

한일관계의 양면 안보딜레마: 이명박 정부의 사례*

신육희 서울대학교 정치외교학부

초반기에 대일 협력이 강조되고 실제로 진행되었던 이명박 정부 시기는 후반기에는 상대적으로 한일 양국 간 갈등이 가장 고조되었던 기간으로 기록되고 있다. 이 논문은 외교정책분석에 있어 관념 변수와 국내 정치적 요인의 영향을 고려할 수 있는 분석틀을 사용해서 이 시기 대일관계의 변화 양상을 고찰하고자 한다. 글의 첫 번째 부분에서는 이 연구에서 사용되는 표상적 접근, 위협전이, 그리고 양면 안보딜레마의 분석틀과 한일정보보호협정, 이명박 대통령의 독도 방문, 그리고 한일통화스와프의 사례에 대한 간략한 소개가 행해지고, 분석틀과 사례를 결합시키는 형태발생 주기의 방식이 제시된다. 두 번째 부분에서는 한일 양국의 주요 일간지의 내용을 바탕으로 세 사례에 대한 경험적 논의가 이루어진다. 이 연구는 이를 통해 외교정책 연구에 있어서 한일관계의 사례가 갖는 보편성과 상대적 차별성을 고려해 보고, 그것이 주는 학문적·정책적 함의를 고찰해 보는 것을 목적으로 한다.

주제어 한일관계, 이명박 대통령, 위협전이, 양면 안보딜레마

I. 서론

한일관계는 한미관계와 함께 냉전기 한국의 안보협력체제의 중요한 부분을 형성하여 왔다. 냉전의 종언과 중국의 부상에 따라 한일관계가 갖는 전략적 의미는 변화의 양상을 보이기도 했지만, 북핵 문제와 중국의 잠재적 위협 논의의 존재로 인해 한일 간 안보협력의 필요성은 유지되고 있는 것이 사실이다. 한일 관계는 또한 과거 역사문제로 인해 관념 변수와 국내 정치적 요인이 강하게 작

* 이 연구는 2016년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원과 2015년도 대한민국의 교육부와 한국연구재단(NRF-2015S1A3A2046903)의 지원을 받아 수행된 연구이다. 자료정리를 도와준 서울대학교 대학원 외교학전공 오해연, 박선영 양, 초고 발표 시 유익한 조언을 해 주신 남기정 교수님께 감사드린다.

동하는 상대적으로 ‘특별한’ 양자관계라고 할 수 있다. 따라서 국가 간 관계에 있어서의 협력이 요구되는 사안에 있어서도 비합리성 또는 제한된 합리성이 작동하면서 갈등이 야기되는 경우가 존재하게 되는 것이다.

초반기에 대일 협력이 강조되고 실제로 진행되었던 이명박 정부 시기는 후반 기에는 상대적으로 한일 양국 간 갈등이 가장 고조되었던 기간으로 기록되고 있다. 이 논문은 관념 변수와 국내 정치적 요인의 영향을 고려할 수 있는 분석틀을 사용해서 이명박 정부의 대일관계의 사례들이 보여주는 특징적인 측면을 고찰해 보고자 한다. 여기에서 활용되는 틀과 개념은 주체-구조의 문제, 양면 안보 딜레마, 위협전이, 표상적 접근, 정체성의 사회적 형성, 그리고 형태발생 주기 등이며, 검토되는 사례는 한일 정보보호협정, 이명박 대통령의 독도 방문, 그리고 한일 통화스와프의 사례이다.

글의 첫 번째 부분에서는 분석틀에 대한 설명과 사례에 대한 간략한 소개가 이루어지고, 분석틀과 사례를 결합시키는 방식이 제시된다. 두 번째 부분에서는 그에 따른 세 사례의 경험적 논의가 이루어질 것이다. 이 연구는 이를 통해 외교 정책분석에 있어서 한일관계의 사례가 갖는 보편성과 상대적인 차별성을 고려해 보고, 그것이 주는 학문적·정책적 함의를 고찰해 보는 것을 목적으로 한다.

II. 분석틀과 사례

이 글에서 사용되는 가장 포괄적인 분석틀은 국제정치이론의 논쟁 중의 하나인 주체-구조 문제의 논의이다. 미국의 국제정치학자인 웬트(Wendt)가 1987년 학술지 *International Organization*에 발표한 논문에서 시작된 이 논쟁은 이후 구성주의 이론의 발전과 함께 국제정치이론의 중요한 쟁점이 되어 왔다(Wendt, 1987). 신현실주의 이론이 갖는 개체론적 환원주의와 세계체제론이 보여주는 구조의 물신화를 각각 비판하면서, 국제정치의 행위 주체와 체제의 구조가 서로를 구성한다고(co-constitute) 주장하는 웬트의 논의는 이후 다른 학자들의 작업을 통해서 좀 더 체계적으로 발전되었다.

주체-구조 상호과정의 복잡성을 보여주는 여러 사례 중의 하나는 주체로서의

국가가 갖는 양면적인 분석수준에 대한 것이다. 이는 매스탠두노(Mastanduno), 퍼트남(Putnam), 그리고 부에노 드 메스퀴타(Bueno de Mesquita) 등의 작업을 통해서 다양한 방식으로 다루어져 왔다(Mastanduno et al., 1989; Putnam, 1988; Bueno de Mesquita, 2014). 여기에서는 이러한 시각에서 한일관계의 분석에 있어 정부 사이의 관계와 각국의 국내 정치가 연결되는 ‘양면 안보딜레마(two-level security dilemma)’의 개념을 활용하려고 한다. 양면 안보 딜레마의 상황에서는 협상을 위한 ‘win-sets’가 아닌 협력을 저해하는 ‘lose-sets’의 존재가 중요하게 되며, 이와 같은 사회적 수준의 위협인식의 검토를 통해 국가 수준의 협력 필요성에도 불구하고 양자관계에서 갈등이 지속되는 이유를 밝혀낼 수 있을 것으로 생각된다.¹

이와 같은 맥락의 이해를 위해서는 위협인식이 갖는 다양한 속성과 엘리트 수준에서 위협이 투사되고 그것이 사회적 정체성으로 형성되는 과정에 대한 분석이 요구된다. 안보적 위협에 대한 인식은 본질적(primordial), 구성적(constitutional), 그리고 도구적(instrumental) 측면의 세 부분으로 이루어질 수 있는데, 본질적인 것은 상상된 것이 아닌 ‘실재하는’ 위협을, 구성적인 것은 고정되거나 이미 정해진 것이 아닌 ‘형성되는’ 위협을, 그리고 도구적인 것은 정치적 혹은 물질적 이익을 위해서 ‘사용되는’ 것을 지칭한다.² 따라서 한일관계에 있어서의 서로의 인식 또한 이러한 세 측면이 복합적으로 작동하는 것으로 볼 수 있다. 위협전이(threat transition)의 개념은 주체의 투사나 사건의 발발로 인해 특정한 대상에 대한 위협인식이 등장하는 것을 의미하는데, 이는 도구적 측면과 구성적 측면의 결합으로 나타나게 되는 것이다.

