

한국의외교정책의 새로운 쟁점

김주홍

사회과학부 정치외교학전공

<요약>

한국의외교정책의 새로운 쟁점은 탈냉전이 이루어진 이후의 세계에서 세계화, 정보화의 흐름 속에서 형성되고 있다. 동북아지역에 한정하여 한국의외교정책의 새로운 쟁점들을 정리해 본 결과, 다음과 같은 몇가지 점을 주장할 수 있었다. 첫째, 주권적 쟁점들은 주로 한-미관계에서 나온다는 사실이다. 둘째, 지역국가들과의 관계에서 나타나는 새로운 쟁점들은 주로 한국정부에게 기회가 적게 부여되는 쟁점이라는 점이다. 셋째 지역적 쟁점의 경우 한국 정부가 점점 제외되는 경향이 나타난다는 점이다. 넷째 지역적 다자외교에서 현재 한국의 제의에 의하여 진행되고 있는 것들이 제대로 가동되지 못하고 있다는 점이다. 다섯째 세계화의 흐름과 함께 정보화의 흐름을 하나의 쟁점으로 취급하고 외교정책을 다루는 연구도 정책적 노력도 지금껏 보이지 않는다는 점이다. 외교정책은 변화한다. 그것이 아주 미세하고 점진적일지라도 변화하는 상황에 맞추어 변화해야 하는 것이 외교정책이다. 합리적인 외교정책은 이러한 변화를 따라잡을 수 있는 정책결정자의 통찰력과 외교부서의 조직력에서 찾을 수 있을 것이다.

Emerging Foreign Policy Issues of the Republic of Korea

Kim, JooHong

Professor of Political Science

<Abstract>

New foreign policy issues of the Republic of Korea are being formed in the trends of globalization and informatization, which have been outstanding since the end of the

Cold War. After scrutinizing Korean foreign policy issues, especially relating to the Northeast Asia, this paper came to make several arguments as follows: first, the issues concerning sovereignty mainly come from the ROK-US relationship; second, the ROK government can find little chance in what is rising from the relations among the Northeast Asian countries; third, South Korea tends to be getting alienated in the regional issues; fourth, some regional agenda which the ROK government initiates in multilateral diplomacy are not working well; and lastly, the South Korean government does not make efforts to deal with the trends of informatization as an important foreign policy issue. Foreign policy must be adjusted to the changes of situation, even though they are thought to be trivial and evolutionary. The rationality of foreign policy lies in decision-makers' insight and foreign ministry's teamwork which can catch up with those changes.

I. 시작하기

외교정책이란 국가가 생존과 번영을 위하여 벌이는 대외정책의 총체를 의미한다. 한 국가의 외교정책을 고찰하려면 외교환경, 외교주체, 외교객체의 세가지 요소를 함께 분석해야 한다. 또한 외교정책을 수립하는 경우에도 외교환경, 외교주체, 외교객체를 모두 고려하여야 한다. 그러나 외교정책의 분석과 외교정책의 수립은 분명 다른 기준에 의하여 이루어진다. 외교정책의 분석이 앞서 언급된 요소 모두의 삼차원적 시각에서 보다 객관적으로 접근하는 데 비하여 외교정책의 수립은 오히려 환경과 주체가 중심이 된 이차원적 시각에서 보다 주관적으로 접근하게 된다. 따라서 중요한 점은 외교정책의 분석과 외교정책의 수립은 필연적으로 괴리될 수 밖에 없으며 이는 이론과 실천의 괴리와 같은 크기를 갖는다는 점이다.

이 논문은 한국외교정책의 새로운 쟁점을 찾아보기 위하여 연구되었다. 새로운 쟁점은 기존의 관성이 작용하고 있는 경우에는 나타나지 않는 법이다. 그러나 새로운 힘이 작용하게 되면 필연적으로 기존의 관성과 새로운 힘 간의 마찰에 의하여 쟁점이 생겨나게 되는 것이다. 한국외교정책의 새로운 쟁점의 경우도 변화의 과정에서 생겨나는 마찰의 산물이다. 따라서 한국외교정책의 새로운 쟁점을 모색하는 작업은 변화를 규명하는 작업에서 출발해야 할 것이다.

그런데 문제는 변화를 규명하는 작업에서 시작된 새로운 쟁점 모색은 이내 한계에 봉착하게 된다는 점이다. 왜냐하면 변화를 규명하는 작업에서부터 벌써 이차원적 사고가 게재되고, 따라서 쟁점모색 작업은 정책수립을 위한 작업으로 연결되기 때문이다. 이 논문은 한국외교정책의 새로운 쟁점이 무엇이며 그 성격은 어떠한가를 밝히기 위한 작업이다. 따라서 객관적으로 존재하는 사실로부터 새로운 쟁점의 가능성을 밝히는 방식, 즉 귀납적 방식으로 접근하는 것이 합리적이다.

그렇지만 귀납적 방식을 따를 경우 사실의 나열과 범주화에 머물 위험을 안고 있으며, 이는 이 작업이 지향하는 바가 아니다. 따라서 일반적으로 인정되고 있는 변화에 대한 규정을 미리 살펴 이를 기초로 새로이 나타나는 한국외교정책 상의 쟁점을 고찰하기로 하였다.

새 천년을 맞이하면서 한국의 외교는 새로운 사고의 전환을 요구받고 있다. 그 이유는 기존에 유지되어 오던 국제질서의 성격이 그 이전과는 판이하게 달라지고 있으며, 그와 함께 한국을 위요한 힘의 관계가 상당히 유동적이고 불확실한 상황으로 변화하고 있기 때문이다. 현재 전세계적으로 일어나고 있는 국제질서의 변화를 설명하기 위한 용어로 자주 등장하는 것들은 탈냉전, 탈근대, 세계화, 지구촌화, 정보화, 사이버화 등인데, 이 모두는 그 어떤 새로운 현상을 개념화하기 위한 것들이라는 데에 공통점을 가지고 있다. 새롭다는 것은 희망적인 무엇인가를 내포하기도 하지만 동시에 불확실성도 함께 포함한다는 뜻에서 그 의미를 세심하게 살피는 것은 매우 중요한 일이다.

이 논문은 한국의외교정책의 새로운 쟁점을 도출하는 데에 목적이 있다. 물론 이러한 작업은 내용을 어떻게 정리하는가에 따라 그 결과가 전혀 다르게 나타날 것이다. 뿐만 아니라 이를 정책사안별로 정리하는 것은 단순한 나열에 그칠 위험이 있으며 그 자체가 무의미할 수도 있다. 그렇다고 해서 쟁점의 해결방안까지 제시하면서 연구의 완벽을 기하는 일은 더욱 위험한 작업이 될 것이다. 왜냐하면 도출된 쟁점에 대한 해결책을 무리하게 제시하는 경우 아직 상황이 유동적이기 때문에 그것이 무의미해질 가능성도 크기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한국의외교정책의 새로운 쟁점에 대한 합의를 형성하는 데에 중점을 두고자 하며, 가능한 한 정책대안 제시는 최소한에 그치고자 한다.

II. 세계질서변화와 한국의외교정책 방향

1. 세계질서의 변화

세계질서는 우선 단위개념이 혼재하는 상황으로 변하고 있다. 국가는 국제행위자로서 압도적인 존재였다. 그리고 그것은 300년 이상 지속된 현상이기도 했다.¹⁾ 그러나 그러한 국가가 그보다 광의의 개념으로 통합되거나 국가보다 하위의 개념으로 분할되는 현상이 빈번해졌다. 유럽연합 발족, 북미자유무역지대 창설, 아-태경제협력회의 개막 등이 전자라면 구 소련의 해체와 그로 인한 여러 공화국들의 독립, 체코와 슬로바키아의 분리독립, 유고연방의 해체 등은 후자에 속한다. 그런가 하면 세계무역기구의 발족, 유엔의 역할 강화 등과 여러 가지 형태의 비정부기구들(NGOs)의 활성화는 또 다른 의미에서 국가 이외의 행위자들이 강화됨을 대조적으로 보여주고 있다.

새로운 세계질서에서는 갈등형식에도 변화가 나타났다. 냉전기에는 이데올로기에 입각한 동-서갈등이 주를 이루고 그 내용도 권력적 동기에 의한 갈등이었다면, 탈냉전기에는 동-서의 개념이 사라지고 동-동, 남-남, 북-북, 남-북의 유형으로 갈등의 형태가 바뀌고 있다.²⁾ 즉 아르메니아와 아제르바이잔 간의 전쟁이나 보스니아, 체첸, 코소보에서의 비극, 미

1) 근대의 기점에 관해서는 15세기설, 16세기설, 17세기설, 18세기설 등 다양하지만 근대민족국가 체제의 출발이 영토내의 종교를 결정할 수 있는 권리를 인정한 Westphalia조약으로 공식적으로 출발했다는 점에서 17세기로 보는 것이 타당하다. 이에 관해서는 다음의 연구들을 참조함. 이용희, 『일반국제정치학』(상)(서울: 박영사, 1980), pp. 100-103; F.H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of the Relations between States*(Cambridge: Cambridge University Press, 1963), pp. 153-185; K.J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989*(Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp. 25-34; George Modelski, *Principles of World Politics*(New York: Free Press, 1972), pp. 117-118.

-일, 미-유럽연합 무역마찰, 투자-원조-기술이전을 둘러싼 선-후진국들간의 갈등 등이 더욱 빈번해지고 있다. 또한 환경, 마약 핵, 인권, 국제범죄 등은 동서남북을 모두 포괄하여 나타난다.

또한 무력의 효용이 감소하고 있다. 탈냉전 이후의 세계에서는 하위정치가 고위정치를 대체하면서³⁾ 정치군사적인 영역보다 정치경제적인 영역이 보다 확장되고 있다. 그에 따라 물리적 폭력에 의하여 문제를 해결할 수 있을 영역이 감소하고 그럴 필요성도 감소하게 되었다. 더욱이 무역, 금융, 환경, 자원, 우주, 문화 등에서 있어서 뿐만 아니라 보스니아, 소말리아, 북한핵, 코소보 등에서 춤추지 않는 회의체방식 또는 강대국협조체제(a concert of powers)⁴⁾가 힘을 발휘하게 되었다.

이러한 상황에서 세계화와 정보화는 두드러진 추세가 되고 있다. 세계화란 원래 경영에 관련된 개념이었다. 다국적기업이 포디즘을 넘어서서 세계적인 차원에서 경영을 합리화하기 위한 전략으로 채택한 개념이었다. 그렇던 것이 국제관계를 규정하는 용어로 차용되었으며 이제는 문화적인 현상을 규정하는 정도로까지 발전하였다. 세계화는 지구화와 함께 지역화, 국지화의 추세를 동시에 동반하고 있다. 한편 정보화의 흐름은 세계화를 촉진하는 동인이 되지만 그 자체의 역동성을 가지고 세계를 변화시키고 있다. 동기적-비동기적 기술의 혼합과 그로 인한 마찰없는 세계로의 전환은 인간의 삶을 획기적으로 바꾸어 놓고 있다. 모든 산업기술이 군사적 필요와 직접 연관이 있으며⁵⁾, 모든 과학기술이 그러했듯이 정보화기술도 군사화되는 운명을 맞고 있다. 그에 따라 이미 시작된 정보전쟁은 개인, 집단, 국가 등을 가리지 않고 각 차원을 넘나들면서 진행되고 있다. 정보화에서 이기는 자와 지는 자가 분명하게 갈리며 그것이 곧 그 존재의 사회적, 국제적 위상을 결정하게 된다.⁶⁾

정보전쟁은 나름대로의 정치경제적 구조를 가지고 있다. 탈냉전기 분쟁의 일상화 속에서 “남”의 빈자들은 “북”의 부자들에게 대하여 잃을 것이 없는 선택을 하게 된다. 여기서 테러와 경제가 결합되기도 하며, 군사적 사고가 경제에 적용되기도 한다. 따라서 국가, 기업, 개인 등의 수준에 구별없이 정보, 역정보, 강탈과 협박, 파괴 등등의 수단이 상용화된다.⁷⁾ 이러한 상황에서 한국의 외교정책은 정보화에 관한 대비를 하지 않으면 안될 것이다.

