

美國과 日本의 韓半島政策*

康 根 亨**

— 목 차 —

- I. 序 論
- II. 美國의 韓半島政策
- III. 日本의 韓半島政策
- IV. 韓半島 및 東北아시아의 安保와 平和를 위한 提言
- V. 結 論

I. 序 論

제2차 대전 이후 냉전질서가 강화되면서 한국과 일본은 미국을 중심으로 한 資本主義 진영에 편입되었고, 미국의 정치·군사·경제적 지원 하에서 국가 발전을 모색해 왔다. 반면에 북한은 소련을 중심으로 한 共產主義 진영에 편입되어 소련의 지원 하에서 '북한식 사회주의체제'를 발전시켜 왔다. 그리고 동북아시아는 한반도의 긴장이 지속되는 가운데 미국, 일본, 소련, 중국이 남북한을 축으로 경쟁과 갈등을 지속·강화하는 냉전의 첨예한 결전장이 되어 왔다. 1950년에는 韓國戰爭이 발발함으로써 냉전이 열전이 되기도 했으며, 한국전은 어느 쪽의 승리도 가져다 주지 않은 채 양측간의 갈등의 골만을 더욱 깊게 하는 결과를 초래하였다.

지난 반세기 동안의 양측의 경쟁 결과는 이제 눈앞에 나타나고 있다. 소련의 붕괴와 중국의 변화는 물론이고 남북한의 체제경쟁에서 自由民主主義와 市場經濟를 국가이념으로 채택해 온 한국이 共產主義와 社會主義經濟를 힘써 온 북한보다 모든 면에서 우월한 입장에 서게 된 것이다. 그리고 공산체제의 와해로 초래된 냉전의 종식은 전 세계에 걸쳐 자유민주주의의 확산을 가져와 민주화의 열풍이 거세게 몰아치고 있다. 다만 북한 체제만은 아직 긴 동면에서 깨어나지 않아 여전히 냉전적 태도를 표명하며 '북한식 사회주의'를 고수하고 있는 실정이다.

冷戰時代에 한반도에 대한 미국의 관심은 공산세력의 확대 견제, 미국에 적대적인 세력의

* 이 논문은 동아시아연구소 세미나(1998. 11. 6) 논문을 수정·보완한 것임.

** 제주대학교, 정치외교학과 교수

출현 억제, 그리고 한반도의 지정학적·전략적 가치에 근거한 자유민주주의와 시장경제 체제의 실현을 통한 미국의 가치를 구현하려는 차원에서 표출되어 왔다. 한국이 시장경제에 입각한 민주적인 국가로 발전하여 북한 공산주의와의 첨예한 경쟁에서 승리한다면 미국은 세계 모든 나라에게 미국식 민주주의의 우월성을 입증할 수 있는 셈이기 때문이다.

이제 냉전에서 승리한 미국은 한반도에서 자유민주주의의 우월성을 입증할 필요가 없게 되었으므로 한국만을 배타적으로 지지할 필요성도 상대적으로 줄어들게 되었다. 그리고 미국의 이익에 저해될 지 모르는 한반도에서의 긴장 조성보다는 긴장 완화를 더욱 선호할 가능성이 높다. 따라서 한반도와 동북아에서의 주도적인 영향력을 행사하기 위해서는 북한을 배제하기 보다는 북한을 미국의 영향력권 내에 두어야 한다. 즉, '북한포용전략'이 매우 중요해지는 시점에 와 있는 것이다. 이런 점에서 클린턴 행정부의 한반도 정책은 과거 미국의 정책과는 여러 면에서 다른 점을 보이고 있으며, 그 결과 북미관계에도 상당한 정도의 변화가 예상된다.

한편, 일본은 2차대전 이후 미국의 패권체제하의 충실한 수혜자로서, 특히 안보면의 무임승차자로서 많은 혜택을 누려왔다. 전후 40년 동안 미국의 安全保障 하에서 국민총생산(GNP)의 1% 미만만을 방위비에 투자하고, 모든 재원을 경제성장에 투여함으로써 1980년대에 들어서는 세계 제2의 경제대국으로, 그리고 최대의 채권국으로 등장하였다. 일본은 동아시아국 국가들에 대해 집중적으로 투자함으로써 엔 블록(Yen Bloc)을 형성할 정도로 그 경제적 영향력을 확대하고 있는 것이 사실이다. 또한 개발도상국에 대한 정부개발원조(ODA)의 금액도 이제는 미국을 앞질러서 세계 제1의 원조국이 되었다. 일본은 이러한 막강한 경제력을 자원으로 하여 장기적으로 정치·군사적 대국으로서의 지위를 확보하려고 노력하고 있는 듯하다. 1992년에 일본은 평화유지활동(PKO)법안을 통과시켜 캄보디아에 자위대를 파견했으며, 이를 바탕으로 유엔 안전보장이사회의 상임이사국의 지위를 확보하려고 모든 외교력을 쏟고 있는 것이다.

더욱이 소련의 변화에 따른 냉전의 종식은 일본이 처하고 있는 국제환경을 대폭 바꾸어 놓았으며, 이에 따라 일본의 외교정책도 과거와는 다른 양상을 보이지 않을 수 없는 상황에 처해 있다. 요컨대, 경제력의 상승에 따른 힘의 확대와 냉전 종식으로 인한 新國際秩序의 태동이라는 두 가지의 요인으로 말미암아 일본은 과거의 대세순응적인 소극적인 외교정책에서 벗어나 경제력에 상응하는 국제적 공헌을 할 수 있는 적극적인 외교정책을 구사하려 하고 있는 것이다. 이러한 변화는 일본의 한반도 정책에 있어서도 조심스럽게 나타나고 있다.

냉전기의 일본의 한반도 정책은 거의 모든 영역에서 미국의 정책을 답습해 왔다고 해도 과언이 아니다. 안보와 경제면에서 일본은 미국에게 전적으로 의존하고 있었기 때문이다. 그러나 냉전 종식 이후에는 미국의 정책에 전면적으로 배치하지는 않더라도, 일본의 국가이익에 입각하여 한반도 정책이 과거와는 다른 양상을 보일 수 있을 것이다.

이와 같은 문제의식을 가지고 이 글에서는 냉전 종식 이후의 미국과 일본의 한반도 정책을 검토해 보고, 이와 관련하여 한반도 및 동북아시아와 안보와 평화를 위해 우리는 어떠한 정책을 펴야 할 것인가에 대한 제언을 제시해 보려 한다.

II. 美國의 韓半島政策

현재의 국제 정세는 2차대전 이후 국제관계를 지배해 온 동서 냉전체제가 와해되고, 새로운 세계질서가 정립되어 가는 일대 전환기라 할 수 있다. 구소련의 붕괴로 야기된 냉전체제의 종식은 불가피하게 냉전 이후의 새로운 세계질서의 구축을 요청하고 있다. 그것은 정치·군사면에서의 미국의 유일 초강대국의 역할을 담보하면서도, 미국의 막대한 무역적자로 인한 경제력의 상대적 쇠퇴로 말미암아 경제면에서는 霸權이 불확실한 국제정치구조를 노정시키고 있다.

미국의 대외정책 환경을 인지함에 있어 對決的 競爭構造로부터 共存的 競爭構造로의 변화를 가져오게 하는 요인은 다음의 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 소련 및 동구국가들의 체제 변화로 야기된 냉전체제의 종식이다. 이로써 강대국간의 국제관계는 전반적으로 대립과 분쟁을 지양하고 협력과 안정을 기반으로 전개되었으며, 동북아에서도 미국은 러시아 및 중국과의 협력과 대화를 통해 안정적 질서를 유지하려 하고 있는 것이다. 물론 이러한 상황이 가능하게 된 배경에는 중국이 개혁·개방을 추진하고, 자국의 현대화를 추진하기 위해서 미국 및 서구의 도움을 필요로 하게 되었다는 점도 매우 중요하다.

둘째는 미국의 경제력의 상대적 약화로 인한 미국 패권의 변화이다.¹⁾ 1970년대 초에 접어들면서, 그 동안 미국의 마살 플랜 등 전후 복구사업에 힘입어 새로운 경제강국으로 등장한 서독과 일본의 도전으로 말미암아 미국의 경제력이 상대적으로 약화됨에 따라 경제면에서의 패권의 쇠퇴 현상이 나타나기 시작했다. 그것은 달러화의 금 태환 정지를 선언한 닉슨 쇼크와 그 이후 계속되는 미국 달러화의 약화 현상에서 보여졌다. 그리고 1980년대에 들어서면서 레이건 행정부가 추진한 국방력 강화정책은 군사비의 증액으로 인한 무역적자와 재정적자를 동시에 기록하게 함으로써, 미국은 세계 최대의 채무국으로 전락하고 말았다. 따라서 그 적자분을 일본의 대미 투자증가와 공채매입으로 보전하였다. 클린턴 정부가 출범한 이후 적극적인 산업 정책에 힘입어 미국 경제는 다시 불황을 극복하고 활성화되고 있으나, 1950년대, 1960년대와 비교하여 오늘날 세계 총생산에서 차지하는 미국의 비중은 현저하게 줄어들었으며,²⁾ 이점에서

1) 패권(hegemony)이란 어떤 국제질서 속에서 군사·경제면에서 지배적인 위치에 있는 국가가 각 국가의 관계를 관리하는 데 필요한 규칙과 제도를 결정하고, 자국이 주도하는 질서를 유지하기 위하여 지도력을 발휘하는 것이라고 정의할 수 있다. 그리고 패권국(hegemon)이 되기 위한 조건으로는 첫째, 전 세계를 방어할 수 있는 군사력을 보유하거나 동원할 수 있어야 한다. 둘째, 강력한 경제력이 필요하다. 동맹국을 재정적으로 지원하고 패권적 지위를 유지하기 위해서는 강력한 경제력이 뒷받침되어야 한다. 셋째, 국가적 지도력이 요청된다. 동맹체를 구성하고 국제 정치·경제 관계를 지배할 규칙과 제도를 형성할 수 있는 정치적 지도력은 중요한 연성의 자원이라 할 수 있다. 이 세 가지 패권의 자원 중에서 어느 한 자원이 쇠퇴할 경우에는 패권의 변화라는 용어를 사용할 수 있을 것이다. 따라서 미국은 경제력의 자원에서는 상대적으로 약화되고 있으나, 군사력과 지도력 면에서는 여전히 강한 힘을 갖고 있기 때문에 미국의 패권이 쇠퇴했다기 보다는 패권이 변화하고 있다는 보는 것이 더 적절하다고 생각된다. 이에 대한 자세한 논의는 강근형, 「국제정치의 성격변화와 패권이론」, 『국제정치논총』, 제35집, 2호(1995), pp. 5~38 참조.

2) 세계의 GDP 총액에서 차지하는 미국의 비율은 1960년 45.1%, 1970년 39.6%, 1980년 26.7%, 1990년 28.0%로 점차 줄어들어 왔으며, 일본의 비율은 60년 3.5%, 70년 8.0%, 80년 10.6%, 90년 15.3%로 증가해 왔다. UN, *Yearbook of National Accounts Statistics*, various issues 참조.

미국의 경제적 패권은 절대적 우위로부터 상대적 우위로 변화했다고 말할 수 있을 것이다.

