

일본의 개헌(改憲) 추진이 우리 해양안보에 미치는 영향과 대응방안

허 승*

I. 서론

II. 일본 자위대의 법적 지위와 개헌

1. 일본 헌법 제9조와 자위대
2. 자위대 지위에 관한 일본 정부의 관점 변화
3. 일본을 둘러싼 안보환경의 변화와 개헌 주장
4. 소결론

III. 일본의 개헌이 우리나라에게 미치는 영향

1. 개헌 및 안보법제의 주요내용
2. 우리나라 해양안보에 미치는 영향
3. 소결론

IV. 우리의 대응방향

1. 우리나라를 둘러싼 안보환경 변화
2. 우리의 대응방안

V. 결론

* 해군소령, 잠수함사령부 91전대 장보고함 작전관, 일본 방위대학교 재난공학 석사.

I. 서론

2017년 10월 일본 중의원(衆議院) 선거에서 압승을 거둔 자민당과 아베 신조 수상은 그들이 이미 밝힌바 대로 개헌을 추진 중이다. 게다가 지난 2018년 9월 일본 자민당 총재 선거에서 승리를 거둔 아베는 향후 자신의 지지세력을 바탕으로 그 속도를 더욱 가속화 할 것으로 보인다.¹⁾ 우리가 이 문제에 관심을 가져야 하는 이유는 이번 개헌의 핵심이라 할 수 있는 일본 자위대(自衛隊)의 지위 문제를 포함한 일련의 흐름들이 향후 한·일 양국 간 갈등 양상의 변화를 예고하고 있기 때문이다. 사실 일본 자위대의 존재는 그들의 헌법상 많은 모순을 내포하고 있다. 그러나 이번을 계기로 자민당은 현행 일본 헌법에 자위대 존재를 명기함으로써 이들의 공식적인 지위를 명확히 하고자 한다.²⁾ 특히 자민당 뿐 아닌 공명당 등 다른 정치세력 역시 이 논의에 적극적인 자세를 보이는 점을 고려한다면 일본의 개헌 실현성은 과거 어느 때보다도 높아 보인다.³⁾ 이는 꾸준히 보통국가화를 추구해 온 일본이 맞이한 중요한 전기(轉機)이며, 지난 2015년 미·일 가이드라인⁴⁾ 개정과 2016년 안보법 제 정비로부터 이어진 일련의 수순이기도 하다.

한편, 이를 바라보는 우리나라의 시각은 비교적 분명한 편이다. 다수의 국내 언론들은 일본의 이러한 움직임을 ‘전쟁 가능한 국가로의 회귀’⁵⁾ 또는 ‘군국주의의 부활’⁶⁾이라 표현하며 경계심을 숨기지 않고 있다. 물론 이러한 우리 측 반응의 원인에는 과거 주변 국가들을 침략했던 일본의 역사적 과오(過誤)와 이를 부정해 온 일부 세력에 있기도 하지만, 무엇보다도 우리가 일본의 주변국으로써 그들의 입장 변화에 민감할 수밖에 없다는 점에서도 찾을 수 있다.

1) 다수당에서 수상(총리대신)을 역임하는 일본의 특성상 다수당인 자민당 총재 선거는 사실상 수상을 선출하는 선거라고 볼 수 있으며, 이번 선거에서 아베가 승리 시 최장 3년을 더 집권할 수 있다. “日 아베, 자민당 총재 선거 승리 ‘여러분과 함께 헌법 개정하겠다.’” 『세계일보』, 2018년 9월 20일.

2) “自民党改憲案,” 『毎日新聞』, 2018년 3월 30일.

3) “公明・北側氏、野党に‘自信を持って改憲論議参加して,’” 『朝日新聞』, 2018년 7월 19일.

4) 미일 안보조약에 근거하여 제정된 미일 방위협력지침을 말하며, 1987년 최초 제정된 이후 안보환경 변화에 따라 주변사태에 대한 협력 확대를 골자로 1997년에 1차 개정, 주변사태에 대한 의미 확대, 미국에 대한 협력 및 지원 강화 등을 주 내용으로 2015년에 2차 개정되었음. 박영준, “미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망,” 『함참지』 제64호(2015), pp.10-15.

5) “전쟁 가능한 나라로 패전이전으로 회귀하려는 야망,” 『동아일보』, 2017년 10월 28일.

6) “아베 총리 제2의 유신 야심,” 『주간동아』, 2018년 1월 16일.

이다만 아쉬운 점이 있다면 그것은 바로 우리가 얼마만큼의 사실을 국민에게 전달하고 있는지가 불분명하다는 것이다. 왜냐하면 우리 스스로가 우리 주장의 논리성을 저하시킬 수 있는 감정적 입장의 표출 또는 그들의 위협을 근거 없이 과장하는 행위는 때때로 상호 불필요한 마찰을 불러일으킬 수 있기 때문이다.⁷⁾ 그렇기 때문에 우리는 무엇보다도 눈앞에 있는 현상을 최대한 있는 그대로 바라볼 수 있도록 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 크게 두 가지의 질문에 대해 객관적인 답을 내리고, 이에 대처하기 위한 우리의 방안을 제시하고자 한다. 첫 번째 질문은 “우리는 일본의 개헌을 저지할 권한 또는 능력이 있는가?”이다. 논문에서는 이 질문에 답하기 위해 먼저 논의의 중심에 있는 일본 헌법 제9조의 탄생 배경 및 자위대의 지위와 관련된 헌법 내 자위권에 대한 정부 견해 변천 과정을 간략히 살펴볼 것이다. 또한 그들이 개헌의 필요성으로 주장하는 최근의 일본 주변 안보환경을 분석함으로써 그 정당성을 평가해 보고자 한다. 두 번째 질문은 “일본의 개헌은 우리나라에게 어떠한 안보적 영향을 미치는가?”이며, 이에 대한 분석을 위해 일본이 주장하는 개헌안과 자위대 역할 확대의 법적 토대인 안보법제 명시사항, 그 중에서도 우리나라 해양안보에 영향을 미칠 수 있는 사항을 중점적으로 살펴볼 것이다. 그리고 이 과정에서 발생 가능성이 있는 구체적 사례와 그에 따른 일본의 견해를 제시함으로써 보다 현실적으로 논리를 전개하고자 한다. 본 연구는 국내·외 문헌연구, 자료조사, 사례연구 등을 통해 연구 목적에 맞게 재구성하였으며, 일본 헌법 및 안보법제에 대한 정부의 견해는 객관성 및 설득력을 높이기 위해 정부의 공식적인 자료뿐 아니라 해설집 등을 참고하여 최대한 현실성 있는 결론을 제시하고자 노력하였음을 밝힌다.

7) 예를 들어 최근의 한 신문기사를 보면 ‘일본은 3,000톤급 이상 신형 디젤잠수함 22척을 보유하고 있으며, 언제든지 핵잠수함으로 개조할 수 있는 수준이다.’라는 내용이 있는데 이는 사실과 거리가 먼 내용이며, 위협을 강조하고자 하는 기사의 취지를 이해한다 하더라도 기본적인 사실 관계가 잘못되어 있는 기사는 오히려 내용 전체에 대한 신뢰성을 약화시키는 역효과를 가져올 수 밖에 없다. “〈10문 10답 뉴스 깊이보기〉 3,000t급 重 잠수함 도산안창호함 독자개발 막바지,” 『문화일보』, 2018년 9월 14일.

Ⅱ. 일본 자위대의 법적 지위와 개헌

1. 일본 헌법 제9조와 자위대

현재의 일본 헌법이 제정된 시기는 그들이 태평양 전쟁에서 패배한 후 연합국 점령 아래 있던 1947년이었다. 이때의 일본은 연합국에 의한 전후(戰後) 처리가 한창 진행되고 있는 상황이었는데, 그 중점 중 하나가 바로 향후 일본이 대국화(大國化)될 가능성을 원천적으로 차단하는 것이었다.⁸⁾ 이러한 분위기 속에서 탄생한 것이 이른바, 평화헌법이라고도 불리는 「일본국헌법(日本國憲法)」이다. 해당 헌법에는 일본이 군대 및 교전권을 영구적으로 포기할 것임이 명시되어 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 일본국 헌법 제9조 전쟁의 포기⁹⁾

- 1항. 일본국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실히 희구(希求)하고, 국권의 발동에 따른 전쟁 및 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는, 국제분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 포기한다.
- 2항. 전항의 목적을 달성하기 위해 육해공 및 그 밖의 전력을 보유하지 않는다. 국가의 교전권 역시 인정하지 않는다.

