

지정학 게임과 일본 안보정책의 비판적 검토

- 제2차 아베 정권의 안보정책을 중심으로 -

김승현*
kidcop7@hanmail.net

<目次>

- | | |
|--------------------|------------------------|
| 1. 서론 | 3. 다자간 협력을 위한 '평화안전법제' |
| 2. 미일동맹에서 민주주의동맹으로 | 3.1 자위대 활동의 범위와 대상의 확장 |
| 2.1 보편적 가치로서의 민주주의 | 3.2 국제협력활동의 강화 |
| 2.2 양자동맹에서 다자동맹으로 | 4. 결론 및 함의 |

主 題 語: 제2차 아베 정부(the Second Abe Administration), 미일동맹(the U.S.-Japan Alliance), 지정학 게임(Geopolitical Game), 평화안전법제(Legislation for Peace and Security), 민주주의 동맹(Democratic Alliance)

1. 서론

21세기 동북아시아 지역은 '지정학¹⁾'을 중심으로 한 논의에 의해 점령당해 있다고 해도 과언이 아니다.²⁾ 그 중에서도 중일 양국의 안보대립은 지정학 논의의 특징을 강하게 띄고 있는데, 특히 2012년 등장한 제2차 아베(安倍晋三) 정권의 안보정책 변화의 양상을 통해 명확히 드러난다. 따라서 최근의 중일관계 및 일본의 적극적인 안보정책 변화는 단순히 기존의 중일 간의 대립, 혹은 미일동맹의 강화라는 맥락을 통해 파악하기에는 한계가 있다고 할 수 있다. 그렇다면 최근 아베정권의 안보정책 변화의 의의 및 동북아시아 역내 갈등을 심화시

* 고려대학교 중일어문학과 박사과정

- 1) 지정학에 대한 일치된 견해는 없으나, 크게 '지리와 정치의 관계'라고 정의할 수 있다. 즉 지정학은 특정 공간을 어떻게 인식하는가에 대한 연구라고 볼 수 있다.(필립 모로 드파르퀴(1997)『지정학 입문: 공간과 권력의 정치학』새물결, pp.15-16)
- 2) 지정학 연구의 대표자인 애그뉴(John Agnew)는 중국 정치가, 연구자들이 중국의 역사적 사건과 지정학적 형태(Geopolitical forms)를 현대 및 미래 중국의 외교정책적 방향을 결정하는 영감의 원천으로 사용할 것이며, 이러한 지정학적 서술(Geopolitical narratives)이 중국 대외정책의 정당성을 제공할 것이라고 주장 하였다. (John Agnew (2012) "Looking Back to Look Forward: Chinese Geopolitical Narratives and China's Past," *Eurasian Geography and Economics*, 53:3, pp.301-314)

키는 메커니즘은 무엇인가?

첫째로 많은 학자들은 주로 현실주의적 관점을 들어 분석하였다.³⁾ 즉 동북아시아의 상황을 중국의 부상과 상대적으로 국력이 저하된 미국 간의 세력다툼으로 분석하는 ‘세력전이(power transition)’의 과정 속에서 파악하는 것이다.⁴⁾ 따라서 아베정권의 대응을 미일 간의 동맹 강화를 통한 세력균형의 맥락으로 이해하는 것이다.⁵⁾

둘째로는 일본 국내정치를 중심으로 분석한 연구인데,⁶⁾ 특히 기존 일본 안보정책 변화의 맥락 속에서 파악하는 연구가 많았다. 이 부류의 연구들은 기존의 일본 안보정책의 변화에서 보이던 특징인 헌법9조와 집단적 자위권과의 관계⁷⁾와 같은 여러 제약들을 중심으로 분석하였다.⁸⁾

그러나 이와 같은 기존 연구들은 최근 동북아시아 내에서의 중일관계가 기존과 달리 지정학적 사고의 특징을 보이고 있다는 점을 놓치고 있으며, 이 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째로 역내 국가들의 안보전략에 생명선, 방어선과 같은 지정학적 요소가 지배적 영향력을 차지하고 있다. 최근 미일 양국은 특히 해상에서의 협력을 중심으로 안보협력을 강화하고

3) Robert S. Ross(2014) “The Revival of Geopolitics in East Asia - Why and How?,” *Global Asia*, 9:3, pp.8-14; David Arase(2007) “Japan, the Active State?: Security Policy after 9/11,” *Asian Survey*, 47:4, 560-583.

4) 이와 같이 떠오르는 도전국과 기존 패권국 사이의 분쟁 위험을 그라함 앨리슨(Graham Allison)은 “투키디데스의 함정(Thucydides Trap)”으로 표현하였다.(Graham Allison(2017) “The Thucydides Trap,” *Foreign Policy*, 224, pp.80-81)

5) 신고전적 현실주의를 통한 분석은 솔츠만의 연구(Ilai Z. Saltzman(2015) “Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan’s Security Policy Emancipation,” *Contemporary Security Policy*, 36:3, pp.498-527), 방어적 현실주의를 통한 분석은 박창진(박창진(2016) 「미중간 해양질서 충돌에 따른 일본의 해양 전략: 방어적 해양 거버넌스」 『일본연구논총』44, pp.161-181)을 참조.

6) Giulio Pugliese(2017) “Kantei diplomacy? Japan’s hybrid leadership in foreign and security policy,” *The Pacific Review*, 30:2, 152-168; 최운도(2016) 「미일관계와 일본의 국가전략: 전후체제로부터의 탈각?」 『日本研究論叢』44, pp.215-240

7) 일본국헌법은 ‘평화헌법’이라는 이름으로도 불리는데, 이는 일본국헌법 제9조로부터 유래하였다. 제9조의 내용은 다음과 같다. “제9조 ① 일본 국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실히 희구(希求)하며, 국권 발동으로서의 전쟁과, 무력에 의한 위협(威嚇) 또는 무력 행사는, 국제분쟁을 해결하는 수단으로서, 영구히 이를 포기(放棄)한다. ② 전 항의 목적을 달성하기 위해, 육해공군 및 그 외의 전력은 보유(保持)하지 않는다. 국가의 교전권은 인정하지 않는다.”

“전항의 목적을 달성하기 위해”라고 하는 아시다 수정(芦田修正)에 의거해, 일본 정부는 제9조 해석을 ‘국제분쟁의 해결 수단인 자국방위를 위한 필요최소한의 무력보유는 제9조가 부정하지 않았다’라는 것을 공식 해석으로 삼았다. 따라서 필요최소한의 국가방위를 위한 무력인 자위대의 존재는 위헌이 아니다 라는 논리를 통해 자위대가 생겨났던 것이다.

8) Adam P. Liff(2015) “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary,” *The Washington Quarterly*, summer, pp.79-99; Rikki Kersten(2016) “Contextualising Australia-Japan security cooperation: the normative framing of Japanese security policy,” *Australian Journal of International Affairs*, 70:1, pp.6-23; Andrew L. Oros(2014) “Japan’s Strategic Culture: Security Identity in a Fourth Modern Incarnation?,” *Contemporary Security Policy*, 35:2, pp.227-248; 박영준(2015) 「일본 아베정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 이해」 『아세아연구』162, pp.6-41; 김준섭(2016) 「신안보법제 성립의 의미에 관한 고찰 - 집단적 자위권 행사 문제를 중심으로」 『일본학보』109, pp.217-233

있으며, 이를 통해 중국의 해양 ‘팽창’을 방지하고자 한다는 담론을 감추지 않는다. 중국 또한 반접근/지역거부(A2/AD) 전략과 ‘도련선(島鏈線)’ 개념을 통해 지역방어의 개념을 적극적으로 이용하고 있다.⁹⁾ 즉 국가 대 국가의 관계가 아닌, 영토를 중심으로 발생한 선의 개념이 본격적으로 안보전략의 중심을 차지하기 시작했다는 것을 의미한다.

