

미중데탕트와 일본: 1972년 중일국교정상화 교섭의 국제정치


손열
연세대학교

2014년 2월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-59-5 95340

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax. 02 2277 1684



미중데탕트와 일본: 1972년 중일국교정상화 교섭의 국제정치

손 열
연세대학교

I. 들어가며

중화세계의 변방인 일본이 메이지유신과 근대화로 급부상하면서 시작된 중국과 일본 사이의 백년 경쟁은 1972년 국교정상화로 역사적 전기를 맞이하였다. 주은래(周恩來)의 표현에 따르면 진나라 이래 2000년의 우호관계란 긴 “정상상태”로 돌아가는 길이다. 그러나 신시대를 모색해온 양국관계는 시간이 흐를수록 전략적, 군사적 경쟁을 벌이는 “비정상 상태”로 빠져들고 있고 따라서 동아시아지역의 안정과 번영을 위협하는 주요인으로 자리잡았다.

1972년 이전 일본의 대중관계는 1945년 패전 6년후인 샌프란시스코 강화조약으로 동아시아에 냉전체제가 형성되면서 미국의 대중정책, 미일관계에 의해 구속받았다. 일본은 미국의 대중포위 전초기지화 압력에 직면하여 대만과 중국 사이에서 전자를 선택해야 했다. 1952년 대만(중화민국)과 평화조약을 체결하였지만 대만과 국교관계를 기본으로 하되 대륙중국과는 정경분리 원칙에 입각하여 경제적 관계를 축적해가는 실용주의 정책을 함께 펼쳤다. 그러나 1957년 기시 노부스케(岸信介) 수상의 타이베이 방문으로 중국은 정경분리 원칙을 파기하였다. 60년대 장기집권한 사토 에이사쿠(佐藤英作) 정권은 기본적으로 친대만파인데다가 당시 최대 외교과제인 한일 국교정상화교섭과 오키나와 반환에 몰두하여 문화대혁명으로 혼란스런 중국과 관계개선에 나서지 못하였다.

이런 분위기를 결정적으로 바꾼 역사적 사건은 1971-1972년 미중 데탕트이다. 전후 중일관계의 결정적인 장애요인이 미중대립이었기에 미중관계의 신국면이 열리면서 일본과 중국은 신시대를 열 기회의 창과 마주하게 된다. 중소관계의 악화에 따라 중국의 주적이 미국에서 소련으로 교체되면서 새로운 안보 전략을 마련해야 하는 중국 정부와 베트남전의 수렁에서 빠져나와 상대적 쇠퇴의 추세를 돌려놓으려는 미국의 닉슨(Richard Nixon) 정권 간의 이해관계가 맞아 떨어지면서 데탕트가 시작되었다. 그런데 1971년 7월 15일 키신저(Henry Kissinger) 방중 발표는 미국의 급속한 대중접근을 전혀 예상치 못한 당시 일본사회에 ‘닉슨쇼크’라 불릴 정도의 충격을 주었고 친대만, 친미성향 사토 정권의 정치적 기반을 크게 흔들어 놓았다. 또한 10월 26일 중국대표권 문제 표결로 대만이 유엔(United Nations: UN)에서 축출되고, 중화인민공화국이 회원국으로 가입하는 동시에 유엔 안보리 상임이사국에 선정된 사건은 국내정치적으로 일본에 큰 반향을 가져왔다. 이러한 국내외 정세변화 속에서 1972년 7월 다나카 가쿠에이(田中角榮) 정권이 탄생하고 중일관계 개선은 급물살을 타게 된다.



그러나 정작 교섭을 주도한 측은 주은래(周恩來) 수상을 필두로 한 중국이다. 1971년 미중 간(키신저과 주은래) 진행된 상당히 솔직한 대화 속에는 주은래의 적나라한 일본관과 강한 대일경계의식이 표출되고 있다. 그럼에도 불구하고 그가 일본과 수교협상에 적극적으로 나서게 된 전략적 요인은 무엇이었는가? 일본은 무엇을 원하였는가? 중일수교가 갖는 역사적, 전략적 의미는 무엇인가? 기존의 여러 중일국교정상화 연구들은 이러한 질문에 대답해 왔다(Lee 1976; 金熙德 2002; 添谷芳秀 2003; 毛里和子 2006; 高元明生·服部龍二 2012; 손기섭 2012; 최은봉·오승희 2012). 이 글은 중일수교 교섭 과정에서 미중 양국의 대일전략에 분석의 초점을 맞추고 있다. 특히 *Foreign Relations of the United States (FRUS)*와 일본측 수교 교섭문헌으로 《記錄 考證 - 日中國交正常化、日中平和友好條約締結交渉》(石井明 外 2003) 두 일차자료 분석을 중심으로 하여 중일접근이 썩 달가울 수 없는 미국의 입장에서 일본 다루기는 어떻게 전개되었는지, 그리고 일본과 중국은 이에 어떻게 반응하였는지를 분석한 다음, 1972년 일-중-미 관계의 현재적 함의를 제공하는 것으로 마무리하고자 한다.

II. 중국의 대일전략

1971-1972년 미중 대화에서 일본문제를 제기한 당사자는 주은래이다. 그가 이 문제를 제기한 이유는 미국이 아시아로부터 철군하는 경우 일본이 어떤 역할을 할 것인가에 대한 우려 때문이었다. 여기서 양국 지도자들이 토로한 대일전략은 대단히 흥미롭다. 주은래는 일본위협론을 다음과 같이 제기한다.

