

04

세력전이와 남북 관계의 변화에 대한 고찰

|| 우승지 ||

Contents

1. 여는 글
2. 미중 간의 세력전이
3. 오간스키의 세력전이론
4. 세력전이에 대한 다른 접근
5. 전이평화론과 남북 관계의 추이
6. 세력전이와 남북 관계에 대한 새로운 사고
7. 닫는 글

이 글은 세력전이가 한반도 남북 관계의 변화를 설명하는 데 어떤 적실성을 갖고 있는가의 관점에서 남북 관계사를 반추하고 있다. 세력균형의 변화는 무릇 모든 속적 사이의 관계에서 주요 변수로 작용하고 있다. 이 중에서 특히 두 속적 사이의 힘의 균형이 역전되는 세력전이는 대치하고 있는 두 국가 모두에 커다란 충격으로 다가올 것이다. 전이평화론은 1970년대 시기 남북 화해를 세력전이와 평화의 상관관계라는 관점에서 접근하고 있다. 그러나 복잡다단했던 한반도의 속적들 사이의 동학의 궤적을 담기에 전이평화는 조금은 협소한 설명틀이라고 여겨진다. 남북 관계사는 세력전이의 문제를 아우르면서 동시에 그것을 뛰어넘는 보다 복잡한 분석틀을 요구하고 있는 것 같다. 한반도 세력전이의 기간은 남북 관계의 긴장완화와 긴장재발의 변주를 보여주고 있다. 전이평화론을 뛰어넘어 남북 관계의 변화를 설명하기 위해 우리는 강대국의 영향과 약소국 양자 관계의 자율성, 역지의 문제, 국가성향의 변화, 지도자의 인식 등에 대해 숙고할 필요가 있다고 여겨진다.

주제어

세력전이, 전이평화, 남북 관계

1. 여는 글

세력균형(balance of power) 또는 힘의 분배(distribution of power)는 속적 사이의 관계에 영향을 미치는 주요한 변수 중의 하나이다. 멀리는 고대 그리스의 펠로폰네소스 전쟁도 부상하고 있는 아테네에 대한 스파르타의 공포에서 비롯된 것이라는 분석이 있다.¹⁾ 근대 유럽 근대국가 체제에서는 세력균형의 유지를 통해서 체제의 안정이 유지되었다는 논지가 지배적이다. 2차 세계대전 이후 지구적 차원에서 미국과 소련 사이의 관계나 탈냉전 시기 미국과 중국 사이 관계도 양국의 힘의 분배의 양상에 의해 많은 영향을 받고 있다. 지난 60여 년의 남북 속적관계에도 남북 사이의 세력균형의 변화가 한반도의 갈등과 협력의 변주에 많은 영향을 끼쳤을 것으로 짐작된다.

일본제국주의의 패망 이후 한반도에는 보다 산업화되고, 1인당 GNP에서 앞서며, 군사적으로도 보다 강력한 조선민주주의인민공화국과 상대적으로 열세인 대한민국의 대결이 펼쳐졌다. 한국전쟁 이후 재건 노력에서도 노력동원을 앞세운 북한이 앞서 나갔다. 그러나 북한의 '속도전'은 1960년대를 거치

1) Thucydides, *History of the Peloponnesian War* (Baltimore: Penguin Books, 1954).

면서 하강세로 접어들었다. 군사 쿠데타로 집권한 박정희 정권은 수출 위주의 압축적 경제성장 정책으로 점진적으로 북한을 압박해 나갔다. 1970년대를 거치면서 남한은 거의 모든 국력의 지표에서 확연하게 북한을 제치게 되었다. 1980년대 후반 세계사회주의 체제의 종언을 거치면서 남과 북의 국력 대결은 비교 자체가 거의 무의미한 수준이 되고 말았다. 한국은행의 통계에 따르면 2010년 현재 한국의 1인당 국민총소득(GNI)이 2,400만 원인데 비해 북한의 것은 124만 원으로 거의 20배의 차이를 보여주고 있다. 같은 해 교역규모의 측면에서도 북한 41억 7,000만 달러 대 한국 8,915억 9,000만 달러로 210배가 넘는 차이를 보이고 있다.²⁾

어떤 측면에서 보면 남북 숙적사의 허리를 관통하는 것은 남과 북 사이의 무시하기 힘든 세력전이(power transition)의 현상이었다. 그럼에도 불구하고 남북 분단사에 미친 세력전이의 영향력이 그동안 면밀하게 분석되었다고 하기는 어려운 실정이다. 이 글은 특히 세력전이와 세력전이에 관한 국제정치이론의 논의가 한반도 남북 관계의 변화를 설명하는 데 어떤 적실성을 갖고 있는가의 관점에서 남북 관계사를 반추하고자 한다. 1970년대 남북 대화는 남북 간의 갈등과 반목의 역사에서 최초의 해빙이었으며, 이후 탈냉전 시기 남북 화해의 전조가 되었다. 그간 데탕트 시기 남북 화해의 원인과 관련하여 미중 화해 영향론, 미중 압력론, 국내정치 활용론 등 다양한 설명과 이론이 존재해 왔다. 주지하는 바와 같이 당시 남북 화해에는 미국과 중국의 화해라는 강대국 정치의 변화가 큰 충격으로 작용하였다. 또한 남북 관계의 새로운 전개를 국내정치에서 활용하려는 정책결정가들의 계산 또한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다. 여러 측면에서 데탕트 시기 남북 대화는 여러 분석수준에서 여러 변

2) 『중앙일보』, 2011년 11월 4일.

수들이 복합적으로 작용하여 탄생한 결과물인 것으로 생각해 볼 수 있다.

이 글은 이러한 과거의 설명들을 부정하지 않은 채 그 위에 추가적으로 세력균형의 변화라는 변수를 엮고자 한다. 세력균형의 변화는 무릇 모든 숙적 사이의 관계에서 주요 변수로 작용하고 있다. 이 중에서 특히 두 숙적 사이의 힘의 균형이 역전되는 세력전이는 대치하고 있는 두 국가 모두에 커다란 충격으로 다가올 것이다. 1970년을 전후하여 남북 사이 세력전이가 발생하였고 이러한 충격의 여파로 남한과 북한의 지도자가 일시적이거나 대화와 화해라는 국면의 변화를 모색하게 되었다.

이 글은 당대 미국과 중국의 세력전이와 기존 세력전이 논의에 관한 소개로부터 시작하여 세력전이의 폭력성에 대해 반기를 든 전이평화론에 대한 언급으로 이어진다. 전이평화는 1970년대 시기 남북 화해를 세력전이와 평화의 상관관계라는 관점에서 접근하고 있다. 그러나 전이평화가 당대 남북 관계의 변화를 충분히 설명하고 있지 못하다는 반성에서 억지, 국가성향, 지도자 인식, 세력전이, 평화 등에 대한 재고를 통해 새로운 설명틀을 세우기 위한 시동을 걸고 있다.