두 번째로 이와 같은 안보전략이 양국관계가 아닌 다자간 협력을 전제로 발생하며, 그 협력의 논리적 근거로서 ‘민주주의’가 등장하기 시작했다는 점이다. 아베 수상의 기고문¹⁰⁾에서도 명확히 확인할 수 있듯이 중국의 해양 전략은 ‘자유 항해에 대한 도전’으로, 이에 대항하기 위한 협력을 주장하는 일본 외교는 법치, 인권에의 존중, 그리고 민주주의에 의거한 것이라고 논설하고 있다. 이를 통해 일본은 자국 안보정책의 논리적 근거, 중국에 대한 개입의 정당성 및 다자간 협력의 설득력을 획득하고자 하는 것이다¹¹⁾. 이는 결과적으로 중일 양국의 갈등의 원인을 ‘비민주주의의 국가체제’로 환원하게 되어, 다층적 관계 대신 명확한 안보 대립관계만이 양국 관계를 규정하게 한다.¹²⁾

이와 같은 특징을 중심으로 일본의 안보정책을 분석하기 위해서, 미일 양국을 중심으로 행해진 ‘지정학 게임’을 분석하고자 한다.¹³⁾ 즉 미일 양국 행위자들의 주요 전략을 분석하고,

-
- 9) 미중 양국의 전략충돌에 관한 분석은 다음을 참고. (Gregory J. Moore(2017) “Avoiding a Thucydides Trap in Sino-American Relations (…and 7 Reasons Why that Might be Difficult),” *Asian Security*, 13:2, pp.98-115)
- 10) 제2차 아베정권 초기인 2012년 12월, 아베는 ‘아시아의 민주적 안보 다이아몬드(Asia’s Democratic Security Diamond)’라는 제목의 기고문을 통해, 민주주의를 공유하는 일본, 미국, 호주, 인도가 함께 협력하여 중국의 해양 ‘팽창’을 저지하자는 주장을 펼쳤다. 또한 아베는 아시아에서 ‘가장 오래된 해양 민주국가 중 하나(as one of the oldest sea-faring democracies in Asia)’인 일본이, 평화, 안정, 항해의 자유라는 공공재(common good) 보호를 위해 더욱 노력해야 한다고 주장하였다. (“Security diamond to free Asia’s sea lanes” 『New Straits Times』(29 Dec, 2012))
- 11) 이러한 논의의 이론적 기반인 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’은 최근 국제정치학 및 국제정치에 관한 담론 중 가장 활발히 언급되는 이론 중 하나이다. 본 이론은 탈냉전기 이후 국제사회의 안정과 평화를 “민주주의를 공유하는 국가들 사이에서는 전쟁하지 않는다.”라는 주장으로 설명하고 있으며, 명쾌한 주장과 대외정책 측면에서의 합의를 제공한다는 점에서 주목을 끌고 있다. 그러나 실제로 민주주의가 전쟁을 억제하지 않는다는 반례도 존재하며, 민주주의의 확산이라는 명목을 통해 강대국의 개입을 정당화한다는 비판도 존재한다. 자세한 설명은 다음의 논문을 참고. Michael Doyle(1986) “Liberalism and World Politics,” *American Politics Science Review*, 80:4, pp.1151-1169; 현인택(1998) 「민주 평화, 전쟁, 유럽안보의 미래」 이호재 등 『유럽통합과 신유럽 안보질서』 민음사, pp.23-59
- 12) 서승원(2014) 「시진핑과 아베 신조의 중일 관계: 군사·안보적 고려, 지정학적 환원주의, 그리고 민족주의 게임」 『일본연구논총』39, pp.153-186.
- 13) 최근 지정학의 부활과 깊은 관련이 있는 ‘비판지정학’의 경우 지정학 행위자가 ‘어떻게 지정학을 하는가’, 즉 행위자의 의도에 대한 비판적인 접근에 중심을 두고 있다.(지상현·콜린 플린트 『지정학의 재발견과 비판적 재구성』 『공간과 사회』31, pp.162-163; Gerard Toal(1994) “Problematizing Geopolitics: Survey, Statesmanship and Strategy,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, 19:3, pp.269-270) 이러한 논의의 연장선상에서, 본 연구에서는 ‘지정학 게임’을 ‘주요 행위자가 자신의 정책적 정당성을 획득하기 위해 행하는 지정학적 행위’라고 정의한다.

이것들이 실제로 정책에 어떻게 반영되었는지 그 관계를 중심으로 분석하고자 하는 것이다. 이를 통해 ‘행위자들이 정책 정당성을 획득하기 위해 어떻게 지정학을 하는가’를 밝히는 것이 이 논문의 목표이다.

이를 검증하기 위해서 우선 제2장에서는 2010년 전후의 미일 양국의 안보정책에 관련된 전문가들의 전략과 사고를 분석하고자 한다. 특히 제2차 아베 정권의 등장과 대응을 중심으로 분석하며, 그 과정에서 중국과의 관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 제3장에서는 이러한 인식의 변화가 일본의 안보정책에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하며, 사례로서 2015년 성립된 평화안전법제(平和安全法制)의 성립과정과 법제의 내용을 분석 대상으로 삼고자 한다. 이를 통하여 일본의 주요 행위자의 지정학적 인식이 어떻게 반영되었는지를 밝히고자 한다. 결론에서는 최근의 일본 안보정책의 변화와 중일관계에 대한 의의를 평가하고자 한다.

2. 미일동맹에서 민주주의동맹으로

2009년 자민당을 제치고 정권을 잡은 민주당과 하토야마(鳩山由紀夫) 수상의 등장은 기존 일본의 대외정책의 기본으로서의 미일관계에 변화가 있을 것이라는 기대를 불러 일으켰다. 하토야마 수상은 미일관계 조정의 상징적 사건으로서 오키나와 후텐마(普天間) 미군기지에 관한 기존 협상을 미국과 재협의를 하여 국외로 이전할 것을 밝혔다¹⁴⁾. 또한 집권 후 하토야마 수상은 기고문을 통해 ‘동아시아 공동체’의 창설과 미국일변도의 대외정책에 변화를 꾀할 것을 밝혔다.¹⁵⁾

그러나 그 과정에서 오키나와 후텐마 비행장의 이전을 둘러싸고 미국 뿐 아니라 일본 국내로부터의 반발이 끊이지 않았다.¹⁶⁾ 결국 이는 하토야마 정권이 단명한 결정적 이유 중 하나로

14) 「民主党・沖縄ビジョン(2008)」(『民主党ホームページ』 [https://www.dpj.or.jp/news/files/okinawa\(2\).pdf](https://www.dpj.or.jp/news/files/okinawa(2).pdf))

15) 하토야마 수상은 2009년 9월 잡지 『Voice』에 「나의 정치철학: 조부 이치로(一朗)로부터 배운 ‘우정’이라는 투쟁의 가치」라는 제목의 글을 게재하였다. 기고문에서 하토야마는 국가목표로서 ‘동아시아 공동체’의 창설을 주장하며, 동아시아 지역의 경제협력 및 안보체제의 구축을 위해 노력해야 한다고 밝혔다. 그러나 미국에 대해 “미국 일극체제는 끝났다.”, “지역 안정을 위해 미국의 군사력을 유효하게 활용하고 싶으나, 정치적, 경제적 ‘방자함’은 가능한 억제하고 싶다.”라고 서술하는 등의 내용이 포함되어, 미국으로부터 ‘반미주의자가 아니냐’라는 비난을 받기도 했다. (鳩山由紀夫(2009)「特別寄稿・私の政治哲学: 祖父・一郎に学んだ「友愛」という戦いの旗印」『Voice』PHP研究所、pp.132-141)

16) Jitsuro Terashima(2010) “The US-Japan Alliance Must Evolve: The Futenma Flip-Flop, the Hatoyama Failure, and the Future,” *The Asia-Pacific Journal Japan Focus*, 8:32, pp.1-14; Paul O’Shea(2014) “Overestimating the “Power Shift”: The US Role in the Failure of the Democratic Party of Japan’s “Asia Pivot”,” *Asian Perspective*, 38, pp.435-459

작용하였다.¹⁷⁾ 이후 2010년 9월 발생한 중국어선 충돌사건, 그리고 2012년 이시하라(石原慎太郎) 도쿄도지사의 주도로 이루어진 센카쿠제도(尖閣諸島) 국유화 결정과 관련된 중일 양국의 충돌은 일본의 대외정책이 기존 자민당 정권의 방향으로의 회귀를 굳히는 계기가 되었다.¹⁸⁾

2.1 보편적 가치로서의 민주주의

민주당 정권기의 미일동맹에 대한 우려, 그리고 중국에 대한 군사적 우려를 바탕으로 2012년 8월 ‘제3차 아미티지-나이 보고서¹⁹⁾(이하 ‘제3차 보고서’)가 발표되었다. 제3차 보고서는 일본이 1류 국가가 되기 위해서 자위대에 대한 시대착오적 규제 해제가 필요하며, 이를 통해 국제사회의 일원이 되어야 한다고 제안하였다.

