에 대한 거부 속에서 중국식 민주주의의 원칙을 고수하고자 하기 때문이다.

결국 이러한 민주주의 개념과 실천은 미국에서 제시하고 있는 민주주의의 보편적 가치와 충돌할 수 밖에 없으며, 민주주의의 보편성을 둘러싼 논의는 결국 가치를 둘러싼 충돌로 귀결될 수 밖에 없다. 미국 바이든 대통령이 추구하는 서구식 민주주의의 보편성에 기반한 중국에 대한 압박에 대해 적극적으로 대응하고자 한다. 2021년 1월 세계경제포럼에서 시진핑은 “각 나라의 역사적, 문화적, 사회적 독특성을 존중하고, 이데올로기적 편견을 버리고 평화 공존, 상호 호혜, 윈-윈(win-win) 협력의 길로 나아가자”고 강조하였다.²⁾ 지난 중국 공산당 100주년을 맞아 개최된 ‘중국공산당과 세계 정당지도자 정상회의’에서 행한 연설에서 시진핑 주석은 “모든 국가는 자신만의 발전경로와 제도적 모델을 선택할 권리가 있으며, 민주주의는 몇몇 국가의 특허가 아니라 모든 국가 국민의 권리”라고 강조하면서 중국 특색 사회주의의 제도와 역사 나아가 그 우월성에 대해 강조하였다.

미국과 중국의 경쟁 구도는 우선은 각각이 추구하고 있는 사회경제적 모델과 관련하여, ‘자유 시장 민주주의’와 ‘권위주의적 국가 주도 자본주의’ 모델의 충돌로 대표될 수 있다. 미국은 자유 민주주의가 갖는 보편성을 강조하면서 중국이 홍콩, 신장 위구르 소수민족 자치구에서 인권을 탄압한다고 비판해 왔다. 그리고 또한 중국이 동·남중국해 내 일방적인 영유권 주장과 역내 국가들에 대한 경제적 강압으로 규칙에 기반한 국제 질서를 위협하고 있다고 비판한다. 이에 대해 중국은 미국이 내정 불간섭과 주권 존중 등 기본적인 국제법을 무시하면서 중국을 자극하고 있다고 반박하고 있다. 또한 중국은 개발도상국에 대해서도

2) 이미 2015년 9월 시진핑 주석은 유엔에서의 연설에서 ‘인류운명공동체’ 건설을 제안하였고, 2017년에도 다보스 세계경제포럼에서 이를 중국의 외교방침으로 강조하였다. 그리고 2017년 19차 당대회에서 ‘인류운명공동체’가 공산당 헌법인 당장(黨章)에 명시되었다. 구체적으로 ‘중국몽’과 ‘중화민족의 위대한 부흥’이 ‘인류운명공동체’ 실현의 주요한 내용이고, 근대 이래 서방 근대화의 길, 이론, 제도를 바로잡고 뛰어넘는 것으로 설명하고 있다(박민희 2021, 22).

이와 같은 불간섭 원칙을 강조하고 있으며 그와 함께 중국식 국가 자본주의의 성공을 전면
에 내세우고 있다. 두 나라는 이러한 방식으로 자국이 추구하고 실현하고 있는 정치경제적
체제와 가치의 중요성을 강조하면서 그에 기반하여 세계질서를 재편하고자 경쟁하고 있다.
그렇다고 미국과 중국이 각자 자기방식의 가치체제와 제도를 강조하고 또한 상대방에 강요
하면서 나아가 군사적 긴장까지 높이는 방향으로 나아갈지에 대해서는 수긍하는 것은 쉽지
않다. 그럴 경우 말그대로 신냉전의 시대가 도래할 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고
두 나라 사이의 긴장은 다양한 분야에서 발생하고 있는 것은 분명하다. 가장 앞서서 제기되
는 문제는 민주주의 문제라고 할 수 있지만, 동시에 중요한 것은 자국의 국가이익이다. 명
확한 패권을 형성하기 어려운 상황에서 각 나라들은 자국의 이익을 우선하는 국제정치를
수행할 것이고, 그것은 최근 코로나19 팬데믹 상황에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다. 세
계의 각 나라들 간의 부의 불평등은 백신의 불평등으로 그대로 이어지고 있다. 부유한 국가
들은 백신을 폐기할 정도로 여유가 있는 반면에 빈곤국가들은 10%도 백신의 혜택을 받지
못하고 있는 것이다. 이러한 상황 속에서 남아프리카에서 발생했을 것으로 추정되는 오미
크론 변이 바이러스는 결국 선진국가로 불가피하게 유입되고 있고, 경기 회복을 기대했던
2022년이 다시 어두운 그림자가 드리우기 시작한 것은 결국 부유한 국가들의 백신이거주
의 결과이다.

2021년 11월 기후변화 정상회의 등을 통해 환경문제가 안보와 관련하여 새로운 이슈로
제기된 것에 동의하지만, 코로나19에 대처에서 드러나듯이, 국경을 넘나드는 안보문제에
대해서 적극적인 해결방안이 도출되고 있지 못한 것이 현실이다. 환경, 기후, 바이러스 등
안보에 대한 위협요인들은 국경과 상관없이 제기되고 또한 그 경계를 무의미하게 만들고
있지만, 현재 국가들이 대처하고 있는 방식은 여전히 근대적, 즉 국가이익을 최우선에 두는
방식으로 진행되고 있다. 또한 그나마 그러한 근대적 해결책에서 중요한 역할을 수행했던
민주주의라는 가치와 제도, 합의 역시 최근 국가이익이라는 이름 속에서 형애화되고 있는
것은 아닌지 의심마저 들고 있다.

전에 없었던 새로운 현상이 국내저으로 또한 국제적 수준에서 발생하고 있는 2020-2021
년 현재의 안보상황에서 국민들의 안보의식이나 대처에 대한 공감대는 어떠한 변화를 겪고
있는지 가늠하는 문제는 새로운 상황에 대처하기 위한 중요한 잣대가 될 것이다.

III. 국민안보의식의 변화

1. 조사 개요

국방대학교 안보문제연구소는 1989년 이래 일반국민을 1,200명, 1991년부터 군간부와 사병을 800여명을 대상으로 ‘범국민안보의식 조사’를 실시해 왔다. 그리고 그후 사회지도층(전문가) 조사가 1994년에 추가되어 왔다. 본 조사는 ‘범국민 안보의식조사 및 정책대안 연구’ 중 일반국민과 전문가의 안보의식에 관한 조사로서, 안보관련 여론을 수렴하여 정부의 바람직한 안보정책 수립에 필요한 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있다. 수집된 자료는 Editing-Coding-Keyin-Programming 과정을 거쳐 통계패키지인 SPSS에 의해 분석되었다. 조사방법으로 일반국민은 가구방문 면접조사로 진행되었고, 사회지도층(전문가) 집단은 이메일 발송을 통한 온라인 조사, 군인조사는 군부대 방문면접 조사로 진행되어 왔으나, 코로나 19로 인해 군인조사는 2020년부터 QR코드를 이용한 온라인 조사로 진행되었다.

범국민 안보의식 조사는 2021년 33년째를 맞이하여, 그 동안 진행되어온 데이터를 정리하여 빅데이터 구축과 더불어 조사결과 종합·분석을 통해 세대 변화추이와 세대별 의식성향, 안보의식 항목별 분석 등 빅데이터에 근거한 인식변화를 종합적으로 분석하고자 하였다.

1989년부터 2021년까지 진행된 범국민 안보의식조사 raw data를 기준으로 년도별 통합 데이터(Big Data) 구축하고자 하였다. 빅데이터를 구축하기 위해서는 1989년부터 2021년까지 데이터 유무를 살펴보고, 이중 일부 데이터가 관리되지 않아 확보된 데이터를 기준으로 빅데이터를 구축하였다. 또한, 2021년 설문문항 구조를 기준으로 각 년도별로 기준 문항 여부를 파악하고 공통문항을 대상으로 빅데이터화 하였다. 빅데이터 구축을 완료한 후 주제별 시계열 분석, 안보의식 30년 GAP 분석, 정권별 분석 등의 분석을 통해 세대변화 추이와 의식성향 등에 대해 살펴보고자 하였다.

2. 안보의식 전반의 현황

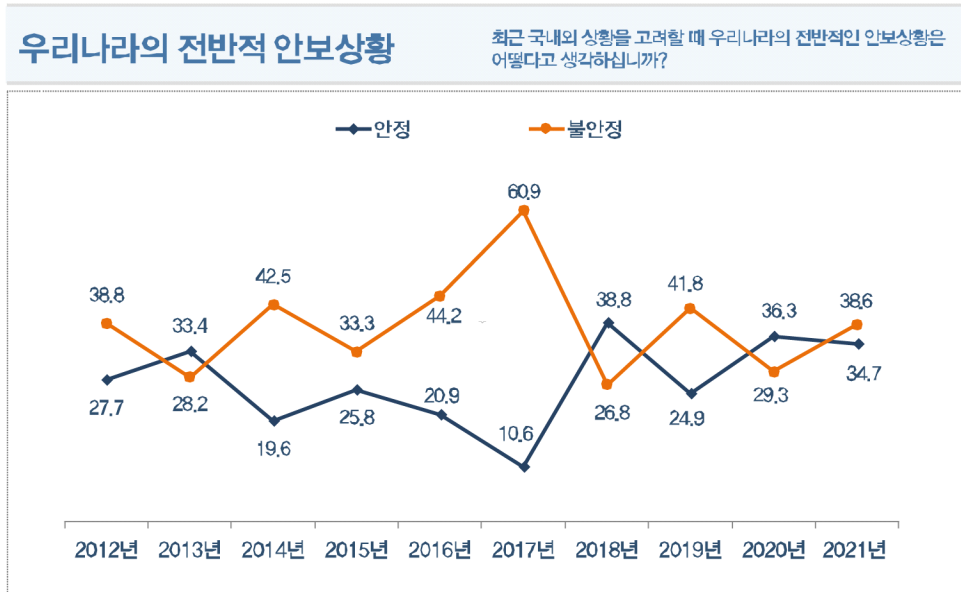
2.1. 국민안보 의식

2.1.1. 한국의 전반적인 안보상황에 대한 인식

2021년 범국민안보의식 조사에 따르면 우리 나라의 안보적 상황을 안정적으로 보는 비

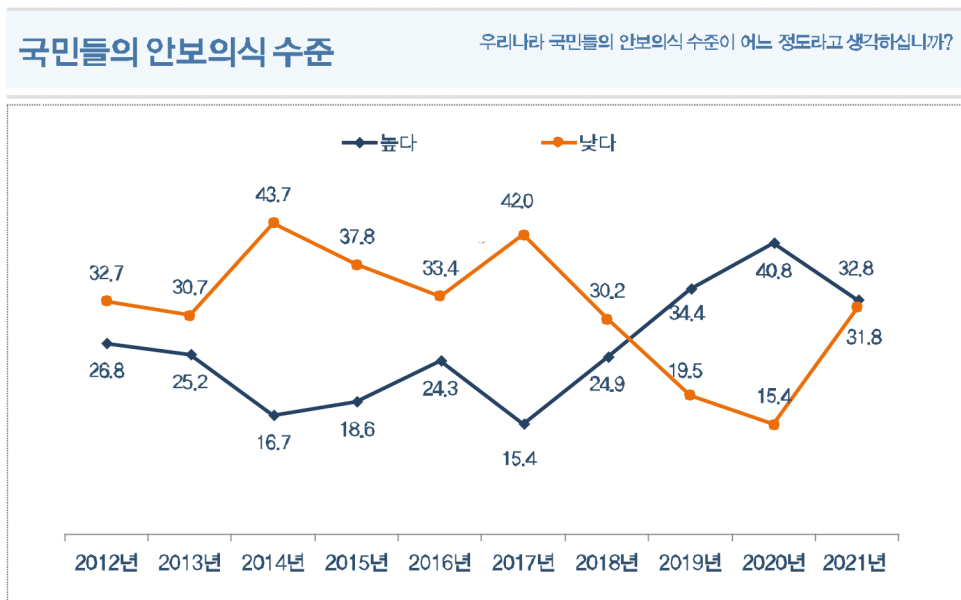
율은 34.7%로 2020년의 36.3%보다는 떨어졌지만, 5-10년에 비교해 안정적으로 평가하는 비율이 높다(〈그림1〉) 문제인 정부의 적극적인 대북정책의 노력에 따라 한반도의 평화 정착에 대한 기대감의 반영일 수 있다. 한반도의 안보적 상황이 불안정하다고 보는 비율이 상대적으로 높았던 2014년부터 2017년까지의 안보상황은 2014년 이후 지속된 북한의 도발, 즉 300mm 방사포, 스커드 미사일, 신형 단거리 미사일, 잠수함 발사탄도미사일 등에 의한 지속적인 도발과 북한 핵실험, 2015년 비무장지대 폭탄지뢰 사건, 2016년 북한의 4-5차 핵실험과 사드 배치로 인한 한국과 중국 간의 다방면에서의 갈등 등의 영향으로 인해 한반도 주변을 둘러싼 안보상황은 불안정적으로 비칠 수 밖에 없었다. 2018년은 평창 동계 올림픽 개최를 계기로 김여정의 방문 등 유화국면에 들었고, 4월 남북 정상회담, 6월 북미정상회담 개최로 인해 한반도 긴장완화와 평화에 대한 기대감이 높았던 시기이다. 반면 2019년은 하노이 북미정상회담이 성과없이 끝남에 따라 한반도 주변정세가 경색국면에 접어든 탓에 안정적으로 평가하는 비율에 비해 불안정하다고 평가한 비율이 높아졌다. 2020년과 2021년은 코로나-19에 따라 남북한 간의 교류가 상대적으로 적었고, 북한은 자체적으로 코로나 방역을 위해 거의 고립상태에 있었다고 할 수 있다. 그러한 점에서 안정과 불안정이 비슷한 비율로 나타났다고 할 수 있다. 남북관계의 소강과 주변국들 역시 코로나 19로 인해 소극적인 정책 추진의 결과로 상대적으로 한반도를 둘러싼 긴장이 완화되어 있었던 탓이라고 할 수 있다. 2021년 들어서 코로나19의 여파는 남북한 간의 교류 자체가 전무하다시피한 탓에 남북한 관계 개선에 대한 기대감도 수그러든 것이 사실이다. 북한이 코로나19를 극복하기 위한 방식으로 극단적인 국경폐쇄로 들어간 것도 영향이라고 할 수 있다. 또한 미국에서 바이든 행정부의 등장은 남북한 관계 개선에 대한 모호함을 확대시켰다고 할 수 있다. 바이든 행정부의 북한 문제에 대한 접근이 미국 민주당의 전통적인 방식, 즉 민주주의와 인권을 앞세운 원칙적인 입장의 가능성 역시 적지 않기 때문이다. 따라서 국민들이 한국의 안보적 상황을 다소 불안정하게 느끼는 것은 2021년 현재 지극히 자연스러운 결과였다고 할 수 있다.

〈그림1〉 한국의 전반적 안보상황 인식



2.1.2. 국민의 안보의식 수준

〈그림2〉 국민들의 안보의식수준

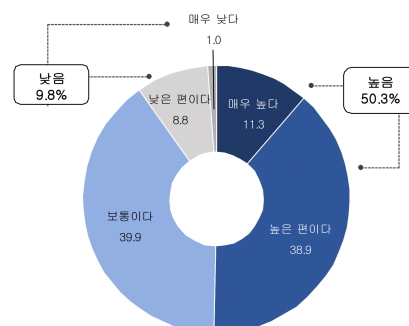


국민들의 안보의식 수준에 대한 평가는 안보상황에 대한 인식과 연동하고 작동하고 있다고 볼 수 있다. 안보상황에 대하여 불안정하다고 응답한 비율이 높을 경우 그에 연동하여 안보의식 수준이 높다고 평가하고, 안보상황이 안정적이라고 평가할 경우 안보의식수준이 낮다고 보는 경향이 <그림1>과 <그림2>의 그래프를 비교할 때 분명히 드러난다. 다만 2021년의 전년도에 대비하여 안보상황에 대한 인식이 큰 변화가 없었음에도 불구하고 2021년 안보의식 수준에 대한 평가가 높아진 것은 코로나-19 상황과 무관하지 않을 것으로 판단된다. 코로나 19 팬데믹은 안보가 단지 군사안보나 외부의 적으로부터의 위협만이 아니라 인간 자신의 삶의 불안정성을 야기하는 다양한 문제들로부터 온다는 사실을 인식하게 하였다. 그리고 그러한 삶의 안정성을 보장하는 안보에 있어서 국가의 역할, 특히 나라 전체 및 국민 전체의 삶의 안정성을 확보하기 위해 체계적이고 포괄적으로 지휘하는 국가의 역할을 인식하였다. 그러한 점에서 코로나 19의 경험은 안보의식을 확장시키고 또한 높이는데 기여했다고 할 수 있다. 2021년 하반기 백신 접종률 70%를 넘어서면서 ‘위드 코로나(With Covid19)’에 따라 적응단계에 들어서면서 확진자가 급속히 느는 상황이 발생하고 있지만, 2021년 한해동안 한국은 ‘K-방역’이라는 이름으로 적극적인 코로나 대처 속에서 성공적인 사례 국가로 평가된 것이 사실이다.

2.1.3. 본인의 안보의식 수준에 대한 평가와 그에 따른 안보인식

2021년 본인의 안보의식 수준을 묻는 질문에 대해 응답자들은 높은 편이라고 응답한 비율이 50.3%로 국민의 안보의식이 높다고 보는 비율 32.8%에 비하여 높은 것으로 나타났다. 물론 이러한 비율은 예년에 항상 그러했듯이, 안보전문가들이 자신의 안보의식을 평가하는 질문에 대해 높다고 하는 비율보다는 낮다.

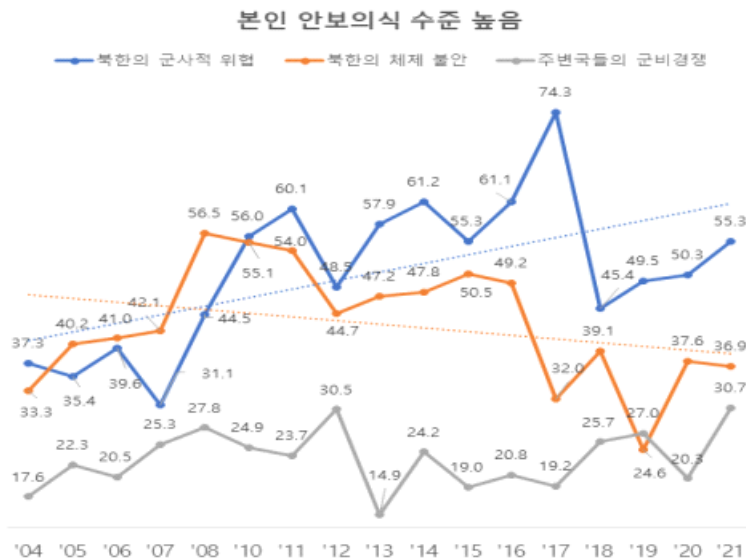
<그림3> 본인의 안보의식에 대한 평가



경향적으로 본인의 안보의식이 높다고 스스로를 평가하는 사람들은 안보문제에 대해 보다 적극적으로 사유할 것이고, 정책적 관심, 즉 국방정책이나 주변 4강과의 관계에 대한 정부의 정책, 미래의 안보정책의 방향, 북한문제 등 안보와 관련한 다양한 문제들에 대해서 보다 분명하고 일관적 문제의식과 관점을 유지할 것으로 기대할 수 있다. 따라서 이번 조사와 데이터 분석에서는 2021년의 응답과 더불어 그간 진행되어온 안보의식에 대한 평가를 묻는 질문에 대해 본인의 안보의식이 높다고 생각하는 경우에 다른 사안들에 대해 어떠한 응답을 보이는가에 대해 데이터 분석을 진행하였다

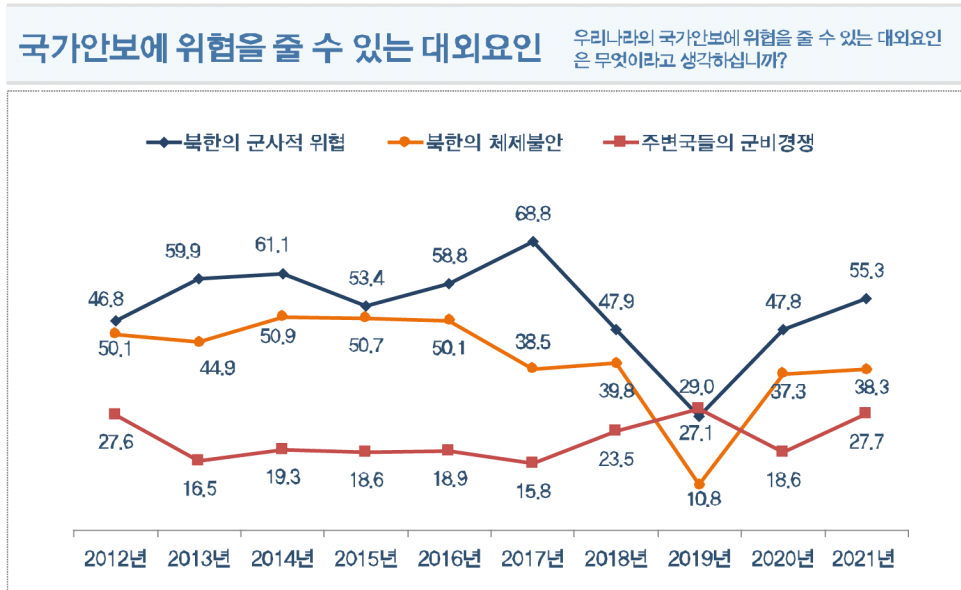
예를 들어 국가안보 위협에 대해 대외적 요인을 묻는 질문에 대하여, 본인의 안보의식 높다고 생각하는 경우, 북한의 군사적 위협이 안보에 영향을 준다고 인식하고 있다. 그리고 북한의 체제 불안이 국가 안보의 위협요인이라는 인식은 감소하는 경향을 보이고 있다.

〈그림4〉 본인의 안보의식이 높다고 응답한 경우 안보위협에 대한 평가



또한 충분히 예상할 수 있듯이, 본인의 안보의식을 높거나 낮다고 생각하는 경우 모두, 북한의 군사적 위협이 국가 안보에 위협이 된다는 인식이 증가되는 추세를 보이고 있다.

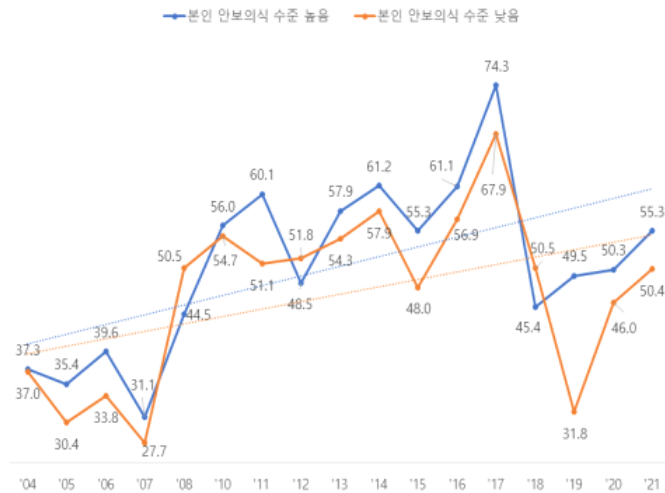
〈그림5〉 2021년 국가안보에 위협을 줄 수 있는 대외요인



위의 〈그림5〉은 최근 변화상황 즉 남북한 관계의 변화와 주변국들의 움직임을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다. 박근혜 정부 시기 남북관계의 교착상태, 즉 북한의 무력도발의 지속과 남북교류의 부재 속에서 북한의 군사적 위협에 대한 평가는 상당히 높은 수준을 유지하였다. 문재인 정부 출범 이후 남북관계를 평화적으로 해결하려는 노력 속에서 그 위협에 대한 인식은 낮아졌고, 남북정상회담, 평창올림픽, 북미정상회담 등으로 북한으로부터 군사적 위협이 낮아지다가 다시 긴장국면에 들어서면 서서히 오르기 시작하였다. 2020년, 2021년 북한 미사일 발사실험의 지속으로 인해 다시 북한의 군사적 위협에 대한 평가가 오르기 시작하였다.

2019년, 2021년 주변국들의 군비경쟁을 안보의 위협 요소로 보기 시작한 것은 중국의 무력도발과 지속적인 군비 확장에 대한 인식이 확산된 탓이라고 할 수 있다. 2021년 들어서 남중국해를 둘러싸고 미국과 중국의 군사적 경쟁이 확대되고 있는 것이 사실이고, 이러한 보도는 국민들로 하여금 한반도 주변의 군사적 긴장을 안보의 위협요인으로 인식하는 경향이 강화된 것이 사실이다.

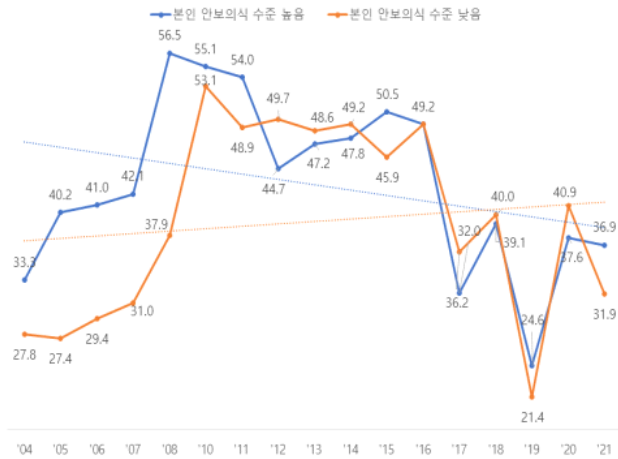
〈그림6〉 본인의 안보의식에 따른 북한의 군사적 위협 평가



예를 들어 〈그림6〉에서 볼 수 있듯이, 국가안보 위협에 대해 대외적 요인을 묻는 질문에 대하여, 본인의 안보의식 높다고 생각하는 경우, 북한의 군사적 위협이 안보에 영향을 준다고 인식하고 있다. 그리고 북한의 체제 불안이 국가 안보의 위협요인이라는 인식은 감소하는 경향을 보이고 있다. 〈그림 7〉은 본인의 안보의식이 높다고 생각하는 응답자보다 안보의식이 낮다고 생각하는 응답자는 북한의 체제불안을 안보위협 요인으로 더 우선시하는 경향이 나타나고 있다는 것을 보여주고 있다. .

국가안보의 위협 요인들에 대한 질문에서 북한의 군사적 위협에 대한 인식은 우려에 대한 응답이 커지고 있으며, 반대로 북한의 체제에 대해서는 더 위협적으로 평가하고 있다. 이는 북핵과 미사일 발사실험 등 다양한 방식의 무력도발이 북한에 의해 지속적으로 되고 있는 상황, 특히나 그 기술력의 향상을 보이는 방식으로 도발이 이루고 있는 점을 정확히 반영하고 있는 것이라 할 수 있다. 반면에 비록 탈북자가 줄고 있는 경향을 보이는 것이 분명하지만 북한의 체제의 불안정을 많은 국민들이 인식하고 있고, 북한 체제의 비정상성 역시 분명하다는 점에서 이러한 반응은 충분히 인정될 수 있다.

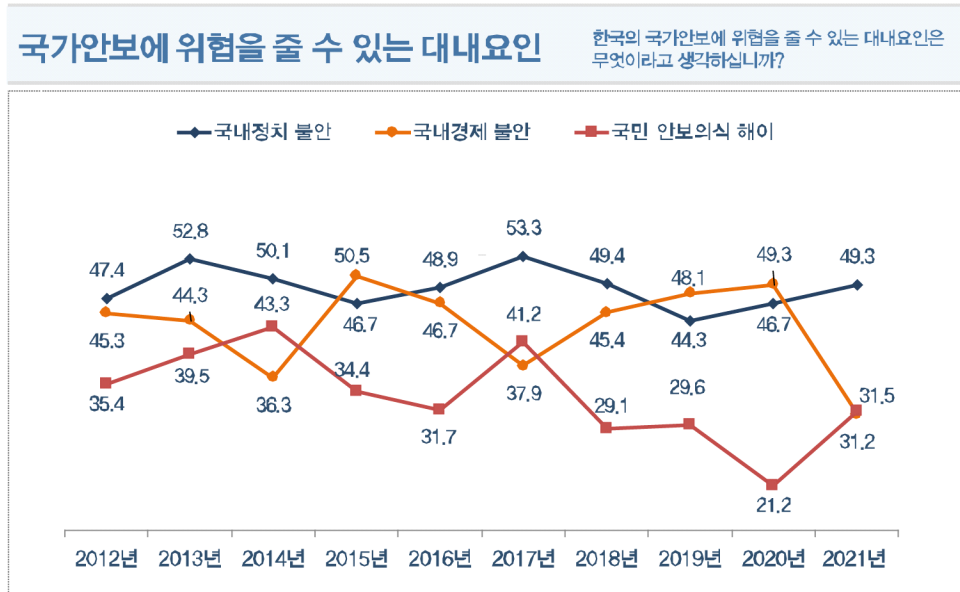
〈그림7〉 본인의 안보의식에 따른 북한의 체제불안 요인 평가



또한 서서히 주변국들의 군비경쟁이 국가안보를 위협하는 대외적 요인으로서 인식되고 또한 서서히 상승하는 것 역시 최근 한반도를 둘러싼 주변 국제정세의 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 남중국해 및 독도 주변을 둘러싼 군사적 긴장, 항공식별구역을 넘나드는 주변국들의 비행 역시 눈에 띄는 최근 현상이다. 또한 중국의 해양으로의 진출은 분명 한반도의 긴장을 고조시키는 안보적 상황을 말해주고 있다. 따라서 안보의식이 높은 국민들의 입장에서 최근의 이러한 변화의 움직임을 충분히 인식하고 있을 것이라 판단된다.

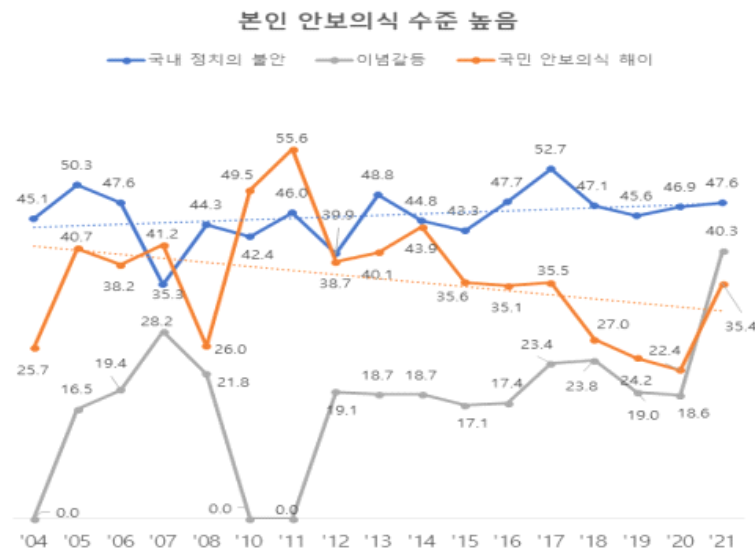
국가안보를 위협하는 대내적 요인과 관련하여 본인의 안보의식이 높다고 응답하는 경우와 낮다고 응답하는 경우는 경향적 차이가 분명하게 나타났다. 즉 안보의식이 높다고 응답한 경우 국내정치의 불안 그리고 최근에는 이념갈등을 국가안보를 위협하는 주요한 요인으로 꼽는 반면에, 본인의 안보의식이 낮다고 응답한 경우는 국내 경제의 불안정을 국가안보를 위협하는 주요한 요인으로 보는 경향이 오랫동안 우세한 경향을 보이다가 최근 정치적 불안을 주요하게 보는 경향이 두드러졌다. 결국 본인의 정치사회적 성향과 주요 관심사에 따라 국가안보의 위협요인을 판단하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 분명한 것은 최근 몇 년간 한국사회의 이념에 따른 정치적 갈등이 격화된 양상을 보이는 것에 대한 우려가 분명하게 반영되어 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림8〉 국가안보에 위협을 줄 수 있는 대내요인

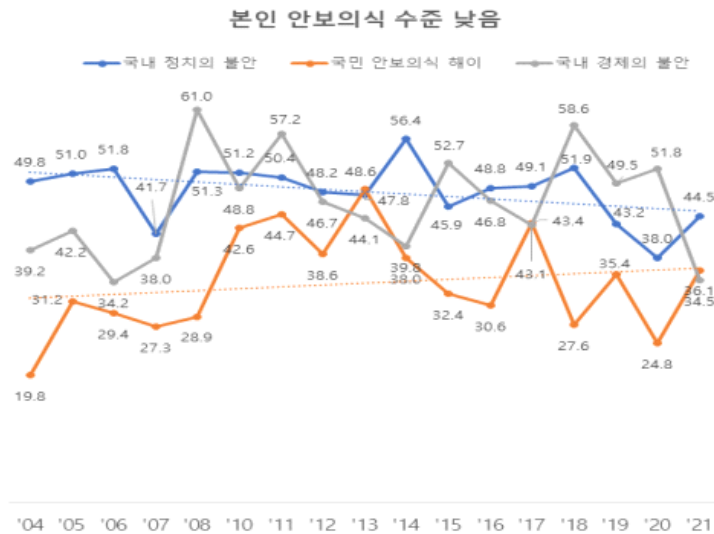


국가 안보에 영향을 주는 다양한 요인들에 대한 평가를 묻는 질문에 대해 최근 20여년간의 변화 추이를 살펴볼 때, 나타나는 결과는 흥미롭다. 예를 들어 본인의 안보의식이 높다고 응답하거나 낮다고 응답한 경우 모두 국내정치 및 경제 불안 요인을 우선시하는 것은 약간의 차이만 있을 뿐 큰 차별성을 드러내지 않는다. 다만 본인의 안보의식이 높다고 응답한 경우 이념갈등을 안보위협 요인으로 우선시하는 경향이 최근 들어 상승하고 있고, 유의미한 결과를 보이고 있다는 점이다(〈그림 9/10〉). 이념갈등이 안보의 유의미한 위협요인으로 인식한다는 것은 특히 최근 2020-2021년에 급속히 증가한 것은 최근의 정치적 및 국내의 이념 갈등 양상이 극단화되고 있는 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다.

〈그림 9〉 본인의 안보의식이 높다고 평가한 경우
안보위협 요인의 대내적 요인 평가



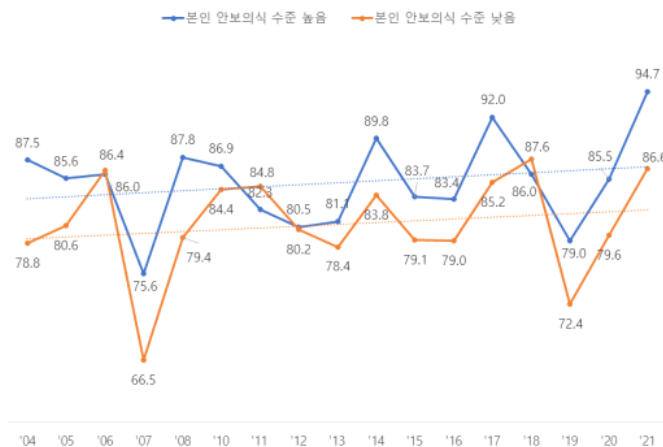
〈그림 10〉 본인의 안보의식이 낮다고 평가한 경우
안보위협 요인에 대한 대내적 평가



〈그림 11〉은 안보적 측면에서 대한민국에 도움이 되는 나라는 미국이라고 응답하는 비

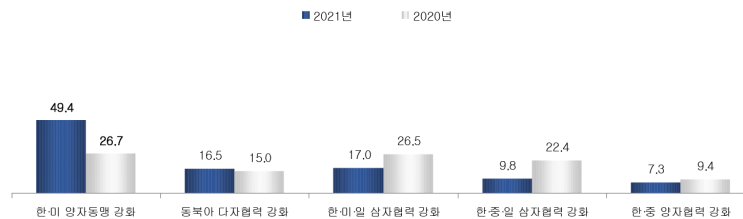
율은 지속적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 그것은 본인의 안보의식 수준이 높다고 응답하는 경우와 낮다고 응답하는 경우 모두, 미국이 안보측면에서 도움이 된다는 인식이 증가하는 추세이다.

〈그림11〉 본인의 안보의식에 따라 안보적 측면에 우리나라에 도움이 되는 나라로 미국을 선택한 경우



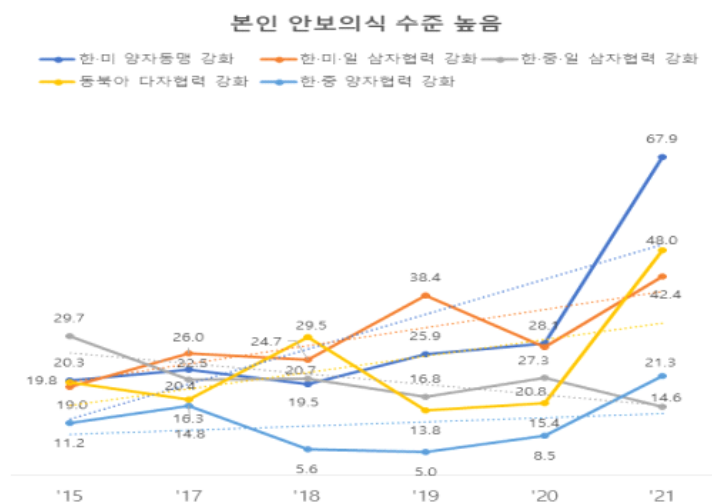
최근 중국은 경제적인 영역은 물론 군사적 측면에서 팽창적인 정책을 펴고 있다. 일대일로 는 그 대표적인 예라고 할 수 있으며, 그 외에도 문화적으로 중화주의적 문화 - 예로서 공자학원 - 의 수출을 시도하고 있으며, 따라서 중국의 영향력이 동북아는 물론 전세계적으로 확장하고 있다. 한국의 입장에서 한반도 주변에서 중국의 군사적 전개는 빈번 등 안보적 위협상황을 만들어내고 있는 것도 사실이다. 이러한 중국의 영향력 확대에 대해 한국의 선택지를 묻는 질문에 대해 국민들은 한미동맹의 강화에 대해 높은 응답(49.4%)을 보였다(〈그림 12-1〉). 이는 2020년 한미일 삼자협력의 강화나 동북아 다자협력 강화의 비중이 상대적으로 낮아진 결과이기도 하다. 결국 최근 반일감정의 격화와 한일관계의 소원 내지는 충돌 양상이 일본에 대한 불신으로 나타나고 일본에 대한 부정적 평가를 가져온 결과이다.

〈그림 12-1〉 2021년 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택



그리고 최근 중국 영향력 확대에 따른 우리나라 외교적 선택을 묻는 질문에 대하여 본인의 안보의식이 높다고 응답하는 경우는 중국 영향력 확대에 대비해서 한미 양자동맹을 강화해야 한다고 응답하는 경향이 증가하는 추세이다(〈그림12-2〉). 특히 한미동맹을 강조하는 경향이 급격히 늘어나고 있는 것은 분명한 추세인데, 사드 사건 등 안보 문제와 관련하여 중국이 보인 태도에 대한 국민적 저항감은 분명해 보인다. 특히 2019년을 기점으로 본인의 안보의식이 높다고 응답하는 경우, 중국 영향력 확대에 대비해서 한미 양자동맹을 강화해야 한다는 응답이 한미일 삼자협력 강화를 추월하고 있다. 그럼에도 불구하고, 한미동맹만을 강조하는 것을 넘어서 한미일 내지는 동북아 다자협력 강화 등 다자주의적 방식에 대한 의견도 서서히 증가하는 추세를 보이는 것은 최근의 국제적 상황 속에서 한국이 취할 수 있는 선택이 단지 미국이나 중국이나의 문제가 아니라 다양한 선택지들을 만드는 것이 필요하다는 인식이 확산되고 있는 것은 아닌가하는 조심스러운 전망을 해볼 수 있다.

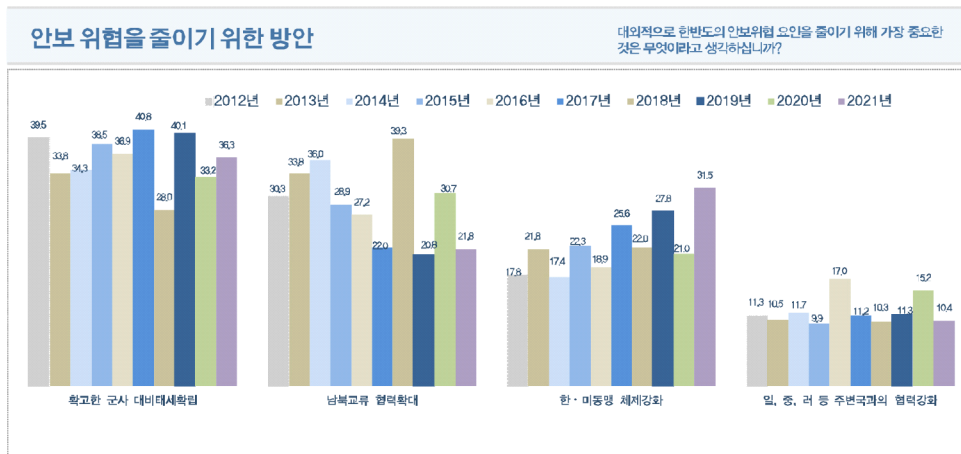
〈그림 12-2〉 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택



2.1.4. 국가안보의 위협요인과 대응방안

앞서 국내외적으로 안보위협을 인식하는 국민들의 경향을 살펴보았다면, 그러한 안보위협에 대한 인식에 근거하여 어떠한 방식으로 그러한 안보위협에 대응할 것인가를 묻는 질문에 대해 일반국민은 확고한 군사 대비태세의 확립을 가장 우선적으로 꼽았다(〈그림13〉). 그리고 다음으로 한미동맹의 강화, 남북한 간의 교류확대를 통한 협력확대, 주변국과의 협력 강화 순으로 응답하였다. 이러한 수치는 남북한의 관계 좋았던 해와 긴장이 강화되는 해 사이에 차를 분명하게 보이고 있다. 즉 남북한 간의 긴장이 완화되는 해의 경우 군사대비태세의 강화와 남북한 교류의 확대, 주변국과의 협력의 확대 등 대화를 강조하는 응답이 고르게 나타나는 반면에, 남북한 군사적 긴장이 고조되는 해는 자연스럽게 군사적 대비태세의 강화와 한미동맹에 대해 강조하는 경향이 뚜렷하다.

〈그림13〉 안보위협을 줄이기 위한 방안



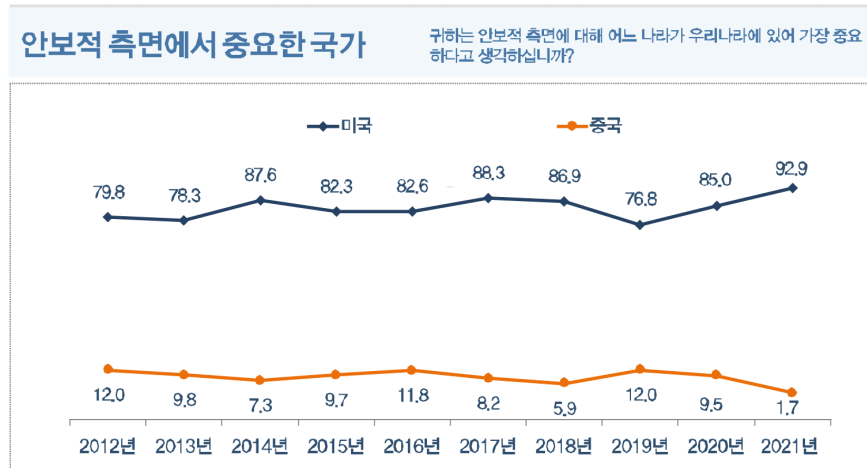
2.2. 주변국에 대한 인식

2.2.1. 안보/경제의 측면에서 중요한 국가

한반도 주변국에 대한 인식에서 안보의 측면에서 중요한 국가는 미국이라는 인식은 확고하고 또한 큰 변동이 없다. 더구나 2021년 올해 안보적 측면에서 미국에 대한 인식은 근래 최고의 수준으로 긍정적으로 응답하였다(〈그림14〉). 이는 앞서 계속 지적되었던 사항으로 북한의 핵실험과 미사일 발사 등 지속적인 무력도발이 이어지고 강해지고 있는 상황과 중

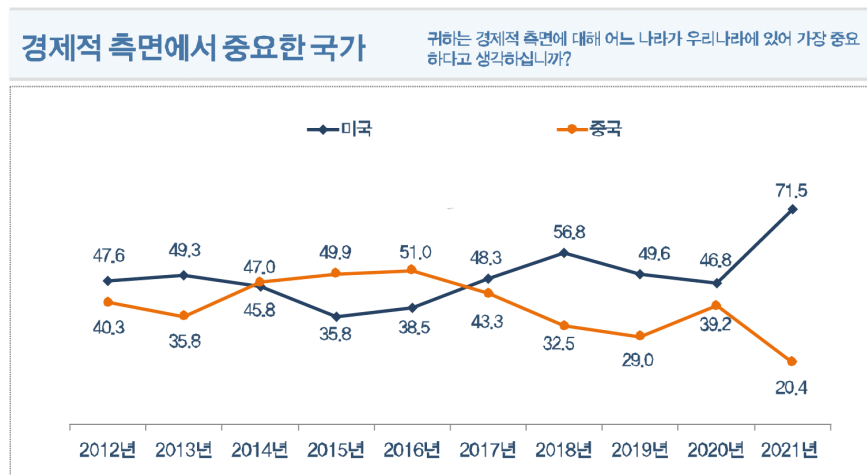
국의 무력적 팽창이 남중국해 등으로 통해 강화되고 있는 상황에서 자연스러운 반응이라고 할 수 있다. 일본 역시 한국과 우호적이기보다는 소원한 관계가 지속되고 있는 상황에서 동맹국으로서 미국의 위상이 강화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈그림 14〉 안보적 측면에서 중요한 국가



그와 함께 경제적 측면에서 중요한 국가를 묻는 질문에 근래 10여년 동안 미국과 중국이 경합하는 양상을 보였다면, 올해의 답변은 미국이 압도적인 우세를 보이는 것으로 드러나고 중국과의 격차를 확대하였다(〈그림15〉).

〈그림15〉 경제적 측면에서 중요한 국가



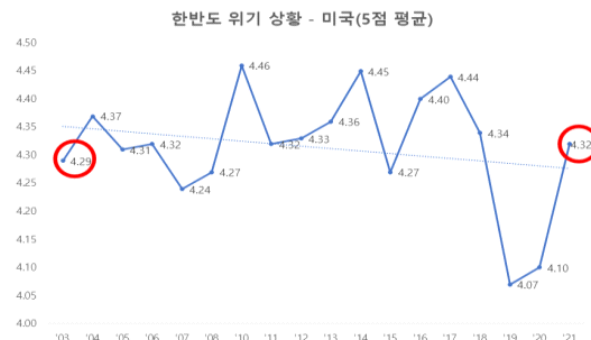
2.2.2. 한반도 위기 상황에서 주변국의 태도에 대한 설문

〈그림16〉 전반적인 안보상황 평가



범국민 안보의식 조사가 진행된 이래 30여년 간의 변화추이를 분석한 사항 중에서 전반적인 안보상황에 대해 묻는 항목에 대해 안보상황이 안정적이라는 인식이 경향적으로 상승해 온 것을 알 수 있다(〈그림16〉). 또한 그와 대비되어 한반도 위기상황 발생시 주변국들의 태도를 묻는 질문에 대해서 미국, 일본, 중국, 러시아 4개국에 대해 모두 경향적으로 우호적일 것이라는 대답이 하향하고 있는 경향을 보이고 있다(〈그림17-1,2,3,4〉). 물론 시기에 따라 4개국에 대한 우호적인 답변을 높게 나타나는 해가 있기도 하고, 급격히 낮아지는 해가 있기도 하다. 그것은 그 시점에서 한국 정부와 해당국 정부와의 관계에 따른 분위기, 특정한 사건의 유발에 따른 국민들의 반응을 반영한 것이라고 할 수 있다. 하지만 경향적으로 주변 4개국이 한반도의 위기상황에서 우호적일 것이라는 인식이 낮아진 것은 분명하다. 특히 일본의 하락 정도는 다른 나라에 비해 크다는 사실은 눈에 띄는 점이기도 하다. 미국이 경향이 낮아지는 것은 주목할만한 양상이라고 할 수 있다.

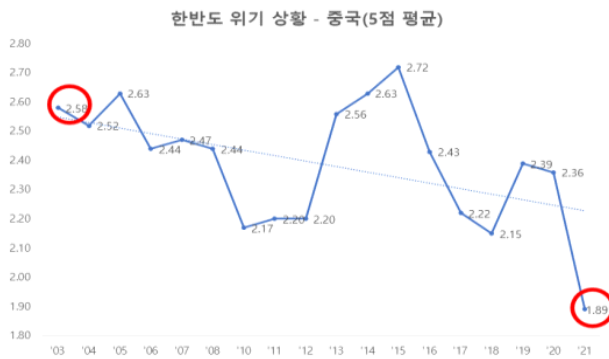
〈그림17-1〉 한반도 위기상황에서 미국의 우호에 대한 평가



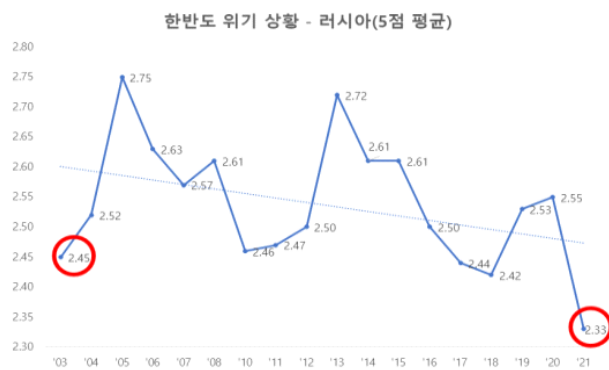
〈그림17-2〉 한반도 위기상황에서 일본의 우호에 대한 평가



〈그림17-3〉 한반도 위기상황에서 중국의 우호에 대한 평가



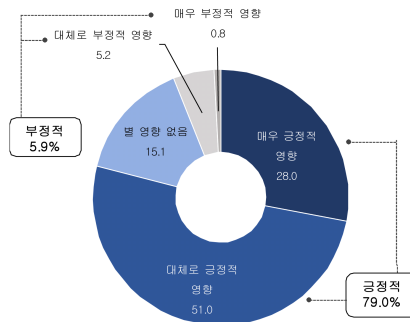
〈그림17-4〉 한반도 위기상황에서 러시아의 우호에 대한 평가



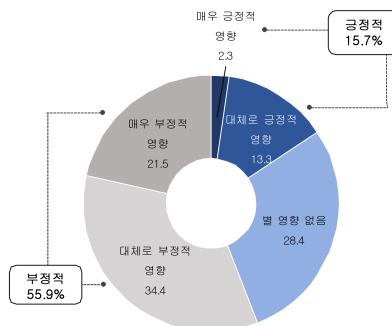
2.2.3. 주변국의 군사력 증강이 한국 안보에 미치는 영향

주변국의 군사력 증강이 한국의 안보에 미치는 영향을 묻는 질문에 대해 충분히 예상된 결과가 나온다. 안보적 측면에서 미국의 중요성을 높이 평가하는 결과가 나온 것과 마찬가지로 미국의 군사력 증강에 대해서는 79%가 긍정적인 답변을 보이고 있다. 반면에 일본의 군사력 증강에 대해서는 55.9%가 부정적인 응답을 하였고, 중국에 대해서는 81.3%가 부정적인 응답을, 러시아에 대해서는 64.1%가 부정적인 답변을 보이고 있다(〈그림 18-1,2,3,4〉). 이러한 답변 결과는 다른 설문에 대한 답변과 유사한 경향성을 보인다. 즉 한반도 안보의 위기상황에서 한미일 삼각동맹이나 동북아 협력을 강화해야 한다는 답변보다는 한미동맹을 강화해야 한다는 입장이 항상 절대적인 우위를 점하고 있다는 점과 연동된다. 국민들의 입장에서는 한미동맹 강화와 미국의 동북아에서 군사력 증강에 대해서는 긍정적인 시각을 가지고 있다. 반면에 중국의 군사력 증가에 대해서는 가장 높은 부정적 입장을 제시하였고, 일본이나 러시아에 대해서는 부정적인 답변이 긍정적 답변보다 높다는 것을 알 수 있다.

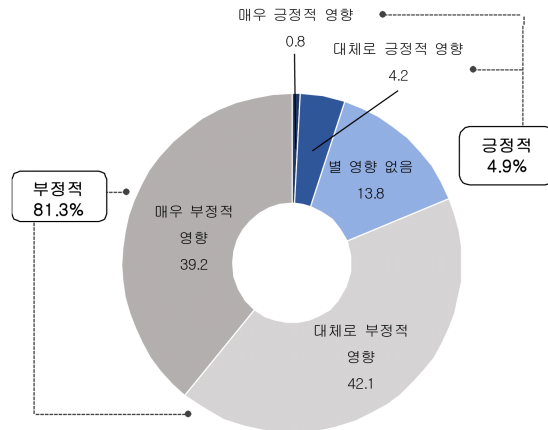
〈그림 18-1〉 미국의 군사력 증강이 한국 안보에 미치는 영향



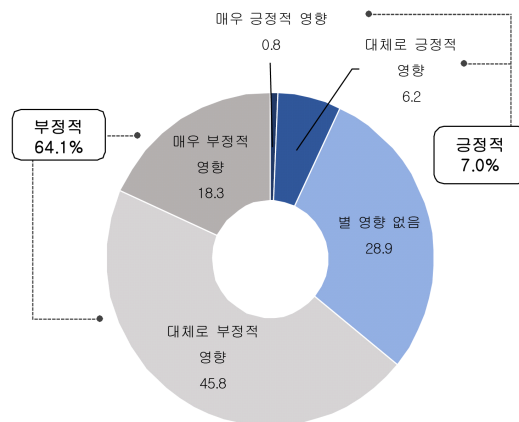
〈그림 18-2〉 일본의 군사력 증강이 한국 안보에 미치는 영향



〈그림 18-3〉 중국의 군사력 증강이 한국 안보에 미치는 영향



〈그림 18-4〉 러시아의 군사력 증강이 한국 안보에 미치는 영향



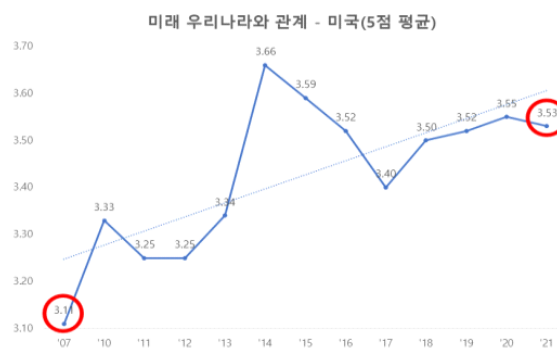
2.3.3. 주변국과의 미래관계 전망

주변 4개국과의 미래관계를 묻는 질문에 대해서는 미국을 제외하고는 일본, 중국, 러시아에 대해서는 부정적으로 바라보는 시각이 경향으로 강화되고 있는 것으로 나타났다(〈그림 19-1, 2, 3, 4, 5〉). 앞서 한반도의 위기 상황에서 주변 4개국이 한국에 대해 우호적일 것인지를 묻는 질문에 대해 모두 부정적인 답변이 우세했던 것에 비추어 본다면, 미국에 대한 긍정적인 반응 혹은 낙관적 전망이 우세하는 것은 특이한 점인 것은 분명하다. 다만 미국을

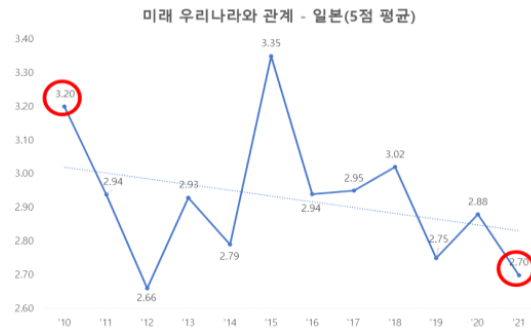
제외하고 일본, 중국, 러시아 3개국과의 미래관계가 좋지 않을 것이라는 전망이 우세한 것은 일관된다. 결국 갈수록 치열해지고 있는 국가 간 경쟁의 심화, 그 과정에서 특히 중국, 일본과의 관계는 갈수록 복잡해지면서 비관적인 양상을 보이는 것을 그대로 반영한 것이라고 할 수 있다. 안보적 측면에서 일본은 독도 문제나 카디즈(KADIZ)문제, 그리고 민간 영역에서도 한류와 혐한 현상이 동시에 발생하고 있는 점, 재일한국인 문제 등 쉽지 않은 문제들이 산적해 있고, 해결 기미 역시 보이지 않는 점을 반영한 응답이라고 할 수 있다. 특히 그래프가 보여주듯이 2019-2021년에 일본과의 관계 전망이 급속히 떨어지고 있는 것은 이번 정부에서 보여주었던 친일파 청산 과제의 부각과 그에 따른 반일감정의 격화를 그대로 반영한 것이라고 볼 수 있다.

중국과의 관계는 사드 사태 이후 중국에서 반한 정서의 확산과 여전히 존재하고 있는 중국정부 차원에서의 한국에 대한 거부 움직임이 반중정서를 강화하고 있는 양상이다. 코로나-19사태 역시 반중 감정을 강화시키는 계기였고, 중국의 동북아에서의 지속적인 무력 시위나 확장 역시 부정적 경향을 강화시키고 있는 것이 분명하다. 앞서 안보적 측면은 물론 이거니와 경제적 측면에서도 중국을 중시하는 경향이 서서히 낮아지고 있는 것도 그러한 상황을 반영한 것이라고 할 수 있다. 물론 객관적 지표에서 한국의 중국에 대한 무역의존도는 최근 서서히 낮아지고 있다고 평가된다(마학삼, 김석태 2021). 특히 사드사태 이후 한국의 신남방정책을 통한 동남아시아와의 우호관계 증진, 한국 경제의 혁신 및 산업의 고도화 전략 등은 한국경제의 기초를 탄탄히 하면서 무역의 다변화를 성공적으로 이루어내고 있는 것이라 할 수 있다.

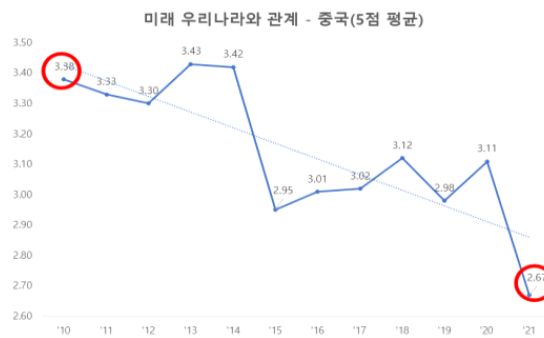
〈그림 19-1〉 한국과 미국의 관계에 대한 전망



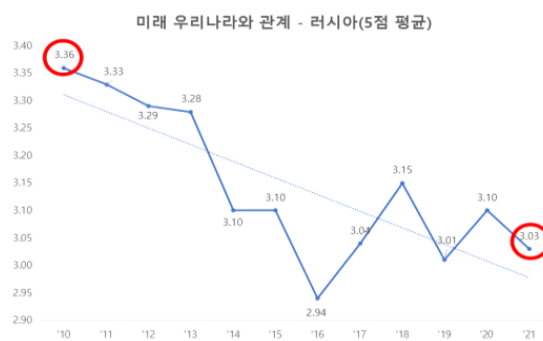
〈그림 19-2〉 한국과 일본의 관계에 대한 전망



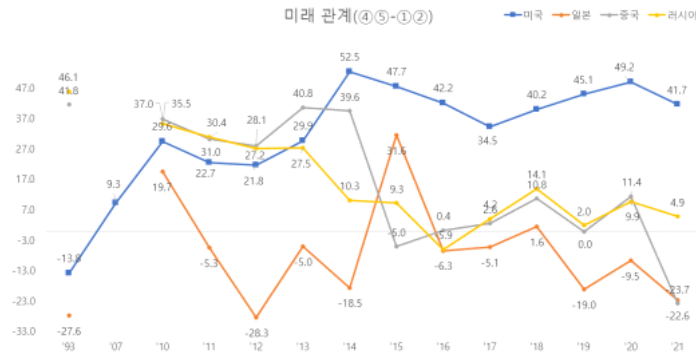
〈그림 19-3〉 한국과 중국의 관계에 대한 전망



〈그림 19-4〉 한국과 러시아의 관계에 대한 전망



〈그림 19-5〉 한국과 주변 4개국 미래관계 전망 비교



앞에서 제시한 국민 및 본인의 안보의식에 대한 판단, 그리고 한국에 대한 안보위협 인식, 주변국가들에 대한 인식을 고려하면서, 향후 5년 한반도 미래와 주변국가와의 관계를 예측하는 질문에 대한 긍정적인 답변과 부정적인 답변의 차이를 고려하여 평가한 결과를 볼 때, 전반적으로 미국과의 관계에 대한 긍정적인 평가가 우세하다는 것은 충분히 예견된 결과이다. 중국과의 관계에 대한 전망은 지속적으로 하락하는 것을 보이고 있으며, 일본과의 관계에 대한 전망은 등락의 폭이 크다고 할 수 있다. 이것은 한일관계가 다양한 이슈들에 의해 즉각적으로 영향을 받으면서 그 진폭이 크다는 것때문으로 볼 수 있다. 오히려 일본에 비해서 러시아와의 관계가 좋아질 것으로 기대가 나타나는 것도 특이한 점이라 할 수 있다.

