

평화재단 제64차 전문가포럼

THE PEACE FOUNDATION 64th FORUM

# 일본의 우경화와 미일동맹 강화, 한국의 전략적 선택은?

일시 | 2013. 11. 05 (화) 오후 2:00 - 5:00

장소 | 평화재단 3층 강당

주최 | 평화재단 평화연구원

## 프로그램

### 일본의 우경화와 미일동맹 강화, 한국의 전략적 선택은?

13:30	(30)	접 수	
14:00	(5)	개 회	
14:05	(5)	여는말	김형기 평화재단 평화연구원 원장
14:10	(10)	사 회	허문영 통일연구원 선임연구위원
14:20	(20)	발 표 1	<b>G2 시대의 미중관계와 일본의 보통군사 국가화 정책 평가: 동아시아 안보질서의 구조적 변화에 대한 영향</b> 박영준 국방대학교 안전보장대학원 교수
14:40	(20)	발 표 2	<b>미일동맹 강화와 한국의 딜레마 그리고 전략적 선택</b> 최종건 연세대학교 정치외교학과 교수
15:00	(15)	토 론 1	최희식 국민대학교 국제학부 교수
15:15	(15)	토 론 2	정성윤 일민국제관계연구원 연구기획조정실장
15:30	(15)	토 론 3	이태환 세종연구소 중국연구센터장
15:45	(15)	휴 식	
16:00	(60)	질의응답 및 전체토론	
17:00		폐 회	

여는 글	.....	4
발 표 1	<b>G2 시대의 미중관계와 일본의 보통군사 국가화 정책 평가 : 동아시아 안보질서의 구조적 변화에 대한 영향</b> .....	5
	박영준 국방대학교 안전보장대학원 교수	
발 표 2	<b>미일동맹 강화와 한국의 딜레마 그리고 전략적 선택</b> .....	25
	최종건 연세대학교 정치외교학과 교수	

일본의 우경화 행보가 연일 계속되고 있습니다. 아베 총리와 일본 내 보수 진영의 합작품인 일본 정치의 우경화 경향은 이제 전수방위 원칙을 무력화 시키면서 본격적인 군비강화로 달려가고 있습니다. 더구나 우경화를 저지할 세력이 존재하던 과거와는 달리, 그것을 견제할 힘이 보이지 않는다는 점에서 더욱 심각한 우려를 낳고 있습니다.

이러한 상황 속에서 미국은 일본의 집단적 자위권을 지지하고 나섰습니다. 과거 침략 전쟁을 일으킨 일본이 반성은커녕 이를 미화하는 조짐까지 보이면서 집단적 자위권을 추구하는 것은 큰 문제가 아닐 수 없습니다. 중국은 이에 크게 반발하고 있으며 동북아 안보 지형에도 지각 변동이 따를 것으로 보입니다. 이에 따라 한미 동맹을 중심축으로 동북아 평화협력을 구상하던 우리 정부의 계획에도 노란 불이 켜지며 곤혹스러운 상황을 맞게 되었습니다.

일본의 군사적 역할이 확대될 경우, 동북아의 불안이 가중되고 한국의 입지가 줄어들 것이라는 예측이 가능합니다. 특히 독도 영유권 주장과 역사 왜곡, 과거사 문제 등으로 한일관계가 악화된 상황에서 이와 같은 우려는 더욱 커질 수밖에 없습니다. 더 이상 신중한 입장만으로는 닥쳐올 외교적 딜레마와 국가발전 전략의 위축을 막을 길이 없어 보입니다.

평화재단 평화연구원에서는 일본의 우경화와 미일동맹 강화라는 현 정세가 한반도에 어떤 파장을 몰고 올 것인지, 그리고 한국이 어떤 전략을 선택해야 할 것인지에 대하여 폭넓은 지혜를 모으고자 합니다. 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2013년 11월

평화재단 평화연구원

G2 시대의 미중관계와  
일본의 보통군사 국가화 정책 평가 :  
동아시아 안보질서의 구조적 변화에 대한 영향

박영준 국방대학교 안전보장대학원 교수

## 1. 문제의 제기

외부로부터의 안보위협에 대하여 자국의 평화와 안정을 지키려는 국가안보의 방식에는, 크게 보아 현실주의적 방식과 자유주의적 방식, 혹은 전통적 안전보장의 방식과 비전통적 안전보장의 방식이 있다고 운위된다. 현실주의적 방식, 혹은 전통적 안전보장의 방식이란 힘(power)의 요소를 중시하여 외부로부터의 위협에 대항하여, 그 위협에 대응할 수 있는 힘, 즉 군사력이나 경제력을 강화하거나, 다른 우방 국가들과 동맹 관계를 체결하여 그 힘을 빌려 억지력과 대응태세를 강화하려는 방식을 말한다. 냉전시대 미국과 소련이 각각의 위협에 대응하여 핵전력을 중심으로 군사력을 증강하거나, 나토 및 바르샤바 조약기구와 같은 동맹체제를 강화하려 한 것이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다.

그러나 현실주의적 방식에 대한 문제점은 ‘안보딜레마(security dilemma)’의 개념에 의해 제기되었다. 즉 외부로부터의 위협에 대응하여 자국의 군사적 능력을 증강하려는 시도가 오히려 상대국가에 안보적 불안감을 높이고, 상대국도 마찬가지로

군사적 능력을 높이게 되어, 양국 간에는 군비증강과 군비경쟁의 양상이 나타나, 오히려 자국의 안보가 더욱 취약하게 될 수 있다는 ‘안보딜레마’가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 인식 하에서 냉전 후기부터 자유주의자들은 ‘공동의 안전보장(common security)’, 혹은 ‘협력적 안전보장(cooperative security)’의 개념과 정책을 제시하기에 이르렀다.<sup>1)</sup> 이 개념들은 잠재적 위협을 가하는 상대 국가를 공동의 협의체와 다자기구에 포함시켜, 그 속에서 대화와 협의를 통해 상호 정보를 교환하거나 신뢰를 구축하는 조치를 취하면서, 위협을 감소시켜 나가는 접근방식을 가리킨다. CSCE나 OSCE 등 냉전기와 탈냉전기에 유럽에서 형성된 유럽안전보장 관련 다자기구들이 이러한 비전통적 안보개념을 기반으로 형성되었다. 같은 시기 일본의 지식인과 정치가들도, 전통적인 안전보장의 대상이 되었던 군사적 위협 이외에, 국가안보를 위협하는 요인으로서 오일쇼크와 같은 경제적, 사회적 위협요인도 있을 수 있다고 보고, 이에 대응하여 군사는 물론 경제, 외교, 사회의 제반 분야에 걸쳐, 군사력 강화는 물론이고, 다자적 외교의 전개 등 다양한 수단에 의해 안전보장의 노력을 해야 한다는 ‘총합안전보장(comprehensive security)’의 개념을 제시하였는데, 이 개념도 비전통적 안전보장이론의 중요한 공헌으로 간주될 수 있다.<sup>2)</sup>

현재 아시아태평양 지역의 국가들 간에는, 냉전기에 소련이 그러했던 것처럼, 경제적으로나 군사적으로 부상하는 중국에 대해 어떻게 대응해야 할 것인가의 문제가 안전보장정책의 중요한 과제로 제기되고 있다. 특히 2001년부터 시작된 이라크와 아프가니스탄에서의 대테러전쟁을 종료하고 있는 미국이 2010년도를 전후로 하여 오바마 정부의 주도 하에 중국에 대한 대응을 염두에 둔 ‘아시아 중시정책(pivot to Asia)’ 혹은 ‘재균형(rebalancing)’정책을 표방하고 있다. 미국이 추진하고 있는 이들 정책들은, 중국은 물론이거니와, 미국 및 중국과 각각 다양한 관계를 맺고 있는 아시아태평양 지역의 국가들에게 큰 과제를 부여하고 있다. 특히 아시아태평양 지역 내 한국, 일본, 호주 등 미국의 동맹국들은 과연 미국이 표방하는 ‘아시아 중시정책’ 혹은 ‘재균형’ 정책이 무엇을 의미하는 것이고, 이러한 정책에 대해 동맹국으로서 어떻게 대응해야 할 것인가의 과제에 직면하고 있다. 그런데 이 지점에서 일

---

\* 이 논문은 2013년 10월26일, 니이타에서 개최된 일본국제정치학회 연례총회에서 한국국제정치학회와 공동으로 조직한 한일학술교류패널에서 발표된 초고를 보완한 것임을 밝혀둡니다.

1) Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder, Colorado: Lynne Rinner Publishers, 1991).

2) 일본의 ‘총합안전보장’ 개념은 1970년대 후반 및 80년대 초반에 걸쳐 오히라 수상의 리더십 하에 발전되었다. 이에 관해서는田中明彦, 『安全保障:戦後50年の模索』(讀賣新聞社, 1997)、第9章、神谷萬丈「安全保障の概念」, 防衛大学校安全保障学研究会『安全保障学入門』(亞紀書房, 2003)、赤根谷達雄, 「日本の安全保障に関する理論的考察」, 赤根谷達雄, 落合浩太郎『日本の安全保障』(有斐閣, 2004) 등을 참조.

본의 대응은 한국 및 호주의 대응과 다른 측면을 보이고 있다. 일본의 아베 정부는 미국의 ‘아시아 중시정책’을 전통주의적 안전보장의 관점에서 파악하면서 대응하는 입장을 보이고 있는 반면, 한국과 호주 등은 중국에 대한 비전통주의적 안전보장의 관점을 견지하면서, 미국의 아시아 중시정책을 받아들이고 있는 듯이 보인다.

본고에서는 이러한 관찰에 바탕하여, 미국이 전개하고 있는 ‘아시아 중시정책’의 내용과 성격을 우선적으로 고찰한 이후에, 일본의 대응정책을 한국 및 호주 등의 정책과 비교하여 검토하고자 한다. 이를 통하여 일본 아베 정부가 취하고 있는 안보정책이 동아시아 안보질서에 미칠 수 있는 영향과 그 문제점에 대해 주의를 환기하고자 한다.

## 2. 미국의 대중인식과 아시아 중시(pivot to Asia) 정책 전개

### 가. 미국의 대중 인식 변화

2000년대 초기 9.11 테러 이후 이라크와 아프가니스탄에서 대테러 전쟁을 수행 하던 시기의 미국은 중국을 위협의 대상으로 인식하지 않았다. 2002년 9월에 공표된 미국의 국가안보전략문서는 미국의 안전보장에 위협을 가하고 있는 요소들로서 테러리즘 확산 및 실패국가(failed state) 등을 가리키면서, 오히려 중국에 대해서는 아시아태평양 지역의 평화와 안정구현에 중요한 역할을 해야 할 국가로 평가하고 건설적 관계를 유지해야 할 필요성을 강조하였다.<sup>3)</sup> 2005년 9월, 미 국방성이 공개한 국방전략문서(national defense strategy)도 미국에 대한 안전보장상의 위협을 전통적, 비정규적, 파국적(catastrophic), 균열적(disruptive) 도전을 가해오고

---

3) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (September 2002)(<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).



있는 약체국가와 비국가주체 등으로 지적하면서도, 중국은 핵심국가(key state)로서 경쟁 및 협력을 해야 할 상대라고 평가하였다.<sup>4)</sup>

그런데 대테러전쟁이 수습되면서, 2010년을 전후하여 미국 내에서는 중국에 대한 경계론이 부각되는 양상이 나타났다. 2007년 9월, 로버트 케이플란(Robert D.Kaplan)은 미국이 이라크 전쟁에 몰두하는 와중에, 중국이 해군력을 증강하면서 해상거부(SEA DENIAL)의 전략을 구체화하고 있고, 이 결과 태평양을 호수로서 지배하고 있던 미국의 우위가 점차 상실되고 있다고 지적하였다.<sup>5)</sup> 중국 연구자인 토마스 크리스텐슨(Thomas J.Christensen)도 2010년 타이완에 대한 미국의 무기판매 결정 이후 미중관계가 경색된 것처럼, 2009년을 전후하여 중국이 미국이나 국제사회에 대하여 공격적이고 도전적인 태도를 취하기 시작했다고 경고하였다.<sup>6)</sup> 이러한 대중 경계감의 고조를 배경으로 미국은 이전에 비해 보다 공세적인 대중 정책을 취하는 모습을 보이기 시작했다.

## 나. 미국의 전향적 아시아태평양 정책: JOAC 및 AirSea Battle 개념의 제안

2010년 7월23일, 클린턴 국무장관은 베트남에서 개최된 동남아시아국가포럼에서 연설하면서, 미국은 중국과 주변 국가들 간에 벌어지고 있는 남중국해 영토분쟁에 개입할 수 있으며, 이 분쟁을 중재하는 것이 미국의 국가이익에 연결된다는 점을 강조하였다.<sup>7)</sup> 미국이 파라셀제도과 스프라틀리 제도 등 남중국해의 도서를 둘러싸고 중국과 동남아 국가들 간에 전개되고 있는 영유권 분쟁에 개입할 수 있다는 입장을 공식적으로 보인 것은 이것이 처음이었다.

이후 미국은 중국이 지역대국으로 부상하고 있는 현실을 주시하면서, 아시아태

---

4) Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (March 2005)

5) Kaplan, Robert D., "Lost in the Pacific: Asia Rising" *International Herald Tribune*, September 22-26, 2007.

6) Thomas J.Christensen, "Why the world needs an assertive China" *International Herald Tribune*, February 21, 2011.

7) Andrew Jacobs, "Stay Out of Island Dispute, Chinese Warn the U.S." *The New York Times*, (July 27, 2010) 기사에서 재인용.

평양 지역에 대한 보다 적극적인 정책을 강구하기 시작하였다. 2012년 1월, 오바마 대통령의 진두지휘 하에 국방성이 공표한 소위 ‘신국방 전략지침’이 그것이다. 이 문서에서 미국 정부는 부상하는 미국의 경제와 안전보장에 다양한 형태로 영향을 줄 수 있다고 전제하면서, 아시아태평양 지역에 있어 미국이 재균형(rebalancing) 정책을 취할 필요가 있다고 강조하였다. 구체적으로 이 문서는 중국과 이란이 미국의 파워투사능력을 저지하기 위해 전자 및 사이버 전쟁, 탄도미사일 및 순항미사일, 방공체제와 기뢰 등 비대칭적 능력으로 반접근 지역거부(Anti-Access/Area Denial, A2AD) 전략을 추진하고 있다고 판단하면서, 이에 대응하기 위해 미국이 해저 잠수함 전력, 신형 스텔스 전폭기, 미사일 방어체제, 우주기반능력을 결합한 “합동작전접근개념(Joint Operation Access Concept: JOAC)”을 실행할 필요가 있다고 주장하였다.<sup>8)</sup>

국방성 차원에서 합동작전접근개념(JOAC)이 하나의 전략방침으로 제시되면서, 실제 작전을 담당하게 될 미국의 해, 공군에서도 이러한 전략을 뒷받침하기 위한 전략개념을 공표하였다. 미국 그리너트 해군 참모총장 및 슈워츠 공군참모총장은 2012년 2월, 공동으로 발표한 논문을 통해 JOAC 개념을 구현하기 위해 미 해군과 공군은 소위 ‘공해전투(AirSea Battle: ASB)’개념을 발전시켜야 한다고 주장하였다. 이들에 의하면 미국의 동아시아 지역에 대한 접근을 방해하기 위해 중국이 동풍 21 장거리 대함 탄도미사일(DF-21D), DH-10 장거리 순항미사일 등의 전력으로 반접근 지역거부(A2AD) 전략을 취하고 있다고 보았다. 이러한 전략에 대항하기 위해 미국은 파워투사능력을 확보하고, 특히 해군과 공군이 협력하여, 글로벌 호크, 해상 정찰 항공기, F-35 등의 무기체계를 통합하고 네트워크화하여 중심공격을 수행해야 한다고 제안하였다. 이러한 전략이 ‘공해전투(ASB)’라는 것이다.<sup>9)</sup> 사실 공해전투 개념은 2009년 이후 당시의 게이즈 국방장관 주도 하에 미 해군과 공군이 협력하여 발전시켜오던 전략개념이었는데,<sup>10)</sup> JOAC 개념이 제시되면서, 이와 연계한 형태로 재차 강조된 것이었다.

