

韓國의 對日外交政策決定過程에 關한 研究(要約)*

(自由黨과 民主共和黨의 對日外交政策比較를 바탕으로)

安熙天

『目次』	
第一章 序論	第2節 對日外交政策事例의 内容
第1節 研究의 目的	第3節 事例의 比較分析
第2節 研究의 範圍와 方法	第四章 韓國의 對日外交政策 決定變數와 展望
第二章 研究의 背景	第1節 對日外交政策의 變數體系
第三章 韓國의 對日外交政策 決定過程 分析	第2節 對日外交政策의 展望
第1節 分析의 方法	第五章 結論

참고

내용을 무리하게 요약하고 보니 모순이 많다. 다만 결론부에 해당할 4장과 5장은 原文를 그대로 실었고, 본론에 해당하는 3장에서도 충실히 論點의 부각이나 힘썼으나 3가지의 政策事例는 생략해야만 했음을 밝힌다.

第一章 序論

第1節 研究의 目的

「韓日關係는 멀고도 가깝다.」

「오늘의 韓國에게 日本은 하나의 目標이며 超克의 대상이다.」

「80年代는 東北亞時代이며, 韓日關係는 새로운段階에 접어 들었다.」

한마디로 『해서 韓日의 兩國사이에는 먼 옛날부터 깊은 關係가 있어 왔음은 異論의 餘地가 없다. 이는 兩國의 歷史가 蕊積되는 過程에 있어서相互間이 서로 強한 外交의 變數였음을 明證시켜

주는 것이다. 첫째로 본 研究는 韓國의 對日外交政策 決定過程을 分析해 보고 바람직한 發展方向을 定立시켜 보고자 한다. 政策學의 見地에서 韓國의 外務行政 특히 對日外交政策을 形成하는 과정을 體系化시키려는 것이다. 둘째로 對日外交政策의 決定變數를 보다 包括的이고 合理的인 方向으로 分析해 보고 變數의 體系를 整理해 보고자 하며 마지막으로 韓國關係의 來日을 透明하게 想定하는 것은 아니지만, 未來豫測을 아울러 模索해 보고자 한다.

요컨대 本研究를 통하여 韓國에 있어서 對日外交政策 決定過程을 보다 科學的 次元으로 이끌어 韓國의 國家利益增進에 도움을 주고자 한다.

* 優秀碩士：學位論文(1979. 8. 30.).

第2節 研究의範圍와方法

本論文에서研究할 범위는 日本에 대한 韓國의外交政策決定이다. Gabriel A. Almond는對外政策論을 史的記述部門(Historical descriptive section), 外交政策決定過程(The foreign policy making process), 外交政策의內容(The substance of foreign policy)의三部門으로大別하는 바 本稿는 둘째부문에該當하는外交政策의決定過程을主로하고副次적으로세째부문의外交政策內容을添日하고자한다.⁽¹⁾

本研究의進行方法은 첫째로既存하는過去의對外政策決定을調查하여 가장典型的이고研究할價值가 있는政策決定事例를分析하는事例研究方法(Case Study Method)을基礎로한다. 둘째로對外政策決定의過程自體를 하나의體系로파악하여體系分析法에 의해對外政策決定을組織化하고內的으로政策決定理論에바탕을두어그흐름을分析한후에綜合적으로韓國의對外政策이決定되는model을構成코자한다. 셋째로對外政策決定에作用하는諸變數의重要程度를分析하여그體系를構成하고,結論部에該當한展望은個個變數의韓日關係에의공헌정도를분석토록한다.

第二章 研究의 背景

本章에서는第一節에서外交政策의概念을第二節에서는外交政策의目標를,對外政策을研究하는 밑바탕으로簡單하게논술했다. 외교정책은對外的으로自國의利益을增進하고國家目的을達成하기위한行動과決定의體系이니,國家利益의象徵이요形成化된實體라고하였다. 일반적으로외교정책은國家目標과同一視되는目標를갖는것으로看做된다. 모든주권국가는 스스로의固有의국가이익을保有하는바,이국가이익의바탕에國家目標가設定되며이를이룩하기위해國家政策이樹立되는데이와같은국가정책의對外的側面이외교정책인지라외교정책의

목표는국가목표를具現하는것이다.

외교정책은國力의產物이요 힘의表現이다. 아무리훌륭한외교정책이政策當局에 의해樹立된다하더라도힘의背景이없다면efficiency의이고合理的의는없는것이며오히려無力한幻想에不過하므로,第三節에서는國力を評論했다. 앞으로展開될한국의對外政策決定過程에대한研究에서도韓日의國力關係를念頭에두고論述되어야하며第三章에서정책결정變數를論하겠지만「國力」의變數는全般的인變數를支配한다고볼수있다. 특히國力의變數를생각함에있어서도50년대에서60년대로,또70년대로遷移되어오면서한국의國力向上이對外政策決定에어떤歸結을招來하는가를보는것을잊지말아야하겠다. 아울러생각할것은國力은單純한資源의保有量이아니라어떤一定한目標를향한資源의集中的投入이라는點이다. 그리고國民全體의明確的合意에基礎効을때에그目標가明確하게極大化된다. 그러므로對外政策的研究에서韓日의國力評價는언제나必須의이다.

第三章 韓國의對外政策決定過程分析

第1節 分析의 方法

1)對外政策決定事例의選定

本論文에서는大韓民國政府가樹立된이후에서부터現今에이르기까지政權의變轉에맞추어가능한한代表의인事例를골라比較하면最善의客觀度를가진對外政策決定의一般型을찾을수있으리라고생각하여다음과같은假定下에事例를選定하였다.

첫째,짧은時期⁽²⁾에있어서는大部分의事例에恒常性이높을것이다.

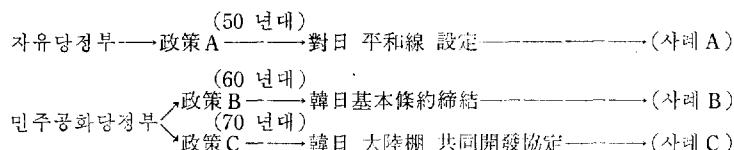
둘째,國力의向上은外交事例에至大할힘을미칠것이다.

세째,執權者나政治體制가마련면外交政策도變할것이다.

네째,國際環境의變化도外交政策에重要因子

(1) Roy C. Macridis, ed., *Foreign Policy in World Politics*(Prentice Hall, Inc., 1958), pp. 6-8.

(2) 여기서는 대한민국의各執權黨의 정권당시기를지칭한다.



가 될 것이다.

다섯째, 딱으로 각時期에 따른變化는 있어도 外交政策決定自體에 在內하는 一貫된 共通要素는 있을 것이다.

위와 같은 假定을 念頭에 두고 自由黨政府에서는 對日和平과 泉設定問題를, 또 民主共和黨政府에서는 執權時期를 兩分하여 第三共和國에서는 韓日關係의 正當化를 위한 韓日基本條約의 締結過程을 擇하고 維新後의 第四共和國에서는 大陸棚共同開發協定의 事例를 擇하였다. (3)

2) 事例의 考察方法——電磁石 模型(MODEL).

科學活動이 있어서 模型은 發見的 裝置(heuristic device)로서의 機能을 遂行한다. 즉 一般的으로 말해서 우리가 잘 모르는 分野의 理論的 法則들을 엿어 보기 위해, 이미 잘 알고 있는 分野의 法則들을 使用할 때에 법칙의 形式을 提供해 주고 있는 미 잘 알려진 분야를 새로운 분야에 대향 模型이 +고 한다. (4)

本稿에서는 한국의 對日외교정책 결정 과정을 模型으로 作成 // 본 바 하나의 電磁石에 흡사한 形態가 되리라. 그 보겠으니 그 對象을 쉽게 알 수 있고 눈으로 그려보기 쉽게 經驗的 用語로 해석되어진 經驗的 模型(empirical model)이라고 하셨다.^(5,6)

첫째로 A국의 B국에 대한 外交政策決定過程은 하나의 繼續된 흐름의 過程이다. 그러므로 電磁石에 흐르는 電力은 외교정책 결정과정의 흐름을 強하고 繽하게 해주는 힘과 다름 없다고 본다. 이러한 흐름을 外交推進力이라고 부른다면, 외교주지력은 一國의 외교정책결정을 形成하고決定하는

는 力量의 質的이고 量의 程度를 表現하는 用語라고 보아야겠다. 따라서 외교주진력은 國力과 比例하는 것이라 하겠으며, 아울러 一國이 所持하고 있는 外交力의 程度와도 비례한다고 본다. 물론 외교력도 國力의 한 部分이겠지만 외교정책 결정에서는 특히 重要하므로 國力에서 떼어내 考察해 볼 必要가 있다. 즉 國力은 具體的으로 여러 要素에 의해 形成되는 것이지만 그것이 하나의 全體로서 나타나는一般的인 境遇는 外交에서 보여지는 바 외교정책결정자(특히 외교관)의 능력을 외교력⁽⁷⁾이라고 보는 것이니, 國力を 物的側面이라고 한다면 외교력은 人的側面이라 하겠나. 結論的으로 외교주진력은 표 1과 같이 4 가지 類型을 생각할 수 있는데, 積極外交를 遂行하면서 國力의 富強과 함께 外交力의 强盛도 이뤄지도록 애써야 하겠다.

