

5/ 한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015

박영준



박영준(朴榮濬) 국방대학교 안보대학원 교수. 연세대 정치외교학과와 서울대 외교학과 석박사 과정을 거쳐, 일본 도쿄대학에서 국제정치학 박사 학위를 취득했다. 한국국제정치학회 안보국방 분과위원장, 한국정치학회 한일학술교류위원장 등의 학회활동을 하였고, 미국 하버드대학교 US-Japan Program 방문학자 등도 역임했다. 주 연구 분야는 일본 정치외교, 동북아 국제관계, 국제안보 등이고, 『해군의 탄생과 근대일본』(2014), 『제3의 일본』(2008), 『안전보장의 국제정치학』(공저, 2010), 『21세기 국제안보의 도전과 과제』(공저, 2012), 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』(공저, 2014) 등 다수의 저서와 연구 논문을 발표한 바 있다.

1. 문제 제기

국가는 경제적 번영이나 안전보장의 확보 등을 주요한 국가 이익, 혹은 국가전략적 목표로 설정하며, 이를 달성하기 위해 경제, 사회문화, 복지 등 다양한 국가정책을 추구하게 된다. 국가가 추구하는 여러 정책들 가운데에서 타 국가, 혹은 국제질서에 대한 외교정책이 국가목표를 달성하는 데 매우 중요한 위치를 점하게 된다. 경제적 번영, 혹은 안전보장의 확보와 같은 핵심적 국가이익을 달성하는 데는 타국과 어떠한 관계를 수립해야 하는가가 중요한 요소가 되기 때문이다. 냉전시대 초기 한스 모겐소가 국력의 요소로서 천연자원의 부존 여부, 인구, 산업능력, 군사능력 등의 요소들을 꼽았지만, 가장 중요한 것은 외교의 자질, 즉 대외정책의 실행이라고 단언한 점은 현재에도 깊이 음미되어야 할 통찰이다.¹

다른 국가에 대한 대외관계, 혹은 외교정책에는 동맹 관계 형성, 우호적 협력과 교류 유지, 불신과 대립, 그리고 적대 관계 등의 여러 유형이 있을 수 있다.² 동맹 관계란 특정 타국에 대한 공동의 안보 위협을 공유하며, 이에 대응하기 위해 명문화된 조약을 체결하고 공동의 군사계획을 작성하고 군사훈련을 정기적으로 실시하면서, 공동의 억지 태세를 강화하려는 대외 관계를 말한다. 동맹을 체결할 정도는 아니지만, 개별 국가 상호 간에 경제 및 안보 이익을 공유하고 있다면 양국 간 우호협력과 같은 우방 관계를 유지할 것이다. 우호협력의 우방 관계 하에서는 양국 간 다양한 안보협력이 나타날 수 있는데, 이에 는 안보대화나 군사교류 등을 내용으로 하는 낮은 수준의 안보협력과, 특정한 적을 상정한 정보 교환 및 공동의 군사훈련 등 중간 수준의 안보협력으로 다시 나누어 볼 수 있을 것이다.³ 만일 양국 간에

1 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw Hill, 1948, 2006, p. 152.

2 존 미어웨이머는 강대국이 취할 수 있는 대외전략은 전쟁, 세력균형, 유화 정책 등이 있다고 구분한 바 있다. 존 미어웨이머, 이춘근 옮김, 『강대국 국제정치 비극』, 자유기업원, 2004, 제5장 참조.

3 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」, 김영작·이원덕 편, 『일본은 한국에게 무엇인가』, 한울아카데미, 2006 참조.

추구하는 국가이익이나 이념적 목표가 상이하거나 경제 및 외교상의 경쟁 관계가 존재한다면, 양국 간에는 상호 불신 혹은 대립 관계가 지배할 것이다. 상호불신이나 대립이 보다 격화된다면 양국 간에는 적대 관계가 전개될 것이고, 이러한 관계는 전쟁의 위험성을 내포하게 될 것이다. 국가들은 자신들이 추구하는 국가목표 혹은 국가전략의 내용에 따라 타국들과 동맹을 체결하거나, 동맹까지는 아니더라도 우호협력 관계를 유지하거나, 아니면 상호 불신 및 대립 나아가 적대 관계를 선택하기도 한다.

한국과 일본은 국교정상화가 단행된 1965년 이전까지는 적대 관계에 가까운 외교 관계를 보였다. 식민지 시대의 적대적인 감정이 남아 있었고, 실제 이승만 정부는 일방적으로 평화선을 선포하여 독도 해역에서 어로작업을 하던 일본 어선 및 어민들을 나포하기도 했다. 그러나 1965년 한일국교정상화 이후 양국은 한미 간, 혹은 미일 간 관계처럼 동맹 관계를 체결한 것은 아니지만, 상호 군사회담이나 부대 간 교류 등을 실시하면서, 우호협력의 안보 관계를 발전시켜 왔다. 다만 이러한 양국 간 우호협력적 안보 관계가 경우에 따라서는 상호 불신과 대립 관계로 급격히 악화되는 경우도 존재했다.

그렇다면 국교를 정상화했음에도 불구하고, 한일 양국 간 안보 관계에서 지난 50여 년간 우호협력의 관계와 불신대립 관계가 번갈아 나타났던 이유는 무엇일까? 한일 안보 관계의 변화에 관해서는 기존에 여러 연구가 진행된 바 있다.⁴ 이 글에서는 한국의 국가전략과 대외정책 변화에 따라 한일

4 한일안보 관계의 변화와 관련해서는 세 가지 성향의 연구들이 진행되어 왔다. 첫째, 미국의 아태지역 안보정책 변화와 그에 대한 한일 간 안보 관계의 변용에 중점을 둔 연구로서는 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』, 문학과지성사, 2004; 土山実男, 「日米同盟と日韓安全保障協力」, 大畠英樹·文正仁, 『日韓國際政治学の新天地: 安全保障と國際協力』, 慶應義塾大学出版会, 2005; 이기태, 「테탕트기 미국의 동아시아 정책과 일본의 대한 안보정책: 미국의 철수, 균형, 연합 전략과 한일 안보협력」, 『국제정치논총』 제54집 2호, 2014 등이 있다. 둘째, 일본의 외교정책 변화와 그에 따른 한국과의 안보 관계 변화를 다룬 연구로서는 倉田秀也, 「朴正熙「自主国防論」と日米「韓國条項」」, 小此木政夫·文正仁編, 『市場・国家・國際体制』, 慶應義塾出版会, 2001; 添谷芳秀, 「対中外交の日韓比較: 日韓安全保障協力の可能性」, 大畠英樹·文正仁 編, 『日韓國際政治学の新天地』, 慶應義塾大学出版会, 2005; 東清彦, 「日韓安全保障関係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 『國際安全保障』 第33卷 4号, 國際安全保障学会, 2006. 3 등이 그것이다. 셋째, 한국 안보이익의 관점에서 한일안보 관계를 다룬 연구들은 주로 한국 학자들에 의해 수행되었다. 이상우, 「한일 안보협력체제의 제도화 연구: 안보협력지

안보 관계가 어떤 변용의 과정을 보여 왔는가의 관점에서 이를 설명하고자 한다. 특정 국가에 대한 안보 관계는 해당 국가의 외교정책 및 그 상위 차원에 있는 국가전략을 구현하기 위한 수단이다. 그러한 관점에서 보면, 한일 안보 관계의 변용은 그간 한국정부가 추구해온 국가전략 및 외교정책의 기조의 연장선상에서 나타나는 측면이 적지 않다고 할 것이다. 다만 그 과정에서 한국 내의 내셔널리즘 기조, 일본 측의 국내 사정, 미국이나 북한 그리고 여타 주변국들과의 관계가 한국의 국가전략에 부수적으로 영향을 주면서 한일 안보 관계를 규정하는 것이 아닐까? 이 글은 이러한 각도에서 한일 국교정상화 이후 지난 50여 년간 역대 정부가 추진한 국가전략 및 외교정책 기조를 네 시기로 나누어 구분하고, 그 속에서 전개된 한일 안보 관계가 어떠한 내외적 요인에 따라 변용되어 왔는가를 고찰하려고 한다.

2. 냉전기 ‘조국 근대화’의 국가전략과 한일 안보 관계: 박정희 정부

1) 국가전략과 외교정책 기조

1961년 5·16 군사혁명 직후 박정희 장군은 ‘혁명공약’의 공표를 통해 ‘자유 우방과의 연대’, ‘자주경제 재건’, ‘실력 배양을 통한 공산주의와의 대결과 국토통일’, ‘국민도의회 민족정기 수립’ 등, 군사정부가 추진해야 할 정책 방향을 제시한 바 있다. 이 같은 혁명공약은 그 이후 일관되게 강조되었다. 박정희 대통령은 1963년 발간한 자서전 『국가와 혁명과 나』에서, 이전 정부들이 편성한 국가예산의 절반 이상이 미국의 재정 지원에 의존하였음을 지적하면서, ‘민족경제의 타개’와 ‘자주경제의 확립’을 통해 ‘내 살림을 내가 맡아 해 나가는 숙원’이 ‘혁명을 직접 거사케 하는 직접적인 목표’였다

침 시안], 『新亞細亞』 제6권 4호, 1999년 겨울; Choi Kang, “Korea-Japan Security Cooperation in the Post-Unification Era,” 『新亞細亞』 제17호, 1998년 겨울호; 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」; 박영준 외, 「한일 군사안보 라운드 테이블: 미래의 한일 군사 안보협력의 방향과 과제」(2005. 6), 현대일본학회 편, 『21세기 한일관계와 동북아시아의 새로운 비전』, 한울아카데미, 2007 등을 참조.

고 강조한 바 있다.⁵

이 같은 박정희 정부의 초기 국가전략이 가장 체계적인 형태로 국민들에게 표현된 것은 이미 착수했던 제1차 경제개발 5개년 계획도 어느 정도 성과를 보기 시작한 1966년 무렵이었다. 이해 1월 18일에 공표한 신년 연두교서에서 박정희 대통령은 ‘조국의 근대화가 진정한 우리의 미래상’이라고 하면서, ‘조국의 근대화’는 3단계에 걸쳐 이룩될 것이라는 비전을 제시했다. 즉, 제1차 경제개발 5개년 계획이 끝나는 1966년 공업국가의 기초가 마련되는 제1단계가 이룩되고, 제2차 경제개발 5개년 계획이 끝나는 1971년 공업화가 이룩되는 제2단계가 완료될 것이며, 제3차 5개년 계획이 끝나는 1970년대 후반기에 대량생산과 대량소비가 이루어지는 3단계가 완료되면서 조국 근대화가 달성될 것이라는 전망을 제시한 것이다.⁶ 이처럼 ‘조국 근대화’ 비전이 주로 경제적인 측면에서의 국가목표를 제시한 것이라고 한다면, 같은 해 7월 25일 박정희 대통령은 국방대학원 졸업식 치사를 통해 조국 근대화와 자립경제 건설이 국민의 민주역량 배양과 국제적 지위의 강화를 가져다 줄 것이고, 이 같은 준비 작업을 토대로 ‘민족적 지상과제인 국토통일의 대업’이 달성될 수 있을 것이라는 비전을 제시했다.⁷

박정희 대통령은 이 같은 국가전략을 구현하기 위해 경제적으로는 1964년 5월을 기해 ‘수출제일주의’를 본격적으로 표방했다.⁸ 그리고 외교적으로는 ‘통일을 추구하는 연대외교, 안정보장을 추구하는 동맹외교, 번영을 추

5 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 向文社, 1963, 제1장 참조.

6 1966년 1월 18일 연두교서 원문은 『박정희대통령연설문집: 제3집(1966. 1~1966. 12)』, 대통령비서실, 1967, 1, 36쪽 참조.

