

# 07

## 유화정책의 개념과 전략적 운용

\_국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서

### ■ 김양규

서울대학교 외교학과 석사과정

#### Contents

---

- 1 서론
- 2 유화정책의 개념
- 3 유화정책의 전략적 가치
- 4 한반도에서의 유화 혹은 관여정책
- 5 결론

이명박 정부가 집권한 이후 남북관계는 급속히 긴장국면으로 접어들고 있다. 이는 '뮌헨 유추(Munich analogy)'가 한반도 상황에 일반적으로 적용될 수 없음을 보여 준다. 본 연구는 '한반도 정치상황에 유화정책이 전략적 선택지로서 어떠한 함의를 가질 수 있는가?'에 대한 질문에 답하고자 한다. 본 연구는 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫째, 유화정책에 대하여 아직까지 하나의 합의된 개념이 존재하지 않기 때문에 우선 이론과 역사적 맥락에서 유화정책의 개념을 어떻게 정의할 수 있는지에 대해 논한다. 둘째, 유화정책의 역사와 이론에 대한 분석을 토대로 그것이 전략적 선택지로서 기능하기 위해 유화정책이 어떤 방식으로 운영되고 적용되어야 할지 살펴본다. 셋째, 한반도 정치 현실에 보다 적합한 정책을 고민하기 위해 유화 혹은 관여정책의 일환이라 할 수 있는 김대중 행정부의 '햇볕정책'과 이를 계승한 노무현 행정부의 '평화번영정책'이 어떤 정책이었던지 이론적 맥락에서 정리하고, 그 성과를 평가한 뒤 두 정권이 남긴 대북정책의 선례가 앞으로 이명박 정부에 어떤 함의를 제공할 수 있는지 살펴본다.

#### 주제어

유화정책, 관여정책, 국가전략, 대북포용정책

## 1. 서론

부상하는 나치 독일에 대한 적절한 대응에 실패하고 2차 세계대전 발발에 직간접적인 원인을 제공한 역사적 경험으로 인해 유화정책(appeasement policy)은 지금까지 정치적 비난을 의미하는 수사로 사용되고 있다. 김대중 정부의 '햇볕정책'에 대한 보수정당 한나라당의 '원칙 없는 일방적 퍼주기'라는 비판은 유화정책에 대한 오늘날 정치인들의 반감을 보여주는 한 예다. 여전히 한반도 평화에 가장 가시적인 위협세력이 북한임을 기억할 때 뮌헨의 실패가 한반도에서 재연되어서는 안 된다는 한국 보수정당의 비판은 합리적인 것으로 보인다.

그런데 이같이 원칙에 입각한 호혜주의를 내세우는 한나라당의 이명박 정부가 집권하여 '비핵개방 3000'과 같은 원칙을 내세우고 있음에도 남북관계가 김대중 - 노무현 행정부 시기보다 어려운 국면을 맞이하고 있다는 점은 흥미로운 부분이다.<sup>1)</sup> 물론 온건정책에 비해 강경정책은 기본적으로

1) 2009년 1월 17일, 북한군 총참모부 대변인의 성명을 통해 “리명박 역도(逆徒)가 대결의 길을 선택한 이상 우리의 무장력은 그것을 짓부시기 위한 전면 대결태세에 진입하게 될 것”이라며

양국관계를 긴장관계로 몰아가는 측면이 있지만 1기, 2기에 걸쳐 지속적으로 '악의 축'으로 지목한 북한 정권에 대해 압박정책을 펼쳐온 부시 행정부가 북한의 핵미사일 실험만을 자극할 뿐 어떠한 가시적인 성과를 보여주지 못하고 집권 말기에 도리어 대북온건정책으로 급선회했음을 기억할 때 '뮌헨 증후군'이 현재 한반도 상황에 일반적으로 적용되지는 않는다고 볼 수 있다. 또한 '햇볕정책' 혹은 '관여(engagement)정책'과 같은 대북온건정책이 남북관계에 있어 합리적 정책이 될 수 있다는 가정을 가능하게 한다.

본 연구는 이러한 가정하에 '한반도 정치상황에 유화정책이 전략적 선택지로서 어떠한 함의를 가질 수 있는가?'에 대한 질문에 답하고자 한다. 본 연구는 크게 세 부분으로 나뉜다. 첫째, 유화정책에 대하여 아직까지 하나의 합의된 개념이 존재하지 않기 때문에 우선 이론과 역사적 맥락에서 유화정책의 개념을 어떻게 정의할 수 있는지에 대해 논한다. 둘째, 유화정책의 역사와 이론에 대한 분석을 토대로 그것이 전략적 선택지로서 기능하기 위해서 유화정책이 어떤 방식으로 운영되고 적용되어야 할지 살펴본다. 셋째, 한반도 정치 현실에 보다 적합한 정책을 고민하기 위해 유화 혹은 관여정책의 일환이라 할 수 있는 김대중 행정부의 '햇볕정책'과 이를 계승한 노무현 행정부의 '평화번영정책'이 어떠한 정책이었는지 이론적 맥락에서 정리하고, 그 성과를 평가한 뒤 두 정권이 남긴 대북정책의 선례가 앞으로 이명박 정부에 어떤 함의를 제공할 수 있는지 살펴본다.

“남과 전면대결 태세”를 선언한 북한의 움직임은 이명박 정부가 대북정책에 있어 겪어 있는 어려움을 단적으로 보여주는 예다. 신효섭, “돌발 성명” 북(北) ‘무력 도발’까지 할까”, 「조선일보」 [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2009/01/19/2009011900031.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/01/19/2009011900031.html) (2009년 1월 19일, 검색일: 2009년 1월 26일)

## 2. 유화정책의 개념

(1) 이론적 맥락에서 유화정책 개념의 모호성: 관여정책과 유화정책의 관계  
유화정책에 대한 평가는 여전히 논쟁적이다. 기존의 유화정책에 대한 평가들은 J. L. 리처드슨이 정리하고 있는 바와 같이 전통주의 시각(the traditional view)과 구조주의 시각(the structural approach)으로 나눌 수 있다.<sup>2)</sup> 리처드슨은 유화정책에 대한 역사학자들의 평가를 테일러(A. J. P. Taylor)를 분기점으로 1기와 2기로 나누어서 설명하고 있는데 유화정책에 대한 비판적 입장을 견지하는 1기를 전통주의 시각으로, 당시 정책결정자들이 가졌던 한계를 중심으로 보다 구조적인 요인을 분석하는 2기를 구조주의 시각으로 보고 있다.

한스 모겐소(H. Morgenthau)나 케네스 월츠(K. Waltz)와 같은 현실주의 국제정치학자들은 전통주의 시각을 따르고 있다. 모겐소는 유화정책을 “비도덕적인 타협의 정책으로 현상변경세력(imperialism)을 현상유지세력(status quo)으로 오판하여 나타나는 정책”<sup>3)</sup>으로 평가하고 있다. 월츠도 체임벌린의 대독정책을 비판하면서 세력균형에 대한 정확한 인식을 가지고 있었던 처칠이 1930년대에 집권하지 못했던 것을 해석한 일로 평가한다.<sup>4)</sup> 이는 냉철하게 세력균형을 계산하기보다 히틀러의 의도를 파악하

2) J. L. Richardson, “New Perspectives on Appeasement: Some Implications for International Relations”, *World Politics*, Vol. 40, No. 3 (Apr. 1988), pp. 289~316. 이와 달리 유화정책에 대한 시각을 현실주의(orthodox/realist), 실용주의(behavioral/utility), 교환주의(liberal/exchange)의 3가지로 구분하기도 하는데 이에 대해서는 Ralph B. A. Dimuccio, “The Study of Appeasement in International Relations: Polemics, Paradigms, and Problems”, *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 2 (Mar. 1998), pp. 245~259 참조.

3) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4th ed. (New York: Knopf, 1967), p. 61.