한편 ASB 개념의 공동발안자이기도 한 해군참모총장 조너선 그리너트 제독은

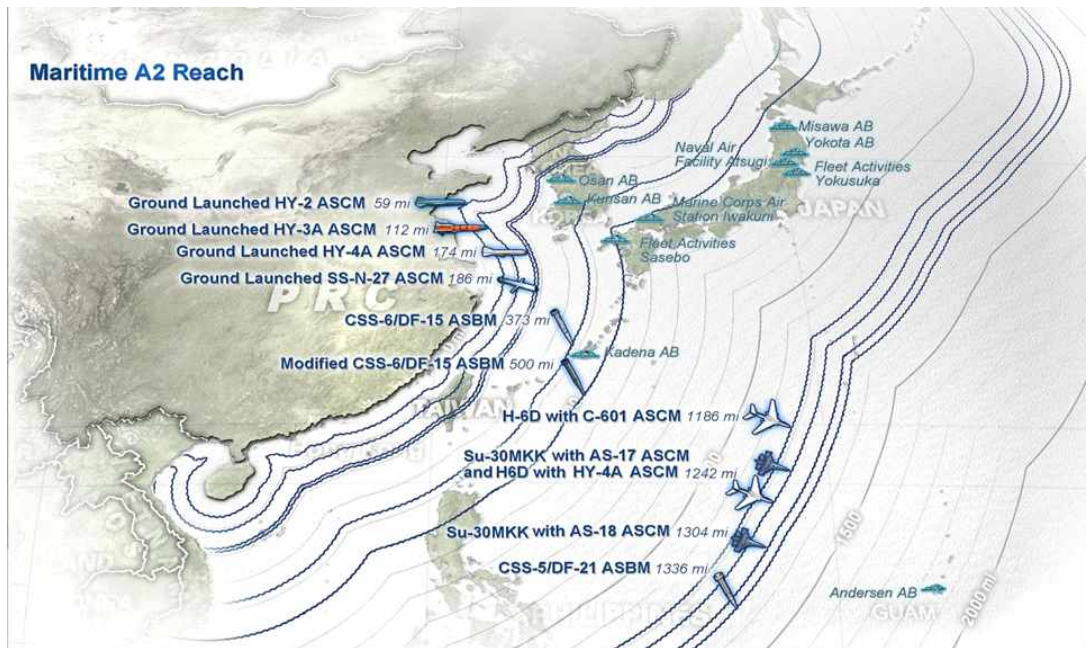
8) Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Defense* (January 2012).

9) General Norton A. Schwartz, USAF & Admiral Jonathan W. Greenert, USN, “Air-Sea Battle” *The American Interest* (February 20, 2012). (<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1212>).

10) 이 개념은 2010년 2월에 발간된 미 국방성의 4년 주기 국방태세 검토보고서(QDR)에서 표명되었다. 김재엽, 「미국의 공해전투(Air-Sea Battle): 주요 내용과 시사점」 『전략연구』 제14권 제1호 (한국전략문제연구소, 2012년 3월), pp.190,197.

2012년 하반기에 발표한 다른 글을 통해, 미국 해군으로서는 잠재적 적대세력의 근해 공격을 억제하고, 불확실한 상황에서 승리하기 위해 ‘전방작전(operating forward)’의 전략태세를 취할 필요가 있다고 강조하였다.<sup>11)</sup> 즉 미 해군으로서는 호르무즈 해협, 말라카 해협, 파나마 운하, 소말리아 해상 같은 전략적 교차점에 해군 전력을 주둔시키면서, 작전과 관리 태세를 유지함으로써 반접근 지역거부를 의도하는 잠재적 적대세력에 대응해야 한다는 것이다. 이를 위해 그는 일본, 한국, 스페인, 이태리, 그리스, 영국 등 전통적인 미국의 동맹국 영토 내에 소재한 해외기지를 적극적으로 활용하여 전방전개 해군력 배치 태세를 강화해야 한다고 주장한 것이다.

〈그림 1: 미국이 생각하는 중국의 A2AD 전략 이미지〉



한편 미 해군 및 공군에 의해 ‘공해전투(AirSea Battle)’ 개념이 강력하게 추진되자, 미 해병대와 육군의 전략가들은 자군의 이익 보호 차원에서 대안적인 전략론도 제시하게 되었다. 해병대 대령 출신인 햄즈(T.X.Hammes)가 2012년 하반기에 제시한 “근해통제(offshore control)” 전략도 그 중의 하나이다. 2004년 이라크 전쟁 진

11) Jonathan W. Greenert, “Sailing into the 21<sup>st</sup> Century: Operating Forward, Strengthening Partnerships”, JFQ 65 (National Defense University, 2012).

행 중에 ‘제4세대 전쟁론’을 제시하여, 럽스펠트의 첨단전쟁 수행론에 반기를 들은 바 있던 햄즈는, 미 해군과 공군이 주장하는 “공해전투” 개념에 따를 경우 중국을 패퇴시키기 위해 중국의 공역이나 해역 등으로 직접 침투하여 비핵 전역을 벌이게 될 수 있는데, 이러한 경우 중심이 깊은 중국 측이 전략적으로 유리한 입장에 서게 될 것이라고 전망하였다. 이러한 약점을 회피하기 위해 그는 중국 측이 설정한 제1도련의 해역과 공역을 오히려 미국이 장악하고, 잠수함 전력을 운용하여 중국의 제1도련 영역 사용을 거부하는 “근해통제” 전략을 채택하는 것이 효율적이라고 주장한 것이다.<sup>12)</sup> 한편 미 육군 측에서는 이라크 및 아프간 전쟁에서 나타났듯이 향후 미국이 수행하게 될 전쟁은 지상에 근거지를 둔 반정부 집단이나 테러리스트가 될 것이므로, 해, 공군에서 주장하는 ‘공해전투’ 관련 전력보다도 지상전을 수행하게 될 기갑 및 보병전력 증강이 더 필요하다는 주장도 제기되고 있다.<sup>13)</sup>

그러나 전반적으로 아시아태평양 지역에서 해·공군을 중점적으로 배치하고 있는 미국으로서는 중국의 잠재적 위협에 대응하기 위해 해, 공군 전력의 재배치를 통해 대응하고 있는 것으로 보인다. 비록 미국이 국내 재정긴축 추세 속에서 향후 10여 년간 국방비를 4800억 달러 이상 감축해야 하는 상황 속에서 신규 전력증강을 추진하기는 곤란한 상황이지만, 기존 해·공군 전력의 배치전환과, 역내 동맹국인 한국, 일본, 호주, 필리핀 등의 국가들과 연합 해,공군 훈련 강화를 통해 중국에 대응하는 태세를 보이고 있는 것이다.

아시아태평양 지역을 관할하는 미국 태평양 함대사령부 예하 전력은 6개 항모전투단, 함정 90여척, 잠수함 41척 등으로 구성되는데,<sup>14)</sup> 재정 감축 추세 속에서도 태평양 사령부 예하 전력은 유지되고 있다. 이에 더하여 미국은 2011년 11월, 오바마 대통령과 오스트레일리아의 당시 길러드 수상과 가진 회담에서 합의되었듯이, 2012년에 호주 북부의 다윈 기지에 미 해병대 250인을 우선 배치하고, 최종적으로 2500인 규모의 해병대 병력을 배치할 계획으로 있다.<sup>15)</sup> 동남아시아에서는 싱가포르, 필리핀, 태국, 인도네시아 등과 군사협력을 강화하여, 싱가포르에는 최신 연안

12) Colonel T.X.Hammes, “Offshore Control is the Answer” *Proceeding Magazine*, vol.138/12 (U.S. Naval Institute, December 2012) ([www.usni.org/magazines/proceeding/2012-12/offshore-control-answer](http://www.usni.org/magazines/proceeding/2012-12/offshore-control-answer)). 햄즈 대령의 근해통제 전략에 대한 중국 해군측의 반응에 대해서는 Li Jie, “Reality forces Washington to take new military approach in East Asia” *Global Times*, January 3, 2013를 참조.

13) Chris McKinney, Mark Elfendahl and H.R.McMaster, “Why the U.S.Army Needs Armor” *Foreign Affairs*, May/June (2013).

14) 2011년 10월1일, 필자가 미 태평양함대사령부 기획참모부 차장 Mr. William Wesley씨와 하와이 사령부에서 인터뷰.

