

고르바초프 정부의 한반도 정책 결정과정:^{*} 내부적 이견(異見)과 집단간 경쟁구조 연구¹⁾

전 홍 찬

I. 문제제기

본 연구는 고르바초프 집권 기간동안 수행된 소련의 한반도 정책이 내부적으로 어떠한 과정을 거쳐서 결정되었는가를 밝혀 보는 것을 목적으로 한다. 지금까지 고르바초프 정부의 한반도 정책에 관한 연구들이 다수 발표되었고, 그 연구들은 대체로 외부적으로 집행된 정책내용을 분석하여 고르바초프 시기에 소련의 한반도 정책이 어떠한 방향으로 변화되었는가를 밝히는 데 많은 기여를 하였다. 그러나 기존 연구들이 남긴 한 가지 중요한 공백은 그러한 정책들을 야기한 내부적 의사결정 과정에 대한 연구의 부족이었다. 본 연구는 바로 이러한 공백을 메꾸어 보려는 동기에서 시작되었다.

부연하자면, 기존의 연구들은 소련을 사실상 단일 행위주체(single unit)로 취급함으로써, 소련의 한반도 정책의 내부적 출처를 도외시한 경향이 있었다. 그 결과 야기된 문제 중의 하나는, 외견상 상충되는 성격의 정책들이 소련으로부터 표출될 때, 이에 대한 해석에 있어서 상당한 혼란이 발생하곤 하였다. 소련 정부로부터 기존의 정책방향과 상충되는 새로운 움직임이 나타났을 때, 이것이 한반도 정

* 이 논문은 서울대학교 러시아 연구소 대우연구비의 지원을 받은 연구임.

1) 본 연구는 <서울대학교 러시아연구소>의 1993년 연구과제로서 수행된 것이며, 동시에 연구자료 수집과 관련인사 인터뷰에 필요했던 모스크바 현지출장에는 <부산대학교 중·소문제연구소>의 지원도 있었음을 알리고, 필자는 양 연구소의 관대한 지원에 감사를 표한다. 그리고 동시에 본 논문이 본의 아니게 다음과 같은 점에서 학술논문으로서의 완벽한 기준을 충족시키지 못하게 되었음을 애석하게 생각하고 동료 연구자들의 이해를 구하는 바이다. 즉, 본 연구의 근거로 사용된 많은 구(舊)소련정부의 내부자료들이 아직 공식적으로 공개될 수 없는 성격이어서, 다만 비공식적 차원의 도움을 받아서, 논문에서 인용하지 않는 조건으로 그러한 문건들을 열람할 수 밖에 없었다. 또한 인터뷰를 했던 구 소련의 관련 인사들도 아직 상당 수 관련 공직에 있기 때문에, 자신들의 이름과 인터뷰 자체가 논문에서 인용되지 않을 것임을 조건으로 옹했다. 따라서 논문의 여러 부분에서 근거자료 혹은 인터뷰 소스(source)의 구체적 인용이 필요함에도 불구하고 그렇게 하지 못한 점에 대하여 너그러운 양해를 구하고자 한다.

책의 근본적 변화를 예고하는 것인지 아니면 일과적(一過的) 예외 현상인지에 대한 판단이 어렵기 때문에 그 해석과 미래의 전망을 막연한 추측에 의존하게 되는 경우가 많았다. 그러한 혼란은 대체로 특정한 정책의 내부적 출처를 보듬으로써 그 정책의 비중을 판단할 수 없기 때문에 야기되는 경우가 많았다. 예를 들어, 고르바초프 정부가 한국과의 관계개선을 본격화하는 가운데에도 북한과의 군사적 유대 및 협조체제는 변함없이 유지하는 움직임을 보일 때, 한국의 소련 관측자들은 고르바초프의 진의(眞意)에 대한 판단에 상당한 어려움을 겪게 되었다. 이는 근본적으로 한반도 정책에 대한 고르바초프 정부의 내부적 이견(異見) 구조에 대한 이해의 부족에 기인한 것이다. 가령, 소련 내 어느 집단이 친북한 혹은 친한국 노선을 지지하는지, 이들의 내부적 비중은 자기 어떠한지, 그리고 고르바초프를 비롯한 최고위층의 생각은 어느 쪽의 견해에 더 가까운지 등, 한반도 문제와 관련한 소련의 내부적 정책결정과정 에 대한 이해가 부족함으로써 이러한 판단의 혼란이 발생했다고 볼 수 있다.

본 논문은 바로 고르바초프정부의 한반도 정책에 대한 학계의 이러한 연구 공백을 메꾸려는 시도로서, 1985년 고르바초프 집권 이후 시작된 소련의 한반도 정책의 일대 변화가 내부적으로 어떠한 과정을 거쳐서 이루어 졌는가를 집중적으로 조망해 보고자 한다.

II. 전체적 조망: 고르바초프정부의 외교정책 변화

고르바초프시대에 소련의 한반도 정책이 어떠한 내부적 의사결정 과정을 거쳐서 이루어졌는가를 구체적으로 살펴보기에 앞서, 그 배경으로서 고르바초프 외교정책의 전체적 흐름을 이해하는 것이 필요하다. 무엇보다도 당시 한반도 정책의 변화에 결정적인 역할을 한 많은 집단들의 역할이나 영향력이 바로 고르바초프가 제시한 새로운 외교정책의 전체적 맥락에서 가능했으며, 내부적 의사결정 양식도 그러한 전체적 환경과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 한반도 정책의 새로운 환경이란 이른바 「신사고」(新思考)라는 외교정책 개념으로 요약된다. 그리하여 먼저 그것이 어떠한 점에서 과거의 전통적 외교정책 노선과 구별되는지 그리고 어떻게 한반도 정책에 영향을 미쳤는지를 다음에서 간략히 설명하고자 한다.

1. 전통적 외교정책과 한반도 정책

소련의 전통적 외교정책의 양대 원칙은 한마디로 「평화공존론」과 「사회주의적

국제주의,라고 할 수 있다. 전자(前者)는 소련과 미국을 비롯한 자본주의 강대국들간의 관계를 지배한 이론이었으며, 후자(後者)는 소련과 다른 사회주의 국가들간의 관계를 설정한 이론이라고 할 수 있다 (전홍찬 1992b, 119-130). 이 양자 가운데 한반도에 대한 소련의 정책과 보다 관련있는 원칙은, 아무래도 소련의 전통적 한반도 정책이 거의 전적으로 북한중심으로 수행되어 왔고 또한 미국 및 중국과의 대결이라는 맥락에서 이루어진 만큼, 「사회주의적 국제주의」라고 할 수 있다. 그리고 「사회주의적 국제주의」의 여러 속성들 가운데 한반도를 포함한 제삼세계 지역에 대한 소련의 전통적 외교정책에서 특히 중요하게 작용한 요소는 「반(反)제국주의」였다. 일반적으로 「반제국주의」라고 하지만 전략적 차원에서 미국을 제일의 적(敵)으로 설정했던 만큼 반제국주의의 기준은 사실상 「반미」(反美)였다. 그러하여 특정 제삼세계 국가에 대한 소련의 관계는 사실상 그 국가가 미국과 어떠한 관계를 가지는가에 따라서 결정되었으며, 이것은 그 국가에 대한 소련의 경제 및 군사원조 그리고 국제무대에서 정치적 지지 등에 반영되었다.

이러한 「반제국주의」 혹은 「반미」의 맥락에서 소련이 가장 많은 지원을 제공한 국가들은 물론 사회주의 국가들이었고, 가장 백안시(白眼視)되었던 국가들은 친미 혹은 친서방 반공국가들이었다. 그외 다른 기준들 — 가령, 경제협력 및 기타 실리적 요인 등 — 은 대체로 부차적 차원의 전술적 고려사항으로 다루어졌다. 따라서 한반도에 대한 소련의 전통적 외교노선 역시 이러한 맥락에서 오랜 세월동안 북한에 대한 지지를 중심으로 지극히 단순한 양상으로 지속되었다. 즉, 한국을 단순히 미국의 소련봉쇄체제의 핵심적 일원으로서 적대국가로 인식하여 지극히 미미한 관계개선 의사를 보였으며, 국제무대에서 한반도 문제에 관한 한 대체로 천편일률적인 북한지지 일변도 양상을 보였다. 그렇지만 사회주의 우방국으로서 북한에 대한 소련의 전통적 후원 성격에 대한 이해는 좀더 자세한 배경설명을 필요로 한다.

소련과 사회주의 국가들과의 관계를 규정한 「사회주의적 국제주의」 원칙은 한마디로 미국을 비롯한 제국주의 세력에 대항하여 사회주의 국가들간에 외교정책에 있어서 긴밀한 협조관계를 유지하는 것을 골자로 하였으며, 그 현실적 양상은 모스크바의 판단과 지시에 따라 사회주의 국가들이 국제문제에 관하여 일사분란한 공동보조를 취하도록 사실상 강요하는 것이었다. 그러나 사회주의 국가들이 소련의 이러한 지도적 역할을 인정하는 정도에 있어서 모두 일사분란했던 것은 아니었으며 소련 또한 그들의 정치적 신뢰도 혹은 충성도에 따라 그 대우를 달리 하였다. 소련에 대한 정치적 충성도의 평가에 영향을 미친 흥미있는 변수 중의 하나는 중국이었다. 소련은 중국을 미국 다음의 전략적 적대국 그리고 군사적 위협으로 인식하였던 관계로, 소련에 대한 특정 사회주의 국가의 정치적 충성도를 평가하는 데에 있어서 그 국가와 중국과의 관계 또한 중요한 고려사항이 되었다.

전체적으로 우방국들에 대한 소련의 평가에 영향을 미친 변수들은 다음과 같이 정리될 수 있다: 사회주의 체제의 제도화 및 역사; 「사회주의적 국제주의」의 원칙에 따른 소련의 외교노선에 대한 일사분란한 공동보조 여부; 「반미(반제국주의)」, 노선의 충실성; 중국과의 관계 등. 소련이 지적하기를, “북한, 루마니아, 유고슬라비아는 국제문제의 특정 이슈들에 있어서 독자적인 입장을 견지하는 만큼 사회주의 국가들간 국제 공조(共助)의 혜택을 누리지 못하고 있다”고 한 것은 바로 이러한 맥락에서였다 (Дипломатическая Академия МИД СССР 1981, 18).

