

2005년 8월
박사학위논문

한국의 대미 외교정책에 관한 연구

- 역대 정권의 외교정책 변화를 중심으로 -

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 석 용

한국의 대미 외교정책에 관한 연구

- 역대 정권의 외교정책 변화를 중심으로 -

A Study of South Korea's Foreign Policy toward the United
States of America

2005년 8월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 석 용

한국의 대미 외교정책에 관한 연구

- 역대 정권의 외교정책 변화를 중심으로 -

지도교수 : 왕 임 동

이 논문을 정치학 박사학위 신청 논문으로 제출함.

2005년 4월

조선대학교 대학원

정치외교학과

김 석 용

김석용의 박사학위 논문을 인준함.

위원장 전남 대학교 교수 인

위 원 목포 대학교 교수 인

위 원 조선 대학교 교수 인

위 원 조선 대학교 교수 인

위 원 조선 대학교 교수 인

2005년 6월 일

조선대학교 대학원

목 차

Abstract

제 I 장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법과 범위	2
제2장 이론적 배경	5
제1절 한미 관계의 분석이론	5
제2절 약소국의 외교정책 결정이론	10
1. 약소국 외교정책의 목표	10
2. 약소국의 외교정책 유형	11
제3절 한국 외교정책의 주요 유형	12
제3장 한미 관계 형성기 (해방~1960년)	19
제1절 이승만 정권의 대미 외교정책	19
1. 정책 기조	19
2. 한미 외교관계의 성립	20
제2절 장면 정권의 대미 외교정책	24
1. 정책 기조	24
2. 외교정책의 다변화 시도	25
제3절 대표적 사례	30
1. 한국전쟁과 대미 외교정책	30
2. 한미 경제협정 체결	35
3. 대미 경제원조 외교	38

제4장 동맹체제의 강화기(1961~1980)	43
제1절 박정희 정권의 대미 외교정책 기초	43
1. 1960년대의 대미 외교	45
2. 1970년대의 대미 외교	50
제2절 동맹체제의 강화와 긴장 관계	58
1. 한·미 동맹체제의 강화 및 긴장관계	58
제3절 대표적 사례	74
1. 대미 정상회담 외교	74
가. 박정희-케네디 한미 정상외교	74
나. 박정희-존슨 한미 정상외교	77
다. 박정희-닉슨 한미 정상외교	78
라. 박정희-포드 한미 정상외교	80
마. 박정희-카터 한미 정상외교	81
2. 월남전 참전과 한미 동맹체제의 구축	84
제5장 실리적 협력기(1981~1990)	93
제1절 전두환 정권의 대미 외교정책	93
1. 정책 기초	93
2. 실리적 대미 관계 유지와 경쟁 관계 전환	94
가. 실리적 대미 협력 관계 유지	94
나. 대미 의존에서 경쟁 관계로 전환	99
제2절 노태우 정권의 대미 외교정책	102
1. 정책 기초	102
2. 한미 동반자 관계의 발전	103
제3절 대표적 사례	107
1. 무역마찰의 격화와 해소를 위한 협상외교	107

제6장 경쟁적 관계기(1991~2000)	110
제1절 김영삼 정권의 대미 외교정책	110
1. 정책 기초	110
2. 신외교정책과 대미 관계	113
제2절 김대중 정권의 대미 외교정책	120
1. 정책 기초	120
2. IMF 극복과 대미 관계	124
제3절 대표적 사례	126
1. 대미 통상외교와 OECD 가입	126
2. 햇볕정책과 대미 외교	128
가. 햇볕정책의 배경	128
나. 햇볕정책과 대미 관계	130
제7장 대미 외교정책의 현황과 과제	135
제1절 노무현 정권의 대미 외교정책	135
1. 정책 기초	135
2. 노무현 정권의 대미 외교정책	138
가. 평화·번영정책	138
나. 포괄적 동맹체제	141
다. 북핵 문제	143
제2절 대미 외교의 과제	146
1. 한미 관계의 재정립	146
2. 남북 관계 개선을 통한 한반도 평화의 추구	150
3. 성숙한 한미 동맹과 평화외교의 추구	151
제8장 결 론	153
참고문헌	159

표 목 차

〈표 3-1〉 점령지 구호원조 계획에 의한 수입품 구성(1946~1949)	37
〈표 3-2〉 미국의 경제원조 규모와 내역(1953~60)	39
〈표 4-1〉 한미 정상회담의 안보 내용	61
〈표 4-2〉 미국의 대한 군사조약 내역	64
〈표 4-3〉 한미 정상회담의 경제 분야 내용	67
〈표 4-4〉 PL480과 AID 원조	68
〈표 4-5〉 경제개발 계획의 기간별 경제 상황	69
〈표 4-6〉 한국의 대미 무역수지	72
〈표 4-7〉 대미 수입 추세	73
〈표 4-8〉 대미 수출 추세	73
〈표 4-9〉 한미 정상회담	76
〈표 5-1〉 대미 수출입	100
〈표 5-2〉 대미 무역	109

Abstract

A Study of South Korea's Foreign Policy toward the United States of America

- With Special Reference to the Change Spectrum of
Foreign Policies of the ROK's Successive Regimes
towards the U.S.A. -

Kim, Suk-yong

Advisor: Prof. Wang, Yim - dong, Ph.D.

Department of Political Science and Diplomacy

Graduate School of Chosun University

The purpose of this study was to explore the problems of foreign policies toward the United States which confront us and its direction by analyzing the changes in the past Korean governments policy toward the United States. By examining how independent the past governments were and what kind of policy they developed toward the United States which is one of the world powers, it may help maintain of the foundation of Korean-American alliance, and solve the problems revealed in present Korean-American relations which are being changed asymmetrically. To achieve this, this study researched the keynotes and examples of the past governments policy toward the United States by period through historical approach. The period of Korean-American

alliance was divided into formation(1950~1960), reinforcement(1961~1979), practical cooperation(1980~1990), and competitive relationship (1990~2002) to look at the characteristics of policy toward the United States by period. The mechanics of force relational model, subordinate relational model, and protected state-dependent state relational model were used as a theoretical frame to analyze the period from the angle of the political realism, subordinationism, and protected state-dependent state. Examples by period were developed on the assumption that traditional policy toward the United States was promoted in unequal alliance and instrumental interdependence, focusing on lesser powers diplomatic patterns.

The characteristics of each period included:

1) The formation period: A typical period of protected state-dependent state relations, showing a classical dilemma that if a lesser power is not protected by a powerful state, the lesser power will lose its independence;

2) The reinforcement period: The protected state-dependent state relations were somewhat changed, and America's pressure could not realize or achieve its aim, resulting in friction and conflict;

3) The practical cooperation period: Korea focused its policy on reducing reliance upon the United States and expanding independence through diversified approach in policy toward the United States. When America decided its diplomatic line in the ground of a cold war, Korea admitted America's cold war atmosphere, contributing to the promotion of the Korean-American relations friendly. In other words, the Korean

-American relations started to become the partner relations; and

4) The competitive relations period: A transitional period of Korean diplomacy. The world environment changed due to the escape from a cold war in the end of 1980' s and Korea made progress in democratization. Such changes blew out special interests in the pluralistic aspect and the need of the middle and long term plan on the whole country was presented to adapt to dynamic changes in international environment. Furthermore, Korea had to spend much time on removing North Korea's nuclear matter. Since the North Korea's nuclear matter caused a conflict with the United States, Korea's keynote or goal of diplomatic policy had to change with this matter.

Although the engagement policy with the North of the Kim Dae-jung Administration was well promoted by close agreement with the United States, the nuclear and missile matter of the North did not make great progress. It may provide the possibility of increased conflict according to the relations of three countries.

In general, the analysis of Korea's policy toward the United States revealed the following characteristics in the course of developing the relations of both countries:

First, Korea's policy toward the United States was given too much weight:

Second, the main focus of Korea's policy toward the United states was on military security and a policy toward the North Korea:

Third, because it depended on situation, it was not possible to predict the future; and

Finally, to turn down the dependence on several fields such as

foreign policy or trade failed in bilateral relations with the United States, and Korea could not properly use the relations with the United States to expand its interests in international society. Consequently, Korea's foreign policy is still greatly affected by the influence of the United States.

In reality, Korea's policy toward the United States should orient toward the foreign policy of the era of escaping from a cold war with its keynote on globalization, pluralism, diversified approach, future-oriented, and local cooperation in the world order which is stratified in the changing world, that is, the warm air current of reconciliation and cooperation and the cold air current of conflict and confrontation.

To achieve this, this study proposes the following action plans.

- 1) Drive a foreign policy strategy of asymmetric interdependence.
- 2) Turn from security-centered policy toward the United States into non-military security-oriented balanced foreign policy.
- 3) Develop a reciprocal alliance system.
- 4) Replace a cease-fire system by a peace system.
- 5) Expand reciprocal industrial cooperation such as a strategic technical tie-up
- 6) Actively promote the parliamentarian diplomacy toward the United States.
- 7) Choose the approach of escaping from dependence on the United State instead of dichotomy of pro-America and anti -America.
- 8) Develop many different paths such as diplomatic approach to civil or social groups in America.

The key principle of Korea's policy toward the United State is peace.

The Korean Peninsular is a relative small nation surrounded by strong nations. It is important for a small nation to have wise foreign policy. The present world is not identical to the past when a cold war blockade was developed. Every country has begun pluralistic foreign policy to maximize its national interests, escaping from the cold war relations of alliance in the past. If we do not read the change in a time, the Korean Peninsular will fall into 'the arena of pursuing the supremacy' of the powers as we experienced 100 years ago.

While the last half a century focused on foreign and security in policy toward the United States, Korea in the 21st century should develop a new security concept for South-North reconciliation and cooperation, and peace and reunification. In other words, it needs to recognize that 'active cooperative security' which can deal with confrontation situation of differently structured countries in Northeast Asia is the very requirement for the peach and security of the Korean Peninsula.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

한국은 1953년 이후 한미 동맹에 근거한 미국의 안보 지원에 의지하여 국가 안보를 확보해 왔다. 역대 한국 정부는 대미 외교에 안보의 중심을 두었으며, 현재에도 한미 관계는 한국 외교의 기반을 이루고 있다. 그러나 한국과 미국의 관계는 상호적이라기보다는 일방적인 것이었으며, 이러한 관계 하에서 미국은 시혜자였고, 한국은 수혜자였다. 따라서, 한미 관계는 긴밀하고 우호적이었지만, 양국간에 목적이나 영향력에서는 상당한 불균형이 존재했다. 한국은 안보와 경제발전을 위한 미국의 도움을 극대화시키려고 하면서도 이러한 양국 관계에 내재하는 불균형으로 초래되는 부정적인 결과들을 최소화하기 위해 노력하였다.

한국이 자립경제를 추구하면서부터 미국의 한국에 대한 정책에도 변화가 수반되었고, 자주국방에 대한 한국인의 요구도 당연히 높아져 갔다. 이러한 과정에서 1970년대와 1980년대에는 한미간에 자주국방과 한미 동맹 사이에 때때로 대립각이 세워지기도 했다. 1980년 후반부터 한국에서 미국의 역할에 대한 의문이 사회 내부에서 등장하게 되고 한국 외교의 자립적 측면이 강화되기 시작하였다. 탈냉전 이후 한반도의 정세 변화와 한미 관계의 양상이 한국의 독자적 측면이 강조되고 자주 역량의 증대를 요구하는 방향으로 전개되었다. 특히, 2000년 6월 남북 정상회담 이후 남북한 관계가 대결에서 화해와 협력으로 진전됨에 따라 한미 동맹을 중심으로 한 대미 외교정책에서도 새로운 변화가 모색되었다. 미국에서도 9·11테러 이후 세계적 차원의 전략 변화가 일어나면서 한미 동맹 관계에도 중대한 전환이 뒤따랐다. 불평등한 한미 관계에 대한 시정 요구가 거세지면서, 특히 2003년에 들어서면서부터는 한국은 대미 외교에서 협력과 동맹의 논란에 휩싸이게 되었다.

한국은 과거 미국의 지원에 대한 고마움을 잊지는 않고 있지만, 이제는 한국

이 국제사회의 중요한 구성원이 된 만큼 대미 관계에서도 불균형 해소를 원하고 있다. 미국 또한 한국을 경쟁자로 인식하고 안보면에서 부담을 증대를 강력히 요구하고 있으며, 경제면에서도 무역 압력을 행사하고 있다. 한국 내 반미 감정이 언론에 비대칭적으로 부각되면서 미국 내에서도 이에 대한 반작용으로 반한 감정이 대두되었으며, 이러한 상황의 전개는 양국 관계의 미래에 대한 우려를 낳게 하였고, 한국의 경제에도 부정적인 영향을 초래하고 있다. 심지어 주한 미군 재배치 문제를 제기하는 등 한국의 반미 감정에 대응하여 감정적으로 한반도 정책을 다루는 것이 아니냐는 우려가 나오기도 하였다. 미국은 9.11 테러 이후 실질적으로 심각한 안보 불안을 느껴 WMD를 행사하는 테러 재발 방지에 최우선 순위를 두고 대외정책을 수행하고 있으며, 한반도의 안보 상황 역시 이러한 맥락에서 조망하고 있다.

이러한 상황 속에서 이 논문은 한국 역대 정권의 미국에 대한 외교정책의 변화 양상을 분석하여 대미 외교의 당면한 과제와 나아가야 할 방향을 모색해 보고자 하는 데 그 목적이 있다. 역대 정권이 얼마나 주체적 인식을 가지고 가장 강력한 우방국이라 생각되는 미국을 상대로 어떠한 대미 정책을 펼쳐 왔는지 살펴봄으로써 앞으로 한국이 한미 동맹이라는 기본적 기조를 어떻게 유지하며, 비대칭적으로 변해 가는 현 한미 관계의 과제를 풀어나갈 방안을 모색하고자 한다. 그리고 시기별로 역대 정권의 사례를 중심으로 분석하여 한미 동맹관계가 군사적인 면에 국한되지 않고, 정치·경제·사회·문화적 관계까지 포함하는 포괄적이고 역동적인 동맹으로 바뀌고 있는 상황이므로 한미 관계에 대한 역사적 접근을 통해 바람직한 미래상을 제시해 보려고 한다.

제2절 연구의 방법과 범위

이 논문은 위의 연구 목적을 달성하기 위하여 역사적 접근법을 사용하고자 한다. 역사적 접근법에 따라 힘의 역학 관계 모델, 종속 관계 모델, 보호국-피보호국 관계 모델을 이용하여 한국 역대 정권의 대미 외교정책을 살펴볼 것이

다. 한국의 대미 외교정책은 관점에 따라 정치 현실주의적 시각과 종속주의적 시각, 그리고 보호국-피보호국 시각으로 분석하고 있지만, 한미 관계의 전모를 밝히기 위해서는 3가지 패러다임을 종합적으로 적용하는 것이 가장 바람직하다고 생각된다. 1940년~50년대의 한미 관계는 현실주의 시각이 가장 잘 설명한다고 볼 수도 있으나, 1960~70년대의 특수한 종속적 징후나 1980년대의 한국의 지위 상승에 따른 변화는 각각 종속 시각이나 상호의존적 시각의 도움 없이는 설명하기 어렵다고 할 수 있다.

따라서 한국의 대미 외교정책 변화 양상을 한미 동맹의 형성기(1950~1960): 이승만-장면 정권기, 한미 동맹의 강화와 긴장기(1961~1979): 박정희 정권기, 실리적 협력기(1980~1990): 전두환-노태우 정권기, 경쟁적 관계기(1990~2002): 김영삼-김대중 정권기로 구분하여 각 정권의 대미 외교의 기초와 사례를 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 한미 관계의 발전과정을 이해하는 데 세 가지 패러다임을 단순히 시대적 구분에 따라 적용·설명하는 것은 양국 관계가 훨씬 복잡하고 미묘한 측면을 갖는다는 점을 간과하기 쉽다. 한미간의 복잡한 갈등과 협조의 관계를 이해하기 위해서는 일정한 시각에 고정시키기보다는 여러 측면에서 해석하는 균형 있는 접근법이 바람직하다고 생각된다. 이를 위해 각 시기별로 역대 정권의 대미 외교의 변화를 살펴볼 것인데, 사례의 중심은 현재 한미 관계에서 주로 논란되고 있는 자주외교와 한미 동맹의 변화 양상을 중심에 놓고자 한다. 또한 국가간의 관계를 정확하게 이해하기 위해서는 각국이 얻을 수 있는 보상 기능이 무엇이며, 그러한 가치를 얻기 위해 상대방을 설득할 수 있는 전략이 무엇인가를 살펴보아야 한다. 이를 위해 현 시기 통일·안보외교의 현황·과제와 경제외교의 실리적 해법을 분석하면서 향후 한·미 관계의 과제를 제시하고자 한다.

그리고 논문은 주로 문헌조사 방법으로 연구를 진행할 것인데, 간행된 정부 간행물과 신문·잡지를 많이 참조하려고 하며, 다음으로 기존의 국내외 선행 연구 등을 참고할 것이다.

이 논문은 총 8장으로 나누어 진행하고자 한다. 제1장은 연구의 목적과 방법·범위를 언급하고, 제2장은 한미 관계의 분석 이론과 약소국 외교 유형을 통해 한미 관계에 대한 이론적 배경을 검토할 것이며, 제3장에서는 건국 이후

5·16쿠데타 전까지 한국전쟁 전후의 이승만 대통령과 장면 총리의 대미 외교 정책에 대해 분석해 보고자 한다. 한미 관계의 성립 과정을 중심으로 한미 관계의 비대칭적 관계가 형성되는 과정을 살펴보고, 나아가 한국전쟁의 영향으로 한국의 대미 외교정책이 안보 중심으로 변화하게 되는 과정에 대해 살펴보고자 한다.

제4장에서는 우선 5·16쿠데타 이후 박 대통령 서거 전까지 한·미 정상회담을 통한 정치·경제·안보 분야 등 대미 정책의 변화와 성과를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이 장에서는 약소국 외교의 딜레마인 자주국방과 동맹체제의 유지라는 상충적 이해 관계를 외교 유형의 변화와 그에 따른 갈등 관계를 중심으로 한 외교 유형의 변화를 살펴볼 것이다. 다음으로 제5장은 전두환·노태우 대통령의 대미 외교정책 변화와 달라진 한미 환경 등을 언급하고자 한다. 박정희 시기 제기된 자주국방의 외교 방향이 전두환 정권기에 들어서 동맹체제의 강화로 변화하게 된 요인을 살펴보고 대미 외교의 중심이 안보 중심에서 실익을 추구하는 방향으로 전환해 가는 과정을 분석한다. 노태우 정권기에서는 한국의 외교가 다변화를 시도하는 배경과 그로 인한 한미 관계의 인식 전환이 이루어지게 되는 과정을 살펴보고자 한다.

제6장에서는 문민정부와 국민의 정부 시대로 김영삼·김대중 대통령 대에서 달라진 국제 환경과 대북 상황 변화에 따른 한국 정부의 대응을 살펴본다. 민주화 이행이후의 달라진 대미 외교정책의 성과와 한계를 남북 관계의 측면에서 분석하고 이전 정권기에서 미국의 의도를 중시하던 남북 관계의 국면이 한국의 의도를 반영함으로써 일정 부분 미국의 영향력에서 벗어나려고 한 일련의 노력에 대해 살펴보고자 한다. 그리고 제7장에서는 노무현 정권의 대미 외교의 현황을 분석·검토하고 한국 외교정책이 통일외교와 안보·경제외교를 중시하면서 동맹적 협력 관계를 강화하는 방향으로 나아가야 할 것임을 강조하고자 한다. 마지막으로, 제8장은 결론으로서 이승만 정권에서부터 현 정권까지 한미 외교 관계가 변화해 온 양상을 요약하고, 21세기 국가 발전을 위한 대미 외교정책 방안을 모색하고자 한다.

제2장 이론적 배경

제1절 한미 관계의 분석이론

모든 국가는 자국의 이익을 극대화하기 위하여 외교정책을 전개한다. 그러나 강대국의 외교와 약소국의 외교는 그 기반이 다르기 때문에 전개의 과정과 방법을 달리한다. 일반적으로 강대국의 외교는 적극적이고 공세적이며, 이에 대하여 약소국의 외교는 소극적이고 수세적이다. 따라서 강대국은 약소국에 대하여 강압적인 방법으로 자신의 목표를 달성할 수 있도록 영향력을 행사하며, 위협이나 경고를 통해서 압력을 가하기도 한다. 그리고 자국에 중대한 이익이 걸려 있을 경우는 약소국을 희생시키기도 한다.¹⁾ 반면에 약소국은 자국의 역량이 미약하기 때문에 외부 지원이 매우 필요하며, 외부 지원 가운데 전형적인 것은 강대국과 동맹체제를 형성하는 것이다.²⁾ 강대국이 군사력이나 경제력이 우월하다고 해서 약소국이 강대국에 순응하는 것만은 아니다. 약소국의 ‘약하다’는 것이 오히려 협상력을 제고할 수도 있다. 그리고 약소국은 비동맹체제에서 보다는 동맹체제 속에서 강대국에 더 효율적이고 강력한 영향력을 행사할 수도 있다. 이러한 약소국의 협상 능력은 상호의존이라는 동맹 구조로부터 나온다고 할 수 있다.³⁾ 그러나 강대국과 동맹 관계를 맺은 약소국의 딜레마는 자주성을 희생하지 않고 어떻게 발전을 이루냐는 것이다. 강대국과 약소국 간의 갈등은 결국 자주성의 회복에 대한 갈등이라고 할 수 있다.⁴⁾ 일반적으로 강대국과 약소국의 동맹 관계는 주종 관계 또는 일방적인 의존이나 불평등한 관계라고 할 수 있다. 약소국은 강대국과 교섭하면서 불균형을 인정할 수밖에 없다. 따라서

1) 송영우, 「현대외교론」 (서울: 평민사, 1991), pp.156~157.

2) 유재건 편저, 「21세기 한국의 외교정책」 (서울: 나남출판, 1999), p.34.

3) Robert Keohane, “The Big Influence of Small Allies,” *Foreign Policy*, no. 2 (Spring, 1971), pp. 161~162.

4) David Vital, *The Inequality of States : A Study of the Small power in International Relations* (London: Oxford University Press, 1967). p. 59.

약소국은 강대국의 영향력을 최소화하고 국가이익을 극대화하기 위해서는 계속적으로 교섭 능력을 개발하고 상호의존적인 상황을 만들어 나가야 한다.⁵⁾

한반도는 지정학적으로 미국·중국·러시아·일본이라는 소위 4대 강국들의 국가이익이 교차하는 곳으로, 한국은 세계 어느 국가보다도 외세의 영향을 많이 받을 수밖에 없으며, 특히 대미 관계에서는 전형적인 약소국 외교의 범주에서 벗어나기 어려운 상황에 있다. 흔히 한미 관계를 일반적인 종속 관계(dependency relationship) 또는 불평등한 동맹 관계(unequal alliance relationship), 또는 보호국-피보호국 관계(patron-client state relationship)등으로 분석하고 있다. 사실상 약소국과 강대국간의 비대칭 관계에 대한 이론적인 접근 모델로는 (1) 현실주의에 기초한 ‘힘의 역학 관계 모델’ (2) 종속적인 시각에 바탕을 둔 ‘종속 모델’ (3) 상호의존에 입각한 ‘보호국-피보호국 관계 모델’ 등이 있다.⁶⁾

한미 관계를 바라보는 현실주의 시각은 비록 양국은 동맹 관계이지만 자국의 국가이익을 추구하는 과정에서 이해가 충돌할 수밖에 없으며, 이 경우 미국에 전적으로 의존하고 있는 한국으로서는 당연히 미국의 이해 선택에 따라 영향을 받을 수밖에 없다는 것이다. 이러한 양국간의 이익 대립을 조정하는 기본 바탕은 역시 국가의 힘이며, 이러한 힘에 바탕을 둔 정치현실주의이론이 약소국 외교정책을 설명하는 데에 가장 기본적인 가정은 강대국들이 강제력이나 보상을 통해 약소국의 자발적인 승낙을 얻어낼 수 있다는 것이다.⁷⁾

닐 리차드슨은 “약소국의 외교정책 형태는 이러한 외부적인 위협이나 약속에 의해 결정되는 것이 아니”라고 주장한다. 따라서 이러한 힘에 의존한 강대국과 약소국의 관계는 상호적이라기보다는 일방적이며, 강대국은 약소국이 자신의 노선으로부터 이탈이나 위반을 시도하지 않게 할 충분한 능력과 영향력을 갖고 있다고 가정 한다 또한 아드리엔 암스트롱 같은 사람은 “자원이 부족한 약소국일수록 위기 상황에서 강대국으로부터 압력에 취약하며 힘의 역학관계에서 볼 때 국가의 영향력은 다른 국가의 정책 방향을 자신들이 원하는 방향으로 수

5) 유재건 편저, 앞의 책, p.35.

6) 이범준·김의곤, 「한국외교정책론: 이론과 실제」 (서울: 법문사, 1993). pp. 309~310.

7) John Burton, *Deviance, Terrorism and War* (New York: St. Martin's Press, 1997), p.45.

림시킬 수 있는지 여부로 평가할 수 있다”고 한다. 그러나 이러한 정치현실주의의 가정들은 약소국들의 외교정책에 미치는 약소국 내 정치·사회구조적인 측면을 지나치게 간과하고 있으며, 약소국이 강대국을 상대로 가질 수 있는 외교행동의 융통성과 선택의 폭을 지나치게 축소 해석하는 경향이 있다. 또한 약소국과 강대국간의 자발적이고 상호보완적인 이해관계가 존재한다는 측면을 설명하는 데도 부족한 점이 있다. 한편 상호의존적인 시각에서 바라볼 때 한미 관계는 강대국과 약소국의 동맹 관계로서 보기 드문 성공 사례라고 할 수 있다. 이러한 시각을 뒷받침하는 이론 모델로는 보호국-피보호국 관계를 들 수 있으며, 단순히 힘만이 아닌 이해라는 개념에 바탕을 두고 있다. 즉 힘의 차이가 나는 국가들 간의 동맹 관계 형성을 유지하는 데 가장 중요한 필요조건은 양국간의 수렴된 이해라는 것이다.

보호국-피보호국 관계의 개념은 원래 대인 관계에서 유래된 것으로 정치학에서 주로 개발되었으며, 최근 국제 관계이론에서도 이러한 개념의 도입을 통해 미·소간의 직접적인 충돌을 피하기 위한 방편으로 피보호국들을 활용하는 점에 착안, 연구가 진행되어 왔다. 이러한 보호국-피보호국 관계는 한미간의 상호의존적 성격을 설명하는 데 매우 유리하다. 실제로 미국은 공산 위협의 위기 상황에서 즉각적인 파병을 단행했고, 전후 복구사업과 한국의 경제발전, 그리고 민주화에 물심양면의 도움을 준 것도 사실이다. 한국 역시 미국이 월남전에서 곤경에 처했을 때 전투 병력을 파병하는 등 국제사회에서 미국의 역할을 어느 나라보다도 열심히 지지하였다. 그러나 보호국-피보호국 관계는 정적인 개념으로 파악할 수 없으며 그 본질상 매우 역동적이다.

보호국-피보호국 관계의 변화 요인으로는 안보 환경의 변화에 따라 보호국의 목표가 바뀌는 경우나 피보호국이 느끼는 안보상의 위협이 사라지는 경우 또는 보호국의 쇠퇴나 피보호국의 국력 변화에도 영향을 받는다. 1950년대 이후 일방적인 미국의 원조에 의존했던 수직적 한미 관계는 1980년대 이후 한국의 급격한 경제적인 성장과 국방력 강화로 인해 보호국-피보호국 관계의 기본적 성격이 점차 변모해 왔으며, 앞으로도 계속 달라질 것이다.

종속 시각을 통해 한미 관계를 바라보면, 미국의 한국 개입은 제국주의적 세계전략의 일환일 뿐이며, 특히 5·18민주항쟁이나 전두환 정권 인정 문제에서

보여주듯이 미국은 한국의 민주화보다는 대소 견제와 동북아 안보라는 전략적 구조 속에서 자국의 이익 추구에 우선을 두었고, 정통성이 결여된 정권의 권력 장악을 인정함으로써 한국을 구조적으로 지배하려 했다는 비판을 받아왔던 것이다. 즉, 이러한 시각에 의하면 종속 국가의 지도부는 여러 측면에서 심각하게 침투되어 있기 때문에 심지어 가치나, 인식·해석에서도 종주국의 지도자들과 공유 현상이 나타난다고 보는 것이다. 따라서 한미 관계는 제국주의 국가 대 신식민지 국가라는 종속인 관계의 대표적인 예로 볼 수 있다는 것이다.⁸⁾

그러나 한국이 미국에 더 많은 의존을 한다고 해서 한미 관계를 단순히 종속 차원으로만 이해할 수 없으며, 양국의 국가이익이 구조적으로 갈등 관계에 있다고 해서 두 나라가 지난 50여 년간 축적해 온 협력의 경험들을 무시해서도 안 될 것이다. 이에 대해 한미 관계의 전모를 밝히기 위해서는 현실주의, 종속 이론과 상호의존이론의 세 가지 패러다임을 종합적으로 적용하는 것이 필요하다고 할 수 있다.⁹⁾ 1940년~50년대의 한미 관계의 성격은 현실주의 시각이 가장 잘 설명하고 있으나, 1960년~70년대의 특수한 종속적 징후나 1980년대의 한국의 지위 상승에 의한 변화는 각각 종속 시각이나 상호의존인 시각의 도움 없이는 설명하기 어려운 것이라고 할 수 있다.

그러나 한미 관계의 발전 과정을 이해하는 데 세 가지 패러다임을 단순히 시대적 구분에 따라 적용·설명하기에는 양국의 관계가 훨씬 복잡하고 미묘한 측면을 갖는다는 점을 간과할 수 없다. 종속에서 동반자 관계라는 전반적인 발전 추이에도 불구하고 한미 관계는 강대국과 약소국간의 동맹에서 오는 어쩔 수 없는 힘의 차이를 도외시할 수 없는 기본적인 한계를 갖는다. 다시 말해서 냉전 시대의 종식에도 불구하고 한반도에서는 북한의 위협이 상존한다는 점에서 냉전적인 성격의 경직된 동맹 관계로부터 완전한 이탈이 어렵다는 구조적인 문제점을 우리는 솔직히 인정해야 할 것이다. 다만, 그동안 한국의 정권들이 한미동맹을 정통성 확보의 일환으로 이용해 온 점에서 동맹의 질적 변화는 와야 한다고 본다. 오히려 건국 초부터 1970년대까지 한국이 미국의 일방적인 원조에 의존할 당시에도 한국의 지도자들이 결코 종속적인 태도만을 취했다고 볼

8) 강문구, 「국제관계의 정치경제학」 (서울: 인간사랑, 1990). pp.25-27.

9) 한명화, “한미관계에 관한 정치경제학적 접근,” 「한국정치학회보」, 1, no.20 (1986), p.31.

수 없다는 점에 유의해야 할 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 한미간의 복잡한 갈등과 협조의 관계를 이해하기 위해서는 구체적인 사례를 중심으로 하여 일정한 시각에 고정시키기보다는 여러 측면에서 해석하는 균형 있는 접근법이 바람직하다고 생각된다. 실제로 1953년 이승만의 반공포로 석방사건은 비록 한국의 국력이 미국에 상대적으로 가장 취약할 때 일어난 일로서, 현실주의적 힘의 역학 관계 모델만으로는 설명되기 어려운 사건이다. 또한 강대국에 대한 약소국의 협상력은 국력의 신장과 반드시 비례하지 않음을 간과해서도 안 될 것이다. 즉, 우리가 국력 차이가 극심한 보호국과 피보호국 사이의 관계 변화를 단순히 점진적인 발전론을 통해 수용할 때 이승만 정권이나 박정희 정권의 대미 협상력이 국력이 훨씬 신장된 시기의 전두환 정권이나 노태우 정권보다 크지 않다고 믿기 쉽다는 것이다. 따라서 박정희 정권 시대에 해당하는 1960~70년대를 종속 관계의 시대라고 단정하는 것도 논리의 비약이 따른다. 박정희 정권은 케네디 행정부를 필두로 존슨·닉슨·포드·카터에 이르기까지 무려 5개의 미국 행정부와 관계를 맺었으며, 미국과 이해 관계의 수렴과 상치에 따라 박 정권의 대미 협상력은 매우 큰 편차를 보였다. 박 정권이 초기 대미 정책 수행 과정에서 이익 극대화를 위해 미국이 원하는 바에 스스로 복종한 행태들을 단순히 종속의 증거로 간주하기에는 무리가 있다고 본다.

또한 한 정권 내에서도 대미 교섭력의 편차는 시대의 발전과 무관했다는 점도 특기할 만하다. 즉 베트남전 참전 결정 이후인 1966년도에 박 정권은 역대 어느 정권보다도 강력한 대미 협상 위치를 차지했었고, 1969년 포드의 임기 중에 발생한 코리아케이트 당시, 또는 1976년 카터의 3단계 철수론 발표 당시는 매우 취약한 대미 협상의 위치를 가질 수밖에 없었다.

따라서 한국의 각 정권이 갖는 대미 협상력 크기의 대소를 시대별로 가름하기는 매우 어렵다. 오히려 대미 협상력을 이해하기 위한 가장 중요한 개념은 보상 기능이다. 즉 “어떠한 조건을 줌으로써 상대국으로부터 받을 수 있는 가치”가 무엇이나에 달린 것이다. 양국간의 협상 관계를 정확하게 이해하기 위해서는 각국이 얻을 수 있는 보상 기능이 무엇이며, 그러한 가치를 얻기 위해 상대방을 설득할 수 있는 전략이 무엇인가를 살펴보아야 한다.

그리고 종속적인 시각을 주장하는 측에서는 한국의 정치변동에서 미국의 역할을 지나치게 단정하는 경향이 있다. 한국이 미국의 전반적인 영향 하에 있다는 점은 인정하나, 정책결정 과정에서까지 미국의 직접적인 내정간섭을 받을 만큼 침투된 체제라고 보는 데는 이론의 여지가 있다. 따라서 한미 관계를 이해하는 데 더 객관적인 시각과 적실한 이론의 선택이 중요할 것이다.

제2절 약소국의 외교정책 결정 이론

1. 약소국 외교정책의 목표

약소국은 국내 정치력보다 외국의 정치력에 더 큰 영향력을 받기 때문에 약소국 외교의 근본 문제는 주권 유지와 안전보장에 큰 영향을 미치는 외세의 영향력을 어떻게 약화시키고, 자주 역량을 어떻게 강화시키느냐에 있다. 따라서 약소국의 정치 요인을 국내 정치력과 외세 정치력으로 분리해서 양자 관계를 내세의 극대화와 외세의 극소화 상태로 유도하는 것이 약소국의 기본 정치전략이다. 이때 어느 쪽이 선행해야 하는가 하는 문제가 제기된다. 먼저 내세 강화가 선행해야 한다는 주장을 보면, 이상주의적 민족주의자들은 내적 정치력의 강화가 가장 시급한 것으로 보고 내세 강화를 통한 외적 정치력의 약화를 가장 적절한 방법이라고 한다. 다음 외세 약화를 우선으로 보는 주장을 보면, 현실주의자들은 약소국의 국내 정치가 항상 국제정치의 종속 위치에 있기 때문에 이상주의자들이 주장하는 것 같은 내적 정치력의 강화로 외적 정치력의 약화를 기도하는 것은 현실적으로 어렵다고 하면서, 먼저 외세의 약화를 통해서 내적 정치력의 강화를 피하는 것이 더 실현 가능성이 있다고 주장한다.¹⁰⁾

모겐소(Hans J.Morgenthau)는 “약소국의 독립은 강대국간의 세력균형에 하거나 지배적인 한 강대국의 보호에 의존한다”고 보며, 폭스(Annet B.Fox) “강대국간의 경합 상태만이 약소국의 외교가 이용할 수 있는 유일한 상태”라고 주장한다.¹¹⁾ 이런 주장은 모두 약소국의 운명은 대내 관계보다 대외 관계에 의해서

10) 이삼성, 「미래의 역사에서 미국은 희망인가」 (서울: 당대, 1995). p.50.

좌우된다는 현실주의적 시각을 반영한 것이며, 외세 정치력의 영향력을 극소화 하는 것이 약소국의 독립성을 유지하고 더 적극적인 외교를 하는 데 필요한 것임을 암시하고 있는 것이다. 따라서 약소국의 경우 외세의 영향력을 극소화하는 것이 가장 중요한 문제이다.¹²⁾

2. 약소국의 외교정책 유형

안보 분야는 약소국 외교정책의 핵심이다. 약소국이 강대국의 지배를 벗어나 어느 정도 자주성을 유지하기 위해 중립주의·고립주의·유화정책·비동맹주의·동맹정책·집단안보정책 등을 구사하였으며, 시대적으로 적응 형태가 다르게 변해오고 있다.¹³⁾ 약소국이 선택 가능한 동맹 유형에는 불균등 양자동맹(unequal bilateral alliances), 약소국간 다자동맹(multilateral alliances among small powers), 강대국과 약소국이 혼합된 다자동맹(multilateral alliances mixing great and small powers) 등이 있다.¹⁴⁾

미국에 대한 한국의 전통적인 외교정책의 유형은 기본적으로 편승효과(bandwagon effect)의 이점에 근거한 불균등한 양자동맹(unequal bilateral alliances) 이라고 규정할 수 있다.¹⁵⁾ 종래에 동·서간의 이데올로기의 대립이 있었을 때에는 남한과 북한이 개별적인 편승효과에 의해 각각 미국, 소련과 동맹을 체결함으로써 한반도를 중심으로 한 동서 세력간의 균형이 이루어졌다. 이러한 힘의 균형을 통해 미국이라는 강대국은 동북아시아에서 미국 지배의 평화(Pax-Americana) 실현, 즉, 동북아시아에서 미국의 우위를 유지하고, 일종의 불량국가라고 할 수 있는 북한의 도발을 사전에 차단함으로써 이 지역 내

11) 한스J. 모겐소, 이호재 옮김, 「현대국제정치론」 (서울: 법문사, 2000) 참조.

12) 이상우·하영선, 「현대국제정치학」 (서울:나남, 1996). p.526.

13) 위의 책, p.525.

14) 로스스타인(Rothstein)의 분류에 따른 것이다. 그는 약소국의 안보를 위해서 동맹이 가장 중요한 정책이지만 문제는 누가 가장 좋은 동맹국인가? 어떤 형태의 동맹이 약소국에게 가장 이득이 큰가? 의 문제라고 했다. 그는 세 가지 형태의 동맹 중에서 약소국에게 가장 유리한 동맹의 형태는 강대국과 약소국들이 혼합된 동맹이며, 그 다음이 약소국들만의 동맹이며, 마지막으로 강대국과 1개 약소국의 양자간 동맹은 다른 대안이 없고 급박한 공격위험을 느낄 때에만 선택해야 한다고 한다.

15) 이선주, “대미 외교정책의 실패요인 분석” (석사학위논문, 서울대학교, 1999), p.26.

의 기존 질서 즉, 현상 유지를 하여 자국의 정치적·경제적 이익을 극대화하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 또한 약소국인 우리나라로서는 미국과 동맹을 통해 국가안보를 위협하는 위험 요인을 미리 제거하고 국가의 기본적 주권과 안전을 보장하고자 하는 데에 한미 동맹의 가장 큰 의의를 두었다.

이처럼 약소국과 강대국의 전략적 이익이 다를 경우 두 이익간의 끊임없는 상충을 위한 외교전략이 필요하다.¹⁶⁾

코헤인(Robert Keohane)은 「패권 이후(After Hegemony)」에서 상호의존의 4가지 유형을 분류하고 있다. 즉, 그는 국가간의 상호의존은 무관심(indifference), 도구적 상호의존(instrumental interdependence), 상황적 상호의존(situational interdependence), 감정적 상호의존(emotional interdependence)으로 나뉜다고 설명한 후 이 가운데 그들 자신의 나라가 받을 충격에 상관하지 않고 상대국의 국익을 옹호해 주는 '감정적 상호의존 관계'는 '무조건적인' 상호의존 관계라고 하였다. 한미 동맹은 코헤인의 분류에 따르면 전통적으로 감정적 상호의존 관계라고 주장되어 왔으나, 국가의 무한한 자기이익 추구라는 정치 현실 속에서 오히려 수단적 상호의존(situational interdependence)에 가까운 성격을 지녔다고 할 수 있다. 즉, 양국의 전략적 이익이 일치하고 주는 만큼 받을 수 있다는 잠재적 제약이 성립하는 한도 내에서만 상대국의 복지에 관심을 갖는다는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 한미 동맹의 특수성에 입각해서 양국간의 공고한 동맹체제를 구축·유지하고 각국이 추구하는 이익을 최대한 보장하기 위한 한국의 대미 외교전략이 절실하다 할 수 있다.

제3절 한국 외교정책의 주요 유형

냉전 시대의 한국의 대미 외교정책은 기본 목적의 면에서 미국과 일치했었다. 한국은 정부 수립부터 미국의 후원에 의존치 않을 수 없었다. 일본의 패망 이후

16) 이상우·하영신, 앞의 책, p.5.

17) 위의 책, pp.7~8.

남북한에는 우선 미·소의 냉전 구조가 한국의 대외정책 노선을 미국의 대외 노선과 일치하도록 만들었고, 또 남북한간의 이데올로기적 대결 구도도 한국의 대미 의존정책을 심화시켰다. 그러나 사회주의 진영이 무너지고 동북아 정세가 변화하면서 단순한 의존정책만으로는 한국의 안보와 실리 추구가 어렵게 되었으며 한국의 안보·통일외교나 경제외교 면에서 미국과 갈등 관계가 서서히 나타나기 시작했다.

한국의 대미 외교정책은 크게 나누어 2가지 면에서 논의할 수 있다.¹⁸⁾ 첫째는 외교정책 결정 요인 면으로 최고 정책결정자의 이미지와 같은 주관적 요인과 국내외적인 환경적 요인들이 분석의 대상이 된다. 둘째는 기능적인 측면인데, 국제 정세·동북아 정세·한국의 제도·자원적 조건·발전 단계 등의 국내외적인 안보외교·통일외교·경제외교·문화외교 등 기능적으로 세분하여 논의할 수 있다. 우선 한국의 외교정책은 결정 요인 면에서 국제적인 환경인 국제 정세나 동북아 정세를 중심으로 다룰 필요가 있다. 한국과 같은 약소국의 경우에는 국제 환경으로서 체제 변수가 외교정책 결정에 가장 큰 영향을 주기 때문이다.

다음에는 안보·통일외교와 경제외교를 주로 분석해야 한다. 안보·통일외교에서 한국의 외교정책 기조는 몇 가지 요인에 기초하여 형성된다. 먼저, 냉전 구조의 해체와 동북아 정세의 변화가 주된 요인으로 한·미·일 동맹 관계와 북한·중국·소련의 동맹 관계간의 대결 구조가 와해되면서 나타난 한미 관계에서 북한 문제를 둘러싼 의견을 어떻게 절충할 것인가 하는 것이다.

다음으로, 한국의 대미 외교정책의 변화다. 현재 한국의 대미 정책은 남북한 관계의 진전에 따라 북미 관계를 조정하려는 데 있다. 북미 관계의 진전은 동북아 정세의 재편 면에서 본다면 시대 조류이다. 이것을 인위적으로 조정하려면 많은 힘이 필요할 뿐만 아니라 또 부작용도 수반될 수 있다. 북핵 문제에 관한 한국의 공식 주장은 과거·현재·미래의 핵 투명성을 보장하는 것이다. 그리고 한국의 대미 외교정책 기조는 동북아 평화 구조의 정착, 통일 실현을 위한 여건 조성, 한국의 국제적 지위 상승에 상응하는 역할 수행 등을 들 수 있다. 이러한 기조는 그동안 한국이 추진해 왔던 안보외교·경제외교·통일외교의

18) 최동희, "한국의 대미 외교정책: 현황과 문제점," 「사회과학연구」(강원대학교 사회과학연구소), 제35집(1996), pp. 15~18.

범주를 벗어나지 않는 것이다. 또한 한국은 대북 화해·협력정책에 대한 국제 사회의 지지를 확보하여 한반도에서 평화체제의 기반을 구축하기 위한 외교적 노력으로 미국의 부시 행정부와 한반도 평화와 안정을 위한 대북 정책 공조를 강화하여 우리의 대북 화해·협력정책에 대한 미 행정부의 확고한 지지를 확보하고자 하고 있으며, 나아가 대북 정책에 대한 한·미·일 3국간 긴밀한 공조 체제의 유지를 목표로 하고 있다. 뿐만 아니라 남북간 화해·협력 과정에 대한 중국과 러시아의 건설적인 역할을 확보하면서, 북한과 서방국가들의 수교를 지원하는 등 북한의 국제사회 진출을 지원하고자 하는 데 있다.¹⁹⁾

로스나우의 외교정책 비교 분석에 따르면 약소국일수록 외교정책 결정에서 체제 변수가 가장 크게 작용한다. 한국의 경우에도 체제 변수인 국제 정세·동북아 정세가 외교정책 결정에 가장 큰 변수로 작용해 왔다고 할 수 있다. 제2차 세계대전 이후의 국제 정세는 자본주의 진영과 사회주의 진영의 대결 구도로 구조화되었다. 이러한 동서 대립의 기본 특징은 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 자본주의 진영과 사회주의 진영의 대결은 양 진영을 대표하는 미국과 소련의 대결이었다. 전후 자본주의 국가들은 미국의 경제적 지원 없이는 존속하기 어려웠기 때문에, 미국은 마셜계획으로 유럽 각국에 대대적으로 경제 지원을 했다. 이러한 사정으로 인해 자본주의 진영에서 미국의 주도적 역할은 당연한 일이었다. 다른 한편, 소련은 세계대전중까지만 해도 지구상에서 유일한 사회주의 국가로서 세계 사회주의 운동을 주도하여 왔고, 또 전후에는 동유럽을 군사적으로 장악하고 철저한 소련화를 추진하였기 때문에²⁰⁾ 사회주의 진영의 지배 국가로 군림할 수 있었다.

둘째, 미국과 소련의 대립은 민주주의를 내건 싸움이었다. 즉 그것은 미국의 자유민주주의와 소련의 인민민주주의간의 대결이었다. 민주주의를 둘러싼 정통대 이단의 싸움이었기에 미국과 소련은 협상과 타협이 없는 제로섬 게임 관계로 치달아갔다.

셋째, 미국과 소련의 대결은 전 지구적 규모에서 전개되었고, 그 싸움의 승패

19) 외교통상부, 「외교백서 2003」 (서울: 외교통상부, 2004), p.153.

20) 최동희, 「소련과 동구관계론」 (서울: 종로서적, 1985), p.22.

는 양국의 체제를 지지하는 국가의 수에 따라 주관적으로 평가되었다. 미국은 자국의 모든 국력을 동원해서 자유민주주의를 수호·확대하려 했고, 소련은 소련대로 모든 수단을 동원해서 인민민주주의를 수호·확대하려 하였다. 이러한 미국과 소련의 극한적 대결로 중립 노선이나 비동맹 노선은 사실상 존재할 수 없었다.

자본주의 진영과 사회주의 진영간의 팽팽한 대결이라는 국제 정세 하에서 한국은 외교정책상 거의 자율성을 갖지 못했다. 한국의 대외정책은 주로 대미 정책을 의미하였고, 대미 정책은 미국을 주로 믿고 의지하는 정책이었다고 할 수 있겠다. 대미 정책의 이러한 속성은 미·소의 이데올로기적 대결 구도 속에서 한국이 일방적으로 미국의 지원과 통제를 받은 과정에서 형성되었다고 할 수 있다.

대한민국 정부의 탄생은 국제연합(UN)의 결의에 의한 것이었으나, 실제상으로는 미국 지원의 결과이었다. 6·25전쟁은 미군이 중심이 된 유엔군에 의해 치러졌고, 또 전후 복구 사업도 미국의 힘에 의존하였다. 그리고 한미상호방위조약 체결 이후에는 주한 미군이 한국 안보의 대들보 역할을 하여 왔다. 그렇지만 미국의 원조는 순수한 인류애의 차원에서보다는 냉전 시대에 미국이 국가이익을 수호하고 확대하기 위한 수단으로서 제공하였다. 한국은 공산 세력과 직접 대결함으로써 일본이나 아시아의 공산화를 막고 자유민주주의를 수호하는 최전초기로서 역할을 수행하였다. 한국의 이러한 역할은 미국의 세계 전략과 동북아 전략의 틀 속에서 정해진 것이다.

전후에 짜여진 동서간의 팽팽한 대결 구도는 1960년대에 접어들면서 서서히 이완되기 시작했고, 그에 따라 약소국들의 정책적 자율성의 폭이 넓어지기 시작했다. 중립 노선이나 비동맹 노선이 등장할 수 있게 되었고, 국제관계는 이데올로기보다는 실리 중심의 경제외교 중심으로 전개되었다. 하지만, 한국의 경우에는 남·북한의 지역적 냉전이 겹쳐 있었기 때문에, 미·소의 냉전 구도에 의해 한국의 대외정책이 제한되었다고 할 수 있다. 그러나 동유럽 사회주의 체제의 붕괴로 사회주의 진영이 해체되면서, 미·소의 냉전 구도는 와해하였고, 그에 따라서 동북아 질서도 크게 변화하였다. 이러한 변화에도 불구하고, 한국의 대미정책은 오랜 세월 동안 다져진 구조의 틀을 아직은 쉽게 벗어나지 못하고

있지만, 동북아 정세의 변화와 더불어 한미간의 갈등 요인들이 점점 부각되기 시작하고 있다.

먼저, 동북아 정세는 2극 구조에 남·북한이 각기 포함되면서 형성되었다고 할 수 있다. 미일안보조약(1960년 개정)에 의한 미일 군사동맹 관계, 한미 상호방위조약(1954년)에 의한 한미 군사동맹 관계, 한일기본조약 체결(1965년)로 한·일 정치·경제·문화협력 관계 등으로 맺어진 한·미·일 동맹 관계와 북한과 소련·중국의 우호협력상호원조조약에 기초한 3국의 군사동맹 관계간의 대결 양태로 동북아 정세가 짜여지게 되었다. 북한과 소련·중국의 군사동맹 관계는 1961년 7월 6일과 7월 11일에 각각 체결된 조·소, 조·중 우호협력상호원조조약에 기초하고 있다. 조약은 1961년 7월부터이지만 실제상의 동맹관계는 훨씬 이전부터라고 하겠다. 북한·중국 관계는 6·25전쟁에 중국이 실제 군대를 파병함으로써 혈맹의 관계로 되었다고 할 수 있다.

1949년 중국 공산정권 수립과 6·25전쟁을 계기로 형성된 한·미·일 동맹 관계와 북한·중·소 동맹 관계간의 대결 구도는 다음 3가지 사건들에 의해 동요·변화하게 되었다. 첫째는 중·소 대립이고, 둘째는 미·중 관계 개선과 일·중 관계 개선이며 셋째는 한국의 북방정책 추진이다.

중·소 대립은²¹⁾ 북한·중국·소련의 군사동맹관계에 큰 변화 요인이었다. 그러나 그것이 동북아 정세를 바꾸어 놓지는 못했다. 중국과 소련 관계가 악화되면서 북한은 60년대 이후부터 중국과 소련 등거리 외교를 펼치게 되었다.²²⁾ 중국이나 소련에게는 모두 북한이 필요한 존재였다. 북한이 지리적으로 중국 심장부에 인접해 있기 때문에, 중국은 북한과 우호적 관계 이상을 늘 원했다. 소련은 극동함대의 본거지인 블라디보스톡이 추운 겨울이면 얼어서 북한의 원산만, 영흥만을 사용해 왔었다고 한다. 소련 역시 북한과 동맹관계가 필요하였다. 중국과 소련이 북한을 동맹국가로 잡아 두려는 욕구는 중국과 소련 관계가 악화되면서 일층 더 높아졌다. 북한은 쉽게 중·소 등거리 외교를 펼칠 수 있었고 소련과 중국을 자신의 동맹국가로 잡아둘 수 있었다. 따라서 중·소 대립이 동북아 정세를 근본적으로 바꿔 놓지는 못했다. 1980년대에 접어들면서 중

21) 최동희, 「갈등의 평화론」 (서울: 나남출판사, 1987), pp.139~143.

22) 정진위, 「북방삼각관계」 (서울: 법문사, 1985), 제3장 참조.

국과 소련 관계가 우호적으로 바뀌고, 89년에 중·소 관계가 정상화함으로써 북한의 등거리외교²³⁾의 기반이 무너지게 되었다.

동북아 정세 변화의 다른 요인은 미국과 중국 관계, 일본과 중국 관계의 정상화였다. 미국과 중국 관계는 1969년 7월에 발표된 닉슨독트린 (Nixon Doctrine)에 의해 급속도로 호전되었다. 닉슨독트린은 닉슨이 대통령이 되기 전에 발표한 논문이 구체화된 것으로서 주요 내용은 아시아 지역에서 미군과 미군의 기지를 단계적으로 축소·철폐시킨다는 것이었다.²⁴⁾ 이것은 중국 공산정권 수립 이후 미국의 군대가 아시아 각지에 주둔함으로써 중국 공산 세력의 팽창을 막아왔던 봉쇄정책의 해제를 의미한다. 미국은 중소 대립이 격화하자 중국에 대한 봉쇄정책을 풀어 중국이 미국과 관계를 정상화하는 길로 나올 수 있도록 하였으며, 일본과 중국의 관계 정상화는 미·중 관계가 호전하면서 급진전하였다.

