

韓半島 民族軍縮과 協商戰略**

李 達 坤*

- | | |
|-------------------|---------------|
| I. 序 言 | IV. 相互作用의 現住所 |
| II. 軍備統制의 優先順位 | V. 政策開發의 方向 |
| III. 南北關係의 理論的 照明 | |

요 약

본 논문은 게임이론적 틀을 이용하여 현재 남북한의 전반적 관계와 더불어 특히 군사부문에 국한된 대치국면을 분석하고 이를 해소하는 전략을 모색하고 있다. 구체적으로는 최근의 남북한 간 접촉에서 나타난 양측의 제의를 분석하고 대립적이고 상극적인 내용을 상호이득에 초점을 맞추어서 해소시킬 수 있는 절차적, 실제적 방안을 탐구하였다. 이러한 접근에서 초점은 한반도 군비통제에 모아졌으며 신뢰구축과 군축을 현실화 할 수 있는 국내정책 개발체제, 협상관계, 협상내용 등에 대하여 정책대안을 제시하였다. 참고로 본 논문은 1990년 9월 말 집필된 것을 밝힌다.

I. 序 言

최근 남북 총리회담의 개최로 남북한 간의 정치, 군사적 문제의 내용과 해결 방안의 일단이 제시되었다. 이러한 정치·군사적 문제는 남북이 현재 견지하고 있는 광의의 통일방안의 구체적 표현이 되며 그裏面에 숨어 있는 統一實現構想內容의 일부가 되는 것이다. 본 논문의 정치·군사문제에 관한 남북한 양측의 기본입장을 재조명하고 특히 현재 군사부문에서 시현되는 상극적인 요소를 극복하면서 전반적인 긴장관계를 통일을 위한 협상을 위한 협상으로 전환시키는 방법론을 모색해 보려는데 그 목적이 있다.

물론 최근 양측이 내어 놓은 제의는 그것이 통일방안의 전부가 아니고 기본적이고 본질적인 통일전략의 내용과는 다른 단지 협상을 위한 假議題일 수도 있다. 그러나 남북문제의 해결을 위해서는 적어도 표면화되고 있는 문제부터 해소하는 것이 그 첫걸음이 될 것이다. 이 글에서는 남북한 문제의 핵심을 군

* 서울大學校 行政大學院 助教授

** 이研究는 1990年度 大學發展基金 研究費 支援에 의하여 수행되었음.

사문제로 보고 이 문제에 접근하는 양측의 기본 입장과 전략을 검토한 다음, 한국측의 정책을 개발해 보려고 하였다. 특히 국제정치적 환경과 맥락보다는 비군통제에 관한 국내정책문제에 중점을 두었고 신뢰구축과 군비통제에 관해서는 기본적인 개념과 역사적 발전을 논의하기보다는 남북문제에 있어서의 위치와 이를 접근하는 방식에 보다 중점을 두었다. 정책대안을 제시함에 있어서는 현재 문제를 고려하여 개선하여야 될 곳에 비교적 치중하였다.

Ⅱ. 軍備統制의 優先順位

軍備統制는 편의상 군축으로 불리워지고 있는데 본래는 군비제재, 축소, 제한, 개선 그리고 일시적 군비증강까지 포함하는 개념이다.¹⁾ 남북관계에서 군비통제가 차지하는 위치는 상호간에 핵심적인 사안이었으나 국내정치과정에서는 일종의 禁忌視된 분야였다. 물론 북한의 경우 휴전협정과 동시에 10만으로의 감군, 정확히는 兵力減縮을 주장하였으나 휴전협정이 준수되지 않는 현실로 미루어 볼 때 선전공세의 일종으로 밖에 볼 수 없을 것이다. 그 뒤 북한은 31년간 240여회에 가까운 군축안을 제의하였고 남한도 수십여회에 걸쳐 신뢰구축의 필요성을 역설하였으나 군비는 증가 일로에 있었고 그 동안 상당한 군사적 긴장의 확대재생산이 이루어진 것이 현실이다. 그러나 1990년대에 접어들면서 군비증강의 나선형 모델을 추구하기에는 한계가 있다는 증거들이内外에서 발견되기 시작하고 있다.

첫째, 80년대에 이르러 남한의 경제력이 북한을 월천 능가하고 군사력의 현대화가 진전되어 북한으로서는 군사부문의 우위를 계속 짚하면서 그들이 초기에 설정한 政權目標와 對南赤化戰略을 실현한다는 것이 어렵게 되었다.

둘째, 남한이 서울올림픽을 계기로 추진한 北方政策이 고르바초프의 개혁과 이에 따른 동구 사회주의 국가의 체제변혁과 결부되어 남북한관계의 國際政治的脈絡을 바꾸기 시작하였다. 한·소수교와 한·중관계의 개선, 미국과 일본의 북한에 대한 관계개선 유도, 그리고 중·소의 북한에 대한 모종의 암시 등은 북한으로 하여금 종래의 담대한 협상을 현실화시키고 일본과 관계를 정상화하지 않을 수 없게 하고 있다.

이러한 북·한의 입장뿐만 아니라 한 민족의 상태를 책임져야 할 한국측의 입장

1) Edward C. Luck, *Arms Control: The Multilateral Alternative* (N.Y.: New York University Press, 1983), pp. 13-27.

에서 보더라도 군비통제 문제는 시급한 정책과제이다.

남북 양 정치체제는 그 성질이 軍事的이었다. 이점은 북한의 경우 현재까지 큰 변화가 없고 남한의 경우는 몇 차례의 군사정권을 경험하고 난 이후 현재 민주화라는 전통을 賦予하는 轉換期에 있다. 동일 민족간 군사적 대결의 원인이 국제 정치적인 것이었던 혹은 국내 정치적인 것이었던 간에 현실적으로 경험하고 있는 우리 민족의 왜곡된 삶은 주로 군사적 문제에서 야기된 것이다.

북한의 경우 4대 군사노선 이후 전 인민의 생활을 병영하였으며 군사부문 우위가 체제의 체질로 되었다. 남한의 경우 군사적 대치의 결과는 수차례의 군사정권과 그에 따른 정치부문의 왜곡으로 특징지워진다. 이러한 왜곡된 민족의 삶을 정상화하기 위해서는 물론 군사대치의 근원인 정치부문의 왜곡부터 해결해야 하겠으나 정치부문의 해결에는 상당한 시일이 소요될 것이 분명하다.²⁾

양 체제가 북지국가를 지향하고 시민 개개인의 삶의 質(quality of life)의 향상과 국제환경에서의 民族의 生存(survival)을 체제의 구체적 목표로 한다면 우선 양 체제 내부에서 삶을 영위하는 시민의 생활을 “正常化”하여야 한다. 여기서 정상화란 학술적인 개념이라기 보다는 군사부문의 비중이 정상적인 위치를 찾고 군사적 긴장이 삶의 일상을 해치지 않는 상태를 말한다. 다만 체제내부의 모든 요소가 最適의 均衡(equilibrium)상태에 도달하여야 한다는 규범적인 논의는 아니고 상대적으로 현재에 비하여 最適狀態(optimal) 방향으로 더욱 움직여야 된다는 의미이다. 이렇게 되면 군사문제는 그 우선순위가 排他的 順位(exclusionary priority)의 위치에서 약간 벗어 날 수가 있다.³⁾

그 다음으로 군비통제의 문제를 강조하는 이유는 남북 공히 군사부문에 엄청난 자원을 투입하고 있다는 점 때문이다. 비율로 보아서 남한의 경우 GNP의 약 5~6%정도를 그리고 북한은 약 20%를 군사부문에 투입하고 있는 것이다. 우리의 경쟁국 중에서 국방비에 이렇게 높은 비율의 자원을 투입하고 있는 나라는 드물다. 미·소등 강대국을 제외하면 특수한 몇개국만 비율로 보아 우리와 비슷하고 또 몇몇의 호전적 나라만이 군비증강에 상당한 자원을 투입하고 있다. 우리의 경우 財務的 費用(financial costs)에 추가하여 국방부문이 경제에서 차

2) 물론 이점에 대해서 반대하는 논자도 많다. 그러나 정치적 혁대간의 信賴構築(political confidence building)을 근원적인 정치문화의 통합과 통일 혹은 종국적 통일정부의 내용과 분리하는 경우 정치통합 이전에 군비통제가 달성되어야 한다는 점을 이 글에서는 주장하고 있는 것이다.

3) 군사부문의 정책 우선순위에 대해서는, Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1982), Chapter 11, The Priority of Defence 참조.

지하는 經濟的 費用(economic costs)의 비중을 고려하면 비율은 더 높아질 것이다. 인력의 기회비용(opportunity costs)과 쉽게 수치화되지 않는 군사적 용도의 각종 자원과 부수적 지원을 포함한다면 비율은 더 올라 갈 것이다.

