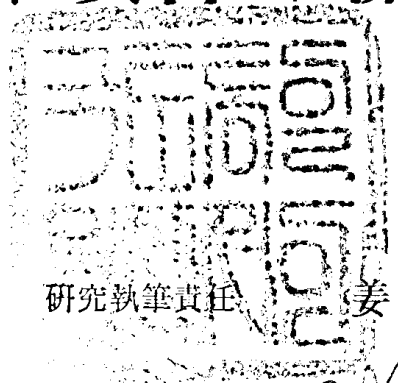


3210
340.911

I. 이 책자는 國土統一院의 政策調查研究計劃에 依據한 特殊課題 研究報告書임.
II. 收錄된 內容은 刊行處의 意見을 받드시 反映하는 것은 아니며 統一問題에
〔關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

統一戰略開發

南北韓이 共同參加하는 各種國際 會談 및 行事를 利用한 南北韓關係 의 改善에 關한 研究



研究執筆責任 姜

珉 (檀國大學校)

刊行責任 朴 聖 勳 (政策企劃室 補佐官)

성명: 박성훈 / 직위: 2016. 10. 10

國土統一院 政策企劃室

要 約 文

南北韓이 共同으로 參加할 수 있는 各種 國際會談 및 行事에서
의 南北接觸을 迂回的인 社会·政治的 실험 ("Quasi-Experiment")
으로 본다. 그리고 이와같은 觀点은 다음과 같은 네가지 理論的
인 背景을 가진다.

첫째, 南北韓 政治体系間의 關係改善을 위한 基本戰略은 實驗主義
여야 한다.

둘째, 南北韓의 統一을 위한 政策形成過程은 社会·政治的 실험을
通하여 漸次로 合理的이며 創造的인 活動過程으로 發展할 수 있
다.

셋째, 위와 같은 統一政策의 展開過程에서 南北韓은 社会体系
全般에서의 學習 (Societal Learning) 을 通해 統一에 對한
對內外的인 挑戰에 効果的인 政策으로 應戰할 수 있다.

넷째, 南北韓間의 지속적인 相互學習은 雙方의 共生 (Symbiosis)
을 가져 온다. 이것은 南北韓의 体制가 自己를 超越함으로써
새로운 自己實現 ("Self-Realization through Self-Transcendence") 을 期待해 보는 「脫過渡的 性格」의 發動을 意味할
수 있다.

이와같은 理論的인 背景의 實現 없이는 南北統一은 어렵다. 따라서 南北韓의 關係改善을 위한 迂回的인 接觸實驗들은 이 方向으로 誘導해야 한다. 그럴 경우 우리는 다음과 같은 政策的인 効果들을 기대해 볼 수 있다.

첫째, 一般的인 政策效果

- (ㄱ) 葛藤을 規制하는 效果
- (ㄴ) 葛藤의 性格을 變化시키는 效果
- (ㄷ) 第3者의 仲裁役割이 가지는 「臨床的」效果
- (ㄹ) 因果關係를 究明해주는 效果
- (ㅁ) 對內的인 效果
- (ㅂ) 目標追求를 위한 手段의 變化效果

둘째, 政策過程에서의 效果

- (ㄱ) 影響力있는 人物들의 認知나 態度에 變化를 가져올 수 있는 效果
- (ㄴ) 政策的인 「아이디어」나 提案을 제공하는 效果
- (ㄷ) 制度的인 裝置를 가져오는 效果

셋째, 交渉에 미치는 效果

- (ㄱ) 交渉以前의 段階

(ㄴ) 交渉段階

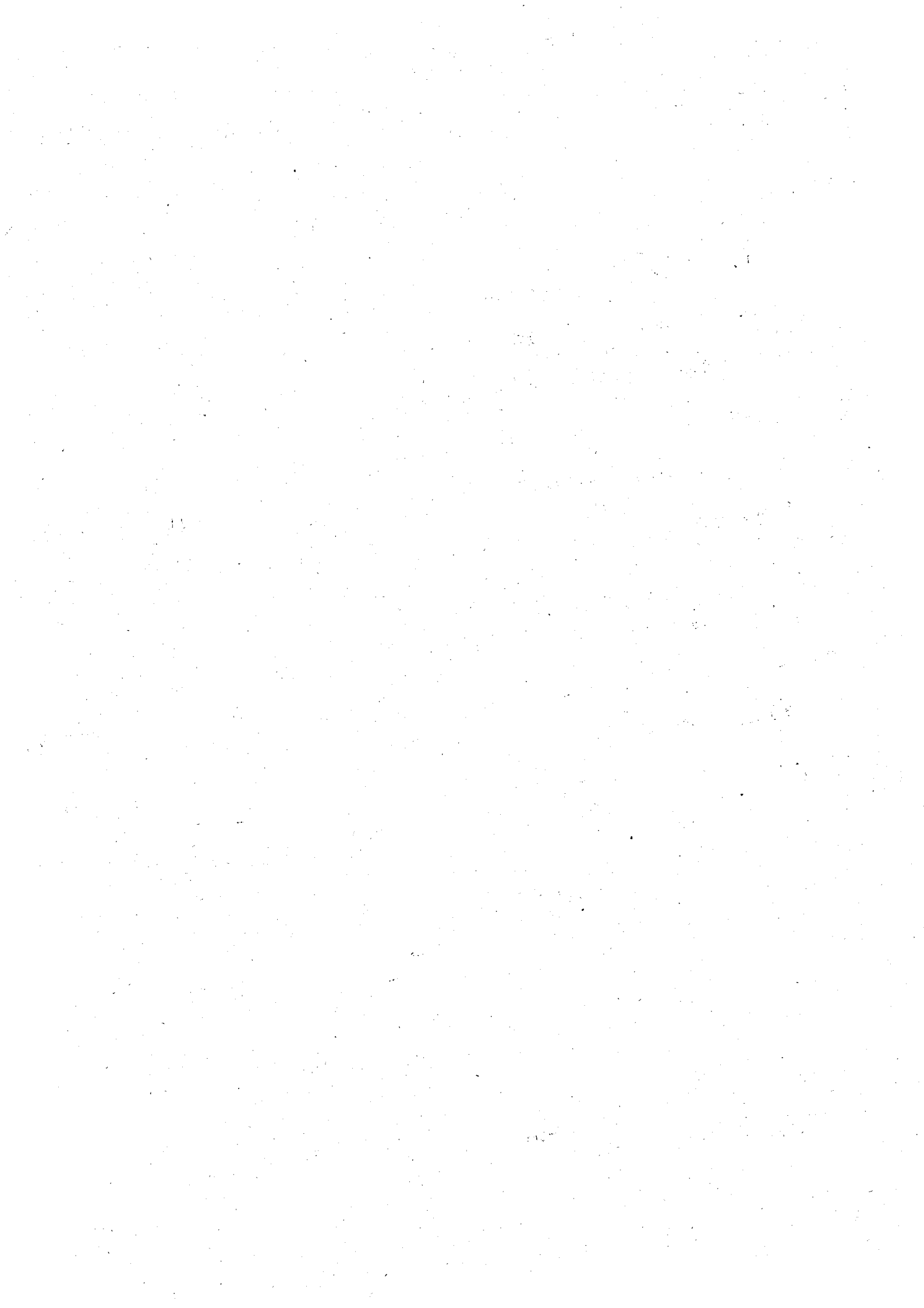
(ㄷ) 交渉以後의 段階

以上과 같은 效果性을 보다 增進시킬 수 있는 새로운 方案으로
서 U.N. 大學等을 利用한 “ Problem-Solving Workshop ” 方式을
提案한다.



目 次

1. 序 論	7
2. 社会・政治的実験의 理論的 背景	11
1) 政策의 次元과 社会・政治的実験	11
2) 社会變化와 政策形成過程	21
3) Societal Learning 과 政策形成構造	27
4) 小結論	40
3. 政策方案으로서의 迂回的実験	45
1) 迂回的実験을 分析하기 위한 概念的 틀	45
2) 迂回的実験의 戰略性	53
3) 迂回的実験의 政策的 効果	58
4. 結 論 (对策方案)	72



1. 序 言

1) 研究의 目的

南北直通電話의 架設 및 南北調節委員會의 運營等으로 表面化되었던 南北韓間의 直接的인 「對話」은 지금 膠着狀態에 빠졌다. 그러나 朝總聯系 在日僑胞의 母國訪問 推進等으로 우리는 分明히 迂回的인 南北接觸을 하고 있다. 그리고 南北韓의 共同修交國 및 共同加入 國際機構等의 增加趨勢는 이와같은 迂回的인 南北接觸을 活潑하게 할수 있는 機會를 提供하고있다. 따라서 이것을 活用하면 경우에 따라서는 이러한 迂回的 實驗을 통한 相互學習에서 얻은 教訓들이 다시 韓半島內에서의 「對話」를 誘發할 수 있다. 이러한 視座에서 볼때 南北韓이 共同參加하는 各種 國際會談 및 行事の 利用은 南北韓의 關係改善을 가져 오는 데 도움이 된다. 이 論文은 이와같은 關係改善方案의 理論的인 背景을 提示하며 그 政策的인 效果를 突明하는데 目的이 있다. 그리고 結論的으로 이에따라 앞으로의 對策方案을 摸索할 수 있다.

2) 問題의 提起

위의 두目的은 다음과 같은 네가지 基本問題를 提起한다.

첫째, 南北韓 政治体系 間의 關係改善을 위한 基本戰略은 實驗主義여야 한다.

人間은 相互行爲를 通하여 學習한다. 그리고 이 學習過程은 未知의 世界에 對한 새로운 方向感覺 (A sense of direction) 을 얻으며 知覺 (Consciousness) 한다는 觀點에서 볼 때 하나의 進化的 實驗過程 (Evolutionary Experimentation) (Jantsch, 1976) 이다. 南北韓은 그 「異質性」에서 오는 雙方의 危險負擔을 減少 (Risk-Reducing) 시키기 위해 그들의 接觸過程에서 어떠한 形態로 이와같은 社會・政治的 實驗 (Socio-political Experimentation) 을 하게 된다. (이곳에서 말하는 實驗은 “Quasi-Experiment” 를 意味한다.)

둘째, 南北韓의 統一을 위한 政策形成過程은 社會・政治的 實驗을 通하여 漸次로 合理的이며 創造的인 活動過程 (The Process of Rational Creative Action) 으로 發展할 수 있다.

南北韓의 兩體制가 어떠한 形態로 過渡的 性格을 脫皮할 수 있을 것인지 展望하기는 어렵다. 그러나 統一過程은 南北韓의 「脫

過渡的 性格」(韓培浩) 을 그 前提로 하게 된다. 그리고 政治
란 流動的인 면서도 生成的인 創造 行爲이므로 우리는 南北韓이
現實에 立脚한 實利政策 方向으로 옮겨 갈 可能性을 내다 볼
수 있다. (Joseph and Luebbert, 1977) 그것은 南北間의 接
觸過程에서 社會・政治的 實驗이 基本因子로 作用할 수 있기 때
문이다.

셋째, 위와 같은 統一政策의 展開過程에서 南北韓은 社會體系
全般水準에서의 學習(Societal Learning) 을 통해 統一에 처
한 對內外的인 挑戰에 効果的인 政策으로 應戰할 수 있다.

Societal Process System (McIntosh, Klomglan and Wilcox,
1977) 은 環境(物理的, 國際的, 社會的, 文化的, 政治的 環境等)
과의 相互作用을 通하여 societal production 을 위한 投入
(Inputs) 資源(知識, 技術, 統合된 社會行爲, 價值, 物資, 國際的
協力等) 을 얻게 된다. 그리고 한 社會의 制度的인 構造 속에
서 產出되는 Outputs 들은 그 社會와 下位單位들의 要求를 充
足시켜 나아간다. (McIntosh, Klomglan and Wilcox, 1977)
이와같은 觀點에서 본다면 Societal Process System 은 巨視
的인 水準(Macro level) 에서의 政策形成體系 일뿐 아니라

Societal Learning Process System이기도 하다.

넷째, 南北韓間의 共生 (Symbiosis Maruyama, 1976) 原理이다.

