

I. 이 冊子는 國土統一院의 政策調査研究計劃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 반드시 反映하는 것은 아니며
統一問題에 關聯된 研究에 資料로 提供되는 것임.

北傀의 對美浸透에 對備한 對應策研究

— 韓·美關係와 爭點綱의 作用 —

研究執筆 吳 明 鎬 (漢陽大法政大教授)

刊行責任 朴 英 鎬 (調査研究室補佐官)

國土統一院 調査研究室

目 次

序 論	3
I. 美國人들의 對韓關心度	5
II. 對韓輿論의 形成과 政策立案	11
III. 北韓의 對美浸透와 關聯된 問題	24
IV. 親韓爭點網의 確保	28
V. 說得內容의 多樣化	34
結 論	39
註 :	42

序 論

最近 7~8年間の 韓美關係는 50年代나 60年代에는 想像조차 할 수 없을 정도로 複雜한 事件과 微妙한 政策上的 動搖現象을 記錄했던 것을 돌이켜 볼 수 있다.

그間 「不便한 關係」로 表現되었던 韓美關係가 이제는 正常으로 回復되었다 하지만, 앞으로의 韓美外交 關係를 어떻게 展望하고 또 어떤 方向과 指針에서 다루어야 하는가 하는 問題의 研究는 매우 時宜適切한 일이 아닐 수 없을 것 같다.

특히 지난 7~8年간의 不便한 關係에 影響을 미친 몇가지 要因을 美國政治의 構造的變化와 連結시켜 살펴보고, 美國人들의 對韓關心度나 對韓輿論의 形成 그리고 外交政策樹立上的 問題點等を 檢討함으로써, 將次的 韓美關係의 發展에 도움이 될 수 있는 示唆點을 發見해 내는것도 意義있는 일이라고 보아진다. 또한 이와 關聯하여 北韓의 對美浸透 企圖 및 그 對應策等を 보다 長期的으로 다루어 보는 것도 그 나름대로의 政策上的 意味를 가지는 일이라고 생각된다.

美國의 外交政策을 理解하는 데는 多様な 接近方法이 있을 수 있다. 即 美國의 國益追求라는 傳統的方法에서부터 政策決定過程의 研究, 國內政治上的 諸要因分析等, 學者나름대로의 嗜好와 分析力量에 左右되는 多様な 方法論이 있을 수 있으나, 本論文에 있어서는 國內政治的 側面 특히 最近에 와서 두드러지게 나타나고 있는 構造的變化와 關聯

된 政策樹立過程上의 問題點等을 主要焦點으로 浮刻시켜 對韓輿論의 形成과 政策立案에 作用하는 몇가지 假說을 提起해 보고저 한다.

특히 政策決定權者의 背景이나 性向 및 技能을 集中的으로 研究하는 엘리트理論은 近來에 와서 매우 多樣化되어 있고 또 그 全體의 概觀에서 出發하기는 힘든 일이나, 最近의 韓美關係를 理解하는데 도움이 된다고 짐작되는 部分의 理論을 選別的으로 다루어, 問題 把握을 쉽게 할 수 있도록 努力하였으며, 어디까지나 理論偏重 보다는 「事實」에 基礎한 適切한 假說을 誘導하는데 主眼點을 두었다.

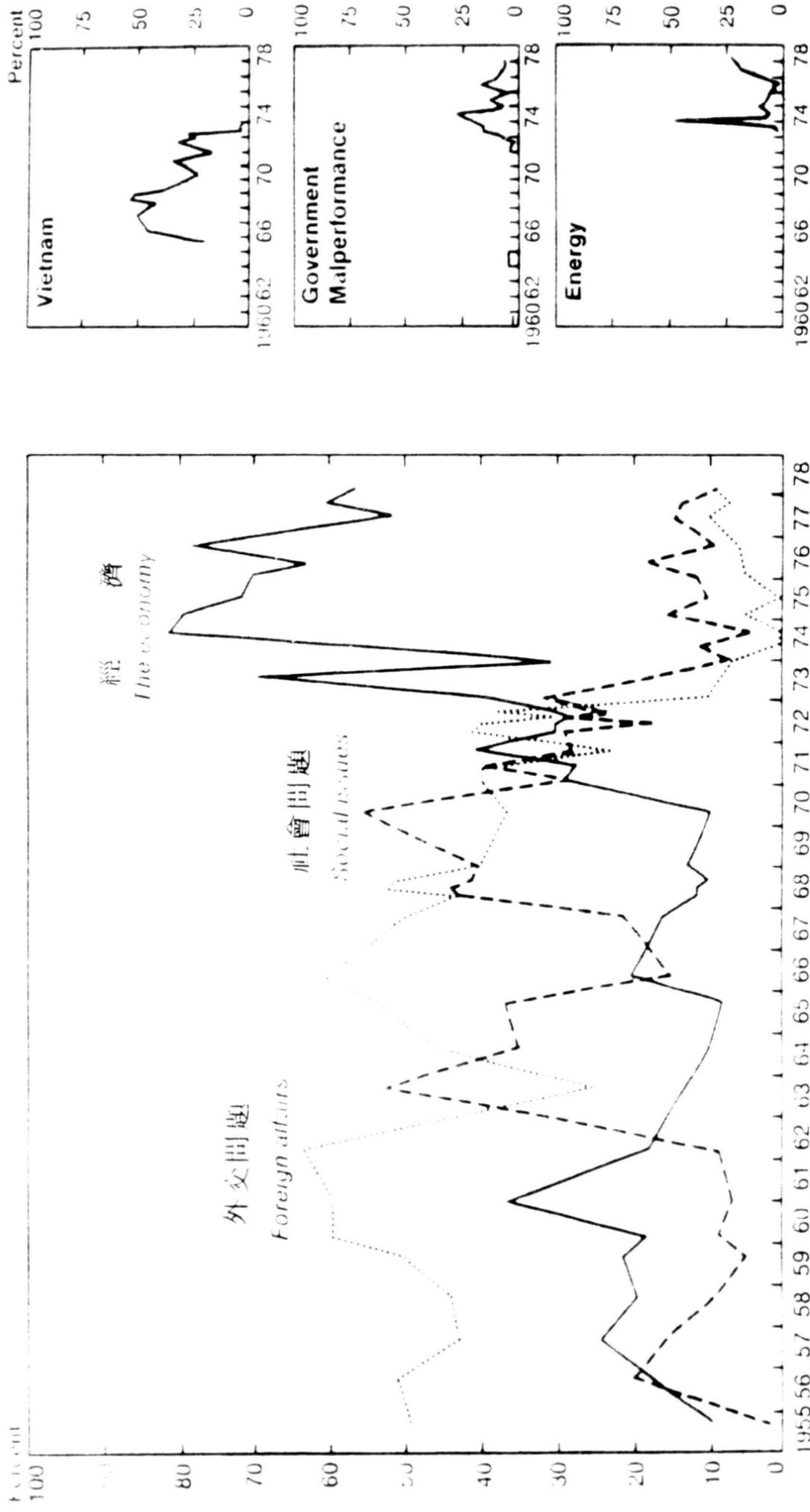
I. 美國人들의 對韓關心度

韓國問題가 美國人들의 關心圈에서 차지하는 比重은 그리 큰것이 못된다. 大部分의 美國市民들은 近來에 와서 對外問題보다는 國內問題, 그 中에서도 經濟問題에 많은 關心을 가지고 있는 것으로 짐작되고 있지만 그러한 傾向은 別表1에서도 잘 나타나고 있다. 卽 對外問題는 50年代 中葉부터 그 關心도가 增加하여 '61년에 피크를 이루고 그 後로는 '74年~'75年頃까지 急減少하는 反面, 經濟問題는 '72年頃부터 急激히 關心도가 增加하여 對外問題와 經濟問題에 對한 美國民의 關心도는 顯격한 차이를 보이고 있는 것이 指摘될 수 있을 것 같다.

近來 數年間 美國의 新聞이나 TV, 라디오 등의 미디어에 報道되는 對外問題만을 놓고 보더라도 韓國問題가 施政者나 一般國民의 優先順位(priority list)에서 차지할 수 있는 比重은 可히 짐작하고도 남음이 있다. 卽 中東問題, 이란-이락戰爭, 소련의 膨脹趨勢(Africa 지역, 아프가니스탄, 南美圈 一部), 北아일랜드問題, 越南 및 캄보디아等 東南亞 一帶問題等 紛잡한 問題들이 恒常 國民一般의 關心을 占有하고 있다는 것을 實感하게 된다.

따라서 美國의 政策立案者들의 韓半島問題에 對한 姿勢가 결핍 보기에 現狀維持의 線으로 기울어지게 되는것도 따지고 보면 世界의 모든 爭點과 問題를 다루어야 하는 強大國으로서의 責務와 課題의 莫重함과 아울러 그들 自身の 力量의 限界性에 起因하는 一面을 決코

表 1. 美國의 가장 중요한 問題
 ("The Nation's "Most important problem")



Note: The survey question was: "What do you think is the most important problem facing the country today?"

Source: *Public Opinion* (May/June 1978), pp. 30-31. These data are from surveys by Gallup, Yankelovich, and Roper.

度外視할 수 없을 것 같다.

그러나 比較的 關心圈에서 疎外되는듯 하면서도 간혹 紙面의 틈을 相當期間 장식하면서 非常한 論難을 빚어 낼 때도 있어 지난 7~8年間的 이른바 韓美間的 “不便한 關係”가 그 代表的 例로 指摘될 수 있겠으며, 이러한 關心度の 增大와 關聯된 몇가지 要因들을 于先 살펴볼 必要가 있을 것 같다.

첫째로 一般的인 要因으로서 美國外交의 對外的干與와 公約에 對한 世論의 趨勢를 들 수 있다. 美國外交를 歴史的으로 觀察하는 專門家들은 對外的介入과 縮小에 對한 週期的性格(Cycle)을 指摘하고 있다. 積極的인 對外的 介入과 過熱된 冒險으로 特徵지워지는 一定한 膨脹期間이 지나면 이번에는 지나치고 性急한 對外的縮小와 孤立主義的傾向이 팽배하는 萎縮期間이 뒤따르는 週期的 反復이 바로 그것이다. 이러한 對外政策上的 起伏과 關聯된 週期的 說明은 現時點의 美國外交의 轉換을 特徵짓는 데도 많은 示唆가 될 수 있을 것 같다.

'50年代 冷戰時期的 膨脹意慾이 越南戰으로 絶頂을 이루는가 싶더니, 그러한 無謀한 對外介入에서 오는 強한 反作用으로 이른바 新孤立主義的傾向이 美國의 世論을 左右하는가 싶었고 카-터行政府의 登場은 이러한 脫對外介入의 象徴的 意味를 지닐 程度였으며, 이러한 趨勢에 이어 이제는 一方的인 萎縮을 警戒하면서 美國의 보다 積極的인 對外的役割을 再強調하는 保守的무-드가 일어나고 있다는 事實만 보더라도 美國外交에 나타나는 週期성과 그 起伏은 興味있는 現象이 아닐 수 없다.