7 1966년 7월 25일 국방대학원 졸업식 훈시문은 『박정희대통령연설문집: 제3집(1966. 1~1966. 12)』, 275쪽 참조. 이같이 자립경제와 조국 근대화의 기반을 통해 남북통일의 여건이 조성될 수 있다는 발상은 1964년 12월 그의 서독 방문을 통해 구체화되었을 것으로 여겨진다. 당시 독일 에르하르트 수상은 박정희 대통령에게 다음과 같이 조언하였다고 한다. “통일엔 지름길이 따로 없습니다. 경제 일으켜 민생문제를 해결해 주고, 복지사회 만들어 국민이 민주체제에서 행복감 느낄 때 비로소 반공도 가능하고, 통일도 다가오게 됩니다. 힘에 의한 통일은 분명 한계가 있게 마련이고, 언젠가는 무너지게 됩니다.” 브란트 베를린 시장도 유사한 조언을 했다. 이에 대해 박정희 대통령은 서독 지도자들의 생각이 합리적이라고 평가했다. 이동원, 『대통령을 그리며』, 고려원, 1992, 90~101쪽.

8 오원철, 『박정희는 어떻게 경제강국 만들었나』, 동서문화사, 2006, 37쪽.

구하는 경제실리외교'를 추진해야 할 정책 방향으로 제시했다.⁹

이 같은 국가전략 및 외교정책의 기초 하에서 박정희 대통령은 이승만 및 장면 정부가 성과를 내지 못한 대일 국교정상화와 다각적 관계 수립을 일관된 외교정책 과제의 하나로써 추진했다. 박정희 대통령은 자신이 표방한 '자립경제 수립'의 국가목표를 달성하기 위해 외자 도입을 통한 경제 건설이 불가결하다고 보았고, 이를 위해 미국과 서독 등으로부터의 차관 도입은 물론, 일본과의 국교정상화를 통한 자본 유입 가능성에 상당한 기대를 걸었다.¹⁰

박정희 대통령은 비단 경제 측면의 국가전략 달성뿐만 아니라 안전보장의 측면에서도 한일국교정상화가 국가이익에 부합할 것이라고 보았다. 1964년 1월 10일 발표한 연두교서에서는 한일관계 정상화가 "극동에 있어 서의 자유진영 상호 간의 결속의 강화로써 극동의 안전과 평화유지에 기여"하게 될 것이라고 했다.¹¹ 또한 1965년 6월 23일, 한일회담이 타결된 직후 발표한 특별담화문을 통해서도 국제공산주의 세력과 대치하고 있는 국제정세를 환기시키면서 "공산주의와 싸워 이기기 위하여서는 우리와 손잡을 수 있고 벗이 될 수 있다면 누구하고라도 손을 잡아야 합니다"라고 하여, 한일국교정상화가 국제정세에 적응하는 결단이 될 것이라고 자부했다.¹² 그는 국교정상화 이후인 1967년 1월 1일, 일본 국민에게 보내는 신년사를 통해, 아시아의 평화와 안전에 큰 위협이 되고 있는 국제공산주의 세력의 팽창에 대처하기 위해, 양국 국민이 서로 힘을 합하는 노력이 절실히 요망된다고 하면서, 양국 간 안보협력 관계의 필요성을 직접 호소하기도 했다.¹³

9 1966년 1월 18일 연두교서. 『박정희대통령연설문집: 제3집(1966. 1~1966. 12)』, 37쪽 참조.

10 그는 1963년에 발간한 자서전에서 "앞으로 한일 국교가 정상화됨에 따라 일본의 자본까지 도입된다면 상당한 호전이 기대된다"고 밝혔다. 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 102~103쪽.

11 『박정희대통령연설문집: 제1집(1963. 12~1964. 12)』, 대통령공보비서관실, 1965, 39쪽.

12 「한일회담 타결에 즈음한 특별담화문」(1965. 6. 23), 한일회담 타결에 즈음한 특별담화문. 『박정희대통령연설문집: 제2집(1965. 1~1965. 12)』, 대통령비서실, 1966, 208쪽.

13 「일본 국민에게 보내는 신년 메시지」(1967. 1. 1), 『박정희대통령연설문집: 제4집(1967. 1~1967. 12)』(대통령비서실, 1968. 2), 29쪽.

2) 대일정책 추진의 장애 요인

위에서 살핀 바와 같이 박정희 대통령은 자신이 제기한 국가전략 상의 대목표, 즉 자립경제 건설을 통한 조국 근대화 실현, 그리고 동아시아 지역에서의 국제공산주의 세력에 대한 대결과 국가안보의 확보 등을 위해 일본과의 국교정상화 및 다각적 관계 수립이 불가결한 외교정책 과제의 하나라고 보았다. 다만 이 같은 의의를 갖는 대일정책, 특히 안보협력을 추진하는 과정에서 박정희 정부로서는 적지 않은 장애 요인에 부딪치지 않으면 안 되었다.

박정희 정부의 대일정책 추진에 첫 번째 장애물로 등장한 것은 한일국교정상화에 반대하는 국내의 거친 반대 여론이었다. 대학생들과 지식인들은 박정희 정부의 대일정책이 다음과 같은 문제점을 가진다고 보았다.¹⁴ 우선 일본이 1905년의 보호조약과 1910년의 한일합방에 대해 공식적인 사죄의사를 밝히지도 않았는데 국교정상화를 추진한다는 것은, 한국 정부가 그 불법성을 묵인하는 것이나 다름없다는 것이다. 또한 국교정상화 이후 한국 경제가 발달된 일본 경제에 종속 상태를 면치 못하게 되어 ‘자립경제’달성이 오히려 요원해질 것이고, 게다가 한일 군사협력이 진전된다면 한국 군사력이 발달된 일본 군수산업에 종속되는 상황이 오게 될 것이라고 우려했다. 이 같은 이유 때문에 대학생들과 지식인들은 1965년 한일국교체결이 임박한 시점에서 대규모 가두시위도 불사했다. 이 같은 한일 국교체결 반대 여론은 국교정상화 이후에도 대일 불신감으로 계속 이어졌다. 1976년과 1977년, 고려대 학생들을 대상으로 실시한 설문조사에서 응답자의 85%는 일본에 대해 여전히 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타나기도 했다.¹⁵

한국 내의 부정적인 대일 여론 못지않게, 두 번째 장애 요인은 일본 내의 한국에 대한 우월감과 부정적인 여론이었다. 자민당을 포함한 일본의 대다수 정치세력들은 도쿄재판과 샌프란시스코 강화조약 체결 이후에도 아시

14 이하 내용은 민병기(閔丙岐), 「한일관계의 문제점」, 『국제정치논총』 제2집, 한국국제정치학회, 1964에 의한다. 민병기는 당시 고려대 교수였다.

15 Hong Sung-chick, "Japanese in the Mind of Korean People: A Survey of Student Attitudes," Hahn Bae-ho and Yamamoto Tadashi eds., *Korea and Japan: A New Dialogue Across the Channel*, Seoul: Asiatic Research Center at the Korea University, 1978, p. 209.

아 각국들에 대한 우월감을 계속 가지고 있었으며, 전쟁에 대한 부채 의식도 희박했다. 특히 한국과의 국교정상화를 추진했던 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 수상과 시나 에쓰사부로(椎名悦三郎) 외상 자체도 기본적으로 한국과의 역사에 대한 죄책감이 기본적으로 결여되어 있었다. 시나 외상은 1965년 2월 17일 처음으로 서울을 방문해 “양국 간 불행한 시기가 있었던 것이 진실로 유감이고 깊이 반성한다”는 성명을 발표했으나, 그 2년 전에 발간한 저서에서는 초대 타이완 총독을 역임했던 인물들을 평가하면서 일본의 타이완 및 조선에 대한 식민지 지배가 훌륭한 성과를 거두었다고 평가한 전력을 갖고 있다. 사토 수상은 시나 외상이 공표한 바와 같은 과거 역사에 대한 반성 표현도 하지 않았다. 다시 말해 한일국교정상화를 추진했고, 이후 한일 관계에도 직간접적으로 관여해온 일본의 주요 정치가들은 안보 및 경제적인 측면에서 한일관계 수립 및 유지에만 관심을 보였을 뿐, 한국과의 역사에 대한 깊은 성찰과 반성은 결여되어 있었던 것이다.¹⁶

정치가들의 이러한 입장에 상응하여 1960~1970년대 일본 내 일반 국민들의 대한 인식도 전반적으로 부정적인 기류가 강했다. 일본의 주요 언론들은 한국의 군사독재와 중앙정보부에 의한 인권 탄압에 비판적이었고, 1970년대 말까지도 일본 내 주요 대학에 한국어 강좌는 개설되지 않은 상태였다.¹⁷

나아가 1970년대 들어 일본의 일부 정치가들은 한국을 한반도의 유일한 합법정부로 인정하지 않으려 하는 ‘두 개의 한국정책’도 표면화시켰다. 1972년 11월 다나카 가쿠에이(田中角榮) 수상은 두 개의 한국을 균형 있게 다루는 외교정책이 필요하다고 언급하였으며, 다음 해 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 통산성 장관은 북한정부와의 정치, 경제, 문화 접촉 확대를 시

16 若宮啓文, 『戦後保守のアジア観』, 朝日選書, 1995, 170~171쪽.

17 Tanaka Yasumasa, “Japanese Perception of the World of Politics: An Analysis of a Subjective Political Culture,” Hahn Bae-ho and Yamamoto Tadashi eds., *Korea and Japan: A New Dialogue Across the Channel*, Seoul: Asiatic Research Center at the Korea University, 1978, pp. 225~226. 당시 일본의 대표적인 잡지 『세카이』(世界)에 실린 일본 지식인들의 부정적 한국 인식을 다룬 역저로는 한상일, 『지식인의 오만과 편견: 《세카이》(世界)와 한반도』, 기파랑, 2008 참조.

사하는 의회 연설을 하기도 했다. 나아가 1974년 8월 기무라 도시오(木村俊夫) 외상은 일본정부는 북한으로부터의 위협이 없다고 판단한다는 의회 답변을 행하기도 했다.¹⁸

비록 한일 양국 간에 국교정상화가 이루어졌다고는 하나, 한국 내의 강렬한 대일 반감과 불신감, 일본 내의 불철저한 역사인식, 그리고 1970년대 초기에 대두된 일본 내의 ‘두 개의 한국정책론’ 등은 박정희 정부가 제시한 대일 외교전략, 특히 안보협력 추진을 저해할 수 있는 요소가 되기에 충분했다.

3) 대일 안보정책 방향

일본의 주요 정치인들이 한국과의 역사문제에 대한 반성을 결여하고 있고, 한반도에 대해 두 개의 한국정책을 교묘하게 사용하고 있다는 불만은 박정희 대통령 자신이 분명하게 갖고 있었다. 그는 1963년의 자서전에서 “일본이 해방 이후 단 한 마디도 그러한 과거의 죄악에 대하여 사과가 없었다는 것은 유감”이라고 지적하면서, 청구권 문제에 대해 일본이 전혀 성의가 없다고 비판했다.¹⁹ 또한 1970년대 초반 일본이 북한에 대하여 우호적인 태도를 보이고 두 개의 한국정책을 쓰는 듯한 상황이 연출되자, 1972년 10월 박정희 대통령은 예정되었던 일본 방문 계획을 돌연 취소하는 강경 대응을 보이기도 했다.²⁰

그럼에도 불구하고 박정희 대통령은 국교정상화 이후 일관되게 일본과 다각적 교류를 추진하고 협력 채널을 설치해 자립경제 건설과 국제안보체제 강화라는 국가전략을 위해 일본의 잠재력을 활용하고자 했다.²¹ 1967년

18 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 91쪽.

19 박정희, 『국가와 혁명과 나』, 230쪽.

20 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』, 제4장 참조.