2. 미중 간의 세력전이

중국의 국력이 꾸준히 신장하면서 중국의 부상이 동아시아 질서와 세계 질서에 미칠 영향에 대한 연구가 쏟아져 나오고 있다. 중국에 인접하고 있고, 통일 과제를 수행하여야 하는 한국으로서도 중국의 부상이 갖는 국제정치적 의미에 대한 숙고가 필수적인 과제가 되고 있다. 중국은 이미 2010년 GDP 기

준으로 일본을 추월하였고, 향후 수십 년 안에 미국마저 추월할 것으로 예측되고 있다. 미중 관계의 세력전이(세력전)는 국제질서에 어떤 영향을 미칠 것인가?

존 미어샤이머(John J. Mearsheimer)는 국제 체제가 무정부상태라는 점, 국가들이 공격적인 군사능력을 갖고 있다는 점, 다른 국가의 의도가 현상유지(status quo)인지 현상타파(revisionist)인지 확신할 수 없다는 점, 국가의 목표가 생존이라는 점, 강대국은 합리적 행위자라는 점 등 5개의 가정에 근거하여 국제질서는 상대보다 더 많은 권력을 추구하는 현상타파적 국가들 사이의 경쟁으로 점철된다는 공격적 현실주의(offensive realism)의 이론을 주장하고 있다.

미어샤이머는 강대국 중 하나가 다른 국가들보다 훨씬 더 빨리 국력을 키워갈 때 분쟁의 가능성이 높아진다고 본다. 강대국은 자기의 지역에서 패권을 구축하려고 하고 다른 숙적들이 그들의 지역에서 패권국이 되는 것을 막으려 한다. 그는 중국의 평화적 부상에 대해 비관적으로 보고 있다. 향후 경제성장이 지속되면 그 경제력을 군사력으로 바꾸려고 할 것이고, 아시아를 장악하여 지역 패권국(regional hegemon)이 되려 할 것이다. 미어샤이머에 의하면 안보를 보장하는 최고의 방법은 지역의 패권국이 되는 것이다. 그는 중국이 아시아에서 패권을 차지하기 위해 미국을 이 지역에서 몰아내려 시도할 것이기 때문에 미국과 중국 사이에 긴박한 경쟁구도가 형성될 것이며, 이것이 자칫 열전으로 변할 가능성도 있다고 내다보고 있다. 그는 중국이 한반도에서도 주한미군이 나가기를 바라며 통일한국 또한 바라지 않는다고 주장한다. 미어샤이머는 중국의 주변국들이 중국의 부상을 두려워할 것이며 인도, 일본, 러시아, 싱가포르, 한국, 베트남 등이 미국을 중심으로 하는 연합에 참가하게 될 것이라고 본다. 그에 의하면 아시아의 주변국들은 중국의 부상에 맞서는 균형

정책을 취할 것이다.³⁾

스티븐 월트(Stephen M. Walt) 또한 미국이 중국의 아시아 지배를 막으려 할 것이기 때문에 미중 관계가 악화될 것이라는 예측을 내놓고 있다. 월트의 위협균형론(balance of threat theory)에 따르면 위협 수준은 잠재적 숙적의 권력, 인접성, 공세적 능력과 (인식된) 의도에 의해 결정된다. 지리적으로 가깝고 국력이 날로 상승하고 있는 중국은 인근 국가들에게 위협적이다. 일본, 인도, 인도네시아, 베트남, 한국 등은 부상하고 있는 중국에 대해 균형정책을 취할 것이라고 월트는 본다. 이들 국가의 균형정책의 강도와 운명은 무임승차하려는 기회주의 및 미국의 적절한 정책변수에 따라 좌우될 것이다.⁴⁾

당대 현실주의를 대표하는 미어샤이머와 월트는 공히 암울한 미래를 점치고 있고, 그러한 비관론은 중국의 부상과 맞닿아 있다. 중국의 부상에 의해 초래되는 세력전이(세력전)가 불안정한 질서를 초래하게 된다는 것이다. 신흥강국의 등장은 주변국을 긴장시켜 균형정책을 낳고, 도전국과 패권국은 대결구도에 놓인다. 그러나 세력전이가 이들의 예측처럼 반드시 갈등과 전쟁만을 낳는 것은 아니다. 전이전쟁은 세력전이가 낳을 수 있는 여러 갈래 중의 하나에 불과하다. 전이의 정치적 영향에 대한 열린 생각 속에 새로운 전이론이 탄생될 수 있는 빌미가 마련될 것이다.

3) John J. Mearsheimer, "The Rise of China and the Fate of South Korea," Paper Presented at the "Korea Questions: Balancing Theory and Practice" Conference, Seoul, 7 October, 2011.

4) Stephen M. Walt, "The Shifting Security Environment in Northeast Asia," Paper Presented at the "Korea Questions: Balancing Theory and Practice" Conference, Seoul, 7 October, 2011. 로이(Denny Roy) 또한 중국의 부상이 동아시아 안보에 위협으로 작용할 것이라고 진단하고 있다. Denny Roy, "Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security," *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), pp. 149-168.

3. 오간스키의 세력전이론

오간스키(A. F. K. Organski)가 주도한 세력전이론은 세력균형이론에 대한 이론적 불만으로부터 출발하였다.⁵⁾ 이 이론은 위계질서, 경제성장, 불만족, 추월, 평형의 개념들로 구성되어 있다. 하나의 지배국가가 등장하여 질서를 유지할 때 세계 체제에 평화와 안정이 오며 지배국의 쇠퇴와 도전국의 융성이 맞물릴 때 체제 불안정을 가져온다는 것이다. 오간스키는 세계 체제를 지배국(dominant power), 강대국(great power), 중간국(middle power), 약소국(minor power)으로 구성된 위계적인 권력의 피라미드로 보고 있다. 세계 체제의 정점에 오른 지배국은 자신의 이념과 성향이 담긴 세계 질서를 설계하게 되고 다른 국가들은 지배국에 편승하게 된다.

세력전이론의 주요 변수는 권력과 만족도이다. 즉, 부상하는 도전국이 현 상태에 불만족을 갖고 지배국에 도전하게 될 때 세계 체제의 불안정이 찾아오게 되는 것이다. 불만족스러운 도전국의 국력이 지배국의 국력을 추월하는 시기인 전이시기에 양자 사이의 무력충돌의 가능성이 가장 높게 된다. 오간스키는 권력을 1인당 GNP, 인구, 상대적인 정치적 능력의 합으로 정의하고 있다. 여기에서 정치적 능력은 정부의 정책 목표를 추진하기 위해 자신의 국민으로부터 자원을 추출해 내는 정부의 능력으로 정의된다. 세력전이론은 세계 체제의 정상에 선 지배국과 이에 도전하는 주요 도전국 사이의 경쟁만을 이론의 대상으로 삼으며, 이 구도에서 분쟁을 일으키는 쪽은 도전국으로 상정되고 있다.

5) A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958); A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

이후 연구에서 학자들은 평형과 전쟁의 상관관계의 연구를 강대국 하위 체제의 수준까지 분석의 범위를 넓혔다.⁶⁾ 이제 전이는 세계 질서의 정상에 있는 패권국과 도전국만의 게임이 아니라 강대국 체제의 메커니즘으로 이해되기 시작했다. 세력전이의 범주가 유럽 질서의 분석에만 적용되던 것을 세계 질서의 분석으로 확장시킨 것은 램키(Douglas Lemke)였다. 그는 세력전이의 다위 계모델(multiple hierarchy model of power transition)을 통해서 지역 수준의 권력 위계질서를 상정한 후 각 지역 단위의 무력 갈등에 대해 연구하고 있다.⁷⁾

오간스키와 그의 제자들은 세력전이라는 용어 자체를 대중화시킨 선구적인 업적을 남겼다. 그러나 오간스키가 세력전이의 불안정성과 위험성의 측면을 부각시킴으로써 '세력전이=전쟁'이라는 인식이 대중 사이에 폭넓게 자리잡게 되었다.