이러한 對外的介入의 程度問題를 둘러싼 美國內 世論의 趨勢는 恒常 對外公約의 再檢討를 隨伴하는 論爭을 불러일으키고, 어느地域, 어느 國家에 對한 戰略的 價値上의 優先順位의 再調整 可能性을 增大시키게 마련이다. 카-터行政府가 내세웠던 駐韓美地上軍 撤收 計劃도 따지고 보면, 이러한 脫對外介入이라는 世論의 壓力이 背景이 된 公約再檢討와 決코 無關하지 않았다는 點이 指摘되어야 할 것 같다.

따라서 레이건行政府로 先導되는 現在의 保守무-드가, 비록 그 強度에 있어서는 冷戰時代에 比肩할 수는 없겠으나, 하나의 새로운 世論의 趨勢로서 앞으로 몇年을 維持할 것이냐 하는 問題는 美國內에 있어서 韓國問題(駐韓美軍撤收 및 統一問題)의 再檢討와 關聯된 可能性의 意味를 內包하고 있다고 보아야 할 것이다.

둘째로 美國人의 對韓關心度を 刺戟하는 보다 直接的인 要因으로서 는 事件(Event)이나 爭點(Issue)의 有無를 들 수 있다. 人權問題, 朴東宣 事件, 美國內 KCIA 活動等を 둘러싼 몇몇 事件들이 連달아 發生하여 紙面을 裝飾하고 이것이 爭點이 되어 兩國政府間에 不必要한 論難과 緊張關係를 造成하는 境遇이다. 비록 이러한 事件들은 一때 들리어 美國人의 關心圈에서 떠났다고 짐작되지만, 萬若 같은 類型의 事件들이 다시 發生하는 境遇, 그 意圖나 動機와 無關하게 豫期치 않았던 爭點으로 登場되어 美國人들의 對韓關心度を 否定的으로 刺戟할 수 있게 되는 것이다. 비단 스캔달의 次元 뿐만 아니라 北傀의 여러가지 形態의 挑發로서도 事件의 爭點化는 可能하게 된다.

다만 北傀의 挑發만은 對共警戒心面에서나, 強大國으로서의 體面維持

面 등에서 반드시 美國輿論에 否定的으로 作用한다고 斷定할 수는 없
 겠으나, 위에서 指摘된 不美스러운 類型的 事件의 再發만은 없었으면
 하는 것이 앞으로의 韓美關係를 爲하여 바람직한 課題가 될 것 같다.

이처럼 「世論의 趨勢」와 「事件의 有無」라는 두 가지 側面이 結合
 되는 樣相을 우리는 다음과 같은 네 가지 境遇로 整理해 볼 수 있
 을 것 같다.

		事 件	
		有	無
世 論 의 趨 勢	不利	(가) '73 ~ '79, 카-터 行政府 登場, 美 地上軍撤收云云..., 人權問題, KCIA, 朴東宣事件 等	(나)
	有利	(다)	(라) '79 ~ '81 레이건 行政府登場, 現時 點

(가)는 '73年頃부터 '79年初까지의 韓美關係의 試鍊期로써 우리에게
 는 世論의 趨勢도 不利하고 갖가지 事件도 겹친 最惡의 時期였다고
 볼 수 있으며, (라)는 韓美間에 두드러진 爭點도 없고 世論도 다소 保
 守的으로 바뀌고 있는 現時點으로 짐작할 수 있다. 앞으로의 一次
 的課題는 不必要한 事件(Event)의 發生으로 事態가 (다)로 움직이는
 境遇가 없도록 警戒하여야 할 일이고, 그 다음으로는 언젠가 다가올

지 모를 世論의 趨勢變化, 卽 (나)혹은 (가)의 境遇가 오기 前에 我側
이 韓半島問題를 美國輿論에 有利하게 反映시켜 놓음으로써, 統一問題
에 關한 我側의 有利한 高地를 다져놓는 일이다.

Ⅱ. 對韓輿論의 形成과 政策立案

오래前부터 美國學界에서는 美國을 支配하는 層이 누구이고 政策立案을 左右하는 人物들이 어떻게 形成되느냐에 對하여 여러 意見이 擡頭되고 있음은 周知의 事實이다.

이 分野의 研究에서 이제는 古典의 位置를 굳히고 있는 C. W. Mills 의 "The Power Elite"에서는 美國을 支配하는 層은 大企業, 行政府 그리고 軍이라는 三大組織의 要職에 있는 人士들로 構成된 權力엘리트(power elite) 라는 說이 있는가 하면, W. G. Domhoff 라는 學者는 各種財團(例 Ford Foundation), 學會 (Council on Foreign Relations), 研究所(例 RAND Corp., Brookings Institute) 등과 같은 各種機關의 役割을 浮刻시키면서, 이러한 機關이 權力엘리트를 輩出하고 또 國政에 對한 諮問役割을 擔當하는 側面을 強調하고 있다.^(註1)

한편 首都圈 (Washington Community) 의 政治過程을 描寫하는데 通俗적으로 援用되어온 理論으로서는 "鐵의 三角地帶" (Iron Triangle) 라는 것도 있다. 卽 制御 (Control) 作用은 行政府의 各局 (Executive Bureaus), 議會의 委員會 (Congressional Committees), 利益集團의 顧客 (Interest group clients) 들로 構成되는 세 개의 엘리트集團에 歸屬한 다는 見解가 바로 그것이다.^(註2)

이러한 엘리트研究에 關한 假說들은 權力엘리트가 어떠한 階層, 또는 어떠한 機關에서 登用 (Recruit) 되는가를 밝히는데 그 나름대로의 說明基準을 마련해 주고 있는 것 만은 틀림없으나, 그것이 果然 美

國政治가 近來에 와서 두드러지게 겪고 있는 構造的變化를 適切히 反映하고 있느냐, 또한 보다 具體적으로 政策立案에 어떻게 干與하고 있느냐 하는 問題에 對해서는 多少의 異見이 提示될 수 있다고 보아야 할 것이다.

于先 構造面에서의 美國政治의 近來의 變化부터 살펴볼 必要가 있다. 近來에 와서 가장 두드러진 現象으로서는 무엇보다도 聯邦政府의 機能擴大에서 오는 各種施策 및 프로그램 (programs)의 量的增大가 指摘되고 있다.

'60年代부터 聯邦政府는 機能面에서 保健 (health), 民權問題 (Civil Rights), 教育 (education), 住宅 (housing), 人力管理 (manpower), 所得維持 (Income maintenance), 交通 (Transportation), 都市問題 (Urban Affairs)等等, 複雜한 問題들의 解決에 主導權을 取하게 되었으나, 그後로는 消費者保護 (Consumer Protection), 環境問題 (Environment), 癌防止 (Cancer Prevention), 에너지 (Energy) 等等의 더욱 새롭고 專門化된 施策들을 다루지 않을 수 없게 되었다.

美國의 政治過程에 投入되는 各種 프로그램의 增大와 專門化에 關한 限, 닉슨大統領이 그의 任期동안에 주어진 4,200萬帳의 書類中 20萬枚程度밖에 直接 읽지 못하였다 하며, 最近의 國會議員의 境遇, 11時間의 勤務時間中 個人的으로 冊을 읽을 수 있는 時間은 11分程度, 그리고 法案作成과 演說文作成에서 約 12分程度밖에 割愛할 수 없을 정도로 各種 프로그램과 關聯된 爲政者들의 바쁜 日課가 繼續된다고 한다. (註3) 카-터大統領은 日課後에 주로 各種 書類를 밤 늦

도록 읽을 程度였다는 逸話도 있었다.

이러한 프로그램들의 多樣化와 專門化는 이에 相應하는 數 많은 爭點 (Issue) 과 關聯된 集團 (Issue-Conscious Group) 을 形成하게 되고 와싱턴은 흡사 이러한 雜多한 利害集團의 바다를 이루고 있을 程度가 되었다는 事實도 指摘되고 있다.^(註4) 一例를 들면 最近에 와서 各地方의 州政府는 와싱턴에 그들 州의 利害를 代辯하기 爲한 各種方途를 講究하고 있는데, National Governor's Conference, Conference of State Governments, US Conference of Mayors, National League of Cities, National Conference of Mayors, National Conference of State Legislatures, National Association of Counties 등과 같은 一般的 利益團體 以外에도 New York State Association of Counties 와 같이 各市, 郡別로 個別的인 利害代表機關들을 두고 있는 데서도 美國內에 雨後竹筍처럼 쏟아져 나오는 利益集團의 氾濫을 짐작할 수 있다.

이처럼 集團의 氾濫 (Proliferation of Groups) 現象에 隨伴되는 한 가지 特異한 現象은 와싱턴의 複雜한 與件과 事情을 잘 把握하고 있고 聯邦政府의 施策과 그 內容 및 多樣한 行政의 規制措置 (Regulation) 등을 熟知하며, 또 爭點 (Issue) 에 對한 專門的知識을 具備한 政策專門家 (Policy Specialist) 의 登場이라고 볼 수 있다.

하바드大學의 H. Helco 教授는 이러한 政策專門家들의 登場과 이들로써 政策立案이 影響을 받는 政治過程을 說明하는 데 있어 「爭點網」 (Issue Networks) 이라는 表現을 쓰고 있다.^(註5) 從來에 舉論되던 이른바 "鐵의 三角地帶" (Iron Triangles) 類型은 우리가 比較的 쉽게

觀察할 수 있고 또 政策立案에 어느程度的 安定성과 持續성을 保障해 줄 수 있었으나, 이 새로운 爭點網 (Issue Networks) 의 形成은 여러 水準에서 複雜多樣하게 政策立案에 作用한다는 것인데 그 重要特徵을 整理해 보면 다음과 같다.

첫째 : 이 爭點網은 特定한 問題나 爭點 (Issue) 에 專門的知識을 갖고 있으며, 그 分野에서 어느程度的 評價 (Reputation) 를 받고 있는 政策活動家 (Policy activist) 들로 構成되어 있으며, 이들은 相互情報交換, 爭點形成 및 政策立案에 關한 하나의 基準提供의 役割을 擔當하게 된다.

이들中 보다 經驗과 리-더십이 具備될 때에는 政策專門政治家 (Policy Politicians or Technopols) 으로 浮刻되어 行政府나 其他 重要的 地位에 登用되기도 한다.