미·중 관계, 일·중 관계의 정상화는 한·미·일, 북·중·소의 양 동맹 체제를 이완시키는 것으로서 동북아 정세를 크게 동요시켰다고 할 수 있다. 그러나 남북한의 처지에서 보면 그것이 동북아 질서의 완전 개편을 의미하지 않았다. 남과 북의 대결 상황이 여전한데다가 한국과 중국·소련의 적대 관계, 북한과 미국·일본의 적대 관계가 풀리지 않았기 때문이었다.²⁵⁾

동북아 정세 변화의 세번째 요인은 한국의 북방정책이다. 그것은 넓은 의미로는 대 공산권 정책을, 또 좁은 뜻에서는 대 북한 정책을 의미했다.²⁶⁾ 그런데, 공산권은 이미 붕괴되었기 때문에 현재의 북방정책은 주로 대 북한 정책을 의미하며, 또 넓은 뜻으로는 북방정책은 대 공산권 외교로서 특히 대 중국·러시아 정책을 의미 한다.

한국의 북방정책은 사실상 1973년 6·23선언부터 시작되었다.²⁷⁾ 1982년 올림픽 유치 이후 올림픽의 성공적 개최를 위해 중국·소련은 물론 동유럽 공산국가들의 참여가 필수적이었으며, 적극적인 대 공산권 외교가 주효하여 서울올림픽

23) 「조선일보」, 1989. 5. 19.

24) 한국대학북한학과협의회, 「남북화해와 민족통일」 (서울: 을유문화사, 2001). p.72.

25) 한배호, 이상우, 최상룡, 「한국,미국,일본-한국의 안보의 현황과 과제」 (서울: 아세아 정책연구원, 1997). pp.330-342.

26) 외무부, “한국의 북방외교,” 「집무자료 90-113, 동구1」 (1990), p.26.

27) 통일원, “평화외교정책에 관한 특별성명,” 「통일백서」 (1995) 참조.

이 성공적으로 개최될 수 있었고, 또 그것을 밑거름으로 동유럽 각국과 외교 관계를 수립할 수 있었다.

이처럼 한국의 적극적인 북방정책 추진 결과로 한·중, 한·러 외교 관계가 수립되었고, 해를 거듭하면서 인적·물적 교류가 증대하였다. 이런 현상은 북한·중국·러시아 3국의 동맹 관계가 사실상 완전히 해체되었다는 것을 의미한다. 따라서 그것은 제 2차 세계대전 이후 형성된 동북아 정세가 완전히 바뀌었고, 또 그것이 재편 과정에 있었음을 의미한다. 한국과 중국·러시아간의 외교 관계 수립은 1975년 이후 한국과 미국이 주장해 왔던 4대국 남·북한 교차 승인에서 미국·일본이 북한을 승인하지 않은 상태에서 중국·러시아의 한국 승인을 선취한 것이라고 할 수 있다. 그러므로, 한국은 외교적으로 유리한 처지에 놓인 반면 북한은 외교적 고립에 빠지게 된 것이다.

이리하여 북한은 외교적 고립뿐 아니라 체제 위기에 직면했다고도 할 수 있다. 체제 위기는 사실상 우선 사회주의 진영의 붕괴에서 왔다. 동유럽 사회주의 국가들이 도미노처럼 무너져 자본주의 체제로 이행중에 있고, 사회주의 국가의 모국이었던 소련도 붕괴하였으며, 북한의 혈맹이었던 중국도 이미 70년대 말부터 실용주의 노선에 따라 시장사회주의의 길을 걷고 있다. 이러한 사회주의권의 변화는 북한의 체제 변화에 대한 큰 압력이 아닐 수 없었다. 체제 위기의 또 다른 요인은 중앙집권적 계획경제 체제의 구조적 모순이 북한 경제를 파탄지경으로 몰아갔다는 점이다.²⁸⁾ 이러한 대내외적 위기 상황에서 북한은 핵 개발의 길을 선택했다고 볼 수 있다. 북한의 핵 문제가 불거져 나오면서 북·미 관계가 주시 받게 되었고, 한·미 관계에 북한 변수가 크게 작용하게 되었다.

최근 한국의 대미 외교정책 현안들은 동북아 정세의 재편 과정에서 북·미 관계 추진에 따라 발생하는 문제라고 할 수 있다. 순리대로 본다면 동북아 정세는 북·미 관계와 북·일 관계의 정상화로 재편되게 되어있다. 그러나 그 정상화 과정에서 한국이 정책적 통제를 하려는 데에서 한미 관계에 일부 갈등 요인들이 나타나고 있다고 할 수 있다.

28) 최동희, 「동유럽의 정치경제와 한반도」 (서울: 나남출판사, 1991), pp.118~119.

제3장 한미 관계 형성기(해방~1960년)

제1절 이승만 정권의 대미 외교정책

1. 정책의 기초

이승만 정권기 대미 외교의 주된 기초는 자유 우방과 우호 관계를 증진하는 것이었다. 특히, 미국에 대한 정책의 기본 기초는 정권의 정통성을 확보하는 데 있었으며, 반공사상에 따른 북진통일론을 추진하는 것이었다. 따라서 이승만 정권은 일관 대공 강경주의에 따라 한반도 무력통일안, 태평양 동맹안 등을 제의·관철하기 위해 군사원조·경제원조를 받기 위한 한미 군사동맹 체제를 구축하는 것이었다.²⁹⁾

이승만 정권은 정부 수립에 따른 국제적인 지지가 절대적으로 필요했다. 따라서 외교정책을 국가승인을 얻고 자유 우방과 우호 관계를 수립·증진하는 데 제1차적 목표를 두었다. 대미 외교도 이러한 기본 기초에 입각하여 한반도의 유일 합법정부를 내세우고 아시아의 신생 반공국가들과 외교 관계를 수립하는 데 도움을 받고자 하는 것이었다.³⁰⁾ 신생 독립국 한국의 건설 과정에 필요한 정치적 이념·제도·경제 질서의 확립에 있어서도 미국의 후원이 절대적으로 필요하였다. 그러므로 1950년대 한국의 대외 관계는 대미 관계가 전부라 해도 과언이 아니었다. 이승만 정권은 정통성을 미국으로부터 어느 만큼 인정받고, 어느 정도 경제원조를 확보하느냐에 모든 것을 걸었다.³¹⁾

그리하여 이승만은 그의 일관된 극우적인 대내외정책을 실현하기 위해서는 막대한 미국의 원조가 절대로 필요하다는 것을 잘 알고 정부 수립 직후부터 특히 국방 강화를 위해 미국의 군사원조를 줄기차게 요구하였다.³²⁾ 따라서 이승만 정권의 대미 외교의 기초는 반공 이데올로기에 입각한 「태평양 동맹문제를

29) 이호재, 「한국외교정책의 이상과 현실」 (서울: 법문사, 1986), p.36.

30) 한국정치외교사학회 「한국외교사Ⅱ」 (서울: 집문당, 1995), p.310.

31) 박경서, 「한국외교 반세기의 재조명」 (서울: 나남, 1993), p.212.

32) 박 실, 「한국외교비사」 (서울: 기린원, 1979), p.92.

위시하여 한국방위문제를 중심으로한 한미동맹 체제를 구축하는 것이 주된 기조였다고 할 수 있다.³³⁾」

2. 한미 외교 관계의 성립³⁴⁾

미국은 한국에 단순한 우방국가나 의례적인 외교 상대국이 아니라 결정적인 힘을 갖고 있는 존재이다. 미국은 한국의 정치과정을 규정하는 단순한 요인의 하나가 아니라 한국의 운명 그 자체를 좌지우지해 온 결정자라고 할 수 있다. 미국은 사실상 1882년 조미수호통상조약을 맺은 이래 20세기 초 조선을 ‘헌신짝 버리듯’ 일본에 떠맡긴 카쓰라-태프트밀약을 체결한 이후부터 전후 분할 점령정책, 신탁통치안, 해방 후 미군정, 그리고 6·25 참전에 이르기까지 한 민족의 운명을 좌우해 왔다.³⁵⁾

1945년 2월 제2차 세계대전의 끝나는 과정에 미·소에 의해 이루어진 한반도의 분할 점령은 그 이후 한국 정치체제의 성격뿐만 아니라 외교정책의 틀을 규정지었다. 연합군의 일원이었던 미·소가 전후 이데올로기 갈등 등으로 협력 관계에서 적대 관계로 표면화하면서 국제정치 질서는 대변혁을 맞게 된다.³⁶⁾

이러한 환경에서 1948년 5월 10일 이승만은 합법적인 선거에 의해 대한민국 초대 대통령으로 당선되었으며, 동년 8월 15일에 정부가 수립되었다. 한편 38선 이북에는 9월 9일 조선민주주의 인민공화국이 수립되었고, 김일성 정권은 한반도 전체에 대한 주권을 선언했다.³⁷⁾ 한편 이승만은 일단 자기가 의도한 대로 남한에 단독 정부를 수립함으로써 그의 반소 외교는 성공할 수 있었으며 오래 전부터 형성된 그의 투철한 반공사상에 따른 북진통일론을 명리 붙이기 시작하였다.

그러나 여기서 그의 주장과 정책은 당시 트루만 행정부의 대아시아정책과 충

33) 위의 책, pp.87~88.

34) 이범준·김의곤, 「한국의외교정책론: 이론과 실제」 (서울: 법문사, 1993), p.317.

35) 이양우, 「제3공화국 외교비사」 (서울: 조선일보사, 1984), pp.5~6.

36) 한국정치외교사학회, 앞의 책, p.310.

37) 정용석, 「미국의 대한정책」 (서울: 일조각, 1981), p.250.

돌하게 되는데, 그 당시 트루만 행정부는 몰락한 장개석을 포기하고 중공과 접근하는 새로운 중국정책을 추구하면서 남한에는 단순히 일종의 경제원조안으로만 대응하려고 했다.³⁸⁾ 그런데 1948년 말까지 북한으로부터 소련 군대의 철수가 완료하게 되자, 소련과 공산주의자들은 남한 내 미군철수를 강력히 요구하면서 미국이 남한을 군사기지화하고 있다고 맹렬히 비난했다. 당시 남한 내에서도 미군 철수를 요구하는 여론이 일고 있었으므로 미군 철수 문제는 국내외적으로 큰 관심과 논쟁거리로 되었고, 결국 1949년 6월 29일 미군도 철수를 완료하였다. 이승만 정권은 미군 철수를 원칙적으로 반대하지 않았으나 국방군을 조직할 때까지만이라도 한국의 안보를 유지해야 한다는 조건부 철군 반대 의사를 표명했었다.³⁹⁾ 미국이 약 5백 명의 군사고문단만 잔류시킨 채 2만 3천명의 병력을 철수시키자 이승만은 독자적인 국방력 강화를 위한 대미교섭을 서둘러야만 했다. 그런데 이승만 대통령이 뜻은 방위적인 처지에서 한걸음 더 나아가 군비만 갖추면 무력으로라도 통일을 성취하겠다는 야심을 품고 이른바 북진통일을 이미 제창하고 있었던터라, 미국은 이에 상당한 우려를 나타내고 있었다. 당시 이승만의 무력통일론은 대미 군사원조외교에 상당히 악영향을 주고 있었다. 이승만의 주장은 역시 그의 투철한 반공사상의 소산으로 장차 예상되는 자유진영과 공산진영간의 냉전에 대한 전망과 확신에서 나온 것이라고도 볼 수 있는데, 그의 주장은 당시 미국의 정책과 상당히 배치하는 것으로 미국은 그의 주장을 매우 위험한 것으로 받아들일 수밖에 없었다. 그런데 이승만은 미국의 군사원조를 호소하면서도 이러한 군사원조는 그와 신생 대한민국이 미국의 영도 하에 있는 자유세계의 반공 제1선에 있는 방위자이기 때문이라고 주장하고 있었다. 이는 어디까지나 한반도에서 일어난 비극적인 민족 분단은 미국의 잘못된 정책으로 비롯된 것이므로 미국에 책임이 있는 것은 당연한 것이라고 생각하고 있었기 때문이었다.

이승만의 이러한 지론은 '태평양 동맹'이라는 형태로 나타났다. 그런데 맥아더(Douglas Mearthur)는 한국의 방위 문제에 대해서는 고무적이지만, 태평양 동맹 문제에 대해서는 공산국가에 자극을 주는 것은 현명하지 못하다는 등

38) 이호재, 앞의 책, p.250.

39) 박 실, 앞의 책, p.91.

신중하면서도 부정적인 반응을 보였다.⁴⁰⁾ 그러나 한반도에서 무력 충돌 이후 미국이 한국의 전략적 가치를 인정하면서부터 양국 관계는 상호 교류도 긴밀해지고 미국의 지원도 확대되면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 6·25전쟁으로 동북아에서 냉전의 열전화는 동서 관계에서 군사 대립을 촉진하여 한국으로 하여금 국가의 생존을 전적으로 미국에 의존하지 않을 수 없게 만들었다.

따라서 이승만 정권기 한국 외교의 과제는 미국의 공약과 원조를 많이 확보하되, 동시에 어떻게 자주성을 더 많이 확보하느냐 하는 것이었다. 이는 비탈(David Vital)이 말하는 보호국- 피보호국 관계(patron-client relationship)의 전형적인 예로서, 약소국이 어느 강대국의 보호를 받지 않으면 국가의 안보가 위협받게 되고, 그렇다고 지나친 보호를 받게 되면 자주성을 잃게 된다는 약소국 외교의 고전적 딜레마를 보여주는 것이라 할 수 있다.⁴¹⁾

1953년 7월 27일 휴전협정 체결까지 이승만 대통령은 휴전에 반대하며 미국에 저항한 결과 한미상호방위조약을 체결할 수 있었고, 또 경제·군사원조를 약속 받았다. 1954년부터 1960년까지 전쟁이 끝난 다음 7년간의 이승만 집권 기간 동안 미국은 26억 달러의 경제원조를 제공하였다.⁴²⁾ 이는 그 기간 한국의 국민 총생산(GNP)의 8.6%에 해당하는 액수였으며, 같은 기간에 미국은 12억 달러의 군사원조를 한국에 제공하였다. 1950년대 이승만 대통령의 집권 기간 동안 한·미간에 체결된 주요 협정은 1948년 9월 재정·재산에 관한 협정, 1950년 1월 상호방위·원조협정, 주한 미군사고문단 설치에 관한 협정, 1952년 5월 경제조항에 관한 협정, 1953년 10월 1일 체결한 한미 방위조약⁴³⁾ 1954년 11월 한국에 대한 군사·경제협력의 계속에 관한 합의 의사록, 1956년 11월 우호통상·항해조약, 1957년 4월 항공운수 협정, 1960년 2월의 투자보장 협정 등을 체결하였다.⁴⁴⁾

40) 위의 책, pp.87~88.

41) 박경서, 앞의 책, pp.209~210.

42) 구영록, 「한국과 미국」 (서울: 박영사, 1984), p.168.

43) 한미 방위조약은 미국의 덜레스 국무장관이 한국을 방문하여 1953년 8월 8일 가조인되었고, 그 후 변영태 외무장관이 미국을 방문하여 10월 1일 워싱턴에서 정식 조인되었다. 그리고 1954년 1월 미국 상원에서 비준되었고, 1954년 11월 17일 발효되었다.

44) 송영우, 「한국의 외교」 (서울: 평민사, 2000), p.213. (이하 「한·외」 로 약칭 함.)

이승만 정권기에 미국은 한국의 안전보장과 경제발전을 위해 많은 것을 베풀어 주었기 때문에 상호 동등하고 대등한 위치에서 외교를 전개할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 미국은 정치적으로 한국에 영향력을 행사하는 데 한계가 있었다. 미국이 한국 정치에 가장 크게 관여했던 시기는 해방 후 군정 기간이었다. 그러나 한국 문제가 유엔으로 이관되고, 미군이 철수한 다음 미국의 영향력은 크게 줄어들었다. 그로부터 12년 동안 미국은 카리스마적 지도자이자 한국 독립운동의 아버지로 인정받고 있는 독재자와 싸워야 했다. 전쟁 기간을 제외하고, 이승만 정부 하에서 미국은 제대로 영향력을 행사하지 못했다. 이승만의 부정부패와 경제개혁 실패가 계속되었지만, 이승만을 강한 반공 태도 견지, 기독교 배경, 그리고 미국 보수주의자들의 지지로 미국 정부를 기술적으로 움직였다. 미국은 한국의 안정된 정치 환경을 열망했고, 다른 대안도 없었기 때문에 이승만의 타도를 유보했다. 궁극적으로 1960년 4월혁명으로 이승만이 권좌에서 물러나자, 주한 미국 대사는 이승만으로 하여금 해야하고 미국이 제공하는 비행기를 이용하여 한국을 떠나도록 설득하였다.⁴⁵⁾

미국은 그동안 보호자이자 후원자로서 한국의 민주화에 깊은 관심을 갖고 있었다. 그러나 미국은 이승만 대통령의 비민주적 처사에 대해 거의 속수무책이었다. 이승만 대통령은 1954년 11월 현직 대통령에 한해 중임을 제한하는 조항을 철폐하는 개헌안을 통과시켰다. 그런데 이 개헌안은 재적의원 203명 중 135명이 찬성하여 실제로 3분의 2에 1표(정확히 말하면 약 0.7표)가 모자라는데도 당시 자유당 소속의 국회의장은 사사오입 논리를 원용하여 개헌안의 가결을 선포하였고, 이 헌법에 의해 이승만 대통령은 1956년 3번째 대통령에 당선되었다. 그리고 이승만 정부는 1958년 11월 정치 반대파를 탄압할 목적으로 새로운 반공법이 필요하다고 주장하면서 민주당 소속 의원들을 강제로 의사당 지하실에 감금하고 새로운 반공법을 통과시켰다.⁴⁶⁾ 물론 이에 대해 미국은 불만스러운 의사표시를 했으나 효력이 없었고, 이승만 대통령은 뜻대로 비민주적인 정치를 감행하였다. 1950년대 한미 관계는 분명히 보호자 - 피보호자 관계였음에도 불구하고, 실제적으로 미국의 정책 실현은 실패하였다. 미국의 대

45) 정용석, 앞의책, p.250.

46) 박원순, 「국가보안법 연구」(서울: 돌베개, 1997). p.15.

한 정책이 실패하였다는 것은 한국에 대한 미국의 영향력이나 압력이 효력을 발휘하지 못했다는 것이고, 한편 이승만 대통령의 개인 역량보다는 미국의 냉전체제의 유지, 대소 봉쇄정책 등이 한국에 대한 영향력이나 압력 행사를 약하게 만들었기 때문이었다. 이에 편승해서 이승만 정권은 대미 정책을 실현시키는 적극적 외교 측면에서 비교적 좋은 성과를 거두었다.⁴⁷⁾

제2절 장면 정권의 대미 외교정책

1. 정책의 기초

1960년 4월혁명으로 이승만 독재정부가 무너지고, 7월 29일 민주 선거를 통해 8월 19일 장면 정부가 들어섰다. 장면 정부는 세계 민주주의의 보루라 자처하는 미국과 밀접한 관계를 가질 수 있었고, 국민의 전폭적인 지지를 받고 있어 강력한 정치적 지도력을 발휘할 수 있는 정부였다. 그러나 집권당인 민주당은 파벌간 대립과 갈등이 심각하였고 또 내각책임제 때문에 강력한 정치력을 발휘하지 못했다. 이러한 가운데 독재로부터 해방된 사회 분위기는 극도로 혼란하였다. 이 혼란스러운 분위기 때문에 외교다운 외교는 전개될 수 없었고, 정부 존립 자체도 위협을 받았다.

장면 정부는 사실상 미국의 지원만이 그 존립을 가능케 하였다. 또한 미국의 정치 노선과 같은 민주적인 장면 정부를 지원하는 데 미국 정부도 주저하지 않았고, 한국의 정치·사회 안정은 미국의 기본 정책이었기 때문에 미국의 지원은 의심의 여지가 없었다. 문제는 이러한 미국의 지원을 받는 장면 정부의 태도였다. 예를 들면 1961년 2월 8일 한국과 미국은 '경제 원조 및 기술협력에 관한 협정(Comprehensive Agreement Relating to Economic Assistance and Technical Cooperation)'을 체결했는데, 이 협정에서 한국 정부는 미국의 재정과 기술지원 계획의 담당자에 의한 지속적인 감시와 심사에 동의하였다. 그리고 미국의 원조 담당관들에게는 외교관의 특권과 면책권이 주어졌으며, 소

47) 위의 책, p.214.

득세와 사회보장세를 면제해 주었다. 이것은 장면 정부가 미국에 대해 지극히 저자세로 임하였다는 사실을 보여준 하나의 예이다. 장면 정부는 혼란한 국내 정치·경제 등의 문제를 해결하기 위해 미국에 의존하지 않을 수 없었고, 따라서 대미 외교는 자주적이거나 적극적인일 수 없었다.⁴⁸⁾

9개월여 집권했던 장면 정부는 1960년 11월 '핵연구, 핵교육 장비와 원료를 획득하는 경위 미국 정부의 승인에 관한 협정' 그리고 1961년 2월 8일 위에서 언급한 '경제원조와 기술협력에 관한 협정'을 체결하였다. 그리고 1961년 4월 26일 한국의 정일형 외무장관과 미국의 러스크(Dean Rusk) 국무장관이 공동 성명을 발표한 것이 한미간에 공식적으로 합의한 외교적 사항이었다. 장면 정부의 집권 기간이 짧아서 깊숙하고 밀접한 한미 관계는 거의 없었다.⁴⁹⁾

2. 외교정책의 다변화 시도

가. 외교정책의 다변화 시도

이승만 정권이 4월혁명으로 무너지고 장면의 제2공화국이 들어서면서부터 한국의 대미 정책도 양상이 달라지기 시작했다. 앞서서도 언급한 바와 같이 이승만 정권 때 한미 관계는 갈등과 협력의 이중적 구조가 지배한 시기이기도 했다. 미국은 냉전구조 하에서 정치·경제적 지원을 해주는 대가로 한국을 미국의 대 한반도 정책과 대 동북아 정책의 범주 내에 틀 지으려 했던데 반해, 이승만 정권은 원조를 받되 독립된 국가로서 주권과 자주성을 가능한 한 견지하려 했다. 휴전회담에서 보여준 이승만의 저항, 일방적 반공포로 석방, 북진통일론 등으로 인하여 미국은 이승만 정권을 불편하게 생각하였고, 이러한 갈등 속에서 4·19가 발발하고 제2공화국이 탄생하게 되었다.

6·25 한국전쟁으로 미·소가 세계를 지배하는 양극화된 냉전체제가 국제적으로 심화했을 뿐만 아니라 분단된 남북한이 각각 미국과 소련으로 양극화한 체제의 하위체계로서 완결되는 계기가 되었다. 이처럼 한반도 주변에 고착화된 냉전 논리와 미국의 하위체계로 존재해야만 하는 국제정치상의 역학 구도는 그

48) 송영우, 「한·외」, pp.212~213.

49) 김인걸, 「한국현대사 강의」(서울: 돌베개, 1999), p.230.

대로 과도정부와 제2공화국의 대외정책을 제약하는 원인으로 작용하였다.⁵⁰⁾

미국은 허정 과도정부가 들어서면서 주한 미국대사관에 전문을 보내어 일본과 관계 개선을 꾀하고 미국과 더욱 밀접한 관계를 추구하도록 하는 한편, 송요찬 장군은 한국의 안정과 안보를 위해 지속적으로 그의 영향력을 행사하도록 할 것을 훈령했다.⁵¹⁾ 이를 예견이라도 하듯 4월 27일 허정 외무장관은 대통령 대행이 되자마자 그 다음날 매카나기(Walter P. McConaughy) 주한 미대사를 초청, 미국의 내정간섭을 자청했다. 허정은 미 대사에게 그가 선정한 내각 인선에 대한 미국의 호의적 견해, 계획 중인 경찰·군대·방첩대의 개편을 위해 미국 경험에 의한 즉각적인 도움이 필요하며, 한일 관계 정상화에 대한 미국의 태도를 고려하여 자신이 양국의 정상화를 특별히 바라고 있다고 밝히면서, 일본의 재일교포 복송 방지를 위해 미국의 영향력 행사를 촉구했다. 이에 대해 매카나기는 충고와 도움에 대해 그가 최선을 다하겠지만 미국이 한국의 내정에 간섭하는 것처럼 보이지 않아야 한다는 점을 강조했다.⁵²⁾

미 국무부는 제2공화국을 예고하는 헌법 개정안의 통과를 예상, 이미 6월 11일 미국의 대한 개입 전략을 마련하여 주한 대사관에 하달했다. 이 전략에 의하면, 새 정부를 이끌 지도자로 장면을 선택했는데, 그를 대통령으로 삼아 그의 성실성과 국제 정세에 관한 넓은 안목을 효과적으로 이용한다는 계산이었다.⁵³⁾

이러한 미국의 대한 정책은 한국 정부 수립 단계에서부터 지속되어 왔으나, 4·19 이후에는 내정간섭의 정도가 지극히 심했고 이에 더하여 과도정부 기간 동안이나 장면 정부 초기에는 경제와 안보를 중심으로 하는 대미 외교 관계는 대미 의존 정도를 넘어 거의 자주성을 상실한 면을 보여주고 있었다.

50) 한국정치외교사학회, 앞의 책, p.341.

51) *Foreign Relations of the United States* (이하 *FRUS*로 약칭함), 1958-1960, Vol. 18, (Washington D.C. : United States Government Printing Office, 1994), pp.645~646.

52) *Ibid.*, pp. 647~650. 4월 28일 미국 국가안보회의에서도 1959년 8월 한·일 회담 수석대표로 임명되었던 허정의 대일본 협상력을 높이 평가하고 있었다. *Ibid.*, pp.650~651.

53) *Ibid.*, pp.663~666. 미국이 고려한 총리는 민주당의 신·구 양파에가 받아들여질 수 있도록 장면과 같은 이북 출신이나 그의 측근자는 배제하고 활동력과 정치력, 행정력을 갖춘 보다 젊은 사람 중에서 물색하는 것이 이상적이라고 믿었다. 장면이 대통령이 되지 않는다면, 전직 부통령과 야당 당수라는 그의 지위에 적합한 유일한 다른 자리인 총리로 선출되어야 하는데, 그렇게 되면 정부의 지도력이 약해지고 민주당 안에 갈등을 초래할 것을 예상했다.

7·29 총선을 계기로 진보적인 정당들과 사회단체들에 의해 활발하게 전개된 통일론은 대부분 자주와 평화를 바탕으로 남북한 교류나 중립화를 표방하고 있었으므로 미국에 대한 부정적 인식을 초래하지 않을 수 없었다. 왜냐하면 민족의 자주는 외세의 배격을 의미했으며, 외세의 배격은 주한 미군의 철수가 핵심이었기 때문이다. 따라서 이러한 통일운동은 한반도에서 이익을 확보해야 하는 미국의 목표에 전적으로 배치되었다.

당시 미국 국가안보회의(NSC)가 세운 한반도 통일정책의 핵심은 무엇보다도 미국의 안보 이익과 일치하는 조건의 통일을 추구하는 것이었다. 이를 위한 세부 지침에는 1) 미국은 북한 정권이 합법적이라고 간주하지 않는다는 점을 분명히 하고, 모든 적절한 수단을 통해 남한 내에서는 물론 국제적으로 북한의 위신을 손상시키고 동시에 북한의 영향력과 대 북한 승인을 최소화 하도록 노력하며, 2) 북한 주민들에게 북한 정권을 반대하고 공산주의 원리를 거부하며 미국의 안보 이익과 일치하는 조건의 통일을 요구하도록 자극하고, 4) 남한 정부에는 북한에서 반공 목표 추진을 위한 비밀 활동을 추진하고 지원하도록 미국이 장려한다는 것 등이었다. 그럼에도 불구하고 남북한 교류와 자주통일 주장 세력이 확산되고 있었으므로 미국은 긴장하지 않을 수 없었다. 미 국무부는 8월 12일 주한 미 대사에게 보낸 훈령에서 한국에서 사회분열이나 혁명 확산 또는 정권 전복 같은 상존하는 위협을 피하기 위해 미국이 한국 정부를 지도하고 고무하며 지원해야 한다고 훈령했다. 만약 미국이 이러한 역할을 수행할 수 없다면, 공산주의자들에게 그들의 방법을 취할 수 있는 기회를 제공하게 될 것이라는 우려 때문이었다. 따라서 공산주의 선전자들의 경계를 게을리하지 않는 감시와 자유세계의 여론이 미국의 행동을 제한하는 바와 같이 민족주의와 민족중심주의에 대한 한국인들의 깊은 감정 역시 미국의 자유로운 행동을 제한하고 있다고 토로했다. 그러므로 미 국무부는 8월 20일 주한 미 대사관에 훈령을 내려 “장면이 병력 감축이나 한미행정협정에 관한 문제 등을 제기할 경우 한미관계에 광범위한 영향을 끼칠 수 있는 이러한 문제들에 대한 ‘조급한 공개적 견해’는 문제 해결을 난처하게 하여 불필요한 어려움을 초래할 수 있다는 점을

강조할 것”을 지시했다.⁵⁴⁾ 이러한 미국의 태도를 장면은 매우 호의적으로 평가했으나 그러한 평가는 오래 가지 못했는데, 10월 11일 4·19 부상 학생들이 민의원에 난입, 의장단을 점거하는 사태가 발생하자 미 국무부와 주한·미 대사관은 장면에게 정치 안정을 위해 필요한 조치를 취하도록 촉구하고, 이에 대해 장면은 그린(Marshall Green) 주한 미 대사대리에게 데모 금지 법안을 구상, 효과적이고 강력한 대처 방안을 마련한다는 희망을 표명했다.⁵⁵⁾

11월 5일 미국무부는 장면 정부에 유엔 감시 하의 남북한 총선을 통한 통일 달성 결의를 재확인했으나 혁신세력과 학생들의 통일 논의는 중단되지 않았고, 16일에는 연세대 학생들의 학내 분규와 관련, 미국인 이사장과 총장서리의 본국 소환을 요구하는 데모 사태가 미대사관 앞에서 발생, “학원의 민주화는 달리가 보증해 주지 않으며, 달리가 가져오는 ‘노예근성’ 부터 막아야 한다.”고 결의했다. 이 결의에서와 같이 4월혁명은 통일운동뿐만 아니라 학생운동에까지 민족주의를 불어넣었다.⁵⁶⁾ 시간이 흐르면서 한국의 민족주의 발흥과 장면의 리더십 문제는 끊임없이 이어졌는데, 1983년에 공개된 John F. Kennedy Library 문서에 의하면 매카나기는 주한 대사직을 마감하면서 1961년 4월 11일 국무부에 보낸 건의서에서 2월 8일의 한미 경제원조협정 체결로 미국이 한국의 주권을 침해한다는 비난을 받았고, 그 결과 한국전쟁으로 지연되었던 민족주의가 ‘한국 생활의 중대한 요인’으로 되었다고 하였다. 그는 또 이 문서에서 미국이 장면의 리더십과 관련하여 더 큰 영향력을 행사해야 한다고 건의하였다.⁵⁷⁾

이같이 민족주의의 발흥, 자주적 통일운동과 반미운동을 효과적으로 저지하지 못한 장면에 대해 미국은 한국의 정치 안정과 미국의 안보 이익의 지속적인 확보를 위해 허약한 장면 정부를 대체할 강력한 군사정권을 필요로 했으며, 미

54) *Ibid.*, pp.693~696 : pp.706~707에서 그린은 장면이 강력한 인물이 아니어서 자신이 그의 정치적 입장 강화 계획을 세웠지만, 그가 미국의 지시를 받는다는 인상을 주게 될 것을 우려하여 그를 너무 밀어붙이는 것은 현명하지 않을 것 같다는 의견을 국무부에 피력했다.

55) 백영철, 「제2공화국과 한국 민주주의」 (서울: 나남출판, 1996), pp.99~104.

56) 고영복, 「4월혁명론」 (서울: 한길사, 1983), pp.85~129.

57) John F. Kennedy Library, “*Special Intelligence Estimate, IV²42-61:Short Range Outlook in the Republic of Korea,*” March 21, 1961 ; “*McConaughy to Secretary of State,*” April 11, 1961.

국이 장면 정부의 대안으로 계획했던 군사정부는 박정희 주도의 쿠데타는 아니었던 것이 분명함에도 미국은 공식적으로 합법적인 장면 정부를 지지한다고 표명하였다. 장면의 대미 정책의 최대의 과오는 정권 안보 대비 측면에서 미국을 너무 신뢰했다.⁵⁸⁾

결국, 미국은 이승만 독재정권의 붕괴 과정에서는 한국이라는 미국의 민주주의를 통한 그들의 이익을 지키기 위해 극심한 내정간섭의 정당성을 주장하였고, 장면 정부의 몰락 과정에서는 ‘반공 보루’를 통한 이익을 확보하기 위해 내정 불간섭 원칙을 내세웠다. 즉, 워싱턴과 서울의 미국 관리들은 5·16 쿠데타 발생 직후 새벽 3시경 장도영 육군 참모총장이 매그루더(Carter B. Magruder) 유엔군 총사령관에게 박정희의 쿠데타 시도를 보고하며 쿠데타 진압을 위해 미국에게 지원 요청했으나 그는 거절했다는 것이다. 또한 미국 관리들은 쿠데타 발생 직후 박정희의 친일 경력과 공산주의 전력을 알고 있었으나 그가 한국전쟁 이후 확실히 반공주의자로 변했으며 친공 또는 반미의 증거가 전혀 없음을 파악하고 장면 정부의 내정에 간섭을 주저했다. 이리하여 4·19 혁명에 힘입어 미국의 기대와 지지를 받고 제2공화국의 수반인 국무총리가 된 장면은 집권 9개월도 채 못 되어 철석같이 믿었던 미국으로부터 외면당했고, 4월혁명은 제2공화국의 붕괴와 함께 끝내 미완으로 흐르고 말았다.⁵⁹⁾

장면 정부의 집권 기간은 짧았지만 한국외교사에 차지하는 비중은 작다고 평가할 수 없다. 장면 정권의 대미 외교정책을 포함한 전반적인 외교정책은 이승만 정권의 연장선상에 있을 수밖에 없었지만 나름대로 외교다변화를 시도하였으며, 이는 이후의 정권에도 많은 영향을 미쳤다. 특히 ‘북진통일’ 대신 평화적 방법에 의한 통일논리가 국내적으로 확산되면서 대미 일변도적 외교정책의 기조에 변혁을 요구하는 정치 상황이 전개되기 시작했다. 이는 진보세력들이 평화통일 분위기 조성을 위해 한국 외교가 대미 일변도에서 벗어나 중립국 또는 비적성 공산국가들과 외교 관계를 추구하여야 한다는, 이른바 외교 다변화를 이룩하는 것이 우리나라의 자주성을 확보하는 길이라는 주장이었다. 하지만

58) 네이버 사전, 출처: <http://members.tripod.lycos.co.kr/jyson21/new5-01.htm>

59) 이용원, 「제2공화국과 장면」(서울, 범우사, 1999), p. 128

이는 젊은층의 일부 주장이었고 이들 또한 정치적으로 분열되고 있었다. 60)

아무튼, 한국 정부와 경제 실무자의 처지로서는 아직 안보와 경제를 자립적으로 해결할 수 없었으므로 미국의 동북아시아 전략의 틀 속에서 대미 의존적 대외정책을 추구해야만 했다. 그리고 전환기 혼란에 처한 정치·경제 질서를 바로잡기 위해 미국의 강력한 지원이 절실했기 때문에 미국의 영향력에 허약할 수밖에 없었고, 종속 관계는 제1공화국 때보다 더욱 심화되었다.

제3절 대표적 사례

1. 한국전쟁과 대미 외교정책

미국의 한국전쟁 개입은 미국 군대로서가 아니라 어디까지나 유엔군의 일원이라는 명목 하에 이루어졌다. 따라서 미국은 한국전쟁 말기 휴전이 예견될 때까지도 미국이 단독적으로 한국에 대한 어떠한 군사적 책임도 약속하지 않았다.⁶¹⁾ 이는 미국이 오랫동안 견지해 왔던 고립정책에 영향을 받은 것이었다. 즉, 미국은 불필요하게 타 지역의 분쟁에 휘말려들지 않겠다는 의미로 미국정부로서는 이러한 태도가 당연했던 것인지도 모른다. 미국은 역사적으로 볼 때 한국과는 별다른 직접적인 이해관계가 없었다. 따라서 당시 미국은 단지 대소 강경정책의 일환으로 타 동맹국과 더불어 유엔경찰국으로서 공산 측의 침략 행위를 저지하려고 하였던 것이다. 그렇지만 그러한 형식을 취했다고 해도 미국이 한국전쟁에 자진해서 대규모로 개입했다는 것은 분명 한반도가 그들의 이해 관계에 있었다는 것은 부정할 수 없을 것이다. 이는 결국 미소 냉전에 따라 미국의 대 한반도 정책에 상당한 변화가 있었음을 말해주고 있다. 따라서 이승만은 무력통일에 대한 미국의 지지 획득에는 실패했지만, 이 전쟁을 통일전쟁으로 유도하려고 끊임없이 기도 하였다.⁶²⁾

60) 이호재, 앞의 책, pp.331-347.

61) 송건호 외, 「해방전후사의 인식」(서울: 한길사, 1979), p.320.

62) 위의 책, pp.320-324.

당시 이승만은 미국이 결코 한반도를 포기할 수 없을 것이라고 확신했으며, 그러므로 아이젠하워가 선거에서 한국전쟁을 끝내겠다는 공약에 따라 휴전을 서둘렀을 때 이승만은 크나큰 충격을 받았다. 이승만은 아이젠하워 대통령을 한반도의 분단을 고정화 시키려는 몹쓸 사람으로 인정하고 통일이 보장되지 않는 한 어떠한 휴전도 거부하는 태도를 고집하고 있었다. 특히 이승만은 한반도 분단의 책임이 미국에게 있다고 생각했기 때문에 그들의 책임을 추궁하고 있었다. 그들이 책임을 지고 강력한 대응책으로 공산주의자들을 무찔러 한반도의 통일을 달성해야 한다고 하였다.⁶³⁾

따라서 유엔군과 공산군 양측의 어느 정도 이해와 양보가 이루어져 휴전협정 성립의 가능성이 짙어진 1953년 4월 이후부터 정전회담에 대한 한국 측의 반대는 노골적으로 표면화하였다. 그러나 이러한 한국 측의 강렬한 움직임에도 불구하고 유엔군 측은 휴전협정을 계속 진전시켰으며, 어떠한 타결책도 모색하려 하지 않고 이승만의 설득에만 주력했다.⁶⁴⁾

이승만은 당시 상황에서 수 차례에 걸쳐 아이젠하워 대통령에게 서신을 통해 그의 주장을 진했으며, 아이젠하워 대통령 역시 서신을 통해 그의 태도를 밝혔다. 그러나 이러한 상황 속에서 이승만은 한편 미국의 확고한 한반도 정책을 간파하고 결국 휴전이 성립되지 않을 수 없는 정세라고 판단하고 그의 주장을 후회하지 않으면 안 되었다. 그러나 그는 전국적으로 휴전 반대 데모를 더욱 강화하는 등 미국에 좀더 유리한 처지에서 흥정을 해보자는 긴 포석을 염두에 두고 있었다. 이때 이승만 자신이 정권을 가장 중요한 조건으로 내걸었던 것은 중공군의 철수와 반공포로의 자유 석방이었고, 미국에 대해 요구했던 것은 한미 군사동맹, 전후의 경제부흥 원조, 한국군의 증강, 미 해·공군의 계속 주둔 등으로 집약할 수 있다.⁶⁵⁾ 이것은 사실상 이승만이 종전에 일관되게 주장해 왔

63) 서중석, "이승만대통령과 한국민족주의.", 송건호, 강만길 편, 「한국민족주의론 2」 (서울: 창작과 비평사, 1983), pp.260-266.

64) 1953년 7월 27일 휴전협정에 서명을 했던 클라크 장군은 「정전이 성립되기 전 최후로 뜨거웠던 4개월 동안 유엔군 사령부는 거의 날마다 한 번씩 위기에 직면하였다. 잠정적인 것일지라도 만족할만한 평화를 얻는다는 것이 전쟁을 하는 것보다 훨씬 어렵다는 것을 이때처럼 절감한 적이 없었다.」 여기서 클라크 장군이 말하는 위기라는 것은 협상테이블에 마주 앉았던 공산측 못지않게 고집불통인 한국의 이승만 때문에 여러 차례 꺾어야만 했던 극한 상황을 이야기 한 것이다 C . M. Clark, *From the Danub to Yalu* (Tokyo: 1954), p.257.

65) 박 실, 앞의 책, p.235.

던 통일전쟁 의도를 포기한 것이다. 그러나 그의 이러한 요구와 함께 아이젠하워 대통령과 서신 왕래에서 별다른 신통한 합의에 도달하지 못하고 있는 동안 유엔군 사령관인 클라크 대장과 북한군 사령관 김일성, 중공군 사령관 팡덕회는 1953년 6월 8일 그동안 문제시되었던 포로협정에 완전히 합의를 보았다.⁶⁶⁾

그런데 이 당시 이승만이 쥐고 있던 가장 강력한 카드는 한국군 단독으로라도 전쟁을 계속하겠다는 위협이었다. 이승만은 실제로 휴전회담이 재개되기 직전인 4월 24일 양유찬 주미 대사를 시켜 아이젠하워 대통령에게 만일 중공군이 한 사람이라도 압록강 이남에 남는다면 유엔군 휘하에서 한국군을 빼내겠다는 통고까지 하는 등 엄포를 놓고 있었다. 이승만의 이러한 태도는 고집불통이며 무모한 것 같이 보였지만, 그는 누구보다도 강대국 국제정치에 밝았으며, 미국인의 심리를 잘 파악했고, 또 당시 미국의 처지를 누구보다도 잘 알고 있기 때문이었다.⁶⁷⁾ 결코 휴전협정을 끝까지 반대하자는 뜻은 아니었던 것이다.

따라서 이 포로협정은 이 전쟁을 통일전쟁으로 유도하려 했고, 최소한 미국으로부터 한국의 안전을 보장할 수 있는 믿을 수 있는 방위조약을 체결하려 했던 이승만으로서는 상당한 충격이 아닐 수 없었으며, 적지 않은 초조감에 쌓이게 되었다. 이에 이승만 대통령은 즉각 다시 휴전 반대운동을 전국적으로 재개했으며, 각지에서는 수많은 군중대회를 통해 이승만의 휴전안에 대한 원칙을 적극 지지하였다.⁶⁸⁾

그러나 이러한 한국 측의 격렬한 반대 시위에도 불구하고 미국 측은 한국의 요구에 전혀 반응이 없었으며, 더욱이 이승만이 휴전협정 이전에 이루어지기를 바랐던 상호방위조약 체결에도 응할 것 같은 움직임을 전혀 보이지 않았다. 이에 이승만은 반공포로 석방이라는 독자적인 결정을 내렸으며, 연합국 측에 행동으로 보여 주었다. 이는 1953년 6월 18일 새벽을 기해서 실시되었는데, 이것은 한국 정부가 사전에 치밀한 계획을 세웠던 것이다. 이에 따라 일반 국민들도 크게 환영하였으며, 반 이승만계 신문까지도 이승만의 이러한 조치를 영

66) 정해구, “휴전회담 교착과 미국의 전략,” 『역사비평』 : (역사문제연구소) 5호 (1989), p.96-111.

67) R. C. Allen, *Korea's Syngman Rhee, Unauthorized Portrait* (Rutland: 1960), p.157.

68) 김병오, 「민족분단과 통일문제」 (서울: 한울, 1985), pp.136-143.

웅적인 것이라고 대대적으로 환영했다.

이와 같이 이승만이 우방인 미국의 원조를 받으면서도 고분고분 그들의 말을 듣지 않고 나름대로 그의 주장을 관철시키려 했던 것은 그들의 원조가 어디까지나 한국의 통일 독립과 자유 수호를 위한 것이지 그네들의 말을 들어야 하는 것은 절대 아니라는 것을 표시한 의미심장한 것으로 볼 수 있다. 또한 다시 일본군이나 자유중국군의 지원설이 있었는데 이에 대해 이승만은 강력히 반대했다. 이는 원조를 받되 아무 나라에서나 받지 않겠다는 뜻이었으며, 한편으로는 이들의 지원 대신에 한국에 대한 미군의 보장이 더 낫다는 뜻도 포함되어 있었다.⁶⁹⁾ 아무튼 이같은 이승만의 행동에 미국 측은 격렬한 반응을 보였다. 이 당시 백악관에서 아이젠하워 대통령을 만난 백두진은 아이젠하워 대통령이 로버트슨 국무차관보와 함께 번갈아 가며 한미 방위조약도 체결할 것이며 경제원조도 많이 하겠다고 그를 설득하였으며, 그가 계속 신념을 굽히지 않는 태도를 보이자, 아이젠하워는 “그래 조그만한 한국을 위해 전면적인 모험을 하라는 말이오?”라고 불쾌한 듯 말했다고 한다.⁷⁰⁾

한편 당시 아이젠하워는 이승만 박사를 미국이 추진하는 극동정책의 방해자로 판단하여 한 때 그를 제거하려는 구체적인 계획을 세우기까지 했다고 한다. 이 때 아이젠하워 행정부가 세운 이승만 제거 계획이란 독재적이며 휴전협상에 반대하는 한국의 대통령을 미군이 감금하여 일정 기간 남한 전역에 미군정을 실시한다는 내용이였다. 「에버레디 작전(Operation Ever Ready)으로 불린 이 극비 계획은 1977년에 미 국무성이 기밀 취급에서 재분류, 일반 문서로 해제시킨 것을 스탠포드대학교의 번스타인 교수가 폭로하여 밝혀진 것이다.⁷¹⁾

이승만 자신의 주체적인 태도는 여기에서 그치는 것이 아니다. 근본적으로 미국을 의지하고 있던 이승만의 대미 관계에서 이토록 무모할 정도의 일방적인 태도에 대해서는 선불리 판단할 수 없을 것 같다. 더욱이 그는 어느 한국인보다도 강대국 국제정치에 밝았기 때문이다. 휴전 막바지에 한국에 파견되었던

69) 양홍모, 「이승만 박사와 군대」 (서울: 신동아, 1965), p.236.

70) 백두진, 「회고록」 (서울: 유럽문화사, 1975), p.193.

71) 이상우, “카리스마와 디모크레시,” 「월간조선」 (1983, 4월호) pp.233~244.

로버트슨 특사는 2주일 동안을 거의 매일 이승만과 대좌하지 않으면 안되었고, 이승만은 한 가지 양해가 성립되면 또 다른 새 조건을 제시하는 등 무모할 정도로 자기주장을 내세웠다고 한다. 클라크 장군이 관찰한 바에 의하면 회담의 기록은 미국이 이승만의 요구를 들어주지 않고 버티면 그는 또 새로운 조건을 제시하는 것으로 차 있었다고 한다.⁷²⁾ 결국 이러한 어려운 과정을 겪은 후 로버트슨은 이승만으로부터 휴전을 방해하지 않겠다는 약속을 받았으며, 그 후 1953년 8월 8일 양국간의 상호방위조약안이 발표되었고, 동년 10월 1일에 외무부장관 변영태와 서명하였다. 그러나 이 조약은 이승만이 미국의 즉각 자동개입을 주장한데, 반해 “자국 헌법절차에 따라 행동한다.”고 되어 있는데, 이는 “회원국 영토에 대한 침공도 자국의 영토에 대한 침공으로 간주한다.”는 북대서양 동맹조약과는 거리가 있는 것이었다.

이승만의 이러한 자세는 그 뒤에도 끊이지 않고 계속되고 있다. 그 후 미국의 내정 간섭적인 태도와 이승만과 불화했던 에피소드는 많다. 어떻게 보면 더욱 완고해지고 있다고도 볼 수 있다. 먼저 주한 미국 대사들과 관련되었던 것을 보면 다음과 같다. 6·25 휴전협상 과정에서 부임해 온 2대 미국 대사 브리그스는 휴전협상을 반대하는 이 박사에게 여러 번 호통을 받았으며 3대 미국 대사인 W.레이시는 그가 전임지인 필리핀에서 당시의 퀴리노를 제거하고 R.막사이사이가 당선되도록 조력했다고 믿고 있던 이승만 박사로부터 끝내는 기피 인물로 낙인 찍혀 부임 6개월 만에 쫓겨나고 말았다. 또한 레이시 후임으로 부임한 W.다울링 대사는 보안법파동과 경향신문 폐간사건 와중에서 미국 정부의 불만을 이 박사에게 전달하다가 미국 대사관이 내정간섭을 하고 있다는 짜증을 들었다.⁷³⁾ 그러나 가장 극단적인 것은 아마도 1954년 한일국교 정상화 관계로 아이젠하워 대통령의 초청을 받고 방미했을 때 이승만 박사와 아이젠하워에 있었던 일일 것이다. 그 해 7월 25일 아이크는 휴전협정에 반대하면서 사사건건 불만을 털기고 있던 이승만을 달래어 일본과 손잡도록 권유하기 위해 그를 미국으로 초청했다⁷⁴⁾. 휴전관계로 아이크에 대한 감정이 좋지 않았고 반일감정의

72) Allen, op.cit., p.164.

73) 이상우, 앞의 책, p.528.

화신처럼 된 이승만과 가진 회담은 결코 평탄한 것이 될 수가 없었다. 이승만은 결코 한·일 관계에 있어서 미국의 정책에 따르려 하지 않았다. 이는 그 이전인 1952년 1월 18일에 선포된 평화선에 관해서도 마찬가지였다.⁷⁵⁾

이와 같이 이승만과 미국간에는 갈등이 계속되었지만, 그렇다고 이승만이 진실로 미국을 증오하는 것은 아니었다. 제2의 조국과도 같은 미국에 대해 이승만이 너무 의존하고 있었기 때문이라고도 볼 수가 있는데, 이승만의 이러한 태도는 당시 그가 얼마나 미국의 내정간섭을 배제하기 위해 주체적인 외교를 시도하고 있었나를 보여주고 있다. 즉, 이전의 그의 외교에서 볼 수 있었던 설득과 호소적인 측면에서 상당한 변화를 가져왔음을 볼 수 있다.

2. 한미 경제협정 체결

이승만 정권은 그 탄생에서부터 유엔의 감시 하에 미국을 산파역으로 해서 출범하였기 때문에 자연스럽게 미국식 시장경제 체제를 도입하였다. 사실 당시 한국 경제는 1차 산업도 발전하지 못한 한계성 농업국가였다. 일본 기업인들과 기술자들이 쫓겨나고 이를 대치할 만한 인력 부족과 유효수효의 부족으로 많은 기업들이 문을 닫았다. 한국 경제는 1945년 6월과 8월 사이만 해도 물가가 40배로 뛰어오르는 파행적 산업구조로 폐허가 되어 있었다.

군정청 시기에 미국은 한국의 식민지 경제를 새로운 민주적 시장체제로 재편성하기 위하여 노력했으나, 당시의 정치 상황과 빈약한 인적 자원, 그리고 초

74) 당시 아이젠하워와 대화 중에는 다음과 같은 것이 있었다. 한일국교 정상화를 둘러싸고 “과거일이야 어쨌든 한일 국교 정상화는 꼭 필요하다”는 아이크의 말끝에 “내가 살아있는 한 일본과는 상종을 안겠다.”고 이승만은 말했으며, 이에 아이크는 울화가 치밀어 “미국과 한국은 밀접한 관계로 미군이 한국전에 가지 않았더라면 이박사가 여기서 얘기할 수 있었는가 하는 점을 상기하십시오.” 하며 자리에서 벌떡 일어나 열방의 집무실로 가버렸다. 이때 아이크가 갑자기 일어나는 바람에 그가 앉았던 의자가 뒤로 ‘쿵’ 하고 넘어졌는데, 이 때 이승만은 방을 나서는 아이크를 보며 우리말로 하며 흥분과 분노를 참지 못했다고 한다. 그런데 그 후 아이크가 가까스로 화를 삭이고 다시 회의장으로 왔을 때, 이번에는 이승만이 “여러분 다른 약속이 있어 가봐야겠소.”하며 퇴장해 버렸다 한다. 이는 아이크에 대한 보복적 행동이었다. 박실, 앞의 책, p.286.

75) 일본에 이어 2월 11일에는 미국이, 6월 11일에는 자유중국 등 여러 우방 해양국가들도 한국이 부당한 조치를 취했다고 제기해 왔는데, 이승만은 이를 항의하는 무초 대사에게 “미국배는 해당 안 된다. 고기 잡으러 와도 좋다.”고 응수하기도 했다. 위의 책, p.286.

보 단계의 공업화 수준 때문에 큰 성과를 거두지 못하였으며, 당시의 긴급한 경제 혼란을 안정시키고 부분적인 토지개혁을 실시하고, 한국 경제를 후진 형태로나마 시장경제 방향으로 체제 구성을 유도하는 데 기여한 정도로 그쳤다. 1948년 11월 ‘한미 경제 및 재산에 관한 협정’을 체결함으로써 미군정으로부터 재정권을 인수하였고, 같은 해 12월에는 ‘한미 경제원조협정’을 체결함으로써 3년간 1억 2천 만불의 원조를 받게 되었다. 한미 경제원조협정은 재정적 기초와 경제적 토대가 미약한 신생 한국에 물질적 기초를 부여하였을 뿐만 아니라 국내 일반 경제정책 수립에도 적지 않은 영향을 주었다.⁷⁶⁾

한미 경제협정의 체결은 미 의회에서 대한 경제원조의 권한을 미국 대통령에게 부여한 법률의 통과(1948. 6. 26.)와 우리 정부의 미국에 대한 경제·기술원조 요청과 외교교섭의 결과로 이루어진 것이다. 동 협정에는 미국 측이 제시한 한국 경제 육성을 위한 7개 원칙이 반영됨으로써 우리 정부는 일제 하의 파행적 경제구조를 급속히 청산하고 해방 후의 경제 혼란을 수습하면서 민생안정과 신생국의 경제건설을 지향할 수 있었다. 아울러 동 협정은 미국이 1948년도 외국원조법(Foreign Assistance Act)에 의하여 유럽국가들에 제공하던 이시에이 : (Economic Cooperation Administration) 원조를 한국에도 적용할 수 있는 기초를 마련하였다.⁷⁷⁾ 1946년에서 한국전쟁이 발생할 때까지 경제원조의 실적과 계획<표 3-1>에 보는 바와 같이 내용은 원조의 성격을 그대로 반영하고 있다.