3. 안보의식 변화에 대한 평가

2021년은 전세계적으로 2020년에 시작된 코로나19 팬데믹이 여전히 강한 영향을 미쳤다는 점에서 심각한 수준에서 군사적이나 외교적 측면에서 안보이슈가 되는 것은 존재하지 않았다. 반면에 코로나19 자체가 개개인의 삶을 위협하고 있다는 긴장감에 따른 인간안보의 문제가 훨씬 더 민감하게 다가왔던 해이다. 또한 개별 국가들은 대내적인 문제들에 집중하는 모양새를 보여주었다. 한반도 안보와 관련한 주요국가들을 살펴보면, 대표적으로 미국은 조 바이든 행정부의 등장으로 트럼프 행정부와는 다른 모습을 보여주기 위해 노력하였고, 중국에서는 시진핑 주석의 3기권력 연장을 준비하는데 분주한 모습이었다. 따라서 남북한관계에서도 코로나의 영향으로 교류가 극히 드물었던 시기이다. 반면에 범국민안보의식 조사에서도 드러나듯이, 북한의 미사일 실험 등으로 여전히 북한의 군사적 위협에 대

해서는 안보 위협으로 강하게 인식하였고, 주변국들의 군비경쟁에 대해서도 마찬가지로 다른 해에 비해 안보위협으로 강하게 인식하는 경향을 보여주었다. 북한이나 중국 모두 각자의 대내적인 정비의 시간이었다는 것이 2021년의 특징이다. 북한은 여전히 자신의 시간표에 따라 미사일 발사 실험 등 군사력 정비를 꾸준히 실행하고 있으며, 중국은 서서히 자신의 영향력을 해양을 통해 확장해가고 있음을 보여주는 행태를 보이고 있다. 그리고 북한의 경우 체제불안정에 대한 인식은 시간이 흐를수록 부정적으로 인식하고 있다. 즉 김정은 체제가 점차 안정화되어 가고 있다는 인식이 확산되는 모양새이다. 이는 최근의 위기관리나 탈북자의 감소 등으로 비추어볼 때 북한체제가 안정화되어 간다는 인식을 하고 있음을 말한다.

그러한 점에서 안보적 위협에 대한 인식에서 상대적으로 국내문제, 즉 국내의 정치적 갈등이나 이념적 갈등에 대해 우려를 표하는 비중이 상대적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 2022년 대통령 선거를 앞두고 정당 간의 갈등이나 국내 정치세력들 간의 대결양상이 눈에 띄게 증가하고 있기 때문에 당연하게 보일 수 있지만, 그보다는 한국사회에 서서히 확대되고 있는 이념적, 정치적 극단화의 문제이다. 이는 한국 사회의 통합의 문제가 급선무임을 보여주는 상황이라고 읽을 수 있다.

한반도를 둘러싸고 미국과 중국의 갈등이 경제적 그리고 군사적 측면에서 긴장을 높이고 있는 상황에서 한국의 선택의 문제가 제기되고 있음을 주지의 사실이다. 이번 범국민안보의식 조사에서는 미국에 대한 선호나 한미동맹 강화 등에 대한 입장이 상대적으로 높아졌음을 보여준다. 심지어 군사적 측면은 물론이거니와 경제적 측면에서도 미국을 선호하는 입장이 확대되었다는 점이 2021년의 안보의식조사에서 눈에 띄는 점이다. 국민들이 주관적으로 느끼기에 중국의 비우호적인 자세나 중국의 경제적 압박 등등에서 극히 비판적인 입장이 강해지고 있는 양상이다. 또한 중국이나 일본에서 나타나는 혐한 흐름에도 불구하고 한국이 정치적, 경제적, 군사적 측면에서 미국이나 기타 다른 나라들과의 우호 속에서 긍정적 방향으로 해결되고 있는 양상이 국민들에게 낙관적인 전망을 주고 있음을 말한다. 즉 경제적 측면에서 중국에 대한 의존이 아니라 수출입 경로의 다변화를 통해 중국에 대한 경제의존도를 약화시키고 있음을 인식하기 시작했다고 할 수 있다.

IV. 결론: 정책 대안을 위한 제언

2020-21년은 코로나-19로 인해 한반도 주변의 군사적 긴장이나 주변국들과의 교류가 활발하게 발생하지 않은 해이다. 반면에 미국은 조 바이든 행정부의 등장을 통해 지난 트럼프

프 행정부 5년과는 다른 방식의 외교안보정책이 전개될 것이라는 기대를 갖게 하였다. 그리고 중국의 경우 시진핑 주석의 3연임을 앞두고 그에 대한 사전 정치작업이 한창이었다. 일본의 경우는 잦은 내각의 교차를 거치고 11월 기시다 내각이 들어서며 전환점을 만들었다. 그러한 점에서 볼 때, 2021년 한해는 한반도 주변국가들이 대부분 대내적인 문제에 집중하였다고 볼 수 있다. 코로나-19로 인해 교류가 상대적으로 적었으며, 모두 내부 문제에 집중한 탓에 주변국들 간의 긴장이나 충돌 등의 이슈는 드러나지 않았다.

하지만 내부적으로 한국의 경우 코로나-19 방역과 관련하여 온 국민의 관심이 집중되고 국가차원에서도 인간안보의 측면에서 코로나 방지와 확산의 차단을 위한 총력전을 펼쳤다고 할 수 있다. 즉 바이러스라는 새로운 적이 인간의 삶과 생명을 위협하는 상황이 펼쳐졌고, 국가적 차원에서 인간의 삶을 위협하는 요인에 대항하여 인간의 안전을 보장해야 하는 과제가 주어진 것이다. 그러한 점에서 ‘인간안보’가 올 한해의 가장 화두였다고 할 수 있다.

경제적 측면에서 코로나-19는 새로운 무역환경을 만들어냈다. 코로나-19 팬데믹으로 2020년 세계 경제성장률은 -3.5%를 기록하였고, 세계무역은 9.6% 감소하였다(김상만 2021). 각국의 수출과 수입 통제가 강화되었고, 국가가 시장에 개입하는 비중 역시 증가하였다. 경제의 디지털화가 가속되었고, 온라인을 통한 거래가 급증하였다. 이러한 상황에서 한국의 중국에 대한 무역의존도는 서서히 감소추세인 것으로 나타나고 있다. 이것은 한국의 경제의 변형시도와 산업고도화가 일정하게 성공하면서 중국에 대한 무역의존도는 감소시키는 것으로 나타난 것이다. 그리고 이러한 경향은 앞으로도 일정하게 지속적으로 전망되고 있다. 그러한 점에서 한국의 선택이 미국이나 중국이나의 선택의 문제가 아닐 수 있다. 결국 한국이 정치, 외교, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 미국이나 중국에 대한 의존도를 높이면서 선택지를 좁혀가는 것보다는 다양한 채널의 확보를 통해 한국의 선택지를 넓히는 것이 중요하다.

최근 30여년 간의 국민안보의식의 변화를 살펴보면, 상당히 안보의식이 요동치고 있는 것을 보여준다. 그것은 보수/진보 정권의 변화와 그에 따른 대외정책의 변화가 주는 영향, 즉 주변 4개국과의 관계가 지속적이고 일관적이기 보다는 변화의 폭이 크다는 점에 기인한다. 사실 진보/보수 정권의 변화가 한국 국내정치에서는 불가피하고 또한 필요하기도 하다. 하지만 정권의 성격에 따라 남북한 관계 그리고 주변국가들과의 관계가 급변함으로써 잃을 수 있는 국가이익을 고려해야 한다. 앞서 지적하였듯이, 코로나19 팬데믹 이후 그리고 미중경쟁이 상승되고 있는 상황 속에서 각국이 취하는 방식은 철저하게 국가이익 중심으로 흐르는 경향이다. 그러한 의미에서 한국 역시 정권의 성향과는 별개로 국가이익을 앞세우는 외교안보정책의 수립이 중요하다고 할 수 있다.

다른 한편으로 국민들의 안보의식과 전문가들의 안보의식 사이의 일정한 괴리는 불가피

하지만, 정책이 지나치게 국민의 여론에 따라 움직이는 것 역시 조심스럽게 이루어져야 한다. 국민들의 안보의식과 주변국가들에 대한 인식이 요동치는 것은 국민 여론의 경우 장기적 시각보다는 단기적 판단에 따라 이루어지고 형성되고 변화하기 때문이다. 따라서 국가 정책 수립의 경우, 장기적인 흐름을 이해하고 그 흐름을 주도해 가는 방식으로 정책이 수립되어야 한다.

〈참고문헌〉

- 김상만. 2021. “코로나 19 팬데믹(COVID-19 Pandemic) 이후 무역환경 변화와 대응에 대한 고찰”. 『통상법무정책』. 5월.
- 김영호. 2021. 〈바이든 행정부의 외교정책과 한반도 안보〉. 국방대학교 안보문제연구소.
- 김재관. 2021. “바이든 정부의 對 중국 외교정책에 대한 분석과 전망”. 『글로벌 정치연구』. 14(1).
- 마학삼. 김석태. 2021. “코로나19 이후 한국 무역 환경변화 및 한중 무역전망에 대한 연구”. 『e-비즈니스연구』. 22(2).
- 문지영. 김영선. 조고운. 오윤미. 2021. 〈2021년 양회를 통해 본 중국의 경제정책 방향과 시사점〉. 대외경제정책연구원.
- 박민희. 2021. “길을 잃은 시진핑 시대의 중국”. 『황해문화』. 6.
- 박원곤. 2021a. “미국의 대중정책과 바이든의 등장: 연속과 변화의 이중교합”. 『전략연구』. 28(2).
- 박원곤. 2021b. “퀴바디스(Quo Vadis) 아메리카: 미국의 쇠퇴와 바이든의 등장”. 『평화연구』. 29(1).
- 옌이룽(鄢一龍). 2021. “공동부유의 사회주의 정치경제학”. 『성균차이나브리프』. 9권 4호.
- 왕 샤오밍. 2021. “중국의 방역과 전지구적 위기” 『황해문화』. 6.
- 유동원. 하도형. 2021. 〈코로나19 팬데믹 시대 중국의 대외전략과 미중관계〉. 국방대학교 안보문제연구소.
- 이혜정. 2017. “어떻게 불구국가 미국을 다시 위대하게 만들 것인가. 미국우선주의, 백인 우선주의, 그리고 트럼프 우선주의”, 『동향과 전망』. 99호.
- 이혜정. 2021. “바이든의 미국 우선주의: 중산층을 위한 외교”. 『한국정치연구』. 30(3).
- 정구연. 2021. “팬더믹 시대 디지털 권위주의와 민주주의의 미래” 〈JPI PeaceNet〉
- 정재홍. 2021. “중국 공산당 창당 100주년과 새로운 미중관계 도래”. 세종연구소. 『정세와 정책』. 341.
- 주재우. “미중 전략경쟁 시대에 미국의 대 중국 배타적 다자주의와 중국의 대응”. 『전략연구』. 28(1).
- Joseph R. Biden, Jr. 2020. "Why America Must Lead Again". *Foreign Affairs* March/April.
- Interim National Security Strategy Guidance* 2021

한미동맹에 대한 국민 인식변화와 바람직한 한미관계의 방향

유 상 범¹⁾

김 병 기²⁾

I. 서론	III. 대미정책 추진방향
II. 한미동맹에 대한 인식분석	1. 북한위협 대응에 대한 대미정책
1. 미·중 경쟁과 전략적 중요국가에 대한 인식	2. 지역 안정성 확보를 위한 대미정책
2. 동맹의 견고성과 동맹발전 저해요인	3. 한미동맹 현안에 대한 대응방향
3. 주한미군의 역할	IV. 결론
4. 연합연습과 한·미동맹	

I. 서론

최근 국제정치 역학을 대변하고 있는 용어는 미·중 경쟁이다. 그 경쟁의 수준을 정치(이념)·경제·군사의 제 분야에 걸쳐 전쟁을 불사하는 극심한 경쟁수준인지 아닌지에 따라 패권 경쟁 혹은 전략 경쟁으로 평가하는 데 대한 차이점은 있을 수 있다. 하지만 지구적 강대국인 양국 간의 경쟁이 전방위적인 것에 대해서는 학자는 물론이고 일반 대중도 공감대를 가지고 있는 것으로 보인다. 트럼프 행정부 당시 중국에 대한 극심한 대결구조는 바이든 행정부의 출현으로 어느 정도 조정될 것으로 전문가들은 예견하였으나, 바이든 행정부에서도 핵심 이익 분류되어지는 영토와 주권, 첨단 기술 분야의 경쟁은 더욱 심화되고 있는 상

1) 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학과 교수

2) 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학과 연구교수

황이다. 민주주의와 연대를 표방한 바이든 행정부는 연대와 민주주의를 강화시키는 외교 중심의 외교전략을 구사하고 있는 상황이다.

양국 간의 경쟁의 심화는 국제체제 속에서도 불안을 야기할 수 있는 문제이다. 이에 더해 미국과의 군사동맹인 우리에게는 대결구조가 격화되면 될수록 미국과 중국과의 관계 속에서 우리의 입장을 설정하는 데 어려움과 고려사항이 증가 될 것으로 보인다. 이러한 상황적 배경 속에 한미동맹의 미래에 대한 정책적 지향점을 수립하는데 있어 객관적이고 실증적인 자료를 통한 국민의 선호를 파악하는 것도 상당히 중요한 과정이라고 할 수 있다.

동맹의 형성은 위협에 공동대응하기 위한 국가 간의 합의로 보는 현실주의적 관점과 대상 국가를 현실적으로 통제와 제어가 제한되는 상황을 극복하기 위해 동맹이라는 제도를 활용한다는 자유주의적 접근이 공존하고 있다.³⁾ 약소국의 입장에서는 외부 위협에 대한 안보를 보장하기 위해 강력한 동맹을 확보함으로써 국력과 능력을 증대시키는 유인이 있는 반면에 강대국으로서는 약소국과의 동맹을 통해 국력을 증대시키는 목적보다는 약소국의 정치적 자율성을 제한하는 것과 약소국을 강대국의 국익을 위한 활용 목적이 있다는 것으로 이해 할 수 있다. 안보와 자율성의 딜레마와 연루와 방기의 딜레마가 이러한 상황을 잘 대변하고 있다고 할 수 있다. 미국은 중국에 대한 위협인식이 높아지고 있는 상황 속에 우리는 북한의 핵 위협에 대해 미국의 역할을 더 필요하게 되는 상황에 직면하고 있는 상황은 한미동맹의 역할에 대한 인식의 변화가 올 수 있는 중요한 상황이기도 하다는 것이다.

상황의 변화는 인식의 변화를 가져올 수 있으며, 이러한 상황 속에 국익을 최대화할 수 있는 방향을 모색함에 있어 한미동맹에 관한 인식변화를 올바르게 이해하는 과정은 매우 유의미한 과정이라고 할 수 있겠다. 이러한 상황 속에 본 연구는 금년도 진행한 범국민 안보 의식조사에서 한미동맹과 관련된 설문 결과를 면밀히 분석하여 안보상황변화가 가져온 한미동맹에 대한 인식변화를 식별하기 위한 노력을 기했다. 특히 본 조사가 갖고 있는 중요한 강점이기도 한 전문가와 일반인과의 의식 차이를 찾아보기 위한 노력을 진행하였다. 국내 정치와 달리 외교안보 분야에서는 여론의 역할과 객관성에 많은 의문을 던지고 있는 것이 사실이다.⁴⁾ 모두가 공개가 되고 있는 국내적 이슈와는 달리 외교와 군사가 함께 포함되어

3) 이근욱, “자유주의 이론과 안보,” 『안전보장의 국제정치학』 함택형·박영준 편(서울: 사회평론, 2010), pp. 126~127.
4) Steven W. Hook, U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power 5th Ed. (Washington D.C.: Sage, 2017), pp. 230~240.

있는 안보분야에 있어서는 많은 부분이 일반 대중에게 알려지지 않는다는 특성으로, 여론 조사 결과에 대한 신뢰성에 의심을 제기하는 경우가 있다. 이러한 약점을 극복하기 위해 금년도에 진행한 조사결과를 분석하되 자료가 허락되는 범주 내 (10여 년)에서 변화의 추세를 함께 고려한 분석을 제시함으로써 금년도의 설문결과에 대한 신뢰성을 제고하고자 하였다. 이와 함께 일반인과 전문가의 인식변화의 경향성을 분석함으로써 이에 대한 정책적 대응 방향을 모색할 수 있도록 하였다. 요약하자면 본 연구는 안보문제연구소에서 실시한 금년도 범국민 안보의식조사에서 한미동맹의 인식과 관련된 분야를 선정하여 작년과 비교하여 변화된 사항에 대한 면밀한 분석을 실시한 결과다. 이와 함께 금년도 결과분석과 함께 장기적 추세를 추가 분석하여 그 경향성을 식별하고자 노력하였다. 이러한 분석을 통해 앞으로의 한미동맹의 방향성을 정립하고 미래 대미정책에 도움이 될 수 있는 기초자료를 만드는 것이 이번 연구가 추구하는 목표라고 할 수 있다.

II. 한미동맹에 대한 인식 분석

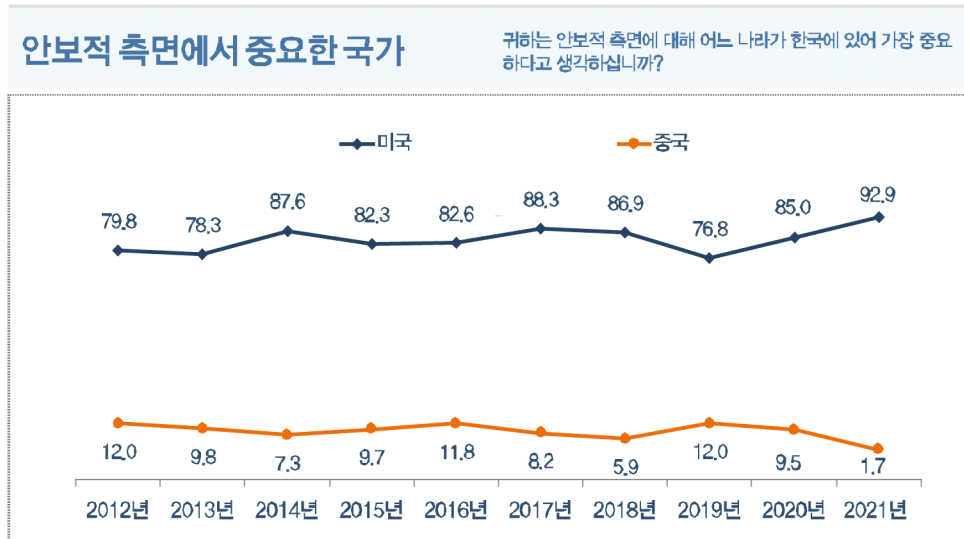
이번 연구는 설문에 활용된 질문의 범주를 준용하여 다음 4가지 분야를 중심으로 결과를 분석하였다. ① 전략 환경의 변화에 대한 한미동맹의 중요성에 대한 분석으로부터 ② 동맹 저해요인 ③ 주한 미군의 역할과 현안에 대한 인식 ④ 연합연습과 한미동맹을 중점으로 분석하였다. 해당 분야에 대한 금년도 설문결과 분석과 함께 자료가 제공되는 한도 내에서 시계열 분석을 병행하였으며, 전문가와 일반국민의 차이를 반영하였다.

1. 미·중 경쟁과 전략적 중요 국가에 대한 인식

현재의 국제 안보환경을 정의할 수 있는 표현은 미중 경쟁(전략·패권)이 될 수 있겠다. 미중 경쟁의 구체적인 내용과 갈등 요인 등에 대한 연구와 분석에 대한 관심이 높아진 것이 사실이지만,⁵⁾ 여전히 우리의 전략적 대응에 대한 고민이 깊어지는 것은 사실이다. 최근 들

5) 박철희·정재호·김성한, “미중 전략경쟁과 한국의 선택,” Global Strategy Report No. 2020-02, [https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D\(20200529\)-PDF-ISSN.pdf](https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D(20200529)-PDF-ISSN.pdf) (검색일: 2021.12.3.), 김기정 외, 『미중경쟁과 한국의 외교 유연성』(서울: 국가안보전략연구원, 2021), <https://www.inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202110/F20211012113615369.pdf> (검색일: 2021.11.30.). 허윤·최병일·이근, “미중기술, 경제패권 경쟁과 한국의 전략적 선택,” Global Strategy Report No.2021-04, <https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/9%ED%9A%8C%20%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8>

어 ‘안보는 미국 - 경제는 중국’이라는 대안도 제시되고 있는 상황 속에서 미중경쟁 속 양국의 중요도에 대한 인식 결과도 나름의 의미가 있을 것으로 보인다.



〈그림-1: 안보적 측면에서 한국이 중요하게 생각하는 국가⁶⁾〉

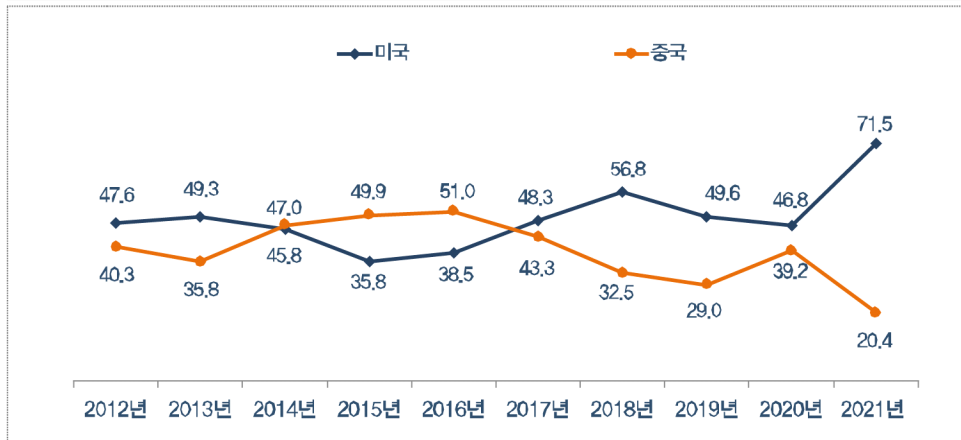
그림-1은 안보적 측면에서 우리에게 중요한 국가인지에 대한 답변을 미국과 중국을 중심으로 정리한 것이다. 미국이 안보적 측면에서 우리 국민이 중요하다고 생각하는 대상으로 예상과는 변화가 없는 결과로 보인다. 지난 10여년 간의 자료를 종합하여 보더라도 최소 2/3 이상의 국민은 미국이 가장 중요하다는 선택을 해 왔다. 2019년 미국 우선주의로 동맹의 역할까지 경시한 트럼프 대통령의 등장에 따른 영향으로 최근 10년의 기간 동안 최저인 76.8%를 보인 반면 최근 중국과의 전략 경쟁이 심화고 있는 최근 3년은 미국에 대한 안보적 필요성이 증대되고 있는 상황으로 금년도 설문 결과는 92.9%로 최근 조사 결과 중 최고로 높은 수치를 보이고 있다. 이에 반해 중국의 경우에는 10% 초반을 넘지 않는 수준에서 부침을 나타내 왔으며, 2019년 12%로 최고 높은 수치를 보였으나 이후 하락세로 전환되어 금년도에는 1.7%로 최저 수준을 나타내고 있다. 미중 경쟁이 심화되는 상황은 우리 국민들이 미국에 대한 안보 분야의 의존도를 더 심화시키는 방향으로 인식의 변화를 가져오고 있다.

C%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%20%EC%84%B8%EB%AF%B8%EB%82%98%20%EB%A6%AC%ED%8F%AC%ED%8A%B8.pdf (검색일: 2021.11.30.).

6) 국가안전보장문제연구소, 『2021년 범국민 안보의식 조사』 (충남: 국방대학교, 발간예정), pp. 7~8.

경제적 측면에서 중요한 국가

귀하는 경제적 측면에 대해 어느 나라가 한국에 있어 가장 중요하다고 생각하십니까?



〈그림-2: 경제적 측면에서 한국이 중요하게 생각하는 국가〉

그림-2는 ‘경제적 측면에 대해 어느 나라가 한국에 있어 가장 중요하다고 생각하십니까?’라는 질문의 결과이다. 2014년 처음으로 미국을 제치고 중국이 가장 중요한 나라라고 답변한 수치가 가장 높았다. 2010년 국내총생산(GDP) 통계에서 처음으로 일본을 제치고 세계 2위의 경제 강국으로 부상한 중국의 위상의 변화를 직접적으로 인지한 시기라고 볼 수 있겠다.⁷⁾ 특히 2014년에는 구매력 기준 중국의 GDP (PPP; Purchasing-power-parity)가 미국을 넘어섰다는 보고서가 출간되는 등 안정적이고 지속적인 성장 추세는 중국의 경제적 영향력 확대가 자명한 것으로 받아들여졌을 것으로 분석 된다.⁸⁾

하지만 오래 지속될 것으로 보이던 경제적 중국 의존 성향은 2017년을 기점으로 다시 미국으로 되돌아 왔다. 2016년 THAAD 배치에 대한 경제적, 문화적 보복을 진행한 중국의 대응에 대한 부정적인 인식이 바로 반영된 것으로 분석된다. 이후 미국의 경제적 중요도는 여전히 중국에 앞서 왔으며 금년도는 71.5%를 기록한 미국에 비해 중국은 50%나 낮은 20.4%를 나타냈으며 수치 상으로도 최저치를, 미국과의 간격 측면에서도 최대치를 보였다. THAAD 사태를 기점으로 한국 국민의 중국에 대한 인식은 안보적 측면에서나 경제적

7) 이정우, “중국에 추월당한 일본,” 한겨레(2010-8-22),

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/436258.html (검색일: 2021.12.3.).

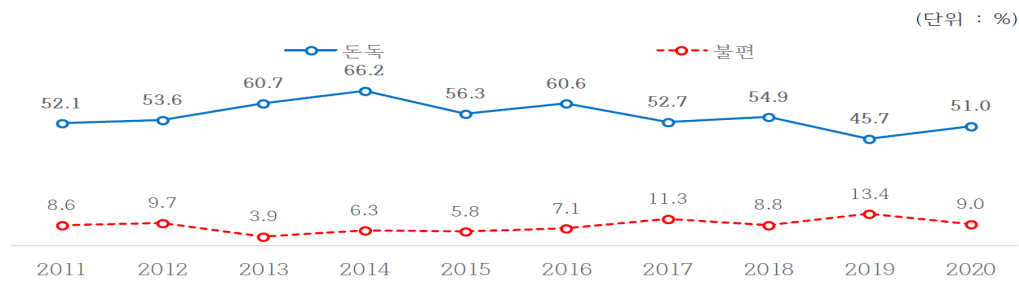
8) 마이클 리바이, “중국이 미국을 따라잡았다고?” 중앙일보(2014-5-20),

<https://www.joongang.co.kr/article/14724494#home> (검색일: 2021.12.2.).

이득 측면에서나 상당한 변화를 가져온 것으로 보인다. 이와 함께 미중 경쟁이 심화되는 상황 속에서 한국이 중국에 경도되어가는 상황이 아닌지에 대한 동맹의 의구심에 반하는 설문 결과로 정책적 활용도는 나름 높다고 할 수 있겠다.

2. 동맹의 견고성과 동맹 발전 저해요인

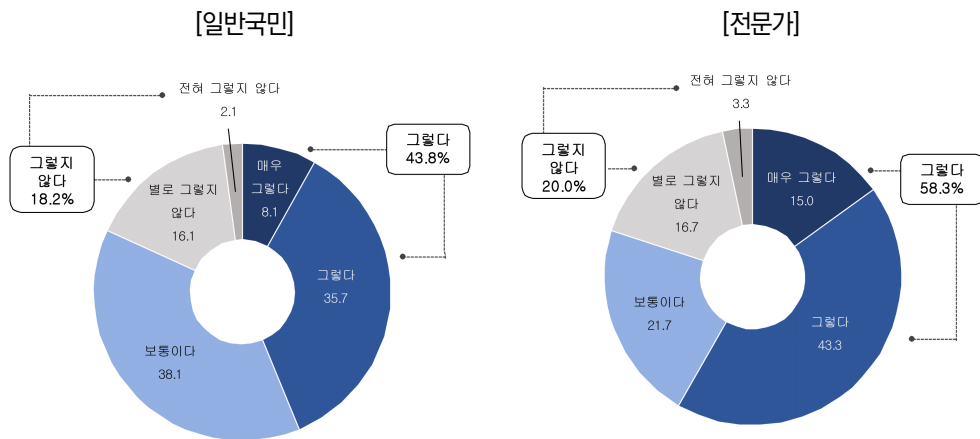
한미동맹의 견고성은 변화되어 왔다. 북한 위협이 증대됨에 따라 동맹의 필요성은 높아 지기도 하였으며, 훈련 중 발생한 사고나 주한 미군의 일탈 된 행동 등으로 동맹의 견고성이 낮게 인식되기도 하였다. 과연 국민들은 현재 한미동맹의 견고성에 대한 판단은 어느 정도이며, 동맹의 견고성에 영향을 주는 저해요인을 무엇으로 보고 있는지에 대한 설문 결과를 알아본다.



〈그림-3: 한미동맹의 견고성에 대한 인식〉

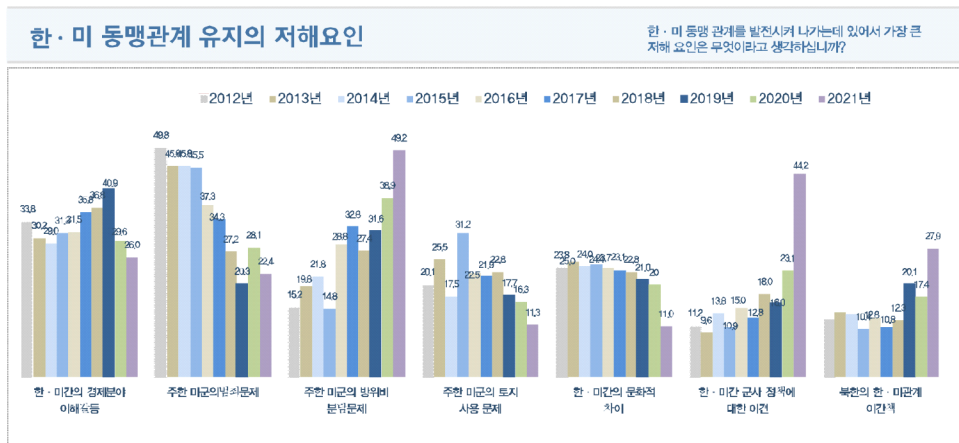
그림-3은 한미동맹이 돈독한가에 대한 국민의 인식변화를 보여주고 있다. 안보와 경제 분야에서 미국의 중요성을 상당히 높게 평가했던 것과 비교하면 한미동맹이 견고하게 작동하고 있는지에 대한 인식은 높지는 않아 보인다. 돈독하다는 비율은 그렇지 않다는 답변보다 항상 높았으나, 70%를 넘지 못하였으며, 2019년에는 트럼프 대통령의 등장으로 최저 수준인 45.7%에 도달한 후 조금의 회복세를 나타내었다.

9) 국가안전보장문제연구소, 『2020년 범국민 안보의식 조사 (일반국민)』 (충남: 국방대학교, 2020), p. 14.



〈그림-4: 한미동맹의 견고성에 대한 인식 2021〉

하지만 그림-4에서 보듯 금년의 결과는 일반 국민의 경우 43.8%, 전문가 집단의 경우 58.3%로 역대 최저 수준으로 보이고 있다.¹⁰⁾ 통상 전문가 집단은 10%~15% 정도로 견고함을 높게 평가하고 있지만 전문가 집단의 수준으로도 상당히 낮은 수준의 결과가 관찰되었다.

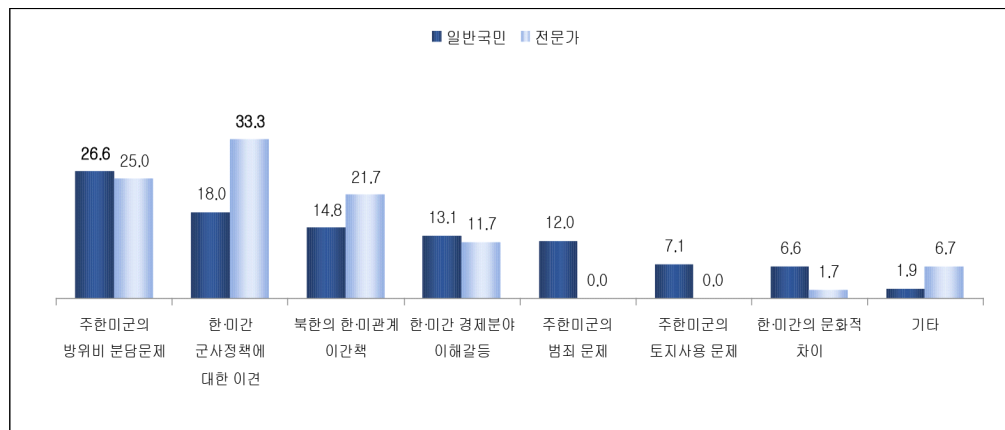


〈그림-5: 한미동맹 관계 발전 저해요인 (일반국민)〉

10) 2020년까지의 질문은 '귀하는 현재의 한미동맹 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?'라는 질문에 '매우 돈독하다-돈독한 편이다-보통이다-불편하다-매우 불편하다'라는 선택지였으나, 2021년에는 '귀하는 현재의 한미동맹 관계가 굳건하다고 생각하십니까?'라는 질문에 '매우 그렇다-그렇다-보통이다-별로 그렇지 않다-전혀 그렇지 않다'라는 선택지로 변경되었다.

또한 구체적으로 한미동맹의 저해요인이 무엇인지 세부적인 질문에 대해서는 기존의 인식에서 상당한 변화를 느낄 수 있다. 그림-5에서 제시되는 바와 같이 과거에 가장 큰 문제점으로 인식되었던 주한 미군 범죄문제와 한미간의 경제분야 이해 갈등의 문제 분야가 최근에는 주한미군의 방위비 분담금 문제와 북한의 한미간의 이간책, 한미간 군사 정책에 대한 이견 등으로 변화되고 있다. 특히 정책 분야의 이견을 동맹 유지의 저해요인으로 지적한 답변은 작년과 비교하여 가장 큰 변화를 나타내고 있다.

기존에는 개별적인 사고, 특정한 현안으로부터 직접적인 영향을 받았다고 한다면 인터넷과 SNS의 발전으로 인해 양 국가의 정책에 관한 정보의 접근성이 높아짐에 따라 정책에 대한 국민들의 객관적인 평가가 가능한 상황이 반영된 것이라고 볼 수 있겠다. 최근 쿼드 가입에 대한 합의 부재, 전작권 전환 절차 지연, 북한의 핵문제 해결을 위한 국내적 공감대 형성 부족 등 한미 정부 정책 간의 불일치로 인한 우려가 동맹 발전의 저해요인으로 발현되었을 것으로 보인다. 여론의 추이가 일관성이 없거나 특정 사안에 영향을 받는다는 주장도 있기는 하지만 장기적인 추세와 변화를 함께 고려해 본다면 외교와 안보분야에 있어서도 실제 진행되는 정책과 여론 사이의 간격도 상당히 줄어들지 않았나 평가해 본다.



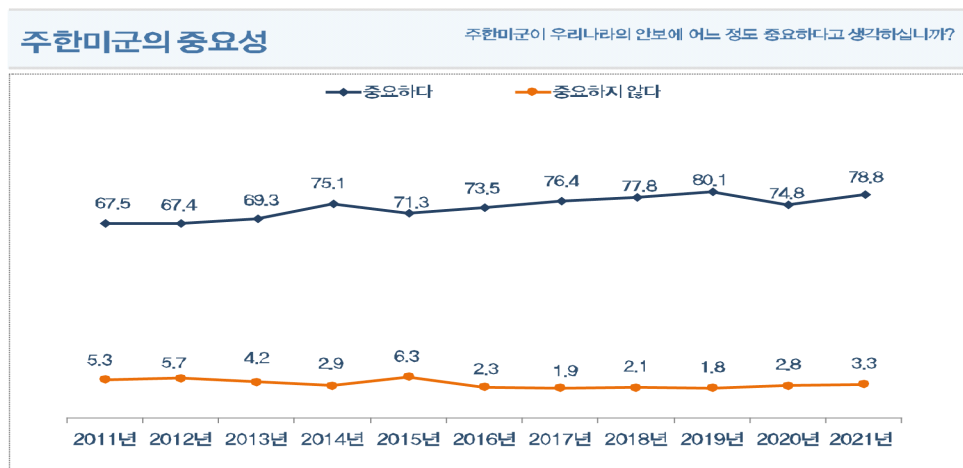
〈그림-6: 한미동맹 발전 저해요인 (일반국민/전문가 비교)〉

한미동맹 발전의 저해요인을 일반 국민과 전문가로 구분하여 살펴보면, 일반국민은 ‘주한미군의 방위비 분담문제’가 26.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘한·미 간 군사 정책에 대한 이견’(18.0%), ‘북한의 한·미관계 이간책’(14.8%) 등의 순으로 나타났다. 이에 반해 전문가는 ‘한·미 간 군사정책에 대한 이견’이 33.3%로 가장 높고, 다음으로 ‘주한미군의 방위비

분담문제’(25.0%), ‘북한의 한·미관계 이간책’(21.7%) 등의 순으로 제시되었다.¹¹⁾ 주요 요인으로 선정된 세 가지에 대해서는 차이가 없지만 순위에 대해서는 차이를 나타내고 있다. 전문가들은 정책적 이견에 대해 가장 큰 우려를 나타내고 있으나, 일반 국민은 방위비 분담금 문제를 걱정하고 있으며 전문가들의 활동에 기인하여 일반인들의 의식에 상당한 변화를 가져오고 있음을 보여주는 상황이라고 할 수 있겠다.

3. 주한미군의 역할

한미동맹은 한국전쟁 이후 체결된 한미상호방위협정이라는 공식화된 조약의 형태로 시작되었으며, 한국군과 미군의 작전통제권에 대한 언급이 포함된 한미 합의를사록의 두 축으로 형성이 되었다. 이러한 제도적 틀을 실질적으로 반영하고 있는 것은 주한미군의 존재로 보고 있다. 곧 한미동맹은 상호방위 조약과 작전통제권, 주한미군의 3개 축으로 구성되어 있다는 분석이 가능하다. 북한 위협의 실질적인 억제 역할과 억제 실패 시 즉각 대응을 하는 주한 미군에 대한 인식은 한미동맹의 가장 중요한 축이 될 수 있다는 것이다. 국민들이 생각하는 주한 미군이 가지고 있는 한국 안보에의 기여 수준에 대한 분석과 함께 주한미군 주둔의 근본적인 이유가 북한 위협에 대한 공동 대응인지 아니면 지역 안정성과 중국 견제 등의 미국의 전략적 이익에 기반을 둔 것인지에 대한 설문결과를 분석하였다.



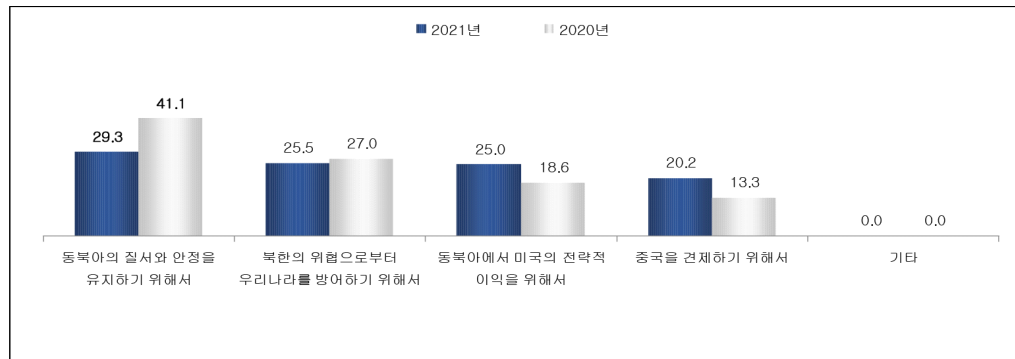
〈그림-7: 주한미군의 중요성〉

11) 국가안전보장문제연구소(2021), p. 73, 그림-5의 수치는 일반인의 응답을 표시한 것이고 그림-6의 일반인의 수치와 다른 이유는 그림-5는 위협 1-2 순위를 모두 합친 것이고 그림-6은 1순위 만의 수치를 제시함으로 인해 발생한 것임을 알려둔다.

주한미군의 중요성에 대해 중요하다는 응답은 78.8%로 중요하지 않다는 응답보다 75.5% 높게 나타났다. 작년에 비해 중요하다는 응답은 4.0% 상승하였으며, 중요하지 않다는 응답도 0.5% 포인트 증가하였다. 주한 미군에 대한 안보의 중요성은 높아지고 있다고 할 수 있겠다. 장기적인 추세를 비교하였을 시에도 유사한 결과를 볼 수 있다. 중요하다는 비율은 조금의 부침은 있지만 점진적인 증가 추이를 보이고 있으며 중요하지 않다는 비율은 감소 추세이다. 10년 전인 2011년과 비교하였을 시 10% 이상 상승하였으며, 중요하지 않다는 비율도 5.3%에서 3.3%로 감소하였다. 순수 필요성으로 볼 수 있는 중요도와 불필요의 간격은 더욱 커지고 있는 상황이다.

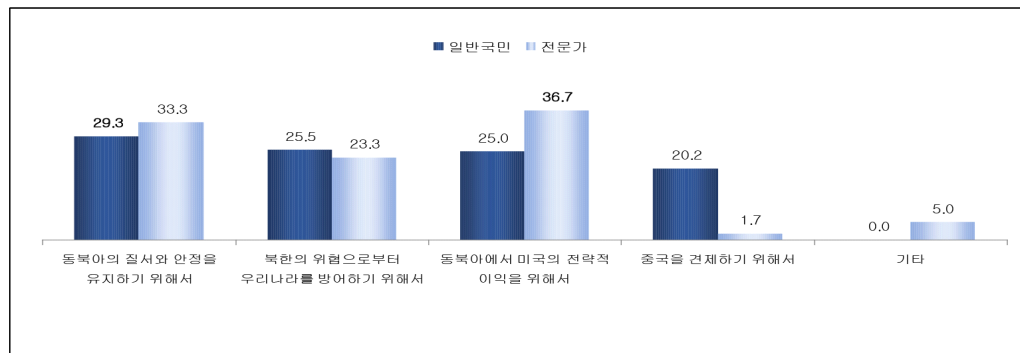
이러한 현상은 우리의 능력에 대한 신뢰가 증가하는 상황을 고려할 시 예상치 않은 결과로 볼 수도 있겠다. 주한 미군을 제외한 한국의 군사적 수준을 북한과 비교할 경우 우리나라가 우위라고 답변하는 비율이 52.3%로 북한이 우위라는 응답(26%)보다 26.3%나 높게 나타난다. 한국의 군사력을 더 높게 평가한 결과는 2018년 이후부터 지속적인 추세이며 그 간격은 넓어지고 있는 상황에서 주한미군의 중요성도 함께 증가하는 현상은 우리의 능력의 증가에도 불구하고 북한 핵 위협의 고도화로 인해 안보 불안은 해소되지 않다고 분석할 수 있겠다. 우리나라의 전반적인 안보 상황의 평가에서도 지난 10년 동안 불안정하다는 인식이 안정하다는 인식보다 높은 경우가 더 많았으며, 금년도 결과도 불안하다는 응답이 38.6%로 34.7%인 안정성보다 높게 나타남을 보면 알 수 있듯이¹²⁾ 북한 핵 위협의 증가는 우리가 대응할 수 없는 핵우산을 제공하는 미국의 역할이 더욱 절실하다는 점을 표현하고 있으며, 이는 재래식 전력의 증가와 강화와는 별개의 사안으로 인식되고 있음을 인지해야 할 것으로 보인다. 이와 함께 동 질문에 대한 전문가의 답변은 98.3%로 일반 국민에 비해 20%이상 높게 나타난 점은 동맹 이슈와 북한 핵에 관한 노출이 많아질수록 미군의 필요성을 더 인식하게 된다는 의미로 해석할 수 있겠다.

12) 국가안전보장문제연구소(2021), p.5.



〈그림-8: 주한미군의 주둔 이유 (일반국민)〉

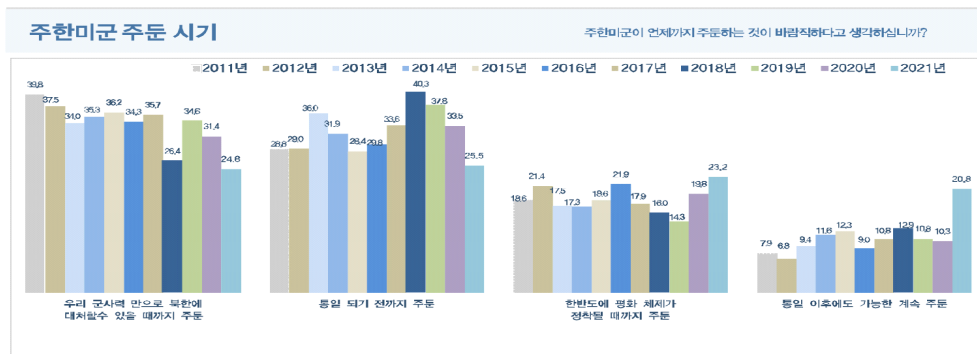
그림-8은 주한미군의 한반도 주둔 이유에 대한 설문결과를 보여주고 있다. 동북아 질서와 안정을 유지하기 위한 이유라는 답변이 29.3%로 가장 높고, 다음으로 북한의 위협 대비, 미국의 전략적 이익이 비슷한 수준으로 뒤를 이었다. 작년과 비교하여 큰 변화가 있는 내용은 한국에 주둔한 미군의 역할을 동북아에서 미국의 전략적 이익을 위해서라는 답변이 2020년 18.6%에 비해 7%나 상승한 25%를 나타냈다. 이와 함께 이와 유사한 사유로 볼 수 있는 중국을 견제하기 위한 목적이라는 의견도 13.3%에서 20.2%로 7% 가까이 상승하였다. 이에 반해 북한의 위협으로부터의 대비 목적은 27%에서 25.5%로 소폭이지만 감소하였고, 동북아 지역의 질서와 안정을 유지하기 위한 목적은 41.1%에서 29.3%로 10%가 넘게 감소하였다. 이는 미중 대결이 본격화 됨에 따라 한국에 주둔한 미군이 중국과의 대결에 활용될 수 있음을 우려하거나 걱정하는 정서가 반영된 것이라고 볼 수 있을 것이다.



〈그림-9: 주한미군의 주둔 이유 (일반국민/전문가 비교)〉

이러한 성향은 전문가의 식견에서도 유사하게 관찰되는데, 그림-9에서 제시된 바와 같이 주한미군은 동북아에서의 미국의 전략적 이익을 위해 주둔한다는 응답이 36.7%로 가장

높게 나타났으며, 뒤를 이어 동북아 질서와 안정이 33.3%, 그리고 북한의 위협으로부터 한국을 방어하기 위한 목적이라는 답변은 23.3%로 일반 국민보다 낮게 나왔다. 이와 함께 중국을 견제하기 위한 직접적인 목적의 주한미군 주둔에 대한 견해는 1.7%로 중국에 대한 직접적인 군사적 대응으로 주한 미군을 고려하는 전문가는 그리 높지 않음을 볼 수 있다. 미국의 전략적 이익을 위한 주한 미군의 주둔 항목은 전문가들의 활발한 토의와 의견 확산이 일반인의 인식에도 변화를 유도하였다는 분석도 가능하겠으며, 북한의 위협으로부터 한국을 방어하기 위한 목적으로의 주한미군의 주둔 이유에 대해서는 일반 국민과 전문가가 모두 가장 중요한 요인이 아니라는 점에서는 많은 공감을 가지고 있다는 점은 특이할 만 하다고 하겠다.

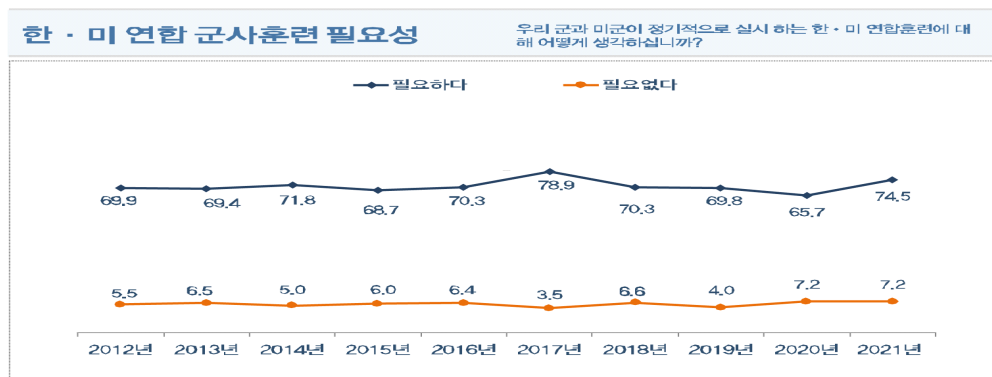


〈그림-10: 주한 미군 주둔 시기〉

주한미군과 관련된 의문은 주한미군의 주둔은 과연 언제까지가 적절할 것인지에 대한 국민의 공감대도 중요한 질문 중의 하나다. 위 그림에서 제시된 바와 같이 ‘통일이 되기 전까지 주둔해야 한다’는 응답이 25.5%로 가장 높게 나왔으며, 이어 우리 능력으로 북한에 대처할 수 있을 때까지 라는 응답은 24.8%로 뒤를 이었다. 이러한 금년도 설문결과도 의미가 있겠지만 선택 항목별로 변화추세를 살펴보면 좀 더 의미 있는 시사점이 보인다. 북한 대처 능력 구비와 통일 전까지의 항목은 상대적으로 많은 지지를 받고 있지만 지속적인 감소추세에 있다는 반면 평화 체제가 정착될 때까지라는 항목과 통일 이후에도 가능한 계속 주둔이 필요하다는 입장은 상승 추세에 있다는 점이 관측된다. 이는 기존의 인식에서 변화를 보이는 점으로 보이며, 특히 통일 이후에도 가능한 계속 주둔해야 한다는 입장은 작년에 비해 두 배 가까이 상승하였는데 이러한 급격한 변화는 통일 이후에도 주변 국가의 잠재적 위협에 대한 대응을 위해 미군의 주둔을 사전에 준비시키는 의견이 반영된 것으로 보인다.

4. 연합 연습과 한미동맹

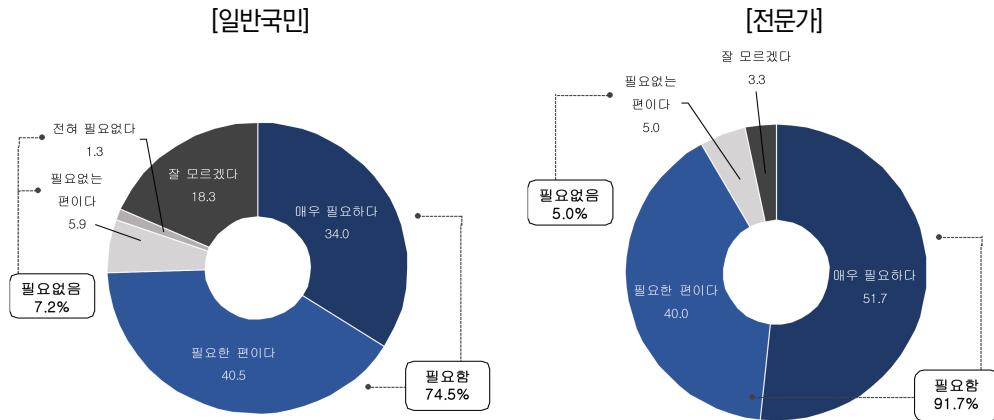
최근 이슈가 되고 있는 연합 연습의 유용성에 대한 국민의 인식이 어떻게 반응하고 있는지는 상당히 중요한 분야로 생각된다. 한미동맹을 구성하는 3각 축의 하나인 주한 미군의 효용성을 보장해 줄 연합 연습에 대한 인식을 파악하는 것은 앞으로의 한미동맹의 방향성을 모색하는데 기여할 것으로 보인다.



〈그림-11: 한·미 연합훈련 필요성〉

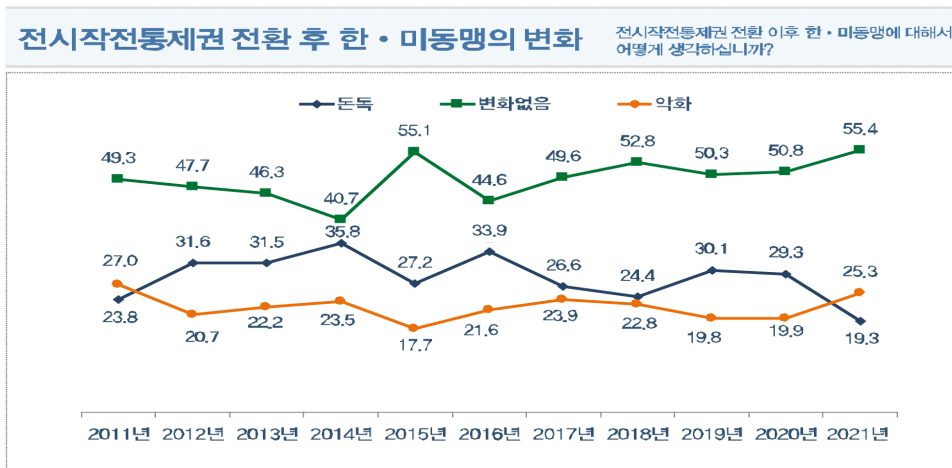
일반 국민이 생각하는 한·미 연합훈련의 필요성은 그림-11에 잘 나타나 있다. 전반적으로 3/4 이상의 국민은 연합 훈련이 필요하다는 것에 대해 공감대를 표현하였으며 현재한 상승 혹은 하강 추세를 식별하기가 어려운 일관성을 보이고 있다. 지난 2017년 북한의 6차 핵실험과 ICBM 시험발사 상황을 반영하듯 연합훈련의 필요성이 78.9%로 최근 10년간의 조사에서 최고 수치를 보였다. 금년도에는 필요성에 대한 긍정적인 입장이 74.5%로 지난해에 비해 10% 가까이 상승하였으며, 부정적인 입장도 작년에 이어 7.2%로 유사하게 나타났다. 이러한 연합훈련의 필요성과 불필요성이 동시에 상승하고 있는 상황은 위협이 확실해 질수록 이에 대한 대비의 필요성과 대안을 찾기 위한 노력이 동시에 발현되고 있는 것으로 해석할 수 있겠다.¹³⁾ 일반 국민에 비해 전문가들은 한미 연합 훈련의 필요성에 대해 더 절박한 인식을 표현하고 있는 것으로 보인다. 일반 국민의 74.5%에 비해 17.2%나 높은 수치를 보였다. 북한과 중국의 일관된 주장인 연합훈련 축소와 폐지의 궁극적인 목적이 한미동맹을 와해시키기 위한 것이라는 주장에 대해 전문가들은 공감을 하고 있는 것으로 보인다.

13) Sangbeom Yoo. "Asymmetric Fear and its Effects on the Alliance: Comparative Studies Between the Perceptions of Koreans and Americans." *Korea Observer*, Vol 50, No. 3, Autumn 2019, p. 363.



〈그림-12: 연합훈련의 필요성 (일반국민/전문가)〉

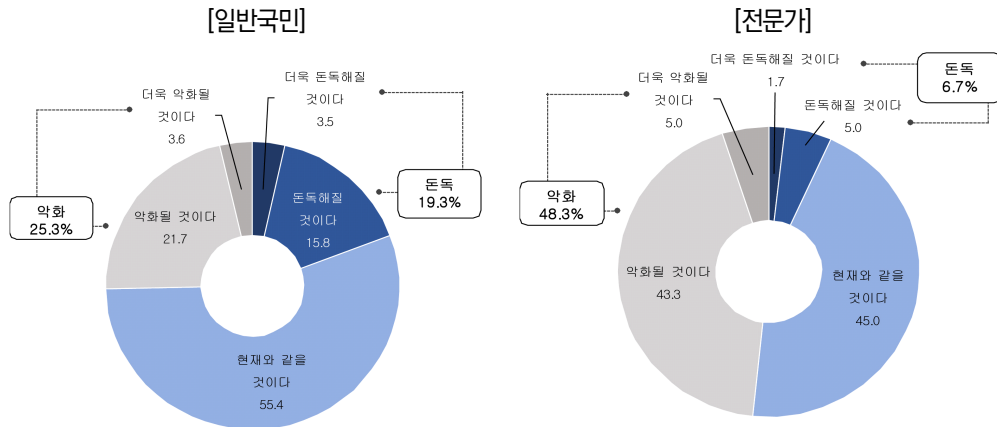
하지만 훈련이 축소되거나 약화된다면 전투력 발휘가 제한이 될 것이며 이는 자연스럽게 주한미군 주둔의 효용성이 줄어들게 된다. 궁극적으로 한미동맹의 중요한 축인 주한미군의 역할이 줄어들면 한미동맹의 견고성에 치명적인 결과를 주게 될 것이라는 점을 공감하고 있다는 분석이 가능하겠다. 이와 함께 주한 미군의 주둔으로 인해 우리의 안보 비용을 절감한다는 응답은 일반국민은 39.1%가 긍정적으로 답변한 반면, 전문가는 80.0%로 전문가에서 높게 나타났다.



〈그림-13: 작전통제권 전환 이후 한미동맹〉

한미 동맹의 현안으로 전시작전통제권 전환이 있다. 조건에 기초한 전작권 전환 합의 이후 연합 훈련을 통해 기본 운영능력(IOC; Initial Operational Capability), 완전운용능력(FOC; Full Operational Capability)과 완전임무수행능력(FMC; Full Mission Capability)의 3단계 검증을 추진하고 있다. 하지만 코로나-19 확산과 안보상황에 대한 정치적 판단으로 연합 훈련이 축소되고 검증도 FOC에서 멈춰 있는 상황이다.¹⁴⁾ 2021년 12월 2일 제53차 한미 안보협의회의(SCM; Security Consultation Meeting)를 통해 2022년 미래연합 FOC를 시행하기로 합의하였다고 발표하기도 하였다.¹⁵⁾ 현재 진행 중인 전작권 전환이 한미동맹에 미치는 영향에 대한 인식 조사결과는 그림-13에 제시되어있다. 한국이 미국으로부터 전시작전통제권을 전환 받아 한미연합사령부를 지휘하더라도 한미동맹에 변화가 없을 것이라는 입장은 55.4%로 2014년 이후 점차적인 증가추세를 보이고 있으나, 더욱 돈독해 질 것이라는 입장은 미세한 감소 추세, 악화될 것이라는 반응은 부침이 있지만 20%대에서 일정하게 나타나고 있다. 금년의 경우 악화될 것이라는 응답은 5.4% 증가한 반면 돈독해질 것이라는 입장은 29.3%에서 19.3%로 10%가 감소하였다. 변화가 없을 것이라는 답변은 50.8%에서 약 5% 가깝게 증가하였다. 전작권 전환에 찬반 논의가 있는 것은 사실이지만 국민의 의식에 있어서는 현재와 같을 것이라는 인식이 중론임이 확인되었다.

-
- 14) 김도희, “한미 외교·국방장관(2+2) 회의의 주요내용과 쟁점 및 과제,” 국회 입법조사처 NARS 현안분석 제191호 (2021.4.2.),
 file:///C:/Users/USER/Downloads/%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9E%85%EB%B2%95%EC%A1%B0%EC%82%AC%EC%B2%98_NARS%ED%98%84%EC%95%88%EB%B6%84%EC%84%9D_%ED%95%9C%EB%AF%B8+%EC%99%B8%EA%B5%90%C2%B7%EA%B5%AD%EB%B0%A9%EC%9E%A5%EA%B4%80(2+2)+%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9D%98+%EC%A3%BC%EC%9A%94+%EB%82%B4%EC%9A%A9%EA%B3%BC+%EC%9F%81%EC%A0%90+%EB%B0%8F+%EA%B3%BC%EC%A0%9C.pdf (검색일: 2021.12.3.).
- 15) 대한민국정책브리핑, “한미 SCM 공동기자회견,”
<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156484098> (검색일: 2021.12.3.).



〈그림-14: 전작권 전환 후 한·미 동맹 변화 (일반국민/전문가)〉

이에 반해 전문가의 시각은 조금은 달라 보인다. 전작권 전환 후 한미동맹이 현재와 유사할 것이라는 답변은 45.5%로 일반 국민에 비해 낮았으며, 악화될 것이라는 입장이 48.3%로 일반인의 25.3%에 비해 두 배에 가까운 부정적 인식을 표출하였다. 이러한 추세는 2016년부터 악화될 것이라는 추세가 강화되는 입장을 나타내고 있다. 실질적으로 일반 국민보다는 전문가 집단에서 전작권 전환에 대한 부정적 인식이 표출되고 있음을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 대미 정책 추진 방향

북한의 핵무장과 미사일 개발이 한반도의 안보를 심각하게 위협하고 있는 상황에서 이를 해결하기 위한 미·북 정상회담이 기대와는 달리 점차 미궁에 빠져들고 있고, 신냉전이라고 불리는 미·중 갈등과 경쟁 구도 또한 한반도는 물론 동북아와 세계 안보환경을 불안정하게 몰아가고 있다. 대한민국으로서는 선진국으로 도약하기 위하여 북핵문제 해결을 포함한 한반도 안전 보장과 이를 뒷받침하는데 필수적인 동북아 지역 안정, 그리고 한미동맹의 미래 지향적 발전이라는 핵심적인 난제 들을 슬기롭게 풀어나가야 할 중차대한 시기에 봉착하고 있다. 이러한 과제는 결국 오랫동안 혈맹관계를 이어오고 있는 미국과의 협력이 무엇보다도 중요하며, 이러한 관점에서 북한 위협에 대응하고 지역 안정성 확보를 위한 대미정책과 한미동맹의 현안(방위비 분담, 전작권 전환, 유엔사와 주한미군 주둔, 연합연습) 들을 어떻게 추진하고 해결해야 할 것인지가 핵심 관건이 될 것이다.

1. 북한 위협 대응에 대한 대미 정책

한반도 안보는 한국전쟁 이후로 다소 강도의 변화는 있었지만 여전히 중요한 과제로 남아있다. 여론 조사 결과를 보아도 한국의 전반적 안보상황에 대해 ‘불안정적’이라는 응답이 38.6%로 ‘안정적’(34.7%)보다 3.9%p 높게 나타나고 있으며, 국가안보에 위협을 줄 수 있는 대외요인으로 ‘북한의 군사적 위협’이라는 응답이 55.4%로 가장 높게 나타난 것은 역시 북한의 핵무장과 미사일 개발 그리고 이를 앞세운 도발과 협박 등에 기인한 것으로 보인다. 그동안 국민 인식의 변화를 분석해 보면 2016년 북한의 6차 핵실험과 대륙간탄도미사일 발사실험 직후 고조된 긴장상태로 인해 2017년 60.9%로 치솟은 이후 2018년 평창올림픽 이후 조성된 남북 화해국면과 미북 정상회담 등의 영향으로 26.8%로 급격한 하락을 거쳐 2019년 하노이 정상회담 결렬로 41.8%로 상승하였다가 2020년 일시적으로 하강한 29.3%에서 2021년에는 38.6%로 9.3% 증가하였다. 요약하자면 한국의 안보상황에 대한 인식은 전반적으로 불안정해지고 있다고 보고 있으며, 여기에는 북한의 핵 및 미사일 위협이 가장 큰 원인인 것으로 분석된다.