그러나 헌법 제정 이후부터 1951년 샌프란시스코 강화 조약¹⁰⁾ 체결 시까지 일본을 둘러싼 안보환경은 급격하게 변화했다. 이른바 미·소 냉전시대가 열린 것이다. 헌법이 제정된 1947년 이후 1948년의 베를린 봉쇄와 1949년 북대서양 조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 창설, 그리고 1950년에는 결국 한반도에서 6·25 전쟁이 발발하게 된다. 이러한 이념 경쟁 격화 속에 미국은 자유민주주의 진영을 지키고자 대일(對日) 정책을 수정할 수

8) 곽진오, “戰後處理: 일본과 독일의 비교를 중심으로,” 『日本研究論義』 제22호(2005), p.108.
9) “日本國憲法 e-Gov法令檢索,” elaws.e-gov.go.jp (검색일: 2018.6.8).
10) 1951년 9월 8일 미국 샌프란시스코에서 일본과 연합국 사이에 체결된 태평양전쟁의 종식을 선언한 공식적인 조약으로 영역, 청구권 및 재산, 분쟁의 해결 등의 내용이 포함되어 있음. Wikipedia, “샌프란시스코 강화조약,” (검색일: 2018.7.16).

밖에 없었다. 이것을 가리켜 역코스(Reverse Course) 정책¹¹⁾이라 부르는데, 일본은 이를 통해 미국 주도의 자유주의 이념을 수호하기 위한 방과제 역할을 자처하며 그들의 군사·경제적 지원을 바탕으로 다시 성장할 수 있었다. 그러나 다른 환경을 배경으로 먼저 제정된 헌법의 테두리 속에서 이를 수행하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 이에 일본은 기존 헌법에 대한 ‘폭 넓은 해석(解釋)’을 토대로 미·일 안보조약에 따른 그들의 무력행사와 자위대 활동의 법적 근거를 찾아온 것이다.

2. 자위대 지위에 관한 일본 정부의 관점 변화

일본 자위대법에는 자위대의 임무를 “일본의 평화와 독립을 지키고 국가의 안전을 확보하기 위해 자국을 방위하고, 필요에 따라 공공의 질서 유지에 임하는 것”으로 명기¹²⁾하고 있다. 여기에서 눈 여겨보아야 할 점은 동(同) 법령 그 어디에서도 자위대 운용의 법적 근거를 언급하지 않는다는 것이다. 이는 경찰 조직의 일부로서 창설된 자위대의 태생적인 속성이라 할 수 있는데, 그렇게 때문에 엄밀히 말하자면 자위대를 군대라고 부르는 것은 법적 근거가 없는 발언이라 할 수 있다. 즉, 일본 자위대는 단순히 유엔 헌장 제51조에 보장되어 있는 “주권국가로서의 자위권 행사”를 위한 기관에 지나지 않으며, 그 전력의 운용 범위 또한 국내(國內) 또는 최소한으로 한정되어야 하는 것이다.

그러나 현실은 그렇지 않다. 일본은 그동안 자위대를 군대와 같은 모습으로 성장시켜 왔으며 주변 국가들은 이들의 전력 증강을 우려하는 한편으로, 보통 국가의 군대 대우를 해 온 것도 사실이다. 심지어 미국은 동아시아 전략에 있어 일본을 가장 강력한 동맹으로 여기며 이들의 군사력 건설과 확장을 지원하는 입장이다. 이처럼 상호 모순이 발생하는 원인은 앞서 언급한대로 현행 일본 헌법이 ‘군대 및 교전권의 보유’를 부정하고 있기 때문이며, 이에 일본 정부는 자위권에 관한 견해를 조금씩 변화시키는 방법으로 헌법과 자위대 운용 사이의 발생하는 모순을 해명할 수밖에 없었다.

11) 중국 공산화와 6·25전쟁을 겪은 미국이 소련에 의한 공산주의 확장을 막기 위해 내세운 정책이며, 아시아에서 일본을 전진기지로 활용하기 위해 일본의 재군비와 경제부흥을 지원함. “일 역사 수정주의의 구조적 요인,” 『국민일보』, 2015년 2월 16일.

12) “日本国憲法 e-Gov法令検索,” elaws.e-gov.go.jp (검색일: 2018.6.8).

자위권에 관한 일본 정부의 최초 견해는 헌법 제정을 위한 국회 심의가 진행되던 1946년 6월, 당시 수상이었던 요시다(吉田)의 발언을 통해 알 수 있다. 요시다 수상은 헌법 제9조에 대해 “전쟁포기에 관한 본 안(案)이 직접적으로는 자위권을 부정하지 않지만, 제2항에서는 일체의 군비(軍備)와 국가 교전권을 인정하지 않으므로 자위권 발동으로서의 전쟁과 교전권 모두 포기한 것으로 볼 수 있다.”¹³⁾고 답변했다. 이는 당시 일본 정부의 견해가 국가의 ‘개별적 자위권’마저도 부정하고 있음을 보여주는데, 이는 연합군 최고사령부(GHQ: General Headquarters)를 통한 일본 헌법 초안 작성 명령에 명시된 이른바 『맥아더 3원칙¹⁴⁾』 내용이 충실히 반영된 결과라 하겠다. 물론 당시 자위대는 존재하지도 않았지만 한편으로는 패전국의 비참함이 잘 느껴지는 답변이라 할 수 있다.

그러나 이후 급격하게 변화하는 국제정세에 발맞추어 일본 정부는 그러한 견해를 조금씩 바꾸어 나갔다. 예를 들어 1949년 미국 주도의 NATO의 창설과 이에 대항한 소련 중심의 코민테른(Comintern) 결성 등으로 미·소 냉전이 격화되던 1950년, 요시다 수상은 “국가가 존재하는 한, 그리고 독립을 회복한 이상 자위권은 이에 따라 존재하는 것이며, 무력 없는 자위권은 상상할 수 없다. (중략). 그러나 무력이 없다 하더라도 자위권은 존재한다.”¹⁵⁾라며 자위권에 대해 이전과는 다른 주장을 내세우기도 했다.

조금 이른 감은 있지만 일본에서 ‘집단적 자위권’에 대한 언급이 나오기 시작한 것도 이즈음이다. 물론 집단적 자위권에 대해서는 개별적 자위권에 비해 보다 엄격한 견해가 주를 이루었으며, 그 의미에 대한 혼선으로 이에 대한 명확한 답변을 내리기는 어려운 상황이었다.¹⁶⁾ 그 결과, 집단적 자위권에 대한 일본 정부의 공식견해는 한동안 “집단적 자위권을 보유하고 있지만 헌법에 의해 이를 행사하는 것은 불가능하다.”는 원론적 입장에 머물러 있었다.

13) 日本内閣府, “安全保障の法的基盤に関する従来の見解について,” 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』(東京: 日本内閣府, 2013), p.6.

14) 맥아더 3원칙 중 전쟁과 관련된 내용은 다음과 같다. ① 국권의 발동에 의한 전쟁은 폐지한다. ② 일본은 분쟁해결의 수단으로서의 전쟁 뿐만 아니라 자국의 안전을 지키기 위한 수단으로서의 전쟁도 포기한다. ③ 일본은 그 방위와 보호를 세계를 움직이고 있는 승고한 이상에 맡긴다. ④ 일본이 육해공군을 보유하는 일은 장래에도 없을 것이며 교전권이 부여되는 일도 없을 것이다. 최경옥, “일본국헌법상 헌법 제9조와 맥아더 노트와의 관계,” 『미국헌법연구』 제17권(2006), pp.103-104.

15) “安全保障の法的基盤に関する従来の見解について,” (2013), p.7.

16) “각국의 개별적 자위권을 공동으로 행사하는 것” 인지, “자국과 밀접한 관계에 있는 국가에 대한 공격을 자국에 대한 공격으로 간주하고 타국을 지키기 위해 무력을 행사하는 것” 인지 대한 의견 차이를 말함. 西原正, 『わかる平和安全法制』(東京: 朝雲新聞社, 2015), pp.97-99.