정보화와 세계화의 흐름은 탈냉전과 더불어 단다극세계를 가져왔다. 정치군사적으로는 미국이 유일 초강대국이면서 경제적으로는 미국 이외에도 힘의 중심이 여럿 존재하는 상황, 그것이 곧 단다극체제이며, 이는 모호하고 불확실성이 큰 상황으로서 한국외교의 장이다.

2) 하영선, “탈냉전 군사질서,” 하영선 편, 『탈냉대지구정치학』(서울: 나남, 1993), pp. 99-101; 김주홍, “새로운 국제군사질서와 동북아 국제정치군사관계,” 김주홍 외(공저), 『신국제질서의 도전과 대응』(울산대학교 출판부, 1996), pp. 195-198.

3) Wolfram Hanrieder, “Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State,” *American Political Science Review*, vol. 72, no. 4(1978), p. 1280.

4) Richard Rosecrance, “A New Concert of Powers,” *Foreign Affairs*(Spring 1992), pp. 64-82. 여기서는 전쟁의 방지에는 강대국 간의 합의가 필수전제인데, 현재의 국제정치에서 1815년 이후의 Concert of Europe과 같은 협조체제가 형성되고 있다고 보고 있다.

5) Kevin Robins and Frank Webster, *The Technical Fix: Education, Computers and Industry* (London: Macmillan, 1989), pp. 233-255.

6) Ian Angell, “Winners and Losers in the Information Age,” *Social Science and Modern Society*, vol. 34, no. 1(Nov./Dec. 1996), pp. 81-85.

7) Winn Schwartau, *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*(New York: Thunder's Mouth Press, 1994), pp. 27-48.

2. 한국의외교정책 방향

외교정책은 변화하는 환경에 여하히 적응하는가에 따라 그 성패가 결정된다. 국가가 환경의 변화에 적응하는 과정에서 실패하게 되면 국권을 상실하는 상황으로까지 내몰리게 되고, 성공하게 되면 국제적 위상이 높아지게 되어, 그 결과는 극명한 대조를 이루게 된다. 한국은 근대국제체제에 편입되는 과정에서 환경변화에 대한 적응에 실패하여 일본제국주의의 식민지로 전락하였으며, 이 이후에는 분단, 전쟁, 그리고 대립과 반목의 한세기를 보냈다. 그 과정에서 근대화와 민주주의를 최단시간 안에 동시에 달성하면서 한국인들은 미국을 중심으로 생존 및 번영외교를 전개해 왔으며, 그 결과 교역규모로 세계 제12위의 경제대국이면서 동시에 북한의 20배에 해당하는 국력을 이룩하였다.

외교정책에 있어서 중요한 것은 세계화와 정보화이다. 왜냐하면 이 두가지는 서로 상호작용하면서 심화되어 왔으며, 그 이외의 개념들의 토대가 되고 있기 때문이다. 특히 세계화는 정보화기술과 경제에 의하여 가속화되고 있는 추세로서 국가들을 보다 상호의존적이고 경쟁적인 관계로 몰아 넣고 있다. 그러나 세계화는 동시에 지역화, 국지화의 경향을 동반하며, 또한 정보화는 세계화, 지역화, 국지화를 모두 강화하고 있고, 이와 함께 동북아시아의 국제관계가 급격하게 변화하고 있다. 따라서 불안정성이 증가하고 있는 새천년의 길목에서 어떠한 도전이 한국의 외교정책에 나타날 것이며 어떻게 여기에 대처해야 하는가를 모색하는 작업은 중차대하다 할 것이다.

문제는 세계화가 신자유주의자들의 공식대로 경쟁단위 모두의 복지를 증진시키지 못한다는 점이다. 한 견해에 따르면 세계화는 국제사회를 동요시키고 인간들의 조화로운 삶을 파괴하게 되어 전쟁가능성을 높인다고 쓰고 있다.⁸⁾ 그렇다면 세계화는 한 국가의 외교정책에 하나의 영원한 과제를 던지고 있는 셈이다. 어떻게 해야 20:80의 비극을 피할 수 있는가?

외교정책은 가능한 한 정책적 실수를 줄이고 외교정책의 목적과 목표를 달성하기 위하여 전략적 사고를 하지 않으면 안된다. 세계화 흐름 속에서 전략적 사고를 동반하는 외교정책은 불확실성에 대비하는 보수적 태세를 견지하지 않으면 안된다. 그것은 모든 것이 유동적인 상황에서 앞으로의 변화를 상정한 국가대외정책이 되어야 정책적 실수를 줄일 수 있기 때문이다.

불확실성에 대비하여 우선 '적'에 대한 개념화를 분명하게 하여야 한다. 세계화 시대에 국경없는 경제와 지구촌화에 관한 주장이 상당한 지지를 얻고 있으나, 주권국가의 독립과 자율성이 가까운 미래에 무력화될 가능성⁹⁾은 전혀 없으며, 오히려 주권국가는 세계적인 문제에 관여하는 힘이 강해지고 나아가 변화하는 상황에서 세계질서의 주도권을 장악하기 위한 국가 간 경쟁은 더욱 강해지는 경향이 있다. 특히 동북아시아에서는 이러한 경향이 갈수록 심화되고 있는 바, 미국의 탈동북아 정책에 따른 중국과 일본의 경쟁과 영토 및 경제권을 둘러싼 갈등은 오히려 격화되고 있는 추세에 있다.

이러한 상황에서 한국의 '적개념' 확립은 외교정책의 근간이 되어야 한다.¹⁰⁾ 적개념과 관

8) 한스-페터 마르틴.하랄드 슈만 저/강수돌 역, 『세계화의 뒷』(서울: 영림카디널, 1998), pp. 38-39.

9) 이 문제에 관련, 특히 국가주권과 국제적 개입에 관하여 훌륭한 업적을 소개하자면 다음을 들 수 있다. Gene M. Lyons and Michael Mastanduno(eds.), *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995). 여기서는 찬반론이 모두 소개되고 있다.

10) 신정현 외 공저, 『21세기 한국의 선택: 국가체제와 정책과제』(서울: 우석, 1998), p. 506.

련하여 우선 동맹국, 적국, 중립국에 관한 구분을 확실히 하여야 하는데, 이는 현재의 추세와 미래에 대한 계획에 깊이 관련되어 있다. 여기서 동맹국이란 한국의 생존과 번영에 있어서 정책지향점이 어느 정도 합치하는 국가들을 지칭하는 것이며, 적국이란 한국의 생존과 번영에 있어서 정책지향점이 상충되는 국가들을 가리키는 것이다. 또한 중립국이란 한국의 정책지향점과 무관하거나 최소한 영향을 주지 않으려는 국가들을 가리키는 것으로서 동맹으로도 적으로도 변화할 수 있는 잠재성을 가지고 있는 존재들이다.

근대주권국가들의 외교는 몇가지 형태로 나타난다. 세계화 시대에 있어서 외교정책은 외교안보정책과 경제외교정책 두가지로 구분할 수 있다. 전자의 경우는 국방, 외교, 동맹, 국제기구에의 참여 등이 있을 수 있으며, 그 세부정책은 안보정책, 동맹정책, 국제기구정책 등등으로 구분할 수 있다. 후자의 경우는 경제외교와 타국과의 경제관계의 수행에 반영된다. 전형적인 경제외교정책은 무역정책, 투자정책, 대외원조정책, 전지구적 및 지역적 경제기구에 대한 정책 등이 포함된다.

한국의 국방정책은 북한의 잠재적, 현재적 위협에 대한 억지 및 방어, 미국과의 동맹, 주변국들과의 광범위한 다자간 안보협력 등이다. 한국은 안보적 필요와 국방을 위하여 새로운 광범위한 계획이 필요하다. 여기에는 통일한국, 한미동맹관계의 미래, 동북아에서의 다자간 안보협력 등이 포함된다.

안보분야에 있어서 한국의 전략은 미국과의 동맹을 강화하고, 일본, 중국, 러시아 그리고 동아시아의 여러 나라들과의 우호관계를 강화하는 것이다. 국가안보는 무엇보다도 중요한 것이며 국가존립을 그 근간으로 한다. 따라서 한국은 새로운 시대에도 군을 현대화하고 동맹국과의 관계강화를 통하여 국방능력을 증진시켜야 한다. 이와 함께 한국은 새로운 동북아 다자안보체제 구축을 통하여 안보능력을 강화해야 한다.

한-미동맹관계는 시간이 흐를수록 변화의 압력에 직면하게 될 것이다. 한-미동맹관계 미래의 가능성은 다양하게 설정할 수 있는 바, 현재와 같은 한반도에서의 강력한 동맹관계의 지속에서 군사동맹의 완전해체에 이르기까지 그 스펙트럼은 다양할 것이다.

한편 세계화는 지구화의 측면을 가지고 있지만 지역화, 국지화의 추세를 동반하고 있다. 이와 함께 외교정책도 그러한 추세에 영향을 받을 가능성이 더욱 커지고 있다. 즉 외교정책과 연계된 국가정책수입에 있어서 국내적 저항이 거셀 경우 이에 의하여 세계화에 적응하려는 정책이 좌절되게 되고 오히려 위기를 초래하는 경우가 있다.¹¹⁾

세계화는 국가와 지역에 따라서 그 이익과 상대적 손해가 고르지 못한 것이 사실이며, 국내적으로도 빈부의 격차를 심화시키고 계층간 갈등의 골을 깊게 만드는 부정적 측면을 가지고 있다. 따라서 한국 정부는 이러한 세계화의 불균등으로 인하여 파생되는 다양한 국가 및 지역의 이익을 반영할 수 있도록 그 정책을 다양화할 필요가 있다. 한국의 외교정책 행동은 동맹국, 중립국, 비동맹국들 각각에 맞추어 그 연합정책을 조절해야 하며, 정책영역을 전지구적이면서도 지역적으로 확장해야 하며, 양자관계 뿐만 아니라 국제기구에 적극적으로 참여하기 위하여 다자관계를 활성화해야 한다.

이러한 다양한 요구에 부응하기 위한 정책은 한국의 비전과 국가책략을 반영한 새로운 외교를 만들어 나아가는 것이다. 지구주의, 지역주의, 국지주의는 모두 세계화 시대에 나타나는 중요한 세가지 추세이다. 세계무역기구에서의 적응과 함께 APEC에서의 활동을 강화

11) 노동시장의 유연성이라는 세계화의 추세에 적응하기 위한 1996년 12월의 노동관계법 개정은 노동조합과 야당의 거센반발에 부딪혔고 전국적인 시위와 저항으로 인하여 김영삼 정부는 이를 철회하기에 이르렀다.

해야 한다. 국내적 저항이 거세게 표현되었던 노동관계법 개정의 경우도 그 형식과 방법이 있어서 좀더 세련되게 진행했었다면 하는 아쉬움이 남는다. APEC와 NAFTA, ASEM 등에 있어서 한국의 적극적 정책은 서로 모순되지 않는다.

세계화는 한편으로는 지역주의를 강화하라는 국내적 압력에 직면하게 된다. 지역주의는 전세계적 경쟁을 회피하기 위한 보호막으로 생각되기도 한다. 즉 한국의 입장에서는 세계화의 흐름 속에서 약간의 시간을 벌어 경쟁력을 갖추기 위한 수단으로서 지역주의에 유혹될 가능성도 있다. 다른 한편으로 세계화는 내부지향적 경향을 좌절시키는 경향이 있다. 왜냐하면 내부지향적 경향은 지역적 블록 내부의 회원국들에게 경제적 비용을 증가시키는 경향이 있기 때문이다.

세계화, 정보화 시대의 한국의외교정책은 보다 세련되고 차별화되어야 한다. 한국은 안보와 통일의 정책영역을 넘어서서 무역과 경제, 그리고 문화를 중심으로 한 외교로 나아가야 한다. 한국은 보다 많은 시장개방과 자유화를 통하여 국내경제개혁을 달성해야 한다. 이를 통하여 한국은 자유화와 시장개방이 더 필요한 다른 선진개도국과의 차별화가 필요하다.