가. 북한 핵위협 대응과 대미정책

1) **북한 핵위협 실상과 인식:** 북한은 1955년 핵물리연구실을 설립한 이래 1961년 쿠바 미사일사태 이후 김일성의 강력한 의지로 독자적 핵무기 개발 추진하여, 기초적인 핵개발 단계를 거쳐 1983년부터는 핵무기 기폭장치를 제조하기 위한 고폭약 실험을 시작하였고 1986년 영변에 문제의 5MW 원자로 가동하기 시작하였다. 이때 추가로 재처리시설과 1995년 완공 목표인 50MW 원자로와 평북 태천에 1990년대 하반기 완공 목표인 200MW 원자로 건설을 시작하였는데 눈여겨 보아야 할 것은 재생핵연료 사용가능한 원자로는 건설하지 않아 결국 북한 재처리시설은 오로지 핵무기 개발용임이 분명하였다.

1989년 프랑스 상업위성 SPOT 2호가 영변핵시설 사진을 공개하면서 ‘북한 핵문제’가 대두된 이래 이때부터 시작된 1차 핵위기는 1992년 1월 20일 서명된 「남북 비핵화공동선언」 1994년 제네바 합의가 이행되지 못하고 2002년 북한의 고농축우라늄 프로그램 문제로 재발된 2차 핵위기와 6자회담에 의한 9·19합에도 불구하고 2017년 9월 3일 제6차 수소탄 핵실험과 11월 29일 사거리가 13,000km 신형 ICBM 화성-15의 최초 시험발사 성공으로 전세계가 긴장한 3차 핵위기와 지금까지의 대북제재와 해결 협의 부진은 결국 북한의 핵무장 전략이 성공하였고 제반 국제적인 노력이 수포로 돌아가고 말았다. 2018년 4월

27일 판문점 선언과 2차례에 걸친 미북 정상회담도 돌이켜 보면 북한의 핵무장 의지만 확인한 셈이며 이는 지난 30여년간 각종 합의를 이행하지 않았던 북한의 행태에서도 분명해진다.

북한의 비핵화 약속 연혁

비핵화 합의	비핵화 약속 내용	이행 결과
남북 비핵화공동 선언 (1991. 12.. 31)	『남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다. 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 않는다.』	합의 불이행 (상호사찰 거부)
김일성-카터 면담 (1994. 6. 15)	『북한은 핵무기를 개발할 의지도 능력도 필요도 없다.』 (김일성의 구두약속)	약속 불이행 (핵개발 계속)
미북 제네바합의 (1994. 10. 21)	『북한은 미국의 경수로 공급 보장을 받는 대로 흑연로감속로와 관련시설을 동결하며 궁극적으로 해체한다. 북한의 흑연감속로 및 관련 시설의 해체는 경수로 공사가 완공될 때 완료된다.』	합의 불이행 (비밀 핵개발)
9.19 공동성명 (2005. 9. 19)	『북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기하고 조속한 시일 내에 NPT와 IAEA의 안전조치에 복귀할 것을 공약했다.』	합의 불이행 (신고검증 거부)
미북 2.29합의 (2012. 2. 29)	『미국과 북한 쌍방은 9.19 공동성명 이행 의지를 재확인한다. (중략)북한은 핵실험과 장거리미사일 발사, 영변의 우라늄 농축활동을 일시 중지한다.』	합의 불이행 (미사일 발사)

이제 북한의 목표는 분명해 보인다. 이미 달성한 핵능력을 계속 유지하여 ‘핵보유국 지위’를 확보하면서 협의를 통해 국제사회의 대북한 제재를 해제하고 대규모 경제지원을 통한 「핵.경제 병진노선」 완성, 그리고 나아가 미국과의 협상을 통해 평화협정을 체결하여 정전체제를 무력화하고 유엔사 해체와 주한미군 철수까지 유도함으로써 한미동맹을 이완시켜 확고한 대남 군사적 우위를 확보한 후 한반도 적화통일을 실현하기 위한 교두보를 확보하는 것이다. 이는 2016년 7월 6일 조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명¹⁶⁾으로 더

16) 2016년 7월 6일 조선민주주의인민공화국 정부 대변인성명 요약

... 조선반도의 비핵화는 위대한 수령님과 어버이장군님의 유훈...
... 세계최대의 핵보유국인 미국과 대적하기 위하여 우리가 수소탄까지 포함한 소형화, 경량화, 다중화된 핵탄두를 보유하고
... 미국과 남조선당국이 조선반도 비핵화에 일말의 관심이라도 있다면 다음과 같은 우리의 원칙적요구부터 받아들여야 할 것.
첫째, 남조선에 끌어들이려고 시인도 부인도 하지 않는 미국의 핵무기들부터 모두 공개.
둘째, 남조선에서 모든 핵무기와 그 기지들을 철폐하고 세계 앞에 검증.
셋째, 미국이 조선반도와 그 주변에 수시로 전개하는 핵타격수단 들을 다시는 끌어들이지 않겠다는 것을 담보.
넷째, 그 어떤 경우에도 핵으로, 핵이 동원되는 전쟁행위로 우리를 위협공갈하거나 우리 공화국을 반대하여 핵을 사용하지 않겠다는 것을 확약.
다섯째, 남조선에서 핵사용권을 쥐고 있는 미군의 철수를 선포.

욱 분명하게 확인된다.

우리 국민의 의식 조사 결과도 북한 핵무기 보유가 한국 안보에 ‘위협이 된다’는 응답이 77.7%로 압도적이며 북한이 핵무기를 보유하려는 의도로서 ‘북한의 체제를 보장받으려고’라는 응답이 53.6%로 가장 높게 나타나고 있으며, 북한의 완전한 핵폐기 의사에 대해서도 ‘그렇지 않다’는 응답이 70.6%이며 전문가일수록 더욱 확고해진다. 더욱이 북한의 완전한 핵폐기 시기에 대해 ‘10년 이후에도 불가능’이라는 응답이 61.2%로 나타나 그동안의 북핵 문제 해결노력이 실패하였음을 뒷받침한다.

2) 북한문제 해결을 위한 대미정책: 그동안의 북핵문제 협상경과와 실패원인은 분명해 보인다. 북한은 핵 폐기를 빙자해 에너지와 경제지원을 챙기는 한편 실질적인 폐기를 위한 신고 및 검증을 회피하면서 실제로는 핵무장을 계속하였다. 거짓없는 신고 및 검증을 전제로 할 때 북한 핵폐기 협상의 주요 쟁점은 핵폐기 대상, 시기와 방법이다. 은닉된 우라늄 농축시설의 해체와 거기서 생산되는 연간 수백 kg의 고농축우라늄 폐기가 가장 높은 우선 순위이다. 영변의 재처리시설에서 나오는 플루토늄은 빙산의 일각보다 더 작은 것임을 명심해야 한다. 완전한 핵폐기 시기는 한반도 평화협정 체결을 비롯한 실질적인 남북/북미 화해 단계를 목표로 하고 핵폐기 방법은 신고 및 검증, 핵물질과 핵무기의 국외반출 문제 등이 핵심 과제가 될 것이다.

그러면 이렇게 중요한 과제를 해결할 주체는 누가 될 것인가? 북핵문제 해결과 관련한된 의식조사에서 북한 핵무기 개발과 미사일 문제 해결의 주요 역할을 하는 국가로 ‘미국’이라는 응답이 일반국민의 경우 68.2%이며 전문가는 83.3%로 가장 높고, 다음으로 ‘중국’(일반국민 26.8%, 전문가 13.3%)를 지목하고 있다. 이렇듯 국민 대다수가 인식하고 있는 것 뿐만 아니라 그동안의 협상과정을 보아서도 협상의 핵심 당사자로서 미국과 북한임은 부정할 수 없으나, 그렇다고 우리가 방관자가 되어서는 안된다. 그동안 핵폐기와 체제보장을 교환하지는 북한의 주장만 고려하여 우리가 주도하여 북한과 협상하거나 미국을 포함한 국제사회와의 공조를 게을리 하지 않았는지 돌이켜보고 북한의 핵전략에 대응할 우리의 대북 정책과 전략을 명확하게 설정하여야 한다.

여기서 한 가지 우리가 우려해야 할 것은 북핵문제 해결에 대한 미국의 입장과 협상목표이다. 당연히 북한 핵무기 폐기와 국제 비확산체제 보장과 이를 위한 대북제재 활용은 미국의 기본 협상전제라고 볼 수 있다. 그런데 핵폐기의 목표와 수준에 있어서 의문이 드는 발

언과 추측들이 있는데, 예를 들면 ‘미국이 자국의 안보에 직접적인 위협이 되는 ICBM 포기를 전제로 북한 핵 동결을 우선적인 목표로 하고 있다’는 것이다. 핵 동결을 전제로 제재를 완화하고 종전선언 등 평화체제로의 진전을 할 경우 북한의 전략목표는 성공하고 우리의 안보위협은 그대로 남게된다는 사실을 명심해야 하는 것이다. 대북한 제재조치 조기 해제는 북한의 핵포기 의지를 더욱 약화시키고 북한의 핵보유를 기정사실화 해주는 것은 물론 제재해제를 조급하게 시작하면, 그 순간부터 협상은 지연되고 비핵화 합의는 벽에 부딪치게 될 것이다. 또 북한과의 핵협상 타결을 위해 한반도 안보의 중추 사안들을 선불리 협상 도구로 남용해서는 안된다. 북한이 지난 반세기 동안 대남전략 차원에서 추구해 온 평화협정 조기 체결, 유엔사 해체와 주한미군 철수, 한미동맹 해체 등을 선불리 초래할 경우 한반도의 평화는 북한의 비핵화 이전보다 더욱 큰 위험에 직면하게 된다. 따라서 이러한 우리의 안보현실을 잊어서는 안되며 북핵문제 해결과 평화체제 진전을 위한 실질적인 이행 당사자는 한국임을 분명히 자각하여 북한과 미국은 물론 국제사회에도 당당하게 입장을 밝혀야 할 것이다.

나. 한반도 평화체제 전환과 대미정책

1) **한반도 평화체제 특수성:** 북한은 1954년 제네바회담시 처음으로 평화협정 문제 제기한 이래 1962년 김일성이 “남북한간 평화협정 체결”을 제시하면서 ‘평화협정’ 용어를 처음 사용하였는데 1974년 이후부터는 북미 간의 평화협정을 주장하였고, 1988년 노태우 대통령 유엔총회 연설의 “정전협정을 항구적 평화체제로 대체할 용의”와 1990 ‘남북평화협정’ 제의를 계기로 한반도 평화체제와 평화협정 논의가 본격화되기 시작하였다.

북한은 1991년 9월 남북한 유엔 동시 가입시 “정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔군 사령부 해체, 조미 평화협정 체결, 주한미군 철수”를 주장하기도 하였으나 1991년 12월 13일 ‘남북기본합의서’ 합의, 2000년 ‘6·15 공동선언’과 2005년 9·19 공동성명 등에서 한반도 평화체제 문제가 거론되어 왔으며, 2007년 10·4 선언에서는 ‘종전 선언’ 추진이 명시되고 2018년 4·27 판문점 선언에서 “종전선언과 평화협정, 평화체제 구축위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담 개최 추진”을 포함하였다. 즉 당사자가 변수가 될 수 있으나 평화협정과 한반도 평화체제는 남북한이 함께 추진하는 과제가 된 것이다.

한반도 평화체제란 “정전협정을 대체하는 평화협정을 체결하여 법적으로 한반도의 전쟁상태가 종식되고, 남북한을 비롯한 관련국 상호 간에 법적·정치적·군사적·제도적 신뢰

가 구축되어 실질적으로 한반도에 공고한 평화가 보장되어 있는 상태”이다.¹⁷⁾ 따라서 평화협정 체결만으로는 체결된다고 평화가 정착되는 것이 아니며, 상호 신뢰가 구축되는 교류·협력, 군비통제와 군사적 긴장 완화, 북한 WMD 포기, 주변국 협조 등이 병행되어야 한다.

유의할 것은 이와 관련한 북한의 전략적 의도이다. 북한은 그동안 평화협정 체결 전제조건으로 미국의 핵우산 철폐와 유엔사 해체 및 주한미군 철수, 체제보장 등을 끊임없이 요구하고 있다는 점이다.¹⁸⁾ 일반적인 인식과 달리 북한이 주장하는 ‘평화’는 사회주의 적화통일을 완성해야 한반도에서 평화가 구축되며 이를 위해 주한미군이 주둔하는 한 평화는 불가능하다고 보고 실질적인 평화보다 수단과 방법을 가리지 않고라도 통일을 우선시한다. 또 핵문제 협상 과정에서도 볼 수 있듯이 연합연습 금지와 전략무기 전개와 같은 확장억제 중지 등을 요구하여 ‘통미봉남’을 통한 한미동맹 이완을 끊임없이 추구하고 있다. 더구나 한반도는 냉전체제하에서 동족상잔과 70년 넘게 지속된 남북분단의 갈등구조 위에 북한 핵문제와 남북 평화체제 및 통일 문제 등과 관련한 주변 강대국의 이해관계 상충 등이 중대한 난제이자 넘어야 할 산이다.

2018년 판문점 선언의 ‘금년내 종전선언’은 이루어지지 않았으나 문재인 대통령이 금년 9월 21일 유엔총회에서 ‘종전선언’ 제안을 계기로 한·미간 협의가 계속되고 있는데 북한이 받아들일 경우 한반도 평화체제 전환에 중요한 계기가 될 전망이다. 그런데 이 종전선언 또한 한국과 미국 특히 북한의 주장과 시각이 달라 합의가 쉽지 않아 보인다. 따라서 한반도 평화체제는 이러한 복잡한 대내외적인 고려사항과 문제점 들을 모두 포괄하여 접근해야 하는 특수성을 이해하고 한미동맹과 국가안보를 안정적으로 유지하는 가운데 점진적이고 합리적인 해결 방법을 찾아야 한다.

2) 한반도 평화체제 전환과 대미정책: 한반도 평화체제 전환과 관련하여 먼저 종전선언에 대한 이해와 대미정책 방향 설정이 필요하다. 우리 외교부 당국자는 “종전선언은 조약이 아니므로 법적 구속력 없는 선언문이라는 건 한·미는 물론 북한도 인정한다”고 설명했으나 미국 측은 종전선언이 지닐 파급력과 현 정전협정 체제에 미칠 부작용을 우려하고 있다.¹⁹⁾ 자칫 북한 비핵화 진전이 없는 상태에서 종전선언으로 정전협정 체제가 흔들릴 경우

17) 외교부, “한반도 평화체제,”

https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3982/contents.do (검색일: 2021.11.30.).

18) 이연철, “북한 유엔대사 “유엔사 해체해야...핵 포기 못해”, VOA (2013.6.22.).

19) 이정은, “美안보보좌관 “한미, 대북조치 시기·조건 관점 다소 다를 수도”, 동아일보 (2021.10.27.), <https://www.donga.com/news/article/all/20211027/109928150/1> (검색일: 2021.11.30.).

유엔사의 지위와 미군 주둔의 정당성 문제로 직결될 수 있기 때문이다. 한미가 종전선언 문제를 논의하고 있는 상황에서도 북한은 유엔 무대에서 여전히 유엔사 해체를 강력히 주장하고 있다.²⁰⁾

이러한 핵심 당사자들의 주장이 상충하는 상황에서 자칫 성급한 종전선언과 그 후에 벌어질 것으로 우려되는 안보 위협에 대한 냉철한 분석이 필요하다. 정전체제에 기반을 두고 그동안 지켜온 한반도 평화가 위협받지 않도록 그리고 평화체제 전환이 체계적으로 이루어지기 위해서도 한·미 양국간 긴밀하게 협의하여 북한의 전략에 대응하여야 한다. 아무리 법적 구속력이 없는 선언에 불과하다고 하더라도 종전선언 자체가 가지는 국제정치적 영향과 선언이후 더욱 강해질 것으로 예상되는 북한의 정전체제 무력화 전략을 염두에 두고, 면밀한 분석과 대응방안이 선행되어야 하며 이를 선언문에 구체적으로 명시하여야 한다. 이 중에서 핵심적인 것은 종전선언을 하더라도 정전협정 체제가 유지되고 유엔사와 주한미군 주둔에 악영향이 초래되어서는 안되며, 당연히 이와 같은 사항에 대해 미국과 긴밀하게 협의하여 양국의 공감대가 형성된 후에 신중하게 추진하여야 한다.

한반도 평화체제 전환에 있어서 평화협정 체결 당사자가 누가 되어야 할 것인가 또한 기본적으로서도 중요한 문제이다. 한반도 상황의 특성상 정전협정 서명 당사자와 평화협정 당사자가 같을 수가 없다. 정전협정의 당사자 중에서 중국은 이미 30여년 가까이 정전체제에서 이탈한 상태이나 향후 한반도 평화체제에서 중요한 역할을 할 수 있다. 한국은 정전협정 체결시 북진통일과 미국에 대한 안전보장 요구 등의 정치적 고려 하에 서명에 참가하지 않았으나, 향후 이행 주체가 된다는 점에서 평화협정 체결 당사자가 되는 것은 당연하다.

북한이 1970년대 중반부터 북미 평화협정 체결을 주장해 왔으나, 2007년 10·4 선언에서 한국을 실질적인 당사자로 인정하기 시작하였고, 2018년 4·27 판문점 선언에서 ‘평화협정 체결을 위해 남북이 포함된 3자 또는 4자 회담 개최’를 명시함으로써 더 이상 논란이 되지 않게 되었다. 따라서 한국과 미국, 북한 3자는 기본적으로 하되 중국의 참여 여부는 아직 명확하지 않다. 따라서 향후 한반도 평화협정은 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담에서 평화 협정의 당사자가 결정될 것이며, 협정 체결 방식에는 변화의 여지가 있을 것으로 예상된다. 결국 한반도 평화 유지 또는 보장에 있어서 누가 핵심적인 주체자로서의 역할을 하게 될 것인가가 가장 중요한 고려사항이 되어야 하며, 이러한 차원에서 한·미간

20) 김동현, “유엔주재 북한대사 “미국의 사악한 정치목적에 악용”...유엔군사령부 해체 촉구,” 연합뉴스 (2021.11.3.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211103165200504?input=1195m> (검색일: 2021.11.30.).

긴밀한 협의 하에 세부적인 구상과 이행계획이 수립되어야 하며, 구체적인 준비까지 갖추어야 한다.

또 중요한 것은 평화체제 전환과 북 핵폐기 문제가 당연히 연계되어야 하며, 이 과정에서 우리 안보와 평화체제 전환의 안정적 관리를 위해서 유엔사의 지위와 역할에 대한 분명한 원칙을 정하고 미국과 협의하에 북한의 불합리한 유엔사 해체 요구에 당당하게 대응하여야 한다. 북한의 전략을 꿰뚫어보면서 종전선언과 평화체제 전환은 한반도의 안보와 선진 한국의 미래, 한미동맹이 훼손되지 않도록 신중하고도 점진적으로 추진하여야 한다. 우리 국민 대다수가 한반도 평화체제 전환 시기에 대해 '10년 이후'라는 응답이 다수를 차지하고 한반도 통일 전망에 대해 '20~30년 이후가 될 것'으로 인식하고 있다는 점도 이를 뒷받침하는 것이다.

2. 지역 안정성 확보를 위한 대미 정책

가. 동북아 안보상황

북핵문제, 한·일 갈등과 및 중·일 상호 견제, 대만 문제를 비롯하여 한반도 안보에 영향을 미칠 동북아 안보환경이 불안정한 가운데 특히 미중 패권 경쟁은 이러한 제반 불안정요소에 심대한 영향을 미치고 있다. 중국의 부상과 미국의 아시아 중시 정책 전환으로 양국의 패권경쟁이 본격화되고 있는데, '신형대국관계론'을 주창하는 중국의 외교전략 기조가 미국이 그동안 지켜온 국제사회에서의 패권적 지위와 리더십의 유지라는 국가안보전략과는 양립하기 어렵다.

이중 특히 중국의 일대일로(一帶一路)와 미국의 인도태평양전략 간의 충돌은 한국에게 안보와 경제라는 두 가지 핵심과제를 던져주고 있는데, 사드배치를 이유로 한 중국의 무역보복이 이를 잘 대변해 주고 있다. 지난 11월 15일 미·중 정상회담에서도 신장·티베트와 홍콩 관련 인권 문제, 중국의 불공정한 무역 관행, 대만 문제 등 핵심적인 이익에 대해서는 견해차를 분명히 하였으며, 공동성명도 없이 끝난 하루 뒤에 미국의 '북경 올림픽 보이콧 검토'가 미국 언론에 보도된 것은 북핵문제 해결과 종전선언을 비롯한 우리의 외교에 커다란 장애물임에 분명하다. 여기에 남사군도(南沙群島) 분쟁을 비롯하여 센카쿠열도(釣魚島)를 둘러싼 중·일 영토분쟁과 미·일 동맹 강화 또한 동북아의 안정과 평화에 위협요인이 되고 있으며, 지난 몇 년간 계속되고 있는 한·일간 갈등으로 한·미·일 안보협력에 부정적인

영향을 초래하고 있다.

또 북한의 핵 및 미사일 개발 문제만 국제사회의 관심을 받고 있으나, 미국의 아태지역 전력 배비 강화와 중국·일본의 군사력 증강이 냉전시대 미·소간 군비경쟁과 비슷한 수준으로 치닫고 있다. 미국은 10년 전부터 아시아 회귀전략을 시작한 이래 2017년 쿼드 구축과 2018년 태평양사령부를 인도태평양사령부로 개칭하는 등 중국 견제를 본격화하고 있다. 중국은 2017년 첫 번째 항공모함 라오닝(遼寧)함을 실전 배치한 데 이어 2019년 첫 국산 항공모함 산둥함을 실전 배치하였고, 2022년 2월에는 미국에 기술적으로 필적할 만한 최신예항공모함을 진수할 예정이며²¹⁾ 2025년까지 핵추진 항공모함도 배치할 계획이다.

또 1만3500t급 미사일 구축함은 스텔스, 미사일 요격, 대잠수함, 전자전 능력까지 갖춘 것으로 알려졌으며 중국의 첫 스텔스 전투기 젠(殲·J)-20은 미국 첨단 전투기 F-22, F-35 등을 견제할 수 있다. 중국은 또 미국 항공모함을 타격할 수 있는 동풍(東風·DF)-21D 미사일, 미국 공군 작전의 핵심인 조기경보기와 급유기를 타격할 수 있는 새 공대공 미사일 등을 배치하거나 개발하고 있다. 1,250개가 넘는 사거리 500~5,500km의 지상발사 재래식 탄도미사일 및 크루즈 미사일 (cruise missiles, GLCMs)외에도 러시아제 S-400, S-300 계열과 중국 자체 개발의 지대공 미사일로 구성된 중국의 통합대공방어체계(Integrated air defense systems)는 세계 최고의 수준이다.²²⁾ 일본 또한 일본은 미쓰비시중공업이 주도하고 미국 군수업체 록히드마틴이 스텔스 기능 등 기술지원을 담당하는 방식으로 현재 이용하는 전투기 F2의 후속기 개발을 추진하고 있다.

일본은 경제력을 바탕으로 중국과 북한의 위협에 대응하기위해 군사대국화를 추진한 지 오래이며 GDP대비 국방비 1%를 넘어 2%까지 투입하려하고 있다, 강력한 미일동맹을 바탕으로 중장거리방공미사일을 포함한 최신무기체계를 공동개발하고 있으며, 자체적으로도 F2가 퇴역하는 2035년께부터 차세대 전투기 90대를 배치할 계획인데 개발비만 약 1조엔(약 10조5천억원) 총사업비는 5조엔(약 52조5천억원) 이상이 될 것으로 관측된다. 국민들은 이러한 군비경쟁에 크게 우려하고 있으며, 중국이나 일본과의 관계 개선 또한 난망하고 있다.

21) 박세희 “美 기술력 뺏치는 中 신형 항공모함 이르면 내년 2월 완공,” 문화일보 (2021.11.10.), <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2021111001071230307001> (검색일: 2021.11.29.).

22) 유상범·정구연, “패권도전에 대응한 미국 중심의 힘을 통한 평화 추구,” 『2020 동아시아 전략평가』 정한범 편 (서울: 동아시아안보전략연구회, 2020), p. 93.

이렇듯 한반도를 둘러싼 강대국의 군사력 증강은 상호간 갈등구조를 확장함으로써 결국 한반도 안보와 관련하여 동북아 안보상황은 바람직하지 않게 진행 중이며, 특히 미·중간의 패권경쟁이 해소되지 않는 한 북핵문제 해결과 한반도 안정과 평화는 난관에서 벗어나기 힘들다. 따라서 평화체제 구축 등을 통한 새로운 도약과 번영을 열망하는 한국으로서는 국익 추구에 가장 바람직한 외교정책을 수립하고 대립과 갈등이 혼재된 주변 강대국과 협의해 나가야 하는 근본적인 어려움이 있는 것이다.

나. 지역안정을 위한 대미정책

북핵문제 해결을 통한 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 의지나 노력보다 강대국의 이해관계에 좌우되는 현실에서, 또 국제관계나 경제 등 모든 분야에서 미국과 중국 간 패권경쟁구도의 딜레마를 극복하기 위해서는 결코 쉽지 않은 외교전략을 수립해야 한다. 중국과의 관계 강화와 한·미동맹 강화 중 어느 한 쪽만을 택할 수도 없으며, 두 가지를 동시에 유지하기도 어렵다. 이미 우리는 2000년대 초반 ‘동북아 균형자론’을 내세웠다가 한미동맹의 약화와 함께 주변국의 비아냥을 받은 경험이 있다.

한국은 북핵문제 해결이라는 사활적인 국가적 과제와 핵심이익에 대해서는 결기를 갖고 미·중·일 3국을 설득하고 국제사회에서도 주도적인 역할을 담당하여야 하며, 그 외의 외교나 경제 문제에 있어서는 양자택일의 냉전적 논리를 거부하면서 국익추구라는 대의명분을 지켜나가도록 해야 한다. 이 과정에서 유엔을 포함한 국제기구를 통한 갈등 해소와 미·중 패권경쟁의 영향하에 있는 국가들과 연대하는 다자적 틀도 함께 모색할 필요가 있다.

이를 바탕으로 동맹국인 미국과 어떻게 그리고 어느 정도 협력해야 할 것인가 판단할 수 있다. 예를 들어 북핵 문제 해결을 위해서 미국과는 진정성 있게 그리고 동맹 정신에 입각한 깊은 신뢰를 바탕으로 협력하고, 중국에게는 북핵과 탄도미사일 위협이 한국의 안보에 치명적임을 설득하고 대북제재나 북한 설득에 동참 또는 협조를 요구해야 한다. 북핵 폐기 시까지는 사드 배치가 불가피함을 이해시키는 노력과 결기를 보일 필요가 있다. 중국도 한국의 사활적 안보문제에 대해 모르지 않으며, 한국이 강한 의지를 가질 때 오히려 지나친 간섭과 불합리한 경제보복 등을 감소시킬 수 있다.

우리 국민들은 안보적 측면에서 중요한 국가로 ‘미국’이 71.5%(일반국민)/92.9%(전문가)로 압도적으로 높고, 경제적 측면에서도 ‘미국’, ‘중국’ (20.4%), ‘일본’(2.8%) 등의 순으

로 중요하게 인식하고 있다. 또 중국의 영향력 확대에 따른 한국의 외교적 선택으로 ‘한·미 양자동맹 강화’가 49.4%로 가장 높고, 다음으로 ‘한·미·일 삼자협력 강화’(17.0%), ‘동북아 다자협력 강화’(16.5%) 등을 선호하고 있다. 이러한 상황 속에서 지역 안정성에 대한 구체적인 대안에 대한 선택을 고민하기 보다는 우리가 추구하고자 하는 방향성을 수립하고 장기적 이익을 달성하기 위한 기준을 정하는 것이 우선이라는 제언을 한다.

먼저 지역 안정성 달성을 우선으로 하자는 것이다. 과거 북한의 도발로 한반도에서 불안정 상황이 발생되었을 시 주변 강대국은 위기의 상승을 제어하기 위해 안정 달성을 우선으로 하였다. 이제 미중 경쟁이 심화되는 상황 속에 양국의 행동이 지역 불안정성을 야기할 수 있는 상황에 대해 쌍방에게 자제를 강구하고 우리의 국익이 안정성 달성에 있음을 인지시켜야 할 것이다. 둘째는 대북 억제력 달성에 기여해야 한다는 점이다. 핵무장을 하지 않는 상황 속에서 핵으로 무장한 북한을 상대하기 위해서는 모든 정책적 결정이 북한의 비핵화에, 북한의 억제력 달성에 도움이 되어야 할 것이다. 마지막 기준은 한미동맹 상의 공약 준수 기준이다. 조약 상의 조문에 명기되어 있듯이 양국은 태평양 지역에서 일방이 군사적 피격을 당할 상황 시 조약상의 의무를 이행토록 되어 있다. 태평양 지역까지 대상이 확대되지만, 비군사적 상황에서는 우리의 선택이 존중되어야 함을 인식시킬 필요가 있다. 이러한 관계는 궁극적으로 군사적 상황 하에서 상호 의무 이행의 공약을 높일 수 있을 것으로 본다.

3. 한미동맹 현안에 대한 대응 방향

한미 동맹은 한국전쟁이후 정전체제하에서 대한민국의 안보를 굳건히 하는데 가장 중요한 요인이었으며, 한국은 굳건한 안보를 통한 경제개발과 민주화로 선진국 반열에 올랐다. 국민의식조사에서도 안보 위협에 대응하기 위해서 ‘한미 동맹체제 강화’가 중요하며, 한미 동맹관계는 굳건하며 미래 미국과의 관계전망에 대해서도 ‘좋아질 것이다’가 과반수에 이른다. 그러나 과거 냉전시에 비해 한미동맹의 가치와 중요성에 대한 양국민의 지지 하락은 우려할 수준을 넘어선 지 오래다. 이중에서도 ‘주한미군의 방위비 부담문제’와 주한미군 주둔 및 연합연습, 전작권 전환 등의 ‘군사정책에 대한 이견’은 한·미동맹관계 발전 저해의 주요한 요인으로 작용하고 있다.

가. 방위비 부담

미국의 트럼프 전대통령의 주한미군 주둔비용 50억불 요구로 빚어진 양국의 마찰과 협상

시한을 1년 이상 넘기는 등 불편을 초래했던 제11차 한미 방위비분담특별협정(SMA·Special Measures Agreement)이 2021년 9월 1일 발효됐다. 한국은 올해 지난해 대비 13.9% 오른 1조1,833억 원을 부담해야 하며 앞으로 4년간은 전년도 국방비 증가율만큼 매해 방위비를 올려주기로 미국과 합의했다고 한다.²³⁾ 미국의 과도한 분담금 요구를 거부하고 그나마 양국이 수용할 수 있도록 합의한 것은 다행한 일이다. 이와 관련하여 국민들은 한국의 방위비 분담이 '많다'가 64.3%(일반국민)/46.7%(전문가)로 상당히 비판적이다.

방위비 분담의 역사적 배경을 들여다보면 양국의 입장에 대한 이해에 도움이 된다. 1966년 체결한 한-미 주둔군지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement)에 들어 5조의 '한국이 주한미군에 시설과 부지를 무상 제공하고, 미국은 주한미군 운영 유지비를 모두 책임진다'는 규정에 따라 1990년까지는 미국이 주한미군 주둔 경비를 전액 부담해왔다. 그런데 한국의 의무사항인 시설과 구역 중 구역은 제공해 왔으나 시설은 미국이 부담해 왔는데 한국의 경제력이 향상되고 냉전 종식후 미국이 동맹국의 주둔비용 부담을 요구하면서 상기 SOFA 규정을 의외로 적용한 한-미 방위비분담특별협정(SMA·Special Measures Agreement)을 통하여 방위비 분담을 시작한 것이다.

여기에는 주한미군 주둔과 운용에 필요한 한국인 근로자 임금과 주둔 및 작전용 등 각종 건설비, 군수지원비가 주요 항목에 해당된다. 초기에는 특별협정으로 시작된 방위비분담의 특성상 총액부담식으로 그리고 물가상승율을 적용하여 매년 인상하기로 하고 근로자 임금과 건설 비용은 현금으로 군수지원비는 정비·수송 등 직접 지원 등의 형태로 시작하였다. 그러나 2000년대 이후 미국이 한국의 경제력에 부응하는 분담 금액 상향을 요구하고 특히 군사건설비를 축적하여 이자 발생과 평택기지 건설에 사용하는 등에 대한 갈등과 매번 방위비분담금 협상간 불편함으로 동맹정신을 훼손한다는 비판이 이어지게 되어 한미동맹 관리의 중요한 현안으로 대두되게 되었다.

한국이 굳건한 안보를 바탕으로 전 세계가 주목하는 선진국 대열에 진입한 것은 한미동맹에 기인한 것임에 의심의 여지가 없으며 따라서 주한미군 주둔을 위한 안정적 여건을 제공하는 것은 한국의 국익을 위해서도 당연하다. 그러나 현재의 방위비분담 방식은 개선이 필요하다. 특히 트럼프 전 대통령의 과도한 증액요구로 인하여 장시간에 걸친 협상간 마찰

23) 김민순, "탈 많았던 '한미 방위비분담금' 협정 발효... 1조1800억 5년 간 내야," 한국일보 (2021.9.1.), <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021090111520004162?did=NA> (검색일: 2021.11.20.).

을 빚은 것 외에도 현금으로 지급한 군사건설비 사용에 대한 투명성 부족 문제, 연합연습이나 유사시에 대비한 미군 전력의 한반도 전개 비용까지 요구하는 등의 충돌로 방위비분담 협상시마다 양국이 불편하게 대립하는 양상은 지양하여야 한다. 참고로 일본은 주일미군 주둔비 연간 분담금을 올해 2017억엔(약 2조830억원)에서 2000억엔대 후반대로 증액할 전망이다.²⁴⁾ 미·일 동맹을 일본의 국익과 대외전략을 고려한 것으로 보이며, 미국은 한국과 방위비 분담 협상시 이러한 일본의 경우를 지렛대로 사용한다.

따라서 향후 방위비분담은 지금처럼 총액결정 방식에서 벗어나 필요한 현물 또는 용역 등의 소요를 충족하는 방식으로 전환해야 한다. 이렇게 함으로써 지급한 현금 사용에 대한 투명성 시비를 차단하고 협상간 빚어지는 갈등을 해소할 수 있다. 또 연합연습이나 유사시에 대비한 증원전력과 전략자산의 전개비용에 대해서는 양국의 전략적 이해 정도에 맞게 합리적으로 분담 정도를 정해야 한다. 미국이 수용할 수 있도록 세부 항목과 절차 등에 대해 합리적인 대안을 마련하고 진정성 있는 자세로 설득하는 지혜가 필요하다.

나. 주한미군 주둔

한국전쟁이 정전상태로 중지된 이래 한국 안보의 중추적 역할을 담당해온 주한미군은 냉전시기 정세변화와 미국의 대외전략에 따라 단계적 감축을 하여 왔으나 여전히 전세계 미군 주둔 규모중 일본,독일에 이어 세 번째로 많은 28,000여명에 이르고 있다. 북한이 적화통일의 가장 큰 걸림돌인 주한미군 철수를 끊임없이 요구하고 있는 것은 한국의 안보에서 주한미군의 가치와 중요성이 그만큼 크다는 것을 대변하는 것이다.

무기체계를 비롯한 한국군의 전투력이 구비되면서 ‘인계철선’으로서의 역할은 현저하게 줄어들었으나 북한 도발을 억제하는데 있어서 주한미군의 가치는 의심할 여지없이 지대하며 국민의 절대다수가 동의하고 있다. 뿐만 아니라 주한미군은 동북아지역의 안보환경을 안정화시키기 위해서도 중요한 역할을 하고 있다고 인식한다.

미국의 해외주둔미군 재배치계획(GPR; Global Posture Review) 일환으로 미 2사단 예하 여단의 순환배치와 함께 전략적 유연성 등의 이유로 주한미군의 역할에 대해 회의적인 시각도 있으나 한반도 안보를 위한 상기의 역할에는 큰 차이가 없으므로 한반도 평화체

24) 최은경, “일본 주일미군 분담금, 내년 역대 최대 5000억원 인상,” 조선일보 (2021.11.25.), <https://www.chosun.com/international/japan/2021/11/25> (검색일: 2021.11.19.).

제가 정착이 되더라도 주한미군의 주둔은 한미동맹과 한국의 안보를 위해 필요하며 통일 이후에도 동북아의 안보환경을 고려하여 규모는 다소 축소하더라도 지속적으로 주둔하도록 신중하게 검토하여야 한다.

따라서 주한미군의 안정적 주둔여건을 제공하는데 있어서 인식하여서는 안되며, 훈련장 사용과 연합 연습과 훈련 또한 주둔여건의 중요한 요소이다. 엄청난 반대를 무릅쓰고 평택 기지를 주한미군 주둔의 허브로 구축한 것은 한반도 안보는 물론 동북아의 평화와 안정을 위해 참으로 다행스러운 일이다.

다. 한미연합연습

북핵문제 협상과정에서 북한의 요구에 의해 2018년 이후 중지 또는 축소해온 한미연합 연습 문제²⁵⁾ 또한 시간이 지날수록 부작용이 드러나고 있는 실정이다. 지휘소 연습 부족으로 전작권 전환에 대비한 완전운용능력(FOC: Final Operational Capability) 구비에 차질을 빚은 것은 물론 훈련부족에 따는 전투력 약화와 북한 도발에 대비한 연합대비태세의 약화 우려가 커지고 있다. 미군은 규정된 요망수준 유지를 위해 반드시 훈련 시간과 평가를 필요로 하며, 충족하기 못할 경우 이를 위해 주둔 규모 축소나 국외 훈련도 불사한다. 그만큼 군의 존재가치에 훈련이 중요하다. 한미연합연습이나 훈련을 중지하거나 축소한다고 북핵 문제가 해결되지 않는다는 것은 냉정하게 돌이켜 보아야 한다. 1차 핵위기 기간중인 1992년 팀스피리트 훈련 중지나 지난 몇 년간의 훈련 중지 또는 축소에도 불구하고 북한은 조금도 핵무장을 중지하지 않았다.

연합연습이나 훈련은 한미동맹이 지속되는 한 반드시 필요하며, 대비태세 유지를 위해서 중지되어서는 안된다. 다행스럽게도 바이든 행정부의 미국도 연합연습의 중요성과 필요성을 강조하고 있으며,²⁶⁾ 한국민의 대다수인 75% 이상이 한·미연합훈련이 '필요하다'고 인식하고 있다. 군이 존재하는 한 그리고 한미동맹이 유지되는 한 훈련은 계속되어야 하고, 특히 북핵문제 해결을 방지하여 훈련과 한미연합연습을 포기해서는 결코 안되며 오히려 이를 강화하여 대비태세를 강화하는 것이 북한을 압박하여 도발을 방지하고 핵협상에도 도움이 되는 것임을 명심하여야 한다.

25) 김귀근, “美연합연습 중지, 적대행동 해소 첫 조치될 듯,” 연합뉴스 (2018.6.13.)

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180613041200014> (검색일: 2021.11.30.).

26) 박원경, “미국방부 “한미연합훈련, 준비태세 유지 보장과 조화를 꾀,” SBS 뉴스 (2021.3.2),

https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006226199 (검색일: 2021.11.30.).

라. 전작권 전환

전작권 전환과 관련하여 우선 현 연합작전체제를 살펴보면, 한국군의 경우 평시에는 한국 함참이 예하의 작전사령부를 통하여 작전지휘하다가 유사시 양국 국가통수기구의 승인 하에 DEFCON-III 발령시 지정된 한국군을 한미연합사로 작전통제 전환하며, 미군의 경우 한반도에 증원하여 작전준비가 되면 의명 연합사로 작전통제 전환된다.

2005년부터 시작된 한·미간 전작권 전환 논의는 그동안 2번에 걸친 전환 시기 연기 합의에 이어 전환 방식에도 큰 변화가 있었다. 최초에 한미연합사를 해체하고 한국군과 미군이 각각 별도의 지휘체계를 유지하는 협조관계를 구축하기로 했다가, 2018년에 양국은 단일 지휘체계 구축을 전제로 한국군 대장을 사령관으로 하는 ‘미래연합사’를 창설하기로 확정하고,²⁷⁾ 2019년에는 ‘미래연합사’의 최초운용능력 진단에 기초를 둔 연합연습까지 실시하였다. 다만 북한 핵과 미사일 위협이 심각해진 상황에서 전작권 전환 ‘조건’²⁸⁾ 달성이 연기되고 있다.

전작권이 전환되더라도 미래연합사라는 단일 전구작전사령부 창설을 통해 한반도 방위를 위한 연합 작전체제가 유지됨으로써 한반도 유사시 미군의 개입 및 증원가능성도 그만큼 보장되고 북한의 다양한 종류의 위협에 신속한 대응이 가능하며, 특히 핵·미사일을 앞세운 무모한 북한 도발을 억제하는데 매우 강력한 메시지가 될 수 있다.

다만 판문점 선언과 두 번에 걸친 미·북 정상회담 등에도 불구하고 북한의 핵무장과 미사일 개발이 계속되는데 전작권을 전환하는 것이 한반도 안보에 타당한 지 여부에 대해 깊이 검토할 필요가 있다. 미국은 전작권 전환 ‘조건’ 달성에 회의적인 시각을 가지고 있는 것으로 보인다.²⁹⁾ 전작권 전환으로 인해 한반도 안보가 위협을 받지 않도록 양국은 동맹정신에 입각하여 긴밀히 협력하여야 한다. 전문가들은 전작권 전환 후 한·미동맹에 대해 ‘돈독해질 것이다’(6.7%)보다 ‘악화될 것’(48.3%)으로 상당히 우려하고 있다.

27) 2018년 제 50차 SCM에서 합의한 바에 의하면 현재의 단일 연합군사령부 구조를 유지하기로 하고, ‘미래연합사’에서는 한국군 4성 장성이 사령관을 맡고 미군 4성 장성이 부사령관을 맡기로 하였다. 이 구조 하에서는 기존의 한·미 안보협의회의(SCM) 및 한·미 군사위원회(MC)와 같은 공동의 정책적·전략적 의사결정체가 존속하게 된다.

28) ‘조건에 기초한 전작권 전환’은 2014년에 열린 제46차 한미 안보협의회의(SCM)에서 결정됐다. 전작권 전환의 ‘조건’은 ▲한미연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심군사능력 확보 ▲북한의 핵·미사일 위협에 대한 우리 군의 초기 필수대응능력 구비 ▲전작권 환수에 부합하는 한반도 및 지역 안보환경 등 3가지다.

29) 신선민, “연합사령관 “전작권, 계획 조정하며 추진”…전환시기 연기 시사,” KBS뉴스 (2021-11-04), <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5317086> (검색일: 2021.11.30.).

전작권 전환은 한미 양국의 군사지휘관계의 조정을 가져오지만 한·미 연합작전태세를 유지한다는 점은 변화가 없다. 또 현재의 한미연합사나 미래연합사 공히 양국 공동의 군사위원회(MC; Military Committee)의 전략지시와 지침에 따르게 되어 있다. 따라서 이러한 군사지휘관계 변화와 관련하여 ‘주권 회복’과 같은 정치적인 표현으로 동맹정신을 훼손하지 않도록 유의할 필요가 있다.

마. 유엔사

‘미래연합사’를 창설하고 전작권이 전환되면 한미 군사지휘관계에 적지 않은 변화를 수반하게 되는데, 그 중에 유엔사의 역할과 관련된 사항은 생각보다 간단한 문제가 아니다. 유엔사가 그동안 주도적으로 담당해온 정전 관리는 물론 향후 북한 핵문제 해결과 연계한 평화체제 전환, 나아가 한미동맹 관계에도 적지 않은 영향을 미칠 중대 사안이기 때문이며, 이것은 창설시부터 오늘날까지 지녀온 유엔사의 법적 지위와 역할에 대한 명확한 이해를 필요로 한다.

전작권 전환은 현재의 한미연합사 체제로부터 미래연합사 체제로 한국군과 미군 간의 지휘관계를 변경하는 것이지 유엔사의 법적 지위를 변화시키는 것이 아니다. 따라서 전작권 전환과 유엔사 존속은 전혀 별개의 사항이다. 유엔사는 한미연합작전체제가 시작된 1978년보다 28년이나 앞선 1950년에 UN 안보리 결의하에 창설된 유엔의 보조기관이라는 법적·국제정치적 위상을 갖고 대한민국이 공산화 위협에서 벗어나는데 결정적으로 기여한 후 이를 계기로 한미동맹을 태동시켰으며, 1978년 한미연합사 창설과 1994년 정전시 작통권 전환 이후에도 그 법적 지위의 변동은 없었다.

유엔사는 정전협정의 서명당사자로서 정전관리를 위한 배타적인 권한과 책임을 갖고 있다. 또 유엔사가 존재하는 한 유사시 전력제공자 역할과 전쟁지속능력 제공 또한 당연하며, 한반도 안보를 위해서 반드시 필요하다. 다만 현재 유엔사의 정전관리 기능은 연합사의 CODA를 통하여 수행되는데, 전작권 전환으로 CODA에 의거 연합사가 해체되고 새로운 미래연합사가 설치될 경우 유엔사의 정전관리를 어떻게 수행할 것인지는 검토되어야 한다. 또 유엔사의 정전관리 권한과 책임을 해제하는 것은 정전협정의 중요한 수정사항이므로 정전협정 체결 당사자간 새로운 합의가 필요하고, 정전협정을 대체할 새로운 협정으로의 대체가 전제되어야 한다. 한·미 간은 물론 유엔 참전국과도 협의하여야 한다.

또 미국이 전작권 전환에 대비한 유엔사 '재활성화(Revitalization)' 일환으로 참모조직과 인원을 보강 보강하고 있는데, '유엔사가 한반도의 전쟁수행최고사령부가 되려고 한다'는 의혹을 제기하는 것은 유엔사의 지위와 역할에 대한 본질적인 이해가 부족한 것으로서 한미동맹정신을 훼손하고 국가안보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 유엔사 재활성화는 '확대'가 아니다. 현재는 연합사 참모와 검직 편성을 통해 유엔사의 임무수행체제를 유지하고 있는데, 재활성화는 연합사 해체 이후에 유사시 임무수행에 필요한 기본적인 편성과 운용 능력을 구비하고자 하는 것이다. 재활성화를 하더라도 참모편성에 있어서 연합사에 비해 극소수에 불과하고 자체의 작전계획이나 연합연습도 전무하여 전쟁수행사령부 기능 발휘는 절대적으로 불가능하다. 유엔사 재활성화는 전작권 전환에 대비하여 유엔사의 기본적인 기능을 보장하기 위한 활동이며, 정전관리와 전력제공자로서의 기본적인 유엔사 임무수행을 위한 자구책의 일환에 불과한 것이다.

한국으로서는 미국의 군사적 필요성에 의해 추진되는 유엔사 재활성화를 적극 지원하여야 하며, 전작권 전환 이후에도 유엔사가 정전관리 및 전력제공자 역할을 원활하게 수행을 위해서는 한국 상황에 대한 이해도가 높은 한측 참모의 증원을 통한 조연과 원활한 한·미 대화창구를 더욱 활성화하여야 한다. 그러므로 한·미 군사 지휘관계의 변화에 불과한 전작권 전환을 계기로 유엔사의 지위를 변동하거나 그 역할을 과소평가하는 것은 바람직하지 않으며, 유엔사의 기본임무 수행을 위하여 순수하게 군사적 차원에서 재활성화를 추진되는 것이므로 적극 협조하여야 한다. 특히 한반도의 평화와 안정을 위협하는 북핵 문제는 유엔사의 한반도 존재 이유이기도 하므로, 우리 안보와 국익을 위해서도 완전한 평화체제가 정착될 때까지 그 지위와 기능을 유지할 수 있도록 미국과 협력할 필요가 있다.

IV. 결론

한반도의 안정과 번영을 위한 필요충분조건은 북핵문제 해결과 평화체제 전환, 그리고 미중패권경쟁으로 빚어지는 동북아의 불안정상황을 지혜롭게 관리하는 것이다. 이러한 과제들은 주변 강대국에 비해 상대적으로 약세인 한국의 국력과 북한이라는 특수한 체제문제와 핵전략, 중국의 부상과 미국의 아시아 태평양 중시 정책으로 인해 빚어지는 근본적인 갈등구조의 심화 등을 고려할 때 한국 단독의 노력만으로는 결코 해결할 수 없는 한계를 안고 있다. 북핵문제 해결은 그동안 드러난 북한의 핵무장 의도와 전략을 이해하고 반드시 해결하겠다는 강력한 의지를 보여주면서 미국과 긴밀한 협력을 통하여 완전한 핵폐기를 유

도해야 하며, 이를 위해 중국을 포함하여 일본·러시아 등의 협조와 국제사회의 지지를 이끌어내어야 가능하다.

또 동북아의 불안정상황의 핵심 원인인 미중패권 경쟁구조가 심화되는 과정에서 양 강대국은 한국이 상대 진영의 영향 하에서 자국의 핵심이익을 침해하는 외교적 조치나 행위를 용납하지 않는다. 그렇다고 양 강대국의 눈치만 보면서 한반도 문제를 해결할 수는 없는 딜레마에서 한국으로서는 불가피하게 전략적 결단을 내리지 않을 수 없다. 그런데 당장으로는 한국전쟁 이후 70년 이상 굳건하게 발전해온 한미동맹 중심의 안보구도를 바꿀 만한 상황이 아니며, 특히 자유민주주의를 바탕으로 한 자본주의와 시장경제라는 가치를 공유하고 있는 미국 중심의 국제질서를 지키는 것이 국익을 추구하는데 바람직하다. 따라서 국제질서 준수와 핵심적인 국익추구'라는 대의명분하에 명확한 외교적 원칙을 정하여 미·중간의 패권경쟁이 악영향을 미치지 않도록 '지혜롭게 그리고 주도적으로 주요 이슈들을 관리하는 의지와 노력이 필요하다.

결론적으로 북핵문제 해결과 동북아지역의 안정적 관리를 통한 한반도 안보와 번영을 위해서는 한미동맹이 무엇보다 중요하며, 주요 현안으로 대두되는 방위비분담과 주한미군 안정적 주둔여건 제공, 한미연합연습의 보장, 미국과 긴밀한 협의 하에 조건에 기초한 전략권 전환을 신중하게 추진하고 이와 연계된 유엔사의 지위와 역할 정립 그리고 재할성화에 대한 이해와 지원 등에 대해서도 최선을 다하여야 한다.

〈참고문헌〉

- 국가안전보장문제연구소, 『2021년 범국민 안보의식 조사』 (충남; 국방대학교, 발간예정).
-----, 『2020년 범국민 안보의식 조사 (일반국민)』 (충남; 국방대학교, 2020).
- 김도희, “한미 외교·국방장관(2+2) 회의의 주요내용과 쟁점 및 과제,” 국회 입법조사처 NARS 현안분석 제191호 (2021.4.2.),
file:///C:/Users/USER/Downloads/%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9E%85%EB%B2%95%EC%A1%B0%EC%82%AC%EC%B2%98_NARS%ED%98%84%EC%95%88%EB%B6%84%EC%84%9D_%ED%95%9C%EB%AF%B8+%EC%99%B8%EA%B5%90%C2%B7%EA%B5%AD%EB%B0%A9%EC%9E%A5%EA%B4%80(2+2)+%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9D%98+%EC%A3%BC%EC%9A%94+%EB%82%B4%EC%9A%A9%EA%B3%BC+%EC%9F%81%EC%A0%90+%EB%B0%8F+%EA%B3%BC%EC%A0%9C.pdf (검색일: 2021.12.3.).
- 김기정 외, 『미중경쟁과 한국의 외교 유연성』 (서울: 국가안보전략연구원, 2021),
<https://www.inss.re.kr/upload/bbs/BBSA05/202110/F20211012113615369.pdf> (검색일: 2021.11.30.).
- 김귀근, “美연합연습 중지, 적대행동 해소 첫 조치될 듯,” 연합뉴스 (2018.6.13.),
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20180613041200014> (검색일: 2021.11.30.).
- 김민순, “탈 많았던 '한미 방위비분담금' 협정 발효… 1조1800억 5년 간 내야,” 한국일보 (2021.9.1.),
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021090111520004162?did=NA> (검색일: 2021.11.20.).
- 김동현, “유엔주재 북한대사 "미국의 사악한 정치목적에 악용"…유엔군사령부 해체 촉구,” 연합뉴스(2021.11.3.),
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211103165200504?input=1195m> (검색일: 2021.11.30.).
- 대한민국정책브리핑, “한미 SCM 공동기자회견,”
<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156484098>
검색일: 2021.12.3.).
- 마이클 리바이, “중국이 미국을 따라잡았다고?” 중앙일보 (2014-5-20),
<https://www.joongang.co.kr/article/14724494#home> (검색일: 2021.12.2.).
- 박세희 “美 기술력 뺏치는 中 신형 항공모함 이르면 내년 2월 완공,” 문화일보 (2021.11.10.),
<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2021111001071230307001>
(검색일: 2021.11.29.).
- 박원경, “미국방부 "한미연합훈련, 준비태세 유지 보장과 조화이룰 것,” SBS 뉴스 (2021.3.2),

- https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006226199 (검색일: 2021.11.30.).
- 박철휘·정재호·김성한, “미중 전략경쟁과 한국의 선택,” Global Strategy Report No. 2020-02,
[https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D\(20200529\)-PDF-ISSN.pdf](https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/IIA-GSR-02-%EB%AF%B8%EC%A4%91%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%EA%B2%BD%EC%9F%81%EA%B3%BC%20%ED%95%9C%EA%B5%AD%EC%9D%98%20%EC%84%A0%ED%83%9D(20200529)-PDF-ISSN.pdf) (검색일: 2021.12.3.).
- 신선민, “연합사령관 “전작권, 계획 조정하며 추진”...전환시기 연기 시사,” KBS뉴스 (2021-11-04), <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5317086> (검색일: 2021.11.30.).
- 이근욱, “자유주의 이론과 안보,” 『안전보장의 국제정치학』 함택형·박영준 편 (서울: 사회평론, 2010).
- 이연철, “북한 유엔대사 “유엔사 해체해야...핵 포기 못해,” VOA (2013.6.22.).
- 이정우, “중국에 추월당한 일본,” 한겨레 (2010-8-22),
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/436258.html (검색일: 2021.12.3.).
- 이정은, “美안보보좌관 “한미, 대북조치 시기·조건 관점 다소 다를 수도,” 동아일보 (2021.10.27.),
<https://www.donga.com/news/article/all/20211027/109928150/1> (검색일: 2021.11.30.).
- 외교부, “한반도 평화체제,”
https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3982/contents.do (검색일: 2021.11.30.).
- 유상범·정구연, “패권도전에 대응한 미국 중심의 힘을 통한 평화 추구,” 『2020 동아시아 전략평가』 정한범 편 (서울: 동아시아안보전략연구회, 2020), p. 93.
- 허윤·최병일·이근, “미중기술, 경제패권 경쟁과 한국의 전략적 선택,” Global Strategy Report No.2021-04,
<https://iia.snu.ac.kr/uploads/publication/9%ED%9A%8C%20%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8C%20%EC%A0%84%EB%9E%B5%20%EC%84%B8%EB%AF%B8%EB%82%98%20%EB%A6%AC%ED%8F%AC%ED%8A%B8.pdf> (검색일: 2021.11.30.).
- Sangbeom Yoo. "Asymmetric Fear and its Effects on the Alliance: Comparative Studies Between the Perceptions of Koreans and Americans." Korea Observer, Vol 50, No. 3, Autumn 2019.
- Steven W. Hook, U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power 5th Ed. (Washington D.C.: Sage, 2017).

국민들의 대북 인식 변화추이와 대북정책 추진 방향

김 병 조*

I. 머리말

II. 국민 대북 인식 특성 분석: 대북정책 및 국방·군사 정책에 주는 함의

1. 북한에 대한 인식
2. 북한 위협에 대한 인식
3. 대북정책에 대한 인식
4. 통일에 대한 인식

III. 맺음말

I. 머리말

이 글은 국방대학교 국가안전보장문제연구소(이하 안보문제연구소)에서 일반 국민 1,200명에게 2021년 8월 12일에서 9월 17일까지 실시한 『범국민안보의식조사』에 나타난 대북 인식 특성을 분석하고, 이를 바탕으로 대북정책 추진에 필요한 정책 제안을 하려는 목적으로 작성되었다.

민주주의 국가의 중요한 특징 중 하나는 국가정책을 결정하는 데 국민 여론을 중시한다

* 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학과 교수

는 것이다. 직접민주주의를 실시하지 못하고 간접민주주의를 실시하는 과정에서 발생하는 ‘주인 대리인 문제(Principal-Agent problem)’를 해결하기 위해서이다. 이는 대북정책을 포함하여 국가안보정책(National Security Policy) 전체에 적용된다.

이상과 같은 문제의식에 기초하여 안보문제연구소는 1989년부터 매년 『범국민안보의식조사』를 실시하였고, 그 결과를 공개하여 국가안보정책을 수립하는 데 필요한 기초자료로 제공해 왔다. 그러나 조사 결과를 바로 국가안보정책에 활용하기에는 제한사항이 따른다. 국민 의식과 국가안보정책 사이에 어느 정도 ‘격차(gap)’가 존재하기 때문이다.

국가안보정책을 수립하는 데는 높은 수준의 전문성이 요구된다. 그러나 일반 국민이 국가안보 상황을 정확하게 인식하거나 판단하고 있지는 않다. 그 원인이 무엇이던 ‘국민이 북한 정세를 잘못 판단하거나, 국가의 대북정책에 대해 잘못 알고 있다’고 가정하자. 그런 경우에는 국민 안보의식 조사를 그대로 국가정책 수립에 반영할 수 없다. 정책 결정에 국민 여론을 중시해야 하지만, 다수의 국민이 찬성하거나 지지한다고 해서 그 의견이 반드시 옳은 의견이라거나 바른 의견이라고 단정할 수 없기 때문이다.

그렇기에 안보문제연구소는 국민과 별도로 ‘안보전문가 또는 여론선도층’을 대상으로 추가로 조사하여, 국민 의식과 국가안보정책의 전문성 사이에 존재하는 격차를 줄이고자 노력하고 있다. 그러나 전문가 의식조사가 국민 의식조사를 보완할 수 있지만, 국민 의식조사를 대체할 수는 없다. 북한에 대한 국민의식은 그 자체가 ‘국가안보상황’의 일부이기 때문이다.

그렇지만, 앞서 언급한 것처럼 국민의 대북인식에 기초하여 바로 국가안보정책을 결정할 수 없다. 이상의 논의는 무엇을 의미하는가? 국민안보의식 조사 결과를 정책에 반영하기 위해서는 안보의식조사에 나타난 대북 인식을 심층 분석할 필요가 있다는 점이다.

본 조사에서 활용된 북한 관련 조사항목은 북한(15문항) 및 통일(4문항) 총 19문항이다. 구체적으로 북한 관련 문항은 북한정권 및 북한주민에 대한 문항, 김정은 체제의 전망에 대한 문항, 남북교류 및 협력에 관한 문항, 북한 핵 및 미사일 개발과 관련된 문항, 북한 대남도발 억제 방식 등으로 구성되어 있다. 한편, 통일 관련 문항은 통일 필요성, 통일 시기 및 통일방안 등에 대한 의견조사이다.

안보문제연구소에서는 『범국민안보의식조사』결과를 바탕으로 정책대안 연구를 꾸준히 해왔으며, ‘대북 인식’ 관련된 정책대안 연구도 거의 매년 이루어졌다. 선행연구는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫 번째 유형은 ‘조사 시점에 나타난 북한 및 대북정책에 대한 국민 의식 특성’을 분석한 연구이고 두 번째 유형은 ‘특정 문항에 대한 시계열적 분석’이다. 첫 번째 유형 연구의 대표적 예로 안경모(2020)를 들 수 있다. 안경모는 2020년도 국민의 북한에 대한 인식 특성을 1) 대북 위협인식에 대해서 ‘제한적’ 재강화, 2) 대북정책에 대해서는 대북화해협력 정책에

대한 지지 지속, 3) 통일과 관련해서는 통일에 대한 기대감은 줄어들고 흡수통일보다는 안정적인 공존이라고 요약하고 있다. 또한 전체적으로 정부의 대북정책 기조를 국민이 수용하고 있다고 분석하였다. 한편 국민 하위집단 별로는 북한 인식에 있어 세대별 의식 차이는 크지 않지만, 지역별 격차가 두드러진다고 분석하였다. 따라서 남남갈등으로 칭할 수 있는 국민 간의 이견을 조정하는 문제가 여전히 중요하며 그 해결책 역시 이념과 지역을 중심으로 현실을 면밀하게 검토하여 정교하게 다듬을 필요가 있다는 정책제언을 한다.

두 번째 유형의 대표적인 연구로 김관호·김순태(2014), 최현진 외(2019)가 있다. 이중 최근에 이루어진 최현진 외(2019)의 연구를 검토하면 다음과 같다. 이 연구는 2004년부터 2019년까지 주요 조사항목에 대해 시계열 분석을 하고 이를 바탕으로 정책대안을 제시하고 있다. 이 연구는 대북 인식을 남북관계 인식조사로 규정하고 일반 국민의 대북 인식을 1) 북한 정권에 대해서는 과거 위협대상이라는 인식이 높았으나, 최근에는 협력대상으로 인식하는 비중이 높고, 북한 주민에 대해서는 지지원대상보다 협력대상으로 인식하는 비중이 증가하고 있으며, 3) 김정은 체제 안정성에 긍정적으로 응답하는 비중도 증가하지만, 남북관계에 대한 긍정적인 전망과 달리 북한 도발 가능성에 대한 의견은 오히려 높아지고, 4) 가까운 미래에 통일 가능성은 부정적으로 보고 있다고 요약한다. 하지만 아쉬운 점은, 국민 대북 인식과 관련해서 국방·군사정책과 관련된 정책대안을 제시하지 않고 있다.