일본인에게는 팽창주의적 경향이 있다. 일본의 경제적 확장은 필연적으로 군사적 확장으로 이어질 것이어서 [...] 미국이 아시아에서 군대를 모두 철수시키면 아시아를 통제할 전위로서 일본의 능력을 강화하는 게 미국의 목적인 것이 아닌가(毛里 2004, 1971/07/09)

주은래는 “일본군국주의자의 야망”을 걱정했다. 일본이 대만으로부터 자국의 생명선인 말라카 해협까지 군사적으로 진출하려는 것이 아닌가, 한국으로부터 미군철수 이후 일본군이 한반도로 진출하지 않을까 등 수차례에 걸쳐 우려를 표명한 후, 일본위협론을 간단히 펼친다. 일본의 천황제는 “군국주의를 지탱하는 시스템의 기초”로서 군국주의가 부활하고 있으며 미국의 대일정책이 이를 지지하고 있다는 것으로서, 이런 인식하에 미일안보체제 강화를 강하게 비난하였다.

주은래의 일본 군국주의론은 단순한 ‘일본 때리기’(Japan bashing)라고 보기 어렵다. 그는 끊임없이 일본위협론을 제기하며 1970년대 초반 일본이 군국주의로 회귀할 가능성이 있음을 믿었던 것으로 보인다. 그러나 일본이 전후 처리 과정에서 군국주의 세력과 절연하지 못한 것은 사실이지만, 주류 정치세력 즉, 요시다 시게루(吉田茂)가 주도한 보수분류는 전전의 군국주의 전통과 거리를 두는 한편 미일동맹으로 안보를 미국에게 위임하고 대신 경제성장을 신보수의 핵심 이념으로 삼고 매진하는 창조적 전략을 추구해 왔다는 점은 분명하다(Pyle 2008). 다만 1970년대 들어 사토 정권이 요시다 노선으로부터 탈선하고 있는지에 대한 해석, 예컨대 1969년 닉슨-사토 커뮤니케와 당시 일본에서 진행 중이던 제4차 방위력정비 계획 등을 전전회귀의 징표로 볼 수도 있었는데, 이조차 후일 역사를 비추어 볼 때 그릇된 판단이었다. 이는 어디까지나 미일동맹과 전수방위의 틀 속에서 제한된 군비확장의 경우이었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 주은래가 일본을 군국주의 부활로 경계하며 지속적으로 문제를 제기한 보다 현실적인 이유는 대만문제에 있었다. 1960년대 후반 이래 일본은 대만에 영향력을 확대하고 있었다. 사토



정권은 대만에 총액 1억5천만달러 규모의 엔 차관을 공여하여 대만의 수출지향형 산업화를 견인하였고 양국간 무역규모도 급속히 확대되었는데, 중국정부는 이를 “경제침략”이라 비난하였다. 안보 측면에서도 오키나와 반환을 확정된 닉슨-사토 코뮤니케 제4항에서 미일 양국은 대만지역에 대한 평화와 안전의 유지가 일본의 안전에 극히 중요한 요소라는 이른바 ‘대만조항’을 천명해 아시아지역 내 미국의 군사적 역할을 일본이 분담하려 한다는 인식을 중국에 줌으로써 반발을 샀다. 대만문제에 있어서 미국의 축소 (retrenchment)에 따른 힘의 공백을 일본이 메울 가능성을 중국은 사전에 차단하고자 하였던 것이다.

대만 등 이 지역에서 미국이 철퇴하기 전 일본의 무장세력이 들어갈 가능성이 있다. 왜냐하면 일본과 대만은 장개석(蔣介石)이 맺은 조약, 이른바 평화조약을 유지해 왔으며 오늘날에도 이를 강조해 오고 있기 때문이다(毛里 2004, 1971/07/07).

요컨대, 중국이 미중 데탕트를 추구하는 과정에서 중일국교정상화는 직접적으로 걸리는 과제가 아니었다. 반면, 미군철수에 의한 힘의 공백을 일본이 메우게 될 때 초래될 대만문제는 대단히 중요한 사안 이었고, 따라서 미국의 대만방위를 일본이 대신 담당할 가능성을 사전에 차단하여 일-대만 관계를 단절 시키는 과제가 중요하게 떠오른 것이다. 이를 위해서는 미국이 일본의 잠재적 위협성에 주의를 기울이도록 해야 했다.

주은래의 집요한 일본위협론에 키신저는 다음과 같이 응수한다.

내가 대학에서 가르친 이론에 따르면 우리[미국]가 일본으로부터 철수하면 일본의 재무장을 허락하고 태평양 저편에서 일본과 중국간 힘의 균형이 무너지게 될 지도 모른다. 그러나 이것이 미국의 정책은 아니다. 사실 일본이 대대적으로 재군비에 나서면 1930년대 정책을 되풀이 할 지도 모른다(毛里 2004, 1971/07/09).

미국의 정책은 “일본이 공격적 정책을 취하는 것을 방지”하는 데 있다는 이른바 ‘병마개(bottle cap)론’을 펼쳤다. 1972년 2월 22일 닉슨은 정상회담에서 “보증은 할 수 없지만 우리[미국]는 일본에 대해 강력한 영향력을 행사할 수 있으며 우리의 정책으로 일본이 한국 및 대만에 대해 모험을 걸지 못하도록 저지할 수 있다고 확신한다”고 반복했다(毛里和子 2006, 64 재인용, 1972/02/22).

반면 주은래는 평화를 원하는 ‘일본인민’에 기대를 걸면서 동맹에 의한 병마개론이 아닌 일본의 중립화를 역설하였다. 이에 대해 키신저는 닉슨 대통령 보고에서 다음과 같이 말한다.

