

NSP

<http://www.eai.or.kr>

R

Report

National Security Panel

EAI 외교안보센터 : 국가안보패널 정책보고서 ⑦

일본의 안보선택과 한국의 진로

후원

중앙일보
대한상공회의소

국가안보 패널 명단

■ 위원장

하영선(서울대학교)

■ 감사위원

전재성(서울대학교)

■ 위원

김병국(고려대학교)

김성현(외교안보연구원)

김영호(성신여대)

김태현(중앙대학교)

박철희(서울대학교)

신성호(서울대학교)

이상현(세종연구소)

이태환(세종연구소)

장훈(중앙대)

정한웅(EAI)

한용섭(국방대학원)

 동아시아연구원

동아시아연구원(EAI) 외교안보센터

Tel No. 82-2-2277-1683

Fax No. 82-2-2277-1684

<http://www.eai.or.kr>

일본의 안보선택과 한국의 진로

(요약본: 2005. 3. 22)

■ 신방위대강의 내용

일본정부는 12월 10일 2005년부터 향후 10년간의 안전보장정책의 기본지침과 방위력 정비의 원칙에 관한 새로운 방위계획의 대강을 각의 결정하였다. 1976년 10월 최초로 제정되고 1995년 11월 1차 개정된 방위계획의 대강이 새로운 안보환경의 도래와 국제정세의 변화에 따라 2차로 개정된 것이다.

신대강은 일본의 위협인식 변화를 담고 있다. 하나는, 새로운 위협의 등장으로서, 국가간의 군사적 대립의 가능성은 크게 줄어든 반면, 국제테러조직 등 비국가주체에 의한 위협이 증가하고 있다고 보고 있다. 대량살상무기, 탄도미사일의 확산, 국제테러조직의 활동 등을 포함한 새로운 위협과 다양한 사태에 대한 대응을 중시하고 있다. 다른 하나는, 국가간 전통적인 위협으로서 북한과 중국을 구체적으로 거명하고 있다. 한반도 및 대만해협을 둘러싼 위기를 불확실성과 불안정성이란 추상적 개념으로 표현했던 95년의 대강과는 달리, 신대강에서는 북한의 군사적 움직임을 지역의 중대한 불안정요인이라고 명시하였고, 중국의 군사력 증대 및 해군 활동 범위의 확대에 주목할 필요가 있음도 밝히고 있다.

이와 같은 새로운 위협과 다양한 사태에 대응하기 위해 제시된 일본의 전략은 세 가지 핵심 개념으로 요약할 수 있다.

첫번째, 국제안보환경의 개선이다. 신대강에서는 국제사회의 안정적 안보환경 유지가 일본의 안보에도 직결된다는 인식아래 일본방위와 더불어 국제안보환경의 개선을 방위정책의 기본목표로 설정하였다. 일본 방위에 한정했던 76년 대강이나, 지역방위로의 확장을 시도한 95년 대강을 넘어서서, 국제사회의 안정화에 일본이 일익을 담당하겠다는 의지의 표현이다.

두번째, 통합적인 안전보장전략이다. 자위대의 역할을 일본 방위에 국한하지 않고, 동맹국인 미국과의 협력, 나아가 국제사회 전체와의 협력을 포괄하도록 하는 전략이다. 이에 따라 자위대의 국제평화유지활동을 부수적 임무로부터 본래임무로 전환함으로써 국제안보환경을 위해 자위대 파병을 상시화할 수 있는 근거를 마련하였다.

셋째, 다기능에 부합하는 탄력적이고 실효성있는 방위력 구상이다. 예전에는 힘의 공백이 생기지 않을 정도의 필요최소한의 기반적 방위력 구상을 가졌던 데 비해, 신대강은 일본 방위, 재해에 대한 대응, 미군과의 협력, 그리고 국제평화유지 활동 등 다양한 기능에 부합하도록 자위대의 운용을 탄력적으로 운용하고, 새로운 위협 및 다양한 사태에 실효적으로 대응할 수 있는 방위력을 정비하겠다는 것이다. 이에 따라 조직단위의 탄력적인 운용, MD의 운용, 정보수집, 분석 및 공유능력 강화에 강조를 두고 있다.

■ 신방위대강에 나타난 일본의 선택

신방위계획의 대강에서 일본은 현행 헌법하에서 전수방위, 비군사대국화, 문민통제, 비핵3원칙 등 전후 일본방위정책의 근간을 견지해나가고 핵억지에 대한 대미 의존도 유지한다고 밝히고 있다. 그러나, 신대강의 실질적인 내용과 최근의 일본의 움직임 종합해 보면, 일본이 전후 외교안보정책의 총체적 전환을 시도하고 있음을 알 수 있다. 일본의 21세기형 국가전략적 선택의 일단을 볼 수 있다.

먼저, 21세기형 적극적 방위정책의 선택이다. 일본에 대한 타국의 소규모 한정적 침략에 대해 유엔이 유효하게 대처할 때까지 본토를 방위하기 위한 필요최소한의 방위력을 가진다는 '국방의 기본방침', '기본적 방위력 구상'을 폐기하고, 테러 등 국제사회의 새로운 위협과 중국 및 북한 등 주변국가에 의한 위협에 대응하기 위해 실효성있는 방위력을 정비하겠다는 것이다. 유엔중심적 사고하에 비군사적 평화주의에 의한 안전보장을 추구하기 보다는 독자적 방위력 정비와 동맹 강화에 의한 억지력을 가지겠다는 의미이다.

또한, 일본은 미국과의 글로벌 파트너십 창출을 지향하고 있다. 일본방위 위주의 냉전기 미일동맹은 탈냉전기에 접어들면서 지역동맹으로 전환하였고, 이것이 9.11 이후 세계속의 미일동맹으로 거듭나고 있다. 국가안보로부터 국제안보로 시야를 넓히면서, 국제사회에 대한 공헌을 통해 유엔 상임이사국 진출로 연결되고 있다. 국제사회에서 미국의 지지자로 행동해 왔던 일본이 미국과 함께 국제적 안정화세력으로 자리매김하겠다는 것이다.

아울러 일본은 대외정책에 있어 중국을 위협으로 규정하고 미국과 함께 가기를 선택했다. 미국, 유엔, 아시아 외교를 병렬적 3대 축으로 해왔던 전후 일본의 외교정책이, 미국과의 동맹 강화를 제1로, 그리고 유엔과 국제사회로의 진출을 제2로, 그리고 아시아외교를 그 아래에 놓는 선택을 한 것이다. 아시아도 미국을 통해 접근하겠다는 통미입아(通美入亞)형 발상이다.

21세기의 일본은 전전의 반성을 통해 평화주의로 일관하던 일본이나 아시아에 대한 죄책감으로 못 이기는 척 조심스레 현실주의를 추구하던 일본과는 다를 것이다. 일본은 국제사회에서 자신의 위치를 글로벌 리더로 재규정하려는 적극적 현실주의를 추구할 것이다.

■ 쉽지 않은 한국의 선택과 3대 딜레마

미국과 동맹을 공유한 아시아 국가들이면서도 한국과 일본의 선택은 동일할 수 없다. 미국은 북한을 테러 및 핵 확산과 연계시키면서 새로운 위협의 전형으로 파악하고 있다. 일본은 테러와 납치라는 새로운 위협에 더하여 북한의 미사일 위협이라는 전통적인 지정학적 위협을 강하게 인식하고 있다. 그러나, 한국은 북한의 붕괴나 한반도에서의 전쟁상황 회피를 위해 북한 핵개발을 지지하면서 동시에 적극적인 포용정책을 통한 평화공존책을 모색하고 있다. 북한을 보는 눈이 다른 것이다.

중국을 보는 눈도 같지 않다. 미국은 중국을 전략적 경쟁자로, 일본은 중국을 잠

재적 위협으로 인식하고 있다. 따라서 미일안보체제의 강화라는 선택은 군사적 측면에서의 양국간 이해의 일치를 반영한다. 일본은 전전의 군국주의적 공세적 군사 대국화는 피하면서도 중국의 성장에 대응하기 위해 미국을 선택한 것이다. 그러나, 북한에 대한 영향력을 가지고 있으면서 한국과는 경제적 상호의존관계가 심화되고 있는 중국에 대해, 대립적 자세는 한국의 적절한 선택이 아니다.