북한의 경우는 사회 자체가 군사화되어 있어 정확한 경제적 비용을 구한다는 것이 어려운 상황이며 최근 북한의 경제 파탄은 중앙통제적 계획경제의 비능률 문제도 있으나 국방부문의 과대한 부담도 그 뜻지않게 큰 요인이었다.

쉽게 보면 이러한 과중한 국방비 부담 및 그동안 관례화되어 온 부담 방식을 가지고 선진국으로 진입한다는 것은 거의 불가능하게 된다. 선진국이 되었을 때 이루어지는 통일이 대부분의 측면에서 바람직하다고 본다면 선진국 진입이 통일의 현실적 전제일 수도 있다.

한국 사회의 경우 과학 및 기술분야의 계속적인 투자없이 국제적 技術保護主義의 장벽을 뛰어 넘을 수 없게 되며 선진 강대국과 유사한 산업구조를 가지고 있는 실정에서 선진국 수준의 진입은 그만큼 치열한 국력 경쟁을 해야 할 입장에 있다. 더구나 민주화 과정에 장애물로 나타나고 있는 家族 혹은 集團 利己主義를 극복하고 민주시민으로서의 자질을 고양하기 위해서는 공동체 형성과 교육과정에 엄청난 관심과 투자가 집중되어야 할 때이다. 또 악화되는 물리적 환경과 사회적 환경의 질을 향상시켜서 삶의 질을 개선하고 持續的 成長(sustainable development)을 이루기 위해서도 상당한 자원이 각종 환경보존에 투입되어야 할 시점에 있다.

이러한 각 분야의 재원배분의 긴장상태를 환기시키기 위해서는 남북 공히 군사부문의 경제적 자원투입량을 축소 조정할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 최근 군비 통제가 이러한 의도의 結合利得(joint gain)을 가져다 줄 것으로 믿는 것은 자원배분의 암박을 바로 파악하고 있기 때문이다.⁴⁾

물론 남북관계의 누적된 긴장이 완화되고 십지어는 어떤 형태로 어느 수준의 통일이 이루어 진다 해도 한반도의 위상이 강력한 자위수단 없이는 민족의 생존과 자율을 보장하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 그러면 남북한의 현 수준의, 또는 그 이상의 군비가 계속적으로 필요하다는 주장도 가능하다. 그러나 그러한 상황하에서의 군비의 성질과 내용 그리고 규모는 현재와는 상당히 다르며 위에서 언급된 바와 같이 현재의 군비수준을 그대로 유지하면서 통일에의 길로 들어선다는 것은 사실상 지난한 문제이다.

4) 물론 남북군비통제 협상이 수년내에 경제적 보답을 볼 것이라는 기대는 하기 어렵다. 그러나 장기적인 관점에서는 경제적인 절약이 있으리라고 보는 것이다.

마지막으로 분단이후 현재와 같이 우호적인 국제적 환경은 거의 없었으며 이러한 환경이 언제 돌변할지도 모른다는 점이다. 냉전기류의 종식과 민족역량의 배양으로 한민족의 자율성이 상당히 진전된 것이 사실이나 이러한 자율성이 또 언제 외세에 의해서 위축받을지 알 수 없는 상황이다. 물론 냉전이 하나의 과정이었던 것처럼 탈냉전도 하나의 과정으로 상당한 시기 동안은 이러한 傾向(trend)이 계속될 것으로 낙관할 수도 있다. 그러나 지역주의의 漸高와 국제경쟁의 침예화는 사태의 향방을 점칠 수 없게 하고 있다. 민족의 진로를 狀況適應的企劃(contingency planning)하면서 고려한다고 할 때 危險(risk)에 대하여 보수적인 관점은 가지는 것이 바람직할 것이다. 따라서 현재와 같은 기회를 놓어 버리면 이에 대한 역사적 평가는 매우 혹독하리라 본다.

그리고 이상의 군비통제의 당위론과 더불어 현실적으로 이를 가능하게 하는 전략을 찾아 볼 수 있다는 것이 이 글의 주요 논지이다. 이하에서는 남북관계를 이론적 틀에 넣어 분석하고 이러한 이론적 분석이 제시하는 해결방안을 한반도의 민족군축에 구체화시킬 수 있는 정책대안을 개발하려고 한다.

Ⅲ. 南北關係의 理論的 照明

1. 게임理論的分析：罪囚의 進退兩難

다수의 게임이론적 모형 가운데에서도 罪囚의 進退兩難(prisoner's dilemma) 모형이 累積的 蔟藤狀況(protracted conflicting situation)인 남북관계의 과거와 현재를 다루는데 유용하리라 본다. 이 모형은 남북간에 두 체제가 선택하는 정책대안을 반영하여 쉽게 어느 쪽도 변화를 일으키기 힘들다는 점을 강조하고 있다.

여기에는 세 가지의 전제조건이 필요한데, 첫째, 남북의 정책결정자를 합리적인 단일체(monolithic)로 보고, 둘째, 정책결정자가 비용과 혜택을 분명하게 측정하여 비교할 수 있다고 보며, 세째, 두 당사자들이 게임의 구조를 꼭 같이 인식한다고 보는 것이다.

과거 북한의 입장에서 볼 때는 남북관계에서 북한이 남한과 협상을 계속하거나 합의된 내용을 지속적으로 존중한다는 것이 유리하지 못했다. 북한의 경우 대부분 그 이전의 협약을 일방적으로 은밀히 파기하고 一方的利得(unilateral advantage)을 취하는 편이 단기적으로 나았다. 이러한 북한의 행태는 그들의 “國力”이 1970년대 초반까지는 남한의 국력을 높기한다고 믿었고 무력적화통일에의 가능성을 신뢰했기 때문에 나오는 것이었다.

이는 理論的으로 본다면 죄수의 진퇴양난 게임을 끝이 있는(with an end) 반복게임으로 인식할 때 생기는 형태이다. 반복게임에서 우세하다고 보는 측은 언젠가는 그 게임의 상호작용을 끝내어서 상대를 완전히 장악하려고 할 것이다. 북한이 一回的인 게임(one shot game)에서는 정태적으로 어느 쪽이 승리하느냐 패망하느냐의 긴장과 불신때문에 진퇴양난의 군비경쟁과 각종 대결수단을 강화하고 있지만, 무력적화통일로서 남한을 정복하겠다는 의지와 능력이 있다고 믿으면 남한과 그 이전에 어떠한 합의를 하였든, 남한이 현재 어떠한 의도를 실현하려고 하든, 그들의 최적 대안은 장악을 위한 일련의 정책이 된다.

간략히 그 논리적 구조를 간추리면, 정태적, 일회적 게임에서는 상대를 불신한 나머지 자신이 최선이라고 믿는 대안을 선택하고, 꼭 같은 논리에 의해서 상대도 최선의 대안을 선택하면 둘 다 나쁜 대안을 선택하게 되는데 이 귀착점이 Nash Equilibrium이다. 따라서 남북간에 군비경쟁보다는 군비를 축소하는 대안이 兩者 모두에게 좋은 안인데도 상대를 불신한 나머지 부담이 드는 군비 확장의 대안을 선택한다는 것이다.

남북관계를 정태적인 죄수의 진퇴양난구조로 보면 이로부터 탈출할 수 있는 政策開發의 여지가 없어진다. 그런데 이러한 게임이 현실적으로 매달 혹은 매년 반복되고 있다. 이러한 반복적 게임에서 양측이 이 게임에 終末이 있다고 믿는다면 맨 마지막에 행동을 취할 수 있는 측이 상대를 무자비하게 착취하는 것이 자신에게는 최대의 이익을 가져다 준다. 그러면 상대는 맨 마지막회의 바로 직전에 상대를 속이고 최대의 착취를 하려고 할 것이다. 이러한 논리는 계속되어서 끝이 보이는 반복게임의 경우 어느 누구도 처음부터 상대에게 우호적으로 협조하려고 하지 않을 것이다. 북한의 경우 기회만 있으면 적대적 행위를 감행하려 한 70年代 中半까지의 과거가 이러한 관점에서 이해되어질 수 있다. 무장공비사건, 땅굴사건, 그리고 각종의 테러사건 등을 그 좋은 예이다.

물론 현실은 이 모델의 전제에 해당하는 단일체의 합리적 행위가 아니었을 수도 있고 또 이러한 분석적인 전략을 일관되게 구사하지 않았을 수도 있다. 그러나 여기서 창조하고자 하는 바는 개인의 행적이 어떠한 관리적 틀로 이해되어지므로 앞으로의 정책개발이 이러한 틀 위에서 논의되는 것도 의미있는 내용 개발의 한 방법이라는 것이다. 지금까지는 70년대 중반까지의 북한의 주요한 논리적 선택이 이러한 경우에 해당한다는 점을 강조하였다.