76) 정해구, 「한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기」(서울: 역사비평사, 1994) 참조.

77) 외무부, 「한국외교 40년」(서울: 외무부, 1990), p.149.

〈표 3-1〉 점령지 구호원조 계획에 의한 수입품 구성(1946~1949)

구 분	1946		1947		1948		1949	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
식 량	21,551	43.5	77,574	44.2	67,698	37.7	4,887	5.2
농업용자재	6,938	14.1	31,394	17.9	38,609	21.5	43,481	46.9
산업용자재	113	0.2	3,809	2.2	8,093	4.5	11,844	12.8
석유 및 원료	12,224	24.7	14,221	8.1	25,510	14.2	9,711	10.5
의료용품	134	0.3	2,096	1.2	3,321	1.8	2,369	2.6
피복 및 섬유류	1,863	3.7	26,680	15.2	5,627	3.1	-	-
재건용 자재	4,994	10.1	17,696	10.1	26,856	15.0	20,172	21.7
기 타	1,638	3.4	1,911	1.1	3,878	2.2	239	0.3
총 계	49,945	100	175,371	100	179,592	100	92,703	100

자료 출처 : Anne O. Krueger, *The Developmental Role of the Foreign Sector and Aid*, Harvard University Press, 1979.

〈표 3-1〉에 의하면 이 기간 동안 긴급구호적 성격의 식량 등 소비재가 원조의 주종을 이루고 있었으나, 이들 비중은 점차 감소하여 후기에는 당시의 주산업인 농업 부분의 생산력 증진을 위한 비료 등 농업용 자재와 산업용 원자재, 경제 재건적 성격의 자재가 원조 수입의 대부분을 차지하였다.

이러한 미국에 의한 한국 경제 재건 움직임이 본격적으로 진행하기 시작한 것은 1949년 트루먼 대통령이 ‘한국 경제원조에 대한 대 의회 교서’를 발표하면서였다. 트루먼은 “한국은 현재 막 실천에 옮기고 있는 민주주의의 이상과 원리의 타당성과 현실적 가치가 북한 주민에 강요되어 있는 공산주의의 실행과 맞부딪쳐 싸워야 하는 시험장이 되고 있다”는 절박한 현실 상황을 감안하여 구호물자 제공만으로는 한국 경제가 자립할 수 없다고 결론을 내리고, 구호차원이 아닌 경제 회복을 위한 차원에서 경제원조를 제공해야 한다고 강조했다. 트루먼은 자립과 안정을 향한 한국의 존속과 성장은 아시아 모든 국민들에게 고무적인 영향을 미치게 될 것이라고 전망하면서 대한 경제원조액은 최소한 1억 5천만 달러가 될 것이라고 선언했다. 트루먼의 이같은 대한 경제원조 선

언이 바로 한국 경제개발의 첫 신호탄이었다. 하지만 1950년 6월 25일 한국 전쟁 반발로 한국은 막대한 군사비, 이재민 구호비, 후방 치안에 소요되는 자금 조달 등이 해결해야 할 당면 과제로 등장하였다. 이에 따라 미국은 경제원조 대신 군수지원으로 전환하였다. 78)

3. 대미 경제원조 외교

전쟁으로 인해 기존 사업시설이 파괴되었으며, 인구의 대이동으로 경제상황을 더욱 어렵게 만들었다. 따라서 우리나라의 대외 경제 관계의 양상은 6·25 전쟁을 거치면서 상당히 변화하였다. 휴전을 계기로 우리 경제의 중점은 전쟁으로 인한 파괴에서 복구하고 재건하는 것이었다. 따라서 대외 경제외교의 중점도 계속 외국으로부터 원조를 획득하는 것이었다.

1953년 8월 아이젠하워 대통령은 휴전으로 생긴 미 국방비 미사용분 2억불을 한국경제 부흥에 사용하기 위하여 상·하 양원에 법안을 제출하고 의회에 보낸 메시지를 통하여 3년간의 동란으로 잿더미로 변한 한국 경제를 재건하고 이를 통해 자유와 평화를 위한 미국의 건설적 의지를 세계에 보여 줄 필요성을 역설함으로써 의회의 동의를 얻었다. 아이젠하워 대통령이 미 의회에 보낸 이 메시지는 미국과 자유진영 국가들이 향후 5년간 약 10억불을 우리나라에 원조하게 되는 계기를 마련하였다.

1954년 7월 이승만 대통령은 전후 복구비 조달을 위해 미국을 방문, 아이젠하워 대통령과 한미 정상회담을 가졌다. 그 결과 11월 17일 서울에서 변영태 외무장관과 브리그스 미국 대사간에 미국의 대한 경제원조에 관한 합의각서를 체결하였는데, 이에 의하면 경제원조 2억 8천만달러, 군사원조 4억 2천만달러, 합계 총 7억달러의 원조가 확정되었다. 이리하여 해방 후 1960년까지 유엔 기관(UNKRA) 등을 통한 무상경제 원조액은 30억달러(군사원조 제외)에 이르고 있다.79)

78) 송건호, 앞의 책, p.325.

79) 김원모, 「한미 외교관계 100년사」(서울: 철학과 현실사, 2002), p.581.

한국의 경제정책은 당시 한국은 자립할 수 없는 신생아와 같아 원조에 치중할 수밖에 없었으며 외자 규모를 극대화하는 것이 최대의 당면 과제였다. 당시 원조는 유아기에 있던 한국 경제의 최대 젖줄이었으며 총 수입 중 원조액의 비율이 86%로서 원조가 대부분 기아 해소, 방위력 증진, 전쟁으로 인한 파괴된 시설 복구에 쓰였다.

한국전쟁 후 1953년~1961년간의 경제원조 내역은 1945년~1950년 기간에 나타났던 유형을 되풀이하고 있다. 이 기간 초기에는 한국전쟁으로 인한 피해 때문에 해방 직후와 같이 긴급구호적 성격의 소비재가 원조 물자의 주종을 이루고 있었으며, 1950년대 후반에 가서는 중간재, 원자재와 투자재 등 생산적 성격의 물자가 전체 원조의 60% 수준으로 증가된 것을 볼 수 있다.⁸⁰⁾

〈표 3-2〉 미국 경제원조 규모와 내역(1953~1960)

구 분		53년	54년	55년	56년	57년	58년	59년	60년
원 조 규 모	총원조	201.2	179.9	236.7	293.7	382.9	321.2	222.2	245.4
	총수입	345.4	243.3	341.4	386.1	442.1	378.2	303.8	343.5
	원조/수입(%)	58.3	73.9	69.3	76.1	86.6	84.9	73.1	71.4
	원조/GNP(%)	7.5	5.4	6.8	10.0	10.4	9.1	7.4	9.0
	수입/GNP(%)	12.9	7.3	9.8	13.1	12.0	10.7	10.1	12.6
수 입 물 자 구 성	소비재	70.4	59.2	34.8	34.8	40.5	36.5	23.6	24.6
	중간재 및원자재	22.4	21.0	43.4	43.4	41.0	47.0	48.5	49.6
	투자재	3.4	13.6	11.1	11.1	9.6	9.6	13.7	11.7
	기 타	3.8	6.2	10.7	10.7	8.9	6.8	14.2	14.1
	합 계	100	100	100	100	100	100	100	100

자료 출처: Krueger, 앞의 책, p.103.

80) 역사비평사, 「바로잡아야 할 우리역사」(서울, 1999) 참조.

〈표 3-2〉는 동 기간의 수입 내역의 구성 분류를 통해 간접적으로 보여준다. 경제원조와 관련된 한미관계는 원조의 규모와 그 내용의 결정, 그리고 대외 자금의 용도 결정 등에서 한국 정부는 미국 원조 당국에 일방적으로 의존할 수밖에 없는 상황이었다. 그러나 원조의 구체적인 중장기 경제 목표에 대해서는 양측이 다 분명한 정책 목표를 제시하지 못했고, 단기 목표와 원조의 운용·관리와 관련하여 한미간에 상당한 갈등이 있었던 것으로 알려졌다. 한국 측의 원조 규모 극대화 와 원조 내용 중 투자재 비중 증대를 위해 노력한 것으로 알려졌으나, 장기 개발 계획이나 개발 목표를 논리적으로 제시하지는 못했기 때문에 미국 측으로부터 비현실적이고 과욕적인 개발 의욕에 지나지 않는 것으로 평가 받았다

과도정부는 제1공화국 말기에 어려운 상황에 놓여 있던 경제적 측면에서 대미 관계 회복, 특히 미국으로부터 경제원조를 받기 위해 실질적인 노력을 전개하기 시작했다. 당시 정치·경제적으로 불안했던 국내 상황을 극복하기 위해 미국의 경제원조가 절실하였다. 따라서 허정 수석 국무의원은 4월 29일 매카나기 주한 미 대사를 만나 그동안 중단되었던 합동경제위원회 활동의 즉각적인 재개, 원조금의 파당적·정치적 사용 금지, 그리고 공공질서 시설과 철도요금 제도 변경 필요성 인정 등에 관해 합의하였다. 이후로 5월 2일에는 합동경제실무위원회가 개최되었으며, 5월 4일에는 윤고병 재무장관을 중심으로 하는 과도정부의 경제 5부처 장관과 유솜(USOM)의 모이어 처장 등이 회합을 갖고 원조금의 효율적인 사용과 공정한 분배, 원조 재개 검토를 위한 한미 공동특별위원회 구성 등에 관한 구체적인 합의를 이끌어 내게 되었다. 과도정부 출범 후 한미간의 경제원조 재개를 둘러싼 이러한 일련의 과정을 거치는 가운데 허정 수석 국무의원은 5월 19일 미국으로부터 경제원조 수준을 삭감하지 않겠다는 방침을 통보받았음을 기자회견을 통해 밝히기에 이르게 되었다. 이토록 대미 경제관계 회복을 위한 일련의 조치들이 진행되었으나 3개월간 단명으로 크게 빛을 보지 못하였다.⁸¹⁾

81) 최장집, 「해방전후사의 인식사」 (서울:한길사, 1997) 참조.

장면 정부가 들어서면서 대미 정책 중에서 한미 경제원조협정 체결 문제는 외교 영역과 경제 영역에 동시에 속하는 핵심적 이슈로서 특히 비중이 컸다고 할 수 있다. 경제 안보를 중심으로 하는 이러한 장면 정부의 대미 외교 관계는 전체적으로 볼 때 제1공화국에 비해 대미 의존 정도를 넘어 거의 자주성을 상실했음을 보여주고 있다. 이는 장면 정부가 경제원조를 미국에 절실하게 매달린 것에서 알 수 있다. 이러한 제2공화국의 대미 정책이 국가의 자주성을 해칠 정도로 무기력 했다는 사실은 1961년 2월 8일 체결된 한미 경제원조 계획의 다음과 같은 내용에서도 단적으로 표출되고 있다. : “...한국정부는 미국의 재정·기술지원 계획의 담당자에 의하여 계속적인 감시와 심사를 아무 제한없이 수락하는 데 동의한다. 그리고 미국 원조 담당관들은 외교관의 특권과 면책권이 주어지며 소득세와 사회보장세가 면제된다...”⁸²⁾

이 의안을 둘러싼 갈등과 야당(신민당)의 반대에 대한 장면의 태도는 비교적 강경했다. 신민당이 동 협정 제3·4·6조가 한국 주권을 침해하는 굴욕적인 내용이라고 반대했던 것은 장면의 변명과는 달리 사실에 근거한 반대였다.⁸³⁾ 즉 장면 정부는 이승만도 지속적으로 거부해 왔던 환율 인상 문제에서 미국의 압력에 굴복했을 뿐만 아니라, 10월 12일 부흥부에서 신 환율 책정에 대비하는 잠정조치로 11월 이후부터 아이씨에이(ICA) 자금을 4배 이상 인상 책정하도록 하는 특별 방안을 수립함으로써 당시까지의 650 대 1 공정 환율은 사실상 폐지되었고, 1960년 10월 25일 한미 경제회담에서 환율을 1000대 1로 하여 1961년 1월 1일부터 실행하기로 하고, 경제원조는 1억 8천 만달러로 합의했다. 더 많은 원조를 받아내기 위해 원조자금 지출에 관한 미국의 감독을 받아들이는 동시에 총예산 중 원조자금의 비중을 52%로 만들었다. 장면은 신민당의 반대를 ‘북한괴뢰의 파괴 음모’와 연관시킴으로써 갈등을 더욱 격화시켰다.⁸⁴⁾ 결국 민의원에서 토론은 여야합의(신민당이 제안한 양해사항을 첨부

82) 박경서, 앞의 책, p.215.

83) 「동아일보」 1961. 2. 21. 이 협정의 제 3조는 “원조안에 대해 미국이 무제한적인 관찰과 검토의 권한을 가진다”, 제 6조는 “미국의 원조기관원(USOM)에 대해 면세특권을 부여 한다”는 내용이었다.

84) 「조선일보」 1961. 2. 15. 내용상의 논란이 되었던 것은 앞에 지적한 조항뿐만 아니라 동 협정의 원문이 영어로만 작성되었다는 사실에도 있었다.

하는 조건으로)를 거쳐 2월 28일 가결되었다. 그러나 “Yankee! Go Home!”을 외치면서 동 협정 반대투쟁을 격렬하게 전개했던 반대투쟁 학생단체(11개)와 사회단체(17개)들은 “과국적인 한국 경제의 약점을 이용, 미국이 강요하는 편무적 불평등 조약”인 이 협정의 철회를 계속 요구하고 있었다.⁸⁵⁾

이는 아무리 경제원조가 절실하였다 하여도 주권국가로서는 받아들일 수 없는 단서였다. 그럼에도 불구하고 이런 일이 발생했다는 것은 그 만큼 장면 정부가 미국의 영향력에 무기력했고 허약했다는 것을 알 수 있는 부분이다. 여기에서 외교는 정치의 연장선상에 있다 것을 알 수 있다. 4월혁명 덕택으로 출범한 장면 정권의 대내외적인 불안한 요소가 정치를 허약하게 만들었고, 외교에도 영향을 미쳤다.

85) 백영철, 앞의 책, pp.294~295.

제4장 동맹체제의 강화기(1961~1980)

제1절 박정희 정권의 대미 외교정책 기초

박정희 정권의 대미 외교정책 기초는 '한미 동맹'과 '자주국방'으로 요약될 수 있다. 1960년대와 1970년대 한국에서는 미국이 한국을 버릴지 모른다는 우려가 적지 않았다. 미국이 한국에 대해 군사원조와 경제원조를 꾸준히 제공해 왔지만, 월남전에 대한 미국 내의 비판 여론 때문에 1969년 닉슨 대통령이 꾀에서 닉스독트린을 선언하고 난 후 주한 미군 1개사단을 철수함으로써 미국이 한국을 버린다는 우려가 극에 달하기도 했다.⁸⁶⁾

이러한 현실에서 박정희 정권은 자주국방을 추진하게 되었다. 자주국방의 시초는 박정희의 경전선 개통식장의 연설에서 찾아볼 수 있다. 그의 연설문을 보면 종래 미군 중심의 의타적 국방 태세에서 자주국방 태세로 전환할 것을 천명하고 향토예비군 250만 명을 무장시킬 것과 무기 생산공장을 건설할 것을 역설했다⁸⁷⁾ 1968년 1월 21일 북한 무장공비의 청와대 습격사건과 미국 정보함 푸에블로호의 납북 사건이 발생한 후, 미국 정부가 푸에블로호 송환에는 관심을 기울였으나 청와대 습격사건에는 아무런 관심이 없자 박정희 정권은 미국에 대한 불만을 토로하면서 한국 방위에 대한 확고한 보장과 군사원조의 증대, 작전권의 이양, 북미 판문점 비밀회담 내용의 공개를 요구했다.⁸⁸⁾

박정희 정권의 자주국방 노선이 정부의 정책으로 확정된 것은 1970년이라 할 수 있다. 왜냐하면 1969년 닉슨 대통령이 닉스독트린을 발표하며, 주한 미지상군 제7사단의 철수 방침을 밝혔기 때문에 박정희 정권은 자주국방 노선을 정부 정책으로 추구하지 않으면 안 된다고 생각했다.⁸⁹⁾ 박정희 정권이 추진했

86) 한용섭, 「자주냐 동맹이나: 21세기 한국 안보외교의 진로」(서울: 오름, 2004), p.29.

87) 국방부, 「자주국방태세의 확립: 박정희 대통령각하의 유시를 중심으로」(서울: 대한공론사, 1968), pp.19~27.

88) 국방군사연구소, 「국방정책변천사 1945~1994」(서울: 군인공제회, 1995), p.166.

89) 한용섭, 앞의 책, p.30.

던 자주국방은 북한이 소련이나 중공의 힘을 빌리지 않고 단독으로 침략해 왔을 때 한국이 단독으로 북한의 침략을 억제하고 방어할 수 있는 자주 능력을 갖추는 것을 의미한다. 아울러 한미 동맹과 같은 집단안보 체제를 유지하면서 자주 능력을 갖추고자 했는데, 그것은 냉전구조라는 엄연한 현실 때문이었다.

1972년 12월 국방부는 정부 수립 이후 처음으로 국방 목표를 제정하였다. 그 내용은 국방력의 정비 강화를 통해 국토와 민족을 수호하고 방위산업을 육성하여 자주국방 체제를 확립한다는 내용이다. 이러한 목표는 자주국방 추진기에도 자주국방 능력을 완전히 갖추는 때까지는 한미 상호방위조약의 기초 위에서 자유우방과 군사협력을 가일층 강화하여 강력한 군사력으로 전쟁을 억지하는 것이 국가안보 전략의 중심임을 밝힌 것이라 할 수 있다.

박정희 정권은 자주국방의 목표를 무기의 자주 생산에 두었다. 한편 전략무기의 개발에 중점을 두고 미사일과 핵무기 개발을 추구했다. 이는 미군이 철수하거나 핵무기를 한반도에서 철수할 경우에 대북 억제력으로 사용하려는 생각이었다고 볼 수 있다. 핵무기 개발 카드를 사용해서 미국의 대한 안보보장을 확보하는 방안으로 삼았던 것이다.⁹⁰⁾ 또한 핵 개발 카드와 월남 파병이란 두 개의 대미 협상 카드를 가지고 주한 미군의 철군을 보완할 수 있는 한국군 현대화 지원과 미사일 개발 지원을 보장받고자 하였다.

1977년 지미 카터 대통령의 주한 미군 철수 선언으로 한국에서는 또다시 한미 동맹에 대한 우려가 높아졌다. 한국 정부와 미국 정부, 그리고 미 의회 내의 한국 안보 중시론자들은 이를 막기 위한 여러 가지 시도를 하였고, 그 결과 카터 대통령은 주한 미군 철수를 보류했다. 이를 계기로 한미 양국은 한미 연례안보회의와 군사위원회에서 한미연합사를 창설하기로 합의하고, 이를 1978년 발족시켰다. 이는 한미 동맹에서 중요한 사건의 하나로 한미양국 공동의 군사전략과 작전 계획을 결정하는 것이 제도화하였다는 성과를 가져왔다.⁹¹⁾

90) 조철호, “박정희 핵외교와 한미관계의 변화” (박사학위논문, 고려대학교, 2000), pp.64~65.

91) 한용섭, 앞의 책, p.33.

1. 1960년대의 대미 외교

1961년 5월 박정희 육군 소장이 이끄는 한국 군부는 쿠데타로 장면 정권을 퇴진시키고 정권을 탈취하였다. 헌법의 효력을 정지시키고 초법적으로 정치권력을 행사하여, 탄생한 군사정부와 미국간의 관계는 원만할 수 없었다. 민주주의를 신봉하며 세계 민주주의의 보루라 자처하는 미국이 쿠데타로 탄생한 군사정권을 승인하는 것은 기대하기 어려웠다.⁹²⁾

그러나 냉전체제 하에서 소련과 대립하고 경쟁하던 미국은 한국의 쿠데타 정권을 인정하였다. 미 국무성은 1961년 5월 22일 ‘군사혁명에 대한 미국무성의 성명’을 발표하였다.⁹³⁾ 그 내용을 요약하면, 한국의 군부가 민주주의와 헌법적 절차를 잠정적으로 정지시킨 것은 지극히 유감스럽지만, 한국의 군부가 혁명공약에서 유엔의 원칙을 준수하고, 공산주의의 위협에 강하게 대처하며, 경제와 사회 개혁을 추진하고, 정권을 민간인에게 돌려준다고 밝힌 것은 매우 고무적인 일이다. 공산주의 위협으로부터 조국을 수호하고, 경제 및 사회발전을 위해 부단히 노력하는 한국 국민들을 지원하기 위해 적절하고 효과적인 방법을 주한 미국대사관에서 모색하고 있다. 그리고 매그루더 주한 유엔군 사령관과 주한 대리대사 그린(Marshall Green)이 5월 16일 아침에 “미국과 우호 관계를 갖고 있는 자유로운 상황 하에서 적법한 절차에 의해 창출된 정부를 지지한다.”는 성명을 발표했다. 미국 정부도 “이 두 사람의 행위를 지지하고, 이들을 전적으로 신임하다.”는 성명을 발표하였다. 이와 같이 미국 정부는 일반적인 예상과는 달리 쿠데타에 의해 탄생한 군사정권을 인정하였다. 동·서간 또 미·소간에 경쟁하고 대립하고 있는 상황 하에서 한국의 정치적 불안은 미국에게 부담스럽지 않을 수 없었다. 우선 한국은 미국의 동맹국이고, 한국에는 미군이 주둔하고 있으며, 더 나아가 북한과 군사적으로 대치하고 있는데, 한국이 정치적으로나 또는 사회적으로 혼란스럽게 된다면 미국은 한국 내정에 개입 또는 방관하기도 어려웠을 것이다. 그와 함께 한국의 정치적 또는 사회적 불안이 자칫 반미감정으로 비화한다면 또는 주한 미군에 관한 문제가 야기된다면, 미국

92) 송영우, 「한·외」, p.216.

93) 「미 국방성」, May 22, 1961.

의 국가이익에 도움이 되지 않았을 것이다. 그렇기 때문에 군사정부를 빨리 승인하는 것이 한국의 정치적 안정이나 미국의 국익에도 도움이 된다는 생각으로 군사정권을 인정했던 것이다.⁹⁴⁾

이렇게 시작된 한국의 군사정부와 미국간의 관계는 1960년대 양국간에 개최된 5차례의 정상회담으로 상징되고 있다. 1961년 11월 11일 박정희 최고회의 의장이 미국을 방문하여 케네디(John F. Kennedy) 대통령과 정상회담을 갖고, 한국이 무력 공격을 받을 경우 한미 상호 방위조약에 의거한 미국의 방위결의를 확인하고, 장기 경제개발 촉진을 위한 미국의 경제원조와 협력을 약속 받았다. 또 1965년 5월 박정희 대통령이 미국을 방문하여 존슨(Lindon B. Johnson) 대통령과 두번째 정상회담을 가졌다. 그리고 1966년 10월 31일부터 11월 2일까지 존슨 대통령이 한국을 방문하여 서울에서 세번째 정상회담을 하였다. 다시 박정희 대통령이 미국을 방문하여 1968년 4월 17일부터 20일까지 호놀룰루에서 존슨 대통령과 네번째 정상회담을 갖고, 이 회담에서 1968년 북한 개릴라의 청와대 기습사건과 푸에블로호 납치 사건 등 북한의 증대된 도발 행위에 대하여 한국의 안전을 검토하고, 한국에 대한 방위공약과 결의를 재확인하는 한편, 한국군 현대화를 위한 미국의 지원을 다짐 받았다. 그리고 이 정상회담에서는 정기적으로 한·미 국방장관 회담을 개최하여 연례안보협의 체제를 확립하였으며, 1969년 8월 22일부터 23일까지 샌프란시스코에서 5차 한·미 정상회담을 개최하였다.⁹⁵⁾ 국가간 외교의 역사를 더듬어 보더라도, 10여년간 쌍무적인 정상회담이 5차례 개최되었다는 사실은 양국간의 관계가 대단히 긴밀하고 협조적이었다는 것을 확실히 말해주고 있는 것이다. 일반적으로 말해서, 1960년대 한·미 관계는 돈독한 관계였다고 단언할 수 있다.

1960년대 한·미 정상회담 가운데 미국의 월남전 확전을 구체적으로 결정하기 이전인 1964년까지는 단지 1차례의 정상 회담이 개최되었고, 나머지 4차례의 정상회담은 월남전의 확전이 결정된 이후인 1960년대 후반에 개최되었다. 첫 번째의 한·미 정상 회담은 불법적인 방법으로 정권을 장악한 군사정부

94) 송영우, 「한·외」, pp.216~217.

95) 외교부, 「한국외교 40년」(서울: 외교부, 1990), pp.41~42.

가 미국으로부터 그 정권의 인정을 구걸하기 위해 이루어졌던 굴욕적인 정상회담으로서, 한·미관계를 주종관계로 만들었다.

1961년 11월에 개최되었던 박정희-케네디 정상회담에서는 공동성명을 발표하였고, 여기서는 한국의 입장을 소상히 설명한 박정희 장군의 입장을 케네디 대통령이 환영하였고, 새 정부가 이룩한 안정된 상황에 만족을 표명하였다. 특히, 케네디 대통령은 박정희 장군이 1963년 여름에 정권을 민간인에게 이양하겠다는 서약을 반복한데 대해 큰 만족을 나타냈다. 또한 공동성명은 박정희 장군이 쿠데타의 불가피성을 설명했고, 그 후 교역 확대, 경제안정 및 사회개혁에 있어서 긍정적인 성과를 이룩했다고 주장했다. 미국은 한국에 원조 제공을 약속했고, 케네디 대통령은 박정희로부터 민정이양의 약속을 얻어냈다.

그런데 1963년 3월 16일 박정희 장군은 군정을 4년 연장한다는 성명을 발표하고, 국민 투표로서 가부를 묻겠다고 하였다. 그리고 박정희 장군은 군정 연장의 이유를 설명한 공안을 케네디 대통령에게 보냈고, 케네디 대통령은 이 공안을 받은 다음 3월 25일, 국무성 대변인을 통해 “우리는 군정 연장이 안정되고 능률적인 정부를 크게 위협하는 요소가 될 것으로 믿으며, 이 모든 문제를 한국 정부가 재검토 할 것으로 믿는다”⁹⁶⁾며 반대 의사를 표시하였다. 한편 주한 미국대사도 4월 2일 박정희 장군의 공안에 대한 케네디 대통령의 답신을 직접 전달하였다. 또 1963년 미국 정부는 한국의 헌정 복귀에 대한 굳은 결의를 표명하기 위해 한국 군사정부가 신청한 2,500만 달러의 추가 경제원조 요청을 거절하였고, 이어서 군사원조의 삭감과 미군 철수의사를 비치기도 하였다. 그러자 박정희 장군은 미국의 압력에 굴복하여 4월 8일 군정 연장 철회성명을 발표하였다.⁹⁷⁾ 이와 같이 케네디 행정부시대의 한·미 관계는 완전히 보호자-피보호자관계로 미국의 의도대로 한·미 관계가 지속 되었다.

이승만 대통령의 대미외교와는 달리 박정희 장군의 대미외교는 크게 비교가 된다. 박정희 정부는 우선 집권 과정이 불법적이었다는 취약점 때문에 미국의 압력에 완전히 굴복하고 있었다.

96) 「New York Times」, 1963. 3. 25.

97) 이범준·김의곤, 앞의 책, p.322.

한편 1960년대 중반부터 한·미 관계는 매우 돈독한 관계를 갖게 되었다. 한·미 관계를 이렇게 만든 것은 미국의 요청을 받아들여 한국 정부가 전투부대를 월남에 파견하기로 결정한 것이었다. 한국 정부는 미국과 협의 없이 한국의 태권도 교관을 월남에 파견하였다. 그 후 1964년 미국 정부는 한국군의 이동외과병원의 파견을 한국에 제의했고, 한국은 미국의 이러한 제의를 수용하여 군 병원을 월남에 파견하였다. 그 후 미국은 또다시 1964년 12월 2,000여명 규모의 공병 및 수송부대의 파견을 요구하였다. 그리고 미국은 월남전의 확전을 결정하고 1965년 4월 한국에 전투부대의 파견을 요구하였고, 한국은 미국의 이러한 요구를 수용하였다.

미국의 월남전 확전은 대외적으로 인정받을 수 있는 명분이 없어서 다른 국가로부터 지지나 지원을 받지 못하고 있었다. 특히, 미국은 태국, 필리핀, 한국을 제외한 북대서양조약기구(NATO) 회원국들의 지지나 지원 없이 외로운 전쟁을 수행하고 있었다. 국제적으로 인정받지 못하는 전쟁에 한국은 연 인원 수십만명의 전투 병력을 월남에 파견하여 명실공히 미국을 지원했기 때문에 이에 미국은 고마운 마음을 갖고 매우 호의적인 정책을 결정했다.

1965년 5월 박정희 대통령은 미국을 방문하여 존슨 대통령과 정상회담을 갖고 공동성명을 발표하였다. 그 공동성명의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

“한국의 박정희 대통령과 미국의 존슨 대통령은 기존의 양국간의 강력한 동반자관계를 재확인하였고, 안정과 평화를 위하여 가장 밀접한 협력관계를 계속 유지할 것이다. 존슨 대통령은 베트남 방어에 기여하고 있는 한국에 깊은 감사의 뜻을 표했다. 한국이 외부로부터 무력 공격을 받는 경우에 미국은 군사력의 사용을 포함하여 모든 수단을 이용하여 한국을 보호할 의지와 결의를 갖고 있다. 미국은 한국 정부의 요청에 의해 한국에 미국을 계속 주둔시킬 것이다. 존슨 대통령은 한국에 대한 군사 및 경제 원조를 제공한다는 기본 정책을 갖고 있다는 사실을 재확인하였다. 미국은 한국의 재정 안정과 균형된 경제발전을 위해 한국에 대한 지원을 계속할 것이다. 그리고 미국은 한국 정부가 요구한 1억 5,000만 달러의 개발차관과 기술원조, 훈련프로그램을 지원할 것이다. 또

한 수출은 한국에 매우 중요하기 때문에 한국의 대외무역이 증대될 수 있도록 미국은 한국과 협력할 것이다.”

이와 같이 미국은 앞으로 한국을 전폭적으로 지원하고, 안전을 보장하겠다는 약속을 하였다. 이 기초 위에서 한·미간의 관계는 매우 밀접하였고, 월남 전쟁 기간 한·미 양국간에는 급박한 현안이나 갈등도 존재하지 않았다. 미국이 한국에 보다 더 많은 관심을 갖게 된 배경은 1968년 1월 21일 북한의 청와대 기습사건, 1월 23일 발생한 미국 정보수집함 푸에블로호의 납치사건 등이었다. 이 시기 한반도에는 냉전적 분위기가 팽배해 있었고, 또 한국군이 월남에 파견되어 있었기 때문에 미국은 한반도에 남다른 관심을 갖게 되었다. 그리하여 미국은 한국에 100여대의 신예전투기를 상주시켰고, 1억 달러의 특별자금을 들여 군사시설을 개선하였다. 또한 한국과 미국 양국은 공동성명을 발표하여 미국의 한국에 대한 군사원조 증액, 향토예비군의 무장, 연례안보회의 개최 그리고 F-4팬텀기 10대를 포함 1억달러 상당의 군사원조의 제공을 약속하였다.⁹⁸⁾ 그뿐만 아니라 1968년에 한국은 전체 수출의 52%를 미국에 수출할 수 있게 될 정도로 한·미 관계는 최고조에 달하였다.⁹⁹⁾ 1960년대 전반은 박정희 정권의 정통성이 문제가 되어 박 정권은 미국의 눈치만 보며 미국의 지원을 기다리는 등 적극적 측면이건 소극적 측면이건 대미외교를 원만히 전개하지 못했다.

이러한 가운데 미국이 월남전을 확대하고, 한국군의 월남 파병이 결정되면서 1965년 이후 양국 정상은 서로 교환 방문하고, 한·미 양국은 긴밀한 협조관계가 지속되었다. 이러한 관계의 입증으로 1966년 3월 4일 제1차 브라운 각서가 교환 되었다. 이 각서에는 한국군의 현대화를 위해 앞으로 수년 동안 상당량의 군사 장비를 제공한다는 것 등을 내용으로 하는 군사원조와 수출 진흥을 위해 모든 분야에서 한국에 대한 기술 원조를 강화한다는 내용 등의 경제원조가 포함되어 있었다. 그리고 이어서 1966년 3월 7일과 8일 미국은 한국의 안전을 보장한다는 내용 등을 담은 제 2 차 및 제 3 차 각서가 교환되었다. 이와같이 한·미 관계는 월남전을 통하여 밀접해졌고, 더 나아가 미국은 한국에

98) 민병천, 「한국방위론」 (서울: 고려원, 1983), pp.27~29.

99) 장광해, 「현대 한·미관계론」 (서울: 학문사, 1988), p.363.

대해 지극히 협조적이었다. 이와 같은 관계를 뒷받침하는 것으로 박정희 대통령은 처음의 약속과는 달리 1969년 장기 집권의 발판으로 3선 개헌을 단행하였다. 이 때 한·미간의 관계가 밀월관계가 아니었다면 이 3선 개헌을 저지하기 위하여 미국은 한국에 압력을 가하거나 견제가 있었을 것이다. 그런데 이 경우 미국 정부는 박정희 정권의 3선 개헌에 대해 아무런 언급이 없었으며, 오히려 이 개헌을 가리켜 “민주주의를 향한 진전” 이라고 박 정권의 3선 개헌을 지지하였다. 민주정치를 최고의 가치로 생각하는 미국이 비민주적 형태의 극치인 독재정권의 장기집권 기도를 지지할 정도였으므로 이 시기의 한·미 관계는 역사상 가장 긴밀한 관계였다고 말할 수 있다.

2. 1970년대의 대미 외교

1970년대 10년간의 한·미 관계는 1960년대 후반 적극적인 협조적 관계와는 달리 소강상태로 변하고, 그것이 경우에 따라서는 갈등관계로까지 발전된 경우도 있었다. 이와 같이 한·미 관계를 변하게 만든 요인은 다음과 같은 것이다.

먼저 닉슨(Richard M. Nixon)은 미국 국민들의 전쟁 반대 분위기에 편승해서 월남전 종식을 약속하고 대통령에 당선되었다. 닉슨은 약속이행을 위해 우선 소련과의 긴장완화정책의 배경을 다음과 같이 설명하고 있다.

“핵시대는 우리(미국과 소련)로 하여금 공존해서 살도록 강요하였다. 어떤 위대한 십자군도 이러한 현상을 바꾸어 놓을 수 없다. …… 1960년대 말 압도적으로 우세했던 핵능력과 경제력에 근거하여 미국이 국제정치를 움직이던 시기는 끝났다. 이제 소련의 핵능력은 미국과 균형을 이루었고, 서유럽과 일본의 경제능력은 보다 큰 정치적 영향력을 행사 할 수 있을 만큼 강력해졌다. 또한 많은 신생개발도상국들은 그들의 요구와 주장을 관철시키기 위해 강대국들에게 압력을 가하며 국제정치에서 큰 몫을 차지하게 되었다. 미국이 차지하고 있던 세계의 국민총생산은 10년마다 10%씩 감소하여 미국은 1950년 세계 국민총생산의 52%를 차지하였으나, 1960년에는 40%, 1970년에는 30% 그리고 1981년에는 22%로 줄어들것이다. 이러한 현상은 만일 다른 여러 국가들이 미국을 적대국으로 생각하여 연합하거나 또는 중국이 염려하는 것처럼 몇몇 적

대국들이 아니면 몇몇 강대국들이 패권을 추구하게 되면 미국의 사용가능한 자원은 여지없이 위축될 것이다. 이제 미국은 세계의 최강국이 아니며, 절대적인 힘을 갖고 있는 국가도 아니다. …… 이제 미국은 우리가 갖고 있는 힘에 걸맞게 살아가지 않으면 안되게 되었다.”

미국은 소련과의 긴장완화 정책의 일환으로 1969년 7월 닉슨 대통령이 “아시아의 방위는 일차적으로 아시아 국가 자신의 책임 하에 이루어져야 한다.”는 것을 주요 내용으로 하는 소위 ‘닉슨 독트린’을 발표했다. 이러한 입장의 선언은 장차 미국은 특히 아시아문제에 깊이 개입하지 않을 것이며, 아울러 미국의 대외정책이 소극적으로 탈바꿈하게 될 것을 시사하는 것이었다. 그리하여 미국은 월남전의 규모를 줄이며 전쟁의 종식을 준비하였다. 따라서 한국의 월남파병을 근거로 협조적이고 돈독했던 한·미 관계도 소강상태로 변질되기 시작하였다.

닉슨 대통령은 1969년 7월 ‘닉슨 독트린’을 선언하였다. ‘닉슨 독트린’의 주요 내용은 “미국은 동맹의무를 준수할 것이다. 만일 핵무기를 보유한 국가가 우리 동맹국이나 또는 미국의 안정에 절대적으로 중요하다고 생각되는 국가의 자유를 위협한다면, 미국은 이들 국가들을 보호할 것이다. 그리고 재래식 무기에 의한 공격이 감행되는 경우, 이 공격에 직접적으로 위협을 받는 국가가 그 자신을 방어하기 위해 우선적으로 그의 군을 투입해야 할 것이다.” 라는 것이었다.

이 ‘닉슨 독트린’이 선언된 지 1개월 후인 1969년 8월 박정희 대통령은 미국을 방문하여 닉슨 대통령과 정상회담을 가졌다. 이 회담에서 닉슨 대통령은 한국 안보의 긴요성과 한·미 공동방위의 굳은 의지를 재확인하였다. 이 공동성명에서 “한·미 양국의 대통령은 한·미 상호방위조약에 의거하여 대한민국에 대한 무력공격에 대응할 양국 정부의 굳은 결의를 재확인했다.”고 말하였다. 그러나 미국은 1970년 7월 주한미군 1개 사단의 철수 계획을 한국 정부에 통고하고, 그 다음해 3월까지 미군 제7사단을 한국으로부터 철수시켰다. 이처럼 한·미정상이 공동 안보의지를 확인하였지만, 미국의 소극적인 대외정책으로 한·미 관계도 다소간의 변질이 불가피하게 되었다. 미국과의 관계도 월남전이 진행되던 시기와는 달리 긴밀하거나 협력적이지 못했다.

1971년 후반 주한미군 1개 사단의 철수는 미군의 수적 감소와 함께 미국의 한국에 대한 방위외지의 변화를 우려하게 만들었다. 그래서 이때부터 박정희 대통령은 핵무기 개발에 관심을 갖고, 비밀리에 행동으로 옮기면서 한·미 관계에는 긴장감이 감돌고 있었다. 핵무기 개발문제와 관련해서 전개되었던 한·미관계는 다음과 같다.

핵무기를 개발하기 위해서는 핵무기의 원료가 되는 플루토늄을 제조하기 위한 재처리시설을 확보하는 것이 중요한 일이었다. 그 당시 한국의 민간 기업이 갖고 있던 원자력은 미국의 기술과 시설에 기초하고 있었지만, 미국이 한국의 핵무기 개발을 허용하지 않을 것을 알았기 때문에 박대통령은 미국의 재처리시설과 기술을 이용하려고 생각하지 않았다. 따라서 박대통령은 1972년 핵개발을 위해 프랑스와의 공동작업을 시도한 결과, 1974년 한국과 프랑스는 매년 약 20 kg의 핵분열 플루토늄의 양은 1945년 미국이 히로시마에 투하했던 원자탄 2개를 만들 수 있는 양이었다. 그러나 비밀리에 전개되고 있던 핵개발 사실이 주한 미국대사관에 의해 확인되었고, 1974년 11월 주한 미국대사관은 이 사실을 미국 정부에 보고하였다. 이 시기는 미국은 한·미 동맹관계를 훼손시키지 않으면서 한국 정부의 핵개발을 저지할 수 있는 방안을 이용하기로 하였다. 맨처음 주한 미국 대사 스나이더는 주한 프랑스 대사 랑디에게 “프랑스는 한국에 대한 핵 관련 기술 및 시설의 판매를 취소” 하도록 요구하였으나, 랑디 대사는 이를 거절하면서 “한국 정부가 이들 판매의 철회를 요구한다면 이 계획을 취소할 수 있다.” 라고 말하였다. 이러한 가운데 박대통령은 1975년 6월 미국의 언론인 노바크(Robert Novak)에게 “만일 미국의 핵우산이 제거된다면, 우리는 우리 자신을 구하기 위하여 핵무기를 개발 할 것이다.” 라고 말하였다. 주한 미국 대사 스나이더는 한국의 과학기술장관, 외무장관 그리고 청와대 수석 비서관에게 플루토늄 재처리시설을 도입하는 것은 바람직하지 않다고 역설하였으나, 직접 핵무기 개발은 언급하지 않았다. 스나이더 대사의 한국 정부에 대한 활동은 미국 정부에 의해 조정되었다. 한편 1975년 8월 슐레진저(James Schlesinger) 국방장관이 한국을 방문하여 박 대통령에게 “한국의 핵무기 개발은 한·미 관계를 위협하게 할 수 있다.” 고 말했다. 이 때에는 슐레진저는 미국이 한

국의 핵무기 개발 사실을 인지하고 있다는 것을 밝히지 않았다.

한국은 이미 프랑스와 핵 재처리시설과 기술도입 계약을 체결하였다. 그리하여 1975년 가을과 겨울에 미국무성의 동아시아·태평양 담당 차관보 하비브(Philip Habib)는 주미 한국 대사 함병춘에게 프랑스와 계약 취소를 요구하였으나, 박 대통령은 함 대사를 통하여 거절한다고 통고하였다. 이때 미국은 한국 정부에 대해 만일 한국이 프랑스와의 계약을 취소한다면 미국의 재처리시설을 사용할 수 있도록 보장하고, 추가로 한국과 과학기술협정을 체결할 수 있다고 하였다. 그러나 한국이 핵무기 개발을 포기하지 않는다면, 수출입은행의 재정 지원을 제공하지 못하게 할 것이라고 위협하였다. 그리고 1975년 12월 스나이더 대사는 “한국이 핵개발 될 것이다.” 라고 경고하였고, 새로 임명된 럼스펠드 국방 장관에게 “만일 한국이 핵무기를 개발한다면, 현존의 한·미 방위조약의 파기는 물론, 정치, 군사, 경제, 외교, 문화 등 모든 분야에서 한·미관계는 파탄을 초래할 것이다.”¹⁰⁰⁾라고 경고하였다. 그리하여 박대통령은 결국 프랑스와의 계약을 취소하고, 캐나다로부터 중수로 구입도 포기하여 한국의 핵개발계획은 완전히 무산되었다.

그후 1978년 다시 프랑스와 재처리시설 구입을 논의하였으나, 카터 대통령이 당시 지스타르 데스탱 프랑스 수상에게 재처리시설의 판매를 거부하도록 요구하여 또다시 한국의 핵개발계획 시도는 무산되었다. 결국 한국 정부는 안전 보장, 경제적 지원 등 미국과의 관계가 더 중요했기 때문에 핵무기 개발을 포기하고, 미국과의 동맹관계 유지를 선택하였다.

워터게이트 사건으로 닉슨 대통령이 사임하자 대통령직을 승계한 포드 행정부는 과도기적인 성격을 띤 정부로, 어느 국가에 대해서도 적극적인 외교정책이나 외교관계를 추진하지는 못했다. 새로이 등장한 포드 행정부는 한국에 대한 방위공약 준수 결의를 재확인하고, 한국군의 현대화계획과 방위산업의 육성 발전을 위한 미국의 지원을 약속하였다. 또한 1975년 12월 7일 하와이에서 발표된 소위 ‘태평양 독트린’ 에서도 한국에 대한 지원을 확실히 밝히고, 한국방위의 중요성을 공개적으로 인정하였다.

100) 「월간조선」, 1995년 8월호, p.275.

1972년 10월 유신체제가 선포되면서 미국 정부와 의회는 한국의 인권상황에 관심을 갖기 시작하였고, 1974년 7월에는 한국 인권상황에 대한 미국 의회 청문회가 개최되었다. 그리고 미국 의회는 1974년 12월 한국 정부의 인권탄압을 이유로 9천만 달러의 군사원조를 삭감하였다. 그리고 1976년 10월 24일 발행된 워싱턴 포스트지는 박정희 대통령의 지시로 한국의 중앙정보부, 박동선 등이 매년 50만 달러에서 100만 달러에 달하는 현금을 미국 의회 의원들과 공직인들에게 뇌물로 제공하였다고 미 법무부와 정보관련 소식통을 인용하여 보도하였다. 그리고 1976년 3월 명동성당에서 있었던 구국선언 이후 민주인사들이 구금되자 미국 의회 내 일부 의원들은 한국에 대한 군사원조의 중단과 동맹관계의 재고를 요구하기도 했다. 그리고 미국 의회는 향후 27개월간 한국에 대한 군사원조를 2억 9,000만 달러를 줄이자는 프레이저 의원의 수정안이 하원 외교위원회를 통과하여 한국에 대한 원조 삭감 분위기가 고조되어 갔다.¹⁰¹⁾ 월남전과 같이 한·미 관계를 돈독하게 하는 요소가 사라지면서 또 동서 및 미국과 소련이 긴장완화 정책을 추진하면서 한·미 양국 관계는 크게 냉각되어 가고 있었다.

1977년 1월 카터 행정부가 취임하면서 한·미 관계는 최악의 시기를 맞이했다. 카터 대통령은 키신저 외교의 기조인 현실주의 대신 '월슨적인 이상주의'로 회귀하면서 인권을 강조하게 되었다. 이를 위해 카터 대통령은 도덕성, 인권 등의 개념을 외교정책이나 외교기조로 삼았고, 한국에 대한 정책도 인권개념에 입각하여 결정되고 추진하였다. 이 시기 한국은 유신체제하에서 긴급조치 등으로 인권이 실종되는 시기였고, 미국은 긴급 조치 해제, 정치범 석방 등을 요구하였다. 이와 함께 카터는 이미 대통령 선거운동기간에 약속한 주한미군 철수계획을 1977년 3월 기자회견 석상에서 향후 4~5년 이내에 완전히 끝마칠 것이라고 밝혔다.

이러한 카터 행정부의 대외전략에 따라 한·미 관계도 변화되었다. 카터 대통령은 소련의 긴장완화를 위한 정책을 추구하였다. 그러면서 카터 대통령은

101) 이범준·김익곤, 앞의 책, pp.328~329.

1978년 7월 7일 그의 모교인 미 해군사관학교 졸업식에서 “미·소간에는 경쟁적인 면도 있고, 협조적인 면도 있다. 우선, 미국은 소련과 협조관계를 확대하길 원하고 있다. 그러나 경쟁에는 단호히 대처할 준비가 되어있다. 동시에 미·소간의 데탕트는 세계 평화의 핵심이다. 특히, 세계가 안정되고, 미국 국민의 지지를 받고, 미·소간 협력의 범위를 확대하기 위하여 데탕트는 폭넓고 협조적으로 정의되어야 한다. 미국과 소련 양국은 문제의 지역에서는 자제력을 발휘해야 한다.” 고 말했다. 그리고 마지막으로 “소련은 대결이나 협력 중 하나를 선택해야 할 것이다. 미국은 소련의 선택에 대처할 준비가 되어 있다.”고 말하였다. 이 말의 의미는 미국은 데탕트를 선호하는데, 소련은 대결을 선택하고 있는 것으로 보여진다는 것으로, 카터 대통령이 소련 지도자들에게 보내는 도전장이라 할 수 있다. 그 다음날 워싱턴 포스트지는 “대통령이 소련지도자들에게 도전하였다.” 고 머리 기사를 실었고, 이처럼 카터 행정부도 소련에 대한 정책 노선을 다시 강경노선으로 바꾸면서 한·미 관계도 다소 변화하였다.

1977년 7월 26일 제 10차 한·미 안보회의에서 미국은 주한 미지상군 철수를 결정하였지만, 카터 대통령은 1978년 4월 21일 한국에서 미지상군 추가 철수를 중단한다는 특별 성명을 발표하였다. 미지상군 철수가 중지되었음에도 불구하고, 주한 미지상군의 일부 철수에 따라 8억달러 상당의 한국에 제공될 무상장비 이양법안도 1978년 9월 26일 카터 대통령의 서명으로 발효되었다. 동시에 카터 대통령은 1978년말 까지 6,000여명의 주한 미지상군을 철수할 예정이었으나 계획을 바꾸어 3,400명만을 철수하기로 결정했다. 이처럼 미국이 한국에 대한 정책을 바꾸게 된 것은 카터 행정부의 대외정책노선이 강경노선으로 바뀌었기 때문이다. 미국은 그의 정책변화의 표시로 주한 미지상군의 철수를 강행하지 않았다.¹⁰²⁾ 미국의 대 소련 정책 노선의 전환은 한국과 미국간의 관계를 협조적으로 만들었다. 하지만 미국의 한국에 대한 정책 변화는 대 소련 정책 변경에 따라 부수적으로 바뀐 것이지, 근본적으로 한·미간 관계가 발전된 것은 아니기 때문에 카터 행정부 하에서의 한·미관계는 계속해서 매우

102) 외교부, 앞의 책, p.45.

불편한 관계였고, 여러 면에서 갈등을 일으켰다.

한·미간의 관계가 갈등적이라는 것은 한국에 대한 미국의 영향력이 약화되어 미국이 한국을 움직일 수 없게 되었음을 시사하기도 한다. 그와 함께 미국과 한국이 보호자-피보호자관계도 어느 정도 변질되어서 미국의 압력으로는 의사 관철이나 목적 달성이 어렵기 때문에 마찰이 빚어지게 된 것이었다. 다시 말하면, 미국의 한국에 대한 적극적 외교역량, 즉 한국을 그의 뜻대로 움직일 수 있는 역량은 약화되었고, 한국이 미국의 압력이나 영향력 행사에 저항할 수 있는 소극적 외교 역량은 강화된 것이다.¹⁰³⁾ 1970년대 한국의 유신체제, 야당인사 탄압, 김대중 납치 등의 문제가 있었으나, 미국은 원조 중단과 같은 압력 수단을 사용하지는 않았다. 한때 카터 행정부는 한국에게 자금지원의 철회를 위협했으나 실제 행동으로 옮기지는 못했다. 미국에게 한국의 정치적 안정은 민주적 개혁보다 더 중요시되었다. 인권외교를 전개하는 동안에도 밴스 국무장관과 다른 미국 관리들은 한국에 대한 미국 정책의 주요 목표는 한국의 안정을 증진시키는 일이라고 말했다. 한국 정치에 대해 미국 의회는 불만족스럽게 생각하고 있었지만, 강경하게 나오지는 않았다. 한국은 미국에 군사적, 경제적으로 의존하고 있기 때문에 미국의 뜻에 따라 행동할 것이라는 생각이 지배적이었지만, 박정희 정권 하에서 미국의 비판이나 위협은 실제 효력이 없었다. 만약 박 정권 하에서 미국이 주한미군의 철수나 지원 철회조치를 취한다면, 박정희 대통령은 오히려 독자적인 행동을 취하였을 것이다. 1977년 카터 대통령이 주한 미지상국의 철수를 통고하였을 때에는 박 대통령은 미군을 대신할 수 있는 독자적인 계획을 준비했고, 미국 지도자들과 회동하는 경우에도 미군 철수계획의 변경을 요구한 일은 없었다. 다만 한국이 방어 능력을 갖추기 때까지 철수기간을 연장하고, 한국군에 군사장비 제공을 요구하였다. 미국이 주한미군의 철수나 지원의 철회를 위협할 때 박 대통령이 독자적인 행동을 취한 것은 그러한 능력을 갖추고 있었기 때문이 아니라 한국이 미국의 정책을 변경시킬 수 없기 때문에, 이에 필요한 대응조치를 취하는 도리밖에 없다고 생각했기 때문

103) 송영우, 앞의 책, p.85.

이었다.

특히, 인권외교를 대외정책의 기조로 삼고 있던 카터 행정부가 한국의 인권 상황을 개선시키기 위해 여러 조치를 강구하지 못한 이유는 한국의 전략적 가치 때문이었다. 1970년대 후반 미국이 소극적 외교정책을 추진하는 동안 소련은 제3세계 국가들에 적극적으로 개입하였다. 1975년 소련과 쿠바는 앙골라에 개입하여 공산정권을 수립하였으며, 1978년 11월 소련은 월맹과 우호조약을 체결하고, 같은 해 12월에는 월맹군 10만 명을 캄보디아에 침투시켜 친중국계의 폴포트 정권을 축출하고 친소정권으로 바꾸어 놓았다. 또한 1978년 4월에는 아프가니스탄에서 소련의 지원을 받는 공산주의자들이 쿠데타를 일으켜 반공민족주의 게릴라들과 전쟁을 유발하여 노골적인 소련의 아프가니스탄 개입을 초래하였고, 1979년 12월 소련은 아프리카니스탄에 공산정권을 수립하기 위해 공식적으로 개입하였다. 이렇게 하여 1970년대 후반 월남, 캄보디아, 라오스가 소련에 의해서 공산화되었고, 전통적으로 친서방국가인 앙골라, 모잠비크, 이디오피아, 남예멘, 나카라과, 그레나다, 수리남 그리고 아프리카니스탄도 역시 소련의 지원하에 공산국가가 되었다. 그리하여 1970년대 말에는 소련의 팽창정책으로 미·소 관계가 경색되었고, 이는 미국으로 하여금 한국의 전략적 가치를 더욱 비중 있게 만들어 한·미 관계를 더욱 악화시키지는 않았다.