일반적으로 냉전의 종식과 國家間의 相互依存의 증대로 말미암아 군사력에 입각한 힘의 중요성이 점차 약화되고, 폭력이나 물질로 강요하지 않고 상대방을 움직이게 하는 힘이 더 중요해지고 있다. 즉, 설득을 통한 협력이 더욱 요청되고 있으며, 여기에서 영향력을 발휘하는 것이 곧 국가의 힘의 중요한 자원이 되고 있다. 상호의존이 진전된 세계에서는 군사력에 입각한 힘은 그 대체성이 낮아 효용성이 약해지고 있으며,³⁾ 오히려 경제력에 입각한 '경제적 시혜능력'과 힘의 연성 자원인 국가적인 지도력이 중요한 자원으로 부각되고 있다고 할 수 있다. 요컨대, 국가적 결집력, 보편적 문화, 개방성, 레짐결성능력, 국제협력능력, 이념적 지도력 등의 '연성의 힘'(soft power)⁴⁾이 더욱 중요해지고 있는 것이다.

미국은 경제력의 상대적 쇠퇴에도 불구하고 영토의 크기, 자원, 기술수준, 군사력, 자유민주주의, 정치적 지도력 등 여러 측면에서 여타 국가들보다 힘의 우위를 점하고 있으며, 가까운 장래에는 미국의 패권에 대체될 새로운 패권세력이 출현할 가능성은 약하다. 다만 미국의 경제력이 약화되고 유럽 및 일본의 경제력이 강화됨에 따라, 독일과 일본의 국제정치적 역할이 더욱 증대될 것이 불가피하다. 또한 현대화 추진으로 고속성장중인 중국과 여전히 강대국으로 자리잡은 러시아의 역할도 무시할 수는 없다. 이 점에서 오늘날의 世界秩序는 '단일다극구조'(uni-multipolarity)⁵⁾라고 할 수 있을 것이다.

미국은 이와 같은 냉전이후시기의 단일다극구조 하에서 대외정책 면에서 유일 초강대국으로서의 역할을 강조하고 있을 뿐만 아니라, 연성의 힘인 지도력의 중요성을 인식하여 세계질서 구축에 주도적 역할을 수행하려 하고 있다. 다만 미 클린턴 행정부는 냉전구조의 와해로 주요 세력간 전쟁 위험이 감소된 상황에서 전세계에 걸친 패권을 추구하기보다는 러시아, EU, 일본, 중국 등 주요 세력간의 합의의 기반 위에서 미국 주도의 共同安保體制를 구축해 나가려 하고 있는 것이다. 이를 위해서 일본과 독일의 유엔안보리 상임이사국 진출을 지지하고, 이를 통하여 역할 분담을 통한 유엔 중심의 集團安保體制를 강화해 나가려 하고 있다. 이러한 시각에서 미국은 주요 세력과의 협력을 통한 유엔의 국제평화 및 안보기능을 활성화시킴으로써 주요 세력간의 합의 기반을 도출, 법의 지배와 분쟁의 평화적 해결을 바탕으로 한 새로운 세계질서를 구축하려 하고 있는 것으로 보인다. 이런 점에서 클린턴 대통령의 대외정책은 윌슨주의적 이상주의(Wilsonian idealism)에 토대를 두고 있다고 생각된다. 미국의 클린턴 행정부는 냉전이후시기의 국가안보전략으로서 '관여와 확장'(strategy of engagement and enlargement)정책을 천명하였다. 구체적으로는 신뢰할 만한 안보체제의 확립, 미국경제의 활성화

3) 이 점에 대해서는 David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies," *World Politics*, Vol. 31, No. 2 (January, 1979), pp. 165~166 참조.

4) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, Inc., 1990), p. 188.

5) 이 점은 Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interest," *Survival*, Vol. 33, No. 1 (January/February, 1991), pp. 3-17 참조. 나이는 단 하나의 위계구조로 다층적 구조를 가진 세계정치를 정확하게 묘사할 수는 없다고 주장하면서도, 최상의 군사적 층에서는 미국에 비견할 만한 군사력을 가진 나라가 없기 때문에 일극구조(unipolar)라고 한다. 그리고 경제적인 중간층은 지난 20년 동안 삼극구조였으며, 초극적 상호의존의 최저층은 힘의 분산구조를 보인다고 주장한다. Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Spring, 1992), p. 88.

화, 그리고 민주주의의 확산을 추구하고 있다. 즉, 동아시아는 물론 세계문제에 지속적으로 관여하고, 민주주의를 더욱 더 확산하겠다는 의지를 표명하고 있는 것이다. 특히, 동북아시아에서도 궁극적인 안보의 보장자로서의 역할을 자임하고 있다.⁶⁾ 동북아시아에서 미국은 냉전시대처럼 한·미, 미·일 동맹의 기반 하에서 강력한 군사력으로써 소련과 중국을 견제하려는 것이 아니라, 집단안보체제를 구성하여 관련국들과의 협력과 견제의 기반 위에서 均衡者(balancer) 내지는 조정자의 역할을 통해 역내 안보를 유지하려는 것이다. 이 점에서 미국은 집단적 개입주의(collective engagement)를 선호할 것으로 예상할 수 있다. 이미 클린턴 행정부는 부시 행정부가 반대해 왔던 아시아에서의 집단안보체제에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있는 것도 사실이다. 1993년 7월 클린턴 대통령이 한국과 일본 방문시 '신태평양공동체'(New Pacific Community) 구상을 제의하기도 했던 것이다.

이처럼 미국은 냉전 종식 이후에 러시아와 중국 및 북한에 대한 강력한 견제세력으로서의 역할이 아니라, 이들을 포함하면서 동북아에서의 평화를 制度化하기 위한 세력균형자로서의 역할을 추구하고 있다. 이를 달성하기 위해서는 러시아 및 중국과의 관계 강화는 물론 북한과의 관계도 적대적이 되어서는 안된다. 특히, 냉전이후시기에 있어 군사력보다도 경제력과 지도력의 힘이 더욱 중요해지고 있음을 감안할 때, 미국은 강력한 군사력보다도 경제적인 시혜와 지도력을 통해 동북아 지역에서 주도적인 영향력을 행사하려는 것이다.

물론, 기존의 우방국가인 일본 및 한국에 대해서는 미국의 경제력의 상대적인 약화로 이들 국가와의 경쟁 때문에 더 이상 경제적인 혜택을 주기는 쉽지 않다. 그러나 러시아, 중국 및 북한에 대해서는 여전히 경제적인 혜택은 매우 유효하다. 러시아의 시장경제체제로의 전환 과정에 미국은 도움을 줄 수 있으며, 중국이 개혁·개방정책을 성공적으로 추진하기 위해서도 미국의 시장과 자본 및 기술은 매우 중요하다. 그리고 북한의 식량난을 해소하고 개방 가능성을 타진하는 데도 미국의 협력은 필요하다. 미국이 직접 원조를 하지 않는다 하더라도 전세계에 걸친 미국의 지도력을 이용하여 서방 선진국들의 원조를 끌어낼 수 있는 것이다.

이러한 정책 변화가 한반도에 직접적으로 미치는 것은 바로 미국의 북한에 대한 점진적 관여정책의 일환으로 추진하고 있는 '북한포용전략'이라고 할 수 있다. 이로 인해 한미관계에도 약간의 변화가 초래될 수 있을 것이다. 미국은 韓半島의 통일 과정에서 예측하지 못할 불상사가 일어날 가능성을 배제할 수 없기 때문에 당장의 통일보다는 오히려 긴장완화를 통한 현상유지를 더 지지할 수도 있다. 이 점에서 한국과 미국 사이에는 냉전기와는 다르게 정책목표와 전략 면에서 상이한 견해가 노정될 수도 있으며, 양국간의 마찰이 발생할 소지도 있다.

미국의 북한에 대한 접근은 1988년 레이건 행정부가 제한적인 접촉 창구를 열기 위해 소위 '조심스러운 이니셔티브(Modest Initiative)'를 내놓으면서 시작되었다. 이 조치는 인도적 물자 거래를 허용함으로써 미국의 포괄적인 대북 경제제재에 첫 변화를 가져왔다. 여기에는 비정부, 문화, 학술 교류를 위한 미국인과 북한 주민간의 접촉을 위해, 그리고 이를 위한 비자 발급을 포함하여 미국 정부의 공식 지원이 해당되었다. 부시 행정부는 1992년 1월 처음으로 북

6) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July, 1994, p. 5, p. 23 ; Department of Defense Office of International Security Affairs, *United States Security Strategy for the East Asian-Pacific Region*, February, 1995, pp. 1~7.

미 고위관리들간의 회담 개최에 합의하였다. 이것은 유용하기는 했으나 그 후 고위급 공식 접촉으로 계속 이어지지 않는 것이며, 북미대화는 곧 중국 주재 대사관을 통한 실무급 접촉으로 뒷걸음질치고 말았다.⁷⁾

이와 같은 배경 하에서 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 구체화 된 북한의 핵무기 개발 시도는 미국이 新國際秩序를 형성해 가는 과정에 있어 중대한 문제였다. 핵무기 확산방지를 전쟁 목적으로까지 설정하여 걸프전쟁을 승리로 이끈 미국에게 북한의 핵 개발 시도는 냉전 이후의 핵무기 개발을 저지해야 한다는 국제규범에 대한 심각한 도전으로 받아들여 졌다. 소련이라는 적이 사라진 냉전이후시대에 있어 미국은 국가안보의 가장 중요한 목표로서 제3세계로의 核擴散을 방지하는 데 두었다. 역설적이기는 하지만 북한은 이러한 미국의 최고 목표에 정면으로 도전함으로써 북한이 바라는 소기의 목적을 거두었다고 할 수 있다. 왜냐하면 미국은 북한의 핵 개발이 미국의 중대한 국익을 침해하는 것으로 간주했기 때문에 이에 적극적으로 대응하지 않을 수 없었으며, 그 결과 북한과의 협상을 추진해야 했기 때문이다.

이 상황에서 북한의 핵무기 개발 의도는 두 가지 측면에서 분석될 수 있었다. 하나는 북한의 핵무기 개발은 탈냉전적 국제조류와 사회주의권의 붕괴에 따른 극도의 고립감과 불안 속에서 정권적 안보를 위한 근본적인 선택으로서 복잡하고 정밀한 계산에서 나온 정권적 도박이기에 결코 그 의도를 포기하지 않으리라는 견해이다.⁸⁾ 이는 한국과 일본의 지배적인 강성 견해이다. 다른 하나는 북한의 핵무기 개발은 이를 미국과의 외교협상 카드로 사용함으로써 현재 북한이 부딪치고 있는 안보 및 경제적 난관을 극복하기 위한 의도에서 나온 견해라는 것이다.⁹⁾ 이는 온건적인 견해로서 중국과 러시아가 이렇게 생각하였다.

이와 같이 북한의 핵 개발 의도에 대해 정확하게 간파할 수 없는 상황에서 북한의 핵 카드에 대응하는 방법 면에서 한국과 미국 사이에는 미묘한 차이가 나타나기 시작하였다. 즉, 과거에 대한 핵무기 개발까지를 포함한 완벽한 핵 투명성을 보장해야 된다는 한국 정부의 주장과 IAEA의 핵사찰 이후부터의 핵 동결로써 북한과의 외교관계를 수립하고 그 이후 단계적으로 핵 투명성을 보장받으려는 미국 정부의 입장이 다르게 나타났기 때문이다.

