

06

국내정치와 남북한 관계

【임수호】

Contents _____

1. 왜 국내정치인가?
2. 국제체계 변수와 대북·대남 정책: 현실주의의 가능성과 한계
3. 국내정치 변수와 대북·대남 정책: 기존연구 검토
4. 국내-국제정치의 연계와 대북·대남 정책: 분석의 틀

이 글은 남북한 관계 분석에서 국제체계 변수와 국내정치 변수를 동시에 고려할 수 있는 분석틀을 제시하고자 하였다. 이를 위해 남북한의 대외 정책 분석에서 고전적 현실주의와 신현실주의가 가지는 장점과 한계를 짚어보고, 자유주의적 접근에 기초한 기존 연구들을 검토하였다. 그리고 신고전적 현실주의와 제2이미지 역전이론을 활용하여 남북한 관계 연구에서 국제체계 변수와 국내정치 변수가 어떻게 연계될 수 있는지를 논의하였다. 향후 남북한 관계 연구에서는 개인 변수(최고정책결정자의 정책성향)와 국제체계 변수(특히 미중 관계)가 여전히 가장 중요한 변수이지만, 점차 소규모 의사결정집단(참모집단 혹은 '후견그룹')과 지배연합(북한의 경우 '종적 정책승리연합')의 역할, 그리고 여론(북한의 경우 '권력정당화')의 역할도 중요해질 것으로 전망된다.

주제어

고전적 현실주의, 신현실주의, 자유주의, 신고전적 현실주의, 제2이미지 역전이론, 소규모 의사결정집단, 지배연합과 종적 정책승리연합, 여론과 권력정당화

1. 왜 국내정치인가?

냉전시기 남북한 관계는 냉전적 국제질서라는 국제체계(international system) 변수에 의해 압도적으로 규정되었다. 이는 비단 남북한 관계가 미국과 소련을 정점으로 하는 진영대립의 복사판이었기 때문만이 아니라 냉전구조 자체가 이데올로기를 매개로 국내정치 질서까지 일원적으로 규정하는 성질의 것이었기 때문이다.¹⁾ 이런 점에서 탈냉전은 남과 북의 국내정치 질서를 국제 체계의 구속력으로부터 이완시킴으로써 남북한 관계에서 국내정치(domestic politics) 변수가 작동할 수 있는 공간을 열었다고 할 수 있다.

물론 그렇다고 해서 우리는 남과 북의 국내정치 변수가 탈냉전기 남북한 관계를 설명하는 유일하거나 가장 중요한 변수라고 말할 수는 없을 것이다. 유럽과 달리 한반도에서는 아직 냉전적 대립구조가 완전히 해소되지 않았고, 수십 년 간 내재화된 냉전적 대립의 관성이 남과 북의 정치질서 속에서 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있으며, 무엇보다 냉전 종식 이후 동북아에 새

* 이 연구는 서울대학교 발전기금 경비에서 지원되는 통일학평화학 연구사업비에 의해 수행되었음.

1) 장달중, 「냉전 체제와 남북한의 국가발전」, 『분단 반세기 남북한의 정치와 경제』(경남대 극동문제연구소, 1996).

롭게 등장하고 있는 국제질서의 구속력으로부터 남북한 관계가 완전히 이탈할 수는 없기 때문이다.²⁾ 특히 최근 중국이 부상하고 미중 갈등이 심화되면서 과거 북중러 북방삼각과 한미일 남방삼각이 대립하던 것과 유사한 신냉전적 질서가 동북아에 형성되는 것 아니냐는 우려의 목소리마저 나오고 있는 상황이다.³⁾ 그러나 설사 향후 그러한 질서가 등장하더라도 그 대립의 성격 자체는 이데올로기를 매개로 국내 질서까지를 전일적으로 규정했던 과거의 냉전적 질서와는 사뭇 다른 것이 될 가능성이 높아 보인다. 따라서 향후 동북아에 어떠한 새로운 국제질서가 수립되더라도 냉전 질서와 같은 국내외를 일통하는 전일적 체계가 수립되지 않는 이상 국내정치 변수를 떠나 남북한 관계를 설명하는 시도는 한계를 가질 수밖에 없을 것이다.

그러나 탈냉전 이후 20년 이상의 시간이 흘렀음에도 남북한 관계에 대한 학술적 연구에서 국내정치 변수는 별로 주목받지 못했던 것이 사실이다. 그간 대부분의 연구는 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 국가 단위 혹은 정권 단위를 행위의 주체로 설정하고 양자 간의 전략적 상호작용 차원에서 남북한 관계를 분석하였던 것이다. 여기서 행위의 주체는 내부 동학이 사상된 단파암적(unitary) 존재로 간주되었으며, 행위의 목적은 국가 이익으로서 주어진 것으로 간주되었다. 또한 국가 전략의 변화나 그에 따른 정책변화, 혹은 남북한 관계의 변화는 주로 국제체계 변수, 예컨대 남북한 간 세력균형

이나 동아시아 국제질서의 구속력을 통해 설명되거나 남북한 간 경제적·제도적 상호의존성의 증대를 통해 설명되었으며, 그 틈바구니에서 남북한 간 정체성의 재구성을 통한 남북한 관계의 변화 가능성을 진단하는 연구들이 일부 존재해왔다. 그러나 이러한 접근들은 모두 국가 내부의 정치동학을 사상한다는 점에서는 별반 차이가 없는 것이다. 요컨대 현재까지 남북한 관계 연구는 국제정치학의 주류이론인 고전적 현실주의와 신현실주의(neorealism), 기능주의와 신제도주의, 그리고 부분적으로 구성주의의 분석틀 속에 갇혀 있었다고 해도 과언이 아니다.⁴⁾

남북한 관계를 설명하는 데서 국내정치 변수를 도입하는 것은 학술적 공백을 메운다는 의의 이외에도 현실의 정책적 필요에 의해서도 제기되고 있다. 최근 우리는 국내정치 변수가 남북한 관계에 미치는 영향을 실감하고 있다. 한국에서는 2007년 대선과 2008년 총선에서 보수주의 정치세력이 승리한 이후 이른바 ‘진보집권 10년’간 지속되어온 대북 포용정책에 대한 근본적인 수정작업이 추진되어 왔다. 그리고 이와 함께 2008년 봄부터 남북한 관계는 당국 간 관계의 중단, 민간 경제협력사업의 위축, 그리고 서해 NLL에서의 군사적 긴장 고조 등 급격히 경색국면으로 빠져들었다. 물론 남북한관계 경색의 원인을 한국정부의 정책변화로만 돌릴 수는 없을 것이고, 또한 주된 원인도 아닐 것이다. 그러나 한국 정부의 대북 정책이 남북한 관계 경색의 한 원인이라면, 그것을 재평가하는 것은 분명히 필요한 작업이며, 그것은 정책 정당성

2) 장달중, 이정철, 「냉전과 탈냉전의 남북 관계」, 『세계정치』, 제24권 1호(2002).

3) 탈냉전 이후 동북아나 중앙아시아 등에서 갈등이 증대될 때마다 언론이나 정치권, 정책씨클을 중심으로 신냉전(neo-cold war) 담론이 회자되곤 했지만 아직 이 용어가 본격적인 학술적 분석의 대상으로 수용된 것은 아닌 것으로 보인다. 신냉전과 관련하여 국내 연구로는 다음을 참조. 이상만, 「동북아 신냉전과 중국의 반패권 전략」, 『북한연구학회보』, 제5권 2호(2001); 장달중·임수호, 「부시행정부의 패권 전략과 동아시아의 안보딜레마」, 『국가 전략』, 제10권 2호(2004); 김열수, 「신냉전 질서의 등장 가능성과 한계」, 『국가 전략』, 제14권 4호(2008); 김용환, 「중앙아시아 지역안보체제의 국제정치학적 의미」, 『국제지역연구』, 제13권 4호(2010).

4) 2000년 6월 남북정상회담 이후 열린 한국정치학회 추계학술회의는 남북한 관계와 국제정치이론을 명시적으로 접목시키려는 시도였다. 또한 여기서 발표된 6편의 논문은 그 접목의 현주소와 한계를 그대로 보여주고 있다. 김태현, 「남북한 관계의 이상과 현실: 현실주의 국제정치이론의 입장에서 본 남북한 관계」; 양준희, 「현실주의 국제정치이론과 남북 관계」(이상 현실주의); 구갑우·박건영, 「자유주의 입장에서 본 남북 관계」; 정진영, 「자유주의 국제정치이론과 남북 관계: 협력과 평화의 제도화」(이상 기능주의·제도주의); 전제성, 「구성주의 국제정치이론과 남북 관계」; 이근, 「남북정상회담과 구성주의: 양면개입을 통한 정체성의 변화 모색」(이상 구성주의).

