



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

국제지역학석사 학위논문

뮌헨회담의 교훈과 북한의 비핵화



2020년 2월

부경대학교 글로벌정책대학원

국제학과

김명희

국제지역학석사 학위논문

뮌헨회담의 교훈과 북한의 비핵화

지도교수 김동수

이 논문을 국제지역학석사 학위논문으로 제출함.



2020년 2월

부경대학교 글로벌정책대학원

국제학과

김명희

김명희의 국제지역학석사 학위논문을 인준함.

2020년 2월



위원장 정치학박사 이 홍 종

위 원 정치학박사 한 송 욱

위 원 정치학박사 김 동 수

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 목적	1
2. 문헌연구	3
3. 연구의 범위와 방법	6
II. 이론적 틀	9
1. 이상주의와 현실주의	9
2. 유화정책	13
III. 뮌헨회담의 교훈	19
1. 뮌헨회담	19
2. 뮌헨회담의 교훈	22
IV. 한국정부의 대북 유화정책	26
1. 김대중-노무현 정부의 대북유화정책	26
2. 문재인 정부의 대북유화정책	28
3. 유화정책에 대한 북한의 반응	29
V. 결 론	33

참고문헌

Lessons of the Munich Talks and North Korea's Denuclearization

Myunghee Kim

Department of International Studies
Graduate School of International Studies
Pukyong National University

ABSTRACT

In international relations, the Lesson of Munich refers to the appeasement of Adolf Hitler at the Munich Conference in September 1938. In order to avoid war, France and Britain permitted the German annexation of the Sudetenland. The policy of appeasement underestimated Hitler's ambitions and believed sufficient concessions would secure a lasting peace. Today, it is widely regarded as a failed act of appeasement toward Germany, and a huge diplomatic triumph for Hitler. The agreement facilitated the German takeover of Czechoslovakia, and caused Hitler to believe the Western allies would not risk war over Poland the following year.

The foreign policy of the British Prime Minister Neville Chamberlain has become inextricably linked with the events of the Munich Crisis and the policy of appeasement, resonating through the following decades as a parable of diplomatic failure. The

Munich Conference has come to signify a disastrous diplomatic outcome. The Lessons of Munich have profoundly shaped Western foreign policy up to this day. In the United States, Presidents have cited these lessons as justifications for war in Korea. Although appeasement – conventionally defined as the act of satisfying grievances through concessions, with the aim of avoiding war – was once regarded as an effective and honourable strategy of foreign policy, following the Munich Conference it came to symbolize cowardice, failure, and weakness with Winston Churchill describing appeasement as “one who feeds a crocodile, hoping it will eat him last.”

The policies have been the subject of intense debate ever since. The historians' assessments have ranged from condemnation for allowing Adolf Hitler's Germany to grow too strong, to the judgment that Germany was so strong that it might well win a war and that postponement of a showdown was in their country's best interests.

This paper's purpose is to study how we can apply the Lesson of Munich to North Korea's denuclearization process. There is not a "genuine peace" in the Korean Peninsula because North Korea possesses nuclear weapons.

Keywords : the Lesson of Munich, the Munich Conference, the German annexation of the Sudetenland, the policy of appeasement, "genuine peace", North Korea's denuclearization

I. 서론

1. 연구의 목적

북한의 핵포기 가능성에 대해 대한민국 국민들은 회의적인 시선을 갖고 있다. 통일한국포럼이 여론조사 전문기관에 의뢰하여 2018년 4월 10일과 11일, 이틀 동안 1,037명을 대상으로 유무선 전화로 여론 조사한 결과는 아래와 같다.¹⁾ 그동안 몇 차례의 남북정상회담과 북미정상회담이 더 있었지만 아마도 이러한 부정적인 시각은 계속되고 있을 것이다.

<표 1> 북한의 핵포기 가능성

포기하지 않을 것이다.	70.2%
포기할 것이다.	23.2%
잘 모른다.	6.6%

김정은 북한 국무위원장이 백두산에서 백마를 타고 달리는 모습을 노동신문이 2019년 10월 16일 공개했다. 김 위원장은 중요 결정을 앞두고 주로 백두산을 찾는데 이번엔 ‘최고 권위의 상징’인 백마까지 등장했다는 점에서 북-미 비핵화 실무협상 결렬 후 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 발사 등 중대 결정이 임박했다는 관측이 나왔다. 김 위원장이 미국을 향해 연내에 새로운 계산법을 가져오라고 압박하는 상황에서 미국의 태도 변화를 이끌기 위한 추가 도발을 준비하는 것 아니냐는 해석도 나오는 대목이다. 김정은

1) <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2018/04/16/2018041600092.html>(검색일: 2019. 7. 22).

이 김일성, 김정일 때 우상화를 강조하기 위해 등장했던 ‘백마 타기’에 직접 나선 게 제재로 흔들리는 민심을 다잡고 우상화를 강조하며 본격적인 버티기 가능성을 타진하는 것이란 해석도 나온다. 연내 3차 북-미 정상회담 가능성이 시간이 흐를수록 적어지는 만큼 2020년 신년사를 대비해 여러 ‘플랜 B’ 가능성을 타진하고 있다.²⁾

“북한은 절대로 핵무기를 포기하지 않을 것이다”라고 하지만 한국은 “북한이 반드시 핵무기를 포기”하게 만들어야 한다. 한미동맹과 유엔 등 국제사회와의 협력으로 가능하다. 북한의 어려워진 경제와 한류 등을 통한 민심 이반으로 북한은 체제 안정이 크게 위협받고 있다. “김정은을 제거하는 데 15분 정도밖에 안 걸린다”는 주장이 있는데 이 주장을 가장 잘 믿는 사람은 아마도 김정은일 것이다.³⁾

본 논문은 20세기 세계외교사에서 유화정책 실패의 대표적인 예인 뮌헨 회담(1938년 9월)의 교훈을 통해 북한 비핵화를 달성할 수 있는 정책적 방안들을 찾아보고자 한다. 본 연구에서 사용될 ‘이론적 틀’은 이상주의와 현실주의, 그리고 유화정책이다.

2)

<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LS2D&mid=shm&sid1=100&sid2=268&oid=020&aid=0003247498>(검색일: 2019. 10. 18).

3) 송종환. 2019. “북한 핵 폐기 협상의 전망과 바람직한 한국의 정책” (사)정책연구원폴올림 11월세미나(II) 프로시딩(2019. 11. 20 국회 의원회관 제8간담회의실), p. 2.

2. 문헌연구

문헌연구에서 살펴볼 내용은 크게 세 가지이다. 이상주의와 유화정책, 현실주의 그리고 뮌헨회담이다. 북한 비핵화는 유화정책과 관련된 것만을 중심으로 살펴보겠다.

국제정치⁴⁾에 있어서 가장 기본적인 이론인 이상주의와 현실주의⁵⁾, 특히 현실주의⁶⁾에 관한 대표적인 책은 1948년에 한스 모겐소⁷⁾(Hans Morgenthau)⁸⁾가 쓴 *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*가 있다. 홉스((Thomas Hobbes)가 국가 성립 전의 인간 사회를 "만인의 만인에 대한 투쟁"이라 서술하였는데 국제정치는 물리력을 독점하여 질서를 지탱하는 단일국가가 없기 때문에 "만국의 만국에 대한 투쟁"이라고 볼 수 있다.

한스 모겐소가 쓴 *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*는 현실주의 정치학의 대표적인 책이다. 한스 모겐소는 국제정치를 권력정치의 장(場)으로서 파악하는 입장에서 철저한 현실주의 정책을 내세웠다.⁹⁾

4) 국제정치, 국제관계 등의 용어 사용에 대해서는 뒤에서 설명하겠다.

5) 국제정치 이전, 이상주의와 현실주의와 관련 유명한 학자는 신학자 라인홀드 니버(Reinhold Niebuhr)이다. 리처드 해리스 저. 안태진 역. 2016. 『라인홀드 니버: 현실적인 이상주의, 이상적인 현실주의』 비아.

6) 본 논문에서 신현실주의는 사용하지 않았기 때문에 패권안정론 등 신현실주의에 대한 문헌은 제외한다. 신현실주의에 관한 대표적인 책은 Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, M.A: Addison-Wesley이다.

7) 한스 모겐소 저. 이호재 역. 2014. 『국가 간의 정치. 1: 세계평화의 권력이론적 접근』. 김영사.

8) Hans J. Morgenthau. 1967. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 4th ed. New York: Knopf.

9) 한스 모겐소에 대한 논문을 하나 소개하겠다. 서울대학교 국제학연구소.. "HANS MORGENTHAU'S REALIST THEORY OF INTERNATIONAL POLITICS AND PRUDENCE 한

이상주의와 현실주의에 대해서는 일반적인 국제정치 관련 문헌들¹⁰⁾에서 다루고 있다. 현실주의만을 다루고 있는 도서는 김학성(2000)¹¹⁾, 우암평화연구원(2003)¹²⁾ 등이 있다. 국제정치에서의 이상주의와 현실주의를 포함한 논문들은 성황용 등(1979)¹³⁾, 최현정(1996)¹⁴⁾, 김영호(2003)¹⁵⁾, 케네스 퀘노네스(2005)¹⁶⁾, 우정(2007)¹⁷⁾, 김태우(2008)¹⁸⁾, 조해경

스 모겐소(Hans Morgenthau)의 고전적 현실주의 국제정치이론 - 메타이론적 검토와 실천지(prudence)의 의미.” 『國際地域研究』 제8권 제2호.