3. 일본을 둘러싼 안보환경의 변화와 개헌 주장

지면 관계상, 본 논문에서 자위권에 대한 일본의 공식적 견해 변화를 상세히 다루지는 않을 것이다. 하지만 요시다 수상이 개별적 자위권을 부정했던 1946년 이후 단 4년 만에 공식 견해를 바꾼 데에서 알 수 있듯이 자위권에 대한 일본의 인식은 그 시작부터 해석과 논란의 여지를 남겨두고 있었다. 그 결과 아래 <표 2>에서 제시한 미·소냉전과 종결, 걸프전과 이라크전, 911 테러, 중국의 부상 등 주변 안보환경의 변화는 자위권 행사에 대한 일본의 견해를 보다 ‘느슨하게’ 만들어왔으며, 결국 현재의 일본은 개별적 자위권은 물론, 미·일 가이드라인의 개정과 안보법제의 정비를 통해 집단적 자위권의 ‘한정적 행사’를 용인하는 수준에 이르렀다.

<표 2> 1990년대 이후 일본을 둘러싼 주요 국제·국내정세

구 분	국제정세	국내정세
1991년	걸프전쟁, 소련붕괴	
1996년		미·일 안보공동선언
1997년		미·일 가이드라인 개정
1999년		주변사태법 제정
2001년	911 테러	테러대책특별법 제정
2003년	이라크전쟁	무력공격사태법 제정 이라크부흥지원 특별법 제정
2007년	中, 탄도미사일 이용 위성파괴 성공	방위청 → 방위성 승격
2014년		「집단적자위권의 한정적 용인」 각의 결정
2015년		미·일 가이드라인 개정, 안보법제 가결
2016년 이후		평화안전법제 효력 발휘 및 개헌 추진

이렇듯 일본은 이미 자위권 발동, 즉 무력행사를 위한 각종 법령의 정비를 마친 상태다. 본 연구의 제3장에서 자세히 다루겠지만 일본은 2016년부터 효력을 발휘해 온 안보법제, 그 중에서도 「무력공격·존립위기사태법」, 「중요영향사태법」을 통해 자국 또는 자국과 밀접한 관계에 있는 타국 대상 무력공격이 발생하였을 경우 외국 영역에서도 무력행사를 포함한 군사행동을 실시할 수 있게 되었다. 물론 여기에는 ‘국회의 승인’이나 ‘무력행사의 3요건 충족’¹⁷⁾ 이

라고 하는 제약조건이 존재하지만, 여기에 사후 승인¹⁸⁾ 또는 자의적 판단이라는 활로(活路)가 존재한다는 점에서 통수권자의 의지가 있는 한 법적 제약은 없어졌다고 봐도 무방할 것이다.

논란의 여지는 있지만 이러한 과정을 거쳐 일본 자위대는 겨우 타국의 군대에 준하는 활동을 위한 법적 근거를 마련할 수 있었다. 그리고 미국의 대중 전략 안에서 이를 효과적으로 지원하기 위한 미·일 가이드라인 개정과 최소한의 법령 정비를 마친 일본에게 남은 것은 이제, 개헌을 통해 창설 시부터 워헌 논란에 시달려 온 자위대를 헌법 아래 두는 일뿐인 것이다.

4. 소결론

우리나라를 비롯한 주변국의 강력한 반발에도 불구하고 일본은 전후(戰後)의 족쇄를 서서히 풀어왔으며, 이 과정에서 볼 수 있었던 우리의 반발은 그들의 군사력 재건(再建)을 저지하기엔 역부족이었다. 오히려 일본은 미국의 가장 유용한 아시아·태평양 지역 파트너로서 그들의 전략구상에 적극 동참하며 원하는 바를 달성해왔다.

현재 일본이 인식하는 중요한 안보위협은 크게 중국의 군사적 팽창과 북한의 대량살상무기 및 탄도미사일이라고 할 수 있다. 특히 일본은 중국에 대해 “군사력을 광범위하고도 급속하게 강화함으로써 동중국해와 남중국해를 비롯한 해·공역에서 질적·양적 측면 모두를 급속하게 확대”하고 있으며, “투명성이 부족하기 때문에 앞으로도 관심을 가지고 주시”해야 할 필요가 있음을 강조¹⁹⁾하며 지속적으로 경계심을 표출하고 있다. 실제 중국은 물량을 바탕으로 역내(域內) 패권국가 되기 위해 적극적인 해양진출 정책을 추구하고 있으며 이는 필연적으로 일본을 비롯한 아시아 국가, 그리고 전통적으로 이 지역에서

17) ① 일본에 대한 무력공격이 발생 또는 일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여 이로 인해 일본이 위협받고, 국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본부터 흔들릴 명백한 위협이 있을 것. ② 이를 배제하여 일본의 존립을 유지하고 국민을 지키기 위한 다른 적당한 수단이 없을 것. ③ 필요최소한의 실력행사에 그칠 것. 日本外務省, “なぜいま平和安全法制か,” <https://www.mofa.go.jp> (검색일: 2018.11.25).

18) 존립위기사태 발생 시 집단적 자위권의 한정적 행사, 중요영향사태 발생 시 선박검사활동 등의 조치 시행은 원칙적으로 국회의 사전승인을 필요로 하지만 긴급한 경우 사후 승인이 가능하다. 日本外務省, “平和安全法制の概要,” <https://www.mofa.go.jp> (검색일: 2018.11.25).

19) 日本防衛省, 『平成29年版防衛白書』(東京: 日本防衛省, 2017.), pp.105-108.

큰 영향력을 발휘해 온 미국과의 갈등요소로 작용하고 있다. 중국의 위협을 나타내는 한 예(例)로 2017년 중국군 소속의 항공기가 일본의 오키나와와 미야코섬(宮古島)을 통과한 횡수를 세어보면 발표된 것만으로 18회에 달하는데, 이는 과거 3년치를 모두 합한 16회보다도 많은 횡수이다.²⁰⁾ 이렇듯 국가를 향한 외부위협이 크기가 점점 커지는 현 상황에서 일본은 현실주의적 대응의 일환으로 미국과의 협력강화 및 자위대의 활용범위 확대를 정당화해 온 것이다.

미국은 일본의 미·일 가이드라인 개정과 안보법제 정비를 통해 일본에게 군사적·비군사적으로 지원받을 수 있는 범위를 대폭 확대했다. 그리고 이는 군사력 활용범위 확장을 목표로 하는 일본과도 이해관계가 일치하기 때문에 미·일 협력은 날이 갈수록 그 속도를 더해가고 있다. 게다가 일본처럼 미국과 동맹관계를 맺고 있는 우리나라 입장에서는 뾰족한 방법이 없는 게 사실이다. 따라서 좋든 싫든, 이런 상황에서 국가를 개조 및 강화시키려는 일본의 현실적 방침²¹⁾을 무조건 비난만 하는 것은 결코 옳은 답이 될 수 없을 것이다. 그리고 이는 일본의 현 정권이 최종적인 목표로 두고 있는 개헌에 대해서도 마찬가지이다. 일본의 개헌 추진에 영향을 미칠만한 것은 결국 미국의 의중 또는 평화헌법의 상징성을 중시하는 국내의 여론 정도이기 때문에, 일본의 개헌 추진에 우리나라가 영향력을 미칠 수 있는 범위는 극히 제한적일 수밖에 없다. 그러면 이제 본 논문에서 언급한 첫번째 질문인 “우리는 일본의 개헌을 저지할 권한 또는 능력이 있는가?”에 대한 답을 해보자. 그건 아마도 “아니다” 일 것이다.

Ⅲ. 일본의 개헌이 우리나라에게 미치는 영향

1. 개헌 및 안보법제의 주요내용

앞장에서 언급했던 바와 같이 자위대의 존재는 헌법 제9조 2항의 “육해공 및 그 밖의 전력(戰力)을 보유하지 않는다.”는 조항과 상충된다. 따라서 현 자민당 정권은 헌법 9조의 제1, 2항을 유지하면서 추가적으로 ‘국가와 국민을 지

20) 日本防衛省, 『平成30年版防衛白書』(東京: 日本防衛省, 2018.), p.3.