는 데 주력했던 영국과 프랑스를 비판하는 키신저의 평가와도 일맥상통하는 것이다.<sup>5)</sup>

이에 반해 구조주의 시각은 “전체 상황에 대한 본질적 요소를 재구축하려는 것”으로 경제, 전략, 국내정치, 국제정치가 만들어 내는 구조가 정책결정자들의 행위를 구속하는 힘이 있었음에 주목한다. 폴 케네디(P. Kennedy)와 폴 슈로더(P. Schroeder)가 대표적인 구조주의자라 할 수 있는데 케네디는 1865년 이후 영국이 상대적으로 국력 쇠퇴기에 접어들면서 유화정책의 전통을 가지게 되었음을 지적하며 특히 1930년대 이후 경제안보와 전략안보 사이의 딜레마로 인해 군사·안보적으로 세력균형을 추구할 수 있는 경제적 능력을 상실한 것에 주목한다.<sup>6)</sup> 슈로더의 경우에도 중앙유럽의 정책에서 프랑스와 러시아를 견제하기 위한 독일의 부상을 지지하는 영국 외교정책의 전통이 이미 있었음을 지적하고 특히 1930년대 영국은 유화정책이 과도하게 과대결정(massively overdetermined)될 수밖에 없는 상황에 있었다고 설명한다.<sup>7)</sup> 리처드슨이 언급하지는 않지만 이들

외에도 경제적 이익을 앞세운 영국 재무부, 은행, 영국 시정부와 영국의 중산층의 결합, 그리고 기업의 자율 경쟁과 불세비즘에 저항하는 정부를 지지하는 영국 보수당과 자유당의 연합이 유화정책을 추진할 수밖에 없게 하는 국내정치적 기반이 되었다는 스캇 뉴튼(S. Newton)의 분석도 구조주의적 관점에 속한다고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

흥미로운 것은 최근 유화정책에 대한 연구들이 ‘세력균형을 고려하지 않은 비합리적 정책으로 2차 세계대전을 일으킨 주요 원인’이라는 전통주의의 비판이나 ‘유화 외에 다른 선택이 불가능한 어쩔 수 없는 구조가 형성되어 있었다’는 구조주의의 변호를 넘어 유화정책 자체가 가지는 합리성을 강조하며 그 긍정적 의미에 주목하고 있다는 점이다.<sup>9)</sup> 랄프 디뮤시오(R. Dimuccio)는 전통주의와 구조주의 시각에 깔려있는 유화정책에 대한 부정적 인식을 비판하며 유화정책이 그토록 비논리적이라면 왜 현실정치에서 그것이 계속해서 나타나는지에 대한 의문을 제기한다. 이어서 그는 유화정책에 대한 연구를 현실주의, 실용주의, 교환주의로 구분하고 유화에 대해서 “적국을 사회적 교환이라는 규범적 맥락에 근접하도록 만드는 의도적 전략”이라고 평가한 “자유/교환주의”가 유화정책에 대한 가장 분석적인 입장이라고 주장한다.<sup>10)</sup>

4) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, M, A: Addison-Wesley, 1979), pp.175-176.

5) Henry A. Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), p.295.

6) J. L. Richardson, 1988, pp.294-297; Paul Kennedy, “The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy, 1865-1939”, *British Journal of International Studies* 2 (October 1976), p.195; Paul Kennedy, *Strategy and Diplomacy 1870-1945* (London: Allen & Unwin, 1983), pp.87-106.

7) 슈로더는 당시 영국의 맥락에서 유화정책에 대한 지지가 당연하다는 것을 다음과 같이 설명한다. “영국은 스스로의 준비 부족, 경제와 제국에 대한 걱정, 여론의 반대, 미국의 고립주의, 프랑스에 대한 신뢰 부족, 중앙유럽에 대한 이해 결여, 히틀러와 나치즘에 대한 이해 부족, 소련과 공산주의에 대한 공포 및 의심, 실천가능한 대안의 부재 등으로 인한 어려움을 겪었다. 따라서 유화정책은 과도하게 과대결정(massively overdetermined)되었다.” J. L. Richardson(1988), pp.295-298; Paul Schroeder, “Munich and the British Tradition”, *The Historical Journal* 19-1(1976), pp.223-243.

8) Scott Newton, *Profits of Peace* (Oxford: Clarendon press, 1996), p.4.

9) 가장 최근의 연구로는 노린 립스만과 잭 레비의 연구가 주목할 만하다. 이들은 유화정책을 “단기간에 전쟁을 피하기 위한 목표로 지속적인 비대칭적 양보를 구가하는 전략”으로 정의하고 그 종류를 첫째, 압박한 미래의 전쟁을 피하기 위해 불만을 해소하려는 것, 둘째, 보다 큰 위협에 집중하기 위해 부차적인 위협을 완화하려는 것, 셋째, 현존하는 위협에 대처하기 위한 재무장을 실시하기 위해 시간을 벌기위한 것으로 구분하고 있다. 이들은 1930년대 영국의 유화정책이 재무장을 위한 시간벌기 정책이었다고 평가하며 그 합리성에 주목한다. Norrin M. Ripsman and Jack S. Levy, “Wishful Thinking or Buying Time?: The Logic of British Appeasement in the 1930s”, *International Security*, Vol.33, No.2(Fall 2008), pp.148-181.

10) Ralph B. A. Dimuccio(1998), p.246.

이러한 시각은 유화정책을 “권력적 요소를 고려하면서도 도덕적 요소를 갖춘 패권국의 자기반성 혹은 자기희생(self-sacrifice)”으로 평가한 카(E. H. Carr)의 긍정적 시각 이후 오랫동안 주류 논의에서 고려되지 않았던 것이다. 이처럼 유화정책에 대한 긍정적 평가가 다시 등장하게 된 것은 클린턴 행정부의 관여정책 이후 관여정책과 유화정책을 비슷한 개념으로 혼용하게 되면서부터 나타난 현상으로 보인다. 특히 디퓨시오의 자유/교환주의는 그 내용상 규범적 맥락을 강조한다는 점에서 관여정책과 큰 차이가 없다.

문제는 관여정책과 유화정책을 정교하게 구분하지 않고 혼용하여 사용하기 때문에 분석적 차원에서 유화정책의 개념화가 더욱 모호해진 측면이 있다는 점이다. 이는 관여정책이 무엇인지에 대한 개념화 작업에 있어 학자들마다 조금씩 다른 견해를 가지고 있기 때문에 발생하는 현상이기도 하다. 따라서 유화정책을 논하기 전에 관여정책을 어떻게 규정할 지에 대한 것부터 짚어둘 필요가 있다.

전재성에 의하면<sup>11)</sup> 1994년 클린턴 행정부가 ‘engagement’와 ‘enlargement’로 정책의 기본을 축약하여 정리하면서부터 관여정책이 본격적인 정책대안으로 등장하기 시작했다. 그 후 관여정책에 대한 다양한 연구들이 시도되었는데<sup>12)</sup> 이를 종합적으로 고려하여 전재성은 관여정책을 다

11) 전재성, “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책”, 『국제정치는 총』 Vol. 43, No.1(2003).

12) 전재성은 이들을 다음과 같이 열거하고 있다. “관여와 유화는 사실상 동일하다는 견해, 강한 국가가 약한 국가에 대해 강제적이지 않고 징벌적이지 않은 수단을 사용할 때 이를 관여라 할 수 있고, 반면 약한 국가가 강한 국가에 대해 같은 수단을 사용할 때 유화정책이라 할 수 있다는 견해, 세력이 강해지는 현상변경세력을 달래기 위해 비강제적 수단을 사용하는 정책이라고 보는 견해, 목적 달성을 위해 긍정적인 유인책을 사용하는 경우 관여라 할 수 있다는 견해, 비밀 공작, 억지, 강압외교, 봉쇄, 제한전, 전면전에 이르는 부정적 제재(negative sanction)와 구별

음과 같이 정의하고 있다.