- 10) 김동수. 2019. 『21세기 미국의 동북아 정책과 한반도 평화』 한국학술정보.
로버트 D. 카플란 저. 이재규 역. 2019. 『21세기 국제정치와 투키디데스: 어떻게 국제정치를 통찰하고 예견할 것인가?』 (Warrior Politics). 김앤김북스.
박재영. 2015. 『국제정치패러다임』 [4판]. 법문사.
안준호. 2018. 『핵무기와 국제 정치』 [개정증보판]. 열린책들.
이홍중. 2018. 『영화 속의 국제관계』 도서출판 누리.
이홍중. 2019. 『국제기구와 글로벌거버넌스』 한국학술정보.
정진위. 편역. 1987. 『現代國際政治思想』 博英社.
존 J. 미어세이머 저. 이춘근 역. 2017. 『강대국 국제정치의 비극: 미중 패권경쟁의 시대』 (The Tragedy of Great Power Politics). 김앤김북스.
피터 자이한 저. 홍지수 역. 2018. 『21세기 미국의 패권과 지정학: 다가오는 무질서의 세계에서 어떤 국가가 살아남을 것인가?』 (The Accidental Superpower). 김앤김북스.
Kegley, Charles W. & Shannon L. Blanton 저, 조한승 외 역. 2015. 『세계정치론 경향과 변환』

World Politics Trend and Transformation』 서울: 한티미디어.

Ki-Yul Uhm. 2000. *The right to know : idealism and realism in national security secrecy* 학위논문 The University of Iowa. 등

- 11) 김학성. 2000. 『한반도 평화체제에 대한 이론적 접근(현실주의 자유주의 구성주의의 비교)』 통일연구원.
- 12) 우암평화연구원. 2003. 『정치적 현실주의의 역사와 이론』 화평사.
- 13) 성황용, 여정동, 양홍모, 김유남 공저. 1979. “특집: 전망; 1979년 변로의 가능성-신체제 형성 조짐과 그 파장 형성, 미. 일의 중공접근과 한반도, 혁명주의와 현실주의의 갈등, 국제관계의 다원화 추세와 신질서” 『북한』 (북한연구소) 1979년 1월호(통권 제85호).
- 14) 최현정. 1996. “국제정치이론에서의 이상주의와 현실주의” 『論文集』 (공군사관학교) 37('96.2) pp. 145-177.
- 15) 김영호. 2003. “한국전쟁과 케난의 국제정치관에 관한 연구” 『한국정치외교사논총』 (한국정치외교사학회) 제25집 제1호 (2003. 8), pp. 169-193.
- 16) 케네스 퀘노네스. 저. 21세기군사연구소 편집부 역. 2005. “한국의 핵문제, 이상주의 vs 현실주의” 『軍事세계』 (21세기군사연구소). 통권117호 (2005. 3) pp. 30-34.
- 17) 우정. 2007. “한·미동맹의 이상화, 반미가 아닌 용미적(用美的) 현실주의가 필요할 때.” 『北韓』 (북한연구소) 2007年 09月號(通卷 429號).
- 18) 김태우. 2008. “북핵문제 전망과 과제 - 현실주의적이고 실용주의적인 핵정책 전환 기대” 『北韓』 (북한연구소) 2008年 2月號(通卷 434號).

(2008)¹⁹⁾, 이정우(2011)²⁰⁾, 염돈재(2014)²¹⁾, 이정우(2018)²²⁾, 김병로(2019)²³⁾ 등이 있다.

유화정책을 포함한 일반도서는 이주천(1998)²⁴⁾, 이흥중(2018)²⁵⁾ 등이 있고 학위논문은 김진웅(1979)²⁶⁾, 이수희(1986)²⁷⁾, 안덕광(1992)²⁸⁾, 이주천(1998)²⁹⁾ 등이 있고 일반논문 등 학술기사는 이근욱(2004)³⁰⁾, 손광주(2006)³¹⁾, 김양규(2009)³²⁾, 송봉선(2009)³³⁾, 정준표(2011)³⁴⁾, 카렌 밍스트(2014)³⁵⁾, 윤형호(2018)³⁶⁾, 김중위(2019)³⁷⁾ 등이다.

- 19) 조해경. 2008. “한·미 관계의 변화과정과 새로운 대미정책 방향: 이상주의 '민족' 우선 벗어나 실용적 외교관계로” 『자유공론』 (한국자유총연맹) 제43권 2호 통권491호 (2008년 2월), pp.88-91.
- 20) 이정우. 2011. “한국 통일정책의 전개과정: 현실주의적 해석의 관점에서” 『北韓研究學會報』 (북한연구학회) 제15권 제2호 (2011. 12), pp.239-264.
- 21) 염돈재. 2014. “대북·통일정책 이상주의 벗어나 현실주의 회귀 예고” 『통일한국』 (평화문제연구소) 통권365호 (2014년 5월), pp. 8-9.
- 22) 이정우. 2018. “평화를 향한 국제정치학 패러다임의 일고찰 : 한반도 평화체제의 미래상에 대한 함의 = A Study for the Peace in International Political Paradigms: Implications on the Future of Korean Peace Regime” 『평화학연구』 (The)journal of peace studies.(한국평화연구학회) 제19권 제3호. (2018년 9월), p.7-26.
- 23) 김병로. 2019. “자위(自衛)로서의 평화: 북한의 평화 개념” 『평화학연구』 (The)journal of peace studies.(한국평화연구학회) 제20권 제3호 (2019년 9월), pp. 7-31.
- 24) 이주천. 1998. 『루즈벨트의 親蘇政策: 1933-1945』 서울: 신서원.
- 25) 이흥중. 2018. 『영화 속의 국제관계』 도서출판 누리.
- 26) 김진웅. 1979. Sudeten 위기를 중심으로 본 영국 유화정책의 性格. 慶北大學校 大學院 학위논문(석사).
- 27) 이수희. 1986. 독일의 Rhineland 재무상과 영국의 유화정책. 嶺南大學校 大學院 학위논문(석사).
- 28) 안덕광. 1992. 1884-1885 비스마르크의 대불 유화 정책의 원인. 慶北大學校 教育大學院 학위논문(석사).
- 29) 이주천. 1998. 프랭클린 루즈벨트와 對蘇有和政策의 형성과정에 관한 研究: 무기대여를 중심으로. 高麗大學校 大學院 학위논문(박사).
- 30) 이근욱. 2004. “1938년 9월 뮌헨 위기 시 영국의 정책 결정과정: 공수 균형이론에 대한 반론” 『東亞研究』 (서강대동아연구소) 특별호 (2004. 9) pp. 234-258.
- 31) 손광주. 2006. “북한의 '남한정권 돕기' 정책의 가능성: 대북 유화정권 원하나 현 정권 지지는 미지수” 『통일한국』 (평화문제연구소) 제24권 7호 통권271호 (2006. 7), pp. 19-22.
- 32) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름) pp. 187-213, 222.
- 33) 송봉선. 2009. “실패한 대남전략: 생존을 위한 대남유화정책과 대남부서 숙청 단행” 『北韓』 (북한연구소) 통권456호 (2009년 12월), pp. 49-62.
- 34) 정준표. 2011. “억지를 수반한 유화정책의 게임이론적 모델: 대북정책에의 함의” 『국제정치연구』 = The Journal of International Relations』 (동아시아국제정치학회) 제14집 2호 (2011. 12), pp. 45-76.
- 35) 카렌 밍스트. 2014. “한반도 통일과 미국의 이익” 『통일로』 (안보문제연구원) 통권314호 (2014

뮌헨회담을 포함한 일반도서는 데이비드 레이놀즈(2009)³⁸⁾, 이홍중(2018)³⁹⁾ 등이 있고 학술기사는 이귀원(2017)⁴⁰⁾, 채인택(2018)⁴¹⁾, 함규진(2018)⁴²⁾, 허화평(2018)⁴³⁾, 박태훈(2019)⁴⁴⁾ 등이 있다. 이상과 같이 문헌연구를 한 결과 본 논문의 주제인 “뮌헨회담의 교훈과 북한의 비핵화”에 관련된 미디어 기사는 있지만 학술논문은 없다고 판단된다.

3. 연구의 범위와 방법

먼저, 국제지역학, 국제정치 등의 개념들을 간단히 설명하겠다. 국제지역학은 국제학(international studies)과 지역학(area studies)을 합친 것이다. 국제학, 국제정치학, 국제관계학 등의 용어는 혼용해 쓰고 있다. 국제정치의 영어 표기도 international politics보다 international relations가 사용되고 특히 약자인 IR이 널리 알려져 있다. 국제학과 지역연구의 밀접한 연관,

년 10월), pp. 26-28.

36) 윤형호. 2018. “유화정책의 성공과 실패 모델과 한국정부의 대북 유화정책 = The success and failure model of Appeasement Policy and the ROK's Appeasement Policy toward North Korea” 『전략연구』(한국전략문제연구소) 제25권 제1호 통권 제74호 (2018년 3월), pp. 143-178.

37) 김중위. “유화(有和)정책으로는 적을 이길 수 없다.” 『(월간)憲政』(대한민국헌정회) 통권 443호 (2019년 5월), pp. 110-112.

38) 데이비드 레이놀즈 저. 이종인 역. 2009. 『정상회담: 세계를 바꾼 6번의 만남』 서울: 책과함께.

39) 이홍중. 2018. 『영화 속의 국제관계』 도서출판 누리.

40) 이귀원. 2017. “윤병세, 독일서 '주변 4강'과 릴레이 양자회담 추진: "다양한 형태의 전방위적 대북 공조외교 펼칠 예정" 『뉴스저널』 통권 제203호 (2017년 3월), pp. 38-39.

41) 채인택. 2018. “순진한 평화주의 성급한 무력행사 모두 전쟁의 참화 초래: 사라예보 암살-뮌헨 협정에서 배우는 대북협상” 『이코노미스트 = Economist』(중앙일보플러스) 통권1429호 (2018-04-16), pp. 34-37.