우리[주은래와 키신저]는 일본의 팽창주의가 위험하다는 데 합의하였으나 이를 어떻게 방지할 것인가에 대해 의견 일치를 보지 못하였다. [...] 중국은 이 문제에 대해 강한 선입관을 갖고 있으며 동시에 모호한 입장을 보인다. 일본의 재군국주의화를 우려하면서 미일간 군사협력을 견제하지 않으면 안된다고 주장한다. [...] 나[키신저]는 그들이 원하듯 일본이 중립화하면 조악한 민족주의가 등장하게 될 것이라고 강조하였다. (毛里和子 2006, 65 재인용)

사실 키신저는 앞에서도 잠깐 언급되었듯이 일본에 대해 상당히 비판적이었다. 그는 “중국이 전통적으로 세계적 시야를 갖고 있으나 일본의 시야는 부족에 머물러 있고 장기적 비전이 없기 때문에 강한 일본과 강한 중국 중 후자가 팽창주의적이지 않다”며 자신은 “일본에 [순진한] 환상을 갖고 있지 않다”고 확인하였다(毛里和子 2004). 그에겐 일본보다 중국이 신뢰할 만한 국제정치 게임의 파트너였던 것이다.



닉슨의 일본관도 다르지 않았다. 1972년 2월 베이징 방문에서 그는 다음과 같이 말한다.

우리는 일본이 과거 군국주의로부터 변화하기를 희망한다. 만약 미국이 일본에 안보를 제공하지 않을 경우 일본은 첫째 생산성 높은 경제에 기반해 전쟁의 기억을 모두 잃어버린 채 자국 군사력 증강을 경주할 것이고, 둘째 미국의 대체제로 소련에 접근하는 선택지를 선택할 가능성이 있다 (毛里和子 2006, 64 재인용).

미국은 자국과 안보관계를 맺고 경제지원을 받아 온 일본 및 기타 국가들이 중국의 이익에 배치되는 정책을 취하지 못하도록 이들에게 영향력을 행사하겠다는 입장을 밝혔다. 주은래는 수차례에 걸쳐 일본을 불신하는 키신저와 닉슨의 태도를 확인하였고, 미국이 동맹국임에도 불구하고 일본을 완전히 신뢰하지 않으므로 일본의 야심을 통제하려 나설 것이라 믿었다. 이 가운데 주은래는 대일전략의 속내를 드러내기 시작한다. 그는 일본 인민들에게 거대한 변화가 있기 때문에 현재 일본이 1930년대의 일본과는 다르다며, 미중이 일본정부의 팽창주의 정책을 좌초시키고 평화정책을 돕는다면 사태는 개선될 것이라 말하였고, 또한 미일동맹이 병마개 역할을 하는 한 일본이 대만에 영향력을 행사할 여지는 크지 않을 것이라 보았다. 이제 중국은 일본과 국교정상화를 통해 소련을 견제하는 동시에 대만을 고립시키는 전략을 취할 수 있게 되었다.

중일 국교정상화에 대한 주은래의 기본인식은 미중 데탕트와 같았다. 중소대결 구도 속에서 미소 상호견제를 이용하여 미중관계를 풀어 나아갔듯이 중일관계도 이런 차원에서 접근하였다. 따라서 국교정상화 실현의 최대 과제는 일본의 의향에 있었다. 과연 일본이 미국이 하지 못한 대만과 단교를 선언하면서 중일 수교로 나올 수 있는가가 관건이었다.

III. 급속도의 중일교섭

급속히 진행된 미중 데탕트 과정을 보면서 일본정부도 바빠 움직이기 시작했다. 1971년 7월 15일 키신저 방중 발표와 ‘닉슨쇼크’로 배신감을 느낀 일본정부는 중국과 수교하기 위해 적극적으로 나섰다. 특히 일본열도개조계획과 중일국교정상화를 양대 슬로건으로 내건 다나카 가쿠에이 정권이 탄생하면서 국내정치적 여건이 한껏 성숙했다.

그러나 난관은 주은래가 설정한 이른바 “복교(復交) 3원칙”이었다. 키신저의 비밀방문 이전인 1971년 6월 주은래는 국교정상화의 전제조건으로 첫째 중화인민공화국이 중국을 대표하는 유일한 합법정부이고, 둘째 대만은 중화인민공화국의 불가분한 일부이며, 셋째 일-중화민국 평화조약은 불법·무효이므로 폐기되어야 한다는 3가지 원칙을 일본에게 내걸었다.

이는 일본에게 높은 장애물이었다. 대만과 외교관계는 단절하되 사실상의 관계는 유지할 수 있는 것인지 확신하기 어려웠다. 일본은 외교관계 단절을 각오하고 있었으나 중국이 제시한 3원칙은 교섭의 전제조건이 아니라 교섭대상이란 입장을 유지했다. 이에 일본 외무성 당국은 교섭을 조기에 개시하더라도 타결까지는 난항을 겪을 것이란 전망 하에 교섭 장기화를 각오하는 분위기였다(井上正也 2012, 47).

막상 다나카 내각이 등장하자 중국은 국교정상화를 일거에 성취하려 나왔다. 1972년 7월 5일 다나카 정권이 출범한지 이틀이 지난 시점에 중국은 방일단을 파견하여 새 외상인 오히라 마사요시(大平正芳)와 비공식 회합을 가졌다. 중국측은 복교 3원칙이 교섭의 전제가 아니라는 신호를 보냈다. 이렇게 중국이 적



극적으로 나오게 된 까닭은 소련의 대일접근에 대한 우려 때문이었다(井上正也 2012, 48). 소련정부는 미중 데탕트가 전격적으로 진행되자 1972년 1월 그로미코(Andrei Gromyko) 외무상을 일본에 보내 일-소 정기협의를 5년 만에 재개하는 등 명백히 중국을 의식한 대일정책을 전개하였다. 중국은 소련과 경쟁하는 차원에서 중일국교정상화를 서둘러야 하였다. 주은래는 외교부장 하에 일본조를 조직하여 사토정권 퇴진후 국교정상화 준비를 본격적으로 추진하였다.