한국으로서는 한반도의 비핵화선언이후 한국내의 미군이 보유하고 있는 핵무기를 완전히 철거한 상황에서 북한이 핵무기를 개발한다는 것은 자국의 안보에 대한 중대한 위협이 아닐 수 없었으며, 한반도에서의 여하한 핵 가능성이라도 인정할 수 없는 것이었다. 그러나 미국은 한반도를 포함한 동북아시아의 安保에 있어 북한의 핵무기는 한국 및 일본의 핵무장을 초래할 가능성이 있다고 보고 이를 저지하기 위해서는 명분상 북한이 NPT에 잔류하고 핵 개발을 포

7) 1996년 3월 19일에 윈스턴 로드 동아시아 태평양 담당 미국무부 차관보의 미국의 대한반도 정책에 관한 하원 외교위원회 아태소위원회에서 행한 증언 참조.

8) 이러한 주장의 대표적인 견해는 안병준, "남북관계의 현황과 전망," 『북한연구』, 제6권, 제2호 (1995년 여름), pp. 7~22 ; Byung-joon Ahn, "The Man Who Would Be Kim," *Foreign Affairs* (November/December, 1994), pp. 94~108 참조.

9) 이 주장은 길영환, "북미관계개선과 남북관계의 변화," 『통일경제』, 제2호 (1995년 2월), pp. 30-47 ; Young Whal Kihl, "Confrontation or Compromise?: Lessons from the 1994 Crisis," in Young Whal Kihl and Peter Hayes(eds.), *Peace and Security in Northeast Asia: The Nuclear Issue and the Korean Peninsula* (New York: M.E. Sharpe, 1997), pp. 181~205 참조.

기한다는 선언 만으로써도 자국의 정책을 만족시켜 줄 수 있다고 보았다. 그리고 이를 계기로 미국이 북한을 국제사회에 끌어들이며 미국의 영향력 속에 북한을 가두어 둘 수 있다면 이보다 더 좋은 기회는 없는 셈이었다. 특히, 한국이 중국 및 러시아와 수교를 하고 있는 상황에서 미국이 북한과 공식적인 外交關係를 가질 수 있는 좋은 명분을 제공해 주었다. 물론 북한으로서도 핵 개발 포기 선언은 미국과의 수교를 가능하게 함으로써 경제협력뿐만 아니라 안보를 보장받을 수 있으며, 이 과정에서 한미관계를 소원하게 할 수도 있는 일석이조의 것이었다.

결국, 미국은 김일성이 카터 전대통령을 통하여 핵 개발 동결 의사를 밝힘에 따라, 1994년 7월 8일 제네바에서 북미 3단계 회담을 재개하였다. 하지만 김일성이 7월 8일 사망함에 따라 북미 3단계 회담은 하루만에 연기되었다. 그러나 미국과 북한은 제네바에서 8월 5일부터 13일까지 3단계 1차회담을 개최하여 북미간 공동성명을 발표함으로써 어느 정도 핵 위기 타결의 실마리를 잡아갔다. 이 성명에서 북한은 NPT체제에 머무를 것이며, 또한 이 문제가 완전히 해결될 때까지 영변 핵연료의 재처리 및 대체를 포함한 모든 핵 활동에 대한 사찰을 수용할 의지가 있음을 표명하였다. 이의 대가로 미국은 북한에 무기 전용 가능성이 낮은 대체 원자력 발전소를 제공해 주며, 상호 외교적 승인의 목표를 향해 관계를 개선해 나가며, 또한 안보 및 경제적 보장을 제공해 주기로 하였다.

이러한 협상안은 1993년 당시와는 매우 다른 미국의 입장을 반영하는 것이다. 그 동안 미국은 남북한 사이에 대화가 재개되지 않는 한, 그리고 북한의 과거 및 현재의 핵무기 계획에 대한 철저한 사찰이 실시되지 않는 한, 북한과의 직접 대화는 불가능하다는 것이었음을 감안한다면, 이제 미국의 접근 자세는 전보다 매우 실용적이 되었다고 할 수 있다. 북한의 핵 개발 계획을 완전히 없앤다는 거창한 목표보다는 이를 統制 혹은 封鎖한다는 보다 현실적인 목표를 수용하게 된 것이다.

이후 북한과 미국은 3단계 2차회담을 1994년 9월 23일 제네바에서 재개하여 10월 21일에 북미간 기본합의문에 합의하였다. '북미간 기본합의문'(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea)은 1) 경수로 지원 조항, 2) 관계개선 조항, 3) 한반도 비핵화 조항, 4) NPT체제 유지 조항으로 구성되어 있다.¹⁰⁾

이 합의문의 주요 내용만을 간략히 살펴보면, 우선적으로 미국은 북한의 흑연감속로 대신에 경수로를 제공하기 위한 국제콘소시엄을 조직하기로 하였다. 또한 이 프로젝트의 완성 시기까지 북한의 연료 손실을 보상하기 위하여 미국은 발전용 증유를 연간 50만 톤까지 제공하기로 약속하였다. 이의 대가로 북한은 국제사찰을 받고 있던 핵개발 계획을 동결하며, 훗날에는 이 계획을 완전히 포기하도록 하였다. 두 번째로 양측은 상호교역과 접촉의 장애물을 제거하고, 장차 상호간 외교적 승인을 도출할 수 있는 일련의 조치들을 취하기로 합의하였다. 세 번째로 한반도의 평화와 안보를 증진시키는 데 합의하고, 그 구체적 조치로서 미국은 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장하며, 북한은 남한과의 협상과 접촉을 재개하기로 하였다. 마지막으로 북한은 NPT체제에 계속 잔류하며, 본 합의 사항들이 실현될 경우에는 자신의 핵 시설에 대한 IAEA의 사찰을 허용하기로 했던 것이다.

이번 합의의 가장 독특한 점은 '단계성'이라 할 수 있다. 이러한 단계성은 북한으로 하여금

10) '북미간 기본합의문'의 전문은 Kiel and Hayes, *ibid.*, Appendix A, pp. 437~440 참조.

자신의 핵개발 계획을 상당 기간동안 감출 수 있도록 하는 것이다. 또 한가지 주목할 점은 남북한 접촉과 협상의 재개 요건이 구체적인 시간표나 방법에 대한 언급없이 매우 일반적인 용어로 표현되고 있다는 사실이다.

현재까지 이 기본틀은 구체적 조치들로 이어져 왔다. 북한 내 경수로 건설비용을 마련하기 위해 '한반도에너지개발기구'(KEDO)라는 국제콘소시엄이 조직되어 약 46억 달러에 달하는 경수로 건설비용을 지원하기로 북한과 합의하였다. 그리고 미국은 북한에게 5만 톤의 증유(약 5백만 달러의 비용 소요)를 제공하였다. 또한 양측은 상호간 투자 및 교역 제한을 완화하였고, 북한 핵개발 계획의 동결을 위한 기술적 문제에 대한 진전이 있었으며, 외교적 승인을 목적으로 한 중간 조치들에 대한 회답이 열렸다. 1994년 12월에 발생한 미군 헬기 사건을 리차드슨 하원의원, 허바드 미 국무부 부차관보와 북한간 政治會談을 통하여 해결한 바 있다. 북한은 이 회답에서 한반도에서의 평화와 안보를 위협하는 사태를 방지하기 위하여 군사당국자간 적절한 접촉 채널을 유지하기로 합의했던 것으로 보도되었다.¹¹⁾

앞에서도 지적한 바와 같이, 북미간 합의문은 북한에게 미국과의 관계정상화의 길을 열게 해 주었고, 미국으로부터 에너지 및 경제 지원과 안보를 확약 받게 됨으로써 핵 카드의 유용성을 십분 얻을 수 있었다. 미국도 클린턴 행정부가 이것을 外交業績으로 내세워 국내선거에 이용할 수 있게 되었으며, 이를 통해 1995년의 NPT 연장의 기틀을 마련할 수 있었다. 그리고 동북아에서의 핵 확산을 미연에 방지함으로써 일본의 핵무장을 막을 수 있게 되었을 뿐만 아니라, 무엇보다도 중요한 것은 북한과의 수교에 대한 명분을 얻을 수 있다는 점이다.

그러나 이 합의문이 주는 한국에 대한 부담은 매우 충격적인 것이었다.

우선 한국이 참여하지 않은 회답에서 한국에 영향을 미칠 중요한 합의안들이 결정되었으며, 특히 한국이 계속 주장해 왔던 북한 핵의 과거에 대한 투명성을 확보해야 한다는 주장은 관찰되지 않았고, 북한 핵의 현재와 미래를 동결하는 데 만족해하는 미국의 주장에 한국의 주장은 결국 용해되어 버렸다.

이는 그 동안 북한에 대해 견지하고 있던 한국의 입장을 약화시키는 결과로 작용할 가능성이 높다. 물론 미국은 '북미기본합의서'에 따라 경수로 사업이 진척되어 간다면 남한과 한국과의 접촉도 점차 증대될 것이라고 주장한다.¹²⁾ 그리고 북미간 합의 내용 중에 남북대화 재개 요건이 포함되고 있다. 그러나 구체적인 절차나 일정은 언급되어 있지 않다. 북한에 대한 원조 제공에 대해서는 구체적인 일정이 합의되어 있다는 점에서 이는 매우 대조적이다. 북한은 이후 한반도 한국과의 대화에 성실하게 응하지 않고 있는 것이 현실이며, 오히려 한국과 미국을 이간시키고, 한반도 문제 처리에 있어 한국을 배제시켜 기선을 잡으려고 애쓰고 있다. 이러한 이유 때문에 북미기본합의에 대해 한국 내의 輿論은 우려를 금치 못했던 것이다.

또한 북한의 핵무기 능력이 불투명한 상태에서 한국은 KEDO 내에서 북한의 경수로 지원비용의 상당액을 지원해야 한다는 점이다. 약 46억 달러로 추산되는 총 비용 중 70%를 한국

11) 통일원, 『주간북한동향』, 제209호 (1994. 12), pp. 25~31 참조.

12) Charles Kartman, "U.S. Policy Toward North Korea," Testimony Statement of Acting Assistant Secretary before the House Committee on International Relations Subcommittee on Asia and the Pacific, February 26, 1977 참조.

이 부담하고, 일본이 10억 달러를 부담하기로 되어 있는데, 이는 한국에게 막대한 재정적 부담을 가할 것이다. 한국내의 야당은 물론 국내 여론도 합의안의 재정적 측면에 대해 부정적이다. 즉, 한국이 참여하지 않은 합의안에 무조건 돈만 낸다는 사실을 국민들에게 설득하기가 여간 어려운 일이 아닐 것이다. 한국으로서는 무역마찰을 둘러싸고 한국 내에 반미감정이 漸高되고, 오랜 기간동안 미군의 주둔으로 민족적 자존심이 훼손되고 있다는 분위기가 점차 확산되는 상황에서, 북한에 대한 지원에 대해 미국의 일방적인 요구를 수용한다는 것은 국내 여론을 지극히 자극할 수 있는 사안이었다. 따라서 한미간에 미묘한 기류를 자아내었다.

그러나 한국 정부가 북미간 합의를 수용하는 것 이외에 어떤 다른 대안을 선택할 수는 없었다. 합의를 거부한다면, 한미간의 동맹관계에 부정적인 영향을 미칠 것은 분명했다. 미국이 한국을 필요로 하는 것보다 한국이 미국을 필요로 하는 정도가 훨씬 큰 마당에 한국 정부의 선택은 미국의 주장을 지지할 수밖에 다른 방책이 없었던 것이다.

