

동아시아 평화와  
번영에 있어  
정상외교의  
역할과 정책대안

이 성 우

(제주평화연구원 연구위원/ 분쟁해결연구부장)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서  
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

동아시아 평화와 번영에 있어  
정상외교의 역할과 정책대안



# 목 차

I. 들어가는 말 .....	1
II. 정상외교에 대한 일반이론 .....	3
1. 정상외교의 역사와 개념정의 .....	3
2. 정상외교의 촉발요인에 관한 이론 .....	5
1) 새로운 위협의 등장과 위기외교 .....	5
2) 새로운 정치적 수단으로써 외교정책 .....	7
3) 통상외교의 중요성 .....	7
4) 국제공동체의 보편화와 지역주의의 확산 .....	8
5) 전문외교관과 정치인의 갈등 .....	9
6) 행정부수반에 대한 권력의 집중 .....	11
7) 과학기술과 교통통신의 발달 .....	12
III. 정상외교 이론의 한국적 적용 .....	13
1. 김대중 정부 시기 IMF위기와 남북 정상외교 .....	14
1) 한·미 정상외교 .....	15
2) 한·일 정상외교 .....	17
3) 한·중 정상외교 .....	19
4) 한·러 정상외교 .....	20
5) 남북 정상외교 .....	21

2. 노무현 정부의 동북아균형자론 .....	23
1) 한·미 정상외교 .....	23
2) 한·일 정상외교 .....	27
3) 한·중 정상외교 .....	28
4) 한·러 정상외교 .....	30
5) 남북 정상외교 .....	31
3. 이명박 정부의 한미동맹 복원과 자원외교 .....	33
1) 한·미 정상외교 .....	35
2) 한·일 정상외교 .....	38
3) 한·중 정상외교 .....	40
4) 한·러 정상외교 .....	43
 IV. 결론: 정상외교를 통한 평화안보를 위한 정책제언 .....	 45
 참고문헌 .....	 49

현대 국제관계에서 외교관계의 형식에 있어 중대한 변화가 나타나고 있다. 국가원수 또는 정부수반들 간의 정상회담이 일반화되면서 정상외교의 역할과 기능이 확대되고 있는 것이다. 동아시아의 강대국 사이에 존재하는 한국의 경우, 생존과 번영을 의미하는 안보와 경제의 대외의존도가 상대적으로 높기 때문에 정상외교의 의미를 분석하는 것은 정책적 함의와 함께 이론적 의의가 크다. 본 연구는 정상외교에 대한 일반이론을 소개하고, 이를 한국의 정상외교에 접목하여 분석하고자 한다.

정상외교를 촉진하는 요인으로 (1) 새로운 위협의 등장과 위기외교, (2) 새로운 정치적 수단으로서 외교정책, (3) 통상외교의 중요성, (4) 국제공동체의 보편화와 지역주의의 확산, (5) 전문외교관과 정치인의 갈등, (6) 행정부수반에 대한 권력의 집중, 그리고 (7) 과학기술과 교통통신의 발달을 들 수 있다. 이 중 일반적으로 적용되는 것들을 제외한 요인들을 한국의 정상외교에 적용하여 김대중, 노무현, 이명박 정부의 주변 4강 외교를 중점적으로 분석하였다.

본 연구는 분석을 통해 몇 가지 이론적 결론에 도달했다. (1) 국가의 안위와 관련된 IMF와 같은 경제위기의 경우, 안보위기에 우선하여 위기외교의 긴급의제로 다루어지지만 경제문제가 어느 정도 해소되면 북한 핵과 같은 안보문제로 관심이 전환된다. (2) 북한과의 정상외교는 그 성과와 무관하게 정치적 수단으로써의 성격이 강하기 때문에 정치적인 오해를 불러일으킬 수 있다. (3) 정상외교는 다자외교와 양자외교의 장에서 동시에 진행되지만 실제로 의미 있는 의제가 해결되기보다는 외교적 절차로 활용되는 측면이 존재했다. (4) 한국의 정상외교 비중이 확대되는 것은 국력의 확대에 따른 결과라고 볼 수 있다. 끝으로 (5) 한국 정상외교는 안보와 번영에 필수적이라고 할 수 있는 동아시아 주변 4강과의 정상외교에서 상대적 국력의 한계를 극복하고 궁극적 목표인 통일을 추구함에 있어 여전히 한계가 존재한다.

**검색어:** 정상외교, 남북정상회담, 위기외교, 통상외교, 다자외교, 양자외교



## I. 들어가는 말

지도자의 업적 중에서도 외교적 업적은 하나의 단어로 기억된다고 한다(D' Souza 1997, 10). 예를 들면 레이건 미국 대통령은 한 발의 총성도 없이 냉전을 승리로 이끈 세계적인 지도자로 평가된다. 이에 반해 러시아의 고르바초프 대통령은 적어도 자국민에게는 소련을 붕괴시킨 실패한 지도자로 평가받고 있다. 그 외에도 독일의 빌리 브란트 총리는 동방정책을 통해 통일의 기초를 마련한 지도자로, 그리고 헬무트 콜 수상은 독일 통일을 이룩한 '통일 총리'로 역사에 기록되었다. 국제관계에서 정상의 역할이 중요해지는 만큼 세계사의 전환점을 이끌었던 지도자들뿐만 아니라 오늘날 전세계의 지도자에게는 단편적이라고 할 수 있지만 이런 평가가 따르게 된다.

현대 국제관계에서 외교관계의 형식에 있어 중대한 변화가 나타나고 있다. 바로 국가원수 또는 정부수반들 간의 정상회담이 일반화되면서 정상외교의 역할과 기능이 확대되고 있는 것이다. 정상외교는 역사적으로 많은 우여곡절 끝에 20세기에 들어오면서 교통통신의 발달과 함께 민주주의의 가치가 국제적으로 확대되면서 하나의 제도로 자리 잡게 되었다. 국가원수들이 직접 만난다는 점에서 상징적인 의미를 가지는 동시에 정상들이 서로에 대한 이해, 신뢰, 그리고 친선을 도모할 수 있으며, 이러한 기회를 통해 민감할 수 있는 현안에 대담한 타협이 가능하다는 장점이 있다. 이에 반해서 정상외교가 가지는 부작용에 대한 논의도 상당하다. 정상이 직접 만나서 회담을 수행하는 만큼 협상의 '출구'가 없다는 것이 한 문제이다. 정상회담에서 자신의 언급을 철회할 수 없고, 정상 사이에 오해나 불신이 생길 경우 협상과정과 결과는 오히려 협상의 실패로 인한 역효과를 가져올 수 있다. 현실적으로 표면적인 합의가 이루어진다고 하더라도 남북한처럼 상호신뢰가 없고 협력의 제도적 경험이 부족한 경우에 정상들 간의 합의는 실무 차원에서 추진할 수 없는 공허한 합의가 되어 추후 사실상 반복될 가능성이 있다.

세계적 차원의 군사적·이념적 대결의 냉전질서 아래에서 약소국인 한국외교의 주된 과제는 북한의 위협과 분단의 위기를 관리하는 안보문제였다. 이에 따라 대통령 정상외교의 일차적 목표는 안보와 통일 기반 조성이었다. 남북한의 냉전 대결 속에서 안보문제에 대한 집착으로 인해서 한국의 정상외교는 주변 4강 미국, 일본, 중국, 그리고 러시아에 집중되어 있었다. 1990년 이후 탈냉전으로

인한 국제질서 변화는 다자외교시대로의 전환을 의미하는 것이었다. 이로 인해 1991년 남북한 유엔 동시 가입 등을 계기로 남북관계에도 유연한 대처의 필요성이 제기되었다. 그러나 미국을 포함한 4강 중심의 근본적인 틀을 크게 벗어나지 못했다. 2000년대로 접어들면서 북한에 대한 체제대결에서 자신감이 생기고, 남북 정상회담 개최를 적극 추진하는 것과 같은 변화를 주도하면서 한국외교의 방향은 상당한 변화가 예견되었다.

새로운 국제질서에 대한 기대와 달리 북한의 핵개발과 미사일 실험과 같은 도발로 인해 한반도의 안보위협은 더 심각한 수준이 되면서 안보에 대한 우선순위와 4강에 대한 외교적 집중은 여전하다. 2010년에 들어서면서 한국은 원조를 받는 국가에서 원조를 주는 국가로 발전했다는 내부적 자신감과 더불어 국제사회의 인정을 받으면서 이른바 ‘중견국 외교’를 새로운 전략으로 추진하고 있지만 그 방향과 성과에 대해서는 여전히 논의가 필요하다.

탈냉전을 지나 중국의 부상으로 인한 G2와 같은 새로운 국제질서에 대한 논의를 바탕으로 다자외교, 정상외교, 그리고 공공외교와 같은 새로운 외교전략이 부상하고 있다. 이러한 국제질서의 변화와 함께 국내정치가 민주화되면서 외교관계의 상호의존이 심화되고, 국내정치 현안과 외교정책이 연계되는 분야로 확대되고 있다. 국제정치와 국내정치의 연계가 확대되면서 국제정치에서의 변화가 국내정치에 미치는 영향이 증가하고, 한 국가의 역할과 위상이 확대될수록 국내정치적 결정이 국제관계에 영향을 미치는 범위와 깊이가 확대된다는 점에서 정상외교의 역할과 필요성은 증가하고 있다.

한국의 경우 바로 이러한 정상외교의 중요성이 부상한 대표적 사례라고 할 수 있다. 현재 통일과 안보문제는 물론 경제 및 통상분야를 포괄하여 한국의 외교에서 정상외교가 차지하는 비중과 중요성은 절대적이라고 할 수 있다(홍용표 2010, 168). 한국을 비롯한 민주주의 국가에서 민주주의의 진전에 따라 권력의 견제와 균형으로 행정부에 대한 입법부의 견제가 강화되는 추세에 있지만, 국가의 안보와 국익 차원에서 통치행위는 권력분립의 원칙으로부터 예외로 다루어져 왔다. 근대화과 민주화 과정을 거치면서 국정의 최고책임자인 대통령의 외교정책 결정에 대한 투명성에 대한 요구가 증가하고 있다. 상투적인 표현이지만 동아시아의 강대국 사이에 존재하는 한국의 경우, 생존과 번영을 의미하는 안보와 경제의 대외의존도가 상대적으로 높기 때문에 정상외교의 의미를 분석하는 것은 정책적 함의와 함께

이론적 의의가 크다고 생각한다. 이러한 배경을 바탕으로 본 연구는 정상외교에 대한 일반이론을 소개하고, 이를 한국의 정상외교에 접목하여 분석하고자 한다.

## II. 정상외교에 대한 일반이론

### 1. 정상외교의 역사와 개념정의

각국 수장들 간의 정치적 상호작용을 의미하는 정상외교가 본격적으로 국제관계에서 논의된 것은 20세기 이후의 현상이다. 이러한 이론적 논의와 달리 실제 역사 속에서 국가수장들 간에 이루어진 정상외교는 고대 철기문명 초기인 449년 영국에서부터였다. 픽트(Picts)와 스코트(Scots)에 대항하는 군사적 지원을 요청하기 위해 켄트(Kent)의 왕 보르티겐(Vortigen)이 유럽대륙의 독일계 부족인 주티시(Jutish) 부족장 호르사(Horsa)와 헝기스트(Hengist)가 연합한 사례가 그것이다(Dunn 1996, 3). 우리나라에서도 삼국시대에 이후 신라 29대 임금인 무열왕이 되는 김춘추가 642년, 백제의 신라 침략을 저지하기 위해 고구려로 가 연개소문과의 연합을 시도한 것을 정상외교의 사례로 볼 수 있다. 김춘추는 이후 648년에도 당나라로 건너가 당 태종을 만나 양국의 신뢰를 축적하여 군사적 연합을 가능하게 하는 이른바 ‘숙위(宿衛)외교’를 주도했다. 비교적 최근의 사례로 나폴레옹과 러시아 알렉산더 1세가 1807년 동프러시아 틸셋(Tilset) 근처 니에멘(Niemen) 강의 뗏목에서 만나 양국관계를 논의한 사례도 있다.

‘정상(summit)’이라는 용어는 영국의 윈스턴 처칠 수상이 1950년대 전후질서를 형성해 나가는 과정에서 ‘주요 국가들 사이에 존재하던 의견 차이를 해소하기 위한 정부 간 최상급 회의’를 지칭하는 용어에서 시작되었다. 제2차 세계대전이 진행되던 중 전후질서 구상을 위해 미국의 루즈벨트, 영국의 처칠, 그리고 소련의 스탈린이 회합을 가지고 현안을 논의한 1945년 2월의 얄타회담이 현대 국제정치에서 정상외교의 대표적 사례로 받아들여진다. 이후 국제관계에서 1955년의 제네바 정상회담까지는 10년 이상 정상이라는 용어가 사용되지 않았다.

이후 냉전 시기에 들어와서는 미국 대통령이 소련 서기장, 그리고 중국 주석과 양자구도의 일대일 회의를 가지게 되면서 정상외교라는 용어가 다시 사용되었다.

제2차 세계대전 이후 신생독립국이 생겨나고 탈냉전으로 동구의 위성국가들이 국가의 지위를 얻게 되면서 정상외교는 보다 일반적인 용어가 되는 경향을 보이기 시작하였다. 시간이 흘러 점차 정상들 간의 회합의 빈도 및 의제가 확대되는 경향이 나타나고, 현대 국제관계에서 국가관계를 제도와 규범의 관점에서 바라보는 자유주의 시각이 확대됨에 따라 정상외교의 개념정의 기준이 완화되어 ‘국제적 차원의 문제를 다루는 유관국가들 사이의 회합’으로 인식되기 시작했다.

앞에서 설명하였듯이 정상외교에 대한 정의는 역사적으로 협의의 개념에서 광의의 개념으로 진화하는 양상을 보여준다. ‘협의의 정상외교’는 2차 세계대전 전후질서 형성 과정에 등장한 것처럼 참여국의 수가 다자적(multilateral)이어야 하고 참여국이 강대국(super powers)이어야 한다. 협의의 개념에 따르면 강대국 정상회담도 양자적(bilateral)인 경우, 그리고 다수의 국가정상이 회합을 가지더라도 약소국의 정상들이 포함되는 모임은 정상외교의 범주에서 배제된다. 이에 반해서 ‘광의의 정상외교’는 국가정상 또는 정치지도자의 공식적 방문과 회의는 물론 비공식적 모임이나 의견 교환을 포괄하는 것으로 정의하며, 회합의 형태도 반드시 다자적일 필요가 없고 양자관계에서의 모임 역시 포함하는 것으로 받아들여진다(Dunn 1996, 19-22).

정상외교의 개념정의는 행위의 주체와 성격이 주요 구성요소이다. 예를 들면 대통령의 방문이 정상외교의 범주에 포함되는 것은 당연하지만 대통령의 특사가 방문하여 회담을 가지는 경우도 정상외교에 포함되는지는 논란의 여지가 있다. 행위의 성격에 있어서도 현실 국제관계의 경향에 비춰볼 때, 정상 간 전화를 통한 의견 교환이 일상화되어 있으나, 비공식적 대화와 의견 교환과 같은 다양한 형태의 접촉이 대외정책에 의미가 있는 정상외교의 범주에 포함되어야 하는지는 논란의 대상이다. 이러한 점을 고려하여 정상외교는 “국가의 원수 또는 행정부의 수반들 사이의 다자 및 양자관계에서 정책적 현안을 해결하기 위한 공식적인 접촉, 협상, 회의, 협의는 물론 다양한 형태의 의견 교환을 포함하는 외교양식”을 의미한다고 볼 수 있다(이수형 2003, 41-42).

## 2. 정상외교의 촉발요인에 관한 이론

근대 국제관계에서 정상외교는 국가 간의 문제를 다루는 일반적인 형태의 외교행위가 아니라 특수한 상황에 적용되는, 통상적이지 않은 외교행위로 출발하였다. 유럽 군주제 하에서 통상적인 외교는 전문외교관이 수행하는 것이라는 인식 아래 전문외교관들은 전통적으로 정상외교에 대해서 국가외교정책에 대한 비전문가들의 위협성에 대한 경고를 제기해왔다. 전문외교관들은 정상외교에 대하여 전면적인 부정은 하지 않으며, 그 필요성을 인정했지만, 특별한 상황에 대하여 신중한 주의를 기울이는 것을 조건으로 정상외교의 제한적인 효용만을 인정한다. 국가의 수반이 관련된 정상외교의 결과가 전문외교관의 업무에 비해서 더 좋은 결과를 내거나, 빠르거나, 정확하거나, 효과적인 사례가 없었다는 연구결과가 이 주장을 뒷받침한다(Dunn 1996, 15). 이러한 비효율성에도 불구하고 정상외교가 중요한 외교의 장으로 발전한 것은 정상들 사이의 회합이 임의적인 일회성 행사에서 제도화되는 과정으로 전환되었기 때문이다.

군주제에서 공화제로 전환된 20세기에 들어와 전후질서를 구축하는 과정에서 국제기구가 형성되고, 이를 통한 외교관계 제도화가 확대되면서 정상외교가 보편화되는 경향이 나타났다. 정상외교에 대한 엇갈리는 평가에도 불구하고 오늘날 국제관계에서 정상외교는 확대되는 경향을 보이고 있다. Dunn(1996, 5-13)은 정상외교를 촉진하는 요인들에 대해서 이론적인 논의를 전개한 바 있다. 본 연구에서는 정상외교의 확대와 그 촉진요인에 대한 기존의 이론을 소개하고 여기에 한국적 상황에 적합한 요인들을 추가하여 한국의 정상외교를 설명하고자 한다. 그리고 이를 역대 한국 정상의 외교관행에 적용하여 이론적 함의와 정책적 제언을 제시하는 것이 이 글의 목적이다.