그런데 다음의 경우, 즉 반복게임에서 끝이 확정적으로 있지 않고 끝날 확률이 있는 경우(risk of termination)는 행동양식이 틀려진다. 약간의 적대적 관계가

청산될 確率이 있는 경우인데 이 때는 상대편의 행동에 대한 위험부담의 확률과 상대편 행동이 유발하는 손해의 규모에 대한 평가 즉 期待損害程度(expected damage)가 행동의 기초가 된다. 북한의 경우 남한이 크게 응징을 할 가능성이 높다고 본다면 점점 도발에 소극적이 될 것이다. 최근 북한이 한반도 내부에서 도전할 수 있는 기회가 줄어들고 있는 것이 이러한 논리에서 이해될 수 있다.

그런데 다음 경우는 상당한 다른 점을 시사하여 주고 정책방향도 변하게 된다. 즉 죄수의 진퇴양난게임이 계속되고 끝이 보이지 않는 경우이다. 그리고 분석적인 견지에서 보더라도 대치국면의 종식이 언제 끝날 것인가에 대한 확정적 확율이 없고 구체적 시나리오도 개발하지 못하고 있으며 상대를 일정기간내에 장악할 수 없다고 믿는다면 문제는 달라진다.⁵⁾

북한의 현재 입장은 이렇게 보는 테는 약간의 증거가 있다. 1985년부터 金日成은 外形上으로 남한을 침공할 의도도 역량도 없다고 이야기하였으며⁶⁾ 최근 남북총리회담에서도 이러한 점은 수차 강조되고 있다. 객관적으로 미·소에서도 북한의 침공을 오판으로 보고 있다. 문제는 非合理的인 행동부분인데 이에 대해서 얼마정도의 확율을 부여하여야 하며 어떻게 다루어야 하는가는 상황적·응적 기회를 통한 시나리오 개발과 이에 대한 대처 방안 수립이 요구된다.

더구나 총리회담을 위시하여 북한은 몇 가지의 선택을 앞에 두고 있다. 보통 사회주의 국가의 개혁은, 첫째, 자율적인 대내민주화나 통제 부족으로 인한 혁명, 둘째, 대내 경제의 개혁을 통한 시장경제제도 도입이나 사유재산제의 도입, 세째, 대외 경제 개방과 교류의 증대, 그리고 마지막으로 군사적 개혁인 군비 통제 등의 방향으로 실현되었는데, 북한의 경우 첫째나 둘째 방향이 검토되기는 사실상 어려울 것이며 이것이 동구 사회주의 국가와 북한의 차이라고 볼 수 있다. 세째나 네째 방향의 정책전환을 노리는 증거는 조금씩 눈에 띠고 있다. 그러나 북한사회의 폐쇄성 때문에 透明度(transparency)를 높이는데 어려움이 있어 이러한 정책전환에도 한계는 있다.

북한이 더이상 침략이나 일방적 장악을 실현하기 어렵다고 보고 自體變化를 추구하고 있다면 남한으로서도 새로운 인식전환이 있어야 반복적 죄수의 진퇴 양난의 게임에서 탈출할 수 있다. 현재와 같이 양측의 정책기조가 균원적으로 죄수의 진퇴양난에 포로가 되어 있는 한 어떠한 단일정책도 최적의 것으로 추

5) Scott Brown, "The Superpowers' Dilemma: Can Game Theory Improve the U.S.-Soviet Negotiation Relationship?", *Negotiation Journal*, Vol. 2, No. 4, (Oct. 1986), pp. 371-374.

6) 内外通信, 444호, 1985. 6. 19.

구되기 어려운 것이다. 양측이 게임을 無限定의 반복으로 인식하게 되고 또 양체제내에 새로운 정책전환을 모색하고 있는 이 때가 바로 새로운 전략을 적어도 어느 한쪽이 선택하여야 하는 시점이라고 본다.

2. 戰略反射모델

현재 남북한이 처한 전환기에 있어 지난 과거에 대한 이해관계를 미래의 행동에 투영시키기 보다는 지난일은 과거사로 보는 즉 埋沒費用(sunk costs)으로 간주하는 전략을 택하고 오직 미래의 새로운 관계에만 의미를 부여한다면 戰略反對모델(strategy tit-for-tat)을 정책기조로 삼을 필요가 있다고 본다.

이 전략은 매우 간단하기 때문에 정책 간의 一貫性(consistency)을 유지할 수 있고 상대의 반응에 따른 정책변화의 불가피성을 이론적으로 타당화시켜 주면서 내부적 繼續性(continuity)을 확보할 수도 있는 장점이 있다. 이 모델을 간략히 설명하면 다음과 같다. 첫째, 북한이 남한의 우호적인 정책에 우호적으로 협조하면 남한도 협조하고, 둘째, 북한이 반대로 적대적이며 친취적인 전략으로 나오면 남한에서도 그에 대해 譲懲(punishment)을 하여 일방적인 친취를 불가능하게 하고, 세째, 상대의 적전 행위에 대해서만 정책결정과정에서 고려하고 그 이전의 행위는 문제삼지 않으며, 네째, 이렇게 적전의 행위에만 국한하여 분명한 적대적 또는 우호적 반응을 보여 줌으로써 상대가 쉽게 이 전략의 패턴을 인식하고 자신의 행동의 결과를 사전에 감지하게 한다.⁷⁾

이러한 모델은 최근 미·소간의 관계형성에 미국이 주도적으로 원용하는 기본 개념들에 속하나 한계도 많다. 그러나 많은 한계에도 불구하고 현재 상태에서는 이 모델을 다음과 같은 방향으로 활용할 필요성이 있다고 본다.

첫째, 한국의 경우 대부분의 분야에서 북한을 앞서고 있기 때문에 북한으로서도 상당히 어려운 국민에 있는 것이다. 따라서 소위 “大兄”으로서의 위치를 명확히 하는 작업과 더불어 危機管理(crisis management)能力을 확보하여 북한의 행동에 대한 선호를 구체적인 정책수단으로 연결시켜 상대에게 전달하여야 한다.

둘째, 이 모델을 운용하는데 있어 최초의 우호적 행동을 어떻게 보여주느냐 하는 것이 큰 문제이다. 남북간의 관계란 계속적인 관계이기 때문에 전략반사모델로의 정책기조 전환과 최초의 우호적 행동을 보여줄 수 있는 역사적 계기

7) Robert Alexlrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), pp. 32-67.

를 만드는 것이 중요하다. 우선 心理的 敵對感(psycho logical hostile barriers)을 극복할 수 있는 내용과 북한에 실질적인 도움이 되어야 하는 一方的 補償(unilateral reward)이 있으면 정책전환을 일으키기에 촉할 수 있다. 이러한 성질을 포괄하고 있는 역사적 예는 사다트(Anwar Sadat)대통령의 1977년 7월 예루살렘 방문을 통한 아랍-이스라엘 관계의 개선노력이다.⁸⁾

이와 유사한 일이 국제적으로 재범 있다. 일방의 과감한 양보나 보상제의는 불가능한 것을 가능하게 하고 생각할 수도 없었던 것을 현실로 나타나게 하였다. 미·소의 핵 군축때 現場檢證(on-site inspection)에서도, 구라파에서의 재래식 군축에서도 이러한 일면을 찾아 볼수 있다.

남북한의 경우 1972년 7.4 공동성명이 이러한 예로 적용될 수 있는 잠재력을 가지고 있었으나 앞에서 분석된 바와 같이 이 때는 북한이 죄수의 진퇴양난 게임을 끝이 있는 경우로 보았기 때문에 침략을 위한 조치를 취하는 기회로 악용한 것이다. 1985년의 수해구조물자 교류와 제한된 가족상봉은 남한의 일방적 보상과 연결될 수 있는 가능성은 가졌으나 그 뒤에 따르는 정책적 변화가 미미하였다고 볼 수 있다.

이러한 전략반사모델로의 전환을 알리는 일방적, 혹은 선도적 보상은 이 글에서 추구하는 정책개발의 내용이 되겠다. 제 V 장에서 논의하는 정책대안이 여기에 해당한다. 그런데 이 모델의 약점을 사전에 알고 대처하는 것도 중요한 의미를 가지고 있다. 다음 절에서는 이 모델의 약점을 어떻게 극복하느냐에 대해서 논의하려고 한다.

