

韓美關係의 變化와 持續性에 관한 研究 -한국의 국가이익을 중심으로-

한 석 지*

目 次

- I. 서 론
- II. 한미관계를 보는 시각과 중심개념
- III. 냉전기, 한미관계의 성과와 한계
- IV. 탈냉전기, 한미관계의 변화와 갈등
- V. 맺음말 - 새로운 방향과 과제

I. 서 론

21세기 한국 외교의 새로운 방향을 모색하고자 할 때, 우선 한미 외교관계를 연구하지 않을 수 없다. 그동안 한국외교는 미국외교의 그늘 밑에서 대미일변도 틀 속에 안주하여 왔다. 냉전기 한국의 외교 정책에 결정적인 영향을 미친 지정학적 요인은 미국의 봉쇄 정책일 것이다. 1946년 케넌(George F. Kennan)이 제안한 봉쇄 정책이 미국의 대외 정책의 근간을 이루면서 한반도는 공산주의 대륙 세력을 봉쇄하기 위한 주변부상의 한 거점으로 운명지워지게 되었고, 한반도가 미국의 대공산권 봉쇄 정책의 주요 거점으로 역할지워짐에 따라 한국은 국가의 형성 및 국가의 성격, 그리고 대외 정책을 수행하는 데 있어서 결정적인 영향을 받게 되었다.

한국은 1948년 정부 수립 이후 안전보장과 경제발전 등을 미국에 의존해왔기 때문에 대외관계나 대외정책은 거의 미국 중심으로 전개되었다. 더구나 한국에 있어 미국은 단순한 우방국가나 의례적인 외교의 상대국이 아니라 결정적인 힘을 갖고 있는 존재였다. 또한 미국은 한국의 정치과정에 단순한 변수가 아니라 한국의 운명을 좌우해 온 결정적인 요인임을 부인할 수 없다. 요컨대 해방 이후 한국은 세계냉전체제 속에서 미국과 군사동맹을 맺으면서 안전보장과 경제발전 등에서 많은 지원을 받았지만 다른 한편으로는 대미 의존도를 심화시켜, 지나친 보호를 받는 만큼 자주성을 잃게 된다는 약소국 외교의 고전적 딜레마를 벗어나지 못했다.

* 사회교육과 부교수

그러나 탈냉전 시대를 맞이하여 한국외교가 그 동안의 딜레마를 극복하고 한미관계의 새로운 돌파구를 찾을 수 있을 것인지? 이 논문은 한미관계의 성격을 한미관계의 변화와 지속성이라는 관점에서 분석하고자 한다. 본격적인 논의에 앞서 이론적 배경으로 한미관계를 보는 시각과 중심개념을 정리하고, 다음으로 냉전기 한미관계의 성과와 한계를 고찰하며, 그 다음으로 탈냉전시대 한미관계의 변화와 갈등을 살피면서, 한국외교의 새로운 방향과 과제를 국가이익을 중심으로 모색하게 될 것이다.

Ⅱ. 한미관계를 보는 시각과 중심개념

한미관계의 올바른 분석을 위해서는 적실한 접근 시각과 이론이 필요하다. 그러나 한미관계를 어떤 시각으로 볼 것인가에 대한 하나의 정답은 없다. 그 동안 한미관계는 ‘일방적인 종속관계’와 ‘불평등한 동맹관계’ 등의 일방적 관계의 전형처럼 보아왔다. 상호의존이나 신자유주의적 시각이 설득력을 갖기에는 일정한 한계를 지니는 것이 사실이다. 한미관계가 일방적 관계에서 상호의존적 관계로 점차 변화되고 있다고 볼 수 있지만, 한미간의 상호의존은 아직껏 비대칭적이기 때문이다.

약소국과 강대국간의 비대칭적 관계에 관한 이론적 접근으로는 현실주의적 시각에 바탕을 둔 ‘힘의 역학관계 모델’과 종속적 시각에 바탕을 둔 ‘종속관계 모델’ 및 의존적 시각에 입각한 ‘보호국-피보호국 관계 모델’ 등으로 구분하여 적용하는 경우가 있다. 그리고 한미관계의 변화과정을 이해함에 있어서 3가지 패러다임을 단순히 시대적 구분에 따라 적용시키기에는 양국 관계가 훨씬 복잡하고 미묘한 측면을 내포하고 있다는 점도 간과할 수 없다. 종속에서 동반 관계라는 변화 요구에도 불구하고 한미관계는 약소국과 강대국간의 동맹 관계라는 비대칭적 관계에서 오는 국력의 차이를 도외시할 수 없는 본질적인 한계를 갖는다. 한미관계는 국력의 불균형으로 시작되었고, 그 불균형은 19세기 한미관계의 시작에서부터 21세기를 시작하는 오늘에 이르기까지 그대로 지속되고 있다. 국제사회에서 국가간의 관계는 국력과 국가이익을 바탕으로 전개된다는 국제관계의 기본원리가 한미관계의 분석에도 예외일 수 없다. 중요한 것은 냉전기와 탈냉전기 각 시대마다 한국과 미국의 국가이익이 서로 다른 양상을 띠기 때문에 양국 관계의 내용도 이에 따라 달라질 수 밖에 없다는 점이다. 따라서 한미간의 미묘한 관계를 분석하기 위해

서는, 중심 개념으로서 국가이익과 외교정책 및 외교역량의 불가분의 관계를 먼저 논의할 필요가 있다.

정책이 일련의 미래결정들의 결과를 보다 예측가능하게 하고, 보다 일관성 있게 하기 위해 작성된 선호 및 계획의 명시된 체계(explicit Set of preferences and plans)¹⁾라면 외교정책은 대외적으로 자국의 이익을 증진하고 국가목적을 달성하기 위한 행동(actions)과 결정(decision)의 체계이다. 다시 말하면 외교정책이란 국가가 정치적 목적이나 이익을 달성하기 위하여 타국에 대하여 채택, 추진하는 정치정책을 의미하며,²⁾ 이것은 내정과 대조하여 사용될 때는 대외정책이라고 불려지기도 한다.

인간이 일체의 행동을 하는데, 그 행동자의 환경적 영향(자극투입)의 합리적 판단만으로 곧 어떤 행동, 즉 정치적 행동이 자동적으로 발생하는 것이 아니다. 인간의 행동에는 목적이 존재하는 것이며, 이 행동결정 속에 내재하는 목적과 환경적 영향의 합리적 판단과 결합(fusion)이 되어 비로소 하나의 행동이 이루어지는 것이다. 마찬가지로 국가에 있어서도 환경적 자극의 합리적 판단과 국가적 목적의 결합에서 하나의 외교정책의 결정되는 것이다. 이때 외교정책에 작용하는 "국가적 목적"이 바로 "국가이익"이다.³⁾ 그래서 일국의 대외정책은 막연히 수립되는 것이 아니라 역사적 전망에서 실제적으로 나타나는 국가이익의 표현으로부터 나온다고 할 수 있다.

이처럼 외교정책이 추구하는 목적은 일반적으로 말하면 이른바 자국의 국가이익을 타국에 대하여 주장하거나 또는 그것을 실현하는 것이라 할 수 있으며, 그 국가이익 가운데 최대의 것은 그 국가의 안전을 확보하고 독립을 유지하는 것이 아닐 수 없다. 왜냐하면 국가가 국가로서 존재하여야 한다는 것은 국가의 근본적인 요구이기 때문이다. 따라서 자국의 안전을 보위하고 독립을 유지하는 것은 모든 국가의 외교정책에 공통되는 일차적 임무라고 할 수 있다.

그런데 국가는 다른 유기체와 마찬가지로 단순히 그 생존을 유지하는 것으로 만족하지 않고 끊임없이 발전하려 한다. 역사적 발전의 단계에서 국가는 모두 가능하다면 그 영토적 확장이나 민족적 팽창, 또는 경제적 이익을 추구하기 위하여 활

1) Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations.(Englewood cliffs, N.J.:prentice Hall, 1971), p.88.

