

「미·일 안보공동선언」과 한국의 통일환경

이 교 덕*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------|
| I. 서 론 | III. 「안보공동선언」의 내용과 특징 |
| II. 미·일안보조약의 구조와 「안보
공동선언」의 채택 경위 | IV. 통일환경에 대한 함의 |
| | V. 결 론 |

I. 서 론

한반도에서 평화체제를 구축하기 위한 「4자회담」이 제안된 이튿날인 지난 해 4월 17일, 클린턴 미대통령과 하시모토(橋本龍太郎) 일본총리는 정상회담을 갖고 미·일안보체제의 전환이라 해도 좋을 「안보공동선언」¹⁾을 발표했다. 이 「안보공동선언」에 의해 양국은 그 부제이기도 한 ‘21세기를 향한 동맹’²⁾에의 일보를 내디뎠고, 이로써 냉전종식 이후 방향성을 상실하고 표류하던 미·일관계가 드디어 나침반을 얻었다.

사실 미·일관계는 걸프전쟁 이후 표류하기 시작했다. 탈냉전의 세계에서

* 민족통일연구원 연구위원

1) 정확한 명칭은 「미·일 안전보장 공동선언 : 21세기를 향한 동맹」이다.

양국이 각각 해야 할 역할을 미처 정립하지 못하고 있는 데다가 미국에서의 지도자 교체와 일본에서의 보수 단독정권의 종말이 미·일대화를 한층 어렵게 만들었다. 더욱이 경제문제를 둘러싼 갈등이 끊임없이 되풀이되는 가운데 1995년 9월 오키나와(沖縄)에서 3명의 미군병사가 미성년의 일본 소녀를 성폭행한 사건을 계기로 폭발한 주일미군 문제는 미·일안보체제에 대해 양국의 일각에서 상당한 회의를 불러 일으켰다. 따라서 어떻게든 미·일관계가 재정리되어야 한다는 인식이 강했다.

물론 이러한 인식의 강화에는 미·일동맹을 성립시킨 제조전이 이미 존재하지 않는다는 사실이 밑바탕을 이루고 있었다. 동맹이란 적어도 2개국 이상이 전쟁, 안보 또는 군사문제에 관해 어떤 특정의 상황이나 공통의 위협을 상정하여 서로 협력할 것을 서약하는 것으로서 상호 이익에 부합된다고 인식한 국가간에 체결된다. 동맹체결의 이해득실은 동맹에 참여하는 개개의 국가에 따라 상이하고 동맹의 형태도 다양하지만 동맹을 체결하고 그것을 유지시키는 유일한 근거가 특정의 상황과 제3자의 위협에 대한 공동 대처라는 점만은 변함이 없다.²⁾

그런데 미·일동맹관계는 ‘냉전’이라는 특수한 임전상황 속에서 성장하여 온 대소동맹이었다. 그러나 이제 소련의 위협은 소멸되었고 북한의 군사적 위협은 아직 남아있지만 체제의 내부붕괴가 새로운 문제로 등장함으로써 위협의 본질은 변질되었다고 할 수 있다. 따라서 미·일동맹처럼 냉전이라는 특정의 상황이 없어지고 소련이라는 명확한 위협을 잃어버린 동맹의 경우 동맹유지의 이득이나 동맹의 존재형태가 문제로 되기 쉽다. 이 점에서 미·일동맹은 분기점을 맞고 있었다.

미·일동맹이 존속하려면 지금까지와는 다른 존속의 논리를 설득력있게 제시하여야 한다. 「안보공동선언」은 바로 이 해법을 찾으려는 것으로, 1995년 2월에 발표된 미국방부의 「동아시아전략 보고」(EASR : East Asian Strategic Report),³⁾ 동년 11월 일본이 개정한 「新防衛計劃大綱」의 연장

2) Bruce Russett and Harvey Starr, *World Politics : The Menu for Choice*(San Francisco : W. H. Freeman and Company, 1981), p. 92.

선상에서 미·일양국이 1년여 동안 진행하여 온 미·일안보 ‘재정의’(redefine)의 총결산이라 할 수 있다.

「안보공동선언」의 핵심은 냉전의 산물이었던 미·일안보조약의 기능을 대일방위 및 소련봉쇄에서 아시아·태평양지역의 안전과 평화유지로 확대하고, 이를 위한 주일미군의 활동을 후방에서 일본이 적극 지원한다는 것이다.⁴⁾ 그러나 구체적인 지원내용은 앞으로 계속 연구해 나갈 것을 합의했다는 점에서 「안보공동선언」은 미·일안보 ‘재정의’의 종착점이라기 보다는 기점이며, 미·일안보관계를 종속적 관계에서 실질적 책임을 분담하는 동맹관계로 전환시킨 점에서 역사적 중요성을 지니고 있다.⁵⁾

미·일안보체제의 이러한 역사적·질적 변화에 대해 중국과 러시아는 민감한 반응을 보이고 있다. 특히 중국의 지도자들은 「안보공동선언」이 자국의 봉쇄를 겨냥한 것이 아닌가 의심하고 있다. 「안보공동선언」이 발표된 이래 줄곧 중국은 미·일안보체제가 자국에 대한 적대정책이나 봉쇄의 도구로 변질된다면 결코 용인하지 않겠다는 경고를 반복하고 있다.

따라서 「안보공동선언」의 실천은 미·일동맹체제의 성격 변화를 초래하고 거기에 대한 중국과 러시아의 일정한 대응을 야기함으로써 우리의 통일환경에 영향을 미칠 것으로 보인다. 이 점에 주목하여 본 논문은 「안보공동선언」의 주요 내용과 특징이 무엇이고 그것이 우리의 통일환경 변화에 어떤 의미를 가지고 있는지 분석해 보고자 하였다.

3) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington D.C. : Government Printing Office, February 1995).

4) 미·일안보조약은 주일미군의 목적을 “일본의 안전과 극동의 평화 및 안전의 유지”로 제한하고 있으나 「안보공동선언」에서는 미·일안보조약이 “아시아·태평양지역의 평화와 안전의 유지에 불가결”한 것으로 변화했다. 미·일안보조약이 양국간의 방위약속이라는 틀을 넘어 아·태지역 전체에 적용되는 존재로 된 것이다.

5) 당시 페리(William Perry) 미국방장관은 「안보공동선언」을 발표한 정상회담에 대해 “이제까지 열린 미·일 정상회담중 가장 중요한 의미를 갖는 회담”이라고 평가했다. 「동아일보」, 1996.4.18.

II. 미·일안보조약의 구조와 「안보공동선언」의 작성 경위

1. 미·일안보조약의 구조

「안보공동선언」의 주요 내용과 특징을 정확히 이해하기 위해서는 먼저 미·일동맹의 내용을 규정하고 있는 미·일안보조약의 구조에 대한 이해가 필요하다.

현행의 미·일안보조약은 1951년 9월 8일에 대일 강화조약과 함께 체결, 1952년 4월 28일에 발효된 구안보조약이 개정된 것이다. 일본의 입장에서 볼 때 구안보조약은 많은 문제점을 가지고 있었다. 우선 구안보조약에는 미국의 대일방위 의무가 명기되어 있지 않았다. 또한 미국은 제1조의 ‘극동조항’에 따라 한반도나 대만해협에서 긴급사태가 발생한 때 일본정부와 협의없이 주일미군을 투입할 수 있었고, 동 ‘내란조항’에 의거하여 일본 국내의 내란 및 소요를 진압하기 위해 주일미군을 출동시킬 수 있었다. 뿐만 아니라 미국은 제3국 군대의 일본내 주둔과 통과를 거부할 권리를 가지고 있었고, 일본영토에 핵무기를 포함한 어떠한 무기도 반입할 수 있었다. 더욱이 주일미군의 지위도 국회에서의 심의를 요하지 않는 행정협정⁶⁾으로 정하고 조약의 유효기간도 명시되지 않았다.

따라서 일본으로서는 구안보조약이 소위 ‘불평등조약’이었다. 1960년의 조약개정은 이런 상태를 시정하기 위해 일본측이 제기하여 이루어졌다.⁷⁾ 그 결과 현행 안보조약에서는 미국의 대일방위 의무를 명기했고 극동의 평

6) 행정협정이 가지는 의미에 대해서는 宮里政玄, “行政協定の成立過程,” 일본국제정치학회 편, 「국제정치 85」(東京: 有斐閣, 1987), pp. 133~150.