한국으로서는 한반도 및 지역의 안정을 위해 북핵문제를 포괄적 해결하면서도, 미국을 지역안정화세력으로 확보하면서, 장기적으로는 중국 및 일본과 우호적 안정 기조를 유지시키는 전략이 필요하다.

한국외교가 당면한 3대 딜레마는 여기에 있다.

첫째, 일본은 미국을 선택해서 중국에 맞서려 하고 있지만, 한국은 미국과 중국을 끌어안는 책략이 필요하다.

둘째, 21세기에 들어 강화되는 미일동맹이 한국을 희생양으로 삼았던 20세기초 영일동맹의 재판이 되지 않도록 하는 배려가 필요하다.

셋째, 북한을 21세기형 위협으로 규정한 미국과 일본을 상대로 한국이 어떻게 북한에 대한 인식의 갭을 좁힐 수 있느냐 하는 것이다.

■ 한국외교의 선택지

미국을 선택한 일본에 대항하여 중국을 대안으로 생각하거나 동북아 다자안보체제 구축을 외교의 기축으로 삼는 것은 현명한 선택이 아니다.

우선 중국 자신이 미국의 대안이 아니라고 하는 시점에서 한국이 나서서 중국을 미국의 대안이라고 할 이유가 없다. 또한, 미국과 일본을 외면할 경우 한국은 역으로 북한이나 중국으로부터 홀대를 받을 가능성이 크다. 급성장하는 중국을 한국 단독의 힘으로 상대하기에는 너무 벅차다. 역시 한국은 한미동맹을 균형감있게 유지해야 한다. 보통국가화하는 일본과 전략적 균형을 유지하기 위해서도 미국과의 동맹은 필요하다. 장차 예상할 수 있는 중일간의 전략적 경쟁의 틈바구니에서 고립되기 않기 위해서도 한미동맹은 중요하다. 한미동맹을 유연하게 유지하기 위해서는 한일간의 중층적인 전략대화가 어느 때보다도 필요하다. 양국의 인식이 다른 부분을 논의하는 장이 마련되어야 한다.

동북아 다자안보는 장기적인 목표이지 현실적인 정책 대안은 아니다. 중국은 아직 일본을 군사적으로 상대할 수 있는 여유가 있다. 일본은 중국의 경제성장이 군사적으로 전환될 가능성을 두려워하고 있다. 반면, 중국과 한국은 아직 일본의 과거사를 둘러싼 신뢰조성이 필요하다. 따라서 동북아에서의 다자안보체제는 언젠가는 실현시켜야 할 목표이지만 현재 의존할 수 있는 대안은 아니다. 우선은 다자적 틀에서의 북핵문제 해결에 주력하고 이를 장기적으로 동북아 다자안보체제로 연결시켜가는 지혜가 필요하다. (끝).

일본의 안보선택과 한국의 진로

대표집필: 박철희 (서울대 국제대학원 교수)

발표일자: 2005년 3월 22일

1. 탈냉전기 일본의 국가진로 모색

일본은 냉전기 국제질서하에서 미국과의 동맹을 유지하여 방위부담을 최소화하고, 국제연합을 통한 세계평화예의 공헌을 통해 국제적 신뢰를 구축하는 동시에, 아시아 주변국가들을 자극하지 않음으로써 자신도 적대적 인식에서 벗어나고자 하는 온건한 노선을 견지해왔다.¹⁾ 그러나, 90년대 초반 걸프전당시 130억불이라는 대량의 전비를 지불하고서도 미국에게 국제적 공헌도를 인정받지 못하고 쿠웨이트 등 당사국으로부터도 응분의 감사를 받지 못한 쓰라린 경험을 통해 '적극적 국제공헌'을 주장하기 시작했다. 국제질서에서의 경제적 능력의 향상에 부응하는 국제사회에 대한 공헌을 주장하는 '보통국가론'은 이때부터 일본 사회의 상식적 담론으로 부상하기 시작하였다.²⁾

일본은 냉전이 끝나면서 미국 행정부의 일각에서 제기된 '동아시아 미군축소론'이 등장하는 것을 우려스러운 눈으로 바라보면서 미국에게 버림받을 수 있다는 우려(abandonment fear)가 강해졌다. 아울러, 일본은 독자적인 안보노선의 추구도 심각하게 고려한 바 있다. 후일 한국대사를 지낸 오구라 가즈오대사는 1992년 '아시아의 복권을 위해'라는 논단을 통해 미국일변도의 외교를 넘어서서 아시아로의 접근을 외치기도 했다.³⁾ 또한 호소카와 총리에 의해 구성되어 무라야마 내각에 보고된 방위문제 간담회의 보고서에서는 다각적 안전보장체제의 확립을 미일동맹에 앞서 언급함으로써 미국중심의 질서에서 독자적인 행보를 모색하려는 움직임도 보여주었다. 이에 대한 미국의 대응은 이른 '나이 이니셔티브(Nye Initiative)'로 불리우는 미국의 동아시아 안보공약의 재확인이었다.⁴⁾ 안보는 공기와 같이 없어지고 나서 후회하면 늦는다는 논리를 통해 평상시 안보동맹의 중요성을 재인식하고, 동아시아에 주둔하는 미군숫자를 10만으로 유지한다는 방침을 재확인한 것이다. 당시 동아시아에서 전개되는 제1차 북핵위기의 발발과 대만해협에서의 위기발발 가능성을 목도하

1) 전후부터 1990년초에 이르기까지의 일본의 국가전략적 선택에 관해서는, Kenneth Pyle, *The Japanese Question: Power and Purpose In a New Era* (Washington, DC: The AEI Press, 1996)

2) 小沢一郎, 日本改造計画 (東京: 講談社, 1993)

3) 小倉和夫, "アジアの復権のために," 中央公論 (1993년 7월)

4) Office of International Security Affairs, *United States Security for the East Asia-Pacific Region*. United States Department of Defense, February 1995.

는 한편, 1995년 오키나와에서 발생한 여중생 폭행사건을 계기로 일본과 미국은 미일동맹을 강화하면서 지역적인 외연을 확장하는 공동선언을 발표하였다. 미국동맹의 지역화는 1997년의 미일방위협력 가이드라인의 완성, 1999년 주변사태법의 정비 등으로 구체화되었다. 이는 미일동맹의 20세기적 선택의 완성이었다.

21세기에 접어들어 미국과 일본은 새로운 위협에 직면하게 되었다. 미국은 9.11 사태라는 미증유의 테러사태에 직면하면서 새로운 국제질서를 모색하게 되었다. 테러집단이 통상전력을 갖춘 국가에 의한 위협보다도 더욱 직접적으로 미국의 안보 및 국제질서를 위협하는 존재로 인식되면서, 반테러전이 국가안보목표의 우선순위로 떠올랐다.⁵⁾ 또한 테러집단과 관련이 있는 불량국가들이 대량살상무기를 확산시킬 수 있는 가능성을 전제로 한 반핵확산정책이 미국 안보정책의 핵심적 구성요소로 자리잡기에 이르렀다. 일본 또한 새로운 위협을 심각하게 인지하게 되었다. 평화에 젖어있던 일본인들을 일깨운 것은 북한에 의한 구체적인 위협들이었다. 1998년 8월 31일 발사된 대포동 미사일이 일본의 상공을 지나가면서 일본인들은 전후 처음으로 자국에 대한 군사적인 위협을 실감하게 되었다. 같은 무렵 제기된 북한에 의한 일본인 납치의혹의 확산은 전통적인 수단에 의존하지 않는 위협인식의 증대를 가져왔다. 1995년 초 발생한 지하철 사린가스 사건과 불량집단에 의한 위협이 겹쳐지면서 일본은 비전통적인 안보위협을 실감하게 된다. 1999년과 2000년에 보도된 북한 선박으로 추정되는 괴선박의 일본영해 침입사건도 같은 맥락에서 이해되었다. 이와 같이 비국가적 집단과 비전통적 집단에 의한 안보위협이 21세기적 안보상황을 규정하는 새로운 인식을 정착시켰다.