21 한국 정부가 여러 장에 요인에도 불구하고 한일 안보협력을 일관되게 추진하려 했던 이면에는 베트남전쟁을 수행하면서 아시아 역내에서의 한국과 일본 등 동맹국들 간의 연대 강화를 중용하던 미국 케네디 및 존슨 행정부의 아태지역 전략이 작용하고 있었음은 부인할 수 없다. 이 같은 대외적 요인과 아울러 이 글에서는 박정희 정부 자신의 국가전략 요인을 균형 있게 강조하고자 한다. 케네디 및 존슨 행정부의 안보정책 기조에 대해서는 John Lewis Gaddis, “Chap. 7. Kenedy, Johnson, and Flexible Response,” *Strategies of Containment*, New York: Oxford University Press, 2005를 참조. 미국의 아태지역 전략에서 한국과 일본의 안보이익의 공유를 지적한 당시 논설로는 George F. Kennan,

8월, 박정희 정부는 일본과의 사이에 각료회의를 창설했다. 이후 매년 개최된 양국 간 각료회의를 통해 박정희 정부는 일본 정부로부터 경제개발에 대한 정책적 협력을 확보했을 뿐 아니라 북한 등의 안보정세에 대한 의견 교환과 협력 방향도 정할 수 있게 되었다.²² 1968년에 개최된 제2차 한일 각료회의에서 발표된 공동성명에서는 한국의 안전과 번영이 일본의 그것에 중대한 영향이 있다는 점을 확인했고, 다음 해인 1969년 8월 개최된 제3회 한일 정기각료회의 공동성명에서는 양국의 안전과 번영이 극히 밀접한 관계에 있으며, 아시아의 평화와 번영이 양국 공동의 목표이고, 이 목표 실현을 위해 양국이 계속 협조할 것을 약속했다.²³ 1969년 11월, 닉슨 대통령과 사토 에이사쿠 수상 간의 미일 정상회담에서 사토 수상이 한국의 안보가 일본의 안보에 긴요하다고 언급한 소위 ‘한국 조항’은, 한일 각료회의를 통해 이미 양국 간에 형성된 공동의 안보 인식을 미국에 확인시켜 주었다는 실제적인 의미가 있을 것이다.²⁴

이같이 국제공산주의 세력에 대한 대항을 염두에 두고 한일 간에 형성된 안보 공동인식을 바탕으로 하여, 박정희 정부는 일본 방위청 관련 인사들과의 교류를 추진했다. 1969년 6월 일본 육상자위대 야마다 마사오(山田正雄) 장군이 방한해 한국 측 군부대를 시찰했으며, 이에 대한 답방으로 문형태 합참의장이 일본을 방문해 일본 수상 및 방위청 장관 등과 면담을 가졌다. 박정희 대통령 임기 말인 1979년 7월에는 아마시타 간리(山下元利) 방위청 장관이 최초로 서울을 방문해 한국 측 노재현 국방장관과 회담을 갖고 양측 간 군사교류 확대 및 미국 주도의 연합훈련 공동 참가, 양측 군함의 상

“Japanese Security and American Policy,” *Foreign Affairs* 43(1), October 1964을 참조.

22 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 80쪽. 한일 각료회의는 1960년부터 정례화된 미일 간 정기 각료회의를 모델로 한 것으로 보인다.

23 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 88쪽.

24 이 점과 관련하여 일부 기존 연구들이 사토 수상의 ‘한국 조항’이 한반도 안보와 관련된 일본의 역할을 최초로 인정한 사례라고 평가하고 있거나, 1969년 사토 수상의 한국 조항을 이후 한일 각료회의에서 승인하였다고 보는 것은 재고를 요하는 것으로 보인다. 전자의 사례로는 添谷芳秀, 「対中外交の日韓比較: 日韓安全保障協力の可能性」, 67쪽을, 후자의 사례로는 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』를 들 수 있다.

호방문과 공동조기경보체계 구축 등을 합의하기도 했다.²⁵ 양국 간 안보협력은 양국 군 및 자위대 관련 인사들에 국한되지 않고, 정치인들을 포함한 범위로 확대되었다. 1975년 6월에 결성된 한일의원연맹은 양국 정치인들 간에 다양한 상호 정책현안을 논의하는 장이 되었는데, 1979년 4월에는 한일의원안보협의회가 별도로 조직되어 안보협력에 관한 정치인들의 논의의 장으로서 역할을 맡기도 했다.²⁶

이 같은 한일 양국의 안보 대화 채널 구축을 바탕으로 박정희 정부는 보다 대담한 안보협력 구상을 모색하기도 했다. 1968년에 푸에블로 호의 납치사건, 울진·삼척 지구 무장간첩 침투사건 등 안보위기가 고조되자, 박정희 대통령은 같은 해 11월 26일 외무부에 대해 한국, 일본, 타이완을 포함하는 아시아·태평양 집단안보체제(APATO) 결성을 추진할 것을 지시했다. 이미 1966년에 아시아·태평양 지역 다국 간 경제 협력을 목표로 아스팩(AS-PAC) 결성을 주도했던 박정희 대통령과 정일권 국무총리는 유럽의 나토처럼 사령부와 군부대를 갖춘 군사협력체제 결성을 아시아 반공국가들 차원에서 구상했던 것이다.²⁷

이 구상은 결국 결실을 보지 못했지만, 박정희 대통령은 재임 기간 중 한국의 안전보장을 위해 일본과의 다각적 협력을 일관되게 모색했다. 1969년 닉슨 독트린의 공표에 의해 아시아 및 한반도 지역에서 미군의 철수가 가시화되자, 박정희 정부는 그로 인한 안보 공백을 메우기 위해 일본과의 정보 수집 및 군사훈련 확대, 나아가 상호방위조약의 체결 등도 검토했다.²⁸ 이 같은 시각의 연장선상에서 박정희 대통령은 일본의 군사력 강화와 안보 정책 확대에 대해서도 이해하는 자세를 보였다. 1971년의 신년사에서 그는 일본을 위협으로 인식하지 않으며, 동북아 지역에서 일본의 방위력 확대에

25 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』에서 재인용.

26 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 96~97쪽에서 재인용.

27 최희식, 「한미일 협력체제 제도화과정 연구: 1969년 한미일 역할분담의 명확화를 중심으로」, 『한국정치학회보』 45집 1호, 한국정치학회, 2011 봄, 297~298쪽.

28 1970년 2월의 국가안보회의 보고서와 1970년 6월의 국회 국방위원회 보고서 등에서. 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』에서 재인용.

반대하지 않는다고 밝히기도 했다.²⁹

이상에서 살핀 바와 같이 박정희 정부는 자립경제 건설과 국제안보체제 건설을 주요한 국가전략으로 설정하였고, 이를 위한 외교정책의 한 과제로서 한일국교정상화 및 다각적 협력관계 구축을 추진했다. 박정희 정부의 대일정책, 특히 안보협력과 관련하여 국내에서의 강력한 반발, 일본 내에서의 ‘두 개의 한국정책론’ 등이 저해 요인으로 작용했으나, 박정희 정부는 보다 상위 차원의 국가전략 수행을 위해 대일 안보협력의 기반 구축이라는 정책을 일관되게 추진했다. 물론 박정희 정부 시대의 한일 안보협력은 안보정세에 관한 인식의 공유를 바탕으로 하여 군 관련 인사 및 안보 관련 정치인들의 상호교류 정도까지 진전된, 비교적 낮은 수준에 머물러 있었던 것으로 보인다.³⁰ 그러나 전임 이승만 정부 하에서 나타났던 양국 간 적대 관계 양상이 우호협력 관계로 변용되는 중요한 분기점을 이루게 되었다.

3. 탈냉전기 ‘북방정책’의 국가전략과 한일 안보 관계:

노태우, 김영삼 정부

1) 북방정책의 국가전략과 대외관계 기초

1988년 취임한 노태우 대통령은 냉전체제 하에서 대북 대결정책의 기초를

29 빅터 차, 『적대적 제휴: 한국, 미국, 일본의 삼각안보체제』에서 재인용. 이 같은 인식은 그의 후임자인 전두환 대통령에 의해서도 계승되고 있다. 1981년 6월 전두환 대통령은 일본 지지(時事)통신과의 인터뷰에서 아시아 지역의 평화와 선박의 자유 항행을 유지하기 위해 일본의 국방력 강화가 필요하며, 일본의 해공군력 강화와 대공경제 강화는 한국군과 주한미군 지역 안보체제를 보완할 것이라고 밝힌 바 있다. 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 97쪽에서 재인용.

30 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」, 146쪽. 이 같은 박정희 정부 시기 한일관계의 특성은 후임인 전두환 정부 시기에도 유지되고 있다고 보인다. 일본은 쿠데타로 권력을 장악한 전두환 정권에 대해 안보적인 차원에서 초기부터 지지의 입장을 보였고, 전두환 정권도 일본과의 관계를 중시하는 입장을 보이면서 임기 내내 낮은 수준의 안보협력 관계를 유지했던 것이다. 전두환 정권 초기의 한일관계에 대해서는 박선원, 「냉전기 한일협력의 국제정치: 1980년 신군부 등장과 일본의 정치적 영향력」, 『국제정치논총』 제42집 3호, 2002 참조. 최희식, 「안보경협과 한일관계」, 국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터 학술회의 자료집 『2014년 공개외교문서와 오를 히스토리』, 국립외교원 외교안보연구소, 2014. 10. 14도 참조.

견지해온 전임자들과 다른 대북정책 및 대외정책을 모색하기 시작했다. 변화된 정책기조는 같은 해 7월 7일, ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’을 통해 표명되기 시작했다. 이 선언에서 노태우 대통령은 남과 북이 하나의 공동체라는 인식을 바탕으로 종전의 대결 관계를 지양하여, 정치, 경제, 언론, 종교, 사회문화 분야 인사교류, 이산가족 생사 확인 및 상호방문, 남북 간 교역 개방 등을 추진하고, 나아가 북한이 미국이나 일본 등과 관계 개선을 추진하고, 한국이 소련 및 중국과 관계를 개선해 나가야 한다고 밝혔다.³¹

남북한 간 민족공동체 건설을 정책목표로 표방한 이 연설에 이어 노태우 대통령은 같은 해 10월 18일, 유엔 총회 연설을 통해 남북화해 및 한반도 평화정착을 위해 서울과 평양이 모든 한반도 당사국들과 정상적 관계를 구축해야 한다는 ‘북방정책’의 청사진을 표명했다. 즉, 미국과 일본 등 우방 국가들이 북한과의 관계를 개선하는 동시에, 한국도 사회주의 국가들과 우호친선 관계를 증진할 것이며, 나아가 미국과 소련, 중국과 일본, 그리고 남북한이 ‘동북아 평화협회의’를 구축해 동북아의 평화와 번영을 도모해야 한다는 정책방침을 대외적으로 명시한 것이다.³² 노태우 대통령은 이 같은 남북 민족공동체 통일정책 및 북방정책 추진이 북한의 무력 도발과 전쟁 도발 가능성을 사전에 제거하고 북한을 개방사회로 유도하여, 통일의 여건을 조성하기 위한 목표를 가진 것이라고 설명했다.³³

노태우 대통령은 이 같은 ‘민족공동체 통일정책’ 및 ‘북방정책’을 수행해 나가기 위해 주변국들에게 통일된 한국이 그들 나라에 더 도움이 된다는

31 노태우, 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(1988. 7. 7), 『노태우대통령연설문집: 제1권』(1988. 2. 25~1989. 2. 24), 대통령비서실, 1990, 177~178쪽.

32 노태우, 「유엔총회 연설」(1988. 10. 18), 『노태우대통령연설문집: 제1권』(1988. 2. 25~1989. 2. 24), 294~297쪽.

33 「라디오 주례방송: 북방정책과 남북한 관계」(1989. 7. 3), 『노태우대통령연설문집: 제2권』(1989. 2. 25~1990. 1. 31), 대통령비서실, 1990, 176쪽. 「북방정책 보고회의 인사말」(1992. 11. 24), 『노태우대통령연설문집: 제5권』(1992. 2. 1~1993. 2. 24), 대통령비서실, 1992, 714~715쪽 참조. 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 2』, 랜덤하우스중앙, 2005, 23~24쪽도 참조. 박철언은 노태우 정부 당시 청와대 정책보좌관으로 북방정책 수행에 관여했다.

