

## Online Series

2015. 9. 25. | CO 15-26

# 일본의 안보 법안 통과와 한국의 대일 외교

이기태(국제전략연구소 부연구위원)

2014년 7월 1일 아베 신조(安倍晋三) 정권은 집단적 자위권 행사 용인을 각의에서 결정했다. 이어 2015년 4월에 집단적 자위권 행사를 뒷받침하는 미일 방위협력지침(이하 ‘가이드라인’)을 개정하였고, 지난 9월 19일에 집단적 자위권 행사를 포함한 11개 안보 관련 법안(이하 ‘안보 법안’)을 참의원 본회의에서 통과시켰다. 이로써 일본은 1945년 패전 이후 평화헌법 체제 하에서 일관되게 유지해오던 요시다 노선<sup>1)</sup>에 기초한 ‘통상국가’ 노선에서 전쟁이 가능한 ‘보통국가’ 노선의 길을 걷게 되었다.

한편 동아시아 국가들에게 2015년은 ‘전후(戰後) 70년’을 맞이하는 해이다. 따라서 아베 정권이 ‘전후 70년 담화’에서 표명할 내용에 관해 관심이 증폭되었다. 8월 14일 아베 총리가 발표한 담화에는 과거에 대한 반성과 미래지향적인 내용이 포함되어 있음에도 불구하고, 한반도 식민지 지배 문제 및 과거 침략에 대한 내용이 불충분하여 아베 총리의 수정주의적 역사관이 그대로 반영 되었다는 부정적 평가가 지배적이다.

1) 전후 초기 요시다 시게루(吉田茂) 총리가 주장한 노선으로 “안보는 미일 동맹에 의존하고, 일본은 경제 발전에 힘쓴다”라는 내용이다. 이후 일본은 전형적인 ‘통상국가’의 모습을 나타낸다.

## 일본 사회의 보수우경화와 아베 총리

최근 일본 사회의 보수우경화 현상은 세 가지 차원에서 분석 가능하다. 첫째, 일본의 ‘국가주의 회귀’를 의미한다. 국가주의로의 회귀는 제2차 세계대전 패전 이전인 전전(戰前) 질서에 대한 찬미와 함께 자주적 군사대국화를 추구하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, ‘보통국가’ 일본을 의미한다. 전후 일본은 미일 안보조약에 기반한 ‘미일 동맹’과 제도적 장치로서의 ‘평화헌법’이라는 일견 모순적인 두개의 ‘기둥’이 존재했고, 평화헌법에 따라 집단적 자위권 행사가 부정되었다. 하지만 오늘날 미일 동맹 강화와 국제사회 공헌이라는 명목 아래, 집단적 자위권 행사 용인을 통한 ‘보통국가’화가 진행되었다. 마지막으로, ‘내셔널리즘 강화’를 의미한다. 일본은 90년대 버블경제 붕괴 이후 20년 이상 계속된 경기침체로 일본 국민들은 강한 일본의 재건이라는 열망을 갖고 있다.

아베 총리는 자신의 저서 ‘아름다운 일본’에서 ‘전후체제 탈각(脫却)’과 ‘전략적 외교 추진’을 내세우고 있다. ‘전후체제 탈각’은 패전 이후 제도적 굴레와 같은 ‘평화헌법’을 수정함으로써 ‘전범국가’인 일본상을 벗어나 자주적 일본의 모습을 찾으려는 것이다. 궁극적으로는 1952년 샌프란시스코 강화체제(전후체제)에 대한 부정이며, 최근 자민당 내에서 추진 중인 도쿄 전범재판에 대한 재검토 작업이 이에 해당한다. 여기에는 아베 총리가 우상으로 생각하는 외조부 기시 노부스케(岸信介) 전 총리와 동향 출신이며 극단적인 우익 사상의 창시자인 요시다 쇼인(吉田松陰)으로부터 물려받은 수정주의적 역사관이 작용하고 있다. ‘전략적 외교 추진’은 중국의 부상이라는 동아시아 국제질서 변동 속에 미일 동맹 강화 및 자체 방위력 증강 등이 해당된다. 이는 2012년 12월 제2차 아베 내각의 출범 이후 일본판 NSC 창설, 특정비밀보호법 도입, 무기수출금지 3원칙 폐기, 집단적 자위권 행사 용인 각의 결정, 미일 가이드라인 개정, 그리고 안보 법안 통과 등 일련의 안보정책 전개로 나타나고 있다.