구성주의자들은 국제정치학에 있어 ‘설명’과 ‘이해’ 그리고 ‘인과적 기제’와 ‘담론적 관습’에 각각 기반 하는 방법론 사이의 연계를 모색해 왔다. 그 중의 하나

¹ 이 경우는 ‘신현실주의-신자유주의 논쟁’과는 달리 이득(gain)이 아닌 손실(loss)에 대한 분석이 요구된다. 즉 절대적(absolute) 혹은 상대적(relative) 손실의 계산을 넘어서 전체적(total) 손실이 선택될 수도 있는 ‘감정적 선택(emotional choice)’의 문제가 생겨나는 것이다.

² 다위샤(Dawisha)는 민족주의에 대한 연구에서 이와 같은 구분을 사용하였다(Dawisha, 2002). 국제정치이론 중 신현실주의가 본질적 측면을 강조하고 구성주의가 구성적 측면에 중점을 둔다면, 신고전적 현실주의는 국내 정치를 다루면서 도구적 측면을 고려한다고 볼 수 있다.

는 주체와 구조의 상호작용의 과정에서 매개로 작동하는 정체성(identity)의 역할을 분석하는 것이다. 클로츠(Klotz)와 린치(Lynch)에 의하면,

주체와 구조 사이의 상호구성의 존재론을 유지하면서 구성주의자들은 정체성을 시기와 맥락에 따라 변화하는 사회적 관계로 간주하고 있다.... 따라서 구성주의자들은 경험적 연구에서 자아(self)에 대한 의식, 그것의 의미들과 그들의 재귀적인 영향의 전개에 있어서 맥락과 행위를 연결하는 과정을 탐구한다(Klotz and Lynch, 2007: 65).

그들은 상대적으로 엘리트의 역할이 강조되는 표상적 접근(representational approach)과 사회적 수준의 관념이 중시되는 사회정체성 형성(social identity formation) 이론을 결합하는 과정 지향적 방법론(process-oriented methodology)을 통해서 정체성이 갖는 본질적인 유동성을 간파하고자 한다.

인식을 통한 정체성의 구성 과정을 개인, 국가, 국제 수준에서 함께 고찰하는 이와 같은 방식의 활용은 정치 지도자에 의해서 하나의 인식이 제시되고 그러한 인식이 타국의 지도자나 자국의 사회세력에 확산·공유되어 이후 그 지도자의 대외 정책적 선택을 규제하는 사회적 구조를 형성하게 되는 맥락을 검토할 수 있게 해 준다. 아래에 설명되는 루소(Rousseau)의 위협의 구성(construction of threat) 모델이 그러한 예라고 할 수 있다.

개인적 수준에서 이 모델은 사람들이 자신들의 마음에서 관념을 구성하는 과정을 설명한다. 국내적 수준에서 이 모델은 개인들 사이의 상호작용이 국내 사회에서 관념의 확산을 가져오는 과정을 보여준다. 마지막으로 국제적 수준에서 이 모델은 반투과적인 경계에 의해 구분되는 집합적인 그룹 사이에서 어떻게 관념이 전파되는가를 설명한다(Rousseau, 2006: 61).

한일 정보보호협정의 체결 실패, 이명박 대통령의 독도 방문, 그리고 한일통화스와프 종료의 사례는 사건과 주체, 맥락과 행위, 그리고 위협인식의 도구적인 측면과 구성적인 측면이 연결되는 적절한 예를 보여주고 있다. 이 세 사례는 협력에서 갈등으로의 이명박 정부 대일관계의 전환의 계기로 작동하였는데, 박

영준은 이 과정을 다음과 같이 서술하였다.

‘성숙한 세계국가’를 표방하면서 일본과의 성숙한 동반자 관계 구축을 외교목표로 내세운 이명박 정부는 임기 초반에는 전임 정권에서 약화되었던 한일관계를 회복시키는 데 주력하면서, 안보협력 관계를 구축하고자 하였다. … 이후 양국 간 군사 및 안보 분야 협력은 질적으로도 확대되기 시작하였다. … 이러한 성과들을 바탕으로 한일 양국은 2011년 1월 10일 개최된 김관진 국방장관과 기타자와 도시미 방위상과의 회담을 통해, 양국 간 정보보호협정과 상호군수지원협정 체결에 대한 논의를 하였고, 2012년 6월에 신각수 주일대사가 일본 측과 이 협정들에 공동서명하려는 단계에까지 이르렀다. … 이명박 정부 초기에 활성화의 조짐을 보였던 한일 안보협력의 양상은 2012년 중반 이후 차질을 보이기 시작했다. 2012년 6월 체결 예정이던 한일 간 정보보호협정 및 상호군수지원협정에 대해 한국 시민단체 및 정치인들이 반발하기 시작했다. … 그에 더해 2011년 12월 이명박 대통령과 일본 측 노다 요시히코 수상 간에 중군위안부 문제 해결 방안에 대한 논의가 결렬되면서 양국 측의 역사문제로 인한 갈등이 더욱 고조되었다. 더욱이 2012년 8월 이명박 대통령이 독도를 방문하고, 일본 천황에 대해 발언한 것이 일본 내에서의 반발을 불러일으켰다(박영준, 2015: 159-162).

