

한국과 國家利益의 과제

具 永 祿

(서울대학교)

〈目次〉

- | | |
|-----------|-------------------|
| I. 國家安保 | V. 地域的 利益 |
| II. 經濟發展 | VI. 國際的 利益 |
| III. 政治發展 | VII. 상충하는 利益들의 問題 |
| IV. 統一 | VIII. 변화하는 政策 |

다른 國家들의 外交政策과 마찬가지로, 한국의 外交政策 역시 國家利益이라고 하는 미묘한 개념에 의해서 결정된다. 만일 利益이나 國家利益이라는 것이 한 國家의 外交政策의 필수적인 요소라고 한다면 우리는 그것을 한 社會成員의 전부 혹은 대부분에 의해서 共有되고 있는 集合的 利益이라고 가정해야 한다. 國家가 自己利益 혹은 權力이라는 측면에서 定義된 利益에 따라 행동한다고 주장하는 사람들은 “賢明한 自己利益이란 대체로 그 國家들의 도덕적 성취의 限界이며 自己利益과 國家의 자기 보호의 요구는 오늘날 용인되고 있는 모든 도덕적 충동을 무시하는 듯한 行動을 일으킬 수도 있다”¹⁾고 본다.

自己利益에 대해서 이와 같은 경직된 독트린이 존재하는지 그리고 그것이 한국의 外交政策에 영향을 미치는지의 如否는 알 수 없다. 아

1) Kenneth W. Thompson, *Understanding World Politics* (South Bend, Ind.: Uniresity of Notre Dame Press, 1975), p. 143.

놀드 울퍼스(Arnold Wolfers)는 다음과 같이 적절하게 지적하고 있다.

國家利益과 같은 정치적 개념이 인기를 얻게 되면, 우리는 특별한 관심을 갖고 그것을 살펴보아야 한다. 國家利益이라는 개념이 여러 국민들에게 同一한 것을 의미하지는 않는다. 그 개념은 또한 어떠한 정확한 의미를 갖고 있는 것도 아니다. 따라서 國家利益이라는 개념은 한편으로 폭넓은 합체에 대한 指針과 기반을 제공하는 듯 하지만, 모든 사람들로 하여금 자신들이 選好하는 모든 정책을 매력적이고 기만적인 用語 즉 國家利益이라는 개념으로써 호도할 수 있도록 한다.²⁾

한 한국출신의 美國學者는 한국 外交政策의 投入過程에서 국민의 要求와 熱望이 중요한 요소였던 적이 없었기 때문에, 外交的 問題에 있어서의 한국민의 주된 기능은 대체로 “動員的, 支持的, 示威的”이라고 주장한 바 있다.³⁾ 한국의 外交政策 決定過程에 대한 그와 같은 規定은 단지 전체적 윤곽의 한 부분에 불과하다. 그럼에도 불구하고, 그러한 韓國外交政策의 特性이 한국에서의 國家利益이라는 개념을 定義하는 작업을 더욱 어렵게 만들고 있다.

그러나, 한국의 國家利益들 중에서, 그 정책의 방향을 이해하려는 목적으로 그것을 定義하고 分類하는 데에 크게 어려움이 없는 몇가지가 있다. 南韓에 살고 있는 대부분의 韓國人들은 한반도에서의 戰爭의 억제, 韓美同盟 體制의 維持와 保全(최근 이와 관련하여 일부 학생들의 과격한 반미주장이 제기되고 있으나 한국민 전체적으로 볼 때 이들의 주장은 소수의 의견이라고 할 수 있다.), 韓國의 가치와 制度의 保全과 增進, 경제번영, 在外한인교포의 보호 등이 폭넓은 기반을 지닌 대한민국의 國家利益이라는 점에 동의하고 있다.

이러한 概念들을 定義하거나 대한민국의 國家利益들의 우선순위를 정하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 難點의 또다른 次元은 이러한

2) Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly* (December 1952), p. 481.

3) Chae-Jin Lee, "The Direction of South Korea's Foreign Policy," *Korean Studies* 2 (1978), p. 103.

利益들간의 갈등의 문제이다. 특히 維新體制하에서 國家安保와 民主的 制度 및 價値의 保全이라는 두가지 國家利益 사이의 충돌은 이러한 갈등을 예시적으로 보여주고 있다.⁴⁾

필자는 한국의 國家利益을 다양한 주관적 見解와 選好들간의 경쟁으로부터 나오는 政治的 結果로 定義한 바 있다. 이와 같은 사실에도 불구하고, 대한민국의 短期的 目標에 대해서는 폭넓은 合意가 존재한다고 할 수 있을 듯하다. 예컨대, 전두환 대통령은 “韓國民의 共同 目標”로서, “國家安保, 經濟的 福祉, 政治發展이 동시에 활기차게 이루어져야 한다”고 밝힌 적이 있다.⁵⁾ 中長期的 目標로서의 國家的 統一은 남한의 가장 중요한 국가이익의 하나이다.⁶⁾ 왜냐하면 이 목표는 모든 韓國民의 宿願이기 때문이다. 한국의 長期的인 國內的, 國際的 利益들이 外交政策의 目標을 위해서 명확히 定義되거나 表現된 적은 없지만, 國內的, 國際的으로 측정되는 접촉, 경험, 外國과의 거래 등이 南韓의 長期的인 國內的, 國際的 利益을 定義하게 될 것이다.

政策의 優先順位라는 면에서 볼 때, 대한민국의 利益은 國家安保, 經濟發展, 政治發展, 國家統一, 地域的 利益, 國際的 利益의 順으로 公式化되고 分類될 수 있을 것이다. 다음에서 필자는 이와 같은 남한의 주요한 6가지 長短期的 利益과 政策을 檢討해 보고자 한다.