異質的 (Heterogeneous) 인 南北韓間의 理想的인 「게임」
(Game) 은 Non-Zero Sum Game으로서 雙方은 서로 얻은것은 있
으며 잃은것은 없어야 한다. (Maruyama, 1976) 그런데 이와같은
「게임」은 繼統的인 實驗 (Evolutionary Experimentation) 과
自覺的인 學習 (Evolutionary Learning) 을 通해 南北韓이 政策
水準에서 相互 創造的인 行動을 보이므로써 可能해진다. 다시말하
면 平和的인 善意의 競争過程에서 雙方의 政治体制는 自己
를 超越함으로써 새로운 自己實現 (Self-Realization through
Self-Transcendence) (Jantsch, 1976) 을 期待해 보는 큰 政策
的인 試鍊을 겪어야 한다. 이것은 「脱過渡的 性格」의 發動을 위
한 社會・政治的 實驗을 通해서만 可能해진다.

以上과 같은 네 立場은 한마디로 Societal Learning 을 通한
南北韓統一을 意味한다. 그리고 이것은 『巨視的 見解만이 歷史的
인 視座를 可能케 한다.』 (Jantsch, 1976) 는 命題와도 符合된다.

2. 社会·政治的實驗의 理論的 背景

1) 政策의 次元과 社会·政治的實驗

關係改善을 위한 南北韓 間의 모든 接觸들은 交渉과 統一政策 形成의 脈絡 속에서 把握되어져야 한다. 이러한 觀點에서 南北間의 接觸過程을 다음 세가지 政策次元에서 問題視할 수 있다.

① 心理的인 次元 ② 知識의 次元 ③ 權力の 次元이다.

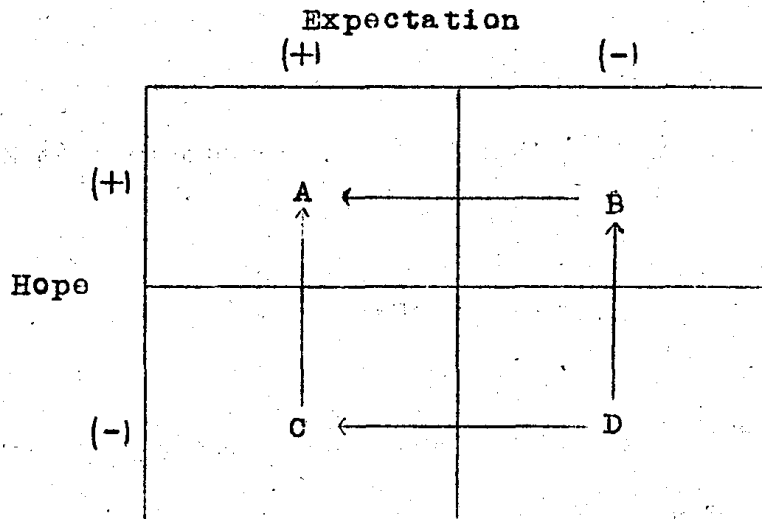
(Samuels1974)

(1) 心理的 次元 (Policy as a Function of Psychology)

한마디로 말해서 統一問題란 「未來의 活用 (The Use of the Future)」(Friedmann, 1973, chap.5) 문제라 할 수 있다. 恒常 未來가 우리에게 意味를 갖는 것은 그것이 變化의 可能性 (Possibilities of Change) 과 選擇 (Choice) 의 機會를 가져다 주기 때문이며 이 選擇的인 變化의 可能性은 心理的인 次元에서 人間들에게 希望과 期待를 안겨 준다. 이러한 點으로 미루어 볼 때 그 性格을 달리하는 南北韓의 體制는 그 接觸의 문턱에 서서 무엇보다도 이 心理的인 次元을 깊이 考慮해야 한다. 다음의

Matrix (Friedmann, 1973, p. 116) 는 이에 관한 문제들을提起
할 수 있는 始發點을 示唆해 준다. (表 1 參照)

表 1.



表에서 볼 수 있는 바와 같이 A는 우리가 바라고 있고 또
達成할 可能性도 있는 未來이다. B는 우리가 希望하고는 있으나
達成될 可能性은 없는 未來이다. C는 바라지 않고 있으나 일어
날 可能性이 있는 未來이다. D는 우리가 바라지도 않을 뿐더러
일어날성 싶지도 않은 未來이다.

이것으로 알 수 있는 바와 같이 南北韓이 接觸과 對話을 通해
心理的인 次元에서 A 力向으로 接近하면 할수록 그 對話의 持續
性은 그 만큼 커진다. 그것은 雙方이 繼統的인 接觸을 바라게

되는 心理的인 動機도 그 만큼 커져가기 때문이다.

그런데 이곳에서 浮刻되는 두가지 問題點에 留意 해야 한다.
그 첫째는 人間行爲의 實驗性이고 그 둘째는 이 實驗이 가지는 學習的인 效果이다.

① 人間行爲의 實驗的 性格

未來의 選擇이란 一種의 探索 作業이며 이것은 一連의 繼續的인 措施를 包含하는 實驗過程이다. (Friedmann, 1973, p. 118) 따라서 人間의 行爲와 實驗은 서로 排他的 일 수 없다. 『어떠한 集團이나 國家가 行動 하기를 願할 때 그들은 그 行動을 通해서 同時에 實驗하고 있는 것이다.』 (Riecken and Boruch, 1974, p. 30)

그런데 이곳에서 問題가 되는 것은 이와 같은 行動이 얼마나 意圖的 (Designed)이며 組織的 (Systematic)인 것인가 하는 點이다. (Riecken and Boruch, 1974) 왜냐하면 偶然的 (Haphazard)인 行動은 實驗이라할 수 없기 때문이다. 여기에서 우리는 實驗的인 接觸이 가져 오는 學習的인 效果에 関心을 갖게 된다.

② 南北韓 接觸의 學習的 效果

意圖的이며 組織的인 南北間의 接觸行爲는 實驗的인 性格을 가지므로써 因果關係의 究明에 도움을 줄 뿐 아니라 相互學習의 手段이 된다. 우리는 이것을 「南北對話」라고 부르고 있다. 그것은 이 接觸 過程에서 南北韓은 情報를 通하여 相互 學習하기 때문이다. 그리고 情報의 繼統的인 流入은 다음 의 行爲 選擇에 學習的인 還流作用 (Learning Feedback) 을 하게 되므로써 이것은 一種의 知識 修正 (Correct) 過程의 구실도 한다. 特히 異質的인 社會 間에서는 過去의 잘못된 「이미지」 (Image) 를 不斷히 除去할 수 있는 安全裝置. (Boulding, 1968) 로써도 作用할 수 있어 「對話」는 心理的 次元에서 새로운 <希望> 과 <期待> 를 가져다 주는 요긴한 手段이 된다. 더욱이 南北接觸의 이 時點은 政策의 企劃段階이므로 南北「對話」의 結果 들은 앞으로의 統一政策을 크게 左右하게 된다.

(2) 知識의 次元 (Policy as a Function of Knowledge)

接觸行爲의 過程은 새로운 知識의 交換過程일 뿐 아니라 情報의 蒐集 및 處理過程 이기도 하다. 그리고 實驗된 知識들은 雙方에 어느 程度의 確信을 가져다 준다는데 그 強點이 있다.

이 곳에서는 이와같은 實驗的인 接觸의 結果들이 「對話」의 進
展過程에서 어떠한 機能的인 役割을 하는가를 具體的으로 論해
본다.

우리는 다음의 Matrix 속에서 그 실마리를 찾아 낼 수 있다.

(表 2 參照)

表 2. (Preferences among Possible Alternative)

		Agreement	disagreement
Assesment of (Causal Relationship)	Agreement	Computational (Expertise, (A) Bureaucracy	Compromise (Negotiation(B) Representation)
	Disagreement	Judgement (C) (Majority vote)	Inspirational (D) (Charisma)

葛藤 關係에 있는 두 集團이 그 葛藤解決을 위해서 取할 수
있는 方案은 첫째로 計算的인 解決 (A), 둘째로 交渉을 통한 妥
協的인 解決 (B), 셋째로는 多數決로 판가름하는 方案 (C), 넷째는
靈感的인 解決이다. 그런데 現時点에서 우리의 注意을 끄는 것
은 (B)와 (C)이다. 그러나 (C)的인 方案에도 問題가 있다. 그

것은 北韓이 이미 數次에 걸쳐 人口比例에 依한 自由 總選舉를 拒否했기 때문이다. 現狀況 下에서는 이 解決 方案도 어렵다. 그나마 現在로써 期待해 볼 수 있는 길은 交渉을 통한 妥協의 可能性이다. 이러한 觀点에서 볼 때 南北 間의 實驗的인 接觸에서 얻어지는 모든 知識과 情報들은 앞으로의 交渉을 통한 妥協에 集中的으로 活用되어야 한다. 다시 말하면 交渉을 통한 妥協이란 情報나 知識의 真空狀態 속에서는 想象조차 할 수 없다. 더욱이 雙方에 어느 정도의 確信을 가져다 줄 수 있는 南北韓 間의 社會·政治的 實驗없이 妥協을 가져 올 수 있는 動機란 전혀 賦與되지 못한다. 本格的인 接觸 段階에 들어서면서 社會·政治的實驗을 強調하게 되는 論理的 根拠도 바로 이 點에 있다.

좀 더 具體的으로 社會·政治的 實驗의 性格 問題에 言及하여 보자. 모든 意圖的이며 組織的인 南北韓의 接觸들은 廣義的인 實驗일 수 있다. 그리고 南北韓의 모든 型態의 交渉들도 이 範疇에 屬한다. 그러나 本格的으로 交渉의 段階에 들어서면서 부터 이와 같은 接觸들과는 다른 보다 洗練(Sophisticated)된 社會·政治的實驗이 要求 되어진다.

이것은 雙方의 合議下에서 進行 되어질 수도 있으나 그것이 어

려울 때에는 一方的으로 行할 수도 있다. 따라서 南北交渉이 中斷된 때 일지라도 勿論 이와같은 實驗은 可能하다. 한 例를 들면 在日朝聯系同胞의 母國訪問은 一種의 迂回的인 社會·政治的 實驗이라 할 수 있다. 한마디로 말하면 社會·政治的 實驗이란 政策水準에서 보다 洗練된 型態로 推進되는 關係 改善을 위한 接觸이다.

關係改善을 위한 接觸이 이처럼 實驗的이어야 한다는 말은 雙方은 危險 負擔이 적은 接觸 (Low-Risk Exchange) (Kelman and Cohen, 1976) 을 願한다는 意味이다. 그리고 社會·政治的 實驗은 보다 精巧하며 確實한 知識 및 情報들을 提供할 수 있어 政策次元에서의 妥協도 보다 具體的일 수 있고 交渉의 成果도 그만큼 커질 수 있다. 그러나 妥協이 안되는 境遇도 생각해 볼 수 있다. 따라서 이 곳에서는 얻어지는 知識 그 自体보다도 <妥協>이 基本的인 概念으로 登場한다. 다시 말하면 이 段階에서는 妥協與否를 決定하는 知識의 動員이 가장 큰 問題가 된다.

(3) 權力の 次元 (policy as a Function of power)

이곳에서는 南北韓의 接觸過程이 權力の 次元에서 어떠한

問題들을 提起하는가를 살펴 본다. 다음의 Matrix(Thompson, 1974)에 따라 먼저 몇가지 問題点을 指摘해보자. (表 3 参照)

表 3. (A may offer)

		Present performance	Promise
(B may offer)	present performance	Barter or Trade	Deft by A: Credit by B
	promise	Deft by B: Credit by A	Mutual obligation

이 表에서 보여주는 바와 같이 南北韓 雙方이 各 한번 만의 接觸으로 交渉 活動을 끝내면 이것은 Barter나 Trade로 끝난다. 그러나 雙方이 서로 어떠한 約束(妥協)을 할 境遇 南北韓은 相互義務를 履行해야 하는 負擔을 지게 된다. 그리고 이문제는 政策의 權力的인 次元에서 볼 때 우선 두가지 問題点을 提起한다.

그 첫째는 約束에서 오는 義務履行의 時間的 制約性이며 그 둘째는 約束을 政策으로 發展시켜 나아가는 問題이다.

① 時間的 制約性

交渉의 雙方은 妥協的인 約束을 하므로써 義務를 履行해야 할 負擔을 지게 되는 바 이곳에서 時間的인 制約性이 우선 問題가 된다. 이것은 雙方이 約束에 따라 義務履行을 限定된 時間內에 行動으로 表現해야 하기 때문이다. 만약 一方的으로 遲延되거나 拋棄되면 이 約束(妥協)은 無意味한 것이 되며 오히려 때로는 逆效果를 가져올 수도 있다. 이것은 政策學的인 見地에서 말하면 전혀 統一政策의 基本條件을 갖추지 못 한다.