2) Joseph Frankel, The Making of Foreign policy.(London:Oxford University press, 1963), p.1.

3) Ibid., p.111.

동하여 왔다.

특히 근대에 와서는 자본주의의 발전에 따라 이른바 선진국가들은 각종의 세력 범위(Sphere of Influence) 또는 이익범위(Sphere of Interest)를 설정하여 투쟁을 전개하였다. 이러한 국제정치적 투쟁에 있어서 국가가 그 목적을 주장하고 실현하기 위하여 일반적으로 사용하는 수단 또는 기술이 곧 외교이다.⁴⁾ 그러므로 외교는 목적이 아니라 수단이며, 이러한 외교정책을 결정하는 국가적 목적은 바로 국가이익이 되는 것이다. 바꾸어 말하면 국가이익은 외교정책 결정에 기준이 됨과 동시에 오늘날 국제정치의 본질을 파악하게 하는 길잡이가 된다고 하겠다.

그러나 국가이익을 아무리 추구하려고 해도 국가이익을 유지 보호할 수 있는 힘(Power)을 소유하고 있지 못할 경우에 있어서는 국가이익을 기대하기 어렵다. 국가이익을 보존할 수 있는 힘, 즉 국력(national power)이란 것은 민족주의 및 주권과 함께 중요한 요소이다. 권력 혹은 힘이라는 것은 인간이 타인의 마음과 행동을 지배하는 상태를 의미하며, 인간이 서로 사회적으로 접촉하여 생활하고 있을 때에 볼 수 있는 현상을 뜻하는 것이다. 그런데 국제관계에 있어서 힘이라고 하면 하나의 주권국가가 그의 국가이익을 성취하기 위하여 이용할 수 있는 하나의 주권으로 국력 혹은 역량(Capacity)을 가리키는 것이다. 국제사회에 있어서는 국가간에 이와같은 힘이 무단히 작용하고 있다.⁵⁾ 그러므로 국가이익을 추구하려고 할 경우 국력이 그 밑바탕을 이루는 것이다. 따라서 국가이익은 국력의 밑바탕에 그 뿌리를 내리고 있다는 사실에도 유의해야 한다.

이러한 국가이익과 외교정책의 관계를 윌리엄 윌리스(William Wallace)는 외교정책을 외국의 위협이나 침략으로부터 자국을 보호하고 독립을 주장하는 국가사실적인 문제⁶⁾라고 정의하면서 외교정책은 국가이익과 밀접히 관련되어 있다⁷⁾고 주장했다. 그리고 몰겐소(Hans J. Morgenthau)도 역시 외교정책을 힘의 유지, 힘의 확대, 힘의 시위 정책이라고 하면서 힘으로 정의되는 국가이익을 외교정책의 기준으로 제시하고 있다.⁸⁾

4) 조재관, 『국제정치학』, (서울:법문사, 1981), p.150.

5) 최종기, 『국제관계론』, (서울:박영사, 1966), p.49.

6) William Wallace, Foreign policy and political process.(London:Macmillan, 1971), PP.8~9.

7) Ibid., pp.32~37.

8) Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, op.cit.,(New York:Alfred. A. Knopf, 1973), PP.36~94.

따라서 모든 국가들은 보다 더 효과적이고 바람직한 외교 수단을 가지려 한다. 이러한 외교적 수단은 외교를 뒷받침하는 힘이 있을 때 도출될 수 있다. 이 외교적 힘이란 한 국가가 다른 국가에 대해 자국의 목적이나 뜻하는 바를 달성할 수 있는 능력을 말한다. 이 능력 가운데에는 한 국가가 평화적인 방법으로 그의 대외 목표나 대외 정책을 실현시켜 국가이익을 극대화하는 적극적인 능력이 있다. 또 다른 한편으로는 다른 국가로부터 자국의 국가이익을 보호할 수 있는 소극적 능력이 있다. 전자는 적극적이고, 공세적인 것으로 '적극적 외교 역량'이라 하고, 후자는 소극적이고 수세적인 것으로 '소극적 외교 역량'이라고 한다. 이 소극적 외교 역량은 적극적이고 공세적으로 가해지는 외교 행위에 굴복하지 않고 자국의 이익을 보호할 수 있는 능력을 말한다.⁹⁾ 어떤 특정국가에 안전보장을 전적으로 의지하거나 경제발전을 크게 의존하고 있는 나라는 불평등한 의존적 관계에 놓이게 된다. 이 경우 의존하고 있는 국가는 영향력 행사나 압력의 근거를 제공하여 소극적 외교 역량을 상실하게 되고, 반대로 도움을 주는 국가는 적극적 외교 역량을 발휘하게 된다.

이처럼 국가이익과 외교 정책 및 외교역량은 불가분의 관계에 있다. 따라서 국제관계에서 중심 개념이 되고 있는 국가이익은 외교역량의 온갖 수단과 방법을 통하여 유지되고 증대되며, 또한 보호되는 것으로서 한미관계 분석에서도 예외없이 우선적으로 고려되어야 할 주요사항임에 틀림이 없다.

Ⅲ. 냉전기, 한미관계의 성과와 한계

2차대전의 종식과 더불어 이념적으로 적대적인 미국과 소련 양세력을 중심으로 국제정치의 새로운 구조가 형성되었다. 미국의 대외정책도 소련과의 대립구조하에서 미국 주도의 군사질서와 세계경제를 구축하기 위한 패권적인 팽창을 적극적으로 시도하게 되었다. 따라서 군사적, 경제적, 지정학적 패권을 구축하기 위한 개입주의가 냉전기 미국 대외정책의 주조를 이루게 되었다. 군사적으로 봉쇄전략, 경제적으로 브레턴우즈(Bretton Woods)체제를 바탕으로 해서 전개된 패권유지의 대외정책은 시대별로 약간의 변화는 있으나 전체적 맥락에서는 지속적이고 적극적이었다.¹⁰⁾

9) 송영우, 『현대외교론』, (서울:평민사, 1998), p.86.

10) Z. Brezniski, "The Cold War and Its Aftermath" Foreign Affairs 71-4(Fall, 1992),

이러한 세계냉전기의 주행위자로서 미국은 한국 현대사의 중요한 고비마다 한국에 영향력을 행사했다. 해방정국에서의 권력재편과 한국전쟁은 말할 것도 없고, 4·19혁명, 5·16 쿠데타와 그에 이은 민정으로의 전환, 한일 국교정상화, 베트남 참전, 10·26 사건, 신군부의 등장과 5.18 광주민주화항쟁, 1987년 6월 항쟁, 남북한 UN 동시가입 등 나열하기 힘들 정도이다. 실로 미국은 한국의 정치, 경제, 외교, 군사, 문화 등 거의 모든 부문에 걸쳐 심대한 영향을 끼쳐 왔다. 미국이 이처럼 한국의 발전 과정에서 영향을 미칠 수 있었던 핵심적인 고리는 냉전기 한미간의 군사동맹관계라고 할 것이다. 이러한 인식 위에서 한미 안보관계가 한국사회에 미친 영향을 그 성과(실)와 한계(허)라는 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

한미 안보관계의 성과를 논함에 있어 가장 먼저 논의되어야 할 점은, 한미상호 방위조약에 따른 양국간의 군사관계가 한국전쟁 이후 지금까지 한반도에서의 무력분쟁을 억제하는 역할을 성공적으로 수행해 왔다는 점이다. 한반도에서의 전쟁발발이 지속적으로 억제되어 왔다는 사실만으로도 한미 안보동맹은 그 기본적인 성과를 이룬 셈이다. 특히, 군사동맹관계에 따른 주한미군의 존재는 한반도에서의 전쟁억지라는 역할 수행에 있어 핵심적이었다. 미국이 이처럼 막대한 정치, 경제적 비용을 치르면서 미군을 한국에 주둔시킨 이유는 기능적 측면으로 3가지 차원에서 해석할 수 있다. 첫째, 세계적 차원에서 미국과 소련의 대결, 즉 냉전의 맥락에서 공산주의 확산을 봉쇄하고 대소 전략적 우위 내지 균형을 유지하기 위한 기능. 둘째, 동북아 지역에서 지역패권주의의 동장을 견제하고 지역의 안정을 유지하기 위한 기능. 셋째, 한반도 차원에서 군사적 균형을 유지하고, 나아가 일종의 '인계철선'(trip-wire)으로서 유사시 미군의 대량개입을 보장함으로써 북한의 남침을 억제하는 기능이다.¹¹⁾