7) 1951년의 안보조약 체결과 1960년의 안보조약 개정의 경위에 대해서는 原彬久, 「戦後日本と國際政治」(東京: 中央公論社, 1988) 참조.

화와 안전을 유지하기 위한 주일미군의 행동 및 핵무기의 반입 등에 대해서는 사전에 일본정부와 협의할 것이 규정되었다.⁸⁾ ‘내란조항’과 제3국 병력의 주둔·통과 거부권은 삭제되었으며 주일미군의 지위에 관한 행정협정도 국회의 심의와 승인을 요하는 지위협정으로 개정되었다.

그러나 현행의 미·일안보조약이 ‘평등한’ 것은 아니다. 조약 제5조는 미·일 양국에 대해 “일본국의 관할하에 있는 영역에서 양국중 어느 한 쪽에 대한 무력공격이 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것임을 인정하고 자국의 헌법상의 규정 및 수속에 따라 공통의 위협에 대처”할 것을 의무로 규정하고 있다. 즉 일본의 관할하에 있는 영역에서 주일미군이 공격을 받을 때 일본도 공동으로 방위해야 한다는 것이다. 하지만 미본토나 일본영토 외의 미군기지에 대한 공격에 대해 일본에게는 방위의무가 없다. 말하자면 미국이 “일방적으로 일본을 지키는” 체제이다. ‘상호협력 및 안보조약’이라 하지만 일본에게 미국방위의 의무를 규정하지 않았으므로 결코 ‘상호’조약이라고는 할 수 없다.

이렇게 ‘비대칭성’을 띠게 된 이유는 집단적 자위권의 행사를 금지하는 일본 헌법 제9조와 미국의 ‘반덴버그 결의’ 때문이었다. 집단적 자위권이란 동맹국이 무력공격을 받은 경우 자국이 직접 공격을 받지 않아도 반격할 수 있는 권리로서, 일본정부는 자국이 “국제법상 집단적 자위권을 가지고 있으나 헌법상 그 행사는 허용되지 않는다”고 해석하고 있다. 그리고 ‘반덴버그 결의’는 1948년 6월 미국 상원에서 공화당 소속의 반덴버그(Arthur H. Vandenberg) 의원의 제안으로 채택된 것으로, 그 요지는 미국이 타국과 상호방위조약을 체결할 때는 미국만이 일방적으로 부담을 져서는 안되며 어디까지나 ‘자조’와 ‘상호원조’를 기초로 하여야 한다는 것이다. ‘자조’란 상대국의 군비증강 노력을 말하며 ‘상호원조’란 해외파병 등을 포함한 상호방위 의무의 수행을 의미한다.

구안보조약의 체결을 둘러싼 미·일의 교섭과정 때도 당연히 ‘반덴버그 결의’가 문제로 되었다. 원래 미국은 ‘반덴버그 결의’에 따라 미·일안보조

8) 그러나 이 조항은 조약본문이 아니라 「교환공문」에 명시되었다.

약이 쌍방에 대한 방위의무를 똑같이 부여하는 형식이 되기를 원했다. 그러나 자위대가 아직 창설되지 않았던 당시 사정에 비추어 ‘상호원조’는 생각하기 힘들었다. 하지만 미국정부는 ‘상호원조’를 논외로 하더라도 ‘자조’의 원칙 만큼은 관철하려고 했고, 따라서 조문에 ‘자조’의 원칙을 명기하는 문제가 당시 요시다(吉田茂) 수상과 미국 특사 덜레스(Johh Foster Dulles)간에 큰 쟁점이 되었다.

덜레스는 ‘자조’를 명확히 규정하지 않으면 일본의 ‘무임승차’ 밖에 되지 않는다고 주장하면서 헌법 제9조의 개정에 의한 본격적인 재군비를 일본에게 요구했다.⁹⁾ 이에 대해 요시다는 일본의 경제형편과 재무장을 금지하는 헌법 9조, 군대에 대한 국민의 심리적 거부감, 재무장에 대한 이웃국가의 우려 등을 이유로 거부했다.¹⁰⁾ 결국은 일본 군사력의 점진적 증강으로 합의가 이루어졌지만 미국은 불만이었다.

미국정부로서는 이처럼 ‘반덴버그 결의’의 예외를 인정한다면 상원에서 비준을 얻기 위해서도 예외에 대한 대가로 무엇인가의 특권을 얻지 않으면 안되었다. 그것이 구조약 제1조의 ‘극동조항’이었고, 이는 현행 조약 제6조에 그대로 남아있다.

안보조약 제6조는 다음과 같이 되어 있다. “일본국의 안전에 기여함과 아울러 극동에서의 국제평화와 안전의 유지에 기여하기 위해, 미합중국은 그 육군, 공군 및 해군이 일본국에서 시설 및 구역을 사용하는 것이 허용된다.”

‘극동조항’이란 위에서 보는 바와 같이 미군이 일본의 방위뿐 아니라 극동의 평화와 안전을 위해서도 일본의 기지를 사용하게 되어있는 것을 말한다. 일본정부의 견해에 따르면 ‘극동’이란 “일본 및 필리핀 이북의 일본 주변지역이고 한반도와 대만을 포함”한 것으로 한정된다. 그러나 이 지역에

9) 山田 浩・北西 允・市川太一・高田和夫, 「戦後政治のあゆみ」(京都: 法律文化社, 1990), p. 51.

10) Andrew Y. Yan, “Japan’s Strategic Role in Northeast Asia in the Post-Cold War Era,” in W. E. Odem, ed., *Trial After Triumph*(Indianapolis: Hudson Institute, 1992), p. 58.

대한 위협이 발생한 때 주일미군이 거기에 대처하기 위해 취할 수 있는 행동의 범위가 반드시 극동지역에 국한된다고는 할 수 없다. 즉 미국이 “극동에서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여한다”고 판단하면 주일미군은 극동 이외의 지역에서도 자유롭게 행동할 수 있는 것이다.

이 문제점 때문에 1960년 1월 조약개정과 함께 교환된 「교환공문」에는 주일미군이 배치나 장비에서 중요한 변경을 행할 경우와 일본방위 이외의 전투작전행동을 위해 일본내 기지를 사용하고자 할 경우 일본정부와 사전에 협의할 것을 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 있다고 해서 문제점이 없어지는 것은 아니다. 왜냐하면 여기서의 ‘전투작전행동’이란 “직접 전투에 종사하는 것을 목적으로 한 군사행동”을 말하는데, 그것이 사전 협의의 대상으로 되는 것은 주일미군이 일본의 시설 및 구역으로부터 출동하는 시점에서의 임무가 전투작전행동에 해당하는 경우에 한하기 때문이다. 따라서 만일 주일미군의 행동이 일본의 영토, 영해, 영공을 벗어난 후 전투작전행동으로 되는 경우에는 일본과 사전 협의를 행할 의무는 없다.¹¹⁾ 더욱이 사전 협의는 미국이 일본에게 하는 것이어서 미국이 사전 협의를 신청하지 않는 한, 이루어질 수 없는 것이다. 실제로도 지금까지 사전 협의가 행해진 경우는 한 번도 없다.

이와 같이 안보조약 제5조에 따른 일방적인 대일방위 의무나 제6조에서의 ‘극동조항’ 및 사전 협의의 운용실태에서 보는 것처럼 미·일안보체제는 일반적인 동맹관계와는 다른 형태를 띠게 되었다. 오늘날 자위대의 전력의 ‘자조’할 정도로 성장했다 하더라도 일본정부가 집단적 자위권의 불행사를 고수하는 이상, 안보조약은 실질적으로야 어떠한 공식적으로는 ‘상호원조’의 정신에 기초한 동맹에는 해당되지 않는 것이다. 따라서 일본정부가 집단적 자위권을 행사하여 미국과 함께 공동으로 방위하고 극동의 평화와 안전을 유지하기 위해서도 행동한다는 점을 공식으로 명시하지 않으면 미·일안보체제는 안보조약에 처음부터 내재해 있는 ‘비대칭성’의 문제를 영원

11) 걸프전쟁 때 주일미군이 일본정부와 사전 협의 없이 출동한 것에 대해 이 논리가 이용되었다.

히 해결하지 못할 구조인 것이다.

