

ISSUE BRIEF

2017 - 064

여시재 - 협력연구기관 공동 기획: 각국의 싱크탱크 동향

각국의 신안보이슈 - 일본

‘적극적 평화주의’ 국가의 군사화:

일본 아베정부 안보정책의 새로운 지평

2017. 12. 06

박영준(국방대)



1. 일본 안보전략의 기로

2012년 12월에 성립된 제2차 아베 내각이 집권 5년째를 향해 가고 있다. 아베 신조(安倍晋三) 수상은 2006년 제1차 집권시에 불과 1년여만에 건강문제 및 정책실패 등을 이유로 낙마했던 바 있다. 그런 그가 제2차 내각을 조직하여 이렇게 롱런하리라고 예상하지 못했던 것이 사실이다. 대부분의 예상과 달리 아베 2차 내각이 비교적 장기간에 걸쳐 집권하고 있는 이유는 취임 직후 그가 추진한 경제, 외교 정책들이 일본 국민들의 정부에 대한 기대에 부응하고 있는 측면이 있기 때문이다.

아베 수상 집권 이전의 시기, 일본은 2009년부터 자민당에서 민주당으로 정권교대를 이룩하였지만, 국내정치, 경제, 외교 등의 측면에서 난맥상을 보였던 것이 사실이다. 외교정책 측면에서 민주당 정권은 보다 대등한 미일동맹 추구하고 동아시아 공동체 구상을 표방하였지만, 오히려 미일동맹은 난맥상을 보였고, 그런 와중에 중국의 대두에 효과적으로 대처하지 못하였다. 경제면에서는 90년대부터 발단된 소위 “잃어버린 20년”, 즉 장기불황의 터널에서 빠져나오지 못하였다.

그런 와중에 등장한 자민당의 아베 제2차 내각은 대외적으로는 “지구의를 부감하는 외교”와 미일동맹의 강화를 추진하면서 국제무대에서 일본의 존재감을 보이기 시작했고, 경제적으로는 재정지출 확대를 내용으로 하는 아베노믹스를 표방하였다. 게다가 2020년 동경올림픽 개최도 유치하여 사회인프라에 대한 투자가 활성화되면서, 쇠퇴기미를 보이던 일본 사회가 경제성장률이나 청년고용률 등의 지표에서 활력을 회복하는데 우선 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 게다가 자민당을 대체할 야당 세력도 지지부진한 가운데 아베 정권이 예상 외의 롱런 궤도에 진입하고 있는 것이다.

이러한 성과를 바탕으로 아베 정권은 전후 일본이 비교적 일관되게 추진해온 안보정책의 방향에도 수정을 가하고 있다. 전후 일본의 안보정책은 1946년 개정된 헌법 제9조에 명시된 바와 같이 전쟁을 국가 정책수단으로 포기하고, 육해공군의 전력 보유를 금한다는 규정을 기축으로 전개되어 왔다. 그에 더해 일본의 안보는 1951년 체결된 미일동맹에 의존한다는 것이 암묵적인 전후 안보정책의 기둥이었다. 이러한 안보정책 기조는 한국전쟁 직후인 1954년에 육해공 자위대가 창설된 이후에도 견지되었다. 자위대의 능력이나 역할을 제약하기 위하여 1950년대와 60년대를 거쳐 비핵 3원칙, 공격용무기 비보유원칙, 무기수출금지 3원칙, 유엔 회원국들에게 인정된 집단적 자위권의 불행사 원칙, 우주의 평화적 이용원칙 등 일련의 비군사화 규범들이 표명되었다. 이러한 비군사화 규범들 가운데 “우주의 평화적 이용원칙”같은 경우는 냉전체제 해체 이후에 국제정세의 변화를 배경으로 수정된 바 있으나, 그 기조는 유지되고 있다.