북한의 핵 동격을 이끌어 낸 북미기본합의는 냉전종식이후 미국의 동아시아 정책의 기조인 '관여와 확장'(Engagement and Enlargement)정책이 극명하게 드러난 것이라고 할 수 있다. 카트만(Charles Kartman) 미 국무성 동아시아·태평양문제담당 차관보 대행이 미하원 아·태소위원회에서 증언한 바와 같이, 미국의 대북정책은 이제 "억지로부터 관여"(From Deterrence to Engagement) 정책으로 전환한 것이다. 억지전략은 냉전시대의 미국의 대북정책의 기본 지침이었다. 이는 한국에 대한 강력한 안보공약을 천명함으로써 북한의 남침 야욕과 그 가능성을 사전에 제거하는 데 초점이 맞추어졌다. 냉전이후시대에 들어와서는 미국은 한반도의 안정이 抑止力 하나만으로는 달성할 수 없다고 보고, 신뢰구축 조치와 협력을 이끌어 내는 것이 중요하다고 본다. 이렇게 하기 위해서는 북한을 고립으로부터 끌어내어 책임 있는 국제사회의 일원이 되도록 유도하는 것이 더욱 효과적이라고 보고 있는 것이다.

요컨대, 북한이 핵 동결에 대해 미국에 협력하고, 점차 비호전적인 태도로 나온다면, 미국은 대북 경제적 지원은 물론 정치적 관계의 개선까지도 발전할 가능성을 시사하고 있는 것이다. 이러한 정책이 구체화된 것이 클린턴 행정부에 들어와서 국무성을 중심으로 주장되었던 '연착륙정책'(the soft-landing policy) 이었다. 북한은 고장난 비행기와 같기 때문에 북한을 코너로 몰아 갑작스럽게 崩壞한다면, 이는 한국과 미국 모두에게 이롭지 않으며, 그러므로 북한이 서서히 개혁·개방으로 나와 자체적으로 개혁할 수 있도록 한국과 미국은 북한에 대해 협조적인 정책으로 일관해야 한다는 것이다. 이러한 정책이 한반도의 안정과 장기적인 평화통일을 위해서 최선임을 강조한다.

북한이 핵 개발을 추진하고, 미국과 한국이 위협한다면 최악의 경우 한반도에서의 전쟁도 불사하겠다는 강력한 '극단정책'(brinkmanship policy)이 미국과 한국으로 하여금 북한을 달래기 위해 협력정책으로 나오도록 하게 했으며, 그 결과는 북한이 원하는 바대로 미국으로부터 생존권을 보장받고, 경제적 지원을 얻음은 물론 공식적인 외교관계의 개선까지 가능할 수 있는 토대를 마련하게 된 것이다. 이른바 북한의 '벼랑끝외교'가 큰 성과를 거두게 된 것이라고 할 수 있다.

미국의 대북한 연착륙정책은 한국전 당시의 실종 미군들(MIAs)의 유해를 회수하고, 북한의 미사일 및 미사일 기술의 개발과 수출의 종결을 위해 북한과 미국 사이에 여러 차례의 회담

이 열렸고, 협력 기반을 구축해 갔던 것이다. 1996년 4월 미국 측의 협상 관리들은 북한의 미사일 개발·배치 등에 대해 논의하기 위해 북한의 고위 관리들과 회담을 가졌으며, 또한 양측은 북미기본합의에 따라 양국간의 연락사무소의 개설을 서서히 진행해 오고 있다.

한편, 미국은 북한에 대한 경제 제재를 緩和하는 여러 조치들을 취하기 시작했다. 1995년 1월 미국 정부는 자국의 회사들이 미·북한 직간접 원거리 통신 서비스를 제공할 수 있도록 허용했으며, 북한으로부터의 마그네사이트 수입을 허가하였다. 그리고 1996년 12월에는 곡물 50만 톤을 북한에 판매하려던 미국 회사의 영업 허가를 미국 정부가 승인했던 것이다. 또한 미국은 인도주의적 원조라는 명분 하에 95년과 96년 2년 동안 북한의 수해 및 식량부족을 지원하기 위해 긴급 구호 원조용으로 1천8백4십2만5천 달러 어치의 현금 및 현물(주로 의료용품과 식량)을 제공하였다. 그리고 1997년 2월에는 유엔 세계식량계획(WFP)의 긴급구호를 위해 1천만 달러 어치의 현물을 기증했던 것이다.¹³⁾

그러나 미 의회를 장악하고 있는 공화당은 민주당 행정부가 추진하는 북미합의이행조치들을 자주 견제함으로써 북미 접촉은 교착상태에 접어들게 되었다. 북한의 핵동결 대가의 하나로 미국이 약속한 대북 증유제공비용을 미 의회는 자꾸 거부하는 태도를 보여 왔던 것이다. 이런 상황에서 지난 여름 미국은 영변 주변에 지하 핵시설 건설을 위해 땅을 파고 있다는 의구심이 언론을 통해 보도되었고, 이에 따라 공화당은 북미합의이행 자체를 破棄하려는 움직임을 강화시켰다. 더욱이 1998년 9월 1일 북한의 인공위성(미사일) 발사는 미국 내의 여론은 물론 일본 내의 여론도 대북 포용정책에 대해 회의적인 반응을 보이게 하는 계기로 작용하고 있는 것이다.

Ⅲ. 日本의 韓半島政策

2차대전 이후 일본은 자신의 안보와 경제를 전적으로 미국에게 의존해 왔다. 특히, 안보면에서는 미일안전보장체제하에서 GNP 1% 미만의 재원을 防衛費에 투자하고, 은 국가적 힘을 경제성장에 쏟아 쏟았으며, 이른바 '요시다 독트린'으로 알려진 경제제일주의를 적극 추진함으로써 80년대 이후 경제대국으로 등장할 수 있었다.¹⁴⁾ 이러한 상황에서 일본의 동아시아 정책은 독자적인 정책을 수행할 수 없었으며, 미국의 정책을 보조하는 형태로 나타날 수밖에 없었다. 따라서 일본의 한반도 정책도 냉전시기에는 미국의 정책을 추종하는 양상을 보여 왔던 것이다. 냉전이 종식되었음에도 불구하고 일본의 한반도 정책은 미국의 동아시아 정책이라는 큰 틀을 벗어나지 못하고 있으나, 다만 냉전종식 이후 일본은 자신의 막강한 경제력을 바탕으로

13) *Ibid.*

14) 무라마츠와 크라우스는 '요시다 독트린'이 보수분류의 정치적 리더십을 제공함으로써 일본 경제성장의 가장 중요한 요인이 되었다고 주장한다. Michio Muramatsu and Bills S. Krauss, "The Conservative Policy Line and the Development of Patterned Pluralism," in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba (eds.), *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation* (Stanford, California: Stanford University Press, 1987), pp. 516~554 참조.

국제적 역할 증대라는 積極的인 外交政策을 추구하고 있는 바, 이런 차원에서 대북 관계 개선을 적극 추진하는 등 일본의 한반도 정책도 과거와는 다른 매우 전향적인 성격을 나타내고 있는 것으로 보인다.

일본은 한국이 독립한 이후 외교관계 개선을 원하였으나, 1공화국 시대에 이승만 대통령의 완강한 반일정책으로 말미암아 한일 양국은 공식적인 외교관계를 가질 수 없었다. 냉전기에 미국은 중국이 공산화되자 동아시아 지역에 있어 소련의 팽창을 봉쇄하고 동아시아 성장의 엔진으로 일본을 만들려는 구상을 하게 되며, 이에 따라 대일정책도 사회·정치적 개혁으로부터 경제회복으로 그 강조점을 전환시키는 이른바 '역코스'(reverse course)정책으로 선회하게 되었다. 따라서 미국은 한국과 일본의 공식적인 외교관계를 수립하여 소련, 중국, 그리고 북한을 견제하는 한·미·일 삼각협력체제를 구축하려 했던 것이다. 그러나 이러한 시도는 이승만 정권의 완강한 반대로 인해 1950년대에는 이루어질 수 없었다.

이러한 미국의 정책은 1965년 한일국교정상화조약이 체결됨으로써 가능해지게 되었다고 할 수 있다. 한일 양국간의 상호불신이 매우 높았음에도 불구하고 한일간의 관계정상화는 동북아 국제정세의 변화와 한일 양국의 정치적 변화에서 비롯되었다. 5·16 군사 쿠데타를 통하여 집권한 박정희 정권은 經濟開發에 필요한 자본의 유치와 냉전 체제의 전략적 고려에 의하여 국내의 거센 반대를 무릅쓰고 일본과의 국교정상화를 강행하기로 결정한 반면, 일본의 새로운 수상 사토(佐藤)는 한국과의 국교 정상화를 '일본의 아시아 외교의 시작'으로 보았던 것이다. 전후 한국과 일본은 미국의 세계전략에 따라 안보 틀을 설정해 왔다. 그러나 1960년대에 들어서면서 미국이 대외원조와 공약을 축소하려는 움직임을 보임에 따라 일본은 전쟁수행 능력의 개발을 금지한 헌법 제9조의 규정을 피하여 이웃 한국과의 정치·경제·안보적 협력관계를 통한 아시아 외교의 전개를 조심스럽게 모색하기 시작했다. 이 정책은 내적으로는 일본의 경제개발에 전력하면서 외적으로는 공산주의 위협에 대항할 수 있는 방패로서 주변 국가의 안보 능력을 강화하려는 것이었다.¹⁵⁾ 이러한 정책은 직접적인 군사적 협력의 형태로서 보다는 경제개발 프로젝트에 대한 지원을 통한 간접적인 安保協力の 정책이었다. 반면에 박정희 정권은 미국의 지원이 축소됨에 따라 이를 대체할 경제원조의 원천으로 일본과의 경제협력을 강력하게 희망하고 나섰다. 즉, 박정희 정권은 일본과의 경제협력을 통한 한국의 정치·안보의 추구를 국가경영의 중요한 전략으로 채택했던 것이다.

무상 3억 달러, 공공차관 2억 달러, 상업차관 3억 달러로 이루어진 총 8억 달러의 청구권 자금을 가지고 제3공화국의 경제성장을 위한 중요한 재원으로 사용할 수 있었다. 이 청구권 자금이 지닌 정치·경제적 의미는 일본 경제이익의 대한 침투에 따른 한국 정치·경제의 대일 종속의 문제였다. 한국인들의 대일감정의 측면에서 볼 때, 대일청구권 자금은 매우 양면적인 속성을 지니고 있었다.¹⁶⁾ 즉, 이 자금이 경제개발계획을 위한 중요한 재원으로 사용되었다는 점과 아울러 일본의 자본 침투로 말미암은 신식민지의 부활을 우려하게 되었으며,¹⁷⁾ 한일

15) 장달중 교수는 이러한 정책을 '대리 군국주의'(proxy militarism)라고 칭하고 있다. 장달중, "한-일 관계의 전개와 연구 패러다임의 변천," 최상용 외, 『일본·일본학: 현대 일본연구의 쟁점과 과제』 (서울: 오름, 1994), p. 379.

16) 같은 글, p. 384.

17) 수미야 등의 일본의 신좌파 그룹의 지식인들은 신식민지이론의 관점에서 한일국교정상화를 보며, 이

협정 이후 한국 경제의 일본에 대한 구조적 종속의 문제가 심각하게 노정되어 왔기 때문이다. 한편, 1965년의 한일국교정상화조약에서 과거사의 문제는 불분명하게 처리되었으며, 이로 인해 양국간의 관계 개선에 좋지 않은 영향을 미쳤다. 1965년의 한일국교정상화조약에서도 과거 일본의 식민통치에 대한 사과와 문제는 중요한 이슈였다. 한국은 1910년의 한일 합방조약을 그 원초적 시점에서 무효화하고 일본의 식민통치에 대한 공식적인 사과를 요구했지만 일본측의 거부로 韓日合邦條約은 1948년 한국의 독립 시점에서 무효화되고, 과거사에 대한 공식적인 사과의 문제는 '불행했던 시기'에 대한 유감을 표현하는 선에서 조약이 타결되었다.¹⁸⁾ 이와 같은 과거사에 대한 만족스럽지 못한 해결은 1965년 이후의 한일관계 개선에 엄청난 장애요인이 되어 왔다. 과거사의 미해결은 미래지향적인 발전의 이슈보다는 과거사를 둘러싼 신경전에 양국의 에너지를 소모하지 않을 수 없었기 때문이다.