(Kerr, 1976)

② 約束의 反復性

政策은 아마도 한「타이프」(type)의 約束일 수 있다. 그러나 모든 約束이 다 政策이 될 수는 없다. 約束이 政策으로 發展되려면 最少限 約束은 反復性을 가져야 한다. (Kerr, 1976, p.354) 우리들은 約束이 政策으로 發展되기 어려운 實例를 이미 南北韓의 7·4 共同聲明에서 經驗하였다. 이처럼 南北韓 間의 實驗的인 接觸이 約束(妥協)으로 그리고 이 約束이 다시 南北韓 間의 政策으로 發展되려면 政策 次元에서 權力이 正常的으로 發動하지 않고서는 不可能하다. 모처럼 南北對話가 하루

아침에 中斷되어지는 悲劇的인 事態는 바로 權力の 病理的인 發勤
때문이다.

이처럼 雙方的 政策決定者들은 이時점에 이르면 보다 政治權力の 動員과 組織化에 힘쓰게 된다. 그것은 約束(妥協)을 한다. 혹은 안한다 하는 意思決定의 問題 보다도 約束의 履行 혹은 不履行을 위한 行動化(制度化)에 體制內의 힘을 기울이게 되기 때문이다. 그리고 여기에서 自然히 社會全般의 學習(Societal Learning) 問題가 方法으로 「클로즈-어프」된다. 그 理由는 雙方的 政策決定者들은 合意된 約束을 一般에게 알려야 하며 이것이 不履行될 경우에는 어떠한 型態이로든 說明 혹은 解明을 해야하기 때문이다.

(kerr, 1976, p. 358) 이러한 境遇의 危險負擔을 減少 시키기 위해서라도 南北接觸의 始初 行為들은 極秘裡에 進行될 수 있다.

要約해 말하면 約束된 條件대로 <相互義務>를 充實히 履行한다는 것은 約束(妥協)을 政策化하는 일의 基本條件이 되며 雙方的 正常的인 政治權力の 發勤은 그 기틀이 된다.

이 章의 結論을 要約하여 다음 表로 나타낼 수 있다.

(表 4 參照)

表 4 .

政策의 次元	心 理	知 識	權 力
接 触 過 程	希 望 , 期 待	妥 協 (交 涉)	相 互 義 務

2) 社会变化와 政策形成過程

(1) 実験的社會進化論 (Experimental Evolution)

社会变化에 関한 満足스러운 説明은 아직 없는것 같다.

(Friedmann, 1973, pp. 230-231) 그러나 実験的社會進化論은 社会变化를 誘導한다 (Guiding Social Change)는 觀點에서 볼 때 有用한 理論이다. (Friedmann, 1973) 특히 進化的社會實驗論 (Evolutionary Social Experimentation) (Grabow and Heskin, 1973) 은 다음과 같은 示唆的인 指摘들을 하고 있다.

① 倫理的 目標 (The Ethic)

人間의 意識 (Consciousness) 과 行動 (Action) 을 弁証法的으로 綜合 (Dialectical Synthesis) 해 보려는 努力

에서 出發한 이 理論은 調和된 人間의 發展을 그 倫理的인 目標로 삼고 있다.

② 社会的实验 (Social Experimentation)

实验이란 意圖的인 行動을 말하는 것이나 이것은 必然的으로 確實性 (Certainty) 과 可望性 (probability) 을 꼭 保障하지는 않는다. 그러므로 이것이 隨伴하는 冒險性을 減少시키기 위하여 持續的인 社会的实验을 통한 學習이 必要하다. 그리고 人間들은 이 社会的实验을 통하여 法則 (Rules) 을 演繹하기에 앞서 社会的 複雜性 (Social Complexity) 을 處理할 수 있는 능란한 솜씨 (Facility) 를 얻게 된다.

③ 學習 (Learning)

學習은 理解 (Understanding) 와 評價 (Evaluation) 그리고 再公式化 (Reformulation) 의 概念을 포함한다. (Grabow and Heskin, 1973) 첫째로 理解란 現在와 過去 그리고 變化의 本質을 認識함을 意味하며 人間들은 社会的实验을 통하여 항상 倫理的 目標와의 距離를 評價한다. 그리고 이 過程에서 얻어지는 個人 및 集團의 知識들은 새로운 次元에서 全体社会的 知識과 再統合된다. 이 現象이 곧 再公式化이다. 그리고 이로 因하여

社会全般에는 自發的인 行動이 超來될 뿐 아니라 漸次로 그 正統性마저가 생겨난다. (Grabow and Heskin, 1973) 이것은 한마디로 Societal Learning 의 結果라 하겠다.

勿論 이와같은 過程은 試行錯誤的인 性格을 謀免할 수는 없다. 그러나 이 進化的인 學習을 하는 社会 (Evolutionary Learning Society)는 結果的으로 自發的이며 公開的이고 非獨斷的인 社会 (Nondogmatic Society)가 될 수 있다. (Campbell, 1971)

지금까지 이곳에서는 社会變化를 위한 社会的實驗과 Societal Learning 의 重要性을 간추려 살펴 보았다. 다음으로는 이와같은 學習과 社会・政治的實驗이 統一政策의 形成過程 및 構造와는 어떠한 關連性을 가지는가를 究明해 보아야 한다.

(2) 合理的인 創造活動으로서의 政策形成

이곳에서는 政策形成過程을 合理的인 創造活動 (The Process of Rational Creative Action Leading to Innovation)으로 본다. (Jantsch, 1970) 이 Jantsch 의 見解에 따르면 予測 및 企劃은 政策科學의 重要한 構成要素이며 社会의 革新을 가져올 수 있는 人間の 合理的인 創造活動過程은 予測 (Forecasting) → 企劃 (Planning) → 意思決定 (Decision making) → 合理的 創造活

動 (Rational Creative Action) 이 된다. 그리고 이 과정은 다음과 같은 공식으로 나타낼 수 있다.

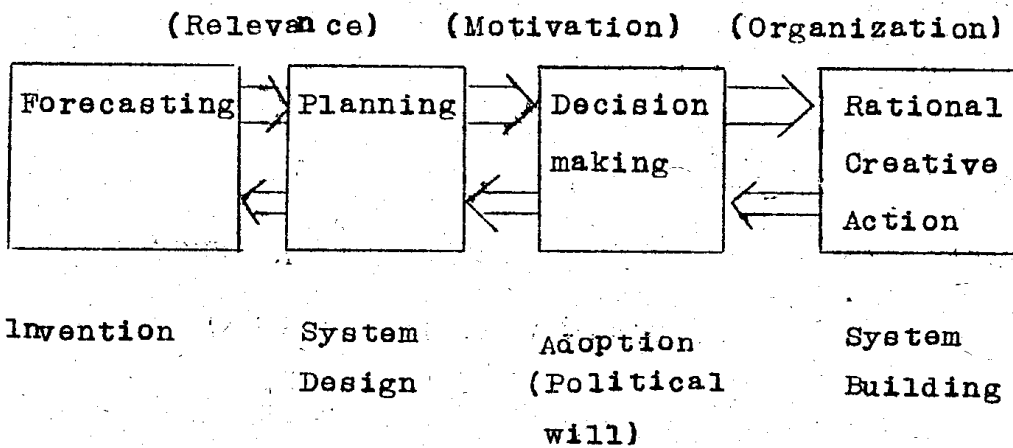
予測 + 企劃 = 企劃過程

予測 + 企劃 + 意思決定 = 意思決定過程

予測 + 企劃 + 意思決定 + 行動 = 合理的創造 活動過程

Jantsch는 또 政策形成과 人間行動模型 (Human Action Model) (Jantsch, 1970, p.33) 의 關係를 強調하면서 社会的인 革新이 이루어지는 体系的인 過程과 그 要素들 間의 關聯性을 段階的으로 이렇게 보고 있다. (Jantsch, 1970, p.34) (그림參照)

(그림)



(The Systemic Innovation process and key concerns for its phases and the links between them)

이 그림에서 볼 수 있는 全体的인 行動過程을 誘導하는 機能
이 政策形成이다. (Jantsch, 1970, p.35) 따라서 予測의 段階
에서는 創案 (Invention) 하는 機能이 그리고 企劃段階에서는
體系를 「 디자인 」 하는 機能이 作用된다. 그리고 意思決定段階에
서는 政治的 意志가 發動되므로써 마침내 이 過程은 體系形成
(System Building) 을 위한 合理的인 創造活動 段階에 到達
된다.

그런데 이곳에서 우리의 主된 関心事가 되는것은 네 行動 段
階들을 連結하는 세 概念 (關聯性, 動機, 組織) (Jantsch, 1970,
p.37) 과 社会・政治的 實驗의 關係이다. 그것은 이 세 概念들
의 相互關係를 強化시킬 수 있는 方法과 概念들을 開發하는 일
이 政策科學의 基本 課題이기 때문이다. (Jantsch, 1970, p.41)

① 關聯性 (Relevance)

政策水準에서 予測과 企劃을 連結하는 이 概念은 當爲性
("Ought to") 에 依하여 規定된다. 特히 이 概念은 南北韓
間의 接觸과 交渉이 開始되는 初期에 있어 政策의 水準에서 重
要한 意味를 갖는다. 그것은 統一이라는 規範的인 目標를 놓고
서 南北韓은 各己 그들 政策의 當爲性에 對하여 다른 立場들을

取할 것이기 때문이다. 이러한 見地에서 볼 때 이 <關聯性>의 概念은 政策의 心理的인 次元에서 優先的인 研究의 對象이 된다.

② 動機 (Motivation)

企劃을 意思決定으로 이끄는 이 概念에서는 政策 方向 ("Know-where-to") 에 對한 情報과 知識이 問題된다. 다시 말하면 한 政策을 採択하려는 政治意志의 發動은 確信을 줄 수 있는 情報의 提供없이는 不可能하다. 따라서 다시 한번 우리는 社會·政治的實驗의 不可欠性を 깨닫게 된다. 그것은 이 實驗이 政策決定의 動機를 促進시킬 수 있는 效果的인 知識獲得의 手段이 되기 때문이다. 이러한 點으로 미루어 볼 때 이 <動機>의 概念은 政策의 知識 次元에서 한 基本的인 研究의 對象으로 登場한다. 그리고 이 動機들은 Sociltal Learning 을 始動한다.

③ 組織 (Organization)

決定된 政策들은 組織을 通하여 비로서 行動化된다. 그리고 이것은 政策水準에서의 役割 (Roles) 規定을 意味할 뿐 아니라 合理的 創造活動過程인 政策形成過程의 產物으로써 새로운 制度들이 만들어짐을 말한다.

그런데 이와같은 組織의 動員은 社會體系 全般에서의 本格的인

權力の 變動을 要求하게 되며 知識의 造作化 現象을 招來한다.
이것은 한마디로 Societal Learning의 機能을 前提하고 있다.
이와같이 政策形成過程에서 <組織>의 概念은 重要한 關心의 對
象이 된다.

3) Societal Learning과 政策形成構造

統一問題에 關한, 지금까지의 많은 論文들은 세가지 理論을
暗暗裡에 前提하고 있다. 그 첫째는 段階理論(Stage Theory)
이며 그 둘째는 學習理論(Learning Theory)이다. 그리고
셋째로는 意思決定理論(Decision-making Theory)이다. 이
理論들을 政策科學의 次元에서 Societal Learning 「패라다임」
으로 綜合할 수 있다.

이 章에서는 政策形成의 構造的인 側面에서 이 問題에 接近한
다.

(1) 段階理論, 學習理論, 意思決定理論

統一政策에 關한 數많은 論文 속에서 여러 가지 主張들이
나왔다. 그런데 그중에는 적지 않게 段階論이 들어 있음을

發見한다. 例로서 Johan Galtung (Galtung, 1975) 은 7 段階論을 말하고 있으며, Gregory Henderson (Henderson and Lebow, 1974) 은 4 段階論을 그리고 郭台煥教授 (Kwak Tae-Hwan, 1975) 는 5 段階統一論을 主張하고 있다.

이곳에서는 便宜上 Johan Galtung 의 主張만을 論하여 본다. 그는 많은 中間的인 段階 (Stages M-Between) 을 거쳐 비로서 統一이 된다고 말하면서 그 주요 論拠로써 다음 세가지를 말한다.

첫째, 이 方式이야 말로 唯一한 “現實的” 接近法이다.

둘째, 이 方式은 唯一한 “融通性 있는” 方式이다.