### 1) 새로운 위협의 등장과 위기외교

현대 국제관계에서 위기상황에서의 외교적 협력이 필요한 정치적 환경이 지속적으로 발생함에 따라 정상외교가 중요성이 강조되었다. 1945년, 알타회담에서 미국, 소련, 그리고 영국의 국가정상이 유럽의 전후질서를 논의하였다. 그러나 전후 미국과 소련의 냉전질서가 본격화되면서 1955년까지 주요 열강의 정상회의는

개최되지 않았다. 정상회담이 다시 주목을 받게 된 것은 냉전의 심화과정에서 미국의 뒤를 이어 소련, 그리고 중국이 핵무기 개발에 성공하고 이에 따라 군사적 대결이 심화되어 동서진영의 군사적 대결이 일촉즉발의 위기로 들어서면서이다. 냉전의 핵 대결과 이에 따른 파국을 다루기에는 전문외교관이 적절한 권한과 책임을 가지고 있지 않았고, 정치적 책임을 지는 행정부의 수반이 책임 있는 대화와 합의를 이끌어 낼 수 있다는 결론에 도달했다. 이후 미국과 소련의 군사적 긴장 완화를 주도한 이른바 데탕트 시기의 전략무기제한조약(Strategic Arms Limitation Treaty-1)은 미국 존슨 대통령의 1967년 회담 제의 이후, 1972년 닉슨과 브레즈네프가 조인해 타결되었다. 이처럼 국가의 안보와 관련된 주요 문제는 정상의 결단과 협의가 선결되어야 한다는 것을 보여주었다.

최근에는 전통적인 안보문제 이외에도 국제적인 공조가 필요한 새로운 현안들이 부상하게 되었다. 1997년 아시아 금융위기를 계기로 금융과 외환에서 국제적인 위기 대응을 위해 국제적인 대응체계에 대한 필요성을 인식하게 됨에 따라, 기존의 서방 7개국 정상 이외에도 새롭게 등장한 주요국가인 G20을 포괄하는 다자적 접근이 요구되었다. 2007년, 미국에서 시작된 서브프라임모기지 사태가 2008년 세계 금융위기로 이어지자 이를 극복하기 위해서 기존 재무장관급의 회의체가 정상급 회의로 격상되어 신흥국과 선진국의 공조를 주도하는 국제기구로서 역할을 수행하게 되었다. 그밖에도 핵안보정상회의(Nuclear Security Summit)와 유엔이 주도하는 기후변화정상회의(UN Climate Summit)는 국제사회가 직면하는 새로운 형태의 문제에 대하여 정상들이 직접 대응할 필요성이 증가하게 되었다는 것을 보여준다.

핵안보정상회의는 9·11테러 이후, 핵을 이용한 테러의 가능성이 제기되자 미국의 오바마 대통령이 2009년 프라하에서 핵안보에 대한 국제공조를 역설하면서 시작되었다. 주요 참가국은 핵무기 보유국과 원자력 발전소의 보유국으로, 핵 테러 위협의 방지뿐만 아니라 핵물질의 불법거래 방지, 핵물질 및 시설의 방호 방안, 원자력 안전방안 등 이전에 다루어지지 않던 새로운 의제를 폭넓게 다루게 되는 계기가 되었다.

## 2) 새로운 정치적 수단으로써 외교정책

민주주의 시대가 열리면서 정상외교는 폐쇄적이라고 여겨지던 외교정책에 있어서도 유권자들에게 투명하게 공개하고 책임지는 의사결정을 한다는 모습을 보여준다는 측면에서 새로운 외교형태로 자리 잡게 되었다. 정상들의 회합은 당사국 간 협력의 수준이 높다는 상징적 의미를 가지기 때문에 국내의 여론을 환기시키고 국내정치적 목적을 달성할 수 있다는 정치적 장점으로 인해 현대 민주주의 국가에서 자주 활용된다.

1998년 2월 워싱턴에서 열린 빌 클린턴 미국 대통령과 토니 블레어 영국 수상의 정상회담은 미국과 영국이 제2차 세계대전 당시부터 협력해온 우방임을 과시하고 이라크의 사담 후세인의 대량살상무기 개발을 억제하는 공동협력을 논의하는 자리였다. 그러나 사실 당시 클린턴 대통령은 1997년 모니카 르윈스키와의 성추문이 폭로되어 탄핵위기를 포함해 정치적 공세를 받고 있었다. 실제로 정상회담 이후 기자회견에서 유럽연합, 중동문제, Pan Am 103기 폭파테러 관련 리비아에 대한 책임 추궁에 대한 공동대응 등을 발표했지만 기자들은 안보문제가 아니라 모니카 르윈스키 추문에 대해서 지속적으로 질문하는 상황이 연출되기도 했다.

정상회담은 이처럼 국내정치적 문제에 대한 여론의 관심을 회피하기 위한 정책수단으로 사용되기도 했는데 이러한 사례는 정상회담 자체가 회담의 결과와 무관하게 가지는 ‘이벤트 효과’가 있기 때문이다. 유력한 우방국의 정상이 방문하여 언론의 주목을 받게 되면 미디어의 관심을 분산하고 그에 따라 국내정치적 실정에 집중되어 있는 여론의 부정적 관심을 외교정책으로 전환할 수 있다. 그러나 정상외교가 국내정치에 가지는 순기능의 측면과 달리 당사국 간에 첨예한 이해의 대립이 있는 현안에 대해서 정상들 간의 견해가 대립하는 경우에는 정상회담이 상황을 악화시키는 결과로 귀결될 위험성도 상당하다.

## 3) 통상외교의 중요성

교통과 통신의 발달로 세계경제는 통합되고 그로인해 국가들 사이의 무역, 제정, 그리고 환율정책 등에서 상호 의존이 확대되는 경향이 나타나고 있다. 또한, 환경이나 인권과 같은 새로운 국제적 정책의제가 부상하면서 이 문제들은

경제적인 분야와의 연계성 역시 증가하고 있다. 최근에는 이러한 연계 현상이 더욱 일반화되는 경향을 보이면서 이른바 ‘세일즈외교’ 또는 ‘비즈니스외교’라는 새로운 형태의 외교전략 또는 외교제도가 등장하고 있다. 정부가 양자 간 무역의 관리 또는 촉진에 적극적으로 개입하는 경향이 강해지면서 이른바 세일즈외교가 정상외교의 중요한 부분을 차지하게 되었다. 정상외교를 위한 방문단에 문화예술인이나 경제인·기업인 등이 포함되는 경향 또한 일반화되면서 정상외교가 상품의 판매의 확대뿐만 아니라 문화 수출의 통로로도 활용되고 있다.

선거민주주의가 자리를 잡은 국가에서 선거는 집권 정치세력과 행정부의 평가를 의미하며 평가의 가장 중요한 기준은 경제적 성공이다. 행정부의 수반에게 국내 경제상황은 자신의 임기를 평가하는 중요한 기준이자 후임자 그리고 자기가 소속되어 있는 정당 출신의 후보자의 승패와 연관되는 중요한 정책의제이다. 따라서 정부수단은 정상회담이라는 외교정책 수단을 동원하는 통상외교를 적극적으로 활용하고자 한다. 통상외교는 전통적으로 자국의 기존 수출상품에 대한 시장 접근을 확대하는 방향에서 이루어져 왔는데 최근에는 새로운 전략품목인 철도, 발전소, 담수화플랜트 등과 같은 국가 기간산업에 대한 사회간접자본의 수출에도 국가정상이 직접 뛰어드는 모습을 보이고 있다. 이러한 정상외교의 성과는 정부수반의 업적을 평가할 때, 몇 차례의 해외순방을 통해 몇 개국을 방문하여 몇 차례의 정상회담을 통해 몇 억 달러의 투자 유치 그리고 수출 증진 등의 효과를 거두었는지에 달려있다.

#### 4) 국제공동체의 보편화와 지역주의의 확산

국제기구와 다자협력의 제도화가 20세기의 현상으로 부상하게 된 것은 정상들이 한 자리에 모이는 기회가 하나의 제도로 자리 잡으면서부터이다. 제2차 세계대전 이후 신생 독립국가의 수립, 그리고 40년 후 소련 붕괴로 국제사회의 구성원의 수가 양적으로 증가해 국제공동체에 대한 인식이 확산되었다고 볼 수 있다. 양적 성장 못지않게 국제공동체에 대한 인식은 질적으로도 발전하였다. 즉, 국제사회의 공동체들 사이에 국가 간 대등한 대표성을 인정해야 한다는 자유주의적 가치가 확산되었는데, 이러한 발전이 정상외교의 확대에 중요한 역할을 수행했다. 국제사회에 확산된 보편주의, 그리고 민주주의 가치의 확산으로 EU와 같은

국제공동체의 성공적인 제도화가 이루어지면서 개별국 행정부수반이 국제사회 공론의 장에 직접 참여하여 의견을 발표하고 대화와 타협을 주도하는 정상외교가 확대되는 경향이 나타나기 시작했다.

20세기 후반부터 유럽통합의 성공으로 다자협력이 일반화되면서 북미와 동남아를 비롯하여 중남미와 아프리카 지역에서도 지역협력체에 대한 요구가 나타나기 시작했다. 구체적으로, 지리적 정체성에 중점을 두고 안보와 개발에 중점을 두는 다자협의체와 함께 특정한 정책의제에 중점을 둔 협의체도 부상했다. 지역통합을 목표로 추진된 EU와 달리 느슨한 지역협의체로서 ASEAN, 그리고 아프리카 국가들의 통합을 추진하는 AU 등을 그 예로 볼 수 있다. 국제정치에서 지역협의체가 차지하는 역할과 비중이 증가하는 현상은 정부의 국내적 역할과 국제적 역할이 연계되는 현상을 반영하는 것으로, 이를 통해 정상이 수행해야 할 업무가 확대되고 있음을 알 수 있다.

지역적 정체성에 기초한 국가들의 다자주의적 접근에는 기존에 존재했지만 국가가 직접 다루지 않던 문제, 그리고 과거에 국제관계에 존재하지 않았던 정책의제들의 새로운 등장이 중요한 변수로 작용했다. 예를 들면, 통칭하여 논의되는 이른바 인간안보와 관련된 문제들은 국제관계에서도 국가 중심의 안보 개념에서 개인의 생명과 존엄을 중요하게 생각하는 새로운 안보 패러다임을 등장하게 되었음을 보여준다. 이와 관련하여 새로운 문제의 등장이 안보 패러다임의 전환을 이끌었는지 아니면 그 반대의 경향이 주된 흐름인지는 논란의 여지가 있지만, 중요한 것은 한 국가가 개별적으로 해결할 수 없는 문제가 등장했다는 점이다. 예를 들면 국경을 넘는 질병의 만연과 같은 보건문제, 대기오염과 기후변화와 같은 지구 차원의 환경문제, 경제 또는 정치문제에서 시작하지만 개인의 안전을 위협하는 테러문제, 인신매매와 난민문제와 같은 개인 인권안보는 국경을 초월하는 문제로 지역적·다자적 대처가 필요한 문제이다.

##### 5) 전문외교관과 정치인의 갈등

정치인과 외교관은 성격, 직업적 특성, 그리고 교육 배경이 다르기 때문에 생겨나는 긴장과 갈등이다. 명령계통으로는 정치인들이 외교관을 통괄하는 지위에 있기 때문에 정치인들은 외교관의 조력을 요구하지만 그들을 신뢰하지 않는다.

역사적으로 정치인들은 외교문제에 있어서 전문외교관료들이 제공하는 전문가적 조언을 수용하지 않고 무시하는 경향을 보여 왔다. 이러한 배경에는 정치인과 전문외교관이 각자의 입장에서 자신의 장점과 상대의 단점을 부각하는 데 기인한다.

정치인들은 유권자인 국민들의 정치적 기대를 대변할 수 있는 선거에서 유권자의 위임을 받고 있음을 중요한 대외정책 결정의 근거로 내세운다. 정치인들은 전문외교관이 외국에서 수십 년 동안 근무하면서 주재국의 정보를 잘 알 수 있을지는 몰라도 국내 유권자의 이해관계와 선호를 적절하게 파악하고 이를 정책에 반영하기는 어렵다고 본다. 즉, 정치인들이 전문외교관에 비해 민주적인 정치체제에서 민의를 반영하는 대외협상과 정책결정에 더 적합하다는 것이다.

정치인이 주장하는 근거인 여론에 대한 정치적 정당성에 비해 이들은 임기가 정해진 선출직이기 때문에 정책의 연속성이 확보되기 어렵고 외교와 특정국가에 대한 전문성이 확보되지 않았다는 단점이 있다. 이에 반해 전문외교관은 자신들이 전문적인 훈련을 통해 상대국에 대한 언어능력과 지식을 갖추고 있고, 특정분야에서 축적된 전문성과 보장된 신분 덕분에 정책결정에 일관성, 효율성, 그리고 전문성을 확보할 수 있다는 장점이 있다고 주장한다.

정치인과 전문외교관의 장단점은 서로 다른 배경에서 기인하며, 보완적 성격을 가지고 있었지만 현대로 오면서 국제화·정보화로 외국 관련 정보에 접근하는 것이 용이해지면서 전문외교관의 장점이 축소되는 경향이 나타나고 있다. 전문외교관의 경우에도 특정 지역에 전문성이 충분하지 않은 상태에서 지역을 이동하는 현상이 나타나고 있다는 점에서 기존에 전문외교관의 장점으로 여겨지던 특성들이 축소되고 있다. 심지어는 정치인은 전문외교관이 제공하는 특정 지식이나 정보보다 자신들의 참모가 제공하는 정보를 더 신뢰하는 경향이 있다.

심지어 외국 경험이 있는 인사들이 정치인이 되거나 정치인의 참모로 발탁됨으로써 정치인들도 특정 국가에 대한 외국어능력과 지식을 갖추고 있거나 충분히 활용할 수 있는 현상이 보편화되고 있다. 이런 점에서 오늘날 외교정책 분야에서 전문외교관과 정치인의 관계는 불신에 있는 것이 아니라 정치인이 전문외교관의 역할을 압도하는 현상이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 이러한 현상의 원인으로 무엇보다 중요한 것은 정치인들은 국가제도의 명령체계에서 법적으로 상위의 지위를 차지하는 반면, 전문외교관은 정치인의 통제를 받기 때문에 전문성에도 불구하고 정치인의 참모로 역할이 축소되는 경향이 강해지는 추세에

있기 때문이다. 이것이 현대 국제관계에서 정상외교의 비중이 확대되는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

#### 6) 행정부수반에 대한 권력의 집중

행정부의 권한이 강한 나라에서 특히 정상외교가 선호되는 경향이 있다. 행정부의 수반이 강력한 권한을 가지게 될수록 외교정책에 있어서 전문외교관과 외교부의 권한이 축소된다. 과거에는 행정부수반이 전문가를 상대국에 파견하여 외교업무를 수행하도록 했으나 현대에 와서는 독점적으로, 직접 외교 관련 업무를 수행하려는 경향이 강화되고 있다. 행정부수반의 입장에서 외교적 업무는 일반적 관리업무에 포함되는 것으로 판단하는 반면, 재정·경제·무역은 보다 전문가적 조력이 필요한 업무의 영역으로 판단하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 정책결정과정에 행정부수반과 해당 주무장관 간 의견 차이가 발생하는 경우, 특히 외교정책 분야에서 행정부수반의 의견이 반영되는 경향이 강하게 나타난다는 점에서 알 수 있다.

이러한 현상이 나타나게 된 배경에는 외교정책을 추진하는 과정에서 행정부의 수반이 외교부장관보다 재정이나 무역을 담당하는 장관을 대동하는 경향이 있기 때문이다. 이러한 선호는 행정부수반이 정상회담에서 재정, 무역, 통상 등의 분야에서 주무장관의 조력을 얻어 외국의 정상과 협상을 추진함으로써 자신이 적절한 외교적 능력과 지식을 갖추고 있음을 보여주려는 정치적 욕구와 관련되어 있다. 이러한 경향은 모든 정부에 일관된 보편적 현상은 아니지만 행정부의 수반이 일대일 정상회담을 선호하는 경향이 있는 경우 많이 나타난다. 특히, 이러한 현상은 헌법에 의해 행정부수반에게 강력한 권한이 부여된 나라에서 주로 나타나는데 특별히 신생독립국의 경우 행정부로 권력의 집중 현상이 보편적이기 때문에 정상외교에 있어서 외교 전문가의 의견보다 정치지도자의 의견이 우선되는 것이 일반적인 현상이다.

## 7) 과학기술과 교통통신의 발달

정상외교가 발전된 외부적 요인으로는 과학기술과 교통통신의 발달을 들 수 있다. 과거에는 교통과 통신이 미비하여 특명전권대사가 상황에 따라서 적절하게 대응해야 했지만 일반적으로 직업 외교관은 여기에 적극적으로 대응하지 않았다. 대부분의 경우 특명전권대사는 본국으로부터 훈령을 요청하고 상당 시간 대기하지만 막상 본국으로부터 훈령이 도착할 때쯤에는 정세와 조건이 변화하여 또 다른 훈령을 요청해야 하는 상황을 맞이하곤 했기 때문에 적극적인 대외정책을 추진하지 않는 좋은 핑계거리가 되기도 했다. 이러한 상황에서도 정치적인 지도자는 외교정책을 결정하는 데 보다 직접적인 역할을 수행하고자 했으나 교통과 통신의 제약으로 사실상 권력의 행사가 어려웠다.