〈표 1〉 외교 추진력

외교력			
국 적		× 무족	○ 충분
	× 약	(I) 외교不在	(II) 외교混迷
국 적	○ 강	(III) 외교安在	(IV) 積極외교

둘째로 外交政策決定體系의 全般的 作動化를 생각해 보아야 겠는데, 이것은 電磁石이 그 内部는 陰極과 陽極을 가진 자석의 分子로 存在하면서 크게는 음극과 양극을 가진 하나의 전자석이 되고 이것을 2개, 3개……로 쪼개면 또 다시 음극과 양극을 가진 하나의 전자석이 되는 것과 같은 외교정책도 그 内部의 個人이라는 外交

(3) 앞으로는 논술을 간편히 하기 위해 평화신문제, 한일기본조약, 대륙통협전을 각각 政策 A,B,C로
분류·나온다.

(4) 美信, 「理論과 모형」行政論叢, 제14권 1호, 1976년, p. 164.

(5) K. Deutsch의 폭포수 모델에서 시사를 받음 K. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, Inc., 1971). 구연록 역 pp. 167-179.

(6) 池影 『역 磁石 의 이론』 E. Bitter著(서울: 전파과학사, 1978), p. 137.

(7) 趙在謙, 國際政治學(首爾: 法文社, 1964), p. 79.

政策決定體系의 決斷에 基礎하지만 외교정책의 表現은 대체로 組織의 政策으로 나타나게 되고 窮極的으로는 一國의 外交政策으로 表出되어지는 것과 같다. 물론 전자식의 分子와 같이 個人的外交政策決定體系는 均質한 것은 아니다. 大統領이나 外務長官 외교정책 결정 實務者들의 國家重要한 人物이 있는가 하면 나머지 個人들은 重要度의 差異가 있지만 대체로 間接的位置에 있다. 組織도 大統領室, 外務部등의 외교정책 결정의 中樞機構가 있는가 하면, 他 조직은 외교정책 결정의 主體組織인 대통령실이나 외무부에 直列적並列적 立場에서 영향을 提供한다.⁽⁸⁾

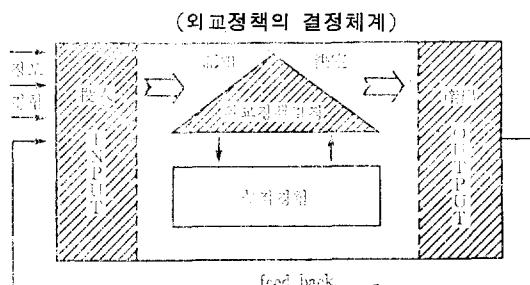
세째로 앞에 설명한 개인과 조직을 除外한 외교정책의 諸決定要要素들을 생각할 수 있겠는데 이들을 일단 環境이라고 부르기로 한다. 外交政策決定環境은 전자식을 磁化시키기 위해 鉄磁體 대를 감은 코일과 같이 외교정책 결정을 形成시키는 영향력 내지 投入要因에 해당된다. 一國의 정책

결정자는 一定한 환경 속에서 生存하고 行動하고 있으며, 그러므로 그 國家의 외교정책 결정은 환경과의 關聯에서 理解해야 한다. 이러한 환경은 정책 결정자의 決斷에 영향 및 制約를 줄 수 있는 모든 潛在的 顯在的 要因과 條件들로構成되고 있는 하나의 範疇를 가리킨다.

네째로 외교정책 결정자에 의해 最終的으로 決定이 내려지 政策으로 執行되면 그 政策排出은 환경의 一部가 되어 환경의 變化가 招來된다. 그러므로 외교정책 결정자의 決定과 環境과의 관계는 動的으로 連結되는 相互報答的(reciprocal)관계가 된다. 이것은 電磁石에 있어서 磁力線이 한쪽 極에서 나와 다른 極으로 이어져 나가는 것같이 외교정책 결정도 끊임없이 이어지는 邊流(feed back)作用에 의해 보다 力動化된다.

다섯째로 相對國의 외교정책이 我國의 외교정책에斥力(repulsion)으로 對應되는가 引力(gravitation)으로 나타나는가도 電磁石적 見地에서 고

(8) 외교정책 결정 체계는 3단계로 세분해 볼 수 있다. 즉 개인(I), 조직(G), 국가(N)의 次元을 생 각해 볼 수 있는데, 이들의 각각은 아래 그림과 같은 構造를 갖고 있으며 同形類質(isomorphic)



sm)의 관계로서 相互間에 連結(interlocking)되어 있다. 이것을 수학의 集合으로 표시하면 다음과 같다.

$$Ik \in Gl \subset N$$

단 : = 1, 2, 3, ……n (n=외교정책 결정 조직을 구성하는 개인)

= 1, 2, 3, ……m (m국가내에 존재하는 외교정책 관련조직)

이 두 같은 외교정책 결정체계는 內的으로는 (1) 최초 기준의 設定, (2) 그 상황에 관계 있는 變數決定 (3) 설정기준에 의한 변수의 평가, (4) 目標의 選擇, (5) 목표에 이르는 戰略의 創出, (6) 行動의 決斷, (7) 實行, (8) 최초기준으로 행동의 결과를 評價하는 등의 과정을 거치는 力動的構造이다. (본 외교정책 결정체계에 주로 참고한 문헌은 다음과 같다)

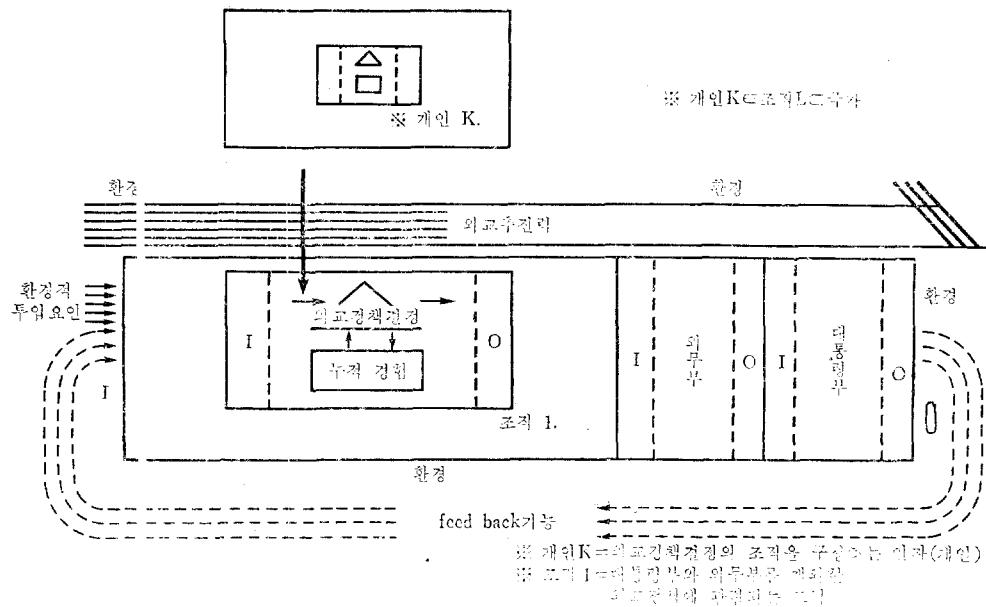
① 金鎮轍, 「國際政治의 微視的 分析과 巨視的 分析에 관한 연구」(東國大學校 대학원 博士學位論文(1977), p. 11.

② James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (New York: J.B. Lippincott Company, 1971), 崔昌潤譯, p. 443.

③ 朱永祿, 人間と 戰爭(서울: 法文社, 1977), p. 16.

④ 金海東譯, 政策形成論, Charles O. Jones著(서울: 法文社, 1977), p. 29.

⑤ 李容弼, 政治體系論(서울: 大旺社, 1978), pp. 23-53.



〈도표 2〉 一國의 外交政策決定 體系 (전자식모델)

찰해 봄도 중요하다.

요컨대 特別 相對國을 想定한 一國의 外交政策決定은 電磁石과 같이 一方으로 向하는 힘의 結集으로 봄이 적절하다. 왜냐하면 지금까지의 體系理論은 現狀維持의이고 靜的의 反面에, 政策決定理論은 政策決定者라는 個人에 너부 기대를 가는 偏狹性을 갖고 있다. 그러므로 本稿에서는 體系理論과 政策決定理論을 바탕으로 兩理論의 缺點을 克服하고 보다 科學的이고 合理的인 分析機制로서 도표 2와 같은 電磁石理論을 導入하는 것이다.

第2節 對日外交政策決定 事例의 内容

1) 政策 A 對日平和線 設定⁽⁹⁾

本 政策事例는 1952년 1월 15일 開催된 自由黨政府의 國務會議에서 議決된 “隣接海洋의 主權에 관한 大統領의 宣言에 關한 件”을 말한다. 소위

平和線이라고 불리우는 이 線은 日本의 漁場침범에 의한 어족자원 낭획에 對抗함과 함께 海底下의 鎳物資源 管轄權도 아울러 包含한 漁業保護水域宣布를 內容으로 한다. 本事例의 特色은 上向式政策決定形이면서 李大統領의 個人性向이 強하게 加味된 點이다. 아울러 日帝下의 反日感情도 政策形成에 主要 因子였음은 政策이 時代性을 表出한 產物임을 나타낸다. 本事例에서 지적할 점은 商工部의 한 實務者の 個人的着想에서 出發된 點이다. 優秀한 公務員의 存在가 國益에 重要함을 證明한 事例이다. 더욱 當時에 微弱한 國力を 가졌던 我國의 狀況이 相對國의 對應外交에 어떤 結果를 招來했는가도 일본의 ABCline이 제주도, 울릉도까지 포함하고 있는 것을 봄으로서 알수 있으며, 平和線宣布에서 비롯된 在日同胞의 北送도 主要한 教訓이다.