21) “일본 자위대명기 개헌에 대한 국회입조처의 분석,” 『시사위크』, 2016년 4월 9일.

키기 위한 최소한의 실력조직(實力組織)'이라는 표현으로 자위대의 존재를 헌법에 명기하고자 한다.²²⁾ 이를 통해 자위대에 대한 위헌 논쟁을 종식하고 자위대원들의 자부심을 높이고자 하는 것이다. <표 3>은 개헌 추진에 대해 일본 국민을 대상으로 한 설문조사 결과를 보여준다.

〈표 3〉 개헌 추진에 대한 설문조사 결과²³⁾

질문 내용	결 과		
	필 요	불필요	모름/무응답
지금 헌법 개정의 필요가 있는가?	29%	27%	44%
헌법 9조에 대한 평가	긍정적	부정적	모름/무응답
	70%	25%	5%
헌법 상 자위대 명기의 필요성	필 요	불필요	모름/무응답
	31%	23%	46%

위의 결과에서 알 수 있듯이 헌법 개정의 필요성에 대해서는 필요 29%, 불필요 27%로 거의 동일하지만 이는 찬성 27%, 반대 31%였던 2017년 결과²⁴⁾와는 양상이 바뀌었다는 점을 참고할 필요가 있다. 또한 헌법 9조에 대한 긍정적인 평가, 자위대 명기의 필요성에 대한 설문조사 결과를 보면 현재 자민당이 추진 중인 ‘자위대 명기’라는 개헌의 방향을 이해할 수 있을 것이다.

여기에서 우리는 일본의 무력행사 조건이나 범위 등이 개헌을 통해 변경되는 것은 아니라는 것을 알 수 있다. 개헌은 그저 자위대라는 군사조직을 헌법 아래 두고자 하는 것일 뿐 무력행사를 위한 법적 근거는 안보법제 정비를 통해 이미 마련된 상황이기 때문이다. 따라서 일본의 군사적 변화가 우리에게 미치는 안보적 영향을 보기 위해서는 개헌이 아닌 안보법제의 내용을 살펴볼 필요가 있다.

본 논문에서 말하는 안보법제란 일본 국회에서 2015년 9월 19일에 가결된 「평화안전법제」를 말하며, 이 법제의 목적을 평화와 안전을 확보하고 국제평화에 공헌하는 것이라 밝히고 있다. 안보법제는 총 11개의 법률로 구성되어 있으며 이 중 「국제평화지원법」을 제외한 나머지 10건은 기존의 법률을 현 상황

22) “自民党改憲案,” 『毎日新聞』, 2018년 3월 30일.

23) “世論調査日本人憲法 2018,” www3.nhk.or.jp (검색일: 2018. 9. 9).

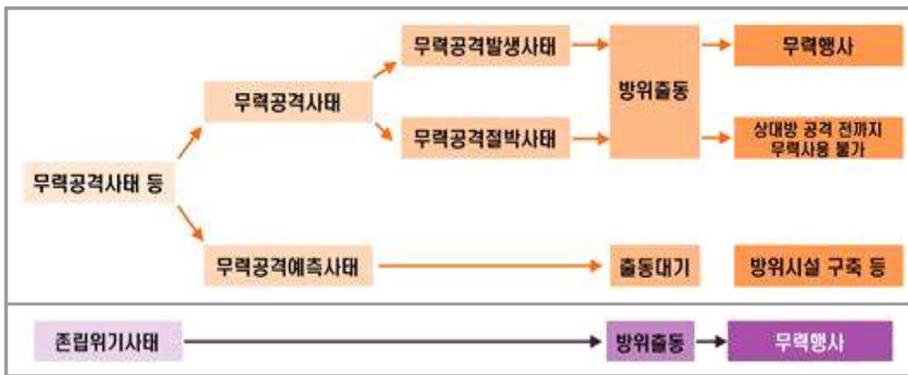
24) “世論調査日本人憲法2017,” www3.nhk.or.jp(검색일: 2018. 9. 9).

에 맞추어 개정한 것이다. 그리고 그 중에서 논란의 중심이 되는 법률이 바로 「무력공격·존립위기사태법」과 「중요영향사태법」인데, 그 이유는 상기 법률이 바로 자위대의 무력행사 조건, 범위 등을 다루고 있기 때문이다.

가. 무력공격·존립위기사태법²⁵⁾

위 법은 기존의 「무력공격사태법」에 ‘존립위기사태’ 라는 개념을 포함시킨 조항을 신설하여 집단적자위권의 한정적 행사를 가능토록 만든 법률이다. 여기에서 「무력공격사태」는 크게 ① 무력공격사태, ② 무력공격 예측사태, ③ 무력공격 절박사태로 구분되기 때문에 여기에 ④ 존립위기사태를 포함하면 이 법률은 총 4가지 사태에 대한 대처요령을 규정한 것이라 할 수 있다. 추가적으로 존립위기사태란 “일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 공격이 발생하여 이로 인해 일본의 존립이 위협받아 국민의 생명, 자유 및 행복추구권이 근본부터 흔들리는 명백한 위험이 있는 사태”를 말한다. <그림 1>은 무력공격·존립위기사태의 적용범위와 대처방법을 도식화 한 것이다.

<그림 1> 무력공격·존립위기사태의 적용범위와 대처방법²⁶⁾



이 법률에 의하면 ①, ④의 경우 방위출동 및 무력행사, ②는 방위출동이지만 상대방의 공격이 있기 전까지는 무력사용 불가, ③은 출동대기 및 방어태세 구축으로 대처하며, 각 대처방식은 원칙적으로 국회의 사전 승인이 필요하지만 긴급할 경우 사후승인도 가능한 것으로 되어 있다.

25) “日本国憲法 e-Gov法令検索,” elaws.e-gov.go.jp(검색일: 2018. 9. 9).

26) 西原正,(2015), p.10.

나. 중요영향사태법²⁷⁾

위 법은 기존의 「주변사태법」을 개정한 것으로 미·일 안보조약의 효과적인 운용을 위해 미군 등 외국군대에 대한 후방지원활동, 탐색구조활동, 선박검사활동을 실시하기 위한 법률이다. 「주변사태법」과의 차이점은 ① 해당 국가의 동의를 있을 경우 외국 영역에서 활동가능, ② UN현장의 목적달성에 기여하는 활동이라면 지원 대상이 미군 외의 외국군대까지 확대, ③ 후방지원활동의 내용에 훈련, 탄약제공, 전투활동을 위한 발진준비 중인 항공기에 대한 급유 정비 등 보다 직접적으로 전투와 연관된 부분이 추가되었다는 점이다. 그리고 이러한 활동 역시 원칙적으로는 현재 전투행위가 이루어지지 않고 있는 현장에서 국회의 사전 승인 하에 실시할 수 있도록 되어 있지만, ‘부대의 안전을 확보할 수 있는 한’, ‘긴급을 요하는 경우 사후 승인 가능’이라는 형태로 예외규정을 두고 있다.

2. 우리나라 해양안보에 미치는 영향

일본의 개헌은 그 자체가 자위대의 지위와 관련된 문제이기 때문에 일본이 군사력을 어떻게 운용할 수 있는가에 대해서는 ‘지금과 크게 다르지 않다.’는 답을 할 수 있을 것이다. 다만 앞서 말한 「무력공격·존립위기사태법」과 「중요영향사태법」을 비롯한 안보법제의 개정과 이에 따른 무력행사의 조건 및 범위의 확대는 지리적으로 인접한 우리나라에게 영향을 미칠 수밖에 없다. 개헌과 무관하게 이미 효력을 발휘 중인 동(同) 법률 안에는 우리나라의 해양안보를 담당하는 입장에서 도저히 받아들일 수 없을만한 요소가 포함되어 있기 때문이다. 그 중 하나가 바로 자위대의 우리 영해 진입과 관련된 문제이다.

2016년 5월 일본 요미우리 신문에는 “한반도 유사시 한국의 민간공항이 폐쇄되었을 경우 미군이 육로로 미국인과 일본인을 부산까지 육상으로 수송하고 해상자위대 함정이 부산에서 일본으로 왕복수송 할 계획이 복수의 정부관계자에 의해 밝혀졌다.”는 기사²⁸⁾가 실렸다. 그러나 현행 법률 상 자위대의 외국

27) “日本国憲法 e-Gov法令検索,” elaws.e-gov.go.jp(검색일: 2018. 9. 9).