둘째 : 近來에 와서 美國政治는 政黨組織의 退化와 그 機能의 減少를 隨伴하고 있거니와, 爭點網은 政黨이 못하는 政策立案의 機能을 代行하게 되며, 行政府和 議會에 適切히 影響力을 行使하여 兩府의 橋梁役割도 擔當하게 된다. 持히 一般有權者들도 從來처럼 政黨과의 一體感에서 意思決定을 하는 것이 아니라, 어떤 爭點이 생기면, 그 爭點自體에 對한 評價에 따라 政治的參與를 決定짓는 그야말로 「爭點에 基礎한 스타일의 政治」 (Issue-based Style of Politics) 에 물들어 있는 現時點이니만큼, 爭點專門家の 役割은 언제 어디서나 爭點이 擡頭

되면 政治的討論 (Political Debate) 과 決定 (Decision) 을 爲한 一般的인 "틀" (Common Framework) 을 마련하게 된다.

이들은 또한 爭點에 對한 專門知識을 共有하고 있기 때문에 爭點에 關한 討議에 共通된 用語 (common language)를 사용하고, 論難의 要點이 무엇이고 어떻게 하면 說得力있게 爭點을 納得시키느냐에 對한 分析力量을 또한 共有하고 있다는 것이다.

셋째 : 이처럼 爭點專門家들로 構成된 爭點網 (Issue Network) 을 통하여 政策問題는 具體적으로 提起되고 爭點化되어 討議되어 政策의 立案으로 까지 直結되는 바, 그 一例로서 카-터行政府가 執權初에 試圖한 Energy 法案의 成案 및 通過過程에서 이 爭點網의 役割은 鮮明하게 나타나고 있다.

이 에너지 法案의 當初 試案은 에너지保存 (Energy Conservation) 에 焦點을 둔 爭點網의 專門家들에 依하여 作成되었으나, 이 試案過程에서 疎外된 巨視經濟學分野의 意見이 追後에 添加됨으로써, 原案은 不得已 修正되어 議會에 提出되었다 한다. 막상 議會의 討議가 進行됨에 따라 더욱 많은 利益集團 (특히 Oil groups 와 Consumer groups) 의 參與와 爭點專門家 (Issue experts) 들의 干與가 不可避하게 됨으로써, 심지어 稅制改革論者 (Tax reformers), 核力學專門家 (Nuclear power Specialists), 民權運動團體 (Civil Rights groups) 等等 爭點專門家들까지도 動員되어 結局 에너지法案은 當初의 構想과는 懸絶한

差異를 드러낸 妥協作品으로 轉落해 버렸다는 것이다.

넷째 : 이러한 爭點網의 作用으로 말미암은 美國政治의 問題點으로서 는 政策立案過程의 能率과도 關聯되는 點이 적지 않다. 卽 大統領이나 議會의 職務遂行에 있어서 이러한 爭點專門家들의 介入은 爭點을 더욱 複雜化시키고, 論難을 加重시키면서, 政策 決定에 必要以上の 時間과 浪費를 가져오는 弊端도 指摘되고 있다. 또 한편 民主主義의 正統性面에서도 選舉區를 基盤으로 한 國會議員의 傳統的役割이 後退되고, 이로 말미암아 責任 政治에 直結되지 못하는 領導力問題等, 적지 않은 批判이 있을 수 있다. 그러나 美國政治의 스타일 自體가 爭點化되고 또 이러한 爭點網의 存在가 政治的現實을 規制하고 있는 以上, 이 趨勢는 當分間 美國政治의 本流를 이를 可能性이 있음을 내다 보아야 할 것이다.

켈코教授의 모델이 對外政策樹立 過程에 어느程度 妥當性있게 適用 될 수 있느냐 하는 것은 分明치 않다.

그러나 對外政策樹立도 하나의 爭點 (Issue) 을 中心으로 論難과 對立을 隨伴할 때, 어떤 爭點網을 形成할 수 있겠느냐 그리고 어떻게 政策立案에 影響을 미칠 것이냐 하는것은 하나의 假說로서 研究해 볼만한 課題가 아닐까 생각된다. 本稿에서는 1973年頃부터 近 6年間 韓美關係를 不便하게 만들었던 一連의 事件 (人權問題, 朴東宣事件, 駐韓美地上軍撤收計劃等等) 과 關聯하여 어떠한 爭點網 (Issue Networks)

이 形成되었고, 이것이 言論에 어떻게 作用하고 또 議會와 行政府에 어떠한 影響을 미쳤는가를 간략하게 考察해보고자 한다.

① 爭點網 (Issue Networks) 의 形成

위에 提示된 一連의 事件에 關聯된 爭點網의 母體는 美東部 보스톤地域 名門大學의 教授들로 構成되었다고 볼 수 있겠다. 東北亞問題 (日本, 中共, 韓國等) 를 主로 專攻하는 이들 몇몇 教授들은 韓國에 關한 그들 나름대로의 專門知識을 具備하고 있음으로써, 爭點網의 構成要員으로서의 一次的 資格要件을 갖추고 있었던 것이 事實이다.

이들은 東北亞 全般에 關한 專門知識은 勿論, 韓國에 對한 各種情報에 精通할 뿐만 아니라, 議會와 行政府 및 言論에 影響力을 作用할 수 있는 美國政治의 메커니즘을 잘 理解하고 있고, 또 政府要路와 言論 및 各種 宗教團體에 連結되는 廣範圍한 人的連結網을 確保하고 있었던 것이 事實이다.

② 爭點網의 活動

爭點網이 強力히 政策立案에 作用하지 않을 수 없는 素地는 近來에 와서 두드러지게 나타나는 美國國民들의 政治參與 (Political Participation) 方式의 變貌와도 密接한 關聯이 있다고 보아진다.

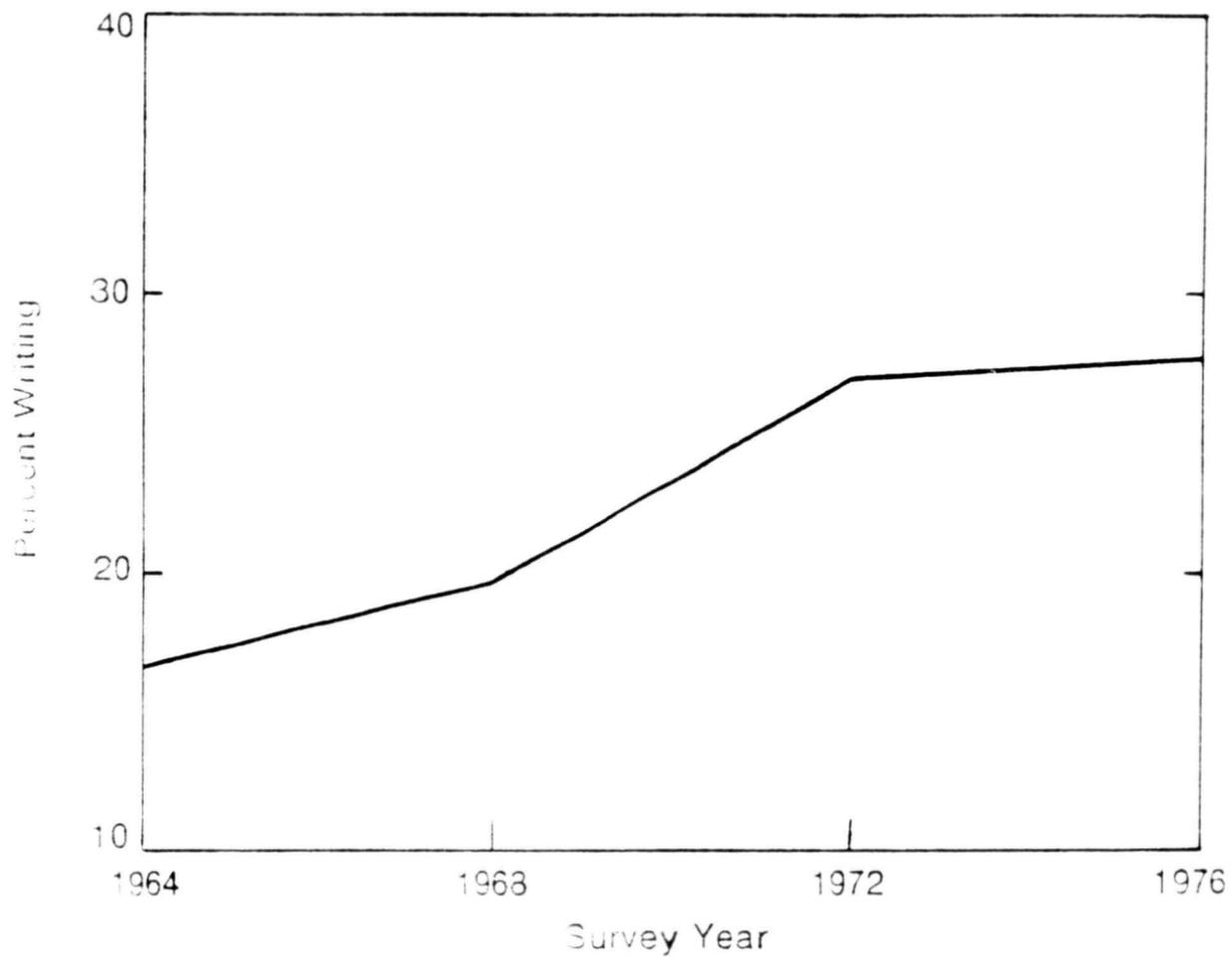
即 '60年代를 通해서 美國人들의 政治參與는 投票時의 意思表示보다는 보다 直接的인 方法, 예를 들면 케모나 街頭示威方法을 擇하고 있으며 特히 別表 2에 나타나고 있는바와 같이 使紙쓰기運動 (Letter writing) 은 美國人들의 重要한 意思表示方法으로 나타나고 있다.

大統領이나 國會의 重鎮級 그리고 關聯公職者들에게 使紙로써 自己

意思를 表示하는 層은 教育水準이 높고 高所得層일수록 더 많다는 것
 이고 그 趨勢는 앞으로도 繼續되리라는 展望이다. (註6)

表 2. 公職者에 對한 便紙쓰기 傾向

TREND IN LETTER WRITING TO PUBLIC OFFICIALS,
 1964-1976



Note: The survey item reads: "Have you ever written any public officials giving them your opinion about something that should be done?"

Source: Codebooks for the year indicated, American National Election Study (Institute for Social Research, University of Michigan).

또한 爭點網의 活動과 不可分의 關係를 맺고 있는 것은 議會의 強力한 役割이라고 볼 수 있다. 議會는 近來에 과서 各種 委員會 를 增設하고 (表 3 參照), 그 機能을 強化하고 있으며 (表 4 參照), 各種

表 3. 議會의 分科委員會, 1945 - 1977.