45년전에 만들어져, 36년전에 개정된 안보조약이 냉전후인 오늘날에도 미·일동맹관계를 여전히 규정하고 있다는 바로 이 점이 문제가 되는 것이다. 일본은 “방위비를 분담하는 만큼의 힘과 영향력을 가져야 한다”는 국내 보수세력의 요구에 당면해 있고, 미국은 소련의 위협 대신 중국의 군사력 증강과 북한 도발 등 다양한 분쟁요인이 대두되는 상황을 맞고 있지만 계속되는 국방비 삭감 압력에 직면해 있어 돈만이 아닌 일본의 실질적 협력이 필요하게 되었다. 따라서 어떻게든 미·일안보체제의 변화가 필요했다.

그러나 일본의 입장에서만 보더라도 근본적인 변화는 개헌문제와 직결되어 있어 용이하지 않다. 최근 실시된 한 여론조사에 따르면 헌법 제9조의 개정을 바라는 일본국민은 11.1%에 불과하고 미·일안보체제를 현 체제대로 유지해야 한다는 의견이 55.5%를 차지하고 있다.¹²⁾ 이러한 상황 속에서 「안보공동선언」은 미·일안보조약의 문제점과 변화된 안보환경에 대해 조약 자체의 개정을 통해서가 아니라 동조약에 기초한 동맹관계의 양태만을 수정함으로써 대처하려는 것이다. 이 점에서 「안보공동선언」은 편법이다.

2. 「안보공동선언」의 채택 경위

미·일 양국정부는 1994년 가을부터 담당부처를 중심으로 소련의 위협이 소멸된 동아시아의 안보상황에 맞게끔 미·일안보체제에 새로운 역할과 의의를 부여하는 미·일안보 ‘재정의’작업을 공동으로 진행하여 왔다. 이 작업은 1994년 9월 미국방차관보에 취임한 조셉 나이(Joseph S. Nye)의 제안에서 시작된 일련의 작업이었으므로 「나이 구상」(Nye Initiative)이라 불려진다.

「안보공동선언」이 발표되기 전까지 이 작업의 성과로서 제시된 것이

12) 「日本經濟新聞」, 1997.5.2.

1995년 2월 미국방부가 발표한 「동아시아전략 보고」였다. 소위 ‘개입과 확대’(engagement and enlargement)정책을 선언한 이 보고서의 요체는 향후 상당한 기간 동안(약 20년) 미국은 현재 동아시아에 배치되어 있는 약 10만명의 미군병력을 그대로 유지하면서 미·일동맹을 축으로 이 지역에 대한 적극적인 개입정책을 전개한다는 것이다. 즉 「동아시아전략 보고」는 냉전시대에 대소봉쇄의 색채가 농후했던 미·일안보체제를 “아시아·태평양지역의 평화와 안정”을 유지시키는 장치로 변화시키려는 의도를 밝힌 것인데, 「안보공동선언」은 이같은 미·일안보 ‘재정의’ 작업의 최종 보고서와 같은 성격을 가지고 있다.

그러면 「안보공동선언」을 탄생시킨 안보 ‘재정의’를 미·일 어느 쪽이 먼저 제기했을까? 이 점에 관한 이해는 동맹관계에 관한 외교교섭의 경우 일반적으로는 그 필요성을 인식해 먼저 의제로 제의한 쪽이 보다 많은 양보를 요구당하기 쉽다는 점에서 상당한 의미를 가지고 있다. 일본정부는 동아시아에 배치한 병력을 현 수준대로 유지하기 위해 미국이 먼저 제안했다고 설명해 왔으나 미국측 관계자는 오히려 일본이 먼저 제의했음을 강조하고 있다.¹³⁾ 따라서 미·일 어느 쪽이 먼저 제의했는지 확실치 않다.

그러나 원래 미·일안보 ‘재정의’ 작업이 냉전후에도 각지에서 발생하는 지역분쟁에 대한 미군의 대응에 “일본도 일단의 책임을 지기 바라는 미국측의 희망”에서 진행되어 왔고¹⁴⁾ 「안보공동선언」이 완성될 때까지 그 경위를 보면 작성의 최종단계에서 미국측이 주도한 것은 분명하다. 물론 여기에 중·대만관계의 악화와 불투명한 한반도 정세를 우려하고 있는 일본이 유사시 미군에 아무 것도 지원할 수 없다면 미·일안보체제는 붕괴되어 버릴 것이라는 위기감을 강하게 가지고 있었던 점도 작용했다. 이미 일본은 걸프전쟁에서 130억 달러에 이르는 재정적 지원을 하고서도 인적 공헌을 하지 않았다는 이유로 미국을 비롯, 국제사회로부터 비난을 받은 적이 있었다. 이하에서 일본을 중심으로 교섭과정을 추적해 보자.

13) 「朝日新聞」, 1995년 10월 28일자 참조. 이 보도에 따르면 일본측이 쿠리야마(栗山尚一) 주미대사를 비롯한 여러 채널을 통해 미·일안보 ‘재정의’를 제의했다고 한다.

14) 「朝日新聞」, 1996.4.9.

일본에서 자민당의 장기 집권이 무너지고 호소가와(細川) 연립정권이 탄생한 것은 1993년 8월이었다. 이 무렵은 냉전종결로 강대국간의 전면적인 군사충돌 가능성이 감소했으나 지역분쟁이 빈발하고 있었고 북한의 핵 문제가 초미의 관심사로 떠오른 상황이었다. 그러나 미국의 클린턴정권은 해외병력의 감축을 시사하는 한편 대아시아전략을 명확히 제시하지 않고 있었다. 게다가 일본은 냉전시대에 방위정책의 기준이 되어왔던 「방위계획대강」의 개정을 1년여 앞에 두고 있었다.

따라서 우선 방위청은 1993년 6월부터 12월까지 방위국장 책임하에 「신시대의 방위를 논하는 모임」을 개최하고 1994년 2월에는 방위청장관을 의장으로 하는 「방위력 실태 검토 회의」를 발족시켰다. 그리고 호소가와 연립정권은 1994년 2월에 「방위계획대강」을 대체할 새로운 案의 작성을 위해 총리 자문기구로서 전문가들로 구성된 「방위문제간담회」를 만들었다.¹⁵⁾

그러나 탈냉전시대에서도 일본의 방위전략이 종전처럼 미군의 ‘有事來援’을 전제로 한다면, 「방위계획대강」의 개정은 미국의 신전략이 정해져야만 가능한 것이었다. 이 점에서 미국의 의중을 정확히 파악할 필요가 있었다.

이 사이 북한 핵문제는 점차 위험수위에 도달하고 있었다. 미국이 유엔 안보리 상임이사국 등과 대북한 경제제재 문제를 논의하고 있었는데, 유엔이 경제제재를 결의한다면 무력충돌이 발생할 가능성도 있었다. 따라서 일본정부는 대북 경제제재에 대해 어떻게 대응해야 하는지 대책수립에 부심했고 미군이 대북 경제봉쇄를 실시할 경우 그것을 구체적으로 지원할 수 있는 사항이 무엇인지에 관한 검토작업을 거듭했다. 결론은 현행법하에서는 효과적인 지원을 거의 아무 것도 할 수 없다는 것이었다. 이 결론에 대해 미국측은 크게 실망했다. 그러나 다행히도 6월 중순 카터 전 미대통령의 방북에 의해 상황이 호전되어 결국 경제봉쇄는 실행되지 않았다.

이처럼 상황의 호전으로 일본이 실제 대응하는 사태는 빚어지지 않았지만 일본에 대한 미국의 의구심은 해소되지 않았다. 오히려 걸프전쟁에서

15) 日本 防衛廳 編, 「平成 8年版 防衛白書」(東京:大藏省印刷局, 1996), p. 94.