I. 國家安保

2차대전 이후, 다른 국가들과 달리 大韓民國은 다소 어렵고 不安定한 立場에 처해 왔다. 두개의 對立的인 政治 이데올로기로 분단되

4) Charles B. Marshall, "The National Interest," in Robert A. Goldwin et al., eds., *Readings in American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 1959), pp. 665~66.

5) 「전두환 대통령 연설문 선집」(서울: 한국 교과서 주식회사, 1981), p. 115.

6) 위의 책.

어 있는 韓國에서, 서로가 상대방을 敵對視하는 性向은 양측에 深대한 영향을 미쳐왔는데, 특히 한국전쟁은 한국민과 美國, 여타의 우방국들에게는 커다란 희생을 치르게 하였다. 또한 現在 한반도의 準戰時狀態 역시 南北韓간 생존경쟁의 심각성을 상징적으로 보여 주고 있다. 南韓에 있어서 國家的 生存을 위한 國家安保의 중요성에는 異論의 餘地가 있을 수 없다. 그것은 항상 國家的 우선순위 중에서 最優先 事項이었으며, 여타의 모든 目標나 利益은 이 目標를 成就하는 데에 종속되었다.

大韓民國의 安保는 北韓의 무장도발, 간첩의 침투활동, 게릴라 전복 活動 등에 의해서 위협받고 있으며, 또한 미국의 對韓政策에서의 우유부단함 역시 한반도 不安定의 原因이 되고 있다.

南韓의 不安定을 더욱 深化시킨 事件들 가운데 하나가 1975년의 베트남의 敗亡이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 대부분의 한국민들에게 있어서 그것이 옳든 그르든 베트남의 붕괴는, 일단 美軍이 철수한 후 전쟁이 일어났을 경우 美國人들은 그 結果에 상관없이 南韓을 지원하기를 꺼리게 될 것이라는 것을 의미했기 때문이다.⁷⁾ 몇가지 측면에서 볼 때, 이러한 推論은 베트남에 있어서 미국의 경험으로부터 끌어낼 수 있는 自然스런 結論이었다.⁸⁾

1979년 6월의 公式 서울 訪問에서 確認된 바 있는 카터(Carter)의 美軍철수취소, 레이건(Reagan) 대통령의 對蘇封鎖의 復活, 共產國家에 대한 美國의 防衛力에 관한 그의 성명 등은 한국인들에게는 美軍의 全面철수라는 우려를 완화시키는데 크게 기여하였다. 그럼에도 불구하고 동맹국으로서의 美國에 대한 韓國의 신뢰는 크게 흔들렸는데, 그

7) Koo Youngnok, "Reflections on the Future of Korean-American Relations," *The Korean Journal of International Studies* (Spring 1983), p. 137; "Future Perspectives on South Korea's Foreign Relations," *Asian Survey* (November 1980), p. 1157.

8) Ralph N. Clough, *Deterrence and Defense in Korea* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976), pp. 23~24.

점은 朴大統領 집권 後半期에 韓國이 독자적인 國防, 外交政策을 追求하고 防衛産業을 육성하려고 했었던 사실에서도 알 수 있다.

美國에 대한 신뢰감의 쇠퇴는 韓國政治體系의 경직화와 강압적 조직화에 部分的인 원인이 있다. 維新體制는 북한과 生存을 건 對決을 하고 있는 狀況에서 남한이 엄격하게 統制化되고, 고도로 動員化되지 않으면 南韓은 生存에 위협을 당하게 되리라는 궁색한 合理化에 주로 의존했었다. 하지만 이는 結局 한국은 자신의 生存이 全的으로 스스로에게 달렸음을 깨닫게 하였다. 따라서 여타의 모든 價値의 희생을 말판으로 한 權力의 不當한 확장은 朴政權 期間 동안 支配的인 테마가 되었다. 우리는 강력한 安保中心의인 思考를, 全斗煥 大統領의 말 속에서 찾아볼 수 있다. 全大統領에 따르면 “오직 強力한 國家들만이 歷史를 創造하고, 번영을 누리는 데에 있어서 주도권을 행사할 수 있으며, 반면에 허약한 國家들은 歷史의 이면으로 휩쓸려 버리거나, 물결위의 거품과도 같이 사라져 버렸다.”⁹⁾ 결국, 한국민들에게 있어서, 安保문제는 國家政策의 중요한 目標라기 보다는 하나의 강박관념이 되고 말았다.

II. 經濟發展

多數의 正當하고 注目할 만한 비판에도 불구하고, 經濟發展 分野에서의 박정희 大統領의 業績을 完全히 否定하기는 어렵다. 그는 韓國 經濟의 後進성과 그것의 國家安保에 대한 영향을 날카롭게 인식하고 있었다. 이러한 박대통령에게 있어서, 獨立 韓國이 살아남을 수 있는 유일한 길은 때때로 人權이나 평화적 정권교체와 같은 여타의 重要한 價値들을 무시하면서도라도, 國家防衛의 強力한 基礎建設을 위한 急速한 産業化였다. 經濟發展 戰略에 대한 그의 先入觀은 合理的인 目標

9) 「전두환 대통령 연설문 선집」, p. 164.

라기 보다는 하나의 信念의 문제였다.

박대통령 이전의 남한 경제는 불경기와 고율의 인플레이션으로 대변되는 후진성의 상황으로 특징지워 질 수 있다. 南韓 國民의 1인당 國民所得은 100달러에 미치지 못했으며, 政府의 財政은 海外援助에 依存하고 있었다. 단호한 決意를 지녔던 朴政權과 근면한 韓國民들은 1962~1978년 사이의 중요한 기간 동안에 연평균 19.4%의 成長率이 예증하는 바와 같이 韓國産業化의 基礎를 구축해 놓았다. 한국의 輸出은 연평균 40.2%의 증가를 기록했으며, 産業生産은 매년 약 20%씩 增加했다. 貿易과 國際經濟協力 또한 韓國의 經濟發展에 主要한 役割을 수행했다.

