

Hansun Brief

2015-05-07

미일방위협력지침 개정: 한미동맹 강화의 계기로 활용

박휘락 한선재단 선진국방연구회 회장
국민대학교 정치대학원 원장

< 요약 >

2015년 4월 27일 미국과 일본은 ‘미일방위협력지침’을 새롭게 개정했다. 미국은 일본에게 센카쿠 열도와 같은 사태 발생 시 일본군의 작전을 지원 및 보완하는 것으로 약속하였고, 미일 양국은 동맹 조정을 위한 기구를 만들어서 평시부터 필요한 조치들을 긴밀하게 협조하도록 하였다. 특히 미국의 세계적인 역할을 일본이 적극적으로 지원함으로써 일본을 보통국가로 인정하는 태도를 보였다.

이와 같이 미일동맹이 강화되면 미국이 인식하는 한미동맹의 가치는 줄어들 가능성이 높다. 북한의 핵무기 위협 대응을 위해 한미동맹이 절대적으로 필요한 한국은 지금까지 원심적으로 약화되어온 한미동맹을 더욱 강화시키기 위한 정책으로 전환할 필요가 있다. 중국과 어느 정도의 수준으로 관계를 유지할 것인지를 고민하고, 한미동맹을 희생시키지 않도록 노력해야 할 것이다. 감정보다 이성에 입각하여 한일관계를 정상화하거나 한·미·일 협력관계를 복원하는 것도 중요하다.

일본의 아베 총리와 그 각료들은 2015년 4월 하순에 미국을 방문하여 새로운 차원으로 크게 격상시켰다. 그래서 아베 총리는 기자회견에서 “반세기가 넘는 미·일 간의 역사를 새로 썼다”고 밝혔던 것이다. 그리고 미일동맹의 그와 같은 격상된 구체적인 모습을 담고 있는 것이 이번에 다시 개정된 “미일방위협력지침”이다.

미일방위협력지침의 주요 내용

미일방위협력지침은 1978년 제정되었다가 1997년 1차로 개정되었다. 이번에 개정된 내용은 1997년에 비해서 훨씬 포괄적 내용으로서, 양국 협력의 지리적 범위를 일본 주변 지역에서 아시아-태평양 지역과 세계로 넓혔고, 중국에 대한 공동대응, 미일 양국군 군사작전의 조정을 위한 기구 설치 등 미일동맹의 실질성을 강화할 수 있는 내용으로 구성되어 있다.

이번 미일방위협력지침에서 가장 두드러지는 내용은 중국에 대한 미일 양국의 공동대응 약속이다. 중국이라는 말을 사용하지는 않았으나, 일본에 대한 무력공격이 “예상될 경우”부터 양국은 이를 억제하기 위한 다양한 조치를 취하도록 되어 있고, 그 일환으로 미군이 필요한 전력을 전개하면 일본은 이를 지원한다고 명시하고 있다. 그리고 공격이 “실제 발생하면” 미국과 일본은 그 공격을 즉각 격퇴하고 추가적인 공격을 억제하기 위하여 협력한다고 되어 있다. 특히 “도서(島嶼)를 포함한 육상 공격을 예방 및 격퇴하는데 있어서 자위대가 우선적인 책임을 가진 상태에서 섬을 탈환하기 위한 작전을 전개하되....미군이 자위대의 작전을 지원 및 보완(support and supplement)하기 위한 작전을 수행한다.”라고 명시되어 있다. 센카쿠 열도에 중국이 공격할 경우 미일 양국군이 함께 대응하겠다는 내용이다.

새로운 방위협력지침에서 주목할 필요가 있는 사항은 미일 양국군이 “동맹조정 메커니즘(alliance coordination mechanism)”을 설치하기로 한 것이다. 이 기구는 “일본의 평화와 안보에 영향을 주는 상황에 미일 양국이 빈틈없으면서(seamlessly) 효과적으로(effectively) 대응하기 위한” 조치로서, 양국은 “평시부터 사태발생에 이르기까지 양국에 의하여 수행되는 모든 활동을 정책적 및 작전적으로 조정”한다는 것이다. 그리고 양국군 간의 작전적 조정노력도 강화하여 양국군의 장교들을 교환하고, 그를 위한 작전계획도 공동으로 발전 및 개선해 나간다는 것이다. 이를 위한 정보 및 군수분야의 교환과 협력을 약속하고 있음은 물론이다. 나아가 이에 대한 대비조치로서 양국군은 평시부터 양국군 간의 “공동 계획작성 메커니즘(Bilateral Planning Mechanism)”을 설치하고, 양국 외무·국방 장관 간의 회의인 ‘안보협의위원회(SCC: Security Consultative Committee)에 의하여 통제받도록 하고 있다. 현재 한미동맹이 강점으로 자랑하고 있는 한미연합사령부(ROK-US Combined Forces Command)와 같은 임무를 수행하는 기구를 조직하겠다는 것이다.