42) 함규진. 2018. “속이고 속아주고... 퇴로 열어주며 이익 피해: 역사 속 세기의 답판” 『이코노미스트 = Economist』(중앙일보플러스) 통권 1439호 (2018-06-25), pp. 36-39.

43) 허화평. 2018. “치명적 환각제, '평화·자주·민족'” 『미래한국』(미래한국미디어). 574호 (2018-05-23), pp. 31-34.

44) 박태훈. 2019. “홍준표 ”참으로 역울한 세월 보내... 핵균형만이 살길“ <<세계일보>>(2019. 7. 31). <http://www.segye.com/newsView/20190731505460?OutUrl=naver>(검색일: 2019. 11. 1).

국제정치와 국내정치의 밀접한 연관 등은 현대사회에 더욱 심화되고 있다.

본 논문은 국제지역학 관련된 연구로 학제적(interdisciplinary) 연구 방법을 사용한다. 본 논문의 주제와 관련하여 정치학, 국제정치학, 국제경제학, 역사학 등이 상호 어떻게 연결되어 있는가를 살펴본다. 이런 종합 학문적 연구방법이 단순한 다학문적(multidisciplinary) 연구방법⁴⁵⁾이 아닌 상호연관성 탐구라는 학제적 연구가 되어야 한다고 보기 때문이다.

학제적 연구방법은 학문영역 간 연구방법이라고도 불린다. 기존의 개별 학문 영역만의 접근으로서는 복잡한 연구대상이 가진 성격과 속성을 충분히 해명할 수 없고 나아가서 정책적 대응에도 지장을 초래하는 상황이 많이 발견되고 있는 실정이다. 학제적 연구는 바로 이러한 곤란을 극복하기 위하여 여러 학문분야의 이론과 기법을 동원하여 문제를 체계적으로 파악하려고 하는 것이다. 여성학, 건축학, 환경학 등에서 학제적 연구방법이 사용되고 있다. 국제지역학도 학제적 연구가 필요한 영역이다.⁴⁶⁾

본 논문은 인터넷을 포함한 자료수집, 문헌연구, 인터뷰(이메일 인터뷰 포함), brain storming 등의 세부적인 연구방법 등을 사용한다. 연구주제 “뮌헨회담의 교훈과 북한의 비핵화”를 뒷받침해주는 관련서적이나 선행 연구 논문을 통해 이론과 사례를 연결시키는 체계적인 연구를 정립할 것이다. 이와 같은 연구방법들을 토대로 본 논문을 총 5장으로 구성하였다. 1장은 서론으로 본 논문의 연구배경, 기존연구 검토, 그리고 연구방법 및 연구내용

45) multidisciplinary 연구의 예는 “미국의 정치, 경제, 문화에 대한 연구”이다. 반면, interdisciplinary 연구의 예는 “미국의 역사가 예비선거제의 형성에 미친 영향에 대한 연구”이다.

46) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=473616&cid=42120&categoryId=42120>(검색일: 2019. 10. 25).

등으로 구분하여 정리한다. 2장은 이론적 고찰로서 이상주의와 현실주의, 유화정책을 분석의 틀을 제시할 것이다. 3장은 뮌헨회담의 교훈, 4장은 뮌헨회담의 교훈과 북한의 비핵화를 각각 분석한다. 5장은 결론으로서 연구의 중요 결과를 요약한다.



II. 이론적 틀

1. 이상주의와 현실주의

이상주의는 제1차 세계대전(1914-1918) 후 전쟁방지라는 세계적 관심을 반영하여 등장했으며 목적론적인 성격이 강했으며 그 결과 어떻게 전쟁을 방지할 수 있을까라는 목적이 연구의 전체적 방향을 결정하였다.⁴⁷⁾ 그 당시의 “세계”라고 할 수 있는 유럽 전체가 피해를 보았고 “대전(大戰)”이라고 할 정도로 미증유의 큰 피해를 본 전쟁이 제1차 세계대전이다. 제1차 세계대전의 충격은 전쟁이 “정치의 연장” 등이 아니라 오히려 “사회의 질병”이라는 인식이 강해져 지금이야말로 구습(舊習)과 결별하고 세계의 당연한 모습을 구상해야 한다고 하여 국제정치학이라는 새로운 학문의 탄생을 촉구하였다. 이것이 나중에 ‘이상주의’라고 불렸던 국제정치학이 탄생된 배경이다.⁴⁸⁾

이상주의는 또한 칸트적 전통이라고 불리는데 국제사회는 정글이 아니며, 국가 간의 협력을 통해 인류공동체를 만들 수 있다고 생각한다. 칸트적 전통에서는 성선설(性善說)을 바탕으로 하므로 인간은 기본적으로 착하고 그런 인간들이 모여 만든 국가들 간의 갈등도 “대화로서” 해결할 수 있다고 보는 것이다. 이상주의에 의하면 국제법이나 국제기구를 잘 만들면 전

47) 물론 19세기에도 지정학 등 국제정치에 대한 논의가 있었지만 본격적인 학문적 논의는 제1차 세계대전 이후라고 볼 수 있다.

48) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727939&cid=42140&categoryId=42140> (검색일: 2019. 10. 17).

쟁을 방지하고 평화를 유지할 수 있다. 이상주의는 국제법이나 국제기구·체도의 충실·강화를 중시하였으며 미국 우드로 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령이 주도한 국제연맹이 등장하게 된다. 그러나 국제연맹의 존재에도 불구하고 1930년대 세계대공황을 통해 인간 본성에 대한 낙관적 기대는 현실과는 괴리가 있고 치열한 경쟁과 갈등이 존재하는 국제 관계 가운데 국제법과 국제 규범의 실효성의 부족으로 그 이론적 한계를 드러낸다.

이상주의 실패의 원인은 우선 국제연맹의 한계와 실패에서 찾을 수 있다. 첫째, 국제연맹이 채택했던 만장일치제의 한계 둘째, 국제연맹을 만드는 회의와 제1차 세계대전을 끝내는 강화조약이 같은 회의에서 이루어져 패전국 독일에 대한 지나친 요구와 그에 따른 독일의 반발 야기 셋째, 윌슨 대통령이 국제연맹을 주도했지만 미국은 상원의 비준을 받지 못해 국제연맹에 가입하지 못했는데 이는 미국 국민들의 고립주의적인 성향 때문에 상원에서 비준을 받지 못한 것이다. 그리고 넷째, 1930년대를 휩쓴 세계대공황은 “국가 간의 협력”이라는 이상주의가 더 이상 버틸 자리가 없게 하였다.

1930년대에 들어 국제정치의 운영이 정돈(停頓) 상태에 빠지자 이상주의를 억압하는 부정주의, 즉 ‘현실주의’라고 불리는 국제정치학이 대두되었다.⁴⁹⁾ 1920년대의 이상주의, 1930년대의 대혼란을 거쳐 등장한 것이 1940년대의 전통적 현실주의이다. 현실주의는 일반적으로, 이상(理想)이나 관념보다는 현실을 중시하는 사고나 행동양식을 말한다. 현실주의는 성악설(性惡說)을 바탕으로 한다. “인간은 악(惡)하다”라고 하기보다는

49) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=727939&cid=42140&categoryId=42140>(검색일: 2019. 10. 17).

“인간은 이기적이다” 라고 보는 것이다. 이기적인 인간들이 만든 국가들의 집합체인 국제정치는 약육강식(弱肉強食)의 준(準)무정부상태라고 본다.⁵⁰⁾

이상주의가 전쟁방지 방안으로 국제기구 즉 세계정부를 통한 국가간의 회의, 협상, 협력을 내세운 반면 한스 모겐소와 같은 현실주의들은 국가간의 ‘세력균형’ (balance of power)을 제시한다. 이상주의가 추구하는 ‘절대적 평화’는 불가능하고 상대적 안정 속에서 세력균형이 평화의 기초가 된다고 현실주의는 주장한다.⁵¹⁾

세력균형론에 의하면, 국가든 국가모임이든 힘이 비슷하면 전쟁이 일어나지 않는다는 것이다. 제2차 세계대전의 발발과 그 후의 냉전체제의 진전은 현실주의를 국제정치학의 중심으로 위치하게 하였다.⁵²⁾ 지금도 현실주의는 가장 인기 있는 국제정치 이론이다.

세력균형의 사전적 정의는 “국가 간에 있어서 힘의 분포가 균등한 상태 또는 그것을 형성하고 유지하는 정책”이다. 세력균형은 각국이 자국의 자율성을 유지하고자 하는 경우 필연적으로 달성된다는 ‘신의 보이지 않는 손’에 의한다고 생각하는 사람들도 있으며 또한 의도적으로 균형자가 세력균형을 만들어낸다는 설을 취하는 경우도 있다.⁵³⁾ 예를 들면, 제1차 세계대전 이후 삼국협상과 삼국동맹의 세력균형에 있어서 삼국협상의 한 국가인 영국의 균형자 역할이다. 그리고 이미 노무현 정부에서 제기되

50) 이홍중·염동용. 2003. 『국제관계의 이해』 부산: 부경대학교 출판부, p. 12.

51) 이홍중·염동용. 2003. 『국제관계의 이해』 부산: 부경대학교 출판부, p. 12.

52) 존 J. 미어세이머 저. 이춘근 역. 2017. 『강대국 국제정치의 비극: 미중 패권경쟁의 시대』 (The Tragedy of Great Power Politics). 김앤김북스, p. 16.

53) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728241&cid=42140&categoryId=42140>(검색일: 2019. 11. 1).

있던 동북아시아 국제정치에 있어서 한국의 균형자 역할도 같이 검토될 수 있을 것이다.