4. 세력전이에 대한 다른 접근

오간스키 그룹 이외에도 많은 학자들이 여러 각도에서 세력전이의 문제에 도전했다. 세간에 세력전이와 직·간접적으로 연결되는 많은 이론과 논의가 있지만 본고에서는 칭귀와 로즈크랜스(Qingguo and Rosecrance), 윌리엄 톰슨(William R. Thompson)의 논지를 간략히 소개하는 것으로 대신하고자 한다.

칭귀와 로즈크랜스는 패권국과 도전국 사이의 일곱 경합 사례 중 여섯 번

6) H. Houweling and J. G. Siccamo, "Power Transitions as a Cause of War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 32, No. 1 (1988), pp. 87-102; Kim W., "Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo," *World Politics*, Vol. 45 (1992), pp. 153-172.

7) Douglas Lemke, *Regions of War and Peace* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

이나 전쟁이 발생했음에 주목하고 있다. 그렇다면 이런 높은 전쟁 발생률은 미국과 중국도 전쟁을 피하지 못할 확률이 높음을 의미하는가? 꼭 그렇지 않는다는 것이 두 학자의 추론이다. 현재 중국이 미국 중심의 세계 질서를 부정하지 않고 있고 국제기구와 국제제도에도 적극적으로 참여하고 있기 때문에 양국이 무력충돌을 피할 수 있고 또한 상대적 협력이 가능할 것이라고 보고 있다.

두 학자에 의하면 스페인 대 네덜란드(16세기), 네덜란드 대 영국(17세기), 영국 대 프랑스(18세기와 19세기), 프랑스와 영국 대 독일(20세기), 독일 대 러시아(1914년) 그리고 독일 대 소련(1941년), 소련 대 미국(1945년 이후)의 권력 재편이 무력충돌 또는 심각한 갈등을 야기했다. 그러나 1890년 미국은 전쟁 없이 영국을 따라잡았고, 이것에는 양국 사이 문화적·정치적 가치의 유사성이 많은 작용을 하였다.

네덜란드는 동아시아와 인도로부터 진기한 산물을, 나중에는 브라질로부터 설탕을 독점 중계하면서 1650년 경 유럽에서 제일 부유한 국가가 되었다. 네덜란드는 곧 영국의 추격을 받게 되었고, 1667년 이후 영국 함대는 종종 네덜란드 함대를 격파하였다. 런던은 해군력의 우세와 대양의 지배를 발판 삼아 암스테르담으로부터 인도와 신세계를 빼앗았다. 18세기에는 프랑스가 오스트리아, 러시아와 연합하여 영국에 도전장을 던졌다. 7년전쟁(1756~63)에서 영국이 간신히 승리했지만 나폴레옹 치하 프랑스는 새로운 군사 전략을 도입하여 유럽을 지배하게 된다. 나폴레옹 군대의 전운은 러시아 공격에서 한풀 꺾이게 되고 나폴레옹은 결국 1815년에 웰링턴 공(Duke of Wellington)에게 패배를 당하게 된다. 이후 영국은 정치와 경제의 측면에서 지도력을 발휘하게 되고 19세기 말 경에는 전체 대륙의 1/4, 세계 인구의 1/7을 지배하는 대국으

로 성장하게 된다. 영국의 세계지배에 맞선 독일의 도전은 20세기 전반 잇단 실패로 끝나고 말았다. 그러나 1차 세계대전과 2차 세계대전의 와중에 국력이 쇠퇴한 영국을 대신해서 신흥국 미국이 세계 질서의 중심에 서게 된다. 19세기 말과 20세기에 걸친 미국의 부흥은 상대적으로 평화롭게 이루어졌다는 것이 세간의 평이다. 2차 세계대전 이후 냉전의 공간에서 패전국 일본과 독일의 부흥 또한 평화적으로 이루어졌다. 일본과 독일은 미국 중심의 자유주의 질서에 순응하며 경제적인 측면에서 비약적인 발전을 거두어 다시 세계 질서의 중심에 서게 되었다. 경제적인 국력의 신장에 힘입어 이들 두 나라의 정치적인 영향력 또한 커지게 된다.

칭귀와 로즈크랜스는 평화적 흥기(peaceful rise)는 신흥강국이 기존 세계 질서와 제도를 받아들이는지 여부, 해외 영토팽창의 포기 여부, 국부 신장을 위해 무역에 의존하는지 여부, 자유주의나 민주주의와 같은 기본 가치의 공유 여부에 의해 결정된다고 보고 있다. 두 학자는 기본적으로 중국을 미국 중심의 세계 질서에 순응하는 현상유지 국가로 파악하고 있다. 중국은 국익과 국력신장을 위해 영토팽창 등 현상타파적 수단보다는 무역과 투자 등 현상순응적 방법에 집중하고 있다. 한편 미국과 중국의 세력균형의 재편이 21세기라는 시·공간에서 펼쳐지고 있음에 주목할 필요가 있다. 신세기에는 강대국들의 게임도 근대의 무력경쟁과는 차원이 다른 영역에서 벌어지고 있다. 핵무기의 확산, 세계화·정보화·민주화의 진전과 함께 강대국들은 무력에 의존하지 않고 공존하는 방법을 익혀가고 있는 중이다.⁸⁾

도전자 모델(challenger model)은 과거 수백 년 동안 또는 그보다 긴 시간

8) Jia Qingguo and Richard Rosecrance, "Delicately Poised: Are China and the US Heading for Conflict?" *Global Asia*, Vol. 4, No. 4 (Winter 2010).

에 걸친 위상, 영토, 시장을 둘러싼 국가들의 투쟁에 대한 해석을 담고 있는 지도력 장주기론(leadership long-cycle theory)에 기반을 두고 있다.⁹⁾ 도전자 모델은 세계 수준 활동과 지역 수준 활동의 구분을 전제로 하고 있다. 세계 활동은 탈지역적 거래를 포함하며, 지역 활동은 자신의 영토에 인접한 거래에 머무른다. 전통적으로 모든 국가들이 지역 수준의 거래를 수행하는 반면 소수만이 세계 수준의 거래에 특화해 왔다. 이러한 이중성에 기초하여 지역 영토팽창을 통해 부와 권력을 늘리려는 부류의 대륙 성향(continentality orientation)을 가진 국가군과 장거리 무역을 통해 부와 권력을 축적하려는 해양-상업 성향(maritime-commercial)을 가진 국가군의 이분법이 도입된다. 지난 500여 년의 세계사는 세계 지도력이 해양-상업 성향을 가진 동지중해의 제노아, 베니스로부터 포르투갈, 네덜란드, 영국을 거쳐 미국으로 이동해 왔음을 보여주고 있다. 이들 국가들과 유럽지역을 지배하려는 의지를 가진 스페인, 프랑스, 독일 등의 대륙국가들의 충돌이 세계전쟁(1494~1516, 1580~1608, 1688~1713, 1792~1815, 1914~1945)으로 귀결되었다.¹⁰⁾

도전자 모델은 인접성, 유사성, 전략 성향, 혁신, 위협/좌절 인식의 다섯 변수가 선도국에 대한 신흥부흥국의 도전의 강도를 결정한다고 본다. 인접성은 체제 선도국이 지근거리의 위협을 멀리 떨어진 곳으로부터 위협보다 더 중시한다는 것이다. 세력전이론에서도 발견되는 유사성 변수는 특히 문화, 언어, 정치-경제 제도에서 비슷한 정도를 가리킨다. 인종, 제도, 이념의 상이성은 선도국과 도전국 사이의 갈등을 악화시키는 경향이 있다. 전략 성향 변수에 따르

9) George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Seattle: University of Washington Press, 1987); George Modelski and William R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Economics and Politics* (Columbia: University of South Carolina Press, 1996).