한편, 미국과 일본에게 있어 급속하게 성장하고 있는 중국은 새로운 도전이기도 했다. ‘도강양회’ 및 ‘화평굴기’를 정책적 모토로 하면서 국제적 존재감을 늘려가고 있는 중국이 동아시아에서 당장 현상을 타파하고 새로운 질서를 추구하는 존재는 아니다. 하지만, 중국의 경제성장이 지속되고 경제력이 군사력으로 전환되는 속도가 가속화될 경우, 중국의 부상은 미일 양국에게 새로운 정책적 도전을 안겨주는 것은 숨김없는 사실이다. 미국은 부시행정부의 출범과 더불어 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하였고, 아미티지보고서에서도 나타나듯이,⁶⁾ 미일동맹의 강화를 통한 아시아 질서의 안정을 추구하고 있다. 일본도 중국의 부상을 상당한 경계감을 가지고 바라보고 있으며, 중국을 위협으로 인식하는 보수적인 목소리들이 강해지고 있다. 다시 말하자면, 중국의 부상은 일본에게 21세기적 안보선택을 촉구하는 새로운 요인의 하나이다.

이같은 새로운 현실의 전개에 발맞추어 일본은 새로운 안보선택을 내놓았다. 일본정부는 2004년 12월 10일 2005년부터 향후 10년간의 안전보장정책의 기본지침과 방위력 정비의 원칙에 관한 새로운 방위계획의 대강을 각의 결정하였다. 이는 1976

5) 森本敏, "冷戦後における米国の脅威認識と安全保障戦略変化," 国際問題 511 (2002年 10月)

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

년 10월 최초로 제정되고 1995년 11월 1차 개정된 방위계획의 대강을 새로운 안보 환경의 도래와 국제정세의 변화에 따라 2차로 개정한 것이다. 일본의 방위대강은 방위안보분야에서의 정책적 선택의 최상위 개념을 제시하는 것으로서, 일본은 국제 상황의 변화에 대비하여 1976년, 1995년, 그리고 2004년에 각기 새로운 개념과 정책을 담은 방위대강을 내놓았다.⁷⁾

1976년 최초 제정된 방위계획의 대강은 냉전기 일본방위의 기본방침을 밝힌 것으로서, 일본의 방위력 역할을 일본방위에 한정하면서, 자신이 힘의 공백을 만들어 주변에 불안정성을 가져오기 보다는 주권국가로서 필요최소한의 '기본적 방위력'을 구비하고, 소규모 한정적 침략에 대해서는 자위대가 방어하고 대규모 침략에 대해서는 미군이 담당하는 역할분담을 확실히 한 것이었다. 즉, 미군이 주력이고 일본 자위대가 이를 보조하는 안보역할 분담을 규정한 것이었다. 냉전기 소련에 의한 대규모 공격을 상정한 일본 방위개념이었다. 이에 비해, 1995년 11월 개정된 방위계획의 대강은 탈냉전기 미군의 아시아 주둔을 전제로 하면서도 자위대의 양적 팽창은 자제하면서 '일본방위의 일본화' 그리고 '미일동맹의 지역화'를 정책적으로 선언하는 작업의 결과였다. 일본의 방어는 기본적으로 일본 자위대가 담당하고 미군은 이를 보완하는 형태로 일본 방위의 주된 역할 규정을 전환하는 동시에, 일본 주변지역에서의 위기사태 발생시 일본 자위대가 미군의 후방지원을 가능하게 하도록 하는 주변지역 평화와 안정수호 역할을 부가한 것이었다.

■ 1995년 오키나와에서 발생한 여중생 폭행사건을 계기로 일본과 미국은 미일동맹을 강화하면서 지역적인 외연을 확장하는 공동선언을 발표하였다. 미국동맹의 지역화는 1997년의 미일방위협력 가이드라인의 완성, 1999년 주변사태법의 정비 등으로 구체화되었다. 이는 미일동맹의 20세기적 선택의 완성이었다.

■ 비국가적 집단과 비전통적 집단에 의한 안보위협이 21세기적 안보상황을 규정하는 새로운 인식을 정착시켰다. 한편, 미국과 일본에게 있어 급속하게 성장하고 있는 중국은 새로운 도전이기도 했다.

2. 일본의 21세기적 안보선택

2004년 12월 개정된 일본의 신방위계획 대강은 일본의 21세기적 안보선택을 확연하게 보여주는 것이다.⁸⁾

7) 신방위계획 대강의 내용에 대해서는, 박철희, “일본 신방위계획 대강의 평가,” 외교안보연구원 주요국제문제분석. (2005.1.26.)

8) 신방위계획의 대강 원문은 다음을 참조바람. www.jda.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm.

(1) 새로운 위협과 방위수단의 선택

일본의 안보선택은 일본에 대한 위협인식의 변화를 반영하고 있다. 2004년 신방위대강은 '새로운 위협과 다양한 사태'라는 표현을 통해 일본이 자국에 대한 안보위협을 예전과 다르게 인식하게 있음을 드러내고 있다. 우선, 새로운 위협의 등장으로서, 국가간의 군사적 대립의 가능성은 크게 줄어든 반면, 국제테러조직 등 비국가주체에 의한 위협이 증가하고 있다고 보고 있다. 대량살상무기, 탄도미사일의 확산, 국제테러조직의 활동 등이 단지 국제질서를 위협하는 것이 아니라 일본의 안위에도 직접적인 영향을 주는 사태의 전개로 인식하고 있다. 따라서, 신방위대강은 일본 방위와 더불어 국제안보환경의 개선을 일본 방위정책의 양대 목표의 하나로 설정하고 있다. 이는 일본의 방위전략이 일본 방위 및 주변지역에 국한하지 않고 국제무대로 광역화하였음을 선언한 것이다. 신대강에서는 국제사회의 안정적 안보환경 유지가 일본의 안보에도 직결된다는 인식아래 일본방위와 더불어 국제안보환경의 개선을 방위정책의 기본목표로 설정하였다. 일본 방위에 한정했던 76년 대강이나, 지역방위로의 확장을 시도한 95년 대강을 넘어서서, 국제사회의 안정화에 일본이 일익을 담당하겠다는 의지의 표현이다.

한편, 일본은 국가간 대규모 군사적 대립의 가능성이 현저히 감소되었다고 보면서도, 국가간 전통적인 위협이 사라진 것으로 인식하는 것은 아니다. 오히려, 일본의 주변국가, 특히 북한과 중국으로부터의 위협을 구체적으로 명시함으로써 국가간 마찰과 대립의 가능성을 배제하지 않고 있다. 한반도 및 대만해협을 둘러싼 위기를 불확실성과 불안정성이란 추상적 개념으로 표현했던 95년의 대강과는 달리, 신대강에서는 북한의 군사적 움직임을 지역의 중대한 불안정요인이라고 명시하였고, 중국의 군사력 증대 및 해군 활동범위의 확대에 주목할 필요가 있음도 밝히고 있다.

이와 같이 일본은 21세기에 접어들어 전면에 대두된 비전통적 위협, 특히 테러, 미사일, 대량살상무기에 의한 위협을 국제질서를 위협하는 핵심적 요소로 받아들이는 적극적 선택을 하고 있다. 다른 한편, 세계 유일초강국으로서 특정 국가에 의한 지정학적 위협을 명시하지 않는 미국과는 달리, 북한의 도발적인 행위와 중국의 잠재적인 위협을 구체적으로 명시함으로써 이들 국가들에 대한 대항적 안보개념화를 주저하지 않고 있다. 이와 같은 안보선택은 북한을 주적으로 명시하기를 주저하면서 북한에 대한 유화적인 접근을 도모하려는 한국의 정책적 선택과 크게 대비된다. 아울러, 중국을 잠재적 위협이라기보다는 안정적 협력자로 인식하는 한국의 선택과도 편차가 큰 선택이다.