특히 그 중에서도 최근 미국의 중국에 대한 인식 및 대응의 변화에 주목할 필요가 있다. 2007년 2월 발표된 ‘제2차 아미티지-나이 보고서²⁰⁾(이하 제2차 보고서)’의 경우 중국의 부상 에 대한 우려를 하면서도 미일 대 중국의 대결구도를 회피할 필요가 있다고 제안하고 있다. 중국과 미국이 다른 가치관(value system)을 이유로 냉전과 같은 대결구도로 돌아간다면, 역내 안정과 중국의 긍정적 변화를 이끌어낼 수 없기 때문이다. 그러나 제3차 보고서의 경우는 미중관계, 혹은 미중일 관계와 같은 표현은 한 차례도 등장하지 않는다. 그 대신 민주주의가 전면 에 등장하며, 민주주의가 아닌 국가로서의 중국의 불안정성에 대해 민주주의 국가들이 어떻게 대응해야 할 것인가를 제안하고 있다. 제2차 보고서에서 피하고자 하던 대결구도가

17) 박철희는 후텐마 기지에 관련해 하토야마 수상이 봉착한 삼중 딜레마로서 다음을 제시하고 있다. 첫째, 후텐마 기지의 국외 및 현외 이전을 명시함으로써 오키나와 현민(県民)의 기대, 그리고 이미 이전을 수용한 헤노코(辺野古) 지역에서의 이전 반대 분위기에 직면했다. 둘째, 미군기지의 현외 이전 문제는 사민당(社民党)이 주도권을 쥐고 있었기 때문에, 후텐마 기지 문제의 주도권을 사민당에게 내주게 되었다. 셋째, 이미 양국 간에 합의한 문제에 대해 재협상을 요구한 것이기 때문에 미국 정부의 반발을 일으켰다. 또한 동북아시아 지역 전체에 대한 미국의 군사전략에 관련된 문제이기 때문에 미국에게 재협상 문제는 양보할 수 없는 성격의 문제였다.(박철희(2011)「일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당 간 경쟁의 불안정성」『국제·지역연구』20:1, pp.44-46) 하토야마 수상의 후텐마 기지 이전의 실패를 관료의 저항 등 일본 국내정치를 중심으로 분석한 연구는 전진호의 연구를 참조.(전진호(2010)「하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책: 자립과 동맹의 딜레마」『日本研究論叢』32, pp.147-168)

18) 이후 집권한 간 나오토(菅直人) 수상은 취임 이후 2010년 6월 “미일동맹이 일본외교의 기축임을 재확인 한다.”라고 밝혔으며(『日本經濟新聞』(2010년6월21日)), 노다 요시히코(野田佳彦) 수상은 2012년 5월 “미일동맹은 흔들리면 안 되며, 흔들리지 않음을 확신합니다.”라고 밝혔다.(『日テレ』(2012년5월1日))

19) 미국 정책 싱크탱크인 전략국제문제연구소(Center for Strategic and International Studies)에서 발간하는 정책제언보고서이며, 초당파적 지식인들에 의해 작성되었다. (Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye(2012), *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia*, *Center for Strategic and International Studies*)

20) Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye(2007), *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, *Center for Strategic and International Studies*.

선명하게 제시된 것이다. 제3차 보고서를 안보측면의 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째로 보고서는 한미일 간의 협력 및 연대를 강화해야 한다고 제안하고 있는데, 그 이유로서 세 국가는 민주주의 동맹관계(Democratic allies)이고 공통의 가치를 공유하기 때문이라고 주장하고 있다. 즉 ODA, 핵에너지 관리, 그리고 ‘중국의 부상’ 등의 ‘안보 이슈’와 같은 핵심 이슈를 공유하는 민주주의 한미일 3개국은 ‘자연스러운 동맹(Natural allies)’인 것이다. 따라서 중국의 군사적 능력과 공격성(Assertiveness)이라는 ‘진정한 전략적 도전(Genuine strategic challenges)’에 함께 대응해야 한다는 것이다. 이를 위해서 한일 간 역사적 문제의 해결을 위한 노력, 그리고 군사정보보호합의협정(GSOMIA) 및 물품역무상호제공협정(ACSA) 체결 교섭의 가속화 등의 한일 간 군사협력의 증진을 제안하였다.

둘째로 중국의 재부상(Re-rise of China)에 대해 언급하고 있는데, 보고서는 지정학적인 접근을 통해 이에 대응할 것을 주장하고 있다. 중국은 해상을 중심으로 한 자국의 핵심 이익을 확장하기 위해 접근할 것이며, 이에 대응하기 위해 미국은 ASEAN(Association of South-East Asean Nations), 2011년의 미국-일본-인도 전략대화 등을 통해 중국의 군사력 증강과 정치적 공격성에 대응해야 한다고 주장한다. 여기서 주목할 점은 신장·티베트의 소수민족 문제, 부정부패 문제 등 중국 내부에 다양한 사회적 문제가 산재하고 있으며, 이러한 사회적 모순을 공격적 대외정책의 원인으로 지적하고 있다는 점이다. 대내적 문제를 은폐하기 위해 중국은 더욱 더 극악한(Draconian) 정책 시행, 인권침해 문제의 악화, 1970년대 서양 국가들과의 정치적 합의의 약화로 나타날 것으로 예측하고 있으며, 이러한 중국의 불안정성에 맞서기 위해 미국은 주변 국가들과의 협의를 강화할 것을 주문하고 있다. 이는 중국의 평화로운 통합과 경쟁을 제안했던 제2차 보고서와는 전혀 다른 논조라는 점을 알 수 있다.

마지막으로 가장 주목할 부분인 미일동맹의 강화인데, 기존의 양국 간의 안보방위의 차원을 넘어서서 ‘가치를 공유하는 동맹’으로의 제언을 하고 있다. 미국과 일본은 ‘민주주의, 법치, 인권, 자유 시장경제’ 등의 가치를 공유하는 관계로서 국제적인 도전에 같이 대응한다고 서술하며, 구체적으로는 미얀마, 북한 문제, 그리고 정치적·종교 자유와 같은 인도주의적 이슈에 공동대처할 것을 강조하고 있다.

이와 같은 내용을 바탕으로 하여 보고서는 지역 내 새로운 안보전략을 제시하고 있는데, 이를 한 마디로 정의하면 ‘민주주의 동맹을 중심으로 한 지역연대’라고 할 수 있다. 위에서 서술하였듯이 일본은 지역 내 민주적 파트너인 인도, 호주, 필리핀, 대만 등의 국가들과 가치 및 이익의 공유를 통해 지속적으로 개입할 것을 주문하고 있다. 특히 중국의 주변 인근해역에 대한 공격적 주장에 대응하기 위해 주요 국가들 간의 연대 및 미일 간 해상 협력의 강화를 통해 대응해야 한다고 주장하고 있다. 즉 보고서의 내용을 요약하면 다음과 같다. 중국의

위협적 대외전략과 불확실성에 대응하기 위해, 동아시아 역내 민주주의 국가들 간의 연대를 강화할 필요가 있으며, 그 중심에는 미일동맹이 있다는 것이다.

2.2 양자동맹에서 다자동맹으로

마치 제3차 보고서의 질문에 응하려는 듯, 2012년 재집권한 아베 수상은 안보정책 수립을 위한 간담회 재개를 결정하였다. 이듬해인 2013년 2월 ‘안전보장의 법적기반 재구축에 관한 간담회(安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会)’라는 이름으로 간담회가 시작되었는데, 이는 이전 1차 아베 정권 시기였던 2007년의 동명의 간담회를 기반으로 한 것이었다.²¹⁾ 따라서 2007년 간담회를 먼저 살펴보고 2013년 간담회를 살펴보고자 한다.