이러한 맥락에서 소련이 우호적인 관계를 유지한 제삼세계 우방국자들은 다음과 같이 네부류로 나누어진다. 첫째, 사회주의 정당의 집권하에 사회주의 체제 도입의 역사가 비교적 긴, 이른바 「사회주의(socialist) 국가」로 분류되며 동시에 CMEA에 속한 국가들로서, 몽골리아, 쿠바, 그리고 베트남이 여기에 속했다. 둘째, 「사회주의 국가」로는 분류되지만 CMEA에는 속하지 못한 국가로서, 북한, 캄푸체아, 그리고 라오스를 그러한 예로 들 수 있다. 셋째, 「사회주의를 지향하는 (socialist-oriented) 국가」로 분류되는 제삼세계 우방국들이 있었다. 이들은 비교적 짧은 역사의 사회주의 「전위당」(vanguard party)이 집권에 성공한지 얼마되지 않은 단계에서, 외국자본의 국유화와 산업의 국영화를 확대시키고 있고, 발전수준에 있어서 아직 초보적 단계의 사회주의 건설 도상(途上)에 있는 국가들인데, 아프가니스탄, 니카라과, 모잠비크, 남(南)예멘, 이디오피아, 앙골라 등이 여기에 속했다. 마지막으로 네번째 부류의 제삼세계 우방국들은 집권 엘리트가 마르크스주의자들도 아니고 사회주의 전위정당이 존재하지도 않으나, 국제무대에서 강한 민족주의적 색채를 띠고 반제국주의 혹은 반미적 입장을 견지함으로써 소련이 긴밀한 우호적 관계를 유지하였던 국가들이다. 대개의 경우 이들은 국내적으로 낮은 경제발전 수준으로 사회주의가 뿌리를 내릴 수 있는 조건을 갖추고 있지 못하고 사회주의적 구조전환을 추구하는 것도 아니다. 그러나 그들의 반미적 외교정책 그리고 지정학적 중요성으로 소련이 우호적인 관계를 유지하였던 국가들로서, 리비아, 시리아, 마다가스카르, 베냉, 알제리아, 탄자니아, 기니아 등이 이 부류에 속한다.

이러한 분류체제에서 북한은 두번째 부류의 제삼세계 우방국으로서 소련으로부터 비교적 비중있는 대접을 받아왔다. 특히 소련과의 관계에서 볼 때 북한은 소련의 다른 제삼세계 우방국들과는 다른 특수한 역사적 연고를 갖고 있는 국가였다. 무엇보다도 북한은 제삼세계 우방국들 가운데 유일하게 제2차대전 후 소련군이 직접 ‘해방’시킨 나라이며, 김일성(金日成)으로 대표되는 집권엘리트 역시 스탈린정부가 직접 뽑아서 훈련시킨 나라였다. 또한 북한은 냉전시대를 통하여 소련에게 있어서 중요한 전략적 역할을 하였다. 한편으로는 동아시아 지역에서 미국의 소련봉쇄정책에 맞선 사회주의권 침범국가로서, 다른 한편으로는 중-소분쟁의

외중에서 중국과 경쟁대상이었던 국가로서, 북한은 소련에게 있어서 특별한 중요성을 가진 제삼세계 우방국가였다.

그렇다고 소련-북한간의 외교관계가 변함없이 우호적인 것은 아니었다. 또한 소련 외교정책의 전체적 맥락에서 북한이 차지하던 비중에 대하여 지나친 중요성을 부여하는 것은 적절치 못하다. 무엇보다도 소련 외교정책에서 제일의 중요성을 가진 분야는 제삼세계가 아니라 단연 미국이었으며, 그 다음이 바르샤바 조약기구의 우방국들 및 서유럽의 주요국가들(특히 서독, 영국, 프랑스)이었고, 제삼세계라든지 그 이외 지역의 중요성은 아무래도 그 다음이라고 할 수 있다. 더구나 소련의 제삼세계 우방국 집단 가운데에서도 북한은 위에서 지적한 바와 같이 첫 번째 부류의 국가가 아니었다.

소련의 우방으로서 북한의 이러한 지위는 여러 정황에서 반영되었다. 가령 소련의 어떠한 최고지도자도 북한을 방문한 적이 없었다든지, 고르바초프의 집권 이전까지 소련의 외무장관들 역시 북한에 대한 진지한 관심을 보이지 않았으며, 소련군이 많은 해외영토에 주둔하였지만 1948년 이후 북한은 그 대상에 포함되지 않았으며, 이후 한반도에서 발생한 여러차례의 군사적 분쟁에도 소련은 북한편에서 적극적인 개입을 한 적이 없었던 것 등이 그러한 사례라고 할 수 있다.

소련의 관점에서 보았을 때 북한에 대한 인식이 부정적이었던 것은 어느 정도 객관적인 이유가 있었다고 할 수 있다. 무엇보다도 북한은 '주체사상'이라는 독자적인 이데올로기를 주창함으로써, 사회주의권 내에서 중국과 마찬가지로 이념적이단(異端) 행동을 취하였다. 그리고 북한이 국제사회주의 운동에서 소련의 지도적 지위를 인정하는 데에 인색하였으며, 이미 소련에서 공개적으로 비판된 시대착오적 개인숭배와 전체주의 체제를 유지하는 것 등이 소련 지도층의 호의적인 인식을 사는 데에 부정적으로 작용하였다. 더구나 중국과 우호적 관계를 유지하는 것 자체만으로도 소련에 대한 정치적 신뢰성에 있어서 적지 않은 의문을 사기에 충분하였다. 다만 반미 혹은 반제국주의적 입장을 견지하고, 사회주의적 가치를 고양하며, 중국에게 완전히 빼앗길 수 없는 지정학적 위치를 점하고 있음으로써 소련에게 있어서 북한의 가치는 우방국의 테두리내에 유지되었다고 할 수 있다. 북한 역시 소련과의 관계에 관한 한 근본적인 변화란 국익 — 특히 경제 및 군사면에 있어서 — 에 처명적인 결과를 야기할 것이기 때문에 실용적인 고려에 따라 방지하고자 하였던 것이다.

2. 「신사고」와 한반도

고르바초프는 자신이 제창한 이른바 「신사고」 외교정책 개념에 입각하여 1986년 경 이래 동북아시아를 대상으로 한 일련의 새로운 정책노선을 제시하였다." 그

요체는 소련이 동북아시아 지역문제에 정당한 이해관계를 가진 아시아-태평양 국가가임을 강조하고, 집단안전보장기구와 경제협력체제를 바탕으로 한 새로운 국제 질서를 이 지역에 형성하자는 것이었다. 그 시발조치로서 소련은 중국과 상당한 수준의 관계정상화 조치들을 시작함과 더불어 한국에 대한 교류확대를 모색하기 시작하였다. 특히 한국에 대한 접근은 소련의 동북아시아 정책의 새로운 방향에서 뿐만 아니라 고르바초프 정부의 변화된 제삼세계정책의 맥락에서도 조망될 수 있다. 즉, 고르바초프 집권 후 소련은 종래 「사회주의 국가, 혹은 「사회주의를 지향하는 국가」들에 대한 군사적 경제적 지원 위주의 제삼세계 정책에서 벗어나, 이념적 성향과는 관계없이 소련에 도움을 줄 수 있는 이른바 신흥공업국들(NICs)과의 관계개선에 본격적으로 착수 하였다.

자본주의 체제의 제삼세계 국가들에 대한 고르바초프 정부의 관심은 한국 및 브라질, 아르헨티나, 인디아, 아세안(ASEAN) 국가들, 사우디 아라비아와 인근 페르시아만의 산유국들에 대한 접근으로 이어졌고, 이는 동시에 베트남, 앙골라, 모잠비크, 이디오피아, 아프가니스탄 등 제삼세계의 전통적인 사회주의 우방국들에 대한 정치적 물질적 지원의 대폭적인 감소를 수반하였다. 이러한 방향전환은 70년대 중반 이래 브레즈네프 정부에 의해서 추진된 팽창주의적 제삼세계 정책에 대한 고르바초프 정부의 부정적인 평가에 바탕을 두고 있다. 그 기간 동안 소련은 제삼세계의 사회주의 정부나 정당 뿐만 아니라 좌익 무장계열라 단체들에 대하여 활발한 지원을 제공하였으며, 그 결과 70년대 말과 80년대 초에는 세계의 모든 지역에 유례가 없이 많은 사회주의 우방국가들을 탄생시켰다. 그러나 그러한 성취감은 그 후 오래 지속되지 못하였다. 여러가지 변수들이 소련의 지도부로 하여금 팽창주의적 제삼세계 정책을 재고(再考)하게 만들었다. 무엇보다도 그러한 제삼세계 우방국들은 세계의 최후진국 대열에 속하는 나라들이었기 때문에 소련의 막대한 원조에도 불구하고 경제 및 정치적 안정을 기약할 수 없었고, 소련의 재정만 소모하는 현상을 야기하였다. 80년대 중반에 이르러 소련 자체의 경제난이 심각한 수준에 봉착함에 따라서 소련은 더 이상의 소모적인 제삼세계 정책을 지속할 수 없었다. 더구나 팽창주의적 제삼세계 정책은 미국과의 관계를 악화시켜서 70년대를 통하여 쌓아온 데탕트가 무너지고 군비경쟁이 다시 본격화되게 이르렀다.

종래의 전통적인 제삼세계 정책에 대한 이와 같은 재평가에 따라, 고르바초프 정부는 전반적인 방향전환을 실시하였다. 좌익 혁명단체에 대한 지원을 중단하였

1) 1986년을 기점으로 삼은 것은 그해 6월 고르바초프 자신이 행한 「블라디보스톡 연설」에서 한국과 중국을 포함한 동아시아 국가들과 새로운 관계개선의 의사를 표명한 것에 근거한 것이다. 이 지역 국가들간의 안보 및 경제분야의 협력증진에 관한 보다 구체적인 의사표시는 이후 1988년 9월에 행한 「크라스노야르스크 연설」에서 피력되었다.

을 뿐만 아니라, 사회주의 우방국가들에 대한 지원 역시 대폭 감소하였다. 그 대신 제삼세계와 관련된 대부분의 현안들을 탈(脫)이념적으로 접근하고, 소련과 실질적인 협력의 여지가 있는 자본주의체제의 제삼세계 국가들에 대하여 새로운 관심을 가지기에 이르렀다.

소련의 한반도 정책에도 이러한 흐름이 반영됨으로써 80년대 중반 이후 소련의 한반도 정책 역시 비슷한 양상의 변화를 맞이하게 되었다. 그 가장 대표적인 징후였던 한국에 대한 소련의 접근은 바로 이러한 실용주의적 정책전환이라는 맥락에서 이해될 수 있다. 그 결과 고르바초프 집권 후 소련-한국관계의 개선은 급속히 진전되어 1990년 6월 최초의 정상회담이 양국간에 이루어졌고 3개월 후에는 외교관계가 수립되기에 이르렀다. 또한 이와 동시에 북한에 대한 소련의 정책변화 징후는 급격한 원조감소라는 양상으로 나타났다. 한 연구에 따르면 1985년 9,600만불(弗)이던 소련의 대북한 경제원조가 1987년에 6,200만불(弗)로 감소하였고, 그나마 1985년의 불변가치로 따지면 2,400만불(弗)에 해당하였으며, 그것은 무려 75%라는 급격한 감소였다 (전홍찬, 1992a, 255-257). 그만큼 고르바초프의 '신사고' 외교정책은 한반도 정책에 있어서도 중요한 방향전환을 초래하였다.