CONGRESSIONAL SUBCOMMITTEES, 1945-1977

Year	Number of Subcommittees of			Total Number of Subcommittees
	House committees	Senate committees	Joint committees	
1945	106	68	6	180
1959	121	100	8	229
1961	131	109	13	253
1968	139	104	15	258
1970	138	104	15	257
1975	146	139	14	299
1977	149	113	5	267

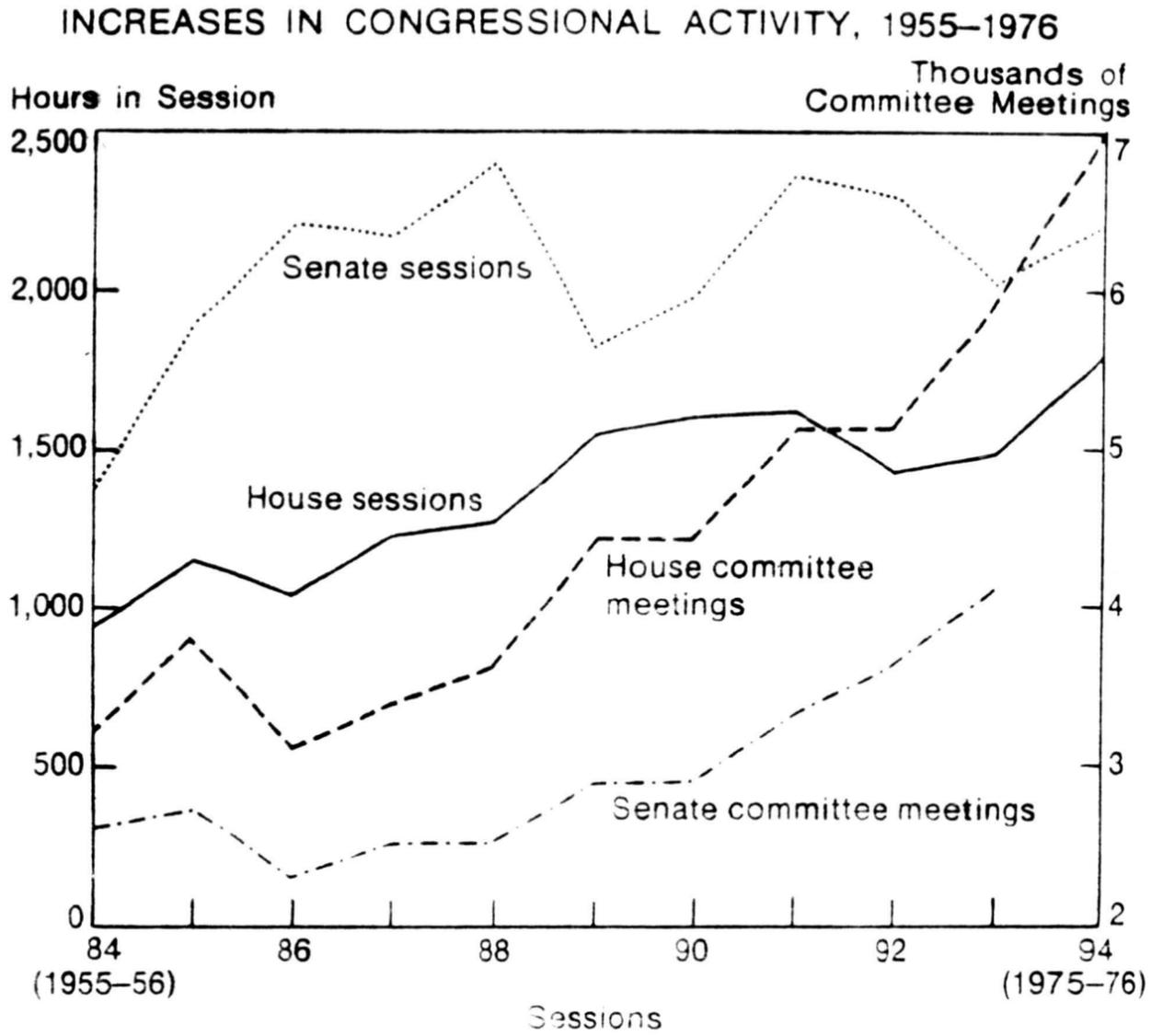
Source: Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, 3rd ed. (New York: Random House, 1977), p. 39; *Congressional Staff Directory*, 1977.

聽問會는 大部分 公開會議로 하고 있기 때문에 (表 5 參照) 議會에 提出된 案件이나 그 爭點은 꾸준하게 各種 미디어를 通해 國民에게 公開됨으로 爭點網의 活動이 輿論形成과 政策立案에 미치는 影響은 매우 커졌다는 것을 實感할 수 있게 된다.

따라서 爭點網을 構成하는 爭點專門家들은 議會의 聽問會를 利用하여 爭點에 關한 設得力있는 呼訴로써 그 분위기를 左右할 수 있고, 또 言論이나 公職者들에 對한 便紙쓰기方法 등을 通하여 강한 壓力을 行使할 수 있으며, 爭點을 自己主張에 有利하도록 미디어를 조정할 수도 있게 마련이다.

'73 年頃부터 形成된 反韓爭點網의 活動을 具體적으로 살펴보면, 이

表 4. 議會活動의 增加, 1955-1976.

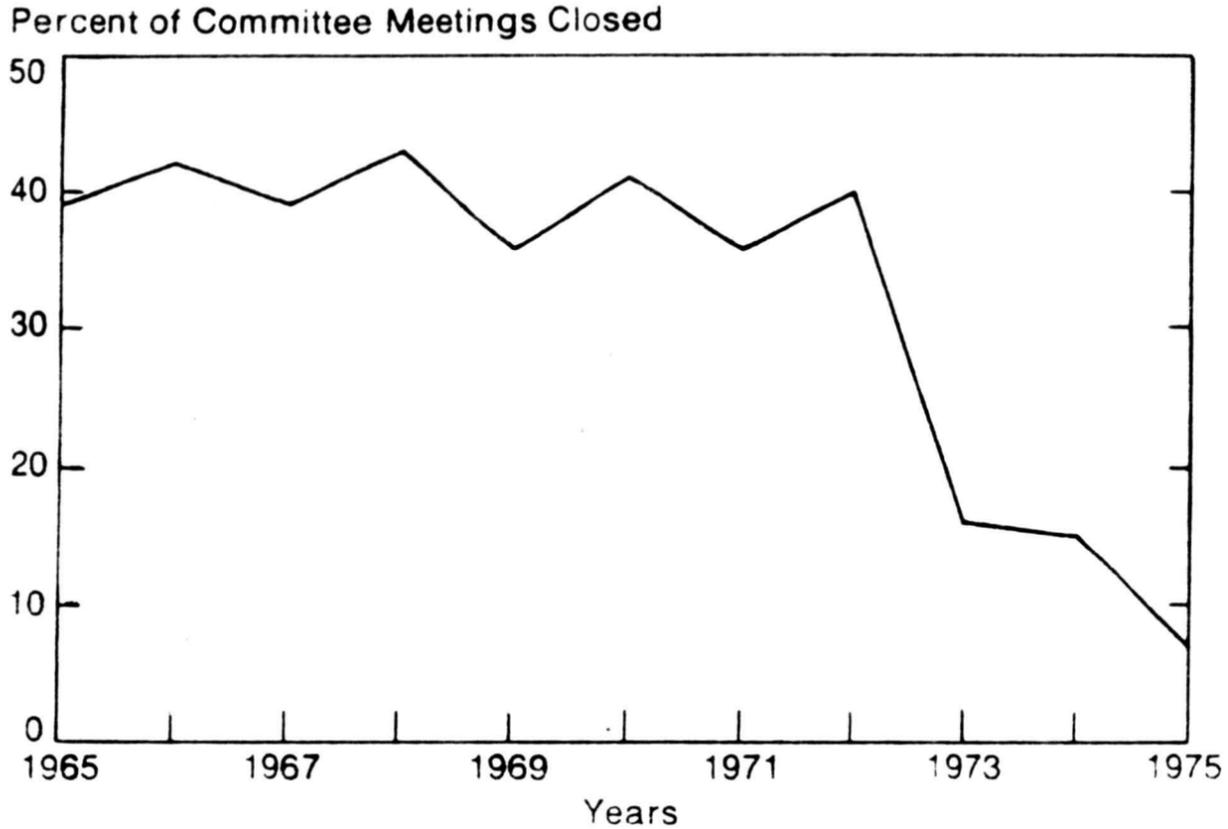


Source: U.S. Congress, House, Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management*, vol. 1, H. Doc. 95-232, 95th Cong., 1st sess., 1977, p. 4; U.S. Congress, Senate, Commission on the Operation of the Senate, *Policy Analysis on Major Issues* (Washington, D.C., 1977), p. 6.

들은 주로 보스턴의 케임브릿지 (Cambridge) 圈을 中心으로 해서 東部の 有力紙 (New York Times, Washington Post, Christian Science Monitor Boston Globe 等) 와의 接觸 및 投稿를 通하여 韓國에 批判的인 輿論形成에 作用하였다고 볼 수 있다. 그리고 議會에 對해서는 주로 프레이저 (Fraser) 議員과의 提携下에 各種 聽問會에 作用하는 한편, 各種 宗教團體 및 國際赦免委員會 (Amnesty International) 와의 接

表 5. 議會 各 委員會의 非公開會議의 減少, 1965 - 1975.

DECLINE IN CLOSED CONGRESSIONAL COMMITTEE MEETINGS, 1965-1975



Source: Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 34 (January 24, 1976), p. 152

觸等, 多様な 方法으로 韓國의 人權問題를 큰 爭點으로 浮刻시켜 韓國에 對한 否定的인 輿論喚起에 相當한 效果를 거둔것이 事實이다.

특히 爭點의 焦點 (Focus) 으로서는 越南事態와의 類推論法 (Analogy) 을 適用하여, 人權問題의 惡化가 體制의 弱化를 가져옴으로서, 오히려 北韓의 侵略을 自招할 憂慮가 있다는 命題를 크게 浮刻시킴으로써, 駐韓美軍의 駐屯價値를 懷疑的으로 보이게끔 만드는 輿論操作에 까지 事態를 몰고갔던 것을 돌이켜 볼 수 있다. 카-터大統領의 駐韓美地上軍 撤收計劃이 이러한 一時的 世論의 否定的作用에서 相當한 影響을 받았을 것은

可히 짐작되는 일이다.

③ 反爭點網 (Counter Issue Networks) 의 形成

카 - 터大統領의 駐韓美地上軍 撤收計劃에 制動을 건 것은 싱그럽少將召喚事件이라고 볼 수 있다.

이 事件을 契機로 親韓派人士들의 活動이 本格化되고 反爭點網 (Counter Issue Networks)이 構成되었는바, 主로 親韓軍部 엘리트(例 Singlaub 少將, Stilwell 將軍) 와 議會內保守親韓派議員(스트랫턴議員, 그랜議員 等) 들로 構成된 이 反爭點網의 活動은 人權問題에 보다 同情的인 見解를 가지고 또 美國의 戰略的 價値에서 韓半島의 重要性을 強調하는 線에서 對韓輿論의 好轉에 寄與했다고 볼 수 있다. 이들의 이니시티브와 併行해서 軍部가 크게 駐韓美軍撤收에 反旗를 들고 나오게 되고, 이에 따라 國務省의 韓國擔當官들도 撤收計劃의 修正에 漸進적으로 協調한 듯한 印象을 받게 된다.