셋째, 이 方式은 두개의 相異한 体制가 새로운 形態의 國家를 形成, 共存할 수 있는 多元論的 接近方法 (Pruralistic Approach) 이다. 또 그는 雙方間의 積極的 交互作用이 날로 活潑해 질 것을 前提하면서 聯合的交互作用 (Associative Interaction) 論의 基本原則을 이렇게 說明하고 있다.

(A) 相互依存的 또는 共生的 (Interdependent or Symbiotic) 인 作用 : 一方에 對한 打擊이 他方에도 打擊이 될 정도의 相互 依存關係가 成立될 것.

(B) 对称的 (Symmetric) 또는 均衡的 (Equitable) 인 作用 :
交互作用에서 雙方이 얻는 利益이 비슷할 것.

(C) 機關形成 (Institution - Building) 또는 機關超越的
(Transcendence) 인 作用 : 特定 一方만이 아니라 雙方 모두에
屬하는 기관을 形成하는 作用일 것.

그리고 Galtung 은 또 다음과 같은 두가지 要件을 追求하고
있다.

(D) 極히 特定된 分野로부터 協力에 着手할 것.

(E) 下部構造로부터 協력을 始作할 것.

以上에서 볼 수 있는 바와같이 Johan Galtung 이 主張하는 南
北統一의 過程은 틀림없이 段階的인 學習過程 (Learning process)
이라고 말할 수 있다. 끝으로 그는 結論지어 이렇게 말하고 있
다. 即 『雙方은 相對의 長點을 배워 서로 그 長點을 취하고
短點을 버릴 수 있는 것이다.』 (Galtung, 1975)

이 간추려진 그의 結論에서 볼 수 있는 바와같이 그 學習
理論은 배울것은 취하고 버릴 것은 버린다는 意思決定 (Decision
- making) 을 前提한 理論이다.

(2) 知識의 機能과 權力의 構造

한 制度의 性格을 規定할 경우 우리는 다음 세가지 局面 (Aspects) 을 살펴 보게 된다. (Schon, 1971, pp. 33-36)

첫째, 그 制度의 敎理 (Doctrine) 또는 哲學.

둘째, 그 制度의 構造 및 成員間의 關係.

셋째, 그 制度의 動員過程, 手段과 技術, 그리고 物資.

위의 觀点에서 볼 때 南北韓은 글자 그대로 異質的인 制度를 가지고 있다. 그러나 政策形成의 問題에 焦點을 두고 考察할 때 우리는 南北韓의 政策形成體系를 分析할 수 있는 한 概念의 틀 (Conceptual Framework for Analysis (姜珉, 1974) 을 얻을 수 있다. (表 5. 參照) 그리고 이 概念의 틀은 時觀 (李演彬, 1968, p. 33) 에 따라 變遷하는 政策形成에서의 知識의 機能과 權力構造의 相互關係를 究明하는데 크게 도움을 준다.

結論부터 말하면 우리는 다음과 같은 假說들을 定立할 수 있다.

假說 1: 統一의 始初段階에 있어서는 雙方의 政治「엘리트」들이 政策의 優先順位 (Policy priority) 決定, 政策의 內容 (Policy Content) 決定, 그리고 政策의 評價 (Policy Evaluation) 機能을

한국 정치사상사상(정치사상)

独占한다.

表 5.

Function of Structure of Knowledge Power	Policy Priority 정책의 우선순위 결정	Policy Content 정책의 내용 결정	Policy Evaluation 정책의 평가 기능 결정
Political Elite 정치 엘리트	○	→ ○	→ ○
Bureaucracy 관료제 내 전문가		○	→ ○
Policy Target Group 대상 집단 (국민)			○

假說 2 : 제 2 段階에 있어서는 政治「엘리트」들이 여전히 政策의 優先順位決定과 政策의 評價機能만은 掌握하나 政策의 具體的인 內容을 決定하는 機能은 漸次로 官僚体制内の 専門家에게 맡겨진다.

假說 3 : 제 3 段階에 들어서면 政治「엘리트」들은 政策의 優先順位만을 決定할 뿐 政策의 內容과 政策의 評價를 위한 機能은 漸漸 官僚와 専門家들에게 맡겨진다.

假說 4 : 마지막 段階에 이르면 全般的인 統一의 展望이 뚜렷해 지며 政治「엘리트」들은 政策의 優先順位만을 決定할 뿐 政策의 內容決定은 官僚와 專門家の 手中에, 그리고 統一政策의 效果에 對한 評價는 一般民들의 機能이 된다.

以上에서 말한 네 段階의 假說을 圖式化하면 다음과 같다.

(表 6. 參照)

表 6.

Function of Knowledge Structure of Power	Policy Priority	Policy Content	Policy Evaluation
Political Elite	A	A ¹	A ²
Bureaucracy		B	B ¹
Policy Target Group			C

다시 各段階의 具體적인 內容들을 說明 하기로 한다.

제 1 段階 (A → A¹ → A²)

南北韓의 統一을 위한 接觸과 政策決定들은 極히 少數의 政治 「엘리트」들에게 独占되어져 極秘裡에 進行된다. 例로써 歷史적인 7·4 南北共同聲明이 있는 후 國會의 質問에서 答辯하는 가운데 金 總理는 『정치적으로 최종결단을 가장 적절히 내릴 수 있는 사람은 누구보다도 광범위한 정보와 여러 판단 자료를 갖고 있는 大統領이며 大統領이 가장 옳다고 選擇해서 결심한 時期가 어느 누구의 판단 보다 최선이라고 생각한다.』(朝鮮日報 1972.7·9)고 말했으며 政策決定의 秘密性 問題에 關하여서는 『南北대화를 비밀리에 한것은 장벽을 없애는 최초 단계의 미묘한 관계 때문에 그렇게 한 것이며 앞으로는 단계 단계에 국민에게 알려야 할것은 성심껏 알리겠다.』(朝鮮日報 1972.7·12)고 답변 하였다.

分明히 이 時期에 있어서의 統一政策은 雙方政治体制의 最高 權座에 앉은 政治人들의 손에 맡겨 진다.

그리고 雙方 政治「엘리트」間的 直接的인 對話는 一時的이나마 持續될 수도 있다. 그러나 제 2 章에서 이미 指摘한 바와 같은 制約性 및 여러장애 때문에 많은 어려움에 直面한다. 그 중에서

도 가장 큰 障礙는 相互間的 「異質性」에서 오는 衝擊이다. 따라서 雙方은 다음의 本格的인 接觸에 對備하여 自体内의 体制整備에 우선적인 力點을 두는 現象이 發生한다. (Deutsch, 1973)
이와같은 理由에서 이 初期段階의 接觸은 일단 迂回的인 方法으로 다시 후퇴할 可能性을 가진다. (제 3 章 參照)

제 2 段階 (A → B → A')

이 時期에 들어서면 南北間的 接觸 및 交涉은 比較的 公式化되어져 가며 뚜렷이 持續性을 갖기 始作한다. 이러한 結果로써 比較的 具體적인 争點 (Issue) 들의 協商이 進行될 수 있다. 그리고 이때에 있어서는 具體적인 交涉과 協商을 위한 많은 情報과 知識이 要求되어지므로 情報의 收集과 分析 그리고 評價의 問題等은 官僚 및 專門家들의 參與를 차차 要求하게 된다. 이러한 理由에서 이 時點에 이르면 특히 社会・政治的實驗은 敏感性을 가지게 될 뿐 아니라 점차로 많은 関心の 焦點이 된다.

그러나 政策의 結果에 對한 評價機能만은 여전히 少數 政治「엘리트」의 手中에 남게 되므로써 제 1 段階에 있어서와 마찬가지로 雙方 政治指導層의 「狀況」規定에 따라 統一問題가 크게 「自己充足的인 予言 (Self-fulfilling prophecy)」 (R.K.Merton) 化할

可能性은 여전히 남게 된다. 다시 말하면 統一問題는 여전히 政治적으로 惡用될 수 있는 여지를 充分히 가진다. 이러한 見地에서 볼 때 이 段階는 統一政策의 展開過程에서 「Second but Worst」한 때이다.

제 3 段階 (A → B → B')

이 段階에서는 南北韓 間의 交渉과 協商이 本格化하여 各種 社會・政治的 實驗들이 多樣하게 展開된다. 그리고 그 成果의 一部는 차츰 制度化되어져 갈 수 있다. 또 協商과 實驗의 實質的인 過程 및 內容들은 複雜해 질 뿐 아니라 서로 複合的인 性格들을 가지게 되므로써 그 立案과 評價機能들은 더욱 어려운 技術的인 論議의 焦點이 된다. 이로 因하여 官僚와 專門家들의 도움은 더욱 必要되어 지며 知識層의 積極的인 參與도 바람직하게 된다. 이것은 國民總和와 國民動員이 不可避한 일로 登場하기 때문이다. 문제는 이 段階까지 南北韓이 서로 協力할 수 있을 것인가 하는 點이다. 여기에서 우리는 다시 한번 社會・政治的 實驗의 重要性을 認識하게 된다. 다시 말하면 이 段階까지 雙方을 透導하기 위해서는 수많은 接觸과 實驗들이 反復的으로 推進되어져야 한다. 이것은 꾸준한 忍耐性과 時間을 要求

한다.

특히 그 어느 段階때 보다도 이 時期에 있어서는 韓半島内外의 狀況에 비추어 그때 그때에 適切한 社會·政治的 實驗을 위한 複合的인 提案들이 나와야 한다. 그리고 이것은 情勢 變化에 따라 迅速하고도 正確한 政策의 分析 및 評價를 前提하는 作業들이므로 有能하고도 能率的인 官僚와 專門家들을 要求한다. 한마디로 要約하면 이때의 統一 Game은 그들의 手中에서 料理된다. 그러나 相異한 政治体制間의 接近作業이라 每번의 政策轉換은 政治的인 「리더쉽」의 決斷力에 依存한다.

제 4 段階 (A → B → C)

이 段階에 이르면 統一政策形成過程에 全般的인 國民들의 參與가 不可避하다. 따라서 이 段階에로의 政策轉換은 가장 큰 政治的인 決斷을 要求하게 된다. 그리고 이때에 이르러서는 南北韓 共生의 意味를 國民들이 規定하게 되며 統一로 因한 互惠的인 成果에 對한 評價도 그들이 하게 된다. (Galtung, 1975) 다시 말하면 本格的으로 國民들이 現實의 意味를 묻게 되고 理論과 實際의 關係를 實驗할 뿐 아니라 그 結果들을 檢討하며 評價하게 된다. 그리고 그들은 具體的인 經驗이 가져온 敎訓들을 얻어 내

므로써 南北對話의 能力을 效果的으로 向上시킬 수 있게 된다.

(Friedmann, 1973, pp. 232-236) 이것은 國民들의 潛在的인 學習能力을 크게 認定함을 意味하는 것으로써 이때서야 비로써 國民을 위한 統一政策은 展開되어 진다. 이것은 또 Kenneth E. Boulding이 말하는 「科學的인 學習」과 「民衆的인 學習」 (Boulding, 1968)이 相互 充分히 補完作用 함을 뜻한다.

좀더 具體的으로 말하면 政治「엘리트」의 政策決定에 國民들이 政策評價가 充分히 還流될 뿐 아니라 官僚나 專門家들이 政策 內容 作成에도 國民들의 知識과 知慧가 反影된다. 그리고 政府가 추진하는 統一政策의 內容은 勿論이고 協商過程이나 社會·政治的 실험의 進行過程등도 公開裡에 行해지며 國民들은 直接 이와 같은 일의 主役이 된다.

結論的으로 말하면 政治「엘리트」와 官僚體制 그리고 政策對象 集團 으로서의 國民들은 統一을 위한 社會·政治的 실험을 通하여 『變化해 가는 對內外 情勢에 對한 知識을 收集 할뿐 아니라 이를 內在化 (internalize) 하는 過程』 (Friedmann, 1973, p. 246)에 參與하게 된다.