이러한 일반론에서 출발하여 한국의외교정책의 새로운 쟁점을 살피고자 한다. 그런데 경제외교정책이나 인권 또는 문화 등의 분야도 새로운 쟁점들이 많이 있을 수 있지만, 체제변화기에는 안보외교정책이 많은 쟁점을 만들어내고 또한 그 의미가 크므로 편의상 이에 한정하여 논의를 전개하고자 한다.

III. 한국의외교정책의 쟁점

1. 한-미관계

한-미관계는 과거 냉전시와는 분명하게 구별되는 새로운 관계로 정립되어 나아가야 한다. 냉전시에는 한미관계가 미국의 세계전략과 동북아전략 그리고 한반도 전략이 대체로 일치하고 있었기 때문에 그다지 커다란 차이가 없었다고 할 수 있다. 그러나 탈냉전 시대에는 세계적 차원이나 지역적 차원에서 이데올로기 대립에 의한 동북아의 대결구조는 종식되었으나 한반도의 경우는 냉전적 대립구조가 지속됨으로써, 외교정책에 있어서 한-미관계는 이전보다 복잡한 구조를 가질 수 밖에 없다. 이에 따라 한-미관계는 북한문제와 동북아안보와 관련하여 새롭게 조정되어 가는 과정에 있다.

한국은 미국과 전통적인 우방이면서 동맹국가이다. 그렇기 때문에 한-미 간의 외교쟁점도 이러한 측면에서 제기된다. 한-미간 외교는 4자회담, 대북외교공조, 경수로사업 등 북한과 관련된 외교정책과 방위비 분담문제, 주한미군지위협정 개정문제, 주한미군의 장래문제 등 한-미간 관계, 그 자체에 관한 외교정책 등이 기존의 쟁점이었던면, 전역미사일방어망, 미사일사거리문제 등 군축문제와 노근리사건, 고엽제문제 등 과거사문제가 새로이 등장하고 있는 쟁점이라고 할 수 있다.

북한에 대한 미국의 정책은 기본적으로 '개입 및 확대'(Engagement and Enlargement)¹²⁾

12) 이에 관해서는 다음을 참조함. White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*(Washington D. C.: U S GPO, 1995); White House, *A National Strategy for a New Century*(Washington D. C.: US GPO, 1997).

라는 전략개념에서 나오는 것이다. 4자회담은 한반도 휴전체제를 평화체제로 전환하기 위하여 한국의 발의에 의하여¹³⁾ 성립된 회담으로서, 한국은 당초 4-2의 공식으로 출발하였으나 북한의 소위 통미봉남정책에 말려 2+2[(북한-미국) + (중국-한국)] 또는 1+1(북한 + 미국)으로 변질되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심이 드는 국면이다. 물론 한국은 한-미간의 굳건한 공조라는 명분을 내세우고 있으나, 실제적으로는 뒤로 물러나 있는 상황이며, 오히려 북-미 간의 미사일회담을 거치면서 북한의 전략대로 북-미간 직접대화만 남고 4자회담은 형해화되고 있다는 비판이 있다.

대북 외교공조에 있어서 김영삼 정부에서는 한-미간에 상당한 마찰이 있었다. 김일성과 정상회담을 추진하려 하였으며 북한에 대하여 15만톤의 식량을 지원할 정도로 적극적이었던 김영삼 정부가 강릉 잠수함 침투사건으로 대북 강경정책으로 선회했을 때, 미국정부는 크리스토퍼 국무장관의 입을 통하여 남-북한 양측의 자제를 촉구한 바 있다. 이는 미국의 대북한 정책의 일단을 보여주고 있는 것이다. 즉 북한은 핵문제, 미사일문제 등을 미국의 세계전략 맥락에서 전쟁억지와 대량살상무기 확산방지에 중점을 두고 있는 반면, 한국은 이를 남-북한 문제로 해석하여 정치경제적 힘을 바탕으로 통일정책과 연결지으려는 데 초점을 맞추고 있다.

김대중 정부에 들어와서도 성격은 다르지만 한·미간에 이견이 존재해 왔던 것으로 보인다. 김대중 정부에서 햇볕정책을 표방하면서 현대그룹을 이용하여 추진해 온 금강산 개발사업과 경제협력사업은 초기에 미국의 입장과 상당한 긴장관계를 형성했었다. 북한에 대하여 별다른 보장장치 없이 수억달러를 제공하게 될 현대그룹의 대북사업은 미국이 생각하는 것보다 빠르게 북한에 대하여 많은 대가를 주고 북한으로 하여금 상황을 오판하게 할 것이었기 때문에, 가뜰이나 한국 내부적으로 합의에 이르지 못했던 김대중 정부의 햇볕 정책에 대한 우려와 더불어, 한반도 상황에 대한 우려가 생겨났다. 그러지 않아도 미 의회의 다수를 점하고 있는 미국 공화당의 입장은 제네바회담 이후 북한이 별로 달라진 게 없다는 입장을 견지하고 있었기 때문에 클린턴 행정부의 입지는 좁을 수 밖에 없었다. 클린턴 미 대통령이 한-미 정상회담 시 금강산 유람선의 출항장면을 감동적으로 평가하면서 필요 이상의 많은 수사를 동원하여 칭찬을 했었던 것은 오히려 역설이었다고 할 수 있다. 1999년 3월위기나 5월위기나 하면서 페리 보고서¹⁴⁾를 둘러싼 논의가 분분했었던 것도 한국의 햇볕정책에 대한 미국의 미심쩍어하는 입장이 표출된 것이었다.

한반도에너지개발기구, 즉 KEDO에 의한 경수로건설사업은 한국정부가 명분적으로는 주도적 역할을 하면서 형식적으로는 북한의 입장을 수용하는 다자간 콘소시움의 형태를 취하고 있다. 경수로 사업은 대규모공사이고 장기간이 소요되기 때문에 사업의 비용과 장래를 명확하게 예측하기 곤란하다. 이미 한-미-일 간에 사업비를 둘러싼 비용분담에 관하여

13) 4.16 한-미 제주선언은 조선일보(1996. 4. 17) 참조. 4자회담의 제의과정이 당시 김영삼 행정부가 무엇인가 제안을 내놓지 않으면 안되는 상황에서 급하게 제의된 것이라는 평가가 있다. Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History*(BasiBooks, 1997), pp. 382-387.

14) *Review of the United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, unclassified Report by Dr. William J. Perry, U. S. North Korea Policy Coordinator and Special Reporter to the President and the Secretary of State(Washington D. C.: US GPO, Oct. 12, 1999). 페리보고서는 기본적으로 비밀보고서로서 중요한 부분은 공개되지 않고 있다. 공개된 부분에서 중요한 것은 기본안식으로서 페리는 대북억지력은 강력하고 안정되게 유지되고 있으나, 북한의 핵 및 미사일, 특히 미사일 능력보유는 한반도의 안정을 손상시킬 것으로 보고 있다. 그리고 북한의 핵 및 미사일 계획의 종식에 주안점을 둘 필요가 있음을 강조하고 한국의 포용정책 및 평화공존정책과 공동보조를 유지할 것과 북한 핵종결 유지를 위한 제네바 합의를 유지해야 한다는 인식을 가지고 있다.

이견이 노정되었던 바도 있었서 앞으로도 상당한 부분에 있어서 이견이 나타날 가능성을 배제할 수 없다.

미국과의 외교쟁점으로 방위비분담 문제는 1989년에 시작된 것이었는데 당시에 4,500만 달러로 시작된 것이 매년 20% 정도로 인상되어 1995년에는 3억달러에 이르렀으며, 1996년부터 1998년까지는 인상률을 매년 10%로 묶을 수 있었다. 문제는 향후 방위비 분담 증가를 지속적으로 요구할 가능성이 크다는 데에 있다.

사실 한국이 예산에 반영하여 지급하는 직접지원은 한-미 연례안보협의회의(SCM)에서의 합의에 따라 부담하는 방위비 분담금을 비롯하여 카투사 및 주한미군합동군사업무단 운영경비, 전쟁예비탄약 관리비용, 기지이전 및 부지매입비용 등이며, 이외에 간접지원으로 훈련장을 비롯한 시설이용권, 조세감면, 카투사 및 한국군 지원단 등의 혜택이 포함된다. 이외에도 한국정부는 토지의 무상대여를 통하여 이미 엄청난 금액에 해당하는 방위비 분담을 했다는 점이 중요하다.¹⁵⁾ 1993년 말을 기준으로 주한미군이 직접, 간접으로 사용하고 있는 토지는 약 2억6,560만m²으로 토지가격이 184억원에 달해 결과적으로 매년 18억 4천만 달러의 부동산 지원을 해오고 있는 것이다. 향후 이 문제는 주일미군과의 비교를 통하여 합리적으로 조정되지 않으면 안된다. 특히 한국민들의 토지무상사용에 대한 이의 제기가 앞으로 점점 더 빈번해지게 될 것이기 때문에 한국정부로서는 명분적으로라도 한-미관계에서 어느 정도 버티는 성과를 보여주지 않으면 안되는 상황이다.

한-미 주둔군지위협정, 즉 SOFA는 지속적으로 그 협정내용의 불평등성에 대한 문제제기가 있어서¹⁶⁾ 1991년 약간의 수정(양해사항과 공한교환 폐기)이 있었으나, 미국측의 무성의로 실질적인 개정은 이루어져 오고 있지 않다. 특히 문제가 되는 형사재판관할권을 중심으로 1995년 11월부터 개정협상이 진행되어 오고 있으나 현재까지 별진전이 없는 상태에 있다. 협상쟁점은 미군피의자의 신병인도시기, 기소전 신병인도 범죄, 미군피의자 반대심문권 및 참고인 진술의 법정증거능력, 미군피의자 수감시설, 제1심재판에 대한 상소권, 주한미군의 환경보호 의무 및 한국인 근로자의 노동권보장 등이다. 현재 신병인도시기와 1심재판 상고권 등을 제외하면 상당부분 의견의 접근이 이루어진 것으로 알려져 있다. 신병인도시기에 있어서 양국은 살인, 강간 등 흉악범에 있어서는 기소전 인도를, 일반사범인 경우는 기소단계 또는 그 이후에 인도한다는 데에 대체적인 합의가 이루어졌으나 한국은 일반사범의 경우도 SOFA에 명문규정은 없더라도 기소전 인도를 원하고 있다. 1999년 12월 현재 SOFA 개정 협상이 진행 중에 있다.

한편 주한미군의 장래에 관한 문제는 중장기적이고 전략적 차원의 문제이므로 외교정책적으로도 상당히 복합적인 사고를 통하여 접근해야 하는 쟁점이다. 주한미군은 해방과 동시에 일본군의 무장해제를 위하여 진주한 이래 1950년 초에 있었던 전투부대 철수를 제외하면 거의 55년 가까이 한반도에 주둔하고 있는 것이다. 특히 현재의 주한미군은 한국전쟁 이후 한-미 상호방위조약에 의하여 현재까지 한국의 동맹군으로서 한반도에 주둔하고 있으며, 1978년 한-미 연합사령부로 확대 개편된 주한미군은 한반도에서의 전쟁역시기체로서 작용하고 있다. 1991년까지는 미군이 한반도에서 주도 역할을 해왔다면 1991년부터는 미군

15) 국방부, 『주한미군을 위한 한국정부의 방위비 분담』(서울: 국방부, 1994), pp. 10-18.

16) 심지어 주한미군용 수입농산물은 외래병충해의 사각지대였다. 33년 동안 주한미군에게 공급되는 농산물이 검역을 전혀 받지 않았다는 것이다. 한국의 농림부는 1999년 11월 7일 외교통상부에 대하여 한국 정부가 검역권을 행사해야 한다는 내용의 공문을 발송한 것으로 보도되었다. 「조선일보」(1999. 11. 8) 참조.

이 지원역할을 하는 방향으로 변화가 일어났는 바, 이는 탈냉전과 소련의 해체에 기인한 것이었다. 현재 주한미군은 3만7천명에서 동결되어 있으며 휴전선의 방위를 한국군이 전담하고 있을 뿐만 아니라 1992년 12월부터 연합사 지상군 사령관을 한국군 대장이 맡고 있다.

