

## 동아시아 재균형을 위한 “대담한” 제안?

Brad Glosserman and Scott A. Snyder. 2015. *The Japan-South Korea Identity Clash: East Asian Security and the United States*. New York: Columbia University Press.

백창재 서울대학교 정치외교학부

오바마 행정부는 출범 이래 미국 외교정책의 중심축이 아시아로 회귀할 것이라고 천명해왔다. 이유는 명백하다. 동아시아는 지난 10여 년 이래 가장 역동적이고 급속한 경제성장을 이루고 있으며 미국의 경제적 이해가 막대한 지역이다. 또한 냉전적인 안보질서가 남아 있는 상태에서 지역적 세력균형이 급변하고 있어서, 중동을 제외하면 가장 불안정한 지역으로 평가된다. 더욱이 잠재적인 경쟁국인 중국이 자리 잡고 있다.

따라서 미국의 경제적·안보적 이익을 보호하기 위해 동아시아 지역에서 세력균형을 시급히 재조정, 혹은 재균형(rebalance)해야 한다는 것이다. 문제는 비용이다. 중국이 워낙 빠르게 성장하고 있는데다가, 테러와의 전쟁과 2008년 금융 위기를 겪은 미국의 재정 적자는 최악이다. 국내 정치적으로도 대규모의 군사력 투자 같은 것은 생각하기 어렵다. 이런 상황에서 동아시아에서 미국의 재균형 정책은 어떤 형태로 전개되어야 할까?

제목과는 사뭇 다르게, 글로써먼과 스나이더(Glosserman and Snyder)의 책은 바로 이러한 문제의식에서 출발한다. 미국이 감당할 수 있는 효과적인 동아시아 재균형 정책을 모색하겠다는 것이다. 이들이 당연시하는 해법은 간단하다. 이 지역의 동맹국인 한국과 일본이 미국과 적극적인 협력체계를 구축하고 지역적·세계적 역할을 분담하게 하는 것이다.

여기에는 두 가지 걸림돌이 있다. 하나는 중국의 반발이다. 자칫 중국에 대한

봉쇄(containment)처럼 여겨질 경우, 미묘한 균형 상태에 있는 동아시아 지역은 더욱 불안정해지고 급속한 군비경쟁이 일어날 수 있다. 그렇기 때문에 호주, 태국, 필리핀 등 다른 동맹국들까지 연결하는 동아시아 판 북대서양조약기구(NATO) 같은 것은 오히려 해가 된다. 중국에 직접적 위협이 되지 않는 범위에서 한국과 일본, 두 핵심 국가들 간에 미국과의 협력체계를 구축하는 것이 가장 현실적인 방안이라는 것이다.

미국의 재균형 정책에 대해 중국이 어떻게 대응할 것인지는 저자들의 관심 밖이다. 중국을 자극하지 않아야 한다는 당연한 경고 이외에, 중국의 반응에 대해 미국이 할 수 있는 일은 별로 없기 때문이다. 따라서 문제는 두 번째 걸림돌이다. 바로 현재 진행 중인 한일관계인데, 2010년 이후 한일관계는 가히 국교정상화 이후 최악의 상태다. 안보협력은 커녕, 양국관계가 더욱 악화되지 않기만을 바라는 상황이다. 한국이 인정하지 않고 협력하지 않는 상태에서 일본이 독자적으로 지역적인 안보적 역할을 확대하는 것은 자칫 침략의 경험을 공유하고 있는 역내 국가들을 자극하여 역효과를 낼 수 있다. 따라서 미국의 동아시아 재균형 정책에 한일 간 안보협력은 필수적이다. 한일 간에 역사와 영토 문제로 얽혀 있는 매듭을 어떻게 풀 것인가? 이 책의 내용이다.

두 사람의 작업은 크게 두 부분으로 나뉜다. 하나는 한일관계 악화의 원인을 찾는 것이며, 다른 하나는 이를 해결할 수 있는 방안을 찾는 것이다. 전자에 대해서는 기존 연구들이 많이 있고, 또 저자들이 특별히 새로운 통찰을 제공했다고 보기 어렵다. 반면에 후자에 대한 저자들의 제안은 대단히 논쟁적이고 흥미롭지만, 충분한 논의를 하고 있지 않다는 아쉬움이 남는다.

## I. 정체성의 충돌?

이 책의 제목에 드러나 있듯이, 글로써먼과 스나이더는 한일관계가 악화되는 원인을 양국의 정체성(identity)에서 찾는다. 정체성에 의해 국가이익이 규정되고 이에 따라 국가가 행동한다고 보는 것으로, 구성주의(constructivism)적 접근인 셈이다. 국제관계 이론이나 학술적인 작업보다 현실 국제관계를 주로 다루는 저자

들의 성향을 감안할 때, 이들이 이론적 모색을 통해 이런 접근을 선택한 것 같지는 않다.