미국 역시 엄청난 비판을 받고 있기는 하지만 韓國의 놀라운 經濟發展에 상당한 영향을 미쳤다. 총 44억 달러에 달하는 美國의 對韓 經濟援助는 한국의 初期 産業發展 時期의 基本的 基礎를 提供하는데 기여하였다. 한편 韓國의 經濟成長을 살펴보면, 한국인들이 經濟發展에 얼마나 높은 優先順位를 두고 있는지를 알 수 있다. 한국의 國民總生産(GNP)은 1966년의 24억 달러¹¹⁾에서 1986년에는 942억 달러로 급격히 增加했으며, 年間 1인당 國民所得은 같은 期間 동안 불과 95달러에서 2,047달러로 증가했다.¹²⁾

經濟成長을 持續시키기 위하여 1981년 8월에 韓國의 제 5차 經濟開發計劃이 發表되었다. 전대통령은 이를 한국의 “제 2의 도약”이라고 불렀다. 1988년이던 한국의 1인당 國民所得은 2,000달러를 넘어서고 GNP는 900억 달러에 달할 것이라고 말한 바 있었지만¹³⁾ 그 목표는

10) Sang-Chul Suh, "South Korea's International Economic Relations," *Asian Survey* (November 1980), p. 1140. ; Jungsae Kim, "Recent Trends in the Government's Management of the Economy," in Edward Reynolds Wright, ed., *Korean Politics in Transition* (Seattle: University of Washington Press, 1975), pp. 225~79.

11) 한국은행, 「한국의 경제성장」(서울, 1972), p. 2.

12) 「朝鮮日報」, 1987년 3월 24일.

13) 「전두환 대통령 연설문집」, p. 280.

이미 달성되었다.

한국의 國家防衛와 政治安定이 經濟의 成長 및 安定에 달려 있으므로, 政府의 經濟發展에 대한 強調는 理解할 만하다. 現在 한국은 국민 총생산의 6%, 예산의 37%를 국방비에 배당하고 있다.¹⁴⁾ 결국, 國家의 生存은 政治安定과 긴밀히 연결되어 있으며, 그것은 또한 여타 목표의 追求에 필수적인 것으로 取及되고 있다.

Ⅲ. 政治發展

韓國에 反共國家를 維持하고, 民主政府의 基礎를 쌓는 일은 2차대전 이래로, 미국 정부의 가장 주요한 關心과 目標의 하나였다.¹⁵⁾ 국제연합의 後援下에 南韓에 單獨政府가 樹立되고, 1948년 大韓民國의 初代 大統領으로 李承晩이 選출됨으로써, 民主的 國家의 基礎가 놓여졌다. 그러나 民主的 政治過程이 뿌리를 내리려고 하자, 이 新生國은 해결하기 어려운 國內的 문제들에 직면하게 되었다. 희미한 希望과 期待마저도 韓國戰爭으로 인하여 무참히 깨어졌고, 戰時下의 動員과 행정수반의 超憲法的 權力의 使用, 그에 따른 內部的 政治混亂 등으로 인해서, 李政權은 自身の 權力을 공고히 할 수 있는 충분한 기회를 갖게 되었다. 反對勢力을 억압하기 위한 이승만의 권력남용은 零和게임(zero-sum game) 모델에 유사할 정도로 韓國政治에 있어서 경직된 極化現象을 초래했다.

大韓民國의 樹立이래로, 安定되고 民主的인 政府의 수립은 한국인들이 가장 念願하는 目標의 하나였다. 安保, 經濟成長의 성취와 國內的 政治安定은 서로 밀접하게 관련되어 있어서, 後者가 결여된 前者

14) 위의 책, p. 113. 원래의 계획은 덜 야심적인 목표들로 변경되었다. 「東亞日報」, 1983年 7月 13日.

15) Nathan N. White, *U.S. Policy toward Korea* (Boulder: Westview Press, 1979), p. 29.

는 韓國의 福祉와 安寧에 큰 意味가 없다. 그럼에도 불구하고, 政治不安의 악순환은 한국 정치의 主要한 特徵의 하나였다. 1952년과 54년에 이승만에 의해서 이루어진 改憲은 그의 再選을 보장하기 위한 것이었다. 또, 1969년의 박대통령에 의한 改憲은 1971년에 그의 三選을 可能케 했다. 특히 1972년의 維新憲法은 현직 대통령에게 무제한적 任期와 거의 絶對的인 행정권을 부여했으며, 선거를 間選으로 바꾸었다. 이러한 경우들에 있어서, 改憲에 대한 名分은 모두 유사했다. 즉 國家安保 혹은 經濟發展 등이 표면적으로 내세워진 名分들이었다. 이러한 政權들은 또한 野黨을 탄압하기 위해서 협박과 위협에 의존했다. 韓國政治過程에 있어서의 極化傾向 때문에 그러한 改憲이 이루어진 것인지 혹은 그러한 強制的 改憲 때문에 分派의 政治過程이 결과된 것인지에 대해서 답하기란 쉽지 않다. 단지 위의 두 要因이 정치 불안에 至大한 영향을 미쳤으며, 한국 政治發展의 目標인 安定的이고 民主的인 形態의 정부에 重大한 장애였다는 사실을 지적하는 것으로 충분할 듯하다.