28) “朝鮮半島有事、在韓邦人の避難は日米で分担,” 『読売新聞』, 2017년 5월 6일.

영역 진입은 해당국가의 동의가 있을 경우에만 가능하기 때문에 우리의 국민적 정서를 고려할 때, 위와 같은 일이 발생할 가능성은 그리 높지 않아 보인다. 다만 여기에서 필자는 한·일간 북한의 영역을 바라보는 시각에 분명한 차이가 존재함을 강조하고 싶다.

우리 헌법에는 “대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 한다.”²⁹⁾라고 명시하고 있다. 그리고 이에 따르면 대한민국의 영해 역시 헌법에서 정한 영토를 기준으로 생각해야 하기 때문에 자위대가 한반도에 진입하기 위해서는 당연히 우리나라의 동의가 필요하다고 주장한다. 그러나 일본은 대한민국의 동의가 필요한 영역을 남한으로 한정 짓고 있다. 이는 일본은 북한을 별개의 국가로 인정하며 일본이나 일본과 밀접한 관계에 있는 국가, 특히 미국에 대한 무력공격의 발생 또는 이를 통한 존립위기사태가 발생했다고 인정됐을 경우 자위권 행사나 미국에 대한 후방지원 등의 명목으로 해상자위대의 함정 또는 무기체계를 우리의 영해, 영공에서 사용할 수도 있다는 말이다.

또한 2018년 초에는 해상자위대 함정이 미국과 연계하여 북한의 석유제품 밀수를 차단하기 위해 우리나라 서해 등의 공해상까지 진출해 감시활동을 실시하고 있다는 이야기³⁰⁾가 언론을 통해 흘러나오기도 했다. 이렇듯 미·일 가이드라인 및 안보법제 개정을 통해 미국과의 동맹을 더욱 강화하고 활동범위를 급속하게 확대해가는 자위대를 보면, 불과 1년 4개월 전 처음으로 미함 호위 임무를 수행하게 되었다고 언론에 대서특필(大書特筆) 했던 일본 해상자위대 호위함 이즈모에 대한 기사³¹⁾가 매우 오래전 일처럼 느껴진다. 우리가 - 손 쓸 방법도 없었지만 - 그저 지켜보고 있는 사이에 우리 주변의 해양안보환경은 급격한 변화와 새로운 국면을 맞이하고 있었던 것이다.

3. 소결론

제3장에서는 개헌과 안보법제 개정의 주요 내용을 통해 자위대의 변화가 우리의 해양안보에 미칠 수 있는 영향을 구체적으로 살펴보았다. 그리고 그 과정에서, 현재 일본 자민당 정권이 추진 중인 개헌과 무관하게 이미 효력을 받

29) “국가법령센터,” www.law.go.kr(검색일: 2018. 9. 9).

30) “北朝鮮の密輸を海自艦が監視 米と連帯,” 『産経新聞』, 2018년 1월 13일.

31) “일 자위대 호위함, 미 해군 보급함과 함류, 보호임무 첫 개시,” 『연합뉴스』, 2017년 5월 1일.

효 중인 안보법제만으로도 한-일 간에는 충분한 갈등요소가 존재하고 있음을 알 수 있었다. 물론, 본 장에서 가정한 것과 같이 자위대가 한반도 영역에서 활동할 가능성 자체는 그리 높지 않을 것이라 생각한다. 다만, 자위대의 무력행사 요건 완화 및 활동범위 확대는 필연적으로 주변국인 우리나라의 자유로운 해양활동에 직·간접적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 또한, 찬반이 갈리는 상황에서 법률 개정이라는 어려운 첫 걸음을 내딛은 일본 내에서 시간이 갈수록 다음 단계로 진행하는 데에 따른 저항의 목소리가 점점 설 곳을 잃어가는 상황 역시 생각해 볼 수 있다. 그렇기 때문에 본격적인 ‘보통국가화’의 논란 속에서 일본이 아직 속도조절을 하고 있는 지금이 어찌면 우리나라가 대응방안을 강구할 수 있는 적절한 시기일지도 모른다. 따라서 다음 장에서는 현 상황 속에서 우리가 해양안보를 확보하기 위한 대응방향을 제시하고자 한다. 그리고 그 과정에서 먼저 우리나라를 둘러싼 안보환경 변화와 국방정책을 살펴볼 것이며, 현재의 틀 안에서 우리가 더욱 강화해야 할 부분을 식별하는 데 중점을 둘 것이다.

IV. 우리의 대응방향

1. 우리나라를 둘러싼 안보환경 변화

2018년 현재 한반도에는 실질적인 비핵화 추진과 영구적 평화정착이라는 이름 아래 전 세계인의 이목이 집중되고 있다. 불과 얼마 전 까지만 해도 ‘로켓맨(Rocket Man)’과 ‘늑다리’라는 말로 서로를 비난하기에 여념이 없었던 미국과 북한은 서로를 국가 원수로 인정하기 시작했으며,³²⁾ 우리 역시 수차례의 남북 정상회담으로 현 교착상태를 돌파하는 데 적극적인 자세를 보이고 있다. 그러나 여기에서 잊지 말아야 할 점은 한반도의 미래가 아직은 불투명하다는 것이다. 그 이유는 모두가 잘 알고 있는 것처럼 한반도 비핵화 및 북한의 개방, 그리고 종전선언 등을 둘러싼 주변 각국의 얽힌 이해관계 때문이다. 그리고 또 하나 인정해야 할 점은 우리의 노력³³⁾에도 불구하고 한반도의 미래에 가장 큰

32) “로켓맨이 체어맨으로...두 정상 어록으로 본 북·미 관계,” 『중앙일보』, 2018년 6월 13일.

영향력을 발휘할 수 있는 국가는 여전히 미국이며,³⁴⁾ 그렇기 때문에 한반도의 미래에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 국가 역시 미국이라는 것이다. 그리고 이는 과거와 크게 달라지지 않은 사실 중 하나라고 할 수 있다.

물론 그동안 한반도의 평화 유지와 번영에 큰 역할을 해 온 한미동맹의 가치를 부정하는 것은 아니다. 필자는 오히려 현재의 우리나라가 있기까지 한미동맹이 수행해 온 역할과 향후의 필요성에 대해서는 충분히 공감하고 있다. 그러나 조금 극단적으로 말하자면 제2차 세계대전 이후 미국에게 한반도는 소련의 남하를 저지하는 한편, 보다 중요한 군사 기지인 일본을 지키기 위한 물리적 방어선의 일부였으며, 냉전 종식 이후에는 그 대상만 새로운 위협으로 부상한 중국으로 바뀌었을 뿐 그들이 바라보는 역할 변화의 가변요소가 될 수는 없었다. 왜냐하면 미국의 동아시아 역내(域內) 패권 유지라는 관점에서 볼 때 북한 핵 및 탄도미사일 위협은 대중(對中) 위협과는 다른 성격의 위협이었기 때문이다.³⁵⁾ 그렇기 때문에 우리는 조심스럽게 한미동맹에 대한 다음의 가정에 주의할 필요가 있다. 그것은 바로 ‘우리가 반대하지 않는 한 미국은 언제까지나 한반도에 미군을 주둔시킬 것’이라는 근거 없는 믿음이다.

미국은 민주주의 국가로서 국민의 요구에 따라 얼마든지 주한미군 철수를 결정할 수 있다. 그리고 이러한 결정은 비핵화, 종전선언 등의 가시적 성과를 앞당기기 위한 그들의 정치적 결단에 의해 내려질 수도 있다. 실례로 주요 미 정부 전직 고위관료가 북핵협상을 위한 방안으로 쌍중단(freeze for freeze)과 주한미군 철수를 주장하기도 했다는 사실³⁶⁾은 한번쯤 생각해 볼 필요가 있다. 이는 미국 역시 국익을 우선한다는 점, 그리고 주한미군 철수가 반드시 한미동

33) “문 대통령, 운전자론 넘어 ‘한반도 문제는 우리가 주인,’” 『조선일보』, 2018년 8월 16일.

34) “시진핑 9·9절 방북 무산...트럼프의 견제구 먹혔다,” 『중앙일보』, 2018년 9월 5일.