두 가지 연구 유형은 모두 국민 대북 인식을 정리하여 제시하였다. 그렇지만 정책대안 관점에서 보면, 명확한 메시지를 제시하지 못하고 있다. 이는 두 가지 연구 경향 모두 질문 문항의 성격을 고려하지 않고 분석하였다는 점에 기인한다고 본다. 질문 문항은 1) 정책 수립이나 정책 집행에 도움이 되는 문항, 2) 정책 평가에 도움이 되는 문항, 3) 정책 수립, 정책 집행, 정책 평가에 직접 도움이 되지는 않지만, 정책 환경으로 고려해야 할 문항 등으로 구분해서 조사 결과를 해석할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 질문 문항의 성격을 고려하여 조사결과에서 대북정책이나 국방·군사정책에 주는 함의를 도출하는 방식으로 분석하고자 한다.

이 글은 3장으로 구성되어 있다. 1장 머리말에 이어, 2장에서는 국민 대북 인식의 특성과 추세를 분석하고, 대북 인식이 대북정책이나 국방·군사정책에 주는 함의를 도출하여 제시한다. 3장은 맺음말 부분으로 분석 결과를 요약하고, 『범국민안보의식조사』가 국방·군사정책에 보다 도움이 되려면 어떤 개선책이 필요한지 제안하면서 글을 마치고자 한다.

II. 국민 대북 인식 특성 분석: 국방·군사정책에 주는 함의

1. 북한에 대한 인식

가. 북한 정권과 북한 주민에 대한 인식

동서대결이 심각한 냉전 시대, 우리나라는 북한에 대해 적대적인 관점을 고수하였다. 이 때 ‘북한’ 하면 북한과 관련된 모든 사항이 포함된다. 북한 정권이나 북한군은 물론이고, 북한 주민, 북한에서 생산된 물품, 심지어 북한과 관련된 지식에 접근하는 것조차 금기로 생각했다.

하지만 냉전체제가 해체되면서 북한에 대한 인식에 분화가 발생하였다. 남북한이 동시에 유엔에 가입하였고, 남북교류도 냉전 시대에 비교할 수 없을 정도로 많아졌기 때문이다. 남북한 교역이 가능하게 되고, 북한에 대해 인도적 지원이 이루어지고, 현재는 중단되었지만 금강산 관광이나 개성공단이 운영되기도 하였다. 정치적으로도 2000년도 이후 김대중, 노무현, 문재인 대통령 시기에 남북한 정상회담이 성사되기도 했다.

그러나 탈냉전 시대에도 남북한 군사적 대립은 유지되었다. 북한은 서해 지역에서 반복 되는 군사적 도발을 감행하였고, 유엔 제재에도 불구하고 핵무기와 미사일 개발을 지속하였다. 정치적인 면에서는 앞서 언급한 것처럼 남북정상회담 등 획기적인 사건도 있었지만, 민간단체의 대북 전단 살포에 반발하여 남북공동연락사무소를 폭파하는 등, 북한 정권은 한국 정부나 한국의 대북정책에 대해 끊임없이 비난·비방해왔다.

단순화시키면 냉전체제 해체 후 남북한은 경제·사회면에서는 교류가 확대되었지만, 정치·군사면은 여전히 대립, 대치가 지속되는 형국이라 할 수 있다. 그렇다면 과연 한국인에게 ‘북한’은 어떤 존재인가? 남북관계를 경제·사회, 정치·군사로 대별할 수 있는 것과 유사하게, 대북인식은 북한 정권(북한군 포함)과 북한 주민으로 나누어 볼 수 있다.

〈표-1〉은 북한에 대한 인식을 ‘북한 정권(북한군 포함)’과 ‘북한 주민’으로 구분하여 조사한 결과이다. 국민의 북한 정권에 대해 인식과 북한 주민에 대한 인식 사이에 차이가 있음을 알 수 있다.¹⁾

1) 이하 특별히 연도를 명기하지 않은 부분은 모두 2021년도 조사 결과를 제시한 것이다.

〈표-1〉 북한에 대한 인식 (북한 정권 vs. 북한 주민) (%)

	북한 정권	북한 주민
위협대상(안보를 위협하는 적대적인 대상이다)	61.3	20.3
경쟁대상(서로 경쟁하는 대상이다)	22.1	10.9
협력대상(힘을 합쳐 협력해야 할 대상이다)	15.3	45.7
지원대상(도와주어야 할 대상이다)	1.4	23.1
계	100.0	100.0

북한 정권에 대해서는 ‘위협대상’이라는 평가가 가장 많고, 그 비율도 61.3%로 과반수를 넘는다. 위협대상 다음으로 ‘경쟁대상’, ‘협력대상’이라는 인식이 각각 22.1%, 15.3%이다. 반면에 ‘지원대상’이라는 인식은 1.4%로 극소수이다. 북한 정권에 대한 국민인식은 다수가 적대 대상이라고 인식하고, 일부가 경쟁대상 또는 협력대상으로 인식하고 있으며, 북한 정권을 지원대상이라고 인식하는 국민은 거의 없다고 요약할 수 있다.

또한 북한 정권에 대한 인식 특징을 하위집단별로 나누어 제시하면 다음과 같다. 남성, 60대 이상 연령층, 그리고 농어민과 자영업자 중에서 북한 정권을 ‘위협대상’ 보는 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 여성, 4~50대의 경우 북한 정권을 협력대상으로 인식하는 비율이 다른 집단보다 많고, 20대 이하, 학생집단에서 북한 정권을 경쟁상대로 보는 경우가 다른 집단보다 많다는 특징을 보인다.

한편, 북한 주민에 대해서는 ‘협력대상(45.7%)’으로 보는 인식이 가장 높다. 하지만 절반에 미치지지는 않는다. 협력대상 다음은 지원대상, 위협대상이라는 의견으로 20% 남짓이다. 그리고 북한 주민이 경쟁대상이라는 의견은 10.9%로 북한 주민에 대한 인식 중에서 가장 적다.

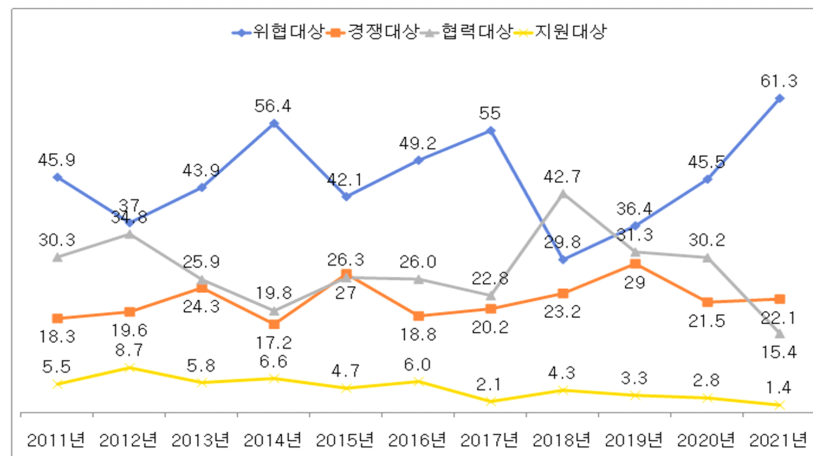
국민의 북한 주민에 대한 인식은 북한 정권에 대한 인식에 비해 다양하게 분화되어 있다. 따라서 북한 정권에 대한 국민 의식과 같은 형식으로 북한 주민에 대한 국민의식을 단순화 요약하기 힘든 구조이다. 또한 북한 정권에 대한 인식과 달리 북한 주민을 협력대상으로 보는 경우가 과반수에 이르지 못할 뿐만 아니라, 북한 주민에 대한 인식에서 대립되는 인식이라 할 수 있는 ‘지원대상’, ‘위협대상’이라는 인식이 각각 20% 정도 상당수이다. 북한 주민에 대한 대립되는 국민인식으로 인해, 때로는 대북정책과 관련해서 국민 내부에서 강한 갈등이 발생한 가능성이 있다. 북한주민에 대해 대립되는 인식이 존재하기 때문에, 대북정책과 관련해서 남남갈등이 발생할 가능성이 항상 존재한다는 점이다.

그리고 하위집단별로 구분했을 때, 드러나는 북한 주민에 대한 인식 특징을 제시하면, 협력대상이라는 인식은 4~50대, 경영관리직과 주부 집단에서 상대적으로 높았고, 남성, 60대이상, 농어민, 고학력자 중에서 북한 주민을 지원대상으로 보는 비율이 높아지고, 20

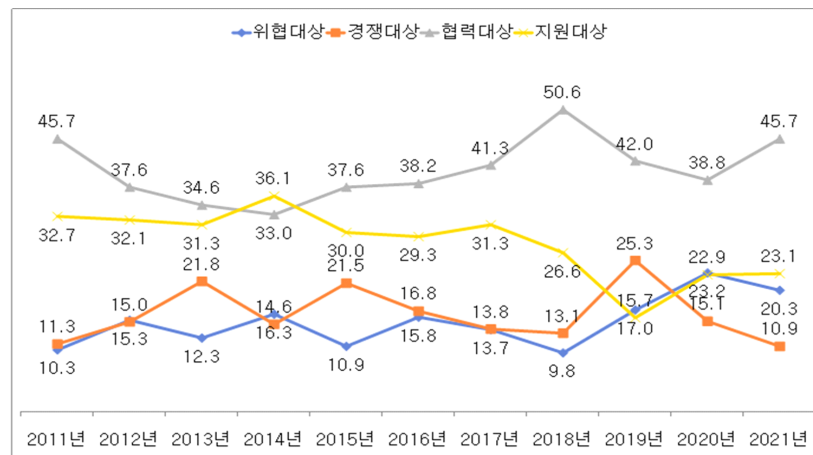
대에서 북한 주민을 적대대상으로 인식하는 경우가 상대적으로 많다는 특징이 있다.

〈그림-1〉, 〈그림-2〉는 북한 정권²⁾ 및 북한 주민에 대한 국민인식을 시계열로 제시한 것이다. 몇가지 특징을 도출할 수 있다. 첫째, 남북관계가 개선된 시기(2018년)에는 북한 정권, 북한 주민 모두에 대해 ‘협력대상’이라는 인식이 증가하고, 남북관계가 경색되면(2014년~2017년, 2020년~2021년) 북한 정권은 물론 북한 주민에 대해서도 ‘위협대상’이라는 인식이 높아진다.

〈그림-1〉 북한에 대한 인식 (북한 정권) (%)



〈그림-2〉 북한에 대한 인식 (북한 주민) (%)



2) 2021년 조사에서 2020년까지 조사와 달리 ‘북한 정권’에 ‘북한군 포함’이 명기되었다. 따라서 2021년 북한정권에 대한 인식 조사 결과를 2020년 이전과 비교하는 경우 유의해야 한다.

둘째, 상황에 따른 부침이 있지만, ‘북한 정권은 위협대상’이라고 보는 인식, ‘북한 주민은 협력대상’으로 보는 인식이 지속적으로 다수를 차지하고 있다. 셋째, 남북관계와 무관하게 ‘북한 정권을 지원 대상으로 보는 인식은 매우 소수’이다. 넷째, ‘북한 주민을 지원대상’으로 보는 인식은 김정은 정권 이후 점차 줄어드는 추세를 보인다.

이상의 북한 정권 및 북한 주민에 대한 국민인식은 정부의 대북정책에 다음과 같은 시사점을 준다. 첫째, 정부가 대북정책을 펼 경우, 정책파트너로 북한 정권을 상대해야 한다. 하지만 국민 다수는 여전히 북한 정권을 위협대상으로 보고 있고, 협력대상이라고 인식하는 경우는 20% 남짓이라는 점을 고려하여 북한 정권을 상대해야 한다. 특히 북한 정권에 대한 정책은 북한 정권을 ‘위협대상’이라고 생각하는 다수 국민의 시선을 놓치지 말아야 한다.

둘째, 정부가 대북정책을 수행할 때, 국민 공감대를 늘리려면 정책 목적을 국민에게 명확히 알릴 필요가 있다. 북한 주민을 협력대상이라는 보는 국민이 다수이지만 과반수가 되지 못한다. 북한 주민을 위협대상으로 보는 집단과 지원집단으로 보는 경우가 상당수여서 대북 주민 정책과 관련해 이들 대립적 인식 집단이 갈등을 표출하면 정책을 추진하기 어려운 상황이 될 것이다.

셋째, 북한 주민 지원 정책일 경우에는 ‘협력관계’ 강화라는 관점을 유지해야 한다. ‘북한 주민 지원’의 당위성만을 강조해서는 국민들이 정책의 타당성과 적절성을 인정하기 힘들다. 북한 주민을 지원 대상으로 인식하는 경우가 점차 줄어드는 추세이기 때문이다.

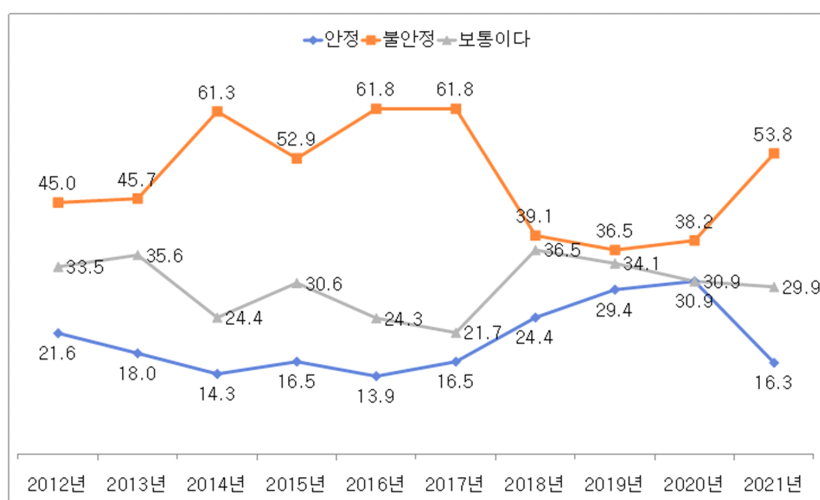
나. 김정은 체제 안정성 평가

올해 2021년은 김정은이 공식적으로 북한의 권력을 계승한 지 10년이 되는 해이다. 북한 김정은 정권의 특징을 다음과 같이 제시할 수 있다. 김정은에로의 권력승계 작업은 약 3년에 걸쳐 이루어졌다. 김정일이 거의 30여 년에 걸쳐서 후계작업을 추진했던 것과 비교하면 매우 짧다. 권력승계를 위한 짧은 준비기간 때문에 대부분 북한 전문가들은 김정은 체제가 안정적으로 정착할 것인지에 대해 의구심을 보였다. 그러나 전문가들은 김정은이 여러 대내외적 난관에도 불구하고 정치적 안정을 유지하면서 수령 유일지배체제를 강화해 나가고 있다고 판단하고 있다. 김정은에 대한 북한 주민의 지지도 역시 비교적 높은 수준에서 유지되고 있다고 평가한다. 이처럼 김정은이 집권 후 점차 안정적으로 북한을 통치하고 있다는 것이 전문가 대부분의 평가이다. 그렇다면 국민이 김정은 체제에 대해 어떻게 평가하는지 알아보도록 한다.

이에 “귀하는 향후 5년 내에 김정은 체제가 어떻게 될 것이라고 전망하십니까?”라는 질

문을 하고, ‘매우 안정적일 것이다’, ‘안정적일 것이다’, ‘보통이다’, ‘불안정해 질 것이다’, ‘매우 불안정해질 것이다’라는 응답지 중에서 택하도록 하였다. <그림-3>은 응답을 ‘안정(매우 안정+안정적)’, ‘보통’, ‘불안정(매우 불안정+ 불안정)’으로 구분하고, 2012년부터 2021년까지 시계열 조사결과를 제시한 것이다.

〈그림-3〉 김정은 체제 안정성에 대한 전망 추세(2012년~2021년) (%)



국민은 2014년부터 2017년까지 김정은 체제가 안정적이라기보다 불안하다고 전망하였다. 이 시기는 다음과 같은 특징이 있다. 김정은은 2013년 3월에 ‘경제·핵 병진노선’을 천명했지만, 경제건설보다 핵무기 개발에 중점을 둔 정책을 추진하였다. 김정은은 2013년 2월에 집권하고 처음으로 핵실험을 하고, 이어서 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월 핵실험을 연달아 실시하였다. 같은 시기 한국의 박근혜 정부(2014년~2017년)도 ‘한반도 신뢰 프로세스’를 내세우며 북한이 핵을 포기하지 않으면 추가적인 경제협력은 있을 수 없다며, 정치와 경제를 연계하는 원칙을 유지하였다. 북한이 핵실험을 할 때마다 유엔은 대북 제재를 강화하였다. 그리고 2016년 58대 미국 대통령으로 당선된 트럼프는 전임 오바마 대통령이 북한에 대해서 ‘전략적 인내’ 정책을 펼 것과 대조적으로 ‘최대의 압박과 관여’ 정책을 펴면서, 북한 핵시설에 대해 군사적 공격 가능성을 시사하면서 한반도에 전쟁 위기가 도래한 시기이기도 하다.

하지만 북한 경제자료에 의하면 이 시기는 김정은이 사회주의 기업책임관리제도 등 시장 경제 요소를 확대 도입 함으로써 일정 부분 경제성장을 이룬 것으로 평가하고 있다. 다만, 2016년부터 강화된 유엔 및 미국의 대북 제재, 그리고 중국의 대북 제재 동참 등으로 경제

회복세가 위축되어 2017년도 들어 마이너스 성장을 기록한 것으로 나온다. 또한 정치적으로 장성택을 처형하여 정치적 경쟁자를 제거하고, 당군관계를 재정비하였으며, 38년만에 당대회를 개최하는 등 국내적으로는 정치안정을 강화하였다.

결국 이 시기 남북관계나 미북관계 등 대외관계는 불안했지만, 북한 경제나 북한 국내정치 상황 등은 비교적 안정적으로 유지되었던 시기이다. 그러나 이 시기 김정은 체제가 불안하다고 평가하는 국민이 매우 많다. 국민은 북한 경제 상황보다 남북관계 및 미북관계 악화 등 북한의 대외관계 불안이 김정은 체제의 안정성 유지에 부정적인 영향을 미친다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

2018년부터 2020년까지는 김정은 체제가 불안하다는 의견이 줄고, 안정적이라는 의견이 늘어나고 있다. 이는 김정일이 2018년 2월 평창올림픽을 시작으로 남북대화 및 북미대화에 나섰기 때문이다. 김정일의 한국 및 미국에 대한 정상회담 추진 정책은 2017년 5월에 출범한 문재인 정부가 전임 박근혜 정부와 달리, 김대중 정부와 노무현 정부의 대북 유화정책, ‘햇볕정책’을 계승하는 정책을 펼 것과 시기적으로 부합되었다. 또한 북핵문제를 해결하기 위해 대북 강경책을 추진하였던 미국 트럼프 정부가 김정일과의 정상회담을 통해 북핵문제를 해결하는 방식으로 선화하면서, 결과적으로 김정은은 2019년까지 남북정상회담, 미북정상회담을 추진하게 된다. 2019년 미북대화가 성과없이 끝났음에도 2020년 김정은 정권의 안정성에 대한 평가가 2019년과 크게 다르지 않은 것은, 2020년 북한이 미사일 발사 등 군사도발을 크게 감행하지 않은 것과 관련된다고 할 수 있다.

그런데, 2021년 조사에서는 김정은 체제가 불안정하다는 전망이 크게 높아지고, 반대로 안정적이라는 전망이 크게 낮아지는 결과가 나왔다. 그 원인에 대해서는 여러 가지로 생각할 수 있는 데, 이번에는 2015~2017년 같이 김정은 정권을 둘러싼 대외적인 환경에 기초하여 김정은 체제의 안정성을 평가한 것이 아님을 알 수 있다. 한국은 북한과 평화관계 증진을 추진하는 문재인 정부가 계속 일관된 정책을 추진하고 있으며, 2021년도 출범한 미국 바이든 정부는 북한에 대해 강경한 군사 정책보다 외교정책을 통해 북한 핵문제를 해결하고자 하는 입장을 갖고 있기 때문이다.

지난 1년을 되돌아보면, 북한 내부에 김정은 체제 안정성을 해치는 요인이 몇 가지 존재하였다. 첫째, 김정은 정권이 2016년 7차당 대회에서 결정한 경제발전 5개년 전략이 실패하였다. 북한은 2018년부터 ‘경제·핵 병진정책’ 대신 ‘경제건설총전략노선’을 추진하였다. 그러나 김정은은 2021년 1월 8차 당대회에서 경제발전 5개년 전략의 심각한 실패를 토로하였다. 그동안 북한 정부는 북한 경제 실상에 대해 ‘실패’라고 자인한 것이 없었다. 하지만 김정은의 경제정책 실패를 공식적으로 인정하였고, 이러한 보도를 접한 국민 중에 김정일 체제가 불안정해질 것으로 보는 의견이 증가한 것이다. 둘째, 김정은의 장기간 잠적 소동사

건이다. 김정은이 종종 북한 언론에서 사라진다. 그런데 2020년 4월 김정은이 20여일 공개행사에 나타나지 않으면서 국내에 김정일 유고설이 파다하였다. 결과적으로는 5월 1일 김정일이 '순천인비료공장' 준공식에 참석한 내용이 노동신문과 조선중앙TV에 보도되면서 헤프닝으로 끝났다. 하지만 국민은 정상적인 국가에서 생각할 수 없는 일이 북한에서 나타나고, 이러한 점과 관련해서 김정은 체제가 불안하다고 평가했을 수 있다. 셋째, 코로나19 확산이 김정은 체제에 미치는 영향에 대한 국민의 평가가 포함된다. 우리나라를 포함하여 전 세계가 코로나19로 어려움을 겪고 있다. 북한은 코로나19 확진자가 한 명도 없다고 발표한다. 그러나 북한이 국경을 완전히 봉쇄한다고 하지만, 최소한 중국 접경지역에서 인적 교류가 이루어지기 때문에, 북한에 확진자가 없다는 주장을 믿는 한국인은 거의 없다. 실제로 TV에서 자주 접하는 북한 현지 영상은 김정은이 참석한 특별한 경우를 제외하고, 모든 북한주민이 항상 마스크를 끼고 생활하기 때문이다. 방역시설이나 의료장비 낙후를 염두에 두었을 때, 국민들은 코로나19가 북한에 확산되면 북한체제에 엄청난 타격을 줄 것이라고 생각하고 있다. 넷째, 북한이 2021년 초 국가경제발전 5개년 계획을 추진하면서 '자력갱생'과 함께 '비사회주의·반사회주의 척결'을 주창하고 있다. 자력갱생은 김정은 체제에서도 반복해서 주장하는 내용이지만, "비사회주의·반사회주의 척결"은 김정은 말기에 강하게 주장되었지만, 김정은 체제에서는 사라진 구호였다. 그런데 김정은 체제가 다시금 사회통제를 강화하기 시작했다. 시장요소 도입에 기반한 경제성장과 비사회주의·반사회주의 척결은 상호 배치 정책이므로 김정은 체제가 불안해지는 요인으로 작용하리라고 생각하는 국민이 많아진 것이다.

사실 김정은 체제의 안정성을 평가한다는 것은 북한 전문가들도 어려운 질문이다. 일반 국민의 김정은 체제 안정성에 대한 평가는 김정은 체제를 분석해서 나온 결론이 더욱 아니다. '김정은 체제 안정성'이라는 제목이 있지만, 실제로는 '북한 체제의 안정성'에 대한 막연한 짐작이고, 대부분은 북한 관련 보도의 단편적인 내용을 기초로 판단했을 것이고 일부는 '그랬으면' 하는 희망 사항을 제시하였을 것이다. 따라서 이 문항이 대북정책이나 국방·군사정책에 주는 정책적인 의미가 크지 않다고 판단할 수 있다.

이 문항은 정책 수립, 정책 집행, 정책 평가에 직접 도움이 되기보다 정책 환경과 관련된다. 국민이 김정은 체제 안정성에 대해 평가하는 경우, 조사시점에서 언론이 어디에 초점을 두고 북한 정세를 보도하느냐에 따라 결정되는 경향이 있다.

하지만 문항의 정책적 가치가 적다고 중요한 조사항목이 아닌 것은 아니다. 이처럼 전문가와 일반 국민의 인식에 차이가 있는 경우, 일반 국민을 대상으로 북한 실상이나 대북정책에 대한 교육이나 홍보가 필요함을 알려준다. 또한 북한 체제 안정성에 대한 국민인식이 국민 하위집단별로 어떻게 나타나는지 분석함으로써 국민 내부의 북한 인식의 다양성을 알

수 있고, 시기별 추세분석을 통해 어느 집단이 북한 정세 변화에 민감하게 반응하는지 등을 파악하는 데 필요한 항목이다.

2. 북한 위협에 대한 인식

가) 북한 군사 위협 평가

국민이 북한에 대해 느끼는 군사 위협은 그 차원이 다양하다. 무력 도발은 북한으로부터의 가장 전통적 방식의 군사 위협이다. 『범국민안보의식조사』에서는, 향후 2~3년 내에 북한이 우리나라에 무력도발 가능성을 조사하여 북한의 전통적 군사 위협에 대한 국민의식을 파악하고 있다.

한편, 핵무기는 사용하는 경우 피해가 엄청나게 크기도 하지만, 핵무기가 갖는 ‘절대무기’로서의 특성 때문에 핵무기를 개발하고 보유하고 있다는 사실만으로도 위협이 될 수 있다. 핵무기 개발이 어느 정도 안보위협이라고 평가하는지 조사하고 있다.

또한 최근에는 테러와 같은 비전통 위협이 새로운 군사 위협으로 부상하고 있다. 다양한 비전통위협 중에서 북한 군사 위협으로 간주될 수 있는 것이, 사이버테러이다. 실제로 북한으로부터 빈번하게 사이버테러가 자행되고 있는 것으로 분석되고 있다. 사이버테러에 대해서는 피해강도를 평가하도록 조사하고 있다.

이에 무력도발, 핵무기 개발, 사이버테러에 대해 국민이 어떻게 인식하고 있는지 비교해서 분석하고자 한다. <표-2>는 무력도발, 핵무기 개발, 사이버테러 각각에 대해, 가능성, 위협인식 정도, 피해 강도를 조사한 내용이다. 무력도발은 가능성을, 핵무기는 위협정도를, 사이버테러는 피해 강도를 조사하였기 때문에 완전히 같은 수준에서 비교할 수는 없다. 하지만 각각의 위협에 대해 국민의 인식하는 바를 파악하는 데는 충분하다.

<표-2> 북한 군사 위협 평가(무력도발 vs. 핵무기개발 vs. 사이버테러) (%)

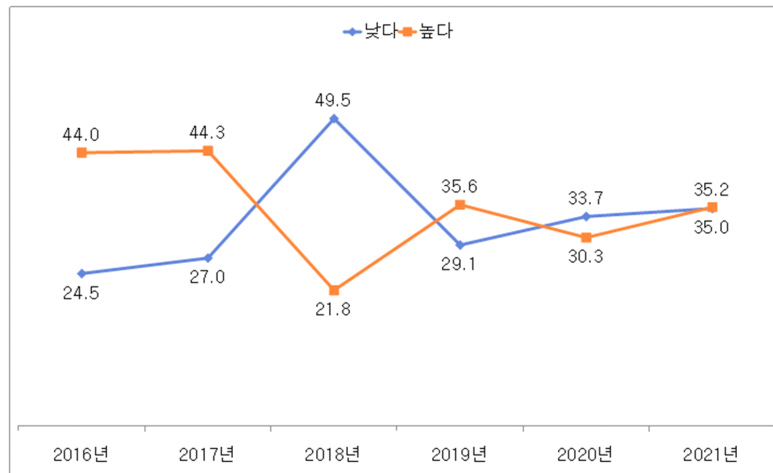
가능성	2~3년내 무력도발가능성	위협	핵무기 개발 안보위협	피해	사이버테러
매우 높다	8.4	매우 크다	42.9	매우 크다	30.8
높다	26.8	어느 정도	34.0	크다	47.1
보통이다	29.8	그저 그렇다	13.7	보통이다	17.0
낮다	26.2	별로	8.4	적다	4.8
매우 낮다	8.8	전혀	1.0	매우적다	0.3
계	100.0	계	100.0	계	100.0

북한의 무력도발 가능성에 대해서는 ‘높다(매우 높다+높다)’ 35.2%, ‘보통이다’ 29.8%, ‘낮다(낮다+매우 낮다)’ 35.0%로 무력도발 전망에 대한 국민 의견은 크게 갈려 있음을 알 수 있다.

〈그림-4〉에서 남북관계, 미북관계가 악화되었던 2016년, 2017년에는 북한의 무력도발 가능성이 높다는 의견이 낮다는 의견보다 높았음을 알 수 있다. 그러나 2018년 남북정상회담, 미북정상회담이 이루어지면서 북한 무력도발 가능성에 대해서도 높다 보다 낮다는 평가가 높아졌다. 그리고 미북대화가 결렬된 이후 2019년부터는 북한 무력도발 가능성에 높다는 의견과 낮다는 의견. 그리고 보통이라는 의견이 비슷하게 나타난다.

국방·군사정책은 북한의 전통적 군사위협에 대비하는 업무가 핵심이라 할 수 있다. 그런데 북한의 무력도발 가능성에 대한 의견이 이처럼 갈리는 경우, 재래식 군사위협에 대응하는 군사대비태세를 강화하는 정책은 국민의 공감대를 얻기 쉽지 않을 것이 예상된다.

〈그림-4〉 북한 2~3년대 무력도발 가능성(2016년~2021년) (%)



한편, 무력도발 가능성에 대한 인식이 다양하기에 하위집단별 차이를 살펴볼 필요가 있다. 성별로는 여성보다 남성이 북한의 무력도발 가능성을 높게 보고, 연령 별로는 2~30대 중에서 북한의 무력도발 가능성이 높다고 보는 의견이 많다. 그리고 직업별로 학생 중에서 무력도발 가능성이 높다고 보는 비율이 높다.

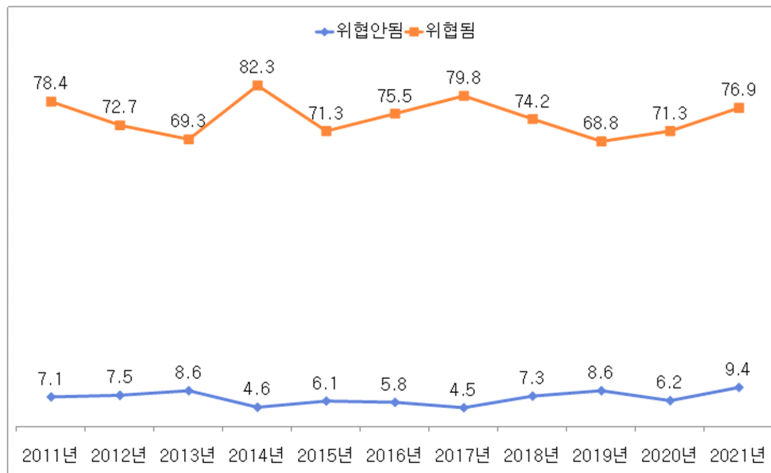
북한 무력도발 가능성을 높게 보는 집단이 ‘남성’, ‘2~30대’, ‘학생’이다. 이를 종합하면 소위 ‘이대남(20대남성)’ 집단에서 2~3년 이내 북한이 무력도발을 자행할 가능성이 높다고 생각한다는 점이다. 이는 이들 집단이 ‘군 복무’에 가장 민감한 것을 반영하는 결과이다.

결국 군에 대한 관심이 높으면 북한의 무력도발 가능성이 높다고 본다는 것을 알 수 있다.

한편, 북한 핵개발이 안보위협에 미치는 정도에 대해서는 ‘크다(매우 크다+어느정도 크다)’ 76.9%, ‘그저 그렇다’ 13.7%, ‘크지 않다(별로+전혀)’ 9.4%로 국민 대다수가 북한 핵개발이 한국 안보를 위협하는 큰 요인이라고 생각하고 있다.

〈그림-5〉를 보면, 북한 핵무기를 안보 위협으로 평가하는 국민 비율은 조사 시점에 따라 최소 66.8%에서 최대 82.3%까지 등락하고 있지만, 늘 국민의 2/3이상이 북한 핵무기를 안보위협으로 보고 있음을 알 수 있다. 국방·군사정책에서 북한 핵무기 위협 감소가 매우 중요한 정책임을 시사하고 있다.

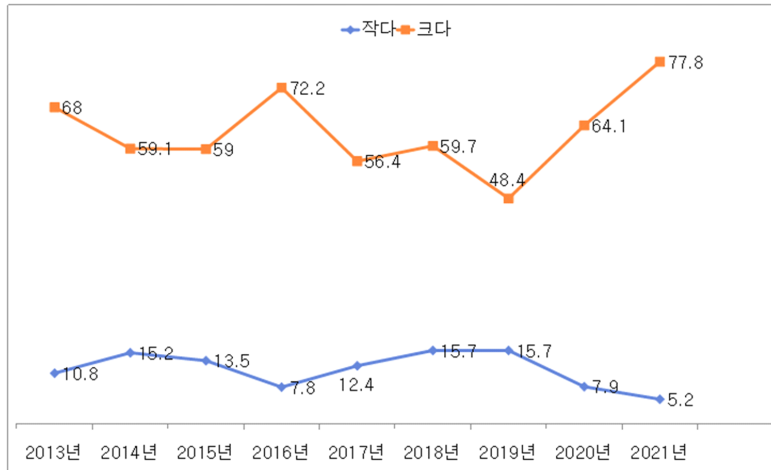
〈그림-5〉 북한 핵무기 보유에 따른 안보위협(2011년~2021년) (%)



그리고 사이버테러에 대해서는 피해가 ‘크다(매우 크다+크다)’ 77.8%, ‘보통이다’ 17.0%, ‘작다(작대+매우 작다)’ 5.2%로 사이버테러의 피해가 크다는 의견이 지배적이다. 국민들이 사이버테러에 대해 크게 우려하고 있다.

사이버테러에 대한 국민 우려도 지속적이다. 〈그림-6〉을 보면 2013년 조사 이래, 사이버테러를 입을 가능성이 크다는 의견이 매우 높으며, 특히 2019년 이후 사이버테러 피해 가능성에 대한 인식이 급격히 높아지고 있다. 사이버테러 피해에 대한 국민의 우려가 크기에, 사이버전에 대한 대비방안 마련 역시 국방·군사정책에서 우선순위가 되어야 할 것이다.

〈그림-6〉 사이버테러로 피해를 입을 가능성(2013년~2021년) (%)



북한으로부터의 3가지 군사 위협에 대한 국민인식을 비교하면, 국민은 핵무기와 사이버 테러 위협에 대해서는 매우 심각하다고 인식하고 있지만, 북한 무력도발 가능성에 대해서는 상대적으로 낮게 평가한다고 요약할 수 있다.

핵무기 개발, 사이버테러 위협에 대해서는 국민 75% 이상이 강한 위협으로 평가하기에 하위집단별을 구분해보아도 인식 차이가 크게 나타나지 않는다. 국민 개개인은 핵무기나 사이버테러가 자신에게 위협이 되고 인식하고 있다. 핵무기는 피해 정도가 치명적이고 피해 범위가 넓기에, 그리고 사이버테러는 정보화 사회에서 컴퓨터나 스마트 폰 사용이 보편화된 상황에서 누구나 피해자가 될 수 있다는 점에서, 국민 대부분이 보편적인 군사 위협으로 인식하게 되었다고 할 수 있다. 그리고 핵무기 위협이나 사이버테러 위협을 줄이기 위한 국방·군사정책에 대해서는 국민 공감대를 쉽게 얻을 수 있음도 예상할 수 있는 조사 결과다. 그러나 무력도발 위협에 대비하는 국방·군사정책 추진은 ‘이대남’을 제외하면 국민 공감대를 형성하기 어렵다는 점을 시사한다.

그런데, 현실적으로 국방·군사정책 대부분이 무력도발 위협에 대비하기 위한 것이다. 북한 무력도발 가능성이 높음에도, 국민이 이를 제대로 인식하지 못하고 있다면, 이와 관련된 교육정책이나 홍보정책을 개선할 필요할 것이다. 앞에서 언급하였지만, ‘군에 대해 관심’이 있어야 북한 무력도발 가능성을 진지하게 고려하기 때문이다. 그러나 실제로 북한 무력도발 가능성이 낮은 경우라면, 국방·군사정책은 전통적인 군사 위협 대비 중점에서 핵무기나 비전통적 안보 위협에 대비하는 방향으로 선회할 필요가 있을 것이다.³⁾

3) 북한 무력도발 가능성에 대한 권위있는 판단은 ‘일반 국민’이 아니라 ‘북한 군사 전문가’의 의견에 따라야 할 것이다.

나) 군사 위협 대비방안에 대한 인식

그렇다면 국민은 북한의 군사 위협에 대해 어떤 방식으로 대응해야 한다고 생각하는가? 북한의 대남도발을 억제방안, 그리고 북한 핵미사일 문제 해결 방안으로 나누어 살펴보고자 한다.

〈표-3〉은 ‘북한의 대남도발을 막는 방안 중 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대한 응답을 제시한 것이다. 국민이 가장 중요한 방안으로 제일 많이 선택한 옵션은 ‘한미연합방위태세 강화’로 32.3%이며, 다음이 ‘확고한 군사대비태세 구축’으로 21.6%이다.

주한 미군은 한국 주둔 이후 대북 군사 억제력 역할을 맡아 왔다. 그리고 한국군과 미군은 군사동맹을 맺은 국가 중에서도 독특하게 유사시 연합사령부를 구성해 대응하는 제도적 틀을 발전시켜왔다. 국민은 주한미군 및 한미연합사 등 한국군과 미군으로 이루어진 한미연합방위태세가 북한 대남도발 억제에 유효하다고 평가한 것이다. 하위집단별로 보면 변수별로 약간의 구성비 차이가 있으나, 한미연합방위태세를 가장 중요한 방안으로 선택하고 있음을 변하지 않는다. 이 점 역시 북한의 대남군사도발을 억지하기 위해서는 강한 한미연합방위태세가 필수적인 조건이라는 인식이 국민들 사이에 광범위하게 공유되고 있음을 뒷받침한다.

〈표-3〉 북한 대남도발 억제방안(가장 중요한 것) (%)

	구성비
중국의 국제사회 대북제재 동참	18.6
평시전투 임무 우위의 훈련강화	6.4
한미연합방위태세 강화	32.3
대북 경험강화와 같은 대북 유화정책 확대	18.2
대북인도주의적 지원확대	3.0
확고한 군사대비태세구축	21.6
계	100.0

북한 군사도발을 억제하는 셋째, 넷째 방안으로는 ‘중국의 국제사회 대북제재 동참(18.6%)’과 대북 경험강화와 같은 대북 유화 정책 확대(18.1%)가 유사한 비율로 선택되었다. 1, 2위가 군대적 대비태세를 중요시하는 의견이라면, 4위는 주변국(중국) 및 북한과의 외교 강화나 경제협력을 중요시하는 의견이다. 반면에, ‘평시 전투 임무 우위의 훈련강화(6.4%)’, ‘대북 인도주의적 지원확대(3.0%)’를 북한 군사도발에 대한 대응 방안으로 선택한 비율은 낮았다. 이상의 조사결과는 국민이 북한의 군사도발에 대응하기 위해서는 한미연합

전력을 포함해서 군사대비태세 강화가 우선 중요하고, 보완적으로 북한과 경제협력 강화나 주변국과의 외교적 협력 등이 필요하다고 생각하고 있다고 요약된다.⁴⁾

한편 북한의 재래식 군사도발과는 구분되는 북한 핵미사일 위협에 대해서는 어떻게 대응해야 한다고 국민은 인식하고 있을까? <표-5>를 보면, ‘6자회담과 북한 직접 대화병행’을 선택한 비율이 26.8%로 가장 많다. 이어서 ‘북한과의 직접적인 협상, 대화를 통한 해결(17.7%)’과 ‘주변국과 국제사회와의 공조를 통한 경제제재(17.3%)’가 북한 핵미사일 해결을 위해서 필요한 정책 방안이라는 의견이다. 또한, ‘미국과의 협력 관계 강화(14.0%)’, ‘6자회담을 통한 해결(12.8%)’도 북한 핵미사일 해결을 위한 방안으로 상당수가 지지하고 있다. 다만, ‘주변국과 국제사회와의 공조를 통한 군사제재(7.2%)’가 북한 핵미사일 문제를 해결하는데 가장 효과적인 방안이라는 의견은 소수이다.

<표-4> 북한 핵미사일 문제 해결 방안(가장 효과적인 것) (%)

	구성비
북한과의 직접적인 협상, 대화를 통한 해결	17.7
6자회담을 통한 해결	12.8
6자회담과 북한 직접 대화 병행	26.8
미국과의 협력관계 강화	14.0
주변국과 국제사회와의 공조를 통한 경제제재	17.3
주변국과 국제사회와의 공조를 통한 군사제재	7.2
특별한 대응은 필요없다	4.4
계	100.0

전체적으로 보면 북한 핵미사일 위협에 대해서는 북한과의 협상을 기본으로 하고, 추가로 주변국과 협조하여 외교적인 해결 방안을 모색하는 것이 효과적이라는 생각하고 있다.⁵⁾ 앞서 분석한 북한의 군사도발이 재래식 군사 위협이라고 생각하면, 국민은 북한의 재래식 군사 위협에 대해서는 ‘군사력’으로, 북한의 ‘핵미사일’ 위협에 대해서는 외교적인 해결을 모색하는 것이 효과적이고 바람직한 방안이라고 생각하는 경우가 다수임을 알게 된다. 북한 핵미사일 문제를 군사적으로 해결하는 방안을 선택하는 의견이 적은 것은, 북한 핵미사일 일에 대한 군사적 해결 방안이 자칫하면 한반도 전면 전쟁으로 확대될 수 있다는 국민의 우려가 반영된 것이라 할 수 있다.⁶⁾

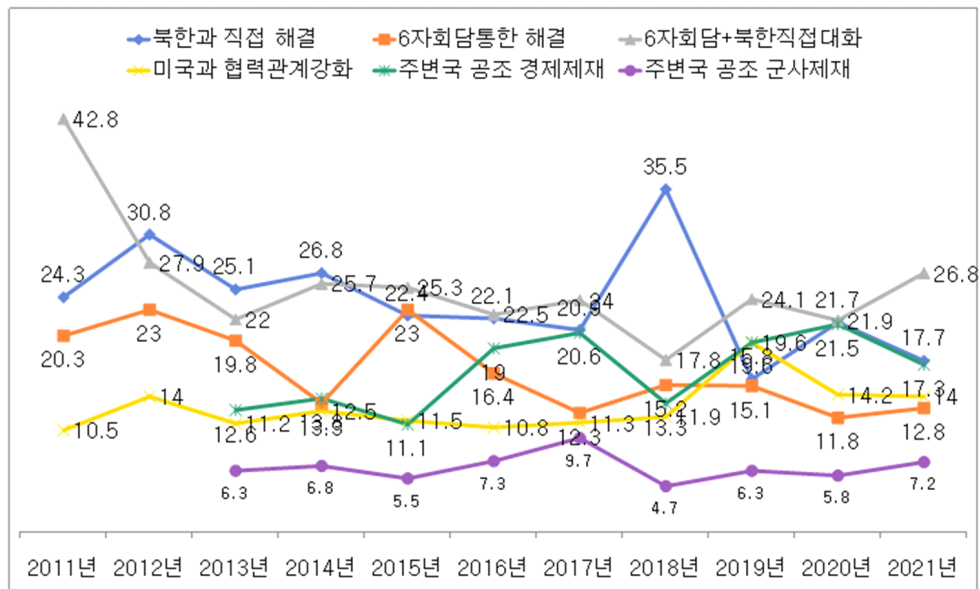
4) 질문은 같지만 응답 항목이 달라, 2021년 조사와 2020년 조사를 비교할 수 없다.

5) 이렇게 분석하는 이유는 당사자인 북한이 참여해야 6자회담이 성립되기 때문이다.

6) 현대 한국인의 의식 중에 대표적인 특징 중 하나가 ‘전쟁 혐오증’이다.

〈그림-7〉은 북한 핵미사일 문제 해결 방안에 대한 조사결과를 시계열로 제시한 것이다. ‘북한과 직접 해결’, ‘6자회담+북한직접대화’를 선호하는 경향이다. 예외적인 해가 2018년이다. 남북정상회담이 이루어진 2018년에는 ‘북한과 직접 해결’하는 것이 다른 방안에 비해 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데 가장 효과적이라고 생각하고 있다. 그리고 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데, 6자회담이 효과적이라는 의견은 줄어드는 추세이다, 북한과 직접적인 대화·협상을 기본으로 하면서, 상황이 되면 북한 핵미사일 문제해결을 위한 6자회담도 필요하다는 의견이다.

〈그림-7〉 북한 핵미사일 문제 해결 방안(2011~2021년) (%)



북한 핵미사일 위협을 없애려면 당사자인 북한과의 직접적인 협상이나 대화를 해서 해결하면 될 터이다. 그런데 왜 국민은 북한과의 대화나 협상 외에 주변국들의 참여가 필요하다고 생각하는가? 이는 국민들이 핵미사일을 개발 및 보유하려는 북한의 의지가 매우 강해서 우리나라 단독으로는 북한이 핵을 완전히 폐기하도록 하는 것이 매우 어려울 것이라는 판단이 깔려있기 때문으로 보인다.

〈표-5〉은 이상과 같은 추론이 가능한 근거가 되는 조사 결과이다. “북한이 외교협상을 통해 완전한 핵 폐기 의사가 있느냐?”는 질문에 ‘그렇다(매우 그렇다+그렇다)’ 응답은 12.2%이지만, ‘아니다(아니다+전혀 아니다)’는 응답은 70.6%에 달하고 있다.

〈표-5〉 외교협상을 통한 북한의 완전한 핵 폐기 의사 여부 (%)

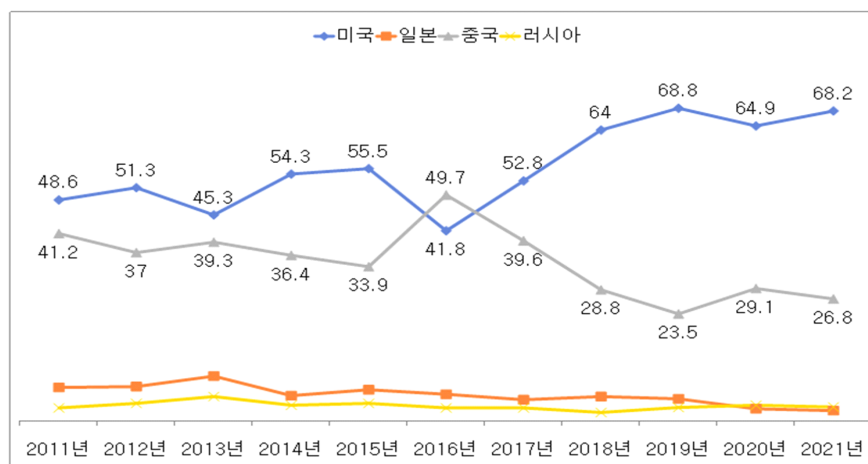
	구성비
매우 그렇다	2.8
그렇다	9.4
보통이다	17.3
아니다	28.2
전혀 아니다	42.4
계	100.0

그리고 국민은 북한 핵미사일 문제를 해결하기 위해서는 ‘미국(68.2%)’과 협력하는 것이 가장 중요하다고 판단하고 있었다(〈표-6〉 참조). 다음으로는 ‘중국(26.8%)’이다. 러시아나 일본 등이 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데 가장 중요한 국가라고 보는 국민은 매우 적다. 미국과는 군사동맹을 맺고 있기에 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데 미국과 긴밀하게 협력해야 한다는 의견이다.

〈표-6〉 북한 핵미사일 문제 해결에 중요한 국가(한국 제외) (%)

	구성비
미국	68.2
중국	26.8
러시아	3.0
일본	2.1
기타	0.0
계	100.0

〈그림-8〉 북한 핵미사일 문제 해결에 중요한 국가(2011년~2021년) (%)



〈그림-8〉을 통해 북한 핵미사일 문제 해결에 중요한 국가에 대한 시계열 자료를 보면, 2016년을 예외로 하면, 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데 가장 중요한 국가로 미국을 지목하는 의견이 많다. 2016년은 미국 대통령으로 당선된 트럼프가 북한 핵미사일 문제에는 관심을 두지 않고, 주로 미국 국내문제에 주안점을 두고 정책을 펴던 해였다. 그리고 2018년 이후에는 북한 핵미사일 문제를 해결하는 데, 미국의 역할이 중요하다는 의견이 많아지는 추세이다. 2018년 북미회담 정상회담을 보면서, 비록 회담이 합의에 이루지는 못했지만, 북한도 미국을 통해 핵미사일 문제를 해결하려하고, 미국은 북한 핵미사일 문제를 해결할 수 있는 능력을 보유하고 있다는 점을 인지하게 되었기 때문이라고 생각된다.

하지만 비록 감소하고 있다고 해도 중국을 선택한 비율이 상당수라는 점도 유의했으면 한다. 북한이 핵무기를 포기하지 않으려는 의지가 강한 상태에서, 군사적 방안으로 북한 핵미사일 문제 해결하는 것을 선호하는 국민은 매우 소수이다. 결국 주변국과 협력해서 북한 핵미사일 문제를 비군사적 방식으로 해결해야 하는데, 한국과 미국 다음으로 북한에 비군사적 방식으로 영향을 미칠 수 있는 국가가 ‘중국’이라고 생각하는 경우가 많다는 점이다.

따라서 북한 핵미사일 문제를 해결하려면 미국과 긴밀한 협조 관계 유지를 최우선 정책으로 펴야겠지만, 미국과 같은 수준은 아닐지라도 주변국, 특히 중국과 협력 관계를 유지하는 것이 북한 핵미사일을 문제를 해결하는 데 필요하다는 점을 제시해주는 조사 결과이다.

한편 북한 핵미사일 문제를 해결하는 과정에서, 성과주의에 집착할 필요가 없다는 점을 시사하는 조사 결과가 있다. 〈표-7〉은 “북한의 완전한 핵폐기가 언제쯤 가능할 것으로 전망하십니까?”라는 질문에 대한 응답결과를 제시한 것이다.

〈표-7〉 북한의 완전한 핵폐기 가능시기 (%)

	구성비
1~2년이내	1.3
3~5년이내	8.6
5~10년이내	15.3
10년이후	13.8
10년이후에도 불가능	61.2
계	100.0

‘10년내(1~2년이내+3~5년이내+5~10년이내)’에 북한 핵이 완전히 폐기되리라고 예상하는 국민은 26.1%에 불과하다. 북한 핵무기의 완전한 폐기에는 ‘10년이상(10년이후+10년이후에도 불가능)’ 걸린다는 의견이 74.9%이다. ‘10년이후에도 불가능’할 것이라는 의견도

61.2%이다. 국민의 3/4은 북한 핵이 완전히 폐기되는 데 10년 이상 걸린다고 보고 있다.

모든 정권은 빠른 시기에 정책 성과를 내고자 노력한다. 하지만 정책 성격상 성과를 달성하는 데는 기간이 오래 걸리는 경우가 존재한다. 북한이 핵무기를 쉽게 포기하지 않으려고 하는 상황에서, 북한 핵을 완전하게 폐기하는 정책 성과를 내기란 매우 어렵다. 북한 핵 폐기를 이루려면 매우 오랜 시일이 필요하다는 점이다. 그런데 다행스러운 것은, 국민들은 북한 핵미사일 문제를 협상이나 대화 등 외교적으로 해결하려는 경우 매우 오랜 기간이 소요될 것이라고 예상한다는 점이다. 따라서 북한 핵미사일 문제를 해결하는 정책과제를 서둘러 달성하려고 무리하게 정책을 추진할 필요가 없다. 북한 핵미사일 문제는 장기간의 호흡을 갖고 정책에 임해도 국민의 지지를 얻을 수 있다는 점이다.

단기간에 성과가 나타나지 않는다고 북한 핵미사일 문제 해결을 소홀하면 국방정책에 대한 국민 신뢰도는 낮아질 것이다. 앞에서 제시한 것처럼 국민은 오래 동안 북한 핵무기가 우리나라 안보에 커다란 위협을 주고 있다고 평가하고 있기 때문이다.

3. 대북정책에 대한 인식

정부는 다양한 대북정책을 실시한다. 의식조사를 통해 정부가 추진한 대북정책을 국민이 어떻게 평가하는지 알아볼 수 있다. 이번 조사에는 포함된 대북정책은 1) 남북한 교류·협력, 2) 대북 지원정책, 3) 9.19 남북한 군사합의다. 이상의 정책에 대해 국민이 어떻게 평가하는지 알아보고, 국방·군사정책에 주는 함의를 찾아보고자 한다.

가) 남북한 교류·협력

우리나라가 북한과 교류·협력하는 것은 다양한 정책효과를 기대하기 때문이다. 교류·협력이 증가하면 북한이 군사도발을 하기 어려울 것, 교류·협력 활성화가 남북통일에 도움을 줄 것, 교류·협력이 남북한 간에 이해를 제고시킬 것, 남북한 이질화를 방지할 수 있을 것, 남북교류·협력이 한국 경제발전에도 도움이 될 것 등이다.

그중 하나가 남북한이 교류·협력하는 과정에서 북한 체제가 변화할 것이라는 예상이다. 이에 “남북한 교류·협력이 북한의 체제변화에 영향을 주고 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였으며, 결과는 <표-8>과 같다. 국민의 46.6%는 남북한 교류·협력이 북한 체제변화에 ‘영향을 준다(매우 많은 영향을 주고 있다+어느 정도 영향을 주고 있다)’고 평가하는 반면, 32.4%는 ‘영향을 주지 않는다(거의 영향을 주지 않는다+전혀 영향을 주지 않는다)’고 평가하고 있다. ‘보통이다(23.0%)’를 제외하고 보면, 남북한 교류·협력이 북한 체제변화

에 주는 영향을 준다는 평가가 영향을 주지 않는다는 평가보다 다소 높다.

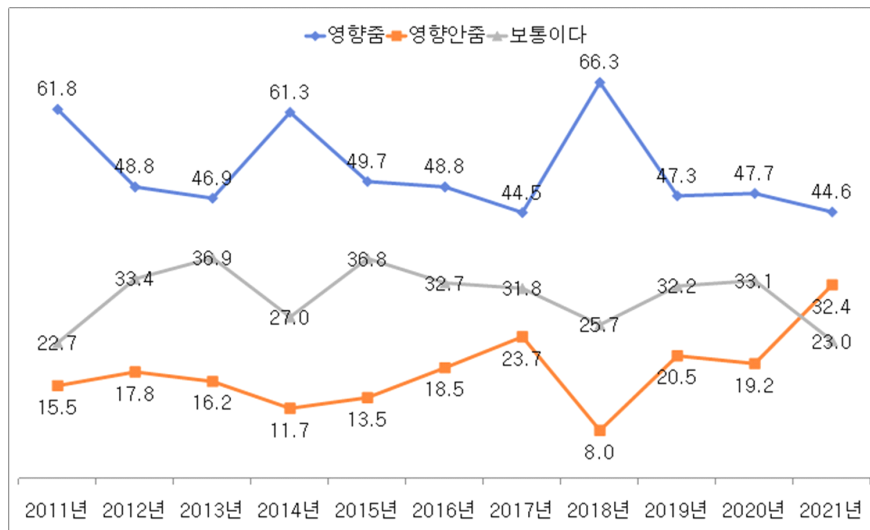
〈표-8〉 남북한 교류·협력이 북한 체제변화에 미치는 영향 (%)

	구성비
매우 많은 영향을 주고 있다	5.7
어느 정도 영향을 주고 있다	38.9
보통이다	23.0
거의 영향을 주고 있지 않다	20.6
전혀 영향을 주고 있지 않다	11.8
계	100.0

남북한 교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 미치는 정도에 대한 시계열적 응답 변화를 〈그림-9〉에서 살펴보면 다음과 같은 특징이 나타난다.

첫째 남북대화나 교류가 많은 해, 통일논의가 활성화된 해는 남북·협력이 북한 체제변화에 영향을 미친다는 의견이 많아지고, 반대로 북한의 군사도발 등으로 남북관계가 경색되면 남북한 교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 미치지 않는다는 의견이 많아진다.

〈그림-9〉 남북 교류·협력이 북한 체제변화에 미치는 영향(2011년~2021년) (%)



박근혜 대통령의 ‘통일 대박’ 선언으로 통일 담화를 활성화된 2014년이나, 남북정상회담이 있었던 2018년은 남북교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 미친다는 의견이 높다. 반

면에 북한이 핵미사일 실험발사를 계속하고, 북미 관계가 악화되어 전쟁 위기 분위기가 짙어졌던 2017년, 그리고 북미회담이 중단되고 남북관계 역시 경색된 2019년 이후에는 남북교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 주지 않는다는 의견이 많아진다.

이처럼 남북한 교류·협력이 북한 체제변화에 미치는 영향에 대한 평가는 조사 시점의 남북관계에 크게 영향을 받는다. 따라서 조사 결과를 ‘남북교류·협력 정책에 대한 평가’에 직접 연계시켜 해석하는 것은 조심해야 함을 알려준다.

둘째, 그렇지만, 남북교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 미친다는 의견이 미치지 않는다는 의견보다 10년 이상 꾸준히 많았다는 점도 주목해야 한다. 조사 당시의 남북관계에 따라 등락은 있지만, 남북교류가 북한 체제변화에 영향을 미친다고 생각하는 국민이 남북교류가 북한 체제변화에 영향을 미치지 않는다고 보는 국민보다 많다. 남북교류·협력을 통해 북한 체제를 변화시키겠다는 정책 의도가 있다면, 북한 체제변화에 영향을 미친다는 평가가 체제변화에 미치지 않는다는 평가보다 많다는 점에서 남북교류·협력 확대는 다수 국민의 지지를 받는 정책이 될 것이다.

하지만, 2019년 이후 남북교류·협력이 북한 체제변화에 영향을 미치지 않는다는 의견이 급격히 증가하고 있는 점은 향후 남북교류·협력 정책을 추진하는 데 고려해야 요소가 많아졌음을 의미한다. 2020년과 비교했을 때, 2021년에는 ‘영향을 미친다’는 의견은 변화가 없는데, ‘보통이다’라는 의견이 줄면서 ‘영향을 미치지 않는다’는 의견이 급증하였다. 이러한 추세가 지속되면 ‘북한 체제변화’에 정당성을 두고 남북교류·협력 정책을 추진하는 것은 한계에 도달하게 될 것이다.

따라서 앞으로도 계속해서 남북교류·협력 정책을 추진하려면, 남북교류·협력 정책이 가져다주는 정책효과를 다양한 측면에서 검토해서 해당 부분을 정책홍보에 활용하도록 해야 한다. 물론 해당 측면에 효과가 있다고 보는지 국민 평가를 받아야 할 것이다.

나) 바람직한 대북 지원정책

우리나라는 1996년 말 선진국 그룹이라 할 수 있는 OECD(경제협력개발기구)에 29번째 회원으로 가입한다. 2009년에는 OECD 개발원조위원회에 가입하여 최초로 원조받던 나라가 원조하는 나라로 변하게 된다. 2016년에는 주요 채권국협의체인 ‘파리클럽’에 21번째로 가입하여 국제사회에서 선진국으로 분류되기 시작한다. 현재는 한국은 GDP 순위에서 세계 10위권이며, 2020년, 2021년에는 G7 정상회의에 연속초대된다. 그리고 2021년 7월에 UNCTAD(유엔무역개발회의)는 한국 국가 지위를 개발도상국에서 선진국으로 변경시킨다. 1964년 UNCTAD가 설립된 이래 개발도상국에서 선진국 그룹으로 국가 지위가

변경된 최초 사례이다.

반면에 북한은 1970년대 이후 경제침체를 벗어나지 못하고 있으며, 냉전체제 해체 이후 ‘고난의 행군’을 천명할 정도로 국가 위기를 경험하게 된다. 그리고 현재도 북한은 세계 대표적 빈국으로 분류되고 있다.

남북한 간에 경제 격차가 확대되면서, 우리나라는 1990년대 이후 본격적으로 북한 지원 정책을 고려하게 된다. 북한 지원정책은 정책 정당성을 ‘인도적 지원’에 바탕을 두고 추진된다. 그러나 남북한 간에 정치·군사 대치 상황이 유지되고, 북한의 군사적 도발이 지속되면서 대북 지원에 대해 ‘퍼주기’라는 비난이 일기도 한다.

때로는 정부 대북 지원정책과 관련해서 국민이 ‘찬성’과 ‘반대’ 양분되어 대립하는 남남 갈등이 초래하기도 한다. 그렇다면 정부는 대북 지원정책을 어떻게 추진해야 하는가? 이에 “정부의 대북정책 방향으로 가장 바람직하다고 생각하는 것이 어느 것”이라고 생각하는지 선택하는 질문을 하였다.

〈표-9〉를 보면, 2021년 시점에서 ‘지원하는 모든 분야에서 상응한 대가를 받고 지원해야 한다(35.3%)’는 의견과 ‘사안에 따라 무상지원과 대가성 지원을 병행해야 한다(32.7%)’는 의견이 많음을 알 수 있다. 그리고 ‘어떤 형태로든 지원해서는 안 된다(16.8%)’는 의견과 ‘가능한 인도적 차원에서 지원해야 한다(15.3%)’는 소수 의견이다. 전체적으로 보면 대북 지원 정책에 대해 국민 의견이 여러 갈래로 나누어져 있다는 점이 첫 번째 특징이다.

〈표-9〉 바람직한 대북 지원정책 (%)

	구성비
가능한 한 인도적 차원에서 지원해야 한다	15.3
사안에 따라 무상 지원과 대가성 지원을 병행해야 한다	32.7
지원하는 모든 분야에서 상응한 대가를 받고 지원해야 한다	35.3
어떤 형태로든 지원해서는 안 된다	16.8
기타	0.0
계	100.0

그리고 서로 대립적인 주장이라 할 수 있는 ‘인도적 차원에서 지원해야 한다’는 의견과 ‘어떤 형태로든 지원해서는 안 된다’는 의견이 비슷하게 존재한다는 것이 두 번째 특징이다. 그러나 의견 비중으로 볼 때, ‘인도적 지원’을 주장하는 의견은 ‘지원 불가’를 주장하는 의견은 국민 다수 의견이 아니라 소수 의견이다. 대립되는 두 가지 의견이 우리나라 국민 의견을 대표하는 것처럼 보도되거나 분석되는 경향이 있지만, 전체 국민의 의견이 아니라

는 점에 유의해서 대북 지원정책을 추진해야 함을 시사한다.

