
일본의 안보정책과 미일동맹 변화: 21세기 동아시아 안보질서의 지각변동과 국가대전략의 모색

박영준(국방대 안보대학원)

일본의 안보정책에 관한 중요한 정책들이 최근 잇달아 발표되고 있다. 2004년 12월10일에는 “방위계획의 대강(大綱)”과 “중기방위력정비계획”이 안전보장회의를 거쳐 각의결정 되었으며, 2005년 2월19일에는 미일양국의 외교와 국방담당 각료들이 참가하는 미일안보협의위원회, 소위 2플러스2에서 미일동맹의 전략적 방향성이 합의되었다. 일본의 군사전략과 군사력, 그리고 미일동맹에 관한 중요한 정책결정들이 이루어지고 있는 것이다.

안보정책이란 국가에 가해지는 위협요소가 무엇인가를 식별하고, 그 위협요인을 배제하기 위한 수단 및 방식을 강구하는 국가차원의 정책적 노력을 말한다. 위협요인은 군사적 측면에서 주어질 때도 있고, 경제나 환경, 에너지와 같은 분야에서 초래될 수도 있다. 따라서 국가는 자국에 가해진 위협요소의 유형에 따라 군사적 차원의 대응을 할 수도 있고, 외교, 경제, 환경과 같은 비군사적 분야에서의 대응을 강구할 수도 있다. 과연 일본은 자신의 국가안보와 관련해 어떤 위협인식을 갖고 있으며, 그 위협요소를 배제하기 위해 어떤 수단을 강구하고 있는 것일까.

“방위계획의 대강”은 국가안보의 목표를 달성하기 위한 군사분야의 기본방향을 담고 있는 중요한 문서이다. 일본은 1976년과 1995년에 각각 방위계획의 대강을 결정한 바 있었다. 이 대강들이 각각 냉전기와 탈냉전기 일본 군사전략의 방향을 제시하는 성격을 갖고 있었다고 한다면, 2004년 12월에 결정된 대강은 21세기 일본이 지향하는 군사전략을 담고 있다고 볼 수 있다. 2004년 대강의 책정에는 2001년에 발생한 9.11테러사건이 영향을 미치고 있다. 1995년 방위계획 대강을 재검토하는 계기가 된 것이 9·11 직후인 2001년 9월, 방위청 내에 “방위력의 양태에 관한 검토회의”가 설치되면서부터이기 때문이다. 이후 방위청 내에서 대강 수정의 검토작업이 진행되어 오다가 2004년 4월에는 고이즈미 수상 직속의 자문기구로써 “안전보장과 방위력에 관한 간담회”(이하 간담회로 약칭)가 설치되었다.

학계, 경제계, 관계의 전문가들이 초빙된 이 간담회는 십여차례 회합을 가진 끝에 2004년 10월, 최종보고서를 발표하였다. “2001년 9월11일, 안전보장에 관한 21세기가 시작되었다”라는 문장으로 시작되는 이 보고서는 세계의 안보환경이 비국가주체에 의한 테러리즘과 북한의 핵무기와 탄도미사일 등과 같은 지역적 요인들에 의해 위협에 처해있다고 지적하면서, 새로운 위협요소에 대응하여 일본은 다기능 탄력적 방위력을 가져야 한다고 제언한 바 있다. 이 보고서에서

제시된 안보정책의 기본방향을 전제로 방위청과 여타 부처, 그리고 연립여당 간에 새로운 “방위계획의 대강”을 둘러싸고 구체적인 협의가 이루어졌다. 특히 각 자위대의 병력 및 장비 규모를 명시하는 “별표”를 둘러싸고 현상유지 혹은 최소한의 감축을 희망하는 방위청과, 국가의 재정사정을 전제로 하여 대폭 감축을 요구하는 재무성 간의 치열한 줄다리기가 이어진 끝에 12월 10일, 드디어 새로운 방위계획의 대강이 책정된 것이다.