확신을 심어주는 ‘능동적 균형외교’가 요구된다고 했다.³⁴ 그리고 ‘능동적 균형외교’의 일환으로 유엔 조기 가입 추진과 아울러 미국, 일본, 유럽 등 전통적 우방국가와의 유대 강화 필요성을 환기시켰다. 특히 일본에 대해서 노태우 대통령은 한일관계가 아시아태평양 지역 전체의 안정과 번영을 위해 갖는 중요성을 감안하여 정부 및 민간 차원의 각 분야에 걸쳐 관계를 심화시켜 나가야 한다고 강조했다.³⁵ 즉, 북방정책 및 민족공동체 통일방안을 추진시켜 나가는 과정에서 전통적 동맹인 미국은 물론 우방관계인 일본 등과의 관계를 공고히 해야 할 필요성을 재차 강조한 것이다.³⁶

포괄적 외교정책의 기조 속에서 한일 외교안보 관계를 발전시켜야 한다는 인식은 차기 정권인 김영삼 정부에 의해서도 계승되었다. 김영삼 대통령은 1993년 5월 제26차 태평양경제협력회 총회 연설에서 한국정부가 화해와 협력의 단계, 남북연합의 단계를 거쳐 통일조국을 구현해 갈 것이라고 하면서, 동시에 아태지역의 다자 간 안보 대화를 적극 추진하여 지역 평화의 기틀을 마련할 것이라고 했다.³⁷ 그러한 대외정책의 연장선상에서 김영삼 대통령은 일본과도 북한의 개혁개방 및 남북한 평화연합의 구축, 나아가 아태지역의 긴장 완화와 공동안보를 위한 다자간 협력을 추진해야 할 것이라는 과제를 제기했다.³⁸

즉, 노태우 정부와 김영삼 정부는 탈냉전기라는 시대적 상황을 맞아 ‘남북 간 민족공동체’ 정책을 추진하면서 대외적으로는 ‘북방정책’과 ‘아태지역 다자 간 안보 대화’ 등을 통해 외교안보 영역을 확대하려 하였고, 그 가

34 ‘능동적 균형외교’ 용어는 「북방정책 보고회의 인사말」(1992. 11. 24), 『노태우대통령연설문집: 제5권』(1992. 2. 1~1993. 2. 24), 대통령비서실, 1992, 715쪽 참조.

35 노태우, 「1990년도 예산안 제출에 즈음한 국정연설」(1989. 10. 10), 『노태우대통령연설문집: 제2권』(1989. 2. 25~1990. 1. 31), 대통령비서실, 1990, 341~343쪽.

36 이 때문에 그는 북한 측의 반발에도 불구하고 유엔 총회 연설에서 제안한 ‘동북아평화협력회의’ 구상에 일본을 포함시킨 것으로 보인다. 북한의 반발에 대해서는 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 2』, 45쪽 참조.

37 김영삼, 「제26차 태평양경제협력회(PBEC) 총회연설」(1993. 5. 24), 『김영삼대통령연설문집: 제1권』(1993. 2. 25~1994. 1. 31), 대통령비서실, 1994, 212~213쪽.

38 김영삼, 「일본 국회 연설」(1994. 3. 25), 『김영삼대통령연설문집: 제2권』(1994. 2. 1~1995. 1. 31), 대통령비서실, 1995, 144쪽.

운데 일본과의 안보협력은 상수적인 조건으로 중시하였던 것이다.

2) 한일 안보 관계 진전의 장애 및 촉진 요인

노태우 및 김영삼 정부의 외교안보정책과 그에 따른 대일정책 기조에도 불구하고, 양국 간 안보협력의 가능성을 저해하는 요인들이 지속적으로 제기되었다. 우선 미소 간 냉전체제 해체와 남북 간 대결 구도 완화에 따라 한국의 지식인들과 언론들 사이에서는 향후 한국에 가해질 새로운 안보 위협 요인의 하나로 일본의 군사력 확대와 군국주의 회귀 가능성을 우려하는 견해들이 강화되기 시작했다. 일부 지식인들은 군사 능력을 강화하는 일본이 신군국주의화하면서 탈냉전기의 한국에게 새로운 가상적이 될 수 있다는 견해를 피력하기 시작했다.³⁹ 국방부에서 공표하는 『국방백서』 1990년과 1991년판에서도 일본이 군사대국화되는 조짐을 보이고 있고, 자위대가 전수방위 개념을 확대해석함으로써 전진방어를 위한 공격적 방위력으로 변모되고 있다는 판단을 보였다.⁴⁰

한국 내에서의 일본 군사대국화 가능성에 대한 우려와 아울러 일본 내에서 역사인식 문제에 대한 정치인들의 왜곡된 발언이 이어지거나 중군위안부 문제가 발생하게 된 점도 안보협력을 포함한 양국 간 관계를 악화시킬 수 있는 사안들이었다. ‘능동적 균형외교’ 입장에서 한일관계를 대국적으로 발전시키려 했던 노태우 대통령도 양국 간 갈등 현안에 대해 수시로 일본 측에 문제를 제기했다. 1990년 6월 노태우 대통령은 일본 『문예춘추』(文藝春秋)지와의 회견에서 한일관계의 가장 큰 문제는 양국 간 역사인식에 관한 기본 문제가 깨끗이 정리되지 않은 것이라고 지적했다.⁴¹ 1992년 1월 17일,

39 일레로서 이해영, 「철저해부, 군사대국 일본」, 『월간조선』, 1989. 9; 신용하, 「한국 통일을 방해하는 일본 신군국주의」, 『신동아』, 1991. 2; 윤정석, 「일본은 한국의 가상적이 되려고 하는가」, 『월간조선』, 1991. 11; 김태우·김민석, 「일본의 핵무장 능력, 북한보다 무섭다」, 『월간조선』, 1991. 11; 유용원, 「일본 자위대를 간다」, 『월간조선』, 1991. 12; 이종훈, 「신대동아공영권은 이미 시작되었다」, 『신동아』, 1991. 12; 김태우·김민석, 「일본의 핵실력」, 『신동아』, 1992. 10; 이기택, 「일본은 적인가, 친구인가」, 『한국논단』, 1992 등을 참조.

40 東清彦, 「日韓安全保障關係の變遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 100쪽에서 재인용.

41 「일본 문예춘추지 회견」(1990. 6), 『노태우대통령연설문집: 제3권』(1990. 2. 1~1991. 1. 31), 대통령

일본 측 미야자와 총리와 정상회담을 가진 직후의 기자회견에서 노 대통령은 “중군위안부 등 과거사 문제에 대하여 일본 정부가 적극적으로 진상을 규명하고, 그 결과에 따라 응분의 조치를 취해 줄 것”을 요청했다.⁴² 김영삼 대통령도 일부 일본 정치인들이 역사왜곡 발언을 거듭하는 것에 대해 매우 유감스러운 일이라는 견해를 종종 밝혔다.⁴³ 이같이 일본 측의 왜곡된 역사 인식 표출과 한국 내의 대일 경계감 고조가 이 시기 한일 안보협력 관계를 저해할 수 있는 요인으로 잠복해 있었다.

그러나 다른 한편, 양국 간 안보협력을 촉진할 수 있는 내외적 요인들도 동시적으로 작용했다. 우선 북한이 1990년부터 1992년 사이에 한소 및 한중 국교정상화 이후 그에 대한 대응정책 수단으로서 핵 개발을 본격화하기 시작한 점을 들 수 있다. 1993년부터 1994년 사이의 제1차 북핵 위기는 1994년 북미 간 제네바 합의에 의해 봉합되긴 했으나, 한일 간에 안보협력을 촉진시킬 수 있는 요인으로 작용했다.⁴⁴ 또한 1992년 천황의 중국 방문을 계기로 고조되었던 일본과 중국 간의 화해협력 무드가 1993년 10월의 중국 핵 실험, 그리고 1995년 이후의 센카쿠(尖閣) 해역에서의 중국 석유탐사선 접근 등을 계기로 냉각 기류로 전환된 점도 한일 안보협력을 촉진했던 대외적 요인으로 작용했다.⁴⁵ 결국 1990년대 초반에 시작된 북한의 핵 개발과 중국의 공세적 외교안보정책이 한일 간 안보협력의 장애 요인들을 압도하면서 보다 적극적인 양국의 안보협력을 견인하게 되었던 것이다.

3) 한일 안보협력의 진전

한일 양국 간 안보협력을 진전시키기 위해서는 한국 내에서 제기된 일본 군

비서실, 1991, 359쪽.

42 「한일정상회담후 언론발표 및 공동기자회견」(1992. 1. 17), 『노태우대통령연설문집: 제4권』(1991. 2. 1~1992. 1. 31), 대통령비서실, 1992, 803쪽.

43 「오사카 재일동포 초청 리셉션 연설」(1995. 11. 17), 『김영삼대통령연설문집: 제3권』(1995. 2. 1~1996. 1. 31), 대통령비서실, 1996, 527쪽.

44 이 점을 지적하는 견해로서는 土山実男, 「日米同盟と日韓安全保障協力」, 120쪽 참조.

45 이 시기 중일 양국 간의 관계 변화에 대해서는 添谷芳秀, 「対中外交の日韓比較: 日韓安全保障協力の可能性」, 77~78쪽 참조.

사대국화 및 신군국주의론에 대한 냉정한 평가를 내릴 필요가 있었다. 1991년 10월, 이상옥 외무장관은 일본이 군사대국을 지향하는 것이 아니라 그 경제력과 국제적 지위에 상응하는 정치외교적 역할을 확대하는 것이라는 인식을 보였다. 이 같은 인식을 바탕으로 이종구 국방장관도 같은 해 7월, 국회 답변을 통해 종전까지의 한일 간 제한적 안보협력을 단계적으로 확대하고 지역안보협력의 틀 속에서 발전시켜야 한다는 입장을 표명했다.⁴⁶ 1992년과 1993년의 『국방백서』에서도 한일 간 유학생 교환 등 군사교류협력 확대 방침을 표명하기에 이르렀다.

이 같은 한국 정부의 기조 속에 1992년 1월, 김진영 육군참모총장이 방일하여 일본 측 방위청 장관과 회담을 갖고, 양국 간 군사 분야 인적교류 및 정보 교환 확대를 추진할 것에 합의했다. 1994년 4월에는 한국 측 국방장관으로는 최초로 이병태 국방장관이 방일하여 일본 측과 북한 핵문제에 대한 의견을 교환하고, 양국 합정의 상호 방문 및 군용기 비행 계획의 사전 통보 제도를 구축할 것에 합의했다.⁴⁷ 이러한 합의에 따라 같은 해에 양국 국방부 및 방위청 국장급 대표가 참석하는 국방정책 실무회의가 처음으로 개최되었고, 이후 정례화되었다. 또한 이 해에 한국 해군의 훈련함대가 일본을 친선 방문한 데 이어, 다음해 9월에는 일본 해상자위대 훈련함대가 최초로 한국을 방문했다. 1997년 4월에는 한국 측 유종하 외무장관과 일본 측 이케다 외상 간에 양국 외교부 국장급을 수석대표로 하는 한일 안보 대화를 정례적으로 개최할 것에 합의했다.

이같이 1990년대 중반을 계기로 한일 간 안보협력은 이전 시기의 낮은 수준에서 벗어나 공동의 위협인식을 전제로 국방관련 인사교류뿐만 아니라 부대 간 상호교류와 정례적 정보 교환 회의체까지 구축되는 변용의 양상을 보이기 시작했다.⁴⁸ 중간 수준에까지 제도화된 한일 간 안보협력 양상은

46 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 101쪽.

47 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 103쪽.