1976년 10월 워싱턴 포스트지는 소위 ‘코리아게이트’를 보도하였다. 1978년 12월 미하원에서 이 사건의 종결을 선포 할 때까지 2년동안 한·미 관계는 최악의 상태로 추락하였다. 이와 같은 한·미 관계를 단적으로 보여준 것은 1979년 6월 카터 대통령의 한국 방문이었다. 카터 대통령은 1979년 6월 동경에서 개최되었던 서방선진 7개국(G-7) 정상회의를 마치고 한국을 방문하였다. 6월 29일 공항에 도착한 카터 대통령은 의전행사도 치르지 않고 곧바로 동두천에 있는 미군기지로 가서 그곳에서 한국 방문 첫날을 보내고, 다음날에 하여 외교관례를 무시하고 한국정부에 무언의 압력을 가하였다. 그런 가운데에도 박정희 대통령과 카터 대통령은 정상회담에서 주한미군 철수 중지 원칙에 합의하고, 7월 1일 공동 성명을 발표하였다. 그리고 카터 대통령은 귀국한 다

음 1979년 7월 20일 백악관 안보담당 수석 보좌관인 브레진스키를 통하여 1981년까지 주한 미군의 철수를 중단하고 발표하였다.¹⁰⁴⁾ 카터 대통령이 이상주의도 예정되어 있던 한국군 부대의 방문을 거부하고, 소위 반체제인사들을 면담적인 인권외교를 전개하는 동안 소련은 공산주의 세력을 확장하자 카터 대통령은 1980년 1월 “페르시아만을 지배하려는 모든 기도는 미국의 중대한 이익의 침해로 간주될 것이며, 미국은 이 지역에서 미국의 이익을 보호하기 위해 군사력을 포함하여 모든 필요한 수단을 강구하여 대응조치를 취할 것이다.”라는 소위 ‘카터 독트린’을 선언하였다. 이로부터 카터 대통령은 더 이상 인권외교를 고집하지 않고 현실에 입각한 현실주의적인 외교를 전개하였다.

그리하여 미국은 소련의 팽창에 대응하여 동맹국들과 적극적이고 협조적인 외교를 전개하기 시작하였다. 1980년이 시작되면서 1월 홀부르크 미 국무성 부차관보가 한국을 방문하여 한·미 관계를 증진시키기 위해 협의하고 돌아갔고, 2월에는 이한빈 부총리 겸 경제기획원 장관이 미국과의 경제협력을 강화하기 위하여 미국을 방문하였다. 또 3월에는 한국군과 미군이 ‘팀스피리트 80’을 통하여, 양국의 군사적 협조관계를 강화했고, 이어 6월에는 카터 대통령이 한국에 대한 방위공약의 이행을 재확인 하였다.

제2절 한·미 동맹체제의 강화와 긴장관계

1. 한·미 동맹체제의 강화 및 긴장관계

5·16혁명에서 반공을 국시로 삼은 것과 미국을 비롯한 자유우방국들과 더욱 유대를 강화한것은 미국으로부터 지원을 계속 받아 내고자 함이었으며 이에 미국은 1961년 7월 27일 러스크 국무장관을 한국에 보내 군사정부가 취한 정략적이고 신속한 조치를 환영하면서 혁명정부에 대하여 미국의 지지를 공식선언

104) 이범준·김의곤, 앞의 책, p.330.

하였다.¹⁰⁵⁾

미국은 한국에 자유민주주의와 안정된 반공 국가가 유지되도록 이 두 가지를 가지고 대한정책을 수행해왔다. 민주주의와 안정된 반공국가의 두 정책이 서로 충돌할 때는 안정된 반공국가정책이 우선적으로 미국에 받아들여졌다.

정치적인면의 케네디와 회담에서는 정권을 민정으로 이양하겠다는 공약을 말함으로써 그의 혁명공약을 지키고자 하였다.

그러나 귀국 후 박정희의 결벽성으로 3·16 군정연장성명을 발표하였다가 미국의 원조중단 위협으로 다시 취소하는 과정을 거쳐 한 때 미국과 민정이양 문제로 불편한 관계를 유지하였으나 존슨과는 한국이 줄 수 있는 것이 생겨 긴밀한 관계가 유지되었다. 월남파병으로 한국은 국제적 위치를 높일 수 있었으며 미국과의 협상력을 획득 할 수 있었고 파병증원에 대하여 거절할 수 있을 정도의 관계로 변화시켰다. 1차 존슨과의 성명서에서 한일양국간의 교섭을 검토하였는데 박대통령은 어제의 우방이 오늘의 적이 되는 국제정치 상황과 국제정치외교의 다원화를 위하여 일본과 국교를 서둘렀다고 본다. 2차 존슨과의 성명서에서는 월남참전 7개국 정상회담이 있는 후에 곧바로 가진 회담으로 새로운 태평양공동체의 발전적 협조체제를 위하여 노력하기로 하여 박대통령은 월남참전국에 주도적 역할을 하여 지역적 지도자의 위치에 서고자 하였다.

3차 존슨과의 성명서는 한국에서 청와대기습사건과 푸에블로호 납치사건 등의 일련의 위험한 고비를 넘긴 상태에서 가진 회담으로 이 두 사건의 해결 과정에서 박정희는 미국에 대한 실망과 분노를 나타내었는데 이 회담에서 앞으로 비상사태에 대하여 효율적으로 신속하게 대처 할 수 있는 노력을 하고자 하였다. 이로 인해 한미안보장관 회의가 출범하는 계기가 되었다. 존슨은 월남에 많은 군사를 파견하는 한국의 국내정치에는 크게 간여를 할 수 없었는데 이는 공식적 비난으로 월남에서 같이 피를 흘리는 관계를 악화시킬 수가 없었기 때문이다.

닉슨과의 회담에서는 아주, 태평양지역 협력기구와 조직을 강화시키고자 하였다. 더구나 이 회담은 광도에서 발표한 닉슨 독트린 이후에 가진 회담으로 미군

105) 「한국연감」, 1961, p.186.

철수에 대한 경계심을 나타내 일단 한국이 여기서 제외된다고 분명히 밝혔다.

그 외에 성명서에 나타난 정치적인 면은 없었다. 닉슨의 주한미군철수로 한미관계가 극도로 악화된 상태에서 포드와의 가진 회담은 미국이 아시아 태평양 지역에 지대한 이해관계를 가진다고 표명하여 이 지역의 평화와 안정을 확보하는데 노력하고자 하였다.

카터의 도덕 인권외교는 한국의 권위주의적 정치와 당연히 갈등을 빚기 시작하였는데 성명서를 보면 제15항에서 인권의 존중이 모든 나라에 주요하다고 하여 한국민의 경제 사회성장에 계속 상응할 것으로 희망하였다. 여기에 박대통령은 한국의 특수한 상황이라고 그에 견해를 설명하였다. 공식성명서에서 노골적으로 국내정치의 불만을 나타낸 것은 카터가 처음으로 인권외교정책을 한국에 적용하고자 하였다. 코리아게이트와 국내인권문제, 국내정치문제로 미국과 상당히 심각한 상태에서 가진 이 회담은 박대통령의 마지막 대미정상회담으로 더구나 카터가 방한 3개월 후에 박대통령의 부하에 의하여 서거하였다는 데에는 상당한 의문점이 많다.

일관되지 않은 미국의 대한정책에 대응하여 박대통령은 서구식 민주주의에서 한국적 민주주의로 바꾸고자 노력하였으며 안정된 국가로 유지하기 위하여 미국의 안보를 최대한 활용하였다. 미국은 한국의 인권문제와 권위주의적 정치에 노골적으로 불평을 하여 군사원조로서 위협도 하고 실제로 주한미군을 무기로 하여 압력을 넣기도 하였다.

그러나 박대통령은 한국의 특수한 상황에 관한 문제로 미국에 설명하고 설득과 로비활동을 통하여 국내정치 문제에는 미국으로부터 간섭을 강력히 거부하였다.

상존하는 북한의 침략위협에 대응하고 약소국으로서 강대국 틈에서 생존하기 위하여 미국의 힘을 빌리지 않을 수 없었으며 미국과 동맹관계를 유지하여 한국의 이익을 보호하는 것이 한국정치의 현실로 받아들인 박대통령은 반공으로 대미정책을 시작하였는데 박대통령의 직접적인 대미안보정책을 보면 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 한미 정상회담의 안보 내용

	날 짜	장 소	회 담 내 용
박정희- 케네디	1961. 11. 14	워싱턴	군사원조 반공태세강화 극동평화와 안정유지 한미상호방위조약 재확인
박정희- 존슨	1965. 5. 18		군사원조 한미상호방위조약 재확인 월남전지원
박정희- 존슨	1966. 11. 2	서 울	한미유대관계 재확인 아시아태평양지역의 평화보장협회 협력 월남지원 군사원조 한미상호방위조약 재확인 한국군 현대화 노력
	1968. 4. 17	호놀룰루	한미상호방위조약 재확인 국군현대화 노력 예비군 편성 월남지원 아시아태평양지역 평화안정에 노력
박정희 - 닉슨	1969. 8. 22	샌프란시스코	한미상호방위조약 재확인 예비군 지원 아시아태평양 협력 조직강화 월남문제
박정희 - 포드	1974. 11. 23	서 울	방위분담을 위한 방위산업 지원 국군현대화 지원 아시아태평양 안보 유지 미군 계속 주둔 한미방위조약 재확인
박정희 - 카터	1979. 7. 1	서 울	미국의 세계평화 노력(SALT, 중동평화) 아시아태평양 평화 및 안정 동북아시아 안정 미국에 핵우산 미군 계속 주둔 제1차 전력증강 계획 방위산업기술 제공 남·북·미 권위당국자 회담 제의

자료 출처: 김휘출 “박정희 대통령의 대미 외교정책에 관한 연구” (석사학위논문, 한양대학교, 1986), p. 41.

〈표 4-1〉에서 보는바와 같이 정상회담 때마다 1953년 10월 1일 체결한 한·미상호방위조약을 의례적으로 재확인 하였다.

이 조약의 내용 가운데 “외부로부터 무력공격위협이 있다고 한편의 체결국이 인정할 때는 언제나 협의한다. …자조 및 상호원조에 의하여 무력공격을 저지하기 위한 적당한 수단을 유지·발전시키며, 아울러 협의와 합의에 의한 적당한 조치를 취한다.”고 하여 공동의 위협에 대처한다고 선언했으며 6조에는 “이 조약은 무기한으로 효력을 가진다. 그러나 어느 한편의 체결국도 다른 한편의 체결국에 통고함으로써 1년후에 이 조약을 종료 시킬 수 있다.”고 하였는데 이는 미국이 한반도에서 무력공격에 더 이상 위협을 느끼지 않는다고 생각하여 통보만 하면 그로부터 1년 후에는 한미상호방위조약이 무효가 된다는 것이다.¹⁰⁶⁾

에치슨 선언으로 한국전쟁을 겪었고 상존하는 북한이 위협으로부터 안전을 보장하기 위하여 미국과의 이 조약은 절대적으로 중요하여 재확인을 해야만 했다. 더구나 박대통령의 민족경제 부흥을 위해서는 무엇보다 중요한 안보적 기반이었다고 본다.

상호방위조약 다음으로 관심이 많은 것은 한국안보의 일부를 책임지고 있는 대소전략의 하나의 전초기지 구실을 하는 주한미군으로 정상회담 때마다 계속 주둔해 줄 것을 보장받는데 노력하였다.

그러나 닉슨독트린으로 2개 사단 중 1개 사단이 철수하고 카터의 인권외교로 1978년에는 6천여명이 철수했는데¹⁰⁷⁾ 닉슨은 한국에서 제2의 월남전에 휘말리지 않겠다는 표현이고 카터는 인권외교의 실현을 위한 조치로 볼 수 있다. 아무튼 박대통령은 이를 계기로 자주국방을 더욱 서두르기 시작하였다. 포드와의 회담과 카터와의 회담으로 철군은 중지시켰고 닉슨과는 국군현대화계획을 위하여 무상원조 대신에 차관으로 지원을 받게 되었다.

미국은 대통령이 바뀔 때마다 주한미군을 무기로 한국에 압력을 가하였다. 존슨은 월남과병에 이를 이용하여 한국으로부터 미군을 파월케 하였으며 닉슨과 카터는 자국의 정책과 정치·경제의 변동으로 이를 한국에까지 적용시키려

106) 백광일, 「21세기 한국의 외교정책」 (서울: 나남출판사), pp.201~203.

107) 위의 책, p.205.

하였다. 여기에 박대통령은 파월과 로비활동으로 미국의 강력한 안보의지의 표현이며 한국의 안정뿐만 아니라 아시아태평양의 평화와 안정을 기여하는 주한 미군은 극동아시아의 집단안전보장체제를 형성하는데 도움이 되어 정상회담시 아시아태평양 지역의 평화와 안정을 위한 노력의 내용은 아시아 안보가 한반도의 안보에 직결되는 것으로 인식하였다.

일본과 관계개선도 미국의 압력이 있었지만 안보측면에서 단절된 상태가 바람직스럽지 못하다는 판단으로 이루어진 하나의 집단안보체제이며 월남과병동 전아시아 평화와 자유를 수호하기 위한 집단안보의 도의적 책임에 의하여 이루어졌다고 볼 수도 있다.

월남과병은 한국에게 많은 실리를 보았지만 이로 인해 무엇보다 한국측이 대미관계에서 점점 독자적이고 독립적으로 되어갔으며, 한국에 대한 독자성은 한국의 2개 전투사단이 파견된 뒤 미국과 월남이 긴급히 보다 많은 군대를 원하였지만 이를 거절하였던 점에서 찾을 수 있다.¹⁰⁸⁾ 이로써 대미관계에서 월남과병으로 박대통령의 주체성이 서서히 발휘되기 시작하였다고 볼 수 있다.

군사원조는 케네디부터 존슨까지 일방적으로 요구하였지만 닉슨과 포드, 카터에게는 차관으로 바꾸어 국군현대화를 위한 지원과 방위분담을 위한 방위산업지원을 제공받았다.

특히 존슨과는 파월의 대가로 정당하게 군사력 유지를 위하여 지원을 요구하였고 닉슨에는 예비군을 창설하는데 지원을 요청한 것이며 카터에서는 군사원조에는 전혀 언급이 없었다.

재임기간 미국으로부터 군사원조는 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2>에서 보는 바와 같이 포드로부터 무상원조가 급격히 줄어들었으며 대신 닉슨부터 차관이 들어왔다.

108) 김경윤, “한국외교정책결정-개인변수를 중심으로” (석사학위논문, 숙명여자대학교, 1987), p.128.

〈표 4-2〉 미국의 대한군사 조약 내역

(단위 : 백만불)

미대통령 재임기	연도	무상군사원조총액	차관군사총액	한국정부국방비 지출총
케네디	1961	192.2	-	144.6
	1962	185.9	-	175.2
존슨	1963	184.7	-	153.4
	1964	131.2	-	112.7
	1965	196.7	-	108.7
	1966	238.1	-	145.3
	1967	435.0	-	180.1
	1968	673.1	-	232.1
닉슨	1969	457.0	-	288.5
	1970	386.1	-	319.7
	1971	482.5	15.0	353.1
	1972	548.0	17.0	450.1
	1973	273.8	24.2	493.9
포드	1974	100.0	56.7	688.0
	1975	85.7	59.0	875.0
	1976	62.1	126.0	1,460.1
		1977	2.6	152.4
카터	1978	1.9	275.0	2,721.1
	1979	13.4	225.0	3,149.2

자료 출처 : 이혁섭, 「한국국제정치론」 (서울: 법문사, 1987), p.168.

〈표 4-2〉에서 보는 바와 같이 포드로부터 무상원조가 급격히 줄어들었으며 대신 닉슨부터 차관이 들어왔다.

1960년대 미국이 한국에 소모성 군사품목의 생산만 장려하고 무기와 기타장비는 미국에 의존하도록 정책을 유도하였으나 1970년대에 들어와서는 한국의 경제성장과 예정된 미군철수에 대비하여 방위산업을 확장하고자 하는데 긍정적이었다.¹⁰⁹⁾

109) 서울대학교 한미관계연구회, 「프레이지보고서」 (서울: 실천문화사, 1986), p.120.

1971년부터 1978년 사이에 쾌속해안초계정, 감시선, M-500 헬리콥터, M-48탱크, M-60기관총, 지대지미사일 등을 생산하는데 있어 미국의 지원을 받았고 1978년에 전투기 생산에 관심을 두었으나 미국은 이를 반대하였다¹¹⁰⁾

방위산업을 위하여 2개의 기구를 설치하였는데 방위발전기구(Agency for Defence Development : ADD)와 무기개발위원회(Weapons Exploitation Committee : WEC)가 그것이다.

ADD는 공개적으로 군사연구와 무기개발, 무기체제, 한국의 군사물자의 개발을 실행하였고 방위산업기술개발을 지원하였다.

WEC는 군수조달과 생산에 대하여 책임지는 비밀위원회로 노르웨이·프랑스·스위스의 무기 공장을 견학하고, 1972년에는 무기생산문제를 논하기 위하여 이스라엘에도 갔었다.

위와 같은 노력으로 1978년 9월 27일에 나이키-허큐리스의 개량형인 최초의 한국산 지대지 미사일의 실험에 성공했고, WEC를 통해 핵무기 개발에 착수하였으나 미국의 저지로 중단되어 독자적 핵무기생산노력은 취소되었다.¹¹¹⁾

한편, 소모성 품목들을 수출로 전환시켜 낙하산, 갑낭, 군복 등 군사적경장비를 미얀마, 이디오피아, 사우디아라비아, 방글라데시 등의 국가에 판매하였다.

이것은 기초적인 방위산업이 완전히 갖추었다고 볼 수 있으며 카터와 회담에서는 한 단계 더 높여 전력증강 계획을 논의함으로써 미군철수까지 완전한 자주국방 능력을 갖추하고자 하였다.

이상으로 정상회담의 공동 성명서를 안보 면에서 살펴볼 때 박대통령은 미군이 언젠가는 완전히 철수 할 것에 대비하여 그 동안의 미국의 안보하에 방위산업을 집중적으로 육성하고자 하였으며 동맹국 상호간의 지배의 수단으로 사용되는 미국의 지원으로부터 하루빨리 벗어나 자주국방을 이룩하고자 정상회담을 이용하였다고 볼 수 있다.

110) 위의 책, pp.120~137.

111) 위의 책, pp.120~137.

박대통령은 그의 저서¹¹²⁾에서 “사람이 먹고 산다는 것은 하등의 사치도 아니고 지나친 욕심도 아니다. 지극히 좁은 개념 하에서 보장되어야 할 최소의 권리에 불과하다. 이것이 문제된다니 참으로 우리들의 생활은 생존의 연장이외의 하등 생의 목적이 없다” 계속하여 “이 같은 비극의 역사에 매듭을 지을 때가 왔다. 다시는 우리의 착하고 귀한 자손들에게만은 그 같은 운명적인 유산을 물려 줄 수는 없는 것이 아니겠는가.” 라고 하여 혁명으로 가난한 역사를 완전히 끝을 내겠다는 그의 의지를 강력히 표현하였다.

혁명 후 곧바로 경제개발 5개년계획을 세워 한국경제의 빈약함을 극복하고자 케네디와 회담에서 연속적인 경제지원을 요청하였으며 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 존슨과의 회담까지는 연속 지원되다가 닉슨에 이르러 이것이 빠지고 대신 차관이 등장하였다.

경제원조에는 군사적 지원, 개발차관, 기술원조등이 있는데 군사원조는 앞에서 언급하였고 그 외의 대표적 원조는 PL480과 AID로서 PL480은 미국의 농산물을 미국정부가 구매하여 장기저리신용조건으로 한국정부에 판매하는 것이고, 판매로 생겨난 현지통화로 한국군사 예산을 지원했고, 미국정부의 현지통화 필요에 썼다.

이것은 1971년 이후로 군사적 목적을 위하여 사용될 수 없었다.¹¹³⁾

AID는 미 국방성이 담당하는 군사원조 이외의 분야를 맡아 저개발국에 대한 차관, 기술원조, 잉여농산물 처리 등으로 지원하였으며 PL480과 AID원조의 연도별 추이는 <표 4-3>과 같다.

무상원조는 매년 하락하여 1971년 PL480에 의한 잉여농산물원조를 마지막으로 종료되고 1972년부터는 순수한 민간협력이 전개되기 시작하였다.

112) 박정희, 「국가와 혁명과 나」 (서울: 향문사, 1963), pp.34~35.

113) 서울대학교 한미관계연구회, 앞의 책, p.246.

〈표 4-3〉 한미정상회담의 경제분야내용

정상회담	날 짜	장 소	내 용
박정희-케네디	1961. 11. 14	워싱턴	경제원조 계속 경제개발 5개년계획 논의
박정희-존슨	1965. 5. 18	워싱턴	경제개발 5개년계획 논의 경제원조 계속 1억 5천만달러 차관제공 물자수입을 위한 자금조달 기술원조 식량계획을 위한 금화곡물제공 한국생산품 수출 확대 자립경제 대한민간 투자
	1966. 11. 2 1968. 4. 17	서 울 호놀룰루	경제개발계획 기술원조 개발차관 통상확장 대한민간투자 확장 자립경제 대한민간투자
박정희-닉슨	1969. 8. 22	샌프란시스코	자립경제 대한민간투자 기업간 합작 투자
박정희-포드	1974. 11. 23	서 울	상호이익 위해 경제협력 민간투자 안정된 식량 공급·에너지공급
박정희-카터	1979. 7. 1	서 울	제3국에 원조 국제경제 논의 개방적 세계무역 체제 균형있는 교역관계 수입자유화 대미 구매 사절단 통상협력 확대

자료 출처: 김휘출, 앞의 논문, p. 48.

〈표 4-4〉 PL480 과 AID 원조

(단위 : 천달러)

연도 액수	1962	1963	1964	1965	1966	1967
PL480 액수	67,308	96,787	60,985	59,537	37,951	44,378
AID 액수	148,412	108,614	82,321	66,994	60,194	46,966

연도 액수	1968	1969	1970	1971	합 計
PL480 액수	55,927	74,830	61,703	33,651	592,054
AID 액수	43,368	19,174	17,000	12,346	605,389

자료 출처 : 한국은행, 통계연보 각호.

미국의 줄어드는 경제 원조를 월남파병과 한일국교 수립으로 존슨으로부터는 개발차관으로 1억 5천만달러를 제공받고 일본으로부터 무상 3억 달러와 정부차관 2억달러를 10년에 걸쳐 제공 받기로 하였다.¹¹⁴⁾

월남파병은 브라운각서(1967. 3. 7)를 통하여 추가적으로 차관을 제공하기로 하였고¹¹⁵⁾ 기타 경제적인 효과는 한국에게 많은 영향을 미쳤다.¹¹⁶⁾

정상회담에서 우리의 경제개발 계획을 설명하고 〈표 4-5〉에서 보는 바와 같이 목표를 자립경제에 두어 3차까지는 이를 달성하고자 하였다.

114) 구영록, 앞의 책, p.269.

115) 전영석, “한미정상외교에 관한 연구-한미관계의 변천에 관련하여”(박사학위논문, 단국대학교, 1984), p.63.

116) 외교부, 앞의 책, p.147.

〈표 4-5〉 경제개발계획기간별 경제상황⁴⁶⁾

경제개발계획	1 차	2 차	3 차	4 차
기간 미국 대통령 주요 목표	1962 ~ 66 케네디, 존슨 1) 경제적, 사회적 악순환의 시정 2) 자립경제의 기초건설	1967 ~ 71 존슨, 닉슨 1) 산업구조의 현대화 2) 자립경제의 증진	1972 ~ 76 포드 1) 성장, 안정, 공평 분배의 조정 2) 자립경제의 달성 3) 국토개발의 최저화와 지역간균형발전	1977 ~ 81 카터 1) 자기발전적 성장의 달성 2) 사회개발을 통한 공평분배의 진흥 3) 기술개발과 효율성 증대
물가 상승율	16.6 % (년율%)	7.8	20.3	11.8
경제 성장율	7.1(7.9)	7.0(9.7)	8.6(10.2)	9.2(5.7)
GNP 성장율	7.8	9.6	9.8	6.1
수출 신장율	43.7	33.7	48.5	22.9
주요 정책	1) 국민경제의 구조적 불균형 시정 2) 기간산업, 사회간 접자본 확충 3) 국제수지의개선 4) 기술개발 5) 유희자원의 효율적 활용	1) 식량의 자급 자족 2) 산업화의 기초형성 3) 국제수지개선 4) 고용증대와 인구억제	1) 식량자급자족 2) 도시와 어촌의 생활환경 개선 3) 국제수지개선 4) 복지증진 5) 산업구조의 증진	1) 인플레이의 완화 2) 에너지요소의 극복 3) 정부기능조정과 예산 관리의 합리화 4) 노사간의 관계 정립 5) 사회개발의 확대 6) 개방경제체제로의 이행

자료 출처: 경제계획원 1) ()은 실제성장율, 2)·3)은 한국은행 월간경제통계,
4) 도매물가 상승추이율임 * 1977~1980년까지 평균치임

케네디와는 1차 계획을, 존슨과는 2차 계획을 논의하였는데 1차 계획은 케네디로부터 너무 의욕적이라는 평을 받았고 2차 계획은 한·일국교정상화에 따른 수입과 개발차관, 월남파병으로 인한 자금지원에 따라 한국정부에 의하여 완전히 입안되고 실행된 최초의 계획이었다.¹¹⁷⁾

2차 경제개발 중에 미국의 무상원조가 차관으로 바뀌었지만 그 경제개발 목표는 2년 앞당겨 1969년에 달성되는 성과를 거두었다.

3차 계획에는 농어촌을 발전시켜 균등성장을 추구하여 식량을 자급자족하기 위한 정책을 추진하였고, 4차 계획에서는 카터와 균형 있는 교역관계에 대하여 논의할 정도가 되었다.

박대통령이 강력히 추진한 경제자립은 조국 근대화와 경제발전을 동일시하거나 그 수단으로 보아 한국경제의 자본주의적 발전을 가져왔고, 자립경제달성으로 조국근대화의 기반을 완전히 다졌다고 볼 수 있다.

민간 투자는 존슨부터 미국정부의 주도하에 이루어졌고 닉슨부터는 기업간의 합작 투자가 시작되었으며 이후 포드와 카터와는 민간인에 의한 투자가 시작되어 상호의존적인 경제관계가 되었다.

그러나 박대통령은 외국의 직접 투자보다 공공 및 상업차관을 선호했고, 외국기업의 투자를 제한하여 국내부품 구매조건과 수출조건을 부과하는 등 각종 규제로 외국기업의 투자가 활발하지 못하였다.¹¹⁸⁾

한국정부가 선 차관 후 투자정책을 포기하고 외국의 직접 투자를 적극적으로 유치하기 시작한 것은 1970년대 닉슨과 회담 이후이며 반면에 한국의 대미투자는 1979년까지 거의 없는 상태로 미국의 대한투자는 불균형을 나타냈다.¹¹⁹⁾

이는 박대통령의 목표가 자립경제이기에 외국의 차관을 도입하는데 우선순위를 두어 직접 투자를 활성화시키지 않았기 때문이다.

무역수지는 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 1960년대는 완전히 적자를 기록했으나 1972년, 1976~1978 년은 흑자를 냈다.

117) 서울대학교 한미관계연구회, 앞의 책, p.256.

118) 강호상, “전후 한미관계의 정치경제학적연구” (석사학위논문, 한양대학교, 1987), pp.90~91.

119) 구영록, 앞의 책, p.139.

케네디와 존슨, 닉슨과는 적자에 대한 수지를 개선하기 위하여 경제문제를 논의했고 카터와는 흑자에 대한 수지개선 노력을 하여 수입자유화로 그것을 실현하도록 제의 받았다. 이는 한미경제관계가 수평적 상호의존관계가 되었음을 나타내고 있으며 무역품목에도 <표 4-6> <표 4-7>에서 보는바와 같이 미국은 한국에 자본 및 자원, 기술집약적인 농산물 원료, 기계류, 화학제품 등을 수출한 반면에 한국은 노동집약적인 의류, 합판, 신발 등 후발 기술집약적인 전자, 철강제품 등을 수출하여 상호보완적인 무역구조를 형성했다.

한국은 수출주도전략으로 의류와 기계류에서 괄목할 정도의 성장은 방대한 미국시장과 박대통령의 강력한 의지, 그리고 온 국민의 노력의 결정체이다.

1979년의 대미적자는 1978년 말 제2차 석유위기를 맞아 미국의 수입수요가 감소하고 한국의 국제경제력이 약화되었기 때문인데 국제경제력을 강화하기 위하여 존슨 때부터 꾸준히 기술 원조를 추진하여 주로 화학·기계 등의 중화학 공업분야에 집중하였으며 1978년까지 도입된 약 1,011건 중에 22%를 미국으로부터 도입하였다. 이 가운데 1975년 이후에 52%를 도입한 것으로 볼 때 중화학공업에 많은 투자를 하였다고 생각된다.¹²⁰⁾

그밖에 카터와 회담에서 제3세계로의 무상원조까지 거론되어 정치경제적 유대목적으로 중동지역과 아시아, 남미, 아프리카까지 원조를 할 수 있게 성장하였다.

박대통령은 민족경제를 위하여 4차에 걸쳐 경제개발계획을 수행하여 미국의 원조에 의하여 지탱되던 한국경제를 청산하였고 미국원조를 수출산업에 집중 투자하여 자립기초를 닦았고 중화학공업을 일으킴으로서 대미경제관계가 종전의 수직적이고 일방적인 관계에서 쌍방적, 상호의존적 수평관계로 바뀌자 정상회담에서 박대통령은 미국원조에 감사를 표했고 미국 대통령은 하나같이 경제발전에 찬사를 표현했다.

120) 위의 책, pp.246~248.

〈표 4-6〉 한국의 대미무역수지¹²¹⁾

(단위 : 백만 달러)

내용 년도	대 미 수 출		대 미 수 입		대 미 무역수지
	금 액	구성비 (%)	금 액	구성비 (%)	
1962	12.0	21.9 (2)	220.3	52.2 (1)	-208.3
1963	24.3	28.0 (2)	284.1	50.7 (1)	-259.8
1964	36.6	30.7 (2)	202.1	50.0 (1)	-165.5
1965	61.7	35.2 (1)	182.3	39.3 (1)	-120.6
1966	95.8	38.3 (1)	253.7	35.4 (2)	-157.9
1967	137.4	42.9 (1)	305.2	30.6 (2)	-167.8
1968	237.0	52.0 (1)	449.0	30.7 (2)	-212.0
1969	315.7	50.7 (1)	530.2	29.1 (2)	-214.5
1970	395.2	47.3 (1)	584.8	29.5 (2)	-189.6
1971	531.8	49.8 (1)	678.3	28.3 (2)	-146.5
1972	759.0	46.7 (1)	647.2	25.7 (2)	111.8
1973	1,021.2	31.7 (2)	1,201.9	28.3 (2)	-180.7
1974	1,492.1	33.5 (1)	1,700.8	24.8 (2)	-208.7
1975	1,536.3	30.2 (1)	1,881.1	25.9 (2)	-344.8
1976	2,492.5	32.3 (1)	1,962.9	22.4 (2)	529.6
1977	3,118.6	31.0 (1)	2,447.4	22.6 (2)	671.2
1978	4,058.3	31.9 (1)	3,043.0	20.3 (2)	1,015.3
1979	4,373.9	29.1 (1)	4,602.6	22.6 (2)	-228.7
1980	4,606.6	26.3 (1)	4,890.0	21.9 (2)	-283.4

자료 출처: 관세청, 무역통계 註 : ()의 숫자는 당해연도 미국의 순위

121) 이혁섭, 「한국국제정치론」 (서울: 범문사, 1980), p.223.

〈표 4-7〉 대미수입추세¹²²⁾

(단위 : 백만달러)

상 품	1962	1966	1972	1976	1979
음식료품	41.8	61.1	260.1	468.6	823.9
원 료	77.2	86.2	180.1	754.9	1,599.9
섬 유	15.5	4.7	7.4	13.3	59.7
기타경공업제품	3.9	2.8	8.6	32.8	134.5
화학제품	51.5	70.8	25.5	115.8	451.9
철강·금형제품	8.5	6.1	9.1	21.9	115.1
기 계 류	20.9	22.2	156.4	552.0	1,377.7
합 계	220.3	253.8	647.3	1,962.9	4,602.6

〈표 4-8〉 대미수출추세¹²³⁾

(단위 : 백만달러)

상 품	1962	1966	1972	1976	1979
음식료품	1.4	3.9	18.4	88.8	140.6
원 자 재	2.4	2.8	3.5	6.0	18.2
섬 유	4.1	19.2	24.4	51.5	89.7
의 류	1.0	16.3	239.7	768.7	1,004.6
신 발 류	0.2	5.2	41.0	261.9	350.9
목 재 품	1.8	26.8	144.1	206.4	226.5
기타경공업제품	0.4	17.4	98.0	319.6	608.1
화학제품	0.06	0.05	0.6	6.8	29.1
철강제품	0.5	1.2	84.4	247.2	572.6
기계류	0.09	2.9	101.7	532.0	1,333.7
합 계	12.0	95.8	756.4	2,492.6	4,373.9

자료 : 관세청, 무역통계 각 호

122) 강호상, 앞의 논문, p.87.

123) 위의 논문, p.86.

제3절 대표적 사례

1. 대미 정상회담 외교

가. 박정희~케네디 한미 정상외교

1961년 5월 16일 군사쿠데타를 일으킨 박대통령은 그의 저서 「국가와 혁명과 나」에서 “단군 이래 3천리 좁은 땅에서 순혈동포이면서 분방 혹은 상잔을 거듭하면서 오랜 세월동안 빈곤과 무사안일주의의 악순환 속에서 분열 파쟁을 일삼아왔다. 순수한 동포 민족 천혜의 금수강산의 고유문화를 지녔으면서도 알맞은 국토 인구 자원을 가지고도 단 한번 국가다운 국가를 세워보지 못하였음을 자각하여”혁명을 일으켰다고 하였다.

가까이는 미국원조에 의해 생존해가는 국가경제의 파탄에서 탈피와 민생고를 시급히 해결하여 국가자립경제에 총력을 경주하고자 하였다. 더구나 4·19로 생긴 많은 희생자에 의하여 만들어진 제2공화국이 미국 일변도로 자체의식을 상실한 채 우유부단함과 분열 상잔으로 국민들은 정부를 불신하게 되었으며 나아가 정신적으로 정상적 집점을 찾고자 하였다. 국민의 기대를 걸었던 민주당은 지위와 정실과 권력에 대해 욕망으로 여러 파로 분열되었고 부패는 제1공화국과 마찬가지로 횡행하면서 자유당권력기반위에서 이루어진 보수적 엘리트간의 교체에 불과하여 통치권력이 상실했으며 군에 의하여 일어설 수 밖에 없는 상황이었다.¹²⁴⁾

박대통령(당시 소장)은 혁명에서 한국안보를 책임지고 있는 미국에게 반공으로 태도를 분명히 하여 혁명공약에서도 국시의 제1의로 삼고 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공체제를 재정비 강화하여 미국의 의구심을 풀었다.¹²⁵⁾

5·16의 성격에 의구심이 풀린 미국은 군사정부를 승인하는 절차를 취하였으며 박대통령은 미국이 한국에 대해 반공과 민주화 2대 기본정책 가운데 미국의 이익과 관련하여서는 반공친미정책이 우선한다는 것을 알고 미국에 정일권 같은 친미적인 인물을 대사로 임명하고, 민간사절단을 파견하여 국제적 우

124) 안정시, 「현대한국정치론」 (서울: 법문사, 1987), pp.194~223.

125) 이상우, “박정희와 미국, 그 갈등의 진말,” 「新東亞」(1984. 5월호), p.233.

호관계를 증진시켰다.

박대통령 자신도 방미하여 케네디와 정상회담을 갖게 되어 건국 후 한미정상 회담으로는 이승만, 허정에 이어 세 번째 가지는 회담으로 앞의 두 회담이 아 이젠하워와 중요한 현안을 논의하여 이미 한미정상외교를 굳혀 놓았다.

역대 한미정상회담은 <표 4-9>과 같다.

1961년 11월 14일 워싱턴에서 갖게 된 회담에서 박대통령(당시 의장)은 혁명정부의 계획을 설명하고 미국의 기대를 재확인하였다. 여기서 발표된 공동 성명서를 살펴보면 정권을 민정으로 복귀시키고 경제군사원조를 확약하였으며 한미상호방위조약을 재확인 하였다.¹²⁶⁾

이 회담으로 보면 군사혁명의 미국지지를 확실하게 받았으며 경제개발 5개 년계획을 밀고 나갈 수 있게 되었다. 더구나 아시아태평양지역에서 대공 상호 방위체제강화에 서로가 노력할 것과 대한민국의 국력강화를 위한 군사원조를 확약 받아 안보외교정책을 다졌다.

반공체제를 유지하기 위하여 장기계획에 의한 경제개발이 반드시 달성되어야 한다는 견해를 밝혀 케네디가 경제원조와 협조를 계속 제공할 것이라고 확약하였다.

박대통령의 귀국성명에서 “하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다.”라는 말을 인용 하여 “자주 자립의 정신을 발휘하여 우리 스스로가 할 수 있는 최선의 노력을 다하자”고 밝혔다.¹²⁷⁾

회담결과를 보면 현실적으로 미국의 영향 하에 있음을 시인하고 혁명전의 한 미관계를 계속 유지하기를 위하여 동맹관계를 확인하였고, 절대적인 민족경제 를 위하여 원조를 최대한 받아, 이것도 우리의 뜻에 맞게 즉 기간산업에 투자 할 수 있는 원조를 원하였다. 여기서 박대통령의 회담목적은 알 수 있으며 방 미시 국가원수도 아닌데도 정상회담을 갖게 된 미국의 입장에 대한정책이 한국 의 민주주의보다 반공을 앞세운 안정된 국가를 원하였다는 것을 알 수 있다. 양 국가는 집단안전보장체제의 테두리에서 서로의 이익인 한국의 안보와 미국 의 원조를 각각 추출해 내고자 하였다.

그 밖에 군사정부가 이룩한 발전적인 조치에 만족을 표명하고 한일관계개선

126) 외교부, 「60년대 한국외교」, pp.409~410.

127) 한국연감사, 「1961 한국연감」 (서울: 한국연감사, 1962), p.189.

에도 언급하였으며, UN에 대한 신뢰와 UN총회에 의하여 천명되고 재확인된 원칙에 의거한 평화적 수단으로 자유통일을 추구할 결의를 재확인하였다.

〈표 4-9〉 한미 정상회담

Korea	United States	Period	Place
1 Seungman Lee	Dwight Eisenhower(President elected)	Dec.2-Dec.5 1952	Seoul
2 "	Eisenhower	July25. -Aug. 13. 1954	Washington D.C.
3 Huh Chung (Acting president)		June9.-June.20. 1960	Seoul
4 Park Chung Hee(chairman)	Kennedy	Nov. 11 - Nov. 25. 1961	Washington D.C
5 "	Johnson	May.16-May.26. 1965	
6 "	"	Oct.24-Oct.25. 1966	Manila 7Nations Summit Conference
7 "	"	Oct.31oNot.2. 1966	Seoul
8 "	"	Dec.20-Dec.23. 1967	Canbera(Austria) (Funnel of premier Holt
9 "	"	April.17-April. 20.1968	Honolulu
10 "	Nixon	Aug.20-Aug.23 1963	San Francisco
11 "	Ford	Nov.22-Nov.23 1974	Seoul
12 "	Carter	June.29-July.1 1979.	Seoul

자료출처 : Yong-soon Yim, *Handbook on Korea-U . S. Relations* (New York: the Asia Society, 1983), p.97.

나. 박정희 - 존슨 한미 정상외교

민정이양을 포기하고 제3공화국 대통령 당선된 박대통령은 미국과 한 때 소원하였지만 존슨 행정부가 등장하면서 새로운 국면으로 전개되었다.

국제적으로 미·소가 평화공존시대로 접어들었고 국내적으로는 한일국교정상화, 월남파병 등으로 많은 변화가 이루어지는 가운데 1965년 5월 18일 워싱턴에서 존슨과 정상회담을 갖게 되었다.

존슨과는 5차례나 회담을 가졌는데 그 중에 공동성명서는 3번 발표되었다. 먼저 1차 성명서를 살펴보면 월남지원과 한국안보, 이를 위한 원조, 한일국교관계, 자립경제 확립을 위한 경제원조등의 내용이며 1966년 11월 2일 서울에서 가진 2차 공동성명서는 전통적인 우호관계를 재확인하고, 월남지원, 한국안보, 경제지원, 과학기술 지원 등이고 1968년 4월 17일 호놀룰루에서 열린 3차례의 공동성명서 내용을 통하여 보면 전통적 우호관계를 재확인하고, 동아시아태평양의 항구적 평화보장협력, 월남지원약속, 한미방위조약에 의거 안전보장, 한국군 현대화를 위한 군사원조, 한일교섭, 대한 경제원조등이 주요한 현안문제로 취급되었다.

1965년부터 1968년 사이의 국내 정치적 변동으로서는 많은 반대에도 불구하고 일본과의 국교를 수립시켰으며 월남파병이 이루어졌고 1차 경제개발 5개년계획이 성공적으로 끝나 2차가 시작되었다. 1967년에 재당선된 박대통령은 존슨과 회담에서 마찬가지로 미국안보 내에서 강력한 경제정책을 추진하였다.

이 경제정책에 필요한 자금은 1차 존슨과 회담 시 1억 5천만달러의 경제개발차관을 비롯하여 월남파병의 반대급부를 경제원조와 국군현대화를 위한 군사원조도 약속 받았다.

월남파병의 동기를 보면 첫째, 월남에 파병을 앞으면 주한미군을 감축하여 이를 월남으로 재배치하겠다는 압력이 있었으며, 둘째, 한국전쟁의 미국지원에 대한 도덕적 배려 셋째, 경제적 과급효과 등이었다.¹²⁸⁾

미국은 한국군 파월에 관련하여 1966년 3월 3차에 걸친 브라운 각서를 통하여 물질적 보상을 약속하였는데 군사원조 10개 항목에는 한국에 현대적 무

128) 한국연감사, 「1969 한국연감」 (서울: 한국연감사, 1970), pp.217~219.

기와 장비를 제공하여 전투력 향상을 기하고, 군수산업을 위하여 기술과 기계를 공급하고, 파월에 따른 일체의 비용을 미국이 부담하고 경제원조 6개항에는 2개 사단 전투 병력이 파견되고 있는 동안에 군사지원 계획의 이양 안을 연기하고, 미국의 해외구매에 있어서 한국의 월남전쟁 물자의 생산과 구매를 증대시키며, 경제발전을 위하여 이미 약속된 1억 5천만 달러의 차관에 덧붙여 추가로 제공하며 대월 수출지원 및 그 밖의 개발목적을 위하여 1,500만 달러의 프로그램 차관을 약속했다.¹²⁹⁾ 박대통령은 이러한 파월반대급부를 경제개발계획에 집중 투입하여 2차 계획을 성공적으로 마칠 수가 있었다.

3차례의 공동성명서를 발표한 정상회담의 의의로는 1차가 월남전으로 의존적인 관계에서 탈피하는 계기가 되었고, 2차는 한일국교정상에 따라 아시아·태평양의 안보를 확립할 수 있었으며, 지역각료회의를 개최하여 국제정치를 리드하고자 하였다.

3차는 121 무장공비 침투사건과 푸에블로호 납북사건 등 긴장된 한반도 사태에 대하여 안보문제를 주로 취급하여 자주국방을 위하고 국군현대화작업을 본격적으로 추진하게 하였다.

존슨과 회담에서 미국의 대한정책은 파월로 한반도가 안정된 반공국가를 유지하도록 원하였고 박대통령은 줄것은 주고, 받을 수 있는 지원은 최대한 받아내고자 하여 이 회담은 그 동안의 일방적 관계에서 우리도 줄 수 있는 상호의존적인 관계로 바뀌어 지게 되었다는데 큰 의의가 있다고 본다.

다. 박정희 - 닉슨 한미 정상 외교

1971년의 제3공화국의 3대 대통령의 총선거 2년을 앞둔 1969년 1월 7일 윤치영 민주공화당 의장서리는 기자회견을 통하여 중단 없는 전진을 위하여 박대통령이 최적임자라고 하여 3선 개헌이 본격적으로 거론되기 시작했다.¹³⁰⁾

3선 개헌으로 국내가 한창 분주할 때 국제적으로 중동전쟁과, 시들어가는 월남전쟁 등으로 동서간의 이해대립은 계속되었고, 미국은 반전여론과 재정적 부담으로 월남전의 종전을 원하였고, 그 공백을 아시아 각국이 책임지도록 하는

129) 동아일보사, 「한미수교 100년사: 관계자료 및 연표」 (서울: 동아일보사, 1982), pp.190~192.

130) 김운태, 「한국정치론」 (서울: 박영사, 1976), p.291.

닉슨 독트린을 발표하였다. 이 독트린은 소련의 재래식 전력에 대응하기 위한 현실적 방안으로 제한된 미국의 전력을 유럽방어에 집중하고 동아시아에서는 현지세력간의 균형을 유지시켜 미국의 전투력 투입 없이 주도권을 가질 수 있는 안정구조를 구축하려는 것으로 아시아 문제는 아시아가 담당하도록 하였다.¹³¹⁾

이는 중·소 대립을 이용하여 중국과 관계를 개선하고, 미·일 중국의 동맹 체제를 형성하여, 세력균형정책으로 아시아 지역에 대한 미국의 전력부담을 덜어보고자 함이었다.¹³²⁾

닉슨이 새로운 아시아 정책을 발표한 후 1969년 8월 22일 워싱턴에서 가진 한미정상회담에는 닉슨독트린에도 불구하고 주한미군을 계속 강력한 경계태세로 유지하는데 합의하고 한미방위조약을 재확인하였으며 이밖에 월남문제 해결에 협의하였으며 3선 개헌과 주한미군에는 언급이 전혀 없었다.

더구나 당시 국무성 대변인 지글러의 발표에도 주한미군감축에 대한 논의가 없었다.¹³³⁾고 하였지만 다음해 미국은 주한미군 중 1개 사단을 철수시킬 계획임을 한국에 통지하였다.

결국 닉스독트린이 한반도에도 그 영향이 미쳤다고 볼 수 있다. 닉슨과의 회담에서 발표된 공동성명서는 닉슨이 아시아 5개국 순방에서 「분쟁의 비미국화」라는 미국의 기본대외정책과 반전무드 등을 고려하여 새로운 보장을 요구하는 순방국들의 요청을 피하면서 공동성명을 회피한 사실을 감안 할 때 한국에는 특별한 배려를 하였다고 본다.

이 회담은 무엇보다 한반도 정세를 중심으로 지역안보에 관심을 두었고 새로운 보장보다는 기존의 것들을 한 번 더 확인된 셈이다.

박대통령은 이 회담을 계기로 닉슨독트린에 대한 불안감을 제거할 수 있었고, 군사원조, 한반도안보, 경제적 자립을 위한 국제 무역증진, 보다 높은 수준의 경제발전을 위한 지원을 요청하였으나 경제지원은 민간투자과 기업간의 합

131) 한국연감사, 「1972 한국연감」(서울: 한국연감사, 1973), pp.65~69 ; 동덕모, 「미국의교정책과 한국」(서울: 법문사, 1990), pp.13~16.

132) 한국정신문화연구원, 「유신의 참뜻」(서울: 한국유신학술원, 1976), p.75.

133) 「동아일보」, 1969. 8. 22.

작투자가 더 이로울 것이라 하여 미국의 대한경제정책의 변화를 나타냈다. 또 군사지원은 예비군을 육성시켜 안보부담을 한국에 넘기려는 의도를 보였다.

한반도를 둘러싼 미·소·일·중의 4대 강대국의 관계와 동아시아 세력균형 정책으로 미국의 대한방위공약은 1960년대에 비하여 그 강도가 약화되자 박대통령은 국제적 긴장과 남북대립의 상황에서 위기를 인식하고 국가비상사태를 선포하면서 국제환경에 대처하고자 하였다.

이러한 국제관계의 변화 즉 어제의 적이 오늘의 우방이 되는 국제적 긴장상태에서 미국의 한국군 현대화계획을 위한 군사원조로 자주국방정책을 강력히 추진하게 되어 그동안의 자립경제 제일주의정책에서 자주국방 제일주의정책으로 국가전략을 크게 바꾸게 되었다.¹³⁴⁾

라. 박정희 - 포드 한미 정상외교

닉슨이 미군감축으로 한미관계가 예전과는 달리 거리감이 생기게 되었고 국제적으로 미·소간의 긴장완화정책으로 다극화 현상이 더욱 뚜렷이 나타나는 등 세력권의 재편성이 이루어져 미중국에 이어 일-중국, 일-서구간의 접촉이 구체화되어 기존 세계질서에 동요가 생겼다.

이러한 변화는 전후 양극체제하에서 동서간의 경계선이 명확하였던 유럽보다는 4대 열강국들이 관계변화를 일으키고 있는 세력권에서 인도차이나 사태 이후 세계의 관심을 중동과 한반도에 모이게 되었다.¹³⁵⁾

박대통령은 다각적으로 이에 대응하여 비상사태에 이어 1972년 10월 17일에는 유신을 단행함으로써 한반도정세의 위기를 풀어나가고자 하였다.

유신체제가 뿌리내리고 과정에서 빚어진 체제의 진통과 마찰도 많이 겪었지만 정부는 안정된 기반위에 대외정책을 진행시켰다.

닉슨의 중공에 이어 소련을 방문함으로써 국제체제가 변하고 월남전의 종식으로 미국은 아시아에서 일본을 새로운 안보정책에 개입시키고자 하였다.

워터게이트로 사임한 닉슨의 뒤를 이어받은 포드는 취임 후 불과 4개월 동안에 멕시코, 일본, 한국, 소련 등을 순방하여 긴장완화 무드와 대화외교의 실

134) 한국연감사, 「1971 한국연감」, pp.183~190.

135) 한국연감사, 「1974 한국연감」, pp.65~67.

감을 전 세계에 알려주었다.

1974년 11월 23일 서울에서 열린 정상회담은 포드가 한미상호방위조약에 의거하여 한국에 대한 효과적인 원조를 제공하겠다는 미국의 결의를 재확인 하고 주한미군을 감축할 계획이 없음을 분명히 밝혔다.¹³⁶⁾

또 한국군 현대화 계획이 한국의 안전과 한반도의 평화를 위해 극히 중요하다는데 합의하고 특히 한국이 방위분담의 의사와 능력을 갖추고 점차 그 폭을 증대시키고 있음을 유의하고 방위산업의 지원은 계속되고 미국의 대한투자가 계속되기를 바랐다.

이 회담은 주로 한반도 평화유지에 국한시켜 안보상 공약에 대해 재확인으로 닉슨의 미군감축을 포드가 이를 바꾸었다.

그러나 주한미군을 감축하지 않는 대신에 방위 분담을 더 요구하여 이를 위해 방위산업을 더욱 발전시키는 노력을 하였고 경제적으로 민간투자가 바람직하다는데 의견을 같이 하였는데 경제측면 보다는 안보측면에서 안전보장을 재확인하는 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

마. 박정희 - 카터 한미 정상외교

미국의 경제약화와 1972년 워터게이트사건 1975년 월남전 개입실패 등으로 상처를 입은 미국의 새로운 진로를 모색하고자 카터는 기성정치의 불신, 새로운 미국건설을 위하여 도덕적 혁명을 주장하여 그의 취임연설에서는 “우리가 자유민이라는 바로 그 이유 때문에 우리는 다른 곳에서 자유의 운명에 무관심할 수 없다”면서 “인권에 대한 우리의 공약은 절대적인 것이어야 한다.”고 선언하였다.¹³⁷⁾

유신체제와 긴급조치로 짜여진 한국과 도덕을 주장하는 미국과는 자연히 갈등이 생기게 되었고 유신체제는 박대통령의 자주, 자립, 자위의 주체의식으로 국내외의 도전에 능동적으로 대처하여 스스로 생존권을 지키고 국력을 배양코자 하였다.

이 유신체제하에서 정치적으로 비생산적 정치풍토를 탈피하여 정치적 안정을

136) 외교부, 앞의 책, pp.428~431.

137) 이상우, 앞의 논문, p.242.

가져왔고¹³⁸⁾ 대외적으로 자주국방태세를 갖추어 국제적 지위를 높여 1973년 6월 23일 평화통일외교정책선언으로 공산측에도 문호를 개방하게 되었으며 방위세 신설과 민방위, 학도호국단 등으로 우리 국방은 우리가 책임지는 체제로 확립하고, 방위산업의 적극적 육성으로 무기의 대량생산 단계에까지 올라 설 수 있었다.

경제적으로는 석유파동을 성공적으로 넘겨 실질성장 8~10%를 마크하여 국민 생활의 안정을 가져왔으며 3차에 이어 4차 경제개발계획을 진행시켜 원자력시대에 돌입하였고 중화학공업국가로 탈바꿈하였다.