일본은 새로운 위협과 도전에 대비하여 과감한 정책 수단의 배합도 천명하였다. 일본의 양대 안보목표를 달성하는 수단으로 일본은 일본 자체의 선택, 미국과의 동맹, 그리고 국제사회와의 협력이라는 3대 수단을 구체적으로 명시하였다. 일본의 이 같은 선택은 일본의 자주적인 안보역량의 강화하면서도 미일동맹의 테두리안에서 활동할 것을 선언한 것임과 동시에 국제무대에서의 미국과의 공조체제 강화를 대외

적으로 선포한 것이기도 하다. 즉, 일본의 독자적인 군비확충을 통한 군사대국화의 우려는 불식하면서도 미국과 함께 가겠다는 의지를 강하게 드러낸 것이라 할 수 있다. ‘통합적 안전보장전략’은 이러한 의지를 극명하게 표현하고 있다. 자위대의 역할을 일본 방위에 국한하지 않고, 동맹국인 미국과의 협력, 나아가 국제사회 전체와의 협력을 포괄하도록 하겠다는 것이다. 이에 따라 자위대의 국제평화유지활동을 부수적 임무로부터 본래임무로 전환함으로써, 자위대가 국제안보환경 개선을 위해서라면 지리적 한계에 구애받지 않고 미군과 협력할 수 있는 개념적 근거를 적시하고 있다. 선언적 측면에서 신방위대강의 내용 중 가장 핵심적인 부분은 일본이 미일동맹을 강화하고 이를 세계적인 수준으로 확산하겠다는 부분이다. 세계속의 미일동맹(global alliance)을 지향하겠다는 것이다. 이와 같은 일본의 확대지향형 안보선택은 미국과의 동맹을 대북억지력 확보에 한정하려는 한국의 선택과 대비된다. 일본이 미일동맹의 확대를 지향하고 있다면, 한국은 한미동맹의 한정 내지 축소를 지향하고 있는 것으로 보인다.

일본은 자위를 위한 수단의 선택에 있어서도 보다 적극적인 선택을 하기 시작했다. 일본 방위를 위한 탄력적이고 실효성있는 방위력 구상이 그것이다. 예전에는 힘의 공백이 생기지 않을 정도의 필요최소한의 기반적 방위력 구상을 지향했던 데 비해, 신대강은 일본 방위, 재해에 대한 대응, 미군과의 협력, 그리고 국제평화유지 활동 등 다양한 기능에 부합하도록 자위대의 운용을 탄력적으로 운용하고, 새로운 위협 및 다양한 사태에 실효적으로 대응할 수 있는 방위력을 정비하겠다는 것이다. 이에 따라 조직단위의 탄력적인 운용, MD의 운용, 정보수집, 분석 및 공유능력 강화에 강조를 두고 있다. 특히, 정보의 수집, 분석 및 공유체제의 강화를 핵심적인 요소로 인식하면서 위협을 사전에 인식하고 즉응적인 대응을 가능하게 하는 시스템의 구축에 유의하고 있다. 정찰위성의 발사와 적절한 운용, 기술 및 인력을 활용한 정보분석의 충실화, 그리고 일본 안보와 관련된 기관간의 정보공유 및 보안체제의 확립이 중시되고 있다. 아울러, 위기발생시 신속한 대응이 가능하도록 안전보장회의의 기능을 강화하고, 중앙 정부 및 지방정부간 협력체제의 강화를 도모하는 것도 종합적인 안보능력의 강화를 위한 필수사항으로 인식하고 있다. 이제 일본은 외양상의 자위능력을 소극적으로 구비하기보다는 내실있고 실제적 대응이 가능한 방위능력을 적극적으로 구비하려는 의지를 표현하기 시작했다.

(2) 신방위대강과 21세기형 일본의 국가전략

신방위계획의 대강을 살펴보면, 일본의 21세기형 국가전략적 선택의 일단을 확인할 수 있다. 일본은 현행 헌법하에서 전수방위, 비군사대국화, 문민통제, 비핵3원칙 등 전후 일본방위정책의 근간을 견지해나가고 핵억지에 대한 대미 의존도 유지한다고 밝히고 있다. 그러나, 신대강의 실질적인 내용과 최근의 일본의 움직임을 종합해 보면, 일본이 전후 외교안보정책의 총체적 전환을 시도하고 있음을 알 수 있

다.

먼저, 유엔중심주의적 사고를 탈피한 21세기형 적극적 방위정책을 선택하였다. 일본에 대한 타국의 소규모 한정적 침략에 대해 유엔이 유효하게 대처할 때까지 본토를 방위하기 위한 필요최소한의 방위력을 가진다는 '국방의 기본방침,' '기본적 방위력 구상'을 폐기하고, 테러 등 국제사회의 새로운 위협과 중국 및 북한 등 주변국가에 의한 위협에 대응하기 위해 실효성있는 방위력을 정비하겠다는 것이다. 1957년 제정된 '국방의 기본방침'에서는 유엔이 효과적으로 대처할 때까지 미일안보조약에 의존한다고 하여, 일본에 대한 침략에 대해 1차적으로 미일동맹에 의존하고 궁극적으로 유엔을 중심으로 한 국제사회의 도움을 통해 국가안위를 도모하려는 유엔중심주의가 기본전제를 이루고 있었다. 국방의 기본방침의 철회란 국제연합을 중심으로 한 국제사회 전반 및 국제조직을 통한 절차적 정당성 확보를 뒤로 하고, 일본의 자위력과 미일동맹 강화를 통한 안보기능의 확대를 선택한 것이다. 유엔중심적 사고하에 비군사적 평화주의에 의한 안전보장을 추구하기 보다는 독자적 방위력 정비와 동맹 강화에 의한 억지력을 가지겠다는 의미이다. 이러한 연장선상에서 기본적인 방위력 구상의 실질적 내용이 대폭 수정된다. 기본적인 방위력 구상은 일본 자체 역량에 의한 본격적이고 직접적인 위협 대처에 주안점이 있다기 보다는 일본의 방위력이 약하여 주변지역에 대한 불안정 요인이 되지 않도록 하는 군사력 공백상태의 방지에 초점이 놓여진 개념이었다. 신방위계획의 대강에서는 이 개념의 핵심적 내용을 대폭 수정하여 새로운 다기능적, 탄력적, 실효적 방위력 구상으로 전환시키고 있다. 일본이 일본 본토에 대한 군사적 위협에 대해 실효적인 대처를 하는 데 필요한 방위력을 적극적으로 정비하겠다는 것이다. 일본방위에 대한 일본 자체의 역할을 강조함으로써, 일본방위의 일본화를 적극적으로 천명한 것이라 할 수 있다.

21세기형 일본의 안보선택의 핵심적 부분은 미국과의 글로벌 파트너십(global partnership) 창출을 지향한다는 점이다. 일본방위 위주의 냉전기 미일동맹은 탈냉전기에 접어들면서 지역동맹으로 전환하였고, 이것이 9.11 이후 세계속의 미일동맹으로 거듭나고 있다. 전통적으로 국가안보(national security)에 한정되었던 안보개념을 바야흐로 국제안보(international security)로 시야를 확장하는 계기를 마련하고 있다.⁹⁾ 국제안보환경의 개선을 안보의 주요목표의 하나로 이끌어낸 것이 이를 반증하며, 미일동맹의 세계화를 지향하는 것도 그러하다. 고이즈미 일본총리는 부시가 재선되자 그 축하메시지에서 '미일동맹을 세계속의 미일동맹으로 만들자'고 주창하였다. 이는 동맹의 지역적 외연을 제한없이 넓히면서 미국과 더불어 국제질서 유지를 위한 일본의 역할을 확대하겠다는 의미로 해석된다. 이같은 일본의 안보선택은 일본이 전후 견지해오던 '전수방위 원칙'의 사실상의 변경 시도로 볼 수 있다. 일본은 오로지 방어를 위한 방어에 철저하다는 전수방어원칙은 두 가지 전제위에서 있었다. 하나는 일본 방위력의 역할이 일본 본토를 방어하는 데 주력한다는 전제이고,