한일 정보보호협정의 공식 명칭은 ‘대한민국 정부와 일본국 정부 간의 군사비밀정보의 보호에 관한 협정’이며 이를 줄여서 ‘한일 군사정보포괄보호협정(GSOMIA)’이라고 부른다. 이는 2010년 일본 외상이 체결을 제안하였고, 2011년 양국 국방장관 회담에서 실무 차원의 논의가 이루어졌다. 2012년 6월 체결 예정이었으나, 일본에서 협정 체결안이 통과된 후 한국 정부가 체결 연기를 통보하였고, 이는 결국 2016년 박근혜 정부에서 체결되었다. 그 이후 이명박 대통령은 2012년 8월 10일 한국의 현직 대통령으로는 최초로 독도를 방문하였고, 일본의 노다 요시히코 총리가 이에 대해 직접 유감성명을 발표하였다. 한일 통화스와프는 한일 양국이 두 나라 사이의 통화를 맞교환하는 방식에 의한 단기적 자금 융통을 가능케 하는 협약으로서, 두 나라는 2001년 7월 20억 달러 통화스와프 체결을 시작으로 2011년 12월에는 300억 달러 통화스와프가 체결함으로써 액수가 700억 달러에 이르렀다. 이 대통령의 독도 방문 이후 2012년 10월 300억 달러 통화스와프, 11월 270억 달러 통화스와프가 종료되었고, 박근혜 정부 시기인

2015년 2월 100억 통화스와프가 종료됨으로써 완전 종료되었다.

이 글은 위에서 논의된 분석들과 세 사례를 연결하는 기제로서 시간적 차원과 분석적 차원을 결합하는 칼스네스(Carlснаes)의 형태발생 주기(morphogenetic cycles)의 방법을 사용하고자 한다. 외교정책분석(foreign policy analysis) 분야에서 주체-구조의 상호작용에 대한 체계적인 분석들을 제공하고자 하는 의도에서 칼스네스는 해석적·목적적인 주체와 규제적·유도적 속성의 견지에서 정의되는 구조적 영역 사이의 시계열적 상호작용의 역동적 형태에 대한 메타이론적 틀의 구축을 시도하였다(Carlснаes, 1992). 그는 ① 선택과 선호로 이루어진 의도적 차원, ② 인식과 가치로 이루어진 성향적 차원, ③ 객관적 조건과 제도적 설정으로 이루어진 구조적 차원의 세 차원을 설정하고, ③은 ①, ②와, ②는 ①과 인과적 관계를, 그리고 ①은 외교정책행위와 목적론적 관계를 갖는다고 보았다(Carlснаes, 1992: 254).

그는 한 시점의 구조에서 이루어진 행위가 새로운 시점의 구조를 창출하고, 그 아래서 또 다른 행위를 유도하는 순환 형태를 제시하고 있는데, 이 연구는 이러한 시계열적 분석을 통해 2012년 이명박 정부의 한일관계를 분석하고자 하는 것이다. 여기서는 이 기간을 부적절한 절차를 통한 한일 정보보호협정 추진과 한국의 국내적 반발에 따른 협정 체결 보류, 이명박 대통령의 독도 방문, 한일 통화스와프 종료의 세 단계로 나누어서, 각각의 단계를 통해 전개되는 주체-구조의 상호작용, 위협전이와 표상적 접근, 정체성의 사회적 형성과 양면 안보 딜레마의 창출 과정을 고찰하게 된다.

III. 경험적 논의³

1. 첫 번째 단계: 한일 정보보호협정 체결 추진과 보류

이명박 정부는 2012년 6월 26일 한일 군사정보보호협정 체결안을 국무회의의 즉석 안건으로 상정해 비공개 처리하였다. 처리 직후 한국 국내에서는 협정의 밀실 추진에 대한 논란이 등장하였고 비판적인 여론이 고조되었다. 야당과 함께 여당 역시 같은 해 12월의 대통령 선거를 의식하여 이에 대해 부정적 입장을 표시하였다. 29일 일본에서는 협정 체결안이 통과되었으나, 한국 정부는 서명식을 50분 남겨 놓고 체결 연기를 통보하였고, 이는 결국 이명박 정부 하에서는 체결되지 못하였다. 당시의 신문 보도는 아래와 같다.

일본과의 군사정보보호협정 체결은 결코 비밀작전하듯 처리할 수 없는 사안이다. 김관진 국방부 장관은 지난달 17일 “한-일 군사협정 체결은 국회 차원의 논의를 거쳐 처리하겠다”고 밝힌 바 있다. 그런데 국회 논의는 커녕 상정 사실마저 숨긴 채 국무회의에서 졸속으로 처리했다. 정부 대변인인 김용환 문화부 2차관은 “사안의 심각성을 인지하지 못해 브리핑에서 빠뜨렸다”고 말했으나 터무니없는 변명이다(『한겨레』 12/06/28).

정부가 지난 26일 열린 국무회의에서 일본과의 ‘(군사)정보보호협정(GSOMIA)’을 ‘즉석 안건’으로 올려 비공개로 통과시킨 것은 청와대가 주도한 것으로 알려졌다(『조선일보』 12/06/29).

정부가 지난 26일 국무회의에서 비밀리에 통과시켰던 한일 군사정보보호협정이 29일 오후 일본과의 서명식을 한 시간 남겨두고 전격 보류됐다. 야당이 협정 자체를 반대한 데 이어 새누리당이 이날 “협정 내용은 반대하지 않지만 국회와 상의하는 절차가 필요하다”며 서명 연기를 요청했기 때문이다(『조선일보』 12/06/30).

³ 경험적 논의의 주 자료로는 한국의 주요 일간지인 『조선일보』, 『한겨레』, 그리고 일본의 주요 일간지인 『마이니치 신문』, 『아사히 신문』의 보도와 사설이 사용될 것이다.

이한구 새누리당 원내대표는 오후 2시께 김성환 외교통상부 장관에게 전화를 걸어 한일 군사정보협정 체결을 보류할 것을 공식 요청했다. 진영 정책위의장은 기자들에게 “국민 정서에 반하는 문제도 있고, 절차상으로도 잘 알려지지 않은 채 급하게 체결하는 것은 납득할 수 없고 너무 부적절하다”고 밝혔다(『한겨레』 12/06/30).

한국 정부는 29일 이날 오후 예정하고 있던 일본과의 GSOMIA 체결을 연기하기로 결정하고 일본 측에 통보했다. 국내에서 야당뿐만 아니라 여당 내에서도 반발이 나왔기 때문에 당분간 체결이 어려운 상황에 빠졌다.

연기의 통지는 일본 외무성의 스기야마 아시아태평양 국장에게 “국회와의 관계 때문에 서명을 연기하고 싶다”고 전화가 있었다. 스기야마는 “서명은 해야 한다”며 불쾌감을 전했다(『아사히 신문』 12/06/30).