한편, 국제적으로 사다트 이집트대통령의 역사적 이스라엘 방문으로 중동평화에 일대 전환점을 가져왔고 미소간의 SALT협상 1979년 1월 1일 미·중국 이 정식으로 국교 수립하는 등 세계는 안정된 평화와 석유파동으로 인해 심각한 경제위기에서 서구경제가 서서히 회복되기 시작하였다.¹³⁹⁾

한미관계에서는 미국의 인권외교와 주한미군철수론 한국의 정치상황 등으로 갈등이 시작되었고 이어 코리아게이트라 불리는 박동선 사건과 김상근의 도망문제, 청와대 도청사건 등으로 갈등은 갈수록 깊어져 갔다.¹⁴⁰⁾

박동선 사건은 미국의 국내정치화 작업과정에서 미국 내 반한단체와 반정부 인사들이 박대통령의 대미 로비활동을 왜곡·확대시킨 아주 단순한 사건으로 청와대 도청사건의 진상과 김상근 문제가 진상은 밝혀지지 않았지만 미국이 세계 도처에서 주권침해적인 도청행위를 했다는 외신보도는 미국의 도덕외교의 한계를 느끼게 하였다.

코리아게이트로 불화관계가 지속되고 카터가 북한에 접근하는 자세를 취하자 박대통령은 소련에 관계개선을 찾았다.

소련과는 1978년 4월 무르만스크에 불시착한 KAL의 승무원과 여객 송환문제에 대한 소련의 우호적인 태도와 그해 9월 카자크스탄의 수도 알마알타(Alma Alta)에서 열린 세계보건기구 주관하의 국제회의에 신현호 보사부장관에게 비자를 발급하고 프라우다지에 대한민국의라는 호칭을 할 정도로 변화하

138) 한국연감사, 「1974한국연감」, pp.183~184.

139) 한국연감사, 「1979한국연감」, p.33.

140) 한국연감사 「1977한국연감」, pp.252~254.

였다.¹⁴¹⁾

이는 6·23선언으로 사회주의 국가에도 문호를 개방하였는데 중국과 북한의 항의로 잠시 후퇴하였다가 카터가 등장하고 다시 관계를 모색하였다.

카터가 박대통령의 인권문제를 계속해서 비난하고, 실제로 주한미군의 전투 병력의 일부를 철수시켰을 때 한미간의 갈등은 절정을 이루었고, 더구나 핵무기개발에 대한 박대통령의 집념이 강하여 이로 인한 마찰이 상당히 심각한 상태이었다.¹⁴²⁾

이렇게 한미관계가 좋지 않은 상황에 카터가 동경에서 서방7개국 정상회담을 마치고 귀로에 방한하여 1979년 7월 1일 서울에서 한미정상회담을 가져 공동성명서를 발표하였다.

주요내용은 중동평화증진, 전략무기제한에 관한 노력, 미·중&일·중간의 평화조약을 논의하고, 미국이 태평양국가의 일원으로 아시아태평양 지역의 평화와 안정 경제발전을 위하여 계속지지하며, 전통적인 우방임을 다시 확인하여 상호방위조약의 중요성을 확인하고, 미국의 핵우산이 한국지역의 안보를 보강한다고 했다.

가장 중요한 주한미군의 계속 주둔을 보장했으며 전력증강계획지원을 계속하고 남북한과 미국이 3당국 대표회담을 제의하기도 하였으며 인권문제도 다루었다.

경제분야에서는 개방적인 세계무역체제를 유지 발전시키기 위하여 상호노력할 것과 양국민의 상호이해와 교류를 더욱 촉진 할 필요가 있다고 하여 한미문화교류위원회를 설치하기로 합의하였다.

회담으로 미군철수는 일단 보류되었지만 국내인권문제에 노골적으로 불만을 나타내었고 경제성장과 더불어 정치성장이 이루어지도록 희망하는 등 한국민주주의 발전에 간섭하여 공동성명서에 발표되기는 카터가 처음이었다.¹⁴³⁾

카터가 취임하면서 미군을 철수하겠다는 이유로는 첫째, 미군이 한반도에 오래동안 있어 재조정할 때가 되었으며 둘째, 국제환경이 전쟁을 원치 않으며 셋

141) 구영록, 「한국과 미국」(서울: 박영사, 1983), p.332.

142) 동덕모, “주한미군 철수계획, 이유, 반대론,” 「미국외교정책과 한국」, pp.156~165.

143) 이상우, 앞의 책, p.243.

째, 한국의 경제성장으로 자체방위능력이 있고 넷째, 미 지상군 대신에 미 공군과 해군으로 효과적인 지원을 할 수가 있으며 다섯째, 미군철수로 미 국방예산을 절감할 수 있다. 이외의 한국의 인권문제도 그 하나의 이유가 되었으며 그보다 차후에는 한국전에 말려들지 않겠다는 정책으로 풀이될 수 있다.¹⁴⁴⁾

그러나 소련의 대외정책이 중동·아프리카·남미에 걸쳐 앙골라·이디오피아·아프카니스탄, 베트남·캄보디아·니카라구아 등에서 팽창주의로 나가자 그 주변의 자유진영을 보호하고 나아가 미국을 보호하기 위하여 대소 억제정책을 취하며 미국내 보수주의자들의 강력한 반발여론이 작용하였으며 북한군의 전력증강과 미군철수가 한국의 핵무기 개발에 자극을 줄 수 있다는 판단으로 미군을 계속 주둔시키기로 하였다.¹⁴⁵⁾

이와 같이 카터의 재임 중에는 대한안보정책이 일관성 없이 진행되자 박대통령은 대미로비활동으로 안보를 보장받고자 하였으나 오히려 역효과를 일으키기도 하였다.

국방을 위하여 전력증강 5개년계획에 지원을 요청하여 자주 국방력의 현대화를 꾸준히 추진할 수 있었는데 비하여 경제적으로는 제3국에 지원까지 할 수 있게 되어, 이제는 미국과 균형된 교역관계에 대하여 논의하였으며, 세계무역체제를 유지·발전시키는 것까지 대화하였다.

이 회담은 경제적으로 한미관계가 완전히 수평화 되었으며 성숙한 동반자관계가 이루어졌으며 안보적으로 미군철수를 보류시킴으로서 자주국방과 안보를 동시에 해결하였다.

2. 월남전 참전과 한미 동맹체제의 구축

한국군의 파병은 전쟁이 치열해진 1960년대의 중반 미국의 요청에 의한 것이다. 미국은 세계의 여론이나 정세, 국내의 반전여론에 부딪혀 군대의 대규모 파견이 어렵게 되자 우방국들의 도움을 요청하여 세계의 여론을 미국의 베트남

144) 백광일, 「미국의 대한안보정책」 (서울: 한국정치학회, 1982), p.209.

145) 위의 책, p.206.

전쟁 개입의 불가피성을 인정하는 방향으로 이끌면서 미국의 손실을 축소하고자 하는 의도에서 한국에도 파병을 요청한 것이다. 이에 한국 정부는 6·25 전쟁 당시 자유우방의 지원을 상기하면서 미국의 베트남 지원 요청을 외면할 수 없다는 입장을 취했다. 한국은 1953년~1956년 기간에만 총 17억달러의 원조를 미국으로부터 받았다. 미국의 원조는 인플레이션을 억제하고 총수입의 70%를 지원하였을 뿐만 아니라 전후 복구 상업비용으로 쓰여져 이승만 정권의 유지에 절대적인 기여를 하였으나, 이러한 막대한 액수의 무상원조는 국가의 지속적인 경제 발전이라는 측면에서 긍정적인 영향만을 미친 것은 아니었다. 시급한 경제문제는 해결할 수 있었으나 원조가 장기화되면서 한국경제는 구조적 문제를 노출하기 시작했다. 특히 대량의 곡물원조는 농촌을 재기 불능의 상태로 빠뜨렸으며, 원조에 전적으로 의존한 완전 가공품의 수입은 산업생산 기반을 극도로 취약하게 만드는 결과를 초래하였다. 원조량을 높이기 위한 정부의 의도적인 환율과 곡물수확량 조작도 이와 같은 부정적인 현상을 초래하는데 큰 몫을 담당하였다.

설상가상으로 1957년 이후 미국의 연간 원조액은 3년간 지속적으로 삭감되어 1957년의 3억 8,300만 달러에서 1960년에는 2억 2,200만 달러로 감소했다.

산업생산기반의 취약성은 결과적으로 지속적인 수입의 증가와 높은 실업률을 초래하여 정치·사회적 불안을 야기하였다. 이 시기 미국은 1950년 베트남에서 프랑스군을 재정적으로 지원하고 대만과 독일군의 작전수행을 지원함으로써 인도차이나 분쟁에 개입하기 시작했다.

그러나 1954년 초반 이후 베트남에서 프랑스의 입지가 약화되기 시작하면서 미국은 SEATO의 창설을 통해 지역의 안보체제를 유지함과 동시에 극동아시아, 특히 일본의 경제발전을 지원함으로써 동남아의 안정을 추구하는 간접적인 외교접근을 추구했다. 그러나 케네디 대통령 취임 이후 미국의 대동남아 정책의 근본적인 성격이 변하기 시작했다. ‘군사행동’, ‘대외신용도’, ‘직접해결’ 등의 정책 개념들이 미국 내 국방 및 외교정책 결정자들에 의해 제기됨과 동시에 인도차이나 분쟁의 악화가 미국의 전반적인 동아시아 안보전략의 추구를 위협하

는 요소로 인식되기 시작한 것이다.

1960년대 초 미국 달러화는 최상의 국제통화 단위(Top Currency)의 위치를 상실할 위기에 놓이게 되었는데, 이러한 현상은 제 2차 세계대전 이후 장기간에 걸친 미국의 우방국 무상원조 정책에 기인했으며 경제적 위기로 말미암아 미국은 우방국들도 냉전유지의 비용을 분담할 것을 요구하기 시작했다. 이러한 변화는 모든 경제적 요소들이 미국의 원조와 직결되어 있던 한국에게는 큰 부담이 아닐 수 없었다. 미국의 원조삭감정책이 한국에 적용됨에 따라 한국정부는 원자재수입, 설비투자, 기술수입 등, 경제개혁의 추진을 위해서는 외국차관의 도입이 절대적으로 필요했다.

1950년대 농지개혁의 단행과 뒤이어 벌어진 한국전쟁은 한국 사회의 전통적 지배계급인 지주의 몰락을 가져왔다. 새로운 자본가 계급이 생겨났지만, 아직 그 규모가 작았고 자기 재생산 능력을 갖추지 못했다. 또한 해방이후 활성화되었던 노동자, 농민 등의 사회계급 역시 농지개혁과 전쟁을 거치면서 그 세력이 급격히 약화 내지는 보수화 되어 버리고 말았다.

당시 한국은 일제로부터 미군정을 거쳐 한국 정부로 이관된 막대한 귀속재산을 거머쥐고 있었고, 미국에서 들여온 원조물자에 대한 배분권도 지니고 있었으며, 외환 및 수출입에 대해서도 엄격한 통제를 가하고 있었다. 이러한 상태에서 유치자본의 성장은 국가 내지는 정치권력과의 결탁 없이는 이루어질 수 없었다.

정치·경제의 딜레마에 빠져 있던 이승만 정권과 혼란기 속의 파벌정치 속에서 탈피하지 못한 채 단기간 유지된 장면 정권은, 결국 박정희 소장을 중심으로한 쿠데타로 1961년 5월 정권을 넘겨주게 되었다.

군은 처음부터 물리력을 확실하게 장악할 수 있었으나 이데올로기적 포섭과 물질적 재원에 뒷받침되지 않은 강제력은 곧 한계를 드러낼 수밖에 없었으며, 경제에 문외한이었던 군부출신 지도자들에게 환경에 맞는 경제 정책의 운용은 한계가 있었다. 이를 간파한 군 출신 지도자들이 서구에서 교육받은 고급 인력들을 관직에 등용시키기 시작하면서 한국의 대내외 정책의 성격은 또 다른 중

요한 변화를 경험하게 된다. 실용주의적인 서구학문을 경험한 새로운 관료들은 과거의 국내 지식인 계층과는 확연히 다른 특징을 보였다. 과거의 지식관료들이 다분히 정치적인 이념에 집착하고 반공의식이 투철했던 반면, 새롭게 요직에 등용된 지식관료들은 보다 실용주의 사상의 학문적 경험을 통해 국제관계와 사회경제 문제에 많은 관심을 보였다.

따라서 군부는 경제적 성과를 추구하기 시작했는데, 그 방식은 국가주도형이었다. 군부는 국내외적으로 총동원된 자원을 의도적으로 왜곡 배분시켜 자신들이 선정한 특정 부분을 먼저 발전시키는 불균형 발전전략을 구사하며 국가는 사회를 압도하면서 질서와 발전의 중심에 자리 잡기 시작했다.

베트남전 파병 논의가 본격적으로 한미간에 진행되던 1963년 전후는 한국으로서도 심한 정치적 격동기였다. 1963년 3월 16일 박정희 의장은 민정이양을 약속했다가 다시 이를 번복, 군정연장성명을 발표함으로써 국내는 물론 미국으로부터도 상당한 압력을 받았으며 그 후 다시 민정이양을 공표하고 10월 대통령선거, 11월 국회의원선거를 확정함으로써 박정희 정부로서는 새로운 정권의 제도적 창출을 놓고 중대한 기로에 놓여 있었다. 당시 군사 정부는 상당한 정치 불안 요소를 갖고 있었는데, 주체세력 내부의 권력다툼, 군 내부의 쿠데타 음모, 잇단 의혹 사건, 재야 세력으로부터의 공격, 한일교섭에 따른 학생데모, 여기에다 홍수와 한발이 겹쳐 정부는 그 근저가 위태로울 지경이었으며, 가장 중요한 사실은 제 3공화국의 박정희 정권은 기본적으로 군부 정권의 연장선상에서 국민적 지지와 정통성이 빈약하다는 데 있었다. 1964년 6월 3일 한일회담에 반대하는 1만명의 군중이 박정희의 퇴진을 요구하면서 박정희 군부정권은 존립자체의 위기를 맞았으나 당시에 박정희는 주한 미대사, 미사령관의 조언으로 비상 계엄령선포로서 위기를 극복하였다.

이렇듯 국내외적으로 혼란한 시기에 박정희 정부는 혼란을 수습하고 경제개발에 박차를 가하고자 베트남 참전을 타진하기 시작했다.¹⁴⁶⁾

이전부터 한국군 파월의 가능성은 간헐적으로 제시된 바 있다. 5·16 혁명

146) 김창훈, 「한국외교 어제와 오늘」, (서울: 다락원, 2002), pp.90~91.

후 박정희 대통령은 1961년 11월에 방미하여 케네디 대통령과 회담하였고, 그 얼마 후 디엠 대통령이 자유 베트남에 대한 공산위협을 호소하는 서한이 박정희 의장 앞으로 당도하였다.¹⁴⁷⁾ 1962년 4월 박정희 의장은 “한국정부와 국민은 국내 재원과 국제적인 관례, 한국인의 이익이 허용하는 한도 내에서 자유 월남을 지원하는 가능한 노력을 다할 것”이라는 서한을 디엠 대통령 앞으로 보낸 바 있다. 이 편지는 5·16 이후 박정희 정부의 대월 지원에 관한 최초의 의사표시였다. 그러나 이때는 베트남전의 성격, 파병의 불가피성을 아직 언급하지 않았다. 따라서 본격적인 한국군의 파월 이전에도 박정희는 이미 베트남 파병의 가능성을 예의 검토했다고 볼 수 있다.

박정희 대통령이 파병을 결정하게 된 가장 결정적인 요인은 혁명 직후 미국의 한국에 대한 지지가 약화되고 국내에서도 특히 6·3 사태를 전후하여 그의 정치적 지위가 위협받는 상황 속에서 베트남에서의 정치·군사적 곤경에 있던 미국의 파월 요청에 적극적으로 응함으로써 그의 정치적 지위를 강화·안정시키는데 있었다.¹⁴⁸⁾

당시의 한국은 무장이 훨씬 더 강한 적대적인 북한의 위협을 받고 빈약한 경제력과 어수선한 정치 불안 가운데서 남의 나라를 도울 만큼 여유가 있지 못하였다. 한국이 자체내의 안보위협을 무릅쓰고 2개 사단에 버금가는 약 5만명의 병력을 파병한 것은 박정희 대통령에게는 정권과 국운을 건 하나의 크나큰 모험이었다.

박정희 대통령 자신은 명목적인 파병의 목적으로서 첫째, 전 아세아 평화와 안보수호의 집단안전보장에의 도덕적 책임 둘째, 우리의 간접적 국가방위 셋째, 과거 6·25때 입은 자유 우방국에의 은혜에 대한 보은으로 나타내었다. 또한 당시 박정희가 파병을 빠르게 결심한 이유 중의 하나로 “만약 자유 우방의 곤경을 우리가 외면하면 한국전쟁 재발시에는 어떠한 도움을 청할 수 있겠는가”의 측면을 강조했다고 한다.¹⁴⁹⁾

147) 김경원, 「한국외교발전론」(서울: 집문당, 1996), p.158.

148) 위의 책, p.161.

149) 「동아일보」, 1965. 1. 9.

그러나 이러한 명분적인 파월 결정 동기보다 실제로는 박정희 정권에 대한 미국의 지지 및 신뢰관계가 희박한 상황에서 정권의 안정유지와 정통성의 확보를 도모하고자 하는 박정희의 정치적 동기가 가장 중시된다. 박정희 정부의 가장 선결적인 과제는 정치적 안정이었다. 정치 안정을 위해 대외적으로는 한미 이해관계의 일치로써 미국의 지지가 필요했으며 대내적으로는 정부의 통제장치를 강화시키려 했다.

한국의 제1차 경제개발계획의 성공적인 추진을 위해 필요했던 약 7억달러 중 외화가 차지하고 있던 예상 비율은 총 비용의 62%인 4억 2,600만달러였으나, 1964년말 까지 단지 30%만의 외화가 충당되었을 뿐이었다. 결국 국제 신용도가 없는 상태에서 한국 정부는 외자 도입을 위해 모든 외교적 노력을 기울일 수 밖에 없었다. 그러나 당시 한국은 아직 발전을 추진할만한 인적·제도적·정책적·정치적 능력을 구비하지 못하고 있었다. 요컨대 내자를 최대한 동원하려는 정부의 노력에도 불구하고, 국내 재원의 부족으로 한국은 1960년대 중반까지는 여전히 그 물적 기초가 취약했다. 최선의 해결책은 조속한 시일 내에 노동집약적인 생산기반을 확립하고 과도한 농촌의 잉여 노동력을 해외로 진출시켜 심각한 사회불안요소였던 실업률을 낮추는 일이었다. 이 약점을 메우기 위해 정부는 부족한 투자 재원을 어디에선가 조달해야만 했다. 원조가 급감하고 있었고, 국내 자본의 동원에 한계가 있는 상황에서 이러한 원천은 자연히 외자 도입과 수출 증대로 인한 외화 획득에서 찾을 수밖에 없었다. 1960년대 초반 한국의 새로운 지도자들에게는 경제성장이 정치권의 생존과 국가안보의 확립을 위한 필수불가결의 요소로 여겨졌다. 따라서 한국 정부에게는 베트남 참전을 통한 미국의 대한 원조액의 회복과 한일외교정상화를 통한 엔화의 도입이 1960년대 중반으로 접어들면서 초미의 외교과제가 되었다.

1963년은 또 다른 의미에서 중요한 한해였다. 박정희 정부가 경제 정책의 방향을 대내지향적인 수입대체에서 대외지향적인 수출지향으로 전환시킬 생각을 적극적으로 추진하던 때였기 때문이다. 이에 따라 박정희 정부는 경제개발5개년 계획을 비롯하여 경제발전 달성을 통한 조국 근대화 과업을 국가의 제1

목표로 내세우고 한일회담과 베트남 파병을 결행함으로써 외자의 유치와 해외 진출을 통한 인적·물적 자원의 수출을 전략적으로 추구하였다.

당시 제3공화국 정부의 가장 중요한 목표는 정치 안정과 동시에 경제 발전이었으며, 이를 위하여 당면한 4가지 과제를 수행코자 했다. 첫째, 베트남 파병으로 특수효과를 노리며 둘째, 대규모 외국 차관 도입 셋째, 광부·간호원의 서독 파견 넷째, 한일 협력이 그것이었다. 이러한 방향 전환은 수출 지향형 지배연합을 성립시켰고, 발전국가가 보다 안정적인 물적 토대를 마련하는 계기가 되었다.

민족주의와 자주성에 기반을 둔 ‘혁명’ 이념에 따라 ‘혁명’ 정부가 애초에 구상했던 경제 발전계획은 농업 육성을 통해 국내시장을 확대하고 기간산업을 건설하여 수입대체효과를 거둠으로써 자립경제를 지향한다는 것이었다. 이러한 구상은 1962년 시작된 제1차 경제개발 5개년 계획에 그대로 반영되었다. 그러나 흉작으로 인한 쌀값 파동(1963년 초), 개발에 따른 통화팽창과 수입수요의 확대, 통화개혁(1962년 6월)의 실패와 외자도입의 부진에 기인하는 자금(특히 외환)압박 등으로 경제개발은 초입부터 난관에 봉착했다. 당시 박정희 정부는 미국의 원조가 줄어드는 상황에서 경제개발계획 추진에 따른 투자재원의 확보가 절실하여 한일회담을 타결했으며, 한일회담 및 베트남 파병에 반대하는 상당수의 국민여론이 있었으나 한국정부가 군·관료와 중앙정보부를 활용하여 민중 부분을 통제할 수 있었다.

미국의 파병 요청이 제의되는 상황 속에서 박정희는 소극적 대처방안도 마련할 수 있었지만, 적극적인 베트남 파병을 통한 대미협력 강화로써 정권의 안정과 군사·경제 원조를 통한 국익증진을 추구하였다. 특히 한일회담 정상화 문제에 따른 거센 국민의 반대는 6·3 사태를 정점으로 박정희 정권 최초의 정치적 위기 상황에서 박정희 정권에 대한 미국의 지지는 절대적으로 요청되었으며 국내의 정치·경제 문제를 해결하는데 베트남 파병결정은 결정적 계기가 되었다. 또한 계속되는 반혁명 쿠데타 사건과 함께 한국전쟁을 치른 지 10년이 지난 그 당시 군부 내의 사정도 심기일전의 돌파구가 필요했던 시기였다. 장기

휴전이 가지고 온 이완감, 사기굴곡, 실전 경험자들의 제대 등 군 운영상의 문제점이 곳곳에서 노출되고 있었으며, 베트남 파병은 군부 내의 문제점을 해결할 수 있는 하나의 사건이 될 수 있었다.¹⁵⁰⁾

전쟁의 개입이 고조되어 가자, 박정희 정부는 일반 국민들에게 한국 전쟁이 후 팽배해 있는 반공 이데올로기 논리로써, 베트남을 한국의 제2전선론으로 규정하며 한국군의 파월을 정당화 시켰다. 베트남 참전으로 야당의 반대는 높아졌고 이에 대응해 박정희는 경제적 이익의 실리를 보다 적극적으로 내세웠다. 그러나 외무부에서도 베트남 파병으로 유엔과 비동맹 국가 등 대외정책의 차질을 걱정하는 신중론이 제기되기도 했다. 또한 박정희 정부는 대미외교협상에서 유리한 위치를 차지하고자 국회의 파병동의 반대론을 협상의 수단으로 사용한 일면을 보이기도 하였다.

즉, 박정희는 순수한 대의명분을 강조했고 베트남 참전 대가로 경제발전을 추구하는 것을 표면상으로는 가능한 자제하였으나, 사실 박정희의 가장 절실한 파병 의욕은 베트남 특수를 통한 경제발전의 야심이었다.¹⁵¹⁾

한국은 한국전쟁 때 일본이 전쟁 특수 경기를 가졌던 것처럼 한국도 베트남 특수를 통한 경제 발전을 추진하고자 하는 의도가 한국군의 베트남 파병의 주요 요인 중의 하나가 되었으며, 경제적 동기는 제3차 파병시에 가시적이며 구체적으로 나타났다. 박정희 대통령마저 초기의 우방국 의리론에서 더 나아가 파병의 경제적 효과에 대하여 공공연히 주장하기 시작하였다. 실제로 전투부대의 파병문제를 놓고 미국과 협의하는 과정에서 한국은 그 대가로 경제적 실익을 챙겼다. 박정희 대통령이 미국을 방문하였을 때 존슨 대통령은 파병의 대가로 1억 5천만달러의 개발 차관을 약속하였으며, 여기에 파견된 병력에 대한 참전 수당과 전쟁 특수 효과 역시 한국의 유인책이 되었다. 1966년의 '브라운 각서'¹⁵²⁾에 포함된 내용을 참고하면 한국은 이때부터 전쟁특수 효과에 대하여

150) 이상우, "도큐멘타리 월남파병," 「월간조선」(1983), p.258.

151) 김정원, 앞의 책, p.161.

152) 브라운 각서: 1966년 3월 7일 미국 정부가 한국군 월남 증파의 선행조건에 대한 양해사항을 당시의 駐韓 미국대사 W.G.브라운을 통하여 한국정부에 전달한 공식 통고서. 한국은 1965년 10월 국군 1개 전투사단을 월남에 파견하였는데, 1966년 2월 월남 정부가 한국에 병력 증파를 요청하였다. 이

보장받기 시작하였다.

베트남 파병의 경제적 동기는 당시의 조건에서 매우 중요한 비중을 차지하는 것이었지만 경제적 동기가 처음부터 파병을 결정하게 된 요인은 아니었다. 처음에는 안보적·정치적 동기에 의해 파병을 생각하였으며, 전투부대의 파병이 불가피해지자 미국의 요청을 수락하면서 최대한 경제적 실리에 눈을 돌리게 된 것이다. 파병의지의 표명은 전 총리 김헌철과 중앙정보부장인 김종필에 의해 1964년 초반 반복되어 미국 측에 전달된다. 그러나 미국 정부는 당시 자국내 상황과 여론을 고려할 때 한국군의 파병이 절실하지는 않았다.

전투 병력의 대규모 파병을 위한 한국측의 자발적인 허락요청은 국내 실업률이 사상최고치를 기록하고 있던 1964년 초에 이루어졌다. 한국측의 민간인 지원자로 구성된 전투병력의 파병에 대한 관심은 그 후에도 외교무대에서 공개적이고 반복적으로 표명되었다. 한국이 지속적으로 민병대의 파견에 집착한 이면에는 크게 두 가지 이유가 있었다. 우선 정규 병력을 국내로부터 베트남으로 이동시킴으로써 발생할 수 있는 군사력의 공백을 방지할 수 있었다. 또한 실직 상태의 전역 군인들을 파병함으로써 실업률을 줄이고 외화 획득을 할 수 있는 기회를 확보할 수 있었던 것이다. 그러나 군사적인 면에서 당시 한국은 안보가 위협되는 상황이었다. 중국의 핵무장, 베트남전의 확산, 북한의 중·소와의 동맹 관계 수립 등 한미 동맹 관계가 위협되는 상황에서도 미국의 대한 군사원조는 괄목할 만한 증가가 없고, 오히려 군원이 삭감추세에 있었기 때문이다. 한국정부는 이러한 미국정부의 대한안보 공약의 약화를 방지하기 위하여 베트남전에 참여하여 미국의 확고한 안보지원을 기대했던 것이다. 이로써 한미동맹의 확인, 주한미군의 감축 움직임은 한국군 파병의 결정적 요인의 하나가 되었다.

에 한국 정부는 증파에 앞서 한국 안보와 경제발전 등 제반문제의 해결을 위한 조치를 요구하는 선행조건을 미국 정부에 제시하였다. 그 결과 미국 정부는 14개 조항에 걸친 보장과 약속을 브라운 각서의 형식으로 한국 정부에 공식 통고하였다. 그 주요 내용은, ① 한국방위태세의 강화, ② 국군 전반의 실질적 장비현대화, ③ 보충병력의 확충, ④ 증파비 부담, ⑤ 북괴의 남파간첩을 봉쇄하기 위한 지원과 협조, ⑥ 대한군사원조 이관의 중지, ⑦ 차관 제공, ⑧ 대 월남물자 및 용역의 한국조달, ⑨ 장병의 처우 개선문제 등이었다.

제5장 실리적 협력기(1981~1990)

제1절 전두환정권의 대미외교정책

1. 정책 기조

전두환정권기 한국정부는 자주외교, 실리외교, 능동외교의 기조아래¹⁵³⁾, 대미외교에 있어서 외교관계의 다변화를 통하여 대미의존도를 줄이고, 자주성을 확대해 나가는데 주력하였다.

1979년 10·26 사태와 1980년 5·18광주민주항쟁을 거치면서 군정의 연장선상에서 출범한 전두환 정권은 그 출범과 함께 제4공화국과 동일한 외교목표를 추구해 나갈 것임을 선언한 바 있는데 전두환 정권의 외교정책기조는 평화와 번영의 대외적 기반확충에 두고 있었다.

전두환 정권은 이를 위해 안보·평화외교체제의 강화를 중심기조로 하여 한·미 동맹관계 강화와 한·일 협력관계의 내실화 그리고 개방협력외교의 적극 추진, 평화통일을 위한 외교기반 확충에 역점을 두었다.

이 시기 한국정부의 대미외교의 쟁점은 안보 면에서 동반자적 관계의 강화와 경제면에서의 무역압력 완화라고 할 수 있다. 우선, 안보 면에서 보면, 이 시기에 한국의 지속적인 경제발전에 따라 군사차관 지원이 중단되었으며 방위비를 분담함으로써 상호협조관계에 들어섰다. 한미양국이 동반자관계에 들어섰음을 보여주는 근거는 ‘전-레이건’ 정상회담의 결과에도 담겨져 있다. ‘2·2공동성명’은 광범한 한미협력관계를 담고 있는데, 그 내용은 군사적 균형을 위한 주한미군 철수의 백지화와 한국군 현대화의 실질적인 지원 등의 대한방위공약 재확인 및 외교·안보분야에서 동반자관계 수립에 대한 합의, 그리고 양국간의 내정간섭 배제 등으로 요약된다고 하겠다.¹⁵⁴⁾

153) 외무부, “1983년 주요업무계획”(서울: 외무부, 1982, p.1.

154) 허 만, 「한반도와 외교정책론」(서울: 교육과학사, 1988), pp.160~161.

이에 따라 제반분야에서 상호협력이 확대되었으며, 특히 안보 면에서 한미연례안보회의, 한미정책협의회 등 양국 정부간의 협의체 활동이 활성화되었다.

2. 실리적 대미 관계 유지와 경쟁 관계 전환

가. 실리적 대미 협력관계 유지

전두환 대통령은 비민주적이고 불합리한 방법으로 정권을 장악하였지만 역대 어느 정권 못지않게 미국과 돈독한 관계를 유지하였다. 인권을 존중하고 민주주의를 신봉하는 미국이 비민주적인 방법으로 정권을 장악한 전두환 정권을 인정하고 돈독한 관계를 가졌다는 사실은 미국외교의 속성이나 특성을 잘 반영하고 있는 것이다. 미국은 자국과 긴밀한 관계를 갖고 있거나 미국의 정치적으로 또 전략적으로 필요한 국가의 경우 이 국가의 현상을 뒤엎거나 현실을 무시하려 들지 않는다.¹⁵⁵⁾

전두환 정권의 대미 이미지는 전두환의 경력과 관련하여 볼 때, 대체로 우호적인 것이었으며 집권기간에도 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 이러한 인식은 육군사관학교에서의 생활은 그의 사고틀 형성에 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있는데, 육사교육은 미국의 웨스트포인트를 모델로 한 것이었다. 이러한 육사에서의 미국식 교육과 대위시절 미국에서의 레인저 트레이닝 코스 등의 훈련경험¹⁵⁶⁾을 통해 미국의 영향력을 체험한 그는 미국을 한국의 안보에 필요한 우방이라고 인식하게 되었다. 더욱이 집권 후, 정통성이 취약했던 그는 정권의 정통성을 외국, 특히 미국의 지지에서 찾으려고 함으로써 미국과의 밀착정책을 추진하게 되었다.

또한 자주국방을 내걸고 미국에 자존심을 굽히지 않은 박대통령의 자세가 유신정권의 위기를 초래했다는 것을 전두환 대통령은 잘 알고 있었다. 1980년 미국의 제40대 대통령으로 취임한 레이건 대통령의 외교기조는 힘에 기초한 소련과의 경쟁 및 대결이었다. 즉, 미국과 소련 간에는 새로운 긴장 관계인 '신냉전'이 형성되었다. 원래 한·미 관계는 동·서간, 미·소간 냉전 상황 하에서

155) 송영우, 「한·외」, p.115.

156) 오일명, 「독재자 박정희와 전두환의 비교연구」(서울: 현대공론, 1988), p.168.

시작되었다. 제2차 세계대전 후 한국에 대한 군정, 대한민국의 탄생, 한반도의 분단 등은 모두 냉전의 산물이므로 한미간 관계의 뿌리는 냉전에 있는 것이다. 레이건 행정부의 외교노선이 '신 냉전'으로 되면서 한미 관계는 새로운 국면을 맞아 활기를 띠게 되었다. 1980년대 한반도는 여전히 남북이 총부리를 마주하며 냉전적 분위기가 존재했고, 레이건 행정부도 냉전적 색채를 띠고 있어, 한국과 미국의 외교가 어느 정도 조화를 이루어 한미 관계는 매우 활발하고 협조적으로 전개되었다.¹⁵⁷⁾ 미국이 냉전에 입각한 외교노선을 견지하면서 한국에 대한 정책을 결정할 때에도 냉전적 논리가 작용하였고 전두환 정권은 레이건 행정부의 냉전적 분위기를 수용한 외교노선을 견지함으로써 한미 관계는 매우 독특한 방향으로 전개되었다. 그 결과 전두환 정권은 쉽게 뿌리를 내렸고 미국은 그들의 외교의 틀에서 벗어나지 않는 전두환 정권을 흡족하게 생각하여 5공화국 내내 한국과 미국은 전반적으로 독특한 관계를 유지하게 된다.

전두환은 1981년 8월 28일 미국을 방문하여 레이건 대통령이 취임 후 최초로 맞는 국가원수가 되었다. 레이건 대통령은 외국 국가원수로서는 처음으로 전두환 대통령과 정상회담을 가짐으로써 한미 관계의 전망을 밝게 하였다. 그리고 1983년 11월 레이건 대통령이 한국을 방문하여 전두환과 두 번째 정상회담을 가졌다. 정상회담 후 양국 대통령은 11월 14일 공동성명을 발표 했는데, 여기에서는 “한국의 안전이 동북아의 평화와 안정에 주축이 되며, 나아가 미국의 안정에 직결된다.”¹⁵⁸⁾고 강조하였다. 이에 앞서 1982년 3월 서울에서 제14차 한미 연례안보협의회가 개최되었는데, 이해는 한미 수교 100주년이 되는 해로서, 어느 해보다도 한미간의 우호성명을 통해 한국의 안전보장이 동북아의 평화와 안전보장에 주축이 됨은 물론, 미국의 안전보장에도 필수적임을 재확인하고, 한미 상호방위조약에 따라 대한민국에 대한 무력 침공은 양국에 대한 공동의 위협으로 인정하고, 이를 격퇴하기 위해 미국은 신속하고 효과적인 지원을 제공하고 핵우산으로 한국의 안보를 계속 보장할 것임을 확인하였다. 1985년 4월 전두환 대통령은 또 다시 미국을 방문하여 재선된 레이건 대통령과 세 번째로 정상회담을 갖고 장기적으로 안정적인 우호협력 관계를 다졌다. 그리고 1985년

157) 송영우, 「한·외」, p.233

158) 외교부, 「한국외교 40년」 (서울: 외교부), p.140.

4월과 1986년 4월의 한미 연례안보협의회의에서는 소련의 북한에 대한 군사무기 제공 및 북한의 소련 해군에 대한 원산항 및 청진항의 기항권 부여와 소련 정찰기의 북한 영공 통과권 부여 등 북한과 소련의 군사적 밀착에 따른 한미 양국의 제반 군사 및 안보적 협력 방안을 논의하고, 특히 향후 한반도의 평화와 안정 유지에 매우 중요한 시기라는 점에 인식을 같이 하였다. 또한 1987년부터 미국이 한국에 대한 군사판매 차관이 종료되는데 따른 한국군 전력 강화를 위해 미국 장비 구입을 위한 1억 6,300만달러의 대외군사 판매 차관을 공여키로 합의하고, 한미 연방방위능력을 높이기로 하였다.¹⁵⁹⁾

그러나 국내적인 상황은 한미 관계에 심각한 균열이 발생하고 있었다. 12·12 사태 및 광주 민주화운동 당시 작전통제권을 가지고 있는 미국의 방관적인 자세로 반미감정이 확산되고 있었다. 특히 광주 민주화운동 당시 한국군의 작전 통제권은 미국에 의해 완벽하게 장악되어 왔다. 요컨대 한국군의 움직임에 대해서는 어떤 형태로든 미국이 책임지고 있다는 이야기이다. 그런데 1980년 군부의 권력 찬탈 음모는, 명백히 미국의 작전권 통제 아래 있는 군대의 힘을 바탕으로 이루어졌다. 이같은 미국의 역할은 광주민주화운동의 최종 진압을 위해 20사단의 광주 투입을 승인함으로써 한층 분명해졌다.

미국의 이와 같은 조치는 놀랍게도 공수부대가 광주에서 퇴각한 직후에 이루어졌다. 미 국방성 대변인 토마스 로스가 위컴 주한유엔군 및 한미연합군 사령관은 그의 작전 지휘권 아래 있는 일부 한국군을 군중 진압에 사용할 수 있게 해달라는 한국 정부의 요청을 받고 이에 동의했다고 밝힌 것은 5월 22일 이었다. 그 이유는 단순히 광주항쟁이 민주화 요구를 뛰어넘어 그 충격이 한국의 안보에까지 영향을 끼쳐 미국의 전략적인 이해에 타격을 줄 가능성이 있을 것으로 판단했기 때문이다.

국민들은 주한미군사령부의 허가가 없이는 한국군의 출동이 불가능하다는 것을 알고 있었고, 따라서 미국이 한국군으로 하여금 민주화를 바라는 국민들을 진압하도록 도왔다고 생각, 80년대 반미감정 확산 및 반미투쟁의 원인이 되었다.

전두환은 자신의 국제정세에 관하여, “강한 벼를 지니기 위해서는 우리자신이 강해져야 하며, 약자에게는 강한 벼는 물론 약한 벼도 없게 되는 것이 냉엄

159) 송영우, 「한·외」, p.233.

한 국제사회의 현실”이라고 말함으로써 힘을 바탕으로 한 현실주의 입장을 나타내고 있다.¹⁶⁰⁾ 또한 한미관계에 있어서도 자주국방과 자립경제의 성공으로 한국이 국제사회의 주요 행위자로 등장하게 된 지금, 과거의 일방적인 의존관계에서 탈피하여 호혜적인 협력체제로 전환되어야 한다고 밝히고 있다.

이러한 현실주의 입장에서 전두환 정권은 정상외교를 중심으로 대미외교활동을 적극 추진해 나갔다. 더욱이 전대통령의 현실주의 입장은 1980년대에 새로 출범한 레이건 행정부의 ‘힘의 우위’ 정책과도 부합되는 것으로, 양국 정상의 만남이 이루어짐에 따라 한미관계는 급속히 발전, 새로운 수평적 동반시대의 문을 열었다.

전두환은 1981년 2월 첫번째 방미를 통해서 양국간에 이른바 ‘불편한 관계’를 말끔히 해소하고, 주한미군 철수문제를 백지화시켰을 뿐 아니라, 안보·외교·경제·문화 등 여러 분야에 걸쳐 양국간의 우호 동맹관계를 더욱 새롭고 긴밀하게 다져놓았다.¹⁶¹⁾ 제2차 회담에서는 KAL기사건, 랭군사건 등 한국이 처해 있던 국난 속에서 양국간의 혈맹적 관계를 재확인함과 동시에 상호지지 및 공동보조를 다짐하였으며, 제3차 정상회담에서는 우정과 신뢰를 바탕으로 양국간의 미래지향적인 문제를 다루었다.

이와 같이 정상외교를 통하여 전두환은 미국과 미래의 파트너로서 긴밀한 협력관계를 공고히 해 나갔다.

미국이 이같이 전두환 정부를 포용했던 것은 당시 국제체제와 연관이 있다고 볼 수 있겠다. 당시 국제체제는 1980년대에 들어와 데탕트체제가 후퇴하고 새로운 냉전체제가 형성되었다. 1979년 소련에 의한 ‘아프카니스탄 침공’으로 경직되기 시작한 국제정세는 미국 보수주의 정권의 힘의 우위정책에 따라 대소 강경정책으로 인하여 미·소간의 대립이 다시 부각된 것이다. 미국의 레이건 행정부는 점차 저하되는 미국의 지위와 주도권의 회복을 노리면서 대소 군비우위론에 기반을 둔 군비확대노선을 추구하였고, 이에 소련은 전력균형론에 입각하여 즉각적인 군비증강으로 대결하였다. 그러나 이 신 냉전질서는 1950년대의 냉전질서와는 달리 국제정

160) 최종기, 「한국외교정책」 (서울: 한국국제관계연구소, 1988), p.52.

161) 유광진, “한·미 안보협력과 동반자 관계의 전개,” 「안전보장」 (1981. 3), pp.39~41.

치의 지역화 추세가 강화되어 다차원으로 구조변화가 일어났다.¹⁶²⁾

이와 같은 신 냉전질서는 미·소의 이해가 얽혀있는 동북아에서도 나타났다. 즉, 미국은 반소 한·미·일 3각 안보협력체제를 구축하여 매년 동해상에서 대규모 한미 팀스피리트 훈련 및 미·일 해상 군사합동훈련을 실시하는 한편, 소련은 이에 대해 SS20미사일 등을 동부시베리아에 배치하는등 아·태지역의 군사력 증강으로 맞섬으로써 동북아시아에 신 냉전질서가 구조적으로 정착되었다.¹⁶³⁾

이러한 동북아의 신 냉전구조는 아시아·태평양지역에 있어서 미국의 전통적인 군사적 우위로 인하여 유럽에서보다 쉽고 강력하게 자리 잡게 되었다. 그 결과 동북아는 한·미·일 3각 안보협력체제와 소련·북한의 군사적 대응이 정면으로 부딪치는 신 냉전이 새로운 중심 무대화 하였고, 이것의 구체적인 한 예로 드러난 것이 1983년의 KAL기 격추사건이라고 볼 수 있다.

이 같은 동북아의 냉전 질서 속에서 미국은 한국의 방위 그 자체에 세계 전략적 의미를 부여하고, 한국을 대소 견제에 있어서 주요 파트너로 인식하게 되었다. 이에 의한 미국의 대한태도는 1981년에 개최된 제13차 한미안보회의의 결과에 잘 나타나 있다. 즉 미국은 동북아의 평화와 안정을 위하여, 첫째 주한 미군을 철수하지 않으며, 둘째, 한국이 최신무기를 도입하는데 필요한 대한 군사판매의 차관조건을 완화하고, 셋째, 미국은 한반도에서 또 다른 전쟁이 발발할 경우 유류공급을 포함한 전쟁 물자를 계속 지원한다고 약속하였다.¹⁶⁴⁾ 이는 미국이 계속 한반도에서의 전략적 균형과 전쟁억제의 기능을 충실히 이행하겠다는 의지를 보여주고 있는 것이라고 볼 수 있다.

이에 한국도 주변정세에 능동적으로 대처하고 국제적 여건을 유리하게 조성해 나가기 위하여 3차례의 한미정상회담을 통해 한미간의 협조체제를 공고히 하였다.

162) 박경서, “한국외교의 시련과 도전: 신냉전 질서속의 한국외교의 회고,” 「정경문화」 (1983.12), p.103.

163) 홍현기, 「변화하는 국제정세와 남북관계의 전망」 (서울: 태백, 1988), pp.71~74.

164) 「동아일보」, 1981. 5. 2.

나. 대미 의존에서 경쟁 관계로 전환

세계경제는 1973년 제1차 석유파동에 이은 1979년 또 한 차례의 석유 파동과 범세계적 장기 경기침체로 인하여 보호주의 압력이 심화·확산되는 양상을 보이게 되었다. 특히 실업문제가 정치·사회 문제로 발전되면서 경쟁력을 상실한 산업도 인위적인 무역장벽으로 보호하려는 경향이 강화되었다. 특히 한국을 비롯한 신흥공업국(NICS)에 대한 각종 규제가 강화되었다. 종전에는 섬유 등 일부 경공업제품을 중심으로 관세 및 쿼터 규제를 가하던 수입규제는 반덤핑(anti-dumping), 수출자율규제, 행정규제 등으로 다양화되고 그 규제 대상 분야도 상품 외에 서비스와 기술 분야까지 확대되었다.¹⁶⁵⁾

1980년대부터 미국으로의 수출이 계속 급증하는 과정에서 한·미간 무역 마찰이 증대되기 시작하였으며, 한국정부의 대미 협조노력에도 불구하고 대미 흑자가 급증하는 추세를 보임에 따라 미국 측의 시장개방 요청 등의 무역압력이 점증되었다. 미국의 각종 요청에 대하여 한국정부는 기본적으로 301조 합의사항¹⁶⁶⁾은 약속대로 이행해가고 상품시장개방은 기존 수입자유화 예시계획의 테두리 내에서 신축적으로 대응하되 농산물에 대해서는 더욱 신중한 대처를 하며, 서비스분야의 개방은 장기적 관점에서 검토해 간다는 입장을 취하여 왔다.¹⁶⁷⁾ 이와 같은 무역은 그 자체가 한미관계의 변화를 보여주는 것으로서, 경쟁적 동반자관계로 발전하는 과정에서 나타나는 실리적 행태의 표현으로 볼 수 있다.

제5공화국에 들어서면서, 양국의 경제관계는 일방적이고 수직적인 관계에서 쌍방적이고 보완적인 관계로 변하였다고 볼 수 있다.

투자에 있어서, 미국의 대한투자는 그다지 커다란 성장세를 보이지 않는 반면, 한국의 대미투자는 1986년 6월 해외투자의 23.5%를 점유하고 있고, 이후 증대되는 현상을 보였다.¹⁶⁸⁾

165) 외교통상부, 「한국외교 50년」(외교통상부, 1999), p.164.

166) 한·미 301 협상이란 한미양국이 1986년 8월 28일 저작권 소프트웨어, 물질특허 등 지적소유물 보호 및 한국 보험시장의 일부개방을 내용으로 타결한 협상을 말한다.

167) 상공부, 「상공백서」(서울: 상공부, 1987), p.150.

또한 무역면에서 볼 때, 한미간의 무역은 1976년 4,455백만 달러에서 1986년 20,425백만 달러로 10년간 약 4.5배가 증가함으로써, 미국은 한국의 제1위 무역상대국으로, 한국은 미국의 제7위 무역상대국으로 부상하였다.¹⁶⁹⁾ 한국의 대미수출은 1986년도 138억8천만 달러, 대미수입은 65억 4,500만 달러로서 총 73억 3,500만 달러의 무역수지 흑자를 기록하였다. <표 5-1> 참조.

〈표 5-1〉 대 미 수 출 입

(단위: 백만불)

	1982	1983	1984	1985	1986
수 출	6,119	8,129	10,479	10,754	13,880
수 입	5,956	6,274	6,879	6,489	6,545
수 지	163	1,854	3,603	4,265	7,335

자료 출처: 「상공백서」(1987). p.45.

이러한 대미 무역흑자의 지속적인 확대는 일시적인 현상이라기보다는 양국간 무역구조의 변화에 기인한다. 즉 우리의 대미 수출은 70년대까지만 해도 섬유·신발·완구류 등 노동집약적 상품이 주종을 이루었으나, 80년대에는 우리의 산업구조 고도화에 따라 자동차·VTR·소형컴퓨터 등 자본집약적이고 기술집약적인 상품의 수출이 급격히 증가되는 추세에 있기 때문이다.¹⁷⁰⁾

레이건 대통령은 1985년말 까지 시장개방을 하지 않을 경우 무역보복의 대상국이 될 것이라며 압력을 가했고 이는 국민들의 반미감정을 다시 한번 고조시켰다. 1985년 11월 대학생들의 주한 상공회의소 점거 및 12월 미 은행지사

168) 위의 책, p.156.

169) 위의 책, p.149.

170) 위의 책, p.165.

첨거사건은 민주화를 위한 정치적 반미감정과는 다른 양상을 보였다.

1986년 7월 21일 통상현안이 일괄 타결되었지만 한국은 군사원조 면에서 새로운 부담을 안게 되었다. 1971년부터 1981년까지 23억 달러의 FMS를 배정 받았지만 1987년부터 FMS대상에서 제외된 것이다.

하지만 1987년에도 흑자폭은 확대되어 95억 5,300만 달러의 대미 무역흑자(1987년 5대 대미 흑자국)를 실현하였다. 이러한 한국의 대미 흑자는 공교롭게도 미국의 재정·무역적자의 증대와 시기를 같이 함으로써 양국간의 통상마찰로 발전되었다. 미국의 대한 통상정책은 실질적인 상거래를 기본 바탕으로 하는 실리적 통상정책으로 바뀌고 있으며, 이러한 정책의 변화는 각종 수입규제 조치의 강화와 더불어 공정무역 또는 상호주의라는 이름아래 한국에 대한 시장 개방 압력으로 나타났다.

미국은 자국의 재화 및 서비스의 수출증대를 위하여 쇠고기, 오렌지 등의 농산물 및 담배, 소형컴퓨터, 자동차 부품 등 일반상품분야와 보험, 영화, 광고, 회계 및 변호사 업무, 건설엔지니어링 등 서비스부문에 있어서 시장개방영역을 강화하였고, 물질특허, 저작권, 상표권, 소프트웨어, 반도체칩 설계회로 등의 분야에 있어서도 미국의 지적소유권을 보호하도록 압력을 강화하였다.¹⁷¹⁾

이러한 현상은 미국이 한국을 경제의 파트너로서, 경쟁자로서 인식하고 있음을 보여준다고 하겠다. 그러므로 한미경제관계는 상호의존적인 동반자 관계로 발전했다고 볼 수 있으며, 무역은 이와 같은 발전과정에서 나타나는 진통으로 볼 수 있겠다. 즉, 전후 계속해서 한·미 경제관계를 '안보적 차원'에서의 특수 관계로만 취급하던 상황에서 벗어난 미국은 한국경제에 대해 무차별적 상호주의 원칙을 들고 나왔으며 이는 신세계질서의 태동과 무관하지 않다.

171) 오동휘, “한미 무역구조와 미국의 산업구조,” 「현대사회」 (1986. 6), p.59.

제2절 노태우정권의 대미외교정책

1. 정책 기조

노태우정권의 외교기조와 관련해서 살펴볼 때 무엇보다도 1980년대 후반부터 한국외교에서 화려한 업적을 낸 북방정책이다. 노태우 정부는 1985년에 등장한 고르바초프의 개혁·개방 정책과 그에 따라 추진된 동구권의 개혁과 독자노선, 1982년 12월 미국과 소련의 몰타(Malta)정상회담 등의 결과로 인해 냉전이 종식되고 국제 정치 환경이 급진전적으로 변화하게 되자 노태우 정부는 그러한 변화에 적극적으로 대처하게 되었다. 북방외교정책이란 남북한간의 평화정착과 평화적 통일을 위한 원외근공전략이고 간접접근전략으로서 북한의 개혁과 개방을 유도하고, 북한을 협상태이블로 유도하려는 전략인 것이다.¹⁷²⁾

노태우 정권의 대미외교정책 기조는 전두환 정권기와 동일선상에 있다고 할 수 있다. 즉, 미국과의 상호의존적 쌍방관계를 정착시키기 위하여 대미일변도 외교를 지양하고, 외교 다변화를 위한 노력의 일환으로 북방정책을 지속적으로 추진하는 한편, 대두되고 있는 양국간의 갈등을 슬기롭게 극복하기 위하여 주력하는데 있었다.

한편 당시 국제상황은 1980년 상반기 미국주도하의 신 냉전질서는 소련 고르바초프 서기장의 신노선 채택이후 적극화된 평화공세에 의해 동요되고 와해되기 시작하여 소위 '신 데탕트' 라는 새로운 질서를 낳았다.

그러나 한반도에는 미국의 신 냉전질서의 고수로 인하여 소련의 각종 평화공세에도 불구하고, 신 데탕트의 질서가 정착하지 못하였으며, 다만 긴장완화라는 동일한 현상 속에서 보수와 개혁의 갈등이 계속되었다.

이에 따른 미국의 대동북아 정책은 한·미·일 군사·정치협력 체제를 유지·강화하는 한편 중국과 북한내부에 자본주의적 요소를 부식·강화하여 자본주의적 체제로 양국을 이끌어내는 것이라고 할 수 있었다.

이같은 상황 속에서 한국은 미국에 있어서 대 동북아정책과 한·미·일 대소

172) 송영우, 「한·외」, p.114.

협력체제의 강화를 위한 핵심적 요충지로서의 지위를 차지하게 되었다. 이에 한국은 이와 같은 세계적 기류를 이용하여 한반도의 긴장완화와 외교의 다극화를 정착시키기 위하여 북방정책을 추진하였던 것이다.

2. 한미 동반자 관계로의 발전

가. 한미의 동반자 관계로의 발전

노태우 정권은 33%의 정치적 기반밖에 확보하지 못함으로써 건국 이래 처음으로 야당이 여당보다 우세한 상황에서 출범하였다. 따라서 행정부와 국회 사이에는 상호밀월관계보다는 견제라는 역학관계가 권력 구조적으로 제도화되었다.¹⁷³⁾ 그러므로 노대통령은 대미외교정책의 결정과 수행에 있어서 어느 정도 야당의 견제를 받게 되었다고 볼 수 있었다. 이는 대미외교정책결정 과정에서 정부나 대통령의 의사보다 국제상황을 고려하여 야당의 의사를 반영하지 않으면 안되는 상황을 요구 받게 되었음을 의미하였다.