20세기 중반 제트기가 일반화되어 지구 반대편까지 하루의 절반이면 이동할 수 있는 시대가 전개되면서 정책결정의 수뇌부는 언제든지 회합할 수 있게 되었다. 그 밖에도 20세기 후반부터 전화, 팩스, 화상회의, 인터넷과 같은 다양한 전자통신 매체의 발전은 정치적 책임을 지는 국가정상들 사이에 주요 현안에 대한 의견 교환의 형식을 다양하게 하였다. 교통과 통신의 발달로 정상들 사이의 회합의 정치적 및 경제적 비용은 현격하게 감소하여 정상들 간의 의견 교환은 일상적인 정치활동의 일부가 되었다.

특히 9·11테러 이후 시급하고 중요한 사안의 해결을 위해 각국 정상들 간의 의견 교환이 필요하다는 인식 아래 정상들 간의 ‘전화외교(telephone diplomacy)’는 정보화시대에 있어서 의견 절차에 얽매이지 않는 새로운 형태의 정상외교로 등장하게 되었다. 2008년 6월, 미국산 쇠고기 수입과 관련하여 이명박 대통령은 조지 부시 미국 대통령과 전화 통화 후, “30개월령 이상 쇠고기 수출입 금지방안에 대해 사실상 합의했다”는 발표를 했다. 이후 한미관계에서 전화외교는 일반화되어 이명박 대통령이 당선부터 퇴임하는 시점까지 전화를 통해 양국 정상들 간 신뢰를 확인하는 의견절차의 일부로 활용되었다. 이를 기술의 발달이 정상외교의 형태를 변화시킨 사례로 볼 수 있다.

### III. 정상외교 이론의 한국적 적용

정부 수립과 한국전쟁 이후 지금까지 남북분단과 동아시아의 4강에 둘러싸여 있는 한국의 상황은 정책전문가와 국제정치학자 모두에게 한국이 독자적으로 변경할 수 없는 ‘주어진 환경’으로 받아들여져 왔다. 외교정책의 목표를 중요도에 따라 분류하면 분단을 극복하고 통일을 추진해야 하는 전략적 목표보다 북한의 위협으로부터 안전을 확보해야하는 과제가 더 높은 우선순위를 가지는 것으로 평가되었다. 그러나 이와 같은 선상에서 북한과의 체제경쟁에서 승리를 위해서 그리고 안보를 위한 자원 확보와 국민생활의 질 향상이라는 다양한 목표를 위해서 국가 차원의 경제발전은 현실적으로는 생존만큼이나 중요한 전략적 목표였다.

한국외교가 새로운 지평을 열게 된 시점을 어디로 설정해야 하는가는 국내정치와 관련된 정당, 지역, 이념, 그리고 개인적 선호와 같은 문제와 연결되면서 상당한 논쟁의 대상이 될 수 있다. 한국에서 선거민주주의가 시작된 시점을 노태우 정권이나 김영삼 정권으로 설정하는 문제부터 상당한 논란이 예상된다. 외교문제, 특히 정상외교만을 논의하더라도 노태우 정부의 북방외교는 그 이전과 다른 외교지평의 확대와 질적 발전을 의미한다고 할 수 있다.

본 연구에서는 분석의 필요성을 고려하여 이러한 가치판단과 관련된 문제를 차치하고 현 정부인 박근혜 정부는 분석의 대상에서 제외한다. 그리고 역대 정부 중 김대중, 노무현, 이명박 정부의 정상외교를 분석하고자 한다. 정당의 명칭도 여야 모두 그동안 몇 차례 변경되어서 내부적 일관성을 유지하기 어려운 면이 있기 때문에 진보정당 계열의 대통령과 보수정당 계열의 대통령으로 간주하여 분석의 대상으로 논의한다. 정상회담의 경향에 영향을 미친 변수와 관련해서, 앞에서 설명한 변수 중에 마지막으로 소개된 전문외교관에 대한 정치인의 불신, 행정부수반에 대한 권력 집중, 그리고 과학기술과 교통통신의 발달은 한국의 행정부를 비교하는 과정에 현대 국가들에서 일반적으로 나타나는 현상이기 때문에 이론적으로 큰 의미가 없는 구조적인 변수라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 변수에 대한 논의는 최소화하여 다룰 것이다.

## 1. 김대중 정부 시기 IMF위기와 남북 정상외교

앞에 소개한 정상외교 이론에 비추어 볼 때, 김대중 정부의 사례는 위기상황의 출현, 그리고 전례 없던 문제의 등장으로 인한 정상외교의 중요성을 전형적으로 보여준다. 김대중 정부의 대외정책은 IMF 금융위기를 극복하는 과정에서 시작되었다. 1997년 12월 동남아시아에서 발생한 연쇄적 외환위기 속에 한국 기업들도 연쇄적으로 도산하면서 외환보유액이 급감하였다. 국가부도위기에 처한 한국 정부는 IMF에 구제금융을 요청하여 국가적 위기를 모면했다. 한편, 김대중 정부가 경제위기를 극복하기 위해 추진한 경제개혁에 대해서는 성장지상주의, 신자유주의를 넘어선 신중상주의, 시장만능주의의 대책이었다는 부정적 평가가 따르기도 한다.

1998년 2월 대통령으로 취임하여 2003년 2월 퇴임할 때까지, 김대중 정부는 IMF의 전문적인 경제개입을 수용하고 경제제도의 개혁을 추진했다. IMF로부터 지원받은 195억 달러의 구제금융액 중 18억 달러를 1998년 12월 상환한 것을 시작으로 2000년 12월 4일에는 전액을 상환하고, 2001년 8월 23일에는 IMF 관리체제를 종료하였다. 경제위기를 극복하는 과정이었던 2000년 6월, 남북 정상회담을 통한 북한과의 경제교류와 협력을 추진한 것은 통일정책을 위한 노력이자 한국의 경제적 출로를 모색하는 대안의 일부였다고 할 수 있다.

남북관계에 있어서도 한반도 평화정착과 포괄적 안보체제의 구축이라는 원칙아래 대북관계의 3원칙으로 일체의 무력도발 불용, 흡수통일 불용, 그리고 교류협력의 적극 추진을 내걸고 평화공존을 위한 이른바 ‘포용정책’을 추진했다. 강력한 군사적 억지력을 기초로 화해와 협력을 통해 북한이 개혁·개방으로 나갈 수 있도록 유도하는 정책을 추진한 것이다. 그러나 이에 대해 북한은 1998년 8월 대포동 미사일을 발사하고 금창리 지하핵시설에 대한 의혹을 받는 등 전략무기의 개발로 한반도 평화를 위협했다. 또한, 동해안 잠수정 침투, 무장공비 침투, 서해안 간첩선 침투, 남해안 반잠수정 침투와 같은 재래식 군사위협 역시 지속적으로 일으켜 대북 포용정책에 대한 불만을 표출했다.

남북관계에서 기존의 적대관계를 화해와 협력으로 전환하려는 노력에 대해 북한은 기본적으로 불신을 드러냈지만 다른 한편에서는 교류와 협력을 시작함으로써 남북한의 군사적 긴장관계가 완화되는 효과를 거두었다.

금강산관광이 시작되고, 관광객을 제외하고 1998년 1년간 남한의 인사 3,300여명이 북한을 방문한 규모는 1989년부터 1997년까지 8년간 방북인원의 누계가 2,400명이라는 것과 비교할 때 상당한 진전이라고 볼 수 있다(외교통상부 1999, 134-135). 민간 분야의 교류뿐 아니라 북경에서의 남북 당국 간 대화, 판문점 장성급 회담, 남북 적십자대표 접촉과 같은 대화 채널도 가동되었다.

### 1) 한·미 정상외교

김대중 정부의 외교정책 기조는 크게 두 가지로 요약된다. 우선 경제위기 극복과 재도약의 기틀 마련에 우선순위가 주어졌고, 그 다음이 대북 포용정책을 통한 한반도 평화 정착과 포괄적 안보체제의 구축이었다(외교통상부 1999, 123). 1998년 6월, 김대중 대통령은 미국을 방문해 클린턴 대통령과 정상회담을 가졌는데, 이 때 주요 초점은 한국 경제난 조기 극복을 위한 국제협력의 획득이었다. 이에 따라 당시 한국은 미국과의 정상회담을 통해서 미국 정부와 국제금융기구로부터 한국의 경제개혁 노력에 대한 지지와 경제난을 극복하기 위한 협조를 확보하는 데 주력하였다(외교통상부 1999, 187). 다른 한편에서는 대북 포용정책을 통해 북한의 대량살상무기 위협과 잠수정 등 재래식 군사도발에 대한 한국의 주도적 역할에 대한 미국의 지지를 획득하는 데 주안점을 두었다. 이처럼 김대중 정부의 초기 대미정상외교는 위기외교와 경제세일즈외교의 혼합으로 시작되었다.

1999년부터 IMF경제위기 문제가 점차적으로 해소되는 과정에 들어서자 한미 정상회담의 주요 의제는 북한 핵문제로 옮겨가게 되었다. 이른바 “햇볕정책”이라는 새로운 대북정책은 북한을 포함해 한반도의 문제를 다루는 새로운 정책적 전환이었던 만큼 미국의 지지와 협력을 확보할 필요가 있었다. 1999년 7월, 워싱턴을 방문한 김대중 대통령은 클린턴 대통령과 가진 정상회담에서 대북 포용정책에 대한 양국의 공동 인식 확인 및 미국의 지지를 확보하는데 주안점을 두었다.

한국의 입장에서는 북한의 핵무기와 미사일 개발에 대한 대응책의 일환으로 KEDO를 통한 대북 경수로 지원에 있어 미국을 포함한 당사국과 재정 부담의 문제 등을 논의해야 했다. 2000년 6월 8일, 김대중 대통령은 오부치 전 일본 총리

장례식 참석이라는 조문외교의 형식을 통해 클린턴 대통령과 정상회담을 가졌는데 이때부터는 한미 정상외교에서 경제위기 문제보다 남북관계가 주된 의제로 부상했다. 한반도 문제, 특히 남북 정상회담에 대한 미국의 지원과 협력을 주요 의제로 같은 해 9월의 유엔 밀레니엄 정상회의에서는 6·15공동선언에 대한 남북한 간의 논의와 함께 북미관계 개선에 대한 협의, 그리고 한미주둔군지위 협정에 대한 논의도 진행하였다. 미국의 부시 행정부가 출범하기 직전인 2000년 11월 APEC 회의에서도 양국 정상은 한 차례 더 회담을 가지고 한미동맹의 미래에 대한 논의를 지속했다(외교통상부 2001, 145).

북한문제 관련 양국 정상회담의 의제에 대한 변화는 부시 행정부의 출범으로 본격화되었다. 2001년 3월 미국을 방문한 김대중 대통령은 부시 대통령과의 정상회담을 통해 미국 정부의 강경한 대북정책을 완화하기 위해 햇볕정책에 대한 미국의 지지 확보와 제네바 합의에 따른 경수로 지원을 추진했으나 그 성과를 거두지 못했다. 부시 대통령은 클린턴 정부의 국무장관이었던 콜린 파월이 회견을 통해 ‘부시 행정부가 클린턴 행정부의 대북정책을 승계할 것이라’는 취지의 발언에 대해 강한 반발을 나타내기도 했다(Rice 2012). 또한 부시 행정부는 김대중 대통령을 햇볕정책을 통해 북한 체제를 변화시킬 수 있다는 신념을 가진 이상주의자로 평가하고 있다. 2001년 9·11테러 사태 이후, 상하이의 APEC회의에서의 한미 정상회담은 양국 간 대북정책에 이견의 폭이 좁혀지지 않음을 확인하는 계기가 되었다. 결과적으로 김대중 정부의 경제위기 관리는 미국과 일본 등 강대국들의 협조를 획득하는 방향으로 추진된 반면, 북한 핵문제 관리와 관련해서는 한미 양국간의 이견의 폭이 확대되는 방향으로 사태가 전개되었다.

부시 행정부는 북한을 악의 축으로 규정하고 강경한 대북정책을 추진하는 동시에 한국의 포용정책에 대하여 우호적인 모습을 보이지 않았다. 2002년 2월, 부시 대통령이 한국을 방문하여 개최된 정상회담에서도 북한에 대한 인식의 문제, 대북정책에 대한 견해, 북한의 대량살상무기 개발 관련 대응, 그리고 테러행위에 대한 대응에 있어 견해 차이로 예정된 시간을 초과하게 되어 통상문제는 논의하지 못하기도 했다. 2001년 IMF 관리체제가 종료되자 다시 안보문제가 한미 양국관계의 핵심이슈로 등장하게 되었다. 이후 한국에 노무현 정부가 출범함으로써 대북정책을 둘러싼 한국과 미국 간의 인식 및 해법의 차이는 2008년 이명박 정부의 출범까지 지속되었다.

## 2) 한·일 정상외교

김대중 정부 출범 이후 한일외교의 핵심은 금융위기 타개를 위한 협력의 획득이었다. 1998년 4월 런던 ASEM 회의에서 일본의 하시모토 류타로 총리와 가진 정상회담에서 IMF의 구제금융과 관련한 일본의 적극적 지원을 우선순위로 다루었다(외교통상부 1999, 146). 이밖에도 일본과 한일 어업협정의 타결에 대한 논의와 함께 미래를 향한 새로운 한일관계를 위한 양국의 노력에 대한 논의가 진행되었다. 그러나 김대중 대통령의 임기 첫 해가 지나면서 경제위기가 진정될 기미를 보이자 한일관계에서도 안보문제에 대한 관심이 다시 고조되었다.

김대중 정부의 대북정책 기조가 포용정책으로 전환되면서 일본과 협력의 중요성이 강조되었다. 당시 일본은 북한에 의한 자국민 납치 의혹에 대해 북한 당국의 성실한 대책을 요구하는 한편 북한이 일본 상공을 통과하는 로켓 추진체 발사 실험을 강행하여 북일관계가 최악의 상황이었기 때문에 한일 간의 협조가 중요한 상황이었다. 1999년 9월, 북한이 미사일 발사를 동결하는 등 성의 있는 조치를 취하자 북일 간의 교섭이 활발해지면서 일본 정부는 1998년부터 취해 왔던 전세기 운항 중단 및 식량지원 중단과 같은 대북 제재조치를 연말에 해제하였다. 한국 정부는 포용정책의 큰 틀에서 북일관계의 개선이 한반도 평화와 안정에 도움이 된다고 판단하고 한일 공조를 확대하기로 했다.

2000년 5월, 모리 총리의 방한으로 이루어진 한일 정상회담은 남북 정상회담 직전이었다는 점에서 남북 정상회담과 북일관계가 핵심의제였고, 그 밖에 월드컵 공동 개최와 재일한국인의 참정권문제 등을 논의하였다(외교통상부 2001, 147). 같은 해 6월 오부치 전 총리 장례식을 계기로 이루어진 한일 정상회담, 그리고 11월 브루나이에서의 회동을 통해서도 남북 정상회담과 북일관계 개선 그리고 일본의 대북 쌀 지원과 같은 한반도 문제가 주요 의제로 다루어졌다. 이는 동아시아의 외교에 유럽과 같은 수준의 지역주의가 확대되지는 않을지라도 지역의 평화와 안전을 위한 공조의 중요성을 보여준 사례라고 할 수 있다.

일본과의 정상외교는 2001년에 접어들면서 새로운 국면에 접어들게 되었다. 고이즈미 총리가 야스쿠니 신사를 참배하는 과정에서 과거사 문제와 어업협정 문제가 전면에 등장하자 10월 정상회담에서도 주요 의제로 논의되었지만 합의에

도달하지는 못했다. 한일 간에 신사참배, 정치인의 역사인식, 역사교과서, 그리고 어업협정에 따른 해양경계선 문제는 새로운 위기가 아니라 항상 존재하는 통증과 같은 문제라는 특성을 가진다. 이런 특성을 가진 고질적인 외교현안에서의 갈등은 안보협력을 위협할 정도의 심각한 요인은 아니기 때문에 정치인이 활용하는 정치적 수단으로써 외교정책의 특성을 가진다.

한일관계에서 역사 및 영토 관련 문제는 이익을 조정하여 해결될 수 있는 것이 아닌 감정의 문제이기에 현실적으로 해결이 불가능하다는 것을 양국의 지도자들을 잘 알고 있다. 한국의 입장에서 역사문제와 영토문제는 외부에 우리의 국익을 침해하는 위협세력이 존재하고 있고, 위협요인에 대해 정부가 적극적으로 대응하고 있다는 사실을 부각시키는 데 일차적 목표가 있다. 이런 점에서 한일 양국은 역사와 영토문제를 서로 제기하는 한편, 2002년의 공동월드컵의 성공적 개최를 위해 갈등을 표면화하지는 않는 전략적 선택을 한 것이다. 다만 월드컵 기간 중에 발생한 북한의 군사도발은 제한된 규모이지만 월드컵 개최에 공동의 위협요인으로 작용하였다. 이에 따라 2002년 7월 1일 월드컵 결승전 참석을 위해 일본을 방문한 김대중 대통령과 고이즈미 총리의 회담에서 주요 의제가 되었다. 그리고 북한이라는 공동의 위협에 대해 협력을 취함으로써 한일 간에 상존해왔던 고질적인 갈등은 수면 아래로 가라앉게 되었다(외교통상부 2003, 151).

이론적으로 통상외교의 중요성은 정상외교를 촉발하는 요인으로 언급되었지만 적어도 한미관계와 한일관계에서는 IMF위기를 제외하면 관련성이 적은 것으로 보인다. 한미, 그리고 한일 사이의 무역과 통상은 교역규모 면에서나 교역이 이루어지는 관행의 제도화의 측면에서 상당히 발전되어 있기 때문에 안보에 비해서 중요도나 우선순위가 낮은 것으로 평가된다. 한국이 경제위기를 경험하던 시기에는 국내 경제개혁이나 교역과 통상과 관련한 자유무역이 주요 외교현안으로 다루어졌지만 경제난을 어느 정도 극복한 이후로는 통상문제 대신 북핵문제와 대북관계를 포함하는 안보문제가 주를 이루었다. 한국의 입장에서 미국, 그리고 특히 일본과의 정상외교는 새롭게 등장하는 국내정치적 위기 국면을 타개하기 위한 수단으로 정상회담이 이용된 것으로 볼 수 있다.

