

< 당대표 전문가간담회 >

## **최근 동북아정세 변화와 우리의 외교·안보전략**

□ 일 시 : 12월 5일(木) 10:30

□ 장 소 : 국회 본청 당대표실

# 최근 동북아 상황 분석: 중미관계를 중심으로

김준형 (한동대, 국제정치)

## ■ 속도 내는 동북아 세력재편과 갈등

- 미국의 '아시아로의 중심축 이동 (Pivot to Asia)': 아시아로의 회귀 또는 재 균형전략(Asia rebalancing strategy)
- 중국의 신형대국론: 강국몽(強國夢)을 통한 중국몽(中國夢)의 실현
- 6월 미중정상회담: 양국의 미래비전으로 '신형대국관계' 제안(서로의 핵심이익을 건드리지 않는 협력관계)  
cf) 센카쿠 설전?(일본 언론)
- 10월초 미일 2+2(국방+외교)의 결과
  - 미국의 일본 집단자위권 공식 지지 표명
  - 중국의 군비증강의 투명성 요구
  - 센카쿠는 미일안보협력의 대상
  - 글로벌 호크 일본 배치: 동중국해에 대한 감시·정찰 확대 방침
- 11월 23일 중국의 방공식별구역 선포: 일본(센카쿠) 및 한국(이어도) 포함
- 한, 미, 일 반발과 CADIZ 무효화 선언과 군용기 사전연락 없이 비행 강행

## ■ 미중패러독스

- 미중의 경제적 상호의존 심화 vs. 패권경쟁상대로서의 군사적 불신
- 미중 교역량 4850억불: 중국은 캐나다에 이어 미국의 두 번째 교역국, 미국은 EU에 이어 중국의 두 번째 교역국
- 미국은 중국의 최대상품수입국이며 중국은 미국채권 최대보유국(1조2500억 불, 중국 전체 외환보유고의 36% 차지)
- 중국 군비확장: 90년대 이후 매년 두 자리 숫자 군사비 증가 및 전략무기 개발(핵잠수함, 항공모함, 대항모미사일, 중장거리 탄도탄, 스텔스기)
- 미국의 선택: Containment vs. Engagement  
(Hegding strategy by soft containment)
  - 미국의 동북아동맹정책의 핵심: Outsourcing + light-foot print

## 한·중·일 방공식별구역(ADIZ) 현황



## 미중패러독스: 상호의존과 갈등의 이중주



출처: "2012 G2 신평판시대: 중 해양굴기 vs. 미 포위전략, 긴장의 아시아, 동아일보, 2012년 11월 5일"

- 미국의 동맹네트워크 강화 목표: 한-미-일 삼각동맹 구축
- 중국이 동북아에서 destabilizing force가 되는 것을 용납하지 않겠다는 의도임

- 중국의 선택: Challenge vs. Accommodation (Anti-Access/Denial Power)
  - 영토분쟁은 중국의 핵심 이익: 2010~2011년 중국의 assertiveness
  - 미일동맹의 강화는 곧 대중국 봉쇄라는 인식
  - 일본과 중국의 지역패권을 두고 벌이는 패권경쟁 본격화

## ■ 방공식별구역 이슈 분석

### ○ 방공식별구역의 국제법적 함의

- 국제법적으로 인정받는 영공과는 다른 개념: 공군이 안보를 목적으로 항공기 식별을 위해 하늘에 임의적으로 그은 경계선
- 1950년 12월 미국이 최초로 선포했으며 현재 전 세계에서 20여 개국이 운용 중임
- 사전에 통보되지 않은 외국항공기가 이 구역에 들어오면 경고방송을 하고, 침범할 경우엔 전투기 발진 가능
- 국제법적 근거는 없으나, 관행적으로 관할권이 인정되는 공간으로 유사시 무력대응의 근거가 될 수 있음(국제관습법화)
- 국제법적으로 인정되지 않기에 타국에 강요할 수 없으나 분쟁방지 위해 주변국과 겹치는 구역은 없어야 한다는 일종의 공감대(또는 관례) 있음

### ○ 역사적 배경

- 동북아 3국 중에 한국이 가장 먼저 설정(1951년 미군에 의해 설정)
- 일본이 1969년 설정
- 이어도를 JADIZ에서 빼고 KADIZ에 포함시키는 4~5차례 요구에 대해 미국은 한일양국의 해결을 권고하면서 뒤로 빠지고, 일본은 10여 차례의 한국의 요구에도 불구하고 그때마다 회담자체를 거부해왔음
- 중국이 2013년 11월 23일 설정

### ○ 중일 영토분쟁이 이번 문제의 핵심<sup>1)</sup>

- 일본의 센카쿠열도 국유화조치 이후 영토갈등 고조
- 지난 9월 센카쿠 상공에 중국의 무인항공기가 진입하면 요격 경고
- 미국의 일본 편들기에 대한 중국의 반응

### ○ 중국몽 vs. 아시아로의 회귀의 첫 시험대: 아시아패러독스 강화

1) 중국의 친강 외교부대변인이 방공식별구역을 발표이후 기자회견에서 센카쿠의 분쟁에서 중국의 영토주권을 수호하겠다고 했고, 이런 사태에 대한 책임은 일본에 있고, 미국은 한쪽의 입장에 서지 말라고 경고했다.

- 미중의 기싸움이지만 어느 정도는 절제된 긴장 고조: 봉쇄를 위한 접근 vs. 봉쇄를 위한 접근 거부(Anti-Access)<sup>2)</sup>
- 긴장고조의 최대 수혜자는 일본이 될 가능성: 중국위협에 대한 집단자위권 및 군비증강의 정당화 및 미일동맹 강화를 위한 유인으로 작용
- 한중관계에 미치는 영향
  - 이어도 갈등 재현: 이어도는 국제법적으로 관할권을 인정받을 수없는 암초이며 중국과의 배타적 경제수역(EEZ) 분쟁과 연결되어 있음
  - 11월 28일 차관급 한중국방전략대화에서 CADIZ 재조정 요구: 중국의 거절 vs. 한국의 불만
  - 중국이 이어도를 포함시킨 의도: 1) 이어도분쟁에 있어 유리한 협상 입지 조성; 2) 한국입장에 대한 불만 및 test