“2004년 방위계획의 대강”은 서두에서 국제정세 전반을 분석하면서 자국에 군사적 위협을 가하는 위협요소가 무엇인가를 식별하고 있다. 대강은 안보환경의 위협요인으로서 국가간의 군사적 대립에 더해 국제테러조직 등 비국가조직에 의한 위협요인이 증가하고 있고, 대량파괴무기와 탄도미사일 확산, 국제테러조직 활동 등 평화와 안전에 영향을 주는 다양한 위협요인이 등장하였다고 지적한다. 이같은 지적은 이미 탈냉전기에 책정된 1995년 대강에서도 언급된 바 있어 특별히 새로운 것은 아니다.

그런데 2004년 대강은 북한과 중국을 실명으로 거론하면서 안보상의 주의를 촉구하고 있다. 북한은 대량파괴무기와 탄도미사일을 개발하고 확산시키고 있으며 대규모 특수부대를 보유하고 있으며 이러한 북한의 군사적 움직임은 지역 안전보장에 있어 중대한 불안정 요인이 된다고 하였다. 중국은 핵미사일 전력과 해공군력의 근대화를 추진하고 있으며 해양 활동을 확대하고 있다고 지적하면서, 중국의 군사동향을 금후 주목할 필요가 있다고 강조하였다.

1976년과 1995년의 대강에서는 북한과 중국의 군사적 동향에 대한 주의와 경계가 나타나질 않았다. 그러나 1998년 대포동 미사일의 발사 이래, 1998년 이후 일본 연안에 대한 북한 공작선 침투, 북한에 의한 일본인 납치 사건의 확인, 2003년 NPT 탈퇴와 플루토늄 재처리 시도 등의 일련의 사태가 이어지면서 일본 내에서 북한에 대한 위협론이 고조되어 왔었다. 또한 중국과의 사이에는 타이완 문제와 배타적 경제수역 경계확정문제, 센카쿠(중국명 釣魚島)제도를 둘러싼 영유권 분쟁, 그리고 2004년 11월 원자력 잠수함의 일본 영해 진입 등으로 소위 정냉경열(政冷經熱)의 양상을 보여왔다. 이같은 중국과 북한에 대한 경계감이 “안전보장과 방위력에 관한 간담회”의 보고서에 표명된 데 이어, 2004년 방위계획대강에 공식적으로 반영되었다고 볼 수 있다.

이같은 위협요소들을 배제하기 위한 방책으로 2004년 대강은 일본의 자주적인 노력, 미일안전보장체제의 공고화, 국제사회와의 협력 등에 걸쳐 중층적인 정책노력을 기울일 것을 제안하고 있다. 자주적인 노력과 관련하여 대강은 일본이 자국에 직접 위협이 미치는 것을 방지할 뿐만 아니라 국제적 안보환경 개선에도 노력을 기울여야 한다고 주장하고 있다. 즉 본토방위 만이 아니라 국제평화협력활동에의 적극참가를 자위대의 본래임무로 격상시키고 있는 것이다.

미일동맹에 관해서는 양국간의 동맹이 일본의 안전확보를 위해서만이 아니라 아시아태평양 지

역의 평화와 안정유지에 불가결하다고 언급하고 있다. 1995년의 방위대강은 미일동맹이 일본 주변지역의 평화와 안정을 확보하는데 중요한 역할을 해야 한다고 규정한 바 있었다. 그러던 것이 동맹의 재정의 과정을 거쳐 1996년에 발표된 미일안전보장 공동선언에서는 동맹관계의 적용범위를 아시아태평양 지역으로 확대했었다. 2004년 방위대강도 그 연장선상에서 동맹의 적용범위를 확대하고 운용성의 강화를 꾀하고 있다고 볼 수 있다.

