



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

탈냉전기 일본 방위정책의 변화

－ 방위정책 관련 법과 제도를 중심으로 －

제주대학교 일반대학원

정치외교학과

정 한 응

2021년 2월

탈냉전기 일본 방위정책의 변화

- 방위정책 관련 법과 제도를 중심으로 -

지도교수 김 진 호

정 한 응

이 논문을 정치학 박사학위 논문으로 제출함

2020년 12월 3일

정한응의 정치학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장

위 원

위 원

위 원

위 원

제주대학교 일반대학원

2020년 12월 3일

요 약

냉전기 일본의 방위정책은 평화헌법과 전수방위 및 문민통제 원칙 등의 방위정책 기조들로 인해 대외적인 역할 확대를 최대한으로 억제하면서 미국에 대한 수동적인 조력자로서의 역할에 만족하는 노선을 견지해 왔다. 세계적 냉전질서가 소멸된 지금에 있어서도 일본 방위정책의 기조는 냉전시대에 확립된 기조에서 완전히 벗어났다고 보기는 어렵다. 하지만 한편으로는 탈냉전기에 접어들어 일본의 방위정책은 대외적인 역할 확대를 위한 점진적인 변화를 모색하고 있는 것 또한 사실이다. 즉, 일본은 탈냉전 이후 미·소 양국의 군사적인 대결 구조의 종식에 따라서 세계적인 규모의 무력분쟁 발생 가능성이 줄었다고 보면서도, 한편으로는 세계 각지에서 영토 및 민족, 종교문제로 인해 발생하고 있는 지역분쟁에 대처해야 한다는 인식과 함께 대량파괴무기와 탄도 미사일의 확산 등의 새로운 안보위협에 직면하여 있다고 인식하고 있다. 이러한 국제환경에 대한 인식을 바탕으로 일본은 기존의 소극적·수세적인 방위정책에서 탈피하여 적극적·능동인 방위정책으로 이행하고 있으며, 이를 위해 방위정책 관련 법과 제도를 정비하고 있는 것이다.

탈냉전기 일본 방위정책의 변화에 관한 연구는 이미 많은 학자들에 의해 연구되어 왔고, 그 결과 다수의 논문들이 발표되었다. 기존 연구들은 주로 하나의 법을 중심으로 분석하였기 때문에 하나의 법을 통하여 분석된 내용으로 현재까지 진행되고 있는 일본의 방위정책이 어떻게 변화되고 결정되는가를 도출하기에는 불충분하다. 또한 주요 시기별로 발표된 법들을 종합적으로 분석하지는 않았다. 따라서 본 논문에서는 탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상을 도출하기 위해 '90년대 이후 제·개정된 방위정책 관련 주요 법과 제도의 내용 분석을 통해 방위정책에 대한 변화의 측면을 고찰하였다. 방위정책 관련 법과 제도는 일본의 방위정책의 변화에 있어서 큰 전환점이 되는 것을 선정하였다.

냉전기 일본의 방위정책은 미·일 안보체제를 유지하면서 소극인 전수방위(專守防衛)에 그치는 것이었다. 일본은 전수방위(專守防衛) 하에 1970년대 후반 소련 극동군의 증강에 대응하여 미·일 방위협력을 진전시켜 방위력의 근대화를 추진하였다. 그렇지만 냉전기 일본의 군비증강과 자위대의 범위 확대는 헌법의 제약 하에 있었기 때문에 큰 의미를 가지는 것은 아니었다. 그러나 1990년의 걸프전 이후 방

위정책은 새로운 재편이라고 보아도 될 정도의 변화를 가져왔다. 1991년 자위대 소해정의 걸프만 파견으로 시작된 방위정책 변화는 1995년에는 방위계획 대강을 개정하였으며, 2001년에는 미국의 대 테러전 지원을 위한 테러 대책 특별 조치법을 제정하였고, 2003년에는 일본과 주변지역 유사시에 대비하기 위해 유사법과 제도 관련 3개 법을 제정하였다.

2004년에는 9.11 테러 사건 이후 국가 간 무력 충돌이 아닌, 국제 테러 조직과 같은 비국가적 단체들이 주축이 된 테러 위협과 대량살상 무기 및 탄도미사일 확산의 가속화에 대비하기 위해 방위계획 대강을 개정하였고, 2010년에는 북한 핵과 탄도미사일 개발이 동북아시아 지역 전체의 직접적인 위협이 되고 있다는 인식과 중국 군사력의 불투명성 및 러시아의 군사활동 확대에 대비하기 위해 방위계획 대강을 개정하였다.

2013년에는 북한의 3차 핵실험과 센카쿠 열도에 대한 중국의 위협에 대응하기 위해 방위계획 대강을 개정하였다. 2015년에는 북한의 4차 핵실험 징조와 2015년부터 시작된 중국의 남중국해에서의 인공섬 건설에 대한 긴급 상황에 대비하기 위해 미일 방위협력 지침을 개정하였고, 2015년에는 평화 안전법과 제도를 제·개정하여 2015년 미·일 방위협력 지침의 국내법적인 토대(제한적 집단적 자위권 용인)를 구축하였다. 2018년에는 중국의 적극적인 해양 진출과 북한의 핵미사일 기술의 발전, 그리고 러시아의 하이브리드 전(戰) 전개와 북방영토의 군비증강에 대비하기 위해 방위계획 대강을 개정하였다.

본 논문에서는 이러한 탈냉전기 변화된 안보환경 하에서 제·개정된 방위정책 관련 법과 제도의 성립 배경과 과정 및 내용을 중심으로 분석하고 평가하였다. 각 법과 제도의 연구 결과에서 나타난 일본의 방위정책은 기본적으로 일본이 추구해 왔던 방위정책의 기조 위에서 새로운 안보환경에 적응하기 위한 나름대로의 변화를 시도한 것으로 평가된다. 일본 방위정책의 기본적인 흐름을 규정해왔던 ‘미·일 동맹’과 ‘헌법 제9조’, ‘전수방위(專守防衛)’는 냉전의 종식 이후에도 방위정책을 제약하는 기본적인 요소로 작용하고 있다. 따라서 거시적으로 보면 일본의 방위정책은 일정한 연속성이 유지되고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 이러한 연속성 측면과 함께 주목되는 것이 변화의 측면이다. 즉, 일본은 냉전 종식 이후 이른바 국제공헌의 이름 아래, 냉전기간 동안 금지되어 왔던 군사 분야에서의 국제적 역할을 확대하기

위하여 노력하고 있다. 이러한 일본 방위정책의 변화를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 평화헌법 해석 및 자위권 의미의 변화이다. 자위대 창설 이후 그 정당성 여부와 자위권의 한계를 어디까지 둘 것인가를 놓고 논쟁이 계속되어 왔으나 일본은 스스로 평화헌법을 확대 해석해 왔으며, 현재는 확대 해석의 차원에서 벗어나 평화헌법 개정 논의를 일본 정부에서 계속 제기하고 있고, 5.26억 엔(한화 53조 원)이라는 세계 제7위의 방위비 지출국으로서의 경제적 지위에 상응한 군사대국 건설을 위해 노력하고 있다. 즉, 일본은 헌법 제9조의 규정에 따라 집단적 자위권을 보유하고 행사는 할 수 없었다. 하지만 경제력에 상응한 미국의 국제공헌 요구와 중국의 부상을 포함한 다양한 위협들이 증가하게 되자 아베 정부는 역대 일본 정부가 허용하지 않았던 집단적 자위권 행사도 헌법 제9조 해석을 변경하고, 이를 바탕으로 평화 안전법과 제도의 각의 결정으로 일정한 요건을 구비하였을 경우에 한해 제한적으로 가능하게 하였다.

여기에 더하여 아베 신조 정권이 들어선 이후 헌법 개정 시도는 급격히 진행되었다. 특히 그는 자신의 임기 내에 헌법 9조에 자위대가 명기된 개정을 완료한다는 목표로 추진하다가 사임하였지만, 그와 뜻을 같이 하는 스가 요시히데(菅義偉) 총리와 집권 자민당을 중심으로 한 헌법 개정 시도는 계속될 것이다. 즉, 자위대를 정식 군대로 바꾸고 완전한 집단적 자위권을 확보하기 위한 헌법 제9조의 개정 작업은 계속 추진될 것이다.

둘째, 전수방위(專守防衛) 측면에서 자위대의 군사력 증강과 활동영역·역할 확대 및 PKO 파병을 통한 해외 군사활동이 강화되었다. 특히 일본의 현 군사력과 현재 추진 중인 신중기 방위력 정비계획(2019년-2023년)의 전력을 고려할 때 전수방위(專守防衛)는 많이 퇴색되었다. 결국 일본은 미·일 동맹을 바탕으로 전수방위(專守防衛)의 수동적인 방위 자세에서 탈피하여 군사대국화로의 방위정책의 변화를 표출하고 있다. 과거 걸프전의 교훈은 일본에게 많은 자극과 교훈을 주었으며, 나아가 '국제사회에서 일본의 역할 증대론'이 국내 정치에서 공론화되도록 하였다. 탈냉전기 변화된 안보환경에서 방위정책에 제일 먼저 나타난 것이 PKO 파병을 통한 해외 군사 활동의 강화이다. 이는 표면적으로는 UN의 협력 하에 국제평화를 유지한다는 명목으로 자위대의 해외 활동을 강화하고 있지만 내면적으로는 본토방위를 넘어선 자위대의 군사적 역할을 실전화하기 위한 방안으로 추진되고 있다.

이렇게 변화된 일본의 방위정책은 한국 안보에도 큰 영향을 미치게 될 것이고, 이러한 영향은 긍정적인 것과 부정적인 것의 양방향으로 나타날 것으로 판단된다. 먼저 긍정적인 영향으로는 첫째, 미·일 방위협력 체제를 바탕으로 한 일본의 군사력 증강은 동아시아 지역에서 군사적 균형자의 역할을 담당하게 되며, 이는 전쟁을 억지하는 데 도움이 될 수 있다는 것과 둘째, 일본이 실제로 집단 자위권을 행사하지 않더라도, 집단적 자위권 행사가 가능한 법적 체제를 갖추어 놓음으로써 평시 및 준전시엔 북한에 대한 억지력을 강화하는 역할을 하며, 셋째, 한국의 해상교통로 안전 확보에 간접적으로 기여할 수 있다는 것이다.

반면에 부정적인 영향으로는 첫째, 북한의 핵무기 개발을 빌미로 한 일본의 대응적 핵무장의 우려가 있고, 둘째, 동북아시아의 안정 파괴 및 남북한 간 군비경쟁이 심화될 우려가 있으며, 셋째, 일본의 대 한반도 정치 및 군사적인 영향력 확대가 우려된다.

다음으로 한국 정부는 변화된 일본의 방위정책에 대처하기 위해 다음과 같은 외교적 대응책 수립과 동시에 자주적 방위 역량을 확보해야 할 필요가 있다.

첫째, 외교적 대응방안이다. 현재 한국의 군사력은 일본의 위협을 효과적으로 억제시키고 적절히 대응하기가 제한되기 때문에 미·일 동맹 체제를 적절히 활용하는 외교적 대응책이 필요하다.

둘째, 자주적 안보역량 확보이다. 일본으로부터의 위협에 대응할 수 있는 자주적 군사력을 건설하는 것은 국가의 미래를 위해선 반드시 필요한 부분이다. 최근 한국은 세계 최고 수준의 탄두 중량을 갖춘 탄도 미사일 개발에 성공하여 주변국의 군사위협에 충분히 대응할 수 있다는 의지를 보여준 바 있다.

셋째, 해군·공군력을 중심으로 한 자주적 방위능력의 확보이다. 한국은 이제 북한만이 아닌 일본과 중국을 염두에 두고 독자적인 국방력 증강 노력을 강력하게 추진해야 할 때를 맞고 있다. 나아가 한국은 한반도 통일 이후까지 염두에 두고 해군·공군 전력 강화를 추진하여 영해 및 영공의 확실한 방위를 확보해야 한다. 그를 위해 최신장비의 개발을 적극 추진해야 할 필요가 있다.

넷째, 한·일 군사관계 협력의 확대와 안보전략 대화 재개이다. 일본 관함식에 합선 파견, 양국 간 수색 및 구조훈련 재개 등을 통한 안보협력을 지속해야 하고, 한·일 간 안보전략 대화채널 가동 및 정보교류 노력은 지속되어야 한다.

다섯째, 미국과의 안보협력체계 강화이다. 미국은 아·태지역에서 미·일 동맹체계에 바탕을 두고 적정 수준의 군사력 증강을 요구하고 있다. 이러한 요구에 부합하여 일본은 군사력을 증강하고 있고, 일본이 증강된 군사력을 바탕으로 독도에 대한 영유권 주장과, 동해와 남해의 수자원 확보 및 대한해협에 대한 통제 등 한·일간의 현안문제에 대하여 영향력을 행사해 나갈 가능성이 있으며, 한국을 직접적으로 침략하지는 않더라도 정치·외교적인 간섭과 강압을 행사할 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 한국은 국가이익과 안보역량 확보 차원에서 한·미 동맹관계를 지속적으로 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 다자간 안보협력체계 구축을 통한 일본의 군사 대국화 억제이다. 미국과 중국 및 러시아, 일본 사이에 탈냉전시대에 걸맞은 새로운 안보협력체계가 아직까지 정립되지 못하고 있는 실정이기 때문에 이와 같은 세계 4대 강국의 이익이 교차하고 있는 동북아시아에서 다자간 안보협력체계 구축은 일본의 군사력 증강 완화와 역내 분쟁예방 및 한반도의 평화적 통일 여건 조성의 대처 방안이 될 수 있다.

결론적으로 탈냉전기 일본은 미·일 방위협력 체계를 더욱 구체화·공고화 하면서 방위력의 질을 한층 더 향상해 불확실한 국제정세에 효과적으로 대응할 수 있는 전방위 전략으로 나가고 있다. 이로써 전후 일본이 일관되게 추진해온 방위정책과 그에 따른 방위력 증강의 영향으로 이제 일본은 군사력의 양과 질의 모든 면에서 세계 최첨단의 군사력을 보유하게 되었다. 이와 같은 일본의 방위정책 변화는 표면적으로는 경제대국으로서 경제적인 지위에 걸맞은 국제적 역할 증대를 위한 것이라고는 하지만, 일본이 헌법 제9조의 개정을 통해 자위대가 정규군이 되었을 경우에는 인접해 있는 한국에게 언제든지 위협이 될 수 있다. 그러므로 한국 정부는 자주적인 군사안보역량을 확보하여 동북아시아에서 세력균형자로서의 역할을 수행하고, 한·일간의 군사협력 관계를 한국의 국가이익에 부합되게 발전시킬 수 있도록 노력해야 할 것이다.

< 목 차 >

제1장. 서 론	1
제1절. 문제 제기 및 연구의 목적	1
제2절. 연구범위 및 방법	5
제3절. 기존 연구 검토 및 분석의 틀	6
제2장. 냉전기 방위정책의 기초와 탈냉전기 방위정책의 변화 요인 ..	15
제1절. 냉전기 방위정책의 기초	17
1. 평화헌법	17
2. 전수방위와 문민통제	18
3. 4개 원칙	20
제2절. 탈냉전기 방위정책의 변화 요인	22
1. 국외적(국제·지역적) 요인	22
2. 국내적 요인	34
소결론	41
제3장. 일본 방위정책의 변화 - 관련 법과 제도의 내용 분석 ..	42
제1절. 일본의 국제적 역할 증대	43
1. PKO 협력법	43
2. 테러대책 특별 조치법	50
3. UN 안전보장 이사회 가입 노력	58
제2절. 자위대의 활동영역과 역할 확대	67
1. 1995년 방위계획 대강	67
2. 1997년 미·일 방위협력 지침(주변사태법)	77
3. 2003년 유사법과 제도	97

4. 2004년 방위계획 대강	104
5. 2010년 방위계획 대강	115
6. 2013년 방위계획 대강	127
7. 2015년 미·일 방위협력 지침	138
8. 평화 안전법과 제도	149
9. 2018년 방위계획 대강	162
소결론	171
제4장. 보통국가 지향의 일본 방위정책	173
제1절. 미·일 동맹 측면 : 군사대국화 추진 및 안보협력 심화 ..	174
1. 다차원 통합 방위력 실현을 위한 새로운 영역 강조	176
2. 통합 방공 미사일 체계의 강화	177
3. 미국과의 안보협력 심화	178
4. 군사 안보적 합의	183
제2절. 헌법 제9조 및 전수방위 측면 : 보통국가 노선의 방위정책 ..	184
1. 헌법 제9조 해석 변경 : 집단적 자위권 행사 범위 확대	186
2. 헌법 제9조 개정 : 완전한 집단적 자위권 행사 추진	191
3. 적 기지 공격론 추진 : 선제공격 가능한 자위대	196
제3절. 한국 안보에 미치는 영향과 대응 방안	200
1. 긍정적인 영향	201
2. 부정적인 영향	208
3. 대응 방안	215
소결론	238
제5장. 결 론	240

ABSTRACT 246
참고문헌 254

< 표 목 차 >

<표-1> 탈냉전기 일본 국민의 안보의식 여론조사 결과(%)	37
<표-2> PKO 협력법의 내용	48
<표-3> 테러대책 특별 조치법의 주요 내용	55
<표-4> 주변사태법과 테러대책 특별 조치법 비교	56
<표-5> 유엔 PKO에의 각국 분담금 현황(2020년 기준)	59
<표-6> 1976년과 1995년 방위계획 대강의 자위대 규모 비교	75
<표-7> 1997년 미·일 방위협력 지침의 개정 경과	80
<표-8> 일본 주변사태시 협력 항목	86
<표-9> 1978년과 1997년 미·일 방위협력 지침 비교	88
<표-10> 주변사태법 주요 내용	95
<표-11> 유사법과 제도 관련 3개 법안의 주요 내용	102
<표-12> 以前の 방위계획 대강과 2004년 방위계획 대강 비교	112
<표-13> 1995년과 2004년 방위계획 대강의 군사력 목표	114
<표-14> 2010년 방위계획 대강 논점과 以前 방위대강들과의 비교 ...	123
<표-15> 방위계획 대강에 나타난 자위대 군사력 규모 변화(1976~2010) ·	125
<표-16> 2013년과 以前 방위대강의 주요 요점 비교	132
<표-17> 歴代 방위계획 대강에 나타난 육군·해군·공군 자위대 군사력 비교...	133
<표-18> 2015년 미·일 방위협력 지침 주요 내용	141
<표-19> 평화 안전법과 제도의 구성과 주요 제·개정 내용 ...	157
<표-20> 다차원 통합 방위력의 핵심 구성요소	168
<표-21> 일본 방위예산 추이	175
<표-22> 일본 헌법 제9조 해석 변경 과정	186

<그림 목차>

<그림-1> 탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상과 일본의 방위정책이 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응 방안을 살펴보기 위한 틀 · 14	
<그림-2> 중국이 설정한 ‘제1, 2 도련선’	31
<그림-3> 중국이 설정한 ‘나인 대시 라인’	149
<그림-4> 남중국해의 해상교통로 및 롬보크 해협이 우회 항로	207

제1장. 서론

제1절. 문제 제기 및 연구의 목적

냉전기 일본 방위정책의 기조는 평화헌법과 전수방위(專守防衛), 문민통제, 4개 원칙(비군사 대국화 원칙, 비핵 3원칙, 무기수출 금지 3원칙, 방위비 GDP 1% 제약의 원칙) 등이다. 그러나, 일본은 탈냉전 이후 대·내외의 급속한 안보환경의 변화에 따라 이전의 소극적인 방위정책에서 벗어나기 위한 노력을 지속하고 있다. 이와 같은 변화는 1990년대 이후 방위정책과 관련하여 제·개정된 주요 법과 제도 등에 반영되었다.

일본의 방위정책은 표면적으로 제2차 세계대전 패전 이후 지금까지 헌법과 전수방위(專守防衛) 및 미·일 동맹 등의 틀 안에서 시행된다고 매년 발간되는 방위백서 상에 명기되고 있다.¹⁾ 하지만 실제로는 舊 소련의 공산주의 이데올로기와 맞섰던 냉전시대보다 그 범위가 더욱 확장되었다고 할 수 있다. 이것은 탈냉전 이후 새로운 환경에 대한 반응으로 나타난 사건들과 이와 함께 나타난 방위정책 관련 법과 제도를 살펴봄으로써 알 수 있다.²⁾

예를 들어, 일본은 1991년 걸프전 당시 미국의 자위대 파병 요구를 거절하고, 130억 불이라는 거액의 자금만 지원하였다. 이에 미국을 포함한 국제사회는 일본이 평화주의에 안주하여 자금만 지원하는 수포 외교만 한다고 비난하였다. 일본은 이렇게 거액의 자금 지원을 했음에도 불구하고 국제사회로부터 그에 상응하는 평가를 받지 못하였다.³⁾ 이에 대한 자극과 교훈을 바탕으로 1992년 6월 ‘PKO 협력법’을 제정하여 최초로 캄보디아에 시설부대와 정전 감시요원을 파견하게 되었고, 이어 자위대를 국제연합의 평화유지 활동을 위하여 모잠비크, 르완다 난민구원 등에 파견함으로써, 자위대가 전후 처음으로 일본 본토를 벗어나 해외로 진출하게 하는 전환점을 마련하였다. 이러한 자위대의 PKO 활동은 집단적 자위권

1) 국방정보본부, 『일본 방위백서 2020』, pp.131-136; <https://www.mod.go.jp/>(검색일 : 2020년 10월 2일)

2) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.1.

3) 정구중, 『21세기 일본의 국가전략』 (서울: 한국전략문제연구소, 1993), p.31.

에 관한 일본 정부의 원칙을 깬 것은 사실이지만 PKO 활동 자체는 실질적인 집단적 자위권의 행사가 아니기 때문에 집단적 자위권 행사와는 직접적으로 관계가 없었다.⁴⁾

1996년 4월에는 냉전 이후 지금까지의 미·일 안보관계를 재정 의하고, 양국 간 방위협력 범위를 일본 본토에서 일본 주변지역 유사시로 확대하는 ‘미·일 안보 공동선언’을 발표하였고, 이어 1997년에는 미·일 안보 공동선언의 이행을 구체화하기 위하여 ‘미·일 방위협력 지침’을 발표하였다. 1997년 미·일 방위협력 지침에서 주변사태가 발생할 경우 일본의 역할은 ‘후방지역 지원’으로 설명된다. ‘후방지역 지원’은 전투 상태와 격리된 행동으로, 미군에 대한 자위대의 보급 역할을 의미한다.⁵⁾ 개념적으로 ‘후방지역 지원’은 병참을 의미하는 ‘후방지원’과는 차별화되는 것으로 간주된다.

하지만, 전투가 벌어지는 전방과 지리적으로 분리되지 않는 ‘후방지원’과 전투 상태가 벌어지는 곳과 지리적으로 분리되어 전투행위와 격리된 ‘후방지역 지원’이 유사시에 실제 분명하게 차별화된다고 보기 어렵다. 이 때문에 1997년 미·일 방위협력 지침은 집단적 자위권 행사를 실질적으로 가능케 하는 것으로 일본 내 반론자들에 의해 비판되었다.⁶⁾

1999년 일본 정부는 1997년 미·일 방위협력 지침의 이행을 위한 국내법적 기반 마련과 일본 주변사태시 보다 능동적으로 대응하기 위하여 ‘주변사태법’을 제정하였고, 주변사태법은 ‘일본 주변 지역에서 일본의 평화 및 안전에 중요한 향을 미치는 사태’의 경우, 미군에 대한 자위대의 후방지역 지원으로 물품, 역무 제공, 수송 등을 제공하는 것을 주요 내용으로 담고 있다.⁷⁾

이에 따라 한반도를 비롯한 일본 주변지역에서 비상사태가 일어날 경우 자위대가 출동해 미군에 대한 후방지역 지원을 할 수 있게 되었다. 또한 지난 2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러사건을 계기로 일본 정부는 자위대의 활동영역을

4) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』(석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.2.

5) 쿠라다 히데야, “평화안보법제와 한반도: 미·일 동맹의 ‘갱신’과 한반도 ‘유사’의 위상,” 『국방정책연구』 제32권 1호(서울: 한국 국방연구원, 2016), pp.12-13.

6) 山内敏弘, 『有事法制を檢証する－「9.11以後」を平和憲法の視座から問い直す』法律文化社(2002), pp.99-101.

7) 周辺事態に際して我が國の平和及び安全を確保するための措置に關する法律. 출처: <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19990528.O1J.html>(검색일: 2020년 11월 10일).

대폭 확대하였다. 미국의 테러 보복공격을 지원하기 위해 자위대를 파견하는 것에 대해 일본 측은 ‘전 세계가 미국을 돕기 위해 나서는데 일본만 빠져서는 안 된다’는 명분을 내세우고 있지만 실제로는 군사대국화를 위한 행보여서 내외적으로 적지 않은 우려를 낳고 있다. 이와 함께 미국의 대테러전을 지원하기 위한 ‘테러대책 특별 조치법’의 제정은 전후 최초로 비록 후방이지만 전시에 자위대를 해외에 파견할 수 있는 법적인 근거를 마련하게 되었다.⁸⁾

그리고 2003년에는 유사 관련 3법을 통과시켜 일본 방위정책의 새로운 장을 열었다. 일본이 자국의 영토가 침략을 당할 경우에 대비하고 이에 대응하기 위한 전시 동원령적 성격을 띠는 유사법과 제도를 정비한 것은 2003년이 처음이었다. 유사법과 제도에 관한 연구는 1963년 방위청 제복조를 중심으로 제2의 한국전쟁을 상정한 통합방위 도상 연구인 ‘미쓰야 연구’를 진행한 것을 효시로,⁹⁾ 1977년 8월 후쿠다 타케오(福田 赳夫) 수상 시절 방위청이 ‘유사법과 제도 연구’를 시작하여 1984년에 문제점 정비를 마친 경위는 있지만 번번이 사회당 등 야당의 반대에 부딪쳐 입법화에 실패한 경위가 있다.¹⁰⁾ 그러나 2002년의 유사법과 제도 추진은 대포동 미사일의 발사에 이은 괴선박 침투, 그리고 북일 정상회담 이후 전면에 대두된 일본인 납치문제를 배경으로 확산된 반(反) 북한 정서를 배경으로 2003년에 통과되기에 이르렀다.

유사법과 제도는 일본에 대한 무력공격 사태에 대한 기본적인 대응 방침을 정한 무력공격 사태 법안, 방위출동 시 임무수행에 필요한 자위대의 협조사항을 규정한 자위대법 일부 개정안과 안보회의의 기능을 강화한 안전보장회의 설치법 일부 개정안으로 구성되어 있다. 유사법과 제도는 일본이 외부로부터 공격을 당했을 경우의 대응을 규정하는 방어적인 성격을 띠는 점, 어느 국가에도 존재하는 비상조치법적인 성격을 가지고 있다는 점, 미·일 동맹의 테두리 내에서 일본 자위대의 활동을 강화하고자 한다는 점 등을 생각해보면 반드시 그 자체를 위협시킬 필요만은 없다.

2011년도에는 무기수출 금지 3원칙이 부분적으로 완화되었고, 2013년 12월에는 최

8) 『중앙일보』, 2001년 9월 20일 자.

9) 憲法再生 Forum編, 『有事法制批判』(東京: 岩波新書, 2003), p.60.

10) 박철희, “일본 정부의 유사법과 제도 추진 현황과 전망,” 『주요 국제문제 분석』(서울: 외교안보연구원, 2002), p.3.

초의 국가안보 전략서가 책정되었으며, 2014년 4월에는 50여 년 이상 견지되어온 무기수출 금지 3원칙이 폐지되었고, 2015년 4월에는 미·일 방위협력 지침을 17년 만에 개정하여 그간 보유하지만 행사하지 않는다고 규정해온 집단적 자위권도 제한적으로 용인하게 되었다. 이와 관련하여 9월에는 국가안전보장회의가 정식으로 발족하였으며, 평화 안전법과 제도가 제·개정되었다. 평화 안전법과 제도는 일본 헌법 제9조¹¹⁾의 위배라는 헌법학자들의 반대와 전쟁 폐허의 경험에서 어떠한 전쟁에도 휘말리지 않겠다는 반대 시위 속에서 과반수 연립여당에 의해 통과되었다.

헌법 제9조는 전쟁을 부인하는 평화 규정으로 전력 보유의 부인과 교전권의 부인을 규정하고 있다. 하지만 일본은 중국과 남중국해와 동중국해에서의 충돌과 미국의 군비축소 등을 이유로 헌법 해석상 인정하지 않아 왔던 집단적 자위권을 한정적으로 허용하는 평화 안전법과 제도 정비 법률 및 국제평화지원법을 제·개정하였다. 평화 안전법과 제도 정비 법률은 다시 자위대법 등을 포함하여 10건의 법률로 이루어져 있다. 특히, 자위대법은 이번 개정 법률의 핵심으로, 일본의 주변에서 발생한 유사 사태에 대한 방어력의 강화와 국제 공동대처 사태에 대한 지원 강화를 내용으로 하고 있다. 평화 안전법과 제도의 제·개정으로 일본은 전쟁이 가능한 나라로 평가되고 있다. 일본이 중요 영향 사태로 판단하는 사태가 동아시아권에서 발생한 경우에 후방지원이 가능해졌고, 국제분쟁에 있어서도 존립 위기사태나 국제 평화 공동 대처 사태라고 판단되는 경우에 자위대에 의한 무력 방어나 후방지원이 가능해진 것이다.¹²⁾

탈냉전기 일본은 위에서 나타난 일련의 법과 제도들의 제·개정을 통하여 일본 방위백서 상에 명시된 기본 방위정책의 변화를 추진하였다. 이러한 방위정책의 변화 양상은 본문의 제3장 일본 방위정책의 변화 관련 법과 제도의 내용 분석을 통해 자세하게 언급될 것이다.

냉전기간 동안 평화헌법과 미·일 안보체제의 틀 속에서 군사력 운용의 제한을 받아왔던 일본은 탈냉전기에 접어들면서, 미국의 세계전략 변화에 따른 미·일

11) 일본 헌법 제9조 ① 일본 국민은 정의와 질서를 기조로 한 국제평화를 성실히 추구하고 국권의 발동인 전쟁과 무력에 의한 위협이나 무력행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써 이를 영구히 포기한다. ② 전항의 목적을 달성하기 위해 육군·해군·공군 및 기타 전투력은 보유하지 아니한다. 국가의 교전권은 인정하지 아니한다.

12) 조경희, “일본의 안전보장법과 제도와 자위대의 역할 강화,” 『의정 논총』 제10권 제2호(2015), p.290

동맹을 기반으로 세계 제3위의 경제대국에 상응하는 국제적인 위상 강화와 군사적인 역할의 확대를 도모하기 위해, 평화헌법과 전수방위의 원칙을 무력화하면서까지 자위대를 해외에 파병하고 있다. 즉, 일본은 2004년 2월 미국의 세계 전략적 요구에 따라 사실상의 전투지역인 이라크에 자위대를 파병한 이후부터 경제대국의 기반이 된 평화헌법을 사실상 무력화시켜버렸다.¹³⁾

일본의 방위정책에 관한 연구는 많은 학자들에 의해서 연구되어 왔으며, 다수의 논문들이 발표되었다. 하지만 기존의 연구들은 주로 하나의 법과 제도를 중심으로 분석하였다. 그러므로 하나의 법과 제도를 중심으로 분석된 내용을 바탕으로 현재까지 진행되고 있는 일본의 방위정책이 어떻게 변화되고 결정되는가를 도출하기에는 불충분하다. 또한 주요 시기별로 발표된 법과 제도들을 종합적으로 분석하지는 않았다. 따라서 본 논문에서는 탈냉전기 일본 방위 정책의 실제적인 변화가 어떤 양상으로 전개되고 있는가를 '90년대 이후 제·개정된 법과 제도의 내용 분석을 통해 고찰하고, 이렇게 고찰된 내용을 바탕으로 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 어떠한 영향을 미치는지와 그 대응 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절. 연구범위 및 방법

냉전기 일본의 방위정책은 미·일 안보체제를 유지하면서 소극적인 전수방위(專守防衛)에 그치는 것이었다. 일본은 전수방위(專守防衛) 하에 1970년대 후반 소련 극동군의 증강에 대응하여 미·일 방위협력을 진전시켜 방위력의 근대화를 추진하였다. 그렇지만 냉전기 일본의 군비증강과 자위대의 범위 확대는 헌법의 제약 하에 있었기 때문에 큰 의미를 가지는 것은 아니었다. 그러나 1990년의 걸프전 이후 방위정책은 새로운 재편이라고 보아도 될 정도의 변화를 가져왔다.

본 논문에서는 탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상을 도출하기 위해 탈냉전기 변화된 안보환경 하에서 '90년대 이후 제·개정된 방위정책 관련 주요 법과 제도의 내용을 분석하여 방위정책에 대한 변화의 측면을 고찰하고자 한다. 방위정책 관련 법과 제도는 일본의 방위정책의 변화에 있어서 큰 전환점이 되는 것을

13) 『동아일보』, 2004년 2월 7일 자.

선정하였다. 주요 법과 제도는 PKO 협력법, 미·일 안보 공동선언, 미·일 방위 협력 지침, 주변사태법, 테러대책 특별조치법, 유사법과 제도, 평화 안전법과 제도 등이다. 시간적 범위는 1990년 초에서부터 현재까지이다.

연구방법은 탈냉전기 변화된 안보환경 하에서 '90년대 이후 제·개정된 방위정책 관련 법과 제도의 내용을 분석하는 방법을 택하였다. 주로 활용한 자료는 일본의 방위정책 및 군사·외교 군사력에 관한 단행본, 정기간행물 그리고 관련 논문, 신문, 잡지 등을 활용하였다. 본 논문은 5장으로 구성되어 있으며, 제1장에서는 연구의 목적과 연구범위 및 방법 그리고 기존 연구 검토 및 분석의 틀을 밝히고, 제2장에서는 냉전기 일본 방위정책의 기초와 탈냉전기 방위정책의 변화 요인을 살펴보았다. 제3장에서는 탈냉전기 제·개정된 방위정책 관련 법과 제도에 대한 내용 분석을 실시하였다. 제4장에서는 이러한 분석을 토대로 일본 방위정책의 변화의 측면을 살펴보고, 한국 안보에 미치는 영향과 대응방안을 제시하였다. 마지막으로 제5장에서는 각 장(章)이 갖는 함의에 기초하여 결론을 도출하였다.

제3절. 기존 연구 검토와 분석의 틀

탈냉전 이후 일본 방위정책의 변화에 관해서는 비교적 많은 연구가 진행되어 왔다. 하지만 많은 연구들이 일본 방위력 증강 추세에 대한 소개와 현황 분석에 머물고 있음은 안타까운 현실이다. 특히 탈냉전기 이후 일본 방위정책의 변화 요인을 종합적으로 검토해 분석한 논문은 본격적으로 나타나지 않았지만 지금까지의 연구 결과를 바탕으로 본다면 크게 국외 변수 수준을 강조하는 연구와 국내 변수 수준을 강조하는 연구, 그리고 국내·외 변수 수준을 모두 강조한 연구로 크게 구별할 수 있다. 지금까지 진행되어 온 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국외 변수 수준을 강조하는 연구들은 국제체제의 구조가 미·일 안보체제의 강화를 가져오는 결정적인 요인이 되었다는 미국의 신현실주의적 시각¹⁴⁾에서 진행된 연구들이다. 신현실주의는 케네스 왈츠(Kenneth Waltz)가 1979년에 발표한 저서 Theory of International Politics에 등장하는 용어이다. 신현실주의는 국

14) 森本敏, 『極東有事』で日本は何ができるのか』(東京: PHP研究所, 1999); 川上高司, 『米國の對日政策』(東京: 同文館出版, 2001).

가가 힘을 추구하는 이유는 무정부인 국제체제(anarchical international systems) 내에서 생존(survival)하기 위해서라고 주장한다. 왜냐하면, 국제체제 내에서 어느 한 국가가 과도하게 힘을 추구하게 되면, 이는 기타 국가들의 생존을 위협하게 되고, 자연적으로 그들로 하여금 힘의 균형을 꾀하는 행동을(blancing) 취하기 때문이다. 즉, 신현실주의의 시각에서, 어느 일방의 과도한 힘의 추구는 오히려 시스템 특성상 타방의 반발적 힘의 추구를 불러오으로써 무제한적 힘의 추구를 꾀하는 국가의 생존을 위협하게 된다.

그러므로 국가는 국제체제 내에서 힘의 위계상 구축된 자신들의 위치를 유지하려는 현상유지적 행동을 취한다. 이러한 맥락에서, 힘(세력)의 균형은 국제체제의 시스템적 특성상 자연스럽게 발현되는 국제정치적 현상이며, 국가는 이를 통해 안보를 보장받을 수 있으며 국제 평화가 유지될 수 있다. 공세적인 행위를 통한 현상타파적 힘의 무한 추구 대신, 현상유지적 힘의 균형을 강조한다는 측면에서, 신현실주의는 방어적 현실주의(defensive realism)로 지칭된다.¹⁵⁾

신현실주의 시각을 취하는 학자들은 일본의 보통국가화 정책을 탈냉전기 이후부터 점진적으로 강력하게 작용한 미국의 일본에 대한 대외적 압력에 의한 결과물이라고 설명하고 있는데, 이는 중국의 부상과 북한의 핵 및 미사일이라는 새로운 위협에 대한 미국의 전략적 정책에 따라 미·일 동맹 강화라는 측면에서 일본의 방위력은 증대되었다는 것이다. 1996년 미·일 안보 공동선언을 통해 미·일 안전 보장의 범위는 아시아 태평양으로 확대되었고, 이에 대한 군사 협력도 강화되었다.

이는 곧 미국의 세계전략에 따라 일본의 군사적 역할이 강화된 것으로 이해할 수 있다는 것이다.¹⁶⁾ 이렇듯 미·일 동맹 관계를 핵심으로 탈냉전 이후 일본 안보 연구를 논하는 것은 국제 정치 환경에 따라 변화해온 정책 변화를 설명하는 데 적절하다는 의의를 지닌다.

즉, 냉전 종식 이후 세계적 규모에서 전쟁의 가능성이 상당히 줄어들었지만,

15) 왈츠는 이러한 개념을 다음과 같이 기술한다. “The Ultimate Concern of States is not for Power but for Security,” Kenneth N. Waltz, “*The Origins of War in Neorealist Theory*,” In Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb, eds, *The Origin and Prevention of Major Wars* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), p.40.

16) Christopher W. Hughes, *Japan’s Re-emergence as a ‘Normal’ Military Power?*(Oxford, Oxford University Press, 2004). p.35.

동아시아 지역에서 중국 국력의 급속한 증대와 북한의 핵 및 미사일 위협에 의해 동아시아 국제체제의 불안정성이 심화되는 상황에서 미국은 이에 대처하기 위한 전략으로 방위력 증강 및 국제 역할의 강화를 요구받았고, 이에 따라 일본과의 동맹 강화라는 정책 하에서 일본의 군사적 역할은 증대되었다는 것이다.

탈냉전기 일본 방위정책의 변화를 국외 변수를 중심으로 설명하는 논문의 대표적인 예로는 국외 변수, 특히 미·일 동맹을 중심으로 설명한 로저 Roger Buckley의 *U.S.-Japan Alliance Diplomacy : 1945-1990*¹⁷⁾가 있다. Yano(2001)¹⁸⁾와 Yutaka(2003)¹⁹⁾ 역시 탈냉전기 일본 안보정책의 변화 요인들을 미·일 동맹을 중심으로 한 전략적 선택의 관점에서 개관하고 있다. 최선근(2014)²⁰⁾은 ‘미국의 아태안보전략과 신미·일 방위협력 지침’에서 일본을 둘러싼 주변지역의 위기 상황과 미국의 대일 정책이 일본 안보정책을 적극적으로 만들고 있다고 분석했다.

연현식(2000)²¹⁾은 동북아 정세 변화와 그에 따른 미국의 일본을 활용한 중국 관리 정책과 특히 상존하고 있는 북한의 위협을 한·일간의 안보관계 형성의 변화 요인으로 보았고, 더욱이 북한의 급변한 정세 변화에 대한 미·일 협력 대응이 제도화됨에 따라 한·일간의 다양한 안보대화는 증대될 것으로 분석하였다.

남창희²²⁾는 주일 미군의 역할 변화와 자위대의 기능 및 역할 확대에 대해, 그리고 미·일 동맹의 강화 추세 속에서 주일 미군의 재배치가 어떤 전략적·정책적 함의를 갖고 있는가를 잘 제시하고 있다. 김성철(2006)²³⁾은 주일미군의 재편을 추진하는 미국의 글로벌·아태지역 전략의 변화 그리고 재편에 대한 일본의 입장을 비교하여 설명하고 있다. 그리고 박영준(2007)²⁴⁾은 미·일 동맹체제의 재편과

-
- 17) Buckley Roger *U.S.-Japan Alliance Diplomacy : 1945-1990*, (Cambridge University Press, 1992).
 18) Sachio Yano, *Challenges for Japanese Security in the 21st Century : Four Opportunities for Power Sharing in the Japan-U.S. Alliance*(IIPS, 2001).
 19) Kawashima Yutaka, *Japanese Foreign Policy at the Crossroads: Challenges and Options for the Twenty-First Century*(Brookings Institutions Press, 2003).
 20) 최선근, “미국의 아태안보전략과 신미·일 방위협력 지침,” 김성철 편, 『미·일 동맹외교』 (성남 세종연구소, 2001), pp.19-44.
 21) 연현식, “탈냉전기 일본의 안보전략과 변화와 한국의 대응,” 『국방정책연구』 49권 0호(서울: 한국 국방연구원, 2000), p.60.
 22) 남창희, “탈냉전기 주일미군의 역할에 관한 연구,” 『국제정치 논총』 제30집 3호(1996); “신방위 협력 지침에 따른 자위대의 역할 확대에 관한 연구,” 『국제정치 논총』 제37집 3호(1998); “미·일 동맹의 강화와 주일미군 재배치의 전략구도,” 『국가전략』 제11권 3호(2005년 가을)
 23) 김성철, “주일 미군의 재편과 미·일 동맹의 심화,” 『세종정책 연구』 제2권 2호, 통권 4호(성남: 세종연구소, 2006).
 24) 박영준, “21세기 미·일 동맹의 변환과 일본 방위체제 변화,” 『국가전략』 제13권 2호(2007년 여름).

관련하여 일본의 방위시스템과 정책이 어떻게 변화하고 있는가의 핵심을 잘 정리하고 있다. 조양현(2007)²⁵⁾은 ‘일본 방위 안보정책의 변화와 전망’에서 일본의 안보정책을 시기별로 나누어 테러, 핵 확산 등 비전통적 안보위협에 따른 일본의 대응과 미·일 동맹의 재편이라는 관점에서 살펴본 다음, 그 변화의 방향성을 도출하고 이를 바탕으로 일본의 안보정책의 변화가 한반도 및 동아시아 안보질서에 미치는 영향과 한국의 대응방안을 제시한다.

Adam P, Liff(2015)²⁶⁾, Mike Mochizuki(2007),²⁷⁾ 토가시 아유미(2017)²⁸⁾는 탈냉전기 일본 방위정책의 변화는 중국의 부상에 대한 현실주의적 대응의 결과로 이루어졌다고 설명하고 있다.

이들 논문은 대부분 일본을 둘러싼 주변지역의 위기상황, 즉 중국의 군사적 부상과 해양 진출, 북한의 핵실험 및 탄도미사일 개발과 미국의 대일 정책, 즉 미국의 일본에 대한 재무장의 요구가 일본의 안보정책을 적극적으로 만들고 있다고 분석했다.

국의 변수를 강조한 논문들은 국내 변수가 정부의 행동에 미치는 영향을 지나치게 과소평가한다는 비판을 받아왔다. 즉 국가 간의 개별적인 차이와 국내 정치는 무시될 수 있다는 입장을 취함으로써 국가의 국내 요인을 등한시한다는 것이다.²⁹⁾ 특히 국외 변수만을 강조한 일본 방위정책의 연구는 국내 정책집단의 인식 변화와 국민 여론의 변화 등을 국제체제에 대한 적응으로만 파악함으로써 일본의 국내 변수로 인한 방위정책의 대응을 설명하는 부분이 부족하다는 비판을 받아왔다.

이러한 비판에 대응하여 국내 변수를 강조하는 일본 방위정책에 대한 연구들이 있다. 국내 변수 수준을 강조하는 연구들은 국내 정책집단의 인식 변화와 국민 여론의 변화 등의 국내적 요인들이 방위력 증강과 확장된 방위 개념의 강화

25) 조양현, “일본 방위 안보정책의 변화와 전망,” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제』 (외교 안보 연구원, 2007), p.273.

26) Adam P. Liff, “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary,” *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 2 (Summer 2015) pp.79-99.

27) Mike M. Mochizuki, “Japan’s shifting strategy toward the rise of China,” *Journal of Strategic Studies* Vol. 30. No. 4-5 (2007), pp.739-776.

28) 토가시 아유미, “정권 교체와 일본 외교안보정책의 지속성: 정책이념과 미·일동맹,” 『한국 정당 학회보』 제16권 제2호 (2017), pp.101-120.

29) 박재영, 『국제정치 패러다임 현실주의·자유주의·구조주의』 (서울: 법문사, 2001), p.153.

를 가져오는 결정적인 요인이 되었다는 신현실주의적 시각에서 진행된 연구들이다.

케네스 왈츠는 일찍이 국제사회에서 경제적으로 향상된 능력을 가지게 된 일본은 국제사회에서 정치군사적인 목소리를 높이기 위해 보다 적극적으로 나설 것이라고 진단한 바 있다. 일본도 다른 나라들과 마찬가지로 군사적으로 강력한 국가가 되려는 특권을 추구하는 데 있어서는 예외가 아닐 것이라는 것이다. 케네스 왈츠에 따르면, 중요한 문제는 일본 사람들이 대국이 되기를 바라느냐의 문제가 아니다. 문제는 일본의 지도자들이 현존하는 내지는 장래의 위협에 대처하기 위해서 지역의 다른 국가들이 가진 능력을 가지기를 원하게 된다는 것이다.³⁰⁾

경제적인 힘은 정치군사적인 힘을 필요로 하게 된다는 점이다. 따라서 일본이 군사적인 대국으로 등장하는 것은 예견될 뿐만 아니라 불가피하다는 것이다. 오로지 시간의 문제일 뿐이라는 주장이다. 일본도 다른 국가들과 마찬가지로 방어적인 본능으로부터 군사력을 정비하려고 노력할 것이라는 케네스 왈츠의 지적은 경청할 만하다. 다만, 일본의 경우 다른 나라와는 다르게 제도적인 제약을 지니고 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 평화헌법의 존재가 일본의 군사화 대국화를 원천적으로 봉쇄하지는 못 하지만 다른 국가들과 마찬가지로 유연성있게 방위력을 정비하는 것은 쉽지 않다. 일본의 헌법 개정을 향한 논의는 이러한 점에서 보통국가화를 향한 장애물 제거에 돌입했다는 점을 시사한다.

일본의 방위정책은 경제성장을 바탕으로 신현실주의 등장과 변화하는 세계 안보의 질서 속에서 군사대국화를 추진해 왔다고 볼 수 있다. 실제로 일본은 탈냉전 이후 미국의 세계 전략적 요구와 중국의 군사적 부상과 북한의 핵 및 미사일 그리고 민족주의와 경제 불황, 국민 안보 의식의 변화, 아베 신조 총리의 개인적 정치 성향 등 국·내외 안보정책의 변화 요인에 대응하기 위해 각종 방위 관련 법과 제도의 정비를 통하여 군사력 증강을 추진해 왔다.

특히, 2015년 미·일 방위협력 지침 책정에 따른 제한적인 집단적 자위권의 용인 결정 이후 일본은 소극적 방위정책에서 적극적 방위정책으로 이행해 가고 있다. 이렇게 변화된 방위정책의 변화 양상은 미국과 함께 일본이 이 지역에서 평

30) Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol. 18, No. 2(Fall 1993), p.64.

화 및 안전의 수호자로서 역할을 하는 긍정적인 측면과 반대로 주변국들의 불안을 조성하는 부정적인 측면을 모두 고려해 보았을 때, 분명한 사실은 일본의 군사적인 영향력이 더욱 증대될 것이라는 점이다. 이에 변화된 일본의 방위정책에 대한 한국 정부의 대응방안 수립은 당면과제라고 할 수 있다.

국내 변수만을 강조하는 연구들은 탈냉전기 미·일 안보체제의 강화가 동아시아 지역에서 국제체제의 불확실성과 유동성의 증가에 의해 일방적으로 규정된 것이 아니라 정치 세력의 역학관계와 동맹의 안보 딜레마가 연동하는 과정에서 일본 정치 세력의 ‘정치적 선택’ 결과라는 점에 초점을 맞추어 진행된 연구로 국외 변수의 연구자들이 간과하는 국내의 특수한 측면을 설명하고 있다.

카첸슈타인(katzenstein)은 문화 중심적인 일본의 경우 방위정책은 평화헌법, 국내 반대 여론 등에 의해서 변하지 않을 것이라고 하며, 국내적 요인으로 인한 일본 방위정책의 변화 여부를 분석했다.³¹⁾ 이숙종(1999)³²⁾은 일본의 탈냉전기 안보 여론이 어떻게 변하는지 분석하였고, 이면우(2001)³³⁾는 일본 정치의 보수화 현상과 그것이 안보정책에 미치는 영향에 대해서 논하면서 탈냉전에 따른 구사회당과 같은 혁신 세력 및 그 이념의 쇠퇴와 그에 따른 보수진영의 확산, 그리고 국민의식의 변화가 주요 배경으로 작용하고 있다고 분석하고, 한국의 대응방안을 제시하였다.

박철희(2004)³⁴⁾는 국내 정치 세력 간 역학관계의 변화 속에서 정책 변화가 구체화되었으며, 이러한 정치적 역학이 정책 변화의 시점과 내용을 결정하였다고 분석하고 있다. 공의식(2005)³⁵⁾과 Hiroshi Kaihara(2007)³⁶⁾은 정당 세력의 재편과 함께 일본 국내의 보수화가 진행되었으며, 이를 통해 변화된 정책 수립이 가능했다고 주장하고 있다.

31) Katzenstein, Peter J. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, Ithaca: Cornell University Press(1996). pp.18-19.
32) 이숙종, “일본의 탈냉전기 안보 여론: 반군사주의와 국제공헌·대미 협력론의 조화,” 진창수 편, 『전환기의 일본 안보정책』 (성남: 세종연구소, 1999), p.15.
33) 이면우, “일본 정치의 보수화 현상과 안보정책에의 영향,” 『세종 정책연구』 2001-3(성남: 세종연구소, 2001).
34) 박철희 “전수방위(專守防衛)에서 적극 방위로: 미·일 동맹 및 위협 인식의 변화와 일본 방위정책의 정치,” 『國際政治論叢』 (한국 국제정치학회, 2004).
35) 공의식, “일본 방위정책의 변화 요인과 전망,” 『21세기정치학회보』 제12권 1호(한국 근현대사학회, 2015). pp.223-224.
36) Hiroshi Kaihara “the Advent of a New Japanese Politics: Effects of the 1994 Revision of the Electoral Law” *Asian Survey* Vol.47 No.5, 2007, pp.749-765.

국내 보수화의 진행에 따른 헌법 개정 문제 관련 연구로서 이상봉(2003)³⁷⁾은 일본인의 평화의식 형성 및 변천 과정을 비판적 관점에서 접근하고 있으며, 김영춘(2005)³⁸⁾은 일본 평화헌법 개정 운동의 배경이 된 일본 사회의 전반적인 보수 우경화 추세를 잘 개관하고 있다. 야가사키 히데노리(2003)³⁹⁾와 이상봉(2003)⁴⁰⁾은 일본의 평화헌법의 제정 경위에 초점을 두어 과연 평화헌법이 점령당국에 의해 강요된 것인지를 설명하고 있다. Hughes(2006)⁴¹⁾는 일본의 평화헌법 개정을 이유로 제시되는 논거들의 뒤에 숨어 있는 근본적인 동력들을 추적하고 헌법 개정이 일본의 안보·방위 정책에 미칠 중장기적 영향을 전망하고 있다. 또한 Hughes(2006)⁴²⁾는 제한적인 집단적 자위권 행사가 가능해진 일본이 미국의 분쟁에 연루되지 않도록 주의해야 함을 설명하고 있다.

이신철(2007)⁴³⁾은 일본의 우경화 노선 강화와 한·일 역사 논쟁을 논하면서 일본은 태평양 전쟁에서 패배한 이후 지금까지 계속되는 일본 우익의 재무장 노력과 아베 총리의 우익적 정치적 성향이 과거 주변국에 대한 침략사를 반성하는 일본인들의 역사인식을 바꿔 놓았고, 문제의 일본 역사 교과서에 침략전쟁을 미화하면서 헌법 개정을 합리화하고 일본의 군사적 역할을 촉구하고 있다고 분석하고, 이를 바탕으로 현재 급변하고 있는 동북아 국제정세 속에서 한국의 올바른 대응 방안을 제시하였다.

손경호(2015)⁴⁴⁾는 일본 국민의 보수화와 안보 관련 문제에 대한 대응을 논하면서 북한에 대한 위협이 고조되고, 중국이 부상하면서 일본과 남중국해에서 센카쿠(尖閣, 중국명 釣魚島, 닌오이다오)를 둘러싼 갈등이 지속되자 많은 일본 국민

37) 이상봉, “전후 일본인의 평화의식에 관한 비판적 고찰: 형성과정과 특징 및 변화를 중심으로,” 『국제정치 논총』 제43집 3호(2003).

38) 김영춘, 『일본의 보수 우경화와 국가안보전략』 연구총서 제5권 5호(서울: 통일연구원, 2005).

39) 야가사키 히데노리, “일본국 헌법제정 경위에 관한 연구,” 『한국정치학회보』 제37집 56(2003).

40) 이상봉, “전후 일본 보수정치와 평화헌법; 평화헌법의 출현, 존재방식, 의의에 대한 비판적 연구,” 『국제정치 연구』 제9집 1호(2006).

41) Christopher W. Hughes, “Why Japan Could Revise Its Constitutions and What It Would Mean for Japanese Security Policy,” *Orbis* 50-4(October 2006).

42) Christopher W. Hughes, “Japan’s Strategic Trajectory and Collective Self-Defense: Essential Continuity or Radical Shift?,” *The Journal of Japanese Studies*, Vol. 43, No. 1 (Winter 2017), p.95.

43) 이신철, “일본의 우경화 노선 강화와 한·일 역사논쟁 : 아베 정권을 중심으로,” 『한국 근현대사 연구』 제40집(한국 근현대사 학회, 2015). pp.223-224.

44) 손경호, “일본 국민의 보수화와 안보 관련 문제에 대한 반응,” 『한·일 군사문화연구 제24집(한·일 군사문화 학회, 2015), p.97

들이 안보문제에 관심을 갖게 되었고, 안보에 관한 논의가 증가하게 되었다고 분석하였다. 박철휘(2016)⁴⁵⁾는 일본의 제한적 집단적 자위권 용인에 따라 한반도에서의 유사 사태 발생 시에 한국의 대응방안을 제시하였다. 고선규(2017)⁴⁶⁾는 아베 2기 정부는 내각법제국 장관을 교체한 후에 내각부 예하에 내각 인사국을 설치하여, 관료들의 인사권을 장악한 후에 정책 결정 과정을 개혁해 관저 주도의 안보·방위정책 결정 과정을 정착시켰다고 서술하고 있다.

지금까지 살펴본 탈냉전기 일본의 방위정책에 관한 연구들은 국외 변수와 국내 변수 각각이 일본 방위정책에 어떻게 영향을 미치는가를 논리적으로 설명하고 있지만, 다음과 같은 문제점이 있다. 즉, 탈냉전 이후 일본 방위정책의 변화 및 방위력 정비에 있어서 국내적 요인과 국제적 요인이 상호 밀접한 연관성을 가지고 있으며, 특히 일본 방위정책에 있어 국내적이고 국제적 요인이 정치적, 시기적으로 맥락을 같이하는 연관성을 간과하고 있다. 따라서 국제적인 변수와 국내적인 변수에 대한 종합적이고 체계적인 입장에서 인과관계에 의한 분석을 필요로 하고 있다.

이러한 두 변수의 중요성을 감안해 국제정치와 국내 정치를 연계한 연구를 진행하는 연구자들이 있다. 하지만 국외 변수와 국내 변수를 함께 보는 연구들은 많이 부족한 상황이다. 배정호(2001)⁴⁷⁾는 ‘탈냉전시대의 미·일 동맹 : 국제사회에서의 일본의 역할 증대’에서 일본의 역할 증대에 영향을 미친 변수로 미국 부시 행정부와 국내 신보수주의자들의 등장을 설명했고, 김성철(2001)⁴⁸⁾은 ‘미·일 동맹 강화와 TMD’에서 방위정책의 변화를 동북아시아의 불안정 환경과 일본 정계의 보수화 경향을 들어 설명하였다. Hughes(2005)⁴⁹⁾와 Pyle(2007)⁵⁰⁾은 2004년 방위 계획 대강에 따라 일부 전략무기체계의 획득 및 배비, 주일미군 재편을 포함한

45) 박철휘, “일본의 집단적 자위권 도입과 한반도”, 『SNU 일본 연구총서 08』(서울대학교 출판문화원, 2016), pp.191-193.

46) 고선규, “아베 정권의 관료 자민당 통제 강화와 내각-수상 주도의 정책결정”, 『일본학』 44권(2017), pp.56-76.

47) 배정호, “탈냉전시대 미·일 동맹 : 국제사회에서 일본의 역할 증대”, 김성철 편 『미·일 동맹의 교』(성남 세종연구소, 2001). pp.45-78.

48) 김성철, “미·일 동맹 강화와 TMD”, 『미·일 동맹외교』(성남: 세종연구소, 2001). pp.79-113.

49) Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*(Adelphi series)(Routledge: London, 2006).

50) Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*(New York: Public Affairs, 2007).

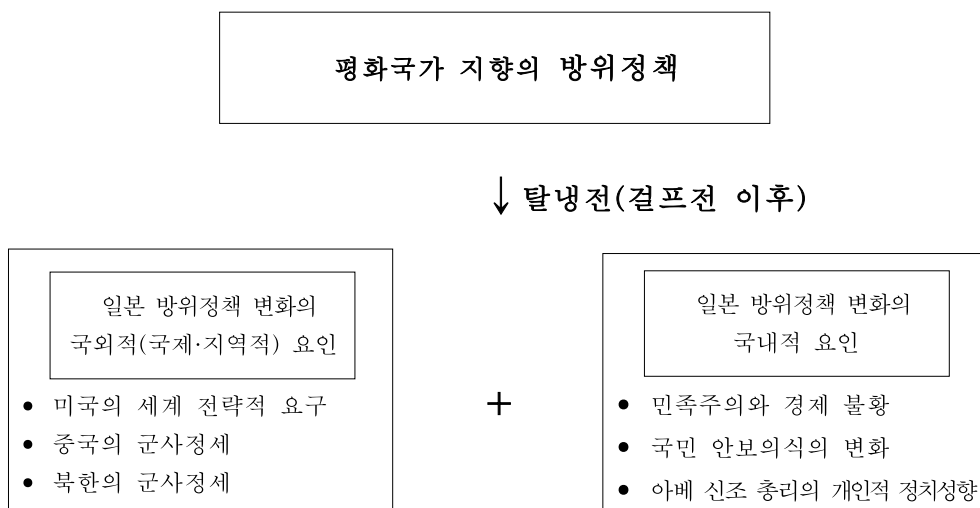
미·일 동맹 체계의 강화, 그리고 평화헌법의 개정을 통한 법적·제도적 정비의 시도 등을 통해 부상하고 있는 정치군사 강국으로서 일본 재등장의 전략적 맥락을 재분석하고 있다.

이상과 같이 기존 연구들은 탈냉전기 일본 방위정책의 변화를 결정하는 국·내 외 요인들을 분석해서, 방위정책이 어떤 양상으로 변화하고 있는가를 설명하였고, 주로 하나의 방위정책 관련 법안이나 사건을 중심으로 분석하여 현재까지 진행되고 있는 일본의 방위정책이 어떻게 변화되고 결정되는가를 도출하기에는 불충분하다. 또한 주요 시기별로 발표된 법과 제도들을 종합적으로 분석하지 않았다.

기존 연구들과 본 연구와의 차이점은 국·내 외 요인들이 탈냉전기 일본의 방위정책을 결정한다는 가정 하에, 방위정책이 어떤 양상으로 변화하고 있는가를 '90년대 이후부터 현재까지 제·개정된 법과 제도의 내용 분석을 통하여 고찰하고, 이렇게 고찰된 내용을 바탕으로 신현실주의에 입각하여 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 어떠한 영향을 미치는지와 그 대응 방안을 모색하는 데 있다.

탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상과 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응 방안을 살펴보기 위한 본 논문의 분석틀은 <그림-1>과 같다.

<그림-1> 탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상과 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응 방안을 살펴보기 위한 분석틀



↓ 방위정책 관련 법과 제도의 내용 분석

보통국가 지향의 방위정책	
국제적 역할 증대	자위대의 활동영역과 역할 확대

↓ 방위력 증강

한국 안보에 미치는 영향 및 대응방안

제2장. 냉전기 방위정책의 기초와 탈냉전기 방위정책의 변화 요인

냉전기 일본의 방위정책은 전전(戰前)의 확장주의적인 방위정책과 비교해 보면 매우 수세적이며, 소극적인 방향으로 전개되어 왔다. 이는 평화헌법과 이에 근거한 ‘전수방위(專守防衛)’, ‘문민통제’, ‘비군사 대국화 원칙’, ‘비핵 3원칙’, ‘무기수출 금지 3원칙’, ‘GNP 1% 제약의 원칙’ 등과 같은 다양한 제도적인 요인에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

1990년대 이후에는 냉전의 붕괴로 인한 소련의 소멸과 미국의 경제적 불황에 따라 미국은 국제사회에서 일본의 안보역할을 확대하는 방향으로 조정하고 있다. 또한 일본은 세계 3위의 경제력과 세계 7위의 방위비 투자 등에 상응한 대미 의존관계에 대한 재정립 요구와 국제 외교력을 각인시키기 위해 왕성하게 활동하고 있다. 이에 대한 행동적 근거로 일본은 미국의 대일 안보정책에 부응하면서도 다른 한편으로는 보수우익 세력들이 중심이 되어 자위대의 역할 확대를 추진하고 있다. 이렇게 일본의 방위정책은 1990년대에 들어서면서 새롭게 재편되기 시작하였다.

탈냉전기 방위정책 변화의 국외(국제·지역적) 요인은 미국의 일본에 대한 세계 전략적 요구와 함께 냉전의 종결에 따른 국제 안보질서의 변화를 들 수 있다. 국

내적 요인은 사회당의 방위정책에 대한 변화이다. ‘비무장·비동맹’을 내걸어 온 사회당은 사회·자민·사키가케 3당 연립을 통하여 무라야마 정권을 탄생시키면서 1997년 7월 미·일 안보조약을 인정하고, 자위대는 합헌 조직이라는 자민당의 방위정책에 동조함으로써 방위정책에 대한 격렬한 논쟁은 사라지고 국가안보라는 대명제 하에 정당 간에 묵시적인 일치가 이루어졌다.⁵¹⁾ 냉전기 일본의 방위정책은 미·일 안보체제의 틀 속에서 제2차 세계대전의 패전국으로서 타국에 대하여 군사적 위협이 되지 않겠다는 방침 하에 제한적인 군사력의 운용과 비군사적 수단에 의해 국가안보를 달성하는 것을 국가방위의 목표로 설정하여 왔다.⁵²⁾

그러나 냉전 종식 이후 일본의 방위정책은 새로운 재편이라고 보아도 될 정도의 변화를 가져왔다. 1991년 자위대 소해정의 걸프만 파견으로 시작된 방위정책의 변화는 2001년에는 미국의 대테러전을 지원을 위한 테러대책 특별 조치법을 제정하였고, 2015년에는 평화 안전법 제정을 통하여 일본 주변지역에서만 허용되었던 자위대의 활동 영역이 현재 전투가 일어나고 있는 현장을 제외한 전 세계 모든 영역에서 활동할 수 있게 되었다.⁵³⁾

탈냉전기 일본의 방위정책은 어떤 요인들로 인하여 변화되고 있는 것일까? 군국주의 또는 우경화 담론은 일본 내의 보수화와 국가 주의화 경향의 강화 등을 공통적으로 지적함으로써 일본의 국내적 요인에 의해 군사적 보통국가화가 추동되고 있음을 강조하고 있는 것으로 보인다. 하지만 이와 같은 분석은 일본의 방위정책 변화에 즉흥적이며, 구조적인 요인들의 전모를 도외시키고 있다는 비판을 면할 수가 없다. 일본의 방위정책에 관한 최근의 연구 동향이 일본의 국내적 요인과 대외적 요인 등이 복합적으로 작용하는 가운데 일본의 방위정책이 결정된다고 지적하고 있는 것은 그러한 연유에서 일 것이다.

본 연구는 탈냉전기 이후 일본의 방위정책 변화를 촉진하는 주요한 변수들로서 다음과 같은 3중의 중층적인 구조, 즉 미국의 일본에 대한 세계 전략적인 요구와 같은 국제 질서적 요인과 중국의 부상 및 북한의 군사적 위협과 같은 지역

51) 한상일 “일본의 방위정책과 방위력에 관한 연구,” 『한국정치학회보』 제28집 2호(1994), pp. 324-326.

52) 이석환, “일본의 방위정책 변화 전망과 우리의 대비방향,” 『해양전략』 제115호(대전: 해군대학교, 2002), p.78.

53) 박명희, “일본 아베 내각의 안보정책 변화 분석과 시사점,” 『입법정책보고서』 제39호(입법조사처, 2019), p.12.

질서적 요인, 그리고 민족주의와 경제 불황, 국민 안보의식의 변화, 아베 신조 총리의 개인적 정치성향 등 국내 질서적 요인들에 주목하고자 한다.

제1절. 냉전기 방위정책의 기초

1. 평화헌법

일본 헌법 전문은 일본 국민이 “정부의 행위로 인하여 두 번 다시 전쟁의 참상이 일어나는 일이 없도록 한다”라고 함과 동시에 “항구의 평화를 염원하고, 인간 상호의 관계를 지배하는 숭고한 이상을 깊이 자각함으로써, 평화를 사랑하는 모든 국민의 공정과 신의에 신뢰하고 우리들의 안전과 생존을 보장한다”라고 규정하고 항구평화에의 결의를 강조하고 있다.

특히 제9조 1항에서는 “일본 국민은 정의와 질서를 기초로 하는 국제평화를 성실하게 희구하며, 국권의 발동인 전쟁 또는 무력에 의한 위협과 무력의 행사는 국제적인 분쟁을 해결하는 수단으로써는 영구히 이를 방지 한다”라고 규정하고 있고, 제9조 2항에서는 “제9조 1항의 목적을 달성하기 위해 육군·해군·공군 기타의 전력은 이를 보유하지 않는다. 국가의 교전권은 이를 인정하지 않는다”라고 규정함으로써 전쟁의 포기와 전력의 불보유 및 교전권의 부정 등을 중심으로 하는 전수방위(專守防衛)의 원칙이 담겨있다.⁵⁴⁾ 이러한 규정은 일본 방위정책의 성격을 규정하는 기본적인 근거인 동시에 방위정책을 제약하는 중대한 요인으로 작용해 왔다. 평화헌법 제9조는 전쟁포기, 교전권을 부인하고 있다.

이 조항에서 국권의 발동이란 침략전쟁과 제재 전쟁과 자위권이라고 하는 국가가 본래 가지고 있는 권리의 사용을 목적으로 하는 전쟁과 직접 전쟁을 일으키지는 않는다고 하더라도 군사력을 배경으로 하는 국제분쟁을 자국에 유리한 형태로 해결하려는 위협 등도 금지하고 있는 의미로 해석된다. 그러나 1950년대 이후 일본 정부에서는 일본이 독립국인 이상, 이 규정은 주권국가로서 고유한 자위권을 부정하는 것은 아니며, 일본의 자위권이 부정되지 않는 이상, 자위권의 행사를 뒷받침할 수 있는 자위를 위한 최소한의 실력을 보유하는 것은 헌법상

54) 육군사관학교, 『국가안보론』, (서울: 박영사, 2001), pp.442-443.

인정된다고 해석하고 있다.⁵⁵⁾

이러한 일본 정부의 주장에 대하여 1968년 최고 득표율 속에 참의원에 당선된 이후 25년 이상의 의원 생활과 1999년에 처음 당선된 이후 4선의 도쿄도지사 재임에 성공한 정치가이자 소설가인 이시하라 신타로(石原愼太郎)는 전후체제의 근간인 평화헌법에 대해 강렬하게 비판하고, 핵무장의 필요성을 공공연하게 언급하였다. 그는 또한 미국과 중국을 동시에 폄하하고, 일본 중심의 아시아주의를 주장하면서, 외국인들을 무차별적으로 무시하는 발언을 하였었다. 또한 이시하라 신타로는 「NO라고 말할 수 있는 일본」이라는 저서를 통하여 일본의 지적 담론에서 큰 반향을 일으킨다. 그는 미·일 관계의 비대칭적인 문제점을 지적하며, 미국의 대일관에 인종주의적인 편견이 있으므로, 이제는 일본을 중심으로 아시아 국가들과의 연대를 통하여 미국 일변도의 대외관계에 변화를 주어야 한다는 주장을 펼치기도 하였다.⁵⁶⁾

또한 그는 「단호히 NO라고 말할 수 있는 일본」이라는 저서를 통해서 미·일 무역마찰의 책임은 미국에 있음을 강조한다. 다시 말하면 미국의 기업이 일본 기업과의 경쟁에서 살아남기 위해서는 일본을 비난하기 이전에 기업 차원에서 자구책을 마련함과 동시에 국가적인 차원에서도 국방비를 삭감하여, 국제적인 역할을 축소 조정하고, 서비스업보다도 제조업이 활성화되도록 사회적 분위기를 일신시킬 필요가 있다는 것이다. 이러한 일본의 충고를 외면하고, 세계 경찰로서의 역할을 자신의 분수에 넘치게 계속하는 한 미국 경제는 빈혈 상태에 빠지고 마침내 미국은 2등 국가로 전락하고 말 것이라고 경고한다.⁵⁷⁾

2. 전수방위(專守防衛)와 문민통제

가. 전수방위

전수방위(專守防衛)라 함은 일본이 다른 나라로부터 무력공격을 받았을 경우에

55) 해석 개헌은 헌법 조항을 개정하지 않고 조문의 해석을 함으로써 소정의 목적을 달성하려는 방법을 말한다. 공의식, 『현대 일본의 정치』(서울: 세종 출판사, 1998), p.41.

56) 盛田昭夫·石原愼太郎, 『「NO(ノー)」と言える日本—新日米關係の方策』(東京: 光文社, 1989).

57) 이시하라 신타로·에토준 공저, 황원근 역, 『「단호히 NO라고 말할 수 있는 일본」』(서울: 세계일보사, 1992), p.16.

한하여 방위력을 행사하며, 그 방위력 행사의 형태도 자위를 위한 필요 최소한으로 제한하고, 보유하여야 할 방위력도 자위를 위해 필요한 최소한도의 것으로 한정하는 등 헌법정신에 입각한 수동적인 방위전략의 자세를 말한다.⁵⁸⁾

전수방위(專守防衛)는 일본 헌법이 허용하는 군사적 활동의 범위라고 해석하기도 하나 1981년 5월 로널드 윌슨 레이건(Ronald Wilson Reagan) 대통령과 스즈키 젠코(鈴木善幸) 수상 간의 미·일 정상 회담 시 공동성명을 통해 양국 간 적절한 방위역할의 분담을 천명하면서, 스즈키 젠코 수상이 기자회견에서 처음으로 ‘해상 교통로 1,000해리’를 표명한 이후,⁵⁹⁾ 전수방위(專守防衛)란 용어가 지니는 수세적·수동적·군사활동의 범위 제한 등의 의미는 점차 현실성을 잃어가게 되었다. 탈냉전기에 접어들어 전수방위(專守防衛) 원칙은 공세적인 방어의 의무가 내포된 지역방어의 개념으로 변질되었으며, 최근에는 세계적인 방어개념으로 변화되었다.

나. 문민통제

문민통제(civilian control)는 국가 통치권력에서 군부의 개입이 거부되고 민간인이 군인까지 포함하는 최고의 지휘권을 가진다는 원칙이다. 민주주의 국가에서 정치에 군사가 우선하는 것 또는 군사력에 대한 민주주의적 정치적 통제를 의미한다. 일본의 경우에는 세계대전 종전까지의 과정을 반성하는 입장에서 자위대가 국민의 의사에 따라 정비·운용되도록 확보하기 위해 구 헌법체제와는 다른 엄격한 문민통제를 실시하고 있다.

일본의 자위대는 국민의 의사에 그 존립의 기초를 두고 있으며, 국민의 의사에 따라 정비·운용되는 것을 보장하기 위해 구 헌법 아래의 체제와는 전혀 달리 문민통제 제도를 채용하고 있으며,⁶⁰⁾ 국가방위에 관한 사무는 일반행정 사무로서 내각의 행정권에 속해 있으며, 내각을 구성하는 내각 총리대신 기타 국무대신은 헌법상 문민(민간인)만이 하도록 헌법 제66조 제2항에 명시하고 있다. 이는 군부로 하여금 국정의 최고기관인 내각에 접근하지 못하도록 제도화한 것으로 평화헌법 제9조를 보완한 조항이라고 할 수 있다. 자위대의 조직과 정원 및 예산 등

58) 국방정보본부, 『일본 방위백서 2003』, p.136.

59) 五日旗頭眞, 『戦後 日本外交史』(東京: 有斐閣, 1999); 조양욱, 『일본 외교, 어제와 오늘』(다락원 2002), p.221.

60) 정광하, 『일본 방위정책의 이상과 현실』(서울: 극동문제연구소 1989), p.190.

중요사항은 국회에서 의결되고, 방위출동에 대해서는 국회의 승인이 필요하도록 규정함으로써 자위대의 모든 문제에 관해서는 국민의 대표기관인 국회에서 끊임 없이 심의하도록 하였다.

방위성은 방위대신이 국가방위에 관한 사무를 분담하여 관리하고, 안전보장회의는 1956년 설치된 국방회의를 개칭한 것으로서 국방의 기본방침과 방위계획 대강 및 방위출동의 여부, 그 외에 내각 총리가 필요하다고 인정하는 중대사항 등을 심의하던 국방회의 기능에 부가하여 중대한 긴급사태에 대처하기 위해 중요사항을 심의하는 기능을 추가함으로써 과거 국방회의의 취약점을 보완하고 있다. 이러한 문민통제의 원칙도 2001년 4월 방위청 장관을 자위대 출신으로, 임명함으로써 변화의 조짐을 보이기 시작했다.⁶¹⁾

3. 4개 원칙

가. 비군사 대국화 원칙

군사대국이라는 개념은 명확히 정의된 것은 아니지만, “일본이 타국에 위협을 가할 수 있을 정도의 군사대국이 되지 않는다는 것은 자위를 위한 필요 최소한도의 수준을 넘어 타국에 위협을 가할 수 있는 강력한 군사력을 일본이 보유하지 않는다는 것을 말한다”라고 일본 방위백서에 명기하고 있다.⁶²⁾

이러한 비군사 대국화의 의미는 자위(自衛)를 위한 필요 최소한도를 초과하여 타국에 위협을 주는 그러한 강대한 군사력을 보유하는 일은 없다는 의미이다.⁶³⁾

그러나 타국에 위협을 줄 정도의 군사력이 과연 어느 정도의 규모인지 명확한 기준을 설정하기 곤란하고, 객관적인 기준 설정의 곤란은 주관적인 해석과 판단에 의존하게 된다. 일본은 군사력이 결코 타국에 위협을 줄 정도가 아니며 자신을 방위하기 위한 필요 최소한의 군사력이라고 하지만, 주변국들은 현(現) 일본의 군사력이 자위를 위한 최소한의 수준을 초과하여 주변국에 위협을 주기에 충분할 정도로 최첨단 무기로 증무장되어 있다고 판단하고 있다. 특히 2차 대전시

61) “日 방위청 장관 첫 방위대 출신 취임,” 『국방일보』, 2002년 4월 19일 자. 4월 임명된 방위청 장관 나카타니겐(中谷元)은 우리나라의 사관학교에 해당하는 방위대학 출신이다.

62) 국방정보본부, 앞의 책(1993), p.136.

63) 김강녕 “일본의 방위정책과 군사력 증강,” 『해양전략』 제114호(대전: 해군대학교, 2002), p.59.

일본에게 강제 점령을 당했던 주변국들은 일본의 군사력 증강에 우려를 표시하고 있다.⁶⁴⁾

나. 비핵 3원칙

비핵 3원칙이란 “핵무기를 보유하지도 제조하지도 반입하지도 않는다”는 원칙을 가리키며 일본은 이를 국시로 견지해 왔다. 그리고 핵무기의 제조·보유는 원자력 기본법의 규정에서도 금지되어 있지만 더욱이 1976년에 비준된 핵확산 금지조약(NPT : Nuclear nonproliferation treaty)에 의하여 일본은 비핵국가로서 핵무기의 제조나 획득을 하지 않을 의무가 있다.⁶⁵⁾

비핵 3원칙은 1968년 1월 사토 에이사쿠(佐藤 榮作) 총리가 국회에서 답변한 이후 정부의 기본 방침으로 수용되게 되었다. 그러나 이러한 3원칙에도 불구하고 일본은 고속증식로의 실용화, 핵폐기물 처리시설 완비, 수십 톤의 다량의 플루토늄 확보 등 원자력 자급체제도 갖추고 있다. 게다가 군사적으로 전용이 가능한 것으로 평가되고 있는 무인 우주선 H-2 로켓 개발 등 운반수단도 확보했다. 일본은 핵무기 개발의 ‘의도’만 있다면 ‘능력’은 충분히 갖추고 있다고 볼 수 있다.⁶⁶⁾

다. 무기수출 금지 3원칙

무기수출 금지 3원칙은 1967년 4월 당시의 사토 에이사쿠 총리가 국회에서 천명하였고, 그 후 1981년 3월 국회(중의원)에서도 결의되었다. 그 내용은 공산국가와 유엔 결의에 의해 무기 등의 수출이 금지되고 있는 국가와 국제분쟁의 당사국 또는 분쟁 발생의 위험이 있는 국가에 대하여서는 일본에서 생산하였거나 도입한 무기를 수출하지 않는다는 원칙으로 무기는 물론이고 무기와 관련된 기술력도 이에 포함된다.⁶⁷⁾

하지만 일본 정부는 ‘무기’에 대한 개념을 ‘군대가 사용하는 것으로서 직접 전투의 수단으로 되는 것’이라고 규정하고 있고, 군사용과 민간용에 공통되는 일반

64) 김윤태, “동남아 지역 군비경쟁에 관한 소고,” 『주간 국방논단』 제600호(서울: 한국 국방연구원, 1995), p.4.

65) 원자력 기본법 제2조 「원자력의 이용은 평화 목적에 한하여 안전의 확보를 취지로 하며, 민주적인 운영 하에서 자주적으로 이를 실시하는 것으로 하고 그 성과를 공개하여 진행하며, 국제협력에 이바지한다」. 국방정보본부, 앞의 책(1993), p.137.

66) 김강녕, 앞의 책, p.59.

67) 국방정보본부, 『일본 방위백서 2001』, pp.456-457.

용품 및 미국에 대한 방위기술 제공도 ‘평화와 안전에 기여’한다는 이유로 무기
에 대한 개념에서 제외하고 있기 때문에 비판 여론이 일어나고 있다.⁶⁸⁾

라. 방위비 GDP 1% 제약의 원칙

1970년대 일본은 미·중 관계가 우호적인 상황 하에서의 방위력 증강에 따른
국민여론과 야당의 반발 등으로 인하여 방위력의 양적인 한계에 직면하게 되었
다. 이에 따라 방위계획 대강이 작성되던 1976년 11월 일본의 국방회의와 각의는
매년도 방위비의 총액은 당해 연도 GDP(국내 총생산)의 100분의 1에 상당하는
금액을 초과하지 않을 것을 한도로 한다고 결정하였다.

앞에서 살펴본 냉전기 일본 방위정책의 기초와 변화 요인들이 탈냉전기에 접
어들어 수정, 보완되고 있는 것은 일본이 국제정세와 극동아시아 정세에 탄력적
으로 대응하여 나간다는 것을 의미한다.

제2절. 탈냉전기 방위정책의 변화 요인

1. 국외적(국제·지역적) 요인

가. 국제적 요인

(1) 미국의 일본에 대한 세계 전략적 요구

미국이 지역질서에 대한 일본의 군사적 협력을 요구한 것은 걸프전이 최초이
다. 1990년 이라크가 쿠웨이트를 침공한 것이 계기가 되어 발발한 걸프전에서 미
국은 동맹국들에게 참전을 요구했다. 미국은 다국적군을 만들어 이라크와의 전쟁
을 수행했다. 일본은 헌법 9조의 제약으로 인해 자위대를 파병하는 대신 130억
달러의 거액의 전쟁 비용을 부담하였다. 하지만 전쟁 종결 이후 일본의 소극적
대응에 대해 미국은 강한 불만을 표시하였고, 일본은 돈으로 평화를 사는 수표
외교를 한다는 국제사회의 비난을 받았다. 이에 일본은 국제사회가 일본의 경제
력에 상응하는 군사적인 역할을 부담하도록 요구하기 시작했다는 사실을 인지하
게 되었다.

이러한 상황 속에서 오자와 이치로(小澤一郎)가 새로운 일본의 국가 진로로서

68) 한계옥, 『일본, 일본군 어디로 가려는가』 (서울: 돌베개, 1994), pp.184-185.

‘보통국가’를 제시하였다. 그가 말하는 보통국가란 정치적, 경제적, 군사적인 측면에서 일본이 전후의 고립적인 상황에서 벗어나 자유로운 무역과 안전보장, 정치, 경제의 각 분야에서의 협조적인 국제질서가 확립된 ‘국제 국가’를 전제로 하고 있다. 따라서 ‘국제 국가’와 ‘보통국가’는 오자와에 있어서는 동전의 양면과도, 또 서로 분리할 수 없는 인과관계로도 설명될 수 있다.⁶⁹⁾

< ‘보통국가’란 무엇인가. 두 가지의 조건이 있다. 하나는, 국제사회에서 당연시되는 것을 당연한 것으로 스스로의 책임 아래 행하는 것이다. 당연한 것을 당연하게 생각하고, 당연하게 행한다. 일본국 내에서 밖에 통용되지 않는 것을 내세우거나, 국제사회의 압력을 이유로 할 수 없이 하는 일은 하지 않는다. 이것은 특히 안전보장면에서 그러하다. 걸프전 때의 국제공헌이나 PKO 협력법안을 둘러싼 논의를 되돌아볼 필요도 없이, 특히 안전보장의 문제에 이르면, 갑자기 헌법이나 법제도를 구실로 삼아 어떻게 해서든지 국제협조의 책임과 역할을 회피하려 한다. 어떤 나라보다도 세계의 평화와 안전에 공헌하지 않으면 안 되는 입장에 있는 일본이, 안전보장을 국제공헌의 대상 분야에서 제외하는 것 등은 허용될 수 없는 일이다. 그런 점을 냉정하게 생각하여, 안전보장면에서도 스스로의 책임 아래 스스로에게 걸맞은 공헌이 가능한, 체제를 정비하지 않으면 안 된다. 이것은 군국주의화, 군사 대국화 등과는 전혀 다른 차원의 것이다. 또 하나의 요건은 풍부하고 안정된 국민생활을 구축키 위해 노력하고 있는 국가들에 대해서, 또 지구환경 보호와 같은 인류 공통의 과제에 대해, 스스로 최대한 협력하는 것이다. 그런 점에서 아직 불충분한 점이 많기는 하나, 상당한 성과가 있기도 하다. 이 두 가지를 확실하고, 또 계속해 가는 것으로, 일본은, 국내의 경제적 발전과 재화의 배분과 재화의 배분밖에 생각지 않았던 ‘아편 국가’로부터, 국제사회에서 통용하는 이른바 ‘보통국가’로 탈피할 수 있을 것이다.>⁷⁰⁾

이는 새로운 일본의 국가 진로로서 미국과 보조를 같이하여 국제질서의 유지에 나서야 한다는 것이고, 국제질서 유지에 필요한 군사력을 확보하기 위해서는 헌법 개정을 할 수밖에 없다는 것이다.⁷¹⁾ 또한 오자와 이치로는 경제적 번영을 유지하기 위해서 가장 중요한 것이 미국과의 양호한 관계를 유지하는 것이라 여겼다.

69) 조정남, “보통국가 日本의 樣態 : 전후 총결산 논리의 자가당착,” 『시대의 논리 민족 연구』 통권 25호(서울: 교양 사회, 2006), p.11.

70) 小澤一郎, 『日本改造計劃』(東京: 講談社, 1993), p.103-105.

71) 김준섭, “새로운 전후와 보통국가 노선,” 『日本研究論叢』 제13호(2001), p.35.

이와 같은 이유로 오자와 이치로는 대미 통상 마찰과 걸프전에 대한 일본의 대응에 큰 불만을 품게 되었고, 이러한 국제정치의 현실 속에서 일본이 나아갈 길을 생각하지 않을 수 없었다. 자유 민주당 소속의 중의원 의원이었던 야스오카 오키하루(保岡興治)에 의하면 본래 오자와 이치로는 “정치개혁의 맞은편에 외교가 있다.”라고 하는 지론을 가진 인물인데, 걸프전을 통하여 일본의 부담을 통감하고 나서 정치와 국가체제 개혁의 필요성에 대한 부동의 신념을 가지게 되었다고 한다.⁷²⁾

결국 걸프전과 같은 사태가 다시 일어났을 때 신속하게 미국의 군사적 협력 요구에 응할 수 있는 국가를 만들어야 한다는 것이고, 그것이 ‘보통국가’인 것이다. 그리고 이 경우 가장 장애물이 되는 것이 헌법 9조이다. 오자와 이치로는 ‘보통국가’ 건설을 위한 진짜 정치개혁은 헌법 개정이라고 생각하였지만⁷³⁾ 미국에의 군사적 협력을 위해 헌법 9조를 개정하자고 할 수 없었기 때문에 오자와 이치로는 “구체적인 정책 프로그램으로써 자위대를 개혁하여 전수방위(專守防衛) 체제로부터 능동적인 평화 창출 전략으로의 대전환이 필요하며, 현행 헌법하에서도 유엔 평화유지 활동(PKO : Peacekeeping Operations)의 일환으로 일본 자위대가 해외에서 활동하는 것은 가능하다”라고 주장했다.⁷⁴⁾

즉, 오자와 이치로는 일본이 유엔 평화유지 활동에 참여하는 것은 헌법 9조에 위배되지 않는다는 국제연합을 대의명분으로 이용하였다. 이에 따라 1992년에 유엔 평화유지 활동 협력법을 제정하여 일본은 그동안 금지되었던 자위대 해외파병의 법적 근거를 마련하게 되었다. 이 외에도 일본은 1999년에 주변사태법을 제정하여 국제적인 공헌을 할 수 있는 법적 토대를 발 빠르게 마련하여 나갔다.

지역질서에 대한 일본의 안보역할 확대를 요구하는 미국의 정책적인 자세는 조지 워커 부시(George Walker Bush) 행정부 등장 이후부터 보다 확연해졌다. 이러한 정책 전환의 단초는 2000년 10월 아미티지 등 일본 전문가들이 모여서 만든 소위 아미티지 보고서에 담겨있다.

이 보고서는 냉전 직후 소련이라는 공동의 위협이 사라진 후 안보보다 경제

72) 小澤一郎, 앞의 책, p.33-37.

73) 海部俊樹, 『志ある 國家 日本の 構想』(東京: 東洋經濟新報社, 1995), p.34.

74) 이기태, “선도형 리더십으로서의 변환적 지도자 : 오자와 이치로의 정치적 리더십 연구,” 『EAI 일본 연구 패널 보고서』 NO.6(서울 : 동아시아 연구원, 1995), p.8.

문제가 부각되면서 동맹이 표류했다는 나이 보고서의 판단의 연장으로서, 양국 정부가 1996년 미·일 안보 공동선언을 실행에 옮기는 데 성공하지 못했음을 지적하고 있고(특히 클린턴 정부의 ‘중국 중심 실용주의’ 외교노선의 문제), 미국의 세계전략의 핵심은 아시아이고, 아시아 전략의 핵심은 미·일 동맹임을 강조한 미국의 초당적 대아시아 전략 지침서라고 할 수 있다.⁷⁵⁾ 이 보고서에는 세계의 안정과 미국의 이익을 위하여 미·일 동맹을 유럽에서의 미·영 동맹에 버금가는 중추적인 존재로 인식하면서 강한 일본의 모습을 회구하는 측면이 드러나 있다. 미국이 일본과 국제무대에서 외교적인 지도력의 분담을 논하기 시작한 것이다.⁷⁶⁾

미·일 동맹을 미·영 동맹 수준으로 격상하기 위해서는 일본의 집단적 자위권 행사에 대한 제약이 해소되어야 하고, 일본이 유엔 안보리 상임이사국으로 진출하기 위해서라도 평화파괴에 대한 무력응징의 의지를 보여줘야 한다는 논리다. 일본은 기부자(donor)라는 전통적인 역할에서 벗어나 비용분담(burden-sharing)에서 권력분담(power-sharing)으로 지역 내 안보 역할을 증대해야 한다는 것이다. 보고서는 시작 단계의 일부로서 미·일 미사일 방어체계 협력 강화와 군사기술협력 장려를 제시하였다.⁷⁷⁾

이는 미국이 일본을 반드시 아태지역에 국한되지 않는 포괄적 파트너로 인식하였다는 점에서 주목할 만하다. 더구나, 일본의 ‘집단적 자위권 발동 금지’ 해석의 변경 등을 제안해, 일본의 재무장과 ‘보통국가화’를 촉구한다든지, 유엔 평화유지군(PKF : peacekeeping forces) 업무에의 참가 동결 해제 요구, 나아가 일본이 바란다면 헌법의 개정도 시야에 넣을 수 있다는 지적은 미국의 대일정책의 근간이 바뀌고 있다는 시사를 강하게 한 것이었다. 또한 본 보고서는 동북아 주둔 미군 재배치와 미사일 방어체계 협력 강화, 일본의 안보리 상임이사국 진출 지지 등 핵무기 보유만 빼면, 미국과의 정보 공유 등 모든 면에서 영국과 필적하게 되었다.⁷⁸⁾

미국은 2001년 9·11 테러사태가 발생한 이후에 테러리즘 전쟁에 착수하면서

75) 박건영, “제1차 아미티지 보고서(2000)와 제2차 아미티지 보고서(2007) : 비교 분석과 한국에 주는 정책적 함의,” 『연례 학술대회 발표 논문집』 (한국 아메리카학회, 2007), p.67.

76) 박철희, “90년대 이후 일본 방위정책의 변화 : 전수방위(專守防衛)에서 적극 방위로” 『연례 학술대회 발표 논문집』 (한국 국제 정치학회, 2003), p.21

77) 박건영, 앞의 글, p.68.

78) 『오마이뉴스』, 2006년 3월 20일 자.

본 보고서에 근거하여 일본에 대한 군사 전략적 요구를 보다 적극화하였다. 즉, 9·11 테러사태를 계기로 미국은 근본적으로 변하였다. 9·11 테러사태가 일본에 준 충격이 진주만 기습을 당한 1941년 12월 8일이 미국에 준 충격과 버금간다는 지적은 타당하다. 이를 계기로 미국은 대테러전을 어느 무엇보다도 우선하는 국가안보 목표를 설정하였으며, 테러리스트들 및 이에 동조하는 집단에 대한 선제 공격의 가능성을 정당화하는 조치를 취한 바 있다.

미국의 동맹 개념도 특정한 국가에 대한 억지력의 확보에서 불특정 테러집단과 불량국가에 대한 공동작전의 수행을 기본으로 하는 의지의 연합(coalition of the willing)으로 전환되는 계기가 되었다. 이에 따라 일본은 2001년에 테러대책 특별조치법을 제정하고, 평화유지 활동(PKO) 협력법을 개정하였고, 2003년에는 이라크 지원 특별조치법을 제정하여 국제공헌을 위한 자위대의 활동 범위를 확대시켰다.

또한 9·11 테러사태는 미국의 해외 군사전략의 질적인 변환 그리고 미·일 동맹의 역할과 기능 강화를 더욱 가속화시키는 계기가 되었다. 미국에서는 그 개념 및 추진 방향에 대해 논란이 많았던 ‘군사변환(Military Transformation)’을 럽스펠드 장관 시절 강력하게 추진하였다.

미국 군사전략 변화의 핵심인 군사변환은 탈냉전 이후 변화하는 국제안보 현실에 부응하여 미국 군대의 근간을 바꾸는 과정으로서 두 가지의 의미를 지닌다. 첫째는 첨단 정보과학기술을 응용하여 산업사회의 방위력을 정보화 시대의 방위력으로 전환하는 것으로, 첨단 지휘자동화 체제인 복합 정밀 타격체계(C4ISR : Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance)와 원거리 정밀타격과 네트워크, 유연성 및 파괴력 향상 등의 구현에 중점을 두는 것이고, 둘째는 냉전기 방위태세를 탈냉전기 방위태세로 전환하는 것이다. 이는 탈냉전기의 새로운 위협요인으로 등장한 테러와, 대량살상 무기 확산 등에 대응하여 미군의 방위태세를 바꾸되, 기존의 전진배치 위주의 고정된 방위력 운용에서 기동 위주로 전환하고, 그 일환으로 동맹국 관계와 해외주둔 정책을 변화시키는 것이다.⁷⁹⁾

군사변환의 이론적인 근거는 미국 국방부가 오래전부터 연구해왔던 군사혁신

79) 이상현, “미국의 군사변환 전략 : 기원, 성과, 평가,” 『국가전략』 제13권 3호(세종연구소, 2007), p.34.