그런데 아베 수상은 보다 근본적으로 전후 안보정책의 기초를 제도나 내용 측면에서 재정립하겠다는 정책의지를 빈번하게 표명하였다. 이같은 의지를 반영하여 2013년 12월, 일본 정부 최초의 「국가안보전략서」가 책정되었고, 1976년 이래 3차례 개정되었던 「방위계획대강」이 재차 개정되었다. 「국가안보전략서」의 서두에서 아베 정부는 일본이 평화국가, 경제대국, 그리고 해양국가의 정체성을 가진다고 선언하였다. 그리고 이같은 국가정체성 및 국가이익을 수호하기 위하여 “국제협조주의에 입각한 적극적 평화주의”의 기초에 따라 안보정책을 추구하겠다는 방침을 밝혔다. “국제협조주의”란 일본이 대외정책을 추진해 나가는데 있어 태평양전쟁 시기와 같은 일방주의가 아니라, 미일동맹 및 유엔을 비롯한 주요 국제기구의 틀 속에서 국제협력을 견지하겠다는 입장을 가리키는 것으로 보인다. “적극적 평화주의”란 일본 일국의 평화에 얽매이지 않고, 국제사회 전반의 평화유지를 위해 일본이 외교 및 군사 등 제반 수단을 적극 활용하겠다는 정책방침을 표명한 것으로 보인다.

「국가안보전략서」와 동시에 표명된 「방위계획대강」 개정안은 이를 군사측면에서 어떻게 구현할 것인가하는 점을 밝힌 것이다. 「방위계획대강 2013」은 일본 자신이 추구해야 할 방위력의 기준 개념으로 종전의 “동적 방위력” 개념을 대체하여, “기동통합 방위력”의 개념을 제시하면서 육해공 자위대가 재래식 전력 뿐만 아니라 탄도미사일 방어능력이나 상륙작전능력 등을 가져야 한다고 하였다. 또한 미일동맹 차원의 군사협력 강화를 통해 사이버 및 우주공간 안보에도 노력을 기울여야 하고, 나아가 한국, 호주, 동남아 국가들과도 안보협력을 확대해야 할 필요성을 제기하였다.

「국가안보전략서」와 「방위계획대강」을 통해 아베 정부의 새로운 안보정책 방향성이 제시되고, 뒷절에서 살펴보듯 집단적 자위권의 용인, 무기수출금지 3원칙의 폐지, 안보관련 법제의 제정과 개정 등 안보정책 변화가 추구되자, 일본내 식자들은 자국이 추구해야 할 안보전략의 방향에 대해 격렬한 논쟁을 벌였다. 게이오대학 오구마 에이지(小熊英二) 교수는 기존 헌법의 제9조 전력포기 조항이 평화주의를 구체화하는 조항이라고 지적하면서, 그 견지를 주장하였다(小熊英二 2015). 동경대학 다카하라 아키오(高原明生) 교수는 중국 등의 잠재적 위협에 대한 억제능력 구축은 필요하지만, 동시에 비군사분야 협력을 통한 상호의존 심화, 문화교류에 의한 규범 공유 등이 병행되어야 한다고 주장했다. (高原明生 2015)

이에 대해 동경재단 오하라 본지(小原凡司) 연구원은 중국 등의 잠재적 위협에 대응하여 미일동맹의 강화를 통해 중국측의 현상변경 시도를 저지해야 하고, 국내적으로는 집단적 자위권의 용인, 안보법제 개정 등이 필요하다고 반론을 제기하였다(小原凡司 2015). 해상자위대 자위함대 사령관을 역임한 코다 요지(Yoji Koda) 제독도 중국의 해공군 활동 확대를 우려하면서, 일본의 군사능력 증대, 미일동맹 차원에서의 자유항행작전 강화, 동남아 국가들과의 안보협력 확대 등을 정책대안으로 제시하였



다.(Yoji Koda 2016)

일본이 추진해야 할 안보전략의 방향에 대해 이같이 리버럴과 보수, 혹은 자유주의와 현실주의자 간의 전략대립이 존재하는 가운데, 과연 아베 정부는 어떠한 방향으로 키를 틀고 있는가.