35) 역내 패권국으로서의 위상을 유지하기 위해 북한의 핵 및 탄도미사일 위협을 통제할 수 있을 정도의 영향력을 가지는 것과 중국과 같이 새롭게 부상하는 도전국을 직접적으로 억제하는 것은 다른 성격의 위협임. 또한 북한의 핵 및 탄도미사일이 미국에 직접적인 위협을 준다 하더라도 이는 군사적 위협일 뿐 북한이 이를 통해 미국의 패권에 도전하려는 의도로 볼 수는 없다고 판단하였음.

36) 쌍중단(freeze for freeze)이란 북한이 미사일과 핵 실험 도발을 중단하는 대신 미국은 대한민국과의 군사훈련을 진행하지 않겠다는 것을 말한다. 전직 미 국무부 동아시아 태평양 담당부서(EAP: Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 동아시아-태평양 지역의 정치적 사항을 권고하는 기구) 고위관료인 푸치(Michael Fuchs)는 쌍중단으로 북한의 핵 프로그램 진전과 핵 확산을 방지하자고 주장했다. “The North Korea Deal-Why Diplomacy is Still the Best Option,” 『Foreign Affairs』 (2017년 12월 21일). 또한, 미국 전 백악관 수석고문 스티브 배넌, 전 국무장관 헨리 키신저 등은 북핵동결을 위해 주한미군 철수라는 카드를 언급하기도 했는데, 이는 실행여부와 무관하게 고위 결정자 중에서도 이러한 의견을 가진 사람이 분명히 존재함을 시사한다. “美서 주한미군 감축說 솔솔... 시기상조, 동맹약화 우려,” 『조선일보』, 2018년 5월 4일.

맹 해체로 이어지는 것은 아니라는 점에서 그 가능성을 염두에 두지 않을 수 없다.

이러한 상황 아래 우리 군은 ‘국방개혁 2.0’이라는 이름의 대수술을 단행하고 있다. 국방개혁 2.0은 전방위적 위협에 대응할 수 있는 강한 군대, 국민에게 신뢰받는 국민의 군대로 거듭나는 것을 목표로 군 구조 개편, 3군 균형 발전, 병력 감축 및 정예화 등을 통한 ‘표범같이 날쌔고 강한 군대 건설³⁷⁾’을 추진하고 있다. 물론 북한의 변함없는 위협 속에서 전쟁의 패러다임 변화를 기반으로 시작되었던 ‘국방개혁 2.0’이 위와 같은 급격한 안보환경 변화를 얼마만큼 담아낼 수 있을 지에 대해 우려의 목소리가 없는 것은 아니다.³⁸⁾ 그러나 국방개혁의 방향성 자체가 애초 북한 뿐 아니라 다양한 위협에 신속·강력하게 대응할 수 있는 군대를 목표로 했다는 점에서는 오히려 더 적합한 방향으로 보는 시각도 있다. 또한, 현재 추진 중인 국방개혁에 안보환경 변화를 고려한 조정계획(플랜 B)이 존재한다는 점³⁹⁾이나, 국방력의 중요성을 강조하는 현 정부의 모습⁴⁰⁾을 볼 때 현재의 우려는 단순한 기우(杞憂)에 그칠 가능성도 있어 보인다.

2. 우리의 대응방안

급격한 안보환경의 변화와 북한의 위협이 여전한 가운데 우리의 해양안보를 위협하는 주변국의 해양진출 역시 그 활발함을 더해가고 있다. 특히 본 논문에서 다루고 있는 일본은 중국의 위협을 호기(好期)로 여겨 개헌을 포함한 보통국가화에 박차를 가하는 중이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 우리에게서 일본의 개헌을 저지할 권한 또는 능력이 없으며, 개헌 이전에 이미 개정된 일본 안보법제의 적용만으로도 우리의 자유로운 해양활동에 직·간접적인 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 본 논문에서는 이러한 안보환경 하 우리의 해양안보를 확보하기 위한 실질적인 방안으로 ‘동맹국에 매력적인 해군(A Navy

37) “땃 올린 국방개혁, 국민 신뢰 속으로,” 『국방일보』, 2018년 3월 23일.

38) “어찌하오리까... 한반도 혼풍에 길잃은 국방개혁,” 『세계일보』, 2018년 6월 23일.

39) “병력 50만으로 줄지만 정예화...군 전력 영향 없어,” 『서울신문』, 2018년 8월 23일.

40) “문 대통령 ‘힘을 통한 평화는 우리의 안보전략... 평화 저절로 주어지지 않아,’” 『중앙일보』, 2018년 9월 14일.

Attractive to Alliances) 건설'을 제시하고자 한다.

‘매력(Attraction)’의 사전적 정의는 “사람의 마음을 사로잡아 끄는 힘”이다. 그리고 본 논문에서는 그 대상으로 동맹국, 구체적으로는 미국을 지목하고 있다. 한·미 양국은 현재의 동맹을 위대한 동맹, 준비된 동맹 등으로 표현하고 있으며, 전(前) 한·미 연합사령관이자 주한미군사령관인 브룩스(Vincent Keith Brooks) 대장은 2018년 6월에 이루어진 주한미군사령부의 평택 이전을 동맹강화 및 장기주둔을 위한 포석으로 표현하기도 했다.⁴¹⁾ 올해로 65주년을 맞이한 한미동맹은 1953년 체결 이후 여러 가지 우여곡절을 겪으면서도 우리나라의 안보 확보와 미국의 동아시아 전략에 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러나 우리가 앞서 언급한 사항들에 대한 현실적인 대응방안을 마련하기 위해서는 먼저, 미국의 동아시아 전략 상 핵심 동맹국은 여전히 일본⁴²⁾임을 인정할 필요가 있다. 일본은 미-소 냉전(Cold War)기부터 동맹국으로서 실질적인 군사력을 제공함으로써 대소(對蘇) 봉쇄전략의 한 축을 담당해 왔고 이를 통해 착실히 동맹을 강화해 왔다. 이는 현재 미국의 대중(對中)전략에도 유사한 방식으로 적용되고 있으며, 이는 보통국가화를 추진 중인 일본과도 이해관계가 일치하기 때문에 일본은 미국의 적극적인 지원 아래 주변국의 반응에 개의치 않고 군사력 활용 범위를 확대하고 있는 것이다. 문제의 원인이 바로 여기에 있다.

일본의 군사력 활용 범위 확대와 해양진출은 필연적으로 우리의 해양안보에 영향을 미치게 된다. 그러나 일본의 해양진출은 우리와 동맹관계인 미국의 지원을 바탕으로 하고 있으며, 일본의 군사력 강화가 미국의 동아시아 전략을 수행하는 데 일정한 역할을 담당하고 있기 때문에 우리가 이를 제지하기 위한 적극적 조치를 취할 수도 없다. 우리나라 역시 자국의 안보를 확보하기 위해서는 미국 중심의 동맹체제를 구성하는 것이 안정적이지만 미국 입장에서 보기에 우리나라는 일본에 비해 매력이 떨어지기 때문이다.

본 논문에서 제시하는 ‘매력(Attraction)’이라 함은 동맹체제 안에서 미국이 느끼는 동맹의 ‘우선순위(Priority)’를 의미한다. 그리고 그 우선순위를 높이기 위한 방법이 바로 새로운 시대의 국방개혁을 통해 ‘동맹국에 매력적인 해군’을 건설하는 것이다. 이를 위해 현재 추진 중인 국방개혁과 함께 우리 군의 발전방향을 공세적 중심기동전투 수행 기반 구축으로 추진⁴³⁾하는 한편, 6·25

41) “주한미군 심장 평택으로...브룩스 ‘장기주둔 위한 투자,’” 『매일경제』, 2018년 6월 29일.

42) “틸러슨 ‘日 동맹-韓 파트너’ 발언 논란...日 우선시 속내 들통?,” 『연합뉴스』, 2017년 3월 20일.