2) 政策 B, 韓日基本條約의 締結⁽¹⁰⁾

(9) 本 章 A 사례연구에 주로 참고한 문헌은 다음과 같다.

- ① 金明守, 「韓國外交政策에 영향을 미치는 諸變數에 관한 연구」(서울대학교 行政大學院 碩士學位論文, 1968), pp. 15-36.
- ② 韓日會談 白書, (대한민국정부, 서울; 광명인쇄공사 1965. 3. 20), p. 75.
- ③ 外務部政務局, 平和線의 理論, 外交問題叢書 제 1호, p. 56.
- ④ 金玉烈, 韓國과 美·日關係論(서울; 一潮閣, 1979), p. 55.

(10) 本 章에 주로 참고한 문헌은 다음과 같다.

韓日會談¹⁰는 1951년의 豫備會談에서부터 始作되어 14년간을 끌어온 韓日外交의 大業 이었다. 끈질긴 韓日交涉은 美國의 調停作戰까지 것들인 것으로 韓美日의 三角關係를 바탕으로 한 势力均衡인 東北亞外交의 典型이었으나, 60年代의 韓國과 日本外交의 全體라고 해도 될 重量級은 條約締結이었다.

韓日會談¹¹는 七次에 걸쳐서 進行되었는데 五次까지는 별다른 意味가 없었고 六次會談과 七次會談에서 實質的 政策決定이 이뤄졌으므로 本事例는 이것을 研究토록 했다.

韓日間의 主權國家로서의 關係樹立은 美國의 意圖가 兩崔事國의 名分追求와 實利確保라는 張揚한 距離를 좁혀주는 強力한 壓力作用을 했다는 점이 主要한 特徵이다. 그러므로 本事例는 下向式 決定이 될 수 밖에 없었고, 너무도 高度의 政治的 係結이어서 外務部長官 조차도 實務者的地位에 미룰렀다고 하겠다. 外交政策決定에 영향을 줄 韻變數가 통털어 自身의 役割을 활발히 遂行하여 한국외교의 對日외교 정책결정을 위한 電磁石은 가장 強力한 힘을 發揮했다고 본다. 韓日會談의 係結은 自由陣營의 結束과 安定에 크게 寄與했고, 그 후의 韓日兩國의 友好增進과 國家發展에 重要한 結實을 맺었다.

3) 政策 ②, 韓日大陸棚 共同開發協定의 締結⁽¹¹⁾

民主共和政 府의 維新體制 아래서 이뤄진 代

表의 對日外交政策이 本事例인데, 本事例는 韓日間의 妥協의 產物로 登場된 世界에서 初有인 大陸棚의 共同開發이라는 結論에 달았다. 本事例는 維新後의 民主共和政政府가 取한 政策決定樣態를 代辯하는 것으로 權威主義的 政策決定型에 가깝다고 본다. 實務者會談과 政策決定 계임(輿論의 操作), 政治的 折衷을 교묘하게 配合하면서 張揚한 對立으로 이끌어오던 兩國의 主張이 相互共存으로 轉位되어지는 另華된 政治藝術品이었지만 國民의 意思와는 密着되지 못했음도 事實이라고 하겠다. 本事例는 國民의 合意를 보다 謙遜하게 求해서 이뤄졌다면 그 後에 五年餘라는 日本의 缺禮的 時間浪費를 招來하지는 않았을지도 토론다. 아무튼 대륙붕 공동개발협정은 뜻있는 議者들에게는 바람직한 政策決定이었던 것으로 받아들여지고 있는 것을 볼 때에, 維新期의 政府가 훌륭한 정책결정을 이루고도 國民과는 距離가 있었다는 教訓은 後世에 重要한 意味를 남기고 있다.

第3節 對日外交政策決定 事例의 比較 分析

電磁石 模型에 立脚한 對日外交政策 決定研究는 앞의 3가지 事例를 比較 分析하여 共通性·一貫性·差異點 등을 抽出하는 作業으로 進行한다. 그러므로 國力과 外交力を 基礎로 한 外交推進力, 體系理論과 政策決定理論을 內包한 외교정책의

① 朴贊郁, 「韓日國交正常化를 둘러싼 國內政治葛藤의 體系分析」(서울대학교 대학원 政治學科 博士學位論文, 1977), p. 70.

② 希望出版社, 解放20年史, (서울, 1965), pp. 1174.

③ 民主共和黨 企劃調查部, 民主共和黨 四年史(서울: 서울인쇄주식회사, 1967), p. 177.

④ 仁教院 구원, 韓國外交의 20年, 1967, p. 148.

⑤ 共和党和社, 韓國近世30年史(서울, 1976), p. 11.

⑥ 金玉烈, *op. cit.*, pp. 45, 46.

⑦ 韓日會談白書, *op. cit.*, p. 158.

⑧ 文學社, 解放22年史, 1967, p. 537.

(11) 本事例연구에 주로 사용한 문헌은 다음과 같다. 그러나 본 사례연구를 미흡하지만 시도한 것은 本人가 처음이라 신문잡지 등을 통해 새로 구성한 내용이 대부분이다.

① 陳相球, 「大陸棚 開發政策에 관한 연구」(서울대학교 行政大學院, 석사논문, 1974), pp. 76-77.

② 金圭甲, 「大陸棚 單獨開發은 可能한가?」新東亞 154號 (1977. 6), p. 175.

③ 金永日, 「韓中日의 大陸棚 분쟁에 대한 주장」, 東亞日報 1970. 12. 3.

④ 朴漢基, 國際法講義(博英社, 75), pp. 245, 246.

⑤ 金澤秀, 「大陸棚 開發 전망과 문제점」, 韓國日報, 1977. 4. 28.

決定體系, 외교정책 결정에 直接的 間接의 영향을 주는 諸環境, 日本의 反應과 批准 및 政策維持過程을 包含한 還流過程의 四部門을 앞으로 分析해 나간다.

1) 外交推進力에 의한 比較

a) 外交政策의 目標

외교정책의 목표는 國家利益을 말한다. 이는 觀念的 目標와 實際的 目標로 分分된다. 관념적 국가목표는 표 3과 같이 恒常性을 띤 목표라 하면, 實際적 국가목표는 정책 A,B,C에 따라 각 政策決定者가 追求한 觀點이 달랐고, 狀況에 따른 韓日關係의 推移가 明確히 드러 난다. 즉 정

책 A는 韓日敵對, 정책 B는 韓日共存, 정책 C는 韓日共榮이라는 契機에 根據하여 政策決定의 前後에 目標가 具體的으로 나타나게 된 것이며, 兩國의 競爭的 發展追求는 終局에는 競爭만으로 存在할 수 없는 어떤 限界를 認識하면서 兩國의 利益이 共通點을 찾도록 발전해 나왔다.

b) 外交推進力 比較

정책 A,B,C를 推進시킨 韓國의 能力은 國力과 外交力의 和에 의해 求解되는前述한 바와 같다. 그러나 國力에는 可測이 어려운 要素가 많고, 外交力도 質的인 面의 測定은 쉽지 않다. 그러므로 本稿에서는 國力은 외교정책이 決定될 때의

〈표 3〉 國가목표와 對日외교정책의 추이

관념적 국가목표	현실적 국가목표		
	현실적 국가목표의 내용	목표에 따른 한일 관계변화	당시의 일본의 대한 정책 변화
정책 A	안전보장의 강화 경제적 자원의 보호	한일 적대화	〈적대적 외교〉 〈친북외화〉 재일교포복종
정책 B	국가 안보 국가 번영 문화·정치	한일 기본관계의 회복 한미일 안보체계의 공고화 한일 경제 협력의 추진	한일 대등화 〈협조적 정책〉 한일 각료 회담
정책 C	국적 선양 석유자원의 개발 한일 공영의 모색	한일 공영화	〈협조적 정책〉 한일 친선협회 한인의 위안보협의회

〈표 4〉 외교 추진력

년	정책	국력		외교력		외교추진력	참고
		G (단위 10억 원)	N (A)	P (B)	외교판수 (명)	비율 (B/A)	
1952년	정책 A	482.05	1	177	1	1.00	◎ 52년도의 GNP는 53년치임.
1965년	정책 B	805.85	1.7	452	2.6	4.42 (6.25로인함)	
1972년	정책 C	3960.00	8.0	638	3.6	28.80	

※GNP—경제기획원 조사통계국
외교판수—외무부 총무과

GNP로 代置하고 外교力은 量的인 面의 하나인 外務部 人員數를 變數로 하여 외교추진력을 求했다.