현재의 추세로 볼 때, 주한미군은 1995년 2월의 '동아시아 전략보고서'에서 나타나고 있는 바와 같이 2000년까지는 현재의 주둔규모가 유지될 것이다. 그러나 1997년에 발표된 '4개년 국방보고서'¹⁷⁾에서 군사부문에 기술혁명을 적용하여 21세기에도 최강의 미군을 유지할 방침을 밝히고 있는 미국은 병력규모는 줄이면서 전투력은 증강하는 정보전략군, 기술군을 지향할 것으로 보여 향후 주한미군이 추가감축될 가능성이 높아 보인다. 특히 한국이 통일된 이후에는 한반도의 상황과 동북아의 변화에 따라 주한미군의 위상변화¹⁸⁾는 필연적이라고 생각된다. 즉 북한의 군사적 위협이 소멸된 이후에는 이를 대표적인 명분으로 주둔하던 주한미군의 철군문제에 대한 중국 및 러시아의 요구가 강해질 것이며, 특히 중국의 경우는 주한미군의 존재를 자국에 대한 위협으로 간주하고 있기 때문이다.

주한미군과 관련하여 잠복해 있는 쟁점은 전시작전통제권 환원문제이다. 한국군의 작전통제권은 한국전쟁 당시 맥아더 사령부의 요청에 따라 미군에게 양도되었으며 종전 후 한-미 상호방위조약체제 하에서 계속 주한미군사령부에 귀속되어 오다가 1994년 12월 1일부로 평시작전통제권 만이 한국측에 이양되었다. 문제의 전시작전통제권은 한-미 상호방위조약체제의 인계철선 및 자동개입조항과 관련이 있는 것으로 보인다. 즉 한국측이 먼저 도발하지 않은 일국 또는 그 이상의 연합된 공격에 대하여 미국이 자동적으로 개입되게 되어 있는 동맹조건 하에서 미국은 전시작전통제권을 통하여 한국의 독자적 행동을 견제할 수 있다는 계산이 깔려 있다. 현재 한-미간에는 통일 후에 대비하여 전시작전통제권의 환원문제를 주한미군의 위상과 관련하여 논의하기로 합의된 바 있다.¹⁹⁾ 생각컨대 미국의 입장에서 전시작전통제권은 가능한 한 이양을 늦추고자 할 것이다. 한국의 입장에서도 주한미군이 주둔하고 있는 이상 이 부분에 대한 요구를 강하게 할 필요는 없는 것으로 생각된다. 비록 북한에서 주한미군의 존재와 작전통제권 문제로 시비를 걸어 오고 있지만, 이는 걱정할 만한 상태는 아니다.

가장 최근에 문제가 되기 시작한 것으로 노근리 피난민 학살사건과 휴전선지역에서의 고엽제 살포문제가 한미간에 쟁점이 되고 있다. 따지고 보면 그 동안 이와 유사한 사건들에 관하여 언론에서도 보도한 바 있고, 시민단체에서도 문제제기를 하였으나 거의 묵살당

17) U. S. Department of Defense, *The Quadrennial Defense Review*(May 1997). 여기서 미국이 채택하고 있는 기술혁명의 군사화는 소위 군사기술혁명(MTR: Military Technical Revolution)으로서 주로 정보화기술의 군사화에 의하여 군장비를 초현대화하고 전장의 디지털화를 통하여 군사적으로 유일초강대국으로서 미국의 지위를 확고히 해나가기 위한 신전략개념이다. 이는 후에 군사기술수준을 넘어서서 조직과 운용을 포함하는 군사부문혁명(RMA: Revolution in Military Affairs)로 발전하고 있다. 이에 관해서는 다음을 참조. 김주홍, "정보화시대에서의 국가안보," 『사회과학논집』, 제8권 2호(1998), pp. 165-192; 권태영/정춘일, 『선진국방의 지평』(서울: 을지서적, 1998), pp. 239-277; John Arquilla and David Ronfeldt, *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*(RAND, 1997).

18) 위상변화의 방향은 여러 가지로 설정될 수 있는 바, 한 견해에 의하면 1)공고한 한반도 방위동맹, 2)조정된 한반도방위동맹, 3)지역안보동맹, 4)정치적 동맹 등을 제시하고 있다. 이러한 대안들 중 장기적으로 바람직한 것은 주한미군이 한반도에서의 역할을 감소시키면서 동아시아 지역분쟁에 대처하는 방향인 지역안보동맹으로의 발전일 것으로 보인다. Jonathan Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.-Korean Security Cooperation*(KIDA/RAND, 1995), pp. 23-34.

19) 이는 1999년 한-미간의 SCM에서 한국의 조성태 국방장관에 의하여 제외되었으며, 미국의 코언 국방장관도 공감한 것으로 알려지고 있다. 『조선일보』(1999. 11. 30).

하고 주목받지 못하였다. 노근리 피난민 학살사건은 AP통신사의 보도로 쟁점화된 사건으로 한국전쟁 당시 양면에 대한 미군의 집단학살사건이라는 점에서 미국의 도덕성과도 직결되는 문제였으며, 휴전선지역에서의 고엽제피해 사건은 한-미 간에 책임전가 게임과도 같은 양상이 표출되기도 한 우스운 사건이다. 이 사건들이 가지는 의미는 냉전시에는 감히 언급조차 할 수 없었던 것들이 이제 막 터져나오기 시작하였다는 점이다. 이 문제는 과거사의 한자락에 불과하지만 미국이 군정당시부터 한국현대사에 있어서 상당부분에 대하여 책임을 질 수 밖에 없는 상황이었다는 점에서 향후 이와 유사한 성격의 문제제기가 잇따를 것으로 생각된다. 특히 제주4.3사건의 경우는 그 폭발성이 심각할 것으로 생각된다.

한-미 양국은 이제 변화된 상황을 인정하는 데에서 이러한 새로운 쟁점들을 풀어 나아가야 할 것이다. 우선 미국정부는 한국정부의 운신의 폭을 넓혀주어야 한다. 과거 냉전시에 주한미군과 주한미국대사관을 통하여 한국을 통제할 수 있었던 상황은 분명 아니라는 점을 인식해야 한다. 또한 한국정부는 무조건 한국의 위상과 입장을 내세워 미국정부를 몰아세우는 정책으로 나아가서는 안될 것이다. 묘하게도 김대중 정부가 들어오고 나서 한국의 주권적 입장이 빈번하게 표출되고 있는 느낌이 강하다는 것을 미국정부도 이미 감지하고 있을 것이다. 따라서 현재는 미국정부의 체면을 살려주면서 한국민들의 이익을 보상받는 지혜가 절실히 요구되는 국면이라고 하겠다.

2. 미사일문제

한-미간에 미사일문제는 최근에 와서 쟁점화된 사안이며, 여기에는 한반도차원의 한국 미사일 사거리 연장문제와 동북아차원의 전역고공방공방(THAAD: Theater High-Altitude Air Defense) 또는 전역미사일망(TMD: Theater Missile Defense)에 관련된 방어체계에 관련된 것이 있다. 한국은 1978년 백곰1호의 개발을 시작으로 미사일국가가 되었지만 사거리는 한-미간 미사일 각서 상 미국과의 양해사항으로 180km에 묶여 있었다. 일반적으로 미사일은 미사일기술통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime)에 의하여 규제되고 있는데, 이 통제체제는 1980년대에 들어 핵확산 가능성이 증가하고 탄도미사일 제조능력이 고도화되어 핵운반수단으로서 미사일의 위험성이 증가함에 따라, 미국의 주도로 서방선진7개국이 수립하여 1987년 4월부터 출범된 국제레짐이다. 원래 미사일기술통제체제는 사정거리 300km, 탄두중량 500kg 이상의 미사일 및 무인비행체(Category I)과 미사일의 기술개발, 생산설비, 재료(Category II)의 이전을 통제하고 있다. 1998년 12월 현재 32개국이 회원국이며 한국은 미가입 상태에 있다.²⁰⁾ 미사일기술통제체제는 회원국 수가 적어서 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.²¹⁾

이러한 상태에서 미국과의 양해사항에 묶여 미사일 개발에 족쇄를 차고 있는 한국정부는 1999년 7월 김대중 대통령이 클린턴 미 대통령과의 정상회담 시 사거리 연장문제를 제기하였으며, 클린턴 미 대통령은 한반도에서의 미사일경쟁을 우려하면서 실무차원에서 논의하자는 입장을 표명하였고, 이에 따라 양국 실무자 간에 협의가 진행되고 있다. 한미간에는 사거리 300km까지의 연장에는 이견이 없으나 사거리 300km 이상 미사일의 경우 실

20) <http://www.mofat.go.kr/main/top.html>의 외교정책항목 중 '군축 및 비확산' 참조.

21) 한용섭, "국제핵확산금지조약과 국제원자력기구," 윤영관, 황병무 외, 『국제기구와 한국외교』(서울: 민음사, 1996), p. 179.

협실에서의 연구개발 이외에는 인정할 수 없고, 연구개발과정을 미국측에 공개해 달라는 것이 미국 정부의 입장이며, 한국 정부는 미사일은 주권사항이므로 500km까지는 독자개발이 가능해야 한다는 입장이다. 김대중 정부에서 미사일 문제를 제기한 것은 그 동안 미사일문제를 포함하여 한반도를 위요한 주요문제에서 한국이 배제되는 듯한 분위기에서 한국이 가지고 있는 카드가 있음을 상기시키는 효과가 있었으며, 특히 대북전략적 입장을 강하게 표명했다는 데에서 의미가 있다.²²⁾ 그러나 문제는 한국정부가 미국 정부의 극구반대를 무릅쓰고 300km 이상의 사거리를 쟁취할 수 있느냐 또는 쟁취하면서 더 큰 것을 잃을 가능성은 없느냐 하는 것이다.

미국은 중국과 북한, 그 중에서도 특히 북한의 미사일을 빌미로 전역미사일망의 구축을 동아시아에서 시도하고 있으며, 한국에도 이에 관한 제의를 했던 것으로 알려져 있다. 일본과 대만은 이에 동조하고 있으나 한국은 김대중 대통령이 이를 공개적으로 거부한 바 있다. 말하자면 미국의 미사일 우산 개발이라고 할 수 있는 전역미사일망 구축에 참여하지 않으면서 500km까지 미사일 사거리를 늘리는 경우 한미 간에 정책적 마찰이 있을 수 있다.

전역미사일은 이미 1995년부터 미일간에 논의되기 시작하였으며 일본과 미일간에 마찰요인으로 자리하고 있다.²³⁾ 중국 정부는 미국 이후의 동북아에서 일본과 주도권을 다룰 것을 예상하고 이에 국가전략의 초점을 맞추어 왔으나, 미국과 일본이 추진하는 전역미사일망은 중국의 군사력, 특히 미사일 능력을 무력화할 가능성이 큰 것이었다. 이에 따라 중국 정부는 일본에 대한 전역미사일망 도입 기도에 대하여 분명한 반대의 뜻을 미국정부에 전달한 바 있다. 즉 일본이 북한의 노동1호에 대응하여 이 방공체제를 도입한다고는 하지만, 이는 곧 중국핵전력에 위협이 된다는 것이 그 이유였으며, 만일 미일이 이를 강행할 경우 중국정부는 전략핵을 강화하여 대응하겠다는 의지를 밝힌 바 있다.²⁴⁾

한편 한국은 패트리엇 미사일 도입에 대하여 미국의 동의를 얻어낸 것으로 보인다. 미국 국방부는 최신형 패트리엇 미사일 PAC-3 대공미사일방위시스템 14대와 부속장비 등 총 42억달러에 달하는 장비를 판매키로 동의했다고 11월 9일 발표하였다.²⁵⁾ 그런데 이는 지난 5월 한국정부에게 미국이 제시한 전역방공시스템 중의 하나였다²⁶⁾는 점에서 한국정부의 의도가 불분명하다고 생각되는 것이다.