우리는 이 過程을 社會體系 全般水準에서의 學習 (Societal

Learning)이라고 말할 수 있다. (Etzioni, 1968)

그런데 이곳에서 이미 究明되어진 바와같이 統一政策이 開始되는 初期에 있어서는 먼저 南北 政治「엘리트」들 間에서 相互學習이 進行된다. (Etzioni, 1968) 그러나 점차 그 學習過程은 官僚層과 一般國民들에게로 擴散되어지고 이것은 마침내 社会体系 全般水準으로 擴大된다. 이러한 觀點에서 볼때 南北統一의 展開過程은 下向的인 學習過程이 된다. 그리고 이와같은 知識傳達의 下向性은 南北 韓 政治「엘리트」들에게 社会誘導的 (Societal Guidance)인 役割을 부여한다. (Etzioni, 1968)

(3) Societal Learning 과 信念体系

이곳에서는 Societal Learning 을 통한 社会變化의 過程에서 信念体系 (Belief System)가 어떠한 機能을 担当하는가를 論하여 본다. 이것은 統一政策의 形成過程에서 信念体系의 세 構造的인 要素 (① 過去에 對한 信念 ② 現在에 對한 信念 ③ 因果關係에 對한 信念) (Bell and Mau, 1971, pp. 20-22)가 새로운 問題로 提起되어짐을 意味한다. 그리고 이곳에서는 未來像 (Image of the future)을 社会變化의 한 基本變數로 본다. (Bell and Mau, 1971, p. 12)

① 過去에 對한 信念 (Beliefs about the Past)

한 社會와 마찬가지로 모든 集團들은 歷史를 가지고 있다. 그리고 過去에 對한 信念은 항상 現實認識과 未來像을 制約한다. 特히 統一문제를 論할 경우 이 點은 크게 留意해야 한다.

② 現在에 對한 信念 (Beliefs about the present)

個人뿐 아니라 모든 集團들은 過去를 가지고 있다. 그러나 이들은 엄연히 現實的인 存在들이기에 現實에 對한 認識에서 오는 그들의 信念과 現實的인 價值體系들은 그들의 未來像에 支配的인 役割을 하며 때로는 過去像마저를 고쳐 놓는다.

③ 因果關係에 對한 信念 (Beliefs about Causes and effects)

人間的 未來像은 한 社會의 集團 및 成員들이 認定하고 있는 因果關係의 影響을 받는다. 다시 말하면 한 社會內에서 通用되는 因果律은 그 社會의 活動力 (Energies) 을 그 因果律이 作用하는 方向으로 쏠리게 한다. 우리가 이 問題에 關心을 가지는것은 南北韓 間의 實驗的인 接觸이 가져올 因果關係에 對한 信念의 重要性 때문이다.

위에서 본 信念体系의 세 構造的인 要素들은 人間의 未來像을 決定하는 데 不可分의 關係에 있다. 그리고 未來像을 『앞으로 다가올 狀態에 對한 期待』(Bell and Mau, 1971, p.23)라고 規定할 경우 우리는 南北韓 接觸의 始初段階에서 希望과 期待가 政策의 心理的인 次元에서 크게 浮刻 되었던 事實을 다시 한번 生 覺케 된다.

이러한 脈絡 속에서 볼때 Societal Learning 過程에서 信念体系는 政治「엘리트」와 官僚體制 그리고 國民들의 未來像 形成에 中 心的인 役割을 한다.

4) 小結論

未來를 予想할 수는 없다. 그러나 未來를 創案(inventing) 할 수는 있다.』(Gabor, 1963) 따라서 統一過程이란 合理的인 것 이 될 수는 있으나 반드시 論理的인 것일 수는 없다. 더욱이 『참된 人間의 合理性이란 本質的으로 學習過程에서 얻어지는 것이 라면 이 過程은 知識과 技術의 習得 뿐 아니라 새로운 價值와 關心을 開發한다.』(Gross, 1971, p.294) 이렇게 볼때 統一이라 는 < 價值(目標)의 開發 >은 南北韓 間의 直接的인 對話와 社

會・政治的實驗을 통한 Societal Learning의 <方法>을 거쳐서
비로써 可能해질 수 있다. 그리고 統一政策의 次元에서 우리는
數 많은 概念들이 <研究對象>으로 浮刻됨을 보았다. 그러나 이
論文에서는 政策形成의 視座에서 몇개의 基本的인 概念들 만을 抽
出하였다. (表7. 參照)

새로운 단계의 「파라다임」(武者小路公秀, 1976)을 통해서 보
는 統一政策의 展開過程이란 南北韓이 學習을 통해 政策의 各次
元에서 意見을 모을 뿐 아니라 統一(目標)이라는 새로운 價值創
造을 위해 社會・政治的 實驗을 善用하는 過程이다.



3. 政策方案으로서의 迂回的實驗

이 곳에서는 政策方案으로서의 迂回的實驗이 가지는 戰略性과 그 政策的인 效果를 論하여 본다. 그러기 위하여 먼저 다음에서 迂回的實驗을 分析하기 위한 基本概念들에 關係 言及하며 그 政策的인 意義를 說明한다.

1) 迂回的實驗을 分析하기 위한 概念的 틀

① 實驗의 類型과 그 性格

南北韓의 社會・政治的實驗에는 어떠한 類型이 있으며 그 性格은 어떠한 것 일까? 우리는 이 問題에 答하기 위하여 다음과 같은 Matrix를 만들어 볼 수 있다. (表 8. 參照)

表 8. 「接觸地」와 「方法」의 Matrix

	直 接	間 接
韓半島內	A	B
韓半島外	C	D

이 表에서 볼 수 있는 바와같이 南北韓間의 關係改善을 위한 實驗의 類型에는 크게 네 가지가 있을 수 있다.

첫째 類型(A) : 南北韓이 韓半島內에서 直接으로 實驗的인 接觸을 할 수 있는 경우이다. 例로써 韓半島內에서 南北韓의 協力 下에 實行될 수 있는 直接的인 實驗으로서는 南北韓 老人들로 構成된 省墓團의 相互交換等이 그 內容이 될 수도 있다.

둘째 類型(B) : 南北韓이 韓半島內에서 間接으로 關係改善의 實驗을 하는 경우이다. 이것은 韓半島 內에서 제 3 國 혹은 中立的인 國際機構等의 協力 下에 間接적으로 實行될 수 있는 實驗의 性格을 가지며 例로서 南北韓 共同運動「팀」의 構成, 그리고 海外僑胞團體等이 南北韓의 協力を 얻어 非武裝地帶 內에서 運營할 수 있는 孤兒院 및 養老院等이 그 內容이 될 수 있다.

셋째 類型(C) : 韓半島 外部에서 南北韓이 直接的인 接觸實驗을 하는 경우이다.

例를 들면 南北韓의 協助 下에서 海外同胞團體들을 統合하거나 혹은 南北韓 赤十字社를 通해 海外災害 僑胞를 共同救護하는 等의 內容을 가진다.

넷째 類型(D) : 韓半島 外에서 間接으로 南北韓이 實驗을 해보는

경우이다. 이것은 특히 一方向的으로 行할 수 있는 唯一한 実験이

라는 데 큰 意義가 있다. 例로서 海外僑胞들의 南北韓 自由往來
等の 內容을 가진다.

위의 네 類型을 크게 둘로 区分하면 韓半島 內에서의 実験과
外部에서의 実験이 된다. 이곳에서는 後者の 모든 境遇를 迂回
的인 実験이 라고 부르기로 한다. 그리고 直接的인 実験은 南北

韓이 直接 当事者로 行하는 実験을 말하며 間接的인 実験이란

제 3 國이나 제 3 의 團體 및 個人等を 仲裁者로한 実験을 稱한다.

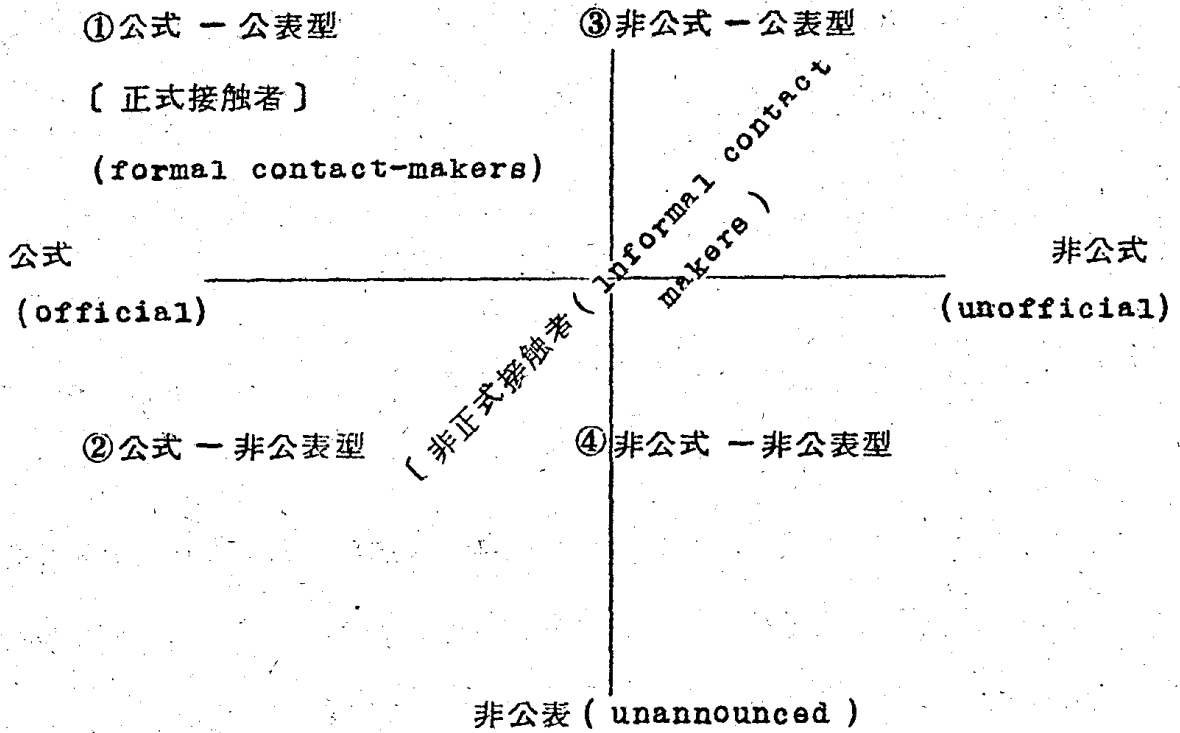
② 実験의 公式性和 公表性

実験的인 接觸을 하는 경우 그 接觸의 公式性和 公表性은
接觸方案의 重要한 技術的인 문제가 된다. 다음의 表는 南北韓間

接觸者의 네 「타입」(type) 과 「正式」 및 「非正式」接觸者와
의 關聯性을 나타내 보여 준다. (西原, 1973)

表 9. 接觸者의 네 「 타입 」과 「 正式, 非正式接觸者 」와의 關聯

公表 (Pre-announced)



(ㄱ) 公式 - 公表型 接觸者

公式的인 接觸資格을 가지고 事전에 公表된 接觸 (Pre-announced contact) 에 從事하는 者를 말한다.

(ㄴ) 公式 - 非公表型 接觸者

公式的인 接觸資格을 가지나 非公開裡에 接觸活動을 하는

者이다.

(ㄷ) 非公式 - 公表型 接觸者

非公式 資格으로서 公表된 接觸을 하는 者이다.

(ㄹ) 非公式 - 非公表型 接觸者

公式 資格을 가지지 않았을 뿐, 아니라 非公開裡에 接觸活動을 하는 者이다.

以上에서 알 수 있는 바와같이 크게 区分하여 正式接觸者와 非正式接觸者가 있다. 勿論 어떠한 경우에는 이와같은 type의 明確한 区分이 어렵다.

이 곳에서는 敵對 國家間의 交渉에 關한 다음과 같은 研究 結果가 있었음을 強調해 두는 것으로 그친다. 即 交渉의 初期에는 非公式 - 非公表型接觸이 特徴的이나 이것은 漸次로 非公式 - 公表型 接觸으로 그리고 다음에는 公式 - 非公表接觸으로 進展되어져 最終段 階에 이르면 公式 - 公表型의 接觸者가 登場 한다는 事實이다. 이것은 결국 雙方間의 實質的인 正式交渉이다. (西原, 1973)

③ 基本概念의 政策的 意義

政策方案으로써의 迂回的實驗을 分析하기 위한 概念構成은 다음과 같은 基本概念들을 가질 수 있다. (Kelman and Cohen, 1976) 그리고 이 概念들은 接觸方法의 区分(直接, 間接)과 더

불어 迂回的인 実験方案의 分析에는 不可分의 關係를 가진다. 그 政策的인 意義를 中心으로 說明해 본다.

(기) 目標 (Goal) 및 目的

어떠한 目的을 가지고 雙方이 接觸을 開始하는가에 關하여서는 두 가지 側面에서 檢討되어야 한다. 첫째는 政策決定者들의 目標이며 그 둘째는 現地 接觸者들의 目的이다. 그런데 이와 같은 두가지중 前者는 非公表性을 가지는 경우가 많으나 後者の 경우에는 比較的 表面化 된다. 다시 말하면 雙方은 接觸을 위한 表面上의 理由라도 가지게 된다. 예로서 國際的인 文化交流 및 親善競技等이 그것이다. 그리고 政策的인 次元에서 볼 때 政策決定者들의 戰略的인 目標은 가장 問題가 된다.