2. 국내안보체제의 변화

역사문제에 대한 인식이나 안보정책의 방향에 관한 아베 수상은 리버럴의 입장과 대치되는 입장을 취해 왔다. 제2차 아베 내각 성립 직후부터 그는 안보정책 관련 제도와 법규 등의 측면에서 일본을 미국이나 나토 국가들과 같은 수준으로 변경하고자 했다. 국가안전보장회의(NSC)를 설치하여 국가안보와 관련한 긴급 상황 발생 시에는 수상을 중심으로 부수상, 외상, 방위상, 재무상 등이 소집되어 대응을 하는 체제를 만들었고, 그 사무국에 해당하는 조직을 수상관저에 설치하여 국가안보회의의 운영을 보좌하게 하였다.

“집단적 자위권”의 규범은 유엔 회원국에 부여되는 것으로, 여타 회원국에 대한 무력침략을 자국에 대한 것으로 간주하여, 집단안보에 나설 수 있게 하는 권리이다. 1956년 유엔 가입 이후에도 일본은 평화헌법상의 정신에 비추어 “집단적 자위권”을 보유하지만, 행사하지 않겠다는 입장을 밝혀왔다. 그런데 2014년 7월, 아베 내각은 각의 결정을 통해 집단적 자위권을 행사할 수 있도록 하였다. 그리고 일본 이외의 국가가 침략을 받았을 경우 집단적 자위권 행사가 가능하도록 기존의 안보관련 10여개 법제를 개정하는 조치를 취하였다. 이에 대해 격렬한 반대 시위가 동경을 위시하여 일본 각지에서 전개되었지만, 아베 정부는 이를 강행돌파하였다.

또한 아베 정부는 기존의 무기수출금지 3원칙을 폐지하여, 일본 방산업체들이 생산한 무기들을 동맹국 미국은 물론 여타 우방국가들에게도 수출할 수 있도록 하고, 우방국가들과 공동으로 첨단무기 연구개발을 가능하도록 하는 “장비이전 3원칙”을 정립하였다. 그리고 기존에는 육해공 3자위대에 위임되어 있던 무기 개발의 소요제기 등의 업무를 일원화하여 담당하는 방위방비청 신설을 추진하였다. 또한 민간 대학에도 군사연구 관련 연구비를 배정하여, 군사기술 관련 연구개발을 위탁 수행하게 하는 체제를 갖추었다.

무기수출금지 3원칙 폐지 이후 미츠비시 중공업, 가와사키 중공업, 히타치, 도시바 등 일본의 주요 방산업체들은 잠수함, 수색구난비행정, 함선탐재 레이더 등 자신들의 주요 생산품들을 호주, 영국, 인도, 여타 동남아 국가들에 수출하려는 움직임을 활발



하게 보이기 시작했다(Jonathan Soble 2015). 이에 더해 아베 정부는 지속적으로 방위비를 증액시켜가며, 첨단 무기들을 생산하였다. 2015년 8월, 헬기탑재 경향모 카가가 진수식을 가지면서, 일본 해상자위대는 이미 실전배치된 이즈모에 이어 1만8천톤급 경향모 2척을 보유하게 되었다. 2016년 1월에는 미츠비시 중공업이 제작한 일본 최초의 스텔스기가 공개되어 시험비행을 가졌다. 미사일 방어체제의 일환으로 미국과 일본이 2006년부터 공동개발에 착수한 SM-3블럭 2A 요격미사일이 2016년 10월, 실전테스트를 실시하였다. 일본판 GPS 구축을 위한 준천정위성 7기 운용과 정보수집위성 확충이 지속적으로 실시되었다. (福島康仁 2016)