이 시기 국제상황은 1980년 상반기 미국 주도하의 신 냉전질서가 소련 고르바초프 서기장의 신노선 채택이후 적극화된 평화공세에 의해 동요되고 와해되기 시작하여 소위 '신 데탕트' 라는 새로운 질서로 바뀌고 있었다.

1980년대 중반이후 계속 진전되고 있는 신 데탕트는 1980년대 상반기를 경과하면서 조성된 전 세계적 수준에서의 일정한 세력관계의 변화에 기초하고 있음으로 해서 1970년대의 데탕트와는 다른 특색을 보였다.¹⁷⁴⁾

첫째, 신 데탕트는 소련의 적극적인 평화공세의 주도하에 일관되게 전개되고 있다는 점이다. 이는 1970년대의 데탕트가 중·소 갈등을 이용한 미·중 접근과 미·소간의 '힘의 균형' 을 유지하려는 미국의 의도가 주효하게 작용했던 것과는 대조적이라 할 수 있다.

둘째, 신 데탕트는 미·소 양국간의 대화와 타협으로써만 진행되는 것이 아니라 자유진영의 분화 및 갈등과 사회주의권의 분화라는 변화된 세계의 다극체

173) 안정석, “노태우 정권의 대미정책 과제,” 『광장』 (1988. 7), p.40.

174) 홍현기, 앞의 책, pp.221~222.

제에 기초하고 있다는 점이다.

셋째, 신 데탕트는 유럽 중심으로, 아시아 특히, 동아시아·태평양 지역에서는 신냉전의 기본구조가 바뀌지 않고 있었다는 점이다. 따라서 신 데탕트는 부분적이고 한계적이라고 할 수 있다. 그러므로 한반도에는 미국의 신 냉전질서의 고수로 인하여 소련의 각종 평화공세에도 불구하고, 신 데탕트의 질서가 정착하지 못하였으며, 다만 긴장완화라는 동일한 현상 속에서 보수와 개혁의 갈등이 계속되고 있다는 점이다.

이와 같이 광범위하게 확산되고 있는 긴장완화·평화공존의 분위기는 소련의 평화공세에 의해 촉발·증폭되면서 미국을 수세로 몰아넣었다. 이러한 상황에 대한 미국 부시행정부의 기본적인 세계전략의 기초는 ‘현상유지 플러스알파’의 정책이라고 할 수 있었으며 이 정책은 2가지 점에서 검토될 수 있다.¹⁷⁵⁾

하나는 ‘현상유지’의 측면으로, 이는 기존에 추진해왔던 정책을 계속 추진한다는 것이다. 즉, 소련 등 공산국에 대한 대비정책의 지속적인 추진과 미국의 기존 동맹국과의 관계를 유지·강화하는 것이 그 내용이다. 다른 하나는 ‘알파’에 대한 것으로, 이것은 소련의 평화공세를 역이용하여 사회주의 내부의 분열과 사회주의 국제내의 자본주의적 요소를 조장한다는 것이다.

따라서, 이에 따른 미국의 대동북아 정책은 한·미·일 군사·정치협력 체제를 유지·강화하는 한편 중국과 북한내부에 자본주의적 요소를 부식·강화하여 자본주의적 체제로 양국을 이끌어내는 것이라고 할 수 있었다. 그러나 이러한 미국의 대동북아 정책은 실패하였다.

1979년 미국과 중공의 국교수립이후 강화되어온 미·중 관계는 한 때 대소미·중·일을 형성할 정도로 긴밀해졌으나, 1989년 5월의 중·소 정상회담과 6·4 천안문 사태에 의하여 최악의 상태에 빠졌다. 이로써 미·중·일 연합체제는 붕괴되었을 뿐만 아니라, 미·중관계의 악화는 반소 한·미·일 3각 협력체제의 강화를 더욱 급박한 것으로 만들었다. 이같은 상황 속에서 한국은 미국에 있어서 대동북아 정책과 한·미·일 대소 협력체제의 강화를 위한 핵심적

175) 배기찬, “노대통령은 미국에 왜 가나,” 「월간중앙」 (1989.10), p.142.

요충지로서의 지위를 차지하게 되었다. 이에 한국은 이와 같은 세계적 기류를 이용하여 한반도의 긴장완화와 외교의 다극화를 정착시키기 위하여 북방정책을 추진하는 한편, 1988년 10월 UN총회에서는 동북아 관련 6개국의 평화협의회를 제의하였다. 노대통령의 6개국협의회의 제안으로 한국은 미·소간의 신경전이 벌어지고 있는 동북아 지역의 국제정치에 신흥세력으로 뛰어든 셈이었다.

또한 1988년 서울에서 개최된 하계 올림픽을 성공적으로 마쳐 한국의 위상이 크게 제고된 1988년 10월, 미국을 방문하여 한·미 정상회담을 가졌다. 과거 대통령들은 취임 직후 미국을 방문하여 명시적인 미국의 지지를 얻으려 했으나 노태우정권의 경우는 민주적이고 합법적으로 당선되어 정통성을 갖고 있었기 때문에 미국의 명시적인 지지를 받을 필요가 없었다. 한편 미국의 부시 대통령은 취임 1개월 후인 1989년 2월 27일 한국을 방문하여 노태우와 두 번째 정상회담을 가졌다. 이 회담에서 부시 대통령은 한반도 문제를 포함하여 양국간 주요 문제에 대해 긴밀한 협의와 협조체제를 가일층 강화하겠다는 입장을 명백히 밝혔다. 이후 노태우는 1989년 10월 15일부터 20일까지 미국을 공식 방문하여 정상회담을 가짐으로써, 1989년 한 해에만 두 차례 정상회담을 가졌다. 통상적으로 정상회담은 주요 현안에 대해 실무자간 이루어진 합의를 공식적으로 확인하는 절차이며 양국간 긴밀한 관계를 갖고 있다는 의미이다. 그러므로 한국과 미국이 한 해에 두 차례 정상회담을 가졌다는 것은 양국 관계가 매우 돈독하였다는 증거이다. 노태우 정권기 5년 동안 레이건 대통령과 한 차례, 부시 대통령과 정상회담을 가져 모두 6차례 한·미 정상회담을 가졌었다.

한편 노태우는 미국을 한국안보의 후원자로 보는 그전까지의 견해를 거부하였다. 즉 그는 한국의 안보 자체가 미국의 이익과 일치하며, 한국은 자유진영과 공산진영의 최전방에서 자유진영을 위해 국방비를 부담함으로써 오히려 미국에게 도움을 주고 있다는 관점에서 한미관계를 인식하고 있었다.¹⁷⁶⁾

이러한 미국관을 바탕으로, 미국의존 탈피와 민족자존을 노태우 정권의 정책 기조로 정립시켰으며, 이는 그의 대통령 취임사에도 잘 나타나 있다. 노대통령은

176) 김재홍, “노정권과 미국, 불편한 관계인가,” 『신동아』 (1989.1), p.176.

취임사에서 미국을 명시적으로 지칭하지는 않았지만, 일변도외교의 지양과 새로운 북방외교를 강조하고 대미 일변도동맹관계로부터 외교적 다변화와 균형외교를 펴나가겠다는 의지를 천명하였다. 또한 1989년 10월 노대통령은 국정연설에서도 민족자존의 실현을 위해 노력할 것임을 재삼 밝혔다.¹⁷⁷⁾

노대통령의 이러한 입장은 실질문제들에 적용되었으며, 미국과의 협상에서도 동반자로서의 능동적인 대응자세로 나타났던 것이다.

노태우 정권기 최대의 성과는 냉전체제의 베일에 가려져 있던 사회주의권 국가들의 실체가 벗겨지는 시기를 이용 오래전부터 경제개혁을 추진하고 있던 헝가리, 폴란드 등 동유럽 국가에 접촉하여 국교 수립을 한 후 이에 힘입어 소련과 접촉을 적극화하여 한·소간 무역대표부를 개설한데 이어 1990년 9월 30일 역사적인 국교수립을 이루어 냈다는 것이다.

또한 1986년 9월 아시안게임 당시 600여명의 대규모 중국선수단을 파견함으로써 관계가 급속도 확대되고 있던 중국과도 관계 정상화를 통해 한반도 긴장을 완화와 평화체제를 구축했다는 것이다. 88의 성공적인 개최와 제11회 중국 아시안게임에 대한 한국정부의 적극적 지원으로 양국관계는 급진전되었으며 한·소 국교정상화는 중국에 큰 영향을 미쳤다. 양국은 상호 무역대표부를 신설하고 1992년 8월 24일 수교를 단행했다. 이는 건국이후 미국을 중심으로 한 자유진영과의 일방외교에서 전 세계를 상대로 한 다자외교로의 일대 전환이었다.

이렇듯 6공화국의 노태우 정권은 민주화와 경제발전에 힘입어 신세계 질서하의 한국의 중요성 제고를 기회로 한·미 관계를 보호자-피보호자 관계가 아닌 진정 동반자 관계로 발전시킬 수 있었던 것이다.

177) 「한겨레 신문」, 1989. 10. 11.

제3절 대표적 사례

1. 무역마찰의 격화와 해소를 위한 협상외교

한·미 동반자 관계로 발전은 이에 대한 비용과 의무의 증대라는 부담을 안게 되었다. 그중 현안 문제가 통상관계였다. 미국의 대외 통상정책은 이미 1971년 8월 15일 발표된 닉슨 행정부의 ‘신경제정책’에서부터 보호무역 주의적 성향을 띠기 시작했다.¹⁷⁸⁾

이후 미국은 1982년부터 무역수지 적자가 매우 큰 폭으로 늘어났고, 한국은 1982년부터 대미 무역수지 흑자를 기록하기 시작했고 1987년에는 약 95억 5천만달러의 흑자를 기록하며 1980년대 거의 매년 미국과의 무역흑자를 기록했다.

이에 따라 제6공화국 시대에 한미 정부간의 현안은 한국의 방위비분담 증액과 무역마찰로 요약될 수 있다.

한국의 방위비 분담 증액문제는 미국의 요구에서 비롯된 것으로 한국정부는 1988년까지 주한미군 유지비로 매년 19억달러 상당을 지불해 왔다.¹⁷⁹⁾ 그러나 부시-노대통령 정상회담에서 미국은 재정적자를 이유로 한국의 방위비 분담액을 늘려줄 것을 요청하였다.

한국은 이에 대해 한반도에 대한 위협은 미국의 안보상황에도 직접적인 영향을 끼칠 수 있다는 사실과 GNP의 5% 정도를 지불하고 있는 한국의 방위비 분담액은 다른 어느 맹방보다 무겁다는 점을 강조하고 한국의 경제성장에 상응하여 점차적으로 늘려가겠다는 입장을 취하였다.¹⁸⁰⁾

미국 측은 ‘한국이 미국의 요구를 받아들이지 않으면 통상법 301조를 발동, 한국 상품의 미국수출을 규제 하겠다’는 힘의 논리를 바탕으로 한 압력을 가하였다.¹⁸¹⁾ 이에 한국정부는 적어도 표면적으로는 양보할 수 있는 것과 없는 것을 구분하여 분야별로 선택적 입장에서 단계적으로 미국의 요구를 수용하겠

178) 정일영, 앞의 책, p.226.

179) 구중서, “한미 연례안보협의회를 보고,” 「민족지성」 (1988. 8), p.188.

180) 「한겨레 신문」, 1989. 10. 18.

181) 「한겨레 신문」, 1989. 10. 10.

다는 자세를 견지하고 있다.

이상과 같은 한미간의 쟁점들은 한미관계가 수직적 의존관계에서 수평적 상호의존관계로 재정립되는 과정에서 파생되는 문제들로서 상호의존도가 높아질수록 심화되어져 갔다.

한미간의 경제관계가 한국의 경제력 향상에 따라 수직적 관계에서 수평적 협력관계로 변모해감에 따라 한미간의 무역 문제가 대두되고 있다. 이것은 수평적 관계에서는 과거의 인연이나 감정보다는 엄격한 상거래의 원칙이 지배되기 때문이다.

제2차대전 이후 세계를 이끌어오던 미국은 1980년대에 들어와 막대한 재정적자, 무역수지적자로 시달리고 있어 이러한 난국에서 벗어나기 위하여 주요국에 대해 농산물·서비스·지적소유물 등 미국이 비교우위를 갖고 있는 분야의 시장개방을 요구하였다. 특히 한국의 경우 미국과의 교역에서 연간 수십 억달러의 흑자를 내는 새로운 나라로 부상함으로써 미국의 집중적인 공격대상이 된 것이다.

당시 한국경제는 정밀기기 및 반도체, 컴퓨터 등 전자·통신 산업 등이 발달하였으며, 기계류 및 부품소재의 국산화 정책을 추진하여 여기에 따른 수입대체효과를 극대화하려 하였다. 산업구조면에서도 제조업 및 1차 산업의 비중이 감소한 반면 서비스산업의 비중이 증가하였다.

따라서 한미무역은 한국의 경제성장과 미국의 상대적 경제력 약화에서 어쩔 수 없이 빚어진 갈등의 표출이라고 볼 수 있다.

이에 미국은 마침내 1988년 8월 보호주의적 성격이 강화된 종합무역법(Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988)을 발효시켰는데, 이는 불공정무역의 조사대상을 확대하고 의무적으로 보복대상을 설정하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.¹⁸²⁾

이로써 미국은 국내산업의 경제력을 제고하고 교역상대국의 불공정무역행위 규제 및 해외시장 확대를 위한 상호 주의적 성향을 강화할 수 있는 법적 기반을 갖게 되었으며, 이에 따른 대한 시장개방요구는 계속 점증되었다. 또한 미국은 한국을 포함하여 대만, 홍콩, 싱가포르 등 4개국에 대해 1989년부터 일관특혜관세제도의 수혜대상에서 제외시켰다.¹⁸³⁾

182) 「동아연감 1989」, p.189.

이러한 상황 속에서 한국은 대미수출은 1987년에 비해 현저히 둔화되는 추세를 보인 반면에, 대미수입은 높은 증가세를 나타냈다. 따라서 1983년 이래 한국의 대미흑자가 일방적으로 누증됨으로써 미국과의 통상마찰이 심화되는 요인이 되었던 대미흑자는 1988년에 들어 11월말 19억 3,900만달러가 줄어들었다.¹⁸⁴⁾ <표 5-2> 참조

〈표 5-2〉 대 미 무역

(단위: 100만 달러, %)

	1987		1988년 11월말	
	금 액	증가율	금 액	증가율
수 출	18,311	31.9	19,062	16.5
수 입	8,758	33.8	11,448	45.7
수 지	9,553		7,614	

자료 출처: 「동아연감 1989」. p.113.

더욱이 1991년 이후 한국경제는 주종수출산업인 자동차, 조선 등의 수출부진으로 인하여 산업구조 고도화의 진척이 부진해졌고 국내시장의 개방 확대로 인해 수입이 급증하여 대미무역수지가 다시 반전된 기간이었다. 이와 함께 한국의 국제 수지도 1990년 이후 적자로 반전하였고 내생적 국제 경쟁력도 많이 저하된 상태에 있었다.

그러나 이 같은 대미흑자의 감소에도 불구하고 미국의 대한 통상압력은 증가추세에 있으며, 이에 대해 한국은 경제발전의 단계와 형편에 맞도록 단계적으로 개방해야 한다는 입장을 취하고 있어, 양국간의 통상마찰은 불가피하게 되었다.

이러한 통상마찰에 있어서 미국은 한국의 최대 수출입시장으로 그 비중이 아직 높음으로 해서 한국은 약세에 놓일 수밖에 없고, 또한 미국이 한국을 경쟁자로 인식하고 있음으로써 그 해결이 더욱 어려워졌다고 볼 수 있다.

183) 위의 책, p.194.

184) 위의 책, pp.194~195.

제6장 경쟁적 관계기(1991~2000)

제1절 김영삼 정권의 대미 외교정책

1. 정책 기초

2차대전 이후 냉전구조의 굴레 속에 편입되게 된 남북한은 강대국의 봉쇄전략 속에서 정치적 정통성의 확립에만 급급하게 됨으로써 외교도 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 전락되었다. 따라서 이념적으로 양분된 국제사회 속에서 한국외교는 서방진영을 대상으로 한 외교였고 안보는 미국에 의존하는 비대칭적 외교로 일관되었다.

권위주의 정권하에서 여론과 언론의 제약이 따르면서 외교는 행정부 및 통치엘리트의 전유물이었고 외교정책에서 국익의 개념보다는 이념이 상위에 위치하게 됨으로서 참다운 외교의 기능을 발휘하지 못하였다. 또한 안전보장을 미국에 의존한 관계로 모든 외교현안은 미국을 축으로 하여 전개됨으로서 국제외교무대에서 일정한 한계를 노출하게 되었고 이러한 한국외교의 현실은 전두환 정권 때까지 지속되게 되었다.

한국외교에 전환점이 된 것은 80년대 말 탈냉전으로 대변되는 새로운 국제환경의 변화와 국내적으로는 민주화의 진전이었다. 이러한 변화 속에서 탄생한 김영삼 정부는 문민정부로서 정통성을 가지고 출발하였다. 그러나 그 과정에서 민주화의 과업은 개혁정책과 맞물려 다원주의적 특수 이익들이 분출하게 되었다.¹⁸⁵⁾ 이러한 변화 속에서 다양한 이익들을 수렴하고 통합하여 신국제 질서라는 환경변화의 역동성에 적응하기 위한 국가의 총체적 중장기 계획의 필요성이 제기되었다.

김영삼 정부의 신외교는 한국의 국제적 위상을 높이고 동북아의 주도국으로의 역할제고라는 의욕적 플랜으로 출범되었으나 북한 핵이라는 돌출변수로서의 장애요인을 제거하는데 많은 시간을 소비해야만 했다. 한국외교는 한·미·일

185) 강정구, 「민족의 생명권과 통일」(서울: 당대, 2002), 참조.

공조체제로서 북한 핵을 봉쇄하는 데는 성공했으나 그 과정에서 한미간의 갈등을 초래하기도 했으며 한국외교가 한반도를 넘어 세계로 향하는데 발목을 붙잡히는 격이 되었다. 그러나 김영삼 정권은 세계화에 기반을 둔 적극적 외교로서 안보리 비상임이사국 진출과 OECD 선진국 썬클 가입에 성공하였다. 김영삼 정부는 탈냉전시대에 있어서의 문민정부의 외교노선으로 이른바, 세계화, 다변화, 다원화, 지역협력 및 미래지향의 5대 기조를 추구하였다. 김영삼 정부는 전통적인 한미관계를 발전시키면서도 대미일변도 외교를 지양하고 한국외교의 지평을 넓히려 하였다.

김영삼 정권의 외교는 역대 정권에 비해 그 시대적 배경이 전환기에 있었다. 따라서 외교정책의 기조나 목표도 거기에 따라서 변화할 수밖에 없었다. 특히 기존의 통일, 안보 위주의 단선적인 외교에서 외교정책의 기조나 목표를 다변화하고 다양화한 것은 상당한 발전이었다고 볼 수 있겠다. 그러나 통일, 안보 외교 분야에서는 북한의 핵문제, 국제질서의 변화에 따른 미국 및 강대국간의 세력관계의 불확실성 그리고 국내적으로 민주화의 진전에 따른 요구의 분출 등으로 외교정책이 혼동을 빚은 사태도 많이 발생하였다. 김영삼 정권하에서는 미국과 특별한 마찰 없이 비교적 원만한 관계를 유지했다. 우선 미국이 한국의 국내외정책에 커다란 이견을 갖지 않았고, 한국도 미국의 세계정책에 역행하는 정책을 취한 일도 없을뿐더러 한국에 대한 미국의 특별한 요구도 없었다. 따라서 김영삼 정권과 클린턴 대통령간에는 기본적으로 커다란 갈등이나 마찰 없이 원만한 관계를 유지해왔다. 그런데 김영삼 정권의 일관성 없는 대북한 정책으로 양국간에 다소 이견이 있었다.¹⁸⁶⁾

북한 핵문제 처리과정에서 한국과 미국이 견해를 달리하여 한때 양국관계는 매우 불편하고 어려운 국면에 도달한 일이 있었다. 김영삼 대통령은 북한에 경수로를 제공하는데 한국이 핵심적인 역할을 하는 것에는 동의했지만, 제네바에서 진행되었던 미국과 북한이 핵문제 처리 협상 과정에 대해서는 매우 불만스럽게 생각하였다. 김영삼 대통령은 1993년 10월 뉴욕 타임스와의 회견에서 “북한은 정치 및 경제적으로 곧 붕괴될 위험에 처해있다. 현 시점에서 북한과 타협하는 것은 북한의 존립을 연장시켜 줄 뿐이다.” 라는 논리로 제네바 협상

186) 문명호, “김영삼 정부 집권 2년 외교,” 「한국논단」(1995.1), p.48.

이 거의 마무리되어 가는 때에 미국과 북한의 합의를 거부한다고 밝혔다. 또 “미국은 한국과 달리 북한과 협상한 경험이 많지 않기 때문에 속임을 당하고 있다”고 한 김영삼 대통령의 발언은 미·북 협상을 지지한다는 공식적 입장과 정면으로 상충되는 것이었다. 김영삼 대통령이 제네바협정을 반대한다는 입장은 클린턴 대통령에게 보고 되었고, 클린턴 대통령은 영국을 방문 중인 크리스토퍼 국무장관에게 이러한 한국 정부의 입장을 알렸다. 그 후 크리스토퍼 국무장관은 새벽 2시(런던 시간) 한승주 외무장관에게 전화하여 미국의 입장을 전했다. 당시 주한 미국대사 레이니는 김영삼 대통령에게 미국은 한국을 저버리지 않을 것이니 북한의 핵개발 문제가 성공적으로 마무리될 때까지 미국의 입장에 동조해 달라고 요구해왔다. 김 대통령은 이 요구를 단호히 거부하면서 북한의 핵 비밀을 밝히기 위해서 ‘특별사찰’ 연기를 반대하고, 미·북 합의에 남북한 문제가 빠져 있기 때문에 역시 반대하였다. 그러자 레이니 대사는 초기 특별사찰은 북한이 갖고 있는 핵카드를 모두 상실하는 것이기 때문에 이것은 협상의 대상이 아니라고 하였고, 갈루치 제네바 협상 미국 대표는 합의문에 남북한 대한 문제를 삽입하도록 노력하겠다고 하였다. 그러나 김 대통령이 계속해서 미·북 협상을 비난하고 다니자, 갈루치 미국 대표는 북한 대표에게 미·북 합의문에 남북 대화 문제를 삽입하자고 제의하였다. 북한 대표는 남북한 대화문제는 남북한 당국간의 문제라는 이유로 미국의 제의를 거부하고 협상을 중단하겠다고 위협하다가 미국의 설득으로 미국의 제의를 수용하여 미·북 합의에 남북한 대화 문제를 삽입하도록 하였다. 미·북 제네바 합의는 공식적 조약으로 국제법적 구속력을 갖고 있지만, 상원의 비준을 받아야 효력을 가질 수 있기 때문에 미국 행정부는 이 미·북 협정의 형식을 ‘합의체’로 하였다. 제네바에서 합의문에 서명하기 전날 클린턴 대통령은 조선민주주의 인민 공화국 최고 지도자 김정일에게 “본인은 경수로를 북한에 설치할 수 있도록 미국 의회의 승인을 받는데 최선을 다할 것이며, 이 경수로가 건설되는 기간 동안 미국은 북한에 대체 에너지를 제공할 것”이라는 서한을 보냈다. 미국이 제네바 합의를 조약으로 하지 않은 처사에 대해 북한이 강하게 불만을 토로하였다.¹⁸⁷⁾ 이에 대해 미국 측은 미국의 삼권분립체제하에서 대통령이 의회를 무시하고 행동

187) 이주천, “벼랑 끝에선 한국외교,” 「한국논단」 (1995.1), p.122

할수 없다고 북한 측에 설명하였다. 이러한 우여곡절 끝에 미국과 북한은 1994년 10월 제네바협정에 서명하였다. 미국과 북한이 제네바 협상을 진행하는 동안 김영삼 대통령의 돌출행동으로 한·미 관계는 한동안 긴장감이 감돌았다.

2. 신외교정책과 대미 관계

가. 신외교 정책과 대미관계

문민정부의 출범을 계기로 냉전종식 이후 국제정세와 외교환경의 변화에 보다 능동적으로 대응하기 위하여, '신 외교 정책'을 수립하고 이것을 외교 기조로 표방하면서 과거 정권과는 다른 외교노선을 추구할 것임을 선언하였다.

당시 김영삼 대통령은 1993년 5월 24일 태평양경제협의회(PBEC, Pacific Basin Economic Council) 제26차 서울총회 연설을 통해 새로운 통일관에 의한 남북문제 접근과 새로운 경제외교 등을 주요내용으로 하는 신 외교의 주요 내용을 제시했으며,¹⁸⁸⁾ 이러한 신 외교의 주요내용을 당시 한승주 외무장관이 이것을 보다 구체화시켜 세계화, 다변화, 다원화, 지역협력, 미래지향을 신 외교 5대 기조로 발표했다. 이것은 냉전 이후 시대 국제정치경제의 특징적 요소, 즉 경제요소의 중요성 증대, 지역 차원의 증시 및 다자 접근방식의 선호 등에 적절히 대응함으로써 안보, 경제 및 통일 외교상의 목표를 달성하기 위하여 5대 기조 위에 신 외교를 표방하고 실천 노력을 경주하여 왔는데, 그 의미는 다음과 같다.¹⁸⁹⁾

첫째, 세계화란 민주, 인권 등 인류의 보편적 가치에 더 많은 외교적 노력을 기울이면서 군비통제, 빈곤퇴치, 환경문제 등 지구촌 문제의 해결에 대한 기여를 증대하자는 것이다.

둘째, 미래지향적인 외교는 분단 상황의 관리, 통일, 그리고 통일 이후를 포괄하는 일련의 과정에 전략적 일관성을 가지고 대처해 나감으로써 평화 통일을 성취하는데 그 기본 목적이 있다.

188) '신 외교'의 주된 내용은 (1) 원칙과 이상, 도덕성을 바탕으로 한 민주, 자유, 복지 등 인류의 보편적 가치의 중시, (2) 태평양시대의 도래에 따른 아·태지역협력 추구, (3) 새로운 통일관에 의한 남북문제 접근, (4) 새로운 경제외교 등이다. 『동아년간 1994』, p.77.

189) 이동휘, "국제정세와 한국의 대외정책 : 최근 5년간의 대외정책에 대한 평가," 「외교안보연구원 특별정책 연구보고서」 (1997. 12), pp.39~40.

셋째, 지역 협력 외교는 냉전기의 쌍무관계 중시의 외교로부터 탈피하여 동북아 또는 아시아·태평양지역을 대상으로 하는 지역적 차원의 접근을 강화함으로써 새로운 국제질서의 관리 방식인 지역 다자협력에서 주도적인 역할을 수입하는 것을 목적으로 하고 있다.

넷째, 다원화 추구의 외교는 군사·안보 면을 계속 중시하면서 한편으로 경제, 환경, 문화 등 국제관계에 있어서 비중이 증대된 문제들에 대하여서도 적극적인 자세를 구비한다는 것으로 세계무역기구의 출범과 제반 국제환경협약의 강화 등에 능동적으로 대처해 나가기 위한 것이다.

다섯째, 다변화의 노력이란 한반도를 중심으로 하던 냉전기의 사고방식으로부터 벗어나 동북아, 아·태지역 및 전 세계를 상대로 하는 외교환경의 적극적 확대 의지를 실천함을 의미하고 있다. 특히 동남아, 아프리카, 중남미 등 경제적으로 중요성이 증대되는 지역과의 외교관계의 심화는 경제외교의 과제로서도 그 중요성이 부각되고 있다.

이러한 김영삼 정부의 초기의 의욕적인 신 외교 기조 하의 대외정책 구상은 북한의 핵 문제가 한반도 상황의 이중성을 노정하면서 최대의 안보 문제로 대두됨에 따라 장애에 직면하게 되었으며, 이는 한국 외교가 지녀왔던 냉전기의 구조적 제약성이 존속되는 계기를 형성하게 되었으며, 그에 따른 대미 관계는 다음과 같이 평가할 수 있다.

① 현실성과 실리성을 바탕으로 한 대북 정책을 실시했다는 점이다. 사실 김영삼 정부는 출범직후인 1993년 3월 12일 북한의 핵확산금지조약(NPT Nuclear non-Proliferation Treaty) 탈퇴 선언과 그에 따른 북한의 핵문제를 해결하기 위하여 많은 외교 역량을 동원했으며, 그 결과 북·미간 제네바 합의의 틀 속에서 한반도에너지개발기구 (KEDO: Korea Energy Development Organization)가 설립되었다.

또한 북·미간의 관계 개선이 모색되어 왔는데, 이는 미국 클린턴 행정부가 채택한 대북 연착륙 정책의 테두리 속에서 이해되고 있으며, 한국 정부 처지에서도 연착륙 정책이 북한의 변화 과정에서 나타날 수 있는 한반도의 위기 발생 가능성을 사전에 예방하는 동시에, 평화적인 통합 과정을 준비해 나갈 수 있다는 측면에서 의견의 일치와 함께 높은 수준의 정책 공조를 유지하여 왔다. 즉

북한에 대한 냉전기의 봉쇄적 정책의 지속은 북한정권의 불안정성이 고조될수록 무력도발의 위험성을 증대시킬 가능성을 높이게 됨으로써, 어떠한 경우에도 한반도에서의 전쟁 재발은 방지하여야 한다는 기본 전제 위에서 볼 때, 참여와 포용 정책으로의 선회가 현실적 타당성을 지닌다는 점이다.¹⁹⁰⁾ 특히 김영삼 정부 취임직후에 발생한 북한의 핵문제에 대한 일련의 정책은 그 기저에 있어서 이러한 정책 논리에 기초했다는 점은 상황에 따라서 야기될 수 있는 잠재적 위험을 최소화 할 수 있는 합리적인 정책 선택을 했다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

또한 1994년 11월 김영삼 대통령은 북·미 핵협상 타결이후 북한과의 적극적인 경제협력을 선언함으로써 새로운 국면전개에 대응한 대북 정책방향과 남북 관계의 기본원칙을 밝혔는데, 그것은 북한 경수로사업에 주도적인 참여로 상징되는 민족발전공동계획의 추진과 APEC 등 지역공동체에 북한 참여를 지원하는 것¹⁹¹⁾ 등 앞으로 남북관계는 ‘창조적이고 실질적인 협력관계’로 접근하겠다는 발상의 전환을 의미한다. 또한 이 사실은 이미 같은 해 8·15 광복절 경축사¹⁹²⁾를 통해 ‘민족발전공동계획’의 구체적인 추진을 밝힌 바 있으며, 북·미간에 합의된 경수로사업에 적극 참여하기로 한 것도 경축사에서 제시한 민족발전의 미래구상에서 비롯된 것이다.

그리고 북한의 대남정책에 있어서의 경직성을 감안하여 한반도 문제의 전향적 해결을 위한 차선의 방안으로 4자회담을 제안하였다는 점은 현실적인 접근으로서의 또 다른 긍정적 평가를 받을 수 있다. 특히 4자회담이 다음과 같은 환경 속에서 제안되었다는 것은 김영삼 정부의 정책선택에 있어서 실리적 측면을 보여주고 있다고 하겠다.¹⁹³⁾

우선, 미국과 북한간의 관계 개선이 비록 방법론적 측면을 둘러싼 속도의 완

190) 위의 논문, pp.42~43.

191) 「국정신문」, 1994. 11. 24.

192) 김영삼 대통령은 1994년 8월 15일 경축사에서, 북한이 투명성을 보장하면 경수로 등 핵에너지 개발에 우리의 자본과 기술을 지원, 이를 우리 민족공동체의 미래를 함께 설계하는 ‘민족발전 공동계획’의 첫 사업으로 삼을 수 있다고 밝혔다. 「국정신문」, 1994. 8. 22. 기타 북·미간 핵 문제합의 이후 대북 정책의 변화와 민족발전 공동계획에 관한 자세한 사항은 「국정신문」, 1994. 11. 14. 참조.

193) 이동휘, 앞의 논문, pp.43~44.

급 문제는 있을 수 있으나, 탈냉전의 국제환경, 북한의 연착륙 유도 및 한국 정부의 교차 승인에 대한 천명 등으로 볼 때, 원칙적인 측면에서는 불가피한 발전일 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 불가피한 진전을 수용하면서 한편으로는 제네바 합의를 바탕으로 하는 북·미간의 관계개선 과정이 한국을 소외시키는 양상으로 진전되어 결과적으로 한반도 문제 해결에 있어서 주된 논의의 축이 미국과 북한 간에 설정될 수도 있는 위험성을 사전에 예방하기 위한 수단으로서 4자회담을 공동으로 제안하였다는 점이다.

둘째는 남북한 간의 정전협정이 이미 50년간이나 지속되어 왔으며, 남북한 간에 평화 상태를 창출, 지속하기 위해서는 기본적으로 정전협정의 평화협정으로의 대체는 불가피 하다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 북한의 계속되는 북·미간의 평화협정 체결 주장이라는 타당성 없는 논리를 봉쇄하면서, 한편으로는 기존의 휴전협정의 실질적 당사자인 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담의 개최 제의는 실리적인 접근 방법으로 평가될 수 있을 것이다.

셋째는 평화협정이 본질적으로 전쟁의 종식과 평화구축을 동시에 의미한다는 측면에서 볼 때, 한국전이 지나는 국내 및 국제전으로서의 양 측면에 동시에 대처할 수 있는 방안으로서 2+2의 기본 구상을 바탕으로 하는 4자회담이 바로 6자 또는 8자 동북아 안보 대화로 직결되는 것이 아니나, 한반도 문제의 평화적 해결이 동북아 안정의 중요 요소의 하나라는 점에서 4자회담이 중장기적으로 동북아 안보 협력의 중요 계기가 될 가능성도 있어, 4자회담 제안의 실리성을 긍정적으로 평가할 수도 있을 것이다.

② 주변국과의 외교가 적실성이 있는 외교였다. 한반도의 평화와 안정유지는 동북아 지역의 안보환경과 직결된다. 즉 한반도에서의 평화 체제 구축과 평화통일은 동북아 환경의 안정에 기여할 뿐 아니라, 한반도주변 4대 강국들간의 관계 발전이 한반도의 장래에 미칠 수 있는 영향도 지대하다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 김영삼 정부가 미국과 일본과의 기존 협력관계의 바탕 위에서, 한국과 러시아 및 한·중 수교로 조성된 유리한 여건을 최대한 활용하여, 중국과 러시아와의 정상회담 침 각료회의 등을 통하여 선린·우호 협력관계로 발전시킨 것은, 북한의 변화 불가피성으로 인한 평화통일의 기회가 다가오고 있다는 점을 감안할 때, 한반도 통일에 유리한 국제환경 조성을 위한 새로운 외교

적 틀을 구비하였다는 점에서, 적실성 있는 정책 추진이었다는 긍정적인 평가를 받을 수 있다.

또한 1996년 11월 25일을 전후로 개최된 APEC정상회의에 앞서 클린턴 미국 대통령과 한·미 정상회담을 열고 언론 발표문을 통해, 제네바 합의가 계속 이행될 것이라는 기본입장을 재확인하고 또한 4자 회담을 계속 추진하며, 한반도의 제반 상황으로 볼 때 4자회담의 필요성이 오히려 증대되고 있다는 데 의견을 같이 하고 북한이 이를 수락하도록 계속 촉구해 나가며, 북한이 잠함사건을 해결하고 긴장을 완화하며, 앞으로 이 같은 도발을 방지하기 위해 우리 측이 수락할 수 있는 조치를 취할 것을 촉구했다. 따라서 이러한 한·미간의 입장정리는 일각에서 제기한 한·미 양국이 대북 정책에서 혼선을 보이고 있다는 의문을 불식하고, 앞으로 4자회담과 북한의 '사과 및 재발방지 약속'을 받아내는 과정에서 보일 양극 공조의 틀로 작용할 전망이다. 동시에 한·미, 한·중 정상회담에서도 김영삼 대통령과 하시모토 총리, 강택민 주석은 북한의 납득할 만한 조치를 촉구하는 등 당시 한반도 문제 해결에 협력기로 의견을 모았다¹⁹⁴⁾는 점은 적실성 있는 추진이었다고 할 수 있다. 하지만 김영삼 정권의 외교정책에서 부정적인 측면을 간과할 수는 없다. 부정적인 측면을 살펴보면 다음과 같다.

① 정책의 일관성에 대한 문제를 야기 시켰다.

김영삼 정부의 정책 추진과정에 있어서 대북 정책이 강·온 양 측면에서 방황하는 듯한 인상을 대내외에 보임으로써, 군사·안보의 강화와 연착륙 요도를 양측으로 하여 평화체제를 구축해 나간다는 대북정책 노선의 명확성에도 불구하고 부정적인 평가도 많이 있음이 사실이다.¹⁹⁵⁾

그것은 첫째, 대통령의 통치형태가 단호한 의견표명을 그 특징으로 하고 있다는 점이다. 즉 강·온 양면을 조화시켜 나가야 하는 복합적 정책추진에 있어서는 대통령의 정책 전면으로의 노출이 특히 조심스럽게 다루어져야 했어야 한다는 것이다.

194) 「국정신문」, 1996. 11. 27.

195) 이동휘, "외교통상부시대 경제 외교의 도전과 기회" 『외교』 (한국외교협회 1998년 4월호, pp.45~50).

둘째, 합리적이고 제도화된 정책 결정과정이 결여되어 있다는 점이다. 민감한 정책문제에 있어서 대통령의 노출을 제도적으로 피하면서도 대통령을 중심으로 합리적인 결정을 내리고, 이를 집행해 가기 위해서는 조직화되고 효율적인 대외정책의 결정체계가 구비되어 있어야하나, 비법률 기관으로서의 조정회의가 이 기능을 대신함으로써 비체계적으로 비쳐지고 이에 따라 연속성이 없는 정책선택으로 이해될 소지가 마련되었다는 점이다.

셋째, 여론 자체가 응집력을 결여하고 있었다는 점이다. 한국전의 경험자가 다수 생존해 있는 상황에서 대북 경험에 가지는 감정적 차원에서의 민감성과 새로운 세대가 인구의 다수를 차지하는 인구 구성상의 특성을 감안할 때, 한반도의 이중적 상황의 정확한 이해와 이를 바탕으로 한 복합적 접근의 특이성을 넓게 이해시키기에는 상당한 어려움이 존재할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 다양한 의견들 간의 간격을 메우고, 정부 정책의 진정한 목적과 의도를 이해시키기 위해서는 언론의 역할이 기대될 수밖에 없는데, 언론의 경우도 그 역할에 한계가 있었다고 생각되고 있으며, 이에 대한 정부의 홍보노력도 충분하지 못하였다고 생각되고 있다.

② 한미 공조체제의 전향적 발전 추구노력이 미흡했다. 한미간의 대북 정책에 있어서의 공조체제는 공고히 유지되어 왔다는 점에서는 커다란 이견이 있을 수 없다. 그러나 핵 문제의 해결과정에서 나타났듯이 북한의 핵 문제에 대해, 대량 살상무기의 확산방지라는 냉전이후 시대의 세계전략측면에서 접근하는 미국 입장과 북한으로부터의 핵 위협을 사전에 봉쇄해야 한다는 지역차원의 측면에서 접근하는 한국의 입장 간에는 미묘한 차이가 발생하기도 하였다. 나아가 불가피한 북한의 향후 변화 가능성과 관련하여, 미국의 대북 정책이 현상유지적인 성격을 띠울 가능성도 배제할 수 없는 상황에서 통일이라는 현상 타파적인 측면을 중시할 수밖에 없는 한국과의 전략적 이해의 상충도 예견될 수 있다. 이렇게 볼 때, 한미 양국은 한반도의 변화, 특히 북한의 급변시에 공동의 전략 목표를 공유하느냐가 위기관리의 전제조건으로서의 핵심이 될 것임을 인식하고, 이에 기준하여 대북 정책을 조정해 나가야 하는 과제를 안고 있다고 볼 수 있는데, 김영삼 정부의 한미 공조는 단기적이고 임기응변적인 측면에서 부족한 면이 노출되었다.

특히 북미간의 핵 문제에 관한 합의문 내용을 보면, 핵 문제 해결과정에서 우리가 소외되고 있다는 시각과 이와 관련하여 한·미 공조체제에 문제가 있다는 분석과 함께 합의문 내용에 대해서도 북한의 의무사항은 원칙적인 반면에 미국측이 취해야 할 조치는 상당히 구체적으로 표현되어 있어 일방적인 양보가 아니냐 하는 견해도 있었다.¹⁹⁶⁾ 그리고 지난 1997년 3월 29일에 김영삼 대통령이 방한 중인 엘 고어 미부통령의 예방을 받고 당시의 북한정세와 한·미 공조체제 강화방안 등에 관해 의견을 나누는 가운데 김 대통령이 '북한정세의 불확실성과 유동성을 감안해 북한의 도발 가능성에 대비한 한미 양국 간의 연합방위태세와 긴밀한 대북 공조가 긴요하며, 북미 관계 개선도 남북 관계의 진전과 연계되어 있음을 북한이 인식해야 한다고 강조한 사실¹⁹⁷⁾에서도 잘 나타나고 있다.

③ 새로운 전략적인 종합적 지역균형 모색 노력이 없었다. 김영삼 정부가 냉전이후 시대 전개되어온 새로운 외교환경을 적절히 활용한 평화통일을 위한 국제적 여건조성을 위한 4강 외교의 틀을 구비한 것은 매우 의미 있는 일이다. 그렇지만 통일 이전과 통일 이후를 망라하는 통일과정의 관리에 있어서는, 각국이 지니는 전략적 중요성, 각국 간의 관계 변화 가능성 및 각국과 북한의 관계 등이 종합적으로 평가된 바탕위에서 전략 대강이 마련되고, 그러한 전략적 이해 하에서 각국간의 관계가 조정, 발전되어 나가는 포괄적인 접근이 요망되고 있다.

그러나 김영삼 정부는 종합적인 전략 구도의 도출과제를 해결하지 않은 채, 대 중국, 대 러시아를 포함한 4강 외교를 전개함으로써 불필요한 오해와 잡음의 소지를 남겼다. 예를 들어, 급속히 확대되는 한중 간의 관계가 중국에 대한 경계심을 가지고 있는 미국에게 민감한 문제로 느껴지게 하거나, 또는 러시아의 한·러 관계 발전이 기대치에 못 미치는데 대한 불만 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 문제점은 대 4강 외교를 '4각 외교' 라는 틀로 접근하기 위해서는, 양자관계들의 등 거리적 단순 균형만이 아닌 양자 관계간의 관계도 포함한 전략적 균형을 목표로 하는 전략 구상이 요구되는데도 불구하고, 이에 대한 고려가 결여됨으로써 초래되는 부정적 측면이라고 평가될 수 있는 것이다.¹⁹⁸⁾

196) 「국정신문」, 1994. 8. 22.

197) 「국정신문」, 1997. 3. 31.

제2절 김대중 정권의 대미 외교정책

1. 정책 기조

한국에 미국이라는 존재는 특별한 위치를 차지하고 있으며 한국외교에 핵심적인 역할을 하고 있다. 이는 김대중 정부의 외교 정책의 노선에서도 크게 다르지 않았다. 냉전 시대에는 외교정책의 핵심이 국가의 안보 구축에 있었고 안보의 개념도 군사안보를 중심으로 뒀었으나 탈냉전 시대에는 안보의 개념이 군사적인 외교뿐만 아니라 정치, 외교, 경제, 사회 및 문화적인 측면을 총망라하는 포괄적인 안보의 개념으로 변해가고 있었다. 이러한 현상은 과거의 군사적인 대결 구조가 점차 경제적인 경쟁 구조로 변모함에 국가간에는 정치, 군사적인 측면에서는 우호 관계를 유지하면서도 경제적인 측면에서는 경쟁이 가열되는 경쟁적 공존의 양상에서 보여 지고 있는데 미국과의 관계도 이것이 가장 큰 핵심이었다.

우선 김대중 정권의 미국에 대한 외교정책을 살펴보기에 앞서 미국의 대한 외교 노선을 살펴보지 않을 수 없다. 1990년대 한반도에 대한 미국의 국가이익은 대량파괴 무기의 확산 방지, 남·북한간의 긴장완화와 전쟁 재발의 억제, 동맹국가인 한국의 생존보존을 통한 영구 평화체제 구축, 그리고 민주주의와 시장경제의 확산 등이라고 할 수 있었다. 따라서 미국은 한반도의 긴장완화와 위협요인을 제거하기 위하여 한·미간에 긴밀한 군사동맹을 유지하고, 남·북한의 평화적 대화를 지원하였다. 한·미 안보관계는 상호 방위조약을 통한 동맹체제와 주한미군이 핵심이었다. 북한은 미국의 이러한 안보이익에 위협적인 존재였기 때문에 미국의 당시 당면과제는 미국에 적대적이고 핵확산금지조약체제에 도전하는 북한의 핵무기와 미사일 개발을 억제하는 것이었다. 미국은 전쟁의 방지와 핵무기와 미사일 개발 포기를 유도하는 억제 정책 외에도, 개방과 개혁을 유도하여 북한을 국제사회의 일원으로 끌어들이기 위한 개입과 확대 정책을 추진하면서, 극심한 식량난으로 야기된 정치, 경제, 사회적 위기에 처한 북한이 극단적인 행동을 하지 않도록 유도하는 연착륙 정책을 전개하였다. 이런 모든

198) 이동휘, 앞의 논문, pp.46~47.

것들은 미국의 포괄적 개입이라는 기본적인 틀 속에서 추진되었다. 그러나 1998년 8월 북한의 금창리 핵 의혹 시설과 장거리 미사일 시험 발사를 계기로 미국은 의회를 중심으로 하여 클린턴 행정부의 대북 포용정책에 대한 비판의 목소리가 높아지면서 대북 포용정책을 총체적으로 재검토하는 페리보고서가 나오게 된다.

김대중 정권도 한반도 문제의 평화적 해결을 위하여 대북 포용정책을 전개하였다. 이는 미국의 대북정책에 있어서 대량살상무기의 확산방지, 동북아의 세력균형 및 한반도의 평화정착을 위한 군사안보 이익적인 측면의 기본적인 정책 목적과 방향은 양국이 일치하였으나 북한의 위협에 대한 인식과 구체적인 정책의 우선순위 및 이행 속도에서는 차이를 보였다. 예를 들어 위협에 대한 인식의 차이는 북한의 금창리 핵 의혹 사태와 미사일 발사 사건에서 나타났다. 한국은 이러한 도발 사건들이 북한의 체제 유지에 대한 불안감에서 기인하거나 대미관계 개선을 위한 협상용으로 인식하고 소극적인 반응을 보인 반면 미국은 이것을 미국의 안보 이익에 중대한 영향을 미칠 것으로 인식하여 제네바 핵합의와 연계하여 위협요인을 제거하기 위하여 핵 의혹 조기해소라는 대북정책을 구사하였다. 따라서 한·미 양국은 대북관계 개선의 진전 속도에 따라 서로 갈등의 소지가 있었던 것이다.

김대중 정권의 포용정책을 기조로 한 대북정책은 미국과 긴밀한 협의하에 공조가 비교적 잘 이루어졌지만 북한의 핵문제와 미사일 문제의 해결에 별 진전이 없는 가운데 세 국가의 관계에 따라 갈등의 소지는 충분했다.

김대중 정권기 한미관계의 전환은, 미국측이 스스로 인정하듯이, 6월 남북정상회담과 남북공동성명으로 한반도에서 새로운 돌파구가 마련되어 이 지역에서의 국제정치의 흐름이 급격히 탈냉전으로 변환하지 않았더라면 불가능한 것이었다. 김대중 대통령의 일관성 있는 대북 포용정책 추진과 그에 대한 북한의 적극적인 반응으로 이루어진 남북정상회담과 남북공동성명은 한반도와 동아시아 지역에서의 정치적 동학(動學)을 완전히 바꾸어 놓았다. 미국은 한국과 동맹관계에 있기 때문에 북한과의 관계 개선에는 그동안 일정한 제한이 있었던 것이나, 남북정상회담과 남북공동선언 덕분에 큰 부담 없이 북한과의 근본적인 관계 개선을 추구할 수 있게 된 것이다.

한국의 대미정책은 전통적으로 한·미 군사동맹에 기초한 북한의 위협에 대한 억제전략이었다. 그러나 1990년대에 들어 북한의 국력과 리더십의 변화, 우리 정부의 대북 포용정책 추진 등으로 한반도에서 근본적인 변화가 일어나게 되었으며, 북한의 핵·미사일 문제의 등장으로 한반도 안보상황에서의 변화를 인정하지 않을 수 없었다. 특히 미국은 북한을 미국이 바라는 식이 아닌 “있는 그대로” 받아들이면서, 억제는 아직도 필수 불가결하지만 한반도와 동아시아에 영구적인 안정을 보장하는데는 더 이상 충분한 전략이 아니라고 판단하게 되었다.

페리보고서는 기존의 대북 억제전략에 대북 포용전략을 보충한 것으로서, 북한이 핵과 미사일 문제를 포함한 미국의 우려 사항들을 해결하면, 미국과 동맹국들은 단계적으로 그리고 상호주의적으로 경제제재의 완화, 국교정상화 등의 정치·경제 관계정상화로 나아가야 한다는 것을 제안하였다.

이러한 새로운 대미·대북정책은 북한의 장거리 미사일 시험발사 유예와 미국의 대북한 경제제재 완화라는 성과를 낳았다. 1999년 9월 북·미간의 베를린합의는 페리 프로세스의 첫번째 가시적인 성과였다. 미국은 6월 남북정상회담과 발맞추어 베를린합의에서 약속된 경제제재 완화 조치를 보다 대폭적으로 확대하였다. 또한 북·미 양국은 1999년 10월 6일, 어떠한 국가나 개인에 대한 모든 형태의 테러에 반대하는 ‘국제테러에 관한 북·미공동성명’을 발표하였다. 김대중 정권기 대미 외교정책의 최대의 성과는 2000년 10월에 있었던 북한의 조명록 특사와 올브라이트 미 국무장관의 상호방문 및 상대방 지도자들과의 회담을 통한 북·미관계에서의 대전환이었다. 우선 ‘특사’ 조명록은 김정일 위원장이 클린턴 대통령에게 보내는 친서와 김정일 위원장의 뜻과 견해를 미국 측에 가감없이 전달하고, 북·미간의 여러 현안을 실질적으로 논의하고 이를 원칙적으로 타결하였다. 따라서 조명록 특사가 행한 회담은 북한 측의 표현을 빌리자면, 형식상으로 뿐만 아니라 그 실질적인 내용에 있어서 “준수뇌회담의 성격”을 띤 회담이었다.

김대중 정권에서 한·미 양국간의 현안 중의 현안은 역시 북한 미사일문제였다. 북·미 미사일문제의 해결은 양국간의 근본적인 관계개선과 아시아·태평양 지역에서의 평화와 안전에 필수 불가결한 요소였다.

미사일문제가 중요한 이유는 크게 네 가지 이유 때문이었다. 첫째, 북한 핵이

아직도 완전히 폐기되지 않은 상황에서 미사일이 핵무기의 운반수단이기 때문이고, 둘째, 북한 미사일이 동북아에서 미국과 일본의 안보 이익에 위협을 가함으로써 이 지역에서의 안보 균형을 깨뜨리고, 이 지역에서의 군비경쟁을 촉발할 수 있기 때문이며, 셋째, 북한의 중·장거리 미사일의 지속적인 개발은 미사일의 중량과 사거리를 제한하는데 큰 역할을 하고 있는 미사일기술통제체제(MTCR)의 발전에 큰 위협이 되기 때문이며, 마지막으로, 북한의 미사일 기술과 미사일 완제품이 이란, 시리아 등에 수출됨으로써, 이는 중동에서의 안보 균형을 깨뜨리고 이스라엘의 안위를 크게 위협할 수 있기 때문이었다.

북·미 양국은 평양회담에서 이룬 “중대한 진전”에 기초하여, 11월 1일~3일 말레이시아 팔라렘포르에서 북·미 미사일회담을 개최하였다. 양국은 미사일문제의 모든 면, 예컨대 북한의 미사일 수출금지, 미사일 개발 중지, 미국의 북한 인공위성 대리 발사 문제 등을 구체적이고 건설적이며 매우 실질적으로 다루었으나, 최종 합의문은 내지 못하였다. 그러나 미국측은 북한의 미사일문제에 관한 입장을 명확히 파악하는 성과를 얻을 수 있었다.

이상에서 살펴보았듯이, 김대중 정권기 대미 외교정책의 기초는 이미 화해·협력의 시대로 진입하는 대전환점을 위해 준비하는 것이었다. 한·미관계에서의 대전환은 클린턴 정부와 김대중 정부가 공히 추구한 대북 포용정책을 배경으로 그동안 진행되었던 성과를 만드는 것이었다. 미국의 일방적인 대북한 정책이 아닌, 북한의 협조가 반드시 필요한 양방향의 과정에서의 한국의 역할분배를 통한 대미외교정책에서의 대등적 협력관계의 구축을 중심기조로 삼고 있었던 것이다. 북한의 입장에서 보면, 미국과의 협조는 이전과는 다른 새로운 길을 선택하는 것이기 때문에, 이는 기회와 동시에 위험도 도사리고 있는 길을 가야한다는 것을 의미하는데, 북한은 미국과의 관계 개선을 통해 경제를 회복하고, 외교적 고립을 탈피하며, 안보를 보장받음으로써 자신의 체제 생존을 확보하기 위해 그러한 위험을 감수하고 미국과의 새로운 관계로 나아가기로 결단을 내린 것이다.