III. 한반도 정책 결정구조: 전통적 체제

1. 공산당 중앙위원회: 「정치국」, 「서기국」.

고르바초프 집권 이전 전통적 소련체제에서 외교정책이 결정되는 기본 골격은 이미 레닌 시기에 이루어진 것이며 세부적인 관행은 그 이후 지도자의 개성과 국제문제의 성격변화에 따라 수정되었다.

그 골격의 핵심은 정책결정은 정부가 아니라 당에서 이루어지고, 외무부, 대외경제부 등 정부기구들은 당에서 결정된 외교정책을 집행하는 기능을 수행한다는 것이다. 다른 분야의 정책결정 과정과 마찬가지로 외교정책 결정에서 가장 중요한 역할을 한 핵심적인 기구는 당 중앙위원회의 「서기국」과 「정치국」이라고 할 수 있다. 「정치국」은, 형식적으로는 「서기국」과 마찬가지로 당 중앙위원회 기구이지만, 그 구성 인원은 중앙당의 고위 보직인사들로만 이루어지는 것이 아니라, 정부의 총리(수상)나 중요 부처 장관들(예, 외무장관, 국방장관, KGB의장, 최고 소비에트 의장 등) 그리고 지방 주요 공화국의 체일서기들까지 포함하였다. 따라서 정치국은 사실상 소련을 움직이는 모든 핵심분야의 최고위 인물들로 구성되어, 소련이 당면한 모든 문제에 대한 결정이 이루어지는 초당(超黨)적인 기구라고 할

수 있다.

「정치국」에서 논의될 문제들이 안전으로서 다듬어지고 정책자료가 정리되는 곳이 바로 「서기국」이었다. 그리하여, 정치국의 권한이 기본적으로 '정책결정권'(decision-making power)이라고 한다면, 서기국의 권한은 '안전결정권'(agenda-setting power)이라고 할 수 있다. 서기국은 중앙위원회의 중요부서들을 관장하는 10-15명 정도의 서기(secretary)들로 구성되어 중앙위원회의 사무를 총괄하며 서기장(general secretary)에 의하여 대표되는 명실공히 당 사무의 최고 사령탑이라고 할 수 있다.

2. 2개의 중앙위원회 부서

서기국이 총괄하는 중앙위원회 내에는 수많은 부서들이 정부 부처에 대응하여 존재하는데, 그 가운데에서 「서기국」이 외교정책에 관한 정보 및 정책보고를 의존하는 대표적인 부서는 「국제부」(International Department)와 「사회주의 국가부」(Department of Relations with Communist and Workers Parties of Socialist Countries)²⁾이다. 이 양자를 구분한다면 대체로 전자는 자본주의 국가들과의 국가간(state-to-state) 관계와 자본주의 국가의 비(非)집권 공산당과의 관계를 담당하였고, 후자는 사회주의 국가의 집권 공산당과의 당차원(party-to-party) 관계를 담당한 것으로 분류될 수 있다. 한반도 정책에 있어서는 전통적으로 양자 가운데 후자가 훨씬 더 중요한 역할을 했다고 할 수 있다. 왜냐하면 한반도 정책 자체가 북한 중심으로 수행되었으며, 사회주의 국가로서 북한에 대한 정책은 바로 후자의 영역이었기 때문이다.

3. 국제문제 전문연구기관

「서기국」이 국제문제에 관한 정책자료를 의존하는 기구는 기본적으로 이들 중앙위원회 부서들이며, 이들은 다시 국제문제 분석이나 정책자료 수집에 있어서 KGB의 정보나 외국의 현지 대사관의 보고, 과학원 산하 국제문제 전문연구기관의 정책연구 보고서 등에 의존하였다. 그 가운데에서 특히 중요한 역할을 수행한 기관은 과학원 산하 국제문제 전문연구기관들인데, 이들 전문연구기관들의 의견이 대외정책의 입안과정에서 보다 비중있게 다루어지기 시작한 것은 브레즈네프 집권기였다. 이들의 보고서는 관례적으로 각 연구소들이 밀접한 관계를 가진 중

2) 정식명칭이 길기 때문에 내부적으로는 통칭 "Отдел"(Department)로 불리었다. 그러나 사회주의권의 세계적 붕괴 이후 1990년 고르바초프의 결정으로 이 부서는 국제부로 병합되었다.

양위원회 부서를 통하여 당에 접수되고, 해당 부서와 「서기국」의 판단에 따라 서기장 혹은 「정치국」에까지 전달될 수 있었다. 브레즈네프 시대에 확립된 이러한 절차적 관행이 고르바초프 시대에 수정되어, 전문연구기관의 보고서가 중앙위원회 부서들을 거치지 않고 직접 서기장에게 올려지는 관행이 생겼다. 이는 당 중앙위원회의 직업관료집단이 페레스트로이카에 반대하는 보수세력의 아성으로 작용하던 배경에서 이루어진 변화였다. 그리하여 연구기관 소속의 학자들이 제시하는 개혁지향적 외교정책안들이 중앙위원회의 두터운 관료체제에서 사장되지 않고 서기장이 직접 검토할 수 있게 되었다.

소련의 외교정책 결정과정에서 이들 연구기관들은 비(非)정부/당 기관으로서, 당 중앙위원회나 정부의 전통적인 방침—가령, 사회주의 우방국들에 대한 비판적인 평가나 자본주의 국가들에 대한 긍정적인 평가가 정치적인 이유에서 배제되던 관행—이나 당/정부의 공식 노선에 벗어나는 정책건의를 제시할 수 있던 거의 유일한 기구였다. 그리고 그러한 견해들이 대외적으로 알려지더라도, 정부나 당의 공식 입장이 아니기 때문에 당이나 정부가 대외관계에 있어서 미묘한 입장에서 벗어날 수 있었으며, 따라서 정치적 부담없이 보다 과감한 견해를 제시할 수 있었다. 실제로 고르바초프 집권 시기에 이러한 연구기관들의 보고서들이 기존의 전통적 노선을 벗어난 경우가 많았고, 고르바초프 역시 과거의 어느 소련 지도자들에 비하여 그러한 견해들에 적극적인 관심을 보임으로써, 신사고 외교노선의 입안 및 실천에 이들은 중요한 역할을 할 수 있었다.

고르바초프 시기에 한반도 정책과 관련하여 중요한 역할을 한 국제문제 전문 연구기관들 가운데에는 「세계 사회주의체제 경제연구소」(IEWSS: Institute of Economy of World Socialist System)가 주목할 만한 역할을 하였다. IEWSS는 원래 사회주의 국가들에 대한 전문연구기관으로서 당 중앙위원회 “Отдел”과 긴밀한 관계 하에 사회주의 국가들에 대한 정책자문을 수행하였다. 북한 역시 이 연구소의 전문영역에 속하였으며, 종래 소련의 한반도 정책 수행이 북한 위주로 이루어졌던 만큼, 소련 내에서 한반도 문제 전반에 걸친 가장 광범위한 지식과 정보를 축적한 곳으로 볼 수 있으며, 사실상 북한 현지경험을 가진 많은 한반도문제 전문가들을 보유하고 있었다. 한반도 정책에 관한 정책지향 방향은, 그 소장(О. Богомолов)이 강력한 개혁지향적 인물이었다. 즉, 사회주의 ‘우방’으로서 북한의 신뢰성(reliability)에 대한 부정적 재평가와 더불어 한국 지향적인 새로운 한반도 정책을 건의하였으며, 그러한 취지의 최초의 정책보고서를 1985년에 이미 당 중앙위원회에 제출한 바 있었다 (IEWSS 1985).³⁾ 이 연구소 역시 “От

3) 그 보고서는 그 당시 이미 한반도정책 변화를 목적으로 다음과 같은 구체적인 단계적 방안까지 제시하였다: 1) 남한과 동유럽 국가들간의 직접교역과 소련과 남한간의 제3국을 통한 간접교역 개시; 2) 모스크바와 서울간 직접교역 개시 및 동유럽국가들의 무역대표부 서울

дел"과 마찬가지로 80년대 말 사회주의권의 전반적 붕괴에 영향을 받아 1990년에 그 명칭을 「국제경제 및 정치연구소」(IEPS: Institute for International Economic and Political Studies)로 변경하였으나, 북한 및 한반도 문제에 대한 전문지식을 풍부히 구축했던 만큼 그후에도 한반도 문제에 관한 한 높은 전문성을 유지하였다.

그 외 「동방학연구소」(IOS: Institute of Oriental Studies), 「극동연구소」(IFE: Institute of Far East), 「세계경제 및 국제관계연구소」(IMEMO: Institute of World Economy and International Relations) 등도 한반도 정책의 변화에 나름대로 기여를 하였다.

4. KGB

정보기관으로서 KGB는 고르바초프 집권 후 한반도 정책에 관한 한 위의 전문 연구기관들과 비슷한 맥락에서 개혁지향적 정책건의를 한 것으로 나타난다. 특히 북한의 정치적 신뢰성 혹은 소련에 대한 충성도 등에 관한 보다 사실적 정보에 입각하여 북한중심적 한반도 정책에 관하여 회의적인 입장을 가졌다. 여기에는 중-소관계의 특수성을 이용한 북한의 “자주적 (기회주의적)” 행동에 대한 불신, 대소 전략물자 공급약속의 만성적 불이행, 한국에 대한 정보제공에 있어서 비협조 등이 작용한 것으로 보인다.

5. 외무성

정부기구로서 외무성은 기본적으로 정책 집행기관이었으며 따라서 정책 입안 자체에는 상당히 수동적인 입장이었다고 할 수 있다. 주로 당 중앙위원회에서 하달하는 ‘지침’(orientation)에 따른 일상 업무 집행이 주 임무였던 만큼, 관료적 업무 수행 관행이 강하여 근본적 정책변화와 노선변경에 상당히 부정적이었던 경향을 보였다. 특히 대미관계 혹은 대유럽관계에 몰두하여 한국문제에 일차적 관심을 갖지 않았던 외무성 고위층에서는 가능한 한 기존의 대(對)북한관계의 변경을 포함하는 한반도 정책의 방향전환에는 호의적이지 않았던 경향을 보였다.

설치; 3) 소련 무역대표부 서울 개설 및 동유럽국가와 남한 간의 영사관계 수립; 4) 소련과 남한간의 영사관계 수립 및 동유럽국가들과 남한 간의 외교관계 수립; 마지막으로 5) 소련과 남한 간의 외교관계 수립.