관여란 외교, 군사, 경제, 문화 등 다양한 영역에서 대상국가와의 교류를 광범위하게 증진시킴으로써 대상국가의 정치적 행위에 영향을 미치려는 정책으로서, 관여의 대상국과 주체국 간 상호의존을 증진시켜 다양한 영역에서 협력을 강화하고, 관계 정상화까지 추구하는 정책이라고 볼 수 있다.

여기에 스트레인지(S. Strange)의 권력 개념을 더하여<sup>13)</sup> 전재성은 관여를 ‘관계적 관여’와 ‘구조적 관여’로 구분하고 있다. 관계적 관여는 “양자적, 혹은 다자적 관계에서 일정한 이익을 주고받는 정책으로, 장기적인 대전략에 의해서 대상국을 변화시키기보다는 대상국에게 단기적 이익을 제공하여 행동의 변화를 유도하는 것”이고 구조적 관여는 “대상국도 모르는 사이에, 혹은 알더라도 거부할 수 없는 사이에, 주체국의 구조를 대상국에게 침투시켜, 대상국의 행동의 기반, 이익의 기반을 서서히, 그러나 확실하게 바꾸는 전략”이다.

그런데 이렇게 관계적 관여와 구조적 관여를 구분하여 개념화시키면 관계적 관여와 유화정책을 구별하기 힘들어진다. 이에 대해서 전재성은 유화정책을 “긍정적 제재의 한 방편으로서, 대상국에게 영토나 지정학적 영향권을 양도하여 대상국의 행동의 변화를 유도하는 정책”으로 “지속

되는 긍정적 제재(positive sanction, 유화정책과 더불어)로 보는 견해 등이다.” 전재성(2003), p.234.

13) 스트레인지의 권력 개념은 다음 내용에서 잘 나타난다. “1980년대 미국이 세계시장에 관여(혹은 개입, intervene)할 수 있는 역량이 감소한 것은 분명하지만 구조주의 시각에서 볼 때 미국 권력의 쇠퇴를 말하기는 쉽지 않아 보인다.” 이는 스트레인지가 “구조적 권력”과 “개입적(전재성은 이를 관계적이라고 번역했다) 권력”을 구별해서 말하고 있음을 보여준다. Susan Strange, “Cave! hic dragons: a critique of regime analysis”, *International Organization*, Vol.36, No.2(Spring 1982), p. 483.

적인 교류, 협력을 반드시 필요로 하지 않으며, 일회적으로 마무리 될 수도 있고” 그 결과 “대상국과 주체국 간의 군사적, 정치적, 외교적, 경제적 세력 균형의 변화를 가져오게” 된다고 설명한다. 따라서 관여정책과 유화정책은 이론적으로 다른 정책이 되는데 이는 관여정책의 경우 유화정책보다 점진적이고, 경제·사회·문화적 측면이 부각되며, 지속적인 교류와 협력을 통해 관계유지를 도모한다는 것이다. 그러나 사실 이 차이점은 구조적 관여와 유화정책의 차이를 설명하는 것이고, 단기적 이익을 제공하여 대상국의 행동에 변화를 유도한다는 점에서 관계적 관여와 유화정책은 거의 구별되지 않는다는 특징을 가진다.

따라서 추상적인 수준에서의 이론화 작업으로 유화정책이 어떠한 정책인지 논의하는 것은 일정부분 한계를 가질 수밖에 없다. 본 연구는 이에 유화정책이 실제로 시도된 1930년대 전반기 유럽 역사를 통해 유화정책이 가지는 특징을 살펴보고자 한다.

## (2) 전반기 유럽 역사<sup>14)</sup>에서 나타난 유화정책

일반적으로 유화정책에 대한 책임은 프랑스보다 영국에 있다는 것으로 알려져 있고<sup>15)</sup> 따라서 유화정책은 영국의 외교정책을 중심으로 분석할

14) 이 시기 역사 서술은 키신저(Henry Kissinger), 케이건(Donald Kagan), 그리고 나이(Joseph S. Nye)에 의한 2차 자료를 참고하였다. Henry A. Kissinger(1994) pp. 288~331; 도널드 케이건, 『전쟁과 인간』, 김지원 옮김(서울: 세종문화연구원, 1996), pp. 446~552; 조지프 나이, 『국제분쟁의 이해』, 양준희 옮김(서울: 한울아카데미, 2000), pp. 143~165.

15) 해양에 의해 유럽대륙으로부터 보호를 받고 있는 영국과 달리 독일과 국경을 인접하고 있는 프랑스는 베르사유조약이 체결될 시점부터 세력균형의 측면에서 독일을 견제하려는 시도를 지속하였다. 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 루마니아와 같은 '소협상국(Little Entente)'들과 동맹을 체결하고 1935년 소련과 조약을 체결하는 등 독일에 대하여 양대 전선을 구축하여 독일의 부상을 견제하려 했다. 그러나 영국은 전쟁에 패배한 독일의 약화로 인해 프랑스를 위협의 대상으로 보고 독일을 통해 프랑스를 견제하려 하였다. 따라서 유화정책은 프랑스에 의한 것이

필요가 있다. 앞서 언급한 케네디의 지적처럼 19세기 후반부터 시작된 국력의 상대적 감소로 인해 영국은 유화정책을 추진하려는 모멘텀을 지속하고 있었다. 여기에 1차 세계대전을 거치면서 전쟁에 대한 극도의 혐오감이 가해져 1930년대에 접어들면 어떠한 전쟁과 이를 위한 재무장에도 반대하는 분위기가 영국을 지배하게 된다.<sup>16)</sup>

반면 독일에서는 1933년 히틀러가 집권한 이후 국가자본주의에 의한 경제적 팽창을 토대로 군비를 확충해 나가고 있었다. 영국과 프랑스도 독일 수준으로 군축을 해야 한다는 자신의 요구가 거절당하자 이를 빌미로 히틀러는 1933년 10월 군축회의와 국제연맹에서 탈퇴했다. 1934년 1월에는 폴란드와 조약을 체결하여 '소협상국'을 통해 독일을 견제하려던 프랑스의 시도를 방해했고 1935년 3월에는 베르사유조약의 군비제한조항을 비난하고 이미 독일이 공군력을 갖추고 있으며 징집병 제도를 부활시켜 10만 명의 장기지원군을 약 55만 명의 단기 징병군으로 구성된 36개 사단군으로 대체하겠다고 발표했다.

이러한 독일의 위협에 대응하고자 영국, 프랑스, 그리고 이탈리아는 스트레사(Stresa)에서 회담을 가졌으나 독일을 비판하고 유럽에서 앞으로 일어나는 조약 위반에 대해 공동 대응하겠다는 암시 외에 독일의 부상에

기보다 영국에 의한 것이었으며, 안보보장을 위해 영국이 필요한 프랑스로서는 어쩔 수 없이 영국이 주도하는 유화정책을 따라가는 형국이었다고 보는 것이 적절하다. 양국의 시각차와 대립에 대해서는 Henry A. Kissinger(1994), pp. 246~265를 참고.

16) 일례로 1934년 런던 지역 이스트 풀햄 보궐선거에서 노동당 후보 조지 램스베리(George Lansbury)는 보수당 상대를 전쟁광이라고 비난하며 선거유세 연설에서 "모든 징병소를 폐쇄하고 육군을 해산하며 공군을 무장해체하겠다"는 것을 공약으로 내세웠다. 이때 노동당 후보는 보수당의 과반수인 1만 4000표를 노동당으로 전향시켜 5000표 차이로 노동당의 승리를 이끌었다(케이건(1996), pp. 456~457). 이것은 당시 영국사회가 전쟁에 대한 혐오감이 얼마나 많은 지배를 받고 있었는지를 잘 보여주는 사례다. 이러한 분위기가 패배한 영국에서 재무장을 시도하는 정책을 추진한다는 것은 엄청난 정치적 비용을 초래하는 일이었다.