현실주의자들은 국가의 역할을 강조한다. 국력(national power), 국익(national interests), 국가안보(national security) 등도 강조한다. 국력이란 “국가가 자국의 독립과 타국의 행동을 지배할 수 있는 능력”이다. 그래서 국제정치도 다른 모든 정치와 마찬가지로 “권력을 위한 투쟁”이라 규정하고 국제정치의 궁극적 목표가 무엇이든 간에 권력이 항상 “일차적 목표”라고 하였다. 세력균형은 국가 간의 균형은 단지 힘(군사력)뿐만 아니라 정치적인 것도 있는데 거기에서는 이익의 균형 등도 균형의 중요한 요소가 된다. 힘이 균형적이면 전쟁에 소구(訴求)해도 어느 쪽이 승리할 것인지 예측할 수 없으며 또한 비용도 높을 것이다.⁵⁴⁾

세력균형론은 현실과의 대비에서 몇 가지 비판이 이루어진다. 세력균형은 힘의 분포에 있어서 다극 구조, 양극 구조로 구분되고 각각 다른 균형의 메커니즘을 갖는다. 그러나 단극구조(패권구조)는 통상 세력균형에 의해 부정되어야 하지만 국제정치에 있어서는 때로 현실에서 나타나는 경우가 있다. 그리고 세력 균형과 전쟁(평화)과의 관계는 실증적으로 반드시 명확한 것은 아니다.⁵⁵⁾ 한스 모겐소는 세력균형론의 성립을 위해서 세력(power), 구체적으로 “국력(national power)의 요소(우형적/무형적)들이 무엇이 있는가?” “국력의 요소들을 어떻게 양적으로 측정할 수 있는가?” 등을 고심하였다.

54) 윤경철. 2016. 『국제정치학(상)』 서울: 도서출판 배움, p. 240.

55) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=728241&cid=42140&categoryId=42140> (검색일: 2019. 11. 1).

헨리 키신저(Henry Kissinger) 등 현실주의자들은 세력균형을 통해 평화가 올 수 있다고 주장한다. 하지만 이러한 전통적 현실주의에 비판적인 학자들은 세력균형 보다는 오히려 “비세력균형”, 즉 평화를 추구하는 국가가 힘이 약간이라도 우위에 있는 경우에 평화가 온다고 주장한다.

2. 유화정책

앞에서 살펴본 바와 같이 이상주의와 현실주의가 반대 개념이라면 이상주의와 유화정책(appeasement policy)은 유화정책이 이상주의 이론에 포함되므로 이상주의와 유화정책의 관계는 동일한 이론의 상위와 하위 개념이라고 볼 수 있다. 그러므로 본문에서는 이상주의에서 다루지 않은 유화정책만을 상세히 살펴보고자 한다. 유화정책은 침략국에 대한 양보를 내포하는 것이다.⁵⁶⁾ “상대가 만족하여 더 이상의 요구를 하지 않을 것이라 희망하면서 다른 나라에 양보하는 전략”이다.⁵⁷⁾ 그러나 오늘날 유화정책은 “잘못된 이상주의 정책”의 하나로 평가받고 있다.

유화정책은 현상타파를 목적으로 전개되는 상대국의 적극적인 정책에 대하여 양보와 타협을 위주로 하는 무마정책이다. 즉, 상대국의 적극정책에 대하여 현상유지(status quo)의 정책테두리 안에서 취할 수 있는 타협을 행하려는 외교정책이다. 그러나 타협이 상대국을 우쭐하게 만들어 현상타파의 결과를 가져오는 수도 있으며 상대국은 적극정책을 조금씩 비추어 봄으로써 현상타파의 목적을 위장하는 수도 있다. 그 대표적인 예가 1938년

56) 존 J. 미어세이머 저, 이춘근 역. 2017. 『강대국 국제정치의 비극: 미중 패권경쟁의 시대』(*The Tragedy of Great Power Politics*). 김앤김북스, p. 237.

57) Charles W. Kegley & Shannon L. Blanton 저, 조한승 외 역. 2015. 『세계정치론 경향과 변화』(*World Politics Trend and Transformation*) 서울: 한티미디어, p. 110.

뮌헨회담 당시의 상황이다.⁵⁸⁾

제2차 세계대전(1939-1945) 발발 전 수년간의 영국의 독일과 이탈리아에 대한 정책이 유화정책이다. 독일의 재군비, 라인란트 진주, 오스트리아 점령, 수데텐 귀속문제, 이탈리아의 에티오피아 침략 등 계속되는 적극정책에 대하여 영국의 A. N. 체임벌린(Arthur Neville Chamberlain) 수상은 묵인 또는 타협으로 대하였고 프랑스 정부 또한 유화정책을 따랐다. 영국과 프랑스가 유화정책으로 시종일관하였던 것은 “유럽의 평화유지”라는 우선적인 목적도 있었으나 그 이면에는 독일과 소련의 개전으로 양국이 지쳐 버릴 것을 기대하였기 때문이다. 그리고 극동에서의 일본의 적극정책에 대하여 영국과 미국이 유화정책을 취한 것은 소련⁵⁹⁾에 대한 견제를 위한 것이다.⁶⁰⁾

한스 모겐소는 유화정책을 “비도덕적인 타협의 정책으로 현상변경세력을 현상유지세력(status quo)으로 오판하여 나타나는 정책”으로 평가하고 있다.⁶¹⁾ (Morgenthau 1967, 61). 한스 모겐소는 유화정책을 현상유지정책(status quo)으로 설명하고 있는 것이 특이하다. 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)도 체임벌린 영국 총리의 대독정책을 비판하면서 세력균형에 대한 정확한 인식을 가지고 있었던 처칠(Winston Churchill)이 1930년대 집권하지 못했던 것을 애석한 일로 평가한다.⁶²⁾ 이들 현실주의

58) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1132964&cid=40942&categoryId=31657> (검색일: 2019.5.1).

59) 진보적인 학자들은 유럽에서의 영국과 프랑스의 독일과 이탈리아에 대한 유화정책도 소련에 대한 견제의 목적이라고 주장한다.

60) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1132964&cid=40942&categoryId=31657> (검색일: 2019.5.1).

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

62) Kenneth Waltz. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley,

자들은 유화정책에 대해 "세력균형을 고려하지 않은 비합리적 정책으로 제 2차 세계대전을 일으킨 주요 원인"으로 비판한다.⁶³⁾

한편, 진보주의자⁶⁴⁾/구조주의자들은 “전체상황에 대한 본질적 요소를 재구축하려는 것 ‘으로 경제, 전략, 국제정치가 만들어 내는 구조가 정책 결정자들의 행위를 구속하는 힘이 있었음에 주목한다. 폴 케네디(Paul Kennedy)는 1865년 이후 영국이 상대적으로 국력 쇠퇴기에 접어들면서 유화정책의 전통을 가지게 되었음을 지적, 특히 1930년대 이후 경제안보와 전략안보 사이에 딜레마로 인해 군사·안보적으로 세력균형을 추구할 수 있는 경제적 능력을 상실한 것에 주목한다. 제1차 세계대전의 후유증으로 인해 영국은 어떤 상황에서도 전쟁은 불가하다는 정서가 안보, 외교의 기본방향으로 인식되는 분위기였다는 것이다.⁶⁵⁾

폴 슈로더(Paul Schroeder)의 경우에도 영국의 외교정책에 있어 프랑스와 러시아를 견제하기 위한 독일의 부상을 지지하는 전통이 있었고 특히, 1930년대 영국은 유화정책이 과도하게 과대결정(massively overdetermined) 될 수밖에 없는 상황에 있었다고 설명한다. 즉 유화정책 외에 다른 선택이 불가능한 어쩔 수 없는 구조가 형성되어 있었다는 것이다.⁶⁶⁾

pp. 175-176.

63) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 191-193.

64) 진보주의는 기존 정치·경제·사회 체제에 대항하면서 변혁을 통해 새롭게 바꾸려는 성향이나 태도를 말한다. 진보주의는 개인 보다 구조를 강조하여 구조주의라고도 한다. 진보주의는 현실주의와 다른, 철학, 즉 ‘지배와 종속의 정치’라는 계급의 시각에 기초하고 있다. 이홍중·염동용. 2003. 『국제관계의 이해』 부산: 부경대학교 출판부, p. 17.

65) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), p. 192; Paul Kennedy. 1976. “The Tradition of Appeasement in British Foreign Policy, 1865-1939”, *British Journal of International Studies* 2(October 1976), p. 195; Paul Kennedy. 1983. *Strategy and Diplomacy 1870-1945*. London: Allen & Unwin, 1983), pp. 87-106.

66) 슈로더는 당시 영국의 맥락에서 유화정책에 대한 지지가 당연하다는 것을 다음과 같이 설명한다.

현실주의와 구조주의 시각의 밑바탕에는 유화정책에 대한 부정적 인식이 깔려있는데 이에 대해 랄프 디뮤시오(R. Dimuccio)는 유화정책에 대한 부정적 인식을 비판하며 유화정책이 그토록 비논리적이라면 왜 현실정치에서 그것이 계속해서 나타나는지에 대한 의문을 제기한다. 그는 유화정책을 현실주의, 실용주의, 교환주의로 구분하고 유화에 대해 ‘적국을 사회적 교환이라는 규범적 맥락에 근접하도록 만드는 의도적 전략’이라고 평가한다. 이러한 유화정책에 대한 긍정적 시각은 유화정책을 “권력적 요소를 고려하면서도 도덕적 요소를 갖춘 패권국의 자기반성 혹은 자기희생”으로 평가한 카(E. H. Carr)의 시각 이후 주류 논의에서 고려되지 않았으나 클린턴 행정부의 개입정책 이후 개입정책⁶⁷⁾과 유화정책을 비슷한 개념으로 혼용하게 되면서부터 나타난 현상으로 보여진다.