10) David Rapkin and William R. Thompson, "Power Transition, Challenge and the (Re)emergence of China," *International Interactions*, Vol. 29, No. 4 (2003), pp. 315-342.

면 해양-상업 성향의 선도국은 대륙 성향의 도전국을 더 두려워하게 된다. 지난 역사에 대한 반추는 해양-상업 성향의 국가들이 거듭해서 세계 수준의 거래를 지배해 왔음을 보여주고 있다. 어느 한 국가가 세계 체제 선도국이 되기 위해서는 급격한 경제혁신과 아울러 전 세계에 영향을 미칠 수 있는 능력이 있어야 한다. 한발 앞선 혁신을 통하여 선도국은 장거리 무역과 산업생산 면에서 다른 나라를 압도하는 우월적 위상을 차지하게 된다. 마지막 변수는 체제 선도국의 위협 인식과 도전국의 불만족/좌절의 정도이다. 도전국의 불만과 좌절이 클수록 선도국과 부흥국의 관계가 적대적일 가능성이 커진다고 할 수 있다.¹¹⁾

5. 전이평화론과 남북 관계의 추이

해방과 분단에 이어 한국전쟁을 겪은 한반도의 두 정치주체는 지난 60여 년간 민족 간의 갈등과 통일의 숙제를 안고 있다는 특이성을 지닌 숙적관계의 한 형태로서 존재해 왔다. 소련의 원조와 게릴라 항쟁의 경험으로 군사력 면에서 앞서 있던 북한은 한국전쟁 이후 활발한 복구사업을 펼치면서 양적인 경제성장을 이루어갔다. 1961년 군사 쿠데타로 탄생한 박정희 정권은 수출주도형의 권위주의적 산업화 정책을 펼쳤다. 경제개발의 전선에서 남은 북보다 훨씬 유연하고 효율적인 정책을 실천하여 1960년대에서 1970년대에 걸쳐 거의 모든 국력의 지표에서 남과 북의 평형이 이루어지고, 곧이어 남이 북을 앞지르는 현상이 벌어졌다. 이후 한 번의 역전도 허용하지 않은 채 2010년대 초 현재 남북의 국력격차는 비교조차 허용하지 않는 판국이 되었다.

11) Rapkin and Thompson(2003).

김일성 정권은 1961년 7월 소련·중국과 동맹조약을 체결하고 경제건설보다 군사화를 강화하는 전략을 채택하였다. 동남아시아에서 벌어지는 베트남전쟁에 영향을 받은 북한은 1960년대 후반 내내 모험적인 군사주의 노선을 유지하면서 한반도에 긴장을 고조시켰다. 그러나 군사분야에 대한 과도한 투자와 양적 경제성장 정책의 한계가 맞물리면서 북한 경제는 1960년대 후반부터 한계에 부딪치기 시작했다. 미국과 중국이 화해 분위기를 연출하는 가운데 남한과 북한도 1970년대 초반부터 비밀회담과 공개회담을 거쳐 화해의 움직임을 보이기 시작했다. 남과 북은 적십자회의, 남북조절위원회 회의를 개최했고, 7·4공동성명을 발표하기도 했다. 짧지만 강렬했던 데탕트 시기 남북 화해에 대해 강대국 정치의 영향을 강조하는 입장과 국내정치의 영향을 강조하는 입장이 대립하고 있다.

미중 화해, 국내정치에의 활용, 국제정치와 국내정치의 이중적 영향 등 기존의 분석과 설명에 덧붙여 남북 사이의 힘의 균형의 변화 추이와 그 영향력에 대해 좀 더 신경을 쓸 필요가 있다. 1960년대와 1970년대 남북 관계의 세력균형의 변화에 기초하여 양자 사이의 관계 변화를 설명하려는 노력이 전이평화(transition peace)론이다. 전이평화란 두 숙적이 세력전을 경험하는 동안 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하기 위한 회담, 제안, 협정과 사람, 상품, 금융, 정보의 거래를 통한 협력과 화해를 위한 노력의 증가를 의미한다.

전이평화의 첫 매개변수는 상대방의 능력과 의도를 탐색하려는 시도이다. 양국 사이의 권력의 균형추의 이동으로 양자 관계에 불확실성과 불안정성이 증가하기 때문에 정책결정자들은 더욱 더 상대방을 탐색하려는 욕구가 강해지게 된다. 둘째, 전쟁 선택의 비용이 너무 크고 손쉬운 승리가 어렵다고 판단될 때 전이평화의 가능성은 높아진다. 세력전을 경험하는 국가들 사이의

전쟁은 상대에게 피해를 가할 수 있는 서로의 능력이 엇비슷하기 때문에 더 높은 비용이 들고 파괴적이기 마련이다. 전쟁 비용의 부담으로 숙적들은 전쟁을 쉽게 선택하기 어렵게 될 것이다. 특히 약소국 숙적관계의 경우 강대국 개입의 가능성이 높을수록 전쟁의 개시를 머뭇거리게 될 것이다. 셋째, 숙적들이 군사적 경쟁보다 경제적 성장에 더 많은 관심을 가질 경우 전이평화의 가능성은 높아진다. 쇠퇴하는 국가는 군사화와 높은 군사비의 부담에서 벗어나서 추락하는 경제를 희생시킬 기회를 찾기 위해 평화를 추구하게 될 것이다. 부상하는 국가는 경제성장에 집중해서 쇠퇴하는 국가를 추월할 때까지 불필요한 충돌을 피하고자 할 것이다. 넷째, 상승하는 국가가 자신의 국력에 자신감을 갖고 과거의 소극적인 태도에서 벗어나 과감하게 숙적과 대화하고 협상하려는 자세를 가지게 될 때 전이평화의 가능성이 높아진다.¹²⁾

전이평화론은 세력전에 대한 기존 논의에 반기를 들고 전이가 단순히 전쟁의 부재를 넘어서 협력의 증가로 이어질 수 있다는 가능성을 찾기 위한 시도이다. 그러나 전이평화는 세력전의 존재, 평화 발생 여부, 세력전이 영향의 정도에 대한 평가 등과 관련된 많은 질문에 직면할 가능성이 있다.