3. 한-일관계

한-일관계는 투자와 무역분야에 있어서 일본의 주도하에 기본적으로 기존의 우호협력관

22) 『중앙일보』(1999. 7. 5), “DJ, 사정거리 500km 미사일 왜 꺼냈나”.

23) 김주홍, “21세기 미·중·일 안보협력 가능성: 전망과 대안,” 『사회과학논집』, 제8권 1호(1998), p. 102.

24) 『讀賣新聞』(1995. 12. 6).

25) 『중앙일보』(1999. 11. 11).

26) 미 국방부가 의회에 제출한 ‘아태지역의 TMD시스템 선택’은 TMD의 생산 및 배치를 염두에 둔 것은 아니라고 전제하였지만 미국과 일본 외에 한국과 대만을 포함하고 있으며, 또한 한국, 일본, 대만 각국에 대하여 각각 복수의 방안을 제시했다고 미국 언론들이 보도했다. 이 보고서는 한국의 경우는 북한의 저고도 탄도미사일공격에 대한 방어를 위하여 25기 가량의 개량형인 PAC-3를 배치하거나 해상발사 저고도용 미사일 11기가 필요한 것으로 분석했으며, 장거리미사일에 대해서는 4기의 고고도용 전역방위미사일과 함께 3기의 수도방위용 저고도방위용 미사일이 필요한 것으로 지적했다고 한다. 이에 관해서는 『중앙일보』(1999. 5. 2) 참조.

계가 유지되고 있다. 특히 1998년 10월 8일 김대중 대통령과 오부치 케이조 일본총리는 1965년 국교정상화 이래 구축되어 온 양국간의 긴밀한 우호협력관계를 보다 높은 차원으로 발전시켜, 새로운 세기에 걸맞는 파트너쉽을 구축한다는 공동의 결의를 '21세기의 새로운 한-일 파트너쉽 공동선언'으로서 발표함으로써 한-일협력의 새로운 국면을 조성한 바 있다.²⁷⁾ 또한 1999년 3월 20일에는 한-일 공동선언 및 그 부속문서인 '행동계획'에 대한 그간의 성과를 검토하고 그 결과를 공동으로 발표하였다.²⁸⁾ 특히 대북한 정책에 있어서 한-일간에는 정책협력이 강화되어 1998년 12월(뉴욕), 1999년 2월(서울)에 한-미-일 간에 고위실무급회의가 개최되었으며 1998년 12월에는 다케미(武見) 일본 외무성 정무차관이 방한하였고, 1992년 2월에는 임동원 당시 청와대 외교안보수석이 일본을 방문한 바 있다.

이처럼 원만한 한일관계에는 여러 가지 잡다한 문제들이 잠복해 있다. 즉 본질적인 영토 문제로서 독도문제, 과거사에서 유래하는 중군위안부(정신대)에 대한 피해보상문제와 재일한국인 인권문제, 현재진행형인 무역역조문제,²⁹⁾ 일본의 독단적 영해선포와 그로 인한 선박나포문제, 배타적경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone) 설정 이후 어업권 갈등문제, 북-일수교문제, 신방위지침에 따른 자위대 역할 강화문제 그리고 일본의 군사대국화 문제 등이 그것이다.

일본과의 관계에서 새로이 등장하는 쟁점은 이 중에서 북-일수교문제와 신방위지침에 관련된 것에 한정하여 논의하고자 한다. 북-일 수교문제는 1990년대에 들어 지속적으로 북한과 일본에서 모색되어 온 문제로서 1994년 북한 핵문제와 1998년 8월 광명성1호 발사 등으로 침체될 때까지 상당한 진척을 이루었다. 일본은 북한문제에 접근함에 있어서 몇가지의 전략적 목표를 가지고 접근하는 것으로 생각된다. 우선 일본은 한반도에서의 등거리 외교를 추구하고 있다. 일본은 한국을 한반도의 유일합법정부로 인정하는 데에 인색하였을 뿐만 아니라 한국의 대표성을 인정하는 데에도 부정적이었다.³⁰⁾ 말하자면 이는 일본이 한국과의 전통적 우호관계를 유지하면서도 북한과의 관계정상화를 도모하여 남북한 간에 균형외교를 펴으로써 한반도에 대한 정치적 견제를 유지하자는 것이다. 또한 이러한 맥락의 연장에서 일본은 한반도가 통일되어 강력한 한국이 이웃에 존재하는 것보다는 남북한 분단상태에서 긴장완화를 통하여 북한의 모험주의를 억지하는 것이 오히려 이득이 되는 것으로 보고 한반도의 현상유지를 선호한다. 일본은 또한 한반도문제에 대한 영향력을 확대하려는 입장을 가지고 있다.³¹⁾ 일본은 그 동안 괄목할 만한 경제성장을 이루어 세계에서 두려움의 대상이 될 정도의 경제대국을 이룩하였으나 정치군사적으로는 그에 걸맞는 역할을 수행하지 못한 채, 심지어 한반도 평화체제구축을 위한 노력에서도 소외당하는 처지에

27) 『조선일보』(1998. 10. 9).

28) “한·일 공동선언 및 행동계획의 추진현황에 관한 공동 언론발표문”에서는 1998년 10월 8일에 합의된 양국간 대화채널 확충, 국제사회의 평화와 안전을 위한 협력, 경제분야의 협력, 범세계적 문제에 관한 협력, 국민교류 및 문화교류의 증진 등 다섯가지 분야에 있어서 추진상황을 점검하고, “한일 경제협력 의제 21”을 발표하였다. 여기에는 투자촉진, 2중과세방지협약(98. 10)의 신속한 발효 추진, 기준인증분야 협력, 지적재산권 분야 협력, WTO 차기교섭을 위한 협력 등이 규정되었다. 이에 관해서는 <http://www.mofat.go.kr/main/top.html>의 지역협력항목 중 아태지역 참조.

29) 한국의 대일무역적자는 한일국교정상화 이후 계속적으로 증가해오고 있는 상황이다. 특히 1980년대 이후 무역적자는 엄청난 속도로 증가하였는데, 1980년에 28억1천8백40만 달러, 1985년에 30억1천7백만 달러, 1990년 59억5백97만 달러, 1995년 133억7천4백64만달러 등으로 5년에 100% 이상 증가해 오고 있다. 이에 관한 통계자료는 한국은행, 『한국주요경제지표』(1997), pp. 216-220 참조.

30) 한상도, “한·미·일 파트너쉽의 새 윤리,” 『정경연구』(1974년 1월호), p. 22.

31) 유석렬, 『북한의 체제위기와 한반도 통일』(서울: 박영사, 1997), pp. 168-169.

내몰렸다. 이 과정에서 1990년대 초반부터 일본 여론의 보수화에 편승하여 일본정부와 보수정치인들은 소위 '정상국가론'을 내세우며 소위 "No라고 말할 수 있는" 일본을 추구하고 있다. 이러한 상황 하에서 북-일수교는 일본이 한반도에 지분을 확보하는 계기가 될 것으로 판단할 가능성이 크다고 하겠다.

북-일 수교회담은 1990년 11월 3-4일과 17-18일 두차례, 12월 16-18일 한차례 북경에서의 예비회담을 거쳐 차관급을 단장으로 하는 수교회담의 의전문제와 국교정상화에 관한 기본문제, 경제적 제문제, 국제문제, 기타문제로 의제를 선정하고 1991년 1월 30-31부터 1차 본회담을 개최하여 1992년 11월 5일 북경회담에서 '이은혜 문제'로 결렬되기 까지 8차에 걸쳐 지속되었다. 그 이후에는 북-일간에 특별한 접촉은 없었으나 1994년 10월 북한핵 문제가 제네자회담으로 일단락되자, 1995년 3월 28-30일에 일본의 자민당, 사회당, 신당 사키가케의 연립여당과 북한 노동당 대표가 평양에서 회담한 후 조기국교정상화 실현에 적극적으로 노력하며, 전제조건 없는 대화 및 국교정상화 회담을 재개하고, 자주적, 독자적 입장에서 회담을 진행하며, 양국정부의 국교정상화회담 추진을 지원한다는 등 4개항에 합의하였다.³²⁾ 그러나 그 이후의 몇차례 실무접촉이 있기는 하였으나 별다른 진전을 보지 못하다가 1995년 6월 24-30일 북한의 이종혁 아-태 평화위원회 부위원장과의 회담에서 유상 15만톤, 무상 15만톤 등 총 30톤의 쌀을 일본이 제공한다는 데에 합의하였으며 같은 해 10월 3일에는 20만톤의 쌀을 추가로 지원하는 데에 합의 하였다.³³⁾ 일본이 북한에 대하여 이처럼 막대한 양의 쌀을 지원하기로 한 것은 일본 나름의 인도주의적 원조라는 명분을 가지고 있었으나 북한 노동당 비서는 이를 일본이 사죄의 의미로 쌀을 현상하고 싶다고 해서 받아들였다는 망발을 함으로써 일본 정부를 자극하였으며³⁴⁾ 때마침 1996년 4월 16일 제주에서의 한미정상회담에서 4자회담이 제의되자 일본은 북한의 4자회담 참석이전 수교회담 불가라는 입장을 고수하였다. 특히 1998년 8월 광명성1호가 일본 근해를 통과하여 지나가자 일본은 북한에 대하여 경제제재조치를 단행하여 현재에 이르고 있다. 페리보고서를 통하여 미국의 대북정책이 가닥을 잡아가고, 북-미 제네바회담이 진행되면서 최근에 일본의 '초당적 대표단'이 북한을 방문하여 수교협상을 재개하고 있으며, 일본정부가 북한에 대한 경제제재조치를 해제할 것이라는 정보가 있다.

이러한 북-일수교 회담의 과정에서 중요한 점은 한국이 배제되고 있었다는 것이다. 그렇지 않아도 북한의 1994년부터 4월부터 일관된 정전체제 무력화 기도로 한국이 모든 협상에서 배제되고 있을 때 일본의 북한에 대한 쌀지원은 한-일 간에 마찰을 가져왔다. 이에 일본의 무라야마 총리는 1995년 11월 18일 한-일 정상회담에서 남북관계개선에 기여하는 방향으로 추진하며, 한-일관계를 손상시키지 않으며, 수교 이전에는 대북경제지원을 하지 않는다는 대북수교 3원칙을 한국정부에 전달한 바 있으며³⁵⁾ 1996년 6월 제주에서의 김영삼, 하시모토 간에 열린 한-일 정상회담에서 재확인된 바 있다.³⁶⁾ 이러한 상황은 반복될 가능성이 있다. 왜냐하면 4자회담이 형해화하여 북-미회담으로 환원되고 있는 분위기에서 일본의 '초당적 대표단'이 북한을 방문하고 북한에 대한 경제제재가 일방적으로 해제되는

32) 『조선일보』(1995. 3.31).

33) 통일원, 『'95북한개요』(통일원, 1996. 6. 12), pp. 439-440.

34) 김용호, "탈냉전기 북한외교의 방향," 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』(서울: 법문사, 1999), p. 374.

35) 『조선일보』(1995. 11. 19)

36) 『조선일보』(1996. 6. 23)

경우 북한은 미사일 발사 유보 이외에는 아무런 대가를 치루지 않게 되고, 게다가 1996년 까지 유효한 한-일간의 일본의 대북수교 3원칙에 대한 아무런 언급이 없다는 것은 한국의 자존심에 관한 문제가 되기 때문이다.

