

연구총서 2002-27

•

새로운 남북협력모델의 모색:
지속적으로 발전가능한 협력모델

임 강 택

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 연구는 남북관계의 ‘지속가능한 발전’ 모델을 모색하는 것을 주목표로 하고 있으며, 이를 위해 일차적으로 기존의 이론적 틀을 원용·발전시킴으로써 남북관계에 대한 새로운 시각을 도출하고, 보다 논리적으로 접근하고자 하였다. 또한 생태학·경제학에서 사용되는 ‘지속가능한 발전’의 개념을 남북관계에 적용시켜 보았으며, 남북관계가 국가간의 관계라는 점에 기초하여 퍼트남의 양면게임을 확장한 ‘삼면게임(three-level game)’의 틀에서 남북한의 협력관계를 규명하고자 하였다.

연구의 결과로 도출된 새로운 모델은 몇 가지 방향을 강조하고 있다. 첫째, 무엇보다도 남북간의 신뢰관계 구축에 치중해야 한다. 둘째, 점진적이고 단계적으로 협력관계를 확대해 나가야 한다. 셋째, 안보와 경제협력간의 균형과 조화가 유지되도록 해야 한다. 넷째, 주요 주변국가들과 북한관련 정책을 조율하는 기능을 강화해야 한다. 마지막으로 남북간의 관계 개선을 위한 노력은 지속하되 융통성과 통제력을 갖추도록 한다.

1. 문제 제기

대북화해협력정책(포용정책)으로 지칭되는 정부의 대북정책에 대한 비판적인 주장은 ‘퍼주기식’ 대북 경제지원, 북한에게 일방적으로 끌려다니는 당국자회담, 북한의 대남 정책 및 태도의 불변 등을 근거로 하여 제기되었다. 또한 남북관계의 ‘속도 조절론’이 제기되었다. 남북관계 속도조절의 필요성은 북한측에도 비슷하게 적용된다고 할 수 있다. 동시다발적으로 대규모 행사가 추진되면서 약속된 회담 및 교류 관련 일정이 북한측의 사정으로 재조정되는 사례가 빈번하게 나타난 것이다.

이러한 남북관계의 속도조절 주장이 현정부가 추진하고 있는 대북 화해협력(햇볕)정책을 비판하는 논리로 사용되고는 있지만 ‘국민의

정부, 대북정책이 갖는 문제점을 적시하는 부분도 있다. 그것은 남·북한이 모두 급변하고 있는 새로운 환경에 적응하는데 어려움을 느낄 수 있으며, 따라서 새로운 상황에 적응하기 위한 완충기간이 필요하다는 점이다.

물론 남북협력은 남북간의 신뢰 회복 및 협력체제 구축 그리고 장기적으로는 경제공동체형성을 통한 실질적인 통일 실현이라는 측면에서 선도적인 역할을 수행하는 만큼 빠르게 확대되는 것이 바람직하다고 말할 수도 있다. 그러나 협력사업의 효과성과 지속성을 증대시키기 위해서는 양측의 흡수능력이 충분히 고려되어야 하는 것이다. 따라서 지속적으로 발전이 가능한 남북협력관계를 구축한다는 장기적인 관점에서 남북협력 방안이 검토될 필요가 있다.

본 연구는 지속적으로 발전이 가능한 남북관계가 의미하는 것이 무엇이며, 이를 위해서 요구되는 기준이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 통해서 남북한의 수용능력을 결정하는 변수를 분석하며, 이를 기초로 지속가능한 협력모델을 제시하고자 한다.

남북한간의 지속가능한 협력모델을 모색하는 작업은 국가간의 관계를 다룬다는 점에서 국제관계나 외교정책의 차원에서 접근해야 된다. 또한 '지속 가능성' 개념을 도입하기 위해서 환경·생태적인 접근방식과 경제정책적인 시각의 적용 가능성을 타진할 필요가 있다. 특히 남북관계는 국가간의 협상과 국내 이해집단간의 타협 및 이해 조정의 성격을 복합적으로 지니고 있기 때문에 한가지 측면에 치중하여 단순화된 접근방식으로는 남북관계의 특수성을 제대로 반영할 수 없을 것이다. 이에 따라 국제관계와 외교정책을 다루는 이론 중에서도 국제정치와 국내정치의 연관관계를 이론화한 퍼트남(Robert D. Putnam)의 양면게임(two-level game) 이론은 남북관계 고찰에 유용한 시각을 제공하고 있어 이를 기본적인 이론 틀로 삼고자 하였다.

2. 삼면게임(three-level game)으로서의 남북협력관계

가. 모델의 기본 틀

본 연구는 남북한이라는 두 국가와 이를 둘러싼 주변환경이라는 제 3의 변수를 주요 행위자로 놓고 이들간의 관계가 어떻게 구성되고 어떻게 영향력을 주고받는 지에 초점을 맞추고자 한다. 다시 말해, 본 연구가 상정하고 있는 남북간의 관계를 결정하는 협상문제는 삼차원적 게임의 속성이 있다.

한 차원은 국내에서 진행되는 게임으로, 국내에서 여러 이해집단들은 정부에 압력을 가해 자신들이 선호하는 정책을 채택하도록 노력하고 정치가들은 이들과의 연대를 통하여 정치적 지지기반의 확보와 정책 관련하여 자신들의 이해관계 실현을 도모한다.

게임의 다른 차원은 남북한 쌍방관계의 차원에서 진행되는 게임이다. 남북한 정부는 상대방과의 협상을 통해서 남북관계를 자국의 이익을 극대화하는 방향으로 진전시키고자하며, 이 과정에서 국내적 압력을 완화시키면서 이와 함께 관계 개선 과정에서 발생하는 문제의 부정적인 결과를 최소화하고자 노력한다.

세 번째 차원은 국제적인 수준에서 진행되는 게임이다. 남북한 정부는 주변국 정부 및 단체 또는 국제기구와의 협의·협상을 통하여 남북문제 해결의 주도권을 확보하고, 남북간의 협상결과에 대한 지지를 얻어내고자 한다. 동시에 주변국가들과의 이해관계를 조정하는 과정에서 발생할 수 있는 부정적인 결과를 최소화하고자 노력한다.

남북한의 정책결정자가 상대측과의 협상을 통해서 긴장을 완화시키고 협력을 증진시키고자 한다면 이들 세 가지의 차원의 게임 중에서도 어느 것도 소홀히 할 수 없을 것이다. 결국 남북간의 협상문제는 국

내 정치적 행위와 남북간의 정치적인 행위, 그리고 국제 정치적인 행위 세 가지 차원에서 파악할 수 있는 것이다.

또한 남북관계의 진전에 직·간접적으로 영향을 미치는 이 세 가지 차원은 남북간에 협상이 진행되는 과정에서 지속적으로 다른 차원에 영향을 주거나 받게되며, 그러한 상호작용을 거치면서 일련의 협상결과를 도출하게 된다고 할 수 있다.

나. 주요 변수의 역할

(1) 비준관련 이해그룹들의 선호도(preferences)와 세력 분포

내부의 갈등과 관련하여 교섭담당자는 협상을 통한 이득을 극대화하거나 손실을 최소화하기 위해서 국내 강경파의 존재를 협상수단으로 사용할 수 있다. 북한이 경제협력을 위한 협상과정에서 군부의 반대를 들어 어려움을 강조하는 경우가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

국내의 갈등과 분열은 남북한 협상에 직접 작용한다. 예를 들면, 북한의 협상팀이나 경제·사회단체들이 남한 사회 내에서 이해관계를 공유할 수 있는 잠재적인 우호세력을 통해 남한정부에게 특정 사안에 대해서 양보하도록 압력을 행사하라고 유도하는 것이다. 이는 역설적으로 국내적 분열이 있는 경우에 남북간의 협상단계에서 합의에 도달하기 용이하다는 것을 의미한다.

남북한간의 협상과 합의 도출 과정에서 나타나는 어려움은 협상과 합의 안건이 가지고 있는 이중성 때문이라고 할 수 있다. 예를 들면, 남북한은 경제협력 방안을 논의하면서도 불가피하게 연결되어 있는 안보적인 사안들을 동시에 고려해야 하고 이를 위한 적절한 해결책을 강구해야 한다. 따라서 남북한간의 협력을 위한 협상은 성격이 다른

두 가지 이상의 사안을 대상으로 진행되는 것이라고 할 수 있다. 이러한 성격이 분석과정에서 적절하게 반영되어야 한다.

여기에서는 분석상의 단순화를 위해서 최근 우리 사회에서 주로 거론되고 있는 경제적인 이슈와 안보적인 이슈의 ‘균형과 선택’의 문제에 초점을 맞추고자 한다.

(2) 국내 비준과정의 정치시스템

국가간의 협상에서 협상 타결 가능성에 영향을 미치는 또 다른 중요 변수로 국내의 비준과정(ratification procedures)이 있다. 남북한간의 협상에 있어서는 정치체제의 차이에서 비롯된 비준제도의 상이함이 어떤 영향을 미치는가에 주목할 필요가 있다.

일반적으로 국내의 비준단계에서 비준에 필요한 절차와 그 조건이 까다로울수록 협상단계에서 협상력을 증대시키면서 동시에 국제협력의 범위를 축소시키는 결과를 가져온다. 우리의 경우도 중요한 합의 사항은 국회의 비준을 받게 되어 있어, 국회의 비준을 받지 못하면 그 합의문은 효력을 상실하게 된다. 다만 어느 정도 정부의 정책 추진력을 보장해 주기 위해서 이를 부분적으로 보완하는 제도적 장치가 요구되는데, 이것이 바로 ‘남북협력기금법’이라고 할 수 있다.

비슷한 논리로, 중앙의 정책결정자가 국내 각 집단으로부터 협상과 관련하여 ‘자율성’을 많이 부여받을수록 협상 타결 가능성이 커지게 된다. 따라서 북한의 경우 지도층의 결심만으로도 남북협상의 성공 가능성을 획기적인 수준으로 키울 수 있는 것이다. 또한 일반적으로 중앙의 지도부에 자율성이 많이 부여될수록 상대적인 협상력(bargaining position)이 약해지게 된다. 국내적인 이유를 핑계로 불리한 거래를 회피하기가 힘들기 때문이다.

북한의 경우 정치 지도자의 의지가 협상의 성공 가능성을 주로 좌우하고, 남한은 정치권의 합의 도출과 국민적인 지지가 협상의 성공에 가장 많은 영향을 미치게 된다고 하겠다. 또한 이러한 특성은 기본적으로 북한측의 협상력이 약화되는 방향으로 작용한다고 판단할 수 있으나, 북한은 이를 극복하기 위하여 군부의 반대 등을 이유로 하여 협상력을 제고하려고 하는 태도를 많이 보이고 있는 것으로 판단된다.

(3) 협상담당자의 협상전략

상대방으로부터 가능한 많은 양보를 얻어내는 것이 1단계에서 협상팀의 임무라고 할 수 있다. 주요 협상자의 국내정치에서의 입지가 확고한 경우 그가 주도한 국제협상결과는 다소 쉽게 비준을 받을 수 있다. 따라서, 국가간 협상에 있어 협상자들은 상대방이 그들 국가내에서 어떠한 위치에 있는가에 신경을 쓰게 된다.

동시에 협상상대의 자국내 정치적 지지도가 높은 것도 협상타결의 가능성을 증대시킨다. 따라서 협상의 타결을 진심으로 원할 때는 협상 상대의 국내 정치적 입지를 높여주는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 노력은 협상 타결이라는 단기적인 관점에서뿐만 아니라 서로에 대한 신뢰를 강화시킴으로써 협상을 원활하게 한다는 장기적인 관점에서도 절실하게 요구된다.

(4) 보상구조(payoff structure)

남북협상의 타결 가능성은 협상결과에 대한 ‘보상구조(payoff structure)’, 즉 합의에 따른 이득과 손실의 절대적·상대적인 크기에

좌우될 것이다.

보상구조는 또한 기본적으로 남북 양측이 남북관계의 성격을 어떻게 인식하고 있는지와 밀접하게 연결되어 있다. 즉, 남북간의 관계를 배타적인 성격(제로섬게임)으로 인식하고 있는가 아니면 보완적인 성격(넌제로섬게임)으로 보는가에 보상구조의 성격이 달라지는 것이다. 남북관계를 비협력적인 것으로 인식하게 되면 대화와 협상 자체에 의미를 부여하지 않게 되며, 이 경우 협상의 가능성이 존재하지 않는 경우가 발생하는 것이다. 남북한간에 이러한 현상은 냉전시기에 두드러지게 나타났다.

그렇다면 냉전기간 중에 있었던 1972년의 7·4남북공동성명과 이후의 크고 작은 회담은 어떻게 해석할 수 있을까? 그것은 협상타결을 통하여 남북한간에 협력을 이끌어내겠다는 의도보다는 남한은 국내정치에 북한은 국제정치에 영향을 미칠 목적에서 추진되었다고 할 수 있다.

탈냉전 이후 남북관계는 보다 협력적인 넌제로섬게임의 성격으로 전환되었다고 할 수 있는가? 이를 위해서는 남북한 당국이 남북관계를 윈윈게임(win-win game)의 성격으로 인식하는 것이 무엇보다도 중요하다. 남북한의 정권이 상대방과의 관계를 제로섬으로 인식하는 한 지속적이고 발전 지향적인 관계를 추구할 가능성은 거의 없기 때문이다. 따라서 남북관계를 윈윈게임의 성격으로 전환시키는 문제는 남북이 지속적으로 협력관계를 발전시켜나가기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

또한 남북한 서로가 남북관계를 윈윈게임으로 인식하고, 실질적으로 윈윈게임의 성격으로 전환시켜나가는 것은 남북협력을 위한 협상에서 타결 가능성을 확대하는 효과가 있다. 협상 타결의 가능성이 커질 뿐만 아니라 협력관계가 지속적으로 발전되어 나갈 여건이 마련되는 것이다.

(5) 제3의 행위자로서의 국제정치

국제사회의 변수가 남북한간의 협상에 영향력을 미치는 행태는 양방향(interactive; two-way)이다. 남북한과 국제사회가 때로는 자극과 반응이라는 방식으로, 때로는 문제 제기의 형식으로 영향력을 주고받는 것이다. 그러나 일반적으로 국제변수가 남북관계에 미치는 영향력이 지배적이며, 상대적으로 영향력이 작기는 하지만 남북한도 자신들에게 유리한 쪽으로 국제변수를 변화시키려고 시도하게 된다.

또한 남북협상에 대한 제3의 행위자로서의 국제정치라는 변수는 남북의 협상단계와 국내 비준단계에 직·간접적으로 영향력을 행사할 뿐만 아니라 남북한 당국과 국내 이해집단은 국제정치라는 변수가 자신들에게 유리한 방향으로 작용하도록 노력하게 된다. 따라서 남북협상단계와 국내정치의 비준단계가 국제정치의 추진단계와 밀접하게 연계(linkage)를 가지면서 남북협상의 최종결과가 도출되는 것이다.

국제정치가 남북협상과정에 영향력을 행사하는 방식에는 어떤 것이 있을까? 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 입장은 종종 남북당국의 협상과정에 국가간의 '정책 조율이나 협의'라는 형식을 통하여 직접적으로 영향력을 행사하며, 또한 양측의 국내 정치지도자(domestic politics)와 여론 주도층 등을 움직이는 우회적인 방법으로 영향을 미친다. 이들의 남북협상에 대한 영향력 행사는 남북한 이해집단의 선호도(preference)를 변화시키거나 남북협상 결과에 대한 보상구조(payoff structure)를 변경시키는 형태로 반영된다.

국제정치가 남북협상과 국내정치에 영향력을 행사하는 것과 반대 방향에서도 다양한 노력이 진행된다. 국제사회가 남북한의 협상결과에 개입하려는 움직임에 대항하여 남북한은 자신들의 협상력이나 입

지를 강화하거나, 특정 협상목표를 달성하기 위하여 주요 국가의 정치지도자나 그 국가들의 이해집단에게 로비를 하게된다. 또한 때로는 국제사회의 추인을 얻어내기 위해 남북이 공동으로 노력할 수도 있다. 이러한 노력들은 기본적으로 남북협상의 타결 가능성을 확대하는 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 남북한이 차지하고 있는 국제사회에서의 상대적으로 미약한 영향력을 고려하면, 남북한이 국제정치에 미칠 수 있는 영향력은 극히 제한적일 것으로 평가된다.

3. 지속적으로 발전 가능한 남북협력모델

가. 지속가능한 발전과 수용능력

‘지속가능한 발전’이라는 개념과 ‘수용능력’이라는 개념을 남북한간의 협력관계에 어떻게 적용할 수 있을까? 환경경제학에서는 국가와 세계의 경제발전은 자연이 생태학적으로 허용하는 범위인 환경 생태계의 수용능력 내에서 추구되어야 한다고 강조하고 있다. 이를 남북관계에 응용하면, 남북관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 기존의 남북한 체제와 국내외적으로 주어진 조건이 수용할 수 있는 범위 내에서 관계개선을 위한 조치가 취해져야 하는 것이다. 왜냐하면 남북한의 관계개선이 국내외 정치·경제·사회적인 수용능력을 넘어설 경우, 한쪽의 의도적인 약속 불이행을 초래하거나 내부의 반발이나 부작용으로 인하여 이행절차가 난항에 빠질 수도 있기 때문이다. 또한 그 결과로 관계가 더 악화되는 경우도 발생할 수 있다.

따라서 2000년의 남북정상회담 이후 각종 회담이 봇물 터지듯이 빈번하게 개최되는 등으로 남북관계가 급진전되는 모습을 보이는 과정에서 남북 양측에서 속도조절의 필요성이 제기된 것은 남북관계의

개선 속도가 남북한 정치·사회적 수용능력의 한계를 초과한 것이라는 측면에서 이해할 수 있는 것이다.

나. 국제적 변수의 중요성: 국제사회의 수용능력

남북한간의 협력문제에 양면게임(two-level game)이론의 틀을 바로 적용할 때 직면하는 문제는 국제변수의 비중을 제대로 평가하지 못한다는 점이다. 남북관계를 양면게임으로 인식하게 되면, 남북한간의 협력 증진과 관련한 수용능력이 남북한 내부의 요인에 의해서 주로 결정되는 형태로 분석의 기본 틀이 설정된다. 따라서 국제적인 변수가 남북관계에 미치는 막대한 영향력과 그것이 작용하는 행태를 제대로 분석할 수 없을 것이다. 따라서 한반도를 둘러싼 국제 정치적 역학관계에 민감하게 반응할 수밖에 없는 남북문제의 속성을 보다 잘 반영하기 위해서는 남북간의 협력문제를 국제변수를 제3의 행위자로 포함시키는 삼면게임의 틀로 분석할 필요가 있다.

남북한의 협력문제는 기본적으로 남북한이 가지고 있는 수용능력에 의해서 진전의 범위와 그 속도가 결정되겠지만, 많은 경우에 국제 정치적 상황에서 비롯된 수용능력에 의해서 제약을 받게 된다. 이는 남북관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는, 남북한간의 협력관계가 남한과 북한 사회에서 주어지는 수용능력 뿐만 아니라 국제사회에서 주어지는 수용능력 내에서 추진되어야 한다는 것을 의미한다.

또한 국제정치의 구도에서 비롯되는 제약조건, 특히 주변 강대국들의 이해관계를 남북한의 관계 개선 작업과 어떻게 조화시키는가 하는 것이 주요 과제로 대두된다. 단기적으로 국제적 변수에서 비롯되는 수용능력에는 주변국들의 대북 인식과 그것에 기초한 대한반도정책의 기본원칙 및 추진방향, 주변국들간에 구축된 협조 및 경제체계의 구

도, 한반도를 포함한 동북아지역에서의 국가간 세력분포와 역학관계, 남북한과 주변국의 관계 등을 들 수 있다.

남북관계가 삼자게임의 성격이 강할 수밖에 없는 현실적인 이유는 북한과 미국이 핵문제를 포함한 대량살상무기와 관련된 군사적 문제의 근본적인 해결은 북·미 양자가 해결해야 하는 사안이라고 인식하고 있는데 있다. 이에 따라 남북관계의 주도적 해결을 추구하고 있는 한국의 입지가 제한을 받고 있는 것이다. 특히 남한의 미국에 대한 경제·군사적 의존도가 높다는 사실이 남북간의 협력관계를 규정하고 발전시키는데 있어서 중요한 변수라는 점이 당면한 우리의 현실이다. 결국 국제정치에서의 수용능력이 남북관계를 상당한 수준까지 규율하게 되는 것이다.

따라서 남북관계에서 협력을 증진시키기 위해서는 남북한의 수용능력 못지 않게 국제사회의 수용능력을 고려하여 추진되어야 하며, 국제사회의 수용능력을 증대시키기 위한 노력이 요구된다고 하겠다.

다. 지속가능한 남북협력모델의 모색

(1) 수용능력 제고를 위한 과제

남북한간의 협력이 지속적이고 미래지향적으로 발전해 나가기 위해서는 남북한이 주어진 환경과 조건에 적합하게 관계발전을 모색하여야 할뿐만 아니라 남북한과 국제사회에서의 수용능력을 보다 확대시켜야 한다.

남북협력관계의 발전을 위하여 우리의 수용능력을 장기적으로 증대시켜 나가기 위한 과제로는, ① 대북정책 관련 정치권과 국민들의 합의 기반 마련, ② 경제협력에 필요한 경제적 부담을 감당할 수 있는

경제력 확보, ③ 북한사회와의 지속적인 교류를 통한 북한사회에 대한 적대감 해소, ④ 독자적인 국가안보능력 확보, ⑤ 우리 사회내의 갈등 해소 능력 제고 등을 들 수 있다.

북한의 수용능력을 확대하기 위한 과제로는, ① 지속적인 당국자간 대화와 접촉을 통한 북한 정치·경제체제의 경직성 완화, ② 북한의 경제개혁과 대외개방 유도, ③ 경제협력의 확대를 통한 경제난 극복 작업 지원과 남북한의 경제력 격차 축소, ④ 인도적 지원을 통한 북한 주민들의 남한에 대한 정서적 거부감 완화, ⑤ 북한 인권상황의 개선 등을 꼽을 수 있다.

국제사회의 수용능력을 제고하기 위한 과제로는, ① 북한의 폐쇄적이고 호전적인 이미지를 순화시키기 위하여 북한의 개혁·개방정책과 군비축소를 적극적으로 지원·유도하며, ② 한반도 통일의 중립적 성격을 확보하기 위한 외교활동을 강화하고, ③ 동북아지역의 경제협력체계 구축을 통하여 협력적인 새로운 지역환경을 조성할 필요가 있다.

(2) 지속가능한 남북협력모델의 구축 방안

남북한 사이의 협력이 지속되고 확대되어 나갈 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 안고 있는 한계와 잠재력을 냉정하게 파악하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 이를 기초로 단기적으로는 이를 수용하는 범위 내에서 협력사업을 추진해 나가고, 장기적으로 우리의 수용능력을 확대해 나가는 방안을 공동으로 모색해 나가는 것이다. 그러나 남북이 직면하고 있는 국제환경에서 주어지는 제약조건 등을 포괄하는 남북한의 수용능력을 평가하는 작업은 본 연구의 범위를 벗어난 것이라 판단된다.

여기에서는 남북한의 수용능력이 아직은 상당히 낮은 수준이라는

점을 가정하고, 단기적으로는 이를 받아들이는 범위내에서 적정수준의 협력관계를 모색해나가고 장기적으로는 이를 확대하기 위해 노력한다는 것을 기본 방향으로 다음의 몇 가지를 구체적인 추진방안을 제시하고자 한다.

첫째, 무엇보다도 남북간의 신뢰관계 구축에 치중해야 한다. 남북간의 협력사업은 굳건한 신뢰가 뒷받침될 때 확대·발전해 나갈 수 있다. 따라서 남북은 정부 당국자간의 대화를 포함하여 경제·사회·문화분야 등 다양한 부문에서 지속적으로 접촉을 증대해 나감으로써 상대방에 대한 이해의 폭을 키우고, 경제협력사업을 통하여 공동으로 추구할 수 있는 경제적 이익의 가능성을 확대해 나가야 한다.

둘째, 점진적이고 단계적으로 협력관계를 확대해 나간다. 남북한 모두에서 ‘속도조절론’이 제기된 것은 남북한의 수용능력을 초과한 것이었기 때문이라고 할 수 있다. 상대방에 대한 신뢰도 낮고, 대화와 협력을 추진한 경험도 없었던 상태에서 대폭적이고 전격적으로 협력관계를 확대해 나가는 것은 내부적으로 무리가 따를 수밖에 없었던 것이다. 남북간의 협력관계는 중요하면서도 상대적으로 이행하기 쉬운 부문의 사업부터 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 안보와 경제협력간의 균형과 조화가 유지되도록 해야 한다. 긴장완화와 북한의 위협 감소 등 안보문제에 대한 어느 정도의 성과는 국내에서 공감대를 형성하고 국제사회에서 지지를 유도하기 위해서 요구되고 있다. 특히 최근 북한의 핵 문제가 국제적인 관심사로 부각되면서 북한의 핵문제를 해결하지 않은 상태에서 국제사회에서 추가적인 협력문제를 논의하기는 어려운 실정이다.

넷째, 주요 주변국가들과 북한관련 정책을 조율하는 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서 남북한의 협력관계를 정책에 대한 사전 조율을 통해서 주변국과의 협조체계를 강화해 나가야 할 것이다. 또한 남북

한의 공동이익을 위해 필요한 경우에는 남북한이 적절하게 역할을 분담하거나 외교사회에서의 공조를 모색할 필요가 있다. 중요한 것은 이러한 과정에서 우리의 이해관계가 최대한 반영될 수 있도록 주도권을 적절한 수준에서 행사할 수 있어야 한다는 사실이다.

마지막으로 남북간의 관계 개선을 위한 노력은 지속하되 융통성과 통제력을 갖추도록 한다. 남북간의 협력관계는 다소간 어려움이 있더라도 중단하지 않고 추진될 때 최대한 큰 효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 지속적으로 발전해 나갈 수 있다. 그러나 지나치게 지속적인 추진이라는 원칙에 집착하는 것도 바람직하지는 않다. 긴장완화와 안보능력 확보라는 측면과 병행해서 발전해야 한다는 점과, 또한 지나친 속도를 스스로 절제할 수 있어야 한다는 점에서 어느 정도의 융통성을 가질 필요가 있는 것이다.

4. 맺는 글

남북관계를 화해와 협력을 통해서 개선시켜나가는 작업은 우리의 미래와 직결된 매우 중요하고 절박한 과제이다. 어려운 점은 남북문제가 오랜 시간에 걸쳐 고착되었기 때문에 이를 극복하는 일이 단기간에 쉽게 이루어지기 힘들다는 사실이다. 또한 한반도를 둘러싸고 각기 다른 주변국가들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 이를 풀어나가는 작업 역시 만만하지가 않다.

이러한 상황에서 우리가 추진해야 할 우선적인 과제는 우리 내부의 잠재력을 극대화시키는 작업이라고 할 수 있다. 이를 위해 국민적 에너지를 결집시키고 이를 확대 재생산해 낼 수 있는 시스템 구축이 필요하다 하겠다.

첫째, 의견수렴 체제를 재정비해야 한다. 일단은 우리 사회내부의

다양한 의견들이 여과되지 않고 집적(集積)될 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 우리 사회 내부의 결집력은 반대의견을 묵살하지 않고 경청해 줄 때 강화되기 때문이다.

둘째, 다차원적인 논의 구조가 마련되어야 한다. 사안의 성격과 관계없이 모든 종류의 주제가 다양한 장소에서 동시다발적으로 논의될 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 우리 사회 내부에서 다른 사고와 문제의식을 가진 사람들이 모여서 대화를 하게 되면 인식의 차이가 줄어들 뿐만 아니라 타협점을 모색할 수도 있다.