9) 座談会、"不安定化する世界と新しい脅威、" 中央公論 (2004年 10月)、p. 61。

다른 하나는, 위협에 대한 대처에 있어서 공격적 내지 보복적인 요소를 배제하겠다는 전제였다. 그러나, 일본의 방위력 역할이 주변지역은 물론 국제무대로 확장되어 가면서 전수방위원칙은 무색해 지고 있다. 특히, 자위대의 해외활동 증대과정에서 전투행위에 관여할 경우에는 전수방위원칙의 무력화는 피하기 어렵게 된다. 또한 일본의 적극방어를 위한 조치의 하나로 도입되는 미사일 방어체제는 방어적인 요소를 강하게 가지면서도 정책당국의 판단에 따라 공세적인 운용도 가능한 부분이다. 일본은 국제무대에서의 미국과의 안보협력체제 강화를 적극적으로 표명함으로써, 국제사회에서 미국의 지지자(supporter)로 행동해 왔던 일본이 미국과 함께 국제적 안정화세력으로 자리매김하겠다는 의지를 천명한 것이다. 지난 2월 19일 미일 외무, 방위장관간 2+2회담 공동성명에서 양국은 아태지역과 국제사회의 안정을 위한 '공동전략목표'에 관한 공동성명을 내놓았다.¹⁰⁾ 여기에서도 동맹의 세계화는 확인된다. 대량살상무기확산 방지 및 국제테러의 방지, 근절 등 국제안보환경 개선을 위한 파트너십을 강조했다. 국제사회의 안정은 일본의 평화와 번영에 직결된다는 인식을 확인한 것이다. 아프가니스탄, 이라크에서의 평화유지활동 및 인도양 해일재해 등 국제적 재해에 공동 대응하기로 했다. 민주주의, 인권 등 기본적 가치의 공통 추진을 통해 민주주의 공동체의 일원임도 과시하였다.

아울러 일본은 지정학적 관점에서 중국을 위협으로 규정하고 미국과 함께 가기를 선택했다. 전후 일본의 외교는 미국, 유엔, 아시아 외교를 병렬적인 3대 축으로 삼아왔다. 그러나, 21세기에 들면서 급부상한 중국에 대응하기 위하여 일본은 미국과의 동맹 강화를 다른 목표에 우선하는 제1과제로 올려놓았다. 경제적으로 급부상하고 있는 데다 적극적인 외교공세, 그리고 남지나해에 대한 해군의 역할을 강화하고 있는 중국을 군사적인 측면에서 잠재적 위협으로 보고, 미일동맹의 강화를 통해 이를 견제해보려는 의도를 드러낸 것이다. 나아가, 북한을 일본에 대한 아주 구체적이고 직접적인 위협으로 규정하고, 북한의 위협에 대응할 수 있는 방위체제의 구축에 전념하고 있다. 2월 19일의 미일 공동성명에서도 미일 양국은 중국에 대해 대만 문제의 평화적 해결을 촉구하는 한편, 군사분야에 있어서의 투명성을 높이고, 지역 및 세계의 안정에 책임있고 건설적인 역할을 할 것을 주문했다. 양국의 공동전략목표로 중국의 잠재적 위협을 명시하고 대만문제에 대한 공동 개입 가능성을 제기한 것이다. 북한에 대해서는 핵, 미사일, 납치 등 구체적 현안들의 평화적 해결을 촉구하였다. 북한과 중국을 위협요인으로 거명하면서 양국에 대한 경계감을 감추지 않은 작년 신방위계획 대강의 연장선상에 있는 것이다. 이를 지역적 역학관계의 커다란 맥락에서 본다면, 일본은 중국과 북한을 안보적인 측면에서 견제하면서 미국과의 협력관계 강화를 통한 균형유지를 도모하고 있는 것이라고 할 수 있다. 한국에 대한 전략적인 접근을 강화하고 있는 맥락도 같은 연장선상에서 이해할 수 있다. 보다 과감한 표현을 사용한다면, 일본은 아시아도 미국을 통해 접근하겠다는 통미입아(通美入亞)형 발상을 제시하고 있다고 보겠다.¹¹⁾

10) 성명 원문은, www.jda.go.jp/come_go/2005/02/19_02.htm 참조.

(3) 21세기적 일본의 모습 -전후 일본과의 대비-

전후 직후부터 1990년대 초반까지의 일본은 전전의 불행했던 과거, 즉 식민지 지배와 전쟁에 대한 반성을 통해 평화주의를 전면에 내세운 온건한 성장전략에 중점이 놓여있었다. 제한적인 군비와 미일동맹에 대한 일방적인 의존을 전제로 대외적으로는 통상주의적 국가전략을 통해 경제적 존재감을 통한 국제위신의 증대가 일본의 20세기적인 모습이었다.¹²⁾ 냉전이 종식된 1990년대 일본은 새로운 질서에 적응하려는 노력속에서 자주와 동맹이라는 선택지 중에서 미일동맹을 견지하면서도 일본의 헌법질서 및 기타 제도적 제약과 과거사문제라는 굴레를 안고 있어 미국의 요구에 못 이기는 척 조심스레 따라가는 현실주의(*reluctant realism*)를 추구하였다.¹³⁾

그러나, 21세기 일본의 안보선택은 보다 적극적인 보통국가노선의 추구로 전환되고 있다. 일본은 과거사 반성에 집착하는 세력을 국내적으로 봉쇄하고, 안보선택에 장애가 되는 제도적 제한들을 정치적으로 극복해 나가면서, 일본을 국제사회에서 글로벌 리더로 자리매김하려는 적극적 현실주의를 추구하려 하고 있다. 미일동맹도 전후 직후의 징벌적 성격이나 냉전기 일본 방위의 주축이던 시절을 넘어서서 동맹의 세계화를 통한 국제적 안정화세력으로 파트너십을 강화하려는 움직임이 현실화되고 있다. 일본의 유엔 상임이사국 진출시도도, 동아시아에 주둔하는 미군의 재배치와 일본기지 강화노력도 이러한 맥락에서 이해되어야 한다.

■ 방위대강은 일본 방위와 더불어 국제안보환경의 개선을 일본 방위정책의 양대 목표의 하나로 설정하고 있다. 이는 일본의 방위전략이 일본 방위 및 주변지역에 국한하지 않고 국제무대로 광역화하였음을 선언한 것이다.

■ 신대강에서는 중국과 북한을 지정학적 위협요인으로 명시하면서 철저히 미국과 함께 가기를 선택했다. 일본은 국제무대에서의 미국과의 안보협력체제 강화를 적극적으로 표명함으로써, 국제사회에서 미국의 지지자(*supporter*)로 행동해 왔던 일본이 미국과 함께 국제적 안정화세력으로 자리매김하겠다는 의지를 천명한 것이다. 일본은 아시아도 미국을 통해 접근하겠다는 통미입아(通美入亞)형 발상을 제시하고 있다

■ 이는 일본방위 위주의 냉전기 미일동맹이 탈냉전기에 접어들면서 지역동맹으

11) 이러한 전략은 일본이 근대 초기 취했던 탈아입구(脫亞入歐)와는 다르다. 근대의 탈아입구론이 아시아를 버리고 서구에 들어가 서구를 따라잡겠다는 것이라면, 지금의 일본은 아시아에 진출함에 있어서도 미국과의 협력을 통해서 접근하겠다는 것이다.

12) 일본이 통상주의적 현실주의를 취했다는 입장에 대해서는, Eric Heginbaum and Richard Samuels, "Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy," *International Security* 22:4 (Spring 1998)

13) 일본의 이같은 모습에 대해서는, Michael Green, *Japan's Reluctant Realism* (New York: Palgrave, 2001)

로 전환하였고, 이것이 9.11 이후 세계속의 미일동맹으로 거듭나고 있음을 보여주는 것이다.