6. 세력전과 남북 관계에 대한 새로운 사고

전이평화론은 1970년대 남북 대화를 놓고 세력전과 평화라는 관점에서 해석을 시도하고 있으나 그러한 노력이 성공적이었다고 보기에 어려운 면모가 여럿 눈에 띈다. 세력전과 남북 관계의 추이에 대해 이제 새로운 시각이

12) Woo Seongji, "Transition Peace and Inter-Korean Relations," unpublished manuscript (2012).

필요한 시점이다. 전이평화의 설명은 여러모로 데탕트 시기 남북 관계의 성격을 규명하는 데 한계를 드러낸다. 전이평화의 변수들도 얼마나 일반화가 가능할지 의문이 드는 부분이 있다. 비교적 짧은 대화 기간에 이어 새로운 냉각기가 태동하였기 때문에 전이평화가 주장하는 평화가 과연 데탕트 시기에 한반도에서 발생했는가 하는 의문에서, 강대국 정치에 대한 과소평가, 세력전이 발생 자체에 대한 회의 등 여러 비판이 가능하다. 또한 한반도의 남북 관계는 민족 문제의 차원을 갖고 있기 때문에 일반적인 속적관계와 다른 범주에 넣어서 분석해야 한다는 반론도 만만치 않다.

전이평화론 이전에도 세력전이가 전쟁 없이 지나갈 수 있는 여지에 대해 학자들은 길을 열어놓고 있었다. 오간스키는 미국과 영국 사이 세력전이가 양국 사이 전쟁 없이 발생했음을 인지하고 있었고, 태먼(Ronald L. Tammen) 등도 미국과 중국 사이 세력전이가 갈등 없이 펼쳐질 가능성에 대해 열린 자세를 취하고 있다.¹³⁾ 세력전이의 공간에서 분쟁 회피의 가능성을 인정한 연후에 과제는 어떤 경우에 분쟁이 발생하고, 어떤 경우에 분쟁이 발생하지 않는가에 대한 변별력 있는 설명의 정립이 될 것이다. 오간스키 그룹은 도전국의 만족도에 초점을 맞추고 있지만 이것보다는 더 풍부한 설명이 필요할 것으로 사료된다. 아래에서는 전이평화에 대한 논점들을 하나하나씩 살펴보기로 한다.

1) 민족 문제와 속적관계

남북 관계는 통일이라는 궁극적 목표를 지닌 분단국가의 성격을 갖고 있

13) Ronald L. Tammen et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st century* (NY: Chatham House, 2000).

기 때문에 일반적인 속적관계와 다르며, 따라서 세력전이론이나 통상적인 속적을 위해 만들어진 이론들의 남북 문제에서의 적용에 한계가 있다는 지적이 있다. 남북 관계는 일반 속적관계와 다른 차원의 문제를 내포하고 있다는 주장이다. 이러한 지적은 일견 타당한 부분이 있으며, 따라서 일반 국제정치이론을 남북 관계에 적용할 때 보다 신중할 필요가 있음을 일깨워준다. 그러나 분단국가라는 한반도 속적의 특수성은 일반 속적관계의 범주 내에서의 특수성일 뿐이다. 사실상 지구상에 존재하는 모든 속적과 속적관계는 나름대로 저마다의 고유한 측면을 불가피하게 지니고 있을 것이다. 각각의 속적들의 고유한 이야기에만 집중하다 보면 사실상 속적관계 일반에 대한 일반화는 불가능해질 것이다. 모든 사례는 각자의 고유한 이야기를 갖고 있다. 그렇다고 해서 각 사례의 특수성을 강조하게 되면 사실상 그 사례를 뛰어넘는 어떠한 일반화도 가능하지 않게 된다. 문제는 각 사례의 독특성 위에 그 사례들을 관통하는 공통성의 범주를 찾아내는 것이다. 분단된 민족 사이의 속적관계는 다른 일반 속적관계가 근본적으로 다른 메커니즘에 의해 움직이는가? 그렇지 않을 것이다. 남북 사례는 다른 일반 속적관계의 속성과 아울러 분단된 민족 사이의 속적관계의 속성을 동시에 갖고 있다고 할 수 있다. 통일 지향이라는 남북 관계의 특수성은 속적관계 일반적 범주 내에서의 변주이기 때문에 일반이론의 적용은 여전히 유효하다고 본다.

2) 평화 발생

1970년대 전반기 한반도에 평화가 발생했는가? 전이평화 중에서 뒷부분인 평화 부분에 대한 비판이다. 1970년대 초반 한반도에서 발생한 미니 데탕

트의 의미를 평가하지 않으려는 입장에 선 논자들은 당시 대화와 교류가 표피적인 제스처에 불과하다고 해석한다. 데탕트 시기 한반도에 평화가 부재했다면 냉전의 해체가 한국의 북방외교의 전개 공간에서 벌어진 남북 대화는 평화라고 할 수 있을까? 햇볕정책 아래 김대중 정권이 적극적으로 벌인 대북 화해 정책은 남북 사이 평화로 이어졌는가? 1970년대에 비해 1990년대와 2000년대 교류협력이 보다 진전된 형태의 것이라는 주장에는 반대하기가 힘들지만 앞의 것이 평화가 아니었다면 둘째 것과 셋째 것도 진정한 평화가 아니었다는 반론을 전개할 수 있을 것이다. 그리고 1990년대와 2000년대 화해에 대해서도 이것이 진정한 평화였냐는 의문을 제기하면 한반도의 남북 관계사에서 화해와 평화는 존재하지 않았다는 결론으로 귀추된다.

전이평화론이 강조하고 있는 부분은 전쟁의 부재가 아니라 협력의 증가이다. 그리고 그 협력의 증가가 전이의 압력에서 비롯되었다는 것이다. 세력전이 가 갈등의 증가가 아니라 오히려 협력의 증가를 가져온다는 것은 다른 세력전이 관련 논의와 궤를 달리하는 부분이다. 7·4공동성명을 전후하여 한반도에는 그 이전과 그 이후에는 목격되지 않았던 많은 움직임들이 감지되었다. 과거와 확연히 구별되는 현상들이 나타나고 남한과 북한 위정자들의 인식과 태도에도 일정한 변화가 있었다. 국제정치학에서 평화는 여러 갈래로 정의되고 있다. 흔히 논의되는 부정적 평화와 긍정적 평화의 구분이 일례이다. 21세기 초 미국과 중국 관계, 2차 세계대전 이후 프랑스와 독일의 관계, 냉전시대 미국과 소련 관계 모두에서 평화를 관찰할 수 있다. 그러나 그들 사례의 평화의 색깔은 각기 달랐다. 결국 평화에 대한 논의는 평화를 어떻게 정의할 것인가에서 출발하지 않을 수 없다.

이와 관련되는, 또는 이보다 더 심각한 문제는 당시 '평화'가 짧게 발생했다

는 점에 있다. 평화는 혜성처럼 나타났다가 곧 모습을 감추어 버렸다. 남과 북은 각자 길을 걸으며 서로를 비난하기 시작했다. 북한의 도발도 간헐적으로 재발되었다. 그렇다면 전이의 기간 중 협력과 갈등이 순차적으로 발생했으며 이 시기를 설명하려는 설명들은 이러한 변화의 움직임을 모두 담을 수 있는 그릇이어야 할 것이다.