전쟁 이후 지상군을 중심으로 이루어졌던 한미동맹의 틀을 광범위한 바다에서 활동하는 해군 중심의 동맹으로 전환할 수 있다면, 이는 우리나라의 실질적인 국방력 강화는 물론 동맹을 통한 주변국 위협 억제까지도 그 힘을 발휘할 수 있을 것이다. 이는 미국의 동아시아 전략에서 한미동맹이 차지하는 비율이 커질수록 상대적으로 타 동맹국, 예를 들어 미국 지원을 명목으로 군사력 활용범위를 확대하고 있는 일본에 대한 억제도 용이해질 수 있다는 말이다.

그렇다면 해군 중심의 한미동맹 강화를 위해 적절한 해군력이란 어느 정도 수준을 의미하는 것일까. 일반적으로 한 국가가 보유해야 할 적절한 군사력이라 함은 평시 군사적 충돌 및 확전을 억제하고, 유사시에는 상대의 목표 달성을 저지할 수 있는 수준을 의미한다. 그리고 이를 위한 군사력 운용전략 개념으로 ‘보복적 억제(deterrence by punishment)’와 ‘거부적 억제(deterrence by denial)’의 두 가지가 제시되곤 한다. 여기에서 전자(前者)는 잠재적 도발국에게 만일 무력을 행사한다면 그들이 취할 이익보다 훨씬 더 큰 보복조치를 취하겠다는 의지와 능력으로 공포심을 유발시켜 도발행위를 방지하는 것이고, 후자(後者)는 방어력 구축을 통해 전쟁을 억제하려는 것으로 잠재적 도발국에게 견고한 방어력에 의해 승리가 불확실하며 소요되는 비용도 클 것이라는 인식으로 심어줌으로써 무력사용을 포기토록 하는 것⁴⁴⁾이다.

그러나 본 논문에서 제시하고자 하는 해군 중심의 한미동맹 강화를 위한 적절한 해군력이 추가적인 전력건설을 의미하는 것은 아니다. 제한된 국방예산 안에서 대북 및 주변국 위협에 동시에 대응하기 위한 현재의 국방개혁 및 전력건설 방향은 충분히 적절하다고 생각하기 때문이다. 다만 해군 중심의 한미동맹 강화를 위해서는 그 운용범위 및 개념 변화가 수반되어야 하며, 이는 결국 미국이 원하는 해군, 즉 그들의 동아시아 전략 참여라는 형태로 귀결될 수밖에 없다.

미국 동아시아 전략의 핵심은 압도적인 군사력과 동맹·비동맹 국가를 활용하여 중국의 도전을 거부함으로써 미국 중심의 현 안보질서를 유지하겠다는 것이다.⁴⁵⁾ 그리고 앞서 언급했던 것처럼 일본은 이러한 미국의 전략에 적극

43) 초창기 제시되었던 국방개혁 과제는 다음과 같다. ① 공세적 중심기동전투에 걸맞는 이군 구조 재설계, ② 국방부의 문민화, ③ 군 문화의 획기적 개선, ④ 조속한 전시작전 통제권 전환, ⑤ 상부지휘구조 개편, ⑥ 새로운 전쟁수행개념 구현이 가능한 중·장기 전력건설, ⑦ 방위산업 및 국방획득체계 개선, “7대 국방개혁과제 중점적으로 추진,” 『국방일보』, 2017년 10월 13일.

44) 노은오, “억제수단으로서 항공우주력 운용,” 『공사논문집』 제61집 제1권(2010), p.88.

45) “미, 꺾에 최신 전략 핵폭격기·핵잠함 재배치,” 『해럴드경제』 (2017.11.15.)

편승함으로써 군사력 활용범위를 지속 확장 중이나 이에 대한 우리의 선택지는 그다지 많지 않다.

그렇기 때문에 지금이 바로 한미동맹의 패러다임을 전환할 시기라고 생각한다. 그리고 해양전략가 부스(Ken Booth)가 해군의 역할 중 하나로 ‘외교적 역할’을 제시했던 것⁴⁶⁾에서 알 수 있듯, 해군이야말로 이를 활용함에 따라 평시부터 동맹 관계를 강화하는 수단이 될 수 있기 때문에 이에 가장 적합한 조직이라 할 수 있다. 해군을 통한 미국의 동아시아 전략에 대한 실질적 기여, 그리고 한미동맹 강화는 결국 미국 중심의 동맹체제 안에서 우리의 위상 강화와 발언권 확대에 이어질 것이며, 이는 일본에 대한 미국의 일방적인 지지 및 군사력 활용범위 확대 용인⁴⁷⁾을 억제하고 일본의 대(對) 한반도 영향력을 최소화하는 현실적인 방법이 될 수 있을 것이다.

따라서, 이제는 한미동맹을 대북(對北), 미일동맹을 대중(對中) 전략으로 보는 이분법적 사고에서 벗어나 우리의 해군력이 미국에게 그들의 동아시아 전략을 수행함에 있어 ‘매력적인(Attractive)’ 전력(戰力) 될 수도 있음을 인식시킬 필요가 있다. 선불리 예단(豫斷)할 수는 없지만 북한과의 해빙 무드 속에서 주변국의 위협을 실감하며 국방개혁을 추진 중인 지금이 바로 그 최적기(最適期)이다.

V. 결론

일본은 패전 이후 9년만에 자위대를 재창설 한 후, 짧은 시간에 세계 정상급의 군사력을 보유하게 되었다. 한때 미래조차 불투명했던 공백이 있었지만 그 기간을 10년도 안되는 시간으로 최소화한 덕분에 과거의 인력, 운용경험, 기술을 모두 보유한 채 그 노하우를 이어갈 수 있었던 것이다. 물론 역사적인 관점에서 볼 때 6·25 전쟁 발발과 공산주의 확산이라는 외부요소가 강한 것으로 작용한 것은 사실이지만 그것만으로 현상을 단정 짓는 것은 올바른 설명이 될 수 없다.

46) 부스가 제시한 해군의 3가지 역할은 ‘군사적 역할’, ‘경찰적 역할’, ‘외교적 역할’을 말한다.

Ken Booth, “Navies and Foreign Policy,” (New York: Routledge, 1977), pp.20-21.

47) 여기에서는 특히 日 해상자위대의 북한 주변영역 진입, 우리 서해에서의 활동 등을 의미함.

그들은 그만큼 절실했던 것이다. 비참한 패전으로 인해 사회 전반에는 군에 대한 염증이 팽배했지만 그럼에도 국가 지도자들은 미래를 위해 군의 필요성을 인정하지 않을 수 없었다. 그렇기 때문에 자위대는 반복적인 위헌(違憲) 논란 속에서도 재무장 이후 발전을 거듭했고 결국 실질적인 군대의 모습을 갖추기에 이르렀다. 그리고 이제는 자위대의 존재를 헌법에 당당히 명기(明記)함으로써 그러한 논란 자체를 불식시키고자 하고 있다. 역사적 과오를 잊은 것 같은 일본의 모습에 우리가 분노하는 것은 당연하겠지만 우리는 언제까지 효과 없는 비난을 반복해야 하는 것일까. 논란의 여부와 관계없이 일본의 군사력 활용범위 확대를 법적으로 인정하는 안보법제는 이미 효력을 발휘 중이며, 자위대의 존재를 법적으로 인정하는 개헌 역시 우리의 의지와는 전혀 무관하게 추진되고 있다.

그리고 우리는 이러한 일본의 군사 대국화(大國化)가 미국의 암묵적인 동의, 어쩌면 적극적인 지지 아래 추진되고 있는 있다는 점을 명심해야 한다. 동아시아에서의 역내 패권국 지위를 유지하기 위해 대중 전략을 수행 중인 미국에게 있어 일본은 가장 신뢰할 수 있고 도움이 되는 동맹국이다. 물론 일본 역시 이를 잘 알고 있기에 미국의 동아시아 전략에 적극 편승함으로써 중국 견제 및 보통국가화를 향한 행보를 강화하고 있다. 그리고 이는 필연적으로 주변국인 우리나라 안보, 그 중에서도 개방공간인 해양에서의 안보에 영향을 미칠 수밖에 없다.

특히 일본이 미국과의 연합작전이나 집단적자위권 행사와 관련해 우리나라 근해에서 활동하거나 북한 영역에 대한 이견(異見)을 표출하는 것은 향후 갈등 요소로 발전할 가능성이 큰 사항이다. 그렇기 때문에 일본과 해양에서의 갈등 발생상황을 가정했을 때 그들이 현재 추진하고 있는 군사력 활용범위의 확대를 단순히 좌시(坐視)하고 있을 수만은 없는 것이다.