2007년 간담회에서는 안보정책에 관한 일본정부의 기존 태도를 “사고 정지였다.”라고 비판하며, 헌법과 안보정책의 관계를 재정립할 필요가 있다고 주장하였다. 그리고 일본의 안전확보를 위해서 세 가지 요건, 즉 ① 일본 방위를 위한 억지와 대처, ② 주변사태로부터의 파급 방지, ③ 국제평화활동에 의한 예방이 필요하다고 주장했다. 그리고 이를 위해 일본의 안전보장상의 예측 가능한 문제를 다음과 같은 네 가지 유형, ① 공해에서의 미 함대 방호, ② 미국을 향해 발사될 우려가 있는 탄도미사일의 요격, ③ 국제적 평화활동시의 무기 사용, ④ 유엔 PKO(Peace-Keeping Operation, 평화유지활동) 활동 중인 타국 활동 등에 대한 후방지원으로 구분하였다. 5회에 걸친 간담회는 보고서 형태로 2008년 6월 제출되었다. 이 보고서에서는 4가지 유형의 문제를 1, 2번과 3, 4번의 두 가지로 분류하여, 전자는 ‘헌법해석의 변경을 통해’ 집단적 자위권을 행사함으로써, 후자는 ‘집단안전보장으로서의 참가가 헌법상 금지되지 않았다’는 입장을 취함으로써 해결할 것을 주장하고 있다.

2013년 간담회에서는 2007년 간담회 내용을 기반으로 하여 주로 구체적인 사례를 상정한 논의가 포함되는 등 한층 심화된 내용을 중심으로 논의가 진행되었다. 7회에 걸친 간담회 결과가 2014년 5월 보고서 형식으로 제출되는데, 이 보고서에서 가장 주목해야 할 점은 ‘후방지원의 확대’에 대한 검토 필요성을 지적한 부분이다. 구체적으로는 기존 ‘주변사태법(周辺事態法)²²⁾’에서의 두 가지 한계, ① ‘일본 주변’이라는 지리적 제약, 그리고 ② 미일안보조약의

21) 두 간담회의 명칭은 동일하기 때문에, 이하 2007년의 간담회를 ‘2007년 간담회’, 2013년의 간담회를 ‘2013년 간담회’라고 칭한다. 본 간담회 분석에 사용된 보고서 및 회의 자료는 수상관저 홈페이지의 자료를 참고하였다.

(『首相官邸ホームページ』2007年懇談会: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/index.html>, 2013年懇談会: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2>)

22) 주변사태법은 1999년 성립되었으며, 일본 주변지역에서 일본 안보에 중요한 영향을 미치는 사태에 대비하고자 하는 법이다. 본 법안은 미일안보조약의 목적달성을 위해 활동하는 미군에 대해 ‘후방지역’

목적달성을 위해 활동 중인 ‘미군’에 한한다는 제약을 넘어서는 필요가 있다고 역설한 부분이 다²³⁾. 이를 통해 좀 더 넓은 지역에서 다양한 국적의 군대에게 필요한 지원을 제공할 필요가 있음을 지적하였다.

그 이외에도 일본의 집단적 자위권 행사, 군사적 조치를 동반하는 유엔 집단안보조치의 참가, PKO활동 참여의 확대를 위한 법제정비의 필요성 등에 대해 주장하였다. 즉 기존의 미일동맹의 강화라는 양자관계 중심이 아니라 주변 국가들과의 협력이 중점적으로 검토되었다는 것이다.

2014년 7월 1일 아베 정권의 각의결정은 이와 같은 논의가 기반이 되었다.²⁴⁾ 일본 정부가 발표한 각의결정문에 따르면, 북한의 미사일 및 핵 위협, 중국의 군사적 부상 등 안보환경이 변화하였으며, 이에 대비하기 위한 법제 정비 방향을 세 가지로 정리하여 제시하였다. 첫째, ‘무력공격에 이르지 않는 침해의 대처(武力攻撃に至らない侵害への対処)’이며, 이도(離島) 등에서 발생하는 불법행위, 즉 그레이 존(グレーゾーン)에 해당하는 행위에 대처하기 위해 관련 부처 간 정비를 시행할 것이라고 밝혔다. 둘째, ‘국제사회의 평화와 안정에 대한 공헌(国際社会の平和と安定への一層の貢献)’인데, 기존 ‘무력행사와의 일체화(武力行使との一体化)’²⁵⁾에 대한 입장을 완화시켜, 자위대를 통한 지원 내용 및 범위를 확대할 것을 밝혔다.

셋째, 이번 각의결정의 핵심이라고 할 수 있는 ‘헌법 9조 하에서 허용되는 자위조치(憲法第9条の下で許容される自衛の措置)’인데, 기존 자위권 발동의 3요소 중 제1요소를 완화하여 일본과 ‘밀접한 관련이 있는 타국’에 대한 공격을 자위권 발동의 요소로서 제한적으로 포함되게 되었다.²⁶⁾ 이를 통해 일본이 아닌 ‘미국’에 대한 타국 공격을 근거로 자위대 출동이 가능하게 되었다.

에서 물품 및 역무 제공을 할 것을 규정하고 있다. 그 중에서도 후방지역은 ‘일본 영역 및 현재 전투행위가 행해지지 않으며, 그곳에서 실시되는 활동 기간 중 전투행위가 행해지지 않을 것이라고 인정되는 일본 주변의 영해(해양법에 관한 유엔조약이 규정하는 배타적 경제수역을 포함) 및 상공을 포함하는 범위를 말한다.’고 규정하고 있다.

23) 渡辺治(2002)『9.11事件と日本の対外・国内政策』山内敏弘『有事法制を檢討する』法律文化社, pp.24-25

24) 각의결정문은 수상관저 홈페이지 자료를 이용하였다.

(『首相官邸ホームページ』<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>)

25) 일본 외무성에 따르면 ‘일체화(Ittaika)’와 ‘무력행사(Use of Force)’를 구별하고 있는데, 이는 일본국헌법이 무력행사를 금지하고 있기 때문이다. 즉 ‘무력행사와의 일체화(Ittaika with the Use of Force)’가 불가능하기 때문에, 무력공격이 일어나지 않고 있는 ‘후방지역(後方地域, Non-combat Area)’에서의 지원만으로 한정한다고 설명하고 있다. 흥미로운 점은 ‘일체화’라는 개념을 영어로 번역하기 힘들기 때문에, 외무성도 일체화의 일본 발음 그대로 알파벳으로 표기하였다는 것이다.

(『外務省ホームページ』http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html)

26) 기존 자위권 발동의 3요소 중 제1요소는 ‘일본에 대한 급박하고 부정한(急迫不正) 침략’이었는데, 이번 각의결정을 통해 ‘일본과 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여, 이에 의해 일본의 존립이 위협받고, 국민의 생명, 자유 및 행복추구의 권리가 근본부터 뒤집힐 명백한 위험이 있는 경우’로 바뀌었다. 그 외의 제2요소인 ‘이를 배제하기 위한 다른 적절한 수단이 없을 경우’, 제3요소인 ‘필요최소

이러한 일본의 법제검토 움직임과 함께, 미일 양국은 가이드라인 개정을 통해 미일동맹의 변화를 위한 움직임을 본격화하였다. 양국은 2013년 개최된 미일안전보장협의위원회(통칭 ‘2+2회의’)에서 공동발표를 통해 미일 가이드라인의 개정을 밝혔으며, 한 차례 회의를 거쳐 2015년 4월에 개정안이 발표되었다.²⁷⁾ 본 개정안은 일본을 둘러싼 안보환경의 변화에 대비하기 위해 미일동맹을 강화할 필요성이 있다고 주장하였다. 그리고 지금까지의 미일 양국의 논의에 기반을 둔 내용, 즉 미일 간 양자동맹의 강화, 일본 안보정책상의 제약 해소, 그리고 미군 이외의 군대에 대한 지원을 골자로 하고 있다. 이러한 특징은 1997년의 가이드라인 개정²⁸⁾과 비교하면 더욱 명확하게 드러나기 때문에, 두 개정의 내용 비교를 중심으로 살펴보고자 한다.²⁹⁾

첫 번째로 1997년 개정의 경우 ① 평시 협력, ② 일본에 대한 무력공격 발생 시의 대처, ③ 일본 주변지역에서의 위협에 대비한 ‘주변사태’시의 협력의 세 가지로 규정하였다. 즉 일본 및 일본 주변의 상황에 대한 협의로 한정되었던 것이다. 그러나 2015년 개정에서는 ① 평시 협력, ② 일본에 대한 무력공격에의 대처행동, ③ 일본의 평화안전에 대해 발생하는 위협에의 대처, ④ 일본 이외의 국가에 대한 무력공격에의 대처행동, ⑤ 일본 내 대규모 재해에의 대처협력의 다섯 가지를 들었으며, 이전보다 폭 넓고 다양한 상황에 대한 협력을 규정하였다.

