

# 北方政策과 分斷狀況

李 代 雄\*

## 一 目 次

- |                                 |                             |
|---------------------------------|-----------------------------|
| I. 序 論                          | IV. 分斷環境의 變化와 北方政策을 위한 協商戰略 |
| II. 北方政策을 위한 諸概念과 統一論議의 몇 가지 原則 | 1. 分斷環境의 變化와 南北關係의 새 국면     |
| III. 分斷狀況과 危機의 根源               | 2. 北方政策을 위한 協商戰略            |
| 1. 韓半島 危機의 歷史的 性格               | V. 統一을 위한 積極적 姿勢의 確立        |
| 2. 韓半島 危機構造의 歷史的 特徵             | VI. 結 論                     |
| 3. 韓半島 危機發生의 背景                 |                             |
| 4. 韓半島의 危機와 周邊國의 態度             |                             |

## I. 序 論

國土와 民族이 分斷된지 25 여년이 된 1970 年 8·15 光復節 紀念辭에서 당시의 朴正熙 大統領이 韓半島에서의 平和定着과 平和統一을 위해 北韓에 대하여 劃期的인 새로운 政策을 제시한지 19 년이 지난 現在에도 韓半島의 分斷과 南北 韓間의 敵對的 對峙狀態는 조금도 누그러지지 않고 한반도문제의 平和的 解決을 위한 실마리가 적어도 外形上으로는 조금도 풀리지 않고 있었던 것이 사실이었으나 80 년대 들어, 특히 中國의 개방정책과 蘇聯의 글라스노스트(Glasnost) 政策의 영향, 韓國의 성공적인 88 올림픽 개최 등으로 한반도를 中心으로 한 國際情勢의 變化가 일어났고, 韓國의 民主化政策에 힘입어 對北方政策이 그 어느 때 보다는 활발해 오던 중 1988 年 7 月 7 日 이른바 '7·7 宣言'이 발표되었다. 이제 이 선언이 발표된지 벌써 1 년이 지났다. 그러나 北韓을 敵이 아닌 동반자로 규정하고 南北韓 간의 광범위한 人的·物的 교류를 추진한다는 이 宣言은 당초

---

\*. 中央大教授·政治學

내걸었던 화려한 목표와는 달리, 現實的인 부작용에 부딪혀 새로운 검토를 하지 않을 수 없게 되었다. 그동안 남북 간에 야기된 여러가지 문제의 상당부분이 이 非現實的인 '7·7 宣言'에서 비롯됐다고 보는 見解가 많은 것 같다.

'7·7 宣言'을 비현실적으로 보는 견해는 北韓을 敵이 아닌 동반자로 규정하는데서부터 시작된다고 보는 견해가 상당하다. 왜냐하면 오늘의 北韓은 심각한 경제위기로 약화된 덜 위험한 敵이라고는 말할 수 있을지 모르나 아직 동반자라고 하기가 이르다고 보는 견해가 있기 때문일 것이다. 그들의 對南政策은 여전히 赤化統一이고, 그 일관된 원칙에는 추호의 변화도 찾아볼 수 없는 것이 오늘의 北韓이다. 한쪽이 다른 한쪽을 '해방'하겠다고 공언하고 있는 상황에서 동반자적 관계가 이루어질 수 있다고 보기에는 상당한 어려움이 따른다.

'7·7 宣言'의 커다란 성과 중 하나인 東歐圈外交의 전척은 진정한 동반자적 관계가 존재했기 때문이었다. 蘇聯이나 中國·헝가리·유고·폴란드 등 그동안 우리와 外交的 또는 經濟的 關係를 증대시킨 나라들은 적어도 우리를 '해방'하려 들지는 않는다. 그들은 우리와 國家 간의 교류를 확대시킨 것이다.

반면 北韓은 그들의 對南戰略에 따라 '7·7 宣言'을 최대한 활용했다. 이런저런 사람들이 平壤을 방문하고는 마치 면죄부처럼 '7·7 宣言'을 내밀었다. 그들의 방문이 정말 우리 民族 모두가 갈망하는 統一을 위해 도움이 되는 일이었다면 또 모른다. 그들 중에는 정말로 그렇게 생각했던 사람이 있을지도 모른다. 하지만 그들은 北韓의 韓國을 혼란시키기 위한 치밀한 계략에 '선택' 당했다는 사실을 모르고 있다.

'7·7 宣言'에 대한 일부의 비판자들은 '7·7 宣言'이 마치 '政府의 확고한 신념과 철학'을 바탕으로 만들어 졌다고 생각하지 않는 것처럼 주장하는 것 같다. 그들은 그것이 올림픽이라는 世界的인 행사를 앞두고 격화된 학생들의 反政府 시위에서 제기된 통일구호에 맞서기 위해 성급히 마련된 것이었다고 주장한다. 그 결과 이 선언을 그 동안 統一이 이루어지지 않은 責任이 마치 우리쪽에만 있는 것처럼 자인하고, 그 장애를 일방적으로 제거하는 내용이 되어 버린 것 처럼 보고 있다. 물론 韓國政府에게도 그 동안 統一을 실현시키지 못한 責任이 없는 것은 아니다. 그러나 더 많은, 그리고 決定的인 責任은 北韓 쪽에 있다. 세계 연사상 유례없이 문을 닫아놓고 一族독재를 強行하고 있는 北韓은 統一은 커녕 우리와의 共存조차 어려운 體制다. 개방을 하면 며칠 못가 두너질 수도 있는 體

制이기 때문이다.

그러므로 여기서는 北方政策의 어려움과 南北分斷이라는 상황의 인식하에 '7·7 宣言'과 지금까지의 北方政策의 재검토에 어떤 신중한 방안을 모색하기 위한 政策代案의 입장에서 구체적이고 현명한 方法이라기보다는, 기록제적인 理論定立의 次元에서 우리의 現實을 확실히 살펴보는 것이 필요하다고 본다.

이러한 의미에서 '7·7 宣言'은 신중히 다시 검토되어질 것을 가정한다. 政府 내의 몇몇 人事들의 신중한 검토 뿐만 아니라 國民的 合意를 얻을 수 있어야 할 것이며 그렇다고 다시 '7·7 宣言'이전의 상황, 즉 적대관계로 돌아갈 수는 없다. 韓國의 北方政策은 분단상황의 재인식과 더불어 화해가 기초가 되어야 한다. 또한 인내심이 필요하다고 본다. 급작스러운 南北교류의 확대나 統一의 환상을 어느정도 버려야 할 것이다. '7·7 宣言'의 韓國側 개방조처도 중요하지만 그에 상응한 조처를 北韓側이 취하도록 적극적으로 요구하고 설득해야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 먼저 北韓이 '남조선 해방론'을 포기하도록 요구해야 한다.

## II. 北方政策을 위한 諸概念과 統一論議의 몇가지 原則

### 1. 平和의 概念

政治는 當爲와 現實의 妥協이며 平和는 이 妥協의 結果이다. 平和는 社會的 概念이며 따라서 社會의 原理와 平和의 原理는 일치한다. 社會의 理想이 所屬員의 自由·安全·福祉·個性의 發展 등을 保障하는 秩序의 維持라 한다면 그것은 곧 平和의 原理이기도 한 것이다.

平和에는 두 가지 뜻이 있다.<sup>1)</sup> 消極的 概念으로서의 平和는 폭력이 없는 상

1) 韓國의 平和統一方案은 '先平和定着·後平和統一'이다. 반면에 北韓의 平和統一方案은 '先武力統一·後平和定着'이다. 南北韓은 平和의 概念에 대해서 차이가 있다. 북한은 평화개념은 消極的 意味의 平和이고 韓國의 平和는 積極的 개념이다.

태, 國家 간이라면 武力衝突이 없는 상태를 의미한다. 이 경우는 그 平和狀態가 各 개인의 生活이 갖는 意味內容에 대해서 不問한다. 한 사람의 權力者가 餘他の 全所屬員을 폭력의 위협으로 통제하여 暴力使用을 防止하는 경우라도 平和라 규정된다.

이와같은 平和의 개념에 따른다면 완전한 專制社會의 秩序가 곧 완전한 平和秩序로 認識될 수 있다. 國際社會에서도 全世界가 하나의 超強大國의 支配하에 들어가는 單一世界帝國으로 統一되면 平和가 이루어진 것으로 간주된다. 蘇聯共產主義者들이 理想으로 삼는 世界平和는 바로 全世界가 共產帝國하에 들어가 各國이 獨立과 自由를 잃는 상태를 想定하고 있는 것이다.

自由人이 추구하는 平和는 그런 소극적인 平和가 아니다. 各 개인이 社會生存에서 구하려는 理想, 즉 個人的 自由·安全·福祉가 保障되는 秩序, 서로 다른 意見과 相衝하는 理解를 非暴力的 방안으로 妥協에 의해 조정할 수 있을 秩序를 意味한다. 이러한 平和의 積極的 概念은 단순한 폭력 배제만이 아닌 平和秩序의 內容과 形式에 중점을 두고 규정되는 개념이다. 그리고 이러한 平和를 추구하는 自由人은 굴욕적인 비폭력 질서보다는 폭력을 써서라도 平和를 지키려는 각오를 가지게 되는 것이다. 이런 뜻에서 본다면, 平和에서의 非暴力條件은 반드시 다른 조건에 우선시킬 수만은 없는 것이다. 즉, 平和가 궁극의 理想임에는 틀림없지만 그러한 平和를 爭取하기 위해서는 武力使用도 排除할 수 없다는 각오가 설 수 있다.

積極的 概念으로서의 平和는 高度의 政治技術 없이는 확보하기 어려운 秩序이다. 平和는 그 單語의 構成이 상징하는 바와 같이 ‘平’과 ‘和’가 함께 이루어진 상태를 의미한다. ‘平’은 모든 人間의 人格을 똑같이 존중해주고 各 個人에게 최대의 自由를 주어야 완전해진다. 그러므로 ‘平’의 理想을 추구하는 作業은 곧 社會의 統制를 줄이는 分解(Disintegration)를 促進하게 된다. 이 경우에 잃게 되는 것은 協同에서 얻어지는 社會的 產出效果이다. 協同의 產出은 構成員全體의 產出力을 합친 외에 協同自體가 생성하는 추가적인 產出을 뜻한다. ‘和’는 人間의 社會적 가치·기능·역할에 차이가 있음을 前提로 하여 각각의 社會

---

한편 平和의 개념을 소극적 의미의 평화, 적극적 의미의 평화, pax Romanu적인 平和 등 셋으로 分類하는 見解도 있다.

的 役割을 정하여 주어全體共同體의 有機的 秩序를 極大化하려는 생각을 대표한다. 따라서 엄격한 뜻에서의 ‘和’는全體主義的 統制에 의한 社會協同은 포함할 수 없고 오직 자발적인 參與에 의한 民主的 社會協同만을 의미하는 것이다.<sup>2)</sup>

## 2. 統一의 概念

統一이란 韓半島 위의 單一國家, 單一政府를 意味한다. 이는 政治的 統合으로 南北韓이 하나의 政治單位를 이루고 그 住民이 모두 一體感을 갖는 상태에 이르는 것을 말한다.