1980년 8월 27일 新憲法의 公布에 즈음하여 全大統領은 다음과 같은 談話를 發表했다. “平和的 政權 교체는 民主的 憲法의 초석임에도 불구하고, 우리는 國民의 自由로운 선택에 의한 平和的 政權 교체를 實現하는 데에 실패해 왔다. 대신에 우리는 爲政者의 執權 연장을 위하여 독단적인 改憲을 하고 그럼으로써 平和的 政權 교체를 방해하는 現象만을 목격해 왔다.”¹⁶⁾

現職 대통령의 집권 연장을 기도하는 改憲이 재발하는 사태를 막기 위해서 중요한 條項 하나가 新憲法에 첨가되었다. 그것은 바로 대통령의 7년 單任과 現職 대통령의 임기를 변경키 위한 일체의 改憲의 금지를 規定한 條項이다. 비록 뒤 조항이 한국의 政治安定에 끼친 공헌을 평가하려면, 수년간 그에 대해 면밀하게 注視할 필요가 있다고 하더라도 한국 정치 과정에 있어서의 중요한 변수라고 할 수 있는 이

16) 「전두환 대통령 연설문선집」, p.42.

條項의 긍정적 면도 과소평가할 수는 없다. 한국에 있어서 安定的이고 民主的인 政治秩序維持는 國家安保나 經濟發展의 문제만큼이나 중요하다. 왜냐하면 健全하고 安定된 정부가 없이는 國家安保도 經濟發展도 이룩할 수 없기 때문이다.

IV. 統 一

民間團體나 政府에서 실시한 주요한 調查들에 따르면, 남한 국민의 大多數가 統一을 “最高의 國家 目標”로 생각하고 있는 것으로 나타났다.¹⁷⁾ 統一問題가 아무리 중요하다고 하더라도, 그것이 國家的 生存에 관련된 問題보다 우위에 있을 수는 없다. 왜냐하면 남한이 北한공산주의에게 흡수되는 것을 원한다면, 분단된 兩體制의 統一이라는 問題가 成立할 수 없기 때문이다. 물론 大多數의 南韓 사람들은 공산주의자에 의한 統一을 원치 않는다. 따라서, 大韓民國의 國家的 利益의 하나로서 統一問題가 國家的 生存과 安保보다 先行할 수는 없다.

南北對話는 70年代初에 시작되었다가 곧 중단되었다. 그것은 意味 있는 合意에 도달하기 어려운 형편에 있는 分斷國家의 現實을 서글프게 반영한 것이었다. 赤十字會談과 南北調節委員會의 會談은 한반도의 두 적대적인 體制가 사고방식이나 계약, 거래의 동기에 있어서 상당한 차이를 갖고 있음을 立證했다. 결국 한국의 狀況의 解決에 대한 動機와 方法의 再檢討를 통해서 상호간의 신뢰를 쌓기 전에는, 分斷 韓國을 平和的으로 統一하는 일은 어떠한 環境속에서도 어려울 것이다.

對話를 再開하기 위하여, 全大統領은 1981년의 新年 國政演說에서 “북한의 「金日成主席」이 아무런 부담과 조건없이 서울을 訪問하도록”

17) 「東亞日報」, 1970年 3月 20日.

招請하였다.¹⁸⁾ 또한 全大統領은 自身이 북한을 訪問할 용의가 있으며 김일성이 지정하는 어떤 장소에서도 金을 만날 用意가 있음을 밝혔다. 이외에도, 교착 상태에 빠진 對話를 재개하려는 多角의인 努力이 取해졌지만, 북한측은 이에 대해 긍정적인 回答를 꺼려왔다. 결국 이러한 남한측의 일련의 努力에도 불구하고, 가까운 將來에 대화가 재개되기는 어려울 듯하다.

韓國은 그 將來를 위하여 두개의 相異한 政策을 追求해왔다. 즉 內的으로는 국가방위 能力을 強化하고, 신속한 經濟發展과 정치안정을 위한 政策을 追求하고, 外的으로는 地域的, 國際的인 理解와 協力을 強化하는 政策을 폈었다. 自身의 對話 재개노력에 北側이 호응하기를 기대하고 있는 한국 정부는 계속해서 對話 再開를 위한 提案을 내놓을 것이다. 이와 같은 統一政策의 이면에는 하나의 前提가 깔려 있는데, 그 前提란 한국이 軍事的, 經濟的, 政治的으로 強力해져서 북한의 어떠한 도발도 저지할 수 있게 될 때쯤이면 북한도 好戰的인 對決政策이 스스로에게 이롭지 못하다는 사실을 깨닫게 되리라는 것이다. 그때가 되어야 북한은 분단된 한국의 공동 문제를 討議하려 할 것이라는 것이다. 비록 위와 같은 前提가 옳지 않다고 하더라도, 여타의 選擇은 없을 것이다. 왜냐하면 한국 정부가 다른 價値와 우선 사항들을 포기하면서까지 통일에 쉽게 접근하려는 幻想을 갖지는 않을 것이기 때문이다.

V. 地域的 利益

資源과 힘이 빈약했었기 때문에, 한국은 1950年代에는 地域協力的

18) 「전두환 대통령 연설문선집」, p. 20. 북한의 反應에 대해서는 Claude A. Buss, *The United States and the Republic of Korea: Background for Policy* (Stanford: Hoover Institution Press, 1982), p. 161.

문제에 별다른 관심을 기울이지 않았었다. 한국이 地域協力에 무관심했던 또 하나의 까닭은 아마도, 戰爭으로 인하여 피폐된 國家를 再建하는 데에 바빴기 때문이었을 것이다. 地域主義에 대한 最初의 관심은 1966년에 있었던 ASPAC의 제 1차 각료 회의를 서울에 유치한 것이었다.¹⁹⁾ ASPAC의 起源과 協力活動의 주된 動機는 會員國간의 軍事的, 經濟的, 文化的 協力이었다. 한국이 갖고 있던 最初의 관심은, 비록 그것이 始初부터 어려운 것이기는 했지만, 이 地域內的 共產勢力에 對抗하는 地域協力 防衛體制를 모색하는 것이었다.