그러나 다나카 수상은 수교에 신중한 입장을 견지하였다. 여전히 당내 친대만파의 영향력이 강했기 때문에 중국의 페이스에 말려들었다가는 정권기반이 급속히 약화될 수 있다고 판단했기 때문이다. 7월 25일 북경방문을 앞둔 다케이리 요시카쓰(竹入義勝) 공명당 위원장이 주은래에게 전달할 서한을 다나카에게 요청했지만 다나카는 이를 거절하였다. 그러나 다나카의 마음을 돌려놓은 것은 바로 주은래가 다케이리에게 건넨 파격적인 제안, 이른바 다케이리 메모이었다.

공명당의 다케이리 위원장은 1971년 7월 공명당 대표단 방중시 ‘일중 국교회복 5대 조건’(중화인민공화국 정부는 유일의 합법정부, 대만은 중국의 1성, 일-중화민국 평화조약은 무효, 대만으로부터 미군철수, 유엔에서 중국의 합법적 권리 회복)을 제시하였는데, 이 때 중국정부는 만약 일본정부가 공식적으로 이 조건을 수용할 경우 양국간 국교를 회복할 것이라 선언한 바 있다.

1년만인 1972년 7월 27일 다케이리와 만난 자리에서 주은래는 “일본과 중국이 [대결상태로 지낸 시간] 전후 27년이지만 진나라 시대부터 2000년간 우호관계이었으므로 이 27년은 일순간에 지나지 않는다.”(石井明外 2003, 10)고 운을 뗀 후, 몇가지 파격적인 발언을 이어갔다. 첫째는 “미일안보조약은 거론하지 않겠다. 국교가 회복되면 이 조약은 중국의 안보에 효력을 미치지 않는다.”는 선언이다(石井明外 2003, 11). 일본외교의 근간인 미일동맹의 존재의의와 역할에 대해 의문을 제기하지 않겠다는 뜻이다. 앞서 언급하였듯이 중국은 미국과의 데탕트에 따른 미국의 대일본 영향력 축소가 일본의 민족주의 독자노선으로 이어져 동북아 질서를 교란할 것이라는 의구심을 강하게 갖고 있었고, 이 같은 일본에 대한 인식을 미국과 공유하고 있음을 확인하고 미일동맹이 일종의 병마개 역할을 할 수 있다는 데 동의하였기 때문에 이렇게 나올 수 있었다. 둘째, 주은래는 1969년 닉슨-사토 코뮤니케도 거론하지 않을 것이라 언명하였다. 이른바 대만조항인 코뮤니케 제4항은 대만지역에 대한 일본의 책임분담이란 미국의 요구를 수용한 것이었다. 중국이 대만이 여전히 미일동맹의 대상임을 문제시하지 않은 것은 미국의 철군에 의해 “일본의 무장세력이 대만에 진입할 가능성”을 미일동맹으로 억제할 수 있다고 믿었기 때문이다. 그는 일본과 공동선언을 발효하고 평화우호조약으로 갈 것이며 그 이후는 법률가들에게 맡긴다고 첨언하였다. 셋째, 다나카 수상이 취임할 때 중국정부가 그간 주장해온 복교 3원칙을 따르겠다고 하였기에 자연스럽게 일-대 조약은 무효가 되므로 이를 직접적으로 언급하지 않을 것임을 분명히 하였다.

이어서 주은래는 중국이 일본에 배상청구권을 제기하지 않을 것이라 모택동(毛澤東)의 결정을 전하면서 다음과 같이 배상청구권 포기를 설명한다.¹

배상을 요구하면 일본인민에게 부담을 지우게 된다. 이는 중국인민이 몹소 겪어 알게 된 것이다. 청 시대에 [청일전쟁 패배로] 2억5천만냥을 일본에 배상하였다. 청조는 이를 이용해서 세금을 중과(重課)하였다. 이는 당시 일본국가예산의 절반에 달하는 규모로서 민중이 고통을 겪었다. 전쟁책임은 일부의 군국주의 세력에 있으며 대세인 일반국민과 구별해야하므로 이들에게 그리고 차세대에게 청구권의 고통을 부과하고 싶지 않다(石井明外 2003, 14).

또한 분쟁의 씨앗인 센카쿠 영유권 문제에 대해서도 주은래는 “센카쿠열도 문제를 언급할 필요 없다. 다케이리도 관심이 없을 것이다. 나도 없으나, 석유 문제로 역사학자가 문제를 삼았고 일본에서도 이노우



에 키요시(井上清)가 열심이다. 이 문제는 중요하게 볼 필요가 없다.”(石井明外 2003, 20)며 이른바 “다나아게”(たなあげ, 뒤로 미뤄 둠)론을 펼쳤다.²

이렇듯 주은래는 협상의 장애물인 대만문제와 영토문제에 대해 유연한 입장으로 나오면서 대만과의 단교와 배상문제를 맞교환 할 수 있다는 메시지를 던지며 일본측의 결단을 촉구하였다. 오히라 외상 등 외무성은 다케이리 메모를 통해 중국측의 국교정상화 실현의지를 확인할 수 있었고 정상회담을 위한 준비작업에 들어갔다.

IV. 미국의 입장

일본에게 남은 과제는 미국을 설득하는 것이었다. 사실 미국이 이미 중국과 추진한 데탕트를 중국과 더 깊은 역사적 관계를 가진 일본이 시도하는 것을 막을 명분은 미국에게 없었다. 다만 그 내용과 속도가 문제일 뿐이었다. 미국의 입장에서는 국교정상화 그 자체 보다는 대만의 법적지위와 대만에 관한 미일안보 조약의 내용이 계속 적용될 것인지가 초미의 관심사이었다.