政治統合(Political Integration)이라 함은 일반적으로 동일한 政治單位 내의 住民 사이에 존재하는 共同社會의 關係를 意味한다. 즉, 住民은 그들 集團에 同一體意識과 自覺을 주는 어떤 종류의 相互紐帶에 의하여 묶여져 있는 상태를 말한다. 한 마디로 한 集團의 人間이 하나의 政治共同社會를 이루고 그 集團의 人間들이 스스로 그런 共同體意識을 갖게 되는 상태에 이르는 과정을 말한다. 이와 유사하나 좀더 구체적인 定義로서 도이취(Karl W. Deutsch)의 所說을 살펴보면 다음과 같다. 한 주어진 領土 내에서는 住民들이 住民들 간의 平和的 變更에 대한 持續的이고도 信賴할 수 있는 기대를 확약하기에 충분한 강하고도 널리 보급된 共同社會意識과 制度 및 習性を 갖게 된다. 共同社會란 그 共同社會의 所屬員들이 肉體的으로 서로 싸우지 않고 다른 方法으로 그들 간의 紛爭을 해결할 수 있다는 保障이 있는 社會를 말한다. 南北統一의 경우, 이런 定義에 의하면 쉽게 말해서 分斷 이전으로 돌아가는 것을 意味한다.<sup>3)</sup>

統一이 이루어졌을 경우 統一國家는 다음의 要素를 포함한다. 첫째로 韓半島 내에는 主權을 가진 國家가 하나 存在한다. 여기의 主權은 對內的으로 最高의 權力을 가진다는 것이며, 對外的으로 獨立的이라는 것이다.<sup>4)</sup> 둘째로 韓半島 내에 居住하는 사람(外國人 제외)은 모두 하나의 國民을 形成한다. 셋째로 全領土 내에 걸쳐 居住移轉 및 通行의 自由를 갖는다. 넷째로 統一된 國家는 單一法體

2) 李相禹, 《韓國의 安保環境》(서울: 書香閣, 1977), 504~506 面.

3) 위의 책, 531~532 面.

4) 朴觀淑, 《國際法》(서울: 法文社, 1985), 91~94 面.

系와 單一軍隊를 保有한다.<sup>5)</sup> 政治統合은 南北이 하나의 國家로 되는 것으로 명실상부하게 진정한 意味에서의 統一國家를 이루는 것이라 하겠다.

### 3. 政策의 概念

政策<sup>6)</sup>이라 함은 내버려두면 오리라는 미래의 상태(What will be)와 우리가 所望하는 미래의 상태(What ought to be)와의 사이에 存在하는 간격을 最小限으로 줄일 수 있도록 현실여건에 變化를 주는 作業을 말한다. 즉, 所望의 상태를 기준으로 하여 현실여건을 맞추어 나가려는 一連의 行爲計劃을 뜻한다. 따라서 政策의 構成要素로서 생각할 수 있는 것은 政策目標·政策環境·政策手段이다.

政策을 몇 개의 段階로 區分할 때, 그 한 단계 내에서의 行爲原則이 戰略이다. 그러므로 戰略은 한 下位體系(Subsystem)로 理解될 수 있다.<sup>7)</sup> 戰略이란 서로 이기려는 競爭에서 相對方을 이기기 위하여 고안된 合理的이고 意識的인 行爲로 相對方의 行爲를 계산에 넣고 생각해낸 이길 수 있는 최선의 行爲樣式이다. 따라서 戰略은 政策自體가 變하지 않더라도 상황에 따라 바뀔 수 있으며, 성취하려는 目標과 상황변화에 대응하려는 行爲原則으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

北韓의 경우 政策目標는 建國 이래 오늘날까지 바뀐 적이 없다. 政策目標의 上限線은 全韓半島의 共產化統一이고, 그 下限線은 北韓만의 共產社會 建設이다.<sup>8)</sup> 北韓의 統一政策 目標는 全韓半島의 共產化로 이 점에 관한 한 어떠한 妥協도 許容하지 않고 있다. 표면적으로는 平和協定締結과 南北對話, 그리고 南北韓 聯邦制의 提議 등을 계속 주장함으로써 마치 南北 간의 思想的 相異를 초월 할 수 있는 것 같은 인상을 주려고 노력하고 있지만, 궁극적인 統一目標가 共產化統一이라는 것은 명백하다.

北韓이 제시하는 平和統一案이 아무리 精巧하다 할지라도 그 案에 現혹되어

5) 李相禹, 앞의 책, 532 面.

6) 政策決定의 주요문제는 담당자와 政策決定過程이다. 個人的 獨斷의 決定보다는 多數人이 決定에 참여하여야 하며 決定過程은 問題의 認知, 情報의 蒐集 및 分析, 代案의 作成 및 평가, 代案의 選擇 등을 거친다. 자세한 내용은 朴東緒, 《韓國行政論》(서울: 法文社, 1986), 87~121 面.

7) 李相禹, 앞의 책, 80 面.

8) 위의 책, 362 面.

서는 안된다. 최종 目標에 이르는 길에 대한 變化는 다를 수 있어도 共產化統一이라는 최종목표를 바꾸겠다는 의지를 바꿀 수는 없기 때문이다.

지난 40여년 간 統一目標에 관한 한 北韓側엔 한 치의 變化도 없었고 또 앞으로도 기대하기 어렵다. 北韓은 平和를 論하고 統一을 論하면서 이 두 가지를 묶어 平和統一을 論한다. 그러나 北韓의 統一에 대한 집념은 平和에 대한 熱望을 넘어서고 있다. 平和를 희생하더라도 統一을 성취시켜야겠다고 한다. 그런 뜻에서 北韓의 경우 平和란 統一에 대한 결의에 從屬되는 2次的 重要性만을 가질 뿐이다.

韓國의 경우에도 統一은 最上の 民族的 目標로 간주되고 있다. 언제라도 가능한 與件만 갖추어진다면 그 支配權을 北韓지역까지 擴大하여 모든 韓國의 民主主義를 누릴 수 있는 民族統一을 이루려 하고 있다. 그러나 統一이 아무리 고귀한 民族的 使命일지라도 韓國 역시 統一을 위하여 共產主義者들과 自由民主主義를 妥協의 대상으로 삼으려 하지 않는다. 韓國은 統一을 위하여 自由民主主義를 양보하든가 統一을 미루고 自由民主主義를 守護해야 한다면가 하는 兩者擇一の 岐路에 서게 되면 自由民主主義를 택하고 統一計劃을 뒤로 미룰 것이다. 平和와 統一念願 사이에서도 韓國은 平和에 더 큰 비중을 둔다. 韓國은 統一을 위하여 수백만의 人命을 희생하는 것을 용납하지 않으려 한다.<sup>9)</sup> 더구나 現國際情勢하에서는 武力統一이 不可能하기 때문에 韓國에 있어서는 平和統一政策만이 유일한 統一政策이 되는 것이다.

#### 4. 統一論議의 몇 가지 原則

오늘날 韓國社會에는 民主化와 더불어 통일열기가 고조되고 이에 따라 여러 갈래의 통일논의가 무성해졌다. 分斷된 民族의 통일염원을 성취하기 위한 긍정적이고도 불가피한 사태발전이라고도 볼 수 있다. 그러나 어떠한 통일논의도 統一의 의미가 무엇인가를 철저하고 분명하게 정립하지 않는 한 현실성이 희박할 뿐 아니라 혼란만 빚을 위험이 있다. 統一은 감상주의적 방법으로 추진될 수 없으며 오도된 방향으로 진행될 경우 오히려 민족사의 엄청난 비극이 휘파를 수

9) 위의 책, 421面.

도 있다는 현실인식을 필요로 한다.

첫째로 우리 겨레는 분단된 조국의 대립되는 두 체제 아래서 갈라져 살고 있지만 어느 누구도 부인할 수 없는 엄연한 하나의 민족이다. 統一은 바로 이 하나의 민족이 함께 살 수 있는 ‘하나의 國家’를 다시 회복하여 ‘하나의 國民’으로 ‘하나의 主權’을 행사할 수 있는 상태가 되는 것을 말한다. 우선 이러한 원칙은 모든 논의의 출발점이 되어야 한다.

둘째로 이를 위해서는 우리 겨레가 각기 별개의 존재로서가 아니라 전체로서 완전하고 자유로운 의사표시를 해야 한다. 이것은 오로지 南北韓 토착인구 비례라는 대표성 원리를 기초로 전면적인 자유 공명선거를 통해 統一政府를 수립할 수 있을 때만이 가능하다. 또한 그렇게 해야만 가장 효과적이고 안전한 平和統一을 달성할 수 있는 최선의 선택이 보장될 수 있다. 인구비례는 결코 협상이나 타협을 통해 포기될 수 없는 대원칙이다.

셋째로 統一은 南北韓 전체 국민의 참여와 결의를 전제로 이루어져야 한다. 따라서 統一國家의 실현은 준비과정을 거치는 것이 당연하다. 그것은 단계적인 통일방안과는 다르다. 준비작업과 단계론은 개념이 다르다. 南北韓은 현실적으로 統治權을 행사하는 양측 정부당국자끼리 統一國家 실현을 위한 구체적인 준비작업을 진행하는 것이 현실적인 方法이다. 따라서 南北韓의 통일대화는 ‘협의’의 성격을 띠어야 하며 이 협의는 인구비례에 의한 ‘統一政府’ 수립방안을 원칙으로 하는 여러문제의 검토를 위한 것이어야 한다. 聯邦制나 體制聯合 같은 단계론적 統一方案은 ‘하나의 民族, 하나의 國家’라는 민족적 지상과제를 실현하는데는 경우에 따라 지장을 주는 잠정조치가 될 우려가 있다. 그것은 南北韓이 긴장완화와 교류를 통해 통일준비 작업을 하는 주체로서 현실적으로 존재하는 두 개의 정부라는 개념과는 다르다.

넷째로 統一國家는 自由와 平等·人權 그리고 동포애의 원칙을 기초로 해야 한다. 궁극적으로 어떠한 계급적 독재나 體制 우월을 강요하려는 저의를 감춘 일방적 의도는 또 하나의 민족적 대결과 비극을 초래할 뿐이다. 따라서 자유와 평등·인권이 보장되는 統一國家를 실현하기 위해서는 北韓에서도 民主化가 선행되어야 한다. 교조주의에 의해 강압되는 民意는 진정한 주권자의 의사가 될 수 없다. 南北韓은 진정한 民意를 統一意志로 연계발전시키기 위해 각각 사회를 완전개방하고 서로가 강요되지 않고 오도되지 않는 民意를 담보할 수 있는



과정을 밟아야 한다. 이 길은 오로지 北韓의 民主化를 통해서만 가능할 수 있다. 따라서 代表性의 문제는 가장 중요한 과제이다. 오늘날 蘇聯과 같은 社會主義의 宗主國에서 조차 선거에 의해 국민의 대표를 선출하고 선거를 통해 그들의 국가지도자를 뽑고 있다. 진정한 民意를 바탕으로 한 자유공명선거 절차를 통해 수립되지 않는 政府나 議會는 대표성이 없는 것이다.

다섯째로 우리의 통일논의와 통일방안은 인내와 관용을 기초로 한 민주주의적 절차를 거쳐서 이루어져야 한다. 무릇 一國의 政策은 國民的 合意가 이루어졌을때 그 성공 여부에 대해 政府와 國民이 다함께 責任을 질 수 있기 때문이다.