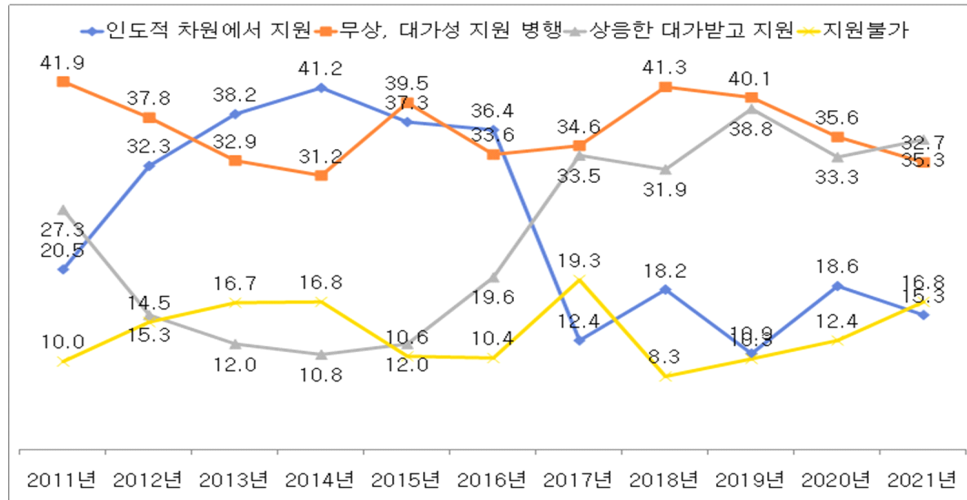
결과적으로 ‘적절한’ 수준에서 대북 지원정책이 추진되어야하는 데, 여기서 ‘적절한’이라는 것은 ‘무조건 지원 찬성 vs. 무조건 지원 반대’가 아니라 그때의 ‘상황’에 따라 적합한 의사결정이 이루어야 함을 의미한다.

만일 대북 지원이 필요한 상황에서 대북 지원을 하지 않으면, ‘지원 반대’를 주장하는 소수 국민을 만족시킬 수는 있지만, 나머지 다수 국민의 반대에 직면하게 된다. 그리고 대북 지원이 적절하지 않은 시점에서 북한에 무상 지원하면, ‘인도적 지원’을 주장하는 소수 국민을 만족시킬 수 있지만, 지원 반대를 주장하거나 대가성 지원을 주장하는 국민이 반발한다.

따라서, 대북 지원을 검토할 상황이 되면, 어떤 명분으로 어떤 방식으로 대북 지원을 할 것인지 정당화하는 논리를 잘 구상해야 할 것이다. ‘관례’에 집착하거나 ‘성과’를 지나치게 의식해서 대북 지원정책이 경직되게 운영된다면, 대북 지원정책이 국민의 의견을 충족시키기 어려울 것이다. 이와 관련해서, 어떤 집단이 대북 지원정책을 지지하고, 어떤 집단이 대북 지원정책에 대해 반대하고 있는지 파악하기위한 하위집단 특성 분석이 필요하다. 2021년 조사에서는 연령적으로 20대 이하, 직업으로는 학생 중에서 ‘대북지원 반대’ 의견이 높고, 50대에서 ‘인도적 지원’을 주장하는 의견이 많았다. 또한 20~30대와 학생들이 ‘지원하는 모든 분야에서 상응한 대가를 받고 지원해야 한다’는 의견을 많이 제시하고 있다. 젊은 층이 남북관계에서 ‘현실주의’ 인식을 갖는 경향이 있다고 정리할 수 있다.

국민의 대북 접근법이 의식이 ‘이상주의’에서 ‘현실주의’로 바뀌고 있음은 대북 지원정책에 대한 국민 의식 추세를 분석하면 명확하게 드러난다. <그림-10>은 바람직한 대북 지원정책에 대한 의견을 시계열적으로 제시한 것이다. 2016년까지는 ‘인도적 차원 지원’이 차지하는 비중이 30%대로 높았다. 그러나 2017년 이후 ‘인도적 차원 지원’ 의견은 10%대로 줄어든다. 대신, ‘상응한 대가 받고 지원’ 의견이 2016년 이전 10%대에서 2017년 이후 30%대로 높아지고 있다. 그리고 2018년 이후에는 ‘무상, 대가성 지원병행’ 의견이 줄어드는 반면, ‘지원불가’ 의견이 높아진다. 안경모(2020:89)는 2020년 『범국민안보의식조사』 해당 질문을 분석하면서, “국민들이 대북접근법에서 감성적인 차원에서 선택하기보다 현실적인 차원에서 판단하고 있다”, “남북관계를 합리적 거래의 차원에서 판단하는 경향이 강하다”고 정리한 바 있는데, 2021년에도 그 경향이 지속되고 있다. 향후 대북 지원정책 결정에는 국민 의식의 현실주의적 변화추세를 감안해야 할 것이다.

〈그림-10〉 바람직한 대북 지원정책(2011년~2021년) (%)



다) 9.19 남북한 군사합의

2018년 9월 19일, 우리나라와 북한은 상대방에 대한 일체의 적대행위 중지, 비무장지대 평화지대화, 서해 해상 평화수역화, 교류협력과 접촉 왕래 활성화를 위한 군사적 보장대책 강구, 상호 군사적 신뢰구축 조치 강구 등 5개 분야에 대해 합의하였다. 그리고 이 합의를 통상 ‘9.19 남북한 군사합의’라고 칭한다.

국민에게 9.19 군사합의 내용을 제시하고 9.19 군사합의에 대해 평가를 구한 조사 결과는 〈표-10〉과 같다. 2021년 조사결과를 보면, 9.19 군사합의에 대해 ‘잘했다(매우 잘했다+잘한 편이다)’는 평가가 53.5%이고, ‘잘못했다(잘못한 편이다+매우 잘못했다)’는 평가는 32.1%이다. 잘했다는 평가가 다수임을 알 수 있다. 2021년 조사 결과를 보면 9.19 군사합의에 대한 국민 평가는 긍정적이다.

〈표-10〉 9.19 남북한 군사합의 (%)

	2020년	2021년
매우 잘했다	4.7	10.0
잘한 편이다	53.9	43.5
잘못한 편이다	28.9	17.9
매우 잘못했다	8.6	14.2
잘 모르겠다	3.9	14.4
계	100.0	100.0

그러나 2021년 조사 결과를 통해 9.19 군사합의에 대해 국민이 긍정적으로 평가한다고 결론짓는 것은 조심스럽다. 왜냐하면, 2018년 당시 합의한 ‘상대방에 대한 일체의 적대행위 중지’, ‘비무장지대 평화지대화’, ‘서해 해상 평화수역화’, ‘교류협력과 접촉 왕래 활성화’를 위한 군사적 보장대책 강구, ‘상호 군사적 신뢰구축 조치 강구’ 등 5개 분야가 어느 정도 진전이 있는지 분석되거나 발표되지 않고 있기 때문이다. 따라서 이 항목에 대한 조사 결과는 9.19 남북한 ‘군사합의의 실질적인 내용’ 보다 ‘군사합의 자체’에 대한 의견 정도로 받아들여야 할 것이다.

2020년 조사결과와 2021년 조사결과를 비교해 보면, 2021년 국민의식조사 결과를 통해 정책의 성공과 실패를 논하기는 어렵다고 보는 관점을 쉽게 이해할 수 있다. 2020년 조사와 2021년 조사를 비교하면, ‘잘했다’는 평가가 58.6%에서 53.5%로 다소 줄어들었다. 그렇다고 잘못했다는 평가가 늘어난 것도 아니다. ‘잘못했다’는 평가 역시 2020년 37.5%에서 32.1%로 줄어들었다. 대신 늘어난 것이 ‘잘 모르겠다’는 의견이다. 2020년 3.9%였던 ‘잘 모르겠다’는 의견이 2021년 14.4%로 급증하였다. 긍정적 평가와 부정적 평가가 모두 줄고 ‘잘 모르겠다’는 의견이 증가한 것에 주목해야 한다. 2018년 군사합의를 긍정하거나 아니면 부정하거나 하기에는 그 근거가 아직 명확하지 않다는 것이다. 실제로 5개 분야에 합의하였지만, 합의 결과 남북한 군사 관계가 개선되었는지 아니면 악화되었는지 평가할 수 있는 사건이 아직 발생하지 않았다. 만일 9.19 남북한 군사합의가 성공적으로 평가받기 위해서는, ‘합의 자체’가 아니라 남북한 군사합의 내용에 있어 실질적인 진전이 이루어지도록 국방·군사정책을 지속 추진해야 9.19 군사합의에 대한 긍정적 평가가 높아질 것이다.

4. 통일에 대한 인식

가) 평화통일 필요성 및 통일비용 지불 의지

통일부가 있기에 엄격하게 구분하면 ‘통일’은 국방·군사정책 범위를 넘어선다. 그러나 평화통일이라는 국가목표를 달성하는 과정에서 국방부와 군의 역할이 핵심임은 명확하다. 또한 남북 군사력이 충돌한 한국전쟁이 통일을 달성하지 못한 채 휴전으로 중지되었기에, 국민은 통일과정에서 군대가 중요한 역할을 할 것을 기대하고 있다. 나아가 국방·군사정책과 통일 정책은 ‘북한’이라는 같은 대상을 상대한다는 공통점도 존재한다. 따라서 국방·군사정책은 국민의 통일의식을 염두에 두고 추진해야 할 것이다.

〈표-11〉은 “한반도 평화통일이 필요하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 조사결과

다. 평화통일의 필요성에 대한 ‘필요하지만 천천히 이루어야 한다’는 응답이 38.3%로 가장 많다. 다음이 ‘통일되어야하나 지금 이대로가 좋다’는 의견으로 27.2%이다. 그리고 ‘반드시 통일이 되어야 한다’는 의견은 15.6%로 ‘통일은 불필요하다’는 의견 14.0%와 유사하다. 2000년 이전에는 한국국민이 “우리의 소원은 통일”이라는 식으로 통일의 필요성과 시급성을 당연하다고 생각하였지만, 2021년 현재 크게 변했음을 지적하지 않을 수 없다. ‘현상유지(27.2%)’와 ‘통일불필요(14.0%)’를 합하면 41.2%로 ‘점진적 통일(38.3%)’보다 높은 정도이다.

〈표-11〉 평화통일 필요성에 대한 의견 (%)

	구성비
반드시 통일되어야 한다	15.6
필요하지만 천천히 이루어야 한다	38.3
통일되어야하나 지금 이대로가 좋다	27.2
통일은 불필요하다	14.0
잘 모르겠다	5.0
계	100.0

이와 같은 의견은 ‘통일’에 대해 ‘현실주의’, ‘실리주의’ 관점을 갖는 국민이 다수라는 것을 의미한다. ‘반드시 통일되어야 한다’는 의견을 ‘통일이상주의’로 보고 성별 연령별, 학력별로 구분해서 하위집단별 의견을 살펴보면, 50대에서 21.8%로 20%가 조금 넘을 뿐 나머지 집단에서는 ‘통일이상주의’ 차지하는 비율이 20%를 넘지 않는다. 한국인의 통일관은 현실주의적 특징을 갖고 있다고 평가해야 할 것이다.

국민이 현실주의적 통일관을 갖고 있다는 점은 ‘통일비 부담의지’에 대한 조사에서도 유사하게 나타난다. 〈표-12〉는 “한반도 통일과정에서 소요되는 비용을 지불할 의지가 얼마나 있으십니까?”라는 질문에 대한 조사결과다. 통일비용을 부담하겠다는 의지를 표명한 국민인 ‘적극적 의지가 있다(5.7%)’와 ‘의지가 있다(32.6%)’를 합해 38.3%이다. 반면에 통일비용을 부담하지 않겠다는 국민은 ‘의지가 없다(13.2%)’와 ‘전혀 의지가 없다(17.2%)’를 합해 30.4%이다. 통일비용을 부담하겠다는 의견이 통일비용을 부담하지 않겠다는 의견보다 조금 많지만, 비슷한 정도이다.

성별, 연령별, 학력별로 구분해 보아면, 남성(43.3%)이 여성보다(30.6%) 높고, 연령별로는 50대(46.4%)에서 높고, 학력별로는 대학원이상(47.6%)에서 높지만, 어느 집단에서도 ‘통일비용 부담’ 의견이 50%를 넘지 않는다.

〈표-12〉 통일비용 부담의지 (%)

	구성비
적극적 의지가 있다	5.7
의지가 있다	32.6
그저 그렇다	31.4
의지가 없다	13.2
전혀 의지가 없다	17.2
계	100.0

2020년 조사에서는 ‘의지가 있다’는 응답이 41.7%였고, ‘의지가 없다’는 응답이 25.5%였다. 2021년 조사는 2020년에 비해 ‘의지가 있다’는 의견이 3.4%p 줄어들었고 ‘의지가 없다’는 의견은 4.8%p 증가하였다. 국민이 통일에 따른 비용부담을 보다 꺼리는 방향으로 변하고 있다.

2020년과 마찬가지로 2021년은 코로나19 확산으로 국민이 경제적으로 어려운 시기이다. 경제적으로 어려우면 통일에 따른 경제부담을 걱정하게 되고, 따라서 통일 자체를 긍정적으로 평가하지 않는 방향으로 의식이 변하게 된다. 결국 국민은 비용이 적게 드는 통일을 바라고 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 통일외식은 ‘통일’ 준비를 위해 국방·군사정책을 펼 경우, ‘통일 자체’보다 ‘통일비용을 줄일 수 있는’ 국방·군사정책이라는 점에 강조해야 국민을 설득할 수 있다는 점이다. 그리고 국민이 국방비 부담에 민감해지기 때문에, 평소 군사력 건설에서도 경제효율성을 중시해야 할 것이다.

2) 통일에 대한 전망: 방식과 시기

그렇다면, 국민은 통일방식을 어떻게 전망하고, 또한 언제쯤 통일이 될 것으로 생각하는가? “한반도 통일이 어떠한 방식으로 이루어질 것으로 생각하십니까?”, “한반도 통일이 언제쯤 이루어질 것으로 생각하십니까?”라는 질문을 통해 알아보려고 하였다.

〈표-13〉은 통일방식 전망에 대한 의견이다. ‘점진적 관계 개선을 통한 합의통일’을 전망하는 의견이 가장 많아 36.1%다. 다음이 ‘북한 붕괴에 의한 흡수통일’로 27.0%이다. ‘남북한 무력충돌에 의한 흡수통일’을 전망하는 경우는 5.6%로 소수였다. 합의통일을 지향하는 국민이 다수지만, 우리의 의지와 관계없이 북한이 붕괴하거나 무력충돌이 발생해서 통일될 가능성을 염두에 두는 국민이 32.6%이다. 그러나 통일가능성이 낮다고 보는 ‘장기간 현상유지’라는 의견도 20.2%나 된다.

‘장기적 현상유지’나 ‘점진적 관계 개선에 의한 합의통일’ 전망을 합치면 56.3%이다. 두

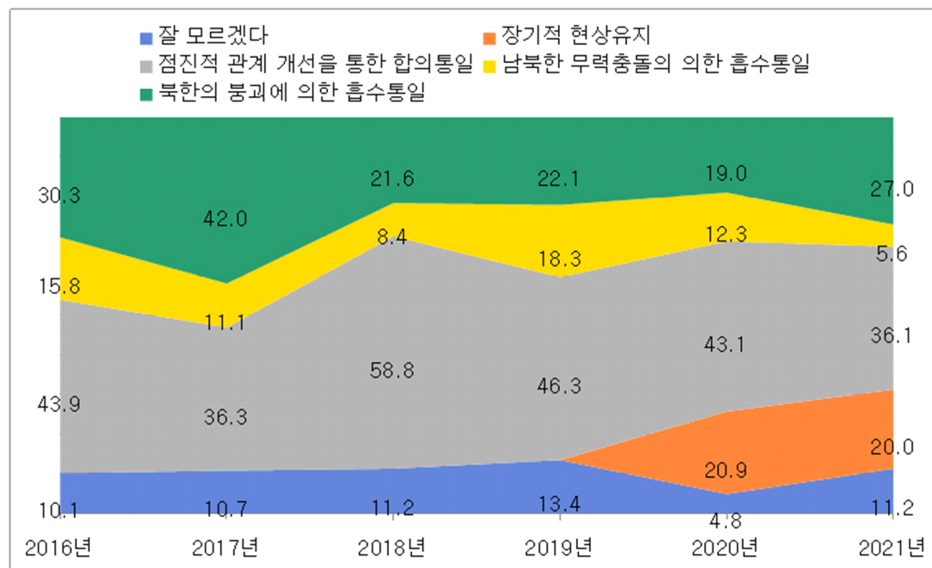
의견은 통일하는 데 오랜 시일이 걸린다는 것을 전제로 한다. 이상과 같은 방식으로 통일이 이루어지는 경우라면, 국방·군사정책은 억제전략에 중점을 둔 군사대비태세 완비에 중점을 두어야 할 것이다. 한편, '북한 붕괴에 의한 흡수통일'이나 '남북한 무력 충돌에 의한 흡수통일'은 전통적인 군사작전이 필요한 상황이다. 국민이 다양한 통일방식을 전망하는 것은, 다양한 상황을 고려한 국방·군사정책 수립 필요성을 국민에게 설득하는 논리로 이용할 수 있을 것이다.

〈표-13〉 통일에 대한 전망: 통일방식 (%)

	통일방식
북한 붕괴에 의한 흡수통일	27.0
남북한 무력충돌에 의한 흡수통일	5.6
점진적 관계 개선을 통한 합의통일	36.1
장기간 현상유지	20.2
잘 모르겠다	11.2
계	100.0

〈그림-11〉은 2016년부터 2021년까지 통일방식 전망에 대한 의견을 시계열적으로 제시한 것이다. 다만, 2019년 이전에는 '장기적 현상유지' 항목이 없었다는 점에 유의해서 추세를 고려해야 한다.

〈그림-11〉 통일에 대한 전망: 통일방식(2016년~2021년) (%)



2017년 군사적 긴장이 고조된 시점을 제외하면, 대체로 ‘합의통일’을 전망하는 의견이 다수였음이 확인된다. 그러나 2018년 북한이 남북대화 및 북미대화에 나서면서 북한 붕괴를 예상하는 의견은 줄어든다. 하지만 북미대화가 성과를 내지 못하고 종료되면서 2019년은 무력충돌에 의한 흡수통일을 전망하는 비율이 높아지기도 하였다.

2020년 ‘장기적 현상유지’ 항목이 추가되면서, 2019년과 2020년을 비교하면, ‘잘 모르겠다’는 의견과 ‘합의통일’ 의견이 줄어든다. 그동안 ‘잘 모르겠다’는 의견이나 ‘합의통일’을 전망하는 의견 중 일부는 ‘장기적 현상유지’ 항목을 택한 것으로 보인다. 한편, 2021년에는 2020년에 비해 ‘북한붕괴에 의한 흡수통일’ 의견이 많아졌다. 이는 북미회담이 결렬되면서 북한이 경제난을 회복하기 어려워지고 더하여 코로나19로 효과로 북한이 위기에 처하게 되었다고 생각하기 때문이다.

〈표-14〉는 통일 시기를 전망한 것이다. ‘30년 이후’라는 의견이 49.5%로 절반 정도 차지한다. 반면에 ‘5년 이내’라고 빠른 시기에 통일을 전망하는 사람은 1.7%로 매우 적다. 하위집단으로 구분해서 살펴봐도 ‘30년 이후’라는 의견이 모든 집단에서 다수를 차지하고 있다. 보통 30년을 1세대라고 한다. 통일 가능성을 낮게 평가하는 국민이 많다고 할 수 있다.

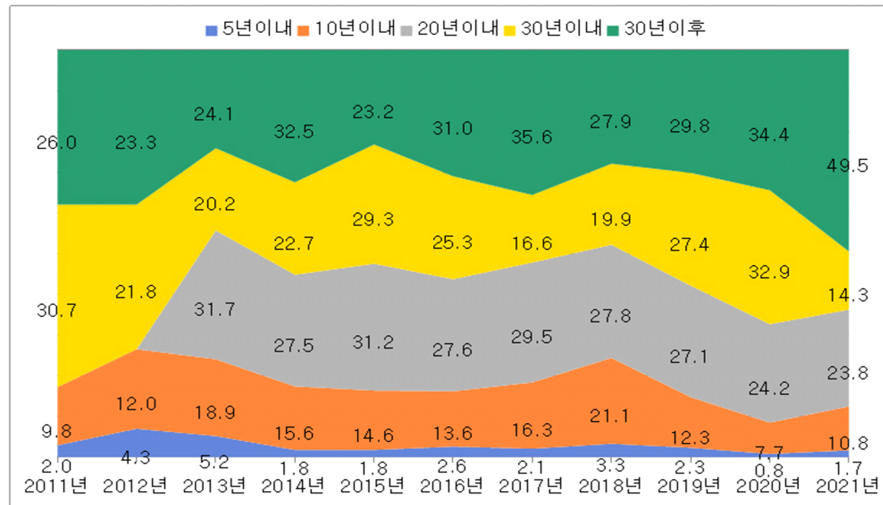
〈표-14〉 통일에 대한 전망 : 통일시기 (%)

	통일시기
5년이내	1.7
10년이내	10.8
20년이내	23.8
30년이내	14.3
30년이후	49.5
계	100.0

〈그림-10〉은 통일 시기에 대한 의견을 시계열적으로 제시한 것이다. 남북정상회담이 이루어진 2018년 이후 통일 전망 시기가 점차 늦어지고 있음을 보여준다. 결국 남북교류가 활발해지면 통일에 대한 기대가 높아지고, 남북대화가 중단되면 통일에 대한 기대감도 낮아진다. 조사 당시 남북한 상황이 통일 전망 시기에 대한 국민 의견에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 통일의식과 관련해서는 국민 개인별 의견도 존재하지만, 정부가 남북관계를 어떻게 유지하느냐가 중요함을 말해 준다. 국민 개인이 통일 정책에 영향을 미치는 경우는 거의 없다. 시민사회의 역할이 강조되지만, 북한 체제 특성상 북한을 상대한다는 것은 북한 정부를 상대한다는 것이고, 결국은 정부 대 정부 관계가 남북관계에서 가장 중요한 관계가

된다. 그리고 이러한 관점은 국방·군사에 대한 국민 의식에도 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다.

〈그림-12〉 통일에 대한 전망: 통일시기(2011년~2021년) (%)



III 맺음말

이상으로 2021년 『범국민안보의식조사』에서 조사된 국민 대북 인식을 분석하고 국방·군사정책에 주는 함의를 도출하였다. 분석 결과를 정리해서 제시하면 다음과 같다.

북한 정권과 북한 주민에 대한 인식에서는 북한 정권은 위협대상, 북한주민은 협력대상으로 보는 의견이 다수인 가운데, 북한 정권을 지원대상이라고 보는 경우는 매우 소수이다. 한편, 북한주민을 지원대상이라고 보는 관점은 김정은 정권에서 점차 줄어드는 경향이 있다. 국민의 북한정권 및 북한주민에 대한 인식을 고려하여 대북정책을 결정하고 추진해야 국민 공감대를 형성할 수 있을 것이다.

김정은 체제의 안정성에 대해서는 2017년 이전에는 불안정하다는 의견이 많았지만, 2018년 이후 안정적이라는 의견이 높아졌다. 그러나 2020년을 고비로 김정은 체제가 다시 불안정하다고 보는 의견이 많아진다. 국민이 2017년까지는 남북관계나 미관관계 등 북한의 대외관계를 중심으로 평가하였으나, 2018년 이후는 북한경제 상황 등 북한 내부 사정에 기초하여 김정은 체제의 안정성을 평가하고 있다.

그러나 이상과 같은 국민의 김정은 체제 안정성 평가는 전문적인 분석을 바탕으로 한

것이 아니다. 언론에 노출되는 북한 관련 소식에 의존하는 경향이다. 따라서 대북정책을 수행하는 데 김정은 체제 안정성에 대한 국민인식을 크게 고려할 필요는 없다고 본다. 다만, 국민인식이 북한 현실과 크게 다르게 나타날 경우, 홍보정책, 교육정책을 펴는 근거자료가 될 수 있을 것으로 본다.

북한 군사 위협에 대해서 국민은 재래식 군사도발 위협보다 핵미사일 위협이나 사이버테러 위협을 보다 위협하게 생각하고 있다. 재래식 무력도발에 대한 위협인식은 상대적으로 낮다. 국방군사정책을 펴는 과정에서 국민 위협인식이 높은 부분은 정책 공감대를 형성하기 쉽지만, 국민 위협인식이 낮은 부분은 정책 공감대를 형성하기 쉽지 않다. 재래식 위협에 대한 군사대비태세 강화가 필요하다면, 국민에 대해 북한의 재래식 무력도발 가능성을 보다 상세하게 알려줄 필요가 있을 것이다. 마찬가지로 특정 국방군사정책을 수립, 집행하는 경우 해당 분야에 대해 국민이 어떻게 인식하고 있는지, 충분히 고려할 필요가 있을 것이다.

한편, 국민은 군사위협에 대해 재래식 위협은 군사력으로, 핵미사일 위협은 외교 및 경제협력 등으로 대비해야 한다고 인식하고 있다. 보다 구체적으로 재래식 위협에 대해서는 한미연합방위태세를 유지하면서 확고한 군사대비태세를 갖추 것을 요구한다. 그리고 핵미사일 위협에 대응하기 위해서는 북한과 협상대화하면서 미국과의 협력을 바탕으로 중국 등 주변국과 공조가 필요하다고 본다. 한편 북한 핵미사일 문제는 해결이 쉽지 않은 과제여서 해결하는 데 오랜 시간이 걸릴 것으로 국민은 생각하고 있다. 따라서 대북 핵미사일 정책은 단기 성과에 급급하기보다 완전한 해결을 위한 장기적인 정책을 수립하고 추진해야 국민의 공감대를 형성하기 용이할 것이다.

구체적인 대북정책으로, 남북한 교류·협력, 바람직한 대북지원정책, 9.19 남북한 군사합의에 대한 국민인식은 다음과 같이 요약할 수 있다. 남북한 교류·협력 정책에 대한 국민 평가는 남북한 정세에 따라 변한다. 하지만 전체적으로 보면 남북한 교류·협력이 북한체제 변화에 영향을 주고 있다는 의견이 변화에 영향을 주고 있지 않다는 의견보다 많다. 남북한 교류·협력 확대를 원칙으로 하되, 남북한 관계에 따라 화개와 축소가 가능한 정책 유연성이 필요해 보인다.

대북 지원정책은 남북통일을 고려하고 남북한 경제 격차를 감안해서 추진하는 정책으로 ‘인도적 정신’을 기초로 한다. 인도적 지원은 정당성을 갖는다. 그러나, 국민의 대북 접근법이 젊은 층을 중심으로 ‘이상주의’에서 ‘현실주의’로 바뀌고 있음을 고려할 필요가 있다.

9.19 군사합의에 대한 국민 평가는 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 다소 많지만, 모르겠다는 의견이 많아지고 있다. 2018년의 군사합의를 했다는 사실보다, 앞으로 9.19 군사합의 내용이 실천되는 정도에 따라 9.19 군사합의에 대한 국민 평가가 결정될 것이다.

통일인식은 국방군사정책 범위를 넘어서지만, 남북통일에 국방부와 군의 역할이 핵심적

이기에 조사하는 부분이다. 남북교류가 활발해지면 통일에 대한 기대가 높아지고, 남북대화가 중단되면 통일에 대한 기대감도 낮아진다. 조사 당시 남북한 상황이 통일 전망 시기에 대한 국민 의견에 영향을 미친다.

국민의 통일의식은 국민의 통일 열기는 줄어 들고 있으며, 다수 국민이 통일에 대해 현실주의 실리주의 관점을 갖게 되었다고 요약할 수 있다. 다른 통일 관련 의식조사에서 나타난 결과와 유사한 내용이다. ‘통일’과 관련된 국방·군사 정책을 추진하는 경우, 통일비용을 줄일 수 있는 정책, 경제적으로 효율적인 정책이 되어야 국민 공감대를 얻을 수 있을 것이다.

한편, 분석 결과 『범국민안보의식조사』와 관련하여 개선해야 할 점도 발견하게 되었다. 첫째, 조사문항에 대한 구분이다. 추세연구가 필요해서 매년 조사해야 할 항목과 당시 현안 파악을 위해 필요한 항목을 구분하고, 조사한다면 정책 활용도가 높아지지 않을까 생각된다.

둘째, 심층분석의 필요성이다. 우리나라에는 안보문제연구소 외에 대북 인식이나 통일 관련 이슈에 대한 연례적인 조사가 존재한다. 대표적인 기관이 통일연구원(KINU 통일의식조사)과 서울대 통일평화연구소(통일의식조사)이다.⁷⁾ 두 기관 보고서를 안보문제연구소 정책대안 연구와 비교하면 특정 이슈에 대해 원자료를 재분석한 심층분석 결과가 포함되어 있다는 차이가 있다. 해마다 주제를 선정하여 정책대안 연구를 하면 어떤가 제안해 본다.

〈참고문헌〉

- 김관호·김순태, 2014, “국민 안보의식 변화에 대한 연구: 범국민 안보의식 여론 조사(1989~2013년)를 중심으로,” 『국방연구』 57(3): 121~147.
- 김범수 외, 2021, 『2020 통일의식조사』, 통일평화연구원.
- 신용도, 2005, “국민안보의식 변화추세와 안보의식 제고방안,” 국방대학교 안보 문제 연구소 편, 『'05 국민안보의식조사를 통한 정책대안 연구』, pp. 11~44.
- 안경모, 2020, “국민들의 대북인식변화와 대북정책 추진방향,” 국방대학교 안보문제 연구소 편, 『국민안보의식조사를 통한 정책대안연구』, pp. 79~115.
- 이상신 외, 2020, 『KINU 통일의식조사 2020』, 통일연구원.
- 최현진 외, 2019, 『2019 국민안보의식조사를 통한 정책대안 연구』, 국방대학교 안보문제 연구소.

7) 최근 조사결과는 ‘KINU 통일의식조사’가 이상신 외(2020)로, 서울대 통일평화연구소 ‘통일의식조사’가 김범수 외(2021)에 정리되어 있다.

국방정책에 대한 국민인식 변화와 국방정책 발전방향

이 상 목*

- I. 서론
- II. 분석의 틀 : 국방정책 결정의 제 고려요소와 인과구조에 대한 논의
- III. 안보위협에 대한 국민인식의 괴리와 공감대 : 정보의 비대칭성
- IV. 한미동맹의 역할과 방위비 분담 : 공감대와 괴리
- V. 국방예산의 적정성과 납세자의 안보효용 및 전략적 행위
- VI. 국방정책의 대국민 신뢰도와 국방예산의 효율적 사용
- VII. 병역제도의 선택 : 징병제와 모병제
- VIII. 결론 및 정책적 함의

I. 서론

21세기 정보화 사회에서는 정보와 지식 및 기술이 국가와 기업, 그리고 개인의 생존과 경쟁력을 결정하는 주된 요소일 뿐만 아니라 군사력의 우열과 전쟁의 승패를 좌우하는 핵심역량으로 작용하고 있다. 이러한 과학기술의 발전과 정보화시대로의 진입은 무기체계의 발전속도를 가속화시키면서 전쟁의 수행개념에 근본적인 변화를 요구하고 있고, 이러한 요

* 국방대학교 국방관리대학원 국방관리학과 교수

구에 부응하여 세계의 군사강국들은 군의 현대화를 위해 군 구조를 개편하고 있다. 또한 동북아지역은 국제정치적으로 강력한 힘을 가진 국가들의 전략적 이해관계에 둘러싸인 특수한 안보환경에 처해 있고, 한반도 상황은 북미관계 및 미중관계를 비롯한 주변환경의 다양한 변화 가능성으로 인해 예측하기 어렵다.

국제정치적 역학관계와 군현대화, 그리고 과학기술발전이라는 복합적 소용돌이 속에 국가안보에 필요한 국방정책에 대한 연구는 국·내외에서 국방유관 기관과 정치학자 및 군사문제연구자들을 중심으로 활발히 진행되고 있다. 이들 연구의 주요영역에는 국제사회의 갈등 및 분쟁, 분쟁·갈등과 국방비와의 연계성, 군사력 건설과 국방예산의 적정규모 및 효율적 집행, 군의 역할과 군의 대국민신뢰도, 병역제도 운영의 공정성과 대체제도 등이 포함되어 있다. 그러나 이러한 다양한 연구에도 불구하고 상술한 연구과제의 상호 인과구조에 대한 거시적·포괄적 이해가 다소 결여되어 있는 실정이다.

본 논문에서는 국가안보상황과 국방정책을 둘러싼 여러 변수의 관계를 이해하고, 주요 변수에 대한 국민의식의 변화 추이를 실증 연구하는 한편, 그 결과에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

본 논문은 8개의 장으로 구성되어 있다.

서론에 이어 제II장에서는 본 논문의 구성을 결정하는 「분석의 틀」로서 국방정책 결정의 제 고려요소와 그 변수들의 인과구조를 논의한다.

제III장에서는 안보위협에 대한 국민인식을 살펴보고, 구체적으로 김정은 체제의 도발가능성과 북한의 핵위협, 그리고 주변국의 군사력 증강에 대한 국민인식을 고찰한다.

제IV장은 한국국민들이 한미동맹의 역할에 대해 어떻게 인식하고 있고, 또한 방위비 분담에 대한 공감여부를 논의한다.

제V장에서는 국방예산의 적정성과 납세자의 안보효용 및 전략적 행위를 살펴본다. 특히, 적정 국방비 결정요인에 대한 논의를 경제모델과 확장모델로 나누어서 고찰한다. 이론경제모델에서는 국가경제력과 소득계층별 납세자의 효용극대화 및 국방의 사회적 효용을 중심으로 최적국방예산을 도출하고, 이어서 확장모델에서는 납세자와 정책집행자 사이에 안보

환경에 대한 정보의 비대칭성이 존재하고 두 주체가 조세부담의 회피와 예산의 비효율적 사용 등과 같은 전략적 행위를 할 가능성을 논의한다. 실증분석에서는 이론모델에서 제시된 제요소들을 모두 분석할 수는 없으나 제한된 내용, 특히 납세자들의 전략적 행위에 대한 유무를 설문조사결과를 기초로 판단하고, 조사결과의 유효성과 한계를 논의한다.

제VI장은 제V장의 연장 선상에서 국방정책의 대국민 신뢰도와 국방예산의 효율적 사용, 그리고 전력증강사업의 공정성 등에 대한 국민인식을 살펴본다.

제VII장에서는 징병제와 모병제의 장단점을 경제적·경제외적 관점에서 논의하고, 국민들의 병역제도에 대한 인식을 개관하고 시사점을 도출한다.

제VIII장은 분석 결과를 요약하고 정책적 함의를 제시한다.

II. 분석의 틀 : 국방정책 결정의 제 고려요소와 인과구조에 대한 논의

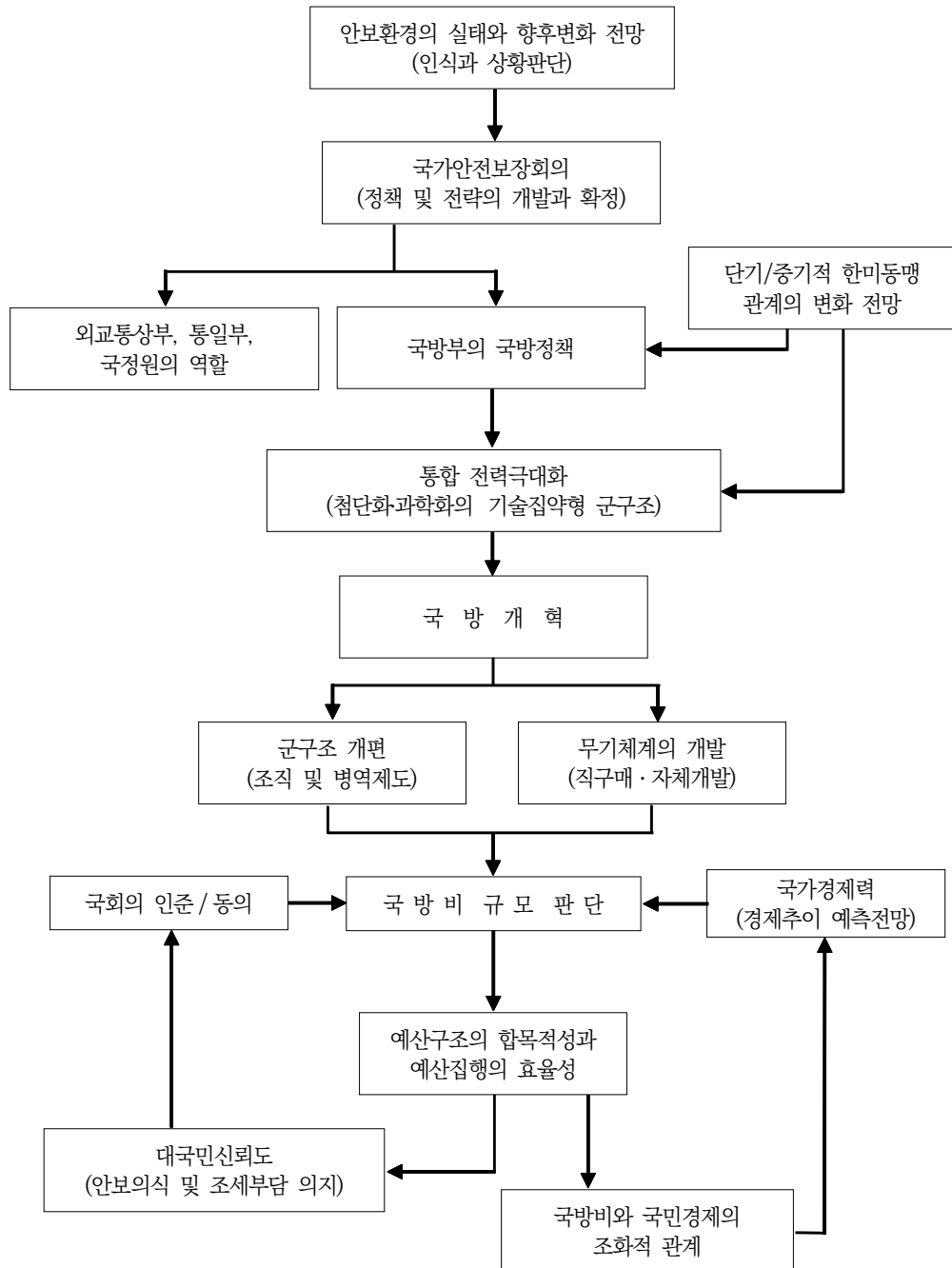
국방정책에 대한 국민적 지지를 얻어내기 위해서는 국방정책을 둘러싸고 있는 다양한 요인에 대한 이론적 분석은 물론이고, 그에 상응하는 실증분석이 요구된다. <그림1>은 국방정책과 연계된 다양한 변수들의 인과구조를 제시하고 있다.

우선, 국가안보정책의 일환으로서 국방정책의 기초는 정책의사결정자와 국민이 현재의 안보환경 실태를 어떻게 인식·판단하고 있고, 향후의 안보정세를 어떻게 전망하고 있는가에 달라진다. 다시 말해 현재와 미래의 안보상황에 대한 국민인식과 판단은 국가안보정책과 전략의 수립에 초석이 된다. 그에 따라 국방정책은 우방국과의 단기 및 중·장기적 동맹관계를 고려하여 육·해·공군의 합동전력 극대화에 집중되고 있다. 이러한 전력극대화를 위해서는 3군의 균형발전 및 군구조개선이 국방개혁을 통해 불가피하고 국방개혁에는 무기체계의 직구매와 독자개발의 선택여부도 포함되며 이러한 제요소들은 국방예산소요의 판단기준으로 작용한다. 그러나 보다 중요한 사항은 국방예산은 비단 정치적·군사적 요소들뿐만 아니라, 현재의 국가 경제력과 향후 발전전망, 그리고 국민들의 안보의식과 조세부담의지 및 이러한 민의를 반영하는 국회의 예산 인준·동의 등이 복합적으로 작용해서 결정된다는 점임이다. 특히, 국민의 안보의식과 조세부담에 대한 의지는 안보환경실태와 향후 전망에 대한 인식의 공감대가 어느 정도로 형성되어 있고, 유관부서에 의해 판단된 국방

비가 예산구조 면에서 합목적성을 가지고 있는지, 또한 예산집행이 낭비적 요인이 없이 효율적으로 집행되는지에 따라 많은 영향을 받는다.

한편, 6·25전쟁 이후 군인 수와 복무기간, 재래식 무기 규모를 군사력의 척도로 인식해 온 관념에서 한국의 징병제도는 운영되어 왔고, 병역제도는 젊은층의 국민들에게 학업과 경제활동에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 커다란 관심사이기도 하다. 특히, 인구절벽 시대에 직면한 한국사회에서 향후에도 대량군 위주의 징병제도 운영이 실현가능한지 아니면 병역자원의 급격한 감소와 현대전의 수행개념이 변화되는 가운데 모병제의 도입이 불가피한지에 대한 논의는 현실적 문제로 더욱 구체화되고 있다. 한편으로는 국가봉사 차원의 병역의무에 대한 명분과 다른 한편으로는 그 명분에 동반되는 표면적·이면적 기회비용이 상충하고 있고, 사회구성원들의 갈등이 증가하는 가운데 징병제 유지가 대체복무제도의 축소로 해결될 사안이 아니라는 인식이 사회와 군내부에서 확산되고 있어 모병제 도입 논의는 군사적 사안을 넘어 국가적 관심이 될 수밖에 없다.

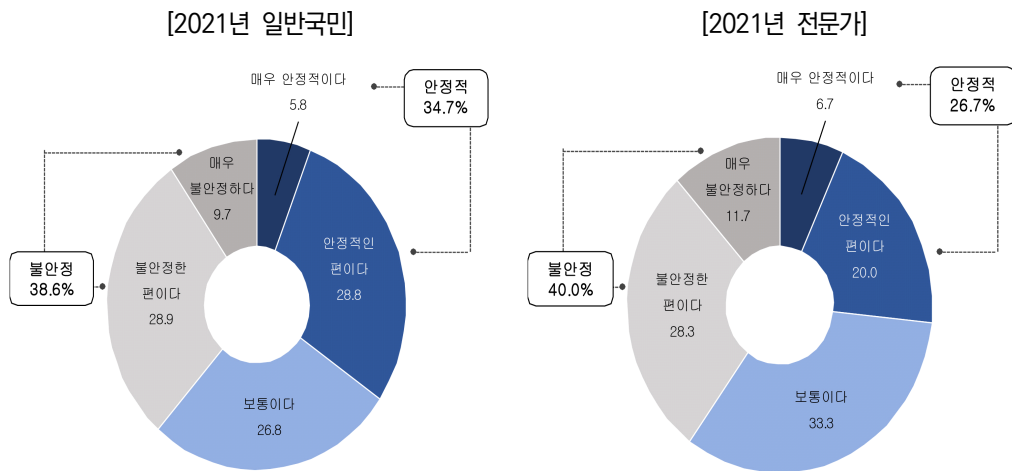
〈그림1〉 국방정책 결정의 제 고려요소와 인과구조



Ⅲ. 안보위협에 대한 국민인식의 괴리와 공감대 : 정보의 대칭성

우선, 한국의 전반적 안보상황에 대해 ‘안정적’이라는 응답은 일반국민의 34.7%, ‘불안정적’이라는 응답이 38.6%로 ‘안정적’(34.7%)보다 3.9%p 높게 나타났다. 2020년 대비 ‘안정적’이라는 응답이 1.6%p(2020년 36.3%) 감소한 반면, ‘불안정적’이라는 응답은 38.6%로 13.7%(2020년 24.9%) 증가하였다. 그러나 전문가 집단에서는 ‘불안정적’이라는 응답이 40.0%로 ‘안정적’(26.7%) 보다 13.3% 높게 나타나 안보상황의 불안정성을 우려하고 있는 것으로 나타났다.

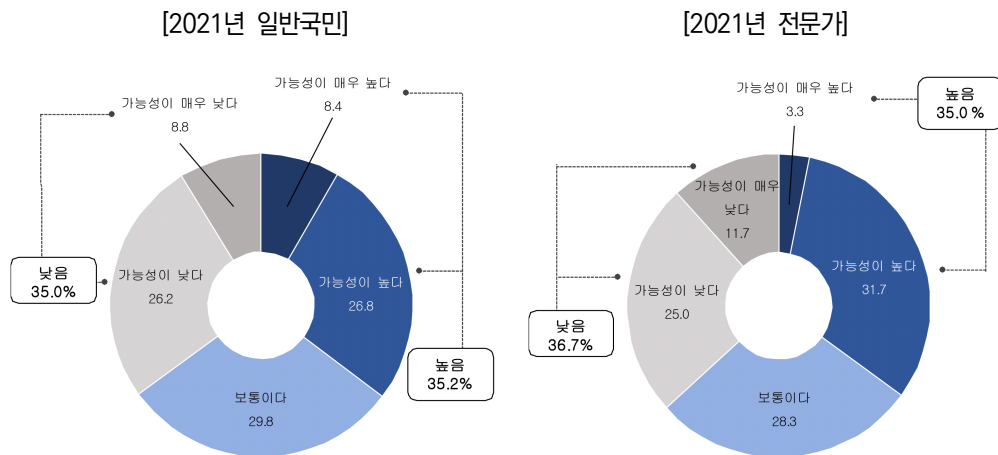
〈그림2〉 한국의 전반적 안보상황



구체적으로 한국의 안보상황을 위협하는 대외요인으로 ‘북한의 군사적 위협’이라는 응답이 42.3%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘북한의 체제불안’(16.8%), ‘한국과 미국과의 동맹관계 약화’(11.5%) 등의 순으로 나타났다. 한국의 안보상황에 북한이 가장 큰 위협요인으로 작용한다고 인식하고 있으나 김정은 체제의 대남 무력 도발 가능성(2~3년내)은 ‘높다’는 응답이 35.2%로, ‘낮다’(35.0%)와 비슷한 수준으로 나타났고, 전문가집단에서도 무력 도발 가능성(2~3년내)이 ‘낮다’는 응답이 36.7%로, ‘높다’(35.0%)는 응답보다 1.7%p

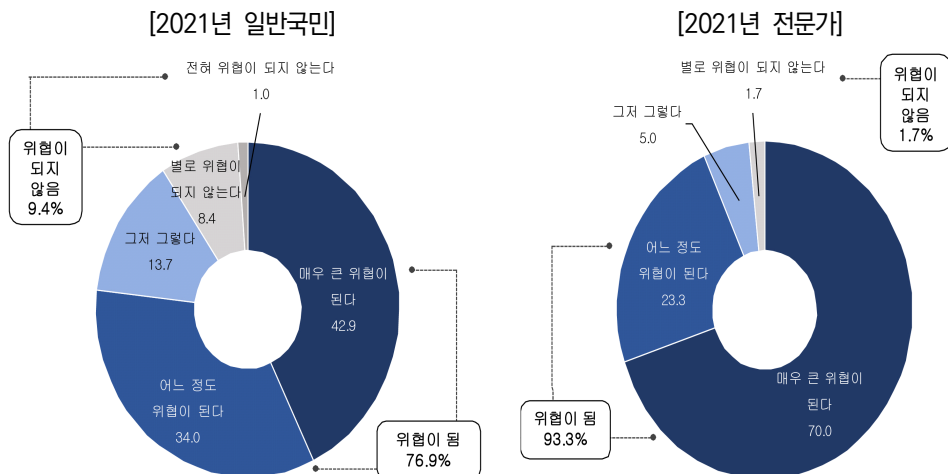
높게 나타났다. 그에 따라 북한이 한국의 안보에 가장 위협적인 존재이기는 하지만 무력도발 가능성은 상대적으로 높지 않은 것으로 인식하는 것으로 조사되었다.

〈그림3〉 김정은 체제의 대남 무력 도발 가능성



그러나 〈그림4〉에서 보는 바와 같이 북한의 무력도발 가능성에 대한 우려가 상대적으로 높지 않게 인식하고 있다고 해서 북한의 핵위협을 낮게 평가하고 있지는 않다.

〈그림4〉 북한 핵무기 개발에 따른 안보위협



다시 말해 북한 핵무기 보유가 한국 안보에 ‘위협이 된다’는 응답이 76.9%로, ‘위협이 되지 않는다’(9.4%)보다 67.5%p 높게 나타나 핵무기로 인한 위협을 매우 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 이러한 핵무기에 대한 위협을 전문가들의 93.3%가 높게 인식하고 있어 그 우려가 매우 심각한 것으로 조사되었다.

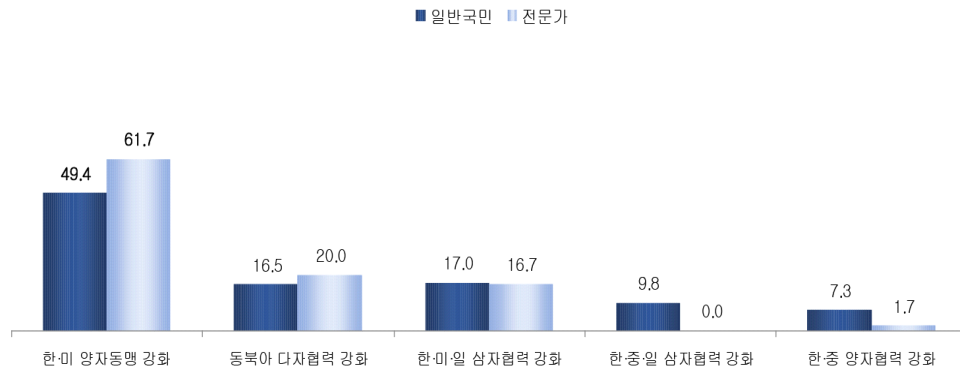
한편, 한국 안보에 대한 위협요인으로 중국의 군사력 증강에 대한 우려가 강하게 피력되고 있다. 중국의 군사력증강이 한국 안보에 ‘부정적 영향을 미칠 것’이라는 응답이 81.3%로 매우 높게 나타났는데 이 결과는 2020년의 55.2%에 비해 26.1%p 증가한 수치이다. 이러한 현상은 일본과 러시아의 군사력 증가를 부정적으로 평가하지만 그 가운데에도 중국의 군사력 증강을 가장 심각하게 우려하는 것으로 판단된다.

〈표1〉 주변국의 군사력 증강

구 분	부정적 영향	긍정적 영향	별 영향 없음	계
중국의 군사력 증강	81.3%	4.9%	13.8%	100.0%
일본의 군사력 증강	55.9%	15.7%	28.4%	100.0%
러시아의 군사력 증강	64.1%	7.0%	28.9%	100.0%

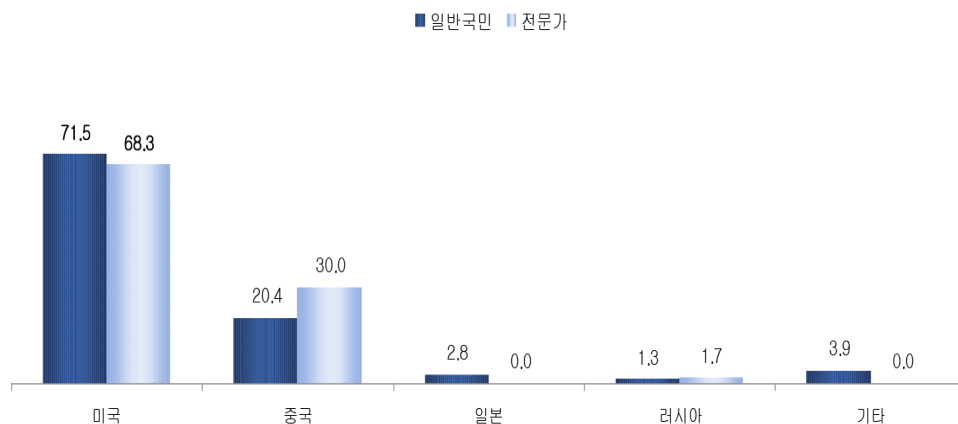
문제는 중국의 군사력 증강을 비롯한 영향력 확대를 억제하기 위한 한국의 외교적 선택에 대한 질문에서 ‘한·미 양자동맹 강화’ 49.4%와 ‘한·미·일 삼자협력 강화’(16.5%)를 해법으로 제시하고 있고, 특히, 한미동맹 강화를 통한 중국의 영향력 억제를 전문가집단에서 더욱 선호하는 것으로 나타나(61.7%) 한미동맹 효과를 편향되게 기대하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림5〉 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택
[2021년 일반국민, 전문가]



이러한 편향된 기대는 한미동맹 강화가 가져올 중국과의 군사외적 경제적 문제, 예를 들어 관세 및 비관세장벽에 의한 무역마찰과 공급체인(Supply Chain) 단절로 인한 피해 등은 다소 간과되고 있는 것으로 보여진다. 이러한 간과의 배경은 일반국민과 전문가 모두에게 한미동맹의 긍정적 효과가 인식되고 있는데에 기인한다. 즉, 한국의 일반국민들에 있어 안보적 측면에서 가장 중요한 국가가 미국이라는 응답이 92.9%로 나타남과 동시에 경제적 측면에서도 응답자의 71.5%가 미국을 가장 중요한 국가로 인식하고 있다. 다시 말해 한미 동맹강화가 안보와 경제의 두 목표를 동시에 달성할 수 있는 대안으로 인식하고 있는 상황에서 나타난 결과이다.

〈그림6〉 경제적 측면에서 중요한 나라
[2021년 일반국민, 전문가]

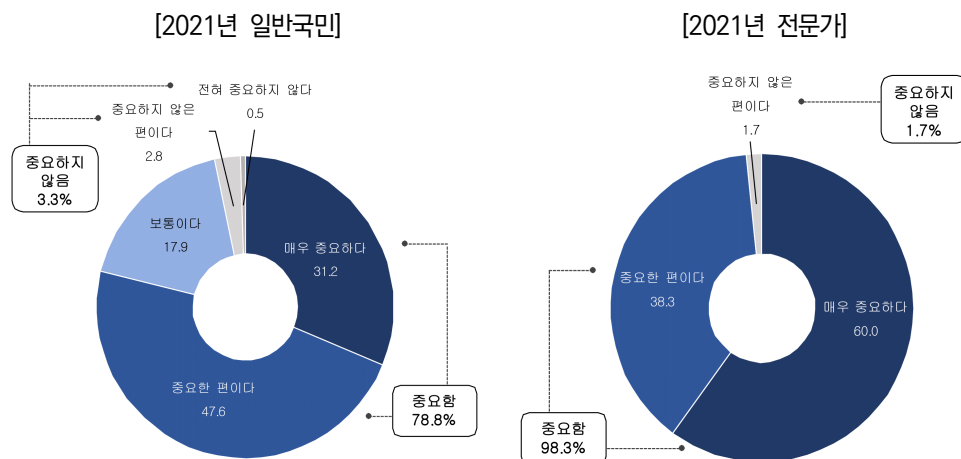


이러한 일반국민들의 인식은 전문가 집단에서도 거의 유사하게 나타나 한국경제에 대한 중국의 중요성을 과소평가하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 중국에 대한 해외직접투자의 비중과 그 중요성을 고려하지 않더라도 중국(홍콩포함)이 한국수출 총액의 35% 내외를 차지할 정도로 중요한 시장이고 미국의 비중은 약 10%를 상회하는 현실에도 불구하고 미국이 경제적 측면에서 가장 중요하다고 응답한 현상은 응답자들이 한국경제에 대한 중국의 중요성과 그 통계적 사실관계를 인지하지 못한 결과로 보여진다. 그에 따라 안보적 측면에서는 미국이, 경제적 측면에서는 중국이 우리에게 중요한 현실에서 한국의 외교적 선택에 어려움이 있고, 이러한 어려움을 안보전문가들조차 인식하지 못하고 있어 해당 정책결정자들의 보다 신중한 고민과 전략적 선택이 요구된다 하겠다.

IV. 한미동맹의 역할과 방위비 분담 : 공감대와 괴리

한국안보에 대한 주한미군의 중요성은 2021년도 조사에서도 나타나고 있다. 주한미군이 한국 안보에 대해 ‘중요하다’는 응답이 78.8%로, ‘중요하지 않다’(3.3%)보다 75.5%p 높게 나타났고, 이 수치는 전년도와 유사하다. 특히, 전문가집단에서는 주한미군이 한국 안보에 대해 ‘중요하다’는 응답이 98.3% 수준으로 높게 나타나 그 중요성이 한층 강조되고 있다.

〈그림7〉 주한미군의 우리나라 안보에 대한 중요성



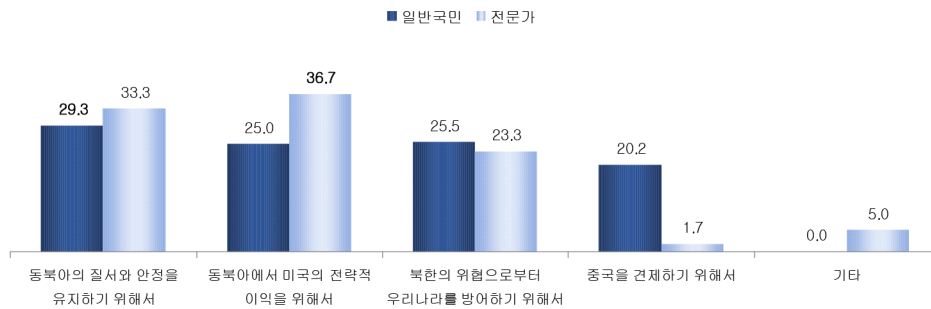
그러나 주한미군이 한국의 안보에 매우 중요하게 인식되고 있지만 그 중요성에 비해 주한미군으로 인해 안보비용이 절감되고 있다는 점에서는 소수이지만 다른 의견도 제시되고 있다. 즉, ‘주한미군으로 인해 안보비용이 절감된다’는 의견에 대해 ‘그렇다’는 응답이 39.1%로, ‘그렇지 않다’(25.0%)보다 14.1%p 높게 나타났다. 그러나 전문가들은 ‘주한미군으로 인해 안보비용이 절감된다’는 의견에 대해 ‘그렇다’는 응답이 80.0%로, ‘그렇지 않다’(3.3%)보다 76.7%p 높게 나타나 안보비용의 절감 측면에서 일반국민과 전문가들 사이에 그 괴리가 매우 크다는 점을 발견할 수 있어 안보비용절감의 구체적 사실과 관련정보가 국민들을 대상으로 확산될 필요가 있다고 사료된다.

주한미군으로 안보비용이 절감되고 있다는 데에 대한 이견은 한국의 방위비 부담이 많다는 것으로 나타나고 있다. ‘현재 한국이 부담하고 있는 방위비’에 대해 ‘많다’가 64.3%로 ‘적다’(3.5%) 보다 60.8%p 높게 나타났고, 전문가들도 46.7%가 많다는 의견을 보였다.

이러한 현상은 일반국민이나 전문가 모두가 주한 미군으로 안보비용이 절감되는 측면이 있지만 한국이 부담하고 있는 방위비분담금 역시 적지 않다는 의견을 피력한 것으로 보인다. 여기서 방위비 분담금의 적고, 많음에 대한 의견은 주한미군의 역할이 한국의 안보를 위해서만 존재하는지, 아니면 미국의 국익을 위해서도 필요한지에 대한 인식의 차이에 따라 달라질 수 있다. 한국국민들은 ‘동북아의 질서와 안정 유지’, ‘미국의 전략적 이익’ 및 ‘중국전제’를 목적으로 주한미군이 주둔하는 것으로 인식하고 있고, ‘북한위협으로 부터 한국을 방어하기 위해서’라고 응답한 비율은 25.5%에 불과하다. 그에 따라 한편으로는 주한미군이 우리에게 직접적인 위협인 북한의 위협을 방어하기 위해 존재한다는 것을 인정하면서도, 다른 한편으로는 그 주둔 이유를 미국 국익을 위한 전략적 판단으로 보는 측면이 더 강한 것으로 나타났다.

〈그림8〉 주한미군 주둔 이유

[2021년 일반국민, 전문가]



V. 국방예산의 적정성과 납세자의 안보효용 및 전략적 행위

국가안보에 필요한 국방예산 규모가 어느 정도이어야 하는지에 대한 견해차이는 정치적·학술적 논쟁으로 전개되고 있다. 동북아지역이 국제정치적으로 강력한 힘을 가진 국가들의 전략적 이해관계에 둘러싸인 특수한 안보환경에 처해 있고, 한반도 상황이 북미관계 및 미중관계를 비롯한 주변환경의 다양한 변화 가능성으로 인해 예측하기 어렵다는 점에서 국방예산에 대한 관심의 정도가 지대할 수 밖에 없다. 이러한 국제정치적 역학 관계 뿐만 아니라 인구절벽에 의한 병역자원부족, 과학기술발전과 현대전 수행개념 변화 및 군구조개편이라는 소용돌이는 적정 국방예산의 결정 환경을 한층 복잡하게 만들고 있다. 특히, 작금의 상황이 코로나 팬데믹에 의한 경제위기로 향후 국가 재정여력이 불확실하고, 또 다른 한편으로는 대량청년실업, 소득양극화와 보건·복지 수요확대와 같은 사회경제적 환경이 바뀔에 따라 국민들의 재정지출에 대한 선호구조도 변화 될 수 밖에 없다는 점에서 적정 국방예산을 도출하는 것은 한층 어려운 과제이다.

본 장은 적정 국방비의 결정요인에 대한 지면으로 경제모델과 확장모델로 나뉘어서 논의한다. 이론경제모델에서는 국가경제력과 소득계층별 납세자의 효용극대화 및 국방의 사회적 효용을 중심으로 사회최적 국방예산을 도출하고, 이어서 확장모델에서는 납세자와 정책집행자 사이에 안보환경에 대한 정보의 비대칭성이 존재하고 두 주체가 조세부담의 회피와

예산의 비효율적 사용 등과 같은 전략적 행위를 할 가능성을 논의한다.

1. 이론모델의 개관

우선, 주어진 가용자원과 기술을 효율적으로 투입하여 생산할 수 있는 한 국가의 재화는 모형의 단순화를 위해 민수재(X)와 군수재(M)로 나뉘어져 있다고 상정하자. 여기서 군수재는 비경합성과 비배제성의 특징을 가지는 공공재이다. 즉, 민수재가 경합과 배제적 특성에 의해 한 경제주체의 소비로 다른 경제주체의 소비가능성이 제한되고 특정인에게만 소비권이 주어지는 반면에, 공공재인 군수재는 재화의 불가분성(indivisibility) 또는 집단성(collectivity)에 기초해 한 경제주체의 소비로 다른 경제주체의 소비가능성이 제한되지 않는다(비경합성). 또한 소득계층별 조세부담액의 높고 낮음과는 무관하게 모든 경제주체가 소비할 권리를 누릴 수 있는 특징을 갖고 있다(비배제성). 따라서 수요를 결정하는 각 경제주체(i)의 효용(U_i)은 민수재와 군수재의 소비가 클수록 증가하지만, 이들 재화의 소비 증가에 따른 한계효용은 체감한다.

$$U_i = U_i(x_{ji}, M) \quad (1)$$

상기 식에서 j 는 민수재화의 종류를 나타낸다.