- 일본은 자위를 위한 수단의 선택에 있어서도 보다 적극적인 선택을 하기 시작했다. 일본 방위를 위한 탄력적이고 실효성있는 방위력 구상이 그것이다. 결국 일본은 유엔중심주의적 사고를 탈피하여 독자적 방위력과 미일동맹에 기초하여 21세기형 적극적 방위정책을 선택했다는 것을 의미한다.
- 21세기 일본의 안보선택은 보다 적극적인 보통국가노선의 추구로 전환되고 있다. 일본은 과거사 반성에 집착하는 세력을 국내적으로 봉쇄하고, 안보선택에 장애가 되는 제도적 제한들을 정치적으로 극복해 나가면서, 일본을 국제사회에서 글로벌 리더로 자리매김하려는 적극적 현실주의를 추구하고 있다.

3. 한국의 진로 선택과 관련된 세 가지 딜레마

(1) 일본과 다른 한국의 입장

일본은 21세기 국가전략을 명확하게 선택했다. 보통국가화를 통해 국제적인 역할을 확대하겠다는 것이며, 동북아시아에서 중국과 북한을 위협으로 규정하면서 미국과 함께 갈 것을 확실히 하고 있다. 그리고 미일동맹의 테두리안에서 일본의 자주적인 방위능력 향상에 힘을 기울이겠다는 점을 밝혔다.

미국과 동맹을 공유한 같은 아시아 국가이면서도 한국과 일본의 선택은 동일할 수가 없다. 우선, 일본은 미국과의 동맹강화를 최우선 과제로 설정하고, 한국과의 포괄적 협력을 통해 중국과 북한에 대한 견제를 강화하고자 한다. 이는 냉전형 질서를 유지 내지 강화하려는 전략으로서, 동아시아에서 냉전구도를 해체하고자 하는 한국의 선택과 대비된다. 또한, 일본의 미일동맹에 대한 일방적 강조는 동아시아국가들과의 연대와 협력을 강조하는 한국의 전략과 다르다. 아울러, 일본의 보통국가론 추구는 군사적 역량의 강화와 제도적 제한의 완화로 이어지고 있어, 개별국가를 넘어선 다자적 협력체제를 구축하고자 하는 한국과는 다른 선택이다.

이와 같은 전략적 선택의 편차는 위협인식의 비대칭성에 기인한 측면이 강하다. 우선 북한을 보는 눈이 다르다. 미국과 일본은 북한을 테러 및 핵확산과 연계시키면서 새로운 위협의 전형으로 파악하고 있다. 북한이 단지 한반도의 안정을 위협하는 국지적 위협이 아니라, 핵을 개발하고 핵물질의 유출을 통해 테러활동을 지원할 가능성이 높은 국제적 위협의 원천이다. 일본에게 있어 북한은 핵과 테러에 더하여 일본 국민을 납치하는 국제적 불량국가이자 반인도적 국가이다. 이에 반해, 한국에게 있어 북한위협의 한반도 자체에 집중되어 있는 것으로 인식되고 있다. 더구나, 전통적 군사위협은 북한의 취약한 경제구조나 에너지 사정 등으로 약화된 것으로

보는 시각이 강하다. 더 나아가, 한국에게 있어 북한은 단지 군사적 위협에 머물지 않고, 궁극적으로 한국과 체제통합을 이루어야 할 민족공동체의 일원이라는 인식이 팽배해 있다. 약화된 국지적 위협으로 보는 한국과 점증하는 국제적 위협으로 보는 미국과 일본 사이에는 위협인식의 비대칭성이 존재한다.

중국에 대한 시각도 한국과 일본 사이에는 비대칭성이 존재한다. 일본에게 있어 중국은 동아시아 지역의 패권과 영향력을 확보하려는 경쟁국가이다. 동남아시아를 포함한 경제적인 영향권 유지에서도 양국의 이익은 충돌한다. 중국의 군사력 증대를 잠재적인 위협으로 보는 일본과 중국을 전략적 경쟁자로 규정한 미국 사이에는 위협 인식의 공유가 존재한다. 일본은 전전의 군국주의적 공세적 군사대국화는 피하면서도 중국의 성장에 대응하기 위해 미국을 전략적으로 선택한 것이다. 반면, 한국에게 있어 중국은 위협적인 존재만은 아니다. 2004년 중국은 미국, 일본을 제치고 한국의 가장 큰 무역상대국이 되었다. 또한 중국은 북한에 대한 압박과 회유를 동시에 구사할 수 있는 국가로서 북한의 태도변화를 이끌어내기 위해 협력해야할 대상이다. 중국이 한국과 같이 분단국가라는 점도 한국의 정책적 선택지를 제약한다. 한국이 중국을 견제할 경우, 중국은 한반도 분할정책을 지속할 개연성이 크기 때문이다. 따라서 중국을 전통적인 군사적 위협의 하나로 인식하는 일본과 위협적이기는 하지만 협력의 대상으로 바라보는 한국 사이에는 온도차가 존재한다.

국가적 정책수단의 선택에 있어서도 일본과 한국 사이에는 다른 점이 있다. 일본은 북한과 중국을 견제하기 위한 정책적 수단의 하나로 군사적 역량의 강화라는 현실주의적 선택을 강화해 가고 있다. 북한과 중국을 군사적 위협으로 인식하고 적극적인 방위력의 정비 및 이를 위한 제도적 장어의 제거에 주력하고 있다. 또한 미국과의 관계강화라는 양자 동맹 강화전략에 힘을 쏟는다. 반면, 한국은 남북 평화공존을 통한 민족공동체의 통합 및 동아시아지역에서의 냉전구조 해체라는 목표를 달성하기 위해 비군사적, 기능적 협력관계의 증진에 주력하고 있다. 아울러, 미국과의 동맹 유지와 더불어 경제 및 안보 양면에서의 동북아다자 협력체제 구축에 힘을 기울이고 있다. 이러한 정책수단의 선택의 근거에는 한국이 북한의 급속한 붕괴도, 한반도에서의 전쟁상황 조성도 바라지 않는다는 소극적 선택이 담겨있다.

(2) 한국외교의 3대 딜레마

지역질서의 안정과 국제적 위상의 증대를 지향하는 목표를 공유하면서도 한국은 일본과 차별화된 선택이 요구된다. 그러나 지정학적 위치, 분단국가의 현실, 역사적 경험의 차이 등으로 인해 한국외교는 세 가지 딜레마에 직면해 있다.

첫째, 일본은 미국을 선택해서 중국에 맞서려 하고 있지만, 한국은 미국과 동시에 중국을 끌어안는 책략이 필요하다. 한국이 강화되는 미일동맹에 일방적으로 동행할 경우, 중국으로부터 견제를 받는 것은 물론 한반도에서의 냉전구조 해체가 더 요원해질 것이다. 20세기 냉전형 동맹의 확대재생산이기 때문이다. 또한 북한을 적

대시하는 정책의 선택을 강요당할 가능성이 커져 한반도에서의 평화공존과 안정유지에 역행할 가능성도 배제할 수 없다. 그렇다고 미일동맹이 중국친화적인 양상으로 전개되길 마냥 기다릴 수만도 없다.

미국과 중국에 대한 등거리외교도 선택지의 하나이기는 하지만 주변 강국들을 같은 비중으로 차별성없이 대한다는 것은 현실적이지도 않을뿐더러 실제로 실행하기도 어려운 전략이다. 한국은 미국과의 동맹관계를 유지하면서도 중국과의 관계를 악화시키지 않는 선택을 해야 하는 과제를 안고 있다.

둘째, 21세기에 들어 강화되는 미일동맹의 새로운 전개가 한국을 희생양으로 삼았던 20세기초 영일동맹의 재판이 되지 않도록 하는 배려가 필요하다. 20세기 초반, 일본은 청일전쟁의 승리로 한반도에 대한 영향력을 강화하고 나아가 영일동맹의 체결을 통해 동아시아에서의 서구의 권익을 인정받은 다음, 러일전쟁의 승리를 통해 한반도에 대한 일본의 지배를 현실화하는 선택을 했다. 1905년 한국의 병합은 1902년 영일동맹과 1904년 러일전쟁의 연장선상에서 이루어진 것이었다. 만약 미일동맹이 위협인식의 편차를 이유로 한국을 배제하는 방식으로 전개될 경우, 한국은 동맹의 전환이나, 자주적 홀로서기나, 비동맹 중립이나를 선택해야 한다.¹⁴⁾ 그러나, 어느 것 하나 용이하지도 않고 현실적인 선택도 아니다. 따라서, 미국과의 동맹에 맹목적으로 편승하고 추종할 편승할 수도 없지만, 미국과의 동맹 구조로부터 이탈되지 않는 선택이 이루어져야 한다.