地域協力の 目的에 대한 내부적 견해차이 때문에, 생존력있는 地域機構를 결성하기는 어려웠다. 일본, 말레이시아를 비롯한 몇몇 國家들은 어떠한 地域同盟體制에 대해서도 무관심했으며, 실제로는 그에 反對하고 있었다.²⁰⁾ 그 이후 韓國의 재조정된 立場과 그에 따른 地域發展이, ASPAC이 지역기구로서 기능하는 것을 곤란케 만들었다. 70년대 初부터 ASPAC은 실제적으로 機能이 정지되어 있었다. 한편 한국은 地域機構로서의 ASPAC의 運命에 개의치 않고, 비록 그 시기가 적절치 못한 감은 있었지만, 地域主義에 관심을 갖게 되었다.

全大統領의 地域協力에 대한 관심은 1981년 6월의 인도네시아, 태국, 싱가포르, 말레이시아, 필리핀의 公式 訪問에서 明白히 表現되었다. 전대통령은 또 그해 호주와 여타지역을 방문했다. 더우기 地域內的 상호 관심사와 협력 문제의 討議를 위한 전 대통령의 太平洋 頂上會談의 제의는 지역협력에 대한 長期的인 관심을 再闡明하는 것이었다. 전대통령의 이 提議는 명백히 이 地域의 경제발전을 염두에 둔 것이다.²¹⁾

19) 회원국은 오스트레일리아, 대만, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 필리핀, 태국, 베트남과 라오스의 몹저버였다. Cf. Tong-Won Lee, "ASPAC: A Dynamic for Regional Cooperation," *Koreana Quarterly* (Winter 1968: ~1969), pp. 359~67.

20) Koo Youngnok, "The Conduct of Foreign Affairs," in Wright, *Korean Politics in Transition*, p. 231.

21) Soo Young Auh, "Toward Pan-Pacific Cooperation: A Korean View"

한국이 地域協力を 增進하려는 동기는 多様하다. 통치자 個人的 政治的 동기, 한국이 過去부터 지내왔던 地域 協力에 對한 관심, 經濟 外交의 상호의존의 확대 등이 國家 利益의 增進을 위한 能動的인 지역협력의 필요성을 증대시켰다. 지역협력망은 地域內的 安保를 공고히 할 뿐 아니라, 海外에서의 한국의 이미지를 드높일 수도 있다. 그리고 資源, 技術, 資本의 共同 출자는 모든 會員國에게 이익이 된다는 사실 또한 중요하다. 이러한 脈絡에서 본 한국의 이익은 태평양연안의 모든 국가들의 이익과 일치한다. 따라서 한국은 이러한 지역협력의 증진을 능동적으로 이끌어가는 역할을 하게 될 것이다.

VI. 國際的 利益

外交關係 및 經濟關係의 擴大로 인하여 한국의 利益 역시 세계적인 것으로 변모하고 있다. 120여개 國家들이 한국과 外交的 關係, 領使關係 혹은 기타의 관계를 맺고 있으며, 100萬名 이상의 한국인 기술자, 건설노동자, 어부 등이 지난 20년간 海外에서 일해 왔다. 해외파견 人力이 最高에 달했을 때는 건설업 하나만으로도 국제적 일꾼으로서의 한국의 이미지를 부각시키기에 충분했다. 이때는 한국의 98개 건설업체가 34個國에서 공사를 하고 있었다. 이러한 海外 공사를 통한 外貨의 획득과 外換保有는 國內産業의 基礎를 공고히 하는 데에 큰 몫을 했다. 이러한 외화획득이 없었더라면, 현수준의 한국의 경제발전과 방위태세는 유지되기 어려웠을 것이다.

더우기, 한국의 海外貿易은 국민총생산의 거의 70%를 차지한다. 예컨대, 中東의 原油價가 상승하면 한국에 2가지의 커다란 영향을 주게

(아시아·태평양 국가간의 지역 협력 : 2000년대의 공영에 대한 한국 국제문제 연구소의 30회 국제 학술회의에서 발표된 논문, 서울, 1983년 7월 5~9일), p. 6.

된다. 즉, 원유가가 上昇하게 되면 中東지역에 대한 輸出과 건설 프로젝트는 증진되지만, 國內經濟와 여타 지역에 대한 輸出에는 큰 타격을 준다.

國防에서도, 미국의 스윙戰略은 한국에 중대한 영향과 結果를 초래했을 것이다. 왜냐하면, 스윙전략 하에서는 西南 아시아나 中東地方에 긴급상황이 發生하면, 주한 미군의 一部를 위기지역으로 재빨리 이동시켜야 하기 때문이다. 이러한 理由때문에, 스윙전략이 후에 수정되었을 때, 그것은 한국과 東北아시아의 安定에 크게 공헌한 것으로 찬양되었다.²²⁾ 확실히, 韓國의 發展을 위해서는 安定的이고 번영하는 世界가 필수적이다.

VII. 상충하는 利益들의 問題

비록 이 글에서 특별히 언급한 적은 없지만, 政治的·經濟的 獨立 역시 한국이 當面하고 있는 問題의 하나이다. 政治的 獨立의 문제는 여타의 重要的 目標의 成就와 관련이 있다. 비록 韓國政府의 政治·經濟的 獨立의 추구가 한국 政治體制의 安定에 필수적이라고 하더라도, 오늘날과 같은 상호의존적인 世界속에서의 獨立은 주요 국가이익들 간에 갈등을 야기할 수도 있다. 한국의 獨立의이고 主體的인 정책의 필요성은 북한의 所謂 ‘主體思想’—“他國에 대한 主權을 剝奪하고 自立의 理念을 표방하며, 어떤 상황에서든 스스로 문제를 解決하고 責任진다”²³⁾—에 의해서 보다 명백해지고 심각해졌다. 그 本質을 따진다면, 주체 사상은 政治, 國防, 經濟 등의 重要的 國家利益을 추

22) 『東亞日報』, 1983年 6月 15日

23) Kim Il-Sung, *Revolution and Socialist Construction in Korea* (New York, 1971), p. 87은 Edward A. Olsen, "The Implications of Resource Scarcity on the Korean Peninsula," *Korea Observer* (Winter 1981), p. 401에서 인용.