효용함수에 기초한 경제주체들의 소비에 반해, 부존자원을 가장 효율적으로 투입하여 생산할 수 있는 국가의 생산능력(생산가능곡선)을 변환함수(transformation function)로 나타내면 다음과 같다.

$$T(X_j, M) = 0 \quad (2)$$

X_j 는 전체 민수재 생산의 벡터($X_j = x_{j1} + x_{j2} + \dots + x_{jn} = \sum_i x_{ji}$)를 의미한다.

파레토(pareto) 최적상태는 부존자원의 효율적 이용을 나타내는 생산가능곡선과 경제주체 d 의 주어진 효용수준에서 경제주체 i 의 효용수준이 더 이상 증가될 수 없는 경우이다. 따라서 최적화 문제를 해결하기 위한 Lagrange함수를 다음과 같은 식으로 나타내었다.

$$L = U_i(x_{ji}, M) + \lambda [U_d(X_{jd}, M) - \bar{U}_d] + \mu T(X_j, M) \quad (3)$$

식 (3)을 민수재와 군수재에 대해 각각에 대해 각각 미분하면 다음과 같은 식을 얻을 수 있다.

$$\frac{\delta L}{\delta x_{ji}} = \frac{\delta U_i}{\delta x_{ji}} + \mu \frac{\delta T/\delta X_j}{\delta X_j/\delta x_{ji}} = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\delta L}{\delta x_{jd}} = \frac{\delta U_d}{\delta x_{jd}} + \mu \frac{\delta T/\delta X_j}{\delta X_j/\delta x_{jd}} = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\delta L}{\delta M} = \frac{\delta U_i}{\delta M} + \lambda \frac{\delta U_d}{\delta M} + \mu \frac{\delta T}{\delta M} = 0 \quad (6)$$

식 (4), (5), (6)에서 Lagrange-승수인 λ 와 μ 를 소거하면 군수재의 최적규모 조건을 도출해 낼 수 있다.

$$\frac{\delta U_i/\delta M}{\delta U_i/\delta x_{ji}} + \frac{\delta U_d/\delta M}{\delta U_d/\delta x_{jd}} = \frac{\delta T/\delta M}{\delta T/\delta X_j} \quad (7)$$

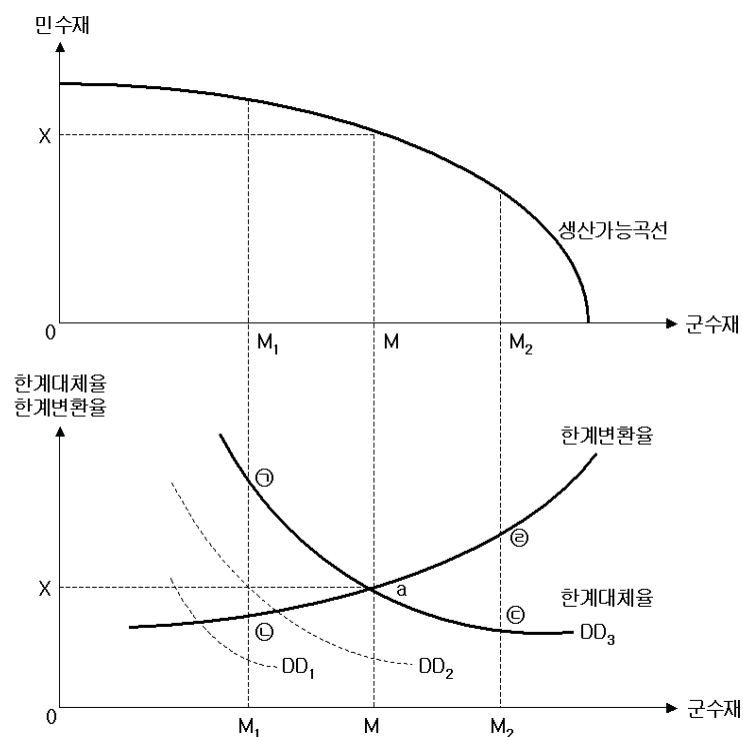
식(7)에서 좌측 변의 첫째 항과 두 번째 항은 군수재와 민수재의 소비조합을 통해 나타나는 효용의 무차별곡선 상에서 경제주체 i와 d의 한계대체율을 각각 의미하고, 우측 변은 생산가능곡선의 한계변환율을 나타내고 있다. 따라서 식(7)에 의해 소비자들의 한계대체율의 합이 한계변환율과 일치할 때 공공재인 군수재의 최적공급(top level optimum)이 이루어진다.

〈그림9〉은 식 (1)-(7)에서 설명한 내용을 그래프로 나타내고 있다. 그림상단의 곡선은 부존자원을 가장 효율적으로 투입해서 생산가능한 민수재(X)와 군수재(M)의 결합을 나타내는 생산가능곡선(production possibility curve) 또는 변환곡선(transformation curve)으로 한계변환율이 체증함에 따라 원점(0)에서 볼록한 형태를 보인다. 이것은 한 국가의 생산구조가 다른 재화의 생산을 줄이고 특정재화의 생산에 전문화될수록 그 특정재화의 생산비용이 체증하는 것을 의미한다. 그에 따라 한 국가의 주어진 생산능력에서 무기생산이 현대화·첨단화되고, 그 규모가 증가할수록 민수재 생산의 감소규모는 체증하며(한계변환율의 체증), 이러한 현상은 하단그림에서 우상향하는 군수재 공급곡선(SS)으로 나타나 있다.

〈그림9〉는 또한 소득계층간 안보효용의 이질성을 나타내고 있다. 즉, DD1곡선은 소득

배분 면에서 비교열위 계층을 대표하는 경제주체의 민수재와 군수재 사이의 한계대체율로서 공공재인 군수재 수요에 대한 조세부담의사액을 명시하고 있고, DD2곡선은 상대적으로 부유계층을 대표하는 경제주체의 조세부담의사액을 표현하고 있다. 이들 두 곡선이 공통적으로 보이고 있는 우하향 모형은 각 경제주체가 주어진 소득배분의 조건 하에서 민수재 소비를 억제하고 군수재 소비를 증가하는 경우 그들 각 경제주체의 효용수준은 무차별(indifference)일지라도 군수재 수요의 증가에 따른 한계효용이 체감하는 것을 의미한다. 또한 DD₃곡선은 군수재의 총수요를 나타내는 곡선으로 경제주체_i와 d의 개별수요곡선(DD₁, DD₂)인 한계대체율(또는 조세가격)을 수직적으로 합한 것이다.

〈그림9〉 사회후생최적과 국방예산



이러한 곡선의 중요한 전제는 각 경제주체가 군수재 생산으로 얻을 수 있는 국가안보에 대한 효용을 투명하게 공개하고, 조세부담에 대한 전략적 행위를 하지 않는다는 것을 상정하여 도출한 의사수요곡선(pseudo demand curve)이다.

이상의 군수재에 대한 수요곡선과 공급곡선을 종합해 볼 때, 각 계층을 대표하는 경제주체 i 와 d 는 각 계층간에 주어진 소득배분의 조건에서 각 개인의 효용극대화를 위해 자신의 한계대체율과 사회적 한계변환율이 일치하는 군수재생산을 선호하고, 그에 상응하는 비용을 전략적 행위 없이 전적으로 부담하는 것이 합리적이다. 각 경제주체들의 이러한 행위는 군수재생산이 OM_1 으로 결정되는 경우 군수재의 사회적 효용(조세부담의사액)을 나타내는 $\odot M_1$ 이 생산비용 $\odot M_1$ 보다 큼으로 OM_1 보다 많은 군수재를 생산하는 것이 사회적 효용을 극대화하는 조치로 연결되고, 반대로 군수재생산이 OM_2 으로 결정되는 경우 군수재의 사회적 효용(비용지불의사액)을 나타내는 $\odot M_2$ 가 생산비용 $\odot M_2$ 보다 적음으로 OM_2 보다 적은 군수재를 생산하도록 유도한다. 결국, 사회후생을 최적화시키는 군수재 생산은 OM 이고, 민수재 생산은 OC 이며, 조세부담자인 국민들의 효용을 극대화시키는 예산규모는 $OMab$ 이다.

2. 모델확장 : 정보의 비대칭성과 전략적 행위

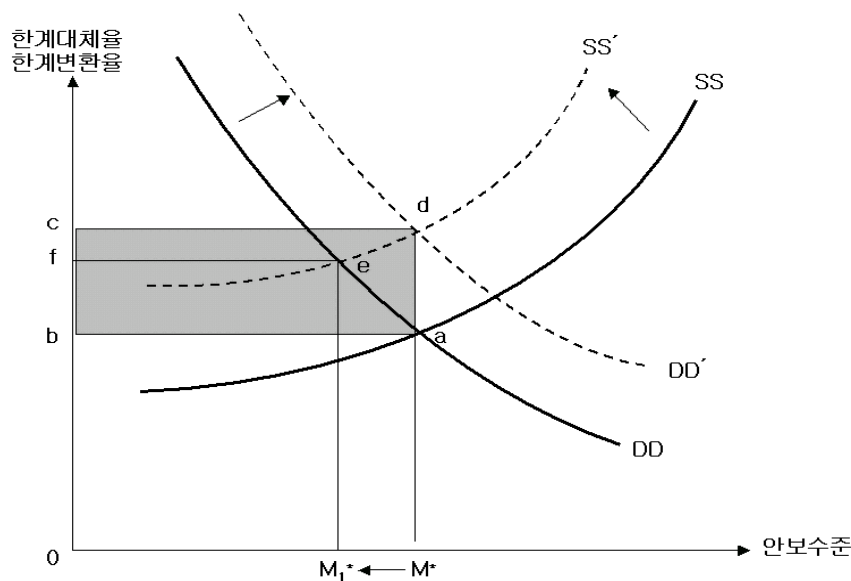
앞서 논의한 이론모델에서 도출한 적정국방예산의 이면에는 납세자인 경제주체들이 ① 안보환경에 대한 정보를 기초로, ②국가안보에 대한 효용을 투명하게 공개하고, ③ 비용부담에 대한 전략적 행위를 하지 않으며, 정책집행자들은 ④국민들의 안보효용에 대한 정확한 정보에 기초해 국방예산을 편성하고, 조달된 국방예산을 가장 효율적으로 집행하는 등 사회전체의 이익을 위해 행동한다는 것을 전제로 하고 있다.

이러한 비현실적인 조건에서 탈피하고 현실적인 정책적 시사점을 도출하기 위해 확장모델에서는 납세자와 정책집행자 사이에 안보환경에 대한 정보의 비대칭성이 존재하고 두 주체가 조세부담의 회피와 예산의 비효율적 사용 등과 같은 전략적 행위를 할 가능성을 논의한다.

우선, <그림10>에서는 모델확장을 위해 <그림9>의 하단부분에서 군수재(M)로 표기된 x 축을 안보수준(M^*)으로 대체하였다. 이는 아국의 안보수준이 군수재 규모와 적국의 위협과 함수관계에 있고, 군수재 생산규모가 증가하고, 적국의 위협이 감소할수록 자국의 안보수준은 높아진다는 것을 나타낸다. 이러한 함수관계에서 전쟁억제를 위한 안보수준(OM^*)이 여태까지 유지되어 왔으나 주변국의 무기 현대화와 군사력 증대로 전략 환경(strategic environment)에 변화가 일어날 경우를 상정할 수 있다. 이러한 안보환경변화는 안보공급곡선 SS 를 SS' 로 좌측상방으로의 수평이동을 야기하는데 이것은 안보수준 OM^* 을 유지하

기 위한 안보단위비용이 M^*a 에서 M^*d 로 증가하는 것을 의미한다. 이러한 비용증가상황과 더불어 안보환경변화와 비례해서 납세자의 조세부담의사이 강화된다면 사회적 안보수요곡선이 우측상방으로 수평이동하는 것으로 나타난다($DD \rightarrow DD'$). 이러한 안보환경변화와 납세자의 조세부담의지 강화는 국방예산이 초기의 전쟁억제능력(M^*)을 유지하기 위해 $abcd$ 만큼 추가예산이 마련되고 예산규모는 OM^*dc 로 결정된다. 그러나 안보위협이 증가했음에도 불구하고 국방예산마련의 기초가 되는 국가안보의 사회적 효용, 다시 말해 조세를 통한 안보비용 부담의지를 나타내는 국민들의 안보의식이 불변하다면 국방예산의 추가 조달은 불가능하게 되고, 그 결과 국방예산은 불변 사회적 효용(DD)과 새로운 안보공급곡선(SS')의 교차점인 e 를 중심으로 면적 OM_1^*ef 에 해당되며, 이러한 결과는 전쟁억제능력의 감소($M^* \rightarrow M_1^*$)를 야기한다.

〈그림10〉 정보의 비대칭성과 전략적 행위



여기서 적국의 위협이 강화되었는데도 불구하고 안보의식에 변함이 없을 가능성은 ①안보위협에 대한 조세부담자들의 인식부족, 다시 말해서 안보정책집행자와 납세자인 국민사이에 현재의 안보상황과 미래 전망에 대한 정보의 비대칭성, ② 조세부담 회피목적의 전략적 행위, ③ 국방예산의 낭비적 요소에 대한 보도,¹⁾ ④ 안보정책 유관부서에 대한 신뢰부

1) 정보의 비대칭적 상황은 국방예산이 사회후생최적치를 창출하는 예산규모보다 초과 편성되는 요인이 되기도 하며 이러

족²⁾ 등에서 찾을 수 있을 것이다.

3. 실증자료에 대한 논의

앞절에서는 사회후생최적의 적정국방예산을 도출하는 이론적 모델을 개관하고 모델확장을 통해 정보의 비대칭성과 전략적 행위가 국방예산에 미치는 영향을 논의하였다. 본 장에서는 이러한 이론적 모델분석에서 제시된 제요소들을 모두 분석할 수는 없으나 제한된 내용, 특히 납세자들의 전략적 행위에 대한 유무를 설문조사결과를 기초로 판단하고, 조사결과의 유효성과 한계를 논의해 보고자 한다.

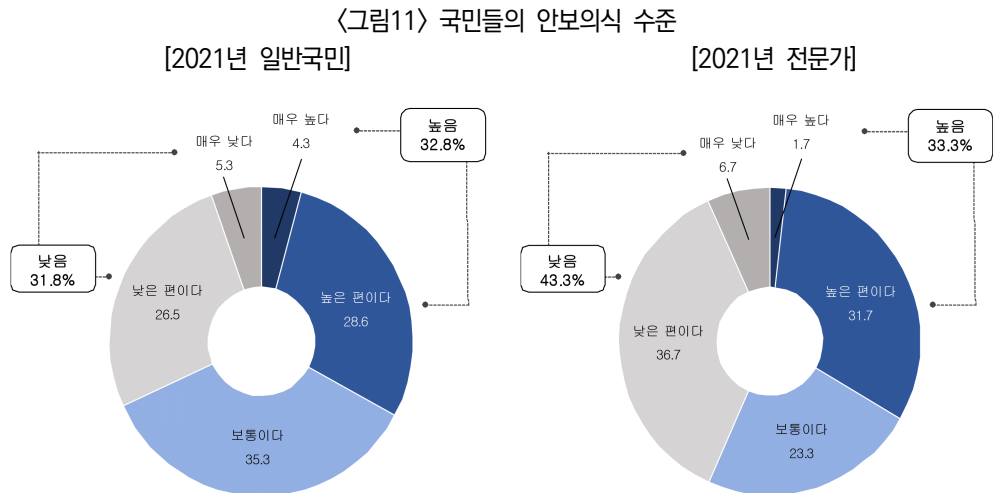
국방예산에 대한 납세자의 전략적 행위를 판단하기 위해 조사문항을 4단계로 나누어 제시하였다. 우선, 본인의 안보의식수준을 물어보고, 이어서 타인의 안보의식수준에 대해 판단하는 질문을 던졌다. 그리고 자신의 안보의식수준에 상응하는 국방예산의 수준, 즉 국방예산이 증가되어야 하는지 아니면 감소되어야 하는지를 물어보고, 끝으로 국가안보를 위해 조세부담을 추가로 질 의사가 있는지를 물어 보았다. 여기서 관찰하고자 하는 핵심은 타인에 비해 응답자 스스로의 안보의식수준을 어떻게 평가하고, 현재의 국방예산 수준과 추가 조세부담 의지를 어떻게 표명하는지에 대한 내용이다.

우리나라 국민들의 안보의식 수준에 대한 평가는 ‘높다’는 응답이 32.8%로 ‘낮다’(31.8%) 보다 1.0%p 높게 나타났고, 전문가들은 우리나라 국민들의 안보의식 수준이 ‘높다’(33.3%)고 평가하는 것 보다 일반국민에 비해 더욱 ‘낮다’(43.3%)고 평가하는 것으

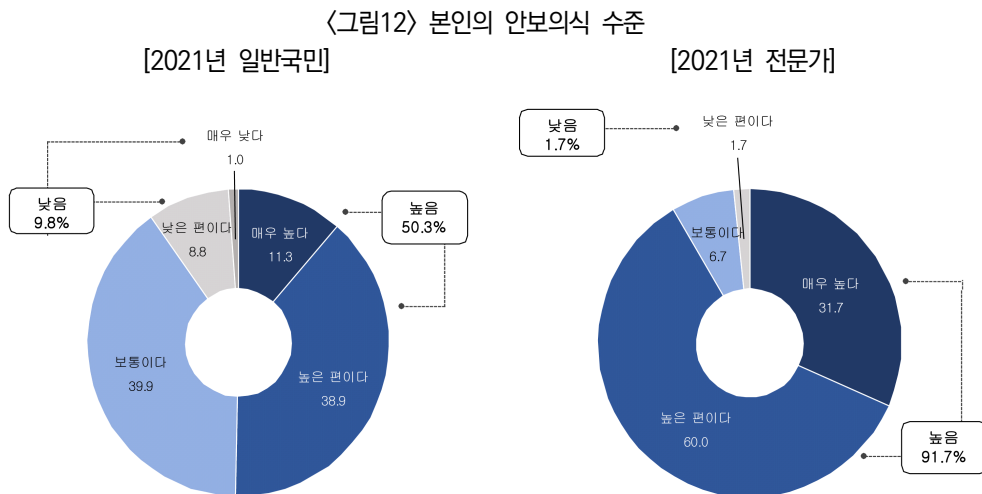
한 초과예산은 인력과 자본의 과잉투입, 과다인력에 대한 소득인상 등의 형태로 나타나는데, Leibenstein은 이러한 예산낭비를 X-비효율성(X-Inefficiency)로 정의하고 있다. Leibenstein, H., Organizational Economics and Institutions as Missing Elements in Economic Development, (World Development(17), 1989), pp.1363.

2) 신정치경제학자들은 정치와 경제의 상호 연계성을 설명하면서 정치가와 관료, 투표유권자, 이익집단 모두가 시장모델에 기초해 이윤극대화를 추구하기 때문에 군을 관료적 행동양식을 가진 정부산하조직으로써 정부의 의사결정에 영향을 미치는 이익집단으로 간주한다. 그에 따라 비경합성과 비배제성의 특징을 지닌 공공재에 대한 집단 의사결정에서 개인의 효용극대화과 사회적 효용의 극대화 사이에 괴리가 발생할 수밖에 없다고 본다. 특히, 선진국에서의 군은 외부 위협에 대한 방어를 목적으로 존재하나, 개발도상국에서의 군은 외부위협을 방어하는 조직일 뿐만 아니라 내부위협을 억제하는 역할을 수행함으로써 그 영향력은 정치와 경제를 포함한 다양한 영역에 까지 확대될 수밖에 없다. 이들은 국가안보를 정치경제·사회 발전이라는 포괄적 개념으로 정의하고 국가안보를 달성하기 위해서는 강력한 정부와 효율적인 기획을 총괄하는 기구의 설립이 필수적이라고 역설한다. 또한 다원주의를 국익을 분열시키는 요소로 간주하여 국가안보의 핵심내용을 사회통제와 재야세력의 견제에 둔다. 따라서 국가안보 목표의 실현을 위해 군 스스로가 권력을 장악하거나 특정 정치집단의 권력 장악에 절대적인 역할을 한다. 이러한 경우 정치적 의사결정에 대한 군의 영향력은 더욱 확대되며 군 자신의 이익이 관철될 가능성은 높아질 수밖에 없다. Ball, N., Security and Economy in the Third World, London 1988, pp. 40.

로 나타났다.



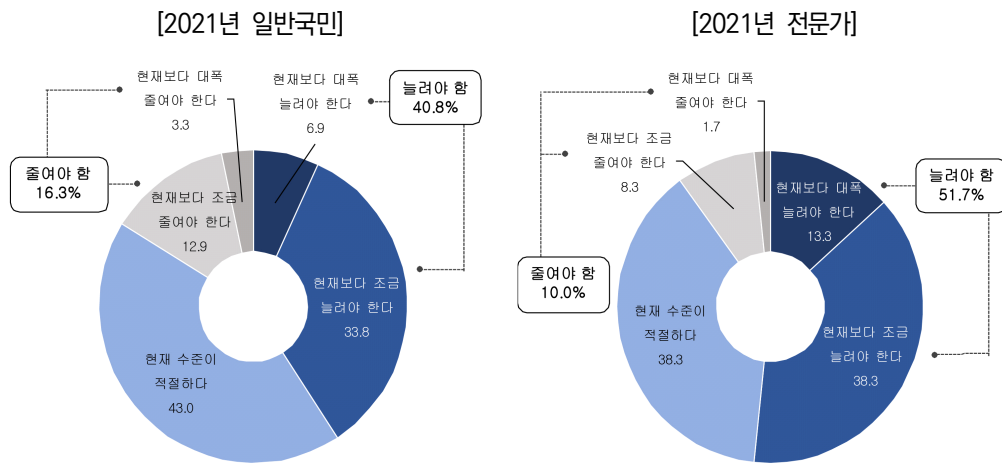
그러나 본인 스스로의 안보의식 수준에 대해서는 ‘높다’고 응답한 비율이 50.3%로 ‘낮다’(9.8%)보다 40.5%p 높게 나타났다. 그리고 안보전문가들은 직업의 특성상 기대했던 바와 같이 무려 91.7%가 본인의 안보의식 수준이 ‘높다’고 응답하였다.



그리고 우리나라의 국방비 수준에 대해서는 ‘늘려야 한다’는 응답이 40.8%로, ‘줄여야 한다’(16.3%)는 응답보다 24.5%p 높게, 그리고 ‘적절하다’는 응답이 43.0%로 나타났다.

또한, 전문가집단에서는 우리나라의 국방비 수준에 대해 ‘늘려야 한다’는 응답이 51.7%로, ‘줄여야 한다’(10.0%)보다 41.7%p 높게 나타났다.

〈그림13〉 우리나라의 국방비 수준



여기서 관찰되는 주요 사항은 국방예산의 현재수준과 타인에 비해 상대적으로 높게 평가하는 자신의 안보의식수준 사이에 괴리가 발생한다는 점이다. 다시 말해 자신의 안보의식을 스스로 높게 평가하는 것 만큼 국방예산의 증액 의사를 표명할 것으로 기대했으나 일반 국민들의 응답에서는 물론이고, 전문가집단의 응답이 안보의식수준에 비해 매우 낮게 나타났다. 특히 이러한 괴리가 전문가 집단에서 더욱 크게 나타났다는 점은 괄목할 사실이다.

끝으로 국방비 수준에 대한 질문에 이어 ‘자주국방과 전쟁억제력 강화를 위해 세금을 더 내야 한다’는 의견에 대해서는 ‘찬성한다’는 응답이 46.1%로, ‘반대한다’(16.8%)는 의견보다 29.3%p 높게 나타났다. 여기서 46.1%에 달하는 찬성의견은 ‘국방비 수준을 늘려야 한다’는 응답(40.8%) 보다는 6.1%p 높으나 ‘본인의 안보의식수준이 높다’(50.3%)라고 응답한 비율보다는 다소 낮게 나타났다. 그에 따라 안보의식수준과 조세부담 사이에 갈등의 여지가 있음을 추정할 수 있고, 조세부담에 대한 전략적 행위가 납세자에게 다소나마 존재한다는 의미로 해석된다.

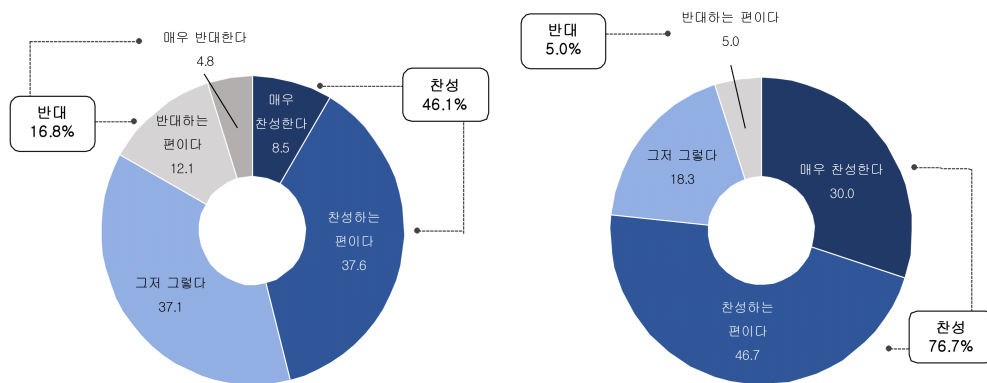
이러한 전략적 행위는 전문가집단에서 더욱 뚜렷하게 관찰된다. 전문가에게 있어 ‘자주국방과 전쟁억제력 강화를 위해 세금을 더 내야 한다’는 의견에 대해 ‘찬성한다’는 응답이

76.7%로 매우 높게 나타났으나 본인들의 안보의식수준(91.7%)에 비해서는 15%p 정도 낮은 결과이다.

〈그림14〉 '자주국방과 전쟁억제력 강화'를 위한 세금상승 의견

[2021년 일반국민]

[2021년 전문가]

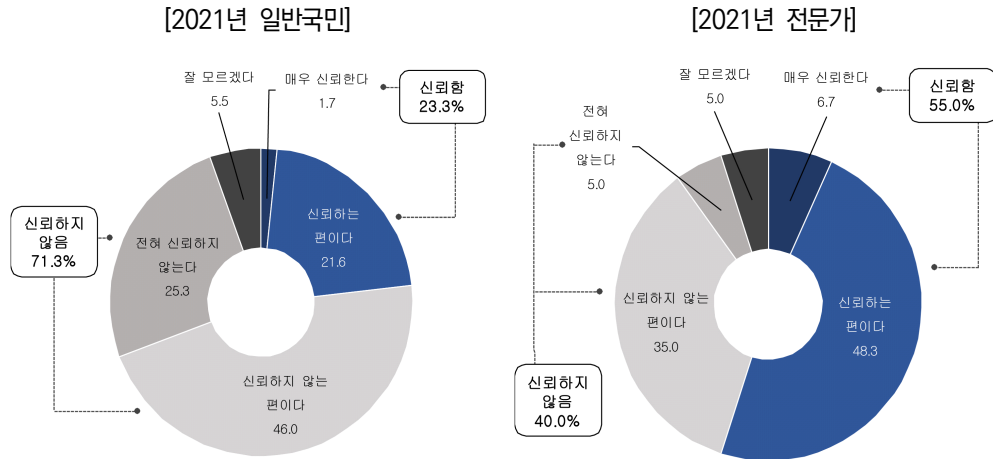


VI. 국방정책의 대국민 신뢰도와 국방예산의 효율적 사용

국방부와 군의 대국민 신뢰도는 국방정책 실현에 필요한 자원 마련에 매우 중요하고, 군사력건설에 필요한 자원의 확보에는 추가적인 예산도 중요하지만 기존의 예산을 어느 정도로 효율적으로 사용하고 있는가에 대한 검토도 선행되어야 한다. 왜냐하면 예산의 비효율적 사용에 대한 보도는 국방정책에 대한 불신을 자아내는 반면에 국방비의 효율적 집행과 관리는 국방비에 대한 국민적 이해와 미래의 위협에 대비하기 위한 첨단군사력 건설에 필요한 예산을 가능케 하기 때문이다.

2021년도 국방부와 군의 각종 발표에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 나타났다. 국방부의 각종발표에 대해 '신뢰하지 않는다'는 응답이 71.3%로, '신뢰한다'(23.3%)보다 48.0%p 높게 나타났다.

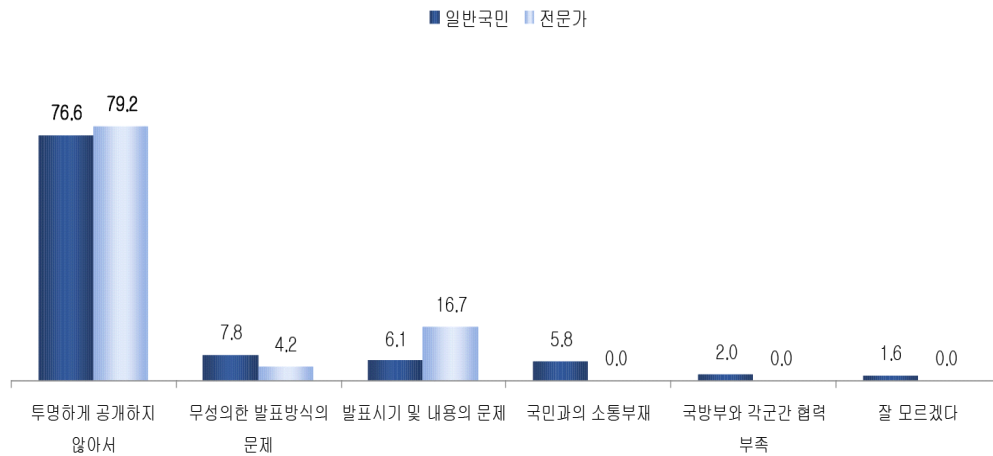
〈그림15〉 국방부의 각종 발표 신뢰도



그리고, 국방부의 각종 발표에 대해 신뢰하지 않는 이유로 ‘투명하게 공개하지 않아서’라는 응답이 76.6%로 가장 높고, 다음으로 ‘무성의한 발표방식의 문제’(7.8%), ‘발표시기 및 내용의 문제’(6.1%) 등의 순으로 나타났다.

〈그림16〉 국방부의 각종 발표 신뢰하지 않는 이유

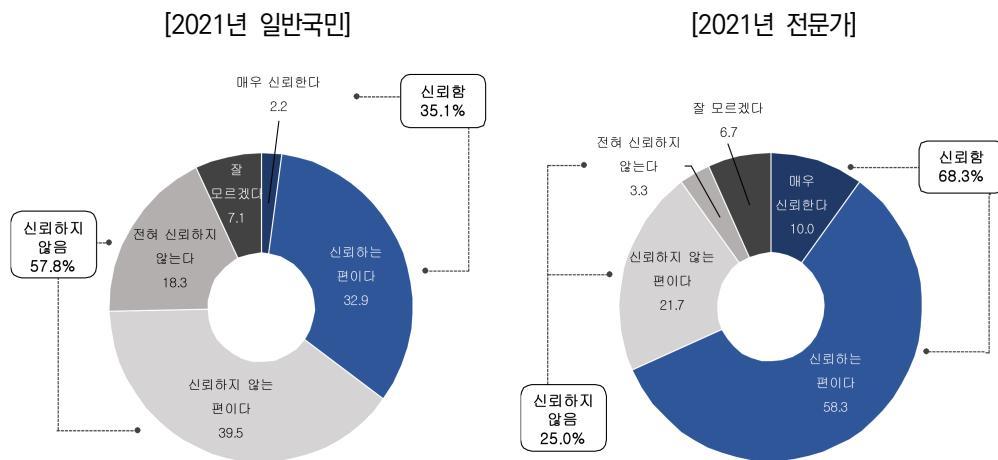
[2021년 일반국민, 전문가]



국방부에 이어 군에 대해서도 ‘신뢰하지 않는다’(57.8%)는 응답이 ‘신뢰한다’(35.1%)보

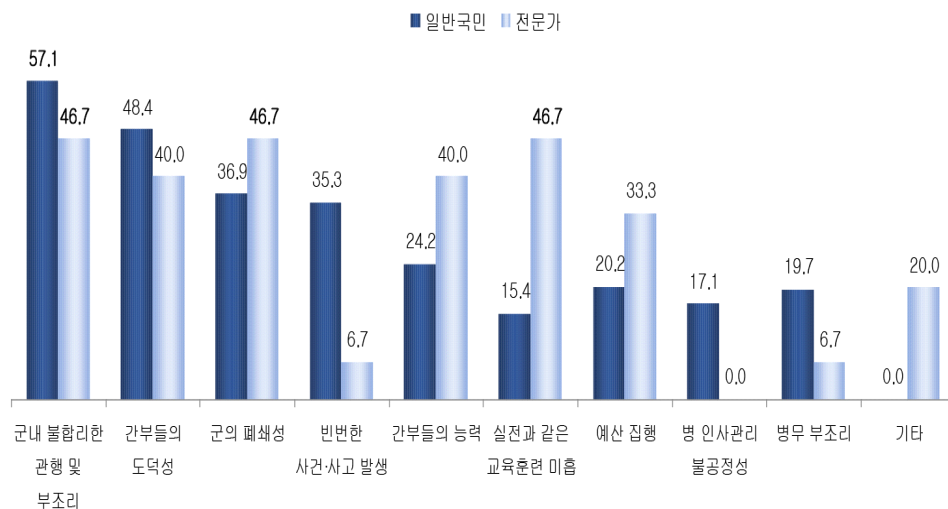
다 22.7%p 높게 나타났고, 군의 각종 발표에 대해 신뢰하지 않는 이유로서 ‘군내 불합리한 관행 및 부조리’라는 응답이 51.7%로 가장 높고, 다음으로 ‘간부들의 도덕성’(48.4%), ‘군의 폐쇄성’(36.9%) 등의 순으로 나타났다.

〈그림17〉 군에 대한 신뢰도



〈그림18〉 군을 신뢰하지 않는 이유

[2021년 일반국민, 전문가]

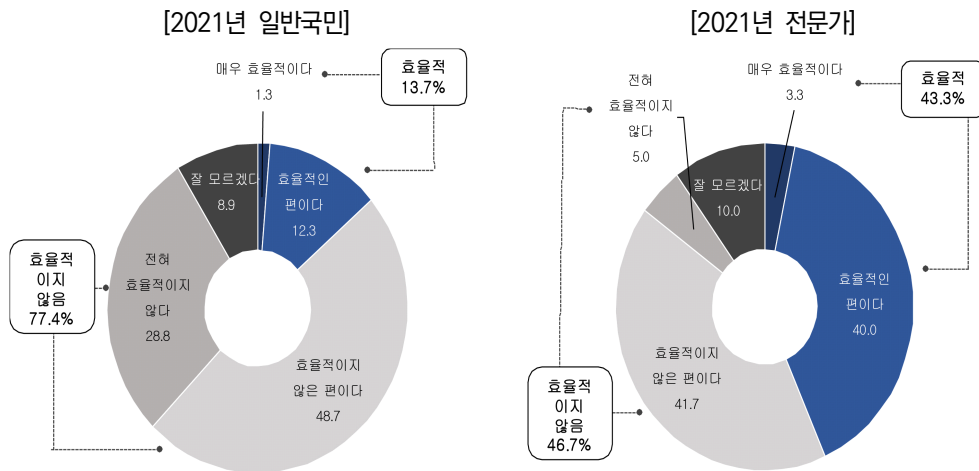


여기서 팔목할 사실은 일반국민은 국방부와 군의 각종 발표에 대해 신뢰도 측면에서 매우 부정적으로 평가하고 있는 반면에 전문가집단은 두 기관에 대해 다수가 신뢰한다는 의견을 보였고, 특히 군의 발표에 대해 68.3%가 신뢰한다는 의견을 보여 일반국민과 전문가 집단 사이에 신뢰도 평가에서 커다란 괴리가 나타나고 있다는 점이다. 비록 전문가집단이 정보 획득 측면에서 일반국민과 비교해 다소 유리한 위치에 있다 하더라도 국방정책이 일반국민으로 부터 지지를 얻어야 한다는 점에서 그 괴리는 바람직하다고 보이지 않는다. 그에 따라 그 괴리를 없애고 보다 많은 공감대를 형성하기 위한 다양한 조치, 특히 정보의 대칭성을 실현하고자 하는 노력이 요구 된다. 정보의 비대칭적 상황은 국방예산이 사회후생최적을 창출하는 예산규모보다 초과 편성되는 요인이 되기도 하며 이러한 초과예산은 인력과 자본의 과잉투입, 과다인력에 대한 소득인상 등의 형태로 나타날 수 있다는 점에서 그 우려가 지적되기도 한다.³⁾

신뢰도 문제와 더불어 또 다른 심각성은 국방비의 효율적 사용에 대한 평가가 매우 부정적이라는 점이다. 국방비 사용의 효율성에 대해 ‘비효율적이다’는 응답이 77.4%로, ‘효율적이다’(13.7%)보다 63.7%p 높게 나타났다. 전문가집단에서는 일반국민들 보다 효율적이라는 응답이 다소 높게 나타났으나 효율적이지 않다는 응답이 거의 50%를 차지할 정도로 부정적 평가를 내리고 있다.

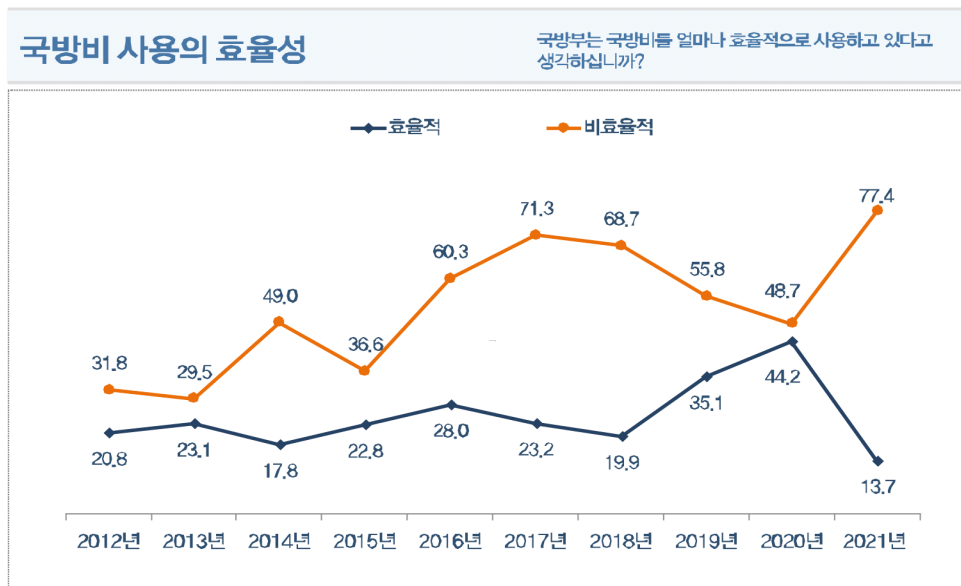
3) Leibenstein은 이러한 예산낭비를 X-비효율성(X-Inefficiency)로 정의하고 있다. Leibenstein, H., Organizational Economics and Institutions as Missing Elements in Economic Development, (World Development(17), 1989), pp.1363.

〈그림19〉 국방비 사용의 효율성



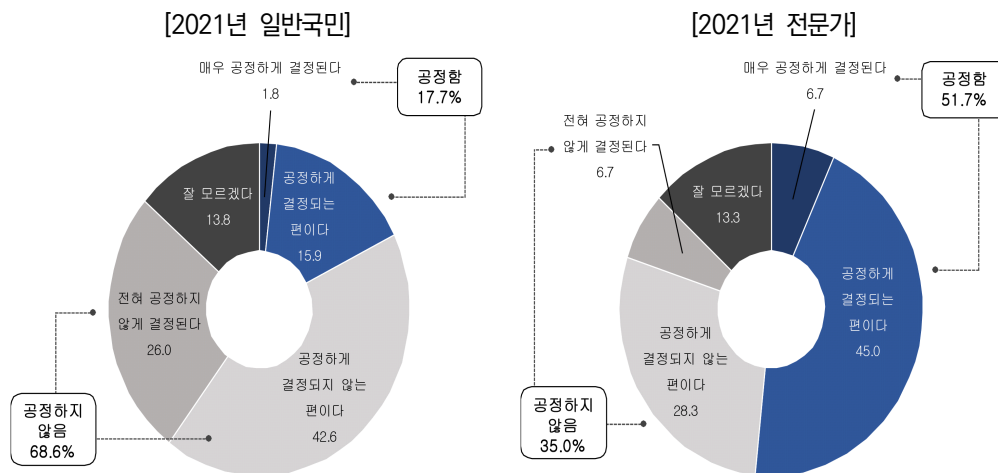
또 다른 문제는 2015년 이후 비효율적으로 사용하고 있다는 인식이 점차 증가하고 있다는 점이다. 그 부정적 인식이 2017년도 조사에서 가장 큰 것으로 나타났으나 그 이후 감소 추이를 보이다가 2021년들어 가장 크게 부정적 의견이 표출되어 효율적 사용에 대한 강도 높은 노력이 요구된다.

〈그림20〉 국방비 사용의 효율성 추이



국방예산의 효율적 사용에 대한 부정적 의견은 전력증강사업의 공정성에도 나타나고 있다. 군 전력증강 사업의 공정성에 대해 ‘공정하지 않다’는 응답이 68.6%로, ‘공정하다’(17.7%)보다 50.9%p 높게 나타났다. 이 현상은 2020년 대비 ‘공정하다’는 23.9%p(2020년 41.6%) 감소하였고 ‘공정하지 않다’는 16.8%p(2020년 51.8%) 감소한 수치이다. 여기서도 전문가집단과의 인식상의 괴리는 ‘공정하다’와 ‘공정하지 않다’ 모두에게 30%p 이상 차이가 날 정도로 큰 것으로 파악되었다.

〈그림21〉 군 전력증강 사업의 공정성



VII. 병역제도의 선택 : 징병제와 모병제

병역제도의 선택은 일반적으로 외부위협 of 강도와 경제적 수준, 정치체제, 국민의 가치관과 역사적 경험 등 다양한 여건을 고려하여 채택되며, 채택된 제도의 형태에 따라 국가의 강권력이 작용하는 징집제와 자유선택에 의한 모병제로 대별된다. 그에 따라 제도 선택의 이면에는 정치, 경제, 사회, 군사적 측면의 수많은 논리들이 충돌과 타협을 거듭할 수밖에 없고, 선택된 특정제도는 쟁점의 결과물로서 시대적 상황의 불완전 복합체이다. 이러한 관점에서 볼 때, 병역제도에 대한 한국사회의 관심은 정치적으로는 변화하는 유권자들의 세계관과 가치관을 반영하는 과정으로 인식될 수 있고, 사회적으로는 이해관계로 얽힌 사회구성원들 사이의 충돌현상으로 받아들여진다. 사회갈등 양상은 군필자가산점제도를 둘러싼 여성과 남성의 갈등, 양심적·종교적 이유의 병역거부로 나타날 뿐만 아니라 병역부담

의 균등성 측면에서도 표출된다. 병역부담의 균등성 논쟁은 병역의무 필자와 미필자 사이에 나타나는 것은 물론이고 병역의무 이행 형태(현역복무, 산업기능요원, 공익근무요원, 전문연구원 등의 대체복무)와 복무기간에 따라 개인의 이해관계가 다름에 따라 병역의무 이행자 사이에서도 팽배해 있고, 그러한 상황에 상응하게 병역제도 제도 개선과 전환 요구는 한층 거세지고 있는 추세이다.

한편, 병역제도와 관련된 논의에서 우선되어야 할 과제는 징병제도의 가장 큰 특징인 노동집약적 대량군 구조가 인구동태적 추이를 고려할 시에도 안정적으로 유지될 수 있을지에 대한 검토가 이루어져야 하고, 또한 징병제도에 동반되는 사회적 비용이 어느 정도이며 이러한 비용을 사회구성원이 지속적으로 감내할 수 있을지에 논의가 이행되어야 한다. 본장에서는 징병제와 모병제의 장단점을 경제적·경제외적 관점에서 논의하고 이어서 국민들의 병역제도에 대한 인식을 개관하고 정책적 함의를 도출하고자 한다.⁴⁾

1. 징병제와 모병제의 장단점에 대한 논의

가. 경제적 관점의 비교분석

본장에서는 징병제와 모병제 비교분석할 수 있는 모델을 개관하고 제도전환의 사회경제적 득실관계를 논의해 본다. 우선, 징병제는 국가공동체를 집단으로 방어한다는 민주주의 책임의식(또는 국가관: national identity)의 합법적 산물(the legitimate child of democracy)로써 프랑스혁명과 프로이센 군구조 개혁에 그 뿌리를 두고 있으며, 풍부한 병력자원에 기초해 소요인력을 위협상황에 따라 신속히 충원할 수 있고,⁵⁾ 국가의 강권력에 의해 징집되는 인력에 대해 인위적으로 낮은 보수를 지급함에 따라 국방인력비용을 절감시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 이러한 비용절감논리는 예산상의 비용(budgetary costs)만을 고려한 주장으로서 의무복무자 개인의 기회비용(opportunity costs) 또는 현물세(natural tax)에 기초한 사회적 비용을 간과하고 있다.

〈그림 1〉은 징병제와 모병제에서 가용인력(X축)과 보수(Y축)의 관계를 보여주고 있다.⁶⁾

4) 이하에서 제기되는 징병제와 모병제의 장·단점 및 이론모델적 논의는 이상목(2017), 「국방예산의 사회적 비용에 대한 모병제 전환의 파급효과에 대한 소고 : 모델이론과 실증분석」에서 차용되었음.

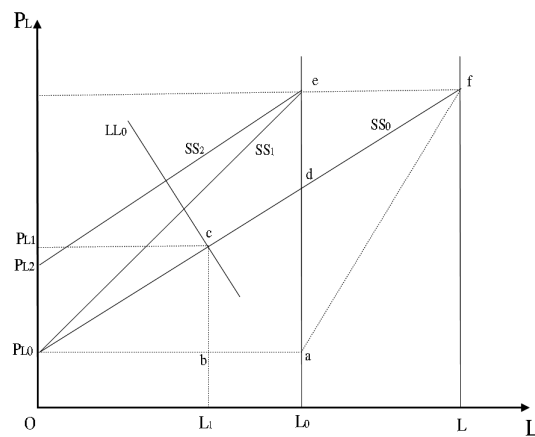
5) 징병제의 어원은 1793년 8월 23일 프랑스 혁명군에 의해 단행된 대량징집(levée-en-masse)에 그 뿌리를 두고 있다. 프랑스는 1차 연합군과의 전쟁에 대비하여 18~25세 사이의 모든 미혼남성을 대상으로 징집령을 내렸으며 인구 2,500만 명 중 이 조치로 100만 명의 인력이 징집될 수 있었고, 이 징집령은 전쟁승리의 주요 요인으로 작용하였다. 프랑스의 이러한 대량징집조치는 무엇보다 1814년에 단행된 프로이센 군개혁에 중요한 영향을 미쳤다. 역사적 배경은 Kernic, Franz, "Freiwilligenheer oder Wehrpflicht," in: Wehrpflicht und Militärende einer Epoche?, Militär und Sozialwissenschaften 25(1999), p.31 참조

6) 징병제와 모병제의 비교분석을 위한 그림은 아래의 논문 등을 조합하여 재구성하였음. Renshaw, Edward

징병제도는 특정연령대의 징집대상인력(OL) 가운데 소요인력(OL0)을 강제로 징집함에 따라 필요인원을 용이하게 취득할 수 있다는 점과 이들 인력이 군복무기간 동안에 받는 상징적 의미의 임금이 민간경제부문에 종사하는 인력의 임금과 비교해 현저히 낮다는 점으로 요약될 수 있다. 따라서 징병인력은 보수에 완전 비탄력적인 수직수요(L0e)를 나타내고, 국가에서 책정한 낮은 보수(PL0)를 받음에 따라 병사의 병력유지에 필요한 정부예산상의 비용(budgetary costs)은 $0PL0aL0$ 이다.

한편, 모병제는 노동보수에 기초한 인력의 탄력적 수요(LL0)와 자발적 공급(SS0)이라는 특징을 가지는데, 공급곡선 SS0는 모병제에서 군복무를 희망하는 인력이 민간부문에 투입될 경우, 이들 인력이 민간부문에서 달성 가능한 노동생산성의 누적분포(cumulative distribution of labor productivity)를 의미한다. 수요측면에서는 모병제는 국가안전보장을 직업화한다는 것을 의미하고, 시장메카니즘에 의해 보수가 결정됨으로 노동수급균형이 이루어지는 노동보수(PL1)에 $L1$ 만큼의 인력수요가 이루어지고, 그에 따라 모병제 도입에 따른 병사의 병력유지비는 $0PL0cL1$ 에 달한다.⁷⁾

〈그림22〉 징병제와 모병제의 가시적·비가시적 비용



그러나 모병제 도입에 대한 학술적 또는 실무적 논의에서 모병제 도입에 대한 추가 병력 유지비를 $PL0ad$ 로 간주하는 사례가 종종 발생하는데⁸⁾ 이는 현대전에 적합한 인력구조변

F(1960), p.113, Aschinger, Gehard(1986), p.548, Schleicher, Michael(1996), p.27.

7) 여기서 노동생산성과 무관하게 일률적으로 지불되는 징병제의 인력보수(PL1)와는 달리 모병병사의 보수가 생산성에 기초해 지불된다고 상정하면 모병제 도입에 따른 추가병력유지비는 임금지대(wage rent: $PL0PL1c$)를 제외한 크기($PL0bc - L1L0ab$)에 해당한다.

8) 이러한 불변 인력을 전제한 모병제전환의 인건비상승은 과거 60년대 미국사회에서도 거론되었고, 대내외 정치적 상

화와 모병인력의 전문화라는 모병제도입의 기본 취지를 간과하고, 모병제도입에도 불구하고 병사의 규모를 징병제와 같은 규모(L0)로 유지한다는 것을 전제한 사례이다.⁹⁾

한편, 병역제도에 대한 사회경제적 득실관계와 제도전환의 당위성을 분석하기 위해서는 지금까지 논의한 예산상의 가시적 비용뿐만 아니라 예산상에 드러나지 않는 비가시적 사회적 비용에 대한 관찰이 중요한 의미를 가진다.¹⁰⁾ 즉, 징병제에서는 병역대상자의 전문성이나 사회적 기여가능성과는 무관하게 보편성 원칙에 의거 대상자 모두에게 일률적으로 적용된다.¹¹⁾ 그에 따라 징집대상자(OL) 가운데 보수에 대한 비탄력적 소요인력(OL0)을 무작위로 차출하는 경우, 인력공급곡선은 SS1으로 표현되고, 무작위차출의 비가시적 사회적 비용은 PL0ae에 해당한다. 징병제의 비용을 예산상에 나타나는 가시적 비용(OPLOaL0) 뿐만 아니라 징병인력에 대한 비가시적 사회적 비용(PL0ae)으로 확산하는 경우, 모병제전환으로 인한 비가시적 비용의 절감효과는 징병인력에 대한 비가시적 사회적 비용(PL0ae)에서 모병제전환에 따른 추가 인건비부담(PL0bc—L1L0ab)을 차감한 만큼의 규모에 해당한다(PL0ae—〈PL0bc—L1L0ab〉).¹²⁾

한편, 소요인력을 무작위차출에 의해 징집하는 것이 아니라 징병대상인력 가운데 전문성이나 사회적 기여가능성이 높은 인력을 우선시하는 방법으로 선별하는 경우에는 SS0곡선을 SS2와 같이 수평이동시켜 무작위차출에 의한 사회적 비용보다 상대적으로 큰 비가시적 사회적 비용(PL0PL2ea)을 야기하고, 그에 따라 모병제전환의 사회적 비용절감효과 또한 상대적으로 크게 된다(PL0PL2ea—〈PL0bc—L1L0ab〉).

끝으로 징병제의 비가시적 사회적 비용은 그 대상을 현역복무자뿐만 아니라 대체복무자로 확대하면 훨씬 커진다. 잉여인력의 병역의무이행 형태는 대체복무와 제2국민역, 병역면제 및 기피 등으로 분류된다. 현행 병역제도에서 시행하고 있는 대체복무제도는 국민개병

황과 산출가정에 따라 모병제전환비용은 엄청난 차이를 보였다. 예를 들어 250~265만 명 인력을 유지하는 것을 전제로 미국방성(1964)은 최고 166억 달러, Hansen/ Weisbrod(1967) 25~65억 달러, Gates Commission(1970)는 21억 달러의 추가 인건비가 소요된다고 발표하였다. 특히, 베트남전쟁으로 인해 징병제 해체를 원치 않았던 시기(1964년)에 발표된 미국방성 발표와 전쟁막바지 반전쟁 국민정서가 팽배했던 시기(1970)의 추가 소요인건비 산출격차는 무려 145억 달러에 달한다. 통계수치의 비교는 Semsdorf, Mattias(1998), pp.45 참조

9) 모병제도입에 따른 병사의 인력감소에도 불구하고 병력유지비가 징병제에 비해 어느 정도로 늘어나느냐하는 것은 보수증액에 따른 추가비용과 인력감소에 의한 절감비용의 차이에 따라 달라진다. 또한 수요곡선(LL0)의 우상향 수평이동가능성은 첫째, 모병제전환에 동반되는 임금상승과 인력감소의 영향으로 얼마나 많은 병사의 병력유지비가 증가 또는 감소하고, 둘째 방위력개선비에 대한 병력유지비의 부정적 영향을 차단하고 안보수준을 유지하기 위해 얼마나 많은 국방예산이 추가편성 되느냐에 따라 달라 질 수 있다.

10) 여기서 비가시적 사회적 비용은 사회적 비용(현물세)에서 예산상에 드러나는 병사의 유지비(가시적 사회적 비용)를 차감한 개념으로 순사회적 비용을 의미함.

11) 여기서 징집대상인구중 신체적 능력과 학력이 중요한 선별기준으로 작용한다.

12) 징병제로 인한 군복무자의 사회생활단절과 기회비용으로 발생하는 국민총생산의 감소는 독일연방정부의 군구조위원회와 독일학계에서도 심각하게 지적되었다. Krelle, Wilhelm(1994), P.83참조

제 하에서 군의 병력수급상 발생하는 잉여병역자원을 해소하고, 국가인적자원의 효율적 활용과 병역의 형평성 제고를 위해 일정한 자격을 갖춘 병역의무자에게 국가발전을 위한 과학기술의 진흥과 학문의 연구기회를 부여하고, 예산확보가 곤란한 국가기관 및 지방자치단체, 공공단체 및 사회복지시설의 공익목적과 국제협력, 예술·체육의 육성을 위해 인적자원을 지원하는데 목적을 두고 있다. 따라서 이 제도는 현역복무 이외의 분야에서 일정기간 근무함으로써 병역의무를 필한 것으로 인정하는 제도로써 근본적으로 군소요 충원에 지장이 없는 범위 내에서 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그에 따라 병역부담의 형평성원칙 하에 잉여인력에게 대체복무제도(공익근무요원, 산업기능요원, 전문연구요원 등)를 적용하는 경우, 그들 인력의 개인적 기회비용이 대체복무에서 받는 보수보다 큼에 따라 그 차액은 모두 비가시적 사회적 비용으로 작용한다.

나. 경제외적 관점의 비교분석

앞장의 논의에서 도출할 수 있는 징병제의 가장 핵심적인 문제는 소요인력의 신속한 충원 가능성에도 불구하고 첫째, 의무복무자 개인의 기회비용(opportunity costs) 또는 현물세(natural tax)에 기초한 사회적 비용을 간과하고 있다는 점과 둘째, 무엇보다도 안보생산요소(인력과 무기체계)의 상대가격을 왜곡시켜 인력의 효율적 투입에 대한 동인이 감소되고 현대전에 부적합한 노동집약적 군 구조를 고착화하고 인력의 과잉현상(military overmanning)을 야기한다는 점이다. 이러한 전투력 측면의 부정적 영향 이외에도 노동집약적인 군구조가 형성되면, 유사시 인명손실에 대한 위험이¹³⁾ 상대적으로 클 수밖에 없는 문제점이 지적되고 있다.

그러나 징병제도의 근본적인 문제는 강권력에 의한 징집 그 자체가 이미 사회구성원들의 갈등을 전제하고 있을 뿐만 아니라 소요인력이 병역대상인구 보다 적은 부분징집제에서는 유휴인력에 대한 대체복무제도의 도입여부와 그 형태, 강도 및 기간에 따라 병역의 형평성 문제가 야기된다.¹⁴⁾ 특히, 유휴 병력을 병역과 무관한 분야에 투입하는 경우, 강제징집의

13) 노동집약적인 군과 자본집약적인 군의 인명손실 사례로 과거 징병제도 하에서 치른 베트남전쟁과 모병제 도입 후 하 이테크 전쟁으로 일컬어지는 걸프전(1991)이나 유고슬라비아 공습(1999)에 의한 인명손실이 비교 제시되기도 한다. Koenig Michel, Die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Wehrpflicht, Cuvillier Verlag Goettingen 2000, p.59

14) 징집대상인구 중 보다 많은 인력이 현역으로 복무함에 따라 유휴 병력규모가 줄어들고 병역의 형평성이 유지될 수 있다. 그러한 관점에서 과거 독일연방정부의 군구조위원회는 독일연방공화국의 병역형평성(Die Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland)이라는 보고서를 발간하면서 복무기간을 16개월로 단축하는 조치를 권고했다. 여기서 괄목할 내용은 한국사회에서 복무기간단축 논의에서 중요 결정요인으로 언급되는 병사의 숙련기간이 1970년 초 당시의 독일사회에서는 복무기간 단축의 반대논리로 지적되거나 언급되지 않았다는 점이다. 세부 논리에 대해서는 Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung, Die Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1971), pp. 26 참조

법적 정당성에 대한 의문을 제기하고 국가인적 자원의 효율적 활용측면에서도 문제점을 노정시킨다. 또한 사회적 합의를 통해 병역 대상인구에서 여성이 제외되더라도 그러한 사회적 합의에 대한 남성의 동의가 어느 정도로 지속되는가에 따라 병역제도를 둘러싼 남성과 여성의 갈등은 사회적 갈등으로 잠재되어 있다.¹⁵⁾

한편, 현대사회의 괄목할 만한 생산성향상은 기능주의적 노동분업과 직업의 전문화에 기초하고 있고, 국가안보분야 역시 전문가집단에 의해 운영되어야한다는 논리가 표명되고 있다.¹⁶⁾ 인간의 자발성과 동기유발에 근거하는 모병제는 현대사회의 경제분야와 노동시장에 내재되어 있는 추세로 인식되는 한편, 병역의 형평문제를 해소하고 국가인적자원에 대한 효율적 배분을 가능케 하는 장점을 가진다. 그러나 모병제에 대한 부정적 관점으로 대중군대의 감소, 사회적 대표성 부족 및 민주사회의 불안요소 등이 지적된다. 그러나 이러한 부정적 시각의 대상인 간부(장교 및 부사관)가 이미 세계의 모든 국가에서 직업적 모병으로 충원되고 있어 병사의 모병은 군의 집단행동에 대한 의사결정 위계체계에 비추어 우려의 대상이 되지 못한다는 반론도 제기되고 있다.

2. 병역제도에 대한 국민의식

2021년도 조사에서 ‘국민개병제(징병제) 원칙을 유지·보완해야 한다’는 응답이 53.3%인 반면에 ‘전면적 또는 점진적으로 지원병제를 도입해야 한다’는 응답이 36.3%로 나타났다. 이 조사결과만을 두고 볼 때, 민간조사결과¹⁷⁾와는 다르게 한국국민들이 여전히 징병제도를 선호하는 것으로 해석된다. 그러나 2020년도 조사에서는 ‘국민개병제(징병제) 원칙을 유지·보완해야 한다’는 응답이 62.9%, ‘전면적 또는 점진적으로 지원병제를 도입해야 한다’는 응답이 32.7%였던 점을 감안하면 모병제도입에 대한 선호도가 점진적이거나 증가하는 것으로 이해된다.

한편, 전문가집단에서는 일반국민들 보다 모병제를 선호하는 것으로 나타났다. 모병제에 대해서는 48.3%, 징병제는 51.7%의 응답자가 찬성 의사를 표명하여 거의 비슷한 수준으

15) 군필자가산점제도에 대한 논쟁과 정책대안에 대해서는 이상목 ‘병역의무부담의 형평성과 군필자 가산점제도: 쟁점과 정책제언’, 『제도와 경제』, 통권 제5권2호(2011. 08), 한국제도경제학회 참조

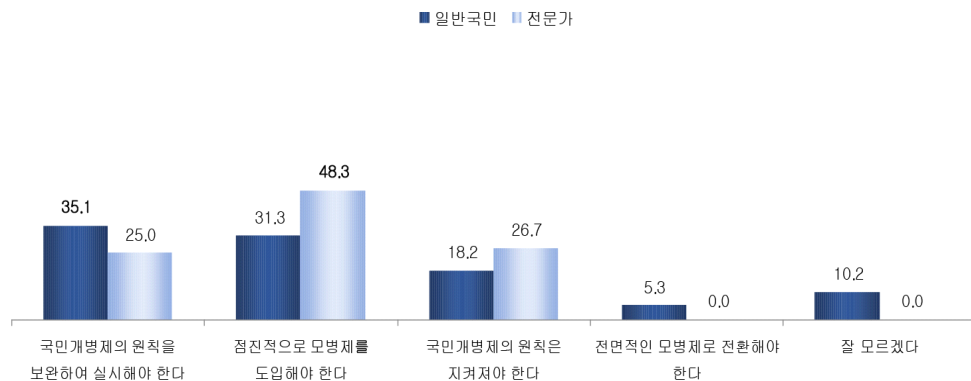
16) Haltiner Karl W., Westeuropas Massenherre am Ende? in: Wehrpflicht und Militizende einer Epoche?, Militaer und Sozialwissenschaften 25(1999), p.8

17) 그러나 KBS ‘시사기획 창’이 전국 성인남녀 1천여명을 대상으로 병역제도에 대한 의견을 조사한 바에 의하면 모병제 찬성 61.5%, 반대 28.8%로 나타났다. 특히, 성별에 따른 별다른 차이를 보이지 않았고, 연령대별로는 30대에서 68.3%, 40대 68.9%, 50대 64.3%, 60대에서는 52.3%의 찬성을 표명하였다. 모병제를 찬성선호하는 이유로는 ‘전문성을 높여 국방력을 강화해야 한다’(32.9%), ‘인구감소를 대비한 병력구조의 개편 필요성’(21.8%)을 제시하였고, 반대하는 이유로는 ‘남북대치의 휴전상황’(33.4%), ‘지원자가 많지 않아 모집이 어려울 것’이라는 응답이 28.4%를 보였다. KBS(2020. 10. 16), KBS 여론조사 : 모병제 도입에 국민 61% “찬성”... (검색일 : 2021. 11. 17)

로 두 제도를 선호하는 것으로 나타났다.