한일군사정보포괄보호협정(GSOMIA)의 서명 연기를 요청한 한국에서 정치권이 크게 동요하고 있다. 여야가 “각의 결정 과정을 비밀리에 진행했다”며 이명박 정부에 대한 비판의 목소리를 높이자, 5일에는 청와대에서 외교, 안보정책을 총괄하는 김태효 대외전략기획관이 책임을 지고 사의를 표명했다. 임기 중반에서의 ‘실책’에 정권의 구심력이 한층 저하되는 것은 당연한 일이다. 한편, 야당 측이 맹렬히 반발하는 배경에는 중국에 대한 배려가 강하게 드러난다(『마이니치 신문』 12/07/06).

이 문제는 국회의 비준을 필요로 하는 조약의 사례는 아니나 일부 학자들은 헌법 제60조 제1항의 조약 체결에 대한 쟁점과 부분적으로 연결시키기도 한다. 정민정은 다음과 같이 이야기한다.

특정 조약의 체결, 비준에 대하여 국회의 동의를 필요인지 여부는 국회와 행정부 간에 끊임없이 이루어지는 논쟁의 대상이다. 국회의 동의가 필요한 조약의 범주에 속하는가에 대한 판단은 실제로 외교와 조약을 둘러싼 대통령과 국회 간의 권력 역하(단어 확인)에서 이루어지는 것이며, 특히 한일 정보보호협정과 같은 애매한 사안일 때에는 당시의 상황에 좌우될 가능성이 높다. 따라서 궁극적으로는 해당 조약이 국회 또는 국민과의 관계에서 정치적으로, 경제적으로 어떠한 함의를 가지는지를 고려할 필요가 있다(정민정, 2012: 143-144).

따라서 이는 정치적으로 볼 때 북한의 장거리미사일 실험, 미국의 한미일 안보협력 강조 등에 따른 국가 주체의 안보적 고려에 따른 협정 체결 의도가 적절한 절차의 무시라는 행위와 연결되면서 국회, 내지는 국내 사회의 반발에 따라 좌절된 양면 안보딜레마의 사례로 간주될 수 있는 것이다.⁴

한국 정부의 한일 정보보호협정의 무리한 체결 시도와 그 실패는 한국의 국내 사회와 정치권에서 일본에 대한 부정적 사회 정체성 강화라는 의도하지 않은 결과를 가져왔다. 아래의 기사는 이러한 반응을 잘 보여주고 있다.

한국정신대문제대책협의회는 28일 성명을 내어 “이명박 정부는 일본 우익보다 더 큰 모욕을 우리 국민과 위안부 피해자에게 줬다”며 “위안부 문제에도 법적 해결이 아닌 인도적 해결만 운운하더니 날치기 군사협정을 강행해 ‘뺏속까지 친일’이라는 정체성을 확인시켰다”고 거세게 반발했다… 박지원 민주통합당 원내대표는 이날 “핵무장을 하겠다고 나서는 일본에 ‘휴민트’ 등 핵심군사기밀을 갖다 바치는 일이 있어서는 안 된다”며 “일본 자위대가 어떤 방향으로 발전할 것인가를 우리는 뻔히 알고 있기 때문에 한일 (군사)정보보호협정을 반대한다”고 밝혔다(『한겨레』 12/06/29).

사실 한국 입장에서 일본은 단순한 이웃이 아니다. 일본은 고대부터 근세에 이르기까지 한반도 침략의 야욕을 한 번도 버리지 않았다. 왜구의 수많은 노략질과 임진·정유재란에 이어 결국 1910년 한반도를 병탄해 수탈과 유린을 자행했다. 그리고도 진술한 반성과 사죄는커녕 영토분쟁을 도발하고 역사왜곡을 남발했다. 침략의 면에선 6·25 전쟁을 도발한 북한과 다를 게 없다. 게다가 요즘 핵무장까지 도모하고 있다. 그럼에도 미국은 줄기차게 한일 군사협정을 재촉했다. 3각 군사동맹과 옴니체제 구축이 자국의 이익 관철엔 최선이지만, 한국의 처지에선 경제적 멸종이 걸린 중국과 군사적 갈등이나 마찰을 감수해야 한다(『한겨레』 12/06/30).

⁴ 당시 상황에서 한일 양국 사이에 북한군, 북한사회, 핵과 미사일에 대한 정보를 공유하는 협정의 존재는 안보협력의 차원에서 합리적인 것으로 해석될 수 있다.

2. 두 번째 단계: 이명박 대통령의 독도 방문

연말의 대통령 선거를 앞둔 이명박 대통령은 이와 같은 한국 내 분위기에 대한 반전 시도를 모색하게 되고, 이는 2012년 8월 10일 독도 방문의 형태로 나타나게 되었다. 이 대통령은 문화체육관광부와 환경부 장관, 그리고 소설가 이문열, 김주영과 함께 독도를 찾아 방명록에 기록을 남기고 독도경비대를 방문하였다. 이에 대한 『조선일보』의 보도는 아래와 같다.

이명박 대통령이 광복절을 닮아 앞둔 10일 우리 대통령으로는 처음으로 독도를 방문했다….

청와대 고위관계자는 “일본 정부가 방위대강 및 방위백서, 외교청서 등을 통해 독도 영유권 주장을 계속 강화하고 있고, 초중고 검정교과서의 영유권 관련 표현도 점점 강해지고 있다”며 “더 이상 조용하게만 대처하지는 않겠다는 뜻”이라고 말했다.

일본 정부는 이날 저녁 무토 마사토시 주한 일본 대사를 소환하는 등 강하게 반발했다. 노다 요시히코 총리는 “지극히 유감이며, 단호하게 대처하겠다”고 말했다. 겐바 고이치로 외상은 이날 신각수 주일 한국 대사를 불러 “왜 이 시기에 방문하는지, 전혀 이해할 수 없다”고 말했다. 일본은 25-26일 서울에서 열리는 한일 재무장관 회담도 취소키로 했다고 일본 언론들이 전했다(『조선일보』 12/08/11).

일본에 대해 비판적 입장을 유지해 온 『한겨레』도 독도 방문에 대해서는 의외라는 반응을 보이면서 국내 정치적 요인을 지적하였다.