구함에 있어서 獨立과 自存을 強調하는 이데올로기이다. 오늘날과 같은 상호의존의 世界에 있어서, 國家的 主體性的 維持라고 하는 것은, 그것이 독재나 政治的 孤立을 초래하지 않을 경우에 한해서만 중요한 것이다. 그런데, 외채상환 능력의 不在, 1983년의 서울 IPU총회 저지의 실패에서 보듯이 북한의 經濟的·外交的 努力들은 成功的이지 못했었다. 또한 북한의 海外借款 도입은 바로 그들의 소위 순수한 주체사상이라는 것이 실현하기가 어려운 目標임을 입증하고 있다. 아울러 북한이 中共과 軍事條約을 맺고 있다는 사실, 그들의 군비가 中·蘇에 크게 의존하고 있다는 사실 등에서 보듯이, 그들은 國防에 있어서도 ‘主體’ 사상을 실천하지 못하고 있다.

美國에 대한 한국의 過重한 依存은 비록 그것이 國內外的으로 어려운 問題들을 일으키기는 했었지만, 동시에 많은 문제들을 또한 해결해 왔다고 볼 수 있다. 韓國에서의 民族主義的 感情의 발로는 韓國의 對美依存의 문제를 복잡하고 어려운 問題로 만들었다. 駐韓美軍은 韓國의 國防에 있어서 중요한 要素이기는 하지만, 동시에 國內的으로 정치소요의 原因이 될 수도 있다. 또한 心理的 依存은 主權國家의 國民들의 精神의 成長에 장애가 될 수도 있다. 미국과 일본으로부터의 차관 도입과 투자는 정치불안의 원인이 될 수 있음과 동시에 한국경제에 대한 자극요인의 역할을 할 수 있다.

韓國은 400억弗이 넘는 外債를 지고 있는 世界 4位の 債務國이다. 오직 브라질, 멕시코, 아르헨티나만이 한국보다 많은 負債를 지고 있다. 이러한 記錄에 대해서 自矜을 느낄 韓國人은 아무도 없다. 한편 海外 投資는 12억 달러를 약간 上廻하고 있는데, 이 가운데 日本에 의한 投資가 6억 4천만 달러 이상이며, 美國의 投資는 日本의 투자액의 半보다도 적다.²⁴⁾ 이러한 對外依存에도 불구하고, 한국은 지금까지의 패턴을 維持하는 길 이외에 별다른 代案을 갖고 있지 못하다. 왜냐하면, 어떤 형태의 政治的 獨立이나 獨裁의 형태도 한국의 防衛 및

24) Koo, 1983, 앞의 글. p.142.

經濟的 문제등을 解決할 것 같지는 않기 때문이다.

政治的 獨立은 한국이 오랫동안 追求해 온 目標였지만, 과중한 安
保, 經濟的 依存은 어쩔 수 없이 한국의 內政問題에 대한 미국의 간
섭을 초래했으며, 李承晚(1948~60), 朴正熙(1963~1979)대통령 시절
에는 특히 그러했다. 李·朴 정권에 의해 행해진 強制的인 改憲, 억
압적 조치들은 어떠한 民主政治의 “法則”下에서도 옹호될 수 없는 것
들이었다. 이에 대해 友邦國들은 가끔 非難, 抗議, 제재를 취했었다.
그러나, 韓國의 內政問題에 대한 外國의 간섭은 종종 逆機能적이었으
며, 韓國人의 自尊心에 상처를 입히곤 했다. 韓美간의 상호관계가 과
거와 같은 不平等한 관계보다는 同等한 관계에 基礎해야 한다는 韓國
의 요구에는 타당한 理由가 있다. 그러나 오늘날과 같은 權力政治의
世界속에서 어떠한 국가들간의 관계도 同等할 수는 없다. 그리고 依
存的인 關係가 持續되는 限, 그와 같은 (同等한 관계에 대한) 希望이 쉽
게 實現되지는 않을 것이다. 이러한 딜레마를 의식하고 있는 美國은
韓美 關係에 있어서의 불균형들을 是正하기 위하여 진지한 努力을 기
울어야 한다. 政治, 國防, 經濟的 獨立의 成就是 한국의 國家利益의
서열 가운데서 가장 높은 優先順位에 속하는 것이지만, 한국인들은
또한 상호의존의 時代에서 어느 國家도 진실로 獨立의이지는 못하다
는 事實을 깨달아야 한다. 다시 말해, 國際政治의 現實이 絕對的 獨立
이나 순수한 主體性이라는 理想과 항상 調和를 이룰 수는 없는 것이
다.

갈등하는 國家目標의 또다른 領域은 國防과 政治發展의 問題이다.
지금까지 한국이 國防에 대해 갖고 있는 과다한 執着은 民主的 制度
의 建設을 저해해왔다. 지금까지 國防과 政治發展의 관계에 대해서
두가지 상반되는 견해가 대립되어 왔다. 政府는 지금까지 國防과 政治
安定이 民主的 制度나 慣行보다도 重要하다는 立場을 취해 왔다. 李
政權과 朴政權은 모두 그와 같은 前提下에서 統治하였다. 즉, 國內 政
治安定이 國力의 重要한 要素이듯이, 그것은 또한 國力과 國防에 明

白히 관련되어 있다는 것이 그들의 立場이었다. 그러나 野黨은 狀況을 다르게 파악하고 있다. 즉, 國防과 反共은 國內에서의 民主主義의 實踐으로부터 始作되어야 한다고 그들은 主張해왔다. 다시 말해, 南韓이 단지 또 하나의 억압적인 政權에 불과하다면, 북한에 맞서 싸워야 하는 南韓의 名分이 없어진다는 것이다. 그들은 또 眞正한 國力은 自由民主主義體制에서 보다 쉽게 증진될 수 있다는 主張을 하였던 것이다. 이러한 두 見解가 지난 30年間 한국에서 벌어진 치열한 權力다툼의 理論의 根據였다. 그러한 權力 다툼이 零和게임(zero-sum game)의 樣相을 띠게 될 때, 양 극단간의 미묘한 균형을 이루기는 어렵다. 現在의 政權이 當面한 主要課題의 하나가 바로 이러한 두 극단을 완화할 수 있는 革新的인 體系와 節次를 制度化하는 것이다. 하지만 이 課業을 成功的으로 이끄는 데에는 오랜 時間이 소요될 것 같다.