셋째, 대중적 참여 구조를 구축해야 한다. 타협과 양보의 결과로 도출된 의견들이 정책으로 실천되는데 있어 의견 제시에 참여한 모두가 일정부분의 역할을 가지고 참여할 수 있는 다양한 기회가 제공되어야 한다는 것이다.

- 목 차 -

I. 들어가는 글	1
1. 문제 제기	1
2. 연구 방법과 연구 내용	4
II. ‘지속가능한 발전’ 모델에 대한 이론적 접근	7
1. ‘지속가능한 발전’의 의미	7
2. 환경·경제학적 접근	11
가. 저수준 균형의 함정	12
나. 경제성장과 환경의 관계: 대립론과 보완론	15
다. 지속가능한 발전 모형	17
라. 역U자형 가설	18
3. 정치·외교학적 접근	20
가. 상호주의적 협력 전략	21
나. 연계/양면게임 이론	27
III. 삼면게임(three-level game)으로서의 남북협력관계	38
1. 모델의 성격과 기본 틀	38
가. 확장된 양면게임: 삼면게임(three-level game)	39
나. 삼면게임에서 윈셋(win-sets)의 성격	43
2. 남북협상을 위한 윈셋의 결정 인자(determinants)	48
가. 결정변수의 선택	48
나. 주요 변수의 역할	51

IV. 지속적으로 발전 가능한 남북협력모델	68
1. 지속가능한 남북협력관계의 의미	68
가. 관련 경제·생태학 이론의 응용	68
나. 남북관계에서 지속적인 협력의 의미	71
2. 지속적인 발전이 가능한 남북한 협력모델	75
가. 남북한 협력관계의 발전과 수용능력	75
나. 수용능력과 윈셋의 유사점과 차이점	80
다. 지속가능한 남북협력모델의 모색	81
 V. 나오는 글	 87
 참고문헌	 91

- 그림 목차 -

<그림 1> 저수준 균형의 함정	13
<그림 2> 경제성장과 환경의 질 사이의 상충관계	16
<그림 3> 지속가능한 발전의 경로	18
<그림 4> 역U자형 곡선	19
<그림 5> 원셋 크기의 축소 효과	34
<그림 6> 남북문제의 삼면게임(three-level game) 구성도	42
<그림 7> 국제적 요인과 원셋의 크기	47
<그림 8> 국내정치의 무차별곡선	55
<그림 9> 국내정치의 무차별곡선과 원셋의 형성	57
<그림 10> 국내 정치의 무차별곡선과 선호도의 변화	58
<그림 11> 보상구조 개선(원·원게임으로의 전환)의 효과	64
<그림 12> 국제정치의 제약과 원셋의 크기	66

I. 들어가는 글

1. 문제 제기

분단 이후 남북한은 정권을 수립하고 이를 강화하는 과정에서 상대방의 위협을 적절하게 활용하는 ‘공생적 적대관계’를 유지해 왔다. 미·소간의 대결이 첨예화한 냉전구도의 지속으로 생명력을 연장할 수 있었던 남북한의 공생적 대결구도는 소련의 체제전환을 계기로 발표된 ‘7·7선언(1988년)’을 통해서 새로운 계기를 맞게 되었다. 북한을 대결의 상대가 아닌 선의의 동반자로 간주하겠다는 선언인 ‘7·7선언’을 발표한 것이다. 이를 통하여 우리 정부는 남북간의 교역을 민족내부 교역으로 간주할 것이며 남북간이 소모적인 대결정책을 버리고 민족의 공동이익을 위해 민족공동체를 지향하자고 제의하였다.

‘7·7선언’을 계기로 남북간의 교역이 공식적으로 가능해지면서 그동안 단절되었던 남북간의 경제협력관계가 물자교역을 중심으로 구축되기 시작하였다. 이후 남북경제관계는 남북간과 국제사회와의 정치적 관계에 따라서 민감하게 영향을 받으면서도 지속적으로 증가하는 모습을 보여 주었다. 그러나 정치적으로 여전히 적대관계를 극복하지 못하였고 그것은 경제관계가 한 단계 더 발전하는데 장애로 작용하였다.

남북한을 규정해 왔던 ‘공생적 적대관계’를 실질적으로 변화시키기 위한 우리 정부의 노력은 1990년대 들어 지속적으로 추진되었으며, 그 노력이 남북한의 경제관계 개선의 형태로 나타나게 되었다. 그러나 남북한 적대관계의 근본적인 성격을 바꾸는 데는 성공하지 못하였다. 이는 분단상태가 남북한 정치에 여전히 활용되는 측면이 남아있었기 때문이다. 남쪽은 남쪽대로 북한의 존재를 정권 유지·강화 차원

2 새로운 남북협력모델의 모색

에서 활용해온 과거의 관성에서 벗어나지 못하였을 뿐만 아니라, 북한과의 대결구도를 통해서 자신의 입지를 강화시켜온 보수세력의 입김이 상당부분 작용했기 때문이라고 할 수 있다. 북쪽은 북쪽대로 남한을 체제유지의 위협요소로 간주하고 있으며 정권의 유지를 위해서 적절한 긴장상태의 조성이 필요했다는 점도 강하게 작용하였다.

남북관계의 성격을 변화시키기 위해서 새로운 형태의 대북접근을 본격적으로 시도한 것은 「국민의 정부」였다고 할 수 있다. 국제적인 탈냉전 흐름에도 불구하고 한반도를 지배하고 있는 냉전적 대결과 반목을 극복할 수 있는 최선의 방법은 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하는 것이라고 판단하고, 북한과의 평화적 공존과 화해협력을 위한 노력 증대를 대북정책의 방향으로 설정한 것이다. 「국민의 정부」는 이를 통하여 남북한의 적대적 관계를 의존적 공생관계로 변화시키고자 노력하였다. 여기에 경제적 어려움을 해결하기 위해서 국제사회의 도움이 절실한 북한의 경제사정이 겹치면서 남북관계는 개선의 가능성을 보여주었다.

남북한이 새롭게 발전적인 관계로 발전할 수 있는 가능성을 결정적으로 보여준 사건은 2000년 6월에 개최된 남북정상회담이었다. 분단 55년만에 남북의 최고당국자가 직접 만나서 대화했다는 점에서 역사적인 사건이라고 할 수 있는 이 회담을 통해서 남과 북은 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로” 합의하였다.

그에 따라 남북정상회담 이후 남북관계가 급격하게 개선되면서 대규모 남북경제협력사업이 논의·추진되었다. 그러나 2001년 들어 북미관계가 악화되면서 남북관계도 정체상태에 빠지게 되었으며, 그 결과 정부차원에서 추진되어 왔던 대규모 경제협력사업이 진전되지 못하였

다. 이는 남북협력관계에 대한 주변 강대국의 영향력을 다시 확인하게 된 계기가 되었다. 남북관계를 결정하는 중요한 대외변수인 북미관계의 악화가 당국간의 경제협력사업에 장애 요소의 하나로 작용하는 시점과 때를 같이해 국내에서는 그 동안 문제제기 수준 정도에 머물렀던 ‘북한 불변론’으로 대변되는 정부의 남북관계 개선 노력에 대한 비판이 강하게 표출되었다.

대북화해협력정책(포용정책)으로 지칭되는 정부의 대북정책에 대한 비판적인 주장은 ‘퍼주기식’ 대북 경제지원, 북한에게 일방적으로 끌려다니는 당국자회담, 북한의 대남 정책 및 태도의 불변 등을 근거로 제기되었다. 비슷한 맥락에서 제기된 남북(경제)관계 개선 속도에 대한 논란은 경제부문을 포함한 남북관계가 빠른 속도로 진전을 보일 때와, 북한측의 사정에 따른 회담의 지연 사례가 발생할 때 특히 강하게 대두되었다. 이른바 남북관계의 ‘속도 조절론’이 제기된 것이다. 남북관계 속도조절의 필요성은 북한측에도 비슷하게 적용된다. 동시다발적으로 대규모 행사가 추진되면서 약속된 회담 및 교류 관련 일정이 북한측의 사정으로 재조정되는 사례가 빈번하게 나타난 것이다.

이러한 남북관계의 속도조절 주장이 현정부가 추진하고 있는 대북 화해협력(햇볕)정책을 비판하는 논리로 사용되고 있지만 「국민의 정부」 대북정책이 갖는 문제점을 적시하는 측면도 있다. 그것은 남·북한이 모두 급변하고 있는 새로운 환경에 적응하는데 어려움을 느낄 수 있으며, 그 동안의 관성에서 벗어나 새로운 상황에 적응하기 위한 완충기간이 필요하다는 점이다. 특히 새로운 상황에 적합한 제도와 법규를 수립하며 새로운 거래 관행을 정립하고 적용시켜야하는 부분도 적지 않을 것이다. 따라서 남한사회와 국제사회 및 북한체제 내부의 수용 가능성(흡수능력)이라는 측면에서 남북관계의 개선 작업과 남북간 경제협력사업 추진 속도를 조절할 필요성이 제기된 것이라 하겠다.

4 새로운 남북협력모델의 모색

물론 남북간의 신뢰 회복 및 협력체제 구축 그리고 장기적으로는 경제공동체형성을 통한 실질적인 통일 실현이라는 측면에서 남북협력이 선도적인 역할을 수행하는 만큼 빠르게 확대될수록 바람직하다고 주장할 수도 있다. 그러나 협력사업의 효과성과 지속성을 증대시키기 위해서는 양측의 흡수능력이 충분히 고려되어야 한다. 즉, 남북간의 경제협력사업은 남북한 양측의 수용능력 내에서 추진되어야 지속될 수가 있을 뿐만 아니라 이를 통해서 남북 양측의 수용능력도 확대되어 남북 양측에 미치는 파급효과가 큰 대규모 사업까지 확대될 수 있다는 것을 의미한다.

따라서 지속적으로 발전이 가능한 남북협력관계를 구축한다는 장기적인 관점에서 남북협력 방안이 검토될 필요가 있다.

2. 연구 방법과 연구 내용

본 연구에서는 지속적으로 발전이 가능한 남북관계가 의미하는 것이 무엇이며, 이를 위해서 요구되는 기준이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 이를 통해서 남북한의 수용능력을 결정하는 변수를 분석하며 이를 기초로 지속가능한 협력모델을 제시하고자 한다.¹⁾

남북한간의 지속가능한 협력모델을 모색하는 작업은 국가간의 관계를 다룬다는 점에서 국제관계나 외교정책의 차원에서 접근해야 될 것이다. 또한 ‘지속 가능성’ 개념을 도입하기 위해서 환경·생태적인 접근 방식과 경제정책적인 시각이 적용될 수 있는 가능성을 타진할 필요가

1) 완전한 협력모델을 제시하고자하는 것은 본 연구가 소망하는 것이기는 하지만 지향하는 바는 아니다. 여기에서는 남북한간의 새로운 협력모델을 모색하는데 필요한 이론적 틀과 새로운 개념을 제안함으로써 이 분야의 연구가 보다 체계적으로 발전할 수 있도록 징검다리를 놓는데 의미를 두고 있다.

있다. 특히 남북관계는 국가간의 협상과 국내 이해집단간의 타협 및 이해 조정의 성격을 복합적으로 지니고 있기 때문에 한가지 측면에 치중하여 단순화된 접근방식으로는 남북관계의 특수성을 제대로 반영할 수 없을 것이다. 이에 따라 국제관계이론과 외교정책론에서 국가간의 관계를 규정하는 이론 중에서도 국제정치와 국내정치의 연관관계를 이론화한 퍼트남(Robert D. Putnam)의 양면게임(two-level game) 이론을 남북관계의 특성 분석에 원용하고자 하였다.

그러나 단순한 양면게임의 틀 안에서 남북관계를 분석하기에는 한계가 있다. 남북관계를 규정하는 국제적 변수의 중요성을 제대로 반영하기 힘들기 때문이다. 이를 위해서 남북한과 국제사회를 별도의 행위자(actor)로 놓고 삼자간의 상호작용이 어떻게 이루어지며, 그것이 갖는 특수성은 무엇인지를 분석하고자 한다.

여기에 생태학적 개념인 ‘지속 가능성(sustainable development)’을 국가관계에 적용하기 위하여 ‘국가관계의 지속가능한 발전’의 개념을 새롭게 정의하고자 하였다. ‘지속 가능성’이 갖는 원래의 뜻이 “미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시킴 없이 우리 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 할 수 있다. 이를 그대로 남북한관계에 적용한다면, “남북한 한민족의 미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시키지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 남북관계의 발전”을 ‘남북관계의 지속가능한 발전’이라고 정의할 수 있다. 그러나 이러한 정의가 너무 추상적이기 때문에 이 개념이 내포하고 있는 생태·경제·사회·정치·외교적인 측면들을 고려하여 새로운 개념정립이 필요할 것으로 보인다.

다음의 2장에서는 남북관계의 ‘지속가능한 발전’ 모델을 모색하기 위한 기초작업으로 이론적 틀로서 원용할 수 있는 이론들을 살펴보고자 한다. 이 장에서는 특히 국가간의 관계를 다루는 이론들을 통해서

6 새로운 남북협력모델의 모색

남북관계를 분석하는데 원용할 수 있는 이론들을 찾아보고자 한다.

3장에서는 남북관계의 분석을 위한 기본적인 틀을 제시하고자 하였다. 여기에서는 베트남의 양면게임을 확장한 삼면게임(three-level game)의 틀에서 남북한의 협력관계를 규명하고자 하였으며, 이 모델을 설명하는 과정에서 경제학에서 사용되는 무차별곡선의 개념을 활용하였다. 이를 통하여 남북협력관계가 확대·발전되기 위해서 요구되는 점이 무엇인지를 추적하여 보았다.

4장에서는 지속가능성 개념을 삼면게임으로서의 남북관계에 적용함으로써 남북한간의 협력관계가 지속적으로 발전해 나가는데 있어서 중요한 변수는 무엇이고, 이들이 어떤 방식으로 영향력을 미치는지를 살펴본다. 또한 이를 기초로 지속적으로 발전해 나가는 남북한간의 협력모델을 구축하기 위한 방안을 모색해 볼 것이다. 특히 정부의 정책에 시사하는 바가 무엇인지를 중심으로 새로운 정부의 대북 경제협력정책의 바람직한 추진 방향을 제시하고자 한다.

마지막 장에서는 앞에서의 연구 결과를 종합하여 정리하고, 연구를 진행하는 과정에서 부각되었던 한계점과 이에 따른 추가적인 과제를 제안할 것이다.

II. ‘지속가능한 발전’ 모델에 대한 이론적 접근

1. ‘지속가능한 발전’의 의미

‘지속가능한 발전(sustainable development)’이라는 용어는 1987년 유엔에 의해서 구성된 세계환경·개발위원회(World Commission for Environment and Development: WCED)의 보고서에서 정의된 것이 가장 일반적으로 받아들여지고 있다. 세계환경·개발위원회는 1983년 노르웨이 정부가 지구적 차원에서 빈곤과 개발, 그리고 환경 문제를 종합적으로 검토·평가하기 위해 유엔에 제안하여 설치된 것이다. 이 위원회는 노르웨이 수상을 역임한바 있는 당시 노르웨이 야당 당수였던 브룬트랜드(Gro Harlem Brundtland)여사를 책임자로 하여 연구과제를 수행토록 했으며, 3년에 걸친 연구 결과가 『우리 모두의 미래』(our common future)라는 제목으로 발표되었다. 연구책임자의 이름을 따서 『Brundtland보고서』라고도 불리는 이 보고서에서 ‘지속가능한 발전’이라는 용어가 사용됨으로써 이후 정치, 사회, 경제 각분야에서 활발하게 사용하는 계기가 되었다.

이 보고서에서 강조한 ‘지속가능한 발전’이란 개념은 “미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시킴 없이 우리 세대의 필요를 충족시키는 발전”으로 정의된다.²⁾ 『브룬트랜드보고서』의 ‘지속가능한 발전’에 대한 정의는 이처럼 아주 간단하지만 매우 중요한 함의를 지니고 있다. 첫째, 현세대의 의사결정에 미래세대의 이해를 반영하여 세대간에 동등한 권리(세대간의 형평성)를 인정하여야 한다는 점이다. 둘째,

2) Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability future generations to meet their own needs.

지구의 환경용량 및 제한된 자연자원에 대한 장기적 고려의 필요(환경용량의 제한성)를 강조하면서, 이것을 ‘필요를 충족시킬 수 있는 능력’에 포괄하여 설명하고 있는 것이다. 따라서 지속가능한 개발은 인구의 증가와 성장이 생태계의 수용능력의 한계내에서 조화를 이루면서 추진될 때 얻어질 수 있으며, 그 한계는 자원탐사, 기술개발, 투자증대, 제도 및 의식의 변화 등을 통해서 확대될 수 있다는 점을 시사하고 있다.³⁾

지구의 환경문제에 대한 관심을 촉구하는 ‘지속가능한 발전’이라는 개념이 도입된 실질적인 계기는 1972년 로마클럽이 발표한 『성장의 한계』(limit of growth)라는 연구보고서에서 찾을 수 있다. 여러 가지 전공분야를 포괄하는 20여개 국가의 70여명의 학자들로 구성된 로마클럽에 의해서 작성된 이 보고서를 통해서 경제성장에 따른 인구와 자원, 환경문제의 심각성이 경고된 것이다. 이 보고서는 급속한 인구증가와 공업화, 그에 따른 식량부족 및 자원고갈 그리고 환경오염으로 인하여 경제성장은 한계에 도달하게 되기 때문에 인류의 미래는 매우 암담하게 될 것이라는 점을 예견하고 있다.

그러나 ‘지속가능한 개발’이라는 용어는 1980년에 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature: IUCN)

3) 『브런트랜드보고서』에서는 ‘지속 가능한 발전’을 위해 구축해야할 제도 및 체계로 다음의 7가지를 제안하고 있다. ① 의사결정 과정에 시민들이 효과적으로 참여할 수 있는 정치제도, ② 경제적 잉여와 새로운 기술지식을 지속적으로 생산해 낼 수 있는 경제체계, ③ 불균형한 경제성장으로부터 발생할 수 있는 긴장을 해소할 수 있는 사회제도, ④ 경제개발의 기초가 되는 생태적 기반을 능동적으로 보호할 수 있는 생산체계, ⑤ 새로운 형태의 문제에 직면했을 때, 해결 방식을 지속적으로 찾아 낼 수 있는 기술체계, ⑥ 새롭게 제기된 문제에 유연하고 탄력성 있게 대처할 수 있는 행정체계, ⑦ 국제무역과 금융 관련 문제를 지속적으로 조정해 나갈 수 있는 국제경제분야의 제도 등이 그것이다. 오호성, 『자원·환경경제학』 (서울: 법문사, 1996), pp. 356~359에서 재인용.

이 주도한 환경문제를 논의하는 국제회의에서 채택된 세계보전전략(World Conservation Strategy: WCS)에서 처음으로 사용된 것으로 알려지고 있다. 이 회의 기원은 1972년 6월에 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(U. N. Conference on Human and Environment: UNCHE)로 거슬러 올라간다. 이 회의에서는 ‘하나뿐인 지구(only one earth)’라는 슬로건으로 지구의 환경 보전을 과제로 채택하였다.

이어 유엔차원에서 지속적인 국제회의를 통해 환경보전과 경제개발을 조화시키려는 노력이 계속되었다. 이 과정에서 1980년에 국제자연보전연맹(IUCN)이 UNDP와 세계야생생물기금(후에 세계자연보호기금으로 개칭)의 협력하에 개최한 회의에서 세계보전전략(WCS)을 채택하였다. 이 전략에서는 지속가능한 개발에 대해서 분명하게 정의하지는 않았으나 ‘개발(development)’이란 “인간에게 필요한 것을 충족시키고 인간생활의 질을 개선하기 위해 생물권(生物圈)을 개조하고 인적, 재정적, 생물적·비생물적 자원을 이용하는 것”이라고 규정하였으며, ‘보전(conservation)’은 “미래 세대의 필요와 소망을 충족시킬 수 있는 잠재적인 능력을 유지하면서 지금 세대에게 최대의 지속적인 편익을 줄 수 있는 방향으로 인간이 생물권을 이용하도록 관리하는 것”이라고 정의하고 있다.⁴⁾

따라서 이 세계보전전략은 자연자원을 보존·관리해야 지속 가능한 발전이 가능하다는 주장 등을 통해서, 이후 ‘지속가능한 발전’의 개념

4) Development is defined here as: the modification of the biosphere and the application of human, financial, living and non-living resources to satisfy human needs and improve the quality of human life. Conservation is defined here as: the management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations.

<http://www.cant.ac.uk/depts/acad/science/socrates/ceb-cd/1152c.htm> 참조.

을 명확하게 정리한 『브런트랜드보고서』에 영감을 주었을 것으로 평가된다.

이 같은 과정을 거치면서 ‘지속가능한 발전’이라는 용어는 점차 ‘환경(environment)’과 ‘발전(development)’이 포함되는 모든 분야에서 전개되는 운동의 새로운 슬로건으로 대두되기에 이르렀다. 여기에서의 환경은 생태적인 것을 포함하여 사회 및 경제적 분야를 포함하며 기술·과학분야와 정치·외교·군사분야 등으로 확대된다. 발전의 의미도 양적인 것과 질적인 것을 모두 포괄하는 개념으로 사용되었다. 이 과정에서 ‘지속가능한 발전’이라는 용어는 다양한 의미를 가지게 되었다.

그동안 여러 학자들에 의해서 제기된 개념 정의만 해도 백 여개가 넘을 정도로 다양하다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 이 중에서 아직까지 가장 일반적으로 인용되는 개념은 『브런트랜드보고서』의 “미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시킴 없이 우리 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라는 정의라고 할 수 있으며 경제, 사회 및 환경분야를 중심으로 폭넓게 적용되고 있다.

결국 ‘지속가능한 발전’이 추구하는 최우선적 목표는 인간의 복지를 극대화하고 현 세대와 미래 세대 모두에게 양호한 경제·사회·환경적 기반을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 ‘지속가능한 발전’은 최

5) John Pezzey, "Economic Analysis of Sustainable Development," *World Bank, Environment Department Working Paper* no. 15 (Washington D. C.: World Bank, 1989); Michael A. Toman, "Economics and 'Sustainability': Balancing Tradeoffs and Imperatives," *Land Economics*, vol. 14, no. 2, 1994, pp. 101~112;
<http://www.lib.noaa.gov/edocs/synthesis/e4ba2.htm>;
<http://www.sustainableliving.org/appen-a.htm>;
<http://www.sustainable.doe.gov/overview/definitions.shtml>;
<http://www.sustainablemeasures.com/Sustainability/DefinitionsDevelopment.html>

소한 세 가지 측면에서 접근할 수 있다.⁶⁾ 여기에서 중요한 것은 지속 가능한 발전을 위해서는 여러 차원들간의 연계성과 그들간의 균형 유지가 강조되어야 한다는 점이다.

‘지속가능한 발전’이라는 개념을 남북한 관계에 적용하면 어떤 정의를 도출해 낼 수 있을까? 아마 다양한 정의가 가능할 것이다. 가장 일반적으로 적용되는 『브런트랜드보고서』의 정의인 “미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시킴 없이 우리 세대의 필요를 충족시키는 발전”을 그대로 적용해 보자. 그러면 “남북한 한민족의 미래 세대의 욕구를 충족시키는 능력을 손상시키지 않는 범위내에서 현 세대의 필요를 충족시키는 남북관계의 발전”이 ‘남북관계의 지속가능한 발전’이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 이를 위해서는 경제적, 사회적, 정치적 차원의 연계성이 충분히 고려되어야 하며, 이들간에 균형을 이루는 것이 중요하다는 점도 강조되어야 할 것이다. 본 연구에서는 지속 가능한 남북경제협력관계의 발전 모델을 모색하면서 이 정의에 기초하고자 한다.

2. 환경·경제학적 접근

그동안 경제학계에서는 경제발전이 환경에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 연구결과를 중심으로 ‘지속가능한 발전’에 대한 논의를 진행해왔다. 물론 경제학자들의 자연자원과 환경에 대한 관심은 1700

6) 애당초 ‘지속가능성(sustainability)’의 개념은 자연자원의 재생 능력을 보존하는 범위내에서 자연자원을 관리해야한다고 주장하는 환경문제에 관한 과학분야의 논문에서 제기되었다. 또한 사회과학분야에서의 지속가능성은 경제성장과 물질적 복지에 국한되지 않고 형평성(equity), 사회적 통합성(social cohesion) 등이 포함된 보다 다양한 문제에 관심을 가진다는 것을 의미한다.

년대로 거슬러 올라간다. 맬더스(Thomas Malthus)는 1798년에 출간한 「인구론(essay on the principle of population)」을 통해서 인구는 기하급수적으로 증가하는 반면에 식량은 산술급수적으로 증가하기 때문에 인간이 생존 위기에 처하게 될 것이라고 경고하였다.⁷⁾ 따라서 인류의 위기를 피하기 위해서는 인간의 윤리성에 호소하여 스스로 종족 번식의 욕망을 자제하도록 촉구해야 한다고 주장한 맬더스는, 인류의 장래와 자원의 유한성을 체계적으로 분석한 최초의 경제학자라고 할 수 있다.

맬더스의 사상은 리카르도(David Ricardo)와 밀(John Stuart Mill)로 이어지면서 보다 체계화되었다. 리카르도는 인구가 적을 때는 가장 비옥한 토지만이 경작되지만 인구가 증가함에 따라 보다 덜 비옥하고 조건이 불리한 토지가 경작되게 된다고 주장하면서, 이처럼 인구가 증가함에 따라 보다 나쁜 조건의 토지가 경작되기 때문에 ‘차액지대(Rent)’가 발생하고 생산비용이 증가하여 경제적 환경이 악화된다고 강조하였다. 밀은 기술진보를 통하여 인류의 물질적 생활이 풍요로워질 수 있을 것이나 증가하는 인구를 수용하기 위한 농지의 확대 개발, 도로 및 주택의 건설 증가 등으로 자연을 훼손하게 되어 삶의 질은 악화될 것이라고 역설하였다.⁸⁾

가. 저수준 균형의 함정

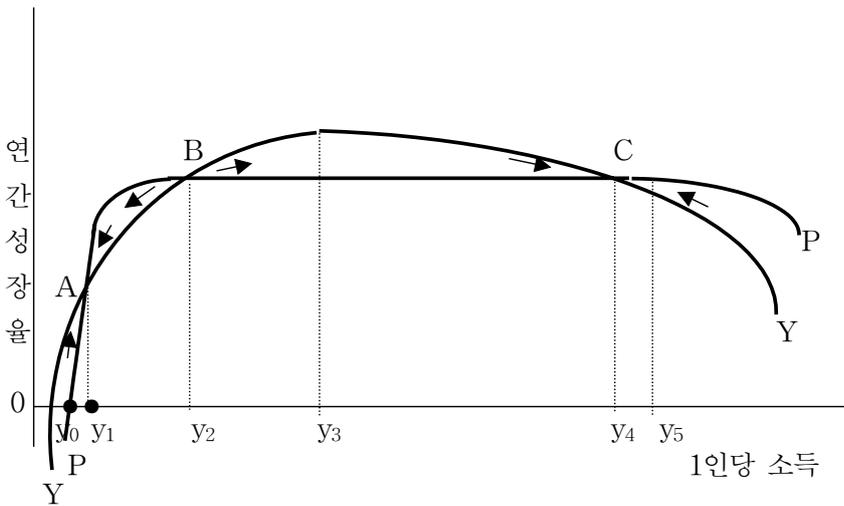
근대 경제학자들은 “인구증가가 빈곤을 초래한다”라는 맬더스의 생

7) 당시 맬더스가 살던 시대는 인구의 팽창속도가 빨라지고 있었으며 다른 한편에서는 산업혁명이 급속도로 진행되면서 실업자문제가 심각하게 대두되기 시작하던 시기였다. 인구의 증가와 빈곤의 심화 현상이 사회적 문제로 대두되기 시작한 것이다.