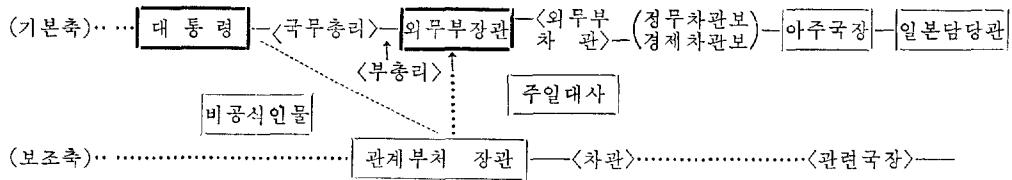
對日外交政策決定에 作用하는 모든 變數를 支配하는 힘이 외교추진력이며 모든 변수의 効率性을 提高하여 주는 힘이 또한 그것이다. 表4에서 보듯이 韓國의 外交力量은 飛躍的 向進이 國力의

업청난 증가와 외교력의 高揚에 따라 있었고, 정책 A에서 정책 B와 C로 나타나면서 보다 強力하지만 無理없는 외교推進을 했다.

2) 外交政策의 決定體系에 의한 比較

A) 個人體系

對日外交政策決定에 관여하는 중요한 個人體系로는 直接的으로 政策樹立에 임하는 基本軸과, 各



個의 對日外交政策마다 關聯部處등의 補助軸이 생각될 수 있다.⁽¹²⁾

(1) 大統領

大統領은 정책결정과정의 最後人物이다. 따라서 政策이 表現하는 意志는 大統領이 라는 個人體

系의 意志라고 보아도 過言은 아니다. 본 논문에서는 3개의 對日外交政策을 比較하므로 李承晚대 통령과 朴正熙대통령을 비교해야 하겠는데 表5에서 보듯이 兩人은 너두도 相異한 背景과 理念 및 personality를 갖고 있다.⁽¹³⁾ 反日의 李대통령은

〈표 5〉 李대통령과 朴대통령의 比較

		李承晚	朴正熙
출생배경	시대상	외세의 도전과 영향	일제 식민정치의 强化
생년월일		1875년 3월 26일	1917년 11월 14일
본관	全州		密陽
출생지	黃海道 平山郡		慶北 善山郡
가족환경	李王家 영락자손, 보통농민(6대독자)		빈한한 농촌부락민(6남매의 막내)
학력	한학—7회 과거응시—낙방, 배재학당 George Washington大(학사) Harvard(석사) Princeton(철학박사)		대구사범학교. 만주군관학교. 일본육군사관학교. 한국육군사관학교
경력	매일신문 편집인. 한말의 정부반대대중운동으로 종신형(7년 징역생활). 미국 한인학교교장 및 독립운동 한국임시정부 초대 대통령. 초대 대통령.		문경국민학교 총도. 일본군 육군 중위 제 5, 7사단장 제 6 관구사령관, 군수기지사령관 5. 16군사혁명 주도. 제 3공화국 5대 대통령이후 현재까지 재임
개인의 주요이념	민족주의, 반일, 반공,		민주주의, 반공, 민족증홍
대일외교정책결정배경	對日관	배타적 대일관	친밀한 대일관 ⁽¹⁴⁾
	정체결정의식	독선적, 폐쇄체제	민주적, 개방체제,
	외교 능력	우수(자기중심결정)	보통(막료중심결정)
	업적형태	자기만족형	과업지향형
	개성향	「카리스마」형	서민형

(12) 외무부 일본 담당관실 최성덕 서기관 면담 (1979년 6월 2일)

(13) 본 이대통령과 박대통령의 비교는 아래의 서적에서 도움을 받았다.

金雲泰의 共著, 韓國政治論(서울: 博英社, 1977), pp. 502-535.

(14) 兩大統領의 對日觀은 다음의 문헌을 보았지만, 아마도 他文書나 언론의 평가도 같다고 본다.
〈이승만〉 「일본사람들이 36년간 한국을 지배했으니 36년간은 떨어져 살아야 돼」를 말버릇 같이

그의 生活史를 볼 때에 當然한 것이고 高齡에 대통령이 되었으므로 「카리스마」적 性格에도 緣由하기는 하지만 政策決定의 彙力度가 높았다. 정책 A가 敵對의 對日外交政策으로 나타난 것은 解放후의 社會風潮도 作用했지만 李대통령의 個人體系를 支配한 心理的 環境에 原因이 커다. 이에 反하여 朴대통령은 對等한 立場에서 일본을 보며 對日外交政策을 韓國의 實利에 맞게 決定하려 애쓴 것 같다. 그러나 친란했던 獨立運動의 後光을 업은 李대통령에 비해 軍事革命으로 執權한朴대통령은 獨立인가 業績創出을 위해 過度한 努

力이 보였다. 結論的으로 李대통령은 對日觀을 敵對勢力を 보는 눈으로 가졌고, 朴대통령은 對日觀이 共存勢力を 보는 눈으로 形成되어 있었기 때문에 兩者의 對日外交政策決定은 判異했다.

(2) 外務部長官

외무부장관은 政治的 判斷力과 直觀力이 크게 要求되는 外交정책 결정의 責任者인데, 本稿의 3 가지 정책은 모두 여러 외무부장관을 거치는 과정에서 形成・決定되었다. 그러므로 本節에서는 最終的으로 行政府에서 決定되었을 때를 맞춰 표 6과 같이 考察한다.

〈표 6〉 政策事例 A.B.C담당 외무부장관의 비교

	정책 A 卞榮泰	정책 B 李東元	정책 C 金容植
출생지 및 생년월일	서울(1892. 12. 15生)	함경남도(1925. 8. 2生)	경상남도(1913. 10. 14生)
出身	영문학 교수	정치학 교수	직업외교관
學歷	1. 성종 2. 주신홍학교 3. 通州(중국) 協和대학 1년 4. 留	연전 경경과 입학 미국 리오그란데大 졸업 미국 켄트주립대학원 졸업 영국 옥스포드대학원 정치학 박사	중앙고보 일본 중앙대 영문과 졸업 일본 高文 사법과 학적
經歷	1. 20~44 중앙중학 영어교사 2. 45~51 고대 영어교수 3. 52 대통령특사 4. 51~55 외무부조관	58~62 국방대학원, 서울대· 동대교수 62~63 대통령비서실장 63~64 주 태국대사 64~66 외무부장관	48~59 홍콩영사, 주일공사, 주영대사 60 외무부 사무차관 63 정치담당 무임소장관 한일회담 수석대표 64 6년간 주유엔대사 70 외무부장관
외교업무 성향	「아마튜어」형	정치가형	전문가형

※자료 : 合同通信社, 現代韓國人名辭典 1967.

정책 A,B,C는 韓國外交의 成熟程度를 表現한다고 볼 수 있듯이, 3명의 외무부장관은 한국 외무부의 外交力量이 發展해 나간 經路를 보여 준다. 卞榮泰의 무부장관은 「아마튜어」 외무부장관으로 봐야 妥當하겠는데, 그는 정책 A의 形成에 있어서도 朴대통령의 補助者에 머물렀다. 그에 반해 李東元 외무장관은 政策 B를 形成시키려 存

在했던 人物이라고 할 程度로 韓日會談 妥結의 主役이었으나, 너두도 國家의 次元의 政策決定이므로 李외무부장관은 準政治的 役割과 實務者의 性格을 띤 存在였다. 政策 C에서 金容植 외무장관은 老練한 職業外交官답게 無理없이 이끌어 갔다. 秘密외교와 公開외교, 公式접촉과 非公式접촉, 實務次元과 政治的 次元을 알맞게 配合하여

했다. 金明守. *op. cit.*, p. 61.

(박경희) 「나는 일본과 일본인에 친밀감을 갖고 있다」

中央日報, 일본 매일신문, 논설主幹「林卓男」과의 단독기자회견, 1975. 11. 17.

韓國外交의 高次の 能力を 보였고, 後에 輿論도 好意的이었다.

정책 A, B, C를 形成함에 있어 外務部長官의 역할은 점차 擴大되어 나갔다. 個人的 國家의 외교역량이 모·성장해서 大統領 개인의 權威의決定의 幅이 넓고 외무장관의 역량이 더욱 발휘될 여건이 갖추어졌다고 본다.

(3) 나머지 主要人物

對日外交政策의 基本軸에 있어서 第二次의 主要人物은 政治人級에서 國務總理와 副總理 外務部次官등을 들 수 있고, 實務者級에서 政務次官補와 經濟次官補, 亞洲局長, 駐日大使를 염거할 수 있다.

補助軸을 생각한다면 외교정책으로 決定되기以前의 形成過程에 있어서 關係部處는 대단히 重要하다. 純粹한 외교정책이 아닌 경우에 發案者は 주로 외무부의 밖에 存在하기 마련이고, 關係部處는 結果적으로 基本軸을 통해 그들의 政策을 決定하기 때문이다.

(4) 非公式人物

韓日兩國의 外交政策에 임은 兩國關係의 긴 歷史에 따라 異하진 사연만큼이나 複雜하고 어렵다. 그러므로 公式的「루트」의 公式的 人物體系보다는 非公式人物이 決定의 역할을 함을 종종 볼 수 있다. 對日外交政策에 관여하는 人物을 表 7과 같이 4개의 類型으로 분류하면⁽¹⁵⁾ I型을 除하고는 모두 非公式人物이다. 요컨대 對日外交政策을

〈표 7〉 對日외교정책 결정참여자의 類型

	公 式	非 公 式
公 表	I(정식 교섭자)	II(비 공식 공표형)
非公表	I(공식 비공표형)	IV(비 공식 비공표형)

決定함에 있어서 非公式人物은 公式의 人物의 活

動을 補完하고 決定過程을 圆滑하게 향해 寄與하였다.