6. 국방성

외무성과 마찬가지로 정부기구로서 관료적 속성이 강하였다. 그러나 이에 덧붙여 국방성의 보수적 입장은 북한이라는 동북아시아의 군사안보적 전략거점을 잃고 싶지 않았던 업무적 전문성에 기인한 것으로 평가된다. 그리하여 외교정책의 큰 맥락에서라기 보다는 전략적인 고려에서 국방성은 군부를 대표하여 북한과의 우호관계 지속을 강력히 지지하였던 입장이었다. 그 결과 고르바초프 정부가 한반도 정책의 전체적 방향을 북한 중심에서 탈피하여 한국과의 관계개선으로 선회하였을 때에도 상당기간 동안 독자적으로 북한과의 우호적 군사협력관계를 유지하였다 (Hongchan Chun 1991, 21-22; 전홍찬 1992a, 266-267).

IV. 고르바초프정부 전반기(1985-8)의 한반도 정책 결정과정

1. 한반도 정책 관련 집단들의 기본 입장

한반도 정책이 신사고의 관점에서 새로이 조명될 조짐이 보이기 시작한 고르바초프 정부 초기 상황에서 이에 대한 소련내 관련기관 혹은 집단들의 견해나 정치적 입장은 상당히 다양하게 나타났다. 북한 중심의 전통적 한반도 정책에 회의(懷疑)를 가지고 한국과의 관계개선을 추진하는 방향으로 변경할 필요성을 가장 강하게 느끼고 있었던 집단은 연구기관의 전문가들이었다. 그러나 이들은 당 중앙위원회의 관련부서에 정책 보고서를 제시하는 정도의 권한 밖에 없었다. 따라서 이들은 고르바초프 서기장을 포함한 최고위층의 구체적인 관심표명 혹은 배후 지원 없이는 한반도 정책의 노선변경을 주장하는 적극적인 활동을 하기 어려운 입장이었다.

당 중앙위원회의 관련부서 실무 담당자들의 경우 이들 연구기관의 보고를 통하여 문체의 본질에 대한 이해는 있었으나, 대체로 보수적 경향이 강했으며 이에 동조하는 인물들조차 당의 위계질서 내에서 정책변화 등 근본적인 문제제기를 할 수 있는 지위에 있지는 않았다. 또한 소련의 뿌리깊은 권위주의적 관료체제에서 이들은 기존의 전통적 노선에 벗어나는 새로운 정책을 상부에 제안하는 것을 주저하는 경향도 강했다.

이에 비해 적극적인 정책 재검토 혹은 변화를 주도하고 전문가들이나 실무자들을 그러한 방향으로 움직이게 할 수 있는 입장에 있었던 중앙위원회의 고위층 정책결정가들은 대체로 한반도 문제와 너무 멀리 떨어져 있어서 일차적인 관심이나

지식 자체가 없었다. 특히 고르바초프 정부 초기 단계에 소련의 지도층은, 소련의 권력 교체기에 보편적으로 나타났던 현상이었지만, 내부적 권력투쟁에서 지위를 유지하는 것이 일차적인 당면 과제였던 만큼, 한반도 문제에 대한 구체적인 관심을 가지기 어려웠다. 서기장 조차 자신의 권력기반이 어느정도 안정될 때 까지 다급한 현안이 없는 한반도문제에 관심을 갖고 어떤 구체적인 방향을 제시하기 어려웠다.

여기에 덧붙여서 일상 외교업무를 수행하는 외부성 등 정부내 정책집행 부서들은 오래세월 동안 관례화된 노선에서 벗어나는 새로운 시도 혹은 근본적 재검토에 부정적인 입장이었다.

이러한 환경에서 고르바초프 집권 후에도 당분간 소련의 한반도 정책은, 「블라디보스톡 연설」에도 불구하고, 적어도 87년 후반기까지는 북한과의 경제 및 군사협력 등에 걸쳐서 구체적 변화 없이 대체로 과거 관행 혹은 노선이 계속 유지되는 양상을 보였다. 양국은 여전히 공식 방문단을 상당한 빈도로 교환하였고, 회담들 역시 우호적인 분위기에서 진행되었다. 예를 들어, 1985년 11월 소련은 북한에 대하여 핵 발전소 건설에 소요되는 새로운 경제원조를 약속하였으며, 그해 말 북한의 강성산(姜成山) 부총리가 모스크바를 방문하여 1986-90년 간의 양국간 무역 규모를 1981-5년 간의 그것보다 두배 이상 증가시키는 데에 합의하였고, 그 합의는 소련 언론에서 “양국의 경제협력의 발전에 획기적인 계기”라고까지 표현되었다. 또한 1986년 10월에는 김일성(金日成)이 불과 2년만에 다시 소련을 방문하여 고르바초프와 회담하여 소련과의 우호관계를 재확인하였고, 이후 양국의 고위급 실무자들은 양국 정상회담에서 합의된 내용들을 실천하기 위한 일련의 실무 회담을 가졌다. 종래 소련이 북한에게 제공하기를 꺼려하던 MiG-29, Su-25 등의 고성능 무기들이 북한으로 속속 들어오기 시작한 것 역시 그 이후의 일이었다 (SIPRI 1989, 256-7).

그러나, 대외정책 차원에서의 이러한 과거노선의 대체적인 유지에도 불구하고, 그 당시 이미 내부적으로는 한반도문제에 대한 상이한 시각들이 나타나고 있었다. 이러한 상이한 시각들은 대체로 당/정부 공식기관 혹은 연구기관의 보고서에서 이미 노정되었으며, 그러한 차이볼 크게 나눈다면 '전통적(이념적) 시각'과 '새로운(책관적) 시각'으로 구분할 수 있다. 전통적(이념적) 시각에서는 북한을 사회주의 국가로서 순조로운 공산주의 건설 도상(途上)에 있는 우방국으로 인식하고, 북한을 소개함에 있어서도 대체로 북한당국이 제시하는 사회·경제 수치—예: 연간 경제성장률 12-15% 달성 등—를 그대로 받아 들이는 경향이 있었다. 비록 문제가 없지는 않지만 그러한 것들은 사회주의 발전의 심화를 통해 원만히 해소될 것임을 낙관하는 인식이 강했다. 또한 한국에 대한 인식은 미(美)제국주의의 반소(反蘇) 봉쇄정책의 침범국가이며 군사독재정권이 지배하는 반민주 국가로 특징지

워졌다.

이에 비해 새로운(객관적) 시각의 가장 두드러진 특징은 경제 등 여러 분야에 걸친 정책적 실패와 사회주의 발전의 난관에 봉착한 북한의 현실이라든지 그로 인한 소련-북한관계의 부정적 측면 등에 관한 현실을 이념적 차원을 초월하여 가능한 한 사실적으로 인식하려는 경향이였다. 물론 검열을 통하여 상당히 여과된 표현으로 나타났지만, 이러한 시각에 입각한 북한 체제의 묘사는 북한당국이 제시하는 지표들을 나열하는 것이 아니라 상당히 분석적인 경향이 강했다. 이와 더불어 한국에 대한 인식에 있어서도, 종래의 부정적 인식 일변도에서 탈피하여, 경제발전 성과라든지 국제사회에서의 중대되는 비중을 인정하는 방향으로 바뀌었다. 그러나 고르바초프 정부 초기까지는 이러한 '새로운(객관적) 시각'적 문건들에서도 (나중에 87년 말기부터 나타나기 시작한) 김일성의 개인숭배나 부자(父子)세습 등을 포함한 북한식 사회주의 노선이나 북한체제에 대한 근본적인 비판과 한국에 대한 호의적인 평가 등은 나타나지 않았다. 이는 물론 검열제도가 허용하지 않았을 뿐만 아니라, 최고 지도층의 정책변화 의사가 표명되지 않은 상황에서 그 누구도 그러한 수준의 문제제기를 시도할 임무를 가지지 못했던 것으로 해석된다.

그러나 최소한 종래의 전통적 노선에서는 있을 수 없었던 새로운 시각의 한반도 정책관이 제한된 수준에서나마 제기된 것은 중요한 변화였다고 할 수 있다. 이러한 변화에는 당시 소련이 처했던 상황이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 즉, 소련의 사회·경제적 침체가 위기적 수준으로 악화되는 상황에서, 또 다른 사회주의 체제인 북한의 현실만은 그렇지 않은 것으로 묘사되는 것은 납득되기 어려웠던 것이다. 이러한 상황이 북한체제를 설명함에 있어서 과거에 비해 분석적인 관점의 접근을 가능하게 하였고, 이러한 맥락에서 당이나 정부의 관료기관들 보다는 전문 연구기관들의 역할이 점차 많은 비중을 가질 수 있게 하였다.

2. 중요 의제와 내부 이견(異見)

고르바초프 정부내에서 한반도 정책에 대한 재검토의 계기를 제공한 것은 '88 서울올림픽이었고 그와 더불어 한국과의 관계개선 여부에 대한 문제가 자연스럽게 제기되었다. 한국과의 관계개선 문제와 관련하여 고르바초프 정부의 관련 기관들은 상이한 입장을 보였는데, 크게 보아 현상변경을 지지하는 그룹과 현상유지를 고집하는 그룹으로 대별되었다.

(a) '현상변경적 입장'

'현상변경적 입장'에 있던 대표적인 그룹은 물론 연구기관들이었다. 이들 연구

기관의 한반도문제 전문가들은 대체로 다음의 관점에서 종래 북한 중심의 한반도 정책의 변경 필요성을 주장하였다. 우선 북한이 이데올로기적 측면에서 주체사상을 바탕으로 소련의 새 정부가 지향하던 사회주의의 개혁과 반대 방향으로 나아가고 있고, 대외정책에 있어서도 소련과 많은 입장차이를 보이고 있으며 [예: 캄보디아 사태에 있어서 시아누크파(派)의 지지], 호진적 무력 통일노선을 버리지 않음으로써 마침내 미국으로 하여금 한반도에 핵무기를 배치하게 만들어서 동북아시아의 안보환경을 소련의 이익에 상반되는 방향으로 움직이게 하는 결과를 야기하였다는 점을 지적하였다. 뿐만 아니라, 경제적으로도 소련과의 협정사항을 만성적으로 불이행하는 등 경제협력 파트너로서도 불성실한 만큼, 한반도 정책의 변화는 북한 정책부터 전면적으로 수정해야 한다는 것이다. 그리하여 소련은 이제 주체사상에 대한 인정이나 지지를 거절하고 새로운 경제협력협정도 체결하지 않는 방향으로 나아가야 한다고 보았다. 한반도의 통일문제에 있어서도 종래와 같이 북한의 입장을 기계적으로 지지하던 관례에서 탈피하여 무엇보다도 한국의 미군 핵무기가 철수될 수 있도록 북한의 호진적 행동을 적극적으로 억제하여야 한다고 주장하였다 (IEWSS 1986).