以上에서 韓國問題와 關聯된 爭點網의 形成 및 그 活動相을 簡略하게나마 살펴보았지만, 當初에는 몇몇 안되는 爭點專門家(이境遇는 大學教授) 들이 主動이 된 爭點網이 美國의 「爭點에 基礎한 스타일의 政治」(Issue-based style of politics) 에 파고들어 놀라운程度의 影響力을 發揮하여 及其也 國務省이나 白堊館과 같은 傳統的채널에 依한 政策決定過程을 無色하게 만들어 버리는 程度에 이르는 것을 눈여겨 볼 수 있다. 美國의 大統領에게 주어진 重大한 決定, 即 海外駐屯軍의 撤收問題가 그 發想에서 斷案 그리고 修正 顛覆되는 一連의 過程에서 浮刻되는 人物들이 國務省이나 白堊館의 政策立案者

도 아니요, 議會의 東北亞問題專門家도 아닌, 몇몇 大學教授가 그 主
役을 이루고 있고 言論界, 宗教界의 一部人士나 몇몇 軍部 엘리트가
意外의 役割을 하게 되는 爭點網의 特異한 役割과 作用을 重視하지
않을 수 없을것 같다.

보기에는 매우 散漫하고도 非組織的(unorganized)인 政策立案 過程
이기는 하나, 하나의 새로운 類型으로 登場된 이 爭點網의 活動樣相
에 對한 理解와 그 活用價値의 認識은 앞으로의 韓美關係定立에 重
大的 意味를 지닌다고 보아야 할것이다.

Ⅲ. 北韓의 對美浸透와 關聯된 問題

美·中共關係 正常化에 便乘한 北韓의 對美接近의 속셈이 韓·美 離間과 駐韓美軍의 撤収에 있고, 이를 爲하여 陰性的으로 美國의 輿論形成이나 政策樹立에 作用해 보려는 움직임이 있어온 것은 周知의 事實이다.

現在까지 나타난 바로는 주로 主要日刊紙(例, New York Times)에 對한 金日成廣告, 在美僑胞社會에 對한 陰性的 浸透企圖(例, 北韓訪問 周旋), 著名人士의 北韓訪問 誘導(例, Solarz 議員 및 一部 學者들 의 平壤訪問) 등의 工作으로 大別할 수 있다. 北韓이 世界의 餘他地域에서 推進하고 있는 外交宣傳活動과 關聯시켜 볼때, 그들의 浸透類型을 大略 다음과 같이 分類하여 考察해 볼 수 있다.

가. 金日成廣告 및 親北韓團體의 造成企圖

金日成廣告에 對한 美國民들의 關心이나 評價는 多樣할 수 있겠으나, 그 効用度로 보아서는 懷疑的이라는 衆評이 많다. 勿論 그들의 宣傳方式이 反復을 통한 注意喚起에 焦點을 둘 수 있겠으나, 美國과 같은 높은 意識水準의 社會에서 받아들여지는 效果度는 疑問視되는 點이 많다고 보아 無妨할 것 같다.

흔히 世界의 餘他地域에서 北傀가 使用하는 方法, 即 親北韓團體를 만들어 이 團體들로 하여금, 廣告聲明, 呼訴文, 談話 等を 言論에 反映하는 方法, 또는 著作刊行物을 配布하는 方法 等を 試圖할 것은 一応 豫測되는 일이다. 그러나 果然 어느 程度 美國輿論과 政策立案

에 關聯을 맺을 수 있다고 思料되는 人士들로 親北韓團體를 構成할 수 있을 것이냐는 現在로서는 未知數라고 보아진다. 또한 設或 有名無實한 團體나 不透明한 人士들을 動員하여 大學周邊 등에서 그들의 常套적인 主題(主體思想)로 세미나와 같은 行事を 개최한다하는 것도 現時點에서는 期待되는 效果보다는 그들의 正體를 露出시키기에 알맞는 方法이라고 보아진다.

특히 宣傳內容面(金日成偶像化, 보잘것 없는 北韓社會의 發展相, 反美·反帝 鬭爭煽動, 駐韓美軍 撤収 等等)에서 北韓은 美國民의 好奇心이나 生理面에서 받아들여지기 힘든 內在적인 限界를 갖고 있기 때문에, 不得已 聯邦制度 程度의 統一方案 宣傳線에 머무를수 밖에 없다고 본다.

나. 僑胞社會의 浸透問題

一部 不透明한 在美僑胞의 北韓訪問을 誘導하여 洗腦 및 資金調達 等으로 再入國시켜 陰性的으로 僑胞社會內에 親北韓團體를 形成하는 方法, 即 日本의 朝總聯모델을 美國의 特殊地域(例, L.A, New York, 워싱턴等地)에 試圖할 可能性은 있다고 본다.

그러나, ① 韓國과 疎遠한 心性을 가진 一部 僑胞二世들은 몰라도 大部分의 僑胞들은 아직은 思想이나 親族關係面에서 韓國과의 強한 紐帶意識을 가지고 있다는 點, ② 韓國僑胞社會가 다른 나라 移民集團과는 달리 強力한 相互依存 및 紐帶關係를 維持하고 있기 때문에 北韓의 企圖가 쉽게 露出되거나 實效를 거두기 힘들다는 我國의 有利한 立場이 強調되어야 할 것 같다. 따라서 北韓의 僑胞社會浸

透企圖에 對해서는 我側도 親北韓團體에 맞먹는 親韓團體를 性急히 만들어 對抗한다는 正攻法보다는 그들의 正體를 露出시키거나 그들의 活動이 實效를 거둘 수 없도록 만드는 조용하고도 迂迴적인 方法이 보다 効果的일 수 있다고 본다.

다. 著名人士의 北韓訪問 周旋

著名人士의 北韓訪問 誘導方式만은 多少의 問題點을 안고 있다고 보아야 할 것이다. 솔라즈 (Solarz) 議員의 北韓訪問은 駐 UN 北韓大使를 通하여 이루어졌다고 밝혀져 있지만, 国会內에서의 將次の 比重으로 보나, 政策立案面에서 볼때 革新系 (Liberal) 少壯議員層의 北韓訪問結果는 그 波及效果面에서 慎重히 다루어야 할 問題라고 보아진다. 또한 學者 (美國學者 뿐만 아니라 僑胞學者) 들의 平壤訪問도 争點網의 活動과 關聯된 比重面에서 이에 對한 對備策만은 미리 講究해 둘 必要가 있다고 본다.

美國人들은 本來 争點이나 어떤 問題가 發生했을 때, 當事者의 어느 一方만이 아닌 雙方의 意見을 一應 들어 보려는 「對話指向」의 態度를 가지고 있다는 것이 指摘될 수 있다. 따라서 韓半島問題의 當事者인 北韓의 意圖나 協商의 素地를 알아보기 爲한 情報蒐集이나 將次の 對話可能性에 對備하여 어떠한 形態의 채널을 갖고 싶어하는 傾向이 나타날 수 있게 된다. 그러므로 비단 国会議員 뿐만 아니라 學者, 文化人 등의 北韓訪問에는 國務省이나 議会の 境遇 我側으로서는 納得되지 않을 程度의 微妙한 反應이 나타날 수도 있다.

이 問題는 交叉承認 問題를 前提로 한 韓·美 兩國의 政策的 次

元의 問題이기도 하지만, 事態의 進展如何에 따라서는 이들 著名人士들의 北韓訪問을 어떻게 逆利用할 수 있는가 하는 問題도 研究해 볼 必要가 있다고 본다. 問題는 이들의 北韓訪問後의 活動이 我側에 不利한 争点網 形成에 利用되지 않을 對備策의 講究가 檢討되어야 할 것이다.

IV. 親韓爭點網의 確保

위에서指摘된 바와 같이 韓半島問題(특히 統一問題)에 對한 爭點網은 어떤 契機가 오면 爭點專門家(Issue Specialists) 들로 構成되고 그 組織網은 輿論形成에 作用하며 行政府 및 議會에 對한 政策的 諮問과 政治的 壓力形式을 通하여 매우 重要的 役割을 擔當한다는 것을 살펴보았다.

그러면 韓國問題에 關한 爭點網은 果然 어떠한 人物들로 構成될 것인가 하는 實質的인 問題가 提起될 수 있다. 爭點活動家(Issue Activists)는 學界 및 各種 研究機關의 境遇, 東北亞問題나 특히 韓國問題에 關해서 어느 程度의 專門知識을 가지고 있고 對人接觸이 많으며 活動的이면 我側의 接觸對象에 包含되어야 할 것이다.

中共이나 日本問題 專門家に 比해서 數的으로 劣勢에 놓여 있는 韓國問題 專門家は 손에 꼽을 程度이겠으나, 東北亞關係 專門誌에 論文을 揭載하였거나, 한두 卷의 著書를 가지고 있으면서 매스컴을 意識하는 活動家型은 爭點網에 動員될 強力한 候補로 보아야 할 것이다.

學界 및 各種 研究機關外에도 各別히 疎忽히 해서는 안될 關心層으로서는 다음과 같은 分野가 있을 수 있다.

가. 前職外交官 및 軍出身

韓國問題 專門家が 드문 美國이니만큼 韓國에 勤務한 經歷이 있는 外交官이나 軍將星들은 손쉽게 專門的 知識을 認定받을 수 있고,

活動如何에 따라서는 争点網에서 重大한 發言權과 影響力을 가질 수 있다. 外交官으로서는 前職駐韓大使의 境遇, 하비브大使나 스나이더大使 등을 손꼽을 수 있겠고 軍將星 出身으로서는 싱글러브少將이 그 좋은 例가 될 수 있겠다. 外交官出身은 学界 및 研究機關과 密接한 關係를 갖고 있으며, 國務省에 對한 紐帶面에서 그들의 입김은 重要한 役割을 担当할 수 있다.

또 軍將星의 境遇, 國防省은 勿論 全國에 散在한 軍의 組織網 特別히 豫備軍의 全國的 組織을 통한 輿論喚起와 影響力은 싱글러브少將의 活動相에서 보는 바와 같이 매우 크다고 보아야 할 것이다.