두 번째로 2015년 개정에서 ‘중요영향사태(重要影響事態)’라는 개념의 도입을 통해 일본의 후방지원 범위의 지리적 제약이 해소되었다. 1997년 도입된 ‘주변사태’ 개념 및 1999년 성립된 ‘주변사태법’은 말 그대로 ‘일본의 주변지역(わが国周辺の地域)’에서 발생한 분쟁에만 적용되는 법안이었다.³⁰⁾ 그러나 이번 ‘중요영향사태’의 경우 발생지역이 아닌 사건의 ‘성격’에 주목하여, 일본의 평화와 안전에 중요한 영향을 끼치는 경우에 미일동맹이 함께 대처한다고 규정하였다. 이를 통해 기존 주변사태법의 지리적 제약을 극복하고 미일동맹이 전세계적인 범위로 활동하기 위한 기반을 마련했다.³¹⁾

한 의 실행행사에 그쳐야 한다’ 는 그대로 유지되었다.

27) 정식 명칭은 ‘변화하는 안보환경에 대비하기 위한 더욱 강한 동맹(変化する安全保障環境のためのより力強い同盟)’이다. (『外務省ホームページ』www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078185.pdf)

28) 『外務省ホームページ』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html>

29) 이하 1997년의 미일가이드라인 개정은 ‘1997년 개정’, 2015년의 미일가이드라인 개정은 ‘2015년 개정’으로 칭한다.

30) 물론 주변사태법이 적용되는 지리적 한계가 명확히 제시된 것은 아니나, 1999년 4월 국회에서 오부치(小淵恵三) 수상은 “예를 들어 중동이나 인도양에서의 문제는 현실적으로 상정하고 있지 않다.”라고 밝혀, 사실상 지리적 제약이 있음을 간접적으로 밝힌 적이 있다.

31) 아베 수상은 국회에서 “중동이나 인도양 등의 지역에서 심각한 군사적 긴장상태나 무력충돌이 발생하여, 일본으로 물자를 나르는 일본선박에 심각한 영향을 미칠 가능성이 있으며, 또한 미국 등이 이러한 사태에 대응하기 위해 활동하는 상황이 발생했을 경우, 그 외의 상황을 감안하여 중요영향사태에 해당할 수 있다.”고 밝혔다. (参議院「我が国および国際社会の平和と安全法制に関する特別委員会」2015年6月

세 번째로 이번 2015년 개정의 가장 중요한 변화인 ‘타국에 대한 대처’의 논의가 포함되었다. 물론 이전에도 PKO활동 중인 국가들에 대한 후방지원이 논의되었던 적은 있었으나, 일본에 대한 직접적인 무력공격이 발생했을 경우에 한해서 논의되어왔다. 그러나 2015년 개정에서는 ‘일본 이외의 국가에 대한 무력공격에의 대처행동’이라는 항목을 통해, 일본 뿐 아니라 ‘미국’, 그리고 ‘제3국에 대한 무력공격’에 대처하기 위한 미일 양국의 협력을 규정하였다. 이를 통해 무력공격에 대처행동을 하고 있는 타국과 적절히 협력할 것을 명시한 것이다.

여기서 주목해야 할 점은 2014년 헌법9조에 대한 일본정부의 공식해석 변경에서 미군의 예를 들어 주로 설명하였기 때문에 ‘미군에 대한 공격’을 자위권 발동의 새로운 근거로 인식하는 경우가 많으나, 사실은 ‘일본과 밀접한 관계인 타국’에 대한 공격을 대상으로 자위권의 발동을 규정한 것이라는 점이다. 향후 일본정부에게 ‘밀접한 관계’에 대한 정치적 해석의 여지를 남겨놓은 표현이라고 할 수 있다.

3. 다자간 협력을 위한 ‘평화안전법제’

상대적으로 안정적인 지지율을 바탕으로 아베정권의 안보정책은 의욕적으로 추진되었으나, 이에 대한 국내 상황은 매우 부정적이었다. 일본 전국 300여 곳 이상에서 법제 추진에 반대하는 데모가 발생하였으며³²⁾, 특히 젊은 학생들을 중심으로 한 단체인 ‘SEALDs’를 중심으로 법제 반대운동이 활발히 진행되었다. 이에 힘입어 민주당, 공명당(公明党)을 비롯한 야당의 반대의 목소리가 커졌으며, 2015년 6월 열린 중의원 헌법심사회에서 자민당의 추천으로 참고인으로 참석한 헌법학자 3인의 ‘위헌(違憲) 견해’의 표명³³⁾은, 평화안전법제와 헌법과의 관계에 대한 논란을 재점화 하였다³⁴⁾. 이러한 배경을 통해 법제에 대한 국내 여론 및 정부에 대한 지지율에 악영향을 끼치기 시작하였고³⁵⁾, 이를 근거로 법제 성립에 대한 부정적 예측이

1) 이는 기존 주변사태법에 관한 오부치 수상의 답변 등에서 상정하고 있던 실질적인 지리적 제약의 해소를 나타내는 것이다. 또한 아베 수상은 ‘미국 등’이라는 표현을 사용함으로써, 향후 미국 뿐 아니라 타국에 대한 후방지원의 가능성도 열어두었음을 확인할 수 있다.

32) 특히 8월 30일의 경우 일본 경찰발표에 따르면 국회 앞에 모인 인원만 3만 3천여 명에 달한다고 밝혔다. (『朝日新聞』2015년 8월 30일)

33) 「安保法制、3学者全員「違憲」憲法審査会で見解」(『朝日新聞』2015년 6월 5일)

34) 이후에도 2015년 6월 22일 중의원 평화안전법제 특별위원회에서의 참고인 질의에서도 전 내각법제국 장관인 사카다(阪田雅裕), 미야자키(宮崎礼彦)도 법제가 헌법9조를 위반하고 있다고 비판하였다. (『日本經濟新聞』2015년 6월 22일)

35) 헌법 관련 전문가들의 잇따른 ‘위헌’ 의견에 의해, 교도통신의 여론조사에 따르면 아베정권의 ‘안보법제에 대한 설명이 부족’하다고 대답한 인원이 압도적으로 높았다.(충분14.2%, 부족81.4%) 또한 안보법제의

있따랐다.³⁶⁾ 그럼에도 불구하고 법제 성립을 향한 아베정권의 노력을 막을 수 없었다.³⁷⁾ 아베 정부는 민주당을 제외한 다섯 야당³⁸⁾의 협상을 통해 법제에 관한 합의를 이루어내었으며³⁹⁾, 결국 2015년 9월 17일 참의원에서 가결됨으로써 평화안전법제가 성립하게 되었다.⁴⁰⁾

평화안전법제는 크게 세 가지로 구성되어 있다. 첫째는 자위대법 등 기존 법안의 일부를 수정하는 ‘평화안전법제정비법’, 둘째는 외국 군대에 대한 일본의 협력지원활동 등을 규정한 ‘국제평화지원법’, 그리고 평화안전법제정비법에 의한 법안 수정에 맞춘 기술(記述) 수정으로 이루어져 있다. 이를 주요 개념을 중심으로 두 가지로 나누어 분석하면 다음과 같다.