한국과 일본은 안보환경이 유사하고, 미국과 군사동맹 관계이며, 민주주의와 시장경제라는 유사한 정치경제체제를 지니고 있고, 지향하는 가치도 대동소이하다. 더욱이 지난 수십년간 경제적 상호의존이 심화되어왔고, 인적·사회문화적 교류도 대단히 활발하다. 이런 조건에서 한일관계가 갈등에 빠지는 것은 기존의 현실주의나 자유주의적 접근으로는 설명이 불가능하다. 따라서 구성주의적 접근이 대안으로 선택된 것으로 보인다.

정체성에 대해 명확한 개념 규정을 하고 있지는 않으나, 저자들은 한국과 일본 양국이 자신들을 어떤 존재로 인식하는지, 어떠한 가치를 지향하는지, 자신의 역할을 어떻게 규정하는지, 안보적 위협의 대상이 무엇인지, 서로 어떻게 평가하는지, 미국을 포함한 다른 나라들에 대한 호감도(feeling thermometer)가 어떠한지 등을 폭넓게 살펴본다. 이를 위해 저자들은 두 나라에서 지난 20여 년간 이루어진 각종 여론조사를 검토하며, CSIS(Center for Strategic and International Studies)의 연구 프로젝트로 수행된 한일 양국 엘리트 조사 자료도 분석한다. 그러나 무엇보다도 한국과 일본에 대한 저자들의 해박한 지식과 통찰력이 바탕이 된 것으로 보인다.

2장과 3장, 두 장에서 저자들이 상세하게 서술하고 있는 한국과 일본의 정체성에 관한 진단을 간단히 정리하면 이렇다. 일본은 자신을 스스로 평화애호국(peace loving country)으로 인식하고 있으며, 자국의 문화적·사회적 품격과 동질성에 대해 자부심을 지니고 있다. 이에 걸맞는 국제적 위상을 바라기는 하지만, 주로 환경 문제나 인도적 활동과 같은 비군사적 영역에서 지역적·세계적으로 주도적 역할을 기대한다. 그러나 ‘잃어버린 10년’으로 인해 자신감이 많이 위축되었고, 2012년 동일본 대지진과 쓰나미, 후쿠시마 원전 사고의 삼중 재난(과 이에 대한 정부의 대처)으로 인해 깊은 상처를 입었다. 한마디로 글로써먼은 일본이 정체성의 위기를 겪고 있다고 진단한다. 안보적으로 일본은 북한을 제1의 위협으로, 그리고 중국을 제2의 잠재적 위협으로 인식하며, 미국과 미일동맹에 대한 신뢰가 대단히 높다. 한국에 대해서도 한일관계에 따라 부침은 있으나 대체로 호의적이다.

스나이더가 주로 분석한 듯한 3장은 2장보다는 덜 체계적이다. 우선 민주화 이후 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 그리고 박근혜 정부 초기까지 정치적 변화와 여론의 추이를 일괄하면서, 보수와 진보의 대립, 노무현 정부의 대중주의(populism), 세대 간 이견에 대해 서술한다. 또한 김대중 정부의 햇볕정책을 둘러싼 남남갈등을 지적하면서 북한에 대한 한국인의 태도 변화를 설명한다. 한국의 정체성에 대해 저자들은 한마디로 ‘증대하는 자신감(growing confidence)’으로 진단한다. 한국인은 그동안의 경제발전과 민주화에 자부심이 크다. 현재의 경제력과 교육 수준 및 과학기술에 대해 우월감을 지니고 있다는 것이다. 이는 곧 강한 민족주의적 정서로 연결된다. 이뿐 아니라 한국인은 국력에 걸맞는 국제적인 역할도 원하고 있고, 국제주의적 정서도 강하다. 안보적으로는, 한국인에게 위협의 대상은 주로 북한이지만, 중국의 잠재적 위협에 대해서도 점차 예민해져가고 있다. 한미동맹과 미국에 대한 호감도도 상당히 높고,<sup>1</sup> 일본과도 가치를 공유한다고 여긴다. 요컨대 한국과 일본은 안보 위협에 대한 인식도 유사하고, 가치와 이익도 공유하고 있으며, 미국 및 미국과의 동맹에 대해서도 상당히 우호적이라는 것이다.