3. 戰略模型의 限界 克服

대부분의 게임이론이나 전략이론은 추상적이고 수학적인 논리 위주여서 적용에 한계가 있으며 단조로운 것이 사실이다. 이는 대부분의 이론구성과 실제 활용간의 관계에 존재하는 문제이다. 일반적으로 거론되는 문제는, 첫째, 과도한 추상화와 단순화의 위험이 있고, 둘째, 복잡하고 비합리적인 면이 있는 정부를 단순히 합리형으로 다루는 우를 범하기 쉽고, 세째, 정부가 미래의 보상에 대해서 장기적인 시야를 가지지 못한다는 점을 고려하지 못하고, 네째, 정부란 꼭 같은 게임을 반복할 수 없는데 이를 가정하며, 마지막으로 애매한 목적과

8) 사다트의 예루살렘 방문의 역사적 의의와 중동평화에의 기여에 대해서는, Herbert C. Kelman, "Overcoming the Psychological Barrier: An Analysis of the Egyptian-Israeli Peace Process," *Negotiation Journal*, Vol. 1, No. 3, (July, 1985), pp. 213-234 참조.

수단의 불일치 문제와 정치적 고려를 하지 못하는 한계 등을 들 수 있다.

이러한 일반적 한계 이외에도 전략반사모델은 한국의 전략을 북한 전략의 인질이 되게 하며 잘못하면 남북관계를 악화일로의 나선형으로 만들 소지도 있다는 점과, 일방적 양보나 선도적 보상은 극도로 위험한 것이며 國內的으로 비현실적인 기대를 불러 일으켜 국민의 혼란을 가중시킬 수 있다는 것도 지적되고 있다.

이러한 한계는 앞으로 남한 선도의 우호적 행위를 전략반사모델에 연결시킬 때 반드시 고려해야 할 점이다. 여기서는 대체적인 限界克服方向을 거론하고 구체적인 것은 V장에서 제시될 것이다.

첫째, 일반적으로 게임이론이 갖는 문제에 대해서는 크게 우려할 바가 없다고 본다. 어느 정책도 순수한 이론모형을 그대로 따르는 경우는 드물다. 우리의 경우 남북관계와 관련된 분야에서 다양하게 자기주장을 할 수 있는 분위기가 어느 정도 조성되고 있고 이 분야의 정책이 40여년간 개발되어 온 經驗에 미추어 볼 때 현실과 이론간의 차이에 대한 인식은 정책담당자들에게 익숙한 것이다. 다만 장기적으로 상반되지 않는 政策方向을 유지하느냐 하는 문제가 우리 경우 취약한 분야이다. 정치적·정책적 결정권자의 단기적, 일회적 시야가 실제 정책개발과 집행에 상당한 제약요소가 되고 있다. 더불어 북·한의 정책결정구조나 과정에 대한 정보가 미약하여 우리정부의 대응이 심층적이지 못한 경우가 많았다.

더불어 최근 개선되어가는 면이 있으나 아직도 신당한 정도의 노력이 요구되는 것이 政策企劃能力이다. 고도로 집권화된 정책결정구조를 지니고 있는 상황에서는 다양한 對應集團을 고려하는 정책기획과 집행수단이 그리 큰 문제가 되지 않을 수 있었지만 상대가 있는 외교, 안보정책의 경우 相互性의 문제와 집행수단의 특이성 때문에 고도의 정책기획능력이 요구된다. 더불어 상황적응적인 기획능력과 장기적인 전망하에서 전략관리를 어떻게 하여 나가느냐 하는 관리능력의 문제가 중요한 변수로 떠오르고 있다.

둘째, 전략반사모델의 구체적인 약점인 관계악화로 차단해 할 가능성이 많은 것에 대해서는 우리의 경우 심각하게 고려하여야 할 문제이다. 다만 현재의 탈냉전기류가 하나의 경향이 되어 계속되고 남북한이 주변 강대국과의 관계를 개선하려는 노력을 계속하는 한 관계 악화에도 한계가 있을 것으로 본다. 한국이 북한에 대하여 強壓戰略(coercive strategy)⁹⁾ 일변도의 전략적 수단을 취하려는

9) 강압전략이란 군사력의 폭력적 효과기제를 통한 협상의 한 수단으로서, 첫째, 상대방의 침입의지를 취소시키거나, 둘째, 침략결과 자체를 원상회복시키기 위해 위협

정책변화를 의미하는 것은 아니기 때문에 조심하여 이 모델을 따른다면 큰 문제는 없을 수 있다.

세째, 갑자기 일방적인 양보나 보상이 있는 경우 국내정치과정에 문제가 생겨나고 국민적 합의를 구하여 중요한 국사를 결정하여야 된다는 민주적 당위론 면에서도 문제가 되며 국민은 정책의 일관된 방향을 감지하지 못하여 국론이 분열되는 경우가 있게 된다. 우리의 경우 남북관계의 발전에서 아직도 이러한 문제를 극복하지 못하고 있는 것이 사실이다. 따라서 이러한 때에 충격적인 조치를 일방적으로 취하는 것에는 문제가 있다. 따라서 정부는 가능한 정보를 공개하여 公開場(Oeffentlichkeit)에서의 시민토론을 활성화시켜야 할 것이다. 그리고 정상회담 등의 방식으로 군축과 정치문제를 접근하려고 하는 경우 시간적인 여유를 갖는 것이 필요하고 정당과 관련단체간의 합의를 民主的인 節次를 통하여 추구하는 것이 필요하다. 특히 강조되어야 할 것은 일방적인 선도가 실질적으로 이루어질 수 있는 정책집행수단을 마련하고 나서 선언이나 합의의 형식을 갖는 것이 필요하다는 것이다. 대부분의 경우 구체적인 집행수단을 강구하지 못하고 관련 정부부처나 기관관의 합의를 제대로 형성하지 못한 상태에서 일방적인 선언을 할 때 상당한 혼란이 계속된다.

IV. 相互作用의 現住所

남북의 정치군사적 문제에 대한 공식적 비공식적 제안이 쉴새없이 계속되고 있다. 현재 어떠한 형식으로나마 남북은 월 10여 차례의 접촉을 계속하고 있다. 1989년까지의 군사부문에 관련된 계의를 요약하여 그 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한의 경우 남북한간의 정치·군사문제를 해결하려함에 있어서 전제 조건을 중시하고 있다. 그리고 그 전제조건은 중대한 변화를 초래하는 경우가 대부분이다. 그러나 남한의 경우 몇 가지의 정치적인 신뢰구축조치를 바라고 있으며 이들 내용은 實質政策(substantive policy)의 변화라기 보다는 현실인정과 협상을 통한 상호번영을 믿는다면 실현가능한 문제이다. 북한은 전제조건이 충족되면 本質的이고 核心的인 것인 정치·군사문제를 단시일내에 해결하자는 방식을 취한다. 남한의 경우 점진적 기능주의적 접근을 취하기 때문에 용이한

이나 제한된 힘(limited forces)을 구사하여 상대를 침득시키려는 군사적 전술의 일 유형을 뜻한다. 이는 상대국가의 능력에 대한 부정이 아니고 상대의 의지에 영향을 미치려는 동기도 가지고 있기 때문에 정치·외교적 성질도 내포하고 있다.

이에 대해서는, George Alexander, *The Limits of Coersive Diplomacy* (Boston: Little, Brown and Company), 1971 참조.

것을 먼저 그리고 어렵고 본질적인 문제는 관계의 개선에 따라서 나중에 해결하자는 방식이다.

둘째, 북한의 경우 군사적인 문제에 있어서 본질적이고 결론적인 감군을 강조하고 이러한 최종결과에 이를 수 있는 過程에는 큰 중점을 두지 않는다. 반면 남한의 경우 정치적 신뢰, 상호간의 다양한 교류, 그리고 군사적인 신뢰형성이 있은 다음 감군이 이루어질 수 있다는 과정중심의 접근을 하고 있다. 따라서 전반적인 문제에 대한 접근의 비대칭성(asymmetry of modality)의 문제가 군축문제를 접근함에 있어서도 나타난다.

이러한 비대칭성의 문제에 약간의 변화가 온 것이 1990년 5월 31일 북한의 군축제의이고 남북고위급 회담을 추진하면서 나타난 남한의 협상접근방식이다. 북한은 先統一 後平和의 論理를 약간 수정한 것으로 보이며 종래의 천편일률적인 주장에서 약간 보편적인 군비통제방식 즉, 유럽식 군비통제방법을 내포하는 제안을 하였는데 그 내용의 특징은 군사적 신뢰구축조치와 透明性(transparency)을 고려하는 내용이었고 전제조건인 미군철수에 대해서도 약간 신축적인 내용을 담고 있다. 미군철수에서는 무조건 미군철수에서 선감군 후철수 방향으로 진전하고 있다.

그리고 남한의 경우 종래 機能主義의 原則에 충실하여 간접적 물적교류에서 직접적인 물적교류, 적십자회담등 인도주의적인 분야 차중, 그외 비정치적인 스포츠, 우편등의 교류가 먼저 시작되고 이러한 분야의 실적과 상호간의 신뢰형성 정도에 부합하여 핵심적인 정치·군사문제를 다루려고 하였으나 정치·군사 문제도 다른 의제와 더불어 고려하려는 태도로 전환하였다. 즉, 남북총리회담을 성사시키기 위하여 정치·군사문제도 사실상 바로 다루는 융통성을 가지게 된 것이다. 그리하여 종국적으로는 회담의 방식과 제의의 내용면에서 있어 온 약간의 변화는 기준의 비대칭성문제를 교정하는 데 도움이 되었다.