…이 대통령의 독도 방문은 일본의 도발에 대한 맞대응 차원이라고 하기엔 상징성과 강도가 너무 세다. 정책전환이라고 하기에는 너무 돌발적이다….

일본에서 나오는 주장처럼, 친인척 비리와 실정으로 임기 말 권력누수에 빠진 이 대통령이 곤경을 탈피하는 수단으로 국민의 감정적 호응이 큰 일본 문제를 활용했을 가능성도 배제할 수 없다. 일본에 대한 관심이 집중되는 광복절과 런던올림픽 한-일 축구 대결을 코앞에 둔 시점을 택한 것을 보면, 국내 여론을 강하게 의식했음을 엿볼 수 있다(『한겨레』 12/08/11).

이 대통령의 독도 방문에 대해 일본은 예상대로 강력하게 반발하였다. 아래 두 신문의 보도는 이를 잘 보여주고 있다.

한국의 이명박 대통령은 10일 오후, 한일 양국이 영유권을 주장하고 한국이 실효 지배하고 있는 시마네 현의 독도를 헬기로 방문했다. 한국 대통령의 독도 방문은 처음이다. 이에 일본 정부는 방문 중지를 요구하고 반발했다. 겐바 고이치로 외상은 항의하기 위해 무토 마사토시 주 한국 대사를 일시 귀국시켰다. 대사는 이날 밤 하네다공항에 도착했다.

노다 요시히코 총리는 10일 저녁 기자회견에서 “매우 유감이다. 일본 정부로서 의연한 대응을 취해야 한다”고 밝혔다. 겐바 외상은 이날 오후 신각수 주일 한국 대사를 불러 강력히 항의했다. 김성환 외교통상부 장관에게도 전화로 항의하며 “일본 국민의 한국에 대한 감정과 한일 관계에 큰 부정적인 영향을 미칠 것”이라고 전했다...

이 대통령은 친형이 비자금 사건으로 체포되는 등 레임덕 상태에 있다. ‘광복절’(15일)을 앞두고 위신 회복을 도모하려는 의도가 있었던 것으로 보인다(『마이니치 신문』 12/08/11).

한국의 이명박 대통령의 독도 방문에 여야는 ‘전대미문의 폭거’라고 일제히 반발했다. 한편, 모리모토 사토시 방위상은 “다른 나라의 내정에 이러니저러니 코멘트하는 것은 자제해야”라고 발언해, 이를 자민당이 문제 삼아 문책 결의안을 내는 검토에 들어갔다. 노다 정권은 내외에 불씨를 안게 되었다.

“매우 유감이다. 한일의 전략적 중요성을 크게 훼손하는 것은 틀림없다.” 민주당의 마에하라 세이지 정회장은 10일 국회에서 기자들에게 대통령의 독도 방문이 한일관계에 심각한 타격을 준다는 인식을 보여주었다...

반발은 야당에서도 펼쳐졌다. 자민당의 다니가키 총재는 기자들에게 “한일관계를 개선하려는 과거의 노력을 크게 부정한다”고 비판했다. ‘국민 생활이 제일’의 아즈마 쇼즈 간사장은 기자회견에서 “일본 정부는 대항적인 수단을 통해 의연한 태도를 취해야 한다”고 말했다.

다만 야당의 비난의 화살은 민주당 정권의 외교 수완에도 향한다. 자민당의 ‘영토에 관한 특명위원회’는 항의 성명을 통해 “독도를 불법 점거라고 하지 않고 잘못된 메시지를 보내 결국 발생한 것이 이번 사태”라고 지적했다. 모두의 당 와타나베 요시미 대표도 회견에서 “민주당 정권이 저자세 인상을 주었던 대가가 돌아왔다”

고 말했다(『아사히 신문』 12/08/11).

일본 신문의 한 사설은 이 대통령의 독도 방문이 갖는 정보보호협정 체결 문제와의 연관성과 국내 정치적 고려에 대해 다음과 같이 지적하였다.

정치인의 퍼포먼스에는 계산이 존재한다. 한국의 이명박 대통령의 독도 방문에 대한 계산에 대해서는 야당인 민주통합당의 의견이 명쾌하다.

“GSOMIA 체결 문제로 비판을 받은 대통령이 독도 방문 이벤트로 국민의 분노를 억제하려 했다.”

GSOMIA라는 보조선을 사용하면 계산식이 잘 보인다. 이 협정은 양국 간 군사정보를 교환하기 위한 포괄적인 협약이다… GSOMIA는 지난해 1월 한일 국방장관회담에서 협상이 결정되었으며, 지난 6월 29일 체결될 예정이었다. 한국에서는 북한을 고려한 야당이 강력히 반발했고, 위안부 문제를 끼고 반일여론을 부추겨 왔다.

이 대통령은 위안부문제에 대해 일본으로부터 양보를 이끌어내면 반대 여론을 억제할 수 있다고 판단했다. 그러나 일본의 노다 정권은 소비증세법안 문제로 인해 자민당을 자극하는 위안부문제에 대해 양보할 수 없었다.

미국은 외무국방 당국자 협의를 통해서 조기체결에 대한 압력을 가했다. 이명박 정부는 비밀리에 각의 결정을 했지만, 그것이 언론에 누설되면서 체결이 미뤄지고 대통령 측근인 대외전략기획비서관이 책임을 지고 사퇴하는 혼란이 야기되었다.

대통령의 심정은 이렇 것이다. 야당에서 친일이라고 비판당하고, 북한, 중국과의 관계를 악화시키면서까지 협정을 체결하는 것이다. 그런데 위안부문제에 대해 양보하지 않는다면 영토문제에 있어서 허들을 올려버릴 것이다.

북한의 통일운동단체들도 “(독도 방문은) 친일매국노의 정체를 숨기고, 분노하는 민심을 달래려는 정치적 코미디”라고 말했다. 독도 방문 퍼포먼스는 북한에 불리한 GSOMIA 체결 전에 한국 여론의 김 빼기를 했을 뿐이라는 것이다.

그러나 결과는 어땠다. 한일 양국의 국민감정은 악화되었고, 협정 체결을 위한 환경은 더욱 악화되었다. 이 대통령의 계산은 실수가 아닌가(『마이니치 신문』 12/08/16).

다른 사설은 양국 사이의 영토문제에 대해서 독도 방문이 가져온 의도하지 않은 결과에 대하여 이야기하고 있다.