15) “Obama's Pacific power play: 'We are here to stay'” *International Herald Tribune*, November 18, 2011.

전투함을 주둔시킬 예정이고, 필리핀과 태국 등에는 대잠 초계기 배치를 늘리고, 인도네시아에도 F-16 전투기 판매를 추진하고 있다. 또한 다음 표에서 나타나듯이 한국과 일본을 포함한 아시아태평양 국가들과 전반적으로 연합군사훈련 태세도 강화하고 있다.

〈표1: 미국이 아시아태평양 국가들과 실시하는 주요 연합훈련〉<sup>16)</sup>

대상국가	주요 연합훈련명	주요 내용
미국+한국	키 리졸브 을지프리덤 가디언(UFG)	
미국+일본	공동통합지휘소훈련(CFX) 상륙 훈련	상륙훈련은 최근 캘리포니아에서 육상 및 해상자위대 참가하여 실시
미국+태국	코브라골드 훈련	
미국+필리핀	바리카탕 훈련	
미국+말레이시아	Kilat Eagle	
미국+오스트레일리아	Talisman Saber	
미국+베트남	연합해군훈련	2011년 7월, 다낭에서 실시
미국+일본+인도	말라바 해상훈련	2009년 실시
미국+일본+호주	연합해군훈련 연합공군훈련	연합해군훈련, 2011년 브루나이 연합공군훈련 = 2013년 2월, 고프 노스 팜 훈련

#### 다. 미국의 대중 정책의 양면: 견제와 협력

단 미국의 전문가들과 정책결정자들은 미국의 아시아중시정책, 혹은 재균형 정책이 냉전기 소련에 대하여 그러했던 것처럼 봉쇄 정책이 되어서는 안 된다는 점을 분명히 하고 있다. 하버드대학의 조셉 나이(Joseph S. Nye) 교수는 오바마 대통령의 아시아태평양 정책이 중국에 대한 봉쇄정책으로 비춰지고 있는 것이 매우 유감

16) 『朝日新聞』 2011년 7월16일 참조.

이라고 지적하고 있다. 조셉 나이 교수는 냉전기의 미국-소련 관계와 달리 중국에 대해 미국은 경제교류 및 인적 교류 측면에서 활발한 협력을 하고 있다고 지적하면서, 미국의 대중 정책이 봉쇄가 되어선 안 된다고 강조하였다.<sup>17)</sup> 같은 하버드대학 법학 교수인 노아 펠트만도, 조셉 나이의 논지와 유사하게 미중관계는 냉전기 미소간의 ‘냉전(cold war)’과 달리, 경제교류와 사회문화교류가 활발하기 때문에 쿨 워(cool war)의 양상이 될 것으로 전망하였다.<sup>18)</sup> 브레진스키도 미국으로서는 지역의 라이벌 국가가 지역에 대한 통제를 하지 못하도록 근해균형(offshore balancing) 전략을 취할 필요가 있고, 중국과는 양자적, 다자적 협력관계를 통한 협력정책을 취해야 한다고 주장하였다.<sup>19)</sup> 중국 전문가인 로스(Robert Ross) 교수도 미국의 아시아 중시정책이 중국에 대한 도전이 되는 것은 아시아 지역의 긴장고조로 이어지고, 이것이 결코 미국의 안보상 이익이 되지 않을 것이라고 분석한다. 그는 미국이 중국에 대하여 취해야 할 정책은 자제전략(restraint)이 되어야 한다고 주장한다.<sup>20)</sup>

미국 정부도 이러한 견해들에 유의하면서, 미국이 취하고 있는 아시아 중시정책이 결코 중국에 대한 봉쇄정책이 아니라는 점을 거듭 해명하고 있다. 2013년 6월, 척 헤이글 미 국방장관은 아시아 안보회의의 연설을 통해 아시아 중시(pivot to Asia)정책은 주로 경제, 외교, 문화의 전략이며, 아시아 지역에 대한 미군 주둔태세 강화는 이 정책의 일부라고 설명하였다. 그러면서 그는 중국과는 전향적이고 건설적인 관계 구축을 추진하고 있다고 주장하였다. 2013년 4월, 마틴 텡프시 미 합참 의장은 4일간에 걸쳐 중국을 방문한 바 있다. 그는 미중관계가 ‘투키디데스 함정(Thuydides trap)’, 즉 상대에 대한 공포에 의해 양국이 전쟁상태에 빠지는 결과를 방지해야 한다고 역설한 바 있다.<sup>21)</sup>

같은 해 6월8일, 오바마 대통령은 시진핑 중국 국가주석과의 양자 간 회담을 통해 중국의 평화적 부상을 환영하며, 중국이 주장해온 ‘신형대국관계’ 수립에 동의한다는 의향을 밝혔다. ‘신형대국관계’란 중국에서 제안된 개념으로, 미국과 중국이

---

17) Joseph S.Nye, Jr., “Our Pacific Predicament” *The American Interest*, vol.VIII, no.4 (March/April, 2013), Joseph S. Nye, Jr., “Don’t try to ‘contain’ China” *International Herald Tribune*, January 28, 2013 등을 참조.

18) Noah Feldman, “The coming cool war with China”, Korea JoongAng Daily, June 7, 2013.

19) Zbigniew Brzezinski, “Giants, but not hegemony” *International Herald Tribune*, February 14, 2013.

20) Robert S. Ross, “The Problem With the Pivot: Obama’s New Asia Policy is Unnecessary and counterproductive” *Foreign Affairs*, November/December 2012.

21) Clifford A. Kiracofe, “US, China must avoid Thucydides Trap” *Global Times*, July 11, 2013.에서 재인용.

구대국관계, 즉 냉전기의 미소관계가 아니라, 서로 협력하고 신뢰를 구축하는 관계를 구축하자는 내용을 담고 있는 표현이다. 이어 7월에 개최된 미중간의 전략 경제 대화에는 경제와 안보분야 등 다방면에 걸친 분야에서의 양국간 협력방안이 깊게 논의되었다. 미국 태평양함대는 격년제로 환태평양연합해군훈련(Rim of the Pacific) 주최해 온 바 있는데, 2014년도 훈련에 중국 해군이 사상 최초로 참가하기로 결정되었다.

이상의 검토를 통해 볼 때, 미국의 대중 정책은 견제와 협력의 양측면을 동시에 갖고 있는 것으로 보인다. 분명히 중국의 군사능력 증강과 서태평양 해역에서의 파워투사는 제2차 세계대전 이후 태평양을 내해(內海)로 간주해온 미국의 안보이익에 잠재적 위협을 줄 수 있어서 이에 대한 군사적 대응태세를 구축하고 있지만, 중국과의 다양한 경제 및 사회문화 교류를 추진하면서, 다자간 틀에서도 중국을 수용하여 그 위협을 완화하려는 비전통적 방식의 안전보장 정책도 추진하고 있는 것이다. 미국의 대중 안보정책은 현실주의적 방책과 자유주의적 방책, 전통적 방식과 비전통적 방식이 결합되어 있다고 볼 수 있다.

### 3. 일본의 대중인식과 안보정책

#### 가. 일본의 대중 인식 변화

일본에서는 부상하는 중국에 대한 잠재적 위협인식이 2000년대 초반부터 제기된 바 있다. 2004년 12월, 당시 자민당 정부가 공표한 <방위계획대강 2004>는, 중국의 해공군력 현대화와 국방비의 불투명성을 지적하면서, 북한과 함께 중국을 잠재적인 안보불안요인으로 파악한 바 있었다. 이러한 관점은 2010년 당시의 민주당 정부가 책정한 <방위계획대강 2010>에도 계승된 바 있다.<sup>22)</sup>