(나) 參加者 (Participant)

接觸에 直接 參加하는 사람들도 두가지 側面에서 살펴 보아야 한다. 첫째는 雙方 政策決定者들 과의 公式關係이며 그 둘째는 接觸者가 政策還流 (Feedback) 過程에서 차지하는 地位와 영향력의 程度이다. 특히 이 문제에 있어서 크게 留意해야 할 點은 北韓의 경우에 있어서는 接觸者의 選定 문제부터가 政治的인 次元에서 決定되어 진다는 事實이다. 따라서 還流作用도 그만큼

따를 수 있다. 그리고 사람의 수도 문제가 될 수 있다. 따라서 人員數는 애초부터 制限되어 지는 것이 常例이다.

(디) 議題 (Agenda) 혹은 題目 (Topic)

接觸行事的 題目 및 開催하는 會談의 具體的인 議題는 相互間에 전달되는 情報과 知識의 內容을 決定할 뿐 아니라 그 質을 規定한다. 그리고 이와같은 議題와 競技題目等은 戰略的인 側面에서 큰 意味를 갖기도 한다. 例로서 競技의 勝敗 與否는 一般國民들에게 影響을 준다. 아울러 염두에 둘 點은 表面上의 議題나 題目과는 달리 실제 면에서는 다른 이야기가 오고 갈 수도 있다.

(리) 發起 및 後援者 (Sponsorship)

南北韓이 迂回的인 接觸을 하도록 發起 및 後援하는 國家나 團體 혹은 個人의 問題는 重要한 要素가 된다. 그것은 南北韓의 直接的인 接觸이 어려운 現時點에서는 제 3 國이나, 中立的인 團體 혹은 個人의 알선은 새로운 接觸의 機會를 가져다 줄 수 있기 때문이다.

그런데 이 곳에서 特히 留意할 問題는 仲裁國 (團體·個人) 의 性格이다. 그들의 性格에 따라 對應的인 方案도 달라지기 마련이다.

(미) 場所

여기에서 문제가 되는 場所는 常例로 보아 仲裁국일 수 있으나 때로는 仲裁국이 아닌 다른 場所일 수도 있다. 말하자면 國際機構일 수도 있으며 親共국일 수도 있다. 그런데 문제는 北韓이 어떠한 場所를 受諾하는 경우 그 理由가 무엇인가를 먼저 把握해야 한다. 그것은 그들의 政治戰略과 이 문제가 直結되어져 있기 때문이다.

(비) 時期

어느때 迂回的인 接觸을 시도하는 것이 効果的일 수 있을까? 이 문제에 접근하려 할 때 우리는 먼저 國內外的 여러 制約性을 分析해야 한다. 특히 北韓의 行動을 制約하고 있는 要素들을 檢討 分析해야 할 것이다. 그것은 實驗的인 接觸의 效果性을 增大시키기 위해 더욱 必要되어 진다.

지금까지 政策的인 意義를 中心으로 迂回的 實驗方案을 分析하기 위한 基本概念들을 說明해 보았다. 小結論으로 다음 누가지 點을 強調하고 넘어 가자.

첫째로 雙方의 接觸者들은 比較的 公式的인 立場을 避하여 새로운 機會와 情報를 얻기 위한 問題解決過程 (A process of problem

solving)에 参与하고 있다. 이것을 接触 当事者들은 意識할 수도 있고 알지 못할 수도 있다. 그러나 政策決定者의 水準에서는 意識的이다. 그것은 雙方 指導層은 自己側에 有利한 문제 해결을 生覺하고 있기 때문이다.

둘째는 이와같은 接觸過程에서 얻어진 知識과 情報들은 統一政策의 形成過程에 還流된다는 点이다.

위의 두 点은 特히 Societal Learning의 觀點에서 볼 때 큰 政策的인 意義를 갖는다.

2) 迂回的實驗의 略戰性

迂回的인 實驗이 가지는 戰略性은 最少한 다섯가지 側面에서 分析되어야 한다. 그리고 各 側面들이 가지는 特徵들을 다음과 같은 Matrix로 만들어 볼 수 있다. (表 10, 11, 12, 13, 14 参照)

첫째, 仲裁者의 区分과 接觸方法의 側面.

둘째, 仲裁國의 性格과 接觸方法의 側面.

셋째, 國際機構에서의 接觸方法과 接觸水準(level)에 關한 側面.

넷째, 제 3國에서의 接觸方法과 接觸水準에 關한 側面.

다섯째, 接觸의 單位에 關한 側面

表 10. 「仲裁者の 区分」과 「接触方法」Matrix

仲裁者の 区分 接触方法	제 3 国	国際機構	個人
直接	A	C	E
間接	B	D	F

A. 제 3 国の 仲裁로 直接 接触하는 경우

B. 제 3 国の 仲裁로 間接的으로 接触하는 경우

C. 国際機構의 仲裁로 直接 接触하는 경우

D. 国際機構의 仲裁로 間接的으로 接触하는 경우

E. 제 3 者の 仲裁로 直接 接触하는 경우

F. 제 3 者の 仲裁로 間接的인 接触을 하는 경우

表 11. 「仲裁国の 性格」과 「接触方法」Matrix

仲裁国の 性格 接触方法	親 西 国	親 共 国	中 立 国
直接	A	C	E
間接	B	D	F

- A. 親西方國의 仲裁로 直接 接觸하는 경우.
- B. 親西方國의 仲裁를 通해 間接的으로 接觸하는 경우.
- C. 親共產國의 仲裁로 直接接觸하는 경우.
- D. 親共產國의 仲裁를 通해 間接的으로 接觸하는 경우.
- E. 中立國의 仲裁로 直接接觸하는 경우.
- F. 中立國의 仲裁를 通해 間接的으로 接觸하는 경우.

表 12. 「國際機構에서의 接觸方法」과 「接觸水準」Matrix

接觸水準 (국제기구) 接觸方法	個人	團體	政府
直接	A	C	E
間接	B	D	F

- A. 國際機構에서 実行되는 相互 個人水準의 直接的인 接觸
- B. 國際機構에서 間接的인 方法으로 行해지는 相互 個人水準의 接觸
- C. 國際機構에서 実行되는 相互 團體水準의 直接的인 接觸
- D. 國際機構에서 間接的인 方法으로 行해지는 相互 團體水準의

接觸

E. 國際機構에서 雙方이 政府水準의 直接的인 接觸을 하는 경우.

F. 國際機構에서 雙方이 政府水準의 間接的인 接觸을 하는 경우.

表 13. 「제 3 國에서의 接觸方法」과 「接觸水準」 Matrix

接觸水準 (제 3 國) 接觸方法	個人	團體	政府
直接	A	C	E
間接	B	D	F

A. 제 3 國에서 実行되는 相互 個人水準의 直接的인 接觸

B. 제 3 國에서 実行되는 相互 個人水準의 間接的인 接觸

C. 제 3 國에서 直接的인 方法으로 行해지는 相互團體水準의 接觸

D. 제 3 國에서 間接的인 方法으로 行해지는 相互團體水準의 接觸

E. 제 3 國에서 雙方이 政府水準의 直接的인 接觸을 하는 경우

F. 제 3 國에서 雙方이 政府水準의 間接的인 接觸을 하는 경우

表 14. 「接触单位」의 Matrix

接触单位 (北) 接触单位 (南)	个 人	团 体	政 府
个 人	A	B	C
团 体	D	E	F
政 府	G	F	I

南北韓이 共同参加하는 会谈 및 行事에서 南北韓은 반드시 같은 水準에서 接触하지만은 않는다. 例로서 어느 한 便의 代表가 个人 資格인데 反해서 다른 便은 한 团体的 代表資格일 수도 있다. (이곳에서는 形式的인 資格을 말한다.)

- A. 个人(南)对 个人(北)
- B. 团体(南)对 个人(北)
- C. 政府(南)对 个人(北)
- D. 个人(南)对 团体(北)
- E. 团体(南)对 团体(北)
- F. 政府(南)对 团体(北)
- G. 个人(南)对 政府(北)

H. 团体(南) 对 政府(北)

I. 政府(南) 对 政府(北)

以上에서 迂回的实驗만이 가지는 戰略的인 特徵들을 살펴 보았다.
이 特徵들은 迂回的인 实驗의 内容과 더불어 그 戰略 樹立에 最
少限의 方案들을 제공한다.

3) 迂回的实驗의 政策的 效果

迂回的实驗이 가져오는 政策的인 效果는 다음 세가지 觀点에서
論할 수 있다.

첫째, 一般的인 政策效果 (Deutsch, 1973)

둘째, 政策過程과의 關係 (Kelman and Cohen, 1976)

셋째, 南北交渉에 미치는 效果

① 一般的인 政策效果

(가) 葛藤을 規制하는 效果 (Regulation of Conflict)

南北韓이 韓半島 外部에서 接觸을 하는 경우 이 迂回的
实驗은 南北間의 葛藤을 規制하는 效果를 가져올 수 있다. 다시
말하면 이와같은 接觸이 어떠한 型態로이던 繼續되는 경우 이 進
行過程에서는 雙方이 지켜야할 規則 (Rule) 이 생겨난다. 例를

들면 南北韓은 相互接觸의 內容을 秘密로 하자던가 혹은 同時에 發表한다는 等 口頭的인 約束으로부터 成文化된 規則에 이르기까지 여러가지 規制들을 받게된다. 더욱 迂回的인 接觸을 雙方이 계속 願할 경우 南北韓은 어떠한 形態로이던 相互 制約을 받게 된다. 그리고 이와같은 制約들은 漸進的으로 南北間의 葛藤關係를 規制하는 政策的인 効果를 가져다 줄수 있다.

그런데 이 點에 關하여 두 가지 문제를 먼저 生覺할 수 있다. 첫째는 葛藤을 規制할 수 있는 機能이 發展되기 위한 必須條件 (precondition)이며, 둘째는 雙方이 보다 쉽게 받아들일 수 있는 規制의 性格 문제이다. (Deutsch, 1973)

④ 必須條件 (Precondition)

첫째로 葛藤關係에 있는 当事者들은 本格的인 接觸에 앞서 各己 自己體制를 整備하고 組織化하게 된다. R.Dahrendorf도 指摘하고 있는 바와 같이 葛藤關係에 있는 勢力들이 對內的으로 解弛해 있거나 團合되지 못하면 相互規制 機能은 전혀 作用하지 못한다. 다시 말하면 南北韓은 本格的인 接觸을 앞두고 對內的으로 團合 (Coherent)을 위한 作業에 着手할 것이라는 論理이다. 우리는 이미 7·4 共同聲明 以後에 이와같은 現象을 목격

하였다.

둘째로 葛藤관계에 있는 当事者들은 서로 雙方의 正統性 (legitimacy) 을 어느 程度 認定할 容意가 있어야 하며 실사 自己에게 部分的으로 不利하더라도 規制된 葛藤의 結果를 받아 들일 수 있어야 한다.

이 條件은 가장 어려운 문제로써 異質的인 南北韓 間에서는 쉽게 解決을 볼 수 없다. 그러나 現時點에서는 많은 어려움이 있더라도 南北韓은 많은 實驗的인 接觸들을 통해 學習을 하므로써 漸次로 解決策을 創案할 수도 있다.

㉔ 바람직한 規則 (Rule) 의 性格

이곳에서는 南北韓이 계속적으로 迂回的인 實驗을 願할 경우 바람직한 規則의 性格을 간단히 列挙하는데 그친다.

첫째로 規則의 公表性 문제이다.

어느 程度의 進展을 보면 그 規則은 公表되어야 한다. 그것은 規制力을 強化할 수 있기 때문이다.

둘째로 規則의 內容은 分明하면서도 持統性을 가져야 하며 絶對로 曖昧한 性格의 것이 되어서는 안된다.

셋째로 規則은 어느 一方의 利益에 偏重됐거나 偏見的이라고 認

知되어져서는 안된다.

넷째로 規則遵守에 對한 雙方의 信賴度가 表示되어져야 한다.

다섯째로 規則에 遺背되는 行爲는 곧 다른 一方에 의해서 確認
될 수 있어야 한다.

여섯째로 規則에 對한 제 3 者들의 認定度는 높아야 한다.