또한 서울올림픽을 계기로 한국에 대한 재평가를 다룬 한 연구기관의 보고서 (IEWSS 1988a)를 위시하여 많은 전문가들이 이즈음부터 새로운 한국 인식과 한국과의 관계개선을 촉구하였다. 한국에 대한 재인식 뿐만 아니라 한국과의 관계개선이 시급하고 중요함을 지적한 또 다른 이유는 중국의 변수였다. 즉, 중국과 한국의 경제교류가 이미 본격화되고 있는 만큼, 경제협력 및 전략적 차원에서 한국의 의점을 중국에게 잃어버릴 수가 없다는 것이었다 (IEWSS 1988b).

연구기관의 전문가들과 더불어 북한 중심의 한반도 정책의 변경을 지지한 또 한 그룹으로서 KGB를 꼽을 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 KGB는 정보기관으로서 동북아시아 지역의 전략파트너로서 북한의 정치적 신뢰성에 대하여 강한 불신을 갖게 되었다. 경제협력에서 뿐만 아니라 군사 및 정치적 정보교환 등에 있어서 북한이 불성실한 협조자세를 보인 것이라든지, 소련과의 교섭에서 중국의 변수를 이용하려는 북한의 기회주의적 태도 등이 KGB로 하여금 북한의 정치적 신뢰성을 의심하게 한 것으로 보인다. 그리하여 이제 소련 스스로 북한에 의존한 한반도 정책을 탈피하고 동북아시아에 새로운 구도의 안보환경을 구상할 필요가 되었으며, 그 일환으로서 한국과의 직접 접촉확대 및 관계개선의 필요성을 제기하였다.

(b) 현상유지적 입장

한반도 정책의 급격한 방향전환에 가장 부정적인 입장을 취한 그룹은 무엇보다도 정부의 실무부서들이었다. 특히 북한과의 오랜 실무적 접촉과정에서 상당한

인적/물적 컨넥션(connection)관계를 형성한 외교, 군사, 경제교류 담당자들의 입장에서 그러한 변화는 그들에게 일차적으로 부담스러운 과제일 수 밖에 없었고 따라서 원만한 상태의 지속을 선호하는 경향이 강했다. 특히 이러한 현상유지적 입장을 구체적으로 표명한 외무성의 대표적인 인물은 다음아닌 북한주재 소련대사(1983-7)였던 슈브니코프(N. Shubnikov)와 외무장관 세바르드나제(E. Shevardnadze)였다. 한 대표적인 사례로서, 1986년 1월 세바르드나제의 북한방문을 앞두고 외무성에서 작성한 준비자료(Foreign Ministry USSR 1986)의 내용은 거의 협조증진 방안만 포함하고, 양국간 이견이 있을 수 있는 사안이라든지 양국관계의 재검토와 같은 문제들은 배제되어 있었다. 결국 그의 북한방문 자체도 그러한 방향으로 조율되었으며 방문의 결과 발표된 공동성명은 '의견의 일치'(unity of views)라든지 우호관계의 심화, 양국관계의 현상태에 대한 만족표시 등으로만 점철되었을 뿐이었다. 외무성 내에서는, 북한 문제에 관한 한, 누구보다도 세바르드나제 장관의 견해가 낙관적이었고 현상유지 지향적이었다. 그는 북한을 설득을 통하여 개혁의 길로 들어서게 할 수 있다고 믿고 있었고, 그런만큼 북한의 입지를 어렵게 하거나 북한과의 관계를 악화시키지 않고 북한 중심의 한반도 정책을 유지하면서도 소련의 국익에 도움이 되게 그 내용을 변화시킬 수 있다고 믿었던 것으로 보인다. 그런만큼 그는 한국과의 관계개선에 그다지 적극적인 역할을 하지 않았고, 그러한 장관의 견해가 외무성의 현상유지적 입장을 강화시킨 것으로 보인다.

국방성 및 군부 역시 한반도 정책에 있어서 현상유지적 입장을 강하게 띠고 있었다. 특히 국가안보 담당부서였던 만큼, 북한 체제의 성격이라든지 경제협력 파트너로서의 불성실성 혹은 외교노선 등에 있어서의 양국간 갈등은 이들 군부(軍部)에게 있어서 일차적인 관심사항이 아니었고 오로지 소련의 군사안보상 전략적 가치에 입각하여 북한을 포기하는 것은 환영할 수 없는 입장이었다. 북한이 제공하는 전략적 가치의 대표적인 예로서, 소련 공군의 고공정찰기들이 동아시아의 군사정보 수집 비행에 있어서 북한의 영공과 공군기지를 사용한 것이라는지, 1986년 이후 동해상에서 소련의 태평양함대와 북한의 해군이 정기적인 합동 군사 훈련을 수행함으로써 해상방위전략에 있어서 긴밀한 작전협조체제를 형성하고 있었던 점을 들 수 있다. 또한 1983년 6월 이후 소련의 태평양함대는 북한의 나진항을 소련의 베트남 및 캄푸체아 등에 대한 군수물자 수송의 중간 기지로서 사용하고 있었다. 다만 군사적 협력관계는 북한으로서도 긴밀한 이해관계가 결려 있어서 양국간에 정치·외교적 문제가 발생하더라도 군사적 협력관계는 계속 유지될 것으로 확신하였고 또한 외교문제에 있어서 일차적 관련부서가 아니었기 때문에, 군부는 외무성 만큼 북한중심의 한반도 정책의 유지를 위하여 적극적인 개입을 한 흔적은 보이지 않았다. 여기에는 또한 당에 의한 군부의 철저한 통제라는 소

련정치의 전통적 특성도 작용한 것으로 볼 수 있다.

(c) 당 최고위층의 견해

한반도 정책 문제가 관련기관들 차원에서 서울올림픽 참여문제를 계기로 이슈로 부상하기 시작했을 때까지, 이 문제에 대한 「정치국」을 포함한 당 최고위층의 견해는 분명하게 드러나지 않았다. 무엇보다도 한반도 문제에 대한 자세한 지식이 없었다고 볼 수 있다. 이들에게 있어서는 대체로 한반도 문제에 관한 전통적 고정관념이 강하게 남아 있어서, 사회주의 우방으로서 북한에 대한 호의적인 인식과 친미 반공독재국가로서 한국에 대한 부정적/적대적 인식이 지배적이었다고 할 수 있다. 그러나 이들은 서울올림픽 참가문제에 관한 한 보이콧이 어렵다는 것은 대체로 인지하고 있었다. 무엇보다도 고르바초프의 전체적 대외정책노선이 동-서간의 화해와 이해증진을 강조하고 있었기 때문에 냉전시대 후반기의 전례였던 올림픽 보이콧을 고르바초프 정부가 되풀이하는 것은 어려웠다. 다만 한국의 국내정치사정의 혼미와 북한의 입장을 고려하여 참가선언을 가능한 한 늦추고 남북한 분산개최가 가능한 길을 모색하고 있었다.

3. 한반도 정책의 분수령: 「크라스노야르스크 연설」

이러한 내부적 정책 환경에서 한반도 정책의 방향전환이 대외적으로 암시된 것이 바로 고르바초프 서기장의 「크라스노야르스크 연설」(1988.9)이었으며, 이를 기점으로 '현상변경적' 한반도 정책이 시작되었다고 볼 수 있다. 여기에서 고르바초프는 한국을 북한과 동등한 대상으로서, 이 지역의 평화증진을 위한 협의 대상으로 포함시켰으며, “한반도정세의 전반적 개선의 일환으로” 한국과의 경제관계가 개선될 수 있다고 강조하였다.

이러한 방향전환에 중요한 역할을 하였던 배경요인으로는 여러 가지를 들 수 있겠으나, 우선 서기장의 연설문 작성에 참여했던 두 중앙위원회 부서들—“Отдел”과 국제부— 가운데 북한을 포함한 사회주의 국가들을 다루는 전자의 담당서기 메드베데프(V. Medvedev)보다 후자를 담당하던, 개혁 지향적이었던 도브리닌(A. Dobrynin)서기가 보다 두터운 고르바초프의 신임을 받고 있던 점을 꼽을 수 있고, 그 결과 도브리닌의 개혁지향적 동북아시아 정책이 그 연설에 증점적으로 반영되었다. 특히 도브리닌은 24년간 주미대사를 지냈던 만큼 한-소관계의 발전에 대한 미국의 지지입장을 충분히 전달받고 있었으며, 이러한 점은 미국과의 관계 개선을 자신의 신사고 외교노선의 핵심부분으로 삼고 있던 고르바초프로서도 한국과의 관계개선에 긍정적이지 않을 수 없었다.

그러한 인적(人的)인 관계 외에 현상변경적 방향으로 고르바초프를 설득시키는

데에 있어서 중요한 역할을 한 것은 서울올림픽 사전행사(pre-Olympic events)에 참여했던 소련 대표단들의 귀국 보고서였다. 공식적으로는 올림픽 관련행사의 소련 대표단들은 올림픽과 관련된 체육단체 임원들로 되어 있었지만, 사실은 그 가운데에는 상당수의 비(非)체육계 인사들이 포함되어 있었다. 서울올림픽 자체가 그 당시만 해도 회귀했던 소련과 한국과의 공식접촉을 가능하게 했던 만큼, 올림픽 사전행사를 계기로 소련은 한국의 실정을 직접 파악할 수 있는 학계 전문가 및 기타 요인들을 올림픽 사전행사 대표단의 일원으로서 보냈던 것이다. 그들의 귀국 보고서들은 대체로 한국의 정치 및 경제사정에 대해 상당히 긍정적인 평가를 담고 있었다. 특히 주목할 만한 내용은, 당시 고르바초프 정부와 유사하게 노동당 정부도 민주화를 중요한 국정목표로 설정하여 바야흐로 종래의 군사독재정권의 이미지에서 탈피하고자 노력하고 있다는 점, 그리고 한국 정부 자신이 소련과의 관계개선에 지극히 많은 관심을 갖고 있으며 또 그러한 의사를 소련 대표단에게 피력하였다는 점이다 (IEWSS 1988a). 이러한 보고서는 「정치국」에 직접 전달되었는데, 한국에 대한 소련 전문가들의 회귀한 체험적 보고였다는 점에서, 당시 한국의 사정에 밝지 못하고 또 한반도 정책의 방향변경 여부에 대하여 뚜렷한 방침을 가지지 못했던 고르바초프 등 정치국 지도자들로 하여금 한국접근 정책을 시도하도록 고무시키는 데에 큰 역할을 하였다.

한반도 문제에 대한 소련의 새로운 접근이 표명된 「크라스노야르스크 연설」이 서울올림픽 개막과 때를 맞추어 발표되었다는 것은, 그만큼 서울올림픽이라는 행사가 소련 지도층의 한반도문제 특히 한국에 대한 관심을 환기시키는 데에 중요한 계기를 제공하였다는 것을 뜻하였다. 그리하여 서울올림픽이 끝난 후 소련은 향후 한반도 정책에 관하여 보다 구체적인 정책방향을 설정할 필요가 있었고 이 과정에서 내부적으로 정책공방이 전개되었다.