(RMA: Revolution in Military Affairs) 개념이다. 군사혁신은 급속도로 발전하는 국방 변혁(DT : Defense Transformation)의 첨단과학기술을 기반으로, 정보·감시·정찰(ISR)과 정밀타격무기(PGM : Precision Guided Munitions)를 첨단 전투 지휘 자동화체계(Advanced C4I)로 연결하면, 하나의 새로운 복합체계가 탄생된다. 이들은 전투력의 승수효과를 수반한다는 개념이다. 더 나아가 군사혁신은 첨단정보기술을 방위력에 응용할 뿐 아니라 방위력의 조직과 전술교리까지도 바꿈으로써 전쟁의 수행 방식을 근본적으로 바꾼다는 의미를 내포한다.⁸⁰⁾

전 세계적 범위에서 ‘국방태세 보고서’(GPR : Global Defense Posture Review)에 따라 새롭게 규정한 동맹의 핵심은 예전과 같이 상호방위 조약을 바탕으로 하는 고정된 지역적인 동맹이 아니고, 임무에 따라서 유연한 연합과 연합국들을 연결하는 다차원의 네트워크이다. 또한 ‘국방태세 보고서’에 따라 해외주둔 미군의 재배치가 수행되고 있으며, 미·일 동맹 체제에서도 주일미군의 재배치 등 중대한 변화들이 일어나고 있다.

미국과 일본은 21세기의 새로운 위협요인들에 신속하고 유연하게 대응하는 데 전략적 이익을 공유하고 있음을 인식하고, 양국의 방위협력 관계를 공동의 전략 계획과 합동 군사대응 체제를 지향하는 준연합방위체제로 강화하려는 노력을 경주하고 있다.

양국 안보 관련 장관들로 구성된 ‘미·일 안전보장 협의회’는 국제안보전략 환경의 변화를 반영하여 양국 안보협력을 강화할 것에 합의하였다(2002년 12월). 동 협의회는 부시 대통령의 ‘해외주둔 재배치계획’ 천명(2003년 11월) 이후에는 양국의 안보·군사전략의 비전과 그 실행의 효율성을 더욱 강화하기 위해 공통의 목표를 천명한 ‘미·일 안전보장협의위원회의 공동선언’을 채택하였다. 양국이 중장기적으로 추진해야 할 지역적·세계적 전략목표들을 규정한 ‘공통 전략목표들’을 통해 양국의 전략적 상호의존성은 더욱 강화되고, 미·일 동맹은 일본 및 지역 유사시 대비라는 안보관계를 넘어 세계적 범위의 분쟁에 대응하고 관여하는 새로운 성격과 역할을 맡게 되었다.⁸¹⁾

80) 이상현, 앞의 책, p.34.

81) 김장민, “21세기 일본 방위정책에 관한 고찰 : 적극적 방위정책을 중심으로,” (박사학위 논문, 한양대학교, 2008). p.2.

세계적·지역적 안보환경의 변화 그리고 미·일동맹의 성격 변환 및 강화에 부응하는 일본판 ‘군사변환(Military Transformation)’의 개념 및 로드맵은 방위정책 관련 법과 제도 정비 시에 공식적으로 표명되고 있다.

또한 미국은 오바마 행정부 출범 이후 중국을 염두에 둔 이른바 재균형(rebalancing) 정책 혹은 ‘아시아로의 회귀’(pivot to asia)를 표방하면서 아시아를 중시하는 방향으로 외교정책 노선을 전환하였다. 이에 일본은 ‘강한 일본의 재건’을 내세우면서 미국의 정책 변환을 중국에 대한 봉쇄정책으로 틀 지우면서 적극적으로 이를 뒷받침하고 있다. 일본의 군사적 우경화와 집단적 자위권 확장 노력 등은 미국의 대 아시아 재균형 정책에 조응하고 나아가서 중국을 견제 혹은 봉쇄하는 목적을 지닌다고 볼 수 있다.⁸²⁾

나. 지역적 요인

냉전시대 일본 방위정책이 상정한 국제환경은 미·일 안보체제의 지속과 대규모 무력분쟁의 회피와 한반도의 현상유지 등이다. 이러한 국제환경은 1980년대 중반까지 지속되었지만, 1985년 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev)의 등장으로 나타난 페레스트로이카 정책으로 인해 국제환경은 변화하기 시작하였고, 1991년 냉전의 한 축을 담당했던 구소련이 해체됨으로써 미국과 구소련이 주도하던 군사 및 이데올로기, 정치, 경제 등에서의 대결구조는 획기적인 변화를 초래하게 되었다. 하지만 냉전의 종식이 곧 정의롭고 평화로운 국제질서의 형성을 의미하는 것은 아니었다.

구소련의 붕괴로 냉전이 종식된 이후에도 동북아시아의 국제정세는 19세기 말과 유사한 안보상황이 재연되고 있다. 냉전체제하에서 조용히 침묵을 지켜오던 중국이 덩소평(鄧小平)의 경제개혁정책이 점차적으로 효과를 나타냄에 따라 군사력을 급속하게 증강시키면서, 아시아지역의 패권적인 지위를 노리고 있다. 이는 미국의 아시아·태평양 전략의 내용이 과거보다는 축소되어 그 영향력이 줄어들고 있기 때문이고, 러시아 또한 국내의 정치와 경제의 불안정한 여건 때문에 아시아에 대한 영향력이 크게 감퇴한 때문이다.

즉, 미국과 소련을 중심으로 힘으로 대치되었던 냉전 종식 이후의 ‘힘의 공백’ 상태

82) 유효근 “일본 집단 자위권의 확대와 역내 국제관계의 동학,” 『정치정보 연구』 제19권 1호 (한국정치정보학회, 2016), pp.195-196.

를 중국은 십분 이용하고자 함이다. 이러한 중국의 부상에 대해 일본의 움직임도 심상치 않다. 세계의 경제대국으로 일컬어지는 막강한 경제력을 기반으로 유엔 안전보장 이사회의 상임이사국 지위를 노리는 등 국제사회에서의 정치적인 위상 강화를 위해 동분서주하고 있으며, 첨단기술력을 바탕으로 한 군사력은 이미 세계 정상급(세계 5위)에 도달해 있다. 2차 세계대전이 종료된 이후부터 오직 물질적 풍요와 경제성장에만 집중하여, 경제대국의 꿈을 달성한 일본은 이제 더 이상 ‘돈만 가진 나라’라는 지위에 멈추어 있지 않을 것이라는 것이다.

이러한 일본의 의도는 평화헌법을 깨고 미·일 동맹을 수정하면서 전후 최초로 캄보디아에 유엔 평화유지 활동의 일환으로 자국의 자위대를 파견한 것을 시작으로 이라크 전쟁에도 미국의 우방으로서 자위대를 파견한 것에 의해 확인된다. 군대가 일본의 영토를 넘어 캄보디아와 이라크에 발을 들여놓음으로써 장차 일본이 국제사회에 군사적 개입을 할 것이라는 선례를 만들어 놓고 있다. 게다가 그러한 와중에 1, 2차 북핵 위기와 최근까지 계속되는 북한의 동해상 단거리 미사일 발사 위기를 겪으면서 일본은 전후 어느 시기보다 군사대국화를 추진하기 좋은 시점을 맞았다. 어느 국가도 국제사회에서 정치적 영향력을 확보하기 위해서는 그에 따른 막강한 군사력이 뒷받침되지 않고는 그 뜻을 이루기 어렵다.

일본은 냉전체제의 와해와 구소련의 해체로 인하여 직접적인 군사위협은 감소했지만, 미국의 동아시아 지역에 대한 개입능력 저하와 지역 국가 간의 군비경쟁으로 인하여 안보환경은 냉전기 보다 오히려 악화되었다고 평가하고, 주변국 또는 잠재적인 위협으로 관심을 전환하기 시작하였다.⁸³⁾

(1) 중국의 군사정세

냉전기에 일본은 중국과 우호적인 관계를 유지하였으나 탈냉전 이후 급속한 경제성장을 바탕으로 군사력의 현대화를 추진하고 있는 중국을 새로운 위협 요인으로 인식하기 시작했다.⁸⁴⁾ 걸프전에서 미국의 첨단 무기의 위력을 본 중국은 군사력 증강의 필요성을 느끼게 되었고, 이에 따라 중국은 국방의 현대화를 추진하기 위해 대폭적인 인원 감축과 조직 및 기구의 개편, 장비의 근대화 등 더불어

83) 공도현, “일본의 방위정책 변화가 한국 안보에 미치는 영향,” (고급지휘관 참모과정 졸업논문 : 공군대학교, 2002), p.34.

84) 박민규, “탈냉전시대 일본의 방위정책,” 『국방 논집』 제37호(서울: 국방대학교, 1997), pp.237-240.

무기체계의 연구개발을 강화하고 있다. 2020년 현재 중국의 국방비는 GDP 대비 1.4% 수준이나 매년 일정액의 국방비를 증액하면서 핵전력과 해군·공군을 중심으로 급속하게 군비를 증강하고 있다.⁸⁵⁾ 또한 중국은 탈냉전 이후에도 패권을 지속하려는 미국의 노력에 대해서 부정적인 반응을 보여왔으며, 미국의 미사일 방어(MD : Missile Defense) 정책과 이에 동조하고 있는 일본의 군사력 증강과 국제적 안보 역할 확대는 중국에게 불리한 것으로 판단하고 있고, 남사군도, 서사군도, 센카쿠 열도(중국명 : 다오이다오) 등과 같은 영토분쟁에도 적극적으로 개입하고 있다. 중국의 이러한 움직임들은 일본으로 하여금 탈냉전 이후 중국이 아시아에서 지역 패권국으로서의 위치 확보를 위한 시도로 인식하게 하였다.⁸⁶⁾

도광양회(韜光養晦)'를 주장하면서, 자신을 드러내지 않던 중국은 탈냉전기에 접어들어 필요할 경우에는 자신의 역할을 다하겠다는 '유소작위(有所作爲)'의 적극적인 자세로 변화했다. 이러한 중국의 자세 변화로 인하여 미국은 서구와 중동 중심의 정책에서 벗어나 '재균형(rebalance)'을 주장하며, '아시아로의 회귀'를 선언했다. 일본은 미국의 동맹국으로써 '아시아에서의 미국'을 내세우며 지역 패권을 장악하려 하고 있는데, 이러한 일본에게 중국의 부상은 매우 위협적이다.

중국은 미국에 이어 세계 2위의 국방비 지출국이 되었고, 이러한 막대한 국방비를 바탕으로 한 항공모함 취역과 5세대 전투기 개발, 차세대 항공모함 전단의 핵심 전력이 될 첨단 1만 2,000톤급 스텔스 구축함 20척 추가 건조 등 대규모의 군사력 증강을 추진하고 있다. 여기서 주목해야 할 것은 해군력의 증강이다. 지역의 해양패권을 노리고 있는 중국은 해군력을 증진하고, 해양패권을 구축하기 위한 노력을 계속하고 있는데, 이러한 중국의 해양패권 장악은 해상운송에 기반을 두고 있는 일본의 경제에 막대한 영향을 미친다.

중국은 <그림-2>와 같이 2013년 말 근해의 방어를 위해 두 개의 Island Chain(島連線)을 설정하고 이 선들에서 방어해야 한다고 강력하게 주장했다. 제1도련선은 쿠릴열도, 일본 규슈, 대만, 필리핀, 인도네시아를 잇는 선으로, 제1도련선 일대를 확보하여 방어 구역화하는 동시에, 유사시 적이 접근하면 도련선 내에

85) 장문석·하대덕, “일본의 신안보전략과 한·일 군사협력 방향,” 『정책연구보고서』 96-10, 제259호(서울: 국방대학교, 1996), p.3.

86) Michael T.Klare 『The Great Arms Race』 *Foreign Affairs*, 1993 Vol.72, No.3. pp. 141-143.

연안 함대, 잠수함, 대함 미사일, 기뢰, 지상 발진 해군 항공기를 동원하여 적 함대가 도련선 내에서 작전활동이나 상륙할 수 없도록 지역을 거부한다.

제2도련선은 본토에서 약 3,333km에 이르는 광범위한 지역으로 동중국해와 동아시아의 주요 해로를 잇는 선으로 제2도련선까지 중국 함대의 작전반경을 확대하여 적대 해양세력의 남중국해 일대에 대한 접근 자체를 불가토록 하여 무역로를 보호하고, 중국 본토가 미 항공모함 세력의 작전반경 내로 들어오지 않도록 제2도련선에서 적 항모 함대를 격파한다. 이와 같이 중국은 도련선 내에 대한 반접근, 지역거부 전략(Anti access Strategy, Area-denial strategy or access denial strategy, A2/AD)이라는 해양 전략을 구상하는데 이는 미국 해군 또는 일본 해군이 중국 근해, 즉 도련선에 진입하지 못하도록 하는 것이다.

<그림-2> 중국이 설정한 ‘제1, 제2도련선’



※ 출처 : <https://blog.naver.com/cnc9778/220762270729>(검색일: 2020년 8월 21일)

이와 같은 중국의 해양 진출은 일본과 충돌할 수밖에 없으며, 이는 센카쿠 열도에서의 영토 분쟁으로 나타난다. 센카쿠 열도는 5개의 무인 도서와 3개의 암초로 구성되어 있다. 하지만 이 열도의 주변 해역에는 어족자원이 풍부하고 부존자원이 많이 매장되어 있어 큰 경제적인 가치가 있고, 특히 중동과 유럽의 석유 및 무역 물동량의 중요한 해상통로상에 위치하고 있기 때문에 중국과 일본 양국뿐만 아니라 미국과 한국에도 경제 및 군사적 전략적인 측면에서 중요한 해역이다. 이러한 전략적 가치와 경제적 중요성으로 인해 중국과 일본은 이 섬의 해양 영유권 주장에 한 치의 양보도 없이 대립하고 있다.

센카쿠 열도를 둘러싼 영토분쟁으로 인해 일본 내부에서 중국을 적대적으로 보는 여론이 상승하고 있는 가운데 일본은 중국에 의한 센카쿠 열도의 현상 변경을 용인할 수 없다는 입장을 굳히고 있다. 일본 정부는 집단적 자위권의 도입에 대한 미국의 지지를 업고, 영토분쟁에 대한 동남아시아 국가들의 “동병상련”적인 동조를 얻으면서 중국의 영향력의 확대에 대응한다는 방침이다.⁸⁷⁾

일본이 ‘보통국가화’를 위한 다차원적인 접근을 하게 된 것은 이와 같이 지구적 차원의 세력 변화에 대응하는 일본의 대중국 정책 기본 방향이 명확해지고, 아시아 지역의 새로운 외교안보 환경 변화에 대한 전략적 대응의 필요성이 부각됨에 따른 것이다.⁸⁸⁾

2020년판 방위백서는 중국의 급속한 군의 현대화 경향을 언급하면서 21세기 중엽까지 중국군을 ‘세계 일류 군대’로 만드는 것을 목표로 투명성이 없는 채 계속적으로 높은 수준으로 국방비를 증액하고 있고, 핵·미사일 전력 및 해상전력과 항공전력을 중심으로 군사력의 질과 양을 광범위하게 강화하고 있다며, 중국 군사력의 증강은 중장기적으로 일본에게 심각한 위협이 될 가능성이 있다고 지적하고 있다.⁸⁹⁾ 이는 중국의 핵·미사일 및 해상전력과 항공전력 증강이 미국과 일본에게도 상당한 위협요인으로 작용하고 있음을 보여주는 것이다.

구소련의 해체에 따른 냉전 종식은 그동안 군사력의 정비 및 운용과 관련하여 미국에 의해 통제되고 있던 일본의 전후체제의 속박으로부터 벗어날 수 있는 최고의 기회가 되었으며, 새롭게 대두되고 있는 주변의 안보위협은 일본에게 방위정책을 전환해야 할 당위성을 제공하고 있는 것이다.

(2) 북한의 군사정세

일본은 한반도 지역에서 북한의 미사일 개발과 핵개발을 최대 위협요소로 들고 있다. 냉전의 종식 이후에도 남북한의 군사적 대치상황은 변화되지 않았고, 여전히 핵이 없는 국가로서 북한의 핵위협에 노출되어 미국의 확장억제에 의존할 수밖에 없다.⁹⁰⁾ 이러한 상황에서 북한의 미사일 개발 움직임은 일본을 포함한

87) 손기영, “일본의 ”보통국가“로의 전환과 동북아 안보협력을 위한 한국의 전략 : 지역안보협력과 ”국가 정체성 이슈“의 연계(linkage)를 중심으로,” 『국제 관계 연구』 (Vol.19 No.1, 2014), p.127.

88) 장기영, “중국의 부상과 일본의 21세기 외교전략 : 보통국가의 다차원화,” 『EAI 국가안보 패럴 연구 보고서』 (2014). p.6.

89) 국방정보본부, 『일본 방위백서 2020』, p.57.

90) 日高義樹(2015), 『誰も知らない 新しい米日関係』, 海龍社. pp.13-14.

동북아시아 지역 안보에 있어서 중대한 위협요인으로 여겨지고 있다.

탈냉전 이후 북한은 경제난과 국제적 고립에서 탈피하고자 일본과의 관계 개선을 적극적으로 모색하였다. 하지만 1991년 이후 시작된 북일 수교회담은 북한의 1993년 핵확산 방지조약(NPT : Nuclear Non-Proliferation Treaty) 탈퇴와 노동 1호 미사일 발사, 1998년 대포동 1호 미사일 발사와 2006년 대포동 2호 미사일 발사와 같은 해의 핵실험으로 인해 중단되었다. 일본은 이후 미국과 미·일 방위협력에 관한 지침(US-Japan Defense Guideline)을 개정하였고, 미사일 방어 체계(MD)와 관련하여 패트리어트 미사일을 최대한 빠른 시기에 배치하였다.

이러한 북한의 핵·미사일 실험은 일본에 있어 매우 심각한 안보위협으로 판단되었다. 또한 일본 내에서도 핵무장의 필요성이 논의되었고 헌법 개정의 필요성이 제기되었다. 이러한 일련의 상황은 북한의 위협에 대비한다는 명분을 제공하여 자신들의 방위정책 변화를 시도할 수 있는 좋은 기회가 되었으며, 군비증강의 정당성을 부여하였고, 국내외의 정치적인 목적으로 활용할 수 있는 기반을 조성하였다.⁹¹⁾ 이러한 일련의 상황을 계기로 일본은 국민들이 가지고 있는 전쟁에 대한 부정적인 인식을 적극 활용하고, 북한의 핵·미사일 위협을 과장·확대하여 자위대의 강화와 보통국가로의 변환을 정당화하려는 노력을 해 나가게 되었다.

2020년판 방위백서는 북한이 현재까지 6차례 핵실험을 실시한 이후 핵무기의 소형화·탄두화를 이미 실현한 것으로 보고 있으며, 최근 전례 없는 빈도로 탄도 미사일을 반복하여 발사하고, 대량살상 무기와 탄도미사일 개발의 추진 및 운용 능력의 향상을 일본의 안전에 대한 중대하고 절박한 위협으로 평가하고 있다. 특히 북한은 공격 형태의 복잡화와 다양화를 집요하게 추구해 공격 능력의 강화 및 향상을 도모하고 있고, 발사 정후의 조기 파악과 요격을 더욱 어렵게 하여 일본을 포함한 관계국의 정보수집과 경계, 요격 태세 등에 대한 새로운 과제가 되고 있다고 보고 있다.⁹²⁾

이와 같이 일본의 방위정책과 방위력 정비에 있어서 한반도 정세는 매우 중요한 변수로 작용하고 있다. 특히 탈냉전 이후 북한에 의한 핵 위협과 탄도 미사일

91) 방호엽, “북한의 핵미사일 개발과 일본 방위정책과의 상관관계,” 『한일 군사문화연구』 제17집 (2014), p.128.

92) 국방정보본부, 앞의 책(2020), p.91.

개발 움직임은 일본의 역할 증대 및 방위 영역 확대 움직임에 있어서 보수 우익의 안보문제 전문가 및 정치인들에게 더욱 힘을 실어주는 결과를 보여주었다. 그 결과 일본은 기존의 전수방위에 국한하지 않고 주변지역의 유사문제에 개입할 수 있는 실질적인 법안을 마련하였다. 따라서 북한의 위협 인식 증대는 일본으로 하여금 방위력 증강에 영향을 미치는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

2. 국내적 요인

가. 경제 불황과 민족주의 의식의 확산

세계 2차 대전 이후 일본은 군국주의에 대한 아시아 주변국들의 의구심과 평화를 원하는 자국민들로 인해 小일본주의와 미·일 안보체제하에서 대미 협조를 기적으로 하면서 경제성장을 추구하는 국가전략을 추구해 왔다. 이에 일본은 고도 경제성장을 달성하여 세계 3위의 경제대국이 되었다. 그러나 종전 후 뛰어난 경제발전에도 불구하고, 그에 걸맞은 군사력 부재와 국제사회에서의 미약한 영향력에 대해 좌절해 왔었고, ‘normal state’로 대표되는 ‘정상국가’에 대한 열망은 높아져만 갔다. 그러나 90년대를 지나면서 돌이켜 볼 때 이전의 번영은 ‘거품’이 가득했고 일본의 경제는 불황의 늪으로 빠져들었다. 경기불황은 장기화되었고 심각한 경기침체, 고실업률, 기업 도산 등 일본 국민의 불안감은 가중되었으며 사회는 더 위축되는 현상이 일어났다.

이러한 일본의 경제상황과는 달리 중국 경제는 1978년 개혁·개방정책 이후로 연평균 9% 이상의 높은 GDP 성장률을 기록하며 동아시아 지역의 패권국으로 부상하고 있었다. 중국의 경제성장은 일본의 장기적 경제 침체와 대조되어, 일본으로 하여금 자국 경제를 위협할 수 있는 중국에 대한 경계와 ‘강한 국가’의 부활을 불러일으키는 요인이 되었다. 이러한 좌절감과 불안함의 탈출구로 민족주의 의식이 확산되기 시작하였다. 이에 국가의식, 역사를 재정립하려는 움직임, 동아시아에서의 일본의 지위를 모색하는 등 민족주의적 분위기가 사회 전반에 퍼지게 되었다. 이러한 민족주의적 정서는 강력한 이데올로기로 이어지는 수로가 될 수 있고, 21세기를 주도할 새로운 ‘일본형 시스템’을 형성하는 기반이 될 수 있다.⁹³⁾ 이러한 상황에서 새로운 일본의 국가질서로서 ‘보통국가화’가 힘을 얻게 되

었다.

민족주의의 대표적 예로 우익 역사 교과서 검정 통과와 총리의 야스쿠니 신사 참배를 들 수 있다. 일본의 역사 교과서에 대한 논쟁은 한국을 비롯한 아시아 여러 나라들을 일어나게 만든다. 그러나 교과서 문제를 비롯한 역사논란이 아시아 전체가 시끄러울 정도의 규모로 일어나게 된 것은 일본의 우파 학자들이 전후 일본의 사관을 ‘스스로 확대하고 비하하는’ ‘자학사관(自虐史觀)’이라 치부하고, 이에 대신하는 새로운 ‘자유주의사관(自由主義史觀)’을 제창함에 따른 것이다.⁹⁴⁾ 자유주의사관의 대두는 일본의 정체성 및 세계에서의 위상에 대한 위기감의 사회적 반동이라고 할 수 있다.

총리의 야스쿠니 참배는 한·일과 중·일을 위시한 대아시아 관계의 중요한 쟁점으로 부각되었다. 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리는 야스쿠니 신사 참배를 임기 내내 관철했고, 그 과정에서 야스쿠니 문제는 그 어느 때보다 뜨거운 외교 쟁점으로 부각되었다. 아베 신조(安倍晋三) 총리 역시 2차 집권 이후 야스쿠니 신사를 참배하여 아시아 국가들의 질타를 받았다.

역사교과서 왜곡 등 우경화 경향은 일본의 정치 경제 부분에 대한 자신감 상실과 위기감에서 비롯된 측면이 있다. 게다가 보수세력과 혁신세력 간의 대립을 의미하는 55년 체제는 1993년 7월의 중의원 선거에서 자민당이 단독 과반수 의석 획득에 실패함으로써 붕괴되었다. 이러한 전개 속에서 전후 반세기에 걸쳐서 방위정책을 둘러싼 대립은 급속히 소멸되어 일본 정계는 전반적인 보수화의 길을 걷게 되었다. 보수화 경향은 55년 체제의 붕괴로 인해 세력과 정체성을 잃은 자민당으로서 55년 체제 구도를 재현해서 자민당 중심의 정치적 안정을 꾀하는 정략적 의도도 있었다. 하지만 전반적으로 일본의 보수화 경향은 평화헌법으로 상징되는 패전의 굴레에서 벗어나서 ‘보통국가화’ 하려는 움직임으로 파악된다.

나. 국민 안보의식 여론의 변화

조셉 P. 케들(Joseph P. Keddell, Jr)은 일본의 방위정책을 결정하는 기본적인

93) 한상일, “잃어버린 10년”과 방황하는 일본 민족주의, 『日本研究論叢』 제16호(2002), p.16.

94) 노다니엘, 『우경화하는 神의 나라 : 일본 지배세력의 정신세계』 (서울: 랜덤하우스 코리아, 2006), p.43.

제한 요인 중의 하나로 국민 안보의식 여론을 들고 있다. 헌법에서 군대의 보유를 포기하고 있기 때문에 자위(自衛) 수단에 대한 헌법상 명확한 정의가 존재하지 않고, 그 같은 특수한 상황은 일반 국민의 안보의식 여론이 일본 방위정책을 결정하는 과정에서 중요한 결정요소로 작용한다는 것이다.

방위정책에 관한 일본 국민의 안보의식 여론은 평화주의에 기반하며, 여론의 동향이 매우 안정적이어서 전후 反군사주의와 평화주의를 지향하였다. 일본 정부는 여론과 다른 급진적인 방위정책을 취했던 적이 없었고, 정책의 변화는 통상 여론의 변화를 유도하려는 노력들을 수반해서 여론과 정책 사이에 모순과 괴리가 거의 없었다.⁹⁵⁾ 이 같은 분석에 따르면 일본의 방위정책은 여론이 정책방향에 호의적일 때는 여론을 추종하고, 여론이 정책과 상반되면 호의적인 여론을 조성해 나가는 상반되는 성격을 동시에 가지고 있지만, 결과적으로는 여론과 함께 가는 특징이 있다고 볼 수 있다.

탈냉전기 일본 국민의 안보의식 여론은 주목할 만한 정도로 변화하였다. 1990년대 들어 미·일 동맹의 현상 유지론의 지속적인 증가와 자위대의 유엔 평화유지 활동에 대한 지지율도 증가하였다. 안보의식 여론의 변화를 보면, 1997년에 총리 광보실에서 실시한 여론조사 <표-1>에서는 ‘현 상태대로 미·일 안보체제와 자위대로 일본의 안전을 지킨다’는 미·일 동맹 현상 유지론이 1969년의 40.9%에서 계속 증가해 1997년에는 68.1%가 지지하고 있다. 2012년 국민 안보의식 여론조사에서는 미·일 동맹의 현상 유지 및 강화를 지지하는 비율이 75% 이상으로 조사되었다.⁹⁶⁾

자위대의 PKO 참가에 대한 국민 안보의식 여론조사 결과를 보면 1991년에는 국민의 45%가 긍정적으로 평가했던 것이 2000년에는 그 수치가 80%로 늘어났다.⁹⁷⁾

또한 개헌의 필요성에 대한 국민 안보의식 여론조사 결과를 보면 2012년 제2차 아베 내각 출범 직후 헌법 개정에 대한 찬성 의견이 60%를 넘는 높은 결과가 나타났으나 그 비율이 점차 낮아져 2015년 7월에는 약 36%로 감소하였다. 이

95) 이숙중, 앞의 책, pp.80-86.

96) 경제회, “아베 정권 시기의 외교, 안보에 대한 여론과 정책,” 『일본 비평』 제19호(서울대학교 일본연구소, 2018), p.391.

97) 防衛廳防衛研究所編, 『東アジア戰略概観 2003』(防衛廳防衛研究所, 2003), p.258.

후 2020년 5월에는 헌법 개정에 대한 찬성 의견이 61%로 또다시 상승했다.⁹⁸⁾ 개헌에 대한 찬성과 반대 여론이 시기별로 다른 이유는 시기별 중국의 군비 확장 추세와 북한의 핵 및 미사일 위협의 강도와 관련이 있는 것으로 분석된다.

따라서 탈냉전기 일본 국민들은 중국의 군비증강 추세와 북한의 핵 및 미사일 발사 실험에 따른 주변국 안보위협에 대처하여야 한다는 인식 하에 자위대의 현재제와 미·일 안보체제, 그리고 자위대 활동의 광역화와 헌법 개정에 상당한 지지를 보내고 있는 것으로 판단된다.

<표-1> 탈냉전기 일본 국민의 안보의식 여론조사 결과(%)

구 분	안보조약 폐기와 자주국방	미·일 안보체제와 자위대 현상유지	안보조약 폐기와 자위대 축소 폐지	기 타	무응답
1969년	12.9	40.9	9.6	1.3	35.3
1972년	10.8	40.7	15.5	1.1	31.9
1975년	8.6	54.3	9.5	0.6	27.0
1978년	8.2	61.1	5.0	0.8	24.9
1981년	6.1	64.6	7.6	0.9	20.8
1984년	5.0	69.2	6.8	1.1	17.9
1988년	5.9	67.4	7.2	1.3	18.3
1991년	7.3	62.4	10.5	1.0	18.7
1994년	4.3	68.8	7.0	0.7	19.2
1997년	7.1	68.1	7.9	0.6	16.3

※ 출처 : 이숙중, 앞의 책, p.119.

다. 아베 신조 총리의 개인적 정치 성향

최장 기간 동안 일본 총리를 지낸 아베 신조는 작년 9월 개인 건강상의 이유로 사임하기 직전까지 본인의 임기 내에 헌법 개정을 완료한다는 목표로 추진한 인물이다. 아베 신조가 임기 내에 헌법 개정을 완료하려고 추진한 개인적 정치성향의 형성 배경을 살펴보면 다음과 같다. 아베 신조의 아버지는 1982~1986년 일본 외무상을 지낸 아베 신타로이고, 그의 친할아버지 아베 신조 히로시 역시 일본 중의원을 지낸 인물로, 아베 신조의 집안은 3대에 걸쳐 중의원을 배출하였다.

더욱이 그의 외할아버지는 1957~1960년 일본 총리를 지낸 기시 노부스케(岸信介)이다. 기시 노부스케는 총리로 재임할 당시 ‘쇼와의 요괴(昭和の妖怪)’라는 별명이 있을 만큼 일본 제국주의 시대에 활동한 핵심 관료이고, 헌법 개정을 추

98) 『연합뉴스』, 2020년 3월 22일 자.

진하다가 실패하였다. 또한 그는 1953년 일본 상공성 공무국장, 1936년 만주국 산업부 차관, 1941년 도조 히데키 내각의 상공 대신 등을 지냈는데 전후 A급 전범으로 기소되었으나 석방된 바 있다. 이렇게 아베는 정치 명문 집안에서 성장하여 전후 출생 정치인 중 최연소 총리로 취임하는 등 엘리트 코스를 밟아온 정치인이라고 할 수 있다.

(1) 보수 우익적 역사인식⁹⁹⁾

일본의 보수우익은 보통국가 일본의 실현, 그리고 자위대의 보통 군대로의 전환을 주장하고 있다. 이와 같은 주장은 천황제의 부활에 식상한 일본의 전후세대로부터 호응을 받고 있고, 이에 부응해 반전(反戰)과 반군(反軍)을 강조해 온 전후의 역사 교과서에 대한 비판과 주체성 있는 역사의 인식 운동, 그리고 자주적인 헌법을 제정하려는 운동으로까지 확대되고 있다. 즉, 일본 사회의 보수 우익화가 대중화되는 추세에 있다고 할 수 있다.

전후 개인주의를 중요시하고 반(反) 천황제를 강조하면서 반전, 반안보를 강조해 온 좌익(혁신) 세력들은 탈냉전 이후 상대적으로 세력 약화의 길을 걷고 있다. 미·일 안보조약의 파기와 비동맹 평화국가의 수립, 자위대의 해체를 주장해 온 사회당은 1994년 6월 자민당이 구상한 연립 정권 수립에 동참함으로써 사회당의 노선은 퇴색을 드러냈고, 1995년에는 사회민주당(사민당)으로 정당의 명칭을 바꾸면서 그 노선은 개혁적인 것으로 변화하였다.

즉, 사회당의 95년 선언에서는 미·일 안전체제를 견지하면서 그 운용에 있어서는 가능한 한 군사적인 면을 축소하고 정치와 경제적인 면을 확대하여 탈냉전기의 국제 관계를 고려한 새로운 미·일 관계를 확립하고자 주장하였다. 또한 비동맹 중립과 자위(自衛) 정책을 근간으로 미·일 안보조약의 폐기를 일관되게 주장해 온 공산당은 1998년에 접어들면서 노선 변화의 징후를 보여 미·일 안보조약 폐기에 대한 당시(黨是)를 보류한다는 입장을 보였다.

1999년에는 히노마루(國旗)와 기미가요(國歌)의 법제화가 이루어졌고, 그 이후 총리와 각료들의 야스쿠니 신사의 참배가 공식화되고 있다. 또한 과거 침략의 역사를 정당화하려는 우파 지식인들의 목소리가 높아졌으며, 그들을 따르는 사람들

99) 홍성후, “일본 아베 신조 정부의 보수 우경화 원인 분석 : 동아시아 정책을 중심으로,” 『한국 동북아 논총』 제70호(한국 동북아학회, 2014). p.47

도 증가하고 있다. 특히 일본 정부는 자위대의 대외적 역할과 행동반경을 확대하려는 정책과 입법조치를 취함으로써 방위정책의 변화를 꾀하고 있다. 헌법 제9조, 전수방위(專守防衛) 원칙, 집단적 자위권 불용 등 전후 일본 방위정책을 제한했던 법과 제도의 틀은 사실상 이미 사문화되었거나 향후 형해화(形骸化)될 가능성이 커지고 있다.

아베 신조의 보수 우익의 정치 성향은 그의 역사인식에서 잘 나타난다. 아베 신조는 젊은 정치인으로서 이미 1997년부터 우파 민족주의자들이 중심이 되어 조직한 ‘새로운 역사교과서를 만드는 모임’(이하 새역모)을 적극 후원하였다.¹⁰⁰⁾ 아베 신조가 지원했던 ‘새역모’의 필진들은 군국 일본의 팽창정책과 침략정책을 긍정적으로 서술하는 등 철저하게 우익적인 관점에서 교과서를 집필하도록 격려하고, 역사왜곡에 앞장서고 있다.¹⁰¹⁾ 2006년 12월 당시 총리였던 그는 애국심을 강조하는 내용으로 교육 기본법을 개정했으며, 2012년 중의원 총선거에서는 ‘근린제국 조항’을 삭제하겠다는 공약을 내세워 이를 실행하였다.

‘근린제국 조항’은 일본 교과서 검정 기준에 포함된 ‘인접 아시아 국가와의 사이에 일어난 근현대의 역사적인 사실을 다룰 때, 국제 협조와 국제 이해의 시각에서 필요한 배려’를 하겠다는 최소한의 양심 조항이다. 또한 2013년 3월 참의원 예산위에서 그는 “침략이라는 정의는 학계적으로도 국제적으로도 정해져 있지 않았다” “국가 간의 관계에서 어느 쪽에서 보는가에 따라 다르다”라고 발언하면서 자신의 왜곡된 역사 인식을 드러내기도 했다.

그의 왜곡된 역사 인식은 종군 위안부 문제에 대한 시각에서도 잘 드러난다. 그는 1997년 기고문을 통해 “강제성을 검증하는 문서가 나오지 않았다”라고 주장하였고, 2007년 3월에는 “정부가 발간한 자료에서 일본군이나 관헌에 의한 강

100) 아베 신조는 새역모의 활동을 후원하는 자민당 내부의 의원연맹인 ‘일본의 앞날과 역사교육을 생각하는 젊은 의원모임’의 사무국장 등을 역임한 바 있다. 송석원, “일본 아베 신조 정권 재고 : 한·일 관계를 중심으로,” 『한국 동북아 논총』 제47집(2008), p.67.

101) ‘새역모’는 ① 한국의 합병이 동아시아를 안정시켰다는 점, ② 식민지배가 조선 근대화에 많은 도움을 주었다는 점, ③ 제2차 세계대전을 대동아전쟁으로 그대로 표기하고 있다는 점, ④ 존재하지도 않았던 임나일본부(任那日本府)의 존재를 기정 사실화하고 있다는 점, ⑤ 종군위안부에 대해서는 아무런 기술도 하지 않고 있다는 점, ⑥ 왜구 중에는 조선인도 포함되어 있었다는 점, ⑦ 조선과 베트남이 완전하게 중화질서의 내부에 복속되어 있었다는 점, ⑧ 가미카제의 행동을 찬양하며 긍정적으로 평가한다는 점, ⑨ 일본의 침략이 아시아 독립에 기여하였다는 점 등 교과서 곳곳에서 역사를 왜곡하고 있다. 출처 : <https://blog.naver.com/dokdo031/120054043160>(검색일 : 2020년 8월 27일).

제언행을 나타내는 기술은 없었다”라고 주장하며 종군 위안부의 ‘강제성’을 부인했다. 2012년 중의원 총선거에서는 ‘고노 담화’¹⁰²⁾의 재검토를 중요 공약으로 내세웠다. 총리직을 이어가게 된 그는 2013년 12월에는 직접 야스쿠니 신사 참배를 강행함으로써 미국을 포함한 주변국들에게 비판을 받기도 했다. 또한 2015년 4월 21일 그는 야스쿠니 신사 춘계 예대제(春季 例大祭, 봄 제사)에 맞추어 ‘내각 총리대신 아베 신조’ 명의로 ‘마사카키’라는 화분 모양의 제사 공물을 봉납하였다.¹⁰³⁾

야스쿠니 신사에 대한 참배가 국제적으로 물의를 일으키는 이유는 1978년 도쿄재판에서 A급 전범으로 판결되어 처형되거나 옥사한 전범들을 비밀리에 야스쿠니 신사에 봉안되었기 때문이다.¹⁰⁴⁾ 이때부터 야스쿠니는 국가 진혼 시설을 넘어 일본 제국주의의 전범들을 복권시키고 공적을 숭배하는 시설로 변질되었다. 즉, 야스쿠니 신사를 참배한다는 것은 전범들을 추모하고 숭배함으로써 제국주의 일본의 만행을 정당화시키려는 의도가 있다고 볼 수 있다. 이처럼 아베 신조 총리의 보수 우익적 역사인식은 현재 일본의 우경화에 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

(2) 외할아버지의 영향으로 평화헌법을 개정하려는 강한 의지

아베 신조는 극우파였던 외할아버지의 유전자를 그대로 물려받았다는 말이 나올 정도로 외할아버지를 많이 닮은 총리였다. 아베가 가장 싫어하는 정치가의 한 사람인 민주당 소속의 나오토(菅直人) 전 총리도 아베 총리에 대한 제언에서 아베의 ‘조부 신앙’에 대해 “아베 총리는 어린 시절부터 외조부인 기시 노부스케를 존경하여 기시 총리가 한 일은 모두 옳다고 모친에게 배웠다. 할아버지를 존경하는 것은 일반적으로 본다면 결코 나쁜 일이 아니다. 오히려 보기 좋은 모습이다. 그러나 정치가로서 기시 노부스케가 한 일은 뭐든지 옳다고 굳게 믿어 버리는 것은 문제가 있다”라고 지적한 바 있다.¹⁰⁵⁾

102) 1993년 8월 고노 요헤이(河野洋平) 당시 관방장관이 일본군 위안부에 대한 일본군과 군의 강제성을 인정했던 담화이다. 고노 관방장관은 위안소는 당시 군(軍) 당국의 요청에 의해 설치된 것이고, 위안소의 설치와 관리 및 위안부 이송에 관해서는 구 일본군이 관여하였다고 발표했으며, 일본군 위안부들에게 사과와 반성의 마음을 올린다고 말하였다. 출처: <https://blog.naver.com/putsarang/220039540538>(검색일 : 2020년 8월 27일).

103) 『Ohmynews』, 2015년 4월 22일 자.

104) 스가노 다모쓰, 우상규 역, “일본 우익 설계자들 : 아베를 등 뒤에서 조종하는 극우조직 ‘일본 회의의’ 실체,” 과주: 살림출판사, 2017, p.72.

이렇게 아베 신조 총리는 2002년 5월 일본의 한 강연장에서 “원자폭탄을 갖는 것은 아무런 문제가 없다”라고 말할 정도로 신군국주의, 군사대국화를 자기 목표로 삼아 나아가고 있는 총리였다. CNN, 영국 파이낸셜타임스 등 외신들에 따르면 아베 신조 총리는 기자회견에서 “일본 헌법 조문 중에서 시대에 맞지 않은 대표적인 조문은 제9조이다. 일본을 지켜야 한다는 관점과 국제 공헌 차원에서 제9조를 개정해야 한다”라고 강조했다. 이러한 아베 신조 총리의 발언은 일본이 헌법 개정을 통해 자위대를 공식 군대로 인정하고 재무장과 자위를 위한 교전권을 인정해 ‘보통국가’, ‘신군국주의’로 도약하겠다고 선언한 셈이다.

또한 아베 신조 총리는 ‘아베 총리의 제1브레인’이라고 불리는 일본회의와 연계하여 개헌을 추진하였다. 일본회의는 1997년 결성된 ‘일본 최대의 우익 단체’로 결성 초기에 ‘우익’으로 자리매김되는 경향이 있었지만, 현재는 우파 혹은 우경 단체의 하나로 자리매김될 정도로 일본 정치에 많은 영향을 미치고 있다. 일본회의 국회의원 간담회 소속 국회의원은 자민당을 중심으로 약 280명이나 포진되어 있다.¹⁰⁶⁾

2014년 일본회의는 아름다운 일본의 헌법을 만드는 ‘국민모임’을 설립한 이후, 완전히 헌법 개정 태세로 돌입하여 정력적인 운동을 전개하고 있다. ‘국민모임’을 사령탑으로 하여, 전국 각지에서 헌법 개정의 계몽활동이나 지방의원에 대한 적극적인 운동을 추진하고 있으며, 일본 회의의 논객은 「산케이신문」이나 「정론」 등에서 헌법 개정의 필요성을 호소하고 있다.¹⁰⁷⁾

소결론

냉전시대의 일본 방위정책은 방위정책의 기초에 따라서 대외적인 역할을 최대한 억제하고, 미국에 대한 수동적 협력자로서의 역할에 충실하려는 노선을 견지해 왔다. 세계적 냉전질서가 소멸된 지금에 있어서도 일본 방위정책의 기초는 냉

105) 노가미 다다오키, 김경철 역, 『아베 신조, 침묵의 가면』 (서울: 해냄 출판사, 2016), p.75.

106) 남기정, “일본 정치의 구조 변동과 보수화 : 정치적 표상과 생활세계의 실상,” 『서울대학교 일본연구소』 현대 일본 생활세계 총서 13(서울: 박문사, 2018), p.175.

107) 이명찬, “일본회의와 아베 정권의 우경화,” 『동북아 역사재단 연구총서』 84(서울: 동북아 역사재단, 2018), p.15.

전시대에 확립된 기초에서 완전하게 벗어났다고 보기는 어렵다. 하지만 한편으로는 탈냉전기에 접어들어 일본의 방위정책은 대외적인 역할을 확대하기 위한 점진적인 변화를 모색하고 있는 것 또한 사실이다.

탈냉전기 일본의 방위정책은 방위정책의 변화를 촉진하는 국외적(국제·지역적) 요인과 국내적 요인 등이 복합적으로 작용하는 가운데 결정된다고 할 수 있다. 탈냉전기 일본의 방위정책 변화를 촉진하는 요인으로는 미국의 일본에 대한 세계 전략적인 요구와 같은 국제 질서적 요인과 중국의 부상 및 북한의 군사적 위협과 같은 지역 질서적 요인, 그리고 민족주의와 경제 불황, 주변 국가들의 군사력 증강에 대한 국민 안보의식의 변화, 아베 신조 총리의 개인적 정치성향 등 국내 질서적 요인들이 있다.

이러한 요인들은 일본으로 하여금 방위정책 관련 법과 제도의 정비를 통한 군사력 증강과 집단적 자위권 행사, 그리고 헌법 제9조의 개정을 시도하게 만드는 촉매제 역할을 해주고 있다고 평가할 수 있다.

제3장. 일본 방위정책의 변화 - 관련 법과 제도의 내용 분석

제2장에서 우리는 탈냉전기 일본의 방위정책을 결정하는 변화의 요인들이 일본으로 하여금 방위정책 관련 법과 제도를 다시 정비하게 만드는 촉매제 역할을 해주고 있음을 확인하였다. 다시 말해 냉전 속에서 추진되어 왔던 일본의 방위정책은 탈냉전의 물결 속에서 미국의 동북아시아 및 대일 안보전략의 변화, 새롭게 떠오른 중국과 북한 위협이라는 외부 위협 그리고 걸프전 이후 일본 국내 방위정책 노선의 우경화 등의 제요인들은 일본으로 하여금 다시 새롭게 방위정책 관련 법과 제도를 정비해야 한다는 사고를 견지하게 만들었다.

이러한 사고는 오부치 게이조(小淵惠三) 총리가 ‘21세기 일본의 구상’에서 강조한 부분과도 일맥상통한다. 오부치 게이조는 “21세기 일본의 가장 중요한 임무는 국민의 안전보장 확립으로 유사시의 사태에 대비하고 그런 사태가 일어나지 않도록 주변 환경을 정비하는 노력, 더 나아가서는 국제사회의 평화를 유지하고 회복하려는 노력이 요구되며, 아시아·태평양 지역의 평화와 안정을 유지하기 위해 미·일 동맹 강화는 필수적으로 이를 위해 필요한 법과 제도를 정비하고, 집단적

자위권 행사 등에 관해서도 국민적 논의가 이루어져야 한다”라고 강조했다.¹⁰⁸⁾

일본은 이러한 사고를 바탕으로 기존의 소극적인 방위정책에서 탈피하여 적극적인 방위정책을 추구해 나가기 위한 행보를 모색해 나가고 있다. 따라서 본 장에서는 탈냉전기 일본 방위정책의 변화 양상을 전망하기 위해 1990년대 이후 정비된 방위정책 관련 12개의 법과 제도의 내용을 분석하였다. 분석은 일본의 국제적인 역할 증대를 위해 정비된 법과 제도 및 자위대의 활동영역과 역할 확대를 위해 정비된 법과 제도로 나누어 분석하였다. 그리고 본 장(章) 말미에는 분석한 내용을 바탕으로 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응방안을 제시하였다.

제1절. 일본의 국제적 역할 증대

1. PKO 협력법

가. 제정 배경

1990년 8월 2일 발발한 걸프전은 일본 방위정책의 방향 선회에 있어 직접적인 계기로 작용하였다. 즉, 걸프전은 PKO 협력법을 제정하는 계기로 작용하여, 종전 이후 급기시되어 온 자위대의 해외파병을 가능하게 하는 기본적인 틀을 마련하게 하였다.

걸프전 초기에 일본의 수동적 대응은 대외로 비난을 받았다. 당시 가이후 내각은 전쟁 발발 직후 미국의 지원 요구에 대한 심각성을 파악하지 못하였고, 단지 다국적군에 민간 항공기와 선박을 통한 수송 지원, 자금협력 등을 내용으로 하는 중동 공헌 책을 발표하였다. 하지만 자위대의 해외파병은 고려하지 않는다는 점을 명확히 하였다. 이러한 일본의 조치에 대해 미국이 강한 불만을 드러내자, 1991년 1월에 90억 불의 자금지원과 난민 수송을 위한 자위대 수송기 파견을 골자로 하는 2차 공헌 책을 발표하게 되었다.¹⁰⁹⁾

결과적으로 일본은 인적 공헌 대신에 130억 달러에 달하는 자금협력을 하였으

108) 小淵惠三, 「21세기 일본의 구상」 『新東亞』(2000년 3월호), pp.218.

109) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』(석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.44.

나, 국제사회로부터 전혀 평가받지 못하였다.¹¹⁰⁾ 또한 일본의 사회 일각에서도 일본이 경제대국과 정치대국을 자처하면서도, 막상 국제사회에 공헌하려 할 때는 국내법의 제약에 묶여 적극적으로 대응하지 못하는 데 대한 불만이 싹트기 시작했다. 이러한 평가와 불만은 기존의 방식으로는 국제사회에로부터 결코 인정받을 수 없다는 위기의식으로 발전하여 일본의 새로운 역할에 대한 모색으로 이어졌다.¹¹¹⁾

이에 오자와 이치로는 국제사회가 일본의 경제력에 상응하는 군사적인 역할을 부담하도록 요구하기 시작했다는 사실을 인지하게 되었고, 이러한 상황 속에서 그는 새로운 일본의 국가 진로로서 ‘보통국가’를 제시한다. 그는 그의 저서인 『일본 개조 계획』에서 헌법 개정을 통한 보통 국가화를 주장하였고, 그의 보통 국가론은 헌법 개정을 공론화시켰다. 비록 오자와 이치로가 헌법 개정의 구체적인 내용을 제시하지는 않았지만, 그는 헌법 전문가나 헌법의 기본원칙을 유지하는 가운데, 일본이 적극적으로 국제사회에 공헌할 수 있는 방향으로 헌법 개정이 이루어져야 한다는 것을 주장하였다.

이와 같은 주장에 따라 일본은 국제적인 공헌을 위해 걸프전 종료 직후인 1991년 4월 일본의 소해모함 1척과 보급함 1척, 소해정 4척으로 편성된 소해부대를 페르시아만에 파견해서 34개의 기뢰제거 작업을 수행하게 된다. 이는 일본의 새로운 역할 모색이 행동으로 구체화된 첫 번째 사건이었다.¹¹²⁾ 물론 무력행사와의 일체화가 아니라는 점에서 집단적 자위권 행사라고는 볼 수 없다. 하지만 자위대가 해외에 파견된 것은 처음 있는 일이었다.

이처럼 일본이 PKO 협력법을 제정하게 된 배경은¹¹³⁾ 다음과 같다. 대내적인 측면에서는 첫째, 제2차 세계대전 패전에 따른 국가적 제약에서 벗어나려는 ‘전후 총결산’을 통해 보통국가¹¹⁴⁾로서의 면모를 확보하려는 것이었다. 둘째, 경제력

110) 미국이 걸프전 이후 승리를 축하하는 과정에서 일본을 의식적으로 냉대하는 데 대해 일본 국민과 정부 관계자들은 패배감을 느끼게 되었고 돈만 내는 재정적 지원이 아닌 인적 공헌의 방법으로 기여해야 국제사회에서 대접받는다는 것을 깨닫기 시작했다. 즉, 국제사회는 130억 달러의 자금 협력보다는 작은 소해정에 올라서 페르시아만에서 기뢰를 제거하는 작업을 원했던 것이다. 橋本龍太郎 『政權奪回論』(東京: 講談社, 1994), p.290.

111) 정구중, 앞의 책, p.31.

112) 진장수, “전환기의 일본 안보정책,” (성남: 세종연구소, 1999), p.18.

113) 국방연구원, 『일본 PKO법안 통과 의미와 국제역할 확대 전망』(서울: 국방연구원, 1992), pp.55-56.

114) 오자와가 주장한 ‘新日本構想’의 주요한 내용은 다음과 같다. : ① 대미 종속 외교를 탈피한

에 상응한 민족적인 자긍심을 고양시키려는 것이었다. 셋째, 국내 우파의 군사력의 중요성을 부각시키려는 노력의 일환이었다. 즉, 전후 40여 년 간 평화를 지켜옴으로써 국내에서 군사문제의 중요성에 대하여 국민의 관심이 점차 퇴조되어 가자, PKO에 자위대를 참여시킴으로써 국민들에게 안보의 중요성을 부각하려는 노력이 숨어 있었다고 볼 수 있다.

대외적 측면에서는 첫째, 걸프전에서 일본의 소극적 역할(Check book Diplomacy)에 대한 비난 여론과 미국을 비롯한 우방국들의 적극적인 세계평화유지 책임 촉구에 대한 적극적인 대응이었다. 둘째, 경제력을 통한 위상 제고에 한계를 느끼고 정치·군사적 역할 확대의 필요성을 인식하여 이를 적극 추진해 나가기 위한 것이었다. 셋째, 미국의 동북아시아 지역 안보역할 축소에 따라 질서 재편 과정에서 유리한 입지를 확보하려는 것이며, 나아가 냉전 이후 신질서 형성 과정에서 UN 안보리 상임이사국 지위 확보 등을 통해 강대국과 대등한 입지를 확보하려는 노력의 일환으로 평가할 수 있다.¹¹⁵⁾

나. 제정 과정

1990년 8월 14일 미국 정부는 일본 정부에 대해 걸프만에 소해정 파견을 처음으로 요청하였다. 이 요구는 실현되지는 않았지만 일본에게 해외파병에 대한 자극을 주게 되었다. 일본 정부와 자민당은 10월 16일 미국의 요청에 협력하기 위해 ‘국제연합 협력법안’을 국회에 제출하였으나, 사회당을 비롯한 야당의 반대와 비판적인 국민여론으로 폐안(廢案)되었다.¹¹⁶⁾ 다만 11월 자민·공명·민사당은 자위대와는 별도로 UN 평화유지 활동에 협력하는 조직을 결성하는 것에만 합의하였다.

1991년 9월 PKO 협력법안이 폐안된 지 10개월 만에 일본 정부와 자민당은 공명당과 사민당의 요구사항을 수용하여 ‘PKO 협력법안’을 임시 각의에서 결정하여 국회에 제출하였다. 정부와 자민당은 야당 가운데 공명·민사당의 협력을 얻어 3당 연합으로 법안 통과를 추진하였지만, 공명·민사당과의 의견 대립과 사

자주외교, ② 이에 기초한 동맹관계의 선택적 구상, ③ 상설 UN 대기군 창설과 일본 군대의 참여, ④ 이를 위한 일본 헌법의 개정, ⑤ 일본의 국제지위 향상 등이다. 오자와 이치로, 『日本改造計劃』, 김현진·방인철 역, (서울: 지식산업사, 1994), pp.110-144.

115) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.45.

116) 강희원, “탈냉전기 일본의 방위정책 변화에 관한 연구,” (대전: 해군대학 2003), p.18.

회·공산당 등의 반대로 국회 심의기간 동안 난항을 겪었다. 따라서 9월 17일 다국적군의 대 이라크 공격이 개시되고, 미국은 일본에게 재정지원과 실병력 파견을 요청하였으나 모두 무산되고 말았다.¹¹⁷⁾

1992년 3월에는 유엔 캄보디아 과도 행정기구가 발족된 후 캄보디아의 훈센 총리가 미야자와 총리에게 자위대의 파견을 요청하여 4월 28일부터 중의원은 PKO 협력법안을 본격적으로 심의하기 시작하였지만, 자민·공명·민사 3당간의 의견 차이로 인해 통과가 지연되었다. 이건을 보인 내용은 자위대의 파견시기, PKF 참여 및 파견부대의 지휘권 문제였다. 이에 자민당 단독 통과가 불가능한 상황에서 법안에 대한 수정 작업을 거쳐 6월 15일 국회에서 ‘PKO 협력법’이 통과되었다.¹¹⁸⁾ 이로써 전후 견지해온 자위대의 ‘해외 파병 금지 원칙’¹¹⁹⁾의 의미가 사라지고 자위대가 해외에서 활동할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다.

다. 내용 분석

법안은 총 5장(제1장 총칙, 제2장 국제평화협력 본부, 제3장 국제평화협력 업무, 제4장 물자 협력, 제5장 기타) 27개 조와 부칙으로 구성되어 있다. PKO 협력법은 세계 각지에서 일본이 군사적 역할을 수행할 수 있는 발판을 마련한 법안으로서의 의미가 있겠지만, 그 이면에는 많은 모호성과 문제점을 내포하고 있다.

첫째, PKO 협력법 제3조의 정전감시활동의 일환인 국제평화협력 업무의 대부분은 자위대만이 할 수 있다.(민간인은 업무상 필요시 민간물자협력 지원만 가능) 그러므로 이 법안은 실질적인 자위대의 해외파병법안이다.

둘째, PKO 협력법은 평화유지군(PKF)의 본체업무(무장해제의 이행 감시, 완충지대의 주둔·순찰, 포로 교환 원조 등)와 평화유지군(PKF)의 후방지원(수송, 통신, 의료, 시설 복구 등) 업무가 중복되는 경우에는 후방지원 업무만 가능한 것으로 명시하고 있기 때문에 현지에서 양자의 업무를 구분 짓는 것은 사실상 불가능하다.

셋째, PKO 5원칙이 모호하다.¹²⁰⁾ 분쟁 당사자의 동의 여부는 누가 판단하는

117) 『서울신문』, 1992년 6월 6일 자.

118) 정환웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』(석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.46.

119) 일본 참의원은 1954년 6월 평화헌법을 근거로 자위대의 해외파견은 어떠한 경우라도 인정할 수 없다고 결의하였었다.

120) PKO 5원칙 : ① 분쟁 당사국 간의 정전 합의 ② 분쟁당 사자가 일본의 PKO를 받아들인다는 동의, ③ PKO의 중립성 유지, ④ 이상의 원칙이 지켜지지 않을 경우 독자적으로 철수, ⑤ 무

가? 일본 정부인지, UN 인지, 또한 법상으로는 분쟁 발생 이전의 파견도 가능하게 되어 있는데 그 경우 동의하는 분쟁 당사자는 누구인지, 분쟁이 아직 발생하지 않은 단계에서 명확하게 분쟁 당사자를 특정할 수 있는지, 불안한 상태에 처한 정부의 요청만으로 평화유지군(PKF)을 파견할 수 있도록 만든 규정이 아닌지 등이다.¹²¹⁾

특히 PKO 5원칙에 따라서 분쟁 당사국의 정전 합의나 피(被) 파견국의 동의가 없어지는 때, 공격을 받거나 분쟁 당사국의 한편을 지지하게 되는 경우에 업무를 중단하여야 한다. 하지만, UN 평화유지군은 복수 국의 군대로 구성되어 UN이 임명하는 지휘관의 지휘를 받도록 되어 있으므로, 공격을 받을 경우 자위대만이 업무를 중단하고 철수하는 것은 현실적으로 불가능하다. 파견된 자위대의 독자적인 부대의 철수가 불가능하다는 점에서 PKO 파견 원칙 준수가 불가능한 면이 있다.

넷째, PKO 후방지원 업무를 총리직으로 명할 수 있어 국회의 견제기능에 기본적으로 한계가 존재하고 있다.

다섯째, 자위대의 지휘권 문제로서 PKO 작전 규정은 현지 UN 사령관이 각국 PKO 참가부대를 지휘하도록 규정하고 있으나, 일본 자위대의 무력 불행사 원칙과 UN 사령관의 명령이 배치될 경우 자위대는 어느 쪽의 원칙 또는 명령에 따라야 하는가 하는 문제가 대두된다.

여섯째, PKO 협력법 제24조는 자신과 타 대원의 생명 및 신체를 방어하기 위해 소형의 무기를 사용할 수 있고, 무기와 탄약 등의 장비를 보호하기 위한 무기 사용은 인정하지 않고 있다. 그러나, 현장에서의 무기와 탄약에 대한 위협과 신체 및 생명에 대한 위협과의 구별은 의미가 없고, 소형의 무기 범위도 정해져 있지 않으며, 실시계획에 따른 사용 장비도 정령(政令)에서 정하도록 규정되어 있기 때문에 무기의 사용 제한은 실질적인 의미가 없다. 무기의 사용을 인정하는 것은 실질적으로 평화헌법에서 부인된 교전권을 허가하는 것이기 때문에, 해외에 파병된 자위대원에 대한 무기의 사용 인정은 결국 무력의 행사라고 보아야 한다.

기 사용은 자위를 위한 최소한으로 한정한다는 원칙.

121) 김득주, “일본은 어디로 가고 있나 : PKO 협력법 내용,” 『통일한국』 104권 0호(서울: 평화문제연구소, 1992), p.32.

일곱째, PKO 협력법의 제12/13조에 근거하여 자위대원 이외에 공무원 및 민간인을 평화유지군에 참가하도록 요청할 수 있으며, 행정기관의 물자와 민간의 물자 협력을 내각총리대신이 요청할 수 있기 때문에 PKO 협력법은 유사입법의 성격을 띤다고 할 수 있다.

여덟째, PKO 파견 결정에 있어 국회 사전 승인에서 중·참의원은 7일 이내에 의결하도록 노력해야 한다고 규정하고 있어 기본적인 국회 심의를 크게 제약하고 있다.

이와 같은 여러 문제점을 안고 있는 PKO 협력법이 국회에서 통과되었다는 것은, 일본이 냉전기에 견지해 왔던 평화헌법의 비군사 노선을 변경하고 있으며, 또한 지금까지 국제사회에서의 역할이 새롭게 정치·군사적 역할이 수반되는 노선으로 변화되었음을 의미하는 것이다.

<표-2> PKO 협력법의 내용

구 분	내 용
제1장 총칙	1조(목적) 국제연합을 중심으로 국제평화 노력에 적극 기여 2조(국제연합 평화유지 활동 및 인도적인 국제 구원 활동에 대한 협력의 기본원칙) 3조(정의) 국제연합 평화유지 활동, 인도적 국제 구원 활동, 국제평화협력 업무 등
제2장 국제평화 협력본부	4조(설치 및 관장업무) 총리부에 국제평화협력본부 설치 및 사무 담당 5조(조직) 본부장은 국제평화협력본부장이라고 칭하고, 내각총리대신이 수행
제3장 국제평화 협력 업무	6조(실시계획) 내각 총리대신이 주관, 업무 실시계획안에 대해 각의의 결정을 요청. 7조(국회에 대한 보고) 8조(실시요령) 9조(국제평화협력 업무 등의 실시) 10조(협력대 대원의 임면) 11조(대원의 채용) 12-13조(관계 행정기관 직원의 협력대로의 파견) 국제평화협력 업무로서 협력대가 행하는 업무를 실시하기 위해 필요한 기술, 능력을 가진 직원에 대해 파견 요청 가능 14조(국가공무원법의 적용 제외) 15조(연수) 16조(국제평화협력 수당) 17조(복제 등) 18조(국제평화협력 업무에 종사하는 자의 총수의 상한) 2천 명을 초과하지 않음. 19조(대원의 정원)

	20조(수송의 위탁) 21조(관계 행정기관의 협력) 22-23조(소형무기의 보유 및 대여) 치안상황 고려 대원의 안전유지 위해 보유 가능 24조(무기의 사용) 자신 또는 자신과 함께 현장에 있는 다른 대원의 생명을 방위하기 위해 부득이 필요하다고 인정되는 경우
제4장 물자협력	25조(물자 협력)
제5장 雜則	26조(민간의 협력) 업무상 민간물자 협력 필요시 국가 이외의 자에게 협력 요청 27조(정령에의 위임)

※ 출처 : 국방연구원, 「일본 PKO법안 통과 의미와 국제역할 확대전망」, pp.71-84 요약.

라. 평가

일본은 PKO 협력법을 계기로 유엔의 깃발 아래 국제평화유지군, 즉, PKO에 참가할 수 있는 합법적인 길을 마련하였다. 일본 자위대의 해외파병이 시작된 것이다. PKO 협력법의 성립은 두말할 나위도 없이 일본 방위정책의 커다란 전환점을 마련한 것으로, 다음과 같이 평가할 수 있다. 첫째, 일본이 비군사 노선을 버리고, 세계 각지에서 군사적 역할을 수행할 수 있는 발판을 마련하게 되었다. 비록 PKO 5원칙이라는 단서를 달아서 전투지역에 파병을 제한하고, 상대국의 동의를 얻어야 하며, 소형의 무기 외에는 지참하지 않는다는 등의 제한과 PKF에는 참가할 수 없다는 조건이 있지만, 무장한 자위대의 해외파견을 가능하게 했다는 점에서 해외 분쟁에 대한 무력 불간섭의 원칙을 담은 헌법을 개정하지 않고 해석 개헌으로 이를 무력화시킨 것이다.¹²²⁾

둘째, 동북아시아에서 ‘신아시아 정책’¹²³⁾을 구상하여 이 지역에서 정치·군사대국으로 발돋움하려는 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 이는 세계 GNP의 15% 이상을 차지하고 있는 일본이 당시 세계적 강국이 되었다고 느끼고 있으나, 전국민적 차원에서 국가목표가 제대로 설정되어 있지 않아, 이런 혼란한 국민 정서를 이른바 보수정치가들이 이용하여 PKO 협력법을 통과시켰다고 볼 수 있다.¹²⁴⁾

122) 정구종, 앞의 책, p.37.

123) 일본은 아시아에서 미국의 강력한 보좌국이 되어 이 지역의 안정을 도모하고 자국의 경제적 이익을 수호하기 위하여 NATO와 같은 강력한 군사·정치·경제적 블록을 만들려는 것으로, 이러한 구상은 1979년 11월 大平수상이 제창한 ‘환태평양 연구대상’에서 표면화되었다. 최경락, “일본의 구상과 한국 안보,” 『국제문제』 통권 174호(서울: 국제문제연구소, 1985), pp.51-67.

124) 『한겨레 신문』, 1992년 6월 14일 자.

셋째, PKO 협력법의 성립으로 자위대의 존립을 더욱 인식시키게 되는 계기가 되었다. 자위대는 스스로 미군에 패한 ‘옛 황군의 사생아’, 한국전쟁 시 미군의 의도로 만들어진 ‘섬 수비대’라는 피해의식이 있었다. 더욱이 소련 붕괴 이후 가상의 적이 없어진 후 자위대에 대한 관심은 계속 저하되었다.¹²⁵⁾ 하지만, 일본은 PKO 협력법 제정으로 세계 각지에서 군사적인 역할을 수행할 수 있는 최강의 군대를 목표로 할 수 있게 되었다.

넷째, 탈냉전기에서도 미·일 안보체제를 강화함으로써 대미 동맹을 견지하겠다는 점이다. 미·일 안보체제는 이전의 소극적인 의미의 일본을 방위하기 위한 대공산권 협조라는 의미를 넘어서서 아시아·태평양 지역으로 그 범위를 확대하였을 뿐만 아니라 이에 따른 미·일 역할 분담을 세분화하였다.

다섯째 일본의 PKO 활동은 1992년 6월 PKO 협력법의 제정으로 UN을 중심으로 이루어지는 PKO 활동에 자위대를 파견하기 위한 법적인 근거를 만들고, 이후 캄보디아, 앙골라 등 총 6개 지역에 자위대 등을 파견하기에 이르렀다. 또한 1998년 6월 PKO 협력법이 개정된 이후에는 지금까지 국제연합의 틀 속에서만 파견하던 국제평화협력의 대상을 유엔 결의에 의하지 않고도 추진할 수 있게 됨으로써 다양한 분쟁지역에 대한 일본인 파견이 가능하게 되어, 현재까지 동티모르 등 다수의 지역에 대해 자위대가 파견되기에 이르렀다.¹²⁶⁾ 이러한 PKO 협력법이 가지는 문제는 일본의 현 헌법에서 자위대의 해외파병과 무력사용을 금지하고 있는 상황에서 명백히 위헌임에도 불구하고 실질적으로 일본은 PKO 활동을 강화시켜 나가고 있다.

2. 테러대책 특별조치법¹²⁷⁾

125) 『조선일보』, 1992년 5월 29일 자.

126) 1998년의 국제평화 협력법의 개정은 다음의 세 가지 측면에서 이루어졌다. 첫째는 국제적인 선거감시활동과 연관된 것으로서 종래에는 유엔 PKO에 관계된 것만이 협력대상이었는데 반해서 개정 후에는 그 외의 형태도 포함되게 된다. 둘째 인도적 물자 협력과 연관된 것으로서 종래에는 유엔총회나 안전보장 이사회, 또는 경제 사회 이사회의 결의에 기초하였던 것이 보다 완화되었다. 셋째 파견 부대의 무기 사용과 관련된 것으로서, 종래에는 부대로서 참가한 자위관이 개개의 판단에 의해 사용할 수 있었던 것을 현장에 있는 상관의 명령에 따라 사용할 수 있게 하였다.

127) 정식 명칭은 “2001년 9월 11일 미국에서 발생한 테러리스트에 의한 공격 등에 대응하여 이루어지는 국제연합 현장의 목적을 달성하기 위한 여러 외국의 활동에 대해 일본이 실시하는 조치 및 관련 국제연합결의 등에 의거한 인도적인 조치에 관한 특별조치법안”이다.

가. 제정 배경 및 과정

2001년 9월 11일 미국의 중심부를 강타한 테러사건에 대하여 일본은 매우 재빠른 반응을 보였다. 우선 9월 16일 관방부장관(官房副長官)인 아베 신조는 “주변사태법에서의 ‘주변’은 지리적 개념이 아니라는 것이 일본 정부의 입장임을 강조하면서, 전투지역과 분명히 선이 그어진 장소라면, 무기·탄약 외의 것은 기본적으로 수송할 수 있다. 그 개념에 해당이 되는지 안되는지 논의하지 않으면 안된다.”라고 하여 일본 정부가 ‘주변사태법’을 적용하여 미국에 대한 지원을 할 것을 검토하고 있다는 것을 밝혔다.¹²⁸⁾ 이는 주변사태법에서의 ‘주변’의 한계가 애매하다는 것을 이용하여 주변사태법을 확대 해석하여 적용하려고 한 것이다.

하지만 9월 17일, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 수상이 주변사태법을 확대 해석하여 적용하는 것은, 중동지역은 ‘주변’에 포함되지 않는다고 하는 과거의 정부 답변과의 정합성을 고려할 때, 어렵다고 판단하여, 신법에 의한 자위대의 후방지원을 검토하라고 자민당의 야마사키 타쿠(山崎拓) 간사장에게 지시했다는 보도가 나왔다.¹²⁹⁾ 그리고 그로부터 1개월이 조금 지난 10월 29일 테러대책 특별조치법이 성립된 것이다.¹³⁰⁾

고이즈미 정권이 이와 같이 신속한 행동을 취한 배경에는 몇 가지 요인이 작용되었다. 첫째, 걸프전 당시 재정적 지원에도 불구하고 국제사회로부터 적절한 평가를 받지 못한 것을 거울삼아 가시적인 기여를 해야 한다는 강박감이 작용했다. 둘째, 국력에 상응한 적극적 공헌을 함으로써 국제사회에서의 존재를 과시하고, 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득 등 명예로운 위상을 차지하려는 의욕이 나타났다. 셋째, 동맹국 미국에 대한 강력한 지지를 천명함으로써 양국 관계를 공고히 하겠다는 의도가 작용했다. 넷째, 9·11 사건은 인류 문명사회 전체에 대한 도전인 만큼, 일본도 기민하게 테러 근절의 국제적 노력에 참여해야 한다는 위기감과 책임감이 작용했다. 다섯째, 고이즈미 총리의 리더십을 발휘해 위기관리 능력을 과시함으로써 국내 정치의 안정을 유지하겠다는 고려도 있었다. 여섯

128) 『毎日新聞』, 2001년 9월 16일 자.

129) 『毎日新聞』, 2001년 9월 17일 자.

130) 김준섭 “일본의 안보정책의 변화에 관한 고찰 : 집단적 자위권 문제를 중심으로,” 「사회과학논총」 제4집(숭실대학교 사회과학 연구원 2002), p.41.

제, 총리 자신을 포함한 주요 정책결정자들의 보수적·현실적 가치관, 국제 정치관, 안보관이 작용했다. 일곱째, 9·11 테러 사건과 미국의 대응을 주어진 기회로 활용해 자위대의 정통성과 위상을 제고하고 그 활동을 해외로 확대하려는 고려도 영향을 미쳤다.¹³¹⁾

나. 주요 내용

법안은 총 13조로 구성되어 있고, 미국의 대테러전 지원에 한정된 2년 기한의 한시적 법안이다. 주요 내용을 보면, 자위대의 활동이 가능한 지역적인 범위를 일본 영역과 공해와 외국 영역 중 전투가 발생하지 않는 지역으로 하였다. 무기와 탄약을 포함한 물자 수송 및 연료 보급 등의 협력지원활동과, 조난당한 미군 등의 수색구조활동 및 이재민 구원 활동도 할 수 있도록 하였다. 또한, 무기와 탄약의 수송은 해상수송만 허용하고, 보급 및 육상 수송은 금지되었으며, 타국에서의 활동은 해당 국가의 동의를 전제로 하고 있다.

무기의 사용에 있어서는 기존의 법에 없는 본인 관리 하에 들어간 사람(난민자 및 미군 부상자 등)을 방호의 대상에 추가함으로써 무기의 사용 요건이 완화되었다.

다. 내용 분석

테러대책 특별조치법은 제정할 당시에 긴급하게 미국의 대테러전을 지원할 목적으로 제정되었기 때문에 이전에 제정된 자위대 파견법(PKO 협력법, 주변사태법, 자위대법)의 내용과 비교하여 중복 또는 확장된 조항들이 많다. 테러대책 특별조치법의 성립은 일본의 기본 방위정책을 근본적으로 변경하는 것을 의미한다. ‘전수방위(專守防衛)’, ‘집단적 자위권’을 행사하지 않는다는 일본 정부의 입장이 사실상 무너진 것이다. 이것은 집단적 자위권이 위헌이라는 입장을 취해온 일본 정부의 법 해석을 왜곡하는 것이며, 헌법 개정을 가속화시키는 효소로 작용할 수도 있다.¹³²⁾

일본 정부가 이와 같은 테러대책 특별조치법을 제정하여 대응을 하게 된 배경을 종합적으로 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 걸프 전쟁 시 제정적 지원에도

131) 신지호, “탈냉전기 일본 안보정책의 변화에 대한 고찰,” 『한국과 국제정치』 제18권 제2호 (서울: 경남대극동문제연구소, 2002), pp.73-74.

132) 김태기, “9.11 사태와 일본의 군사적 역할에 관한 고찰 : 테러대책 특별조치법을 중심으로,” 『호남정치학회보』 제13권 제0호(호남정치학회, 2001년), p.199.

불구하고 일본이 국제사회에서 적절한 평가를 받지 못하고, 비판만 받은 ‘굴욕’적인 경험을 교훈 삼아 더 가시적인 기여를 하겠다는 강박감이 작용했다. 둘째, 일본이 국력에 상응한 적극적 공헌을 함으로써 국제사회에서의 ‘존재’를 과시, 명예로운 위상을 차지하려는 의욕이 나타났다. 이것은 유엔 안보리 상임이사국 지위 획득이라는 숙원과 상통한다.

셋째, 동맹국 미국에 대한 강력한 지지를 천명함으로써 양국 관계를 공고히 하겠다는 의도가 작용했다. 미온적 대응이 미·일 관계에 커다란 손상을 줄 것을 우려한 것이다. 넷째, 9. 11 테러 사건은 인류 문명사회 전체에 대한 도전인 만큼 일본도 기민하게 테러 근절의 국제적 노력에 참여해야 한다는 위기감과 책임감이 작용했다. 다섯째, 고이즈미 준이치로 총리의 리더십을 발휘해 위기관리능력을 과시함으로써 국내 정치의 안정을 유지하겠다는 고려도 있었다.

여섯째, 고이즈미 총리 자신을 포함한 주요 정책 결정자들의 보수적·현실적 가치관, 사고 양식, 국제 정치관, 안보관이 작용했다. 일곱째, 9. 11 테러 사건과 미국의 대응을 주어진 기회로 활용해 자위대의 정통성과 위상을 제고하고 그 활동을 확대하려는 고려도 영향을 미쳤다.¹³³⁾

그리고 이와 같은 일본 정부의 의도가 관철될 수 있었던 배경에는 테러 참사에 대한 국제협력이라는 대의명분과 일본 사회의 변천, 그것을 반영하는 국민의 식구조의 변화와 정치권력구조의 현황이 있다고 할 수 있다. 압도적 국민 지지를 기반으로 하는 고이즈미 총리의 리더십, 집권당의 일부가 된 공명당의 정책상의 변화, 민주당과 공명당의 상호 견제, 각 정당의 세대교체와 신사고(新思考) 등장 등 일본이 전체적으로 변해가고 있다고 보아야 한다.¹³⁴⁾

기존의 자위대 파견법과 비교하면 첫째, 자위대의 활동 내용이 더욱 구체적이고 명문화되었다. 즉 테러대책 특별조치법에 따라서 자위대는 다국적군에 대한 물품 및 역무 제공과 각종 편의를 지원하는 협력지원활동과, 전투행위 때문에 조난당한 전투 참가자에 대한 수색구조활동도 할 수 있게 되었다. 또한 테러 공격을 받은 피재민의 구원을 위해 자위대가 식량이나 의복과 의약품 및 의료 물자를 지원하는 피재민 구조활동도 할 수 있게 되었다.

133) 『동아일보』, 2001년 10월 25일 자.

134) 『동아일보』, 2001년 10월 25일 자.

이러한 활동 가운데 협력지원활동과 수색구조활동은 주변사태법이 규정한 후방지역 지원 수색구조활동과 일치한다. 또한 이재민 구원 활동은 PKO 협력법의 인도적인 국제구조활동에 포함되는 것으로서 기본적으로 동일하다. 그러므로 테러대책 특별조치법은 주변사태법을 더욱 명문화한 것으로써 주변사태법을 그 기본 골격으로 하고 있다. 따라서 집단적 자위권과 관계되는 ‘무력행사와의 일체화’에 관한 문제 역시 주변사태법에서의 문제와 거의 동일하다. 즉, 실제로는 ‘무력행사와의 일체화’에 해당되는 정보제공이나, 병참 활동 등을 일본 정부는 여전히 ‘무력과의 일체화’가 아니기 때문에 집단적 자위권의 행사에 해당하지 않는다고 하고 있다.¹³⁵⁾

둘째, 자위대를 과건하는 지역적인 한계를 확장하였다. 테러대책 특별조치법에서는 주변사태법에 있었던 ‘후방지역’이라는 용어가 삭제되고, 자위대의 지원활동이 가능한 지역으로 ‘일본 영역과 실제로 전투행위가 없으며, 활동 기간 동안에도 전투행위가 발생하지 않는’ 지역에 한정하였다. 이는 주변사태법의 ‘후방지역’의 정의를 그대로 계승한 것이다. 자위대의 활동지역의 가까이에서 전투행위가 있을 경우에는 부근의 상황에 비추어 보아 전투행위가 예측되는 경우에는 활동을 중지하고 피난하여야 한다는 점도 주변사태법과 동일하다. 그러나, 활동지역이 되는 ‘공해와 그 상공’이 일본 주변에 한정되지 않은 것과 ‘동의를 얻은 외국의 영역’도 포함한 것을 볼 때, 자위대의 활동 가능 지역은 더욱 확장되어 전 세계의 어느 지역에도 군사작전을 수행하기 위해 자위대를 과병될 수 있게 되었다.

셋째, 자위대원의 무기 사용 요건이 더욱 완화되었다. 무기의 사용에 관하여 ‘정당방위와 긴급 피난에 해당하는 경우 외에는 사람에게 위해를 주어서는 안 된다’는 것은 PKO 협력법 및 주변사태법과 동일하다. 하지만 테러대책 특별조치법에서는 ‘본인과 현장의 다른 자위대원과 본인 관리 하에 들어간 사람의 생명을 방호하기 위해 필요하다고 인정할만한 사유가 있는 경우’에는 무기의 사용을 허용하고 있다. 즉, PKO 협력법 및 주변사태법에는 없는 ‘본인 관리 하에 들어간 사람’을 방호의 대상에 추가함으로써 무기의 사용 요건이 완화되었다. 그리고 자위대에 의한 재외교포의 수송에 있어서도 피난 유도에 해당하는 ‘자위관의 보호 하에 들어간 해당 수송의 대상인 교포 또는 외국인’을 무기의 사용에 의한 방호

135) 김준섭, 앞의 글(2002), p.41.

대상 범위에 포함하였다.

<표-3> 테러대책 특별조치법의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
1조(목적)	○ 일본과 국제사회의 평화와 안전 확보에 기여
2조 (기본원칙)	○ 대응 조치를 실시할 때는 무력에 의한 위협 또는 무력 행사 불가 ○ 대응 조치는 일본 영역과 현재 전투가 없는 곳, 활동기간 중 전투 행위가 이루어지지 않는 공해 및 상공, 외국 영역(해당국가의 동의 시)
3조(정의)	○ 협력지원활동, 수색구조활동, 이재민 구원 활동에 관한 정의
4조(기본계획)	○ 내각 총리대신이 집행, 기본계획안에 대한 각의의 결정 요청
5조 (국회의 승인)	○ 대응 조치 개시일 20일 안에 국회 의결에 부쳐 국회 승인 요청. 단, 국회가 폐회 중인 경우, 최초로 소집되는 국회에 승인 요청.
6조 (협력지원활동)	○ 내각총리대신이 총괄, 방위청 장관은 기본계획에 따라 협력지원활동을 집행하고, 해당 협력지원활동 실시구역 지정
7조	○ 수색구조활동의 실시 외 기타 사항
8조	○ 자위대에 의한 이재민 구원 활동의 실시
9조	○ 관계 행정기관에 의한 대응 조치 실시
10조	○ 물품 무상 대여 및 양여
11조 (국회 보고)	○ 내각총리대신은 기본계획의 결정·변경 시, 대응 조치후 국회 보고
12조 (무기 사용)	○ 자기 또는 자기와 함께 현장에 소재하고 있는 다른 자위대원, 직무를 수행함에 따라 자기 관리 하에 들어온 자의 생명·신체의 방어를 위해 부득이 필요하다고 인정할 이유가 있는 경우 - 무기 사용은 현장에 상관이 있을 시에는 그 명령에 따라야 함 - 단, 생명·신체에 대한 침해 시, 위협이 절박하여 명령을 받을 시간적 여유가 없을 시는 예외
13조 (정령에의 위임)	○ 기타 이 법률의 시행에 관해 필요한 사항은 정령으로 정함.

※ 출처 : https://www.kr.emb-japan.go.jp/itprtop_ko/index.html.(검색일 : 2020년 10월 5일)

넷째, 자위대의 해외 파병을 위한 국회의 승인 절차 문제이다. 자위대의 해외 파병 결정에 의회의 관여를 인정하는 것은 군사에 대한 문민통제와 관계되는 문제이다. 법안에서 내각 총리대신은 기본계획의 결정·변경과, 기본계획이 정하는 대응 조치가 종료되었을 때 결과를 의회에 보고하도록 되어 있지만, 의회의 승인

을 과견요건으로 하지는 않았다. 자위대의 해외 파병 대상을 미국의 대테러전에 한정하고 2년 기한의 한시적 법이기 때문에 법안의 제정만으로도 국회의 승인은 이미 주어졌기 때문에 의회 승인절차가 불필요하다는 것이 일본 정부의 입장이다.

그러나, 미국이 다른 중동의 테러 지원국가에 까지 공격 대상을 확대하려고 하였다면 당초의 기본계획은 크게 변경되었을 것이다. 이러한 예측하지 못한 사태가 발생하고 또한 일본 정부가 활동을 계속하는데 문제가 있다고 판단한다면, 의회에 파견 중지의 권한을 부여하는 것도 필요했을 것이다. 또한 파견이 장기간 계속될 가능성을 고려하여 원칙적으로 사전에, 긴급한 경우에는 사후의 국회 승인을 과견요건으로 함과 동시에 기본계획의 변경에 관해서도 승인 절차를 정해야 했을 것이다.

<표-4> 주변사태법과 테러대책 특별조치법 비교

구 분	주변사태법	테러대책 특별조치법
무기·탄약 수송·보급	○수송은 가능하나 보급은 불가	○무기와 탄약의 보급과 육상수송을 제외한 수송과 보급 가능
무기 사용	○자위관 본인 및 여타 대원의 생명과 신체를 보호하는 경우에 한정	○미군 부상자, 난민 등 ‘자위대원의 직무상 管理 下에 있는 자’를 포함
국회 관여	○미군 지원 시 국회의 사전승인	○자위대 파병 20일 이내에 국회의 사후 승인
자위대 활동범위	○일본 본토 및 주변지역 공해와 그 상공에 한정	○동의를 얻은 제3국의 비전투지역도 포함

※ 출처 : 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.55.

라. 평가

2001년 9월 11일 미국의 중심부를 강타한 테러사건을 계기로 일본은 10월 29일 테러대책 특별조치법을 성립시켰고, 그에 의거하여 파견된 자위대의 함정이 12월 3일 아라비아 해에서 미군 함정에 대하여 처음으로 연료를 보급했다. 이것은 전후 일본의 안전보장정책에 있어서 기본적인 원칙이었던 전수방위(專守防衛)라고 하는 것을 결정적으로 무너뜨렸다는 점에 있어서 획기적인 일이었다. 물론 그 이전에도 일본의 자위대가 해외에 파병된 적이 없었던 것은 아니다.

전후 최초의 파병이라고 할 수 있는 것은 1991년 걸프전이 끝난 이후 페르시아만에 해상자위대의 소해정이 파견되어 기뢰를 제거하는 활동을 한 것이며, 1992년에는 PKO 협력법에 근거하여 육상자위대가 전후 최초로 캄보디아 등에 파견되기도 하였다. 그러나, 이들이 모두 전투행위가 끝난 뒤에 파견된 것이며, 그 임무에 있어서도 직접적으로 미군에 대한 지원이 아니었던 것에 반해, 이번의 경우는 전시상황에 있어서 미군에 대한 직접적인 군사적 지원을 한 것이다. 즉, 이것은 현재에 이르기까지도 일본 정부가 공식적으로는 인정하고 있지 않는 집단적 자위권이 실질적으로 행사된 최초의 케이스이다.¹³⁶⁾

집단적 자위권을 금지하고 있는 현행 헌법이 허용하는 최대한의 범위를 해석 변경을 통하여 확보한 것으로 위헌의 소지가 있고, 이 이상의 활동을 하기 위해서는 헌법 개정이 불가피할 것으로 평가된다.

일본은 테러대책 특별조치법을 통하여 첫째, 대테러전에 자위대의 파병을 계기로 앞으로 쏠 세계적으로 자위대의 활동영역이 확장되었다. 1999년 주변사태법은 미·일 안보조약을 근거로 해서 자위대의 활동영역을 일본 주변의 공해와 그 상공에서의 ‘후방지원’에 한정했지만, 테러대책 특별조치법은 비록 한시적이지만, 미국 이외의 군대도 지원 대상으로 하고 일본 주변 이외의 지역과 타국의 영역도 활동영역으로 하고 있다. 즉, 자위대는 대미 테러지원을 명분으로 그 영역을 사실상 전 세계로 확장되었다.

둘째, 테러대책 특별조치법은 비록 대테러전에 한정된 한시적 법안이지만, 앞으로 국제 분쟁 발발 시 자위대 해외파병의 선례(先例)가 된다는 점에서 향후 국제분쟁에 있어서 자위대가 활동할 수 있는 근거가 마련되었다.

셋째, 헌법 개정의 한 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. 헌법 개정의 추진을 통하여 자위대의 해외 활동을 합법적으로 보장받으려 할 것이다.

넷째, 일본은 미국의 압력을 구실로 군사대국을 실현하려는 계기가 마련되었다.¹³⁷⁾ 당시 일본 정부는 테러대책 특별조치법에 의한 자위대의 아프가니스탄 파병은 미·일 동맹의 일환으로 일본이 미국의 대테러전을 후방 지원하는 목적이라고 하였지만, 미국과 함께 자위대의 해외 활동을 추진하여 일본의 보통국가 군

136) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.55.

137) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.55-56.

대의 실현을 위한 움직임이라고 평가할 수 있다.

3. UN 안전보장 이사회 가입 노력

가. 일본의 국제적 지위 및 위상의 변화

패전국이자 전범국인 일본은 국제사회에서 아무런 권리를 주장할 수 없었고 전승국인 미국 등의 의지에 의해 움직여졌다. 천황제가 폐지되고, 원칙적으로 교전권과 그를 위한 군대 보유가 인정되지 않는 등 제국주의 시대의 잔재 청산을 위해 많은 부분이 간섭당하고 제약당하였다. 따라서 세계적으로 어떤 영향력을 행사할 수 있는 상황은 전혀 아니었다.

하지만 현재의 일본은 전쟁의 상처를 완전히 씻고 세계적인 경제대국으로 발돋움한 상태이다. 경제력이 증대됨에 따라 자연스럽게 타 분야에서의 세계적 영향력과 함께 UN 등 국제기구에서의 역할 또한 커졌다. 보통 경제력이 뒷받침되는 국가에게는 그에 어느 정도 상응하는 역할(국제분쟁해결 주체 등으로서의)도 요구되기 때문이다.

UN은 6개의 주요 조직으로 구성되어 있으며, 가장 중요한 기구는 안전보장 이사회이다. 안전보장 이사회는 15개의 국가로 구성되어 있고, 미국과 프랑스, 영국, 러시아, 중국이 영구 상임이사국이다. 10개의 비상임이사국은 2년 임기로 순번제로 선임되는데, 이들 비상임이사국은 매년 5개국씩 선출되고, 후보는 지역별 대표들의 모임에서 선출하게 된다. 안전보장 이사회의 의장국은 15개 상임이사국 중에서 매월 교체되고, 때로는 중요한 결의안의 채택에 있어서 영향을 미치는 경우도 있지만 보통은 상징적인 역할에 지나지 않는다. 냉전 이후에는 유엔 안전보장 이사회의 권한이 더욱 강화되고 있고 그 활동도 더욱 빈번해졌다.

일본이 UN에 대한 기여가 높은 만큼 그에 합당한 지위를 얻고자 하는 것은 당연할지 모른다. 위와 같은 상임이사국의 권한을 일본은 내심 바라고 UN에 절대적인 기여를 하고 있는지도 모른다.

<표-5>와 같은 일본의 높은 재정기여도는 일본 자국의 경제력을 반영한 것임에 틀림없다. 그러나 일본 측에서는 상임이사국의 입장이 아닌 상황에 미국을 제외한 다른 상임이사국보다 더 많은 부담을 지고 있어야만 하는 상황에 강한 의

구심을 제기할 가능성도 충분히 있으며, 그에 따라 일본은 유엔에 기여한 바에 상응하는 지위를 얻기 위해 노력하고 있는 것일 것이다. 간단하게 말하자면 일본은 당연히 여섯 번째 상임이사국이 될 자격이 있다고 믿고 있는 것이다.

<표-5> 유엔 PKO에의 각국 분담금 현황(2020년 기준)

미국	중국	일본	독일	영국	프랑스	이탈리아	브라질	캐나다	러시아	한국
22%	12%	8.564%	6.090%	4.567%	4.427%	3.307%	2.948%	2.734%	2.405%	2.267%

※ 출처 : <https://ko.wikipedia.org/wiki/>(검색일 2020년 7월 31일)

나. 상임이사국 진출 시 일본의 위상 강화

일본이 상임이사국이 될 경우 일본은 주요한 외교 분쟁과 국제문제를 해결하는 데 있어서 예전과 달리 투표권을 행사함으로써 정책결정 과정에서 커다란 역할을 할 수 있다. 이는 결과적으로 일본의 확대된 국제적 활동과 정치적 책임을 과시하여 국제무대에서의 자국의 위상을 공고히 하게 될 것이다. 이러한 여건은 미국으로 하여금 일본의 위치를 재평가하게 만들고 일본은 적어도 상임이사회 내에서 미국과 동등한 위치를 확보하는데 기여하게 될 수 있을 것이다.

경우에 따라서 상임이사회의 정책결정 과정에서 일본은 자유로운 선택을 통해 독립적이고, 신축적인 노선을 추구하는 상황도 기대해 볼 수 있는 가능성이 충분하다. 상임이사국의 진출과 선출은 일본에게 그러한 통로를 제공할 수 있다고 일본 정부는 믿고 있다. 상임이사국 진출은 미국에 새로운 일본의 모습을 보여주는 것이다. 이는 결코 양국 관계가 평등한 차원으로 연결되는 것을 의미하는 것은 아니지만 적어도 일본은 심리적, 상징적 효과를 얻어 워싱턴이 동경 측에 손쉽게 외교적 압력과 경제적 요구를 할 수 없게 하는 이득을 기대할 수 있다. 일본의 상임이사국에로의 성공적 진출은 미국의 일본에 대한 인식적인 변화를 도출하지만 이는 일본이 미국의 정치, 외교적 의존의 틀에서 벗어나는 계기를 마련해 준다.

다. 일본의 UN 상임이사국 진출 시도의 역사

(1) 걸프전 이후 일본의 각성

냉전 이후 안전보장 이사회가 세계 질서에 실질적인 영향력을 행사하고 있다.

이라크에 대한 걸프전의 수행, 리비아에 대한 제재 등에 대해 안전보장 이사회는 일체가 되어 적극적인 대응을 하였고, 캄보디아, 소말리아, 등 분쟁지역에서 PKO의 활발한 활동을 전개하였다. 특히 상임이사국들의 거부권 남발 감소로 안전보장 이사회의 지위와 역할이 향상된 것임은 분명하다.