## 안보 법안 통과와 한반도 개입 문제

2015년 9월 19일 새벽, 안보 법안이 참의원 본회의를 통과함으로써 이제 일본은 집단적 자위권을 행사할 수 있는 법적 장치를 완비하게 되었다. 이로써 아베 정권은 2012년 12월 발족한 이후, ‘국가안보전략’ 발표(2013.12.), 방위계획대장 및 중기방위력정비계획

발표(2013.12.), 집단적 자위권 행사 용인 각의 결정(2014.7.), 미일 가이드라인 개정(2015.4.), 안보 법안 통과(2015.9.)를 이루었고, 평화헌법 개정이라는 전후체제 탈각을 위한 마지막 프로세스를 향해 달려갈 예정이다. 하지만 아베 정권은 안보 법안 통과 과정에서 국민들의 반대 운동으로 정치적 타격을 받았기에, 평화헌법 개정까지 추진하는 것은 향후 적잖은 부담이 될 전망이다.

안보 법안 통과와 함께 일본이 집단적 자위권 행사가 가능해지면서 한반도 유사시 자위대의 한반도 개입에 관한 논쟁이 국내에서 발생하고 있다. 자위대의 한반도 개입 문제는 미군 활동과 깊은 관련이 있으며 이 문제는 지난 4월 가이드라인 개정 시 D 조항 ‘일본 이외의 국가에 대한 무력 공격에 대한 대처행동’에서 ‘제3국 주권 존중’으로 나타났다. 북한과 대치하고 있는 한국의 입장에서는 북한에 대한 억지력 차원과 한반도 유사시 미군과의 연합작전에서 육군 중심의 주한미군, 해·공군 중심의 주일미군, 그리고 이를 후방 지원하는 자위대의 군사적 협력은 한국 안보에 매우 필요하다. 또한 일본이 한·미·일 사이의 합의를 깨고 자위대를 한반도에 진출시키는 상황은 좀처럼 일어나기 어렵다. 하지만 국민들의 반대에도 불구하고 안보 법안을 통과시키는 일본 정부가 한반도 유사시 한국 정부의 동의 없이 개입하지 않겠다고 한 약속을 믿는다는 것 또한 어려운 일이다.

따라서 한국 정부는 일본의 집단적 자위권 행사에 대응하기 위해서 한·미·일 3국 군사협력체제를 충실하게 정비할 필요가 있다. 우선 한반도 유사시에 원활한 한·미·일 군사공조가 가능하다는 것을 국민들에게 알려야 한다. 또한 미일 동맹 강화가 가지는 미국의 일본에 대한 억지력 측면도 생각해야 한다. 전후 미국은 ‘주일미군’ 주둔을 통해 일본의 군국주의 부활을 견제했다.<sup>2)</sup> 현재 미일 동맹 강화는 일본의 방위력 증가라는 측면과 함께 미국에게 더욱 군사적으로 ‘종속’되는 측면도 존재한다. 따라서 일본이 군사적으로 이탈하지 않도록 한미 동맹 강화 및 한·미·일 3국 군사협력체제의 충실한 정비가 필요하다.

2) ‘병뚜껑(瓶の蓋) 이론’은 주일미군, 주한미군이 외부의 적에 대한 군사적 억지뿐만 아니라 일본 군국주의 부활 방지 및 한국군의 대북공격 억제라는 내부적 억지 능력이 있음을 나타낸다.