중국 역시 일본과 국교정상화교섭이 미일관계에 의해 좌우됨을 잘 인식하고 있었다. 중일수교가 미일동맹 사이에서 ‘뺨기’(wedge)가 될 수 있다는 점에서 미국의 반대를 우려하고 있었다. 주은래는 다케이리와 회담 첫날 다나카수상의 대중국교정상화 추진정책에 미국이 발목을 잡고 있는 것 아닌가라고 슬쩍 떠 보았다(石井明外 2003, 16). 미국은 닉슨방문 이후 국교회복까지 긴 과정이 남아있기 때문에 일본이 기다려주길 바라고 있을 것이라 추측하면서, 그는 중일관계가 미중관계와는 별개의 사안임을 역설하였다. 미중관계가 적대적 관계였던 것에 반해 중일관계 20여년은 비록 국교는 단절되었지만 경제문화교류가 깊이 유지되어온 점 등을 거론하며 중일관계 회복이 미중관계에 영향을 주지 않음을 미국에게 설득해야 한다고 강조하였다. 그는 “중일양국의 우호를 키신저가 찬성했다”는 사실을 알려주기도 하였다(石井明外 2003, 24).

키신저는 6월초 도쿄를 방문하여 사토수상뿐 아니라 당시 차기 수상후보로 유력한 다나카와 후쿠다 다케오(福田赳夫)를 각각 면담하였다. 중일국교정상화 협상이 임박하였음을 인지하고 일본에 미국의 메시지를 전달하러 간 것이다. 이 만남 후 키신저는 6월 19일 북경으로 건너가 주은래와 회담하며 미국이 중일수교에 반대하지 않음을 확인해 주었다. 키신저는 당시 회담에서 주은래로부터 “중일국교정상화에 반대하는가?”라는 질문을 받아 일본의 지도자들에게 오히려 이를 권유했다고 응답하면서, “(1) 미국은 중일국교정상화에 반대하지 않는다. (2) 일본의 핵무장에 반대한다. 나아가 미국은 해외에서 일본의 군사적 역할을 반대하며 일본은 전통적인 방위(전수방위)에 한정해야 한다”는 입장을 견지하고 있다고 확인하였다(U.S. Department of State 2006e). 21일 회담에서 주은래가 ‘대만조항’만큼이나 ‘한국조항’(한국의 안보가 일본의 안보에 직결됨)을 우려하자, 키신저는 미국은 “궁극적으로 한국으로부터 완전한 철군 원칙을 받아들이지만, 일본이 영향력을 행사하려할 것이기 때문에 시간을 두고 진행할 것이며 [...] 한국에 대한 일본의 군사적 역할을 허락하지 않을 것”이라 응답하였다(U.S. Department of State 2006a).

그럼에도 불구하고 키신저는 중일수교가 미국보다 빨리 진행되는 것을 원치 않았다. 일본이 변동성 높고(volatile), 예측하기 어려우며, 믿을 수 없는 국가임을 강조하여 주은래가 대일접근에 신중하길 바랐다. 그가 반복해서 미국의 개입축소가 장기적으로 일본 민족주의의 부활을 가져올 것이기 때문에 일본을 다루는 데 있어서 절제(restraint)가 필요하다고 주장한 이면에는 이런 고려가 자리하고 있는 것으로 보인다(U.S. Department of State 2006e).



이어 7월 25일 키신저는 셴(James Shen) 주미 중화민국대사를 접견하면서 일본의 세 지도자들에게 미일안보조약을 확인시켰고 일본이 미국으로부터 떨어져 나가지 않을 것임을 확인해 주었다. 상호방위 조약에서 미국의 기지사용권한(유사시 대만방위를 위한 오키나와 기지의 사용)이 중일국교정상화에 의해 훼손되지 않아야 함을 강조해 두었다는 것이다(U.S. Department of State 2006b). 사실 7월 15일 일본의 호안(法眼) 외무차관이 잉거솔(Robert Ingersoll) 주일미국대사와 만나 다나카 정권은 대만조항을 견지하고 대만의 법적지위 미정(未定)론을 관철할 것이라 전한 바 있어 키신저는 일본의 입장을 이미 알고 있었다(井上正也 2012, 50). 이후 8월 24일 면담에서 키신저는 셴 대사에게 일본이 대만과 단교할 것임을 알리면서 일본이 미일상호방위조약 개정에 나설지는 불분명하다고 전했다. 그는 일본이 대미관계에 위협을 감수할 지도, 미국과 충돌할 지도 모른다면 일본에 불쾌함을 표시하였다(“They[Japan] wanted to set up a confrontation with us. I won’t give them the satisfaction). 이어서 그는 “일본은 극단적으로 일을 처리한다. 따라서 우리는 일본이 중국인민공화국을 승인하는 것을 막을 수 없다.”고 하기도 했다. (U.S. Department of State 2006c)

사실, 일본정부는 미국을 의식하여 대만의 법적지위와 미일안보조약의 대만 적용 사안에 대해 대단히 주의를 기울이며 미일관계와 대중교섭의 양립을 도모해왔다. 다케이리 메모를 받고 수교교섭을 준비하면서도 8월 31일 하와이에서 열린 미일정상회담에서 닉슨 대통령이 중국과의 관계개선 와중에 일본의 ‘친구’를 희생시켜서는 안된다고 대만조항과 일-대만 실무관계의 유지를 강조한 데 대해 다나카는 “양 정상은 미일안보조약을 유지한다는 양국정부의 의지를 재확인하고, 동 조약의 원활하고 효과적인 실시를 위해 긴밀히 협의하고 협력할 것을 합의하였다”라는 공동성명으로 미일동맹을 재확인하였다.