3) 세력전이의 발생

앞의 비판이 전이평화 중 뒷부분인 평화에 대한 비판이었다면 앞부분인 전이에 대한 비판 또한 가능하다. 데이비드 강(David Kang)은 애초부터 남한이 북한에 대해 힘의 우위를 지키고 있었기 때문에 애초 세력전이론을 한반도의 상황에 적용하는 데 무리가 있다고 주장하고 있다. 그는 많은 관찰자들이 남북 격차가 너무 벌어지기 전에 북한이 예방전쟁을 벌일 것이라고 예측해 왔음에도 불구하고 제2의 한국전쟁이 발생하지 않았음에 주목하고 있다. 그의 입장은 북한은 한미동맹의 방어를 넘어설 물질적 능력을 갖고 있지 못했다는 것이다. 데이비드 강에 의하면 학자들은 끊임없이 북한의 위협을 과대평가했다. 지난 60여 년의 한반도 평화는 한미동맹의 강건한 억지에 의해서 가능했다. 남북한의 국력을 비교할 때 데이비드 강은 북한이 한 번도 남한에 비해 우월한 지위를 차지하지 못했다고 본다. 특히 한반도에서 전쟁이 미국의 참전을 불러올 것이기 때문에 마땅한 비교는 남한 대 북한의 비교가 아니라 한미 연합능력 대 북한의 능력이어야 한다는 것이다. 두 기준의 어느 것으로도 북한이 남한에 비해 또는 한미 연합능력에 비해 앞선 적이 없었기 때문에 데이비드 강은 예방전쟁론이나 세력전이론을 한반도의 상황에 적용하는 것이 부

적절하다고 판단하고 있다.¹⁴⁾

그러나 이러한 사고는 국력의 기준을 너무 GDP에 한정시키는 데서 기인하는 것으로 보인다. 실제 다양한 기준에서 봤을 때 남북 사이 세력전이의 사실은 보다 분명해진다. 1인당 GNP의 경우 1969년을 전후하여 남북 사이 역전이 벌어진다. 군사비 지출은 1980년을 기점으로 역전이 생겼다. 자동차 생산은 1967년에, 화학비료 산출은 1980년에, 시멘트 생산은 1969년경에, 전기 생산은 1975년경에 남북 역전이 목격되고 있다.¹⁵⁾

테탕트 시기 세력전이와 관련된 문제는 세력전이의 실제 발생 여부와 그것에 대한 정책결정자들의 인식 여부로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자는 객관적 데이터의 문제이고, 후자는 주관적 판단의 문제이다. 당시 남북한 사이 국력의 비교와 그 변화의 추이는 여러 지표에 대한 관찰을 통해서 가늠해 볼 수 있을 것이다. 두 번째 논의인 정책결정자들의 인식 부분에 대해서는 여러 갈래의 해석이 가능할 것이다. 여러 정황 증거로 볼 때 박정희 대통령은 자신의 경제개발정책의 성과로 한국의 국력이 빠르게 성장하고 있었던 데 비해 북한의 국력은 사회주의 체제의 전통적인 비효율성으로 인해 침체되고 있었다는 분석을 내리고 있었던 것으로 보인다. 자기합리화일 수도 있지만 박정희는 남한 국력에 대해서는 긍정적이고 낙관적인 평가를, 북한 국력에 대해서는 부정적이고 비관적인 평가를 내리고 있다. 특히 그는 경제분야에서 남북 국력의 역전에 대해 거듭해서 언급하고 있다. 그러나 군사분야에서 남북 국력을 비교할 때는 이에 비해 보다 신중한 입장을 보이고 있다. 박 대통령은 경제성장

의 성과와 북한의 군사적 위협을 자신의 정권의 정통성을 세우기 위한 양 날개로 사용하였던 것으로 보인다. 그의 임기가 다하기 얼마 전인 1978년 신년사에서 박정희 대통령은 “우리는 이미 그들을 앞지르고 있는 국력 배양의 진군을 더욱 재촉해 나가야만” 한다면서 경제건설에 매진하자고 국민을 다그치고 있다. 그해 겨울 대통령 취임사에서 “이제 우리의 국력은 북한을 제압하게” 되었다면서 단정적이며 단호한 표현을 사용하고 있다.¹⁶⁾

김일성 총서기 또한 1960년대 후반부터 북한 경제의 활력이 많이 줄고 있다는 판단을 갖고 있었을 것으로 보인다. 1970년대로 접어들면서 북한 정권이 군사부문에 대한 투자를 줄이고 경제부문에 대한 투자를 늘리면서 대외 경제협력을 강조하기 시작한 것이 하나의 간접적인 증거가 될 수 있다. 1950년대에는 김일성이 “우리의 살림살이는 아직 어렵기는 하지만 남조선보다는 훨씬 낫습니다”라고 자랑할 수 있었다.¹⁷⁾ 그러나 남북 경제력에 대한 직접적이고 구체적인 비교는 1980년대 이후에는 거의 자취를 감추게 된다.

북한의 지도부가 남북 국력의 역전을 언제부터 인식하였는지는 수수께끼로 남는다. 북한 정권이 남북 국력의 격차가 벌어진 이후에도 오랫동안 북한이 남한을 압도하고 있다는 자신감을 보이고 있는데 이것이 오인에 기인한 것인지, 자기최면인지, 선전전의 차원인지 확실하지 않다. 남한의 지도자가 세력전이를 조기 인지하고 있었던 반면, 북한의 지도자가 제때에 세력전이를 충분히 숙지하지 못하고 있었다면, 일정 기간 동안 세력전이의 구조적 영향력이 발휘할 수 있는 상황이 조성되지 못하고 마는 것이다.

14) David Kang, “International Relations Theory and the Second Korean War,” *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (2003), pp. 301-324.

15) Woo S.(2012), Tables 1-3.

16) 박정희, 「“1978년 신년사”와 “제9대 대통령 취임사”」, 정영철, 「남북 관계와 바라봄의 정치: 이분법적 시선과 정당성 경쟁」, 서울대학교 국제문제연구소 집담회 발표논문, 2011년 12월 19일, pp. 5-6에서 재인용.

17) 김일성, 「인민군대의 간부화와 군종·병종의 발전전망에 대하여」, 정영철(2011), p. 4에서 재인용.

최근 우드로 윌슨 센터가 공개한 자료집은 1971년 6월 평양을 방문한 니콜라에 차우셰스쿠 루마니아 국가평의회 의장과 그를 환대한 김일성 수상의 대화록을 담고 있다. 김일성은 그의 방문객에게 “그[박정희]는 한국이 북한보다 경제적으로나 군사적으로 더욱 강력하게 될 때 그것[통일]이 가능해질 것이라고 말하고 있는데 이는 그의 단순한 꿈이라는 게 내 생각”이라고 말하고 있다. 김일성은 “그가 무슨 생각을 하고 있는지 모르겠다”면서 “그동안 우리가 잠을 자고 발전을 하지 않고 있을 것이라고 그가 상상하는 것 아니냐”고 반문하고 있다. 김일성은 “그렇기 때문에[북한도 계속 발전할 것이기 때문에] 공산주의를 무찌르고 통일을 하겠다는 그의 슬로건에 우리는 겁먹지 않는다”며 자신감을 피력하고 있다. 오히려 그는 차우셰스쿠와 회동에서 남한의 민주세력이 독재 체제를 무너뜨리고 혁명을 일으킬 것이라는 그의 기대감을 은근히 드러내고 있다.¹⁸⁾

실제 세력전이의 진전보다 북한 지도부의 인식이 더디게 진행되었을 가능성이 존재한다. 본래 세력전이 논의의 한 부류는 국력의 쇠퇴를 경험하는 선도국이 기회의 창이 더 좁아지는 것을 느끼면서 도전국이 더 강해지기 전에 조금 한 마음에서 후자를 공격하는 예방공격의 시나리오를 상정하고 있다. 그러나 김일성의 경우 기회의 창이 좁아지고 있음을 절실히 느끼지 않았다면 예방공격에 의한 세력전이와 동반된 폭력의 가능성 또한 존재하지 않게 되는 것이다.