과거사의 문제는 한일양국간의 인식 차이가 너무나 커서 선린우호관계를 열어 가는 데 항상 걸림돌로 작용하였으며, 늘 적개심을 가지고 서로를 대하고 의심하는 큰 원인이 되어 왔다. 한국은 2차대전을 帝國主義勢力 대 自由主義勢力間의 싸움으로 본다. 특히 일본이 개시한 태평양 전쟁은 명백히 제국주의 침략전쟁이었으며, 이 과정에서 한국을 비롯한 아시아의 여러 나라들이 말로 표현할 수 없는 엄청난 피해와 수탈을 입었다고 생각한다. 반면에 일본의 보수 세력은 태평양 전쟁을 서양세력의 禁輸措置에 대한 자기방어였으며, 서구인들의 제국주의 침략으로부터 아시아인을 지키기 위한 聖戰이라고 주장하며, 이 전쟁에서 자신들이 패배했기 때문에 도덕적으로 비난받는 것이라는 입장을 견지하고 있다.¹⁹⁾ 그래서 그들은 敗戰이라는 표현보다 終戰이라는 표현을 쓴다. 그리고 한국의 식민지배에 대해서도 한반도가 다른 강대국에게 속국이 되는 것을 방지하기 위한 조치였으며, 식민통치기간 동안에 한국에게 근대화의 토대를 쌓아 주었다는 논리를 편다. 이와 같이 과거를 미화하기 때문에 일본은 천황을 비롯한 전쟁을 수행했던 군국주의 옹호세력들을 비난하기보다는 오히려 자랑스러워하고 존경하고 승배하고 있는 것이다. 太平洋戰爭 전사자들의 위패를 모셔 놓은 야스쿠니 신사에 대한 정부 관료들의

를 계기로 한일관계가 노동분업을 통한 상호보완적인 관계로 발전하기보다는 한국경제가 '일본자본의 해외지점'으로 전락할 것이라고 주장한다. 隅谷三喜男, 『韓國の經濟』(東京: 岩波書店, 1975), p. 177. 일본의 진보적 지식인의 한일관계에 대한 자세한 분석은 한상일, "진보적 일본지식인의 한국관," 『일본평론』(1990년 가을호), pp. 284~361 참조.

이와 같은 일본의 신좌파 지식인들의 주장처럼 한국경제가 일본 경제에 종속됨으로써 저발전의 길을 걸어온 것이 아니라, 오히려 종속관계 속에서도 한국경제가 점차 자립적인 발전을 달성해 오는 '종속적 발전'의 길을 걸어왔다고 보아야 할 것이다. 이에 대해서는 Peter Evans, *Dependent Development* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979) 참조. 이런 점에서 한일관계의 설명에 있어서는 일본 자본의 팽창을 강조하는 신식민지적 시각보다는 경제적 과정을 정치적 목표에 종속시키는 신증상주의적 시각이 더 적실성이 높다고 생각된다. 일본측에서 보면 경제적 이유보다는 정치·안보적 이유에서 한국과의 관계를 필요로 했다고 말할 수 있을 것이며, 한국 측에서는 부국강병을 위해 일본과의 관계가 필요했다고 할 수 있겠다. Dal-Joong Chang, *Economic Control and Political Authoritarianism: The Role of Japanese Corporations in Korean Politics 1965-1979* (Seoul: Sogang University Press, 1985), pp. 3~15 참조.

18) 장달중, 앞의 글, p. 384.

19) 일본 보수세력의 이러한 역사관에 대해서는 이노구치 다카시(猪口 孝), "2차대전 이후 일본과 아시아," 『계간 사상』(1996년, 여름), pp. 227~231 참조.

대대적인 참배가 이러한 상황을 극명하게 드러내 주는 좋은 예이다. 또한 어린 학생들이 보는 역사 교과서에서 일본제국주의의 행적을 미화하는 입장을 가르치고 있는 것이다.

일본이 과거사를 반성하기 어려운 이유는 전후 냉전구조하에서 일본 정치를 보수세력인 자민당이 장기간 주도해 왔다는 점과 무관하지 않다. 일본의 보수세력은 바로 제국주의세력의 본류를 이어받은 세력이기 때문에 그들이 자신들 선조의 과오를 제대로 평가하여 비판하기는 매우 어려우며, 따라서 미화하는 데 앞장설 수밖에 없다. 여기에 일본의 딜레마가 있으며, 한일 양국 사이에 풀기 어려운 갈등의 골이 깊숙이 자리잡고 있다. 그 동안 후지오(藤尾) 문부상, 나가노(永野) 법무상, 그리고 오키노(奥野) 국토청장관 등의 일본의 과거사를 미화하는 발언으로 말미암아 한일간의 마찰은 더욱 증폭되었다. 특히, 1995년 6월 4일 일본 자민당 국회의원인 와타나베 미치오(渡邊美智雄) 전 의상이 “한일합방조약은 원만히 체결된 조약이다”라고 한 발언은 다시 한번 한국 국민에게 큰 충격을 주었으며, 일본 정부에 대한 비난의 여론이 비등하게 했던 것이다.

일본이 한국에 대해 사죄할 수 없는 구조적인 문제를 이해하지 못하는 것은 아니지만, 상대방을 노골적으로 허탈하게 하는 일본 고위 관료들의 망언은 자제해야 할 것이다. 그것이 여전히 강자인 일본이 약자인 한국을 비롯한 아시아 여러 나라들에게 과거에 행한 아픔에 대한 최소한의 국가적 예의라고 생각한다. 아무튼 한일 관계가 진정한 우호관계를 확립하기 위해서는 역사적 경험에 의해 형성된 상호불신감이 먼저 해소되어야 하며, 이를 위해서는 과거사 문제가 청산되어야 할 필요가 있다.

1993년 자민당 정권의 붕괴 후 성립된 연립정권인 호소카와(細川) 내각과 1994년 6월 사회당, 자민당, 신당사키가케의 연립정권으로 발족된 무라야마(村山)내각은 과거사에 대해 매우 전향적인 태도를 보였으며, 특히 무라야마 내각은 과거 전쟁에 대한 반성의 표명을 ‘전후 50년의 결의’로 국회에서 채택할 것을 3당이 합의하여 연립정권의 정책합의 사항으로서 공표하였다. 이러한 정부 차원의 공식적인 역사 반성 움직임은 자민당 정권에서는 매우 드물었던 움직임이다.

지난 10월 7일부터 10일까지 김대중 대통령의 역사적인 일본 방문이 있었다. 김대통령은 방일시에 일본 천황을 비롯한 오부치 게이조(小淵惠三) 총리, 정·재계·문화계 인사들, 그리고 재일교포들을 만나 우리의 국민의 정부의 수립을 한껏 과시하고, 그 힘으로써 일본 정부와의 협상에서 많은 실익을 얻었다. 명분과 실리의 양면에서 이번 김대중 대통령의 방문은 적지 않은 효과를 거두었다고 생각된다. 무엇보다도 일본 정부로부터 과거 일본의 한국 식민지배에 대한 사과를 공식적인 外交文書로 받아 내었다는 데에 큰 의의를 찾을 수 있을 것 같다. 양국간의 ‘21세기 새로운 한-일 파트너십 공동선언’에서 오부치 일본 총리는 “일본이 과거 한때 식민지 지배로 인해 한국 국민에게 다대한 손해와 고통을 안겨 줬다는 역사적 사실을 겸허히 받아들이면서 이에 대해 통절한 반성과 마음으로부터의 사죄를 하였다”고 밝혔다. 이에 대해 김대중 대통령은 “이를 진지하게 받아들이고 평가한다”라는 뜻을 표명하였다. 11개항에 달하는 공동선언과 함께 이를 구체적으로 실현하기 위한 행동계획 43개항을 발표한 것도 과거에 비해 큰 진전이라 할 수 있다. 이 계획은 21세기의 새로운 한일관계를 이루어 가는 중요한 지침이 될 것이다.

그러나 이러한 일본 정부의 사과가 상징적인 의미로 끝나지 않고 한국 국민의 마음으로부터의 용서를 이끌어 내기 위해서는 역사 교과서를 바로 쓰고, 종군위안부에 대한 일본 정부차원의 사과와 배상 등 구체적인 조치가 뒤따라야 하며, 그리고 재일교포의 참정권 보장 등의 지위 향상을 제도적으로 보장해야 할 것이다. 우리가 만족할 만한 수준의 역사청산을 일본 정부나 국민이 과연 할 수 있을 것인지는 현재로서는 매우 불확실하다. 한국의 입장에서도 제국주의의 역사와 침략이 잘못되었다는 점을反省하라고 원칙적으로 요구할 수 있을 뿐이며, 그것의 내용과 범위를 결정할 수는 없는 일이기 때문이다.

과거사 문제는 일본으로 하여금 정치대국화로 나아가는 데에도 큰 걸림돌이 되어 왔다. 세계문제에 영향력을 행사하기 위해서는 경제력과 군사력만 가지고는 안된다. 주변 국가들이 존경하고 따라가 주는 국가적 리더십이 매우 중요한데, 이는 도덕적인 성숙이 갖추어져야 얻을 수 있는 힘이다. 일본은 과거사를 통렬하게 반성하고 사죄하지 않았기 때문에 영향력을 발휘하려 해도 주변국들로부터 의심만 살 뿐 지지를 받기가 어려웠다. 일본이 우리에게 늦게나마 사죄한 것은 정치대국화로 나아가는 데 걸림돌을 제거하려는 것도 상당히 크게 작용했을 것으로 생각된다. 일본의 정치개혁을 주도하고 '普通國家論'을 주장하는 오자와 이치로(小澤一郎) 등의 신보수주의자들은 일본의 국제정치적 역할 증대를 통한 정치대국화를 모색하고 있는 바, 이들은 아시아 국가로부터 제기되는 불신을 제거하기 위한 목적으로 과거사를 반성해야 한다고 역설한다. 일본이 자국의 정치대국화를 위한 통과절차로서 한국에게 사과하였다면, 앞으로 한일양국간의 불신은 더욱 고조될 가능성이 높다. 이러한 측면에서가 아니라 가해자로서 피해자에게 진정으로 용서를 비는 측면에서 일본 정부가 사과하고 반성했으면 하는 것이 한국 국민의 진심어린 소망인 것이다.

1965년의 한일국교정상화조약에 입각한 체제가 '65년체제'라 한다면, 그것의 특징은 한일간의 '敵對的 依存關係'였다고 할 수 있을 것이며, 김대중 대통령의 방일에 따라 구축된 양국간의 관계는 이제 '98년 체제'라고 명명할 수 있을 것이다. 이 체제는 일본의 진심어린 사과에 입각하여 양국간의 진정한 동반자 관계를 이루어 나가는 '相互依存的인 協力關係'가 그 특징이 되기를 기대해 본다.