### III. 分斷狀況과 危機의 根源

韓半島의 分斷狀況은 國際政治環境에서 韓國의 現實은 危機發生의 可能性을 상당히 내포하고 있다. 무엇보다도 韓半島의 分斷問題를 非平和的 方法으로 해결하려는 北韓 共產勢力의 끊임없는 冒險主義는 韓國의 安保와 남북대화를 근본적으로 위협하며 北方政策의 근원적인 장애요소가 아닐 수 없다. 그동안 北韓은 군사적 우위를 이용, 韓國國民에게 심리적으로 전개의 공포를 안겨주는 한편, 對南 침투작전을 다양하고 지속적으로 전개하여 韓國政府로 하여금 위기에 직면하도록 하였다. 특히 北韓의 武力挑發事例는 전면전에서 부터 게릴라침투, 요인암살, 여객기 폭파 등 실로 예견하기 어려울 만큼 그 종류나 方法에 있어서 다양할 뿐 아니라 사례마다 잔혹한 속성을 드러내어 韓國측에 각종 희생을 강요하였다. 北韓의 大韓航空機 폭파테러, 랑군암살사건과 연하여 볼때 北韓은 이제 韓半島내에서의 武力挑發은 물론, 국제화시대를 열어 가고 있는 韓國을 海外에서도 테러로 위협하기 시작했다고 가정하기 쉽게 되었다. 요컨대 韓國은 앞으로 더욱 北韓의 용이한 테러대상이 될 위기에 직면할 것으로 예측된다. 이때마다 南北韓은 대화의 중단은 물론 韓國의 北方政策을 심각하게 위협하게 될 것이다.

北韓만이 韓國에게 위기를 조성하는 유일한 집단은 아니다. 1983年 9월 蘇聯은 대한항공기를 격추시킴으로서 세계를 놀라게 함은 물론 韓國측에 더 없는

위기감을 던져 주었다. 소련의 위협은 東西冷戰의 이데올로기적 대립에서 기인한다. 동서냉전은 날이 갈수록 퇴색한다는 가설을 입증할 만한 사실이 전혀 없는 않다. 韓國의 外交와 北方政策도 이데올로기적 색채를 가능한 한 희석시키는 방향으로 전개되어 온 것도 사실이다. 하지만 韓半島는 동서냉전의 최후의 堡壘라는 사실을 명심해야 한다. 과거의 경험은 韓半島의 긴장완화가 美·蘇 初強大國의 데탕트만으로는 얻어질 수 없다는 사실을 입증한다. 韓半島의 긴장은 兩國간의 관계에서의 내적인 要因에 의해 전개된다는 점을 인식할 필요가 있다. 이 점은 北韓을 우회해 共產圈 兩大國에 직접 접근하려는 韓國의 전략에 명확한 限界를 제공한다. 다시말해 韓國의 對共產圈 接近은 北韓과의 關係改善을 전제로 하지 않고는 희망적 바램(wishful thinking)에 지나지 않을 것이다. 蘇聯의 대한항공기 격추사건은 共產圈國家들이 여전히 韓國에게 국제정치환경에서 위기를 안겨줄 潛在性을 지니고 있다는 점을 시사한다.

韓國의 취약점은 政治·軍事的 次元에서만 그치지 않는다. 韓國의 급격한 경제성장 이면에는 심각한 脆弱點들이 도사리고 있다. 韓國經濟의 취약점은 지나친 해외의존에서 비롯된다. 1985년 현재 韓國의 총무역액은 GNP의 약 75%를 차지한다. 해외의존이 클 것이라고 예상되는 日本의 20%에 비하면 韓國의 經濟現實이 얼마나 構造的으로 취약한지 이해할만하다. 보다 심각한 취약점은 韓國이 海外에 의존하고 있는 天然資源(Natural Resources)의 供給問題에서 비롯된다. 식량·에너지·비연료 광물자원 등 현재의 경제활동을 뒷받침하는 천연자원의 自給自足度는 지난 20여년간 약 70%를 수입해야 하는 실정이었다. 이와 같은 구조적 취약점은 韓國이 앞으로 국제경제의 변화에 얼마나 민감해야 하는지를 대변한다.

복잡하고 통제가 거의 불가능한 국제환경의 변화속에서 국제적 자원공급의 불안으로 부터 오는 위기는 간접적이지만 더욱 치명적이다. 두차례에 걸친 석유파동이 그 대표적인 예이긴 하지만 그 이외에도 많은 위협요인들이 잠저하고 있다. 페르시아만의 封鎖라든지 印度洋이나 西太平洋에서의 군사적 갈등은 韓國의 자원공급과 전반적 무역활동을 저해하는 요인이 된다. 자원의 세계적 枯渴은 한 국으로 하여금 生態的 위협에 직면하게 만들 것이다. 이러한 추세는 石油를 비롯한 에너지자원은 물론 生存에 직접적으로 관계가 있는 食糧에 이르기까지 공히 마찬가지이다. 요컨대 人間의 生態的 生存에 必須的인 자원은 국가가 가급

적 자급자족하도록 政策的인 配慮가 있어야 할 것이다. 이와같은 자연자원의 해외 의존도와 관련한 政策의 일환으로서 北方政策도 政府의 중요한 고려요인의 하나가 될 수 있으나 위기시에 대비할 수 있는 폭넓은 政策의 決定이 요구된다.

이상에서 살펴본 대로 韓國의 政治·經濟的 現實에서 위기 발생의 가능성이 상당히 높은 것으로 특징지워진다. 이러한 현실은 北方政策과 安保政策의 수행에 있어서 어쩌면 서로 이율배반적일 수도 있는 문제가 될 것이나, 반드시 극복되어야 할 문제이기도 하다.

## 1. 韓半島 危機의 歷史의 性格

軍事的 次元에서 韓半島의 위기는 주로 韓國을 상대로 한 北韓의 好戰的 행위에서 비롯되었다. 共產主義이테올로기를 政治體制의 기반으로 구축하는 국가들이 근본적으로 호전적인 外交行爲를 지향하는 전통적인 이론을 그대로 수용한다고 하더라도 北韓의 극단적 호전성을 설명하기에는 미약하다. 더구나 共產主義式 外交가 平和共存을 궁극적인 目標로는 아니겠지만 手段으로나마 현실에서 구가하고 있는 현상을 주목한다면, 北韓의 지속적인 對南 호전성의 根本에는 또 다른 요인이 작용하고 있음이 분명한 것 같다.

北韓의 호전적 자세는 휴전협정 이래 그들이 행한 휴전협정 위반사례를 보면 알 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 北韓의 위반사례는 1985년까지 총 9만 여건에 달한다.<sup>10)</sup> 연도별 추세를 보면 1960년대 초반부터 위반사례가 증가하고 있으며 남북대화가 시작된 1970년대 초반부터는 더욱 급격한 증가를 보이고 있다. 1980년대에는 연도별 事例에서 뚜렷한 패턴을 찾기 어려울 정도로 허마다 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 분명한 사실은 북한의 好戰的 姿勢가 緩化되는 어떤 조질도 보이지 않고 있다는 점이다. 특히 1982년과 1985년은 위반 사례가 역사상 최고점에 달하고 있다. 이러한 사실은 韓半島 危機와 관련하여 볼때 北韓이 앞으로 계속 韓國을 대상으로 軍事安保次元에서 各種 위기를 조성할 것이라는 점을 시사하며 한국의 北方政策에 중요한 장애요인이 될 것이다.

10) Ministry of National Defense, ROK, *The Brief History of ROK Armed forces* (Seoul: Ministry of National Defense, 1986), p.152.

〈표 1〉 北韓의 休戰協定違反事例

年 度	空 中	海 上	地 上	合 計
1953	28	0	11	39
1954	20	1	1	22
1955	12	0	3	15
1956	2	0	2	4
1957	9	1	50	60
1958	7	2	86	96
1959	1	0	208	209
1960	0	6	177	183
1961	5	8	723	736
1962	0	3	608	611
1963	0	6	79	985
1964	0	1	1,294	1,295
1965	2	2	493	497
1966	0	3	708	711
1967	1	8	485	494
1968	1	2	777	780
1969	1	16	505	522
1970	1	8	904	913
1971	0	4	2,479	2,483
1972	0	0	5,160	5,160
1973	0	8	5,407	5,415
1974	0	2	4,983	4,985
1975	15	4	5,232	5,251
1976	1	0	7,220	7,221
1977	1	0	2,945	2,946
1978	0	3	2,256	2,259
1979	0	1	6,433	6,434
1980	0	3	8,327	8,330
1981	2	0	3,692	3,694
1982	0	0	11,826	11,826
1983	1	2	4,070	4,073
1984	0	0	2,130	2,130
1985	0	0	11,461	11,461
合 計	110	94	91,725	91,029

出處：Ministry of National Defense, ROK, *The Brief History of ROK Armed Forces*  
(Seoul ; Ministry of National Defense, 1986.), p. 152.

## 2. 韓半島 危機構造의 歷史의 特徵

休戰이후 北韓에 의해 야기된 한반도 위기는 <표 2>에서 보는 것 처럼 13 차례 발생하였다. 연도별 사례에 대한 技術的 分析結果를 토대로 한반도 위기의 歷史的 特性을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째로, 위기의 유형에도 군사적 正面衝突이 3건, 무장계렬라 침투가 2건, 工作員에 의한 테러가 6건, 그리고 금강산담과 땅굴 등 潛在的 위협이 2건으로 한반도의 위기는 直接的·軍事的인 것으로 부터 間接的·心理的인 것에 이르는 多樣的 형태를 포괄하고 있는 것이 특징이다.

둘째로, 위기의 대상은 軍事的 對峙가 6건으로 가장 많고 다음이 要人暗殺로 4건, 나머지 3건은 民間人을 대상으로 하였다. 전술한 위기형태의 多樣化에 상응하는 北韓의 위협대상은 軍事的 目標, 政治的 지도자, 일반시민을 포함하고 있다.

셋째로, 위협의 程度가 가장 심각했던 사례는 1968년 1·21 위기였으나 실제에 있어서는 한국정부의 힘의 열세로 말미암아 적절한 대응을 하지 못했고, 위협의 정도는 상대적으로 적었으나, 가장 심각한 위기를 조성했던 사건은 1976년 8월 18일 ‘도끼만행’이었다. 이는 美國의 반응이 강경했던 점에서 비롯되었다. 이는 한반도의 위기구조가 남북한 관계뿐만 아니라 美·蘇를 중심으로 하는 國際體制와 밀접한 관계가 있음을 시사한 것이다.

넷째로, 위기발생의 빈도는 1960년대가 5건으로 가장 많았고, 1970년대가 4건, 1980년대가 3건, 그리고 휴전이후 1950년대가 가장 적었다. 1960년대의 경우도 주로 후반부에 위기사건이 집중되어 있어 이때가 北韓의 가장 好戰的인 시기였음을 나타내준다. 위기발생이 가장 적었던 시기는 1958년 대한항공기 被拉 이후 1967년 해군함정 56함이 피격될때까지 약 8년간이었으며, 그 다음 1976년 8·18 도끼만행 이후 1983년 탕군폭파사건까지 약 7년간이었다. 이러한 관찰을 통해서 볼 때 北韓의 위기도발과 韓國의 政治的 安定은 통념과는 달리 否定的 相關關係를 보여 주고 있다.

다섯째로, 각 시대별 위기의 특징은 1950년대가 한국전쟁 이후 여객기 拉致와 같은 小規模의 테러사건에 머물렀고 1960년대는 무장계렬라침투, 군사적 정면도발, 여객기납치 등 다양한 위기사건이 전개 되었으며, 1970년대는 要因暗

殺, 군사적 정면도발에 부가하여 땅굴을 통해 정면침투의 危機를 조성하였다. 1980년대는 주로 군사적 정면충돌을 회피하고 국제적 무대로 옮겨 테러를 자행하고 한반도 내에서는 금강산 댐과 같은 고도의 심리적·군사적 수단을 사용하여 위기를 조성하고 있다. 이러한 시대별 우기의 특징을 종합해 보면 北韓은 韓半島 내에서 직접적인 군사위협의 行使를 자행하고 匿名的 테러를 한국내에서 뿐만 아니라 국제적 차원에서 자행할 가능성이 크다고 판단된다.