결론적으로, 김대중 정권기 한미관계는 과거 어느 때보다도 더욱 탄탄한 양국의 현실 정책적 필요성과 국제정치적 고려, 정치지도자들의 확고한 인식의 바탕 위에서 이루어졌다.¹⁹⁹⁾

2. IMF 극복과 대미 관계

가. IMF 극복과 대미 관계

1997년 12월 3일 한국 정부는 국제통화기금(IMF)과 구조조정 프로그램에 합의하였다. 환율이 급등하고 금융부분의 부실이 눈덩이처럼 커지면서 암울한 터널 속을 헤매던 1998년 상반기를 지나 외환시장의 안정에 힘입어 점차 금리가 인하되면서 1998년 상반기부터 점점 희망을 보이기 시작했다. 1998년 한국경제는 그야말로 최악이었다. 405.6억 달러에 달하는 경상수지 흑자도 사실상 극심한 경기둔화에 따른 수입격감에 인한 것이었다는 점을 감안하면, 경제위기의 끝은 보이질 않았다.

한국정부와 IMF는 5차에 걸친 의향서를 체결하면서 고금리의 기조를 유지하여 외자 유입 촉진 및 외자 유출 방지를 통해 외환시장 안정을 도모하고, 성장률을 정적수준으로 조정함으로써 경상수지 적자를 해소하여 외환보유고를 확충하는데 있었다. 그러나 1998년 5월 6차 의향서의 협의과정에서 한국정부는 외환시장의 안정화와 한국경제의 신뢰도 회복을 강조하였고, 이에 대한 IMF측의 이해를 바탕으로 한국정부의 입장이 상당부분 반영되기에 이르렀다. 이에 따라 향후 거시경제정책운용의 중점을 외환시장의 안정을 해치지 않는 범위 내에서 실물부분의 자금경색 완화, 구조조정과 병행한 경기회복, 사회안전망의 구축을 위한 재정지출 확대 등에 두기로 하였다. 즉 단기적 위기수습 차원의 정책대응이 외환시장의 안정과 한국경제의 신뢰도를 어느 정도 제고하기에 이르자 효과를 보이기 시작하면서, 한국정부와 IMF는 한국경제의 위기재발을 방지하기 위한 보다 구조적인 측면과 거시경제의 회복에 중점을 두기에 이른다.²⁰⁰⁾

한국정부가 IMF의 요구에 따라 주로 취한 주요 조치들은 첫째, 금융구조조정을 통해 금융시스템의 안정을 회복하고 금융기관의 건전성과 업무의 효율성을 제고하는 방향이었다. 부실 금융기관의 계약이전, 합병, 청산 등을 통해 과감히 정리하고 회생 가능한 금융기관에 대해서는 공적자금을 투입하여 자기자

199) 백학순, 「대전환을 이룬 북·미관계: 화해·협력 시대의 개막」 (서울: 세종연구소, 2000). p. 58.

200) 황상인, 「IMF 체제하의 한국경제」 (서울: 대외경제연구원, 1999). p.37.

본 충실화를 도왔다.

둘째, 기업은 시장 주의적 접근방식에 따라 해당 기업과 채권금융기관이 자율적으로 구조조정을 추진하게 하였다. 이에 따라 한국정부는 1998년초 기업 경영 투명성 제고, 상호채무보증의 해소, 재무구조 개선, 핵심역량 집중, 지배주주 및 경영자 책임강화 등 '기업구조조정 5대 원칙' 및 기업의 파산관련 법들을 개정하여 개혁을 추진하였다.

셋째, 노동시장은 유연성 제고에 역점을 두고 고용 조정제와 근로자 파견제를 도입하였고 이를 입법화 하였다.

하지만 이런 과정 속에서 많은 회사들이 파산하고 근로자들은 거리로 쫓겨났다. 따라서 국내외적으로 한국 등 IMF체제하에 있던 국가들이 처하고 있는 상황이 미국정부와 미국자본(hot money)이 모의하여 계획적으로 몰아넣었다는 음모론이 제기되고 반미감정이 표출되었다. IMF는 2차대전이 끝난 후 UN의 한 기구로 출범했다. 하지만 그것은 총회의 1국 1투표권의 원칙이 적용되지 않는다. 그 기구에 대한 출연금의 비중에 의해 투표권이 결정되는 독특한 기구이다. 미국은 IMF에서 가장 강력한 권한을 행사하고 있다. 초창기에 미국의 쿼터는 36%였으나 이후 23%까지 떨어졌다. 하지만 중요의제는 투표권의 80%이상이 찬성해야 하기 때문에 미국은 그러한 결정에 거부권을 갖고 있다. 그리고 IMF의 미국 측 집행이사는 자신의 재량에 의해 투표권을 행사하는 것이 아니라 미국 재무성의 지시를 받도록 법에 규정되어 있다. IMF의 융자협상을 주도하는 곳은 미국이다. 실제로 IMF 실무협상단이 와서 한국의 대표단과 IMF대기성 자금에 대해 협상을 할 때 미국 재무성의 차관이 서울의 한 호텔에 체류하면서 협상내용과 수위를 진두지휘했다는 보도가 있었다. 이러한 사실은 IMF가 누구의 이익을 위해서 움직이는가를 잘 보여준다. 미국의 재무장관들이 월가 출신이고, 어떤 유형의 세계가 바람직한가에 관한 한, 오늘날 월가의 관점이 지배적인 것이 되었다는 점에서 그렇다. 월가·미국 재무부 복합체는 자본이 자유롭게 드나들도록 할 수 있는 능력을 원하고 있다.

따라서 IMF가 한국의 금융시장을 개방시켜 한국의 경제를 빼앗고 '부실기업' 들을 신속히 파산시켜 매각할 수 있도록 하여 외국 자본의 먹이가 되도록 한다는 주장이었다. 즉, 이러한 조치들은 미국 월가의 무수한 투자 회사들은 더

많은 투자 대상을 확보할 수 있도록 하기 위함이고, 동시에 세계 최고 경쟁력을 지니는 미국의 지식·정보산업 관련 회사들 역시 세계 시장을 확보할 수 있는 여건을 조성하기 위한 조치들이라는 주장이었다. 월가의 이익, 및 미국에 기반을 둔 초국적 기업의 이익은 자연스레 미 재무부에 의해서 대변되고, 미 재무부의 이해 관계는 IMF를 통하여 세계경제 체제 속에 관철되기 때문이었다.

한편 미국의 경제상황은 경제 성장이 다소 둔화될 것이지만 2%의 성장 지속은 가능할 것으로 예상되고, 자동차·전자제품 등의 수출이 개선되고 철강 등은 여건이 악화되고 있었다. 여기에 슈퍼 301조의 부활로 수입규제 강화의 움직임을 보였다.

여기에 한국은 대미 통상의 방향으로 주요 통상 현안별 통상 마찰에 대한 사전 예방활동을 강화하고, IMF로 실추된 한국 이미지 개선을 위한 다양한 노력을 전개하였다. 이에 대한 구체적인 외교 활동으로는 한·미간 통상협력, 네트워크 사업의 지속적인 추진과 철강·반도체 등 통상 마찰이 예상되는 분야 중심으로 대 의회 외교를 강화하였다. 또한 한미 경제협의회, 한미 자동차협의회 개최 등 양자간 채널을 통한 통상 협력 분위기를 조성함으로써 실추된 한국경제 이미지를 회복시키는 데 역점을 두었다.²⁰¹⁾

제3절 대표적 사례

1. 대미 통상 외교와 OECD

1992년 2월 노태우 정부에 이어서 들어선 김영삼 대통령의 문민정부는 국외적으로 1993년 하반기부터 쌀 시장 개방이라는 중대 사안이 걸린 우루과이라운드 협상이 마무리 단계에 접어들면서 한 차례의 태풍을 맞이했다. 미국의 밀어붙이기식 통상 압력에 밀려 김영삼 정부는 쌀 시장 개방을 약속하게 된다. 특히, 경제·통상 관계에서는, 과거 1980년대와는 달리 대미 무역 적자가 심화해 갔고, 영업개선회의(PEI), 경제협력대화(DEC), 한·미 통상실무협의체(TAG)등

201) 제정관, 박균열, 「한미관계의 새지평」 (서울: 인간사랑, 2003) 참조.

에서의 대화를 통해 제기되는 통상 현안들이 계속 등장하였다. 1980년대 이래 미국의 통상정책은 무역적자를 빌미로 대내적으로는 수입규제와 같은 방어적 보호주의를 강행하는 한편, 대외적으로는 공정무역 관행을 확실히 한다는 명분을 앞세워 자국의 비교 우위 산업을 중심으로 광범위한 신흥공업국의 시장을 개방하는데 골몰해 왔다.

미국은 특히 한국에 대해서 수출입 부문에서 고압적이고 일방적인 압력을 서슴지 않았는데, 여기에는 미국 업계의 이해가 크게 얽혀 있었기 때문이었다. 따라서 전통적으로 보수주의적 경향이 강한 공화당이 의회를 지배하고 있던 상황에서는, 미국의 통상정책은 특정 지역이나 산업의 이해에 따라 진행될 수밖에 없었으며, 이 경우 한국은 정치·경제적 논리나 무역적자와는 상관없이 오직 몇 개 분야의 시장성이 유망하다는 이유만으로도 일방적인 시달림의 대상이 되어야 했다.²⁰²⁾

한국은 1994년 12월 16일 세계무역기구(WTO: World Trade Organization)에 창설 초기부터 가입함으로써, 새로운 국제무역질서에 능동적으로 참여하였으며, 나아가서는 GNP규모 세계 제11위, 무역고 제12위를 내세워 1996년 말 세계경제문제에 대한 주요한 협의기구인 국제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development)에 가입하였다.

이로 인하여 OECD가입으로 한국의 경제외교는 새로운 장을 열게 되었다. 한국 경제의 선진화를 위한 관행 및 제도의 세계화를 촉진시키는 계기를 마련하고, 나날이 통합되어가는 지구촌 시대에 국제경제상의 제반문제 해결에 적극적으로 참여함으로써, 국제적 위상을 제고해 나갈 수 있게 되었다.²⁰³⁾

OECD, WTO에서의 적극적 활동과 UN 경제사회이사회 이사국 선출 등으로 국제경제기구에서의 역할을 강화함으로써 국제경제 환경의 변화에 적극적으로 대응해 나갈 수 있는 공고한 토대를 구축하는 한편, 1995년 UN 사회개발정상회의 등의 참석 등을 통해 국제개발 협력에의 지원 확대를 천명함으로써, 한국이 개도권에서 선진권으로 이행하는 경험을 바탕으로 국제경제기구에

202) 조수중, "클린턴 2기 정부 출범과 한·미 통상관계," 『국제문제』, 통권317(1997. 1월호), pp.60~61.

203) 한승주, 『세계화시대의 한국외교-전 외무부장관 연설』 (서울: 지식산업사, 1995), pp.374~375.

서 중간자적 역할을 수행해 나갈 수 있는 국가라는 국제사회의 인식을 제고시킬 수 있는 기회를 마련하게 되었다.

하지만 한국은 선진국들의 공략 대상이 되었고 자국의 이익을 위해 갖가지 압력이 가해졌다. 우선 금융개방으로 통화가 증발되어 통화관리 기능이 취약했고, 외국의 자본이 무차별하게 유입됨에 따라 한국시장의 공동화 조짐이 보이기 시작했다.

또한 OECD 회원국으로서, 이산화탄소 감축 문제 등 환경 문제와²⁰⁴⁾농산물 시장 개방 문제 등에 있어서 선진국으로 간주되어 실제적인 한국의 경제 능력을 넘어서는 국제적인 의무를 지게 되었으며, G-77로부터의 이탈이 개도권의 일원으로 활동하여 왔던 한국으로서는 외교력의 저상(沮喪)을 초래하였다.

결국 문민정부는 이러한 문제점을 해결하지 못하고 정권의 마지막 크리스마스에 국민들에게 선물을 안겨주 듯 IMF사태를 안겨주었고, 차기 정부는 엄청난 부담을 안고 출발하게 되었다.

2. 햇볕정책과 대미 외교

가. 햇볕정책의 배경

김대중 정부는 한국의 정치발전이나 민주발전의 측면에서 볼 때 커다란 의의를 갖고 출범하였으나, 출범이전부터 당면한 내외의 사정으로 인하여 국가의 생존이나 번영을 위해 타개해야할 산적한 과제를 안고 있었다. 김대중 정부는 전 정부로부터 국가의 생존과 번영에 직결된 안보위기와 발전위기가 동시에 중첩된 복합위기의 유산을 계승받고 정상적인 국가경영보다는 위기관리와 위기 타개자로서의 역할을 수행하는 정부로서 출발하게 되었다.

따라서 김대중 정부는 한편으로는 전임정부에 의해 추진되어 왔던 과제를 계승하는 동시에 당면한 난국타개를 위하여 효과적인 전략적 선택이 필요한 실정이었다. 김대중 정부에게는 지역정권으로서의 한계를 극복하고 외환위기로 초래된 경제난도 타개하면서 국제경쟁력을 강화시켜 나가야 하는 다양한 내외의 요구에 효과적으로 검증받는 과제가 기다리고 있었다. 또한, 김대중 정부의 통치능력 및 국가경영능력에 대한 검증은 내부적인 어려움을 수습하는 것에 그치

204) 「조선일보」, 1997. 10. 9.

지 않고 대외적으로도 남북한 관계의 악화와 한반도 정세의 불안정에 따른 안보위협 문제에 대처하는 일이 중요한 과제중의 하나였다.

일반적으로 한 국가의 정책결정과정에서 최고지도자가 차지하는 비중이 높을수록 최고지도자는 종합적인 국정운영능력을 갖추는 일이 절대적으로 필요하다. 특히 한국의 국가지도자나 정책당국이 반드시 갖추어야 할 덕목이나 역량중의 하나는 분단시대에 효과적으로 대응하는 능력이라 할 수 있었다. 반세기 이상 계속되고 있는 분단시대는 한국의 지도자들에게 국가관이나 민족관, 분단관이나 통일관, 그리고 북한관에 이르기까지 매우 폭넓은 안목과 고도의 정치적 능력이 필요하다는 사실을 보여주고 있다. 매우 특수하고 예외적인 행태를 보이는 북한을 상대로 소기의 정책적 성과를 거두기 위해서는 대단히 정교한 전략적 판단이 필요했던 것이다.

국가의 생존과 번영을 이끌어 나가고 있는 정책당국은 내외 사정과 환경에 기초하여 국가이익의 극대화를 추구하면서 국가발전의 비전을 제시하여 국민의 지지기반을 획득하여야 정국운영의 동력을 확보할 수 있다. 특히 경제사정의 악화와 IMF관리체제로 인하여 정책수단이 제약을 받는 상황 하에서 자신의 능력과 자원을 효과적으로 추출, 운용할 수 있는 전략은 대단히 중요하게 대두되었다.

이러한 상황에서 국내외의 도전과 시련에 직면한 김대중 정부는 출범 직후 총체적인 국정운영의 전략이라 할 수 있는 '제2의 건국'을 선언하여, 국내적으로는 민주주의와 시장경제의 병행발전을 도모하고, 국제적으로는 보편적 세계주의를 지향하는 동시에 안보와 화해의 병행추진을 의미하는 포용정책을 통해 민족문제에 대한 접근을 시도하기 시작하였다.

김대중 정부가 내외의 사정을 고려하여 선택한 대북정책은 우화의 내용에서 따온 햇볕정책으로 상징되는 포용정책으로 구체화되었다. 김대중 정부의 포용정책은 단순히 북한을 상대로 하는 대북정책의 용도로만 마련되었다기보다는 당면한 경제난을 해결하기 위한 안정된 환경을 조성하려는 데에도 목적을 두고 있었다. 한반도의 안정과 평화가 선행되지 않고서는 한국경제의 회생에 필요한 조건들을 확보하기 어렵기 때문이었다.

김대중 정부가 한반도의 분단 상황을 고려하여 선택할 수 있는 대북정책

의 방향은 크게 봉쇄정책, 불개입정책, 그리고 포용정책 등의 세 가지 형태를 상징해 볼 수 있다. 그러나 한국측의 입장에서 봉쇄정책이나 불개입정책은 많은 부작용을 수반하고 있다는 점에서 비현실적인 방안에 해당한다고 볼 수 있다.

따라서 포용정책은 분단시대의 객관적 경험을 감안하고, 굳건한 안보태세를 유지하여 전쟁을 방지하면서, 긴장과 대결의 남북한관계를 화해와 협력의 관계로 전환하여 북한이 개방과 변화의 길로 나아갈 수 있는 환경과 여건을 조성해 줌으로써 남북한간 평화공존의 기틀을 마련하기 위한 정책으로 선택한 것이라고 볼 수 있다. 즉, 김대중 정부는 우화적인 햇볕정책을 통해 북한의 태도변화를 이끌어 내어 단절된 남북한관계를 개선하려는데 정책적 목표를 두고 대북정책을 추진하게 된 것이다.

나. 햇볕정책과 대미 관계

김대중 정부가 포용정책을 구사하면서 한반도의 냉전체제의 해체를 시도하기 시작한 이래, 김대중 정부의 정책 환경에는 상당한 변화가 있었다. 일반적으로 어떤 나라를 막론하고 국가의 생존과 번영을 좌우하는 공식적인 정책을 수립하고 추진과정에는 여러 가지 요인들이 영향을 미치는 것으로 주장되어 왔다. 예컨대 마이클 브리처에 의하면 모든 나라들의 정책결정과 추진과정에 작용하는 제반 요소들을 환경이라는 개념으로 집약하여 체계적인 분석을 시도할 수 있는 접근 방법을 제시해 주고 있는데²⁰⁵⁾ 남북한의 경우도 남북대화를 포함하여 한반도문제에 관한 제반정책을 결정하고 추진하는 과정에서 여러 가지 요인들이 영향을 미치고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 따라서 김대중 정부의 포용정책도 정책 환경이 항상 일정한 형태로 고정되어 있는 것이 아니라 시대적 흐름과 함께 부단하게 변화되는 성질을 띠고 있다는 점에서 변화된 환경에 직면하여 새로운 정책적 대응을 요구받게 된 것이다. 이러한 점에서 볼 때 김대중 정부의 포용정책도 시대적인 흐름이나 내외의 환경에 영향을 받으면서 추진하게 된 것으로 볼 수 있다.

205) 신정현, “남북한 대화의 국내외적 환경,” 「통일문제연구」(국토통일원, 1989 봄), pp.9~34.

김대중 정부의 대북정책은 한마디로 북한을 포용하여 남북한 관계를 개선하고 궁극적으로는 한반도에 형성되어 있는 냉전체제를 해소할 수 있는 기반을 조성하자는데 정책 목표를 두고 있었다. 김대중 정부가 의도하고 있는 정책적 목표가 성과를 거두기 위해서는 여러 가지 조건이 만족되어야 했다.

주지하다시피 김대중 정부가 포용정책을 선택하고 추진하는 과정에서 당면한 내외의 사정은 대단히 어려운 국면에 놓여 있었다. 김대중 정부가 북한을 포용하여 남북한관계를 개선하려는 전향적인 입장을 선택한 것은 북한의 어려운 사정은 물론이고 남한의 매부사정이나 주변 국가들과의 상호관계, 그리고 국제정세 등 여러 가지 요인 등 복합적인 것이었다.

국제적으로는 세계화의 시대적 추세에 의하여 한층 강화된 국제경쟁력을 요구받고 있는 가운데 국내적으로는 외환위기에 따른 최악의 경제사정에 직면하는 어려운 상황이 전개되고 있었다.

특히 김대중 정부가 대북정책을 선택하는데 가장 중요한 고려의 대상인 남북한관계는 탈냉전시대의 유리한 환경에도 불구하고 북한에 의한 남한당국 기피로 인하여 적대적인 단절관계가 지속되는 가운데 이론적, 실제적인 갈등으로 인한 긴장 국면이 조성되는 불행한 사태가 계속되어 왔다.²⁰⁶⁾ 북한은 김일성 사망 이후 김영삼 정부의 남한당국을 기피하기 시작하면서 한반도 문제와 관련한 모든 논의들을 미국측과 상대하려는 전략을 구사함으로써 한반도 정세는 한국이 한반도 문제의 당사자로서의 지위와 역할을 위협받는 것에 그치지 않고 한국인의 의지와는 상관없이 비한국적 행동주체들에 의해 한국인들의 운명이 결정되는 사태로까지 왜곡되는 최악의 국면으로 변질되어 버렸다. 남북한간의 접촉과 대화횟수도 전임정부 때보다 현저하게 줄었고 접촉수준도 주로 실무회담에 머무는 정도였다.²⁰⁷⁾ 북한의 남한당국에 대한 배제전략은 남북한관계를 북미관계의 종속변수로 전략시키는 결과로 나타났다. 남한 행정책 실패의 대가는 남북한관계의 단절과 최악의 대결상태이며, 급기야 북한과의 대화 재개를

206) 여기서 말하는 이론적 갈등은 남북한 상호간에 치열하게 교환되고 있는 한반도문제 해결을 위한 제안이나 의견교환과 같은 수사학적 충돌로 인한 갈등을 의미하고, 실제적 갈등은 남북한 쌍방간의 무력 충돌과 같은 실질적인 갈등사태를 의미하는 개념이다.

207) 최완규, "Icarus의 비운 : 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석," 『한국과 국제정치』, 제14권 2호 (1998 가을,겨울), p.203.

미국에 의존해야 하는 위상의 전략이었다.²⁰⁸⁾ 뿐만 아니라 미국이 남한을 대신하여 한반도와 관련된 모든 문제를 다루어 나가는 직접적인 당사자가 되어 버렸다. 따라서 김영삼 정부의 집권 이후 한반도 문제는 김영삼 정부가 추진한 국제화 및 세계화 전략에 의하여 기형적인 모습으로 변질되어 버리는 결과를 초래하게 되었다.

이와 같이 김대중 정부가 어려운 국내의 사정에도 불구하고 추진하기 시작한 포용정책은 가시적인 성과가 나타나기 시작하였다. 김대중 정부가 출범한 이후 남북한은 처음으로 당국간의 접촉이 성사되어 1998년 4월 북경에서 남북한간의 관계개선과 비료지원문제 등과 같은 상호관심사를 협의하기 위한 회담이 개최되었고 이후에도 당국간 회담을 통하여 북한측에 비료 20만톤을 제공하기로 합의하는 등 당국간 관계개선의 조짐이 나타나기 시작하였다.

그러나 김대중 정부가 포용정책을 통해 남북한관계의 변화를 도모하려는 전략은 곳곳에서 새로운 도전에 직면하였다. 1998년 6월 북한잠수정의 강릉 앞 바다 침투사건, 8월 17일 미국 뉴욕 타임스의 '북한 핵무기제조공장 건설'에 대한 보도, 동년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사실험 등이 연이어 발생하면서 남북한 관계와 한반도 정세는 경색국면으로 전환되었다. 이러한 일련의 사태는 남북한 관계 뿐만 아니라 북·미, 북·일 간의 관계에 있어서도 새로운 갈등의 요소로 작용하였다. 북한의 핵개발 의혹은 일본영토를 가로지른 북한의 시험미사일과 함께 북한에 대한 미국과 일본의 강경한 자세를 촉발시키면서 한반도의 긴장을 고조시키는 결과를 초래하였다. 이에 따라 북한을 포용하여 한반도의 긴장상태를 완화하려는 김대중 정부의 대북정책은 커다란 차질을 빚게 될 수 밖에 없었다.

김대중 정부는 이러한 북한의 상반된 반응에도 불구하고 포용정책을 견지해 나갈 것이라는 입장을 기회 있을 때마다 천명하였다.

1999년에 들어와 김대중 대통령은 미국에 의해 북한 금창리 지역의 지하시설물에 대한 핵의혹이 제기된 이래 한반도 정세가 급격하게 악화되는 국면에 즈음하여 한반도문제에 대한 일괄타결방안을 제시하였다. 김대중 정부가 모색하고 있는 일괄타결방안은 북한에 줄 수 있는 것, 즉 미·북 수교와 대북 경제

208) 윤정석, 『통일환경론』 (서울: 오름, 1996), p.240.

협력 및 체제안전 등을 보장해 주고 그 대신 북한의 핵개발, 미사일개발, 무력도발포기 약속 등을 얻어 내자는 것이다. 김대중 정부는 남북한의 현안을 하나하나 개별적으로 다루어 나갈 경우 문제해결의 가능성은 희박하다고 보았던 것이다. 따라서 김대중 정부는 일괄타결 방안만이 복잡하게 꼬여있는 한반도 문제를 가장 효과적으로 해결해 나갈 수 있는 접근방법으로 간주하여 적극 추진해 나간다는 방침을 표명하게 된 것이었다. 그리하여 1999년 3월 16일 금창리 핵의혹시설 관련 북미협상이 타결됨으로써 한반도정세는 다시 호전되는 분위기가 만들어지는 듯 하였다.

그러나 1999년 6월에 발생한 서해교전사태와 북한측의 일방적인 북방한계선 무효화선언 등은 남북한간의 군사적 긴장을 크게 고조시키면서 한반도정세의 불확실성을 다시 한 번 확인시켜주는 계기로 작용하였다. 뒤이어 발생한 금강산 관광객의 억류사건은 포용정책의 문제점을 드러내는 계기가 되었다. 이 억류사건은 남북한 당국간 관계가 단절되어 있는 가운데 민간적 차원에서 남북한 교류와 협력이 진행되는 과정에서 돌발적 사태가 발생할 경우에 이를 해결할 수 있는 당국간의 제도적 장치가 부재함에 따라 국민의 안전과 국가이익에 중대한 위협이 초래될 수 있다는 것을 보여주었다.

이와 같은 서해교전사태와 관광객 억류사건 등 돌발적인 사태로 인하여 남북한간의 경색국면이 자주 조성되자 김대중 정부는 포용정책의 기초를 유지하면서도 그 추진방법에 있어서 다소간의 변화를 모색하기 시작하였다. 김대중 정부는 돌출변수 때문에 포용정책의 큰 틀을 수정할 수 없다는 확고한 의지를 바탕으로 대북 현안들을 사안별로 분리하여, 북한의 협력여부에 따라 완급을 조절하여 대처한다는 입장을 정리하고 금강산관광사업을 포함한 대북 경협사업 전반에 대해 당국간의 보장책 마련에 역점을 두었다.

북한도 서해교전사태 발생이후 「조선평화통일위원회」의 성명을 통해 남측 경제인의 방북금지지역을 북한 전역이 아닌 평양으로 제한한다는 방침을 표명하여 남북한간의 돌발적인 사태로 인하여 남북한관계가 전면적인 단절관계로 악화되는 것을 원하고 있지 않음을 보여주었다.²⁰⁹⁾ 이것은 북한이 남한과의 관계에 있어서 경제적 실리를 중시하고 있음을 나타내는 것이었다.

209) 『동아일보』, 1999. 6. 29.

결국 김대중 정부의 출범 이후 남한당국은 내외의 어려운 사정에도 불구하고 대북 포용정책을 일관되게 견지하고 이에 대한 북한측의 대응도 선택적으로 수용하는 자세를 보임으로써 남북한간에는 비록 제한적이거나 인적, 물적 교류와 협력이 증대되는 추세로 전개되면서 단절과 대결일변도에서 접촉을 통한 변화의 가능성을 향상시켜 나갈 수 있는 기회를 증대시켰다고도 볼 수 있을 것이다.

제7장 대미 외교정책의 현황과 과제

제1절 노무현 정권의 대미 외교정책

1. 정책 기초

현재 한국의 대미 외교정책의 기초는 한마디로 ‘균형적 실용외교’로 요약할 수 있다.²¹⁰⁾ 균형적 실용외교는 균형과 유연성을 중심으로 국익을 적극 추구하는 외교 형태다. 그동안 논란이 된 자주 동맹론의 측면에서 본다면 어느 한쪽으로 치우치기보다는 자주와 동맹의 가치를 적절히 배합한 개념으로 볼 수 있다. 참여정부의 균형적 실용외교 기초는 대미 관계에서 가장 잘 드러나고 있다. 역대 정부가 ‘혈맹’ 미국과 다르지 않은 목소리를 내는데 한미 관계의 무게 중심을 뒀다면, 참여정부는 동맹이란 기반 아래 수평적 동맹 관계로 질적 발전을 시도하고 있다고 할 수 있다.²¹¹⁾

국가안전보장회의(NSC)의 발표에 의하면 ‘참여정부의 안보정책 구상’은 자주 노선과 한미 동맹을 조화시킨 안보정책으로 북핵 문제와 주한 미군 재배치 등의 안보 위기를 극복하겠다는 것이 핵심이다. 이는 김대중 정권의 ‘햇볕정책’틀에서 벗어나겠다는 의지의 표현으로도 풀이된다.²¹²⁾ 하지만 균형적 실용외교를 대미 관계에 접목시키는 데 주변 여건으로부터 많은 제약을 받고 있다. 한반도의 운명을 좌우할 수 있는 북핵 문제가 불거진 상황에서 무엇보다 한미 동맹의 강화가 시급한 과제로 떠올랐기 때문이다. 참여정부는 출범 당시 북한과 미국의 강경 대립은 일촉즉발의 상황을 맞고 있었고 설상가상으로 미국에서는 미군 재배치 과정에서 주한 미군 감축설까지 흘러나왔다. 노 대통

210) ‘자주의교’에 대한 설명은 이종석 NSC 사무차장에게서 나왔다. 그는 “세계화 추세와 국가의 정체성, 동맹과 다자간 협력, 국가와 국가 사이에 우리의 가치와 국익을 실현하기 위한 균형적 실용외교”라면서 이를 위해 참여정부는 전략적 과제로 한반도의 평화와 안정을 놓고 균형의 기초로 실용주의적 관점에서 각각의 정책을 선택, 추진해왔다 “고 하였다. 김종찬, 「한국의 탈레반: 자주의교 대 동맹외교의 힘겨루기」(서울: 새로운 사람들, 2004), 참조.

211) 「연합뉴스」, 2004. 2. 22.

212) 「한국일보」, 2004. 3. 4.

령은 이 때문에 취임 후 가장 먼저 미국을 방문, 부시 대통령과 정상회담을 갖고 대미 외교의 초점을 '자주'에서 '동맹'으로 전환했다.²¹³⁾ 양국 정상은 '포괄적이고 역동적인 한미 동맹관계 구축'에 합의했고 미 2사단의 한강 이남 이전 유보에 의견을 같이 함으로써 미군 장갑차 여중생 치사사건 이후 금이 간 한미 동맹 관계를 복원시키는 데 성공했다는 평가를 받았다.

균형적 실용 외교정책은 대미 관계의 수정적 접근과 함께 중국과 일본·러시아 등 주변 3강에 대한 관계 강화로 이어지고 있다. 북한 핵 문제의 평화적 해결과 동북아 중심국 건설이란 난제를 풀기 위해서는 미국 일변도의 외교에서 벗어나 주변 3강과 우호협력 관계를 형성하는 외교의 다변화가 절실하다는 인식에서 나왔다. 노 대통령은 2003년 7월 중국 방문을 통해 한중 관계를 전면적 '협력 관계'에서 전면적 '협력동반자 관계'로 한 단계 더 격상하였고 다양한 교류·협력 계획을 제도화해 향후 10~20년간을 내다보는 기본 틀을 만들었다.²¹⁴⁾

그러나 참여정부가 균형적 실용외교로 전환하는 과정에서 과도기적 부작용도 만만치 않을 것으로 보인다. 특히 촛불 시위와 이라크 파병 논란 등은 미국 내 일각에서 공공연한 반한 감정 표출로 이어지고 있으며, 또 외교 노선 전환과정에서 노출된 국내 부처간의 불협화음은 단순한 의견 조율 과정이란 차원을 넘어 노선 갈등으로 비쳐지고 있으며 비판도 만만치 않다.²¹⁵⁾ 미국 내에 한국의 대미 정책에 대한 의심과 혼선을 증폭시켰다는 지적도 나왔다.

'균형적 실용외교'와 함께 대미 외교의 또 하나의 기조는 '협력적 자주국방'이라 할 수 있다. '협력적 자주국방 외교'란 미래지향적 방위 역량 강화를 위해 한미 안보정책구상(SPI)을 통해 한미 군사동맹 비전과 한미 지휘 관계 등에 대

213) 「연합뉴스」, 2004. 2. 22.

214) 「프레시안 뉴스」, 2003. 7. 9.

215) 박근혜 한나라당 대표는 "한반도를 둘러싼 국제정세가 그 어느때 보다 복잡하고 국민들 걱정 또한 그 어느때보다 크다"면서 "외교를 국내 정치 연장선상에서 접근하면 자칫 외교적 고립을 자초할 수 있고, 이는 아무런 도움이 되지 않는다"고 지적하고 있다. 또한 김태현 중앙대 교수는 "노무현 정부의 외교정책이 감정으로 치우치는 경향이 있다"면서 "현 정부가 제일 잘못하는 외교는 대민외교(Public Diplomacy)"라고 주장하면서 "국민에게 외부 문제로 인한 충격이 없도록 완충 작용을 하는 것이 외교의 역할인데, 우리 외교는 완충이 아니라 증폭기 역할을 하고 있다"고 비판하고 있다. 한나라당, "노무현정부 외교정책 2년 평가 토론회", (2005.4)

한 발전 방안을 마련한다는 것이었다.²¹⁶⁾ 이러한 정책 기조는 북한 핵 위협으로 촉발된 한반도 안보 불안이 해소되지 않은 데다 첨단 장비 도입시 천문학적 액수의 국가 예산이 들어가는 부작용이 예상된 속에서도 자주국방을 내세운 것은 주한 미군의 역할 변화가 임박한 데 따른 자구책이라 할 수 있었다.²¹⁷⁾ 실제로 참여정부는 미국이 요청한 이라크 추가 파병에 대해서는 동맹관계를 고려, 파병 원칙을 밝혔지만 세부 계획 과정에서 자주 색채를 가미했다. ‘대규모 전투병 파병’이라는 미국의 수요에 초점을 맞추기보다 주권국으로서 독자적 결정 사항임을 강조하며 우리의 공급 능력을 감안한 파병안을 마련했던 것이다. 이와 관련하여 참여정부는 “자주적 정예 군사력의 건설을 위해 안보환경의 변화와 국가경제 여건을 반영해 적정 수준의 국방예산을 보장해 국방비 지출을 통한 경제·산업적 파급효과 증대와 과학기술 발전을 도모해 나갈 것”이라고 천명하였다.²¹⁸⁾

그러나 이에 대한 비판도 만만치 않았다. 역대 정권들이 교체될 때마다 비대화 된 군의 인력 구조를 슬림화해 기술군 위주로 개편하겠다고 요란하게 떠들었으나 성과가 극히 저조했던 데다 낭비적이고 비효율적인 인력들이 오히려 늘어난 사례들이 많았기 때문이다. 참여정부가 야심차게 내놓은 협력적 자주국방 정책이 성공을 거두기 위해서는 단순히 구호성 개혁이 아니라 치밀한 사전 프로그램에 따라 세부 목표들을 착실히 이행하는 것이 필요하다는 공통된 지적이다.²¹⁹⁾

결국 현재 추진되고 있는 참여정부의 대미 외교정책 기조에 대한 몇가지 우려는 “협력적 자주국방”과 “균형적 실용외교”라는 공존할 수 없는 두 가지 가치를 어떻게 함께 추구할 것인가 하는 점이다.²²⁰⁾ 따라서 참여정부가 대미 외교에서 위의 기조를 어떻게 조화해낼 것인가 하는 점은 향후 과제라 할 수 있다.

216) 국정브리핑, “국방부 추진정책 협력적 자주국방 구현” (2005, 4).

217) 「연합뉴스」, 2004, 3

218) 국방부, 「평화변영과 국가안보」 (2004) 참조.

219) 「연합뉴스」, 2004, 3.

220) 한나라당, “노무현 정부 외교정책 2년 평가 토론회” (2005. 4) 참조.

2. 노무현 정권의 대미 외교정책

제2차 북한 핵 위기와 미국의 계속된 강경 노선으로 인해 한반도에 또다시 전쟁이 일어날지도 모른다는 우려 속에서, 북핵 문제는 국내 소비심리를 위축시켰고, 외국 투자자에게 불안 요소로 작용하여 경제난을 가중시켰다. 이런 상황 속에서 취임한 노무현 정부는 한반도의 평화와 번영 실현이라는 외교 목표 아래 다음과 같은 외교정책을 비전으로 내세웠다.

첫째, 불안정한 정전 상태 종식을 통해 한반도 평화를 실현하고, 이를 통해 동북아 중심국가 토대를 마련하는 한반도 평화체제를 구축한다. 한반도 평화체제 구축이란 지난 50여 년간 한반도 질서를 규정해 온 정전 상태가 평화 상태로 전환하고 안보·남북 관계, 대외 관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 말한다.²²¹⁾ 이 정책은 탈냉전의 세계사적 흐름과 평화통일을 지향하는 민족적 요구에 부응하고 안보 위협 해소와 전쟁 방지를 통한 항구적 평화 실현을 하며, 나아가 동북아 경제중심국가 건설의 여건 조성을 가능케 하는 데 반드시 필요하다.

둘째, 세계경제 중심지로서 동북아 시대가 도래하는 상황에서 동북아 경제중심국가 건설을 실현한다. 동북아 시대는 경제적 측면을 초월, 변방의 역사를 극복하고 자주적 역사를 창출하는 계기가 될 것으로 기대하기 때문에, 노무현 정부는 확고한 경제중심 역할과 함께 남북 관계 개선을 통해 동북아 시대를 개척하는 것을 두 번째 비전으로 삼았다. ²²²⁾

가. 평화·번영정책

참여정부는 김대중 대통령의 ‘대북 화해·협력정책’을 계승 발전시켜 ‘평화·번영정책’을 채택하고, 최대 외교 현안으로 떠오른 북핵 문제를 평화적인 방법으로 해결하겠다는 태도를 천명하였다. 평화·번영정책은 한반도의 평화를 증진하고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반 조성 and 동북아 경제중심국가로 발전하는 토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상이다. 즉, 주변 국가와 협력하여 당면한 북한 핵 문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대

221) “북한의 평화협정 접근,” 「2002 북한연감」, pp.152~154.

곽태환, 「한반도 평화체제의 모색」(서울: 경남대 국동문제연구소, 1997), pp.64~65.

222) 「국민일보」, 2005. 4. 4.

로 남북의 실질 협력 증진과 군사적 신뢰 구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며, 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가 건설의 토대를 마련하려는 것이다.²²³⁾

한반도는 불안정한 정전체제와 군사 대치 상황으로 인해 긴장과 갈등이 지속되고 있으며, 세계 최대의 군사력 밀집 상황과 연결되어 우발적인 무력 충돌 가능성이 상존하고 있다. 이러한 현실을 감안하여 모든 갈등과 현안 사항은 반드시 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 것이다. 한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대하며, 무력 사용은 최후 방어수단으로만 인정해야 한다는 것이 평화·번영정책의 요지라 할 수 있다.²²⁴⁾ 참여정부는 이를 위해 우선 당면한 현안 과제인 북한 핵 문제의 평화적 해결에 총력을 기울이며, 이를 뒷받침한 평화·번영 정책을 추진함을 우선 과제로 선정하였으며, 핵문제 해결 3대 원칙²²⁵⁾을 기준으로 남북 당사자 해결 원칙과 국제사회의 협력을 확보하여 남북간 ‘포괄적 협력’ 과 실용주의 외교를 병행하겠다고 하였다. 또한 과거 김대중 정부의 대북 포용정책에서 문제시되던 국민적 합의와 지지를 토대로 추진하는 것을 원칙으로 하고 있다.²²⁶⁾

다음으로 북한 핵 문제의 평화적 해결 추진하기 위해 북한의 핵과 미사일 포기 등 대량 살상무기(WMD) 문제의 포괄적이고 완전한 해결을 추진하기 위해서 우리정부의 주도적 역할과 함께 한·미·일 공조, 중·러·EU의 협조 확보 등 국제사회와 공조를 강화하여 한반도 평화 증진을 위한 환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 북핵 문제에 국제사회의 공조를 통해 한미 관계를 재정립하겠다는 의지로도 풀이된다.²²⁷⁾

223) 국가안전보장회의 (NSC), 「평화번영과 국가안보」, pp.23~27.

224) 통일부, 「통일백서 2004」, pp.27~32.

박종철 외 공저, 「평화번영정책의 이론적 기초와 과제」 (통일연구원, 2003), pp.36~54.

225) 북핵 문제 해결의 3대 원칙: 1)북한의 핵 불용, 2)대화를 통한 평화적 해결, 3)대한민국의 적극적 역할을 들수 있다.

226) 유석렬, “북핵 해결을 위한 6자회담,” 「외교」, 제7호 (2003. 10), pp.22~24.

227) 최용환, “북한 핵개발 전략과 그 지정학적 함의,” 「한국과 국제정치」 (경남대학교 극동문제연구소), 제20권 제2호 (2004. 여름), pp.79~81.

그러나 이러한 평화·번영정책은 난관에 부딪치고 있는데, 9·11테러 이후 선제공격 독트린을 강조하고 있는 미국 행정부의 일부 인사들은 북핵 문제 해결을 위해서 무력 사용 가능성을 배제하지 않겠다는 발언 등으로²²⁸⁾ 북핵 문제 해법에서 한미 양국간에 근본적인 정책상 차이가 있음을 보여주고 있다. 이는 한미 동맹에 균열이 생기기 시작한 것으로 잘못 해석되기도 하였는데, 이러한 오해는 한국의 안보가 불안해지고 있다는 인식을 야기하였을 뿐만 아니라 경제에도 직접적으로 악영향을 미치고 있다.

한미 양국으로서는 따라서 동맹 관계의 신뢰를 확고하게 복원하는 것이 매우 시급한 일이다. 2003년 2월 초에 노무현 대통령 당선자의 특사 자격으로 정대철 당시 민주당 대표가 미국을 방문하여 미 행정부와 의회의 주요 인사들을 면담하였으며, 정부 출범 한 달 후인 3월 말에는 윤영관 외교통상부 장관이 미국을 방문하여 정상회담 개최 등 양국간 현안에 대해 협의하였다. 미국도 노무현 대통령의 취임식에 파월 국무부 장관을 파견하여 한·미 동맹 관계의 중요성을 재확인했던 것은 동맹 관계 신뢰가 매우 중요함을 단적으로 말하는 것이라 할 것이다.²²⁹⁾

2003년 5월 노무현 대통령의 미국 공식방문은 양국 정상이 포괄적이고 역동적인 동맹 관계(comprehensive and dynamic alliance relationship) 발전을 통해 완전한 동반자 관계를 이루어간다는 공동의 비전과 의지를 천명함으로써 그간 양국 관계에서 제기되었던 우려와 불편한 감정을 상당히 해소하는 전기가 되었다. 5월 워싱턴 한미 정상회담의 결과는 다음과 같이 정리 할 수 있다.²³⁰⁾

첫째, 한미 동맹을 포괄적이고 역동적인 관계로 한단계 심화 한다; 둘째, 한미 동맹을 새로운 시대 상황에 맞추기 위해 조정 한다; 셋째, 북핵 불용 원칙을 재확인하고 다자 방식을 통한 평화적 해결을 위해 한미 공조를 강화 한다; 넷째, 한국의 경제에 대한 신뢰를 바탕으로 통상 현안의 원만한 해결과 경제협력 관계를 심화 한다; 다섯째, 정상간 상호 신뢰와 존중 관계 형성한다는 것 등이다.

228) 장성민 편역, 「9.11테러 이후 부시 행정부의 한반도정책」(서울: 김영사, 2001), pp.44~46; 「한국일보」, 2003. 2. 10.

229) 「매일경제」, 2004. 5. 18.

230) 「국정브리핑」, 2005. 4. 20.

이와 같이 양국 정상이 지난 50년간의 성공적 동맹 관계를 바탕으로 향후 한미 동맹을 더욱 폭넓고 심화된 관계로 발전시켜 나가기 위한 큰 틀에 합의함으로써 양국은 개별 사안에 대한 본격적인 협의를 진행시킬 수 있었다.²³¹⁾ 특히, 양국 정상이 북한 핵 문제의 평화적 해결 원칙을 분명하게 확인하였다는 것은 큰 의미가 있는 일이었다.

나. 포괄적 동맹체제

한미 동맹은 냉전의 산물이었지만, 냉전이 종식된 이후에도 동북아 지역의 평화와 안정 유지를 위해서 여전히 존속이 필요한 것으로 평가되고 있으며, 지구상에서 냉전이 종식되지 않고 있는 유일한 지역으로 남아 있는 한반도에서 전쟁 재발을 억제하는 데 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 현재 한국 외교의 최대 도전으로 부각되고 있는 북한 핵문제 해결과 추후 한반도 평화체제 구축을 위해서도 미국의 적극적 역할이 필수적이다.²³²⁾

미국에도 한국과 동맹 관계를 유지라는 것이 긴요하다. 한국은 미국의 동아시아 5개 동맹국 중 하나이며, 일본과 함께 이 지역에서 해외기지를 제공하고 있는 나라이다. 미국의 동아시아 전략은 주한·주일 미군의 존재를 바탕으로 일련의 양자 동맹체제를 유지·발전시키는 개념 하에 형성되어 왔음을 감안할 때 한미 동맹은 미국의 아시아 전략에서 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 한미 동맹은 한국뿐만 아니라 미국에도 외교·안보는 물론 경제를 포함한 제반 측면에서 매우 중요하다. 지난 50여 년간 한미 양국은 동맹 관계를 바탕으로 여러 분야에서 호혜적 동반자 관계를 발전시켜 왔다. 이러한 동맹관계를 더욱 발전시키고 강화해 나가는 노력을 경주하는 것이 양국의 이익에 부합함은 자명하다.²³³⁾

1980년대 말부터 논의되기 시작한 주한 미군 재배치와 한미 군사동맹 조정은 부시 정부 하에서 미군의 구조 조정이 본격화되면서 새로운 형태로 추진되고 있다. 전방에 배치된 미 2사단과 용산기지 내의 미군 부대를 평택지역으로 이동하면서 미국은 주한 미군을 신속 기동군 형태로 전환하고 동시에 한미 동

231) 김태지, “6자회담과 한국,” 『외교』 (한국외교협회), 제67호(2003. 10), pp.15~16.

232) 김은석, “대미외교의 평가와 과제,” 『외교』 (한국외교협회), 제68호, (2004. 1), p.35.

233) 위의 논문, p.36.

맹을 국지동맹에서 지역동맹으로 탈바꿈시키고 있다.

특히 미 2사단 재배치와 용산기지 이전 문제를 둘러싼 국내의 논란은 한국 외교의 국내적 지지 기반의 문제점을 잘 드러내 준다. 기지 이전은 부시 행정부의 해외 주둔 미군의 전략적 재배치라는 관점에서 추진되고 있다. 전통적인 재래식 전략이 아니라, 빠르고 강한 군대를 위해 전 세계적인 차원에서 재배치를 추진하고 있는 것이다. 그렇지만 한국에는 여전히 1950년대의 관점에서 이 문제를 바라보는 보수 언론과 정치세력이 존재한다. 대북 억지력에서 주한 미군에 대한 의존도가 높은 상태에서 자주국방의 추구는 주권 국가의 당연한 선택일 수 있다. 하지만 군사력 증강에 초점을 둔 자주국방론은 장기적으로 평화 변영정책의 원칙과 양립할 수 없을 뿐만 아니라, 추진 과정에서 대미 의존도를 강화할 것이라는 비판이 있다.²³⁴⁾

자주국방론이 제시한 국방정책의 핵심 내용이 국방비 증액과 무기 도입을 통한 군사력 강화라면, 이는 동북아 지역의 안보협력보다는 군비경쟁을 부추길 가능성이 높다. 무엇보다도 남한의 군비 증대는 군사적 열세 때문에 핵무기 등과 같은 비대칭적 무기의 개발에 유혹을 느끼는 북한을 자극함으로써 한반도에서 안보불안을 야기할 것이다. 또한 최근 중국의 경제력 증대와 일본의 국방력 강화가 잠재화되어 있는 군비경쟁을 현실화시킬지도 모르는 상황에서, 한국 정부의 국방비 증액은 주변국의 군비경쟁을 정당화시켜 주는 요인으로 작용할 것이다.

더욱 심각한 문제는 국방비 증액이 결과적으로 미국에 대한 군사 의존도를 오히려 심화시키는 방향으로 추진될 가능성이 높다는 점이다. 자주국방의 핵심은 작전통제권의 환수, 정보·작전 역량의 강화, 군 구조 개혁, 자주의식의 강화 등이다. 그러나 현재 국방부가 제시하고 있는 국방력 강화 계획은 단기적인 물리적 군사력 강화에 치중하고 있다. 그것은 결국 자주 국방의 목표와 상충하면서 대미 종속성을 심화시킬 것이다.²³⁵⁾

234) 참여연대, 「참여연대 평화군축센터 토론회 자료집」(2004, 2월호) 참조.

235) 김연철, 「참여 정부는 평화외교와 협력안보를 추진하라.」 「참여정부 1년 외교안보정책 평가토론회」(2004), p.4.

다. 북핵 문제

북한 핵문제와 한국의 반미감정 등은 앞으로 한미동맹 관계의 변화에 영향을 미칠 것이다. 지난 50년 동안 한국의 대외정책의 기초였으며, 한반도와 동북아 평화와 안정 유지를 위한 초석 역할을 수행해 왔던 한·미동맹은 한국내 반미감정 표출이라는 새로운 현상을 경험하면서 시험을 받고 있는 것이다.²³⁶⁾ 2002년 훈련중이던 미군 장갑차에 의해 한국의 여중생 2명이 사망한 사고는 한국 사회의 일각에 잠재해 왔던 반미감정을 표출시키는 계기가 되었다. 미국 내 일각에서는 한국의 정치권과 언론을 포함하는 여론 주도층들도 일반 국민들의 반미감정에 동조하고 있는 것으로 간주하였으며, 한국 정부가 분명한 입장을 밝히지 않고 침묵으로 일관 했다고 인식하였다. 또한 한국 내의 반미감정이 국내외 언론에 비대칭적으로 부각되면서 미국에서도 이에 대한 반작용으로 반한 감정이 대두 되었었다. 이러한 상황은 직·간접적으로 부정적인 영향을 미쳤다.²³⁷⁾ 또한 김선일씨 피살 사건을 계기로 다시금 한국에서 반미감정의 물결을 일으키며 한미동맹 지지자와 반대자들의 간극을 더 심화시켰다.²³⁸⁾ 이러한 반미정서에는 복합적인 요인들이 스며들어 있다고 한다. 한국사회를 지배해 온 권력집단과 그들이 미국적인 것, 또는 미국의 후광을 받았기에 권력집단에 대한 거부감이 곧 미국에 대한 거부로 이어지고 있다는 것이다.

북핵 문제는 여전히 진행형이고 불투명하다. 문제가 아직 해결되지 않았다는 점에서 진행형이고 낙관과 비관의 전망이 동시에 가능하다는 점에서 불투명하다. 2002년 10월 2차 북핵위기 등장 이후 대화와 대결의 희비 쌍곡선을 지속해온 북핵문제인지라 향후 전망을 쉽게 단언하기는 매우 힘들다.

2004년 부시의 재선 이후 대부분의 전문가들은 미국의 대북 강경정책이 현실화 될 것 이라는 우려를 표명 했었다.²³⁹⁾ 그러나 부시 행정부 2기의 출범과정에서 북한에 대한 표현은 과거보다 상대적으로 완화된 것으로 나타났다. 부

236) 「조선일보」, 2004, 3, 11.

237) 김은석, 앞의 논문, p.13.

238) 「연합뉴스」, 2004, 6 .25.

239) 박재규, “북핵 6자회담과 남북관계,” 「외교」, 제73호 (2005.4), p.13.

시의 대북정책이 일정한 유연성을 보임으로써 또 대부분의 전문가들은 북한이 이른 시일내에 6자회담에 참가할 것이라는 낙관적 전망에 동의 했다.

그러나 이 전망도 북한이 2월10일 외무성 성명을 통해 6자회담 불참과 핵 보유를 선언함으로써 한순간에 물거품이 되고 말았다.²⁴⁰⁾ 북핵 문제는 참여정부의 외교력에 대한 시험대였다. 참여정부는 2002년 10월 시작된 제2차 북핵 위기가 악화하는 상황에서 출범한 탓에 줄곧 ‘북핵 악몽’에 시달려 왔다. 북한의 핵 보유 선언 이전까지만 해도 정부의 북핵 외교는 그런대로 평가받을 만했다.

2003년 2월 노무현 대통령 취임을 전후해 미국 정부가 북한 핵시설에 대한 군사 옵션을 검토하는 것으로 알려지는 위기 국면도 있었다. 하지만 북핵 문제는 2003년 4월 북중미 3자회담에 이어 그 해 8월 1차 6자회담, 이듬해 2월 2차회담, 6월 3차 회담을 거치면서 미국을 비롯한 참가국들이 평화적·외교적 해결 원칙에 공감하는 성과를 거뒀다.