대한 어떠한 의미 있는 대응책도 마련하지 못했다. 도리어 회담 성명서에 ‘유럽에서라는 단서조항을 다는 것으로 인해 무솔리니의 에티오피아 침공 계획만을 고무시켰을 뿐이다. 이때 히틀러는 일본의 위협에 대처하기 위해 해군 군비제한사항을 재협상하지는 카드를 영국에 제시하는 기민한 외교를 펼쳤는데 영국이 이를 수용하고 영독협약을 체결함으로써 다른 열강들의 승인 없이 베르사유조약이 파기된다.

일방적인 영독협약은 영국과 프랑스 사이의 갈등을 심화시켰는데 이것은 에티오피아 위기 내내 양국의 협조를 방해하는 주요한 원인이 되었다. 이 시기 영국은 이탈리아와 전쟁을 치를 준비조차 부족한 입장이었기에<sup>17)</sup> 프랑스와의 불화는 영국의 전략적 입지를 더욱 좁게 만들었다. 이처럼 유럽이 에티오피아 문제로 골몰할 때 히틀러는 1936년 3월 로카르노조약에 의한 비무장지대였던 라인란트에 군대를 진군시키면서 모든 책임을 소련과 협약을 맺은 프랑스에게 전가시켰다. 그러면서도 히틀러는 프랑스 및 벨기에와 협상할 준비가 되어있다고 주장하며 하원연설에서 독일은 더 이상 유럽 안의 영토에 대해 욕심이 없고 결코 평화를 깨지 않을 것이라 약속했다.

영국은 여전히 협상에 의한 해결만을 추구했다. 일반 시민들은 라인란트 재무장의 의미를 잘 알지 못했고 하원의 분위기는 어떻게 해서든 간에 전쟁은 피해야 한다는 분위기가 지배적이었다.<sup>18)</sup> 그러나 당시까지 독일의

17) 15년간 최저 수준의 군비만을 지출한 영국 해군은 전쟁을 일으킬 준비가 전혀 안되어 있었다. 당시 영국 해군참모총장 어언 채트필드(Ernie Chatfield) 제독은 “나의 선박들은 15분간 발사할 탄약밖에 없다”고 카이로 주재 영국대사에게 호소하였다. 케이건(1996), p. 465.

18) 유폴을 앞세우는 노동당에서 독일에 대한 저항을 주장했던 휴 달턴(Hugh Dalton)마저도 “노동당은 이 시기에 독일에 대항한 어떠한 군사적 제재나 경제적 제재도 지지하지 않을 것”이라고 말했다. 케이건(1996), p. 480.

능력은 지나치게 과대평가되어 있었다.<sup>19)</sup> 라인란트 진주에 대한 서부유럽의 적절한 대응 실패는 히틀러의 전략적 입지를 크게 강화시켜 준<sup>20)</sup> 반면 영국과 프랑스는 더욱 유화정책 이외의 대안을 찾기 힘들게 되었다.<sup>21)</sup>

라인란트 진주 이후 1940년까지 히틀러는 인접한 작은 국가들을 상대로 본격적인 팽창을 시도한다. 1936년부터 1940년까지 전쟁 준비를 할 수 있도록 군비증강 4개년 계획을 세우고 이탈리아, 일본과 동맹을 체결한다. 1937년 스페인내전에 개입하고 1938년 3월 신성로마제국의 중심이자 과거 독일연방의 중요한 국가였던 오스트리아를 합병했다. 이어 체코슬로바키아<sup>22)</sup>의 수테텐란트에서 살고 있는 300만 독일인들이 체코인들에 의해 부당한 차별대우를 받고 있음을 주장하며 민족자결 원칙을 내세워 이 지역

19) 라인란트에 진군한 군사력은 군인 2만 2000명과 지역 경찰 1만 4000명뿐이었다. 근방에 펼쳐진 군사력을 비교해 보면 프랑스 76개 사단과 벨기에 21개 사단이 32개의 독일 사단과 대치하고 있었다. 해상에서 서부유럽의 역량은 월등했고 공군력에서도 독일은 폭격기에 있어서만 우위에 있었을 뿐 전투기에는 취약했다. 독일공군참모 평가에 의하면 독일 공군력이 프랑스, 체코와 싸워 승리할 가능성은 전무했다. 만약 라인란트 진군에 대해 프랑스가 소협상국들과 함께 군사 대응에 나섰다면 독일은 거의 대응할 수 없었을 것이다. 이 때문에 히틀러 스스로도 이 시기가 자신의 일생에서 가장 조마조마한 순간이었다고 증언한 바 있다. 케이건(1996), pp. 482~483.

20) 독일 내 히틀러의 인기와 지지도가 엄청나게 높아졌고 정치 엘리트 내에서 그의 위상도 높아졌다. 히틀러는 영국의 지원 없이는 프랑스가 독일을 공격하지 않을 것이며 영국은 독일의 오스트리아나 체코 점령을 막기 위해 행동하지 않을 것임을 확실하게 되었다. 라인란트군의 존재는 프랑스에게 방어 전략에 전념하도록 하는 심리적 효과를 낳았고 독일 석탄의 80퍼센트가 매장된 라인란트와 루르지역을 확보함으로써 인해 독일은 군비증강을 위한 4개년 계획에 착수할 수 있게 되었다. 케이건(1996), pp. 483~484.

21) 이 시기 프랑스는 독일을 견제하기 위해 소협상국들과 보다 확고한 협정을 맺으려 하였으나 무시당하거나 거절당했다. 유고슬라비아는 이탈리아와, 체코는 독일과 불가침조약을 맺고자 했다. 라인란트 재무장은 힘의 균형에 변화를 주었고 그에 따라 작은 국가들의 태도까지 바뀐 것이다. 케이건(1996), pp. 489~490.

22) 체코슬로바키아는 베를린까지 항공기로 한 시간도 걸리지 않는 위치에 있어 “유럽 한가운데 있는 프랑스의 항공모함”이라 할만했다. 이 때문에 1937년 11월 히틀러는 군사지도자들 및 의상과의 회의에서 체코가 가장 먼저 제거해야 할 위협이라고 강조했는데 반대로 영국과 프랑스의 입장에서 체코는 독일을 견제하기 위해 중요한 전략적 지역이었다. 케이건(1996), p. 521.

을 체코슬로바키아로부터 독립시켜 줄 것을 요구했다. 이곳은 또 한번 독일을 저지할 수 있는 기회의 장(場)이었으나<sup>23)</sup> 영국의 체임벌린 수상과 참모장들은 독일과 대항할 역량이 아직 준비되지 않았다고 보고 또다시 협상을 통한 문제해결에 나섰다.

1938년 9월 뮌헨에서의 협상 결과 체임벌린은 히틀러가 수데텐란트를 제외한 체코슬로바키아의 영토에 손을 대지 않는 조건으로 수데텐란트를 독일에 할양하는 체코슬로바키아 분할에 동의했다. 프랑스는 영국의 정책을 따랐고 양국은 체코를 압박하여 히틀러의 요구를 수용하도록 하였다. 이로써 유화정책의 클라이맥스라 할 수 있는 뮌헨 협정이 체결되었다.

그러나 불과 6개월 만인 1939년 3월 독일 군대는 체코슬로바키아의 수도 프라하를 점령했고 체코를 합병시켰다. 다음으로 히틀러는 체코를 상대로 사용했던 방법을 똑같이 사용하여 폴란드 내 독일인의 영토를 요구하였다. 이번에는 영국과 프랑스 모두 폴란드 방어를 보장하겠다고 선언했는데 이에 히틀러는 1939년 8월 스탈린과 조약을 맺고 동부전선에서 안전망을 확보한 뒤 1939년 9월 1일 폴란드를 침공하였다. 그리고 2차 세계대전이 발발하였다.