48 서동만은 1994년을 계기로 한일 간 안보 관계가 낮은 차원의 대화 수준에서 중간 수준의 안보협력으로 진전되었다고 평가한다. 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」, 146쪽. 쓰치야마도 1990년대 중반을 계기로 한일 간 안보협력이 실질적으로 진전되었다고 평가한다. 土山実男, 「日米同盟と日韓安全保障

미일동맹의 운용에도 영향을 주기 시작했다. 1997년 9월에 개정된 미일 가이드라인에서 한반도 유사시에 대처하기 위한 주일미군과 자위대 간의 역할 분담을 정하게 된 것이다. 비록 한국 국방부가 이 해 10월에 발표한 성명을 통해 자위대의 한국 영토 및 영해 내 작전 활동을 허가하지 않는다는 입장을 밝혔지만, 한반도 유사시의 잠재적 협력 가능성이 양국 간 안보협력의 범위에 들어오기 시작한 것이다.

4. ‘냉전구조 해체’의 국가전략과 한일 안보 관계:

김대중, 노무현 정부

1) 국가전략과 외교정책 기조

1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 직전에 발생한 외환위기로 인해 경제 적 어려움에 직면했지만 외교안보적으로는 전임자들에 의해 추진된 북방정책의 성과, 즉 러시아 및 중국 등 공산권 국가들과의 국교 정상화 그리고 남북한 유엔 동시 가입 및 남북한 기본합의서 체결을 바탕으로 대외정책 기조를 정립할 수 있었다. 이러한 시대적 배경 속에서 김대중 대통령은 2월 25일의 대통령 취임사에서 국내적으로는 ‘민주주의와 경제발전 병행’, ‘정치개혁을 통한 참여민주주의 실현’을, 대외적으로는 ‘자주적 집단안보’ 구현을 통한 튼튼한 안보체제 확립을 국가 목표로 제시했다. 그리고 대북 정책과 관련해서는 ‘남북 기본합의서에 입각한 남북 화해와 교류협력, 불가침’ 등을 정책목표로 제시했다. 특히 김대중 대통령은 북한에 대해 ① 어떠한 무력 도발도 결코 용납하지 않을 것이고, ② 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며, ③ 남북 간 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진하겠다는 세 가지 원칙을 천명하면서, 남북 간에 교류협력이 이루어질 경우 한국 정부는 북한이 미국, 일본 등 우방국가나 국제기구와 교류협력을 추진

障協力』, 120쪽.

해도 이를 지원할 용의가 있다는 점을 분명히 했다.⁴⁹

김대중 대통령이 취임사에서 밝힌 대북정책의 기조는 이후 임동원 외교안보수석 등 외교안보팀의 논의 과정을 거쳐 ‘화해협력정책’, 일명 ‘햇볕정책’으로 표현되면서 더욱 구체화되었다. ‘화해협력정책’은 전임 김영삼 정부가 북한의 붕괴가 임박해 있다는 인식에 기반해 대북 핵문제 해결을 우선적으로 추구한 것과 달리, 북한을 점진적으로 변화시켜 화해협력 관계를 구축함으로써 핵문제까지 해결한다는 관점에서 나온 것이라고 할 수 있다.⁵⁰

1998년 8월 말, 북한이 대포동 미사일을 발사하면서 미국과 일본 등지에서 대북 위협 인식이 높아지고, 이 해 11월, 클린턴 행정부가 대북 강경론자인 윌리엄 페리를 대북정책 조정관에 임명하자 김대중 정부는 햇볕정책의 기조를 미국 등 우방국에 이해시키기 위한 설명논리를 재차 개발하게 되었다. 이러한 문제의식에서 임동원 외교안보수석 등은 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근 전략’을 강구하여 대통령에게 보고하고, 미국의 한반도 정책팀을 설득해 대북정책의 공조를 도모하고자 했다. 이때 마련된 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근 전략’은 북한이 핵과 미사일 개발에 집착하는 이유가 ① 남북한 간의 불신과 대결, ② 미국과 북한의 적대관계, ③ 북한의 폐쇄성과 경직성, ④ 대량살상무기, ⑤ 군사적 대치 상황과 군비 경쟁, ⑥ 정전체제 등의 한반도 냉전 구조에 기인하는 것이라고 분석했다. 그리고 근본적으로 한반도 냉전체제를 해체하기 위해 ① 남북한 간의 교류협력 발전과 군비 통제, ② 미국과 북한 간의 관계 정상화, ③ 북한의 개혁개방 유도, ④ 북한 안보위협 제거를 통한 한반도 비핵화와 대량살상무기 제거, ⑤ 비무장지대 평화적 활용 등 군사적 신뢰 구축과 군비 축소, ⑥ 정전체제의 평화체제 이행 등의 전략을 추진해야 한다고 제언했다.⁵¹ 임동원 팀은 이 같은 대북 전략이 페리 조정관 등 미국의 안보정책팀으로부터도

49 「제5대 대통령 취임사: 국난극복과 재도약의 새 시대를 열시다」(1998. 2. 25), 김대중, 『21세기와 한민족: 김대중 전 대통령 주요 연설 대담, 1998~2004』, 돌베개, 2004, 25쪽.

50 김대중 정부의 대북 정책 기조에 대해서는 김대중, 『김대중 자서전 2』, 삼인, 2010, 75쪽 참조.

51 임동원, 『피스 메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, 중앙books, 2008, 400~404쪽.

이해를 구해야 하지만 일본, 중국, 러시아 등 주변 국가로부터의 지지와 협력을 획득할 필요성이 있음을 강조했다.

이상에서 살핀 바와 같이 김대중 정부는 대북 화해협력 정책, 즉 햇볕정책을 국가전략의 수준에서 책정하고, 이를 원활히 이행하기 위해 외교정책 측면에서 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 국가로부터 이해를 구하고 상호 협력 관계를 구축해야 한다는 구상을 갖고 있었던 것이다.

2) 한일관계 장애 요인

김대중 정부가 설정한 대북 화해협력 정책, 즉 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근 전략’을 미국과 일본 등 우방국으로부터 이해를 구하고 협력을 조달받는 것은 결코 용이한 과제가 아니었다. 클린턴 정부의 대북정책 조정관으로 임명된 윌리엄 페리는 1994년 제1차 북핵 위기 시에 미 국방장관으로 재임하면서 북한에 대한 전략폭격까지 검토했던 대북 강경론자였다. 그러한 페리 조정관에게 대북 접촉과 교류협력의 창구를 확대하면서 북한을 궁극적으로 개혁개방의 방향으로 변화시켜 나가자는 ‘화해협력정책’의 구상을 이해시키는 것은 결코 용이한 과제가 아니었지만, 김대중 정부는 몇 차례에 걸친 협의를 통해 결국 페리 조정관의 이해와 클린턴 행정부의 협력을 획득하는 데 성공했다.⁵²

일본에게 한국의 ‘화해협력정책’에 대한 이해를 구하고 협력 체제를 구축하는 일도 용이한 과제는 아니었다. 전임 김영삼 정부에서 독도 영유권 문제가 불거지자 대통령 자신이 일본의 버르장머리를 고쳐주겠다는 발언을 하여 한일관계가 극도로 악화된 상황이었다. 2000년 당시 모리 요시로(森喜朗) 수상은 역사문제에 관한 잦은 실언을 하여 주변국의 신뢰를 잃고 있었다. 더욱이 2001년 4월 취임한 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 수상은 자민

52 그러나 결국 2001년 1월 취임한 부시 대통령 정부의 협력을 얻어내는 데에는 성공하지 못했다. 부시 정부는 전임 클린턴 정부나 김대중 정부와 달리, 북한을 불량국가로 인식하면서 북한의 변화 유도보다는 대북 봉쇄와 압박을 통해, 경우에 따라서는 정권 교체를 강행하면서라도 안보 위협을 해소해야 한다는 입장을 갖고 있었던 것이다.

당 총재 선거 과정에서 헌법 개정을 통한 자위대의 국방군 표기를 주장했고, ‘집단적 자위권’도 용인해야 한다고 주장했다.⁵³ 게다가 그는 같은 해 8월 13일 전격적으로 야스쿠니 신사를 참배했고, 관방 부장관이었던 아베 신조(安倍晋三)는 고이즈미 수상이 매년 야스쿠니 신사를 참배할 것이라는 발언을 하기까지 했다.⁵⁴ 또한 역사수정주의자들이 후소샤(扶桑社) 등을 통해 제작한 보수 성향의 교과서가 일부 수정을 거친 채 문부성의 검정을 통과해 일본 중고교에서 부분적으로 채택되었던 것도 2001년이였다. 전임 정부들과 마찬가지로 김대중 정부 때도 일본의 역사인식 문제와 보통국가론적 안보정책 등의 요인들에 의해 여차하면 한일관계가 악화될 개연성은 충분히 있었던 것이다. 이러한 일본에 대해 김대중 정부는 어떠한 정책을 전개했고, 그 속에서 한일 안보 관계는 어떠한 양상을 보였던 것일까?

3) 대일 안보정책 방향

김대중 대통령은 역사문제나 독도 영유권문제에 대해 일본에 대한 강경 대응을 취할 경우 상대방의 강경책을 초래해 더욱 관계가 악화될 수 있다는 인식을 갖고 있었다. 그리고 자신의 정부가 추진하려는 국가전략적 목표, 즉 대북 화해협력 정책에 대한 국제적 협력을 얻기 위해서는 김영삼 정부 때 악화된 대일관계를 회복시켜야 한다는 문제인식도 갖고 있었다.⁵⁵

한편 일본 측도 한국과의 안보협력을 보다 진전시킬 필요를 느끼고 있었다. 1998년 8월, 북한이 발사한 중장거리 미사일 대포동은 일본 본토 상공을 지나 태평양 쪽으로 떨어졌다. 대포동 미사일 충격으로 인해 일본은 미국과의 미사일 방어망(MD) 체제 공동개발에 착수한다는 결정을 내렸고, 한국과도 대북 억제 태세 강화 구축의 일환으로 안보협력을 촉진할 필요성을 느꼈던 것이다.

53 『朝日新聞』, 2001. 4. 19.

54 『朝日新聞』 2001. 8. 19; Chisaki Watanabe, “Japanese Premier Visits War Shrine,” *The Washington Post*, 2001. 8. 13.

55 김대중, 『김대중 자서전 2』, 108쪽.

이러한 공감대 위에서 1998년 10월, 일본 측 오부치 게이조(小淵惠三) 수상과 정상회담을 가진 김대중 대통령은 미래지향적인 한일 파트너십을 선언하면서 여기에 양국 간 협력 어젠다의 하나로서 한일 간 안보 대화와 방위 교류 확대를 포함했다. 이 같은 정상 간 합의를 전후로 한일 간에는 장관급, 실무 국장급 그리고 작전 부대급 등의 중층적인 교류와 공동훈련이 활성화되기 시작했다. 1998년 9월 1일 방일한 천용택 국방장관은 누카가 후쿠시로(額賀福志郎) 방위청 장관과 회담을 갖고, 그 전날 발사된 북한 대포동 미사일에 대한 위협 인식을 공유하면서, 양국 해군과 해상자위대 간에 재해 구난을 위한 공동훈련을 실시할 것에 합의했다.⁵⁶ 이 같은 합의에 따라 1999년 8월, 일본 규슈와 한국 해역에서 한국 해군 함정 2척과 일본 해상자위대 호위함 3척이 참가하는 최초의 수색 구난 공동훈련이 실시되었다. 이 훈련은 이후에도 지속되어 2013년까지 총 8회 실시되고 있다.⁵⁷

작전 부대 간 공동훈련의 실시와 병행해 양국은 긴급사태 발생 시의 정보 교환을 위한 목적에서 핫라인 설치를 추진하게 되었다. 이에 따라 1999년 5월 한국 국방부와 일본 방위청 간, 한국 측 해군 작전사령부와 일본 해상자위대 막료감부 간, 그리고 한국 공군 작전사령부와 일본 항공자위대 막료감부 간에 핫라인이 구축되었다.⁵⁸ 또한 양국은 군령권을 직접 관할하는 한국 합참과 일본 통합막료회의의 간 협의체제를 설치할 필요를 가지게 되었다. 이에 따라 1999년부터 합참 전략기획부장 등과 일본 통합막료회의의 관련 부장과의 회의체가 정례화되었다. 아울러 양국은 1998년 6월 국방뿐 아니라 외교담당 국장이 같이 참석하는 안보정책협의회를 개최하였고, 이 회의체도 이후 정례화되기에 이르렀다. 이같이 김대중 정부 시기에는 한일 간에 장관급 회담을 필두로 합참의장과 각군 참모총장급 회의체, 국방부 정책 국장급 회의체, 합참 전략기획부장급 회의체, 각군 부대 간 교류와 공동작

56 東清彦, 「日韓安全保障關係の変遷: 国交正常化から冷戦後まで」, 106쪽.