보인 일본의 대응에 대해 이미 불만을 가진 적이 있었던 미국측은 미·일안보체제의 실효성에 대해 더욱 깊은 의혹을 가지게 되었다. 이것이 미·일안보 ‘재정의’를 생각하게 하는 하나의 계기가 되었다.¹⁶⁾

일본에서는 이 사이에도 「방위문제간담회」를 중심으로 미·일안보체제의 수정에 관한 논의가 계속되었다. 미국측은 이 논의의 추이를 추적하기 위해 미국방대학 국가전략연구소 연구원 패트릭 크로닌(Patrick Cronin)을 1994년 봄에 방일하도록 하여 관계자의 의견을 듣게 했다. 크로닌은 이 결과를 메모로 작성, 당시 중앙정보국(CIA)내에 창설된 국가정보회의(NIC)에서 아시아문제를 담당하고 있었던 에즈라 보겔(Ezra Vogel)을 통해 NIC의장인 조셉 나이에 전달했다. 이 메모의 요지는 일본측의 자립 움직임이 전례없이 강해 충분한 조정이 없으면 앞으로 미·일동맹이 위태롭게 될 것이라는 내용이었다.¹⁷⁾

일본에서는 8월에 「방위문제간담회」가 「일본의 안전보장과 방위력 실태-21세기를 향한 전망」이라는 제목의 보고서를 완성, 무라야마(村山富市) 수상에 제출했다. 동보고서의 핵심내용은 ‘능동적이고 건설적인 안전보장 정책’의 추구를 제창하고, 이를 위해 1) 다각적인 안보협력의 촉진, 2) 미·일안보협력관계의 충실, 3) 자위능력의 유지와 질적 개선을 꾀해야 한다는 것이었다.¹⁸⁾

그런데 이 보고서의 초안은 이미 6월에 미국측 관계자에게 제시되었는데, 이 때 미국측은 이 세 항목의 기술순서에 대해 불만의 뜻을 전달한 바 있었다. 그러나 완성된 보고서에서도 이 순서는 변하지 않았으며 또한 내용으로도 일본이 다각적인 안보협력을 미·일 양국간 안보협력보다 우선시키는 듯한 인상을 주어서 일본측의 의도에 대해 미국이 다시금 의구심을

16) 鈴木祐二, “日米安保体制を見直す：日本の立場,” 「海外事情」, 제44권 4호(1996.4), p. 34.

17) 「週刊東洋經濟」, 1995년 12월 2일호, p. 77.

18) 日本 防衛廳 編, 「平成 7年版 防衛白書」(東京:大藏省印刷局, 1995), pp. 187~188.

19) 마이켈 그린, 川村晃一 譯, “轉換期の日米同盟關係,” 「外交時報」, 1994년 11월·12월 합병호, p. 6.

갖도록 하였다.¹⁹⁾

한편 방위청은 미·일간의 불협화음을 우려, 1994년에 들어 미국측과 비 공식적인 경로를 통해 접촉을 계속했다. 방위청과 자위대 내부에서는 총리가 사회당 소속인 정권에서는 미·일방위협력의 강화가 어렵다는 생각이 많았다. 따라서 미국측이 ‘병력유지’를 먼저 선언해 주길 바라는 움직임이 있었다. 즉 미국측이 먼저 ‘병력유지’를 선언해 준다면 이를 ‘외압’으로 이용하여 방위협력을 보다 수월하게 강화할 수 있다는 판단이었다.²⁰⁾ 9월 중순에는 방위사무차관이 워싱턴을 방문, 나이를 만나 의견을 교환했다. 그리고 9월말, 나이가 국제안보담당 국방차관보에 취임했다.

미·일의 실무자 사이에서 안보 ‘재정의’를 위한 의견교환이 실질적으로 시작된 시점은 바로 이 9월 무렵이다.²¹⁾ 미국 쪽에서는 11월에 크로닌과 국방분석연구소 연구원 마이클 그린(Michael Green)이 「미·일동맹의 재정의 : 동경의 국방계획」²²⁾이라는 보고서를 완성했다. 이 보고서는 「크로닌 메모」와 마찬가지로 「나이 구상」으로 불리는 미국의 대일정책 수정작업의 기초가 되었는데, 미국정부가 미·일안보체제의 수정방침을 공식으로 나타낸 것이 「나이 구상」을 집대성한 「동아시아전략 보고」였다.

「동아시아전략 보고」가 발표된 이후 일본 방위청은 「신방위계획대강」의 초안 작성을 개시했고, 4월에는 미·일안보체제 수정에 관한 실무급의 미·일협회가 정식으로 시작되었다. 방위청이 작성한 「신대강」의 초안도 「방위문제간담회」의 보고서와 같이 미국측에 제시되어 그 의견을 참고하였다.

미·일 양국이 안보체제의 존재의의를 수정하고 「안보공동선언문」을 작

20) 「朝日新聞」, 1995.10.28.

21) 「朝日新聞」, 1995.10.28 ; 「週刊東洋經濟」, 1995년 12월 2일호, p. 78 ; 「世界週報」, 1995년 10월 17일호, p. 7.

22) Patrick M. Cronin and Michael J. Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance : Tokyo's National Defense Program* (Washington D.C. : National Defense University, November 1994). 이 보고서의 중심 내용은 미국이 아시아에서 새로운 위협에 대응하기 위해서는 일본이 미국과의 동맹관계 속에서 보다 적극적인 역할을 해야 하지만 역내의 다른 대국을 자극하는 일방적인 행동을 취하거나 그러한 능력을 가지도록 해서는 안된다는 것이었다. 즉 안보면에서 일본의 미국이탈을 견제하면서 기술협력을 중심으로 미·일동맹을 강화해야 한다는 것이다.

성하기 위한 실무자금의 접촉을 하면서 각각의 초안을 교환한 것은 1995년 8월이었다. 우선 미국측이 쌍방에서 작성한 초안을 하나의 문서로 종합했고²³⁾ 이를 토대로 9월 상순부터 통일초안의 작성 작업이 본격적으로 개시되었다.

그 결과 만들어진 안을 9월말 「미·일 안보협의 위원회」가 심의하고 양국의 실무자들이 조정을 거듭한 뒤 최종안을 만들어 11월20일로 예정된 미·일 정상회담에 대비했다. 그동안 9월4일에 오키나와에서 미군병사들에 의한 일본소녀 강간사건이 발생했고, 이를 계기로 오키나와의 미군기지를 정리·축소하는 문제가 미·일간에 새로운 협의대상으로 떠올랐다.

그리고 당초의 예정으로는 11월에 발표되는 「안보공동선언」에 따라 일본은 새로운 「방위계획대강」을 정식으로 책정하고, 그것에 기초하여 1996년 4월부터 5년간(1996~2000년)의 「중기방위력정비계획」을 결정할 예정이었으나 클린턴의 방일 연기로 정상회담이 1996년 4월로 연기되어 「안보공동선언」이 이루어지지 못했다. 그래서 일본은 「신방위계획대강」과 「중기방위력정비계획」을 각각 1995년 11월과 12월, 각의에서 결정하였다.

Ⅲ. 「안보공동선언」의 내용과 특징

「안보공동선언」의 골격은 다음과 같다. 1) 냉전후에도 아시아·태평양지역에는 한반도에서의 긴장과 핵무기를 포함한 군사력 집중, 영토문제, 지역분쟁 가능성, 대량파괴무기 및 운반수단의 확산 등 불안정 요인이 있다. 2) 미·일안보체제는 일본의 방위뿐 아니라 아시아·태평양지역의 평화와 안정에 기여한다. 이를 위해 미국은 현재 이 지역에 전진배치되어 있는 약

23) 富山泰, “日米安保‘再定義’にける米國の狙い,” 「世界週報」, 1995년 10월 17일호, p. 7.

10만명의 병력수준을 유지한다. 3) 미·일 양국은 미·일안보체제의 신뢰성을 높이기 위해 국제정세, 특히 아·태지역에 관한 정보의 분석·교환, 방위 정책 및 주일미군 구성 등 군사태세 협의, 78년에 제정된 「미·일방위협력을 위한 지침」의 개정, 일본 주변지역에서의 유사시 미·일간 협력에 관한 연구와 정책 협조, 「물품·서비스 상호제공협정」(ACSA) 체결, 차기지원 전투기(F-2)의 공동개발 등 군사기술과 장비에서의 협력 강화, 탄도미사일방위(BMD)에 관한 연구 협력 등 제분야에서의 군사협력을 강화한다.

위의 내용 가운데 우선 주목되는 점은 냉전 이후 그 존재의의마저 시험대 위에 올랐던 미·일안보체제의 유용성을 재확인한 것이다. 양국은 장기적으로 볼 때 미·일안보체제의 본질적 변화가 불가피하다고 생각하지만 당분간은 기존의 안보체제를 계속 유지한다는 데 합의한 것이다. 물론 양국이 안보체제를 존속시키기로 한 데는 몇가지 잇점이 있기 때문이다.