주장의 근거에 깔려 있는 정치적 배경에 대한 분석으로부터 시작되어야 할 것으로 보인다.⁵⁾ 이는 향후 새로운 정권교체가 어떤 대북 정책을 낳을 것인지를 예측하는 데서도 중요한 의미를 갖는다.

북한의 경우도 마찬가지다. 북한 당국은 남북한 관계 경색의 원인을 한국 정부의 대북 강경정책으로 돌리고 있지만, 상당수 연구자들은 2008년 여름부터 시작된 김정일 국방위원장의 건강 이상과 그에 따른 무리한 후계 체제 구축작업과 무관하지 않다고 분석하고 있다. 대남 대결국면을 조장하여 후계승계에 필요한 권력과 권위의 기반을 인위적으로 마련하려는 의도라는 것이다.⁶⁾ 김일성 사후 김정일체제의 공식 등장 과정에서 군부의 역할이 확대된 경험이나 김정은으로의 후계체제 구축 과정에서 확대재생산될 가능성도 배제할 수 없다. 이와 더불어 김정은의 권력과 권위가 아버지 김정일에 훨씬 못 미친다는 점을 감안한다면, 향후 북한의 대남·대외 정책에서 국내정치 변수가 미치는 영향은 점점 더 커질 것으로 전망된다. 한국의 대북 정책을 정립하는데서 북한의 국내정치 변수를 중요하게 고려해야 하는 시점이 도래하고 있는 것이다.

이 글은 탈냉전기 남북한 관계를 분석하기 위해서는 국제체계 변수와 더불어 국내정치 변수를 동시에 고려해야 한다는 문제의식에서 출발한다. 남북한 관계를 한국의 대북 정책과 북한의 대남 정책의 상호작용 결과로 가정할 때, 한국과 북한의 국내정치 변수가 어떻게 국제체계 변수와 맞물려 대북 정책과 대남 정책 결정에 영향을 미치는지 그 메커니즘을 파악해보는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 우선 제2절에서는 대북 정책과 대남 정책 결정에서 국제

5) 시론적 연구로는 임수호, 「한국의 정권교체와 대북 정책 변화: 이명박 정부를 중심으로」, 『한국정치연구』, 제19권 2호(2010).

6) 예컨대 정규섭, 「김정일 정권의 천안함 도발동기 분석」, 『국방연구』, 제53권 3호(2010).

체계 변수가 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 현실주의와 신현실주의 패러다임을 통해 검토한다. 다음으로 제3절에서는 대북 정책과 대남 정책 분석에서 국내정치 변수가 어떻게 활용될 수 있는지를 기존 연구들을 통해 검토한다. 마지막으로 제4절에서는 이상의 논의를 종합하여 국내정치 변수와 국제체계 변수를 동시에 고려하여 대북 정책과 대남 정책을 설명할 수 있는 분석의 틀을 제시할 것이다.

2. 국제체계 변수와 대북·대남 정책: 현실주의의 가능성과 한계

일국의 외교정책은 상당 부분 국내정치의 산물이다. 우리는 흔히 '한국'의 외교정책이나 '미국'의 외교정책을 이야기하지만, 엄밀히 따지자면 그러한 '국가'의 외교정책이란 존재하지 않는다고도 말할 수 있다. 왜냐하면 외교정책은 항상 특정한 시기의 특정한 정부의 외교정책이며, 그것은 상당 부분 당시의 국내정치적 상황을 반영하는 것이기 때문이다. 예컨대 어떤 사회적 지지기반과 이념적·정책적 지향을 가진 정당이 집권하고 있는가, 외교현안이 발생했을 때 여당과 야당의 대립구도와 의석분포, 국민적 지지도는 어떠한가, 특정 현안에 대한 여론의 향방은 무엇인가? 현직 대통령의 정치철학과 외교철학은 무엇이며, 외교정책 결정 과정에서 대통령과 그의 참모들, 그리고 관료조직의 역할분담은 어떻게 이루어지고 있는가? 외교정책 결정 과정에 참여하는 소규모 의사결정집단의 구성원은 누구이며 그 내부에서는 어떤 정치적 동학이 작동하고 있는가? 외교정책의 결정 과정과 집행 과정에서 어떤 관료조직이 참여하고 있으며 그들 사이에, 그리고 각 조직 내부에서는 어떠한 동학이 작동

하고 있는가? 이러한 질문들을 고려하지 않고 일국의 외교정책을 충분히 설명하기란 불가능하다.⁷⁾

물론 우리는 설명의 풍부함이나 정확성을 희생시킨다면 이러한 개인 변수, 집단 변수, 정치과정 변수를 포함한 포괄적인 국내정치 변수를 굳이 개입시키지 않더라도 일국의 외교정책을 설명할 수 있을 것이다. 오히려 예측력의 측면에서는 소수의 변수만을 도입한 간결한 설명이 더 큰 통찰력을 제공할 수도 있을 것이다. 어떤 접근법이 더 우월한가는 접근법 자체가 아니라 그것을 적용하는 상황에 달려 있다. 어떤 상황에서는 풍부한 설명이, 어떤 상황에서는 간결한 설명이 보다 우월한 설명이 될 수 있다. 통상적으로 국내정치 변수를 도입하여 외교정책을 분석하려는 접근이 만개한 것은 탈냉전 이후부터이다. 이는 냉전이라는 국제체계의 제약이 약화되었기 때문이고, 이와 함께 그간 들여다 볼 수 없었던 공산주의국가들의 정치 과정이라는 블랙박스를 들여다볼 수 있게 되었으며, 또한 미국을 포함한 서구국가들의 외교 정책 결정과정 역시 보다 투명해졌기 때문이다.⁸⁾

외교정책분석에 동원할 수 있는 가장 오래되고 간결한 이론적 자원은 고전적 현실주의이다. 여기서 외교정책의 결정과 집행 주체는 힘(power) 혹은 국가 이익을 추구하는 하나의 인격체로서의 '국가'이며, 외교정책은 국제정치에서 상대적 힘의 우위를 유지하거나 달성하기 위한 수단, 보다 일반적으로 이야기하면 국가 이익을 달성하기 위한 수단으로서의 의미를 갖는다.⁹⁾ 그런데 이러한 고전적 현실주의의 패러다임은 특별한 것이 아니라 우리가 한국의 대

7) 뱌러리 허드슨 저, 신옥희 외 역, 『외교정책론』(서울: 을유문화사, 2009).

8) 외교정책분석의 역사에 대해서는 허드슨(2009), 제1장 참조.

9) 한스 모겐소(이호재 역), 『현대국제정치론』(서울: 법문사, 1987).

북 정책이나 북한의 대남 정책을 분석할 때 통상적으로 채택하는 접근법이 기도 하다. 예컨대 우리는 남북한 관계에서 한국의 국가 이익을 '존망의 이익'(survival interest: 침략억제 및 억제실패 시 격퇴, 대량살상무기 공격·위협 방지, 급변사태 대비), '핵심적 이익'(vital interest: 분단상태의 평화적 관리, 군비통제, 군축), '중요한 이익'(major interest: 남북 관계 개선발전, 민족경제의 발전, 통일에 유리한 국제환경 조성·활용, 북한의 변화 유도) 등으로 분류하고, 구체적인 대북 정책을 이러한 국가 이익 혹은 그 조합의 발현으로 설명하곤 한다.¹⁰⁾ 또한 북한의 국가 이익을 '생존'(정권유지 혹은 체제유지), '경제발전', '적화통일' 등으로 규정하고, 구체적인 대남 정책을 이러한 국가 이익의 발현으로 설명하곤 한다.¹¹⁾

그러나 대북 정책 혹은 대남 정책을 관통하는 이러한 국가 이익들 중에서 언제 어떤 이익이 더 부각되는지, 그리고 어떤 이익의 조합이 구체적 정책을 구성하는지는 고전적 현실주의의 패러다임 내에서는 설명될 수 없다는 것이 문제이다. 그것은 국가 내부에서 구성되는 것인데, 현실주의는 국가 내부에서 전개되는 이익구성 과정을 사상하기 때문이다. 국제정치의 주요 행위자는 국가이지만 국가 이익은 고정된 것이 아니라 사회적 지배연합에 의해 결정되는 길핀의 주장을 따를 경우, 고전적 현실주의는 지배연합의 이익을 국가 이익으로 포장하기 위한 수단에 불과하게 된다.¹²⁾

10) 구영록, 「대외정책의 핵심개념으로서의 국가 이익」, 『한국과 국제정치』, 제10권 1호(1994), pp. 10-12; 전성훈, 「한국의 국가 이익과 국가 전략」, 『국가 전략』, 제5권 2호(1999), pp. 184-185; 임동원, 「한국의 국가 전략: 개념과 변천과정」, 백종천 편, 『한국의 국가 전략: 전략환경과 선택』(세종연구소, 2004), pp. 48-50; Donald Nuechterlein, "The Concept of 'National Interest': a Time for New Approach," *Orbis* (Spring 1979), pp. 79-80.