### 3) 한·중 정상외교

1998년 김대중 정부의 출범과 함께 대북 포용정책이 발표되면서 긍정적인 의미에서 가장 큰 변화를 경험한 것은 한중관계이다. 1992년 수교 이후 중국은 한반도 문제에 있어서 남북한을 동시에 고려하는 원칙적이면서도 균형적 입장을 견지해왔다. 1998년은 중국의 대한반도 정책이 과거의 기계적 중립에서 벗어나 한국의 대북포용정책에 대해 지지를 공식화하는 전환점이 되었다. 1998년 후진타오 부주석과 장쩌민 국가주석이 한국을 방문하면서 중국이 대북 포용정책에 대한 적극적 지지를 표명한 것이 공식적인 전환점이 되었다. 한반도의 평화와 안정을 원하는 중국의 기본 입장이 김대중 정부의 대북포용정책과 맞아 떨어지면서 한중 양국 간 외교가 전환을 맞이하게 되었다.

북한 핵문제에 대해서도 진전이 이루어지는 계기가 되었다. 김영삼 정부 시절인 1996년 4월 제안되었던 4자회담은 1997년 12월 1차 본회담을 가지고 2차 회담에서 의제 조율에 어려움을 겪고 공전하였다. 반면 1998년에 출범한 김대중 정부는 4자회담을 북핵문제를 해결하고 한반도의 긴장 완화와 평화 정착을 제도화하는 틀로 인식하고 계속 추진하여 주변국과 공조 아래 북핵문제를 해결하겠다는 의지를 표명했다(외교통상부 1999, 149). 중국은 기본적으로 4자회담이 조속한 시일 내에 성과를 거둘 수 없을지라도 장기적으로 한반도의 평화와 안전을 달성하는 데 효과적인 수단이 될 것이라는 판단 아래 4자회담에 대해 긍정적인 자세를 취했다. 이후 1999년에도 지속된 중국의 실용적 접근은 한반도 문제를 이념적인 기준으로 판단하지 않고 실질적으로 한반도 긴장 완화와 평화 구축에 도움이 되는 방향으로 추진하겠다는 의지의 표현이었다. 따라서 김대중 정부 시기 한중 정상외교는 북한이라는 위협요인에 대해 한국과 중국이 인식의 공통분모를 확인하는 과정을 거쳤다는 점에서 위기외교로써 정상외교가 활용된 경우로 볼 수 있다.

한중관계의 경우, 경제적 측면에서 비약적인 발전을 보여주었다는 점에서 통상외교의 수단뿐 아니라 경제위기에 대한 외교로써 정상외교가 지도적 역할을 수행했다. 한중 통상외교의 전반적인 전개를 살펴보면, 한국은 1997년 IMF 외환위기를 겪고 있을 때 경제위기 극복을 위해 1990년대 후반부터 주요 수출시장으로 부상하고 있던 중국과의 협력관계를 강화할 필요가 있었다. 이에 따라

1998년 11월 김대중 대통령은 베이징을 방문하여 장쩌민 국가주석과 정상회담을 가지고 경제위기 극복을 위한 호혜적 협력관계를 확보하는 한편, 한중관계를 '21세기 협력 동반자관계'로 발전시키기로 합의했다. 경제위기가 어느 정도 극복되는 시점에서 김대중 대통령은 대북정책에 대한 중국의 지지를 얻기 위해 2000년 9월 유엔 정상회의와 11월 브루나이의 APEC 정상회의에서 남북관계 진전에 대한 중국의 적극적 역할 및 지지를 당부했다(외교통상부 2001, 147-148).

#### 4) 한·러 정상외교

러시아는 한반도의 평화와 안전이 자국의 이익에 긍정적이라는 기본 인식을 바탕으로 한반도의 평화와 안전, 그리고 평화적 남북통일에 대하여 수교 이후 지속적으로 한국의 입장을 지지해 왔다. 한반도 문제에 대해서 러시아는 남·북한과의 관계에 있어 명목상 등거리외교가 아니라 러시아의 국익에 도움이 되는 방향에서 접근함으로써 북한을 상대적으로 소홀히 하고 한국과의 협력에 많은 기대를 표명했다. 1998년 8월, 북한의 로켓 시험발사에 대해 러시아는 북한이 대량살상무기 비확산체제를 준수해야 한다며 한국의 입장을 지지했다. 김대중 대통령은 1999년 5월에 러시아를 방문하여 옐친 대통령과 정상회담을 가지면서 남북관계에 있어서 햇볕정책에 대한 지지와 남북 정상회담에 대한 지지를 당부했다(외교통상부 2000, 147). 북한의 핵개발 문제에 대해서도 러시아는 평화적 해결원칙을 견지하면서 미국 및 일본과 공동 보조를 취하는 이른바 친서방외교를 선택했다. 러시아의 친한적 입장은 탈냉전 초기 러시아의 외교가 경험하는 구조적 변화와 맞물리면서 일어난 상황이기도 했지만, 한국의 입장에서는 북한의 대량살상무기 개발이라는 위기상황에 직면하여 러시아의 협력을 얻어냈다는 점에서 성공적 위기외교였다.

한국의 입장에서 볼 때, 주변국가와 비교하여 러시아와의 회담에서는 경제협력이 주요 의제로 다루어지는 경향이 나타났다. 2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의에서 이루어진 신임 푸틴 대통령과의 정상회담에서 김대중 대통령은 경제협력과 철도연결 문제를 논의하였다(외교통상부 2001, 149). 2001년 푸틴 대통령의 방한 시 이루어진 정상회담에서는 양국 간 경제협력문제와 동시에 남북한 경제협력에 대한 러시아의 지지가 논의되었다. 김대중 정부는 푸틴

정부와의 정상외교를 통해서 지속적으로 한반도 문제의 평화적 해결에 대한 한국의 포용정책에 대한 지지를 요청했다. 한편, 러시아와의 통상외교는 냉전을 극복하고 새로운 관계를 형성해가는 과정에서 신뢰 구축을 위한 초기 협력의 일환으로 통상 및 경제 협력 외교를 확대하는 형식으로 진행되었다.

## 5) 남북 정상외교

김대중 정부의 정상외교에서 정책적으로 특별한 의미를 가지는 것은 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 개최되었던 남북 정상회담이다. 분단 이후 처음으로 남과 북의 정상이 회의를 가졌다는 점에서 회담 개최 자체로도 상당한 의미를 가진다. 구체적으로, 이 회담은 남북관계가 적대적 상호의존관계에서 협력적 의존관계로 전환되고 남한이 북한을 대외적으로 고립시키려는 냉전적 국제관계를 벗어나 미북관계와 미일관계의 진전을 지원하는 정책전환을 이루었으며, 남북한 당사자 사이의 교류와 협력을 제도화했다는 점에서 의미가 크다. 반면, 한반도의 남북관계의 전환을 가져왔음에도 불구하고 남북한 정상회담이 가지는 부정적 측면은 정상회담의 성공을 위해서 남북한이 합의할 수 있는 절충의 형식을 취하는 과정에서 나타났다. 특히 6·15공동선언에서 통일방안과 관련해 남한의 국가연합단계와 북한의 낮은 단계의 연방제는 서로 상충되는 대안인데 절충을 모색하는 과정에 광범위하고 심도 있는 협상이 없었다는 것이다. 이러한 내용은 2007년 10월 2차 정상회담에서 김정일이 노무현 대통령에게 6·15공동선언을 “김대중 대통령이 독촉을 해서 만들어 낸 빈 구호, 빈 종이, 빈 선전감이 됐다”고 말했다는 점에서 나타난다(중앙일보 2015년 1월 1일).

북한의 핵개발이라는 새로운 위협이 구체적으로 나타난 것은 정확한 시점을 특정하기 어려우나 대략적인 시기를 살펴보면 다음과 같다. 1994년 2월 미국과 북한은 북 핵사찰에 합의하였고, 이에 따라 IAEA가 사찰을 실시했으나 북한은 7개 핵시설에 대한 시료 채취를 거부하였다. 이후, 6월 미국이 특별성명을 발표하고 대북제재 결의안을 채택하면서 위기상황이 본격화되었다고 볼 수 있다. 이러한 위기 상황이 지속되면서 카터 전 미국 대통령이 북한을 방문해 북한 핵 동결 및 핵 투명성 보장을 논의하며 그 과정에 남북 정상회담을 추진할 것을 제의했다. 당시 김영삼 대통령은 제의를 수락했지만, 1994년 7월 8일 김일성의 사망으로 정상회담은

이루어지지 못했다.

북한에 경수로 공급을 추진하였던 1996년, 북한이 5MW 원자로 폐연료봉에 대한 밀봉작업을 추진하는 등 북핵 관련 위협이 감소하는 듯했으나 김대중 정부가 출범하면서 북한은 핵위협 카드를 다시 이용했다. 김대중 정부가 출범한 이후인 1998년 8월 17일에는 타임지가 북한의 금창리 지하시설에 대한 핵 의혹을 제기했고, 이처럼 8월 31일에는 북한이 대포동 1호 미사일을 발사하면서 군사적 긴장이 확대되었다. 북한에 의해 핵과 미사일에 의한 위협이 커질수록 정상회담은 정책적 해결방안으로 이용되었다고 할 수 있다.

한편, 남북 정상회담에 대한 발표가 2000년 4월 13일 총선 직전인 4월 10일에 발표되어 국내정치적으로 이용된 측면이 있다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 중앙일보의 여론조사에서도 나타났는데 정부의 대북정책에 대한 지지율이 높았지만 정상회담으로 남한 내의 갈등이 심해졌다는 평가가 50.7%, 그리고 77.4%는 정상회담이 국내정치적 수단으로 활용될 가능성이 있다고 응답했다(중앙일보 2000년 8월 14일). 남북 정상회담의 가장 부정적인 측면으로 평가받는 것은 국내정치의 수단으로 활용되었다는 측면이다. 러시아 출신의 북한문제 전문가인 알렉산드 만수로프는 북한이 정상회담을 통해 남한의 국회의원 선거에서 새천년민주당이 승리를 거두는데 도움을 주려고 했다는 분석을 제시하기도 하였다(이수형 2003, 63). 이러한 정치적 의도가 있었다고 하더라도 2000년 총선 결과, 당시 여당이던 새천년민주당은 115석을 그리고 한나라당은 133석을 차지하는 결과가 나타났다.

한편 일반 여론의 경우에도 1998년 2월 25일 동아일보의 여론조사에서는 83.8%가 대북 포용정책을 지지하는 것으로 나타났는데, 이는 1998년 북한의 잠수정 침투사건과 같은 재래식 군사도발에도 불구하고 대북정책에 대한 기대감이 높았던 것으로 해석된다(김재홍 2003, 198-210). 남북 정상회담이 성사되고 난 이후인 8월 25일 동아일보 및 정부 당국의 여론조사 결과, 각각 응답자의 86.7%, 93.7%가 대북 포용정책을 지지하는 것으로 나타났다.

## 2. 노무현 정부의 동북아균형자론

김대중 정부 말기에 해당하는 2002년 후반에 들어서면서 북한 핵 위협은 완화되기보다는 악화되는 양상을 보여주었다. 2002년 9월 당시 럽스펠드 미 국방장관은 북한이 핵무기를 보유했다는 주장을 제기했고 10월 3~5일 제임스 켈리 특사가 북한을 방문하였을 때 북한은 고농축 우라늄을 이용한 비밀 핵무기 프로그램이 존재하고 있음을 시인했다(통일부 북한정보 포털). 10월 23일 남북한은 평양에서 개최했던 8차 남북 장관급회담에서 핵 문제를 해결하기 위해 협력한다는 공동보도문을 발표했지만 10월 25일 북한의 외무성은 선 핵개발계획 포기를 거부하고 핵문제의 해결을 위해 미북불가침조약이 선행되어야 한다고 주장했다.

미국의 노력에도 불구하고 북한 핵문제는 해결되지 않고, 북한에 대한 대응과정에서 한미 간의 견해 차이는 벌어지게 되었다. 북한의 핵개발에 대해 미국의 파이스 국방차관은 핵문제가 해결되기 전에 남북경협을 자제할 것을 촉구했고 이에 대한 근거로 국제합의를 위반한 북한에 대한 응분의 제재가 필요하다는 뜻을 밝혔다. 미국은 이에 따른 후속 조치로 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회의에서 대북중유 공급 중단 방침을 한국과 일본에 통보했으나 한국과 일본의 반대로 합의가 도출되지 못했다. 11월 15일 KEDO 집행이사회는 12월분부터 대북중유공급 중단을 결정하고 북한이 고농축우라늄 프로그램의 완전한 폐기를 위한 구체적이고 신뢰할 만한 조치가 없을 경우 북한과 협의되어 오던 KEDO의 지원활동을 재검토하겠다고 표명하여 비핵화를 위한 강력한 압박정책을 추진했다. 북한은 12월 12일 외무성 담화를 통해 제네바 합의에 따라 연간 50만 톤의 중유 공급을 전제로 핵동결 조치를 취했으나 전력생산을 위해 핵시설 가동 및 건설을 재개하겠다고 선언함으로써 북한 핵 위기는 최악으로 돌입했다.

### 1) 한·미 정상외교

노무현 정부 출범 직전인 2003년 초, 북한의 김인철 인민무력부장은 미국의 핵전쟁을 전제로 북한의 군대와 주민은 단결하여 대응할 것이라는 위협적인 발언을 하는 한편 같은 해 1월 3일, 핵확산금지조약에서 탈퇴한다는 정부 성명을

발표했다. 이후 미국의 부시 대통령은 북한이 핵무기 개발계획을 포기한다면 북한에 식량과 에너지를 지원하는 과감한 조치를 재개할 것이라고 발표했지만, 북한 외무성 대변인은 미국이 에너지와 식량을 미끼로 하는 기만적인 대화설을 유포시켜 국제여론을 호도하고 있다고 비난하면서 북핵사태는 계속 악화되어 갔다. 이와 같이 북한 핵문제에 대한 대안을 놓고 한미 간의 이견이 확대되던 2003년 2월, 노무현 대통령이 취임했고, 5월 미국을 방문하여 부시 대통령과 정상회담을 가졌다(외교통상부 2003, 170).

양국 정상은 한미동맹을 포괄적이고 역동적인 동맹으로 발전시켜 나간다는 공동성명을 채택했지만, 북한 핵문제로 불안한 한반도 정세의 해결에 대한 한미 간 인식 차이가 핵심 문제였다. 이밖에도 한미관계에 갈등을 유발하는 현안이 다수 있었다. 2002년 6월 미군 장갑차에 의한 두 여중생이 사망한 사건을 계기로 미군의 주둔군지위 협정에 대한 개정 요구가 제기되면서 대규모 촛불시위가 일어났고, 한국 내에서 한미동맹에 대한 비판적 여론이 확대되었다.

당시 미국은 9·11테러 이후 이라크에 테러와의 전쟁을 수행하는 상황에서 한국군의 파병을 요청하였고, 이와 관련하여 주한미군의 재조정과 주한미군기지 이전 문제 등 한미 간에 해결해야 할 갈등 현안이 산적해 있었다. 이들 현안은 2004년 11월 칠레의 산티아고에서 개최된 APEC 정상회의에서 다시 논의되었다. 당시 APEC 정상회의에서는 북한핵문제에 대한 실질적인 진전이 없었다. 한국 정부는 6자회담의 틀 안에서 평화적이고 외교적인 방법으로 해결할 것을 요청했고 부시 대통령도 북한 핵문제를 중요한 현안으로 생각하고 있다고 대답했다(외교통상부 2005, 51-52; 67). 노무현 정부는 주한미군문제 및 국군파병과 같은 ‘국내정치화 된 국제 정치’라는 위기를 직면하고 있는 동시에 북한 핵으로 인한 한반도 문제에서 위기외교를 추진하는 상황이었다. 이와 동시에 미국의 부시 행정부도 테러와의 전쟁을 추진하는 과정에서 한국의 지지를 획득해야 하는 위기외교의 상황이었다고 할 수 있다.

한국은 이라크에 자이툰 부대를 파견하여 이라크의 민주화와 재건을 지원하는 노력을 통해 미국의 협력요청에 부응함으로써 한미관계를 강화하려고 노력하였다. 이후로도 2차례에 걸친 양국 정상의 전화협의를 통해 이라크 추가 파병, 북한 핵문제, 그리고 주한미군 재배치 문제도 논의했다. 노무현 정부 정상외교의 위기는 두 가지 측면에서 제시되었다. 우선 북한 핵문제라는 외부의 위기에 대한 대응을

위해 주변국, 특히 미국과의 긴밀한 협조가 필요했다. 다른 한편으로는 북한 핵문제에 대해서 민주당의 클린턴 행정부의 유연한 대응에서 공화당 부시 행정부의 강경정책으로 선회하면서 한미 간 이견이 노출되어 이를 극복해야 하는 것 역시 위기외교의 또 다른 과제로 등장하였다.