그러나 남북총리회담에서 제시된 정치·군사문제에 대한 양측의 제의는 상당한 視角差異를 그대로 반영하고 있다. 북한의 경우 남한을 아직도 공식적으로는 인정하려고 하지 않았다. 물론 그들의 청와대방문과 정치·군사문제의 해결 당사자가 남한이라고 전제한 사실등은 실질적으로 그들의 태도가 변화하고 있다고 볼 수도 있으나 이러한 변화가 그들의 기본정강·정책의 수정을 의미하는지는 좀 더 명확한 증거가 필요한 것이다. 여기서 남북한의 정치·군사분야의 협안에 대한 총리회담에서 나온 제의를 비교하면 다음 표와 같다.

표에 나타난 구체적인 양측입장은 각측의 남북문제 해결을 위한 기본원칙을

총리회담의 남북한 제안비교

항 목	남 한	북 한
평화보장 신뢰조성	평화협정, 불가침협정후군축 체제인정 및 비난중지, 무력전 복기도 중지, TV, 라디오 개 방, 대표부설치	미·북한평화협정, 군축 후 불가침선언 상대비방 일체중지, 군사적문제 우선적 해결
군비통제	3단계론	군비축소강조, 미군철수, 비핵지대화
유엔가입	동시 혹은 남한 단독	단일의석 공동가입
인적교류	60세 이상의 이산가족 우선	정당·사회단체·인민의 자유왕래
경제교류	간접교역에서 직교역으로 자원 공동개발, 합작투자 등	경제합작과 교류실현, 대외경제관계에 서 협력 등
제도적장치	통행, 통신, 통상 합의서를 당 국간 체결	남북최고위급이 참석하는 당국과 정당 수뇌협상회의, 전면개방 자유왕래
창구	당국간 단일창구	정당·사회단체 각계각층이 참여, 창구 다원화

(자료 : 남북총리의 기조연설문, 1990.9.5)

그대로 반영하고 있다. 이러한 사항은 표면상으로 볼 때 7.4공동성명의 수준에
서 크게 진전된 것은 아니나 구체성과 그 실제적인 의지면에서는 상당히 다른
것이다. 그리고 이러한 제안이 사전의 조정없이 총리회담에서 각각 제시되었다
는 점을 고려하면 협상이라는 갈등조정기제를 통하여 문제를 해결하여 갈 수
있는 여지도 매우 많다고 볼 수 있다. 그러나 어느 한 쪽이 상당히 멀리 떨어
져 있는 의제를 連繫(link)시킬려고 하는 경우 어느 한 부분의 애로가 다른 영
역의 타결에 전제조건이 되고 협상을 저리멸렬하게 할 수도 있다.

이러한 진제조건의 위치로 돌아설 가능성성이 가장 높은 의제가 軍備統制 문제
이다. 북한의 경우 이를 핵심적인 요소로 파악하고 또 협상접근전략에서 이 부
분의 실질적인 타결이 남북문제 전도에 있어서 관건이 된다고 보고 있다. 그러
면 구체적으로 남북한의 경우 군사적 문제를 어떻게 접근하려고 하고 있는가를
보기 위하여 총리회담에서 거론된 내용을 살펴볼 필요가 있다.

군비통제와 관련된 제안들에서 볼 수 있는 것은 역시 單縮會談의 계속을 위
한 그 전제가 문제가 되고 있다. 즉 UN 가입방법, 팀스피리트 훈련, 그리고
방북인사의 석방등이 관계개선의 전제이다. 협상에前提를 두는 것은 그 만큼
본 협상에 진지하지 않음을 의미하며 이러한 북한의 태도는 계속적인 문제거리
이다. 이는 남한의 경우 구체적으로 어떤 내용을 결정할 것인지는 협상을 진행
시키면서 토의하도록 하고 대체적으로 몇 단계를 밟아 어떤 방향으로 군비통제
가 이루어져야 하겠다는 식의 접근이라면 북한의 경우는 처음부터 협상에 들어

가기 위한 전제가 만족되어야 하고 또 협상에 들어가기 전에 자기들이 만족스러워하는 안을 결론종결식으로 구체적으로 제시하여 이러한 방향이 아니면 논의가 무슨 의미가 있겠는가 하는 방식을 택한다.

여기서 공산주의자들이 집착하는 협상의 한 전략을 볼 수 있다. 이들은 단계적, 점진적 접근을 商業的이라고 치부하여 國事를 다루는 데서는 애써 회피하려는 경향이 있다. 그리하여 처음부터 결론적인 내용으로 들어가고 (The work should start with the conclusion of an agreement.)¹⁰⁾ 어떤 결론에 이르면 이를 실현시키는 수단에 관한 협상을 개시하는 형식을 취하는 수가 많다. 처음에는 요구를 과장하였다가 협상이 진전됨에 따라서 최대양보치 이상의 만족하는 선에서 타결을 보는 協商의 舞蹈(dance of negotiation)를 극히 배제하려는 욕구도 있는데 이러한 태도는 이를 자본주의적인 상업적 거래행위의 한 형태로 파악하기 때문인 것 같다.¹¹⁾

따라서 군축의 경우 檢證(verification)問題는 군축안의 내용이 타결되고 난 다음에도 논의할 수 있다는 식의 논리를 택한다. 이는 最後通牒案(ultimatum)을 처음부터 제의하고 나오는 Boulwareism과는 약간 다른 것이다. 공산주의자들의 경우 내세우는 최종적인 결론이 반드시 최후통첩인 것은 아니다.¹²⁾

북한의 협상방식을 간단히 보면 전통적으로 우리사회에서 개인간의 감정적인 앙금을 해소시키는 방식과도 닮은 점이 있다. 개인간의 감정해소는 우리의 경우 사전탐색기를 거치고 나면 극적인 과정을 통하여 이루어지는 것이 대부분이다. 그러나 우리가 이러한 그들의 접근에 대하여 분명히 하여야 하는 것은 이러한 협상접근 방식을 그대로 따르는 데는 문제가 있다는 것이다. 이러한 문제의 교정방식에 대해서는 다음 장에서 제시되겠으나 여기서 강조하고 싶은 것은 군축협상과 같은 위험하고 중대한 국사를 개인적 감정해소방식과 같은 단순한 접근방식과 같이 할 수 없다는 것이다. 그리고 아직도 경험이 없는 민족내부에

10) Ikile, Fred Charles, *How Nations Negotiate* (New York: Harper and Row, Publishers, Kraus Reprint, 1982), p. 96.

11) 이러한 태도를 소련의 경우 60년대까지 취하고 있었다. 그러나 소련은 그 이후 상당히 변모된 전략을 택하고 있다.

12) General Electric Corporation의 부사장 Lemuel Boulware씨가 노사협상을 시작할 때 근로자들의 욕구, 태도, 이전 사례, 현재 경제 및 회사 재정사정 등을 충분히 고려하고 나서 협상을 시작하는 開頭에 최종안을 제시하고 이를 잘 선전하여 타결로 이끌고 가는 방식에서 나온 이름이다. 물론 노동자지도부는 이러한 접근이 그들로 하여금 좀 더 나은 조건을 타결시킬 수 있는 기회를 줄이는 것으로 파악하여 이를 싫어하였다. 이에 대해서는 Carl M. Stevens, *Strategy and Collective Bargaining Negotiation* (New York: McGraw-Hill, 1963), pp. 34-37 참조.