11) 백학순, 「대남 전략」, 정성장 외, 『북한의 국가 전략』(서울: 한울, 2003).

12) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp. 9-49.

현재 한국 사회에서 벌어지고 있는 대북 정책 논쟁은 이러한 고전적 현실주의의 한계를 적나라하게 드러내주고 있다. 예컨대 우리는 비핵화와 남북한 관계의 평화적 관리 중 어느 것에 더 우선순위를 둘 것인지를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 또한 북한의 변화 압박과 남북한 관계의 평화적 관리의 우선순위 역시 중요한 쟁점사항이다. 대체적으로 김대중·노무현정부는 남북한 관계의 평화적 관리에 정책 우선순위를 두어 왔으나, 이명박 정부는 비핵화와 북한의 변화에 정책 우선순위를 두고 있는 듯하다. 그런데 각 정부는 자신의 정책 우선순위를 객관적 국제환경을 반영한 국가 이익 차원에서 정당화하지만, 실상 정부별로 정책 우선순위가 차이가 나는 것은 정책결정자를 포함한 통치집단의 신념체계의 차이를 떠나서는 설명될 수 없다. 그리고 이러한 차이를 가져온 것은 두말 할 것도 없이 정권교체와 그에 따른 정권 지지기반의 변화였다.¹³⁾ 정책 우선순위나 국가 이익 우선순위의 변화는 국제 환경의 중대한 변화가 있을 경우 발생하기도 하지만, 그것 없이도 정권교체라는 국내 환경의 변화만으로도 얼마든지 변화할 수 있는 것이다. 이런 점에서 고전적 현실주의의 패러다임은 정권교체에 따른 정책변화를 사후적으로 해석하고 정당화하는 기능 이상은 하기 어렵다.

신현실주의 역시 외교정책을 설명하는 데 흔히 동원되는 이론적 자원이다. 주지하듯이 신현실주의 국제정치이론은 체계이론이지 국가의 행동을 설명하기 위한 외교정책이론은 아니다. 월츠가 지적하듯이, “체계이론은 구조가 (국가에) 어떤 압력과 가능성을 제기하는지를 말해준다. 그러나 이러한 압력과 가능성에 대해 개별 국가들이 어떻게, 얼마나 효과적으로 반응하는지는

13) 임수호(2010), pp. 138-147.

설명할 수 없다.”¹⁴⁾ 그러나 국제정치의 구조는 국가의 행동에 유인을 제공하고 제약을 가한다는 의미에서 외교정책 분석에 활용될 수 있고, 또 빈번히 활용되어 왔다.¹⁵⁾ 물론 강대국 간 힘의 분포를 의미하는 ‘체계’가 남북한 관계에 직접 적용되기는 어렵다. 특히 냉전이라는 양극적 국제체계가 붕괴된 이후 아직 이렇다 할 새로운 체계가 등장하지 않고 있는 작금의 현실에서는 더욱 그렇다.¹⁶⁾ 대체로 탈냉전기 한국의 대북 정책이나 북한의 대남 정책을 체계분석을 통해 설명하려는 연구들은 미국, 일본, 중국이라는 동아시아 주요 강대국들 사이의 관계, 한국이나 북한이 이들과 맺고 있는 동맹관계, 그리고 남북한 간 힘의 균형 등이 한국이나 북한에 각각 제공하는 기회(유인)와 위협(제약)을 분석하는 차원에 머물러 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 그렇다고 하더라도 신현실주의적 접근은 한국과 북한의 외교정책을 설명하는 데 통찰력을 제공해주고 있는 것이 사실이다.

예컨대 우리는 다음과 같은 예비적 가설을 세울 수 있다. 첫째, 남북한 간 힘의 분포에서 일국이 우위를 점하는 경우에는 그 나라는 상대방에 대해 수정주의적인 정책을 펴려는 유인을 갖게 될 것이다. 왜냐하면 남북한은 태생

14) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Boston: McGraw-Hill, 1979), p. 73.

15) Colin Elman, “Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy,” *Security Studies*, Vol. 6 No. 1 (Autumn 1996).

16) 냉전 종식 이후 국제질서를 미국 중심의 단극질서 혹은 패권질서로 볼 수 있을지에 대해서는 다양한 시각이 제시되어 왔다. 단극질서(패권질서)로 보는 시각으로는 William Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24 No. 1 (Summer 1999). 잠재적 다극질서로 보는 시각으로는 Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol. 25 No. 1 (Summer 2000). 단극적 성격과 다극적 성격이 복합된 단-다극질서(unimultipolar system)로 보는 시각으로는 Samuel Huntington, “The Lonely Superpower,” *Foreign Affairs*, Vol. 78 No. 2 (March/April 1999). 한편 조셉 나이는 2000년대 초반 당시의 국제질서를 군사적 단극과 경제적 다극의 중층구조라고 설명한 바 있는데, 이는 오늘날 미중 관계를 설명하는 데 시사하는 바가 크다. Joseph Nye, “The Information Revolution and the Paradox of American Power,” *American Society of International Law, Proceedings of the Annual Meeting*, Washington (April 2-5, 2003).

적으로 통일을 지향하는데 힘의 우위는 그러한 지향을 실현할 수 있는 기회
의 창을 열어주기 때문이다. 이 상황에서 만일 한반도를 둘러싼 주요 강대국
(남북한의 후견국들) 간의 관계가 적대적인 경우에는 적대적인 수정주의정
책(흡수통일 혹은 무력통일)으로, 우호적인 경우에는 우호적인 수정주의정책
(관여정책)으로 나타날 것이다. 만일 동아시아 주요 강대국 간의 관계가 적대
적인 상황에서 우호적인 수정주의정책을 펴거나 반대로 우호적인 상황에서
적대적인 수정주의정책을 펴게 되면 동맹국과의 갈등에 따른 피해, 이른바
'구조의 보복'이 뒤따르기 때문이다.

〈표 1〉 국제체계 변수와 대북(대남) 정책

| | | 강대국 간의 관계 | |
|----------------|----|-------------------|------------|
| | | 적대 | 우호 |
| 남북한 간 힘의 분포 | 우위 | 흡수통일, 무력통일 (①) | 관여정책(②) |
| | 균형 | 봉쇄정책 (③) | 데탕트 (④) |

반대로 둘째, 남북한 간 힘의 분포가 균형상태인 경우에는 쌍방은 현상유
지적 정책을 펴려는 유인을 갖게 될 것이다. 힘의 균형상태에서 우호적인 수
정주의정책은 유화정책에 다름 아니며, 적대적인 수정주의정책은 자칫 쌍방
이 공멸하는 상황을 초래할 수 있기 때문이다. 이 상황에서 만일 한반도를 둘
러싼 주요 강대국 간 관계가 적대적인 경우에는 적대적 현상유지정책(봉쇄)
으로, 우호적인 경우에는 우호적 현상유지정책(데탕트)으로 나타날 것이다.
이 경우 역시 만일 동아시아 주요 강대국 간 관계가 적대적인 상황에서 우호
적인 현상유지정책을 펴거나, 반대로 우호적인 상황에서 적대적인 현상유지
정책을 펴는 경우에는 동맹국과의 갈등에 따른 피해가 초래될 수밖에 없다.

이를 간략히 도식화하면 앞의 〈표 1〉와 같다.

우리는 이러한 단순한 도식만을 가지고도 남북한 관계의 과거와 미래를
매우 통찰력 있게 설명할 수 있다. 〈표 1〉에서 ①은 북한의 한국전쟁 도발을
명쾌하게 설명한다. 한국전쟁 도발은 미소 냉전상황에서 한국에 대한 북한의
힘의 우위가 표출된 정책이었다. ③은 한국전쟁 이후 냉전시기 대부분의 기
간 동안 한국과 북한의 대북·대남 정책에 해당한다. 한국전쟁 이후 1970년
대의 데탕트를 제외하면 동아시아를 둘러싼 열강 간의 관계는 적대적이었다.
평가에 따라 달라지는 미세한 차이를 제외하면 남북한 간 힘 관계 역시 균형
을 유지하고 있었다고 봐도 무방하다.¹⁷⁾ 따라서 냉전시기 대부분의 기간 동안
남과 북이 상대방에 대해 추구한 기본적인(default) 정책은 봉쇄정책이었다.