### (3) 소결: 유화정책의 특징

1930년대 유럽에서 나타난 유화정책은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째,

23) 이 지역은 체코슬로바키아의 방어를 위한 자연적 경계선인 보헤미안 단층지괴가 있었고 독일의 잠재적 공격으로부터 체코를 지키는 첫 방어선으로 최적의 장소였기 때문에 군사적으로 매우 중요한 지역이었다. 나이(2000), p.147.

유화정책은 물리적 제재를 고려하지 않는 정책이다. '시간 벌기'용이었던 '압도적인 전쟁기피 분위기'에 의한 것이었던 당시의 유화정책은 물리력(coercive capability)이 부재한 상태에서 추진되었다. 물론 오늘날 밝혀진 당시 영국, 프랑스와 독일의 객관적인 군사력을 비교해 보면 영국과 프랑스 연합이 독일을 압도하였음이 분명하다. 그러나 군사력이란 언제나 상대적인 것이다. 객관적으로 자신의 역량이 적을 압도하더라도 적을 과대평가하여 적이 더 강하다고 인식을 한 상태에서는 객관적 힘의 우위가 아무런 의미를 가지지 못한다. 당시 영국은 독일에 대하여 물리력을 사용할 수 없다는 전제하에 유화를 추구했다.

둘째, 유화정책은 세력균형의 변경까지 용납하면서 상대방의 요구를 수용하는 것이다. 독일의 군축회의 탈퇴와 재무장, 라인란트 진군, 오스트리아 병합, 그리고 체코슬로바키아의 분할과 수데텐란트 지역 할양 등 독일에 대한 당시의 유화정책은 모두 기존의 세력균형에 중대한 변화를 가하는 양보를 수용하는 것이었다.

셋째, 유화정책은 결과의 논리(logic of consequence)보다는 적합성의 논리(logic of appropriateness)<sup>24)</sup>의 영향을 많이 받는 정책이다. 물론 프랑스와 일본을 견제하기 위해 독일의 요구를 들어주었던 점이나, 라인란트 진군 이후 영국군의 재무장을 위한 시간벌기의 측면에서 유화를 추구한 것은 분명 합리적인 이익을 계산해 고려한 것이다. 그러나 1930년대에 지

24) 결과의 논리와 적합성의 논리는 서로 대치되는 개념이다. 결과의 논리는 제도를 포함한 정치적 행위와 결과물을 주어진 일련의 선호에 최대한으로 부합하도록 하는 합리적 계산의 산물이라고 보는 것이고 적합성의 논리는 정치적 행위를 주어진 상황에 대한 적합한 행동을 규정하는 규칙, 역할, 그리고 정체성의 산물이라고 보는 것이다. James G. March and Johan P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization* 52-4(Autumn 1998), pp.943-969 참고.



속된 유화정책의 양상을 살펴보면 모두가 '균축'이나 '민족자결주의 원칙'과 같은 적합성의 논리에 의거하여 독일이 제기한 요구를 영국과 프랑스가 수용함에 따라 진행되었음을 알 수 있다. 이는 영국과 프랑스가 적합성의 논리에 따라 독일의 요구를 존중할 때 독일도 그 원칙들을 존중할 것이라고 기대했음을 의미한다.

정리하자면 유화정책이란 결국 적합성의 논리에 의거하여 물리적 제재를 고려하지 않은 가운데 세력균형의 변경까지 이르는 양보를 수용하는 정책이다. 앞서 언급한 관계적 관여와의 차이를 구분 짓자면 구조적 관여와 관계적 관여는 정도의 차이는 있으나 모두 직접적으로 대상국가의 행동을 변화시키는 것에 전략적 목표가 있다면, 유화정책은 국제규범에 입각해 주체국가가 대상국가에 대하여 일방적인 양보를 먼저 감행하는 것이라 볼 수 있다. 이는 잠재적으로 대상국가도 규범을 준수할 것이라는 믿음을 전제로 하는 것이고 따라서 대상국가의 행동을 직접적으로 변화시키려 하는 것은 아니다.

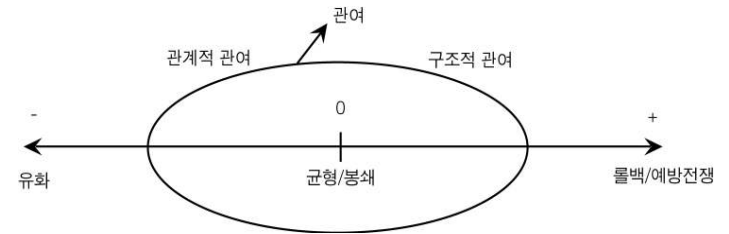
### 3. 유화정책의 전략적 가치

#### (1) 전략적 선택지로서의 유화정책: 롤백, 봉쇄, 관여 그리고 유화

앞서 언급한 대로 역사적 맥락에서 유화정책의 특징을 세 가지로 정리해 볼 수 있다면 그것은 전략적 선택지로서 유용한 것일까? 켈러는 위협에 대응하는 국가의 전략적 선택지로 균형, 편승, 결속, 거리두기, 책임전가, 그리고 관여<sup>25)</sup>를 제시한다. 정재호는 중국과 미국 사이에 끼어 있는 한국의 전략적

25) Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World*

[그림 7-1] 힘의 분배를 중심으로 본 국가전략 구분



대안을 논하며 예방전쟁, 편승, 거리두기, 중립/자력구제, 결속, 관여, 균형/봉쇄(containment), 위협분산, 사안별 지지를 제시한다.<sup>26)</sup> 그러나 이러한 구분은 다소 지나치게 세분화 되어 있어 전략이라기보다는 전술 혹은 정책에 가깝다.

보다 추상적인 차원에서 힘의 분배(power distribution)를 중심으로 다른 국가의 위협에 대응하는 국가 전략을 분류해 보면 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 세력균형선을 기준에서 볼 때 원점에 해당하는 지점에서 힘의 대칭을 추구하는 균형/봉쇄, 대상국의 세력범위로 공격해 들어가는 롤백(roll-back)/예방전쟁, 세력균형의 측면에서 자신의 세력 범위를 내어주는 유화가 바로 그것이다. 이렇게 분류해 보면 관여정책의 경우 구조적 관여는 규범적 측면에서 대상국의 세력범위로 공격해 들어가는 롤백에 속한 전략이 되고 관계적 관여는 유화와 세력균형 사이에 있는 전략이 된다.<sup>27)</sup> 이를 도식화하면 [그림 7-1]과 같다.

*Conquest* (New York: Columbia University Press), 1998, pp.59-92.

26) Jae Ho Chung, "South Korea between Eagle and Dragon: Perceptual Ambivalence and Strategic Dilemma", *Asian Survey*, Vol.41, No.5(September-October 2001).

27) 유화정책은 주체국이 먼저 국제규범을 따라 대상국을 대우할 때 대상국도 그것을 준수할 것이

이렇게 보면 유화정책이 그 자체로서 전략적으로 무슨 가치를 지닐 수 있을지 의문이 든다. 특히 현실주의자의 눈에는 힘의 분포에 있어 불균형이 일어난다는 것 자체가 경계해야 할 일인데 적극적으로 대상국의 팽창을 용인한다는 것은 비합리적이고 이상주의적인 정책으로 보일 수밖에 없다. 실제로 1930년대 영국의 유화정책은 히틀러가 더욱 모험적인 정책을 시도하도록 부추긴 측면이 있어 2차 세계대전 발발의 원인을 제공했다. 따라서 이러한 현실주의자들의 지적이 더욱 타당해 보인다.