따라서 본 논문에서는 그 대응방법의 하나로 ‘동맹국에 매력적인 해군(A Navy Attractive to Alliances)’을 건설함으로써 미국과의 유대를 공고히 하고, 미국을 중심으로 한 동맹체제 내에서 우리나라의 위상과 발언권을 강화하여, 이를 통해 일본의 군사력 활용범위 확대를 억제하는 방안을 제시하였다. 그리고 이를 시행하기 위해서는 우리나라 해군이 운용범위 및 개념 변화를 통해 미국의 동아시아 전략에 참여할 필요가 있으며, 이를 통해 60년 이상 북한만을 대상으로 했던 지상군 중심의 한미동맹 프레임에서 탈피해 우리의 해양 안보역량 강화는 물론 해군 중심의 새로운 동맹체계를 구축할 수 있음을 다시

한 번 강조하고 싶다.

손자병법 제3장 모공편(謀攻篇)에는 전쟁을 수행함에 있어 싸우지 않고 적을 굴복시키는 것(不戰而屈人之兵 善之善者也)을 최선의 수단으로 언급하고 있으며, 이를 위한 최상의 방법으로는 적의 계책을 사전에 파악하여 의도를 저지하는 것(伐謀), 그리고 그 다음으로는 적과 친교관계에 있는 국가와의 외교관계를 봉쇄하는 것(伐交)을 내세우고 있다. 따라서 필자는 본 논문을 통해 상대의 계책(謀)과 외교관계(交)를 동시에 공략(功)할 수 있는 방법으로 ‘동맹국에 매력적인 해군 건설’과 ‘해군 중심의 한미동맹’을 제시하는 바이다.

참고문헌

1. 단행본

- 西原正. 『わかる平和安全法制』. 東京: 朝雲新聞社, 2015.
- 日本内閣府. “安全保障の法的基盤に関する従来の見解について.” 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』. 東京: 日本内閣府, 2013.
- 日本防衛省. 『平成29年版防衛白書』. 東京: 日本防衛省, 2017.
- 日本防衛省. 『平成30年版防衛白書』. 東京: 日本防衛省, 2018.
- Booth, Ken. *Navies and Foreign Policy*. New York: Routledge, 1977.

2. 논문

- 곽진오. “戰後處理: 일본과 독일의 비교를 중심으로.” 『日本研究論義』 제22호(2005).
- 노은오. “억제수단으로서 항공우주력 운용.” 『공사논문집』 제61집 제1권(2010).
- 박영준. “미일 가이드라인 개정과 아태지역 안보질서 전망.” 『합참지』 제64호(2015).
- 최경옥. “일본국헌법상 헌법 제9조와 맥아더 노트와의 관계.” 『미국헌법 연구』 제17권 (2006).

3. 인터넷 자료

- 국가법령센터. www.law.go.kr(검색일: 2018. 9. 9).
- Wikipedia. “샌프란시스코 강화조약.” (검색일: 2018. 7.16).
- 日本国憲法. e-Gov法令検索, elaws.e-gov.go.jp(검색일: 2018. 6. 8).
- 日本外務省, “なぜいま平和安全法制か,” <https://www.mofa.go.jp>(검색일: 2018.11.24).
- 日本外務省, “平和安全法制の概要,” <https://www.mofa.go.jp>(검색일: 2018.11.25).
- 世論調査日本人憲法2018. www3.nhk.or.jp(검색일: 2018. 9. 9).
- 世論調査日本人憲法2017. www3.nhk.or.jp(검색일: 2018. 9. 9).

4. 신문기사

- “달 올린 국방개혁, 국민 신뢰 속으로.” 『국방일보』 (2018년 3월 23일).
- “로켓맨이 체어맨으로...두 정상 어록으로 본 북·미 관계.” 『중앙일보』 (2018년 6월 13일).
- “문 대통령 ‘힘을 통한 평화는 우리의 안보전략... 평화 저절로 주어지지 않아.’” 『중앙

일보』 (2018년 9월 14일).

“문 대통령, 운전자론 넘어 ‘한반도 문제는 우리가 주인.’” 『조선일보』 (2018년 8월 16일).

“미, 팜에 최신 전략 핵폭격기·핵잠함 재배치.” 『해럴드경제』 (2017년 11월 15일).

“美서 주한미군 감축說 솔솔... 시기상조, 동맹약화 우려.” 『조선일보』 (2018년 5월 4일).

“병력 50만으로 줄지만 정예화... 군 전력 영향 없어.” 『서울신문』 (2018년 8월 23일).

“시진핑 9·9절 방북 무산... 트럼프의 견제구 먹혔나.” 『중앙일보』 (2018년 9월 5일).

“아베 총리 제2의 유신 야심.” 『주간동아』 (2018년 1월 16일).

“어찌하오리까... 한반도 혼풍에 길잃은 국방개혁.” 『세계일보』 (2018년 6월 23일).

“日 아베, 자민당 총재 선거 승리 ‘여러분과 함께 헌법 개정하겠다.’” 『세계일보』 (2018년 9월 20일).

“일 역사수정주의의 구조적 요인.” 『국민일보』 (2015년 2월 16일).

“일본 자위대명기 개헌에 대한 국회입조처의 분석.” 『시사위크』 (2018년 4월 9일).

“일 자위대 호위함, 미 해군 보급함과 합류, 보호임무 첫 개시.” 『연합뉴스』 (2017년 5월 1일).

“전쟁 가능한 나라로 패전이전으로 회귀하려는 야망.” 『동아일보』 (2017년 10월 28일).

“주한미군 심장 평택으로... 브룩스 ‘장기주둔 위한 투자.’” 『매일경제』 (2018년 6월 29일).

“틸러슨 ‘日 동맹-韓 파트너’ 발언 논란... 日 우선시 속내 들통?.” 『연합뉴스』 (2017년 3월 20일).

“7대 국방개혁과제 중점적으로 추진.” 『국방일보』 (2017년 10월 13일).

“〈10문 10답 뉴스 깊이보기〉 3,000t급 重 잠수함 도산안창호함 독자 개발 막바지.” 『문화일보』 (2018년 9월 14일).

“The North Korea Deal-Why Diplomacy is Still the Best Option.” 『Foreign Affairs』 (2017년 12월 21일).

“公明・北側氏、野党に‘自信を持って改憲論議参加して.’” 『朝日新聞』 (2018년 7월 19일).

“自民党改憲案.” 『毎日新聞』 (2018년 3월 30일).

“朝鮮半島有事、在韓邦人の避難は日米で分担.” 『読売新聞』 (2017년 5월 6일).

“北朝鮮の密輸を海自艦が監視 米と連帯.” 『産経新聞』 (2018년 1월 13일).

Abstract

The Impact of Japan's Pursuit of Constitutional Amendment on Marine Security and Countermeasures

Heo Song*

The core of the current constitutional amendment pursued by the Abe administration depends on the status of the Japanese Self-Defense Forces, which include the right to engage in war, in the legal and regular military positions. This is an important turning point for the Abe administration, which aims to become a normal country for Japan, and it is a series of steps that followed in the revision of the U.S. and Japan guidelines in 2015 and the overhaul of the security law in 2016.

In this paper, we propose building “A navy Attractive to Alliances” as a way to secure Korea's maritime security under the current security environment. The term “attraction” refers to the alliance “first priority” especially in the United States. The way to do this is to transform the paradigm of the ROK-U.S. alliance into a naval hub in the vast seas, which will allow us to strengthen our national defense and even deter threats from neighboring countries.

To this end, our navy needs to have a more active approach to U.S. East Asian strategy. If we can convince the United States to be a nation that contributes more to its East Asian strategy, it will only lead to a strengthening of the status of its alliance and expansion of its unilateral support and military capability against Japan, thus minimizing Japan's influence.

* LCDR, The ROK Navy.

78 STRATEGY 21, 통권 44호 (Winter 2018년 Vol. 21, No. 2)

key words : Japan, Constitutional amendment, Security law, Navy, Korea-U.S
alliance

논문접수 : 2018년 11월 30일 | 논문심사 : 2018년 12월 20일 | 게재확정 : 2018년 12월 26일