남북 관계를 ‘바라봄의 정치’라는 각도에서 조명하고 있는 정영철은 남북 역학관계의 변화에 따른 남과 북의 서로에 대한 ‘시선’의 변화를 아래와 같이 묘사하고 있다.

18) 『중앙일보』, 2011년 11월 4일.

지나온 역사를 통해, 남북 관계는 결국 남북이 서로를 바라보는 ‘시선의 정치’가 언젠지 뒤바뀔 수 있음을 말한다. 과거의 적대적 시선과 동시에 화해와 협력의 시선이 공존하고 있는 것이다. 지금까지 남북이 서로를 바라보는 방식은 시대에 따라 변화해왔다. 북한의 입장에서 보자면, 해방의 시선에서 두려움과 체제 수호를 위한 방어의 시선으로 변화했고, 남한의 입장에서 보자면, 두려움과 공포의 시선에서 자신감과 우월성의 시선으로 변화했다. 시선이 결국 사회역사적인 반영이라면, 남북 관계의 변천은 곧 시선의 변화를 의미하기도 한다. 즉, 남북의 국력의 차이, 국제정세의 변화 등에 의해 서로에 대한 바라봄은 달라질 수밖에 없었다. 이 중에서도 남북한의 시선에 가장 큰 영향을 미친 것은 결국 ‘힘’의 문제였다. 힘의 문제는 결국 남북 상호 간의 체제 경쟁과 우월성의 표현이었고, 이에 따라 상대방을 어떻게 바라볼 것인가의 문제가 규정되었다.¹⁹⁾

북한이 통렬하게 남북 국력의 격차를 절감하게 되었을 즈음 내우외환이 한꺼번에 닥쳤고 녹슨 이데올로기에 사로잡혀 있었던 북한 지도부가 손을 쓰기에는 모든 것이 이미 늦어 있었다. 뒤늦게나마 세계화의 조류에 몸을 싣고 외부 세계와 손잡는 선택이 있었으나 북한 정권은 그 선택을 하지 않았다. 오히려 김정일 정권은 선군노선과 자기부정으로 무장한 채 핵무장과 미사일 개발로 정권안보에 집착하는 면모를 보여주었다. 반드시 해야 할 숙제를 미루는 학생처럼 아직까지도 북한은 개혁개방의 길로 나아가지 않고 있다.

4) 남북 관계 독자성의 문제

한반도의 세력전이와 남북 대화의 상관관계를 파악하는 데 있어서 강대국

19) 정영철(2011), p. 12.

정치의 영향을 어떻게 평가하느냐의 문제가 제기된다. 많은 분석가들이 당시 평화는, 만일 평화가 있었다면, 강대국 정치의 산물이라고 주장한다. 일반적으로 강대국 정치와 약소국 정치는 서로 맞물려 있고 혼치 않게 후자가 전자에 영향을 미치기도 하나 많은 경우 인과의 화살은 전자에서 후자로 흐르는 경우가 많다. 역시 1970년대 초의 남북 대화도 미국과 중국의 화해 이후에 연출되었기 때문에 당시 한반도의 미니 데탕트가 지역적인 차원 또는 세계적인 차원의 데탕트의 영향에 말미암은 것이었다는 분석이 지배적이다.

또한 세력전이와 관련 남북의 세력전이가 발생했음에도 불구하고 (실제로 전이가 일어났다는 가정 아래) 분쟁이 발생하지 않은 것은 강대국 정치가 억제 효과를 발휘했다고 볼 수 있다. 세력전이 기간 중 양 숙적의 비(非)호전성에 대해 주한미군의 존재가 남북 모두의 공격성을 제어하는 억지(deterrence)의 역할을 했다는 주장이 있을 수 있다. 또한 소련, 중국, 일본 등 주변 강대국의 존재도 한반도의 숙적들의 공세를 억누르는 역할을 했다고 해석할 수도 있다. 1970년대를 전후해서 한반도에 이해관계를 갖고 있던 강대국들이 한반도에서 분쟁이나 현상변경을 원했다는 증거는 별로 보이지 않는다. 미중 화해나 세계적 수준에서 데탕트를 볼 때 당시 강대국들은 한반도와 동북아시아를 포함한 지역 수준에서 갈등의 완화를 원했다고 보는 것이 더 타당할 것이다. 1940년대 말과 1950년대 초 강대국들은 한국전쟁에 원하지 않는 초대장을 받게 되었다. 이후 주변 열강들은 한반도에 관한 한 현상유지를 더 선호하는 성향을 갖게 되었다고 해석할 수 있다.

평화의 발생이든, 전쟁의 억지든 한반도의 정치상황에 강대국의 영향력이 심대했다면 우리는 약소국 정치의 독자성에 대해 일말의 의문을 가질 수밖에 없게 된다. 남북 숙적관계는 독자적인 동력을 가진 자율적인 양자 관계였는

가, 아니면 미국 등 주변 강대국의 영향 아래 움직인 2차적, 수동적 존재였는가? 남북 숙적관계가 미소 관계 또는 미중 관계에 내포된(embedded) 존재였다면 분석에서 후자를 무시하면 변수 누락의 문제(omitted variable problem)를 야기하게 된다. 국제질서에서 남북 숙적관계의 자율성 문제는 경험적 차원의 문제이면서 동시에 이론적 차원의 문제이다. 향후 이론적 건축 과정에서 남북 양자 관계와 강대국 양자 관계의 상호성과 독자성에 대한 보다 면밀한 접근이 필요하다. 1970년대 전반부 세력전이의 공간에서 한반도의 두 정치주체가 경험한 전쟁의 부재와 협력의 증가가 억지에 의한 것이었는지, 전이평화에 의한 것이었는지 새로운 '실험'이 필요한 형편이다. 이 부분은 기존 연구 디자인에 대한 리모델링을 통해서 '해결'되어야 할 것이다.

5) 국가성향(state orientation)

역사는 세력전이가 발생한 기간 남한도, 북한도 무력도발을 하지 않았음을 보여준다. 국력이 상승세에 있던 남한도 북한에 대한 공세를 취하지 않았으며, 국력이 하강세에 있던 북한도 남한에 대해 몇 번의 간헐적인 도발을 제외하고는 전면적인 도발을 획책하지 않았다. 한국전쟁 이후 한반도의 전쟁 부재와 관련된 고전적인 설명은 주한미군의 억지 역할이다. 정말 그랬을까? 억지에 의해서 한반도의 평화는 유지되었는가? 억지 장치가 없었다면 남과 북은 제2의 한국전쟁을 치렀을까? 억지 변수 외의 다른 설명은 양자 모두 애초부터 도발의 의도를 가지고 있지 않았다는 것이며, 여기에는 양 숙적의 국가 성향 논의가 자연스럽게 끼어들게 된다.