일곱째로 規則을 遵守하면 得이 된다는 뚜렷한 前例가 있으면
더욱 좋다.

여덟째로 앞으로 類似한 規則을 만들 수 있는 可能性이 있어야
한다.

以上과 같이 南北韓의 迂回的인 接觸들이 가져올 수 있는 規制
的인 效果들은 많은 技術的인 문제들을 隨伴하며 때로는 이 技術
的인 內容들이 規制效果를 增加시킨다. 그런데 더욱 留意할 것은
어떠한 接觸이나 交渉에 있어서도 規制의 效果性を 크게 增加시키
려면 具體的이며 問題中心的 (problem - centered) 인 妥協이 前
提된다는 點이다. (Deutsch, 1973, p.38)

(나) 葛藤의 性格을 變化시키는 效果

南北間의 迂回的인 實驗은 葛藤의 性格을 變化시키는 政策的인
效果를 가져온다.

이미 앞에서 論議한 바와같이 南北韓間의 社会政治的인 葛藤은 巨視的인 見地에서 보았을 때 큰 段階性 (stages) 을 가지고 있다. 그러나 微視的인 觀点에서 보면 이 葛藤은 螺旋型的인 過程 (① Awareness ② Escalation ③ De-escalation ④ Termination) 을 가진다. (Kriesberg, 1973)

따라서 雙方이 關係 改善을 위한 接觸을 誠實히 계속하면 때로는 Escalation 過程을 短縮시킬 수 있을 뿐 아니라 葛藤의 終結을 쉽게 하여 다음 過程에서 일어나는 葛藤의 性格을 變化시킬 수 있다. 그리고 迂回的인 接觸實驗을 이처럼 지속적으로 展開할 경우 現在 南北韓이 直面한 複雜한 문제들은 漸次로 하나 하나 別個의 問題로 区分되어져 處理되어 질 수도 있다. 例로서 政治 問題로만 보이던 것이 經濟 問題라는 別個의 性格을 가진 問題로 取扱되어 질 수 있다. 그런데 이와같은 解決의 실마리는 때로 제 3자의 仲裁役割을 通해 容易하게 이룩될 수 있다.

(디 제 3 者의 仲裁役割이 가지는 「臨床的」 (Therapeutical)

效果

이 交涉이 誤解나 잘못된 意思疎通 그리고 敵對性을 가진 行動 등으로 因하여 膠着狀態에 빠져 生産性을 가지지 못할 경우

제 3 者의 介入은 때로 「臨床的」인 効果를 가져 올 수 있다.

(Deutsch, 1973, pp.382-387) 이러한 見地에서 볼때 제 3 者의 仲裁로 開催되어지는 南北韓이 共同參加하는 會談이나 行事에서 이와같은 効果를 기대해 볼 수 있다. 다음에서 일곱가지로 나누어 具體적으로 그 內容을 說明해 본다.

첫째, 交渉의 雙方이 直面해 있는 葛藤的인 문제의 性格을 確認하고 이 문제의 解決을 위해 서로 對面할 수 있는 機會를 마련해 준다.

強力한 說得力을 가졌을 뿐 아니라 慎重하게 中立的인 立場을 堅持하는 제 3 國은 葛藤解決을 위한 仲裁者로 登場할 수 있다. 그리고 葛藤속에 있는 雙方에게 相互接近할 수 있는 機會를 마련해 준다. 그것은 이와같은 제 3 國의 介入이 때로 交渉하는 雙方의 正統性和 勢力關係 그리고 여러 非對稱性 (Asymmetries) 에 變化를 가져 올 수 있기 때문이다. 南北韓의 경우에 있어서도 例外일 수는 없다.

둘째, 葛藤속에 있는 雙方이 直面한 문제들을 진지하게 다루어 볼 수 있는 好意的인 雰囲気과 與件을 마련해 준다.

仲裁者는 때로 中立的인 場所를 제공 하므로써 葛藤의 解決過程

에 否定的인 要素들이 作用하지 않도록 努力할 수 있다. 그리고 이러한 霧圜氣가 造成됨으로써 비로써 진지한 相互對話는 계속될 수 있다.

셋째; 意思疎通 過程에서 일어나는 障礙와 歪曲性을 제거하는데 도움주므로써 雙方의 相互理解를 發展시킬 수 있다.

能熟한 솜씨를 가진 仲裁者는 敵對的인 兩側의 理念的인 差異뿐 아니라 社會政治的인 異見마저를 탐지하여 때로는 解釋者(Translator)的인 役割을 한다. 그리고 경우에 따라서는 「메세지」(Message)의 脈絡을 제공하는 重要한 도움을 준다.

넷째, 雙方이 서로 만족할 수 있는 合意에 到達할 뿐 아니라 合理的인 關係 改善을 할 수 있는 規範(Norms)을 마련해 준다.

強制力 보다는 說得과 그들의 國際的인 영향력을 活用하여 交渉의 雙方이 一定한 規則(rule)下에서 公정한 싸움을 할 수 있도록 해준다. 다시 말하면 어느 一方이 세력과 영향력 있는 仲裁國의 好意를 無視하고 방정, 無禮한 行動을 못하게 하는데 도움을 준다.

다섯째, 現實的으로 可能性 있는 제 3의 解決策을 提示하거나 決

定 짓도록 돕는다.

仲裁국은 조심스럽게 雙方의 期待와 渴望을 探知하여 中立的인 立場에서 判斷한 후 一方의 지나친 要求를 억제하도록 說得할 수 있으며 경우에 따라서는 体面 및 兩國內의 与論때문에 양보하기 어려운 立場들을 理解하여 제 3의 現實的인 解決策을 提示하여 全世界의 与論에 호소할 수 있다.

여섯째, 部分的인 문제에 関해 실행할 수 있는 合意 (Workable Agreement) 에 이르도록 도울 수 있다.

敵對的인 두 相對가 客觀的으로 보아 실행할 수 있는 部分的인 合意에 到達하도록 國際的인 外交壓力을 加할 수 있으며 경우에 따라서는 國際機構 및 國際与論에 크게 호소할 수 있다. 따라서 仲裁국의 國際的인 地位와 勢力이 갈수록 그 効果도 커질 수 있다.

일곱째, 交渉을 通하여 이룩한 合意나 結果가 関心있는 제 3 國들에게 權威와 威信을 가지도록 도와 준다.

國際社會에 있어서의 仲裁국의 權威와 威信은 그가 介入한 合意 結果에도 比例的인 影響力을 가진다. 따라서 이 合意에 関心있는 제 3 國들은 그 妥當性과 客觀性을 認定하게 된다. 그리고 이로

因하여 交渉 当事国들의 地位와 國際的인 信望도 漸次 向上될 수 있다. 다시 말하면 葛藤 当事国들 自身도 漸進的으로 國際秩序의 規制를 받게 되므로써 相互葛藤의 動機를 보다 넓은 視野에서 보게 된다. 그러므로써 枝葉的인 打算에서 出發되었던 문제들의 性格도 차츰 變質되어 질 수 있다.

(리) 因果關係를 究明해주는 效果

이 效果는 實驗이 가져다 줄수 있는 가장 큰 利点이다. 어떠한 社会現象일지라도 그 因果關係에 關한 徹底한 究明없이 는 그 對策을 세우기 어렵다. 더욱이 南北韓과 같은 異質的인 社会間의 接觸에 있어서는 相互危險負擔을 減少 (Risk-Reducing) 시킬 수 있는 比較的 確實性있는 情報과 知識 (Convincing Knowledge) 을 얻으려 한다. 그런데 이와같은 知識들은 實驗을 통한 因果關係의 究明없이 는 얻어지지 못한다. 다시 말하면 南北韓은 迂回的인 接觸을 進行하는 過程에서 相互學習을 하게 되며 漸進的으로 그들의 行爲를 修正해 갈 수도 있다. 그리고 이 修正된 行爲들은 다시 새로운 實驗的인 接觸過程에 還流되므로써 相互間의 信賴性 (Credibility) 도 回復시킬 수 있다. 그러므로써 雙方은 잘못된 過程의 「이미지」를 서서히 제거할 뿐 아니라 새로운 未來像

(Images of the Future) 을 가지게 된다.

특히 제 3자의 仲裁로써 이와같은 過程을 겪을 경우 仲裁者는 때로 보다 客觀的인 因果關係究明에 도움을 준다.

(미) 對內的인 效果

지금까지 위에서는 南北韓의 相互關係에 力點을 두어 效果性을 論하였다. 이곳에서는 接觸實驗이 가져오는 對內的인 效果를 論하여 본다. (Kriesberg, 1973, chop.7)

첫째로 構造와 社會文化에 미치는 影響.

南北韓의 關係改善을 위한 方案으로써 迂回的實驗을 忍耐性 있게 계속할 경우 특히 閉鎖的인 北韓社會는 漸次로 충격을 받게 된다. 이와같은 충격은 南北韓이 韓半島內에 直接實驗的인 接觸을 할 경우 더욱 커질 수 있다. 그러나 迂回的인 方法을 통해서라도 接觸을 계속할 경우 北韓의 社會와 文化에는 影響이 간다. 勿論 이것은 長期的인 眠目이다. 따라서 앞으로의 本格的인 接觸을 意識하여 北韓은 體制를 再整備 強化하게 된다. 이것은 곧 構造的인 面에서 볼 때 權力의 中央集權化 現象을 더욱 招來할 것이다. 그러나 南北 接觸의 漸進的인 社會文化的 충격 效果는 이 集權化 現象에 限界點을 가져다 줄수 있다.

둘째로 이로 因하여 對內的인 葛藤에 影響을 미친다.

葛藤에 關한 研究가 指摘하는 바로서는 外部的인 葛藤은 對內的인 葛藤을 激化시킬 수도 있으나 때로는 이와는 反對로 對內的인 葛藤을 은폐하거나 緩和시킨다는 것이다. (Kriesberg, 1973, p. 249)

이 곳에서는 南北韓의 實驗的인 接觸이 進行됨에 따라 北韓의 對內的인 葛藤은 漸次로 나타날 것이라는 點만을 強調해 둔다.

(비) 目標追求를 위한 手段의 變化效果

이곳에서 特히 目標追求를 위한 手段의 變化效果에 言及하고저 하는 理由는 南北韓의 現關係가 準戰爭 狀態에 있다는 點을 強調하기 위해서이다.

南北韓이 韓半島内外에서 病理的인 아닌 善意的인 接觸努力을 꾸준히 계속하는 경우 相互學習을 통해 雙方은 平和的인 統一手段의 有用性을 깨닫게 된다.

② 政策過程과의 關係 (Kelman and Cohen, 1976, pp. 88-89)

迂回的인 實驗이 南北韓의 政策形成過程에 가져 올 수 있는 效果는 具體的으로 세가지 側面에서 考察할 수 있다.

첫째는 影響力있는 人物 (influential individual) 들의 認知

(perception) 나 態度에 變化를 가져 올 수 있는 效果이다.

南北韓이 實驗的인 接觸을 지속할 경우 雙方の 政策決定者들은 새로운 情報과 知識을 얻게 되며 그 情報나 知識을 다시 再確認하려 할 경우 그들은 反復하여 接觸實驗을 할 수 있다. 이와같은 學習過程에서 어느 程度의 確信을 가지게 되면 政策決定者들의 認知나 態度에는 變化가 생길 수도 있다. 더욱 高位職을 가진자들이 직접 會談이나 行事に 參席했을 경우 그 効果는 그 만큼 클 수도 있다.

둘째는 葛藤解決을 위한 政策的인 「아이디어」(Idea)나 提案을 제공한다.

南北間의 接觸은 대로 具體的인 「아이디어」나 政策提案의 실마리를 가져다 줄 수 있다. 이것은 실제적인 문제를 다루는 과정에서 相對의 문제 意識을 把握할 수 있기 때문이다. 따라서 接觸實驗은 문제 中心的(problem-centered)인 것이 되어야 한다.

셋째는 潛在的으로 有用한 制度的인 裝置(Institutional Arrangements)들을 가져 올 수 있다.

迂回的인 接觸들은 累積的 效果(Cumulative Effect)를 가져 올 것이며 이것이 生産的인 方向으로 展開되어질 경우 이 過程을

組織化할 必要性에 直面하게 된다. 다시 말하면 이 接觸過程을 雙方이 制度化할 必要性에 이르게 된다. 그리고 이와같은 制度化的 過程은 곧 統一에로의 過程이 될 수도 있다. 이러한 觀點에서 볼 때 社會・政治的實驗은 一種의 「中間制度」(In-Between Institution)라 할 수 있다.