2005년 6월 11일과 11월 17일, 한미는 두 차례 정상회담을 가졌다. 이 정상회담에서 주한미군의 재조정을 논의했고 11월의 경주 정상회담 이후 한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언, 이른바 ‘경주선언’을 통해 북핵문제에 대한 평화적·외교적 해결 원칙의 강조와 한반도 평화체제를 위해 북핵 해결의 전환점으로 9·19공동성명을 이행하기로 재확인하는 등 북한 문제 해결과 한반도 평화라는 안보문제에 집중하였다(외교통상부 2006, 45-48). 경제문제에서는 특별한 이슈 없이 협력의 확대 및 경제다자협력인 APEC, WTO, 그리고 DDA(Doha Development Agenda)에서 공동보조에서 합의하고 한국의 미국 비자면제프로그램(Visa Waiver Program: VWP) 가입을 위한 협력에 합의했다.

2006년에 한미 정상은 두 차례 정상회담을 개최하였는데 9월 14일 워싱턴 회담에서는 예전에 합의한 바와 같이 북한 핵문제는 6자회담을 통해 평화적이고 외교적인 방식을 해결한다는 원칙을 재확인하면서 6자회담 참가국들과 이른바 ‘공동의 포괄적 접근방안’을 합의하기로 함으로써 ‘2·13합의’ 도출의 근거를 마련하였다. 그리고 한미 간에 민감한 현안인 미군 재배치 및 기지 이전 문제와 관련하여 미국의 방위공약의 지속을 약속하였다. 11월 18일 베트남 하노이 APEC 정상회의에 참가한 양국정상은 별도의 회담에서 북핵문제의 평화적이고 외교적 해결원칙을 재확인하고 2006년 10월에 개최된 한미안보협의회의(Security Consultative Meeting SCM)의 성과에 대한 긍정적 평가와 함께, 한미 FTA 협상 타결과 한국의 비자면제프로그램 추진에 공동으로 노력하기로 다시 한 번 합의하였다(외교통상부 2007, 40-49).

2007년 9월 7일 호주 시드니에서 열린 APEC 정상회의에서 한미 정상은 양자회담을 가지고 이라크와 아프간에서 한국군의 활동에 대해 논의하였다. 정상회담에서는 이밖에도 FTA 비준, 비자면제프로그램과 같이 기존의 외교 실무 현안을 확인하는 차원의 의견교환이 이루어졌다(외교통상부 2008, 32-38). 전략적인 문제에 있어서는 한미관계의 불협화음이 노출되었다. 노무현 대통령은 임기 중 마지막 한미 정상회담에서 부시 대통령에게 북한이 핵무기를 포기하면

관계 정상화를 추진하겠다는 뜻을 기자들에게 밝혀 달라고 부탁하고, 부시 대통령에게 한국전쟁 종전 선언을 언급하지 않은 것 같다고 이의를 제기함으로써 기자회견이 중단되었다(Rice 2012). 이처럼 북한 문제에 대한 양국의 인식 차이는 끝까지 좁혀지지 않았다. 당시 한국의 노무현 정부는 중요한 현안으로 2007년 10월 2일부터 4일까지 남북 2차 정상회담을 추진하고 있었는데 미국을 포함한 주변국에게 한반도문제에 대해 적극적으로 설명하는 계기가 과도한 형태로 표출되면서 동맹국을 설득하는 노력이 성공적이지 못했다고 지적할 수 있다.

노무현 정부에서는 북한 핵문제가 위기로 등장했고, 이에 대한 대처에 있어서 미국과의 갈등이 표출됨으로서 위기외교가 위기를 관리하는 방법에서 이념적 접근에 치중하게 되었다. 따라서 ‘위기외교가 위기를 맞는 상황’이었다고 평가할 수 있다. 또한 미국과 통상외교의 중요성은 우선순위에서 뒤로 밀려나있었고 미국과의 정상외교가 국내정치 수단으로 활용되는 측면이 강했다. 대선 후보 시절부터 “사진 찍으러 미국 가지 않겠다”는 노무현 대통령의 발언은 파격적이고 자주적인 대미관이라는 긍정적 평가를 받기도 했지만, 한편으로는 반미 이념적 또는 국내정치적 대미외교를 펼친다는 비판을 받는 한계를 가진 것으로 볼 수 있다.

노무현 대통령의 정상외교는 북한의 핵과 미사일 개발이라는 위협에 추가하여 동맹국인 미국이 9·11테러 등 외부의 위협에 대해 미국이 적극적으로 대응하면서 미국의 대외정책이 급격하게 전환하자 미국의 동맹국인 한국도 미국의 대외정책에 대한 적응으로 동아시아의 국제정치질서에 적절하게 대응해야 하는 상황에 직면했다. 이에 더하여 2005년 3월 22일 노무현 대통령은 육군 3사관학교 제40기 졸업 및 임관식 연설에서 “이제 우리는 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 위한 균형자 역할을 해 나갈 것”이라고 밝혔다(조경근 2008, 75). 동북아 평화의 중심국가 실현을 천명하고 이를 위해 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함하는 동북아 4강 사이의 평화를 중재하고 주도하겠다는 ‘균형자론’은 많은 논란을 불러일으켰다.

균형자론 관련 논란은 무엇의 균형을 말하는가에 대한 것에서 출발하여 국내정치적인 진보와 보수의 이념 대결로 확대되었다. 동북아 균형자론은 한반도를 포함한 동북아에서 평화와 번영을 위해 갈등이나 충돌이 일어나지 않도록 서로 다른 목표와 요구의 균형을 취하겠다는 내용으로, 북한과 미국 사이의 전쟁을 방지하며 미국 및 일본과 손잡고 중국을 견제하거나 봉쇄하지 않는다는 의도를 나타낸다.

구체적으로 미국으로부터 전시작전권을 돌려받아 스스로 군사작전권을 행사하여 미국에 끌려 다니고 미국에 편승하는 경직된 외교에서 벗어나 따질 것은 따지고 협력할 것은 협력하는 유연하고 자주적인 외교를 펼치는 것을 의미하는 것이었다. 이에 대해 보수진영은 국제정치의 세력균형이론을 원용하여 한국은 아직 미국과 중국은 물론 중국과 일본 사이에 세력균형을 추진할 능력이 부족하다고 비판했다. 그러나 이러한 비판은 한편으로 한국 안보의 핵심이라고 할 수 있는 한미동맹에 대한 신뢰 약화를 우려한 결과라고 평가되기도 한다.

## 2) 한·일 정상외교

2004년 7월 21~22일 이틀간 제주도에서 개최된 한일 정상회담은 북핵문제와 이를 위한 6자회담에서의 한·미·일 공조를 주로 논의하였다(외교통상부 2005, 68). 그밖에 한일 간의 전통적인 현안이라고 할 수 있는 역사문제에 대한 신중한 태도를 통해 한일관계의 발전을 저해하지 않는 노력을 기울여야 한다는 데 합의하는 등 한일관계가 진전을 보였다.

2005년 한일 우정의 해를 계기로 양국 간 비자면제를 시험적으로 실시하고, 향후 항구적인 면제 조치를 추진하기로 하는 등 한일관계의 실질적 진전이 이루어졌다. 이후 2004년 12월 일본의 가고시마 현 이부스키에서 개최된 정상회담에서 양국은 비자면제프로그램 추진에 합의하였다. 또한 일제의 징용 및 징병 피해자의 유골 조사 및 봉환에 합의하고 2002년 5월 발족한 한일 역사공동연구위원회의 활동에 대한 지지를 표명함으로써 양국의 차이를 극복하고 실질적인 진전을 이루고자 노력했다. 한일의 역사공동연구는 2005년 6월 20일 서울에서 열린 정상회담에서 보다 구체적으로 다루어지면서 사할린 한인, 원폭 피해자, 유골봉환문제 등에서 협력을 약속했다(외교통상부 2006, 54).

역사문제에 관해서는 2005년 정상회담에서 노무현 대통령이 비중 있게 언급하였고, 이에 고이즈미 총리는 “과거사에 대한 한국 국민의 심정을 무겁게 받아들이며 반성할 것은 반성하며 미래를 향해 나가는 것이 중요하다”고 답변하면서 일본 국내여론을 고려해 새로운 추모시설 건립 문제를 검토하겠다고 했다. 역사문제 관련 이후, 2005년 10월 고이즈미 총리가 야스쿠니신사 참배를 계속하면서 양국 간 셔틀 정상회담이 이루어지지 못했고, 2005년 11월 18일 부산 APEC 정상회의를

계기로 노무현 대통령은 야스쿠니 문제, 역사교과서, 독도 관련 망언에 대해 한국 국민이 받아들일 수 없는 내용이 있음을 지적했다.

노무현 대통령은 새로 취임한 일본의 아베 총리와 2006년 10월 9일에 서울에서 열린 정상회담에서 북한 핵실험 발표에 대한 대응과 역사인식에 대한 문제를 주로 논의하였다(외교통상부 2007, 52). 과거사문제에 관해서 아베 총리는 과거 무라야마 총리가 공식적으로 발표한 담화와 고노 관방장관이 발표했던 위안부 문제에 대한 인식을 일본 정부의 공식입장으로 계승한다고 했다. 역사교과서 문제와 관련한 공동위원회 출범에 대해서도 아베 총리는 2005년 고이즈미 총리가 발표했던 입장을 반복했다. 11월 18일 하노이 APEC 정상회의에서도 양국 정상은 역사문제와 북핵문제를 주요 의제로 다루었다.

2007년 초에 아베 총리는 군대위안부의 강제성을 부인하는 발언을 하고 시마네 현은 2월 24일 이른바 '다케시마의 날' 행사를 강행하였다. 또한, 일본 정부가 고교 교과서를 검정·통과시키면서 한일관계의 고질적인 장애요인인 역사문제가 양국의 미래지향적인 관계 발전을 가로막았다(외교통상부 2008, 41). 2007년 11월 20일 싱가포르에서 개최된 ASEAN+3 정상회담을 계기로 노무현 대통령은 새로 취임한 후쿠다 총리와 양자회담을 가지고 과거사문제와 관련하여 한반도 출신의 군인과 군속의 유골 중 유족의 의사가 확인된 101위의 유골을 봉환하기로 합의하였다. 그리고 10월에 가졌던 남북 정상회담에 따른 남북관계의 진전 상황을 설명하는 한편, 정상회담의 성공적인 개최 및 후속조치에 대한 협의를 진행하였다(외교통상부 2008, 40).

노무현 정부 시기의 한일 정상외교는 역사문제·영토문제와 같이 기존의 고질적인 불안요인 관리가 주를 이루면서 현상유지적 정상외교가 진행되는 경향을 보여주었다. 다만 일본의 정권 교체로 위안부문제와 교과서문제를 포함한 역사 및 영토문제와 관련된 일본의 문제 제기는 한일 정상외교의 국내정치화를 가속화시키는 역할을 하게 되었다.

### 3) 한·중 정상외교

노무현 정부는 2004년 11월 19일 APEC 정상회의 참석을 계기로 북핵문제의 해결을 위한 한중 간의 적극적인 협력과 경제협력의 실질적 발전을 주요 외교

현안으로 다루었다(외교통상부 2005, 70). 후진타오 주석은 한반도의 평화와 안정을 위해서 북핵문제의 평화적 해결이 중요하다는 점에 동의하고 양국의 협력 원칙에 합의했다. 또한 민감한 현안인 탈북자문제에 대한 중국의 협력과 동북공정으로 인한 고구려사문제 등의 원만한 해결을 언급하고 원칙적으로 양국이 노력한다는 데 상호합의했다. 경제적으로는 중국이 시장경제 지위를 인정받는 문제에 대해 한국의 지지를 요청하는 한편 FTA를 통한 경제교류에 대한 기대를 표명했다는 점에서 한중관계는 점진적인 진전을 보였다. 이는 중국의 자본주의 시장경제체제 편입을 의미하며, 나아가서 정상외교에서 통상외교의 중요성이 차지하는 비중을 확인하는 계기가 되었다.

2005년 5월 러시아에서의 제2차 세계대전 승전 60주년 기념행사, 그리고 2005년 11월 부산 APEC 정상회의 시 후진타오 주석과의 정상회담에서도 한국 정부는 북핵문제의 평화로운 해결을 위한 중국의 지지와 협력을 당부했다. 한일관계와 마찬가지로 중국과의 관계에서도 우호관계에 장애가 되는 고구려사 문제에 대해서 원만한 해결을 주문함으로써 역사문제에 의한 한중관계의 악화를 방지하려고 노력하였다. 2005년 11월 16일 서울에서 개최된 정상회담에서는 한중관계를 더욱 발전시켜 양국 외교장관 사이에 긴급직통전화선을 이용하기로 하고 외교차관 간 연례대화를 정례화하며, 외교 및 국방 당국 간의 안보대화를 활성화하기로 합의하였다(외교통상부 2006, 54).

안보협력과 더불어 경제분야에서도 노무현정부는 중국과 2012년까지 교역액 2천억 달러 달성이라는 새로운 경제협력의 목표를 설정하였다. 2005년 12월 쿠알라룸푸르에서 개최된 ASEAN+3 정상회의에서 노무현 대통령은 원자바오 총리와 회담을 가졌다. 민감한 현안인 탈북자문제에 대해서도 국제법과 국내법 및 인도주의적 원칙에 따라 탈북자를 처리한다는 원칙에 중국과 합의하였다. 이로써 한중관계에 있어 민감한 사안을 우회적으로 처리하면서 주요 사안이라고 할 수 있는 북핵문제와 통상문제에 보다 중점을 두어 전반적인 관계 개선을 추구했다.

2006년 10월 13일 한중 정상외교에서 노무현 대통령은 전례가 없었던 하루 일정으로 중국을 방문하여 후진타오 주석과 정상회담을 가지고 북한 핵문제, 동북아 지역정세, 한중간 경제통상협력, 역사문제에 대해 의견을 교환하면서 양국이 합의한 '전면적 협력 동반자관계'를 발전시켜 나가기로 했다. 2006년 11월 17일 하노이 APEC 정상회의에서 양국 정상은 북한 핵문제의 해결을 위한 노력에 합의하였고,

이후 2006년 9월 헬싱키에서 열린 ASEM 정상회의에서도 양자회담을 가지고 북핵문제에 대한 협력을 논의했다(외교통상부 2007, 53-57).

수교 15주년을 기념하여 ‘한중 교류의 해’로 지정된 2007년은 한중관계에서 정상회담이 정착되는 양상을 보여주었다. 2007년 4월 원자바오 총리의 방한을 계기로 양국은 정상회담을 개최하였고, 9월 7일 호주 시드니에서 열린 APEC 정상회의에서 노무현 대통령과 후진타오 주석은 북핵문제의 평화적 해결과 6자회담에서의 협력을 확인하였다. 11월에는 다시 ASEAN+3에서 원자바오 총리와 회담을 가지는 등 활발한 접촉을 이어가면서 특히, 경제교류에서 중국을 한국의 제1위 교역대상국으로 하기 위한 교류를 확대해나갔다(외교통상부 2008, 42-43). 따라서 노무현 정부 시기 한중 정상외교는 제도화를 통해 안보분야에서는 위기관리, 통상분야에서는 협력관계의 실질적 발전을 추구하는 새로운 진전이 이루어졌으며 외교 자체가 국내정치적 정책수단으로 이용되는 측면은 상대적으로 강하지 않았다고 볼 수 있다.

#### 4) 한·러 정상외교

2004년 9월, 노무현 대통령은 한국 정상으로서 5년 만에 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 회담을 가지고 한러관계를 ‘상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계’로 발전시켰다. 주로 북한 핵문제에 대한 평화적 해결을 논의하면서 에너지, 자원, IT, 우주과학기술, 철도, 어업 등 실질적인 분야에서 협력을 달성하였다. 특히 한러 우주기술 협력 협정을 통해 러시아의 우주항공기술 이전을 추진하고 한국 최초의 우주인 배출 사업에 한국이 참여하는 데 합의하였다(외교통상부 2005, 71).

2005년 모스크바에서 열린 승전 60주년 기념행사에서는 별다른 내용 없이 북한 핵문제에 대한 러시아의 협조를 요청하였다. 2005년 11월 19일 부산에서 열린 APEC 정상회의를 계기로 가진 한러 정상회담에서 북한 핵문제와 양국의 협력에 대해 보다 구체적인 논의를 진행하였다. 북한 핵문제의 해결을 위해 6자회담의 목표와 원칙을 담은 9·19공동성명을 상호 협력하여 이행하도록 합의하였다. 경제 및 통상분야에서는 상호 신뢰하는 포괄적 동반자관계를 위한 행동계획을 채택하여 교역, 투자, 과학기술, 에너지·자원, 남북철도와 시베리아철도의 연계에 관한 협력을 추진하기로 하였다. 보다 흥미로운 것은 참여정부가 당시에 표방했던 평화와

번영의 동북아시대 구상과 러시아의 극동시베리아 개발 추진이 일치하는 부분이 있어 양국이 상호협력을 추진하기로 합의했다는 것이다.

2006년 11월 17일 하노이 APEC 정상회담을 계기로 만난 양국 정상은 기존 한러 협력의 현안인 북한 핵문제 해결과 과학·기술, 에너지, 우주항공 분야에서의 협력 강화를 논의하였다. 2007년 9월 9일 시드니 APEC 정상회의에서 노무현 대통령은 푸틴 대통령과 여섯 번째 양자회담을 가지고 기존의 과학기술 협력과 우주기술보호협정 발효를 계기로 양국 간 우주협력의 가속화에 합의하였다(외교통상부 2007, 59-60).

노무현 대통령 시기 한러관계는 북한 핵문제와 한반도 평화를 위한 러시아의 협조 및 건설적 역할에 대한 주문과 같은 외교적 수사보다는 새로운 협력관계의 구축에 초점을 두고 정상회담을 추진했다. 시베리아철도와 한반도철도 연결사업, 러시아 항공우주기술 이전, 그리고 한국인 우주인 배출에 대한 러시아의 지원과 같은 협력사업은 다른 나라와의 정상외교에서도 실질적으로 존재한 적이 없던 새로운 형태의 협력이다. 이러한 점에서 이 시기 양국의 정상외교는 통상협력외교의 발전이라고 할 수 있으며 실질적인 협력을 국내정치에 활용하는 정책수단으로써의 정상외교라고 평가할 수 있다.