그러나 디뮤시이나 전제성이 지적하듯 유화정책이 무조건 비난과 조소의 대상이 되는 것은 경계해야 한다. 현실주의자들이 합리적으로 평가하는 봉쇄정책의 경우에도 만약 상대방이 현상변경세력이 아닐 경우 상대방의 일시적 현상변경에 대해 과도한 준비증강을 시도하면 도리어 안보딜레마의 문제에 빠질 수 있다. 따라서 “현상변경세력을 현상유지세력으로 오인하여 추구하는 유화정책이나 현상유지세력을 현상변경세력으로 오인하여 추구하는 봉쇄정책 모두 정책상의 실패인 것”이다.<sup>28)</sup>

그러므로 유화정책을 무조건 비합리적인 정책으로 몰아 전략적 가치가 없다고 비판하는 것은 적절하지 못하다. 모든 정책이 그러하듯 유화정책도 운용에 따라 적절한 정책이 될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 로버트 길핀(R. Gilpin)의 지적처럼 유화정책도 영국에서 미국으로의 평화로운 패권 이동을 가능하게 한 성공사례가 존재한다.<sup>29)</sup> 따라서 중요한 것은

라는 신뢰를 전제하고 주체국이 일방적인 양보를 먼저 감행하는 것이기에 현실정치의 측면에서는 상당한 위험부담을 감수하는 것이다. 이에 비해 관계적 관여는 대상국의 행동 변화를 유도하려고 대상국에 단기적으로 전략적 이득을 제공하는 것이므로 유화정책에 비하면 비교적 위험부담이 적은 온건한(moderate) 전략이라 볼 수 있다.

28) 전제성, “유화 혹은 포용: 히틀러에 대한 유화정책이 대북정책에 주는 시사점”, 『국가전략』 제6권 2호(2000), pp.90-91.

유화정책 자체가 어떤 전략적 가치를 가지느냐 하는 것보다 유화정책이 전략적으로 가치 있는 선택지가 되려면 그것이 어떤 방식으로 운용되어야 하는지 고민해 보는 것이라 할 수 있다.

## (2) 유화정책의 합리적 운용을 위한 제언

전제성은 유화정책 운용에 있어서 첫째, 상대방의 의도가 현상유지적 이익 추구인지 현상변경적 이익추구인지 파악하는 것, 둘째, 객관적인 세력균형에 대한 민감성을 유지하는 것, 셋째, 국내정치·경제적 역량을 결집시킬 것, 넷째, 현존 질서를 책임지는 패권국의 국력이 쇠퇴기인지 팽창기인지를 파악하는 것, 마지막으로 현존 질서의 정당성이 어느 정도 공유되고 있는지를 파악하는 것이 중요하다고 지적한다.<sup>30)</sup> 비슷한 맥락에서 본 연구는 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 전략적 유연성을 유지할 수 있는 역량을 보유한 상태에서 유화정책을 추진해야 한다. 전략이란 기본적으로 활용할 수 있는 카드가 여러 장 있는 경우에서 시도될 때 그 진가를 충분히 발휘할 수 있다. 어떤 전략이라도 그 이외의 다른 전략적 선택지가 존재하지 않으면 그 유용성이 급감하게 된다. 영국은 상대적 국력 쇠퇴기에 있었다고 하나 몇 번이나 히틀러의 팽창을

29) 로버트 길핀은 유화정책이 쇠퇴하는 패권국이 현상유지에서 오는 이익을 지키면서 도전세력을 무마하기 위한 전략의 하나가 될 수 있다고 지적한다. 즉, 도전세력의 요구를 적당히 수용하고 분쟁을 평화적으로 해결함으로써 패권국이 싸우았던 기존의 질서를 유지하는 것이다. 예를 들어 1차 세계대전 이전 상대적 국력 쇠퇴기에 접어든 영국은 미국에게 평화적인 유화정책을 실현하여 영미 간 특수 관계의 기초를 놓고, 미국에게 양보를 하면서도 영국이 싸우았던 기존의 질서는 유지하였다. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp.193-194. 이는 전제성의 지적처럼 “유화정책이 기존질서의 세력균형과 새롭게 대두되는 세력의 재분배구조 사이의 평화적 해결의 중요한 수단이 될 수 있다”는 것을 잘 보여주는 사례다. 전제성(2000), p.92.

30) 전제성(2000), pp.93-94.

저지할 수 있는 기회가 있었다. 그러나 스스로 전쟁을 감당할 수 있는 충분한 역량을 지니지 못했다는 인식으로 인해 오로지 유화정책만을 추구하고 그것이 도리어 히틀러의 전략적 우위를 강화시켜 주었음을 기억해야 한다.

둘째, 힘의 분포에 대한 정확한 인식이 필요하다. 라인란트 재무장 시 독일의 역량을 지나치게 과대평가한 것이나 수데텐란트 위기 때 체코슬로바키아의 역량을 과소평가한 것은 영국으로서는 치명적인 실수였다. 국가 간 힘의 배분이 어떻게 이뤄지고 있는지 정확히 파악하는 것은 전략운용에 있어 핵심적인 부분이라 할 수 있다. 사실 상대방의 의도가 현상변경적인지 현상유지적인지 판단하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 힘의 분포에 있어 어떠한 변화가 나타나고 있는지 정확하게 파악하는 것은 비교적 쉽다고 볼 수 있다. 상대방과 자신의 역량에 대한 정확한 정보를 확보하는 것은 어떤 전략을 추구할 때든 항상 중요한 일이다.

셋째, 적합성의 논리를 내세울 때는 처벌에 대한 기준을 명확히 하고 그것을 반드시 지켜야 한다. 힘이 뒷받침되지 않은 규칙은 유약하기 마련이다. 적국이 양측이 협정한 마지노선을 밟는 '벼랑 끝 전술'을 반복적으로 시도할 때마다 계속해서 밀리게 되면 적합성의 논리 자체가 기능 할 수 없게 된다. 독일의 라인란트 재무장이라는 명백한 조약위반 행위에 대해 조금만 더 단호하게 대처했더라도 이후의 역사는 분명 달라졌을 것이다. 공동 대응국 사이의 논의를 통해 합의된 마지노선을 분명하게 긋고 그 선을 넘으려는 일련의 시도를 발견할 때는 확고한 의지를 보여 명확한 처벌을 가해야 한다. 그래야만 팽창을 계속 시도하면 계속해서 더 밀 수 있다는 인식을 심어줌으로써 나타날 수 있는 '유화정책의 교육효과'로 현상유지적 세력조차 현상변경적 세력으로 변하는 것을 막을 수 있다.<sup>31)</sup>

#### 4. 한반도에서의 유화 혹은 관여정책

##### (1) 이론적 맥락에서 '햇볕정책'과 '평화번영정책'

앞서 논의된 내용을 바탕으로 한반도 맥락에서 유화정책이 어떠한 합의를 지닐 수 있는지 김대중-노무현 행정부 시기 추진된 대북포용정책의 내용을 중심으로 알아보려 한다.

먼저 김대중 행정부의 '햇볕정책'을 살펴보자. 고유환에 의하면<sup>32)</sup> 김대중 행정부의 대북포용정책은 "북한의 조기 붕괴 가능성이 높지 않고 북한 정권은 자체의 힘으로 변하기 어렵기 때문에 포용정책을 통해 북한의 변화 환경을 조성해야 한다는 것"을 기본 가정으로 한다. 따라서 햇볕정책은 "접촉(교류·협력), 제공(先供後得), 대화(당국 간·비당국 간)를 통해 북한의 변화와 남북 간 화해협력, 공존공영을 모색하는 것으로 집약될 수 있다". 고유환은 햇볕정책의 1단계를 "분단체제의 평화적 관리정책 추진"으로 보고 2단계를 "포괄적 접근을 통한 냉전구조 해체와 '사실상의 통일'을 이룩하는 것"으로 보고 있다. 그리고 '화해, 협력, 평화'라는 3대 기조(무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해와 협력 추진)를 내세운 김대중 행정부가 포용정책 1단계를 어느 정도 성공적으로 이룩하였다고 평가하고 2단계로 나아감에 있어 현상유지를 바라는 국내외 보수 세력의 저항으로 인해 어려

31) 전제성도 이에 대해 지적한 바 있다. ".....이와 더불어 한 가지 주의할 점은 유화정책을 추진하다 보면 상대국이 유화세력의 결의를 과소평가하여 애초에는 현상을 인정하는 데 만족하고 있었으나, 점차 현상을 근본적으로 변경하려는 욕구를 가지게 될 수도 있다는 것이다. 따라서 유화정책의 추진과정에서는 현상의 유지에 대한 결의를 보이는 것이 중요하다는 것이다." 전제성(2000), p.91.