한미 안보관계의 공고화를 통한 한반도에서의 전쟁억지는 두 가지의 측면에서 한국의 경제성장에도 긍정적인 역할을 미쳤다고 할 수 있다. 우선, 한미 군사동맹과 그에 따른 주한미군의 존재는 한국에 있어 국방비를 절감하는 효과를 가져옴으로써, 한국의 경제발전에 긍정적인 역할을 했다. 남한이 독자적으로 북한의 군사위협에 대처하기 위해서는 엄청난 규모의 군사비를 필요로 하며, 이러한 군사비 지

pp.45~46; W.I. Cohen, *America in the Age of Soviet power*, The Cambridge History of American Foreign Relations, vol. IV (New York: Cambridge University Press, 1993) 참조.

11) 김태현, "억제이론과 안보공약: 주한미군의 역할과 규모", 강성학 외, 『주한미군과 한미 안보협력』, (성남: 세종연구소, 1996), p.169.

출은 경제건설에 투입되어야 할 자원으로부터 전용되어야 한다. 이는 결국 국가 자원의 심각한 왜곡을 초래하여, 오늘날과 같은 경제발전을 이루는데 큰 장애요인이 되었을 것이다. 또한, 주한미군의 주둔으로 인한 한반도의 안정은 경제성장에 필요한 해외신뢰성의 창조에 긍정적으로 작용했다는 점을 지적할 수 있다. 1960년대 초반 한국경제의 성장 전략상 해외자본이 필요할 때 한국정부의 지불보증이 신뢰성을 지닐 수 있었던 데에는 주한미군의 존재가 중요한 요인으로 작용했다. 즉 전쟁의 위험과 정치적 불안이 내재하는 저개발 국가에 주한미군과 미국의 안보지원 태세가 제공하는 전쟁억제와 안정효과가 해외자본의 유치에 필요한 신뢰성 확보에 중요한 역할을 했다.¹²⁾

그러나 미국이 한국의 안보와 경제를 적극 지원해 왔다는 그 사실 자체가 한국의 미국에 대한 종속을 심화시키고 한국의 외교역량을 약화시키는 요인이 되었다는 점 또한 결코 간과해서는 안 된다. 어떤 국가든 대내외적으로 자국이 견지하고자 하는 노선, 정책, 태도 등을 유지하려면 최소한의 소극적 외교 역량을 보유해야 한다. 여기서 의미하는 소극적 외교 역량이란 다른 국가로부터 가해지는 압력이나 영향력 행사의 대상이 되지 않거나 이러한 것이 가해질 때 이에 굴복하지 않을 수 있는 능력을 말한다. 이러한 능력은 우선 다른 국가에 정치 군사적으로 또는 경제적으로 의존하지 않거나 의존성을 최소화할 때 가질 수 있다. 의존성 가운데 가장 중요한 것은 영토적 안전보장이다. 만일 어떤 국가가 자국의 안전보장을 전적으로 다른 국가에 의존한다면 이 두 국가간에는 일방적인 의존 관계가 형성되어 이를 보장하고 있는 국가는 피보호국가에 영향력을 행사해서 원하는 대로 그 국가를 움직일 수 있는 여건이 될 것이다. 어떠한 국가든 자국의 생존보다 더 중요한 일은 없기 때문에, 이러한 피보호국가는 그를 보호하는 국가에 대해 저항 능력을 가질 수 없다. 그러므로 자국을 보호하는 국가에 대해 소극적 외교 역량을 가질 수가 없다. 더구나 안보를 최종적으로 책임지는 군사지휘권은 국가의 주권 유지와 관련된 문제이다. 현대 국가에 있어 가장 핵심적인 국가목표는 주권을 유지하고 보호하는 것이라고 할 수 있다. 주권의 정통성 경쟁을 해 온 남북한 관계에 있어 군사지휘권을 보유하지 못한 남한으로서는, 남북한간의 제반 협상에서 당사자로서의 정통성이 위축되었던 것이 사실이다. 이는 또한 한국의 대외적 외교역량을 심대하게 약화시켜, 그 결과 냉전 기간 동안 한국의 대 중립국 외교와 대 북방외교를 전

12) 류재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", 강성학·김태현 외, 『주한미군과 한미안보협력』, (성남:세종연구소, 1996), p.121.

개함에 있어서 부정적인 요인으로 작용했다.¹³⁾

이러한 부정적인 요인을 강조하여, 한미관계의 전개에 대해 비판적인 입장을 취하는 학자들은 한미관계의 본질을 ‘종속적 군사관계’를 중심으로 한 위계적인 질서로 파악하고 있다. 미국으로서는 한반도에서의 정치·군사적인 안정과 그에 대한 통제력을 확보할 필요가 있었고, 이러한 미국의 이해관계가 결국은 한국 민주화의 과정에 걸림돌로 작용했다는 것이다. 그 대표적인 경우가 광주민주화 항쟁으로서, 미국은 이 민주화 투쟁을 무질서로 이해하고, 한반도의 안보와 안정을 명분으로 한국의 정치군부의 폭력적 대응에 협조함으로써 한국 민주화에 있어서 “결정적인 시기에 군사주의 정치세력과 동조하고 협력하였다”고 주장하고 있다.¹⁴⁾

한국의 군사 권위주의 정권이 권력을 유지하는데 미국이 어떤 역할 혹은 입장에서 있었는가에 대해서는 체계적이고도 세밀한 분석이 필요하다. 그러나 불안정한 한국 국내정치가 한반도의 군사적 안정에 치명상을 입힐 수 있다는 것을 우려한 미국으로서는 결국 한국의 권위주의 정권과 타협하지 않을 수 없는 입장에서 있었다고 볼 수 있다. 즉 정통성을 결여한 독재권력이 반공을 국시로 하여 미국의 봉쇄정책에 적극적으로 가담하고 있는 한, 미국으로서는 독재권력과의 관계를 계속 유지할 수밖에 없었던 것이다. 한편, 한국의 권위주의 정권은 미국의 이러한 딜레마를 역이용함으로써 정권의 안보를 도모하고 인권을 탄압했으며, 이에 대한 미국의 엉거주춤한 대한정책이 한국민으로 하여금 미국에 대해 비판적인 입장을 갖게 했다.¹⁵⁾ 결국 이러한 일련의 관계가 냉전 상황에서 미국이 봉쇄정책을 추진하는 과정에서 나타난 불가피한 부작용이었던 것이다. 한국은 안전보장도 경제도 미국에 크게 의존하고 있었다. 이것만으로도 한국은 대외정책이나 외교면에서 미국의 그늘에서 벗어날 수가 없었다. 그런데 이것 이외에도 한국의 역대 정권들이 정치적으로 취약점을 갖고 있었기 때문에 미국 일변도 또는 미국 편향적인 외교의 전개를 더욱 피할 수 없게 만들었다.

이승만 대통령은 미국에 의해서 대통령이 되었다고 해도 과언이 아니다. 그렇기 때문에 이승만은 이미 대통령이 되면서 미국에 빚을 졌다. 그 뿐만 아니라 이승만 대통령을 사사오입개헌, 3선개헌, 언론탄압, 반대당 탄압 등 비민주적인 국정운영으로 그의 통치는 독재적이었다. 그러므로 이승만 정권은 국민의 지지없는 취약한

13) 구영록, 『한국의 국가이익:외교정책의 현실과 이상』, (서울:법문사, 1996), p.177.