1991년 1월의 걸프전 이후 국제공헌 하에 일본의 영향력을 높여야 한다는 주장이 본격적으로 제기되었는데 이는 걸프전에서 130억 달러에 달하는 막대한 전비를 부담했음에도 불구하고 국제사회에서 냉담한 평가를 받게 되자 국제 역할의 확대라는 측면에서 유엔 안전보장 이사회 상임이사국 진출 문제가 논의된 것이다. 일본은 1992년 1월 9일 미·일 정상회담에서 냉전 후 미·일 관계를 정리한 도쿄선언에서 미·일 관계는 글로벌 파트너십을 기반으로 하며, 주일미군 경비의 부담 확대를 내걸어 일본의 독자적인 외교 발언권 확보를 천명하고 나섰다.

안전보장 이사회 상임이사국 진출에 자민당이나 재계, 타 관청 부처에 비해 외무성이 가장 적극적이데 외무성은 대외적으로 상임이사국 진출을 통하여 일본의 국제적인 위상을 높이고, 대내적으로는 외무성의 위상을 제고하려는 의도에서 추진하고 있는 것이다. 외무성의 상임이사국 진출의 당위성 논리는 대표 없이 과세 없다는 것으로 미국에 이어 일본이 유엔 분담금 3위인 점을 상기시키고 있다.¹³⁸⁾

(2) 본격적인 일본의 상임이사국 진출 시도

1992년 뮌헨 선진 7개국(G-7) 정상회담에서 미야자와 기이치(宮澤 喜一) 일본 총리는 조지 허버트 워커 부시(George Herbert Walker Bush) 미국 대통령에게 “일본은 유엔 안보리의 상임이사국이 될 자격이 있다”라는 의사를 밝혔다. 그 후 일본 외무성은 유엔 창설 50돌이 되는 1995년에 상임이사국이 되는 것을 목표로 삼고 이의 실현을 위해 노력을 경주하였다.

일본 정부는 1993년 7월 6일 유엔 안전보장 이사회 개편에 대한 의견서에서 “안전보장 이사회 개편에 있어서 세계평화와 안정을 위해 공헌하려는 의사와 상응하는 능력을 갖춘 국가를 적극 활용해야 하며 일본은 안전보장 이사회에서 책임을 다할 용의가 있다”라고 안전보장 이사회 상임이사국 진출에 대한 의사를 표현하였다.

138) 전황수, “일본의 UN 안보리 상임이사국 가입 추진 과정에 관한 연구,” 『국가전략』 제6권 1호 (2000), pp.169-170.

1993년 8월 9일 호소카와 모리히로((細川護熙) 총리를 수반으로 하는 야당 연립정권이 수립되자 야당 대표들은 “평화헌법의 이념 및 정신을 존중하고 외교 및 방위 등 국가의 기본정책에 대해 기존의 정책을 계승하며 세계평화와 군축을 위해 책임 및 역할을 맡아 국제사회에서 신뢰받는 국가를 만든다”라고 합의하여 안전보장 이사회 상임이사국 진출 문제에 관심을 보였다. 그 후 일본은 기회가 있을 때마다 상임이사국 가입 의지를 표명하였고, 총리, 외상 등 정부 수뇌와 여당 지도자들이 각국을 순방하여 지지를 호소하였다. 특히 개발도상국들에 대해서는 개발 원조 등 경제적 지원을 바탕으로 지지를 규합하였고, 자위대를 PKO에 파견함으로써 상임이사국 진출에 필요한 노력을 전개하였다.

하타노 요시오(波多野敬雄) 유엔주재 일본대사는 1994년 3월 16일 유엔본부에서 열린 안전보장 이사회 개조작업 부회에서 “새로 등장한 정치적·경제적 대국을 상임이사국에 추가해야 하며, 일본은 안전보장 이사회에서 책임을 다할 용의가 있다”라며 상임이사국 진출에 대한 희망을 표출하였다. 새로 부임한 오와다 히사시(小和田恆) 유엔주재 일본대사도 1994년 5월 2일 “일본의 결의를 명확히 해 나가는 것이 중요하다”라고 발언하였고, 가키자와 고지(柿澤弘治) 외상도 1994년 5월 3일 “국제적인 기대에 부응하여 상임이사국으로서 할 수 있는 책임을 다해 나갈 생각이다”라고 주장하였다.¹³⁹⁾

(3) 신중론의 등장

1994년 호소카와 총리가 사임하고 새로 발족한 하타 내각도 유엔 안전보장 이사회 상임이사국 가입을 적극 추진했는데 하타 쓰토무(羽田孜) 총리는 1994년 5월 4일 “유엔은 개혁이 필요하며 상임이사국 수를 늘릴 필요가 있다. 일본은 정치·경제 등 모든 분야에서 상임이사국에 어울리는 역할을 하고 있으며 책임을 다할 생각이다”라고 발언하면서 적극적인 의지를 표명하였다. 이렇게 1993년 55년 체제의 종식과 야당 연립정권의 발족에도 불구하고, 호소카와 정부와 하타 내각에서는 종전의 자민당과 일관되게 유엔 안전보장 이사회 상임이사국 가입 정책을 계속해서 추진하였는데 이는 연립내각을 주도한 막후 실력자인 오자와 이치로와 하타 쓰토무, 호소카와 총리 등이 구(舊) 자민당 출신으로 보수 정치인들이기 때문이다.

139) 전황수, 앞의 책, pp.170-171.

그러나 연립정권 수립을 위해 상임이사국 진출에 대한 합의안에도 불구하고 1994년 6월 30일 사회당의 무라야마 도미이치(村山富市) 위원장을 총리로 하는 연립정권이 수립되자 사회당과 신당 사키가케는 상임이사국 진출에 신중한 입장을 표명하였다. 자민·사회·사키가케 등 연립정권에 참가하고 있는 3당은 상임이사국 진출에 대해 서로 상이한 견해를 보였고, 각 정당 의원들 사이에서도 상이한 의견이 개진되기 시작하였다.

자민당의 주류는 상임이사국 진출에 적극적인 입장이었지만, 사회당과 신당 사키가케의 논의를 받아들여 자민당 총재인 고노 요헤이(河野洋平) 외상은 1994년 6월 30일 “유엔 개편에 대해 국민과 논의하여 상임이사국 진출 방향으로 나가야 하느냐 여부를 충분히 이해하고 판단할 상황을 만들 필요가 있다”라며 신중론을 개진하였다.

무라야마 총리도 7월 1일 “유엔 개혁을 추진해 나가면서 아시아 국가들로부터 이해받을 수 있는 노력을 해야 하며 적극적으로 안전보장 이사회 상임이사국 진출 공작을 하지 않는 것이 좋다”는 입장을 보였다. 신당 사키가케의 다나카 슈세이 대표도 7월 14일 “국민투표에 부쳐야 할 중요한 문제인데도 충분한 논의가 이뤄지지 않아서 총리 직속의 민간 자문기관을 설치하여 상임이사국 진출에 따르는 손익을 정확히 파악해야 한다”라고 발언해 조심스러운 입장을 보였다.

결국 1994년 8월 11일 무라야마 사회당 위원장, 고노 요헤이 자민당 총재, 다케무라 마사요시(武村正義) 사키가케 당수 등 연립여당 당수들은 “평화헌법의 제약이 있는 일본은 상임이사국이 되어도 군사 면에서의 책임은 곤란하다는 입장을 국제사회에 분명히 밝힐 필요가 있다”라고 합의하였다. 연립여당은 1994년 9월 9일 외무조정위원회를 열어 상임이사국 진출에 대해 “헌법 이념에 근거해 무력행사를 목적으로 하는 군사 활동에는 참가할 수 없다는 것을 명확히 한다”는 등 4개 항의 조건을 제시하였다.

고노 요헤이 외상은 1994년 9월 27일 유엔총회의 연설에서 “일본은 무력행사 등은 하지 않으며 환경·난민 등의 문제에 공헌하고 안전보장 이사회 상임이사국에 가입하기를 원한다”라고 천명하였다. 한편, 일본 정부는 현실적인 여건을 감안하여 거부권을 가진 현재의 5개 상임이사국은 그대로 두고 거부권을 갖지 않은 상임이사국을 4개국 정도 신설하여 일본이 진출한다는 구상을 제시하고, 유엔

헌장 개정안으로 구체화한 뒤 관련국들을 설득해 나간다는 전략을 세웠다. 기존 상임이사국의 거부권을 침해하지 않기로 한 것은 안전보장 이사회를 전면 개편할 경우 상임이사국들의 반발과 안전보장 이사회 무원칙한 확대를 가져오는 등의 문제를 우려한 것이다. 이렇게 무라야마 연립내각은 일본의 국제역할 확대와 유엔 안보리 상임이사국 가입에 대해 부정적인 사회당과 회의적인 사키가케 등이 자민당과의 연립정권을 구축했으므로 당연히 안전보장 이사회 가입 정책에 소극적일 수밖에 없었다.¹⁴⁰⁾

(4) 다시 적극적인 추진으로

무라야마 정부의 소극적인 자세는 1996년 1월 12일 자민당의 하시모토 류타로(橋本龍太郎)가 총리로 부임하면서 다시 활기를 띠었다. 하시모토 총리는 “아시아인의 대다수와 일본 국민의 전폭적인 지지를 바탕으로 안전보장 이사회 상임이사국으로 참여할 준비가 되어있다”라고 주장하였다. 한편 일본은 1996년 10월 제51차 유엔총회에서 8번째로 비상임이사국으로 선출되었는데 이는 회원국 중 최다 기록이다.

하시모토 총리의 뒤를 이은 오부치(小淵) 총리도 1999년 1월 9일 현재의 유엔 안전보장 이사회 구성이 2차 대전의 유물이라고 부르며 안보리 상임이사국 가입 의사를 적극 천명하였다. 그는 “1945년 발족된 안전보장 이사회 상임이사국들이 지금까지 지속되고 있다는 것을 이해할 수 없다”라고 역설하였다. 1999년 9월 21일 일본의 고무라 마사히코(高村正彦) 외상은 “안전보장 이사회가 주요 문제에 대한 공정한 조치를 위해 타국들에게 상임이사국의 지위를 부여해야 한다”라고 주장하였다.

일본은 2005년부터 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아 5개국으로 구성된 안전보장 이사회 상임이사국을 대륙별로 배분하여 총 11개국으로 늘리는 개혁안을 제시하며 UN국들의 지지를 호소하였고, 단독으로 상임이사국 진출이 사실상 불가능하다고 판단한 일본은 UN 개혁이라는 명분을 내세워 인도, 독일, 브라질과 함께 상임 이사국 진출을 시도했다.¹⁴¹⁾

일본이 안전보장 이사회 상임이사국이 되려면 상임이사국 5개국의 만장일치와

140) 전황수, 앞의 책, pp.171-173.

141) 『OhmyNews』, 2016년 2월 24일 자.

회원국 3분의 2가 찬성해서 UN헌장을 개정해야 한다. 그러나 중국의 거부권 행사가 분명해 뜻을 이루기가 어렵다는 이유로 일본은 UN 안전보장 이사회 상임이사국 진출 전략을 다음과 같이 바꾸었다.

일본은 UN 안전보장 이사회에서 일정 기간 활동한 이후에 상임이사국으로 승격이 가능한 준(準) 상임이사국 제도를 도입하는 논의를 본격화하기로 했다. 일본이 준상임이사국 창설에 공식적으로 동의한 것은 이번이 처음이다. 지금까지는 반대를 하거나 상임이사국의 확대를 위한 잠정적인 조치라면 논의에 응할 수가 있다는 정도였다. 시다 쓰네테오(西田恒夫) 유엔 대사는 유엔 안보리 개혁을 위한 정부 간 교섭 회의에서 “준상임이사국 창설 안에 대하여 대화할 의사가 있다”라고 밝혔다. 일본은 20년이 넘는 기간 동안 유엔 안보리 상임이사국 진출을 타진해왔지만 어렵다고 판단하여 최근 준상임이사국을 거쳐 상임이사국으로 우회하여 진출하는 쪽으로 전략을 수정했다.¹⁴²⁾

라. 일본의 UN에서의 지위 강화를 위한 노력 평가

(1) UN에서의 지위 강화의 목적

이는 크게 경제적 측면과, 세계 지도력의 공유 욕구 측면, 미국의 정치외교의 의존 틀에서 벗어나야 한다는 사고(思考) 측면, 군사적 측면, 정치적 측면의 다섯 가지로 나누어서 고찰해 볼 수 있다. 일본이 UN에서 지위를 강화하려는 첫 번째 목적은 세계 경제의 측면에서 보다 강한 영향력을 행사할 수 있게 하기 위해서이다. 일본은 그동안 세계적인 경제대국으로 성장하였다. 이를 토대로 UN에서의 영향력 강화에 성공하면 이는 또다시 경제력을 강화시키는 원동력이 될 수 있기 때문이다.

두 번째 목적은 세계 지도력의 공유 욕구이다. 일본은 1964년 경제개발협력기구(OECD : Organization for Economic Cooperation and Development)에 가입하여 부국으로서의 위치를 인정받았고, 그 이후 상승적인 경제발전으로 인하여 1975년 G-7(Group of 7 industrial nations)의 회원국이 됨으로써 경제대국의 면모를 확보하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 경제협력개발기구(OECD)와 G-7의 가입은 일본인의 자긍심을 만족시키지 못하였다. 왜냐하면 그것은 일본의 경제력만을 인정하였기 때문이다. 다시 말하면 일본 정부는 국제사회에서 보다 커

142) 『독도 본부』, 2012년 7월 4일 자.

다란 역할과 지도력을 행사하고 싶은 욕망을 발전시켜 왔던 것이다. 이것이 바로 유엔 안보리 상임이사국 진출과 연관된다.

현재 유엔은 193개국을 회원으로 가진 지구 상의 최대 국제 조직체이다. 따라서 일본이 유엔의 최고 의결기관인 안보리의 정회원이 된다는 것은 강대국의 지위를 확인받는 것을 의미한다. 그리고 1961년 6월 OECD가 창설된 이래 회원국의 증가로 그 위상이 점차 퇴색하였고 G-7은 경제문제를 해결하고 결정하기 위한 조직이라기보다는 회원국들 간의 상호 관심사를 논의하고 협력을 도모하는 친목체적인 성격이 짙다. 즉, OECD와 G-7의 설립목적과 본질적 역할이 안보리의 기능과는 다르지만 범세계적 위치를 고려하면 OECD와 G-7은 역시 안보리 상임이사국보다 비중이 떨어진다고 할 수 있다.

따라서 일본은 상임이사국이 됨으로써 안보리를 자국의 정치적 영향력을 행사할 수 있는 무대로서 활용하기를 원하며 또한 미국이나 다른 상임이사국들과 함께 국제문제를 논의, 결정할 수 있는 세계 지도력을 공유하기를 원한다고 분석된다. 결국 이러한 욕구 때문에 일본은 상임이사국이 되고자 한다.

세 번째 목적은 UN 상임이사국 진입이 미국의 정치외교의 의존 틀에서 벗어날 수 있다는 사고이다. 1952년 4월 미군정으로부터 독립을 쟁취한 이래 일본의 역대 정부는 워싱턴과의 긴밀한 협조체제를 양국 관계의 기본 축으로 발전시켰지만 이런 관계는 일본의 독자적이고 자국 중심적인 외교노선을 지탱하는데 어려움이 많았다고 지적된다.

미군정 이후 기간 동안 미국 정부가 제공하였던 제도적 지원, 경제원조, 그리고 미·일 안보조약의 특혜 때문에 일본은 미국의 의사에 반하는 정책과 결정을 유보하거나 또는 많은 경우에 미국의 외교노선을 적극적으로 지지해야만 했었다. 그러므로 지난 수십 년 간 일본의 외교는 미국의 편중에서 탈피하려는 시도의 연속이었고, 미국의 의존 망으로부터의 탈피는 일본 외교의 영원한 과제로 남아 있다.

일본이 상임이사국이 될 경우 일본은 주요한 국제문제와 외교분쟁을 해결하는데 있어서 투표권을 행사함으로써 정책결정 과정에서 커다란 역할을 할 수 있다. 이는 결과적으로 일본의 확대된 국제적인 활동과 정치적인 책임을 과시하여 국제무대에서의 자국의 위상을 공고히 하게 된다. 이러한 여건은 미국으로 하

여금 일본의 위치를 재평가하게 만들고 일본은 적어도 상임이사회 내에서 미국과 동등한 위치를 확보하는데 기여하게 된다. 일본의 상임이사국에로의 성공적 진출은 미국의 일본에 대한 인식적인 변화를 도출하지만 이는 일본이 미국의 정치, 외교적 의존의 틀에서 벗어나는 계기를 마련해 준다.

네 번째 목적은 국제사회에서의 군사적 영향력 강화이다. UN에서의 지위가 강화되면 국제분쟁의 해결을 위해 타국에 군대를 파견해야 할 경우가 많아진다. 이러한 의무 강화는 일본의 평화헌법 개정 논의에도 촉매제 역할을 할 것이다. 즉, 평화헌법을 개정해야 해석 개헌 등의 무리수 없이도 파병을 할 수 있고, 그렇게 해야 높아진 UN에서의 지위에 상응하는 역할을 할 수 있을 것이 아니냐는 주장이 나온다.

또한, 군사력의 강화는 경제적 이익 측면과도 연결된다. 개헌을 하면 다른 국가들처럼 일반적인 의미의 군대를 보유할 수 있게 되고, 무기의 개발 및 수출도 보다 자유로워진다. 일본의 경제력과 기술력은 이미 첨단무기를 충분히 생산할 수 있는 수준이다. 개헌을 통해 무기의 수출이 자유로워지면, 일본은 무기 수출을 통해 또 다른 경제적 이익을 창출할 것이다(일본의 강한 경제력과 높아진 UN에서의 지위는 타국에 대한 압박력으로 작용하여 무기 수출을 용이하게 해 줄 것이다).

다섯 번째 목적은 상임이사국이 되면 거부권(Veto)을 행사할 수 있게 되어 국제사회에서 영향력을 증대시켜 정치대국이 될 수 있다는 사고이다. 상임이사국이 되기 위한 부수적 조건으로 헌법 개정의 논의도 활발하다. UN 안보리 상임이사국이 되기 위해서는 세계에 대한 군사적 공헌이 필요한데, 평화헌법으로는 파병이 원칙상 금지되기 때문이다.¹⁴³⁾

(2) 일본이 ‘거부권을 갖지 않더라도’ 상임이사국이 되려는 이유¹⁴⁴⁾

첫 번째, 냉전 이후 UN 안보리가 세계질서에 실질적인 영향력을 행사할 수 있게 되었다는 점 때문이다. UN의 이라크 감시단, 대 리비아 제재와 보스니아-헤르체고비나 분쟁 등의 주요 분쟁지역에서 PKO의 활발한 활동, 핵무기 감축, 환

143) 保坂祐二.“UN 안보리 상임이사국 진출을 노리는 일본,” 『殉國』 통권 165호(대한민국 순국선열 유족회, 2004). p.25.

144) 조성렬, 『정치대국 일본 : 일본의 경제 개편과 21세기 국가전략』(서울: 나라사랑, 1994) pp.158-160.

경회의 등이 모두 UN을 중심으로 전개되고 있다.

두 번째, 일본이 상임이사국으로 진출하면, 아시아에서 유일한 상임이사국인 중국과 대등한 위치에 서게 되며, 동북아시아에서의 역할 증대에 대한 공식적으로 인정받는 것과 마찬가지로 되기 때문이다.¹⁴⁵⁾

(3) 세계 주요국 및 주변국의 반응

현재 세계 주요국 및 주변국의 반응은 좋지 않은 편이다. 한국과 중국은 역사 왜곡 문제, 독도 문제 등과 관련하여 일본의 UN지위가 강화될 경우 더욱 심각한 문제가 발생할 것을 우려하고 있다. 미국 또한 일본 주변국들의 이러한 태도를 고려하여 지지 입장을 밝히지 않고 있다. 일본의 UN에서의 지위 강화는 주변국에 여러 가지 부정적인 영향을 끼칠 것이다. 일본은 독일과 달리 제2차 세계대전의 전범국으로서의 사과 및 배상 문제에 대해 소극적인 태도로 일관하고 있다. 또한, 지금도 독도 영유권 문제, 역사왜곡 문제 등 정당하지 않은 권리를 주장함으로써 주변국들과 끊임없는 마찰을 조장하고 있다. 이러한 일본의 태도가 변하지 않는 한, UN에서의 일본의 역할강화는 주변국들에게 커다란 위협으로 다가올 수밖에 없다. 세계적인 영향력이 강해지면 그를 바탕으로 지금과 같은 문제를 더욱 많이 발생시킬 것이기 때문이다.

제2절. 자위대의 활동영역과 역할 확대

1. 1995년 방위계획 대강

가. 제정 배경

1976년 채택되어 일본 방위 정책 및 군사력 구축의 지침이 되어온 방위계획 대강은 전략환경의 변화로 인하여 그 유효성을 상실하였다. 방위계획 대강은 한정적 소규모의 침공을 상정하여 이에 자력으로 대처할 수 있는 수준의 기반적 방위력을 구축하고 그 이상의 위협에는 미국과 협력하여 대처한다는 것으로, 결국 소련의 군사적 위협에 미국과 일본이 공동으로 대응한다는 방위전략이다. 그

145) 외교안보연구원, “일본의 평화유지 활동 협력법안 채택 가능성과 정치·군사적 역할 증대 모색,” 『주요 국제문제 분석』 제94권 19호(서울: 외교안보연구원, 1994), p.16.

렇지만 소련의 위협이 사라지고 일본의 향상된 자위(自衛) 능력은 이러한 방위지침의 변화를 불가피하게 하였다. 이리하여 일본은 탈냉전 이후 방위력 정비 방향을 제시하기 위하여 변화된 안보환경을 고려하여 1995년 방위계획 대강을 책정하였다. 이에 대한 주요 결정 배경을 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁶⁾

첫째, 국제정세의 변화에 따른 국제 안보환경의 변화이다. 냉전 이후 동서 간의 군사적 대치 구조가 소멸되었지만, 각종 영토·종교, 민족 문제 등의 대립은 오히려 현저화되어 다양한 지역 분쟁이 발생하고 있고, 핵을 비롯한 대량파괴 무기와 미사일 확산 등의 새로운 위기가 증대하는 등 국제 증세는 여전히 불확실하다는 것이다. 주변국은 여전히 핵전력을 포함한 대규모의 군사력이 존재하고, 한반도의 긴장상태 지속 등 일본 주변지역에서 일본의 안전에 중요한 영향을 미치는 사태가 발생할 가능성이 있다는 것이다.

둘째, 자위대의 역할에 대한 기대의 고조이다. 냉전 종식 이후 일본 국민의 자위대에 대한 인식은 크게 변화하였다. 1995년 1월 고베·아와지 지진, 3월 동경 지하철 독가스 사건에서 구조활동을 통하여 자위대가 국민의 생명과 재산을 지키는 존재라는 것이 널리 인식되었다.¹⁴⁷⁾ 그리고 걸프전이 종식된 이후 페르시아灣에서의 소해 작업과 국제평화협력 업무 실시에 관해서는 국내뿐만 아니라 被과전국, 유엔 등으로부터 높이 평가되었다. 이러한 자위대의 활동을 배경으로 일본 방위에 추가하여 대규모 재해나 각종 사태에 대한 대응과 국제 평화협력 업무 등을 통하여 보다 안정된 안보환경을 구축하기 위한 자위대의 역할에 대한 기대가 고조되었다. 하지만 일본이 고려한 중요한 배경은 다음과 같은 안보상황의 변화를 들 수 있다.¹⁴⁸⁾

전후 지금까지 일본의 안보에 큰 변수로 작용하던 미국이 경제부흥 등 국내 정책을 중시하는 자세로 전환하여 국제문제에 있어서 선택적으로 개입하게 되었다. 이는 국지분쟁(局地紛爭) 발생 시 미국의 안보지원을 기대하지 못할 상황이 발생할 수 있다는 점을 의미한다. 따라서 일본의 국지분쟁 발생 시 어느 정도 독자적으로 처리할 수 있는 방위력이 필요하게 된 것이다.

146) 국방정보본부, 『일본 방위백서 1996』, pp.66-69.

147) 국방정보본부, 앞의 책, p.91.

148) 정호섭, “일본의 신방위계획 무엇을 담고있나?,” 『국방저널』 제280호(서울: 국방부, 1996), pp.84-85.

또한, 21세기 군사대국으로 급부상하고 있는 중국의 존재이다. 급속한 경제성장을 바탕으로 해·공군력의 강화 등 군사적 현대화를 추진하고 있는 중국의 힘과 영향력은 일본으로서도 무시하지 못할 요인으로 작용하였다. 특히 아직 未 해결로 남아있는 센카쿠 열도의 영유권 분쟁으로 인해 일·중간에는 해양에서의 군사적 마찰이 생길 가능성이 있기 때문이다.

나. 제정 과정

방위력의 재편성에 대해 검토를 시작하게 된 것은 자민당의 붕괴에 이어 연립정권 수반으로 등장한 호소카와 모리히로(細川護熙) 수상이었다. 1994년 2월 수상은 재계·학계·관료 출신으로 구성된 사적 자문기관인 방위문제 간담회를 설치하여 ‘1976년 방위대강’을 대신하는 새로운 대강을 위한 기초적인 논리를 요청하기에 이르렀다. 방위문제 간담회는 하타 수상하에서 검토를 거쳐 동년 8월 당시 무라야마 수상에게 ‘일본의 안전보장과 방위력의 존재방식 - 21세기를 향한 전망이’라는 제목의 보고(이하 ‘보고서’)를 제출하였다. 방위 간담회 보고서 내용은 다음과 같다.

우선 능동적이고 다각적인 안보전략을 추구하고 있다. 즉, 자위대의 역할을 자국 방위뿐만 아니라 PKO 참여와 같은 다각적인 노력을 경주할 것을 강조하는 한편 세계적 지역적 군비관리의 추진과 지역적인 안보대화의 촉진, 미·일 안보협력의 충실 등을 포함하여 안보정책을 폭넓은 시각에서 확립할 것을 요구하고 있다.

또한 1976년 방위계획 대강의 기반적 방위력 구상을 살리면서 전략환경에 적응할 수 있는 방위력의 정비를 요구하고 있다. 즉, 다양한 위협에 대응할 수 있는 운용태세의 확립, 장비의 하이테크화와 전투부대의 효율화를 통한 근대화의 추진, 중대 사태에 대한 탄력성의 유지 등을 주요 골자로 하고 있다. 이 보고서를 바탕으로 1995년 6월부터 10회에 걸친 안전보장회의를 열어 방위력의 존재방식에 관한 검토를 계속했다. 그 결과 1995년 11월 무라야마 수상은 탈냉전기의 방위정책지침으로 1995년 방위계획 대강을 책정하였다.¹⁴⁹⁾

다. 내용 분석

149) 이면우, “일본 방위정책의 결정 과정,” 『국가전략』, 제2권 2호 가을/겨울호(성남: 세종 연구소, 1996), p.43.

1978년 방위계획 대강에서는 적국의 일본에 대한 공격을 사전에 방지하기 위한 방편으로 미·일 방위체제를 규정하고 그 역할을 자국을 위한 방위에 국한했었다. 하지만 1995년 방위계획 대강에서는 일본과 주변 지역의 안정과 평화, 안보 환경 구축을 위해 미·일 안보체제가 중요함을 규정했다. 이는 미·일 안보체제의 틀 안에서 일본 자국의 방위라는 소극적인 역할에 만족하지 않고, 아·태전역에서 적극적으로 군사적인 영향력을 확대하여 나가겠다는 의도가 반영된 것으로 보인다.¹⁵⁰⁾

탈냉전기에 접어들어 미·일 양국은 소련의 해체와 냉전의 종결 등 미·일 안보체제를 둘러싼 냉전 환경에 이어서 근본적인 변화를 맞이하였다. 하지만 미국은 우선 러시아의 잠재적인 군사위협에 대응하기 위해서는 실질적으로 오랜 기간 동안 일본과 군사협력 관계를 유지하여 나갈 필요가 있다고 생각하였다. 미국은 냉전 이후 미·일 안보체제의 재조정과 관련하여 다음과 같은 몇 가지 입장을 견지하고 있었던 것으로 보인다. 첫째, 미·일 안보체제는 소련연방이 해체된 이후 최대의 잠재적인 경쟁자인 일본의 독자적인 군사노선과 패권국가로의 추구를 막는 실질적인 틀이라고 생각했다.

둘째, 글로벌한 미·일 안보체제 구축이다. 미국과 일본 정부는 미·일 안보체제의 목적을 일본 단독 방위에서 아·태 전역의 안정과 평화를 주축으로 전환하는 새로운 비전을 마련하였다. 새로운 비전은 구 소련의 위협에 공동으로 대응한다는 것을 목적으로 하였던 미·일 안보체제를 이용해서 양국 간 저가의 방위비 부담으로 아·태 전역 주도권을 장악·유지하면서, 지역분쟁에도 효과적으로 대응할 수 있도록 군사력을 질적으로 변환하는 것이었다. 이와 관련하여 미국 국방부 국제안보담당 조셉 나이 차관보는 “최근 냉전 종결 등의 전략환경의 변화와 함께 다자간 안보체제에 대한 미국의 관심은 차츰 증대하고 있고, 특히 일본의 독자적인 노선을 다자간 안보체제의 틀 속에서 소화시켜야 한다”라고 강조하였다.¹⁵¹⁾

셋째, 미국은 냉전 이후 미국의 중 차대한 이익인 동아시아의 안정적인 균형을 유지하는 데 있어 최대의 위협세력은 중국이고, 장기적인 측면에서는 일본과 중국이 연계하는 것을 가장 두려워하였다. 중국의 계속되는 군사력 증강과 동아시아에서 패권

150) 김영춘, “중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화,” 『연구총서』 제4권 6호(서울: 통일연구원, 2004), p.23.

151) Joseph Nye, “Coping with Japan,” *Foreign Policy*, Vol. 89, Winter 1992-1993, pp.96-115.

을 추구하려는 의도는 미국과의 큰 마찰을 불러일으키고 있었다.¹⁵²⁾ 미국은 미·일 안보체제를 지속적으로 견지하여 중국의 부상을 일본과 함께 견제하고, 미국이 일본 내 기지의 사용권을 확보함으로써 중국을 군사적으로 견제하고자 하였다.

미·일 안보체제 재조정에 관한 일본의 입장을 살펴보면 다음과 같다. 일본은 주권 국가로서 대외 정치·군사 활동에 대한 제약 타파와, 특히 경제대국의 지위에 합당한 국제적 역할과 영향력을 모색하고자 하였다. 이러한 가운데 일본의 미·일 안보체제에 대한 사고는 첫째, 미·일 동맹은 절대적으로 유지하여야 한다는 것이었고, 둘째, 미·일 안보체제를 유지하는 가운데 UN과 지역주의 중심을 강조함으로써 사안에 따라서는 자주성도 확장해 나간다는 것이었다.

이와 관련하여, 1995년 방위계획 대강의 내용 중에서 또 한 가지 관심을 갖게 하는 부분은 ‘다각적인 안보’의 개념이다. 일본은 2000년부터 PKO를 비롯하여 아시아지역 포럼(ARF)과 동남아시아 국제연합(ASEAN)등의 회원 국가들과 다각적인 연대, 협력을 통하여 아·태지역의 평화·안보체제를 구축한다는 이론 도입을 1995년 방위계획 대강 책정 이전부터 주장하여 왔다. 일본은 아·태지역의 강대국으로서 정치대국화를 지향하는 전략적인 차원에서 러시아·중국·한국 등 지역 국가들과 군사교류를 확장하여 상호 투명성을 확보하고, 미·일 안전보장체제를 아·태지역 국가들과 연계시키는 지역중심의 다자간 안보체제를 구축하고자 하였다.¹⁵³⁾

일본은 이와 같은 역할 확대 전략의 전개를 통해 아·태지역의 다자간 안보체제에서 이니셔티브(Initiative)를 가질 수 있고, 역내 국가들에게 방위력 증강에 대한 불필요한 우려를 완화시킬 수 있으며, 이와 함께 대미 관계에 있어서도 교섭능력(Bargaining Power)을 제고시켜 보다 자주적인 입장에서 안보문제에 접근할 수 있는 이점이 있다고 판단하였던 것이다. 이렇게 1995년 방위계획 대강은 집단적 자위권의 행사를 이전과 같이 용인하지 않으면서도 PKO 참여와 대규모 재해 및 테러에 대한 대처 등 일본의 국제적인 군사 공헌의 확대를 명문화하고 있는 것이 가장 큰 특징이다.¹⁵⁴⁾

152) 남지나해에 대한 지배권을 확보하려 하고 있는 실정이다. Hisahiro Kanayama, "The Future Import of Energy Problems in China," *IIPS Policy Paper*, 124E (June 1994), pp.5-23. 특히 주목되는 점은 미 해군의 필리핀 수빅灣 철수와 극동 소련 함대의 감란 기지 철수를 계기로 초래된 힘의 공백을 중국 해군이 메우려 한다는 점이다. 중국은 「大洋海軍」을 건설하기 위해 노력하고 있으며 최근 이러한 군사력을 배경으로 남사군도를 비롯한 대서양에 경계를 강화하고 있다.

153) 김영춘, 앞의 책, p.25.

또한 구 소련의 붕괴에 따라 소련의 위협에 대한 대응을 삭제한 반면, 중국과 북한을 최대의 위협요인으로 강조하였다. 일본 방위청은 다양한 사태에 대하여 대응해야 할 내용으로 “재외국민의 긴급피난과 일본에 대량 난민이 도래할 경우, 그리고 부유기뢰(浮遊機雷)와 UN이 경제제재를 결의한 경우”를 상정하였는데, 이는 실질적으로 한반도 유사시를 염두에 둔 것이다. 그러므로 일본은 한반도 유사시에 ‘미국과의 역할 분담’의 의사를 표시하였다고 판단할 수 있다. 그러므로 오자와 이치로 등이 주장했던 논의들은 미·일 안보체제 강화라는 틀 속으로 끌려 들어가게 되었다. 이후 미·일 안보협력 과정에서 전문적인 군사지식을 필요로 함에 따라 방위청 등 군사전문가의 영향력이 확대되고, 미국의 세계 전력적인 요구와 일본의 보수 우경화 현상으로 인하여 자위대의 역할 확대가 심화되는 변화 양상이 나타나게 된 것이다.

1995년 방위계획 대강의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1976년 방위계획 대강 책정 이후 20년이 지난 시점에서 국제정세는 냉전 종식으로 인해 크게 변화했고, 냉전 종식과 더불어 자위대의 역할 증대에 대한 기대가 고조되고 있다고 책정 취지를 밝히고 있다.¹⁵⁵⁾ 1995년 방위계획 대강은 제1장 책정의 취지, 제2장 국제정세, 제3장 일본의 안전보장과 방위력의 역할, 제4장 일본이 보유해야 할 방위력 내용, 제5장 방위력 정비 유지 및 운용에 있어서의 유의사항 및 별표 등으로 구성되어 있다.¹⁵⁶⁾

첫 번째, 국제정세에 대한 새로운 인식에 관한 것이다. 냉전 이후 국제정세는 각종 영토·종교·민족문제 등으로 인한 지역분쟁 발생, 대량파괴무기와 군사 관련 기술의 확산 등의 새로운 위협이 증대되고 있다. 위와 같은 국제정세의 인식은 냉전의 종료라는 새로운 안보환경에서 군사력 건설을 위한 새로운 근거를 확보하기 위하여 다양한 위협을 내세워 여론이나 재정당국을 설득시키려는 의도가 내포되어 있다.

두 번째, 자위대의 역할에 관한 것이다. 1995년 방위계획 대강에서 자위대의 역할은 일본의 방위와 대규모 재해 등 각종 사태에 대한 대응, 보다 안정된 안전보장 환경의 조성으로 크게 세 가지로 규정하고 있다. 주목할 만한 것은 ‘대규모 재해 등 각종 사태에 대한 대응’이다. 일본 주변지역에서 일본의 평화와 안전에

154) 김영춘, 앞의 책, p.25.

155) 국방정보본부, 앞의 책(2003), p.139.

156) 국방정보본부, 앞의 책(2003), pp.139 -144.

중대한 영향을 주는 사태가 발생하면, ‘헌법과 관계법령에 따라 UN 활동을 지지 하면서, 미·일 안보체제의 효과적인 운용을 통하여 적절히 대응한다는 것이다.

이는 한반도 유사시에 일본이 미·일 동맹을 빌려 실질적인 행동을 전개할 것이라는 것을 표명한 것이다. ‘보다 안정된 안전보장 환경의 조성’으로 국제평화 협력 업무 및 국제 긴급원조 활동을 실시한다고 규정하고 있다. 이는 적극적인 PKO 참가를 염두에 둔 표현이나, 자위대가 보다 광범위한 국제적 역할을 맡을 수 있다는 것을 시사하고 있다.

세 번째, 미·일 안보체제의 중요성에 대한 강조이다. 지금까지의 미·일 방위 협력의 성과를 재확인하면서 미·일 안보체제의 신뢰성 향상을 도모하고, 이를 유효하게 기능시켜 나가기 위한 구체적인 계획에 관하여 기술하고 있다. 1995년 방위계획 대강에서 강조한 것은 냉전 종식 후에도 미·일 안보체제가 중요하며, 미·일 안보체제의 신뢰성 향상을 위한 구체적인 검토의 중요성에 대하여 강조하고 있다.

네 번째, 자위대가 보유해야 할 방위력에 관한 것이다. 1995년 방위계획 대강에 명시된 일본의 군사력 증강 방향은 병력의 현실화와 무기체계의 질적 향상을 통한 효율성의 확대이다. 즉, 일본은 독자적인 방위능력 태세의 배양과 3군 통합 작전 및 정보기능의 강화를 통한 방위체계의 고도화와 인원·무기체계의 정예화를 통한 지속적인 전투력의 향상을 도모하는 것이다.¹⁵⁷⁾

이에 따라 편제 개편 및 무기체계의 양적 축소와 질적 증강을 통합하여 합리화, 효율화, 콤팩트화를 추진하여 전쟁을 억제하고, 다양한 사태에 대응할 수 있는 자위대의 기능과 방위력의 질적 향상을 꾀하며, 즉응 예비자위관을 충원하여 병력 운용의 탄력성을 높이고 있고 북방 중시 전략에서 전 국토를 중시하는 한편 국제문제 개입 증가 등 전략환경 및 작전범위의 확대에 따른 기동성 향상과 원거리 투사능력도 강화하고 있다.

이에 따라 육상자위대는 북해도에 집중되었던 전력을 일본의 어느 방면에서도 침략을 방어할 수 있도록 부대를 배분하여 기동적으로 운용하려 하고 있으며 전략환경의 변화와 방위예산의 감소 추세, 장래의 인력난을 대비하여 부대 규모와 기존의 구형 무기를 축소하고 첨단 무기체계를 도입하여 방위력의 ‘콤팩트화, 합리화, 효율화’를 추구하고 있다. 해상자위대는 구 소련의 태평양 사령부 소속 핵잠수함의 위협에 대항하기 위한 대잠전력을 삭감하고, 미·일간의 협력 및 주변 지역의 감시 및 초계, 상륙침공 대응능력, 해상교통로(SLOC : Sea-Lanes of

157) 박민규, 앞의 책, pp.253-262.

Communication) 방위능력과 지휘, 통제, 통신 및 정보(C4I : Command, Control, Communication and intelligence) 체계 강화 등을 중심으로 향상하려고 노력하고 있다.

이에 따라 해상자위대는 함정의 대형화, 고속화, 다기능화를 추진하여 화력 및 성능이 대폭 향상된 최신형 함정의 도입을 적극 추진하고 있다. 또한 항공자위대는 방공 요격능력을 지속적으로 강화하며, 최신형 B-767형 조기경보기, 대형 수송기, 공중급유기의 도입을 추진하는 등 작전반경의 확대를 추구하고 있다.

1995년 방위계획 대강에서는 1976년 방위계획 대강과 비교하여 지속과 변화의 두 가지 추세를 보이고 있다. 첫째, 지속의 측면은 국제정세를 보는 시각이 크게 변하지 않았고, 오히려 탈냉전 이후 국제정세를 좀 더 불확실한 불안정한 것으로 본다는 것이다. 이러한 국제정세의 인식은 탈냉전 이후 일본 국방정책의 기저를 이루고 있으며, 기반적 방위력 정비의 필요성을 제공하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 변화의 측면은 ① 자위대를 중심으로 한 군사적인 방위임무 영역이 대폭 확대되었다는 점이다. 1995년 방위계획 대강에서는 일본 자위대의 역할에 대해서 자위대의 본래의 임무인 ‘일본의 방위’와 더불어 대규모 재해 등 각종 사태에의 대응과 보다 안정된 안보환경을 구축하기 위한 국제적 공헌이라는 두 가지를 추가로 규정하고 있는 것이 주목된다. 이에 따라 자위대의 역할을 좀 더 다양하게 정의하고 있다는 점이다. 1976년 방위계획 대강에 있어서도 재해에 대한 출동을 언급하고 있지만,¹⁵⁸⁾ 1995년 방위계획 대강의 경우에는 재해 외에도 주변국의 유사상황에 대한 대처가 추가되어 있다.¹⁵⁹⁾ 또한 PKO 활동에의 참여 등을 상정한 국제기구에의 협력이 새롭게 포함되어 있는 것이다.

즉, 1995년 방위계획 대강의 결정은 ‘전수방위(專守防衛)’에서 벗어나 집단적 자위권 내지는 ‘국제적 공헌’의 길로 나아갈 수 있는 여지를 증대시킨 것이라고 볼 수 있다. 또한 한반도 사태에 대한 적극적인 대비를 상정하고 있다. 이는 일본이 1995년 방위계획 대강을 작성하면서 소련을 대신한 일차적인 위협 대상의 구실을 한반도로 간주한 것이다.¹⁶⁰⁾ 즉, 한반도에서 긴급사태가 발생하게 되었을 때에 대량의 난민 도래, 일본 거류민의 긴급피난, 부유 기뢰 제거, 북한에 대한 경제 및 군사적 제재 등이 뒤따르게 될 것을 상정한 것이다.¹⁶¹⁾

158) 국방 정보본부, 『일본 방위백서 1995』, p.222.

159) 국방 정보본부, 앞의 책상, pp.256.

160) 권호연, 『일본 신방위정책의 방향』 (성남: 세종연구소, 1996), pp.6-7.

161) 『讀賣新聞』, 1995년 11월 30일 자.

그리고 ② 적정 방위력 수준을 제시하고 있다. 방위력의 규모에 대해서는 과학, 기술의 진보를 활용함과 동시에 방위력의 간소화, 효율화를 지향할 것을 제안하고 있다. 특히 육상자위대의 편성수를 18만 명에서 15만 5천 명으로 줄이고, 그 가운데 1만 5천 명에 대해서는 예비자위관이라는 카테고리로 설정해 두었다. 즉, <표-6>와 같이 자위대원과 전력의 양적인 감소를 질적인 개선으로 보완하고 있다.

③ 미국의 對아시아 전략을 적극 수용하고 있다. 1995년 방위계획 대강에서는 미·일 안보체제의 견고화를 그 근간으로 하고 있다. 이는 1995년 2월 미 국무성이 발표한 ‘동아시아·태평양 지역 안보전략’(EASR : East Asia Strategy Report)을 1995년 방위계획 대강이 수락하고 있다는 것을 의미한다. 또한 탈냉전 이후에도 미·일 안보체계를 강화함으로써 대미 동맹을 견지하겠다는 것이다. 미·일 안보체제는 이전의 소극적인 의미의 일본을 방위하기 위한 대공산권 협조라는 의미를 넘어서서 아·태 지역으로 그 범위를 확대하였을 뿐만 아니라 이에 따른 미·일 역할 분담을 세분화하였다.

마지막으로 방위 논리에 있어 보다 세련된 정당화 논리를 펴고 있다는 것이다. 1995년 방위계획 대강은 자위력을 보유하는 이유를 ‘힘의 공백’을 피하기 위해서라고 직설적으로 설명하고 있으며, 이는 종래의 ‘소련 위협론’에 비해서 보다 적극적이고 독자성을 엿볼 수 있게 하는 방위 의지의 표현이라 할 수 있다. 이와 같이 1995년 방위계획 대강의 변화 측면은, 일본의 정치세력 및 국민의 ‘국제적 공헌’ 열망과 일본의 첨단 군사 과학기술의 국내적 요인과 한반도의 불안정성, 미국의 안보정책 등 국제적 요인이 복합적으로 작용하고 있음을 보여주고 있다.

<표-6> 1976년과 1995년 방위계획 대강의 자위대 규모 비교

구 분		1976년 방위계획 대강	1995년 방위계획 대강
육 상 자 위 대	편성 정수	18만 명	16만 명
	평시 지역 배치	12개 사단	8개 사단 6개 여단
	기동운용부대	1개 기갑사단 1개 공정단 1개 헬리콥터단	1개 기갑사단 1개 공정단 1개 헬리콥터단
	지대공 유도탄 부대	8개 고사 특과군	8개 고사 특과군
	전차 / 화포	전차 1,200대	전차 900/ 900대

해상자위대	호위함 부대(기동운용)	4개 호위대군	4개 호위대군
	호위함 부대(지방대)	10개대	7개대
	잠수함 부대	6개대	6개대
	소해부대	2개 소해대 군	1개 소해대 군
	초계기 부대		
	호위함	약 60척	약 50척
	잠수함(총수)	16척	16척
	작전용 항공기	220기	170기
항공자위대	항공경계관제부대	28개 경계군 1개 비행대	8개 경계군 20개 경계대 1개 비행대
	요격전투기 부대	10개 비행대	9개 비행대
	지원전투기 부대	3개 비행대	3개 비행대
	항공정찰 부대	1개 비행대	1개 비행대
	항공수송 부대	3개 비행대	3개 비행대
	지대공 유도탄 부대	6개 고사군	6개 고사군
	공중급유 수송부대		
	작전용 항공기(전투기)	430대(350대)	약 400대(300대)

※ 출처 : 防衛省, 「防衛白書」, 각호를 참고하여 작성.

라. 평가

1995년 방위계획 대강에서 일본의 방위력은 첫째, 양적으로는 감소되었지만, 질적인 면에서는 상당 수준 향상되었다. 예를 들어, 육상자위대는 12개 사단에서 8개 사단으로 감소되나 헬기 공수여단을 신설함으로써 질적 향상을 추구하였다. 또한 탱크나 곡사화기 중 수명이 도달한 장비는 교체하지 않고 10년에 걸쳐 삭감하고, 북해도에 위치한 신형 전차를 관동지방으로 전환하여 사용하는 등, 육상 전투력의 감소를 계획하였다.¹⁶²⁾ 해상자위대는 함정이 구식 함정들의 도태 계획으로 60척에서 50척으로 감소하였지만, 어디까지나 산술적인 숫자에 불과하다. 군함의 실제 전투력은 이미 '80년대와 '90년대 초에 비약적으로 증대되었으며, 이

162) 국방 정보본부, 『일본 방위백서 1996』, pp.73~134

에 대한 실질적인 삭감은커녕 냉전시기보다 훨씬 최신화되었다. 일본은 자신의 해군력이 자위(自衛) 수준을 훨씬 초과하여 미 해군을 제외하고는 이미 동아시아의 제해권을 장악할 수준에 와 있다는 사실을 의도적으로 외면하고 있다.¹⁶³⁾ 항공자위대는 비록 전투기의 전체 숫자는 줄었으나 기존 연습기 등을 실전 기와 똑같은 F-2로 대체시킴으로써, 결과적으로 유사시의 동원 전투능력이 대폭 증가하게 되었다.

둘째, 자위대의 해외 투사(POWER PROJECTION) 능력 확보를 추진하였다. 특히, 1995년 건조된 8,900톤급 대형 수송함이 實例이다. 세계 어느 나라도 이와 유사한 급의 수송함을 가진 나라는 없다. 그리고 일본은 공중급유기 도입을 추진하고 있다. 일본이 공중급유기를 도입하려는 이유는 체공시간 증가로 인한 효율적인 비행훈련이 가능해진다는 것과 PKO 파견 시 신속한 전개를 위한 목적지까지 무착륙 비행이라는 점을 내세우고 있다. 하지만, 이는 어디까지나 부수적인 효과에 불과하며, 군사적으로 보면 일본이 해외 투사(POWER PROJECTION) 능력을 보유하게 되는 직접적 결과를 낳게 됨이 틀림없다. 만약에 공중급유기라도 도입된다면 일본의 ‘전수방위(專守防衛)’ 원칙은 사실상 포기된 것이라고 보아도 무방할 것이다.

결과적으로 ‘1995년 방위계획 대강’은 아·태지역에서 지역분쟁의 발생 가능성 증대와 미국으로부터 안보지원의 불확실성에 대비하여 종전의 제한적, 소규모의 침략에 자력으로 대처 가능한 방위력 수준에서 벗어나, 독자적으로 대처 가능한 방위력을 정비하고 나아가 안정된 아·태지역의 안보환경 조성에 일본의 군사력이 적극적으로 참여하겠다는 의지를 표명한 것이다.

2. 1997년 미·일 방위협력 지침(주변사태법)

가. 1997년 미·일 방위협력 지침

(1) 제정 배경 및 과정

1997년 미·일 방위협력 지침의 책정은 클린턴 대통령과 하시모토 수상이 발

163) 김태준, “일본 해상자위대 전력분석,” 『STRATEGY 21』 Summer Vol.4 No.1(서울: 한국해양전략연구소, 2001), p.124.

표한 1996년 미·일 안보 공동선언에 근거하고 있다. 1996년 미·일 안보 공동선언은 냉전 종결 이후의 ‘안보관계의 재정의(再定義)’ 작업이라고 할 수 있다. 즉, 1996년 미·일 안보 공동선언을 통해 미·일 안보조약을 개정하지 않고, 양국의 수뇌 차원에서 미·일 안보관계가 이행해야 할 목표와 구체적인 협력방안을 제시함으로써 안보조약의 기능을 전환시켰다.

이와 같은 ‘미·일 안보관계의 재정의’ 배경은¹⁶⁴⁾ 첫째, 냉전구조를 전제로 했던 기존의 안보체제로는 냉전의 붕괴와 함께 신국제질서 하에서는 양국 간의 존재 기반이 밀바탕부터 동요될 수밖에 없는 국제적 상황이 도래하였기 때문이다. 이는 미·일 안보조약의 범위를 일본의 안전보장에서 아·태지역으로 확대하고, 세계적 차원에서 양국이 긴밀히 협력한다는 것을 의미하는 것이었다.

둘째, 미국의 아·태지역 중시에 따른 정책과 일본이 주권국가로서 합헌적인 군대 보유를 통한 국제무대에서의 역할 확대 추구 정책이 맞아떨어진 결과이다. 이와 같은 정책은 1995년 미국의 ‘동아시아 전략보고서¹⁶⁵⁾ (EASR : East Asia Strategic Report)와 1995년 11월 발표된 방위계획 대강에 잘 나타나 있다. 즉, 양국은 안보협력의 확대와 자위대의 국제공헌 등을 강조함으로써 양국의 기대와 의지를 그대로 반영하였다.

미·일 안보체제의 재정의 작업은 1992년 12월 일본 정부가 냉전 종결을 확인한 후 새로운 방위정책을 모색해 오던 중, 1994년 9월 미 국방차관보 조셉 나이(Joseph Nye)가 미·일 안보체제의 역할을 대소 봉쇄로부터 아시아를 포함한 광범위한 평화와 안정의 유지로 전환을 제안한 이른바 ‘나이 이니셔티브’(Nye Initiative)를 일본이 환영하면서 시작되었다.¹⁶⁶⁾

1995년 2월 국방장관 윌리엄 페리(William J. Perry)가 발표한 동아시아 전략 보고서에서 미국은 ‘일본을 태평양 안보정책 및 세계 전략목표의 초석이며, 對아시아 안보정책의 핵심(The linchpin of Unites security of policy in Asia)’으로 표현하였다.¹⁶⁷⁾ 즉, 미국의 중요한 군사 파트너로서 일본에게 역할 분담을 공식

164) 장문석, 『현대 일본 군사론』 (서울: 국방대학교, 1997), p.289.

165) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, (Washington D.C.: U.S. GPO, 1995).

166) 외교안보 연구원, “일본 신방위 정책의 방향과 전망,” 『주요 국제문제 분석』 (서울: 외교 안보연구원, 1995), p.10.

167) William J. Perry, *Unites States Security Strategy for the East Asia-Pacific*

제의하고, 일본이 받아들인 것이 미·일 동맹의 재정의 작업의 핵심이라 할 수 있다.

1996년 미·일 안보 공동선언은 미·일이 21세기의 다양한 분쟁에 공동 대비할 수 있는 정치, 안보 및 경제의 전면적 동반자 관계임을 재확인한 것이라 할 수 있으며, 미국의 10만 명 아·태 주둔 재천명은 미군 철수로 인한 안보공백을 우려하는 역내 국가들에게 대미 신뢰도를 제고시키게 하였다. 미·일 군사동맹 강화는 동북아시아 안정 질서 유지에는 긍정적이지만 사태 발전에 따라서는 미·일 및 중·러 간 블록화 형성 가능성도 배제할 수 없게 되었다. 1996년 미·일 안보 공동선언과 관련하여 중국은 아·태지역의 안정을 깨뜨린 것이라고 강력 비난하는 반면, 러시아는 반응을 유보하였다.

1996년 미·일 안보 공동선언에서는 1978년의 미·일 방위협력 지침을 재검토하며, 일본 주변지역 유사시를 대비한 양국 간의 협력방안을 연구한다고 하였다. 따라서 미·일 양국은 냉전후 정세 변화를 감안하여 1978년 결정된 미·일 방위협력 지침의 성과를 기초로 1996년 6월 미·일 안보협의위원회 예하의 방위협력 소위원회를 소집하여 개정에 착수하였다.

1996년 9월 방위협력 소위원회는 수 차례의 토의를 거쳐 검토 내용을 워싱턴에서 개최된 안보협의위원회에 건의하였다. 방위협력 소위원회가 건의한 지침 검토의 목적은 냉전 이후 효과적인 방위협력 기반을 구축하기 위한 정책방향을 제시하는 데 있으며, 개정 범위는 평시 협력은 정보교환, 공동연구, 공동연습 및 훈련 등의 분야를 중점으로 하고, 일본에 대한 무력공격 시 협력은 1978년 미·일 방위협력 지침의 강화, 1995년 방위계획 대강과 동아시아 전략보고서에 명기된 방위 영역을 발굴하는 것으로 하였다. 일본 주변 유사시 협력은 위기 전반을 예방·통제·관리할 수 있는 효과적인 메커니즘의 구축, 인도주의적 구조작전, 非 전투요원 후송작전, 후방지원활동 등을 추진하도록 하였다.¹⁶⁸⁾

1997년 6월 안보협의위원회는 이를 바탕으로 지침 개정에 관한 중간보고를 제출하였다. 이 보고서는 지침의 목적과 원칙 및 범위를 다음과 같이 설정하였

Region, 국방정보본부 역, 『미국의 아·태 안보전략 1995』 (서울 : 국방정보본부, 1996), p.10.
168) 김국진, “미·일 신안보체제 진전 현황과 한반도 안보”, 『주요 국제문제 분석』 (서울: 외교안보연구원, 1996), pp.6-7.

다.169) 목적은 일본에 대한 무력공격 및 주변사태시 보다 효과적인 협력기반 구축을 위한 공동연구 등을 활성화시키기 위한 정책의 방향과 틀을 제공하는데 두고, 미·일 안보체제와 일본 헌법의 기본 틀 내에서 시행한다는 원칙을 제시하였다.

또한 1997년 미·일 방위협력 지침의 범위와 관련하여 평시 협력은 기본적인 방위태세 및 정보교환과 정책협의, 안보 면에서의 각종 협력과 미·일 공동조치 등을 중점으로 했다. 일본에 대한 무력공격 시 협력은 무력공격이 임박한 경우와 무력공격이 실시된 경우로 구분해서 방위협력의 범위를 발굴하는 것으로 되어있다. 또한 일본 주변사태시 협력은 대응 준비와 사태의 확대를 억제하기 위한 조치, 未협력의 기능과 분야에서 공동협력을 추진하였다.170)

이를 바탕으로 1997년 9월 미·일 양국은 외무·국방장관 연석회담에서 총 6개 분야 40개 항목으로 구성된 주변사태시 협력을 합의하여, 1997년 미·일 방위협력 지침을 최종 결정하였다.

<표-7> 1997년 미·일 방위협력 지침의 개정 경과

구 분	회담 및 협의 명칭	회담 및 협의 내용
96. 4. 17	미·일 수뇌부 회담	지침 재검토를 명기
96. 6. 28	방위협력 소위원회(SDC) 개조	지침 재검토 작업 개시, SDC 예하 대리 회합 설치
96. 7. 18	제1회 SDC	지침 재검토 취지, 기본적인 사고방식 확인
96. 8. 2	제1회 SDC 대리 회합	지침 재검토 실무작업반 설치
96. 9. 13	제2회 SDC 대리 회합	지침 책정에 대해 주변국에 설명할 필요성 인식
96. 9. 17	제2회 SDC 대리 회합	진척상황보고 작성
96. 9. 19	미·일 안보협의위원회	진척상황보고
97. 5. 19	제3회 SDC 대리 회합	중간보고 조정
97. 6. 3	제4회 SDC	중간보고 조정
97. 6. 7	제3회 SDC	중간보고 공포
97. 9. 23	외무-국방장관 연석회담	

169) 국방정보본부, 『일본 방위백서 1998』, pp.306-313.

170) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』(석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.30.

※ 출처 : 세종연구소, “미·일 방위협력을 위한 지침 재검토에 관한 중간보고 해설,” 『국가전략』 제3권 2호, 1997, p.357.

(2) 내용 분석

미·일 양국의 전략적인 상호 의존관계에 대한 중요성의 인식은 1996년 미·일 안보 공동선언에 의한 미·일 동맹의 재 정의와 함께 1997년 미·일 방위협력 지침의 작성을 통하여 미·일 안전보장체제의 확대 발전으로 나타났다. 이와 같이 탈냉전 이후 미·일 안보체제에서 나타난 일본 방위정책의 변화 추세를 두 가지 측면으로 살펴볼 수 있다.

첫 번째, 1996년 미·일 안보 공동선언과 1997년 미·일 방위협력 지침에 나타난 내용의 분석으로 1996년 미·일 안보 공동선언에서는 미·일 안전보장체제의 핵심적 요소인 주일미군에 대해서 일본 국민의 지지와 이해가 불가결하다는 인식을 나타내면서 미·일 안전보장체제가 아·태 지역의 안정을 위한 기초임을 재차 강조하였고, 아울러 미·일 간의 정책 조정의 필요성과 더불어 1978년 미·일 방위협력 지침의 개정 작업에 착수할 것임을 언급하였다.

따라서 일본 자체 방위에 중점을 둔 1996년 미·일 안보 공동선언에 근거하여 일본의 안보에 영향을 주는 주변 유사사태에 대응할 수 있는 1997년 미·일 방위협력 지침을 책정하게 되었다. 1997년 미·일 방위협력 지침에서는 일본 주변 지역에서 비상사태가 일어났을 경우를 대비해 상호협력 계획을 마련토록 명기함으로써, 지금까지 일본 방위만으로 제한되어 있던 미·일 안보조약을 사실상 아·태 전역으로 확대하였다.

두 번째, 탈냉전 이후 미·일 안보체제의 흐름을 양국의 국익차원에서 분석해보면 미국 입장에서는 아·태 지역에서 방위비 분담으로 안보비용의 경감에도 불구하고, 일본과의 책임 및 역할 분담을 통하여 대중국 견제 능력의 강화와 더불어 지속적인 영향력을 확보하여 정치·경제·군사적 역할을 주도해 나갈 수 있고, 미·일 안전보장체제의 틀 속에서 일본의 ‘군사 대국화’를 억제할 수 있다는 것이다.

일본의 입장에서는 북한의 핵과 미사일, 중국의 군사력 증대와 패권주의 경향 등 주변정세의 변화에 능동적으로 대처하는데 미국과의 안보협력이 필요하고, 방

위 영역 확대를 위한 일본의 방위정책 변화 추세에 대한 주변국들의 우려를 감안, 국제사회에서 역할 확대를 위한 군사적 영역의 증대를 추구하는데 미·일 안보협력이라는 명분이 필요하다는 것이다.

이와 같이 탈냉전 이후 일련의 미·일 안보체제에서 나타나고 있는 일본의 방위정책 변화 추세는, 동북아에서 양국 간의 이해가 맥락을 같이하고 있으며, 미국이라는 국제적 요인이 탈냉전 이후 일본의 방위정책 변화에 결정적 요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 1997년 미·일 방위협력 지침은 신뢰성 있는 미·일 협력을 위한 기초를 제공하고, 양국 간의 역할과 협력 및 조정에 관하여 일반적인 큰 테두리와 방향성을 제시하는 데 있다.¹⁷¹⁾ 또한 일본의 행동은 미·일 안보체제를 바탕으로 일본의 기본적인 방침에 따라 결정된다고 전제하고, 지침에 의한 결정은 의무는 아니지만 적절한 조치 또는 구체적인 정책으로 반영할 것을 기대한다고 명기하고 있다.¹⁷²⁾ 이러한 목적과 기본 전제와 사고방식을 바탕으로 1997년 미·일 방위협력 지침은 평시 협력, 일본에 대한 무력공격 시 대처행동(이하 : 일본 유사), 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 일본 주변지역 사태시의 협력(이하 : 주변사태)의 등에 관해서 세부적인 내용을 담고 있는데 주요 내용은 다음과 같다.¹⁷³⁾

첫째, 양국 간 평시 방위협력은 일본 침략을 미연에 방지하기 위한 대비태세에 중점이 맞추어져 있다. 기본적으로 일본은 자위에 필요한 재래식 전력을 ‘방위계획의 대강’에 따라 준비 및 유지한다. 안보 면에 양국은 지역과 국제적인 안보환경을 구축하는 데 기여하며, 지역의 안보대화, 군사교류, 국제 군비관리 및 군축활동의 촉진에 협력한다. 양국은 일본 유사시에 대비한 ‘공동작전계획’과 일본 주변사태에 대비한 ‘상호협력계획’을 마련하며, 평시부터 양국 간 평시 조정체계를 구축해 둔다.

둘째, 일본 유사시 협력의 기본원칙은 일본은 침략 격퇴를 위하여 주도적으로 행동하고 미국은 일본에 대해 적절히 협력한다. 지리적으로 자위대는 일본 영역,

171) “미·일 방위협력을 위한 지침,” 제검토에 관한 중간보고와 해설은 『국가전략』 제3권 2호 (1997, 가을/겨울), 최종 개정안은 국방정보본부, 앞의 책 (1998) 참조.

172) 한·일 저널 편집부, “신 미·일 방위협력을 위한 지침(가이드라인),” 『한·일 저널 1998』 제32권(1998), p.93.

173) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), pp.30-31.

주변해역 및 해역 상공의 영역 내에서 방어작전을 실시하며, 미국은 적시에 증파하여 자위대 능력을 보완하기 위한 작전을 실시한다. 이때의 작전 구상은 항공 침투, 해역 방어 및 해상교통로 보호, 상륙 및 착륙 침공, 기타 게릴라 및 탄도미사일 공격 시 자위대와 주일미군은 각국의 지휘계통에 따라 미리 준비해 둔 ‘공동작전계획’ 의거 대처한다. 또한 양국 간 협력이 필요할 시는 ‘공동조정기구’를 통하여 조정하기로 하였다.

셋째, 일본 주변사태 발생 시 미·일 협력의 기본지침은 주변지역에서의 전투 활동은 미군이 주도적으로 실시하고, 일본은 지원한다는 협력 개념이며, 작전 구상은 미·일 양국은 협력하여 사전에 사태가 확대되는 것을 억제하고, 억제가 실패하여 발생 시에는 구원 활동과 피난민 대응 조치, 수색 및 구난, 비전투요원의 철수를 위한 활동, 세계평화와 안정 유지를 목적으로 하는 경제체제 활동 등의 분야에서는 각국이 주체적으로 하되, 일본은 미군의 시설사용을 포함한 후방지원 활동을 적절하게 제공하기로 정하고 있다.

(3) 1978년 미·일 방위협력 지침과 1997년 미·일 방위협력 지침 비교

1997년 미·일 방위협력 지침의 전제조건으로 지침의 결과가 미·일 양국의 입법, 예산 또는 행정상의 조치를 의무화하지 않는다고 규정한 것은 1978년 미·일 방위협력 지침과 동일하지만, 미·일 양국은 결과를 구체적인 정책이나 조치에 적절한 형태로 반영한다라는 조항을 추가함으로써 사실상 구체화 조치를 의무화하고 있다.¹⁷⁴⁾ 이를 바탕으로 분야별로 1978년 미·일 방위협력 지침과 1997년 미·일 방위협력 지침을 비교해 보면 다음과 같다.¹⁷⁵⁾

첫째, 평시 협력분야이다. 1978년 미·일 방위협력 지침은 침략을 미연에 방지하기 위해 일본에 대한 무력공격이 있을 경우 공동대처를 위한 협력태세의 정비를 위해 노력한다라고 전제하고, 이를 위해 정보교환, 공동작전계획, 후방지원 등에 관해 연구한다라고 밝히고 있다. 즉, 평시 협력태세에 대한 원론만을 밝혔고 공동작전계획, 후방지원 등에 대한 협력 내용과 범위가 결여되어 있으며, 이를 조정·통제할 수 있는 기구가 마련되어 있지 않았다.

174) 권호연, “신가이드라인을 통해 본 일본 방위정책의 변화,” 『한·일 안보정책 국제학술회의』 (성남: 세종연구소, 1997), p.5.

175) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), pp.31-33.

그러나 1997년 미·일 방위협력 지침은 정보교환과 정책협의를 안보협의위원회(SCC : Security Consultative Committee) 및 안보 고급 사무급 회의(SSC : Security Sub Committee)를 포함하여 광범위한 수준과 분야에서 행하도록 하고, 일본에 대한 무력공격에 즈음한 공동작전 계획과 주변사태에 대한 상호협동 계획에 대한 검토를 포함한 공동작전을 명시하고 있다. 이를 위해 조정기구를 평소부터 구축할 것을 규정하고 있다.

즉, 일본 유사시의 공동작전계획, 주변 유사시의 상호협력계획 등을 포함하는 포괄적인 메커니즘과 이를 위한 조정 메커니즘을 평소에 구축하도록 하고 있다. 또한 협력의 범위를 일본뿐만 아니라 지역 및 세계적인 규모의 활동으로 확대하고 있다. 즉, 보다 안정된 안보환경 구축을 위해 협력의 범위를 지역적인 안보대화 및 방위교류, 세계적인 군비통제, UN 평화유지 활동, 인도주의적 자원활동까지도 포함하도록 하고 있다.

둘째, 일본 유사시 협력분야이다. 1978년 미·일 방위협력 지침은 “일본에 대한 무력공격이 있을 우려가 있는 경우 정세 변화에 따라 필요하다고 인정될 때는 조정기구의 개설을 포함하여 공동대처를 위한 필요한 준비를 한다”라고 밝히고 있다. 즉 조정기구의 개설을 포함하여 공동대처를 위한 준비를 한다고만 밝히고 있기 때문에 일본에 대한 무력공격에 즈음한 구체적인 내용이 결여되어 있다.

그러나 1997년 미·일 방위협력 지침은 “일본에 대한 무력공격이 가까워질 경우 정보교환 및 정책협의를 강화함과 동시에 조정기구의 운영을 조기에 실시한다”라고 규정하고 있다. 즉, 평소 구축된 조정기구를 바탕으로 조정기구의 운영을 의무화하고 있다. 또한 “사태의 확대를 억제하기 위해서 외교상 문제를 포함한 모든 노력을 행한다”라고 규정함으로써 사태의 확대를 억제하기 위한 조정기구뿐만 아니라 국가기구까지도 활용할 것임을 시사하고 있다.

또한 일본에 대한 무력공격이 있을 경우에 대한 행동지침에서 1978년 미·일 방위협력 지침은 한정적이고 소규모의 침략은 자력으로 대처하고, 자력으로 대처하기 어려운 경우에는 미국과 협력하여 이를 격퇴한다. 일본은 일본의 영역과 주변해역에 대한 방어작전 시 미군은 이를 지원하고 일본의 능력이 미치지 못하는 기능을 보완한다고 명기하고 있다. 즉, 공동작전에 대해 미국이 주도적으로 대처하고, 일본은 자국의 통치 영역 하에서 소극적인 대응만을 하도록 역할을 분담하

고 있다.

그러나 1997년 미·일 방위협력 지침은 일본에 대한 무력공격이 행하여졌을 경우에 일본은 주체적으로 행동하고 미국은 이에 대해서 적절히 협력한다고 밝힘으로써 미·일간에 역할을 분담하는 원칙에는 변함이 없지만, 역할분담의 방식이 일본이 주도적으로 하고, 미국은 이를 지원하는 것으로 바뀌었다. 또한 탈냉전 이후 새롭게 등장한 안보위협을 고려하여 육상·해상·항공작전 이외에 탄도 미사일에 대한 대응을 추가함으로써 그동안 참여에 대해서 유보적인 입장을 밝혀왔던 전역미사일 방어 구상(TMD : Theater Missile Defense)¹⁷⁶⁾에 일본이 적극적으로 협력할 것임을 시사하고 있다.

셋째, 주변사태 시 협력분야이다. 1978년 미·일 방위협력 지침에서 가장 큰 변화를 발견할 수 있는 곳이 바로 주변사태의 협력에 관한 부분이다. 1978년 미·일 방위협력 지침은 일본 유사사태에 중점을 두고 일본 이외의 극동 사태로 일본의 안전에 중요한 영향을 미치는 경우 미·일간의 협력에 대해 지극히 개략적으로 서술하고 있다.

그러나 1997년 미·일 방위협력 지침은 위의 규정을 일본 주변사태로 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 줄 경우의 협력으로 확대함으로써 미·일 군사협력의 대상지역을 더욱 광역화하고 있다. 이는 중국의 강한 반발을 의식하여 주변사태의 개념을 특정지역을 염두에 둔 것이 아니라 사태의 성질에 착목한 개념이라고 부연 설명하고 있지만, 주변사태는 한반도를 포함하여 대만해협, 난사군도, 동남아 지역까지도 포함될 수 있음을 포괄적으로 표명한 것으로 해석된다.¹⁷⁷⁾

주변사태가 예상될 경우 양국은 정보교환 및 정책협의를 강화하고, 사태의 확대를 억제하기 위하여 외교적인 노력을 포함해 노력하며, 조정기구를 조기에 개시한다고 명기하고 있다. 이는 일본의 침략에 즈음한 대처행동과 같은 규정으로

176) 일본은 북한의 미사일 개발과 중국의 핵미사일 공격에 효과적으로 대응하기 위한 미·일간의 협력하에 새로운 방공망 확충이 새로운 방위정책의 주요 목표가 되어야 한다는 데는 합의하였다. 그러나 향후 10년간 45억 불에서 150억 불에 이르는 막대한 예산이 소요되는 전역미사일 방어 구상에 참여함으로써 일본이 얻는 비용 문제, 집단자위권을 금지하고 있는 평화헌법 등으로 유보적인 입장을 견지해 왔다. 송영선, “TMD 구상에 대한 미·일간 협력,” 『주간 국방논단』 제596호(서울: 한국 국방연구원, 1995), pp.9-11.

177) 니카니시 히로시, “냉전 종식 이후 일본의 안전보장 정책의 전개 : 걸프전쟁에서 신가이 드라인까지,” 이원덕·진창수 편, 『동북아 지역안보와 일본의 역할』 (서울: 세종연구소, 1998), pp.39-40.

주변사태가 예상될 경우에도 일본의 침략에 즈음한 대처행동과 마찬가지로 중대한 사건으로 받아들이고, 적극적으로 협력할 것임을 밝히고 있다.

또한 1997년 미·일 방위협력 지침은 주변사태에 대한 대응에서 <표-8>에서 보는 바와 같이 협력 항목을 6개 분야 40개 항목으로 세부적으로 기술하고 있다. 이러한 주변사태시 협력 항목에서 가장 관심있게 보아야 할 부분은 인도적 활동, 비전투원을 대피시키기 위한 활동, 수색·구난활동, 경제체제 관련 활동, 미군 활동 지원 및 운용면에서의 협력 등이다.¹⁷⁸⁾ 우선 인도적 활동에서 1997년 미·일 방위협력 지침은 피해지 당국의 동의와 협조를 받으면서 구제활동을 하며, 비전투원을 대피시키기 위한 활동에서 비전투원을 제3국으로부터 안전한 구역으로 이동시킬 경우 미·일 양국은 자국의 비전투원에 대한 책임을 지며 상호 협조하도록 규정하고 있다. 이는 PKO 활동과 자국민의 보호에 관한 규정으로 자위대를 평화적인 목적이나 자국민 보호의 명목으로 해외에 파견할 수 있게 하고 있다.¹⁷⁹⁾

<표-8> 일본 주변사태시 협력 항목

구 분	협 력 항 목
인도적 활동	○ 재해지에 대한 인원, 의료, 보급품, 수송 및 통신 지원 ○ 피난민 구조와 이송 및 긴급물자 지원
수색·구난	○ 일본 주변해역에서의 수색·구난활동과 정보교환
경제 제재 관련 활동	○ 경제 제재 시 선박 점검 및 정보교환(안보리 결의 조건)
비전투원 대피활동	○ 집결 및 수송, 비전투원 간 통신, 정보교환 ○ 자위대 시설과 민간공항 및 항만의 사용 ○ 일본 출입국시 통관, 출입국 관리 및 검역 ○ 비전투원에 대한 숙박과 수송 및 의료지원
미군 활동 지원	○ 시설사용 - 보급을 위한 자위대·민간 항만 및 공항 사용, - 인원 및 물자 보관장소와 시설 확보 - 자위대·민간 항만 및 공항 운영시간 연장 - 자위대 비행장 사용, 훈련 및 연습 구역 제공

178) 남창희, “신방위협력 지침에 따른 자위대의 역할 확대에 관한 연구,” 『국제정치 논총 1998』 제37집 3호, pp.213-217.

179) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.34.

	<ul style="list-style-type: none"> - 미군기지 내 사무소 및 숙박시설 건설 ○ 보급 : 물자·연료·유탄유 제공, 무기·탄약 제외 ○ 수송 : 일본 내 인원·물자·연료·유탄유의 육상·해상·항공수송, 공해상 수송 ○ 정비 : 수리·정비, 부품 제공, 정비 물자 및 장비 제공 ○ 의료 : 환자 치료, 수송, 의료기구 제공 ○ 경비 : 미군기지 경비, 주변해역 경계 감시, 수송경로 경비, 치안 정보제공 ○ 통신 : 통신 주파수 및 기재 제공 ○ 기타 : 입출항, 물자적재 및 하역 지원, 오수처리·급수·전기 제공, 미군기지 내 종업원의 일시 증원
<p style="text-align: center;">운용면에서의 협력</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제 : 정보교환 ○ 소해 : 영해 및 주변 공해상 기뢰제거 및 정보교환 ○ 해·공역 조정 : 주변해역 해상 운항 조정, 주변 공역 항공교통 관계 및 공역 조정

※ 출처 : 국방정보본부, 「일본의 방위백서」, (서울: 국방정보본부, 1997), pp.314-315. 참조 재정리.

또한 수색·구난활동에서 1997년 미·일 방위협력 지침은 일본 영역과 전투지역이 행하여지고 있는 지역과 분리되는 일본 주변의 해역에서 수색·구난활동을 실시한다고 밝히고 있다. 미군 활동 지원에서도 후방지역 지원의 범위를 주로 일본에서 행하여지지만, 전투 활동이 행하여지는 지역과 별도 구역인 일본 주변의 공역 및 상공에서 행하여지는 경우도 생각할 수 있다고 명기하고 있다. 이는 자위대의 활동범위를 전투지역을 제외하고 전범위로 확대한 규정으로 볼 수 있다. 따라서 운용면의 협력에서 규정하고 있는 경제 감시, 기뢰제거 등의 활동도 일본 주변의 공해 및 상공으로 확대할 수 있는 중요한 항목이다.¹⁸⁰⁾

또한 UN 안보리의 결의가 필요하지만, 국제평화와 안전을 목적으로 일본이 공해상에서 타국의 선박을 임검(臨檢)할 수 있도록 하고 있다. 이러한 주변사태의 협력 항목에 대해서 일본은 주변사태시 미군 활동 지원이 미군의 무력행사와 일체성이 없으면 집단적 자위권에 해당되지 않는다고 해석함으로써 집단적 자위권에 대해서는 표면적으로는 1978년 미·일 방위협력 지침을 그대로 고수하고 있지만, 상당 부분은 집단적 자위권에 해당하고 있다.¹⁸¹⁾

180) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.35.

181) 권호연, 앞의 책(1997), p.6.

결국 1996년 미·일 안보 공동선언에 바탕을 두고 있는 1997년 미·일 방위협력 지침은 방위협력의 범위와 내용이 크게 확대되었고, 또한 구체적으로 세분화시켰다. 즉, 미·일 양국은 평소부터 공동작전계획, 상호협력계획 등과 같은 포괄적인 메커니즘과 양국 간 조정 메커니즘을 구축하도록 하고 있고, 협력의 범위도 미·일 양국뿐만 아니라 지역적, 세계적인 규모의 활동으로 까지 확대하고 있다.

앞에서 언급한 1978년과 1997년 미·일 방위협력 지침의 주요 상황별 미·일 협력분야와 협력의 범위를 이해하기 쉽게 정리하면 <표-9>와 같다.

<표-9> 1978년과 1997년 미·일 방위협력 지침 비교

상황	1978년 미·일 방위협력 지침	1997년 미·일 방위협력 지침
평시	<ul style="list-style-type: none"> ○자위에 필요한 최소 방위력 보유, 미군시설의 안정적 사용을 위해 노력 ○미국은 핵 억지력을 보유함과 동시에 즉각 대응부대 전방전개, 증원병력 보유 ○무력공격에 대비 작전·정보·후방지역 분야 협력 	<ul style="list-style-type: none"> ○일본은 자위력 유지, 미국은 핵 억지력과 전방전개 병력 유지 및 지원병력 보유 ○미·일 정보교환 확대, 방위정책 관련 협의와 공동훈련 강화 및 협력 메커니즘 구축 ○PKO 및 인도적 국제 구원 활동 협력
일본 유사시	<ul style="list-style-type: none"> ○한정적인 소규모 침략은 자력으로 격퇴, 자력으로 격퇴가 어려울 시 미국의 협력으로 격퇴 ○미·일은 각기 지휘계통에 따라서 행동 ○정비와 시설 제공 및 보급 등의 후방지원 	<ul style="list-style-type: none"> ○일본이 주도적으로 조기에 침략을 배제, 미국은 초기단계부터 적절한 협력 ○자위대와 미군은 각각의 방위력 운용 ○좌동 및 C41 시스템의 향상 노력
일본 주변 사태시	<ul style="list-style-type: none"> ○일본 이외의 극동지역 사태가 일본의 안전에 영향을 미치는 경우 미군에 대한 편의제공 방법 및 공동연구 추진 - 구체적인 협력방안은 미결정 	<ul style="list-style-type: none"> ○공동방위 범위 : 극동 → 日本 주변지역 - 주변사태의 개념에 대하여는 문제 개입을 우려하는 中國 측 반발을 고려, 지리적 개념이 아닌 상황에 근거(not geographic but situational)함을 명시 ○주변 사태시 협력 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 군사정보 제공과 영해 및 日本 선박의 안전향해를 위한 공해상의 기뢰 소해, UN 결의에 따른 수상한 선박에 대한 임검 실시 등의 작전 협력 - 기지 및 시설 추가 제공, 민간공항과 항만 사용, 보급과 수송 및 정비·경비, 의료 등의 후방지원 - 일본 영토 내 또는 전투지역에서 벗어난 해역에서의 조난 병사 수색·구난
향후 조치	○없음	<ul style="list-style-type: none"> ○공동작전계획 및 상호협력계획 검토, 공통의 기준과 실시요령을 확립하기 위한 포괄적 메커니즘 구축

※ 출처 : 배정호, “미·일 신안보 체제에 의한 일본의 군사적 역할 증대와 한반도 안보,”
『국제문제』 (서울: 국제문제연구소, 2000), p.33.

(4) 평가

1997년 미·일 방위협력 지침은 첫째, 방위협력의 대상지역이 광역화되었다. 과거의 1978년 미·일 방위협력 지침이 일본 및 극동지역으로 한정되어 있었던 데 비하여 1997년 미·일 방위협력 지침은 일본 주변지역, 즉 아·태 지역으로 확대되었다고 볼 수 있다. 물론 1997년 미·일 방위협력 지침에서 밝히고 있는 주변지역의 범위가 상당히 모호하기는 하다. 그러나 일본 정부는 이와 관련하여 일본의 주변지역은 지리적 개념이 아니라 자신의 안전에 영향을 미치는 지역이라는 입장을 취했기 때문에, 결국 이는 한반도를 포함하여 광역의 아·태 지역을 의미하는 것으로 해석될 수 있을 것이다.

둘째, 미·일 양국의 방위협력의 내용이 질적, 양적 모든 측면에서 확대되었다. 일본 주변의 유사사태를 상정할 때 과거에는 일본이 미군에게 기지 제공이나 기타 편의의 제공 정도로 머물렀지만, 1997년 미·일 방위협력 지침은 기지 제공은 물론 자위대가 직접 참가하는 병참 지원 및 기뢰 제거와 임검, 감시, 경계, 수색, 비전투원 피난 등 광범위하게 그 내용이 확대되었다.¹⁸²⁾

셋째, 미·일 방위협력의 중점이 일본에 대한 직접 침공에서 일본 주변 유사시에의 대처로 전환되었다. 1978년 미·일 방위협력 지침은 소련군 침공에 대비하는 것이 주요 목적이었으며, 극동 유사시에 대비한 공동작전 계획은 일본의 소극성으로 수립할 수 없었다. 그러나 1997년 미·일 방위협력 지침은 일본 주변 유사시에 있으며, 이와 관련 상호 협력계획을 수립하였으며, 사실상의 초점은 한반도 유사시로 볼 수 있다.¹⁸³⁾

넷째, 비록 1997년 미·일 방위협력 지침이 헌법의 틀 내에서 가능한 최대한의 활동을 상정하였지만 헌법과 위헌 사이의 회색지대(灰色地帶)가 존재하며, 경우에 따라서는 자위대의 전투행위 가능성이 상존하고 있다. 일본 헌법은 집단적 자위권과 무력행사를 금지하고 있다. 일단 후방지원 활동이라고 하지만 공해상에

182) 이창위, “미일 안보조약의 합헌성과 주변사태법 문제에 대한 소고,” 『국제 법학회논총』 제53권 2호 통권 111호(서울: 대한 국제법학회, 2008), p.156.

183) 윤덕민, “미·일 방위협력 지침 개정과 한국의 대응,” 『국제문제』 제28권 9호 통권 325호(서울: 국제문제연구소, 1997), pp.53-54.

있어서의 미·일 방위협력은 집단적 자위권에 해당하는 것이다. 그러나 일본 정부는 공해상의 미·일 협력이 일본 주변사태가 일본 위기상황이기 때문에 개별적 자위권의 범위 내에 있다는 입장이다. 한반도 유사시 미군에 대한 보급 및 수송, 공해상에서의 기뢰제거 활동, 경제 제재 시의 선박 검문, 경계 감시활동 및 정보제공 등의 활동이 합헌과 위헌 사이의 회색지대 내에 있는 것으로 향후 헌법 논쟁을 불러일으킬 것이다.¹⁸⁴⁾

나. 주변사태법

(1) 제정 배경 및 과정

1997년 미·일 방위협력 지침은 미·일 방위협력을 평시와 일본 유사시 그리고 일본 주변사태시의 협력으로 구분하여 규정하고 있다. 특히, 주변사태시의 협력은 1995년 방위계획 대강에서 방위력의 확장된 역할로서 언급되었고, 지역분쟁에서의 미국과 일본의 군사협력은 집단적 자위권의 행사에 해당되기 때문에 헌법 위반의 논쟁을 촉발시켰다. 당시 일본 정부는 집단적 자위권은 헌법 위반이라는 해석에 변경이 없다고 강조했고, 1997년 미·일 방위협력 지침이 책정되었을 때도 집단적 자위권은 국제법상 주권국가인 일본이 당연히 갖고 있어야 하지만, 헌법 제9조에 따라 용인될 수 없다고 밝혔다. 그러나, 주변사태시의 협력은 미군 활동에 대한 일본의 비무력 지원에 있기 때문에 집단적 자위권 행사가 아니라고 강조했다.

앞에서 살펴본 바와 같이 당시 일본 법령으로는 1997년 미·일 방위협력 지침을 충실히 이행하기에 불충분하였다. 즉, 미군의 후방지역 지원 시 자위대의 출동이 원활하지 못할 뿐만 아니라 물자 및 용역 상호지원이 불가능하고, 주변사태에 대응할 수 있는 일본의 법적 근거가 없었다. 따라서 1997년 미·일 방위협력 지침이 현실적으로 기능할 수 있도록 하기 위해 법과 제도의 정비작업을 서둘렀다.¹⁸⁵⁾ 그 일환으로 마련된 것이 1997년 미·일 방위협력 지침 관련 3개의 법안(ACSA 개정법안, 자위대법 개정법안, 주변사태 법안)이다.

이 법안들은 1999년 4월 27일 중의원 본회의를 통과하였고, 5월 24일 일부 내

184) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.38.

185) 강한구·송영선, “일본 중의원의 주변사태 법안 가결과 영향 분석,” 『국방현안과 동향』 제96권 6호(서울: 한국 국방연구원, 1999), p.26.

용이 수정되어 참의원에서 가결됨으로써 국회에 제출된 지 1년 만에 확정을 보게 되었는데 이 법안들은 자위대의 대미 협력의 범위와 내용을 법률적으로 규정한 것으로 이로써 1997년 미·일 방위협력 지침이 실질적으로 작동할 수 있게 되었다.¹⁸⁶⁾ 미·일 물품·서비스 상호 제공 협정(ACSA : Acquisition and Cross-Servicing Agreement) 개정법안이란 1996년 제정된 ACSA의 개정판으로서 기존의 ACSA가 평시 공동훈련 시와 PKO 활동 시에 한정하여 미·일 간의 물품 및 서비스의 상호 제공을 규정한 데 반해서 개정법안에서는 주변사태시에도 동일한 내용을 적용하는 것으로 되어 있다.

자위대법 개정안에서는 해외의 긴급사태로 일본인을 구출할 시 항공기 사용에 한정하고 있었던 기존의 자위대법 조항을 개정하여 현지 공항의 정비 상황이 나쁘거나, 수송 대상자 수가 많을 경우에는 탑재 헬기나 함선을 사용할 수 있도록 하였다. 또 이 개정안에는 자국민 구출을 위한 자위관의 무기 사용 규정이 없었던 종래의 자위대법을 고쳐 대원이나 구출 대상자의 생명, 신체의 방어를 위한 무기 사용 규정을 새로이 첨가하였다.¹⁸⁷⁾

1997년 미·일 방위협력 지침 중에서 「주변사태에 있어서의 협력 부분」을 이행하기 위한 주변사태법에 있어서의 주변사태는 원칙으로 일본의 주변지역에서 발생하는 사태로서 일본의 안보에 영향을 미치는 것을 의미하는데, 법의 제정 당시 외무성 내에서 그 정의 내지 법적 지위에 대하여 논란이 있었다. 즉, 세계적인 규모로 이를 해석해야 한다는 입장과 미·일 안보조약의 범위 내로 이를 한정해야 한다는 입장이 대립되고 있었다. 결국 야나이(柳井俊二) 외무성 사무차관의 견해에 따라서 미·일 안보조약 및 1997년 미·일 방위협력 지침을 실현하기 위한 범위 내에 주변사태법이 위치한다는 입장이 정해졌다.¹⁸⁸⁾

주변사태법은, 그대로 방치하면 ‘일본국에 대한 직접적 무력공격에 이르게 될 우려가 있는 사태 등 일본국 주변 지역에서 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태’에 대응하여 일본이 실시하는 조치, 그 실시의 절차와 기타 필요한 사항을 정하고, 일본과 미국 간의 상호협력 및 안전보장조약의 효과적인 운용

186) 김호섭·이면우·한상일·이원석, “일본 우익 연구,” (서울: 중심 2000), p.321-322.

187) 정한용, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.62.

188) 이창위, “미일 안보조약의 합헌성과 주변사태법 문제에 대한 소고,” 『국제 법학회논총』 제53권 2호 통권 111호(서울: 대한 국제법학회, 2008), p.157.

에 기여하며 일본의 평화 및 안전 확보에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 하였다.¹⁸⁹⁾

(2) 내용 분석

주변사태법 책정은 지난 1993~1994년 북한 1차 핵위기 사태에 대응하기 위한 일본의 선택이었다. 이에 따라 미군에 의한 북한 선박 해상검문이 실시될 경우 ‘후방 지원’에 나서는 방안을 추진하면서 그 근거로 제시된 법이 ‘주변사태법’이다. ‘그대로 방치하면 일본이 직접적인 무력공격을 받을 우려가 있는 사태’라는 ‘주변사태’의 개념을 넣어, 주변사태가 발생했을 때 자위대가 미군을 후방 지원할 수 있도록 하는 내용을 담았다.

주변사태법 제정 시 일본 정부는 ‘주변사태’의 유형으로 일본 주변지역에서 무력분쟁의 발생이 임박하거나 발생한 경우와 어떤 국가의 정치체제 혼란 등으로 대량의 피난민이 발생하고 일본으로 유입될 가능성이 높아진 경우, 그리고 어떤 국가의 행동을 유엔 안보리가 평화의 위협으로 결정하고, 경제제재의 대상으로 결정하는 경우 등을 제시하지만 그 정의가 애매하다. 다만 일본 정부는 대체로 주변사태란 한반도의 분쟁 상황을 의미하는 것으로 이해해왔다.

일본 정부가 북한 선박에 대한 미군의 해상검문 시 급유와 보급 활동을 지원하고 공항과 항만을 제공하기 위해서는 그 당시의 상황이 ‘주변사태’로 인정되어야 한다. 그러나 1차례 핵실험에 성공했다는 북한의 발표가 일본이 무력공격을 받을 우려가 있는 사태로 해석하기는 어렵다는 것이 다수론이었다. 이 때문에 일본 정부 관계자들은 UN 안전보장 이사회 결의에 따라 미군이 일본 주변 수역에서 해상검문에 착수한 시점부터 ‘주변사태’가 시작된다는 논리를 내세우고 있다.

자국 주변 수역에서 경고사격 등 강제력을 수반한 해상검문이 실시되고, 그 결과 충돌이 발생하면 일본이 무력공격을 받을 우려가 생기는 것으로 보는 셈이다. 이러한 이유로 자위대의 후방지원이 정당화된다는 것이지만 자칫 무력충돌 사태에 휘말리는 사태를 낳을 수 있을 것이다. 다만 일본 정부는 독자 해상검문에 나서기는 어렵다는 판단이다. 자체 검문은 ‘선박검사 활동법’에 근거해 ‘선박검사’라는 방식으로 가능하지만 상대 선박의 동의가 전제로 사실상 북한 선박에 적용할 수 없기 때문이다.¹⁹⁰⁾

189) 일본의 주변사태법 제1조.

주변사태법을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 주변사태법은 주변사태의 발생 시, 일본 자위대가 후방지역 지원과 후방지역 수색구조 활동 및 선박검사활동에 관한 법률에 규정하는 선박검사활동 등 필요한 조치를 실시할 수 있다고 명기하고 있고, 후방지역을 일본의 영역 및 전투행위가 발생하지 않고 있는, 또는 전투행위가 발생하지 않는다고 인정된 일본 주변의 공해와 그 상공이라고 규정하고 있다. 이렇게 일본은 주변사태법 제정을 통하여 후방지역에서 자위대를 운영하여 미국 군대에 대한 물품 및 역무의 제공과 편의의 공여 등의 지원조치를 실시할 수 있게 되었고, 전투행위로 인하여 피난한 전투 참가자에 대한 수색 및 구조를 행할 수 있게 되었다.

단 물품 및 역무의 제공에는 무력행사에 해당하는 것을 배제한다는 원칙에 따라, 탄약의 제공이나 전투작전행동을 위해 발진 준비 중의 항공기에 대한 급유 및 정비 등은 제외되도록 되어 있다.¹⁹¹⁾

법안의 주요 내용을 분석하면 첫째, 자위대의 지리적 출동 범위가 불명확하다는 것이다. 주변사태법의 주된 관심은 ‘주변사태의 정의’와 그 ‘적용 대상지역’이다. 제1조에서 주변사태를 ‘그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력 공격으로 발전할 위험이 있는 사태’라는 개념은 ‘준 유사’ 개념을 포함하고 있다. 즉, 주변사태도 일본에 대한 직접 무력공격의 준 유사사태로 간주하여 자위대의 활동 범위가 확장되었다.¹⁹²⁾

일본 유사시에는 전수방위(專守防衛)에 따라 자위대의 출동 등 개별적 자위권을 발동할 수 있지만 평화헌법은 전쟁의 포기와 함께 동맹국에 대한 방위를 위한 집단적 자위권 발동을 금지하고 있다. 그러므로 ‘준 유사사태’의 개념이 주변사태의 개념에 포함된 것은 일본 헌법에 규정된 집단적 자위권의 행사 금지에 저촉되며, 실질적으로는 유엔의 집단안보에 참여하는 것으로, 일본 정부는 지리적 개념이 아닌 상황적 개념이라고 주장하고 있지만,¹⁹³⁾ 한반도의 위기상황이 그 범주에 속한다는 사실은 자명(自明)하고, 다만 중국의 자극을 피하기 위해 그 적

190) 『데일리 NK』, 2006년 10월 13일 자.