그럼에도 불구하고 공동선언은 급속한 중일접근에 대한 미국의 불안감을 불식시키지는 못하였다. 9월 8일 셴 대사와 재차 면담에서 키신저의 불쾌감은 최고조로 달하였다. 그는 북경과 수교하려는 일본의 의도를 의심하고 그 태도를 비난했다. “그들의 행동은 비도덕적(immoral)이다. 대만방위의 부담을 미국에게 떠넘기고 중국과 접촉하려 하고 있다. 필요에 따라 중국은 일본을 활용하겠지만 동시에 경멸하고 있다.” 그는 일본이 너무 빨리 나가고 있다며 협상속도를 줄이기 위해 모든 노력을 다하고 있다고 전했다(U.S. Department of State 2006d). 그는 미국이 유사시 일본기지를 사용할 수 있을지 확실하지 않지만 어쨌든 일본 없이도 대만을 방위할 것이라고 말하면서, 미일동맹을 유지한다는 다나카의 확언에도 불구하고 이를 확신할 수 없다고 하였다. 키신저는 본인 경험상 일본은 결코 장기적 시야를 갖고 있지 못하기 때문에 목전의 이익에 사로잡혀 있어 내년에 무엇을 원할 지는 자신들도 모른다고, 일본이 대만문제를 처리하는 방식에 불만을 토로하였다(U.S. Department of State 2006d).³

일본에 대한 키신저의 불신은 이미 미중교섭에 표출된 바 있다. 장기비전이 결여된 일본지도자를 경시하여 개미로 비유하는 등 키신저가 가진 일본 국민성에 대한 회의감은 중일수교 과정에서도 그대로 드러났다. 다만 주은래처럼 불신의 근원이 군국주의 부활이 아니었을 뿐이다. 앞서 서술하였듯이 주은래의 집요한 군국주의 부활론 제기에 대해 키신저가 민족주의 흥기에 따른 불확실론을 말하며 일본의 미래가 불확실하다고 이야기하기는 하지만 그렇다고 해서 주은래의 견해에 설득당했다고 보기는 어렵다. 키신저의 우려는 군국주의의 부활이라기보다는, 닉슨쇼크에 따른 일본 내 민족주의 독자노선의 등장으로 인해 동아시아에서 미국의 전략적 이익이 훼손될 수 있다는 점일 것이다. 다른 한편으로 전략성이 결여되고 국내정치적 고려에 좌우되는 일본외교 성향이 키신저를 실망시켰을 수도 있다. 어쨌든 키신저로서는 미일동맹·안보조약의 견지를 확인하는 것 이외에 중일국교정상화에 시비를 걸 여지는 없었다.



V. 일본의 의도

1972년 9월 25일 다나카 수상을 필두로 한 교섭단이 베이징에 도착한 날 오후부터 4일에 걸친 교섭이 진행되었다. 모두 발언에서 미일관계를 의식한 오히라 외상은 국교정상화가 야기할 우려사항으로 제3국관계 즉, 대미관계를 들면서 미국의 정책에 악영향을 미치지 않아야 함을 강조했고 주은래는 다음과 같이 응수하며 일본을 안심시켰다.

대만조항을 포함한 닉슨-사토 커뮤니케는 일본의 책임이 아니며, 미국 역시 커뮤니케의 효력은 사라진 것으로 인식한다. 중국은 미일안보조약에 불만을 갖고 있지만 이 조약은 그대로 지속되는 것이 바람직하며 따라서 국교정상화에 이를 언급할 필요가 없다. 미일관계는 이대로 지속되는 것이 바람직하며 미국을 곤란하게 할 의도는 없다(石井明外 2013, 57).

그는 이어 “만일 미국이 시비를 걸면 대통령[닉슨]과 키신저에게 직접 전화하겠다.”며 미국이 중일 수교에 반대하지 않음을 분명히 하였다(石井明外 2013, 202).

미국문제가 정리된 후 양측은 4일간 협상을 통해 국교정상화를 이루어 냈다. 쟁점은 크게 세 가지이었다. 첫째 쟁점은 전쟁상태 종결문제이었다. 중일간 전쟁상태가 언제 종결되었는가를 놓고 일본은 1952년 일-중화민국 평화조약의 전쟁종결조항으로 달성되었다는 법적 견해를 피력한 반면, 중국은 이 조약이 불법이며 중일 국교정상화에 의해 종결되어야 한다는 입장이었다. 두 번째 쟁점은 배상문제로, 일본은 배상청구를 둘러싼 법적문제를 지적하면서 중국측의 배상청구권은 이미 상기 평화조약에서 중화민국에 의해 포기되었다는 입장을 취해 이미 다케이리 메모를 통해 배상포기 의향을 전달한 중국의 분노를 샀다. 세 번째 쟁점은 대만의 법적 지위이었다. 일본측은 ‘대만은 중국의 일부’라는 중국측 주장을 수용하지 않았다. 닉슨 방중 시 미국이 중국측의 주장을 인식(acknowledge)한다는 표현을 채용했듯이, 일본도 중국측 주장을 ‘이해하고 존중한다’라는 정도의 정치적 표현을 하기 원했다. 짧은 기간 교섭을 통해 합의된 공동성명은 다음과 같다.

일본측은 과거에 일본국이 전쟁을 통해 중국국민에게 중대한 손해를 준 데 대해 책임을 통감하고 깊이 반성한다.

제1항. 일본국과 중화인민공화국 간 이제까지의 비정상 상태는 이 공동성명이 채택되는 날로부터 종료된다.

제2항. 일본정부는 중화인민공화국이 중국의 유일한 합법정부임을 승인한다.

제3항. 중화인민공화국 정부는 대만이 중화인민공화국 영토의 불가분한 일부임을 재차 표명한다. 일본정부는 이 중화인민공화국 정부의 입장을 충분히 이해하고 존중하며 포츠담선언 제8항에 기반한 입장을 견지한다.

제5항. 중화인민공화국정부는 중일양국국민의 우호를 위해 일본국에 대한 전쟁배상 청구를 포기한다.

제7항. 양국은 아시아태평양 지역에서 패권을 추구해서는 안되며 패권을 확립하려는 타국 혹은 국가집단의 시도에 반대한다.