중국에 대한 안보위협인식은 2010년을 계기로 더욱 증폭되었다. 이해에 센가쿠 제도를 둘러싸고 일본 및 중국이 대립하는 상황이 발생하였고, 2012년 9월에도 다시 일본 정부가 취한 센가쿠 제도의 국유화 조치를 둘러싸고 양국 간에 갈등이 확대되었다. 이러한 사건들의 영향을 받아 일본 내의 지식인들과 정책결정자 간에 중국에 대한 경계감이 고조되고 있다. 대표적인 대중 강경론자의 일인인 이시하라 신타로(石原慎太郎) 전 동경도 지사는 중국에 대응하는 조치의 하나로 핵 시뮬레이션을 단행하여 강한 억지력을 보여야 한다고 주장하였다.<sup>23)</sup> 방위성 장관을 역임하였고, 지금도 자민당의 실력자인 이시바 시게루(石破茂) 간사장은 국가주권을 수호하기 위해서는 군사적 억지력의 태세를 구축해야 하고, 중국에 대한 대응의 일환으로 해병대를 창설할 것을 주장하였다.<sup>24)</sup> 아베 총리의 안전보장정책을 자문하는 전문가 위원회의 좌장을 맡고 있는 기타오카 신이치(北岡伸一) 국제대학장은 전전(戰前)의 일본이 전쟁의 길로 나갔던 요인들로, 당시 일본인들이 가졌던 지리적 팽창의 관념, 동아시아에 대한 군사적 우위, 국제사회로부터의 제재를 두려워하지 않았던 분위기, 정부의 군에 대한 통제의 취약성, 정부에 비판적이었던 언론의 부재 등이 있었다고 진단하면서, 현재의 일본에는 이러한 요인들이 남아있지 않지만, 오히려 현재의 중국에는 이러한 요소들을 찾아 볼 수 있다고 단언하였다. 그러하기 때문에 일본에서는 중국의 이러한 요인들에 대비하여, 효과적인 자위의 방법을 강구해야 한다고

22) 『平成17年度以後に係る防衛計画の大綱について』(2004.12.10.)과 「平成23年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2010.12.17.)을 각각 참조.

23) 石原慎太郎, 「世界に堂々と理非を問え」 『文芸春秋』 2012년 11월.

24) 石破茂 「安倍さんと日本を建て直す」 『文芸春秋』 2012년 11월.



주장하였다.<sup>25)</sup>

중국 경제론을 주장하는 일본의 전문가들과 정책결정자들 사이에서는 그에 대응하는 수단으로서 자위대의 전력증강과, 특히 미국 군부가 추진하는 공해전투(AirSea Battle) 전략에 대한 적극적 참가 필요성이 제기되고 있다. 사토 아키히로(佐道明廣) 교수는 중국의 군비증강에 대응하여, 일본도 해상자위대와 항공자위대의 능력을 확대하고, 해상보안청의 전력도 증강해야 한다고 주장하였다.<sup>26)</sup> 해상자위대의 자위함대 사령관을 역임한 코다 요지(香田) 제독은, 중국의 A2AD 전략에 대응하여 일본도 미국이 추진하고 있는 ASB 전략에 적극적으로 관여해야 한다고 주장하면서, 미국은 동남아시아에 해군기지가 없기 때문에, 일본 해상자위대의 능력과 활동이 보다 중요해 졌다고 지적하였다.<sup>27)</sup> 정책연구대학원 대학 교수인 미치시타 나루시게(道下徳成) 교수도 냉전시대에 미국이 대소 전략의 일환으로 취했던 해양 거부(sea denial) 전략에 일본이 공동으로 대응했던 사례를 환기시키면서, 중국에 대해서도 일본으로서는 미국이 추진하는 ASB 전략에 적극 협력해야 한다고 주장하였다. 특히 그는 일본이 2010년의 방위계획대강에서 표명했던 동적방위력(動的防衛力)의 개념과 잠수함 전력의 증강 방침(16척에서 22척으로)이 미국의 ASB에 공헌하는 일본의 수단이 될 수 있다고 제안하였다.<sup>28)</sup> 이같이 일본의 주요 식자와 정책결정자들은 주로 현실주의적 입장에 서서 중국에 대한 안전보장상의 방책을 강구하는 경향을 보이고 있다.

물론 일본에서도 대중 강경대응론 만이 논의되는 것은 아니다. 부상하는 중국과 다방면에 걸친 신중한 관계를 추진해야 한다는 논의도 있다. 예컨대 동경재단의 아시아안전보장연구팀이 공표한 보고서에는 미국의 ASB에 협력하면서도, 중국에 대해 일본이 군사적으로는 억제, 외교적으로는 균형(밸런싱), 경제적으로는 통합을 종합적으로 추진하면서, 중국에 대응해야 한다고 제안하였다.<sup>29)</sup> 2004년 방위계획대강 책정작업에 관여하였던 히와타리 교수도, 일본으로서는 대중 군사적 억지뿐만

---

25) 北岡伸一, 「安全保障議論、戦前と現代、同一視は不毛」 『読売新聞』 2013年9月22日。

26) 佐道明廣, 「日本の防衛体制は領土有事に機能するか」 『中央公論』 2012年 11月。

27) 2012년 8월8일, 동경 코다 제독의 사무실에서 가진 인터뷰에서.

28) Michishita Narushige, "The Future of Sino-Japanese Competition at Sea" (Nippon.com, 2012.3.23.).

29) 東京財団 アジアの安全保障プロジェクト, 『日本の対中安全保障戦略: パワーシフト時代の「統合」「バランス」「抑止」の追求』(2011.6). 이 보고서의 집필자들은 神保謙(리더), 阪田恭代, 佐橋亮, 高橋杉雄, 増田雅之, 湯沢武 등이다. 이 보고서 집필에 참가한 다카하시 스키오의 다음 논문도 참조. Takahashi Sugio, "Changing Security Landscape of Northeast Asia in Transition: A View from Japan" (한국전략문제연구소 국제심포지움 발표논문, 2012.7.5.).

아니라 외교적 신뢰구축도 병행할 필요가 있다고 주장하였다.<sup>30)</sup> 이러한 입장들은 중국에 대한 일본의 안보정책을 강구함에 있어, 예상되는 안보딜레마를 회피하기 위해 비전통적 안전보장의 방책, 즉 자유주의적 입장에서 서 있는 담론들로 볼 수 있다.

## 나. 대중 경계감에 바탕한 아베 정부의 안보정책

그러나 2012년 12월, 등장 이후 아베 정부가 역점을 두고 있는 안보관련 정책들로서는 방위계획대강의 개정, 국가안전보장전략의 책정, 국가안전보장회의(NSC)의 신설, 해병대 기능의 창설 추진, 해상보안청의 체제 강화, 집단적 자위권의 용인 추진, 미일 가이드라인의 개정 등의 추진을 들 수 있다. 평화헌법에서 전력의 보유를 금지하고 있는 일본에서, 자위대가 실제로 존재하고 있기 때문에, 국가안전보장 및 방위계획대강을 책정하거나, 해병대 및 해상자위대 전력을 증강하려는 것은 주권국가로서 당연한 권리 행사가 될 수 있다. 다만 아베 정부가 추진하는 안보정책에는 중국에 대한 경계감을 바탕으로 전통주의적 안보정책, 즉 군사력 증강과 동맹강화를 통한 억지력 제고의 방책에 시종 중점을 두고 있는 경향이 농후하다. 미일 가이드라인 개정과 해병대의 창설 움직임이 특히 그러하다.

가이드라인이란 유사시에 주일미군과 자위대 간의 작전기능을 미리 정해 놓는 약속이라고 할 수 있다. 미일 간에는 1978년과 1997년에 가이드라인이 각각 책정된 바 있다. 1978년 가이드라인은 냉전기의 소련에 의한 안보적 위협에 대응하여 미국과 일본이 평시와 유사시에 각각 행해야 할 역할을 분담한 문서이다. 1997년에 수정된 가이드라인은 한반도 유사시, 미국과 일본이 담당할 역할을 정한 문서이다. 그런데 1978년과 1997년 가이드라인 책정 시 미국과 일본은 그 후속작업으로 공동의 작전계획을 책정해 왔다. 1978년 가이드라인 책정 이후에는 1984년에는 소련을 가상적으로 상정한 공동작전계획 5051이 수립되었고, 1997년 가이드라인 합의 이후에는 북한을 공동의 대응으로 상정한 공동작전계획 5055가 수립된 것이다. 그런데 2013년 10월3일, 미국과 일본 간 외교와 방위장관 회담인 2+2 회담에서는 2014년

---

30) 樋渡由美, 『専守防衛克服の戦略』(ミネルヴァ書房, 2012), p.93.