## ■ 한국의 선택

- 방공식별구역에 대한 4가지 선택지
  - 1) 한-미-일(-대만) 공조: 대중국봉쇄전선에 참여하는 신호로 오해가능
  - 2) 한국 임의로 KADIZ 확대
  - 3) 중국 및 일본과 협상
  - 4) 모든 카드 복합적 사용
- 정부 대응의 강경화: 초기 침착하게 대응하던 정부가 국민여론이 강경해지자 강경무드로 돌변하고 공중급유기 도입 등 군비강화 (안보포폴리즘)
- TPP 가입 의사 표시: 타이밍이 매우 좋지 않으며, 미국으로부터 호응도 이끌어내지 못함
- 한국이 동북아 갈등의 조정자 또는 중재자 역할 모색할 필요: 방공식별구역 문제에 대해서도 중국과 일본을 상대로 3국 협의를 제안하는 것도 방법임(한중회담 -> 한일회담 -> 한·중·일 3자 회담)

## □ 박근혜정부의 외교의 문제점 노정

- 외교에 대한 그간의 좋은 평가는 착시효과: 어려운 문제는 미루고, 쉬

2) Foreign Policy는 중국의 이번 방공식별구역 설정은 미국이 과거 냉전시절부터 힘의 우위를 앞세워 관행처럼 중국의 해안선 인근까지 비행훈련을 해왔던 것을 더 이상 용인할 수 없음을 선언한 행동이라고 해석했다.

은 문제만 다뤄온 결과

- 박대통령이 여러 차례 외국정상들과 만났으나 별로 실제적인 내용이 없음: 동평구(동북아평화협력구상)나 유라시아이니셔티브 같은 현 상황과 동떨어진 이상적 구호를 위한 외교에만 집중
- 뒷북외교와 변죽외교: 우리가 선도하는 아젠다가 없음: 주변국의 비판을 감수하더라도 먼저 선도하는 proactive 외교가 필요한데, 주로 reactive 외교만 하고 있음
- 탐색전 및 Honeymoon 기간 종료
- 신뢰외교의 한계: 신뢰구축이 아닌 신뢰전제 외교로 말미암아 외교 부재 상태(북한에 이어 일본, 이번에는 중국까지 신뢰외교 대상에서 제외?)

#### □ 이번 사건을 계기로 한국외교가 깊이 고민하고 씨름해야 할 외교적 난제

- 미중갈등이 격화될 경우 한국은 동맹국으로서 어떤 입장을 취할 것인가?
- 중일갈등이 격화되고 미국이 일본을 지지할 경우 한국은 어떤 입장을 취할 것인가?
- 미국이 한-미-일 삼각동맹을 압박할 때 어떻게 할 것인가?
- 일본의 과거사문제, 군비확장문제, 영토문제(독도, 센카쿠열도)에 있어 미국이 일본 편을 들 경우 미국의 반대할 경우 중국과 공조를 통해 일본을 압박할 것인가?
- 미일동맹이 강화되고, 한미동맹이 미일동맹의 종속변수가 되거나 우선순위에서 밀려날 경우에는 어떻게 할 것인가?

#### □ 한국외교의 아킬레스건의 극복이 최우선 순위가 되어야 함

- **한미동맹 중독현상 극복:** 현재는 지나치게 한미동맹지상주의에 의한 저 자세 외교로 일관하고 있음; 우리가 미국에 대해 할 말을 한다면 중국이나 일본은 물론이고 북한도 얹잡아볼 수 없음
- **돌고래 또는 Pivotal Power:** 동북아역내국들의 강경한 대외정책과 민족주의의 가장 큰 빌미가 되고 있는 것이 북한핵위협과 남북관계악화이므로 한국이 강대국들의 배타적 진영논리 속의 '새우'가 아니라 한반도와 동북아의 평화를 선도하는 '돌고래'가 되기 위해서는 남북관계개선이 가장 시급히 해결해야할 외교아젠다임

# 방공식별표시 이후 동북아 정세와 대응방안

이희옥(성균관대 정외과)

## ○ 방공식별표시 논란 이후 동북아 정세 대강

- 중국의 부상과 2008년 금융위기 이후 중국의 대미인식 변화
- 미국의 대중국견제의 본격화, 지역동맹의 강화
- 중국의 “미국 따라하기”
- 동북아의 안정적 規範부재와 개별 국가들의 안보자율성 증가
- 아베내각의 아베노믹스, 우경화 지속과 미국의 방관적 태도
- 민족주의 여론의 정책결정과정에 반영되는 경향 심화
- 아시아 패러독스의 심화 (경제적 의존에도 불구하고 정치적 갈등이 지속되는 현상)

## ○ 중국의 동북아정세 인식

- 글로벌 수준에서 미국의 영향력과 종합국력의 열세 인정  
(2023년 종합국력 미국의 50% 달성→ 양극체제 도래가능성)
- 但, 동북아(중국의 주변지역, 국경지역)에서 힘의 균형
- 미국의 동아시아 정책과 미일관계의 확장에 대한 불만  
※ 미국이 원하는 ‘균형’을 무엇을 목표로 하는가에 대해 질문중

## ○ 중국의 동북아 정책대응

- 신형대국외교 (동북아에서 중국의 핵심이익 존중받고자 함)
- 동북아의 핵심이익(core interest)의 범주 확장, 의지강화
- 해양강국화(중앙당교의 집체학습, 해양국신설)와 군사력의 확장과 투사(적극방어개념)
- 한반도 문제에 대한 1과 1/2전략(미국에 대한 영향력 우위정책)

## ○ 중국의 한반도인식

- 양자관계 보다는 보다 큰 틀에서 한반도 전체단위의 중요성 인식
- 한국의 지정학적 중요성과 對美傾斜(tilting toward U.S.) 가능성
- 북한에 대한 전략적 자산과 부담에 대한 재평가
- 북한의 핵과 경제 병진 '노선'에 대한 미묘한 변화. 평양의 새로운 시장과 변화에 대한 중국식 인식

## ○ 중국의 한반도정책

- 한반도 비핵화, 한반도의 평화와 안정, 대화와 협상을 통한 해결 원칙(2013년 이후)
- 순서변화의 의미: 비핵화와 북한변화(중국식 방식의 장기적 변화)
- 한중관계 내실화, 대미경사 방지(FTA) 한일협력 틀 방지
- ※ 협력을 전제로 한국에 대한 새로운 질문: 한미동맹, 6자회담 등 지역안보, TPP, FTA 등 경제문제