## 5) 남북 정상외교

노무현 대통령은 전임자였던 김대중 대통령의 2000년 6·15공동선언에 이어 임기 말에 해당하던 2007년 제2차 남북 정상회담을 통해 10·4공동선언을 발표하였다. 제2차 정상회담의 결과는 이른바 “한반도의 평화와 협력에 돌이킬 수 없는 대못을 박겠다”는 의지를 반영하여 남북관계의 발전과 평화번영을 위한 포괄적이며 구체적인 합의사항을 발표하였다는 점에서 6·15공동선언과 비교해서 남북관계에 실질적 진전을 이룩하겠다는 의지를 담았다고 할 수 있다.

10·4공동선언은 서해평화협력지대를 출발점으로 안보와 경제를 연계하여 협력을 제도화하겠다는 것이다. 구체적으로, 먼저 안보협력은 남북한의 군사적 분쟁이 빈발하는 서해에 경제특구를 건설하고 해주항을 활용하여 민간선박의 해주 직항로 통과를 허용하고 공동어로수역과 평화수역의 설정, 그리고 한강하구 공동 이용 등 해주지역과 주변 해역의 포함 등을 포함하는 포괄적 협력을 의미한다.

경제협력과 관련해서는 서해평화협력지대를 성공적으로 추진하여 개성공단의 통행, 통관, 통신의 3통문제와 같은 제도적 장애물을 해소하고 제2개성공단으로 협력을 확대한다는 계획을 제시하였다. 그리고 철도화물 수송과 북한 내 철도 개·보수를 도와 시베리아철도와 연계하는 계획까지 포함시켰다. 마지막으로 백두산 직항로 개설과 백두산 관광사업의 시작을 통해 남북한이 육로와 해로에 이어 항공로까지 연계하여 신뢰 회복과 경제협력을 촉진시키려는 의도를 담았다고 평가된다.

이러한 의욕적인 남북한 정상의 합의에도 불구하고 결국 정권 교체 이후 10·4공동선언의 내용은 실질적으로 추진된 것이 전혀 없었다. 미국 부시 행정부에 들어와서 북한 핵문제에 대한 접근방식에 전환이 일어났고 한국의 입장에서 한반도의 평화와 안전을 달성하기 위해 북한 핵문제는 반드시 극복해야 할 과제임이 분명해졌다. 북핵문제와 관련해서 주변 당사국들과의 입장 정리가 되지 않은 상황에서 노무현의 정부의 의욕적인 남북합의는 국제사회의 지지를 받지 못했고 결국 핵문제 해결에 긍정적인 효과도 발휘하지 못했다.

남북한 양자관계 수준에서는 임기가 시작되기 전의 시점이던 2002년의 서해교전부터 남북한의 군사적 긴장이 지속되는 가운데 2004년 6월 남북 장성급회담을 통해 서해상에서 우발적인 무력 충돌의 방지를 위한 방안에 합의하고 군사분계선 인근에서 각종 선전활동을 전면 중단하며 선전 장비를 철거하기로 합의하는 진전이 있었다. 이후 2004년 7월에 등산곳 684호의 NLL침범으로 우리해군이 경고사격을 하는 등 소규모의 무력충돌을 제외하고는 큰 무력 충돌이 일어나지 않았다(이성우 2008, 192). 그러나 국내여론에서 북한에 대한 화해협력정책에 대한 이념적 반감이 비등하기 시작했다. 금강산 관광, 인도적 지원, 개성공단 및 경제교류를 통해 북한으로 들어간 외화가 남한에 대한 핵무기 개발에 이용될 것이라는 우려가 제기되었고 실제로 노무현 정부 시기였던 2006년 10월, 북한은 핵실험을 강행하였다. 그 후 이명박 정부에 들어와서 대북정책이 전환되자 박왕자씨 피격, 천안함 사건, 연평도 포격도발과 같은 군사적 긴장이 확대되었다는 평가가 존재한다는 점에서 남북한 정상회담은 양면적인 특성을 가진다.

노무현 정부 시기의 정상외교는 남북 정상회담을 통해서 북한의 군사적 위협이라는 위기를 관리하고 북한과의 경제적 교류와 협력을 통해서 안보상황을 개선하고 경제적 활로도 모색하는 이른바 전례없던 정상외교를 전개했다는

점에서는 긍정적인 평가를 할 수 있다. 정상회담에 따른 긍정적인 효과에 반해서, 한반도 위기를 관리하는 과정에 북한과 직접적인 교류협력을 추진함으로써 한미동맹 차원에서 간격이 발생하였고 국내정치 차원에서는 퍼주기와 같은 비난을 받으며 남남갈등이 확대되었다. 노무현 정부가 정상회담을 통해 남북한 관계라는 외교정책을 국내정치적으로 이용하려 했다는 시도는 비록 성공적이지 못했지만 실제로 그러한 시도가 있었다는 비판은 가능하다.

### 3. 이명박 정부의 한미동맹 복원과 자원외교

한국외교에서 새로운 전환점이 이루어진 것은 이명박 정부가 출범 직전인 2007년, 국제협력의 증진을 통한 개발원조의 확대, 인권외교, 군축과 비확산에 대한 적극적 활동과 같은 역할과 문화외교를 통한 한국학의 보급과 한류문화의 확산을 시도하면서부터이다. 2008년 새로운 정부가 출범하면서 한국 외교정책에 본격적인 변화가 일어났다. 한국외교의 전환은 특정한 정부의 계획이라기보다는 축적된 국력의 결과로 나타난 것이다. 이명박 정부는 신장된 국력을 바탕으로 성숙한 세계국가(Global Korea)를 구현하는 목표를 세우고 한미동맹을 21세기 전략동맹으로 발전시키는 한편 아세안을 비롯한 아시아 역내 국가들과의 신아시아 협력 네트워크 외교 및 포괄적 실리외교를 추진하였다(외교통상부 2009, 18-19).

이명박 정부는 핵심적인 이익에 중요한 국가와의 협력의 연계를 시작으로 이를 확대하여 외교능력을 발전시켜 국익을 확대하는 ‘네트워크 외교’ 전략을 발표했다. 포괄적 실리외교는 외교 이슈를 확대 설정하는 것으로 정책 주제별로는 기후변화, 세계금융위기와 같이 새로이 등장하는 국제문제에 대하여 동아시아를 넘어 유럽, 남미, 중동, 그리고 아프리카는 물론 다자적 대응에 적극적으로 참여하는 것이다. 이를 통해서 한국은 성장한 국력에 상응하여 국제질서형성에 적절한 역할을 수행하는 이른바 ‘중견국 외교’를 추진하였다.

2008년의 국제정세는 세계적 질서의 재편이 진행되는 가운데 전통적인 정치와 안보의 갈등 속에 테러리즘, 질병, 자연재해, 식량과 에너지 안보와 같은 비전통 안보문제가 제기되었다. 2008년 9월에 시작된 미국 발 금융위기 속에서 한국은 최대 수출시장인 미국의 경기악화로 국내 실물경제의 대응책을 모색하였다.

다행히도 국가 차원의 위기로 확대되지는 않았고, 도리어 한국은 위기를 기회로 전환하여 새로운 국제경제 질서 구축을 위한 G20 세계금융정상회의를 통해 적극적 역할을 모색할 수 있게 되었다(외교통상부 2009, 13).

이명박 정부는 출범 초기부터 김대중 정부의 외환위기나 노무현 정부의 북핵위기와 같은 특별한 외교적 위협요인은 없었다. 미국 쇠고기 수입을 둘러싼 광우병 논란과 관련하여 여론 수렴을 거치지 않고 검역 주권을 포기했다는 비판이 있지만, 이 문제는 국제정치가 아닌 국내정치적인 문제였다. 일본 문부성이 교과서에 독도를 일본의 땅이라고 영유권을 명기하려는 시도에 대해서 일본 대사를 초치하는 등 불협화음이 발생하긴 했지만 이 문제도 한일관계에서 위기상황이 아니라 통상적인 관계 악화였다고 할 수 있다.

이명박 정부에서의 문제는 김대중·노무현 정부 시기를 ‘잃어버린 10년’으로 규정하고 모든 정책을 반대로 하려는 것이었다. 이러한 이념적인 접근이 외교정책과 대북정책에 혼란을 초래하였다. ‘화해와 협력’에서 ‘상생과 공영’으로의 대북정책 전환은 국민적 합의 없이 북한에게 제공되었던 경제 지원을 실패라고 판단하고 북한의 체제를 변화시키면서 한국이 남북관계를 주도하겠다는 의지의 발표였다. 이른바 ‘비핵개방 3000’은 북한을 국제사회에 편입시킴으로써 핵문제 해결, 체제개방, 그리고 경제발전을 지원한다는 정책으로 북한에 대한 한국의 자신감을 반영하는 것이었다. 비록 그 성과는 기대에 미치지 못했지만, 그렇다고 남북관계가 북한의 의도대로 전개되지도 않았다.

자력으로 강성대국은 고사하고 체제유지 자체가 어려운 상황에서 북한은 외부지원을 통해 경제체제의 유지를 가능하게 하는 비핵개방 3000을 체제변화와 붕괴로 이어지는 남한의 당근책으로 판단했다. 북한은 남한의 의도대로 굴복하기보다는 도리어 대남 강경책을 통해 남한의 의지를 굴복시키고 햇볕정책을 연장하도록 하여 체제안정에 필요한 남북교역, 금강산 관광, 인도적 지원을 유지하려고 시도했다. 북한은 대남 비방과 군사적 협박, 그리고 2008년 오바마 정부 출범에 맞춰 미국과 직접 협상을 위해 2009년 4월 5일 장거리 로켓을 시험 발사하는 한편, 5월 25일에는 국제사회의 경고를 무시하고 2차 핵실험을 실시하는 극단적인 시도를 하였다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 대북정책의 제재와 대화의 병행 그리고 일괄타결이라는 기존의 비핵화우선 원칙을 유지했다(외교통상부 2010, 24-29). 현대 국제정치이론에서는 국력의 부상은 주로 결제력에 의해 이루어진다고

본다. 그리고 이는 개별국가의 외교적 역량 강화를 의미하며, 당사국은 강화된 국력에 적절한 위상, 역할, 그리고 평가를 추구하게 된다. 이러한 한국 외교정책의 전환은 국력 신장을 바탕으로 가능한 것이었다.

### 1) 한·미 정상외교

이명박 정부가 새로 출범한 2008년 한미 정상은 4차례의 회담과 3차례의 통화를 통해 양국 간의 신뢰와 협력을 발전시켰다. 이명박 대통령은 이전 정부의 외교정책을 잃어버린 10년으로 규정하고 ‘한미동맹의 복원’이라는 새로운 틀을 만든다는 차원에서 첫 해외 순방지로 미국을 선택할 만큼 한미관계를 적극적으로 추진하였다(외교통상부 2009, 30-34). 2008년 4월 19일 캠프 데이비드에서 열린 정상회담에서 양국은 동맹관계를 공동의 가치와 신뢰에 기초한 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시켜 나가기로 합의하였다. 같은 해 8월 6일 부시 대통령의 방한을 계기로 개최된 정상회담에서는 공동의 가치와 신뢰에 기초한 안보에 추가하여 정치, 경제, 사회, 문화 등의 여러 분야로 협력을 확대하여 지역 및 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여하는 한미 전략동맹의 원칙과 방향에 합의하였다.

발표된 한미동맹의 복원이라는 명칭에 비해 협력의 실제 안건은 전 정부와 큰 변화가 없었다. 안보분야에서는 한미연합방위태세의 강화와 북한 핵문제 해결을 위한 공조에 합의가 논의되었다. 경제 분야에서 양국 정상은 지난 정부에서부터 논의되어 오던 한미 자유무역협정(FTA)의 비준 추진, 한국의 비자면제 프로그램의 연내 가입, 대학생연수취업 프로그램, 그리고 우주·항공 및 원자력 분야에서 협력을 확인했다. 한미 정상은 7월 도야코 G8 정상회의 및 11월 리마 APEC 정상회의와 같은 다자외교의 무대에서도 긴밀한 접촉을 이어갔다.

미국 발 서브프라임 금융위기에 대한 대응으로 이명박 정부는 2009년 초부터 경기부양책을 동원하고 국제공조를 추진하였고, 경제위기는 진정 국면에 진입했다. 그러나 경기회복의 속도는 상당히 완만하게 진행되어 G20 정상회의와 같은 다자협력을 통한 경제회복의 모색이 시도되었다. 2009년에는 북한의 미사일 발사 시험과 2차 핵실험 발표와 같은 위기상황 속에 오바마 행정부가 새로 출범하면서 양국 간의 공조와 협력을 강화하는 차원에서 2009년 6월 16일 워싱턴에서

정상회담이 개최되었고 ‘동맹미래비전(Joint Vision for the Alliance of the ROK and the USA)’이 채택되었다(외교통상부 2010, 33). 동맹미래비전의 핵심은 한미 양국이 핵우산을 포함한 확장억지(extended deterrence)와 같이 강력한 안보태세를 유지하고, 북한 대량살상무기프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기를 위해 협력하기로 하는 것이었다. 또한, 전통적인 경제분야에 해당하는 한미 FTA, 통상, 무역에서 협력은 물론 비전통안보분야에 해당하는 녹색성장, 우주협력, 인권과 민주주의 증진, 테러리즘, 기후변화, 에너지안보 등 다양한 분야에서 협력을 확대하기로 합의했다. 이러한 논의는 2009년 11월 19일 오바마 대통령의 방한을 계기로 이루어진 정상회담에서도 지속적으로 이루어졌다.

2010년에는 3월의 천안함 피격, 그리고 11월의 연평도 포격 사건으로 한반도의 긴장이 고조되는 가운데 한미 양국은 북한의 도발에 대하여 신속히 공동대응하기 위한 협력체제를 유지했다(외교통상부 2011, 31-32). 2010년 6월 26일 토론토 G20 정상회의를 계기로 개최된 정상회담에서 양국은 2007년 2월 전시작전통제권 전환에 대하여 논의하였는데 안보환경을 고려하여 2015년 12월 1일로 전환시점을 재조정하기로 합의하였다. 2010년 11월 서울을 방문한 오바마 대통령과의 정상회담에서도 한미자유무역협정의 추진, 북한 핵문제 해결을 위한 공조 등 전통적인 한미 간 협력의제를 논의하였다. 양국은 중요한 외교 현안으로 테러리즘, 대량살상무기 확산, 기후변화, 경제위기, 빈곤문제를 논의하고 여기에 공동으로 대처하기로 합의하고 한미 FTA가 미국 의회에서 비준 통과하는 것을 계기로 경제협력을 강화해나갔다.

2011년 12월 19일 김정일 사망으로 한반도에 발생할 수 있는 군사적 긴장의 가능성에 대해서도 논의함으로써 한미관계는 통상의 공고화 과정으로 나갔다(외교통상부 2012, 40). 2012년은 이명박 정부의 임기가 사실상 끝나가는 시점으로 한미 FTA를 발효시킴으로써 한미동맹을 경제동맹으로 확대하였다. 3월 25일, 서울 핵안보정상회의를 계기로 이명박 대통령과 오바마 대통령은 북핵문제와 장거리 미사일 발사를 포함하는 북한의 군사적 위협을 해결하기 위한 공조를 재확인하였다. 북한은 4월에 발사한 미사일 실험을 실패라고 결론 내렸지만 12월에 다시 2차 발사를 감행했다. 무엇보다 북한은 4월 13일 헌법을 개정하여 핵보유국임을 명시하고 미국에 대한 핵억제력을 공개적으로 언급함으로써 핵보유에 대한 의지를 노골적으로 드러냄으로써 한반도의 군사적 긴장이 확대되는 시기였다.

한국과 미국은 북한의 도발에 따라서 지속적으로 변화하는 한반도 안보 환경에 적극적으로 대처하기 위해 동맹 재조정 및 강화 사업을 지속적으로 추진하여 ‘21세기 전략동맹’으로 발전시켰다. 한미 양국은 ‘맞춤형 억제전략’을 구체화·제도화하고 개정미사일지침에 합의하여 최대사정거리를 300킬로미터에서 800킬로미터로 확대하는 등 군사분야의 협력을 강화했다. 주한미군지위협정(Status of Forces Agreement: SOFA)에 대해서도 한국 측의 수사 권한을 강화하는 방향에서 합의가 이루어져 한미 간 군사적 협력과 신뢰가 개선되는 효과를 거두었다.

이명박 정부는 경제 대통령이라는 여론의 기대에 부응하여 대미외교에서 FTA를 비준 통과시키고 자유무역에 대한 강력한 추진력을 발휘했다. 이런 점에서 통상외교의 중요성에 대한 ‘세일즈외교’의 접근은 강력한 추진력을 발휘했다. 아랍에미리트에 원자력발전소를 수출하는 과정에서 미국을 설득하는 노력도 이러한 정상외교에 대한 인식에 기초해 있다고 할 수 있다. 한편, 이명박 정부 시기 외교는 김대중 정부와 노무현 정부 10년 동안의 대미외교가 한미동맹의 위기이며 이를 복원하는 것이 한반도에서 위기의 극복이라는 인식에서 출발하였다고 볼 수 있다. 이러한 인식은 안보문제에서 적절한 정책전환이라고 평가할 수 있지만 경제문제로 확대되면서 국내정치화의 과정을 거치게 되었다. 미국과의 관계를 보다 강화하는데 중점을 둔 이명박 정부의 외교정책은 정권 초기, 미국산 쇠고기 수입과 관련하여 광우병을 우려하는 여론의 반대에 직면하였다. 문제는 국내정치에서 미국 측 협상안을 수용한 것으로 알려지면서 객관적 근거와 상관없이 검역 주권 및 먹거리 건강과 같은 국내정치 의제로 전환되고 반미와 보혁 대결이라는 이념화 과정을 거치게 되었다.