〈표 2〉 韓半島 主要危險事例

년대	발생일	위기사건	내 용
1950	1958. 2. 16	여객기피납	6명의 북한 무장괴한들이 32명이 탑승한 대한항공기 DC-3기를 피납, 평양에 강제 착륙, 승무원과 탑승객을 귀환시켰으나 비행기는 억류.
1960	1967. 1. 29	해군함정피격	해군함정 PCE-56 한척이 두척의 북한파괴정 의 공격으로 공해상에서 침몰, 40명의 탑승원이 사망하고 30명은 실종.
	1968. 1. 21	청와대 기습	31명의 북한무장공비가 청와대를 목표로 기습 공격, 30명은 사살되고 1명은 생포.
	1968. 1. 23		미국의 전자 정찰함 푸에블로호가 4척의 북한 파괴정과 2대의 미그가 의해 납치, 82명의 승무원은 귀환, 1명 사망.
	1968. 11. 13	울진·삼척무장공비 침투	120명의 무장공비가 울진, 삼척지방에 출현, 59명의 공비사살, 2명생포, 아군의 피해는 2명의 사병과 6명의 예비군, 16명 민간인사망, 37명 부상
	1969. 12. 11	여객기 피납	대한항공 여객기 YS-11기 북한간첩에 의해 납치. 51명중 39명만 귀환, 4명의 승무원과 8명의 승객은 억류
1970	1970. 6. 22	국립묘지 폭파 기도	3명의 북한 공작원들이 국립묘지에 폭탄 장치 중 실책으로 1명사망, 대통령을 비롯한 정부고위 관리의 살해를 기도 나머지 2명은 김포에서 사살

	1974. 8. 15	제 1 땅굴 발견	서부전선 비무장지대 고랑포 부근에서 북한에 의해 굴착된 남침용 땅굴 발견.
	1976. 8. 18	판문점 도끼만행	비무장지대에서 미루나무를 제거하려던 유엔군을 북괴군 30 여명이 기습, 2 명의 미군장교를 도끼로 살해, 5 명이 한국군과 4 명의 미군부상.
1980	1983. 10. 9	랭군 폭파	3 명의 북한공작원이 버마 랭군에 폭탄설치, 한국대통령을 비롯한 고위관리 암살기도, 대통령은 무사하고 고위관리 7 명과 4 명의 버마인 사망. 이중 4 명은 장관, 3 명은 차관급.
	1986. 10. 21	금강산댐 건설	금강산 수력발전소 착공. 이댐은 길이 1100 m, 높이 200 m의 대형규모로 유사시 한국에 치명적 수해를 가할 수 있는 전략적 이득이 있음.
	1987. 11. 29	여객기 폭파	2 명의 북한 공작원이 대한항공기에 폭탄을 장치, 버마상공에서 폭파, 승객 전원(155 명) 사망.

出處：Ministry of National Defense, *The Brief History of ROK Armed Forces*(Seoul: Defense Ministry, 1986), pp.73~86, 북한총람 1983~85(서울; 북한연구소), pp.92~93.

### 3. 韓半島 危機發生의 背景

北韓에 의한 韓半島 위기도발은 同盟國인 蘇聯과 中國의 直接的인 연계를 갖지 않고 독자적인 계획하에 주도되는 경향이 있으며 남북한간의 경쟁과 대립이 고조되는 시기에 주로 발생한다는 가정이 따른다.

이와같은 가정이 앞서는 이유는, 北韓은 中·蘇紛爭이후 主體思想을 정립하면서 서서히 兩大國으로부터 政治·經濟的 自主性을 확보하려고 노력해 왔기 때문이다. 이는 北韓當局이 처음부터 의도된 계산하에서 추진된 것이라기 보다는 中·蘇紛爭에서 兩大國과 等距離外交를 확보하기 위한 불가피한 전략이라 할 수 있겠다. 1968년 청와대 기습사건이 발생하였을 당시 北韓은 蘇聯의 체코 침공으로 소련을 내면적으로 경계하고 있었으며, 中國과의 外交에서는 美·中國의 接近이 시도되고 있었기 때문에 中國에 대한 회의를 싹트기 시작했던 시기였다. 따라서 兩大國이 北韓의 위기도발을 사주했다는 증거는 찾아보기 힘들다. 1976년 판문점 도끼만행이 발생했을 때에도 북한은 양대국과 오히려 더욱 自主的인

外交政策을 전개해야 했던 상황이었다. 國際政治秩序는 兩極體制로 부터 多極體制로 이행되는 조짐이 뚜렷이 나타나게 되자 북한은 外交상의 自主的 役割을 강조해야만 할 입장이었다. 1983년의 령군 폭과사건도 당시 진행되던 周邊 4強의 한반도 緊張緩化에 대한 원칙적인 합의를 공식적인 것은 암시적으로 받아 놓고 있었다. 결국 세가지 주요 위기사건은 北韓의 獨自的인 主導하에서 발생한 것이며, 이는 北韓의 兩大 同盟國이 北韓의 對南政策을 제어하는데 있어서의 한계를 시사하는 동시에 위기발생의 要因이 한반도 內在的 狀況에서 비롯된다는 점을 의미한다.

여기에서 한가지 주목해야 할 사실은 北韓의 挑發行爲가 韓國의 갑작스런 國力の 跳躍 내지는 對應姿勢의 확립과 어느정도 상관관계를 갖고 있다는 것이다. 이 가설은 南北韓關係에서 상당부분 설명력이 있어 보인다. 敵對的 競爭關係에 있는 두 행위자의 갈등현상을 결정하는 要因의 하나로 한쪽의 갑작스런 位相變化는 상대방으로 하여금 위협으로 認識된다는 것이다. 1968년은 韓國의 經濟가 본격적인 成長의 段階로 접어드는 시기였고 군사력 부문에서도 한국은 1960년대 후반 즉 1967년부터 國防費를 증가시키기 시작했다. 관문점 도끼단항이 발생했던 시기는 韓國이 1975년부터 國防費 支出에서 처음으로 北韓을 능가하기 시작했으며 維新體制아래 總力安保態勢를 정립하던 때였다. 한편, 1983년은 한국의 제 5 공화국이 정치적 안정을 확립하고 과거의 근대화 논리보다 전일브한 先進化로의 跳躍을 개시하던 시기였다. 이 무렵 韓國은 군사력을 제외한 전부 분야에서 이미 北韓을 압도하고 있었기 때문에, 先進化로의 도약은 점차 北韓이 국력에 있어서 韓國의 相對가 되지 못하는 하나의 轉機(Turning point)가 되는 시기였다는 것이다. 이러한 韓國의 도약은 北韓으로 하여금 威脅으로 인식되어 好戰的인 도발을 초래하는 要因이 되었다는 점이다.

北韓의 이같은 태도는 다른 측면에서도 입증이 된다. 즉 北韓의 주요도발행위는 韓國이 사회적 혼란을 겪고 있을 때에는 비교적 잠잠하다는 것이다. 4·19로 인한 사회적 혼란기에 北韓은 주목할 만한 危機를 조성하지 않았고, 이러한 태도는 10·26으로 인한 혼란기에도 마찬가지였다. 오히려 韓國이 안정과 도약의 단계에 접어들때 北韓의 도발이 감행된다는 점에서 北韓이 韓國에 대해 의도하는 상황은 政治·社會的 혼란임이 분명하다. 이같은 사회적 분열과 안보 태세의 瓦解는 北韓이 추구해온 '南朝鮮革命'의 決定的 時期를 제공해 주기 때



문이다. 그러므로 北韓은 韓國이 國內安定을 이루고 安保部門에서 한국정부가 상당한 統制力을 발휘하는 시기에 主要危機를 야기하는 경향이 있다는 가정이 가능하다.

위에서 대부분 설명된 것처럼 北韓의 危機挑發은 韓國이 비교적 政治·社會·經濟적으로 安定된 局面에 접어드는 시기에 발생하였다. 세가지 위기사건이 발생한 1968, 1976, 1983 년은 韓國이 國內적으로나 國際적으로 安定된 모습을 전지하고 있었던 시기였다. 이로서 北韓은 韓國이 계속적인 混亂狀態에 놓이기를 바라고 있음이 분명한 것 같다. 이같은 사실은 北韓의 統治엘리트들이 韓國의 社會的 不安을 그들의 政治的 正統性을 확보하고 統一의 正當性을 복한 국민들에게 주입하기 위한 명분으로 이용하는 동시에, 기실은 韓國에서 '南朝鮮 革命'을 달성하기 위한 여건으로 활용하고 있음을 의미한다.

北韓의 위기도발이 韓國의 국내적 혼란기에 주로 발생하지 않는다는 사실은 그 해석에 있어서 몇가지 설명을 요한다. 우선은 美國의 확고한 安保決意가 그러한 상황에서 적시 적절하게 천명되었다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있겠다. 駐韓美軍 司令官을 포함해서 美國務長官, 내지는 국방장관이 韓國이 혼란상태에 처할때마다 北韓의 誤判에 對備, 적절한 경고조치를 취했다는 것이다. 韓國軍 역시 자체적으로 非常待機를 명령하고 安保態勢를 강화해 왔다. 따라서 이러한 상황에서의 北韓의 危機挑發은 韓國과 美國으로 하여금 평소보다 심각한 威脅으로 인식될 것이므로 北韓이 신중하게 행동했을 것이라는 추측이다. 또다른 측면에서의 해석은 韓國이 불안정한 상황에 놓여있을 때 北韓이 지지하는 韓國의 政治勢力은 進步的이거나 革新的인 理念을 추종하는 계열일 것이다. 정치적 混亂期에 이들의 要求가 國民的 支持를 얻어 한국자체내에서 성장한 容共勢力에 의하여 既存體制를 전복시킬 수 있는 기회를 조성하기 위해서도 하나의 대안으로 선택할 수 있다고 판단된다. 즉 北韓은 韓國의 國內狀況이 자체적으로 자신들이 바라는 방향으로 변화되기를 희망하고 그러한 가능성을 높이기 위한 정책을 선택한 것이다.

요약하면 北韓은 남북한 관계가 심각한 競爭的 局面에 접어들고 韓國이 비교적 國內安定을 이룩한 시기에 危機를 도발한다고 볼 수 있다. 이러한 사실은 韓國의 위기도발 저지에 대한 役割을 근본적으로 制限한다. 왜냐하면 한국의 국내적 안정이 오히려 北韓으로 하여금 위기도발의 요인으로 인식되고 있기 때문

이다. 따라서 韓國政府는 南北關係의 변화에 적절히 대응하고 효율적인 北方政策의 수행을 위해 소위 '3大革命力量'의 變化를 북한 당국이 어떻게 인식하고 대처할 수 있는가에 대한 판단을 정확히 하여 대응방안을 계속 강구하여야 할 것이다.

#### 4. 韓半島의 危機와 周邊國의 態度

韓半島의 이와같은 危機狀況하에서 日本을 제외한 周邊3強은 同盟政治(Alliance Politics)의 틀속에서 行動하는 屬性을 보이고 있다. 美國은 韓國의 積極的인 後援者로서 역할하나, 日本은 中間者로서 역할하기를 원한다. 中國과 蘇聯은 거의 같은 형식으로 北韓의 입장을 지원한다. 그러나 中國과 蘇聯은 최근 그들의 世界的 緊張緩化政策의 추진과 관련하여 한반도 위기 발생자체를 원하고 있지 않다. 두 強大國은 한반도 위기발생의 原因보다는 危機管理에 더욱 큰 관심을 표명함으로써 冷戰的 同盟外交와는 다른 형태를 보여 주고 있다.