191) 박영준, “탈냉전기 일본의 군사력과 군사전략 변화 : 전수방위(專守防衛)에서 전방위 적극 방위 전략으로의 이행,” 『대외연구 발표자료』 (서울: 국방대학교, 2003), pp.23-24.

192) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.63.

193) 니카니시 히로시, 앞의 책, pp.5-6.

용지역을 명시하지 않았을 뿐이다.

둘째, 주변사태에 대한 개입 명분이 너무나 다양하다. 일본 정부가 주변사태의 6개 정형으로 제시한 것을 보면¹⁹⁴⁾ 그 대부분은 한반도 유사시를 의식하고 있으며, 여러 가지 개입 명분이 적용되었다. 또한 주변사태법의 적용은 유엔의 결의 없이 미국과 일본의 합의 하에 가능하다. 이는 전적으로 미국과의 협력에 의하는 것이며, 유엔의 승인 없이 미국 주도의 조치에 일본의 참여 가능성을 시사하는 것이다.

셋째, 법안에서 불명확한 법 조항의 애매한 내용은 일본 정부의 자의적 해석이 가능하다는 것이다. 제3조 ‘후방지역의 정의’가 불명확한데, 주변사태법은 자위대 활동구역을 일본 영역과 전투가 행해지고 있지 않은 공해 및 그 상공을 안전지대로 설정하고 있다. 그러나 현대전에서 전·후방의 구분이 곤란할 뿐만 아니라 현실적으로 안전지대 내에서 만의 지원은 곤란하다. 그러므로 한반도 유사시 자위대의 한반도 주변 수역 및 그 상공에서의 활동이 충분히 예상되며, 무기 사용허가 조항과 관련할 경우 일본 자위대의 교전 참여 상황까지 예견되는 것이다.¹⁹⁵⁾

넷째, 제5조 국회의 사후 승인 규정 적용의 문제이다. 긴급한 자위대 출동에 대해 그 여부를 국회가 사후 승인하도록 규정하고 있으나, 긴급한 상황이 어떤 상황인가가 불명확하며, 정부가 주변사태를 긴박한 것으로 간주하여 사후 승인을 요구할 가능성이 크다는 것이다.

다섯째, 제11조의 주변사태시 자위대의 무기 사용은 후방지역 지원활동 중 무기 사용이 가능하게 되어 있는데, 무기 사용은 국제법이 아닌 정당방위와 긴급피난권을 인정하는 국내법에 의한 것으로 되어 있다. 그러나 공해상 군사 활동은 국제법에 의한다는 관례와 배치되어 이의 법리적 해석이 필요할 뿐만 아니라 자위대원의 무기 사용 조항은 주요 관심이 되고 있다.

여섯째, 주변사태법의 최대 쟁점이었던 자위대의 선박검사 활동의 요건에 관해

194) 6개 정형은 ① 주변지역에서 무력분쟁 발발이 임박한 경우 ② 주변지역에서 무력분쟁이 발생한 경우 ③ 분쟁은 일시적으로 중단되었으나, 질서 유지 및 질서가 未회복된 경우 ④ UN의 경제제재 대상이 되는 경우 ⑤ 주변국의 정치체제가 혼란에 빠져 일본에 대량 난민이 유입되는 경우 ⑥ 주변국에 내란/내전이 발생하여 국제문제로 확대되는 경우, 한국전략문제연구원 『전략연구』 (서울: 한국 전략문제연구소, 1996), p.6.

195) 권호연, 앞의 책(1997), p.8.

서는 마지막까지 의견이 엇갈려 주변사태법에서는 이 조항을 삭제하고 추후 별도로 입법 조치하기로 하였다.¹⁹⁶⁾ 자민당과 자유당은 선박검사를 효율적으로 수행하기 위해 유엔 안보리 결의 등 조건을 삭제할 것을 주장한 반면 공명당은 국제결의를 요건으로 해야 한다고 맞서 합의를 도출하지 못했다.¹⁹⁷⁾

<표-10> 주변사태법 주요 내용

구 분	내 용
제1조	○ 목적 - 주변사태 정의 : 그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격에 이를 우려가 있는 사태로, 일본 주변지역에서 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 사태 - 목적 : 미·일 안보조약의 효과적 운용에 기여, 일본의 평화와 안전 확보
제2조	○ 주변사태 대응 시의 기본원칙 : 무력에 의한 위협과 무력 행사의 금지
제3조	○ 정의 - 후방 지역 지원, 후방지역 수색구조활동, 후방지역, 관계 행정기관 - 후방지역 : 전투행위가 없다고 인정되는 일본 주변의 공해 및 상공
제4조	○ 기본계획 : 총리가 작성, 내각회의 결정
제5조	○ 국회 승인 : 대응 조치 실시 전 국회 승인 요청 단, 긴급시 선조치 후 보고·승인
제6조	○ 자위대에 의한 후방지역 지원으로서의 물품 및 역무 제공의 실시
제7조	○ 후방지역 수색구조활동의 실시
제8조	○ 관계 행정기관에 의한 대응 조치의 실시

196) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), pp.64-65.

197) 자유당은 한반도에 유사가 발생, 일본이 이를 주변사태로 인정한다 해도 중국이나 러시아의 반대로 국제연합의 결의를 얻지 못하면 선박검사를 할 수 없게 될 뿐만 아니라 국제연합의 결의는 불필요하다는 입장과 나아가 검사에 불응하는 선박에 대한 공포용 실탄 자격이 가능해야 한다고 주장하였다. 자민당은 자유당 案을 일부 수용해 정부안의 선박검사 요건인 'UN 안보리의 결의'를 삭제하고 대신에 대상선박을 관할하는 국가의 동의를 전제로 '조약과 기타 국제 약속'으로 대치키로 합의하였다. 하지만 수정에 반대하던 공명당이 유엔 결의 요건을 끝까지 고집함에 따라 自自公 3당은 선박검사를 별도의 신규입법으로 처리키로 하였다.

제9조	○ 국가 以外の 자에 의한 협력
제10조	○ 국회에의 보고
제11조	○ 무기 사용: 자신 혹은 자신과 함께 해당 직무에 종사하는 자의 생명 혹은 신체보호를 위해 어쩔 수 없이 필요하다고 판단되는 경우
제12조	○ 政令의 위임 -발효 : 공포일로부터 3개월 -자위대법 개정(제100조 9의 다음에 1조 추가) : 후방지역 지원 등

※ 출처 : 한국 국방연구원, 『신지침 관련법 제정후 일본의 군비 능력과 한국의 대응책』
(서울: 국방연구원 1999), p.84.

(3) 평가

주변사태법은 1997년 미·일 방위협력 지침의 충실한 이행을 위해 제정된 법으로 일본의 방위정책의 변화에 일대 전기를 제공하였다. 첫째, 자위대의 역외 진출 및 지역안보에 개입할 명분을 제공하였으며, 특히 6가지 유형의 주변사태 범위는 실제로 일본 역외에서 발생할 수 있는 모든 사태를 상징하고 있기 때문에 미군의 후방을 지원한다는 명분 하에 지역안보 문제에 대한 자위대의 직접적인 개입 기반을 확보하게 되었다.

둘째, 주변사태 발생 시 일본의 개별적 자위권 발동 적용 범위가 확대되어 일본의 방위정책의 변경 가능성을 예시하였으며, 자위대의 역할을 자원 수호 영역으로까지 확대할 가능성이 있다. 셋째, 1997년 미·일 방위협력 지침 관련법 제정과 관련된 후속조치를 본격화하는 계기가 되었다. 자위대의 선박 검사활동에 대한 입법조치를 추진함은 물론이고, 일본 유사시와 주변사태에 대비하여 미·일 공동 작전계획 조정 메커니즘 구축 및 유사시의 대응지침 등 미·일 군사협력체제를 정비하는데 기여하였다.

넷째, 자위대의 후방지역 지원 능력의 증강에 직접적인 계기와 명분을 축적하게 하였다. 주변사태법 제정은 후방지원에 필요한 무기체계와 수송, 보급, 수리 및 정비, 조달 등의 능력 증강뿐만 아니라 원활한 후방지역의 지원을 돕는 C4I 등의 다른 전력체계의 증강도 가능하게 되었다.¹⁹⁸⁾ 이는 일본이 대상국에 대하여 미군과 함께 직접적인 무력행사를 하지 않는다는 점만 제외하면, 전면적으로 미

198) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), pp.67-68.

군에게 전쟁 협력을 한다는 내용이나 다름없는 것이다. 그러한 의미에서, 국제법적으로 볼 때 일본은 미군과 전투행위를 하는 국가와의 관계에 있어서 교전국의 지위를 갖는 것으로 된다. 따라서 일본 국내에서도 일본의 지원행위 자체에 대하여 헌법 위반과 전쟁 참여라는 논란이 계속되고 있는 것이다.¹⁹⁹⁾

다섯째, 주변사태의 제정으로 미국은 미·일 안보조약의 극동 규정에서 벗어나서 더욱더 자유롭게 일본 내의 미군 기지를 사용하게 되었다.

3. 2003년 유사법과 제도

가. 제정 배경 및 과정

유사법과 제도란 일본이 타국의 무력 공격을 받거나 공격을 받은 위험성이 있는 경우, 중앙정부나 지방자치단체의 대응 방침을 규정한 법체제이다. 자세히 말하면, 일본이 타국의 무력공격을 받았을 경우 자위대의 대응 방침 등을 규정한 것으로, 지휘계통에 관한 체계적인 내용과 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계 설정, 그리고 자위대의 원활한 활동을 위한 국민의 재산 수용 문제를 규정하는 법체제를 말한다.

즉, 무력사태에 대한 일본 정부의 대처법안과 자위대법 개정안 및 안전보장회의 설치법 개정안 등 3개 법률을 묶어서 ‘유사법과 제도’라고 한다. 유사법과 제도의 성립으로 일본은 패전 58년 만에 전시(戰時)에 대비한 국가체제의 정비를 목적으로 하는 법이 최초로 효력을 갖게 되었다. 주권국가라면 어느 나라에나 있는 이러한 법체제는 국제분쟁을 해결하기 위한 수단으로써 무력의 행사를 포기하며 국가의 교전권을 인정하지 않는다고 규정한 현행 헌법 때문에 ‘유사(有事)’란 단어를 썼을 뿐이지 사실상 전시동원법이라고 할 수 있다.

1945년 패전 이후 일본은 헌법 제9조에 따라 군사력 보유와 무기 사용을 포기했기 때문에 법률상의 전쟁 참여나 무기 사용은 고려되지 않았다. 그러나 일본이 외부로부터 직접적인 무력 공격을 받았을 때를 대비해야 한다는 명목 아래 1977년 8월 후쿠다 수상 시절 ‘유사법과 제도 연구’를 시작하여 1984년에 문제점 정

199) 이창위, “미일 안보조약의 합헌성과 주변사태법 문제에 대한 소고,” 『국제 법학회논총』 제53권 2호 통권 111호(서울: 대한 국제법학회, 2008), p.164.

비를 마친 경위는 있지만, 번번이 사회당 등 야당의 반대에 부딪혀 입법화에 실패하였다. 이후 냉전 붕괴 이전까지 유사법과 제도에 대한 공식적 논의 자체는 금기시되어 있었다.

유사법과 제도가 논의의 쟁점이 다시 되기 시작한 것은 2001년 4월 고이즈미 준이치로 정권이 등장하면서부터이다. 고이즈미 수상은 자신의 정치적 지우(知友)이자 후쿠다 타케오(福田 赳夫) 前 수상의 아들인 후쿠다 야스오(福田康夫)를 관방장관에 임명했고, 후쿠다 야스오 관방장관은 그 예하에 유사법과 제도팀을 만들어 변화된 현실을 반영한 유사법과 제도 안(案) 작성에 착수하였다. 즉, 조지 워커 부시 행정부 등장 이후 새롭게 전개된 미국의 세계전략의 재편에 따른 미국의 일본에 대한 군사적 역할의 확대 요구와 9·11 테러사태로 인한 일본 국민들의 안보에 대한 불안감 확산 그리고 1993년 북한이 동해에서 실시한 노동 미사일 발사 실험과 1998년 대포동 미사일의 일본 영해 및 영공통과 이후 다시 유사법과 제도에 대한 연구가 활발히 진행되었다.

특히 2002년 9월 북·일 정상회담에서 북한의 일본인 납치와 핵 개발 사실이 밝혀지자 그동안 ‘국민 기본권 침해 우려가 높다’는 반대 의견에 부딪혀 표류하던 유사법과 제도가 갑자기 국민들의 지지를 얻게 되었다. 이후 무력공격 사태 법안과 자위대법 개정안 및 안전보장회의 설치법 개정안 등 유사 3법이 제정되었고, 이 법안들은 2002년 4월 16일에 일본 내각의 각의 의결을 거쳐 중의원에 회부되었다. 그러나 의회의 심의과정에서 제1야당인 민주당은 법안의 취지에 대해서는 동의하면서도 당시 법안에 담긴 개념들, 즉 무력공격 사태와 무력공격이 예측되는 사태, 그리고 무력공격의 우려가 있는 경우 등이 애매하게 규정되어 있고, 이에 대한 정부 측의 설명 또한 미흡하다고 비판하였다. 이에 대해 정부 측이 야당 측의 비판을 받아들여 심의가 유보됨으로써 법안은 차기 국회로 이관되었다.²⁰⁰⁾

정부 측은 야당 측의 지적을 받아들여 무력공격 사태와 무력공격이 예측되는 사태로 개념을 단순화시킨 법률안을 제작성하여 2003년도의 의회에 재상정하였다. 한편 민주당 측은 정부 측의 유사법과 제도 안과는 별도로 대규모 침략과 재

200) 박영준, “일본 유사법과 제도 제정의 의미와 한국의 대응,” 『정세와 정책』 (성남, 세종연구소 2003), p.16.

해와 테러에 포괄적으로 대응하기 위한 목적의 긴급사태 대응법이라는 독자 법률안을 제출할 움직임을 보였다. 양측의 입장이 대립될 상황에 처하게 되었으나 양자 간의 원만한 사전조정을 통하여 마침내 정부 측의 유사법과 제도 안에 야당이 요구하는 국민의 기본적인 권리 보호를 명문화하여 반영하고, 위기 관리청의 신설에 대하여서도 검토한다는 조건으로 타협이 성립되었다. 격심한 논란이 예상되었던 유사법과 제도 안에 대해 여·야당이 90% 이상의 지지 표결로써 가결시켰던 것은 이 같은 사전조정이 주효했던 것이라고 볼 수 있다.²⁰¹⁾

한반도 유사시에 대비하는 1963년 일본 방위청의 이른바 ‘미쓰야(三矢) 연구’는 2003년 6월 일본 의회에서 통과된 ‘유사법과 제도’의 뿌리가 40년 전까지 거슬러 올라가는 것임을 보여주는 것으로서 관심을 끈다. ‘미쓰야 연구’는 일본 주변에서 일어난 분쟁으로 일본이 공격받는 상황을 가정해 일본 자위대의 대응을 검토한 것으로, 일본 사회당으로부터 일본의 평화헌법에 어긋나는 국가 총동원 계획이라는 비판을 받은 바 있다. 당시 일본 방위청은 이문건이 자위대의 내부 검토 자료일 뿐이라고 해명했으나, 유사법과 제도가 통과됨으로써 현실화되었다.

나. 내용 분석

유사법과 제도의 제정에 따른 문제점은 다음과 같다. 첫 번째, 집단적 자위권(주변사태법)과 개별적 자위권(유사법과 제도)이라는 오래된 역할 구분과 위헌논쟁을 다시 불러일으켰다.²⁰²⁾ 즉, 일본에 대한 직접적인 무력공격 없이도(무력공격사태), 일본 주변 지역의 사태로서 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 주는 경우(주변사태), 유사법과 제도가 발동될 수 있는가의 문제가 바로 그것이다. 1997년의 미·일 방위협력 지침에 의해 미·일 간에는 주변사태가 발생했을 경우, 미·일이 주변사태에 효과적으로 대처하기 위해 유사법과 제도가 제정되면 이를 발동하도록 사실상 약속되어 있었다. 실제로 주변사태가 발생한 경우, 일본 정부가 유사법과 제도를 발동할 것인가는 불확실하나, 유사법과 제도의 정비로 최소한의 국내법적인 요건은 갖춘 것으로 판단된다.²⁰³⁾

두 번째, 유사법과 제도의 정의가 모호해 정부의 자의적 해석 우려가 있다.

201) 박영준, 앞의 책(2003), p.17.

202) 『毎日新聞』, 2004년 6월 15일 자.

203) 전진호, “유사법제의 제도화와 중앙-지방관계 : 유사법제의 일본 국내외적 함의,” 『일본 연구논총』 21권 0호(현대 일본학회, 2005년), pp.20-21.

1997년 일본이 미·일 방위협력 지침을 국회에서 통과시켰을 때도 그 법의 애매함에 주변국과 국제사회가 우려를 표명했지만 유사법과 제도 역시 이러한 법적 적용의 애매함을 갖고 있다. 유사법과 제도는 경우에 따라서는 1997년 미·일 방위협력 지침과는 비교되지 않을 만큼 광범위한 법적 해석이 요구된다는 점에서 문제가 된다. 1997년 미·일 방위협력 지침은 말 그대로 일본의 군사 활동범위가 일정한 라인에 의해 지리적 한계성을 띄고 있었지만 유사법과 제도는 그렇지 않다. 즉 타국 영역 내에서도 무력공격 사태법이 발휘될 수 있다는 것이다.

한 예로 이라크에서 미군을 지원하고 있는 자위대 함정이 공격을 받았을 경우에도 유사법과 제도가 효력을 발휘할 수 있다는 것을 뜻한다. 더군다나 현재 북·일 관계가 소원(疏遠)해진 상태에서 북한 핵문제가 국제사회에 큰 파장을 일으키고 있기 때문에 일본이 유사법과 제도를 어떻게 해석하느냐에 따라서 북·일 관계는 언제든지 긴장상태로 발전할 수 있으며, 더 나아가 동북아시아의 안보정세를 뒤흔들 잠재력을 갖고 있다. 그리고 유사법과 제도는 국민의 재산과 생명을 외부의 위협으로부터 보호한다는 측면에서 자국 중심의 배타적인 성격을 취하고 있다.

따라서 유사시에는 모든 사태에 대한 대처가 현저히 군사행동 우선으로 발전해 일본의 군국주의화를 조장하는 법으로 변질될 위험성이 있다. 특히 일본의 과거 군국주의라는 망령이 아직도 살아있다는 점에서 이러한 문제점은 더 큰 우려를 자아내고 있는 것이다. 특히 법안의 심의과정에서 이시바 시게루(石破茂) 방위청 장관이 “적(북한)의 탄도 미사일 공격이 예상될 경우에는 적(북한) 기지에 대하여 선제공격을 하는 것도 자위권의 일환이다” 라고 발언을 해서 무력공격 예측 사태가 북한의 미사일 공격에 대비하여 북한에 대한 선제공격을 염두에 둔 것이 아니냐는 추측이 일기도 했다. 미국은 한반도 유사시에 일본의 지원을 희망할 것이고, 일본은 이를 계기로 하여 그동안 잠재되어 왔던 영향력을 발휘하려고 할 것이다. 중요한 것은 한반도에서 이러한 사태가 발생 않도록 하는 것이다.

세 번째, 유사법과 제도가 지난 수십여 년 동안 일본 방위정책의 상징이었던 전수방위(專守防衛) 원칙을 위협하고 있다는 점이다. 유사법과 제도는 유사 사태의 정의를 무력공격을 받았거나 무력공격이 예측되는 사태로 규정하고 있다. 예컨대 일본과 긴장관계에 있는 제3국이 일본으로 미사일을 발사하려는 움직임이

포착되면 이는 무력공격 예측 사태에 해당돼 대응이 가능하다. 예측에 대한 대응은 뒤집어 말하면 선제공격이 될 수 있다는 것이다.

유사법과 제도의 구체적인 내용은 다음과 같다.²⁰⁴⁾ 무력공격 사태법은 전체 24조로 구성되어 있으며, 외부로부터의 일본에 대한 무력공격 혹은 무력공격이 예측되는 긴박한 사태에 임하여 국가 및 지방 공공단체의 책무와 국민에 대한 협력사항을 정하는 등 대처 태세를 정비하기 위한 목적을 갖고 있다. 외부로부터의 무력공격 사태가 발생할 경우에 총리대신은 국무대신 전원이 본부원으로 구성되는 대책본부를 설치하여 지방 공공단체의 장과 예하 직원들을 통합 조정할 수 있고, 적절한 조치의 실시를 지시할 수 있다. 또한 일본이 무력공격 사태 발생으로 인하여 강구한 조치에 관해서는 유엔 안전보장 이사회에 보고하는 의무를 지도록 되어 있다.

자위대법 개정안은 ‘방위출동 명령의 발동 후’에만 허용되는 자위대의 진지 구축과 무기 사용, 민간인의 토지와 식량 강제수용 등을 ‘방위 출동 명령이 예상’되는 경우에도 실시가 가능하도록 되어 있다. 또한 자위대의 방위출동 시, 부대이동과 민간인의 토지이용 및 위생 의료 등 군사행동이 신속하고 원활하게 이루어지도록 하기 위해 도로·하천·산림법 등 20여 개의 일반법보다 자위대의 행동을 우선시킬 수 있도록 특수 조항과 물자 보관 명령에 따르지 않는 민간인에 대한 벌칙 조항도 신설하였다.

안전보장회의 설치법 개정안은 유사시 정부 안전보장회의의 역할 강화를 위해 내각관방장관이 위원장이 되는 전문위원회를 설치하여 안전보장회의의 활동에 필요한 사항을 조사 분석하도록 보조하는 기능을 하도록 되어 있다. 이같이 유사 관련 3법안은 외부로부터의 일본에 대한 무력공격 사태가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우에 일본 정부와 지방자치단체, 그리고 자위대 등이 행할 수 있는 대처 태세를 법적으로 규정하고 있는 것이 주요 내용이다.

법안의 내용을 분석해 보면 유사법과 제도는 일본이 외부로부터 공격을 당했을 경우의 대응을 규정하는 방어적인 성격을 띤 점과 어느 국가에도 존재하는 비상조치법적인 성격을 가지고 있다는 점 그리고 미·일 동맹의 테두리 내에서 일본 자위대의 활동을 강화하고자 한다는 점 등을 생각해 보면 반드시 그 자체

204) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.69.

를 위협시킬 필요만은 없다.

다만, 몇 가지 점에서 주의를 요하는 대목이 있다.²⁰⁵⁾ 첫째, 무력공격 사태의 정의에 있어서 무력공격 예측 사태라는 범주를 두어 상대국이 일본을 공격할 징후를 보일 때도 대응을 가능하게 함으로써 자의적인 해석도 정당화할 수 있는 여지를 남겨두고 있다는 점이다. 둘째, 유사사태법의 실제 운용에 있어서 긴급시에는 국회의 사전 승인을 절대적인 것으로 규정하지 않음으로써 사실상 사후 추인의 가능성을 배제하지 못하고 있다는 점이다. 자위대에 대한 문민통제의 실효성에 의문이 남는다. 셋째, 자위대의 활동에 협력하지 않는 지방자치단체나 민간에 대해 수상의 지시권이나 대리 집행의 권한을 부여함으로써 일본 국민의 권리 보호에 충실하지 못하다.

<표-11> 유사법과 제도 관련 3개 법안의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
무력공격 사태법 제정안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유사법과 제도의 기본적인 방향을 제시 ○ 무력사태의 범위를 자위대 방위출동 요건인 “무력공격이나 우려가 있는 경우”를 넘어 “무력공격이 예측되는 사태”로까지 확대 ○ 유사시 신속한 대응을 위하여 지방자치단체와 방송국 등의 공공기관에 대한 총리의 지시권 부여와 국민의 협력의무를 적시 ○ 유사시 국민에 대한 피난조치 등의 국민 보호법과 제도 1년 내 정비를 포함해서 테러와 게릴라 대책 관련법과 미군 행동 관련법 등 향후에 정비할 유사법 제도를 적시
자위대법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방위출동 명령(제76조)이 예상되는 경우에도 자위대의 사전 진지 구축과 무력사용의 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 자위대 임무수행에 필요한 민간인 토지와 식량 등의 강제 수용 가능 ○ 자위대의 방위출동 시, 부대이동과 민간인 토지이용 및 위생 의료 등 군사행동이 신속하고 원활하게 이루어지도록 하기 위해 도로·하천·산림법 등 20여 개의 일반법보다 자위대의 행동을 우선시할 수 있도록 특수 조항을 신설
안전보장회의 설치법 개정안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안전보장회의의 산하에 「전문위원회」(위원장 : 관방장관)를 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 평시부터 위기관리 대책을 연구 및 제언

※ 출처 : 배정호, “일본의 안보개혁과 유사법과 제도의 정비,” (통일연구원 2003), p.13.

205) 박철희, 앞의 책(2003), p.22.

다. 평가

첫째, 일본은 ‘일본 주변지역의 유사시’에 대비하는 주변사태법의 제정에 이어서, ‘일본 유사시’에 대비하는 유사법과 제도를 제정함으로써 일본과 주변지역 유사시에 모두 대응할 수 있는 법률적인 근거를 구비하게 되었다.

둘째, 무력공격 사태 법안과 자위대법 개정안은 유사시 총리에게 권한을 집중 시킴과 동시에 신속한 대응체계를 구축하고, 자위대의 원활한 군사활동을 보장하기 위해 정부가 비상사태를 선포했을 경우에는 민간인에 대한 물자동원 등이 가능하므로, 국민의 재산권을 침해하는 등 기본권 제한도 가능하게 되었다.

셋째, 유사법과 제도는 제2차 세계대전 후 전범국가인 일본의 군사적인 재무장을 막기 위해 제정된 헌법 제9조의 평화헌법정신에 위배된다. 일본은 대외침략이라는 역사의 과오를 반복하지 않기 위해서 평화헌법을 채택하였고, 그 정신에 기반하여 무장하지 않으면 일본을 침략하는 사태가 발생할 가능성이 낮기 때문에 굳이 전쟁에 대비하는 국내의 법과 제도가 필요하지 않다는 입장이었다. 그러나 이번 유사법과 제도의 통과는 평화헌법의 정신에서 벗어나 보통국가로의 변신을 꾀하는 것으로 주변 국가들과 매우 밀접한 연관이 있는 중대한 문제이다. 한국, 중국 등 동북아의 안보에 영향을 줌으로써 경계를 하지 않을 수 없다. 또한 무력공격 사태 법안에 의해 타국 내에서도 무력공격이 예측될 경우 침공이 가능하기 때문에 제3차 세계대전이 현실화될 수 있는 우려가 있다.

넷째, 국민의 생명과 재산을 외부의 위협으로부터 보호한다는 취지 하에 자국 중심의 배타적인 측면에서 군사행동 우선으로 치달아, 일본의 우경화 및 군국주의화를 조장하는 법으로 변질될 위험성이 크다. 그동안 한국에게 수많은 망언을 저질러 왔던 일본의 보수 우경화 세력들이 진행시켜온 유사법과 제도가 진보세력의 반대에도 불구하고, 압도적으로 통과됨에 따라 일본이 점차적으로 우경화되고 있다는 것이 드러났다. 보수 우경화 세력들은 과거 한국에 대한 무력침략을 무력침략이 아닌 도와주려는 의도였다는 말도 안 되는 논리로 합리화시켰었고, 과거의 죄를 뉘우치기보다 서서히 지워버리려는 움직임을 보여왔다.

특히 역사교과서의 왜곡 등 여러 가지 일련의 사태를 미루어 볼 때 일본의 극우 세력들은 한국에게 새로운 경계대상이 되어왔다. 이번 사건을 계기로 더 이상 한국은 일본에 대한 경계심을 늦출 수 없게 되었다. 이번 유사법과 제도의 통과

및 우경화 경향은 타국에게 군국주의 성향의 일본을 다시금 일깨우는 결과를 초래한다는 것을 인식시켜야 한다. 이번 사건은 경제대국의 일본이 군사대국으로 거듭나기 위한 노력임을 밖으로 드러낸 공식적인 결과로 비치고 있다.

다섯째 이와 같은 유사법과 제도의 정비는 방위청의 省 승격과 테러·괴선박 대책 관련법 등 후속 유사법과 제도의 정비 및 미·일 동맹의 강화와 국제사회에서의 군사적인 역할 증대를 위한 집단적 자위권의 인정 등 여타 안보 관련 법과 제도 정비의 추진에 큰 탄력을 제공하는 계기가 된 것으로 평가된다.

4. 2004년 방위계획 대강

가. 제정 배경 및 과정

2000년 이후 9·11 테러와 같이 국가 간의 군사적 무력 충돌이 아닌, 국제 테러 조직과 같은 비국가적 단체들이 주축이 되어 중요한 위협으로 등장하기 시작하였고, 대량살상 무기와 탄도미사일의 확산이 가속화됨에 따라 일본은 종전의 방법으로는 이러한 위협에 대응하기 어려울 것이라고 판단하였다. 게다가 북한의 대량살상 무기와 탄도미사일의 개발·배치·확산과 중국의 핵 및 미사일 전력과 해군·공군 전력의 현대화 추진 그리고 해양 활동 범위의 확대 추구 등 방위계획의 대강에는 이런 변화된 상황이 제고되었고, 그 결과 2004년 12월 10일 1995년 방위계획의 대강을 개정하여 2004년 방위계획의 강을 책정하게 된 것이다.

9.11 테러 직후 일본은 새로운 안보환경의 변화에 따라 새로운 안보전략을 추구하였다. 2001년 9월 방위청 장관을 의장으로 하는 「방위력검토위원회」를 설치하여 장기 방위전략을 수립하고 1995년 방위계획 대강을 수정하는 세부적인 작업을 진행하였다. 이러한 작업의 결과로, 일본은 1976년 방위계획 대강을 책정한 이래 “독립국으로서 필요 최소한의 기반적 방위력을 보유한다”라고 한 「기반적 방위력 구상」에 근본적인 수정을 피하였다. 9.11 테러사건 이후 전략환경의 변화를 감안할 때, 일본은 다른 국가와의 정규전 상황을 가정한 방어와 억제 중심의 냉전형 방위정책을 테러와 같은 새로운 형태의 위협들과 그에 따른 다양한 사태의 돌발 가능성에 대비해서 적응성과 기동성, 융통성, 그리고 다목적성을 살릴 수 있는 「위협 대응형」 방위정책으로 전환할 필요가 있다고 보았다.

일본 정부는 2004년 4월 29일에 수상 직속 자문기구인 「안전보장과 방위력에 관한 간담회」(이하 간담회)를 설치하여 1995년 방위계획 대강 개정작업의 대체적인 방향성을 제시하도록 하였다. 이후 방위계획 대강의 개정작업은 간담회에 의한 방향성 정립 작업과, 방위청의 검토회의에 의한 육군·해군·공군 자위대의 구체적인 군사력 보유 목표 정립의 두 가지 방향으로 진행되었다.

2004년 10월 4일에 간담회는 「미래에의 안전보장과 방위력 비전」 최종 보고서를 작성하여 수상에게 제출하였다. 이 보고서는 「다기능 탄력적 방위력」 구축, 미·일 안전보장체계 강화와 미·일 동맹의 적용범위 확대, 무기수출 3원칙의 완화, 미·일 간의 미사일 방어체계(MD) 공동연구 및 공동개발 촉진 등을 주장하였다. 또한 자위대의 국제평화협력 활동을 본연의 임무로 격상시켜 국제사회와의 협력을 촉진시킬 것을 제안하였다.²⁰⁶⁾

간담회와 병행하여 1995년 방위계획 대강의 개정을 검토하고 있던 방위청의 검토회의도 2004년 9월 10일에 2004년 방위계획 대강의 시안을 발표하였다. 방위청의 검토회의가 작성한 시안은 육군·해군·공군의 자위대가 보유한 재래식 전차, 화포, 호위함, 해상 자위대의 작전용 항공기와, 항공자위대의 작전용 항공기 및 전투기 등을 대폭 삭감하는 대신에 새로운 위협에 대응하기 위한 육상자위대의 특수부대인 중앙 즉응 집단, 항공자위대의 공중급유 수송부대와 탄도미사일 방어를 위한 기간 부대를 신편 한다는 내용이였다.²⁰⁷⁾

재무성과 방위청 간에 세부적인 계수조정이 진행되는 동안 일본 정부는 여당과 수차례에 걸친 협의를 갖고, 2004년 방위계획 대강의 주요 내용에 다기능 탄력적 방위력의 개념 삽입 여부와 무기 수출 3원칙 완화 방안, 정밀 유도탄 개발의 포함 여부 등에 관한 의견조정에 합의하였다. 이 같은 정부여당 간의 정책협의를 거쳐 12월 10일 안전보장회의와 내각회의 의결로 2004년 방위계획 대강을 책정하기에 이르렀다.²⁰⁸⁾

206) 간담회는 아라키 동경전력 고문이 의장을 맡고, 고가 전 관방부 장관이 위원으로 참여했으나 대부분의 위원은 이오키베 고베대 교수와 다나카 동경대 교수 등과 같은 학자들로 구성되었다. 안전보장과 방위력에 관한 간담회 보고서, 『국가전략』 제10권 4호(2004년, 겨울), p. 169.

207) 박영준, "일본의 신방위계획 대강과 중기 방위력 정비계획," 『군사 논단』 제42호(한국 군사학회, 2005), p.176.

208) 2004년 방위계획 대강은 방위청이 원안을 작성하고, 정부 및 여당과의 정책조정을 거친 후에 안전보장회의 및 각의 결정을 거쳐 공표된 것으로 방위청이 단독으로 작성한 문서들과는 성격을

일본은 방위백서에서 2004년 방위계획 대강의 책정 배경으로 다음과 같은 4가지 사항을 주장하였다.²⁰⁹⁾ 첫째, 국제정세의 변화와 군사력 역할의 다양화이다. 냉전 종결 후 국가 간의 상호의존 관계가 심화·확대되고 국제협력이 진전됨에 따라 세계적 규모의 무력분쟁이 발생할 가능성은 한층 희박한 상태이지만, 9·11 테러와 같은 국제 테러, 대량살상 무기와 탄도미사일 확산·이전, 해적행위를 비롯한 각종 긴급사태와 불법행위 등 새로운 위협과 다양한 사태에 대한 대응이 각국 및 국제사회가 해결하여야 할 과제로 제기되고 있다. 이 가운데 군사력의 역할은 본래의 무력분쟁의 억지와 대처 외에 분쟁의 예방과 복구지원 등으로 다양화되어 가고 있다는 것이다.

탈냉전기에 접어들어 테러, 비군사적 위협 증가에 따른 새로운 안전보장 환경의 특징이 나타나고 있다. 냉전시대의 안전보장 환경은 민주주의와 공산주의의 대립에 의한 국가 대 국가, 병력과 화력, 재래식 군사력을 중심으로 한 안전보장 환경이었으나, 탈냉전기에는 국가 대 국가의 개념에서 소규모 게릴라와 비정규 국가의 테러, 무기의 정밀화와 파괴력이 향상된 원거리 공격 능력 보유 등, 비정규군, 비국가 체제의 위협이 증가하는 기존과 다른 양상의 안전보장 환경의 모습으로 변화되고 있는 모습을 보여주고 있다.

따라서 일본의 방위정책 또한 미·일 동맹체제 속에서 장거리 탄도미사일, 테러 위협 등 비 군사적인 위협에 대한 상황인식을 통하여 미사일 방어체계(MD) 개발과 국제사회의 일본을 인식시키기 위해 해외 파병을 위한 육상 자위대의 구조를 개편하는 등 2004년 방위계획 대강의 내용을 뒷받침해 주고 있다.

둘째, 과학기술의 비약적 발전이다. 정보통신 기술을 비롯한 과학기술의 진보는 단순히 전투력의 비약적인 향상에 기여할 뿐 아니라, 보다 근본적인 군사적 개혁을 초래하며, 각국의 방위전략에도 큰 영향을 끼치고 있다는 것이다. 그 예로 북한의 탄도 미사일에 대한 탄도미사일 방어체계(TMD) 및 해양 전력 향상을 위한 이지스 시스템의 개발은 일본의 경제력을 바탕으로 한 과학기술 발전으로 구축한 산물이라 할 수 있을 것이다.

달리한다. 또한 2004년 방위계획 대강은 원칙적으로 공개주의를 취하고 있다는 점이 특징적이다.

209) 防衛省(2007), 『日本の防衛: 防衛白書』, pp.135-137.

셋째, 자위대 활동의 확대와 일본의 긴급사태 대비태세 정비이다. 9.11 테러 이후 국제사회는 비정규군에 의한 테러와 해적활동, 각종 자연재해에 대한 대응, 각종 불법행위와 긴급사태에 대한 대응, UN 평화유지 활동과 테러리즘의 방지와 근절을 위한 국제사회의 노력에 대한 협력, 이라크 재건을 위한 협력 등 자위대의 활동은 다양하게 확대되고 있다는 것이다.

넷째, 일본의 지정학적 특성이다. 일본은 유라시아 대륙의 대국들과 근접해 있으며, 유라시아 대륙 동북부로부터 태평양에 걸친 해상교통로 상의 전략상 요충지에 위치해 있다. 특히 일본은 전체 원유 수입의 90% 정도를 중동에 의존하고 있는 관계로 해상교통로 안전 확보와 해상의 안정적인 이용은 일본에 매우 중요하다. 또한 일본은 한국과의 독도문제, 러시아와의 쿠릴열도 4개 섬 반환 문제 등 동북아시아 국가들과 많은 분쟁 요소를 내포하고 있다.²¹⁰⁾

결국 일본의 방위정책은 억제 및 전수방위(專守防衛)에 입각한 정책에서 탈피하여 실제적인 위협에 대하여 실효적으로 대응 할 수 있는 방위태세를 확립하는 방향으로 큰 전환이 추진되고 있는 셈이다. 방위력 정비에 있어서 대규모 테러와 사이버 공격, 게릴라·특수부대에 의한 공격, 핵·생화학무기 공격 등 새로운 위협과 다양한 사태에의 대처를 중시해야 하며, 특히 국제 테러와 미사일 공격 등 비대칭적 공격, 테러조직 등 비국가 행위자에 의한 공격이나 불법 행동 등도 충분히 고려한 대응전력의 구축 강화를 꾀해야 한다는 것이다. 일본은 자위대의 현재 체제로는 비대칭적 공격 사태에 대처하기에 불충분하기 때문에 비대칭적 공격에 대처할 수 있는 능력을 획득해야 한다는 것이다.²¹¹⁾

나. 내용 분석

일본은 미국에서 발생한 9.11 테러를 새로운 21세기형 안보환경의 출발로 인식하고 있다. 즉 국가에 의한 위협 외에도 국제범죄 집단이나 테러분자 등 비국가 주체에 의한 위협이 새롭게 등장했다고 파악한다. 냉전 종식 이후 세계 각지의 내전이나 민족 대립과 정권의 불안정이 주요한 군사분쟁의 원인이 되고 있고, 국내 치안이 불안한 국가나 내전 중인 국가에 국제범죄조직이나 테러분자가 침

210) 이상무, “일본 방위정책 변화와 군사력 증강에 관한 연구”, (경희대학교 석사학위논문, 2010), p.32.

211) 윤덕민, “일본의 신 안보정책과 미·일 동맹의 재편,” 『신안보환경과 한국 외교』 (서울 : 외교안보연구원, 2006), pp.64-65.

입하여 해상교통로를 차단하거나 테러공격을 감행할 위험이 크다고 보고 있는 것이다.

이와 같은 주변 정세가 야기하는 안보문제를 해결하기 위한 방안으로 2004년 방위계획 대강은 통합 안전보장(Integrated Security) 전략을 제시하고 있다. 일본 자신의 노력과 국제사회와 동맹국과의 협력을 통합하는 것으로 정의되는 이 통합 안전보장 전략은 일본이 안보문제에 대한 접근 방식이 비군사적인 측면에서 군사적인 측면으로 이동하고 있음을 보여주는 대목이다. 이와 같은 흐름은 방위정책의 변화에서도 찾아볼 수 있다. 즉, 기존의 ‘전수방위(專守防衛, exclusive defense)’라는 방위정책의 기초를 유지하면서도, 방어를 주로 하는 ‘소극적 방위’에서 벗어나서 ‘적극적 방위’로 방향을 대폭적으로 전환한 것이다.²¹²⁾

2004년 방위계획 대강의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음의 3가지 분야로 작성되어 있다. 제1장 일본을 둘러싼 안전보장 환경, 제2장 일본 안전보장의 기본방침, 제3장 방위력의 당위성, 그리고 제4장 육군·해군·공군자위대의 군사력 보유 목표로 구성되어 있다.²¹³⁾

첫째, 2004년 방위계획 대강은 일본을 둘러싼 안전보장 환경을 분석하여 일본의 안보에 위협이 될 수 있는 위협요소를 책정 배경으로 들고 있다. 2004년 방위계획 대강은 9.11 테러사건 이후의 안전보장 환경은 종래와 같은 국가 간의 군사적 대립에 추가하여 국가 테러 조직과 대량살상 무기와 탄도미사일 확산 등 비국가 주체에 의한 새로운 위협이 증대하고 있다고 지적하고 있다. 그리고 일본 주변지역에는 핵전력을 포함한 대규모 군사력이 존재하고 있으며, 다수 국가가 군사력의 현대화를 위해 노력하고 있다고 지적하면서, 특히 ‘북한은 대량살상 무기와 탄도미사일을 개발하여 배치하고 그 확산을 행함과 동시에 대규모의 특수부대를 보유’하고 있어 ‘북한의 이러한 군사동향을 지역 안보에 있어 중요한 불안정 요인이 되고 있다’고 분석하고 있다. 또한 “중국은 핵, 미사일 전력과 해·공군력의 현대화를 추진함과 동시에 해양활동의 확대 등을 꾀하고 있으며, 이러한 동향은 계속적으로 주목할 필요가 있다”라고 언급하고 있다.

둘째, 책정된 2004년 방위계획 대강은 안전보장의 제1 목표는 일본에 직접적인

212) <https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일)

213) 국방정보본부, 『일본 방위백서 2005』, pp.476-484.

위협이 미치는 것을 사전에 방지하고, 위협이 있을 때에는 이를 배제함과 동시에 그 피해를 최소화하는 것이고, 제2 목표는 국제적인 안보환경을 개선해서 일본에 대한 위협이 미치지 않도록 해야 하는 것이라고 밝히고 있다. 이러한 안전보장의 목표를 달성하기 위해서는 일본 자신의 노력, 미·일 안전보장체제, 국제사회와의 협력이라는 3중의 틀이 요구된다고, 통합 안전보장 전략을 제시하고 있다.

통합 안전보장 전략은 1980년 오히라 마사요시(大平正芳) 내각 때 수립된 종합 안전보장(Comprehensive Security) 전략과 유사한 용어이지만 내용은 크게 다르다. 종합 안전보장 전략이 주로 비군사적인 측면에서 국제안보 환경의 개선에 중점을 둔 것이라면, 통합 안전보장 전략은 일본 자신의 방위력 강화는 물론이고, 군사적인 역할 확대를 통한 국제환경의 개선에 적극성을 보이고 있는 것이다. 214)

일본 자신의 노력은 종전의 자위대의 거부 능력(denial capability) 또는 제한적인 소규모의 침략에 대하여 자력으로 대응할 수 있는 필요 최소한의 방위력을 가리키는 ‘기본적 방위력’ 개념을 유지하면서도 새로운 안전보장 전략을 뒷받침하기 위해 ‘다기능 탄력적이며 실효성 있는 방위력’을 갖출 것을 제안하고 있고, 미·일 안전보장체제는 일본의 안보에 있어서 필수 불가결한 것이고, 또한 미국의 군사적 주둔은 여전히 불확실하고 불투명한 요소가 존재하고 있는 지역의 평화와 안정을 유지하기 위하여 불가결한 것으로 보고 있다. 그리고 국제사회와의 협력을 위해 국제평화협력 활동의 주체적 시행과 지역 간 안전보장을 위한 다국간 노력에의 참가 등을 요구하고 있다.

즉, 일본은 종전의 방침을 수정하여 앞으로는 방위력 개념을 보다 탄력적으로 해석해 국제안보에 있어서 적극적으로 대처하겠다는 입장을 나타낸 것이다. 이를 반영하여 2004년 방위계획 대강에서는 ‘중대한 위협요인’으로 북한을 지목하고 중국군의 근대화 추진과 해양활동의 확대에 대한 경계를 표시하는 등 이전과는 다르게 구체적인 위협을 상정하여 이에 대한 대응계획을 제시하고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위해서는 외교력과 방위력을 적극 사용해야 하나, 일본이 기존에 표명해온 전수방위(專守防衛)의 원칙과 문민통제의 원칙, 군사대국이 되지 않는다는 원칙, 비핵 3원칙 등은 여전히 준수될 것이라고 언명하였다.

214) <https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일)

셋째, 방위력의 당위성 부분에서는 방위력이 새로운 위협과 다양한 사태²¹⁵⁾, 본격적인 침략 사태, 국제적 안보환경 개선을 위한 노력 등에 대응할 수 있는 능력을 갖추어야 함을 강조하였다. 그리고 이를 위해 육군·해군·공군 자위대의 통합 운영, 정보능력의 강화, 과학기술 발전에의 대응, 인적자원의 효과적 활용 등을 강조하였다.

이처럼 2004년 방위계획 대강은 테러와 살상 무기의 확산과 게릴라 침투 등 새로운 안보위협에 실효적으로 대처하기 위해 전수방위(專守防衛)의 ‘기본적 방위’에서 즉응성과 기동성에 입각한 ‘다기능·탄력 방위’로 전환하는 것을 골자로 하고 있다. 이러한 일본의 새로운 방위정책은 기존의 억지와 방어 중심의 방위정책에서 새로운 실질적인 위협에 대처할 수 있는 「실효성있는 다기능·탄력적 방위태세」를 구비하려는 것이다. 과거 ‘기본적 방위력 구상’이란 일본에 힘의 공백이 생기지 않도록 최소한의 필요 기반적 방위력만을 갖는다는 것이었다.

‘다기능’이란 자위대의 기능을 일본 방위와 자연재해에 대한 대응과 미국과의 안보협력 및 국제 평화유지 활동 등 다양한 기능에 부합하도록 자위대를 일정한 규모로 정비한다는 것이다. ‘탄력적’이란 방위력의 정비에 있어서 즉응성과 기동성, 유연성 및 다목적성을 가질 필요가 있다는 것으로 인원, 장비, 운용 등의 측면에서 효율화와 합리화를 추진한다는 것이다. 이를 위하여 자위대 조직의 재편과 지휘명령 계통의 유연화 및 3군의 일체화된 통합운용을 강조하고 있다.

‘실효적’이란 일본에 대한 새로운 위협과 다양한 사태에 대해 적시성 있게 대처하는 능력을 의미하며, 탄도미사일 방어와 대게릴라전 등의 능력을 갖추는 것을 의미한다.

2004년 방위계획 대강은 자위대의 방위력에 대한 대폭적인 개편을 요구하고 있다. 먼저 육상자위대는 정원을 대폭적으로 감축하고, 주된 방위 지역을 북방에서 서남방으로 바꾸며, 자위대의 통솔력과 기동력을 높이는 방향으로 추진하고 있다. 현재 15만 5천 명인 정원을 5년에 걸쳐 4만 명 정도를 감축한다는 것이다. 이와 함께 기동성이 떨어지는 전차를 중전의 900량에서 600량 정도로 축소하는

215) 구체적으로 탄도미사일 공격, 게릴라와 특수부대에 의한 공격, 도서부에 대한 침략 등을 들고 있다.

등 냉전형 조직과 장비가 남아 있는 자위대의 구조개혁을 추진하기로 하였다.

자위대 인원 삭감이 확정됨으로 인하여 육상자위대의 편성은 구 소련군 등의 상륙침공을 상정하여 배치하였던 홋카이도의 병력을 감축하고, 서남방의 병력을 증강하는 것으로 변경되었다. 이와 같이 북방 대신에 서남쪽을 중요시하겠다는 자위대의 재배치 계획은 2010년을 목표로 되었다. 자위대 주력부대의 하나였던 홋카이도 제5사단과 제11사단이 여단급으로 격하된 반면에 오키나와(沖縄)의 제1 혼성단 및 시고쿠(四國)의 제2혼성단을 여단으로 격상하는 작업이 진행된 것이다.²¹⁶⁾

일본은 북한을 또 하나의 위협으로 보고 있다. 1998년의 대포동 미사일 발사 실험과 괴선박 영해침범 사건을 계기로 북한의 위협을 더욱 강조하고 있는 자위대와 일본 방위청은 이미 한반도 전쟁 시 북한의 미사일 기지를 선제적으로 기동 타격하는 방안까지 검토 중인 것으로 알려지고 있다.

해상자위대도 거시적인 차원에서 재편성의 과정에 놓여 있다. 현재 해상자위대는 4개의 호위함 군(群)을 보유하고 있으며 각 호위함 군은 훈련 또는 수리 중인 호위함 군을 제외하고 이지스함 1척을 포함하여 8척으로 편성되어 있다. 해상자위대는 이제까지 세계 최고 수준급인 대(對) 잠수함 작전과 대(對) 기뢰전 작전을 중심으로 미군의 후방지원만을 담당해왔다.

하지만 2004년 방위계획 대강은 일본 본토의 방위와 주변해역의 경계 감시라는 해상자위대 본래의 임무 외에 ‘국제적인 활동’이라는 새로운 임무를 부여하고 있다. 이는 해상자위대의 활동이 일본 외의 지역으로도 확장될 수 있다는 여지를 마련한 것이다. 이를 위해 일본 정부는 기존 함정의 체제를 축소·효율화하여 유사시에 즉각적으로 대응할 수 있는 능력을 향상할 계획을 가지고 있다. 원해에서의 작전능력을 구비하기 위해 지방대의 소규모 호위함을 줄이는 대신에 대규모의 함정으로 전환하려는 것이다.²¹⁷⁾

이렇게 되면 전체 호위함 수는 전(前) 방위대강에서 규정한 50척에서 47척으로 감소하지만 전력은 반대로 강화되는 측면이 있다. 2008년과 2009년에 각각 퇴역이 예정되어 있는 해상자위대 호위함 2척을 대체할 신형 호위함은 기존 배수량

216) <https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일)

217) <https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일)

을 2배 늘린 1만 3,000t급으로 건조비가 척당 1,000억 엔에 이른다. 신형 호위함에는 55명 이상 탑승할 수 있는 초대형 헬리콥터 MH-53E 4기를 동시에 이·착함시킬 수 있어 경 항공모함이라고 불려도 손색이 없는 규모다.²¹⁸⁾

미국 측이 중동에서 말라카 해협을 거쳐 중국 해군이 경계·감시 임무를 수행하고 있는 서태평양까지 전 지역을 공동으로 경계·감시하자고 요청하자, 일본 정부는 이를 중국의 부상을 견제하고 국제적으로 군사적인 역할을 확대할 수 있는 절호의 기회라고 판단하고, 신형 장비 도입과 함께 항공자위대의 편제를 개편하고 있다. 이 가운데 눈여겨볼 신규 장비로는 1차로 도입되는 조기경보 통제기와 신형 전투기, 2차로 원거리 작전능력의 확보를 위하여 도입이 추진되고 있는 공중급유기가 있다. 공중급유기 도입은 실질적인 전수방위(專守防衛) 원칙의 위반이라고 볼 수 있다.

다. 평가

2004년 방위계획 대강은 이전의 방위계획 대강과 다소 성격이 다른 점이 있다. 냉전시기의 1976년 방위계획 대강은 미·일 군사동맹체제하에서 경제발전을 위한 안보의 중심을 미국에 두었고, 1995년 방위계획 대강은 탈냉전기 국제 안전보장 환경의 변화에 따라 안보의 중심을 자위대의 역할 변화와 증대에 두었으나 일본이 적극적인 방위의 모습을 구축했다고 보기에는 부족했다. 하지만 2004년 방위계획 대강은 미국의 안보전략의 획적인 변화를 가져온 9.11 테러 사건을 계기로 일본 및 국제사회의 평화와 안전을 확보하고 탄도미사일 방어체계의 정비에 기초하여 책정하게 된 것이다.

<표-12>는 이전 방위계획 대강과 2004년의 방위계획 대강의 주요 내용을 쉽게 알 수 있게 정리한 것이다.

<표-12> 以前の 방위계획 대강과 2004년 방위계획 대강 비교

구 분	1976년 방위계획 대강	1995년 방위계획 대강	2004년 방위계획 대강
목 적	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 보호 • 지역적 힘의 공백 방지를 위한 방위 	<ul style="list-style-type: none"> • 냉전 후 국제 정세 변화에 따른 자위대 역할 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 안보환경에 일본 및 국제사회 평화와 안전 확보

218) <https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일)

	필요성 강조	※ 자국 방위 외 재해 및 국제 평화활동	• 탄도미사일 방어체계의 정비에 새로운 지침 명시
안보환경 인식	• 냉전 下 국제관계 대립 (미·중·소) 삼각관계 균형 체제 유지	• 냉전 후 동·서 간 대결 소멸 • 종교·지역 간 갈등 해소 및 국제평화 유지를 위한 미·일 안보체제 강화	• 국가 간 대결 감소 → 비국가 주체 위협 증가 • 중국 및 북한 위협 증대
방위력 구상	• 적절한 방위력을 보유하여 효율적으로 운용하는 태세 구축 (침략 사전 방지 및 대처)	• 미·일 안전보장체제 강화 • 방위력의 역할 (일본 방위, 대규모 재해 대응으로 안정된 안보환경 구축)	• 위협 방지 및 피해 최소화 • 미·일 안보체제 강화, 국제사회와의 협력 • 전수방위(專守防衛), 문민통제, 비핵 3원칙 준수
방위태세 (자위대)	• 기반적 방위력 • 경계태세 (직·간접 침략) • 지휘통신 및 후방지원 • 교육훈련, 재해 구난	• 기반적 방위력 • 육군·해군·공군 체제, 침략 사태 대응 • 재해 구난 • 국제평화유지 활동 • 경계·후방지원태세 유지	• 다기능·탄력적 방위력 • 새로운 위협과 다양한 사태에 대응 • 본격 침략 대처, 국제적안보환경의 개선에 주체적 대처
비 고	소규모 침략에 대처	• 냉전 종결 후 군축요구를 감안하여 양적 팽창 억제, 재래식 무기 및 인원 감축	• 재정을 고려하여 방위력 효율화, 합리화

<표-13>은 2004년의 방위계획 대강의 군사력 보유 목표를 보여주고 있는데 특이사항은 지상군 위주의 육상자위대의 부대수와 병력을 감축하였으나, 항공자위대의 경우 공중공격에 대비하여 항공경계 관제부대 예하에 1개 경계 항공대 및 1개 비행대와 요격전투기 부대 예하에 3개의 비행대를 증편시킨 것을 알 수 있다. 그리고 탄도미사일 방어(BMD : Ballistic Missile Defense) 장비·부대의 경우 이지스함 4척과 항공경계 관제부대 예하에 7개의 경계군과 4개의 경계대를 추가로 신편하고, 지대공 유도탄 부대에 3개의 고사군 증편함으로써 해상과 공중에서 적이 발사한 탄도미사일을 격멸할 수 있는 적극적인 방어전략으로 전환하였음을 알 수 있다.

<표-13> 1995년과 2004년 방위계획 대강의 군사력 목표

구 분		1995년 방위계획 대강	2004년 방위계획 대강
육 상 자 위 대	편성 정수	16만 명	15만 5,000명
	평시 지역 배치	8개 사단 6개 여단	8개 사단 6개 여단
	기동운용부대	1개 기갑사단 1개 공정단 1개 헬리콥터단	1개 기갑사단 중앙 즉응 집단
	지대공 유도탄 부대	8개 고사 특과군	8개 고사 특과군
	전차 / 화포	전차 900대/ 900문	전차 600대/ 600문
해 상 자 위 대	호위함 부대(기동운용)	4개 호위대군	4개 호위대군(8개대)
	호위함 부대(지방대)	7개대	5개대
	잠수함 부대	6개대	4개대
	소해부대	1개 소해대 군	1개 소해대 군
	초계기 부대		9개대
	호위함	약 50척	47척
	잠수함(총수)	16척	16척
	작전용 항공기	170기	150기
항 공 자 위 대	항공경계 관제부대	8개 경계군 20개 경계대 1개 비행대	8개 경계군 20개 경계대 1개 경계항공대 (2개 비행대)
	요격전투기 부대	9개 비행대	12개 비행대
	지원전투기 부대	3개 비행대	
	항공정찰부대	1개 비행대	1개 비행대
	항공수송부대	3개 비행대	3개 비행대
	지대공 유도탄 부대	6개 고사군	6개 고사군
	공중급유 수송부대		1개 비행대
	작전용 항공기(전투기)	약 400대(300대)	약 350대(260대)
MD	이지스 시스템 탑재 호위함	-	4척
	항공경계관제부대	-	7개 경계군

			4개 경계대
	지대공 유도탄 부대	-	3개 고사군

※ 출처 : 防衛省, 「防衛白書」, 각호를 참고하여 작성.

5. 2010년 방위계획 대강

가. 제정 배경 및 과정

2009년 9월 민주당 정부가 출범한 이후 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 수상은 종전의 자민당과 차별성을 갖는 새로운 정책성향을 반영한 방위계획 대강을 책정하기로 결심하고, 2010년 2월 18일, 학계와 경제계, 관계 출신의 인사들을 편성하여, ‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’를 구성하였다.

‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’는 이후 6개월 간의 내부 검토를 거쳐 2010년 8월, 최종 보고서인 「새로운 시대에 있어 일본의 안전보장과 방위력의 장래 구상 : 평화 창조국가를 향하여」를 발표하였다. 이 보고서는 서두에서 국제 질서 상에는 초강대국인 미국에 추가하여 중국과 러시아, 인도, 브라질 등 신흥국들이 대두하여 국제적인 힘의 균형에 변화가 발생하고 있다고 분석하였다. 또한 일본의 에너지 공급망인 해상교통로와 관련되는 이란의 핵의혹과 이라크의 戰後부흥, 소말리아 해역에서의 안전문제 등도 일본의 안보에 큰 영향을 미치는 사안으로 분석하였다. 그리고 일본 주변지역에는 북한의 핵과 탄도미사일 개발이 동북아시아 지역 전체의 직접적인 위협이 되고 있으며, 그 외에 중국 군사력의 불투명성과 러시아의 군사활동 확대 및 군사적 잠재력도 주목해야 한다고 보았다.²¹⁹⁾

이러한 국제정세 인식 하에서 보고서는 일본이 국제분쟁에의 정치적 관여를 최대한 억제해온 냉전기의 소극적인 자세에서 벗어나서, 국제평화협력과 비전통적인 안전보장, 인간의 안전보장 분야에서 능동적으로 활동하는 ‘능동적인 평화 창조국가’로 역할해야 함을 요청하였다. 이를 위해 일본 국내적으로는 종전의 기

219) 박영준, “방위계획 대강 2010과 일본 민주당 정부의 안보정책 전망,” 『일본 공간』 제9권 0호(국민대학교 일본학연구소, 2011), p.49.

반적 방위력 개념을 폐기하고, 일본을 위협하는 복합적인 사태가 발생할 경우에 대처할 수 있는 ‘동적 억지력’(動的抑止力)의 성격을 갖는 방위능력을 구비하여야 한다고 지적하였다.²²⁰⁾ 또한 동 보고서는 내각의 안전보장기구를 강화해서 위기 관리체제를 보완하여야 한다고도 주장하였다.

그런데 ‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’가 방위계획 대강의 초안을 작성하는 과정에서 민주당이나 일본의 대표적인 경제단체들이 방위계획 대강에 포함하여야 할 내용을 제언하는 양상이 전개되었다. 일본의 대표적인 경제단체인 일본 경제단체 연합회(일본 경단련으로 약칭)는 2010년 4월 12일에 「국가전략으로서의 우주개발 이용의 추진을 위한 제언」을 공표한데 이어, 7월 20일에는 「새로운 방위계획 대강을 향한 제언」을 통해, 새로운 방위계획 대강에 포함하여야 할 내용들을 주문하였다.²²¹⁾ 일본 경단련은 이들 일련의 문서에서 일본의 방위산업체들이 우주산업에 참가하는 길을 확장시키기 위해 2008년 제정된 우주 기본법에 따라 안전보장 목적의 우주이용(군사위성의 발사를 적극적으로 실시해 줄 것)과 방위산업체들이 구미 국가들과 첨단 무기의 공동개발이 가능하도록 엄격한 종전의 무기수출 3원칙을 완화해 줄 것을 주문하였다.²²²⁾

민주당 외교 안전보장 조사회는 2010년 11월 29일, 방위계획 대강에 대한 민주당의 기본자세와 6 항목의 제언 사항을 발표하여, 집권당의 입장에서 향후 방위계획 대강에 대한 주문을 추가하였다. 이 제언에서 민주당은 동아시아와 한반도 정세의 불안정성이 일본의 안보에 심각한 위협을 주고 있기 때문에 일본은 헌법상의 평화주의와 전수방위(專守防衛) 원칙, 그리고 문민통제 원칙의 범위 하에서 미·일 동맹의 실효성을 높이고, 아시아 지역의 안전보장체제를 구축해야 한다고 하였다. 또한 민주당은 일본 국내적으로는 「새로운 시대의 간담회」가 제안한 ‘동적 억지력’의 개념에 준해 통합 막료 감부 체제를 강화하고, 남서(南西) 방면

220) 동 보고서는 탄도미사일 및 순항미사일 공격, 특수부대 혹은 사이버 공격 등이 복합적으로 발생하는 경우, 예컨대 특수부대에 의한 일본의 중요시설 공격과 사이버 공격이 동시적으로 발생하는 경우 등을 복합 사태라고 설명하고 있다. 이 보고서의 다른 부분에서는 2004년 방위계획 대강에 제시되었던 다기능 탄력적 방위력의 개념은 유효하다고도 설명하였다.

221) 日本經濟団体連合會, 『國家戰略としての宇宙開發利用の推進に向けた提言』(2010. 4. 12) 및 日本經濟団体會, 『新たな防衛計畫の大綱に向けた提言』, (2010. 7. 20).

222) 무기수출 3원칙의 완화에 대해서는 방위성도 같은 입장을 보여주었다. 2010년 3월, 방위성은 인명구조 등의 목적으로 사용되는 장비들을 무기수출 3원칙의 예외로 하여 개발도상국에 지원할 수 있어야 한다는 의견을 「새로운 시대의 간담회」에 전달하기도 하였다. 『朝日新聞』, 2010년 3월 14일 자.

의 도서 방위를 위한 기동적 방위력을 강화하며, 해상 및 항공자위대의 경계감시 능력과 억지력을 강화해야 한다고 주장하였다. 아울러 위기관리체제의 강화를 위해 수상 관저에 국가안전보장실을 창설하는 등 국제평화활동에의 협력 촉진이라는 관점에서 무기수출 3원칙도 완화할 것을 제안하였다.

결과적으로 2010년 12월 초의 시점에서 방위성은 ‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’에서 제출한 보고서와 일본 경단련과 민주당 외교 안전보장 조사회에서 제안한 일련의 보고서를 참고해서 새로운 2010 방위계획 대강 책정을 위한 문안 작업에 착수하였다. 이후 주무부서인 방위성은 여타 정당 및 주요 방위산업체와 정부 내의 다른 부서들의 의견을 수렴하여 구체적으로 방위계획 대강에 포함되어야 할 최종안을 조율하였다. 11월 30일, 기타자와 도시미(北澤俊美) 방위상은 미쓰비시중공업 등 방위산업체의 간부들로부터 무기수출 3원칙에 대한 의견을 청취하였으며, 12월 초에는 잠재적인 연립 파트너였던 사민당 과도 의견을 조율하여, 2010년 12월 17일, 2010 방위계획 대강을 공표하였다.²²³⁾

나. 내용 분석

2009년 9월, 민주당 정부가 출범하고 난 이후 많은 연구자들은 일본의 방위정책이 어느 방향으로 향하게 될 것인가에 대해 주목해 왔다. 2010년 국내총생산(GDP)에서 일본이 중국에 세계 2위 자리를 내주었지만, 여전히 일본은 경제적으로나, 외교적으로나 글로벌 질서 및 동아시아 지역질서에서 비중있는 행위자임에 분명하기 때문이었다.

21세기 일본의 국가전략을 전망하면서 혹자는 일본이 전후 정착되었던 요시다 독트린의 연장선상에서 움직일 것이라고 전망하였다. 요시다 시게루(吉田茂)

는 총리로서 전후 부흥을 주도했던 인물로서 일본 보수정치의 원류이다. 그가 전후 일본의 보수주의에 남긴 유산은 둘로 나뉜다. 하나는 경무장, 경제국가라는 요시다 독트린으로 이는 일본의 경제발전에 기여하게 된다.

또 다른 유산은 흔히 ‘요시다 스쿨’로 불리는 인재라고 할 수 있다. 외교관 출신으로 수족(手足)이 되어줄 정치가가 부족했던 요시다는 필요에 의해 이케다 하야토(池田勇人), 사토 에이사쿠 등을 필두로 하는 다수의 관료들 정계로 끌어들이었다. 그들은 정책적 지식을 배경으로 유력 정치가로 성장해 요시다 정치를 계속

223) 『朝日新聞』, 2010년 12월 1일 및 12월 7일 자(인터넷판) 기사 참조.

하고 '보수 분류'라고 부르는 그룹을 형성하게 되고 이들은 전후 보수정치를 이어나갔고, 이후 자신을 보수주의자라고 자인하는 아베 신조 총리에게도 영향을 미치게 된다.²²⁴⁾

다른 연구자들은 21세기 일본의 국가전략을 전망하면서 일본이 경제적 능력에 상응하여 외교와 방위정책 측면에서도 헌법 개정을 통하여 국제적 영향력을 확대하는 보통국가의 길을 걸어갈 것이라고 예상하였다.²²⁵⁾ 다른 연구자들은 일본이 요시다 독트린에서 이탈하는 것은 사실이며, 보통국가 혹은 국제적 자유주의 국가의 갈림길에서 자신의 전략을 선택하게 될 것이라고 분석하였다.

그러나 이러한 전망들은 자민당 집권을 전제로 한 분석들이어서, 민주당 정권의 등장은 새로운 고찰을 필요로 하게 된 것이 사실이다. 그런 점에서 민주당 정권 등장 이후 1년여의 논의 기간을 거쳐 2010년 12월에 공표한 2010년 방위계획 대강은 그 문서적 성격으로 보나, 책정 배경을 통해 볼 때, 민주당 하의 일본 외교 및 방위정책이 어떤 방향으로 전개될 것인가를 전망하게 하는 중요한 자료임에 분명했다. 민주당의 안보전략에 관한 비전들이 담겨있다고 해도 과언이 아닐 2010년 방위계획 대강은 이전의 자민당이 책정했던 2004년 방위계획 대강과 자민당이 새롭게 책정하려 했던 2009년 방위계획 대강의 여러 시안들과 비교해 볼 때, 자유주의적 성향을 지닌 민주당의 특성이 부분적으로 반영되고 있는 것도 사실이다.²²⁶⁾

예컨대 안전보장 정책의 목표의 하나로 '인간의 안전보장' 개념이 처음으로 수용되고 있는 점이나, 중국의 해군·공군력 근대화와 군사적 불투명성에 대한 우려뿐만 아니라, 교류를 통한 신뢰구축의 정책방향이 포함되어 있는 점의 의미는 결코 가볍지 않다. 기본적 가치와 이익을 공유하는 한국과 호주 등 미들파워 국가들 간의 안보협력 강화를 통해 국제질서의 안정과 평화에 기여하겠다는 구상도 민주당의 자유주의적 성향이 담겨있다고 보인다.

자민당이 2010년 방위계획 대강의 여러 시안들에서 제기했던 '적 기지 공격능력 보유'나 '무기수출 3원칙의 수정', '헌법 개정을 통한 자위군의 명기'(明記) 구

224) 우노 시게키 저, 류애림 역, 『보수주의란 무엇인가』 (연암서가, 2018), p.197.

225) 中會根康弘, 『21세기 일본의 국가전략(2000)』 (서울: 시공사, 2001), p.155-158.

226) 박영준, 앞의 책(2011), p.70.

상 등이 결국에는 포함되지 않은 점들도 주목되어야 한다. 요컨대 당시 자민당은 힘을 통한 평화를 추구하고, 자유민주주의의 이념을 글로벌화하기 위한 개입주의를 선호하여 미·일 동맹 강화를 통해 국제사회에의 기여를 강조한 현실주의적 성향이 강한 반면, 민주당은 인간의 안전보장을 강조하고 평화헌법을 유지하려는 호헌 성향이 강한 이상주의·자유주의적 성향을 가진 정당이었다. 이에 민주당은 자민당의 정책들과 차별되는 안보정책을 추구하려 하였으며, 그러한 지향성이 2010년 방위계획 대강의 문면에 적지 않게 반영되어 있는 것이다.

하지만 동시에 간과할 수 없는 점은 2010년 방위계획 대강에는 자민당이 종전에 추구해온 안보정책과의 연속성, 혹은 그 강화라고 볼 수 있는 점도 적지 않다는 것이다. 2010년 방위계획 대강은 일본 방위정책의 기축 가운데 하나로 기능해온 ‘기본적 방위력’ 개념을 과감하게 폐기하고, 이를 대체하여 ‘동적 방위력’의 개념을 일본이 구축해야 하는 군사력의 기준으로 제시하였다.²²⁷⁾

글로벌 정세 및 아시아·태평양 지역질서에 대두하는 복잡하고 다양한 위협에 대응하기 위해 더 이상 최소한의 방위력이 아닌 선택과 집종의 원칙을 통한 맞춤형 첨단전력을 보유하겠다는 의지가 이 개념에는 반영되어 있다. 미·일 동맹의 적용 범위도 단순히 아시아·태평양 지역이 아니라, 해양 우주 및 사이버 공간을 포함하는 글로벌 공간에 까지 확장되고 있다. 실제적으로 2010년 방위계획 대강의 공표 이후 미·일 동맹 관계는 자민당 집권 기간에 못지않은 연합훈련태세의 공고함을 보여주고 있다.

이 같은 측면들은 민주당의 안보 및 방위정책이 단순한 이상주의 혹은 국제적 자유주의의 성향을 반영한 것만이 아니라 현실주의적 성향도 반영되어 있음을 말해 주는 것이다. 구(舊) 사회당과 구(舊) 자민당 계열이 혼합되어 구성된 민주당의 복합적 성향이 방위정책 관련 문서에서도 반영되어 있는 것이다. 보통국가를 지향하는 일본의 현실주의는 경제적 능력에 상응하여 국제질서에 대한 안보적 역할도 강화할 것을 요청한다.

2010년 방위계획 대강의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2010년 방위계획 대강은 제1장 책정의 취지 및 일본 안전보장의 기본이념, 제2장 일본을 둘러싼 안전보장 환경 제3장 일본 안전보장의 기본방침, 제4장 육군·해군·공군자위

227) 박영준, 앞의 책(2011), p.71.

대의 군사력 보유 목표로 구성되어 있다.

이전의 방위계획 대강들과 비교하여 볼 때, 제1장에 ‘일본 안전보장에 있어서 기본이념’ 부분이 추가된 것이 특징이다. 하지만 그 내용은 이전의 방위계획 대강 가운데 제3장 ‘일본 안전보장의 기본방침’ 부분에서 계속 언급되던 것을 앞으로 옮긴 것뿐이어서, 전체적인 구성은 유지되고 있다.

‘일본 안전보장의 기본이념’에서는 일본이 추구해야 할 안전보장의 목표를 세 가지로 구분하여 설명하고 있다. 첫째, 일본에 직접적인 위협이 미치는 것을 방지하고, 위협이 미칠 경우에는 이를 배제해서 피해를 최소화하는 것, 둘째, 아시아·태평양 지역의 안보환경 안정화 및 글로벌 안보환경의 개선을 통해 위협의 발생을 예방하는 것, 셋째, 세계의 평화와 안정 및 인간의 안전보장 확보에 공헌하는 것이 그것이다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해서는 방위력과 외교력을 적극 사용해야 하지만 일본이 기존에 표명해왔던 전수방위(專守防衛)의 원칙과 문민통제의 원칙, 군사대국이 되지 않는다는 원칙, 비핵 3원칙 등은 계속 준수될 것이라고 언명하였다.

이 부분은 자민당 정부 하에서 작성된 2004년 방위계획 대강과 유사하지만 2010년 방위계획 대강에서 안보정책의 세 번째 목표로서, 세계평화와 안정, 그리고 인간의 안전보장 확보를 추가하고 있는 점이 특징적이다. 인간안보라는 개념은 1990년대 중반부터 유엔 개발계획(UNDP : United Nations Development Programme) 등을 중심으로 제기된 개념으로서, 분쟁, 재해, 인권침해, 기아, 환경 등의 다양한 분야에서 인간의 생활과 존엄의 위협 요인을 배제하려는 노력을 말한다. 이 개념은 일본이 추구해야 할 안보정책의 한 영역으로서 그동안 일본의 안전보장 연구자들에 의해 일본이 추구해야 할 안보정책의 한 영역으로서 적극 수용되어 왔고, 2010년 방위계획 대강에는 공식적으로 반영되게 된 것이다.

제2장 일본을 둘러싼 안전보장 환경’에서는 국제정세 하에서 일본의 현재적인 위협과 잠재적인 위협이 될 수 있는 요인들을 분석하고 있다. 우선 글로벌 환경과 관련하여 2010년 방위계획대강은 중국, 러시아, 인도 등의 국력이 증대하여 국제적인 힘의 균형에 변화가 발생하고 있지만, 미국이 지속적으로 세계의 평화와 안정에 중대한 역할을 하고 있다고 평가했다

이러한 환경에서 대량파괴무기(WMD : Weapon of Mass Destruction)와 탄도

미사일의 확산과 국제 테러조직 및 해적행위 등이 절박한 국가안보상의 과제이고, 나아가 정부가 통치능력을 상실하여 국가로서 일체성을 유지하기가 힘든 소말리아와 콩고 민주공화국과 같은 파탄국가의 존재나, 해양·우주·사이버 공간에서의 위협요소, 아울러 기후변동 문제도 안보에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요인이라고 지적하였다.

지역에서는 북한의 대량파괴무기와 탄도미사일 개발, 특수부대 보유와 지속되는 군사적 도발이 일본과 지역 내에서의 중대한 불안정 요인이라고 단언하였다. 또한 군사력의 급속한 현대화를 추진하는 중국의 군사적 불투명성이 국제사회가 우려할 사항으로 진전되고 있다고 밝혔다. 이 같은 안보환경 하에서 2010년 방위계획 대강은 일본에 대한 대규모 침략 사태의 발생 가능성은 낮지만, 복잡하면서 중층적인 안보 불안 요인은 내재해 있다고 지적하였다.

이와 같이 2010년 방위계획 대강에서 밝힌 글로벌 및 지역의 정세인식은 대체로 2004년 방위계획 대강의 정세인식과 지속성을 보이고 있다. 2004년 방위계획 대강은 최초로 북한과 중국을 실명으로 언급하며 각각 ‘중대한 불안정 요인’ 또는 ‘주목해 갈 필요’가 있는 대상으로 지적하였었는데, 2010년 방위계획 대강도 동일한 인식을 하고 있는 것이다. 다만 글로벌 환경과 관련하여 파탄국가의 존재, 해양·우주 및 사이버 공간에서의 위협요소와 기후변화 등의 요소가 안보에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인이 될 수 있음을 지적한 것은 새롭게 추가된 사항들로서 특히 일본은 중국의 군사력을 견제하기 위해 남서지역에 군사력을 집중적으로 증강 배치할 계획임을 밝히고 있다.²²⁸⁾ 즉, 지역 정세를 감안하여 냉전 시대에 소련의 일본 혼슈(本州, 본토)에 대한 침공을 경계해서 본토를 중심으로 하여 주둔시켰던 병력을 난세이 군도(南西群島) 등 섬 지역에 배치하여 기동적인 대응을 가능하게 한다는 것이다.

2010년 방위계획 대강은 이러한 일본의 안보에 위협이 될 수 있는 요인들에 대항하기 위해 3중의 방책(일본 자신의 노력, 동맹국과의 협력, 국제사회에 있어 다층적 안보협력의 방안)을 제시하고 있다.

먼저 일본 자신의 노력과 관련하여 방위계획 대강은 정부를 망라한 정보수집 및 분석체제 강화, 수상 관저 내의 국가안보에 관련된 전담부서 설치 등

228) 박영준, 앞의 책(2011), p.55.

제도적인 보완을 강조하고 있다. 특히 2010년 방위계획 대강은 ‘새로운 시대의 안전보장과 방위력에 관한 간담회’ 보고서에서 제안된 ‘동적 역지력’ 개념을 반영하여, 이전까지 방위력의 기준이 되었던 ‘기본적 방위력’ 개념을 폐기하고, 각종 사태에 대한 보다 실효적인 역지와 대응을 가능하게 하기 위해, 즉응성과 기동성, 지속성, 유연성 및 다목적성을 구비하고, 고도의 정보능력과 기술력에 의해 유지되는 ‘동적 방위력’을 구축할 것이라고 공표하였다.

동맹국권의 협력과 관련하여 2010년 방위계획 대강은 미국이 세계의 평화와 안정에 중대한 역할을 하고 있는 국가라고 인식하고, 지역질서의 안정과 글로벌 공공재의 제공이라는 관점에서 미·일 동맹을 더욱더 강화하겠다는 의지를 보이고 있다.

미국과 일본은 자위대와 주일미군 간의 유사시 운용과 관련하여 보다 긴밀한 협력관계를 보이기 시작했다. 2010년 12월 3일부터 12월 10일까지 자위대와 미군은 규슈, 오키나와, 동해(일본명 일본해) 해역에서 대규모 연합훈련 포레스트 라이트(Forest Light) 훈련을 실시하였다. 이 훈련에는 자위대 병력 3만 4천 명과 함정 40여 척, 항공기 250기, 미군 측 병력 1만 명, 항모 1척을 포함한 함정 20척, 항공기 150기 등이 참가하였다. 미·일간의 연합 군사훈련은 1986년 이후부터 실시되어 왔으나, 10회째를 맞는 이 훈련은 최대 규모로 실시되었다고 평가되었다.²²⁹⁾ 2010년 7월에는 미·일간 군수지원협정(ACSA)이 체결되었다. 이 협정 체결로 일본 자위대와 미군 간에는 일본에 대한 무력공격 사태와 주변사태, 연합훈련 시와 아이티 지진 발생 당시와 같은 국제재난구호 활동 시에도 상호 물품 및 역무 등을 상호 지원할 수 있는 체제를 갖추게 되었다.²³⁰⁾

미·일간의 긴밀한 군사협력은 2011년 3월 11일, 일본 동북부 지방에서 발생한 대지진과 해일 사태 시에도 어김없이 발휘되었다. 지진 발생 직후 여러 국가가 협력의사를 밝혔으며, 미국은 항모 로널드 레이건함을 포함한 함정 20여 척과 병력 1만 8천 명을 파견하여 피해지역 복구와 실종자 수색에 앞장섰다. 유사시에 작동되도록 되어있는 미·일간 공동조정소가 도쿄의 이치가야에 소재한 일본 방위성과 요코다 기지, 센다이 등 3개소에 설치되어, 주일미군과 자위대 간의 긴밀

229) 『朝日新聞』, 2010년 11월 12일 자. 중국 측 언론도 이 훈련에 상당한 관심을 기울였다. 『Xinhua News Agency』, 2010년 12월 7일 자.

230) 『朝日新聞』, 2010년 7월 18일 자.

한 연합태세를 확인하는 계기로 작용하였다. 231)

국제사회에서의 다층적인 안보협력과 관련하여 방위계획 대강은 한국과 호주와의 안보협력을 명시적으로 강조하고 있다. 2010년 방위계획 대강은 이들 국가들이 일본과 “기본적인 가치와 안보상의 이익을 공유하는” 국가라는 점을 강조하면서, 아시아·태평양 지역에서의 다층적인 공동 안보협력 태세를 확립할 수 있는 중요한 파트너임을 강조하고 있다. 이와 같은 인식은 이전의 방위계획 대강에서는 없었던 측면이다.

실제로 일본 민주당 정부는 2010년 방위계획 대강의 공표된 시기를 전후하여 한국과 호주 등과의 안보협력을 강력하게 추진하였다. 호주와는 2007년도에 공동의 안보협력 선언을 발표하고, 정례적으로 외교 및 국방담당 각료가 참가하는 2+2 회담을 개최해 왔다. 이에 추가하여 2010년 5월 15일에는 양국이 비전통적인 안보 및 재해 구난 분야에서 안보협력을 확대하기 위해 군수지원협정(ACSA)을 체결하였다.

일본 민주당 정부는 한국의 김대중 정부와도 다양한 안보협력을 추진하였다. 2010년 10월 13일에는 한국 정부가 주관하여 부산에서 개최한 대량살상 무기 확산 방지구상(PSI : Proliferation Security Initiative)에 미국, 호주, 프랑스, 캐나다 등과 함께 일본이 참가하였고, 같은 해 12월에는 미국과 일본이 일본 영토와 영해에서 실시한 연합훈련 포레스트 라이트에 한국도 옵서버로 처음 참가하였다.232)

이상에서와 같이 2010년 방위계획 대강에서 책정된 안보정책들은 새롭게 정권을 잡은 민주당의 성향을 반영하여, 이전에 자민당이 주도해온 안보정책들과 비교하여, 몇 가지 변화된 양상을 보이고 있다. <표-14>는 2010년 방위계획 대강의 주요 특징들을 이전 방위계획 대강들과 비교한 것이다.

<표-14> 2010년 방위계획대강 논점과 以前 방위대강들과의 비교

구 분	1976년 방위계획 대강	1995년 방위계획 대강	2004년 방위계획 대강	2010년 방위계획 대강
안보환경	<ul style="list-style-type: none"> • 미·소 양국 대립 • 한반도 긴장 계속 	<ul style="list-style-type: none"> • 미소 냉전 소멸 지역분쟁 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 위협 • 중국주의 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 위협 • 북한 위협

231) 『朝日新聞』, 2011년 4월 7일 자 기사 및 『International Herald Tribune』, 2011년 3월 13일 자.

232) 박영준, 앞의 책(2011), p.68.

평가	<ul style="list-style-type: none"> • 주변국 군사력 증강 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵·미사일 확산 		<ul style="list-style-type: none"> • 중국주의
자위대 임무	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 방위력 보유 • 침략 미연방지 • 한정적, 소규모 침략 독립 배제 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 방위 • 안보환경 구축 공헌 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 위협 배제 • 국제안보환경 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 동적 방위력 구축
미·일 동맹	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관계 안정 유지 및 일본에 대한 본격적 침략 방지에 큰 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 안전 확보 불가결 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 안전 확보 불가결 • 아시아·태평양 지역 평화, 안정 유지에 불가결 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·일 동맹 금후 필요 불가결 • 지역 내 불측 사태 대비 미·일 협력 • 지역적 글로벌 협력 추진
국제사회와의 안보협력			<ul style="list-style-type: none"> • 국제평화 협력활동 • 유엔기구 개혁 • ARF 등 다국간 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국 및 호주와 안보대화 • 유엔, ARF 등 협력
방위력 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 방위력을 보유, 효율적으로 운용하는 태세 구축 • 핵위협에 대해서는 미국 핵 억지력에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 • 합리화 효율화 • 콤팩트화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 • 다기능 효율적 실효성 	<ul style="list-style-type: none"> • 동적 방위력

※ 출처 : 박영준, 앞의 책(2011), p.60.

<표-15>에서 보는 것과 같이 2010년 방위계획 대강은 이전 방위계획 대강과 비교하여 몇 가지 특징을 갖고 있는 것으로 보인다.

2010년 방위계획 대강에서는 2004년 방위계획 대강에 비해 육상자위대 정원을 15만 5천 명 규모에서 약 1천 명 감축하였고, 육상자위대의 주력장비인 전차와 화포 보유도 각각 600대(문)에서 400대(문)로 줄었다. 이에 반해 해상자위대와 항공자위대의 전력은 대체로 현상 유지되고 있거나, 약간 강화되는 양상을 보이고 있다. 해상자위대의 호위함과 작전용 항공기 대수는 이전 방위계획 대강 수준과 대체로 동일하고, 항공자위대의 작전용 항공기 및 공중급유 수송부대 전력도 현 수준이 유지되도록 되었다.

다만 해상자위대 잠수함 전력은 퇴역 시기를 늦추는 방식으로 기존의 16척 체제에서 22척 체제로 전력증강을 시도하였다. 호위함대를 5개대에서 4개대로 축소하였지만, 2만 톤급에 육박하는 헬기 탑재 호위함의 도입을 통해 일본 근해뿐만 아니라 주변지역에 대해서도 전력을 투사할 수 있는 능력을 구비하였다고 판단할 수 있으며, 이는 한국, 중국 등 일본의 주변 국가들에 대해 큰 위협이 될 것으로 예상된다. 또한 북한의 탄도미사일 공격에 대비해 미사일 방위를 담당하는 MD 체계는 이지스 시스템을 탑재한 호위함이 4척에서 6척 체제로 증강되고, 지대공 유도탄, 즉 패트리엇 미사일(PAC : Patriot Advanced Capability)-3 시스템도 3개 고사군에서 6개 고사군으로 증편하였다.

<표-15> 방위계획 대강에 나타난 자위대 군사력 규모 변화(1976~2010년)

구 분		2004년 방위계획 대강	2010년 방위계획 대강
육상 자위대	편성 정수	15만 5,000명	15만 4,000명 상비 14만 7,000명 즉응 예비 7,000명
	평시 지역 배치	8개 사단 6개 여단	8개 사단 6개 여단
	기동운용부대	1개 기갑사단 중양 즉응 집단	1개 기갑사단 중양 즉응 집단
	지대공 유도탄 부대	8개 고사 특과군	7개 고사 특과군/연대
	진차 / 화포	진차 600대/600문	진차 400대/400문
해상 자위대	호위함 부대 (기동운용)	4개 호위대군(8개대)	4개 호위대군(8개대)
	호위함 부대 (지방대)	5개대	4개대
	잠수함 부대	4개대	6개대
	소해부대	1개 소해대군	1개 소해대군
	초계기 부대	9개대	9개 항공대
	호위함	47척	48척
	잠수함 (총수)	16척	22척
	작전용 항공기	150기	150기
항	항공경계	8개 경계군	4개 경계군

공 자 위 대	관제부대	20개 경계대 1개 경계 항공대 (2개 비행대)	24개 경계대 1개 경계 항공대 (2개 비행대)
	요격 전투기 부대	전투기부대 12개 비행대	전투기부대 12개 비행대
	지원전투기 부대		
	항공정찰부대	1개 비행대	1개 비행대
MD	이지스 시스템 탑재 호위함	4척	6척
	지대공 유도탄 부대	3개 고사군	6개 고사군

※ 출처 : 防衛省, 「防衛白書」, 각호를 참고하여 작성.

다. 평가

민주당의 안보전략에 관한 비전들이 담겨있다고 해도 과언이 아닐 2010년 방위계획 대강을 이전의 자민당이 책정했던 2004년 방위계획 대강, 혹은 자민당이 새롭게 책정하려 했던 2009년 방위계획 대강의 여러 시안들과 비교해 볼 때, 자유주의적 성향을 지닌 민주당의 특성이 부분적으로 반영되고 있는 것도 사실이다. 예컨대 안전보장 정책의 목표의 하나로 ‘인간의 안전보장’ 개념이 처음으로 수용되고 있는 점이나, 중국의 해공군력 근대화와 군사적 불투명성에 대한 우려 뿐만 아니라, 교류를 통한 신뢰구축의 정책방향이 포함되어 있는 점의 의미는 결코 가볍지 않다. 기본적 가치와 이익을 공유하는 한국과 호주 등 미들파워 국가들 간의 안보협력 강화를 통해 국제질서의 안정과 평화에 기여하겠다는 구상도 민주당이 미·일 동맹과 관련하여 애초에 가졌던 이상주의적인 입장이 2010년 방위계획 대강의 공표를 계기로 보다 현실주의적인 방향으로 선회하였다고 보인다.

자민당이 2009년 방위계획 대강의 여러 시안들에서 제기했던 ‘적 기지 공격능력 보유’나 ‘무기수출 3원칙의 수정’, ‘헌법 개정을 통한 자위군의 명기’ 구상 등이 결국에는 포함되지 않은 점들도 주목되어야 한다. 요컨대 민주당은 자민당의 정책들과 차별되는 안보정책을 추구하려 하였으며, 그러한 지향성이 2010년 방위계획 대강의 문면에 적지 않게 반영되어 있는 것이다.²³³⁾

그러나 동시에 간과할 수 없는 점은 2010년 방위계획 대강에는 자민당이 종전

233) 박영준, 앞의 책(2011), p.71.

에 추구해온 안보정책과의 연속성, 혹은 그 강화라고 볼 수 있는 점도 적지 않다는 것이다. 2010년 방위계획 대강은 일본 방위정책의 기축 가운데 하나로 기능해 온 ‘기본적 방위력’ 개념을 과감하게 폐기하고, 이를 대체하여 ‘동적 방위력’의 개념을 일본이 구축해야 하는 군사력의 기준으로 제시하였다. 글로벌 정세 및 아시아·태평양 지역질서에 대두하는 복잡하고 다양한 위협에 대응하기 위해 더 이상 최소한의 방위력이 아닌 선택과 집중의 원칙을 통한 맞춤형 첨단전력을 보유하겠다는 의지가 이 개념에는 반영되어 있다. 미·일 동맹의 적용 범위도 단순히 아시아·태평양 지역이 아니라, 해양 우주 및 사이버 공간을 포함하는 글로벌 공공공간에까지 확장되고 있다. 실제적으로 2010년 방위계획 대강의 공포 이후 미·일 동맹 관계는 자민당 집권 기간에 못지않은 연합훈련태세의 공고함을 보여주었다.

이 같은 일본의 ‘동적 방위’ 개념으로의 전환은 주변국과의 마찰을 초래할 우려가 있다는 점에서 논란의 여지가 있다. 방어 목적에 치중하였던 자위대가 능동적으로 움직이게 되면서 실질적인 군대 역할을 할 경우에는 중국과 한국을 자극할 수 있기 때문이다.

6. 2013년 방위계획 대강

가. 제정 배경 및 과정

2013년 방위계획 대강을 책정하게 된 배경은 일본 주변국들의 위협에 대한 인식과 미국의 요구, 그리고 일본 정치세력의 의지였다. 2013년 방위계획 대강을 책정하게 된 배경을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 배경은 주변국들의 위협에 대한 인식의 변화이다. 2013년 1월 25일 일본 정부는 안전보장회의와 각의 결정으로 2013년 방위계획 대강의 개정을 확정하였다. 오노테라(小野寺五典) 방위상은 연말까지 작성을 종료한다는 방침에 따라 방위회의를 소집해서 개정을 지시하였다.²³⁴⁾ 개정의 원인으로서는 이전의 방위계획 대강의 작성 이후 일본 주변국의 안전보장 환경이 아주 심각하게 변하였다는 것이다. 이에선 북한과 중국의 위협이 제시되었는데, 북한의 위협은 탄도 미

234) 『産経新聞』, 2013년 1월 26일 자.

사일 발사 및 핵실험이었고, 중국의 위협은 일본의 영해와 영공에 대한 잦은 침범이었다.²³⁵⁾

제시된 중국의 위협으로는 센카쿠 열도에 대한 중국의 공격 위협으로 이는 양국 정부가 센카쿠 열도를 둘러싸고 많은 분쟁이 발생하고 있음을 의미한다. 또한 일본 정부는 2013년 2월 12일 북한의 3차 핵실험이 행해진 직후 북한의 위협을 주변국에서 발생하는 또 하나의 위협으로 인식하게 되었다. 2010년 방위계획 대강을 개정할 초기에는 북한의 탄도미사일을 중요한 위협으로 간주하였으나, 3차 핵실험 이후에는 미사일에 핵을 탑재한 북한의 핵미사일을 일본에 대한 심각한 위협으로 인식하기 시작하였다.²³⁶⁾ 이에 따라 자민당 안전보장 조사회와 국방위원회는 이러한 북한의 위협에 대처하기 위해서는 적 기지를 공격할 수 있는 능력이 필요함을 강조하면서, 이를 2010년 방위계획 대강 개정 논의에 포함시켰다.²³⁷⁾ 일본 정부가 위협적으로 생각하는 것은 북한이 보유하고 있는 노동 미사일이다.

이 노동 미사일은 사정거리가 1,300km에 달하고 이동식 미사일 발사대를 활용하기 때문에 탐지하기도 곤란하고 격추하기도 어렵다. 북한은 노동 미사일을 150-250기 정도 보유하고 있는 것으로 추정되는데, 만일 북한이 이를 연속적으로 발사하면 일본이 방어용으로 보유하고 있는 패트리엇 미사일(PAC)이나 함대공 미사일(SM : Surface to Air Missiles-3)로는 노동 미사일 모두를 격추시킬 수는 없는 실정이다.²³⁸⁾

두 번째 배경은 동맹국인 미국의 요구이다. 미국은 2011년에 아시아로의 회귀(Pivot to Asia, Rebalancing)를 공식적으로 선언한 이후 계속해서 아시아·태평양 지역에서의 전략적인 우위를 유지하려는 노력을 강화하고 있다. 미국의 아시아로의 회귀는 힐러리 클린턴(Hillary R. Clinton) 국무장관이 *Foreign Policy*지에 기고한 「미국의 태평양 세기(America's Pacific Century)」라는 논문에 암시되어 있다. 클린턴 국무장관은 미국의 가장 중요한 과업 중의 하나가 아시아·태평양 지역에 외교적, 경제적, 전략적인 투자를 안정적으로 증가시키는 것이라고

235) 防衛省(2013.1.25.), 『平成25年度防衛力整備等について』.