남북관계에 있어서도 비핵개방 3000으로 정책을 전환하는 과정에서 북한의 불만을 불러일으켜 금강산 관광객 피격, 로켓발사 실험, 2차 핵실험, 천안함 피격, 연평도 포격, 그리고 임기 말에 3차 핵실험까지 북한의 군사적 도발은 상당한 위기로 치달았다. 북한의 위협이 심각한 수준이라는 판단에서 한미동맹의 핵심 사안이던 전시작전권전환도 2012년 4월로 예정되었던 당초의 계획을 2015년 12월로 연기하게 되었으며, 이것이 미국과의 관계에 영향을 주게 되었다. 일각에서는 이명박 정부 시기의 정상외교를 통한 위기 관리를 반미와 친미의 구도로 전환하여 국내정치적으로 보수와 진보 간 이념 대결의 의제로 인식하기도 하였다.

## 2) 한·일 정상외교

2008년 2월 25일, 이명박 대통령은 대통령 취임식을 계기로 방문한 일본의 후쿠다 총리와 가진 정상회담과 4월 20~21일 양일간 일본을 방문하여 가진 정상회담을 통해 한일 정상은 역사문제와 영토문제와 관련한 논의를 진행하였다. 이는 새로운 의제가 아니고 지속적으로 논의되었던 주제이기 때문에 성과를 거두기 어려웠지만 문제를 악화시키지 않으려는 시도를 넘어서 나름대로 상당한 관계 개선을 이룩할 수 있었다.

일본 정부는 2008년 7월 중학교 사회 교과서 학습지도요령 해설서에 독도를 명기한 것에 대한 대응체제 강화 등 통상의 조치를 취하였다. 2008년 9월 후쿠다 총리 사퇴 이후 취임한 아소 총리와 10월 베이징 ASEM 정상회의 및 12월 후쿠오카 한·중·일 정상회담을 계기로 양국 간 5차례의 정상회담이 이루어졌다. 과거사에 대한 협의는 2007년부터 이어져오다가 2008년에 사할린 거주 한인의 영주 귀국이 실시되어 305명이 고국으로 돌아오는 결실을 맺었다. 2007년 ASEAN+3 정상회의를 계기로 합의되었던 유골 봉환과 관련해서도 2008년 1월 23일 유골 101위 그리고 11월 21일에 59위가 봉환되는 성과를 올렸다. 이 밖에도 2008년에 식민지 시대에 강제 격리 수용되었던 한국 국적의 한센인 중 130명이 일본 정부로부터 보상을 받고 일본 정부가 『원폭피해자 원호법』을 개정함에 따라 한국에 거주하는 원폭피해자도 일본 정부의 지원을 받게 되었다. 그리고 2002년 발족한 한일 역사공동연구도 지속적인 활동을 하는 등 한일관계가 상당히 개선되었다(외교통상부 2009, 40).

2009년에도 한일 양국 정상은 이른바 셔틀외교를 활발히 전개하여 2009년 1월 아소 총리의 방한과 6월 이명박 대통령의 답방으로 관계가 진전되는 양상을 보였지만 한일관계의 고질적인 역사 및 독도 문제로 한계가 나타나기도 하였다(외교통상부 2010, 43). 한편, 일본 총리의 잦은 교체로 2009년 4월 1일 런던에서 열린 G20 정상회의, 4월 11일 ASEAN+3 정상회의에서 아소 총리와 그리고 9월 23일에는 UN 총회에서 하토야마 총리와 정상회담을 갖는 등 2009년 한 해 동안 6차례의 정상회담을 가졌지만 교과서 문제는 해결되지 못했다(외교통상부 2010, 42). 일본은 교과서 학습지도요령 해설서를 개정하면서 영토문제를

공식화시키려 하는 반면, 한국은 한일 간에는 영토문제가 존재하지 않음을 명확히 했다. 역사문제에 있어서는 전 정부에서 추진되어 오던 사할린 거주 한인 영주 귀국, 한국인 군인 및 군속의 유골 봉환, 그리고 역사 공동연구프로젝트도 지속하여 추진하였다.

2009년 9월 일본 민주당 정부가 출범한 이후 한일 정상은 4차례 회담을 개최하였다. 이 과정에 일본의 간 나오토 총리는 2010년 8월 10일 과거사에 대한 통절한 반성과 사죄를 담은 내각총리대신 담화를 발표하고 한국에서 가져간 조선왕조외곽 등의 도서 반환과 과거사 문제에 대한 노력 의지를 표명하였다. 이명박 대통령도 일본의 노력에 대해 긍정적으로 평가하고 천안함 사건, 연평도 포격, 우라늄 농축 등 북한의 도발에 대해 일본의 지지를 확인하면서 한일관계는 상당한 진전을 이루었다. 그밖에 한일외교의 전통적인 의제인 통상, 민간교류, 유골 송환 등 긍정적인 진전이 이루어졌다. 그러나 2010년 3월 일본 정부가 독도의 영유권을 주장하는 초등학교 교과서를 검증 통과함에 따라 한일관계가 악화되기도 하였다(외교통상부 2011, 40).

2011년 3월 11일에는 일본 동북지방에 대지진과 그로 인한 해일이 발생하여 일본이 국가적 위기상황에 직면하였다. 이에 한국이 일본에 대한 지원과 협의를 제공함으로써 양국의 협력관계가 개선되었다. 또한 2011년 10월에는 노다 총리의 방한을 계기로 조선왕조도서 반환이 완료되면서 한일관계가 긍정적으로 발전하게 되었다. 다른 한편에서 한일관계는 전통적인 역사와 영토문제로 발전의 한계를 드러냈다(외교통상부 2012, 48-50). 한국이 헌법재판소의 결정으로 군대 위안부와 원폭 피해자에 대한 청구권이 1965년 한일 청구권협정에 의해 소멸되었는지에 대한 양국의 해석에 대한 분쟁에 있어 동 협정 제3조에 따르지 않는 한국 정부의 부작위가 위헌이라고 결정하자 한국 외교부가 일본에 청구권협정을 개시할 것을 촉구하였다. 그리고 독도영유권과 관련된 사회교과서 검정문제도 2011년에 재발하였다.

2012년의 한일관계는 양국의 노력에도 불구하고 상당한 갈등을 경험하게 되었다. 일본이 고등학교 교과서, 외교청서, 그리고 방위백서에서 독도영유권을 주장하는 기술을 포함하고 독도문제의 조기 해결을 위한 도쿄 집회에 일본 정부 관계자가 참석하는 등 영유권 분쟁이 발생하였다. 이명박 대통령이 2012년 8월 10일 독도를 방문하자 노다 요시히코 일본 총리가 항의서한을 전달하고

국제사법재판소의 제소를 제안하는 등 강경조치를 취하여 한일관계는 급속히 냉각되었다.

이명박 정부는 한일관계에 있어서 전통적인 위협요인이자 갈등요인이라고 할 수 있는 영토문제와 역사문제로 관리하는 위기외교를 성공적으로 추진했다고 평가할 수 있다. 교역과 통상, 그리고 인적교류분야에서는 지속적인 증가 추세를 유지하면서 가까운 이웃으로 공동의 가치를 공유하는 동맹관계를 유지하는 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 효과적인 갈등관리를 통해 일본으로부터 한국의 대북정책에 대한 지지를 획득하는 등 효과적인 위기관리외교를 했을 뿐 아니라 이를 통해 한반도의 위기관리에도 일본의 지지를 활용했다.

이명박 정부의 대외정책은 한일관계에 있어서도 외교정책의 국내정치화가 문제라고 할 수 있다. 일본과 미국에 대하여 일방적이라고 할 만큼 친미·친일 정책을 추진한다는 국내여론의 비판이 있었고, 동시에 친인척 비리가 불거져 이명박 대통령에 대한 지지율이 20% 미만으로 급락하는 상황이 나타났다(Views & News, 2012년 10월 17일). 또한 2008년 7월 9일 홋카이도에서 열린 정상회담에서 일본의 후쿠다 야스오 총리의 독도 영유권 주장에 대해 이명박 대통령이 “지금은 곤란하다, 조금만 기다려 달라”고 대답했다는 요미우리 신문의 보도(경향신문 2012년 2월 20일)로 국내 여론이 비판이 비등한 시점에 이명박 대통령은 독도를 방문했다. 이는 국내정치적 고려에 따라 독도를 방문함으로써 외교적 논란이 더욱 극단적으로 확대되었다는 해석이 가능한 사례이다.

### 3) 한·중 정상외교

2008년 한중관계는 1992년 수교 이후 처음으로 1년 안에 양국 정상의 교환방문이 이루어지면서 한중의 우호관계는 전환점을 맞이하게 되었다(외교통상부 2009, 42). 2008년 5월에는 이명박 대통령이 중국을 방문하여 ‘전면적 협력 동반자관계’에서 ‘전략적 협력 동반자관계’로 양국관계를 발전시켰다. 이로써 한국과 중국은 양자관계에서뿐 아니라 지역 및 세계적 차원의 문제에 대해 협력을 강화하게 되었다. 그리고 후진타오 주석이 방한하여 양국 협력관계의 내실화를 위해 정치, 안보, 경제, 통상, 사회, 문화를 포괄하는 협력방안에 합의했다. 안보분야에서는 전통적으로 논의되어 오던 외교·안보 대화의 정례화와 북핵 문제의

해결을 위한 공조에 합의하였다. 경제 분야에서는 교역, 투자, 금융협력의 강화를 논의하였다. 이후 베이징 올림픽 폐막식 직후인 2008년 8월 25일 후진타오 주석의 방한은 북핵문제 등 기존의 논의되던 문제에 협력을 재확인하는 계기가 되었다.

2009년 한중관계는 전략적 협력 동반자관계를 기초로 정치, 의회, 국방 분야에서 상호협력을 강화하고 교역 확대, 문화 교류를 지속적으로 추진하는 등 교류와 협력의 제도화의 단계로 들어간 것으로 평가된다. 금융위기로 무역액이 감소했지만 중국은 여전히 한국의 제1위 교역 상대국, 투자 대상국, 무역 흑자국이며 중국의 입장에서도 한국은 3위의 교역 대상국이 되었다(외교통상부 2010, 45).

한중 정상은 3차례에 걸친 정상회담을 통해 양국의 경제·통상 의제와 한류 수출과 같은 문화교류, 그리고 인적교류에 대해 지속적인 관계발전에 합의하였다(외교통상부 2011, 42-43). 2011년, 양국은 원자바오 총리와 두 차례의 회담을 통해 신뢰증진과 실질적 협력을 강화하였다. 12월에 김정일 국방위원장의 사망에 따른 한반도의 위기 가능성이 있었지만 한중 양국은 전반적으로 경제 및 통상의 강화와 문화 및 인적교류에 중점을 두는 외교관계의 내실화를 추진하였다. 한편, 통상관계에서의 진전에 비해 안보문제에서는 이견이 표출되기도 했다. 2010년에 발생했던 천안함과 연평도 포격으로 인하여 한반도 평화와 안정에 북한변수가 불안요인이라는 인식을 양국 정상이 공유했음에도 불구하고 북한에 대한 실질적인 대응방식에 있어서는 원칙적으로 이견을 표출하였다.

2012년은 한중 양국의 수교 20주년을 계기로 한중관계가 강화되는 계기가 되었다. 이명박 대통령은 임기 중 두 번째로 중국을 국빈 방문하였으며, 3월에는 서울 핵안보정상회의에 참석한 후진타오 주석과 회담을 가졌고, 5월에는 중국을 다시 방문하여 후진타오 주석 및 원자바오 총리와 정상회담을 개최하여 전략적 협력동반자관계의 강화를 추진하였다. 북한이 4월과 12월 장거리 미사일을 발사하여 위기를 조장하자 한중은 긴밀한 협조를 약속하였고 통상과 인적교류 분야에서도 지속적으로 양적 확대와 질적 발전을 이룩하였다.

2012년 기준으로 한중 교역액은 2,151억 달러로 최대교역국이자 연간 인적교류 690만 명에 매주 항공편수가 837편에 달하는 최대협력파트너로 부상하였다. 한중간 협력 확대에도 불구하고 중국 어선과 어민의 불법조업 문제가 갈등의 현안으로 남아있고 중국 내 반한정서가 확대될 가능성 또한 존재해 한국 정부는

협력관계의 확대에 따른 중국과 공공외교를 강화하는 노력을 경주하였다.

2008년 12월 13일에는 일본 후쿠오카에서 한·중·일 3국 정상회의가 개최되었다. 3국 정상회의는 ASEAN+3와 연계하여 개최되어 왔었는데 이와 별도로 개최된 것은 처음이었다(외교통상부 2009, 44). 또한 당사국 국내에서 개최된 것 역시 최초로 미국 발 금융위기에 따른 국제경제 불안 속에서 한국과 일본 그리고 한국과 중국은 각각 300억 달러의 통화스왑에 합의하여 금융위기에 공동대처하겠다는 의지를 보였다. 2009년에 들어오면서 한·중·일 정상회의도 제도화되면서 전통적인 경제, 무역, 문화교류를 넘어 재난관리, 환경오염, 기후변화와 같은 비전통안보 협력과 더불어 청소년 교류를 확대하여 3국 외교의 미래비전을 확장하려는 노력에 합의했다(외교통상부 2010, 47).

한·중·일 3국은 2010년 제주에서 3차 정상회담을 가지고 『3국 협력 VISION 2020』을 채택하여 미래 협력의 비전에 합의하였다. 동반자적 협력관계의 제도화, 지속가능한 경제협력을 통한 공동의 번영, 그리고 지속가능한 개발과 환경보호, 교류협력의 확대와 우호관계 증진, 동아시아 및 국제사회의 평화와 안정을 위한 공동의 노력에 대한 비전을 공유했다. 더 중요한 점은 한국에 3국 협력 상설사무국을 설치하기로 합의하는 등 동아시아 3국의 협력관계를 제도화시키기로 합의했다는 사실이다.

2011년에는 일본의 동일본 대지진에 따른 후쿠시마 원전사고를 계기로 재난 관리분야에서 협력과 원자력 안전에 대한 협력을 강화하기로 합의하는 성과를 거두었다(외교통상부 2012, 54-55). 2012년에도 한·일·중 3국의 정상회의는 5회째를 이어가면서 3국 협력의 제도화가 안정적인 단계로 진입한 것으로 평가된다. 특히 2011년 9월 서울에 설립된 협력사무국은 정상회의, 외교장관회의, 경제통상장관회의, 의회포럼 재난관리 네트워크 구축 등 3국 협력의 제도화를 지속적으로 추진하였다.

이명박 정부의 대중 정상외교는 정상외교의 긍정적인 측면을 보여주는 전형적인 사례라고 할 수 있다. 북핵문제와 탈북자문제와 같은 지속적인 한반도의 위기뿐 아니라 김정일의 사망과 같은 특별한 위기상황의 전개에 대해서도 효과적인 관리를 위해 중국의 외교적 지원을 획득하는 방향에서 한중관계의 내실있는 진전을 달성했다. 통상외교를 통한 비즈니스외교는 지속적인 관계 발전을 긍정적인 방향으로 견인하는 역할을 수행했다. 한국 상품의 중국 내 시장 확대와 한류의 인기

확산에 따라서 불가피하게 수반되는 반한정서를 관리하기 위한 공공외교의 강화는 통상분야에서 위기외교와 세일즈외교의 접목으로 평가할 수 있다.

나아가서 한·중·일 3국 정상외교의 확대와 역할 강화는 동북아시아에서 국제공동체의 보편화와 지역주의외교가 확산되는 추세를 반영한다. 동아시아에서도 한 국가가 단독으로 처리할 수 없고 공동의 노력을 통해서 해결해야 하는 문제가 등장하고 있으며, 환경과 안전과 같은 보편적 가치에 대한 합의가 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 동북아시아 다자외교에서 한국의 역할이 인정된다는 점에서 동아시아 다자외교의 틀 속에 한국외교는 중견국외교라는 새로운 역할의 수행과 패러다임의 전환을 의미하는 것으로 해석된다.

#### 4) 한·러 정상외교

2008년에는 한국과 러시아에 모두 새로운 정부가 출범하면서 이명박 정부는 러시아 공식방문을 통한 러시아의 메드베데프 대통령과 정상회담, 전화통화, 도야코 G8 확대 정상회의 등을 통해 정상회담을 개최하였다(외교통상부 2009, 45). 한러 정상은 ‘전략적 협력 동반자관계’에 합의를 통해 전통적인 무역과 투자에서 나아가서 에너지, 우주항공, IT·나노기술, 극동시베리아 개발과 같은 분야로 협력을 확대하였다. 2015년부터 30년간 연 750만 톤의 러시아 천연가스 도입 추진과 관련한 양해각서를 체결하였고 서 캅차카 해상광구 공동개발에도 합의하였다.

2008년에 제안된 철, 에너지, 그리고 녹색으로 대표되는 ‘3대 신실크로드 비전’에 대해서는 2009년에 사업을 구체화하는 데 중점을 두고 정상외교를 진행하였다. 러시아로부터 에너지와 자원 수입을 통해 협력을 강화하기 위해 ‘한러 에너지협력 행동계획’을 통해 8개 분야 20개 에너지협력프로젝트에 협력하기로 서명하였다. 또한, 한러협력의 핵심을 극동시베리아로 설정하고 이 지역에서 경제협력의 증진을 위한 지자체 간의 협력도 강화하였다. 2010년에는 한러 수교 20주년을 기념하여 문화교류를 확대하는 ‘한러 문화교류계획서’에 서명하였다(외교통상부 2010, 48-50).