8) 오희성, 앞의 책, pp. 28~29 참조.

각을 ‘저수준 균형의 함정(low-level-equilibrium population trap)’이라는 개념으로 발전시켰다.⁹⁾ 이 개념을 설명하기 위해서 경제학자들은 종종 도표를 이용한다. 도표를 이용하여 저수준 균형의 함정을 설명하면서 경제학자들은 맬더스가 예측하지 못한 경우, 즉, 기술과학의 발전 등의 이유로 하여 식량의 생산이 맬더스의 예상보다 빠른 속도로 증가하거나 인구의 성장이 늦춰져서 지속적인 경제성장이 가능한 경우도 포함하여 설명하고 있다.

<그림 1> 저수준 균형의 함정



<그림 1>에서 1인당 소득수준은 수평축에 표시되어 있으며, 수직축에는 연간 성장률(%)이 표시되어 있다. 곡선 YY는 소득증가율곡선으로 1인당 소득수준과 소득증가율간의 관계를 보여주고 있다. 소득

9) 또는 ‘맬더스의 인구함정(Malthusian population trap)’이라고도 한다.

은 어느 수준(y_3)까지는 1인당 소득이 증가함에 따라 같이 증가하게 된다. 소득증가율이 증가하는 것은 1인당 소득이 증가함에 따라 저축이 더 빠른 속도로 증가하기 때문이다. 그러나 그 소득수준(y_3)을 넘어서면 토지와 자연자원의 제약으로 인하여 투자가 증가하더라도 소득증가율이 감소하게 된다는 것이다.

곡선 PP는 인구증가율곡선으로 1인당 소득수준과 인구증가율간의 가상적인 관계가 표시되어 있다. 1인당 소득이 아주 낮은 수준(y_0)에서는 출생률과 사망률이 같아서 인구의 증가가 거의 이루어지지 않게 되는데 이런 수준의 소득을 ‘절대빈곤(absolute poverty)’이라고 한다. 절대빈곤의 수준(y_0)보다 1인당 소득이 큰 경우에는 기아와 질병이 감소함에 따라서 사망률이 줄어서 인구가 증가하게 된다. 인구증가율은 소득 증대와 함께 증가하다가 어느 수준(y_2)에 도달하게 되면 더 이상 증가하지 않게 되며 오히려 어떤 수준(y_5)을 넘어서면 인구증가율은 감소세를 보이게 된다.

소득증가율곡선과 인구증가율곡선을 동시에 고려하면 어떤 설명이 가능한가? 만약 소득이 인구보다 더 빠르게 증가하면 1인당 소득은 증가할 것이며, 소득보다 인구가 더 빨리 증가하면 1인당 소득은 당연히 감소하게 될 것이다. 두 곡선은 A, B, C 3점에서 교차하고 있는데, 점 A는 1인당 소득의 저수준 균형(인구함정)을 보여준다. 이 점의 주변에는 균형점(y_1)으로 되돌아가게 하는 압력이 작용한다. 예를 들어 y_1 수준에서 1인당 소득이 y_2 쪽으로 증가하면 인구증가율이 소득증가율을 상회하기 때문에 1인당 소득은 감소하게 되는 것이다. 따라서 y_1 과 y_2 사이에 나타나는 점 A를 가리키는 화살표는 1인당 소득수준이 y_1 과 y_2 사이에 위치할 때 y_1 으로 다시 감소하게 된다는 것을 의미한다. 비슷한 논리로 y_1 보다 작은 소득수준에서는 소득증가율이 인구증가율보다 높기 때문에 y_1 로 증가하는 힘이 작용하게 되는

것이다. 이는 결국 가난한 나라들이 인구증가 문제를 해결하지 못하는 한, 저소득수준에서 벗어날 수 없다는 것을 시사한다.

점 B는 불안정한 균형점이다. 이 상태는 대규모 투자와 산업화 노력 등을 통하여 1인당 소득수준이 y_1 에서 y_2 로 순식간에 도약하는 경우에 가능한데, 일단 이 수준에 도달하고 나면 이후에는 점 C까지 지속적으로 증가하게 된다. 점 C는 다른 안정적인 균형점으로 고수준 균형(high-level-equilibrium)점이라고 하며, 대부분의 고소득의 선진국들이 여기에 해당된다. 점 B가 불안정하다는 이유는 어떤 종류의 움직임이 나타나면 다시 돌아오는 힘이 없어서 A점이나 C점으로 이동하게 되기 때문이다.

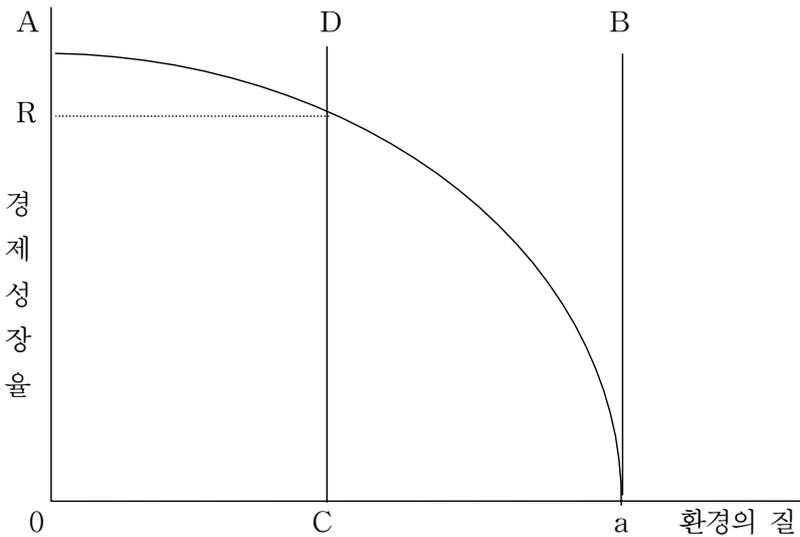
나. 경제성장과 환경의 관계: 대립론과 보완론

사실 1950년대까지만 하더라도 자연자원 및 환경과 관련된 경제문제의 주요 관심사는 후진국의 경제성장문제, 자연자원의 역할과 그것의 무역문제 등이었다. 자원·인구·환경문제가 세계적인 관심사로 부각하게 된 것은 1970년대에 들어서였다. 환경보전과 경제발전이 대립적인 관계에 있다고 인식하는 입장은 앞에서 언급한 로마클럽의 보고서인 『성장의 한계』를 계기로 확산되었다. 이 보고서는 쾌적한 환경을 유지하기 위해서는 경제성장의 둔화를 감수해야한다는 것을 강조하고 있다. 쾌적한 환경조건과 높은 경제성장을 동시에 추구할 수는 없다는 것이다. 경제성장률과 환경의 질 사이에는 상충관계가 있다는 것을 도표로 표시하면 다음 <그림 2>와 같다.

곡선 Aa는 경제성장률과 환경의 질이 상충관계에 있음을 나타내고 있다. 경제성장률이 증가하면 환경의 질이 낮아지고(A쪽 방향), 환경의 질을 높이기 위해서는 경제성장률을 희생해야 하는(a쪽 방향) 것

을 보여주고 있다. 예를 들면 환경의 질이 0C인 경우는 경제성장률은 0R수준이 되는데, 이보다 높은 경제성장률을 얻기 위해서는 환경의 질을 악화시켜야 하며, 환경의 질을 최상의 상태(0a)로 보전하려면 경제성장을 포기해야한다는 것이다. 그러나 경제성장의 중단이 단기적으로는 환경개선에 도움이 될 것이나 장기적으로는 반드시 환경개선에 도움을 줄 것이라는 보장은 없다.

<그림 2> 경제성장과 환경의 질 사이의 상충관계



이에 따라 경제성장과 환경을 상충관계가 아닌 보완관계로 보는 견해가 대두되었다. 이 견해의 논리는 환경의 질이 개선되면 인간의 노동력을 증대시키고 또한 환경산업에 대한 투자가 증가하게되어 관련 분야의 고용을 창출하기 때문에 궁극적으로는 경제성장에 긍정적으로

작용한다는 것이다.

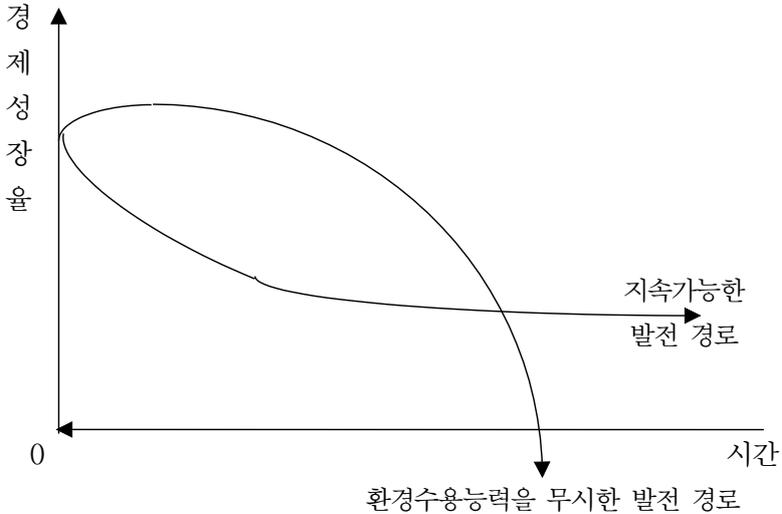
이와 함께 경제성장으로 자연파괴 및 자원고갈 등의 문제가 발생하면 자원과 환경의 가치가 증대되어 이를 개선하는 기술이 개발되는 경향이 있다. 또한 환경문제의 해결을 위해서는 막대한 자금이 필요한데 이는 경제성장을 통하지 않고서는 거의 불가능하기 때문에 환경보전을 위해서도 경제성장은 필요하다. 사실 고성장국가들에 비해 저소득국가들에서 보다 많은 환경문제가 야기되고 있는 것이 일반화되어 있는 실정이다.

다. 지속가능한 발전 모형

앞에서 설명한 ‘지속가능한 발전’의 개념은 경제성장과 환경보전을 보완적으로 보는 입장과 상충적으로 보는 입장이 절충된 것이라고 하겠다. 엄격하게 말하자면 양자를 보완적인 관계로 인식하는 입장이 강하다고 할 수 있다. 경제성장을 추구하되 환경 생태계가 수용할 수 있는 범위내에서 이루어져야 한다는 것이다. 만약 환경 수용능력을 초과하여 경제성장을 추구하게 되면 일시적으로 높은 성장을 누릴 수 있겠지만 점차 생태계의 자정능력 상실로 인하여 경제성장의 속도는 감소하게 될 것이며 결국에 가서는 경제성장이 중단되거나 심지어 경제성장이 후퇴할 수도 있다는 것이다.

따라서 경제성장의 속도를 다소 늦추더라도 환경보전을 위한 투자를 서두르는 것이 장기적인 관점에서의 경제발전을 위해 중요하다. 결국, 경제성장과 환경보전을 조화시켜야 하며, 이를 위해서는 보다 강력한 환경보전정책이 필요하다고 주장하는 것이 지속가능한 발전의 핵심이라고 하겠다. 이를 도표로 설명한 것이 다음의 <그림 3>이다.

<그림 3> 지속가능한 발전의 경로



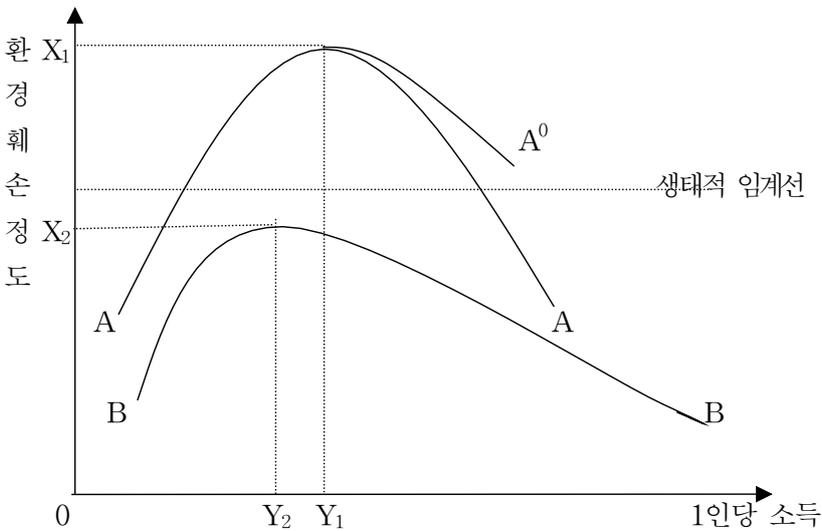
라. 역U자형 가설

경제성장 초기단계부터 보다 강력한 환경보전 노력을 주장하는 ‘지속가능한 발전’의 개념에 대해 다소 비판적인 견해로서 제기된 이론이 ‘역U자 가설’이다. 경제발전과 환경 사이에는 역U자 관계가 있다는 주장이다.

경제가 성장하게되면 처음에는 환경훼손이 심화되지만 경제수준이 어느 수준을 넘어서면 환경훼손이 점차 완화된다는 것이다. 역U자형 가설은 ‘지속가능한 발전’ 개념에 비해 엄격한 환경보전정책의 필요성에 대한 강조의 정도는 약하다. 그러나 환경과 조화를 이룰 수 있는 범위내에서 경제발전을 추구해야 한다는 점에서는 견해를 같이하고 있다.

이 가설에 따르면 경제발전의 초기단계에서 환경이 악화되는 것은 일시적인 현상이기 때문에 환경파괴가 회복 불가능한 상태에 도달하지 않는 한 국가가 강력한 환경정책을 추진하지 않아도 된다고 주장하고 있다. 이를 도표로 설명한 것이 <그림 4>이다.

<그림 4> 역U자형 곡선



곡선 BB와 AA가 나타내는 것은 1인당 소득이 증가하면서 발전 초기에는 환경훼손 정도가 증가하지만 일정 수준(Y_1 , Y_2)을 상회하면 환경파괴 현상이 감소하게 된다는 것이다. 다만 곡선 AA(또는 AA^0)처럼 생태학적 임계치를 초과하여 환경을 훼손하게 되면 환경의 회복도 어려워질 뿐만 아니라 결국에 가서는 경제발전의 장애로 작용할 수 있게 되므로 이를 사전에 방지하는 노력이 필요하게 된다. 그렇다

면 지나치지만 않으면 환경훼손이 그다지 심각한 문제는 아니라는 것인가?

조사결과 오염물질의 종류에 따라 다른 속성을 보이는 것으로 나타나고 있다. 세계은행(World Bank)이 1980년대의 자료를 통하여 분석한 결과에 따르면, 황산화물, 분진 등 대부분의 대기 및 수질오염은 소득이 증가하면서 처음에는 악화되지만 일정 수준을 넘어서면 다시 개선되는 추세를 보이는 반면, 이산화탄소, 질소산화물 및 도시폐기물 등은 지속적으로 악화되는 경향을 보이고 있다.¹⁰⁾ 즉 이산화탄소, 질소산화물 및 도시폐기물 등의 경우는 곡선 AA⁰형태에 가깝다는 것을 의미하며 이 경우에는 특히 경제발전 초기부터 꾸준히 관리되어야 한다는 점을 시사하는 것이라고 하겠다.

3. 정치·외교학적 접근

정치·외교학 분야에서 ‘지속가능한 발전’이라는 개념을 도입하려는 노력은 매우 제한적인 것으로 보인다. 다만 ‘지속가능한 발전의 정치학’이라는 이름으로 환경문제를 다루는 정치학 영역을 학문적으로 규명하고자하는 시도는 대학에 개설된 강좌를 중심으로 많이 발견된다. 여기에서는 환경 및 경제적 차원에서의 지속가능한 발전을 위하여 국내와 국제사회에서 국가가 어떤 역할을 해야하는 지에 초점을 맞추고 있다. 또한 ‘지속가능한 발전’의 개념이 국가가 수행해야 하는 다양한 역할에 광범위하게 적용되면서 여기에 평화, 민주주의, 인권, 부의 균등분배, 대중의 정치참여 기회보장 등과 같은 정치·이념적인 가치가 전제조건으로 포함되기도 한다.¹¹⁾ 그러나 본 연구의 주요 관심이라

10) World Bank, *World Development Report 1992: the development and the environment*, (Oxford University Press, May 1992), p. 11.

고 할 수 있는 국가간의 관계를 유지·발전시키는 문제를 ‘지속가능한 발전’이라는 개념과 직접적으로 연계시킨 연구결과는 거의 발견하기 힘든 실정이다. 따라서 여기에서는 국가간의 관계를 개선하기 위한 노력과 관련된 이론들을 살펴보고 이를 통해서 본 연구를 위한 시사점을 찾고자 한다.

가. 상호주의적 협력 전략

적대적인 또는 긴장상태에 있는 국가간에 있어서 긴장완화와 평화 정착을 위하여 상대국의 협력을 이끌어내는 방안으로써 상호주의 전략(strategy of reciprocity)이 제시되고 있다. 이 상호주의 전략은 상대국의 유화적인 반응을 기대하면서 특별한 조건을 제시하지 않고 일단 일방적인 방식으로 상대국에게 호의적인 정책을 구사하는 것이며, 이를 통하여 상호간에 협력관계를 구축해나가고자 하는 국가전략이다.

이같은 전략에는 상응(TIT FOR TAT: TFT) 전략과 단계적 상호 긴장완화(Graduated Reciprocation in Tension Reduction: GRIT) 전략이 있다.¹²⁾ 국가간의 군비 축소 및 대량살상무기 문제의 해결방안으로 주로 거론되고 있는 이 전략들은 오랜 시간동안 단절된 상태에서 극도의 긴장을 유지해온 남북한의 관계 개선에도 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

11) <http://iisd1.iisd.ca/youth/ysbk007.htm> 참조.

12) 상응(TFT) 전략에 관한 보다 상세한 내용은 Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), 상호 긴장완화 전략(GRIT)에 대한 것은 Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (Urbana: University of Illinois Press, 1962) 참조.

(1) 상응(TFT) 전략

TFT 전략은 엄격한 상호주의에 입각한 전략으로 상대방의 조치에 대응하여 행동을 한다는 것이다. 따라서 이 전략에 따르면 상대방과의 관계를 개선시키기 위하여 최초에는 상대방에게 호의적인 행동을 취하고 그 다음 단계의 행동은 상대방의 행동에 그대로 상응하는 조치를 취하는 것이다. 예를 들면, 먼저 군사적 긴장을 완화시키기 위하여 군대의 수를 축소시킨 뒤, 그 다음 단계에서는 상대국의 조치를 따라 하는 행동을 하는 것이다. 상대국이 군비를 감소시키면 자국도 감소시키고, 상대방이 군비를 증가시키면 자국도 증가시키는 것이다. 따라서 상대방의 우호적인 조치에는 상응하는 우호적인 조치를 취하고 비타협적인 조치에는 같은 종류의 비타협적인 조치로 대응한다는 것이 이 전략의 핵심이다.

이러한 TFT 전략의 주요 특징으로 3가지를 꼽을 수 있다.¹³⁾ 첫째, 자신의 호의에 화답할 것이라고 상대방을 신뢰해야 한다. 둘째, 상대가 배반하면 반드시 상응하는 조치를 취해야 한다. ‘이에는 이, 눈에는 눈’ 식이다. 셋째, 상대가 배반했다고 하더라도 상대가 태도를 바꾸어 협력적인 행동을 보이면 즉시 받아들인다.

TFT 전략과 같이 상호주의에 입각하여 상대방의 협력을 유도하는 전략은 비타협적인 경쟁만을 견지하는 것에 비해 모두에게 유익한 결과를 가져올 수 있다는 점에서 주목을 받고 있다. 또한 이 전략은 합의사항에 대한 배신의 가능성이 상존하는 게임상황에 효과적일 것으로 평가되고 있다. 그러나 이 전략이 지니고 있는 몇 가지 문제점과 한계로 인하여 그 효용성에 의문이 제기되고 있다.¹⁴⁾

13) Robert Axelrod, 앞의 책

14) 전성훈, 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1996) pp. 26~30 참조.

첫째, 행위자의 최초 호의적인 조치가 상대방에게 정확하게 인식되지 않을 수 있다. 특히 과거에 상호간에 부정적인 경험이 많아서 상대방에 대한 부정적인 선입견이 많은 경우에는 더욱 그렇다.

둘째, 비협력적인 행동이 또 다른 비협력적인 행동을 불러일으키는 식으로 비협력적인 행위의 연쇄반응 현상이 나타날 수 있다.

셋째, 오랜 기간동안 적대적식으로 대립해온 경우, 한번의 협력적인 조치가 상대방으로 하여금 같은 조치를 취하도록 보장해 주지 않는다. 이러한 상황에서는 상대방의 협력적인 행동을 유도해 내기 위해서 다수의 협력적인 행동이 필요하다.

넷째, 행위자들이 추구할 공동이익이 존재해야 한다. 따라서 제로섬 게임과 같은 상황에서는 효과를 발휘하기 힘들다. 또한 행위자들이 상대적 이익을 극대화하려 할 경우에도 상호협력을 기대하기 힘들게 된다.

다섯째, 국내 정치적인 요인들이 행위자의 정책 결정에 영향을 미치게 된다. 따라서 상대방이 협력적인 조치를 취하고 그에 상응하는 협력적인 조치를 취하고자 하더라도 국내 여론이 부정적일 경우 이를 실행하기 힘들게 된다.

여섯째, 상대방과의 협상 및 상호주의적 조치에 대비하여 협상카드를 사전에 마련하는 비신사적인 행동을 할 수 있다.

마지막으로 각각의 국가들이 처한 상황이 상이할 때 국가간의 관계에서 일대일 대응을 한다는 것 자체가 어려운 일이 될 수 있다.

이러한 문제점에도 불구하고 최소한 적대관계에 있는 두 국가가 추구할 수 있는 공동이익이 존재하고 국가의 지도자가 국가의 미래를 위해 관계 개선이 필요하다는 신념과 이를 실현하려는 강력한 의지를 갖는 경우 TFT 전략은 시도할만한 가치가 있다고 판단된다.

2000년 6월에 개최된 남북정상회담을 계기로 남북관계가 빠른 속

도로 개선되고 있는 현상은 남북이 추구할 공동의 이익이 존재한다는 사실을 보여주는 것이며, 이 과정에서 양측 지도자들이 보여준 관계 개선의 필요성에 대한 분명한 인식과 강력한 의지는 향후 상호주의적인 전략이 남북관계를 지속적으로 발전시킬 수 있는 방안이 될 수 있다는 가능성을 보여주었다.

그러나 신뢰가 구축되지 않은 상태에서 상대방의 호의를 기대하고 일방적인 조치를 구사하는 것에 대한 정치적 부담감이 큰 점이라든지, 정치체제와 경제적 상황이 상이한 남북간에 정책수단에서 일대일 대응을 추구한다는 것이 기본적으로 어렵다는 사실, 그리고 신뢰구축을 위해서는 상당한 기간 동안 반복적으로 우호적이고 협조적인 조치를 취할 필요가 있다는 점에서 TFT 전략을 남북한 문제에 직접적으로 적용하기에는 한계가 있다고 보인다. 따라서 TFT 전략을 남북한 문제에 적용하기 위해서는 보완작업이 필요하다.

(2) 단계적 상호긴장완화(GRIT) 전략

GRIT 전략은 두 국가가 긴장 고조와 적개심 악화의 증폭과정에 처해있을 때에 더욱 적합하다고 할 수 있다. 한쪽의 정책결정자가 일방적인 조치를 통하여 긴장을 완화하고자 시도하고, 이러한 조치를 통해서 상대국의 선의적인 대응을 유도하기 위한 전략이다. 이 전략은 TFT 전략과 같이 상호주의에 기초한 전략이지만, 상호주의를 보다 느슨한 형태로 적용함으로써 TFT 전략이 갖는 한계를 극복하고자 하고 있다.

GRIT 전략의 핵심은 일방적으로 상대방에게 협력적이거나 우호적인 조치를 취하되 이쪽의 의도를 분명하게 전달하면서 그에 상응하는 요구사항을 상대방에게 분명하게 전달하는 것이다. 또한 일방적 조치

는 검증이 가능하고 분명한 것이어야 하고, 상대방의 즉각적 반응이 없더라도 일정 기간 지속적으로 추진해야 한다는 것이다. GRIT 전략이 갖는 차별성은 상대방의 신념체계나 신뢰감에 영향을 미침으로써 진정한 의미의 협력이 가능하게 한다는 것이다. 특히 적대관계가 장기간에 걸쳐 심화된 행위자들간에 느슨한 형태의 상호주의에 입각하여 긴장을 점진적으로 완화시키면서 협상을 촉진시키고자 하는 전략이다.

따라서 GRIT 전략의 목적은 기본적으로 신뢰구축 노력을 통해서 상대방이 자신에 대해서 가지고 있는 부정적인 이미지와 관념을 개선함으로써 상호협력이 보다 용이하도록 하자는 것이다.¹⁵⁾ 이를 위해 행위자는 상대방에게 자신의 선의를 입증하기 위하여 자신이 감당할 수 있는 범위 내에서 어느 정도의 위험부담을 무릅쓰고 협력적인 조치를 점진적으로 시행해 나가야 한다.

GRIT 전략이 점진적으로 발전하는 방식으로 이행되어야 한다는 관점에서 전략상의 발전단계가 제기되기도 한다.¹⁶⁾ 첫 단계에서는 행위자가 두 국가간에 대화의 장을 마련하는데 도움이 될 ‘심리전 성격’의 조치를 일방적으로 취하는 것이다. 두 번째 단계에서는 마찬가지로 일방적인 조치를 취하되 첫 단계에서와 같은 상징적인 조치가 아니라 ‘상대적으로 중요한 정치적이고 군사적인 양보’를 하는 것이다. 마지막 단계는 성과 있는 협상이 가능할 정도로 상대방에 대한 불신과 적대감이 감소하였을 때를 전제한다고 할 수 있다. 따라서 이 단계에서는 위협을 실질적으로 완화시키기 위한 방안으로 양자협정

15) 전성훈, 앞의 책, p. 31 참조.

16) Amitai Etzioni, *The Hard Way to Peace: A New Strategy* (New York: Collier, 1962), Alan R. Collins, "GRIT, Gorbachev and the end of the Cold War," *Review of International Studies*, Vol. 24, 1998, pp. 202~203에서 재인용.

(bilateral agreements)을 도출하게 된다. 결국 상징적인 양보를 통해서 대화의 계기를 마련하고 점차 보다 실질적인 양보를 거치면서 상대방과의 신뢰관계를 구축한 뒤, 긴장완화를 제도화시킬 수 있는 협정을 체결하는 방식으로 양자관계를 발전시켜 나간다는 것이다.

이러한 GRIT 전략을 구성하는 핵심적인 요소는 다음과 같이 요약할 수 있다.¹⁷⁾

첫째, 전략의 일환으로 구사되는 일방적인 행위는 긴장을 완화시키기 위한 의도적 정책으로서 실행하기 이전 적당한 시점에 공개적으로 발표하며,¹⁸⁾ 이 때 어떤 형태로든 상호대응을 촉구하는 조항을 포함한다.