셋째, 북한을 21세기형 위협으로 규정한 미국과 일본을 상대로 한국이 어떻게 북한에 대한 인식의 갭을 좁힐 수 있느냐 하는 것이다. 북한을 단순히 적으로 볼 것이냐 또는 친구로 볼 것이냐 하는 이분법적 선택의 문제는 아니다. 이는 지나치게 감성적으로 북한을 이해하려고 할 때 생겨나는 문제다. 그럼에도 불구하고, 미국, 일본과 한국간에는 북한을 보는 눈이 다르다는 사실로부터 출발하지 않으면 안 된다. 북한을 그냥 위협이 아니라고 한다면 상호인식의 갭은 커져만 갈 것이다. 북한이 현재 한국뿐만이 아니라 국제사회에 위협으로 인식되어지고 있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 북한이 안보위협이라는 본질적 성격을 인정하면서도, 장차 북한으로 하여금 핵을 포기하게 하고 국제사회의 정당한 일원으로 동참시킬 수 있는 방식의 선택이 이루어져야 한다. 그러자면, 북한이 스스로의 선택에 의해 고립을 자초하고 외부위협으로부터 자기 체제를 보장하려는 노력이 오히려 체제에 대한 위협의 증대로 이어지고 있다는 논리의 수용이 필요하다.

(3) 한국의 안보전략 선택과 그 한계

이 같은 딜레마를 해결하기 위해 현 한국정부가 출범 초기 선택한 안보정책은 동북아 다자안보체제 구축을 궁극적인 목표로 설정하고, 그 전 단계로서 북핵문제

14) 한국의 전략적 선택과 관련된 다양한 논의에 대해서는, 윤덕민, “한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보,” 외교안보연구원 정책연구시리즈 2004-5 (2005년 1월)

의 해결과 남북화해 협력의 실현, 이를 위한 한중 및 한일간 협력체제의 달성에 주안점을 두고, 한미동맹을 대칭화하면서 자주적 국방력의 강화를 지향하고자 한 것이다. 동북아 평화번영을 위해 동북아 다자안보체제의 구축을 상위 목표로 두고, 북핵문제의 해결과 이를 위한 중국과의 유대 강화 및 한일협력체제 구축을 우선하는 한편, 한미동맹을 대등한 동반자관계로 균형화하려는 전략적 선택이었다.

한국의 안보전략선택이 좌파지향적이라든가 국시를 거스른다는 식의 감정적 대응이나 이데올로기적인 공격은 정당하지 않은 비판이다. 안보전략의 선택에 대한 평가는 정부가 제시한 안보전략을 실현할 수 있는 객관적 조건이 성숙했는지, 전략을 실현할 수 있는 구체적인 지침과 방법들이 존재하는지, 그리고 상대국의 전략에 대한 냉정한 분석과 판단의 기초위에서 이루어졌는지를 기준으로 이루어져야 한다.

그러한 관점에서 한국의 안보선택은 이상적인 것이기는 하나 이를 실현하기 위한 전략적 방책이 결여되어 있다. 동북아 다자안보체제 구축을 해야 한다는 목표는 지극히 당위적이지만 시간을 요하는 장기적인 목표이다. 즉, 전략목표가 주관적으로는 정당화될 수 있지만 이를 실현할 수 있는 객관적 조건이 아직 성숙해 있지 않다. 아울러, 이같은 전략목표를 어떻게 달성할 것인가 하는 전술적 고려가 결여되어 있다. 궁극적인 목표에 도달하기 위한 전술적인 이행방침이 없는 것은 아니지만 애매하기 그지없다. 한중일의 협력관계를 어떤 방식으로 누가 어느 시점에 이끌어 낼 것인지에 대한 공정도가 보이지 않는다.

아울러, 한국의 안보전략 선택에는 미국과 일본의 존재를 당연시하고 기존 우방국들의 대응을 지나치게 단순하게 이해하고자 하였다. 미국과 일본의 존재나 전략이 상수가 아니라 변수라는 사실을 간과했다. 아이러니컬하게도 주한미군의 존재와 한미동맹의 유지를 암묵적으로 전제로 한 선택이었다. 반면, 중국과 북한의 반응은 지나치게 낙관적으로 이해하려는 경향이 강했다. 북한이 변화의 조짐을 보이고 있는 것은 사실이지만, 주변국의 우려를 씻어줄 만큼의 변화가 투명한 형태로 나타나지 못하고 있는 것이 한국의 전략적 선택을 어렵게 만들고 있다. 중국도 한반도의 평화를 희구하고 있지만, 동시에 자국의 이익도 추구하고 있다는 사실을 냉철하게 판단하지 못했다.

한국의 전략적 선택은 국제정치에 대한 냉철하고 객관적인 분석보다는 한국의 주관적 선택을 우선시하면서 국제관계를 만들어가려는 자기중심적 사고의 소산이다. 국제정치를 안에서 밖으로 보면서 짚 전략이다. 한국이 국력과 자신감의 성장을 바탕으로 주체적 전략을 기안하고 추진하려는 의욕을 가졌다는 것 자체가 비판의 대상은 아니다. 자기주도적, 주체적 전략기획의 시도는 평가할만하다. 하지만, 이상적인 목표를 중시한 나머지 한국의 상황을 밖에서 안으로 보는 노력을 지나치게 소홀히 했다. '한반도중심형' 사고구조가 정책선택의 공간적 제약을 가하고 있다. 9.11 이후 새로운 국제질서가 반테러전이라는 축을 중심으로 전개되면서 북한문제가 국제사회의 초미의 관심사가 되었고 한국의 이상적 선택만으로는 해결할 수 없는 문제로 발전했음을 간과했다. 북한문제에 지나치게 몰두함으로써 민족문제의 해결을

중시하는 반면 국제적 공조체제 구축에 소홀했다.

- 북한을 약화된 국지적 위협으로 보는 한국과 점증하는 국제적 위협으로 보는 미국과 일본 사이에는 위협인식의 비대칭성이 존재한다. 또한 중국에 대해서도 전통적인 군사적 위협의 하나로 인식하는 일본과 위협적이기는 하지만 협력의 대상으로 바라보는 한국 사이에는 온도차가 존재한다. 국가적 정책수단의 선택에 있어서도 군사적 역량의 강화를 꾀하는 일본과 군사적, 기능적 협력관계의 증진에 주력하는 한국 사이에 적지 않은 차이가 존재한다.
- 한국은 지역질서의 안정과 국제적 위상의 증대를 지향하는 목표를 공유하면서도 일본과 차별화된 선택이 요구된다. 그러나 지정학적 위치, 분단국가의 현실, 역사적 경험의 차이 등으로 인해 한국외교는 세 가지 딜레마에 직면해 있다. 한국은 미국과의 동맹관계를 유지하면서도 중국과의 관계를 악화시키지 않는 선택을 해야 하는 둘째, 21세기에 들어 강화되는 미일동맹의 새로운 전개가 한국을 희생양으로 삼았던 20세기초 영일동맹의 재판이 되지 않도록 해야 한다. 셋째, 북한이 안보위협이라는 본질적 성격을 인정하면서도, 장차 북한이 핵을 포기하게 하고 국제사회의 정당한 일원으로 동참시킬 수 있는 방식의 선택을 해야 한다는 것이다.
- 현 한국정부가 출범 초기 선택한 안보정책은 동북아 다자안보체제 구축을 궁극적인 목표로 설정하고, 그 전 단계로서 북핵문제의 해결과 남북화해 협력을 실현함과 동시에 한미동맹을 대칭화하면서 이를 위한 한중 및 한일간 협력체제를 달성하는 데 두었다.
- 그러나 동북아 다자안보체제 구축을 해야 한다는 목표는 지극히 당위적이지만 시간을 요하는 장기적인 목표이며 실제 한중일의 협력관계를 어떤 방식으로 누가 어느 시점에 이끌어 낼 것인지에 대한 전술적 고려가 결여된 측면이 존재한다. 결국 한국의 전략적 선택은 국제정치에 대한 냉철하고 객관적인 분석보다는 ‘한반도중심형’ 사고구조의 산물이라 할 수 있다.