國家目標들간의 또 다른 갈등은 國防과 經濟發展의 問題이다. 한국은 강력한 國防態勢를 維持하기 위해 국민총생산의 큰 몫을 이에 사용하여 왔는데, 이러한 막대한 國防費 때문에, 國防이 부담스런 것이라는 認識이 생길 수도 있다. 그 理由는, 그 경비를 國家의 經濟發展을 가속화하는 데에 投入할 수 있기 때문이다. 즉, 産業部門에의 投資가 약간만 증가되어도, 長期的으로는 상당한 差異를 가져올 것이고, 그에 따른 生活水準의 向上은 政治體系의 安定에 寄與할 것이 분명하다. 하지만 다행히도 韓國民들은 國防費 支出을 어느 정도 수긍하고 있으며, 이 문제에 대해서는 별다른 異見이 없다.

VIII. 변화하는 政策

美國이 긴밀한 盟邦임으로 인해 생겨나는 증대한 不利益의 하나가 共產圈, 非同盟 國家들과의 관계에서 발생한다. 하지만 成長一路에 있는 經濟的 협과, 중동, 아프리카지역에서 벌이고 있는 政略적이고

신뢰할 수 있는 事業 關係는 그 地域에서 이러한 문제점을 解決하는 데에 도움을 주고 있다. 예컨대, 리비아에서 벌였던 建設事業과 상품 판매 활동은 1980년에 리비아와 外交關係를 樹立하는 데에 기여했었다. 또, 이라크에는 총영사를 駐在시키고 있는데, 外交關係는 制限的이지만 貿易去來는 상당한 水準에 이르고 있다. 이렇듯 非敵性, 共產國家들과 準外交關係 내지는 公式 外交關係를 맺으려는 한국의 노력은 앞으로 成果를 거두게 될 것이다. 소련은 이미 1人的 자료를 포함한 몇몇 韓國人들과 체육인들을 소련 영토 내의 國際行事に 參加하는 것을 허용함으로써, 한국측의 努力에 慎重하게 응답해온 바 있다. 하지만, 北韓측의 압력과 항의가 소련측의 이러한 行動에 制約을 주고 있다. 지금까지 蘇聯과 中共은 北韓에 대한 영향력을 둘러싸고 경쟁을 벌여 왔는데, 이러한 경쟁이 공산 양대국의 어느 國家와라도 관계를 맺으려는 韓國의 努力에 否定的 影響을 미쳐왔다.

韓國은 또한 IPU, 1986년의 아시안게임을 치르고 1988년에는 올림픽 등의 주요 국제 행사를 유치함으로써, 世界에 대한 自身의 地平을 넓히고 있다. 이 행사들에는 여러 비동맹, 공산국가들의 공식대표들이 참석할 것으로 기대된다. 이러한 主要 國際行事の 주최는 한국이 자신의 국제적 지위를 格上시키려는 努力의 상징이라고 할 수 있다. 故 李範錫 前外務長官은 “선진 한국의 외교정책 목표”라는 演說에서, 中·蘇 등 북한인 同盟國과 우호적 관계를 發展, 維持하는 것이 한반도에 長期的인 平和를 유지하는 主要한 要素의 하나라고 밝힌 바 있다. 그는 또, “우리의 對北韓 政策의 進歩가 남북한 관계의 正常化를 위한 轉換點을 提供할 수도 있다”고 말했다.²⁵⁾ 한국이 이웃 共產主義者들과 平和를 維持하려는 노력은, 1983년 5월초, 납치된 中共機의 승객들에 대한 용수한 접대에서도 확연히 드러났다. 韓國政府가 中共 승객들에게 보여준 지나친 환대는 심지어 心性이 좋기로 알려진 한국 사람들로부터조차 비난을 받기도 했었다. 또, 승객의 송환을 위한

25) Korea Times, 1983年 6月 30日.

合意文에서 中共이 大韓民國이라는 公式 名稱을 사용하기로 合意했다는 사실은 많은 韓國民들을 흥분시키기도 했었는데²⁶⁾ 몇몇 한국인과 외국의 업저버들은 韓國 政府의 세심한 事件 處理에 힘입어 韓國·中共간의 非公式 접촉의 길이 열릴 수 있으리라고 전망하기도 했다. 하지만, 그와 같은 希望은 그후 일지나마 中共이 中共內에서 열리는 U.N. 산하 기구의 會議에 참석하려는 한국 대표단의 비자 발행을 拒否함으로써 무참히 깨어졌다.²⁷⁾

한국은 東西 강대국에 의한 南北韓 交叉承認이 긴장을 완화하고, 南韓에 대한 北韓의 行動을 억제하는 수단이 되리라고 생각하고 있지만 북한과 그 동맹국들은 그러한 政策에 反對하고 있다.²⁸⁾ 한국은 原則的으로 交叉承認을 받아 들인다는 態度를 取하고 있지만, 그것의 실현 가능성은 다소 회박한 듯하다. 한국의 對北韓 政策은 교차승인을 實現시켜 보려는 韓國政府의 意志를 담고 있다. 하지만 이러한 사실은 한국이 主要한 國家利益을 희생하면서까지 교차承認을 追求하려 함을 意味하는 것은 아니다.