3.1 자위대 활동의 범위와 대상의 확장

첫 번째는 이번 평화안전법제 전체에서 가장 중요하고 논란이 많았던 ‘집단적 자위권의 제한적 행사’와 관련된 내용으로, ‘미군등행동관련조치법(米軍等行動関連措置法)⁴¹⁾’과 ‘자위대법’ 일부에 대한 수정이 해당된다. 이전 고이즈미(小泉純一郎) 정권 하에서 성립된 유사법제(有事法制)⁴²⁾의 가장 중요한 법제인 ‘무력공격사태법(武力攻撃事態法)’의 경우는 ‘일본에

성립에 따라 자위대의 전쟁연루 위험이 높아진다는 대답이 대다수(68.0%)였다. 이와 같은 안보법제에 대한 부정적 의견은 아베정권의 지지율의 하락으로 이어졌다. 4월 지지율(지지52.8%, 지지안함34.9%, 교도통신)과 7월 지지율(지지35%, 지지안함51%, 마이니치)의 차이를 고려하면 명확한 차이를 확인할 수 있다.

- 36) 특히 당시 참의원과 중의원의 과반여당이 서로 다른 ‘뒤틀림 국회(ねじれ国会)’상태였기 때문에, 중의원을 통과시켜도 참의원을 통과하지 못할 것이라는 예측이 지배적이었다. 그래서 참의원에서 60일 이내에 체결되지 않아 돌아온 법안을 중의원의 2/3의 찬성으로 한 번 더 가결시키면 법안이 성립된다는 ‘60일 룰(60日ルール)’을 이용해 법안을 성립시킬 것이라는 예측이 대두되었다. 그러나 자민당은 공명당을 비롯한 5개 야당과의 합의서를 통한 합의를 성공시켜, 참의원에서도 찬성다수로 가결되었다.
- 37) 이기태는 집단적 자위권 행사를 둘러싼 공명당과 아베 정권의 협상과정을 분석하였으며, 공명당은 당 이념보다 ‘조직방어 논리’를 우선해서 집단적 자위권 행사에 타협하였다고 설명하였다. (이기태 (2015)「일본 공명당과 집단적 자위권 행사 용인 문제」『한일군사문화연구』20, pp.3-27)
- 38) 자민당, 공명당, 일본을 건강하게 하는 당(日本を元気にする会), 차세대당(次世代の党), 신당개혁(新党改革).
- 39) 존립위기사태의 인정은 무력공격을 당한 국가의 요청 및 동의를 전제되어야 한다는 점, 무력공격사태가 아닌 존립위기사태에만 해당하는 경우의 방위출동에는 예외 없이 국회의 사전승인이 필요하다는 점 등의 내용이 포함되었다. (「평화안전법제에 대한 합의서(平和安全法制についての合意書)」(『内閣官房ホームページ』<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/heiwaanzenhouseigouisyo.pdf>)
- 40) 평화안전법제의 정식 명칭은 ‘일본 및 국제사회의 평화·안전의 확보에 이바지하기 위한 자위대법 등의 일부를 개정하는 법률(我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律)’이다. 법안분석은 일본 내각관방 홈페이지의 자료를 이용하였다. (『内閣官房ホームページ』http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html)
- 41) 수정 이전에는 ‘미군행동관련조치법’였으며, 이번 법제를 통해 ‘등(等)’이라는 표현이 추가되었다.
- 42) 유사법제는 2003년에 유사3법(무력공격사태법, 안전보장회의설치법 개정법, 자위대법 및 방위청 직원의 급료 등에 관한 법률 개정법)과 유사7법(국민보호법, 미군행동관련조치법, 특정공공시설이용법, 국제인도법위반처벌법, 해상운송규제법, 포로취급법, 자위대 개정법)으로 나뉘어 성립되었다. 그중에서도

대한 공격'에 '미일동맹'의 대응에 대한 법안이었다.⁴³⁾

그러나 이번 평화안전법제정비법에서 '존립위기사태(存立危機事態)'라는 개념을 통해, 일본에 대한 무력공격 뿐 아니라 '일본과 밀접한 관련이 있는 타국'에 대한 무력공격에도 자위대법 수정을 통해 방위출동 및 무력행사를 할 수 있도록 규정하였으며, 미군 뿐 아니라 타국 군대에 대한 물자 및 시설제공 등을 통해 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하였다.⁴⁴⁾ 그리고 '해상운송규제법'도 존립위기사태에서 작동하게 되었으며, 일본 주변의 영해 뿐 아니라 외국 정부의 동의를 전제로 한 해당 국가의 영해 및 공해까지 포함하게 되었다. 또한 특정공공시설 이용법의 적용대상이 외국군대로 확대되어, 일본 지방자치체가 관리하는 항만, 비행장등을 이용할 수 있게 되었다.

두 번째로 이전 장에서 다룬 '중요영향사태'라는 개념이 도입되었으며, 이를 통해 지원 대상의 확대 뿐 아니라 기존의 지리적 한계의 극복이 이루어졌다. 기존 '주변사태법'이 '중요영향사태법'으로 바뀜으로써, 일본 주변이라는 지리적 기준이 아닌 '사건의 성격'을 기준으로 자위대의 행동 기준이 변화하였다. 또한 미일안보조약 뿐 아니라 '유엔헌장의 목적달성'을 위해 행동중인 '외국군'에 대한 지원도 가능하도록 변화하였다. 마찬가지로 논리로 '선박검사활동법'의 경우도 선박검사 활동의 기준이 일본 주변해역이라는 지리적 기준이 아니라, 국제사회의 평화와 안전 확보를 위해서라고 하는 사건의 성격에 의거한 기준으로 변화하였다. 또한 중요영향사태에 해당한다면, 외국 정부의 허락을 전제로 외국 영역에서의 활동 또한 가능하게 되었다.

3.2 국제협력활동의 강화

다음으로 국제협력활동에 관련한 변화는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째로 신설된 '국제평화지원법'은 국제사회의 평화 및 안전을 위해 공동대처하는 '국제평화공동대처사태'에 대해 후방지원을 실시하는 것을 규정한 법안이다. 이 법안을 통해 유엔 결의에 의거한

'무력공격사태법'의 경우 무력공격이 일어나지 않은 '무력공격예측사태(武力攻撃予測事態)'에서도 자위대에 의한 방어시설 구축 및 '무력공격사태 등 대처본부'의 설치와 같은 대응이 가능하도록 규정하였으며, 일본 정부가 지금까지 고수해 온 전수방위(專守防衛)원칙에 위배된다는 논란을 일으켰다. 또한 자위대가 미군과 함께 작전을 수행하는 도중 공격을 받았을 때 반격의 권리가 인정되면 집단적 자위권의 행사에 해당할 수도 있기 때문에, 유사법제 성립 과정에서 헌법9조와의 관계에 대한 논쟁이 이루어졌다. 아베 수상과는 달리 고이즈미 수상은 "무력공격사태법은 자위 조치를 위한 법안이며, 집단적 자위권 행사가 아니다. 따라서 위헌이 아니다."라는 태도를 고수하였다.

43) 무력공격사태법에서의 '무력공격'의 정의는 '일본에 대한 외부로부터의 무력공격'이다.

44) 단 존립위기사태에 대한 자위대의 조치에서 일본에 대한 직접공격, 물리적 피해를 염두에 둔 조치(방어 시설 구축, 긴급통행, 물자 징발 등)는 제외되었다.

자위대의 협력지원활동, 수색구조활동 및 선박조사활동 등이 가능하도록 변경되었다. 하지만 중요영향사태 때와 마찬가지로 무력과의 일체화는 금지되며, 국회의 사전승인이 예외 없이 요구된다는 제약은 적용되었다.

두 번째로 PKO법안에 관한 수정은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째로 ‘국제연계평화안 전활동’이 신설되었는데, 유엔이 직접 관여하지 않더라도, 유럽연합과 같은 국제기관의 요청이 있다면 PKO원칙⁴⁵⁾의 준수 하에 지원활동에 참여할 수 있도록 변경되었다. 둘째로 분쟁지역에서의 임무에서 반드시 필요한 무기사용권한의 확대가 이루어졌다는 점도 주목할 만하다. 그 중에서도 가장 논란이 많았던 것이 ‘긴급경호(駆け付け警護)’인데, 긴급경호는 PKO활동 중인 자위대가 타국군 혹은 NGO 등의 민간인의 긴급한 위험을 막기 위해 긴급히 무기를 사용하는 경우를 말한다. 이는 자위대의 기본 무기사용 수칙인 ‘최소한의 자기방어’를 넘어서는 무기 사용이며, 기존에는 최소한의 범위를 넘어서거나 집단적 자위권 행사에 해당한다고 하여 금지되었다. 그러나 이번 법제를 통해 자위대의 권한이 확대되었으며, 이를 통해 자위대가 ‘안전확보업무’와 같이 더 넓은 범위의 임무를 담당할 수 있도록 변화하였다.