한편 어떤 의미에서는 한국의 입장에서 더욱 심각한 것이 신방위협력지침과 그에 따른 일본의 군사대국화 가능성이다. 미-일간의 방위협력지침 개정은 1996년 4월 17일 클린턴 미 대통령과 하시모토 일본 총리간의 미-일 신안보선언³⁷⁾에 근거하고 있다. 이 신안보선언은 미국과 일본의 이해관계가 맞아 떨어지는 선택이었다. 우선 미국은 탈냉전으로 인하여 민족, 종교, 영토분쟁이 빈발하는 상황 하에서 동맹국들과 안보역할을 분담할³⁸⁾ 필요가 있었다. 즉 미국의 클린턴 행정부의 새로운 전략개념인 개입과 확대를 중국과 북한에 대하여 적용하는 과정에서 미-일 간의 확고한 동맹관계를 재확인해야 할 필요가 있었다. 또한 미-일간의 무역마찰이 양국의 동맹관계를 훼손해서는 안된다는 소위 나이안(Nye Initiative)에 따라 일본의 외교정책에 대한 지침이 필요하다는 판단을 했던 것으로 보인다.³⁹⁾ 한편 일본의 입장에서는 안보 무임승차라는 비난 속에 경제발전을 구가하였지만 안보를 무임승차하고 있다는 비난에 시달려 왔던 것이 언제나 부담이었다. 이제 보수화하는 국내여론을 업고 경제수준에 걸맞는 정치적 역할과 그 인정을 추구하는 '정상국가론'이 오자와 이치로 등 보수주의자들에 의하여 정책화됨으로써 미국이 제기하는 역할분담론은 일본으로서도 매력에 있는 대안이었던 것이다. 특히 일본으로서는 남지나해에서의 영토분쟁에 효율적으로 대응하고 해상수송로의 안전과 지역적 안정을 추구할 수 있는 방안이 신안보선언이었던 것이다.

이에 의하여 1997년 9월 23일 개정된 방위협력지침 최종안은 평시의 미-일 협력, 일본에 무력공격이 감행될 경우의 대처행동, 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 주변사태에 대한 대응시의 협력, 효과적인 방위협력을 추진하기 위한 향후계획 등으로 이루어져 있다.⁴⁰⁾ 신지침이 구지침과 근본적으로 달라진 부분은 미-일 방위협력의 초점이 '일본유사시'와 '극동유사시'가 '일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 일본주변 유사시'로 옮겨간 점과 '주변 유사시의 범위'가 지리적 개념이 아니라 '사태의 성질을 파악하는 개념'으로 규정되었다는 점이다. 이는 구체적으로 미-일 양국이 방위협력을 종래의 '소련의 위협'에 대한 대응에서 '중국위협', '대만유사시', '한반도 유사시'에 대응하는 데에 초점을 두면서 상황에 따라서는 그 이상으로 확대하겠다는 전략적 의도를 시사하는 부분이기도 하다. 특히 한반도 유사시 일본자위대는 정보교환을 비롯하여 북한에 출입하는 선박에 대한 임검을 실시하며 주일미군기지에 대한 테러에 대비한 경비를 강화하고 요코스카, 사세보 등 미 군항이 있는 지역에 대한 기뢰부설에 대비한 경계경비를 강화하는 활동을 하는 등 40개 항목에서 미군을 지원하도록 되어있다. 그리하여 2000년 2월 한반도 비상시를 상정한 '주변사태'에 대비해 일본 측 1,700여명, 주일미군측 700여명이 일주일 동안 참가하는 지휘소 연습을 실시하기로 되어 있다.⁴¹⁾

37) 신안보선언 전문은 다음을 참조함. "자료18: 미-일 신안보선언 공동선언 - 21세기를 지향한 동맹," 국방정보본부, 『1997년도판 일본의 방위백서』(서울: 국방정보본부, 1997), pp. 263-268.

38) 미국정부의 책임분담 논의는 다음을 참조. U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*(Washington: U. S. GPO, 1995).

39) Institute for National Strategic Studies, National Defense University, *Strategic Assessment 1996* (Washington, D. C.: US GPO, 1996), pp. 114-115.

40) 미-일 신방위협력지침 전문은 『朝日新聞』(1997. 9. 24) 참조.

문제는 일본의 군사력이다.⁴²⁾ 1970년대에 '방위정책의 대강'을 기반으로 하여 전수방위에 치중하던 일본은 막강한 경제력을 바탕으로 1990년에는 방위비가 GNP의 1% 수준이 약 300억달러가 넘기 시작하였으며, 1991-1995년의 신중기방위력정비계획에 의하여 매년 3%의 실질 방위비 증가를 확보하여 신형 90탱크, AEGIS함, F-15전투기, AWACS기 등 첨단 무기체계를 강화하였으며, 1996년부터 2000년까지의 제2기 신중기방위력정비계획 기간동안에는 예산을 3조5천5백억엔을 증가시켜 차세대 전투기(F-SX), 공중급유기, AWACS기를 증강하여 오고 있다. 이중 AEGIS함과 AWACS기의 도입 및 증강은 정보전, 전자전에 대비한 일본의 안보구상을 위한 것으로 보인다. 말하자면 일본은 무기의 하이테크와 첨단기술에 의한 군사력의 질적 증강을 추구한다는 점이 특징이다. 더욱이 고속증식으로 및 신형전환로 개발이라는 명분으로⁴³⁾ 100톤의 플루토늄을 확보하기 위한 계획이 추진되고 있다. 이러한 과정에서 나온 신안보선언과 방위지침개정은 한국정부로서도 우려의 눈으로 바라보지 않을 수 없는 상황인 것이다.

뿐만 아니라 일본은 한국, 중국, 러시아와 쌍무적 군사교류를 추진하면서 안보외교에 있어서 주도적인 역할 하고 있다. 특히 1997년 9월 하시모토-장쩌민 간의 일-중 정상회담에서 미-일 방위협력지침 개정이 중국과 대만을 겨냥한 것이 아니라는 점을 역설하고 안보 교류 활성화를 제안⁴⁴⁾하였으며, 미-일-러 삼국간의 안보대화에 부가하여 미-일-중 삼국의 안보대화를 추진하고 있다.⁴⁵⁾ 결국 일본은 미국에 밀착하면서 전략적 모호성을 포기하였지만, 그로 인한 부담을 동북아에서의 양자 또는 다자관계의 발전을 통하여 완화하려는 제스처를 보이고 있는데, 이는 미국 이후의 동북아 책임국가를 겨냥한 장기적 전략의 일환인 것이다. 문제는 한국의 입장이 중요하게 고려되고 있지 못하다는 점이다. 한-일 간의 안보 대화는 이루어지지만, 한국을 동북아 다자관계의 한축으로 일본이 인정하지 않는다는 점에서 한국이 풀어야 할 과제를 남기고 있다.⁴⁶⁾

4. 한-중관계 및 한-러관계

중국과 러시아는 상대적으로 새로운 외교정책의 쟁점이 적은 편이다. 그러나 중국은 북한의 명시적 배후세력이며 러시아는 잠재적 배후세력이라는 점에서 주목해야 할 점이 있

41) 『讀賣新聞』(1999. 11. 22).

42) 이부분은 다음을 참조함. 김주홍, "새로운 국제군사질서와 동북아 국제정치군사관계," *op. cit.*, pp. 222-227; 배경호, "신국제질서기의 일본의 정치대국화와 국가전략," 이기택 외, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』(서울: 일신사, 1996), pp. 299-320.

43) 일본의 핵무장과정은 독특한 일면이 있다. 일본은 소위 "무중후적 전략"을 택하고 있는 것으로 보인다. 즉 핵탄두를 제외한 다른 요소들을 구비함으로써 실질적인 핵무장의 과정을 밟고 있는 것으로 판단된다. 그렇지 않고서는 그렇게 많은 플루토늄을 가져야 될 이유가 설명되지 않는다. 이에 관해서는 김태우, 『핵확산이론과 한국 핵무장의 이론적 당위성』, 『국방논집』, 11호(1990년 가을), pp. 149-172.

44) 이 제안은 1997년 11월 30일-12월 2일 타이 광구이 중국 인민해방군 부참모장의 일본방문시 규마 후미오 일본 방위청 장관, 나쓰카와 가즈야 일본통합막료회의 의장, 가토 코이치 자민당 간사장 등과의 회합에서 양국 국방장관과 군 참모총장의 교환방문 합의로 귀착되었다. 이에 관한 자료는 『조선일보』(1997. 12. 3) 참조.

45) 미-일-중 삼국의 안보대화는 일본에서 구상 중인 것으로서, 이를 뒷받침하기 위하여 상설기구사 필요하다는 데에 삼국의 의견이 일치했다는 보도가 있었다. 『明報』(1997. 9. 28), 『日本經濟』(1997. 10. 5) 참조.

46) 김주홍, "21세기 미.중.일 안보협력 가능성: 전망과 대안," *op. cit.*, p. 18.

다. 우선 중국은 한국과 1992년 수교한 이후 현재까지 경제교류를 통하여 상호의존을 증진시켜 왔으며, 황장엽 망명, 4자회담, 대만 핵폐기물 북한 이전문제 등에서는 한국과의 공조관계를 형성하고 있는 것은 아닌가 하는 착각이 들 정도로 한-중관계는 심화되었다.

중국이 한국정부에 대하여 갖고 있는 의미는 두가지 정도로 요약할 수 있다. 우선 중국은 북한과 혈맹국가이다. 중국이 스스로 설정하고 있는 외교의 다섯단계, 즉 적대단계, 중립적단계, 수교단계, 우호협력단계, 혈맹단계 중 최상위의 외교관계를 북한과 맺고 있는 것이다. 그러면서 한국과는 경제관계를 심화하면서 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담의 파트너의 위치에 있다. 더욱이 1999년에는 한국의 국방장관이 중국을 방문하여 한국전에 참전했던 부대(179여단)를 시찰할 정도로 형식적인 안보협력이 진행되고 있으며⁴⁷⁾ 2000년에는 중국 국방장관의 방한이 약속되어 있다. 중국의 입장에서는 명분과 실리를 모두 고려해서 한반도 정책을 추진하고 있는 것이다.

중국은 또한 탈북자들이 대거 숨어 있는 땅이며, 그들이 한국으로 오는 비상구이다. 문제는 중국정부가 탈북자를 체포해서 북한으로 강제송환하는 정책을 실행하고 있다는 점이다. 중국의 경우는 북한과 “탈출자와 범죄인의 상호인도에 관한 협정”(밀입국자 송환협정)을 맺고 있어서 이 협정에 따라 공안에 체포된 탈북자들을 북한으로 송환하고 있는 것으로 생각된다.⁴⁸⁾ 중국의 기본입장은 탈북자는 난민이 아니며 따라서 밀입국자인 이상 송환협정에 따라 북한으로 강제추방하는 것이 순리라고 주장하면서 이에 간여하는 것은 내정간섭이라고 주장한다.⁴⁹⁾ 한국정부의 입장에서는 중국에 대하여 이 문제를 공개적으로 거론하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 홍순영 외교통상부 장관도 유엔난민고등판무관실의 유권해석을 들어서 탈북자가 난민이 아니며 북한-중국 간의 문제라고 물러섰다.⁵⁰⁾

그러나 문제는 이러한 한국의 입장이 정당한 것인가 하는 점이다. 탈북자 문제가 외교적으로 미묘한 사안인 만큼 함부로 다룰 수 없는 문제라는 점은 누구나 인정한다. 적어도 한국의 외교정책의 일부분이라도 탈북자 문제가 고려될 여지가 없다면 한국정부는 자국민 보호에 있어서 직무유기를 하는 것이나 마찬가지의 우를 범하는 것이다. 즉 북한은 그 미래를 아무도 예측할 수 없는 경제적, 체제적 어려움에 처해 있으며, 더 나아가 북한 자체의 인권상황이 극도로 악화되어 있어서, 향후 탈북자 문제는 국제적으로 대처하지 않으면 안될 상황도 상정 가능하다고 할 수 있다. 따라서 한국정부는 탈북자문제에 있어서 유엔 등 국제기구와의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 주변국들에게도 인도적인 차원에서 협력을 구하는 모습을 보여야 할 것이다.

러시아는 자국이 한반도 평화체제 구축을 위한 상대에서 일차적으로 제외되었다는 데에 몹시 자존심이 상한 상태에 있었으나,⁵¹⁾ 국내의 정치경제적 상황 악화로 인하여 외교관계

47) 당시 조성태 국방장관은 주한미군의 장래에 관하여 과도한 발언을 하여 물의를 일으킨 바 있다. 즉 주한미군의 장래를 논의하는 데에 중국을 관여시키겠다는 내용이었다. 한 국가의 국방장관으로서 자국의 동맹정책을 제3국과 논의하겠다는 맥락에서 비판여론이 거세게 일었다. 이에 관해서는 「조선일보」(1999. 8. 28) 참조. 또한 TMD에 대하여 반대의 입장을 명백하게 밝혔다. 생각건대 TMD문제는 그에 관한 입장을 중국에서 밝힐 사안이 아니라고 생각된다. 이는 한-중 국방장관 교류가 확정된 데 대한 답례의 성격이 짙기는 하지만 너무 지나치다고 생각된다.