B) 組織體系

對日外交政策決定體系에 관한 組織變數로는 政府體系 外務部體系와 關聯組織體系를 들 수 있는데 여기서는 첫째 정부체계에서 外務部의 地位變遷을 보고 둘째 외무부체계에서 亞洲局의 變遷過程을 보도록 한다.

(1) 政府體系

우리나라의 外務部는 1948년 7월 17일에 新設되었다. 정부체계 내에서의 외무부의 지위는 對日外交政策決定의 組織變數에서 國家가 외교정책의 중요성을 어떻게 認識하는가를 뜻한다. 政府樹立初에는 외무부가 內務部 다음의 序列에 위치했었는데當時에는 秩序維持를 위해 內務部가 重要했음을 뜻한다. 그러나 1955년 2월의 헌법改正으로 외무장관이 首席國務委員이 되어 제 2 공화국까지 繼承되었다. 제 3 공화국이후는 國家企劃과 經濟建設에 優位를 두어 經濟企劃院이 외무부보다 上位에 위치하여 오고 있다.

(2) 外務部體系

외무부體系内에서 對日外交政策 實務擔當班은 專門化와 効率化를 向해 進展이 活潑했고, 이것이 政策A,B,C에 相應하여 表出되었다.

外務部의 對日外交政策 實務陣은 꾸준한 組織分化를 보였는데, 1948년 이후 政務局에서 對日外交政策 담당부서가 分化되다가, 1963년 이후에 정무국 자체가 分화하여 亞洲局이 新設되고 亞洲局도 꾸준히 分化하여 현재는 亞洲總括課 内에서 日本擔當官이 主務를 맡고 있다.

C) 國家體系

個人體系와 組織體系의 集合으로 形成되는 國家體系는 對日外交政策의 決定에 있어선 理念的

〈표 8〉 한국 외무부 내에서 대일외교정책 담당부서의 변천표

담 당 국	정 무 국				아 주 국	
변 천 일 자	1948. 11. 4	1949. 5. 5	1956. 3. 9	1962. 6. 29	72년이후	78년이후
담 당 과	아 주 과	제 1 과	아 주 과	동북아주과	동북아 1 과	일본담당관

(15) 牟然浩, 「外交政策決定體系에 관한 연구——한일국교정상화 과정 (1961~1965)」(延世大學校政治學科 碩士學位論文, 1975), p. 60.

存在에 該當 한다. 憲法學者の 見解로는 대체로 自由黨政府가 所大統領制였으며, 大統領의 肥大 權力에 의한 政策決定의 獨走가 있었음은 公知의事實이다. 정책 B는 韓日會議의 國家的重要性에도 原因이 있었겠지만, 多樣한 諸變數의 力學關係가 잘 나타난 것은 韓國政府가 體驗한 가장典型的的大統領制에 가까웠던 齊半形態에도 原因이 있었다. 維新憲法은 그 提案理由에도 밝혔듯이 國力의 組織化 + 能率化를 標榜한대로 정책 C는 能率性이 높게 形成되고 決定되었다.

3) 外交政策決定에 미치는 環境의 比較

政策決定者들은 真空狀態에서 處身하고 있는것이 아니고 決定에 영향을 주고 있는 生態的狀況 속

에서 정책결정을 추진한다. 그러므로 外交政策의 決定過程에서 생각될 환경은 정책결정자를 人間으로 想定하는 한, 그를 둘러싼 國外的・國內的諸要因을 통털어 環境으로 보아야 한다.

A) 國外的環境(External environment)

(1) 世界體制變數

제 2차세계대전 후의 世界는 「이데오로기」에 의해支配된 尖銳한 思想對立이 世界를 압도하여當時는 美國이 世界를 主導한 兩極體制가 世界를 지배했다. 그러므로 美國에 의해 獨立한 韓國이 強力한 反共國이 되었음은 말할 필요가 없다. 정책 B는 韓日和解가 必然的 requirement로 대두되는 때였지만 美國의 입김이 實現化되었다고 할 정도로 미

〈표 9〉 정책 3가지와 세계체제

	국제 정치 역학관계	세력 균형	세계속의 미국의 역할	Ideology	참고
정책 A	양·南北체제	양극체제 균형	미국의 세계 주도	이데오로기 우선	
정책 B	脫·南北체제	세력 균형 재편성시대	미국의 한계인식	이데오로기 퇴조	
정책 C	다·南北체제	다극체제 균형	미국의 신고립주의	자국의 이익 추구	자원무기화

국의 영향력을 높였다. 그렇지만 美國은 越南戰에서 自體의 限界를 體得해가는 데 었으며, 世界는 戰後에 勢力を 恢復한 EC, 日本, 中共 및 亞阿그룹이 그 存在를 부각시켜 나가는 世界의 力學關係再編時代였고, 말하자면 정책 B는 미국의 주도하에 再編되거나가는 自由世界의 一斷面이었다.

정책 C가 형성되어갈 때의 世界는 미국이 월남에서 敗北하고 新孤立主義을 표방했던 때일 뿐만 아니라, 6.15戰爭 후에 아랍국의 石油資源武器化의 熱風으로 각국은 自國의 利益을 찾기 위해 血眼이 뜨어 있는 때였다. 정책 C가 石油資源을 獲得하기 위한 政策決定인 것은 世界體制變數의 強力한 資源確保要求로 비롯됐다.

(2) 太平洋國家體制의 變數

太平洋國家는 戰後에 中共이라는 巨大한 敵의 登場으로 自衛를 위한努力이 多大했다. 그러므로 50년대의 아시아는 東西 「이데오로기」對立만이 存在했다고 하겠으며, 戰後 5년 만에 共產陣營은 自由陣營을 韓半島에서 試驗했다. 政策A가 「맥아더」線이나 6.25사변때 「클라크」장군이 設置한 韓國防衛水域과 大同小異함은 꼭 日本만을 意識한 정책은 아니다. 즉 中共變數는 아시아國家들에게 있어 外交政策을 決定함에는 너무도 重要的 國外變數이며 中共의 政策變數는 莫強한 영향

〈표 10〉 정책 3가지와 태평양국가체제

	중공의 정책	소련의 정책	동명판계	태평양국가의 방위정책
정책 A	아시아공산화	중공의 자국세력화	미·태평양국가동맹 중·소동맹	6.25 SEATO 아시아반공연맹
정책 E	소련견제 아시아공산화	중공견제 월남전승리	중소분쟁시작	월남전 ASPAF
정책 C	소련고립화 중공근대화	일본견제 중공고립화 미국세력제어	중소분쟁심화 미중화해 중일화해	(중월전) ASEAN

력을 太平洋地域에 주어왔다. 越南戰이 激化되고 中共이 UI의 代表權을 얻는中共突風속에서 美國은 焦躁と 재촉을 하고 정책 B에서 韓日兩國은 손을 주게 된다.

정책 C에서 太平洋體制는 너무 變해서 中蘇의 對立이 深化되고 太平洋地域의 세력균형은 越南의 戰後處理過程에서 서서히 再整備되면서, 어느 면으로 보나 理念은 사라지고 實利追求단이 남았으며 共產黨들의 內紛이 露骨화된 시기이다. 정책 C는 이와 같은 時期의 國際狀況을 背景으로 韓日의 共同利益追求와 共存意識이 結合된 產物이다.

(3) 東北亞體制의 變數

東北亞體制는 흔히 四強의 劢力均衡이라고 말해지는데 北韓을 緩衝地帶로 하고 兩極으로 內面으로 對立되면서 또한 安定을 願하는 體制라 하겠다. 中共과 蘇聯은 相互間에 深刻한 紛爭狀態에 있으나 北韓과는 각각 密着되는 面에서 利益의 共益點을 發見하게 되고 하나의 極을 形成한다. 또 다른 極은 韓美防衛條約과 美日防衛條約의 두 기둥과 韓日基本條約으로 맺어진 自由陣營으로 形成된다. 말하자면 韓半島는 兩極對立을 內的으로 保有하고 四強의 均衡을 이룬 世界의 特殊地圖고 하겠다.

정책 A는 東北亞體制를 볼 때에 美國을 唐惶하게 만들었음은 必然의이고 日本을 憤怒케 했음도 당연하다.勿論 정책 A가 韓國의 國益으로 볼 때에 合理의 決定이었음은 事實이지만, 日本을 育成시켜 自由陣營의 일꾼을 삼고 韓國防衛의 一翼을 맡기는 美國의 政策意圖와는正面으로 對立되는 것이다. 그러므로 美國은 不斷하게 韓日和解를 促進하게 되고, 美國의 意志가 韓日兩國의 意志보다 先行되어 決定되었다고 할 것이 정책 B이다. 요컨대 東北亞體制는 韓美日의 協力體制를 根幹으로 하므로, 정책 C는 이와 같은 협조체제의 一面이고 그 體制가 成熟되어지는 것이라하겠다.

(4) 韓日關係의 變數

空間의 環境構造가 國外의 外交政策決定環境으로 重要하다고 할진대 地理的으로 너무 가까운 韓日關係는相互間에 마찰이 常存하는 變數라 하겠다. 말하자면 韓日關係는 利益의 對立이 常存

〈표 11〉 한일관계의 실리추구와 정책 3가지

실리추구의 방향	
정책 A	한일 이익의 대립
정책 B	한일 이익의 타협
정책 A	한일 이익의 일치

하면서 親密해야만 할 相互變數이다. 즉 다른 모든 變數를 除하고 韓日關係만 본다면 오로지 實利追求의 方向이 對立,一致의 어느 길을 찾는가에 左右된다고 본다. 정책 A는 對立된 實利追求의 代表型이며, 정책 C는一致된 實利追求의 代表型이라 하겠으며, 정책 B는 兩國의 利益이 妥協된 型이 아닌가 한다.