둘째, 기존에 발표된 일방적 행위는 대응에 대한 상대방의 언질에 상관없이 예정대로 수행해야 하며, 이러한 행위는 즉각적인 대응행위를 초래하지 못하더라도 일정기간 이상 점차적이고 꾸준히 지속되어야 한다.

셋째, 가능하면 일방적인 행위는 비타협적 혹은 부정적 제재의 형태이기보다는 공개적으로 선의에 기초하여 수행된다는 점을 분명히 하고, 차후에 최대한 확인이 가능하도록 명확히 해야한다.

넷째, 상대방이 이쪽의 선의를 악이용하려고 하거나 적대적인 반응을 보일 경우에는 즉각적으로 이에 대응하여 현상을 회복할 수 있어야 하며, 이를 위해서 자신을 보호할 수 있는 능력을 제한할 정도로

17) Chales Osgood, "Calculated De-Escalation as a Strategy," in M. Small and J. David Singer, eds., *International War: An Anthology* (Chicago: The Dorsey Press, 1989); A. George, "Strategies for facilitating cooperation," in A. George, P. Farley and A. Dallin, eds., *U.S.-Soviet Security cooperation: Acgievements, Failures and Lessons* (Oxford: Oxford University Press, 1988)

18) 일방적 행위는 그 효과의 극대화를 위해서 발표 전에 상대국이 그 성격이나 범위에 대해 예측할 수 없는 것이어야 한다.

지나친 조치는 취하지 않아야 한다.¹⁹⁾

다섯째, 상대방이 긍정적인 반응을 보일 경우 보다 강도 높은 협력 조치를 통해서 상대방의 행동에 대한 보상을 하는 방식으로, 상호대응 정도에 따라서 단계적으로 이루어져야 한다. 따라서 GRIT 전략의 성공을 위해서는 군사나 군비통제처럼 국가안보에 직결되는 분야가 아닌 부문에서 시작할 필요가 있으며, 특히 양쪽이 모두 실질적으로 움직일 준비가 되어 있다고 인정되는 분야에서 시작하는 것이 바람직하다. 또한 일방적 행위는 어느 한 영역에서 자국의 입지를 약화시키지 않도록 다양한 형태를 띠어야 한다.

오랜 기간 동안 적대적 대치상태를 지속하였던 우리의 역사를 돌이켜볼 때, 불신을 극복하고 신뢰관계를 구축하는 작업이 단번에 해결되기는 힘들다고 할 수 있다. 그런 점에서 남북관계에 있어서는 일대일 대응식 상호주의(TFT) 전략보다는 충분한 시간적 여유를 가지고 서로에게 호의를 베풀면서 점진적으로 신뢰관계를 만들어 가는 점진적 상호긴장완화(GRIT) 전략이 보다 적실성이 클 것으로 보인다. 다만 어느 정도의 위협과 손실을 감수해야 한다는 점에서 국내 정치적 지지기반이 뒷받침되지 않은 경우에는 수행하기 힘들다는 것이 제약 조건으로 작용할 수는 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 남북정상과 그 이후에 진행된 남북당국자 회담의 성과를 고려할 때, GRIT 전략의 적합성이 작지 않다고 할 수 있다.

나. 연계/양면게임 이론

19) 예를 들면, 일방적인 행위가 만일 적국이 공격해올 경우 받아들일 수 없을 정도의 반격을 가할 보복능력을 저해하지 않아야 한다. 즉 생존 가능성이 높은 2차 공격력은 계속 유지해야 한다.

(1) 연계이론(linkage theory)

그동안 국가간의 행위를 분석하는 국제정치와 외교정책이론에서 국가간에 이루어지는 협력 및 협상 또는 대립 등의 행태를 분석하기 위하여 다양한 모델이 모색되어 왔다. 그러나 로즈노우(James N. Rosenau)가 ‘연계이론(linkage theory)’을 제시하기 이전까지는 국가행위자를 중심으로 한 정책결정, 국가비교적 분석, 체계적 분석을 크게 벗어나지는 못하였다. 연계이론은 국내정치와 국제정치의 상호 연계 현상에 대한 연구에 초점을 맞춘 이론으로, ‘국내-국외정치간의 연계정치’를 분석·설명·정리하는 일련의 이론들을 지칭한다. 물론 로즈노우 이전에도 국내정치와 국제정치의 상관관계에 주의를 기울이고 이를 규명하려는 노력은 있었다. 그러나 ‘연계이론’ 또는 ‘연계정치’라는 개념을 도입하고 체계적으로 이론화시킨 업적은 로즈노우에 있다.²⁰⁾

로즈노우는 행위자의 특징, 성향, 국내의 각종 제도 및 의사결정 과정과 같은 국내 정치체계 변수들을 지역, 이념, 인종, 자원 등에서의 대외적인 환경변수들에 연계시킴으로써, 국가시스템과 국제시스템이 교류하는 부분에 대한 정치적인 분석을 더욱 체계적으로 발전시킬 수 있을 것이라는 기대에서 출발하고 있다. 그러나 이러한 시도를 위해서는 국가들이 국제사회에서 어떻게 상호관계를 맺는지를 규정한 기존 정치학의 개념에서 벗어나야 한다고 강조되고 있다. 기존의 정치

20) James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press, 1966) pp. 27~92; James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System* (New York: The Free Press, 1969) pp. 1~11와 44~63; 한글로 소개된 문헌으로는 이상우의 「국제관계이론」 (서울: 박영사, 1999), pp. 361~389 참조.

학에서는 각 국가(행위자)들이 철저하게 독자적인 영역을 가지고 상대 국가(행위자)들과 관계를 맺는다고 인식하고 있는데 반해서 로즈노우는 국제사회에서 각 행위자들은 많은 영역에서 서로 중첩된 부분을 가지고 있다는 점에 주목하고 있는 것이다.

로즈노우는 ‘연계(linkage)’를 분석을 위한 기초 단위로 설정하고 “한 시스템에서 발생한 행동이 다른 시스템 내에서 반응하는 과정이 반복적으로 나타나는 현상”이라고 개념 정의하고 있다.²¹⁾ 또한 ‘연계’의 초기 단계와 마지막 단계를 구별하기 위하여 한 시스템에서 행위가 발생하게 되면 이를 산출(output)이라고 하고, 이 행위가 다른 시스템에 영향을 미치게 되면 이를 투입(input)이라고 명명하였다. 이러한 개념을 기초로 로즈노우는 산출과 투입이 서로 연계되는 과정을 침투과정, 반응과정, 모방과정의 세 가지 기본유형으로 구분하였다.²²⁾

첫째, 침투과정(penetrative process)은 한 정체(polity)의 구성원이 다른 정체의 정치과정(political process)에 참여할 때 발생한다. 어떤 사람이 다른 나라 정부에서 가치를 배분하는 과정에 참여하는 경우를 들 수 있다.²³⁾ 이 과정에서는 투입과 산출이 직접적으로 연계된다.

둘째, 반응과정(reactive process)은 침투과정과 반대방향으로 나타난다. 특정 행위자의 행위가 다른 정체의 가치배분과정에 참여하는 행동을 하지 않았음에도 불구하고 그 사람의 행위에 반응하는 방식으

21) "any recurrent sequence of behavior that originates in one system and is reacted to in another." James N. Rosenau, *The Scientific Study of foreign Policy* (New York: Nichols publishing Company, 1980) p. 381. 참고로 이 책은 로즈노우의 연구논문 모음집으로 앞에서 언급한 두 가지 논문이 모두 수록되어 있다.

22) 앞의 책, pp. 382~383 참조.

23) 유엔의 평화사절단 활동, 점령군의 통치 행위 등이 예가 될 수 있다.

로 영향을 받는 것이다. 반응과정은 이처럼 특정 행위에 대한 초국가적인 반응이 반복적으로 이루어지면서 발생하는 것이다. 외국에 대한 원조프로그램이 예가 된다. 이 과정에서는 투입과 산출이 직접적 또는 간접적으로 연계된다.

셋째, 모방과정(emulative process)은 반응과정의 특수한 경우로, 투입이 산출에 대한 반응이 아닌 모방의 형태로 나타난다. 소위 ‘파급(diffusion)효과’나 ‘전시(demonstration)효과’를 통해서 한 국가의 정치적 행동이 다른 나라에서 인지되고 모방되는 현상을 의미하는 것이다. 전후(戰後)에 확산되고 있는 폭력과 민족주의, 고속의 경제발전과 정치적 근대화에 대한 열망 등은 모방과정을 통한 연계형성의 예라고 하겠다.

로즈노우는 산출과 투입간의 연계문제를 분석하는 기본 틀을 분류표를 통하여 제시하고 있다. 국내시스템을 정체라는 명칭하에서 4개 분야 24개 항목으로 정리하였고, 주변환경을 6개 분야로 구분하였다. 정체를 구성하는 4개 분야는 행위자(actors), 태도(attitudes), 국가의 기구(institutions), 정치과정(process)으로 나뉘며 주변환경은 인접한(contiguous) 환경, 지역적(regional) 환경, 냉전적(cold war) 환경, 인종적(radical) 환경, 자원(resource) 환경, 국제조직(organizational) 환경 등으로 구성되어 있다.

행위자의 구성요소로는 집행관리(executive officials), 입법관리(legislative officials), 일반관료(civilian bureaucrats), 군 관료(military bureaucrats), 정당, 이익집단, 엘리트집단이 제시되었다. 태도의 구성요소로는 이데올로기, 정치문화, 여론이 제시되었으며, 국가의 기구는 행정기구, 입법기구, 관료기구, 군사체계, 선거, 정당제도, 통신체계, 사회단체 등으로 구성되었다. 정치과정을 구성하는 요소로는 사회화와 선발과정(socialization and recruitment),

이해의 표출(interest articulation), 이해의 통합(interest aggregation), 정책의 결정(policy-making), 정책의 집행(policy-administration), 통합과정과 분화과정(integrative-disintegrative) 등이 있다.

‘연계정치’를 제대로 이해하기 위해서는 보다 많은 연구작업이 필요한데, 이를 위해서 로즈노우가 특별히 제안한 연구영역으로는 체제간의 현상인 ‘상호의존(interdependence)’, ‘통합(integration)’, ‘적응(adaptation)’, ‘간섭(intervention)’ 등이 있다.²⁴⁾ 먼저, ‘상호의존’은 “한 체제 내의 현상으로, 다른 하나 또는 복수의 체제 내에서 일어나고 있는 사태와 관련짓지 않고는 기능할 수 없는 것”으로 규정되며, 한 수준의 체제에서의 현상이 다른 수준에서의 현상을 좌우할 수 있다는 것을 표현하는 개념이다.

‘통합’은 학자에 따라 다양한 정의가 내려지고 있다. 이들의 공통점은 ‘통합’을 나뉘어 있거나 흩어져 있는 인간집단이 하나의 공동체를 만들어 가는 과정과 공동체가 된 후 그것을 유지하는 방법에 초점을 맞추어 접근하고 있다는 사실이다.

‘적응’은 “한 국가사회가 그들의 기본적인 사회, 경제 및 정치적 구조를 유지해 나가면서 외부의 영향을 받아들이 수 있는 범위내에서 수용해 나가는 노력과 과정을 의미하는 것”으로 정의된다. 이 현상은 특히 본 연구에서 추구하는 지속적인 발전의 개념과 유사한 부분이 많은 것으로 판단된다.²⁵⁾

‘간섭’은 “한 국가가 공개적으로, 그리고 의도적으로 다른 국가사회

24) James N. Rosenau, "Theorizing Across Systems: Linkage Politics Revisited," in Jonathan Wilkenfeld, ed., *Conflict Behavior and Linkage Politics* (New York: David McKay Co., 1973), pp. 33~46; 이상우, 앞의 책, pp. 377~379 참조.

25) 이와 관련하여 보다 자세한 설명은 James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Pinter Publishers, 1980) 2장을 참조.

의 기본구조를 군사적 수단에 의하여 급격히 변경시키려 하거나 혹은 보전하려 하는 행위”를 의미한다.

(2) 양면게임(two-level game) 이론

로즈노우는 국내-국제문제간의 관계에 관한 연구를 처음으로 부각시킨 사람이라는 점에서 평가를 받고는 있으며, 그가 제시한 “연계정치학”(linkage politics)은 이후 국내와 국제정치간의 상관관계를 연구하는데 기초를 제공한 것으로 평가받고 있다. 동시에 특별한 성과를 거두지는 못한 것으로 평가되고 있다.²⁶⁾

이러한 상황에서 퍼트남(Robert D. Putnam)은 국제정치와 국내 정치의 연계에 대한 하나의 일반이론으로 ‘양면게임(two-level game)’ 이론을 제시하였다.²⁷⁾ 퍼트남에 따르면 외국과의 협상을 담당하는 사람은 노사협상에서의 노조대표와 비견된다. 노조대표는 사측으로부터 보다 나은 근로조건을 얻어내려고 노력하는 동시에 노측이 제시하고 수락할 수 있는 조건에 관해 노동조합원과도 끊임없이 대화와 협상을 해야 한다. 마찬가지로 외국의 대표와의 교섭에서 자국의 국가대표는 자국 이익의 극대화를 위해 노력하는 동시에 합의의 결과가 국내적으로 수락될 수 있도록 국내집단과의 절충을 계속해야 하는 것이다.

이 같은 상황에 착안하여 퍼트남은 ‘양면게임이론’이라고 부르는 하나의 국제협상이론을 개발한 것이다.²⁸⁾ 그는 국제교섭에 나서는 협

26) Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), p. 430.

27) 앞의 글, pp. 427~460.

28) 다음에서는 Putnam의 앞의 논문을 중심으로 양면게임이론을 소개한다.

상대표는 독자적인 정책적 선호를 갖지 않고 단순히 자국 국민들에게 받아들여지기 쉬운 합의를 얻어내는데 주력한다고 가정하고, 분석적 편의를 위하여 협상과정을 두 단계로 구분하였다.²⁹⁾ 대부분의 국제 협상에서 나타나는 두 단계 협상과정은 협상자가 협상상대와 가능한 합의도출을 시도하고 다시 국내의 견해를 탐색하는 작업을 반복하는 과정으로 나타난다. 여기에서 중요한 사실은 국제합의는 국내비준을 받아야 한다는 것이며, 따라서 국내에서 비준될 것이라는 희망이 없다면 국가간의 협상은 무의미하게 된다는 점이다.

또한 “단순한 찬성-반대의사 표명을 통해서 비준에 필요한 다수의 지지를 받을 수 있는(win) 가능한 모든 종류의 협상대표자간 합의의 집합(the set of all possible Level I agreements)”을 ‘윈셋’(win-set)이라고 정의한다. 협상에 있어서 윈셋의 크기는 매우 중요한데 윈셋의 크기는 다음과 같은 의미를 가지고 있다.³⁰⁾

첫째, 윈셋이 크면 클수록 협상단계에서 협상자간에 합의 도출 가능성이 높다. 각 당사자의 윈셋이 교차하는 부분이 있어야만 합의도출이 가능하기 때문에 각 국가들의 윈셋이 클수록 교차할 가능성도 커지게 되는 것이다.

둘째, 윈셋의 상대적 크기는 국제적 협상에서 얻을 수 있는 공동이익의 분배 양에 영향을 준다. 윈셋이 작으면 협상력이 커져서 더 많은 이익을 얻을 수 있는 반면, 윈셋이 크면 다른 협상자들에게 끌려다닐 가능성이 높은 것이다. 따라서 국제협상을 시작하기 전에 자신의 윈셋이 적다는 사실을 강조함으로써 협상력을 높이려는 경향이 있

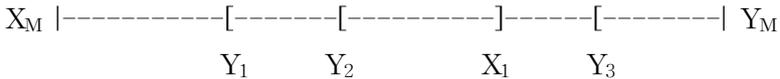
29) Level I(교섭단계): 잠정적인 합의를 이끌어 내기 위하여 협상자간의 흥정을 진행하는 단계,

Level II(비준단계): 잠정 합의를 비준할 것인가에 관해서 집단내부에서 별도의 논의를 진행하는 단계

30) 앞의 글, pp. 435~441.

다. 원셋의 크기에 따른 협상의 성격은 아래의 그림에 요약되어 있다.

<그림 5> 원셋 크기의 축소 효과



여기서는 X와 Y간의 단순한 제로섬게임을 보여주고 있다. X_M 와 Y_M 는 각각 X와 Y가 얻을 수 있는 최대의 성과를 나타낸다. 반면에 X_1 와 Y_1 는 비준을 받을 수 있는 최소한의 결과를 의미한다. 따라서 X_M 에서 X_1 까지가 X의 원셋의 크기이고 Y_M 에서 Y_1 까지가 Y의 원셋의 크기라 할 때, 2단계에서 비준을 받을 수 있는 부분은 두 부분이 중복되는 Y_1 과 X_1 사이가 된다. 그러나 Y_1 이 Y_2 로 옮겨진다면 가능한 합의부분은 그만큼 줄어들게 되고 이는 Y에게 유리하게 작용한다. 그러나 Y의 원셋이 Y_3 로 옮겨지면 X와 Y사이의 협상은 교착상태에 빠지게 될 것이다. 원셋이 더 이상 교차하지 않기 때문이다.

원셋의 크기를 결정하는 변수는 무엇일까? 이에 대해 퍼트남은 국내 여러 집단의 선호도와 연합관계(preferences and coalitions), 국내 제도(institutions), 그리고 협상자의 전략(negotiators' strategies) 등을 꼽고 있다.³¹⁾

먼저 국내 이해그룹들의 세력분포, 선호 그리고 세력간의 연대 가능성에 의해 원셋의 크기가 결정된다. 내부의 갈등과 관련 교섭담당자는 이득을 극대화하거나 손실을 최소화하기 위하여 국내 강경파의 존재를 암묵적인 위협수단으로 사용할 수 있다. 국내의 갈등과 분열은 국제협상에도 직접 작용한다. 국제협상담당자가 상대국가의 (정치)

31) 앞의 글, pp. 441~452.

게임판에서 묵시적인 동맹군을 발견할 수 있기 때문이다. 그 결과 명시적, 암묵적 형태의 초국가적 제휴가 나타나게 되고, 연합전선을 형성하게 된 각 국내집단들은 자국정부에게 서로에게 도움이 되는 정책을 채택하도록 압력을 행사하게 되는 것이다.

또한 같은 문제라고 하더라도 사안의 정치쟁점화(politicization) 여부에 따라 참여그룹의 구성이 변하기도 한다. 정치쟁점화가 진행되면 그 전까지만 해도 협상결렬의 실패에 따른 손실(비용)에 별다른 신경을 쓰지 않던 그룹들까지 움직이게 되는 것이다. 따라서 일반적으로 사안이 정치 쟁점화되면 원셋의 크기가 줄어들기도 한다.

두 번째, 원셋의 크기는 국내비준과정의 정치제도에 의존하게 되는데, 일반적으로 비준에 필요한 지지 획득의 조건이 까다로울수록 원셋의 크기는 작아지며 이것은 협상단계에서 협상력을 증대시키면서 동시에 국제협력의 범위를 축소시키는 결과를 가져온다. 비슷하게, 중앙의 정책결정자가 국내 각 집단으로부터 ‘자율성’을 많이 부여받을수록 원셋이 커지며, 따라서 국제협상에 성공할 가능성이 커지게 된다. 그러나 국가가 국내 압력으로부터 자율성이 강하면 강할수록 국제적으로는 상대적인 협상력(bargaining position)이 약해진다. 국내적인 이유로 불리한 거래를 받아들일 수 없다고 주장하기가 힘들어지기 때문이다.

세 번째, 원셋의 크기는 협상자의 전략에 의해서 결정된다. 협상단계에서 협상담당자는 상대방의 원셋을 증대시키는데 이해관계를 갖는다. 상대방의 원셋이 크면 그만큼 협상하기가 용이해지기 때문이다. 그러나 반대로 자신의 원셋이 크면 합의에 도달하기는 쉬운 반면, 상대방에 대한 협상력은 약화되기 때문에 딜레마에 빠진다. 그러나 일단 협상담당자들이 합의의 기준을 용이하게 만들기 위해서 자신의 원셋을 확대하려 한다고 가정한다면, 협상자는 고전적 방식인 ‘이면보상

(side-payments)'과 포괄적 의미에서의 '선심(good will)' 등을 원셋 확대를 위한 수단으로 활용하고자 할 것이다.

또한 협상대표가 국내정치에서 입지가 확고할 경우 그의 국제협상 결과는 다소 쉽게 비준을 받을 수 있다. 따라서, 국가간 협상에 있어 협상자들은 상대방이 그들 국가내에서 어떠한 위치에 있는가에 신경을 쓰게 된다. 즉, 상대방의 지위가 높으면 높을수록 상대국의 원셋도 커지고 이것은 자신이 누리는 협상에서의 운신의 폭이 그만큼 커진다는 것을 의미하기 때문이다.

협상단계에서 협상대표들은 상대에 대한 잘못된 정보를 가질 수 있다. 만약 양면게임이 불확실성을 내포하고 있다고 가정한다면 양면게임의 양상은 그렇지 않은 경우에 비해서 크게 변하게 된다.³²⁾ 먼저 원셋 크기에 대한 불확실성이 존재한다고 하자. 이 경우 자신의 원셋 크기에 대한 불확실성은 양면게임에 있어 협상을 위한 도구로 기능하기도 하면서 동시에 협상을 방해하는 작용도 한다. 반면에 상대측 원셋에 대한 불확실성은 상대방의 비자발적인 배신에 대한 우려를 증대시킨다. 따라서 효용을 극대화하려는 협상가는 상대에게 자신의 원셋이 매우 취약하다고 설득해야 한다. 결국 협상가는 각자의 국내 정치적 불확실성을 전략적으로 활용하게 된다.

연계이론과 양면게임이론은 남북간의 협상에 많은 시사점을 던져준다. 특히 국내문제와 남북문제가 매우 밀접하게 연결되어 있다는 점에서 연계이론이 강조하고 있는 것처럼 남북간의 관계 개선문제는 국내문제와의 연계 속에서 방안이 모색되어야 할 것이다. 연계이론을 일종의 게임이론으로 일반화시키고자 시도한 것이 양면게임이론이다.

양면게임이 남북관계 개선작업에 시사하는 바가 큰 것은 우리의 경우 국내의 여론 악화가 대북사업의 추진력을 현저하게 약화시킨 경

32) 앞의 글, pp. 452~453.

힘이 있기 때문이다. 남북관계의 문제는 국내정치와 순수한 남북관계 두 가지 차원이 동시에 고려될 때 정확한 이해가 가능하며, 또한 진전을 이룰 수 있음을 의미하는 것이다. 이는 또한 양면게임이론을 통한 접근방식이 남북관계의 진전문제를 다루는데 있어 유용성이 크다는 사실을 보여 주는 것이라고 하겠다.

따라서 다음 장에서는 양면게임의 기본 틀을 여러 가지 측면에서 확장시키는 작업을 통하여 남북간의 협력모델을 모색할 것이다. 이 과정에서 주변환경을 제3의 행위자로 설정하고 남북관계와 국제환경과의 관계를 제3단계로 포함시킬 것이다. 또한 경제학과 생태학에 제기되는 임계수준이라는 개념과 수용능력이라는 개념을 윈셋의 개념과 대비시켜 새롭게 정의하고 분석하고자 한다. 이는 양면게임을 확장시키는 것을 의미한다.

이렇게 ‘확장된 양면게임이론(extended two-level game)’을 이용하여 남북한이 협력관계를 지속적으로 발전시킬 수 있는 방안을 찾아 보고자 한다. 분석과정에서 남북한이 상이한 政體(polity)를 가진데서 초래되는 비대칭성(asymmetricity)이 협상과정에서 어떻게 영향을 미치는 지를 살펴보는 것은 매우 중요한 연구과제가 될 것으로 판단된다. 그러나 기존의 이론에서 이러한 문제를 거의 다루지 않았기 때문에 이 문제와 관련해서는 현상적인 설명과 추론의 수준에 머무를 수밖에 없는 한계점을 극복하기는 힘들 것으로 보인다.³³⁾

33) 이 분야의 연구는 추가적인 별도의 연구가 요구된다.

III. 삼면게임(three-level game)으로서의 남북협력관계

1. 모델의 성격과 기본 틀

남북관계의 진전은 남북 정치지도자들의 의지뿐만 아니라 남북한 내부의 경제·사회적 상황이 반영된 정치적 상황에 크게 의존하고 있다. 또한 협력을 확대하고 긴장을 완화시키기 위한 여러 종류의 당국 간 대화에서 양측은 때로는 양보하고, 때로는 협박(?)에 가까운 강경한 자세를 내비치기도 하면서 서로가 원하는 것을 상대방으로부터 이끌어내기 위한 노력을 경주해오고 있다.

이 과정에서 양측은 상대방으로부터 최대한의 양보를 이끌어 내고자 노력하면서 동시에 국내의 정치상황에 민감하게 반응하였다. 협상단은 협상에 임하기 전에 정부의 최고 정책결정기구에서 자신들에게 주어진 임무를 받아들게 되며, 그에 따라 주어진 권한 안에서 목표 달성을 위해 최대한 노력하게 된다. 이들은 협상과정에서 새로운(예상하지 못한) 상황이 발생하면 그때그때 본국과의 연락을 통하여 적절한 지침을 받아 협상을 진행하게 된다.

이러한 일련의 협상과정에서 양측은 당면한 정치상황에 영향을 받게 된다. 특히 남한의 경우 북한과의 협상 결과에 대한 여론의 향배에 민감하게 반응하게 되며, 북한은 남측의 이러한 행태를 적절하게 활용하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이처럼 남북관계에서 대화와 협상을 통하여 협력관계를 발전시켜나가는데 있어서 국제적인 성격과 국내적인 특수성이 동시에 내포되어 있다. 따라서 남북한의 협력문제를 국제문제와 국내정치문제의 상관관계를 통해서 살펴보도록 제안하고 있는 퍼트남(Robert D. Putnam)의 양면게임(two-level game)

의 틀을 이용하여 분석하는 것은 실효성이 높을 것으로 판단된다.³⁴⁾

가. 확장된 양면게임: 삼면게임(three-level game)

퍼트남에 의해 국제정치적 문제의 국내정치와의 연계성을 일반화시킨 이론이 발표되면서 많은 전문가들은 양면게임이론이 보여준 국제협상 전략에 대한 폭넓은 해석과 새로운 가능성에 대해 높이 평가하였다. 동시에 이를 발전시키려는 노력을 기울이는 한편, 구체적인 사례를 통해서 검증하려는 시도도 다양한 방식으로 전개되었다.³⁵⁾ 이 과정에서 퍼트남의 양면게임이론이 갖는 문제점과 한계에 대해서도 다양한 논의가 있었지만 현실의 복잡한 문제를 단순화시킨 이론으로 모두 설명할 수 없다는 점을 고려할 때 문제가 있다는 사실은 오히려 자연스러운 현상이라 할 수 있다. 보다 중요한 것은 연구자가 초점을 맞추고자하는 문제를 설명하는데 있어 부족한 점은 무엇이고, 이를 어떻게 보완할 것인가 하는 것이다.

그런 점에서 남북관계를 양면게임이론으로 설명하고자 할 때 가장 크게 아쉬움을 느끼게 하는 부분은 주변국가들의 한반도 정책, 즉 국제적인 환경이라는 남북관계의 진전을 결정하는 중요한 결정 요소의 독자적인 역할이 제대로 설명되지 못한다는 점이다.³⁶⁾ 따라서 주변 환경을 구성하는 주변국가들 집단을 남북관계를 결정하는 협상에서 독자적인 행위자로 고려하는 분석 틀을 마련할 필요성이 있다.

34) Robert D. Putnam, 앞의 각주 26에서 인용한 논문 참조.