나. 議會의 各 委員會의 專門委員

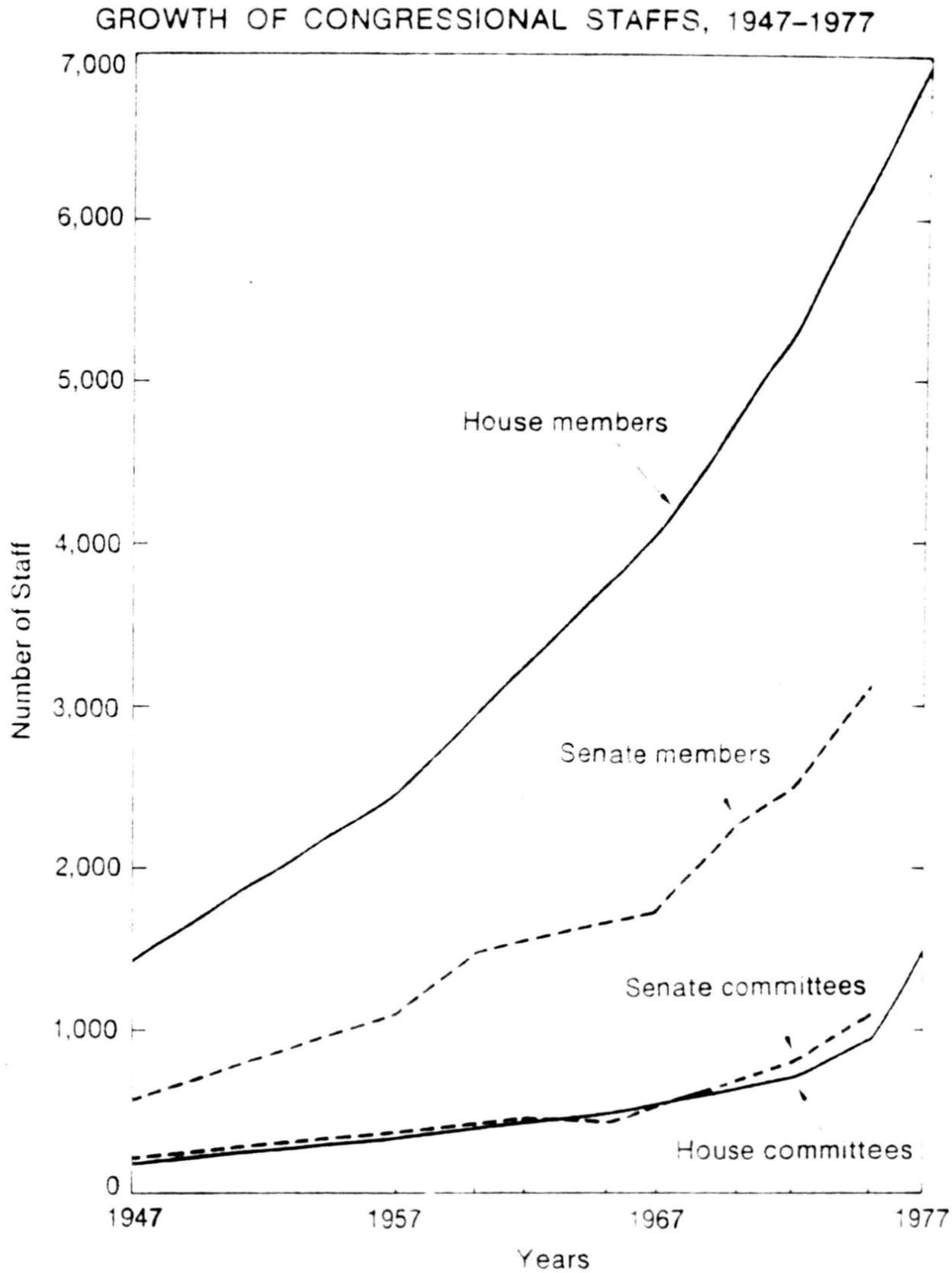
最近의 美議會에 關한 研究를 보면, 各種 委員會는 1945 年의 180 個가 1977 年까지의 統計를 보더라도 267 個로 增加함으로써 엄청난 機能擴大를 나타내고 있지만 (表 3 参照),

各種 委員會에 所屬되어 法案審議 및 政策諮問을 補佐하거나, 때로는 事件을 調査하는 各種 專門委員 (Staff) 의 數가 엄청난 增加趨勢를 나타내고 있음은 別表 6 과 같다.

이들 專門委員들은 議員에 對한 個人的 忠誠이나 党性을 앞세우기 보다는 專門化된 争点自體에 對한 研究 및 諮問, 그리고 委員會自體에 對한 權益擁護에 置重하는 獨立性을 構築하고 있어 議員들은 職務遂行에 있어 이들 委員들에게 相當한 依存度를 지니지 않을 수 없는 것이 指摘되고 있다. (註 7)

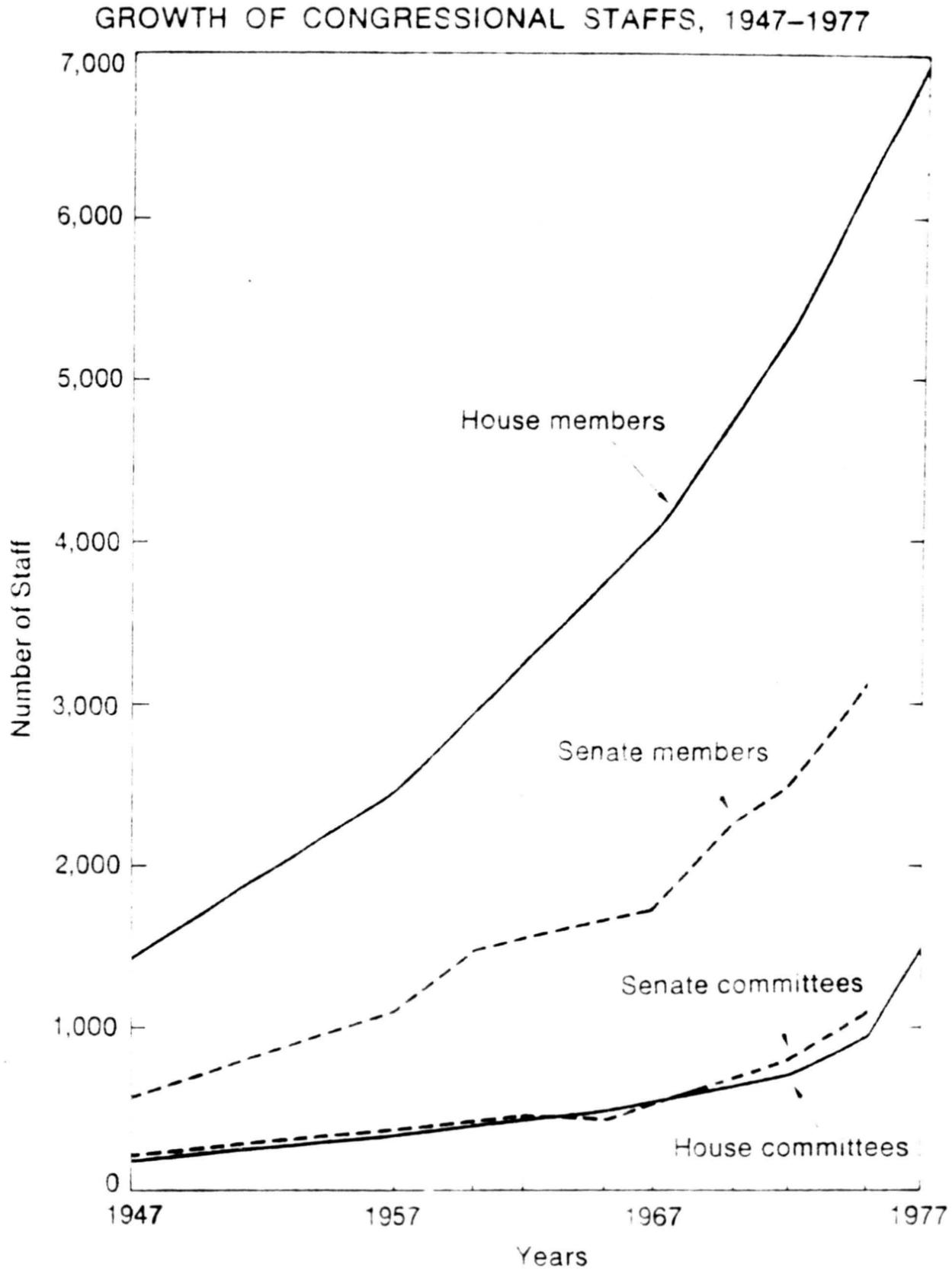
大部分 젊고 有能한 이들 專門委員들은 自己가 맡은 分野에 있어

表6 議会専門委員の増加, 1947 - 1977



Source: U.S. Congress, House, Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management*, vol. 2, H. Doc. 92-232, 95th Cong., 1st sess., 1977, p. 3; U.S. Congress, Senate, Commission on the Operation of the Senate, *Senators: Offices, Ethics, and Pressures* (Washington, D.C., 1977), p. 6; Harrison W. Fox, Jr. and Susan W. Hammond, "The Growth of Congressional Staffs," in Harvey C. Mansfield, Sr., ed., *Congress Against the President* (New York: Praeger, 1975), p. 115.

表6 議会専門委員の増加, 1947 - 1977



Source: U.S. Congress, House, Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management*, vol. 2, H. Doc. 92-232, 95th Cong., 1st sess., 1977, p. 3; U.S. Congress, Senate, Commission on the Operation of the Senate, *Senators: Offices, Ethics, and Pressures* (Washington, D.C., 1977), p. 6; Harrison W. Fox, Jr. and Susan W. Hammond, "The Growth of Congressional Staffs," in Harvey C. Mansfield, Sr., ed., *Congress Against the President* (New York: Praeger, 1975), p. 115.

서는 行政府의 專門職 官僚에 전혀 손색이 없을 程度의 專門知識과 力量을 가지고 있다하며, 앞으로 어떠한 对内·对外問題에 있어서도 争点網의 影響力 있는 構成員으로 評價될 수 있다. 特히 我国과 關聯된 委員會로서는 上·下院의 外務 및 國防委의 專門委員들이 그 重要接觸對象이 되어야 할 것으로 본다.

다. 言 論

主要 日刊紙 및 放送에 있어서는 外信部는 勿論, 論說委員級에서도 韓國問題를 다루는 專門家가 있게 마련이다. 一例를 들면 워싱턴·포스트의 境遇, 論說委員으로서는 로-젠 펠트 (Rosenfeldt), 外信部担当 記者로서는 오-버도-퍼 (D. Oberdorfer) 記者를 손꼽을 수 있다. 이들은 韓國問題에 關한 限 매우 昭詳한 情報을 가지고 있고 統一問題의 歴史的 背景이나 南北對話의 進展 等を 그들 나름대로의 展望下에서 分析·評價하고 있기 때문에, 恒時 我側의 새로운 方案이나 그 問題点 그리고 事態推移 等を 說得力 있게 資料로서 提供해 줄 必要가 있다.

라. 地方單位別 考慮点

美國의 政治氣象에 있어서 地域別 政治性向이나 國際感覺을 無視할 수는 없을 것 같다.