14) 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』, (서울:한길사, 1993), p.244 참조.

15) 구영록, 전계서, p.173.

정부였으며 그 취약성을 극복할 수 있는 방법은 미국의 지지와 지원을 받는 것이었다. 그 대신 이승만 대통령은 미국에 대해 지지와 지원의 대가를 지불하여야 했다. 그것은 미국 편향적인 외교를 전개하고 미국의 압력에 굴복하는 것이었다.

박정희 정부는 쿠데타로 정권을 장악하여 정통성을 갖고 있지 않았다. 그러므로 당연히 국민의 지지를 받지 못한 박정권은 존립이 위태로웠다. 그럼에도 불구하고 이 정권이 지속되었을 뿐만 아니라 유신헌법을 제정하여 국민의 기본권을 제한하고 장기집권을 도모하였다.

박정희 정권이 이와 같이 존속될 수 있었던 것은 역시 미국의 지지와 지원이었다. 1960년대와 1970년대 미국의 여러 측면에서의 지원이 없었더라면 박정권은 존재하기 어려웠을 것이다. 미국의 지지와 지원으로 정권의 유지가 가능했던 박정희 정권은 미국의 지지와 지원에 대한 대가로 미국의 영향력 하에서 미국 편향적인 외교로 일관하지 않을 수 없었다. 한 예로 박정희 정부는 미국에 의하여 월남에서 행해진 명분없는 전쟁에 전투병력을 파견하여 국제사회에서 미국의 체면을 살리는 데에 도움을 주었다.

전두환 정권 역시 비합법적인 방법으로 정권을 찬탈한 정부로 정통성을 갖고 있지 못했다. 그럼에도 불구하고 레이건 대통령은 취임 후 국가 원수로는 제일 먼저 전두환 대통령을 초청하여 주었다. 이 초청은 전두환 정권의 승인 행위였다. 그 후 전두환 정권은 비민주적인 통치방식으로 정권을 유지하여 한국 국민의 저항이 매우 컸음에도 불구하고 전두환 대통령과 레이건 대통령은 3차례의 정상회담을 가졌다.

미국 정부는 그의 국가 이익을 폭넓게 갖고 있기 때문에 다른 국가의 국내 정치 상황에 관계없이 미국은 그가 필요로 하고 또 미국의 정책노선을 따르는 정부를 지지하고 지원하였다. 이와 같이 한·미간의 불평등한 의존적 관계 때문에 정상적인 외교보다는 미국 중심의 일방적인 외교 전개가 가능했다. 미국은 한국에 대해 강한 적극적 외교역량을 갖고 있었고, 한국은 소극적 외교역량도 갖고 있지 못했다.

불평등한 의존적 관계를 기초로 미국이 한국에 대해 영향력을 행사했음을 확인할 수 있는 사례들은 많다. 그 중 하나로 미국 정부가 1961년 한국의 새로운 정치 상황에 대응할 기본 정책수립에 착수하면서 작성한 한국대책본부(Korea Task Force)의 보고서 내용¹⁶⁾을 참고 할 필요가 있다.

16) 조선일보사 월간조선(여음), 한국현대사 비밀자료 125건(1996년 1월호 별책부록), pp.218~220.

“새로운 정권은 강경하고 단호해서 다루기 곤란할 것이다. 그들은 권위주의적이고, 민족주의적인 기질을 갖고 있기 때문에 미국의 지도를 순순히 받아들이지 않을 것이며, 군사적·경제적·정치적 문제에서 한국의 독자성을 주장하고자 할 것이다. 그러나 우리가 잘만하면 한국에서 효과적인 영향력을 구사할 수 있을 것이다. 우리는 미국의 힘과 신망 그리고 미국의 경제적·군사적 지원 등 영향력을 행사할 수 있는 수단을 이용하여 한국인들이 그들 자신의 국가적 문제들을 대처해 나가도록 해야 한다.

미국은 한국의 국가 계획에 각별한 관심을 가지고 영향력을 행사해야 하며, 이것은 미국의 원조계획을 결정하는 기본적인 고려사항이어야 한다. 미국인 대표들은 개발원조를 제공하는 조건으로 예산 등 한국 경제발전계획의 전개과정에서 긴밀한 협의관계를 유지해야 한다. . . . 미국의 영향력은 한국의 계획, 정책 그리고 프로그램이 확실히 수행되도록 행사 될 것이다. . . . 우리(미국)는 과거의 경험을 통해 한국에서의 성과를 보장하기 위한 수단으로서 경제원조의 확대를 보류시키며, 이러한 제재가 갖고 있는 효과를 잘 알고 있다. 따라서 한국인들이 프로그램 수행에 실패할 경우에는 원조액의 증액을 보류하는 등 경제개발 원조를 탄력적으로 운영함으로써 미국의 영향력을 강화시켜야 한다.”

이 하나의 보고서에서도 미국은 한국에 대해 영향력을 행사할 수 있는 기초를 갖고 있고, 그것이 효력을 충분히 발휘하지 못한다면 제재를 가해서라도 한국을 움직이도록 해야 한다고 말하고 있다. 이것이 곧 한국에 대한 미국의 적극적 외교역량이다. 이 보고서를 통해서 한국에 대한 미국의 적극적 외교역량은 매우 강하고, 미국에 대한 한국의 소극적 외교역량은 매우 취약하다는 것을 확인할 수 있다.

대체로 1980년대 말까지 역대 한국정부는 비민주적인 권위주의 정치행태를 갖고 있거나 정통성을 결여한 정권이었고, 한국의 존립에 절대적인 후원자인 미국은 자유민주주의를 국가적 신조로 삼고 있는 국가이다. 이처럼 한국과 미국은 정치논리상 서로 상반되는 입장을 갖고 있었으나 양국은 공존공영의 길을 추구해 왔다. 양국이 이러한 길을 함께 걸을 수 있었던 배경은 미국의 세계전략과 한국정권들의 순종적인 대미일변도 외교노선이 합일점을 갖고 있었기 때문이다. 동북아시아의 안정이 미국의 세계전략에 중요한 요건이었다. 그리하여 이 지역 내에 위치하고 있는 국가의 국내적 안정이 미국의 세계전략과 맥을 같이 하고 있었기 때문에 미국은 이 지역 내에 위치하고 있는 국가의 정치체제나 정치행태에 관계없이 역대 모든 국가의 정치적 안정과 정권의 안정을 중요시했고 이것을 위하여 미국은 이 지역국가들을 지원해 주었다. 그 대신 미국으로부터 지원을 받아 정권의 안정을 도모하고 있는 국가들은 미국 편향적인 외교노선을 견지해야 했다. 다시 말하면

이 지역국가들의 역대 정권은 미국에 의해 지지와 지원을 받는 만큼 미국에 순종적인 정권이었다. 이와 같은 사실을 뒷받침하는 것으로서 한국의 역대 대통령은 취임하면서 미국의 대통령을 찾아가는 것이 그 어떤 일보다 중요한 일로 다루어져 왔다. 이것은 미국으로부터 지지와 지원을 얻기 위한 것이었다.

이처럼 미국이 한국에서의 불행했던 정치상황의 전개와 일정하게 관련을 맺어왔다는 것은 분명하다. 미국으로서는 한반도의 안정과 한국의 민주화의 양자택일적 상황에 직면했을 때, 전자를 택했고, 이를 간파한 군사독재 정권을 지원한 것이 일정한 의도에 따른 것이었든 불가피한 것이었든, 이는 냉전시대 한미 관계의 그늘진 측면이며 탈냉전 시대에는 반드시 청산되어야 할 과제가 아닐 수 없다.¹⁷⁾

Ⅳ. 탈냉전기, 한미관계의 변화와 갈등

냉전기 국제환경과 오늘날의 탈냉전적 국제질서는 엄청난 차이를 보이고 있다. 군사력의 무한경쟁과 안보 우선의 냉전시대와 새로운 국제질서의 패러다임을 모색하는 탈냉전 시대의 한미관계도 새로운 변화가 불가피하다.