이외에도 미일 양국은 우주에 관한 자산·정보·기술 협력, 사이버 공간에 대한 공동 감시, 방위산업에 대한 기술협력 강화, 교육 및 연구교류 등 현존하는 어떤 동맹보다도 구체적인 면서 실질적인 협력방안을 제도화하고 있다. 이로써 미국은 일본을 보통국가로 대접하고

있고, 일본은 미국이 요구하는 어떤 것이라도 수용하겠다는 자세를 보이고 있는 것이다.

한국의 대응 실태

우선 국내에서는 이번 미일 간에 새롭게 개정된 미일방위협력지침의 구체적인 내용이나 의미에 관하여 관심이 높지 않다. 아베 총리가 위안부 문제나 식민지 지배 등에 대하여 사과하지 않은 사실의 보도와 분석에 초점을 맞추고 있다. 주요 신문에서도 미일방위협력지침의 내용을 세부적으로 소개하지 않았고, 그 전문이 소개된 예는 없다. 일부에서 제2의 “카스라-태프트 조약”이라면서 우려하고 있으나, 반미운동으로 연결시키고 있어서 진의가 의심스러운 측면이 있다.

미일방위협력지침의 내용에 관해서도 한반도에 대한 일본의 개입을 어떻게 처리하고 있는 지에 중점을 두어 평가하고 있다. “제3국에 대한 무력공격”에 일본군은 “무력행사를 수반하는 적절한 작전을 실시”하도록 되어 있어 과거 침략의 역사가 반복될 수 있다고 우려하기도 하고, “주권존중”과 “적절한 협력”을 전제로 하고 있어 염려할 필요가 없다고 말하기도 한다. 그러나 “주권존중”과 같은 문구를 포함시킬 것을 요구하는 것부터가 패배주의적이다. 심지어 미군에게 작전통제권이 주어져 있어 일본군의 한반도 진출을 우리가 어떻게 할 수 없다고 주장하는 사람도 있다. 유엔헌장에도 명시되어 있지만, 한 나라의 주권은 누구도 침해할 수 없고, 한국이 허락하지 않는 한 일본군은 물론이고, 미군도 한반도에 진출할 수 없다.

그래도 집권여당에서는 이번 아베 총리의 방미가 심각한 사안이라는 점을 인식하면서 2015년 5월 1일 당정 간에 외교·안보 대책협의를 하여, 한국 외교·안보 당국의 안일과 전략부재를 질타하였다. 국회 외교통일위원회에서도 이러한 부분을 추궁했다. 그러나 윤병세 외교부 장관은 한국이 소외되고 있다는 것은 과도한 해석이고, “주권존중”의 문구가 있다는 점을 언급하면서 심각성에 동의하지 않고 있다.

한미동맹과 미일동맹의 차이

윤병세 외교부 장관은 한미동맹과 미일동맹이 보완관계라고 말하였고, 실제로 그러한 점도 적지 않지만, 대체관계가 없다고 말할 수는 없다. 미국의 입장에서는 미일동맹이 강화되면 한미동맹에 대한 의존도는 당연히 낮아질 것이기 때문이다. 6.25전쟁 직전 애치슨 국무장관이 한반도를 태평양 방어선에서 제외시켰듯이 미국의 방어선 구상에 있어서 한반도와 같은 돌출지역을 포함시키는 것은 자연스럽지 않다고 생각할 가능성이 높다. 더욱 문제가 되는 것은 최근에 들어서 한미동맹은 한국의 자주 주장에 의하여 약화되어가는 원심성(遠心性)을 보이고 있는데 반하여 미일동맹은 강력한 구심성(求心性)을 보이고 있다는 것이다.

미국으로서는 한미동맹보다 미일동맹에 의존하는 것이 편리하다고 생각할 가능성이 높다.

한국은 미국과 중국의 사이에서 균형을 잡아야 한다면서 중국의 입장을 무척 고려하고 있지만, 일본은 중국에 대한 경계심을 숨기지 않은 상태에서 미국과 철저히 협력하고 있다. 아베총리는 4월 30일 가진 일본방송과의 인터뷰에서 “남중국해 등지에서의 중국 활동과 군비확장이 문제”라고 지적하였다. 주한미군의 사드(THAAD, 고고도미사일방어체계) 배치와 관련하여 중국의 요구에 전전긍긍하고 있는 한국과는 다른 태도라고 미국이 생각할 가능성이 높다.