極東問題에 對한 關心이나 理解가 比較的 깊다고 하는 西部의 太平洋 沿岸地域, 傳統과 保守의 南部 (South), 한때는 多少 孤立主義的 性向을 띠었다는 中西部 (Mid - West), 그리고 革新 (Liberal)

의 大本山을 이룬다는 뉴-잉글랜드地方 (New England) 等, 韓國問題에 關한 地域別 輿論도 地方마다의 國際感覺에 따라 多樣性을 보일 수도 있다는 假定이 成立될 수 있다. 特히 大統領을 輩出한 地域이 그의 任期동안 워싱턴 政治圈에 끼치는 影響은 두드러진바 있다고 본다.

흔히 争点과 關聯될 수 있는 大学이나 研究機關은 地域別로 散在되어 있기 때문에, 韓國問題와 連結되는 争点網을 一応 地域別로 分割・管掌케 하는 總領事館 活用方案도 檢討해 볼 必要가 있을 것 같다.

美國의 어느 水準의 地方都市를 가더라도 地方政治 (Local Politics) 를 左右하는 制度的 要素는 比較的 一貫된 類型을 維持하는 것으로 보아진다.

- ① 州政府要人
- ② 商工会議所를 中心으로 한 經濟人團體
- ③ 言 論
- ④ 大学 및 研究所
- ⑤ 各種 社交親睦團體 (로 - 터리클럽, 키비탄 等)

等은 地方政治나 特定 對外問題의 輿論形成에 寄與할 수 있는 接觸對象이 될 수 있겠으나, 特히 大都市마다, Council on Foreign Relations 支部가 있고 또는 境遇에 따라서는 對外問題만을 다루는 學術研究團體 (例, 아틀란타, Southern Center for International Affairs) 가 있는데 이러한 團體와의 緊密한 協調는 매우 重要하다고 볼 수

있다.

이러한 我側의 接觸對象範圍의 擴大는 美國政治의 近來의 構造的 變化에서 오는 不可避한 現象임이 現解되어야 할 것 같다. 從來의 我 國外交의 接觸點은 國務省, 特히 韓國課 (Korea Desk) 를 中心으로 한 次官補 水準이나 白堊館의 安保担当官 (東北亞關係) 를 主軸으로 한 傳統的 範圍였으며, 近來에 와서 議會나 學界 및 言論 등으로 多少 그 範圍가 擴大되었으나, 問題는 이러한 既存 接觸對象網은 「爭點에 基礎한 새로운 스타일의 政治」와 이로 因한 爭點網 (Issue Networks) 의 作用範圍를 包含할 수 없게 된다는 데 있다. 勿論 國務省이나 그 以上の 政策決定機關이 相對적으로 疎忽히 되어서는 안되겠으나, 外交나 弘報의 比重을 從來의 範圍에 限定시키기에는 美國의 外交政策樹立過程이 그만큼 複雜化되고 專門化되어 간다는 趨勢를 重視해야 할 것 같다.

V . 說 得 內 容 的 多 樣 化

外交 및 弘報活動에 있어서의 說得內容의 分類와 整理의 範圍를 設定한다는 것은 無理가 따르는 일이겠으나, 韓半島問題 特히 統一問題의 弘報效果를 期한다는 趣旨에서 現在까지 提示된 南北韓의 統一方案이나 原則, 그리고 接觸對象에 따른 內容의 整理는 一應 檢討될 수 있는 問題라고 생각된다. 特히 我國問題가 爭點化되었을때는 我側의 主張을 論理的으로 整理하여 說得力있는 內容으로 爭點網構成員들에게 供給해 주는 일은 外交나 弘報의 基幹을 이루는 重要한 課題라 할 수 있겠다.

이를 爲해 便宜上 다음과 같은 네가지 基準으로 弘報內容을 分類・檢討해 보고자 한다.

가. 年代的, 記述의內容 (Chronological & Descriptive)

韓半島問題 特히 統一問題의 歷史的變遷을 年代的으로 그 經過를 整理하였거나, 雙方의 統一方案이나 相互接觸의 過程을 羅列的으로 記述하는 內容을 말한다. 韓國問題를 研究하는 데 있어 그 歷史的背景이나 時間的經過를 파악하는 데 基礎資料가 될 수 있다는 點에서 學者나 專門家 및 韓半島問題에 關心을 가지고 있는 層에게 參考資料로서의 價値를 가지고 있다고 볼 수 있다.

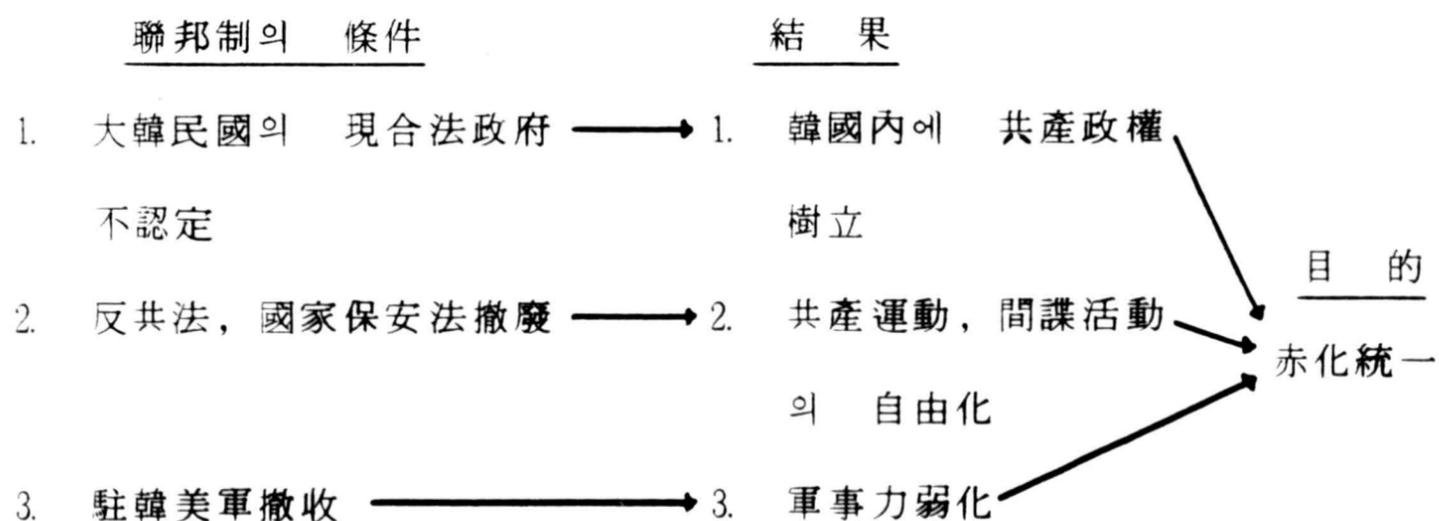
그러나 이러한 內容은 資料로서의 價値는 있으나, 宣傳・弘報用으로서는 不適한데 그 理由로서는 南北韓統一方案에 關聯된 問題點이 무엇

이고 双方의 戰略이나 意圖가 무엇이나 또는 兩側方案의 現實性이나 妥當性이 어느程度이나 하는 評價問題를 明瞭하게 提示하지 못한다는 點에 存在한다. 特히 時間에 쫓기거나 平素에 韓國問題를 繼續적으로 研究할 時間上的 制約을 받는 爭點專門家나 關心層에게는 이러한 資料만의 提供은 不必要한 負擔을 안겨다주는 結果가 될 수도 있다.

나. 目的論的 說明 (Teleological explanation)

統一問題를 보다 짜임새 있게 整理하여 提示함으로써 双方의 立場을 鮮明히 할 수 있고 特히 北韓의 戰略이나 意圖가 不透明한 點, 그 窮極的인 目的이 赤化統一에 있다는 것을 強力히 示唆할수 있는 方法이다. 即, 北韓의 目標 (goal)는 窮極적으로 赤化統一 或은 南韓의 武力强占에 있음을 前提로 하고, 北韓의 統一方案이나 여러 提案은 이 目標에 到達하기 爲한 하나의 過程이나 段階임을 說明하는 方式이다.

一例를 들면 聯邦制의 境遇



北韓의 窮極的目標가 赤化統一에 있음을 聯邦制의 條件이 內包하는 結果的狀態로 浮刻시키는 方法이다. 마치 朝鮮의 世界 各 地域에의 浸透나 軍事力增大가 世界征服野慾이라는 一大構想(Grand Design)을 實現하기 爲한 하나의 中間的措置라는 說明方式과 類似的한 것이라 볼 수 있다.

目的論的說明은 年代的, 記述的方式에 比하여 問題를 간략하게 浮刻시킬 수 있고 北韓의 底意를 露出시키는 點에서 說得力있는 內容으로서 弘報效果를 期할 수 있는 것은 틀림 없다. 다만, 北韓의 窮極目標나 底意를 浮刻시키는 中間過程의 說明이 論理性和 信憑性을 內包하지 않는 限, 爭點專門家들에게 說得力을 附與하기 힘든 點이 있다.

다. 因果的 說明(Causal explanation)

目的論的說明이 未來(時間的)의 어떤 目的이나 目標(goal)에 비추어 現在의 어떤 狀態를 說明하는 데 反하여, 因果的說明은 現在의 어떤 事態나 事件을 過去의 어떤 原因으로 說明하는 것이 對照가 된다. 因果的說明은 現在의 科學的方法論의 基幹을 이루는 方式이기 때문에 特히 爭點專門家나 知識層에게 說得力이 있다는 強點을 안고 있다고 볼 수 있다.

一例를 들면, 中共의 體制變化(實事求是, 體制의 柔軟性 및 開放性, 西方의 資本·技術導入)가 北韓에 어떤 影響을 미치고 있느냐 하는 問題에 있어서, 北韓은 이러한 隣接強大國內의 變化에 順應하여 自己들도 어느 程度의 體制修正을 하는 것이 아니라, 오히려

短期的으로는 政治的 統制를 強化하고, 神格化된 金日成權威의 繼承을 피하고 對外的인 閉鎖性을 堅持하고 있다는 說明이 하나의 좋은 例가 될 수 있다. (註 8)

<u>中共의 體制變化</u>	<u>北韓의 反應</u>
實事求是, 實用主義	政治的統制的 強化
體制的 柔軟性 및	金日成權威의 繼承
開放性, 西方의 資本·技術 導入	對外的 閉鎖性
	(南北對話拒否)

中共의 體制變化의 影響으로 金日成體制가 弱化될 것을 두려워하는 나머지, 오히려 反撥的反應으로 統制를 強化하고 對外的閉鎖性을 높임으로써 南北對話에 否定的이다 하는 說明은 北韓의 對外的 行態를 因果的으로 풀이하는 說得力있는 內容이라고 할 수 있겠다.

또 한가지 例로서는 北韓의 聯邦制나 其他提議의 頻도와 韓國의 內部的事情(政治的安定)과의 關係를 計數的으로 밝히는 方法이다.