2004년 방위계획 대강은 핵무기 위협에 대해서는 미일동맹 체제 하의 핵억지력으로 저지하고, 그의 일본에 대한 위협에 대해서는 자체의 방위력으로 배제할 것을 요청하고 있다. 그리고 일본이 직면한 새로운 위협요인에 대비하여 자위대가 갖추어야 할 방위력에 대해서는 종전의 기반적 방위력 개념을 유지하면서도 새롭게 다기능 탄력적 실효성있는 방위력을 갖출 것을 요구하고 있다. 간담회 보고서에서 표방된 다기능탄력적 방위력 개념이 방위계획 대강에 그대로 수용되고 있는 것이다.

그렇다면 새로운 방위계획 대강이 제시하는 다기능 탄력적 방위력의 구체적인 내용은 무엇인가. 이 점을 보여주는 것이 방위계획 대강과 같은 날 책정된 “2005-2010년간 중기방위력정비계획(중기방)”이다. 중기방은 육해공 자위대가 5년도 단위마다 보유해야 할 군사력 보유목표를 정하고 있는 계획표이다. 그런데 그 이전에 책정된 1991-95년간, 1995-2000년간, 2001-2005년간 중기방과 최근의 2005-2010년간 중기방을 비교해보면, 뚜렷한 특징이 나타난다. 2005년까지의 중기방에서는 자위대가 획득해야 할 군사력의 우선순위가 ①방공능력, ②주변해역 방위능력 및 해상교통안전확보 능력, ③착상륙침공대처능력, ④게릴라에 의한 공격 등 각종 공격에의 대처능력, ⑤재해구원능력 등으로 부여되었다. 그리고 이에 따라 요격전투기 F15, 조기경계관제기, 호위함과 잠수함, 고정익초계기 P3C, 지대함유도탄, 지원전투기 F1, 대전차헬기 AH1S 등 주요장비들에 대한 획득목표가 주어졌다. 즉 이전의 중기방에서는 일본 본토에 대한 가상 적국의 영공, 영해에 대한 침공에 대비한다는 전제 하에 이에 대비하기 위한 군사력 획득이 강구되었던 것이다.

그런데 2005-2010년간의 중기방에서는 방위력 정비의 중점이 “새로운 위협과 다양한 사태에 대응하기 위한 실효적인 대응”에 주어지면서, 군사력 증강의 우선순위가 ①탄도미사일 공격에의 대응, ②게릴라 및 특수부대에 의한 공격에의 대응, ③도서부에 대한 침략에의 대응, ④주변해역과 공역에 대한 경계감시 및 영공침범 대처와 무장공작선에의 대응, ⑤대규모 재해 등에 대한 대응의 순으로 변화되었다. 그리고 이러한 역할을 충족할 수 있는 장비로서 이지스시스템 탑재 호위함, 지대공 유도탄 패트리엇, 자동경계관제시스템, 경장갑 기동차, 수송헬기 CH-47J, 공중급유수송기 KC-767, 전투기 F2 등의 획득을 목표로 제시하고 미국과 추진하는 해상배비형 MD 시스템의 연구 촉진도 촉구하였다. 다기능 탄력적 방위력이란 정규전 뿐만 아니라 게릴라 침투나 탄도미사일 등과 같은 새로운 위협요인들에 대응할 수 있는 방위력을 의미하는 것이다. 다기능 탄력적 방위력을 확보해 간다는 방향성은 방위계획 대강의 별표(別表)

에서도 확인된다. 별표에서 제시된 육해공 자위대의 보유전력 목표는, 전체적으로 이전에 비해 병력과 주요 장비의 총량, 그리고 방위비 규모는 상당히 감소하는 추세를 보이면서도, 탄도미사일방위를 위한 주요방비와 기간부대는 신편되는 특성을 보여주고 있는 것이다.

요컨대 2004년 12월에 책정된 “방위계획의 대강”에서는 핵 및 탄도미사일의 확산, 특히 북한과 중국의 군사적 움직임이 새롭고도 다양한 위협요인으로 제기하면서, “중기방위력정비계획”에서는 그에 대응하기 위해 종전의 일본 본토침공에 대비한 군사력 건설 방향에서 벗어나 탄도미사일이나 비정규전 부대의 침입에 대처하는 다기능 탄력적 방위력 정비의 방향으로 전환되는 추세를 보이고 있다.