먼저 올림픽의 종결과 함께 서울에 대한 관심의 파고가 지나감에 따라 북한 중심의 한반도 정책의 유지를 지지하는 그룹은 다음과 같은 논리로 한국과의 본격적 관계개선에 반대하였다:

1) 먼저, 소련-한국과의 관계개선은 한반도의 힘의 균형을 북한에 불리한 방향으로 쏠리게 하여, 결국 한반도 주변상황 더 나아가서 동북아시아 지역안보 환경이 미국에 유리한 방향으로 귀결시킬 뿐이다;

2) 또한 정치-군사적 균형 파괴는 한반도에 불안정 상황을 야기할 뿐만 아니라, 궁극적으로 예기치 못할 북한의 호전적 대응을 야기할 수도 있다;

3) 한국은 외교정책에 있어서 미국의 절대적 영향아래 있기 때문에 소련과의 관계개선을 독립적으로 추진할 수 없고, 따라서 북한과의 관계 악화로 소련이 잃을 손실이 한국과의 관계정상화를 통해 보상된다는 보장이 없다;

4) 소련은 자본주의 국가와의 관계개선을 사회주의 우방을 고립시키는 댓가를

치루면서 추진해서는 안된다.

물론 이러한 주장을 지지하는 가장 대표적인 그룹은 당내 보수세력과 정부의 의무성이었다. 실제로 이러한 주장은 상당히 강력하게 제기되었으며 또한 어느 정도 설득력도 가졌다.

그리하여 한반도 정책의 새로운 접근을 주장하는 연구기관의 전문가 집단, KGB, 그리고 당내 개혁세력도, 한국과의 외교관계 수립 등을 포함하는 완전한 방향전환을 의미하는 정책제안을 하기는 어려웠다. 따라서 이들은 점진적이고 단계적인 관계개선을 그 대안으로 다음과 같은 논리에 근거하여 제기하였다:

1) 서울올림픽에서 한국 국민들이 소련 선수단에 보인 반응은 지극히 우호적이었으며, 그들의 반공주의 자책도 결코 소련에 대하여 공격적이거나 적대적인 성격은 아닌 것으로 확인된 만큼 한국과의 관계를 더 이상 적대적 상태로 유지할 이유가 없다;

2) 한국 정부의 외교정책이 전적으로 미국에 의하여 결정된다고 보는 것은 지나치게 단순한 견해이며, 국제문제에 있어서 한-미간의 이해관계가 반드시 일치하는 것은 아니다. 따라서 한-소간의 관계개선은 한국의 독립적 외교정책의 폭을 확대시킴으로써 한-미간의 유대를 약화시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있으며, 이는 동북아시아에서 소련의 입지 확대에도 도움이 된다;

3) 한국의 경제력 및 기술수준은 소련의 경제발전에도 충분히 기여할 수 있는 수준이며 이러한 기회와 가능성을 활용하는 것은 소련의 국익에도 도움이 된다. 더구나 일본이 소련에 대한 경제협력에 인식한 상황에서 한국과의 경제협력 확대는 아시아-태평양 경제권에 소련이 진출할 수 있는 중요한 발판을 제공할 수 있다. 따라서 이미 이념적 지향성에 있어서도 일치하지 않는 북한을 의식하여 소련이 이러한 실리적 관계를 포기하는 것은 바람직하지 않다;

4) 북한은 경제 및 군사면에서 소련에 거의 절대적으로 종속되어 있는 상태이므로, 한국과의 관계개선이 반드시 북한이라는 우방을 잃게되는 결과를 초래하지는 않을 것이다. 다만 북한의 감정적 반발로 인한 극단적인 사태를 예방하기 위해서 한국과의 관계개선은 점진적으로 추진할 필요는 있다.

이러한 정책안의 대립에서 결국 「정치국」을 설득시킨 것은 후자의 '현상변경적 입장'이었으며, 그 결심은 그해 11월 한반도 정책에 대한 「정치국」의 중대결정으로 나타났다. 그것은 한마디로 경제·과학·문화 등 비정치적 분야에서 한국과의 교류를 확대한다는 것이었다. 이 결정은 고르바초프 정부 전반기의 한반도 정책을 결산하는 의미를 가졌으며, 이는 또한 북한중심의 한반도 정책의 유지를 지지하는 보수세력의 판정패를 뜻하였다. 그러한 결정에 따라 그해 12월 세바르드나 세 외무장관은 북한을 방문하여 향후 소련의 한반도 정책 방향을 다음과 같이 전달하였다: 한국과의 관계개선을 비정치적 영역에서 확대한다; 그러나 정식외교관

계의 수립은 없을 것이며, 이로 인하여 소련-북한간의 전통적 유대에는 아무 변화가 없을 것이다 (Foreign Ministry USSR 1988).

V. 고르바초프정부 후반기(1989-90)의 한반도 정책 결정과정

북한 중심의 한반도 정책에서 탈피하여 한국과의 점진적 관계개선을 통해 새로운 한반도 정책을 지향해 나가기로 한 결정이 이루어지고 난 다음 단계에서 한반도 정책의 주요 이슈로 등장한 문제는 주로 북한과의 새로운 관계를 어떠한 수준에서 유지할 것인가? 그리고 한국과의 관계개선을 어떠한 수준까지 어떠한 속도로 진전시킬 것인가?라는 것이었다. 물론 이 과정에서도 '현상유지적 입장'의 보수세력과 '현상변경적 입장'의 개혁세력간의 견해차이는 각기 제시하는 상이한 정책대안들에 반영되었다.

1. 분수령: 고르바초프의 북한방문 문제

그 양쪽의 견해차이가 가장 첨예하게 충돌한 계기는 고르바초프의 북한방문(89년 5월) 여부를 둘러싼 대립이었다. 애초에 서기장의 북한방문 가능성은 북한측의 초청 그리고 소련내에서 '현상유지적 입장'의 대표기관격이었던 외무성의 배후지지에 의하여 추진되었다. 북한은 고르바초프의 「크라스노야르스크 연설」 그리고 소련 공산당 정치국의 88년 11월 결정에 충격을 받았으며 향후 소련의 한반도 정책 방향에 대하여 크게 우려하였다. 이미 88년 12월에 세바르드나제 외무장관이 북한을 방문하여 일차 소련정부의 입장을 전달하였으나, 북한은 서기장으로 부터 직접 한국과의 관계개선이 외교관계의 수립으로는 발전되지 않을 것이라는 확답을 듣고 싶어했다. 소련 외무성 역시 북한의 우려를 이해하는 입장에서 고르바초프의 북한방문에 대하여 긍정적인 조정을 모색하였다. 바로 89년 5월에 예정된 고르바초프의 중국방문이 그러한 기회를 제공하였고 북한 당국은 그 귀로에 북한을 방문해 주도록 구체적인 초청의사를 전달하였다.⁴⁾ 특히 그 시점은 북한에게 상당히 호의적인 배경을 제공할 것으로 예상하여 북한은 초청에 상당히 적극적이었다. 왜냐하면 당시 고르바초프의 중국방문은 중-소관계의 완전한 정상화를

4) 북한은 소련 최고지도자의 북한방문이 소련-북한관계 역사상 한반도 이루어지지 않은 점을 불만으로 생각하였다. 특히 1969년 흐루시초프의 북경방문 귀로에 북한 방문이 예정되어 있었으나 마지막 순간에 소련측이 일방적으로 취소시켰던 것에 분개하였다. 1986년 세바르드나제의 북한방문 때 김일성은 고르바초프에 대한 공식방문을 초청하였으나, 소련은 이에 응하지 않았던 적이 있었다.

상징하는 것이었던 만큼, 사회주의권의 국제적 우호관계 분위기가 쉽게 형성될 수 있었고, 이 시점에서 고르바초프의 북한방문은 소련-북한관계의 우호증진 분위기로 쉽게 연결될 수 있다고 보았기 때문이다.

이러한 맥락에서 서기장의 북한방문이 성사될 경우, 이는 많은 내부적 우여곡절 끝에 이제 막 시작되려는 한국과의 관계개선을 지체시킬 수 밖에 없으며 소련의 한반도 정책이 전통적 노선으로 쉽게 회귀할 수 있는 계기가 될 것임에 틀림없었다. 그리하여 외무성의 주선과 당 중앙위원회 내 보수세력의 지원하에 추진되던 고르바초프의 북한방문을 저지할 수 있기 위해서는 한반도 정책의 '현상변경'을 지지하던 집단들의 집중적인 반대운동이 필요하였다. 그리하여 89년 4월에 이들은 많은 정책보고서들을 서기장에게 상신하여 북한방문의 부적절성을 강조하였다. 그 주장은 북한의 현실에 대한 사실적인 정보와 함께 대체로 다음과 같은 이유들을 근거로 하고 있었다:

1) 스탈린체제를 유지함으로써 북한은 무엇보다도 경제적으로 파탄상태에 직면해 있다. 정치적 안정 역시 오로지 전체주의적 억압구조를 통하여 유지되고 있다. 따라서 북한은 경제적 실패와 전체주의적 체제의 고수로 소련의 우방으로서의 가치를 상실하였다. 전체주의 독재국가인 북한과의 우호관계 유지는 소련의 국제적 이미지를 손상케 하고 특히 고르바초프 정부의 개혁성에 대한 서방의 의심을 불러일으킬 소지가 있다. 소련-북한간의 경제협력 역시 사실상 공동이익이 실현되기 보다는 소련의 일방적인 출혈만 야기하고 있다. 계속되는 소련의 원조에도 불구하고 북한은 경제협력 협정의무를 이행하지 않고 있으며, 특히 해외시장에서 경화(硬貨)를 받고 판매할 수 있는 제품은 협정에 따라 소련에 전달하지 않고 제3국으로 수출을 하고 있다. 또한 북한에 제공하는 소련의 군사원조는 동북아시아 주변국가들에게 불안감을 증가시키고 있다;

2) 김일성 체제는 페레스트로이카의 가능성이 전혀 없다. 북한 당국은 소련을 비롯한 사회주의 국가들의 개혁을 부정적인 시각으로 보고 있으며 국제 사회주의권에 유해한 영향을 미치고 있다고 인식하고 있다. 따라서 북한의 체제개혁은 오로지 김일성의 친인척으로 구성된 지배계급이 보다 실용주의적 사고를 가진 새로운 세대로 교체되어야만 가능하지만, 북한에서 이러한 정치권력의 교체가 실현될 가능성은 거의 없다. 따라서 북한의 개혁을 전제로한 우호관계의 유지는 근거없는 기대에 불과하다;