即, 韓國內에 政治的動搖나 變化가 있을때는 統一方案의 各種提議가 빈번해지고, 內部的으로 安定을 回復했을 때는 그 頻도가 줄어드는 것을 計數로서 밝혀놓으면, 두개의 變數關係로 推理하여 北韓의 底意를 看取해낼 수 있게 된다. (註 9)

因果的說明은 어느程度的 事實(Facts)의 뒷받침이나 計量的 方法을 援用하여 提示하는 境遇, 學界나 爭點專門家들에게 貴重한 根據로서 活用될 수 있을 것으로 보아진다.

라. 未來指向的 說明 (Futurisfic explanation)

統一方案은 統一로 가는 過程과 함께 統一이 어떠한 形態로 이루어질 수 있다는 「未來의 狀態」를 前提로 하기 때문에 未來指向的인 內容을 지니게 되는 것은 當然한 일이다. 我側의 三段階 統一方案 (人道的 → 社會·經濟的 → 政治的) 이나, 統一을 爲한 三大原則 (1981.6.5) - ① 不可侵協定 ② 相互信賴回復 ③ 南北韓 自由總選舉 - 등은 앞으로 南北統一이라는 最終狀態 (terminal state) 로 가기 爲한 過程上的 中間措置로 볼 수 있다.

北韓의 境遇, 高麗聯邦制가 또한 이러한 中間措置를 爲한 方案이 되고 있음은 마찬가지다.

問題는 統一이라는 最終狀態로 가기 爲한 過程이나 方法論에 있어서 南北韓 어느쪽의 方案이 보다 現實的이며 實現可能한가 하는 評價를 國際社會에서 認定받는 일이 重要な 課題로 登場하게 된다.

이를 爲해서는 南北統一이 이루어질 最終狀態가 어떠한 體制 (理念 및 制度) 가 되어야 한다는 靑寫眞을 提供하는 方法도 있을 수 있고, 또한 이러한 最終狀態로 가는 過程上的 措置가 平和的이며 現實的인 方案으로 要約되어 提示하는 方法도 效果的이라고 볼 수 있다.

目的論的說明이나 因果的 說明은 現在를 起點으로 한 原因을 밝히거나, 北韓의 不透明한 底意를 밝히는 데는 效果的이나, 未來의 統一에 對한 靑寫眞을 提示한다는 未來指向的인 側面을 缺하고 있음이 指摘될 수 있다.

結 論

約 一世紀半 前에 이미 생·시몽 (Saint - Simon)은 技術·管理的 專門家 (Technical & Managerial experts)의 進出을 豫言한 바 있거니와 그 以後로 技術·管理的 專門家の 政治的 登場은 後期産業 社會의 時代的 趨勢로 浮刻되어 왔고, 이러한 傾向은 또한 여러 學者들에 依해 理論化되어 왔다고 볼 수 있다.

官僚의 時代를 豫見한 막스·웨 - 버 (M·Weber)나 技術的 構造 (Technostructure)를 내세운 갈브레이스 (J·K·Galbraith), 그리고 技術的·職業的인테리겐자 (Technical & professional intelligentsia)의 登場을 말한 벨 (D·Bell)의 主張 등은 技術과 管理能力을 所持한 專門家の 脚光이 時代的 主流가 될 것임을 力說한 좋은 例로 보아도 無妨할 것 같다. 또한 最近 各國의 엘리트를 比較分析한 한 研究에서도, 비록 技能的 專門家 (Technocrat)가 반드시 프라토(Plato)의 이른바 哲學者的王 (Philosopher -Kings)에 比肩되는 權力の 最高 掌握者가 된다는 斷定은 내릴 수 없으나, 이들의 政策決定에의 參與와 그 重大한 役割은 움직일 수 없는 時代的 傾向임이 認定되고 있는 것 같다. (註 10)

이러한 엘리트論의 脈絡에서 보면 本稿에서 援用된 爭點 專門家の 登場이나 爭點網의 作用에 關한 假說들은 별로 새로운 것이 아니고, 이미 오래前부터 豫見된 技術的 專門家の 登場과 符合되는 命題로 보아진다.

結 論

約 一世紀半 前에 이미 생·시몽 (Saint - Simon) 은 技術·管理的 專門家 (Technical & Managerial experts) 의 進出을 豫言한 바 있거니와 그 以後로 技術·管理的 專門家の 政治的 登場은 後期 産業 社會의 時代的 趨勢로 浮刻되어 왔고, 이러한 傾向은 또한 여러 學者들에 依해 理論化되어 왔다고 볼 수 있다.

官僚의 時代를 豫見한 막스·웨·버 (M·Weber) 나 技術的 構造 (Technostructure) 를 내세운 갈브레이스 (J·K·Galbraith), 그리고 技術的·職業的인테리겐자 (Technical & professional intelligentsia) 의 登場을 말한 벨 (D·Bell) 의 主張 등은 技術과 管理能力을 所持한 專門家の 卍光이 時代的 主流가 될 것임을 力說한 좋은 例로 보아도 無妨할 것 같다. 또한 最近 各國의 엘리트를 比較分析한 한 研究에서도, 비록 技能的 專門家 (Technocrat) 가 반드시 프라토 (Plato) 의 이른바 哲學者的王 (Philosopher - Kings) 에 比肩되는 權力의 最高 掌握者가 된다는 斷定은 내릴 수 없으나, 이들의 政策決定에의 參與와 그 重大한 役割은 움직일 수 없는 時代的 傾向임이 認定되고 있는 것 같다. (註 10)

이러한 엘리트論의 脈絡에서 보면 本稿에서 援用된 爭點 專門家の 登場이나 爭點網의 作用에 關한 假說들은 별로 새로운 것이 아니고, 이미 오래前부터 豫見된 技術的 專門家の 登場과 符合되는 命題로 보아진다.

그러나 헬코(H·Helco)教授의 立場은 다음 두가지面에서 特異한 點을 지니고 있다고 볼 수 있다.

첫째로, 從來와 같은 一般的이고 廣範한 概念으로서의 技術的專門家(Technocrat)가 아니라 爭點別로 構成된 보다 細分化된 分析單位를 擇하고 있는 點이다. 爭點은 時代的 背景과 政治·經濟的狀況에 따라 獨特한 樣相으로 登場되며, 이러한 爭點이 問題가 될 때에만, 이 爭點에 關聯된 專門家が 動員되어 爭點網을 構成한다는 것이다.

둘째로, 爭點網은 그 組織樣相이 制度的으로 決定되는 것이 아니다. 卽 政府나 企業, 軍부와 같은 어떤 特定地位에 隨伴되는 屬性을 지니지 않고 있으며, 어떠한 分野에서라도 專門的知識을 認定받으면 動員될 수 있기때문에, 爭點網의 活動은 매우 流動的이며 不安定한 樣相으로 政策立案에 介入할 수 있다는 點이다. 이러한 特性들은 1972~1979 期間동안 韓國問題에 關한 爭點網 풀이에서 適切히 反映되었다고 보고 싶다.

美國의 政治過程이 「爭點에 基礎한 스타일의 政治」를 그 根幹으로 하는 限, 爭點專門家나 爭點網의 作用은 重要政策決定에 重大한 影響을 미칠 것은 充分히 豫見될 수 있는 일이다. 本稿에서는 韓國問題와 關聯된 爭點網의 構成員을 몇가지 接觸對象으로 分類하여 보았고, 北韓의 對美浸透樣相의 問題點, 그리고 我側의 適切한 說得內容 등을 整理하여 보았다.

韓國問題가 將次 어떠한 時期에 어떠한 契機로 다시 爭點化되고

하나의 두드러진 爭點網으로서 美國의 政策立案에 作用할 것이냐를 豫測하기는 힘든 일이나, 그러한 假想的인 事態를 前提로 爭點專門 家들을 미리 選定하여 積極的인 接觸을 試圖하고 我側의 態도와 立場을 充分히 反映해 놓는 일은 決코 疎忽히 할 수는 없다고 생각된다.

〈 註 〉

- 註 1. Charles Wright Mills, The Power Elite (New York : Oxford Univ. Press, 1956)
 William G. Domhoff, Who rules America ? (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1967)
- 註 2. J. Leiper Freeman, The Political Process (New York : Random House, 1965) ; Douglass Cater, Power in Washington (New York : Vintage, 1964)
- 註 3. Washington Post, August 28, 1977, p. 1.
- 註 4. 美國內의 全國的規模의 重要な 利益集團만을 種類別로 살펴보면 다음과 같다. 資料는 N. J. Orstein & S. Elder, Interest Groups, Lobbying and Policymaking (Washington, D. C. : Congressional Quarterly Press, 1978)에 根據한 것임.

重 要 利 益 團 體	個 數
1. Business Groups :	
U. S. Chamber of Commerce	1
National Association of Manufacturers	1
The Business Roundtable	1
Oil Lobbies	7
Small Business Groups	4

重 要 利 益 團 體	個 數
2. Labour Groups	4
3. Education Groups	23
4. Farm Groups	11
5. Environmental Groups	8
6. Senior Citizens	9
7. Public Interest Groups :	
Common Cause	1
The Nader Conglomerate	7
8. League of Women Voters	2
9. Consumer Federation of America	1
10. Americans for Democratic Action	1
11. Americans for Constitutional Action	1
12. The American Civil Liberties Union	1
13. Civil Rights Groups	3
14. Women's Groups	3

註 5. Hugh Helco, " Issue Networks and the Executive Establishment,"
in Anthony King (ed.), The New American Political System
(Washington, D.C. : American Enterprise Institute for
Public Policy Research, 1978)

- 註 6. Merlin Gustafson, "The President's Mail (Is it Worthwhile to Write to the President?)" Presidential Studies Quarterly, Vol. 8 (1978), pp. 36-44, and David R. Mayhew, Congress: The Electoral Connection (New Haven: Yale Univ. Press, 1974), p. 109
- 註 7. Samuel C. Patterson, "The Semi-Sovereign Congress," in Anthony King (ed.), The New American Political System (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978), p. 166
- 註 8. 金甲喆著, "中共體制變化가 北韓政治에 미치는 영향", 中·蘇研究, 第5卷第2號(漢陽大學校, 中·蘇研究所, 1981年4月), pp. 111 ~ 138
- 註 9. 北傀의 聯邦制 - 무엇을 하자는 것인가 - (平和統一研究所, 1980年12月), p. 25
- 註 10. Robert D. Putnam, The Comparative Study of Political Elites (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1976), pp. 203 - 214

서 기	1981 년 11 월 일	100 부	발 간
발 간 업 체 명	회 문 인 쇄 주 식 회 사	☎ 725-2523 725-2524	
대 표 자	구	자	만
인 가 근 거	내 자 2066-8759	(68. 6. 12)	
입 회 자	국 토 통 일 원 조 사 연 구 실 제 5 연 구 관 실		
	보 좌 관	박	영 호