④는 1970년대 동서 데탕트를 배경으로 한 남과 북의 화해정책에 해당하
다. 남과 북은 1971년 11월부터 1972년 3월까지 적십자 실무접촉, 1972년 5월
~6월 이후락-박성철 교차방문을 거쳐, 동년 7월 4일 '7·4 공동성명'을 발표하
는 등 화해정책을 추진하였다. 화해정책(데탕트)은 관여정책(engagement)과
는 다르다. 관여정책은 상대방의 의도나 행동을 변경시키기 위해 물질적 이
익을 제공하는 것인데, 이는 힘의 우위에 있는 국가만이 취할 수 있는 정책이
다. 힘의 균형상태에서는 관여정책으로 인한 물질적 이익의 이전이 힘의 균
형에 영향을 미칠 수 있기 때문에 추진될 수 없는 것이다.¹⁸⁾ 1970년대의 남북

17) 함택영에 따르면, 군사비 누계 비율을 기준으로 할 때 남북한 간 체력적 전력 균형은 1977년
~1979년을 기점으로 북한 우위에서 한국 우위로 전환되었다. 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남
북한의 경제력·국가역량·군사력』(서우: 법문사, 1998). 그러나 군사비 누계 비율만으로 체력적
전력 균형을 평가할 수는 없다. 또한 냉전시기에는 한미 군사동맹, 북소/북러 군사동맹이 남북한
간 군사력 균형을 보전하고 있었기 때문에 냉전시기 동안에는 남북한 간 전력이 균형상태에 있었
다고 보는 것이 타당하다고 판단된다.

18) 전제성, 「관여정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북 정책」, 『국제정치논총』, 제43권 1호
(2003).

한 간 화해정책이 탈냉전 이후 관여정책과 다른 점이 여기에 있다. 한편 남북의 데탕트는 동서 데탕트보다 훨씬 짧았는데, 이는 박정희 정권과 김일성 정권이 장기독재 체제 수립이라는 국내정치적 이익을 고려하여 동서 데탕트라는 구조의 압력으로부터 '일탈'했기 때문이다.¹⁹⁾ 따라서 동서 데탕트가 여전히 진행되고 있던 1970년대 중후반 한미 관계와 북소·북중 관계는 심각한 갈등을 동반할 수밖에 없었다.²⁰⁾

한편 ②는 탈냉전 이후 노태우·김대중 정부에서 추진한 대북 관여정책에 해당한다. 냉전 종식과 함께 남북한간 힘의 균형상태는 한국의 우위로 극적으로 반전되었고, 국제무대에서는 소련(러시아)과 중국이 미국적 질서에 편승하는 상황이 연출되었다. 부시(Bush Senior) 행정부와 클린턴 행정부는 중국이나 러시아 등에 대해 기본적으로 관여정책(engagement and enlargement)을 추진하였다. 이에 따라 노태우 정부와 김대중 정부의 대북 관여정책은 기본적으로 미국의 지지 하에 전개될 수 있었다. 반면 클린턴 행정부가 대중국 관여정책을 펼친 상황에서 ①에 근접하는 대북 강경정책을 펼친 김영삼 정부나 부시(Bush Junior) 행정부가 대중국 봉쇄정책을 펼친 상황에서 대북 관여정책(②)을 펼친 노무현 정부는 한미 갈등이라는 '구조의 보복'을 피할 수 없었다. 이명박 정부의 대북 정책을 흡수통일정책이라고 이야기하기는 어렵지만 미중 관계가 갈등적 상황에서 대북 강경정책을 펼친 때문에 한미 관계에는 피해가 초래되지 않았다.

19) '7·4 공동성명' 직후인 10월 박정희 정권은 영구 집권을 위해 유신을 단행했고, 동년 12월 김일성정권은 수령제를 제도화한 사회주의헌법을 채택했다. 이에 따라 남북한 관계는 다시 경색되기 시작했으며, 1973년 8월 김대중 납치사건을 계기로 남북한 간 접촉은 다시 단절되었다.

20) 한국전쟁 이후 최근까지 남북한과 주변 강대국 간 관계에 대해서는 Chae-Jin Lee, *A Troubled Peace: U.S. Policy and the Two Koreas* (Baltimore: John's Hopkins University Press, 2006).

물론 부시행정부의 대중국 정책을 봉쇄 정책으로 규정하는 데는 이견이 있을 수 있다. 사실 이 시기 미국의 대중국 정책은 관여에서 봉쇄로 이행하는 과정에서 반테러전쟁으로 인해 그 이행 속도가 지연됐던 시기로도 볼 수 있기 때문이다.²¹⁾ 또한 미중 관계는 적대적 관계와 우호적 관계를 반복했지만, 동아시아 질서는 여전히 미국 우위의 질서였고 중국은 이에 편승하는 구조였기 때문이다. 따라서 위에서 노무현 정부의 대북 정책에 대해 신현실주의 체계분석을 시도하는 것은 무리가 따를 수 있다. 그러나 이러한 도식은 미래 남북한 관계에 함의하는 바는 적지 않을 것으로 보인다. 미래 동아시아에 미중 간에 양극적 질서가 형성되거나 갈등이 구조화 되는 경우, 그리고 북한의 핵 개발이 진척되어 명실상부한 핵보유국으로 등장하여 남북한 간 힘의 분포가 다시 균형상태로 되돌아가는 경우 ③의 상황이 도래할 수 있음을 예고하고 있기 때문이다.

그러나 이러한 통찰력의 제공에도 불구하고 신현실주의 패러다임은 구체적인 정책의 전개와 전환을 설명하는 데는 한계를 가질 수밖에 없다. 예컨대 1970년대 박정희 정권과 김일성 정권, 그리고 김영삼 정부와 노무현 정부가 구조의 압력으로부터 '일탈'한 것은 체계분석으로는 잘 설명되지 않는다. 또한 동일한 구조의 압력 하에 놓여 있었음에도 노무현 정부와 이명박 정부가 전혀 다른 대북 정책을 추진한 것 역시 체계분석으로는 설명되지 않는다. 따라서 이러한 공백을 메우기 위해서는 국내정치 변수를 도입함으로써 체계 변수와 국내정치변수가 어떻게 상호 작용하는지를 규명해야 한다.

21) 반면 반테러전쟁 자체가 대중국 봉쇄정책과 모순되지 않는다는 주장도 있다. 장달중·임수호 (2004).

3. 국내정치 변수와 대북·대남 정책: 기존연구 검토

일국의 외교정책에 영향을 미치는 국내정치 변수는 다양하다. 가장 미시적 수준에서는 최고 정책결정자의 신념, 동기, 정책결정 스타일, 인지능력 등 연구자에 따라 운영코드, 정책정향, 인지도 등으로 불리는 개인적 특성이 영향을 미칠 것이고, 거시적 수준에서는 정치 체제의 특성, 사회집단의 역할과 국가의 자율성, 여론, 지배연합의 성격과 정치적 역관계, 나아가 해당 사회의 문화를 비롯한 사회적 특성 역시 영향을 미친다. 또한 중간 수준에서는 정책결정집단의 내부적 특성과 집단 내, 집단 간 정치동학 역시 외교정책 결정에 중요한 영향을 미친다.²²⁾

그러나 현실의 분석에서는 이 모든 변수를 다 동원하는 것은 불가능할 뿐 아니라 불필요하다고 하겠다. 따라서 어떤 구체적인 국가의 외교정책을 실제로 분석하기 위해서는 먼저 해당 국가에서는 어떤 변수들이 외교정책결정에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 변수인지를 파악하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 로즈노우는 국가의 크기, 경제발전 정도, 그리고 정치 체제의 개방성에 따라 개인 수준 변수(최고지도자의 성격), 역할 수준 변수(최고지도자가 맡고 있는 역할), 정부 수준 변수(국내정치), 사회 수준 변수(국가속성, 문화), 국제체계 수준 변수 등의 중요도가 달라진다는 예비이론(pre-theories)을 제시한 바 있다.²³⁾ 다시 말해서 어떤 국가의 외교정책을 분석함에 있어 그 나라의 크기, 경제력, 개방성 정도가 산출하는 조합에 따라 어떤 변수에 먼저 주목해야 하는지에 대해 지침을 제공하고 있는 것이다.

22) 허드슨(2009), pp. 69-276.

23) James Rosenau, "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," Bany Farrell (eds.), *Approaches in Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press, 1966).

〈표 2〉 로즈노우의 예비이론

| | 대국 | | | | 소국 | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|
| | 부국 | | 민국 | | 부국 | | 민국 | | |
| | 개방형 | 폐쇄형 | 개방형 | 폐쇄형 | 개방형 | 폐쇄형 | 개방형 | 폐쇄형 | |
| 중요도 | 1 | 역할 | 역할 | 개인 | 개인 | 역할 | 역할 | 개인 | 개인 |
| | 2 | 사회 | 개인 | 역할 | 역할 | 체계 | 체계 | 체계 | 체계 |
| | 3 | 정부 | 정부 | 사회 | 정부 | 사회 | 개인 | 역할 | 역할 |
| | 4 | 체계 | 체계 | 체계 | 체계 | 정부 | 정부 | 사회 | 정부 |
| | 5 | 개인 | 사회 | 정부 | 사회 | 개인 | 사회 | 정부 | 사회 |

출처: 허드슨(2009), p. 283.