먼저 세계적 차원에서 미·일안보체제는 단순히 군사동맹에 그치는 것이 아니라 세계1, 2위의 경제대국간의 정치·경제·사회 등 제분야에서의 우호 관계를 상징하기 때문에²⁴⁾ 이 체제를 견지하는 것만으로도 세계에 안정감을 주어 국제평화와 번영의 기반 강화에 기여한다.²⁵⁾ 오늘날 세계 총GNP의 약 40%를 점하는 미·일 양국의 정치적·경제적 협조없이는 세계질서의 안정을 바랄 수 없다.

지역차원에서 미·일안보체제는 현재 아·태지역에 존재하는 잠재적 불안정 요인에 유효하게 대처할 수 있는 안보체제이다. 미·일동맹은 아·태지역에서 유사시 주일미군, 더 나아가 자위대가 참전할 수도 있다는 불확실성을 준다는 점에서 역지의 효과를 가지고 있다. “주일미군기지는 역내의 여하한 분쟁지역에 긴급히 병력을 전개하기에 적당한 장소”라고 「동아시아

24) 「平成 8年版 防衛白書」, pp. 81~83.

25) 역사적으로 보면 국제사회에서 강대국이 협조관계를 유지한 것은 드물다. 오히려 근·현대의 국제관계사는 강대국간의 대립과 항쟁의 역사라고 할 수 있다. 이에 대해서는 George Modelski, “The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State,” *Comparative Studies in Society and History*, 20-2(April 1978); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*(New York: Random House, 1987).

전략 보고」는 지적하고 있으며²⁶⁾ 미국방부가 1995년 3월 의회에 제출한 「미·일안보관계 보고」도 미·일안보조약과 그것에 기초한 주일미군기지가 “동아시아의 지역적 안정에 있어 절대적으로 불가결”하다고 강조하고 있다.²⁷⁾

미·일 양당사국 차원에서도 동맹유지는 상호이익에 부합된다. 미국의 입장에서 미·일안보체제는 동아시아에서 리더쉽을 확보하고 이 지역의 성장과 번영을 통해 이익을 얻는 데 필수적인 존재이다. 「동아시아전략 보고」는 “아·태지역과 미국의 무역 총액은 1993년에 3,740억불에 달하고 280만명의 고용효과를 창출하고 있다” “아시아의 번영과 안정은 미국경제의 건전성과 세계 안전에 사활적으로 중요하다”고 지적하고 있다.²⁸⁾ 일본에서도 미·일동맹의 유지는 자국의 직접적인 안전과 주변지역의 안정을 확보함에 있어 가장 경제적인 방책이다.

미·일동맹이 존속될 수밖에 없는 또 하나의 이유는 그것이 동아시아 국가들에 심리적 안정감을 준다는 점이다. 주일미군은 과거 일본이 동아시아에 대해 자행한 제국주의와 정복정책을 반복하지 않을 것을 동아시아 국민에게 보장하는 기능을 해왔다. 이 보장 덕분에 일본은 자위대를 유지·확대할 수 있었다. 만약 안보면에서의 일본의 역할증대가 미·일안보조약에 기초한 것이 아니라면 동아시아 국가들은 지금보다도 훨씬 불안을 느낄 것이다.

미·일안보체제가 일본의 군사대국화를 봉쇄하기 위한 ‘병마개’라는 설명은 이러한 맥락에서 나온 것이다.²⁹⁾ 또한 ‘병마개론’의 일종이지만 미·일안

26) *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, p. 17.

27) 「米國防總省の日米安保關係報告・上」(*Reports on the Security Relationship between the United States and Japan*의 日本語譯), 「世界週報」, 1995년 4월 4일호, p. 68.

28) *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, pp. 3, 6.

29) ‘병마개’(a cap in the bottle)라는 표현은 1990년 3월 오키나와 해병대사령관 헨리 스택폴(Henry Stackpole) 소장이 「워싱턴 포스트」지와 회견에서 처음 한 것이다. 당시 그는 “일본이 재차 군사대국으로 되는 것을 바라는 사람은 없다. 우리는 병마개”라고 발언했다. *International Herald Tribune*, 28 March 1990, p. 1.

30) 해외에서의 ‘일본 핵무장론’에 대해서는 神谷万丈, “海外における‘日本核武装論’,” 「國際問題」, 제426호(1995.9) 참조.

보체제가 일본의 핵무장을 막는 역할을 하고 있다는 설명도 있다.³⁰⁾ 사실 이야 어떻든, 중요한 것은 이 ‘병마개론’이 동아시아 제국에서 널리 받아들여지고 있다는 점이다. 과거 반세기 동안 동아시아 제국에서 일본위협론이 많이 완화된 것은 틀림없으나 잠재적인 경계심은 아직도 뿌리깊게 남아있다. 동아시아 제국은 미·일안보체제가 일본의 재군국화를 방지하는 보험과 같은 역할을 하고 있다고 인식하고 있기 때문에 동체제의 축소나 주일미군의 대폭적인 감축에는 한결같이 우려를 표시하고 있다.

‘병마개론’이 국경을 초월해 설득력있게 받아들여지고 현상은 일본이 미·일안보체제의 의미를 생각할 때 결코 간과해서는 안되는 점을 시사해 주고 있다. 그것은 일본이 자국의 안전을 단독으로는 보장할 수 없는 국가라는 점이다. 만일 일본이 미국과의 동맹관계를 폐기하고 자주방위노선을 취한다면 동아시아에서 일본위협론이나 일본 핵무장론이 높아지고 따라서 핵무기개발 논쟁이 야기되거나 군비경쟁이 가열되어 지역의 안정은 크게 흔들릴 것이다. 또한 미국도 일본을 잠재적 위협으로 봄으로써 미·일관계 전체가 악화될 것이다.³¹⁾ 이 점에서만 보더라도 일본은 미국과 동맹을 유지할 필요가 있고 미국도 세계질서의 유지와 첨단군사기술의 공유 등 일본과의 동맹을 통해 얻는 잇점이 더 많다.³²⁾ 세계적 상호의존의 시대에서 자주적인 안보전략은 동맹체제보다 매력을 지닌 대안이 되지 못한다.³³⁾

이상에서 본 이유로 인해 미·일 양국은 안보체제를 유지하기로 결정했고, 그것을 「안보공동선언」에서 재확인했다. 그러나 「안보공동선언」에는 미·일안보체제의 실질적 수정이라 할 수 있는 두 가지의 중요한 내용이 포함되어 있다.

31) 통상마찰과 세력균형 유지의 필요성 때문에 미·일 양국이 전쟁을 하게 될 것이라는 예측도 있다. George Friedman and Meredith Lebard, *The Coming War with Japan* (New York: St. Martin's Press, 1991); Simon Winchester, *Pacific Nightmare: A Third World War in the Far East* (London: Sidgwick and Harrison, 1992).

32) Fred Charles Ikle and Terumasa Nakanishi, "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 3 (Summer 1990), pp. 87~88.

33) *Ibid.*, pp. 91~92.

하나는 안보체제가 대상으로 하는 지리적 범위의 확대이다. 안보조약 제 6조는 주일미군이 일본의 방위뿐 아니라 ‘극동의 평화와 안전’을 위해서도 활동할 수 있음을 인정하고 있고 주일미군이 일본으로부터 출동할 수 있는 ‘극동’의 범위는 “한국과 대만을 포함한 필리핀 이북의 일본주변”이라는 것이 일본정부의 견해임은 이미 언급했다.

그런데 「안보공동선언」에서는 일본의 방위에 관한 표현은 한 군데도 없고 ‘극동’이 아닌 ‘아시아·태평양지역’이 언급되고 있다. 물론 이제까지 주일미군의 활동범위가 극동지역에 국한되어 있었던 것은 아니다. 걸프전쟁에서는 오키나와 주둔 미해병대와 요코스카(横須賀)항을 거점으로 하는 향모부대가 중요한 임무를 수행했다. 1996년 9월 미군이 단행한 이라크공격에도 주일미공군 F-16 전투폭격기 약 10기가 참가했다. 이는 냉전후 미군의 규모와 예산이 대폭 삭감된 결과 1개 부대의 임무가 늘어나 활동의 광역화가 진행되고 있기 때문이다. 주일미군 홍보부도 “주일미군은 일본만을 지키는 것이 아니다. 세계 어디에든 날아간다”고 설명하고 있다.³⁴⁾ 그러나 일본정부는 그동안 이러한 사실을 애매하게 감춰왔다.