57 2007년 6월 실시된 양국 간 공동 수색 및 구조훈련(SAREX, Search and Rescue Exercise) 상황에 대해서는 『중앙일보』 2007년 6월 22일 기사 참조.

58 서동만은 이 같은 양국 핫라인 구축의 계기가 1998년 12월 발생한 동해상에서의 북한 잠수정 침투사건이었다고 설명하고 있다. 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」, 149쪽 참조.

전 실시, 국방 및 외교 관련 연구 및 교육기관 간의 학술교류 등이 정례화되는 양상이 나타났다.

이 같은 안보협력의 제도화를 바탕으로 한국 정부는 대북 화해협력 정책에 대한 일본 측의 이해와 협력을 얻어내고, 나아가 한미일 정책공조 및 한중일 정상회담 등 보다 다양한 외교적 성과를 얻어낼 수 있었다. ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄 전략’이 작성된 직후인 1999년 2월 초, 임동원 팀은 미국에 이어 일본을 방문하여 일본 정부의 고무라 마사히코(高村正彦) 외상, 노나가 히로무(野中広務) 관방장관 그리고 오코노기 마사오(小此木政夫) 교수 등 한반도 전문가들과 회담을 갖고 우리의 대북 전략에 대한 이해와 동의를 얻어냈다.⁵⁹ 이를 바탕으로 같은 해 4월 중순, 하와이에서 한미일 3국의 외교차관보급 인사들이 참가한 가운데 대북 정책의 공감대 형성 및 정책 조율을 위한 고위급 회담이 개최되었고, 이 협의체는 분기에 1회씩 개최되는 TCOG(Trilateral Coordination and Oversight Group)으로 발전하게 되었다.⁶⁰ 김대중 정부는 대북 전략에 대해 주요 동맹국과 우방국인 미국 및 일본으로부터의 협력을 확보하고 구체적인 정책을 조율하기 위한 정례적 협의체 창설에 성공하는 성과를 거둔 것이다.

김대중 정부는 일본과의 신뢰 관계 구축을 바탕으로 한중일 정상회의를 정례화하는 성과를 거두기도 했다. 2000년 11월 24일, 싱가포르에서 개최된 아세안+3 회의에서 김대중 대통령을 중심으로 일본 측 오부치 수상 및 중국 주룽지(朱鎔基) 수상이 참가한 가운데 최초의 한중일 정상회담이 개최되었고, 다음 해인 2001년 11월 5일에도 브루나이에서 개최된 아세안+3 회의에서 한중일 정상이 회동을 가지게 된 것이다. 이러한 3국 정상회담의 결과 월드컵이 공동개최되는 2002년을 한중일 3국 국민교류의 해로 할 것을 결정하였고, 이 외에 경제, 환경, 테러, 마약 등 비전통 안보 분야에 관해 3국이 공동협력하자는 합의가 이루어졌다.⁶¹

59 임동원, 『피스 메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, 419쪽.

60 임동원, 『피스 메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, 431~432쪽.

61 일본 외무성 홈페이지(http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean2001/jck_g.html), 최종 검

김대중 정부 시기 일본과 역사 및 영유권 문제로 인한 갈등이 계속 잔존해 있었지만, 김대중 대통령은 절제된 메시지를 통해 일본 측의 시정을 요구하면서 보다 궁극적인 국가전략상의 목표 구현을 위해 일본 측과의 안보 협력을 진전시켰다. 김대중 정부는 국방장관급 및 관련 국장급 회담, 그리고 부대 간 교류와 상호 훈련 등의 중층적 차원에서 안보협력을 제도화시키고, 이를 통해 획득한 한일 간의 신뢰를 바탕으로 북한 문제에 대한 한미일 정책조정기구나, 비전통적 안보 분야에 관한 한중일 3국 간의 동아시아 지역협력 협의체를 발전시키는 성과를 거두었다.

5. 이명박/박근혜 정부의 국가전략과 한일 안보 관계

1) 국가전략과 외교정책 기조

2008년부터 집권한 이명박 대통령은 이러한 국제질서에서 대한민국이 새로운 질서를 창출하는 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다는 강한 의식을 가지고 있었다. 2009년 1월 2일에 행한 신년 국정연설에서는, “대한민국은 이제 19세기 말 국제정세에 휘둘리던 변방국가도, 외환위기 당시 바람 앞의 촛불과도 같은 처지가 아니다. 21세기 국제질서를 만들어 나가는 세계 중심부의 일원으로 당당히 커 나가고 있다”고 발언했다.⁶² 2009년 9월 30일 G20의 피츠버그 정상회의에서 2010년 11월의 G20 정상회의 한국 개최가 결정된 직후에 행한 특별기자회견에서도 한국이 “세계 10위권 경제대국이 되었지만, 국제사회에서 이에 걸맞는 목소리가 없었다”고 지적하면서, “이제 대한민국은 세계 선도 국가들이 인정하는 국제사회의 주역이 된 것”이며, “남이 짜 놓은 국제질서의 틀 속에서 수동적 역할에 만족했던 우리가 새로운 틀과 판을 짜는 나라가 된 것”이라고 자평하고 있다.⁶³

색일: 2014. 12. 21) 참조.

62 2009년 1월 2일 신년 국정연설. 청와대 홈페이지 참조.

63 2009년 9월 30일, G20 정상회의 유치 보고 특별기자회견. 청와대 홈페이지 참조.

이명박 정부는 이러한 국가정체성에 대한 인식을 바탕으로, 대한민국이 “보다 능동적인 자세로 국제사회와 교류하고, 이를 통해 세계의 평화와 발전에 적극적으로 기여하는 세계 국가”, “범세계적 차원에서 지구촌 공통 관심사에 대해 적극 협력하고 처방을 내리는” “성숙한 세계 국가”, 즉 “글로벌 코리아”(Global Korea)를 지향해야 한다는 비전을 제시했다.⁶⁴

외교안보정책의 핵심 목표로 “성숙한 세계 국가” 지향을 표방한 이명박 정부는, 그 세부적인 전략 목표로서는 “상생과 공영의 남북관계”와 더불어 “협력네트워크 외교의 확대”, “포괄적 실리외교의 지향”, “미래지향적 선진 안보체제 구축” 등을 분야별 과제로 제시했다.⁶⁵ 그리고 “협력 네트워크 외교”의 구체적인 과제로서는 21세기 한미전략동맹 강화, 일본과의 성숙한 동반자 관계 구축, 중국 및 러시아와의 전략적 협력 동반자 관계 구축 등이 제시되었다.⁶⁶ 아울러 “한중일 정상회담 체제의 발족”과 아울러 “동북아시아 다자간 안보협력체제 활성화”도 외교 과제로 제기되었다.

박근혜 정부의 국가전략과 외교정책 기조도 용어의 차이가 있을 뿐, 기본적인 내용에 있어서는 이명박 정부의 그것과 유사하다. 박근혜 대통령은 2013년 2월 25일 대통령 취임사에서 경제부흥, 국민행복, 문화융성을 통해 “새로운 희망의 시대”를 열겠다고 다짐했다.⁶⁷ 외교안보분야와 관련해서는 한반도 신뢰프로세스를 통해 통일시대의 기반을 만들 것, 아시아에서 긴장과 갈등을 완화하고 평화와 협력이 확산될 수 있도록 미국, 중국, 일본, 러시아 등 역내 국가들과 신뢰를 구축할 것 등이 언급되었다.

이 같은 취임사를 반영하여 2014년 7월에 공간된 국가안보전략서 『희망의 새시대, 국가안보전략』에서는 “희망의 새시대”를 국가비전으로 규정하고, 이를 구현하기 위한 4대 국정기조로서 경제부흥, 국민행복, 문화융성,

64 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』, 청와대, 2009. 3, 12쪽.

65 이명박 정부의 외교안보정책 구상에 대해서는 박영준, 「“배타적 민족주의”와 “신냉전적 대립”을 넘어선 지역협력구상」, 동아시아재단 편, 『한국의 오늘과 내일을 말하다』, 동아시아재단, 2012를 참조.

66 청와대, 『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』.

67 「박근혜 대통령 취임사: 희망의 새시대를 열겠습니다」(2013. 2. 25, www.president.go.kr/common/print_popup2.php).

평화통일 기반 구축을 제시하고 있다.⁶⁸ 이 가운데 ‘평화통일 기반 구축’의 국정기조가 국방, 통일, 외교를 아우르는 안보분야 전략목표임을 명시하면서, ‘평화통일 기반 구축’이라는 국가안보전략 목표를 구현하기 위한 세부 안보전략기조로서 ① 튼튼한 안보태세 구축, ② 남북한 간의 신뢰프로세스 추진, ③ 그리고 동북아 차원에서의 기후변화, 테러, 마약, 원자력 안전, 환경, 재난 구조 등의 협력이 용이한 분야에서의 신뢰외교 전개를 제시했다.

박근혜 정부는 이 같은 국가안보전략 기조를 구현해 나가기 위해 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변국들과의 전략적 협력을 추진해 나가겠다는 외교정책 방향을 제시했다. 국가안보전략서에서는 튼튼한 안보 태세 구축을 위해 “일본, 중국, 러시아 등 주변국들과 공통이익을 증진하고, 역내 안보 불안 해소를 위한 전략적 협력도 강화해 갈 것”이라고 했다.⁶⁹ 또한 북핵문제 해결 및 한반도 신뢰프로세스를 통한 남북관계 발전을 위해서도 미국, 중국, 일본, 러시아 등과의 다자간 공조를 강화할 것이라고도 했다.

이같이 본다면 이명박 정부나 박근혜 정부의 국가안보전략도 박정희 정부나 김대중 정부와 마찬가지로 한반도 긴장 완화 및 남북한 간의 관계 개선, 나아가 동북아 지역의 안정과 번영이라는 대전략적 목표를 설정하고, 이를 위해 미국, 중국, 일본, 러시아 등과 협력적 관계를 구축하면서, 이를 활용하지는 기본적인 연장선상에 있는 것으로 보인다.

2) 한일 안보협력의 심화 추진

“성숙한 세계 국가”를 표방하면서 일본과의 성숙한 동반자 관계 구축을 외교목표로 내세운 이명박 정부는 임기 초반에는 전임 정권에서 악화되었던 한일관계를 회복시키는 데 주력하면서, 안보협력 관계도 구축하고자 했다. 2009년 4월 23일, 일본을 방문한 이상희 국방장관은 하마다 야스카즈(浜田 靖一) 일본 방위상과 제14차 한일 국방장관 회담을 갖고, ‘한일 국방교류에

68 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대, 국가안보전략』, 2014, 7.

69 청와대 국가안보실, 『희망의 새시대, 국가안보전략』, 18쪽.