주변 4강이 韓半島의 위기상황하에서 同盟外交의 原則에 부합되는 行爲를 전개하고 있음은 당연하다. 이 점에서 美國-韓國의 同盟體制는 역사적으로 일관된 協力퍼런을 유지해 왔다. 무엇보다도 美國은 위기상황하에서 한국의 입장을 적극 지원하여 冷戰的 同盟外交의 慣習을 견지하고 있다. 이 세가지 위기사건에서 美國이 직접적으로 연루된 事件은 도끼만항이었으나, 사실상 청와대 기습사건 역시 푸에블로호 사건과 중첩되어 문제해결 과정에서 美國이 주도하였다고 보아야 한다. 두 危機事件의 경우 美國은 軍事力의 示威와 아울러 즉각 安保會議를 소집하여 危機管理體制를 형성하였다.

탱군 폭파사건의 경우는 美國이 직접적으로 연관되지 않았기 때문에 이에 미치지지는 못하였으나, 國務省 關係部署에 非常勤務令을 내리고 國防省의 狀況室은 北韓의 動向을 예의 주시하는 등 同盟國으로서의 適切한 協調를 아끼지 않았다. 또한 대통령 역시 택악관 安保補佐官室의 直通電話를 개방하는 등 높은 관심을 표명하기도 하였다.

한편, 日本은 한반도의 危機事件에 대해 애매한 태도로 일관하면서 한반도의 전반적인 緊張高潮를 우려하는 입장을 표명한다. 세가지 위기에서 日本政府는 北韓을 직접적으로 비난하지 않았으며 新聞도 논평없이 사실보도에만 충실하였

다. 탕군 爆破가 北韓의 소행으로 밝혀지자 日本은 北韓에 대해 일련의 制裁措置를 취한 바 있는데 이는 주로 국제적 테러에 反對한다는 名分으로 이루어진 것이었다. 다시 말해서 日本은 韓半島 危機問題에 직접적으로 연루되기를 원하지 않으며 가능한 한, 超同盟的 位置에서 均衡者(Balancer)의 역할을 담당하고 싶어한다. 이점은 동북아시아에서 美國-日本-韓國 三角同盟體制構築의 限界가 된다. 日本은 소련에 대해서는 美-日體制로, 中國과 北韓에 대해서는 超同盟的으로 대하기를 바라기 때문이다.

中國과 蘇聯은 한반도 위기에서 同盟國으로서의 입장을 고수하는 편이나 그러한 경향은 시간이 흐를수록 점차 약화되고 있다. 1968년의 위기에서 中國과 蘇聯은 北韓의 입장을 매우 강하게 두둔하였다. 北韓을 두둔하는 태도는 역시 蘇聯보다 中國이 더욱 구체적인 경향이 있다. 蘇聯은 푸에블로호가 北韓 領海를 먼저 침공했다고 보고 사건의 해결은 美國과 北韓 當事國에 일임하는 자세를 보였다. 이와 대조적으로 中國은 美國이 戰爭을 挑發하고 있다고 전제, 사태를 예의 주시하겠다는 강력한 경고를 전달하였다. 中國과 蘇聯의 이같은 입장은 1976년 위기와 1983년 위기에서 다소 다르게 나타난다. 두 위기에서 양대국은 北韓을 직접적으로 두둔하지 않았으며 사실보도에 충실하고 다만 한반도의 緊張高潮를 우려하는 입장을 표명하였다. 이같은 태도는 양대국이 北韓에 의한 위기도발을 묵시적으로 인정했거나 아니면 그같은 도발을 바라지 않는다는 뜻으로 해석해도 무방하리라 여겨진다. 예를들면 1983년 위기시 中國은 당시 진행되고 있던 美-中國 關係改善의 분위기에 역행된다 하여 적지 않게 당황하였다고 한다. 兩大國의 이같은 冷戰的 同盟外交形態의 脫皮는 北韓에 의한 위기도발을 감소시키는데 영향을 미칠것이다.

이상에서 다소 장황하게 韓半島에서의 숙명적인 분단상황과 위기발생의 근원을 고찰해 본 바와 같이 1980년대 후반에 접어들면서 韓半島에서도 冷戰的 同盟外交形態의 脫皮가 그 어느때 보다 고조되고 있음을 알 수 있다. 이는 앞으로 韓國政府가 지향하게 될 北方政策이 中國과 蘇聯을 우회하는 政策으로 발전시키는데 매우 고무적이라 아니할 수 없다고 본다.

## IV. 分斷環境의 變化와 北方政策을 위한 協商戰略

### 1. 分斷環境의 變化와 南北關係의 新 局面

分斷 45 년의 시점에 이르러 韓半島의 지속적인 위기감 속에서도 남북관계가 새로운 局面으로 접어들게 된 기본이유는 국제환경의 성격변화와 남북한 체제의 個別的 成熟이라는 두 차원에서 살펴볼 수 있다. 1970 년대 前半에 비롯된 국제환경, 특히 東北亞情勢의 변화는 국제적인 力學關係의 多邊化와 경제문제의 政治化로 크게 성격지워 질 수 있다. 越南戰의 비극적 종말은 이른바 초강대국의 군사력이 지닌 限界性을 노출하였다. 미국 군사력의 絶對的 優位를 토대로 구축되었던 '팍스 아메리카나'(Pax-Americana)시대의 막이 내려진 것이다.

한편, 1970 년대를 일관하여 소련의 軍事力은 지속적 증강의 추세를 보여 왔다. 그러나 소련 군사력의 팽목할 만한 팽창이 그에 상응하는 소련의 정치적 영향력의 증대를 가져오지는 못하였다. 초강대국인 美·蘇간의 軍備競爭은 계속됐지만, 그들이 國際政治에서 차지했던 힘의 比重은 점차 감퇴되어 가고 있었다. 이미 국제정치는 미국과 소련이 주도하는 두 陣營간의 對決이란 틀을 벗어나서 多邊化된 力學關係를 형성하기 시작하였다. 특히 中·蘇分裂의 결과로 중국이 국제정치의 獨自的 主役으로 등장하면서 국제적 역학관계의 다변화는 돌이킬 수 없는 새 국면으로 진입한 것이다. 1970 년대의 이러한 국제환경의 변화는 經濟問題를 정치나 군사문제에 못지 않게 아니 그 보다도 더 중요한 초점으로 부각시켰다는 特性을 지니고 있었다. 1973 년에 비롯된 石油波動은 자연자원의 政治武器化를 통하여 기존 국제경제질서를 원천적으로 위협하였으며, 그로부터 시작된 世界經濟 및 개별국가의 經濟變動은 국제환경의 변화에 決定的 要因으로 작용하였다. 中東 產油國 經濟의 폭발적 팽창과 그 후유증, 중남미 여러나라의 外債急増과 破産의 危機 등이 그러한 경제변동의 대표적 사례들이다. 이러한 국제경제의 변화과정 속에서도 日本은 계속 經濟대국으로 성장하였고 급기야는 그 놀랄만한 경제력을 정치적 영향력으로 전환시키려는 작업을 시작하

기에 이르렀다.

中國은 이른바 近代化 作業을 성공시키기 위하여 사회주의 경제체제와 운영 방법을 획기적으로 修正하고 자본주의 경제와의 連繫를 추진함으로써 구태의연한 이데올로기의 고집을 위하여 國民經濟의 발전을 희생시키는 시대착오적 오류가 더 이상 허용될 수 없다는 결정을 내렸다. 한반도를 둘러싼 國際環境의 획기적 변화 속에서 남북한 두 體制도 자체적 변화의 필요에 직면하지 않을 수 없게 되었다. 그러한 변화의 필요는 국제환경의 변화에 따른 불가피한 適應이란 측면도 있지만 남북한이 分斷 40년에 걸쳐 각기 시도한 近代化의 實驗이 成熟期에 접어든 결과라고도 볼 수 있다. 국제사회에 개방된 市場經濟體制를 지닌 韓國의 近代化작업이 이룩한 경제발전의 성공은 여기서 재삼 설명될 필요조차 없다. 이렇듯 경제적 中進國으로 성숙한 韓國이 先進國과의 경쟁에서 탈락하지 않고 지속적인 경제성장과 福祉向上을 도모하려면, 그리고 그러한 노력의 必要條件인 戰爭抑制에도 계속 성공하려면 자체의 능력을 서로의 水準으로 끌어 올리는 體制整備의 필요에 직면하게 된다.

이에 비해 전체주의적 경제기획과 집행으로 社會主義的 近代化를 실험한 北韓體制도 공산진영의 수준으로는 가볍게 무시하여 버릴 수 없는 정도의 경제건설을 이룩한 것이 사실이다.<sup>11)</sup> 그러나 오늘의 북한경제는 그 나름의 성숙도를 반영하고 있음과 동시에 그 限界性도 노출하고 있다. 外部로 부터 폐쇄된 전체주의체제 안에서 노동력의 강제동원과 中央統制로 이룩할 수 있는 경제성장의 한계가 회피할 수 없는 사실로 드러남으로써 북한체제는 그 存立을 위하여 全般的 方向轉換을 피하지 않을 수 없는 단계에 도달한 것이다.

分斷속에서 대치하고 있는 남북한 두 體制의 近代化 作業은 個別的으로 평가될 수 있는 측면과 동시에 相對的으로 비교 평가될 수 밖에 없는 측면을 다분히 지니고 있다. 한마디로 南北對決은 軍事的 優位뿐 만아니라 정치·경제·사회·외교 등 모든 분야에서 相對的 우위를 확보하려는 全面的 競爭이었다. 그러기에 남북한 체제가 각각 성취한 業績이나 내포한 限界性보다도 남북관계에서 더욱 중요한 것은 두 체제간의 격차의 문제라고 할 수 있다. 韓國의 근대화 과정은 적지 않은 矛盾과 副作用을 수반하면서도 輸出主導型의 고도성장을 이

11) 李洪九外, 《分斷과 統一 그리고 民族主義》(서울: 博英社, 1984), 17面.

특하는데 일단 성공하였고, 남북한간의 경제적 격차가 날로 벌어지고 있는 것을 蘇聯이나 중국 등 共產陳營에서도 인정하는 상식이 되어 버렸다. 그러한 경제적 격차는 經濟외의 영역에도 波及效果를 미치게 되었으며, 1986년 아시안게임 및 1988년 올림픽게임의 서울개최가 바로 그러한 代表的 例이다. 더욱이 韓國의 과감한 開放政策은 공산국가 특히 中國을 비롯한 헝가리 소련과의 關係改善을 꾸준히 진전시켰으며, 이러한 추세는 北韓을 당황하게 만드는데 충분하였다.

北韓은 이미 지적인 國際環境의 변화추세, 즉 역학관계의 多邊化와 경제문제의 中心化에 적응하는 동시에 남북한간의 격차가 계속 넓어지는 것을 조속히 저지해야 될 絶對絶命의 必要에 봉착하게 되었다. 평양에서는 그러한 상황적 필요에 부응하기 위하여 기존의 圖式化된 政策에 집착할 수 만은 없으며 획기적인 戰術的 및 戰略的 轉換이 필요하다는 결론에 도달하였을 가능성이 크다. 더욱이 金正日體制로의 권력계승이 진전되고 있는 體制의 轉換點에서 그러한 政策的 修正이 고려된다는 것은 지극히 당연한 것이다. 中共과 蘇聯에 대한 等距離外交로 일관하여 오던 北韓이 多邊化되어 가는 국제정치의 흐름속에서 새로운 突破口를 찾기 위한 일차적 목표로 對美 接近을 시도하는 것은, 그리고 그 戰略의 일부로 對日 接近도 추진하는 것은 이해하고도 남음이 있다. 이른바 3者會談의 제의는 그러한 맥락에서 설명될 수 있다. 이러한 北韓의 戰略的 轉換은 최소한 그들을 孤立政策의 폐단으로 부터 해방시키는 데 도움이 되고, 경우에 따라서는 駐韓美軍의 철수를 비롯한 남북한 軍事均衡의 好轉이란 방향으로 대세를 전환시키는 계기가 될 수도 있다는 판단 아래서 추진되고 있는것 같다.