〈그림23〉 국민개병제에 대한 생각

[2021년 일반국민, 전문가]



그러나 병역제도 선택에 국민적 합의와 동의가 중요한 역할을 하지만 〈표〉가 보여주는 바와 같이 병역자원 충원에 절대적 요소인 출생인구 감소로 노동집약적인 군대를 유지하기가 불가능한 상황이 되었고, 동시에 현대전의 양상이 무기체계 집약적으로 변하고 있어 모병제로의 전환은 선택의 문제가 아니라 불가피하리라 판단된다.

〈표2〉는 남성출생인구와 남성사망률 및 불용자원을 고려하여 징집가용인력을 제시하고 있다. 우선, 각 연도별 출생인구에 성별출생비를 고려하여 남성인구를 산정한 후 출생 후부터 징집대상연령이 되는 만 19세까지의 평균사망률(0.6%)을 참조하여 징집대상인구를 추정하였다. 그러나 불용자원,¹⁸⁾ 즉 신분결함과 신체결함으로 인해 평시에는 소집되지 않으나 전시에는 소집되는 제2국민역과 병역면제자의 규모가 과거 경험에 의하면 평균 징집대상인구의 약 2.5%에 해당됨으로 징집가용인력은 징집대상인구 보다 적다. 도출결과를 보면, 가용남성인력은 1980년대 초반부터 예년에 비해 급격히 감소하여 1988년에는 출생인구가 80년대 출생인구 중 가장 낮은 338,605명을 기록하고 있어 징집가용인력이 328,159명에 달했다. 1992년에 출생인구의 증가로 징집가용인력이 최고 38만 명에 달했으나 그 이후부터 지속적으로 감소하여 2018년도에 입영하는 1999년생의 경우 가용인력

18) 불용자원이란 징병검사에서 5급(신분결함과 신체결함의 제2국민역)과 병역면제의 처분을 받은자와 생계곤란으로 면제를 받은 자, 또 징병검사이후 질병으로 병역처분 변경원을 내어 면제를 받은 자, 그리고 군에 입영하여 입영 전 신검에서 면제를 받은 자 등이며 기타 저학력, 수형, 고아 등으로 면제 받은 자도 포함된다.

은 31만 명에 달하고 있다. 인구감소에 의한 징집가용인력의 감소는 그 이후에도 지속하여 2016년생이 입영하는 2035년도에는 가용인력이 겨우 20만 명에 달한다. 예를 들어 「국방개혁2020」에서 제시하고 있는 30만 명 병사소요인력이 18개월간 복무할 경우에는 연간 20만 명의 징집가용인구가 필요하다. 그에 따라 필요인력의 충원을 위해서는 현역성 대체복무인 경찰지원과 교도대원, 그리고 대체복무인력(공익근무요원, 산업기능요원, 전문연구요원, 특별보충역)의 운영은 매우 제한적으로 가능할 뿐만 아니라 여성인력의 활용이 보다 광범위하게 확산될 것으로 전망된다.

〈표2〉 인력수급과 잉여인력 추이

입영 연도	출생 연도	출생 인구	성별 구성비 (여자=100)	남성 인구	남성 사망률 (%) ¹⁾	징집 대상 인구	가용인력 ²⁾
2018	1999	616,322	109.6	322,275	0.6	320,342	312,333
2019	2000	636,780	110.2	333,840	0.6	331,837	323,541
2020	2001	557,200	109.0	290,597	0.6	288,854	281,632
2021	2002	494,600	110.0	259,076	0.6	257,522	251,084
2022	2003	493,500	108.7	257,036	0.6	255,494	249,107
2023	2004	472,761	108.2	245,690	0.6	244,216	238,111
2024	2005	435,031	107.8	225,680	0.6	224,326	218,718
2025	2006	448,153	107.5	232,176	0.6	230,783	225,013
2026	2007	493,189	106.2	254,009	0.6	252,485	246,173
2027	2008	465,892	106.4	240,169	0.6	238,728	232,760
2028	2009	444,849	106.4	229,321	0.6	227,945	222,247
2029	2010	470,171	106.9	242,925	0.6	241,468	235,431
2030	2011	471,265	105.7	242,162	0.6	240,709	234,691
2031	2012	484,550	105.7	248,989	0.6	247,495	241,307
2032	2013	436,455	105.3	223,861	0.6	222,518	216,955
2033	2014	435,435	105.3	223,338	0.6	221,998	216,448
2034	2015	438,420	105.3	224,869	0.6	223,520	217,932
2035	2016	406,243	105.0	208,076	0.6	206,827	201,657

주 : 1) 연령별 남자사망률은 0.6%로 설정하였는데, 이는 2001년 말 기준으로 0-9세의 평균사망률(0-9세 : 0.8%, 10-19세 : 0.4%)의 평균치를 적용하였음.

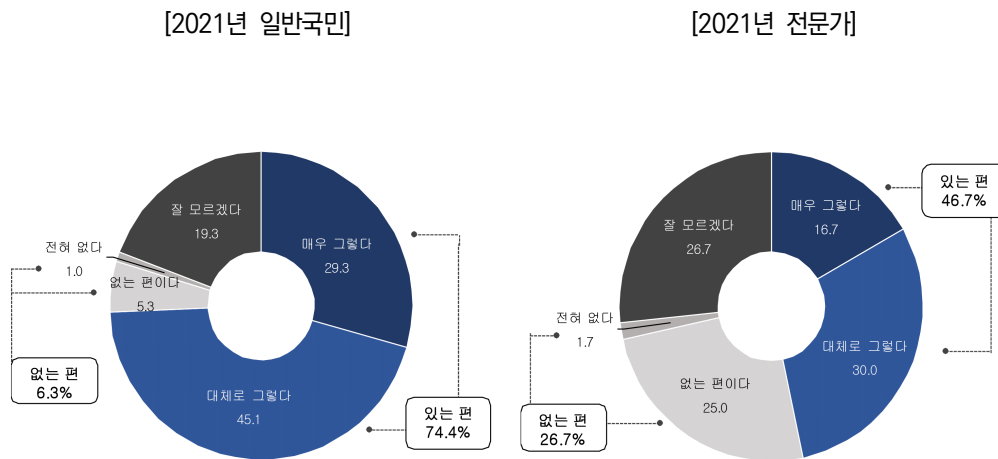
2) 징집대상인구의 약 2.5%에 해당되는 가용인력 대비 불용자원(신분결함과 신체결함의 제2국민역과 병역면제) 비율을 일괄 적용하였음.

자료: 통계청, 「인구동태통계연보」, 국가통계포털 <http://kosis.kr/> 인구동향조사 ; 병무청, 「병무연보」 ; 자체계산

한편, 국방대학교 안보문제연구소가 실시하고 있는『국민안보의식조사』에서는 징병제와 모병제에 관련한 보다 구체적인 설문 문항은 제시되어 있지 않으나 ‘병무부조리’와 ‘인권침해’와 관련된 조사는 이루어지고 있다. 여기서 이 두 관련문항이 징병제 유지로 인해 발생하는 문제라고 단언하기는 어렵지만 징병제도가 국가의 강권력에 의해 인력을 징집하고 그에 따라 징집된 인력이 수동적 근무자세를 취하는 반면에 모병제는 개인의 동기유발과 자발성에 기초한 제도이고, 집단에 소속된 개개인이 스스로를 전투전문가로 인식한다는 측면에서 모병제도 하에서는 병무부조리와 인권침해 사건이 상대적으로 적게 나타날 수 있다는 합리적 추론을 가능케 한다.

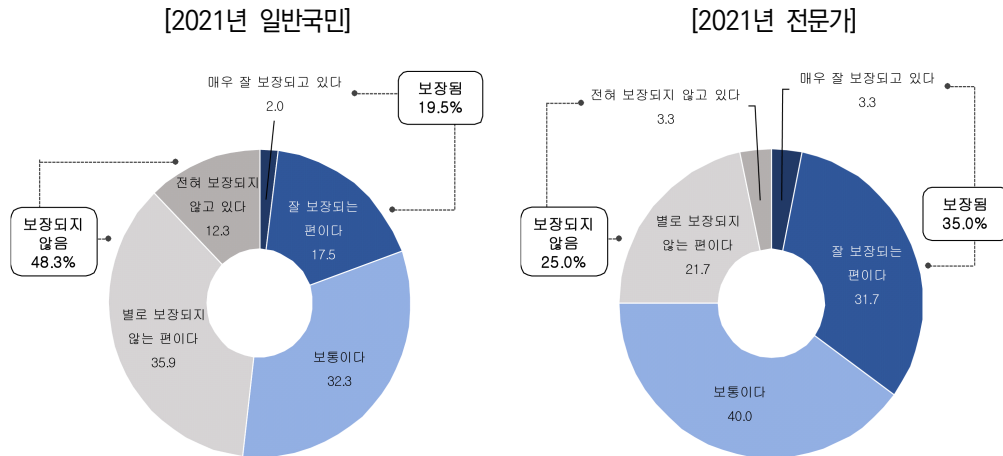
일반국민을 대상으로 한 2021년도의 병무부조리 유무에 대한 조사에서는 ‘있는 편이다’라는 의견이 74.4%로 매우 높게 나타났고, ‘없는 편이다’는 6.3%에 불과하다. 이러한 부정적 견해는 전문가집단에서도 발견되는데 병무 부조리가 ‘있는 편이다’는 의견이 46.7%로 ‘없는 편이다’(26.7%)보다 20.0%p 높게 나타났다.

〈그림24〉 현재 병무 부조리



군내의 인권 보장 정도에 대한 의견에서도 ‘보장되지 않는다’는 응답이 48.3%, ‘보장된다는 응답이 19.5%로 보장되지 않는다는 응답이 28.8%p 높게 나타났고, 전문가집단에서도 군내의 인권이 ‘보장된다’는 응답이 35.0%로, ‘보장되지 않는다’(25.0%)보다 10.0%p 높게 나타났다. 특히, 이러한 인권보장에 대한 부정적 견해는 일반국민에 있어 2020년과 비교해 훨씬 높게 나타나 인권보장을 위한 각고의 노력이 요구된다(2020년 17.0%).

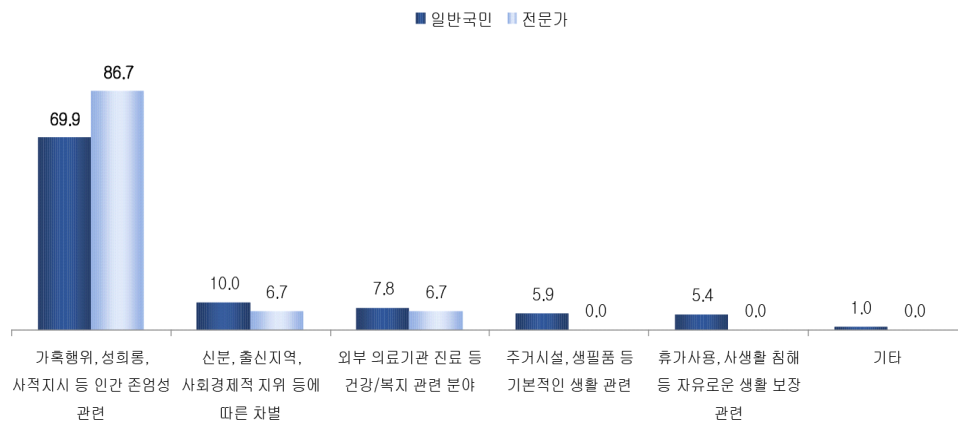
〈그림25〉 군내의 인권 보장 정도



군내 인권보호가 가장 시급한 분야에 대해서는 ‘가혹행위, 성희롱, 사적지시 등 인간 존엄성 관련’이 69.9%로 가장 높고, 다음으로 ‘신분, 출신지역, 사회경제적 지위 등에 따른 차별’(10.0%), ‘외부 의료기관 진료 등 건강/복지 관련 분야’(7.8%) 등의 순으로 나타났다.

〈그림26〉 군내 인권보호가 가장 시급한 분야

[2021년 일반국민, 전문가]



이러한 심각성은 전문가집단에서도 ‘가혹행위, 성희롱, 사적지시 등 인간 존엄성 관련’

문제를 86.7%로 가장 높게 지적하는 공통점을 보이고 있어 관련 내용에 대한 군내 인권보호가 가장 시급하다고 판단된다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

본 논문에서는 국가안보상황과 국방정책을 둘러싼 여러 변수의 인과관계를 「분석의 틀」로 제시하고, 주요 변수에 대한 국민의식 실태와 변화를 국방대학교 안보문제연구소가 조사한 범국민안보의식 조사 결과를 기초로 실증분석하고 그 의미를 도출하고자 하였다.

우선, 한국국민들은 북한이 한국의 안보에 가장 위협적인 존재이지만 2~3년 내의 무력도발 가능성은 상대적으로 높지 않고, 핵무기로 인한 위협은 매우 높게 인식하고 있으며, 주변국에 대해서는 일본과 러시아의 군사력 증가를 부정적으로 평가하는 가운데 중국의 군사력 증가를 가장 심각하게 우려하고 있는 것으로 나타났다.

문제는 중국의 군사력 증가를 비롯한 영향력 확대를 억제하기 위한 전략으로 다수의 국민이 ‘한·미 양자동맹 강화’와 ‘한·미·일 삼자협력 강화’를 해법으로 제시하고 있어 한미동맹 효과에 대한 기대가 매우 편향된 것으로 나타났다. 이러한 편향된 기대를 갖는 배경에는 일반국민과 전문가 모두가 미국이 안보적 측면에서 뿐만 아니라 경제적 측면에서도 가장 중요한 국가로 인식하고 있어 한미동맹강화가 안보와 경제의 두 목표를 동시에 달성할 수 있는 대안으로 인식하고 있는데에 기인한다. 이러한 일반국민들의 인식은 전문가 집단에서도 거의 유사하게 나타나 한국경제에 대한 중국의 중요성을 과소평가하고 있는 실태를 보였다. 즉, 중국에 대한 해외직접투자의 비중과 그 중요성을 고려하지 않더라도 중국(홍콩 포함)이 한국수출 총액의 35% 내외를 차지할 정도로 중요한 시장이고 미국의 비중은 약 10%를 상회하는 현실에도 불구하고 미국이 경제적 측면에서 가장 중요하다고 평가하고 있다. 그에 따라 이러한 응답 현상은 응답자들이 원자재와 반제품, 그리고 소비재에 이르기까지 공급체인(Supply Chain)의 관점에서 한국경제에 대한 중국의 중요성과 그 통계적 사실 관계를 인지하지 못한 결과로 보여진다. 안보적 측면에서는 미국이, 경제적 측면에서는 중국이 우리에게 중요한 현실에서 한국의 외교적 선택에 어려움이 있고, 이러한 어려움을 안보전문가들조차 인식하지 못하고 있어 해당 정책결정자들의 보다 신중한 고민과 전략적 선택이 요구된다.

주한미군에 대해서는 한국 안보에 매우 중요하지만 그 중요성에 비해 주한미군으로 인해 안보비용이 절약되고 있다는 점에서는 소수이지만 다른 의견도 제시되고 있다. 특히, 안보

비용의 절약 측면에서 일반국민과 전문가들 사이에 그 괴리가 매우 크다는 점을 발견할 수 있어 안보비용절감의 구체적 사실과 관련정보가 국민들을 대상으로 확산될 필요가 있다고 사료된다. 그리고 일반국민이나 전문가 모두가 주한 미군으로 안보비용이 절감되는 측면이 있지만 한국이 부담하고 있는 방위비분담금 역시 적지 않다는 의견을 피력하고 있다. 여기서 방위비 분담금의 적고, 많음에 대한 의견은 주한미군의 역할이 한국의 안보를 위해서만 존재하는지, 아니면 미국의 국익을 위해서도 필요한지에 대한 인식의 차이에 따라 달라질 수 있다. 그러한 관점에서 한국국민들은 주한미군이 ‘동북아의 질서와 안정 유지’, ‘미국의 전략적 이익’ 및 ‘중국견제’를 목적으로 주둔하는 것으로 인식하고 있고, ‘북한위협으로 부터 한국을 방어하기 위해서’라고 응답한 비율은 소수에 불과하다. 그에 따라 한편으로는 주한미군이 북한의 위협을 방어하기 위해 존재한다는 것을 인정하면서도, 다른 한편으로는 그 주둔 이유를 미국 국익을 위한 전략적 판단으로 보는 측면이 더 강한 것으로 나타났다.

제V장에서는 사회후생최적의 적정국방예산을 도출하는 이론적 모델을 개관하고 모델화장을 통해 정보의 비대칭성과 전략적 행위가 국방예산에 미치는 영향을 논의하였다. 그러나 이론적 모델분석에서 제시된 제요소들을 모두 분석할 수 없어 제한된 내용, 특히 납세자들의 전략적 행위 유무를 설문조사결과를 기초로 판단하고, 조사결과의 유효성과 한계를 논의하였다.

우선, 한국국민들은 타인에 비해 자신의 안보의식수준이 상대적으로 높다고 인식하는 것으로 나타났고, 특히 이러한 현상은 전문가집단에서 높게 나타났다. 그러나 자신의 안보의식을 스스로 높게 평가하는 것 만큼 국방예산의 증액 의사를 표명할 것으로 기대했음에도 불구하고 일반국민들의 응답에서는 물론이고, 전문가집단에서도 증액찬성 응답이 안보의식수준에 비해 매우 낮게 나타났고, 특히 이러한 괴리가 전문가 집단에서 더욱 크게 나타났다. 또한 높은 안보의식에 상응하는 조세부담의지가 표명될 것으로 기대했으나 표명된 안보의식수준에 비해 조세부담의지가 상대적으로 낮게 나타남에 따라 조세부담에 대한 갈등과 전략적 행위가 다소나마 존재한다는 의미로 해석되고, 이러한 전략적 행위는 전문가집단에서 더욱 뚜렷하게 관찰되었다.

한편, 국방부와 군의 대국민 신뢰도는 국방정책 실현에 필요한 자원 마련에 매우 중요하고, 특히, 예산을 어느 정도로 효율적으로 사용하고 있느냐에 대한 인식은 미래의 예산에 매우 중요하게 작용한다. 왜냐하면 예산의 비효율적 사용에 대한 보도는 국방정책에 대한 불신을 자아내는 반면에 국방비의 효율적 집행과 관리는 국방비에 대한 국민적 이해와 미래의 위협에 대비하기 위한 첨단군사력 건설에 필요한 예산을 가능케 하기 때문이다. 우선, 2021년도 국방부와 군의 각종 발표에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 나타났는데, 각종 발표에

대한 투명성 부족과 군내 불합리한 관행 및 부조리를 주요 요인으로 지적하고 있다.

여기서 팔목할 사실은 일반국민은 국방부와 군의 각종 발표에 대해 신뢰도 측면에서 매우 부정적으로 평가하고 있는 반면에 전문가집단은 두 기관에 대해 다수가 신뢰한다는 의견을 보이고 있어 일반국민과 전문가 집단 사이에 신뢰도 평가에서 커다란 괴리가 나타나고 있다는 점이다. 비록 전문가집단이 정보 획득 측면에서 일반국민과 비교해 다소 유리한 위치에 있다 하더라도 국방정책이 일반국민으로 부터 지지를 얻어야 한다는 점에서 그 괴리는 바람직하지 않다. 그에 따라 그 괴리를 없애고 보다 많은 공감대를 형성하기 위한 다양한 조치, 특히 정보의 대칭성을 실현하고자 하는 노력이 요구된다. 신뢰도 문제와 더불어 또 다른 심각성은 국방비 사용에 대한 평가에 있어 절대 다수의 일반국민과 전문가가 비효율적으로 사용되고 있다는 부정적 견해를 표명하고 있다는 점이다.

끝으로 병역제도의 선택에 대해서는 징병제에 대한 선호가 모병제 보다 높게 나타났고, 이러한 조사결과는 민간여론조사결과와는 사뭇 다른 것으로 파악되었다. 그러나 전년대와 비교해 모병제 도입에 대한 선호도가 점진적으로 증가하는 모습을 보이고 있고, 특히 전문가 집단에서는 거의 비슷한 수준으로 두 제도를 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 병역제도 선택에 국민적 합의와 동의가 중요한 역할을 하지만 현재의 병역환경이 병역자원 충원에 절대적 요소인 출생인구 감소로 노동집약적인 군대를 유지하기가 불가능한 상황이고, 동시에 현대전의 양상이 무기체계 집약적으로 변하고 있어 모병제로의 전환은 선택의 문제가 아니라 불가피하리라 판단되어 제도전환에 대한 논의가 보다 심층적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다. 그 논의에는 현대전에 걸맞는 새로운 군사전략의 개발과 기술기반 정예화 군구조개혁, 무기체계와 인력의 대체기능성과 소요예산, 교육훈련을 통한 생산성 증대 등이 핵심연구과제로 제기되어야 할 것이다. 또한 사회모범적 병영문화와 진급제도의 개선 및 근속기간의 안정성을 통해 보다 우수한 인력이 지원하도록 유도하고, 군이 국민들에게 전투전문집단으로 인식되도록 다양한 심리사회적 여건 마련에 노력을 경주해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 국가통계포털, 『인구동향조사』
- 병무청, 『병무연보』
- 이상목(2011), ‘병역의무부담의 형평성과 군필자 가산점제도: 쟁점과 정책제언’, 『제도와 경제』, 통권 제5권2호, 한국제도경제학회
- 이상목(2017), 「국방예산의 사회적 비용에 대한 모정제 전환의 파급효과에 대한 소고 : 모델이론과 실증분석」, 『규제연구』, 한국규제학회.
- 이상목(2000), “국방비결정요인의 이론적 쟁점과 일반화”, 『국방정책연구』, 제51호, 한국국방연구원
- 이상목(2021), “코로나 팬데믹의 경제적 영향과 국방예산에 미치는 영향”, 국방대학교 안보문제연구소
- 통계청, 『인구동태통계연보』
- 한국방송공사(2020. 10. 16), KBS 여론조사 : 모병제 도입에 국민 61% “찬성”..., 『KBS 시사기획 창』, (검색일 : 2021. 11. 17)
- Aschinger, Gehard(1986), “Militzsystem in der Schweiz - oekonomische Aspekte”, Handbuch zur Oekonomie der Verteidigungspolitik
- Fisher, Antony C.(1969), “The Cost of the Draft and the Cost of Ending the Draft”, The American Economic Review, Vol. 59, No. 3
- Gates-Commission(1970), The Report of the President's Commission on an All-Volunteer Force”, U.S. Government Printing Office
- Haltiner, Karl W.(1999), Westeuropas Massenherre am Ende? in: Wehrpflicht und Militzende einer Epoche?, Militaer und Sozialwissenschaften 25
- Hansen, Lee W. and Weisbrod Burton A.(1967), “Economics of the Military Draft”, Quarterly Journal of Economics
- Huber, A. Rosendal(1999), " Erste Erfahrungen mit der Berufsarmee in den Niederlanden", in: Wehrpflicht und Militzende einer Epoche?, Militaer und Sozialwissenschaften 25
- IISS(The International Institute for Strategic Studies), The Military Balance 2017
- Leibenstein, H.(1989), Organizational Economics and Institutions as Missing Elements in Economic Development, World Development(17)
- Kernic, F.(1999), "Freiwilligenheer oder Wehrpflicht," in: Wehrpflicht und

Militzende einer Epoche?, Militaer und Sozialwissenschaften 25

- Koenig, Michel(2000), Die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Wehrpflicht, Cuvillier Verlag Goettingen
- Krelle, Wilhelm(1994), "Oekonomische Gesichtspunkte bei der Wahl zwischen Wehrpflicht und Freiwilligenarmee", in: keine Zukunft fuer die allgemeine Wehrpflicht, Katholischen Akademie Hamburg, Band 13
- Renshaw, Edward F(1960), p.113, Aschinger, Gehard(1986), p.548, Schleicher,
- Renshaw, Edward F.(1960), "The Economics of Conscription", The Southern Economic Journal, Vol. 27, No. 2
- Richter, Micael and Schleicher, Michael(1996), "Von der Wehrpflicht zur Berufsarmee: Das Beispiel Belgien", Soziooekonomische Forschungen, Band 37
- Schleicher, Michael(1996), Die Oekonomie der Wehrpflicht: eine Analyse unter besonderer Beruecksichtigung der Grundsätze der Besteuerung, Europaeische Hochschulschriften, Reihe 5, Bd. 2001
- Semsdorf, Mattias(1998), Wehrpflicht - versus Freiwilligenarmee

대주변국 국민인식변화와 외교정책 추진방향

이 홍 섭*

- I. 서 론
- II. 주변국에 대한 국민안보의식 변화
- III. 범국민안보의식 변화의 특징 및 추세
- IV. 외교정책 추진방향 및 주요 정책
- V. 결론

I. 서 론

국방대 안전보장문제연구소에서는 지난 30여 년간 범국민안보의식 조사를 실시하고 있다. 이를 통해 (1) 안보의식의 장·단기 변화추세를 분석하고, (2) 분야별(국민안보의식, 대주변국 인식, 한미동맹, 남북관계, 국방정책) 국민의식을 계량적으로 분석함으로써 안보의식의 변화요인을 파악하고, (3) 다섯 개 분야별로 안보의식의 변화가 반영되지 않은 국방정책을 파악하여 이에 대한 정책대안을 제시해 왔다. 즉 다양한 각도에서 안보의식 현황 및 주요 변화사항을 파악하여 그에 대한 해석 및 정책대안을 제시하고 있다. 현대 민주주의국가는 다양한 사회적 요구를 반영해 국가정책을 수립해야 된다는 점에서 국민과 전문가집단에 대한 안보의식조사를 통해 나타난 현황과 변화추세를 파악하는 것은 국내외 정책수립에 상당한 의미를 갖는다고 할 것이다. 즉 국민/전문가의 안보의식 변화추세와 그 요인 분석

* 국방대학교 안전보장대학원 안보정책학과

을 통해 현황을 반영한 정책수립은 사회적 지지와 정당성 확보라는 측면에서 매우 중요한 과정이라고 볼 수 있다.

지난 30년간 실시했던 범국민안보의식조사 DB, 그 조사 내용 중 “한반도 주변 4강인 미국, 중국, 일본, 러시아에 대한 국민들의 인식변화”에 따르면 우리나라 대다수의 국민들과 전문가는 공통적으로 미국을 안보적 측면에서 가장 중요한 나라로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 한반도 위기 상황 발생 시 일본의 태도가 우호적일 것이라는 응답은 최근 3년간 급격히 감소한 것으로 나타났는데 이는 최근 한일관계의 갈등이 미친 영향으로 평가된다. 그 외 중국과 러시아는 한반도 위기 시 남한보다는 북한에 우호적일 것이라는 비율이 압도적으로 높은 특징을 지속적으로 보이고 있다. 이와 같이 주변 4강과 관련된 설문문의 상당 비율의 응답은 상당히 고착화되어 있다고 볼 수 있다. 그런 가운데서도 일부 질문에 대하여 일반국민들과 전문가들 사이에는 상당한 차이를 보이고 있다. 예컨대 “한반도 위기상황발생시 중국의 태도”를 묻는 질문에 일반국민과 전문가 모두 북한을 지원할 것이라는 의견이 다수를 차지한 것은 동일하지만 일반국민(57.97%)과 전문가(70.64%) 사이에는 상당한 차이(12.67%)를 보이고 있다.¹⁾ “한반도 위기상황 발생 시 미국의 태도”에 대해서도 남한을 지원할 것이라는 의견이 일반국민(89.55%)과 전문가(98.15%) 모두 압도적인 다수를 차지하고 있지만 전문가들은 미국의 남한 지원이 훨씬 높을 것이라는 의견을 보이고 있다. 이와 같이 전문가들은 국제정치의 현실주의적 판단 경향을 보여주는 반면, 일반국민들은 여론조사 시점에 발생하는 사건을 중심으로 좀 더 감성적인 판단을 하는 것으로 나타나고 있다.

본 연구의 목표는 범국민안보의식조사에서 나타난 (1) 일반국민/전문가의 주변 4국에 대한 인식의 현황 및 변화양상, (2) 변화의 특징 및 추세를 파악하고 그에 바탕을 둔 (3) 외교정책의 방향을 제안하는데 있다.

II. 주변국에 대한 국민안보의식 변화

본 장에서는 2021년 범국민안보의식조사에서 나타난 설문결과를 바탕으로 국민인식의 변화양상을 검토하였다. 여기서 조사한 설문내용은 (1) 안보 및 경제적 측면에서 중요한 국가 (2) 한반도 위기상황 발생 시 주변국의 태도 (3) 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향 (4) 미래 주변 국가와의 전망 (5) 중국의 영향력 확대에 따른 우리의 외교적 선택 (6) 한·일 양국 간 안보협력 (7) 한·미·일 3개국의 대북 관련 안보협력, 그리

1) 2010~2019년 10년 평균치

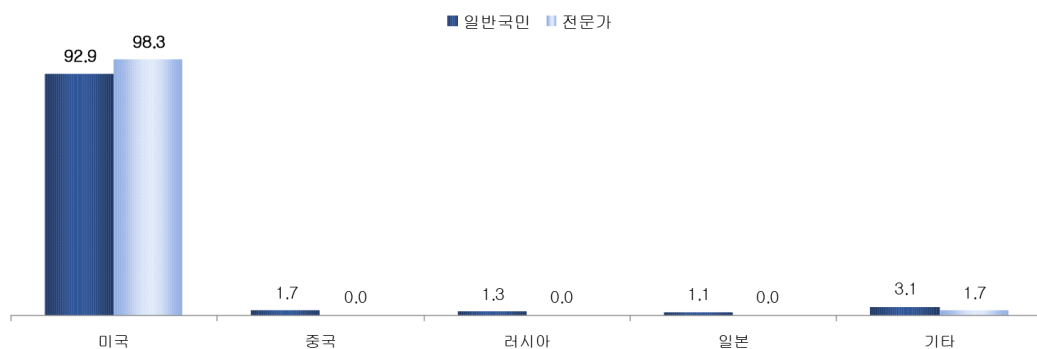
고 (8)북한 핵·미사일 해결방안에 대한 일반국민/전문가의 인식 조사결과를 중심으로 변화 양상을 검토하였다.

1. 안보 및 경제적 측면에서 중요한 국가에 대한 인식

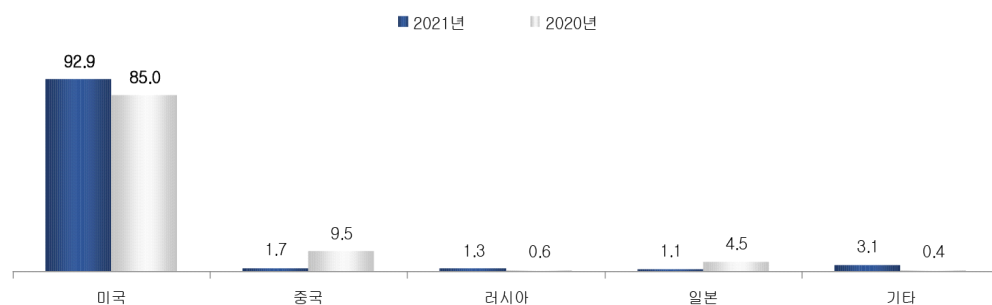
(1) 안보적 측면에서 중요한 국가

일반국민들의 ‘미국’이라는 응답은 92.9%로 가장 높고, 다음으로 ‘중국’ (1.7%), ‘러시아’(1.3%), ‘일본’(1.1%) 순으로 나타났다. 2020년과 비교하면 ‘미국’이라는 응답은 7.9%p 증가하였고, ‘중국’이라는 응답은 7.8%p 감소한 것이다. 일본은 지난해(4.5%) 대비 3.4%p 하락하였다. 중국은 정치적 환경에 따라 부침이 심하였는데 특히 2021년 조사에서 중국에 대한 중요도가 현저히 저하하였다, 일본은 국민감정에 좌우되는 경향을 보였다.

〈그림1〉 2021년 안보적 측면에서 중요한 나라



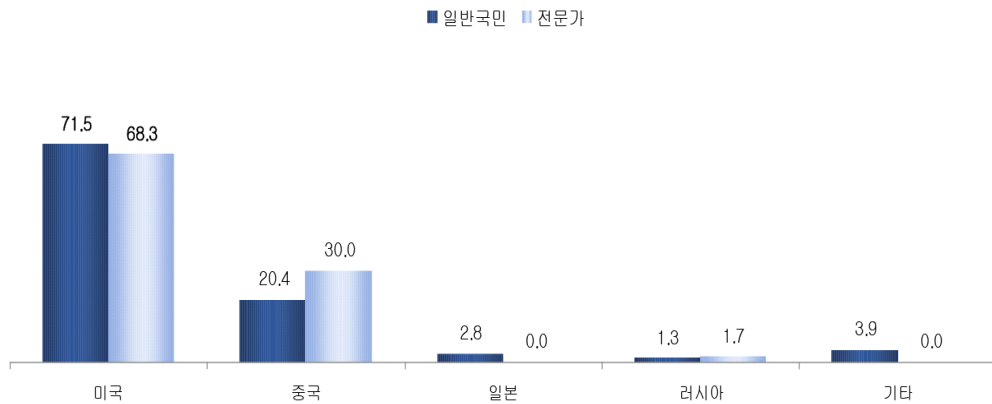
[일반국민-전년대비]



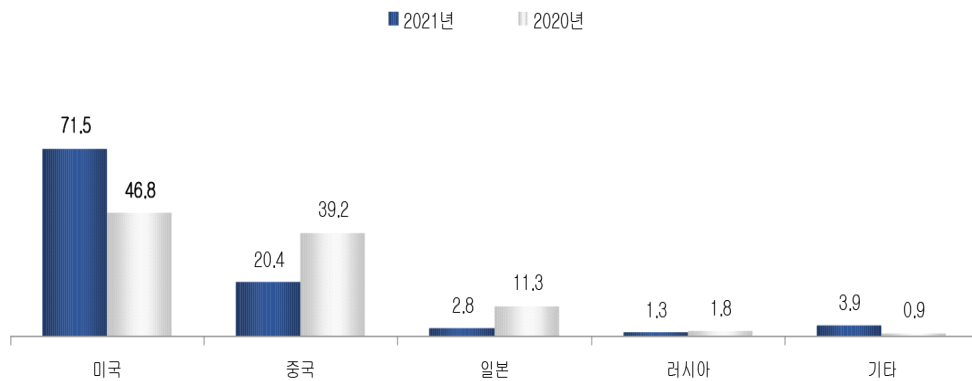
(2) 경제적 측면에서 중요한 국가

일반국민들은 ‘미국’을 71.5%로 가장 높게, 다음으로 ‘중국’(20.4%), ‘일본’(2.8%) 등의 순으로 응답하였다. 2020년과 비교하여 ‘미국’이라는 응답은 지난해(46.8%) 보다 24.7%p 증가하였고, ‘중국’이라는 응답은 지난해(39.2%) 보다 18.8%p 감소하였다. 경제적 측면에서 중요한 국가에 대한 응답은 일반국민과 전문가 사이에 큰 차이가 없었다.

〈그림2〉 2021년 경제적 측면에서 중요한 나라



[일반국민-(전년대비)]



2. 한반도 위기상황 발생 시 주변국의 태도

한반도 위기시 우리나라에 우호적인 국가는 미국, 일본, 러시아, 중국 순으로 나타났다. 반면 위협적인 국가는 중국, 러시아, 일본, 미국 순으로 나타났다.

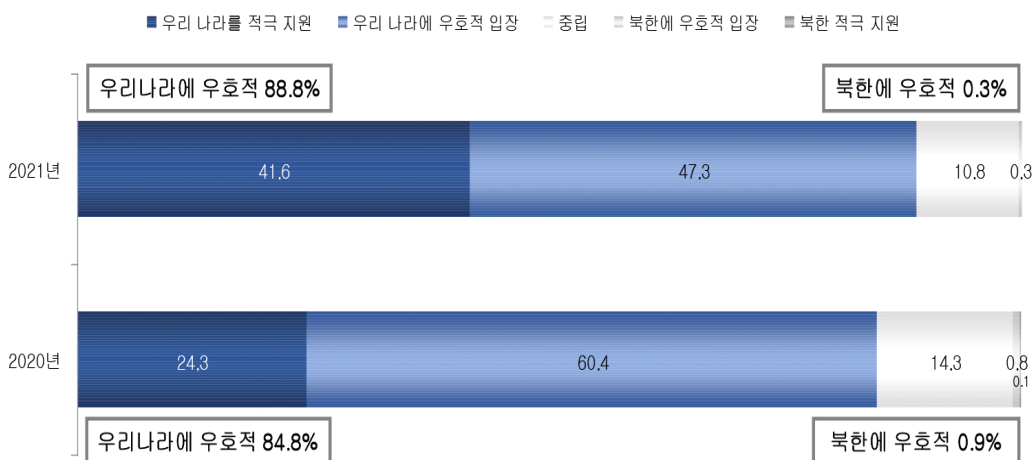
(1) 미국

〈표 1〉 한반도 위기상황 발생시 주변국의 태도 - 미국

단위[%]		사례수 (명)	우리나라를 적극지원	우리나라 에 우호적 입장	중립	북한에 우호적 입장	종합		
							우리나라 에 우호적	중립	북한에 우호적
대상 별	일반국민	1,200	41.6	47.3	10.8	0.3	88.8	10.8	0.3
	전문가	60	70.0	26.7	3.3	0.0	96.7	3.3	0.0

한반도 위기 발생시 미국이 한국에 우호적일 것이라는 일반국민의 응답은 88.8%로 ‘북한에 우호적일 것’(0.3%)이라는 응답보다 88.5%p 높았다. 전년(84.8%)과 비교해서는 4.0%p 증가하였다. 반면 전문가들의 응답은 96.7%로 일반인들보다 7.9%p 높게 나타났다.

〈그림3〉 [일반국민-전년대비]



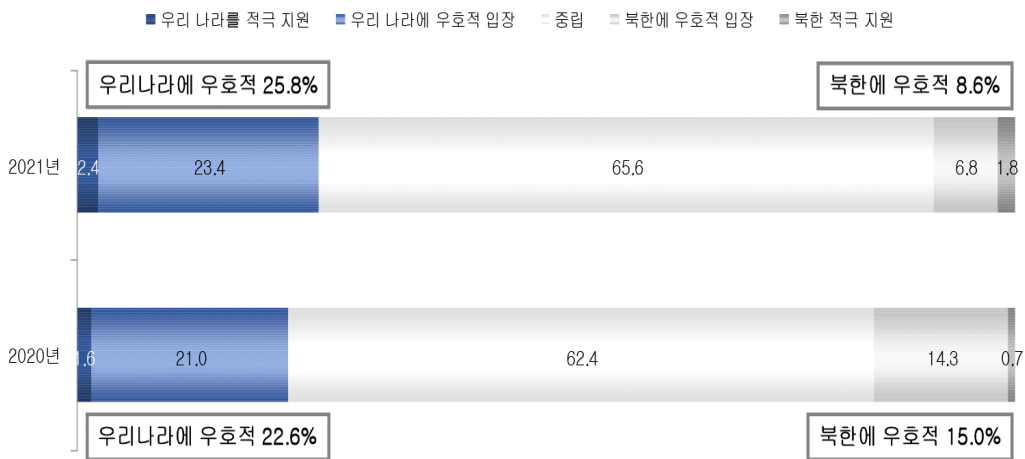
(2) 일본

한반도 위기상황이 발생할 경우 일본이 한국에 우호적일 것이라는 일반국민들의 견해는 25.8%에 불과하고 중립적일 것이라는 견해는 65.6%에 이른다. 이는 일반국민들의 일본에 대한 신뢰가 매우 낮은 것을 의미한다. 반면 전문가들은 한국에 우호적일 것이라는 견해가 60.0%로서 중립적일 것이라는 견해 40.0% 보다 높게 나타나 대조를 이루고 있다.

〈표 2〉 한반도 위기상황 발생시 주변국의 태도 - 일본

단위[%]		사례수 (명)	우리나라를 적극지원	우리나라 에 우호적 입장	중립	북한 에 우호 적 입장	북한 적극 지원	종합		
								우리 나라 에 우호 적	중립	북한 에 우호 적
대 상 별	일반국민	1,200	2.4	23.4	65.6	6.8	1.8	25.8	65.6	8.6
	전문가	60	6.7	53.3	40.0	0.0	0.0	60.0	40.0	0.0

〈그림4〉 [일반국민-전년대비]



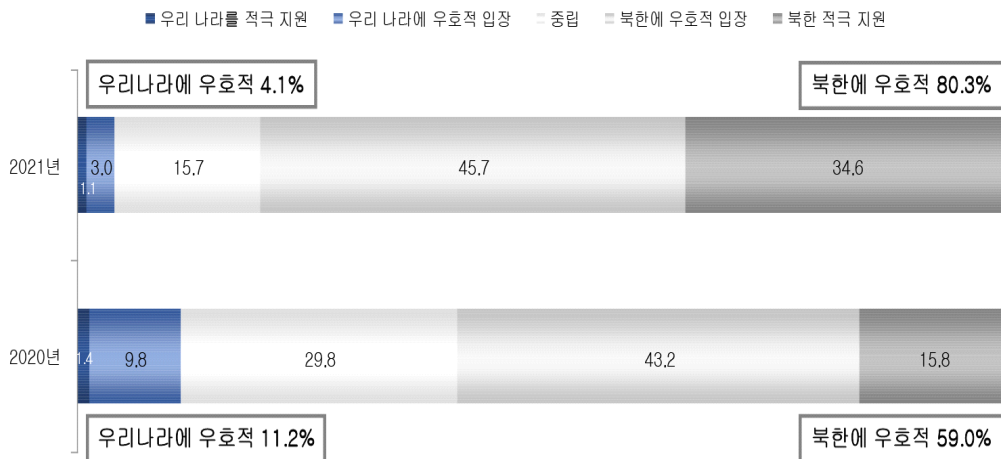
(3) 중국

한반도 위기상황 발생시 중국이 북한에 우호적일 것이라는 일반국민의 응답은 80.3%로 전문가들보다 6.4%p 낮게 나타났다. 2020년 대비 ‘북한에 우호적일 것’이라는 일반국민의 응답은 21.3%p(2020년 59.0%) 증가하였고, ‘우리나라에 우호적일 것’이라는 응답은 7.1%p(2020년 11.2%) 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 한반도 위기상황 발생시 주변국의 태도 - 중국

단위[%]		사례수 (명)	우리나라를 적극지원	우리나라에 우호적 입장	중립	북한 에 우호 적 입장	북한 적극 지원	종합		
								우리 나라 에 우호 적	중립	북한 에 우호 적
대상 별	일반국민	1,200	1.1	3.0	15.7	45.7	34.6	4.1	15.7	80.3
	전문가	60	0.0	1.7	11.7	36.7	50.0	1.7	11.7	86.7

〈그림5〉 [일반국민-전년대비]



(4) 러시아

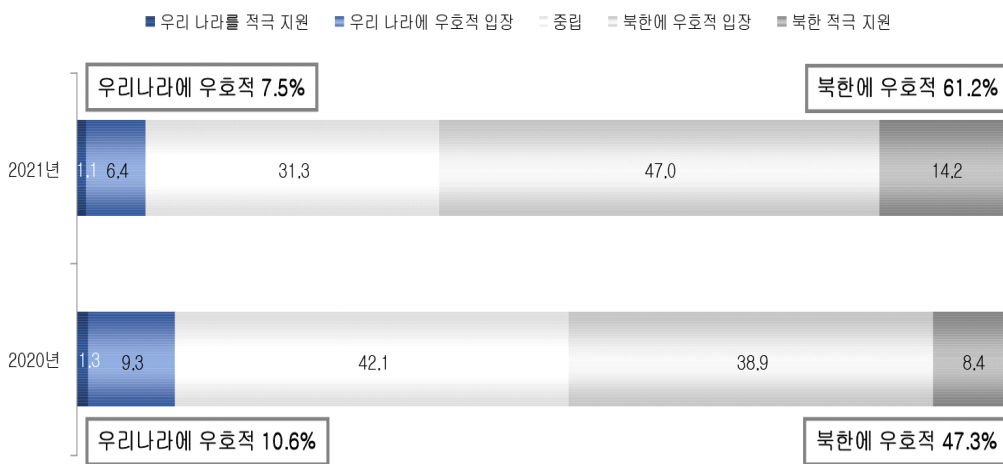
러시아의 경우 중국과는 달리 한반도 위기상황 발생시 중립적인 입장을 취할 것이라는

일반국민 및 전문가의 견해가 각각 31.3%, 30.0%를 보여 중국의 중립입장보다 두 배 이상의 차이를 보이고 있다. 또한 러시아가 위기상황 발생시 북한에 우호적일 것이라는 일반국민 및 전문가의 응답이 중국과 비교하여 각각 19.1%p, 18.4%p 낮게 나타났다.

〈표 4〉 한반도 위기상황 발생시 주변국의 태도 - 러시아

단위[%]		사례수 (명)	우리나라를 적극지원	우리나라에 우호적 입장	중립	북한 에 우호적 입장	북한 적극 지원	종합		
								우리 나라 에 우호 적	중립	북한 에 우호 적
대상 별	일반국민	1,200	1.1	6.4	31.3	47.0	14.2	7.5	31.3	61.2
	전문가	60	0.0	1.7	30.0	53.3	15.0	1.7	30.0	68.3

〈그림6〉 [일반국민-전년대비]



3. 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향

(1) 미국

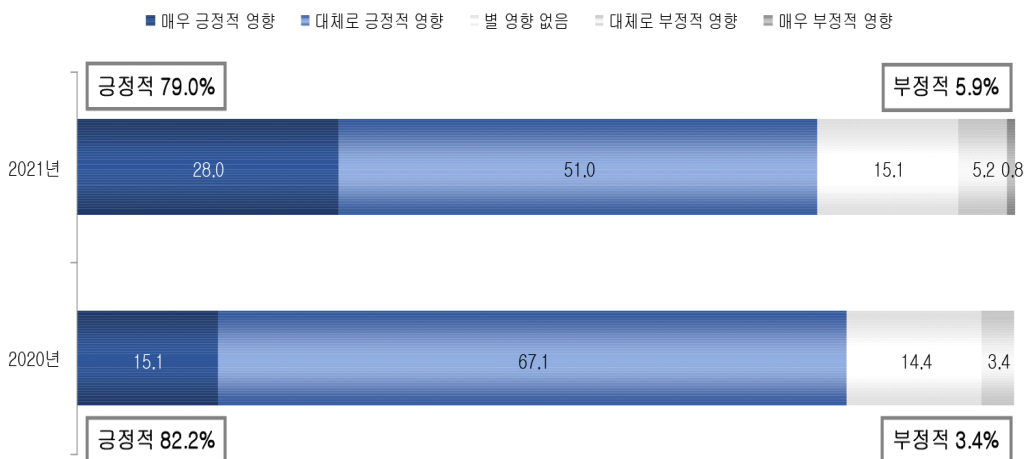
미국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 일반국민의 응답은 79.0%로, '부정적 영향을 미칠 것'(5.9%)이라는 응답보다 73.1%p 높게 나타났다. 2020년

과 비교해서는 긍정적인 응답은 3.2%p(2020년 82.2%) 감소하였지만 ‘매우 긍정적’인 응답(2020년:15.1%, 2021년: 28.0%)은 12.9%p 높아졌다.

〈표 5〉 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향 - 미국

단위[%]		사례수 (명)	매우 긍정적 영향	대체로 긍정적 영향	별 영향 없음	대체 로 부정 적 영향	매우 부정 적 영향	종합		
								긍정 적	중립	부정 적
대 상 별	일반국민	1,200	28.0	51.0	15.1	5.2	0.8	79.0	15.1	5.9
	전문가	60	40.0	46.7	8.3	5.0	0.0	86.7	8.3	5.0

〈그림7〉 [일반국민-전년대비]



(2) 일본

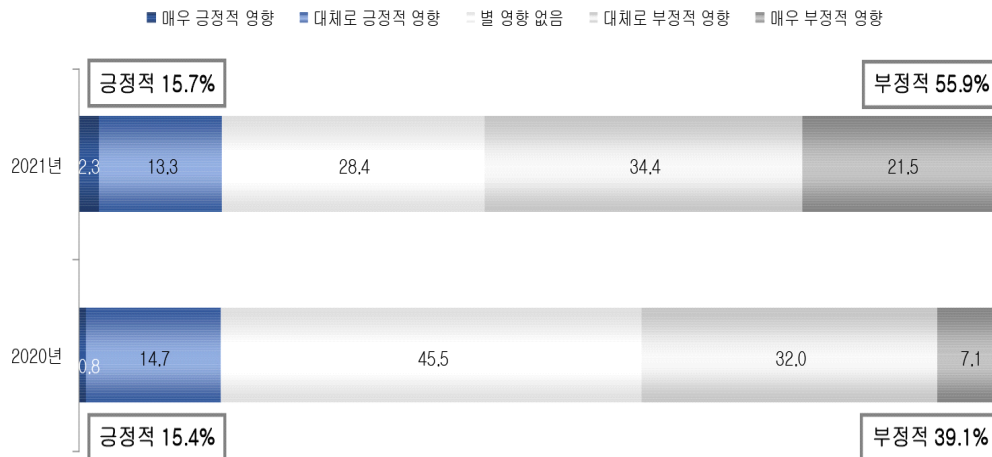
일본의 군사력 증강이 우리나라 안보에 ‘부정적 영향을 미칠 것’이라는 일반국민의 응답이 55.9%로, ‘긍정적 영향을 미칠 것’(15.7%)이라는 응답보다 40.2%p 높게 나타났다. 2020년 대비 ‘긍정적 영향을 미칠 것’이라는 응답은 0.3%p(2020년 15.4%), ‘부정적 영향을 미칠 것’이라는 응답은 16.8%p(2020년 39.1%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들도 일본의 군사력 증강이 우리나라 안보에 ‘부정적 영향을 미칠 것’(65.0%)이라는 응답을 ‘긍

정적 영향을 미칠 것'(25.0%)이라는 응답보다 무려 40.0%p 높게 보여주었다.

〈표 6〉 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향 - 일본

단위[%]		사례수 (명)	매우 긍정적 영향	대체로 긍정적 영향	별 영향 없음	대체 로 부정 적 영향	매우 부정 적 영향	종합		
								긍정 적	중립	부정 적
대 상 별	일반국민	1,200	2.3	13.3	28.4	34.4	21.5	15.7	28.4	55.9
	전문가	60	0.0	25.0	10.0	48.3	16.7	25.0	10.0	65.0

〈그림8〉 [일반국민-전년대비]



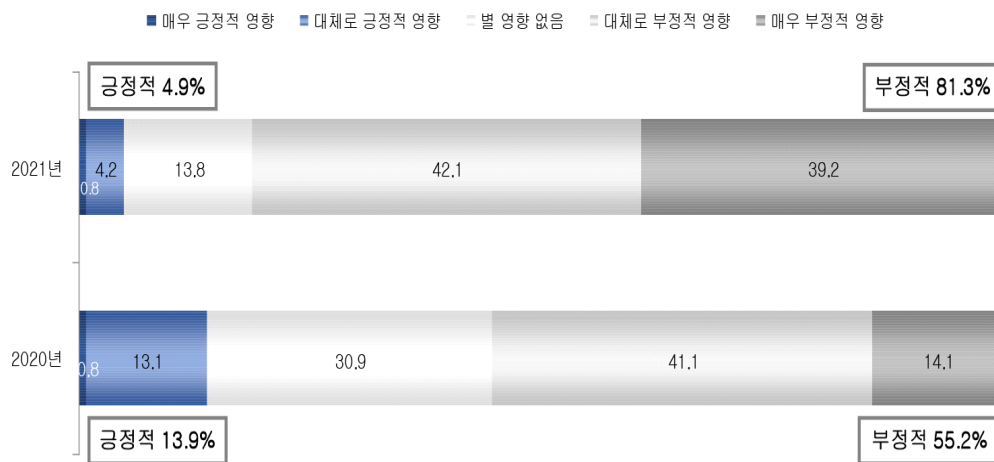
(3) 중국

중국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 '부정적 영향을 미칠 것'이라는 일반국민의 응답이 81.3%로, '긍정적 영향을 미칠 것'(4.9%)이라는 응답보다 76.4%p 높게 나타났다. 2020 대비 '긍정적 영향을 미칠 것'이라는 일반국민의 응답은 9.0%p(2020년 13.9%) 감소하였고, '부정적 영향을 미칠 것'이라는 응답은 26.1%p(2020년 55.2%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들은 중국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 '부정적 영향을 미칠 것'이라는 응답을 압도적인 비율인 96.7%로 응답하였다.

〈표 7〉 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향 - 중국

단위[%]		사례수 (명)	매우 긍정적 영향	대체로 긍정적 영향	별 영향 없음	대체 로 부정 적 영향	매우 부정 적 영향	종합		
								긍정 적	중립	부정 적
대상 별	일반국민	1,200	0.8	4.2	13.8	42.1	39.2	4.9	13.8	81.3
	전문가	60	0.0	0.0	3.3	40.0	56.7	0.0	3.3	96.7

〈그림9〉 [일반국민-전년대비]



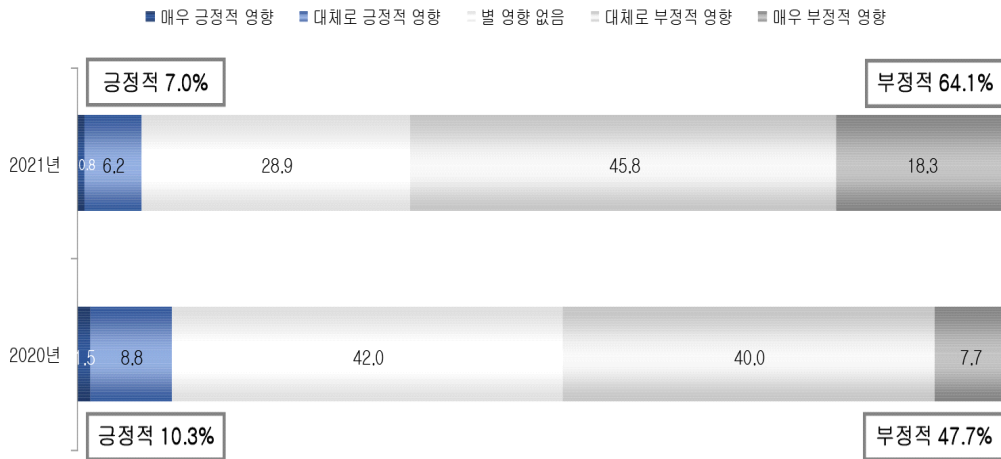
(4) 러시아

러시아의 군사력 증강이 우리나라 안보에 ‘부정적 영향을 미칠 것’이라는 일반국민들의 응답이 64.1%로, ‘긍정적 영향을 미칠 것’(7.0%)이라는 응답보다 57.1%p 높게 나타났다. 2020년 대비 ‘긍정적 영향을 미칠 것’이라는 응답은 3.3%p(2020년 10.3%) 감소하였고, ‘부정적 영향을 미칠 것’이라는 응답은 16.4%p(2020년 47.7%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들은 러시아의 군사력 증강이 우리나라 안보에 ‘부정적 영향을 미칠 것’이라고 76.7%가 응답하였다.

〈표 8〉 주변국의 군사력 증강이 우리나라 안보에 미치는 영향 - 러시아

단위[%]		사례수 (명)	매우 긍정적 영향	대체로 긍정적 영향	별 영향 없음	대체 로 부정 적 영향	매우 부정 적 영향	종합		
								긍정 적	중립	부정 적
대 상 별	일반국민	1,200	0.8	6.2	28.9	45.8	18.3	7.0	28.9	64.1
	전문가	60	0.0	0.0	23.3	51.7	25.0	0.0	23.3	76.7

〈그림10〉 [일반국민-전년대비]



4. 미래(5년 이후) 주변 국가와의 전망

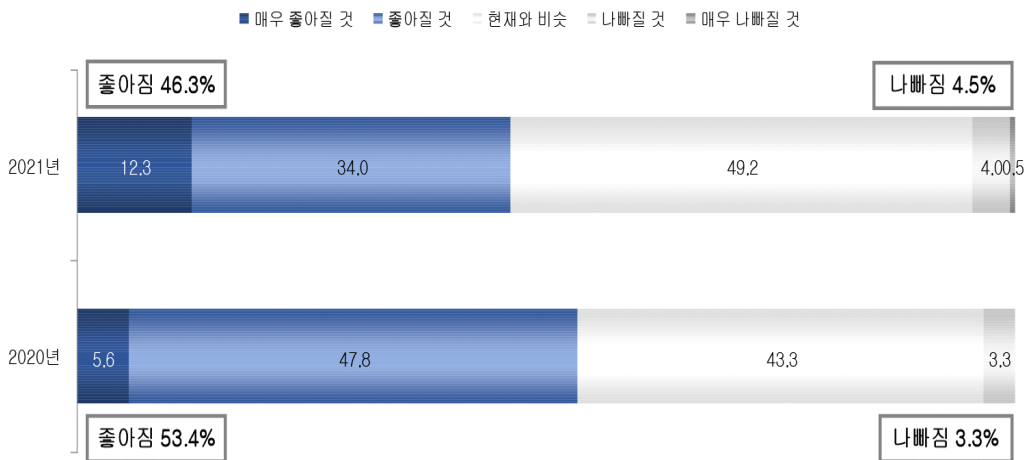
(1) 미국

일반국민들은 미래 미국과의 관계전망에 대해 ‘좋아질 것이다’는 응답을 46.3%로, ‘나빠질 것이다’는 응답 4.5% 보다 41.8%p 높게 보여주었다. 2020년 대비 ‘좋아질 것이다’는 일반국민의 응답은 7.1%p(2020년 53.4%) 감소하였고, ‘나빠질 것이다’는 응답은 1.2%p(2020년 3.3%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들은 미래 미국과의 관계전망에 대해 ‘좋아질 것이다’를 43.3%로, ‘나빠질 것이다’(5.0%) 보다 38.3%p 높게 응답하였다.

〈표 9〉 미래(5년 이후) 주변 국가와의 관계 전망 - 미국

단위[%]		사례수 (명)	매우 좋아질 것	좋아질 것	현재와 비슷	나빠 질 것	매우나 빠질것	종합		
								좋아 짐	현재와 비슷	나빠 짐
대상 별	일반국민	1,200	12.3	34.0	49.2	4.0	0.5	46.3	49.2	4.5
	전문가	60	11.7	31.7	51.7	5.0	0.5	43.3	51.7	5.0

〈그림11〉 [일반국민-전년대비]



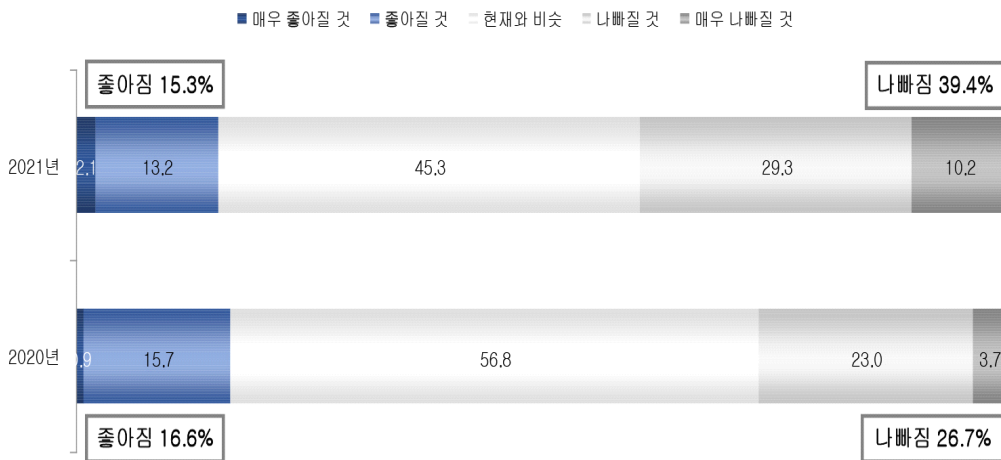
(2)일본

일반국민들은 미래 일본과의 관계전망에 대해 ‘좋아질 것이다’를 15.3%로, ‘나빠질 것이다’(39.4%) 보다 24.1%p 낮게 응답하였다. 2020년 대비 ‘좋아질 것이다’는 응답은 1.3%p(2020년 16.6%) 감소하였고, ‘나빠질 것이다’는 응답은 12.7%p(2020년 26.7%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들은 미래 일본과의 관계전망에 대해 ‘좋아질 것이다’는 응답을 26.7%로, ‘나빠질 것이다’(18.3%)는 응답 보다 8.4%p 높게 선택하였다.