이상의 검토에서 나타난 것처럼 21세기의 일본은 새로운 위협요소를 식별해 내면서, 그에 대응하는 군사력 편성을 서두르고 있다. 그리고 미국과의 전략대화를 통해 위협인식의 일치를 도모하면서, 양국간의 동맹관계에 존재하는 부담요인을 줄이고 군사적 운용성을 극대화하려고 한다.

방위계획 대강이 발표되고 나서 두달여 후인 2005년 2월19일, 양국의 외무 방위 양장관들이 회합한 미일안보협의위원회(소위 2플러스2)에서 발표된 공동성명은, 양국이 위협인식 및 대응방향에 대해 공통분모를 도출해내었음을 보여주고 있다. 이 성명에서 양국은 타이완 해협 문제를 평화적으로 해결할 것을 촉구하고, 중국이 군사력 분야에서 투명성을 높이도록 촉구함으로써 중국의 군사력 증강 및 대외 안보정책에 대해 공통의 우려를 갖고 있음을 시사하였다. 또한 미일 양국은 북한이 6자 협의에 복귀하여 핵계획의 완전한 폐기에 응할 것을 요구하면서, 북한에 대한 위협인식에 있어서도 공감하고 있음을 확인하였다. 나아가 양국은 공동으로 진행하고 있던 MD 시스템의 연구를 공동개발단계로 이행할 가능성에 대한 검토를 개시하기로 하였고, 자위대와 주일미군의 역할, 임무, 능력을 검토하여 상호 운용성을 향상할 것에 합의하였고, 주일미군 배치지역에 대한 부담을 경감하면서 주일미군의 역지력을 유지한다는 기본 방향에 인식 일치를 보았다.

이러한 전략적 합의를 바탕으로 향후 양국은 워싱턴 주에 소재한 미 제1군단의 일본 자마 기지 이전 및 오키나와 주둔 미군기지 이전 등을 포함한 주일미군의 재배치를 심층 논의할 예정이다. 그리고 변화된 안보환경에 대응하여 미일동맹의 전략적 방향성을 규정할 신 안보공동선언을 2006년도까지 작성할 방침으로 있다. 동맹이 공동의 위협인식을 전제로 하여 상호간의 군사적, 외교적 협력의 틀을 공고히 해가는 국가간 관계를 말한다면, 미일 양국은 중국과 북한이라는 공통의 위협인식을 공유해 가면서 그에 대응하기 위한 군사적, 외교적 스크럼을 가장 전형적인 형태로 구축해 가는 도정에 있다고 말할 수 있다.

이같은 일본 안보정책의 변화, 미일동맹의 강화를 우리는 어떻게 보아야 할 것인가. 혹자는 일

본이 미일동맹에 편승하여 군사대국화의 길을 걷기 시작하였으며 그 귀결로서 군국주의로 회귀할지도 모른다는 견해를 제기하기도 한다. 반면 다른 논자들은 일본이 변하고 있는 것은 사실이지만 그 변화는 보통국가에의 길로 볼 수 있으며 그렇게 우려할 정도는 아니라고 보는 견해를 피력하고 있다. 그런데 3월16일에 시마네현이 소위 “다케시마의 날” 조례를 제정하고, 교과서 검정에 제출될 일부 역사교과서의 왜곡 경향이 알려지면서 우리 사회에는 급거 일본 경제론이 전례없이 고조되는 듯 하다.