이 교섭결과를 보면 중국이 상당한 양보를 한 점이 눈에 띈다. 모리(毛里和子 2006)는 중국측이 주장한 ‘전쟁의 종결’이 아닌 ‘비정상상태의 종료’로 표기된 점, 배상청구권의 권(權)을 삭제한 점, ‘미일안보조



항'이나 '대만과의 단교'가 공동성명에 언급되지 않은 점 등을 토대로 일본의 교섭 승리라기보다는 중국의 통 큰 양보로 보아야 한다고 강조한다. 미중 데탕트가 주은래와 키신저에 의한 고도의 전략대화의 결과이었던 반면, 중일국교정상화는 주은래의 전략구상과 주도권 하에 성취되었다. 소에야(添谷芳秀 2003)에 따르면 중국의 전략성과 대조적으로 일본은 국내정치적 시점과 국제법적 시점에서 국교정상화 교섭에 나섰다. 다시 말해서 미중 데탕트란 지역질서의 격변 하에서 일본이 외교적 지평을 새롭게 모색하는 전략적 동인 없이 중일수교를 원하는 재계의 이익과 국내정치 역학 속 선거공약 실천이라는 차원에서 접근한 것이다. 10년 후 인터뷰에서 다나카 수상은 다음과 같이 전략적 고려가 있었다고 말한다.

일본으로서는 국가안보를 위해 미일안보조약뿐만 아니라 중국과의 우호관계를 결부시킬 필요가 있었다. 일미중 3국이 이등변삼각형 형태의 관계를 형성하면 극동에 평화가 온다. 일본이 중국과 국교를 정상화하는 것은 아시아에 나토를 만드는 것보다 강력한 안전보장이 된다(柳田邦男 1983).

그러나 1972년 이후 일본외교를 보면 전략적 변화를 읽을 수 없다. 중일관계는 여전히 경제중심으로 확대의 길을 걸었으며 미일동맹은 1978년 가이드라인을 거치면서 대소전략 차원에서 새로운 협력의 장을 모색했다. 새 외교전략의 모색은 1980년대 들면서 나카소네에 의해 본격적으로 추진되었다(최희식 2013).

[그림 1] 주은래-다나카 중일 국교정상회담



VI. 현재적 함의

중일국교정상화는 불과 4일간 교섭으로 역사적 성과를 이루어냈다. 중일공동성명 서문처럼 일본이 전쟁에 대해 “반성”하고 중국이 배상청구를 포기함으로써 전쟁상태에 종지부를 찍었고, 새로운 중일관계 구축을 실현할 수 있었다. 그 이면에는 교섭 전 과정을 주도한 주은래의 전략적 판단 즉, 대미 데탕트의 연장선상에서 일본을 끌어들이 대소견제 네트워크를 구축하는 한편 일본을 대만으로부터 절연한다는 판단이 강력히 작용했다. 이러한 전략 실천의 시발점은 그의 일본관에 근거한 대일정책이었다. 주은래는 동아시아에서 미군이 철수할 경우 자연스레 제기될 일본역할론에 대한 사전정리가 필요하였다. 미중데탕트가 대소견제에는 유용하지만 일본 군국주의의 부활을 가져온다면 이를 추진하기 어려웠다. 미국이 동맹으



로 일본 군국주의의 부활 혹은 군사대국화를 억제할 수 있다는 데 중국이 확신을 갖게 됨에 따라 비로소 미중데탕트를 본격적으로 추진할 수 있었고 또한 대소견제를 강화하는 중일 국교정상화의 첫발을 내디딜 수 있었다.

미일동맹의 병마개론은 일본에 대한 불안감과 불신을 전제로 한다. 주은래의 일본위협론은 군국주의 속성에 기반한 것이어서 키신저의 동의를 이끌어내긴 어려웠다. 그러나 키신저가 토로한 다양한 종류의 일본 불신이 확인되자 주은래는 미국의 병마개론에 일정한 신뢰를 보내게 된다. 미중, 중일화해의 중요한 조건이었다.

40년 후 미국과 중국은 신형대국관계란 이름으로 새롭게 만나고 있다. 중국의 빠른 부상과 미국의 상대적 쇠퇴한 세력전이 현상이 초래하는 상호불신과 대립을 막고 안정된 관계를 수립하려 다양한 노력을 기울이고 있다. 이 과정에서 일본은 여전히 난제이다. 아베(安倍晋三) 정권은 미국과 군사동맹을 강화하여 중국에 맞서고자 한다. 지난 2013년 10월 3일 미일안전보장협의위원회(2+2)에서 미국은 집단적 자위권 행사를 포함한 일본의 방위력 증강 구상을 환영한다며 아베 총리의 손을 들어 주었다. 미국은 일본에게 “더 큰 공동책임”(greater shared responsibility)을 부여하면서 일본의 군사적 역할 강화를 지지하고 있다. 중국견제를 위한 군사력 증강에 합의하였으며 이에 맞추어 가이드라인 개정작업에 착수하기로 하였다. 이제 일본은 “더 큰 책임(greater responsibility)”을 수행하기 위해 군사력을 보다 자유롭게 사용할 여건을 마련했다.

재정압박에 시달리는 미국은 아시아 재균형을 외치면서도 축소정책을 취해야 하는 형편이다. 40년 전 축소정책을 펼치면서 소련을 견제하기 위해 중국을 활용했지만, 이제는 중국을 견제하기 위해 일본을 활용하고 있다. 미국의 입장에서 보면 일본은 중국견제를 위한 핵심적 동맹파트너인 동시에 센카쿠를 둘러싼 중일간 영토분쟁에 미국을 연루시킬 수 있는 위험요인이기도 하다. 반면 중국측에서 일본은 안보적 경쟁자인 동시에 나아가 주은래 이래 지속적으로 지목된 군국주의 부활의 위험국가이다. 문제는 일본에 대한 병마개 역할이다. 중국은 지난 미일공동선언에 대해 주은래가 그랬듯이 군국주의 부활이라 맹렬히 비난하고 나왔다. 아베 정권에게 군사대국화를 용인하는 것은 우파에게 날개를 달아주는 격이라는 것이다.