관한 의향서’에 서명했다. 이 문서는 양측이 장차관 및 합참의장, 각 군 총장 등 국방 관련 고위급 인사들의 교류 활성화, 양국 부대 간 교류 및 훈련 참관, 해군 및 해상자위대에 의한 수색구조 활동 공동훈련 정례화, 함정과 항공기의 상호 방문 활성화, 나아가 국제평화유지 활동에서의 협력 강화를 통해 양국이 안보 분야 협력의 기반을 구축해 가기로 한 것이었다.⁷⁰

이후 양국 간 군사 및 안보 분야 협력은 질적으로도 확대되기 시작했다. 2009년 5월 26일, 한국 정부는 제2차 북한 핵실험에 대한 대응 조치의 일환으로 북한 핵에 대한 국제공조체제인 대량살상무기 확산방지구상(PSI)에 전면 참가한다고 밝혔고, 다음 해 10월 13일에는 이 구상에 참가하고 있는 15개국을 초청하여 PSI 국제훈련을 부산 해상에서 개최하기에 이르렀다. 이 때 그 이전부터 PSI에 적극 참가하고 있던 일본 자위대 함정들도 참가하여 한국, 미국, 호주 등의 해군 함정들과 해상차단훈련을 실시했다.⁷¹

이러한 성과들을 바탕으로 한일 양국은 2011년 1월 10일 개최된 김관진 국방장관과 기타자와 도시미(北沢俊美) 방위상과의 회담을 통해, 양국 간 정보보호협정(GSOMIA)와 상호군수지원협정(ACSA) 체결에 관한 논의를 하였고, 2012년 6월에 주일 신각수 주일대사가 일본 측과 이 협정들에 공동서명하려는 단계에까지 이르렀다. 정보보호협정은 한국으로서는 이미 미국, 러시아, 베트남 등 20여 개국과 체결한 것으로서, 일본과는 특히 북한 관련 군사정보를 공유한다는 취지 하에 추진된 것이었다. 상호군수지원협정도 한국으로서는 이미 미국, 뉴질랜드 등 10여 개국과 체결하였고, 일본과는 유엔평화유지활동 시 군수물자의 상호 공급을 염두에 두고 체결하기로 한 것이었다.⁷²

이같이 이명박 정부 초기에 한일 간에 추진된 국방교류의향서 합의, PSI 훈련에의 공동 참가, 그리고 정보보호협정 및 상호군수지원협정 체결

70 이 문서 내용은 『국방일보』, 2009. 4. 27, 『朝雲新聞』, 2009. 4. 30 기사 참조. 『朝雲新聞』은 일본 방위 관련 주간신문이다.

71 한국의 PSI 참가 및 훈련 상황은 『朝日新聞』, 2009. 5. 27 및 『조선일보』, 2010. 10. 6 기사 참조.

72 『朝日新聞』, 2012. 6. 28 참조.

의 시도 등은 동맹의 차원까지는 아니지만, 우방국가 상호 간에 추진할 수 있는 중간 수준의 안보협력을 제도화하는 성격의 것이었다고 할 것이다. 이 명박 정부는 이 같은 한일 양국 간의 안보협력을 토대로 한미일 간, 혹은 한중일 간 협의체도 진전시켰다. 2008년 5월 한미일 3국의 6자회담 수석대표가 회동을 가진 것을 포함해 3국 간에 외교안보담당 장관 및 차관급 회의가 수시로 개최되었다. 또한 2008년 12월 후쿠오카에서 최초로 한중일 정상회의가 개최된 것을 시발점으로 해서, 이후 3국 간 정상회의가 정례화되었고 외교, 경제, 환경 및 관광 분야 담당 장관회의도 개최되었다.⁷³

이와 같은 단계로까지 한일 간 안보협력이 진전되고, 이를 매개로 한미일, 혹은 한중일 협력체가 가시화될 수 있었던 이면에는 북한에 의한 핵위협 고조, 일본 측의 역사인식에 대한 전향적 자세, 그리고 한일 간 협력에 대한 미국의 기대 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 2009년 5월 25일 실시된 북한 측의 제2차 핵실험은 한국 및 일본에게 안보협력의 외적 요인을 제공해 주었다. 또한 2009년 9월부터 집권하기 시작한 일본 민주당의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 및 간 나오토(菅直人) 정부는 역사문제에 대해 전향적인 자세를 보여주었다. 2010년 8월 10일, 간 나오토 수상은 역사문제에 대한 담화를 발표하면서, 한국에 대한 식민지 지배를 사죄하고, 조선 왕실 의례 등 한반도에서 반출한 문화재를 반환하겠다는 의사를 밝힌 바 있다.⁷⁴ 또한 미국의 주요 인사들도 한국과 일본 간의 안보협력이 대북 정책이나 대중 정책 추진에 유용할 것이라는 점을 지속적으로 시사했다.⁷⁵ 이 같은 내외의 여건 속에 이명박 정부도 국가안보전략서에서 밝힌 바와 같이 ‘성숙한 세계 국가’의 외교전략 일환으로 일본과의 안보협력을 추진했던 것이다. 그러나 이 같은 대일 안보정책 기조는 2012년 중반 이후부터 그 추동력을 상실하기 시작했고, 박근혜 정부 취임 이후에도 난기류가 계속 이어졌다.

73 다양한 분야에서의 3국 간 협력을 지원하기 위한 상설조직으로 2011년 6월에는 한중일 협력사무국이 설치되었다.

74 『조선일보』, 2010. 8. 10 인터넷판 참조.

75 미국 국가안보회의 아시아담당 국장을 역임했던 마이클 그린은 이 같은 관점에서 한국이 일본과 안보 분야에서 협력해야 할 다섯 가지 이유를 제시했다. 『중앙일보』, 2012. 7. 21.

3) 한일 안보협력의 차질

이명박 정부 초기에 활성화의 조짐을 보였던 한일 안보협력의 양상은 2012년 중반 이후 차질을 보이기 시작했다. 2012년 6월, 체결 예정이던 한일 간 정보보호협정 및 상호군수지원협정에 대해 한국 시민단체 및 정치인들이 반발하기 시작했다. 참여연대 등 한국 내 시민단체들은 일본과의 군사협정 체결이 자위대의 군사행동을 정당화하고 동북아에 신냉전을 초래하는 결과를 낳게 될 것이라고 우려하였고, 일부 정치인들도 이 같은 우려에 동참했다.⁷⁶ 결국 양 협정이 체결 직전에 서명되지 못하면서 한일 양국은 크나큰 부담을 안게 되었다.

그에 더해 2011년 12월, 이명박 대통령과 일본 측 노다 요시히코(野田佳彦) 수상 간에 중군위안부 문제 해결 방안에 관한 논의가 결렬되면서 양국 측이 역사인식 문제로 인한 갈등이 더욱 고조되었다. 더욱이 2012년 8월 이명박 대통령이 독도를 방문하고, 일본 천황에 대해 발언한 것이 일본 내에서의 반발을 불러일으켰다. 이러한 한일관계 악화가 양국 간 안보협력 추진에도 지장을 초래하게 되었다. 2012년 9월에 예정되었던 한국 공군의 남부 전투사령관 및 해군교육사령관 방일 계획이 취소되었다. 일본 측 항공자위대 막료학교 학생 및 통합막료학교 학생장교들의 방한계획도 취소되었다.⁷⁷

이와 같은 한일 양국 간 관계 악화 및 안보협력 차질은 2012년 12월 일본 측에서 자민당 아베 내각이 출범하고, 2013년 2월에는 한국 측 박근혜 정부가 출범하면서 더욱 악화되는 양상을 보이고 있다. 아베 수상은 2013년 12월에 공표한 국가안보전략서나 방위계획대강에서는 한국과의 안보협력 필요성을 강조했지만, 중군위안부 문제를 부정하려 하거나 과거 일본이 일으킨 전쟁의 성격 자체에 대해서도 수정하려는 역사수정주의의 입장을 견지하고 있다. 이 때문에 한일 관계의 진전을 방해하는 요인을 스스로

76 『경향신문』, 2011. 1. 14 인터넷판 참조.

77 『朝日新聞』, 2012. 9. 2 기사 참조. 같은 시기 안보 분야뿐 아니라 한일 간 경제 협력도 차질을 빚기 시작했다. 같은 해 10월 9일, 한국 기획재정부는 한일 간 통화스와프 계약을 연장하지 않기로 결정했다. 『중앙일보』, 2012. 10. 10.

제공하고 있다. 이에 대해 박근혜 정부도 국가안보전략서에서 제시한 일본과의 전략적 협력 추진 입장에도 불구하고,⁷⁸ 일본 정부의 역사인식 문제를 이유로 한일정상회담 개최에 소극적인 태도를 보였고, 나아가 일본 정부의 역사인식 문제를 한미정상회담이나 한중정상회담에서 계속 거론하는 입장을 보였다. 2013년 5월 8일 미국을 방문하여 오바마 대통령과 회담을 갖던 중 오바마 대통령이 한미일 협력의 중요성에 대해 언급하자, 박 대통령은 “동북아지역 평화를 위해 일본이 바른 역사인식을 가지지 않으면 안 될 것”이라고 발언했다. 또 5월 9일 가진 상하 양원 합동연설에서도 “역사에 눈을 감는 자는 미래를 볼 수 없다”라고 강조하면서 일본의 역사인식을 공개적으로 비판했다.⁷⁹ 2013년 6월 27일, 중국을 방문하여 시진핑(習近平) 국가주석과 회담을 가진 박근혜 대통령은 일본을 직접 거명하지는 않았지만, 동아시아에서 역사문제로 국가 간 대립과 불신이 깊어지고 있다는 발언으로 일본을 견제하였다. 또한 중국 측에 대해 안중근 기념관의 건립을 요청하기도 했다.⁸⁰ 2014년 7월 4일, 다시 시진핑 주석과 정상회담을 가진 박근혜 대통령은 회담 이후 주철기 외교안보수석을 통해 한중 정상이 일본의 집단적 자위권 행사와 고노 담화 수정 시도에 대해 공동의 우려를 표명하였다는 브리핑을 지시했다.⁸¹

결과적으로 이명박 정부와 박근혜 정부가 국가전략 차원에서는 일본과의 협력관계 확대 필요성을 인정하면서도 실제 정책에 있어서는 일본 정치가들의 역사수정주의적 태도에 대한 원칙론적인 대응을 보다 중시하면서, 기존에 제도화 수준까지 이르렀던 한일 안보교류와 협력을 축소하는 정책으로 전환했다. 그 배경에는 일본의 내셔널리즘에 대한 경계와 한국 측 배

78 박영준, 「박근혜 정부의 외교안보정책 구상과 한일관계」, 『국제관계연구』 제18권 제2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2013년 가을, 63~66쪽.

79 『朝日新聞』, 2013. 5. 9 기사.

80 『朝日新聞』, 2013. 6. 28 기사. 전통적으로 친한적 성향을 보여 온 아사히신문은 역대 한국 대통령이 취임 이후 미국, 일본 등의 순으로 순방 일정을 잡았던 것에 비해, 박근혜 대통령은 중국을 먼저 선택하는 대중 중시의 자세를 보이고 있다고 언급했다.

81 *Korea JoongAng Daily*, 2014. 7. 5~6; 『동아일보』, 2014. 7. 5.

일 내셔널리즘에 대한 고려, 그리고 부상하는 중국과의 안보협력이 오히려 북핵문제 해결 등 한국 측 국가전략적 목표에 부합할 수 있다는 판단 등이 종합적으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

6. 맺음말

모든 국가들은 국가전략 혹은 국가목표를 달성하기 위한 수단으로서 외교 안보정책을 추진한다. 여타 국가들과 어떠한 안보 관계를 맺는가는 국가전략 추구에 있어 매우 중요한 정책 분야다. 국가 간 안보 관계에는 공동의 가상적을 상정한 동맹과 같은 수준의 안보협력이 존재하고, 동맹까지는 아니지만, 중층적 레벨의 대화채널을 유지하면서 정해진 약정에 따라 공동훈련과 정보교환 등을 실시하는 높은 수준의 안보협력, 또 아니면 상호 대화를 통해 신뢰 구축을 도모하는 낮은 수준의 안보협력이 있을 수 있다.