그러나 일본이 군국주의로 회귀할 것이라는 전망은 전후 일본이 걸어온 역사를 돌이켜 볼 때 현실적 근거가 박약하다고 하지 않을 수 없다. 전후 일본 사회가 보수화의 경향이 나타나는 것은 사실이지만, 문민통제의 정치구조는 견지되고 있다. 일본이 기술적 능력에 있음에도 불구하고 현행 헌법이 정한 전수방위의 원칙에 준거해 핵무기나 전략폭격기, 대륙간탄도탄 등 공격형 무기를 획득하려 하고 있지 않는 것도 유의할 대목이다. 무엇보다도 태평양전쟁 당시 일본의 군국주의에 의해 피해를 받은 미국이 미일동맹 하에서 일본의 군사력 활동반경 확대를 용인하는 것이 역설적으로 일본 군국주의 재발에 대한 안전장치로 기능하게 될 것이다. 이같은 제약 요인들이 작동하는 한 일본은 기존의 평화국가도 아니지만 군국주의도 아닌, 이를테면 보통국가의 진로를 가게 될 것이라고 예상된다.

우리가 주목해야 할 점은, 동아시아 전체의 안보질서를 조망할 때 변하고 있는 것이 일본 만이 아니라는 사실이다. 북한은 2003년 1월10일, NPT 탈퇴 성명을 발표한데 이어 2004년 2월10일, 핵보유 선언을 감행하였다. 이로 인해 1992년 한국과의 사이에 발효된 한반도 비핵화 공동선언은 사실상 무효화되었다. 중국도 미국주도의 국제질서에 도전하는 유력한 행위자로 부상하고 있다. 방위계획 대강이 책정되던 2004년 12월에 발간된 중국 국방백서는 미일간에 추진하고 있는 미사일 방위계획에 대한 경계감을 보이면서 전년대비 10% 이상의 국방비 증액을 표명하였다.

2005년 3월14일 중국의 전국인민대표대회는 반국가분열법을 제정하여 타이완을 중국으로부터 분열시키는 사안에 대해서는 비평화적 조치를 취할 수 있다고 경고하였다. 중국은 2005년 가을에는 랴오둥 지방에서 러시아와 함께 전략폭격기, 장거리 전투기, 잠수함 등 해공군 주력장비들이 참가하는 연합군사훈련을 공동으로 행할 예정으로 있다. 보통국가라고 하는 것이 국가목표를 달성하기 위해 군사력 증강이나 군사적 수단의 활용을 대외정책에 적극 활용할 수 있는 국가를 의미한다면, 북한과 중국 등 동아시아 질서내의 여타 행위자들은 이미 보통국가의 길을 걷고 있다고 할 수 있다.

동아시아 국가들이 내셔널리즘과 군비경쟁으로 치닫는 가운데 한반도를 둘러싸고 중국 및 러시아의 대륙세력과 미국과 일본 등의 해양세력이 거대한 대립구조를 서서히 형성하고 있는 양상이 배태되고 있다. 일본의 안보정책 변화는 이러한 구조 속에서 이루어지고 있는 것이다. 이

같은 동아시아 안보질서의 지각변동은 동북아의 평화와 번영, 민주주의의 지속적 발전, 자유로운 시장경제의 발전 등을 추구해 가려는 한국의 국가전략에 결코 우호적이지 않은 대외환경을 구성한다. 자국의 생존과 주권을 위협하는 요인들을 배제하고 핵심적 국가이익을 달성해 가기 위해 국내적 역량은 어떻게 동원하고, 동맹과 우방이라는 대외적 자산은 어떻게 활용해 갈 것인가. 결국 국제질서상의 위협요인은 감소시키고 우호적 요인을 늘려나가는 대외전략의 추구가 불가결하지 않겠는가. 기존의 동맹과 우방과의 관계도 소중하게 발전시키면서, 체제와 가치를 달리하는 인접 국가들과도 협력의 틀을 확대해 나가는 중층적 대외전략의 모색이 한반도의 평화를 위해서 불가피한 전략적 선택으로 보인다. 한국의 미래를 결정할 대전략적 선택에 국가적 역량과 지혜를 결집해야 할 시점에 우리는 직면해 있다.

<2005년 3월 24일 미래전략연구원>