3) 한반도의 대결적 위기상황의 해소는 북한 체제의 민주화와 남·북한간 직접 대화의 진전을 통해서만 가능하다. 또한 이에겐 강대국의 건설적 개입을 통한 외부적 환경조성이 필요하지만, 현 북한 당국은 그들의 권력연장을 우선적으로 생각하기 때문에 이러한 환경조성에 협조할 가능성은 없다. 따라서 북한이 주장하는 연방제 통일안도 소련이 국제무대에서 지지할 만한 진실성을 결여하고 있다;

4) 소련의 국익차원에서 볼 때, 더 이상 국제사회에서 호의적 평가를 받지 못하는 북한에 대한 정치적 지지나 일방적이고 소모적인 경제협력은 중단하는 것이 현명하다. 따라서 한반도 정책에 대한 향후 소련의 바람직한 기본 방향은, 북한 지지 중심에서 탈피하여 한반도의 안정화에 필요한 국제적 환경을 조성하는 건설적 외부적 역할자로서 미국, 중국, 일본 등과 협조하는 것이다;

5) 소련은 이제 북한과의 비생산적인 우방관계를 청산하고 한국과의 정치적 경제적 협조관계를 확대하기 위해서, 우선 소련-한국간 경제적 보완관계의 실현에 주력할 필요가 있다. 특히 동아시아에 있어서 한국은 소련과의 경제협력에 가장 적극적인 자세를 보이고 있는 국가인 만큼, 장차 아시아-태평양 경제권에 소련이 진출할 수 있는 교두보를 한국과의 경제협력 확대를 통해 마련하는 데에 중점을 두어야 한다;

6) 북한 방문 문제는 이러한 장기적인 관점에서 판단되어야 할 뿐만 아니라, 북한이 현 시점에서 서기장의 북한방문으로 무엇을 얻고자 하는 지에 대해서도 충분히 고려되어 결정되어야 한다. 즉, 북한은 무엇보다도 새로운 경제 및 군사원조를 원할 것이며, 또한 서기장의 방문을 대내적으로 김일성 체제 및 부자세습에 대한 소련의 인정을 암시하는 선전으로 활용할 것이다. 반면 북한이 소련에게 제공할 수 있는 것은 페레스트로이카에 대한 수사적 지지표명에 불과할 것이며, 북한 사회의 대외적 폐쇄성과 전체성(性)으로 미루어 볼 때 서기장의 방문이 페레스트로이카 선물을 북한에 전파시킬 수 있는 효과도 현재로서는 기대할 수 없다. 따라서 현 단계에서 최선의 선택은 북한의 초청 수락을 유보해 두었다가, 북한에 그러한 긍정적인 변화 가능성이 보일 때 방문을 실현하여 북한의 개혁을 촉진시키는 것이다 (IEWSS 1989).

이러한 논리에 바탕을 둔 집요한 공세로 결국 외무성이 추진하던 고르바초프의 북한 방문은 저지되었고, 이로써 고르바초프 정부 후반기의 한반도 정책은 오히려 더욱 현상변경적 방향으로 가속화되었다. 또한 고르바초프의 북한방문 거절은 소련에 대한 북한의 격렬한 비난을 촉발시키는 계기가 되었으며, 이는 다시 북한에 대한 고르바초프의 인식을 더욱 악화시키는 데에 기여하였을 뿐만 아니라, 소련내 친북한 노선 지지자들의 입지를 더욱 악화시키는 결과를 초래하였다.

2. 한-소관계의 본격적인 확대: 국제문제 연구기관들의 기여

이상에서 본 바와 같이, 고르바초프정부의 한반도 정책을 북한지지 중심의 '현상유지적 입장'에서 한국과의 관계개선 방향으로 전환시키는 데에 가장 중요한 역할을 한 집단은 과학원산하 국제문제 연구기관들의 개혁지향적 전문가들이었다. 그리고 이들의 활발한 정책건의는, 정부 및 당 관료집단의 보수성을 극복하

기 위하여 전문가 집단의 참여를 장려한 고르바초프의 리더쉽 스타일 및 관련 중앙위원회 개혁지향적 간부들의 후원에 힘입은 바 컸음은 이미 지적하였다.

정책을 건의한 전문집단으로서 뿐만 아니라 이들이 또 다른 차원에서 한-소관계의 확대에 기여한 측면은 한국과의 접촉 창구로서였다. 연구기관으로서 이들의 한국내 접촉대상은 일차적으로 국제문제관련 연구소들이었으나, 정치적 차원에서도 의미있는 역할을 하였다. 이 점에 있어서는 고르바초프 정부의 대(對)한국접근정책의 전략에 대한 이들 연구소간의 견해차이가 반영되기도 했다. 즉, 한반도 정책에 관한 한 이들 연구기관 전문가들의 의견은 기본적으로 '현상변경적 입장'을 지향하였으나, 한국과의 구체적인 관계개선 양식(approach)에 있어서는 약간의 이견을 가지고 있었던 것이다.

가령 IMEMO와 같은 연구기관은 한-소관계의 개선 및 확대에 상당한 기여를 하였음에도 불구하고 한-소간의 외교관계 수립을 비교적 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직한 것으로 보았다. 그러한 관점에는 두 가지 고려가 게재되었다. 첫째는 한국정부에 대한 인식과 관련이 있었다. 즉, 당시 북한에서 선전하였듯이, 한국의 6공화국 정부를 본질적으로 군사정부로 보고 그 민주적 정통성 또한 인정하기 어렵다고 보고, 한국과의 관계개선의 중심을 당분간 정부간 공식차원에서 보다는 비정부적 차원의 우호관계의 형성에 주력하는 것이 바람직하다고 보았다. 그 대표적인 과제로서 IMEMO가 추진한 것이 당시 야당지도자 김영삼의 초청이었다. 그것은 한국의 민주화 이후를 겨냥한 장기적 포석의 일환이었다. 즉, IMEMO는 당시 한국의 6공화국 정부 임기 내에 한-소관계 정상화를 실현하는 구도보다는, 완전한 정치적 정통성을 갖추게 될 차기 한국정부의 가장 유력한 지도자로서 김영삼을 꼽고, 그 그룹과의 협력관계 구축을 가장 의미있는 과제로 설정하였던 것으로 보인다. 두번째는 전략적인 고려로서, 한국 정부 자신이 '북방정책'을 정부적 차원의 중요과제로 설정하여 소련과의 관계개선에 적극적이었던 만큼, 외교관계 수립을 포함한 정부적 차원의 관계정상화를 소련쪽에서 늦출수록 외교관계 수립에 응해주는 댓가로 한국으로부터 더 많은 반대급부를 요구할 수 있다는 것이다.

이러한 견해에 적극적으로 동조한 또 하나의 집단은 당시 서울에 개설된 소련 상공회의소 사무소였던 것으로 보인다. 당시 서울주재 소련 상공회의소 사무소는 양국간 외교관계가 수립되지 않은 상황에서 소련을 대표하는 유일한 공공기관이었을 뿐만 아니라 영사업무까지 겸하고 있었으므로 서울에서 상당한 특권을 향유하고 있었다. 그리하여 일종의 집단 이기심에 따라 외교관계의 수립으로 대사관이 설치되고 분야별 전문인력이 파견되면 그러한 특권이 상실될 것이므로 소련 상공회의소 서울사무소에서는 가능한 한 국교정상화를 늦추고 싶었고, 보다 많은 반대급부를 위해서 국교정상화는 소련쪽에서 늦추는 것이 바람직하다는 취지의 건의를 소련 당국에 강력히 피력한 것으로 알려졌다.

이 문제에 대해 IEWSS나 IFE 등 다른 연구기관들에서는 견해를 달리하였다. 보다 실효성있는 한-소관계의 개선을 위해서는 정부적 차원의 공식창구 그리고 집권당 차원의 접촉확대가 가장 중요하며, 야당 지도자들 혹은 민간집단들과의 관계 확대는 단지 그와 병행되는 차원에서 이루어지는 것이 바람직하다고 보았다. 그리하여 IMEMO와는 대조적으로 이들은 한국 정치권 가운데에서도 여권 중심인사들의 중재를 통한 학술적 정치적 접촉에 중점을 두었다. 특히 IFE 경우, 당시 한국정부 내 실권자로 알려졌었고 또 북방정책 추진에 특별히 깊이 간여했던 특정 그룹의 주선을 통한 교류에 많은 비중을 두었던 것으로 알려졌다.

그러나 이러한 한국과의 관계확대 방안과 관련된 견해차이는 '3당합당'이라는 국내 정치권의 구도변경으로 그 의미를 상실하였다. 그 대표적인 사례가 김영삼의 2차 소련방문이 역시 IMEMO의 초청으로 이루어졌으나, 1차방문 때와는 달리 야당 지도자로서가 아니라 집권당을 대표하여, 더구나 당시 여권내 핵심 '실세'로 인식되던 박철언과 함께 방문하게 된 현실로 나타났다. 이로써 비정부차원의 협력기반 강화를 우선하는 것이 바람직한가 혹은 정부차원의 협력관계 중진이 더 중요한가라는 연구기관들간의 견해 차이는, 전자를 중시하던 기관이 김영삼을 그 주 대상으로 설정했었던 만큼, 3당합당 이후 그 의미를 상실하게 되었다. 그리하여 이후 고르바초프 정부의 한국정책은 자연스럽게 정부간 공식차원에 집중되게 되었다.

3. 한-소관계 정상화

한국과의 관계개선이 정부간 공식통로를 중심으로 다부어지게 됨에 따라 한국과의 국교정상화 문제는 보다 가시적인 과제로 등장하게 되었다. 그 촉매제가 된 것은 한국정부의 제의와 미국의 적극적인 중재를 통해 이루어진 노태우-고르바초프간 샌프란시스코 정상회담(1990년 6월)이었다. 그리고 소련의 입장에서 한국 대통령과 정상회담을 갖기로 한 것은 그 자체가 조만간 외교관계를 수립할 예정임을 전제로 한 것이었으며, 그러한 전제를 고르바초프로 하여금 수락하게 만든 중요변수는 89년경부터 양국간에 비공개적으로 논의된 한국정부의 대소(對蘇) 경제원조 문제에 대한 원칙적 타결이었음은 부인할 수 없다.

샌프란시스코 정상회담은 서기장이 직접 행동으로써 한국과의 외교관계 수립의 사를 사실상 표명한 의미를 가졌던 만큼, 이제 소련 국내에서 한반도 정책에 대한 각종 이견(異見)과 집단간 경쟁은 더 이상 의미를 갖지 못하게 되었다. 문제는 오직 시간일 뿐이었고, 그것도 머지않은 시점으로 예상되었다. 실제로 고르바초프 정부는 내부적으로 1991년 전반기를 그 시점으로 잡고 있었다.