국제 환경과 국가 간의 관계에서 영향을 주기보다는 영향을 받는 경향이 더 많은 약소국의 경우, 외교정책을 결정하는 데 있어 선택의 범위가 극히 한정되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 한국의 경우도 예외는 아니다. 한국의 외교 정책은 이념적 요인, 지정학적인 요인, 국가 건설 과정에서 수용했던 외세의 개입과 그로부터 파생된 국가의 성격과 행위 범위의 제약 등 국제 환경으로부터 투입되는 여러 가지 제약을 받고 있다.

그러나 탈냉전시대 국제 환경의 변동과 한국의 경제발전과 민주화 진전 과정에서 한국의 외교정책도 다음과 같은 변화의 가능성¹⁸⁾을 보이고 있다.

첫째, 한국의 외교 정책에서 이념의 중요성이 현저히 약화되고 경제분야의 중요성이 강화되고 있다. 즉 건국 후 6·23 선언까지 한국의 외교 정책은 반공 이념에 의해 강력히 지배되어 왔다. 그러나 한국 경제의 성장과 국력 신장으로 인해 남북한간의 역학관계가 전환되고, 국제환경의 탈냉전화 추세에 힘입어 경제 실리에 비

17) 이정호, "한미관계의 역사와 성격", 국제지역연구소(CIAS) 연구시리즈(편), 『국제관계와 한국정치』, (부산:세종출판사, 1999), p.134.

18) 구본학 외, 『세계외교정책론』, (서울:을유문화사, 1995), pp.201~203 참조.

중을 크게 두면서 외교 정책에서 탈이념화가 뚜렷한 변화로 나타나고 있다. 국제적 탈냉전을 동서진영간의 이념과 군사대결 체제의 와해라는 측면에서 해석할 때 비군사적인 경제분야의 중요성은 더욱 확대될 것이다.

둘째, 최근의 변화는 국제사회의 구조적 변화도 중요하게 작용했지만, 한국 국민들의 민주화 운동에 따른 정치체제 전반의 민주화의 영향도 크다고 볼 수 있다. 따라서 외교 정책의 결정 과정과 내용도 과거에 비해 합리적 모델에 의존할 가능성이 커지고 있다. 외교 정책의 내용이 국민들의 일상생활과 이익에 직접 관계되는 사안들로 확대되고, 민주화에 따른 정치체제의 투입 기능이 신장됨에 따라 특정 외교사안에 직·간접적으로 관계되는 국민들의 입장이 반영될 수 밖에 없게 되어 여론 및 사회단체의 비중이 그만큼 증대될 수 있다. 민주화의 결과는 정책결정 과정의 개방이라는 요구로 나타나고 있으며, 대외관계에 있어서도 사회적인 합의를 얻는 일이 더욱 중요해질 것이다.

셋째, 외교정책 내용의 다양화를 지적할 수 있다. 생존에 직접적으로 관계되는 안보 문제 위주에서 국민 복지에 관계되는 경제·통상 문제, 국가의 위신에 관계되는 문화·체육 문제, 산업화의 진전과 국제 사회에서의 활동 영역 확대에 따른 자원·환경 문제 등으로 그 내용이 풍부해지고 있다.

넷째, 외교 상대 국가의 다변화가 이루어지고 있다. 미국 일변도에서 일본, 유럽, 중동, 아프리카, 동남아, 구·현 사회주의권 국가 등 외교 상대국의 수가 현저히 늘어나고 있으며 기능적으로도 훨씬 더 긴밀해지고 있다.

다섯째, 비정부 차원의 역할이 중요시 되는 한국 외교의 다원화 현상이 확대되고 있다. 외교 사안들이 복잡해지고, 외교 활동 영역이 확대됨에 따라 전문 직업외교관의 역할과 함께 해당 영역의 민간 외교 활동의 활성화도 보인다. 지방자치가 실시되면서 권력과 그 기능의 분산으로 이러한 추세는 더욱 확대될 가능성이 있다.

여섯째, 한국이 유엔에 가입하여 평화 유지군을 파견하고 남·북 정상회담을 성사시키는 등, 국제 무대에서의 능동적 역할을 수행함으로써 국제사회에서 그 위상이 신장되고 있다. 특히 남북한 관계의 진전으로 북한요인의 비중이 낮아지는 추세에서 과거보다는 주체적 역량이 신장될 변화의 가능성이 있다.

요컨대, 세계 냉전의 와해와 한국의 경제발전 및 민주화의 진전은 한미관계의 성격 변화와 갈등의 계기로 작용하고 있다. 1980년대에 들어서면서, 한미관계는 과거 협력적 경제관계와는 본질적으로 다른 양상을 보이기 시작했다. 소위 안보전략적 차원을 강조하면서 경제적 협력에 긍정적이던 미국이 자신의 경제적 이익을 위해 공격적인 정책을 취하기 시작한 것이다. 이것은 한미간 갈등의 패턴이 무역통

상문제와 방위비 분담의 증액 요구 등 실질적인 경제적 문제로 전환하게 되었음을 의미하며, 다자간 국제협조 체제를 전제로 한 군사적 패권과 공세적 자유무역주의를 사용하는 양면전략으로 신질서를 수립해 나가려는 미국 대외정책의 탈냉전적 변신¹⁹⁾과 무관하지 않다.

과거 한미관계에 있어서 경제적인 문제는 안보문제와 비교할 때 항상 부차적인 것이었다. 그럼에도 불구하고 1980년대에 들어와서는 경제분야의 갈등이 선명하게 부각되었다. 한국이 경제적으로 취약했던 1960년대까지만 해도 미국의 가장 긴요한 협조는 군사와 경제원조였다. 물론 미국은 경제원조나 군사원조를 한국에 대한 주요 압력수단으로 활용하여 적극적 외교역량을 강화해 왔다. 이처럼 적극적 외교역량을 확대하고 강화하기 위해 다른 국가에 유형, 무형의 자산을 제공하는 행위를 정치적 투자라 한다. 정치적 투자의 수단으로 주어지는 자산 가운데 가장 분명하고 일반적인 것이 경제발전의 지원, 과학 기술의 제공, 군사원조, 국민의 교육수준을 향상시킬 수 있도록 지원하는 물질적 투자이다. 그 외에도 여러 형태의 경제관계, 무역, 관세, 환율 등도 적절한 정치적 투자의 형태이며, 교육과 문화적 교류도 그의 일종이 될 수 있다. 그러나 미국은 자국의 산업보호라는 측면에서 수입규제를 강화하고 무역역조를 시정하기 위한 조치로 한국에 시장개방압력을 가하기 시작했다.

한국의 시장개방을 둘러싸고 빚어진 한미간의 갈등은, 경제력이 커지면서 미국의 판매시장으로서의 가치가 생기기 시작한 한국은 시장개방을 하기에는 아직 이르다는 논리를 폈고, 미국은 한국이 주요한 국제무역국가로서 더 이상 보호주의하에 수입장벽을 쌓을 수 없으며 자유무역과 상호주의 원칙에 입각한 시장의 개방이 허용되어야 한다는 것이었다. 한국은 외채나 방위부담 등의 현실적인 어려운 점을 고려해 줄 것을 요구한 반면, 미국은 무역 파트너로서 한국이 국제관행에 걸맞는 책임있는 자세를 견지해 줄 것을 요구해 왔다.

특히 국제 경제질서 유지에 중진국의 책임분담론이 본격화되면서 미행정부의 대외통상정책의 기조는 수입규제정책으로 전환되었고, 한국은 미국의 통상법에 의거한 시장개방 요구에 대응하기 위해 301조, 특별 301조, 슈퍼 301조 협상 등을 통해 미국과의 통상마찰 해소에 외교역량을 집중시키게 되었다. 미국의 시장개방요구는 산업의 전분야에 걸쳐 행사되었다.