육해공 자위대의 군사력이 활발하게 증강되면서, 자민당 내외에서는 보다 적극적인 군사력 증강을 요구하는 목소리들이 높아지기 시작하였다. 자민당 중진이며 방위성장관도 역임한 바 있던 이시바 시게루(石破茂)는 2016년 12월, 트럼프 대통령 당선 이후 미일동맹의 불확실성이 높아졌다고 지적하며, 이같은 정세 속에서 일본으로서는 그동안 금기시되었던 탄도미사일 보유도 추진해야 한다고 주장하였다.(石破茂 2016.12) 아베 수상의 측근 브레인인 기타오카 신이치(北岡伸一) 전 동경대 교수가 좌장을 맡은 안보관련 연구모임은 2017년 1월에 공표한 보고서를 통해, 지역정세의 불확실성에 대응하는 차원에서 일본의 방위비를 GNP 대비 1.2% 수준까지 증액해야 한다고 제안하였다.(世界平和研究所 日米同盟研究委員會, 2017)

이상에서 살펴본 바와 같이 일본의 안보전략에 관한 리버럴과 보수, 자유주의와 현실주의의 논쟁 구도 속에서, 아베 내각은 국가안보전략문서, 안보관련 국가제도, 국방예산, 육해공 자위대의 첨단 군사력 측면에서 기존 일본의 안보정책 기조를 보수적 보통국가화의 방향으로 크게 선회시키고 있다.

3. 미일동맹 및 지역적 안보역할 강화

현실주의 입장에서 국내안보체제를 보통국가화의 방향으로 변경시키고 있는 아베 정부는 대외적으로도 미일동맹 강화와 안보정책의 반경확대를 통해 변화를 추진하고 있다. 아베 내각의 집단적 자위권 용인 결정은, 예컨대 2000년 나이-아미티지 보고서 등에서 나타났듯이, 오랜기간 미일동맹 강화를 위해 미국측에서 요청해온 사항이기도 했다(INSS 2000). 때문에 집단적 자위권 용인에 관한 일본 정부의 결정 사항은 미일동맹 관련 전략문서에도 반영되어야 했다. 2015년 4월27일, 미일 양국정부에 의한 가이드라인 개정안은 종전에 규정되어온 일본에 대한 무력공격시 양국의 대처 행동 뿐 아니라, “일본 이외의 국가에 대한 무력공격시 대처행동” 규정을 포함함으로써, 집단적 자위권의 내용을 충실히 반영하였다. 또한 이와 동시에 발표된 미일 양국의 외교 및 방위 담당 장관의 공동성명, 즉 2+2 성명에서는 센가쿠가 미일동맹의 적용범



위임을 재차 명시함으로써, 이 도서에 대한 영유권을 주장하는 중국측의 입장을 견제하였다.

이같은 전략적 입장의 일치를 확인하면서, 미일 양국은 2005-06년간 합의된 주일 미군 기지재편의 이행, 양국간 공동훈련의 확대 등을 충실하게 이행하면서, 동맹 차원의 억제태세를 강화하고 있다. 특히 미일 양국은 양국간 훈련에 더해 인도 및 호주 등 여타 우방국들을 참가시킨 군사훈련을 확대하고 있다. 2015년 10월과 2017년 7월, 이즈모 헬기탐재호위함을 비롯한 일본 해상자위대 함정들은 미국과 인도가 인도양에서 공동개최한 말라바르(Malabar) 해상훈련에 참가하였다. 일본은 호주와도 2015년 11월, 외교와 방위당국 장관급 회담을 갖는 등 안보협력의 태세를 갖추면서 미국, 호주, 일본간의 3국간 연합훈련도 빈번하게 실시하고 있다.

또한 일본은 베트남, 필리핀 등 동남아시아 국가들과의 해양안보협력도 활발하게 실시하고 있다. 필리핀에 대해서는 중고 순시선을 공여하여, 중국과의 해양영유권 분쟁을 벌이고 있는 필리핀의 입장을 강화하려고 하였고, 베트남에 대해서도 해상자위대 함정들의 친선 방문 등을 실시하였다. 이같은 인도, 호주, 동남아 국가들과의 안보협력은 중국 해, 공군의 활동 확대에 대한 대응책의 일환으로 진행되고 있는 것이다.