③ 交渉과의 關係 (Kelman and Cohen, 1976, pp.89-90)

正式交渉과 實驗的인 接觸의 關係를 論할 경우 우리는 다음과 같이 세 段階를 区分해야 한다.

첫째, 交渉以前의 段階 (pre-Negotiation phase) 迂回的인 實驗은 公式交渉의 開催 可能性에 關하여 相對側의 意思를 打診 하므로서 交渉以前의 段階에서 크게 寄與할 수 있다. 그리고 이것은 豫備交渉의 性格도 가진다.

둘째, 交渉段階 (Negotiation)

이 段階에 있어서 迂回的인 接觸들은 公式交渉을 補完하며 補助하는 機能的인 效果를 가지게 된다. 卽 公式的인 交渉에서 다루기 어려운 具體的인 문제等은 間接的으로 迂回的인 接觸方法을 통하여 미리 이에 對한 相對의 意思를 打診할 수 있다. 이렇게 하므로써 正式交渉의 膠着은 勿論 無謀한 遲延과 中斷도 미리 예

방할 수 있다.

셋째, 交渉以後의 段階 (Post-Negotiation Phase)

公式的인 交渉이 어떠한 結果를 가져오던 交渉 雙方間的 迂回的인 接觸은 계속 情報 전달의 役割을 할 뿐 아니라 長期的인 앞날을 탐색하며 점쳐 보는 데 도움을 줄 수 있다. 한 마더로 이것은 實驗氣球의 구실을 말한다.

지금까지 여러 角度에서 迂回的實驗이 가져오는 政策的인 效果를 論하였다. 勿論 보는 바에 따라서는 部分的으로 重複되는 面도 없지 않다. 그러나 이 論文의 視座에서 浮刻시켜야 할 문제點들은 最少限 論議하였다. 그리고 實驗의 效果性만을 指摘하였을 뿐 逆效果性은 強調하지 않았다. 그것은 南北韓의 關係改善 方向을 露出시키려는 意圖에서 이다.

4. 結 論 (對策方案)

우리는 지금까지 社会, 政治的 实践의 理論的 背景과 迂回的 实践의 戰略性 및 그 政策的인 效果를 살피 보았다. 이곳 結論에서는 이에 따라 바람직한 앞으로의 對策方案을 摸索해 본다. 但 一般的인 指摘들은 可能限한 省略한다.

1) 迂回的 实践의 基本戰略

첫째, 仲裁者의 性格区分과 接触方法의 側面

★ (가) 親共產國 및 共產圈 國家들의 活用 方法

親共產國 및 共產圈 國家들과의 關係增進을 통한 活潑한 交流의 擴大로 그들이 南北韓의 關係改善에 仲裁者로 登場하도록 誘導한다. 이것은 北韓의 正統性 主張을 無益한 것으로 만든다.

√ (나) 제 3國의 個人들을 間接적으로 活用하는 方法

例로서 日本人 矢次 一宇都宮의 南北韓 交叉訪問發想等を 活用하여 제 3國의 與論을 善導한다.

★ (디) 南北韓 共同加入 國際機構를 活用하는 方法

共同加入 國際機構의 仲裁로 南北韓의 人道的인 交流의 活路를 開拓한다.

둘째로 接觸場所와 接觸水準의 側面

(㉑) 接觸場所

親西方國이나 中立的인 제 3 國에서 接觸하는 것이 바람직하나 경우에 따라서는 親共產國 內에서 開催되는 行事나 會談에도 活潑히 參加해야 한다. 이것은 最少한 「變質性」을 보이는 親共產國을 通해서라도 北韓에 字習的인 影響을 미쳐야 하기 때문이다. 例로서 蘇聯사람들에 對한 西方側의 影響은 間接的으로 東歐共產國들을 通하는 것이 가장 效果的이었다.

(U.S. News & World Report, Special Section/Russia, Oct. 24 1977)

(㉒) 接觸水準

迂回的인 接觸에서 北韓側이 가장 應할 수 있는 接觸의 水準은 團體的인 水準인 것이다. 따라서 처음에는 團體的인 水準에서라도 接觸할 수 있는 機會를 活用해야 한다. 그리고 다음으로 個人과 政府의 水準으로 拡散시켜야 한다.

(㉓) 公式性과 公表性

南北韓이 迂回的인 實驗的接觸을 할 경우 그 公式性과 公表性은 다음과 같은 順序가 바람직 하다. (3 章 1) → ② 參照)

非公式 - 非公表型接触 → 非公式 - 公表型接触 → 公式 - 非公式
接触 → 公式 - 公表型接触.

2) 誘導方向과 具体的 方案

北韓을 對話의 길로 誘導하기 위한 앞으로의 方向과 그 具体
적인 方案들을 提示해 본다. (韓半島 外에서의 間接적인 接触 →
直接的인 接触 → 韓半島 內에서의 間接적인 接触 → 直接的인 接
触)

첫째, 韓半島 外에서의 接触

㉠ 間接적인 接触方案

- ◎ 海外同胞의 母国訪問 事業을 擴大.
- ◎ 海外僑胞나 제 3 國의 個人들이 交叉訪問하는 方案.
- ◎ 南北韓에 投資한 제 3 國會社의 利用.

※◎ U.N. 大學等의 活用

㉡ 直接的인 接触方案

- ◎ 海外僑胞團體의 統合을 北韓과 제 3 國에 提案
- ◎ 南北韓 赤十字社 共同으로 海外災害同胞들 救護하기 위한

提案

- ◎ 南北韓 共同으로 海外同胞子女의 獎學基金 마련을 提案.

◎ 특히 제3국이나 國際機構 등을 통한 靑少年들의 行事 推進

들깨, 韓半島 內에서의 接觸

㉠ 間接적인 接觸方案

◎ 南北韓의 共同運動「팀」構成 提案

◎ 海外僑胞(個人·團體)나 國際慈善團體 등이 非武裝地帶 內에서 運營하는 孤兒院 및 養老院의 設置를 提案

◎ 南北韓과 國際機構의 共同投資로 販門店을 pilot 都市로 開發하는 方案

㉡ 直接的인 接觸方案

◎ 南北韓 老人들로 構造된 省墓團의 相互交流等 여러 人道的인 提案

※ U.N. 大學의 活用方案

筆者는 특히 U.N. 大學의 活用方案을 強調한다. (具體적인 方法은 Kelman and Cohen, 1976 參照)

<內容>

㉢ U.N. 大學 內에 韓國統一問題研究所를 設立한다. (基金은 主로 南北韓이 分担)

㉣ 運營은 U.N. 大學이 한다.

㉞ 研究「팀」은 南北韓의 學者 및 U.N. 大學이 推薦한 研究員의 一定된 數로 構成한다.

㉟ 研究의 進行方法은 “ The problem-solving workshop ” 方式으로 한다.

㊱ 2年以上의 長期的인 事業이어야 한다.

㊲ 一切의 政治運動을 排除한다.

㊳ 年二回 南北韓에 正式報告한다. 等.

앞으로도 계속 南北韓이 共同으로 參加할 수 있는 各種 國際 會談 및 行事들을 活用하여 南北韓 關係改善에 努力해야 한다.

그러나 U.N. 大學等を 利用한 “ The problem-solving Workshop ”

方式의 迂回的인 實驗을 보다 政策的인 效果를 가져올 수

있다. 끝으로 附言해 들것은 이와같은 方式은 어디까지나 迂回的

인 社會・政治的인 實驗의 한 方法에 불과하다는 點이다.

REFERENCES

Bell, Wendell and James A. Mau (1971). "Images of the Future: Theory and Research Strategies." In Wendell Bell and James A. Mau (eds.), *The sociology of the future*, Russell Sage Foundation, pp.20-22.

Boulding, Kenneth E. (1968). *Beyond Economics*, Univ. of Michigan.

Campbell, Donald T. (1971). "Methods for the Experimenting Society." Preliminary draft, delivered at the Eastern Psychological Association and to be the American Psychological Association. To be published in *American Psychologist*.

Deutsch, Morton (1973). *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive processes*, Yale Univ., pp.377-378.

Etzioni, Amitai (1968). *The Active Society: A Theory of societal processes*, Free press.

Friedmann, John (1973). *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Anchor, Chap. 5.

Gabor, Dennis (1963). *Inventing the Future*, Secker & Warburg.

Galtung, John (1975). "Divided Nations as a Process: One State, Two States, and In-Between", Unification Policy Quarterly, 1 (Spring).

Grabow, Stephen and Allan Heskin (1973). "Foundations for a Radical Concept of Planning", Journal of the American Institute of Planners, 39 (March).

Gross, Bertram M. (197). "Planning in an Era of Social Revolution", Public Administration Review, XXXI-3 (May/June), P. 294.

Ha, Joseph M. and Gregory M. Luebbert (1977). "A Korean Settlement: The Prospects and problems," Asian survey (August).

Henderson, Gregory and Richard Ned Lebow (1974). "conclusions." In Gregory Henderson and Richard Ned Lebow (eds.), Divided Nations in a Divided world, David McKay.

Jantsch, Erich (1970). "From Forecasting and planning to policy sciences," policy sciences, 1 (Spring).

Jantsch, Erich (1976). "Evolution: self-Realization through self-Transcendence." In Erich Jantsch and Conrad H. Waddington (eds.), Evolution and consciousness: Human Systems in Transition, Addison-wesley, p.50.

- Kelman, Herbert G. and Stephen P. Cohen (1976). "The problem-solving workshop: A socio-Psychological contribution to the Resolution of International conflicts," Journal of peace Research, XIII-2.
- Kerr, Donna H. (1976). "The logic of policy and successful policies," Policy sciences, 7-3.
- Kriesberg, Louis (1973). The Sociology of Social Conflicts, prentice-Hall.
- Kwak, Tae-Hwan (1975). "The probable Models for Korean unification and the Techniques for settling conflicts," unification policy Quarterly, 1 (Spring).
- Matuyama, Magoroh (1976). "Toward Cultural Symbiosis." In Erich Jantsch and conrad H. Waddington (eds.), Evolution and consciousness: Human systems in Transition, Addison-wesley.
- McIntosh, Wm. Alex Gerold E. Klonglan and Leslie D. Wilcox (1977). "Theoretical Issues and social Indicators: A Societal process Approach," Policy sciences, 8-3.
- Riecken, Henry W. and Robert F. Boruch (eds.) (1974). Social Experimentation: A Method for planning and Evaluating social intervention, Academic, p.30.

Samules warren J. (1974). Pareto on policy, Elsevier.

Schon, Donald A. (1971). Beyond the stable state, Norton,
pp.33-36.

Thompson, James D. (1974). "Social Interdependence, the polity,
and public Administration," Administration & society,
6 (May).

姜珉 (1974), " 韓国公共政策決定の 葛藤模型試論, " 韓国行政学報, 8 .

李漢彬 (1968). 社会變動と 行政, 博英社, p.33.

韓培浩, " 南北韓の 政治体制比較序説 (II), " 亜細亞研究 (Vol.XV,
No.1),

武者小路公秀 (1976). " 第三世界の政治学 II, " 行動論以後の政治学,
(日本政治学会年報).

西原正 (1973). " 国家間交渉における「非正式接触者」の機能, " 国際政
治学のカブローチ (国際政治 50).

表7. A Paradigm for Evolutionary Policy-making as a Societal Learning Process

Stage of Policy-making		Process of Rational Creative Action		Societal Learning		PARADIGM											
Analytical unit of policy-making	Process of	Contracts	Policy-making	Policy-making	Structure of	Dialogue	Socio-Political Experimentation										
								Contracts	Process	Structure	Planning Process	Decision Process	Process of Rational Creative Action				
Analytical unit of policy-making	Process of	Contracts	Policy-making	Policy-making	Structure of	Dialogue	Socio-Political Experimentation	Societal Learning	Power	Mutual Obligation	Decision-maker as Strategist, Learner	"Roles" "Systemic Function" "Development of Resources"	Political Elite	Policy Target	Bureaucracy	Group	
										Information Processor	Decision-maker as Information Processor	"Know-Where-To" "Know-What" "Know-How"	Policy Priority	Policy Content	Policy Evaluation	Structure of	Compromise (Negotiation)
Analytical unit of policy-making	Process of	Contracts	Policy-making	Policy-making	Structure of	Dialogue	Socio-Political Experimentation	Societal Learning	Psychology	Hope and Expectation	Decision-maker as Believer, Perceiver	"Ought to" "Can" "Will"	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects
										Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects	Beliefs about the past Beliefs about Causes and Effects