말까지 새로운 가이드라인을 책정할 것에 합의한 바 있다. 새로운 가이드라인은 중국의 위협에 대응하여 미국과 일본이 어떻게 역할을 분담할 것인가가 담겨질 것으로 예상되고 있다.<sup>31)</sup> 그렇다면 <가이드라인 2014> 개정 이후 일본 측은 선례에 따라 중국을 공동의 위협 대상으로 설정한 새로운 작전계획의 수립을 요청할 가능성이 크다. 그렇다면 이에 대해 중국이 맹반발하면서, 그에 대응하는 보다 공격적인 국방정책을 세울 가능성이 있다.

아베 정부가 추진하고 있는 해병대 창설의 움직임도 대중 위협론에 기반한 것이다. 원래 일본에는 평화헌법의 정신에 따라 공격용 무기와 부대의 창설을 금기시하는 규범이 존재해 왔고, 그 연장선상에서 해병대 보유는 터부시되어 왔다. 그러나 센카쿠 제도(중국명 댜오위다오 釣魚島)를 둘러싼 중국과의 대립이 고조되면서, 일본 정치가들은 도서방위를 위한 해병대적 기능을 갖는 부대 창설론을 제기하기 시작했다. 2013년 6월, 자민당의 안전보장조사회 국방부회가 제안한 <신방위계획대강제언>에도 도서방위의 기능을 갖는 해병대 창설 구상이 포함된 바 있다. 같은 해 6월15일, 오노데라 방위성 대신은 동경시내에서의 강연을 통해, 서부방면대 보통과 연대(보병연대)의 확대와 재편을 통한 해병대 기능보유 필요성을 주장하였다.<sup>32)</sup>

아직 해병대가 창설된 것은 아니지만, 자위대는 이미 미국과의 사이에 해병대의 역할을 습득하기 위한 연합군사훈련을 빈번하게 실시하고 있다. 2005년부터 미군과 캘리포니아 일대에서 실시해온 Iron Fist 훈련이 그것이다. 2013년 2월, 캘리포니아의 샌 클레멘트(San Clemente) 섬에서 실시된 동 훈련에는 미군 해병대에 더해, 일본의 육상 및 해상자위대 요원들이 참가하여, 탈취된 도서를 재탈환하는 시나리오 하에 연합훈련이 실시되었다.<sup>33)</sup> 6월에도 같은 장소에서 미일 연합상륙작전 훈련이 개최되었다. 이 같은 훈련을 통해 일본 육상 및 해상자위대는 해병대적 기능과 감각을 갖춰가고 있다. 이 같은 해병대적 훈련 실시는 센카쿠에 대한 중국의 상륙 가능성에 대비하는 측면이 농후하다.

일본이 호주, 타이완, 베트남, 필리핀과 안보협력을 확대하는 것도 중국에 대한 견제망을 강화하는 의도를 갖는 것으로 보인다. 호주와는 2007년 이후 수차례에 걸쳐 공동의 해상훈련을 실시해 왔다. 필리핀에 대해서도 해양경비대에 연안경비정을 10여척 공여하는 사업을 실시하였고, 베트남에 대해서도 연안경비정을 제공하려고

---

31) 「朝日新聞」 2013年 10月4日。

32) 「朝日新聞」 2013年 6月16日。

33) Martin Fackler, "Japan holds war games with U.S. in sign of shift" *International Herald Tribune*, April 3, 2013.

하고 있다.<sup>34)</sup> 이들 국가들이 공통적으로 중국과 영유권 분쟁을 벌이면서, 대립축을 구성하고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 아베 정부의 안보정책은 대중 경계감에 바탕하여 지나치게 현실주의적, 혹은 전통적 안전보장의 방책을 보이는 경향이 농후하다. 이와 대조적으로 아베 정권 등장 이후에 중국 측의 최고지도자 및 국방담당 장관급 간에 양국 간 안보현안을 논의하는 협의가 전연 없었다는 점에 유의해야 한다. 이러한 대화와 협의의 부재에는 중국 측의 책임도 있지만, 일본의 안보정책이 전통적 경향을 지나치게 띄고 있다는 점에도 귀책사유가 있다. 부상하는 중국에 대해 미국은 봉쇄정책으로 비춰지는 것을 회피하는 신중한 정책을 펼치고 있는 반면에, 일본은 명확한 대립의 자세를 감추려고 하지 않는 것이다. 냉전시대에 미소 간에 군사적 대립이 부각되었다고 한다면, 지금의 일본과 중국 간에 ‘21세기형 신냉전’양상이 재연되고 있다고 말해도 과언은 아닐 것이다. 이러한 일본의 대중 냉전적 대결 자세는, 같은 미국의 동맹국인 한국이나 호주가 미중간의 사이에서 취하는 정책에 비추어 봐도 두드러지는 현상이라 아니 할 수 없다.

---

34) Martin Fackler, “Japan offers military aid to counter China power” *International Herald Tribune*, November 28, 2012. Go Ito, “The U.S.-Japan Partnership for Maritime Security in the East and the South China Seas” 한국정치학회(KPSA), 한일학술교류세션 발표논문(2012年 12月8日)。

#### 4. 기타 아태지역 국가들의 대중인식과 안보정책: 한국과 호주

아시아 태평양 지역의 국가들은 부상하는 중국과 그에 대응하여 견제 및 협력의 정책을 펼치는 미국 사이에서 쉽지 않은 선택의 기로에 서 있다. 그런데 일본이 견제에 중점을 둔 대중 정책을 펼치고 있다면, 한국 및 호주 등은 협력을 병행하는 정책을 전개하고 있다.

호주의 경우는 미국의 동맹국이면서, 2007년 이후에는 일본과도 외교와 방위담당 각료가 함께 참가하는 2+2 회담을 하고 있는 국가이다. 이를 바탕으로 미국+일본+호주의 연합군사훈련도 실시하고 있다. 호주도 부상하는 중국과 이에 대응하는 미국 사이에서 어떠한 정책을 취해야 할 것인가가 정책담당자 및 지식인들 사이에서 논쟁의 주제가 되어 왔다. 오스트레일리아 전략정책연구소의 벤 슈러(Ben Schreer) 연구원은 호주도 미국의 동맹국으로서, 미국이 추진하는 ASB에 적극 참가해야 한다는 논의를 전개한 바 있다.<sup>35)</sup> 그러나 호주의 다수 식자들은 아태지역질서 안정을 위해 미국과 중국의 대립이 회피되어야 하며, 호주가 그러한 전략적 안정을 만들기 위하여 적극 기여해야 한다는 논의로 모아지는 것 같다. 총리를 역임한 케빈 러드(Kevin Rudd)는 부상하는 중국이 지역질서에 미치게 될 불안정을 방지하기 위해 미국이 추진하는 재균형(rebalancing) 정책을 환영하지만, 미국과 중국 사이에는 군사대화 및 TPP 관련의 경제대화가 진행되어야 한다고 주장하였다.<sup>36)</sup> 오스트레일리아 국립대학의 휴즈 화이트(Hugh White) 교수도 새롭게 선출된 토니 애보트(Tony Abbott) 총리가 미국과 중국 간의 간극을 메우는 외교적 중재의 노력을 기울여야 한다고 주장하고 있다.<sup>37)</sup>

한국도 부상하는 중국과 전통적인 동맹국인 미국과의 사이에 어떠한 입장을 취해야 할 것인가의 문제에 직면하고 있다. 전체적인 논의의 흐름은 한미동맹을 미래 지향적으로 발전시킴과 동시에, 중국에 대해서도 ‘전략적 협력 동반자’ 관계를 발전시켜야 한다는 것이다.<sup>38)</sup> 이러한 논의를 바탕으로 2013년 6월, 박근혜 대통령이

---

35) Ben Schreer, "Australia and Air-Sea Battle" PacNet 30 (CSIS Pacific Forum, May 1, 2013). 단 그는 미국이 ASB에 대한 정보를 보다 공개해야 한다고 주장하였다.

36) Kevin Rudd, "Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations" *Foreign Affairs*, March/April 2013.

37) Hugh White, "Australia's choice: U.S. or China?", *Korea JoongAng Daily*, September 6, 2013.