## ○ 중국의 왜 방공식별구역을 설정했을까?

- (전략조정) 냉전기 힘의 우위와 동맹을 앞세워 중국의 해안선 인근까지 비행 훈련을 해왔으나, 부상한 중국으로서는 이를 인정하기 힘들다는 점. ("Imitation Is the Securest Form of Flattery", *Foreign Policy*, November 26, 2013)
- (논리) ADIZ는 국제법적으로는 인정받고 있지 못하나, 국제적 관례로는 인식되고 있는 상황임. 중국은 국제적 투명성과 안정성을 증대하고 영토 보존을 위해 방공식별구역을 설치한 것은 지극히 정상적인 관행이라고 주장. 중국은 서해와 남해에도 방공식별구역 확대를 검토.
- (배경) 최근 서해와 남해에서도 한미, 혹은 한-미-일 합동 군사훈련 빈도수가 높아지고 있는 것에 대한 경계심이 반영
- (국내정치) 중국판 NSC인 국가안전위원회 설립과 군부의 역할감소에 따른 불만?, 민족주의로 무장한 네티즌의 여론정치, 권력정치 요소



## ○ 이어도를 왜 방공식별구역에 포함시켰을까

- (국내환경) : 중국판 NSC 설립과 군부의 불만
- (대외환경) : 미국의 아시아 재균형과 중국의 反균형의 정책화, 치킨게임 양상으로 치닫는 중일관계 요소, 다오위다오만 포함시킬 경우 국제정치적 의도에 대한 부담의식
- (추론): 알면서 편입했다면, 주변국을 의식하지 않고 중국의 국가이익을 확대하겠다는 공세외교의 징후라면, 모르고 했다면 중국내 정책결정과정의 Bug가 많다는 것임. 그리고 여기에는 일본과는 rule setter 경쟁이나, 한국과는 대화를 통해 해결할 수 있다는 naive한 생각도 있었던 것으로 보임. 전반적으로 미국과 일본의 동북아 정책에 대한 중국의 적극적인 전략전환으로 보임(積極主動과 有所作爲)

## ○ 방공식별문제에 대한 정부 대응

- (대응형식) 중국의 ADIZ가 사전 협의 없이 일방적으로 설정한 것이어서 유감. 구역 재조정 요구. 우리 구역도 확대해 이어도를 포함하는 방안을 검토 중. 다양한 대화채널을 통해 협의해 나가는 방침을 정하고 이미 한·중 차관급 국방전략대화에서 이를 제기한 바 있음. 그러나 일각에서는 미국·호주·일본 편에 서는 것 말고는 다른 선택의 여지가 없는 것으로 정리하고, 중국위협론, 중국기대론을 접는 움직임도 포착됨. 이미 TPP카드, 제주해군기지 건설 당위론도 꺼내들었음.
- (관건) 이어도 문제가 포함된 배타적 경제수역을 확정하는 것임. 한국은 등거리 주장, 중국은 해안선 및 대륙붕도 고려해야 한다는 주장 때문에 접점찾기가 어려움.
- (문제) 과도한 보수적 국내정치, 여론정치에 기대는 경향이 있음. 그러나 이 문제가 불거지기 직전에 열린 한중 고위급 전략대화(김장수 안보실장-양제츠 국무위원)에서 왜 정보를 교환하고 논의할 수 없었는지, 한중정상회담 당시 '전략적 협력동반자 관계'의 내실화에 합의했음에도 불구하고 이것은 '내실화'의 한계를 드러내는 것이 아닌지에 대한 의문이 있음. 이어도 문제의 분쟁가능성에 대한 그 동안의 대응

전략 미비. 16차례의 한국측 협상대표자의 수시 교체로 인한 정보축적의 한계가 나타남.

### ○ 향후 고려사항

- (방공식별문제): 전략적 협력 동반자관계의 내실화의 시금석으로 보고 대화를 통해 문제해결에 접근할 필요가 있음. 문제는 **선언과 실행을 구분하여 전략적 지렛대를 가지고 협상에 임할 필요가 있음**. 지금 모든 카드를 한꺼번에 꺼내드는 양상이 우려됨.

- (다자대화): 중국은 세계강국의 길에서 개별 협상을 통해 작은 이웃 나라들을 서로 떼어놓고 → 지역 내 어떤 세력도 중국에 맞서지 못하게 하는 ‘분할과 정복’ 전략이 작동하고 있음. 이런 점에서 다자간 모멘텀을 살릴 필요도 있음

- (감정외교의 자제): 이어도 문제에 대한 영토적 접근 등 감정적 대응 자제. 감정외교(sensibility in diplomacy)의 위험성. 중국의 ADIZ 발표 이후 한-미-일 공동 대응에 대한 분할 접근.

- (대화방식의 전환): 동북공정 사례를 참고한 반민반관 형태의 회의 기획. 대결을 대결로 바꾸는 전략적 지혜가 필요함.

### ○ 한국외교의 혁신? 민주당의 몫?

- 원칙과 집착으로부터의 해방: ‘신뢰프로세스’를 ‘신뢰구축프로세스’와 병진시켜야. 기다리는 외교에서 찾아가는 외교로

- 균형외교에서 사안별로 ‘균형 잡힌 외교’로의 전환
- 믿고 싶은 대로 해석하는 것 방지(인식차+기대차→ 불신프레임)
- 군사영역의 과도한 영향력 극복의 문제(안보-외교의 분리와 종합)
- 리더쉽 문제(word politics or world politics)
- 소통부재의 문제(수직적 외교→ 소통이 강화된 수평적 외교)
- 정치적 카드의 외교적 고려 없는 즉흥적인 정책 남발방지
- 남북관계 복원, 6자회담 등 한중관계의 모멘텀 확보를 위한 대담한 전략적 재구성

- 계란을 한 바구니에 담지 마라 (사안별 분리접근)
- God is in the details

## [이어도 문제]

- (협약과정)한·중 양국은 EEZ 경계 획정을 위해 지금까지 정식 회담과 국장급 협의를 16차례 가졌고 과장급 회의는 연중 수시로 열고 있음. 2009년에 이 문제를 담당해오던 중국 외교부 조약법규司(국에 해당)의 담당과가 독립해 변계해양사무사(국경해양사무국)로의 조직 개편 이후 회담 단절.