예컨대, 로즈노우에 따르면, 민국의 경우에는 국가의 크기나 정치 체제의 속성과 무관하게 외교 정책 결정에서 개인 수준 변수가 가장 중요하다. 또한 부국의 경우에는 국가의 크기나 정치 체제의 속성과 무관하게 역할 수준 변수가 가장 중요하다. 한편 소국의 경우에는 경제발전 정도나 정치 체제의 속성과 무관하게 국제체계 수준 변수를 매우 주목해서 볼 필요가 있는 반면, 대국의 경우에는 이 변수가 그다지 중요한 변수가 아니다. 로즈노우의 이러한 가설을 오늘날 남북한에 적용하면 외교정책 분석에서 개인 수준 변수와 국제체계 수준 변수에 주목해야 함을 시사하고 있다.

〈표 3〉 CREON II 모델

| 궁극적 의사결정단위 | 통제변수 | 조건 | 분석 초점 |
|------------|------------|------------|--------|
| 우세한 지도자 | 상황에 대한 민감도 | 둔감 | 지도자 특성 |
| | | 민감 | 상황 |
| 단일집단 | 의견일치성향 | 집단에 대한 충성심 | 집단사고 |
| | | 다수결에 의한 결정 | 연합형성 |
| | | 만장일치 | 관료정치 |
| 다수의 독립집단 | 집단 간 관계 | 만장일치 | 거래/협상 |
| | | 다수결 | 최소승자연합 |
| | | 규칙 부재 | 거대연합 |

출처: 허드슨(2009), p. 302.

한편 허만과 헤이건 등이 수행한 ‘국가이벤트 비교연구 II (CREON II: Comparative Research on the Events of Nations)’는 궁극적 의사결정단위 (ultimate decision unit)가 무엇인지에 따라 어떤 변수에 주목해야 할지를 제시하고 있다. 예컨대 최고지도자가 외교 정책결정에서 압도적 영향력을 발휘하는(predominant leader) 나라라면 그가 국내외 환경의 압력에 둔감한 인물인지, 아니면 민감한 인물인지를 먼저 파악하는 것이 중요할 것이다. 만일 둔감한 인물이라면 외교정책분석에서 가장 중요한 것은 해당 최고지도자의 개인 특성이다. 반면 민감한 인물이라면, 그의 특성과 함께 환경적 압력을 탐구해야 한다.

다음으로, 만일 개인보다는 어떤 단일집단이 외교 정책결정에서 가장 중요한 변수라면(single group) 해당 집단의 의견일치 성향을 먼저 파악해야 한다. 만일 그 집단이 집단 밖의 존재에 충성을 하는 조직이라면 그 집단의 의사결정원칙이 만장일치인지, 다수결인지를 먼저 살펴보아야 한다. 전자라면 관료 정치가, 후자라면 연합형성이 분석의 초점이 된다. 반대로 그 집단의 충성 대상이 집단 자체라면 해당 집단의 집단사고(group thinking)가 분석 초점이 된다. 마지막으로 만일 다양한 독립적 집단들이 외교 정책결정에 참여하는 경우(multiple autonomous groups) 역시 의사결정원칙을 먼저 살펴보아야 하는데, 만일 그것이 만장일치라면 집단 간 거래와 협상이, 다수결이라면 최소 승자연합의 구성 과정이, 고착된 원칙이 없는 경우라면 거대연합의 형성 과정이 분석의 초점이 된다.²⁴⁾

24) Margaret Herman, Charles Herman, and Joe Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy," Charles Herman, Charles Kegley, and James Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987).

1) 국내정치 변수와 한국의 대북 정책

이상의 논의를 기초로 국내정치 변수를 통해 한국의 대북 정책과 북한의 대남 정책을 분석한 몇몇 연구들을 검토해보기로 하자. 현재까지 국내정치 변수를 통해 한국의 대북 정책을 분석한 연구들은 대부분 시론적 분석에 머무를 뿐 깊이 있는 사례연구는 드문 편이며, 특히 탈냉전시기 전체를 관통하는 사례연구는 매우 드문 실정이다. 통시적 사례연구가 중요한 이유는 이를 통해 정치적 변화에 따른 정책변화의 효과를 비교할 수 있기 때문이다. 최근의 몇몇 연구 성과를 살펴보면 다음과 같다.

우선 이정진은 5공화국에서 김대중 정부에 이르는 시기를 대상으로 대북 정책결정에서 대통령(및 관료기구), 언론, 여론의 영향이 민주화와 더불어 어떻게 변화했는지를 실증적으로 분석하고 있다. 통상적으로 민주화와 함께 외교정책결정에서 대통령을 비롯한 국가기구의 권위적 결정은 줄어드는 대신 여론이나 언론의 영향력은 증가한다고 가정되고 있다. 그러나 이정진에 따르면, 한국에서도 이와 같은 경향이 발견되기는 하지만 일률적이지는 않다고 한다.

우선 민주화 이전 시기인 5공화국에서는 청와대와 안기부가 대북 정책결정에서 압도적 영향력을 행사했으나, 민주화 이후인 김영삼·김대중 정부에 들어서는 언론과 여론의 영향력이 점차 증대했다. 민주화 이행기인 노태우 정부 시절에는 5공화국에 비해 통일원과 외교부 등 대북 정책결정에 참여하는 행위자가 늘어나기는 했지만 여전히 대통령과 측근, 정보기관의 역할이 압도적이었을 뿐 아니라 언론 및 여론은 거의 영향력을 미치지 못했다. 특히 대통령의 영향력이 여전히 압도적이었기 때문에 김영삼 정부 시기와 같은 정책 혼선은 빚어지지 않았던 것으로 분석된다. 한편 김영삼 정부 시기 대북 정책

의 혼선은 주로 대통령의 영향력 저하와 더불어 관료정치(강은파의 대립)가 작동했기 때문이며, 반면 김대중 정부에서는 언론과 여론의 영향력 증가에도 불구하고 대통령이 관료정치의 작동을 제어하면서 일관된 대북 정책을 추진할 수 있었다. 특히 김대중 정부 시기에는 언론의 태도가 분열되었음에도 여론의 지지가 일관된 대북 정책 유지에 중요한 변수였다고 분석하고 있다.²⁵⁾

한편 임수호는 정권교체가 대북 정책 변화에 미치는 영향에 초점을 맞추어 이명박 정부 들어 대북 정책이 근본적으로 변화된 원인을 분석하고 있다. 그에 따르면, 한국 정부의 대북 정책에 영향을 미치는 근본적인 변수는 국제체계 변수와 남북한 간 세력균형 변수이지만, 그러한 변수들이 구체적인 정책으로 나타나기 위해서는 국내정치 변수라는 매개변수를 통과해야 한다. 즉, 국제체계 변수와 남북한 간 세력균형 변수는 정책결정 그룹의 인식과 정치적 이해관계에 따라 '해석'되는데, 이 과정에서 정권의 이념적 지향과 지지기반의 차이가 매우 중요한 역할을 한다는 것이다.

예컨대 노태우·김영삼 정부가 한국의 힘의 우위에도 불구하고 북한 위협 인식에서는 이전 정부에 비해 큰 변화를 보이지 않은 것은 이들 정권의 정책결정 그룹이 보수적 대북 인식을 가지고 있었다는 점, 그리고 정권의 지지기반이 보수층에 있었기 때문이다. 또한 공안정국을 조성하여 정치적 난국을 타개하려는 이해관계 역시 북한 위협 인식의 감소를 지체시키는 원인으로 작용했다. 마찬가지로 김대중·노무현 정부 들어 남북한 간 힘의 균형상황에 대한 재평가와 북한의 대남 전략에 대한 재해석이 이루어지고 이에 따라 북한 위협 인식이 획기적으로 감소하게 된 것은 정책결정 그룹이 상대적으로 진보적인 신

념체계를 가지고 있었고, 정권의 지지기반 역시 이전 정부들에 비해 보수층에 의존하는 정도가 낮았다는 사실과 밀접한 연관이 있다. 또한 대북 정책에 대한 국내적 지지를 이끌어내고 유지하기 위해 의도적으로 북한의 위협을 과소평가한 부분도 있었다고 분석된다. 이런 점에서 이명박 정부의 대북 정책 전환 역시 대통령을 비롯한 정책결정그룹의 고유한 대북 인식 및 외교관에 의해 영향을 받은 것이며, 특히 2000년대 이후 대북 정책을 둘러싸고 한국 사회에서 심화되어온 보수-진보의 정치적 균열구조, 그리고 촛불시위 이후 심화된 여당 내 이명박-박근혜 간 보수 선명성 경쟁을 반영하고 있다고 분석하고 있다.²⁶⁾

한편 고대원은 대통령의 정치적 이익이라는 차원에서 국내정치 과정에서 표출되는 정치적 압력을 내재화(internalize)하는 방식의 차이를 통해 국내정치 변수가 대북 정책에 미치는 영향을 분석하고 있다. 그에 따르면 박정희 정부의 대북 화해협력 정책은 정치적 위험 회피와 기회 개척의 산물이며, 노태우 정부의 대북 화해협력 정책은 주로 정치적 위험 회피의 산물로 분석된다. 고대원의 분석은 주로 최고지도자의 성향과 여론 변수를 활용한 분석으로 보인다.²⁷⁾

마지막으로 안문석은 2006년 10월 북한의 1차 핵실험 이후 한국의 대북 정책결정 과정을 관료정치모델을 통해 분석해내고 있다. 그에 따르면 핵실험 직후 노무현 대통령과 한명숙 총리가 포용정책의 근본적 수정을 언명했음에도 포용정책의 정당성과 효율성을 주장하는 이종석 장관 등 관료들의 주장에 의해 대통령의 방침이 변경되었다고 한다. 즉, 애초 대통령과 총리는 제재에 무게를 둔 정책으로 방향을 선회하고자 했으나 통일부를 필두로 한 관료들의

25) 이정진, 「대북 정책 결정과정에 나타난 대통령과 여론의 영향력」, 『국제정치논총』, 제43권 1호 (2003).