유화정책에 대한 현실주의, 구조주의, 교환주의 시각을 종합하여 전재성은 유화정책을 “긍정적 제재의 한 방편으로서, 대상국가에게 영토나 지정학적 영향권을 양도하여 대상국의 행동의 변화를 유도하는 정책”으로 “지속적인 교류, 협력을 반드시 필요로 하지 않으며, 일회적으로 마무리 될 수도 있고” 그 결과 “대상국과 주체국 간의 군사적, 정치적, 외교적, 경제적 세력균형의 변화를 가져오게” 된다고 설명한다.⁶⁸⁾

“영국은 스스로의 준비부족, 경제와 제국에 대한 걱정, 여론의 반대, 미국의 고립주의, 프랑스에 대한 신뢰부족, 중앙유럽에 대한 이해 결여, 히틀러와 나치즘에 대한 이해부족, 소련과 공산주의에 대한 공포 및 의심, 실천가능한 대안의 부재 등으로 인한 어려움을 겪었다. 따라서 유화정책은 과도하게 과대결정(massively overdetermined)되었다. Paul Schroeder. 1976, “Munich and the British Tradition”, *The Historical Journal* 19-1(1976), pp. 223-243; 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), p. 192.

67) 탈냉전시대의 개입정책(engagement)과 냉전시대의 봉쇄정책(containment)으로 미국 외교정책을 양분하여 설명하고 있다.

68) 전재성. 2003. “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책” 『국제정치논총』 Vol. 43, No. 1; 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 191-195.

폴 캐네디의 지적처럼 19세기 후반부터 시작된 국력의 쇠퇴로 영국은 유화정책을 추진하려는 모멘텀을 지속하고 있었고 제1차 세계대전을 거치면서 전쟁에 대한 극도의 혐오감이 가해져 1930년대에 접어들면 어떠한 전쟁과 이를 위한 재무장에도 반대하는 분위기가 영국을 지배하게 된다. 반면 독일에서는 1933년 히틀러가 집권한 이후 국가주의⁶⁹⁾에 의한 경제적 팽창을 토대로 군비를 확충해 나가고 있었다. 히틀러는 영국과 프랑스도 독일 수준으로 군축을 해야 한다고 주장하며 이 요구가 거절당하자 1933년 10월 군축회의와 국제연맹을 탈퇴한다. 1934년 1월에는 폴란드와 조약을 체결하여 ‘소협상국’을 통해 독일을 견제하려던 프랑스의 시도를 방해했고 1935년 3월에는 베르사유조약⁷⁰⁾의 군비제한조항을 비난하고 독일은 이미 공군력을 갖추고 있으며 징집병 제도를 부활시켜 10만 명의 장기지원군을 약 55만 명의 단기 징병군으로 구성된 36개 사단군으로 대체하겠다고 공표했다.

이러한 독일의 위협에 대응하고자 영국, 프랑스, 이탈리아는 스트레사(Stresa)에서 회담을 가졌으나 독일을 비판하고 유럽에서 앞으로 일어나는 조약위반에 대해 공동 대응하겠다는 암시 외에 독일의 부상에 대한 어떠한 의미 있는 대응책도 마련하지 못했다.⁷¹⁾ 여기서 우리는 유화정책의 초기 단계를 볼 수 있다.

69) 국가주의 of the state, 민주주의 of the people

70) 1919년 6월 독일 제국과 연합국 사이 맺은 제1차 세계 대전의 강화조약이며 국제연맹의 기초를 만들어 낸 조약이 베르사유조약이다.

71) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 191-197.

<표 2> 전간기 유럽의 유화정책에 따른 독일의 팽창

발생 연월	내 용
1933	나치 독일 설립
1936.3.	독일, 라인란트 진주 -제1차 세계대전 이후 맺어진 베르사유조약에 따라 독일군의 병력배치 금지된 비무장지대인 라인란트에 독일군 진입
1938.3.	독일, 오스트리아 합병
1938.5.	독일, 체코슬로바키아 점령계획 수립
1938.9.	독일 히틀러와 영국 체임벌린 합의 -히틀러는 사전협의 없이 군사적 행동 취하지 않기로, 체임벌린은 수데텐란트 국민투표의 결과를 받아들이도록 영국 내각과 프랑스를 설득하기로 합의
1938.9.	프랑스와 영국은 독일인이 50%를 넘는 지역은 모두 독일로 넘겨준다고 규정하는 공동안 준비
1938.9.21.	체코슬로바키아 정부, 수데텐란트 포기안 수용
9.22.	독일, 수데텐란트 점령하고 10월 1일까지 체코슬로바키아인들 철수 요구
9.22.	체코슬로바키아 총동원령
9.24.	프랑스 부분 동원령
9.27.	영국함대 동원, 비상사태 선포
9.29.~ 9.30.	뮌헨협정 영,독,프,이 4개국은 독일군이 10월 10일까지 수데텐란트를 완전 점령하고, 다른 분쟁 지역에 대해서는 국제위원회가 결정하기로 하는 평화보장을 위한 협의에 서명
1939.3.	독일, 체코슬로바키아 나머지 영토 합병
1939.9.	독일, 폴란드 침공

Ⅲ. 뮌헨회담의 교훈

1. 뮌헨회담

1938년 오스트리아⁷²⁾ 합병에 성공한 히틀러는 독일 민족의 '구원자'가 되었다. 1871년에 독일 제국을 탄생시킨 위대한 재상 비스마르크도 성공하지 못한 독일과 오스트리아의 합병은 “위대한 독일제국의 시작”으로 선전되었다. 제1차 세계대전 패전으로 국민적 자부심에 손상을 받았던 독일 국민들은 열광하였다. 이와 함께 히틀러의 팽창 야욕은 시작하였다. 나치 정권의 다음 목표는 역사적으로 독일인이 많이 거주하던 체코슬로바키아의 수데텐 지역이었다.⁷³⁾

약 350만 명에 달하는 독일계 주민들은 독일의 팽창 정책에 두려움을 가지고 있던 체코슬로바키아 정부에 커다란 부담이 되었다. 특히, 수데텐 독일당의 헨라인(1898~1945)을 통하여 정치적 압력을 강화시켜 나가던 히틀러는 오스트리아의 합병이 성공하자 수데텐 지역에서의 주민 투표를 주장하며 이 지역의 독일 합병을 본격적으로 획책하기 시작하였다. 1938년 3월 28일에 헨라인과의 비밀 회담을 통해 히틀러는 수데텐 지역 합병을 위한 본격적인 행동을 개시하였다. 체코슬로바키아 내에서 헨라인은 프라하 정부가 받아들일 수 없는 무리한 정치적 요구를 계속하고, 히틀러는 국제 사회에 독일군의 체코슬로바키아 진군을 선전하는 양면 작전을 개시한

72) 오스트리아는 1955년에야 독립하여 영세중립국이 되었다.

73) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1004594&cid=62105&categoryId=62105> (2019. 11. 1).

것이다. 전쟁의 위험이 높아진 가운데 영국과 프랑스가 독일에 대해 엄중한 경고를 하였지만, 히틀러는 9월의 전당 대회에서 수데텐 지역의 독일인들을 보호하기 위해 무력 개입을 할 수밖에 없다고 선언하였다. 어떠한 경우에도 전쟁을 원하지 않았던 영국과 프랑스 정부는 프라하 정부에 대해 수데텐 지역에 자치권을 부여할 것을 권고하고 독일과 직접적인 접촉을 시도하였다. 1938년 9월말에 히틀러와 수데텐 위기를 직접 논의하기 위해 영국의 체임벌린수상(1869~1940)이 독일을 방문하였다. 이 회담에서 체임벌린은 국내의 전쟁 반대 여론을 의식하여 가능한 한 히틀러의 요구를 받아들이고 전쟁을 방지하는 데 주력하였다.⁷⁴⁾

이탈리아 무솔리니의 중재로 9월 29에서 30일 양일 간 뮌헨에서 체임벌린과 히틀러, 그리고 프랑스의 달라디에(1884~1970) 수상과 무솔리니가 참석한 4자회담이 열렸다. 이 회담에서 영국과 프랑스, 이탈리아는 히틀러의 요구대로 수데텐 지방을 분리하여 독일에 합병시키는 것을 인정하고 그 대가로 히틀러는 영국과 독일 사이의 불가침 조약을 제안하면서 수데텐 위기가 단순히 체코슬로바키아의 소수 민족인 독일인들을 보호하기 위한 것이었음을 재차 강조하였다.

이상과 같은 내용을 담은 뮌헨협정(Munich Agreement)을 1938년 9월 30일에 체결하고 귀국한 체임벌린 수상은 협정서를 높이 들어 보이며 환호하는 영국민들에게 "명예로운 평화⁷⁵⁾", "우리의 시대를 위한 평화"를 쟁취했다고 선언했다. 영국민들은 체임벌린을 전쟁의 재발을 막은 “세계

74) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1004594&cid=62105&categoryId=62105> (2019. 11. 1).

75) ‘명예로운(honorable)평화는 진정한(genuine) 평화가 아니었다’고 유화정책의 비판자들은 주장하고 있다.