북한측이 접촉을 시도해 온다면, 자국의 外交官과 북한측과의 對話를 받아들일 意思를 갖고 있는 美國의 政策에 대해서, 韓國政府는 유감을 표시해 왔다. 위와 같은 美國務省의 ‘微笑戰略’은 美—北韓 外交官과의 自然스럽고, 빈번한 접촉이 양측의 關係 改善과 한반도 긴장 완화에 기여할 것이며, 궁극적으로는 南北韓 교차승인을 可能케 하리라는 論理에 基礎하고 있다. 한국이 이러한 美國의 전략을 탐탁치 않게 여기는 까닭은, 미국의 위와 같은 제스처가 북한측에 의해 오해될 수도 있으며, 아울러 이러한 제스처가 韓國問題에 대한 北韓의 態度를 더욱 고집스럽게 만들지 모른다는 염려때문이다.

어쨌든, 한국 정부는 이러한 美國의 政策에 反對하고 있으며, 美國

26) 「朝鮮日報」, 1983年 5月 6~11日.

27) 「朝鮮日報」, 1983年 7月 13日.

28) 「東亞日報」, 1983年 3月 13日.

의 學術會議에 참석하려는 北韓 학자들에게 미국 정부가 일괄 查證을 발급하는 데에도 반대하고 있다.²⁹⁾ 그리고, 日本政府가 북한과의 접촉, 무역거래를 확대하려 한다는 소문, 특히 도쿄에 북한의 貿易事務所를 開設하려는 日本 기업인에 대한 日本政府의 긍정적인 反應에 대해서도 한국 정부는 비슷한 염려를 표시하고 있다.³⁰⁾ 對北韓政策의 硬化와 더불어, 한국 정부는 1983년 5월, 북한의 IMO 加入을 저지했으며, 또한 外交政策의 7대 原則을 담고 있는 1973년의 “6·23 平和統一 선언”을 再檢討하고 있는 듯하다. 특히 주목할 만한 것은, “그것이 긴장 완화와 國際協力 增進에 도움이 된다면” 북한의 국제기구 加入을 용인하겠다는 제 4 원칙(6·23 선언의)을 韓國政府가 재검토 변경하고 있다는 점이다. 지난 10년간 남북한 관계의 記錄들은 대체로 否定的인 것이었다.³¹⁾ 현재 韓國政府의 硬化된 對北韓政策을 長期的인 성격의 것으로 보아서는 안될 것이다. 왜냐하면, 한국정부는 그동안 여타국가들에 대한 정책에 있어서, 國益에 도움이 된다고 판단될 때에는 합리적인 유연성을 보여왔기 때문이다. 다시 말해, 硬化되어 있는 현재의 對北韓政策은 退步라기 보다는 한반도의 긴장 상태와 一時的인 政權의 性格을 반영하는 것이라고 하겠다.

대한민국의 國家利益을 優先順位에 따라 나열해 본다면, 國家安保, 經濟的 번영, 政治安定, 統一, 地域的 利益, 國際的 利益의 順이 될 것이다. 여기에는 물론 政治·經濟的 獨立도 포함된다. 기본적으로, 獨立性의 문제는 政治的 決定作成과 意志의 領域에 속한다고 하겠다. 오늘날과 같은 상호의존의 세계속에서, 한국은 국가안보와 경제발전의 여러 요인에 의해서 제약을 받게 될 것이며, 그러한 긴박한 요인들이란 政治的·經濟的 從屬이라는 협소한 概念들만으로는 설명되기 어려운 것들이다. 한국의 防衛體系와 經濟發展의 構造는 他國과의 관

29) 「東亞日報」, 1983年 2月 26日.

30) 「한국일보」, 1983年 7月 12日.

31) 「東亞日報」, 1983年 6月 30日.

계에 밀접히 연계되어 있어서 自己中心的인 目標을 향한 돌발적인 行動은 발전의 유형과 안보체계를 위협에 빠뜨리게 될 것이다. 그러나 결국 한국의 정치·경제적 발전이 어떠한 段階에 도달하게 되면, 그와 같은 목표는 支配的인 政治·外交의 문제로 등장할 것이며 아울러 그 문제들 중에서 最優先 順位를 차지하게 될 것이다.

한국의 정책결정자들에게 있어서 주요한 과제의 하나는 國家安保, 政治·經濟의 發展과 같은 긴급한 문제들을 희생시키지 않으면서 長期的인 여러 국가목표들의 均衡을 꾀하는 것이다. 물론 이러한 目標들의 均衡을 유지한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나, 그것은 매우 重要하다. 여타의 중요한 目標들을 소홀히 하면서, 安보나 혹은 經濟發展 같은 단일목표만을 추구한다면 정치사회와 정부구조의 특징을 왜곡시키는 결과를 낳을 수도 있다. 그것이 아무리 정당하다고 하더라도, 단일한 目標가 長期間에 걸쳐 여타의 목표들을 배제시킨 채, 홀로 추구될 수는 없다. 단일 목표의 追求는 국민들의 인내력을 限界에 까지 몰고 갈 지도 모른다는 사실을 알아야 한다. 오늘의 韓國이 이러한 범주에 꼭 들어간다는 것은 아니다. 하지만, 維新末期는 몇가지 점에서 위의 범주에 속한다고 볼 수도 있다. 현재, 한국에서는 그와 같은 목표 추구의 불균형을 是正하기 위한 어느 정도의 認識과 自覺이 있다. 오늘날, 한국의 지도자에게는 대한민국의 多樣한 目標들간의 연계에 대한 보다 명확한 認識이 要請되고 있다.