26) 임수호(2010).

27) 고대원, 「대북 정책의 국내정치적 결정요인: 분석틀과 사례분석」, 『한국과 국제정치』, 제19권 4호(2003).

저항에 부딪혀 포용정책을 크게 수정하는 것도 아니고 전혀 손대지 않는 것도 아닌, 즉 포용정책을 지속 추진하되 국제사회의 요구에 응하는 선에서 대북 제재에도 참여하는 정책이라는 타협적 정책으로 귀착되었다는 것이다. 또한 핵실험 이후 개성공단 및 금강산관광 등 남북 경협이나 PSI(확산방지구상) 같은 구체적 정책 역시 통일부와 외교부(및 국방부) 사이에 강은 논쟁이 전개되었으나, 결국 통일부 우위의 타협적 정책으로 귀착된 것으로 분석하고 있다. 안문석의 분석은 여전히 대통령의 권한과 역할이 대북 정책결정에서 가장 핵심변수임을 인정하면서도 관료정치역의 역할이 점차 증대되고 있는 현실을 이론적으로 규명해내고 있다는 데 의미가 있다.²⁸⁾

2) 국내정치 변수와 북한의 정책결정 과정

한편 북한의 대남 정책과 관련해서는 국내정치 변수를 도입한 연구가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 물론 이는 북한의 국내정치 동학을 파악하기가 쉽지 않다는 이유에 기인하는 바가 클 것이다. 그러나 이는 또한 북한의 정책결정은 김일성이나 김정일에 의해 전일적으로 지배되기 때문에 정책결정의 “동학”이 작동하는 것은 불가능하다는 선입관에 기인하는 바도 적지 않고 보인다.²⁹⁾ 그러나 수령제라는 북한 정치 체제의 고유한 특성을 받아들이는 것이 반드시 정책결정에서 정치동학을 배제해야 할 이유는 아닌 것으로 보인

28) 안문석, 「북한 핵실험에 대한 한국의 대북 정책 결정과정 분석: 관료정치모델의 적용」, 『한국정치학회보』, 제42권 1호(2008).

29) 2000~2006년 사이 발표된 북한 외교정책에 관한 국내의 연구논문 140편 중 국내정치를 분석레벨로 한 것은 7%에 불과했고, 기타 정책결정자나 관료를 분석 레벨로 한 것이 각각 12%와 2%였다. 나머지 79%는 국제체계 변수를 통해 북한의 외교정책을 설명하고 있다. 김용호·명석영, 「북한의 외교정책연구의 국내의 경향의 분석과 대안의 모색: 분석수준의 다양화를 위한 소고」, 『통일문제연구』, 제48호(2007).

다. 왜냐하면 비록 대남 정책 관련 연구는 아니지만 북한의 대내외 정책결정 과정에서도 정책레짐(종적 정책승리연합)의 형성과 변화, 정치적 안정성과 권력정당화의 문제가 중요한 변수로 작용하고 있다는 선구적인 분석시각들과 단편적인 증거들이 존재하기 때문이다.³⁰⁾ 다만 이러한 접근법들을 대남 정책과 남북 관계에 적용한 통시적 사례분석이 없을 따름이다. 국내정치변수를 통해 북한의 정책결정 과정을 분석한 주요 연구들은 다음과 같다.

우선 최완규와 고유환은 권력정당화(여론) 변수가 북한의 대남 정책에 미치는 영향을 분석하고 있다. 최완규는 북한 정권이 대남 정책과 통일 문제를 경제적 궁핍 속에서도 대중과 정권의 일체감 조성, 이를 통한 체제정당성 확보를 위한 상징 기제로 활용하였다고 분석하고 있다.³¹⁾ 같은 맥락에서 고유환은 1990년대 북한이 ‘통미봉남’ 정책을 추진하게 된 배경을 김정일 정권의 정치적 불안정성에서 찾고 있다. 즉, 북한의 탈냉전과 함께 나타난 체제적 위기를 해결하기 위해 대내적으로 ‘우리식 사회주의론’을 제시함으로써 이념적 동요를 막는 한편, 남한을 주적으로 한 남한 당국의 배제 정책과 무력시위를 통한 긴장조성을 통해 체제결속을 추구했다는 것이다.³²⁾

한편 만소로프와 박경애는 정치적 안정성 변수를 통해 여과된 최고지도자의 대외 인식이 북한 대외 정책결정의 가장 중요한 변수라고 파악한다. 만소로프에 따르면, 북한에서는 김일성·김정일이 “고립의 위기감(abandonment,

30) 북한의 정책레짐은 “김일성, 김정일을 정점으로 하는 가족적 조합주의 정치 체제의 맥락 속에서 당·정·군 간의 관료적 이익 극대화 갈등이 만족할 만한 타협”을 이루는 성격의 것으로 파악될 수 있다. 또한 김일성, 김정일을 중심으로 하는 이러한 정책레짐은 단지 제도화된 조직적 이익의 반영일 뿐 아니라 “조직적 이익과 인민 이해관계의 조합적 체제의 구축”으로 파악된다. 장달중, 「북한의 정책결정 구조와 과정」, 『사회과학과 정책연구』, 제15권 2호(1993년 6월).

31) 최완규, 「김정일 정권의 대남 정책 변화요인과 방향 연구(1994-1998): 북한 국내정치와 대남 정책과의 상관성을 중심으로」, 『안보학술논집』(1998).

32) 고유환, 「북한의 대내정치와 대남 정책의 상관성 분석」, 『통일경제』(1997년 1월).

대의적 고립과 그에 따른 외교적, 경제적 우려의 증가)”과 “피포위 의식 (entrapment, 국내외적인 안보적 우려의 증가)” 중 어느 것을 중요시하는가에 따라 북한의 대외 협력 정책과 대외 강경 정책이 결정된다. 그런데 이 두 가지 인식을 결정짓는 요소는 북한 내부의 정치적 안정, 특히 김정일 권력승계의 안정성과 밀접히 관련되어 있다는 분석이다.³³⁾ 마찬가지로 박경애는 북한의 대외 정책 변화는 김정일의 권력정당화를 목표로, 한편으로는 정당성의 이데올로기적 기반과, 다른 한편으로는 그 경제적 기반 사이에서 균형을 맞추는 과정(“omni-balancing”)의 산물로 파악된다.³⁴⁾ 현재 북한은 포스트-김정일 체제로의 이행을 준비하고 있다는 점에서 만소로프와 박경애의 연구는 향후 북한의 대남 정책을 이해하는 데 중요한 시사점을 제공한다고 보인다.

한편 북한의 대외 정책을 정책연합의 형성과 변화를 통해 설명한 연구들도 있다. 솔링겐은 중동 등 제3세계 국가의 핵정책을 분석하면서 핵확산과 비확산의 정책선택은 경제적 자유화와 밀접한 연관이 있다고 분석한 바 있다. 국가의 지배연합이 경제적 자유화를 추구하는 대외 지향적 세력을 중심으로 형성될 때는 비확산 레짐에 협력적이지만, 경제적 자유화에 반대하는 내부지향적, 고립주의적, 민족주의적, 이데올로기적 지배연합이 형성될 경우에는 핵확산에 친화적이라는 것이다. 솔링겐은 지배연합이 변화하는 주된 계기를 선거로 보고 있다.³⁵⁾ 그러나 북한의 경우에 이를 적용하는 것은 불가능하다. 북

한에서 지배연합, 정책승리연합의 변화는 어디까지나 김일성·김정일의 “낙점”에 달려있기 때문이다.