그러나 낙관적 분위기에서 터져 나온 북한의 핵 보유와 6자회담 불참 선언으로 상황은 급변했다. ‘조건 없는 6자회담 복귀’를 주장하며 대북 압박에 나선 미국과 폐연료봉 인출 등 핵 개발 조치로 맞선 북한 사이에서 ‘주도적 역할론’을 외쳐 온 정부의 처지가 곤란해졌다. 북한을 견인할 마땅한 지렛대를 갖지 못한 상황에서 중국과 미국의 태도만 주시하게 되고 말았던 것이다.²⁴¹⁾

대부분의 예상을 깨고 북한이 핵 보유 선언과 회담 불참이라는 강수를 둔 것은 몇 가지 포석을 담고 있는 것으로 분석되고 있다. 우선 미국의 대북 적대정책의 철회를 최소 목표로 기대했던 북한으로서는 부시 2기의 ‘완화된 표현’은 본질상 변한게 없다고 평가할 수밖에 없었다. 따라서 미국의 대북 정책은 ‘무늬만’ 완화된 것이고 오히려 ‘자유의 확산’과 ‘폭정의 종식’을 북한은 체제 전복 의도로 받아들였다.²⁴²⁾ 또한 북한은 부시 행정부 2기의 대외정책 방향을 지켜 보면서 북핵 문제가 시급하게 다루어지지 않았음을 인식하고 오히려 상황의 심각성을 일깨워 미국으로 하여금 북한과 협상에 나서도록 경고할 필요가 있었다

240) 『중앙일보』, 2005. 2. 10.

241) 『세계일보』, 2005. 5. 25.

242) 『세계일보』, 2005. 5. 18.

는 것이다. 2·10 성명은 북한이 핵 보유 자체를 목표로 하기보다는 결국 6자 회담 개최 조건을 내세워 가기에 유리한 환경을 만들려는 협상용의 성격이 강하다고 볼 수 있다.

마지막으로 북한은 강경 대응을 결정하면서 한국 정부의 완충 역할에 대한 기대와 함께 남측을 자신의 편으로 견인하려는 다목적 포석도 계산했던 것으로 보인다. 2004년 11월 노 대통령의 LA 발언 이후 북핵 문제의 평화적 해결원칙 천명과 한국 정부의 적극적 역할 확보는 핵으로 인한 긴장 국면에서도 한국 정부가 일정하게 위기의 완충을 이루어내는 안전판 역할을 할 수 있으리라 기대했던 측면이 있었다는 것이다. 특히, 반년 넘게 남북 관계 중단 상태를 맞고 있는 남측으로서는 핵 위기 고조까지 겹칠 경우 가장 곤혹스런 처지에 놓이게 되고, 따라서 북한이 강경으로 치닫는다 하더라도 한국 정부가 나서서 긴장 국면을 완화시키려는 적극적 노력을 할 수 밖에 없으리라고 판단했던 것으로 보인다. 243)

그러나 북한이 회담 참가 여부를 카드화함으로써 향후 회담을 놓고 자신에게 유리한 상황을 만들려는 데는 성공한 셈이지만, 미국의 태도 변화가 없는 한 북한이 의도한 대로 성과를 거두었다고는 보기는 힘들다. 북한은 회담 참가 여부를 미국의 태도 변화와 연계시킴으로써 자신의 운신 폭을 좁혀 버렸고 미국 역시 북한의 무조건적인 회담 복귀만을 고수하고 있는 상황에서 결국 지금은 북미의 평행선만 존재하고 있는 셈이다. 지금 상황은 한국의 보다 적극적인 사고와 발상의 전환을 요구하고 있다. 참여정부는 남북관계의 복원을 시급히 이루는데서 북핵 문제의 전략적 돌파구를 찾고 있다. 북핵문제는 한반도의 역사를 가름할 수 있는 중요한 외교 사안이다. 앞으로도 한국은 미국과의 공조 및 북한과의 지속적인 직접접촉을 통해 촉진자(facilitator) 역할을 수행해야 한다. 지금시기에 한국정부는 적극적인 자세를 취하여 북핵문제의 해결에 도움이 되어야 한다. 244)

243) 박재규, 앞의 논문, p.18~19.

244) 위의 논문, p.21.

제2절 대미 외교의 과제

참여정부의 대미 외교정책의 향후 과제를 논하기 위해서는 한미 동맹 관계가 양국에 어떠한 의미를 가지는 것인지에 대한 인식을 정확히 하는 것이 필요할 것이다. 외교·안보 면에서 한미 관계의 중요성은 결정적이다.

1. 한미 관계의 재정립

21세기 한미 관계의 재정립을 위해서는 가장 먼저 현재의 국제정치 질서가 미국 중심의 위계적 질서로 재편되어 있다는 사실을 인정하는 것이다.²⁴⁵⁾ 이 위계적 질서 하에서 한국의 위치를 인식하고 그것에 맞는 국제적 역할을 적극적으로 수행해 나가는 것이 중요하다. 그렇게 하기 위해서는 국가 최고 지도층의 외교 지도력 발휘가 매우 중요하다. 지금까지 여러 가지 외교적 현안들을 처리해 나가는 과정에서 노무현 정부는 여론을 중시하는 관점을 견지해 왔다.²⁴⁶⁾ 그러나 대외정책이 여론에 의해 좌지우지되어서는 안 된다. 왜냐하면 여론은 시시때때로 변화하는 것이기 때문이다. 여론을 외교정책 결정의 기준으로 삼는다면 국가이익을 관철시키기 위한 안정적이고 지속적인 대외정책 수립과 실행은 불가능할 것이다. 대중추수주의 경향은 대외정책을 국내정치적으로 이용하려는 유혹에서 비롯되는 것이다.²⁴⁷⁾ 따라서 한국의 정치 지도자들은 이러한 유혹을 과감히 떨쳐버리고 국가이익을 대외정책 판단의 기준으로 삼아야 할 것이다. 또한 외교적 리더십은 어느 누가 보아도 쉬운 해결책이 없어 보이는 상황에서도 정책적 결단을 통해서 국가이익을 위한 해법을 찾아내는 용기와 지혜를 동시에 필요로 한다. 외교정책은 바로 지도자의 용기와 결단을 항상 필요로 하는 영역이고 우유부단과 대중추수주의가 설 땅은 없다.

245) 『동아일보』, 2001. 9. 27; 『한겨레』, 2001. 9. 24; 『국민일보』, 2003. 4. 20.

246) 김영호, “21세기 새로운 한미관계의 모색,” 『안민정책포럼자료』 (2005) 참조.

247) “미·일, 왜 ‘동북아 균형자론’에 경련하나,” 『브레이크 뉴스』 (2005. 4. 2).

미국 중심의 위계적 질서 하에서 한국은 세계 평화와 번영에 기여할 수 있는 한국의 국가적 역할을 구체적으로 설정하고 이것들을 실행해 나가야 할 것이다. 노무현 정부는 한국이 더 이상 국제사회에서 무임승차할 수 없다는 점을 국민들에게 설득하고 국민의 동의를 구하는 지도력을 발휘해야 할 것이다.²⁴⁸⁾

21세기 한국은 한미 동맹을 중심으로 하는 양자 관계의 틀 내에서 다양한 형태의 다자주의 외교노선을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 냉전 당시 양극 질서와는 달리 현재의 국제정치 질서 하에서는 경제·인권·문화 등의 영역은 다자주의 틀이 매우 중요한 역할을 하고 있다. 또한 한국의 다자주의 노선은 미국의 일방주의 노선을 일정 부분 견제하는 데 기여함으로써 우방 국가들 사이의 외교적 연대에도 기여할 것이다. 특히 다자외교의 꽃이라고 할 수 있는 유엔과 그 산하 기구에 적극적인 참여하여 북핵 문제를 평화적으로 해결할 뿐만 아니라 북한의 개혁과 개방에도 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

다자주의와 함께 한국은 지금까지 북미·아시아·유럽에 국한된 외교 역량을 여타 지역으로 확대하는 전방위 외교 노선을 강화해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 제도 개선과 인력개발이 그 어느 때보다도 시급하다고 할 수 있다. 아프카니스탄전쟁 이후 중앙아시아의 국가들이 석유를 비롯한 천연자원의 수출에 힘입어 새로운 시장으로 등장하고 있다. 자원안보의 중요성에 비추어볼 때 중동 지역 외교에도 힘써 지금처럼 미국에만 의존하지 말고 독자적인 외교 역량을 구축해 나가야 할 것이다. 이처럼 지금까지 한국 외교가 등한시해 왔던 지역들이 자원의 보고와 새로운 시장으로 등장함으로써 전방위 외교 노선의 중요성이 그 어느 때보다도 증대하고 있다.

한국은 이제까지는 미국 중심의 제국적 질서의 독특한 특성 때문에 여러 가지 형태의 독자적인 외교 노선을 추구하기가 쉽지 않았다. 하지만 이제는 독자노선을 적극 추진하도록 외교 역량을 키워야 할 것이다. 다만, 독자 노선은 한미 관계의 쌍무적인 틀을 깨뜨리지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 한계도 인식하는 것이 중요하다. 따라서 탈미 자주론이라는 이념적 노선이 아니라 국가이익을 우선시하는 실용주의 노선이 한국 외교의 요체가 되어야 할 것이다. 이처럼 21세기 한국 외교의 새로운 목표들을 추구해 나가는 과정에서 한미

248) 김영호, 앞의 논문, 참조.

동맹은 여전히 그 중요성을 잃지 않고 있다는 점을 잊어서는 안된다.

최근 한미 관계를 긴장으로 몰고 간 여러 가지 사건들은 한미간의 협의를 통하여 원만하게 해결될 수 없는 문제는 아니었다. 문제 해결 과정에서 양국은 상대방을 충분히 고려하지 못하는 잘못을 범했던 것이 사실이다.²⁴⁹⁾ 우선 미국은 한국의 국력 신장과 함께 젊은 층을 중심으로 한국이 미국으로부터 국력에 상응하는 대접을 받아야 한다는 새로운 인식이 확고히 자리 잡기 시작했다는 점을 간과했다. 미국은 여전히 한국을 볼 때 안보와 무역의 수치 측면에만 초점을 맞추는 타성에 젖은 것이 사실이다. 또한 북핵 문제를 다루어나감에도 한국민의 정서를 충분히 헤아리지 못하는 잘못을 범하기도 했다.²⁵⁰⁾ 이러한 사태에 직면하여 한국 정부도 과거와 달리 미국과 의견 차이가 있음을 공개적으로 드러냄으로써 국민의 정서를 더욱 자극하는 결과를 낳았다. 그러나 최근 한미 사이에 불거진 일련의 문제점들은 전통적인 한미관계를 근본적으로 뒤흔들 수 있는 그러한 성격의 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 여전히 양국은 공통된 이해관계의 기반을 갖고 있기 때문에 상호 진지한 논의 과정을 거쳐서 미래 지향적인 새로운 한미 관계의 틀을 만들어낼 수 있을 것이다.

여중생 사망사건을 계기로 널리 퍼지기 시작했던 촛불시위는 이념적 반미주의는 아닐 것이다. 한국 젊은이들의 움직임은 중동에서 보는 것과 같은 조직화된 반미 테러리즘과는 그 성격을 분명히 달리하고 있다고 본다. 한국의 반미주의는 반미정서에 훨씬 더 가깝다고 할 있다. 한국 젊은이들의 반미주의는 미국의 가치를 근본적으로 부정하기보다는 한미 관계의 특정의 사건들의 처리 과정에서 나타난 미국에 대한 일종의 부정적인 태도와 정서로 이해되어야 할 것이다.²⁵¹⁾ 그렇기 때문에 최근의 한미간의 일련의 균열에 대해서 과민 대응하는 것은 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 그렇다고 아무런 조치도 취하지

249) 파이낸셜타임스는 2일 아시아판에서 한국의 우라늄 농축실험 사실을 1면 머릿기사로 다루면서 전문가들의 말을 인용해 이번 실험이 한미관계에 긴장을 초래할 수 있다고 전했다. 신문은 이번 우라늄 농축실험은 지난 1970년대 한국 정부의 핵무기 개발 시도가 미국의 압력에 의해 좌절된 지 30년 만에 이뤄진 것이라고 상기시켰다. 이어 30년 전에도 미국이 주한미군을 감축하려 하자 한국이 핵무기 개발을 시도했다면서 이번에도 주한미군을 감축하려는 시점에 발생했다고 전했다. 『헤럴드 경제』, 2004. 9. 3.

250) 『내일신문』, 2004. 6. 18.

251) 『연합뉴스』, 2005. 5. 12.

않고 시간이 해결해 줄 것이라는 식으로 균열을 바라보는 자세는 더욱 위험하다고 할 수 있다. 진정으로 양국 관계가 양국뿐만 아니라 동아시아 지역 질서 전체에 중요한 영향을 끼친다고 한다면, 양국의 정부 지도자들뿐만 아니라 사회 각 분야의 지도층들이 나서서 다양한 해결 방안들을 모색해 나가야 할 것이다.

그동안 한국의 기성세대들에게 미국에 대한 인식에 결정적인 영향을 끼친 사건은 한국전쟁이었다. 이들은 미국이 위기의 한국을 구해주었다는 점에서 미국에 대해서 항상 고맙다는 생각을 갖고 있다. 그러나 그 이후의 젊은 세대들은 광주민주화운동, 북핵 문제, 촛불시위 등을 통하여 각각 자신들의 대미관을 형성해 나가고 있다. 이처럼 상이한 체험에 기초한 세대간의 대미관은 커다란 차이가 있을 뿐만 아니라 대미 정책에 대한 국민적 공감대 형성을 저해할 가능성이 매우 높다. 따라서 한국의 지도층들은 한미 양국의 군사적·경제적 이해관계뿐만 아니라 양국이 공유하고 있는 공통의 가치가 무엇인지를 명확히 해야 할 것이다. 이러한 공통의 가치에 기반 하여 한미 관계와 한미 동맹의 근거를 재정의하고 양국 국민을 설득하여 한미 관계를 21세기에 맞게 새롭게 발전시켜 나가야 할 것이다. 앞으로 양국은 양국 젊은이들이 서로 이해할 수 있는 기회를 갖도록 하기 위해 다양한 학술 교환 프로그램뿐만 아니라 문화 교류 프로그램을 개발해서 장기적으로 운영해 나가야 할 것이다.²⁵²⁾

미국의 여론 주도층들은 최근 한국에서 생겨나고 있는 반미정서가 그동안 미국의 대한 정책이 성공적이었다는 반증이라는 점을 지적하고 있다는 사실에 우리는 주목해야 할 것이다. 평화로운 반미 시위를 통하여 한국의 젊은이들이 자유롭게 자신들의 의사를 표시할 수 있을 정도로까지 한국사회가 발전했다는 사실에 미국의 여론 주도층들은 공감을 표시하고 있다. 이 정도로까지 한국 사회가 발전한 데에는 한미 동맹이 결정적인 역할을 했다는 사실을 우리는 결코 잊어서는 안 될 것이다. 국가안보는 산소와 같은 것이다. 산소가 충분히 공급될 때에는 그 고마움을 우리는 모른다. 그러나 산소의 공급이 부족해지면 그때 가서야 비로소 산소의 중요성과 고마움을 알게 되지만 국제정치에서 이미 그때는 때가 늦었다고 봐야 할 것이다. 한미 동맹에 의해 제공된 국가안보는 한국 사회발전의 가장 중요한 대외적 원동력이었다. 한미 동맹의 파기는 우리에게 산

252) 김영호, 앞의 논문 참조.

소 공급원의 제거를 의미한다. 구한말처럼 국가안보라는 산소의 부족으로 국가가 질식사하는 비극을 또 다시 되풀이하지 않기 위해서 우리 사회는 지금까지 한미 관계의 긍정적 측면에 기반하여 21세기에 맞게 한미 관계를 한 단계 발전시켜나가는 데 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 남북 관계 개선을 통한 한반도 평화의 추구

남북 관계는 핵 문제의 장기 교착으로 새로운 국면에 직면해 있다. 그동안 한반도 정세를 관리해 온 남북경제협력은 이제 준비 단계에서 실행 단계로 전환하고 있다. 만일 이 단계에서 새로운 탄력을 얻지 못한다면, 남북 경제협력 자체도 한계에 봉착할 가능성이 높다. 남북 경제협력을 한 단계 상승시킬 남북 간 정치·군사적 협상과 남한 정부의 적극적 태도가 필요하다.²⁵³⁾

최근 북한은 대외 정세에서 남북 관계의 의미를 더욱 중요하게 생각하고 있다. 북미·북일 관계의 교착 국면에서 한국의 대북 경제지원이 북한의 대외 경제관계, 특히 경제 재건을 위한 자원 확보에서 차지하는 비중은 높을 수밖에 없다. 나아가 변화하고 있는 북중 관계의 현실을 고려할 때, 한반도 정세 관리와 향후 위기 국면에서 남북 관계의 진전 수준이 북한 체제의 안정에 미치는 영향력은 대단히 중요하다. 북한은 미중 관계의 밀월과 중국의 동북공정(고구려사 평가) 추진 움직임에 주목하고 있으며, 중국이 단기적으로는 북한의 외교 태도를 대변해 줄 수 있지만, 장기적으로 혹은 위기 시에는 북한 체제를 보장해 주지 않을지도 모른다(미중간 대만 문제와 북한 문제의 거래 가능성)는 의구심을 가지고 있다. 이런 상황에서 북한은 핵 문제의 장기 교착이 북한 체제에 불리하다는 판단 아래 적극적인 돌파 전략을 선택하고 있다. 바로 이 점에서 남한이 적극적인 역할을 할 수 있는 여지가 크다.

핵 문제의 교착이 해소되지 않는다면, 대북 정책 전반에 대한 검토를 바탕으로 분명한 정책 선택이 필요하며, 그 방향은 남한의 적극적인 노력을 통한 남북 경제협력의 확대이다. 당연히 우선적으로 경협정책에 대한 분명한 청사진이

253) 「내일신문」, 2005. 5. 17.

요구된다. 상황이 악화되지 않는 이상 현재 추진하고 있는 3대 경제사업의 심화·발전을 지속적으로 추구해야 한다. 지금까지 정부가 고수해 온 북핵 문제 해결 이후 남북 경제협력 강화라는 단계론적 접근을 변화시켜야 하며, 남북 경제 협력 수준과 핵 문제 해결 수준을 유연하게 연결시키는 전략이 필요하다. 필요하다면 경제 확대를 통해 핵문제 해결의 실마리를 찾으려 노력해야 한다. 254)

남북간 군사 문제 해결을 위한 협상 환경도 조성해야 한다. 군사적 신뢰 구축을 위한 남북 당국간 군사 대화를 시작하고, 군사 분야에서 상호 불신을 감소시킬 수 있는 실천 방안을 모색해야 한다. 최근 논의되고 있는 주한 미군 재배치가 북한에 대한 위협이나 남북간 군사적 긴장 고조, 한반도 군비 경쟁이 아니라, 본격적인 군축 협상으로 전환할 수 있도록 방안을 마련해야 한다. 군사 분야에서 남북간 협력이 이루어진다면, 이는 북한을 국제사회로 끌어들이는 주요한 요건 하나를 충족시키는 일이 될 것이다.

남북 관계의 개선과 관련하여 주목해야 할 점은 한국의 외교·안보정책, 특히 주변국 외교에서 가장 중요한 것이 남북 관계라는 사실이다. 당분간 동북아 외교에서 '북한 문제'가 가장 중요한 현안이라는 점을 감안한다면, 남북 관계의 발전 수준이 국제사회에서 한국의 외교적 발언권을 결정할 것이다. 한반도 현안 문제의 당사자 해결 구도의 정착이 한국 외교의 출발이라는 점을 잊지 말아야 한다. 255)

3. 성숙한 한미 동맹과 평화외교의 추구

주한 미군 재배치와 한미 동맹 조정을 한반도 군축과 평화체제 구축의 계기로 삼아야 한다. 주한 미군 재배치에 적극적으로 대응하면서 주한 미군의 감축과 철수에 대한 중장기 계획을 한국과 미국이 공유하도록 해야 한다. 그러나 그 과정에서 자칫 한미 동맹이 한미일 삼각 군사동맹과 같은 지역동맹으로 전환되어서는 안 된다. 우리는 한국군이 전시 작전통제권을 환수하고, 이를 바탕

254) 「연합뉴스」, 2005. 6. 2.

255) 김연철, 앞의 논문 참조.

으로 남북간 군사 분야 협력방안을 모색하면서, 북한을 포함한 동북아 국가들이 참여하는 지역차원의 안보협력체제를 구성해 나가야 한다.

이 모든 정책의 핵심 원칙은 평화외교다. 한반도는 강대국들에 의해 둘러싸인 '상대적 약소국'이다. '약소국'일수록 지혜로운 외교가 중요하다. 현재의 세계는 냉전의 봉쇄가 추진되던 '과거'가 아니다. 각국은 과거의 냉전적 동맹 관계에서 벗어나 자신들의 국익을 극대화하기 위한 다원 외교를 벌이고 있다. 우리가 시대적 변화를 읽지 못한다면, 다시금 한반도는 100년 전에 겪었던 강대국들의 '패권 추구의 장'으로 전락할 것이다. 한미 동맹에 모든 것을 거는 냉전적 안보관에서 벗어나야 할 때이다.²⁵⁶⁾

한미 동맹이 지난 반세기 한국의 외교·안보정책을 지배한 근본 바탕이라면, 이제 21세기 한국은 남북 화해·협력과 한반도 평화·통일을 위해 새로운 안보 개념을 가져야 한다. 즉 동북아에서 체제를 달리하는 국가들의 대결 상황을 극복할 수 있는 '적극적 협력안보'야말로 한반도의 평화와 안보를 위한 필요충분 조건이라는 인식의 전환이 필요하다. 이 협력안보는 북한을 국제사회의 '정상국가'로 인정하는 것에서부터 출발해야 한다. 북미 수교·북일 수교가 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 6자회담은 북핵 문제 해결을 위한 다자 협력의 장이면서 동시에 남북한 교차승인의 완료를 위한 장이 되어야 한다.

협력안보에 기초하여 한국이 동북아 지역의 안보 문제 해결을 적극적으로 주도해 나간다면, 한국은 진정한 의미에서 동북아 지역협력의 중심국가 또는 동북아 평화의 핵심국가가 될 수 있다.

256) 「연합뉴스」, 2005. 5. 20.

제8장 결 론

이제까지 분석·검토한 것을 다음과 같이 요약할 수 있다: 무엇보다도 한미 관계는 세계정치 환경이나 미국의 대외정책 노선이 냉전적일 때 비교적 활발하고 협조적이었다. 그러나 인권 외교를 강조하던 카터 대통령의 외교정책 노선은 반 냉전적이었기 때문에 한미 관계는 갈등적이었고, 특히 1990년대 이후에는 세계정치 환경이나 미국의 대외정책 기조가 냉전적일 수 없기 때문에 한미 관계가 특별히 협조적인 관계였다고는 보기 힘들다. 현 시점에서는 북한의 핵 개발 문제 또는 미사일 발사 문제 등에 대해 견해 차이를 좁히고 상호 조화를 이루며 대북한 정책에 보조를 어떻게 조정하는가는 중요한 대미 외교의 중심 과제가 되었다. 한국의 대미 외교 정책전개과정을 살펴보면 냉전시대에는 대미 외교정책의 핵심이 국가의 안보구축에 있었으며, 안보 개념도 군사안보를 중심으로 되었으나 탈냉전 시대에는 안보 개념이 군사적인 외교뿐만 아니라 정치·외교·경제·사회 문화적 측면을 총망라하는 포괄적인 안보의 개념으로 변했다. 이러한 현상은 과거의 군사적인 대결 구조가 점차 경제적인 경쟁 구조로 변모함에 국가간에는 정치·군사적인 측면에서는 우호관계를 유지하면서도 경제적인 측면에서는 경쟁이 가열되는 경쟁적 공존의 양상에서 보여지고 있는데 대미 관계도 이것이 가장 큰 핵심이었다.

이승만 정권기 한국 외교의 과제는 미국의 공약과 원조를 많이 확보하되, 동시에 어떻게 자주성을 더 많이 확보하느냐 하는 것이었다. 이는 비탈(David Vital)이 말하는 보호국 피보호국 관계의 전형적인 예로서, 약소국이 어느 강대국의 보호를 받지 않으면 국가의 안보가 위협받게 되고, 그렇다고 지나친 보호를 받게 되면 자주성을 잃게 된다는 약소국 외교의 고전적 딜레마를 보여주는 것이라 할 수 있었다.

박정희 정권의 대미 외교정책의 기조는 '한미 동맹'과 '자주국방'으로 요약될 수 있다. 박정희 정권은 자주국방의 목표를 무기의 자주적 생산에 두었다. 전략무기의 개발에 중점을 두고 미사일과 핵무기 개발을 추구했다. 이는 미군이 철수

하거나 핵무기를 한반도에서 철수할 경우에 대북한 억제력으로 사용하려는 생각이었다. 핵무기 개발 카드를 사용해서 미국의 대한국 안보보장을 확보하는 방안으로 삼았던 것이다. 이시기 한미간의 관계가 갈등적이라는 것은 한국에 대한 미국의 영향력이 약화되어 미국이 한국을 움직일 수 없게 되었음을 시사하는 것이었다. 그와 함께 한미의 보호자-피보호자 관계도 어느 정도 변질되어서 미국의 일방적인 압력으로는 의사 관철이나 목적 달성이 어려웠기 때문에 마찰 갈등이 빚어졌던 것이었다

전두환 정권기 한국 정부는 자주외교, 실리외교, 능동외교의 기조 아래 외교 다변화를 통하여 대미 의존도를 줄이고 자주성을 확대해 나가는데 주력하였다. 이 시기 한국정부의 대미외교의 쟁점은 안보 면에서 동반자 관계의 강화와 경제면에서 무역 압력 완화라고 할 수 있었다. 안보 면에서 보면, 이 시기에 한국의 지속적인 경제발전에 따라 군사차관 지원이 중단되었으며, 방위비를 분담함으로써 상호협조 관계에 들어섰다.

미국이 냉전에 입각한 외교 노선을 견지하면서 한국에 대한 정책을 결정할 때에는 냉전 논리가 작동하였고, 전두환 정권은 레이건 행정부의 냉전 분위기를 수용한 외교 노선을 견지함으로써 한미 관계는 매우 독특한 방향으로 전개되었다. 현실주의 시각에서 전두환 정권은 정상외교를 중심으로 대미외교활동을 적극 추진해 나갔다. 더욱이 전 대통령의 현실주의 관점은 1980년대에 새로 출범한 레이건 행정부의 '힘의 우위' 정책과도 부합하는 것으로, 양국 정상회담이 이루어짐에 따라 한미 관계는 급속히 발전, 새로운 수평적 동반자 시대의 문을 열었다. 그리고 제5공화국 때 양국의 경제 관계는 일방적이고 수직적인 관계에서 쌍방적이고 보완적인 관계로 변하였다고 볼 수 있다.

노태우 정권의 대미 외교정책 기조는 전두환 정권기와 동일 선상에 있다고 할 수 있다. 즉, 미국과 상호의존적 쌍방 관계를 정착시키기 위하여 대미 일변도 외교를 지양하고, 외교 다변화를 위한 노력의 일환으로 북방정책을 지속적으로 추진하는 한편, 대두되고 있는 양국간의 갈등을 슬기롭게 극복하기 위하여 주력하는 데 있었다. 노태우 정권기 때 외교상 최대의 성과는 냉전체제의 베일에 가려져 있던 사회주의권 국가들의 실체가 벗겨지는 시기를 이용하고 오래 전부터 경제개혁을 추진하고 있던 헝가리·폴란드 등 동유럽 국가와 접촉하

여 국교 수립을 한 후 이에 힘입어 소련과 접촉을 적극화하여 한소간 무역대표부를 개설한 데 이어 1990년 9월 30일 역사적인 국교 수립을 이루어 냈다는 것이다. 이렇듯 노태우 정권은 민주화와 경제발전에 힘입어 신세계 질서 하의 한국의 중요성 제고를 기회로 한미 관계를 보호자-피보호자 관계가 아닌 진정 동반자 관계로 발전시킬 수 있었던 것이다.

한국 외교에 전환점이 된 것은 80년대 말 탈냉전으로 대변되는 새로운 국제환경의 변화와 국내적으로는 민주화의 진전이었다. 이러한 변화 속에서 탄생한 김영삼 정부는 문민정부로서 정통성을 가지고 출발하였다. 그러나 그 과정에서 민주화의 과업은 개혁정책과 맞물려 다원주의적 특수 이익들이 분출하게 되었다. 이러한 변화 속에서 다양한 이익들을 수렴하고 통합하여 신국제 질서라는 환경 변화의 역동성에 적응하기 위한 국가의 총체적 중장기 계획의 필요성이 제기되었다. 김영삼 정부는 한국의 국제적 위상을 높이고 동북아의 주도국으로서 역할을 제고한다고 신 외교를 의욕적으로 추진하였지만, 북한 핵이라는 돌출 변수로 나타날 장애 요인을 제거하는 데 많은 시간을 소비해야만 했다. 한국 외교는 한·미·일 공조체제로서 북한 핵을 봉쇄하는 데는 성공했으나, 그 과정에서 한미간의 갈등을 초래하기도 했으며 한국 외교가 한반도를 넘어 세계로 향하는데 발목을 붙잡히는 격이 되었다. 김영삼 정권의 외교는 역대 정권에 비해 그 시대적 배경이 전환기에 있었다. 따라서 외교정책의 기조나 목표도 거기에 따라서 변화할 수밖에 없었다. 특히 기존의 통일·안보 위주의 단선적인 외교에서 외교정책의 기조나 목표를 다변화하고 다양화한 것은 상당한 발전이었다고 볼 수 있겠다.

김대중 정권도 한반도 문제의 평화적 해결을 위하여 대북 포용정책을 전개하였다. 이는 미국이 대북 정책에서 있어서 대량 살상무기의 확산 방지, 동북아의 세력균형, 한반도의 평화 정착을 위한 군사안보 우위 확보 등을 촉구하는 기본적인 측면에서는 정책목적과 방향은 일치하였으나 북한의 위협에 대한 인식과 구체적인 정책의 우선 순위와 이행 속도에서는 차이를 보였다. 김대중 정권의 포용정책을 기조로 한 대북정책은 미국과 긴밀한 협의 하에 공조가 비교적 잘 이루어졌지만, 북한의 핵 문제와 미사일 문제의 해결에 별 진전이 없는 가운데 세계 국가의 관계에 따라 갈등의 소지가 적지 않았다. 한국의 대미 정책은 전통

적으로 한미 군사동맹에 기초한 북한의 위협에 대한 억지전략이었다. 그러나 1990년대에 들어 북한의 국력과 지도자의 변화, 우리 정부의 대북 포용정책 추진 등으로 한반도에서 근본적인 변화가 일어나게 되었으며, 특히 북한의 핵·미사일 문제의 등장으로 한반도 안보 상황이 크게 변화 하였다. 김대중 정권에서 한미 양국간의 현안 중의 현안은 역시 북한 핵 미사일 문제였다. 북미 핵·미사일 문제의 해결은 양국간의 근본적인 관계 개선과 아시아·태평양 지역의 평화와 안전에 필수 불가결한 요소였다. 이상에서 살펴보았듯이, 김대중 정권기 대미 외교정책의 기조는 이미 화해·협력의 시대로 진입하는 대전환점을 위한 준비하는 것이었다. 다시 말하면, 미국의 일방적인 대북한 정책이 아닌, 북한의 협조가 반드시 필요한 양방향의 과정에서 한국의 역할을 인정 받는 대등한 대미 협력 관계의 구축이 중심 기조였다.

현재 한국의 대미 외교정책의 기조는 한마디로 ‘균형적 실용외교’로 요약될 수 있다. 역대 정부가 ‘혈맹’ 미국과 다르지 않은 목소리를 내는 데 한미 관계의 무게 중심을 뒀다면 참여정부는 동맹이란 기반 아래 수평적 동맹 관계로 질적 발전을 시도하고 있다고 할 수 있다. 하지만 균형적 실용외교를 대미 관계에 접목시키는 문제에서 주변으로부터 많은 제약을 받고 있다. 현재 추진되고 있는 참여정부의 대미 외교정책 기조에 대한 몇 가지 우려는 “협력적 자주국방”, “균형적 실용외교” 등 공존하기 어려운 두 가지 가치를 어떻게 함께 추구할 것인가 하는 점이라 할 수 있다. 따라서 참여정부가 대미 외교에서 위의 기조를 어떻게 조화해 낼 것인가 하는 점은 향후 과제라 할 수 있다.

이제 한국의 대미 외교는 변화된 세계 즉, 화해와 협력 기류의 세계질서 속에서 세계화·다원화·다변화·미래지향·지역협력을 기조로 하는 탈냉전 시대 외교를 지향해야 한다. 이를 위한 실천 방안으로서 한국의 대미 외교는 무엇보다도 대칭적 상호의존 외교 전략을 구사해야 한다. 한국이 미국의 일방적 수혜를 받는 처지에 있지 않다는 사고를 바탕으로 상호간의 이익을 주고받는 대칭적 관계를 지향해야 한다. 또한 안보 편중적 대미 외교에서 벗어나 경제경쟁 시대에 부응하는 비군사적 안보정책에서도 외교 역량을 보다 비중 있게 투자하는 균형 외교를 전개할 필요가 있다.

한미 동맹과 관련해서는 한국은 한미간의 세력 관계 변화와 한국의 내부 국

민감정 등을 고려하여 현재의 한미 동맹에서 장기적으로 호혜적 동맹체제로 발전시키는 것이 바람직 할 것인바 미국과 협의를 통해서 한미 동맹체제의 자기 조절기능을 점검·개선하는 노력을 꾸준히 해 나가야 할 것이다. 냉전체제가 해체되고 미국이 중국을 전략적 경쟁자로 규정하면서 중국이 미국과 대등해지는 것을 사전에 좌절시키겠다는 전략을 구사하는 시점에서 미국과 전략 목표를 공유하지 않는 한 한미 동맹이 근본적인 갈등은 해소될 수 없다. 따라서 한국의 대미 외교의 향후 과제는 정전체제를 평화체제로 대체하는 데 있다고 할 수 있다.

그리고 통상 문제에서도 대미 외교는 통상 마찰을 예방하기 위해서 전략적 기술제휴 등 호혜적 산업협력을 확대하는 한편 통상 문제 발생시 다자 협력기구를 통한 해결에 적극적인 태도를 견지하는 것이 바람직 할 것이다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은 대미 외교정책을 수행하는 과정에서 앞으로 대미 의회외교에 더욱 치중해야 함을 지적하고 싶다. 한국의 대미 외교는 지금까지 주로 행정부에 집중되어 왔다. 그러나 한국 문제 등은 미국 의회에서 주요 논쟁이 대상이 되고 있다. 현재 미국 의회에서 한국을 보는 시각은 한국전쟁 이전 세대와 이후 세대간에 큰 차이가 있다. 미 의회에서 전후 세대의 비율이 상승하면서 냉전의 유산이 남아있는 한반도의 현실을 고려하지 못하는 의원들이 경제·통상 논리만으로 한국을 바라봄으로써 한반도의 안보적 특수성을 고려하는 분위기가 퇴색되어 가고 있다. 따라서 한국 정부는 중장기적으로 전후 세대 의원에 대한 개인 신상·의정활동 평가자료 확보를 통한 대미 의원외교의 정보화·체계화 작업을 서둘러야 할 것이다. 미국 의회가 한반도 문제에 대한 높은 관심과 정확한 시각을 가지도록 적극적인 대미 의회외교 추진 방안을 개발해야 한다.

결론적으로, 전환기의 시대에 절실히 요구되는 바람직한 대미 외교정책은 기존의 수동적 외교정책에서 벗어나 능동적인 대미 외교가 절실히 필요해 졌다는 것이다. 안보를 위해서라는 이유로 주권과 자율성의 많은 제약을 받아온 대미 외교정책의 관성에서 대등하고 수평적인 한미 관계를 위한 비판적 접근이 필요한 시점에 와 있다. 찬미와 반미의 이분법적 접근 대신 '탈미'적 접근을 통해 압도적인 미국의 영향력에서 부분적으로나마 벗어나 상호의존

관계를 모색해야만 한다. 군사적 대미 의존이 경제·통상·문화외교에서까지 연결되어서는 안된다. 안보외교와 경제·통상외교를 구분하여 대미 외교정책을 입안해야 할 것이다. 또한 미국 행정부의 정책·전략 변화에 흔들리는 대미 외교를 지양하고, 나아가 미국 입법부에 대한 적극적 외교, 미국의 시민 사회단체 등에 대한 외교적 접근 등 다양한 통로를 통한 능동적 외교를 적극적으로 추진해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강인섭. 「이승만박사의 일화들」. 서울: 신동아, 1965.
- 강정구. 「민족의 생명권과 통일」. 서울: 당대, 2002.
- 고영복. 「4월혁명론」. 서울: 한길사, 1983.
- 구영록. 「한국과 국제정치환경」. 서울: 서울대학교 출판부, 1999.
- _____. 「한국과 미국」. 서울: 박영사, 1983.
- 국방군사연구소. 「국방정책변천사 1945~1994」. 서울: 군인공제회, 1995.
- 권만학. 「통일환경론」. 서울: 오름, 1996.
- 김갑철. 「강대국과 한반도」. 서울: 일신사, 1975.
- 김강녕. 「남북한 정치외교론」. 서울: 대왕사, 1997.
- 김덕중 외. 「한국과 미국2 : 경제관계」. 서울: 경남대극동문제연구소, 1988.
- 김성운. 「신데탕트 기류하의 한반도」. 서울: 반도출판사, 1989.
- 김영작 외 「한국외교사Ⅱ」. 서울: 집문당, 1995.
- 김용호. 「한국 민주주의와 민주주의의 갈등 구조」. 서울: 평민사, 1990.
- 김운태 외. 「한국정치론」. 서울: 박영사, 1976.
- _____. 「한국정치론」. 서울: 박영사, 1989.
- 김원모. 「한미 외교관계 100년사」. 서울: 철학과 현실사, 2002.
- 김정원. 「한국외교발전론」. 서울: 집문당, 1996.
- 김종찬. 「한국의 탈레반:자주외교 대 동맹외교의 힘겨루기」. 서울: 새로운사람들, 2004.
- 김창훈. 「한국외교 어제와 오늘」. 서울: 다락원, 2002.
- 김학준. 「한국문제와 국제정치」. 서울: 박영사, 1976.
- 노경수. 「정보화 다극화 시대의 신외교전략」. 서울: 박영출판사, 1996.
- 동아일보사. 「한미수교 100년사: 관계자료 및 연표」. 서울: 동아일보사, 1982.

- 동아일보사. 「동아년감」. 서울: 동아일보사, 1994.
- 문정인 외. 「21세기 국제환경 변화와 한반도」. 서울: 연세대학교 통일연구
구원연구 총서, 2004.
- 민병천. 「한국방위론」. 서울: 고려원, 1983.
- 박경서. 「한국외교 반세기의 재조명」. 서울: 나남, 1993.
- 박상식. 「국제정치학」. 서울: 집문당, 1994.
- 박 실. 「한국외교비사」. 서울: 기린원, 1979.
- 박영호. 「한국의 대미 통일 외교전략」. 서울: 민족통일 연구원, 1998.
- 박정희. 「국가와 혁명과 나」. 서울: 향문사, 1963.
- 박종철 외. 「평화변영정책의 이론적 기초와 과제」. 서울: 통일연구원, 2003.
- 변창구. 「21세기 동아시아 안보와 한국」. 서울: 대왕사, 2000.
- 백광일. 「미국의 대한안보정책」. 서울: 한국정치학회보, 1982.
- _____. 「21세기 한국의 외교정책」. 서울: 나남출판, 1999.
- 백두진. 「회고록」. 서울: 유림문화사, 1975.
- 손호철·정해구. 「제2공화국과한국민주주의」. 서울: 나남출판, 1996.
- 송건호. 「이승만박사의 정치사상」. 서울: 신동아, 1965.
- 송영우. 「현대외교론」. 서울: 평민사, 1991.
- _____. 「한국의 외교」. 서울: 평민사, 2000.
- 안병준 외. 「한국과 미국 I: 정치안보관계」. 서울: 경남대극동문제연구소, 1988.
- 안청시. 「현대한국정치론」. 서울: 법문사, 1987.
- 양홍모. 「이승만 박사와 군대」. 서울: 신동아, 1965.
- 오기평. 「한국외교론」. 서울: 오름, 1995.
- 오일명. 「독재자 박정희와 전두환의 비교연구」. 서울: 현대공론, 1988.
- 외교통상부. 「외교백서 2003」, 2004.
- 외무부. 「한국외교 40년」. 서울: 외무부, 1990.
- 유재건 외. 「21세기 한국의 외교정책」. 서울: 나남출판, 1999.
- 이범준·김의곤. 「한국외교정책론: 이론과 실제」. 서울: 법문사, 1993.
- 이상우·하영선. 「현대국제정치학」. 서울: 나남, 1996.
- 이삼성·정옥신 외. 「한반도의 선택」. 서울: 삼인, 2001.

- 이삼성. 「세계와 미국」. 서울: 한길사, 2001.
- 이상우. 「박정희와 미국, 그 갈등의 전말」. 서울: 신동아, 1984.
- 이양우. 「제3공화국 외교비사」. 서울: 조선일보사, 1984.
- 이원순. 「인간 이승만」. 서울: 신태평양, 1965.
- 이재봉. 「제2공화국과 민주주의」. 서울: 나남출판, 1996.
- 이혁섭. 「한국국제정치론」. 서울: 법문사, 1980.
- 이호재. 「한국외교정책의 이상과 현실」. 서울: 법문사, 1986.
- 외교부. 「60년대 한국외교」. 서울: 외무부, 1971.
- . 「한국외교 30년」. 서울: 외무부, 1982.
- 장 면. 「한 알의 밀이 죽지 않고는-장면박사 회고록」. 서울: 가톨릭 출판사, 1999.
- 장성민 편역. 「9.11테러이후 부시행정부의 한반도정책」. 서울: 김영사, 2001.
- 장해광. 「현대한미관계론」. 서울: 학문사, 1988.
- 정용석. 「미국의 대한정책」. 서울: 일조각, 1981.
- 정옥신. 「2003년 한반도의 전쟁과 평화」. 서울: 이후, 2003.
- 정일영. 「한국외교 반세기 재조명」. 서울: 나남, 1993.
- 정진위. 「북방삼각관계」. 서울: 법문사, 1985.
- 정종욱 외. 「미국은 우리에게 무엇인가」. 서울: 한국방송사업단, 1989.
- 최동휘. 「소련과 동구관계론」. 서울: 종로서적, 1985.
- . 「갈등의 평화론」. 서울: 나남출판사, 1987.
- . 「동유럽의 정치경제와 한반도」. 서울: 나남출판사, 1991.
- 최종기. 「한국외교정책」. 서울: 한국국제관계연구소, 1988.
- 통일부. 「98통일백서」. 서울: 통일부, 1999.
- 한배호. 「한국과 미국」. 서울: 박영사, 1984.
- 한용섭. 「자주냐 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로」. 서울: 오름, 2004.
- 한국연감사. 「1961 한국연감」. 서울: 한국연감사, 1962.
- 한국정신문화연구원. 「유신의 참뜻」. 서울: 한국유신학술원, 1976.
- . 「한·미수교 1세기의 회고와 전망」. 서울: 한국정신문화연구원, 1983.

- 한승조. 「한국정치의 지도이념」. 서울: 서향각, 1977.
- 한승주. 「전환기의 한미관계」. 서울: 서울국제포럼, 1988.
- _____. 세계화 시대의 한국 외교」. 서울: 지식산업사, 1995.
- 허 만. 「한반도와 외교정책론」. 서울: 교육과학사, 1988.
- 홍규덕. 「한국외교정책론 : 이론과 실제」. 서울: 법문사, 1998.
- 홍종학. 「IMF사태, 원인을 알면 대책이 보인다」. 서울: 해남, 1998.
- 홍현기. 「변화하는 국제정세와 남북관계의 전망」. 서울: 태백, 1988.
- 황병무. 「21세기 한반도 평화와 편승의 지혜」. 서울: 오름, 2003.
- 황상인의 2인. 「IMF 체제하의 한국경제」. 서울: 대외경제연구원, 1999.

2. 연구논문

- 강호상. “전후 한·미관계의 정치경제학적연구.” 박사학위논문, 한양대학교, 1987.
- 고유한. “평화체제 구축에 대한 북한의 전략 : 북미협정.” 「경남대 극동문제연구
구소」, 1997.
- 구종서. “한미 연례안보협의회를 보고.” 「민족지성」, 1988.
- 김경윤. “한국외교정책결정-개인변수를 중심으로.” 석사학위논문, 숙명여자대학교,
1987.
- 김기탁. “한국외교의 기초.” 「국회보」, 1974.
- 김선동. “박정희의 대미·일 외교정책 이미지의 구성요인과 그 전개과정에 관한
연구.” 박사학위논문, 고려대학교, 1987.
- 김영호. “21세기 새로운 한미관계의 모색.” 「안민정책포럼자료」, 2005.
- 김재홍. “노정권과 미국, 불편한 관계인가.” 「신동아」, 1989.
- 동덕모. “주한미군 철수계획, 이유, 반대론.” 「미국외교정책과 한국」, 1980.
- 문명호. “김영삼정부 집년 2년 외교.” 「한국논단」, 1995.
- 박경서. “한국외교의 시련과 도전: 신냉전질서속의 한국외교의 회고”, 「정경
문화」, 1983.
- 박재규. “북핵 6자회담과 남북관계.” 「외교」, 73호, 2005.
- 배기찬. “노대통령은 미국에 왜 가나”, 「월간중앙」, 1989.
- 송대성. “군사적 긴장완화 및 평화체제 구축,” 「세종연구소」, 1998.

- 신정현. “남북한 대화의 국내외적 환경.” 「통일문제연구」, 1989.
- 안정석. “노태우 정권의 대미정책 과제.” 「광장」, 1988.
- 양성철. “미국 레이건행정부와 한·미관계의 재조명.” 「민족통일」, 1986.
- 오동희. “한미 무역구조와 미국의 산업구조.” 「현대사회」, 1986.
- 유광진. “한·미 안보협력과 동반자 관계의 전개”, 「안전보장」, 1981.
- 윤근식. “제2공화정 : 긴장완화 속의 보수정권.”, 1996.
- 이경숙. “한국의 대미국 외교정책 : 결정요인 분석을 중심으로.” 「한국외교정책」, 1988.
- 이선주. “대미 외교정책의 실패요인 분석.” 석사학위논문, 서울대학교, 1999.
- 이동익. “경제외교의 방향.” 「외교」, 1988.
- 이동휘. “국제정세와 한국의 대외정책-최근 5년간의 대외정책에 대한 평가.” (외교안보연구원), 1997.
- . “외교통상부시대 경제외교의 도전과 기회.”
- 이상우. “카리스마와 디모크레시.” 「월간조선」, 1983.
- 이영희. “한국정치 최고지도자의 리더쉽 특성에 관한 연구.” 박사학위논문, 동국대학교, 1987.
- 이주천. “벼랑끝에서 한국외교.” 「한국논단」, 1995.
- 이태식. “새 정부의 통상외교 방향.” 「외교」, 1998.
- 이학수. “정부차원의 남북한 교류분석과 그 전망-최근 현황을 중심으로.” 「현대사상연구」, 1998.
- 외교안보연구원. 「주요국제문제분석」, 1995.
- 외교통상부. 「한국외교 50년」, 1999.
- 외무부. “한국의 북방외교.” 「집무자료, 동구1」, 1990.
- 전영석. “한미정상외교에 관한 연구-한미관계의 변천에 관련하여.” 박사학위논문, 단국대학교, 1984.
- 정영래. “김영삼 정권의 성격과 정치·군사·외교정책.” 「국회저널」, 1994.
- 조수종. “클린턴 2기 정부 출범과 한·미 통상관계.” 「국제문제」, 1997.
- 조철호. “박정희 핵외교와 한미관계의 변화.” 박사학위논문, 고려대학교, 2000.
- 최동휘. “한국의 대미 외교정책 : 현황과 문제점.” 「사회과학연구」 제35집, 강

- 원대학교 사회과학연구소, 1996.
- 최상룡. “미군정기 한국 : 아세아 냉전의 초점.” 「한국사회연구」, 1983.
- 최완규. “Icarus의 비운 : 김영삼 정부의 대북정책 실패요인 분석.” 「한국과 국제정치」, 1998.
- 통일원. “평화외교정책에 관한 특별성명.” 「통일백서」, 1995.
- 하용출. “동북아 정세변화와 한국외교.” 「외교」, 1987.
- 한명화. “한미관계의 정치경제 : 동맹이냐 종속이냐.” 「한국정치학회보」 20집 1호, 1986.
- 홍미경. “한국외교정책 분석일체제변수를 중심으로.” 박사학위논문, 숙명여자대학교, 1985.
- 홍순영. “대미국 경제외교의 방향.” 「외교」, 1988.

3. 외국문헌

1. 단행본

- Adenauer, Konrad. *Erinnerungen 1945-1953*, 6. Auflage. Stuttgart: 1987.
- Farrell R, Barry. *Approaches to Comparative and International Politic* Northwestern University Press, 1966.
- Genscher, Hans-Dietrich. *Wir wollen ein europaisches Deutschland*. Berlin: Goldmann, 1991.
- Hacke, Christian. *Weltmacht wider Willen: Die Aubenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a/M, Berlin, 1993.
- Hanrieder, Wolfram. *Germany, America, Europe: Forty years German Foreign Policy*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1989.
- . *Deutschland, Europa, Amerika, Die Aubenpolitik der Bunerepublik Deutschland, 1949-1989*. Paderdorn, 1991.

- Mahucke, Dieter(Hrsg.). *Amerikaner in Deutschland, Grundlage und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit*. Bonn, 1991.
- Morgenthau, H. *Politics Among Nations*, New York: Alfred A. Knoff, 1990.
- Morsey, Gudolf *Die Bundesrepublik Deutschland, Oldenbourg, Grundriss der Geschichte*. Bd, 19. Munchen, 1987.
- Oliver, Robert T., Syngman Rhee: *The man behind the myth* New York : Dodd Mead and Company, 1955.
- Schwarz, Hans Petet. *Handbuch der Deutschen Außenpolitik*. Munchen: Piper Verlag, 1976.
- R.C.Allen. *Korea's Syngman Rhee: Unauthorized Portrait* Rutland , 1960.
- Richardson, Louise. *When Allies Differ* New York St. Martin's Press. 1996.
- State Department. *The conflict of Korea: Department of state Bulletin*, 1950.
- United States Government Printing Office. *Foreign Relations of the United States , 1958-1960*, Vol. XVIII, Washington D.C, 1994.
- Vital David. *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. London: Oxford University Press, 1967.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances* New York Cornell University. Press, 1987.

2. 연구논문

- Ash, Timothy. "Garton. Germany's choice." in *Foreign Affairs*. vol. 73, no. 4, July/Aug. 1994.
- Clark C.M. *From the Danube to Yalu*, Tokyo, 1954.
- John F. Kennedy Library. *Special Intelligence Estimate, IV° 42-61:*

Short Range Outlook in the Republic of Korea, 1961 : McConaughy to Secretary of State April 11, Kennan George F. *On American Principle*, 「Foreign Affairs」 Vol.74 , 1995.

Gorden, Philip H. "The Normalization of German Foreign Policy." in: *Orbis*. vol. 38. no. 2. Spring 1994.

Grosser, Alfred. "Die Partnerschaft mit Frankreich." in: Hans Peter, Schwarz, *Handbuch der Außenpolitik*, Munchen: Piper Verlag, 1975.

Kielinger, Thomas. "The Gulf War and the Consequences from a German Point of View." in: *Außenpolitik*. English ed. vol. 42. no. 3. 1991.

Robert Keohane. *The Big Influence of Small Allies : Foreign Policy* , Spring. 1971.

기타

「국민일보」, 「국정신문」, 「동아일보」, 「세계일보」, 「연합뉴스」, 「월간중앙」, 「조선일보」, 「중앙일보」, 「한겨레신문」, 「한국일보」

감 사 의 글

본 논문이 완성되기까지 인간미 넘치는 정과 함께 열정적으로 학문적 가르침을 주신 왕임동 지도교수님께 진심으로 감사를 드립니다.

또한 바쁘신 중에도 논문 심사를 맡아 체계적이고 좋은 논문이 되도록 많은 지도를 해주신 서기준 교수님과 최성종 교수님, 전남대학교 최영관 교수님, 목포대학교 서창호 교수님께 진심으로 감사드리며 그동안 많은 가르침을 주신 정치외교학부 전 교수님들께도 깊은 감사를 드립니다.

그리고 오늘이 있기까지 말로 표현할 수 없는 가장 큰 관심과 사랑을 베풀어 주시며 격려를 아끼지 않으신 영원한 후원자이신 존경하는 아버님과 어머님께 진심으로 감사를 드립니다. 또한 가까이서 멀리서 항상 커다란 힘이 되어준 세 누님들과 매형들께도 고마운 마음을 전합니다.

또한 항상 사위를 열성적으로 성원해 주시는 장인 장모님께도 감사를 드립니다. 그리고 항상 변함없이 가까이에서 내조에 힘써 준 사랑하는 아내 이지은과 너무나 사랑스럽고 우리 집안의 기둥이 될 귀염둥이 아들 태형이와 함께 이 기쁨을 듬뿍 나누고 싶습니다.

끝으로 항상 부모님과 같은 큰 사랑을 주셨던 할머니님과 하늘나라에서 항상 저를 성원하고 계실 존경하는 할아버님께 기쁨과 감사드리고 싶습니다. 그리고 주변에 모든 知人들과도 이 영광을 함께 합니다.

2005년 8월

김 석 용

저작물 이용 허락서

학 과	정치외교학과	학 번	10041021	과 정	박사
성 명	한글 : 김 석 용 한문 : 金 錫 勇 영문 : Kim Suk-Yong				
주 소	광주광역시 서구 쌍촌동 1253-11번지				
연락처	전화 : 011-609-2707				
논문제목	한글 : 한국의 대미 외교정책에 관한 연구 - 역대정권의 외교정책 변화를 중심으로 - 영문 : A Study of South Korea's Foreign Policy toward the United States of America				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건 아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억 장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함.
다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

2005년 월 일

저작자 : 김 석 용 (서명 또는 인)

조선대학교 총장 귀하