32) 고유환, "특집: 개혁정권 10년, 그 이후의 한국사회: 햇볕정책 이후 한반도평화의 향방과 2007년의 전환", 『노동사회』 Vol.108(2006. 3.), pp.50~52.

움을 겪은 것으로 본다.<sup>33)</sup>

노무현 행정부의 '평화번영정책'은 2002년 10월 켈리 특사의 방북 후 이어진 일련의 북핵 위기에 대한 대응을 하면서 햇볕정책을 계승하여 대북 포용정책을 추진해 나가고자 하는 것이었다. 북핵문제에 있어서는 이른바 '3불원칙(한반도에서의 전쟁 반대, 대북 제재나 봉쇄 불가, 북한체제 붕괴 불원)'을 천명하였으며 대북포용정책에 있어서는 한반도 평화 증진과 공동 번영을 목표로 '4대 추진원칙(대화를 통한 문제해결, 상호신뢰 우선과 호혜 주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민이 함께하는 정책)'을 내세웠다. 최경석은 이러한 정책기조를 가진 '평화번영정책'이 '북핵문제 해결과 평화증진', '남북협조 확대와 지속하는 평화레짐 건설을 위한 기초작업', '남북 간 평화협정 체결과 지속가능한 평화레짐 창출'의 3단계로 구분되며 북핵 위기에도 불구하고 신뢰구축 원칙이 계속하여 지켜졌다고 평가한다.<sup>34)</sup>

북핵위기라는 변수에 의한 차이는 있지만 기본적으로 김대중-노무현

행정부의 대북정책은 모두 신자유주의<sup>35)</sup>에 구성주의의 요소<sup>36)</sup>가 가미된 구성주의적 신자유주의의 이론적 배경을 가졌다고 보는 견해가 지배적이다. 거시이론보다 좀 더 구체화하여 중위 수준이론, 혹은 전략이론의 맥락에서 본 연구가 시도한 이론적 스펙트럼에서 보자면 '구조적 관여를 추구하였으나 이에는 실패하고 유화에 가까운 관계적 관여에 머물렀다'고 평가하는 것이 적절하다. 이는 앞선 연구들에서 지적한 바와 같이 교역·경협 및 사회·문화적 교류 증진이 정치·안보영역으로까지 번지는 '과급효과(spill over effect)'를 가져오지 못해 가시적인 평화 구조를 창출하는 데 이르지 못한 것은 물론이고, 북한 정권을 민주적인 방향으로 이행시키는 데 실패했을 뿐 아니라 북핵 실험에 대한 미미한 대응조치로 인해 '북의 핵무기 보유에 대한 사실적 승인'이라는 세력균형에 있어 중대한 변경을 용인하였기 때문이다.

## (2) '햇볕정책'과 '평화번영정책'의 성과 및 함의

햇볕정책과 평화번영정책은 투명성 부재와 남남갈등이 정책목표 달성의 주된 장애 요소가 된 것으로 알려져 있다. 그러나 몇몇 선행연구들은 대북

33) 긍정적인 고유환의 인식과는 달리 김학노는 김대중 행정부의 대북정책을 "평화통합론"으로 규정하며 다소 비판적인 맥락에서 이를 평가하고 있다. 즉, 무력불용의 소극적 '평화유지'이나 군축과 같은 적극적인 '평화 만들기'에는 미치지 못하고 '평화공존에 머물지 않고 분단타파를 지향'한다고 하나 '화해적 공존관계'를 추구하기에 '통일정책'이 아니라 '통합정책'이라는 것이다. 그러나 이 말은 고유환이 평가한대로 2단계에 이르지 못한 한계라는 점에서 내용적인 면에서는 큰 차이가 없다. 김학노, "평화통합전략으로서의 햇볕정책", 『한국정치학회보』 Vol.39, No.5(2005), pp.243~246 참조.

34) 최경석과는 대조적으로 고유환은 노무현 행정부의 대북정책이 "'북핵'에 발목이 잡혀 남북관계의 새로운 동력을 찾는데 실패"했으며 "소극적 남북관계 설정"으로 인해 "상황관리에 주력하는 것에 불과"했다고 평가한다. 노무현의 '평화번영정책'에 대해서는 고유환(2006), pp.52~53; 김홍수, "참여정부의 전반기 대북정책 평가와 과제: 햇볕정책의 계승과 발전을 중심으로", 『국제정치연구』 Vol.8, No.2(2005), pp.126~127; Kyung Suk Chae, "South Korea's Engagement Policy towards North Korea: Assessment and Outlook", 『한국동북아논총』 Vol.32(2004), pp.56~57 참고.

35) 우수한 방위력을 바탕으로 상대적 이익보다는 절대적 이익을 고려했다는 점이나, 경제적 상호 의존이 평화를 가져온다는 경제평화론을 내세우는 점, 북한체제 변화를 통해 한반도의 평화와 통일을 추구한다는 민주평화론을 바탕으로 하는 점, 경제적·문화적 교류협력이 야기하는 '과급효과(spill over)'를 노리는 동시에 정치적 차원의 노력을 병행하는 신기능주의적 측면을 가진 점 등이 모두 신자유주의적 요소에 해당한다. 김학노(2005), pp.238~241; 신진, "김대중 정부의 햇볕정책과 구조적 한계", 『국제정치논총』 Vol.43, No.1(2003), pp.301~306; 김홍호, "대북정책과 국제관계이론: 4자회담과 햇볕정책을 중심으로 한 비판적 고찰", 『한국정치학회보』 Vol.36, No.3(2002), pp.136~145. 이와는 달리 김대중 행정부의 대북정책이 명확한 국제정치이론적 기반을 가지고 있다고 보기 어렵다는 견해도 있다. 전재성(2003), p.242.

36) 사회문화적 교류를 통해 민족 공동체의 회복과 남북한의 신뢰구축을 추구한다는 점이나 동북아시아 다자 간 안보협력체제 구축을 도모하여 한반도를 둘러싼 역사적 구조를 재구성하려는 노력을 기울인다는 점이 구성주의적 요소에 해당한다. 김학노(2005), pp.248~249; 김홍호(2002), p.140.

포용정책 자체에 의문을 제기하기도 한다. 예를 들어 남북이 서로를 안보 위협의 핵심요소로 인식하는 구조가 형성되어 있는 한 '상대적 이득(relative gain)'의 문제로 인해 어떠한 교류나 경제적인 협력의 증진도 큰 의미를 가지지 못한다는 견해, 북한이 핵무기나 생화학 무기와 같은 대량 살상 무기를 개발하도록 방치하여 결국 커다란 안보 불안 요소를 남겼고 금강산 사업을 위한 현금지불은 북한 군사력 증강을 위한 토대를 마련해 준 셈이 되었기에 포용정책은 자살행위와 같은 정책이라는 견해, 또는 대북포용정책이 이론적 근거로 두고 있는 신자유주의 자체의 결함을 강조하여 포용정책의 실패가 당연한 것이었다고 보는 견해 등이 있다.<sup>37)</sup>

그러나 본 연구가 지적하는 바와 같이 하나의 전략이 그 자체로 의미가 없다고 논하는 시각은 문제가 있다. 정책의 성공은 전략적 사고에 기반을 둔 정책의 운용에 달려있는 것이지 무조건 실패하는 정책이란 없다. 그런 정책이 있다면 그토록 비합리적인 정책을 선택하는 정책 결정자의 오판이 흥미로운 연구주제가 될 것이다. 다시 말하지만 유화정책 그 자체로 실패를 의미하는 것이 아니다. 어떻게 운용하느냐가 관건이다.