「안보공동선언」은 이미 이처럼 기정사실화한 주일미군의 광범위한 활동을 일본이 공식으로 인정한 것이라는 데 의미가 있다. 즉 일본은 주일미군의 주목적이 “아시아·태평양지역의 평화와 안정의 유지”임을 인정했고, 그를 위한 미군의 행동을 용인한다는 데 동의한 것이다.

일본 및 극동지역으로 제한되어 있던 주일미군의 활동범위가 「안보공동선언」에 따라 공식적으로 아·태지역으로 확대된다는 것은 주일미군을 지원하도록 된 자위대의 활동범위도 이에 상응하여 넓어진다는 뜻이다. 이와 같이 미·일안보체제의 영역이 확대된 배경에는 일본의 동맹이탈과 독자노선 추구 가능성을 방지하는 동시에 증대되는 일본의 힘을 동맹관계의 틀 속에 묶어두려는 미국의 의도가 자리잡고 있지만, 일본으로서도 대미관계 강화를 통해 자국의 안보를 보다 확실하게 할 수 있을 뿐 아니라 일본이외 지역에서 자위대를 사용하는 데 따른 국내외적 제약을 완화할 수 있다는

34) 「朝日新聞」, 1997.3.28.

장점이 있다.

미·일안보체제의 수정이라 할 수 있는 또 하나의 내용은 안보체제의 신뢰성을 높이기 위해 양국간 군사협력을 강화하기로 한 것인데, 이는 자위대의 활동범위 확대와 깊은 연관성을 가지고 있다.

군사협력을 강화하기 위한 조치의 하나로서 「안보공동선언」과 함께 미·일 양국은 자위대와 주일미군간에 물자와 서비스를 상호제공하기로 한 「물품·서비스 상호제공 협정」에 조인했다. 이 협정은 기본적으로는 미·일 공동훈련과 유엔평화유지활동(PKO) 등의 인도적 국제구원활동에 국한되어 적용되나 ‘극동유사’ 때도 양국 정부의 승인을 받을 경우 적용이 가능하도록 되어 있다. 이는 양국간 방위협력관계가 아·태지역에 국한되지 않고 세계적 차원으로 확대됨으로써 자위대의 활동범위도 전세계로 확장될 수 있음을 시사하는 것이며 한반도 유사시 자위대가 출동해 미군의 후방지원을 담당할 수 있는 법적 근거도 될 수 있다. 이미 일본은 1995년말에 확정된 「신방위계획대강」을 통해 자국 주변지역에서 자국의 평화와 안전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 사태가 발생할 경우에 대비한 경계태세를 강화하기로 결정한 바 있다.³⁵⁾

한편 ‘극동유사’를 상정하여 1978년의 「미·일방위협력지침」을 수정하기로 한 것은 군사협력 강화조치의 백미라고 할 수 있다. 1978년에 결정된 「방위협력지침」은 일본에 대한 침략을 미연에 방지하기 위한 태세, 일본에 대한 무력공격시의 대처행동, 일본이외의 극동에서 발생하는 사태가 일본의 안전에 중요한 영향을 주는 경우의 세 가지 부문에서 미·일간 협력사항을 연구하기로 했었다.³⁶⁾ 그러나 지금까지의 실제 연구는 일본에 대한 소련의 침공을 상정한 첫번째와 두번째, 즉 ‘일본유사’에 대비한 것이 중심이었고, ‘극동유사’에 대해서는 “일본이 법적 틀의 범위내에서 미군에게 편의를 제공하는 형태에 관해, 미리 상호 연구한다”고 합의했을 뿐이었다. ‘극동유사’시 일본이 미군에 어떻게 협력하느냐의 문제는 집단적 자위권의 행사와 관련되어 있어서 이 분야에 관한 연구가 일본내에서 초기단계부터

35) 「平成 8年版 防衛白書」, pp. 97~98, 103~104, 108~122.

36) 「平成 8年版 防衛白書」의 〈자료 30〉(pp. 338~342) 참조.

대립, 진전되지 못했기 때문이다. 사실 일본정부는 이제까지 집단적 자위권과 관련한 헌법논의를 피하기 위해 ‘극동유사’에서 일본이 과연 무엇을 할 수 있는가에 대해 많은 것을 ‘회색지대’로 남겨왔다. 걸프전쟁 때 발생했던 혼란의 뿌리도 원래는 이 문제의 미정리에 있었다.

그러나 일본정부는 「안보공동선언」을 통해 이제 이 문제를 정리하기로 결정했다. 하시모토 총리는 ‘극동유사’에 대비한 미군에의 협력강화에 대해 “헌법 등의 관념적 논의로부터 출발하는 것은 불행”이라고 지적, “가능한 것과 불가능한 것을 확실히 연구해 두는 것은 우리 자신의 책임”이라 하면서 미·일간의 협의와 국내의 법정비를 통해 연구를 추진해 나갈 의사를 밝혔다.³⁷⁾

일본정부가 결심한 유사연구의 완성, 즉 「방위협력지침」의 개정작업은 금년 가을을 목표로 진행되고 있는데, 그 요체는 ‘극동유사’시 미군에 대한 후방지원 사항의 검토와 ‘유사법제’를 포함한 국내법 관련의 정비이다. 전자는 미·일간 협력분야를 인도적 원조활동, 비전투원을 피난시키기 위한 활동, 미군에 의한 시설의 사용, 미군활동에 대한 후방지역 지원, 자위대 운용과 미군 운용의 5항목으로 나누어 진행되고 있으며, 후자는 재외일본인의 보호, 대량난민대책, 연안·중요시설의 경비 및 테러대책, 대미협력조치가 중심을 이루고 있다. 특히 미군에 대한 후방지원 사항으로서 무기와 탄약의 보급, 민간 공항과 항만의 제공, 기뢰제거를 위한 자위대의 掃海艇 파견 등이 처음으로 검토되고 있다.³⁸⁾ 요컨대 「안보공동선언」에서 그 중요

37) 「朝日新聞」, 1996.4.18.

38) 주요 검토항목

인도적 원조활동	모포, 식료품, 의료품 등의 지급
비전투원을 피난시키기 위한 활동	긴급대피시 수송수단의 협력
미군에 의한 시설의 사용	자위대 기지의 공동사용, 민간공항·항만의 사용
미군활동에 대한 후방지역 지원	보급지원, 수송지원, 정비지원, 의료지원, 통신지원, 통관업무 등의 편의 제공
자위대 운용과 미군 운용	機雷掃海, 수색·구난, 선박의 안전확보, 일본주변의 경계·감시, 정보교환

성이 재확인된 미·일안보체제는 「방위협력지침」의 수정을 통해서 실질적으로 ‘재정의’되고 구체적으로 뒷받침되는 것이다.

IV. 통일환경에 대한 합의

그러면 「안보공동선언」을 통한 이같은 미·일안보체제의 수정이 우리의 통일환경에 어떤 영향을 미칠 수 있을까?

우선 「안보공동선언」을 통해 미·일동맹을 재확인하고 강화하기로 한 것은 대북 억지력을 제고하고 한반도 유사시 미군의 전투수행 능력을 높여준다는 점에서 우리의 통일환경에 긍정적이라 할 수 있다. 「안보공동선언」에서도 “한반도의 안정을 위해 양국은 한국과 긴밀히 협력하며 최선의 노력을 기울이기로 재확인했다.”³⁹⁾

그러나 「안보공동선언」의 내용이 우리의 통일환경에 무조건 유리하다고는 할 수 없다. 왜냐하면 한·미·일의 남방 삼각구조와 북·중·러의 북방 삼각구조의 대립구도를 또 다시 유발할 가능성이 있기 때문이다.

「안보공동선언」의 그 어디에도 중국의 위협을 명시적으로 거론하고 있는 부분은 없으나 「안보공동선언」이 중국견제의 성격을 띠고 있음은 분명하다. 「안보공동선언」에는 아·태지역의 안정에 가장 중요한 것이 중국의 항배이며 중국이 미·일의 이익에 위협을 가하지 않아야 한다는 내용이 함축적으로 들어 있다. ‘중국의 건설적 역할’이라는 표현⁴⁰⁾이 그것인데, 이는 중국이 이같은 요구에 응하지 않을 경우 중국을 견제할 수밖에 없다는 의식을 드러낸 것이다. 이 선언의 기초가 된 「동아시아전략 보고」도 중국의 급속한 경제성장과 군비증강에 대해 언급하면서 중국에 대한 견제 필요성을 우회적으로 표현하고 있다.