236) 『産経新聞』, 2013년 2월 20일 자.

237) 『産経新聞』, 2013년 2월 20일 자.

238) 『産経新聞』, 2013년 2월 20일 자.

주장하였다.²³⁹⁾

다음 해에 버락 오바마(Barrack Obama) 대통령은 「21세기 미국의 국방 우선순위(Sustaining US Leadership : Priorities for 21st Century Defense)」를 발표하면서 미국의 아시아 회귀를 공식적으로 천명하였다²⁴⁰⁾. 미국은 경제적으로 번영하는 아시아·태평양 지역에서 주도적 리더십을 유지하고, 급신장하는 중국의 힘과 영향력을 견제하고자 하는 것이다. 미국은 세계 군사작전에서 새로운 위협인 중국의 반접근/지역거부 전략(A2/AD)을 극복하고자 새로운 작전 개념인 합동 접근 전략(JOAC : Joint Operational Access Concept)을 채택하여 구체화하였다. 군사력으로 아시아로의 회귀를 보장하기 위하여 미국은 해군 전력의 60%를 점진적으로 아시아로 전환하고, 호주의 다윈에 2012년 4월부터 미 해병대를 순환 배치하며, 싱가포르에 최신형 연안 전투함을 배치하여 운용토록 하는 등 아시아 각국과 군사협력을 강화하고 있다.

세 번째 배경이 된 것은 2012년 말에 집권한 아베 신조 정치세력의 의지이다. 2012년 12월 26일 중의원 선거에서 자민당이 승리함으로써 아베 신조 정권이 출범하였다. 아베 신조 총리는 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리에 이어 2006년 9월 총리로 취임한 지 1년 만에 사임한 후 만 5년 3개월 만에 다시 총리로 취임하였다. 중의원 선거기간 동안 자민당과 아베 신조 총리는 방위계획 대강의 개정할 내용을 예고할만한 강력한 보수우익 성향의 선거공약을 제시하였다.

선거공약 가운데 대표적인 것은 총리의 수상 관저에 ‘국가안전보장회의’를 설치하여 안전보장 관련 정책 수립과 실행에 있어 중요한 기능을 담당하게 하는 것과 집단적 자위권을 행사하도록 하며, ‘국가안전보장 기본법’을 제정하겠다는 것이었다. 또한 여기에 추가하여 이도(離島)에 대한 방위를 보완하고 영해에 대한 경비를 강화하며, 일본의 주권과 영토 및 영해를 확고하게 지키겠다고 약속하였다.²⁴¹⁾

아베 신조 총리는 총리로 취임함과 동시에 우선하여 방위계획 대강의 전면적

239) Hillary R. Clinton(2011)“America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November.

240) US Department of Defense(2012) “Sustaining US Leadership : Prioritiesfor 21st Century Defense.”

241) 손경호, “일본의 2010 방위계획 대강 개정의 방향과 함의,” 『한·일 군사 문화연구』 16권 0호 (2013), p.90.

인 수정을 지시하였다. 중의원 선거기간 제시한 선거공약을 이행하기 위하여 아베 신조 총리의 지시에 따라서 1월 25일 내각은 2010년 방위계획 대강을 동결하고, 2010년 방위계획 대강의 개정을 결정하였다. 2013년에는 방위예산을 별도로 편성하여 운용하기로 하고, 2014년도부터는 새로운 방위계획 대강에 의해 방위력 개선을 추진하기로 결정하였다.

나. 내용 분석

2013년 방위계획 대강은 2010년 방위계획 대강과 달리 정치세력의 강한 의지에 의해 책정되었다. 2010년 방위계획 대강의 작성에 영향을 미쳤던 요인은 주변국의 위협과 동맹국의 요구, 그리고 정치세력의 의지 순서이었으나, 2013 방위계획 대강의 작성에는 정치세력의 의지가 가장 큰 영향을 미쳤으며, 주변국의 위협과 동맹국의 요구가 그다음을 잇고 있다.

2010년 방위계획 대강에서는 주변국의 위협이 부각되었으므로, 이에 대응하기 위한 방위력 개념이 동적 방위력으로 구체화되어 기존의 방위력 개념을 일신하였다. 이에 반해 2013년 방위계획 대강에서는 정치세력의 개정 의지가 주된 변수로 작용하면서 2010년 방위계획 대강의 방위력 운용과 차별되는 특별한 방위력 운용개념은 제시하지 못하고 일부 운용상의 차이점만을 제시하였다. 아베 신조 총리는 안보에 있어서 전후체제의 탈피를 추구하고 있으며, 이에 따라 집단적 자위권의 행사와 국방군의 설치 및 국가안전 기본법의 제정, 일본 판 국가안전보장회의의 설치 등 전후 일본 사회에서 금기시되어 왔던 것들을 일시에 추진하였다.

이를 통해 아베 신조 총리는 안전보장 영역에 있어 일본을 보통 국가화하려고 하려고 한 것이다. 한걸음 더 나아가 일본의 안보전문가들은 아시아로 회귀하는 미국이 일본이 필요로 하는 만큼의 충분한 戰力을 제공하지 못한다는 것을 인정한 상태에서 미·일 협력을 강화할 것을 강하게 천명하였다. 기존에 미국이 주가 되던 안보협력을 향후 일본이 주가 되는 안보협력으로 바꾸어 가겠다는 것이다. 이는 실질적인 전후체제에서의 탈피를 의미하고 있는 것이다.²⁴²⁾

2013년 방위계획 대강의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1976년, 1995년, 2004년, 2010년 방위계획 대강은 모두 1957년에 책정된 국방의 기본방침이라

242) 손경호, 앞의 책(2013), p.96.

는 상위 문서에 근거하여 방위정책의 방향과 방위력 증강 목표를 제시했다. 그러나 2012년 12월 재집권한 아베 신조 정권은 이러한 개정 과정에 근본적인 변화를 초래하게 하였다. 아베 신조 정부는 2013년 12월에 이전의 방위계획 대강보다 상위의 문서인 ‘국가안보 전략서’를 최초로 제정하였는데, 이 문서는 그 하위 문서로 방위계획 대강과 중기 방위력 정비계획을 설정한 것이다.²⁴³⁾

‘국가안보 전략서’가 일본 외교·안보 정책의 전반적인 방향성을 보여주고 있다면, 방위계획 대강은 주로 방위정책과 관련한 전략 지침서로서의 성격을 갖는다. 따라서 2013년 방위계획 대강은 국가안보 전략서에서 표명된 인식과 동일하게 일본의 안보환경에 대해, 글로벌 차원에서는 주요 강대국 간의 세력균형 변화와 대량살상 무기와 미사일 확산 등을 우려할 사항이라고 지적하고 있다.²⁴⁴⁾

또한 아시아·태평양 지역 차원에서는 북한의 탄도미사일과 대량살상 무기 증강 등의 군사적 동향을 지역 및 국제사회의 안전보장에 있어 중대한 불안정 요인으로 단정하고, 일본의 안전보장에 있어서도 중대하고도 절박한 위협이 되고 있다고 지적한다. 또한 중국의 국방비 증가에 따른 군사력 강화와 동중국해에서의 방공식별구역 설정과 같은 군사동향들은 일본과 지역 및 국제사회의 안보 우려 요인으로 작용하고 있고, 이러한 안보환경의 변화에 대한 위협의 인식은 2010년 시점과 비교해서 보다 심화되었고 지적한다.

이러한 잠재적인 위협요인들에 대처하기 위해 2013년 방위계획 대강은 ① 일본 자신의 능력 강화 ② 미·일 동맹 강화, ③ 아태지역에서의 안보협력 강화 등의 방안을 제시한다. 일본 자신의 능력 강화와 관련해서는 새로운 ‘통합 기동 방위력’이라는 개념을 제시하면서, 경계·감시능력과 정보 수집능력 및 지휘통제·정보통신능력, 수송능력, 도서부에 대한 공격 대처능력, 탄도미사일 공격에 대한 대처능력, 우주공간과 사이버 공간에 대한 대처능력 등을 강화할 것을 제시한다. 또한 아태지역 내 안보협력과 관련해서도, 한국, 호주, 동남아 국가 및 인도 등과의 안보협력을 확대해야 할 필요성을 제기하면서, 특히 한국과는 협력해야 할 향후의 과제로써 2012년도에 무산된 바 있는 정보보호협정과 상호 군수지원 협정 체결을 지적하고 있다.²⁴⁵⁾

243) 首相官邸.(2013. 12. 17). 『國家安全保障戰略について』.

244) 國家安全保障會議及び閣議決定.(2013b). 『平成26年度以後に係る防衛計畫の大綱について』, (12.17).

<표-16> 2013년 방위계획대강과 이전(以前) 방위대강의 요점 비교

구 분	1976년 방위계획 대강	1995년 방위계획 대강	2004년 방위계획 대강	2010년 방위계획 대강	2013년 방위계획 대강
안보환경 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 미·소 양국 대립 • 한반도 긴장 계속 • 주변 제국 군사력 증강 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·소 냉전 소멸 • 지역분쟁 • 핵과 미사일 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 북한 위협 • 중국주의 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 위협 • 북한 위협 • 중국주의 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 위협 • 북한, 중대하면서 절박한 위협 • 중국, 안보 우려 요인
일본 능력	<ul style="list-style-type: none"> • 적절한 방위력 보유하여 효율적으로 운용하는 태세 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 • 합리화, 효율화, 컴팩트화 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 • 다기능 탄력적 방위력 	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 개념 폐기 • 동적 방위력 개념 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합 기동 방위력
미·일 동맹	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관계 안정 유지 • 일본에 대한 본격적 침략 방지에 큰 역할 • 핵 억지력 의존 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 안전 확보 불가결 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본 안전 확보 불가결 • 아·태 지역 평화와 안정 유지에 불가결 	<ul style="list-style-type: none"> • 미·일 동맹 금후 필요 불가결 • 지역 내 불측사태 대비하여 미·일 협력 • 지역적 글로벌 협력 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 억지력 및 대처력 강화 협력분야 확대
아·태 지역 협력			<ul style="list-style-type: none"> • 국제평화 협력 활동 • 유엔기구 개혁 • 아세안 지역 포럼 등 다국간 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국 및 호주와 안보대화 • 유엔, ARF 등 협력 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국, 호주, 동남아 국가, 인도와의 협력

※ 출처 : 박영준, 앞의 책(2014), p.101

<표-16>은 2013년 방위계획 대강과 이전의 방위계획 대강들과 다른 몇 가지 요점을 비교한 것이다. 첫째, 안보환경 평가에서는 2004년 방위계획 대강 이후 강조되고 있는 북한 및 중국에 대한 안보위협 인식은 기본적으로 유지되고 있다는 것이다. 다만 2013년 방위계획 대강에서는 그 표현이 더욱 강화되어, 북한에 대해서는 탄도미사일과 대량살상 무기 증강을 ‘중대하면서 절박한 위협’이라고

245) 박영준, “일본 아베 신조 정부의 안보정책 변화와 한국의 대응방안 : 수정주의적 내셔널리즘과 보통 군사 국가화,” 『국방정책연구』 제30권 제1호(2014년), p.101.

지적하고 있고, 중국에 대해서도 동중국해 해역에 대한 방공식별구역 설정 등에 대한 위협을 새로운 안보 우려 요인으로 지적하고 있다.²⁴⁶⁾

둘째, 이러한 대외적 안보위협요인들에 대응하기 위한 일본 자신의 능력과 관련하여 이전의 ‘기본적 방위력’ 개념에 대신하여 2010년 방위계획 대강에 제시되었던 ‘동적 방위력’ 개념이 폐기되고, 새로운 ‘통합 기동 방위력’ 개념이 제시되었는 점이다. 새로운 ‘통합 기동 방위력’ 개념에 따라 중국 및 북한의 군사적 위협에 대비하기 위해 육·해·공 자위대 전력의 증강을 추진하고 있다.

셋째, 이전(以前) 방위계획 대강들과 마찬가지로 새로운 대강에서도 미·일 동맹 강화와 더불어 아태지역 국가들과의 협력을 강화할 필요성도 강조되고 있다. 특히 2013년 방위계획 대강은 이전보다 강한 어조로 한국과 협력해야 할 과제로 안보협력의 필요성을 강조하면서, 정보보호협정(GSOMIA : General Security of Military Information Agreement)이나 상호 군수지원협정(ACSA)의 재체결 등을 제시하고 있다.

이상의 분석을 통해 볼 때, 아베 신조 정부가 새롭게 책정한 외교안보전략의 핵심은 대체적으로 보아 이전의 내각들이 추진해온 정책 방침과 유사하게, 북한과 중국에 대한 위협 인식을 기반으로 해서 군사력을 증강하고, 자위대의 활동 범위를 확대하며, 미·일 동맹 강화와 더불어 동맹국들과의 안보협력을 강화하는 것이라고 볼 수 있다.

다. 평가(군사력+내용)

<표-17> 역대(歷代) 방위계획 대강에 나타난 육군·해군·공군 자위대 군사력 비교

구 분		1995년 방위계획 대강 (기본적 방위력)	2004년 방위계획 대강 (기본적 방위력+ 다기능 탄력적 방위력)	2010년 방위계획 대강 (동적 방위력)	2013년 방위계획 대강 (통합 기동 방위력)
육 상 자 위 대	편성 정수	16만 명	15만 5,000명	15만 4,000명 상비 14만 7,000명 즉응 예비 7,000명	15만 9000명 상비 15만 1,000명 즉응 예비 8,000명
	평시 지역 배치	8개 사단 6개 여단	8개 사단 6개 여단	8개 사단 6개 여단	5개 사단 2개 여단
	기동운용부대	1개 기갑사단 1개 공정단	1개 기갑사단 중앙 즉응 집단	1개 기갑사단 중앙 즉응 집단	3개 기동 사단 4개 기동 여단

246) 『讀賣新聞』, 2013년 9월 22일 자.

		1개 헬리콥터단			1개 기갑 사단 1개 공정단 1개 수륙기동단 1개 헬리콥터단
	지대공 유도탄 부대	8개 고사특과군	8개 고사 특과군	7개 고사 특과군/연대	7개 고사 특과군/연대
	진차 / 화포	900대/900문	600대/600문	400대/400문	지대함 유도탄 부대 5개 지대함 미사일 연대
해상 자위대	호위함 부대 (기동운용)	4개 호위대군	4개 호위대군(8개대)	4개 호위대군(8개대)	4개 호위대군(8개 호위대)
	호위함 부대 (지방대)	7개대	5개대	4개대	
	잠수함 부대	6개대	4개대	6개대	6개 잠수대
	소해 부대	1개 소해 대군	1개 소해 대군	1개 소해 대군	1개 소해 대군
	초계기 부대		9개대	9개 항공대	9개 항공대
	호위함	약 50척	47척	48척	54척 (이지스함 8척)
	잠수함 (총수)	16척	16척	22척	22척
	작전용 항공기	170기	150기	150기	약 170기
항공 자위대	항공경계 관제부대	8개 경계군 20개 경계대 1개 비행대	8개 경계군 20개 경계대 1개 경계 항공대 (2개 비행대)	4개 경계군 24개 경계대 1개 경계 항공대 (2개 비행대)	28개 경계대 1개 경계 항공대
	요격 전투기 부대	9개 비행대	전투기 부대 12개 비행대	전투기 부대 12개 비행대	13개 비행대
	지원전투기 부대	3개 비행대			
	항공정찰부대	1개 비행대	1개 비행대	1개 비행대	
	항공수송부대	3개 비행대	3개 비행대	3개 비행대	3개 비행대
	지대공 유도탄 부대	6개 고사군	6개 고사군	6개 고사군	6개 고사군
	공중급유·수송부대		1개 비행대	1개 비행대	2개 비행대

	작전용 항공기	약 400기	약 350기	약 340기	약 360기
	이 가운데 전투기	약 300기	약 260기	약 260기	약 280기
MD	이지스 시스템 탑재 호위함		4척	6척	6척
	항공경계관제부대		7개 경계군 4개 경계군	11개 경계군/대	11개 경계군/대
	지대공 유도탄 부대		3개 고사군	6개 고사군	6개 고사군

※ 출처 : 防衛省, 「防衛白書」, 각호를 참고하여 작성.

<표-17>은 이전의 방위계획 대강과 비교하여 2013년 방위계획 대강의 다음 특징을 나타낸 것이다.²⁴⁷⁾ 첫째, 공식적으로 육상자위대 내에 미국의 해병대를 모체로 한 ‘수륙기동단이 신편’되었다는 점이다. 전수방위(專守防衛) 원칙에 따라 해병대 전력은 불필요하다는 것이 일반적인 인식이었다. 이러한 해병대의 불필요 인식에 따라 2002년 낙도 방위를 위해 사세보에 1,000명 규모의 서남 방면 보통과 연대가 창설되었으나, 이 부대는 상륙작전의 용도로 운영된 것이 아니라 침투와 정찰 목적에 국한되어 운용되었다. 하지만 센카쿠를 둘러싼 중국과의 갈등이 심화되면서, 자위대 내에서 해병대 역할을 담당할 부대의 필요성이 제기되었고, 아베 신조 정권은 이 같은 구상을 2012년 12월 중의원 선거공약으로 내세운 것이었다. 이러한 이유로 2013년 방위계획 대강에 공식적으로 수륙기동단 창설 방침이 표명되게 되었고, 2018년 3월 27일 2천 100명 규모의 일본판 해병대가 창설되었다.

둘째, 평시 지역 배치의 특성을 보였던 육상자위대 8개 사단과 6개 여단은 2013년 방위계획 대강에 따라 5개 사단 및 2개 여단으로 감편되고, 기동운용부대는 1개 기갑사단과 중앙 즉응 집단에서 3개 기동 사단 및 4개 기동여단으로 증편된다. 이전의 방위계획 대강들과 비교하여 기동 운용부대가 부대가 증편되면서 유사 상황 발생 시 일본 어디에서든지 즉각 투입될 수 있는 전력으로 운용될 수 있게 되었다. 증편된 기동 사단 및 여단에는 신규로 증강될 99대의 기동 전투차

247) 박영준, 앞의 책(2014), p.109.

량을 집중 투입될 것으로 보인다. 2013년 방위계획 대강은 육상자위대의 각 방면대를 통할하는 통일 사령부 신설 방침을 표명하고 있기 때문에, 증편된 기동운용부대는 육상자위대 통일 사령부의 지휘 체계하에 들어갈 것으로 보인다.

셋째, 육상자위대의 전차 및 화포는 각각 400대와 400문에서 300대와 300문으로 축소된다. 해상자위대 호위함은 48척에서 54척으로 증강되고, 항공자위대 전투기는 260기에서 280기로 증강되게 되었다. 해상자위대의 잠수함 전력은 2010년 방위계획 대강에서 표명된 것처럼 22척 그대로 유지된다. 이 같은 해상 및 항공자위대 전력의 증점적인 증강은, 앞에서 언급한 해병대 창설 및 육상자위대 기동부대 증편 방침과 함께 이번 방위계획 대강에서 표방한 통합 기동 방위력의 핵심을 이룬다고 볼 수 있다.

넷째, 2013년 방위예산에 함정 탑재형 무인항공기 개발 관련 예산이 편성되었고, 무인정찰기 글로벌 호크 도입 예산도 반영되었다. 그리고 2013년 방위계획 대강에는 정보수집을 위한 인공위성 자산의 적극적 활용도 제기된 바 있다. 이 같은 전력증강 방침과 예산편성 방향은 공통적으로 정보수집 자산의 강화를 목적으로 하고 있다.

미국이 주도한 아프가니스탄 전쟁을 계기로 인공위성 및 고고도 무인정찰기와 무인비행기 등은 현대 전쟁의 필수 불가결한 정보수집 및 공격 전력으로 주목받고 있다. 일본으로서는 센카쿠 및 서태평양 해역에서의 중국의 잦은 해군·공군 활동이 큰 안보 부담으로 다가오기 때문에, 이러한 전력 도입을 통해 중국의 군사적 동향에 대한 정확한 정보를 파악하고, 대처 수단을 마련하고자 하는 것이다.²⁴⁸⁾

아베 신조 정부는 육·해·공 자위대의 전력 증강 및 재편에 추가하여 해상보안청 관련 예산 및 전력증강도 도모하였다. 2014년도 일본 정부 예산에는 해상보안청 예산도 전년 대비 13% 증가한 1,963억 엔이 편성되었다. 해상보안청 전력은 2012년 현재 순시선 121척, 순시정 236척, 비행기 27기, 헬기 46기, 대원 1만 2천6십7명의 전력이 일본 본토 내에 11개 관구로 나뉘어, 영해 43만 평방미터, 배타적 경제수역 약 405만 평방미터의 경비를 담당하고 있다.²⁴⁹⁾ 해상보안청 전

248) 박영준, 앞의 책(2014), p.110.

249) 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).

력은 정규군이 아니기 때문에, 방위성이나 통합 막료 감부의 통제를 받지 않는다. 하지만 구미(歐美) 국가의 연구자들은 이미 일본의 해상보안청 전력이 육·해·공 자위대에 이어 제4군으로서의 역할을 수행하고 있다고 지적한 바 있다.²⁵⁰⁾

특히 2010년 중국과의 센카쿠 분쟁이 심화되면서, 일본 내에서는 센카쿠 방위를 위한 해상보안청 전력의 증강 필요성이 대두되었고, 이를 아베 신조 자민당 정부도 적극 수용하였다. 그리하여 2013년 1월, 아베 신조 정부는 2015년도까지 센카쿠 해역을 전담하는 해상순시선 12척을 확보하고, 전담요원 400인의 팀 구성을 추진한다는 목표를 설정하였다.²⁵¹⁾ 이와 같은 흐름을 반영하여, 2014년도 예산에는 해상보안청 관련 예산을 큰 폭으로 증액하여 해상 순시선을 증강하였다. 이와 같은 해상보안청 전력의 증강은 향후에도 지속될 전망이다.

이와 같이 아베 신조 정부는 방위예산을 점진적으로 증액하는 조치를 취하였고, 증액된 방위예산은 정찰감시능력과 해병대의 역할을 담당할 도서부 공격 대척 전력 및 지휘통신능력, 탄도미사일 방어 전력, 우주 및 사이버 공간 대처능력, 원거리 투사능력(Power Projection Capability) 강화 등에 집중 투입되었다. 이러한 전력증강은 새롭게 제정된 국가안보 전략서 및 2013년 방위계획 대강에서 표명된 ‘국제 협조주의에 기반한 적극적 평화주의’의 군사적 수단으로 활용된다.

역대 일본 정부는 일본 자신의 능력 강화와 함께 미·일 동맹 강화를 안전보장 전략의 한 축으로 일관되게 견지시켜 왔다. 이 점은 아베 신조 정부도 동일해서, 2013년 방위계획 대강에서도 미·일 동맹 강화 방침이 견지되고 있다. 아베 신조 정부가 미·일 동맹 강화와 관련하여 중점을 두었던 것은, 특히 동중국해 및 센카쿠 방면에서 중국에 대한 억지력을 강화하는 것과, 중국의 군사적 위협에 중장기적인 입장에서 대처할 수 있는 미·일 양국 간의 가이드라인을 개정하는 문제였다.

미국은 동중국해 및 센카쿠 열도에 대한 중국의 군사력 투사에 대한 억지력을 보이기 위해 센카쿠 열도 인근 해역과 중국이 방공식별구역을 선포한 공역에 대

250) Samuels, Richard J, “New Fighting Power!: Japan’s growing Maritime Capabilities and East Asian Security.” *International Security*, Vol. 32, No. 3(Winter 2007/08).

251) 『朝日新聞』, 2013년 1월 11일 자.

하여 수시로 전략폭격기와 공중 경계관제기 등을 투입하여 중국의 군사력 투사를 감시하고 있고, 필요시에는 군사훈련 등의 무력시위를 펼치고 있다. 또한 괌 기지에 배치해온 무인정찰기 글로벌 호크를 2014년부터 일본 북동부 미사와 기지에 순환 배치하여 북한의 핵미사일 전력과 중국군 동향을 감시하고 있다. 또한 주일미군은 일본 육군·해군·공군 자위대와 수시로 각종 연합 군사훈련을 실시하여, 연합 역지력을 과시하고 있기도 하다.²⁵²⁾

7. 2015년 미·일 방위협력지침(Guideline)

가. 제정 배경 및 과정

2015년에 들어 북한 4차 핵실험 징후가 포착되어 동북아시아에서의 위기감이 다시 조성되고 여기에 더하여 2014년에 계획하고, 2015년부터 시작된 중국의 남중국해에서의 ‘인공섬’ 설치로 동북아시아는 또 다른 새로운 국면을 맞게 된다. 이러한 상황에 대비하기 위하여 미국은 구축함을 남중국해로 파견하여 ‘항행의 자유’ 작전을 실시하고 아베 신조 총리는 이를 적극적으로 지지하는 등 미·일 모두 남중국해의 인공섬을 심각한 위협으로 간주하였다.

이러한 배경 하에 미·일 방위협력 지침 책정을 통한 일본의 역할 증대에 대하여 일본 국내는 물론이고, 주변국에서도 비판하는 목소리가 커졌다. 이것은 집단적 자위권이라는 명분 하에 해외파병을 비롯하여 전 세계에서 일본 자위대의 미군 지원을 용인하게 한 2014년 7월 1일 일본 아베 신조 각의의 결정이 문제가 되었기 때문이다. 아베 신조 내각은 각의 결정문에서 “일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여 일본의 존립이 위협받고, 국민의 권리가 뿌리째 흔들릴 명백한 위협이 있는 경우에는 필요 최소한도의 실력행사는 자위의 조치로서 헌법상 허용된다는 판단에 이르렀다”라고 밝혔다.

이는 ‘국제분쟁을 해결하는 수단으로써 무력 포기’라는 평화헌법의 내용과 정면으로 배치되고 절차적으로도 헌법에 위배되는 결정이다. 아베 신조 총리도 당초 개헌으로 집단적 자위권의 법적 근거를 마련하려고 했으나 반대 여론이 거세지자 ‘각의를 통한 헌법 해석 변경’이라는 우회로를 택했다. 이를 통칭 ‘해석 개

252) 『朝日新聞』, 2013년 1월 11일 자.

헌'이라 부르는데, 일본의 야당과 시민사회에서 평화헌법의 근간을 이루는 헌법 제9조를 사실상 무력화시키는 것이라며 강하게 반발했다

이렇게 일본은 '유엔헌장에 따라 집단적 자위권을 가지고 있지만 헌법상 행사할 수는 없다'는 입장을 고수해왔다. 일본은 집단 자위권 행사의 용인 결정을 해석 개헌의 선상에서 취한 후속조치로 보고 있다.²⁵³⁾ 이러한 집단 자위권의 용인 결정은 일본이 군국주의 확대 및 한반도 진입 가능성이라는 문제점을 지닌 이전의 1997년 미·일 방위협력 지침에 명시된 자위대의 미군에 대한 지원의 적용범위를 지역적 제한 없이 전 세계로 확대하고자 한 것이다. 특히 극우 군국주의 성향의 아베 신조 정권은 이 방위협력 지침을 교전권, 무력행사 그리고 해외파병을 금지하고 있는 일본 평화헌법 전문과 제9조를 무력화시키고, 우경화와 군국주의로의 회귀를 가속화시키는 수단으로 악용하였다. 이러한 이유로 중국을 비롯한 주변국은 2015년 미·일 방위협력 지침에 대해 큰 우려의 목소리를 내었던 것이다.²⁵⁴⁾

나. 미·일 공동 비전 성명(US-Japan Joint Vision Statement)

미국의 버락 오바마 대통령과 일본의 아베 신조 총리는 2015년 4월 28일 정상회담 이후 발표한 '공동 비전 성명'에서 미국과 일본은 "2차 세계대전 이후 70년간 세계의 평화와 안전과 번영에 기여한 파트너십을 영광스럽게 여긴다"라며 "과거에 적대국이었던 양국이 이제는 부동(不動·Steadfast)의 동맹국이 되어 화해의 힘을 과시하는 모델이 되었다"라고 강조했다. 그러면서 아시아·태평양 지역의 안정과 관련하여서는 "힘과 강제에 의한 일방적인 국가 행동이 국제 질서를 위협하고 있다"라고 중국을 비난했다. 양국은 미·일 방위협력 지침 개정에 따른 동맹 변혁과 환태평양 경제 동반자 협정(TPP : Trans-Pacific Strategic Economic Partnership) 조속 타결 의사 등도 밝혔으며, 북핵에 대해서는 '완전하며, 검증 가능하고, 되돌릴 수 없는 비핵화'를 위한 대화를 강조하였다.²⁵⁵⁾

이처럼 미·일 방위협력 지침 재개정안에 대한 합의와 미·일 공동 비전 성명은 미·일의 공고한 동맹의 강화와 이에 따른 동북아시아에서 중국의 해양패권 도

253) 『NIKKEI ASIAN Review』, 2014년 10월 9일 자.

254) 이장희, "일본의 집단적 자위권 행사와 평화헌법의 위반 문제," 『외법 논집』 제3권 제1호 (2015년), p.10.

255) 『조선일보』, 2015년 4월 29일 자.

전에 대한 공동대응을 명시한 것이나 다름없다.

다. 내용 분석

이렇게 군사적으로 긴장된 동북아시아 상황에 대하여 일본과 미국이 어떠한 방법으로 대처하는가 하는 것이 2015년 미·일 방위협력 지침의 관건이었다. 특히 군국주의를 지향하는 아베 신조 총리의 일본의 군사력 증대와 자위대의 역할 팽창정책도 2015년 미·일 방위협력 지침의 책정에 있어서 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 이러한 동북아시아에서 일본의 역할 확대를 위한 노력은 미국의 역할 및 방위비 부담 축소라는 입장과도 일치되고 있다.²⁵⁶⁾ 1997년 방위협력 지침 이후 18년이 지난 후 책정된 미·일 방위협력 지침에 명시된 미·일 방위협력의 범위는 인공위성 및 사이버 공간에서의 안보를 포함하는 매우 광범하다는 것이 특징이다.²⁵⁷⁾

특기할 만 것은 1978년 미·일 방위협력 지침 제정 및 1997년 미·일 방위협력 지침의 개정을 요구한 쪽은 미국이었다. 그러나 2015년 2차 미·일 방위협력 지침 개정에는 일본이 요구했다. 이는 일본이 전쟁을 할 수 있는 보통국가로 되기 위해 그만큼 적극적이었다는 것을 보여주는 것이다. 또한 미국은 미·일 방위협력 지침을 개정할 때마다 일본의 군비증강을 보장해 주고 있다는 사실이다.

2015년 미·일 방위협력 지침의 책정은 일본의 국력과 위상이 신장된 결과이기도 한 것이지만, 일본의 보통국가화가 지역안보를 저해하고 세계 안보에도 결코 좋지 않은 방향으로 진행될 것을 우려하고 있어 변경된 지침의 내용을 냉정히 분석하는 것이 중요하다.²⁵⁸⁾

따라서 미·일 방위협력 지침의 변화와 금번 책정된 지침의 주요 내용을 개관하고 쟁점 및 한국의 대응과제를 모색하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각한다. 2015년 4월 27일 미국과 일본의 외무·국방장관들은 1978년 제정되었다가 1997년 1차 개정된 미·일 방위협력 지침을 개정하여 발표하였다. 그 내용은 미국과 일본 간 안보에 관한 ‘빈틈없는’(Seamless) 협력에 관한 구체적인 방향을 제도화하는 것이다.

256) 『New york Times』, 2014년 10월 8일 자.

257) 『New york Times』, 2014년 10월 8일 자.

258) 『데일리안』, 2015년 5월 1일 자.

한국 입장에서는 2015년 미·일 방위협력 지침이 한반도에 대한 일본의 개입을 어떻게 처리하고 있는지에 중점을 두고 평가하여야 한다. 제3국에 대한 무력공격에 일본군은 무력의 행사를 수반하는 적절한 작전을 실시할 수 있도록 되어 있기 때문에 과거 침략의 역사가 반복될 수 있다고 우려하는 사람도 있고, 주권 존중과 적절한 동의와 협력을 전제로 하고 있기 때문에 염려할 필요가 없다고 말하는 사람도 있다. 하지만 원래부터 국제정치는 정글에서와 같이 냉혹한 힘의 법칙이 작용하는 무대라는 점에서 어떤 문구로 표현되어 있느냐가 중요한 것은 아니다. 한국 스스로의 운명을 지킬 수 있는 힘을 보유하고 있느냐 없느냐의 문제일 뿐이다.²⁵⁹⁾

한국 입장에서는 미·일 동맹의 군사협력 세부화로 북한 핵미사일 억제 및 대응에 가일층 강화된 측면도 있으나 일본 측의 위안부 불인정과 독도 영유권 주장 등이 용인되지 않도록 강력 항의를 지속하고, 향후 합의사항이 범제화되고 작전 계획으로 구체화될 경우 자위대가 한반도 진입 시 사전 요청·동의를 받는 등 한국 측 입장이 최대한 반영되도록 협의를 원활히 해야 한다. 2015년 미·일 방위협력 지침에서 일본의 집단적 자위권을 인정하였기 때문에 전쟁의 포기와 무력 보유를 금지시킨 평화헌법 제9조를 위반하고 사실상 평화헌법이 사문화(死文化)된 것과 마찬가지로 마찬가지이다.

2015년 미·일 방위협력 지침의 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2015년 미·일 방위협력 지침은 아베 신조 정권 이후 미·일 동맹의 강화 차원에서 개정을 추진해 온 것으로서, ‘평시부터 긴급사태까지’ 미·일 양국이 공동으로 대처해야 할 전략목표를 설정하여 상호 간의 역할과 임무 분담, 그리고 각 상황별로 협력해야 할 분야를 세부적으로 명시하고 있는 문서이다.

2015년 미·일 방위협력 지침은 <표-18>에서 보는 바와 같이 총 8개 분야의 내용으로 구성되어 있는데 특히 강조되고 있는 점을 정리하면 다음과 같다.²⁶⁰⁾

<표-18> 2015년 미·일 방위협력 지침의 주요 내용

방위협력과 지침의 목적	양국 간 안전보장과 방위협력의 실효성 향상을 위하여 미·일 간 역할/임무, 협력/조정 문제에 관하여 일반적인 틀과 정책적 방향성 제시
-----------------	--

259) 『데일리안』, 2015년 5월 1일 자.

260) 김두승·이기태, “일본 아베 신조 정권의 대외전략과 대북전략,” 『KINU 연구총서』 16-02(통일 연구원, 2016). pp.38-39.

기본 전제 및 사고	미·일 안보조약의 기본적인 틀 유지 및 분쟁의 평화적인 해결, 국가 주권의 평등 등 유엔헌장 규정 및 관련 국제법 준수, 미·일 양국의 국내법과 국가안보정책의 기본방침 준수, 전수방위(專守防衛)와 비핵 3원칙 준수 등	
동맹 내부 조정	동맹조정 메커니즘(공동 동맹 조정소), 운용면의 조정, 공동계획의 작성	
일본의 평화 및 안전의 빈틈없는 확보	평시 협력 조치	정보수집/경계감시와 정찰, 방공 및 미사일 방어, 해양안전보장, 자산 방호, 훈련과 연습, 시설 사용, 후방지원
	일본의 평화와 안전을 위협하는 사태에 대한 대처	비전투원 대피 활동과 해양안전보장, 피난민 대처 관련 조치와 수색/구조 및 시설/구역 경호, 시설 사용, 후방지원
	일본에 대한 무력공격 발생 시 대처행동	일본에 대한 무력공격이 예상되는 경우
		일본에 대한 무력공격이 발생한 경우 : 작전 구상과 작전 지원 활동 등
	일본 이외의 국가에 대한 무력공격 사태 발생 시 대처행동	자산 방호와 수색/구조 및 해상작전, BMD공격에 대응하기 위한 작전, 후방지원
일본의 대규모 재해에 대한 대응 관련 협력		
지역 국제사회의 평화와 안전을 위한 협력	국제적인 활동 관련 협력	평화유지 활동과 해양안전보장, 파트너의 능력 구축 지원 및 비전투원 대피 활동, 정보수집/경계감시와 정찰, 후방지원 등
	3개국 및 다국간 협력	
우주 및 사이버 공간에 관한 협력	우주에 관한 협력, 사이버 공간에 관한 협력	
미·일 공동대처	방위장비/기술 협력과 정보협력/정보보전 및 교육/연구교류	

※ 출처 : 김두승·이기태, 앞의 책(2016). pp.38-39.

첫째, 2015년 미·일 방위협력 지침 본문에서 미·일 양국은 공동으로 대처하여야 할 전략목표(안보적 핵심 과제)를 ‘중국’으로 설정하고 있다. ‘중국 위협론’에 관한 명시적 언급은 확인할 수 없다. 하지만 1997년 미·일 방위협력 지침과 동일하게 2015년 미·일 방위협력 지침 또한 미·일 양국의 공통 전략목표를 가지고 있다.²⁶¹⁾ 2015년 미·일 방위협력 지침에는 전시와 평시의 중간 상태에 해

당하는 ‘그레이존 사태’에 대한 미·일 공동 대처 방침을 명시하고 있는데, 이는 중국의 공세적인 군사행동에 대한 견제를 염두에 둔 것으로 보인다. 실제로 2015년 미·일 방위협력 지침에는 중국 어민의 센카쿠 열도 상륙 등 ‘도서 방어’를 위한 미군과 자위대의 공동 대응 방침이 명시되어 있다.²⁶²⁾ 이는 중국의 위협을 상정하여 도서 방어’를 위한 미·일 양국 군의 공동 대처 방침을 규정한 것이라고 할 수 있다.

둘째, 2015년 미·일 방위협력 지침 채택을 계기로 미·일 동맹은 평시부터 긴급사태까지 각종 사태에 빈틈없는 대처가 가능하게 된 점을 지적할 수 있다.²⁶³⁾ 2015년 미·일 방위협력 지침에서 양국은 미·일 동맹의 운용면에서의 조정과 공동 작전계획의 작성 능력을 강화시켜 나가기 위해 정보공유를 강화하고, 빈틈없고 실효적인 범정부 차원의 동맹 조정을 가능하게 하기 위해 평시부터 ‘동맹조정 메커니즘(공동 동맹 조정소)’을 설치하기로 합의하였다. 그리고 이러한 기반을 토대로 평시 경계와 감시 활동부터 시작하여 낙도(落島) 점령 등의 유사사태에 이르지 않는 그레이존 사태와 국제적 분쟁에 대처하는 미군 등 타국의 군에 대한 후방지원, 그리고 집단적 자위권 행사를 포함한 유사사태까지, 사태의 심각성에 맞추어 빈틈없이 실질적인 협력을 추진하여 나가기로 했다.²⁶⁴⁾ 이러한 관점에서 볼 때 2015년 미·일 방위협력 지침은 그동안 회자돼 왔던 ‘미·일 동맹의 일체화’를 공식적으로 추인한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 미·일 동맹의 작전 활동 반경이 일본 주변지역에서 전 세계적 차원으로 확대되고 있다. 1997년 미·일 방위협력 지침은 한반도 유사사태, 즉 일본 주변 사태 발생 시의 미·일 간의 역할과 임무 분담 등을 포함한 공동 대처계획이었다. 반면에 2015년 미·일 방위협력 지침은 기존의 ‘주변사태’의 개념을 일본의 평화와 안전에 대해 발생하는 위협에 대한 대처하는 사태, 즉 내용적 제한이 없는 일본의 안전에 영향을 미치는 ‘중요 영향사태’로 새로운 개념으로 정의하는 한편, 자위대의 후방지원 임무에 관한 지리적인 제약을 없애고, 일본 주변의 지역에서도 미군을 비롯한 타국 군에 대해 후방지원이 가능하도록 했다. 실제

261) 김두승·이기태, 앞의 책(2016). pp.38-39.

262) 外務省, “日米防衛協力のための指針(2015.4.27.),” pp.3-10.

263) 『讀賣新聞』, 2015년 4월 28일 자.

264) 『産経新聞』, 2015년 4월 28일 자.

로 2015년 미·일 방위협력 지침은 일본과 한반도 및 대만해협에서 발생 가능한 유사 사태뿐만 아니라 남중국해와 동중국해 등의 해상교통로에서 발생하는 긴급 사태에 대한 미·일의 공동 대처를 염두에 두고 있는 것이다.²⁶⁵⁾

넷째, 2015년 미·일 방위협력 지침은 한반도 유사시 자위대의 한반도 영역에 대한 개입 가능성을 열어 두고 있다. 2015년 미·일 방위협력 지침에서 한반도 유사시 자위대의 개입 가능성과 관련이 있는 부분은 ‘일본의 평화 및 안전을 위협하는 사태에 대한 대응’과 ‘일본 이외의 국가를 향한 무력공격에 대한 대응’ 부분이다. 2015년 미·일 방위협력 지침이 개정되기 이전, 전자는 ‘주변사태’에 대한 대응 개념이었고, 후자는 2015년 미·일 방위협력 지침에서 새로 도입된 대응 개념이다. 이들 개념은 2015년 미·일 방위협력 지침의 일본 국내법적인 기반을 구축하기 위해 2015년 5월 15일, 각의 결정된 이후 중의원과 참의원의 심의를 통과해서 2016년 3월에 발효된 평화 안전법과 제도에서는 각각 ‘중요 영향 사태’ 및 ‘존립 위기사태’로 재정의되어 있다. 2015년 미·일 방위협력 지침은 일본의 자위대가 한반도 유사시에 존립 위기사태에 관한 평화 안전법과 제도에 따라서 관여할 수 있는 가능성을 열어두고 있다.

라. 주변 국가들의 반응

(1) 중국의 반응

중국이 남사군도에 ‘인공섬’ 설치에 이어 중국의 전략폭격기가 이·착륙할 수 있는 활주로 건설과 해안 주변의 기관포 설치를 두고 미국과 일본이 심각한 위협으로 간주하고, 2015년 미·일 방위협력 지침을 책정한 데 대하여 2015년 4월 28일 중국 언론들은 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인의 비난 발언을 비중 있게 전했다. 홍레이 대변인은 “미·일 동맹이 당연히 중국을 포함한 제3자의 이익을 침해해서는 안되고, 지역의 평화와 안전을 훼손해서는 안된다”라고 발언했다. 신화통신(新華通訊)은 미국에서 활동하는 정치평론가 광옌(方焰)의 발언을 인용해 “미·일 방위협력 지침은 중국의 영향력을 억제하려는 의도이고, 동아시아에서 미·일 동맹의 주도권을 유지하려는 시도”라고 비판했다.

공산당 산하 광명일보(光明日報)는 2015년 미·일 방위협력 지침은 미국의 ‘아시아 재균형’ 정책에 도움이 되지 않으며, 현재의 균형을 파괴하고 아시아지역에

²⁶⁵⁾ 『讀賣新聞』, 2015년 4월 28일 자.

새로운 군비경쟁을 촉발해서 역내 긴장을 조성할 것”이라고 비판했다. 베이징 외교가 관계자는 “중국 매체들이 2015년 미·일 방위협력 지침 대해서는 비난의 목소리를 내고 있으며, 환태평양 경제 동반자 협정(TPP)에 대해서는 회의적인 시각을 드러내고 있다”라며 “이 두 가지가 중국의 국익을 침해할 것이라는 우려감을 반영하는 것으로 이해하고 있다”라고 말했다.²⁶⁶⁾

그리고 중국 국방부도 이에 대하여 의사를 밝혔다. 2015년 5월 1일 차이나 데일리 등에 따르면 경옌성(耿雁生) 중국 국방부 대변인은 전날 열린 기자회견에서 2015년 미·일 방위협력 지침과 미·일 국방부 장관의 ‘남중국해에서 국제규범을 준수하라’는 미·일 국방부 장관 발언을 어떻게 평가하느냐”는 질문에 대해 “우리는 이를 고도로 주시하고 있다. 그에 대해 세 가지를 강조하고 싶다”라고 말했다. 경옌성 대변인은 우선 “군사동맹은 과거의 유물로써 평화 발전과 협력 공영의 시대적인 조류에 어긋난다”, “미·일 군사동맹 강화는 앞으로 미·일 안보협력의 범위를 전 지구로 확대할 것이고, 이것이 세계의 평화와 지역의 안정에 어떤 영향을 미치는지 모두가 고도로 주목할 필요가 있다”라고 우려하였다.

또 “미·일 동맹은 냉전이라는 특수한 역사적 배경에서 형성된 양자관계로 당연히 그 협력의 범위는 양자관계로 제한되어야 하고, 제3자의 이익을 훼손해선 안 된다”, “군사동맹을 통하여 정당한 이유 없이 군사력을 확대하려 하고 다른 나라 발전을 억제하고, 자기 사익을 추구하는 방법은 헛수고가 될 것”이라고 비난하였다. 그는 특히 “중국은 국가 영토 주권 및 해양권익을 강력히 수호할 것”이라며 “우리는 관련 국가가 중국과 주변 국가의 영토주권과 해양권익 갈등에 참견하는 것을 반대하고, 그 어느 누구도 정당한 권익을 수호하려는 우리의 능력과 결심을 과소평가해서는 안 될 것”이라고 거듭 경고했다.²⁶⁷⁾

또한, 2015년 5월 26일 중국이 발표한 국방백서의 내용이 이와 관련하여 눈여겨 볼만하다. 중국은 이날 백서를 통하여 ① 미국의 아시아 복귀, ② 일본의 전후(戰後) 체제 탈피와 재무장, ③ 남중국해 등 해양주권 침해, ④ 테러리즘 등과 함께 한반도 문제를 중국 안보를 위협하는 요인으로 꼽았다. 2015년 중국의 국방백서는 미국과 일본을 안보의 위협세력으로 특정하였다. 또한 ‘해양 군사충돌’의

266) 『아주경제신문』, 2015년 4월 29일 자.

267) 『연합뉴스』, 2015년 5월 1일 자.

가능성을 처음으로 명시하고, 대비하겠다고 밝혔다. 이는 미국이 군사활동을 증가시키고 있는 남중국해에서 물러서지 않겠다는 강력한 의지를 표명한 것으로 풀이된다. 나아가 일본과 영유권 분쟁 중인 센카쿠 열도에서의 군사충돌 가능성까지 내다본 것이라는 분석도 나온다. 또한 중국의 안보를 위협하는 요인으로 일본의 군사대국화 움직임과 미국의 아시아 재균형 전략을 거론하기도 하였다.²⁶⁸⁾

이처럼 중국은 미국과 일본의 공조에 대하여 물러나는 입장이 아닌 오히려 이에 대하여 강력하게 대응하는 모습을 보이고 있다. 동북아시아에서 중국 중심의 일극체제를 위하여 미국과 일본을 중국의 주권에 대하여 간섭하는 세력으로 규정하고 있는 것이다. 이로서 동북아시아에서 중국과 미·일의 대립은 더욱 첨예해지고 있는 양상이다.

(2) 러시아의 반응(중·러 협력을 중심으로)

크림 위기²⁶⁹⁾로 인한 우크라이나 사태로 인하여 미국을 중심으로 한 서방은 러시아에 대하여 대대적인 제재조치를 가하고 있는 상황이었다. 이러한 상황에서 동북아시아 지역의 미·일 동맹 강화는 다른 한편으로는 러시아에 대한 압박조치라고 해석할 수 있다. 2015년 5월 9일 러시아에서 열린 제2차 세계대전 승전 70주년 기념행사에는 우크라이나 사태로 미국 등 서방국가 정상들이 불참한 가운데 러시아는 소련 붕괴 이후 최대 규모의 군사 퍼레이드로 장식했다.

퍼레이드에는 구 소련권 국가들과 러시아의 우방국인 중국·인도·쿠바·몽골 등 27개국 지도자들만 사절로 참석했다. 블라디미르 푸틴 대통령은 이날 연설에서 “우리는 단극적(單極的) 세계를 건설하려는 시도와 무력을 앞세운 블록적 사고가 기승을 부리는 것을 목격한다. 이는 세계 발전을 가로막고 있고, 우리의 과제는

268) 김성만, 중국 국방백서(2015)에 대한 對應, <http://blog.daum.net/mir3yang7/13940>(검색일: 2020년 8월 28일).

269) 2014년 크림 위기는 2014년 우크라이나 혁명으로 빅토르 야누코비치가 탄핵되고 올렉산드르 투르치노프가 대통령으로 당선된 이후에 우크라이나의 크림 반도 지역에 붙여달친 여파이다. 우크라이나 크림 자치 공화국 일대에서는 키예프에서 일어난 혁명에 반대하고 러시아와의 유대 또는 통합에 찬성하는 친러시아계 사람들이 이에 반대하는 시위가 일어났으며, 이에 반해 친 우크라이나계 시민들은 혁명에 찬성했다. 이후 무장 세력이 크림 반도 내 주요 시설을 점거하였고, 러시아 정부는 크림 반도와 인근 러시아 군사 기지에 러시아 군을 추가 파병하였다. 3월 18일에는 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과 세르게이 악쇼노프 크림 공화국 총리, 블라디미르 콘스탄티노프 크림 공화국 최고회의 의장, 알렉세이 찰리 세바스토폴 시장이 러시아-크림 공화국 병합 조약에 서명하였으며, 3월 19일에는 러시아 헌법 재판소가 이 조약이 합법이라고 판결 내렸다. 그 후, 러시아 하원 의회와 상원 의회가 조약 내용을 심의하여 채택하였다. 3월 21일 블라디미르 푸틴 대통령이 (러시아-크림 공화국 병합 문서)에 대해서 최종 서명하였다.

블록 짓기를 배제한 글로벌 하며, 균등한 안보 시스템을 구축하는 것”이라고 강조했다.²⁷⁰⁾ 이는 미국을 우회적으로 비판하는 것으로 해석될 수 있으며 직접적으로는 미국 등 서방이 북대서양 조약기구(NATO : North Atlantic Treaty Organization)를 앞세워 일극주의(一極主義)를 추구하고 있다는 비판으로 볼 수 있고, 포괄적으로는 미·일 동맹에 대한 비판으로도 해석될 수 있다.

또한 이에 앞서 2015년 5월 8일에 푸틴 대통령과 시진핑(習近平) 주석은 크렘린 궁에서 조찬을 겸한 업무 회담을 한 뒤 양국의 포괄적 파트너십과 전략적 협력 강화에 관한 공동성명에 서명했다. 성명에서 두 정상은 “일방적으로 전 세계적인 범위의 미사일 방어(MD) 체계를 개발하고 배치하는 것은 국제관계에 부정적 영향을 미칠 것이고, 지구의 전략적인 안정과 안보를 해칠 수 있다”라며 글로벌 MD 체계 구축에 나선 미국에 경고 메시지를 보냈다.²⁷¹⁾

중국과 러시아는 군사협력 부분에서도 공조를 강화하는 추세이다. 2015년 5월 11일 중국군과 러시아군은 지중해에서 처음으로 ‘해상 연합-2015(1)’이라는 이름 아래 합동 군사훈련에 돌입했다고 중국 신원왕(中國新聞網)이 전했다.²⁷²⁾ 또한 2014년에는 대대적인 무기거래에도 서로 합의했다. 이러한 상황을 동북아시아의 정세에 투사해 본다면, 미·일과 중·러의 대립으로 인해 ‘신냉전 시대’가 도래할 것이라는 예측까지 나오고 있는 상황이다.

마. 평가

이번 협력 지침에서는 센카쿠 열도를 중심으로 한 분쟁이 발생하였을 경우에 미국과 일본의 공동대응 방향을 분명하게 제시하고 있다. 일본의 자위대는 센카쿠 열도를 대상으로 하는 육상으로부터의 공격을 저지·격멸하기 위한 작전을 주관하여 실시하며, 미국은 이를 지원하고 보완하기 위한 작전을 실시한다는 것이다. 그 외에도 평시부터 일본에 대한 무력공격은 물론이고, 주변사태에 이르기까지 미·일 양국이 긴밀하게 협력하고, 이 모든 것을 “동맹조정 메커니즘(Alliance Coordination Mechanism)을 통해 일사불란하게 시행하겠다”라고 규정하고 있다. 나아가 미·일 양국은 우주에 관한 정보·기술·자산 협력과 방위산업

270) 『아시아투데이』, 2015년 5월 9일 자.

271) 『이투데이』, 2015년 5월 9일 자.

272) 『뉴시스』, 2015년 5월 11일 자.

에 대한 기술협력 강화와 사이버 공간에 대한 공동 감시, 연구교류 및 교육 등 현존하는 어떠한 동맹보다도 실질적이면서 구체적인 협력방안을 이번 방위협력 지침을 통하여 제도화하게 되었다고 평가된다.²⁷³⁾

이번 방위협력 지침을 통하여 미·일 동맹의 강화를 목도(目睹)한 동북아시아의 대국들이 즉각적인 반응을 보이는 것을 보았을 때, 미·일 동맹이 동북아시아의 국제정세에 막대한 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 큰 맥락으로 봤을 때는 동북아시아에서 미·일과 중·러 연합의 대립구도가 만들어지는 것을 볼 수 있다. 이를 최근에는 이른바 ‘신냉전 구도’라고 표현할 수 있을 것이다. 하지만 분명히 알아야 할 것은 이러한 긴장을 불러일으키는 패권경쟁의 시작이 어디서부터 인지 정확히 해야 할 필요가 있다.

최근 중국은 엄청난 경제성장으로 세계 경제규모 2위의 대국으로 성장했고 또한 이에 발맞추어 엄청난 속도로 국방비 지출을 늘리고 있다. 스톡홀름 국제평화연구소에 따르면, 2003년 중국의 국방비는 347억 7,100만 달러였지만, 2014년 기준으로 2,163억 7100만 달러에 달해 10년간 6배가 넘는 국방비 지출 성장세를 보였다. 매년 국방비 지출 증가 추이도 가파르게 상승하고 있다.²⁷⁴⁾

이뿐만 아니라 중국의 패권적 군사팽창정책은 남중국해에서 극명하게 드러나고 있다. 중국은 남중국해에서 남해 구단선(南海九段線) 즉 <그림-3>과 같이 ‘나인 대시 라인(nine-dash line)’을 설정하여 남중국해의 90%에 달하는 해역에 대한 영유권을 주장하고 있으며, 무엇보다 최근 스프래틀리 제도²⁷⁵⁾(중국명 난사군도)에 군사적 목적으로 항만시설과 활주로를 겸비한 인공섬을 건설하고 있다. 이에 대하여 미국은 “중국이 남중국해에 건설하는 인공섬은 이 해역 긴장의 근원이다,” “이는 즉각적이고 영구적으로 중단되어야 한다”라고 비판했고, 이에 대하여 중국은 “미국은 역사적 사실과 법리를 무시한 채 중국의 주권을 침해한다”라고 맞받아쳤다.²⁷⁶⁾ 이렇게 미국과 중국이 해양패권경쟁을 중심으로 동북아시아에

273) 『데일리안』, 2015년 5월 1일 자.

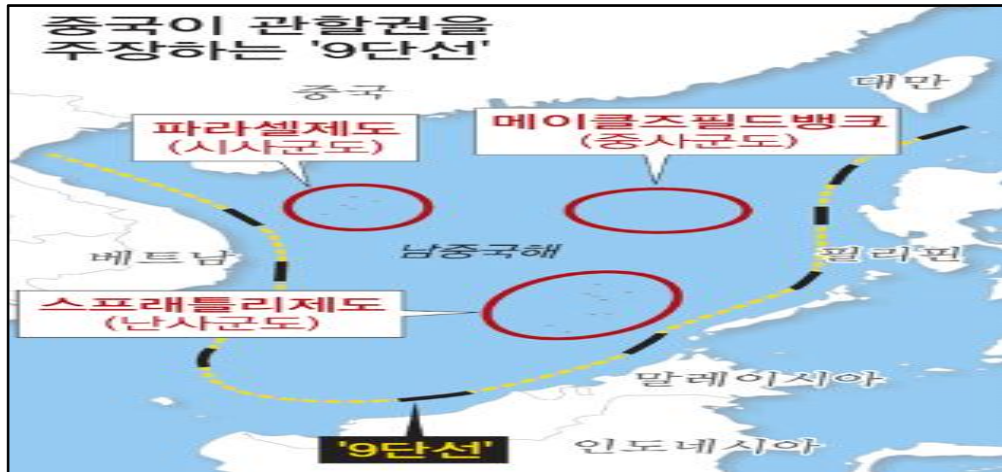
274) 스톡홀름 국제평화연구소, <http://www.sipri.org/databases>(검색일, 2020년 8월 28일).

275) 스프래틀리 제도는 말레이시아, 베트남, 브루나이, 중국, 대만, 필리핀이 서로 영유권을 주장하고 있는 영유권 분쟁지역이며, 인근 해역은 공해이다. 남중국해는 태평양과 인도양을 잇는 중요한 해상루트다. 매년 4만여 척 선박이 통과한다. 중국은 물론 한국, 일본, 대만이 수입하는 석유 중 90%가 이곳을 지나간다. 액화 천연가스(LNG) 3분의 2도 이 바다를 경유한다.

276) 제14차 아시아 안보회의 중 에슈턴 카터 미 국방장관의 연설과 화춘잉 중국 외교부 대변인의 성명

서 첨예하게 대립하는 상황에서 미·일 동맹의 강화는 동북아시아에서 중국의 패권적 도전에 대한 공동대응으로 볼 수 있다.

<그림-3> 중국이 설정한 '나인 대시 라인'



※ 출처 : <https://news.v.daum.net/v/20160603195105010>(검색일 : 2020년 6월 2일)

8. 평화 안전법과 제도

가. 제정 배경 및 과정

평화 안전법과 제도의 제·개정 배경은 제1차 아베 신조 내각이 성립한 2006년으로 거슬러 올라간다. 당시 아베 신조 내각은 평화 안전법과 제도에 대한 검토를 위해 ‘안전보장 법적 기반 재구축 간담회’를 설치한다. 그리고 동 간담회는 2008년 6월 24일 결과보고서를 제출하였으나, 아베 신조 내각이 무너진 후 성립한 후쿠다 야스오(福田康夫) 내각에서는 결과물을 처리할 수 없는 상황이었기에 미결 상태로 남아 있었다. 그러나 2012년 제2차 아베 신조 내각이 성립한 후 다시 간담회가 설치되었고, 내용이 확장된 결과보고서가 2014년 5월 15일 내각에 제출되었다. 내각은 2014년 7월 1일 ‘국가존립의 유지와 국민 보호를 위한 빈틈 없는 평화 안전법과 제도의 정비’를 결정하였고, 그 후 실시된 2014년 12월의 중의원 선거에서 자민당은 압승한다. 그리고 2014년 12월 24일 제3차 아베 신조 내각이 성립된 뒤, 아베 신조 내각은 평화 안전법과 제도를 국회에 제출하기 전에 2015년 5월 15일 미국과 미·일 방위협력 지침을 개정한다. 이렇게 확고히 된 평화 안전법과 제도는 제189회 일본 국회에 제출되어 책정되게 되었다.

평화 안전법과 제도는 아베 신조 정부가 동맹국 미국 등 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력 공격으로 ‘일본의 존립이 위협받고, 국민의 권리가 근본부터 위태로워질 위험성이 있는 경우’를 ‘존립 위기사태’로 정의, 집단 자위권 행사의 근거로 삼겠다는 것이었다.

즉, 아베 신조 정부가 국제 협조주의에 근거한 적극적 평화주의의 입장에서 이전의 비군사화 평화 안보법과 제도들을 제·개정하려고 한 시도의 하나는 2014년 7월 책정된 ‘집단적 자위권의 용인’ 결정이었다. 집단적 자위권은 유엔헌장에 따라 회원국들에게 부여된 권한으로서, 어떤 회원국이 무력 공격을 받는 경우에, 이와 밀접한 관계에 있는 회원국들은 무력공격을 자국에 대한 공격으로 간주하여 공격받은 국가를 원조하여 공동으로 방위할 권리를 의미한다. 일본은 1956년에 유엔 회원국이 되었으나, 평화헌법상의 제약으로 인하여, 집단적 자위권을 보유는 하되 행사하지는 않는다는 입장을 고수해 왔다.

하지만 국가의식이 남들보다 강했던 아베 신조 총리는 집단적 자위권을 허용하는 편이 동등한 위치에서 미·일 동맹을 구현하는 전제가 된다고 생각해 왔고,²⁷⁷⁾ 집단적 자위권 행사가 가능해야 국제사회에서 경제 대국으로서의 일본의 지위에 걸맞은 적극적인 역할을 할 수 있다고 보았다. 이러한 취지에서 총리로 취임한 직후부터 기타오카 신이치(北岡伸一) 등 안보 분야 브레인들을 규합하여 집단적 자위권 행사를 용인하기 위한 노력을 해 왔고, 그 결과를 바탕으로 2014년 7월, 집단적 자위권 용인을 각의 결정하였다.

중전 일본은 일본이 대처할 수 있는 안보위기의 유형을 1997년에 제정된 주변 사태법 등에 근거하여, 일본에 대한 직접적인 무력공격 사태와 주변 사태로 국한했었다. 이후 중국의 부상을 포함한 다양한 위협들이 증가하게 되자 집단적 자위권 용인에 의해 직접적인 무력공격 사태와 중요 영향 사태 외에 존립 위기 사태라는 안보위기의 유형을 신규로 추가하여, 세계 어느 지역에서라도 동맹국과 우방국에 안보위기가 발생하고, 그 위기가 일본의 국가이익과 국민의 생명과 안전에 위협이 되는 사태로 발전한다면, 일본이 관여할 수 있도록 하였다.²⁷⁸⁾ 이를

277) 安倍晋三, 「新しい國へ」, 『文芸春秋』 2013年 1月号, p.19.

278) 박영준, “아베 신조 정권 하 일본 국가전략 변화와 차기 정부의 한·일 관계 방향,” 與時齋, NO. 2017-13(2017), p.33.

위해 자위대가 사용할 수 있는 무기의 범위도 확대하였다.

안보위기의 유형을 논함에 있어 무력공격 사태란 외국이 일본 본토나 낙도에 대한 무력공격을 감행하여 일본의 평화와 독립, 일본 국민의 안전을 저해하는 사태를 말하며, 외국이 일본을 표적으로 탄도 미사일을 발사한 경우와 외국의 군대가 낙도에 상륙한 경우, 연안부의 원자력 발전소가 외국의 게릴라 및 특수부대에 의해 공격을 받거나 점거된 경우는 무력공격 사태의 예(例)이다.

중요 영향 사태란 일본 이외의 주변국에서 발생한 주변사태를 그대로 방치할 경우 일본의 평화와 안전에 큰 영향을 미치는 무력공격 사태로 전환될 우려가 있는 사태를 말하며, 남중국해 유사시에 미 군함 등에의 해상자위대의 후방지원과 유사시 활동 중인 미군 등으로부터의 요청에 의한 선박검사와 재외 교포를 구출하는 경우는 중요 영향 사태의 예이다.

존립 위기사태란 일본과 밀접한 관계가 있는 나라에 무력공격이 발생하여 일본의 존립이 위협받고, 국민에게 위협이 발생할 수 있는 사태를 말하며, 미국으로 향할 가능성이 있는 탄도 미사일의 요격, 미국 본토가 무력공격을 받았을 경우, 무력공격 발생 시에 있어서의 동맹 및 우방국가 민간선박의 호위, 주변 유사시에 해외 주재 일본인을 수송 중인 미군함의 방호는 존립 위기사태의 예(例)이다.

집단적 자위권 용인 결정으로 인해, 자위대의 활동 범위가 세계적으로 확대되고, 무기의 사용 범위도 확대되면서, 중전의 비군사화 평화 안보법과 제도는 중대한 정비를 하게 되었다. 즉, 집단적 자위권 용인 결정에 따라 공공기관이나 지자체의 유사시 활동범위가 확대되었기 때문에, 관련 비군사화 평화 안보법과 제도의 제·개정작업이 필요했다. 이후 수정 및 보완 작업과 국회의 심의를 거쳐 제·개정된 법률이 바로 11개의 평화 안전법과 제도였다. 평화 안전법과 제도는 기존의 법률을 일부 개정한 10개의 「평화 안전법과 제도 정비법」과 신규로 제정된 「국제평화지원법」으로 구성되어 있다.

나. 내용 분석

국가의 기본법인 헌법의 해석을 한 내각, 한 명의 총리의 판단으로 전환하는 것은 법치국가의 기본을 훼손하는 일이다. 가령 헌법의 개정없이 헌법 해석을 재검토하는 것이라 해도 최소한의 국민적인 논의와 합의를 거쳐야 한다. 하지만 이

러한 발상이 아베 신조 총리에게는 없었다. 아베 신조는 2014년 2월 12일 중의원 예산위원회에서 집단적 자위권을 둘러싼 헌법 해석의 단언에서 “헌법 해석의 최고 책임자는 나(私)다. 정부 답변은 내가 책임을 지고 그에 대해 선거에서 국민의 심판을 받는다. 심판을 받는 것은 내각법제국 장관이 아니다. 바로 나(私)다”라고 강조했다.

그리고 해석 변경을 위해 강경한 방법을 사용했다. 사전에 정부 제출 법안의 헌법 해석을 체크하는 장관직에 집단적 해석 용인파인 고마스 이치로(小松一郎) 전 외무성 국제법 국장을 기용하여, 헌법 해석 변경에 부정적이든 내각법제국의 반대론을 봉쇄하는 인사를 단행했다.²⁷⁹⁾ 결국 아베 신조 정부는 2014년 7월 집단적 자위권의 행사를 용인하는 헌법 해석의 전환을 각의 결정하기에 이른다.

또한 2015년 7월에는 집단적 자위권 용인 결정으로 인해, 자위대의 활동 범위가 세계적으로 확대되고, 무기의 사용 범위도 확대되면서, 종전의 비군사화 평화 안보법과 제도는 중대한 정비를 하게 된다. 이렇게 하여 일본은 전쟁이 가능한 나라로 평가받게 되었다. 중요 영향 사태로 판단되는 사태가 동아시아권에서 발생한 경우에 미군에 대한 자위대의 적극적인 후방지원이 가능해졌고, 국제 분쟁에 있어서도 준립 위기 사태나 국제평화 공동대처 사태라고 판단될 경우에 자위대에 의한 무력 방어와 후방지원이 가능해졌다. 평화 안전법과 제도는 일본 헌법 제9조의 위배라는 헌법 학자들의 주장과 전쟁 폐허의 경험에서 그 어떤 전쟁에도 다시 휘말리지 않겠다는 반대 시위 속에서도 과반수 연립 여당에 의하여 통과되었다.

헌법 제9조는 전쟁을 부인하는 평화 규정으로 전력 보유의 부인과 교전권의 부인을 규정하고 있다. 하지만 일본 정부는 남·동중국해에서 중국과의 충돌과 미국의 군비축소를 이유로 지금까지 인정하지 않았던 집단적 자위권을 제한적으로 용인하는 평화 안전법과 제도를 정비한 것이다.²⁸⁰⁾

즉, 아베 신조 정권은 2015년 미·일 방위협력 지침의 국내법적인 토대를 구축하기 위해 평화 안전법과 제도의 정비를 추진한 것이다.²⁸¹⁾ 평화 안전법과 제도

279) 노가미 다다오키, 김경철 역, “아베 신조, 침묵의 가면,” (서울: 해냄 출판사, 2016), p. 270-271.

280) 조경희, 앞의 책, p.289.

281) 高橋杉雄(2016), “日本—安全保障政策の アップグレード,” 防衛省防衛研究所編, 『東アジア戦

는 회색지대(gray zone) 사태를 포함한 다양한 사태로부터 일본의 안보태세를 강화하고, 국제사회와의 안보 협력을 강화한다는 목표를 달성한다는 명분 하에 정비된 것이다.²⁸²⁾ 회색지대 사태란 전시와 평시의 중간 상태를 말하며, 낙도(落島)에의 무장 집단의 상륙과 공해상에서 일본의 민간 선박이 무장 집단에 습격 당했을 경우와 외국의 군함이 일본의 영해를 침범한 경우는 회색지대의 대표적인 예이다.

위에서 살펴본 것과 같이 평화 안전법과 제도를 정비한 목적은 일본 국내의 법적·제도적인 조치를 구축하여 새롭게 책정된 2015년 미·일 방위협력 지침을 실질적으로 작동시키기 위함이었다. 집단적 자위권의 행사 방침 역시 2015년 미·일 방위협력 지침에 명시되어 있는 미·일 양국, 특히 일본의 역할 분담의 수준과 범위를 구체화하기 위하여 결정된 것이었다.

평화 안전법과 제도는 <표-19>에서 보는 바와 같이 자위대법과 중요 영향 사태법, 무력공격 사태법, 존립 위기사태법 및 선박검사 활동법, 국제평화 협력법(PKO 협력법) 등 기존 10개 법률을 개정한 평화 안전법과 제도 정비법과 1개의 신설법인 국제평화지원법으로 구성되어 있다.²⁸³⁾

자위대법은 자위대의 임무와 부대의 조직 및 자위대의 행동 등을 정한 법률로써 개정된 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 존립 위기 사태와 중요 영향 사태 및 국제평화 공동대처 사태 시 자위대의 출동 사태가 추가되었고, 자위대의 후방지원 범위가 확대되었다. 또한 해외 일본인에 대한 보호 조치가 가능해졌고, 자위대와 연계하여 실제로 일본을 방위하는 데 실제 도움이 되는 활동에 실제로 종사하고 있는 미군 부대에 대한 무기 방호가 가능해졌으며, 미군에 대한 물품·역무(탄약 지원 포함) 제공이 가능하게 되었다. 그리고 자위대원에 대한 국외범 처벌 규정도 신설되었다.

중요 영향 사태법은 일본 이외의 주변 국가에서 발생한 주변사태를 그대로 방치할 경우 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 무력공격 사태로 전환될 우려가 있는 중요 영향 사태의 경우 미군에 대한 후방지원을 규정한 법률로써

略概觀 2016』, p.284.

282) 김두승, “평화안전법제 정비 이후 미·일 동맹과 한국,” 『한·일 군사문화 연구』 제23권 0호(2017), p.12.

283) 防衛省(2016), 『日本の防衛：防衛白書』, pp.289-290.

이전의 주변사태 안전확보법(주변사태법)을 개정하고, 그 명칭을 변경한 것이다. 중요 영향 사태법의 가장 큰 특징은 ‘지리적 제약의 해소’라고 할 수 있다. 기존 개념인 주변사태의 경우 ‘일본 주변’이라는 제약이 붙어 있었으나, 중요 영향 사태로 교체되면서 기존의 ‘일본 주변’이라는 표현이 삭제되었다. 따라서 일본에 중요한 영향을 미치는 경우 법이 적용되도록 변경되어, 미·일 동맹 및 자위대의 투사 범위가 확대되었다는 것이 중요 영향 사태법의 핵심 내용이다.²⁸⁴⁾

개정된 주요 내용은 다음과 같다. 미군 등에 대하여 일본 주변지역에 대해서만 자위대의 후방지원이 가능하였던 것을 원거리의 중요 영향 사태 시에도 자위대의 후방지원이 가능토록 하였다(국회의 사전 승인 필요). 미·일 안보조약 목적 달성에 기여하는 활동을 실시하는 미군 이외의 외국군에 대한 지원활동이 추가되고 지원분야가 확대되었으며, 자위대의 후방지원에 대하여 비전투지역의 해석을 ‘현재 전투행위가 벌어지고 있는 현장은 지원하지 않는다’로 변경하여 전투 가능지역에 대한 후방지원도 가능하게 되었다. 또한 자위대의 지원 항목에 있어 무기의 제공은 불가능하나, 탄약 제공이나 전투 작전행동을 위한 항공기의 급유나 정비도 가능해졌다.

사태 대처법은 무력공격 사태 시 일본의 평화와 독립, 일본 국민의 안전 확보에 관한 법률로써 기존의 무력공격 사태법을 개정하고 그 명칭을 변경한 법률이다. 개정된 주요 내용은 사태 대처법에 따라 일본이 조치해야 할 사태로 「존립 위기 사태」를 추가하였고, 존립 위기 사태가 발생한 때에도 자위대의 주된 임무인 일본의 방위를 위하여 방위출동을 명령할 수 있게 되는 동시에 무력공격 사태 발생 시의 방위 출동과 동일하게 사전에 국회의 승인을 득하도록 하였다. 그 밖에 집단적 자위권의 행사요건을 명시하였는데 그 요건은 ① 일본에 대한 무력공격이 발생한 때와 일본과 밀접한 관계가 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여 이로써 일본의 존립이 위협받아 국민의 생명, 자유, 행복추구권이 파괴될 명백한 위험이 있는 경우, ② ①을 배제하고 일본의 존립을 유지하며 국민을 보호하기 위한 다른 적당한 수단이 없는 경우, ③ 필요 최소한도의 실력행사를 하여야 한다는 것이다.

284) 김승현, “아베 정권의 안보정책 변화와 의의 : 평화안전법제 논의를 사례,” 『한·일 군사문화 연구』 20권 0호(서울 : 통일연구원, 2015), p.121.

국제평화유지 활동 협력법은 국제연합의 평화유지 활동에 있어서 일본의 인적·물적인 협력을 규정한 법률로써 자위대의 활동으로 국제연합 평화 유지와 인도적인 국제 구원 및 국제적 선거 감시활동이 규정되어 있다. 그리고 자위대 파견의 다섯 가지 원칙을 규정하고 있는데 그 원칙은 ① 파견국의 정전 합의, ② 파견국가의 동의, ③ 중립성의 유지, ④ ①~③의 요건이 불 충족되는 경우에는 철수, ⑤ 필요 최소한도의 무기 사용이다. 개정된 주요 내용으로는 유엔 평화유지 활동 시 안전 확보(예 : 숙영지 공동방위)와 출동 경호(예 : 도로 건설 등의 임무로 파견된 자위대에 대한 긴급 구조활동) 임무가 가능해졌으며, 이러한 임무 수행 시 자위대원은 자신과 주변 인물이 습격당했을 경우의 정당방위에 한해 무기를 사용할 수 있게 되었다. 또한 국제연합이 총괄하지 않는 인도적 지원과 안전 확보 등의 임무에도 참가할 수 있게 되었다.²⁸⁵⁾

선박검사 활동법은 국제평화지원법에 의거하여 국제사회의 평화와 안전을 위해 필요시 일본이 선박검사 활동을 하는 방법과 절차를 정하고 있는 법률로써 선박검사 시에는 ① 승선 검사를 할 때에는 선장의 승낙이 요구되며, ② 자위대에 의한 선박검사 활동의 구역이 외국의 선박검사 활동 구역과 중복되지 않도록 하고, ③ 본인의 방호와 함께 중사하는 자의 신체 방호를 위해 부득이하다고 인정되는 타당한 이유가 있는 경우에는 무기 사용이 가능하다고 정하고 있다. 개정된 주요 내용은 중요 영향 사태와 국제평화 공동대처 사태 시에도 자위대의 선박검사 활동이 가능해졌다는 것이다. 즉, 선박검사 활동법 또한 중요 영향 사태 개념의 도입으로 인해 지리적 제약이 해소되었다는 것이다. 기존 법안에서는 일본 주변에서만 선박검사 활동이 가능했으나, 개정 후에는 국제사회의 평화와 안전 확보를 위해서라면 지리적 제약 없이 가능하도록 바뀌었다. 또한 외국의 동의 하에 외국 영역에서도 활동이 가능하도록 변화하였다.²⁸⁶⁾

미군 등 행동 관련 조치법은 미·일 안보조약에 따라 일본에 대한 외부로부터의 무력공격에 대비하는데 필요한 미군의 행동이 원활하고도 효과적으로 실시되

285) 국제평화유지 활동 협력법에 의거하여 자위대는 UN 외의 국제기구가 수행하는 평화유지활동에도 참여할 수 있게 됨으로써 전 세계 곳곳에서 우방인 미국 등의 외국 군대를 지원할 수 있는 길을 열어 놓았다. 일본은 이 법률에 의거하여 중동지역인 이집트 시나이 반도에서 활동하는 다국적군 감시단(MFO : Multinational Force and Observers) 지원 요원으로 육상 자위대 2명을 2019년 4월 파견하였다.

286) 김승현, 앞의 책, p.122.

기 위한 자위대의 조치를 규정한 법률로써, 개정된 주요 내용은 무력행사의 요건으로 존립 위기 사태를 추가하였고, 무력공격 및 존립 위기 사태 시 미군 외의 외국군에 대해서도 자위대의 지원 활동이 가능해졌다는 것이다.

특정 공공시설 이용법은 무력공격 시에 자치체가 관리하는 특정한 공공 시설(항만시설, 비행장시설, 공역(空域)과 해역, 도로, 전파(電波)의 이용에 관하여 전체적인 조정과 신속한 대처를 위하여 필요한 사항을 정하고 있는 법률로써, 개정된 주요 내용은 무력행사의 요건으로 존립 위기 사태를 추가하였고, 미군 외의 외국군도 특정 공공시설의 이용이 가능해졌다는 것이다.

해상수송 규제법은 무력공격 사태 시 방위출동을 명령받은 해상자위대가 실시하는 정선 검사와 회항 조치 및 방위성에 설치된 외국군 용품 심판소에서의 심판절차에 대해 정하고 있는 법률로써, 개정된 주요 내용은 무력행사의 요건으로 존립 위기 사태를 추가하였고, 무력공격 및 존립 위기 사태 시에 외국 군용품(무기) 등의 해상 수송이 가능해졌다는 것이다.

포로 취급법은 무력공격 사태 시 포로의 구속과 억류와 관련하여 필요한 사항을 정하여 자위대의 활동이 원활하고도 효과적으로 실시되도록 하며, 포로 취급과 관련된 국제인도법의 정확한 실시를 규정하고 있는 법률이다. 개정된 주요 내용은 인도적인 포로 취급을 존립 위기 사태 시에도 적용한다는 것이다.

국가안전보장회의 설치법은 국방에 관한 중요 사항 및 긴급사태 시의 대처 관련 심의절차 등을 정한 법률로써, 개정된 주요 내용은 중요 영향 사태 및 존립 위기 사태 등도 심의한다는 것이다.

국제평화지원법은 평화 안전법과 제도 정비 시 새로 제정한 법률로써, 국제평화 공동대처 사태에 있어서 외국 군대에 대한 일본의 협력 지원 활동을 규정한 법률이다. 여기서 국제평화 공동대처 사태란 ① 국제사회의 평화와 안전을 위협하는 사태로, ② 그 위협을 제거하기 위하여 국제사회가 유엔헌장에 따라 공동으로 대처 활동을 실시하며, ③ 국제사회의 일원으로 일본이 적극적으로 기여할 필요성이 있는 사태를 말한다. 이 법을 제정하기 이전에는 舊 테러대책 특별조치법과 같은 한시적인 특별법을 제정하여 자위대를 파견하였다. 이러한 상황을 개선하기 위해 영구적인 국제평화지원법을 제정한 것이다.

지원내용은 협력지원활동과 수색구조활동으로 나누어지고, 협력지원활동은 타

국의 군대에 대한 물품과 역무의 제공이며, 수색구조활동은 전투로 인해 조난당한 타국의 전투 참가자에 대한 수색구조이다. 동법의 제정으로 인해 국회의 사전 동의를 얻어 자위대의 해외파견이 수시로 가능해지게 되었다

<표-19> 평화 안전법과 제도의 구성과 주요 제·개정 내용

평화 안전법과 제도 정비법(10개 법률 개정)	
법률	법률의 취지(-) 및 새롭게 가능한 일(→)
자위대법	<ul style="list-style-type: none"> - 자위대의 임무와 부대의 조직 및 자위대의 행동 등을 정한 법률 → 자위대의 출동 사태 추가 <ul style="list-style-type: none"> • 존립 위기 사태, 중요 영향 사태, 국제평화 공동대처 사태 → 출동 사태 시 자위대의 후방지원 범위 확대 <ul style="list-style-type: none"> • 해외 일본인(교포) 보호조치 • 미군 부대에 대한 무기 방호 가능 • 군에 대한 물품·역무 제공 확대 : 미군에 대한 탄약지원 가능
중요 영향 사태법	<ul style="list-style-type: none"> - 일본 이외의 주변 국가에서 발생한 주변사태를 그대로 방치할 경우 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 미치는 무력공격 사태로 전환될 우려가 있는 중요 영향 사태의 경우 미군에 대한 후방지원을 규정한 법률로써 기존의 주변사태법을 개정하고, 그 명칭을 변경한 법률 → 미군 등에 대하여 일본 주변지역에 대해서만 자위대의 후방지원이 가능하였던 것을 원거리의 중요 영향 사태 시에도 자위대의 후방지원 가능 (국회의 사전 승인 필요) → 미·일 안보조약 목적 달성에 기여하는 활동을 실시하는 미군 이외의 외국군에 대한 지원활동 추가 및 지원분야 확대 → 자위대의 후방지원에 대하여 비전투지역의 해석을 ‘현재 전투행위가 벌어지고 있는 현장은 지원하지 않는다’로 변경하여 전투 가능지역에 대한 후방지원도 가능 → 자위대의 지원 항목에 있어 무기의 제공은 불가능하나 탄약 제공이나 전투 작전행동을 위한 항공기의 급유나 정비 가능
무력공격 및 존립 위기 사태법 (사태 대처법)	<ul style="list-style-type: none"> - 무력공격 및 존립 위기 사태 시 일본의 평화와 독립, 일본 국민의 안전 확보에 관한 법률로써 기존의 무력공격 사태법을 개정하고 그 명칭을 변경한 법률 → 사태 대처법에 따라 일본이 조치해야 할 사태로 「존립 위기 사태」를 추가 → 존립 위기 사태가 발생한 때에도 자위대의 주된 임무인 일본의 방위를 위해 방위출동을 명령할 수 있게 되는 동시에 무력공격 사태 발생 시의 방위 출동과 동일하게 사전에 국회의 승인을 득해야 함 → 집단자위권의 행사요건을 명시
국제평화유지 활동 협력법	<ul style="list-style-type: none"> - 국제연합의 평화유지 활동에 있어서 일본의 인적·물적인 협력을 규정한 법률

	<ul style="list-style-type: none"> → 유엔 평화유지 활동 시 임무 확대(안전 확보, 출동 경호), 임무 수행 시 무기 사용 권한 확대 → 유엔이 총괄하지 않는 인도적 지원, 안전 확보 등의 활동에의 참가 가능
선박검사 활동법	<ul style="list-style-type: none"> - 국제평화지원법에 의거하여 국제사회의 평화와 안전을 위해 필요시 선박 검사활동 실시에 관한 법률 → 중요 영향 사태와 국제평화 공동대처 사태 시에도 자위대는 선박 검사 활동 가능
미군 등 행동 관련 조치법	<ul style="list-style-type: none"> - 미·일 안보조약에 따라 일본에 대한 외부로부터의 무력공격에 대비하기 위해 필요한 미군의 행동이 원활하고도 효과적으로 실시되기 위한 자위대의 조치를 규정한 법률 → 무력공격 및 존립 위기 사태 시 미군 외 외국군에 대해서도 자위대의 지원활동 가능
특정 공공시설 이용법	<ul style="list-style-type: none"> - 무력공격 및 존립 위기 사태 시 자치체 관리의 특정 공공시설(항만시설, 비행장 등) 등의 이용에 관한 법률 → 미군 외 외국군도 자치체 관리의 특정 공공시설의 이용이 가능
해상수송 규제법	<ul style="list-style-type: none"> - 해상자위대가 실시하는 정선 검사 및 회항조치, 외국 군용품 심판소 등의 절차를 규정한 법률(무력행사) → 무력공격 및 존립 위기 사태 시 외국 군용품(무기) 등의 해상 수송 가능 → 존립 위기 사태 시에 자위대가 정선 검사 가능
포로 취급법	<ul style="list-style-type: none"> - 무력공격 및 존립 위기 사태 시 포로의 구속, 처우에 관한 법률 → 인도적인 포로 취급을 존립 위기 사태 시에도 적용
국가안전보장 회의 설치법	<ul style="list-style-type: none"> - 국방에 관한 중요 사항 및 긴급사태 시의 대처 관련 심의절차 등을 정한 법률 → 중요영향 사태 및 존립 위기사태 등도 심의
1개 법률 신규 제정	
국제평화 지원법	<ul style="list-style-type: none"> → 국회의 사전 동의를 얻어 자위대의 해외파견이 수시로 가능 - 국제평화 공동대처 사태에 있어서 외국 군대에 대한 일본의 협력지원 활동을 규정한 법률 → 이 법을 제정하기 이전에는 구 테러대책 특별조치법과 같은 한시적인 특별법을 제정하여 자위대를 파견, 이러한 상황을 개선하기 위해 국제평화지원법을 제정 ※ 국제평화 공동 대처 사태란 ① 국제사회의 평화와 안전을 위협하는 사태로, ② 그 위협을 제거하기 위하여 국제사회가 유엔헌장에 따라 공동으로 대처 활동을 실시하며, ③ 국제사회의 일원으로 일본이 적극적으로 기여할 필요성이 있는 사태를 말한다. - 지원내용은 협력지원활동과 수색구조활동으로 나누어지고,

	협력지원활동은 타국의 군대에 대한 물품과 역무의 제공이며, 수색구조 활동은 전투로 인해 조난당한 타국의 전투 참가자에 대한 수색구조임
--	--

평화 안전법과 제도 중에서 일본의 안보태세를 강화하기 위해 정비된 법률은 일본의 안보와 직접적인 관련이 있는 법률인 자위대법과 중요 영향 사태법, 무력 공격 사태 및 존립 위기사태법이고, 국제사회와의 안보협력을 강화하기 위해 정비된 법률은 국제사회의 평화와 안정과 관련이 있는 법률인 국제평화 협력법과 국제평화 지원법, 선박검사 활동법이다.

이러한 평화 안전법과 제도 제·개정에 따른 국내·외의 논란이 예상되는 부분 첫 번째는 일본이 평화 안전법과 제도에 따라 제한적인 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되었다는 점이다. 집단적 자위권은 자국이 공격받지 않은 경우라도 동맹국이 공격을 받은 경우에 무력을 사용하여 공격을 저지할 수 있는 권리이다. 일본 정부는 그동안 주권국가로서 집단적 자위권을 보유하고 있으나 전쟁 포기를 규정하고 있는 헌법 제9조에 의해 집단적 자위권이 인정되지 않는다고 해석하여 왔었다.

이러한 일본의 제한적인 집단적 자유권 행사가 한국의 입장에서 볼 때에는 양국이 우방국가라는 측면에서 주변 국가들의 군사적 위협을 억제할 수 있다는 긍정적인 측면도 있으나, 주변 국가들과의 갈등을 격화시켜 군비경쟁을 불러일으킬 수 있다는 부정적인 측면도 발생할 수 있을 것이다.

평화 안전법과 제도 제·개정에 따른 국내·외의 논란이 예상되는 부분 두 번째는 국제평화지원법에서는 일본 자위대의 비전투 지역에 대한 후방지원의 범위를 ‘현재 전투행위가 발생하고 있는 현장 이외의 장소’로 규정하고 있다는 것이다. 전투와 관련된 지역을 전투지역, 전투 가능성이 있는 지역, 비전투지역으로 나눈다면, 국제평화지원법은 종래에는 자위대의 활동을 금지하였던 전투 가능성이 있는 지역까지도 비전투지역으로 보고 후방지원 영역을 넓혔다는 것이다.

다. 평가

(1) 무력행사의 허용과 후방 지원활동

평화 안전법과 제도에 의하면 자위대의 무력행사는 무력공격 사태와 존립 위

기 사태에서만 가능하다. 이와 같은 이유로 중요 영향 사태와 국제평화 공동대처 사태에서는 보급 및 수송, 의료, 선박검사, 수색구조 등의 후방지원 활동만 가능하다. 이 경우에도 후방 지원활동이 무력행사와 간접적으로 연결되어 있다고 간주하여 헌법 제9조에 위반되는 일이 없도록 하기 위해 현재 ‘전투행위가 벌어지고 있는 현장에서는 지원활동을 할 수 없고, 보급 활동 시 무기의 제공은 허용되지 않는다’는 조건을 부과하였다. 하지만 자위대의 후방 지원활동과 본래의 무력행사를 분리하여 생각할 수 없기 때문에 위헌이라는 평가가 나오고 있다.

(2) 제한적인 집단 자위권 행사

집단적 자위권은 긴밀한 관계에 있는 타국을 지원하기 위해 무력행사를 하는 것이기 때문에 자국에 대한 위협이 없는 경우에도 가능하지만, 일본은 자국에 대한 명백한 위협이 있다고 판단되는 존립 위기 사태의 경우에 한하여 집단적 자위권 행사를 허용한다고 하고 있다. 하지만 이는 일본 정부가 주관적인 입장에서 존립 위기 사태로 결정하기만 하면 집단적 자위권 행사가 광범위하게 허용될 수 있다는 문제점이 있어서 설득력이 부족하다.²⁸⁷⁾

(3) 자위대의 지원활동 범위와 내용의 확대

평화 안전법과 제도 정비를 통하여 자위대는 전 세계 어느 곳이든 후방 지원 활동이 가능해졌고, 존립 위기 사태라고 인정될 경우에는 해외에서도 무력행사가 가능해졌다. 이는 무력행사를 엄격하게 금지하고 있는 헌법 제9조 위반이라고 할 수 있다. 후방 지원활동의 경우 평화 안전법과 제도를 정비하기 전에는 활동하는 기간 동안 ‘전투행위가 벌어지지 않는 비전투지역’에서만 가능했지만, 정비 후에는 현재 전투가 벌어지지 않는 곳에서도 후방 지원활동이 가능해졌다. 이로써 자위대는 전투가 일어나고 있는 현장에 좀 더 가깝게 접근해서 후방 지원활동을 할 수 있게 되었다.²⁸⁸⁾

자위대의 지원활동 내용에 있어서도 평화 안전법과 제도를 정비하기 前보다 확대되어 후방 지원 시 탄약의 제공과 전투를 하기 위해 이륙을 준비 중인 전투기에 대한 급유를 할 수 있게 되었다. 자위대의 후방지원 대상도 미군 이외의 타국군으로까지 확대되었고, 무기의 사용도 자위대원의 본인 방어 및 무기 방호에

287) 조세영, “집단적 자위권과 일본의 안보법과 제도 정비방향,” (서울: 통일연구원, 2015), p.5.

288) 조세영, 위의 책, p.5-6.

추가하여 타 국군의 무기 방호도 할 수 있게 되었다.

(4) 자위대 후방 지원활동에 대한 상대국과 국회의 동의

자위대의 해외 활동이 공해와 그 상공에서 이루어지는 경우에는 원칙적으로 상대국의 동의를 필요로 하지 않는다. 그러나 상대국의 영역(영해, 영공) 내에서 이루어지는 경우에는 상대국의 동의가 필요하다. 상대국의 영역 내에서 후방 지원활동을 하여야 하는 경우와 중요 영향 사태에서는 상대국의 동의가 필요하고, 국제평화 공동대처 사태에서는 유엔 결의로 그 정당성을 확보토록 하였다. 하지만 존립 위기 사태에서 무력행사를 할 경우에는 상대국의 동의가 필요하다는 명문규정은 없지만 미국과 관련 상대국과 긴밀하게 협조하여야 한다는 규정은 있다. 자위대의 해외 활동을 견제하기 위해 존립 위기 사태와 중요 영향 사태에서는 국회의 사전 승인을 받도록 하였다. 하지만 긴급한 경우에는 예외적으로 사후 승인도 가능하도록 하였다. 국제평화 공동대처 사태 시에는 예외 없이 국회의 사전 승인을 받도록 하였다.

(5) 적극적인 관여 정책 및 견제 정책 전개

위와 같은 평화 안전법과 제도의 정비를 통하여, 미·일 양국은 국제사회의 평화와 안정에 기여한다는 목표 하에 적극적인 관여 정책을 전개해 나갈 것으로 전망된다. 적극적인 관여 분야로는 첫째, 우주·사이버 분야, 해양 등 국제 공공재(Global Commons)의 유지 관리, 둘째 해상교통로(SLOCS : Sea Lines of Communication)의 안전 확보를 위한 미·일 동맹의 대처, 셋째 국제 테러리즘에 대한 관여 등을 상정할 수 있다.²⁸⁹⁾

평화 안전법과 제도가 성립되기 이전에는 개헌이 없이는 어떠한 조건 하에서도 집단적 자위권을 행사할 수 없다는 것이 일본 정부의 기본 입장이었다. 하지만 이번에 개헌없이 오로지 법과 제도의 정비만으로 제한적인 집단적 자위권의 행사가 가능해졌다. 이는 집단적 자위권 행사에는 어떠한 제약도 본질적으로 큰 의미가 없다는 것을 말해준다. 이렇게 본다면 평화 안전법과 제도의 성립은 종전 이후 일본 방위정책의 기본적인 틀을 근본적으로 변화시킨 큰 사건이라고 할 수 있을 것이다.

289) 김두승, 앞의 책(2017), p.19.

9. 2018년 방위계획 대강

가. 제정 배경 및 과정

2012년 12월 아베 신조 정부가 출범한 이후 2013년과 2018년, 5년 간격으로 두 차례에 걸쳐 방위계획 대강을 개정했다는 점에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 방위계획 대강은 향후 10년의 안보환경 변화 양상을 예상하면서 일본 방위정책이 나아갈 방향을 제시한다. 그러나 이번 개정은 5년 간격으로 이루어졌다는 점에서, 현재의 안보환경 변화가 일본의 방위정책에 미치는 영향이 아주 크다는 것을 알 수 있게 한다. 즉, 아베 신조 정부는 중국의 적극적인 해양진출과 북한의 핵·미사일 기술의 발전, 그리고 러시아의 하이브리드 전 전개와 북방영토 군비 증강이 일본의 안보에 가장 큰 영향을 미칠 것이라고 인식하고 이에 대한 대처 방안을 마련하기 위해 개정 간격을 5년 앞당겨서 2018년 방위계획 대강을 책정하였던 것이다.