한미간에 수입규제를 놓고 협상을 벌일 때마다 한국은 한국의 안보부담에 대한

19) Allison, G.T. & G.F. Treverton, Rethinking American Security: Beyond Cold War to New World Order. (New York: Norton, 1992) 참조.

특수한 처지를 고려해줄 것을 간절히 부탁해왔고, 이러한 특수사정이 허용되지 않을 때 미국의 압력에 대한 반미감정으로 비화되어 갈등과 마찰을 야기했다.

한국 국민들은 미국이 한국을 제2의 일본으로 간주하여 필요 이상으로 한국을 견제한다고 생각해 왔으나 섬유규제나 농산물 수입문제 등에 있어서 무한정 한국의 특수성만을 인정받을 수 없게 되어가고 있다.

1990년 초반 한미 양국간의 통상관계는 1989년 슈퍼 301조 타결이래 우리나라 정부의 지속적인 시장개방정책 및 무역수지 불균형 시정노력에 힘입어 호전됐으나 미국의 부정적인 시각이 완전히 해소된 것은 아니다.

미국은 한국의 통상정책이 자유 공정무역의 원칙에 위배된다고 주장하고 있다 즉 정부가 주도하는 건전소비운동이나 외제차 소유자에 대한 세무조사 등은 수입 억제 효과를 나타내고 있다고 지적하며 항의하고 있다.

한국정부가 양국간 기존 합의 사항의 이행을 부당하게 지연하거나 위반하고 있으며, 통상현안해결에 대한 성의가 부족하다는 비판을 하고 있다. 즉 농수산물의 수입을 허용한 후 식물검역을 사유로 통관을 불허하고 있으며, 미국산 담배 판매에 대한 방해행위나 금융 자본시장의 개방 등과 관련 문제해결에 성의를 보이지 않고 지연시키고 있다고 지적하고 있다.

아직도 양국간에 지적소유권 보호와 관련된 문제나 금융시장의 개방에 대한 문제해결에 있어서 한국정부의 노력이 미흡하다고 인식하고 있으며 지속적인 추가 개방과 미국의 지적 소유권 보호를 위한 행정강화조치를 요구하고 있다.

이러한 미국의 한국에 대한 통상압력은 근본적으로 미국 통상정책의 변화라는 측면에서 보다 냉철한 해석이 필요하다. 최근 미국의 한국에 대한 통상압력에 나타나는 특징은 지난 80년대 후반에 나타난 바와 같은 농산물 및 서비스시장 개방, 원화절상 요구, 슈퍼 301조 협상, 지적 재산권 등 넓은 의미에서 한국의 대미 무역수지 흑자 개선을 위한 한미간 교역구조 개선을 전제로 한 시장개방 확대 요구와는 그 양상이 매우 다르다.

90년대에 와서 미국은 경쟁력 우위를 나타내고 있는 제조업 및 서비스 부문에서 동시다발적으로 한국 측에 쌍무적으로 통상현안을 제기하고 있다. 또한 미국은 업계의 청원이나 불만이 미국 통상당국에 접수되는 즉시 통상압력으로 연결되는 등 그 추진절차가 매우 신속하다는 특징도 보이고 있다. 이러한 현상은 무역장벽의 제거라는 차원 외에도 세계무역기구(WTO)체제 아래서 미국이 경쟁력 있는 분야에서 한국시장을 선점하기 위한 전략적 차원에서의 압력인 경우도 있는 것으로 풀이된다. 예컨대 자동차 부문에서 한국시장 접근압력은 우리의 국내시장 규모를 감

안할 때 앞으로 꾸준히 계속될 것으로 보인다.²⁰⁾

한편, 급변하는 국제정세 속에서 한미 양국간의 변화와 갈등관계가 더욱 절실히 나타난 분야는 한미안보동맹의 재조정과 그에 따른 방위비 분담에 대한 갈등이다. 현재 양국은 연례안보회의라는 제도적인 창구를 통해 매년 주한미군 유지비용에 대한 한국측 분담에 관한 사항을 검토하고 있다. 현재 한미간은 단계적으로 분담금을 높여가기로 합의했으며 실제 독일과 일본을 상회하는 세계 최고수준을 기록하고 있다.

탈냉전과 더불어 1990년대에 들어서면서 미국은 주한미군의 단계적 감축과 한국군의 역할 강화 등, 한미 동맹의 부분적 조정을 연구해 왔다. 그러나 미국은 그에 못지않게 한미동맹관계를 재확인하는 작업을 진행시켰으며, 한국에 대한 안보개입을 축소하기보다는 최적비용으로 유지하기 위한 한국의 방위분담을 확대하기 위해 노력했다. 미국은 이러한 정책의 일환으로 한국과의 전시주둔국지원(WHINS) 협정의 체결을 준비해 왔다. 미국은 제17차 한미연례안보협의회에서 이 협정의 체결을 한국측에 제기한 이후 이를 조속히 마무리지을 것을 강력히 요구했었다. 따라서 한미 양국은 1991년 7월 협정안에 가조인함으로써 6년여에 걸친 협상을 끝냈으며, 이 협정으로 한반도의 유사시 미증원군이 한반도에 신속하고 효율적으로 투입될 수 있도록 미국에 대한 한국의 군수지원을 제공하게 되었다. 이를 계기로 한미 군사동맹관계는 앞으로도 미국의 동북아시아 안보전략에서 중요한 역할을 담당할 것으로 보인다.

탈냉전 시대 미국의 세계전략은 본질적으로 미국의 우월적인 지위와 지도력을 유지하는 것이고, 지역안보전략도 바로 이러한 국가이익을 목표로 하고 있다. 이른바 지역의 세계균형을 유지하여 지역 강대국이 그 지역 전체에 대한 패권을 장악하지 못하게 함으로써, 특정한 지역 강대국이 세계적인 차원에서의 경쟁국으로 발전하는 것을 사전에 예방하려는 것이다. 동아시아 지역에서의 미국 안보정책도 일본이나 중국 및 러시아가 장래에 이 지역을 지배하지 못하도록 세력균형을 추구하는 것이다. 따라서 미국이 한국에 대해 영향력을 유지하는 것은 동아시아에서 지역적 균형자로서의 역할을 유지하고자 하는 탈냉전기 미국의 세계전략적 비전을 뒷받침하는 데 지속적인 중요성을 갖고 있다.²¹⁾ 미국은 한미안보관계를 이용해 한

20) 이정호, 전계서, p.139.

21) Robert Sutter, "Korea U.S. Relation Issues for Congress", Updated November 22, 1991. A CRS Issue Brief. Congressional Research Service. The Liberty Congress. p.2.

반도에서 교차되는 중국, 일본, 러시아, 미국 사이의 복잡한 관계를 관리하는 능력을 최적비용으로 강화하려는 계산이다.

미국은 최적비용으로 기존의 안보개입을 유지하기 위하여 여러 가지 측면에서 한국의 방위분담 확대를 요구해 왔다. 미국은 일본과 한국 모두에게 주둔 미군의 비용의 보다 많은 부분을 책임지도록 요구했었다. 한국에 대해서도 주한미군의 연간 유지비용 중 원화로 지불되는 부분에 있어서 한국측의 분담비율을 연차적으로 늘릴 것을 요구했었다.

미국은 일본 등 동맹국들의 대외적인 방위역할분담을 단순히 비용분담에만 국한하지 않고 이들에게 인적 자원의 기여까지도 요구했다. 미국은 걸프전 당시 한국에 대해서 군사비용뿐만 아니라 실질적인 파병을 원했다. 이에 한국 정부는 다국적군과 주변피해국을 위해 1990년 9월 2억 2천만달러의 지원과 154명의 군의료단 파견을 결정한 데 이어, 1991년 1월 2억 8천만달러의 추가지원을 했고 군 수송기 5대와 150명의 운영요원으로 구성된 군 수송단의 파견을 결정함으로써 우리의 안보와 경제적인 여건이 허용하는 범위내에서 최대한의 지원을 하였다.