이러한 北韓體制의 전략적 전환의 일부로 그들의 對南政策도 새로운 戰術段階로 접어들고 있다. 北韓은 韓國에 대한 군사적 및 정치적 위협을 계속 유지하는 동시에 새로운 平和攻勢를 통하여 韓國의 政治的 對應실력을 시험하고, 자신의 政策的 柔軟성과 選擇의 여지를 넓혀 가려고 시도하고 있다. 레닌의 이른바 ‘合作戰術’<sup>12)</sup>을 응용하여 韓國에 대한 투쟁형태를 전환시키려는 北韓의 시도는 上層에서는 經濟會談·政治會談·軍事會談과 같은 공식적 접촉을 통하여, 그리고 下層에서는 ‘적십자사를 통한 수재민구호’ 등의 선전적 攻勢와 地下를 통

12) 앞의 책, 19面.

한 문익환사건, 서경원의원사건, 임수경양사건 등의 韓國교란 활동을 추진할 것이다. 아뭏든 이러한 北韓體制의 대내적 및 대외적 방향전환은 지금까지의 남북대결의 핵심을 軍事的 次元으로 부터 政治的 次元으로 移轉시키는 결과를 가져오고 있고 韓國은 이에 맞서 韓半島의 상황변화에 적응하는 적극적자세로 대처해야할 시기가 도래한 것이다.

## 2. 北方政策을 위한 協商戰略

이와같은 變化의 時期에 직면하여 현재까지 共產主義者들과의 協商에서 나타난 그들의 각종 전략을 음미해 보고 北方政策에 對하는 것이 훨씬 더 효과적이라고 생각된다. 여기서 먼저 협상의 意味와 類型을 살펴보고 그들의 협상전략을 살펴 보기로 한다.

### (1) 協商의 意味와 類型

넓은 의미에서 본다면 協商은 ‘個人·集團·國家 즉 政府가 서로 상충하는 이익이나 공통된 利益을 절충·타협하는 상호작용의 한 形態’라고 할 수 있다. 협상은 當事者나 當事國이 협상을 통해서 어떤 공통이익을 찾을 수 있으리라는 默示的인 이해를 가질때 可能하다. 협상을 거부하는 것 보다 받아 들이는 것이 有益하다는 판단이 서면 當事國이 서로 접촉을 갖게 된다. 國家協商行態를 분석한 아이클(Ikle)교수에 의하면 대체로 다음 네가지 목표나 목적을 중심으로 분류할 수 있다.<sup>13)</sup>

첫째, 현존하는 협상을 延長하기 위한 목적에서 하는 협상을 들 수 있다. 가령 關稅協定の 연장이나 海外軍事基地의 사용권을 연장하기 위해 협상을 하는 경우이다.

둘째, 어떤 상황이나 국가간의 關係正常化를 목표로 하는 협상이다. 전쟁상태를 종식시키기 위한 休戰會談이나 國交關係가 없는 국가들이 정상적이 外交關係를 수립하기 위해 협상을 벌이는 경우가 이에 해당한다. 한국전쟁 중 유엔군대표와 中共·北韓측이 가졌던 協商, 10여년을 끌었던 韓日會談을 對表的인

13) 具永祿著, 《人間과 戰爭》(서울: 法文社, 1977), 87~88 面.

例로 꼽을 수 있겠다.

세째, 再分配를 위한 협상이다. 이것은 攻勢的인 입장을 취하는 國家가 守勢에 있는 국가에 대해 새로운 分配關係를 요구하려는 목적에서 협상을 갖는 경우다. 이때 攻勢的인 당사국의 要求는 守勢的인 側의 利益에 희생을 강요하는 내용을 지닌다. 領土의 分割, 賠償金의 부담 또는 정치적인 영향력의 再分配나 再調整을 요구하는 경우다. 흔히 戰爭後에 勝戰國이 敗戰國에 대해 강요하는 내용의 요구가 이러한 내용을 포함한다. 再分配協商에서는 공통적인 이익보다 상충적 이익의 調整關係가 큰 비중을 차지하며 攻勢的인 당사국의 要求가 거부될 때 最惡의 경우 당사국간에 軍事的 격돌이 일어날 수도 있다. 1970년대말에 있었던 中國과 월명간의 전쟁은 中國이 캄보디아에 침입한 越盟軍의 撤收를 요구했으나 월명측이 이에 불응함으로써 야기된 것이었다. 그후 兩國은 協商을 통해서 분쟁을 해결 하려고 노력했다.

네째, 새로운 제도나 기구를 創設하려는 목적에서 벌어는 協商이 있다. 그것을 刷新 또는 創造를 위한 협상이라 부른다. 이 경우 當事國간의 새로운 관제나 임무, 책임의 設定을 둘러싸고 협상이 재개된다. 이때 利益의 균형있는 分配가 실현된다는 보장은 없어도 協商當事國들 사이에 공통이익에 대한 묵시적 합의가 작용할 수 있다.

국제정치에서 나타나는 협상은 이 네가지 目標 중의 어느 하나 또는 여러개를 동시에 추구하기 위해 취해지는 것으로 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 表面상의 목표이외에 당사국들은 협상을 통해서 여러가지 附隨的 효과를 얻어 내려하는 것이 일반적인 추세다.<sup>14)</sup> 當事國간에 협상에 동의할 때 당사국은 協商過程에 들어가게 된다. 넓은 의미에서 볼때 협상과정은 당사국의 목표에서 협상 결과에 이르는 全段階를 포함한다. 그러나 좁은 의미에서 본다면 협상과정은 다음의 다섯가지 側面이 서로 얽혀져서 진행되는 과정이라 하겠다. 즉 (1) 行爲者(當事國)를 협상에 임하게 하고 머물게 하는 목표 (2) 意思疏通과 행위를 포함하는 過程自體 (3) 협상과정에서 파생되며 당사국이 영향을 미치는 결과 (4) 협상당사국의 상호관계와 文化傳統의 背景 (5) 협상이 이루어지는 特殊한 狀況的 與件이 협상과정에 作用하게 된다.<sup>15)</sup>

14) 위의 책, 89面.

15) 위의 책, 92面.



協商過程을 이끌어 나가는 것은 當事國을 代表하는 協商者이다. 협상자의 성격과 협상기술이 협상과정에 적지 않은 영향을 미친다. 또한 協商者가 自國政府로부터 어느정도 두터운 信任을 받고 있는 人物이나 하는 것도 重要한 문제가 된다. 그러나 협상과정은 협상자의 성격이나 능력에 의해서 좌우되는 것은 아니다. 사실상 협상자란 여러가지 制約속에서 움직여야 하며 그러기 때문에 협상과정이 복잡해 지는 것이다.

첫째로, 當事國의 內政이 협상과정과 密接하게 관련된다. 秘密外交의 경우처럼 協商內容을 一切 秘密에 불이고 국민이 모르게 처리하는 방법도 있으나 그것은 例外的인 것이며 當事國의 政治體制 性格에 따라 정도의 差는 있으나 협상과정에는 국내정치요인이 상당한 영향을 미치게 마련이다. 가령 美國의 경우 輿論, 議會 또한 협상내용과 관련되어 있는 關係部處의 태도 등이 협상과정과 깊이 관련된다. 반면에 蘇聯과 같은 全體主義體制의 모든 決定權은 少數의 黨高位層이 장악하고 있기 때문에 國內政治要因이 미치는 제약은 극소한 편이다. 蘇聯이나 다른 共產國家의 協商者, 특히 北韓의 경우는 다만 金日成·金正日の 黨高位層 訓令을 충실히 이행하는데 주력하던 되는 것이다.

協商過程을 복잡하게 만드는 또 하나의 要因은 '規則의 不在現象'이다. 勞使紛爭을 놓고 經營측과 勞組代表가 協商할 경우에는 政府라는 最高權威가 規定한 일정한 규칙속에서 이루어질 수 있지만 국가간의 협상에는 그러한 最高權威가 存在하지 않는다. 어떤 拘束力을 지닌 규칙이 규제력을 발휘하지 않기 때문에 규칙 自體가 극히 流動的이다. 오히려 국가간의 協商에는 '規則'보다 '規範'이라는 要因이 중요한 의미를 지니는 것이다. 그런데 국가마다 文化傳統이 다르고 더구나 이데올로기 면에서 분열되어 있는 오늘의 세계에서는 모든 협상당사국이 동일한 규범을 존중하는 것을 기대할 수 없다. 西方측의 外交官들이 한 자리에서 協商할 때 그들 사이에서 통하는 規範이 共產圈 代表와의 協商에 그대로 통할 수 없는 일이다. 상대방을 속이는 것이 가장 효과적인 외교수단이라고 믿고 있는 協商者는 기회 있을때 마다 거짓말을 거침없이 할 것이며 그것을 협상의 最大武器로 사용코자 할 것이다.

## (2) 共產主義者들의 協商形態

共產主義者와의 協商이 어렵다는 것은 누구나가 실감하고 있는 사실이다. 2

차대전후 세계가 東西 兩陣營으로 쪼개지면서 서방측과 공산권 특히 美國과 蘇聯은 소위 冷戰體制 속에서도 협상을 거듭해 왔고 한국전쟁 종결후 제네바會談을 제기로 폴란드의 수도 바르샤바에서 中國과 大使級會談을 근 20여년간 계속해 왔다. 越南戰爭末期에 美國은 파리에서 월맹 및 베트남측과 平和會談을 가진 바 있다. 이러한 長期間에 걸친 共產主義者와의 협상경험은 學者와 實務者에 의해 分析되어 출판된 서적도 방대한 量에 이르고 있다.<sup>16)</sup>

共產主義者의 協商스타일을 理解하는데 있어서 가장 重要한 요점은 저들의 협상개념이 특이하다는 것이다. 즉 공산주의자에게 있어서 협상은 共產革命이라는 궁극의 목표달성을 위한 수단에 불과하다. 따라서 특정의 自己完結的인 目標을 위한 협상은 무의미하다. 오직 궁극적이고 全體로서의 목표(즉 공산혁명)속에서 특정의 目的에 대한 협상만이 있을 뿐이다. 共產主義者들은 저들 나름대로 저들의 政治行動, 戰略, 戰術을 실천 하는데 不可缺한 要素로서 일련의 規則(Rule)을 찾아냈다. 이 규칙은 공산당의 혁명투쟁 과정에서 얻은 체험의 反映인 동시에 마르크스-레닌주의라는 理念體系속에 提示된 行動原理의 集約的인 原理이기도 하다. 우리는 그것을 공산당의 行動綱領이라 부를 수 있을 것이다. 美國의 社會學者 레이트즈(Nathan Leites)는 그것을 作戰符號(Operational Code)라고 호칭한 바 있다.<sup>17)</sup>

이러한 공산당의 작전부호를 고찰해 보면 대략 다음과 같은 7개항으로 요약할 수 있다.