아베 신조 총리는 2018년 1월 4일 연두 기자회견에서 일본의 방위정책 변화를 시사하는 발언을 했다. 아베 신조 총리는 “우리나라(일본)를 둘러싼 안보환경은 전후(戰後) 가장 힘들다고 해도 과언이 아니다. 어떤 상황에서도 국민의 생명과 평화로운 생활을 지켜나가겠다”라고 언급했다. 이를 위해 “기존 방위력과의 연장선상이 아닌, 국민을 지키기 위해 진정으로 필요한 방위력 강화를 추진하겠다”라고 덧붙였다.²⁹⁰⁾

이와 같은 발언에서 주목할 점은 두 가지이다. 첫째, 안보에 관한 환경 인식이 다. 아베 신조 총리는 일본이 직면하고 있는 주변국의 안보정세가 전후 가장 힘든 상황이라고 평가했다. 예컨대 2017년은 북한의 핵미사일 발사 위협의 고조에 따라 군사적 긴장감이 높아지고 지역안보가 그 어느 시기보다 불안정했다. 따라서 2013년 방위계획 대강에서 예상하지 못했던 안보환경의 변화에 대처하기 위해서는 새로운 방위정책의 방향을 빠르게 제시하고 방위력 증강을 도모할 필요가 있다고 인식했다. 둘째, 과거 방위력과의 단절이다. 아베 신조 총리는 ‘기존의 방위력과의 연장선상이 아닌’이라는 발언을 통해, 새로운 개념에 따른 방위력 강

290) 조은일, “일본 방위계획 대강의 2018년 개정 배경과 주요 내용,” 『국방 논단』 제1742호 2019-1-14(서울: 한국 국방연구원, 2019), p.2.

화의 필요성을 제기하였다. 이 발언은 2013년 방위계획 대강에서 제시한 ‘통합기동 방위력(統合機動防衛力)’ 개념을 대체하는 새로운 개념을 등장시킬 수 있다는 뜻이 포함되어 있었다. 아베 신조 총리의 발언은 기존의 개념이나 법과 제도에 구속되지 않고, 적극적인 방위정책을 추진하고자 하는 그의 정치적 의지가 반영되어 있다는 점에 집중할 만했다.

2018년 5월 29일 일본 자민당의 정책 결정기관인 정무조사회(政務調査會)는 ‘새로운 방위계획의 대강 및 중기 방위력 정비 계획 책정을 위한 제언-다차원 횡단(cross domain) 방위구상의 실현을 향해(이하 제언)-’라는 제목의 문서를 발표했다.²⁹¹⁾ 자민당의 ‘제언’은 연두 기자회견에서 드러난 아베 신조 총리의 신념을 계승하듯이, 현재 일본 주변국의 안보환경이 급변하면서 ‘전후 최대의 위기에 직면’해 있다고 평가했다. 그 배경으로는 중국의 해양에서의 현상변경 움직임과 투명하지 않은 군사력 증강, 북한의 현존하는 핵미사일 기술의 발전에 따른 위협, 러시아의 하이브리드 전 전개와 북방영토에 대한 군비 증강 등의 세 가지 요인이 복합적으로 작용하고 있다고 보았다.

자민당 제언은 이러한 배경을 반영하여 일본의 방위정책은 범정부적 관점에서 ‘보다 적극적인 방위체제(active defense)’를 구비하는 방향으로 나아가야 한다고 주장했다. 먼저, 위협에 따른 방위력에 대한 증강을 주문했다. 즉, 육군·해군·공군에 추가하여 우주·사이버·전자파 영역 등 다차원을 횡단할 수 있는 방위력의 증강을 촉구했다.

둘째, 자민당 제언은 미·일 동맹을 강조하고, 우호국과의 공동연대를 강화할 것을 요구했다. 억제력을 강화하기 위해 일차적으로 요구되는 것이 미·일 동맹의 결속이지만, 다방면의 위협에 대처하기 위해서는 우호국과의 안보협력 강화를 통하여 공동대처하는 것도 중요하다는 점을 강조했다. 셋째, 이러한 방위체제를 구비하는데 필요한 충분한 예산을 확보하도록 제언했다. 전후 최고의 위기 상황이라는 인식하에 방위력을 정비하고 억제력을 강화하기 위해서는 예산의 확보가 필수적이기 때문이다. 특히 NATO가 도입한 GDP 2% 방위비 배정을 언급하면서 일본도 방위비의 GDP 1% 원칙을 재고하도록 촉구했다.²⁹²⁾ 이는 그동안 규범

291) 自由民主党政務調査會(2018. 5. 29), 『新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言~多次元横断(クロス・ドメイン)防衛構想の實現に向けて~』.

과도 같았던 방위비의 GDP 1% 벽을 허물기 위한 근거로 활용할 여지를 제공하는 것이기도 했다. 아베 신조 정부는 이러한 자민당 제언을 반영하여 총리 관저의 국가안전 보장국(國家安全保障局, 이하 안보국)이 주도하여 민간인 자문단의 의견을 수렴하는 ‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’를 설치했다.

‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’는 ‘현재의 안보환경은 2013년 방위계획 대강에서 전망한 상황과는 달리 급변하고 있고, 엄중함과 불확실성도 증가하고 있다’고 밝히면서, ‘기존의 연장선상이 아닌, 국민을 지키기 위해 진정으로 필요한 방위력의 모습을 결정하기 위해’ 새로운 방위계획 대강을 작성하고자 한다는 목적에 따라 개최되는 것이었다.²⁹²⁾ 기존의 ‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’를 자문단이 주도했다면, 이번 ‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’는 안보국 주도로 개최되었다는 것이 특징이다. 실제로 2018년 12월 11일 개최된 ‘안전보장과 방위력에 관한 간담회’ 최종회의에서 자문단은 논의한 내용의 보고서를 제출하지 않았다. 이는 정부 여당과 총리 관저 주도로 논의를 이끌어가면서 전문가의 의견을 첨언하는 형식을 보였다는 것을 알게 해 준다. 이를 보면 강력한 리더십 하에 방위정책을 변환시키려고 했던 아베 신조 정부의 의도를 알 수 있다.

나. 내용 분석

아베 신조 정부는 중국의 적극적인 해양진출과 북한의 핵·미사일 기술의 발전, 그리고 러시아의 하이브리드 전 전개와 북방영토 군비 증강 등 일본을 둘러싼 안보환경의 변화에 현재의 방위력으로는 효율적으로 대처하기가 곤란하다는 판단 하에 방위력의 질적·양적인 면에서 2013년 방위계획 대강보다 증강된 방위력을 구축하기 위해 2018년 방위계획 대강을 책정한 것이다.

2018년 방위계획 대강은 ‘통합 기동 방위력’을 대체하는 ‘다차원 통합 방위력’이라는 핵심 개념 하에 향후 10년의 안보변화 양상을 예상하면서 일본 방위정책이 나아갈 방향을 제시하는 지침서로 책정된 것으로, 제1장에는 작성의 취지 및 일본을 둘러싼 안보환경, 제2장 방위의 기본방침, 제3장 방위력 증강의 우선순위 등의 순서로 구성되었으며, 미래 방위력에 대한 포괄적인 사항을 제시하고 있고,

292) 간담회는 미무라 아키오(三村明夫) 신일철주금 명예회장을 좌장으로 하여 9인의 전문가로 구성되었고, 2018년 9월부터 12월까지 총 7차례 개최됨. 首相官邸(2018), 安全保障と防衛力に關する懇談會; http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/(검색일: 2018년 6월 22일)

293) 首相官邸(2018), 安全保障と防衛力に關する懇談會.

주요 내용은 다음과 같다.

제1장에서는 2018년 방위계획 대강은 일본을 둘러싼 안보환경이 급변하고 있기 때문에 2013년 방위계획 대강과는 다른 방위력의 질적·양적인 증강이 중요하다고 강조하였다.

첫째, 중국의 군사력 증강 등으로 정치·경제·군사 면에 있어 미·중 등 강대국 간의 경쟁이 심화되는 상황에서 중국이 첨단기술 획득으로 반접근/지역거부(A2/AD) 능력을 통해 군사력 투자를 확대함으로써 지역 질서의 불확실성이 증가하고, 평시도 유사시도 아닌 그레이존 사태가 자주 발생하고 장기화되면서, 현상을 변경하고자 하는 행위에 대처할 수 있는 수단이 더욱 복잡해지고 있다고 본다. 이러한 상황에서 기존의 방위력으로는 적절한 대처가 곤란하다는 것이다.

둘째, 첨단 군사기술의 발전으로 새로운 전장이 확장되고 있다는 것이다. 육군·해군·공군 영역을 넘어서 우주, 사이버, 전자전²⁹⁴⁾ 이용의 급증과 이를 활용한 하이브리드 전의 확대 등 새로운 영역에서 국경이라는 기본 틀에서 벗어난 다양한 유형의 위협이 발생하고 있다고 평가하고 있다. 이러한 전장의 확장으로 인해 첨단 군사기술을 바탕으로 하는 장비체계의 우위 확보가 필요하다고 본다.

셋째, 국제 안보환경이 국제적 규칙이나 규범에 따라 유지되는 것이 곤란해지고 있다는 것이다. 우주 영역이나 사이버 영역에서는 국제적 규범이 정립되어 있지 않고, 해양질서에서도 일국이 일방적으로 원칙을 주장하기도 한다는 것이다. 이는 불가역적인 대량파괴무기(WMD) 및 탄도미사일의 확산, 국제 테러에서도 지속해서 관찰되면서 국제사회가 해결해야 하는 중요한 과제로 남아있다고 본다.

넷째, 북한이 한반도의 완전한 비핵화 의지를 표명하면서 핵실험장 폭파 등 선제적으로 실시한 조치를 긍정적으로 평가하면서도, 여전히 완전하고 검증 가능하며, 불가역적인 대량 파괴무기(WMD) 및 탄도미사일의 폐기가 이루어지지 않았다는 점을 강조하고 있다. 따라서 북한의 핵미사일 능력은 기본적으로 변화되지 않고 있다고 평가하고 있다. 일본 정부는 세력 균형의 변화, 기존 국제질서의 불확실성, 새로운 전장의 확장, 그리고 주변국 정세가 안보환경을 변화시키고 있는데 기존의 정책으로는 대처가 곤란하다고 평가하고 있다. 아베 신조 총리가 연두

294) 방위계획 대강에 서술된 전자파(電磁波)의 개념은 전자파를 사용해 적의 활동을 억제한다는 전자전의 의미를 포괄하기 때문에 본고에서는 전자전(電磁戰)으로 바꾸어 서술한다.

기자 연설에서 표명한 대로, 2018년 방위계획 대강은 일본 정부가 안보환경의 현실을 피하지 않고, ‘기존의 연장선상이 아닌 진정으로 실효적인 방위력을 구축하도록 방위력의 양과 질을 필요한 만큼 충분히 확보할 필요가 있다’라고 강조했다.²⁹⁵⁾

제2장에서 2018년 방위계획 대강은 일본은 위처럼 급변하는 안보환경에 대처하기 위해 독자적인 방위력의 증대와 미·일 동맹의 심화, 우호국과의 안보협력 강화, 이 세 가지 측면에서 새로운 방위정책의 방향을 제시한다.

첫째, 다차원 통합 방위력을 실현하는 독자적 방위력 증대이다. 2018년 방위계획 대강은 자위력 강화를 위해 우주·사이버·전자파 영역 및 육군·해군·공군 영역을 횡단하는 ‘다차원 통합 방위력 구축’을 제시하고 있다. 이는 기존의 육군·해군·공군 이외에 우주·사이버·전자파 등의 영역을 통합해서 작전을 수행할 수 있는 대응 태세를 구축하는 것을 의미한다. 다차원 통합 방위력의 확보를 위해 ‘우주를 활용한 정보수집 능력 향상과 상시적인 우주공간 감시 체제 구축’, ‘사이버 반격 능력의 구축 및 사이버 공격에 대한 상시 감시·복구 능력 강화’, ‘전자파 정보 수집·분석 능력 강화 및 정보공유시스템 구축, 상대방의 레이더·통신장비의 무력화 능력 강화’ 등을 강조한다. 또한 자위대 체제의 통합운용을 강화하고, 우주와 사이버 공간을 전문으로 담당하는 부대를 신설하여 예산과 인력을 우선적으로 배분할 것을 제안한다.²⁹⁶⁾

둘째, 미·일 동맹의 심화이다. 2013년 방위계획 대강은 중국이 동중국해 해역에서 반접근/지역거부(A2/AD) 능력 향상을 통해 해양활동을 확대하는 데 대해 강한 우려를 나타냈다. 따라서 이를 지속적으로 억제하는 한편 중장기적으로 중국의 군사적 위협에 대응할 수 있는 미·일 동맹 강화 필요성을 강조했다. 2018년 방위계획 대강은 미·일 양국이 보편적 가치와 전략적 이익의 공유를 통해 정책 조정 기능과 자위대와 미군 간의 상호운용성을 높이며, 핵 위협에 대하여는 미국이 제공하는 핵 확대 억지력의 신뢰성을 유지하고 강화해야 한다고 강조하였다. 미·일 동맹의 심화를 위한 방안으로 우주·사이버 영역 분야에서의 협력, ‘중합

295) 徳地秀志ほか(2018.11), 揺れる國際秩序に立ち向かう新たな安全保障戦略, 日本國際問題研究所, pp.15-16.

296) 조양현, “일본 신방위계획 대강(2018년 12월) 평가 및 대응 방향,” 『IFANS 주요국제문제 분석』 2018-59(국립외교원, 2018). p.4.

미사일 방공' 협력, 정보공유 확대, 미군 후방지원 및 방호, 미국 함선과 항공기 등에 대한 적극 방호, 해외에서 미군과의 공동훈련 강화 등을 제시하였다.

셋째, 안보협력 강화이다. 아베 신조 정부는 '자유롭고 열린 인도태평양' 구상을 추진하면서, 우호국과의 다층적이며 다각적인 안보협력 추진을 강조하고 있다.²⁹⁷⁾ 안보협력을 위한 구체적인 방안으로 공동훈련, 연습 및 방위 장비 및 부대 간 교류, 기술협력, 능력 구축 지원, 방위협력·교류 등을 제시하고 있으며, 이를 통해 전략적 연대를 강화할 것을 제시하였다. 동시에 미·일 동맹을 기축으로 미국-일본-호주, 미국-일본-인도와의 삼자 협력을 강조했다. 마찬가지로 한국, 영국, 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드와의 연대를 강화할 것임을 제시하고 있으며, 중국과는 인도·태평양 지역에서의 우발적인 군사 충돌을 방지하기 위한 방위 당국 간의 중·일 '해공 연락 메커니즘'을 운용할 것을 제시하고 있다.

나아가 자위대의 국제적인 활동을 강조하고 있다. 남아시아 및 동남아시아의 인도태평양 연안국과 교류·연수 강화 및 해양안보 능력의 강화 지원, 우주·사이버 공간에서의 다국간 모의훈련 참가, WMD·미사일 확산 방지를 위한 협력, 킬러 로봇 규제 국제협의 참가, 능력 구축 지원활동 추진 등 자위대의 임무를 확장할 것을 제시하고 있다. 또한 해적 퇴치 활동을 위해 아프리카 지부티(Djibouti)에 마련된 자위대 거점을 장기적이고, 안정적으로 유지할 것임을 밝히고 있다.²⁹⁸⁾

제3장에서 2018년 방위계획 대강은 제한된 재정 상황을 고려하면서 육군·해군·공군 자위대의 통합운용과 조직 및 장비의 최적화를 위한 자원의 중점적이고 유연한 배분에 주안점을 둔다는 점을 강조하고 있다. 필요에 따라서는 근본적인 개혁도 추진하겠다는 의지를 보여주고 있다. 첫째, 우주·사이버·전자전의 새로운 영역에 대한 방위력 강화를 강조하고 있다. 우주공간의 안정적 이용을 위해 위성 통신, 관측, 우주항법 등의 영역에 지속적으로 역량을 향상한다는 것이다. 또한 항공자위대는 우주영역 전문부대를 신설해서 우주를 활용한 정보수집 능력을 강화하고, 상시적인 우주공간 감시체계를 구축하여, 우주공간의 안보를 확보하는데 중점을 두고자 한다.

297) 外務省國際協力局(2017. 4), 『平成29年度開發協力重点方針』.

298) 『한겨레신문』. 2018년 10월 15일 자.

사이버 공간에서도 자위대의 정보통신시스템, 네트워크 보호가 가능하도록 육군·해군·공군 자위대가 공동으로 편성하는 사이버 방위부대를 창설하여 방위능력을 근본적으로 강화하고자 한다.²⁹⁹⁾ 나아가 전자파 영역의 능력 향상을 위한 방위력 증강에도 집중한다고 밝히고 있다.

<표-20> 다차원 통합 방위력의 핵심 구성요소

구 분	다차원 통합 방위력	
	전통적 영역	새로운 영역
방위력 증강	육군+해군+공군	우주+사이버+전자파
핵심 구성요소	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우수 인재 확보와 정보역량 강화 ○ 성능이 우수한 장비 도입 ○ 기존 장비의 성능 향상 ○ 견고한 방위산업 역량 ○ 새로운 민간분야 과학기술의 활용 ○ 장비 조달의 최적화 	

둘째, 육군·해군·공군 전통적 영역에서의 방위력 증강을 재조명하고 있다. 중국은 향후 항공모함 척수를 늘려 오키나와에서 대만까지 이어지는 선을 넘어 태평양으로의 진출을 확대해 나갈 것으로 예상된다. 이에 아베 신조 정부는 남서제도 및 태평양 해역에서의 방어를 강화하고, 이도(離島)에 있는 공군 기지가 피습당하는 상황 발생에 대비하여 항공모함의 기능을 강화하려는 노력을 계속하고 있다. 이와 함께 무인 수중기(UUV: Unmanned Underwater Vehicles)를 도입하여 수중 능력을 강화하고, 전투기(F-15, F-35A)의 성능 향상과 더불어 향후 5년간 단거리 이륙·수직이착륙기(STOVL : Short Takeoff and Vertical Landing) 18대와 45대의 스텔스 전투기(F35A)를 도입할 예정이다. 또한 무인 정찰기와 신형 공중 급유기, 지상 배치형 요격미사일 이지스 어쇼어(Aegis Ashore), 도서방위를 위한 F-35A 전투기에 탑재가 가능한 장거리 순항미사일인 스탠드오프 미사일(Standoff Missile)도 도입할 예정이다.

2018년 방위계획 대강도 이전의 방위계획 대강들과 동일하게 ‘일본은 평화헌법

299) 防衛省(2018), 『中期防衛力整備計書(平成31年度~平成35年度)』, p.3.

하에서 전수방위(專守防衛)의 원칙을 준수하고, 타국에 위협을 주는 군사대국이 되지 않는다는 기본원칙에 따라 문민통제를 확보함과 동시에 비핵 3원칙을 준수하는 기본방침을 준수해왔으며, 향후에도 변함이 없다”라고 밝히고 있다. 하지만, 이번 2018년 방위계획 대강은 전수방위(專守防衛) 원칙의 실질적인 수정과 적 기지 공격능력의 보유에 해당하는 내용을 포함하고 있어 국내·외의 논란이 예상된다.

국내·외의 논란이 예상되는 부분 첫 번째는 전수방위(專守防衛) 원칙의 실질적 수정이다. 이번 2018년 방위계획 대강의 가장 큰 쟁점은 해상자위대가 보유 중인 ‘헬기 호위함인 이즈모함’의 항공모함 화이다. 일본 정부는 자기를 방어하기 위한 필요 최소한도의 실력의 보유는 허용되지만, 타국의 영토를 공격하기 위하여 사용되는 무기는 보유하지 않는다는 입장을 고수해 왔다. 따라서 대륙간 탄도미사일 및 공격형 항공모함은 보유할 수 없는 것으로 해석되어 왔고, 2018년 4월 참의원에서도 아베 신조 총리는 “이러한 전수방위(專守防衛) 입장에는 변함이 없다”라고 밝힌 바 있다.³⁰⁰⁾

이즈모함의 항공모함 화에 대한 이의 제기에 대해 일본 정부는 이즈모함은 ‘다기능의 호위함’으로서 평시에는 헬기를 탑재하고, ① 유사시 항공 공격에 대한 대처, ② 경계감시, ③ 훈련, ④ 재해대처에 한정되어 전투기를 탑재하여 운용하기 때문에 일본 정부의 기본입장에는 변함이 없다고 밝히고 있다. 하지만, 공격용 항공모함으로도 활용 수 있기 때문에 실질적으로는 전수방위(專守防衛) 원칙을 위반했다는 비판은 계속되고 있다.

국내·외의 논란이 예상되는 부분 두 번째는 스탠드오프 미사일과 적 기지 공격능력 보유 능력 문제이다. 북한의 핵과 미사일에 대한 위협이 고조되면서 최근 수년간 일본 정부 내에서는 북한이 일본에 대하여 미사일을 발사할 징후가 있는 경우에는 미사일을 발사하기 이전에 북한의 발사 기지 등을 선제공격하는 능력을 의미하는 적 기지 공격능력 보유에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔다. 적 기지 공격능력은 전수방위(專守防衛)의 원칙에 위배되기 때문에 일본 정부는 적 기지 공격능력을 공식적으로는 인정하지는 않고 있다.

300) 沓脱和人·丹下綾(2018), “專守防衛と今後の我が國の防衛政策－第196回国會における防衛論議の焦点－,” 『立法と調査, No. 404.

아베 신조 총리는 적 기지 공격능력의 보유에 대해 ‘일본은 미·일 방위협력 지침에 따른 역할 분담에 근거해서 미국의 타격력에 의존하고 있고, 이러한 근본적인 역할 분담의 변경은 없으며, 향후에도 없을 것이다’라고 밝히고 있다.³⁰¹⁾ 이러한 입장에 따라 이번 2018년 방위계획 대강에도 스탠드오프 미사일 도입은 적 기지 공격능력을 보유하고자 하는 것이 아니라 도서(島嶼)를 방어하기 위한 방어용이라고 기술하고 있다. 그러나, 스탠드오프 미사일은 유사시에 적 기지 공격을 위한 용도로도 사용될 수 있기 때문에 우려의 목소리가 커지고 있다.

다. 평가

해양국가로서 ‘열리고 안정된 해양’의 안보를 확보하기 위해 일본 정부는 질과 양적인 면에서 최고 수준의 방위력 증강을 추진하고 있다. 평시부터 범정부적 차원에서 방위력을 통합적으로 운용하여 급변하는 주변국 정세에 효율적으로 대처한다는 목표를 세우고, 독자적 방위력 증대와 미·일 동맹 강화와 우방국과의 안보협력 확장을 추구하고 있다. 방위비 규모를 실질적으로 증가시키고 있고, GDP 대비 방위비 1% 준수 원칙도 그 변경을 시도하는 등 방위정책의 변화를 추진하고 있다.³⁰²⁾

일본은 중국의 부상과 미국의 영향력 변화라는 세력 균형의 변화 속에서 군사적인 존재감을 강조하면서 ‘강한 일본’ 건설을 내세우고 있다. 미·일 동맹을 再定義하여 평시부터 미군과 공동대응이 가능하도록 제도적인 근거를 정립하고 있으며, 글로벌 차원의 안보협력으로 자위대의 활동범위를 확대해 나가고 있다.

지역적 차원에서도 ‘자유롭고 열린 인도·태평양’ 전략의 핵심임을 자처하면서 일본 스스로 전략적인 가치를 성장시켜 나가고 있다. 일본은 호주, 인도, ASEAN 국가들과 같은 해양 민주주의 국가 간의 공동연대 강화를 추진하면서 방위협력을 증진해 나가고 있다. 이와 같은 행보는, 한편으로 ‘일대일로(一帶一路)’를 통하여 외교·군사적인 영향력 확대를 추구하려는 중국의 시도를 차단함과 동시에 보통국가를 건설하고자 하는 전략적 기조로 이해할 수 있다. 또한 이는 새로운 형태의 다양한 위협이나 도전에 대응하기 위한 소다자(mini-lateral) 형태의 군사협력을 강조하는 국제정치의 현실을 반영한 것이기도 하다.

301) 第196會 通常國會衆議院本會議 議事錄 第3号9項, 2018.

302) 『국방일보』, 2018년 12월 17일 자.

이러한 일본의 변화는 크게 두 가지 측면에서 한국의 안보에 함의를 지닌다. 첫째, 일본의 방위력 증강이라는 현실을 직시하고 대응을 준비해야 한다는 점이다. 일본은 방위계획 대강을 개정할 때마다 새로운 개념을 등장시키며, 방위력의 양적 및 질적 증강을 추진하고 있다. 이러한 보통국가화로의 회귀는 지역 내 군비경쟁을 촉진할 우려가 있기 때문에, 한국의 안보에 미칠 영향에 대해 국가 이익의 관점에서 냉철하게 평가하고 대응 방향을 모색해야 할 필요가 있다.

둘째, 일본의 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 추진에 대한 한국의 전략적인 고려와 대비가 필요하다는 점이다. 일본은 미국과 함께 인도-태평양 지역의 우호국과의 안보협력을 강화할 의도를 명확히 보여주고 있다. 이는 중국의 영향력 강화를 차단하고, 미·일이 중심이 되어 인도-태평양 국가들의 전략적 협력을 유도하고자 하는 것이다.

소결론

탈냉전기 이후 일본은 급속한 경제성장과 방위력의 현대화를 추구하며 역내 및 국제사회에서 영향력을 확대하여 온 중국에 대한 경계심과 핵·미사일 개발과 미사일 발사 실험에 대한 북한에 대한 위협 인식 등의 국제정세의 급격한 변화,

그리고 일본 내에서의 국제 공헌, 국제사회에서 일본의 역할 확대를 요구하는 여론 대두, 일본의 국내 정치적 요소의 변화, 안보정책 노선의 보수 우경화 등의 국내 정치적 요인들이 서로 맞물려 탈냉전기 방위력 증강을 위한 일본의 방위정책의 변화가 나타났다.

결국 이러한 요인들은 냉전시대 제한적이었던 일본의 방위정책의 기초가 탈냉전 이후 보다 적극적이고 능동적인 방향으로 변화를 모색하도록 영향을 미치게 되었다. 변화의 방식이 냉전시대의 미·일 관계를 유지하는 틀 속에서 점진적으로 일본의 역할을 모색해 나가는 방식을 취하지만 그 변화의 내용을 보면 각종 법과 제도의 정비를 통해 과거와는 달리 보다 능동적이고 적극적으로 일본 방위정책의 국제적 역할 증대와 전략적 확대를 모색하고 있음을 알 수 있다.

먼저 일본은 PKO 협력법과 테러대책 특별조치법의 제정을 통해서 자위대에

일본 방위 역할 이외에도 지역분쟁이나 PKO 활동 참여 등으로 자위대의 활동 범위를 확대시키며 국제적인 역할을 부여하고, 이를 통해서 UN 안보리 상임이사국 진출을 위한 발판을 모색하였다.

다음으로 일본은 탈냉전시대 안보환경의 변화에 적합한 방위력 건설을 위한 1995년 방위계획 대강을 책정하였고, 1996년 4월에는 21세기를 향한 미·일 양국의 군사동맹관계 및 일본의 대외 군사력 강화를 골자로 하는 1996년 미·일 안보 공동선언을 발표하였다. 이로써 양국 간 안보조약에 기초한 미·일 관계가 양국의 공동 안보목적 달성과 역내 평화 및 안정 유지에 초석임을 강조하였으며, 이를 근거로 하여 1997년 9월 일본의 정치와 군사적인 역할 증대를 규정한 1997년 미·일 방위협력 지침을 개정하였다. 또한 주변사태법과 자위대법 개정안, 미·일 물품 역무 상호 제공 협정(ASCA) 개정안, 즉 1997년 미·일 방위협력 지침과 관련한 일련의 법안을 개정하고, 2003년에는 전시 동원법적인 성격을 갖는 유사법과 제도의 제정으로 주변 국가들과의 관심과 우려를 사기도 하였다.

2004년에는 9·11 테러와 같이 국가 간의 군사적 무력 충돌이 아닌, 국제 테러 조직과 같은 비국가적 단체들이 주축이 되어 중요한 위협으로 등장하기 시작하였고, 대량살상 무기와 탄도미사일의 확산이 가속화됨에 따라 2004년 방위계획 대강을 책정하였고, 2010년에는 일본 남서지역에 대한 중국의 견제를 위한 기동성 강화를 위해 일본 방위정책의 기축 가운데 하나로 기능해온 ‘기본적 방위력’ 개념을 폐기하고, 이를 대체하여 ‘동적 방위력’의 개념을 제시한 2010년 방위계획 대강을 책정하였다. 미·일 동맹의 적용 범위도 단순히 아시아·태평양 지역이 아니라, 해양 우주 및 사이버 공간을 포함하는 글로벌 공간에까지 확장하였다.

2013년 12월에는 이전의 방위계획 대강보다 상위의 문서인 국가안보 전략서를 최초로 제정하였고, 이에 근거하여 정치세력의 의지와 한의 3차 핵실험과 센카쿠 열도에 대한 중국의 위협에 대응하기 위해, 그리고 동맹국의 요구에 부응하기 위해 2013년 방위계획 대강을 책정하였다.

2015년에는 북한의 3차 핵실험과 센카쿠 열도에 대한 중국의 위협에 대응하기 위해 미·일 방위협력 지침을 개정하였고, 이 지침에 의해 일본의 제한적인 집단적 자위권 행사를 용인하였으며, 2015년 미·일 방위협력 지침의 국내법적인 토대를 구축하기 위해 평화 안전법제를 책정함으로써, 일본은 전쟁이 가능한 나라

로 평가받게 되었다. 즉, 중요 영향 사태로 판단되는 사태가 동아시아권에서 발생한 경우에 자위대에 의한 적극적인 후방지원이 가능해졌고, 국제 분쟁에 있어서도 존립 위기 사태나 국제평화 공동대처 사태라고 판단될 경우에 자위대에 의한 무력 방어와 후방지원이 가능해졌다.

2018년에는 중국의 적극적인 해양진출과 북한의 핵·미사일 기술의 발전, 그리고 러시아의 하이브리드 戰 전개와 북방영토 군비 증강 등 일본을 둘러싼 안보 환경의 변화에 현재의 방위력으로는 효율적으로 대처하기가 곤란하다는 판단 하에 방위력의 질적·양적인 면에서 2013년 방위계획 대강보다 증강된 방위력을 구축하기 위해 2018년 방위계획 대강을 책정하였다. 이처럼 미·일 양국은 새로운 방위정책을 정비하는 것을 계기로 미·일 동맹의 영역 및 대상의 변화 그리고 일본의 역할 확대에 대한 협의를 이루었으며, 자위대의 역할이 대폭 확대되도록 하였다.

제4장. 보통국가 지향의 일본 방위정책

제3장에서 살펴보았듯이 탈냉전기에 접어들어 일본은 새로운 안보환경의 적응이라는 명목 하에 방위정책 관련 법과 제도를 정비하여 국제적인 역할을 증대하고, 자위대의 활동 영역과 역할을 확대하였다. 특히 그동안 일본 방위정책의 기본 흐름으로 규정해 왔던 헌법을 확대 해석하여 제한적인 집단적 자위권까지 행사할 수 있게 되었다. 이러한 ‘보통국가’로의 지향으로 인해 일본은 전수방위(專守防衛) 정책에서 탈피하여 적극적 방위를 추구하고, 경제력과 군사력을 갖춘 명실상부한 강대국 반열에 오르려는 국가계획을 추진하고 있다. 이를 위해 일본은 미·일 동맹을 강화하고, 평화적 국제 임무 수행과 함께 해외파병을 위해 군사력을 증대하고 군비를 강화하고자 한다.

이러한 일본의 전략에 주변 국가들은 과거 역사의 반복에 대한 우려와 함께 일본이 궁극적으로 지역의 패권을 장악하기 위해 군사대국화, 군국주의로 회귀할 것이라는 우려를 가지게 하고 있다.

본 장에서는 제3장의 법과 제도의 연구를 바탕으로 미·일 동맹 측면과 헌법 제9조 및 전수방위(專守防衛) 측면에서 일본 방위정책을 전망해 보았으며, 이러

한 방위정책의 변화가 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응책을 살펴보았다.

제1절. 미·일 동맹 측면 : 군사 대국화 추진 및 안보협력 심화

먼저 ‘보통국가’라는 용어는 프랑스에서 처음 나온 것으로 알려져 있다. 프랑스는 핵무장을 하기 위해 이 용어를 사용하였는데, 프랑스의 주장은 강대국의 논리를 이용한 것이었다. 그들 자신들은 오래전부터 강대국이었으며 현재 핵을 보유한다는 것은 과거 강대국이었던 프랑스로 돌아가는 것이었다. 즉, 그들이 강대국의 대열에 맞추어 핵을 보유하는 것은 그것 자체가 강대국인 자신들의 ‘보통의 상태(sence of normal order)’라는 것이다. 당시 강대국이던 미·영·소가 핵을 보유하고 있었는데 프랑스가 그다음으로 핵을 보유하는 것은 ‘정상적인 혹은 보통의(normal)’일이라는 것이다.³⁰³⁾ 정리하자면 ‘보통국가’라는 것은 오래전부터 강대국이었던 나라가 다시 강력한 지위를 되찾는 것을 의미한다.

군사력은 경제, 외교 등과 더불어 국가 전략의 중요한 구성 성분이다. 따라서 개별 국가의 군사력 평가는 그 국가의 군사전략과 국가전략을 이해하는데 필수 불가결한 요소이다. 그러나 일본의 군사력에 대한 평가의 시각은 엇갈린다. 일본의 군사력이 증강하면서 일본이 군사대국화하여 군국주의가 부활할 것이라는 의견이 있다. 다른 한편으로는 일본의 군사력은 미·일 동맹 하에서 북한의 군사적 위협에 대한 억제력으로 작용할 것으로 전망하며, 한·일 간 군사 및 안보협력의 필요성을 역설하는 견해도 있다.³⁰⁴⁾ 이처럼 일본의 군사력에 대한 상이한 평가는 일본에 대해 식민지 시대 이래 민족감정의 대립과 함께 현대 일본이 성취한 변화에 대한 재인식으로, 이중적인 대일 인식으로 인해 나타난다.

이렇게 일본이 군사 대국화의 길을 걷고 있음을 확인하기 위해 본 절에서는 2020년 일본 방위예산의 주요 항목을 검토하고, 주목해야 할 이슈를 분석하였다. 급변하는 지역 안보환경에 맞추어 일본은 방위력 증강을 지속해 왔다. 매년 각국의 인구와 육군·해군·공군력, 경제력, 국방예산, 지리적 위치 등 55개 항목을 종합해 세계 군사력 순위를 발표하는 글로벌 파이어파워(GFP : Global Fire

303) Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*(New York: Columbia University Press, 1969. p.297.

304) 박영준, “일본 군사력 평가 : ‘동적 방위력(dynamic defense force)’에서 ‘통합 기동 방위력’으로의 행보,” 『新亞細亞』, 22권 2호(2015), p.62.

Power)의 분석에 따르면 일본의 세계 군사력 순위는 매년 상승하고 있는데 2014년에는 10위, 2018년에는 8위로 상승하였고, 2020년에는 5위로 상승하였다. 이러한 방위력 증강의 배경에는 2차 아베 신조 정부의 전례없는 장기집권이라는 요인이 작용하고 있었다.

2020년 1월 20일 아베 신조 총리는 국회 시정방침 연설에서 “어떠한 사태가 발생하더라도 영토, 영해, 영공은 반드시 지키겠다”라고 강조했다. 이러한 방위력 증강 방침에 따라 아베 신조 정부는 2020년도 방위예산을 책정하였는데 주목할 점은 다음과 같다. 2020년 일본의 방위예산은 다음의 세 가지 특징으로 설명할 수 있다. 첫째, 2011년부터 연속해서 방위예산이 증가하고 있다는 점이다. 둘째, 2018년 방위계획 대강에 따라 다차원 통합 방위력을 구축하는 방위력 정비를 추진했다는 점이다.

셋째, 지역 안보환경의 변화에 맞춰 동맹국인 미국과의 협력을 강화했다는 점이다. 2019년 12월 아베 신조 정부는 2020년도 방위예산으로 5조 260억 엔을 편성했다. 이는 전년도보다 1.4% 증액된 규모이며, <표-21>에서 보는 것과 같이 2013년 이후 8년 연속 상승해서 상승세를 보이고 있다. 전임 고노 타로(河野太郎) 방위상은 2020년 방위예산과 관련해 “2차 아베 신조 정부 이후 방위예산은 증가하는 경향을 보이고, 올해 방위예산도 과거와 비교할 때 최대 규모”라고 언급하고, “20여 년 전 방위예산이 4조 9천억 엔에서 4조 6천억 엔까지 내려갔었던 것을 상기시켜보면, 이전과 비슷한 수준으로 회복했다는 것을 알 수 있다”라고 덧붙였다. 또한 미국, 중국, 호주, 한국 등 주변국들과 비교해서 방위예산의 증액 규모가 그렇게 크지 않다는 점을 강조하고 있으나 이는 지속적인 일본의 방위력 증강에 대한 대내외의 우려를 불식시키기 위한 의도로 보인다.³⁰⁵⁾

<표-21> 일본 방위예산 추이(단위: 兆円)

년도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
방위 예산	4.66	4.65	4.68	4.78	4.82	4.86	4.9	4.94	5.01	5.26

※ 출처 : 水間紘史·佐久間惇(2020), 2020年度 防衛關係費の 概要, 『立法と調査』 No. 420. 재인용.

305) 『日本經濟新聞』, 2019年 12月 21日 字.

1. 다차원 통합 방위력 실현을 위한 새로운 영역 강조

아베 신조 정부는 2018년도 방위계획 대강의 핵심 개념인 다차원 통합 방위력을 실현하기 위한 우주·사이버·전자전 등 새로운 영역의 방위력 증강을 강조하였다. 다차원 통합 방위력은 육군·해군·공군 기존의 영역에 추가하여 우주·사이버·전자전 등 새로운 영역을 통합해 활용하여 교차영역 효과(cross-domain synergy)를 거두고자 하는 개념이다.³⁰⁶⁾ 다차원 통합 방위력은 무엇보다 첨단과학기술을 활용할 수 있는 우주, 사이버 공간에서 작전 수행능력을 강조한다. 현대전에서는 육군·해군·공군 영역의 물리적인 전투를 지원하는 우주·사이버·전자전 등 새로운 영역의 작전 수행능력이 필요하기 때문이다. 이에 아베 신조 정부는 2019년도부터 우주·사이버·전자전 수행능력 향상을 위해 방위예산을 증액하여 편성하였다.

먼저 우주 관련 방위예산은 안정적인 우주 공간의 이용 능력을 구비하는데 집중하고 있다. 2019년에는 우주 관련 방위예산으로 896억 엔을 배정했는데 이중에 우주 상황인식(Space Situational Awareness, 이후 SSA) 체계를 구비하기 위한 운용체계 및 레이더 도입에 260억 엔을 투입했다.³⁰⁷⁾ 2020년에는 SSA체계를 안정적인 이용을 위한 능력을 갖출 수 있도록 기초연구를 추진하기 위한 인력을 배정하고, 506억 엔을 책정했다. 일본은 우주의 평화적 이용과 관련한 국제규범이 마련되지 않은 상황에서 벌어지는 반 위성 무기 실험 경쟁과 아주 빠른 속도로 증가하고 있는 우주 쓰레기 발생 문제 등으로 인하여 우주 공간의 지속적이고, 평화적인 이용에 위협이 증가하고 있다고 보고 있다.³⁰⁸⁾

이러한 문제에 대응하기 위해 항공자위대 소속 예하에 20명 규모의 인원을 편성하여 ‘우주작전부대(宇宙作戰隊)’를 지난 2020년 5월 18일 항공자위대 후추 기지에 신설하였다. 또한, 우주 분야에서 합동성 강화를 위해 통합 막료 간부 지휘통신시스템부 예하에 ‘우주 영역 기획실(宇宙領域企劃室)’도 신설할 예정이다. 이러한 우주에서의 작전 수행능력 강화에 따라 항공자위대의 명칭을 ‘항공우주 자

306) 교차영역은 일본어로 ‘영역 횡단(領域橫斷)’으로 표현됨.

307) 미국과의 방위협력을 통해 2022년까지 순차적으로 도입할 예정임.

308) 内閣官房.(2013), 『國家安全保障戰略』(12月 17日).

위대(航空宇宙自衛隊)'로 개편하는 방안도 검토하고 있다.³⁰⁹⁾

또한 사이버 관련 방위예산을 2019년 223억 엔에서 2020년에는 256억 엔으로 증액하였고, 주로 인력 확충과 기술 도입에 투입하였다. 사이버 방위부대는 육군·해군·공군 합동부대로 편성되어 현재 220명 규모로 운영하고 있는데, 여기에 70명(육상자위대 50명, 해상자위대 10명, 항공자위대 10명)을 추가해서 290명 규모로 인원을 확충할 예정이다. 또한 육상총대 소속의 육상자위대 사이버 방위부대를 신설하여 육상자위대가 관리하는 네트워크 시스템 방호에 특화시키고자 한다. 그리고 육군·해군·공군 자위대원을 합동으로 교육시키기 위해, 육상자위대 통신학교에 사이버 교관실을 설치하는 한편, 자위대원을 미국 국방대학교 등에서 운영하는 사이버전 교관 교육 과정 등에 파견하는 장학교육도 실시할 예정이다. 이와 함께 방위성 주최의 사이버 작전 경연대회(Capture the Flag)를 개최하여 민간 전문가를 적극적으로 선발해서 채용하고자 한다.

다음은 전자전 관련 방위예산으로 적의 전자무기체계를 무력화시킬 수 있는 장비를 연구 개발하는데 188억 엔을 배정했다. 향후 일본은 육상자위대에 전자전 부대를 신설하여 전자전 수행이 가능하도록 하고, 해상자위대에 정보부대를 개편하여 전파방해 등의 정보분석 임무를 수행토록 할 예정이다.

2. 통합 방공 미사일 체계의 강화

일본 정부는 2020년 방위예산으로 탄도미사일과 순항미사일, 극초음속 활공체 무인기 등 다양화하는 주변국의 미사일 위협에 효과적으로 대처하면서 북한의 핵·미사일 위협에 대한 억제력을 향상할 수 있는 통합 방공 미사일 체계를 강화하고자 하였다. 이를 위해 탄도미사일 방어 관련 예산으로 1,136억 엔을 배정했다. 이 중 129억 엔이 육상 배치형 이지스 체계인 이지스 어쇼어(Aegis Ashore) 도입과 배치에 소요될 예정이었다. 일본의 미사일 방어체계는 중간단계의 해상 배치형 이지스 체계(이지스 구축함)와 종말단계의 지대공 유도탄 패트리엇 미

309) 『産経新聞』, 2020年 1月 5日 字.

사일(PAC)의 두 단계로 이루어져 있는데 여기에 이지스 어쇼어를 추가하여 중간 단계의 방어망을 세밀하게 구축하고자 하였다.

이러한 계획에 따라 일본 정부는 2017년 12월 이지스 어쇼어 2기 도입을 확정 한 후 아키타현(秋田縣)과 야마구치현(山口縣)을 배치 후보지로 선정하고 2023년 을 기점으로 운용을 시작할 예정이었으나, 당초 상정한 것보다 비용이 늘어나고 미사일 추진체가 다른 곳으로 떨어질 수 있다는 기술적 문제와 배치에 시간이 걸리는 점을 이유로 배치 계획을 중지했었다.³¹⁰⁾ 하지만 일본 정부는 이지스 어 쇼어 도입을 재 검토 중이고, 신형 이지스함 2척을 새로 건조하여, 상대의 공격 력이 미치지 않는 원거리에서도 타격할 수 있는 사정거리 900km 이상의 스탠드 오프 미사일을 개발하기로 했다.

3. 미국과의 안보협력 심화(深化)

미국과 일본의 관계는 미·일 동맹을 바탕으로 한 안보협력관계에 있다. 하지만 그 이면에는 갈등관계도 존재하고 있다. 본 절에서는 미·일 갈등의 원인과 갈등 이 지속되는 배경과 트럼프 행정부 출범 이후 심화되고 있는 안보협력에 대하여 살펴보고자 한다.

1945년에 미군 기지가 들어온 이후 오키나와에는 미군 기지로 인한 사건 사고 및 범죄가 끊이지 않고 발생하고 있다. 항공기 추락사고, 소음 문제뿐만 아니라, 미군 병사에 의한 살인 사건, 여성을 대상으로 한 성폭행 사건, 폭행 사건 등 이 루 해야될 수가 없을 정도다. 그중에서 1995년 오키나와 주둔 미군에 의해 발생 한 일본 소녀 성폭행 사건은 주일 미군기지 이전 협상 갈등의 모든 시작점이 되 었다. 미국 해병대와 해군 소속이었던 군인 3명이 12세의 오키나와 소녀를 납치 해 집단 강간한 사건이다. 이 일로 오키나와 내 반미 감정이 커졌으며 후텐마 기 지 및 미군 기지 반환을 요구하는 시위가 일어났다.

미국과 일본 양국은 이 같은 미군에 의한 각종 범죄 및 사건 등을 계기로 그 간 내재되어 있던 오키나와 주민들의 미군에 대한 각종 불만과 일본 국내에서 촉발되기 시작한 미군기지 철수 운동에 대한 발 빠른 대응의 차원에서 1995년

310) 『뉴시스』, 2015년 5월 1일 자.

11월 오키나와 시설 및 구역에 관한 특별 행동위원회(SACO : Special Action Committee on Okinawa)를 조직하여 후텐마 기지의 반환을 발표하였다.

정부 측은 최초에 전면 반환하겠다고 약속한 것과 다르게 후텐마 기지는 5년 내지 7년 이내에 대체시설을 충분하게 완성하고, 운용이 가능한 단계에서 전면 반환하며, 대체시설로서 동해안에 해상시설을 건설하는 것 등의 골자로 발표하였다. 오키나와 현민은 후텐마 기지의 반환조건으로 현내에 새로운 대체기지를 건설한다는 계획이 거론되자 적극적인 행동으로 반대 의사를 드러내기 시작했다. 특히, 나고시 시민들은 야당, 노동조합, 교원단체가 중심이 되어 나고시 주민투표 실현 연대를 조직했으며, 나고시 시의회에 주민투표를 요구하였다. 결국, 1997년 12월 후텐마 기지 반환에 따른 해상 헬리포트(Heliport) 기지 건설의 찬반 여부를 묻는 나고시 주민투표가 실시되어 유권자 82%가 투표에 참여하였고, 52.8%가 반대 의사를 표시했다. 그러나 주민투표의 결과를 존중하여 기지 건설 계획 수용을 포기한다고 밝혔던 나고시장 히가(比嘉)는 1997년 12월 24일 하시모토 수상과 면담 후, 헤노코 기지 건설이 오키나와 미군 축소를 위한 첫걸음이며 반드시 나고시를 발전시키겠다는 수상의 엄숙한 약속을 믿는다고 말하며, 나고시와 북부지역의 경제부흥을 조건으로 한다면, 대체기지 건설을 받아들인다는 의사를 하시모토 수상에게 표명하고 시장직을 사임하였다.³¹¹⁾

1998년 2월 나고시장 보궐선거에서 헤노코로의 기지 이전을 반대하는 혁신세력 후보가 패배하고, 조건부 찬성파인 키시모토 타테오(岸本健男)가 당선되어 헤노코 기지 이설 문제에 대한 의사 표명을 유보하고, 오키나와현 지사에게 일임하였다. 그 해 11월 오키나와 지사 선거에서 자민당 소속의 이나미네 케이이치(稲嶺惠一) 후보가 당선되었다. 이나미네 지사는 군민 공용과 15년 사용기한의 조건부 수락임을 강조하며, 후텐마 기지의 이전지가 미국 캠프 슈와브 수역 내 나고시 헤노코 연안지역으로 확정되었음을 발표하였다. 이어 12월 나고시장이 후텐마 기지의 헤노코 이전을 정식으로 표명함에 따라 일본 정부는 각의 결정하였다.

하지만 이러한 상황 속에서도 후텐마 기지의 헤노코로의 이전은 미·일 정부가 합의한 의도대로 실행에 옮겨지지 못했다. 2000년 이후 진행되었던 이설작업은

311) 장원석, “오키나와 군사기지 건설과 주민 저항의 동인,” 『대한 정치학회』 제17집 2호(2009), p.223.

헤노코 지역주민과 반기지, 반전 평화, 환경운동단체들이 결합된 반대세력에 의해 실력으로 저지되었고, 진보적 성향을 띤 오키나와 지역 언론들과 학계 지식인들, 혁신세력 정치인들이 이들의 실력 투쟁을 측면에서 지원하는 형태로 반대운동이 지속되었다.³¹²⁾

미·일 양국은 2006년 주일미군의 재편에 따른 합의에 따라 오키나와 기노완시에 있는 후텐마 기지를 같은 현의 나고시 헤노코 연안부로 옮기기로 합의하였으나, 하토야마 정부가 출범하면서 기존 미·일 합의안을 깨고 후텐마 기지에 대한 오키나와 현 외 이전 가능성을 제시하면서 갈등이 증폭되었다. 기지 이전 문제를 둘러싸고 교착상태에 빠진 하토야마 정부는 2009년 집권 이후 불과 9개월 만에 존립 위기에 빠지게 되었다. 그러나 2010년 5월 28일 외무·국방장관(2+2) 협의체인 미·일안정보장협의위원회(Japan-U.S.-Security Consultative Committee) 명의로 후텐마 기지를 2006년 미·일 간 체결된 기존 합의안의 이전지인 오키나와현 나고시 헤노코 연안부와 그 주변 해역으로 옮긴다는 내용의 공동성명을 발표하였다. 하토야마 총리는 후텐마 기지 이전 실패에 대한 책임을 지고 2010년 6월 2일 사임하였다.³¹³⁾

2013년 당시 오키나와현 지사인 나카이마 히로카즈(仲井眞弘多)가 후텐마 기지 이전을 위한 헤노코 지역의 매립을 승인했다. 이에 따라 일본 정부는 2014년 헤노코 이전 예정지의 지질조사에 착수하여 완료했다. 이 상황에도 오키나와의 기지 이전 반대 여론은 계속됐다. 2014년에는 오키나와현 내 미군 기지 이전에 반대하던 오나가 다케시(翁長雄志) 전 오키나와 나하(那覇) 시장이 오키나와현 지사로 당선됐다. 2015년 오키나와현 지사인 오나가 다케시가 일본 정부가 진행 중인 헤노코 연안 매립 공사를 공식 취소한 이후부터 현재까지 후텐마 기지 이전 문제로 인해 일본 방위성과 오키나와현이 대립하고 있고, 미·일 갈등도 지속되고 있다.

이렇게 일본이 기지 이전 문제로 미국과 갈등을 지속하는 배경에는 다음과 같은 요인들이 있다. 첫째, 오키나와현 밖 이전을 요구하는 현지 주민의 강력한

312) 진필수, “하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책 : 자립과 동맹의 딜레마,” 『일본 연구논총』 제32권 0호(2011), p.179.

313) 김미연, “주일미군 후텐마 기지의 재배치에 따른 딜레마 분석,” 『한국 거버넌스 회보』 제20권 1호(2013), p.156.

압력이 있다. 둘째, 일본 정부는 주일 미군기지 이설을 미·일 동맹 강화의 가장 중요한 초석으로 인식하고 있다. 이는 미국과의 군사적 동맹관계 강화를 통해 자국의 안보적 불안을 해소하고 더 나아가 동북아 지역에서의 군사적 영향력을 확대하고자 하는 목적에서 기인한다.

미국에게도 양보하기 어려운 이유가 있다. 첫째는 오키나와가 가진 전략적 가치 때문이다. 오키나와는 미국의 거대한 ‘불침(不沈) 항공모함’이다. 주일 미군 5만 5천여 명 가운데 2만여 명이 오키나와 기지에 주둔하고 있고, 주일 미군의 각종 군사 시설 중 75%가 이곳에 집중되어 있으며, 섬의 20%를 미군기지로 사용하고 있다. 또한 오키나와는 도쿄보다 서울과 타이베이보다 더 가깝다. 따라서 미국에게 오키나와는 북한과 중국을 견제할 수 있는 전략적 요충지인 셈이다.

둘째, 후텐마 기지 이전 문제는 해외 미군의 세계적 차원의 재편 계획에서 결정되었고 만약 이 문제에서 차질이 생긴다면 아시아에서 미군의 재편 계획은 모두 재검토되어야 하기 때문이다. 셋째, 후텐마 기지 이전 문제는 미국 국내에서도 정치 쟁점화함으로써 미국 정부로서도 쉽게 양보할 수 없는 정치적인 부담이 생겼기 때문이다.

후텐마 기지 이전 문제로 인한 미·일 갈등이 종료되지 않은 상황하에서도 양국은 안보협력을 심화시켜 밀월관계라 불릴 만큼 양국 관계를 회복시켜 나가고 있다. 도널드 트럼프(Donald John Trump)는 2019년 5월 25일부터 28일까지 일본을 방문해서 아베 신조 총리와 정상회담을 갖고, 미·일 관계가 아주 긴밀한 관계임을 전 세계에 과시하였다. 미·일 정상회담 이후 공동선언은 발표하지 않았지만 미·일 양 정상은 회담 이후 공동 기자회견을 열었고, 미국 국무부와 일본 외무성은 홈페이지에 주요 내용을 상세하게 발표했다.³¹⁴⁾ 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 미·일 동맹의 심화이다. 양국 정상은 미·일 동맹이 세계에서 가장 긴밀한 동맹이고, 지역과 세계 안정과 번영을 위한 토대라는 데 인식을 같이 했다.³¹⁵⁾

314) 外務省(2019), 『日米首腦會談』(5월 27日); US Department of State(2019), “President Donald J.Trump and Prime Minister Shinzo Abe Advance the United States and Japan’s Global Partnership”(May 27).

315) The White House(2019), “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference”(May 27).

특히, 미·일 동맹은 2015년 미·일 방위협력 지침의 개정과 2016년 평화 안전법과 제도의 시행을 통하여 더욱 심화되고 있고, 새로운 시대에도 글로벌 동맹으로 계속될 것이라는 점이 강조되었다.³¹⁶⁾ 한걸음 더 나아가 양국은 트럼프 행정부에서 이미 발표된 안보 국방전략문서들과 일본의 2018 방위계획 대강의 내용의 정합성을 높이는 쪽으로 미·일 동맹을 심화시켜 나가는데 의견을 같이했다.³¹⁷⁾ 예를 들면 우주, 사이버 등의 새로운 영역에서 미·일 군사협력을 강화해서 협력의 수준을 영역 횡단(cross-domain) 작전까지 가능하도록 높이겠다는 것이다.

즉, 일본이 적국으로부터 심각한 사이버 공격을 받을 경우 이를 무력공격으로 간주하고, 미·일 안보조약 5조를 적용해서 미·일이 공동으로 대처할 방안을 찾겠다는 방침을 양국이 공식적으로 처음 확인한 것이다.³¹⁸⁾ 우주공간에서의 미·일 협력에 대해서도 국제 우주정거장에 대한 협력을 지속하고 달 표면 탐사와 같은 새로운 의제도 추가적으로 추진하겠다는 점을 밝혔다.³¹⁹⁾

둘째, 북한 문제이다. 양국 정상은 북한이 UN 안보리 결의를 완벽하게 이행해야 하고, 대북 제재가 계속되는 이상, 한·미일의 협력이 중요하다는데 의견을 같이 했다.³²⁰⁾ 특히, 북한의 완전한 비핵화의 대상은 북한이 보유하고 있는 대량살상 무기와 탄도미사일라는 것을 확인했다.

셋째, 지역 안보 정세이다. 양국 정상은 인도-태평양 지역에서 미군의 군사력 현시와 미국의 지속적인 관여가 중요함을 재확인했다.³²¹⁾ 우선 일본이 적국으로부터 무력공격을 받을 때에 미군의 개입을 자동적으로 보장하는 미·일 안보조약 5조가 센카쿠 열도에도 적용됨을 재확인했다 그리고 동중국해 및 남중국해의 현

316) 外務省(2019), 『日米首腦會談』(5月 27日).

317) 外務省(2019), 『日米安全保障協議委員會(日米「2+2」)』, (4月 19日).

318) 『NHK政治マガジン』, 2019年 4月 20日 字.

319) 미·일 양국은 2019년 11월 미일 정상회담에서 우주공간에서의 미·일 안보협력을 추진하는데 인식을 같이하고 이후 지속적으로 협력을 강화해오고 있다. 니혼게이아이신문은 이번 미일 정상회담 직전에 일본이 미국 주도의 달 탐사 계획에 참여하는 것을 공식적으로 발표할 것이라는 내용을 보도한 바 있지만, 외무성 발표자료에 따르면 “달 탐사에 관한 협력 논의를 가속화하는데 일치했다”는 점만 확인할 수 있다. 外務省(2019), 『日米首腦會談』(5月 27日); 『日本經濟新聞』, 2019年 5月 20日 字.

320) 다만 양 정상은 최근 북한이 발사한 신형 단거리 미사일에 대해 의견 차이를 보였다. 아베 신조 총리는 북한의 미사일 발사에 우려를 표명했던 것과 대조적으로, 트럼프 대통령은 핵실험이나 장거리 미사일 실험이 재개된 것은 아니기 때문에 여전히 ‘협상(deal)’의 가능성이 있다고 언급했다. 外務省(2019), 『日米首腦會談』(5月 27日); 『The New York Times』(2019년 5월 27일 자).

321) 外務省(2019), 『日米首腦會談』(5月 27日).

상태 유지를 위해서 미·일 공조를 강화하고, 미국-일본-인도-호주와의 협력을 주도해 나가기로 했다.³²²⁾

넷째, ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’이다. 즉, 중국의 포위 구상이다. 양국은 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’이 공동의 비전임을 공식적으로 확인하면서 미·일 양국이 지정학적인 경쟁과 강압적인 행동에 대응할 수 있도록 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’의 구현을 위해 보다 더 확대된 역할을 추구할 것임을 밝혔다.³²³⁾ 또한 양국 정상은 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’을 공동 비전으로 추진하기 위해 디지털 경제, 인프라 건설, 등의 분야에서 협력을 진행해 나갈 것을 재확인했다.³²⁴⁾ 이를 통해 미·일 양국은 중국이 추진하는 일대일로를 견제하여 인도·태평양 지역 내에서 경제적 관여를 높이기로 했다.

스가 요시히데 일본 총리도 지난 9월 취임 후 처음으로 트럼프 대통령과의 전화 회담에서 “자유롭고 열린 인도·태평양 전략”을 구현하겠다는 아베 전 총리의 노선을 계승하겠다는 의지를 강조하면서 “미·일 동맹은 지역과 국제사회의 평화와 안정의 기반이라며 아베 신조 전 총리와 트럼프 대통령의 깊은 신뢰 관계를 바탕으로 어느 때보다 더욱 공고해진 미·일 동맹을 더욱 강화하겠다”라고 말했다.³²⁵⁾ 또한 스가 요시히데 일본 총리는 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령 당선인 취임 후 미·일 양국 정상회담에서 미국이 일본에 이른바 ‘핵우산’을 제공한다는 것을 명확히 드러내기 위해, ‘미국이 일본을 핵무기로 방위한다는 방침’을 미·일 공동성명에 담도록 요구하려고 하고 있다.³²⁶⁾

4. 군사 안보적 함의(含意)

일본 정부는 코로나 19(COVID-19)의 확산으로 인해 2020년 4월 7일 긴급사태 선언을 발령했다. 아직까지 긴급사태 선언의 파급력을 예측하기는 쉽지 않겠지만 향후 일본의 안보 방위정책에도 많은 영향을 미칠 것으로 보인다.³²⁷⁾ 하지만, 이

322) 外務省(2019), 『日米首脳會談』(5月 27日).

323) 外務省(2019), “日米安全保障協議委員會共同發表”(4月 19日).

324) 外務省(2019), “ファクトシート: 「自由で開かれたインド太平洋」の實現に向けたエネルギー・デジタル・インフラ分野における最近の日米の取組(5月 27日).

325) 『오마이뉴스』, 2020년 9월 21일 자.

326) 『매일경제』, 2021년 1월 4일 자.

러한 혼란의 상황에서도 미·중 경쟁이라는 지역전략구도에는 변동이 없기 때문에 일본 정부는 2020년 방위예산을 예정대로 집행하였을 것으로 추정된다. 이는 중국의 급속한 부상과 군사력 증강을 일본에 대한 잠재적인 위협으로 간주하기 때문이다.

중국은 2019년 신중국 건립 70주년을 자축하며, 건국 100주년인 2049년까지 미국을 제치고 세계 최강 국가를 만들겠다는 ‘중국몽(中國夢)’을 선언했다. 중국은 그동안 국방백서, 대외문서, 고위급 교류에서 입버릇처럼 평화적이고 방어적인 대외정책을 추구한다고 밝혀왔다. 하지만 시진핑(習近平) 주석 집권 이후 서태평양 진출 확대, 중국해와 대만해협에서의 군사 훈련 강화 등 튼튼한 경제력을 바탕으로 한 군사력 강화에 힘쓰고 있다. 특히 시 주석 집권 2기가 시작된 2017년 이후 중국군은 2035년까지 국방 및 군의 현대화를 실현하고, 21세기 중반까지 ‘세계 일류 군대’를 실현하겠다는 구상을 공개했다.³²⁸⁾

중국은 경제적인 측면에서는 일본에 우호적인 국가라고 할 수 있지만, 센카쿠 열도의 영토분쟁과 관련한다면 잠재적인 측면에서 일본을 위협할 수 있는 위험한 국가이다. 동북아시아 해양패권을 노리는 중국은 해상운송에 기반을 두고 있는 일본의 경제에 있어 중대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 일본은 센카쿠 열도 분쟁 등 중국과의 다양한 충돌 위협에 대비하기 위해 자국의 군사력을 증강하여 ‘보통국가’가 되고자 한다. 이에 일본 정부는 미·일 동맹 강화를 통한 미국의 아시아 회귀 정책에 편승하여 미국과 함께 중국을 견제하고자 하며, 육군·해군·공군 자위대의 병력 및 군비를 증강하고, 자위대의 활동 범위를 확장하고 있다.

제2절. 헌법 제9조 및 전수방위 측면 : 보통국가 노선의 방위정책

전후 일본은 전수방위(專守防衛)를 견지해 왔다. 이는 자위대의 존재가 ‘전쟁을 수행할 수 있는 능력을 보유하지 않겠다’고 규정한 평화헌법에 위배된다는 비판에 대응하기 위해 자위대가 자체 방어(自衛)를 초과하는 수준의 임무와 능력을

327) 일본 정부는 코로나 19와 관련해 새롭게 예산으로 자위대 병원의 의료장비를 갖추거나 긴급 수송을 위한 항공기 정비 등을 포함하는 121억 엔을 편성함. 防衛省.(2020), 「令和2年度補正予算の概要」(4月 7日).

328) 『문화일보』, 2019년 5월 22일 자.

추구하지 않을 것임을 보장하기 위해서였다. 자위대의 창설 다음 해인 1955년 스기하라 아라타(杉原荒太) 당시 방위성 장관은 “외국을 공격하거나 침략하지 않고, 오로지 방어에만 전념할 수 있는 필요 최소 한도의 무력만을 가질 것”이라고 밝혔는데, 이것이 전수방위(專守防衛) 원칙의 기원이다.³²⁹⁾

전수방위(專守防衛)는 군사적인 측면에서 아주 수동적인 전략이다. 군사력 사용의 목적과 범위, 대상을 ‘자체 방어에 필요한 최소한도’로 억제하기 때문이다. 전수방위(專守防衛)에 따르면 일본은 첫째, 외부 세력의 공격을 받아 영토와 국민에 대한 피해가 발생해야만 방어를 위해 군사력을 사용할 수 있고, 둘째, 군사력의 사용은 자국의 영토와 그 주변을 공격한 외부 세력만을 대상으로 가능하며, 셋째, 타국의 영토에 대한 병력의 파견과 직접적인 공격은 할 수 없다.³³⁰⁾ 이와 같은 전수방위(專守防衛) 원칙을 견지하기 위해, 일본은 전후 자체 방어를 초과하는 무기체계(항공모함과 폭격기, 지상 공격용 미사일, 그리고 핵무기를 비롯한 대량살상 무기) 보유와 도입을 배제해 왔다. 또한 자위대의 해외 파견은 후방에서의 UN 평화유지 활동과 재건, 보급 지원 등의 비전투임무에 국한되었으며, 분쟁 지역에서의 무력 사용도 자체 방어 목적으로만 사용할 수 있도록 엄격하게 제한되었다.

일본은 방위정책의 기본 이념으로 ‘전수방위(專守防衛) 원칙’과 ‘문민통제’와 ‘군사 대국화 배제’ 원칙을 규정하고 있다.³³¹⁾ 하지만 아베 신조 총리와 자민당이 재집권에 성공한 2012년 말을 기점으로, 일본은 기존의 전수방위(專守防衛) 원칙의 틀을 벗어나 자위대의 역할과 임무를 지리적·기능적으로 확대하려는 움직임을 본격화하였다.³³²⁾ 즉, 보통국가 노선을 군사 분야에 적극적으로 적용하고 있는 것이다.

329) 이후 1970년에 발행된 일본 최초의 『방위백서』(防衛白書)에서 ‘전수방위(專守防衛)’라는 용어가 처음 명시적으로 사용되었다. 等雄一郎. “專守防衛論議の現段階: 憲法第9條、日米同盟、そして國際安全保障の間に揺れる原則.” 『レファレンス』, 第664号(2006), p.25.

330) 조양현. “일본 방위 안보 정책의 변화와 전망,” 외교안보연구원, 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제』(서울: 외교안보연구원, 2008), p.300.

331) 防衛省·自衛隊 編, 『日本の防衛: 防衛白書 平成 30年』(東京: 防衛省, 2018), p.214.

332) 아베 신조 수상은 지난 2006년 고이즈미의 뒤를 이어 수상에 취임했지만 불과 1년 만에 사임했고, 자민당 2009년 총선거에서 민주당에 패하여 사상 처음으로 원내 제1당의 지위를 상실한 채 야당으로 전락했다. 그러나 민주당 내각이 2011년 3월의 동북부 대지진, 2012년 중국과의 센카쿠 열도(尖閣諸島, 중국명 ‘다오위다오’(釣魚島)) 영유권 분쟁에 효과적으로 대처하지 못하면서 정치적 입지가 약화되었고, 아베 신조가 이끄는 자민당이 2012년 12월의 총선거에서 원내 의석 과반수를 차지하는 승리를 거두었다. 『연합뉴스』, 2012년 12월 16일 자.

1. 헌법 제9조 해석 변경 : 집단적 자위권 행사 범위 확대

향후 일본은 급변하는 주변국 정세와 미국의 요구에 부응하기 위해 필요할 때마다 헌법 제9조의 해석 변경을 통하여 집단적 자위권의 행사 범위를 확대하여 나갈 것으로 전망된다. 집단적 자위권이란 “자국과 밀접한 관련이 있는 동맹 국가 또는 우방 국가가 무력 공격을 받을 경우, 이를 자국에 대한 위협으로 규정 (UN헌장 제51조)하여 무력으로 대응하거나 저지할 수 있는 권리”를 말한다. <표-22>에서 보는 바와 같이 일본 헌법이 제정된 이후 일본 내각은 아베 신조 정부가 들어서기 이전까지 헌법 해석에서 집단적 자위권의 행사는 단 한 번도 포함되지 않았었다. 이는 일본의 역대 내각들이 집단적 자위권의 행사가 헌법에 위배된다는 입장을 견지해 왔음을 알 수 있다.

<표-22> 일본 헌법 제9조 해석 변경 과정

연도	주요 내용	정부근거
'46	「일본국 헌법」 제정(전쟁포기 및 전력 불보유 조항을 포함)	
'51	「미·일 안보조약」 체결에 따른 「보안대」 설치	‘보안대’는 전력이 아니라는 헌법 해석 변경
'54	「미·일 상호 방위 원조협정」 체결에 따른 「자위대」 창설	필요한 최소한도의 자위력 보유는 위헌이 아니라는 헌법 해석 변경
'54	자위대 해외파병 불가 방침	헌법 해석 계승
'70	전수방위(專守防衛) 입장	헌법 해석 계승
'81	집단적 자위권 행사 허용 불가 방침	헌법 해석 계승
'91	걸프전 이후 자위대 해외파병 필요성 제기	
'92	자위대의 유엔 평화유지군(PKO) 활동 실현	「유엔 평화유지 활동 협력법」 제정, 기본 5원칙 기준
'96	‘무장’ 자위대 해외파병 불가 방침	헌법 해석 계승
'99	일본 주변 해상에서 자위대의 미군 후방지원 및 수색	「주변사태법」 제정

	구조활동 가능	
'01	9·11 테러사건 계기로 미군의 공격·침공 원조 가능	「테러대책 특별조치법」 제정
'03	이라크 전쟁을 계기로 무력공격 사태에 관한 방침을 정함	「무력공격 사태 대처법」 등 관련법 제정
'07	‘방위청’을 ‘방위성’으로 승격, 참의원 헌법조사특별위원회 설치 「국민투표법」 제정, 「헌법 심사회」 설치	
'08	해상자위대 해외 활동 가능	「신테러대책 특별법」 제정
'12	자민당 「헌법 개정 초안」 발표	
'14	집단적 자위권 행사 가능	헌법 해석 변경

※ 출처 : 일본 헌법 제9조 해석 변경의 배경과 시사점(국회 입법조사처, 2014. 7. 21.)

하지만 일본 정부는 헌법 제9조의 해석 변경을 통하여 집단적 자위권을 도입하여 집단적 자위권의 행사 범위를 확대해 나가고 있다. 그러면 왜 일본 정부가 집단적 자위권을 도입하여 집단적 자위권의 범위를 확대해 나가는지 그 원인을 살펴보면 다음과 같다. 급변하는 주변국 정세에 대한 대응하고, 미국의 요구에 부응하기 위한 원인 외에도 본 연구를 진행하면서 두 가지 원인이 추가하여 작용함을 알 수 있었다. 첫 번째, 주권국가로서 일본이 새로운 국가정체성을 찾으려는 집단적 노력과 보수세력의 정치 공세는 일본의 집단적 자위권 도입 결정에 내적 원인으로 작용하였다. 두 번째, 중국의 부상과 미국의 쇠퇴라는 두 가지 외부 환경 변화에 대한 대응이 그것이다. 이는 일본의 최대 안보위협으로 대두된 중국의 부상과 미국 패권의 상대적 쇠퇴로부터 발생한 위기에 대한 공포와 그 같은 위기 상황이 일본의 보통국가화로 이어질 수 있을 것이라는 기회에 대한 희망이 결합되어 나타난 현상이다.³³³⁾

이러한 원인에 따라 아베 신조 총리는 자민당의 재집권 직후인 2013년 2월 일종의 사적(私的) 자문기관인 ‘안전보장의 법적 기반 재구축에 관한 간담회’를 설치했다. 이후 동 간담회는 7차례의 회의를 거쳐 2014년 5월 “중국의 부상 등 일

333) 박철희, 앞의 책(2016), p.23.

본의 안전보장 환경 변화를 고려해 볼 때, 기존의 헌법 해석으로는 대응하기가 곤란하기 때문에, ‘자체 방어를 위해 필요 최소한도의 무력행사’에 집단적 자위권의 행사가 포함되어야 한다”는 내용의 최종 보고서를 아베 신조 총리에게 제출하였다. 그리고 2014년 7월, 아베 신조 총리가 주재하여 개최된 내각회의는 집단적 자위권의 인용이 가능하다는 헌법 제9조의 해석 변경을 공식적으로 채택했다.³³⁴⁾ 일본에서 「헌법 해석의 변경」이란 헌법 개정을 둘러싼 논의가 제기될 때, 법률상 정해진 절차에 따라 헌법을 개정하는 것이 아니라, 조문의 해석을 변경하면서 개헌의 효과를 얻는 것을 말한다.

이는 현행 일본 헌법에서 “세계의 모든 사람들은 공포에서 벗어나서 평화롭게 생존할 권리가 있다”는 전문(前文)의 내용, 그리고 “국가는 국민 개개인의 생명과 자유와 행복추구권을 존중해야 한다”는 제13조의 내용을 관련 근거로 내세운 것이었다.

집단적 자위권이 제한적으로 허용되는 3가지 주요 사태를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 평화 안전법과 제도가 정비되기 이전까지는 자국의 영토와 국민에 대한 직접적인 무력 공격이 가해지는 무력공격 사태에 한정하여서만 방어 목적의 물리력을 행사할 수 있었다. 하지만 집단적 자위권의 제한적 행사를 용인하는 평화 안전법과 제도의 통과, 발효로 일본은 ‘방치하면 일본이 무력공격을 받는 사태’가 되는 다음의 3가지 사태에 대해서 이전보다 더욱 확대된 지리적·기능적인 범위에서, 물리력의 행사가 가능해졌다. 이러한 3가지 사태는 ‘존립 위기사태’와 ‘중요 영향 사태’, 그리고 ‘국제평화 공동대처 사태’이다.

첫째, 존립 위기사태는 “일본과 밀접한 관계에 있는 타국이 공격을 받아 일본 국가의 존립과 국민의 생명 및 자유, 행복추구권이 위협받는 사태”이다. 이 경우 일본은 밀접한 관계에 있는 국가와 국외에 거주하는 일본 국민의 안전과 이익을 지키기 위해, 일본 영토 밖에서도, 자체 방어를 초과하는 목적을 달성하기 위해 무력을 사용할 수 있게 되었다.³³⁵⁾ 이러한 존립 위기사태는 집단적 자위권이 가

334) 야당을 비롯한 일본 내의 비판 세력들은 이러한 아베 신조 내각의 결정을 ‘해석 개헌(改憲)’이라고 비판했다. 손기섭. “아베 신조 정권의 집단적 자위권 성립과 동북아.” 『국제정치 연구』 제19집 제2호(동아시아 국제정치학회, 2016), pp.202-203.

335) 손기섭. 앞의 책, p.206 ; 조양현. “일본 안보법과 제도 재정비의 의미와 한국의 대응전략.” 『외교』 제117호(2016), p.83

장 직접적으로 적용되는 사태로써, 이러한 사태의 예로는 미국으로 향할 가능성이 있는 탄도미사일의 요격,³³⁶⁾ 등이 있다.

둘째, 중요 영향 사태는 과거에는 ‘주변사태’로 불렸었는데, “직접적인 공격이 가해진 것은 아니지만, 일본 이외의 주변 국가에서 발생한 주변사태를 그대로 방치할 경우, 국가안전보장에 중대한 영향을 줄 수 있는 무력공격 사태로 전환될 우려가 있는 사태”이다. 이러한 사태의 예로는 남중국해 및 중동에서의 일본과 밀접한 관계에 있는 국가의 선박에 대한 해상교통로 차단 등이 있다. 이러한 사태는 당장 일본의 영토와 국민에 대한 위협이 아니라는 점에서 직접적인 무력의 사용은 허용되지 않지만, 1차적인 당사자에 해당하는 일본과 밀접한 관계에 있는 국가에 대해 비전투 군사활동(보급과 수리, 탄약 및 연료 제공, 선박 검색, 수색 및 구조)을 후방에서 지원할 수 있게 되었다.

특히 후방지원을 할 수 있는 지리적인 범위가 과거 주변사태의 경우 ‘일본 주변’이라는 특정 지역 이내로 국한되었지만, 중요 영향 사태에서는 ‘전 세계의 공해(公海)와 동의를 받은 외국의 영토, 영해, 영공’으로 규정하여 사실상 지리상의 제약이 없어졌다.³³⁷⁾ 다시 말해서 일본과 밀접한 관계가 있는 국가 후방에서의 지원 임무만을 대상으로 한다면, 일본은 세계 어디든지 군사적인 개입이 가능하게 되었다.

그리고 국제평화 공동대처 사태는 “국제사회의 평화와 안전을 위협하는 사태로서 그 위협을 제거하기 위하여 국제사회가 UN의 목적에 따라 공동으로 대처하며, 일본이 국제사회의 일원으로서 적극적으로 기여할 필요가 있는 사태”로 정의된다. 이는 일본이 세계적, 혹은 지역 차원의 집단안보(collective security) 체제 일원으로 동참하는 것을 뜻한다.³³⁸⁾ 과거 일본은 UN 주도의 평화유지 활동에

336) 일본은 자국 영토의 방어를 위한 패트리엇 지대공 미사일 외에도, 미국 본토와 서태평양 일대의 미군 기지에 대한 탄도미사일 공격을 방어할 수 있도록 해상자위대의 이지스 구축함 6척에서 사거리 수백 km급의 미국제 SM-3 장거리 함대공 미사일을 탑재, 운용한다. 아울러 일본은 SM-3의 지상 배치형인 ‘이지스 어쇼어’(Aegis Ashore)를 오는 2020년대 초까지 도입, 북부와 서부에 배치할 계획이었으나 취소했다. Tim Huxley and William Choong eds, *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2018*(London, UK: International Institute for Strategic Studies, 2018), pp.73-74.

337) 손기섭, 앞의 책, p.206 ; 조양현, 앞의 책(2016), p.83.

338) 일본은 걸프전쟁 이듬해인 1992년 캄보디아에 공병 부대원들을 중심으로 구성된 자위대 병력을 파견한 것을 시작으로 동남아시아, 아프리카, 중앙아메리카 등지의 분쟁 지역에서 UN 평화유지 활동을 수행해 왔다. 그동안 이들의 파견은 사전에 기한, 내용을 규정하는 별도의 특별법에 따라 실시되었다. 하지만 2015년 평화 안전법과 제도의 통과, 발효를 계기로, UN 결의에 의거하여 평화 유지 활동을 수행하기 위한 자위대의 해외 파견이 상시적으로 가능해졌다. 김승현, 앞의 책, p.126.

서 자체 방어를 위한 무력 사용만을 허용했지만, 국제평화 공동대처 사태의 법과 제도화를 계기로 긴급 경호와 현지에서의 안전 확보 등의 임무 수행을 위해서도 무력을 사용할 수 있게 되었다. 이로써 국외에서 평화유지 활동을 수행하는 자위대원들의 무력 사용 기준이 ‘자체 방어’에서 ‘임무’로 변경되었으며, 앞으로는 보다 다양한 상황에서의 무력 사용이 가능해졌다.³³⁹⁾

정리해 보면, 현행 일본 헌법은 전쟁의 포기와 전력 불보유 및 교전권의 불인정을 분명히 명기하고 있다. 하지만 일본 정부는 헌법 해석의 변경을 통하여 ‘보안대’를 설치했고, 보안대를 ‘자위대’로 재 편성하여 실질적으로는 군대로서의 역할을 수행하도록 하였다. 또한 자위대는 해외파병이 불가하다는 방침을 1991년 걸프전 이후 UN 평화유지군 활동을 시작으로 ‘비무장’한 자위대의 해외파병이 가능한 것으로 헌법 해석 변경을 통해 바꾸어 놓았다. 그리고 일본 정부가 용인하지 않았던 집단적 자위권 행사도 헌법 제9조 해석을 변경하고 이를 바탕으로 평화 안전법과 제도의 각의 결정으로 일정한 요건을 구비하였을 경우에 한해 제한적으로 가능하게 되었다. 이는 어떻게 보면 일본이 전쟁을 할 수 있는 보통 국가에 근접했다는 것을 의미한다.

향후 일본의 방위정책의 가장 큰 특징은 국익에 따라 제약 없이 해외에 자위대를 파견하여 군사활동의 영역을 확대하는 것일 것이다. 현재 헌법은 집단적 자위권의 행사를 금지하고 있으나, 미·일 동맹 영역의 확대와 각종 법안들에 나타난 집단적 자위권 관련 부분들은 현재 헌법의 규정과는 相反되게 자위대의 국외 활동을 기정 사실화하는 추세이다. 더욱이 일본이 UN 중심의 PKO 활동을 적극 추진하는 이유 중의 하나도 유엔헌장이 각 국의 집단적 자위권을 인정하고 있음과 적지 않은 관계가 있다.

지금까지 일본의 집단적 자위권 확보 추진은 기회가 있을 때마다 헌법 제9조의 해석을 변경하고, 이를 근거로 집단적 자위권 관련 법과 제도들을 정비하여 이루어졌다. 앞으로도 헌법 제9조가 개정되어 완전한 집단적 자위권을 행사하기 이전까지는 필요시마다 헌법 해석 변경을 통하여 집단적 자위권의 범위를 조금씩 확대하여 나갈 것으로 예상된다.

339) 손기섭, 앞의 책, pp.206-207.

2. 헌법 제9조 개정 : 완전한 집단적 자위권 행사 추진

일본 헌법 제9조에 의해 상징되는 이른바 평화헌법은 전후 일본의 국가 형성 과정에서 제정되어, 이후 일본의 정치와 사회에 많은 영향을 미쳐왔고, 일본 국민들에게 있어 일본은 평화헌법을 가진 평화국가라는 정체성을 형성하기도 하였다. 하지만 세계에서 가장 진보적인 평화헌법을 가진 일본 정치의 현주소는 과거 침략전쟁에 대한 반성이나 청산에 있어 후진성을 면하지 못하고 있고, 평화헌법은 항구적인 평화 추구라는 본래의 의미를 상실한 채, 해석 개헌 등의 형태로 유명무실한 존재가 되어왔다.³⁴⁰⁾

거기에 더하여 아베 신조 정권이 들어선 이후 헌법 개정 시도는 급격히 진행되었는데, 특히 아베 신조 총리는 자신의 임기 내에 헌법 9조의 개정을 완료한다는 목표로 추진하다가 지난 9월 사임하였다. 아베 신조 총리는 2020년 새해 시무식에서도 “우리에게 부여된 막대한 책임이기도 한 헌법 개정을 향해 커다란 발걸음을 내디디야 한다. 그것이 자민당의 역사적 사명”이라며 헌법 개정엔 전력을 기울일 것을 재차 강조했다.³⁴¹⁾ 일본이 헌법가치로 어떤 항목을 헌법 개정안에 포함시킬 것인지에 대하여 현재 자민당 이외의 다른 정당에서는 헌법 개정 초안을 마련하지 못한 상황이기 때문에 2012년 4월 자민당이 발표한 ‘일본국 헌법개정안’이 가장 유력한 개정안으로 논의되고 있다.³⁴²⁾

가. 평화 헌법의 의미

일본 헌법의 여러 조항 중에서 개정의 논란이 예상되는 조항은 제9조이다. 이 헌법 제9조는 두 가지의 측면에서 중대한 의미를 지니고 있다. 하나는 일본이 전쟁의 책임을 자각하고 반성하여 다시는 침략 의지를 가지지 않겠다는 국민들과 아시아 국가에 대한 서약의 의미이고, 또 하나는 국가의 자위권에서 벗어나 국민의 평화적인 생존권을 중요시하는 입장으로 전환한다는 의미이다.³⁴³⁾

이것은 헌법에 평화조항을 넣어 전범국가로서의 책임을 다하고, 국제사회의 새로운 일원이 된다는 의미이고, 국민들을 국가의 제국주의적 정책에 희생시키지

340) 이상봉, “전후 일본 보수정치와 평화헌법”, 『국제정치 연구』 제9집 1호(2006), p.288.

341) 『한국 면세 뉴스』, 2020년 1월 7일 자.

342) 이은철, “일본의 헌법 개정 절차와 자민당의 개헌 초안”, 『외국 법률 이슈브리핑』, 제33호, 국회도서관(2016), pp.1-4.

343) 이상봉, 전거서, p.307.

않고 개개인의 삶을 보장한다는 의미에서 세계 여러 국가들과 국민들에게 사죄하는 조항으로 볼 수 있다. 하지만, 일본의 헌법과는 달리 일본의 실제 행동은 이와 다른 양상을 가지므로, 일본의 국제적인 마찰은 지속되고 있다. 예컨대 제국주의의 확장 과정에서 발생한 중군위안부 등의 피해자를 부정하고, 국가의 수장이 공식적으로 전쟁범죄자를 추도하는 야스쿠니 신사를 참배한다거나, 과거사를 왜곡해서 교육하려는 태도들은 제국주의 시대에 식민지배를 받았던 국가들과의 관계에 있어서 지속적인 문제를 발생하게 하고 있다.

나. 헌법 개정의 배경

헌법 개정의 배경이 된 것은 첫째, 일본의 국제공헌론이다. 1991년 걸프전에 발발했을 때 미국의 조지 부시 대통령은 일본의 가이후 도시키(海部俊樹) 총리에게 걸프전에 자위대를 파견해 줄 것을 요청하였다. 하지만, 일본의 가이후 총리는 평화 헌법 조항인 헌법 제9조의 규정을 근거로 들어 걸프전에 자위대를 파견할 수 없음을 통보하였고, 미국에 경제적·재정적인 지원만을 약속하였다. 결국, 일본은 걸프전에 자위대를 파견하지 않았고, 130억 달러에 달하는 재정 지원만을 했었다.³⁴⁴⁾

이러한 일본의 경제적·재정적인 지원을 두고 미국을 포함한 여러 국가들은 일본이 ‘수표책 외교’(checkbook diplomacy)를 하고 있다고 비난했다.³⁴⁵⁾ 그 쓰라린 경험을 바탕으로 일본은 자위대의 해외 파견을 용인하는 유엔 평화유지 활동(PKO) 협력법을 제정하여 1992년에 통과시킴으로써 자위대가 유엔이 주도하는 평화유지 활동에 참여할 수 있는 길을 열어 놓았다. 이를 계기로 일본 내에서 본격적인 헌법 개정 논의가 시작되었다.

두 번째, 과거의 역사에 대한 인식이다. 일부의 일본 국민은 과거의 역사에 대하여 일본을 침략전쟁의 주체로서 가해자라는 것을 인식하지 못하고, 일본 국민은 침략전쟁의 수행과정에서 고통을 받았다는 피해의식을 가지며, 전황(戰況)이 기울 대로 기울었는데 사건의 아무런 경고도 없이 원자폭탄을 터뜨려, 수십만 명의 민간인이 희생당했다고 생각한다.³⁴⁶⁾ 또한 식민정치의 결말이 식민지 국가의 저항이 아닌 미군에 의해 이루어졌기 때문에 일본은 아시아 국가들에 대해 식민

344) 中西寛、湾岸戦争と日本外交, <http://www.nippon.com/ja/features/c00202/>(검색일: 2020년 5월 7일).

345) http://night-news.moe-nifty.com/blog/2006/09/post_ca60.html(검색일 : 2020년 6월 7일)

346) <http://blog.daum.net/aquarius-eu/2398954>(검색일: 2020년 10월 27일)

지배 청산을 실력으로 인정하지 않았다. 그리고 미군에 의해 이루어진 관대한 전후처리로 인하여 전쟁의 종료 후에도 세계에 대한 사죄가 아닌 경제적 기회로 전쟁 이후의 상황을 인식하였다.³⁴⁷⁾

이러한 과거의 역사에 대한 일본 국민의 인식과 함께 일본이 현재의 헌법을 가지게 된 과정을 살펴보면 현재의 헌법 개정 시도에 대한 원인을 알 수 있다. 일본은 그들이 자발적으로 제정한 헌법이 아닌, 미국 점령군의 강요에 의해 부여된 헌법을 가지게 되었다. 2차 대전 패전 후 일본은 미군에 의하여 만들어진 점령 과정에서 미군이 제안한 헌법을 거부하고 싶었지만, 점령 당시 국체 수호가 최우선 과제였던 일본 지배층에게 천황의 전범(戰犯) 기소를 막고, 천황제를 유지하기 위해서는 “평화헌법”으로 불리는 이 헌법을 할 수 없이 받아들일 수밖에 없었다. 이러한 역사 때문에 현재 일본의 헌법 개정은 “자주적 헌법을 구성하려는 시도”로써 주장되고 있고, 현재 변화된 세계 속에서의 일본의 위치를 재정립시키려는 것이라는 명목 하에 헌법 개정이 시도되고 있는 것이다.

세 번째, 전임 아베 신조 총리의 헌법에 대한 인식 그 자체이다. 이러한 헌법에 대한 인식 형성은 아베 신조 총리의 외조부인 기시 노부스케(岸信介)의 영향이 컸다. 아베 신조 총리는 많은 인터뷰와 그의 저서에서 기시 노부스케에 대한 존경심을 표현하고 있는데, 2006년에 집필한 『아름다운 나라로』의 앞부분에서도 “조부는 어린 시절부터 나의 눈에는 국가의 장래를 어떻게 할 것인가, 그것만을 생각하고 있는 진지한 정치가로 밖에 비치지 않았다. 게다가 세상의 엄청난 비난에도 불구하고 그 태연자약(泰然自若)한 태도는 가족이지만 자랑스럽게 생각하게 되었다”³⁴⁸⁾ 라고 말하고 있다. 아베 신조 총리는 헌법 개정 문제에 있어서도 기시 노부스케와 관련하여 직접적으로 언급하고 있다.

즉 2005년 『諸君!』 2005년 6월호에 실린 저널리스트인 사쿠라이 요시코(櫻井よしこ)와의 대담에서 “헌법 개정은 기시 노부스케의 유지(遺志)이며, 헌법 개정을 이루는 것이 아베 신조 총리 본인의 의무”라고 언급하였다. 이와 같은 그의 인식에 비추어 볼 때 지난 9월 사임할 때까지 아베 신조 총리의 개헌 추진 움직임

347) 김지연, “전후 일본의 평화주의의 기원과 국체 수호”, 『동양 정치사상사』 제2권 제2호(한국 동양 정치사상사 연구회, 2003). p.200.

348) 安倍晋三, op. cit., p.24.

임은 당연한 것이었다. 헌법 개정은 아베 신조 총리에게 있어서 정치적인 이해 득실을 넘어선 신념인 것이다.³⁴⁹⁾

다. 헌법 제9조 개정안 및 찬반(贊反) 의견

제9조(평화주의)

- ① 일본 국민은 정의와 질서를 기조로 한 국제평화를 성실히 추구하며 국권의 발동으로서의 전쟁을 포기하고, 무력에 의한 위협과 무력행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써 사용하지 않는다.
- ② 전항의 규정이 자위권의 발동을 방해하는 것은 아니다.

제9조의 2(국방군=자위대)

- ① 일본의 평화와 독립 및 국가와 국민의 안전을 확보하기 위해 내각총리대신을 최고 지휘관으로 하는 국방군을 보유한다.
- ② 국방군은 전항의 규정에 의한 임무를 수행할 경우에 법률이 정하는 바에 따라 국회의 승인과 그 밖의 통제에 복종한다.
- ③ 국방군은 제1항에서 규정하는 임무를 수행하기 위한 활동 이외에 법률이 정하는 바에 따라 국제사회의 평화와 안전을 확보하기 위해 국제적으로 협조 실행하는 활동과 공공질서를 유지하고 또한 국민의 생명과 자유를 수호하기 위한 활동을 실시할 수 있다.
- ④ 전 2항에서 정한 것 이외에 국방군의 조직과 통제 및 기밀유지에 관한 사항은 법률로 정한다.
- ⑤ 국방군에 속한 군인과 그 밖의 공무원이 그 직무 실시에 수반한 범죄 또는 국방군의 기밀에 관한 죄를 범한 경우 재판을 실시하기 위해 법률이 정하는 바에 따라 국방군에 심판소를 둔다. 이 경우 피고인이 법원에 상소할 권리는 보장되어야 한다.

제9조의 3(영토 보전 등)

국가는 주권과 독립을 지키기 위해 국민과 협력하여 영토, 영해, 영공을 보전하며 그 자원을 확보하여야 한다.

349) 김준섭, “일본국 헌법 9조 개정 논의에 관한 연구 : 아베 신조 수상의 ‘5.3 제언’을 중심으로,” 『일본 학보』 제121권(한국 일본학회, 2019), p.164.

현행 일본 헌법은 전후(戰後) 헌법, 또는 평화헌법이라고 일컬어지는 데, 그 이유는 헌법 제9조에서 “전쟁을 포기하고, 전력을 보유하지 않으며, 교전권을 인정하지 않는다”는 점을 규정하고 있기 때문이다. 일본 헌법 전문에서는 “정부의 행위로 인한 전쟁의 참화가 재발하지 않도록 한다”는 결의를 표명하고 전 세계 국민이 평화롭게 생존할 권리가 있음을 확인하고 있다. 즉, 일본 헌법은 개인의 존엄과 항구적인 평화를 실현한다는 목표를 내걸고, 그 실현을 위한 불가결한 전제로 평화적 생존권을 선언하고, 그 구체적 방안으로 헌법 제9조를 규정한 것이다.³⁵⁰⁾

이처럼 현행 일본 헌법 제9조는 전쟁을 포기하고, 전력을 보유하지 않으며 교전권을 인정하지 않는다. 하지만 자민당의 헌법 개정 초안에는 전력을 보유하지 않는다는 조항을 수정하고, 일본의 평화와 독립 그리고 국가와 국민의 안전을 확보하기 위해 자위대를 개편하여 국방군을 보유한다는 내용을 포함한다. 만약, 자민당의 헌법 개정 초안대로 일본 헌법 제9조가 개정된다면, 일본은 국방군이라는 보통의 군대를 보유하게 되고, 총리가 필요하다고 생각할 때는 언제든지 전쟁도 할 수 있는 ‘보통 국가’로 거듭나게 되어 헌법 제9조의 해석 변경을 통한 제한적인 집단적 자위권 행사가 아닌 완전한 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되는 것이다. 아베 신조 총리는 북한의 핵 및 탄도미사일 개발과 중국의 해양 진출 등 안보환경이 급변하고 있기 때문에 이에 대응하기 위해서는 헌법 제9조의 개정이 시급하다고 강조하였다.