전통적인 세력전이론은 도전국의 현 상태에 대한 불만족 정도를 주요 변수

로 포함하고 있기 때문에 관련국의 레짐 성향에 대한 고찰을 필수적으로 내포하고 있다. 1970년대 남과 북 사이의 갈등 또는 전쟁을 예상하기 위해서는 둘다 또는 적어도 한 국가가 현상에 불만을 가진 현상타파국가일 필요가 있다. 그렇다면 당시 남과 북은 현상타파국가였나? 한국은 건국부터 지금까지 한 번도 현상타파적이지 않았다는 것이 필자의 판단이다. 한국은 지난 60여 년 동안 주로 북한의 만일의 공세에 대비하는 데 전력을 쏟았다. 약간 논란의 여지가 있는 시기가 이승만 대통령의 북진통일론이 개진되던 때이겠지만 이때에도 한국 정부가 심각하게 북진을 생각하고 그것을 추진하고 있었다는 증거는 별로 없어 보인다. 우리의 관심 시기인 박정희 정권 시기의 경우에도 박 대통령 자신이 군인 출신이었음에도 불구하고 한국은 북한에 대해 공세를 펴지 않았다. 국력상승 중이었던 한국은 왜 국력하강 중이던 북한에 무력으로 도전장을 내밀거나 북한을 자극하지 않고 평화 제스처를 취하는 선택을 했을까? 박정희의 대북 정책은 '준비론'으로 정리할 수 있다. 그는 국력을 배양하여 내실을 다지면 자연스럽게 한국 주도의 민족통일이 달성될 수 있을 것이라고 믿었다. 박정희는 시간이 갈수록 '자유 대한'이 남북 경쟁과 통일과업의 측면에서 유리해진다고 믿고 있었기 때문에 무력으로 현상을 타파하려는 진지한 고민을 할 필요가 없었다고 추정된다. 박정희는 자신의 경제개발 프로그램을 통해서 평화적인 방법으로 민족분단의 모순을 해결할 수 있다는 신념을 가지고 있었다.²⁰⁾

북한의 국가성향은 남한에 비해 훨씬 복잡한 변화의 과정을 거쳤다는 것이 필자의 판단이다. 간단히 살펴보면 북한은 항일무장집단이 권력을 잡고 '해방'을 추진한 현상타파국가로 출발하였다. '외세'의 개입으로 '국토완정'에 실패

20) 역대 한국 정권의 현상유지 성향은 그 이후에도 지속적으로 유지되었다. 한국전쟁의 상처가 '기억'으로 남아 한국의 지도자들은 외형적으로, 내면적으로 전쟁을 통한 민족분단 모순 극복의 방법을 배제하게 된 것으로 보인다. 재건의 비용에 대한 부담 또한 억제 요인으로 작용하였을 것이다.

한 북한 정권은 한동안 전후 재건에 전념하는 현상유지국가로 변하였다. 남한에서 군사 쿠데타와 베트남전쟁의 본격화는 김일성 정권의 현상타파 '본능'을 되살려 놓았다. 한반도에 세력전이가 발생하던 시기에 즈음하여 북한의 성향은 다시 현상타파에서 현상유지로 변하였다. 1960년대 내내 1940년대 후반과 같이 전의를 불태우던 북한은 1960년대 후반 급진군부세력을 숙청하는 것과 때를 맞춰 무력에 의한 통일에서 한 발 물러서게 된다. 이 시기는 또한 북한에서 첫 권력세습을 준비하는 기간이기도 했다. 김일성은 남한 내 민주세력이 박정희 군사독재정권을 무너뜨리게 될 것이라는 신념을 가지게 되었다. 그는 남한 진보세력에 의한 민주정권이 들어선 이후 남과 북이 평화적인 방법으로 통일을 이룩할 수 있다고 믿었다. 박정희 대통령 유고에서 전두환 정권의 공고화 시기 혼란의 와중에도 북한이 무력동원을 하지 않은 것은 이 시기 북한의 국가성향에 대한 부족하나마 간접적인 증거가 될 수 있다. 과격한 군사화를 추진하던 북한이 남한과 대화를 시도하고, 남한 내 자연발생적 혁명에 대해 기대를 갖게 된 데는 북한을 둘러싼 국내외 조건의 변화가 많은 영향을 끼쳤을 것으로 짐작된다. 현상유지 아래 주체의 국가를 건설하면서 북한은 외부와 고립된 채 쇠퇴의 길을 걸었다. 김일성 주석 사망 이후 등장한 김정일 정권은 남북 국력의 격차를 핵과 미사일 개발을 통해 일거에 만회하려는 현상타파 성향을 드러냈다.

7. 닫는 글

남북 관계의 추이를 살펴면서 양국 사이의 세력균형의 변화에 관심을 집

중하는 것은 필요하고, 정당한 일이라고 생각된다. 세력전이론은 세력전이가 전쟁 또는 갈등의 증가와 밀접한 연관이 있다는 주장을 담고 있다. 물론 기존 세력전이론은 미국과 영국의 세력전이에서 보듯 전쟁이 회피될 수 있는 가능성을 인정하고 있다. 전이평화론은 세력전이가 오히려 협력의 증가 내지는 평화의 도래와 관계가 있다는 전제를 갖고 있다. 그러나 전이평화를 데탕트 시기 남북 관계에 적용하는 작업은 당시 남북 화해의 단발성으로 빛을 잃게 되었다.

복잡다단했던 한반도의 숙적들 사이의 동학의 궤적을 담기에 전이평화론은 조금은 협소한 설명틀이라고 여겨진다. 해방 이후 한반도의 역사는 세력전이의 문제를 아우르면서 동시에 그것을 뛰어넘는 보다 복잡한 분석틀을 요구하고 있는 것 같다. 한반도 세력전이의 기간은 남북 관계의 긴장완화와 긴장재발의 변수를 보여주고 있다. 전이평화론을 뛰어넘어 남북 관계의 변화를 설명하기 위해 우리는 강대국 정치의 영향, 억지의 문제, 국가성향의 변화, 지도자의 인식, 약소국 양자 관계의 자율성 등에 대해 숙고할 필요가 있다고 여겨진다.

Power Transition and Changes in Inter-Korean Relations

Woo, SeongJi

School of International Studies, Kyung Hee University

This research intends to analyze the impact of power transition on inter-Korean relations. It seems that power transition between the two rivals on the Korean peninsula took place sometime in the mid-1970s. Contrary to the common perceptions, transition peace theory maintains that the time of transition is associated with an increase of cooperation. Yet, transition peace is insufficient in accounting for complex variations in inter-Korean relations. Several questions loom large. What role did major powers play? Were the inter-Korean rivalry autonomous of major power politics? Did power transition occur? Did peace take place? How did Korean leaders perceive the redistribution of power at the time? Were Korean states status-quo oriented? Upon close inspection of these variables, we will be able to design better explanations overcoming power transition theory and transition peace theory.

•Key words

Power Transition, Transition Peace, Inter-Korean Relations