38) 최근의 논의 결과를 모은 연구로서는 정덕구, 장달중 편, 『한국의 외교안보 퍼즐』 (나남, 2013년),

중국을 방문하여 양국 간 정상회담을 가졌다. 또한 6월 말과 7월에는 합동참모회의 의장과 해군참모총장 등 군 수뇌부가 각각 중국을 방문하여 양국 간 군사적 신뢰구축을 쌓는 계기를 마련하였다. 한국으로서는 중국의 존재가 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 협력이 불가결한 상대국인 동시에, 경제적으로도 중요한 교역국가이다. 이 때문에 미국과의 전통적인 동맹관계를 발전시켜 나감과 동시에 중국과의 협력관계도 추진하고 있는 것이다.<sup>39)</sup>

즉 아태지역 국가들의 대부분은 미국과 중국 간의 관계에서, 어느 일방에 전적으로 의존하기보다, 양자가 다방면의 협력과 신뢰구축을 통해 안정된 관계를 구축하기를 희망하고 있다. 여러 국가들은 일방적인 대미 의존 정책이나 친중 정책을 취하기보다, 다자적인 국제적 협의와 신뢰구축의 장을 확대하여, 현안의 문제들을 해결하기를 바라고 있다. 일본이 전통적 안전보장의 방식에 중점을 두고 있다면, 한국과 호주 등은 비전통적 방식, 자유주의적 성향의 대중 안보정책을 취하고 있다고 볼 수 있다.

---

동아시아 재단 편, 『한국의 오늘과 내일을 말하다』 (동아시아재단, 2012).

39) 인도네시아에서도 미국의 대중 재균형 정책에도 불구하고, 일방적인 미국 의존이나 중국 중시 정책은 안보 딜레마적 상황을 맞게 될 것이라는 우려가 제기되고 있다. Ristian Atriandi Supriyanto, "The US Rebalancing to Asia: Indonesia's Maritime Dilemma" PacNet 30A (CSIS Pacific Forum, May 2, 2013).

## 5. 맺는 말: 일본의 안보정책이 아태지역 질서에 미치는 영향

미국이 추진하고 있는 pivot to Asia, 혹은 rebalancing 정책은 군사적인 측면에서는 현실주의적 성격이 있지만, 경제나 외교적인 측면에서는 상호신뢰구축과 협력증진의 성격이 분명히 있다. 이러한 과정을 통해 오바마-시진핑 정상회담에서 양자가 동의했다고 알려진 ‘신형대국관계’가 점진적으로 나타나고 있는 것이다.

그런데 일본의 대중 정책에는 현실주의적 대응, 즉 군사적 대립의 자세가 부각되고 있다. 4-5년 전만 해도 수시로 열리던 양국 간 정상회담은 물론, 방위당국 간 회담 개최도 두절된 상황이다. 냉전기에 ‘총합안전보장’ 개념을 선도적으로 제시하며, 냉전기의 전통적 안전보장 정책을 넘어설 필요성을 국제사회에 호소했던 일본이 역으로 전통적 안전보장 정책에 회귀하면서 중국에 대응하고 있다. 미중 간에 ‘신형대국관계’가 생겨나고 있다면, 일중 간에는 ‘21세기 신형 냉전’ 관계가 나타나고 있다. 이 같은 일중 관계의 냉각화는 아태 지역 국가들에게 불안요인이 되고 있다.

일본이 안보 문제뿐 아니라 역사문제 등에 대해 중국을 포함한 주변국과 신뢰구축을 하지 않고, 안보적 대립을 전개하고 있는 현상에 대해 미국 측도 우려하고 있다. 제임스 스타인버거(James Steinberger) 전 국무성 부장관은 2013년 2월, 일본 아사히신문과의 인터뷰에서 일본이 역사문제에 대해 주변국들과 신뢰관계를 구축하지 않으면서, 중국을 표적으로 집단적 자위권을 추진하는 것은 주변국들을 불안하게 할 것이라고 경계하였다.<sup>40)</sup>

스타인버거가 지적하듯이 일본과 중국 간의 ‘신형 냉전관계’는 한국 등 주변국에도 불안요인이다. 일본의 안보정책 강화에 대응하여 중국은 안보딜레마를 더욱 갖게 되고, 양국 간에 군비경쟁 양상이 나타나게 될 것은 명약관화하다. 이것이 센카쿠 제도는 물론 지역질서 전체의 불안정성을 더욱 가중시킬 것이다.

이러한 지역질서 불안정을 해소하기 위해 일본의 정책결정자들은 다음과 같은 점을 유의해야 한다. 첫째, 주권국가로서 자신의 안보정책을 강화하는 것은 당연한 일이나, 역사문제나 영토문제로 주변국을 자극시키면서 안보정책을 강화한다면 이는 주변국들에게 환영받지 못하는 안보정책이 될 수 있다. 역사문제나 영토문제로

---

40) 朝日新聞 2013년 2월21일.

주변국을 자극시켜서는 안 된다. 둘째, 부상하는 중국을 잠재적 위협으로 생각하는 것은 있을 수 있는 문제이지만, 그에 대한 대응으로서 군사력 증강 뿐 아니라 지역적 다자안보협의체나 신뢰구축을 통한 불안 해소에 보다 주력할 필요가 있다. 이것이 일본의 ‘총합안전보장’에도 부합되는 정책방향이다.

한국으로서는 일본의 강력한 안보정책 추진과 중국의 대응정책에 의해 유발되게 될 아태지역 질서 불안정 해소를 위해 외교적 노력을 기울여야 한다.

첫째, 박근혜 정부는 보다 적극적으로 동아시아 지역의 다자안보협의체 참가를 통하여 관련국간 신뢰구축을 위한 중재의 노력을 기울여야 한다. 아세안+3, G20, APEC 회의 등 다자간 정상회의에서 일본의 역사인식만 문제 삼을 것이 아니라, 일중간의 ‘신형 냉전관계’ 부상에 대한 우려를 제기하고, 이를 해소하기 위한 중재의 노력을 기울여야 한다. 한국이 개최하기로 된 한중일 3국 정상회담도 적극적으로 개최해야 할 것이다. 이것이 박근혜 정부가 표방하고 있는 ‘동북아 평화협력구상’을 추진시키는 현실적 방향이기도 할 것이다.

둘째, 한국은 미일동맹이 대중 대립적 방향으로 가게 될 가능성에 대해 이의를 제기할 필요가 있다. 북한 문제를 해결하기 위해서, 나아가 아태 지역질서의 안정을 위해 부상하는 중국을 보다 평화적인 방향으로 유도할 필요가 있다. 이를 위해 미국이 지나치게 중국을 군사적으로 견제하는 양상을 취하는 것이 바람직하지 않다. 미일동맹의 주안점이 아태지역 질서의 안정 유지로 향하도록, 미국에 대해 우리의 의견을 명확하게 전달해야 한다. 미일 간 가이드라인 책정작업에서도 이러한 점에 대한 우리의 의견이 전달되어야 할 것이다. P



# 미일동맹 강화와 한국의 딜레마 그리고 전략적 선택

최종건 연세대학교 정치외교학과 교수

## 1. 흔들리는 미국

패권국가는 세계 안보와 경제 질서를 자국의 선호에 맞게 운영하는 국가를 의미한다. 그렇기 때문에 패권국가의 동맹국들은 패권국 세계질서의 중요한 축을 담당한다. 또한 패권질서의 안정적 유지를 위해서는 패권국의 경제력, 군사력 그리고 정통성이 매우 중요하다.

미국의 경제적 어려움은 매우 고질적이다. 이번에 겨우 봉합된 미연방정부의 셋다운은 미국 경제의 고질적 난맥을 반영하기도 하지만, 앞으로 경기회복이 원만히 진행되지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다.

미국의 부채규모는 여전히 증가세를 유지하고 있어서, 국가부채의 한도를 올 초 16조 3940억 달러에서 임시로 16조 6990억 달러로 늘려야 했다. 그러나 이 부채한도가 올 10월에 다시 상한선에 도달하였고 정부 폐쇄라는 강력한 조치를 통해 겨우 채무 불이행을 면하게 되었다.

이러한 미국 경제의 침체는 이미 대외정책에 큰 족쇄로 작용하였다. 아무리 미국이 중국을 견제하고 북한의 핵을 해결하고자 하여도, 미국의 대외정책의 큰 걸림돌은 바로 미국 경제다. 이미 미국 정부는 예산 자동 삭감에 따라 앞으로 10년간 국방예산을 5000억 달러 (약 547조 원) 줄여야 한다. 비록 미국의 국방예산 삭감이 한반도 안보 공약에 영향이 없을 것이라고 한미 당국자들이 여러 번 강조하고 있지만, 이는 사실상 두고 볼 일이다.