미국도 역사문제로 인해 일본에 대한 주변국의 위협인식이 증폭되어왔으므로 일본의 군사대국화가 초래할 위험성을 알고 있다. 앞서 언급한 2013년 10월 만남에서 케리(John Kerry)와 헤이글(Chuck Hagel) 장관은 치도리가후치 전몰자 묘원(千鳥ヶ淵戦没者墓苑)에 참배하여 야스쿠니를 가는 아베 정권의 우익성향에 견제구를 던졌다. 그러나 미국은 일본의 군사대국화를 우경화의 군사적 표현이라기보다는 중국과 북한 위협에 대한 현실주의적 대응으로 이해하고 있다. 이제 미중 양국은 40년 전처럼 일본의 군사대국화와 우경화 관계에 대한 인식의 격차를 조정해야 하는 과제에 직면하게 되었다. 1972년에서 교훈을 찾자면, 미국과 중국이, 그리고 인접국 한국이, 일본에 대한 위협인식 또는 정체성 인식을 공유하고 병마개역할의 수위에 대해 인식의 공유를 이룰 때 중일화해, 나아가 한일화해의 실마리가 풀릴 수 있을 것이다. ■



주(註)

¹ 중국의 대일 배상청구 포기에 관한 분석은 최은봉·오승희(2010) 참조.

² 이후 주은래-다나카 정상회담에서도 다나카수상이 센카쿠 문제를 먼저 거론했을 때 주은래는 “이번에 이야기하고 싶지 않다. 석유가 나오면 문제가 되겠지만 그렇지 않다면 대만도 미국도 문제삼지 않는다.”라고 끊어 말한다(石井 外 2003, 68).

³ 반면 8월 21일 황화 주미 중국인민공화국 대사와 면담에서 키신저는 일본수상의 조속한 베이징 방문에 반대하지 않는다고 반복해 말하였다(Document 246). 이는 대만대사와 만남에서 그의 비판적 태도와 극명하게 대조된다.



참고문헌

- 손기섭. 2012. 《현대일본외교와 중국》. 부산: 부산외국어대학교.
- 최은봉·오승희. 2010. “중국의 대일본 배상청구 포기의 양면성” 〈담론 201〉 13, 2.
- _____. 2012. “냉전기 중국과 일본의 제한적 접근과 쟁점의 유보” 〈국제정치논총〉 52, 4.
- 최희식. 2013. “내재화된 변혁적 리더십: 나카소네 야스히로의 정치리더십 연구.” 《일본 부활의 리더십》. 손열 편. 서울: 동아시아연구원.
- 金熙德. 2002. 《中日關係 - 復交30周年的思考》 世界知識出版社.
- 添谷芳秀. 2003. “米中和解 日中國交正常化.” 《記錄 考證 - 日中國交正常化、日中平和友好條約締結交渉》. 石井明 外. 岩波書店.
- 石井明 外 編. 2003. 《記錄 考證 - 日中國交正常化、日中平和友好條約締結交渉》. 岩波書店.
- 毛里和子 外 編譯. 2004. 《周恩來-キッシンジャー 機密會議錄》 岩波書店
- 毛里和子. 2006. 《日中關係》 岩波書店.
- 井上正也. 2012. “國交正常化 1972年.” 《日中關係史 1972-2012 (I) 政治》. 高元明生, 服部龍二 編. 東京大學出版會.
- 高元明生·服部龍二 編. 2012. 《日中關係史 1972-2012》 東京大學出版會.
- Burt, William, ed. 2002. Nixon's Trip to China Records: NSA.Lee, Chae-Jin. 1976. *Japan Faces China*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- U.S. Department of State. 2006a. “Document 233. Memorandum of Conversation.” In *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*. Washington: Government Printing Office.
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d233> (검색일: 2013. 9. 24)
- _____. 2006b. “Document 241. Memorandum of Conversation.” *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*. Washington: Government Printing Office.
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d241> (검색일: 2013. 9. 24)
- _____. 2006c. “Document 247. Memorandum of Conversation.” *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*. Washington: Government Printing Office.
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d247> (검색일: 2013. 9. 24)
- _____. 2006d. “Document 251. Memorandum of Conversation.” *FRUS, 1969-1976, Volume XVII, China, 1969-1972*. Washington: Government Printing Office.
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d251> (검색일: 2013. 9. 24)
- _____. 2006e. “Document 139. Memorandum of Conversation, Beijing, June 19, 1972, 10:25-11:20p.m.” *FRUS, 1969-1976, Volume E-13, China, 1969-1972*. Washington: Government Printing Office. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve13/d139> (검색일: 2013. 9. 24)



필자약력

연세대학교 국제학대학원 교수 겸 원장. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 도쿄대학교, 와세다대학교, 노스캐롤라이나 대학교 채플힐(University of North Carolina at Chapel Hill) 방문교수를 거쳤고, 현재 동아시아연구원 일본연구센터 소장을 맡고 있다. 주 연구분야는 일본 및 국제정치경제, 동아시아 지역주의, 글로벌 거버넌스 등이다. 최근 연구업적으로는 “지역공간의 개념사 : 한국의 ‘동북아시아’”, “한미FTA와 통상의 복합전략”, “동아시아에서 지역다자경제제도의 건축경쟁”, “Japanese Market Opening Between American Pressure and Korean Challenge” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더 재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy) 연구의 재정지원을 받고 있습니다.
- 본 자료집은 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 자료집 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
김양규 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) ygkim@eai.or.kr