35) 구체적인 연구 사례는, 김태현, 한태준, “양면게임의 논리와 세계화시대의 국제협상전략,” 김태현, 유석진, 정진영(편), 『외교와 정치』 (서울: 도서출판 오름, 1995), p. 82의 각주 4를 참고할 것.

36) 특히 남북한관계는 주변국가들의 대한반도 정책에 의해서 막대한 영향을 받게되는 경우가 많기 때문에 주변환경이라는 변수의 역할을 규명할 수 있는 분석 틀이 요구된다고 할 수 있다.

국제적 환경을 주요 변수로 인식하고 이것들이 외교정책과 국내의 정책결정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 적지 않게 발견되고 있다. 국제적 환경 중에서도 세계화의 흐름 속에서 영향력을 확대해 가고 있는 초국가적인 국제기구와 다국적 기업의 역할과 기능에 대한 연구가 많이 추진되었다.³⁷⁾ 또는 국제적인 규모의 사회·종교단체의 역할과 종교적인 이념 등이 국가간의 관계와 국내정책에 미치는 파급 효과가 초국가적인 변수의 영향력을 연구하는 과제로서 강조되기도 한다.³⁸⁾

-
- 37) Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, "International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality" in Charles Hermann, Charles Kegley, and James Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston, MA: Allen & Unwin, 1987) pp. 454~474; Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, eds., *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence* (Boston: Unwin Hyman, 1990) p. 458; Lloyd Gruber, "Power Politics and the Institutionalization of International Relations" prepared paper for presentation at the Utah Delegation Conference, May 3~4, 2002(<http://faculty.wm.edu/mjtier/gruber.PDF>); Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions* (Princeton: Princeton University Press, 2000); Miles Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995); Stephen D. Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol. 43, 1991, pp. 336~366; Peter B. Rosendorff, and Helen V. Milner, "The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape," *International Organization*, Vol. 55, 2001, pp. 829~857; Beth V. Yarbrough, and Robert M. Yarbrough, *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach* (Princeton: Princeton University Press, 1992)
- 38) Muhittin Ataman, "Three-Level Game or Ignored Actors of the World Politics: Transnational Factors," a paper presented in the

그러나 아직까지 양국간의 협상이나 협력문제에 결정적으로 영향을 미치는 초국가적인 존재를 제3의 행위자(actors)로 설정하고 이를 이론적으로 규명하려는 연구 결과는 그다지 많지 않은 것으로 판단된다.³⁹⁾

이런 점에서 본 연구는 남북한이라는 두 국가와 이를 둘러싼 주변 환경이라는 제3의 변수를 주요 행위자로 놓고 이들간의 관계가 어떻게 구성되고 어떻게 영향력을 주고받는지에 초점을 맞추고자 한다. 다시 말해, 본 연구가 상정하고 있는 남북간의 협상문제는 삼차원 게임의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

한 차원은 국내에서 진행되는 게임이다. 국내에서는 여러 이해집단들이 정부에 압력을 가해 자기들이 선호하는 정책을 채택하도록 노력하고 정치가들은 이들과의 연대를 통하여 정치적 지지기반의 확보와 정책과 관련하여 자신들의 의지를 실현하고자 한다.

게임의 다른 차원은 남북한 관계의 차원에서 진행되는 게임이다. 남북한 정부는 상대방과의 협상을 통해서 남북관계를 자국의 이익을 극대화하는 방향으로 진전시키고자하며, 이 과정에서 국내적 압력을

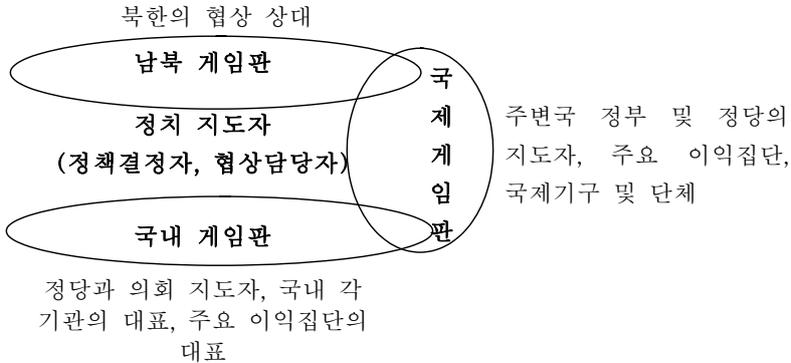
international Middle East Technical University(M.E.T.U.) conference on IR was held in Ankara, Turkey between 3~5 July 2002 (www.ir.metu.edu.tr/conference/papers/ataman.pdf)

39) Muhittin Ataman, "Three-Level Game or Ignored Actors of the World Politics: Transnational Factors,,"; James J. Hentz, "The Regional Dimension of Globalization: The Three Level Game - Globalization - Domestic Politics and Regionalization in South Africa and Brazil," a research report for Grants-In-Aid of Research-Program by Virginia Military Institute (http://academics.vmi.edu/grants_in_aid/GrantDocs/Hentz.doc) 참조. 따라서 남북간의 협력문제를 '삼면게임이론'으로 재조명하고 이를 통해서 남북협력의 지속적인 발전을 위한 시사점을 찾고자하는 본 논문의 시도는 상당히 도전적인 것이다.

완화시키는 능력을 확대함과 동시에 관계 개선 과정에서 발생하는 문제의 부정적인 결과를 최소화하고자 노력한다.

세 번째 차원은 국제적인 수준에서 진행되는 게임으로 주변국의 정부 및 단체 또는 국제기구와의 협상을 통하여 남북문제 해결의 주도권을 확보하고, 남북간의 협상결과에 대한 지지를 얻어내며, 국내의 압력을 만족시킬 수 있는 능력을 극대화하고 주변국가들과의 이해관계를 조정하는 과정에서 발생할 수 있는 부정적인 결과를 최소화하고자 노력한다. 이러한 구도를 그림으로 설명한 것이 <그림 6>이다.

<그림 6> 남북문제의 삼면게임(three-level game) 구성도



만약 남북한의 정책결정자가 상대측과의 협상을 통해서 긴장을 완화시키고 협력을 증진시키고자 한다면 이들 세 가지의 차원의 게임 중에서 어느 것도 소홀히 할 수 없다. 결국 남북간의 협상문제는 국내 정치적 행위와 남북간의 정치적인 행위, 그리고 국제 정치적인 행위 세 가지 차원에서 파악할 수 있다. 또한 남북관계의 진전에 직·간접적으로 영향을 미치는 이 세 가지 차원은 남북간에 협상이 진행되

는 과정에서 지속적으로 서로 다른 차원에 영향을 주거나 받게되며, 그러한 상호작용을 거치면서 일련의 협상결과를 도출하게 된다고 할 수 있다.

나. 삼면게임에서 윈셋(win-sets)의 성격

삼면게임에서도 퍼트남(Robert D. Putnam)이 정의한 윈셋의 개념은 거의 그대로 적용할 수 있지만 약간의 보완이 필요할 것으로 판단된다. 이를 위해서 먼저 협상단의 성격 및 협상 주제에 대한 가정을 통하여 상황을 단순화·명료화시켜 보자. 남북협상에 나서는 양측의 대표단은 독자적인 정책적 선호를 갖고 있지 않으며, 단순히 자국 국민들이 받아들일 수 있고 국제사회가 추인할 것으로 예상되는 합의 도출에 주력한다고 가정한다. 동시에 국제사회는 남북한간의 합의에 대한 지지 의사나 거부 의사를 직·간접적으로 밝힘으로써 영향력을 행사하고자 한다고 가정한다.

이러한 가정 하에서 분석의 편의를 위하여 협상과정을 세 단계로 나누어보자.

1단계(Level I): 잠정적인 합의를 이끌어 내기 위한 남북한 협상 대표간의 흥정 및 교섭단계

2단계(Level II): 잠정 합의안을 비준할 것인가에 대한 남북한 국내에서의 논의 및 설득이 진행되는 비준단계

3단계(Level III): 남북간에 잠정 합의된 사안에 대한 국제사회의 지지 및 거부 의사 표명을 통한 추인단계

남북한간의 긴장을 완화시키고 상호간의 교류와 협력을 확대하기

위한 협상에서 나타나는 세 단계의 협상과정은 남북의 협상단이 안건 선정에서부터 일차적으로 합의도출을 시도하고 이에 대한 국내의 반응을 살피는 작업을 반복적으로 진행하는 과정을 통해서 구체화된다. 이 과정에서 남북 양측은 국제사회, 특히 각자의 우방국가의 견해를 확인하고, 필요한 경우에는 의견 조율과 설득작업을 추진하게 되며, 그 결과는 양측의 국내 여론뿐만 아니라 본격적인 협상과정에 영향을 미치게 된다.⁴⁰⁾ 이처럼 남북간의 협상이 진행되는 과정에서 세 가지 차원에서의 작업이 동시에 진행되면서 각 차원들은 다른 차원들에게 직접적으로나 간접적으로 영향을 미치게 되는 것이다.

여기에서 중요한 사실은 1단계에서의 남북합의는 2단계에서 국내의 비준을 받아야 하며, 동시에 3단계에서 국제사회의 추인을 받아야 한다는 것이다. 결국 1단계에서의 남북합의는 2단계에서의 국내비준과 3단계에서의 국제사회의 추인 절차를 통과할 가능성이 없는 경우 협상결과가 무의미하게 된다.

여기에서 퍼트남이 정의한 윈셋(win-set)의 개념을 이 상황에 맞추어 다시 규정해보자. 그러면 “국내에서 비준에 필요한 다수의 지지를 받을 수 있을 뿐만 아니라 국제사회에서도 추인을 받을 수 있는 가능한 모든 종류의 1단계 합의의 집합”을 삼면게임에서의 윈셋으로 정의할 수 있을 것이다. 이 윈셋이 양면게임에서의 윈셋과 다른 점은 국제사회의 적극적인 지지에 따라 확대될 수도 있으며, 동시에 국제사회가 거부 의사를 밝히는 경우에는 축소되기도 한다는 것이다. 이러한 현상은 협상과정에서 국제사회의 의지가 협상단과 양측의 국민들에게 영향을 미치는 간접적인 방식과 최종결과에 대한 국제사회의 협력, 또는 거부 및 방해 등을 통한 무력화라는 직접적인 방식으로 나타나게 된다.

40) 예를 들면, 안건의 재조정 등의 방식으로 반영되기도 한다.

그러면 삼면게임(three-level game)에서는 원셋의 크기가 협상에 어떤 방식으로 영향을 미치게 될 것인가? 일단, 퍼트남이 강조한 두 가지 방식(원셋이 크면 클수록 1단계에서 협상팀간에 합의 도출의 가능성이 높으며, 원셋의 상대적인 크기는 협상 결과에 따른 공동이익의 분배 몫에 영향을 미치게 된다)은 여기에서도 동일하게 적용될 것으로 보인다. 여기에 더하여 국제사회의 움직임, 즉 국제환경이라는 변수의 성격에 따라 원셋의 크기가 변화하게 된다. 국제환경이 원셋의 크기에 어떤 영향을 미치는지 자세히 살펴보자.

첫째, 원셋의 크기는 협상단계에서 합의 도출 가능성을 결정한다. 협상의 원셋이 클수록 교차할 가능성이 커지게 되는데, 이것은 합의에 성공할 가능성이 커지게 됨을 의미한다. 남북 당국자간의 회담에서 특정 문제의 안건 상정합의에 실패했다는 것은 기본적으로 그 문제에 대하여 남북의 원셋이 교차하지 않는다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 또한 남북간의 경제협력문제처럼 남북한의 공동이익이 예상되고 국제사회에서도 반대할 명분이 적은 경우는 원셋의 교차부분이 크다는 것을 의미하기 때문에 비교적 합의 도출이 용이하다고 할 수 있다.

여기에서 2단계에서의 국내 비준과 3단계에서의 국제적인 추인에 실패할 가능성과 관련한 ‘배신(defection)’의 문제가 대두된다.⁴¹⁾ 일반적으로는 자발적 배신(voluntary defection)이 문제로 제기되지만, 이에 못지 않게 비자발적 배신(involuntary defection)과 그에

41) 배신은 ‘자발적인 배신(voluntary defection)’과 ‘비자발적인 배신(involuntary defection)’으로 구분되는데, 자발적인 배신이란 강제적 계약이 없는 상태에서 합리적 이기주의자가 저지르는 약속위반이라고 할 수 있다. 반면에 비자발적인 배신이란 비준이나 추인의 실패로 말미암아 약속을 지킬 수 없게된 경우를 의미한다. Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games,” p. 438 참조.

대한 우려가 협력 가능성에 치명적으로 악영향을 미치게 된다. 문제는 종종 자발적 배신과 비자발적 배신을 구분하기 힘든 경우가 있다는 점이다. 예를 들면, 남북한간에 합의되었던 문제가 실행단계에서 북측이 군부의 반대를 이유로 난색을 표명하는 경우가 그것이다.⁴²⁾ 때로는 적극적으로 자발적 배신을 비자발적 배신으로 위장하려는 시도도 있을 수 있다. 다만 이러한 행위가 반복될 경우 신뢰가 훼손된다는 점이 나름대로 안전장치의 역할을 하게된다. 또한 비자발적 배신을 원셋의 문제와 연결하여 이해할 경우, 원셋이 작을수록 비자발적 배신의 위험이 커진다고 할 수 있다.⁴³⁾

둘째, 원셋의 상대적 크기는 남북협상을 통해서 얻을 수 있는 공동이익의 분배 몫에 영향을 준다. 일반적으로 원셋이 작은 쪽에서 버티기 등을 통하여 협상력을 키울 수 있으며, 그 결과 더 많은 이익을 얻어 낼 수 있다. 따라서 본격적인 협상을 시작하기 전에 남북 양측은 자신의 원셋이 작다는 사실을 직·간접적으로 강조함으로써 협상력을 높이려는 경향이 나타나게 된다. 이에 대항하는 전략으로는 원셋을 키운 뒤에 협상에 임할 것을 강력하게 요구하면서 협상자체를 연기하는 방법이 고려될 수 있다.

셋째, 원셋의 절대적인 크기와 상대적인 크기는 국제적 요인에 의해서 영향을 받는다. 또한 남북은 원셋의 절대적인 크기를 확대하기 위하여 공동으로 노력하기도 하고, 상대측 원셋의 상대적인 크기를 확대하기 위해서 남북이 각각 별도의 노력을 경주한다.

먼저 남북한 공동의 이해관계가 국제사회의 그것과 상이한 경우 이는 남북간의 협상팀이 당면한 원셋의 크기를 축소시킬 것이며, 반대의 경우 협상과정에서 원셋의 크기가 확대되는 효과를 기대할 수 있

42) '군부의 반대 문제'의 진위에 관해서는 전문가들 사이에서 견해가 나뉘어져 있다.

43) 앞의 글, p. 439 참조.

다. 국제사회의 이해관계는 1단계의 협상과정과 2단계의 비준과정에 직·간접으로 영향을 미침으로써 원셋의 크기를 변화시키는 것이다.

반대 방향의 작용도 생각해 볼 수 있다. 남북한간에는 합의도출이 가능한 상황임에도 국제사회의 추인을 받기 어려울 것으로 예상되는 경우에는, 남북이 공동으로 국제사회의 지지와 협력을 얻어내기 위해서 노력할 수도 있을 것이다. 또한 국제사회의 지지와 협력을 얻어내기 위한 외교행위를 자신에게 유리한 방향에서 원셋이 결정되도록 남북한이 별도로 움직이는 경우도 상정할 수 있다. 이러한 상황을 <그림 7>을 통해서 설명하고자 한다.

<그림 7> 국제적 요인과 원셋의 크기



S와 N간의 단순한 제로섬게임을 가정하자. S_M 과 N_M 은 각각 S와 N이 얻을 수 있는 최대의 성과를 보여주고 있다. 반면에 S_1 와 N_1 은 국내적으로 비준을 받을 수 있는 최소한의 결과를 의미한다. 따라서 S_M 에서 S_1 까지가 S의 원셋의 크기이고 N_M 에서 N_1 까지가 N의 원셋의 크기라 할 때 2단계에서 비준을 받을 수 있는 부분은 두 부분이 중복되는 S_1 과 N_1 사이가 된다. 여기까지는 국제적인 변수를 고려하지 않은 결과이다.

만약 국제적인 요소가 E_1 와 E_2 사이라는 제약조건을 부여하는 경우 새로운 원셋은 E_1 과 N_1 사이가 된다. 이러한 상황에서 S의 실질적인 원셋의 크기는 E_1 에서 S_M 까지로 변화된 것을 알 수 있다. 협상력이라는 측면에서 볼 때, 국제적인 변수가 S에 유리하게 작용한다. 따

라서 양측은 국제적인 변수가 자신에게 보다 더 유리하게 작용하도록 하기 위해서 노력하게 되는 것이다.

2. 남북협상을 위한 원셋의 결정 인자(determinants)

가. 결정변수의 선택

남북한간 협력관계의 성격을 결정하는 변수로는 어떤 것들이 있을까? 퍼트남(Robert D. Putnam)이 원셋의 결정 인자(determinants)로 강조한 것은 제2단계(국내정치의 비준단계)에서의 선호와 연합(Level II preferences and coalitions), 국내정치 관련 제도(institutions), 협상단의 전략(negotiator's strategies) 등 세 종류이다.

먼저 국내정치의 비준단계에서 원셋의 크기는 비준 관련 이해그룹들의 세력분포, 선호 그리고 세력간의 연대 가능성에 의해 결정된다고 할 수 있다. 또한 협상체결을 위한 원셋의 크기는 국내 비준과정의 정치제도에 의존하며, 동시에 협상에 임하는 협상팀의 협상 전략에 영향을 받는다고 주장하고 있다.⁴⁴⁾ 여기에 국제적인 요소를 제3의 행위자로 설정하여 분석하는 삼면게임의 성격에 맞추어 조정할 경우, 제3단계(국제정치의 추인단계)에서의 주변국가들의 선호와 연합 및 국제정치의 제도(Level III institutions and coalitions)라고 하는 국제정치적 변수를 또 다른 결정변수로 포함시켜 살펴볼 수 있다.

오이(Kenneth A. Oye)는 “무정부 상태에서의 국가간 협력에 대

44) Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games,” pp. 441~452 참조.

한 해설(Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies)”이라는 글을 통해서 국가간의 관계를 게임이론으로 분석하면서, 국제협력을 가능하게 하는 전략을 ‘보상구조(payload structure)’, ‘미래의 투영(shadow of the future)’, 그리고 ‘행위자의 수(number of players)’ 세 가지 측면에서 고찰하고 있다.⁴⁵⁾ 여기에서 ‘보상구조’란 게임 결과로서의 보상체계를 의미하며, 행위자의 전략 선택에 영향을 미치게 된다. 따라서 종종 행위자들은 보상체계를 변경시키는 것을 장기적인 전략 목표로서 추구하기도 한다. 남북협력관계의 증진을 위한 협상 성과도 보상체계의 성격에 따라서 달라질 것은 분명해 보인다.

‘미래의 투영’에서는 게임의 성격이 일회성이냐 아니면 반복적인 것이냐에 따라 전략의 선택이 달라진다는 점을 강조하고 있다. 게임이 반복적인 것이라고 판단할 경우 미래에 대한 고려의 정도가 증대되기 때문에 협력을 증진시키는데 기여할 것이다. 남북간에도 협상의 성격이 지도자의 정치적 목적에 따라서 단순한 국면 전환용 성격이 강할 경우에 채택하는 전략과 지속적인 관계 발전을 염두에 두는 경우에 선택하게 될 전략은 차이가 있을 수밖에 없을 것이다.

‘행위자의 수’에서는 행위자의 수가 2명 이상일 경우 ‘무임승차(free rider)’의 문제가 발생하기 때문에 협력의 가능성을 감소시키게 된다고 강조하고 있다. 또한 배반행위에 대한 통제 및 제재의 어려움이 문제점으로 지적되고 있다. 남북문제에 대한 주변국들간의 이해관계를 조율하여 협력을 도출하는 작업이 어려울 것임을 시사한다고 할 수 있다. 따라서 남북문제에 대한 국제적인 변수는 특정 국가별로 접

45) Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies," in Kenneth A. Oye ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 1~24.

근하는 것이 보다 분명한 결과의 도출에 유리할 수 있다.

협상과정을 시작단계, 본격적인 협상단계, 결정단계 등 세 단계로 구분하고, 각 단계에서 고려되어야 하는 목표와 주요 변수들을 일반화시킨 윈햄(Gilbert R. Winham)의 글에서도 남북협력관계의 변수와 관련한 아이디어를 얻을 수 있다.⁴⁶⁾

첫째, 협상의 시작단계에서 우리측이 고려해야 할 외적 요소를 구체적으로 살펴보면, 북한과의 협상을 통해서 얻고자 하는 구체적인 이익(목표), 협상 관련 북한의 입장에 대한 분석, 협상절차와 형식의 적절성 여부, 구체적인 협상 전략(양보할 분야와 그것의 정도 등을 포함), 동맹국과의 사전 조율 여부 및 협상결과가 주변국에 미칠 영향 등이 될 것이다. 국내적으로 고려해야 할 사항으로는, 국내 행정 및 입법절차가 협상에 미칠 영향, 협상 관련 이해관계를 가지고 있는 국내 이해집단의 분포와 그것의 영향, 협상단계에 주어진 지침의 적절성과 구체성, 협상팀 구성의 적절성, 협상팀에 대한 효율적 지원조직의 존재 여부, 협상 과정과 결과에 대한 적절한 홍보 방식 등이 거론된다.

둘째, 본격적인 협상단계에서 고려되어야 할 외적 요인으로는 상대방의 우선적인 관심사, 협상의 타결 가능성과 협상절차의 효과성, 대북정책과 협상전략과의 조화성, 이해관계를 가지고 있는 주변국과의 입장 조정, 협상의 진전 여부, 협상 교착시 타결 방안, 협상 주제의 재구성 가능성 등이 지적된다. 내적 요인으로는 국내의 각종 이해집단으로부터의 지지의 지속성 여부, 국내 여론의 향배, 적절한 홍보, 협상팀에 주어진 지침의 유연성 여부(국내적으로 설득이나 정치적 양

46) Gilbert R. Winham, "Practitioners' View of International Negotiation," *World Politics*, Vol. 32, No. 1(October 1979), pp. 132~135, 김태현, 유석진, 정진영(편), 『외교와 정치』(서울: 도서출판 오름, 1995), pp. 297~302에서 재인용.

보를 통해서 보다 큰 유연성을 확보할 수 있는가?), 협상팀과 지원조직 운영의 효율성 등이 있다.

셋째, 결정단계에서 고려되어야 할 외적 요인으로는 상대국의 협상 타결 진위 및 타결 조건, 협상 지속에 따른 기회비용, 일괄타결과 부분타결의 선택문제, 협상의 수위 조절을 통한 안건의 확대 문제, 협상 시한의 존재 등이 제안되고 있다. 또한 이 단계에서 고려되어야 할 내적 요인으로는 협상타결 내용과 국가 이익의 부합성, 협상 타결에 대한 국내 반대세력의 존재와 그 세력의 성격(반대세력과의 타협 가능성), 협상결과에 대한 대국민 홍보 방법, 협상팀에 대한 적절한 통제 가능성 등이 제기되고 있다.

본 연구에서는 퍼트남이 제시한 결정요인을 중심으로 남북협력관계에 미치는 영향을 분석하면서, 국제변수에 대한 별도의 고려를 통해서 삼면게임으로서의 특징을 반영할 것이며 이 과정에서 오이(Kenneth A. Oye) 및 윈햄(Gilbert R. Winham)의 논문에서의 시사점을 적절하게 활용할 것이다.

나. 주요 변수의 역할

(1) 비준관련 이해그룹들의 선호도(preferences)와 세력 분포

남북협력관계를 증진시키기 위한 협상은 기본적으로 남북한의 국내 정치에 영향을 받을 것이다. 따라서 이를 이해하기 위해서는 남북한 간의 협력 및 협상과 관련한 국내정치의 메카니즘, 특히 주요 이해집단의 세력과 선호도의 특성이 남북협력관계 개선 작업에 미치는 영향을 살펴볼 필요가 있다.

일반적으로는 ‘협상결렬’에 따른 국내적 비용(손실)이 낮을수록 원

셋의 크기는 작아진다.⁴⁷⁾ 국내의 비준과정에서 각 이해단체들이 당국자간의 협상이 성사되지 않더라도 별다른 손해를 느끼지 못한다면 원셋의 크기는 작아지며 그 반대도 성립된다. 따라서 국제정치와 국제경제의 차원에서 고립적이고 폐쇄적인 국가의 원셋은 작고, 상호의존적이며 개방적인 국가들의 원셋은 상대적으로 크다. 이는 북한의 원셋이 남한의 원셋에 비해서 상대적으로 작을 것이라는 점을 시사하고 있다.⁴⁸⁾

국내에서 이해집단간의 갈등이 존재하는 것이 협상에 어떻게 작용할 수 있는지에 대해 퍼트남은 다음과 같이 설명하고 있다.⁴⁹⁾

첫째, 내부의 갈등과 관련하여 교섭담당자는 이득을 극대화하거나 손실을 최소화하기 위해서 국내 강경파의 존재를 협상수단으로 사용할 수 있다. 북한이 경제협력을 위한 협상과정에서 군부의 반대를 들어 어려움을 강조하는 경우가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

또한 일반적으로는 동질적인 사회에서 1단계 협상에 대한 비준과정이 단순해지기 때문에 내부적으로 선택의 폭을 용이하게 축소시킬 수 있어 원셋이 작아지는 경향이 있다. 그러나 이로 인한 결과는 오히려 협상자들의 협상능력을 제고시킬 수 있다. 이에 비해 이질적 사회에서는 1단계 협상에 대한 다양한 의견의 존재하기 때문에 원셋이 커지게 되며 이것은 협상팀의 협상력을 약화시키는 효과가 있다. 북한사회가 남한사회보다 동질적이라는 평가를 받아들인다면 북한사회의 동질성이 원셋의 크기를 축소시키며, 이는 북한의 협상력을 증대시키는 요인으로 작용한다고 할 수 있다.

47) Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," pp. 442~443 참조.

48) 여기에서 협상의 결렬은 현상유지를 의미하는 것임을 중시해야 한다. 다만 때로는 협상의 결렬로 상황이 더욱 악화되는 경우도 있다.

49) Robert D. Putnam, 앞의 글, pp. 443~445 참조.

둘째, 국내의 갈등과 분열은 1단계의 남북협상에 직접 작용한다. 예를 들면, 북한의 협상팀이나 경제·사회단체들이 남한 사회 내에서 이해관계를 공유할 수 있는 잠재적인 우호세력을 통해서 남한정부에게 특정 사안에 대해서 양보하도록 압력을 행사하라고 유도하는 것이다. 이는 역설적으로 국내적 분열이 있는 경우에 보다 더 1단계에서의 합의 도달에 유리하다는 것을 의미하는 것이다.

그러나 사안의 ‘정치쟁점화(politicization)’가 진행된다면 새로운 양상이 전개된다. 일반적으로 비준문제가 제기될 경우 이해집단의 성격과 사안의 성격에 따라 참여율이 다르고 이에 따라 원셋의 크기도 영향을 받게 된다. 또한 같은 문제라고 하더라도 사안의 정치쟁점화 여부에 따라 참여자 그룹의 구성이 변하기도 한다. 정치쟁점화가 진행된다면 그 전까지만 해도 협상결렬의 실패에 따른 손해(비용)에 신경을 쓰지 않던 집단까지 움직이게 되는 것이다. 따라서 일반적으로 사안이 정치쟁점화의 대상이 되면 원셋의 크기가 줄어들기도 한다. 1단계에서의 합의도달에 불리하게 작용하는 것이다. 남북간의 협상에 있어서도 특정사안이 우리 사회 내부의 정치쟁점으로 부각되는 경우에는 우리 협상팀이 합의 도출을 위해서 제시할 수 있는 양보안을 제한하게 될 것이다. 이는 우리 협상팀의 원셋 크기를 줄어든다.