외교에 능숙한 한국은 역사문제가 관련된 대일정책에 있어서는 왜 이렇게 서툰 것인가. 이명박 대통령의 독도 방문 문제로 느낀 사실이다.

한국 외교의 활력이 인상에 남은 사례가 몇 가지 있다….

그 한국이 독도문제에 대해서는 스스로 쟁점화 하는 우를 범하고 있다. 영토 분쟁은 실효 지배하고 있는 나라가 우월한 입장에 있다. 일본이 중국이 센카쿠 열도에 하는 것처럼 감시선을 독도 주변으로 보내 “여기가 우리 영토”라고 강압적으로 주장하는 것은 아니다. 무력으로 탈환할 의도 등도 전무하다. 한국의 입장에서 보면 조용히 눈에 띄지 않고 실효 지배를 다져나가는 것이 최선의 방법인 것이다.

쟁점화의 두 번째 문제는 독도문제에 대한 일본 여론을 각성시킬 수 있는 것이다. 어떤 국민이라도 영토문제에 민감하다. 북방영토와 센카쿠 열도에 비해 독도 문제에 대한 일본 국민의 관심은 단지 시마네 현 등 어업 문제가 포함된 지역 이외에는 일반적으로 낮았다.

이유는 몇 가지 있다. 한국과는 가치를 공유하며, 오랜 기간 양국이 협력을 통해 신뢰를 조성했으며, 일본에서는 독도문제를 상대적으로 문제시하지 않았다. 그러나 대통령의 방문에 따라 북방영토와 센카쿠 열도와 같은 문제로 진행될 수 있는 분위기가 생겨나고 있다.

말하는 것과 같이 이명박 대통령은 침체된 국내적 인기 회복을 위해 독도 문제를 이용한 것이다. 그러나 오늘날 한국이 국제사회에서 차지하는 위치와 투박한 대일 외교 사이에는 큰 간극이 있다(『마이니치 신문』 12/08/17).

정보보호협정 체결 사례와는 상대적으로 이 대통령의 독도 방문은 한국에 대한 일본 국내 사회의 갈등적 정체성을 강화시키게 되었다. 이성환은 이에 대해 아래와 같이 설명한다.

이명박 대통령의 독도 방문은 국가원수의 자국영토 순방이라는 점이 강조되었지만, 독도를 분쟁지역으로 국제사회에 각인시키고 양국 간의 관계를 심각하게 악화시켰다. 이명박 대통령의 독도 방문은 독도 문제뿐만 아니라 한일관계 전체를 악화시켰다는 의미이다. 이명박 대통령의 독도 방문 두 달 후 실시된 일본 내각부의 여론조사 결과에서 이를 확인할 수 있다. 일본 내각부가 매년 10월에 실시하는 ‘외교에 대한 세론조사’ 결과를 바탕으로 이명박 대통령의 독도 방문이 한일관계에 어떠한 변화를 가져왔는지를 살펴보자. 일본인의 한국에 대한 친근감, 한일관계에 대한 평가, 그리고 한국 방문자 수를 중심으로 살펴보자….

…1999년부터 2011년까지는 ‘친근감을 느낀다’가 ‘친근감을 느끼지 않는다’를 상회했다. 2011년에는 ‘친근감을 느낀다’(62.2%)가 ‘친근감을 느끼지 않는다’(35.3%)보다 약 두 배 가까이 높다. 그런데 2012년에 들어와 이러한 현상은 반대로 바뀌었다. ‘친근감을 느끼지 않는다’가 59.0%, ‘친근감을 느낀다’가 40.7%이다. 일본 내각부가 조사를 시작한 1978년 이래 ‘친근감을 느끼지 않는다’가 가장 높게 나타났다.

…한일관계에 대한 평가는 친근감의 변화와 거의 같은 추세를 보이고 있다… 2001년부터 2011년까지의 평균은 ‘좋다고 생각한다’가 52.03%, ‘좋다고 생각하지 않는다’가 40.06%였다. 1990년대에 비해 2000년대에 긍정적인 평가가 약 10% 정도 상승했으며, ‘좋지 않다고 생각한다’는 부정적 평가가 약 3% 정도 감소했다. 이러한 긍정적인 변화의 추세는 2012년 급변한다. 2012년의 평가는 한일관계가 ‘좋다고 생각한다’가 18.4%, ‘좋다고 생각하지 않는다’가 78.8%이다. 2012년 한일관계에 대한 평가는 1986년 일본 내각부가 조사를 시작한 이래 가장 부정적인 결과이다…

한국에 대한 친근감의 퇴조와 한일관계에 대한 부정적 평가가 높아진 사정을 반영하여 일본인의 한국 방문자 수도 급감했다. 2012년까지 일본인의 한국 방문자 수는 매년 꾸준하게 증가세를 보였으나, 2013년에는 2012년에 비해 약 70만 명이 감소하였다. 이러한 급격한 변화 역시 이전에는 볼 수 없는 현상이다(이성환, 2015: 150-152).

이명박 대통령의 독도 방문은 엘리트에 의한 위협 전이의 시도를 보여주는 것으로, 표상적 접근의 분석 대상이라고 할 수 있다. 하지만 이와 같은 도구적 측면을 갖는 위협인식의 선부른 투사는 한국 내부의 사회 정체성 형성을 통해 외부적 위협과 내부적 응집의 조응을 가져오기보다는 한일 정부 사이의 갈등과 일본 사회의 부정적인 대한 인식을 초래하였고, 이러한 관념적 구조는 이후 한일 통화스와프 협상의 부정적 조건을 제공하게 되었다.

3. 세 번째 단계: 한일 통화스와프 협상

한일 통화스와프 연장 논의는 독도 문제로 인해 악화된 한일관계에 있어 민감한 의제가 되었다. 연장될 것으로 예상되었던 양국 간의 통화교환 협약은 2012년 말 두 차례 모두 종료되었다. 대통령 선거를 앞둔 한국 정부와 유보적인 국내 여론을 의식하는 일본 정부 사이에서 통화스와프라는 경제적 사안은 정치

적 관점에서 다루어졌고, 결국 연장 불가라는 결과를 가져오게 되었던 것이다. 아래의 신문 보도는 양국 사이의 국내 정치와 외교정책, 인식과 이익 사이의 복합적인 상관관계를 잘 드러내고 있다.