첫째로, 豫測할 수 있는 것과 豫測할 수 없는 것이다. 마르크스-레닌주의의 敎理에 있어서 가장 核心的인 思想은 決定論이다. 모든 未來事態란 불가피한 것이 아니면 불가능한 것 뿐이다. 그 중간의 蓋然性이란 있을 수 없다. '이것이 아니면 저것이다'라는 黑白兩分論이 볼셰비키思想의 根底에 깔려 있다. 또한 모든 政治的으로 중요한 사태는 마르크스-레닌主義의 法則으로 說明될 수 있다. 偶

16) 代表的인 저서로 Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate*(New York: A Praeger, 1974); Jack Sawyer and Harold Gutzkow, *Bargaining and Negotiation in International Relations in Herkert C. Kleman(ed), International Behavior*(New York: Holt, Reinhart and Winston, 1965) pp.473~476; Arthur Lall, *How Communist China Negotiates*(New York: Oxford; Columbia University Press, 1968) 등이 있다.

17) 위의 책 1장, 1~3面.

然 또는 偶發的인 사건·사태란 있을 수 없다는 것이다.

둘째로, 과거와 미래에 대한 定向이다. 공산주의자가 중요시 하려는 과거는 '黨史'에 나타난 過去'뿐이다. 그외의 과거란 '老衰와 죽음의 記錄'에 지나지 않는다. 또한 黨史는 未來를 점치기 위한 가장 믿을 만한 指針으로 믿고 있다. 폴란드 수도에서 美國과 中國간에 장기간 계속한 '大使級會談'에 美側 代表로서 협상 경험을 가진 바 있는 케네디 영大使는 그가 집필한 《中國共產主義者와의 協商》이라는 책에서 中國측의 協商스타일을 包括的이고 상세하게 分析하고 있다. 영大使는 中國協商者들이 中國傳統思想인 中華思想에 젖어 있고 中國을 中心으로 세계를 인식하려는 경향과 遠距離 外交<sup>18)</sup> 不平等條約에 뿌리깊은 원한을 품고 있으며 그것이 마르크스주의와 毛思想과 結合하여 강렬한 감정으로 나타난다고 指擧한 바 있다. 특정 공산국이 가장 중요시하고 있는 과거, 感情的으로 강한 愛着心 또는 가장 중오하는 過去가 무엇인가를 아는 것은 共產側 協商者의 스타일을 理解하는데 중요한 要素이다. 스탈린의 對南方感情, 西方에 대한 根本的인 不信은 西方世界の 對蘇包圍때 형성된 것으로 보아야 할 것이다.

세째로, 革命을 겪는 과정에 있어서나 革命에 成功한 후에도 共產黨은 自信의 敵에 의해 전멸될 수 있다는 위험성에 극히 민감하다. 그래서인지 스탈린은 벌써 1925년에 '兩大陳營論'을 주장하면서 '세계는 두개의 진영으로 분할 되었다. 하나는 英美 중심의 資本主義陳營이고 또 하나는 蘇聯이 主導하는 社會主義陳營이다'라고 말한 바 있다.<sup>19)</sup> 이어서 1927년에 '이 두 中心部 사이에 세계경제지배를 위한 싸움이 전세계의 資本主義와 共產主義의 운명을 決定하게 될 것이다'라고 예견하고 있다. 스탈린에 관한한 美蘇의 대결은 이미 20년대 부터 不可避한 것으로 인식된 것이다. 이처럼 外部세력에 의한 '전멸의 위험성'을 의식하기 때문에 蘇聯共產黨은 자본주의진영을 外部的으로 붕괴시키는데 外交政策의 기본목표를 두었다.

넷째로, 目的과 手段의 작전이다. 공산주의자의 윤리가 무엇인가를 明示的으로 밝히기는 어려우나 한가지 분명한 사실은 저들이 二重的인 道德基準을 쓰고 있다는 점이다. 무엇이든 共產黨의 利益을 증진시키는 것은 옳고 필요하다. 그

18) 中國의 전통적인 외교사상은 '近攻遠友'에 바탕을 두고 있었으며 그러면서 항상 西歐國家에 대해서 거리를 두고 대하는 외교자세를 취했다.

19) Leites, p. 53.

러나 帝國主義나 자본주의를 증진시키는 것은 그릇된 것이라는 二重的 道德性이다. 일찍이 레닌은 '우리의 도덕성은 무산계급의 계급투쟁으로부터 파생된다'고 말했다.<sup>20)</sup> 따라서 黨의 政策은 倫論的 考慮에서나 感情에 의해 영향을 받아서는 안된다. 감상주의에 바탕을 둔 정치적 결정은 黨을 오직 전멸로 이끄는 가장 확실한 길이라고 믿고 있다.

다섯째로, 緻密한 計算의 작전이다. '조사나 研究하지 않는 자는 말할 權利도 없다'는 것은 毛澤東의 유명한 표현이다.<sup>21)</sup> 레닌도 이와 비슷한 말을 했다. 黨內的 討論을 권장하면서 '全黨員의 反對意見의 眞意와 당내에 있어서의 見解 충돌의 眞實을 철저히 연구해야 한다. 모든 면에서 立證可能한 精確하고 印刷된 文헌을 제시할 수 있어야 한다'고 레닌은 강조한 바 있다.<sup>22)</sup> 이처럼 공산주의자는 언제나 모든 問題에 대해서 完전하고 明確하며 分명한 立場을 취해야 할 뿐 아니라 어떠한 문제에 대한 黨의 立場이든 그것이 구체적인 內容으로 표시되어야 한다고 보고 있다. 막연하고 포괄적인 表現을 써서는 안된다는 것이다. 실체적이고 사무적으로 제시해야 한다.

여섯째로, 忍耐와 融通性이다. 영大使는 바르샤바會談의 美國代表와 中國代表의 對照的인 차이로서 兩者의 時間에 대한 感覺을 든다. 美國측은 조금해 하는 反面에 中國측은 무한정 기다린다. 역사적인 週期를 생각하고 있는 態度이다. 美國측의 협상자는 시간을 소모하는 경향이고 中國측은 시간을 활용하는 셈이다. 美國측의 사고가 '年'이라는 기한이나 時間 개념에 좌우되어 있다면 中國측은 '時代'라는 장기적인 또는 무기한적인 時間觀을 바탕으로 한다. 中國측은 帝國主義와의 투쟁을 장시간의 역사적 투쟁으로 보고 있는 것이다. 이러한 時間觀은 中國人 特有의 사고에서 나올 수도 있으나 공산주의가 강조하는 인내와 持久力의 表現일 수도 있을 것이다. 共產主義者들은 時間과 勝利가 자기 편에 있음을 확신하고 있기 때문이다.

일곱째로, 壓力의 效果的 활용이다. 공산주의자들은 壓力의 效果를 잘 알고 利用한다. 가장 有用한 壓力은 격렬하며 그치지 않고 계속 적개심을 나타내는

20) Lenin, Selected Works vol 9, pp. 475~479.

21) Leites, p. 61.

22) Leites 4 장, p. 15.

방법이다. 이 경우에는 위협도 유익한 壓力手段이다. 특히 협상의 상대방으로부터 양보를 얻어내기 위해 壓力을 최대한으로 사용할 수 있다. 共產主義者는 自己가 쓴 격렬한 압력에 대해 相對方이 분격한다면 그것은 黨의 路線이나 정책이 정확하다는 방법으로 간주한다. 반대로 압력에도 不拘하고 상대방이 호의적인 반응을 보일 경우 당노선의 부정확성을 방증하는 것으로 본다. 협상과정에서 공산측의 협상자는 序頭부터 상대방에게 압력수단을 사용한다. 美中國간의 대사급會談에서도 中國측은 協議事項(Agenda)의 決定段階부터 激烈하게 壓力을 가했던 것이다.<sup>23)</sup> 처음부터 상대방에게 壓力을 넣어 自己에게 유리한 事項을 上程시켜 合意하게 하려는 手法을 쓴것이다. 中國측에서 볼 때 이것은 하나의 合意代價로 두 개의 양보를 얻어 내려는 수법이다. 中國은 板門店會談에서도 같은 手法을 이용한 바 있었다.

이상과 같은 作戰符號를 사용하는 것이 共產主義者들의 공통적인 수법이다. 우리가 北方政策을 추구하면서 공산주의자들과 협상시 이를 참고하는 것이 효과적일 것이다.

### (3) 對應戰略

協商은 國家사이의 상충하는 이익이나 공통된 이익을 절충 타협하는 상호작용의 한 형태로 규정할 때 공산주의자와의 협상이 용이하지 않다는것은 쉽게 이해할 수 있다. 공산주의자의 歷史觀·世界觀은 세계를 근본적으로 사회주의와 자본주의 사이의 對立關係로 인식하고 있으며 저들의 倫理觀도 社會主義는 옳으나 資本主義는 惡이라는 二重的 倫理를 토대로 한 것이다. 또한 協商을 단순히 상충된 이익의 타협 절충이 아니라 敵對勢力의 제거·숙청을 위한 잠정적인 합의로만 간주하며 언제든지 파기할 수 있는 一時的인 方便戰術로 간주한다. 이러한 협상태도 때문에 공산주의자와의 협상은 相對方에게 과도한 부담을 주게 마련이다. 저들의 硬直적이고 이데올로기의인 定向을 보다 現實主義的인 次元으로 끌어들여야 하고, 저들의 치밀한 計算에 맞선 충분한 事前準備를 갖추어야 하며 저들의 끈질긴 자세에 상응하는 인내력을 지녀야 한다. 또한 저들의 온갖 術策과 策略에 맞서서 그들을 견제할 수 있어야 한다.

23) Young, p. 379.

共產主義者와의 협상에 있어서 가장 중요한 것이 '힘'이라는 점은 再言이 必要치 않다. 공산주의자는 協商相對方을 戰爭의 상대방처럼 인식하기 때문에 상대방의 힘이 弱化되도록 모든 조작을 부린다. 그리고 雙方의 힘이 교착상태에 도달할 때 협상의 조건이 성숙된 것으로 인식하고 있다. 그러나 힘이 협상에 있어서 그 結果를 좌우한다거나 단순히 힘의 見地에서 협상과정을 이해할 수는 없다.

협상과정은 政治的 側面만 아니라 社會・心理・文化・經濟的 側面을 대표하며 이러한 複合的인 要因의 複雑한 상호작용을 의미하기 때문에 단순히 협상을 힘의 관계로만 이해할 수는 없는 것이다.

따라서 共產主義者와의 協商을 전개할 때는 힘(strength)의 우위를 확보하는 것도 중요하지만 분쟁이나 이해 갈등과 관련된 爭點을 구체적인 차원으로 다루면서 유연한 자세로 상대방의 양보도 받아내고 필요에 따라 양보도 하는 複合的 協商 또는 셸링이 말하는 純粹協商(Pure Bargaining)의 자세를 견지하는 것이 바람직한 것이다.