그런데 왜 한국과 일본 간에는 안보적 협력은 고사하고 주기적으로 갈등이 반복되는 것일까? 제목대로라면 저자들은 양국의 정체성이 충돌하기 때문이라고 주장하는 듯한데, 이 책에서는 이를 보여주지 않는다. 2장과 3장은 일본과 한국의 정체성과 외교, 안보적 정서에 대해 개괄적으로 논의하고 있을 뿐, 양국

<sup>1</sup> 저자들은 2007년 CSIS 자료를 통해 한국의 엘리트들이 미국과 일본에 대단히 우호적임을 보여준다. 한국과 국가이익이 양립할 수 있는 국가로 미국(43%)과 일본(23%)을 선택한 반면, 중국은 10%에 그쳤다. 또한 미국과 공통의 이익을 지니고 있다고 응답한 사람들이 38%였고, 일본에 대해서는 34%였다. 반면에 저자들은 2006년 시카고 국제협회(Chicago Council on Global Affairs)의 조사 결과를 인용하면서 대중 수준에서는 다른 현상도 나타날 수 있다고 주장한다. 한국과 유사한 가치와 생활양식(similar values and a way of life)을 지닌 국가를 묻는 여론조사에 대해 응답자들의 56%가 중국, 58%가 일본이라고 답했으며, 미국이라고 답한 경우는 14%에 불과했다는 것이다. 그만큼 대중들은 엘리트들에 비해 미국에 덜 우호적이고 중국에 더 친밀감을 느낀다는 것이다. 정확히 파악할 수는 없으나, 이 문항의 의도는 민주주의와 시장경제 같은 정치경제질서상의 가치에 대해 질문한 것이지만, 한국 응답자들은 아마도 동서양 문화 차이나 생활방식 등으로 오해하고 응답했을 수 있다. 다양한 맥락에서 수행된 이질적인 조사들을 편의적으로 발췌, 사용한 데 따른 문제일 수 있다.

의 정체성의 어떤 요소들이 어떻게 충돌하여 양국관계를 갈등으로 몰아가는지 분석하지 않는다. 지난 20여 년간 한일관계의 변동을 추적한 4장에서도 양국의 정체성이 부딪쳐서 갈등 국면이 조성되었다는 분석은 없다.

일본 내 소수의 우익들이 주기적으로 역사와 영토 문제에 대해 도발을 하는데, 이에 대해 한국인이 지나치게 예민하게 반응하면서 양국 간 갈등이 유발된다는 것이 저자들의 생각인 것으로 판단된다. 자신감이 충만한 한국인은 역사 문제와 독도 문제에 대해 모욕적으로 느끼는데, 이를 정치인들이 악용하면서 한일관계 전반의 위기가 초래되곤 한다는 것이다. 민주화의 결과 한국 외교정책 결정과정에는 여론과 시민단체들의 영향력이 크게 작용하게 되어, 역사/영토 문제와 한일관계 이슈들은 국내정치적 파괴력이 대단히 커지게 되었다. 따라서 한국의 역대 행정부들은 취임 초기에는 한일관계의 개선과 안보협력을 추진하다가, 임기 중반에 터지곤 하는 역사/영토 이슈들 때문에 다시 일본과 갈등 국면으로 빠지곤 한다고 저자들은 주장한다.

이 주장에도 일부 타당성이 있을 수 있으나, 공정성은 없다. 한국의 국내정치가 한일관계의 발목을 잡고 있는 듯한 인상을 남기면서, 일본에 대한 책임은 묻지 않는다. 자국의 문화와 사회에 대해 높은 자긍심을 지닌 일본의 정체성이 어떻게 역사 문제에 영향을 미치는지, 일본의 국내정치가 어떻게 변화되어 우익의 목소리가 점점 강화되고 있는지, 왜 이들이 주기적으로 도발적인 언행을 일삼는지, 일본의 시민사회가 왜 이 문제들에 대해 오랫동안 제 목소리를 내지 못하고 있는지, 저자들은 답하지 않는다.

## II. 대담한 제안?

이 책에서 가장 흥미롭고 중요한 부분은 마지막 장이다. 여기에서 저자들은 한일 간의 안보협력을 이끌어내기 위한 여러 가지 방안을 검토한 후, 양국 간 갈등을 원천적으로 종식시키고 확고한 안보협력체제를 구축할 수 있는, 가치 도발적인 ‘대담한’ 제안을 한다.