냉전의 종식으로 말미암아 일본의 대북한정책도 과거와 다른 새로운 변화를 보여 왔다. 특히, 북·일간 국교수립을 반대해 오던 한국이 1988년 7.7선언을 통해 종래의 태도를 버리고 북한이 한국의 우방국가와 관계개선을 시도한다면 이를 기꺼이 도와주겠다고 천명함으로써 일본의 대북접촉은 한층 쉬워지게 되었다. 한국이 이미 중국, 러시아 등과의 공식적인 외교관계를 개선한 마당에 일본도 이에 상응하는 대북수교를 원한다는 것은 당연한 일일 것이다. 일본은 1965년의 한일국교정상화조약에서 한국을 '유일한 합법정부로 규정하고 있으면서도 그 영토적 관할권을 남한으로 규정함으로써,²⁰⁾ 한일국교가 정상화된 이후에도 일본은 때때로 '두개의 한국정책'(two Korea policy)을 펴 왔다.

1969년 닉슨과 사토간의 미일정상회담 공동성명에서 "한국의 안전은 일본 자신의 안전에 있어서 중요하다"는 한국조항을 삽입함으로써 한국이 공격을 받을 경우 일본은 그것을 자신

20) 이정식, 『한국과 일본』 (서울: 교보문고, 1986), p. 86.

에 대한 위협으로 간주하여 미국이 이에 대응하기 위해 일본 내의 기지 및 시설을 이용할 수 있음을 인정하였으며, 이는 주일미군의 한국방위를 위한 사용 및 출동을 일본 정부가 인정하는 중요한 근거가 되었다. 그러나 1970년대에 미·중 데탕트를 계기로 한국일본도의 정책에서 벗어나 북한접근을 적극 추진하였으며, 더욱이 '김대중사건'으로 한일관계가 악화되는 가운데 기무라(木村) 외상은 "한국정부가 한반도에서 유일한 합법정부"가 아니며 "한국의 안전은 일본의 안전에 있어 중요하다"라고 한 '한국조항'을 수정하여 "한반도 전체의 안전과 평화는 일본의 안전에도 중요하다"고 하였다. 이것은 일본의 한반도 정책이 한국일본도에서 벗어나 等距離外交로 전환하려는 것이었다. 1975년 포드·미키(三木) 공동성명에서도 '한국조항'에서 후퇴하여 "한국의 안전은 한반도의 안전이며, 한반도의 안전은 일본을 포함한 동아시아의 안전"이라는 소위 '신한국조항'으로 변하였다. 후쿠다(福田) 정권에 들어와서는 "일본 및 동아시아의 안전을 위하여 한반도에 있어서 평화와 안전의 유지가 계속해서 중요하다는 것에 유의하였다"는 '한반도 조항'으로 전환되었던 것이다. 후쿠다 정권은 북한을 자극하지 않기 위하여 정치레벨의 교류를 시작했으며, 북한 정치단체의 방일을 처음으로 인정하였다. 그리고 80년대의 나카소네(中曾根) 정권시에는 한국에 대한 40억 달러의 安保經協을 제공하는 등 한·미·일 삼각협력체제가 가장 긴밀한 가운데에서도 북한의 고립화를 막는다는 이유로 1984년 10월 '일·조 민간어업교섭'을 타결시키고, 1985년 1월에는 랑군사건에 따른 제재조치도 해제한 바 있으며, 북한측 고위인사들의 입국을 받아들였던 것이다.²¹⁾ 따라서 냉전 종식 이후의 탈 이념의 시대에 일본의 대북 관계개선 움직임이 활발해진 것은 이러한 두개의 한국정책을 공식화하는 의미도 있다고 하겠다.

탈냉전기에 접어들면서 일본의 대북접촉은 매우 활발해졌는 바, 대북조기타결론의 입장을 견지하고 있는 대표적인 세력로서는 사회당과 역사해석에 있어서 진보적인 입장을 보이는 지식인 그룹, 그리고 소수 보수적인 정치지도자가 존재한다. 가네마루(金丸信), 와타나베(渡邊美智雄), 그리고 가토(加藤纘一)로 대표되는 자민당 내 조기타결론자는 북한과의 국교수립을 전후 일본 외교가 남겨 놓은 유일한 미해결 과제로 간주하여 이 문제 해결에 적극성을 보이고 있다. 가네마루는 1990년 이래 북한과 일본간의 비공식 접촉의 정치적 대화 채널 역할을 수행한 대표적인 인물이며, 그가 사가와 규빈(佐川急便) 스캔들로 정계 은퇴한 이후에는 와타나베가 그러한 역할을 수행하였다. 와타나베 사망 이후 1995년 12월 현재는 가토가 정치회담의 비공식 대북 창구역할을 수행하고 있다. 반면에 대북 신중론자들은 주로 외무성을 중심으로 하는 관료들에 의해 대표되고 있으며, 상당수의 보수 정치가들도 이러한 입장을 취하고 있다. 이러한 의미에서 신중론은 일본의 대북정책의 입안과정에 있어서 주류를 형성하는 입장이라고 할 수 있다.²²⁾

1990년 9월에 가네마루와 다나베(田邊)를 단장으로 하는 자민·사회 양당의 북한 방문단은 북한 노동당과 일본과 북한과의 국교정상화 교섭에 합의하는 등 3당 공동선언을 채택하였다. 이 공동선언에 입각하여 일본과 북한은 11월 3일부터 북경에서 3회에 걸친 예비회담을 갖고

21) 이에 대한 자세한 논의는 윤덕민, "일본의 대한반도정책," 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 II』 (서울: 오름, 1998), pp. 748~754 참조.

22) 김호섭, "일본의 대외정책," 전득주·김호섭 외, 『대외정책론』 (서울: 박영사, 1998), pp. 339~340.

1991년 1월에 본회담을 가질 것을 약속하였다. 본회담에서 논의될 안건은 4개항으로 ① 국교 정상화와 기본문제, ② 청구권과 경제협력, ③ 한반도의 평화와 안전의 문제, ④ 쌍방에 관계되는 제문제로 할 것에 대체적으로 합의했으나, 북한측의 전후 45년에 대한 보상 주장과 일본측의 핵사찰 문제의 의제 포함을 주장함으로써 합의를 보지 못하였다.²³⁾

이러한 움직임에 대해 한국정부는 일본정부에 대해 북·일 협상에 대해 5가지 전제조건을 제시했는 바, 그것은 ① 북한의 대남적화노선의 포기를 촉구할 것, ② 남북대화에 지장을 초래하지 않을 것, ③ 북한의 핵안전조치 협정서명을 요구할 것, ④ 경제원조나 배상금이 군사력 증강에 사용되지 않을 것, ⑤ 북한의 개혁·개방을 촉구할 것 등이다. 이에 대해 가이후(海部) 수상은 1991년 1월 한국을 방문하여 이를 염두에 두고 대북 수교협상을 벌일 것을 약속하였다. 그후 대북 쌀 지원을 둘러싸고 한일간에 마찰을 빚고 있는 가운데 무라야마 수상은 1995년 11월 한일정상회담에서 '대북수교 3원칙' 즉, ① 남북관계개선에 기여하는 방향으로 추진하며, ② 한일관계를 손상시키지 않으며, ③ 수교 이전에는 대북 경제지원을 않는다는 3원칙을 표명하였다. 또한 1996년 1월 북한의 추가 쌀 지원 요청에 관해 한국의 입장을 고려하여 "인도적인 지원은 필요하나 수입 쌀 재고도 없고 한국과 충분한 협의를 거치지 않으면 안된다"고 하여 추가쌀 지원에 거부의 뜻을 밝혔다. 그리고 1996년 6월 제주도에서 열린 한일정상회담에서도 하시모토(橋本) 수상은 대북수교 3원칙을 재확인했던 것이다.²⁴⁾

이와 같이 일본은 대북 관계개선에 있어 한국 및 미국과의 협의를 통해 추진해 오고 있으며, 북한과 일본이 서로의 수교 조건에 대한 시각 차가 커서 아직까지는 실질적인 성과가 거의 없는 실정이다. 일본보다 북한이 오히려 關係改善에 적극적으로 임하고 있는 것으로 보인다. 북한은 일본과의 외교관계 수립을 통하여 국제적 고립에서 탈피하겠다는 의지와 함께, 일본정부로부터 역사적 문제를 담보로 한 경제협력을 얻어내어 국내적 경제난을 타개하려는 목적에서 관계개선을 적극 서두르고 있다고 하겠다.²⁵⁾ 반면에 일본은 한반도 전체에 대해 영향력을 행사하는 것이 전통적인 자국의 基本政策이라는 점과 북한의 핵무기 및 미사일 개발과 관련 군사적인 긴장이 악화될 가능성에 대비하여 북한에 대한 지속적인 개입이 필요하다고 보기 때문에 대북 관계개선을 추진해 오고 있다고 할 수 있다. 그러므로 일본의 대북 관계개선 노력은 앞으로도 꾸준히 계속될 것이다. 다만 1998년 9월의 북한의 인공위성(미사일) 발사로 말미암아 일본 내의 대북여론은 극도로 악화되어 있는 형편이다. 그리고 대북접촉을 서둘렀던 가네마루와 와타나베 등이 정계를 떠난 상황이어서 북한의 대일창구가 과거에 비해 상당 부분 축소된 감이 없지 않으며, 정책을 추진할 관료들은 대북수교에 소극적이다. 따라서 북한과 일본간의 공식적인 외교관계 수립은 상당 기간이 소요될 것으로 예상된다. 특히, 북미 수교가 난항을 거듭하고 있어 이렇게 될 가능성은 더욱 높아 보인다. 일본은 북미수교가 타결되지 않은 상황에서 먼저 대북수교를 추진하기는 어려울 것이기 때문이다.

23) 신회석, 『일본의 외교정책』 (서울: 을유문화사, 1991), pp. 420~421.

24) 윤덕민, 앞의 글, pp. 756~758.

25) 이러한 주장은 小此木政夫, 『日本と北朝鮮・これからの5年: 南北統一への觀點とシナリオ』 (東京: PHP研究所, 1991), pp. 109~110 참조.

IV. 韓半島 및 東北아시아의 安保와 平和를 위한 提言

1998년 여름 이후 한반도를 비롯한 동북아시아에서는 북한이 발사한 인공위성(미사일)으로 인해 군사적 긴장이 감돌고 있는 상황이다. 북한의 김정일은 국방위원장에 취임하여 '강성국가'의 이미지를 내세우면서 군사주의적 冒險主義를 서슴치 않겠다는 태도를 보이고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 다른 한편, 북한은 경제난을 해소하기 위해 미국과의 고위급회담에 응하고 4자회담에서 분과위원회의 구성에 합의했을 뿐만 아니라 한국의 정주영 회장과 금강산 개발에 합의하는 등 유화적인 태도를 보이고 있기도 한다. 이런 점에서 북한은 강·온의 양면 전략을 한국, 미국, 그리고 일본에게 구사하고 있다고 보여진다.

이러한 북한의 전략에 대해 한·미·일은 상호 긴밀히 협의하여 공조체제를 이루지 못하고 각자가 따로 놀고 있는 듯하다. 한국의 김대중정부는 북한의 침략도발을 용납하지 않으며, 흡수통일을 추구하지 않으며, 그리고 상호교류협력을 추구한다는 '대북정책 3원칙'을 천명하고, 이를 실현하기 위한 수단으로 '교류협력 3원칙'을 제시했는데, 그것은 북한이 원하는 식량, 비료 등에 협력하며, 인도적 차원에서 이산가족 문제를 해결하며, 그리고 政經分離의 원칙 아래 기업인의 방북을 허용하고 대북투자 한도를 폐지하겠다는 것이다. 요컨대, 북한이 어떻게 나오든 한국은 대북 '햇볕정책'을 지속적으로 추구하겠다는 전략을 구사하고 있는 것처럼 보인다. 과거 김영삼 정권에서 미국과 갈등을 보여 왔던 미국의 대북접촉과 교류의 속도에 대해서도 김대중 정부는 매우 유연한 자세를 보이고 있다. 북미간의 접촉 내지는 교류가 남북간 교류에도 도움이 될 수 있다고 보기 때문이다.