B) 國內的 環境(Internal environment)

(1) 安保的 變數

(i) 軍事的 變數

① 韓日軍事協力

「韓半島는 日本列島에 들이댄 短劍」은 明治初 이래 일본의 軍事, 外交당국의 일관된 對韓戰略 인식이었다. 더우기 월남공산화의 충격과 함께 東北亞는 그 후에 美軍撤收와 蘇軍의 極東進出이라는 위협에 直面했는데, 일본의 이에 대한 對處는 機會主義的立場을 取하는 者가 있는가 하면 대부분은 安保強化論을 主張하고 더욱 나아가 防衛廳은 積極적으로 韓日軍事協力案을 생각하고 있다. 요컨대 輿論은 多樣해도 韓國과 日本은 共同敵에 대한 共同防衛라는 見解가主流을 占한다.

② 韓美日 安保協力體

지금까지 東北亞에 있어서 美國의 防衛協力 對象國은 한국 뿐이었는데, 77년경부터 美日의 共同防衛문제가 고개를 들기 시작하여 ① 自衛隊는 소규모 被侵에 대응하고 美國은 대규모 報復을 담당하는 戰略하에 NATO수준의 強力한 安保體制로의改善과 ② 日本 및 韓半島의 有事時에 美日共同對處案을 確定했다. 그러나 現今에 들어 日本內에서는 美日의 共同軍事協力과 自衛를 당연한 사실로 받아들임을 떠나서 韓國安保를 격정하면서 韓美日의 三角安보體制를 조심스레 살펴보다가, 1979년 6월의 「카터」미국대통령의 韓國訪問에 즈음하여 이는 상당한 정도로 구체화되어 가고 있다.

③ 韓日議會 安保協議會

아직은 출발선에 있지만 安保不毛의 한일간에 그것도 日本이 先唱으로 마련된 최초의 安保協力窗口가 安保協議會이다. 公式기구가 아닌 對話체 네트을 통해 주부간 安保협력기구의 前哨 및 過渡의 의미를 가진 본 기구는 韓日의 安保論議를 半公式화한데에 意義가 크다고 하겠다.

※이상의 事的 變數와 政策 A,B,C는 A는 거리가 멀고 C는 間接的 意味를 갖는다면 政策 B는 當時의 丁一權국무총리가 表現頗듯이 安保의 意義가 至大하다.

(ii) 領土의 變數

정책 A에서 獨島는 當然한 韓國領으로 한 政策決定을 했던 것으로 보이며, 이로 因해 韓日은 弱弱의 마찰이 있었다. 政策 B에 있어서 獨도문제는 「紛爭解結에 관한 交換公文」의 형식으로 일비무려 버렸다. 말하자면 獨島는 韓日이 敵對의 일때는 重大な 紛爭要因이요 和解내지 平和를 추구할 때는 事로가 舉論치 않는 政策變數가 되었다. 언제인가 時間이 흐르면 獨도분쟁은 해결이 나겠지만, 이는 모든 對日정책결정에 否定的 要因으로 存在한다.

(2) 經濟的 變數

(i) 交易關係의 變數

經濟大國이라 불리우는 日本과 經濟立國을 추구하는 韓國은 相互間이 좋은 貿易對象이다. 무역依存度가 117년 韓國에 있어서 對日貿易은 표 12와 같이 더욱 엄청난 占有率을 보인다. 다만

〈표 12〉 韓日 상호간의 시장점유율

	수출	수입	
한국의 對일 수 시장점유율	21%	2위	40% 1위
일본의 對한 수 시장점유율	5.1%	2위	3% 9위

問題는 갈수록 깊어가는 韓日貿易의 逆調現狀이다. 아직은 1조幅을 출일 뚜렷한 方案은 時間に 기대는 것 뿐이라고 본다.

(ii) 漁業의 變數

漁業問題는 韓日의 爭點에서 恒時 날카롭게 對立되는案件이요, 兩國의 利害에 直結되는 것이다. 그러므로 어업變數는 政策 A를決定한 主目的이었으며 기책 A가 폐기된 오늘날 까지도 政策

A를 선포한 精神은 韓國의 國益을 생각할 때에 너무도 중요하다. 政策 B에서 漁業문제는 마지막 까지도 難航을 거듭하며 會談을 지연시킨 協定이었고, 우리는 넓은 海域을 일본에 내준 막심한 損害를 본 것은 사실이다. 政策 A는 政治的으로는 問題點이 없지도 않았으나 經濟的으로는 우수한 결경이었다. 또 政策 B는 漁業문제만을 생각한다면 拙作에 속한다.

(iii) 經濟協力의 變數 및 經濟共同體構成案

日本에 외교가 있다면 經濟外交라고 한다. 韓日關係도 주로 經濟關係이며 韓日國交正常化 이후 일본은 高度成長을 하던 일본경제의 出口를 한국에서 찾으려 했다. 그러나 最近의 눈부신 한국경제의 발전을 본 일본은 조용히 한국을 경계하면서 競爭者이며 파트너인 兩國產業界가 水平分業이나 技術交流등 양국의 긴밀한 교류에 합하여 東南亞도 視野에 넓은 廣域交易면에서 분업관계 확립을 꾀해야 한다고 말한다. 장기적 관점에서 兩國은 水平分業을 위한 產業調整이 있어야 한다고 말한다. 그리고 經濟協力에 덧붙여 AC(아시아經濟共同體)論이 대두하기도 하고 있다.

정책 B를 결정할 때의 韓國은 이를 통해서 工業化를 꾀하고 日本의 資本과 技術을 아취하여近代化를 향한 热望을 이루려는 開發戰略으로 한 일회답을 했다. 15년여가 지난 지금에 있어서 이러한 戰略은 옳은 것이었고 經濟的 變數에 비춰 볼 때에 政策 B는 成功한 事例에 屬한다.

(3) 社會文化的 變數

(i) 歷史的 變數

韓國人們의 일본에 대한 好感度가 상당히 높아지고는 있다. 그러나 韓國人们的 對日不信感은 그 뿐만 아니라 깊은 것이며, 決定的 계기가 있기 전에는 이의 解消가 어려울지도 모른다. 政策 A는 이와 같은 排日意識이 根底에 内在되었음을 누구도 否認치 못하며, 李대통령의 反日哲學은 너무도有名하다.

요즘 들어서 韓日의 理解를 強調하는 「무드」가 兩國에 널리 形成되고 있다. 그러나 相互間의 偏見은 계속 相續되고 있다. 政策 B는 이러한 편견을 뚫고 열매를 맺었으니, 즉 內容은 除하고서 「和解를 맺으려는 뜻」만을 말 할 때에 政策 B를 결정한 兩國 지도자들은 勇氣있는 人物들이라고

評할만 했다. 앞으로도 韓日兩國의 協力에 관한 중요한 約約들은 정책 C도例外는 아니듯이 利害가 클수록 慣例의으로 熱熱한 反對過程을 거쳐야만 결정될 것은 韓日의 긴 歷史가 낳은 業報이다

(ii) 文化的變數

정책 I의 決定에 文化財문제가 한 案件이었지만 文化的變數는 對日外交政策決定과는 副次的變數에 속한다. 다만 政治·經濟·軍事등의 變數에 비해 韓日의 紐帶를 가장 鞏固하게 해줄 수 있는 디딤돌이 된다는 데에 重要性이 있다.

(iii) 社會的變數

韓日간의 는 옛부터의 社會的遺產인 在日僑胞가 뜻깊은 變數로 作用한다. 在日僑胞의 法的地位를 確固히 하는 문제가 정책 B에서 크게 論議되었음은 정책 A에 대한 對應策으로 일본이 재일교포의 北美을 실시하였고, 「사할린」僑胞가 긴긴 날을 望み의 실움을 달리며 살아야 한다는 것을 생각한다면 당연한 일이다. 오늘날 까지도 在日

僑胞에 대한 差別待遇가 韓日外交의 癌的 存在로 등장됨을 볼 수 있으며, 100만재일교포가 民團과 朝總聯으로 分極化되어 對立하는 현상은 우리의 對日 정책이나 일본의 對韓정책에 커다란 장애요因으로 존재한다.

현재는 정책 B에서 出發하여 재일교포의 法的地位를 確立해 주고 많은 교포의 母國訪問을 주선하고 꾸준히 일본사회에 親韓의 意志를 심도록 努力한 漸進的對日政策이 서서히 열매를 맺는 것이 보이고 있다.

예컨대 韓日合同親善大會등의 盛況을 들 수 있겠다.

(4) 政治的變數

(i) 輿論 및 利益集團

정책 A는 여론의 支持度가 높은 정책이었다. 韓國의 여론은當時에 反日的인 것을 받아들일 立場에 있었고 李대통령의 강경정책에 呼應하여 政府의 意志를 確固하게 만들어 주었다. 정책 B에 대

〈표 13〉 정책 3가지와 여론 및 이익집단

	정책별 정파 여론의 방향	여론의 정책에 대한 반응	정부의 여론대처	이익집단
정책 A	동일적	긍정적	여론과 정부의 영합	정부의 정책 찬성
정책 B	반대적	부정적	여론무마 및 정부독주	절대반대 및 찬성
정책 C	중간적	부정적	여론문화 및 정부독주	호의적 찬성

해서 여론은 극히 날카로웠다. 輿論을 달래기 위한 정부의 說得도 컷지단, 反對의 흐름은 너무도 強烈했고 다만 政府의 獨走로 結論이 내려졌다고 본다. 정책 C는 B에 비하면 儀禮的反對의 立場에 섰던 뜻이 여론이 아니었나 한다.