- (한국입장과 정책) 이어도가 우리 영토에 근접해 있기 때문에 실질적 점유를 통해 관할권을 행사한다는 전략. 2003년 이어도에 과학기지를 설립하고 해양 조사와 연구활동 진행중. MB는 "이어도는 한·중 양국 간 EEZ를 조정하면 자연스럽게 한국관할에 들어올 것"이라고 밝힘.

- (중국입장과 정책) 중국은 EEZ 기선(기준점)을 유인도로 삼는 국제법적 관례를 무시하고 무인도인 통다오를 기준으로 삼아 이어도의 관할권 주장. 2007년 12월 국가해양국 산하 기구 사이트를 통해 이어도를 자국 관할이라고 주장하고, 자국 EEZ를 침범했다며 이어도 인근에서 인양작업을 하던 한국 선박에 작업 중단을 요구하는 사례도 발생. 특히 국방부·국가해양국 등은 "경계 획정도 되지 않았는데 한국이 이어도에 대한 관할권을 행사하는 것은 옳지 않다"는 취지로 외교부에 압력을 가함. 중국외교부의 인식은 "쑤옌자오가 어디로 귀속될 것인지는 쌍방이 담판을 통해 해결해야 한다..."중국과 한국 모두 쑤옌자오를 영토로 여기지 않는 만큼 양국 간 영토 분쟁은 존재하지 않는다는 공통 인식을 갖고 있다". 국가해양국장(장관급)은 "이어도는 중국 관할 해역으로 감시선과 항공기를 통한 정기 순찰 범위에 포함돼 있다"고 밝힌 바 있음.

# 중국 방공식별구역 선포 이후 동북아 정세

서주석 (국방연구원 책임연구위원)

## 1. 중국 방공식별구역(CADIZ) 선포의 배경

### ○ 중국의 국력 신장과 안보전략

- 2020년까지 전면적 샤오캉사회(小康社會=중진국 수준) 건설. 구체적으로 '10~ 20년간 경제규모 두 배 증가를 목표로 제시[2012. 11. 18차 당대회 보고].
  - \* '20년 GDP 중국 24.8조 달러(연 7% 성장), 미국 21.5조 달러(연 2.5% 성장)
- 2020년까지 정보전하 국지전(局部戰爭) 승리를 목표로 지역 이익을 뒷받침할 수 있는 군사력 구축 목표(지역내 군사강국화) [<中國國防白書 2008>].
  - \* '12 하반기 해양권익공작영도소조 설치 등 해양이익 확보 노력 집중 전개
  - \* 특히 조어도(센카쿠)를 '13.1. 당중앙위에서 '핵심이익'으로 천명, 미국에 전달
- 그러나, 단기간내 미국 지위 도전은 곤란한 것으로 판단. 다만, 미국의 '패권주의'에 대응, 협력동반자를 지향하는 '신형대국관계'(新型大國關係) 구축 요구
  - \* 일본의 과거사 왜곡, 미일동맹 강화 노력에 대해서는 강력한 반대 입장 견지

### ○ 일본의 안보전략과 미일동맹 강화

- 북한과 더불어 중국의 부상을 안보위해 요인으로 인식하고 깊은 우려 표명
  - \* 특히 중국의 국방비 증가와 활발한 해군활동 경계. 센카쿠 국유화('12. 9.)
- 미일동맹 강화와 적극적 아시아외교를 통한 대중국 경계에 주력['12.12 중의원 선거 공약]
  - \* 다만, 미국 상황 고려시 미일동맹에 대해 과거와 같은 일방적 의존 아닌 적극적인 역할 분담 자임
- 미국은 '아시아 재균형'(Pivot to Asia) 입장에도 불구하고 국방예산 제약이 심화되는 상황에서 일본과의 협력 확대 수용
  - \* 기본전략은 중국과의 협력관계 심화지만 군사적 차원에서는 적대국 개념 존재[중국의 반접근/지역거부(A2/AD) 전략과 도련선 확보 개념 우려]
  - \* '13.10. 미일안전보장협의위원회에서 동맹역할 확대와 미국의 공약 재확인, 일본의 방위역할 확대, 주일미군 전력 증강, MD 공동개발 강화 등에 합의

※ 중·일간 조어도(센카쿠) 분쟁과 이를 둘러싼 미·중·일간 파워 게임이 이번 중국방공식별구역 설치의 핵심 원인

## 2. 중국 방공식별구역 선포의 의미 평가

- 중일관계 및 미·중·일간 대립 상황에서 의미있는 사건
  - 중국은 최근 미일동맹의 강화에 맞선 강력한 대안으로 국제법적 근거가 미약하나 영향이 작지 않은 CADIZ 선포 대안 선택
  - \* 방공식별구역(ADIZ)은 미국이 자국 방공을 위한 군사적 대안으로 1950년 자국 주변에 설치. 한국전역 관리상 '51년 미공군이 한국방공식별구역(KADIZ) 설치
  - \* 일본은 1969년 방위청 훈령으로 일본항공식별구역(JADIZ) 설치. 현재까지 20여개국이 ADIZ 설치
  - 미·중간 군사력 상황을 고려시 중국이 미일동맹에 전면 대응한다기보다 여전히 일본을 겨냥한 조치로 이해
  - \* 미중 군사력균형은 2040년경이 되어야 일정한 균형점 도발. 지역적으로는 그 이전에도 가능
- 중국이 CADIZ를 실효 경계할 수 있을지는 불분명하나, 방위목적상 특정 세력의 침투에 대해 임의의 대응을 할 수 있다는 점에서 영향력 충분
  - 설령 군용기간 충돌이 없다고 하더라도 민항기에 대한 전투기 출격, 군용기간 대처상황 빈번 등이 발생할 경우 '통보' 선에서 적용도 가능
- 차제에 해상권익 확보 차원에서 자국 주장 한중해역 중간선을 추가
  - 이어도 과학기지에 대한 중국 불인정 및 지속적 침범 양상에 비추어 이를 향후 EEZ 경계선 확정협상시 활용한다는 저의도 내포