일본은 위안부 문제를 둘러싼 갈등에도 불구하고, 국가안보전략서 및 방위계획대강 2013에 명시된 것처럼 한국과의 안보협력도 추진하고 있다. 2016년 11월, 한일 양국은 한국내의 반발에도 불구하고 군사정보보호협정(GSOMIA)을 체결하였다. 이로써 북한의 군사동향에 관한 한국과 일본의 군사정보가 직접 공유될 수 있는 길이 열리게 되었다. 이에 더해 일본은 한국과의 군사기술 분야 상호 협력 및 북한 미사일 발사에 대한 한미일 공동방어태세의 구축 필요성 등을 직간접적으로 타진하고 있는 실정이다. 이같이 일본은 중국 및 북한으로부터의 군사적 위협에 대응하여, 미일동맹 이외에 한국, 호주, 인도, 그리고 동남아 국가들과의 안보협력을 강화하면서, 자신들의 안보정책 반경을 확대하고 있다.

4. 아베 정부 안보정책에 대한 평가

이같은 아베 정부 안보정책에 대해 국내 언론 일부, 그리고 북한과 중국 등에서는 우려와 불안의 시선으로 바라보고 있는 것이 사실이다. 북한의 공식 매체들과 한국 일부 언론에서는 아베 정부의 안보정책 추진을 군사대국화의 조짐으로 파악하는 견해가 강하다. 중국 언론에서도 일본 정부의 안보정책 추진으로 인해 지역질서의 안정이 훼손되고 있다는 부정적 평가를 내린다.(Global Times, 2015.4.30.)



역사문제에 대해 아베 정부가 주변국가들로부터 충분한 신뢰를 확보하지 못한 상태에서 이같은 우려는 피하기 쉽지 않다. 그러나 일본의 안보정책은 동아시아 지역 전반적 안보질서의 구조적 변화 속에서 파악될 필요가 있다. 지난 10여년간 중국은 급속도의 경제성장을 바탕으로 해, 공군력 증강에 박차를 가해왔고, 동중국해 및 남중국해 방면으로 군사활동을 확대해 왔다. 같은 기간 북한은 여섯차례의 핵실험을 통해 핵능력을 고도화했고, 그 운반수단으로 미사일 전력의 개발에 역점을 두어 왔다. 아베 정부가 추진하는 안보정책 변화는 이같은 지역안보정세의 변화에 대응하기 위한 측면을 지닌다. 또한 중국 및 북한을 잠재적 위협으로 간주하는 미국의 아태지역 정책에 부응하는 측면도 지닌다.

미국과의 동맹을 공유하고 있는 한국으로서는 이같은 일본의 안보정책 변화가 국가 안보이익에 도움이 되는 측면이 존재한다. 특히 북한의 핵 및 미사일 능력의 증강에 대응하여 동맹국 미국은 물론 국제사회와의 협력 하에 대응해야 하는 한국으로서는 일본의 안보정책 변화를 적극적으로 활용하려는 대일 정책을 전개할 필요가 있을 것이다.



[참고]

박영준, 「‘수정주의적 보통국가론’의 대두와 일본 외교: 자민당 아베 정권의 재출범과 한반도 정책전망」『한국과 국제정치』제29권 제1호 (경남대학교 극동문제연구소, 2013년 봄)

小熊英二, 「戦後とは何なのか」『朝日新聞』(2015. 8.27)

高原明生, 「東アジアの安全保障」『朝日新聞』(2015.7.31.)

小原凡司, 「東アジアの安全保障」『朝日新聞』(2015.7.31.)

福島康仁, 「日本における宇宙安全保障」(현대일본학회 학술회의 발표 자료, 2016.12.17.)

世界平和研究所 日米同盟研究委員会, 『米國新政權と日本：新時代の外交安保政策』(2017년1월)

Yoji Koda, “Japan’s Perception and Interests in the South China Sea” *Asia Policy*, no.21 (January 2016)

Jonathan Soble, “Japan arms makers market wares abroad” *International New York Times*, July 14, 2015.

INSS Special Report, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*(Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 11,2000)