남북한간의 협상과 합의 도출 과정에서 나타나는 어려움은 협상과 협의 안전이 가지고 있는 이중성 때문이라고 할 수 있다. 예를 들면, 남북한은 경제협력 방안을 논의하면서도 불가피하게 연결되어 있는 안보적인 사안들을 동시에 고려해야 하고 이를 위한 적절한 해결책을 강구해야 한다는 점이다. 따라서 남북한간의 협력을 위한 협상은 성격이 다른 두 가지 이상의 사안을 대상으로 진행되는 것이라고 할 수 있다.

여기에서는 분석상의 단순화를 위해서 최근 우리 사회에서 주로 거

론되고 있는 경제적인 이슈와 안보적인 이슈의 균형과 선택의 문제에 초점을 맞추고자 한다.⁵⁰⁾ 긴장완화를 통한 안보적 이득과 경제협력 확대를 통한 경제적 이익 획득이라는 두 가지 사안을 대상으로 협상이 진행되는 경우를 가정하면, 이 두 사안의 교환관계가 원셋의 형성에 주는 의미를 분석하기 위해서는 2차원적인 분석방법이 필요하다. 이를 위해서 경제학에서 자원의 최적 배분과 효용의 극대화를 설명하기 위해 사용되는 무차별곡선의 개념을 도입하여, 국내정치적 원셋을 설명하고자 한다.⁵¹⁾

<국내정치의 무차별곡선>

국내정치적 무차별곡선의 개념은 남북협력관계가 갖는 이중성을 설명하는데 매우 유용한 도구가 될 수 있기 때문에 이 곡선의 성격에 대해서 간단한 설명이 필요할 것으로 판단된다.

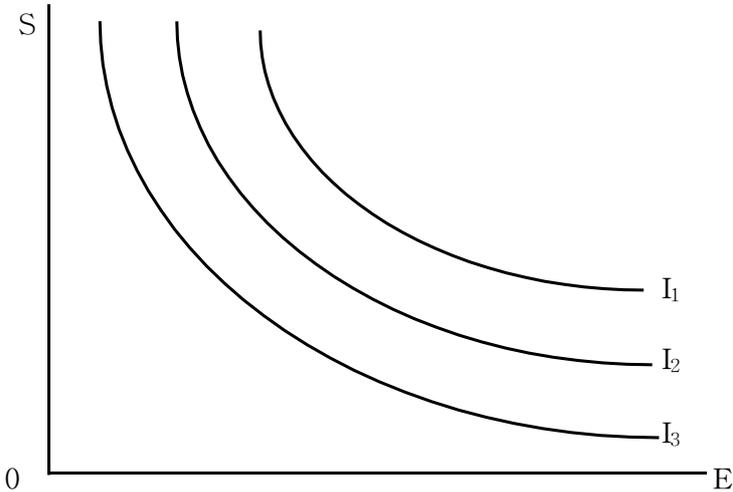
<그림 8>의 무차별 곡선(I_1 , I_2 , I_3)은 한 국가 내에서 안보적 이득(S)과 경제적 이득(E)간의 교환관계를 보여주는 곡선으로 각 곡선은 ‘동일한 양의 비준 찬성표(iso-vote)’를 나타내고 있다. 따라서 동일한 곡선 상에서는 어떤 점에 해당되는 선택을 하더라도 같은 양의 찬성표를 얻을 수 있음을 의미하는 것이다. 이 곡선의 기본적인 특징은, 첫째, 원점에서 멀어질수록 많은 지지표의 획득을 나타낸다. 한 부분의 이득이 고정되었을 때 다른 부

50) 복수의 사안을 대상으로 진행되는 협상에서 국내집단들은 각 사안들에 대해 매우 다른 선호도를 보일 가능성이 높다. 일반적으로 안보문제에 대해서 가장 큰 이해관계를 가지고 있는 그룹이 가장 극단적인 입장을 취하는 경향을 보일 것이다. 그러나 각 그룹들이 자신의 입장만을 고수하도록 허용한다면 비준이 가능한 사안은 거의 없을 것이다. 따라서 국가에서는 두 사안의 절충을 통해서 국내에서의 합의를 도출해 내고자 할 것이다.

51) 베트남 역시 ‘정치적 무차별곡선(political indifference curve)’을 이용하여 이 문제를 설명하고 있으나 아이디어 제공 수준에 머물고 있다.

문에서의 이득이 늘어날수록 지지표는 많아지는 현상을 반영한다. 따라서 I_1 상의 지지표는 I_2 와 I_3 에 비해 더욱 많은 것이다.

<그림 8> 국내정치의 무차별곡선



둘째, 이 곡선은 우하향한다. 무차별곡선이 우하향한다는 것은 동일한 지지표를 유지하면서 한 분야의 이득을 확대하기 위해서는 다른 분야에서 양보가 필요하다는 점을 의미한다.

셋째, 원점에 대해서 볼록한 형태를 취한다. 이것은 동일한 지지표를 유지하면서 양측의 이득을 교환하는데 있어서 점차 더 많은 양보가 필요하다는 것을 뜻한다. 같은 양의 지지표를 확보(동일한 무차별곡선 고수)해야 한다는 전제하에서 안보적 이득 1단위를 더 얻어내기 위해서 처음에는 경제적 이득 0.5단위의 양보로 가능했던 것이 나중에는 1단위, 1.5단위, 2단위 식으로 갈수록 많은 단위의 경제적 이득의 양보가 필요하다는 것이다. 주어진 상황에서 한쪽 분야의 이익만을 지속적으로 확대하고자 한다

면 점차 보다 극단적인 이해관계를 가진 사람들만 남게 되어 그에 대한 반발의 강도가 강해질 것이기 때문이다. 따라서 추가적인 교환을 위해서는 다른 분야에서의 더 많은 이득을 제시해야 하는 것이다.

이를 기초로, 남북협력관계 확대를 위한 협상에서 나타나는 원셋의 형태와 특징을 살펴보기 위하여 한반도의 제한된 자원을 남과 북이 안보강화라고 하는 국방재화(D)와 경제발전이라고 하는 경제재화(E)에만 투자하는 2 행위자 2 재화의 경우를 가정한다. 또한 분석을 위해 경제학의 일반균형이론에서 재화의 최적배분상태를 설명하기 위해서 사용하는 에지워드상자(Edgeworth box)를 도입한다.

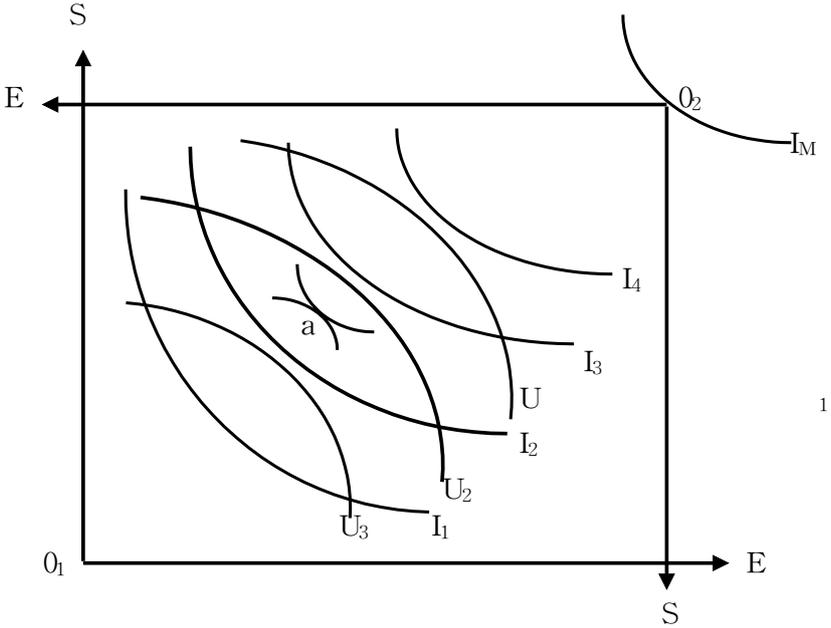
<그림 9>에서 국가 1의 국내정치 무차별곡선은 I_1, I_2, I_3, I_4, I_M 등으로 구성되어 있으며 O_1 은 국내 비준에서의 지지표가 전혀 없는 상태이며 I_M 은 전국민이 찬성하는 상태를 나타낸다. 국가 2의 무차별곡선은 U_1, U_2, U_3 등으로 표시되어 있다. 두 국가의 국내정치 무차별곡선은 협상안에 대한 ‘최소한의 비준표’의 크기와 두 사안간의 교환관계를 보여주고 있다. 만약, 특정 협상안에 대한 양측 국내정치의 무차별곡선이 I_2 와 U_2 로 표시된다면, 원셋은 두 무차별곡선이 겹치면서 만든 렌즈모양이 된다.

이론적으로는 이 원셋내의 어느 점에서 최종 협상이 도출될 것이며, 그것은 두 무차별곡선이 접하는 지점(a)이 될 것이다. 이처럼 다수의 사안을 동시에 다루는 협상도 타결이 가능하다는 사실은 협상자들이 사안들의 연계를 통해서 전략적으로 선택할 수 있는 합의들의 집합인 원셋의 크기를 확대할 수 있다는 것을 의미한다.

남북간의 군사적 대치를 해소하기 위한 협상의 측면에서 볼 때, 군사·안보 문제만을 안건으로 남북간에 협상을 진행한다면 타결되기 힘들었을 협상안도, 경제협력을 추진하면서 나타나는 군사적인 걸림돌을 해결하는 방식으로 접근하거나 경제협력을 대가로 제공하면서 일

팔타결을 모색하는 경우에는 타결의 가능성이 커지게 되는 것이다.

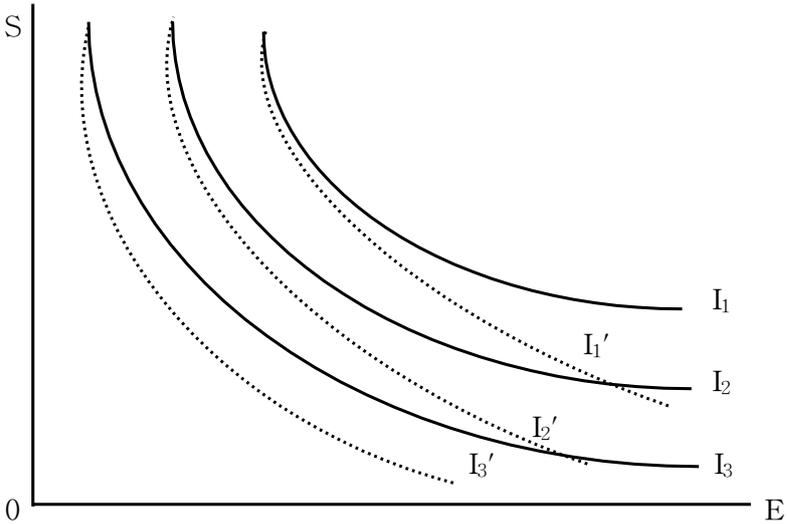
<그림 9> 국내정치의 무차별곡선과 원셋의 형성



국내의 정치적 무차별곡선을 통해서 분석할 수 있는 것으로 ‘이해집단의 선호도(preferences) 변화가 가져오는 효과’가 있다. 선호도의 변화는 비준받을 수 있는 최소한의 결과를 나타내는 무차별곡선의 위치와 형태를 변화시킴으로써 원셋의 크기에 영향을 미치게 된다. 남북정상회담과 같은 획기적인 사건으로 인하여 이해집단의 선호가 바뀌었다고 가정하자. 따라서 같은 양의 비준표를 얻어내는데 안보적인 이익이 고정된 경우 더 적은 양의 경제적인 이익으로도 충분하게 되었다고 가정해 보자. 그러한 선호의 변화는 <그림 10>에서의 무차별

곡선을 I_1, I_2, I_3 에서 I_1', I_2', I_3' 로 모양과 위치를 변화시키게 된다.

<그림 10> 국내 정치의 무차별곡선과 선호도의 변화



무차별곡선의 변화는 원셋의 크기를 변화시키는데 이 경우에는 원셋의 크기를 확대하는 효과가 있어 협상타결의 가능성이 증대하게 된다. 남북에서 동시에 비슷한 변화가 발생한다면 남북간의 협력을 위한 협상의 타결 가능성은 더욱 증대될 것이다. 또한 협상력이라는 측면에서는 변화의 폭이 작은 쪽이 큰 쪽에 비해서 유리하게 작용한다고 할 수 있다.

(2) 2단계(국내 비준과정)의 정치시스템

국가간의 협상에서 원셋의 크기에 영향을 미치는 또 다른 중요 변

수로 국내의 비준과정(ratification procedures)이 있다. 남북한간의 협상에 있어서는 정치체제의 차이에서 비롯된 비준제도의 상이함이 어떤 영향을 미치는가에 주목할 필요가 있다.

일반적으로 2단계(국내의 비준단계)에서 비준에 필요한 절차와 그 조건이 까다로울수록 원셋의 크기는 작아지며, 이것은 협상단계에서의 협상력을 증대시키면서 동시에 국제협력의 범위를 축소시키는 결과를 가져온다. 예를 들면, 권력분립의 성격이 강한 국가일수록 원셋의 크기는 제약을 받게되는 것이다.

우리의 경우도 중요한 합의사항은 국회의 비준을 받게 되어 있어, 국회의 비준을 받지 못하면 그 합의문은 효력을 상실하게 된다. 다만 어느 정도 정부의 정책 추진력을 보장해주기 위해서 이를 부분적으로 보완하는 제도적 장치가 요구되는데, 이것이 바로 ‘남북협력기금법’이라고 할 수 있다. 이를 통해서 정부는 대북경제협력 사업을 자율적으로 추진할 수 있으며, 이러한 권한을 배경으로 북한과의 협상에서 추진력을 행사할 수 있게 된다.

비슷한 논리로, 중앙의 정책결정자가 국내 각 집단으로부터 협상과 관련하여 ‘자율성’을 많이 부여받을수록 원셋이 커지게 된다. 따라서 북한의 경우 지도층의 결심만으로도 남북협상의 성공 가능성을 획기적인 수준으로 키울 수 있는 것이다. 또한 일반적으로 중앙의 지도부에 자율성이 많이 부여될수록 상대적인 협상력(bargaining position)이 약해지게 된다. 국내적인 이유를 핑계로 불리한 거래를 회피하기가 힘들기 때문이다.

결국 남북의 정치체제가 상이함에서 오는 효과는 우리측의 민주적인 절차의 까다로움이 원셋의 크기를 축소시키며 북한측의 중앙에 집중된 정책결정 권한은 원셋의 크기를 확대시키는 쪽으로 작용할 수 있다. 이것만을 놓고 볼 경우, 북한의 경우 정치 지도자의 의지가 협

상의 성공 가능성을 주로 좌우하고, 남한은 정치권의 합의 도출과 국민적인 지지가 협상의 성공에 가장 많은 영향을 미치게 된다고 하겠다. 또한 이러한 특성은 기본적으로 북한측의 협상력이 약화되는 방향으로 작용한다고 판단할 수 있으나, 북한은 이를 극복하기 위하여 군부의 반대 등을 이유로 하여 협상력을 제고하려고 하는 태도를 많이 보이고 있는 것으로 판단된다.

(3) 협상담당자의 협상전략

상대방으로부터 가능한 많은 양보를 얻어내는 것이 1단계에서 협상팀의 임무라고 할 수 있다. 따라서 협상담당자는 일차적으로 상대방의 원셋을 증대시키는데 관심을 갖게 된다. 상대방의 원셋이 크면 협상의 타결 가능성이 커질 뿐만 아니라 상대적인 협상력이 커져서 자신에게 유리하게 작용하기 때문이다. 그러나 자신의 원셋 크기와 관련해서는 일종의 딜레마에 빠지게 된다. 자신의 원셋이 크면 합의에 도달하기는 쉬운 반면에 상대방에 대한 협상력은 약화되기 때문이다.

북한의 경우에는 이런 문제로 인한 고민은 거의 존재하지 않을 것으로 판단되는데 반해, 남한의 경우에는 이러한 딜레마에 쉽게 직면하게 된다. 이 때, 협상타결이 우선적인 목표라고 전제할 경우, 남한 당국은 북한과의 합의 타결 가능성을 높이고 국내에서의 비준을 용이하게 만들기 위해서 자신의 원셋을 확대하는데 이해관계를 갖는다고 말할 수 있다.

상대방의 원셋을 확대하려는 노력은 보통 상대국 이해집단에 대한 ‘이면보상(side-payments)’과 포괄적 의미에서의 ‘선심(good will)’ 등의 방법을 통해서 추진된다. 북한이 남한의 여론지도층을 불러들여 환대하는 것과 사회단체의 교류를 증대시키는 일, 특히 2002년 부산

아시안게임에 선수단과 응원단을 대거 파견한 것도 광의의 '선심'에 해당된다고 할 수 있다. '이면보상'은 자국의 원색을 확대하기 위한 방편으로도 사용되고 있다. 우리의 경우 정부가 반공단체와 같은 보수 세력의 모임에 재정적인 지원 등을 통하여 혜택을 제공하는 것도 이 경우에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 북한사회의 폐쇄성과 정치체제의 경직성으로 인하여 우리가 북한의 원색을 확대시키기 위하여 북한의 이해집단에 영향을 미칠 수 있는 가능성은 지극히 제한되어 있는 실정이다. 우리로서는 간접적인 방법을 통해서 북한의 원색을 확대시키기 어려운 상황인 것이다. 반면에 북한은 상대적으로 남한의 원색을 확대하기 쉬운 위치에 있다고 하겠다. 선별적인 방북하거나 초청 등을 통한 이면보상이나 선심 공세로 북한은 남한의 원색을 확대하는데 활용하고 있다고 할 수 있다.

주요 협상자가 국내정치에서 입지가 확고한 경우 그의 국제협상결과는 다소 쉽게 비준을 받을 수 있다. 따라서, 국가간 협상에 있어 협상자들은 상대방이 그들 국가내에서 어떠한 위치에 있는가에 신경을 쓰게 된다. 즉, 상대방의 지위가 높으면 높을수록 상대국의 원색도 커지고 이것은 자신이 누리는 협상에서의 운신의 폭이 그만큼 커진다는 것을 의미하기 때문이다. 남북협상에 있어서도 협상팀의 구성은 협상결과에 많은 영향을 미친다. 협상팀의 자국내 정치적 영향력이 원색의 크기를 좌우하는 것이다.

동시에 협상상대의 자국내 정치적 지지도가 높은 것도 협상상대의 원색을 확대시키기 때문에 협상타결의 가능성을 증대시킨다. 따라서 협상의 타결을 진심으로 원할 때는 협상 상대의 국내 정치적 입지를 높여주는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 노력은 협상 타결이라는 단기적인 관점에서뿐만 아니라 서로에 대한 신뢰를 강화시킴으로써 협상을 원활하게 한다는 장기적인 관점에서도 절실하게 요구된다.

(4) 보상구조(payoff structure)

남북협상의 타결 가능성을 결정하는 원셋의 크기는 협상결과에 대한 ‘보상구조(payoff structure)’, 즉 합의에 따른 이득과 손실의 절대적·상대적인 크기에 좌우된다.

보상구조는 또한 기본적으로 남북 양측이 남북관계의 성격을 어떻게 인식하고 있는지와 밀접하게 연결되어 있다. 즉, 남북간의 관계를 배타적인 성격(제로섬게임)으로 인식하고 있는가 아니면 보완적인 성격(넌제로섬게임)으로 보는가에 보상구조의 성격이 달라지는 것이다. 남북관계를 비협력적인 것으로 인식하게 되면 대화와 협상 자체에 의미를 부여하지 않게 되는 것으로, 이는 자신의 원셋을 극도로 축소시킴으로써 남북간에 원셋이 교차하는 부분이 존재하지 않게 된다. 남북한간에 이러한 현상은 냉전시기에 두드러지게 나타났다. 그렇다면 냉전기간 중에 있었던 1972년의 7·4남북공동성명과 이후의 크고 작은 회담은 어떻게 해석할 수 있을까? 그것은 협상타결을 통하여 남북한간에 협력을 이끌어내겠다는 의도보다는 남한은 국내정치에 북한은 국제정치에 영향을 미칠 목적에서 추진되었다고 할 수 있다.

탈냉전 이후 남북관계는 보다 협력적인 넌제로섬게임의 성격으로 전환되었다고 할 수 있는가? 이를 위해서는 남북한 당국이 남북관계를 윈윈게임(win-win game)의 성격으로 인식하는 것이 무엇보다도 중요하다. 남북한의 정권이 상대방과의 관계를 제로섬으로 인식하는 한 지속적이고 발전지향적인 관계를 추구할 가능성은 거의 없기 때문이다. 따라서 남북관계를 윈윈게임의 성격으로 전환시키는 문제는 남북이 지속적으로 협력관계를 발전시켜나가기 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 또한 남북한 서로가 남북관계를 윈윈게임으로 인식하고, 실

질적으로 윈윈게임의 성격으로 전환시켜나가는 것은 남북협력을 위한 협상에서 윈셋의 크기를 키워나가는 효과가 있다. 협상 타결의 가능성이 커질 뿐만 아니라 협력관계가 지속적으로 발전되어 나갈 여건이 마련되는 것이다.

남북관계에 따른 보상구조를 변화시키는 방법은 직접적인 방법과 간접적인 방법 두 가지로 나눌 수 있을 것이다.

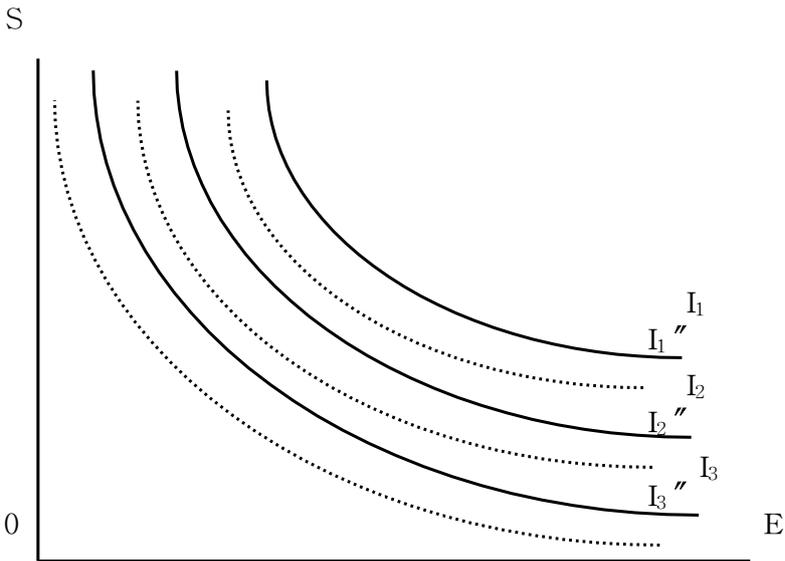
직접적인 방법으로는 협상상대의 인식을 전환시키는 것으로, 남북협력관계의 증진이 서로에게 이득이 된다는 것과 협상결과에 대해 배신(defection)하지 않을 것임을 믿도록 해야 한다. 이를 위해서는 서로에 대한 신뢰관계 구축이 전제되어야 하는 바, 협상 초기, 또는 초기의 협력단계에서는 서로에 대한 믿음을 조금씩 쌓아 나가는 작업을 중요시하고, 협력사업의 범위와 깊이를 단계적으로 확대해 나가는 점진적 접근방법이 필요하다.

간접적인 방법으로는 양측 구성원간의 인식을 개선하는 방법과 국제사회의 지지와 협조를 통해서 한반도에서의 냉전시대적 유물을 벗겨내는 방법이 있다. 남북 구성원간의 인식을 개선시키기 위해서는 남북한, 두 사회가 상대방을 협력자 또는 미래의 동반자로 인식하도록 해야 한다. 또한 이를 위한 작업은 다차원적으로 이루어질 때 그 효과가 더욱 커진다. 정부와 국민간에, 국민과 국민간에 서로에 대한 이해의 폭을 넓히고 부정적인 인식과 이질감을 극복해 나갈 때 남북관계가 지속적으로 발전해 나갈 수 있는 협력관계로 전환될 수 있는 것이다. 다시 말해, 국가 전체적인 차원에서 양측 구성원들의 지속적인 접촉과 대화가 추진될 때 보상구조의 변화에 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 남북한이 지속적으로 협력관계를 유지·발전시켜 나가기 위해서는 다방면에서의 교류와 협력이 확대되어야 한다.

과거에도, 현재에도, 그리고 최소한 가까운 장래에도 남북협력관계

는 지속·적인 발전은 물론이고 현상 유지의 문제에 있어서도 국제사회의 역학관계 및 주변국들의 이해관계에 민감하게 영향을 받을 수밖에 없는 실정이다. 국제적인 변수가 갖는 남북관계 보상구조에 대한 영향력이 크다고 할 수 있다. 따라서 남북한은 국제적인 변수가 남북협력관계에 긍정적으로 작용하도록 노력하고 필요한 경우에는 국제사회에서 공조관계를 구축할 필요가 있다.

<그림 11> 보상구조 개선(원·원게임으로의 전환)의 효과



<그림 11>은 보상구조의 개선이 원셋의 크기와 협상 타결 가능성에 미치는 효과가 나타나 있다. 그림에서 I_1 와 I_1'' , I_2 와 I_2'' , I_3 와 I_3'' 는 보상구조의 개선에 따른 국내 정치적 무차별곡선의 이동을 보여주고 있다. 다시 말해 상대방과의 협상에서 더 적은 안보적·경제적 이득을

확보하더라도 동일한 지지표를 얻을 수 있게 되는 것이다. 이러한 효과는 남북협상에 따르는 원셋의 크기를 확대함으로써 협상타결의 가능성을 높이게 된다. 보상구조의 개선으로 남북간의 협상 타결 가능성이 확대될 수 있음을 시사하고 있다 하겠다.

(5) 제3의 행위자로서의 국제정치

국제사회의 변수가 남북한간의 협상에 영향력을 미치는 행태는 양방향(interactive; two-way)이다. 남북한과 국제사회가 때로는 자극과 반응이라는 방식으로, 때로는 문제 제기의 형식으로 영향력을 주고받는 것이다. 그러나 일반적으로 국제변수가 남북관계에 미치는 영향력이 지배적이며, 상대적으로 영향력이 작기는 하지만 남북한도 자신들에게 유리한 쪽으로 국제적 변수를 변화시키려고 노력한다.