## 3. 중국 방공식별구역 선포 이후의 상황 전망

- 현재로선 군사적 대처 불가피
  - 미·일로서는 중국의 일방적 조치 수용시 조어도 등 해상이의 침해로 이어질 가능성을 우려

- 바이든 순방(12. 2~7.) 계기로 한 위기 타개책 모색
  - 미국은 문제공역 진입시 상호통보를 골자로 하는 '중일간 위기관리체계' 검토
  - 정상간 대화를 계기로 CADIZ 시행 실질유보 등 유화적 조치가 나올 가능성도 불배제
  - \* 문제는 상호 통보의 대상지역이며, 여기에 센카쿠가 포함될 경우 일본은 절대로 받지 않을 것
- 만약 지금의 위기가 소강상태에 접어든다고 해도 이를 둘러싼 논란은 향후 지속적으로 재발·강화될 것으로 예상
  - 중국은 미국중심 질서를 '강권주의'의 소산으로 보고 있는데, 향후 질서 재구축 노력 점차 강화 예상

#### 4. 우리의 입장과 대응 방향

##### 가. 상황 판단

- 국내에서는 이어도 문제가 부각되어 강력 대응을 주문하고 있지만, 국제적으로는 중·일간 첨예한 갈등과 대립이 중심
  - 제주도 서남 KADIZ 중첩영역이나 이어도를 포함한 영역도 상대적으로 소규모
- 이어도 확보를 이유로 이를 포함한 KADIZ 확대로 나아갈 경우 한중관계뿐 아니라 한일관계에서도 새 쟁점 부상 가능
  - 새로운 KADIZ 제시시 중국과 이어도 문제를 둘러싼 분쟁으로 이어지고 이는 양국관계 전반에 영향
  - 현재 KADIZ는 독도를 포함하나 홍도 및 마라도 남방 영해는 불포함하며, 이를 조정한 대안 제시시 일본의 반대로 독도 문제 논란으로 비화
- 오히려 우리 입장에서는 중국과 미일동맹의 정면 충돌 양상과 더불어 미국의 3국동맹화 움직임이 더욱 중요
  - 남북관계 악화로 전작권 전환 연기 등 한미동맹 강화가 추진되는 상황에서 일본의 우경화 추세와 연결된 미일동맹 강화 수용시 중국과의 관계악화 불가피

- 따라서, 전체적 대응전략과 방공식별구역 문제(이어도 확보)를 구분하여 접근할 필요



## 나. 대응정책 방향

- KADIZ 확대 등 즉자적 대응보다 이어도 확보 전략에 주력
  - 제주도 서남 및 이어도 수역에 대한 KADIZ 적용 배제 천명
  - 이어도 과학기지의 안전 확보를 위한 안전구역(500m) 설치
    - \* 이는 해양법상 유효하며, 다만 “EEZ 경계선 확정과는 무관한 안전조치”라는 점을 강조하여 중국의 반발 최소화 도모
  - 이어도의 우리측 EEZ 관할수역 완전 편입은 향후 중국과의 장기 협상을 통해 해결
- 한국 외교의 고립 현상을 탈피하기 위한 전략적 전환 추구

- 현재 한미동맹 강화 vs. 미일동맹 강화, 미국 선택 vs. 중국 선택의 딜레마의 근원은 남북관계 악화와 북한 위협 증대에 기인
- 따라서 남북관계 개선과 위협감소 조치를 추구하는 데 우선적 전략이 주어진다면, 이를 바탕으로 한·미동맹의 건전한 발전과 한·중관계의 균형적 증진이 가능
- 일본에 대해서도 과거사 문제 등이 남아있을 경우 원칙과 신뢰에 입각한 관계 개선 입장을 지속하되, 현재와 같은 상황 등에 대비한 비상협의를 유지 강조



# 동아시아 국제관계와 한국외교

조양현(국립외교원 교수)

## 1. 일본의 보수·우경화

### ○ 1990년대 중반 이후 “보수·우경화”

- 1990년대 들어 ‘보통국가(normal state)’로 대표되는 대대적인 체제 전환을 시도 ⇒ 종래의 국가노선(요시다 독트린)을 대신할 새로운 국가전략을 모색
- 2001년에 등장한 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각과 2006년에 출범한 아베 신조(安倍晋三) 내각 하에서 보통국가론이 정책 기조로 정착
- 이 과정에서 일본 사회에는 퇴행적 역사인식과 상징적 국가체제의 강화, 우익적 담론의 확산

배경 : ‘잃어버린 20년’으로 불리는 장기불황의 시작, 정치 불안정, 대규모의 천재지변 및 사건·사고에 따른 위기의식의 확산, 국제적 냉전체제의 종식과 지역 안보질서의 유동화

### ○ 아베 내각의 ‘정체성의 정치(identity politics)’

- 국민통합을 위해 이념·사상을 강조 ⇒ 일본 정치의 보수화를 대표
- 정책 : 대내적으로는 헌법개정과 애국심 고취를 위한 교육개혁, 자위대의 군대화, 국가위기관리체제의 강화, 대외적으로는 집단적 자위권 행사의 확보를 통한 미일동맹의 강화, ‘강한 일본’의 건설을 중장기적으로 추진 ⇒ 제2차 아베 내각에도 계승

△ 아베 내각의 이념성향

- 제1차 내각 출범을 “전후체제로부터의 새로운 탈각(脫却)”
- 전후체제란 연합국의 점령정책에 의해 강요된 국가체제로서, 그 상징적 존재가 바로 ‘평화헌법’
- 패전의 굴레인 전후체제를 해체하고 일본의 역사, 전통, 문화 등에 기반한 국가 건설
- 복고주의: 명치 이후부터 일본의 국력이 강했던 시기를 동경

### ○ 7월 참의원(參議院) 선거의 의미

- 안정 정권의 탄생 : 작년말 중의원 선거와 7월 참의원(參議院) 선거에

서 연립여당의 압승 ⇒ ‘결정할 수 없는 정치(決められない政治)’의 종결

Q.최소한 2-3년 간 정권 안정? 아베노믹스(소비세 인상이후 경기 호조 여부)와 국제환경이 변수

- 일본 정계의 보수·우경화 가속 : ‘망언’을 한 보수우익 성향의 자민당과 일본유신회, 모두의당 등 신생 정당이 약진 / 중도보수의 민주당과 생활의당, 진보계열의 사민당과 녹색바람의당은 참패

⇒ 일본 사회의 총체적 보수화가 투영된 결과

⇒ 일본 정계에서 보수적 민족주의 계속될 가능성 / 국수주의 교육, 영토 영유권 주장 강화

## 2. 일본의 군사적 보통국가화

○ 아베 내각 하에서 군사적 의미에서의 보통국가화 가속

- 일본도 당당하게 군대 보유하고(자위대의 군대화), 자국 방위와 동맹국 보호를 위해 무력 사용하는 권리(집단적 자위권) 행사해야

※ 9월 아베의 UN총회 연설 “적극적 평화주의” : 지역·국제사회의 평화·안정에 적극 기여 - 집단적자위권 행사, PKO활동 및 UN 집단안전보장 활동에 적극 참여 ⇒ ‘적극 방어’?