일본 정부가 이달 말로 시한이 끝나는 한일 통화스와프 규모 확대 조치와 관련해 “한국 쪽의 요청이 없으면 확대 조치를 연장하지 않는다”는 방침을 정했다고 NHK 방송이 3일 보도했다….

…아즈미 준 전 일본 재무상은 지난 8월 10일 이명박 대통령의 독도 방문에 대한 보복으로 통화스와프 확대 조치의 중단 가능성을 시사한 바 있다(『한겨레』 12/10/04).

재무부와 한국 기획재정부는 9일, 10월 말에 기한을 맞이하는 한일통화교환(스와프)협정의 확대 조치를 연장하지 않기로 합의했다고 발표했다. 스와프 협정의 규모는 11월 이후 700억 달러(5조 4천억 원)에서 130억 달러로 축소된다. 합의의 배경에는 금융 시장의 환경 개선에 관한 공통 인식이 있지만, 양국의 국내 여론의 동향을 생각해 결정한 측면도 부정할 수 없다. 한국 시장에서의 자금 유출 우려는 완전히 사라지지 않고, 앞으로도 한일 양국은 정치, 경제관계의 균형에 고심할 것 같다….

확대 조치의 연장 문제가 어려워진 것은 한국 이명박 대통령의 독도 방문과 천황에게 사과 요구 발언이 있었기 때문이다. 확대 조치의 연장 문제는 이 대통령의 발언에 ‘대응 조치’적인 의미를 가진 정치 문제로 발전하였다. 한국 내에서는 “연장을 요청하면 일본에 고개를 숙이게 된다”라는 여론의 반발이 강해져, 연장을 제안하기 어려운 상황이 되어 있었다(『마이니치 신문』 12/10/10).

일본은 통화스와프 확대 조치의 중단이 독도 문제와 전혀 관련이 없다고 애써 강조하고 있다. 일본 조지마 고리키 재무상은 9일 “합의는 정치적인 것이 아니며 순수한 경제 금융적 판단”이라고 강조했다. 일본 언론들도 “11일 재무장관 회담을 앞두고 이날 양국 통화스와프 확대 조치 중단을 발표한 것은 양국 간 회담이 예정대로 진행되며 이번 조치가 한일관계 악화에 따른 것이 아니라는 인상을 주기 위한 것”이라고 전했다.

하지만 일본 정부의 이 같은 표면적 설명에도 이번 조치는 양국 관계 악화가 직접적인 원인이 됐다고 외신들은 보도했다. 블룸버그, 로이터 통신은 한일 통화스와프 중단 결정이 독도를 둘러싼 양국 간 갈등이 발생하고 있는 가운데 발표된 것이

어서 주목된다고 전했다.

한일 통화스와프 중단이 일본 경제에 자충수가 될 수 있다는 지적도 나온다. 다카시마 오사무 씨티은행 애널리스트는 “이번 조치는 엔화 가치를 높이고 일본 주식 시장에 하락 압력으로 작용할 수 있다”고 밝혔다.

한 전문가는 “일본 정부 내에서 한국이 고개를 숙이고 지원을 요청하면 양국의 미래지향적 관계를 위해 생색내며 연장해준다는 분위기가 강했다”면서 “한국이 오히려 주도적으로 연장을 거부하는 모양새가 돼 예상이 빗나갔다”고 말했다. 일본 우익 정치인들은 “통화 스와프를 이용해 한국으로부터 독도 문제에 양보를 받아내야 한다”고 주장해 왔다(『조선일보』 12/10/10).

일본 정부는 10월 말에 만료되는 통화스와프 협정의 확충분을 연장하지 않기로 했다. 독도 문제로 한일 양국 정부의 관계가 악화되고 있기 때문이다. 정치적 대치가 경제협력 관계에 그림자를 드리우고 있다.

“정치적인 것이 아니라 순수하게 경제적으로 근거한 것”(일본의 조지마 재무상), “순수하게 경제적인 관점에서의 판단이다”(한국 기획재정부 고위관계자)...

그러나 독도를 둘러싼 대립이 배경에 있는 것은 분명하다. 원래 일본 재무 간부는 “아무 것도 없으면 특별히 현상을 바꿀 필요는 없다”며 연장하는 것이 기본이라고 생각하고 있었다.

그것이 한국 대통령의 독도 방문 후 크게 바뀌었다. 한일 마찰이 커지자 한국에서는 “(스와프 확대는) 일본 측이 요청한 것”이라고 보도가 나왔다. 이에 대해 일본 정부는 “한국에서 요구해 확충했다”고 정색하고 반박하였고, “한국의 요청이 없으면 확충분의 연장은 하지 않는다”는 판단으로 기울었다.

한국의 일부 언론은 반발하고, 한국 기획재정부 고위관계자는 9일 기자들에게 “우리는 (확충분) 스와프 연장을 일본에 일절 요청하지 않는다”고 설명했다. 한국에서는 12월 대선을 앞두고 국내 여론을 의식해 일본에 양보 자세는 보여주지 못하고 있는 실정이다(『아시아 신문』 12/10/10).

이와 같은 경우는 이명박 정부가 양면 안보딜레마의 상황에 빠졌다고 해석하기보다는 자국의 사회적 수준과 타국 정부의 정체성 파악을 통해 그 가능성을 인지한 행위자가 사전에 합리적 선택(rational choice)이 아닌 ‘이유 있는 선택(reasoned choice)’을 한 사례로 보아야 할 것이다.⁵

⁵ 양자의 비교를 위해서는 Hollis and Smith(1991)를 참조할 것. 두 학자는 개체론과 전체론, 설명

IV. 결론

외교정책분석의 사례로서 한일관계는 보편적 성격과 차별적 양상을 함께 보여주고 있다. 즉 체제 수준의 영향을 받으면서 양국 정부와 내각의 변화에 연동되고 있는 한편, 정치 지도자의 관념적 변수와 그에 관련된 국내 정치적 역동성의 역할이 두드러지게 나타나는 것인데, 후자의 면에서 본 논문이 사용한 양면 안보딜레마 틀의 유용성이 지적될 수 있다. 특히 이명박 정부 시기의 대일 관계는 서론에서 언급된 것처럼 초기에는 협력이 증대되었다가 후기에 이르러서는 가장 악화된 모습으로 전환되었다. 이러한 변화를 이해하려면 정보보호협정 체결 모색과 보류, 독도 방문, 통화스와프 연장 요청 철회의 세 단계로 이루어지는 과정에 대한 시계열적 검토가 필요하며, 이를 위해서 특정한 시기 지도자의 행위와 사회적 수준의 관념적 구조가 순환적으로 연결되는 것을 보여주는 칼스네스의 형태발생 주기의 틀이 적절하게 활용될 수 있는 것이다.