이 점과 관련하여 셀릭 해리슨은 북한에는 개혁·개방을 지향하는 실용주의적 온건파와 대미 대결을 통한 체제고수를 주장하는 이데올로기 강경파가 갈등하고 있으며, 어떤 세력의 입지가 강화되는가에 따라, 다시 말해서 누가 “수령의 낙점”을 받는가에 따라 비확산 협력과 대결적 확산이 결정된다고 분석하고 있다. 그는 이 핵정책 레짐의 원형이 실용주의적 비확산협력세력의 우위로 절충된 1991년 12월 노동당 중앙위원회 6기 19차 전원회의에서의 “불안정한 타협”이라고 보고 있다.³⁶⁾

오병훈은 북한의 대외 경제 정책을 정책레짐, “종적 정책승리연합” 변수를 통해 설명하고 있다. 그에 따르면 북한에서는 1980년대 초·중반 김일성이 개혁파의 손을 들어줌으로써 일련의 개혁·개방정책, 예컨대 경공업의 강조와 독립채산제의 심화, 연합기업소 체제의 전면화 등 부분적 개혁조치와 합영법이라는 부분적 개방조치를 취하게 된다. 이 중에서 개혁조치는 1980년대를 관통해 지속되어 왔지만, 개방조치는 합영법의 실패와 체제단속의 요구에 부딪혀 1986년 12월을 기점으로 재보수화의 길로 들어섰다고 한다. 그러나 1990년대 초반 사회주의 시장이 붕괴하자 북한은 다시 자본주의 시장으로의 접근을 모색하면서 개혁파를 중심으로 하는 정책레짐이 등장했다는 것이다.³⁷⁾

33) Alexandre Mansourov, “North Korean Decision-Making Process Regarding the Nuclear Issue,” *Nautilus Institute Special Report* (May 1994).

34) Kyung-Ae Park, “Explaining North Korea's Negotiated Cooperation with the U.S.,” *Asian Survey*, Vol. 37 No. 7 (July 1997).

35) Etel Solingen, “The Domestic Sources of Regional Regimes: The Evolution of Nuclear Ambiguity in the Middle East,” *International Studies Quarterly*, Vol. 38 No.2 (June 1994); “Macropolitical Consensus and Lateral Autonomy in Industrial Policy: The Nuclear Sector in Brazil and Argentina,” *International Organization*, Vol. 47 No. 2 (Spring 1993).

36) Selig Harrison, “The North Korean Nuclear Crisis: From Stalemate to Breakthrough,” *Arms Control Today* (November 1994); *Korean Endgame: A Strategy For Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), pp. 25-47.

37) 개방조치의 재보수화를 알리는 신호탄은 1986년 12월 30일 김일성의 시정연설이다. 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여.” 이 연설이 있기 3일 전 국가계획위원장이던 홍성남은 당중앙위원회 6기 12차 전원회의에서 당의 경제정책을 대담하게 비판했다가 체포되었다. 합영법을 입안하고 추진했던 강성산 총리 역시 경질되었다. 이후 북한의 대외 경제 정책은 1990년 말 새로운 정책전환이 있을 때까지 사회주의권과의 무역이 최우선시되는 이른바 “자력갱생” 노선의 틀에 묶여 있었다. 물론 대외 경제부문에서 개방지향적인 전문엘리트들이 대거 기용되기는 했지만, 실제 정

한편 서진영과 유길재는 정책레짐의 변화를 정치적 안정성과 결부시켜 분석한 연구로서 제2이미지 역전이론을 적용하여 남북 관계를 분석한 바 있다. 이들에 따르면, 북한 내에서 대외적 연계를 추구하는 세력들과 그렇지 않은 세력들 간에 정책경쟁이 존재하며, 여기서 어느 세력이 승리하는가, 곧 어느 세력이 김일성·김정일을 중심으로 하는 “종적 정책승리연합”을 구성하는가는 대외 환경의 변화에 따른 적응의 필요성 그 자체가 아니라, 그러한 변화에 적응하여 전통적 대외 노선으로부터 이탈했을 때도 그로 인한 충격을 흡수할 수 있는가라는 정치적 안정과 통제력에 달려 있다는 것이다. 곧 중앙집권화된 국내구조를 가진 정권의 대외 정책은 초국가적 관계가 증대함에 따라 대외 협력적인 경향을 나타내지만, 중앙집권화의 정도가 약화되면 초국가적 관계의 증대에도 불구하고 대외 협력적 경향이 약화되거나 오히려 과거의 보수적 정책으로 회귀하는 경향을 나타낸다는 것이다.³⁸⁾

4. 국내-국제정치의 연계와 대북·대남 정책: 분석의 틀

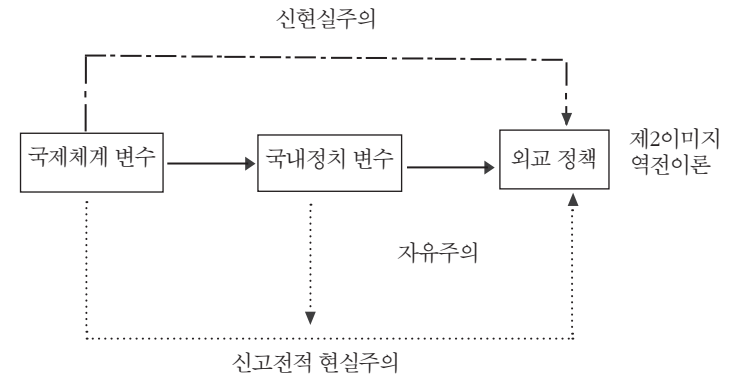
이상에서 우리는 대북 정책과 대남 정책 결정에서 국제체계 변수와 국내정치 변수들이 어떻게 영향을 미칠 수 있는지를 살펴보았다. 이하에서는 양자가 상호 연계되는 메커니즘을 파악하고 이를 통해 분석틀을 제시하고자 한다.

책을 결정하는 당과 중앙인민위원회의의 경제담당부서들은 보수적 인사들에 의해 통제되었다. 이러한 상황은 1988년 김달현이 대외경제위원장에 임명되면서 개선될 기미가 보였지만, 곧이어 1989년 중국 천안문사태의 여파로 다시 후퇴하고 말았다. 자세한 내용은 오병훈, 『북한의 대외경제정책 변화에 관한 연구: 위기상황에서의 정책변화의 역동성』, 고려대학교 박사학위논문(1995), 제4-6장을 참조.

38) 서진영·유길재, 「김일성 이후 북한의 대외정책: 초국가적 관계, 국내정치구조, 대외정책 변화의 동학」, 『아세아연구』, 제40호(1997년 6월).

다음 그림은 외교정책 분석에 활용될 수 있는 대표적인 이론적 자원들을 도식화한 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 신현실주의(neo-realism)가 국제체계 변수를 통해 외교정책을 직접 도출한다면,³⁹⁾ 국내정치 변수를 통해 외교정책을 직접 도출하는 국제정치이론의 패러다임은 자유주의(liberalism)로 불린다.⁴⁰⁾ 반면 국제체계 변수와 국내정치 변수의 연계에 주목하는 이론적 자원들도 있는데, 신고전적 현실주의(neo-classical realism)와 양면게임이론(two-level game), ‘제2이미지 역전이론(the second image reversed)’ 등이 대표적이다.⁴¹⁾

〈그림 1〉 외교정책분석의 이론적 자원



신고전적 현실주의는 힘의 분포와 같은 국제체계 변수를 외교 정책의 일차적 결정요인으로 간주하지만, 이 국제체계 변수는 정책결정자의 인식 변수와 정부의 능력 변수(국가-사회관계) 등 국내적 매개변수에 의해 간접받는다

39) Elman(1996).

40) Andrew Moravcsik, “Taking Preference Seriously: A Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol. 51 No. 4 (Autumn 1997).

41) James Caporaso, “Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41 No. 4 (December 1997).

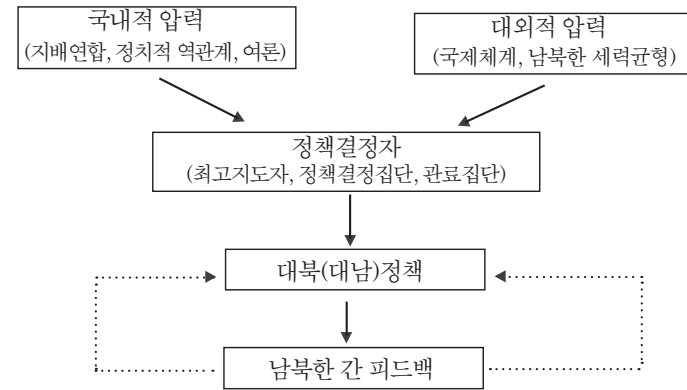
본다. 따라서 신고전적 현실주의는 신현실주의가 설명하지 못하는 구조적 제약으로부터의 '일탈'을 설명할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 외교정책은 궁극적으로 국제체계 변수에 의해 결정되는 것이기 때문에 단기적으로는 외교정책이 구조의 제약으로부터 일탈하더라도 장기적으로 구조의 제약에 순응하는 것으로 파악한다.⁴²⁾

신고전적 현실주의가 국내정치 변수보다 국제체계 변수에 더 무게를 두는 연계이론이라면, 양면게임이론은 선형적으로 어느 변수가 더 중요하다고 이야기할 수 없다는 입장이다. 이론적으로 양자는 똑같이 중요하며, 다만 상황에 따라 어떤 변수가 더 중요해지고 덜 중요해지고가 결정된다는 것이다. 양면게임이론에 따르면 외교정책결정자는 국제환경과 국내정치의 두 차원에서 오는 압력에 동시에 대응해야 하며, 외교정책은 이러한 양면적 대응의 결과물(win-sets)이다.⁴³⁾ 그러나 양면게임이론은 주로 국가 간 협상의 상황을 전제로 하는 것이어서, 외교정책결정의 구조적 요인을 파악하기에는 적절하지 않다.