즉 雙方이 협상과정에서 부터 相互結果(Mutual Outcome)를 얻어 내는데 깊은 關心을 갖도록 해야 한다는 것이다. 그러한 相互結果를 雙方간에 현실적인 次元에서 명백히 제시하고 동시에 힘의 뒷받침을 받으면서 공산주의자의 술책에 대응해 나간다면 공산주의자와의 협상은 얼마든지 가능할 뿐 아니라 저들과의 협상을 기피할 필요도 없이 적극적으로 北方政策을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

## V. 統一을 위한 적극적 姿勢의 確立

南北對決의 政治化는 국제정세의 추이와 더불어 1970년대 中半이후 부터 나타났다. 카터 美國대통령의 駐韓美軍 철수에 대한 選舉公約을 둘러싼 논란의 와중에서 우리는 南北關係가 궁극적으로는 단순한 군사적 대결이나 이데올로기적 갈등만이 아닌 政治的 課題라는 것을 저삼 실감하였다. 따라서 統一로 향한 우리의 노력을 進一步시키려면 군사력이나 경제력의 증대와 더불어 총체적인 政治力의 培養이 더욱 필요하다는 認識을 새로이 하지 않을 수 없었다. 우리의 팔

목할 만한 經濟成長은 북한과의 경제력 차이의 폭을 상당히 넓혀 놓았다. 그러나 經濟的 次元에서의 優位가 자동적으로 정치적 차원에서의 우위를 보장하는 것은 아니다. 경제적·사회적·군사적인 優位는 政治的 優위의 必要條件이지 充分條件은 아니라는 것이다. 그러기에 우리는 이미 성취한 경제적 및 사회적 힘을 바탕으로 남북관계를 통일로 향하여 전진시킬 수 있는 政治力을 증대시켜야 될 어려운 과제에 직면하게 되었다. 그러한 政治力의 증대는 확고한 現實認識을 토대로한 國民的 合意의 조성과 능동적이며 일관성 있는 政策의 거발이라는 두 次元에서 동시에 시도되어야 한다.

통일문제에 관한 國民的 合意는 어떤 特定政策에 대한 찬성이나 반대의 차원을 넘어서 民族의 運命에 대한 장기적이고 포괄적인 指標를 국민의 참여를 통하여 결정하는 것이 바람직하다. 民族分斷의 시련을 유구한 민족사적 흐름의 일부로서만 이해될 수 있으며, 民族統一의 의미도 歷史意識을 바탕으로 천명될 수 있다. 近代의 統一民族國家의 수립이라는 大目標에 대한 끊임없는 논의, 대화·토론·연구를 통하여만이 생동하는 國民的 合意가 다져질 수 있고 그로부터 달미암은 국민의 힘이 통일로 향한 적극적 政策推進의 原動力이 될 수 있다. 국민의 소망이나 뜻과 乖離된 政策은 결코 성공할 수 없다. 그러기에 國民的 經驗이 지닌 多元性과 具體性을 무시한 채로 획일적이며 추상적인 統一論議가 계속된다면 이는 국민적 합의보다도 分裂이나 혼란에 기여할 뿐이다.

南北關係의 새 국면에 대비하고, 특히 北韓의 새 戰略에 대응하기 위하여는 우리의 統一政策의 基本立場도 신중하게 재검토 되어야 할 필요가 있다. 국제 정치의 函數關係 속에서는 어떠한 성공이나 소득도 그를 위한 代價를 지불해야 한다. 예컨대 우리가 中國이나 소련과의 접촉을 보다 빈번하게 하고 關係改善에 성공한다는 것은 그 대가로 北韓이 美國 및 日本과의 관계를 개선하는 契機를 만들어 줄 수도 있다. 우리가 美國이나 日本과 同盟關係를 강화한다면 蘇聯이나 中國의 對韓政策은 그들의 對美政策이나 對日政策의 從屬變數로 간주할 가능성이 높다.

우리는 이러한 國際政治의 函數關係를 예리하게 분석하면서 우리의 對北政策의 기본방향을 적절히 조정하기 위하여 일련의 어려운 문제와 정면으로 대결하여야 된다. 우리는 北韓의 孤立化를 원하는 것인가? 또는 開放化를 원하는 것인가? 孤立化를 원한다면 그것이 北韓의 好戰性을 줄인다고 생각하는 것인가?

開放化를 원한다면 北韓의 對美 및 對日의 접촉의 노력을 원칙적으로는 반대하지 않는다는 것인가? 金正日에 의한 권력승계가 南北關係의 장래를 위하여 바람직하다는 것인가, 또는 해롭다는 것인가? 우리는 북한 경제가 外國資本을 비롯한 市場經濟的 要素를 도입하는 것이 바람직하다는 것인가? 또는 위험하다는 것인가? 우리는 北韓이 제 2의 유고슬라비아나 中國이 되기를 바라고 있는 것인가? 이러한 문제들에 대한 대답은 쉽게 준비되기 어려우며, 또 되어서도 안된다. 그러나 이들에 대한 적절한 대답없이 일관성 있는 統一政策이 수립되기 어렵기 때문에 이에 대한 체계적인 분석과 연구는 하나의 時急한 時代的 要請으로 등장된다.

우리나라를 달리는 三輪車에 비유할 때가 있다. 국내문제, 대외문제, 남북문제에 적절히 대처하는 國內政策, 外交政策, 統一政策의 세 바퀴가 다같이 잘 굴러갈 때 만이 우리나라는 안정된 발전을 지속할 수 있다는 것이다. 국내정책과 외교정책의 중요성은 새삼스러운 強調를 필요로 하지 않는다. 그러나 統一政策의 중요성은 오랫동안 名分的 次元에서만 강조되었지 이에 투입되는 豫算이나 機構나 人的資源의 차원에서 비교적 가볍게 다루어진 인상도 없지 않다. 국제정세와 남북관계의 새로운 轉換點을 맞아 우리는 세째 바퀴인 창조적인 통일정책의 원활한 樹立과 運用없이 국가의 장래를 낙관할 수 없게 되었다.

더욱이 解放 45년의 시점에서 分斷 45년의 과거를 돌이켜 볼 때, 우리는 민족적 수치감이 깃들인 反省을 피할 수 없다. 휴전선 南北에서는 물론이려니와 세계 곳곳에서 同族끼리 서로 비방하고 욕하고, 심지어는 暴行을 자행하는 민족이라는 비웃음과 경멸의 대상이 된다 해도 우리는 할 말이 없다. 國民의 福祉를 위하여 모든 자원이 투입되는 것이 마땅하거늘 외국이 아닌 同族의 侵略에 대비하기 위하여 막대한 軍事費를 지출하고 있는 우리를 우매하고 딱한 민족이라 하여도 변명의 여지가 없다. 우리는 이러한 民族的 어려움의 책임이 北韓에 있다는 것만을 강요하는 消極的 姿勢를 버리고 分斷으로 말미암은 민족의 시련을 차분하게 극복하여 나가는 積極的 姿勢를 확립하여 統一課業의 主導權을 행사할 역사적 시기에 이르렀다.



## VI. 結 論

20世紀 前半期の 우리 민족의 念願은 獨立이었으며 20世紀 後半期の 민족의 염원은 統一을 향한 北方政策의 실현이다.

分斷은 美蘇兩大國의 理解를 調節하기 위한 解決方案으로 이루어졌다. 따라서 統一을 이루기 위해서는 統一에 抑制力을 행사하는 周邊國의 영향력을 약화시켜야 하며 이를 위한 國力의 極大化와 國民的 合意가 必要하다. 統一政策을 향한 北方政策의 基本命題는 여기에서 導出되며 그것은 內勢의 極大化와 外勢의 極小化이다.

韓國의 平和統一政策은 줄곧 ‘先平和・後統一’이었다. 平和統一을 이루기 위해서는 우선 韓半島의 위기를 관리하고 平和를 定着시켜야 한다. 이를 위해서도 國力의 極大化가 필요하게 된다. 즉 政權의 創設 및 維持의 제1차적 目的 내지 名分을 韓半島의 共產化에 두고 있는 北韓은 韓半島에서 平和가 定着되고 平和共存體制가 구축되어도 그들의 共產化기도가 挫折되지 않으며 또는 體制가 弱화되거나 붕괴되지 않는 것이란 確信을 갖게 되지 않는 한, 또는 그로써 韓國의 體制를 弱화시키거나 붕괴시킬 수 있을 것이라는 展望을 갖게 되지 않는 한 韓半島의 平和共存體制 구축에 同意하리라고는 생각되지 않는다. 그러므로 基本的으로는 韓國의 國力이 北韓을 월등하게 앞지르게 되고 또한 東北아시아의 安全과 平和의 成敗를 가름할 수 있는 韓半島에서의 平和定着이 周邊强大國과 南北韓의 共同課題로 登場하게 되어 北韓이 그에의 適應이 오히려 生存의 길이라고 생각하지 않을 수 없게 될 때 北韓은 우리의 平和定着, 平和共存體制構築에 응해 줄 것으로 생각된다. 다시말하면 힘을 바탕으로 한 統一政策만이 韓半島에 平和를 定着시킬 수 있다.

韓半島에서의 平和는 說得에 의해서가 아니라 北韓의 武力使用意志를 충분히 견제할 수 있는 힘의 確保 즉, 國力의 極大化를 통해서만 이룩할 수 있다. 北韓은 武力使用이 不可能하다고 判斷할때 만 韓國의 平和統一政策의 제1段階인 平和定着提議에 同意할 것이다. 韓國의 國防力의 培養과 위기관리능력의 제고는 결코 武力統一을 위함이 아니라 平和統一을 위한 平和定着手段이다. 한편 外

部勢力의 對韓影響이 平和定着에 有利하게 作用하여야 한다. 이를 위한 對外政策도 經濟力을 비롯한 힘을 바탕으로 할때 비로소 그 效用性이 增大된다.

현재까지는 駐韓美軍이 韓半島의 平和定着에 기여해 왔다. 그러나 美國의 對東亞政策이 地上戰에 介入하지 않는다는 원칙과 카터의 철군정책, 부시政權의 주한미군 일부의 단계적 철수 움직임 등으로 韓半島의 위기관리가 위기를 맞게 되었다. 美軍의 한국 주둔은 美國의 安保에도 관련되므로 당분간 韓半島를 쉽사리 떠나지 못할 것이라는 說이 일부있으나 韓國은 자국의 安全을 위해 이에 對處하지 않을 수 없게 되었다.

韓國은 결국 韓半島의 平和定着과 北方政策을 위해서 다음과 같은 5가지 方案을 고려하여야 한다.

첫째, 分斷環境의 變化와 南北關係의 새 局面에 대한 인식이 있어야 한다. 分斷 45년의 시점에서 韓半島의 지속적인 위기감 속에서도 남북관계가 새로운 局面으로 접어들게 된 基本理由는 국제환경의 성격변화와 남북한 체제의 個別的成熟이라는 두 차원에서 살펴 볼 수 있기 때문에 이를 고려하여 北方政策을 수립나지는 실현해야 한다.

둘째, 北方政策을 위해 共產主義者들의 협상행태를 연구하고 이를 극복하기 위한 戰略을 발전시켜야 한다. 이 역시 힘을 바탕으로 설득과 함께 양토도 병행되어야 한다.

셋째, 한국이 北韓의 무력침략을 막을 수 있고 韓半島에서의 위기극복이 가능할때 까지 駐韓美軍의 撤收를 연기토록 해야한다. 이를 위해 美國의 韓國駐屯이 美國의 安保에도 一致하고 東北亞의 平和에도 중요하다는 點을 美國民에게 說得하여야 한다.

넷째, 民族統一을 향한 적극적 姿勢의 確立이다. 우리는 國際政治의 函數關係를 예리하게 분석하면서 우리의 北方政策의 기본방향을 적절히 조정하여야 한다. 이러한 조정문제는 北韓의 開放化, 民主化, 好戰性의 감소, 北韓經濟의 시장 경제적 요소의 촉구 등이 포함된다.

다섯째, 北韓으로 하여금 北韓의 國民들이 統一問題에 대해 의사를 자유롭게 표명할 수 있는 자유와 韓國의 現實을 사실 그대로 보여주고 알려주도록 촉구해야 하며 統一論議가 北韓에서도 民主的절차에 의해 이루어 지도록 설득시켜야 한다.