당장 미 국방부 군무원 예산이 20% 삭감됨에 따라 주한미군 군무원들은 이미 주 4일근무로 바뀌었다. 육군은 54만 명에서 38만 명으로, 해병대는 18만 명에서 15만 명으로 감축될 예정이다. 항공모함은 현재 11척에서 9척으로 축소해야 할지 모른다. 미국의 스텔스 전투기 개발은 지난 봄 한반도 상공에 등장한 F-22 스텔스 전투기로 사실상 종결되었다. 또한 미국의 핵 폭격기들은 대폭 감축되거나 특정 기종은 도태될 것으로 예상된다. 이미 필리핀과 싱가포르와의 연합훈련은 취소되었으며, 미국 내에서 전략적으로 반드시 필요하지 않은 군사훈련들 또한 취소 또는 연기되었다. 이와 같은 맥락으로 을지프리덤가디언 연습에서 일부 한미연합훈련도 축소되었다고 한다. 미국이 아무리 동북아에 집중하고 싶어도 중동 문제가 악화되고 있는 상황이어서 그 쪽을 계속 바라봐야 한다.

따라서 지난 10월 17일 백악관과 의회의 예산안 타결에도 불구하고 미국 국방부는 예산의 그늘에서 여전히 벗어나지 못하고 있다. 2011년 통과된 예산법은 국방예산을 4750억 달러 (약 540조원)로 제한하였다. 따라서 국방부가 아무리 예산을 높게 요구하고 의회가 설사 통과 시킨다 하더라도 국방부 예산은 자동으로 삭감된다.

이미 척헤이글 국방장관은 지난 17일 국방부 기자회견에서 “동맹국들이 ‘우리가 미국과의 동맹에 의존할 수 있는가’, ‘미국은 조약과 약속을 지킬 것인가’ 등의 의문을 제기해왔다”며 “이는 우리 모두의 중대한 문제로서 국가안보는 물론 세계에서의 미국의 위상에도 영향을 미칠 수 있다”고 사실상 어려움을 실토했다. 경제적 어려움과 안보적 난관은 경기가 회복되거나 군 자산이 적절하게 운영될 때 극복할 수 있을 수 있다. 그러나 중요한 것은 미국의 패권적 정통성에 의심을 할 만한 일들이 여럿 벌어지고 있다는 것이다.

미국의 주요 동맹국가 중 독일과 프랑스는 자국 대통령과 시민에 대한 미국 정보당국의 무차별적 도청과 감청에 대해 분노하고 있다. 프랑스 올랑드 대통령은 “프랑스 시민들의 사생활을 침해한 미국의 행동에 엄청난 비난을 표한다”라고 하였고, 메르켈 독일 총리는 “동맹국들끼리 이런 감시 행위를 하는 것은 절대 용납 할 수 없으며 신뢰를 저버리는 행위다”라고 직격탄을 날렸다.

‘도청하는 미국’이 일본의 집단적 자위권 행사를 적극 지지키로 하였다. 일본의 방위예산 증강과 적극적인 역할을 통해 중국을 견제하려는 패권적 이익 때문에 그러한 결정을 했을 것이다.

## 2. 한국의 딜레마

우리의 입장에서는 역사적 진실을 정직하게 직면하지 않는 일본의 손을 번쩍 들 어준 미국이 정말 우리 동맹인가라는 생각을 하게 된다. 한미동맹의 중요성을 강조 하면서도, 자국의 이익을 위해 한반도 과거사를 부정하는 일본을 지지하는 미국의 도덕적 잣대에 좌절할 할 수밖에 없다. 결국 미국의 어려움을 활용하여 자국의 이익을 확대하는 일본, 이를 “냉전적 사고를 버리지 못한 채 군사동맹을 강화해 지역의 평화와 안정을 위협하고 있다”고 비판하는 중국 사이에서 한국의 이익은 이미 그 설자리가 애매모호해진 것이다.

더욱이 전시작전권 환수 연기를 통해 동맹의 그늘 속에서 안주하는 모양새를 연출하면서 남북관계의 건설적 발전이 없는 우리로서는 매우 협소한 전략적 딜레마에 놓여 있는 상황이다. 2015년에 환수받을 전시작전 지휘권을 연장한다는 것이 정부 방침인데, 미국은 우리에게 많은 동맹 비용을 전가할 것으로 예상된다. 높아진 한국의 경제적, 정치적 위상 때문에 미국 사회에서 ‘왜 미국이 한국의 안보를 책임져야 하는가’라는 비판 여론이 매우 높다고 한다. 그렇기 때문에 미국은 방위비 분담금의 증가 및 미국산 대형 무기 구입 압박도 한층 더해 가는 듯하다. 동맹의 비용이 증가되는 것이다.

그렇기 때문에 미국의 공약을 치밀하게 검증하고 우리의 실천적 자주국방 의지와 능력 또한 냉철한 검증의 대상이 되어야 할 것이다. 막연히 ‘미국이 도와주겠지’라는 기대는 결국 우리 안보에 긍정적이지 않다. 당장 한반도 유사시 미군의 증원 계획이 현실화 되겠냐는 의심을 할 필요가 있다. 즉, 한반도 유사시 가장 먼저 투입되는 미국의 해병대와 항모전단의 전개가 가능하겠는가 하는 것이다. 대북태세의 약화가 미국에 의해 약화될 가능성이 조금이라도 있다면 우리는 우리가 지켜야 한다는 사즉생(死即生)의 사고가 시급히 요구된다. 또한 정치적 미사여구로 장식된 굳건한 동맹 뒤에 정말 한미동맹이 대북억지 능력과 의지를 구현하고 있는지 그리고 한국이 어떠한 역할을 실천적으로 할 수 있는지 검증해야 할 것이다.

한·미 동맹의 비용이 결국 국익확대를 위해 지불해야 하는 것이라면 당연히 지불해야 한다. 한국의 군사적 안보의 한축은 분명 한미동맹에 있다. 한미동맹은 우

리와 미국의 국익을 위해 존재한다. 그러니 냉혹하다. 따라서 한미동맹은 우리<sup>의</sup> 국익을 위해 우리가 선택하였다는 것과 우리의 국익이 한미동맹 자체에 있지 않다는 것을 명심해야 할 것이다. 한·미동맹은 수단이지 목적이 아니다.

한·미동맹은 우리에게 이익만큼 비용도 가져다주는 계약관계다. 따라서 ‘가치 혹은 신뢰 동맹’을 위해 이 관계를 호혜적으로 진화시켜야 하며, 그것이야말로 동맹의 잘못된 그늘에서 벗어나는 길이다. 미국의 요구에 안보와 동맹이라는 이름으로 양보만 하던 시대는 끝내야 하며 미국과의 각종 협상에 당당히 응해야 할 것이다. 우리가 미국을 필요로 하는 만큼 중국이 부상한 이 시대에 우리도 미국에 필요한 존재다. 상호이익을 확대해야 하는 시대가 도래한 이 시점에 이를 얼마만큼 현실화시킬 수 있을지는, 현 정부의 노력과 의회의 견제 그리고 시민사회의 적극적 참여가 보장될 때 가능하다고 할 수 있다. 여기서 필요한 것은 대한민국이 과거와 같이 강대국 국제정치 비극에 휩싸이지 말아야 한다는 냉철한 국가관이다. 한·미동맹은 우리의 이익을 위한 것이지, 우리의 이익이 한·미동맹을 위한 것은 아니다. 우리는 점점 현실화 되고 있는 미국 패권의 변화를 인식해야 하는 냉철한 판단력과 전략적 상상력이 요구되는 시기에 살고 있다는 것을 인식해야 할 것이다. 외교안보 정책결정자들과 보수 및 진보 식자들의 시대적 소명과 각성이 요구된다. P

|평화재단 평화연구원 제64차 전문가포럼|

**일본의 우경화와 미일동맹 강화, 한국의 전략적 선택은?**

# NOTES

| 평화재단 평화연구원 제64차 전문가포럼  
일본의 우경화와 미일동맹 강화, 한국의 전략적 선택은?

NOTES