그 기간동안 고르바초프 정부는 북한의 반발을 무마하는 것을 주요 과제로 생각하고 있었다. 그것은 다시 말해서 한국과의 외교관계 수립에도 불구하고 북한

과의 관계 또한 악화되지 않기를 원했음을 뜻했다. 그 일환으로 소련내에서는 북한에 대한 보상적 원조문제도 거론되었으나, 일단은 세바르드나제 외무장관을 북한에 파견하여 한-소간 국교정상화의 불가피성과 그것이 소련-북한관계에는 영향을 미치지 않을 것임을 설명하고 이해를 구하기로 하였다. 특히 세바르드나제는 그 자신이 지난 88년 12월 북한방문에서 결코 한국과 외교관계의 수립은 없을 것임을 약속했던 터였기에, 누구보다도 사태변경에 대한 해명이 필요하다고 스스로 느꼈다. 그러나 문제는 뜻하지 않게 그의 북한 방문(90년 9월)을 계기로 반대의 방향으로 급진전 되었다. 세바르드나제에게 보인 북한의 강력한 반발과 비상식적인 위협은 외무성을 포함한 소련당국으로 하여금 북한의 변수를 더 이상 고려할 필요조차 없다는 판단을 하게 하였다.⁵⁾

이러한 예기치 못한 북한의 반응에 따라 고르바초프 정부에게 있어서는 한국과의 수교일정을 더 이상 지체할 이유가 없었고, 그 결과 예정보다 빠른 90년 9월 뉴욕에서의 한-소 외무장관 회담에서 외교관계수립이 다소 전격적으로 이루어지게 되었다. 이와 동시에 당시 소련 내부적으로 논의되고 있던 소련-북한간의 경제 및 군사분야의 새로운 협력문제는 취소되었다. 수교협정에 이어 한-소관계의 정상화는 그해 12월 노태우 대통령의 소련방문으로 완결되었다. 특히 이 과정에서는 30억불 경제원조가 또 다시 촉매제 역할을 한 것으로 보였다. 왜냐하면 90년 후반기 부터 나타나기 시작한 고르바초프의 보수노선 회귀로 소련과 서방과의 관계가 급속히 냉각되었고 서방의 경제원조가 더욱 불투명한 상황이 됨에 따라, 고르바초프 정부의 입장에서는 한국으로 부터의 원조문제를 빨리 완전타결짓는 것이 더욱 절실히 필요하게 되었기 때문이었다.

VI. 종합

지금까지의 설명을 종합하여 볼 때, 고르바초프 정부 기간 동안 이루어진 소련의 한반도 정책의 일대 변화가 내부적으로 상당한 진통을 거친 것을 알 수 있다.

5) 북한의 위협 가운데에는, 더 이상 소련을 우방으로서 믿지 못하게 된 만큼, 남한의 미군 핵무기에 대처할 수 있는 새로운 무기를 독자적으로 마련할 것이라는 통고가 포함되어 있었던 것으로 알려졌다. 이는 다름아닌 독자적 핵무기 개발 의사를 표명한 것이다. 그 외 당시 소연방에서 탈퇴 및 독립을 선언한 공화국들을 승인할 것임을 천명함으로써, 당시 소연방 해체의 방지에 정치적 사활을 걸고 있던 고르바초프에게 치명적인 불쾌감을 주었다. 또한 세바르드나제 개인을 '배신자'로 취급하여 결국 그의 방북일정을 단축하게 만드는 등, 최악의 상황이 야기되었다.

비록 변화의 큰 맥락은 '현상변경' 방향으로 계속 움직였으나, 그 과정에는 여러 상충되는 '조짐'(signal)들이 있었던 것이 사실이다. 그리하여 소련을 단일 정책 행위자 (single-unit)로 볼 때에는 그러한 상충되는 정책 '조짐'들이 상당히 혼란스럽게 인식되고 또 소련의 한반도 정책을 일종의 이중(double-track) 정책으로 보게 되어 그 진정한 의도까지 의심할 수 있었다. 가령 한 순간 관계개선이 상당히 진전되고 있던 와중에 고르바초프의 북한방문 가능성이 제기되었을 때, 과연 소련의 한국접근은 어떻게 해석되어야 할 것인가? 또 한반도 정책의 궁극적 목표는 무엇인가?에 대한 판단은 조심스러울 수 밖에 없다. 그러나 한반도 정책을 둘러싼 소련 내부의 갈등 구조를 이해함에 따라 그 상충되는 '조짐'들에 대한 정돈된 해석이 어느 정도 가능하게 된다. 어떠한 '조짐'이 어떤 집단에 의하여 추진되는가를 압으로써, 각종 '조짐'들의 내부적 출처를 이해할 수 있게 되고, 또한 그 집단들의 내부적 위상에 입각하여 그것이 과연 최고위층의 의사를 반영한 것인가 아니면 특정 집단의 주도에 의한 일과성 시도에 불과한 것인가, 상충되는 '조짐'들 가운데 어떠한 것이 보다 의미있고 비중있는 것인가 등을 분별할 수 있게 되는 것이다.

둘이켜 보면, 고르바초프 정부의 한반도 정책은 이미 「신사고」 개념에서 상당부분 그 기본틀이 지워졌었다고 볼 수 있다. 다만 고르바초프 자신이 초기에 한반도 문제에 대한 구체적인 지식이 없던 상황에서 여러 집단들의 상이한 방향의 정책건의가 경쟁적으로 노출되었다. 그러나 결국 서기장의 판단에 더 설득력을 행사한 집단은 정부나 당의 보수적 관료집단들 보다는 연구기관의 개혁지향적 전문가 집단들이었다. 이러한 사례는 비단 한반도 정책에서 뿐만 아니라 다른 분야의 개혁문제에서도 나타났었다. 즉, 당과 정부 관료집단의 보수적 견해를 극복할 수 있는 「신사고」의 원천으로서, 고르바초프는 일찍부터 연구기관의 전문가 집단을 직접 접촉하고자 노력하였고, 그 일환으로서 연구기관의 보고서를 종래와 같이 당 중앙위원회 관련 부서를 통하지 않고 직접 접수하는 관례를 만들었던 것이다. 바로 그러한 관례가 한반도 정책에서도 적용되었고, 그것이 궁극적으로 정부의 관련부서와 당 중앙위원회 보수적 관료집단들의 '현상유지적' 저항을 극복하고 새로운 한반도 정책을 야기한 결정적인 변수로 작용하였다고 볼 수 있다. 그리하여 군부(軍部)의 경우처럼, 상당기간 동안 고르바초프 정부의 새로운 한반도 정책 노선과는 관계없이 북한과의 협력관계를 일종의 독립적으로 유지하던 사례도 있었으나, 그러한 상충되는 '조짐'들은 결국 서기장을 실추하지 못함으로써 대세를 형성하지 못했던 것이다.

참고문헌

- 전홍찬. 1992a. “蘇聯의 對北韓 政治의 影響力 行使에 관한 研究: 根據와 實際.” 『러시아연구』 (서울대학교 소련·동구연구소) 제1권, 243-69.
- 전홍찬. 1992b. “社會主義 國際關係理論.” 이상우·하영선 共編. 『현대국제정치학』, 101-36. 서울: 나남.
- Hongchan Chun. 1991. “Moscow's New Policy Lines Toward Pyongyang Since Gorbachev: Main Stream and Internal Conflict.” Presented at the 5th Conference on North Korea, “Korean Options in a Changing International Order,” University of California, Berkeley, December 11-14, 1991.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), World Armaments and Disarmament. London: Oxford University Press.
- Foreign Ministry USSR. 1986. “Памятка для тов. Э.Леварнадзе для его Бесед и с тов. Ким Ир Сенем.” Moscow: Foreign Ministry.
- Foreign Ministry USSR. 1988. “О контактах между СССР и Южной Кореей.” Moscow: Foreign Ministry.
- IEWSS. 1985. “О Советской Политике в Отношении КНДП.” A Special Report to the Central Committee of CPSU. Moscow: IEWSS.
- IEWSS. 1986. “Внешняя Политика КНДП и её Влияние на Советскокорейское Отношение.” Moscow: IEWSS.
- IEWSS. 1988a. “О Внутренней Ситуации в Южной Корее.” A Special Report to the Politburo of CPSU. Moscow: IEWSS.
- IEWSS. 1988b. “Сравнительный Анализ Советской и Китайской Политики на Корейском Полуострове.” A Special Report to the Politburo of CPSU. Moscow: IEWSS.
- IEWSS. 1989. “О Советской Политике в Корее.” A Special Report to the General Secretary of CPSU. Moscow: IEWSS.
- Дипломатическая Академия МИД СССР. 1981. Внешняя Политика и Дипломатия Социалистических Стран. Москва: Международные Отношения.

Decision-Making of Moscow's Korean Policy inside the Gorbachev government: Policy Options and Group Competition

Chun, Hongchan

This study aims to analyze the policy-making process inside the Gorbachev government concerning the Korean peninsula and thus illuminate how Moscow's policy shift toward the Korean peninsula was made during the period. Most studies on Soviet policy toward the Korean peninsula under Gorbachev have concentrated on the policies themselves, treating the Soviet government as a single-unit policy maker. Such a perspective consequently paid little attention to the internal context of the decision-making and left unprobed questions of what policy options were proposed by competing groups, how the particular course was taken up over others by the leadership, who drove the policy change and who opposed, and so on. This study is an effort to fill in the vacuum left by the existing studies.

Conclusively, this study finds, there were competing groups inside the Gorbachev government with differing viewpoints and interests with regard to Moscow's Korean policy. Having little detailed knowledge of their own on issues relating to the Korean peninsula at the early period, the top leadership, including Gorbachev, had to rely heavily on policy reports from various institutions. They could be categorized roughly into two groups: one that proposed a fundamental shift away from Moscow's traditional Korean policy centered on North Korea toward a de-ideologized one with full rapprochement with the South; and the other in favor of continuation of the traditional line with priority consideration given to the North. To the former belong, most notably, specialists of the academic institutions with progressive and pragmatic orientation. This position was shared by K.G.B. which accumulated negative information on North Korea and a serious doubt on its political reliability as a security partner in Northeast Asia. This 'pro-change' group were opposed most insistently by the second group preferring the status-quo in Moscow's policy toward two Koreas. The Foreign Ministry and the Defense Ministry were the two most representative components of this second group. In the 'pro-change' and 'pro-status-quo' division, the party Central Committee departments relevant to the policy seemed

largely divided between the pragmatic and the ideological apparatchiks.

It would be an excessive simplification to argue that the outcome of this internal competition was the sole factor that influenced Gorbachev's decision to take the 'pro-change' policy lines toward the Korean peninsula. There certainly were other dimensions as well such as broader international context, economic imperatives, and so on. But the main argument here is that the specialists in academic institutions, among others, played the most critical role inside the Soviet Union, with aid of the K.G.B. and some Central Committee department officials, in convincing the top leadership at that time into taking the radical redirection of Moscow's Korean policy.