한편, 미국은 북한의 인공위성(미사일) 발사 이후에도 행정부 차원에서는 여전히 미북 고위급회담을 추진하여 북한의 영변 지하시설 정기조사와 미사일회담 재개 등에 합의해 준 대가로 북한에 대해 잉여 밀 등 식량추가 지원, 중유제공, 경수로 건설 약속 이행, 그리고 경제제재 부분 완화 등을 약속함으로써 대북 포용정책을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 공화당이 장악한 의회의 사정은 행정부의 분위기와는 사뭇 다르다. 북한의 인공위성(미사일) 발사 이후 미 상하양원 내에는 "대량파괴 무기를 계속 개발하고 있는 북한의 독재정권에 대해 미국이 왜 보조금을 지급해야 하느냐"는 분위기가 강하며 KEDO 관련 예산마저도 거부할 움직임이 강화되고 있는 것이 사실이다.²⁶⁾ 이러한 의회의 분위기로 말미암아 미국 내의 조야에서도 클린턴 정부의 대북 포용정책에 대해 회의적인 시각이 점차 증대되고 있는 것이다. 따라서 이 시점에서 보면, 대북정책에 관한 한, 과거 김영삼 정권 때와는 정반대로 한국이 미국보다 더 북한에 대해 유화적이며, 앞서가고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 이러한 한국정부의 태도에 대해 국내 여론도 우려하는 분위기가 점증하고 있는 것도 사실이다. 대북 햇볕정책은 북한을 개혁과 개방으로 이끌어 낼 것이라고 하는 명제에 대해서는 누구도 부인할 수 없을 것이며, 옳은 방향의 정책임에는 틀림이 없다. 그러나 그 속도에 대해서는 국민들 사이에 합의를 보고 있지 못한 것 같다. 더욱이 북한이 계속해서 潛水艦事件을 일으키고, 미사일 개발에 혈안이 되어 있는 상황하에서는 더욱 그렇다고 할 것이다. 따라서 한국정부는 대북 햇볕정책의

26) 『조선일보』, 1998년 9월 11일.

속도를 좀 늦추는 것이 바람직하다고 생각되며, 북한이 계속 미사일 등을 개발하는 한 한국도 독자적인 억지력을 확보하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이런 점에서 대북 경험과 안보를 분리하는 정책도 검토해 볼 만하다.

한편, 북한의 인공위성(미사일) 발사는 일본에게는 대단한 충격으로 받아들여졌다. 정부, 의회 및 여론 등을 막론하고 북한의 발사체가 일본 영공을 지나갔다는 사실만으로도 심각한 안보 위협으로 간주하여 대북 강경 메시지를 보냈다. 경수로의 비용부담을 유보하고 일본·북한 간 직항로도 폐쇄했다. 그리고 북일 수교회담도 중지했음은 물론 조총련의 대북송금 제재도 추진하고 있다. 북한의 미사일에 대비하여 정보위성 발사도 추진하고 미국과의 '전역미사일방어체제'(TMD)에 적극 협력하기로 하는 등 준비확충을 서두르고 있는 듯하다.²⁷⁾ 북한의 인공위성(미사일) 발사로 말미암아 일본 내의 친북적인 지식인들마저도 북한을 다시 보는 계기가 되었고, 일본 내의 여론도 친한적인 방향으로 선화하게 되었다. 이런 분위기가 김대중 대통령의 방일을 성공적으로 이끌게 하는 데 어느 정도 기여했다고 할 수 있을 것이다.

따라서 북한의 미사일 개발, 식량원조 등을 비롯한 대북 경제원조, 그리고 대북교류의 속도 등을 다루는 한·미·일간의 고위급 협력체제를 구축함으로써 대북문제에 관한 한, 불협화음 없는 긴밀한 공조체제가 이루어질 수 있도록 해야 한다고 생각된다.

제3장에서 지적한 바와 같이, 냉전 종식 이후의 동아시아의 국제관계에서 나타나는 두드러진 특징은 일본의 힘과 영향력이 그 전보다 일층 강화되고 있다는 데서 찾을 수 있을 같다. 일본은 국제적 역할 증대를 외교적 목표로 삼고 동아시아는 물론 세계문제에 적극 관여하려고 있다. 방위면에서도 自衛隊의 전력을 꾸준히 향상시켜 오고 있으며, 막강한 육·해·공군력을 갖추고 태평양 지역에서 미일안보체제하의 보조적 기능에서 벗어나 군사적 균형을 취할 수 있는 역내 군사대국을 모색하고 있는 것으로 보여진다. 이러한 일본의 군사적 역할 증대를 반영이나 하듯이 1997년 6월 미국과 일본은 한반도의 유사시에 일본 자위대의 역할을 확대한 '미일방위협력지침 중간보고서'를 확정했으며, 9월에는 미일간의 '신방위협력지침'(신가이드라인)을 작성·발표하였다. 이 지침에서 가장 논란이 된 것은 바로 일본의 주변지역 사태시의 협력 분야라고 할 수 있는데, 이는 한반도의 유사시를 겨냥한 것이라고 할 수 있다. 즉, 한반도에서 전쟁이 발발하게 되면 주일미군을 지원한다는 명분하에 공해상에 자위대를 파견하게 된 것이다. 따라서 이 지침은 일본이 자국안보의 틀을 벗어나 한반도를 비롯한 아시아·태평양 지역에서 미국과 함께 軍事的 役割을 擴大하겠다는 의도를 지닌 것이라고 볼 수 있다. 기존의 미일안보조약에 있어서 군사협력의 범위는 극동(필리핀 해역 이북)으로 정해져 있으나, 지난해 미일안보공동선언에서 아·태지역으로 확대함으로써 일본의 군사적 역할의 증대가 점차 제도화의 단계로 접어들고 있다 하겠다.

일본의 군사적 역할 증대는 냉전 종식 이후 미국의 동북아 정책의 변화와 맞물려 있다. 즉, 미국의 '관여와 확장'전략과 일본의 이해가 맞아떨어진 것이 바로 '신방위협력지침'이라 할 수 있다. 미국은 동아시아에서 일본과의 책임 분담을 통하여 일본의 역할 증대를 어느 정도 인정

27) 1998년 9월 7일 열린 일본 정부와 집권 자민당의 간부연락회의에서 "우리도 독자적인 정보수집 위성을 쏘아 올리자"는 데 의견이 일치했다고 하며, 방위청은 내년 예산에 조사비 명목으로 5백20만 엔을 계상키로 했다고 한다. 『조선일보』, 1998년 9월 9일 참조.

해 준다면, 안보비용을 경감하면서도 동아시아에서 지속적인 영향력을 확보할 수 있다고 본다.²⁸⁾ 일본은 안보면에서 냉전 종식 이후에도 미국의 지원이 중요하다고 보고, 미일안보체제 하에서 정치대국으로 성장하기 위해 최대한도의 정치적 역할 증대를 꾀하고 있다. 미국이 미일안보체제의 틀 속에서 일본의 軍事大國化를 견제할 수 있다고 보는 반면에, 일본은 군사대국화에 대한 주변 국가들의 우려를 불식시키면서 자국의 역할 증대를 추구하기 위해서는 미일안보협력이라는 명분이 필요하다고 보는 것이다.

일본의 군사적 역할이 증대함에 따라 전통적으로 '中華思想'에 입각하여 아시아의 대국으로 자처하고 동아시아를 자신의 세력권으로 간주해 오고 있는 중국과 동남아시아를 엔블록화 하려는 일본의 야심과 필연적으로 부딪칠 수 있는 상황이라 하겠다. 그러므로 앞으로 중·일간의 아시아에서의 패권 경쟁이 漸高할 가능성을 배제할 수가 없다. 이는 특히 미국의 동아시아 지역에서의 지속적인 개입을 할 것인가의 문제와 긴밀한 관련을 가진다. 미국은 현재로서는 아시아에서의 지속적인 개입을 천명하고 있으나²⁹⁾, 미국의 경제력이 상대적으로 약화되는 상황에서 이 지역에서 장기적으로도 안보 보장자로서의 미국의 역할이 지속될 것인지는 불확실하다.

미국의 經濟力이 상대적으로 약화되고 있는 상황하에서는 다음 두 가지 점에서 패권적 지도력을 떠맡을 의지는 점차 줄어들 가능성이 높다고 보여진다.³⁰⁾ 하나는 클린턴 대통령의 당선에서도 이미 나타났듯이, 앞으로 20년 정도는 미국의 정치지도자들이 40년대와 50년대의 제2차대전과 냉전의 시작을 경험한 세대보다는 오히려 대부분 60년대 70년대의 시민권 운동과 베트남 전쟁, 그리고 테탕트 등의 사건에 의해 형성된 견해를 가진 사람들이 주도할 것이라는 점이다. 이들은 대외문제에의 개입에 회의적이며, 이들보다 이전 세대나 이후 세대보다도 국내개혁에 더 관심을 갖고 좀 더 낙관적인 세대들이다. 따라서 이들이 주도하는 미국 정치는 이전보다 孤立主義의인 性向을 띠 가능성이 높다. 다른 하나는 냉전 종식 이전에는 소련이라는 명백한 적이 있었기 때문에 미국의 적극적이고 확장적이며 지속적인 대외적 역할이 국가적 생존을 위해 정당화될 수 있었으며, 따라서 국민들을 설득할 수 있었다. 그러나 이제는 그러한 위협을 대신할 마땅한 것이 없어 대외적인 역할을 정당화하기가 매우 어려워져 가고 있으며, 미국의 무역적자가 계속 늘어나고 상대적인 경제적 쇠퇴가 가속화될 수록 미국이 세계적인 지도력과 책임을 져야 한다는 주장은 점차 국민적 합의를 끌어내기 어려운 일이 될 것

28) 전미국방차관보인 나이 교수는 냉전 종식 이후에 미국의 방위비는 냉전기의 한창때와 비교하여 40%, 군병력의 수가 1/3 줄어들었다고 주장한다. 따라서 미국은 홀로 세계경찰 역할을 할 수 없으며, 안보문제의 역할 분담을 위해 동맹국들과의 연합을 구성하는 데 주도적인 역할을 하는 이른바 "민병대의 보안관"(sheriff of the posse)의 역할을 수행해야 한다고 역설하고 있다. Joseph S. Nye, Jr., "U.S. Security Policy: Challenges for the 21st Century," *Commentary*, Vol. 3, No. 3(July, 1998), p. 20.

29) 1995년 2월 미 국방성이 발표한 '동아시아태평양지역안보전략' 보고서에서도 미국은 앞으로도 계속 동아시아에 10만명 정도의 군대를 상주시키겠다고 천명하고 있다. 그리고 미국은 아시아에서 계속 '관여와 확장'(engagement and enlargement) 정책을 유지할 것이며, 이 지역에 자국이 주도하는 안정질서를 구축하겠다는 결의를 재천명하고 있다. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995.

30) 이 점에 대해서는 Aaron L. Friedberg, "The Future of American Power," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 1 (Spring, 1994), pp. 18~19 참조.