4. 한국외교의 현실적 선택지

한국으로서는 한반도 및 지역의 안정을 위해 북핵문제를 포괄적 해결하면서도, 미국을 지역안정화세력으로 확보하면서, 장기적으로는 중국 및 일본과 우호적 안정기조를 유지시키는 전략이 필요하다.

(1) 동북아 힘의 균형을 위한 한미동맹의 강화

미국을 선택한 일본에 대항하여 중국을 대안으로 생각하거나 동북아 다자안보체제 구축을 한국외교의 최우선과제로 설정하는 것은 현명한 선택이 아니다.

우선 중국 자신이 미국의 대안이 아니라고 하는 시점에서 한국이 나서서 중국을 미국의 대안이라고 할 이유가 없다. 또한, 미국과 일본을 외면할 경우 한국은 역으로 북한이나 중국으로부터 홀대를 받을 가능성이 크다. 급성장하는 중국을 한국 단독의 힘으로 상대하기에는 너무 벅차다. 역시 한국은 한미동맹을 균형감있게 유지해야 한다. 보통국가화하는 일본과 전략적 균형을 유지하기 위해서도 미국과의 동맹은 필요하다. 장차 예상할 수 있는 중일간의 전략적 경쟁의 틈바구니에서 고립되기 않기 위해서도 한미동맹은 중요하다. 동북아에서 다자간 신뢰구축과 통합적 안전보장의 틀이 성숙할 때까지 한미동맹의 유지는 한국의 국익이다.

(2) 한일간 견제와 전략적 협력의 배합

미국과 긴밀한 동맹관계를 맺고 있는 일본과의 협력도 불가결하다. 단, 한국과 일본은 불행한 역사의 짐을 안고 있어 한일간 전략적 제휴에는 유보적인 요소가 있다. 양국간 전면적 안보협력이나 전략적 동맹은 현실적 선택지는 아니다. 그러나, 비판적 협력은 가능하다. 일본의 국수주의적 경향 및 군사대국화에 대해서는 비판적 태도를 견지하면서 동아시아에서의 전략적 균형 유지를 위한 포괄적 협력이 이루어져야 한다.

일본이 과거사문제로 한국을 자극하지 않는 한 한국이 먼저 과거사를 제기하지 않는다는 '자기억제형 관리'에 의해 비판적인 태도를 가지면서도 협력의 증진은 가능하다. 일본이 과거사문제로 한국을 자극하지 않는 한, 한국은 일본과의 포괄적인 동반자관계 구축에 적극 노력해야 한다. 정치적으로는 민주주의공동체의 향상, 경제적으로는 통합경제권의 형성, 사회적으로는 일일생활권의 조성, 문화적으로는 개방적 교류협력을 증진해 나가는 것이 지역의 평화를 위한 길이다.

일본과의 협력적 연대를 가능하게 하는 고리는 미국과의 동맹이다. 따라서, 한일 관계가 일그러지면 미국의 이해에도 손상이 간다는 명분과 아이디어를 가지고 미국을 설득하고, 미국이 동아시아 전체를 시야에 둔 지역균형자로서 역할을 충실하게 수행하도록 유도해 나가야 한다.

(3) 대중국 경제 협력과 안보협력의 분리

중국과의 점증하는 무역 및 투자 등 경제관계를 감안한다면 한국은 중국과 모든 분야를 포괄하는 총체적 협력관계를 심화하는 방안도 가능하다. 그러나, 한국은 안보면에서 미국과의 동맹관계를 공고하게 유지시켜 왔다. 대북억지력의 확보라는 단

기목표를 위해서도 그러하고, 지역에서의 균형자 담보라는 면에서도 한미동맹은 중요하다. 중국과의 전반적 관계증진에 나서더라도 안보를 축으로 한 한미동맹의 기조는 다른 분야와 분리하여 대응하는 것이 마땅하다. 한국이 중국과 대등한 입장에서 우호적인 관계를 가질 수 있는 바탕도 한미동맹이 있기 때문이다. 따라서, 중국과 협력을 시켜나가되, 안보 면에서의 대중 협력은 다자적인 틀 내에서 이루어지는 것이 바람직하다.

(4) 동북아 다자안보체제의 순차적 구축

동북아 다자안보협력은 한미동맹에 대한 보완적 차원에서 중장기적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 북한의 폐쇄주의, 한중일간의 신뢰부족, 중일간의 경쟁적 인식 등이 아직 걸림돌이다. 북한을 개혁, 개방으로 유도하여 국제사회의 일원으로 만들기 위해서는 국제적 합의와 양해가 필요하다. 그런 이유에서 다자적 틀은 북한에게도 한국에게도 주변국들에게도 유용한 방식이다. 아울러, 양자간 관계에서 발생할 수 있는 대립적 갈등도 다자적인 틀 내에서 완충시킬 수 있다. 중국과 일본이 개별 국가간 경쟁이 심화될 경우 원심적 대립으로 치달을 수 있다. 개별적 경쟁을 억제시키기 위해서도 양국을 다자간 틀 안에서 구심적으로 엮어주는 노력이 필요하다. 동북아 다자안보체제는 이와 같은 복합적 역할을 수행할 수 있다.

하지만, 동북아에서의 다자안보체제 구축에는 시간이 걸릴 것이다. 따라서 다자안보체제 구축을 위한 순차적 접근이 현실적인 대안이 될 수 있다. 우선은 동북아에서 현안이 되고 있는 북한 핵문제를 중심으로 미국, 일본, 중국, 러시아를 포괄하는 핵확산 방지와 반테러 협력에 초점을 둔 동북아 다자안보대화를 활성화시킬 필요가 있다. 이는 현존하는 6자회담의 틀을 지속시키는 것으로 가능하다. 단일 안보 이슈를 중심으로 형성된 신뢰의 바탕위에서 장기적으로는 통상전력을 포괄하는 동북아 국가간 다자안보체제를 구축해 나갈 수 있을 것이다.

- 21세기 한국의 안보선택은 우선 한미동맹을 균형감있게 유지하는 데 있다. 보통국가화하는 일본과 전략적 균형을 유지하고 장차 예상할 수 있는 중일간의 전략적 경쟁의 틈바구니에서 고립되기 않기 위해서도 한미동맹은 중요하다.
- 일본의 국수주의적 경향 및 군사대국화에 비판적 태도를 견지하면서 동아시아의 전략적 균형 유지를 위한 포괄적 협력이 이루어야 한다. 또한 중국과 협력해나가되, 안보 면에서는 다자적인 틀을 활용하는 것이 바람직하다.
- 동북아 다자안보협력은 한미동맹에 대한 보완적 차원에서 중장기적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 다자안보체제 구축을 위한 순차적 접근이 현실적인 대안이 될 수 있다. (끝).

국가안보패널보고서 7호

“일본의 안보선택과 한국의 진로”

부/록/목/록

<부록1> 일본 신방위대강 (영문본: Unofficial translation)

1. National Defense Program Guideline for FY 2005 and After
Approved by the Security Council and the Cabinet on December 10, 2004
(http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/e17taiko.pdf)

2. Statement by Chief Cabinet Secretary Hiroyuki Hosoda
December 10, 2004
(http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/enaikan.pdf)

3. Mid-Term Defense Program (FY 2005–2009)
(http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/e17tyuuki.pdf)

<부록2> 2+2 미일안보공동성명(2005. 2. 20)

Joint Statement of US–Japan Security Consultative Committee
(<http://asia.news.yahoo.com/050220/kyodo/d88bta3g0.html>)

<부록3> 아미티지 보고서(INSS Special Report: 2000. 10. 11)

The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership
(http://www.ne.jp/asahi/nozaki/peace/data/data_inss_sr.html)

발행처: 동아시아연구원 외교안보센터
발행일: 2005년 3월 22일