※자위권(自衛權, right of self-defense)이란?

① 국제법상 유엔헌장이 국가의 권리로서, 외국으로부터의 불법적 침해에 대해서, 자기나라 또는 자기 나라 국민을 위하여 국제법상 인정되는 국가간 실력을 행사할 수 있는 권리  
집단적 자위권(collective self-defense)

개별적 자위권(individual self-defense)

②국내법상 자기 또는 타인의 법익에 대한 현재의 위법한 침해를 방위하기 위한 상당한 이유 있는 행위

△ 냉전기의 미일안보체제는 일본 방위와 주변지역의 유사사태 발생시의 일본에 의한 기지 제공이 기본

- ‘평화헌법’ (일본헌법 제9조)에는 전력불보유(戰力不保持)와 교전권부인(交戰權否認)을 명기 ⇒ ‘전수방위(專守防衛) 원칙’

△ 1990년대 이후 미일동맹의 재편·강화를 통한 일본 방위력의 확충 및 자위대의 활동범위 확대

- 미일동맹은 주변사태 및 글로벌 차원의 안보환경 개선을 위한 공동 대응을 가능하게 하는 방향으로 변화 ⇒ ‘전수방위(專守防衛)원칙’ 형해화

△ ‘북한 위협론’과 ‘중국 위협론’은 보수이념의 제도화와 군사적 역할 확대를 위한 논리적, 실제적 근거를 제공

- 1993년 노동 미사일 발사, 1998년 8월 대포동 미사일 발사 ⇒ 미사일 방어(MD) 시스템 및 4기의 정찰위성 도입을 결정, 5척의 이지스함과 4대의 공중급유기를 실전배치
- 2010년과 2012년의 다오위다오(釣魚島)/센카쿠(尖閣) 열도 사건을 계기로 일·중 관계 악화 ⇒ 우익세력은 센카쿠열도의 실효지배강화를 위한 영해경비 강화 및 방위예산 증액을 요구

※ 2010년 12월 방위계획대강(防衛計畫の大綱) : “남서제도(南西諸島) 도서 방위” “동적(動的) 방위력” 제시

※ 2013년말 신방위계획대강 책정 예정 관련 자민당 안(案) : 적기지공격능력(敵基地攻撃能力), 해병대, 수륙양용부대 신설 요구 ⇒ ‘전수방위 원칙’에 대한 근본적인 수정

### ○ ‘군사적 보통국가화’의 내용 및 전망

- 적기지 공격능력, 해병대 부대 창설 (방위계획대강)
- 집단적자위권의 확보 (헌법해석) ▲일본 집단적자위권 관련 세 가지 오해
- 자위대의 군대화 (헌법개정)
- 가이드라인 개정 - 미일 역할분담 조정, 병력의 통합운용 가속화

## 3. 동북아 역사·영토 내셔널리즘 격화

### ○ “동아시아 역사·영토 전쟁” ※[기사]

- 동북아는 국익, 세력균형, 패권 등 현실주의 국제관계관과 근대국가적 가치체계가 우선 ⇒ 야스쿠니(靖國) 참배, 역사 교과서, 위안부 문제
- 지난 20년간 중일 간의 무역과 투자, 인적 교류는 급증한 반면, 해양·영토 문제, 중국의 군사력 증강과 투명성 문제 등과 같이 전략적 경

쟁관계에서 기인하는 정치·안보 갈등이 구조화

※ 정냉경열(政冷經熱), “Asia paradox”

○ ‘영토문제의 성역화’와 결부된 ‘영토 내셔널리즘’의 발호

- 영토 문제는 민족주의 정서라는 ‘명분’이 주는 지지율 확보, 국민통합의 수단으로서의 효용과, 자원·에너지 정책 차원의 경제이익이라는 ‘실리’가 결합
- 중국, 러시아, 일본 등 역내 주요국의 영토 정책은 공세적 성향이 두드러지고 있는바, 영토 문제에서 타협하면 정권이 유지될 수 없다는 인식

○ 아베 내각과 자민당의 퇴행적 역사인식과 행태

- 식민지배 사과를 담은 ‘무라야마(村山) 담화’, 일본군 위안부 강제동원을 인정한 ‘고노(河野) 담화’의 수정을 시도
- 역사교과서 기술에서 주변국 배려한다는 ‘근린제국조항’의 삭제 추진
- A급 전범들이 합사된 야스쿠니 신사 집단 참배
- 침략의 역사를 부인하는 망언, 우익적 퍼포먼스

#### 4. 동아시아 파워시프트와 미중일 관계

【중국 부상과 동아시아 안보·경제 질서 변화】

○ 중국은 동아시아 생산 네트워크의 중심기지 ⇒ 지역적 경제통합 진전

※ 21세기의 “중화경제권” cf. 1980년대 이후 ‘동아시아의 기적’

○ 중국의 군사력 증강은 주변국과의 긴장 고조, 지역질서의 불안정화 ⇒ 대만해협, 동지나해, 남지나해 문제

【중일관계】

○ 냉전기에는 공동위협 소련의 존재, 중일 밀월기(蜜月期)

○ 탈냉전 이후 전략적 이해관계가 충돌하는 방향으로 구조변화

- 경제적 상호의존 심화와 정치·안보면에서의 경쟁관계로의 이행  
⇒ 일본은 중국과 경제관계 확대하면서 잠재적 위협을 고민

- ⇒ 중국은 미일동맹 강화, 정치·군사적 ‘보통국가화’하는 일본을 불신
- ⇒ 우익적인 민족주의 정서가 양국의 국민여론에 확산
- 21세기 들어 중·일 관계의 부침(浮沈)
  - ※ 2010년, 2010년 센카쿠 사건과 중국의 해양진출계획

#### 【2011년 미국의 ‘재균형(rebalancing)’ 정책과 미중일 관계】

- 오바마 정부는 중동에서 아시아태평양으로 정책의 중심축 전환
  - ⇒ 전통적 동맹관계의 강화와 함께 다자주의적 관여 확대
- 일본은 이를 환영하고, 미일동맹 강화를 통한 대중 억제력 확보에 주력
  - ⇒ 일본의 ‘군사적 보통국가화’ 및 미일동맹의 강화는 미국의 아시아태평양 전략과 연동되어 중국 견제적 성격 증가