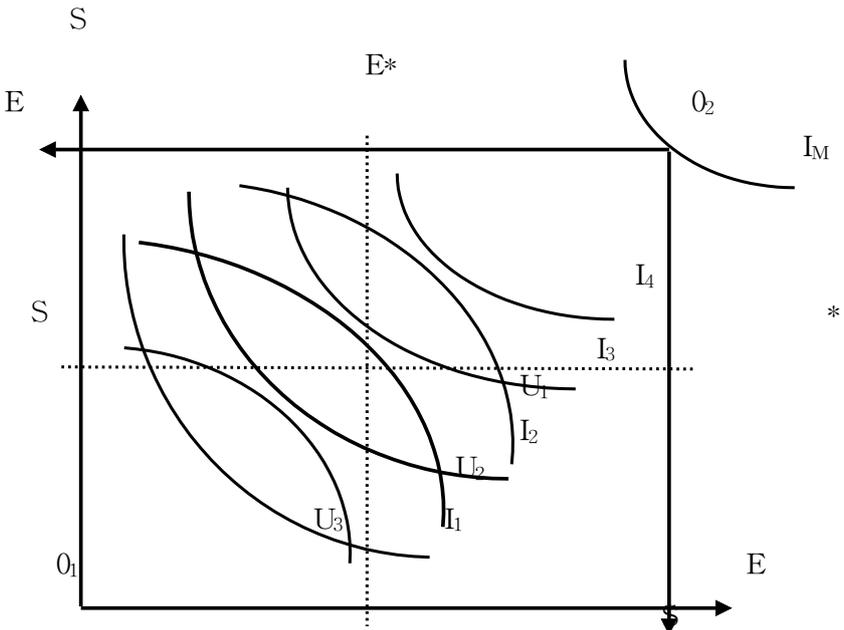
또한 남북협상에 대한 제3의 행위자로서의 국제정치라는 변수는 남북협상의 1단계(협상단계)와 2단계(국내 비준단계)에 직·간접적으로 영향력을 행사할 뿐만 아니라 남북한 당국과 국내 이해집단은 국제정치라는 변수가 자신들에게 유리한 방향으로 작용하도록 노력하게 된다. 따라서 1단계(남북협상단계)와 2단계(국내정치의 비준단계)가 3단계(국제정치의 추진단계)와 밀접하게 연계(linkage)를 가지면서 남북협상의 결과를 도출하게 되는 것이다.

국제정치가 남북협상과정에 영향력을 행사하는 방식에는 어떤 것이 있을까? 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 입장은 종종 남북당국의 협상과정에 국가간의 '정책 조율이나 협의'라는 형식을 통하여 직접적으로 영향력을 행사하며, 또한 양측의 국내 정치지도자(domestic politics)와 여론 주도층 등을 움직이는 우회적인 방법으로 영향을 미친다.⁵²⁾ 이들의 남북협상에 대한 영향력 행사는 남북한 이해집단의

선호도(preference)를 변화시키거나 남북협상 결과에 대한 보상구조 (payoff structure)를 변경시키는 형태로 반영될 것이다.

또한 국제사회가 특정 사안에 대해 반대의사를 표명할 경우에 예상되는 극단적인 상황은 남북한의 원셋에 엄격한 제약조건을 부과하는 방식으로 반영될 수도 있다. 이 경우에 대해서는 다음의 <그림 12>에서 설명되어 있다.

<그림 12> 국제정치의 제약과 원셋의 크기



위 그림에서 S^* 과 E^* 은 국제사회에서 남북협상 관련 원셋에 대해

52) 북한정치·사회의 경직성 때문에 국내 정치와 여론을 통한 국제변수의 영향력 행사는 주로 남한사회에 국한된다고 할 수 있다.

부과된 제약조건을 의미한다. <그림 12>는 국제 정치적 환경으로 인하여 국제적 변수가 남한당국에게 부과한 제약조건이 특정 수준(S^*) 이상의 안보 관련 양보를 북한측으로부터 획득해야 한다거나, 그렇지 못할 경우에는 특정 수준(E^*) 이상의 경제 지원을 삼가할 것을 요구하는 경우를 가정하고 있다. 즉, 협상 결과에 대한 제약조건이 $S > S^*$ 이나, $E < E^*$ 로 주어질 경우 원셋의 크기가 어떻게 줄어들게 되는지를 보여주고 있는 것이다.

국제정치가 남북협상과 국내정치에 영향력을 행사하는 것과 반대방향에서도 다양한 노력이 진행된다. 국제사회가 남북한의 협상결과에 개입하려는 움직임에 대항하여 남북한은 각각 자신들의 협상력을 강화하거나, 특정 협상목표를 달성하기 위하여 3단계의 주요 국가의 정치지도자나 그 국가들의 이해집단에게 로비를 하게된다. 또한 때로는 국제사회의 추인을 얻어내기 위해 남북이 공동으로 노력할 수도 있다. 이러한 노력들은 기본적으로 남북협상의 타결을 위한 원셋을 확대하는 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 남북한이 차지하고 있는 국제사회에서의 상대적으로 미약한 영향력을 고려하면, 남북한이 국제정치에 미칠 수 있는 영향력은 극히 제한적일 것으로 평가된다.

결국 종합적으로 판단할 때, 국제 정치적인 변수가 제약조건으로 작용할 경우에는 남북협상의 원셋을 축소시키는 경향이 있을 것으로 예상되며, 국제사회에 대한 의존도가 큰 남한의 원셋이 축소되는 폭이 더 클 것으로 보인다. 이에 따라서 전체적으로는 남북협상의 타결 가능성을 위축시키는 효과가 있을 것으로 판단되며, 협상력의 측면에서는 남한에 다소 유리하게 작용할 것으로 분석된다.

IV. 지속적으로 발전 가능한 남북협력모델

1. 지속가능한 남북협력관계의 의미

가. 관련 경제·생태학 이론의 응용

(1) 저수준 균형의 함정

남북한간의 적대적 관계가 오랫동안 지속되어 오면서 상대방에 대한 불신이 고착화되었기 때문에 관계 개선을 위한 합의를 도출하는 작업은 쉽지 않다고 할 수 있다. 남북정상회담 이전 남북한간에 실효성 있는 대화나 협상을 기대하기 힘들었던 것을 퍼트남의 윈셋 개념으로 설명한다면 남북한의 윈셋의 크기가 너무 작아서 겹치는 부분을 찾을 수가 없었다고 할 수 있다. 이러한 상황은 획기적인 변화를 유발하는 계기가 주어지지 않으면 개선될 가능성이 희박했었다고 할 수 있다. 경제학의 발전이론에서 강조하는 ‘저수준 균형의 함정’에 빠져 있었던 것이다. 경제학에서 이 상태의 특징으로 지적되는 것은 작은 규모의 투자로는 이 상태에서 벗어나기 힘들다는 것이다.⁵³⁾

남북관계의 발전 문제에 ‘저수준 균형의 함정’ 개념을 적용시킬 경우 얻을 수 있는 시사점은, 획기적인 계기를 통하여 남북관계를 가로막아 온 벽을 허물어 큰 폭의 진전을 이룩하게 되면 저수준 균형에서 탈출할 수도 있다는 점이다. 또한 남북관계가 대립과 반목의 고리를 끊고 화해와 협력의 높은 수준까지 개선되기 위해서는 획기적인 노력이 요구된다는 점을 의미한다고 할 수 있다. 다시 말해, 제한적인 조

53) 이는 남북한에게 남북한의 정상회담과 같은 획기적인 사건이 필요했던 상황이었다고 할 수 있는 것이다.

처만으로는 ‘저수준 균형’을 벗어나지 못하여 다시 원래의 상태로 복귀하려는 힘이 작용하게 된다고 할 수 있다. 이는 국제정치학에서 협상전략의 한 방편으로 제시되고 있는, 상대방에게 먼저 선의의 정책을 시행한다는, 상호주의적 협력전략과 일정부분 맥이 통하는 측면이 있다. 특히 남북한이 오랜 기간 동안 단절된 상태에서 대립해 온 남북한의 역사를 고려할 경우, 호의적인 정책의 추진에 더하여 신뢰구축의 필요성을 강조하는 단계적 상호긴장완화(GRIT) 전략의 유용성을 시사한다고 할 수 있다.

따라서 ‘저수준 균형의 함정’ 개념을 적용할 경우, 남북의 협력관계가 낮은 수준의 균형 상태를 탈피하기 위해서 남북정상회담의 추진은 적절했다고 할 수 있다. 또한 남북정상회담으로 조성된 화해협력의 분위기를 살려서 서로에 대한 신뢰를 회복하기 위한 노력을 지속하고,⁵⁴⁾ 동시에 상대방에 신뢰를 기초로 긴장완화와 경제협력을 위한 구체적이고 실질적인 조치들을 점진적으로 확대해 나가는 작업이 필요하다 할 수 있다. 이것이 의미하는 바는 남북한은 북한의 경제난 극복을 지원하는 형태의 실질적인 경제협력을 모색하고, 전쟁방지를 위한 제도적 장치를 마련하는 것과 같은 보다 획기적인 조치를 강구하며, 남북한 사회 내부에 고착되어 있는 분단문화와 냉전적 사고방식의 개선을 위한 구체적인 방안들을 추진해야 한다는 것이다.

(2) 지속가능한 발전과 수용능력

‘지속가능한 발전’이라는 개념과 ‘수용능력’이라는 개념을 남북한간의

54) 특히 남북정상회담은 남한사회의 북한 수용성을 크게 확대시키는 효과가 있었다는 주장이 제기되고 있다. 이근, “구성주의 시각에서 본 남북 정상회담: 양면개임을 통한 정체성 변화 모색,” 『국가전략』, 제7권 4호 (성남: 세종연구소, 2001), pp. 29~52.

협력관계에 어떻게 적용할 수 있을까? 환경경제학에서는 국가와 세계의 경제발전은 자연이 생태학적으로 허용하는 범위인 환경 생태계의 수용능력 내에서 추구되어야 한다고 강조하고 있다. 이를 남북관계에 응용하면, 남북관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 기존의 남북한 체제와 국내외적으로 주어진 조건이 수용할 수 있는 범위 내에서 관계개선을 위한 조치가 취해져야 한다고 하겠다. 왜냐하면 남북한의 관계개선이 국내외 정치·경제·사회적인 수용능력을 넘어설 경우, 한쪽의 약속 불이행을 초래하거나 내부의 반발이나 부작용으로 인하여 이행절차가 난항에 빠질 수도 있기 때문이다. 또한 그 결과로 관계가 더 악화되는 경우도 발생할 수 있는 것이다.

따라서 2000년의 남북정상회담 이후 각종 회담이 붓물 터지듯이 빈번하게 개최되는 등으로 남북관계가 급진전되는 모습을 보이는 과정에서 남북 양측에서 속도조절의 필요성이 제기된 것은 남북한 정치·사회적 수용능력의 한계를 초과한 것이라는 측면에서 이해할 수 있는 것이다.

그러면 남북한의 관계개선에 대한 수용능력은 무엇을 의미할까? 또한 수용능력은 남북한에 어떻게 다르게 나타날까? 라는 의문이 제기된다.

먼저 남한의 수용능력을 구성하는 요소로는 국민들의 북한(정권과 경제·사회)에 대한 이해력, 정치 구조(정치적 합의를 도출할 수 있는 능력), 기득권 층의 이해관계, 안보능력(안보에 대한 자신감), 주변의 강대국(특히 미국)에 대한 경제·군사적 의존도, 경제·기술수준을 포함한 경제상황, 국민들의 통일에 대한 열망 및 통일에 대한 인식, 다른 이해집단간의 갈등 조율 능력 등을 제기할 수 있을 것이다.

북한의 경우에는, 체제의 안정성, 군사력, 경제수준을 포함한 경제 상황, 개방에 대한 자신감, 주변국의 위협에 대한 인식, 일반주민들에

대한 통제력, 권력기반의 유지 능력, 부처간 이견 조율 능력, 대남 업무 담당인력 확보 능력 등을 들 수 있다.

남북관계의 수용능력에 대한 논의에서 중요한 것은 남북한의 수용능력이 장기적으로는 증대해 나갈 수 있기 때문에 단기적 관점과 장기적 관점을 구별할 필요가 있다는 점이다. 특히 남북한의 관계가 단기적으로는 부침을 보이더라도 관계 개선을 위한 노력들이 장기적으로 남북한관계의 수용능력을 증대시키는 효과가 있다면 어떠한 시도도 의미가 있다고 할 수 있다.

같은 맥락에서 남북한의 협력관계 증진을 위한 우리의 과제도 단기적인 과제와 장기적인 과제로 나누어서 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 여기에서 단기적인 과제는 남북한이 직면한 수용능력 내에서 협력관계를 발전시키는 일이 될 것이고, 장기적 과제는 남북한 협력관계의 지속적인 발전을 결정하는 수용능력을 키우는 것이 되어야 한다.

나. 남북관계에서 지속적인 협력의 의미

‘남북협력관계의 지속가능한 발전’의 개념을 정의하기 위하여 기존의 ‘지속가능한 발전’ 개념을 정직하게 적용하는 경우, “남북한이 미래 세대의 요구를 충족시키는 능력을 손상시키지 않는 범위 내에서 현재의 세대에게 여러 방면의 필요성을 충족시켜주는 방향으로 이루어지는 남북협력관계의 발전”이라고 정의할 수 있을 것이다. 물론 여기에 남북한이라는 분단되고 국제환경에 민감하게 반응할 수밖에 없는 국가간의 관계라는 점이 충분히 반영되어야 할 것으로 보인다. 따라서 위의 정의를 보완하는 작업은 필요할 것으로 보인다.

특히 남북한이라는 국가간의 관계를 대상으로 하는 것인 만큼 경제

적·생태적 차원뿐만 아니라 사회적 차원과 정치·외교적 차원의 의미도 적절하게 포함되어야 할 것으로 판단된다. 이를 위해서 경제적 차원과 사회적 차원, 그리고 정치적 차원 및 국제외교적 차원에서의 의미를 각각 살펴보고자 한다.

첫째, 경제적 차원에서 ‘남북관계의 지속가능한 발전’의 의미는, “다음 세대 남북한 국민들의 경제발전 역량을 훼손시키지 않는 범위 안에서 남북한 경제관계를 발전시켜 나감으로써 남북한 국민들의 삶의 질을 최대한 개선시키는 남북간의 경제협력관계의 발전”이라고 할 수 있다.

이와 관련, 남북한이 경제협력을 통해서 장기적으로 지향해야 할 구체적인 목표로 남북경제의 공동·균형발전, 경제력 격차의 축소, 생산의 효율성 증대 등을 지속적으로 보장하는 남북간의 경제협력체계 수립, 환경보전을 위한 공동협력체계 구축 등을 들 수 있다. 이들 목표를 달성하기 위한 경제분야의 정책 과제로는 북한의 경제난 극복과 경제구조 개선 노력에 대한 경제 지원 및 투자, 교통·통신·교역 등 각종 경제시스템의 남북간의 연결 및 통합, 북한에 대한 경제·기술 관련 교육프로그램 및 정보 제공 등을 고려할 수 있다. 마지막으로 경제분야의 수용능력이라는 측면에서 남북한의 경제협력작업은 남한의 경제적 지원 및 투자능력, 북한의 경제체제 개선 성과 및 개혁·개방의 의지, 주변국가들의 지원 및 투자 의지 등이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 사회적 차원에서의 의미는, “미래 세대의 사회 통합력을 훼손시키지 않는 범위 내에서 남북한 국민들간의 상호왕래를 확대하고 문화교류를 통하여 서로에 대한 이해의 폭을 늘리고 공통의 가치를 확대해 나가는 남북 사회문화분야의 협력관계의 발전”이라고 해석할 수 있다.

이를 위한 사회문화부문의 목표로는 남북간 사회문화부문의 교류·협

력의 증대를 통하여 남북사회의 통합능력을 확대하고, 분단과 대립으로 인한 일반주민들의 상처를 치유하며, 이를 위하여 남북한 사회에 제도적 장치(시스템)를 구축하는 것이 될 것이다. 이를 위한 구체적인 정책 과제로는 이산가족 상봉, 사회·문화분야의 교류·협력, 독자·공동 연구, 남북이 공유할 수 있는 가치·문화 발견 및 창출작업 등을 들 수 있다. 사회분야의 수용능력은 서로에 대한 이해의 정도, 상대방에 대한 적대감(거부감), 지역내부의 갈등 해소 능력 등에 의해서 결정될 것이다.

셋째, 정치적 차원에서 ‘남북관계의 지속가능한 발전’의 의미는, “다음 세대 일반주민의 정치적 자유를 훼손시키지 않을 뿐만 아니라 차기 정권의 정치적 선택 여지를 지나치게 제한하지 않는 범위내에서 남북 주민들의 정치적 자유를 신장시키는 남북관계의 발전”이라고 정의할 수 있다.

이를 달성하기 위해서 도모해야하는 정치부문에서의 목표는 남북간의 긴장 완화, 신뢰감의 회복, 평화적 공존체제 구축, 평화통일을 위한 기반 마련 등을 들 수 있다. 이를 위해서 남북당국은 일차적으로 당국간 대화의 정례화를 이루고 이를 기반으로 긴장 완화와 신뢰 회복 및 평화체제 구축을 위한 정치·군사적 장치(시스템)를 마련해야 할 것이다. ‘남북관계의 지속가능한 발전’이라는 과제를 달성하는데 있어서 정책의 방향을 이끌어 가는 정치분야의 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다. 특히 정치지도자의 의지는 무엇보다도 결정적인 요소라고 할 수 있다. 이외에 국내정치에서 보수세력의 비중, 지도자의 국정장악 능력, 국민들의 정부정책에 대한 지지, 정치권의 합의 구조 등이 정치분야의 수용능력으로 작용할 것이다.

넷째, 외교(국제관계)적 의미는, “다음 세대의 외교적 선택권을 저해시키지 않고, 통일한국이 국제사회에서 차지하는 위상을 강화하는

방향에서 남북관계를 발전시켜나가며, 이 과정에서 남북한이 공동으로 협력해서 주변국들과의 관계를 지속적으로 개선해 나가는 것”이라고 할 수 있다.

이를 위한 정책과제는 남북관계를 발전시키는 과정에서 주변국과의 이해관계를 잘 조율하면서 협력관계를 강화·발전시키는 것이다. 따라서 주변국들의 한반도 정책이 남북간의 이해관계나 구체적인 협상결과와 상치될 경우 이를 해소하기 위한 노력이 요구된다. 가장 중요한 작업은 주변국을 중심으로 한 국제사회가 남북한의 관계발전이 지역 및 세계평화에 기여하고 그 누구에게도 손해가 되지 않을 것이라는 점을 이해하도록 만드는 일이다.

남북간의 협력관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 앞에서 언급한 네 가지 차원에서의 지속적인 발전이 서로 조화를 이루면서 균형을 유지해야 한다고 할 수 있다. 이 네 가지 차원이 균형과 조화 속에서 함께 발전되지 않는다면 남북관계가 지속적으로 발전할 수 없을 것이기 때문이다.

이를 위해서 무엇보다도 남북이 공동으로 지향해 나갈 수 있는 공동의 가치를 도출해 내는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 이는 남북한이 공동이익의 범주를 확대해 나가는 작업으로, 남북관계가 윈윈게임의 틀로 전환해 나가는 것을 의미하며 동시에 남북이 상호협력적이고 보완적인 관계로 발전해 나갈 수 있게 한다. 문제는 남북한이 추구할 수 있는 공동의 가치를 도출해 내는 작업이 쉽지 않다는 것이다. 남북한 어느 한쪽에 의해서 일방적으로 결정될 수도 없을 것이며, 또한 정부당국의 노력만으로도 이루어질 수 없는 작업이기 때문이다.

마지막으로, 이상의 논의들을 종합하여 기존의 경제·생태학적 중심의 개념에 정치적·외교적 차원에서의 의미를 포함하는 새로운 개념의 ‘지속가능한 발전’을 정의할 수 있을 것으로 판단된다. 다양한 정의가

가능할 수 있겠으나, 여기에서는 ‘지속적 발전이 가능한 남북협력관계’를 “남북한이 국제사회와 조화로운 협력관계를 유지해 나가고 남북경제가 균형있게 발전하는 가운데, 남북주민의 삶의 질이 지속적으로 개선되도록 하는 남북한간의 협력관계”로 정의하고자 한다.

2. 지속적인 발전이 가능한 남북한 협력모델

가. 남북한 협력관계의 발전과 수용능력

(1) 국제사회의 수용능력

남북한간의 협력문제에 양면게임(two-level game)이론의 틀을 바로 적용할 때 직면하는 문제는 앞서서도 지적한 바와 같이 국제변수의 역할이 갖는 비중을 제대로 평가하지 못한다는 점이다. 남북관계를 양면게임으로 인식하게 되면, 남북한간의 협력 증진과 관련한 수용능력을 남북한 내부의 요인에 의해서 주로 결정되는 형태로 분석의 기본 틀이 설정된다. 따라서 국제적인 변수가 남북관계에 미치는 막대한 영향력과 그것이 작용하는 행태를 제대로 분석할 수 없을 것이다. 따라서 한반도를 둘러싼 국제 정치적 역학관계에 민감하게 반응할 수밖에 없는 남북문제의 속성을 보다 잘 반영하기 위해서는 남북간의 협력문제를 삼면게임(three-level game)의 틀로 분석할 필요가 있다고 하겠다.

남북한의 협력문제는 기본적으로 남북한이 가지고 있는 수용능력에 의해서 진전의 범위와 그 속도가 결정되겠지만, 많은 경우에 국제정치적 상황에서 비롯된 수용능력에 의해서 제약을 받게 된다. 이는 남북관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는, 남북한간의 협력관계

가 남한과 북한 사회에서 주어지는 수용능력 뿐만 아니라 국제사회에서 주어지는 수용능력 내에서 추진되어야 한다는 것을 의미한다.

이는 또한 국제정치의 구도에서 주어지는 제약조건, 특히 주변 강대국들의 이해관계를 남북한의 관계 개선 작업과 어떻게 조화시키는가 하는 것이 주요 과제로 대두된다는 것을 의미한다. 단기적으로 국제적 변수에서 부과되는 수용능력에는 주변국들의 대북 인식과 그것에 기초한 대한반도정책의 원칙과 방향, 주변국들간에 수립된 협조와 경쟁체계의 구도, 한반도를 포함한 동북아지역에서의 국가간의 세력 분포와 역학관계, 남북한과 주변국의 관계 등을 들 수 있을 것이다.

삼면게임으로서의 남북협력관계에 국제적인 환경이라는 국제변수가 제약조건으로 작용할 수 있는 경우는 어떤 상황일까? 남북한간에는 협상을 통해서 협력관계의 진전을 위한 사업을 약속하거나 협정을 체결할 수 있는데도 불구하고, 주변국들과의 사전 조율의 실패, 또는 문제에 대한 인식이나 이해관계의 차이로 인하여 국제사회나 특정 국가가 협상안에 대해서 거부 의사를 밝히거나 비협조적인 태도를 보일 때를 상정할 수 있다. 이런 경우에는 남북간에 협약이 체결되었다고 하더라도 효과적이고 지속적으로 사업을 시행하기가 힘들게 된다.⁵⁵⁾

남북관계가 삼면게임의 성격이 특히 강한 이유는 북한과 미국이 군사문제의 근본적인 해결은 북·미 양자가 해결해야 하는 사안이라고 인

55) 최근 북한의 핵개발프로그램에 대한 논란이 일면서 미국이 중유지원을 중단하는 조치를 취하였으며, 북한은 이에 대응하여 핵시설 건설 재개 의사를 공표하면서 북한과 미국의 신경전이 격화되고 있다. 이에 따라 한반도를 둘러싼 군사적 긴장이 증대되는 시점에서, 미국의 더글러스 파이스 국방부 정책차관은 서울에서 가진 기자회견(2002.11.7)에서 남한이 핵문제와 관련없이 대북 경제협력을 계속하는 것에 대해 “북핵문제는 한국을 포함한 많은 국가의 이해관계가 걸려있는 만큼 한국이 대북관계를 설정할 때 다른 다양한 분야와 균형을 맞추어 나가야 한다”고 발언하였다. 이는 미국이 자신의 대북조치에 남한당국이 보조를 맞추어 달라는 주문인 것이다.

식하고 있다는데서 찾을 수 있다. 또한 남한의 미국에 대한 경제·군사적 의존도가 높다는 점과, 북한과 관련된 군사·안보 이슈는 남북간의 협력관계를 규정하고 발전시키는데 있어서 중요한 변수라는 현실이 문제이다. 결국 국제정치에서의 수용능력이 남북관계를 상당한 수준까지 규율하게 되는 것이다.

따라서 남북관계에서 협력을 증진시키기 위해서는 남북한의 수용능력 못지 않게 국제사회의 수용능력을 고려하여 추진되어야 하며, 국제사회의 수용능력을 증대시키기 위한 노력이 요구된다.

(2) 협상 단계별 수용능력

남북간의 협력관계 발전이 국제적 변수에 의해서 영향을 받는 것은 사실이지만, 남북협력관계는 일차적으로 남북한 당사자의 의지와 이를 위한 합의 도출 능력에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 남북한이 신뢰관계를 회복하고, 이를 바탕으로 공동의 이해관계를 모색하며, 이를 구체적으로 실현하기 위해서 서로 노력해야 한다. 그러나 남북한이 협력 증진을 위한 협상에서 성과를 도출하는 작업은 남북한의 수용능력 범위 내에서 이루어질 수밖에 없을 것이며, 가능한한 그 범위 내에서 이루어져야 한다.

협상과정에서의 수용능력은 협상의 단계에 따라서 그 성격에 차이가 있을 것으로 판단된다. 여기에서는 협상을 시작단계, 본격적인 협상단계, 협상의 타결단계 등으로 구분하고 각 협상단계에서의 수용능력은 무엇인지를 살펴보고자 한다.⁵⁶⁾

첫째, 협상의 시작단계에서는 협상의 주제와 목표를 설정하고 협상의 형식(틀)과 절차를 확립하며, 협상 사안과 관련하여 자신의 초기

56) Gilbert R. Winham, 앞의 글.

입장을 결정하게 된다. 이 단계에서 수용능력을 결정하는 주요 변수는 상대방에 대한 국민들의 이해 정도, 남북이 공동으로 추구할 수 있는 이익의 크기, 정치지도자의 협상 의지 등을 들 수 있다.

둘째, 본격적인 협상단계에서는 회의를 개최하고, 안건을 분석하며, 상대의 의견을 청취한 뒤 본국과의 협의를 진행하게 된다. 또한 안건에 대한 분명한 입장을 정리하고, 가능한 범위에서 구체적으로 협상을 진행하는 등 일상적인 협상과정을 추진해 나가게 된다. 이 단계에서 고려되어야 할 수용능력은 상대방에 대한 국민들의 이해의 폭, 협상 진행에 대한 국민들의 지지, 협상 상대방에 대한 신뢰의 정도, 상대측과의 협상 경험⁵⁷⁾ 등을 들 수 있다.

셋째, 결정단계에서는 협상과정을 평가하고 가능한 범위에서 협정체결을 추진한다. 이 단계에서는 정치 지도자의 국내 정치에서의 위상과 정치적, 협상안에 대한 국민들과 여론의 지지 여부, 협상안에 대한 정치권의 합의 구조 등이 수용능력을 결정하는 주요 변수로 작용할 것으로 예상된다. 또한 주변국가들의 입장과 국제사회의 여론도 어떤 방식으로든지 반영될 것이다.

결국 남북한이 협상을 진행하는 과정에서 그 폭과 속도의 적정성을 평가할 수 있는 수용능력은 정치지도자의 의지와 지도력, 국민들과 정치권의 협상안에 대한 지지 정도, 상대방에 대한 관심과 이해의 폭⁵⁸⁾ 등과 같이 정치·사회적인 요인들이 주요 변수로 작용한다고 할 수 있다.

57) 일반적으로 상대방과의 협상 경험은 협상과정에서의 수용능력을 증대시키는 효과가 있을 것으로 판단된다.

58) 협상과정에서 상대방에 대한 이해의 폭이 중요한 수용능력으로 지적되는 것은, 상대측에 대한 이해가 큰 만큼 남북간의 이질감이 축소되어 남북간의 협력관계의 확대에 매우 긍정적으로 작용하기 때문이다.