평화의 수호자”로 환영한 것이었다. 그러나 이것은 큰 오산이었다. 그들이 전쟁의 소용돌이 속으로 빠져 들어가는 데에는 채 1년도 걸리지 않았다.⁷⁶⁾

제1차 세계대전 종전 이후 국제연맹은 오스트리아-헝가리 제국을 민족 자결주의에 따라 다수의 국민국가로 분할하여 중유럽 문제를 해결하고자 하였으나, 히틀러는 이를 역이용하여 독일민족의 자결과 독일인의 '생활공간' 확보를 요구한 것이다. 이에 독일과 체코슬로바키아 간 군사적 긴장이 커지자 또 다른 세계대전의 발발을 피하고자 했고 독일의 군사력⁷⁷⁾에 대해 두려움을 갖고 있었던 영국과 프랑스는 뮌헨 회담을 열어 히틀러의 요구대로 독일이 수테텐를 합병하도록 승인하였다. 열강들이 나치 독일에 대한 유화 정책을 펴며 따라 신생국 체코슬로바키아는 당사자임에도 이 회담에서 배제되었다. 오늘날의 체코와 슬로바키아에서는 뮌헨 협정을 “뮌헨늑약”이라고도 부르며 프랑스와 체코슬로바키아의 동맹이 지켜지지 않았기 때문에 “뮌헨의 배신”이라고도 부른다.⁷⁸⁾

뮌헨협정 체결로 독일은 전략상 유리한 발판을 얻은 반면 프랑스·소련·체코슬로바키아 3국의 상호원조조약체제는 붕괴되었고 소련은 국제적으로 고립되었다. 소련은 영국에 대해 강한 불신을 갖게 되는 등 반(反) 독일 진영의 반목과 불화가 커졌다.⁷⁹⁾

뮌헨협정 때문에 체코슬로바키아는 영토의 1/3, 100만 명의 체코인,

76) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1004594&cid=62105&categoryId=62105>(검색일: 2019. 11. 1).

77) 당시 독일의 군사력이 실제로는 영국과 프랑스가 두려워 할 만큼 강력하지 못했다는 주장도 있다.

78) https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AE%8C%ED%97%A8_%ED%98%91%EC%A0%95(검색일: 2019. 11. 1).

79) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=646827&cid=43124&categoryId=43124>(검색일: 2019. 11. 1).

40%의 공업설비를 상실하였으며 마사리크의 뒤를 이어 대통령이 된 베네시는 이것을 거부하고 사임하였다. 다음 해인 1939년에 독일은 다시 슬로바키아를 독립시켜 보호국으로 하였으며, 같은 해 3월에는 보헤미아의 모라비아를 합병하였다. 이로써 제1공화국은 붕괴되었다.

이와 때를 같이하여 독일에 대한 저항은 여러 가지 형태로 나타나 1942년 봄부터는 게릴라 활동이 계속되었으며, 1944년에는 체코슬로바키아에서 대규모의 봉기가 일어났다. 같은 해 10월에는 소련과 체코슬로바키아 군대가 국경을 넘었고 1945년 5월 소련군⁸⁰⁾은 프라하에 진주하는데 성공하였다.⁸¹⁾

2. 뮌헨회담의 교훈

뮌헨회담은 제2차 세계대전 전에 있었던 대(對)독일 유화정책의 정점으로 유명하다. 뮌헨협정 체결로 독일은 전략상 유리한 발판을 얻은 반면 프랑스 · 소련 · 체코슬로바키아 3국의 상호원조조약체제는 붕괴되었고 소련은 국제적으로 고립되었다. 소련은 영국에 대해 강한 불신을 갖게 되는 등 반(反) 독일 진영의 반목과 불화가 커졌다. 파시스트 독재정권에 대한 이러한 유화정책을 신랄하게 비난한 대표적인 인물은 바로 윈스턴 처칠이었다. 처칠은 영국이 신속하게 재무장하여 히틀러와 무솔리니와 맞서야 한다고 확신했다.⁸²⁾ 뮌헨회담의 가장 큰 교훈은 국제정치에서 갈등의

80) 일부 진보적인 국제정치학자들은 영국이 소련을 견제하기 위해 뮌헨협정으로 히틀러를 키웠다고 주장한다.

81) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1221716&cid=40942&categoryId=341159>(검색일: 2019. 11.1)

82) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=800125&cid=43082&categoryId=43082>(검색일: 2019. 11. 1).

해결이 유화정책처럼 ‘이상적인 방법’ 보다 ‘현실적인 방법’, 제재나 전쟁의 수단이 필요하다는 인식의 변화였다.⁸³⁾ 이상주의 보다 현실주의가 더욱 적실한 이론이 되었다.

제1차 세계대전과 제2차 세계대전 사이, 소위 전간기(戰間期)에 나타난 유화정책의 특징은 다음과 같다.⁸⁴⁾ 첫째, 당시의 유화정책은 물리적 제재를 고려하지 않았다. 재무장을 위한 시간벌기였던 압도적인 전쟁기피 분위기였던 유화정책은 물리력(coercive capability)이 부재한 상태에서 추진되었다. 영국과 프랑스는 독일보다 압도적인 군사력을 가지고 있었지만 물리력을 사용할 수 없다는 전제하에서는 유화정책 외에 달리 사용할 카드가 없었다. 둘째, 당시의 유화정책은 세력균형의 변경까지 용납하면서 상대방의 요구를 수용하였다. 독일의 군축회의 탈퇴와 재무장, 라인란트 진군, 오스트리아 합병, 체코슬로바키아 분할과 수데텐 지역 할양 등 당시의 유화정책은 기존의 세력균형에 중대한 변화를 가하는 양보를 수용하는 것이었다. 셋째, ‘결과(consequence)의 논리’ 보다는 ‘적합성(appropriateness)의 논리’의 영향을 많이 받았다. 당시 유화정책의 양상은 군축이나 민족자결주의 원칙과 같은 적합성의 논리에 의거하여 독일의 요구를 수용하였다. 영국과 프랑스는 적합성의 논리에 따라 독일의 요구를 존중할 때 독일도 영국과 프랑스의 요구를 존중할 것이라고 기대하였던 것이다.

이와 같이 유럽의 對독일 유화정책 실패는 다음과 같은 다섯 가지 시사점을 제시한다. 첫째, 상대방의 의도가 현상유지(status quo)적 이익 추구인지, 현상변경적 이익추구인지를 파악하는 것, 둘째, 객관적인 세력균형에

83) 이러한 인식의 변화는 물론 히틀러 같은 “침략자”가 큰 역할을 하였다.

84) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 198-201.

대한 민감성을 유지하는 것, 셋째, 국내 정치·경제적 역량을 결집시킬 것, 넷째, 현존 질서를 책임지는 패권국의 국력이 쇠퇴기인지, 팽창기인지를 파악하는 것, 다섯째, 현존 질서의 정당성이 어느 정도 공유되고 있는지를 파악하는 것이 중요하다.⁸⁵⁾

상기 다섯 가지를 바탕으로 유화정책의 합리적 운용방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전략이란 활용할 수 있는 카드가 여러 장 있는 경우에서 시도될 때 가치를 발휘할 수 있으므로 유화정책 또한 다른 전략적 선택지가 존재하지 않으면 그 유용성이 현저히 떨어진다. 영국은 독일과의 협상에서 유화정책 외에 다른 협상 카드가 없었다. 그래서 계속해서 유화정책만을 사용했고 이에 반해 언제든 군사력을 사용할 수 있는 히틀러는 전략적 우위에 설수 있었다. 둘째, 국가 간의 힘의 배분이 어떻게 이뤄지고 있는지 정확히 파악하는 것은 전략운용에 있어 핵심적인 부분이므로 상대방 및 자신의 역량에 대한 정확한 정보 확보가 매우 중요하다. 영국은 프랑스와 연합할 때 독일에 결코 밀리지 않는 군사력을 갖고 있었지만 정신적으로 전쟁혐오 상태에서 그 힘을 사용할 엄두조차 내지 못했던 것이다.

제1차 세계대전을 통해 유럽의 승전국들은 전쟁기피 현상이 뚜렷하였지만 독일은 베르사유조약에 따른 엄청난 전쟁배상금 지불과 영토상실, 군축상황에 내몰리면서 현실 타계를 위해 무력사용도 주저하지 않는 강경한 입장에 놓이게 되었다. 셋째, 힘이 뒷받침되지 않는 규칙은 유약하기 마련이다. 독일의 라인란트 주둔은 베르사유조약의 위반행위임에도 단호한 대처가 뒤따르지 않았기에 독일은 계속해서 도발을 감행하였다.⁸⁶⁾

85) 전재성. 2003. “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책” 『국제정치논총』 Vol. 43, No. 1, pp. 93-94; 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 205-206.

뮌헨회담은 유화정책 자체로도 문제임을 잘 보여 주고 있지만 그리고 앞에서 설명한 것처럼, 유화정책을 성공하려면 갖추어야 조건들을 당시 독일과 다른 국가들이 갖추고 있는지도 의심이 든다.



86) 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용: 국제정치이론, 역사, 그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치』 제30집 1호 (2009년 봄/여름), pp. 205-206.

IV. 한국정부의 대북 유화정책

1. 김대중-노무현 정부의 대북 유화정책

과거 한국정부의 대북 유화정책은 1998년부터 2008년까지 김대중-노무현 정부에서 추진되었다. 김대중 정부(1998년 2월 이후)가 들어서면서 그 이전 정부의 대북 강경정책이 포용정책으로 선회한 것이다. 김대중 정부가 추진한 대북화해협력정책, 일명 햇볕정책은 무력도발 불용, 흡수통일 반대, 평화협력 및 교류 추진의 3대 원칙을 기본으로 이전 정부가 맺었던 북한과의 관계는 형식적이고 교류가 이루어지지 않은 상태로 적대적이었다는 고찰에서 출발한다. ‘선평화 후통일’을 위해 교류를 기반으로 한 화해와 협력 등을 강조한 포용정책이다.⁸⁷⁾ 이후 노무현정부에서도 이전 정부의 대북 유화정책이 이어졌으나 결과적으로는 북핵 위협을 억제하지 못했다는 비판을 받았던 게 사실이다.⁸⁸⁾

대북화해협력정책은 1970년대 서독의 대 동독 유화정책이라고 할 수 있는 동방정책(Ostpolitik)⁸⁹⁾에 기초하고 있으며 햇볕으로 북한을 개방체

87) <https://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0066919>(검색일: 2019.6.25.).