48) 박치영, 『유엔정치와 한국문제』(서울: 서울대출판부, 1995), p. 368

49) 주한중국대사의 입장표명에 관해서는 「조선일보」(1999. 9. 3) 참조

50) 심지어는 한국정부가 탈북자들의 한국 입국을 막고 있다는 의심도 있다. 홍순영 장관의 언급은 「조선일보」(1999. 9. 4) 참조.

51) 러시아와 한국 간에 외교관을 상호 추방하는 사태가 벌어졌던 것도 이러한 러시아의 입장에서 촉발되었던 것이다.

에 적극적으로 나서지 못하고 있는 형편이었다. 다만 최근에 TMD문제로 미국정부가 ABM조약의 변경을 시도하자 이에 강력히 저항하고 있다. 또한 동북아시아에서 중국과의 관계정상화를 이룩하고 북한과의 안보관계를 1991년 수준으로 회복하기 위한 움직임도 관측되고 있다. 따라서 한국 정부의 외교정책에 러시아가 차지하는 몫만큼의 고려는 항상 뒤따라야 할 것이다. 왜냐하면 러시아는 언제든지 북한의 배후세력으로 돌변할 가능성을 잠재하고 있는 국가이기 때문이다.

이러한 가능성을 가지고 있는 러시아를 김대중 대통령의 1999년 5월 7일-6월 1일의 몽골 및 러시아 국민방문을 통하여 어느 정도 달래주는 효과를 거둔 것이 사실이다. 특히 동북아 6자대화의 필요성에 합의를 본 점은 4차회담에서 소외된 러시아에게 대한 보상의 의미도 가지고 있다. 문제는 러시아를 어느 선에서 만족시킬 것인가 하는 점이다. 러시아는 아직 강대국이며 미국과 상당부분 마찰을 두려워 하지 않는다. 그러한 러시아를 다룸에 있어서 한국정부의 외교정책은 항상 미국과의 관계를 의식하지 않을 수 없다.

러시아와 실질적으로 외교정책 상에 쟁점이 있다면 한국 정부가 구소련에 공여했던 차관의 회수 가능성 및 방식일 것이다. 러시아는 1996년 한국이 구소련에 공여했던 차관을 전차와 유도탄 등 군사장비 현물로 상환하기 시작했으며 1997년에도 수호이 전투기를 비롯한 첨단장비로 변제를 제의했던 바 있다고 한다. 1996년 말까지 상환키로 했던 3억3,800만달러 중 실제 상환액은 1억9,080만달러에 그쳤다. 러시아가 군사장비를 한국에 공급하기로 시작한 것과 관련하여 북한은 러시아를 미국에 못지 않게 적대적이라고 비난하였다.⁵²⁾

생각건대 러시아의 채무변제를 군사무기로 하는 것은 러시아의 사정에 의한 것이며, 그렇기 때문에 한국으로서는 이를 받아들이는 여유를 보여주어야 하며, 이러한 기회를 무기수입선 다변화의 기회로 삼아보는 것도 바람직하다. 다만 미국 정부가 거대한 무기수입국인 한국에 러시아가 진출하는 데 반대할 가능성이 매우 높다는 점을 염두에 두어야 한다.

5. 지역적 다자외교

한국의 외교정책에 지역적 다자주의가 도입되기 시작한 것은 1988년 유엔에서 노태우 대통령이 '동북아평화협의회' 창설을 주장한 이후라고 생각된다. 이 당시에 이 주장은 주변국들로부터 호응을 받지 못하였는데, 특히 미국정부는 좋은 주장이라는 짤막한 립서비스만 했을 뿐이었다.⁵³⁾ 한국정부가 지역적 다자외교에 적극적으로 나서기 시작한 것은 탈냉전이 공식화된 이후였다. 즉 1993년 김영삼 행정부에서 추진한 신외교정책 방향에 다자간 안보대화가 역설되었고, 한승주 외무장관은 동북아시아에서의 mini-CSCE식 안보협력체 창설을 주장하였으며, 1994년 방콕 아세안포럼에서 신동북아안보구상을 제안하기도 하였다. 한국정부가 이러한 제안을 하게된 배경에는 북한 핵문제와 대량파괴무기 확산위협, 중국-대만간 무력충동위협, 그리고 역내 일부국가들의 재래식 군비증강과 같은 불안요인들이 이 지역에 상존하고 있어 동북아시아가 세계의 주요긴장지대로 남아 있다는 사실과 ARF에서

52) 정한구, "러시아," 백종천/김태현(편), 『탈냉전기 한국대외정책의 분석과 평가』(세종연구소, 1998), p. 336.

53) 노태우 대통령의 제안이 호응을 얻지 못한 것은 우선 미국이 동북아시아에서 우월한 입장에 있어서 굳이 다자주의를 받아들일 필요가 없었으며, 오히려 양자관계에 의한 조정이 더 용이하다는 판단을 했기 때문이다. 또한 한국정부가 사전에 주변국들과 외교적으로 충분한 협의를 거치지 않았을 뿐만 아니라, 한국정부 스스로도 미국을 제치고 다자정책을 실행하는 데에 자신감을 가지지 못하였기 때문에 유산되었다. 이철기, 『동북아군축론: 신동북아질서의 모색』(서울: 호암, 1994), p. 434.

도 권장하고 있는 소지역차원의 다자간 안보대화를 추진하여 이들 국가들간의 신뢰구축노력을 통해 역내평화와 안정유지를 모색하기 위한 동기가 자리하고 있다.

이러한 목적과 동기에서 제안된 동북아다자안보대화(NEASED: Northeast Asia Security Dialogue)는 북한이 미-일과의 양자관계 미정립을 이유로 그 설립에 반대하는 입장을 보이고 있어 아직 출범하지 못한 상태에 있다. 오히려 현재 비정부차원에서 동북아지역의 다자간협력대화가 이루어지고 있다. 미국 캘리포니아 대학 국제분쟁 및 협력연구소(IGCC: Institute on Global Conflict and Cooperation, 샌디에고 소재)가 주관하여 한국을 비롯하여 미국, 일본, 중국, 러시아의 외무부, 국방부 고위실무자와 학자들이 참석한 가운데 1993년부터 동북아협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)를 매년 개최하여 동북아지역의 신뢰구축방안 등을 논의해 오고 있다. 북한은 1993년 예비회의 때에만 참석하고 그 이후에는 불참하고 있으며, 참가자들은 이를 정부간 대화로 격상하기 위한 노력을 강구하고 있다.

다른 한편으로는 ARF와 관련이 있는 아-태지역 원탁회의(Asia Pacific Roundtable)이 있는데 이 회의는 1987년부터 말레이시아의 전략 및 국제문제연구소가 주관으로 매년 개최되어 개인자격의 정부관리와 학자들이 참여하고 있다. 여기서 1993년에 민간안보연구소간의 협력기구인 아-태안보협력회의(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific Region)를 창설하여, 국방분야의 전현직 관료들과 학자들을 참여시켜 지역안보문제에 대한 연구와 정책건의를 통하여 정부차원의 안보협의를 지원하는 역할을 수행하고 있다. 한국의 경우는 1994년부터 학자, 언론인, 기업인 50명으로 구성된 CSCAP-KOREA를 결성하여 참여하고 있다.⁵⁴⁾

이러한 다자외교는 유럽의 유럽안보협력회의(CSCE)를 그 모형으로 하고 있다. CSCE는 구조적 군비통제 기제였던 상호균형감군(MBFR)이 교착상태에 빠진 가운데 신뢰구축과 투명성제고를 통하여 불확실성을 제거하면서, 지역국가들간의 대화를 통한 공동의 규범을 창출하였고, 이를 통하여 오히려 MBFR의 후신인 유럽재래식군비통제(CFE)협상을 성공시키게 되었던 것이다. 동북아지역의 안보환경을 개선하고 상호신뢰를 구축하여 안보에 대한 인식의 차이를 해소함으로써 대량무기의 확산과 분쟁발생을 억제해 나아가기 위한 시도로서 지역적 다자외교는 한국의 외교정책의 새로운 선택지로서 가능성을 가지고 있다. 다만 지역 국가들의 호응을 이끌어낼 수 있는 외교력을 발휘하는 문제과 또한 북한을 설득하는 문제가 우선 해결되어야 함은 물론이다.

6. 정책결정 및 집행 구조

외교정책은 정책부서에서 작성되고 결정되며 실행된다. 그러는 과정에서 외교정책은 여러 가지 차원의 왜곡의 위험을 겪는다. 본질적으로 외교정책이란 주어진 환경에서 국가의 이익을 극대화하는 선택을 함으로써 국민의 생존과 번영에 기여하게 된다. 그런데 외교정책에는 정책의 주체와 대상이 있게 된다. 정책의 주체는 정책결정부서(외무부) 이외에 국민, 국회 등 여타 행위자들도 관여하게 된다. 이미 정책결정의 합리성에 대한 의문은 조직과정모형이나 관료정치모형에 의하여 어느 정도 밝혀졌다.⁵⁵⁾ 또한 국내정치가 국제정치에

54) 외교통상부, 『외교백서 1997』, p. 211.

55) Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications,"

영향을 미치는 것을 당연한 것으로 이해하는 견해⁵⁶⁾도 상당한 호응을 얻고 있다.

이러한 외교정책결정과정 상의 문제도 면밀히 검토해야 할 것이지만, 많은 연구에서 빠드리고 있는 부분이 정보화와 관련된 것이다. 현대를 정보화시대라고 할 때, 정보화는 사회 각 부문에 영향을 미치며, 국가의 외교정책에도 영향을 미칠 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 정보화를 다만 과학기술의 발달과 그로 인한 인터넷, PC통신, 정보화산업에 한정하여 이해하는 것은 너무 단편적이다.

한마디로 정보화는 국가의 국력에 승수적 영향을 미치면서 국가간 위상을 급격히 변화시킬 수 있는 가능성이 크다. 이미 미국에서 실험되고 있는 디지털화된 전장(Digitalized Battlefield)의 개념이나 최근에 중국이 사이버전부대를 확충하여 정보전 능력을 높였다는 보도⁵⁷⁾는 벌써 정보화기술이 군사화되고 있다는 것이다. 헌팅턴이 제시한 '문명충돌'의 가능성은 정보화시대에 더욱 커졌으며 분쟁이 일상화될 가능성도 커지고 있다.⁵⁸⁾ 왜냐하면 정보전은 이미 시작되었고 그 결과 여하에 따라 단위의 위상이 바뀌기 되기 때문이다. 또한 정보전에는 단위가 국가에 한정되지 않는다는 특징이 있다. 개인도 기업도 소그룹도 국가와 맞서서 정보전쟁을 벌일 수 있으며 그 경쟁에서 국가도 개인에게 패할 수 있다.

이러한 상황에서 외교정책은 어떠한 대비를 해야 하는가. 현재 군사분야에서 일어나고 있는 군사기술혁명(MTR) 또는 군사부문혁명(RMA)의 맥락에서 말하자면 외교분야혁명(RDA: Revolution in Diplomatic Affairs)가 필요하다. 이러한 류의 주장이 간혹 보이기 는 하지만⁵⁹⁾ 아직은 소리가 작다. 정보화 분야에서 첨단을 가는 미국의 경우도 그러하니 한국의 경우는 더 말할 나위도 없다. 정보화의 충격이 가장 빠른 분야는 기업과 군부이다. 그들은 언제나 경쟁에 내몰린다. 군부는 실제 전쟁에서 또는 훈련과 장비획득과정에서 정보화의 충격을 직접적으로 받으며, 기업은 경쟁에서 살아남기 위하여 필사적으로 정보화에 나선다. 왜 외교정책분야는 그렇지 못한가? 외교정책부서는 군부나 기업처럼 경쟁에 내몰리지 않기 때문이다. 외교정책은 언제나 외교정책부서의 몫이었다.