## 일본 국가노선의 향방

아베 총리는 요시다 노선에 반대했던 외조부 기시의 유지를 받들어 일본의 보통국가화를 거의 완성 단계로 올려놓았다. 그렇다면 보통국가 이후 일본의 국가노선은 어떠한 방향으로 갈 것인가? 향후 일본의 국가노선에 대해서는 크게 두 가지 예측이 가능하다. Pyle은 일본의 대외정책에서 보수적인 엘리트층의 역할을 강조하면서 이들은 일본이 더욱 강력한 국제적 위상을 가지길 원하며, 미국 중심의 안보질서에서 벗어나려고 하는 욕구를 갖고 있다고 주장한다.<sup>3)</sup> 반면 Samuels는 일본이 ‘골디락스(Goldilocks)의 선택’, 즉 미국과 중국 사이에서 미일 동맹 강화를 통한 군사적 이익과 중국 시장이라는 경제적 이익을 동시에 추구하는 ‘요시다 독트린의 개정판’을 추구할 것으로 예상한다.<sup>4)</sup>

보수와 중에서도 아베 총리와 같은 우익 세력의 최종 목표는 메이지 유신처럼 국가 자립을 추구하는 것이다. 이것은 곧 미국으로부터 ‘자립’을 의미한다. 일본의 보수와 중에는 ‘전후체제 유지 및 계승’이라는 측면에서 미일 동맹 강화를 주장하는 세력이 있는 반면에 아베 총리와 같이 ‘전후체제 탈각(혹은 부정)’이라는 목표 하에 미일 동맹 강화(혹은 대등화)를 추구하는 세력, 즉 ‘권력국가’ 노선을 추구하는 세력이 존재한다.<sup>5)</sup>

현재 아베 정권은 미일 동맹 강화와 함께 보통국가 노선을 추구하고 있고, 미국의 오바마 행정부 역시 ‘아시아 회귀’, ‘재균형’ 정책 아래 일본의 보통국가 노선을 지지하고 있다. 하지만 아베 정권이 미일 동맹의 대등화 및 ‘보통국가’를 넘어서 ‘권력국가’ 노선을 추구한다면 미국은 지지하지 않을 것이다. 미국은 아베 총리의 야스쿠니 신사 참배, 위안부 문제 부정 등과 같은 수정주의적 역사 인식에 대해 우려를 표명하면서도 안보적 측면의 미일 동맹 강화 방침을 유지하고 있다. 하지만 아베 총리가 냉전 이후 미국이 주도한 샌프란시스코 강화체제(전후체제)를 부정하는 것은 결코 용납하지 않을 것이다.<sup>6)</sup> 향후 미국이 안보적 측면의 ‘미일 동맹’과 일본의 수정주의적 ‘역사 인식’이라는 ‘미일 동맹의

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

4) Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2007).

5) 이명찬은 ‘헌법 호헌/개헌’과 ‘미일 동맹 유지/폐기’에 따라 일본의 국가노선을 4가지 노선, 즉 ‘평화국가’, ‘통상국가’, ‘보통국가’, ‘권력국가’로 분류한다; 이명찬, “헌법9조의 개정과 ‘보통국가’, ‘권력국가’: ‘집단지 위권의 행사’와 관련하여,” 『평화연구』, 제16권 2호 (2008), pp. 67~104.

6) 아베 총리도 최근에는 ‘전후체제 탈각’이라는 표현을 공식석상에서 사용하지 않고 있다.

딜레마'를 어떻게 처리할 것인지에 대한 정책적 분석이 필요하다.

## 한국의 대일 정책 제언

일본의 안보 법안 통과에 대해 한국이 대일 정책에서 가져야 할 자세를 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 일본의 안보 법안 통과에 따른 집단적 자위권 행사와 일본의 방위정책 변화를 종합적이고 냉철하게 분석해야 한다. 한국이 아베 정권의 집단적 자위권 행사 결정을 무조건적으로 비난하는 것은 합리적이지 못한 접근법이라고 할 수 있다. 맹목적으로 아베 정권을 비판하기보다는 일본의 집단적 자위권 행사가 한국 안보에 미치는 긍정적·부정적 영향을 구분하여 분석하고 대처해야 한다. 또한 일본의 집단적 자위권 행사에는 여러 가지 현실적 제약이 따른다는 점도 고려해야 한다. 예를 들어, 일본은 '적극적 평화주의'라는 이름으로 미군과 함께 국제공헌을 하려고 하지만 자위대의 기본적 해상수송 능력이 부족하다는 점과 최첨단 무기의 도입이 증가되면서 방위예산의 증액이 불가피하다는 측면이 있다. 하지만 한국에서는 방위비 증액이라는 일면만 보고 일본의 군사대국화라고 판단하는 측면이 있는데 보다 종합적으로 일본의 군사력 및 방위정책에 대한 분석이 필요하다.