#### 【미국의 대일(對日) 인식의 이중성】

- ‘강한 일본론(Proactive Japan)’과 ‘신중한 일본론(Prudent Japan)’으로 대별할 수 있는 바, 이들 논의는 미국의 대중(對中) 정책과 밀접히 연관

△ ‘강한 일본론’ : 세력균형에 입각하여 중국에 대한 견제 필요성을 강조하는 시각 ⇒ 미일동맹 강화를 통한 일본의 정치·안보적 역할 확대를 주장

- 아베 내각은 미국의 ‘전략적 자산’ : 예산난속에서 중국 견제하여야 하는 미국은 아베 내각의 방위력 및 제도 정비를 환영

△ ‘신중한 일본론’ : 역사·영토 문제에서 일본이 자제하고, 대중봉쇄 위한 노골적인 미일동맹 강화는 피해야 한다는 입장

- 아베 내각은 미국의 ‘전략적 부담’ : 국가주의 이념, 역사 수정주의는 미국이 주도해서 구축한 전후의 세계질서에 대한 정면도전

#### 【동아시아 역사, 영토 전쟁에 대한 미국의 우려】

- 한일관계 관련, 아베 정부가 독도 영유권의 현상변경을 시도하거나, 위안부 문제 등 한일관계 악화를 우려 ⇒ 북핵 공조 곤란, 미중간의 세력경쟁 구도 속에서 중국에게 어부지리

○ 미국은 중일갈등 격화를 우려

- 일본 내에 존재하는 적당한 중국 위협론은 미일동맹 강화 및 일본의 방위력 정비의 촉진제가 될 수 있지만, 중일간 군사적 물리적 충돌은 미국의 추가적 안보 비용

※ 6월 미중정상회담, 미중간의 건설적인 협력관계 구축에 중점 : '책임있는 이익상관자' 정책의 연장선 -- 중국에 대해 경제적 관여와 안보적 견제의 이중전략 즉, 헤징(hedging) 전략

### 【최근 미국 아태정책의 변화 ?】

△ 2월의 미일정상회담

- 아베는 '집단적 자위권'과 센카쿠를 기대  
- 미국은 일본의 환태평양경제동반자협정(TPP: Trans-Pacific Partnership) 교섭 참가를 강력하게 요청 ⇒ 회담의 최대 이슈는 TPP  
- 당시 미국은 센카쿠/조어도가 미일안보조약의 적용대상임을 확인하는 동시에, 영유권 문제는 중일 양국이 대화로 해결할 사안이라고 부연 (entrapment 우려)

△10월 3일, 미일 2+2 발표 (동경)

- 미국은 일본의 집단권 자위권 추구 등 안보역할 확대 환영

※ 9월 30일, 헤이글 국방장관의 청와대 접견 - 한일 역사전쟁

○ 2월과 10월 사이에 무엇이 있었나?

△ 오바마 2기 외교라인 교체 ⇒ 아시아 무관심, 대일 배려적 인사 ?

존 케리 국무장관, 대니얼 러셀 동아태 차관보

△ 시진핑 지도부의 외교안보성향 가시화 ⇒ 공세적 대외태도, 군비증강

△ 한일관계 악화, 한국의 대중 접근과 북한문제 한계 ⇒ 한미일 공조 약화

△ 일본의 적극적 대미 흡수 ⇒ '역사 원리주의자'

○ 바이든 부통령의 일, 중, 한 3국 방문 의도는?

## 5. 한일관계

### ○ 한일관계의 구조변화

- 관계의 대등화 : 양국 간 국력 차이 축소
- 체제의 균질화 : 민주주의와 시장경제의 공유
- 주체의 다양화 : 비정부 부문 역할 증대
- 교류의 다층화 : 정부, 재계, 민간 등 다차원의 교류 확대 심화

### ○ 구조화의 문제 - '65년 체제' 한계론 대두

- 안보, 경제 논리 우선의 한일수교 ⇒ 안보와 경제 발전에 기여
- 과거사, 영토 문제의 입장 차이 ⇒ 구조화된 갈등의 불씨
- 미래지향적 한일관계 구축 노력이 '시지프스의 徒勞'로 점철 ⇒ 정치가 개인 혹은 정권 차원을 넘어선 보다 구조적인 문제

#### ※ MB정부 대일 실용외교의 한계

- 정권 교체로는 '냉탕-온탕' 갈등의 근본적 해결 불가능바, 구조/패러다임 전환이 필요 ⇒ 과거사의 프레임에 속박되지 않는 한일관계를 구축해야

### ○ '외교의 정치화' 문제

- 민주화, 민주평화론의 역설 : 한국의 경제성장과 민주화의 결과 한일관계의 '관리'가 어려워지고, 일본의 보수화는 과거사/영토 문제의 국내 정치 쟁점화 초래
- 외교정책 결정에서 국민 여론, NGO, 사법 판단(2011년 8월 헌법재판소 판결, 2012년 5월 대법원 판결)의 영향력 증대 ⇒ 외교 당국의 한일관계 관리 능력 약화

### ○ 한일관계 주요 쟁점 - 과거사

Q. 과거사/영토 관련 현안과 기타 현안의 연계 / '분리대응' ?

- "역사직시"는 한일 정상회담의 전제조건? 여론 vs 국제관계

Q. 위안부 문제와 개인 청구권의 연계 / 분리?

- 전쟁 성범죄로서 도덕적 우위 / 국제규범의 일탈

Q. 개인 청구권 관련 대법원 판단보다 선제 / 사후 대응?

- 특별법 제정 / '미래재단' 설립
- 새로 발견된 문서의 의미 검토 필요

Q. 한일기본조약 개정 여론? 국내법의 취지 존중 VS 국제관계 고려

○ 고려 사항

△ 박정부 대외정책의 총체적 재검토

박정부 대외정책 '잃어버린 고리'로서 일본?