하지만, 2020년 5월 3일 일본의 ‘헌법기념일’(제헌절)을 맞아 아사히신문이 실시·발표한 여론조사에 따르면 아베 신조 총리가 제안한 자위대의 존재를 명기하는 방향의 헌법 9조 개정에 대해 찬성 41%, 반대 50%로 반대가 더 많았다. 특히 국회에서 개헌 논의를 서두를 필요가 있느냐는 물음에는 압도적으로 많은 72%가 그럴 필요가 없다고 답했다. 서두를 필요가 있다는 응답은 22%에 그쳤다. 아베 신조 총리는 ‘군대 보유 금지’를 규정한 현행 평화헌법을 백지화하고 사실상의 군대로서 ‘자위대’를 명시하는 방향의 헌법 9조 개정을 추진했었지만, 국민 5명 중 3명이 이를 용인하지 않는다는 입장을 보인 셈이다.³⁵¹⁾

350) 김준섭, 앞의 책(2019), p.164.

현재 일본 국민들의 대부분은 헌법 개정보다는 코로나 바이러스로 인한 경제 문제 등에 관한 관심이 높은 상황이다. 이러한 상황에서 향후 일본 정부가 국민들의 지지를 얻어서 실질적인 헌법 개정을 이루어 낼 수 있을지 여부가 주목된다. 또한 개헌이 이루어지려면 중·참의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 하는데 현 자민당 내부에서도 헌법 개정의 반대파들이 있어서 현재로서는 어려운 점이 없지 않다. 그렇기는 하지만 헌법 개정 가능성을 전혀 배제할 수는 없다

헌법 개정을 통해 ‘집단적 자위권’이 명시되고 ‘자위대’가 군대로 전환할 경우 일본은 정치·군사대국으로 나가는데 거리낄 것이 없게 된다. 단, 아직까지 헌법을 지지하는 국민여론을 의식하고, 선부른 헌법 개정 논의는 주변국을 자극할 우려가 있기 때문에 신중한 자세를 보이고 있다. 그러나 일본은 앞으로 국제사회로부터 군사적 역할 증대에 대한 압력을 계속 받게 될 것이고, 이에 대처하기 위해서는 어떠한 형태로든 집단적 자위권을 확보하려 할 것이다.

다만 주변국과 국제사회로부터의 경계심을 유발하지 않는 방향으로의 점진적 개정이 이루어질 것으로 생각되지만, 현재 진행되는 헌법 제9조의 개정 논의에서도 제1항(전쟁 포기)에 대해서는 크게 반발이 없는 것³⁵²⁾을 보면 미국과의 안보 동맹을 통하여 현재와 같은 번영을 유지하려는 현재의 국가전략 방향에서 크게 바뀔 것 같지는 않다.

3. 적 기지 공격론 추진 : 선제공격(先制攻撃) 가능한 자위대

일본에서 적 기지 공격론은 1956년에 처음 제기되었다. 적 기지 공격론은 하토야마(鳩山) 당시 수상이 일본에 대한 적의 미사일 공격 상황을 예를 들어 “영토 안전에 대하여 급박한 위협이 진행되는 상황에서, 수수방관하는 것을 헌법의 취지라고 볼 수는 없다. 적의 공격을 방어하기 위한 다른 수단이 없다면, 적 영토의 기지를 공격하는 것도 자위권에 포함되어야 한다”는 입장을 밝힌 것에서 그

351) 『서울신문』, 2020년 5월 3일 자.

352) 일본의 원로 정치가인 나카소네 전 수상은 헌법 개정의 큰 쟁점인 헌법 제9조에 대하여 “제1항(전쟁 포기)은 남겨두어도 되겠지만, 제2항(전력 및 교전권 부인)은 개정하는 것이 좋겠다는 개인 의사를 피력하고 있다. 中會根康弘, 『21세기 일본의 국가전략(2000)』 서울: 시공사, 2001), p.166.

기원을 둔다.³⁵³⁾ 하지만 이 주장은 실제 정책으로는 반영되지 못했고, 일본 방위 전략의 핵심으로 전수방위(專守防衛) 원칙이 강조되면서, 그동안 적 기지 공격론은 금기시되어왔다.

냉전의 종식 이후, 일본 내에서 적 기지 공격론이 재차 주목받게 되었던 것은 중국과 북한 등에 의한 대량살상 무기 위협이 부각되면서부터였다. 대량살상 무기는 기존의 재래식 무기보다 방어에 필요한 시·공간적인 여유가 부족하고, 방어가 실패할 경우에는 인적·물적인 피해가 훨씬 크기 때문에, 외부의 공격을 받은 후에 방위력을 행사하는 전수방위(專守防衛) 원칙으로는 일본의 안전을 완벽하게 보장할 수 없다는 논리다.³⁵⁴⁾ 특히 최근 수년 동안 북한이 핵무기와 탄도미사일의 개발 및 운용 능력의 강화를 과시하면서, 일본 내부의 위협 인식은 한층 고조되었다.³⁵⁵⁾

이에 2017년 3월 말 자민당의 안보조사위원회는 ‘적의 탄도미사일 기지에서 이상 징후가 발생할 경우에는 독자적으로 선제타격이나 반격을 가할 수 있는’ 적 기지 공격능력의 확보를 주장하는 제언서를 아베 신조 총리에게 전달했다.³⁵⁶⁾ 동년 8월 초에는 오노데라 이쓰노리(小野寺五典) 방위상도 “탄도미사일 방어 능력의 종합적인 향상을 위해 적 기지 공격 능력의 보유를 검토할 것”이라고 말했다. 또한 2018년 2월 14일, 아베 신조 총리는 “적의 선제공격을 사실상 감수해야 하기 때문에 영토가 전쟁터로 변할 수밖에 없다”면서 전수방위(專守防衛) 원칙의 부정적인 측면을 부각했다.³⁵⁷⁾

이는 적 기지 공격론에 대해 일본 정부나 정치권이 과거보다 적극적인 자세를 취하고 있음을 보여주는 것이었다. 일본은 이미 적 기지 공격론을 실현할 수 있는 군사력을 확보하여 발전시키는 추세에 있다. 여기서 먼저 거론되는 것은 지상 타격 능력을 구비한 항공기이다. 일본은 2016년부터 미국제 F-35 ‘라이트닝-II’ 스텔스 전폭기 도입을 시작했으며, 현재까지 총 42대를 도입하였다.³⁵⁸⁾ F-35는

353) 高橋杉雄, “專守防衛下の 敵地攻撃能力をめぐって: 弾道ミサイル 脅威への 1つの 対応.” 『防衛研究所紀要』, 第8巻, 第1号(2005), p. 107.

354) Sheila A. Smith, *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019), pp. 123-125; pp.158-159.

355) Huxley, Tim and William Choong eds. op. cit., pp.67-69.

356) 『朝日新聞』, 2017年 3月 30日 字.

357) 『뉴스』, 2018년 2월 14일 자.

358) 일본의 F-35 도입은 지난 1960년대 말에 도입된 구형 F-4 ‘팬텀’ 전투기의 대체 목적이며, 도입 수량의

적의 레이더에 대한 탐지 가능성을 최소화할 수 있는 스텔스 항공기의 특성상, 타국의 영토에 대한 기습적인 침투가 가능하고, 공격을 수행하는 능력이 우수하다. 또한 일본은 2000년대 후반에 도입한 공중급유기 4대를 운용하여 F-35의 비행시간과 작전 범위를 확대하였고, 이를 통해 타국 영토로의 침투와 공격 임무를 효과적으로 지원할 수 있게 되었다.

2018년 방위계획 대강에서는 2023년까지 45대의 F-35 스텔스 전폭기를 신규 도입하고, 장기적으로는 60여 대를 추가 도입할 수 있음을 명시하였다. 이를 통해서 최대 140여 대의 F-35 스텔스 전폭기를 확보하여 기존의 주력 전투기인 F-15J를 교체한다는 것이 일본의 계획이다.³⁵⁹⁾ 여기서 주목되는 것은 일본이 도입할 F-35 중에서 수직 이착륙형(통칭 F-35B)도 최대 42대(2023년까지 도입되는 18대 포함)나 된다는 것이다. 이는 일본이 항공모함의 운용 능력을 확보하고, 이를 스텔스 전폭기의 이동식 발진 기지로 활용해서 공격 무기로서의 효용성을 증대시킬 가능성을 시사한다.³⁶⁰⁾

또한 일본은 지상 공격용 미사일의 도입과 개발을 적극화하는 추세이다. 북한에 의한 일련의 중·장거리 탄도미사일 시험 발사를 경험한 2017년 말부터 ① 미국제 ‘합동 공대지 순항미사일’(JASSM : Joint Air-to-Surface Standoff Missile), ② JASSM을 대함 교전용으로 개조한 ‘차기 원거리 대함 미사일’(LRASM : Long Range Anti-Ship Missile), 그리고 ③ 노르웨이제 ‘합동 타격 미사일’(JSM: Joint Strike Missile)의 도입 의향을 나타내고 있는 것이다.³⁶¹⁾ 이 미사일들은 사거리가 짧은 자위대의 기존 대함 미사일보다 원거리에 있는 표적을 타격할 수 있고, 미사일 모두 일본이 도입했거나, 도입 예정인 F-35 스텔스 전폭기에 탑재하여 운용된다는 공통점이 있다. 또한 일본은 2020년대 초반까지 자국산 대함 미사일의 사거리를 연장시키는 방식으로, 사거리 수백 km급의 개량형 미사일을 독

약 90%인 38대는 자국 내에서 면허 생산되었다. Gareth Jennings. “Japan Rolls Out First Domestically Built F-35.” *Jane’s Defence Weekly* (June 14, 2017).

359) 조양현. 앞의 책(2018), p.9.

360) 일본 방위성의 최신판 “2018년 방위계획 대강”에도 해상자위대가 2척을 보유 중인 ‘이즈모’(出雲: 배수량 약 2만 톤)급 헬기 모함인 ‘다목적 구축함’(多用途運用護衛艦)이라는 명칭 아래, F-35B 수직 이착륙기의 탑재, 운용이 가능하도록 개조하는 내용이 포함되었다. 이 경우 이즈모급은 적당 8대의 F-35B를 탑재, 운용할 수 있게 될 것이다. 조양현. 앞의 책(2018), pp.5-6 ; Kosuke Takahashi. “Japan to Spend More than USD 240 Billion on Defence over the Next Five Years.” *Jane’s Defence Weekly* (January 2, 2019), p.6.

361) Monica Montgomery. “Japan Looks to Purchase Cruise Missiles,” *Arms Control Today* Vol. 48, No. 6(July-August 2018), p.32.

자 개발하는 계획도 추진하였다.

아직까지 일본은 적 기지 공격론을 공식적인 정책으로 채택하고 있지는 않다. 현재 추진 중인 원거리 타격용 미사일의 도입과 개발도 “일본 영토를 위협하는 적의 군함과 상륙 부대의 침공을 효과적으로 억제하기 위해, 적의 위협 사정권 외곽에서 안전하게 운용될 수 있는 원거리 타격 능력이 필요한 것”³⁶²⁾일뿐, 타국 영토에 대한 공격을 염두에 둔 것은 아니라는 입장이다.³⁶²⁾ 그러나 해당 무기체계의 기술적인 특징과 잠재력, 그리고 일본 정부와 자민당을 위시한 집권 세력이 이들 미사일의 도입 근거로 북한 등에 의한 대량살상 무기 위협을 내세우고 있다는 점을 고려하면, 이러한 능력의 확보가 적 기지 공격론을 구현하려는 의도와 연관되어 있음을 부정할 수는 없을 것이다.³⁶³⁾

더구나, 최근 들어 일본은 적 기지 공격론을 공식 정책으로 채택, 수용하려는 움직임을 보이고 있다. 이는 실질적인 전수방위(專守防衛) 원칙과 국제법의 위반이다. 2020년 7월 14일 채택된 2020년판 일본 방위백서에는 “북한이 핵무기 소형화 및 탄두화를 실현한 뒤 이것을 탄도미사일에 탑재하여 우리나라(일본)를 공격할 수 있는 능력을 이미 보유한 것으로 보인다”라고 명시하였다. 이것은 북한의 핵·미사일 능력이 일본에 직접적인 위협이 된다는 점을 강조한 것이라고 볼 수 있다. 일본 정부는 이러한 위협에 대비하기 위해 북한 등을 염두에 둔 적 기지 공격 능력을 보유하기 위해 표적과 멀리 떨어진 곳에서도 적의 기지를 타격할 수 있는 장사정 미사일 운용을 적극적으로 검토하고 있다. 이미 2018년 방위계획의 대강에는 사거리가 900km인 JASSM을 조달·연구대상으로 명시하고 있고, JASSM을 적 기지 공격 능력이 아닌 적에게 점거된 외딴섬 탈환 등 도서(島嶼) 방어용으로 명시하고 있다. 하지만 최근 들어 일본 정부는 배치 중지 결정을 내린 바 있는 육상 배치형 요격미사일 시스템인 ‘이지스 어쇼어’ 도입을 적극 검토하고 있다.

2020년 6월 집권 자민당 의원들은 전임 아베 신조 총리에게 ‘적의 영역 내에서

362) 다시 말해서 원거리 타격용 미사일의 도입은 중국과의 영유권 분쟁 상태인 센카쿠 열도를 비롯한 동중국해의 ‘남서부 도서 지역’(南西諸島)을 공격하는 적의 군함, 혹은 직접 상륙을 시도하는 병력을 제압하기 위한 것이며, 따라서 전수방위(專守防衛) 원칙에도 위배되지 않는다는 것이 일본 측의 논리다. 『연합뉴스』, 2017년 12월 8일 자.

363) 『중앙일보』, 2018년 12월 19일 자.

탄도미사일 등을 저지하는 능력'이 필요하다고 제언했으며, 아베 신조 정부는 2020년 11월 말까지 이와 관련한 방향성을 정리하고 2020년 말까지 국가안전보장 전략을 개정한다는 방침이었다. 이러한 방침은 북한이 핵탄두를 탑재한 탄도미사일로 일본을 공격할 수 있는 만큼, 북한이 탄도 미사일로 일본을 공격하려는 움직임이 포착되는 경우, 공격을 실시하기 전에 적 기지를 폭격해 무력화하는 구상을 토대로 한 것이라서 선제공격 논란도 낳았었다.

이러한 논란이 확산되는 것을 피하기 위해 스가 요시히데 정권은 2020년 12월 10일, “억지력 강화 등의 표현을 사용해 미사일 방어 전략을 기한을 정하지 않고 계속 검토할 예정이지만, 적 기지 공격 능력을 일본 정부의 방침(국가안전보장 전략의 개정)에는 명기하지 않을 것이다.”라고 밝혔다. 일본 정부는 적의 사정권 밖에서 공격할 수 있는 지대함 장사정 순항 미사일인 ‘스탠드오프 미사일’을 개발하기 위해 내년도 예산안에 335억 엔을 반영할 방침이다.³⁶⁴⁾

제3절. 한국 안보에 미치는 영향과 대응 방안

일본은 우리에게 가깝고도 먼 나라이다. 지리적인 측면에서 가깝다 할 수 있을 것이며, 과거의 역사문제를 둘러싼 갈등 때문에 먼 나라라고 할 수 있는 것이다. 그렇다면 일본에게 한국과 한반도는 어떻게 인식되고 있는가? 첫째, 지정학적 측면에서 한반도는 해양세력인 일본과 대륙세력과의 교차지점의 역할을 한다. 따라서 한반도를 대륙세력에게 내주는 것을 일본의 안보에 커다란 위협으로 인식하는 것이다.

1963년 일본의 ‘미츠야 연구’와 1999년에 실시된 시뮬레이션 ‘한반도 유사시’ 한국의 상황을 상정하여 훈련을 실시한 것 등을 주목해야 할 것이다. 특히 일본이 보는 한반도의 전략적 중요성 때문에 일본 방위력이 증강되면 한반도를 직접적으로 영향권에 넣기 위하여 노력을 경주할 수도 있을 것이다. 두 번째, 한반도는 일본에게 있어서 경제적 이익 확보를 위해 중요하다. 다시 말해 한반도를 지리적 인접성에 따른 무역상의 이점이 있다고 보는 것이다. 북한은 경제 부진, 채무상환의 어려움과 핵 및 탄도미사일 개발에 따른 UN의 제재에 따른 문제로

364) 『매일경제』, 2020년 12월 11일 자.

현재로선 경제적 이익을 바랄 수 없는 상황이다. 하지만 일본은 북한을 잠재력 있는 시장으로 파악하고 있으며 따라서 남한과의 관계를 해치지 않는 한도 내에서 북한과의 관계 개선을 위해 노력하고 있다. 이렇게 볼 때 일본의 대 한반도 정책을 한마디로 요약하자면 ‘한반도의 현상유지를 위한 정책’이다. 일본의 입장에선 남·북한 간 어느 한 국가가 한반도를 통치하는 것은 일본의 국가이익과 관련해서 위험한 일이기 때문이다.

한반도를 둘러싼 동북아시아는 군사대국인 미국·러시아·중국·일본의 이해관계가 교차하고 있는 지역으로 현재와 같은 세력균형이 깨어질 경우에는 무력충돌의 발발 가능성이 매우 높은 곳이다.

이러한 점을 고려할 때 일본의 방위정책은 남북한 군사적 대치 상황과 동북아시아 지역의 냉전 상황 하에서는 간접적으로 한국의 도움이 되는 것으로 간주되었다. 이는 한·미 간의 군사 동맹관계가 성립되어 있고, 미·일 간에도 군사동맹관계가 성립되어 있기 때문에 극동 유사시에 양국이 공동으로 대응한다는 양국의 방위협력 지침에 따른 것이다. 그러나 일본이 세계 3위의 경제력을 바탕으로 군사적으로 강력해지고 동북아 지역에서 비중이 큰 군사적 역할을 수행하게 될 경우에는 그것이 어떤 형태이든지 동북아시아 국제질서의 역학관계에 영향을 미치게 될 것으로 짐작할 수가 있다. 즉, 미국과 함께 일본이 동북아시아 지역에서 평화 및 안전의 수호자로서 역할을 수행하는 긍정적인 측면과 반대로 주변국들의 불안을 조성하는 부정적인 측면을 모두 고려해 보았을 때, 분명한 사실은 일본의 정치, 경제, 군사적인 영향력이 더욱 증대될 것이라는 점이다. 이에 변화된 일본의 방위정책이 한국 안보에 미치는 영향과 그 대응방안을 살펴보고자 한다.

1. 긍정적인 영향

일본은 ‘국방의 기본방침’을 토대로 헌법을 준수하고, 전수방위(專守防衛)를 견지하여 타국에 위협을 가할 수 있는 ‘군사 대국이 되지 않겠다’는 기본 이념’에 따라 미·일 안보체제를 유지함과 동시에, 문민통제를 확보하고 비핵 3원칙을 준수하면서 방위력을 자주적으로 정비해 가고 있다. 일본은 방위정책의 변화된 내

용에 대해서는 주변국에 설명하고, 이해를 촉구하고 있다.³⁶⁵⁾

그러나 앞에서 평가된 바와 같이 방위력 증강의 대내·외적 변화 요인과 미국의 동아시아 안보정책의 변화(동아시아 회귀 정책), 중국과 북한 위협에 대한 인식 증대 등을 살펴보았을 때, 일본의 실질적인 군사 대국화는 기정사실로 받아들여야 할 것이다. 일본의 국제적 역할 증대와 자위대의 활동 영역과 역할 확대에 대한 평가는 긍정적인 요소와 부정적인 요소가 교차하고 있다.

가. 동북아시아 안정 및 균형자 역할

주일미군 재편의 핵심 목표가 양국의 전력 자산을 결합하여 그 시너지 효과를 제고하고 이를 바탕으로 동북아시아 지역의 역학관계를 재구성하는 것이다. 미·일 동맹의 합동작전 능력과 상호운용성이 심화되어 미·일 합동 전력이 대폭 증대된다면, 미·일 동맹과 주변국 사이의 힘의 비대칭 상태는 더욱 극대화될 것이다. 특히 미·일 동맹이 공동으로 개발·구축하고 있는 미사일 방어(MD) 체계는 고도의 전력 통합성과 실시간 대응성을 요구하는 바 가상의 적을 상정하고 대비태세를 갖추는 것은 더욱 위협적이다.³⁶⁶⁾

이렇게 일본이 미·일 안보체제의 기본 틀 속에서 방위력을 증가하는 것은 동북아 군사력 균형유지에 긍정적으로 작용할 수 있다. 동북아시아 지역은 경제적으로 상호의존성이 증대되었음에도 불구하고 다양한 분쟁 요인이 잠재하여 있고, 국가 간 이해관계의 상충과 영향력 확대 경쟁으로 인한 안보정세의 유동성이 지속되고 있다. 동북아시아 지역은 일본과 중국 간 센카쿠 열도 문제와 일본과 러시아 간 북방 4개 도서 문제 등의 영유권 문제, 배타적 경제수역의 경계확정 문제, 북한의 핵 문제, 대만 문제, 미사일 방어(MD) 체계 구축 문제, 환오염 문제 등 다양한 분쟁 요인이 상존하고 있다.

특히 중국은 급속히 성장한 경제력을 바탕으로 지속적으로 군사력을 증강하면서 무역에 대한 해상 의존도가 80%를 넘기 때문에 해양통제를 확대해야 할 상황에 처하였다. 이에 따라 해양전략 확장 전략을 추진하고 있다. 이런 상황에서 미국은 군사력의 절대적인 우위를 유지한 가운데 일본을 강력한 해양세력으로 편입하여 중국의 해양팽창을 저지하고 있다. 또한 일본은 지역적 안정과 평화

365) 국방 정보본부, 『일본 방위백서 2002』, p.202.

366) 김장민, 앞의 논문, p.104.

를 추구하면서 미국의 주도권 유지와 기득권 확보 및 능력 신장에 관심을 기울이고 있고, 일본은 미·일 안보동맹 체제 하에서 2014년 7월 평화 안전법과 제도를 통과시키는 등 자위대의 군사적 역할을 보다 확대하는 동시에 경제력을 토대로 방위력을 증강함으로써 미국과 함께 동북아시아 군사력의 안정 유지 및 균형자로서의 역할 확대를 추구하고 있다.

즉, 한반도 유사시에 평화 안전법과 제도에 근거한 일본의 집단자위권 행사는 동북아시아의 안보적 이익에 기여하는 점이 많다고 할 수 있다. 일본이 실제로 집단적 자위권을 행사하지 않더라도 집단적 자위권의 행사가 가능한 법적 체제를 갖추어 놓음으로써 평시 및 준전시에 주변국에 대한 억지력을 강화하는 데 도움이 되는 측면이 존재하는 것도 사실이다. 일본의 집단적 자위권의 해금과 방위정책 관련 법과 제도 정비는 곧 미·일 동맹 강화를 의미하며, 이는 주변국 억지력을 제고시키는 효과가 있다.³⁶⁷⁾

한국과 정치, 군사적 우호관계가 유지되고 있는 가운데 미·일 방위협력 체제를 바탕으로 한 일본의 군사력 증강은 동북아시아 내의 군사력 균형유지에 어느 정도 기여할 것이다. 물론 중국과 북한도 군사력 증강 추세에 있는 일본을 견제하고 있기 때문에 동북아시아에서 균형자 역할을 하고 있다. 하지만 일본의 군사력 증강을 역내의 어느 국가도 통제할 수 없는 상황에 이른다면 이것은 오히려 군비경쟁을 초래하는 등 한반도를 둘러싼 동북아시아의 안보를 불안하게 할 것이다.

나. 대북한 군사력 위협 억제

북한은 남북관계에 있어서 한동안 ‘6·15 공동선언’의 실천을 주장하며, 당국간 대화 및 민간 교류와, 경의선·동해선 연결공사를 진행하여 실리위주의 남북 교류 협력을 추진하는 등 대남 유화 전략을 구사하는 듯 보였다. 하지만 지난 2020년 6월 16일 갑자기 대북 전단지 살포를 문제 삼으며, 군사합의 파기까지 거론하면서, 남북교류협력사무소를 폭파하였다. 이는 2차 북·미 정상회담의 결렬 등 나름대로의 이유는 있겠지만 본질적으로는 대남 적화전략을 폐기하지 않고, 군사적 능력과 태세를 유지하는 가운데 ‘선군정치’의 기치 아래 사상무장을 강화하고 방대한 군사력을 유지하면서 대량살상 무기 개발과 전력증강 및 준비 태세

367) 박철희, 앞의 책(2016), p.188.

보강에 주력하는 등 북한의 군사적 위협의 실체에는 변함이 없음을 보여준 것이었다.

북한은 최근에 수회에 걸쳐 일본으로 하여금 대비태세를 강화하고 군사적 조치를 위한 방위정책 관련 법과 제도를 정비하는 발미를 제공했다. 북한은 1998년 8월 말 일본 상공을 통과하는 장거리 미사일을 시험 발사하였으며, 국제적인 항의에 대해 인공위성을 발사하였다고 주장하였다. 그리고 1999년과 2001년에 일어났던 괴선박 사건으로 인해 자위대 창설 이후 처음으로 해상경비 행동이 발령되었고, 이에 따라 괴선박, 무장공작원 등에 적절히 대처하기 위한 자위대법을 개정하여 ‘무기 사용 규정’을 구체화하였고,³⁶⁸⁾ 2014년에도 자위대법을 개정하여 무기의 사용 범위를 확대하였다.

그리고 2017년은 북한의 핵미사일 발사 위협의 고조에 따라 군사적 긴장감이 높아지고 지역안보가 그 어느 시기보다 불안정했던 한해였는데, 2018년 방위계획 대강은 북한 탄도미사일 등의 방어를 국가안보의 우선순위에 두고 이에 대한 대처능력 확보에 주력하겠다는 입장을 피력하였다. 실제로 일본 정부는 2020년 8월부터 ‘북한’ 등을 염두에 두고, 적 기지에 대한 공격 능력을 확보하기 위하여 표적과 원거리 위치에서 적 거점을 공격할 수 있는 장거리 미사일 도입을 추진하고 있다. 그러나 적 기지 공격 능력의 확보와 상대의 영해나 영공 내에서 저지할 수 있는 능력 확보는 전수방위(專守防衛)에 위배될 가능성이 있다. 패전 후 일본 정부는 평화헌법 제9조의 교전권과 전력의 보유를 금지하는 조항에 따라 공격을 받았을 때는 필요 최소한도의 방위력을 행사하는 전수방위(專守防衛)의 원칙을 견지해야 하기 때문이다.³⁶⁹⁾

그러나 자민당 미사일 방위 검토팀은 일본 정부에 “상대 영역 내에서도 저지할 수 있는 능력” 보유를 요구하고 있다. 일본 정부는 이와 같은 제언을 수용하여 배치 중지 결정을 내린 바 있는 육상 배치형 요격미사일 시스템인 ‘이지스 어쇼어’ 도입을 재 검토하겠다고 밝혔다.³⁷⁰⁾ 하지만 검토한 내용은 주변국들의 시선을 고려하여, 일본 정부의 방침(국가안전보장 전략의 개정)에는 명기하지 않을

368) 국방 정보본부, 『일본 방위백서 2002』, pp.167-177.

369) 『뉴시스』, 2020년 8월 10일 자.

370) 『뉴시스』, 2020년 8월 10일 자.

예정이다.

한국의 안보적인 입지와 군사적 합리성의 측면에서 본다면 한반도 유사시에 일본의 집단적 자위권 행사는 한국의 안보적 이익에 기여하는 점이 있다고 할 수 있다. 또한 일본이 실제로 집단적 자위권을 행사하지 않더라도, 집단적 자위권 행사가 가능한 법적 체제를 갖추어 놓음으로써 평시 및 준전시에 북한에 대한 억지력을 강화하는 데 도움이 되는 측면이 존재하는 것도 사실이다. 또한 일본의 집단적 자위권의 해금과 안보 관련 법률 정비는 곧 미·일 동맹 강화를 의미하고, 이는 대북 억지력을 제고시키는 효과가 있다.

미·일 동맹은 한반도에서 발발할 수 있는 안보적 위기 상황에서 군사적으로 효율적인 지원 역할 수행이 가능하다. 미·일 동맹은 태생적으로 한반도에서 발발할 수 있는 전쟁의 상황에 대비하여 체결된 군사동맹이며, 냉전시기에는 한반도 안보와 관련해 북한의 전쟁 발발에 대한 억지 기능을 훌륭히 수행해 왔다. 따라서 과거의 활동에 비추어 볼 때 미·일 동맹 강화로 일본이 집단적 자위권을 행사할 수 있게 되면, 북한 급변사태 발발 시 한반도 안정화 작업에 중추적인 역할을 할 개연성이 크다. 그리고 미·일 동맹의 강화가 궁극적으로는 중국의 패권 지향적 외교를 억지함으로써 한반도 안보환경을 안정화시킴으로써 한국의 국익에도 부합된다고 볼 수 있다.³⁷¹⁾

다. 한국 해상교통로 안전 확보

일본이 특히 중점을 두고 추진하고 있는 해상교통로의 안전보호를 위한 대잠, 대함, 대공 능력이 더욱 강화되고, 말라카 해협에서 필리핀 근해를 통해 남중국해를 거치는 해역에 대한 방위 역할이 더 강화된다면 한국의 해상 교통로의 안전 유지에 간접적으로 기여할 수 있을 것이다. 일본은 현재 미국 측의 요구와 국익을 보호하기 위해 1,000해리의 방위가 가능한 해상 자위력의 육성을 추진하고 있다. 이는 일본이 수출하고 있는 원자재와 원유 등의 대부분을 해상을 통하여 수입하기 때문에 해상교통로의 안전이 그 무엇보다도 중요하기 때문인데, 우리나라의 경우에도 산업 구조가 일본의 구조와 비슷하다는 점을 고려하면 이 해역에서 해상교통로를 공유하고 있는 우리에게 많은 고려와 대비가 필요함을 인식시

371) 이인호, “아베 정부의 우경화와 미·일동맹 강화가 한반도 안보정세에 미치는 영향,” 『동아 연구』 제34권 2호 통권 69집(2016), p.101.

키게 한다.

일본은 기존의 해상자위대 활동 해역을 일본 주변해역에서 전 세계로 확대하였으며, 이는 최악의 상황 도래 시 중국의 강력한 대응으로 양국 간의 마찰로 인해 한국의 해상교통로가 우리의 의지와 무관하게 사용에 제약을 받는 상황이 조성될 수 있다. 그러나 오늘날 해양질서의 흐름인 국제적 협력관계의 필요성, 예를 들면 해상에서의 해적행위 근절, 노예 매매 및 밀무역의 근절, 국제적 재난에서의 해군 함정 간 공동대처 및 평화유지 활동의 순기능의 긍정적 영향을 고려할 때, 우리는 이에 대한 대처와 일본의 위협을 완화시켜 우리의 국익에 도움이 되도록 양국 간의 순기능에 대한 협조를 강화할 필요가 있다.

일본의 방위정책에서 큰 비중을 차지하고 있는 해상교통로 안전 확보는 한국의 해상교통로 안전 확보에도 간접적으로 기여할 것으로 보인다. 또한 유사시 한반도 방위에 직결되는 미군의 해상보급로를 확보하는데 기여할 것이다. 특히 한국은 수출을 통해 발전한 나라이며, 수출·입 물류의 99.7%(2020년 기준)를 해상을 통해 처리할 정도로 높다. 우리의 에너지 대외 의존도는 거의 절대적이고, 무역 물동량과 에너지 자원의 운송은 거의 대부분 해상교통에 의존하고 있다.

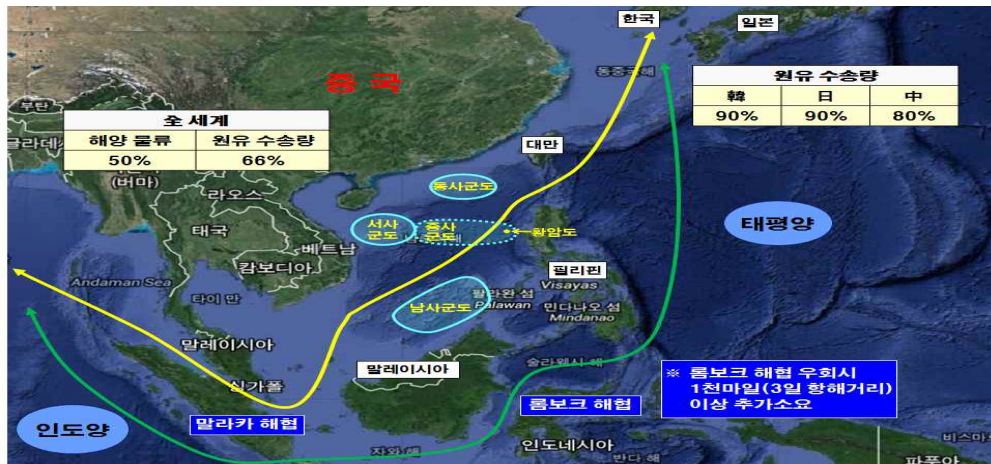
중국은 남중국해에 9 단선이라는 U자 형태의 선을 긋고 약 90% 해역을 자신들의 해역이라고 주장하고 있다. 그러나 중국의 남중국해에 대한 영향력은 국제상설 중재재판소(PCA : Permanent Court of Arbitration) 판결로 인해 큰 타격을 입게 되었다. 필리핀 제소에 따른 PCA 중재재판부의 중재 판결의 핵심 내용은 중국이 주장하는 9 단선이 역사적, 법적 근거가 없으며, 9 단선 내 도서들에 대한 영유권과 자원의 배타적 이용권을 인정하지 않는다는 것이다. 이에 대해 중국은 남중국해 문제가 영유권 및 해양경계 확정과 관련된 사안으로서 PCA의 관할이 아니므로 법적 구속력이 없다고 주장하고 있다.³⁷²⁾

남중국해는 세계 해양물류 50%, 원유 66%가 통과하는 중요한 해상교통로이다. 한반도와는 2,000km 떨어진 먼 곳이지만 한국의 수입 물동량의 30%, 에너지 수입량의 90%를 차지하고 있으며, 해상교통로가 차단될 경우 다른 제한요소는 제외하고 항로 이동 소요만 고려하더라도 자바해(룸보크 해협) 등의 대체항로 이용

372) 백병선, 이경행 “해양 안보환경 변화에 따른 한국의 해상교통로 보호 방향,” 『국가전략』 세종연구소 제22권 4호 통권 78호(2016), p.135.

시 기존의 해상교통로보다 2~3일 추가 소요가 예상된다.³⁷³⁾ <그림-4>는 남중국해의 해상교통로 및 우회항로를 정리한 것이다.

<그림-4> 남중국해의 해상교통로 및 롬보크 해협 우회 항로



※ 출처 : 백병선, “앞의 책, p.136.

한국은 지정학적으로 볼 때 육상으로의 진출이 거의 불가능하기 때문에 해양 국가와 다름없고, 원자재와 원유 등을 수입해서 이를 가공하여 수출하는 경제방식을 채택하고 있기 때문에 초국가적인 위협에 의해 해상교통로가 차단될 경우 한국은 국가 안보와 경제적인 측면에서 큰 위협에 처하게 될 것이다. 오늘날 초국가적인 위협은 크게 해상 테러리즘과 해적으로 구분할 수 있다. 해상 테러리즘의 경우 과거부터 이미 수십 차례 발생하였고, 해상 테러리즘이 발생할 경우에는 그 피해가 너무 크기 때문에 해상 테러리즘에 대한 국제사회의 관심은 지속적으로 증가하고 있다.³⁷⁴⁾ 그리고 해적의 경우 2010년 이후 그 피해가 급증함에 따라서 해상교통로에 대한 주요한 위협으로 인식하게 되었고, 이에 따라 해적의 퇴치를 위한 국제사회의 다양한 노력들이 진행되고 있다.

한국의 경우 2009년 3월부터 청해부대가 소말리아 해역에 파견되기 이전까지는 해상교통로 보호를 미국과 영국을 포함한 우방국과 연안국에게 전적으로 의존했었다. 하지만 매년 몇 척씩 운용되는 현재의 청해부대 역시 해상교통로에 대한 초국가적 위협으로부터 한국 관련 선박을 보호하기에는 아주 부족한 전력이다. 이와 같이 한국은 해상교통로의 중요성에 비하여 이를 보호하기 위한 전반적

373) 백병선, 앞의 책, p.135.

374) 백병선, 앞의 책, p.114.

인 대책은 아직까지 미흡하다고 할 수 있다. 한국의 초국가적인 위협에 대한 대처체계는 해상 테러리즘과 해적으로 구분할 수 있다. 해상 테러리즘의 경우 현재의 대응체계는 해상테러대책본부장을 해양경찰청장이 수행한다는 측면에서 이러한 조치는 한국의 연·근해에서 발생하는 해상 테러리즘에 대한 대처로 한정되어 있으며, 만약 해상교통로상에서 해상 테러리즘이 발생할 경우 이에 대한 대응하는 과정에서 많은 혼란이 발생할 것으로 우려된다. 그리고 해적의 경우 외교통상부에서 주관하며, 해적사건 발생 시 외교통상부 예하에 비상 대책 위원회가 가동되며, 해적과 관련된 정부부처 등이 협조관계를 유지하고 있기 때문에 해적에 대처하기 위한 기능들이 분산되어 있다고 할 수 있다.

그리고 오늘날 해상에서의 초국가적인 위협은 점차 확대되는 추세에 있다. 한국은 해상 테러리즘에 대한 피해를 입을 가능성이 높고, 해적으로부터도 지속해서 피해를 입고 있는 상황이다. 한국이 해상에서의 초국가적인 위협에 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 ① 초국가적인 위협에 대처할 수 있는 단일화된 통합 대처체계의 확립이 요구되며, ② 초국가적인 위협에 대한 대처수단인 해군 전력의 증강 및 국제활동에의 참가 확대와 ③ 선박회사의 지속적인 자구책 노력도 함께 이루어져야 할 것이다.

특히 해상교통로에서의 초국가적 위협에 대처하기 위한 실질적인 수단을 해군이 보유하고 있기 때문에 해군의 적극적인 활동이 요구된다고 할 수 있다.³⁷⁵⁾ 초국가적인 위협은 어느 한 국가의 힘만으로는 문제 해결이 곤란하기 때문에 일본 등 국제사회의 공동 노력이 요구된다고 할 수 있다.

2. 부정적인 영향

일본은 부존자원이 부족하고 인구밀도가 높은 국가이다. 이러한 특성을 지닌 국가의 기본정책은 자원이 풍부한 지역을 침략하거나, 교역에 의해서 자원을 충당하는 방향으로 지향된다. 오늘날 일본은 후자의 경우를 택할 수밖에 없으며, 교역 입국의 길을 택할 수밖에 없는 일본은 자원 수송을 안전하게 하는 보호장치를 중요시하게 마련이다. 이를 위한 수단으로 해·공군의 증강이 필연적이다.

375) 백병선, 앞의 책, p.115.

일본은 경제력을 바탕으로 자국의 생존을 보장받을 수 있는 장치로서 군비를 확보하고 증강시키는 것이 불가피하다.

일본이 방위력을 증강할 경우 한국의 안보에 역기능을 초래할 것이고, 2015년 미·일 방위협력 지침 책정과 전역미사일 공동개발 등 일본의 방위력 증강에 대하여 민감한 경계심을 나타내는 러시아 및 중국의 반응 역시 한국 안보에 부정적인 영향을 유발할 수 있는 요소를 내포하고 있다. 이와 같은 상황에서 일본의 군사력과 지역 내 급속한 역할 증대는 한국 안보에 여러 부정적 영향을 줄 것이다. 이러한 요인을 고려하여 한국 안보에 미칠 수 있는 부정적 측면을 살펴보면 다음과 같다

가. 북한의 핵무장 개발을 빌미로 한 대응적 핵무장

2019년 2월 27~28일 베트남 하노이에서 제2차 북·미 정상 회담이 개최되었으나, 북한의 핵 폐기와 대북제재 중단 등을 기대하였지만 두 정상은 합의에 이르지 못하고 제1차 회담 대비 별 진척 없이 회담을 마쳤다. 일본과 미국은 현재까지 북한이 핵무기 및 탄도 미사일 개발 포기를 하지 않으면 관계 개선을 하지 않을 것이라는 강경한 입장을 보여왔지만, 여전히 북한의 핵무기 개발 의혹은 불식되지 않은 채, 미·일 관계 개선 노력만이 추진되고 있을 뿐이다. 우려되는 것은 일본이 유엔 안보리 상임이사국이 된 다음 이를 자국의 대응적 핵무장 빌미로 삼으려 할지도 모른다는 것이다.

2018년 일본의 비영리 연구단체인 ‘언론 NPO(Non-Profit Organization)’가 국민 2,000명을 대상으로 실시한 일본 핵무장 지지에 대한 여론조사에서 국민의 12%가 일본의 핵무장을 지지한다는 결과가 나왔다. 이는 2017년에 대비하여 핵무장을 원하는 일본인이 2배로 증가한 수치이다. 이러한 여론 조사 결과는 일본 국민들이 북한의 위협으로부터 벗어나기 위해 핵무장 등 군사력을 더욱 증강시켜야 한다는 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있다.³⁷⁶⁾

일본은 비핵 3원칙을 선언한 국가로서 핵무장을 제약하는 헌법 제9조, 핵개발의 평화적 이용을 전제로 한 원자력 기본법 제2조, 비핵 3원칙, 핵확산 방지조약 가입 등의 법적, 제도적 조건들을 갖추고 있다. 그리고 1984년 6월 12일, 아베 신타로(安倍晋太郎) 외상은 제네바 군축회의에서 행한 연설에서, 핵 군축 및 군비

376) 『자유아시아 방송』, 2018년 1월 8일 자.

관리의 추진, 화학 무기 사용 금지 등을 국제사회에 호소하여 각국으로부터 광범위한 지지를 얻은 바 있다.³⁷⁷⁾ 하지만 현재, 핵무장에 대한 찬반 입장이 상존하고 있으며, 우익세력의 입지 강화로 핵무장의 여론이 강해지고 있는 추세이다.

일본은 세계 3위의 핵 발전설비를 보유하고 있고, 1940년 일본 군부의 핵개발 지시로 일본 도쿄대 이화학연구소 소속 니시다 요시오(仁科芳雄) 박사 중심으로 원자폭탄 계획을 극비리에 추진하여 76년 전인 1945년 8월 12일 새벽 훙남 앞바다 속 원자폭탄 시험에 성공한 경험도 있다. 이렇게 볼 때 일본은 준 핵보유국으로 90일이면 얼마든지 핵무기를 만들 수 있는 자본과 기술력을 갖춘 나라이다.³⁷⁸⁾

또한 일본은 미국, 프랑스 다음가는 원전 대국으로 42기의 전자로를 가동 중이다. 2015년 10월 중천 카이(陳凱) 중국 군축협회 비서장은 “일본은 핵폐기물이 분리된 플루토늄 47.8t을 비축하고 있고, 이중 핵탄두 1천350개의 제조가 가능한 10.8t은 일본 국내에 보관되어 있으며, 나머지는 프랑스, 영국 등에 재처리를 위탁하여 놓고 있다”라고 주장했다. 일본의 플루토늄 보유에 대한 우려는 미국 정부 내에서도 나온다. 에드 마키(Ed Markey) 미국 상원의원(민주당)은 1980년 7월 2일 열린 미국 상원 공청회에서 “일본에서 일어나고 있는 일(대량의 플루토늄 보유)이 지역의 핵확산 위험을 높이고 있다”라고 지적하기도 했다.³⁷⁹⁾

핵무기를 제조하거나 사용 후 다시 핵연료를 연료로 사용하기 위해서는 플루토늄으로부터 핵폐기물을 분리하는 화학적 재처리의 과정을 거쳐야 한다. 하지만 일본은 핵무기 비확산조약(NPT)에 서명한 핵무기 비보유 국가이면서도 유일하게 상업적으로 핵연료를 재처리할 수 있는 권리를 인정받고 있는 예외 국가이다.³⁸⁰⁾

핵무기 개발에 필요한 경비 문제에 있어서도 2020년도 일본의 방위예산은 총 5조 2,600억 엔이었다. 원료와 기술이 충족되어 있는 조건에서 이 액수라면 핵탄두 제조가 가능하다. 이를 종합해 볼 때, 일본의 핵무기 제조 능력은 모든 면에서 충분히 가능하다고 볼 수 있으며, 문제는 핵무기 개발과 소유, 그리고 사용에 대한 의도(정책) 뿐이다. 즉, 북한의 핵개발이 일본의 생존을 위협하는 등 일본

377) 安倍晋太郎 著, 劉鐘海 譯, 『新日本創造論』 (서울: 고려원, 1988) p.287.

378) 『오마이 뉴스』, 2005년 6월, 9일 자.

379) 『연합 마이더스』, 2018년 7월, 24일 자.

380) 『연합뉴스』, 2015년 10월 10일 자.

방위 환경에 대한 변화의 초래와 함께 일본 보수우익의 정치적, 군사적 대국화의 의도가 합쳐질 경우 언제라도 핵무장은 가능할 것으로 생각한다.

하지만 미국의 입장에서는 전통적으로 동아시아 정책에서 눈에 띄는 영향력 있는 강력한 국가의 출현은 환영하지 않고, 저지하려는 경향이 크기 때문에³⁸¹⁾ 일본에게 모든 재래식 무기나 정보 수집 수단의 확보는 허용하지만, 미국의 통제를 벗어나려는 일본을 원하지는 않을 것이다.

이렇게 일본이 북한의 핵·미사일 개발에 대한 대응을 이유로 핵확산 금지조약을 탈퇴하고, 헌법 제9조를 개정하여 핵무기를 제조하려고 한다면, 다시 한번 제국주의 국가로 변신할 수도 있을 것이고, 이는 주변 국가에 대한 심각한 안보 위협이 될 것이다.

나. 동북아시아의 안정 파괴 및 남북한 간 군비경쟁 심화

일본이 방위력을 증강하여 동북아시아 지역에서 군사적 균형이 파괴될 경우, 현재의 북한의 도발 위협에 가중하여 중국의 현대화된 군사력과 일본의 첨단화된 무기체계 개발 및 해양 전력의 강화 등 주변국의 구도에 한국은 매우 불편한 안보환경 속에 서게 될 것이다. 특히 일본은 관련하여 2008년 북방 영토는 러시아가, 독도는 한국에 부당하게 점거되고 있다고 주장하였고, 2009년부터는 아타고급 이지스함을 혼슈 서쪽 마이즈루에 배치하여 동해를 관할하며, 유사시 독도로 가장 먼저 출동할 제3호위대군을 배치했다. 이는 독도를 포함한 도서지역의 분쟁에 대한 우려를 담고 있다.

일본의 집단적 자위권에 대한 미국의 인정과 과거사 문제와 영유권 분쟁을 둘러싼 한·일 갈등 및 중·일 갈등 등은 미·중 관계의 변화와 함께 동북아시아의 질서 변화를 일으키는 중요한 요인이다. 탈냉전 이후 미국과 일본은 미군과 자위대의 공동 대응을 가능하게 하고, 테러와 핵확산 등 비전통적 안보 위협에 대응할 수 있도록 미·일 동맹을 재편시키고 있다. 강한 일본의 부흥을 내걸고 2012년 12월에 재출범한 아베 정권은 일본의 군사적 능력 및 역할 확대, 미·일 동맹 강화, 보편가치를 공유하는 호주 및 인도와의 협력관계의 강화 등을 중심으로 하는 외교 정책을 추진하였다.³⁸²⁾

381) 中會根康弘, 앞의 책, p.54.

382) 손열, “동아시아의 꿈-1984년과 2014년 지역질서 구축”, 『아시아 리뷰』 제4권 2호(2015), p.6.

이러한 일본의 외교정책은 2010년과 2014년의 방위계획 대강에 잘 나타나고 있다. 2010년의 방위계획 대강에서는 방위정책의 기본 목표로 일본에 대한 위협 방지 외에 국제적인 안보환경의 개선을 위한 국제사회와 동맹국과의 연대행동을 추가하였다. 2014년의 방위계획 대강에서 일본은 해외 군사 활동의 강화와 함께 북한과 중국을 잠재적 위협요소로 규정하고, 탄도미사일 방어에 필요한 체제의 확립을 통해서 실효성 있는 대응을 추진할 것을 포함시키고, 미·일 동맹 관계의 중요성을 강조하는 조항들을 많이 포함시켰다. 또한 2015년 4월 미·일 방위협력 지침 개정을 통해서 일본은 미국의 군사적 역할에 참여할 수 있어서 중국과의 분쟁에 일본이 적극적으로 대응할 수 있게 되었다. 한반도 유사사태 시 일본의 자위대가 참여할 수 있게 된 것이다.³⁸³⁾

향후 일본은 미·일 동맹 유지 및 강화를 전제로 한 보통국가화를 지속적으로 추진해 나갈 것으로 보인다. 미·일 안보협력의 강화는 동북아시아 지역 내의 군비경쟁과 패권경쟁을 초래할 수 있으며, 일본의 보통국가화 추진은 한반도와 동북아시아 지역에 대한 일본의 영향력 증대로 이어질 수 있다. 일본은 북한의 핵개발에 따른 북한 위협론과 중·일 간의 영유권 분쟁에 기인한 중국 위협론을 집단적 자위권 보장과 이를 통한 자국의 보통국가화를 추진해 나가는 명분으로 적극 활용하고 있다.³⁸⁴⁾

동중국해에서 센카쿠 열도와 이어도 지역으로 방공식별구역을 확대시키려는 중국의 공세적 입장에 의해 이 지역의 영유권을 둘러싼 갈등은 언제든지 재현될 수 있고, 이는 동북아시아 지역의 안정을 파괴할 수 있다. 과거사 문제에 대한 일본의 진정한 사과와 반성이 이루어지지 않는 것도 영토문제 갈등과 함께 중·일 및 한·일 갈등을 증폭시켜서 동북아시아의 질서를 불안정하게 만들고 있다. 중국의 부상, 자주적 군사권을 가진 보통국가로 되고자 하는 일본의 열망, 과거사 문제와 영유권을 둘러싼 역내 국가들 간의 갈등 등으로 인해 동북아시아의 질서는 언제든지 불안정하게 될 수 있다.³⁸⁵⁾

즉, 일본은 미·일 동맹과 증강된 방위력을 바탕으로 주변국들을 자극하여 동북

383) 노찬백, “동북아의 질서 변화와 한국의 대응 외교,” 『인문사회 21』 7권 3호(아시아 문화학술원, 2016), p.7.

384) 노찬백, 위의 책, p.7.

385) 노찬백, 앞의 책, p.7.

아시아의 안정을 해칠 수도 있을 것이며, 이는 동북아시아 국가들에게 직접적인 안보위협으로 다가올 것이다. 일본은 지역 강대국으로서의 위치를 확보하고자 하는 의도가 있기 때문에 일본의 방위력 증강은 동북아시아 역내 국가들에게 일차적인 위협요인으로 작용할 것임에 틀림없다. 일본이 방위력을 증강해서 동북아시아 지역의 군사적인 세력균형이 파괴될 경우에는 한반도 북·서쪽은 중국의 현대화된 군사력의 위협에 직면하게 될 수 있고, 한반도 남동쪽은 일본의 강력한 해군에 의한 압력을 받게 될 수 있을 것이다. 또한 일본의 방위력 증강은 한반도를 둘러싼 전 해역에서 대륙붕과 어획권(漁獲權) 문제 등으로 한·중·일 간 분쟁을 야기하게 될 가능성이 높고, 해상교통로 확보에 어려움을 초래하여, 한국의 경제적 이익과 안보이익에 막대한 장애가 될 가능성이 높다.

따라서 일본의 방위력 증강은 남북한에게 독자적인 안보역량 강화를 불가피하게 할 것이다. 현재 남북한은 전체 예산의 많은 부분을 국방비로 지출하고 있기 때문에 경제발전에 있어 상당한 타격을 받는 실정이다. 이와 같은 일본의 군사력 증강은 남북한 간 군비경쟁을 심화시키는 결과를 초래하여 북한 경제의 회생은 불가능하게 될 것이고, 한국의 경제발전에도 큰 장애 요인으로 작용할 것이다. 일본의 군사력 증강은 북한의 핵탄두 및 장거리 미사일 개발 정책을 포기하도록 유도하는 데도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다고 생각한다.

다. 대 한반도 정치 및 군사적 영향력 확대

일본에게 있어서 한반도의 불안정은 곧 일본의 불안정을 초래할 수 있기 때문에 오래전부터 한반도 정세에 남다른 관심과 주의를 기울여 왔다. 군사적인 측면에서 미국도 일본의 군사력 증강의 협력 확대를 요구하고 있지만, 근본적으로는 일본의 전략에 의한 방위력 증강은 반대하고 있고, 미국에 대한 이탈을 원하지 않는 미국의 전략구도 내에서 보완적 성격의 군사력 증강을 기대하고 있다. 하지만 일본은 독자적인 정보능력을 확보하고, 해양 통제권과 작전반경을 확대시키는 동시에 이에 상응하는 국제적 역할 확대를 위해 노력하고 있다. 한반도를 둘러싸고 일본이 영향력 확대를 위한 경쟁을 야기할 경우 결국 북한은 중국의 우월권을, 한국은 일본의 우월권을 상호 인정하는 형태로 변하게 됨으로써 한반도 분단은 고착화될 가능성이 있다.

일본이 한반도 유사시에 일본 자위대가 직접 개입할 수 있는 여건을 만들어

놓은 법과 제도를 정비한 것은 지난 1997년 미·일 방위협력 지침 개정을 계기로 이루어졌다. 이를 토대로 1999년 주변사태법을 제정하고, 2001년에는 선박 검색법, 2003년에는 무력사태 대처법 등 유사법과 제도를 제정하였다. 방위성과 자위대는 이러한 법적 제도적 기반을 토대로 2000년 새로운 미일 공동작전계획을 작성하였으며, 미·일 공동작전 및 연습이 다양한 형태로 전개되었다.³⁸⁶⁾

2007년도에는 전시동원이 가능한 국민 보호법이 발효되었으며, 2008년에는 미사일 방어(MD)를 위한 우주이용법도 제정되었다. 그러다 2010년 센카쿠를 둘러싼 중국과의 갈등이 본격화되면서 헌법 9조와 전수방위(專守防衛) 기조에 따른 미·일 동맹의 한계를 극복하기 위해 집단적 자위권 행사 용인이 필요하다는 인식이 제기되었다. 2014년 7월 일본 정부는 각의 결정을 통해 집단적 자위권 행사를 용인하고, 2015년 10월 국회에서 평화 안전법과 제도를 통과시킨 후 2016년 3월 29일 발효되었다.

이 중에서 한반도 유사시에 직접 개입할 수 있는 관련된 사태를 규정하고 있는 상황 설정은 ① 중요 영향 사태 ② 존립 위기 사태 ③ 무력공격 사태 ④ 유엔 결의안에 의한 집단 안전보장 사태로 구분할 수 있다. 특히 평화 안전법과 제도에 새롭게 반영된 존립 위기사태는 평시 또는 유사 상황 이전의 gray zone(회색지대)으로서 사태 추이에 따라 유사시로 발전될 가능성이 있는 상황이다. 따라서 한반도 유사 시나리오에서 본다면, 북한이 급격한 긴장국면으로 사태 추이가 변화되는 등 불확실한 상황에 적용 가능하다. 따라서 일본 정부가 무력사태 대처법 발동 조건에 존립 위기 사태와 무력사태 대처를 동일한 법 내에 위치시키고 있음을 보면 더욱 명백해진다.³⁸⁷⁾

한국 유사시 미국의 요청에 의한 자위대의 활동이 공해와 그 상공에서 이루어지는 경우에는 기본적으로 한국의 동의를 필요없다. 하지만 한국의 영역 내에서 활동하는 경우에는 한국의 동의를 받는 것이 국제법상 당연한 원칙이다. ‘중요 영향 사태’에 따라 상대국의 영역 내에서 자위대가 후방지원을 할 경우에는 상대국의 동의를 필요하다고 규정되어 있다(‘중요 영향 사태법’ 제2조 4항). ‘존립 위기사태’에 따라 무력행사를 할 경우에 상대국의 동의를 필요하다는 명문 규정은

386) 권태환, “일본의 군사전략과 우리의 대응,” 『군사 논단』 100권 특별호(한국 군사학회, 2020), p.261.

387) 日高義樹(2015年), 「新しい日米關係」(東京, 2015年), pp.23-35.

없으나, 미국 및 관련 국가와 긴밀히 협의한다는 규정(‘무력공격 사태법·존립 위기사태법’ 제3조 7항)이 있다.³⁸⁸⁾ 이에 대해 일본 정부는 ‘존립 위기사태’의 정의에 상대국의 요청이나 동의가 포함되어 있지 않지만, 국제법상 집단적 자위권 행사를 위해서는 상대국의 요청이나 동의가 전제되어야 한다고 언급했다.³⁸⁹⁾

일본의 집단적 자위권 행사에 대한 한국의 사전 동의 문제가 한국에서 부각되는 것은 일본의 침략과 식민지 지배라는 특수한 역사적 배경으로 인해 일본의 군사적 역할에 대해 뿌리 깊은 불신감이 작용하고 있기 때문이다. 그러나 일본의 집단적 자위권 문제의 기본적 성격이 안보 문제인 만큼 어디까지나 안보의 논리를 중심으로 냉정하게 판단할 필요가 있다.³⁹⁰⁾

한국은 한반도에서 유사사태가 발생하여 일본 자위대가 직간접으로 한반도에 개입하는 가능성이 생기지 않도록 상황을 관리할 필요가 있다. 이를 위해 남북관계 차원에서 접촉과 대화 국면을 지속시킴으로써 일본의 자위권 발동에 빌미를 주지 않는 노력이 필요하다. 만약 유사사태가 실제로 발생한 경우에는 일본 자위대의 개입 가능성을 최소화하는 데 주력하면서도, 일본 안보체제를 역이용하여 한국의 국가안보와 이익을 방어하는 데 활용할 필요가 있다.

한반도 유사시 과거에는 단순히 기지 제공에 머무르던 일본의 역할이 이제는 기지 제공은 물론 자위대를 동원하는 병참지원과 기뢰 소해 및 선박 검색, 경계 감시 등으로 확대되었으며, 그 결과 한반도 주변 해·공역에서 자위대 활동이 현저하게 확대될 것이다. 일단 일본이 후방 지원에 머문다고 해도 자위대가 활동하는 이상 한반도 전쟁에 일본이 군사적으로 개입하는 사태가 초래되어 북한 측과 교전 활동에 휘말릴 수 있는 소지를 충분히 안고 있다. 그러므로 한국 정부는 한반도 유사시 발생할 수 있는 여러 상황에 대한 대응 방안을 수립해 놓아야 할 것이다.

3. 대응 방안

388) 박철희, 앞의 책(2016), p.189.

389) 『朝日新聞』, 2015년 8월 26일 자.

390) 박철희, 앞의 책(2016), p.192.

앞에서 살펴본 바와 같이 일본의 국제적 역할 증대와 자위대의 활동 영역과 역할 확대에 대한 한국의 기본적인 대응은 일본의 변화된 방위정책을 수긍하고 이해를 보이면서도 군사적인 투명성을 가지고 일본이 평화헌법과 전수방위(專守防衛) 원칙, 비핵 3원칙을 지켜줄 것을 요망하는 것이다.

일본은 냉전 이후 동아시아에서 막강한 영향력을 확대하기 위한 노력을 지속하고 있고, 이를 실현하기 위해 군사력의 양적, 질적인 증강을 추진하고 있다. 이는 남북 간의 군비경쟁을 촉발하고 남북통일을 지연시키는 등 한국의 안보 환경에 여러 가지 부정적인 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 미국이 현재와 같이 동북아시아에 강력한 세력으로 존재하는 한 일본은 인접국에 위협을 주기는 어려울 것이다. 그러나 미국의 대일 방위역할 증대 요구에 따라 일본이 점진적으로 북·서 태평양 지역 방위를 수용할 경우 미국이 서태평양에 존재하고 있다 하더라도 미국의 대일 억제력은 일본의 역할 증대에 비례해서 감소될 것으로 예측된다.

따라서 일본의 주변 국가에 대한 영향력은 그만큼 제고될 것이라는 점에서 한국 안보에도 부담요인이 된다. 특히 일본의 대외전략의 기조는 예나 지금이나 명료하다. 지금도 일본의 방위백서는 “군사력의 기능은 어떤 다른 수단이나 힘에 의해서도 대신할 수 없는 것”이라고 주장하고 있다. 이러한 일본인들의 기본 역사인식 및 방위정책의 기조를 감안 할시 일본이 핵무장을 시도하거나 헌법 제9조를 개정하여 독자적인 자주방위정책을 추구함으로써 군사대국으로 발전할 경우는 과거 한반도에 위협을 미쳐왔다는 역사적 사실을 감안할 때 또다시 한국의 안보를 좌지우지할 가능성이 크다고 보아야 할 것이다.

그러므로 지금부터 일본의 방위력 증강이 한국에 유리한 방향으로 전개되도록 사전 대응책을 강구하고, 주변 환경에 능동적으로 대처함은 물론이고, 국력을 배양하여 동북아시아의 세력 균형자로서 주도적인 역할을 수행할 수 있는 능력을 향상해 나가야 할 것이다. 즉 한국 정부는 일본의 방위력 증강이 한국 안보에 긍정적인 방향으로 작용하도록 한·일 안보협력체제를 구축하는 방안을 모색해 나가는 한편, 일본의 군사력 증강과 군사활동 영역의 확대를 불가피한 현실로 수용하면서, 일본의 군사력 증강에 대처하기 위해 다음과 같은 대응방안을 수립해야 할 필요가 있다.

가. 외교적 대응방안

일본은 냉전 이후 동북아시아에서 지속적으로 영향력을 유지하고 있으며, 이를 확대하기 위해서 군사력의 증강을 시도하고 있다. 이는 동북아시아의 군비경쟁 심화, 지역안정 파괴, 한국과의 영토분쟁 등 한반도의 안보를 위협하고 있다. 또한 현재 우리의 군사력은 일본의 위협을 효과적으로 억제시키고 적절히 대응하기가 제한되며 외교적 대응방안을 필요로 한다.

외교적 대응방안으로는 첫째, 미·일 동맹 체제를 활용해야 한다. 동맹은 현실주의 체제의 관점에서 볼 때 국제관계상 가장 기본적인 부분이다. 무정부적인 국제 체계에서 동맹은 다른 나라의 침략을 억제하거나 공격을 방어하거나 또는 타국에 대해 공격을 하는 등의 조치를 통해 자국의 안보를 지키는 수단이다.³⁹¹⁾

다시 말해서 어느 한 나라가 타국에게 침략을 받을 경우, 동맹을 형성한 다른 나라가 그 공격받은 나라를 도와준다는 의미로 쉽게 설명될 수 있다. 하지만 동맹의 두 가지 딜레마인 방기(abandonment)와 연루(entrapment)의 차원에서 보면 우리가 좀 더 미·일 동맹을 효과적으로 활용하여 일본의 군사적 움직임을 억제할 수 있을 것이다. 방기(abandonment)는 동맹국이 자국의 명백한 공약을 이행하지 아니하거나 또는 지원이 기대되는 상황에서 지원을 하지 않을 때 발생되며, 동맹이라는 조약은 남아있더라도 동맹국의 지원이 약화되는 현상을 말한다. 이러한 방기 현상은 특히 약소국의 안보에 있어서 치명적인 요소가 될 수 있다. 예를 들어 1969년 미국의 닉슨 독트린은 한국 안보에 위협적인 영향을 주었으며, 이러한 현상은 한·미 상호방위조약이라는 조약이 있음에도 불구하고 한국 정부 및 국민들에게 북한의 남침 시 동맹국인 미국의 지원에 대한 기대를 낮추었으며, 궁극적으로 한국으로 하여금 자주국방을 추구하도록 하였다.

연루(entrapment)는 동맹국의 이해관계를 둘러싸고 갈등이 벌어지고 있는데, 자국은 이에 대해 전혀 이해관계를 공유하지 않거나 부분적으로만 공유할 뿐이지만 자국이 이러한 갈등에 끌려가는 현상을 말한다. 연루는 통상 강대국의 분쟁에 대한 약소국의 개입이 일반적이며, 이는 차후 강대국의 방기 현상을 방지하기

391) Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The US-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford University Press, 1999, 김일영, 문순보 공역, 『적대적 제휴-한국, 미국, 일본의 삼각 안보체계』(문학과 지성사, 2004), p.69.

위해 약소국은 어쩔 수 없이 강대국의 분쟁에 연루될 수밖에 없을 것이다. 하지만 약소국과 상대국과의 분쟁의 경우는 강대국에 의해 약소국의 행동이 억제될 수 있기 때문에 연루 현상은 보통 일어나지 않을 것이다.³⁹²⁾

현재 일본의 집단적 자위권 추구는 미국의 방기 현상을 극복하기 위해 적극적으로 미국의 정책에 개입하는 일본의 노력으로 설명할 수 있을 것이다.³⁹³⁾ 즉, 1990년대 말부터 현재까지 일본의 헌법 제9조의 해석 변경을 통한 방위 관련 법과 제도 정비를 통한 군사력 증강의 모습은 미국의 방기 현상을 극복하고 집단적 자위권을 추구할 수 있는 일본의 실질적인 조치로 판단되며, 앞으로 미국의 정책과 함께 지속적으로 추구될 것이다. 하지만 지금의 일본과 한국, 일본과 중국 간에 발생하고 있는 영토분쟁에 대해서는 이러한 동맹관계 중 약소국의 이익에 강대국이 연루되는 모습으로 설명할 수 있을 것이다. 특히 미국은 전통적인 동맹국인 한국과 일본 간의 관계에서 특정 국가에 대한 지지보다는 영토나 역사에 관련된 문제에서 한발 벗어난 입장을 보여왔다. 그리고 중국과의 영토분쟁에 대해서도 중국과 군사적 대결을 추구하기보다는 회피하기 위한 모습을 보이는 등, 미국이 적극적으로 각 동아시아 국가들 사이의 영토분쟁에 개입하지 않는 모습을 ‘연루’와 연계시켜 설명할 수 있을 것이다.

만약 일본이 중국과 영토분쟁에서 군사력 사용을 마다하지 않는다면 미국의 입장에서는 일본을 지지하고 군사적으로 지원할 수 있지만, 중국과의 직접적인 대결을 피하기 위해 일본의 군사적 행동을 억제할 수도 있을 것이다. 미국은 자신의 이익과 일치하지 않는 전쟁을 피하기 위한 조치로서 일본의 행동을 저지할 수 있을 것이며, 한국은 미·일 동맹의 이러한 부분을 이용하여 일본의 집단적 자위권의 선제적 활용을 억제할 수 있을 것이다.

둘째, 한·미 동맹 강화 차원에서 한·미·일 안보협력을 적극 추진해야 한다.³⁹⁴⁾ 한·일 양국은 미국을 동맹국으로서 안보 및 군사전략의 기반으로 명시하고 있으며, 특히 1950년 6.25 전쟁 이후 지난 71년간 한반도 및 동북아 역내 안정에 기

392) Snyder, Glenn, "The Security Dilemma in alliance politics," *World Politics* Vol.36, No.4, 1984, p.467.

393) Christopher W. Hughes, 「Super-sizing the DPRK threat」, *Asian Survey* Vol 49, Issue 2, 2009, p.300.

394) 박영준, "동북아 정세 평가와 일본의 대응 전망," 『합참 제82호』 (서울, 2019년), pp.70-71.

여하면서 국제사회에 기여하는 국가로 성장해 왔다. 물론 지정학적 여건과 안보 환경의 차이가 존재하며, 역사와 영토 등 갈등현안은 엄정한 현실로 존재하지만, 자유민주주의와 시장경제체제라는 가치관을 공유하고 전략적 이익을 공유하는 중요한 이웃국가로서 경쟁과 협력을 지속해 왔다. 현재 일본은 국제관계뿐 아니라 국가안보전략 차원과 미·일 공동작전에 이르기까지 정합성과 일체성을 추진하고 있다.³⁹⁵⁾

특히 한·미·일 안보협력은 현존하는 북한의 핵 및 미사일 위협뿐 아니라 다차원 영역 등 미래 전장에 대처하기 위해서는 향후에도 연속성을 가지고 발전시켜 나가는 노력이 필요하다. 이는 결과적으로 한·미 동맹 강화뿐 아니라 향후 한국 정부가 한반도 평화체제를 구현하는 데 필수적인 한·일 관계 개선에도 기여할 수 있으며, 특히 전시작전통제권 전환 이후 한국군의 태세 정립에도 도움이 될 것이다. 이를 보완하기 위한 주변국 우호협력 증진도 병행해 나가는 노력이 필요하다.³⁹⁶⁾

셋째, 유엔을 비롯한 우방국과의 연합작전 능력을 확대해 나가야 한다. 한반도 유사시 유엔군 또는 다국적군에 의한 지원이 중요하며, 이러한 태세 확립은 국제공조, 나아가 전략적 협력관계를 형성하는 데 유효하다.³⁹⁷⁾ 이러한 관점에서 후방지원 태세에 대한 확립이 필요하며, 후방지원 태세를 위한 군사적 협력체제 구축은 군사적 충돌 이외에도 대규모 자연재해 및 사고에 대한, 후쿠시마 원전 방사능 유출과 같은 해양에 인접한 원전사고 대응,³⁹⁸⁾ 해적 대처, 대테러 지원활동 등 다양한 활용이 가능할 것이다. 특히 한·일 양자뿐 아니라 해·공역을 접하고 있는 중국을 비롯한 다자간 협력은 갈등예방 등 건설적인 상호 신뢰를 구축할 수 있는 기반이 될 수도 있다. 이러한 분야에서 한국과 일본은 대미 동맹과 공동 이해관계를 토대로 역내 다자간 협력을 선도해 나갈 수 있는 주도적 입장이 될 수 있을 것이다.

395) 한국 국가전략연구원, “2018 동아시아 전략평가,” (서울, 2018년), pp.148-151.

396) 권태환, “일본의 군사전략과 우리의 대응,” 『군사 논단』 100권 특별호(한국 군사학회, 2020년), p.280.

397) 마츠우라 마사노부, “한반도 유사시 일본인 비전투원 후송작전 관련 한일 안보협력 방안,” 『한·일 군사문화 연구』 (서울, 2019년), pp.251-254.

398) 전진호, “후쿠시마 원전 사고 이후 일본 원자력 정책의 변화와 한·일 협력,” 『한·일군사문화연구』 17권 0호(한·일 군사 문화 학회, 2014년), pp.173-176.

나. 자주적 안보역량 확보

현재 국제사회는 자국의 이익을 위해서 주변 국가와 이해의 득실에 따른 상호 협력 및 대립관계가 지속되고 있다. 동북아 주변 국가들의 군비경쟁이 치열해지는 이유는 군사력 증강에 따른 주변국에 대한 영향력 행사와 자국의 안보를 지키기 위함이다. 한국은 북한의 위협에 대응할 수 있는 국방력을 우선 강구하고, 장기적으로 통일시대를 준비하면서 잠재적 위협에 대비한 방위역량을 강화하여야 한다. 군 구조개혁을 통하여 미래전 수행에 적합한 정보화·첨단화 네트워크 중심 환경에서 공세적 통합작전이 수행 가능한 구조로 전환되어야 한다.³⁹⁹⁾

그러기 위해서는 ‘병력위주의 양적 군 구조’에서 ‘정보와 지식중심의 질적 군 구조’로 전환되어야 한다. 현재 인구조사에 따르면 병역자원은 지속적으로 감소될 전망이다. 이에 대비하여 간부를 증원하는 등 정예화된 병력 구조로 개선해야 한다. 또한 실전적 위주의 교육훈련과 효과적인 인력 운영을 통해 전투력을 할당하고, 전시 동원능력 개선과 예비전력 정예화, 군수지원체계 개선을 통한 군수운영의 효율적인 시스템을 구축하고, 자주적인 방위능력을 확보하여야 한다.

자주적인 방위능력을 확보하기 위한 방향을 제시해 보면 첫째, 군사 안보적 차원에서 일본의 영향력을 배제할 수 있는 국력을 배양하기 위하여 연구개발에 대한 투자를 확대하고 국가와 사회조직을 생산성 높은 조직으로 변모시켜 주변 강대국의 자발적인 협조를 유도함으로써 일본에 대한 국력의 열세를 극복하고 그 영향력을 배제하여야 한다. 둘째, 북한뿐만 아니라 일본, 중국 등의 주변 패권을 추구하는 국가가 자국의 대외팽창정책을 추진하기 위하여 한반도를 전장화하여 자국의 영향권 하에 포함시키려는 망상을 사전에 분쇄할 수 있도록 평시부터 민·관·군 통합 국가총력전 수행체제를 확립하여 놓아야 한다.

셋째, 불(不) 특정국의 잠재적 위협에 대비하여 방위 충분성의 원리에 입각한 자위(自衛)에 필요한 거부적 억제전력을 확보하여야 한다. 이를 위해 무기체계는 주로 전략무기에 중점을 두고 발전시켜 나가야 하며, 군사력 건설 방향은 현재까지 현존 위협세력인 북한의 위협에 대비하여 지상군 위주의 전력발전 개념에서 탈피하여 미래 불특정 위협에 대비한 질 위주 기능별 중심의 전력증강이 요구된다.

399) 국방부, 『방위백서 2014』, p.78.

일본의 군사력 증강은 북한의 위협과 직접적인 관련이 있다. 일부에서는 일본 주변의 가장 큰 군사적 위협으로 ‘북한’을 보고 있으며, 이러한 북한의 위협을 명분으로 군사력 증강 노력을 추구하고 있다고 설명하고 있다.⁴⁰⁰⁾ 과거 사례를 보면, 첫째로 1998년 북한의 대포동 1호 미사일 실험은 핵무기의 피해를 실제로 입은 유일한 국가인 일본을 핵 위협의 공포로 몰아넣기에는 충분하였다. 그리하여 일본은 1994년부터 지속된 미국의 TMD 가입 요청에 곧바로 가입하는 등 북한의 미사일 전력의 증강과 발전이 일본의 TMD 가입에 결정적인 영향을 주었으며, 해상배치 미사일 방어 시스템의 도입으로 해상전력 또한 증강하였다.⁴⁰¹⁾

또한 6차례의 북한 핵실험은 일부 극우 일본 정치가들의 자체 핵무장 주장을 유도하였으며, 마지막으로 2010년에 발생한 연평도 포격에서 실제 한국 내 일본 시민들의 안전한 철수를 위한 군사력 투입도 논의되는 등 북한의 일련의 군사적 도발은 일본이 집단적 자위권을 추구하고 군사력을 증강하는 데 있어서 가장 큰 구실이 되고 있다.

이러한 일본의 팽창주의적 정책은 역사적 갈등이 있는 중국을 포함한 한국, 일부 아시아 국가들이 반대하고 있기 때문에 미국이 일본의 팽창주의를 묵인하거나 협조할 경우, 기타 동맹국들의 신뢰를 잃어버릴 수 있기 때문에 쉽게 실현되기는 어렵다. 이와 더불어 중국과 러시아의 협력관계가 강화되고, 결과적으로는 동아시아에서 새로운 냉전의 형태가 조성될 수 있기 때문에 미국은 일본의 팽창주의를 지원할 수 없을 것이며 따라서 미·일 동맹을 안보의 기반으로 인식하는 일본은 미국의 적극적인 지원 없이는 팽창정책을 추진할 수 없다.

또한 우리가 간과하지 말아야 할 점은 결코 일본의 보수 우경화 현상이 전체 일본 국민들의 의지가 아니라는 것이다. 대부분의 한국인은 독도문제, 일본의 역사 교과서 왜곡 문제, 집단적 자위권 행사 추진 등을 보수 우경화로 해석하며, 마치 모든 일본인들이 보수 우경화된 것처럼 간주하고 있다. 실제로 일본 내에서 보수 분류, 우익, 혁신 및 진보세력은 상대적으로 소수에 불과하다. 따라서 대일

400) Christopher W. Hughes, op. cit., p.294.

401) 1993년에 발사된 노동미사일을 시작으로 일본 정부는 패트리어트 시스템과 지상배치 미사일 방어 시스템 등 미국이 제시한 TMD 시스템에 관심을 표명하고 비공식적으로 접촉하였으나, 1998년 대포동 미사일 발사 직후 일본은 공식적으로 TMD 시스템 가입을 결정하고, ‘5개년 연구 및 개발 프로그램’을 합의하였다. Michael J. Green and Toby F. Dalton, “Asian Reactions to U.S. Missile Defense,” *NBR analysis* Vo 111, No 3, 2000, p.16.

정책을 추진하는 데 있어서 감정적인 대응보다는 현실적인 인식하에 국가이익을 최우선으로 고려하는 정책을 추진해야 한다.

한·일 관계 중 국가이익에 가장 도움이 될 만한 부분은 바로 안보협력이다. 일본의 이지스함에 탑재되어 있는 해상기반 미사일 방어 시스템과 인공위성 등의 첩보수집 자산은 우리가 북한의 위협에 대응하기 위해 필요한 요소 중 하나이다. 또한 안보협력을 통해 일본의 군사력을 우리의 국익에 유리한 방향으로 활용할 수도 있다. 일본의 역사왜곡이나 영토 도발과 같은 문제에 대해 정부차원에서 적극적으로 대처해야 하지만, 군사 외교적인 차원에서도 같은 개념으로 대응할 필요는 없다. 일본에 대해 감정적인 대응보다는 일본의 군사력을 우리의 국익에 이로운 방향으로 이용할 수 있는지도 고려해 보아야 한다. 왜냐하면 북한의 핵무기 개발은 한국과 일본 양국에게 사활적 이익이 걸려 있는 문제이며, 따라서 두 국가의 전략적 공조의 필요성은 분명히 존재하기 때문이다.

하지만 최근 일본이 국제사회에서 보여주는 실망스러운 행동은 주변국들에게 신뢰감을 주지 못하고 있으며, 그들이 추구하는 보통국가화와 헌법까지 바꿔가며 추진하고 있는 집단적 자위권의 행사의 진정한 의도에 대해 의심을 품게 하고 있다. 특히 일본으로부터 과거 뼈아픈 역사를 경험한 한국은 이러한 일본의 움직임에 대해 지혜롭게 대응해야 한다.

한·일병탄의 치욕적인 역사를 되풀이하지 않기 위해서는 무엇보다 튼튼한 안보가 우선시 되어야 하며, 일본으로부터의 위협에 대응할 수 있는 군사력을 건설하는 것 또한 국가의 미래를 위해선 반드시 필요한 부분이다. 조국의 미래는 미래를 찾아갈 후손들의 역량도 중요하지만, 오늘을 살아가는 우리가 어떠한 조국을 후손들에게 물려주느냐 하는 것도 중요한 문제가 될 것이다. 그러므로 일본의 군사대국화 및 집단적 자위권의 행사가 한국의 안보에 미치는 영향에 대하여 분석하고 사전에 대비하는 것만이 우리의 후손들에게 평화와 번영의 대한민국을 물려주는 길일 것이다.

다. 해군·공군력을 중심으로 한 자주적 방위능력의 확보

한반도를 둘러싼 동북아시아 지역에서는 범세계적인 냉전 종식에도 불구하고 중국의 군사적 부상과 해상 진출 확대, 북한의 핵무기 및 장사정 탄도미사일 개발, 유사시 동북아시아 지역에서 자위대의 역할 확대를 위한 일본의 군사력 증강

등 첨단화된 군비증강 현상이 야기되고 있다. 이러한 주변 정세 하에서 한국은 지정확적인 위치와 주변 안보 여건의 급격한 변화 등을 고려하여 북한의 위협과 일본을 포함한 주변국들의 군사력 증강에 대비하여야 하는 강한 군사력 건설의 이중적인 과제를 동시에 부여받고 있다.

이를 해결하기 위해서는 북한의 위협과 미래의 불특정 한 위협에 동시에 대응할 수 있는 부대구조의 개편과 첨단 무기체계의 개발을 통하여, 강한 군사력을 건설해 나가야 할 것이다. 또한 한정된 국방예산을 효율적으로 사용하고, 미래의 주변국 위협에 대비하기 위해 현 전력의 극대화를 도모하는 동시에, 작지만 질적으로 우수한 기술 집약적인 최첨단 무기체계를 갖춘 강력한 선진군대를 지향해야 할 것이다.⁴⁰²⁾

한국군의 군사력은 현재까지 대북 위주의 한·미 연합방위전략에 의존해온 결과, 억제와 공세 전략 수행을 위한 주전력은 미군이 담당하고, 한국군은 대부분 수세적인 방어 위주로 건설함으로 인하여, 해군·공군 전력과 지휘통제 통신정보 체계(C4I) 전력 등과 같은 기술집약적 전력의 필요성은 더욱 심화되었다. 게다가 국익 증진을 위한 해상교통로의 안전 확보와 독도 영유권 문제 및 주권 수호를 위한 전력 확보의 측면에서 전략적 억제전력의 역할을 수행하는 해군과 공군력 증강은 각군 간의 이해관계와 예산상의 문제로 인하여 더 이상 지연되어서는 안 될 것이다.⁴⁰³⁾

이미 일본은 국제사회에서의 영향력 확대와 국가이익을 위하여 자위권 차원의 전력 확보 원칙에도 불구하고, 방위력 정비라는 명목 하에 최첨단의 공세적인 원거리 작전능력을 구비하고 있다. 일본은 ‘섬나라’라는 지리적 요소를 극복하기 위해 해·공군력 위주로 방위력을 증강하고 있다. 이러한 이유로 일본의 해상과 항공자위대의 전력은 한국 해군과 공군의 전력보다 훨씬 우수하고, 세계 2~4위권의 해·공군력을 구비하고 있는 것이다. 다만 비대칭 전력으로서의 전략무기 체계에서는 비핵 3원칙이 여전히 준수되고 있어서 핵보유국들과 비교하면 절대적인 열세에 있다.

이러한 전략무기 체계에서의 열세를 극복하기 위해 일본은 동맹국인 미국과의

402) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.85.

403) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.85.

미사일 방위체제 공동개발을 추진하고 있다. 그리고 합동형 군제(軍制)로의 전환과 위성 통신망을 활용한 지휘통제시스템의 확립 노력과 위성 자산을 활용한 정보자산의 확충 등을 통하여 자국의 군사기술의 수준을 향상시키고, 방위력을 극대화시키고 있는 것으로 보인다.⁴⁰⁴⁾ 따라서 한국은 앞으로 발생 가능한 주변국들과의 어떠한 분쟁에 대해서도 대응할 수 있는 능력과 국익 및 주권을 수호하고, 도발을 억제할 수 있는 최소한의 자체적 억제력을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.

3면이 바다인 한국도 일본처럼 향후 해군력과 공군력의 중요성은 절실하다. 이러한 지리적 요소를 극복하기 위해 해 · 공군력 증강에 집중하여야 한다. 해군은 수상 · 수중 · 공중 입체전력 통합운용능력을 확보하여 현존하는 위협에 대비하고, 해상교통로와 해양자원의 보호 등 전 방위 측면에서 국가의 이익을 수호할 수 있는 구조로 발전시켜야 한다.

즉, 장거리 정밀 타격용 미사일(현무-4 등) 개발과 F-35A 스텔스 전투기 추가 도입을 통한 제공능력 확보 및 F-35B 스텔스 기종과 같은 수직이착륙이 가능한 4만 톤급 이상의 경항모 사업을 추진하여야 한다. 또한 원양작전능력을 겸비한 이지스함 추가 건조 및 고성능 원자력 잠수함을 확보하고, 해상 조기경보체계 구축을 위해 P-3C 추가 확보 및 해저 음탐 장비 설치를 추진해야 한다.

공군은 현재의 위협 및 미래 잠재적 위협에 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 구비하는 데 핵심을 두고 개편해야 한다. 한반도와 주변지역을 감시하고, 제대별 전장을 가시화하기 위해 감시·정찰전력을 보강해야 하며, 실시간으로 전장 상황을 공유하고 지휘결심을 지원하기 위한 연합 C4I체계 등 지휘통제시스템을 전력화하여야 한다. 공중전력은 공중우세 및 중심 전략목표에 대한 장거리 정밀 타격능력 확보를 위해 한국형 전투기(KF-X) 사업을 장기적 관점에서 추진하고, 현존하는 북한의 핵과 탄도미사일 위협 및 잠재적인 주변 강국의 항공전력에 대응하기 위한 킬-체인(Kill Chain)과 한국형 미사일 방어체계(KAMD : Korea Air and Missile Defense) 등 탐지, 식별, 결심, 타격 능력을 우선적으로 발전시켜야 한다.

404) 박영준, “21세기 일본의 안보전략과 군사력 평가,” 『군사지』 제60호(국방부 군사편찬연구소, 2006), p.269.

또한 통일 대비 잠재 위협에도 대비 가능한 질적 수준을 달성하는 것도 목표로 하는 바, 감시권(2,000km) 및 장거리 정밀 타격체계 구축이 필요하다. 실시간 감시 및 지휘통제체계 구축을 위해 지·해상 광역감시체계를 구축하여야 하는 데, 이를 위해 도서 및 영해 초계를 위한 무인항공기 전력 확보가 요구된다.

미래의 잠재적 위협에 대한 전장환경을 고려할 때 수입 및 기술도입에 의한 첨단무기 전력화는 제한적이다. 따라서 미래전에서 필수적으로 요구되는 전략시스템을 확보하는 데 필요한 핵심 기술을 식별하여 전략적 차원에서 개발·축적해 나가는 것이 필요하다. “장기적으로 한국에게 필요한 무기체계는 한국이 만들어 쓴다”는 정신에서, 첨단기술을 중요한 전쟁 억제력으로 고려하는 기술축적 전략을 추구하여야 한다.

경 항공모함, 전투기 등의 창조적인 국방연구개발 및 방위산업이 활성화되어야 한다. 국방과학기술을 선진국 수준으로 향상하기 위해 국내 연구개발 우선 정책과 ‘선 체계개발 후 기술개발의 순환’ 구조가 정착될 수 있도록 국방연구개발에 대한 지원이 선행되도록 노력해야 한다. 특히 무기체계 발전을 선도할 수 있는 기술개발과 고부가가치 핵심부품 및 소프트웨어의 개발, 안정적인 종합군수지원을 위한 핵심부품의 국산화 개발을 확대하고, 국방 무인·로봇 분야 등 새로운 무기체계 개발과 미래전을 주도할 핵심·원천기술 확보를 위한 창의·도전적인 연구과제를 선정하여 추진하여야 한다.

이러한 창조적 국방연구개발을 추진하기 위해서는 민·군 기술 협력 강화를 활성화하여 국방력과 산업 경쟁력을 강화하여 국가 경제 발전의 견인차 역할을 함과 동시에 우수한 민간 인력이 많이 참여할 수 있는 기회를 부여하기 위해 정부의 노력이 필요하다. 또한 국제 공동 기술개발을 확대하여 선진국의 기술 도입, 기술 수출, 공동개발 등의 형태를 통해서 국제협력을 확대하여야 한다.⁴⁰⁵⁾

한국은 이제 북한만이 아닌 일본과 중국도 염두에 두고 독자적인 국방력 증강 노력을 강력하게 추진해야 할 때를 맞고 있다. 나아가 한국은 우주·항공시대를 대비하고, 주변국들과의 균형을 유지하기 위해 한반도 통일 이후까지 염두에 두고 해·공군 전력 강화를 추진하여 한국의 영해 및 영공의 확실한 방위를 확보해야 나가야 한다.

405) 국방부, 『방위백서 2014』, pp.78-88.

라. 한·일 군사협력의 확대와 안보전략 대화 재개

한·일 양국은 1966년에 주일 한국 무관부를 개설하고, 1967년에는 주한 일본 무관부를 개설하여 군사협력 관계를 점진적으로 발전시켜 왔다. 특히, 1990년대에 들어서면서부터 적극적인 군사교류를 추진하여 1994년 이후부터 2018년 강제징용 판결 등으로 양국 관계가 악화되기 전까지 매년 국방장관 회담을 개최하여 왔다. 이는 군 지도부 인사의 상호방문과 양국 군사 학생의 위탁 및 수탁 교육 등의 군 교육기관과의 상호교류와 해상자위대 연습 합정과 한국 해사생도 순항 훈련합정과 상호방문 등으로 확대되었다.⁴⁰⁶⁾

또한 양국은 군용기 우발사고 방지를 위하여 우리 공군과 일본 항공 자위대간 직통선을 운용하고, 양국 군대 간 정보교류 회의 및 방공 실무회의를 지속적으로 실시하여 왔다. 특히 1994년부터는 한국의 국방부와 일본 방위청의 국장급 대표가 참가하는 국방정책 실무회의를 연례적으로 개최하여, 제반 군사분야 현안을 협의하였다. 이와 같이 2018년까지는 한·일 군사교류가 확대되었는데 이러한 관계는 첫째, 기존의 한·미·일 삼각 안보협력체제의 주축인 미국이 중심이 되어 중용하고 있었고, 둘째, 해상교통로의 안전 확보라는 공동의 이익 보호와 셋째, 경비절감을 위한 양국 간의 정보교환 가능(방공식별구역 또는 주변 강국에 대한 정보교환), 넷째, 미국의 영향력 감퇴 시 한반도 주변 3강 중 신뢰구축이 가능한 국가는 일본이라는 점 등에서 큰 의미를 가질 수 있었던 것으로 평가할 수 있다.

이런 점을 고려할 때 한국의 안보를 위해서는 향후 한·일 군사협력과 교류를 통한 신뢰조성이 중요하기 때문에, 군사당국자 간 고위급 인사의 교류와 군사정보 교류 및 간부학생 상호방문, 방위관계 교육과 친선방문 등을 통한 지속적인 관계 증진이 요구된다.⁴⁰⁷⁾

이처럼 한국과 일본 양국은 자유민주주의 이념을 공유하고 있을 뿐만 아니라 미국을 공통의 동맹으로 두고 있고, 특히 북한의 핵 위협에 공통으로 노출되어 있어 안보 차원에서 협력해야 할 필요성이 매우 크다. 그럼에도 불구하고 현재의 한·일 관계는 악화된 상태에 있다. 전임 아베 총리는 재임 기간 동안 위안부 문

406) 국방대학교 합동참모대학, 『전략환경평가 : 일본』 (국방대학교, 2000), pp.141-143.

407) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.87.

제를 인정한 ‘고노 담화’를 부정하였고, 역사와 과거사 문제에 대해서도 사죄하지 않겠다는 강경한 입장을 보여왔다. 또한 독도와 군함도 등 역사 왜곡을 이어가며 한·일 갈등을 부추겼다.

특히 최근 양국은 서로 간의 무역을 규제하고 있을 뿐만 아니라, 코로나-19라는 전염병에 대해서도 우방국으로서 적극적으로 협조하고 있지 않다. 최근 한·일 관계를 악화시킨 요소 중 하나는 2016년 11월 23일 한·일 양국이 군사 정보를 직접 공유할 수 있도록 맺은 협정인 한·일 군사정보 보호협정(GSOMIA: General Security of Military Information Agreement)’의 연장 여부였다. 지소 미아는 군사정보를 공유해야 할 경우 서로가 적절한 체제와 절차를 구비하여 신뢰성 있게 관리하겠다는 약속일뿐 비밀 교환을 강제하는 것이 아니기 때문에 대부분 국가의 경우 한번 체결하면 특별한 상황이 없는 한 지속한다. 한·일 지소 미아도 체결한 날짜로부터 90일 전에 파기를 통보하지 않으면 자동으로 1년 연장된다. 다시 말하면, 2016년 11월 23일 한·일 지소 미아가 체결되었기 때문에 매년 8월 22일까지 파기를 통보하지 않으면 자동적으로 1년 더 연장된다.⁴⁰⁸⁾

일본 정부는 2018년 10월 한국 대법원의 일제 강제노역 피해자들에 대한 일본 전범 기업의 책임을 인정한 배상 판결에 대해 즉각 반발하였다. 고노 타로(河野太郎) 일본 외무대신은 주일 한국대사를 불러 강력하게 항의했으며, 한국 대법원의 판결은 국제법 위반이자 국제질서에 대한 도전이라고 맹렬히 비난하였다. 또한 일본 정부는 한·일 청구권 협정으로 강제동원과 일본군 위안부 문제를 포함한 모든 사안이 최종적이고 완전하게 해결되었다고 주장하면서, 한국 대법원의 판결은 1965년 한·일 청구권 협정을 위반한 것이며, 한국 정부에 국가책임이 있다고 강조하였다. 아베 신조 총리는 2018년 11월 중의원 예산위원회 발언에서 “1965년 한·일 청구권 협정으로 완전히 최종적으로 해결되었으며, 한국 대법원의 판결은 국제법에 따라 잘못된 판단이다. 한·일 관계 관리를 위해 일본뿐만 아니라, 한국 측 노력도 필요 불가결하며, 한국 정부의 대응을 강하게 기대한다”라고 주장하였다.

한국 정부는 2018년 8월 일제에 의한 강제징용 피해자들의 개인 청구권은 196

408) 박휘락, “한·일 지소 미아 논란 분석 : 국제적 요소와 국내적 요소의 충돌,” 『한국 의정연구회 의정 논총』 제15권 1호(2020), p.294.