한미일 삼국 사이의 안보협력의 차원과 한중일 삼국 사이의 지역협력의 차원에서 교집합을 이루는 한일관계는 한국에게 있어 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 역사문제나 영토문제는 그 중요성을 고려할 때, 한일관계에서 지속적으로 문제가 제기되고 논의되어야 한다. 하지만 다른 한편으로 두 나라 정부 간의 안보적·경제적 협력의 지속과 시민사회 간의 교류 활성화가 아울러 요구되기 때문에, 이른바 two-track, track two의 접근의 필요성이 대두되는 것이다. 이를 위해서는 위에서 분석된 바와 같이 한일관계의 사례에서 주체와 관념 변수가 갖는 역할을 이해하고, 위협인식의 도구적인 측면과 구성적 측면의 결합을 통해 양국 간에 형성되는 양면 안보딜레마 등장을 적절하게 제어하려는 노력이 수행되어야 할 것으로 보인다.

투고일: 2018년 5월 10일 | 심사일: 2018년 6월 1일 | 게재확정일: 2018년 7월 18일

과 이해의 구분에 따른 국제관계 인식론의 네 유형을 제시하고 합리적 선택은 개체론과 설명의, 그리고 이유 있는 선택은 개체론과 이해의 영역인 것으로 구분하고 있다.

참고문헌

2012. “한-일 군사협정’ 중단하고 국민적 논의에 부쳐야.” 『한겨레』(6월 28일).
2012. “한일 군사정보협정, 청와대가 비공개 통과 주도.” 『조선일보』(6월 29일).
2012. “반감 큰 한일협정, 막판 허둥지둥 연기.” 『조선일보』(6월 30일).
2012. “한-일 군사협정’ 체결 1시간 전 보류, MB정부, 밀실 일방추진 ‘외교 망신.’” 『한겨레』(6월 30일).
2012. “한일군사정보협정 연기, 한국 국내 반발로 당분간 어려움.” 『아사히 신문』(6월 30일).
2012. “한일정보협정: 서명 연기 책임론 청와대로 비화, 반대파, 중국에 대한 배려 드러내다.” 『마이니치 신문』(7월 6일).
2012. “비밀 부친 을사늑약 망령 떠올라, “일본 영향력 커질 것.” 『한겨레』(6월 29일).
2012. “한-일 군사정보협정 폐기하고 책임 규명해야.” 『한겨레』(6월 30일).
2012. “대통령 독도 첫 방문.” 『조선일보』(8월 11일)
2012. “뜬금없는 이 대통령 독도 방문, 무얼 하자는 것인가.” 『한겨레』(8월 11일).
2012. “이명박 한국 대통령: 독도 방문, 일본 정부 항의, 주한대사 귀국.” 『마이니치 신문』(8월 11일).
2012. ““전대미문의 폭거’ 여야가 반발, 방위상 ‘타국의 내정’ 발언, 한국 대통령의 독도 방문.” 『아사히 신문』(8월 11일).
2012. “목어: 독도 방문 계산식.” 『마이니치 신문』(8월 16일).
2012. “금언: 왜 스스로 쟁점화?” 『마이니치 신문』(8월 17일).
2012. “일 “한국 요청 있어야 통화스와프 확대 연장.” 『한겨레』(10월 4일).
2012. “한일통화교환협정: 확대 종료, 지역경제 안정화 과제.” 『마이니치 신문』(10월 10일).
2012. “일 재무상 “순수한 경제 금융적 판단” … 외신은 “독도 문제가 중단 원인.” 『조선일보』(10월 10일).
2012. “한일 경제협력에 균열, 통화 스와프 확대 연장하지 않아.” 『아사히 신문』(10월 10일).
- 박영준. 2015. “한국외교와 한일안보 관계의 변용, 1965-2015.” 『일본비평』 12권, 159-162.
- 이성환. 2015. “일본의 독도정책과 한일관계의 균열: 2012년 이명박 대통령의 독도 방문을 중심으로.” 『한국정치외교사논총』 36권 2호, 150-152.

- 정민정. 2012. “한일 정보보호협정의 체결행태에 관한 논란과 개선과제.” 『국제법학회논총』 57권 4호, 143-144.
- Bueno de Mesquita, B. 2014. *Principles of International Politics*, 5th ed. CQ Press.
- Carlsnaes, W. 1992. “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis.” *International Studies Quarterly* 36, 3.
- Dawisha, A. 2002. “Nation and Nationalism: Historical Antecedents to Contemporary Debates.” *International Studies Review* 4, 1.
- Hollis, M. and S. Smith. 1991. *Explaining and Understanding International Relations*. Clarendon Paperbacks.
- Klotz, A. and C. Lynch. 2007. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, M. E. Sharpe.
- Mastanduno, M., David Alake, and G. John Ikenberry. 1989. “Toward a Realist Theory of State Action.” *International Studies Quarterly* 33, 4.
- Putnam, R. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games.” *International Organization* 42, 3.
- Rousseau, D. 2006. *Identifying Threats and Threatening Identities: The Social Construction of Realism and Liberalism*. Stanford University Press.
- Wendt, A. 1987. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory.” *International Organization* 41, 3.

Abstract

Two-Level Security Dilemma of Korea-Japan Relations: The Case of Lee Myungbak Government

Wookhee Shin Seoul National University

This paper attempts to explain the change from cooperation to conflict in the Korea-Japan relations during the Lee Myungbak government period, through the ways in which the role of the ideational variable and domestic politics can be examined in the foreign policy making process. The series of failures to conclude a military information agreement with Japan, President's sudden visit to Dokdo Island, and the cessation of currency exchanges with Japan provides good examples of the treat transition and the two-level security dilemma. It is by way of such events that the political leader's perception of threat with instrumental factors influences and forms domestic-societal perception of threat, which subsequently goes on to constrain practical cooperation.

Keywords | Korea-Japan relations, President Lee Myungbak, threat transition, two-level security dilemma