한미일 공조, 대북공조, 동북아평화협력 구상 등 '파트너'로서 일본  
중국 중심의 외교 어젠다 셋팅? - 국익 관점의 재검토 필요

△ 2015년 문제 대응

- 2014년은 박정부 한일관계의 성패를 좌우하는 분기점
- 2015년 문제 대응으로서, 한일 공동의 1.5트랙 위원회 설치운영안
- 위안부, 개인청구권, 정상회담 일정 등을 고려한 총체적 대응

△ 미국 및 국제사회의 역할 활용

- 안정적 아베 내각, 일본의 지역역할 확대는 미국의 이해관계
- 한미일 공조 차원에서 위안부 문제 해결 위한 미국 역할 활용



## 장성택 측근 숙청과 김정은 체제 공고화

고 유 환(동국대 북한학과 교수)

### □ 측근의 공개 처형 이후 장성택의 운명

국가정보원이 김정은 제1비서의 고모부인 장성택 행정부장의 두 측근인 리용하 제1부부장과 장수길 부부장이 공개 처형됐다고 확인함으로써 장성택도 실각됐을 가능성이 큰 것으로 알려졌다. 장성택이 완전히 숙청된 것인지, 아니면 힘을 빼고 일부 직책 또는 명예직을 유지할 것인지, 현재로서는 단정하기 어렵다.

김정일 시대에도 장성택은 2인자 구실을 하면서 때론 좌천되거나 근신하다가 복권된 전례가 있다. 김정일로의 권력승계 과정에서 삼촌 김영주가 국가부주석과 최고인민회의 상임위 명예 부위원장 이란 일종의 명예직을 유지하다가 사라진 것처럼, 장성택도 당 정치국 위원, 행정부장, 국방위원회 부위원장 등의 직책을 내놓고, 국가체육위원회 위원장직을 유지할 가능성도 배제할 수는 없을 것이다.

### □ 김정은 체제를 후견하는 양대 기둥 장성택과 최룡해

김정일의 뇌졸중 이후 다시 권한이 강화된 장성택은 김정은으로의 후계 구축에 결정적 역할을 하면서 최룡해 총정치국장과 함께 김정은 정권을 떠받치는 양대 기둥 역할을 해왔던 것이다. 장성택은 주로 당과 행정부를 관장하면서 경제문제에 집중하는 모습을 보였고, 민간인 출신 최룡해는 군총정치국장을 맡아 군부를 장악하고 김정일 시대 선군정치로 과대성장한 군부를 길들이는 작업을 주도하고 있는 것으로 보인다.

### □ 김정은 권력의 공고화와 과도적 인물 장성택

국정원이 파악하고 있는 정보사항이 사실이라면, 김정은 체제의 권력공고화 작업이 비교적 빨리 진행되고 있다고 볼 수 있다. 장성택은 김정일과 김정은을 이어주는 과도적 인물로 후견인 역할이 끝나면 '토사구팽'될 가능성이 높은 인물이다. 장성택은 김정일 시대에 막강한 권력을 가지고 북한 권부의 요직에 그의 인물들을 심어놓았다고 볼 수 있다. 그래서 김정일 시대에도 여러 차례 김정일로부터 근신처분을 받기도 했다.

#### □ 장성택의 실각은 예정된 수순

장성택의 실각은 예정된 수순이라고 볼 수 있다. 다만 시기가 빨리 오느냐, 늦게 오느냐의 문제일 뿐이다. 장성택은 김정일 정권과 김정은 정권을 연결하여 김정은 체제 공고화를 후견하는 한시적 인물이다. 이미 김정일 시대부터 2인자 자리를 굳힌 장성택이 김정은 체제의 가장 위협적인 인물로 경계의 대상이 될 수밖에 없을 것이다. 장성택이 김정은 권력에 도전할 가능성이 높은 화근의 불씨라면 빨리 짚을 자르는 것이 바람직하다고 김정은이 생각했을지도 모른다.

#### □ 최룡해 후견체제로의 단일화

장성택이 실각했다면 최룡해의 권력이 강화됐다고 볼 수 있다. 항일무장투쟁 당시 김일성과 함께 무장투쟁을 한 아버지 최현 전인민무력부장의 후광을 입은 최룡해는 김정은 체제 출범 이후 급부상한 인물이다. 장성택이 권력전면에서 사라진다면, 정치국 상무위원, 당중앙군사위원회 부위원장, 군 총정치국을 겸하고 있는 최룡해가 김정은 시대 2인자 역할을 하게 될 것이다. 최룡해는 주로 김일성사회주의청년동맹에서 활동하면서 김정은 체제를 떠받치는 혁명3, 4세대 통치엘리트들과 인연을 맺고, 이들의 대부(代父) 역할을 하고 있을 것이다.

김정은 후계체제는 2006년 무렵부터 혁명 3, 4세대를 중심으로 준비해 왔다. 겉으로 드러나지 않은 이들이 김정은 체제를 떠받치는 핵심 통치엘리트로 자리잡고 있다고 봐야 할 것이다. 청년동맹을 통해서 이들과 인연을

맷은 최룡해가 김정은 시대 북한을 이끌고 갈 통치엘리트들을 관리하면서 김정은의 신임을 받고 있을 것으로 보인다. 장성택, 최룡해 양두 후견체제에서 최룡해 후견체제로 단일화됨으로써 김정은 유일지배체제가 완성돼 가는지도 모른다.

#### □ 김정은 친정체제 강화

장성택과 최룡해가 당과 군을 관장해 왔다는 점에서 장성택의 실각을 당·군 갈등으로 보는 시각이 있다. 하지만 김정은 체제 출범 이후 군에 대한 당의 통제가 강화되고 있고 군 출신이 아닌 최룡해가 군부를 장악하고 총정치국장 임무를 수행하는 것을 보면 당·군 갈등으로 보기보다는 김정은 친정체제 강화 차원의 권력투쟁으로 봐야 할 것이다. 김정은 체제 출범 이후 군핵심인 총참모장이 리영호→현영철→김격식→리영길로 바뀐 것을 보면 군부에 대한 당의 통제가 제대로 이뤄지고 있다고 봐야 할 것이다. 군이 실권을 가지고 있다면 야전군의 최고위직인 총정치국장을 함부로 교체하기 어려울 것이다.

#### □ 김정은 체제 공고화와 권력투쟁에 대비

문제는 군에 대한 잦은 인사와 당의 주요 인사들에 공개 총살설이 나오는 것이다. 아직까지 김정은 체제가 제도화 되지 못하고 젊은 지도자를 둘러싼 권력투쟁이 진행되고 있다는 점을 주시하고 대비해야 할 것이다.