남북한의 군비통제안 비교

남한측안	북한측안
정치적 신뢰구축	
<ul style="list-style-type: none"> • 휴전선일대 포함·일체의 비방중지 • 상호체제 인정 • TV, 라디오, 출판물의 개방 • 상주연락대표부설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 호상비방중지, 통일에 배치되는 법률적, 제도적 장치제거 • 상대방 소개, 출판의 자유, 사상의 자유 물리적 장벽제거 • 정당·사회단체, 인민의 자유왕래, 국제정치무대의 공동진출, 협력
군사적 신뢰구축	
<ul style="list-style-type: none"> • 군인사 상호방문 • 군사정보 상호공개 및 교환 • 특정규모이상 군부대 이동 및 기동훈련시 사전통보, 상대방 참관 • 국방장관과 인민무력부장간 직통전화 개선 • 비무장지의 대설질적 비무장화 및 이용 	<ul style="list-style-type: none"> • 군사훈련과 군사연습 제한(외국군대와의 합동훈련, 사단급 이상의 군사연습훈련 등 금지) • 진화개설, 군사분체선 일대에서의 일체의 도발행위 금지 • 비무장지대의 평화지대화(모든 군사시설 철수, 민간개방)
군비 감축	
<ul style="list-style-type: none"> • 방어형 전략구조로의 전환 • 상호 동수보유 원칙(많은 쪽이 적은 쪽으로 감축한 뒤 동수 균형감축) • 병력감축시 예비전력과 유사 군사조직도 함께 감축 • 군축에 관한 합의사항 이행을 보정키 위한 남북 공동검증단과 상주감시단 운영 • 쌍방 군사력의 최종수준은 쌍방협의하 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계적 무력 축감(쌍방 군축안 합의 이후 3~4년 동안 3단계 축감) • 위에 상응한 군사정비 축소, 폐기 • 모든 민간군사 조직과 민간 무력 해체 • 군사정비의 질적 개선 중지 • 군사 정형(定型) 호상 통보 절차 실시
외국 무력 철수	
<ul style="list-style-type: none"> • 언급없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 조선반도의 비핵지대화 • 외국군대 철수를 위한 공동노력
기 타	
<ul style="list-style-type: none"> • 정치·군사적 신뢰구축을 위한 불가침 선언 채택 • 휴전체제를 평화체제로 전환 • 국제적 평화보장장치 함께 강구 	<ul style="list-style-type: none"> • 불가침 선언 채택 • 팀스파리트 훈련 중단

(자료 : 남북총리의 기조연설, 1990.9.5)

서의 전쟁종결과 군비통제를 이루어가는 과정에 결론적인 내용을 사전에 정한다는 것은 변화하는 국제정세와 체제내부문제의 복잡성을 고려할 때 비현실적이라는 것이다. 學習過程(learning process)을 통하여 통일 이후에도 필요한 군사부문의 형태와 역할을 정립하려는 것이 군비통제과정의 중요한 한 목표이므

로 여기에 결론이 일방적으로 나온다는 것은 합리적이지 못한 것이다.

그러나 최근의 남북한 군축에 대한 열의나 제의 내용을 볼 때 民族內部에서 내전을 종식시키고 군비통제를 이루하여 현재보다 가까운 통일의 상태로 움직일 수 있다는 가능성은 발견하게 된다. 유럽의 군축의 경우 십수년의 세월이 흘렀고 거대한 국제적인 물결의 전환이 있을 때 가능하여졌다는 것을 고려하여야 할 것이다.¹³⁾

따라서 내전을 종식시키는 불가침이나 평화협정 단계까지도 장시일이 소요될 것으로 보아야 하며 다른 분야에서의 신뢰의 회복과 교류의 증진이 군비통제의 경우 필요하기 때문에 상당한 시일이 소요된다는 것은 명확하다. 남북군비통제의 可能性이 증대된다고 보는 이유는 우선 북한이 휴전협정 이후에 제시하여온 제의에서 약간의 변화를 일으키고 있다는 것이다.

우선 전제조건이었던 주한미군의 철수가 남북한의 군비축소와 병렬의 관계에 놓여졌고 팀스퍼릿트 훈련에 대해서도 당분간만이라도 중지시켜 줄 것을 제의하고 있다. 그리고 신뢰구축에 대해서는 그 단계상에 약간의 문제가 있으나 유럽군축등에서도 흔히 사용되고 있는 방식을 몇 가지 제의하고 있다. 따라서 그 동안 학습과정에 의하여 통상적인 군축협상방식으로 전환하고 있다는 약간의 징조로 해석할 수도 있게 된다.

위의 표 두번째 항에서 나타나는 직통전화와 군사분계선에서의 도발행위를 금지시키는 안전장치의 도입, 비무장지대의 평화지대화, 그리고 여러 양태의 군사훈련에 대한 制約(constraints) 등은 남한측의 제의와 약간의 각도를 달리 하나 기본적으로는 신뢰구축조치에 속할 수 있다. 물론 정치적 신뢰구축이나 군비감축의 방식과 내용은 상당히 차이가 나며 외국군대의 위치에 대해서도 입장의 차이는 많다. 북한의 경우 미군의 최근 일부 철수에 대해서는 아무런 반응도 없다. 더구나 더 큰 문제는 군축협상의 실제 내용보다는 구축협상에 접근하는 방식문제다. 북한은 總括的(package deal), 一括妥結的(once-for-all approach) 方式을택하여 우리의 漸增的 이슈別(issue by issue) 접근과는 方式(modality) 면에서 비대칭성을 이루고 있다. 물론 앞 표에서 구별한 것과 같이 몇개의 下位 그룹(subgroup)으로 의제를 나누어서 접근하려고 할때 북한이 움

13) 유럽군축의 경우 MBFR이 현상유지(status quo)를 위한 방편으로 활용되었고 CSCE의 CFE로 넘어오면서 고로마초프의 선사고가 계기가 되어 성공적인 결과를 가져오고 있다. 이에 대한 자세한 논의는, Jonathan Dean, "Conventional Arms Reduction in Europe: Past, Present and Future", paper presented at the International Conference on Arms Control on the Korean Peninsula, held by Institute of Foreign Affairs and National Security, Seoul, October 10~11, 1990 참조.

적일 가능성에 전혀 없는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 가장 예민한 전제 조건과 가장 어려운 감축우선을 강조하면서 일괄타결적 해결을 강조하는 협상 방식 자체가 그들의 의도가 아직 한계가 있음을 드러내는 것이다.

그러나 이 글에서 주장하려는 요지는 이렇게 신뢰구축장치에 대한 차이가 줄어들고 있을 때 남한의 경우 先制的 軍縮方案을 기획하고 집행함으로써 쌍방간에 누적된 갈등을 해소하고 불신을 신뢰의 국면으로 전환시켜야 할 책임을 가져야 한다는 것이다. 많은 경우 북한의 態度變化가 남북관계의 관전이라고 주장하는 경우가 많지만 상당한 시일이 소요될 신뢰구축을 촉발하는 일은 남한이 주도적으로 할 수 있다는 것이다. 이것은 앞장에서 본 바와 같이 남북관계가 죄수의 진퇴양난 모델에 더 이상 미룰 수 없고 전략반사모델을 시도하여야 할 때가 되었다는 판단에 근거하고 있다. 더불어 이러한 새로운 사고로의 인식전환을 스스로 실현하고 북한에 정확하게 알리는 방안으로 선도적 양보 혹은 일방적 보상을 촉매제로 활용하여야 할 필요가 있다는 것이다. 구체적으로 이러한 政策轉換과 적절한 정책이 어떻게 개발되어지고 그 내용이 어떤 것이어야 할 것인가에 대해서는 다음 장에서 논의하려고 한다.

V. 政策開發의 方向

남북한 관계가 죄수의 진퇴양난에서 탈피하고 있는 시기에 이러한 과정을 가속화하기 위해서는 절차적인 문제와 더불어 새로운 정책개발이 요구된다. 여기서는 전략반사모델을 주로 따르고 남한의 주도적, 선제적 군비통제를 실현하기 위한 정책개발방법과 내용을 논의한다.

1. 安保政策體制의 改善

우선 강조되어야 할 것이 국민적 합의의 형성이다. 군사문제의 경우 예민한 사항이 많고 또 군사정권의 상처가 아물지 않아 감정적인 요소가 나분한 것이다. 그러나 完全合意의 產物(consensus omnium)은 아니더라도 소수의 이견 위에 타결되어 나오는 다수의 지배적인 의견이 생기기 위해서는 정부의 전환된 정책형성방식이 필요하다. 아직도 군사문제를 가지고 국내문제의 자랫대로 활용하거나 威脅的 邀求(threat appeal)로 이용하여 국민의 불신을 심화시키는 일을 근절하지 못하고 있다. 따라서 내정의 민주화, 정부의 민주화관리능력의 제고, 민주화를 달성하는 과정에 필요한 프로그램의 제시, 정치적 라이더쉽

의 보강, 갈등관리를 위한 구체적 정책의 개발등이 선행되어야 할 것이다. 자유로운 공중체들의 총체적인 의견을 의미하는 輿論이 생성되거나 형성되지 않은 상태에서 정부가 假輿論을 중심으로 일방적이고 관료적인 선전을 도구로 정책을 형성하려고 할 때 시민사회에서는 내부적 반대가 먼저 나오기 마련이다.¹⁴⁾

정부내부에서 정책이 형성·결정되어야 할 부분이 많은 군비통제의 경우에도 참여의 폭을 넓히는 일은 상당히 중요한 작용을 한다. 또 지적하고 싶은 것은 군비통제협상의 公開性과 非公開性의 장단점을 살펴보고 효과적인 정책에 접근하는 것도 중요하지만 공개성은 국지적인 관점보다는 민족주의라는 관점에서 고양되어야 할 원칙임을 강조되어야 할 것이다.