〈표 10〉 미래(5년 이후) 주변 국가와의 관계 전망 - 일본

단위[%]		사례수 (명)	매우 좋아 질것	좋아 질것	현재 와 비슷	나빠 질 것	매우 나빠 질것	종합		
								좋아 짐	현재 와 비슷	나빠 짐
대 상 별	일반국민	1,200	2.1	13.2	45.3	29.3	10.2	15.3	45.3	39.4
	전문가	60	0.0	26.7	55.0	16.7	1.7	26.7	55.0	18.3

〈그림12〉 [일반국민-전년대비]



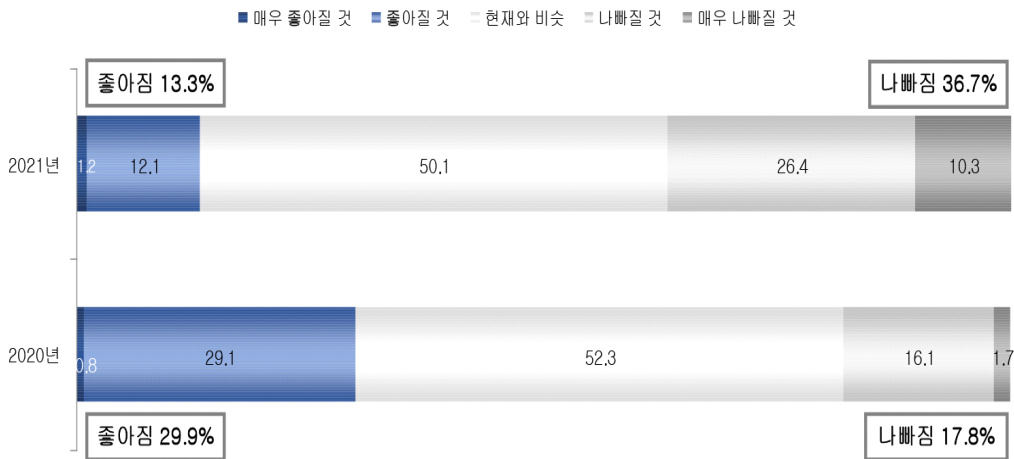
(3) 중국

일반국민들은 미래 중국과의 관계전망에 대해 ‘나빠질 것이다’를 36.7%로, ‘좋아질 것이다’(13.3%) 보다 23.4%p 높게 응답하였다. 2020년 대비 ‘나빠질 것이다’는 일반국민의 응답은 18.9%p (2020년 17.8%) 증가하였고, ‘좋아질 것이다’는 응답은 16.6%p (2020년 29.9%) 감소한 것으로 나타났다. 전문가들은 미래 중국과의 관계전망에 대해 ‘나빠질 것이다’는 응답 (40.0%)을 ‘좋아질 것이다’(10.0%)는 응답보다 30.0%p 높게 선택하였다.

〈표 11〉 미래(5년 이후) 주변 국가와의 관계 전망 - 중국

단위[%]		사례수 (명)	매우 좋아 질것	좋아 질것	현재 와 비슷	나빠 질 것	매우 나빠 질것	종합		
								좋아 짐	현재 와 비슷	나빠 짐
대상 별	일반국민	1,200	1.2	12.1	50.1	26.4	10.3	13.3	50.1	36.7
	전문가	60	0.0	10.0	50.0	33.3	6.7	10.0	50.0	40.0

〈그림13〉 [일반국민-전년대비]



(4) 러시아

일반국민들은 미래 러시아와의 관계전망에 대해 '좋아질 것이다'를 18.9%로, '나빠질 것이다'(14.6%) 보다 4.3%p 높게 응답하였다. 2020년 대비 '좋아질 것이다'는 응답은 2.0%p(2020년 20.9%) 감소하였고, '나빠질 것이다'는 응답은 3.6%p(2020년 11.0%) 증가한 것으로 나타났다. 전문가들은 미래 러시아와의 관계전망에 대해 '좋아질 것이다'를 23.3%로, '나빠질 것이다'(6.7%) 보다 16.6%p 높게 응답하였다.

〈표 12〉 미래(5년 이후) 주변 국가와의 관계 전망 - 러시아

단위[%]		사례수 (명)	매우 좋아 질것	좋아 질것	현재 와 비슷	나빠 질 것	매우 나빠 질것	종합		
								좋아 집	현재 와 비슷	나빠 집
대상 별	일반국민	1,200	1.3	17.7	66.5	11.4	3.2	18.9	66.5	14.6
	전문가	60	0.0	23.3	70.0	6.7	0.0	23.3	70.0	6.7

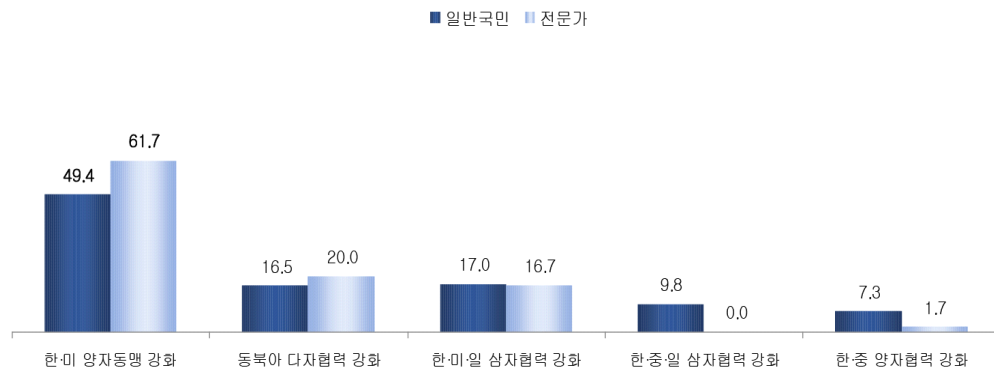
〈그림14〉 [일반국민-전년대비]



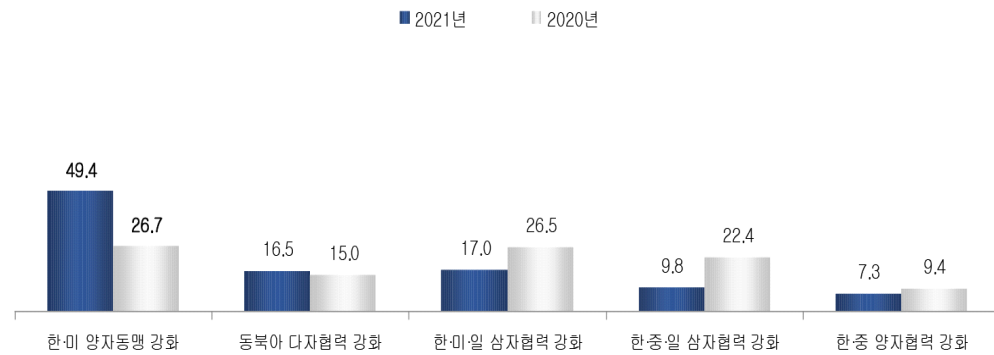
5. 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택

일반국민들은 중국의 영향력 확대에 따른 한국의 외교적 선택으로 ‘한·미 양자동맹 강화’를 49.4%로 가장 높게, 다음으로 ‘한·미·일 삼자협력 강화’(17.0%), ‘동북아 다자협력 강화’(16.5%) 등의 순으로 응답하였다. 2020년과 비교하여 일반국민들의 ‘한·미· 양자동맹 강화’는 22.7%p(2020년 26.7%) 증가하였고, ‘한·미·일 삼자협력 강화’라는 응답은 9.5%p(2020년 26.5%) 감소하였다. 전문가들은 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택으로 ‘한·미· 양자동맹 강화’(61.7%)를 가장 높게, 다음으로 ‘동북아 다자협력 강화’(20.0%), ‘한·미·일 삼자협력 강화’(16.7%) 등의 순으로 응답하였다.

〈그림 15〉 중국의 영향력 확대에 따른 우리나라의 외교적 선택
[2021년 일반국민, 전문가]



[일반국민-전년대비]



6. 한·일 양국간 안보협력에 대한 의견

일반국민들은 일본과의 안보협력 강화 필요성에 대해 ‘그렇다’는 응답을 48.3%로 ‘그렇지 않다’(45.8%) 보다 2.5%p 높게 선택하였다. 전문가들은 일본과의 안보협력 강화 필요성에 대해 ‘그렇다’는 응답을 71.7%로 ‘그렇지 않다’(26.7%)보다 45.0%p 높게 응답하였다. 전문가들은 일반국민들과 비교하여 일본과의 안보협력 강화 필요성을 23.4%p 높게 응답하였다.

〈표 13〉 한·일 양국 간 협력 강화 필요성에 대한 의견

단위[%]		사례수 (명)	매우 그렇 다	그렇 다	별로 그렇 지 않다	전혀 그렇 지 않다	모르 겠다	종합		
								그렇 다	그렇 지 않다	모르 겠다
대 상 별	일반국민	1,200	8.8	39.5	32.0	13.8	5.8	48.3	45.8	5.8
	전문가	60	25.0	46.7	26.7	0.0	1.7	71.7	26.7	1.7

7. 한·미·일 3개국의 대북 관련 안보협력에 대한 의견

일반국민들은 한·미·일 간의 안보 협력 강화 필요성에 대해 ‘그렇다’는 응답을 63.0%로, ‘그렇지 않다’(32.2%) 보다 30.8%p 높게 선택하였다. 전문가들은 한·미·일 간의 안보 협력 강화 필요성에 대해 ‘그렇다’는 응답을 86.7%로, ‘그렇지 않다’(13.3%) 보다 73.4%p 높게 선택하였다.

〈표 14〉 한·미·일 3개국의 대북 관련 안보 협력 강화필요성

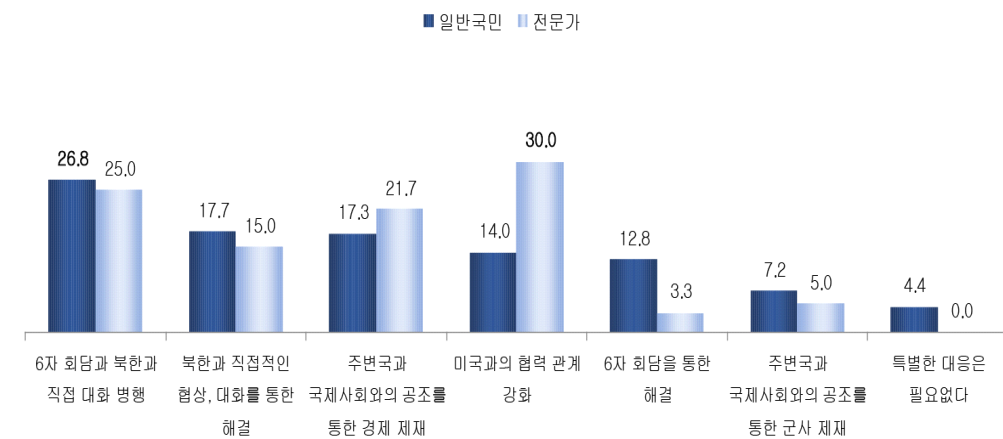
단위[%]		사례수 (명)	매우 그렇 다	그렇 다	별로 그렇 지 않다	전혀 그렇 지 않다	모르 겠다	종합		
								그렇 다	그렇 지 않다	모르 겠다
대 상 별	일반국민	1,200	17.3	45.7	25.4	6.8	4.8	63.0	32.2	4.8
	전문가	60	36.7	50.0	11.7	1.7	0.0	86.7	13.3	0.0

8. 북한 핵 미사일 문제 해결방안

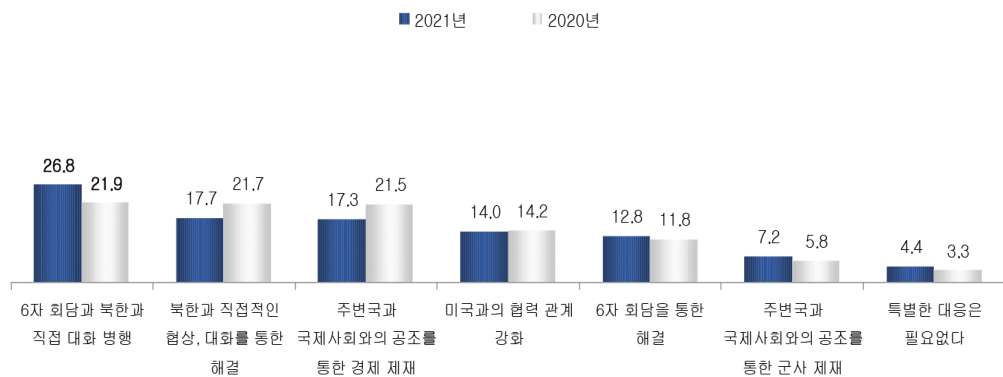
일반국민들은 북한 핵·미사일 문제 해결을 위한 방안으로 ‘6자 회담과 북한과 직접 대화 병행’(26.8%)을 가장 높게, 다음으로 ‘북한과 직접적인 협상, 대화를 통한 해결’(17.7%) 등의 순으로 응답하였다. 2020년 대비 ‘6자 회담과 북한과 직접 대화 병행’ 항목은 4.9%p(2020년 21.9%) 증가하였고, ‘북한과 직접적인 협상, 대화를 통한 해결’은 4.0%p(2020년 21.7%) 감소한 것으로 나타났다. 반면 전문가들은 북한 핵·미사일 문제 해

결을 위한 방안으로 ‘미국과의 협력 관계 강화’(30.0%)를 가장 높게, 다음으로 ‘6자 회담과 북한과 직접 대화 병행’(25.0%) 등의 순으로 응답하였다.

〈그림 16〉 북한 핵·미사일 문제 해결 방안



[일반국민-(전년대비)]



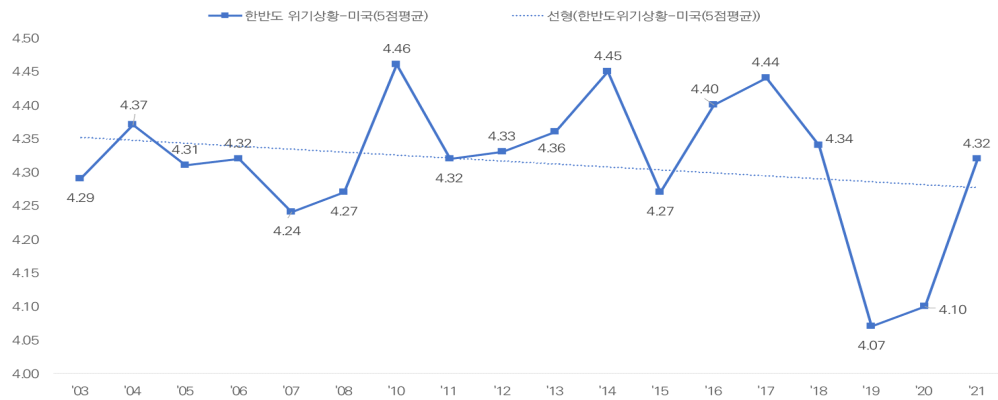
Ⅲ. 범국민안보의식 변화의 특징 및 추세

1. 안보의식 변화의 특징

(1) 미국에 대한 신뢰 유지

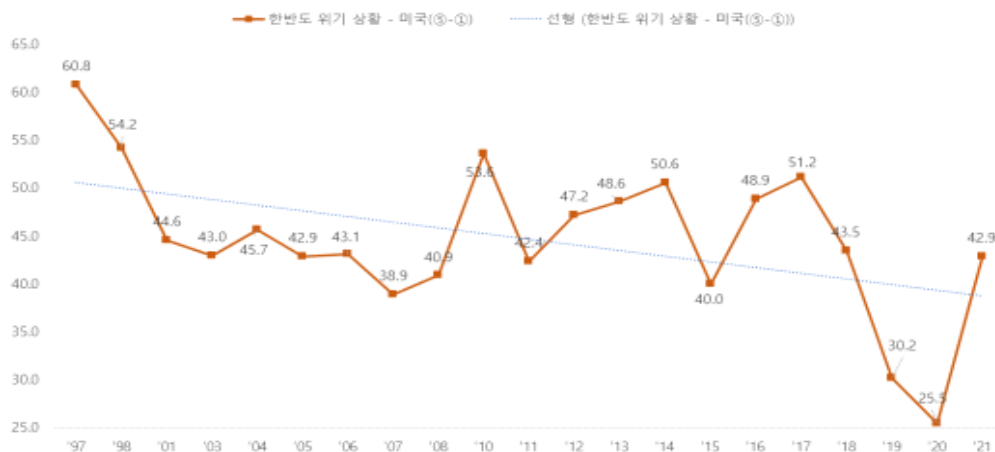
연도별로 평균의 부침은 있으나, 미국이 한반도 위기 상황에 우호적일 것이라는 인식은 유지되는 가운데 지속적으로 감소하고 있다. 다만 2020-21년도에는 미국이 우호적이라는 인식이 급격하게 증가하였다.

〈그림17〉



또한 위기상황에서 미국이 우리나라에 ‘매우 우호적일 것’이라는 인식이 약화되고 있는데 이는 미국이 완벽한 해결사는 되지 못할 것이라는 생각이 기저에 깔려있는 듯하다.

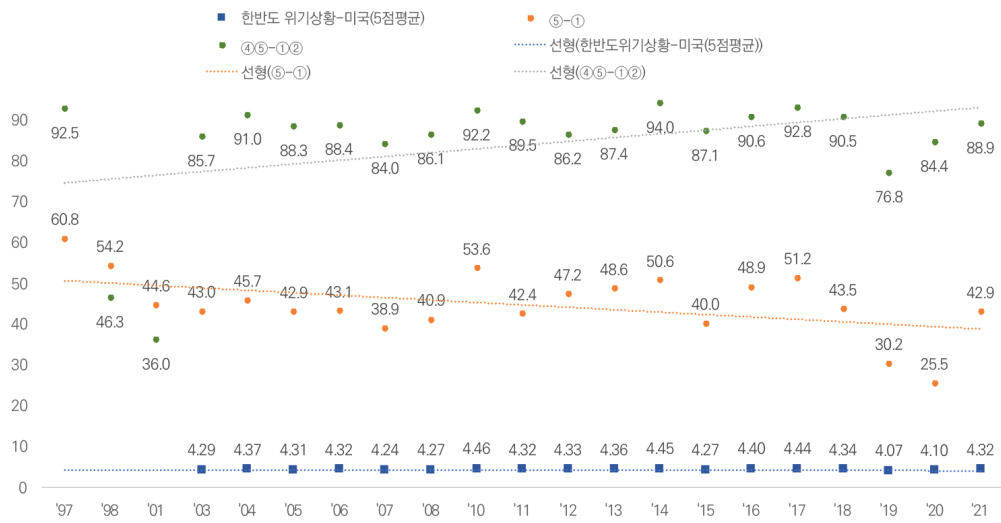
〈그림18〉



한반도 위기 상황에서 미국이 북한보다 우리나라에 우호적일 것이라는 기대는 증가하는

반면 한반도 위기 상황에서 미국이 북한보다 우리나라에 적극 우호적일 것이라는 기대는 감소하는 경향을 나타내고 있다.

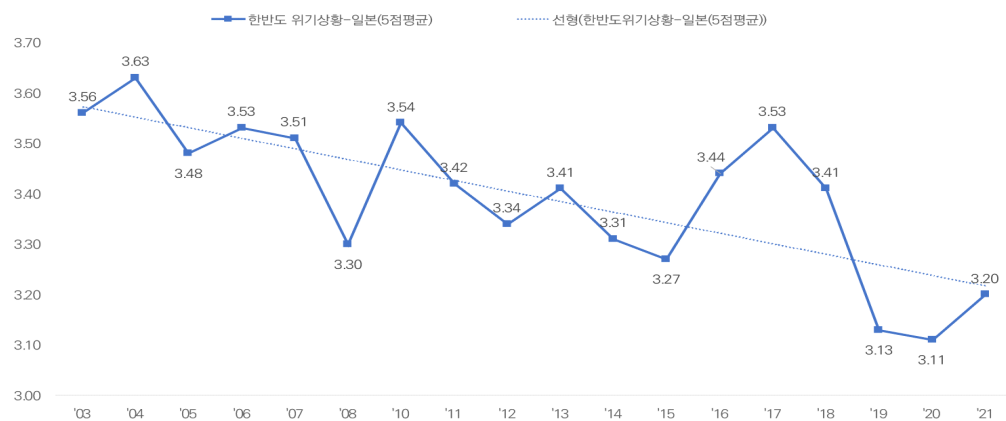
〈그림19〉



(2) 일본의 태도에 대하여 강한 의구심

연도별로 평균의 부침이 있으나, 일본이 한반도 위기 상황에 우호적일 것이라는 인식이 지속적으로 감소하였다. 2020-21년도에는 일본이 우호적이라는 인식이 증가하였으나 2017-20년도에는 상대적으로 일본이 우호적이라는 인식이 급격히 감소하였다.

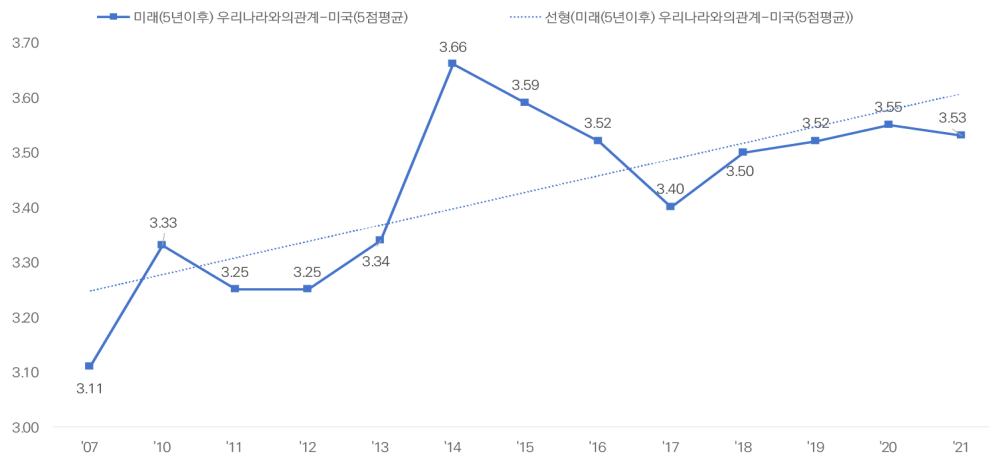
〈그림20〉



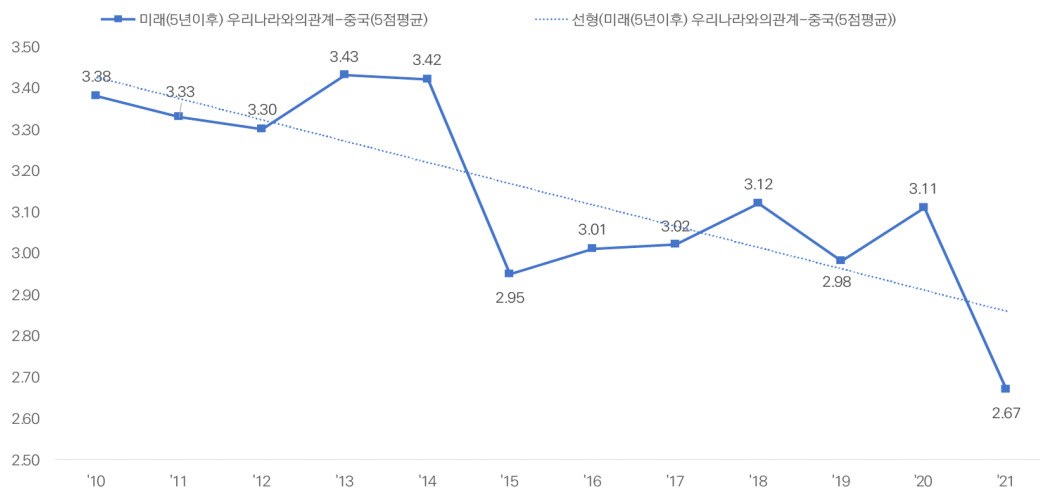
(3) 미래관계2): 미국과는 맑음, 중국과는 흐림

미래에 미국과의 관계가 좋아질 것이라는 인식은 지속적으로 증가한 반면 중국과의 관계가 좋아질 것이라는 인식은 지속적으로 감소하였다. 특히 2014-15년도, 2020-21년도에 중국에 대한 인식이 급격하게 변화하였다.

〈그림21〉



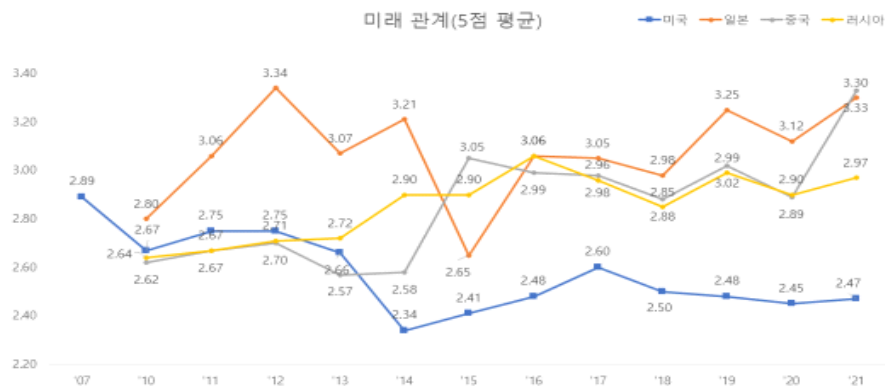
〈그림22〉



2) 설문: “귀하는 미래(5년 이후)의 우리나라와 다음 국가들의 관계가 어떻게 전개될 것이라고 전망하십니까?”

미국을 비롯한 주변 4국을 비교하였을 때 미국과 러시아에 대한 기대에 비해서 중국과 일본에 대한 연도별 시각의 변화가 심하게 나타났으며 일본에 비해서 러시아와의 관계가 좋아질 것이라는 기대가 나타났다.

〈그림23〉



2. 안보의식 변화의 추세

우리국민들은 미국의 군사력 증강에 대해서는 긍정적으로 보는 반면 일본의 군사력 증강은 부정적으로 보는 견해가 압도적으로 높다. 또한 향후 중국 및 일본 두 나라와 우리와의 관계가 악화될 것이라는 비율이 높다. 특이한 사항은 중국과의 관계가 나빠질 것이라는 의견은 일반국민(36.7%)과 전문가(40.0%)의 차이가 크지 않은 반면, 일본과의 관계가 나빠질 것이라는 의견은 일반국민(39.4%)이 전문가(18.3%)들에 비해 월등히 높다는 점이다. 이는 전문가들이 현실주의적 입장에서 한일간 안보협력의 필요성을 인식하는 반면 일반국민들은 과거 역사에서 비롯된 국민감정 및 최근 한일관계에 기반하여 일본에 대한 인식을 한다고 추측할 수 있다. 그런데 한반도 평화체제 구축 및 통일과정에서 중국 및 일본의 협력이 필요하다는 점에서 중국 및 일본과의 미래관계를 부정적으로 보는 여론조사 결과는 향후 정책적 고민이 필요한 부분이다.

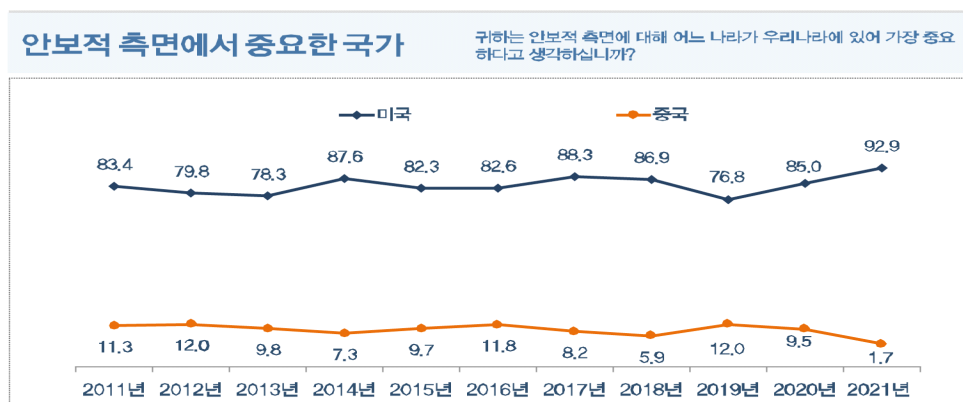
한편 중국의 영향력 확대에 따른 우리의 외교적 선택을 묻는 설문에 대하여 일반국민들과 전문가 모두 '한미동맹의 강화'를 1순위로 꼽고 있다. 중국의 국력이 계속해서 신장하면서 향후 미중경쟁은 지속될 것이라는 점을 감안한다면 우리나라는 앞으로 양국 간의 갈등 국면에서 상당히 곤란을 겪게 될 것이다. 그러나 우리국민들과 전문가들은 모두 미국과의

관계 결속에 높은 응답을 하고 있으며 동시에 동북아다자협력 및 한미일 삼자협력 강화를 주문하고 있다. 이를 통해 볼 때 여전히 한국 국민들은 중국을 상당히 경계하고 있는 것으로 보인다.

한일 양국 간 안보협력의 필요성에 대하여 일반국민들과 전문가 모두 동의하는 가운데 전문가들은 일반국민들보다 23.4%p 높게 한일 양국 간 안보협력의 필요성을 응답하고 있다. 이는 현재 갈등관계에 있는 한일관계는 한반도 안보에 부정적이며 관계개선이 반드시 필요하다는 것을 의미한다. 국민들도 일본에 대하여 감정적으로는 부정적이지만 안보를 위해서는 협력의 필요성(48.3%)을 인지하고 있다는 점에서 한일관계의 개선 대책이 필요한 실정이다.

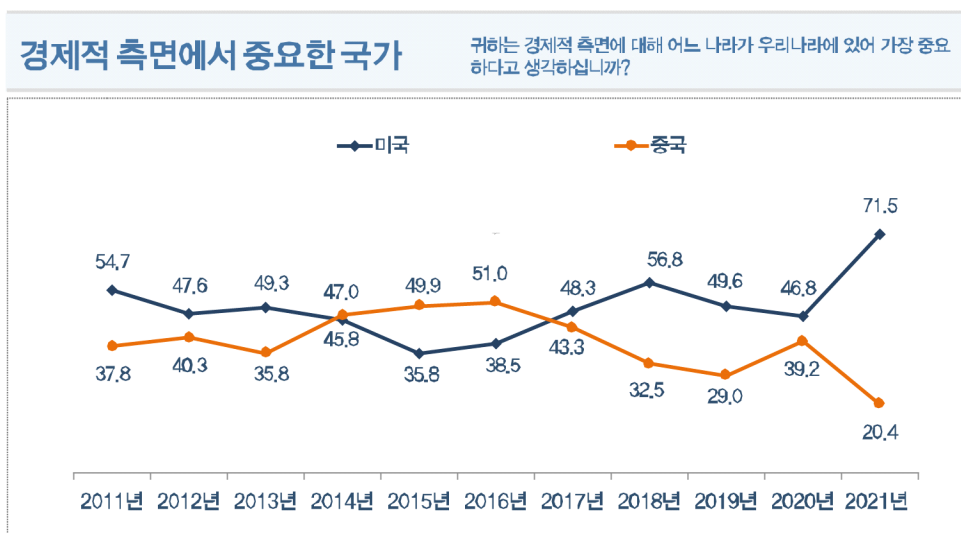
‘대북관련 한미일 3개국 안보협력의 강화 필요성’에 대하여 일반국민과 전문가 모두 필요하다는 점을 높게 인정하고 있다. 다만 전문가들은 일반국민보다 23.7%p 높게 협력의 필요성을 인정함으로써 3국간 협력이 안보를 위해 우선적으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 국가안보에 위협을 줄 수 있는 요인으로 일반국민들은 북한의 군사적 위협(55.3%), 북한의 체제불안(38.3%)에 이어 한국과 미국과의 동맹관계 약화(26.3%), 주변국의 군비경쟁(16.7%) 순으로 응답하고 있다. 그리고 이러한 안보위협을 줄이기 위한 방안으로 일반국민들은 확고한 군사대비 태세확립(36.3%), 한미동맹 체제강화(31.5%), 남북교류 협력확대(21.8%), 주변국과의 협력강화(10.4%) 순으로 응답하였다. 반면 전문가들은 한미동맹 체제강화(38.3%), 남북교류 협력확대(26.7%), 확고한 군사대비 태세확립(20.0%), 주변국과의 협력강화(13.3%) 순으로 응답하였다. 일반국민들은 ‘한미동맹 체제강화’와 ‘주변국과의 협력강화’ 항목을 각각 2순위 및 4순위로, 전문가들은 각각 1순위 및 4순위로 응답함으로써 모두 주변국과의 협력강화를 주문하고 있다.

〈그림24〉 안보적 측면에서 중요한 국가, 2011~2021



안보적 측면에서 중요한 나라를 묻는 질문에 미국이라고 응답한 비중은 76.8~92.9%의 범위 내에서 비중이 변화하였다. 중국을 지목한 응답자는 10% 내외를 오르내리다 2021년에 와서 1.7%로 급락하였다. 일본은 3.1~9.5%의 범위를 유지하다 2017년에는 1.8%, 2021년에는 1.1%로 주변 4국 중 최하위를 차지하였다. 러시아는 0.3~2.3%의 비중을 보여주었다.³⁾

〈그림25〉 경제적 측면에서 중요한 국가, 2011~2021



경제적 측면에서 중요한 나라를 묻는 질문에는 미국의 비중이 2011~2020년까지는 35.8~56.8% 범위에서 변화하였고, 2014~2016년은 중국에 밀려 2위를 차지하였다. 그러나 2021년에는 71.5%로 급상승하여 중국(20.4%)과의 격차가 51.1%p로 벌어졌다. 중국의 비중은 29.0~51.0% 범위 내에서 오르내렸으나 2016년 사드(THAAD) 배치 논란과 중국의 한국에 대한 경제보복으로 국민들의 중국에 대한 비중이 2017년 이후 감소하여 2019년에는 29.0%, 2021년에는 20.4%로 떨어졌다. 일본의 비중은 10% 이내의 수준을 보이다 2021년에는 2.8%로 급감하였다.

‘한반도 위기상황 발생 시 각국의 태도는 어떠한 것인가’라는 항목은 특히 주목을 끌고 있다. 위기 시 미국의 태도를 묻는 질문에 “적극적으로 남한을 지원할 것이다”라는 항목을 국민들(74.0%~93.9%)과 전문가들(86.0~100%)이 압도적인 비율로 선택하였다. 반면 일

3) 전문가들이 보는 미국의 비중은 일반국민과 비교해 상대적으로 높았다. 2017년 98.3%, 2018년 98.3%, 2019년 92.2%를 기록하였다.

본이 “적극적으로 남한을 지원할 것이다”라는 항목에 대한 선택은 국민들(29.7~55.3%)과 전문가들(53.3~93.3%) 모두 미국보다 확연히 낮은 비율을 보였다. 특히 국민들은 “일본이 중립적인 태도를 보일 것이다”라는 항목에 무려 37.5~57.8%가 선택함으로써 “일본이 남한을 도울 것”이라는 비중보다 우위를 점하였다. 이와 같이 주변 국가에 대한 인식은 주요 사건에 따라 변화하는 양상을 보임에 따라 이를 반영한 정책방향과 정책수립을 하여야 할 것이다.

IV. 외교정책 추진방향 및 주요 정책

1. 추진방향

주변국에 대한 국민안보의식은 지속성과 함께 여론조사가 실시되는 시기의 중요사건에 따라 반응이 크게 출렁이곤 한다. 예컨대 2009년부터 경제적 측면에서 중요한 나라로 중국을 선택하는 비중이 국민과 전문가 모두 크게 증가했지만, 2016년 사드배치 논란과 중국의 경제보복 이후 하락하는 추세를 보였다. 한일 간 갈등 및 미국 트럼프행정부의 주한미군 주둔비 인상요구도 이들 국가에 대한 인식 변화에 커다란 영향을 미쳤다. 따라서 여론결과 는 조사가 실시되는 시점의 상황에 따라 많은 영향을 받는다는 점을 고려해야 할 것이다. 이런 맥락에서 본 연구가 찾고자 하는 한국 외교정책의 방향은 국민들의 지속적인 안보의식 경향, 그리고 일반국민과 전문가의 의견 차이에 대한 면밀한 분석을 참고해야만 가능하리라고 본다. 다만 현대 민주국가가 지향해야 할 점으로서 외교 및 국방정책이 국민의 인식과 지지에 바탕을 두어야 한다는 것을 고려해야 할 것이다.

본 조사를 통해서 드러난 것은 여전히 한국 국민들은 미국을 가장 신뢰하고 있으며 중국에 대해서는 의심의 시선을 거두지 못하고 있다는 점이다. 또한 일본에 대한 신뢰가 계속해서 떨어져 주변 4개국 가운데 가장 낮아졌다는 점이다. 그런데 한반도의 안보, 나아가 한반도 평화체제 구축은 미국만으로는 가능하지 않고 주변국 모두의 협조와 지지를 얻어내야 한다는 현실적 고민이 있다. 과연 어떻게 주변 4국, 특히 국제정치 무대에서의 4강대국으로부터 지지를 얻어낼 것인가는 우리 외교의 당면과제이자 지속적인 숙제임에 분명하다. 특히 미중경쟁이 향후 더욱 심화될 것이라는 점에서 우리의 입장은 복잡할 수밖에 없다. 이런 맥락에서 전문가들은 동맹전략을 우선해야 한다거나 헛징전략을 우선해야 한다는 주장을 내세우지만⁴⁾ 냉혹한 국제무대에서 경제보복이나 동맹그룹에서 소외되는 현실을 맞게

4) 동맹우선 정책에 대해서는 이상우, “미·중 신냉전 속에서의 한국의 생존전략,” 『新亞細亞』 27-3 (2020년 가을), 천

된다. 따라서 우리외교는 주변4국과의 협력외교를 강화하면서도 외교 다변화를 통해 우리의 외교공간을 확대하여 협력파트너 및 협력의제를 다변화하여야 할 것이다. 이런 의미에서 현 정부가 추진 중인 신북방정책이나 신남방정책은 외교 공간을 확장시켜 외교역량을 강화시킬 수 있는 도구가 될 수 있을 것이다. 우리의 외교가 강대국간 경쟁 사이에서 매몰되기 보다는 우리의 역량과 국제적 지위에 맞는 역할을 통해 긍정적 국가이미지를 쌓아나가야 할 것이다. 오늘날 우리의 국제적 지위에 가장 적합한 개념은 '중견국'이라고 할 수 있다. 중견국의 개념 정의가 아직까지 정립되어 가는 과정이지만⁵⁾ 대체로 군사력, 인구, 경제력, 기술력 등과 같은 국가의 규모를 기준으로 보는 견해와⁶⁾ 국가의 행태적 속성(behavioral characteristics)으로 규정하는 견해가⁷⁾ 있다. 콕스(R.Cox)는 중견국 외교행태의 차별적인 모습을 ①규범기획자(norm entrepreneurship) 역할 ②중재, 연합 형성, 다자주의 및 타협 등의 외교행위, 소위 중견국 정신(middlepowermanship)을 선호 ③선한 국제시민(good international citizen)으로 행동하려는 의지가 강하다는 것으로 설명하였다.⁸⁾ 즉 중견국은 강대국과는 달리 전문지식, 문화를 바탕으로 포용하는 경향을 통해 중재외교를 전개할 수 있는 장점이 있다는 것이다. 따라서 규모에서나 행태적 속성의 기준에서도 중견국에 속하는 우리나라는 '중견국 외교'를 펼침으로써 선의를 갖고 다자주의와 타협을 추진하며 보편적 가치에 기반을 둔 국제규범을 만들고자 하는 긍정적 이미지로 국제사회에서 자리매김할 수 있을 것이다.

이를 위한 실질적 정책으로는 현재 추진 중인 신북방정책 및 신남방정책을 들 수 있다. 양 정책은 해당지역 국가들과 상호 경제적 번영 및 평화를 얻을 수 있는 방안들을 모색하고 있다는 점에서 외교적 공간의 확대에 큰 기여를 할 것이다. 또한 주변4국 중 일반국민들의 호감도가 계속해서 감소하고 있는 일본과 중국에 대해서는 서로의 이미지 개선을 위한 공공외교 확대를 통해 역사적 치유를 도모하고 상호협력에 따른 이익이 손실을 상회한다는 점을 홍보하여야 할 것이다.

2. 중견국 외교정책의 사례

-
- 영우, "한국이 '쿼드'에 참여해야 할 4가지 이유," 조선일보 (2021.3.15.), 헛징전략에 대해서는 김재철, "미-중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로," 『한국과 국제정치』33-3(2017), 이종석, "중국 밤 때린 '사드', 대한민국이 잃어버릴 것들," 한겨레 (2016.7.11.) 참조.
- 5) 강선주, "중견국 이론화의 이슈와 쟁점," 『국제정치논총』 55권 1호(2015).
- 6) Martin Wight, *Power Politics* (London: RIIA), p.65
- 7) Rober W. Cox, "Middlepowermanship, Japan and Future World Order," *International Journal*, 44-4 (1989); 손열, "박근혜 정부의 중견국 외교 평가 및 과제," 『박근혜 정부 1년, 통일·외교·안보 정책의 평가와 과제』(한국국제정치학회 학술회의 발표논문집, 2014.2).
- 8) Cox, *op.cit.*; 나용우 외, 『신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제』(통일연구원, 2020), p.222 재인용.

(1) 신남방정책 추진

인도 및 ASEAN⁹⁾ 등과의 외교관계를 4강 수준으로 강화하는 외교전략으로서 이를 통해 전 세계 공동번영과 평화를 실현하고자 하는 것이다. 신남방정책은 강대국 중심의 기존 한국 외교정책의 한계를 보완하기 위한 것으로 특정 국가와 경제·교역 중심의 외교 관계를 벗어나 외교 공간의 확장성을 보여준다. 특히 신남방정책은 ‘한반도 평화프로세스의 진전에 따른 적극적 외교 다변화라는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 신남방정책은 인도 및 아세안 국가와의 경제협력을 강화할 뿐 아니라, 북한과 외교 관계를 맺고 있는 아세안과의 협력을 통해 북핵 대응 협력 및 한반도 평화구축을 도모하는 의미를 내포하고 있다.¹⁰⁾

ASEAN은 일찍이 민주주의, 인권, 법의 지배 등과 같은 공통 가치에 기반을 둔 지역공동체 건설에 합의한 바 있는데¹¹⁾ 한국도 보편가치를 추구하는 중견국으로서 아세안과의 협력을 통해 안보, 경제, 문화 영역에서의 연계성을 강화하여 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 노력을 경주하여야 할 것이다. 이렇게 함으로써 우리나라는 번영과 평화를 추구하는 규범기 획자로서 중재와 연합을 형성하는 선한 의지의 국가로서 자리매김할 수 있을 것이다.

신남방정책은 사람(people), 상생번영(prosperity), 평화(peace)의 3P에 기반하여 (1) 교류증대를 통한 상호이해 증진 (2)호혜적·미래지향적 상생의 경제협력 기반 구축 (3)평화롭고 안전한 역내 안보환경을 3대 목표로 추진되고 있다. 이 과정에서 한국은 대규모 차관이나 ODA 자금을 앞세운 중국이나 일본과 달리 상생협력을 위한 인적교류, 기술·지식·노하우 전수로 현지 역량을 강화함으로써 차별화된 전략을 사용하여야 할 것이다.

신남방정책의 대상 국가들인 인도·아세안 국가들은 중국의 급격한 부상과 공세적 외교 정책에 대해 우려하면서도 미국의 지나친 군사적 대응 혹은 균형(balancing) 정책에의 편승은 꺼리는 경향을 보이고 있다. 이러한 점에서 미국과 중국 모두와 선란·우호관계를 유지하면서 자국의 안보와 경제 번영을 추구하는 것이 인도·아세안 국가군의 전반적 노선이라고 볼 수 있다.¹²⁾ 이러한 경향은 2020년 ISEAS가 전문가들에게 실시한 여론조사에서도 그대로 반영되고 있는데 ‘미국이나 중국 중 하나를 선택해야’한다는 선택은 2.9%에 불과한 반면 ‘중국이나 미국 하나를 선택하지 말아야’는 31.3%, 강대국의 압력을 막기 위해 아세안의 협력을 강화해야한다는 항목에 48% 응답하였다.¹³⁾ 이는 유사입장을 보이는 국가들과 연합하여 자강하는 것이 최선임을 보여준 것이다.

9) ASEAN 회원 국가는 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 브루나이, 베트남, 라오스, 미얀마, 캄보디아 10개국이다.

10) 나용우 외, 앞의 책.

11) 최영중, “인도태평양 시대 한국의 ‘신남방정책’과 새로운 지역주의 전략의 모색,” 『동북아연구』 34-1(2019), p.10.

12) 나용우 외, 앞의 책, p.165.

13) 나용우 외, 위의 책, p.166.

이러한 인도·아세안 국가들의 전략은 마·중 양국 중 어느 한쪽 편에 서기 곤란한 한국과 상당한 접점을 가진다. 우리나라 역시 미국과는 한미동맹을 통해 대북 위협 및 동북아 안보 불확실성에 대응해 나가야 하며, 중국과는 최대교역국으로서 경제적 상호의존성이 절대적이다. 따라서 어느 한쪽에 전적으로 동참할 경우 양 국가로부터 유·무형의 압력과 제재를 받게 되는 상황인 것이다. 따라서 인도와 아세안 국가와의 전략적 연대강화는 우리의 외교적 공간을 확대함과 동시에 자유주의 국제규범을 선도해 나가는 ‘중견국’의 모습에도 합치하여 향후 전략적 선택의 폭을 넓혀줄 수 있을 것이다. 왜냐하면 인도·아세안 국가 역시 자유주의 국제 질서의 수혜자이자 지지자로 분류되고¹⁴⁾ 있기 때문이다.

[표15] 신남방정책의 비전, 목표, 16대 과제

사람공동체 (People)	상생번영공동체 (Prosperity)	평화공동체 (Peace)
교류증대를 통한 상호이해 증진	호혜적이고 미래지향적인 상생의 경제협력 기반 구축	평화롭고 안전한 역내 안보환경 구축
01 상호방문객 확대 02 쌍방향 문화교류 확대 03 인적자원 역량강화 지원 04 거버넌스 지원 05 상호체류 국민권의 보호·증진 06 삶의 질 개선 지원	07 무역·투자증진 제도적 기반강화 08 연계성증진을 위한 인프라개발 참여 09 중소기업 등 시장진출 지원 10 신산업 등 스마트 협력 혁신성장 제고 11 국가별 맞춤형 협력 모델 개발	12 정상 및 고위급 교류 활성화 13 한반도 평화·번영을 위한 노력 14 국방·방산 협력 확대 15 역내 테러·사이버·해양 안보 공동대응 16 역내 긴급사태 대응 역량 강화

출처: 신남방정책특별위원회 홈페이지

(2) 신북방정책 추진

지정학적으로 신북방지역은¹⁵⁾ 지금까지 남북문제라는 정치적 문제로 인해 유라시아와의 끊어졌던 교류와 협력의 연결고리를 잇는 데 중요한 지역이다. 신북방정책은 평화를 기반으로 유라시아 국가와의 협력을 강화하는 대륙전략이다. 남·북·러 3각 협력(나진-하산

14) 나용우 외, 앞의 책, p.171.

15) 신북방정책 대상 국가(14개국): 러시아, 몰도바, 몽골, 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 중국(동북3성), 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄

물류사업, 철도, 전력망 등) 추진기반을 마련하고 한-유라시아경제연합(EAEU)간 FTA 추진과 중국의 ‘일대일로’ 구상 참여 등을 통해 동북아 및 중앙아시아 주요국 간 다자협력을 제도화하고 나아가 한반도와 유라시아지역을 연계해 나가는 정책이다.

특히 신북방 국가들과의 경제 활성화와 네트워크 조성을 통해 정치적 문제를 해결하고 동북아 번영 등과 같은 평화를 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 배경 아래 문재인 정부는 신북방정책 구상을 제시하였으며, 2017년 6월 대통령 지시로 북방 경제를 주관하기 위한 북방경제협력위원회가 구성되었다. 동년 7월에는 ‘동북아 플러스 책임공동체 형성(신북방정책 추진)’과 ‘주변 4국과 당당한 협력외교 추진(한-러시아 경제협력 강화)’, ‘한반도 신경제지도 구상(동해-서해-DMZ를 잇는 3대 벨트와 북방경제 연계)’을 포함하는 국정과제가 발표되어 신북방정책 추진 기반이 마련되기 시작하였다.¹⁶⁾

2021년 기준 신북방정책의 대상국가 중 러시아와 중국을 제외하고 8개국(몰도바, 몽골, 아르메니아, 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 키르기스스탄, 타지키스탄)이 OECD DAC 기준으로 중저소득국(Lower Middle Income Countries)에 해당하며 4개국(벨라루스, 아제르바이잔, 카자흐스탄, 투르크메니스탄)은 중고소득국(Upper Middle Income Countries)에 해당된다. 이들 국가와의 경제협력 활성화를 위해서는 각국의 상황을 고려한 ODA 전략사업이 필요한 이유이기도 하다. 신북방정책은 ‘평화와 번영의 북방경제공동체라는 비전’하에 한반도와 동북아 지역의 협력을 제고하고 한국 경제의 신성장동력을 확보하기 위한 핵심 대외정책으로 4대목표 16대 중점과제를 설정하고 63개의 세부과제를 추진하고 있다(〈표16〉). 이러한 세부과제의 실천과정에서 해당 국가들과의 연대감을 축적하여 평화와 인권과 같은 보편적 가치를 함께 추진할 수 있는 국제연대를 형성하여야 할 것이다.

〈표16〉 신북방정책의 4대목표와 16대 과제

목표1. 소다자 협력 활성화로 동북아 평화기반 구축		
①	초국경 경제협력 추진	북·중·러 소다자 협력을 통해 초국경 지역에 경제협력을 추진: 나진·하산 프로젝트 참여, 신의주 특구개발, 나진항 공동개발, GTI(광역두만강 개발계획) 국제기구화
②	환동해 관공 활성화	북한을 기항하는 크루즈 항로개발과 두만강 국제관광특구 개발하여 경제활성화 기여
목표2. 통합네트워크 구축을 통한 전략적 이익공유		
③	유라시아 복합 물류망 구축	해운·철도 복합운송 여건 개선과 항공노선 확충을 통하여 우리기업의 다양한 물류 수요충족
④	동북아 수퍼그리드 구축	한-중-일 및 남-북-러 전력망 연결하여 안정적 전력공급
⑤	한-러 천연가스 협력	러시아 천연가스 사업(PNG, LNG)에 참여하여 가스도입 방식

16) 나용우 외, 앞의 책, p.89.

		다변화 추진
⑥	북극항로 진출로 해운·조선 등 신시장 개척	아시아-유럽을 잇는 북극항로 운송 이용 활성화와 북극해 항만개발에 4차 산업기술 적용, 한-러, 한-중-러 협력
목표3. 산업협력 고도화를 통한 신성장동력 창출		
⑦	한-러 혁신 플랫폼 구축	러시아 원천기술과 한국의 ICP·응용기술 결합한 혁신적 비즈니스 창출하는 R&D 사업 및 창업생태계 조성
⑧	인프라·환경 협력 확대 (수자원 협력 및 환경협력)	한국 ICT·에너지 기술을 활용한 첨단 인프라 건설 및 투자개발형 사업 발굴로 수주확대 - 협력국 다변화 및 사업 다각화추진, 환경협력 강화
⑨	4차 산업혁명 대응 산업협력 강화	4차 산업혁명 핵심 분야 협력 확대 - 러시아와 지능형 인프라 프로젝트 추진, 중앙아시아와 ICT 협력, 유라시아·중앙아·몽골지역 내 문제 해결, 러시아와 중앙아의 제조업 및 수입대체 산업 육성기회 활용, 몽골과 에너지 협력
⑩	북방진출 기업의 금융 접근성 강화	민간 투자위험 완화와 금융조달 용이성 제고를 통해 한국기업의 북방진출 유인
⑪	보건의료 및 헬스케어 산업협력 확대	한국형 보건의료시스템을 확산하고 ICT 기반 의료기술, 제약, 의료기기 시장진출을 위한 민관협력 강화
⑫	농수산분야 진출 활성화	(농업) 극동지역 농업기반을 강화하고 러시아 서부, 중앙아시아로 시설원에 진출 및 종자 보급 추진 (수산) 러시아 수산물류 가공복합단지 조성 사업추진
목표4. 인적·문화교류 확대로 상호 이해 증진		
⑬	문화·체육·관광 협력 확대	문화행사 및 한국어 보급 확대하고 한류 콘텐츠 진출 전략 마련
⑭	대학·청년·학술단체 교류 및 인력 양성	유학생 유치, 청년 북방지역 전문가 육성 프로그램 운영, 학술교류 네트워크 구축으로 북방경제권 협력 지속을 위한 지역전문가 육성 〈추진체계 구축〉
⑮	위원회 중심의 협력 체계 구축	정부 민간 간 유기적 협업체계를 구축, 지속가능한 정책 추진
⑯	다각적인 외교협력 기반조성	북방위 중심 상시 협력체계 구축, 한-중-러 등 다자자원 협력 확대

출처: 윤유리, 김성은, 『신북방정책과 ODA전략 연계 방향 연구』 (한국국제교류재단, 2019), pp.31-32.

향후 미중 경쟁의 심화는 신북방정책의 추진과정에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다. 고려대 일민국제관계연구원이 실시한 “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사”에서 마·중 경쟁과 관련하여, 향후 10년 미국의 국력과 리더십 추이에 대한 전망을 묻는 질문에 46%가 “패권국으로서 지위는 쇠퇴하나 글로벌 이슈 리더십은 유지할 것이다.”라고 답했다. 또한 향후 10년 국제 사회에서 중국의 지위 전망을 묻는 질문에는 52%가 “패권국의 지위는 갖추지 못할 것이나, 글로벌 이슈 리더십은 강화될 것이다.”라고 답했다.¹⁷⁾ 이는 앞으로 상당기간 미중 간 경쟁이 지속될 것이라고 예측하는 것으로 우리나라로서는 딜레마가 아닐 수 없다.

17) 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,”(2020), p.30,

V. 결론

2021년 안보의식조사에 나타난 결과는 여전히 한국 국민들은 미국을 가장 높게 신뢰하며 안보적 측면에서 미국과의 협력 강화가 필요하다는 것이다. 즉 한미동맹을 안보의 가장 중요한 축으로 이해하고 있으며 중국과 일본의 태도에 대해서는 의구심을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 한반도의 안보 및 평화구축이 미국만의 협력으로 가능하지 않다는 점에서 주변 국가에 대한 인식제고 및 협력 확대 방안을 모색해야 하는 과제를 안게 되었다. 일각에서는 동맹전략이나 헛징전략을 통해 미중경쟁 시대에 한쪽에 가까이 다가서야 한다고 얘기하지만 미중경쟁이 상당기간 지속될 것이라는 점에서 위험부담이 크다고 할 수 있다.

아산정책연구원의 조사에 따르면 2020년 기준 우리나라 안보에 위협이 되는 국가로는 북한(55.8%)을 1순위, 중국(25.9%)을 2순위로 응답하였다(미국: 6.1%, 러시아: 0.4%). 통일 후를 가정해 같은 문항에 답하게 했을 때, 중국이 안보위협이 될 것이란 응답은 66.7%, 일본이 23.1%였다(미국: 8.1%, 러시아: 1.5%). 주변국이 우리나라에 미치는 영향력에 대해서는 일본(71.5%), 북한(68.9%), 중국(66.3%), 러시아(55.4%) 순으로 우리나라에 부정적 영향을 미친다고 답했다. 유일하게 미국에 대해서만 긍정적 영향이 63.6%로 다수였다(부정: 17.6%).¹⁸⁾ 통일연구원의 “한국인이 한국과 주변국에 대해 느끼는 감정”에 대한 설문조사에서 한국인들은 당연히 한국에 대한 호감(3.15)이 가장 높았고, 두 번째로 미국(0.97), 세 번째로 러시아(-0.52), 그 다음으로 중국(-0.93), 북한(-1.38), 일본(-2.52) 순으로 나타났다. 미국을 제외하고 모든 국가에 대하여 호감을 갖고 있지 않으며 일본에 대한 비호감도는 북한보다도 더 높게 나타났다.¹⁹⁾ 이러한 한국인들의 주변국 인식은 각 나라의 군사적·경제적·문화적 영향력보다는 역사적 경험을 통해 형성된 각 나라에 대한 감정과 선입견이 조금 더 중요하다는 것을 의미한다. 이 결과를 보면 우리국민들의 대외관계 인식은 다분히 국민감정과 민족주의적 성향을 보여주고 있다. 이러한 점들이 외교정책수립에 반영될 경우 역효과를 얻을 수도 있다는 점에 유의하여야 할 것이다.

따라서 공공외교 확대를 통한 국가 간 이미지 개선을 도모하면서 무엇보다도 ‘중견국’으로서 외교 다변화(신북방, 신남방정책 등) 전략을 전개할 필요가 있다. 즉 입장을 공유하는 지역 국가들과의 외교적 협력의 범위, 의제를 개발하여 국제 협력파트너를 다변화할 필요가 있는 것이다. 그런 의미에서 기존의 4강 중심 외교를 유지하되 외교공간의 폭을 넓혀나가 강대국 갈등의 소용돌이에 매몰되지 않도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 신북방

18) 제임스 김, 강충구, 함건희, 『한국인의 외교안보 인식: 2010~2020년 아산연례조사 결과』(아산정책연구원, 2021)

19) 이상신 외, 『KINU통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』(서울: 통일연구원, 2020), p. 272.

정책 및 신남방정책을 통해서 경제 및 기술, 문화 협력 등 연성협력을 포함하여 외교적 협력의 공간을 넓힐 필요가 절실하다.

21세기는 포괄안보의 시대이다. 군사적 위협 뿐만 아니라 경제, 환경, 에너지, 보건, 테러, 사이버 등의 영역에서 발생하는 위협들이 증가하고 있다. 그런데 이들 위협들은 단일 국가의 노력만으로는 불가능하며 국제적 연대 및 협력을 통해서만 효율적인 관리가 가능하게 되었다. 즉 신남방정책 및 신북방정책 등을 통하여 공통의 가치, 예컨대 ‘평화공동체’라는 목표를 달성하기 위해 인도, 동남아, 중앙아시아 지역국가들이 적극적으로 참여할 수 있는 협력 의제를 발굴해 내어야 할 것이다.

국제관계를 강대국 경쟁이 아닌 다자주의, 자유주의 질서 중심으로 인식하면서 싱가포르, 호주 등 미·중 사이 압박을 받는 유사한 나라들과의 협력, 예컨대 반도체 등 첨단기술 혁신 부문에서 ‘중견국 과학기술 협력’을 통해 기술 밸류체인을 강화하는 것도 한 방법일 것이다. 또는 호주나 독일, 일본 등과 연대를 통해 해법을 모색하여 리더십을 발휘하는 것도 필요하다. 중견국은 혼자서는 힘들지만 힘을 합치면 충분한 영향력을 행사 할 수 있기 때문이다. 미중 경쟁관계 속에서 한국이 전략적으로 움직일 수 있는 여지는 점점 줄어들고 있다. 한미동맹을 활용하고 중국을 적대시하지 않으면서 중견국 외교라는 지렛대를 자강 차원에서 개발, 발전시켜야 할 것이다. 미중 갈등 사이에서 한국이 전혀 손해를 보지 않는 선택을 하는 것은 불가능 하나, 중견국으로서의 원칙과 규범을 내세워 명분이 분명한 선택을 한다면 국내외적 동력을 확보할 수 있을 것이다

국제적으로 코로나 바이러스와 같은 비전통적 안보위협이 일상이 되어버린 오늘날 이에 대하여 어느 한 국가나 강대국만이 대응하는 것은 불가능하게 되었다. 따라서 의제에 따라 다양한 국가들이 참여하는 다자적 협력 네트워크는 필요불가결하다. 따라서 중견국으로서의 지위를 차지하고 있는 우리나라는 다양한 의제 제안국이자 협력중재자로서의 역할을 지속적으로 하여 미중경쟁 시대에 어느 한쪽으로 기울기 보다는 선의를 가진 규범국가로서의 이미지를 공고히 해나갈 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 강선주, “중견국 이론화의 이슈와 쟁점,” 『국제정치논총』 55권 1호(2015).
- 고려대학교 일민국제관계연구원, “한반도 미래에 대한 국내 전문가 인식조사,”(2020),
- 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『국민안보의식조사를 통한 정책대안 연구』(국방대학교, 2017~2020).
- 국방대학교 국가안전보장문제연구소, 『2021년 범국민 안보의식조사』(국방대학교, 2021).
- 기세찬, “대주변국 국민인식변화와 외교안보정책 추진방향: 대중국, 대일본 인식을 중심으로,” 국방대 국가안전보장문제연구소, 『국민안보의식조사를 통한 정책대안연구, 2018』(국방대, 2018).
- 김용현, 박영주, “국가정체성 확립을 위한 대학생의 안보의식 실태 및 고취방안에 관한 연구,” *Crisisonomy* 제7권 제1호 (2011).
- 김재철, “미-중관계와 한국 대미편승전략의 한계: 사드배치의 사례를 중심으로,” 『한국과 국제정치』 33-3(2017).
- 김 제임스, 강충구, 함진희, 『한국인의 외교안보 인식: 2010~2020년 아산연례조사 결과』(아산정책연구원, 2021)
- 김준섭, 기세찬, “주변국에 대한 국민인식변화와 외교안보정책 추진 방향: 대중국, 대일본 인식을 중심으로,” 국방대 국가안전보장문제연구소, 『국민안보의식조사를 통한 정책대안연구, 2017』(국방대, 2017).
- 나용우 외, 『신남방정책 · 신북방정책 추진전략과 정책과제』(통일연구원, 2020).
- 문화체육관광부, 『문화분야 공적개발원조(ODA) 사업개발 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2010).
- 서울대학교 통일평화연구원, 『2020 통일의식조사』(서울대학교 통일평화연구원, 2021).
- 손열, “박근혜 정부의 중견국 외교 평가 및 과제,” 『박근혜 정부 1년, 통일 · 외교 · 안보 정책의 평가와 과제』(한국국제정치학회 학술회의 발표논문집, 2014.2).
- 윤유리, 김성은, 『신북방정책과 ODA전략 연계 방향 연구』(한국국제교류재단, 2019).
- 이동수, 전상조, “대학생의 안보의식과 영향요인에 관한 연구” 『한국사회과학연구』 33권 2호 (2014).
- 이상신 외, 『KINU통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』(서울: 통일연구원, 2020).
- 이상우, “미·중 신냉전 속에서의 한국의 생존전략,” 『新亞細亞』 27-3 (2020년 가을).
- 이승철 편, 『한반도와 주변4강: 동북아체제의 안전성 분석』(한양대학교 출판부, 2004),
- 이종석, “중국 뺄 때린 ‘사드’, 대한민국이 잃어버릴 것들,” 『한겨레』 (2016.7.11.).
- 천영우, “한국이 ‘쿼드’에 참여해야 할 4가지 이유,” 『조선일보』 (2021.3.15.).
- 최영중, “인도태평양 시대 한국의 ‘신남방정책’과 새로운 지역주의 전략의 모색,” 『동북아

연구』 34-1(2019).

통일연구원, 『차기정부의 대북정책 역점사항』 (통일연구원, 2018).

Wight, Martin, *Power Politics* (London: RIIA, 1978)

Cox, Rober W., "Middlepowermanship, Japan and Futre World Order,"
International Journal, 44-4 (1989).