利益集團의 分化가 적은 한국에서 對日外交政策形成에 영향을 주는 이익집단은 별로 없다고 해도 過言은 아니다. 近年에 들어서 정책 C는 私經濟部門을 中心으로 好意의 賛成을 얻었다고 보았는데 정책 B에서는 官製輿論에 動員된 몇몇 이익집단과 反對의 여론에 화합한 이익집단들의 微微한 活動을 볼 수 있었다.

(ii) 政黨 및 議會

政黨의 역할이 對日外交政策決定에 明瞭하게 나타난 것은 정책 B이다. 與黨은 全國을 누비며 선전활동을 하고 특히 金光花당의 장은 非公式的이지만 政治的妥結의 主役이었다. 이에 대해 野

黨은 「屈辱外交反對汎國民鬪爭委員會」를 主導하여 反對運動의 先峰에 섰고, 議會內外에서 與黨 및 政府의 獨走에渾身의 努力を 기울였다.

정책 C에서는 野黨이 院內鬪爭을 強하게 했으나, 維新憲法하의 國會內劣勢로 意思表示를 했음에 뜻이 있었다고 하겠으며, 與黨은 政府의 決定을 確認해 줌에 있어 그들의 영향력을 미쳤다.

4) 還流過程의 比較

A) 相對國(日本)의 反應

정책 A에 있어서 일본은 朝野가 限없이 떠들썩 했고 即時 우리 政府에 抗議를 提起하고 反對覺書를 보내왔다. 特히 獨島가 平和線에 包含된 事實에 일본은 더욱 놀랐던 것으로 보인다. 그런데 일본의 強力한 反對에 덧붙여 미국, 자유중국, 영국도 異議를 提起하여 정책 B에서 한국이 후퇴한 계기가 되지 않았나 한다. 이에 비해 정책 B에 대해 일본은 公式的立場은 韓國에 好意를 가지

의 努力한 흔적이 여러面에서 두드러지게 나타났다. UN을 중심으로 한국의 입장은 적극 지원하여 美國에 이는 代表的 韓國의 後援者가 되었고 經濟面에서 특히 한국에 至大한 영향을 주었다. 정책 C에 대해서 일본정부는 그들의 戰略대로 成功했음을 自認하고 早速한 開發을 꾀하려 했으나 制約의 變數가 政府外에 너무나 많아 주저하며 시간을 끄는 태로 5년쯤의 時間을 보냈다.

B) 批准 및 政策維持過程

정책 A는 批准은 필요없는 것이었고, 정책을 展開시킨 過程만을 본다면 일본의 強硬한 反對에도 不拘하고 由黨政權의 平和線護護政策은 變함없이 강경했고 특히 일본과의 관계라는 점에서 强硬 一邊倒政策을 추구했던 것이다. 일본은 이에 對해 평화 [내] 「ABC Line」을 긋고 挑戰하는 處事를 감 [여] 하여 한국정부는 침범한 일본에 선을 체포하고 「본은 재일교포의 북송으로 이에 맞섰다.

정책 B의 國內批准은 與野의 極限對立의 連續 속에 與黨의 引走로 形成되었음은 정책 C에서도 그렸지만 野黨은 強力한 意思表示를 歷史에 남겼다는 意味를 갖게된다. 정책 B가 전개되는 過程에서 일본의 交誠實로 兩國이 不便한 관계에 빠진 적도 여전히 있었으나 한국의 強力한 여론으로 正常軌道를 대체로 찾아 왔고 現今에 이르러는 한국의 國力向上으로 한국의 主導權도 생기고 있다.

정책 C에서는 특히 기나긴 일본의 批准過程이 韓日外交戰의 特象이었다. 한국정부가 最終段階에는 單獨開發 및 200해리 宣布등을 내세우며 舉國의 비준촉구를 하는 中에 일본정부는 野黨의 끈질긴 反對를 끊고 4년 5개월만에 採掘을 위한 法的準備를 완成了했다.

第四章 韓國의 對日外交政策 決定變數와 展望

第1節 對日外交政策決定의 變數體系

현재까지의 外交政策決定에 관한 研究는 變數

群(variable clusters)을 觀測者가 규정한 어떤 決定單位體 내의 정식 官僚들의 活動에 適用하던 거기서 具體的인 經驗的 內容(referents)을 찾아 볼 수 있으리라는 것이었다. 그러나 이 變數들을 연결시켜 주기 위한 어떠한 經驗的 命題도 제시하지는 못했다.⁽¹⁶⁾ 말하자면 變數의 經驗的 内지 計量的分析이 容易하지 않다는 것인데, 本稿에서는 그 方法으로 「멜파이」法이나 「페널」討論等의 方法이 適合하리라고 보나, 筆者 개인 立場으로는 現實的으로 바람직한 數值을 얻기 어려웠다. 그래서 筆者는 제 3 장에서의 變數分析을 바탕으로 다음과 같은 原則하에 對日外交政策의 變數體系表를 構成한다.

◎ 大統領과 外務部長官은 가장 決定的 變數로 본다.

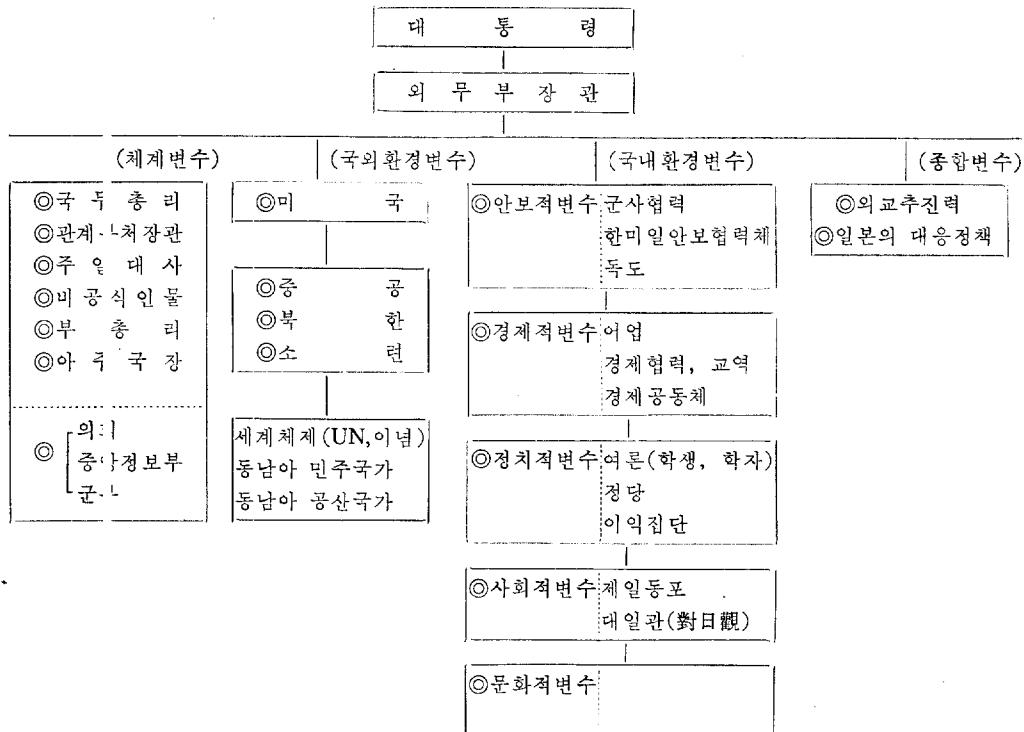
◎ 極히 重要한 變數로는 ① 國外變數로는 美國을 ② 國內環境變數로는 安保와 經濟를 들 수 있고 ③ 綜合變數로 外交推進力과 日本의 反應을 들 수 있으며 ④ 體系變數에서는 國務總理, 關係部處長官, 駐日大使, 非公式人物 등을 들 수 있다.

◎ 體系變數에서는 中央情報部와 軍部를 留意해야 하며 還流過程과 관계가 큰 議會는 大端히 重要하다. 國外環境變數에서 中共, 北韓은 對日外交政策決定에 상당히 重要한 變數이고 소련의 영향력도 커지고 있다. 마지막으로 國內環境變數에서 政治的 變數와 社會的 變數의 比重도 상당히 높다.

표 14의 變數體系表를 볼 때에 留意할 것은 첫째로 각個의 政策마다 各 變數들의 作用程度는 變할 수 있는 것이니, 變數의 重要度는 狀況에 따른 相對的 性向이 높다. 둘째로 各變數들은 恒時 孤立된 存在가 아니라 他變數들과 相互作用에 의해 영향력은 可變될 수 있는 存在이므로, 他變數들과 聯關시켜가며 考察해야만 한다. 上述을 마음속에 內在하고 나서, 對日外交政策決定에 입할 때는 變數體系表를 基準으로 삼고 個別의 政策狀況을 감안하여 정책결정을 하면 되리라고 본다.