4. 결론 및 함의

지금까지 일본의 안보정책 변화를 아베 정권의 대응을 중심으로 검토하였으며, 기존의 양자관계 중심의 관점으로는 분석에 한계가 있음을 확인하였다. 물론 중일관계의 충돌에 대해 미일관계의 강화를 통한 대응이라고 분석할 수도 있으나, 이는 평화안전법제와 법제 성립에 관한 미일 양국의 대응의 일부분만을 설명하게 된다. 즉 안보정책 논의에서 드러나는 지정학적 사고와 이를 뒷받침하는 ‘민주주의’라는 특징을 놓치게 된다는 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 제2차 아베정권의 안보정책의 변화는 미일동맹의 강화라는 양자 관계를 넘어서 다양한 국가들과의 협력을 중심으로 한 다자 관계를 향한 변화라는 점이다. 중요영향사태의 도입을 통해 일본 이외의 국가에 대한 공격에도 대응하기 위한 법적 준비가 이루어졌으며, 또한 미국 이외의 국가에 대한 지원 및 협력까지 법으로 규정하게 되었다. 물론 무력행사화의

45) ①분쟁 당사자 간에 정전 합의가 성립되어 있을 것, ②해당 지역에 속한 나라를 포함한 분쟁당사자가 PKO 및 일본의 참가에 동의할 것, ③중립적 입장을 엄수할 것, ④상기의 기본원칙을 만족시키지 못하는 경우에는 부대를 철수할 수 있을 것, ⑤무기 사용은 요원의 생명 등의 방어를 위해 필요최소한에 한할 것.

일체화의 금지와 같은 기존 일본의 안보정책이 보이고 있는 제약은 여전히 존재하고 있으며, 이른바 ‘보통국가(普通の国)’로의 길은 아직 멀었다고 할 수도 있다.⁴⁶⁾ 그러나 앞으로 일본이 다국가간 군사적 협력을 포함한 국제협력을 위한 기반을 마련했다는 점에 주목해야 한다.

둘째, 일본의 다자간 협력의 기저에는 민주주의가 강력한 영향력을 행사하고 있으며, 이를 통해 중국에 대항한 협력의 정당성, 그리고 중국 봉쇄의 당위성을 획득하고 있다. 그러나 이는 지정학적 단층을 심화시킨다는 커다란 문제점을 낳게 된다. 민주주의를 통한 협력은 필연적으로 비민주주의 국가들을 타자화하게 되며, 국가 간 협력의 가능성을 닫아버리게 된다. 왜냐하면 중일 양국의 갈등의 원인을 ‘체제 차이’로서 규정하게 되면 해결 방안은 ‘민주주의가 되는 것’ 이외에는 존재하지 않기 때문이다.⁴⁷⁾

동북아시아에서 민주주의라는 진영논리가 규정하는 지정학 게임의 결과는 명백하다. 최근의 중일관계는 경제, 정치, 문화 등 다양한 차원의 협력 가능성은 매몰된 채, 이질적 체제에 기인한 뿌리 깊은 불신만이 상호간 안보딜레마를 증대시키고 있다. 이는 역내 안보불안을 증대시키고 있을 뿐만 아니라, 일본 대외정책의 유연한 대응을 저해하는 요소로도 작용하고 있다.

이러한 현재 상황을 해결하기 위해서는 중일 양국이 지정학 게임에서 빠져나오는 것이 가장 중요하다. 이를 위해 제일 중요한 것은 양국 간에 이념이 아닌 경제적·실용적인 접근을 시도하는 것이다. 센카쿠 문제가 양국의 군사충돌의 위협까지 예상하게 할 만큼 본격적으로 부상한 것에는 일본의 강경한 태도도 주요한 원인으로 작용하였다⁴⁸⁾. 이러한 강경한 태도는 국내정치에서의 지지를 획득에는 도움이 될 수 있으나, 중일관계의 훼손 및 안보위협을 증대라는 측면을 고려하면 국익을 위한 선택이라고 하기는 힘들다. 따라서 이념·체제의 차이를

46) 호농과 모치즈키는 일본의 ‘보통국가화’를 미국의 다른 주요 동맹국(호주, 캐나다, 한국 등)들과 비교한 결과, 많은 제약이 여전히 보인다고 지적하였다. 따라서 미국은 일본에게 많은 것을 바라면 안 된다고 결론지었다.(Jeffrey W. Hornung and Mike M. Mochizuki(2016) “Japan: Still An Exceptional U.S. Ally,” *The Washington Quarterly*, 39:1, pp.95-116)

47) 월트는 미국이 ‘반미적 운동’이라는 명칭을 통해 국가를 묶는 행위를 버릴 필요가 있다고 주장하였다. 그 이유로서 첫째로는 잠재적으로 관계 개선이 가능한 국가들과의 협력을 막기 때문이며, 둘째는 그 국가들 간의 협력을 통한 사태 악화를 불러일으킬 수 있다는 점을 들었다.(Stephen M. Walt(2000) “Keeping the World “Off-balance”: Self-restraint and U.S. Foreign Policy,” *Harvard University, John F. Kennedy School of Government*, pp.121-154)

48) 2012년 9월 민주당의 노다(野田佳彦) 정권에서 결정된 센카쿠 제도 국유화 결정은, 중국 측 입장에서 보면 기존의 센카쿠문제에 대한 현상유지, 즉 ‘다나아게(棚上げ, 뒤로 미룬다는 뜻)’를 중단한 것이었다. 이후 2013년 7월 시진핑(習近平) 주석이 “(영토문제에 관해서) ‘주권은 우리에게 있으나, 쟁의(爭議)는 뒤로 미루고 공동개발 한다’는 입장을 견지한다.”고 밝혔다.(菅米地真理(2015)「尖閣諸島をめぐる「領有権問題」否定の起源—政策的解決への可能性—」『公共政策志林』3, p.148) 아베 수상은 이를 거부하고 센카쿠에 대한 실효지배 강화라는 선택을 하였다. 또한 중국의 이러한 시도를 현상변경으로 규정하였으며, 이는 중국 내부에 존재하는 모순을 바깥으로 돌리기 위한 것이라고 비난하였다.(서승원(2017)「아베 정권 시기 일본의 대중국 전략적 사고에 관한 고찰」『아세아연구』60:2, pp.268-269)

강조함으로써 민족주의적 감정을 자극하는 행위를 중지해야 한다.

【參考文獻】

국문 논문, 서적

김준섭(2016)「신안보법제 성립의 의미에 관한 고찰 - 집단적 자위권 행사 문제를 중심으로」『일본학보』109, pp.217-233

박영준(2015)「일본 아베정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보 법제에 대한 종합적 이해」『아세아연구』162, pp.6-41

박창건(2016)「미중간 해양질서 충돌에 따른 일본의 해양 전략 : 방어적 해양 거버넌스」『일본연구논총』44, pp.161-181

박철휘(2011)「일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당 간 경쟁의 불안정성」『국제·지역연구』20:1, pp.31-59.

서승원(2014)「시진핑과 아베 신조의 중일 관계: 군사·안보적 고려, 지정학적 환원주의, 그리고 민족주의 게임」『일본연구논총』39, pp.153-186

서승원(2017)「아베 정권 시기 일본의 대중국 전략적 사고에 관한 고찰」『아세아연구』60:2, pp.264-300

이기태(2015)「일본 공명당과 집단적 자위권 행사 용인 문제」『한일군사문화연구』20, pp.3-27

전진호(2010)「하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책: 자립과 동맹의 딜레마」『日本研究論叢』32, pp.147-168

지상현·폴린 플린트「지정학의 재발견과 비판적 재구성」『공간과 사회』31, pp.160-199.