이들의 획기적인 해결책은 세 단계로 구성된다. 첫 단계는 미국에 의해 시작

된다. 지금까지 미국의 역대 행정부들은 한일 간의 갈등에 대해 엄정한 중립을 지켜왔다. 한국과 일본 두 나라가 모두 미국의 중요한 동맹국인데다가 역사 문제와 영토 분쟁이 워낙 미묘한 사안이기 때문이다. 그러나 더는 이를 방치할 수 없으며 미국이 먼저 해결에 나서야 한다고 저자들은 주장한다.<sup>2</sup> 한일 간의 안보 협력을 통한 동아시아 재균형이 이루어지기 위해서는 한일 간 갈등이 시급히 해소되어야 하는데, 미국의 개입이 없는 한 양국 간의 근본적인 화해는 불가능하기 때문이다. 더욱이 한일 간 갈등의 원천에는 미국이 깊숙이 개입되어 있다는 ‘미국 책임론’도 저자들은 제기한다. 미국이 해야 할 일은 두 가지다. 우선 공식적으로 일본의 원폭 피해를 인정해야 한다. 대통령의 성명을 통해 원폭 희생자들의 피해를 시인하고 전 세계적인 핵 군축 노력을 지속할 것임을 확약한다. 다음으로 역사/영토 분쟁의 불씨를 남겼던 샌프란시스코 조약과 미국의 책임을 재검토하고, 애매하거나 잘못 처리된 이슈들에 대한 해결을 모색한다.<sup>3</sup> 요컨대 한일 간에 치유되기 힘든 상처를 남긴 역사의 매듭 중 미국이 꼬이게 만든 것을 미국이 먼저 풀라는 것이다.

다음, 일제강점기 동안 일본 제국과 개인이 벌인 만행에 대해 일본 정부의 책임임을 일본이 공식적으로 인정한다. 그러한 진정성을 보여주는 동시에 또 다른 군사적 도발 의도가 없을 것을 확약하기 위해 일본은 몇 가지 조치를 취해야 한다. 첫째, 독도에 대한 영유권 주장을 영원히 포기한다. 둘째, 일제강점기 동안 성 노예와 징용으로 피해를 본 모든 한국인에게 일본 정부가 배상한다. 교과서 문제와 같이 한국인을 자극하는 역사 수정주의를 전면 폐기한다. 주기적으로 자극적인 발언을 쏟아내는 각료들이나 정치인들을 일벌백계하는 방침을 확고히 한다.

마지막으로 한국은 일본의 사과와 배상을 받아들이고, 역사 문제들을 완전 종식시키려는 일본의 노력을 인정한다. 한국은 “과거를 완전 정리”하고 일본과

<sup>2</sup> 최근 미국 국무부 고위관리 중 일부가 이례적으로 역사/영토 이슈의 조속한 해결을 촉구하고, 이 이슈들의 정치적 이용을 비난한 바 있다. 저자들과 같은 시각이 미국 외교 안보 정책 네트워크 내에서 힘을 얻어가고 있는 듯하다.

<sup>3</sup> 역사/영토 문제들의 원천으로 샌프란시스코 조약을 지목하고, 당시 미국의 의도에 의문을 제기하는 연구가 많다. 대표적으로 Hara(2001: 361-382) 참고.

의 전향적인 관계를 시작하기 위해 일본이 취해야 할 일련의 구체적 조치들을 일본에 제시한다.

이 세 단계가 이루어지고 난 후, 한일 간에 새로운 우호조약을 체결할 것을 저자들은 제안한다. 새로운 조약에는 다음 다섯 가지 조항이 포함되어야 한다. 첫째, 양국 간의 어떠한 분쟁에도 군사력이 사용될 수 없음을 천명하는 조항, 둘째, 남한에 의한 한반도 통일을 일본이 확고히 지지한다고 천명하는 조항, 셋째, 양국 간 협력의 초석으로 양국이 공유하는 가치와 이익을 적시하는 조항, 넷째, 동아시아에서 일본의 지역적 안보 역할을 확고히 인정하는 조항, 마지막으로, 양국이 지나간 역사를 기억하고 전향적으로 회상하는 공동 기념일을 설정하는 조항.

요컨대 글로써먼과 스나이더가 제안하는 이 “대담하고 거대한” 해법은, 역사 이슈들과 영토 문제에 대해 일본이 한국의 요구를 수용하고, 한국은 일본의 역내 군사적 역할을 받아들이게 한다는 것이다. 이를 위해 미국은 먼저 일본에 사과하고 전후 처리의 잘못을 바로잡으려 해야 하며, 그 결과 미국은 동아시아 재균형을 위한 한미일 간 안보협력체제를 얻을 수 있다. 과연 이 제안은 얼마나 현실성이 있을까? 가까운 장래에 미국이 이런 식의 구상을 주도적으로 현실화하려 한다면 우리의 선택은 어떤 것이어야 할까? 다른 대안이 있을 수 있는가? 이에 대해 여러 분야의 전문가들이 함께 논의하고 중지를 모아야 할 필요가 있겠다.

투고일: 2015년 7월 30일 | 게재확정일: 2015년 7월 30일

## 참고문헌

- Hara, Kimie. 2001. “50 Years from San Francisco: Re-Examining the Peace Treaty and Japan’s Territorial Problems.” *Pacific Affairs* 74(3, Autumn), 361-382.