한국과 일본은 이승만 정부 시기까지는 적대관계를 방불케 하는 사이였으나, 1965년 국교정상화 이후에는 역대 정부에서 낮은 수준의 안보협력을 비롯하여 점차 중급 수준의 안보협력 관계를 발전시켜 왔다. 적대 관계에서 중급 수준까지 양국 간 안보협력이 발전되는 과정에는 여러 국내적 요인과 대외적 요인들이 상호작용해 온 것으로 보인다. 이 가운데 이 글에서는 한국 역대 정부의 국가안보전략과 외교정책 기조가 한일 안보협력 관계를 견인해 온 가장 중요한 변수라고 보았다. 그리고 이러한 한국의 국가전략 및 외교정책기조에 영향을 준 매개변수로서 국내 시민사회 수준에서의 내셔널리즘 요인, 미국의 아태지역 전략, 일본 내의 내셔널리즘 여부, 그리고 북한 발 군사적 위협 수준과 중국과의 관계 여하 등이 촉진 요인 혹은 장애 요인으로 작용해 왔다고 보았다. 이러한 내외적 요인들이 상호 작용하는 가운데 한일안보 관계는 지난 50여 년간 <표 1>과 같은 변용과정을 보여 왔다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 역대 한국 정부는 국가전략 및 외교정책 기조 측면에서는 조국근대화, 북방외교, 남북화해협력, 글로벌 코리아 및 동북

〈표 1〉 역대 한국 정부의 국가전략과 한일 안보 관계 변용

역대 정부	국가전략	한일 안보협력 촉진 및 장애 요인	대일 안보정책
박정희 정부	조국 근대화 전략	미국 아태안보정책 변화 일본 측 2개의 한국정책 중국 군사적 위협 여부 국내 내셔널리즘	한일 국교정상화 한일 합참의장 및 국방장관 교류 한일의원 안보협의회 APATO 추진
노태우/김영삼 정부	북방정책	미국 아태안보정책 일본의 대한 정책 북한 군사적 위협 여부	동북아평화협의회의 제안 국방장관 및 참모총장급 회담 국방정책 실무회의 정례화 해군 함대 상호 방문
김대중/노무현 정부	대북 화해협력정책	독도문제 양국 간 역사문제	국방장관급 회담 합참-통합막료감부 간 회의 정례화(1999~) 양국 해군 SAREX 실시 (1999~) 양국 사령부간 핫라인 설치 안보정책협의회 정례화 (1998~) 한미일 정책공조
이명박/박근혜 정부	성숙한 세계 국가 한반도 신뢰 프로세스 동북아 평화협력 구상	역사문제 독도 등 영유권 문제 중국 요인	국방교류의향서 서명 PSI 연합훈련 실시 GSOMIA, ACSA 추진 한중일 협력사무국 설치

아 평화협력 구상 등을 각각 표방하면서, 그 구체적 외교과제의 하나로 한일 관계 및 안보협력관계 진전을 공통적으로 제시해 왔다. 그런데 이러한 국가 전략 및 외교정책 기조가 매개변수로 설정한 국내의 요인들에 의해 촉진되거나 차질을 빚는 상황이 지난 50여 년간 펼쳐져 온 것이다.

박정희, 노태우, 김대중 정부는 한국 국내의 내셔널리즘 요인, 일본 국내의 내셔널리즘 부상 등이 저해 요인으로 작용하였음에도 불구하고, 애초에 제시한 국가전략적 목표, 즉 조국 근대화 전략이나 북방외교, 남북화해협력 정책의 기조 하에서 비교적 일관되게 한일 간 안보협력을 진전시켜 온 것을 볼 수 있다. 그 결과 김대중 정부 시기에 나타나는 것처럼 한일 간 정책실무자뿐 아니라 군부대 간 교류와 공동훈련도 활발하게 실시되는 양상이 나타났다.

그러나 김영삼 정부나 이명박 정부 후기, 그리고 박근혜 정부 시기에는 애초에 표방한 국가전략이나 외교정책 기조에서 일본과의 전략적 협력이 표방되었음에도 불구하고, 국내 및 일본 내의 내셔널리즘 요인에 구애되면서 한일 간 관계 및 안보협력이 진전되지 않거나 차질을 빚는 양상들이 나타났다.⁸² 특히 박근혜 정부는 중국과의 전략적 협력 동반자 관계를 심화시키면서, 그를 통해 기대되는 국가전략상 이익이 일본과의 안보협력을 통해 얻어질 그것보다 클 것이라는 전략적 판단을 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 내외적 요인들 때문에 한일 양국 간 안보 관계는 상호 신뢰 구축을 바탕으로 공동훈련과 정보공유의 양상이 협정과 제도를 통해 정례화되는 안보협력의 제도화 단계에는 아직 미치지 못하고 있는 것이다.⁸³

그렇다면 앞으로 한일 간 안보 관계는 어떻게 정립되어야 하는가? 이에 대해서 국내에는 내셔널리즘의 장벽을 넘어 보다 높은 수준의 한일 안보협력을 추진하면서 대북 억제력도 강화하고 한미동맹도 보완해야 한다는 의견과,⁸⁴ 중국 및 북한에 대한 정책 여하에 따라 보다 신중을 기해야 한다는 의견이 대립하고 있는 것으로 보인다.⁸⁵ 결국 향후 한일 간 안보 관계의 수준은 한국이 북한의 군사적 위협에 대해 어떠한 수단과 방법으로 대처해 갈 것이고, 나아가 부상하는 중국과 기존 동맹국인 미국과의 사이에서 어떠한 위상을 점해갈 것인가의 국가 대전략을 설정하는 과정에서 결정될 것으로 보인다. 예컨대 북한에 대해 화해협력적인 정책을 취하고 부상하는 중국에 대해서도 다각적 안보협력을 구축하는 것이 가능하다면, 한일 간 안보협력의 수준은 현재 수준 정도에서 관리될 가능성이 크다. 그런 반면 중국에 대

82 그런 면에서 소에야 교수가 양국 간 아이덴티티의 착종이 양국 안보협력을 저해해 왔고, 그러한 인식 이 속박이 작용하지 않는다면 대등한 파트너로서 양국 간 안보협력이 가능할 것이라는 지적은 일면 타당하다. 添谷芳秀, 「対中外交の日韓比較: 日韓安全保障協力の可能性」, 85쪽.

83 쓰치야마 교수는 한일 간 안보협력은 동맹이라는 전통적 어프로치와 네트워크, 커뮤니티 어프로치의 접점에 있다고 지적한 바 있다. 土山実男, 「日米同盟と日韓安全保障協力」, 152쪽.

84 이상우 교수는 국내외적 제약에도 불구하고, 한국과 일본의 안보적 필요성, 그리고 동아시아 안보질서를 고려하여 한국과 일본이 동맹관계는 아니더라도 안보협력지침을 책정하여 협력을 추진해야 한다고 제안한다. 이상우, 「한일 안보협력체제의 제도화 연구: 안보협력지침 시안」.

85 서동만, 「한일 안보협력에 관하여」 참조.

한 중시보다는 한미동맹을 보다 강화하면서 대북 억제 태세를 강화하는 전략으로 기운다면, 한일 안보 관계에서도 보다 높은 차원의 협력이 요구될 것이다. 결국 지난 50여 년간 그러했듯이 한국의 국가전략을 어떤 형태로 설정하느냐에 따라 한일 안보 관계의 양상이 다시 변용될 여지가 남아 있다. 그러나 중점의 차이는 있을지라도, 지난 50여 년간 발전시켜 온 한일 간 안보협력을 향후 국가전략 및 외교안보정책 기조에서도 중요한 요소로 견지해야 하며, 그것이 앞으로 우리가 추구해야 할 북한 문제 해결과 역내 다자간 안보협력 네트워크 구축과 같은 미래의 과제들을 위해서도 유용한 포석이 될 것이다.

ILBI: Korean Journal of Japanese Studies. Vol 12, 2015

CONTENTS

4 **Editor's Note** NAM Ki Jeong

50TH ANNIVERSARY OF KOREA-JAPAN NORMALIZATION: EVOLUTION OF CONFLICT AND COOPERATION

- 26 A New Paradigm of Korea-Japan Relations for the Next Generation:
Reconciliation and Restorative Justice CHUN Ja Hyun
- 50 Early Stage of Bilateral Economic Cooperation and
the Process of Institutionalization NISHINO Junya
- 72 Legal Status and Social Position of Koreans in Japan:
After the 1991 Memorandum of the Japanese South Korean Agreement YOO Hyuck Soo
- 102 50 Years after the South Korea-Japan Fisheries Agreement and
Delimitation of Maritime CHO Youn Soo
- 134 South Korea's Diplomacy and the Evolution of Korea-Japan
Security Relation PARK Young June
- 168 Historical Perception, Developmental Strategy, Policy Idea and Korea-Japan
Economic Relations: Competitive Dependence in Political Perspective YOON Dae Yeob
- 196 Cooperation and Conflict seen from the Rise and Fall of Bilateral
Political Network PARK Cheol Hee
- 224 Realizing and Overcoming the Double Mission:
A Short History of Japanese Studies in South Korea NAM Ki Jeong
- 264 Retrospect of Korean Students Studying in Japan after the 1945 Liberation KIM Young Jak
- 290 Understanding Japanese Local Politics through Gender Analysis SHIN Ki Young

RESEARCH NOTE

- 308 Power Shifts and Japanese Bureaucracy: Relationship between
Bureaucracy and Power Shift during the Two Power Shifts SHINDO Muneyuki

ARTICLES

- 328 Cross-Boundary, Cross-Lingual and Cross-National Writings of Yoko Tawada CHOI Yun Young

일본비평
관

Korean Journal of Japanese Studies 2015 상반기, 제12호
서울대학교 일본연구소

발행일 2015년 2월 15일 | **발행인 겸 편집인** 박철희 | **편집위원장** 박규태 | **편집간사** 이은경

편집위원 강대웅, 권숙인, 김봉진, 김효진, 남기정, 목수현, 박진우, 신기영, 양일모, 원지연, 유혁수, 윤상인, 이은경, 이지원, 이지형,
임성모, 장인성, 정진성, 조관자, 최영호, 황성빈

발행처 서울대학교 일본연구소 | **주소** 서울시 관악구 관악로 1 | **전화** 02) 880-8503 | **팩스** 02) 874-3689

제작처 서울대학교출판문화원 | **전화** 02) 880-5220

ISSN 2092-6863 Copyright © 2015 서울대학교 일본연구소

「일본비평」에 실린 글은 일본연구소 홈페이지(ijs.snu.ac.kr) 및 디비피아(www.dbpia.co.kr) 등에서 보실 수 있으며 구입, 구독을 원하시는 분은
서울대학교 일본연구소로 연락 바랍니다. 무단전재와 무단복제를 금하며 책값은 뒤표지에 있습니다.

「일본비평」은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 발행되고 있습니다(NRF-2008-362-B00006).

차례

4 편집자의 말

한일 국교정상화 50년: 갈등과 협력은 어떻게 진화하는가?

남기정

특집: 한일 수교 50년 갈등과 협력의 진화

26	다음 세대를 위한 한일 관계의 새로운 패러다임: 화해, 그리고 회복적 정의	천자현
50	한일 경제 협력 관계의 시작과 제도화 과정	니시노 준야
72	재일동포의 법적 지위 및 사회적 위상: 1991년 합의각서 이후를 중심으로	유혁수
102	한일어업협정과 해양경계 확정 50년	조윤수
134	한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965~2015	박영준
168	역사인식, 발전전략, 정책이념과 한일 경제 관계: 경쟁적 의존 관계의 정치적 시각	윤대엽
196	정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등	박철희
224	한국의 일본 정치 연구사: '이중과제'의 인식과 극복의 여정	남기정
264	특별기고 해방 후 1세대 일본 유학생의 회고	김영작
290	특별서평 젠더 분석을 통한 일본의 지방정치 읽기	신기영

연구노트

308	정권 교체와 일본 관료제: 두 번의 정권 교체에서 나타나는 관료제와의 관계	신도 무네유키
-----	--	---------

연구논단

328	다와다 요코의 탈경계적, 탈민족적, 탈문화적 글쓰기	최윤영
-----	------------------------------	-----

356	참고문헌
366	국문초록
371	영문초록