제2이미지⁴⁴⁾ 역전이론은 외교정책이 국제체계의 직접적 반영물이라는 입장을 반대하며, 국제체계의 압력이 아무리 큰 상황이라도 그 압력은 국내정치적으로 재구성되어 외교정책으로 나타난다고 본다. 따라서 일국의 외교정책

을 이해하기 위해서는 국제체계의 압력과 함께 무엇보다 정권의 유형, 국가-사회관계, 그리고 정치연합의 유형 등을 파악할 필요가 있다는 것이다.⁴⁵⁾ 그러나 제2이미지 역전이론이 독특한 점은 이러한 국내정치의 구조 역시 상당부분 국제체계 상의 위기에 대응하는 과정에서 형성된다고 본다는 점이다.⁴⁶⁾

(그림 2) 국내정치 변수를 통한 남북한 관계 분석의 틀



지금까지의 논의들을 정리하면, 우리는 위와 같은 남북한 관계 분석틀을 얻을 수 있다. 첫째, 한국의 대북 정책이나 북한의 대남 정책은 최고지도자나 정책결정집단, 혹은 관료집단에 의해 결정된다. 여기서 누가 궁극적 의사결정단위(ultimate decision unit)인지는 남과 북이 다를 수 있고, 문제가 되는

42) Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51 No. 1 (October 1998).

43) Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games," *International Organization*, Vol. 42 No. 3 (Summer 1988).

44) 제1이미지(권력욕과 같은 인간의 불변의 속성으로부터, 혹은 의인화된 국가의 불변의 속성으로부터 외교정책을 설명하는 패러다임: 고전적 현실주의), 제2이미지(국내정치를 통해 외교정책을 설명하는 패러다임: 자유주의), 제3이미지(체계변수를 통해 외교정책을 설명하는 패러다임: 신현실주의)에 대해서는 Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959)

45) "국제체계는 국내정치와 구조의 결과물일 뿐 아니라 그 원인이기도 하다. 경제관계와 군사적 압력은 정책에서 결정, 정치적 유형에 이르기까지 국내적 행위 전반을 제약한다. 따라서 국제관계와 국내정치는 반드시 전체로서 동시에 분석되어야 할 만큼 상호연계되어 있다. 노골적인 군사적 점령의 경우를 제외한다면, 외부의 압력이 아무리 크더라도 그것에 대응할 여지는 항상 남아 있기 마련이다. 따라서 이러한 선택 역시 설명되어야 한다. 이를 위해서는 반드시 정치, 즉 경쟁적 대응 간의 투쟁이 분석되어야 한다." Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, Vol. 32 No. 4 (Autumn 1978), p. 911.

46) Gourevitch(1978).

구체적 정책의 성격에 따라 다를 수 있다. 기본적으로 북한에서는 최고지도자 변수가 가장 중요하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 최근 김정일 국방위원장의 사망 이후 후계자 김정은의 국정운영 능력 취약으로 집단적 의사결정이 보다 중시될 가능성이 높아진 상태이다. 따라서 김정은을 보좌하는 소규모 의사결정집단(‘후견그룹’)의 역할도 중요해질 전망이다. 따라서 북한의 경우에는 김정은의 정책성향 변수와 더불어 후견그룹의 정책성향과 그룹 내 의사결정방식을 파악할 필요가 있다. 한편 한국 역시 최고지도자 변수가 여전히 가장 중요하나 민주화 이후 점차 소규모 의사결정집단(예컨대 정책참모집단이나 국가안전보장회의 등)과 정책의 결정과 집행에 참여하는 관료집단(통일부, 국정원, 국방부, 외교부 등)의 역할도 점차 중요해지고 있다고 할 수 있다. 따라서 한국의 경우에는 최고지도자의 정책성향 변수에 더해 소규모 정책결정집단에 참여하는 핵심 정책참모들의 정책성향과 그룹 내 의사결정방식, 관료정치 등을 파악할 필요가 있다.

둘째, 로즈노우의 예비이론이 시사하듯이 남북한에서 외교정책에서는 최고지도자 변수와 함께 국제체계 변수가 중요하다. 따라서 우리는 남북한의 최고지도자나 정책집단, 관료집단이 한반도를 둘러싼 강대국관계, 동맹관계, 남북한 세력균형에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지를 파악할 필요가 있다. 이와 관련하여 향후 동북아에서 미중 관계의 귀추에 주목할 필요가 있다. 만일 미중 관계가 냉전과 같은 구조적 갈등으로 전환된다면 동북아에 북방삼각과 남방삼각이 대립하는 구조가 형성되면서 남북한 관계 역시 과거 냉전시기와 유사한 대결구조로 귀착될 가능성이 높기 때문이다. 또한 이 경우 남북한 관계에서 국내정치 변수가 작용할 여지는 그만큼 줄어들 것이다.

셋째, 남북한의 최고지도자는 대북 정책, 대남 정책 결정과정에서 국내적

압력에도 반응한다. 한국의 경우에는 지배연합의 성격, 국내정치세력들의 역관계(여야관계), 그리고 여론이 가장 중요한 변수라고 판단된다. 문제는 북한의 경우에는 이러한 변수를 그대로 적용하기 어렵다는 점이다. 이에 따라 개념의 변형이 불가피하다. 예컨대 북한에서는 대외 정책결정 과정에서 아래에서 위로의 여론의 압력이 작용한다고 볼 수 없다. 그러나 권력 정당화를 위한 위에서 아래로의 여론조작은 중요한 정치기제인 것이 분명하며, 특히 권력이 양이라는 정치적 격변기에는 그 중요성이 더욱 증가한다고 가정할 수 있다. 또한 정치적 지배연합은 정책승리연합(winning policy coalition)이라는 용어로 대체가 가능할 것이다. 북한에서 정책연합은 수령을 중심으로 한, 그리고 수령을 향한 “종적 정책승리연합”으로서, 일반 민주주의에서와 달리 선거를 통한 대중의 선택이 아니라 수령의 ‘낙점’을 통해 형성되지만, 그 형성과 재편에서 나름의 독특한 동학이 작용한다고 가정할 수 있다.⁴⁷⁾ 물론 그 실체가 분명하지 않아 정책승리연합을 파악하는 것이 쉽지는 않다. 그러나 당·정·군의 권력기관이 기본적으로 독립적인 조직이익과 정책성향을 갖고 있다는 가정 하에서, 당·정·군의 관계나 권력서열의 부침 등을 통해 그 메커니즘을 간접적으로 유추해 보는 것은 가능할 것이다.⁴⁸⁾

넷째, 마지막으로 한국의 대북 정책과 북한의 대남 정책은 상대방의 행동에 반응하여 조절되는 측면이 있다. 이는 상호 간에 직·간접적으로 주고받은 공방을 분석하면 파악이 가능할 것이다.

47) 이 점에 대해서는 임수호, 『실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교(1989~2006)』(서울대 박사학위논문, 2007), pp. 76-84 참조.

48) 이 점에 대해서는 박형중, 「김정은 정권의 권력구조와 통치노선」, 경향신문사·북한대학원대학교 공동주최 토론회 발표문(2012. 1. 3).

Domestic Politics and Inter-Korean Relations

Lim, Soo-Ho

Research Fellow, Samsung Economic Research Institute

This paper is an attempt to suggest an analytical framework which can reflect both international system variables and domestic political variables in explaining inter-Korean relations. This paper reviews pros and cons of classical realism and neo-realism in analyzing foreign policy of two Koreas, and existing studies adopting a liberalist approach. And then, based on neo-classical realism and second-image reversed hypothesis, this paper presents how system variables and domestic variables can be linked. It is expected that small decision-making group (policy advisors group for President or 'Suryong'), ruling coalition (in case of North Korea, 'vertical winning policy coalition'), and public opinion (in case of North Korea, justification of political power) variables will be more and more influential in inter-Korean relations, although personal variable (policy orientation of supreme decision maker, President or 'Suryong') and international system variables (especially U.S.-China relations) will still remain as most influential.

•Key words

classical realism, neo-realism, liberalism, neo-classical realism, second-image reversed hypothesis, small decision-making group, ruling coalition and vertical winning policy coalition, public opinion and power justification