88) 윤형호, 2018.3. 전략연구 통권 제74호 “유화정책의 성공과 실패 모델과 한국정부의 대북 유화정책” p143

89) https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8F%99%EB%B0%A9_%EC%A0%95%EC%B1%85 (검색일: 2019.6.25)

빌리 브란트 서독 총리가 추진한 과거 중앙유럽 공산주의 국가들과의 화해정책을 말한다. 이로 인해 할슈타인 독트린은 사실상 폐기되었다. 독일 사회민주당 출신의 빌리 브란트 수상은 1969년 서독의 수상으로 취임한 뒤, 제2차 세계 대전 피해 국가인 폴란드에 대한 사죄, 동독과의 교류 등의 진보적인 정책을 추진했다. 기독교 민주연합(CDU, 체데우) 등 보수 진영에서는 공산권과의 교류를 인정할 수 없다며 반발하기도 했지만, 독일이 전쟁을 도발하여 다른 나라에 큰 상처와 피

제로 전환하게 만들겠다는 의미를 갖고 있다. 김대중 정부의 대북화해협력 정책은 민주정치발전과 경제발전을 통하여 증진된 한국정치체제의 산물이며, 국제정치적으로는 냉전 해체 이후 화해와 협력체제의 산물이라 할 수 있다. 그러나 자연법적인 근거가 아닌 동일한 목적을 바라보는 남북한의 시각은 차이가 있어서 상당한 온도의 차이를 확인할 수 있었다.

본 정책의 출발은 북한의 붕괴는 남한에게 유익하지 않다는 것이며, 정책의 목표는 평화와 화해 협력을 통한 남북관계의 개선을 통한 한반도 통합이다. 대북화해협력정책은 단순한 대북정책이 아닌 남북한 간의 부분적이고 점진적인 통합을 추구하는 평화통합전략이다.

본 정책은 선의를 통하여 다른 국가의 행동을 변화시킬 수 있으며, 경제적 지원 및 교류를 통하여 적대감을 해소시키며, 강경정책은 전쟁의 가능성을 높인다는 가정, 북한과 한국의 갈등은 상호이해가 부족한 결과라는 가정에 기반한다. 즉 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북한 평화공존을 실현시키자는 것이다.

본 정책의 기조에는 북한에 대한 우호적 사고와 우세한 방위력에서 기인하는 안보 지탱력과 북한을 압도하는 경제력에서 북한과의 갈등관계에서 경쟁력 확보에 대한 자신감이 자리한다. 결국에는 북한체제가 서서히

해를 준 국가라는 인식을 불식시키는 데 기여한 것과 같이 여러 중요한 성과를 거두었다. 더 나아가 이 동방 정책은 강경책과 대화 거부가 분단을 심화시킨다는 빌리 브란트 수상의 이론에 따라 실천된 정책이기 때문에 냉전 극복을 위한 노력으로 볼 수 있다.[1]

열리고 돌아갈 수 없는 개방체제가 작동될 것이고 주도적·능동적 입장에서 북한의 변화를 이끌어 냄으로써 평화공존의 남북관계를 정착시키고 통일을 지향해 나가려는 것으로 개념화된다.

본 정책은 ‘2000년 남북 정상회담’과 ‘개성공단 설립’ 등의 가시적 성과는 있었지만 정상회담의 대가로 북측에 현금이 건네진 사건인 ‘대북 불법 송금사건’은 후일 대북화해협력정책의 진정성과 투명성의 문제가 생겨 ‘북핵개발’과 연관되는 부정적인 결과를 가져오는 계기가 되었다.

또한 대북 유화정책을 펴는 동안 북한은 NPT⁹⁰⁾탈퇴, 2005년 핵보유 선언, 1999년과 2002년 두 차례의 연평해전, 2006년 1차 핵실험, 2009년 2차 핵실험과 장거리 로켓발사 시험, 2016년 5차 핵실험으로 북핵 위기가 가속화되면서 우리정부의 대북 유화정책은 북한의 핵개발 비용 충당과 북한 독재세습체제 유지에 악용되는 결과를 낳았다.

2. 문재인 정부의 대북 유화정책

문재인 정부는 과거 정부의 유화정책의 실패에도 불구하고 정권 출범과 함께 이명박-박근혜 정부의 대북 강경노선에서 벗어나 김대중-노무현 정부의 유화정책을 다시 계승하기 시작했다. 국민들의 우려 가운데 평창 동계올림픽에서 북한과 단일팀을 이루고 개막식에 김여정 등 북한 고위급 인사가 참석하면서 이번엔 다를지도 모른다는 기대감을 갖게 하였다. 북한

90) Nuclear nonproliferation treaty (NPT, 핵확산금지조약) 1968년 7월 1일 미·소·영 등 총 56개국이 핵무기 보유국의 증가 방지를 목적으로 체결, 1970년 3월 5일에 발효된 다국간 조약으로, 북한은 1985년 12월 12일 가입했으나 1993년 3월 12일에 탈퇴하였다.

김정은은 베트남 하노이, 싱가포르 등 2차에 걸친 북미회담장에 모습을 나타냄으로써 비핵화 의지의 진정성을 간접적으로 보여주었다. 그러나 2차 싱가포르 북미회담의 결렬을 통해 북한은 핵을 포기할 의사가 없다는 것을 결정적으로 확인시켜 주었다. 이후 북한은 유엔제재에 의해 한국정부가 단독적으로 북한에 경제적 지원을 해주지 못하자 노골적으로 한국대통령에 대해 경멸적 언사를 서슴치 않고 있다.

문재인 정부의 대북 유화정책은 이전 김대중-노무현 정부의 실패를 반면교사로 삼아 업그레이드 접근이 필요하였음에도 불구하고 과거와 같이 퍼주기, 묻어주기를 답습하는 누를 범하였다. 북한은 예전부터 先경제지원, 後비핵화를 주장해왔다. 그러나 한국정부로부터 엄청난 경제적 지원을 받기만하고 비핵화 약속은 지키지 않았다. 그 결과 한국정부의 유화정책은 북한의 핵무장과 체제유지에 악용되었을 뿐이다. 이와 같이 과거 대북 강경정책이 전쟁 위험을 고조시킨다는 비판을 받아왔으나 김대중-노무현-문재인 정권으로 이어지는 유화정책 방식 또한 북핵과 북한의 도발을 저지할 대안이 될 수 없음을 알 수 있다.

3. 유화정책에 대한 북한의 반응

2014년까지 북한 노동당 39호실 최고위급 관리로 미국에 망명한 리정호는 “한국의 김대중 정부가 햇볕정책을 들고 나왔지만 당시 북 지도부는 이를 우리 체제를 발가벗기려는 아주 위험한 적대적인 행위로 분석했다. 북한 지도부는 역으로 남한의 자본과 물자들을 수단과 방법을 가리지 말고 다 빼앗아내라, 한마디로 따내기 전략이다. 하지만 그 속에 들어오는 자본주의

사상은 철저히 막아야된다. 그래서 모기장을 2겹, 3겹으로 단단히 치고 단 것은 받아들이고 쓴 것은 버리라” 고 했다고 말한바 있다.⁹¹⁾

김대중 정부에서 국정원 해외담당 차장을 지낸 라종일 교수도 유사한 증언을 하였다.⁹²⁾ “실제 김정일은 ‘햇별은 대포보다 더 무서운 것’ 이라고 말한바 있다. 나라를 열고 왕래하면 동독처럼 망하는 사례를 이미 봤는데 북한이 응하겠는가, 동독은 체제에 대한 자신감이라도 있었지만 북한은 공산주의에 대한 신념도 없는 나라다. 북한은 햇별정책을 체제 위협과 실리적 관점으로 바라보면서 실용주의적 관점에서 남한의 자본과 물자를 다 빼앗아내는 수단으로 이용하였던 것이다. 실제 김정일은 남한정부를 상대하면서 철저한 기획 하에 움직였는데 망한 사회주의 대신 ‘우리민족끼리’, ‘우리는 하나다’ 라는 구호를 강조했다. 김정일은 햇별정책에 응하면서 남한에 반미친북 세력을 양성하자는 작정을 했다. 남북이 이렇게 가까운데 미국이 왜 필요하냐는 여론을 일으키려 했다. 또한 김정은은 교류를 많이 하면서도 절대로 속마음을 드러내지 않고 군사적 기회를 노렸다. 결과적으로 김정일은 햇별정책에 응하면서 파산상태의 나라를 다시 일으켜 세웠고, 반면 김대중 대통령은 김정일이 끝까지 남한을 방문할 것이라고 믿는 등 오산을 하였다.”

한국정부의 대북 유화정책에 대한 김정일의 인식에서도 알 수 있듯이 김대중-노무현식의 유화정책이 긍정적으로 작동될 가능성이 희박하다는 것은 자명하다. 북한 독재자의 입장에서 유화정책은 또 다른 흡수통일의

91) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/06/28/2017062802239.html (검색일 : 19.6.25.) 美망명한 北노동당 39호실 고위관리 “북,최후에 핵으로 남한 공격할 것”

92) <http://blog.daum.net/holeng2/16141802>(검색일 :2019.6.25.) ‘장성택의 길’ 저자 라종일 교수가 말하는 ‘김정은의 길’

방편으로 보이기 때문에 북한의 도발의지와 강도를 약화시키기는 힘들다.