또 지적하고 싶은 것은 현재 우리나라의 안보정책수립에 있어서 소위 集團思考(groupthink)의 경향이 나타나고 있다는 점이다.¹⁵⁾ 이 분야의 경우 외무부나 통일원의 영향력은 상당히 적은 것이 사실이다. 국방부, 안전기획부, 그리고 청와대의 영향력이 크게 작용하고 그 담당자들이 갖고 있는 배경의 동질성, 우월감, 합의탐색형 의사결정방식, 이견 분출의 제약등은 앞으로 군비통제문제를 다룰 때 있어서 극복되어져야 할 사항들이다.

그 다음으로 기관이나 제도적인 개선이 뒤따라야 한다. 현재 국방부에서의 군비통제실, 그리고 청와대 외교·안보특별보좌관실에 연계된 군비통제실무기획단, 그리고 통일원, 외무부, 정보관련기관 등에서 군비통제문제를 다루고 있다. 그러나 이러한 기구들의 의견과 안보정책전반을 다루는 국가안전보장회의 와의 관계가 분명하지 않고 조정이 어디서 이루어지는지가 분명하지 않다. 물론 우리가 수입한 기관중에서 국가안전보장회의 만큼 제대로 기능하지 못한 기관도 드물지만 이 기관이 탈냉전시대에도 군비통제와 안보·외교정책의 조화를 이루어내는데 있어 적절한 기능을 수행할 수 있다. 그 역할이 강화되어야 할 것으로 본다.¹⁶⁾

따라서 안보정책중에서 군비통제정책의 비중을 높혀야 할 것이며 국방정책과 안보정책의 보완적 관계를 분명히 정책에 반영하여야 할 것이다. 이러한 노력이 기관의 역할에서 생성되도록 하기 위하여서는, 첫째, 軍備統制 관련조직이

14) 方廷培, 崔潤熙, *여론과 정치실득*(서울: 도서출판 나남, 1989), pp. 65-94.

15) Irving L., Janis, (Second ed.), *Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1982), pp.174-276. 물론 우리나라의 경우 이러한 현상에 대하여 증거를 채집하기란 어려운 문제이나 이러한 경조가 있다는 것은 이 분야의 상당히 많은 민간전문가의 판단이다.

16) 안보정책의 관련 기관이나 철차 그리고 국가안전보장회의에 대해서는,拙稿, “*安保政策關聯機關의 役割과 그 改善策*”, *한국안전보장논총*, 近刊 참조.

관련부처마다 생겨야 하고 이에 대한 인적, 물적 지원이 풍부하게 이루어져야 한다. 둘째, 안보정책의 형성과정에서 통일원과 외무부의 역할도 상대적으로 커져야 한다. 세째, 국가안전보장회의가 대통령에게 실질적인 정보를 주고 여기서 安保政策의 실질을 조정하고 사전에 작성하는 것이 전반적인 결정과정에 도움이 될 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요하다. 필자의 소견으로는 현재의 참여자를 반 정도로 줄이고 통일원 장관을 참여시켜서 위원의 구성을 실질적인 토론을 할 수 있는 형태로 만든다. 그리고 이러한 토론을 도울 수 있는 정책기획, 정책분석가를 중심으로 실무팀을 구성하여 상설기관으로 만든다. 이러한 실무팀은 군인과 더불어 민간인 전문가가 상당한 비율로 참여할 수 있게 구성되고 일체의 행정적인 제약에서 해방될 수 있도록 하여야 할 것이다. 네째, 부총리로 격상될 통일원장관과 더불어 경제장관회의와 유사한 안보장관회의를 구성하여 운영하는 것도 한 방안이 된다.

그리고 구체적인 군비통제안을 중심으로 장기적인 防衛計劃하에서의 문제를 분석하고 이에 수반될 제도적인, 정책적인 문제가 무엇인가를 심도있게 추구하여야 할 단계에 이르고 있는 것이다. 정부로서는 이제는 군비통제의 原論에서 각론으로 진입할 단계에 있음을 파악하고 관련부처가 다양한 정책의 대안을 검토하여 사전기획을 하는 노력이 있어야 할 것이다. 예를 들면, 병력제도, 군사기술 및 무기이전 방식, 군사력 현대화 계획, 통일 이후의 방위계획 등이 심도있게 검토되어야 할 것이다.

이러한 제도적인 개선과 더불어 協商方式에서도 원칙에 준거한 협상방식을 분명히 채택하여야 할 것이다. 이에 대해서는 구체적인 언급을 피하고 다만 여기서 강조하고자 하는 바는 합리성을 제고하는 분석적 정책발전방식을 채택하여 협상과정과 협상안을 연계시켜야 한다는 점이다.¹⁷⁾ 예를 들면 남북한의 군사력비교에 있어서도 좀 더 분석적이며 동태적인 컴퓨터 모델링이 필요한 단계에 와 있다. 이를 통하여 수많은 가상적인 전쟁을 해봄으로써 남북한의 군비통제협상과정에서 무엇이 우선순위가 되겠는가 하는 변수가 파악된다. 이러한 노력과 더불어 데이터베이스를 구축하여 북한의 변화를 시계열적으로 파악하여 정보의 신뢰성을 높혀야 할 것이다. 최근까지도 북한의 군사력과 군사정책 결정 및 과정에 대해서 상당한 문제점을 지닌 데이터와 정보를 이용하고 있어 문제

17) 이러한 방향의 논의에 대해서는,拙稿, “‘原則下’의 協商에 대한 理論的 接近 - 國際協商事例에서 抽出된 理論開發-,” 《행정논총》, 제27권, 제2호 (1989.12), pp. 274-306; “協商理論의 研究와 原則에 準據한 協商戰略,” 《행정논총》, 제27권, 제1호 (1989.6), pp. 302-328 참조.

가 있다. 이러한 문제를 극복하는 길은 새로운 분석방식의 도입과 학제간의 노력이 필요하며 전문가들의 견해를 편견 없이 수용하는 노력도 있어야 한다. 그리고 協商을 진전시킴에 있어서도 상당히 구체적인 정보에 토대를 둔 제안을 하고 이에 따르는 보상을 암시함으로써 상대에게 結合利得(joint gain)이 있다는 사실을 명확하게 해주는 노력이 요구된다. 북한의 정책결정과정이 우리보다 덜 분석적이라는 전제를 가진다면 비용과 편익이 명확하게 늘어나는 협상안을 개발하는 것 자체가 협상으로의 진입을 보장하는 것이다.

죄수의 진퇴양난에서 벗어나고 있다는 앞장의 진단에서도 우리가 대북협상에 있어서 자신감을 가지고 先制的 戰略으로 전환하여야 할 필요를 보았다. 따라서 수세적인 협상자세에서 벗어나 적극적으로 남북한의 군축문제를 해결한다는 선도적 자세가 중요시된다. 그리고 북한의 변화가 협상성공의 관건이라는 주장은 상당한 일리가 있으나 남북통일의 열쇠를 북한에 의존하는 방관적 태도일 수 있다. 국내에서 정체연계를 활발히 개발하고 이를 지지할 수 있는 제도적인 개혁도 뒤따라야 할 것이다.

協商方法에서 북한이 전제와 패키지協商(package deal)을 주장하고 있고 남한으로서는 전제보다는 신뢰, 그리고 이슈別 接近(issue by issue approach)을 주장하고 있다. 북한이 이러한 방식을 택하고 있으니 북한의 변화가 따르기 전에는 협상은 어렵다는 논리보다는 이렇게 연계를 강력하게 하는 북한의 입장과 남한의 입장은 공동으로 충족시킬 수 있는 방안이 나와야 할 것이다. 기본적인 통일방향에 대하여 약간의 원칙, 예를 들면 통일대강같은 것에 합의를 하고 구체적인 문제에 들어가기 전에 전제에 해당하는 문제를 해결하는 노력이 필요할 것이다. 즉 전제이든 구체적 요구사항이든 이를 실무적으로 그리고 정치적으로 협상할 수 있다는 자세가 필요하다. 군축협상안에 대해서도 주장과 제의만을 반복적으로 교환하기보다는 우선 상대안으로라도 구체적으로 협상하려는 노력이 요청된다. 現實性이 없는 북한안이 실현하기 어렵다는 것을 협상시에 구체적으로 제시함으로써 협상이 학습과정이 되고 차기 제의가 변화되게 하는 계기가 되는 것이다. 그리고 북한이 내부적인 이유에서거나 단기적인 목적에서 건 협상기제의 운용을 변화시키더라도 우리의 경우 장기적인 시각에서 정책적인 대응을 하여야 할 것이다.