본 연구가 제안한 유화정책의 전략적 운용방안의 측면에서 김대중-노무현 행정부의 대북포용정책이 가지는 함의를 생각해 보자. 본 연구의 입장에서 기존의 대북포용정책이 가지는 가장 큰 한계는 다른 정책을 고려하지 않고 유화만을 고집한 데 있다고 볼 수 있다. 물론 이것은 남북 간 상호 신뢰 구축을 위하여 정책의 지속성을 강조한 것 때문이지만 역사가 던지는 분명한 교훈은 하나의 카드에만 집착하면 그 효과가 감소하고 결과적으로 추구하는 정책적 목표를 달성하기 어렵다는 것이다. 평화로운 수

37) 신진(2003), pp.307~311; 김용호(2002), pp.140~145.

단에만 집착한 대북포용정책은 본 연구가 제시한 전략적 운용을 위한 세 가지 방안이 모두 위배된다.

첫째, 포용에만 강조를 뒀으로써 사용할 수 있는 다양한 카드를 상실했다. 포용이 변수가 아니라 상수가 되어 버리면 한국으로서는 정책의 주도권을 북한이나 다른 나라에 넘겨주는 결과를 낳는다. 유화정책을 추구한다고 해도 그것은 다른 전략적 선택지와 함께 사용되는 것이 효과적이다. 둘째, 힘의 분배에 대한 민감한 계산과 대응에 실패했다. 남북 간 형성되던 화해모드를 지속하려고만 하였기 때문에 핵무기 개발과 같이 세력균형에 심대한 변화를 주는 사건에도 의미 있는 대응을 할 수 없었고 그저 방치하는 것에 머물렀다. 셋째, 명확한 처벌이 없다 보니 '벼랑 끝 외교전술'에 끌려다니는 결과를 불러왔다. 이는 포용이라는 원리에 집착함으로 인해 북한이 더욱 과감한 정책을 취하도록 부추긴 측면이 있다. 다시 말해 앞서 언급한 '유화정책이 낳은 부정적 교육효과'를 북한에게 배운 셈이 된 것이다.

## 5. 결론

유화정책은 그 자체가 비합리적인 정책이고 따라서 전략적 가치가 없다는 비판은 적절하지 않다. 유화정책 또한 다른 모든 외교 전략과 같이 상황에 따라 그 적실성의 유무가 결정되는 것으로 실패사례와 성공사례가 모두 존재한다. 기존 질서에 불만을 가지는 부상국은 국제정치 현실에서 반복적으로 계속 등장하게 될 것이다. 그때마다 봉쇄 혹은 예방전쟁을 통한 문제해결만이 현실적이라고 보는 것은 도리어 기존의 패권질서만을 끝까지 수호하려는 강대국의 논리라고 볼 수 있다. 분명히 협상을 통한 평화적

인 해결은 무력에 의한 해결보다 더디고 즉각적인 결과를 보기 힘들다. 그러나 평화적인 협상으로 구성된 제도 혹은 질서가 폭력적인 방법으로 구성된 그것보다 훨씬 강력한 구속력을 가져 보다 장기적인 국제평화유지에 이바지함을 기억해야 할 것이다.

특히 한반도의 맥락에서 유화정책은 중요한 시사점을 안긴다. 국제적 고립하에 국가안보보다 정권안보를 중요시 여겨 국민들이 굶주려도 핵을 개발해 수령체제를 유지하려는 북한에게 먼저 핵을 포기할 것을 요구하는 접근법은 가시적인 결과를 가져오기 힘들 수 있다. 게임이론이 제기하는 '딤-포-땃(Tit-for-tat)'의 전략처럼 먼저 유화적인 정책을 시도하여 북한의 안보 불안을 완화시킬 필요가 있다. 원칙 없는 일방적 퍼주기라고들 하지만 실제로 북한에게 중요한 에너지 지원은 안정적으로 이뤄진 적이 없다. 한·미·일·중 간의 논의를 통해 합의된 마지노선을 갖고 확실한 의지를 보여주면서 동시에 북한이 요구하는 것들을 신중하게 수용해 줄 필요가 있다. 무엇보다 북한은 독일과 같이 강대국으로 성장할 가능성이 없는 약소국이다. 대량살상무기에 의한 위협 이외에 북한이 사용할 수 있는 카드는 없다. 그러므로 훨씬 더 많은 카드를 가지고 있는 한·미·일·중 4개국이 더 유연한 외교 전략을 펼쳐야 한다.

이제까지의 대북포용정책이 주는 함의는 분명하다. 그것은 대북정책에 있어 마스터 키는 존재하지 않는다는 것이다. 그렇다고 막연한 절충주의를 대안으로 삼을 수는 없다.<sup>38)</sup> 이론 연구에 있어서도 각 이론을 매개하는 메타이론에 대한 연구가 필요하듯 대북 정책에 있어서도 여러 전략을

38) 분석적 절충주의에 대해서는 J. J. Suh et al., eds, *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004). 참고.

매개하는 메타전략에 대한 연구가 필요하다고 본다.

현재 이명박 정부는 '비핵개방 3000'에 반응하지 않는 북한 정부를 상대로 "악의적 무시(malign neglect)" 혹은 "선의적 무시(benevolent neglect)" 정책을<sup>39)</sup> 사용하고 있는 듯하다. 그러나 이미 북한이 핵을 개발하였고 그것이 자국의 안보에 사활적인 것으로 인식하는 한, 무시 정책을 지속한다고 해서 무엇을 얻을 수 있을지 의문이다. 북한 정권의 붕괴, 혹은 경착륙(hard landing)은 우리에게 아무런 도움이 되지 못한다. 궁극적인 전략의 목표는 북한 정권의 연착륙(soft landing)을 추구해야 함이 자명하다. 이를 위해 다양한 전략, 힘의 분포 변화에 대한 민감한 계산, 명확한 처벌규정으로 뒷받침 되는 적합성의 논리 추구가 필요하다. 과거와 같이 '냉탕, 온탕'을 반복할 수밖에 없는지도 모른다. 그러나 이는 하나의 전략, 하나의 이론에 집착하여 해결되지 않는 오류에 빠지는 것보다 낫다.

논문 접수일 2009.06.30  
심사 완료일 2009.07.30

39) Wonhyuk Lim, "North Korea's Missile Tests: Malign Neglect Meets Brinkmanship", The Brookings Institution homepage, [http://www.brookings.edu/opinions/2006/0706northkorea\\_lim.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2006/0706northkorea_lim.aspx); Andrei Lankov, "Best option is no action on North Korean nukes"(2009년 2월 8일, 검색일: 2009년 2월 9일), Asia Times Online <http://www.atimes.com/atimes/Korea/GB15Dg03.html>(2005년 2월 15일, 검색일: 2009년 2월 9일).

# Concept of the Appeasement Policy and its Strategic Employment \_In the Context of Theory, History, and the Korean Peninsula

Kim, Yang-Kyu

M. A. Student in Department of International Relations, Seoul National University

After Lee Myung-Bak administration come to the power, relations between two Korea are rapidly cooling off. This shows that "Munich analogy" could not be unconditionally applied to the situation in Korean Peninsula. This research attempts to answer the question; 'What implication might the appeasement policy have as a strategic option in the context of Korean Peninsula?' This research consists of three parts. First, since there is no consensual agreement in the concept of the appeasement policy, it tries to define its concept in terms of history and theory of International Relations. Second, on the basis of the analysis above, it argues how the appeasement policy should be operated and applied in order to function as a strategic option. Lastly, for a more realistic and applicable proposal, it analyzes the "Sunshine Policy" of Kim Dae-Jung administration and "Peace and Prosperity Policy" of the Roh Moo-Hyun administration in the context of theory, and evaluates them so as to provide political implication to the current Lee Myung-Bak administration.

- Keywords

appeasement policy, engagement policy, national strategy, embracing policy