39) 「平成 8年版 防衛白書」, p. 307.

40) 「平成 8年版 防衛白書」, p. 306.

따라서 중국은 계속 「안보공동선언」에 대한 의구심을 공개적으로 표시하고 있다. 지금까지 미·일안보체제에 대한 중국의 비판은 주로 일본을 향한 것이었고 미국에 대해서는 비교적 유연한 입장을 취하고 있었다. 그러나 최근에는 중국이 미·일안보체제를 대소견제와 일본의 재군비를 억제하는 요인으로 본 냉전시대의 ‘미·일안보 유용론’을 근본적으로 변화시킬 가능성이 있을 정도로 강하게 반발하고 있다고 미국도 판단하고 있다.

미·중 양국은 인권, 무역, 핵확산 등의 문제에서 뿌리깊게 대립하고 있다. 미국에서는 미·중간의 경제적 상호의존이 중국의 군사대국화를 억제하고 궁극적으로는 중국의 민주화를 가져올 것이라는 기대가 너무 낙관적인 것이라는 분위기가 심화되고 있다. 물론 미·중 양국의 군사충돌을 현실에서는 극히 생각하기 어렵다. 양국에게 정치적으로도 경제적으로도 결정적인 타격이 되기 때문이다. 미국은 지금도 대중 최혜국대우(MFN)를 연장할 방침을 바꾸지 않고 있다. 그러나 최근 의회의 공화당을 중심으로 최혜국대우의 무조건 연장에 반대하는 의원이 늘어나고 있음도 사실이다. 의회가 강경한 입장을 보이는 배경에는 홍콩반환 문제가 얽혀있는데, 하원은 이미 홍콩의 자치권이 확보되지 않으면 중국과의 관계를 수정한다는 결의안을 통과시켰다. 또한 주미 중국대사관이 로비활동을 통해 민주당 등에 불법 현금했다는 정치현금 의혹도 미·중관계 개선의 장애요소가 되고 있다.⁴¹⁾

따라서 미·중관계의 장래가 불투명하다는 것도 부정할 수 없다. 미국방부는 5월19일 향후 미군사전략과 안보환경 등을 종합평가, 오는 2001년까지의 미군사력 운용방향 등을 담은 「국방보고서」(QDR : Quadrennial Defense Review)를 발표했다. 이 「보고서」에서 국방부는 적어도 오는 2001년까지는 미국에 필적할 만한 강국이 출현하지 않아 미국이 지배적인 초강국으로 남을 것이나, “2015년까지 1개 이상의 국가가 미국의 이익에 군사적으로 도전할 야망과 수단을 갖게될 것”이라고 전망했다.⁴²⁾ 이는 급속한

41) 「朝日新聞」, 1997.5.7.

42) 「QDR report」의 Section II(『The Global Security Environment』) 참조(Internet 이용).

경제개발을 토대로 군사력 증강을 시도중인 중국을 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 미국이 '중국의 위협'을 견제할 필요성을 느낀다면 당연히 중국전체를 위한 미군의 행동을 아시아에서 지탱해주는 것은 미·일안보체제일 것이다.⁴³⁾

무엇보다도 중국은 「미·일방위협력지침」의 수정과 탄도미사일방위 구상에의 일본 참가가 군사적으로 “미국에 비하면 극히 소규모이고 한정적인 중국의 핵전력을 사실상 무력화시킬 가능성이 있음”을 우려하고 있다.⁴⁴⁾

「안보공동선언」이 발표된 직후인 1996년 4월 25일 중국은 옌진 러시아 대통령을 초청하여 러시아와 「전략적 협력·동반자관계」 구축을 선언한 바 있다. 그리고 올해 4월에도 중·러 양국은 모스크바에서 정상회담을 갖고 「세계의 다극화와 국제질서에 관한 공동성명」을 발표했다. 여기서 양 정상은 “여하한 국가도 패권주의를 추구해서는 안된다”고 주장하면서 “군사블력을 확대·강화하려는 시도”에 불만을 표시했다. 북대서양조약기구(NATO)의 확대와 미·일안보체제의 강화를 통한 미국의 영향력 강화를 견제하겠다는 의도를 밝힌 것이다. 정상회담을 통해 중국은 해·공군력의 현대화를 위한 협력을 러시아로부터 약속받았다.⁴⁵⁾

동아시아의 안정을 좌우하는 미·중관계가 다시 동서냉전 때의 상황으로 돌아간다면 역내의 군비경쟁이 격화되고 경제발전의 기초도 위협받게 된다. 또한 동북아질서가 미·일 대 중·러 구도로 발전될 경우 북한의 대중·러 군사협력이 증진될 가능성이 크고, 이는 남북한관계 및 통일환경에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 특히 미국과 중국이 우호관계를 유지하지 못

43) 최근 주일미군의 출동지는 동아시아 전역으로 확대되고 있다. 예를 들면 항모 「인디펜더스」호와 「니밋츠」호의 최근 반년 동안의 航跡을 보면 중국을 포위하는 형태를 띠고 있으며 중국과 북한을 제외한 거의 모든 나라와 공동연습을 하고 있다. 또한 작년 3월 대만해협 사태 때 미국이 두 척의 항모를 파견한 것에 대해 중국인민해방군 熊光楷 부총참모장은 “두 척의 항모 가운데 한 척은 요코스카에서 왔다. 이는 미·일안보체제가 적용된 것으로서 중국에 대한 내정간섭을 의미한다. 일본이 미국의 전차에 올라타 온 것과 같다”고 비난했다. 「朝日新聞」, 1997.4.18.

44) 「日本經濟新聞」, 1997.4.28.

45) 「朝日新聞」, 1997.4.27.

할 경우 한반도의 평화통일 기회는 멀어질 것이다.

또 하나는 「안보공동선언」의 실천이 일본의 군사대국화에 대한 명분을 제공하고, 한반도 유사시 자위대의 개입을 정당화시켜 줄 수 있다는 점에서 부정적이다. 미·일간 군사협력의 강화와 ‘극동유사’시 미군에 대해 일본이 어떻게 협력할 것인가 하는 ‘유사연구’에 착수할 것을 결정한 「안보공동선언」이 한반도 및 대만해협 사태를 염두에 둔 것은 틀림없다.

일본의 군사전문가들은 자위대가 미군을 지원해야 할 상황이 벌어질 가능성이 큰 쪽은 ‘한반도 유사’로 보고 있다. 대만해협에서는 대만측이 제공권에서 우위를 확보하고 있어서 중국의 상륙작전에 의한 대규모 군사충돌이 발생하기 어렵지만, ‘한반도 유사’에서는 38도선을 중심으로 지상전이 불가피하다고 판단하고 있기 때문이다. 유사연구를 담당하는 일본 외무성 간부가 “우선 한반도를 염두에 둔다. 다른 지역은 그 응용편”이라고 한 것도 그 때문이다.⁴⁶⁾

‘한반도 유사’를 상정한 유사연구로는 1963년의 ‘미츠야(三矢)작전계획’이 있었다. 그리고 북한의 핵개발 의혹에 따른 유엔의 경제제재가 무력충돌로 발전할지 모른다는 시나리오가 설득력을 얻을 무렵인 3년전에도 일본정부에 의해 극비리에 추진된 적이 있다.⁴⁷⁾ 관계자에 따르면 이 연구에서 ‘경제제재’에 관해서는 “현행법에 기초한 행정지도로 대응이 가능하다”는 결론이 일단 나왔다고 한다.⁴⁸⁾ 그러나 ‘유사’시 지원책에 대해서는 가능한 것과 불가능한 것의 구분이 진전되지 않은 가운데 미·북간 「제네바합의」가 이루어져 작업이 중단되었다.

작업을 가로막은 최대의 장벽은 지원책의 하나하나가 집단적 자위권의 행사에 해당되는가 아닌가 하는 헌법논의였다. 더욱이 일부의 지원책이 헌법상 가능하다 하더라도 지원을 위한 인·허가의 절차에서 일본 정부부

46) 「朝日新聞」, 1996.4.19.

47) 개략적인 것은 1996년 12월 24일자 「朝日新聞」; 長谷川熙, “朝鮮半島有事の對應: 日本政府の極秘シナリオ,” 「AERA」, No. 23(1994.6.6) 참조.

48) 일본이 구체적으로 취할 수 있다고 판단한 경제제재 조치는 전동진, 「한·일 안보협력 방안 연구」(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 50의 〈표 2〉에 잘 정리되어 있다.