(16) 韓培浩「」, 美國의 韓國參戰決定, Glenn D. Paige著(서울: 汎文社, 1968), p. 27.

〈표 14〉 對日外交政策의 變數體系表



第2節 對日外交政策의 展望

〈표 15〉 對日關係 展望의 「스펙트럼」

◎ ◎ ◎

앞으로의 韓日關係를 한마디로 또明確하게 豫見함은 不可能할지도 모른다. 그러나 對日關係를 표 15와 같이 다섯가지로, 「스펙트럼」을 類型별로 分類하고 기와 관련이 깊은 變數들을 糾合하면 韓日關係는 豫見하는 資料가 되리라고 본다. 그 렇지만 다섯 가지 未來類型을 보다 明確히 하기

전쟁 ⇒

敵對化	緊張化	對等化	共助化	統合化
-----	-----	-----	-----	-----

 ⇌ 평화
위해 이두운 來日을 나타내는 敵對化와 希望的 來日을 나타내는 統合化, 또 中間的 來日을 나

〈표 16〉 대일외교정책의 전망과 관계

	체계변수	국외환경변수	국내환경변수	종합변수
敵對化		북한	독도, 어업, 제일동포, 여론, 역사적변수	
對等化	대통령, 국무총리, 부총리, 외무부장관, 아주국장, 주일대사, 비공식인물, 관계부처장관		사회적 변수 문화적 변수	야당↑ 여당↓ 국력증진 외교력 향상
統合化		미국, UN, 이념 소련	군사적 변수 경제적 변수	

타내는 對等化的 3가지가 가장 代表의 展望이라
고 보아서 三大別한 未來展望을 하도록 한다.

즉 對日外政策의 決定變數들은 韓日關係에
友好的, 敵對的, 中立的 地位에서 영향력을 미친다.勿論各 事例마다 變數의 영향력이 미치는
方向이 일치하지는 않겠지만 恒常性이 높은 變數
들을 모아서 아래의 表16을 만들어 展望의 論述
資料로 한다.

1) 어두운 展望——敵對化(Conflict)

北韓變數는 韓日관계를 離間시키는 代表의 國
外環境이다. 日本이 時間이 흐름에 따라 等距離
外交와 政經分離政策을 擴大함에 따라서 정책C
에 이로리 복한 변수는 두드러졌다.

國內環境에서는 獨島와 渔業變數가 恒時 緊張
의 焦點이었고 이에 뒷지 않게 在日同胞와 歷史
의 變數가 舉論과 함께 韓日의 關係를 어둡게 하
곤 했다.

韓日外交은 紛爭으로 이끌 要因들은 相互間에
感情對立이 壓化되면 언제나 爆發될 潛在力を
갖고 있다. 그러므로 相互間에 忍耐와 誠意로 努
력을 기울여야 할 것이며 聰明하고 理性的인 解
決을 하도록 協助해야 할 것이다.

2) 希望의 展望——統合化(Integration)

蘇聯勢力의 南下는 日本을 緊張시키고, 北韓의
好戰性은 輩國을 긴장시킴과 함께 日本을 不安하
게 한다. 즉 軍事的 變數는 韓日을 宿命의으로 協
助시켜주는 強因이며, 더욱 나아가 韓日의 원안
보협의회나 韓美日軍事協力體案등은 韓日을 등
치게 하는 直接的 變數이다. 美國은 또한 東北亞
戰略에 의해 韓日을 둘는 쇄기役을 하고 있다고
본다.

經濟的 交易관계는 韓日友好에는 重要하다. 經
濟協力이나 AC(아시아경제 공동체) 및 韓美日經
濟 협력체의 構成案등은 韓國經濟의 向進과 함께
登場하는 韓日의 將來를 밝게 만드는
要素라고 본다.

진정으로 韓日이 EC와 같이 結合될 것인가는
면 훗날의 始基와 實質과는 距離가 먼 얘기지만,
對日外交政策의 樹立에 있어서는 積極的으로 相
互間이 도는 수 있는 要因들을 찾고 育成하도록
하는 政策決定의 意志가 要된다.

3) 中立의 展望——對等化(Coexistence)

共存의 類型으로는 中立的 共存, 同類的 共存,
競爭的共存 등을 생각할 수 있다. 지금까지의 韓
日관계는 日本이 優位에 있는 差別的 競爭의 共
存이었다. 日本의 立場에서는 日本의 安保를 맡
는 韓國이라는 内在的 생각과, 美國의 壓力 및
經濟의 利益추구등의 要因이 결합되어 韓國과 協
助하려 했지만 韓國을 過少評價해 왔다고 본다.
그리나 最近에 들어서 韓國의 急速한 成長과 經
濟力의 向上에 따라 한편으로는 韓國을 경계하며
한편으로는 韓國을 再認識하는 姿勢를 보이고 있
다. 말하자면 對等한 韓國의 登場을 목격하는 것
이니, 이것은 어디까지나 韓國의 國力向上과 外交
力의 向上등을 根源으로 하는 것임은 말할 것도
없다. 韓國의 政策決定者는 國際關係나, 東北亞
관계나, 對日관계이거나를 막론하고 從屬變數가
아닌 獨立變數의 地位에서 정책결정을 해야겠고,
꾸준한 外交推進力의 強化에 노력해야 할 것이다

第五章 結論

韓日관계는 韓美관계와 함께 韓國外交의 中樞
의 기둥이다. 지금까지 對日外交政策決定에서 가
장 重要했고 典型적인 3가지 政策인 對日平和線
宣布, 韓日會談, 韓日大陸棚協定이 決定되는 事
例를 分析해 왔다. 方法論으로는 巨視的體系理論
과 微視的政策決定理論을 内部에 含有한 電磁石
model을 中心으로 分析에 當하였다. 즉 政策A,B,
C를 電磁石model에 비추어 比較分析하여 對日外
交政策에 作用하는 變數들을 考察해 보았고 이를
토대로 對日外交政策決定의 變數體系도 構成해
보았다. 아울러 各 變數의 韓日關係에의 寄與度
를 整理하여 韓日관계의 未來豫測을 간단히 했다.
이와같이 論述해 나오는 흐름속에서 다음을 結論
으로 抽出했다.

1) 韓國의 外交推進力 強化는 모든 政策決定變
數의 效率性을 높였다.

○ 강화된 외교추진력은 個人體系보다 組織體
系의 영향력을 높여서 對日外交의 擔當部署는 分
化一路의 地位強化가 歷歷했다.

○ 외교추진력이 높아 질수록 韓日關係는 敵對
에서 協助로, 垂直에서 水平으로 轉位되었다.

○ 외교추진력 확대는 個人體系에서 外務部長

官의 地位: ト 역할을 強調시켰으며, 외무부장관은 「狀況속의 個性」에 의한 外交力量을 表出한다.

2) 政策決定의 體系變數에서는 大統領의 政策意志와 外交부의 外交力量이 중요했다.

○ 大統領의 個人性向은 政策決定에 뚜렷하게 부각되는 核이며, 그의 政策意志는 政策의 成否를 左右한다.

○ 韓日 간 利害가 깊은 外交案件일수록 政治的妥結度가 높으며 非公式外交「채널」의 比重이 높은 경우도 많다.

3) 國外環境에서는 美國의 力作用이 極히 重要했으며, 표念이 우선된 50년대의 政策決定에서 점차 實利斗 方向으로 나아갔다.

4) 國內環境은 對日外交政策決定에 多樣한 變數群으로 存在했다.

○ 軍事的 變數, 즉 韓日軍事協力, 韓美日 安保協力體, 韓日議員安保協議會등은 갈수록 意味를 더해가고 있다.

○ 獨島과 漁業變數는 韓日紛爭의 核이며 在日同胞가 韓日이 繁張되는 原因이 되는 수도 많았다.

○ 經濟的 變數는 垂直的 競爭관계에서 水平의 分業에 의한 協助의 길로 점차 나아가고 있다.

○ 社會文化的으로 韓日紐帶が 強化되고 있으

며, 韓日間의 對立된 國民感情은 理解되어야 한다는 논의가 높다.

5) 還流과정은 政府와 與黨의 獨走가 많고, 輿論은 政府의 政策決定과 같은 方向일수록 많이 참작되고 排他的 방향일 때는 無視내지 輓視될이 현실이다.

6) 日本의 對應外交政策은 現今에 이을수록 韓國의 對日外交政策에 斥力보다 引力を 擇하는 努力이 커으나 加벼운 紛爭要因은 常存한다.

1978년末에 외무부장관이 構想하고 있는 것으로 발표한 韓半島에서의 韓國의 將來外交政策方向, 즉 지금까지 韓國外交가 韓美日관계라는 對應外交에 불과했지만 四強이 미묘하게 交叉하는 東北亞의 安定維持를 위한 求心點으로서의 「四強均衡錘」의 立場으로 조심스레 政策轉換을 하겠다는 政策意志는 自主外交를 향한 한국의 來日을 自矜하는 것이라 하겠다. 말하자면 韓國外交는 오늘에 이르러 어느정도 보니 커졌으며, 對日外交에 있어서나 對東北亞나 對世界에 있어서나 自國의 威信을 確立한 主體外交가 可能해 졌음을 말한다. 政府는 對日關係의 改善과 友好增進에 더욱 努力해야 겠고, 韓日關係를 祖國의 統一과 繁榮을 위한 重要한 確石으로 삼아야만 하겠다.