미국은 탈냉전 상황에도 불구하고 한국과 일본의 공군력 현대화에 대한 필요성을 강조하고 있다. 미국은 한일 양국이 그같은 현대화 작업에 있어서 미국의 주요 군수산업체들의 제품을 구입하거나 미국 군수산업체와 합작 생산 및 합작 개발에 참여하는 방식으로 시행할 것을 촉구했다. 이러한 측면에서 현재 미국은 한국과 일본에 차세대 전투기 사업을 추진하고 있으나, 한국과 일본은 현대화 필요성에는 동의하면서도 완제품구입보다는 합작을 통한 자체생산비율을 늘리고자 하는 데서 갈등이 표출되고 있다. 미국은 공동사업을 통해 일본과 한국의 방위비분담을 증대시키고 기술이전의 효과를 방지하고자 하는 의도를 갖고 있으며 그 외에도 전술핵 철수에 대한 보완조치로서 한국에 패트리엇 미사일 등 값비싼 첨단 재래식 무기와 조기경보기 등의 판매에 관심을 보이고 있다.

한미 양국은 상호방위조약에 입각하여 한반도와 동북아지역내의 평화와 안정을 위한 공동방위 체제를 공고히 유지하고 있으며, 양국의 이러한 협력은 한국의 안전보장에 있어 필수적인 요소가 되어왔다. 그러나 동북아 지역안보환경의 변화와 한국의 안보와 경제적 능력이 향상됨에 따라 그동안 유지되어온 미국 주도의 한국 방위개념은 한국이 주도적인 역할을 담당하고 미국은 지원적인 역할을 하는 개념으로 전환하기로 이미 양국간에 합의한 바 있다.

1990년 11월 한미연례안보협의회에서 양국은 한미연합지휘체계 안에서 한국군의 역할강화를 추진한다는 데 합의했다. 이후 휴전협정관리기능 및 평화시 한국군에

대한 작전통제권을 이양하는 작업을 진행해왔고 실제로 1991년 3월 판문점 군사정전위 수석대표를 한국군으로 대치한 바 있다. 한미 연합사의 기능을 개편하여 주한 미군사령관이 맡고 있던 지상구성군 사령관을 한국군 4성장군인 연합사 부사령관이 맡도록 했고, 한미 야전사를 폐지하는 대신 1992년 12월 1일 한미연합 해병사령부를 창설 3성장군인 한국군 해병장성이 사령관을 맡도록 합의했다. 이는 과거 지상군 중심의 전진배치전략을 수정, 기동성에 바탕을 둔 신속배치군의 성격이 가미된 전략을 뒷받침하기 위해 취해진 주한미군 구조개편작업의 일환이라고 볼 수 있다.

이러한 변화와 갈등에도 불구하고 한미관계에 있어서는 본질적으로 변화하지 않은 힘의 불균형이라는 문제는 남아 있다. 국가간의 힘의 불균형에 의한 관계의 지속성은 결국 비대칭적 관계로 나타나게 된다. 한국은 미국과 안전보장, 정치, 경제 관계 등에서 아직도 긴밀하고 깊은 의존 관계를 갖고 있다. 이와 같은 한미관계는 한국으로 하여금 대외정책 결정의 자유를 제한하고 있다. 점차 미국에 대한 한국의 의존도가 낮아지고 있지만 한반도의 분단상태와 남북한간의 긴장상태가 해소되지 않는 한 미국의 영향력으로부터 크게 자유로울 수 없다는 것이 숨길 수 없는 현실적 한계이다.

V. 맺음말-새로운 방향과 과제

탈냉전시대 한미관계는 변화와 갈등 그리고 지속성의 요인을 동시에 내포하면서 2차대전 직후의 냉전상황에서 맺어진 밀월관계와는 양상을 달리하고 있다. 탈냉전시대라는 새로운 환경은 미국이 한미 안보동맹관계를 유지하는 근본적인 동기를 상당히 희석시키고 있다는 점에서 실질적 변화의 가능성을 예고하고 있다.

탈냉전이라는 국제환경 뿐만 아니라 한국의 경제성장과 민주화의 진전으로 미국의 인식도 점차 변화하면서 보다 성숙한 모습을 보여주고 있는 것은 다행스런 일이다. 그러나 성숙된 모습 못지 않게 양국의 국가이익 차원에서 다양하고 복잡한 문제들이 새롭게 나타나고 있다. 양국간의 우호적인 동맹관계 속에서도 발생하고 있는 근본적인 이해의 대립은 잠재적인 갈등을 내포하고 있다. 그동안 끊임없이 제기되어 온 통상문제와 방위 부담문제 및 안보협력의 재조정 문제 그리고 최근 미국의 미사일방어(MD)체제 문제 등, 한미간의 중요한 현안들을 해결하기 위한 외교역량을 시험받고 있는 셈이다.

이제 국제사회는 공허한 이념 논쟁보다는 냉엄한 실리외교의 시대로 접어들었다. 한국정부도 실질적인 통일시대에 대비하여 자주적이고 현실적인 외교정책을 개발해야 한다. 탈냉전적 국제정세와 상대국의 외교정책에 대한 과학적 분석이 선행되어야 함은 물론이다. 이러한 맥락에서 그 동안의 문제점 그리고 앞으로의 방향과 과제를 정리해 본다.

먼저 한국 외교정책의 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한국이 안고 있는 외교정책의 문제는 미국에 대한 지나친 의존이다. 한국의 외교정책은 미국 외교정책의 틀 안에서 구상되고 집행되었다해도 과언이 아니다.

둘째, 국가이익에 관한 전반적이고 구체적인 검토와 정의가 이루어지지 않았고, 장단기 목표의 주체적 설정이 미흡했다.

셋째, 사활적 국가이익에 관련된 정책이 국민적 합의 과정을 거치지 않고 극소수 관료와 측근 중심으로 결정되었다.

넷째, 외교정책에 관한 정보와 자료의 폐쇄성이 지나치고, 외교관리가 비전문가로 충원됨으로써 비효율을 초래했다.

다섯째, 청와대, 외교통상부, 국가정보원 등 외교정책 관련 부서간의 조절·통합 기능이 미약하다.

여섯째, 외교정책이 국제환경과 상대국에 대한 과학적 연구없이 즉흥적이고 임기응변식으로 이루어지고 있으며, 외교정책 연구와 정책수립 간의 연계가 잘 이루어지지 않고 있다.

이상의 문제점을 근거로 앞으로의 방향과 과제를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 한국의 대외정책이 비록 미국에 크게 의존하고 있다 할지라도 한국은 독립주권국가이며, 근본적으로 한국이 추구하는 국가이익의 구체적인 면에서는 미국의 국가이익과 차이가 있다. 한국의 외교정책이나 전략은 미국의 이익, 설득, 고집에 의해 너무 쉽게 결정되거나 압력에 굴복하는 저자세와 자기비하의 외교에서 벗어나야 한다. 주한 미군의 감축, 군사작전권 이양, 방위비 분담 요구 등도 미국적 필요에 의해 강조될 것이다. 이에 대응하여 한국은 기존의 한미협력관계의 재정립과 자주적인 외교자세를 보여야 한다. 남북한 관계도 이러한 인식하에서 접근되어야 한다.

둘째, 한국은 냉전구도를 대신할 보다 안정적인 새로운 동북아 질서의 구축에 외교역량을 집중해야 한다. 따라서 한국은 미·중·일·러와의 관계 속에서 균형외교와 전방위외교를 한층 더 강화해야 한다. 한반도의 안정과 평화는 동북아시아의 안정적 균형없이는 불가능하다. 따라서 동북아시아의 안정적 균형을 위해서는

미국에 일방적으로 의존할 것이 아니라 다자간의 대화를 통해 각국간의 투명성을 높이고 분쟁의 평화적 해결을 도모하며, 궁극적으로 군축과 경제번영을 위한 협력 체제를 구축해야 할 것이다. 특히 한국의 입장에서는 혼자 상대하기 어려운 4강의 일탈행동을 다자간 틀 안에서 견제할 수 있는 이점이 있을 것이다. 집단 안보장치는 체제내 회원국의 안전을 보장하고, 세력균형의 약점인 불확실성을 피하며, 회원국의 무력사용을 위법으로 공동 처리할 수 있는 장점이 있기 때문이다.