이러한 필요에서 고려하여야 할 것이 協商內容과 協商關係, 즉 協商을 할 수 있는 關係(working relationship)를 구분하는 일이다. 남북협상에서 아직도 뚜렷이 구분을 하지 않는 것이 협상의 주요내용, 즉 정치·군사부분의 협상의제

와 이러한 문제를 토의하기 위한 절차적이며 협상을 계속하게 하는 조직적인 면이다. 남북문제를 우선 협상의 파이프라인에 올리기 위해서는 구체적인 협상 기구를 만들고 이 기구의 운영에 대한 협의를 하여야 한다. 따라서 다음 차례의 협상에서는, 군축의 경우 소위 “南北軍事委員會”가 필요하다고 보면 이를 논의하는 협상과 군비통제에 대한 실제내용을 구별하여 협상을 구분하면서 진행하여야 할 것이다. 이러한 협상기제를 마련함에 있어서 중요한 것은 내부적인 권한위임관계이다. 협상실무당사자에게 어느 정도의 권한이 어떻게 위임될 수 있으며 어떠한 절차를 통하여 국민과 의논할 수 있는가 하는 것이 다음 과제로 등장한다.

2. 彈力的 軍備統制案의 開發

일단 협상을 진전시킬 수 있는 協商關係를 구축하고 나면 협상내용에 대한 탄력적인 정책결정방식이 개발되어야 할 것이다. 협상은 다른 정책과는 달리 상대가 협조하지 않으면 執行이 불가능한 것이다. 따라서 현재 진제가 되고 있는 문제를 심도있게 검토함으로써 일단 구축된 기제가 움직일 수 있게 하는 것이 필요하다.

구체적으로 볼 때, 북한이 일단은 호의적인 협상방안을 선택하고 있고 2~3년만이라도 팀스피릿트훈련을 중지할 것을 바라고 있으니 한국과 미국으로서는 이 문제를 어떻게 전략반사모델에 연결시키면서 선도적 양보 혹은 일방적 보상으로 활용할 수 있겠는가를 검토하여야 할 것이다.¹⁸⁾ 물론 정치·군사회담 진제에 속하는 3가지 문제는 國內問題이고 한·미 간의 문제이기 때문에 남한 쪽으로서도 북한의 요구 때문에 정책변화를 일으킨다고 할 수는 없다. 그러나 일련의 문제를 선도적으로 접근하게 되면 南北關係의 진전에 큰 효과를 볼 수 있는 것도 사실이다. 결과적으로 국내문제와 한·미 간의 문제에 대한 자발적인 정책변화가 남북관계의 전기를 마련하는데 활용된다면 계속 거부할 이유는 없게 된다.

前提條件에 관련하여서는 우리의 전략이 바로 서야 군축과정을 진행시킬 수 있다. 북한이 전체적인 이슈를 일괄적으로 다루는 폐카이지협상에서 한걸음 전진할 수 있는 여지가 발견되면 전체조건 자체라도 협상할 수 있는 협상기제를

18) 한국은 현재 진행중인 주한미군의 철수와 주한미군이 보유하고 있는 것으로 보고되고 있는 전술핵(SNF: Short-Range Nuclear Forces)의 육상배치를 합정답재 TOMA-HAWK체계로 전환하는 문제를 미국과 협의하여 대북한군비통제와 연계시킬 수 있는 방안도 모색하여야 할 것이다.

제도화시키는 것이 필요하다. 여기에서도 상당한 시일을 예정하고 충분히 의견 교환을 하며 북한의 군축관계자에 대하여 유럽의 경험과 우리의 접근의 합리성에 대하여 생각할 수 있게 하는 노력이 있어야 한다.

그리고 신뢰구축문제나 군비통제에 이르는 여러 단계가 결국은 두체제의 정책 결정자들이 學習過程을 거쳐야 되는 것인 만큼 여기에는 정치적인 의지를 内外에 공표하고 구체적인 방안을 독자적으로 밟아나가야 할 것이다. 신뢰구축에 관해서도 북한의 대응적 조치없이 우리가 할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 예를 들어 북한의 투명성을 강조하기 이전에 우리의 경우에도 투명성을 어디까지 높일 수 있는가를 밟혀야 할 것이다. 국방백서가 좋은 예가 되는 데 이를 좀 더 상세하게 하여 북한에게 보여줌으로써 자체의 자신감을 보이고 오판에 의한 모험도 방비하는 길을 모색할 수 있는 것이다. 또 신뢰구축과정에 있어서 정치적인 비방문제는 우리가 상당히 억제하여 오고 있는 것이고 군사적 신뢰에 관해서는 훈련에 관한 통보 정도는一方的으로 가능한 문제이다.

현재 당면과제가 되고 있는 팀스피릿트 훈련에 대해서도 미국과의 정책조정을 통하여 몇 가지의 대안을 가지고 일면으로는 북한에 대하여 강압적인 분위기와 다른 면에서는 북한의 고충을 이해하는 분위기를 조성하면서 북한의 和答內容이 무엇이 될 것인가를 탐색하여야 할 것이다. 이 논문에서 강조하고 있는 일방적, 선제적 양보가 이 훈련을 어떻게 처리하느냐와 밀접한 관련을 가지고 있는 것이다. 현재 한국이 조정할 수 있는 정책수단이 정치적으로나 실질적으로 북한에 가장 큰 충격파를 줄 수 있는 것이 이 훈련과 관련되어 있다. 이를 정상회담과 연결시키려는 것도 한 방법이 될 수 있다.

실질적인 군비통제과정에 결부되어서는 군사력의 재평가, 방어체제로의 전환, 통일 이후의 군사체제의 전망등에 대한 구체적인 政策案이 나와야 할 것이다. 그리고 당분간 공격성향의 무기를 증강하는 경우에도 그 이유에 대해서 충분한 납득이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 국제적인 구도를 잘 활용하여 軍事的 安定性을 증대시킬 수 있다면 보다 과감한 선제적 군축도 가능한 것이다. 이러한 대상을 발견하기 위한 기준으로서는 남한의 경우 크게 군사력에서 문제를 일으키지 않으나 북한의 경우 크게 환영할 수 있는 방안을 찾는 일이 필요하다.

우리는 運營的 軍備統制(operational arms control)에 더 많은 관심을 가지고 있고 북한은 構造的 軍備統制(structural arms control)에 더 중점을 두고 있다고 볼 수 있으나 이는 시기와 과정을 어떻게 파악하느냐에 달려있다고도 볼 수 있다.

우리의 경우도 장기적인 관점에서 방어형 군사구조로 轉換軍縮(transarmament)을 하려고 한다면 구조적인 것에도 관심이 있는 것이다. 북한의 비무장지대로의 공세형 전진배치가 당장은 문제가 되어서 재배치 문제를 거론하다보니 남한의 군비통제가 군사 운영면에 촛점이 있는 것으로 파악되고 있다. 그러나 사실 북한이 팀스피릿트 훈련을 전제로 두는 것은 운영적 군비통제를 요구하는 것과 같다.

따라서 한국으로서도 全般的인 군비통제 이슈를 統合的으로 보아서, 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축과 군비의 운영통제, 군비감축등의 고정된 단선적 접근을 취하는 것에서 이를 탄력적으로 협상에 적용하는 정책개발이 필요한 것이다. 이를 약간 구체적으로 언급하면, 첫째, 軍備統制에 關聯된 모든 事業(program or project)을 총체적으로 접근하지 말고 분리해서 한 두 가지 문제만을 집중적으로 연구하여 대안을 제시하여 협상에 활용하는 것이다. 예를 들면 後方으로의 配置(backward redeployment) 문제와 이에 수반되는 비용 및 경제협력을 연계시키는 안에 충실한 제안을 계속적으로 하여 볼 필요도 있다. 이러한 방식은 우리가 제안한 군비통제안의 이슈 하나 하나에 개별적으로 모두 적용될 수 있다.

둘째, 단선적 시간적인 전후 접근보다는 동시적이며 “並進的” 접근도 필요하다고 본다. 신뢰구축이라는 것이 약간의 선제적 군비통제를 실시함으로써 불붙을 가능성성이 있는 것이 민족내부에서 일어나는 民族軍縮의 특성일 것이다. 이것은 규범적으로도 강조되어야 하고 또 현실적으로 실현 가능성이 있다고 본다. 문제는 어떠한 조치를 선제적 양보로 택하여 북한에 대하여 한국의 정치적인 결단과 의지를 보여 주며 북한에 대하여 심리적인 적대감을 극복하고 군비통제 과정을 학습하겠다는 열의를 보이게끔 하느냐 하는 것이다. 이에는 약간의 상징적인 축소도 있을 수 있고 군사운용에서도 나타날 수 있다. 예를 들면 훈련 문제를 북한과 다양한 통로를 통하여 “相議”하는 식이 될 수도 있으며, 군비증강계획의 전환도 이러한 범주에 들 수 있을 것이다.