러시아 메드베데프 대통령과의 교환방문을 통한 2010년 2차례의 정상회담에서 다양한 한러 간 현안이 논의되었다. 한국은 전통적인 에너지, 자원, 수산업 등에 대한 러시아의 협력을 요청하였고, 러시아는 현대자동차 상트페테르부르크 공장

준공과 모스크바 롯데호텔 개관과 같은 한국기업의 러시아 진출 및 직접투자에 중점을 두었다. 한국은 2008년 발표한 '3대 신실크로드' 비전의 실현을 위한 경제협력과 투자를 중앙정부 및 지방정부 차원에서 지속적으로 추진할 것을 러시아 정부와 협의하였다.

이명박 정부는 2010년에 이어 2011년까지 취임 이후 4년 간 러시아와 정상 간 상호방문을 정례화하고 한반도의 평화와 안정을 위한 러시아의 기여를 확인하였다. 그리고 남·북·러 삼각협력에 러시아의 적극적 노력을 요구하는 등 한러협력을 확대하여 한반도의 상생과 공영에 활용하고자 노력하였다(외교통상부 2011, 45-46). 2011년 8월 러시아와 북한의 정상회담에서 가스관 연결에 대해 북한이 전향적 입장을 표명함에 따라 러시아와 북한 그리고 한국과 러시아의 북한을 경유하는 가스관 연결 사업을 논의하기도 했다(외교통상부 2012, 55-56). 이를 위해 극동시베리아와 극동연해주를 상대로 지자체와 기업 간의 협력 네트워크를 추진하였다. 구체적인 협력의 사례로 연해주 지역에 영농기업 진출 확대, 에너지 및 지하자원 도입의 지속, 그리고 우주, 의료, 정보통신 분야에서 협력을 추진하였다.

2012년 3월 서울에서 열린 핵안보 정상회의에서는 메드베데프 대통령과, 그리고 9월에는 블라디보스톡 APEC 정상회의를 계기로 새로 취임한 푸틴 대통령과 정상회의를 개최하는 등 2008년부터 5년의 기간 동안 총 6회의 정상 간 상호방문 및 총 8회의 정상회담을 개최하는 양적 발전을 거두었다. 이명박 정부에서 러시아와의 정상외교는 통상외교에 중점을 둔 경제분야의 협력에 상당한 진전을 보였고 협력의 형태가 상호 호혜적이었다는 점에서 성과도 상당했던 것으로 평가할 수 있다. 러시아는 한국에 에너지와 천연자원의 수출 및 개발, 그리고 우주와 항공분야의 첨단기술을 제공하고 한국은 러시아에 대해 자동차와 호텔의 직접투자를 주고받았다.

위기관리외교의 측면에서 볼 때, 한국은 러시아의 협력을 적절하게 획득하여 북한 핵문제에 대처할 수 있었다. 북한의 장거리 미사일발사와 관련하여 유엔안보리 의장성명과 대북제재 결의안 2087호의 채택에 러시아의 지지를 확보하였다. 한러협력에 있어서도 남·북·러 가스관 연결사업의 추진에 대한 공동협력은 러시아의 지원을 통해 북한의 안보위기를 장기적으로 해소하려는 노력의 일환으로 평가된다.

정상외교의 국내정치적 이용은 러시아의 경우 대통령선거를 앞둔 푸틴 대통령이

현대자동차의 직접투자와 같은 성과를 활용한 것으로 볼 수 있다. 이명박 대통령도 남·북·러 가스협력이라는 경제협력을 통해 위기관리외교를 추진한 것으로 국내정치적으로 지지를 받은 것으로 평가되기는 하지만 에너지안보와 경제협력을 우선순위에 두고 러시아와 협력을 추진하려 했다는 점에서 외교정책을 국내정치의 수단으로 이용한 것으로 보기는 어렵다.

#### IV. 결론: 정상외교를 통한 평화안보를 위한 정책제언

한국을 포함하는 세계 주요국들의 정상외교는 정책적 의미에서의 질적으로 발전하는 한편, 양적 측면인 회합의 빈도 역시 지속적으로 증가하고 있다. 이 글은 정상외교의 확대와 관련하여 이론과 함께 한국의 사례에 적용한 설명을 제시하였다. 정상외교는 장점과 단점이 동시에 수반되기 때문에 효율성에 있어서 논란의 여지가 많은 외교정책의 수행형식이다. 본 장에서는 앞에서 논의한 내용에 기초하여 한국의 정상외교가 가지는 현상을 요약하고 이에 상응하는 정책적 함의를 논의함으로써 결론을 대신하려고 한다.

첫째, 정상외교에서 상대적 국력의 문제가 장애가 될 수 있다. 한국의 경우, 정상외교의 상대방인 미국, 중국, 일본, 그리고 러시아가 국력의 측면에서 한국을 압도하기 때문에 주요 강대국을 상대로 한 정상외교에서 적절한 정책적 지렛대를 확보하지 못할 수 있다는 한계가 있다. 상대적 국력이 불리한 입장에서 북한 핵문제, 영토문제와 같은 핵심이익에 대하여 한국의 입장을 관철하는 것은 쉬운 일이 아니다. 때로는 미국과 일본의 이익이 부합하거나 미국과 중국의 이해가 충돌하지 않는 상황에서 한국의 국익이 소외되는 현상이 발생할 수 있다. 미국과 일본의 안보이익이 부합하면서 한국의 일본에 대한 역사문제가 오히려 미국의 부담이 되는 경우가 대표적인 사례이다. 상대적 국력의 약세와 이익의 공통분모가 부족한 상황에서 한국에게 정상회담은 상대방을 설득하여 우리의 정책을 관철시키는 기회가 아니라 상대방에게 설득 당하여 입장을 수용해줘야 하는 국제정치의 비용이 될 우려가 있다.

둘째, 정상회담의 증가는 상대적으로 개선된 한국의 국력과 위상의 반영이라고 할 수 있다. 한국은 1996년 OECD 가입 이후 지속적으로 국제무대에서 비중을

확대해왔고, 2008년부터 G20의 회원국으로 활동하고 있으며 2014년 명목 GDP, PPP GDP를 기준으로 독일, 미국, 스페인, 영국, 오스트레일리아, 이탈리아, 일본, 캐나다, 그리고 프랑스와 함께 10대 선진국에 포함되었다. 강화된 국가의 위상은 국제사회로부터 보다 많은 협의, 협조, 지원, 참여의 요구를 받게 되며 우리는 우리의 위상에 맞는 적절한 역할에 대한 요구를 할 수 있게 되었음을 의미한다. 따라서 한국이 경제적 위상에 상응하는 국제사회의 인정과 존중을 충분히 받기 위해서는 정상외교에 수동적으로 대처하기보다는 적극적으로 동북아 균형자론, 녹색성장, 유라시아 이니셔티브 등과 같이 한국의 외교구상을 발표하고 설득하는 노력이 필요하다.

셋째, 한국 외교에서 정상회담은 양자관계를 기본 틀로 주요 외교 현안을 논의하는 장으로 활용되었지만 정상회담의 성과는 기대에 미치지 못했다. 주요 주변국들인 미국, 중국, 일본, 러시아와의 정상회담에서 항상 등장하는 문제는 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 통일에 대한 주변국의 지원이었다. 개별국가에 대해서는 미국의 경우 전시작전권 전환과 대북정책, 그리고 자유무역이었으며, 일본과는 영토 및 역사문제, 중국과는 통상문제에 중점을 두는 한편, 탈북자 문제와 북한 핵문제를 다루었고, 그리고 러시아와는 기술 및 에너지 협력과 같은 실무 현안에 중점을 두고 정상회담을 문제 해결의 창구로 활용하고자 했다. 정상회담을 활용한 한국 정부의 외교적 노력에도 불구하고 주변국 외교에서 한국의 국익에 부합하는 방향으로 주변국의 협조와 지지를 획득했는가에 대해서 평가는 그다지 긍정적이지 않다. 북핵문제와 영토 및 역사문제만을 놓고 봐도 한국이 외교적으로 해결해야 할 문제들은 해결되기보다는 그럭저럭 관리되고 있는 수준에 그치고 있다. 또한 한일, 한중, 한미, 한러와 같이 양자 수준의 문제가 그에 그치는 것이 아니라 다른 주변국이 연계됨으로써 문제가 복잡화된다는 문제가 있다.

넷째, 현대 국제관계에서 정상외교의 필요성에 대한 공감대가 확산되고 사실상 정상들 간의 회합이 급격히 증가했지만 그 빈도에 비해 가시적 성과는 기대에 미치지 못했다. 주요국 정상과의 회담에서도 특정 현안이 논의되고 실제로 성과를 거두기까지는 상당한 시간이 걸린다는 점에서 정상회담이 가지는 일괄타결이라는 장점이 제대로 활용되었다고 평가하기 어렵다. 예를 들면 외교적 실무 현안이라고 할 수 있는 미국 입국과 관련하여 비자면제프로그램은 2005년 처음으로 의제로 다루어진 후 3년의 시간이 걸렸고, 러시아와의 우주항공기술 이전 문제는 2004년에

처음 논의된 후 4년이 걸린 사례로 정상회담이 외교문제를 효과적으로 해결하는 제도로써 효율적인지에 대한 부정적 평가의 근거가 된다. 더 나아가 한반도 통일외교, 북한 핵, 영토, 역사, 그리고 탈북자문제와 같은 전략적 이해의 절충이 필요한 핵심이슈에서 정상회담은 실제 문제해결을 위한 제도가 아니라 문제해결을 위한 노력을 보여주는 제도라는 비판도 가능하다.

다섯째, 다자외교의 제도화가 정상회담을 더욱 활발한 외교정책의 제도로 자리 잡게 하였다. 앞에서 논의한 바와 같이 양자 수준의 정상회담은 일정과 의제 등 사전 조율이 복잡한 반면, 다자회의의 장에서 별도로 이루어지는 양자 간 정상회담은 상대적으로 절차가 복잡하지 않기 때문에 정상회담이 활성화되는 계기가 되었다. 앞에서 논의한 바와 같이 UN, APEC, ASEAN+3, G20, 한중일 3국 정상회담 등 다양한 다자외교의 장에서 별도의 양자 정상회담을 개최함으로써 정상회담이 일상적인 외교의 수단으로 활용되기 시작하였다. 다만 이것이 일반화됨으로써 정상회담의 빈도와 성과가 외교력 평가의 기준이 되고 다자외교의 장이 외교력 경쟁의 장으로 인식되는 경향이 나타나고 있다. 미국 대통령과의 정상회담 유무, 또는 미일 정상 회담이 이루어질 경우 한미 정상회담도 개최되는지 여부와 같이 소모적 경쟁이 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

여섯째, 정상회담의 상대에 따라서 회담의 본질이라고 할 수 있는 의제와 내용이 우선적으로 고려되는 것이 아니라 회담 자체가 이념적 경쟁의 도구로 이용되는 측면이 있다. 예를 들면 일본과의 역사·영토문제 그리고 미국과의 쇄고기수입문제, 주둔군지위 협정, 전시작전권 전환, 그리고 미군기지 이전과 비용 부담 문제에 대한 여론의 관심은 외교를 통한 해결해야 할 문제가 아니라 정치적 논쟁의 대상이 된다. 이로 인해 정상회담의 의제로 다루어진 만큼 정치인인 국가원수는 이념적으로 보수와 진보, 더 나아가 애국과 매국으로 여론의 심판을 받게 되어 국내정치적 비판의 대상이 되기도 해 외교를 통해 국익을 보호할 수 있는 정책의 폭은 좁아지게 된다. 한국의 정상외교는 긍정적·부정적 기제가 동시에 작동하지만 정치인으로서 행정부수반이 부담해야 하는 이념적 갈등은 남북 정상회담에서 더욱 큰 장애로 작용해 왔다. 김대중 정부 시기인 2000년 정상회담 때 북한에 지원된 4억 5천만 달러 그리고 남북교류협력으로 북한에 송금된 29억 812만 달러가 여전히 한국 대북정책에서 논란의 대상으로 남아있다는 것을 한 예로 들 수 있다.

이 글에서는 한국 정상외교에 대한 분석을 통해서 정상회담이 한국의 국익의

핵심이라고 할 수 있는 안보와 번영에 어떻게 이용되었는지를 살펴보았다. 김대중, 노무현, 그리고 이명박 행정부에 해당하는 15년의 기간을 분석의 대상으로 정상외교 이론을 적용하여 정상회담의 전개 양식을 추적하였다. 연구자료의 한계와 이를 체계화하는 데 어려움이 있어 충분한 자료에 기초한 분석을 통해 의미 있는 결론을 도출하는 것에 한계가 있었다. 한편, 외교통상부가 발행한 외교백서는 한국의 정상외교를 포함한 외교정책 전반을 계량분석에 기초하여 체계적으로 연구하기에 적절한 기초자료라고 생각된다. 향후 체계적인 연구를 위해 외교백서의 계량화 작업을 통해 우리의 외교패턴을 정량적으로 분석하는 연구를 수행한다면 우리나라의 외교정책에 대한 과학적인 분석이 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 김재홍. 2003. “김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교분석.” 『한국정치학회보』 제37집 2호, 197-218.
- 김하중. 2015. 『증언: 외교를 통해본 김대중 대통령』. 서울: 비전과 리더십
- 이성우. 2008. “제2차 남북 정상회담 이후 남북경제협력의 전개에 대한 논의: 한반도 주변환경 변수와 남한의 국내변수를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제18집 3호, 187-207.
- 이수형. 2003. “정상외교의 유용성에 관한 고찰: 남북 정상회담을 중심으로.” 『통일부정보공개자료』, 39-69.
- 조경근. 2008. “노무현 정부의 ‘동북아 균형외교 정책’.” 『통일전략』 제8집 1호, 71-107.
- 홍용표. 2010. “분단과 한국의 외교: 주변 4강과의 정상회담을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 제32집 1호, 165-201.
- 전수진·유지혜. “노무현 만난 김정일 “DJ와 낸 6·15선언은 빈 선전갑.” 『중앙일보』 (2015년 10월 1일)
- 김 행. “이산 해결 가장 시급 42%.” 『중앙일보』 (2000년 8월 14일)
- 이서화. ““일 ‘독도 일본땅 표기’에 MB ‘기다려달라’고 했다.” 『경향신문』 (2012년 2월 20일)
- 이영섭. “퇴임 앞둔 MB 지지율, DJ-盧보다 낮아: 한국갤럽 조사 MB, 취임 첫해에 레임덕 현상.” 『View & News』 (2012년 10월 17일)
- 외교통상부. 1999. 『외교백서』
- 외교통상부. 2000. 『외교백서』
- 외교통상부. 2001. 『외교백서』
- 외교통상부. 2002. 『외교백서』

외교통상부. 2003. 『외교백서』

외교통상부. 2004. 『외교백서』

외교통상부. 2005. 『외교백서』

외교통상부. 2006. 『외교백서』

외교통상부. 2007. 『외교백서』

외교통상부. 2008. 『외교백서』

외교통상부. 2009. 『외교백서』

외교통상부. 2010. 『외교백서』

외교통상부. 2011. 『외교백서』

외교통상부. 2012. 『외교백서』

외교통상부. 2013. 『외교백서』

외교통상부. 2014. 『외교백서』

통일부 북한정보포털 남북관계지식사전 “북한 핵위기” 출처:

<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=11&dicaryId=91&searchCnd=0&searchWrd=>

D' Souza, Dinesh. 1997. *Ronald Reagan: How an Ordinary Man Became an Extraordinary Leader*. New York, NY: Touchstone.

Dunn, David H. 1996. “What is Summitry?,” David H. Dunn(ed.). *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*. New York, NY: St. Martin's Press. pp. 3-22.

Rice, Condoleezza. 2012. *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington*. New York, NY: Broadway Paperbacks.

### The Role of Summit Diplomacy for Peace and Prosperity in East Asia

There has been a major transformation in the form of diplomatic relations. The summit diplomacy among and between the heads of states has extended its role in resolving major issues in international relations. Since South Korea is geographically situated between the major powers, the peace and prosperity of South Korea is to some extent dependent on external changes. Therefore, this research introduces a theory on summit diplomacy and applies the model to the Korean situation.

There are seven factors that facilitate summit diplomacy: (1) the appearance of an unprecedented threat and crisis diplomacy; (2) diplomatic policy as a new political tool; (3) the importance of business diplomacy; (4) extension of the international community and regionalism; (5) conflict between career diplomats and politicians; (6) concentration of power in the head of government; and (7) technology development. Except for general factors, such as the last four variables, this research will apply the variables to Korean governments' summit diplomacy concerning the major powers, notably the U.S., China, Russia, and Japan.

Based on the analysis, this research presents the following findings: (1) An economic crisis, such as the IMF crisis, can override a security issue. However, as soon as an economic crisis is resolved, a security issue such as a nuclear threat will quickly appear and take over the policy initiative. (2) Regardless of any achievement, inter-Korean summit meetings are likely to be regarded as a policy tool for diverting public criticism from failures of domestic policy. (3) Although the summit diplomacy of South Korea can utilize both the multilateral and bilateral formats, the summit meeting appears to be a ceremonial protocol rather than a proper negotiation aimed at resolving a critical issue. (4) The extension of summit diplomacy is a reflection of the improved national power and prestige of South Korea. (5) Despite the increased role of South Korean summit meetings, there remain difficulties in coping with the relative power gap between South Korea and the major powers in order to achieve national reunification.

**Keywords:** Summit diplomacy, inter-Korean summit meeting, crisis diplomacy, business diplomacy, multilateralism, bilateralism