북한이 핵을 포기할 수 없는 어려움이 있겠지만 그중에 하나는 북한의 통치방식인 독재체제에서도 찾을 수 있다. 북한은 독재를 유지하기 위해 개방을 할 수가 없다. 개방은 곧 북한체제의 붕괴를 의미하기 때문이다. 북한은 철저히 고립을 유지해야만 독재국가로 살아 남을 수 있다. 그렇기 때문에 한국정부의 교류와 협력을 바탕으로 한 유화정책은 결코 북한입장에서 받아들일 수 없을 것이다. 우리의 통일 원칙이 자유민주주의식 흡수통일이라면 북한은 핵을 통한 무력 통일일 수밖에 없다. 똑같은 정책적 실수를 반복하지 않으려면 북한이 한국정부의 유화정책에 반응을 보이는 이유를 정확히 알고 대처해야 할 것이다.

문재인 대통령은 “김정은 위원장의 비핵화가 우리나라 미국이 생각하는 비핵화와 다르지 않다”는 말을 여러 차례 했다. 김정은 말을 믿어서 그랬을 것이다. 그러나 그 믿음이 틀렸다는 건 이미 확인됐다. 하노이 미·북 정상회담 결렬도 김정은이 ‘가짜 비핵화’ 카드를 내밀었기 때문이다.

경남대 이근식 교수가 방송에서 한 주장을 들은 적이 있다. “문재인 대통령은 ‘진정성’을 가지고 대북정책을 추구하고 있지만 국제정치는 진정성만을 가지고 이루어지는 것은 아니다.” 국제정치는 “좋은 나쁜 것이 있는 것”이 아니고 “우리에게 얼마나 이익인가? 우리의 안보에 도움이 되는가?”가 중요한 것이다.

북한의 비핵화 문제에 뮌헨회담이 주는 교훈들은 다음과 같다. 첫째, 국제정치는 국가안보, 국가이익, 국력 등을 현실주의적 입장에서 접근해야

한다. 유화정책과 같은 이상주의로는 북한의 비핵화를 이룰 수 없다. 둘째, 북한은 “주적”과 “민족공동체”의 이중성을 가지고 있다. 셋째, 이상주의적인 “낭만적 민족주의”로 비핵화와 통일을 이룰 수는 없다. 넷째, 북한 핵은 한국에서 생존의 문제이다. 다섯째, 현존 국제질서를 책임지는 패권국(미국, 중국 등)의 국력이 쇠퇴기인지? 팽창기인지를 파악하는 것이 중요하다. 여섯째, 전략이란 활용할 수 있는 카드가 여러 장 있는 경우에서 시도될 때 가치를 발휘할 수 있으므로 유화정책 또한 다른 전략적 선택지(핵 억지, 대북제재)가 존재하지 않으면 그 유용성이 떨어진다. 일곱째, 국가간의 힘의 배분(미중관계, 북한과 한미동맹 등)이 어떻게 이뤄지고 있는지 정확히 파악하는 것은 전략운용에 있어 핵심적인 부분이므로 상대방 및 자신의 역량에 대한 정확한 정보 확보가 중요하다. 여덟째, 현실주의를 바탕으로 한미동맹 등을 이용하여 북한의 비핵화(CVID)가 완성되어야 한다. 경제력, 재래식 무기에 있어서 한국이 북한보다 앞서지만 북한이 핵을 가지고 있는 것이 현실이다. 그래서 북한에 대한 유화정책이 한계가 있는 것이다. 마지막으로 북한 비핵화의 문제는 국제정치 뿐 아니라 국제경제, 역사, 지리학 등이 함께 탐구되어야 할 학제적 접근이 필요한 문제이다.

V. 결론

1938년 9월 체임벌린은 히틀러와 뮌헨협정을 맺으면서 “히틀러가 믿을 수 있는 지도자라는 인상을 받았다” 고 했다. 히틀러는 예의바른 태도로 체임벌린을 속이고 협정 체결(위장평화)을 통해 전쟁 준비 시간을 벌었다. 히틀러의 흥계를 모른 체임벌린은 영국에서 협정문을 흔들며 “평화가 왔다” 고 했다. 체임벌린이 말한 평화는 “진정한 평화” (genuine peace)가 아니었다. 뮌헨협정 후 11개월 뒤 히틀러는 협정을 파기하고 제2차 세계대전을 일으켰다. 대한민국의 대통령은 ‘한반도의 체임벌린’ 이 되지 않고 북한의 비핵화를 완성할 지혜와 역량을 갖고 있어야 한다.

국제정치는 “좋고 나쁜 것이 있는 것” 이 아니고 “우리에게 얼마나 이익인가? 우리의 안보에 도움이 되는가?”가 중요한 것이다. 국제정치는 국가안보, 국가이익, 국력 등을 현실주의를 가지고 접근해야 한다. 유화정책과 같은 이상주의로는 북한의 비핵화를 이룰 수 없다. 북한 핵은 한국에서 생존의 문제이다.

국제정치에서 전략이란 활용할 수 있는 카드가 여러 장 있는 경우에서 시도될 때 가치를 발휘할 수 있으므로 유화정책 또한 다른 전략적 선택지 (핵 억지, 대북제재)가 존재하지 않으면 그 유용성이 떨어진다. 국가 간의 힘의 배분(미중관계, 북한과 한미동맹 등)이 어떻게 이뤄지고 있는지 정확히 파악하는 것은 전략운용에 있어 핵심적인 부분이므로 상대방 및 자신의 역량에 대한 정확한 정보 확보가 중요하다. 현실주의를 바탕으로 한미동맹

등을 이용하여 북한의 비핵화(CVID)가 완성되어야 한다. 경제력, 재래식 무기에 있어서 한국이 북한보다 앞서지만 북한이 핵을 가지고 있는 것이 현실이다. 그래서 북한에 대한 유화정책이 한계가 있는 것이다.

김정은이 정말 핵 포기를 결단했다면 핵무기 시설 모두를 신고하고 검증·폐기하지 못할 이유가 없다. 빅딜(big deal), 스몰딜(small deal), 굿이너프딜(good enough deal) 등 여러 가지 협상안이 나오고 있지만 문제의 핵심은 “김정은이 진심으로 비핵화를 할 생각이 있나?”이다. 비핵화를 할 생각이 있다면 ” 정확히 신고하고 “ 비핵화의 속도는 협상에 의해서 조정하면 된다. 비핵화할 생각이 없다면 제재가 가속화되고 레짐체인지(regime change)가 되는 것이다.

북한 비핵화와 문제는 현재진행형이다. 북한의 비핵화가 어느 정도 완성되었을 때 유화정책과 북한의 비핵화를 연결시켜 다시 연구해 보는 것은 향후 과제이다.

참고문헌

- 김동수. 2017. “미국의 대 쿠바 정책 전환의 결정 요인 분석” 『민족연구』.
- 김동수. 2019. 『21세기 미국의 동북아 정책과 한반도 평화』 한국학술정보.
- 김양규. 2009. “유화정책의 개념과 전략적 운용_국제정치이론, 역사,
그리고 한반도 맥락에서” 『세계정치 II』 제30집 1호, pp. 187-222.
- 김진웅. 1979. Sudeten 위기를 중심으로 본 영국 유화정책의 性格. 慶北大學校
大學院 학위논문(석사).
- 로버트 D. 카플란 저. 이재규 역. 2019. 『21세기 국제정치와 투키디데스 : 어떻게
국제정치를 통찰하고 예견할 것인가?』 (Warrior Politics). 김앤김북스.
- 박재영. 2015. 『국제정치패러다임』 [4판]. 법문사.
- 송중환. 2019. “북한 핵 폐기 협상의 전망과 바람직한 한국의 정책” (사)정책연구원
폴올림 11월세미나(II) 프로시딩(2019. 11. 20 국회 의원회관 제8간담회의실),
pp. 7-36.
- 안준호. 2018. 『핵무기와 국제 정치』 [개정증보판]. 열린책들.
- 윤형호. 2018. “유화정책의 성공과 실패 모델과 한국정부의 대북 유화정책 =
The success and failure model of Appeasement Policy and the ROK's
Appeasement Policy toward North Korea” 『전략연구』 (한국전략문제연구소)
제25권 제1호 통권 제74호 (2018년 3월), pp. 143-178.
- 이수희. 1986. 독일의 Rhineland 채무상과 영국의 유화정책. 嶺南大學校 大學院
학위논문(석사).
- 이흥중. 2017. 『미국의 이해』 부경대학교 출판부.
- 이흥중. 2018. 『영화 속의 국제관계』 도서출판 누리.
- 이흥중. 2019. 『국제기구와 글로벌거버넌스』 한국학술정보.
- 정진위. 편역. 1987. 『現代國際政治思想』 博英社.

- 존 J. 미어세이머 저, 이춘근 역. 『강대국 국제정치의 비극』 김앤김북스.
- Kegley, Charles W. & Shannon L. Blanton 저, 조한승 외 역. 2015. 『세계정치론 경향과 변환 *World Politics Trend and Transformation*』 서울: 한티미디어.
- 통일연구원 현안분석팀. 2018. “북미정상회담 평가 및 향후 전망” 통일연구원 온라인시리즈(2018. 6. 14).
- Karns, Margaret P. , Karen A. Mingst, Kendall W. Stiles 저, 김계동, 김현욱, 민병오, 이상현, 이유진, 황규득 역. 『국제기구의 이해: 글로벌 거버넌스의 정치화 과정』 명인문화사.
- Kim, Dongsoo. 2015. "The Obama Administration's Policy toward North Korea: the Causes and Consequences of Strategic Patience" *Journal of Asian Public Policy*.
- Kim, Dongsoo. 2018. "A Systemic Analysis of the Early Trump Administration's Foreign Policy: Implications for Northeast Asia and the Korean Peninsula" *Korean Journal of Security Affairs*.
- Morgenthau, Hans J. 1967. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 4th ed. New York: Knopf.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, M.A: Addison-Wesley.