여 나 지방자치체 등의 권한이 복잡하게 얽혀있어 지원의 실제 시행은 쉽지 않다는 결론이었다.

「안보공동선언」에 따른 「방위협력지침」의 개정과 유사연구는 이러한 문제점들을 정비하기 위한 것이다. 향후 일본이 헌법 제9조 규정을 확대 해석하고 유사시 자위대의 활동을 보장하기 위한 관련법제 정비작업을 완성할 경우 한반도를 포함한 극동에서 자위대의 집단자위권 행사가 현실화될 수도 있을 것이다. 또한 「안보공동선언」이 밝힌 미·일 안보체제의 적용범위 확대는 일본 자위대의 활동영역을 확대시켜 줌으로써 유사시 한반도사태에 대한 자위대의 직·간접적 개입을 가능하게 한다.

사실 주일미군은 일본방위를 위해서만 주둔하고 있는 것이 아니라 한반도 유사에도 대비하기 위한 것이다. 특히 주일미공군은 오키나와현의 가데나(嘉手納)에 제18항공단, 아오모리(靑森)현 미사와(三澤)에 제35전투항공단을 배치하고 있는데, 가데나의 F-15기는 한반도 유사시 한국에 출격하여 방공 및 제공권을 확보하는 것이 주임무여서 종종 한국으로 출격 훈련을 하고 있다. 미사와의 F-16은 레이더파괴 전문부대로 한반도 유사시는 대공감시레이더와 지대공 미사일 진지를 공격한다. 야마구치(山口)현 이와쿠니(岩國)의 해병대 제12항공군은 해병대가 한반도에서 작전할 때 대지공격이 주임무이다.⁴⁹⁾

한반도 유사에 대한 주일미군의 참전은 주일미군이 한국전쟁 당시 구성된 유엔군으로서 활동할 수 있다는 점에서 명분상으로도 문제가 없다. 「吉田-에치슨 교환공문」(51.9.8)에 따라 유엔군의 지위협정은 아직 효력을 가지고 있다. 유엔군의 후방사령부가 일본의 자마(座間)기지에 있을 뿐 아니라 「유엔군지위협정」 제5조 2항에 의해 일본의 7개 시설 구역을 유엔군이 사용하고 있다.

1994년 전반, 북한의 핵문제로 인해 대북 경제제재가 문제된 때 일본 정부는 주일미군의 유엔군으로서의 법적 지위를 검토한 적이 있었다. 즉 안보조약 제6조가 상정하는 한반도 유사시 미국이 주일미군을 유엔군으로서

49) 「朝日新聞」, 1997.3.22.

투입하는 경우, 그것이 유엔안보리에 의한 새로운 결의없이 가능한가 아닌가, 그것이 과연 사전 협의의 대상으로 되는가 아닌가, 그러한 사태에 일본정부는 어떻게 대응하여야 하는가 등을 검토한 것이다. 결론은 그때 그때의 상황에 따라 다를 것이므로 ‘판단’을 유보한다는 것이었다. 곧 일본정부의 입장은 그러한 사태에 조우한 정권의 정치적 판단에 맡긴다는 것이다. 즉 엄격한 법적 해석보다는 정치적 논리를 우선시키겠다는 것이다. 미·일동맹체제가 지속되는 한 일본의 한반도정책은 미국과 공동보조를 취할 수 밖에 없는 한계를 가지고 있기 때문에 한반도 유사에서 주일미군의 적극 참전은 명약관화한 것이고, 그럴 경우 그것을 지원하게 되어 있는 자위대의 개입은 필연적이다.

이처럼 「안보공동선언」이 자위대의 군사적 역할 강화를 용인하고 있는 것은 우리에게 우려의 대상이다. 물론 미국은 자신이 제공하는 안보우산의 틀 속에 일본을 묶어둘 수 있다고 계산하겠지만 일본은 이 선언을 장차 중국의 위협에 대해 독자적으로 대응할 수 있는 수준까지 방위력을 증강시키는 방향으로 나아가는 계기로 삼을 가능성도 있다. 미·일은 「안보공동선언」에서 차기지원전투기(F-2)의 공동개발 등 군사기술·장비 분야의 협력을 강화하기로 하였는데, 이는 자위대 장비의 질적 향상이란 명분아래 일본이 군사대국화를 추진하는 방패가 될 수 있다. 일본의 군사력 증강은 동아시아 및 남북한의 군축에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 일본의 군사대국화는 역사적으로 한반도에 치명적으로 작용했다.

V. 결 론

미·일동맹은 대소동맹으로 출발했다. 그러나 소련의 해체로 명확한 적을 상실한 미·일동맹은 현재 전환기를 맞고 있다. 미·일동맹이 장래에도 존속하기 위해서는 동맹의 존재이유에 대한 새로운 논리가 필요하다. 예를 들면 냉전후의 동아시아에서는 여전히 안보상의 다양한 위협이나 도전이 존

재하기 때문에, 이에 대처해 안정을 유지하는 것이 미·일 공통의 이익이자 미·일동맹이 필요한 이유라고 설명하는 것이다.

「안보공동선언」은 냉전후의 미·일동맹의 존재의의에 대해 이와 같은 논법으로 설명하고 있다. 「안보공동선언」에 따라 미국과 일본이 방위협력의 범위를 확대하려는 이유는 이처럼 소련의 몰락과 중국 국력의 급상승, 북한의 붕괴위기 등 동아시아의 안보구도가 변했기 때문이지만, 보다 근본적으로는 향후 이 지역에서 위상강화와 주도권을 확보하려는 일본의 생각과 미국의 전략이 상호 보완관계를 이루기 때문이다.

「안보공동선언」을 통해 한·미·일 공조체제를 강화할 수 있고 중국의 패권 추구를 견제할 수 있다는 점은 우리의 통일환경에 일단 긍정적이다. 그러나 「안보공동선언」의 위험성은 그것이 중국의 강력한 반발을 불러올 수 있다는 점이다. 물론 중국의 국력이 급속하게 증대되고 있고 또 장래 중국의 국내질서와 대외행동이 불확실한 점을 고려한다면 미·일동맹의 억지치는 계속 중요할 것이다. 최소한 미·일동맹은 유지되는 것만으로도 군사력 행사에 대해 소위 ‘실존적 억지’ 효과를 가질 수 있다. 하지만 이는 미·일동맹이 반중국동맹으로 발전되어야 한다는 의미는 아니다. 그러한 움직임은 북경을 불필요하게 자극하고 민족주의적 반발을 야기할 것이다.

남북한과 함께 미·중의 참여가 불가피한 한반도의 평화체제 구축이 기본적으로 동북아의 세력균형을 전제로 하고 있다고 할 때 「안보공동선언」의 미숙한 운용으로 미·일과 중·러의 대립구도가 등장한다면, 이는 한반도 평화체제 수립의 기반 자체를 흔들 수 있다.

그리고 미국정부는 재정적자 축소라는 압력을 받고 있기 때문에 「안보공동선언」에 의한 일본의 안보역할 확대는 필연적인 진로라고 할 수 있다. 그러나 그것이 향후 주일미군을 감축하고 대신 일본의 군사력을 증대하는 것으로 귀결된다면 우리의 통일환경은 암울해진다. 「안보공동선언」에 따라 앞으로 일본은 한반도에서 긴급사태가 발생할 경우 미군의 후방지원 역할을 충실히 할 것이고 철저하게 미국과 보조를 맞출 것이다. 동북아 안보의 두 축인 한·미동맹과 미·일동맹 가운데 미·일동맹 쪽만 팽창한다면 대북정책을 놓고 한국과 미·일간에 틈이 생길 가능성이 크다.

이러한 부정적인 측면을 방지하는 방법의 하나가 ‘다자간 안보협의체’의 구성이지만, 이의 실현은 아직 멀다. 따라서 우리는 일본의 정치적 역할증대를 용인할 수 밖에 없으나, 군사적 역할확대는 미국의 통제하에서, 미국이 역내 안정자 혹은 균형자로서의 역할을 충실히 하는 가운데 이루어질 수 있도록 하여야 하며 대중·러 안보협력의 강화와 함께 4강에 대한 균형외교를 추진해야 할 것이다. 끊임없이 변화하는 역사의 현장은 우리에게 역사의 주체가 될 수 있는 기회와 객체로 전략할 수 있는 도전을 함께 제공하고 있다.