최운도(2016)「미일관계와 일본의 국가전략 : 전후체제로부터의 탈각?」『일본연구논총』44, pp.215-240

필립 모로 드파르퀴(1997)『지정학 입문: 공간과 권력의 정치학』새물결.

이호재 외(1998)「민주평화, 전쟁, 유럽안보의 미래」『유럽통합과 신유럽 안보질서』민음사

일문 논문, 서적

笹米地眞理(2015)「尖閣諸島をめぐる「領有権問題」否定の起源—政策的解決への可能性—」『公共政策志林』3, pp.139-153

鳩山由紀夫(2009)「特別寄稿・私の政治哲学: 祖父・一郎に学んだ「友愛」という戦いの旗印」『Voice』PHP研究所, pp.132-141

渡辺治(2002)「9.11事件と日本の対外・国内政策」山内敏弘『有事法制を検討する』法律文化社

영문 논문, 서적

Adam P. Liff (2015) “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary,” *The Washington Quarterly*, summer, pp.79-99

Andrew L. Oros (2014) “Japan’s Strategic Culture: Security Identity in a Fourth Modern Incarnation?,” *Contemporary Security Policy*, 35:2, pp.227-248

Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye(2007), *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, *Center for Strategic and International Studies*.

_____ (2012), *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia*, *Center for Strategic and International Studies*.

David Arase (2007) “Japan, the Active State?: Security Policy after 9/11,” *Asian Survey*, 47:4, 560-583

Gerard Toal (1994) “Problematizing Geopolitics: Survey, Statesmanship and Strategy,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, 19:3, pp.259-272

Giulio Pugliese (2017) “Kantei diplomacy? Japan’s hybrid leadership in foreign and security policy,” *The Pacific*

Review, 30:2, 152-168

Graham Allison (2017) “The Thucydides Trap,” *Foreign Policy*, 224, pp.80-81

Gregory J. Moore (2017) “Avoiding a Thucydides Trap in Sino-American Relations (…and 7 Reasons Why that Might be Difficult),” *Asian Security*, 13:2, pp.98-115

Ilai Z. Saltzman (2015) “Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan’s Security Policy Emancipation,” *Contemporary Security Policy*, 36:3, pp.498-527

Jitsuro Terashima(2010) “The US-Japan Alliance Must Evolve: The Futenma Flip-Flop, the Hatoyama Failure, and the Future,” *The Asia-Pacific Journal Japan Focus*, 8:32, pp.1-14

Jeffrey W. Hornung and Mike M. Mochizuki (2016) “Japan: Still An Exceptional U.S. Ally,” *The Washington Quarterly*, 39:1, pp.95-116

John Agnew (2012) “Looking Back to Look Forward: Chinese Geopolitical Narratives and China’s Past,” *Eurasian Geography and Economics*, 53:3, pp.301-314

Michael Doyle (1986) “Liberalism and World Politics,” *American Politics Science Review*, 80:4, pp.1151-1169.

Paul O’Shea(2014) “Overestimating the “Power Shift”: The US Role in the Failure of the Democratic Party of Japan’s “Asia Pivot”,” *Asian Perspective*, 38, pp.435-459

Rikki Kersten (2016) “Contextualising Australia-Japan security cooperation: the normative framing of Japanese security policy,” *Australian Journal of International Affairs*, 70:1, pp.6-23.

Robert S. Ross (2014) “The Revival of Geopolitics in East Asia - Why and How?,” *Global Asia*, 9:3, pp.8-14.

Stephen M. Walt (2000) “Keeping the World “Off-balance”: Self-restraint and U.S. Foreign Policy,” *Harvard University, John F. Kennedy School of Government*, pp.121-154

신문자료

『New Straits Times』

『朝日新聞』

『日本經濟新聞』

『日テレ』

홈페이지 자료(논문 내 모든 자료의 최종 검색일은 2017년 6월 9일)

『首相官邸ホームページ』

『外務省ホームページ』

『内閣官房ホームページ』

『民主党ホームページ』

논문투고일 : 2017년 06월 19일

심사개시일 : 2017년 07월 17일

1차 수정일 : 2017년 08월 05일

2차 수정일 : 2017년 08월 10일

게재확정일 : 2017년 08월 17일

< 要 旨 >**지정학 게임과 일본 안보정책의 비판적 검토**

- 제2차 아베 정권의 안보정책을 중심으로 -

김승현

최근 아베 정권의 안보정책 변화와 동북아시아 지역의 갈등을 심화시키는 매커니즘은 무엇인가? 기존의 현실주의적 연구나 일본 국내정치 중심의 분석은 중일 간 ‘지정학 게임’의 양상, 즉 지정학 논리와 ‘민주주의’라는 진영논리가 결합하여 중일 양국 간 대립을 심화시키고 있다는 점을 분석하는데 한계가 있다. 따라서 미일 양국의 지정학적 사고와 진영논리, 그리고 일본의 안보정책과의 관계를 분석하고자 한다.

미국은 ‘제3차 아미티지-나이 보고서’를 통해 민주주의를 공유하는 국가의 협력으로 중국의 부상에 대비해야 함을 주장하였다. 2012년 집권한 아베 정권도 ‘안보보장의 법적기반 재구축에 관한 간담회’를 통해 다국간 협력이 본격적으로 논의되기 시작하였다. 이를 토대로 2014년도의 헌법9조 해석변경을 결정함으로써 제한적으로 집단적자위권의 행사를 각의결정 하였으며, 2015년 ‘평화안전법제’가 성립되었다.

평화안전법제는 다음과 같이 일본 안보정책의 제약을 일정부분 해소하였다. 첫째, 중요영향사태는 일본 주변이라는 지리가 아닌 사건의 성격을 기준으로 대응여부를 결정하도록 변화하였다. 둘째, 존립위기사태는 미국 및 일본과 밀접한 타국에 대한 공격에 대응할 수 있도록 규정하였다.

이와 같은 논의를 통해 아베정권의 안보정책 변화의 의의는 다음과 같다. 첫째, 이번 안보정책 변화는 다자간 협력을 향한 변화라는 점이다. 둘째, 다자간 협력 논의의 기저에는 ‘민주주의’가 존재하고 있다. 진영논리가 규정하는 지정학 게임은 중국을 타자화하며, 결과적으로 중일 양국 및 역내 안보환경을 악화시키고 있다. 따라서 일본은 지정학 게임으로부터 빠져나와야 한다.

Geopolitical Games and Critical Review of Japanese Security Policy

- Focusing on the Security Policy of the Second Abe Administration -

Kim, Seung-Hyun

What changes the security policy of the second abe administration and exacerbates tension in Northeast Asia? Previous studies on this were mainly based on a realistic perspective or focusing on the domestic politics in Japan. These studies, however, can not analyze the ‘geopolitical game’ between the two countries. In order to verify the game, the relationship between the geopolitical logic of the U.S.-Japan alliance and Japan’s security policy should be analyzed.

‘The Armitage-Nye Report’, published in 2012, argued that democratic countries should cooperate in order to prepare the rise of China. Abe administration, inaugurated in 2012, restarted discussion about Japan’s multilateral cooperation at the ‘Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security’. Based on the above, Tokyo decided to reinterpret the ‘Article 9’ of Japan’s constitution to use Japan’s right to collective self-defense conditionally, and the Legislation for Peace and Security was also passed in 2015.

The legislation for Peace and Security resolved following restrictions on Japan’s security policy. First of all, by adding the concept ‘Important Influence Situation(重要影響事態)’, SDF can determine whether to respond based on the nature of the case, regardless of the region. Secondly, ‘Survival Crisis Situation(存立危機事態)’ made it possible to respond armed attacks on the U.S. and other countries closely related with Japan.

Based on the above discussion, the significance of the change in the security policy of the Abe administration is as follows. First thing is that the change in Abe cabinet is a shift towards multilateral cooperation. Secondly, ‘democracy’ exists at the basis of the cooperation. This democratic-based cooperation is excluding and segregating China, and consequently exacerbating the security dilemma in Northeast Asia. Therefore Japan should quit this chicken game as soon as possible.