그러나 이제 상황은 달라지고 있다. 비정부기구들과 초국가적 범죄조직, 테러집단 등이 광범위한 네트워크를 구성하면서 국가기관에 도전하고 있으며 따라서 국가기관은 이에 맞서야 한다. 문제는 이들 조직들이 국경을 무시하고 물리적으로나 기술적으로 넘나든다는 데에 있다. 그 비결의 요체가 네트워크이다. 이는 곧 조직의 문제를 의미한다. 외교분야혁명(RDA)은 위계와 네트워크의 배합(hybrid of hierarchy and networks)이라는 조직구성원리에 의하여 시작되어야 한다. 여기에는 다양한 분쟁유형에 따른 수평적(부처간, 국가간), 수직적(국가 또는 비국가)인 의사소통과 조정이 집중화(정부내외)와 분산화(많은 비정부행위자들의 등장으로 인한)에서 오는 갈등을 해소할 수 있도록 강화되어야 한다. 결국 정보

World Politics, vol. 24 Supplement(Spring 1972), pp. 40-79; Graham T. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little Brown, 1971).

56) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, vol. 42, no. 3(Summer 1988), pp. 427-460.

57) 「중앙일보」(1999. 11. 19).

58) Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*(New York: Simon & Shuster, 1996); Robert Kaplan, "The Coming Anarchy," *Atlantic Monthly* (Feb. 1994), pp. 44-76.

59) 예컨대 다음과 같은 것들을 지적할 수 있다. Joseph S. Nye and William A. Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*(March/April 1996), pp. 20-36; U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy, *A New Diplomacy for the Information Age*(Washington D. C.: U. S. Advisory Commission, 1997).

화의 세계는 외교정책에 있어서 조직의 혁신이라는 과제를 던지고 있는 것이다.⁶⁰⁾

IV. 끝내기

한국의외교정책의 새로운 쟁점은 탈냉전이 이루어진 이후의 세계에서 세계화, 정보화의 흐름 속에서 형성되고 있다. 한국은 세계의 탈냉전 상황과는 동떨어진 냉전적 질서 속에서 안보를 걱정해야 하는 처지이며, 동시에 발전적으로는 통일을 이룩하여 근대민족국가의 단계를 완성해야 하는 입장에 있고, 또한 동시에 세계화 추세에 맞추어 다양한 국제적 협력과 지역적 협력을 추구해 나아가야 한다. 그러나 한국의외교정책의 새로운 쟁점들을 모두 연구하여 나열하는 것은 불가능하다. 그것은 외교정책이 안보, 통상, 인권, 환경 등 다양한 분야를 포괄하는 분야이기 때문이다.

이에 따라 동북아시아에 한정하여 한국의외교정책의 새로운 쟁점들을 정리해 본 결과, 다음과 같은 몇가지 점을 주장할 수 있었다. 첫째, 주권적 쟁점들은 주로 한-미관계에서 나온다는 사실이다. 이는 한국의 외교가 냉전기에 미국에 너무 밀착해 있었기 때문이며, 탈냉전의 여파가 제한적이거나 한국의 외교정책에 반영되고 있기 때문일 것으로 생각된다. 둘째, 지역국가들과의 관계에서 나타나는 새로운 쟁점들은 주로 한국정부에게 기회가 적게 부여되는 쟁점이라는 점이다. 특히 일본 정부가 추진하는 삼개국 간 안보대화에서 한국이 소외되고 있다거나 중국과 관련된 탈북자 문제의 경우 한국이 거의 입장표명도 못한다는 점이 주목된다.

셋째 지역적 쟁점의 경우 한국정부가 점점 빠지는 경향이 나타난다는 점이다. TMD의 경우도 한국정부는 성급하리 만큼 빨리 입장을 표명하였다. 전략적 모호성을 통한 이익의 극대화라는 단순한 공식도 모르는 정책결정자 집단이 자리를 차지하고 있는 것은 아닌가 하는 의구심이 들 정도이다.

넷째 지역적 다자외교에서 현재 한국의 제의에 의하여 진행되고 있는 것들이 제대로 가동되지 못하고 있다는 점이다. 물론 이는 북한이 여러 가지 이유로 참가하지 않고 있기 때문이다. 문제는 이를 해결하기 위한 한국정부의 노력과 외교적 능력이다. 북한을 다른 방식으로 다루면서 또는 다른 의제의 다자외교에서 다루면서 새로운 쟁점을 장악해 나아가는 노력이 아쉽다.

다섯째 세계화의 흐름과 함께 정보화의 흐름을 하나의 쟁점으로 취급하고 외교정책을 다루는 연구도 정책적 노력도 지금껏 보이지 않는다는 점이다. 정보화는 조직과 원칙에 혁명적 변화가 가해지는 상황이며, 그 결과 다양한 차원의 행위자들이 더욱 다양한 분야에서 더더욱 다양한 형태의 갈등을 연출할 것이기 때문에 이에 대한 쟁점화는 시급하다고 할 것이다.

외교정책분야에서 새로운 쟁점을 찾는다는 것은 사실 어렵다. 아니 그것은 불가능한 것

60) RDA에 관해서는 John Arquilla and David Ronfeldt, "Looking Ahead: Preparing for Information-Age Conflict," John Arquilla and David Ronfeldt(eds.), In *Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*(RAND, 1997), pp. 439-501을 참조할 것. 그리고 다음의 연구들도 새로운 외교에 관한 유용한 기준을 제공하고 있음. CSIS, *Reinventing Diplomacy in the Information Age*(CSIS: Washington, 1998); James N. Rosenau, *States, Sovereignty, and Diplomacy in the Information Age*(USIP Virtual Diplomacy Report, released in 25 Feb. 1999).

일지도 모른다. 왜냐하면 외교정책분야에서 혁명적인 상황이 전제되지 않는 한 전혀 새로운 쟁점은 생겨나지 않기 때문이다. 그러나 정책은 변화한다. 그것이 아주 미세하고 점진적일지라도 변화하는 상황에 맞추어 변화하게 되어 있는 것이 외교정책이다. 합리적인 외교정책은 이러한 변화를 따라잡을 수 있는 정책결정자의 통찰력과 외교부서의 조직력에서 찾을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국방부, 『주한미군을 위한 한국정부의 방위비 분담』(서울: 국방부, 1994).
- 국방정보본부, 『1997년도판 일본의 방위백서』(서울: 국방정보본부, 1997).
- 권태영·정춘일, 『선진국방의 지평』(서울: 을지서적, 1998).
- 김용호, “탈냉전기 북한외교의 방향,” 정진위 외, 『새로운 동북아질서와 한반도』(서울: 법문사, 1999).
- 김주홍, “새로운 국제군사질서와 동북아 국제정치군사관계,” 김주홍 외(공저), 『신국제질서의 도전과 대응』(울산대학교 출판부, 1996).
- 김주홍, “정보화시대에서의 국가안보,” 『사회과학논집』, 제8권 2호(1998).
- 김주홍, “21세기 미·중·일 안보협력 가능성: 전망과 대안,” 『사회과학논집』, 제8권 1호(1998).
- 김태우, “핵확산이론과 한국 해무장의 이론적 당위성,” 『국방논집』, 11호(1990년 가을).
- 박치영, 『유엔정치와 한국문제』(서울: 서울대출판부, 1995).
- 배정호, “신국제질서기의 일본의 정치대국화와 국가전략,” 이기택 외, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』(서울: 일신사, 1996).
- 신정현 외 공저, 『21세기 한국의 선택: 국가체제와 정책과제』(서울: 우석, 1998).
- 외교통상부, 『외교백서 1997』(외교통상부, 1997).
- 유석렬, 『북한의 체제위기와 한반도 통일』(서울: 박영사, 1997).
- 이용희, 『일반국제정치학』(상)(서울: 박영사, 1980).
- 이철기, 『동북아군축론: 신동북아질서의 모색』(서울: 호암, 1994).
- 정한구, “러시아,” 백종천/김태현(편), 『탈냉전기 한국대외정책의 분석과 평가』(세종연구소, 1998).
- 하영선, “탈냉전 군사질서,” 하영선 편, 『탈근대지구정치학』(서울: 나남, 1993).
- 한국은행, 『한국주요경제지표』(1997).
- 한상도, “한·미·일 파트너쉽의 새 윤리,” 『정경연구』(1974년 1월호).
- 한스-페터 마르틴. 하랄드 슈만 저/강수돌 역, 『세계화의 덫』(서울: 영림카디널, 1998).
- 한용섭, “국제핵확산금지조약과 국제원자력기구,” 윤영관·황병무 외, 『국제기구와 한국의 교』(서울: 민음사, 1996).
- 통일원, 『'95북한개요』(통일원, 1996. 6. 12).
- 『조선일보』
- 『중앙일보』
- 『明報』

「讀賣新聞」

「朝日新聞」

「日本經濟」

<http://www.mofat.go.kr/main/top.html>(한국의교통상부 인터넷사이트)

Allison, Graham T. and Morton H. Halperin. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Implications," *World Politics*, vol. 24 Supplement(Spring 1972).

Allison, Graham T. *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little Brown, 1971).

Angell, Ian. "Winners and Losers in the Information Age," *Social Science and Modern Society*, vol. 34, no. 1(Nov./Dec. 1996).

Arquilla, John and David Ronfeldt. "Looking Ahead: Preparing for Information-Age Conflict," in John Arquilla and David Ronfeldt(eds.), *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*(RAND, 1997).

CSIS, *Reinventing Diplomacy in the Information Age*(CSIS: Washington, 1998).

Hanrieder, Wolfram. "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State," *American Political Science Review*, vol. 72, no.4(1978).

Hinsley, F. H. *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of the Relations between States*(Cambridge: Cambridge University Press, 1963).

Holsti, K. J. *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*(New York: Simon & Shuster, 1996).

Institute for National Strategic Studies, National Defense University. *Strategic Assessment 1996*(Washington, D. C.: US GPO, 1996).

Kaplan, Robert. "The Coming Anarchy," *Atlantic Monthly*(Feb. 1994).

Lyons, Gene M. and Michael Mastanduno(eds.). *Beyond Westphalia?: State Sovereignty and International Intervention*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995).

Modelski, George. *Principles of World Politics*(New York: Free Press, 1972).

Nye, Joseph S. and William A. Owens. "America's Information Edge," *Foreign Affairs* (March/April 1996).

Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*(Basic Books, 1997).

Perry, William J. *Review of the United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*, unclassified Report by U. S. North Korea Policy Coordinator and Special Reporter to the President and the Secretary of State(Washington D. C.: US GPO, Oct. 12, 1999).

Pollack, Jonathan and Young Koo Cha. *A New Alliance for the Next Century: The Future of the U.S.-Korean Security Cooperation*(KIDA/RAND, 1995).

Putnam, Robert D. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, vol. 42, no. 3(Summer 1988).

Robins, Kevin and Frank Webster. *The Technical Fix: Education, Computers and*

- Industry* (London: Macmillan, 1989).
- Rosecrance, Richard. "A New Concert of Powers," *Foreign Affairs*(Spring 1992).
- Rosenau, James N. *States, Sovereignty, and Diplomacy in the Information Age*(USIP Virtual Diplomacy Report, released in 25, Feb. 1999).
- Schwartz, Winn. *Information Warfare: Chaos on the Electronic Superhighway*(New York: Thunder's Mouth Press, 1994).
- U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy. *A New Diplomacy for the Information Age*(Washington D. C.: U. S. Advisory Commission, 1997).
- U. S. Department of Defense. *Report on Allied Contributions to the Common Defense* (Washington: U. S. GPO, 1995).
- U. S. Department of Defense. *The Quadrennial Defense Review*(Washington D. C.: US GPO, May 1997).
- White House. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D. C.: US GPO, 1995).
- White House. *A National Strategy for a New Century*(Washington D. C.: US GPO, 1997).