셋째, 경제문제는 이제 이념을 초월해 논의되고 있다. 차가운 전쟁에서 뜨거운 경제로, 전장에서 시장으로의 표현처럼, 세계는 이미 경제냉전 또는 무역전쟁의 시대에 접어들었다. 한국은 통상외교를 더욱 강화하고 무역마찰을 극복하기 위해 미·일 편중 무역구조를 개편하여 수출입선을 다변화해야 한다. 더불어 EC, NAFTA 등 경제권역화에도 대응하여 아시아 경제권과 적극 협력하고 실리외교를 모색해야 한다. 경제적 공동번영은 물론 정치적 분쟁을 해결하는 동북아 경제공동체의 형성도 그 방법의 하나일 수 있다.

넷째, 한국은 남북한 접근강화를 위해 민족통일외교를 정립해야 한다. 남북한 관계증진은 한민족의 흥망과도 밀접히 관련된다. 흡수통일논리나 대북한 압박외교로 북한을 궁지에 몰거나 북한에 급격한 변화가 일어나는 것은 곤란하다는 점에 유의해야 한다. 또한 보다 심각한 문제는 북한 핵과 관련된 북·미회담이었다. 아무리 한국과 미국과의 관계가 공고하다 할지라도 미국이 한국의 국가이익을 대변하고 협상할 수는 없다. 한반도 핵문제도 남북한 상호사찰이 선행되어 남북한이 주체적으로 해결하는 한반도 문제의 한반도화의 자세가 필요하다.

다섯째, 한국은 세계 모든 국가들 뿐만 아니라 각종 국제기구에 적극적으로 참여하고 활동함으로써 국제적 정통성을 축적하고 도덕적으로 우월한 입장을 유지함으로써 가능한 군사강국의 정치적 부담을 고려케 해야 한다. 군사강국을 군사적으로 대응하기 어려울 경우 신속히 정치전략으로 전환시켜 정치적으로 해결할 수 있도록 평소 정치적 우월성을 확보하고 있어야 한다.

여섯째, 국내정치의 안정은 일차적으로 안보와 직결되고, 그것은 또한 외교정책의 결정에 영향을 미친다. 이른바 한국정치와 대북한 안보 및 대미외교정책의 세 분야가 매우 높은 상관관계를 보이고 있다. 그런데 정통성이 취약한 한국의 정부들은 미국을 상대로 온갖 채널을 동원하여 정권의 방어와 지지 획득 활동에 몰두해 왔다. 국가와 정권의 구별을 모호하게 하여 국가이익보다 정권의 단기적 이익을 우선하는 경향도 많았다. 따라서 국가적 목표나 실리에 상관없이 정권의 유지와 선전을 위해 추진하는 변칙적인 외교 행태를 경계해야 한다.

일곱째, 한국의 중장기적인 외교정책의 설정은 분명한 국가이익관에서 출발해야 한다. 국가존망의 이익에서부터 지엽적인 국가이익에 이르기까지 잘 정비된 국가이익관의 바탕 위에서 전략과 전술이 구상되어야 한다. 현 시점은 외교·안보·경제·문화·통일 이익 등이 밀접하게 상호연관되어 있기 때문에, 탈냉전적 국가이익관에 입각한 총체적인 장기전략과 이를 뒷받침하는 외교전술의 개발이 절실히 요청된다.

끝으로, 최근 미국의 부시 신행정부가 들어서면서 대북정책이 강성으로 바뀔 조짐을 보이고 있는데 대해 한국 정부의 적실한 대응자세가 필요하다. 양국은 대북 포용정책의 불가피성을 비롯한 총론적인 면에서는 견해를 같이하면서도 '북한의 본질적 변화' '엄격한 상호주의 적용' '검증의 불가피성' 등 각론에서는 다소 견해 차이를 보이고 있다. 따라서 한국 정부는 현 시점에서 기존 대북정책의 성과와 문제점, 향후 방향 등을 종합적으로 평가해야 하며, '한반도 긴장완화'와 '대북정책 공조강화'는 미국의 국가이익과도 직결된다는 점을 적극적으로 설득해야 한다. 특히 미국의 미사일방어(MD)체제 문제는 주변국들의 갈등이 노골화하면 한반도 평화체제 구축에 악영향을 미칠수 있다는 점에 유의하면서 주체적이고 합리적으로 대응해야 한다.

참 고 문 헌

- 구본학 외, 『세계외교정책론』, 서울:을유문화사, 1995.
- 구영록, 『한국의 국가이익:외교정책의 현실과 이상』, 서울:법문사, 1996.
- 김태현, “억제이론과 안보공약:주한미군의 역할과 규모”, 강성학 외, 『주한미군과 한미안보협력』, 성남:세종연구소, 1996.
- 류재갑, “주한미군에 대한 한국의 입장”, 강성학·김태현 외, 『주한미군과 한미안보협력』, 성남:세종연구소, 1996.
- 송영우, 『현대외교론』, 서울:평민사, 1998.
- 이삼성, 『현대미국외교와 국제정치』, 서울:한길사, 1993.
- 이정호, “한미관계의 역사와 성격”, 국제지역연구소(CIAS) 연구시리즈(편), 『국제관계와 한국정치』, 부산:세종출판사, 1999.
- 조선일보사 월간조선(약음), 한국현대사 비밀자료 125건(1996년 1월호 별책부록).
- 조재관, 『국제정치학』, 서울:법문사, 1981.
- 최종기, 『국제관계론』, 서울:박영사, 1966.
- Allison, G.T. & G.F. Treverton, Rethinking American Security:Beyond Cold War to New World Order. New york:Norton, 1992.
- Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations. New york:Alfred. A. Knopf, 1973.
- Joseph Frankel, The Making of Foreign policy. London:Oxford University press, 1963.
- Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations. Englewood cliffs, N.J.:prentice Hall, 1971.
- Robert Sutter, “Korea U.S. Relation Issues for Congress”, Updated November22. 1991. A CRS Issue Brief. Congressional Research Service. The Liberty Congress.
- William Wallace, Foreign policy and political process. London:Macmillan, 1971.

Abstract

A Study Concerning Changes in the Relationship between Korea and the United States and Relationship Continuity for the Future -Focus on Korea's National Interest

Seok-Ji Han

The relationship between Korea and the United States, in the Post-Cold War era, can be either changed, or conflicted, and continued, while reflecting the different aspects from those secret treaties that were made between various other nations under the Cold War era right after the Post World War II. As the situation commonly referred to as the "Post-Cold War Era" is considerably watering down the fundamental reason why the United States have maintained her alliance relationship with Korea, showing the possibility of substantial changes in their relationship for the future.

The relationship between two countries reflect more mature look not only because of the international environment called "Post-Cold War" but also because of the United States changes her thinking towards Korea due to Korea's economic growth and her progress towards democratization. Let alone such mature look reflecting their relationship between two countries, new various complicated matters are occurring relating the national interests of these two countries. The fundamental conflicts that occurs even under friendly alliance relationship between two countries, are underlying different perspectives between those interests each country might have in, also hold unforeseen conflicts between them. These two countries are challenged to be tested for their diplomatic capacity to address vital current matters between Korea and the United States including the foreign affairs and trades, each share of defence expense, restructuring the national security and cooperation that have been constantly issued.

The international society is now taking a further step into the cold and

severe utilitarian diplomacy era rather than empty ideological argument. The Korean Government, therefore, shall develop more independent and realistic diplomatic policy in the preparation for the real reunification era. Of course, the scientific analysis on the international trends prior to Cold War Era and their diplomatic policy shall be done first.