둘째, 일본의 집단적 자위권 행사에 관한 한·미·일 3국의 틀 내에서 논의가 이루어져야 한다. 지난 6월 초 한·미·일 3국 국방장관 회담에서 집단적 자위권 행사에 따른 한반도 안보 환경에 영향을 끼칠 우려가 있는 사안에 대해 기존의 '3자 안보토의(DTT: Defense Tri-lateral Talks)'의 틀에서 협의하자고 합의했다. 또한 10월 중에 한·미·일이 3자 안보실무회의를 열고 일본의 안보법제 통과에 따른 후속 조치를 논의할 계획이며, 한반도 유사시 자위대의 활동 범위 등에 대해서도 논의할 예정이다. 앞서 언급했듯이 미국이 일본의 보통국가를 지지하는 동시에 일본의 군국주의화를 방지할 수 있는 측면을 인정하고, 한미 동맹 강화 및 한·미·일 3국 간 논의 강화를 통해 일본을 견제해야 한다.

셋째, 과거사 문제와 안보 문제를 분리하는 두 트랙 방식의 대일 정책과 함께 한·중·일 간 과거사 문제로 인한 한일 관계 악화를 막아야 한다. 9월 8일 아베 총리는 자민당 총재에 무투표로 당선되면서 특별한 일이 없는 한 2018년 9월까지 안정적으로 정권을 유지할 수 있다. 따라서 당분간 한일 관계의 극적인 개선을 기대하기는 어려울 전망이다. 우선

최우선 해결 과제인 일본군 위안부 문제에 대한 실무자급 협의를 계속하면서 10월 말~11월 초 서울에서 열릴 예정인 한·중·일 3국 정상회의에서 한일 정상회담이 반드시 열려야 한다. 물론 한일 정상회담이 열린다고 해서 당장 한일 간 현안이 해결될 수는 없겠지만, 이를 계기로 한일 간 실무회담이 탄력을 받을 수 있다. 또한 한·중·일 정상회의에서 과거사 문제를 가지고 중국과 공동전선을 펴서 일본을 압박하는 것을 지양해야 할 것이다. 이미 박근혜 대통령은 지난 9월 한중 정상회담에서 과거사 문제를 가지고 공동전선을 펴자는 중국의 제안을 수용하지 않고, 한·중·일 대화를 하자고 설득한 경험이 있다. 향후 한국 정부가 통일외교를 전개함에 있어 주변국의 협력은 필수적이므로 더 이상의 대일 관계 악화는 막아야 한다.

넷째, 남북한 관계 개선을 통해 대일 외교에서 한국 정부가 이니셔티브를 가져야 한다. 전통적으로 일본은 ‘한반도 안정’을 명목으로 한반도에 대한 영향력 행사를 유지·강화하려고 해왔다. 특히 아베 정권 발족 이후 한일 관계 악화와 남북 관계 경색 분위기 속에 2014년 5월 스톡홀름 합의를 통해 일본은 북한과 일본인 납치자 문제 해결에 합의하면서 북일 관계 개선을 위해 노력했다. 전략적으로 남북한 관계 개선은 한국이 보다 유리한 위치에서 대일 외교를 전개할 수 있는 기반이 될 수 있다. 북핵 문제와 같은 현안에 대해 일본과 협력하면서도 아베 정권이 한국의 협력을 필요로 하는 사안을 창출할 수 있는 한국 외교의 창조적 발상이 필요한 시점이다. ©KINU 2015

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.