5년 한·일 청구권 협정으로 해결되지 않았다는 입장을 표명하였다. 일본 정부는 2019년 7월 14일 한국에 대한 수출규제 단행과 화이트 스트리트(백색 국가, 수출 절차 간소화 대상)에서 배제하였다.⁴⁰⁹⁾ 이에 따른 조치로 한국 정부는 일본을 세계 무역기구(WTO : World Trade Organization)에 제소하였고, 2019년 지소 미아 종료 90일 전인 8월 22일 지소 미아 종료를 통보하였다.

하지만 한국 정부는 지소 미아를 중국을 견제하는 ‘자유롭고 열린 인도·태평양 전략’의 일환으로 여기는 미국의 중재로 11월 22일 “언제든지 지소 미아의 효력을 정지시킬 수 있다는 전제하에 종료, 통보의 효력을 정지시키기로 했다”라며 조건부 유예를 발표했다.⁴¹⁰⁾ 2020년 이후 지소 미아가 이슈로 부상하지 않고 있는 것은 지소 미아의 문제가 단순히 한·일 양국만의 문제가 아닌 한·미·일 안보 이슈로 떠올랐기 때문이다.

북핵 위협이나 미국과의 동맹관계를 고려할 때 한국과 일본 모두에게 군사정보의 교환은 필요하다 특히 2017년 9월에 북한이 수소폭탄의 개발에 성공한 상태에서 대륙간 탄도미사일(ICBM) 개발과 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 개발도 추진하고 있고, 미국이 확장억제의 약속을 반드시 이행할 것이라고 확신하기 어려운 상황이기 때문에 양국은 군사정보 교류는 물론이고, 북핵 대응에 관한 전반적 협력을 강화되어야 하는 상황이다. 북핵 위협의 심각성을 충분히 이해하면서도 한국 정부가 지소 미아의 파기의 결정에 까지 이른 것은 일본의 일방적인 수출규제에 대하여 단호하게 대응할 것을 요구하는 국민들의 목소리가 컸기 때문이다. 국민들의 53%, 특히 여당 지지층은 78%가 지소 미아 파기를 요구했다. 이러한 여론이 한국 정부의 타협안의 범위를 좁게 만들었고, 결국 2019년 8월 지소 미아 파기라는 결정에 이르게 된 것이다.⁴¹¹⁾

지소 미아의 파기 결정, 연장으로의 번복에 이르는 과정을 살펴볼 때 처음에는 국민여론에 압도되어 파기가 결정되었으나, 중국적으로는 군사정보 교류의 필요성이라는 국제정치적 요소가 더욱 크다고 판단하여 연장으로 번복되었다. 파기의 결정에는 반일감정에 편승한 루머도 적지 않게 영향을 준 것으로 평가된다.

409) 양기호, “강제징용 문제와 한일관계 : 타협의 돌파구는 없는가?,” 『동아시아재단 정책 논쟁』 제144호(동아시아 재단, 2020), p.2.

410) 『파이낸셜 뉴스』, 2020년 8월 21일 자.

411) 박휘락, 앞의 책, p.309.

이러한 점에서 한국이 한·일 간의 외교관계를 원만하게 유지하고, 북핵 위협에 대한 한·일 간의 공동대응을 보장하고자 한다면 일본과의 관계에 국내 정치적 요소가 개입되는 정도를 줄이고자 노력할 필요가 있다. 특히 정부는 국민들에게 한·일 간의 제반 현안을 정확하게 설명하면서 안보적 필요성이 큰 사안의 경우 국민여론에 반응하기보다는 선도해 나간다는 자세를 가질 필요가 있다.

아베 신조 총리가 지난가을 2020년 9월 16일 전격 사의를 표명하자 한국 여야 정치권은 “새로운 총리가 전향적인 모습을 보여주기를 기대한다”라고 밝혔고, 문재인 대통령은 “스가 요시히데 총리의 재임 기간 중 한·일 관계를 더 발전시키기 위해 노력하자”는 뜻을 밝혔다.⁴¹²⁾

이에 스가 요시히데 총리도 9월 19일 답신을 보내 “어려운 문제를 극복해 미래지향적 양국 관계 구축을 기대한다”라고 호응했다. 뒤이어 한·일 정상은 9월 24일 첫 전화 통화를 가졌다. 문재인 대통령은 “강제징용 문제와 관련 양국 간 입장차가 있는 것은 사실이지만 양국 정부와 모든 당사자들이 수용할 수 있는 최적 해법을 함께 찾아나가자”라고 했다. 스가 요시히데 총리도 “현안 해결을 위한 대화 노력을 독려해 나가겠다”라고 화답했다.⁴¹³⁾

하지만 스가 요시히데 총리가 취임하기 전 토론회에서 “외교는 연속성이 중요하다”며 “아베 총리와는 당연히 상의해 나갈 것”이라고 밝힌 것을 보면 스가 내각은 아베 외교의 방향성을 그대로 견지해 나갈 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 한국이 일본 기업의 자산을 매각하지 않는다고 약속해야만 한·일 정상회담이 이뤄질 수 있을 것으로 판단되며, 한·일 관계 개선은 결코 순탄치 않을 것으로 보인다. 하지만 오히려 이런 상황일수록 한국 정부는 양국 간의 불만 요인을 해소하고, 최소한의 신뢰구축을 위하여 다각적인 대화채널은 열어둘 필요가 있다. 양국 정치 및 군사 지도자 간의 대화 채널 재개와 이미 재개된 바 있는 일본 관함식에 함선 파견, 양국 간 수색 및 구조훈련 재개 등을 통해 안보협력을 지속해야 한다. 이를 통해 한국의 국가이익에 일본의 안보정책의 변화가 부정적인 영향을 미치지 않도록 잘 관리하여야 한다.⁴¹⁴⁾

이와 관련하여 한·미 동맹 및 한·미·일 정책 협의도 관리할 필요가 있다.

412) 『조선일보』, 2020년 9월 16일 자.

413) 『뉴스 1 코리아』, 2020년 10월 2일 자.

414) 박철희, 앞의 책(2016), p.108.

일본의 집단적 자위권 행사와 존립 위기 사태의 적용은 미·일 동맹에 의해 진행되는 것이기 때문에 우리는 한·미 동맹 간 협의와 한·미·일 정책 협의를 통해 한국의 국가 이익을 도외시하면서 일본의 안보정책이 추진되는 상황을 방지해야 한다. 또한 집단적 자위권 용인 이후에 예상되는 향후 미·일 간의 신규 작전계획 책정 여부에 대해서도 모니터링하여야 한다. 그리고 한국은 한반도에서 유사 사태가 발생함으로 인하여 일본의 자위대가 직간접적으로 한반도에 개입하는 상황이 발생하지 않도록 상황을 잘 관리하여야 한다.⁴¹⁵⁾

일본 정부는 존립 위기 사태의 정의에 있어 상대국의 요청 또는 동의를 포함되어 있는 것은 아니지만, 국제법상 집단적 자위권을 행사하기 위해서는 상대국의 요청이나 동의를 전제가 되어야 한다고 공식적으로 언급했기 때문에⁴¹⁶⁾ 집단적 자위권 행사와 관련하여 한국의 동의 없이는 한국의 영역에서 자위대가 활동할 수는 없다. 그러나 남북관계 차원에서 대화 국면을 지속 유지함으로써 일본의 집단적 자위권 발동의 빌미를 주지 않는 노력이 필요하다.

일본 안보정책의 진위를 확인하고, 일반 국민들이 일본에 대하여 가지고 있는 의구심을 불식시키기 위해서라도 한·일 간 안보전략 대화채널 가동과 정보교류 노력은 지속되어야 한다.

마. 미국과의 안보협력체계 강화

한·미 군사관계는 제2차 세계대전 이후 미국이 일본군의 무장해체를 위해 38선 이남지역에 진주하면서 시작되어 1953년 10월, ‘한·미 상호방위조약’의 체결로 인하여 공식적인 군사동맹 관계가 출범하게 되었다. 「한·미 상호방위조약」에 의해 한국은 미국과 견고한 연합방위체계를 갖추어 한반도에서의 전쟁을 성공적으로 억지하였고, 튼튼한 안보를 바탕으로 경제성장과 민주화를 동시에 달성할 수 있었다. 주한미군은 한·미 동맹의 실체적인 상징으로서 한반도에서의 전쟁 억지를 위하여 중추적인 역할을 수행하여 왔음은 물론이고, 동북아시아 지역 균형자로서의 역할을 해오고 있다.

이와 같이 70년에 가까운 기간 동안 한·미 안보협력 관계는 한반도와 동북아시아의 안전을 위한 중대한 역할을 담당하여 왔고, 이러한 협력관계는 앞으로도

415) 박철희, 앞의 책(2016), pp.108~109.

416) 『朝日新聞』, 2015年 8月 26日 字.

지속될 것이다. 하지만 최근 북한의 핵·미사일, 지역안보, 방위비 분담, 전시작전권 전환과 주한미군 감축 등 다양한 문제가 거론되면서 동맹의 현 상황에 대한 우려가 다시 나오고 있다. 2019년 8월 국내의 한 여론조사에서는 국민 56.1%가 현 정부 출범 이후 ‘한·미 동맹’이 약화됐다’라고 평가한 것으로 나타났다. ‘약화되지 않았다’는 응답은 40.1%였으며, ‘잘 모르겠다’는 3.9%였다.

보수 성향의 응답자 사이에서는 한·미 동맹 약화에 대한 우려가 높았던 반면, 진보 성향의 응답자는 한·미 동맹이 약화되지 않았다고 생각하는 것으로 나타났다. 스스로 정치성향을 보수라고 응답한 보수층은 국민 80.7%, 중도보수층은 71.1%, 중도진보층 41.2%, 진보층 31.3%가 ‘한·미 동맹이 약화되었다’라고 평가했고, 진보층은 66.2%가 ‘한·미 동맹이 약화되지 않았다’라고 평가했고, ‘약화되었다’는 응답은 31.3%였다.⁴¹⁷⁾

2018년 북한의 전략적 입장 변화에 따른 북·미 핵 협상과 남북관계 개선은 그 전까지 지속한 북한의 핵·미사일 도발과 이에 대한 강력한 한·미 대응의 패턴을 크게 바꾸었다. 확장억제와 응징 보복 같은 동맹의 군사적 수단은 외교적 노력을 지원하는 것으로 국한되었고, 연합훈련과 전략자산 전개도 축소 또는 중단되었다. 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담이 결렬된 이후 양국 간 핵협상이 소강상태를 보이면서 북한은 “새로운 길”을 가겠다고 경고해 왔는데, 만약 북한의 군사적 도발 행위가 재개될 경우 군사적인 대응 수준을 두고 정책적 고민이 커질 수 있다. 한·미 동맹 약화론자들은 군사 대응 능력의 약화와 함께 향후 대응 과정에서 한·미의 균열 가능성을 강조한다.

한·미 동맹의 장기적인 안정적 발전을 위한 우리의 선택은 자명하다. 동맹에 대한 여러 변화 요인 또는 도전에 대해 신축적이면서도 포괄적으로 대응함으로써 동맹 본래의 목적을 유지해가는 것이다. 한·미 동맹이 동아시아 대륙과 해양 사이, 남북으로 분단된 안보 상황에서 한국에 대한 위협과 침략을 억제함으로써 지역의 평화와 안정, 그리고 발전에 기여하도록 실질적인 조정을 해나가는 것이다. 아마도 영구적인 한반도 평화체제의 수립이나 통일 달성의 경우 동맹의 목적을 재조정할 필요가 있을지 모르나, 그 경우에도 사전에 동맹 배제를 전제로 접근한다면 또 다른 심각한 불안정을 야기할 수 있다.

417) 『데일리안』, 2019년 11월 6일 자.

최근 제기되는 문제들에 대해서도 일도양단이 아닌 유연한 대응이 가능하다. 북핵 협상과 남북관계가 담보 상태에 있지만, 북한이 심각한 전략적 또는 대남 도발을 하지 않는 한 한·미 연합훈련 조정과 남북한 9.19 공동선언에 따른 적대 행위의 중단을 유지함으로써 상황 타개를 위한 외교적 노력을 계속 지원해야 한다. 한·미 동맹을 ‘냉전의 유물’이라고 보는 중국에 대해 한국 방위라는 본래의 목적을 강조함으로써 중국에 대한 공격 수단이 아님을 설득할 필요가 있다. 미·일에게도 한·미 동맹의 강화 발전과 한·미·일 안보협력을 추구하면서 동시에 한·중 안보협력이 지역 평화와 발전에 기여할 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다.

여전히 거센 미국의 방위비 분담 압력에 대해 한국 국민이 바로 동의할 만한 합의점을 찾기는 쉽지 않다. 한국으로서는 주한미군지위협정(SOFA : Status Of Forces Agreement) 규정에 근거한 항목별 비용 분담만이 가능하며, 그렇지 않을 경우 합의가 되더라도 당장 국회에서 비준될 리 만무하기 때문이다. 작년 방위비 분담 협상이 미국의 전략자산 전개와 해외 장비 정비 비용 문제로 난항을 겪었듯 항목 외 문제에서 타협할 수는 없다. 다만 예컨대 주한미군 기지에 대한 한국의 간접비 부담과 환경오염 치유 등 장차 불가피한 비용 부담 용의를 강조함과 아울러 한국군 전시작전권 전환 과정에서의 유연한 협조, 평화 정착 시 동맹 발전, 전략동맹으로서의 역할 분담 등 전략적 대화 노력을 병행할 필요가 있다.

한국의 안보 현실에서 한·미 동맹의 유지 발전과 함께 다층적 쌍무·다자 안보 협력의 추구는 앞으로 더욱 발전시켜야 할 과업이다. 한·미 동맹이 한반도 방위 동맹으로서 위상과 능력을 굳건히 한 가운데 한·러, 한·중, 한·일 등 쌍무 협력, 한·미·일, 한·중·일 등 소다자 협력, 더욱 본격적인 동북아 다자안보 대화 등 다자 안보 협력체제를 함께 모색해 간다면 한반도 및 지역 평화에 중요한 기반이 될 수 있을 것이다.

최근 들어 미·일 동맹 강화와 미국의 해외 주둔군 재배치계획에 따른 미군의 축차적 감축 움직임은 한국의 안전을 위협하고 있다. 그러면 미·일 동맹 강화가 한·미 동맹에는 어떤 영향을 미치게 될 것인가. 우선 미국의 일본에 대한 집단적 자위권 인정은 일본으로 하여금 군사력 증강에 나설 수 있는 기반을 제공하게 된다고 볼 수 있다. 그리고 일본의 집단적 자위권 행사에 대한 미국의 공식적인 지지가 한국에 대한 MD 체계의 편입 요구 등과 맞물려 있어 한국 정부에 압박

으로 작용할 수 있다. 또한 미·일 관계 긴밀화로 최근 미국의 미·일 동맹을 한·미 동맹보다 우선하는 일본 편애 현상이 나타나는 과정에서 한·미 동맹과 미·일 동맹이 경쟁·갈등하는 양태로 변질 가능성도 있는 것으로 분석된다.⁴¹⁸⁾

그리고 해외 주둔 미군 재배치계획에 따라 주한 미군 감축으로 인한 힘의 공백을 일본 군사력이 대신하려 한다면, 문제는 크게 달라질 수밖에 없다. 한국이 염려하지 않을 수 없는 것은 미국이 일본의 역할을 과신해서 일본에게 동북아시아 방위의 일부나 전부를 대행시키고, 미국의 군사력을 인도양 등 타 지역에 이동 배치하게 될 경우에는 이 지역의 안보상 사전 억제 역할이 크게 감소되고, 유사시 미군의 즉각적인 대응이 어려워지며, 상황에 따라서는 증원이 곤란하게 되거나 그 역량이 크게 감소될 수도 있을 것이다.

또한 미국은 아·태지역에서 일본을 전략상 요충 국가로 인식하고 있고, 아·태지역에서 러시아와 중국 세력의 견제를 위해 일본으로 하여금 경제, 기술 대국에 상응하는 경제, 군사적인 책임을 분담시키고, 미·일 동맹체제에 근거해서 적정 수준의 군사력 증강을 요구하고 있다. 이러한 요구에 부합하여 일본은 군사력을 증강하고 있고, 이러한 군사력을 바탕으로 독도에 대한 영유권 주장과 동해와 남해의 수자원 확보 및 대한해협에 대한 통제 등 한·일간의 현안 문제에 대하여 영향력을 행사해 나갈 가능성이 있고, 한국을 직접적으로 침략하지 않더라도 정치·외교적 간섭과 강압을 행사할 가능성이 있다.⁴¹⁹⁾

중국과 러시아 역시 과거 동북아시아 지역의 암울한 역사를 고려할 때, 일본보다는 미국이 한반도에 주둔하는 것을 더 선호하며, 일본 군국주의에 대한 경계를 게을리하지 않고 있다. 그러므로 한국은 국가이익 차원과 안보역량 확보 차원에서 한·미 동맹관계를 지속해서 성숙, 발전시켜야 하며, 이러한 한·미 안보 관계가 재 조종되는 과정에서 양국 간의 주요 안보 현안을 긴밀하게 협의·조정하면서 더욱더 미국과의 안보 협력체계를 강화해 나가야 한다.

즉 한국이 미국의 대중 봉쇄적 억제전략과 대북제재 억제 정책에 적극적으로 협력하지 않을 경우 미국은 한국을 배제한 채 일방적인 대북정책을 강행할지 모른다. 미국이 적절한 선에서 북핵 문제의 타협을 계기로 북한이 원하는 종전 선

418) 이인호, 앞의 책, p.102.

419) 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 (석사학위 논문, 국방대학교, 2004), p.88.

언을 들어줄지도 모르며 이 과정에서 한국과 중국을 동시에 배제하는 상황이 발생하면 한국은 북핵 위협을 해결하지 못한 채 한·미 동맹만 약화시키는 돌이킬 수 없는 최악의 안보 조건을 맞게 된다. 이런 상태에서 북·미 관계가 가까워지면 북한은 한국을 따돌리고 한·미 관계의 벌어진 틈바구니를 북·미 관계로 대체하려 할 것이며, 이 기회를 놓치지 않을 일본은 미국의 줄을 이용하거나 단독으로 대북라인을 구축해 북한과의 관계 개선을 추진할 것이다. 따라서 미국을 상대로 한·미동맹의 공통된 이익, 공통된 가치, 공통된 위협, 공통된 목표를 공유하며 21세기 한·미 동맹을 글로벌 동맹으로 승화시킬 수 있는 대미 외교가 요구된다.

바. 다자간 안보협력체계 구축을 통한 일본의 군사 대국화 억제

다자간 안보협력체제는 집단안보 보다 한 단계 발전된 개념으로써 인접국들 간 과거의 불화와 대립의 역사를 청산하고 평화와 화해의 새로운 장을 열기 위한 지역 국가들 간 양보와 상호 이해, 신뢰를 기초로 출발하며 정치적 타협이 중요하고, 적대국 또는 잠재 적대국과의 화해가 우선적으로 고려되는 다자간의 협력에 기초한 안보개념으로써 다자주의에 입각해 유엔의 집단 안전보장체제와 동맹체제에서 발생한 문제점을 보완하기 위한 방법으로 국제사회가 새로이 창출해 낸 것이다.

다자간 안보협력의 일반적인 의미는 지역(Region) 내 다수 국가 간 정치·외교·군사·경제·사회·문화 등 제 분야의 현안들을 협의하여 분쟁요인의 사전제거, 분쟁예방, 분쟁의 평화적 해결을 도모하는 협력안보(Cooperative Security)⁴²⁰ 논리를 말하며, 협력안보는 집단방위(Collective Security)⁴²¹, 집단안보로 대표되는 대결 안보(Confrontational)와 구별되는 개념으로 공세력 규제, 방어형 전력구조, 군사 투명성, 다자간 기능 통합을 추구하는 것이 다자안보협력의 핵심을 이룬다. 또한 안보협력은 국가 관계에 있어서 폭력성과 강제성을 배제하고 역내 국가 간 협력을 통해 의도된 전쟁(Intended War)은 방지할 수 없더라도 국가 간 교류·협력의 부족과 오해로 인하여 발생할 가능성이 있는 우발 전쟁(Accidental

420) 가상의 적을 상정하지 않으면서 대화와 협력을 통한 안보문제 해결을 모색하며 신뢰구축, 예방외교 활동을 통해 군사/비군사적 안보위협 요인 제거에 주력하는 것으로 유럽안보협력 기구(OSCE)의 논리이자 다자안보협력의 기초개념으로 UN 중심의 집단안보(Collective Security), 군사동맹체 위주의 집단방위(Collective Defense) 개념과 구분된다.

421) 가상적국을 전제로 하며, 평시에도 적과 우방이 명백히 구분되는 것으로 NATO, 구 WTO, 한·미 동맹 등이 그 예이다.

War)은 방지할 수 있다.⁴²²⁾

한반도 주변의 국제환경을 살펴보면 탈냉전시대를 맞아 ‘21세기 세계 질서’라고 불릴 수 있는 새로운 국제질서가 아직까지 정립되지 못하고 있다. 미국과 러시아, 중국 및 일본 사이에 탈냉전시대에 걸맞은 새로운 이해관계가 아직까지 정립되지 못하고 있는 실정이기 때문에 이러한 세계 4대 강국의 이익이 교차하고 있는 동북아시아에서 다자간 안보협력체제는 일본의 방위력 증강 완화 및 역내 분쟁 예방과 한반도의 평화적인 통일 여건 조성의 대응 방안이 될 수 있다. 이에 한국은 물론이고 러시아와 중국, 기타 과거 일본에게 피해를 입었던 동북아시아 지역 국가들 또한 일본의 방위력 증강에 대한 경계를 게을리하지 않고 있다. 특히 중국은 동북아시아 지역 안보협력 기구의 창설이 중국에 대한 포위전략의 일환으로 인식하고 반대하여 왔지만, 현재는 일본의 방위력 증강과 영향력 강화의 가능성을 견제하는 수단으로써 다자간 안보협력의 논의를 긍정적으로 수용하고 있다.

최근 국력 신장으로 이 지역에서 발언권이 높아진 한국이 앞장서고, 또한 북한의 군사력에 노출되어 있는 동북아시아 지역 국가들의 협조만 얻을 수 있다면 이것은 이 지역의 평화를 위한 최적의 방안이 될 것이다.⁴²³⁾

1994년 이래 발전해 오고 있는 아세안 지역안보포럼(ARF : ASEAN Regional Forum)은 지난 26년 간 지역 내 신뢰구축 제고를 위한 다양한 협의를 통하여 아·태 지역 내 유일한 정부 간 다자안보협의체로서의 기능을 수행하고 있다. 그러나 지역 내 국가 간의 상호불신으로 유럽안보 협력회의(CSCE : Conference on Security and Cooperation in Europe)와 같은 형태의 포괄적인 다자간 안보협력 체제가 형성되지 못하고 있는 실정이다.

한국이 제시할 수 있는 동북아 다자간 안보협력체제 구상에는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다. 첫째, 동북아 지역에서의 다자간 안보체제 형성을 위한 전제조건은 미국의 지원이 필수적인 바 안보체제의 골간은 기존의 미국 중심의 양자 간 동맹체제(미·일, 한·미 동맹체제)를 근간으로 하고 거기에서 약간 변형,

422) Heinz Vetschera, Instrument of Cooperative Security in the CSCE Framework Confidence Building Measures, Emergency Mechanisms and Conflict Prevention(Vienna : CSCE Secretariat, 1994), pp.2-3.

423) 송영선, 송화섭, 박민규, “일본 군사력 평가와 전망,” 『국방연구원 연구보고서』, 1993, p.45.

발전된 형태(미국 중심의 양자 동맹끼리의 ‘연합’, ‘연계’ 등을 취하는 형태의 유사 다자간 안보체제)로 발전되어야 할 것이다. 따라서 동북아 지역에서의 다자간 안보체제의 구축은 미·일 동맹과 한·미 동맹체제의 우산 속에서 한·일간의 신뢰를 구축하고, 이를 바탕으로 하여 다자간 안보체제 구축을 위한 협력자가 되어 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 영토문제 및 인권 등 국가 간의 예민한 반응에 대한 문제는 제외시키고 주권 존중 및 내정 불간섭과 분쟁의 평화적인 해결 등 역내 국가들이 쉽게 합의할 수 있는 사항들을 주요한 의제로 삼아야 한다는 것이다. 셋째, 역내 국가들의 군사력에 대한 투명도를 제고시키기 위한 국방백서의 상호 교환과 합동 군사훈련 실시 및 국방관계자 정기회의 등을 모색해야 한다.

한국의 입장에서는 일본의 군사력 증강 위협을 견제하기 위해 다자간 안보체제 구축이 절실히 요구된다. 일본의 군사대국화는 국내적으로는 군부의 팽창과 함께 군부통치의 가능성까지 연상케 하는 것으로, 대외적으로는 한반도에 직접적인 안보위협을 초래하고 이 지역에서 과도한 군비경쟁을 초래하며, 전통적인 적대관계를 다시 부활시킬 우려가 크다는 점에서 반드시 억제되어야 한다. 이를 위해서는 동북아시아의 다자간 협력체제 구축을 통한 구조적이고 체계적인 군비억제가 이루어지도록 노력하여야 한다. 하지만 일본의 군사력이 당장은 대외적 위협요인으로 작용하고 있지 않기 때문에 동북아시아에서의 다자간 안보협력체제 구상은 아직 논의 단계에 머물러 있다. 그러나 주한미군을 비롯한 아시아 주둔의 미군이 철수할 경우, 이러한 힘의 공백을 틈타 새로운 패권국가 등장할 가능성이 높기 때문에 다자간 안보협력체제의 형성에 대한 논의는 시급하다.

동북아시아 지역은 정치·군사적 갈등의 미(未) 청산, 경제성장단계의 상이, 문화의 이질화 등으로 위에서 언급했던 유럽안보 협력회의와 같은 유럽의 다자적 노력을 그대로 수용하기는 어렵다. 하지만 동북아시아 국가들도 군사적 신뢰 구축과 군비축소를 위한 다자적 노력이 어느 정도 궤도에 오르면, 동북아시아의 평화·번영 그리고 공생을 위한 다자적 노력의 제도화를 구체적으로 고민할 수밖에 없다. 동북아시아 국가들이 개별적, 양자적, 다자적, 그리고 지구적 노력을 통해 서로 복합체로 만날 수 있을 때, 비로소 진정한 의미의 동북아시아 평화체제는 자리 잡게 될 것이다.⁴²⁴⁾

또한 한국은 동북아시아 다자간 안보협력체 구상 추진과 함께 4자 안보 대화(Quad : Quadrilateral Security Dialogue) (이하 쿼드)에도 중국의 양해를 구한 후 회원국으로 가입하여 일본의 군사력 증강 위협을 견제하여야 한다. 쿼드는 2007년부터 미국과 일본 및 호주, 인도 4개국이 정기적으로 정상 회담 및 정보 교환과 회원국 간 군사 훈련에 의하여 유지된 전략 대화가 국제기구로 발전된 것을 말한다. 아베 신조 총리가 집권 2기를 앞둔 2012년 12월 발표한 ‘아시아의 민주주의 안보 다이아몬드’라는 글에서 본격화되었다. 당시 아베 신조 총리는 “남중국해가 급속하게 베이징의 호수로 변하고 있다. 구 소련 시절의 오호츠크해와 다를 바가 없다. 그러므로 민주주의 가치를 공유하는 4개국이 집단 안보를 통하여 부상하는 중국을 억제하여야 한다”라고 주장했다. 쿼드는 미국과 일본 및 호주, 인도를 선으로 연결한 다이아몬드 형태의 블록에서 이름을 따왔다.

나토와 비교하자면 나토가 유럽권 국가들의 의중에 따라서 주로 러시아를 견제하기 위한 군사 동맹으로 기능한다면 쿼드는 중국의 ‘일대일(一帶一路)’를 견제하기 위한 군사 동맹이 될 것으로 보인다. 즉, 미국의 대서양 안보는 나토가 책임을 지고, 태평양 안보는 쿼드가 책임을 지게 되는 것이다.

이 계획을 주도하는 미국은 2020년 코로나 사태를 계기로 중국과의 관계가 크게 나빠짐에 따라 기존의 4개국 협의체에서 참가국(베트남, 뉴질랜드, 한국)을 늘려 7개국으로 ‘쿼드 플러스(Quad+)’화하고 더 나아가 대서양의 NATO처럼 군사 동맹 성격의 인도·태평양 조약 기구, 즉 아시아판 NATO로 확대시키는 것을 최종적 목표로 하고 있다.

미국의 한국에 대한 쿼드 가입 요청에 대하여 2020년 10월 27일 한국 동아시아재단과 미국 애틀랜틱 카운슬이 공동 주최한 화상 세미나에서 문정인 대통령 통일외교안보 특별보좌관은 “미국이 우리에게 일종의 반중 군사동맹에 가입하려고 강요한다면 나는 이것이 한국에 실존적 딜레마가 될 것을 안다”라며 “한국이 고고도 미사일 방어체계(THAAD : Terminal High Altitude Area Defense)를 추가 배치하거나 중국을 겨냥한 중거리 탄도미사일 등을 배치할 경우, 남중국해 등의 군사 훈련에 합류할 경우 중국은 한국을 적으로 간주할 것”이라고 말했다.

424) 송필근, 『다극 체제하 한·중·일 안보협력에 관한 연구』 (서울: 국방대학교, 2002), pp.62-65.

같은 날 개최된 2020년 세종-헤리티지 서울 워싱턴 포럼 화상회의에서 고윤주 외교부 북미국장은 “쿼드 논의를 면밀하게 관찰해 왔는데 우리의 원칙은 투명성, 공개성, 포용성이 유지될 때 논의를 시작할 수 있다는 것”이라며 “이 3가지 원칙을 준수하면서 다른 국가가 제안한 이니셔티브에 대한 참여를 고려하겠다”라고 밝혔다. 쿼드는 중국을 견제하는 군사 협의체로 향후 군사 동맹으로 승격될 수도 있다는 전망까지 나오고 있다. 이에 비춰 다시 한번 쿼드 참여에 대한 부정적인 입장을 밝힌 것이다.⁴²⁵⁾ 미국과 중국 사이에서 균형 외교를 추구하는 한국으로서 미국의 쿼드 플러스 가입 압박으로 외교 부담이 커질 것으로 본다.

하지만 한국의 입장에서는 쿼드 추진에 따라 한국 외교의 패러다임 전환을 준비할 필요가 있다. 한국은 군사안보적으로는 물론 정치, 경제, 사회 전분야에 걸쳐 미국과 거미줄처럼 얽여 있다. 즉, 한·미동맹으로 군사안보적 혈맹임은 물론 민주주의를 신봉하고, 시장경제를 실천하고, 사회적 가치도 공유하는 거대한 공동체 같아서 분리해서 생각할 수 없는 것이다. 한국이 한·미동맹에 이어 한국이 쿼드 회원국이 되면 군사안보적으로 더욱 철용성이 되는 것이다. 일본을 비롯한 어떤 나라도 함부로 할 수 없게 되는 것이다. 과감한 선택을 하여야 한다. 중국의 경제 보복을 두려워하여 중립을 선택하여 회색분자가 된다면, 결국 국제적인 맹아로 떠도는 신세로 전락할 것이다. 최근에 한국 외교가 모호성(Ambiguity)으로 출타기하다가 중국으로부터 사드 보복을 당한 적이 있었고, 일본이 미국과 함께한다는 이유로 중국으로부터 홀대받거나 경제보복을 당한 적은 없다. 인도도 마찬가지 경우이다.

소결론

일본은 오키나와 미군기지 이전 문제로 인해 미국과 갈등을 지속하면서도 급변하는 주변국 정세와 미국의 요구에 부응하고, 국제적 역할을 확대하기 위해 미·일 동맹을 심화하고 있다. 이러한 미·일 동맹의 역할은 탈냉전 이후 일본 본토 방위에서 일본 주변의 안전보장으로 확대되었고, 미·일 동맹 속에서 일본의 역할

425) 『문화일보』, 2020년 10월 28일 자.

도 커지고 있다. 미·일 동맹의 역할 심화에 따라 최근에는 심지어 북한이 핵탄두를 탑재한 탄도미사일로 일본을 공격하려는 움직임이 포착되는 경우, 북한이 공격을 실시하기 전에 적 기지를 폭격해 무력화하는 사실상의 선제공격이나 다른 없는 적 기지 공격론을 채택, 수용하려는 움직임까지 보이고 있다. 이는 전수방위(專守防衛) 원칙과 국제법 위반이다.

앞으로도 일본은 급변하는 주변국 정세와 미국의 요구에 부응하고, 국제적 역할을 확대하기 위해 필요할 때마다 헌법 제9조의 해석 변경을 통하여 집단적 자위권의 행사 범위를 확대하여 나갈 것이다. 아베 신조 총리가 임기 내에 헌법 9조에 자위대가 명기된 개정을 완료한다는 목표로 추진하다가 사임하였지만, 그와 뜻을 같이 하는 스가 요시히데 총리와 집권 자민당을 중심으로 한 헌법 개정 시도는 계속될 것이다. 자위대를 정식 군대로 바꾸고 완전한 집단적 자위권을 확보하기 위한 헌법 제9조의 개정 작업은 계속 추진되어 향후 수년 이내에 일본은 ‘보통국가’로 탈바꿈할 할 것이라고 전망된다. 일본은 이와 같은 변화된 역할을 효과적으로 수행하기 위해 군사력을 증강시켜 군사 대국화의 길을 걷고 있으며, 국제사회에서의 군사적인 역할을 확대하고 있는 것이다.

이렇게 변화된 일본의 방위정책은 한국 안보에도 커다란 영향을 미치게 될 것이고, 이와 같은 영향은 긍정적인 면과 부정적인 면의 양방향으로 나타날 것으로 판단된다. 먼저 긍정적인 영향으로는 동아시아 지역에서 군사적 균형자의 역할과 평시 및 준전시에 북한에 대한 억지력을 강화하는 역할, 그리고 한국의 해상교통로 안전 확보에 간접적으로 기여할 수 있다는 것이다.

반면에 부정적인 영향으로는 북한의 핵무기 개발을 빌미로 한 일본의 대응적 핵무장의 우려가 있고, 동북아시아의 안정 파괴 및 남북한 간 군비경쟁이 심화될 우려가 있으며, 일본의 대 한반도 정치 및 군사적인 영향력 확대가 우려가 있다는 것이다.

대응 방안으로는 미·일 동맹 체제를 적절히 활용하는 외교적 대응책과 자주적 안보역량 확보 및 해군·공군력을 중심으로 한 자주적 방위능력의 확보, 한·일 군사관계 협력의 확대와 안보전략 대화 재개, 미국과의 안보협력체계 강화, 다자간 안보협력체계 구축을 통한 일본의 군사 대국화에 대한 억제책이 있다.

제5장. 결 론

냉전기 일본의 방위정책은 평화헌법과 전수방위 및 문민통제 원칙 등의 방위정책 기조들로 인해 대외적인 역할 확대를 최대한으로 억제하면서 미국에 대한 수동적인 조력자로서의 역할에 만족하는 노선을 견지해 왔다. 세계적 냉전질서가 소멸된 지금에 있어서도 일본 방위정책의 기조는 냉전시대에 확립된 기조에서 완전히 벗어났다고 보기는 어렵다. 하지만 한편으로는 탈냉전기에 접어들어 일본의 방위정책은 대외적인 역할 확대를 위한 점진적인 변화를 모색하고 있는 것 또한 사실이다.

탈냉전기 일본의 방위정책은 방위정책의 변화를 촉진하는 국외적(국제·지역적) 요인과 국내적 요인 등이 복합적으로 작용하는 가운데 결정된다고 할 수 있다. 이러한 요인들은 냉전시대 제한적이었던 일본의 방위정책의 기조가 탈냉전 이후 보다 적극적이고 능동적인 방향으로 변화를 모색하도록 영향을 미치게 되었다. 변화의 방식이 냉전시대의 미·일 관계를 유지하는 틀 속에서 점진적으로 일본의 역할을 모색해 나가는 방식을 취하지만 그 변화의 내용을 보면 각종 법과 제도의 정비를 통해 과거와는 달리 보다 능동적이고 적극적으로 일본 방위정책의 국제적 역할 증대와 전략적 확대를 모색하고 있음을 알 수 있다.

먼저 일본은 1992년 PKO 협력법과 2001년 테러대책 특별조치법의 제정을 통해서 자위대에 일본 방위 역할 이외에도 지역분쟁이나 PKO 활동 참여 등으로 자위대의 활동 범위를 확대시키며 국제적인 역할을 부여하고, 이를 통해서 UN 안보리 상임이사국 진출을 위한 발판을 모색하였다.

다음으로 일본은 탈냉전시대 안보환경의 변화에 적합한 방위력 건설을 위한 1995년 방위계획 대강을 책정하였고, 1996년 4월에는 21세기를 향한 미·일 양국의 군사동맹관계 및 일본의 대외 군사력 강화를 골자로 하는 1996년 미·일 안보 공동선언을 발표하였다. 이로써 양국 간 안보조약에 기초한 미·일 관계가 양국의 공동 안보목적 달성과 역내 평화 및 안정 유지에 초석임을 강조하였으며, 이를 근거로 1997년 9월 일본의 정치와 군사적인 역할 증대를 규정한 1997년 미·일 방위협력 지침을 개정하였다. 또한 주변사태법과 자위대법 개정안, 미·일 물품

역무 상호 제공 협정(ASCA) 개정안, 즉 1997년 미·일 방위협력 지침과 관련한 일련의 법안을 개정하고, 2003년에는 전시 동원법적인 성격을 갖는 유사법과 제도를 제정하였다.

2004년에는 9·11 테러와 같이 국가 간의 군사적 무력 충돌이 아닌, 국제 테러 조직과 같은 비국가적 단체들이 주축이 되어 중요한 위협으로 등장하기 시작하였고, 대량살상 무기와 탄도미사일의 확산이 가속화됨에 따라 2004년 방위계획 대강을 책정하였고, 2010년에는 일본 남서지역에 대한 중국의 견제를 위한 기동성 강화를 위해 일본 방위정책의 기축 가운데 하나로 기능해온 ‘기본적 방위력’ 개념을 폐기하고, 이를 대체하여 ‘동적 방위력’의 개념을 제시한 2010년 방위계획 대강을 책정하였다. 미·일 동맹의 적용 범위도 단순히 아시아·태평양 지역이 아니라, 해양 우주 및 사이버 공간을 포함하는 글로벌 공간에까지 확장하였다.

2013년 12월에는 이전의 방위계획 대강보다 상위의 문서인 국가안보 전략서를 최초로 제정하였고, 이에 근거하여 정치세력의 의지와 북한의 3차 핵실험과 센카쿠 열도에 대한 중국의 위협에 대응하기 위해, 그리고 동맹국의 요구에 부응하기 위해 2013년 방위계획 대강을 책정하였다.

2015년에는 북한의 3차 핵실험과 센카쿠 열도에 대한 중국의 위협에 대응하기 위해 미·일 방위협력 지침을 개정하였고, 이 지침에 의해 일본의 제한적인 집단적 자위권 행사를 용인하였으며, 2015년 미·일 방위협력 지침의 국내법적인 토대를 구축하기 위해 평화 안전법과 제도를 책정함으로써, 일본은 전쟁이 가능한 나라로 평가받게 되었다. 즉, 중요 영향 사태로 판단되는 사태가 동아시아권에서 발생한 경우에 자위대에 의한 적극적인 후방지원이 가능해졌고, 국제 분쟁에 있어서도 존립 위기 사태나 국제평화 공동대처 사태라고 판단될 경우에 자위대에 의한 무력 방어와 후방지원이 가능해졌다.

2018년에는 중국의 적극적인 해양진출과 북한의 핵·미사일 기술의 발전, 그리고 러시아의 하이브리드 戰 전개와 북방영토 군비 증강 등 일본을 둘러싼 안보 환경의 변화에 현재의 방위력으로는 효율적으로 대처하기가 곤란하다는 판단 하에 방위력의 질적·양적인 면에서 2013년 방위계획 대강보다 증강된 방위력을 구축하기 위해 2018년 방위계획 대강을 책정하였다. 이처럼 미·일 양국은 새로운 방위정책을 정비하는 것을 계기로 미·일 동맹의 영역 및 대상의 변화 그리고 일

본의 역할 확대에 대한 협의를 이루었으며, 자위대의 역할이 대폭 확대되도록 하였다.

본 논문의 연구 결과에서 나타난 일본의 방위정책은 기본적으로 일본이 추구해 왔던 방위정책의 기초 위에서 새로운 안보환경에 적응하기 위한 나름대로의 변화를 시도한 것으로 평가된다. 일본 방위정책의 기본적인 흐름을 규정해왔던 ‘미·일 동맹’과 ‘헌법 제9조’, ‘전수방위(專守防衛)’는 냉전의 종식 이후에도 방위정책을 제약하는 기본적인 요소로 작용하고 있다. 따라서 거시적으로 보면 일본의 방위정책은 일정한 연속성이 유지되고 있다고 평가할 수 있다. 하지만, 이러한 연속성 측면과 함께 주목되는 것이 변화의 측면이다. 즉, 일본은 냉전 종식 이후 이른바 국제공헌의 이름 아래, 냉전기간 동안 금지되어 왔던 군사 분야에서의 국제적 역할을 확대하기 위하여 노력하고 있다. 이러한 일본 방위정책의 변화를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 평화헌법 해석 및 자위권 의미의 변화이다. 자위대 창설 이후 그 정당성 여부와 자위권의 한계를 어디까지 둘 것인가를 놓고 논쟁이 계속되어 왔으나 일본은 스스로 평화헌법을 확대 해석해 왔으며, 현재는 확대 해석의 차원에서 벗어나 평화헌법 개정 논의를 일본 정부에서 계속 제기하고 있고, 5.26억 엔(한화 53조 원)라는 세계 제7위의 방위비 지출국으로서의 경제적 지위에 상응한 군사대국 건설을 위해 노력하고 있다. 즉, 일본은 헌법 제9조의 규정에 따라 집단적 자위권을 보유한 하위 행사는 할 수 없었다. 하지만 경제력에 상응한 미국의 국제공헌 요구와 중국의 부상을 포함한 다양한 위협들이 증가하게 되자 일본 정부가 용인하지 않았던 집단적 자위권 행사도 헌법 제9조 해석을 변경하고 이를 바탕으로 평화 안전법과 제도의 각의 결정으로 일정한 요건을 구비하였을 경우에 한해 제한적으로 가능하게 되었다.

여기에 더하여 아베 신조 정권이 들어선 이후 헌법 개정 시도는 급격히 진행되었다. 특히 전임 아베 신조 총리는 자신의 임기 내에 헌법 9조에 자위대가 명기된 개정을 완료한다는 목표로 추진하다가 사임하였지만, 그와 뜻을 같이하는 스가 요시히데 총리와 집권 자민당을 중심으로 한 헌법 개정 시도는 계속될 것이다. 즉, 자위대를 정식 군대로 바꾸고 완전한 집단적 자위권을 확보하기 위한 헌법 제9조의 개정 작업은 계속 추진될 것이다

둘째, 전수방위(專守防衛) 측면에서 자위대의 군사력 증강과 활동영역·역할 확대 및 PKO 파병을 통한 해외 군사활동이 강화되었다. 특히 일본의 현 군사력과 현재 추진 중인 신중기 방위력 정비계획의 전력을 고려할 때 전수방위(專守防衛)는 많이 퇴색되었다. 결국 전수방위(專守防衛)의 수동적인 방위 자세에서 탈피하여 군사대국화로의 방위정책의 변화를 표출하고 있다. 과거 걸프전의 교훈은 일본에게 많은 자극과 교훈을 주었으며, 나아가 ‘국제사회에서 일본의 역할 증대론’이 국내 정치에서 공론화되도록 하였다. 탈냉전기 변화된 안보환경에서 방위정책에 제일 먼저 나타난 것이 PKO 파병을 통한 대외 군사활동의 강화이다. 이는 표면적으로는 UN의 협력 하에 국제평화를 유지한다는 명목으로 자위대의 해외 활동을 강화하고 있지만 내면적으로는 본토방위를 넘어선 자위대의 군사적 역할을 실전화하기 위한 방안으로 추진되고 있다.

이렇게 변화된 일본의 방위정책은 한국 안보에도 큰 영향을 미치게 될 것이며, 이러한 영향은 긍정적인 것과 부정적인 것의 양방향으로 나타날 것으로 판단된다. 먼저 긍정적인 영향으로는 첫째, 미·일 방위협력체제를 바탕으로 한 일본의 군사력 증강은 동아시아 지역에서 군사적 균형자의 역할을 담당하게 되며, 이는 전쟁을 억지하는 데 도움이 될 수 있다는 것과 둘째, 한반도 유사시에 일본의 집단적 자위권 행사는 대북한 군사력을 억제하는 역할을 하며, 셋째, 한국의 해상 교통로 안전 확보에 간접적으로 기여할 수 있다는 것이다.

반면에 부정적인 영향으로는 첫째, 북한의 핵무기 개발을 빌미로 한 일본의 대응적 핵무장의 우려가 있고, 둘째, 동북아시아의 안정 파괴 및 남북한 간 군비경쟁이 심화될 우려가 있으며, 셋째, 일본의 대 한반도 정치 및 군사적인 영향력 확대가 우려된다.

다음으로 한국 정부는 변화된 일본의 방위정책에 대처하기 위해 다음과 같은 외교적 대응 방안 수립과 동시에 자주적 방위 역량을 확보해야 할 필요가 있다.

첫째, 외교적 대응 방안이다. 현재 우리의 군사력은 일본의 위협을 효과적으로 억제시키고 적절히 대응하기가 제한되기 때문에 미·일 동맹 체제를 적절히 활용하는 외교적 대응 방안이 필요하다.

둘째, 자주적 안보역량 확보이다. 일본으로부터의 위협에 대응할 수 있는 자주적 군사력을 건설하는 것은 국가의 미래를 위해선 반드시 필요한 부분이다. 최근

우리는 세계 최고 수준의 탄두 중량을 갖춘 탄도 미사일 개발에 성공하여 주변국의 군사위협에 충분히 대응할 수 있다는 의지를 보여준 바 있다.

셋째, 해·공군력을 중심으로 한 자주적 방위능력의 확보이다. 한국은 이제 북한만이 아닌 일본과 중국도 염두에 두고 독자적인 국방력 증강 노력을 강력하게 추진해야 할 때를 맞고 있다. 나아가 한국은 한반도 통일 이후까지 염두에 두고 해·공군 전력 강화를 추진하여 영해 및 영공의 확실한 방위를 확보해야 한다. 그를 위해 최신장비의 개발을 적극 추진해야 할 필요가 있다.

넷째, 한·일 군사관계 협력의 확대와 안보전략 대화 재개이다. 일본 관함식에 함선 파견, 양국 간 수색 및 구조훈련 재개 등을 통한 안보협력을 지속해야 하고, 경색된 한·일 관계 개선을 위한 안보전략 대화채널 가동 및 정보교류 노력은 지속되어야 한다.

다섯째, 미국과의 안보협력체계 강화이다. 미국은 아·태지역에서 미·일 동맹 체제에 바탕을 두고 적정 수준의 군사력 증강을 요구하고 있다. 이러한 요구에 부합하여 일본은 군사력을 증강하고 있고, 이러한 군사력을 바탕으로 독도에 대한 영유권 주장과 동해와 남해의 수자원 확보 및 대한해협에 대한 관리 등 한·일 간의 현안문제에 대하여 영향력을 행사해 나갈 가능성이 많고, 한국을 직접적으로 침략하지는 않더라도 정치·외교적인 간섭과 강압을 가할 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 한국은 국가이익과 안보역량 확보 차원에서 지속적으로 한·미 동맹 관계를 성숙, 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 다자간 안보협력체계 구축이다. 미국과 중국 및 러시아, 일본 사이에 탈냉전시대에 걸맞은 새로운 이해관계가 아직 정립되지 못하고 있는 실정이기 때문에 이러한 세계 4대 강국의 이익이 교차하고 있는 동북아시아에서 다자간 안보협력체계 구축은 일본의 군사력 증강 완화와 역내 분쟁 예방 및 한반도의 평화적 통일 여건 조성의 대처 방안이 될 수 있다.

결론적으로 탈냉전기 일본은 미·일 방위협력 체계를 더욱 구체화·공고화 하면서 방위력의 질을 한층 더 향상해 불확실한 국제정세에 효과적으로 대응할 수 있는 전방위 전략으로 나가고 있다. 이로써 전후 일본이 일관되게 추진해온 방위정책과 그에 따른 방위력 증강의 영향으로 이제 일본은 군사력의 양과 질적인 면에서 세계 최첨단의 군사력을 보유하게 되었다. 이와 같은 일본의 방위정책

변화는 표면적으로는 경제대국으로서 경제적 지위에 걸맞은 국제적 역할 증대를 위한 것이라고는 하지만 일본이 헌법 제9조의 개정을 통해 자위대가 정규군이 되었을 경우에는 인접해 있는 한국에게 언제든지 위협이 될 수 있다. 그러므로 한국 정부는 자주적인 군사안보역량을 확보하여 동북아시아에서 세력균형자로서의 역할을 수행하고, 한·일간의 군사협력 관계를 한국의 국가이익에 부합되게 발전시킬 수 있도록 하는 것이 한국 정부의 당면 과제이다.

ABSTRACT

Japan's security policy during the Cold War era held fast to a line of maintaining faithfulness to its function as a passive partner to the United States while restraining its external role as much as possible due to the peace constitution and the constraints. Even in the current era when the Cold War structure disappeared, it is difficult to say that the basic framework and direction of the Japanese defense policy completely deviated from the line established during the Cold War era. On the one hand, however, it is also undeniable that Japan's defense policy is seeking a gradual change with the advent of the post-Cold War era.

In other words, while Japan recognizes that the possibility of an outbreak of armed conflict on a global scale became slim due to the end of the military confrontation structure between the USA and the Soviet Union after the post-Cold War, it sees that it is facing new threats such as mass destructive weapons, and the proliferation of missiles, along with the task to deal with the frequent occurrence of regional disputes concerning religion, territory, and racial differences. Based on the recognition of such international affairs, Japan is shifting its defense policy from existing passive way to the aggressive way, and to this end, it is reorganizing the defense power and legislation.

Studies on the changes in Japan's defense policy of the post-Cold War era have already been conducted by a numerous scholars, and as a result, a number of papers have been published. Since the analysis of existing studies has mainly focused on one bill or case, it is insufficient to explain how Japan's defense policy that has been progressed is changed and determined with the content analyzed through one bill. In addition, the bills announced according to major periods have not been comprehensively analyzed. Therefore, in this paper, we first reviewed the discussions on the existing

Japan's defense policy. After that, based on the review, the factors that trigger the change of the Japan's defense policy are analyzed and the actual change about how it is developed in what aspect is investigated through the analysis of the bills and regulations enacted after the 1990s.

Japan's defense policy during the Cold War era was to be limited to passive defense while maintaining the US-Japan security system. Under the exclusive defense, Japan promoted the modernization of its defense power by advancing defense cooperation between the United States and Japan in response to the increase of the Soviet Far East Forces in the late 1970s. However, Japan's military build-up and expansion of the range of the Self-Defense Force during the Cold War were not meaningful because they were constrained by the Constitution. However, since the 1990 Gulf War, defense policy has brought about a change that can be considered a new reorganization. Changes in defense policy, beginning with the dispatch of the Self-Defense Forces Minesweeper to the Gulf Bay in 1991, the general defense plan was revised in 1995, the Special Measures Against Terrorism Act in 2001 was enacted to support the United States' combat against terrorism, and in 2003, in case of emergency in Japan and surrounding areas. three laws related to the similar bills were enacted.

In 2004, the outline of the defense plan was revised for accelerating the proliferation of mass destructive weapons and ballistic missiles, and the threat of terrorism, led by non-national organizations such as international terror organizations, rather than armed conflict between countries after September 11 attacks. In 2009, the outline of the defense plan was revised due to the recognition that North Korea's nuclear and ballistic missile development would pose a direct threat to the entire Northeast Asian region, the uncertainty of Chinese military power, and the expansion of Russian military activities.

In 2012, the outline of the defense plan was revised to cope with North Korea's third nuclear test and China's threat to the Senkaku Islands. In 2015, the Guidelines for United States-Japan Defense Cooperation were revised to prepare for the signs of North Korea's fourth nuclear test and the emergency situation for China's construction of artificial islands in the South China Sea, which began in 2015. Japan's "Peace and Security Law System" was enacted in 2015, which established the domestic legal basis (allowing limited collective self-defense rights). In 2018, the outline of the defense plan was revised in order to prepare for China's active maritime advancement, North Korea's advancement of nuclear missile technology, Russia's hybrid war, and armament in the northern territory.

In this paper, the bills related to defense policy, enacted under the changed security environment of the post-Cold War era were analyzed, focusing on the background of the bills, the decision process and the contents of the bills.

Japan's defense policy, demonstrated in the research results of each bill is evaluated to be an attempt to adapt to the new security environment based on the fundamentals of the defense policy that Japan has basically pursued. "Article 9 of the Constitution of Japan," "US-Japan alliance," and "Exclusive Defense," which have stipulated the basic flow of Japan's defense policy, are operating as basic elements that restrict defense policy even after the end of the Cold War era. Therefore, from a macroscopic view, Japan's defense policy can be evaluated to be maintaining its fixed continuity. However, the aspect of change is to be noticeable along with the continuity. In other words, Japan is striving to expand its international role in the military field, which was banned during the Cold War era, under the pretext of international contributions after the end of the Cold War era. These changes in Japan's defense policy are as follows:

First, there is a change in the interpretation of the peace constitution and the meaning of the right to self-defense. Since the establishment of the Self-Defense Forces, debates have continued over whether it is legitimate and how far the limits of the right to self-defense will be placed. However, Japan has expanded the peace constitution by itself, and now the Japanese government continues to propose discussions on the revision of the peace constitution, beyond the dimension of expanded interpretation. Japan is also striving to build a military power that corresponds to its economic status as a country of the world's seventh-largest defense spending that amounts to 526 million yen (53 trillion won). In other words, according to Article 9 of the Constitution, although Japan could hold the right to collective self-defense, it was unable to exercise it. However, as the demand for international contributions from the United States in accordance with the economic power and the increase in various threats, including the rise of China, the Japanese government also changed the interpretation of Article 9 of the Constitution, which was not tolerated by the Japanese government, and "Peace and Security Law System" was decided by the cabinet, allowing the collective self defense right to become possible only when certain requirements are met.

In addition to this, the attempts to amend the constitution have made a significant progress since the Abe Shinzo administration took over. In particular, although the former Prime Minister Shinzo Abe resigned from his post in the middle of pursuing the goal of completing the amendment on Self-Defense Forces, specified in Article 9 of the Constitution within his term of office, attempts to amend the constitution will go on without a break by Prime Minister, Suga Yoshihide, and the ruling Liberal Democratic Party. Put simply, the work of amendment on Article 9 of the Constitution for

converting Japan Self-Defense Forces into the official military forces and securing the right of collective self-defense will continue to be further promoted.

Second, in terms of the exclusive defense, overseas military activities were reinforced through the build up of the self-defense force's military, expansion of its scope and role, and dispatch of PKO. In particular, when considering the current military power of Japan and the power of the current defense force maintenance plan, which is currently pursuing, exclusive defense has lost its original meaning. Eventually, it shows a change in defense policy into military power by breaking away from the passive defense posture of the exclusive defense. The lessons of the Gulf War in the past gave Japan a lot of stimulus and lessons, and furthermore, and made "Theory of Increasing Japan's Role in the International Society" public in domestic politics.

The first thing to do in the defense policy in the changed security environment during the post-Cold War era, is to reinforce foreign military activities through the dispatch of PKOs. On the surface, it is pursued as a way of actualizing the military role of Self-Defense Forces beyond the mainland defense in the internal context, although it strengthens the overseas activity of Self-Defense Forces under the pretext of maintaining international peace with the cooperation of the United Nations (UN).

Japan's defense policy that has changed in this way will have a great impact on Korean security, and this effect is expected to appear in both positive and negative directions. First of all, positive influences as follows: First, Japan's military build-up based on the US-Japan defense cooperation system will play a role of the military balancer in East Asia, which can help to deter war. Second, in case of emergencies for the defense of the Korean Peninsula, Japan's exercise of collective self-defense plays a role in restraining the military power of North Korea. Third, it can indirectly

contribute to securing the safety of Korean maritime traffic routes.

On the other hand, there are negative effects as follows: First, there is a concern about Japan's responsive nuclear armament under the pretext of North Korea's development of nuclear weapons. Second, there is a concern that stability in Northeast Asia and the arms race between North and South Korea may be intensified. Third, it is apprehended that the expansion of political and military influence on the Korean Peninsula will be expanded. Next, the Korean government needs to come up with the following countermeasures to deal with the changed Japan's defense policy.

First, the thing to be required is a diplomatic countermeasure. At present, our military power is limited in effectively suppressing the Japanese threat and responding to it appropriately, so a diplomatic countermeasure that properly utilizes the US-Japan alliance system is required.

Second, independent security should be ensured. Building an independent military force that is capable of responding to threats from Japan is an essential part of Korea's national future. Recently, South Korea made a success in developing a ballistic missile equipped with the world's highest warhead weight, revealing our will to fully respond to military threats from neighboring countries.

Third, the securing of independent defense capabilities centered on naval and air force power is needed. South Korea is now energetically pushing forward its efforts to increase the independent defense power, considering Japan and China, apart from North Korea. Furthermore, South Korea should secure a reliable defense of the territorial sea and airspace by promoting the power of the naval and air forces until the reunification of the Korean Peninsula. To achieve it, it is necessary to actively promote the development of the latest equipment.

Fourth, the expansion of cooperation in military relations between Korea

and Japan and resumption of dialogue for security strategy are needed. Korea should continue Security cooperation through the dispatch of ships to the Japan's fleet ceremony, the resumption of search and rescue training between two countries, and efforts to operate security strategy dialogue channels and exchange information between Korea and Japan.

Fifth, strengthening of the security cooperation system with the United States is required. The USA is demanding an appropriate level of military build-up in the Asia-Pacific region based on the US-Japan alliance system. Accordingly, there is a possibility that Japan will strengthen its influence on the pending issues between Korea and Japan, such as sovereignty over Dokdo, securing water resources in the East and South Seas, and management of the Korean Strait, against the backdrop of the increased military power. Even though Japan doesn't make a direct invasion to Korea, the possibility of political or diplomatic interference or coercion cannot be excluded. Therefore, the ROK-US alliance should be continuously grown and developed in terms of national interests and securing Korea's security capabilities.

Sixth, the required thing is to establish the multilateral security cooperation system. It is a state that new relationships which are appropriate for the post-Cold War era have not been established yet, so, the multilateral security cooperation system in Northeast Asia, where the interests of the four world powers; the United States, China, Japan and Russia intersect, can alleviate Japan's military build-up and can be a countermeasure to prevent conflicts within the area and create a climate of the peaceful unification in the Korean Peninsula.

In conclusion, during the post-Cold War era, Japan is moving forward with a omnidirectional strategy that can effectively cope with uncertain international situations by further enhancing the quality of its defense

capabilities while further embodying and consolidating the US-Japan defense cooperation system.

With this, under the influence of the consistently promoted Japan's post-war defense policy and the consequent defense build-up, Japan could hold the world's most advanced military power in terms of both quantity and quality of military power. These changes in Japan's defense policy were to increase the international role befitting its economic status as an economic powerhouse on the surface, but they can pose a threat to South Korea, which is the neighboring country, at any time if Japan's Self Defense Forces become regular military forces through the revision of Article 9 of the Constitution.

Therefore, we must play a role as a power balancer in Northeast Asia by securing independent military security capabilities, and endeavor to develop military cooperation between Korea and Japan in line with Korea's national interests.

참 고 문 헌

1. 국 문

가. 단행본

- 권호연. “신가이드라인을 통해 본 일본 방위정책의 변화,” 『한·일 안보정책 국제 학술회의』, 성남: 세종연구소, 1997.
- 국방대학교 합동참모대학. 『전략환경평가 : 일본』, 서울: 국방대학교, 2000.
- 국방연구원. 『일본 PKO법안 통과 의의와 국제역할 확대 전망』, 서울: 한국 국방연구원, 1992.
- 공의식. 『현대 일본의 정치』, 서울: 세종출판사, 1998.
- 김호섭 외. 『일본 우익 연구』, 서울: 중심, 2000.
- 노가미 다다오키, 김경철 역. 『아베 신조, 침묵의 가면』, 서울: 해냄 출판사, 2016.
- 노다니엘. 『우경화하는 神의 나라 : 일본 지배세력의 정신세계』, 서울: 랜덤 하우스 코리아, 2006.
- _____. 『아베 신조의 일본』, 서울: 세창 미디어, 2014.
- 박재영. 『국제정치 패러다임 현실주의·자유주의·구조주의』, 서울: 법문사, 2001.
- 박철휘. “일본의 집단적 자위권 도입과 한반도,” 『SNU 일본 연구 총서 08』, 서울 대학교 출판문화원, 2016.
- 송필근. 『다극 체제하 한·중·일 안보협력에 관한 연구』, 서울: 국방대학교, 2002.
- 스가노 다모쓰, 이상규 역. 『일본 우익 설계자들 : 아베를 등 뒤에서 조종하는 극우익 조직 ‘일본회의의’ 실체』, 파주: 살림출판사, 2017.
- 오자와 이치로, 김현진·방인철 역. 『日本 改造計劃』, 서울: 지식산업사, 1994.
- 육군사관학교. 『국가안보론』, 서울: 박영사, 2001.
- 이시하라 신타로·에토준 공저, 황원근 역. 『단호히 NO라고 말할 수 있는 일본』, 서울: 세계일보사, 1992.
- 이명찬. “일본회의와 아베 정권의 우경화,” 『동북아 역사재단 연구총서』 84, 서

- 울: 동북아 역사 재단, 2018.
- 장문석. 『현대 일본군사론』, 서울: 국방대학원, 1997.
- 정구중. 『21세기 일본의 국가전략』, 서울: 한국 국가전략문제연구소, 1993.
- 조성렬. 『정치대국 일본 : 일본의 정계개편과 21세기 국가전략』, 서울: 나라사랑, 1994.
- 한계욱. 『일본, 일본군 어디로 가려는가』, 서울: 돌베개, 1994.
- 한국전략문제연구소. 『전략연구』, 서울: 한국전략문제연구소, 1996.
- _____. 『일본의 신방위협력 지침 및 관련 법안 분석』, 서울: 한국 전략문제연구소, 1999.
- Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism : The US-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford University Press, 1999, 김일영, 문순보 공역. 『적대적 제휴-한국, 미국, 일본의 삼각 안보체계』, 문학과 지성사, 2004.
- William J. Perry, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 저, 국방정보본부 역. 『미국의 아·태 안보전략 1995』, 서울: 국방정보본부, 1996.

나. 논문 및 정기 간행물

- 강한구 외. “일본 중의원의 주변사태 법안 가결과 영향 분석,” 『국방 현안과 동향』 제99-6호, 국방연구원, 1999.
- 강희원. “탈냉전기 일본의 방위정책 변화에 관한 연구,” 대전: 해군대학, 2003.
- 경제희. “아베 정권 시기의 외교, 안보에 대한 여론과 정책,” 『일본 비평』 제19호, 서울대학교 일본연구소, 2018.
- 고선규. “아베 정권의 관료 자민당 통제 강화와 내각-수상 주도의 정책결정,” 『일본학』 44권, 2017.
- 공도현. “일본 방위정책의 변화가 한국 안보에 미치는 영향,” 『공군대학교 고급지휘관 참모과정 졸업 논문』, 2002.
- 국방정보본부 역. 『아·태 안보전략 1995』, 서울 : 국방정보본부 1996.
- _____. 『일본 방위백서 1995』, 서울 : 국방정보본부, 1995.
- _____. 『일본 방위백서 1996』, 서울 : 국방정보본부, 1996.

- _____. 『일본 방위백서 1997』, 서울 : 국방정보본부, 1997.
- _____. 『일본 방위백서 1998』, 서울 : 국방정보본부, 1998.
- _____. 『일본 방위백서 2001』, 서울 : 국방정보본부, 2001.
- _____. 『일본 방위백서 2002』, 서울 : 국방정보본부, 2002.
- _____. 『일본 방위백서 2003』, 서울 : 국방정보본부, 2003.
- _____. 『일본 방위백서 2005』, 서울 : 국방정보본부, 2005.
- _____. 『일본 방위백서 2014』, 서울 : 국방정보본부, 2014.
- _____. 『일본 방위백서 2020』, 서울 : 국방정보본부, 2020.
- 권태환. “일본의 군사전략과 우리의 대응,” 『군사 논단』 100권 특별호, 한국 군사학회, 2020.
- 김강녕. “일본의 신방위정책과 군사력 증강,” 『해양전략』 제114호, 대전: 해군대학, 2002.
- 김국진. “미·일 신안보체제 진전 현황과 한반도 안보,” 『주요 국제문제 분석』, 1996.
- 김두승. “평화안전법제 정비 이후 미·일 동맹과 한국,” 『한·일군사문화연구』 제23권 0호, 2017.
- 김두승 외. “일본 아베 정권의 대외전략과 대북전략,” 『KINU 연구총서』 16-02, 서울: 통일연구원, 2016.
- 김득주. “일본은 어디로 가고 있나 : PKO 협력법 내용,” 『통일한국』 23권 0호, 서울: 평화문제 연구소, 1992.
- 김미연. “주일미군 후텐마 기지의 재배치에 따른 딜레마 분석,” 『한국 거버넌스 회보』 제20권 1호, 2013.
- 김성철. “주일 미군의 재편과 미·일 동맹의 심화,” 『세종 정책 연구』 제2권 2호 통권 4호, 성남: 세종연구소, 2006.
- 김승현. “아베 정권의 안보정책 변화와 의의 : 평화안전법제 논의를 사례로,” 『한·일 군사문화 연구』 20권 0호 서울: 통일연구원, 2015.
- 김영춘. “중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화,” 『연구총서』 제4권 6호 서울: 통일연구원, 2004.
- _____. 『일본의 보수 우경화와 국가안보전략』 연구총서 제5권 5호, 서울: 통일연

- 구원, 2005.
- 김윤태. “동남아 지역 군비경쟁에 관한 소고,” 『주간 국방 논단』 제600호, 서울: 한국 국방연구원, 1995.
- 김장민. “21세기 일본 방위정책에 관한 연구 : 적극적 방위정책을 중심으로,” 한양 대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.
- 김준섭. “새로운 전후’와 ‘보통국가’ 노선,” 『日本研究論叢』 제13호, 2001.
- _____. “일본국 헌법 제9조 개정 논의에 관한 연구: 아베 수상의 ‘5.3 제언’을 중심으로,” 『일본 학보』 제121권 한국 일본학회, 2019.
- _____. “일본의 안보정책의 변화에 관한 고찰 : 집단적 자위권 문제를 중심으로,” 『사회과학 논총』 제4권 1호, 송실대학교 사회과학연구원, 2001.
- 김지연. “전후 일본의 평화주의의 기원과 국제 수호,” 『동양 정치사상사』 제2권 제2호, 한국 동양 정치사상사 연구회, 2003.
- 김태준. “일본 해상자위대 전력분석,” 『STRATEGY 21』 Summer Vol.4 No.1, 서울: 한국해양전략연구소, 2001.
- 남기정. “일본 정치의 구조 변동과 보수화 : 정치적 표상과 생활세계의 실상,” 『서울대학교 일본연구소』 현대 일본 생활세계 총서 13호, 2017.
- 남창희, “탈냉전기 주일미군의 역할에 관한 연구,” 『국제정치 논총』 제30집 3호, 1996.
- _____. “미·일 동맹의 강화와 주일미군 재배치의 전략구도,” 『국가전략』 제11권 3호, 2005.
- _____. “신방위협력 지침에 따른 자위대의 역할 확대에 관한 연구,” 『국제정치 논총』 제37집 3호, 1998.
- 노가미 다다오키, 김경철 역. 『아베 신조, 침묵의 가면』, 서울: 해냄 출판사, 2016.
- 노찬백. “동북아의 질서 변화와 한국의 대응 외교,” 『인문사회 21』 7권 3호, 아시아 문화학술원, 2016.
- 니카니시 히로시, “냉전 종식 이후 일본의 안전보장 정책의 전개,” 『동북아 지역 안보와 일본의 역할』, 서울: 세종연구소, 1998.
- 마츠우라 마사노부. “한반도 유사시 일본인 비전투원 후송작전 관련 한·일 안보

- 협력 방안,” 『한·일 군사문화 연구』, 2019.
- 박건영. “제1차 아미티지 보고서(2000)와 제2차 아미티지 보고서(2007) : 비교 분석과 한국에 주는 정책적 함의,” 『연례 학술대회 발표 논문집』 한국 아메리카학회, 2007.
- 박명희. “일본 아베 내각의 안보정책 변화 분석과 시사점,” 『입법정책보고서』 제39호, 입법 조사처, 2019.
- 박민규. “탈냉전시대 일본의 방위정책,” 『국방 논집』 제37호, 서울: 국방대학교, 1997.
- 박영준. “일본 유사법제 제정의 의미와 한국의 대응,” 『정세와 정책』 성남: 세종연구소, 2003.
- _____. “탈냉전기 일본의 군사력과 군사전략 변화 : 전수방위(專守防衛)에서 전방위 적극 방위전략으로의 이행,” 『대외연구 발표자료』, 국방대학교, 2003.
- _____. “일본의 신방위계획 대강과 중기 방위력 정비계획,” 『군사 논단』 제42호, 한국 군사학회, 2005.
- _____. “방위계획 대강 2010과 일본 민주당 정부의 안보정책 전망,” 『일본 공간』 제9권 0호, 국민대학교 일본학연구소, 2011.
- _____. “일본 아베 정부의 안보정책 변화와 한국의 대응방안 : 수정주의적 내셔널리즘과 보통 군사 국가화,” 『국방정책연구』 제30권 제1호, 2014년.
- _____. “아베 정권 하 일본 국가전략 변화와 차기 정부의 한·일 관계 방향,” 『여시재』 NO. 2017-13, 여시재 일본의 국가전략 연구팀, 2017.
- _____. “일본 군사력 평가 : ‘동적 방위력(dynamic defense force)’에서 ‘통합 기동 방위력’에로의 행보,” 『新亞細亞』 22권 2호, 2015.
- _____. “전수방위(專守防衛)에서 적극 방위로 : 미·일 동맹 및 위협 인식의 변화와 일본 방위 정책의 정치,” 『國際政治論叢』 한국 국제정치학회, 2004.
- _____. “21세기 미·일 동맹의 변환과 일본 방위체제 변화,” 『국가전략』 제13권 2호, 2007.
- _____. “The Emergence of Moderate Realist Orientation after the Gulf War Japan’s Security Policy in the Post Cold War Context,” Unpublished

Manuscript.

- 박휘락, “한·일 지소 미아 논란 분석 : 국제적 요소와 국내적 요소의 충돌,” 『한국 의정연구회 의정 논총』 제15권 1호, 2020.
- 박철희. “동아시아 세력전이와 아베 내각의 대외전략 기조,” 『동아시아 세력전이와 일본 대외전략의 변화』 서울: 동아시아재단, 2014.
- _____. “일본 정부의 유사법제 추진 현황과 전망,” 『주요 국제문제 분석』 서울: 외교안보연구원, 2002.
- _____. “90년대 이후 일본 방위정책의 변화 : 전수방위(專守防衛)에서 적극 방위로,” 『연례 학술대회 발표 논문집』 서울: 한국 국제 정치학회, 2003.
- _____. “전수방위에서 적극 방위로 : 미·일 동맹 및 위협 인식의 변화와 일본 방위 정책의 정치,” 『國際政治論叢』 서울: 한국 국제정치학회, 2004.
- 방호엽. “북한의 핵미사일 개발과 일본 방위정책과의 상관관계,” 『韓日軍事文化研究』 第17輯, 2014.
- 배정호. “일본의 안보 개혁과 유사법제의 정비,” 서울 : 통일연구원, 2003.
- _____, “미·일 신안보체제에 의한 일본의 군사적 역할 증대와 한반도 안보,” 『국제문제』 서울: 국제문제연구소, 2000.
- 保坂祐二. “UN 안보리 상임이사국 진출을 노리는 일본,” 『殉國』 통권 165호, 대한민국 순국선열 유족회, 2004.
- 세종연구소, “미·일 방위협력을 위한 지침 재검토에 관한 중간보고 해설,” 『국가 전략』 제3권 2호, 1997.
- 손경호. “일본 국민의 보수화와 안보 관련 문제에 대한 반응,” 『한·일군사문화연구』 제24집, 한·일 군사 문화학회, 2015.
- 손기섭. “아베 신조 정권의 집단적 자위권 성립과 동북아,” 『국제정치 연구』 제19집 제2호, 동아시아 국제정치학회, 2016.
- 손기영. “일본의 보통국가로의 전환과 동북아 안보협력을 위한 한국의 전략 : 지역안보협력과 국가정체성 이슈의 연계(linkage)를 중심으로,” 『국제관계 연구』 Vol. 19 No. 1, 2014.
- 손열. “동아시아의 꿈-1984년과 2014년 지역질서 구축,” 『아시아 리뷰』 제4권 2호, 2015.

- 송영선. “TMD 구상에 대한 미·일간 협력,” 『주간 국방 논단』 제596호, 서울: 한국 국방연구원, 1995.
- 송영선, 송화섭, 박민규. “일본 군사력 평가와 전망,” 『국방연구원 연구보고서』, 1993.
- 신지호. “탈냉전기 일본 안보정책의 변화에 관한 고찰,” 『한국과 국제정치』 제18권 제2호, 서울: 경남대 극동문제연구소, 2002.
- 야가사키 히데노리, “일본국 헌법 제정 경위에 관한 연구,” 『한국정치학회보』 제37집 56호, 2003.
- 양기호. “강제징용 문제와 한일관계 : 타협의 돌파구는 없는가.” 『동아시아재단 정책 논쟁』 제144호, 동아시아 재단, 2020.
- 연현식. “탈냉전기 일본의 안보전략과 변화와 한국의 대응,” 『국방정책연구』 제49권 0호, 서울: 한국 국방연구원, 2000.
- 외교안보연구원. “일본 신방위 정책의 방향과 전망,” 『주요 국제문제 분석』, 서울: 외교안보연구원, 1995.
- _____. “일본의 평화유지 활동 협력법안 채택 가능성과 정치·군사적 역할 증대 모색,” 『주요 국제문제 분석』 제94권 19호, 1994.
- 우노 시게키 저, 류애림 역. 『보수주의란 무엇인가』, 고양: 연암서가, 2018.
- 유호근. “일본 집단 자위권의 확대와 역내 국제관계의 동학,” 『정치정보 연구』 제19권 1호, 대전: 한국정치정보학회, 2016
- 윤덕민. “미·일 방위협력 지침 개정과 한국의 대응.” 『국제문제』 제28권 9호, 서울: 국제문제연구소, 1997.
- _____, “일본의 신 안보정책과 미·일 동맹의 재편.” 『신안보환경과 한국 외교』, 서울: 외교안보연구원, 2006.
- 이기태, “선도형 리더십으로서의 변환적 지도자 : 오자와 이치로의 정치적 리더십 연구,” 『EAI 일본 연구 패널 보고서』 NO.6, 서울: 동아시아 연구원, 1995.
- 이면우. “일본 방위정책의 결정 과정,” 『국가전략』 제2권 2호, 가을/겨울호 성남: 세종연구소, 1996.
- _____, “일본 정치의 보수화 현상과 안보정책에의 영향,” 『세종 정책연구

- 2001-3』, 성남: 세종연구소, 2001.
- 이상무, “일본 방위정책 변화와 군사력 증강에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위 논문, 2010.
- 이상봉, “전후 일본인의 평화의식에 관한 비판적 고찰: 형성과정과 특징 및 변화를 중심으로,” 『국제정치 논총』 제43집 3호, 2003.
- _____, “전후 일본 보수정치와 평화헌법; 평화헌법의 출현, 존재방식, 의의에 대한 비판적 연구,” 『국제정치 연구』 제9집 1호, 2006.
- 이상현. “미국의 군사변환 전략 : 기원, 성과, 평가.” 『국가전략』 제13권 3호. 세종 연구소, 2007.
- 이석환. “일본의 방위정책 변화 전망과 우리의 대비 방향.” 『해양전략』 제115호. 대전: 해군대학, 2002.
- 이숙종. “일본의 탈냉전기 안보 이론: 반군사주의와 국제공헌·대미 협력론의 조화,” 『전환기의 일본 안보정책』, 성남: 세종연구소, 1997.
- 이신철. “일본의 우경화 노선 강화와 한·일 역사논쟁: 아베 정권을 중심으로,” 『한국 근현대사 연구』 제40호, 한국 근현대사 학회, 2015.
- 이은철. “일본의 헌법 개정 절차와 자민당의 개헌 초안,” 『외국 법률 이슈브리핑』 제33호 국회도서관, 2016.
- 이인호. “아베 정부의 우경화와 미일동맹 강화가 한반도 안보정세에 미치는 영향,” 『동아 연구』 제34권 2호 통권 69집, 2016.
- 이장희. “일본의 집단적 자위권 행사와 평화헌법의 위반 문제,” 『외법 논집』 제3권 제1호, 2015.
- 이창위, “미일 안보조약의 합헌성과 주변사태법 문제에 대한 소고,” 『국제 법학 회논총』 제53권 2호 통권 111호, 대한 국제법학회, 2008.
- 장기영. “중국의 부상과 일본의 21세기 외교전략: 보통국가의 다차원화,” 『EAI 국가안보 패널연구 보고서』, 2014.
- 장문석·하대덕, “일본의 신안보전략과 한·일 군사협력 방향,” 『정책연구보고서 96-10』 제259호, 서울: 국방대학교, 1996.
- 장원석. “오키나와 군사기지 건설과 주민 저항의 동인,” 『대한 정치학회』 제17집 2호, 2009.

- 전진호, “후쿠시마 원전 사고 이후 일본 원자력 정책의 변화와 한·일 협력,” 『한·일 군사문화연구』 17권 0호, 한·일군사문화학회, 2014.
- 전황수. “일본의 UN 안보리 상임이사국 가입 추진 과정에 관한 연구.” 『국가전략』 제6권 1호, 2000.
- 정광하. 『일본 방위정책의 이상과 현실』 서울: 극동문제연구소, 1989.
- 정한웅, 『탈냉전기 일본 방위정책의 변화』 국방대학교 석사학위 논문, 2004.
- 정호섭. “일본의 신방위계획 무엇을 담고있나?.” 『국방저널』 제280호, 서울: 국방부, 1996.
- 조경희. “일본의 안전보장법과 제도와 자위대의 역할 강화,” 『의정 논총』 제10권 제2호, 2015.
- 조세영. “집단적 자위권과 일본의 안보법과 제도 정비방향,” 통일연구원, 2015.
- 조양현. “일본 방위 안보정책의 변화와 전망,” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제』 서울: 외교안보연구원, 2008.
- _____. “일본 신방위계획 대강(2018년 12월) 평가 및 대응 방향,” 『IFANS 주요 국제문제 분석 2018-59』 국립외교원 외교안보연구소, 2018.
- 조은일. “일본 방위계획 대강의 2018년 개정 배경과 주요 내용,” 『국방 논단』 제1742호(2019-1-14), 서울: 한국 국방연구원, 2019.
- _____. “일본 방위 안보정책의 변화와 전망,” 『동아시아 정세 변화와 한국 외교 과제』, 외교 안보연구원, 2007.
- 조정남, “보통국가 日本의 樣態 : 전후 총결산 논리의 자가당착,” 『시대의 논리 민족 연구』 통권 25호, 서울: 교양 사회, 2006.
- 진창수. “전환기의 일본 안보정책,” 성남: 세종연구소, 1999.
- 진필수. “하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책: 자립과 동맹의 딜레마,” 『일본 연구 논총』 제32권 0호, 2011.
- 최선근. “미국의 아태안보전략과 신미·일 방위협력 지침,” 『미·일 동맹외교』, 성남 세종연구소, 2001.
- 쿠쿠라다 히데야. “평화 안보법제와 한반도 : 미·일 동맹의 ‘갱신’과 한반도 ‘유사’의 위상,” 『국방정책 연구』 제32권 1호, 서울: 한국 국방연구원, 2016
- 토가시 아유미. “정권 교체와 일본 외교안보정책의 지속성: 정책이념과 미·일 동

- 맹,” 『한국 정당 학회보』 제16권 제2호, 2017.
- 한국 국가 전략연구원. “2018 동아시아 전략평가,” 서울, 2018년.
- _____. “잃어버린 10년”과 방황하는 일본 민족주의,” 『日本研究論叢』 제16호, 2002.
- 한상일. “일본의 정치 변동과 그 의미,” 『일본 평론』 제8집, 1993.
- _____. “일본의 방위정책과 방위력에 관한 연구,” 『한국정치학회』 제28집 2호, 1994
- 한·일 저널 편집부. “신미·일 방위협력을 위한 지침,” 『한·일 저널』 제32권, 1998.
- 홍성후. “일본 아베 정부의 보수 우경화 원인 분석 : 동아시아 정책을 중심으로.” 『한국 동북아 논총』 제70호 한국 동북아학회, 2014.
- 홍승권. “일본의 군사전략과 전략의 발전방향,” 서울: 한국 국방연구원, 1994.

2. 영 문

가. 단행본

- Buckly Roger. *U.S-Japan Alliance Diplomacy : 1945-1990*(Cambridge University Press, 1992).
- Hillary R. Clinton(2011) “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November.
- Hisahiro Kanayama, “The Future Import of Energy Problems in China,” *IIPS Policy Paper*, 124E(June 1994).
- Hughes, Christopher W, *Japan’s Re-emergence as a ‘Normal’ Military Power?*(Oxford, Oxford University Press, 2004).
- Huxley, Tim and William Choong eds. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2018*(London, UK : International Institute for Strategic Studies, 2018).
- Katzenstein, Peter J. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- Kawashima Yutaka, *Japanese Foreign Policy at the Crossroads: Challenges*

and Options for the Twenty-First Century(Brookings Institutions Press, 2003).

Michael T. Klare, "The Great Arms Race", *Foreign Affairs*, 1993.

Robert I. Rotberg and Theodore K. Rabb, eds, *The Origin and Prevention of Major Wars*(Cambridge: Cambridge University Press, 1989)

Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers*(New York: Columbia University Press, 1969.

Sachio Yano, *Challenges for Japanese Security in the 21st Century: Four Opportunities for Power Sharing in the Japan-U.S. Alliance*(IIPS, 2001).

Sheila A. Smith, *Japan Rearmed : The Politics of Military Power*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

The White House(2019). "Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference"(May 27).

U.S. Department of Defense *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Washington D.C.: U.S. GPO, 1995).

US Department of Defense(2012) "Sustaining US Leadership : Priorities for 21st Century Defense."

US Department of State(2019). "President Donald J.Trump and Prime Minister Shinzo Abe Advance the United States' and Japan's Global Partnership"(May 27).

나. 논문 및 정기 간행물

Adam P. Liff, "Japan's Defense Policy: Abe the Evolutionary," *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 2 (Summer 2015).

Bert Edström, *The Success of a Successor: Abe Shinzo and Japan's Foreign Policy*(Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program - A Joint Transatlantic Research and Policy Center, 2007).

Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power?*(Oxford, Oxford University Press, 2004).

- _____, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*(Adelphi series)
(Routledge: London, 2006).
- _____, “Why Japan Could Revise Its Constitutions and What It Would Mean
for Japanese Security Policy,” *Orbis* 50-4(October 2006).
- _____, 「Super-sizing the DPRK threat」, *Asian Survey* Vol 49, Issue 2, 2009.
- _____, “Japan's Strategic Trajectory and Collective Self-Defense: Essential
Continuity or Radical Shift?,” *The Journal of Japanese Studies*, Vol.
43, No. 1(Winter 2017).
- Hiroshi Kaihara “the Advent of a New Japanese Politics: Effects of the 1994
Revision of the Electoral Law” *Asian Survey* Vol. 47 No. 5, 2007.
- Joseph Nye, “Coping with Japan,” *Foreign Policy*, Vol. 89, Winter 1992-1993.
- Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and
Purpose*(New York: Public Affairs, 2007).
- Kenneth N. Waltz, “The Emerging Structure of International Politics,”
International Security, Vol. 18, No. 2(Fall 1993).
- Michael J. Green and Toby F. Dalton, “Asian Reactions to U.S. Missile
Defense,” *NBR analysis* Vol. 11, No. 3, 2000.
- Mike M. Mochizuki, “Japan's shifting strategy toward the rise of China,”
Journal of Strategic Studies Vol. 30. No. 4-5, 2007.
- Monica Montgomery. “Japan Looks to Purchase Cruise Missiles,” *Arms Control
Today* Vol. 48, No. 6(July-August 2018).
- Samuels, Richard J, “New Fighting Power!: Japan's growing Maritime
Capabilities and East Asian Security.” *International Security*,
Vol. 32, No. 3(Winter 2007/008).
- Snyder, Glenn, “The Security Dilemma in alliance politics”, *World Politics*
Vol. 36, No.4, 1984.

3. 일 문

가. 단행본

- 高野雄一. 『國家安全保障戰略』(2013年 12月 17日).
 _____. 『集團安保と自衛權』 東信堂, 1999.
 國家安全保障會議及び閣議決定. 『平成26年度以後に係る防衛計畫の大綱について』
 (2013年 12月 17日).
- 矯本龍太郎. 『政權奪回論』 東京: 講談社, 1994.
- 菊池正史. 安倍晋三「保守」の 正体-岸信介の DNAとは何か, 東京: 文藝春秋,
 2017.
- 宮澤俊義. 『日本國憲法』 東京: 日本評論社, 1995.
- 防衛省. 『平成25年度防衛力整備等について』 2013.
- 防衛省. 『日本の防衛: 防衛白書』 東: 防衛省, 2016.
- 防衛省. 『中期防衛力整備計畫(平成31年度~平成35年度』 2018
- 防衛省. 『令和2年度補正 予算の 概要』 2020.
- 盛田昭夫・石原愼太郎. 『NO(ノー)』 とよえる日本—新日米關係の方策』 東京: 光
 文社, 1989.
- 小淵惠三. 『21세기 일본의 구상』 新東亞, 2000년 3월.
- 小澤一郎. 『日本改造計畫』 東京: 講談社, 1993.
- 首相官邸. 『國家安全保障戰略について』(2013年 12月 17日).
- 首相官邸. 安全保障と防衛力に關する懇談會, 2018.
- 安倍晋太郎 著, 劉鐘海 譯. 『新日本創造論』 서울: 고려원, 1988.
- 安倍晋三. 『美しい國へ』(文藝春秋社, 2006).
- 五旗頭眞. 『戰後 日本外交史』 東京: 有斐閣, 1999.
- 日高義樹. 『誰も知らない 新しい米日關係』 海龍, 2015.
- 日本經濟団体連合會. 『國家戰略としての宇宙開發利用の推進に向けた提言』(2010
 年 4月 12日).
- 外務省國際協力局. 『平成29年度開發協力重点方針』(2017年 4月).
- 外務省. “日米防衛協力のための指針,”(2015년 4月 27日).
- 外務省. 『日米首腦會談』(2019年 5月 27日).
- 外務省. 『日米安全保障協議委員會(日米「2+2」』(2019年 4月 19日).
- 外務省. 『日米安全保障協議委員會共同發表』(2019年 4月 19日).

外務省.『ファクトシート：「自由で開かれたインド太平洋」の 実現に向けた
エネルギー デジタル・インフラ分野における最近の日米の取組』(2019年
5月 27日).

日本経済団体連合会.『新たな防衛計画の大綱に向けた提言』(2010年 7月 20日).

自由民主党政務調査会.『新たな防衛計画の 大綱及び中期防衛力整備計画の 策定に向け
た 提言~多 次元横断(クロス・ドメイン) 防衛構想の 実現に向けて~』(2018年
5月 29日).

田中明彦.『安全保障:戦後50年の摸索』 東京：読書新聞社, 1997.

川上高司.『米國の 對日政策』東京: 同文館出版, 2001.

第196回 通常國會 衆議院本會議 議事録 第3号9項, 2018.

海部俊樹.『志ある 國家 日本の 構想』 東京：東洋經濟新報社, 1995

憲法再生 Forum編.『有事法制批判』東京：岩波新書, 2003.

나. 논문 및 정기 간행물

高橋杉雄.“専守防衛下の 敵地攻撃能力をめぐって: 弾道ミサイル脅威への1つの 對
応,”『防衛研究所紀要』 第8卷 第1号, 2005.

高橋杉雄.“日本—安全保障政策のアップグレード,” 防衛省防衛研究所編, 『東アジ
ア戦略概観 2016』, 2016.

杏脱和人・丹下綾.“専守防衛と今後の我が國の 防衛政策—第196回国會における
防衛論議の焦点—,”『立法と調査』No. 404, 2018.

徳地秀志ほか.“揺れる 國際秩序に 立ち向かう 新たな 安全保障戦略,” 日本國際問題
研究所(2018年 11月).

等雄一郎.“専守防衛論議の 現段階： 憲法第9條 日米同盟 そして 國際安全保障の 間
に 揺れる原則.,”『レファレンス』 第664号, 2006.

防衛省・自衛隊 編.『日本の防衛：防衛白書 平成 30年』東京: 防衛省, 2018.

防衛廳防衛研究所編.『東アジア戦略概観 2003』 防衛廳防衛研究所, 2003.

山内敏弘.『有事法制を検証する—9.11以後を平和憲法の視座から問い直す』法律
文化社, 2002,

森本敏.『極東有事 で日本は何ができるのか』. 東京：PHP研究所, 1999.

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).

4. 기타

가. 국내 신문

- 『국방일보』, 2002년 4월 19일 자, 2018년 12월 17일 자.
『뉴스 1 코리아』, 2020년 10월 2일 자.
『뉴시스』, 2015년 5월 11일 자, 2020년 8월 10일 자.
『데일리안』, 2015년 5월 1일 자, 2018년 10월 15일 자.
『데일리 NK』, 2006년 10월 13일 자.
『독도본부』, 2012년 7월 4일 자.
『동아일보』, 2001년 10월 25일 자, 2004년 2월 7일 자.
『매일경제』, 2020년 12월 11일 자, 2021년 1월 4일 자.
『문화일보』, 2019년 5월 22일 자. 2020년 10월 28일 자.
『서울신문』, 2020년 5월 3일 자.
『세계일보』, 2020년 9월 16일 자.
『아시아투데이』, 2015년 5월 9일 자.
『아주경제신문』, 2015년 4월 29일 자.
『연합뉴스』, 2012년 12월 16일 자, 2015년 5월 1일 자.
『연합 마이더스』, 2018년 7월 24일 자.
『오마이뉴스』, 2005년 6월 9일 자, 2006년 3월 20일 자, 2016년 2월 24일 자,
2020년 9월 21일 자.
『이투데이』, 2015년 5월 9일 자.
『자유아시아 방송』, 2018년 1월 8일 자.
『조선일보』, 1992년 5월 29일 자, 2015년 4월 29일자. 2020년 9월 16일 자.
『중앙일보』, 2001년 9월 20일 자, 2018년 12월 19일 자.
『파이낸셜 뉴스』, 2020년 8월 21일 자.
『한겨레신문』, 1992년 6월 14일 자, 2018년 12월 19일 자.
『한국면세뉴스』, 2020년 1월 7일 자.

나. 국외 신문

- 『Jane's Defence Weekly』, 2017년 6월 14일 자, 2019년 1월 2일 자.
『NEWSIS』, 2015년 5월 1일 자.

『New york Times』, 2014년 10월 8일 자.
 『NHK 政治マガジン』, 2019년 4월 20일 자.
 『NIKKEI ASIAN Review』, 2014년 10월 9일 자.
 『Xinhua News Agency』, 2010년 12월 7일 자.
 『毎日新聞』, 2001년 9월 16, 17일자.
 『産経新聞』, 2004년 6월 15일 자, 2013년 1월 26일 자, 2월 20일 자, 2015년 4월 28일 자, 2020년 1월 5일 자.
 『讀賣新聞』, 1995년 11월 30일 자, 2013년 9월 22일 자, 2015년 4월 28일 자.
 『日本經濟新聞』, 2019년 5월 20일 자, 12월 21일 자.
 『朝日新聞』, 2010년 3월 14일 자, 7월 18일자, 11월 12일자, 12월 1일자, 12월 7일 자, 2011년 3월 13일자, 4월 7일자, 2013년 1월 11일자, 11월 3일자, 2015년 8월 26일 자, 2017년 3월 30일 자.

다. 인터넷 자료

<http://www.nippon.com/ja/features/c00202/>(검색일 : 2020년 5월 7일).
http://night-news.moe-nifty.com/blog/2006/09/post_ca60.html(검색일 : 2020년 6월 7일).
<https://news.v.daum.net/v/20160603195105010>(검색일 : 2020년 6월 2일).
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/(검색일 : 2020년 6월 22일).
<https://ko.wikipedia.org/wiki>(검색일 : 2020년 7월 31일).
<http://www.sipri.org/databases>(검색일 : 2020년 8월 20일).
<https://blog.naver.com/dokdo031/120054043160>(검색일 : 2020년 8월 27일).
<https://blog.naver.com/putsarang/220039540538>(검색일 : 2020년 8월 27일).
<http://blog.daum.net/mir3yang7/13940>(검색일 : 2020년 8월 28일).
<https://www.mod.go.jp/>(검색일 : 2020년 10월 2일).
https://www.kr.emb-japan.go.jp/itprtop_ko/index.html(검색일 : 2020년 10월 5일).
<http://blog.daum.net/aquarius-eu/2398954>(검색일 : 2020년 10월 27일).
<https://blog.naver.com/ik11039/80012005326>(검색일 : 2020년 11월 9일).
<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPSC/19990528.O1J.html>(검색일 : 2020년 11월 10일).