(3) 협상 이행과정에서의 수용능력

협상과정에서는 정치적인 요소가 수용능력을 결정하는 주요 변수인데 반하여, 협상결과를 이행하는데 있어서는 경제·사회적 수용능력과 국방·안보분야의 긴장 완화 정도 등이 보다 중요한 변수로 작용할 것으로 판단된다. 이에 따라서, 협상 이행에 따른 비용부담 능력 등 경제적 차원에서의 협력사업 지속 능력과 비용투자에 대한 경제적 수익 및 긴장완화를 포함한 국가안보의 개선 효과, 협상 이행의 정도와 태도 등이 실질적인 관계 개선의 성과를 좌우하는 요인이 될 것이다.

여기에 남한의 입장에서는 북한의 경제체제의 개혁·개방 추진 성과와 대북 협력정책의 추진과 관련한 국민적 공감대 형성, 남남갈등의 해소 능력 등이 협상 이행과정에서의 수용능력으로 작용할 것으로 판단된다. 또한 상대방의 합의 불이행에 대한 제재능력은 상대방의 배신에 대한 우려를 완화시킴으로써 수용능력을 확대하는 방향으로 작용할 것이다. 북한의 입장에서는 정권의 안정성 여부, 지도층의 개혁·개방 의지, 국가의 사회에 대한 통제력 확보, 흡수통일에 대한 위협 인식 등이 남북관계에서 협력사업의 지속적인 추진 및 확대를 결정하는 주요 수용능력이 될 것이다.

합의 이행 과정에서의 수용능력은 기본적으로 협상이 체결된 시점에서 결정되지만, 보다 장기적인 관점에서 볼 때 협력의 성과가 가시화되고 접촉사례가 누적되면서 점차적으로 증대될 것으로 판단된다. 여기에서 유의해야할 점은 단기적으로 많은 성과를 얻기 위해서 지나치게 무리하지 않아야 한다는 점이다. 다시 말해서, 남북한이 가지고 있는 수용능력의 범주 안에서 협력관계의 확대·발전을 추진해야 하는 것이다. 그런 점에서 남북간의 협력관계는 당분간 점진적인 발전을 추구할 필요가 있으며, 이를 위한 기초 작업으로 신뢰관계를 다져나

가는 노력이 보다 중요하다고 할 수 있다.

나. 수용능력과 윈셋의 유사점과 차이점

남북한 협력관계의 적정수준을 결정하는데 있어서 중요한 판단 기준이 되어야 할 남북한의 수용능력과 앞에서 국가간의 협상 타결 가능성을 보여주는 집합인 윈셋의 개념은 어떻게 구별할 수 있을까? 일단 남북한 협력관계의 크기를 제한한다는 점에 있어서는 유사성이 있지만, 그 제한의 성격이 다르다는 점에서 차이가 발견된다.

첫째, 윈셋은 협상체결 가능성의 직접적인 크기에 관한 것인데 반해, 수용능력은 협상결과에 대한 흡수능력과 협상결과를 수행하는 잠재력에 관한 것이다. 윈셋은 협상체결 과정에서 국내의 이해집단의 분포, 국내·국제 정치제도, 정치 지도자와 사회구성원의 선호도 등에 영향을 받아 협상체결 가능성을 결정한다. 수용능력은 단기적으로는 협상과정과 협상체결 성과에 대한 국내의 환경의 흡수능력을, 장기적으로는 남북간의 합의 사항을 수행하는 능력(잠재력)을 의미한다.

둘째, 윈셋은 국가간의 협상과정에 초점을 맞추는데 비해, 수용능력에는 협상과정에 요구되는 부분도 있으나 협상 이행능력에 보다 중점을 둔다. 물론 윈셋도 국가간의 협상과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 정치적 행위들을 설명하는 과정에서 ‘배반(defection)’의 가능성을 언급함으로써 이행과정과 연관성이 있음을 보여주고 있으나 이는 제한적인 부분에 그치고 있을 뿐이다.⁵⁹⁾ 반면에 수용능력은 협상과정 및 협상결과의 이행과정 모두와 연관되어 있으나 상대적으로 협상의 이행과정에 더 큰 비중을 두고 있다. 그러나 이러한 차이점에도

59) Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games,” p. 438 참조.

불구하고 원셋과 수용능력, 특히 협상과정에 작용하는 수용능력을 구성하는 요소가 상당부분 중복된다고 할 수 있다.

셋째, 원셋은 직접적인 제약조건으로 작용하고, 수용능력은 간접적으로 작용한다. 원셋은 협상결과의 도출 가능성을 나타내는 것으로 협상 성공 가능성의 크기를 직접적으로 보여준다. 반면에 수용능력은 협상과정과 합의 사항의 이행과정에서 발생하는 문제들을 소화하는 능력을 나타내는 것으로서 사후적으로 그 크기와 한계를 인식할 수 있는 것이다.

넷째, 원셋과 수용능력은 각각이 협상에 미치는 영향력의 성격에서 차이가 있음에도 불구하고 움직이는 방향은 같다. 둘은 기본적으로 정(正)의 상관관계가 있는 것이다. 특히 단기적인 관점에서는 수용능력이 커지면 원셋의 크기도 커지고, 반대의 경우도 성립하게 된다. 다만 장기적인 관점에서는 경우가 다르다. 수용능력의 증대가 원셋의 크기를 키우기는 하지만 원셋 크기의 확대가 수용능력의 증대를 보장하지는 못하는 것이다. 수용능력이 미치지 못함에도 불구하고 정치 지도자의 의지가 강한 경우, 대국민 설득과 상대방에 대한 적절한 양보를 통하여 합의를 이끌어 낼 수 있는 것이다. 때로는 정치 지도자의 독단으로 상대방과의 대타협을 시도하기도 한다.

다. 지속가능한 남북협력모델의 모색

(1) 수용능력 제고를 위한 과제

남북한간의 협력이 지속적이고 미래지향적으로 발전해 나가기 위해서는 남북한이 주어진 환경과 조건에 적합하게 관계발전을 모색하여야 할뿐만 아니라 남북한과 국제사회에서의 수용능력을 보다 확대시

켜야 한다.

수용능력을 확대하는 문제는 남북이 각각 추진해야 할 부분과 공동으로 추진해야 할 분야가 있을 것이며, 협상과정에서 제기되는 당면한 문제를 해결해야 하는 단기적인 과제와 장기적으로 접근해야 하는 과제로 나눌 수 있을 것이다. 여기에서는 장기적인 관점에서 한국이 주도적으로 추진할 수 있는 방안을 중심으로 논의하고자 한다.

남북협력관계의 발전을 확대시키기 위한 우리의 수용능력을 장기적으로 증대시켜 나가기 위한 과제로는, ① 대북정책 관련 정치권과 국민들의 합의 기반 마련, ② 경제협력에 필요한 경제적 부담을 감당할 수 있는 경제력 확보, ③ 북한사회와의 지속적인 교류를 통한 북한사회에 대한 적대감 해소, ④ 독자적인 국가안보능력 확보, ⑤ 우리 사회내의 갈등 해소 능력 제고 등을 들 수 있다.

북한의 수용능력을 확대하기 위한 과제로는, ① 지속적인 당국자간 대화와 접촉을 통한 북한 정치·경제체제의 경직성 완화, ② 북한의 경제개혁과 대외개방 유도, ③ 경제협력의 확대를 통한 경제난 극복 작업 지원과 남북한의 경제력 격차 축소, ④ 인도적 지원을 통한 북한 주민들의 남한에 대한 정서적 거부감 완화, ⑤ 북한 인권상황의 개선 등을 꼽을 수 있다.

장기적으로 남북협력관계의 발전을 확대시키기 위하여 국제사회의 수용능력을 제고하기 위한 과제로는, ① 북한의 폐쇄적이고 호전적인 이미지를 완화시키기 위하여 북한의 개혁·개방정책과 군비축소를 적극적으로 지원·유도하며, ② 한반도 통일의 중립적 성격을 확보하기 위한 외교활동을 강화하고, ③ 동북아지역의 경제협력체계 구축을 통하여 협력적인 새로운 지역환경을 조성할 필요가 있다.

남북간의 협력관계를 발전시키기 위한 과제는 무수히 많지만, 이 중에서도 장기적인 관점에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 작업은

북한과의 화해협력의 중요성 및 관련 정책들에 대한 국민적 공감대를 형성하는 일이다.

(2) 지속가능한 남북협력모델의 구축 방안

남북한 사이의 협력이 지속되고 확대될 수 있도록 하기 위해서는 남북한이 안고 있는 한계와 잠재력을 냉정하게 파악하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 이를 기초로 단기적으로는 이를 수용하는 범위 내에서 협력사업을 추진해 나가고, 장기적으로 수용능력을 확대해 나가는 방안을 공동으로 모색해야 한다. 그러나 남북이 직면하고 있는 국제환경에서 주어지는 제약조건 등을 포괄하는 남북한의 수용능력을 평가하는 작업은 본 연구의 주 목적이 아닐 뿐만 아니라 본 연구의 범위를 벗어난 것이라 판단된다.

여기에서는 남북한의 수용능력이 아직은 상당히 낮은 수준이라는 점을 전제로, 단기적으로는 이를 받아들여 적정수준의 협력관계를 모색해나가고 장기적으로는 이를 확대하기 위해 노력한다는 것을 기본 방향으로 다음의 몇 가지를 구체적인 추진방안을 제시하고자 한다.

첫째, 무엇보다도 남북간의 신뢰관계 구축에 치중해야 한다. 남북간의 협력사업은 굳건한 신뢰가 기초를 이룰 때 확대·발전해 나갈 수 있다. 따라서 남북은 정부 당국자간의 대화를 포함하여 경제·사회·문화분야 등 다양한 부문에서 지속적으로 접촉을 확대해 나가므로써 상대방에 대한 이해의 폭을 확대하고, 경제협력사업을 통하여 공동으로 추구할 수 있는 경제적 이익의 가능성을 확대해 나가야 할 것이다. 이런 점에서 각종 회담을 통하여 양측 당국자간에 이루어진 약속은 반드시 이행하는 관례를 만들어 가야 할 것이다.

둘째, 점진적이고 단계적으로 협력관계를 확대해 나가야 한다. 남북

한간의 협력관계가 아직까지는 초기단계에 있다고 볼 때, 정치지도자의 의지가 중요한 변수로 작용할 것으로 보이며, 그만큼 정치적 목표와 정치적 동기에 의해서 협력관계의 범위가 결정될 것으로 판단된다. 이러한 상황에서는 조기에 가시적인 실적을 얻어내려는 정치적 목표가 추구되면서 특정분야에서 과속하는 현상이 나타날 수도 있다. 남북정상회담 이후 각종 회담과 협력사업이 봇물 터지듯이 추진되면서 남북한 모두에서 ‘속도조절론’이 제기된 것은 남북한의 수용능력을 초과한 것이었기 때문이라고 할 수 있다. 상대방에 대한 신뢰도 적고, 대화와 협력을 추진한 경험도 없었던 상태에서 대폭적이고 전격적으로 협력관계를 확대해 나가는 것은 내부적으로 무리가 따를 수밖에 없었던 것이다. 따라서 향후 남북간의 협력관계는 중요하면서도 상대적으로 이행하기 쉬운 부분의 사업부터 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다.⁶⁰⁾

셋째, 안보와 경제협력간의 균형과 조화가 유지되도록 해야 한다. 긴장완화와 북한의 위협 감소 등 안보문제에 대한 어느 정도의 성과는 국내에서 공감대를 형성하고 국제사회에서 지지를 유도하기 위해서 요구되고 있다. 특히 최근 북한의 핵 문제가 국제적인 관심사로 부각되면서 북한의 핵문제를 해결하지 않은 상태에서 국제사회에서 추가적인 협력문제를 논의하기는 어려운 실정이다. 그러나 북한이 안

60) 이러한 주장이 남북정상회담과 이후의 각종 회담을 통해서 이루어진 여러 가지 성과를 과소평가하고 하는 것은 아니다. 때로는 수용능력을 뛰어 넘은 조치들이 필요한 경우도 있다. 특히 남북관계가 교착상태에 처해있으면서 해결의 실마리가 보이지 않거나, 남북한 내부의 수용능력이 지나치게 큰 격차를 보이는 경우에는 어느 한쪽이 주도적으로 협상을 이끌어 나갈 필요가 있기 때문이다. 이런 점에서 「국민의 정부」가 북한과의 협력관계를 발전시켜온 과정은 다소의 무리가 있었음에도 불구하고 남북 협력관계의 기본 틀을 마련해주었다는 측면에서 성과가 큰 것으로 평가된다.

보에 대한 보장이 없는 상황에서 군사문제에서 많은 양보를 하기 힘든 것도 사실이다.

따라서 북한과의 협상을 통해서 긴장을 완화하고 군사적 충돌 가능성을 낮추기 위해서는 북한에 대한 안보 보장과 군사적 양보에 대한 경제적 보상이 충분하게 제시되어야 한다. 안보와 경제협력을 동시에 다룬다는 것은 매우 어려운 문제인 만큼 운영의 묘를 살린다는 차원에서 경제협력을 앞세우면서 북한으로부터 긴장완화를 위한 조치를 이끌어내는 전략이 바람직할 것으로 판단된다.

넷째, 주요 주변국가들과 북한관련 정책을 조율하는 기능을 강화해야 한다. 남북한간의 협력은 주변국을 중심으로 하는 국제사회의 협력과 참여가 뒤따르지 않는 한 성공하기 힘든 것이 현실이다. 그러나 한반도를 둘러싼 주변국가들의 이해관계는 각기 다르며, 우리의 이해관계와도 차이가 있을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 남북한의 협력을 통해 남북한이 공동의 이해관계를 추구하는 것은 때로 주변국가들의 이해관계와 상충될 수도 있다. 문제는 주변국들과 남북한의 이해관계가 조화를 이루지 못한다면 남북간의 협력관계는 추진력을 상실하게 된다는 점이다.

따라서 남북한의 협력관계를 정책에 대한 사전 조율을 통해서 주변국과의 협조체계를 강화해 나가야 한다. 이를 위해서 필요한 경우에는 남북한이 적절하게 역할을 분담하거나 외교사회에서의 공조를 모색할 필요가 있다. 중요한 것은 이 과정에서 우리의 이해관계가 최대한 반영될 수 있도록 주도권을 적절한 수준에서 행사할 수 있어야 한다는 사실이다. 이와 함께 국제사회의 동참을 유도한다는 차원에서 북한지역에 대한 국제자본의 투자를 유도하는 작업도 필요하다. 이것은 국제사회에 강력한 이해집단을 움직인다는 점에서 우회적으로 국제사회의 수용능력을 확대하는 효과가 있을 것이다.

마지막으로 남북간의 관계 개선을 위한 노력은 지속하되 융통성과 통제력을 갖춘다. 남북한간의 협력관계는 다소간 어려움이 있더라도 중단하지 않고 추진될 때 최대한 큰 효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 지속적으로 발전해 나갈 수 있다. 그러나 지나치게 ‘지속적인 추진’이라는 원칙에 집착하는 것도 바람직하지는 않다. 긴장완화와 안보능력 확보라는 측면과 병행해서 발전해야 한다는 점과, 또한 지나친 속도를 스스로 절제할 수 있어야 한다는 점에서 어느 정도의 융통성을 가질 필요가 있는 것이다.

비슷한 이유로 북한의 비협조적인 태도와 약속 불이행 및 약속 위반의 경우, 이러한 사태에 대처할 수 있는 능력을 확보해야 한다. 이를 위해서는 먼저 경제적, 군사적 비용을 지불하도록 강제할 수 있는 수단을 확보해야 한다. 다음으로 이러한 수단이 적시에 적절하게 행사되어야 한다. 이를 행사하는데 있어서 중요하게 고려되어야 할 사항은, 북한으로 하여금 자신의 잘못된 행동에 대해 분명한 대가를 치르도록 해서 확실한 교훈을 주어야 한다는 점이다.

V. 나오는 글

최근 북한의 핵문제를 둘러싸고 미국과 북한이 팽팽한 대치국면을 연출하면서 한반도의 긴장이 고조되고 있다. 북한의 핵을 포함한 대량살상무기와 관련된 문제는 미국과 북한이 직접 해결해야 하는 사안이라는 주장과 인식으로 지금까지 한국은 논의의 한편에 물러나 있기를 요구받아 왔다. 한반도의 미래와 관련된 중요한 문제에 미국과 북한이 주요 협상상대로 나섰던 것이다. 이러한 상황은 한반도의 문제에 주변국이 주요 행위자로 참가하는 전형적인 예라고 할 수 있다. 본 연구에서 살펴본 삼면게임(three-level game)의 틀에서 국제적 변수와 북한이 주요 게임판을 벌리고 있고 여기에 한국이 부차적으로 참여하는 형태인 것이다.

여기에서 우리에게 대두되는 과제는 “우리의 역할을 어떻게 끌어 올려서 남북한이 주도하는 게임판으로 바꿀 것인가?”일 것이다. 또한, 이 경우 “어떻게 합당한 필요성과 명분을 마련할 것이며, 우리에게 이를 추진할 수 있는 능력이 있는가?”를 냉정하게 자문해야 할 것이다. 차선책으로 대두되는 과제는 “북한과 미국이 주도하고 있는 게임판에 같은 비중을 가진 행위자로 참여하는 방안은 무엇일까?”이다. 남북 양자가 주도하는 게임이 아니라면 최소한 남한이 2선으로 빠지는 게임판은 모면해야 한다는 것이다. 물론 사안에 따라서는 한국과 미국이 적절하게 역할을 분담하는 차원에서 미국이 북한과 주도적으로 게임을 벌이는 것도 가능할 것이나, 이 경우에도 한국 정부가 완전히 배제된 상황에서 주요 안건이 타결되는 상황은 발생하지 않도록 해야 한다.

이처럼 한반도문제에 관련한 문제를 해결하고 상황을 개선하기 위한 노력은 다양한 형식의 삼면게임(three-level game)으로 나타나

고 있다. 국제사회의 대북지원의 문제와 같이 한국과 국제사회가 일차적인 게임판을 마련하고 북한이 부차적으로 참여하는 게임판도 있을 수 있다. 또한 최근에 다시 그 필요성이 부각되고 있는 4자회담이나 6자회담과 같은 다자간 협의체는 한국과 미국·일본이 상대적으로 강한 연대를 형성하여 한 그룹을 형성하고 북한과 중국·러시아가 상대 그룹을 형성하는 형태는 또 다른 특성을 지닌 삼면게임의 형태라고 하겠다.

이처럼 다른 형태와 특성을 지닌 삼면게임은 각기 다른 게임법칙 하에서 운영되기 때문에 최적의 협상(타협)안을 도출하는 방식도 차이가 있을 수밖에 없다. 이들에 대한 추가적인 연구가 요구된다.

최근 북한의 핵문제와 관련하여, 우리의 이해관계를 최대한 반영하기 위해서 노력하는 것은 당연하고 매우 필요한 작업이지만 이러한 노력이 국제사회와 우리 내부의 수용능력을 크게 벗어나지 않도록 유의해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

남북관계 못지 않게 국제사회, 특히 미국과 일본을 포함한 주요 우방국들과의 유대와 협력의 틀을 계속적으로 유지·발전시키는 것도 중요하기 때문이다. 국제사회에서의 우리의 위상, 주변국가들의 한반도에 대한 이해관계, 국제사회의 여론 동향, 동북아를 둘러싼 세력의 구도 등이 국제사회의 수용능력을 결정하는 주요 인자가 될 것이다. 우리의 이익을 국제사회에서 구현하는 것은 우리 자신의 능력에 기초하여 추진되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 우리의 능력과 한계를 냉정하게 파악할 필요가 있다.

또한 북한과의 협상을 나설 때나 주변국들과의 조율과 조정을 위한 외교활동에도 국내의 여론 형성이 뒷받침되어야 힘을 발휘할 수 있다는 점에서 특히 국내의 수용능력이 충분히 고려되어야 한다. 다시 말해서, 북한과 주변국들과의 협상과 타협에 나서기 전에 우리 내부

의 의견 조율과 이견에 대한 설득작업이 우선적으로 이루어져야 한다는 것이다. 국제사회에서 우리의 역량이 제한되어 있다는 점에 비추어, 국내의 수용능력을 최대화하는 작업이 우선적으로 필요하기 때문이다.

장기적으로는 우리 내부의 수용능력과 북한과 국제사회의 수용능력을 확대해 나가는 노력이 요구되는데, 교류협력을 지속적으로 추진해 나가는 것이 수용능력의 크기에 미치는 영향은 불명확하다. 즉, 남북한간의 협력 확대의 속도와 범주가 수용능력을 구성하는 요소들에게 미치는 영향이 동일하지는 않을 것이라는 이야기다. 교류협력이 지나치게 빠른 속도로 확대되는 경우 전체적으로는 수용능력에 의해 제한을 받겠지만, 상대방에 대한 이해의 폭이나 신뢰관계 구축 등과 같은 특정 영역에 있어서는 어느 정도 개선되는 효과를 기대할 수 있는 것이다. 이것은 수용능력을 구성하는 요소들의 성격이 각기 다를 수 있음을 의미하는 것이다. 이를 심도있게 분석하는 것도 앞으로 추진되어야 할 연구과제이다.

남북관계를 화해와 협력을 통해서 개선시켜나가는 작업은 우리의 미래와 직결된 매우 중요하고 절박한 과제이다. 어려운 점은 남북문제가 오랜 시간동안 갈등의 뿌리를 키워왔기 때문에 이를 극복하는 일이 단기간에 쉽게 이루어지기 힘들다는 사실이다. 또한 한반도를 둘러싸고 각기 다른 주변국가들의 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 이를 풀어나가는 작업 역시 만만하지가 않다.

이러한 상황에서 우리가 추진해야 할 우선적인 과제는 우리 내부의 잠재력을 극대화시키는 작업이라고 할 수 있다. 이를 위해 국민적 에너지를 결집시키고 이를 확대 재생산해 낼 수 있는 시스템 구축이 필요하다고 하겠다.

첫째, 의견수렴 체제를 재정비해야 한다. 일단은 우리 사회내부의

다양한 의견들이 여과되지 않고 집적(集積)될 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다. 우리 사회 내부의 결집력은 반대의견을 묵살하지 않고 경청해 줄 때 강화되기 때문이다.

둘째, 다차원적인 논의 구조가 마련되어야 한다. 사안의 성격과 관계없이 모든 종류의 주제가 다양한 장소에서 동시다발적으로 논의될 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 우리 사회 내부에서 다른 사고와 문제의식을 가진 사람들이 모여서 대화를 하게 되면 인식의 차이가 축소될 뿐만 아니라 타협점을 모색할 수도 있을 것이다.

셋째, 대중적 참여 구조를 구축해야 한다. 타협과 양보의 결과로 도출된 의견들이 정책으로 실천되는데 있어 의견 제시에 참여한 모두가 일정부분의 역할을 가지고 참여할 수 있는 다양한 기회가 제공되어야 한다는 것이다.

물론 이러한 작업이 요구하는 인내심과 시간이 결코 적은 것은 아니라고 판단된다. 그러나 아무리 많은 시간이 소요되고 시행착오를 거치더라도 국민적 의견을 결집시킴으로써 우리 내부의 잠재력을 확대시켜나가는 작업이 과소 평가되어서는 안될 것이다.

참 고 문 헌

1. 영 문

A. George. "Strategies for facilitating cooperation." in A. George, P. Farley and A. Dallin, eds., *U.S.-Soviet Security cooperation: Acgievevements, Failures and Lessons*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

Ataman, Muhittin. "Three-Level Game or Ignored Actors of the World Politics: Transnational Factors." a paper presented in the international Middle East Technical University(M.E.T.U.) conference on IR was held in Ankara, Turkey between 3-5 July 2002.(www.ir.metu.edu.tr/conference/papers/ataman.pdf).

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

Collins, Alan R.. "GRIT, Gorbachev and the end of the Cold War." *Review of International Studies*. Vol. 24. 1998.

Etzioni, Amitai. *The Hard Way to Peace: A New Strategy*. New York: Collier, 1962.

Gruber, Lloyd. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

_____ . "Power Politics and the Institutionalization

- of International Relations.” prepared paper for presentation at the Utah Delegation Conference, 2002.(faculty.wm.edu/mjtier/gruber.PDF)
- Hentz, James J.. “The Regional Dimension of Globalization: The Three Level Game - Globalization - Domestic Politics and Regionalization in South Africa and Brazil.” a research report for Grants-In-Aid of Research-Program by Virginia Military Institute (academics.vmi.edu/grants_in_aid/GrantDocs/Hentz.doc)
- Kahler, Miles. *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.
- Karns, Margaret P. and Mingst, Karen A. eds.. *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*. Boston: Unwin Hyman, 1990.
- Karns, Margaret P. and Mingst, Karen A.. “International Organizations and Foreign Policy: Influence and Instrumentality.” in Charles Hermann, Charles Kegley, and James Rosenau, eds.. *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, MA: Allen & Unwin, 1987.
- Krasner, Stephen D.. “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier.” *World Politics*. Vol. 43. 1991.
- Osgood, Chales. “Calculated De-Escalation as a Strategy.” in M. Small and J. David Singer, eds..

- International War: An Anthology.* Chicago: The Dorsey Press, 1989.
- _____. *An Alternative to War or Surrender.* Urbana: University of Illinois Press, 1962.
- Oye, Kenneth A.. “Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies.” in Kenneth A. Oye ed.. *Cooperation Under Anarchy.* Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Pezzey, John. “Economic Analysis of Sustainable Development.” World Bank. *Environment Department Working Paper* no. 15. Washington D. C.: World Bank, 1989.
- Putnam, Robert D.. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.” *International Organization.* Vol. 42, No. 3. 1988.
- Rosenau, James N., ed.. *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System.* New York: The Free Press, 1969.
- Rosenau, James N.. “Pre-theories and Theories of Foreign Policy.” in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics.* Evanston: Northwestern University Press, 1966.
- _____. “Theorizing Across Systems: Linkage Politics Revisited.” in Jonathan Wilkenfeld, ed., *Conflict Behavior and Linkage Politics.* New York: David McKay Co., 1973.

_____. *The Scientific Study of foreign Policy*. New York: Nichols publishing Company, 1980.

_____. *The Study of Political Adaptation*. London: Frances Pinter Publishers, 1980.

Rosendorff, Peter B. and Milner, Helen V.. “The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape.” *International Organization*. Vol. 55. 2001.

Toman, Michael A.. “Economics and ‘Sustainability’: Balancing Tradeoffs and Imperatives.” *Land Economics*. vol. 14. no. 2. 1994.

Winham, Gilbert R.. “Practitioners’ View of International Negotiation.” *World Politics*. Vol. 32, No. 1. 1979.

World Bank. *World Development Report 1992: development and the environment*. Oxford University Press, 1992.

Yarbrough, Beth V. and Yarbrough, Robert M.. *Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organizational Approach*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

2. 국 문

김태현, 유석진, 정진영(편). 『외교와 정치』. 서울: 도서출판 오름, 1995.

오호성. 『자원·환경경제학』. 서울: 법문사, 1996.

이근. “구성주의 시각에서 본 남북정상회담: 양면게임을 통한 정체성 변화 모색.” 『국가전략』. 제7권 4호. 성남: 세종연구소, 2001.

이상우. 『국제관계이론』. 서울: 박영사, 1999.

전성훈. 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.

3. 인터넷 자료

- iisd1.iisd.ca/youth/ysbk007.htm
- www.cant.ac.uk/depts/acad/science/socrates/ceb-cd/1152c.htm
- www.lib.noaa.gov/edocs/synthesis/e4ba2.htm
- www.sustainableliving.org/appen-a.htm
- www.sustainable.doe.gov/overview/definitions.shtml
- www.sustainablemeasures.com/Sustainability/DefinitionsDevelopment.html