이다. 미국의 패권이 약화된다면 앞으로의 세계는 세력균형체제로 이어질 가능성이 높고, 국가간 경쟁도 더욱 치열해 질 것이다. 이미 여러 학자들이 앞으로의 세계는 경제면에서의 미·일·유럽의 三極體制를 주장하고 있는 것으로 보아, 그렇게 될 가능성은 높다고 할 수 있다. 따라서 단기적으로는 미국이 동북아시아에서의 안보 유지 역할을 하려 할 것이나, 장기적으로 미국의 패권이 쇠퇴하는 상황에서는 그러한 역할을 담당할 능력이 점차 저하될 것이므로 안보 보장자로서의 미국의 역할은 점차 줄어들 것으로 보인다. 이와 같은 국제환경의 변화로 인해 일본의 정치·군사대국화 노선은 가속화되고, 중국의 패권 추구 야욕도 점증될 것이다.

이러한 맥락에서 본다면, 21세기의 동아시아의 국제관계에서 일본의 역할은 과거보다 매우 증대될 것임은 명백하다. 따라서 세계 제2의 경제대국인 일본이 어떠한 방향으로 진로를 모색하게 될 것인가의 문제는 아시아는 물론 세계평화와 안전에도 중요한 변수가 될 것으로 보인다.³¹⁾ 그리고 바람직한 한일관계도 일본이 어떠한 방향으로 나가느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 미국의 동아시아에서의 역할이 점차 축소될 가능성이 높은 상황에서, 미국의 역할을 떠맡는 정치대국 내지는 군사대국을 일본이 지향한다면, 한국은 물론 주변 아시아국가들은 이를 받아들이기가 쉽지 않을 것이며, 따라서 한일관계도 원만해지기가 어려울 것이다. 가장 바람직한 것은 후나바시(船橋洋一)의 주장처럼, 일본이 군사대국이 아니라 태평양 세계주의를 추구하는 범세계적인 '民生大國'(Global Civilian Power)을 추구하는 길이다.³²⁾ 즉, 인권, 환경, 경제개발, 평화유지와 창조라는 보편적인 가치를 지향하는 비군사적인 문명대국을 지향하는 것이다. 이를 위해서는 일본 사회의 개방화와 글로벌화가 선행되어야 하며, 일본 내 시민사회의 힘이 강해야 한다. 시빌리언 파워로서 일본은 아시아 태평양 지역에서 경제적 상호의존에 입각하여 국제적 역할을 증대함으로써 역내발전과 평화를 증진하는 데 주도적인 영향력을 발휘할 수 있을 것이다. 이러한 민생대국은 2차대전 이후 일본이 계속 추구해 온 '평화에호국'이라는 이미지에도 매우 부합되는 개념이다. 일본이 민생대국이 되도록 시민세력들의 힘을 키워야 하며, 그것은 일본 내에서만이 아니라 한국과 아시아는 물론 세계의 시민단체(NGO)들이 연대하여 일본의 국가 진로를 그러한 방향으로 나가도록 압력을 가해야 한다. 일본이 존경받는 大國(Great Power)이 될 때, 진정한 의미에서의 동반자적 한일관계가 수립될 수 있을 것이며, 이것이야말로 일본도 살고, 한국도 살며, 아시아도 사는 길이 될 것이다.

이러한 노력과 더불어 아시아에서의 안보적인 불안감을 미연에 방지하기 위해서는 집단적인 조치가 필요하다고 생각된다. 아시아에는 유럽에서처럼 집단적인 안보협력기구가 없다. 오로지 세력균형자로서의 미국의 역할에 기대어 평화와 안보를 유지하고 있는 형국이다. 미국의 지도력이 불확실할수록 일본과 중국은 지역 패권 경쟁에 돌입할 가능성이 높아진다. 또한 미국의 주도적인 역할이 점차 약화되어 일본의 군사적인 역할이 증대된다면, 한국과 일본관계도 좋아지기가 어렵다. 이러한 안보적 불안감을 해소하기 위해서는 아시아에서도 안보대화를 제도화시켜 나가야 할 필요가 있다. 더 나아가 미국, 일본, 중국, 러시아, 한국, 북한, 호주, 뉴질

31) 일본의 진로에 대한 자세한 분석은 강근형, "일본의 외교정책과 동아시아," 이상우 편저, 『21세기 동아시아와 한국 II』(서울: 오름, 1998), pp. 703~717 참조.

32) 범세계적 '民生大國'에 대해서는 Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter, 1991/92), pp. 58~74 ; 船橋洋一, 『日本の對外構想』(東京: 岩波書店, 1993), ch. 6 참조.

랜드, 아세안 국가 등이 참여하는 아·태지역에서의 '集團安全保障機構'를 결성하려는 노력도 해야 한다. 물론 이러한 아시아의 집단안보기구에도 미국이 참여하는 것은 필수적이라 할 수 있다. 미국의 중재자의 역할은 중·일간의 패권 경쟁을 증화시킬 것이기 때문이다. 이것이 당장 어렵다면, 현재 아세안 국가들이 추진하고 있는 아세안지역포럼(ARF)을 좀더 활성화하고, 동북아시아에서는 협력안보의 테두리 하에서 '동북아다자간안보협의체'와 같은 안보레짐을 구축할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 한국과 일본은 상호 협력함으로써 좋은 아이디어를 낼 수가 있다. 이것이야말로 아시아와 세계평화를 위해 양국이 공동으로 기여할 수 있는 좋은 기회라고 생각한다. 그리고 동북아시아에서도 핵확산 방지문제, 역내군축문제 및 해로문제 등 잇슈 별로 관련 국가들끼리 '안보레짐'을 결성, 상호신뢰와 투명성을 확보하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 역내국 간의 안보적 불안감을 감소시킬 수 있을 것이다. 특히, '아세안지역포럼'(ARF)은 '아세안확대의무장관회의'(ASEAN-PMC)와 더불어 각국 정부의 의도 전달, 긴장 완화, 투명성 증진, 신뢰구축, 군비경쟁 억제, 그리고 안보문제에 관한 협의·협력 습관을 기르는 데서 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 '동북아다자간안보협의체' 구성에 있어서도 관련 국가들이 ARF에서 많은 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 한반도 관련국들 사이에 대화의 제도화(institutionalization of dialogue)가 구축되어 가고, 이것이 토대가 되어 한반도에서도 平和體制가 制度化된다면, 이는 북한으로 하여금 무력통일의 야욕을 저지시켜 남북대화를 수용하지 않을 수 없게 할 것이므로 지속적인 남북대화과 이를 통한 평화 통일을 위해서도 진일보의 계기가 될 수 있을 것이다.

V. 結 論

지금까지 냉전의 종식으로 변화된 미국 클린턴 행정부의 한반도 정책과 일본의 한반도 정책을 고찰하고, 이와 관련하여 한반도 및 동북아시아의 안보와 평화를 유지하기 위해서는 우리가 어떠한 정책을 펴야 할 것인가를 탐구해 보았다.

냉전이후시대에 軍事力의 역할이 점점 저하되고 미국의 經濟力도 상대적으로 약화되고 있는 상황에서 미국은 指導力에 입각하여 세계문제에 영향력을 행사하려고 하고 있다. 이러한 전략은 미국의 한반도 정책에서도 드러나고 있으며, 구체적으로는 북한의 핵 문제를 해결하는 과정에서 미국이 보인 유화적인 '북한포용전략'에서 찾아볼 수 있다. 이에 따라 남북대화를 북미수교의 전제조건으로 내세우고 있는 김영삼 정부와는 미묘한 마찰도 노정되었다. 그러나 김대중 정부에서는 김 대통령이 대북 햇볕정책을 추진함으로써 미국의 포용정책과 협조가 잘 이루어지는 것으로 보았다. 다만 북한의 미사일 개발과 관련 대북 햇볕정책의 속도를 좀 늦출 필요가 있음을 지적하였다.

일본은 냉전 종식 이후 國際的 役割增大를 국가적 목표로 세우고 아시아는 물론 세계문제에 적극 개입하는 정책을 추구하고 있는 것으로 보았다. 이런 맥락에서 동북아시아에서의 군사적 역할도 미일안보체제의 테두리 하에서 점차 증대될 것으로 전망하였다. 그리고 북한과 일본간의 수교는 미사일 개발 등의 문제로 앞으로 상당 기간이 걸릴 것으로 예상하였다. 특

히, 북미수교가 먼저 이루어져야 북일수교도 가능할 것으로 보았다.

또한 미국의 동아시아에서의 개입 축소에 대비하여 아시아에서도 집단안보체제의 결성이 필요하며, 이를 위해 우선 관련국들간의 '안보대화의 제도화'가 매우 필요하다는 점을 지적하였다. 앞으로 북미수교가 이루어진다면, 이를 계기로 북일수교도 성사되어 명실공히 4강에 의한 교차승인이 이루어지게 될 것으로 보인다. 현재 진행 중인 4자회담이나 남북한과 주변 4강의 합의에 의해서나 '한반도 평화체제'를 제도화할 수 있다면 한반도에서도 적극적 의미의 진정한 평화가 보장될 수 있을 것이다. 이를 위해서도 관련국 끼리의 '다자간안보협의체'의 결성은 매우 시급한 것으로 여겨진다. 한국은 장기적인 면에서 '한미방위조약'을 보완할 수 있는 동북아시아에서의 '안보레짐' 등을 적극 모색할 필요가 있다. 미국의 패권이 쇠퇴할 경우 주한미군의 철수 등 현상변경이 올 것에 미리 대비하기 위해서이다. 물론 독자적인 抑止力을 키우기 위해 自衛力을 신장시키려는 노력 또한 게을리해서는 안될 것이다.

또한 동북아시아에서는 미국은 1993년부터 한국, 중국, 러시아, 일본, 북한 등이 참여하는 '동북아시아협력대화'(Northeast Asian Cooperation Dialogue)를 추진해 오고 있는 바, 이는 민간인과 정부의 관리가 동시에 참석하는 형식으로 하고 있으며, 샌디에고의 캘리포니아대학 '세계갈등협력연구소'가 주관하는 것으로 되어 있다. 이러한 민간차원의 대화가 점차 확대되어 상호 신뢰가 구축된다면 동북아시아국가간의 공식적인 안보대화에도까지 발전시킬 목표를 갖고 있다.

21세기의 세계질서는 분명히 20세기의 세계와는 다른 질서를 보일 것이다. 아마도 그것은 20세기가 여전히 國家中心的인 秩序였다면, 21세기는 市民中心的인 秩序가 될 것이라는 점이다. 시민중심까지는 못된다고 해도 각 국가의 시민들의 힘이 매우 커져, 시민들끼리의 연대적 힘이 국제관계를 강력히 제어하는 중요한 세력으로 등장하리라는 것을 부인하기는 어려운 것 같다. 동아시아의 시민들의 노력이 증대되어 상호간의 시민적 연대감을 높이는 일도 동아시아와 세계평화를 위해서는 매우 중요한 일이 아닐 수 없다. 한국과 일본 및 동아시아의 시민들이 자국의 여론을 동원하여 정부로 하여금 안보적 대화에 나설 수밖에 없도록 압력을 가하고, 더 나아가 이러한 시민적 힘이 구체화되어 동아시아의 평화연대를 결성할 수도 있을 것이다. 동아시아 시민들의 연대적 힘이 일본으로 하여금 '民生大國'을 지향하게 하고, 머지 않은 장래에 아시아에서의 안보대화를 구축할 수 있는 원동력이 될 것임을 믿어 의심치 않는다.