지난 2014년 10월에 한미 양은 “조건이 성숙될 때까지” 연기하기로 합의하여 당분간은 현 체제대로 유지되고 있지만, 한국은 전시 작전통제권을 환수하여 한미연합사령부를 해체하고자 하는 반면에, 일본은 평시부터 가동되는 “동맹조정 메커니즘”을 만들어서 일원화된 지휘체제를 보장하고자 한다. 미국에게는 이러한 일본이 더욱 신뢰가 가지 않을 수 없다.

한국은 북한의 핵미사일에 대응해야 할 절박한 상황임에도 탄도미사일 방어를 위한 미국과의 협력을 주저하고 있지만, 일본은 이를 위한 정보교환, 요격에 철저히 협력한다는 입장이다. 이번 미일협력지침에서는 탄도미사일 방어를 위한 실시간 정보교환을 확대하고, “도발적인 미사일 발사 및 기타 항공활동에 대처하는 과정에서 긴밀하게 협조하며,” “탄도미사일 대처능력을 종합적으로 향상시키기 위하여 협력한다.”라고 명시하고 있다. 미국의 입장에서는 당연히 일본과의 협력이 효과적이라고 판단할 것이다.

실제로 일본은 미군과 훈련, 정찰·감시 활동을 공유할 뿐만 아니라 서로의 기지를 공유하고 있다. 일본은 자마 기지에 일본 육상자위대와 미 1군단을 함께 수용하여 긴밀한 협력을 보장하고 있고, 미 5공군사령부가 있는 요코다 기지에 일본 항공총대사령부를 이전시켜 탄도미사일 방어를 위한 합동운용조정소(BJOCC: Bilateral Joint Operations Coordination Center)를 설치하고 있다. 미국의 입장에서는 일본과의 동맹이 더욱 유리하다고 판단하지 않을 수 없다.

한국에 대한 교훈

이번 미일방위협력지침을 통하여 한국이 명분론에 머물러 있는 동안에 일본은 철저히 실리를 추구하고 있음이 드러났다. 아베 총리는 태평양 전쟁에서 양국군이 서로 전쟁을 했음에도 전사한 미군에게 사과했고, 전후 복구를 위한 미군의 지원에 감사하였다. 연설문을 직접 고치고, 수많은 연습을 했다고 한다. 중국이 센카쿠 열도를 탈취하고자 하는 상황에 처하게 되었을 때 미국이 지원해줄 것을 약속받기 위해서이다. 북한이 핵무기로 위협할 경우 동맹국인 미국의 핵무기로 대규모 응징보복한다는 전략에 의존하고 있는 한국이 사드 배치를 주저하는 것과 매우 다른 접근방법이다.

이제 한국은 자주를 중시하여 원심적으로 변화시켜온 한미동맹의 진행 방향을 근본적으로 재검토해야 할 필요성이 있다. 미일동맹으로 한미동맹을 대체할 수 있다고 미국 전략가

들이 평가하지 않도록 한미 양국의 호혜적 이익을 극대화할 필요가 있고, 동맹국으로서 미국이 요구하는 바를 가급적 들어주고자 노력할 필요가 있다. 현재와 같은 추세가 계속될 경우 어느 순간에 6.25전쟁 직전의 애치슨 선언과 유사한 미국의 조치가 나올 수도 있다는 점을 유념하지 않을 수 없다.

한국은 중국과의 관계를 어떻게 인식하여 어떤 정도로 추진할 것인지를 심각하게 고민해야 한다. 중국은 북한과 동맹국이라서 한국이 중국과 동맹관계를 체결할 수는 없을 것이다. 그렇다면 천안함 폭침, 연평도 포격 사태 이후 유엔에서의 중국 태도, 최근 사드를 둘러싼 압력 등을 고려할 때 안보와 같은 결정적인 사안에 대하여 중국의 협력을 이끌어내는 것은 불가능하다. 중국이나 미국 모두와 좋은 관계를 유지하거나 균형을 유지한다는 정책은 가능하지 않거나 위험하고, 자칫하면 미국이라는 동맹국을 버리는 우를 범할 수 있다. 중국과의 “전략적 협력 동반자 관계”는 경제협력이나 사회·문화적 교류에 국한될 수밖에 없다는 현실을 인식한 상태에서, 안보에 관해서는 한미동맹에 철저하게 의존하겠다는 점을 분명히 할 필요가 있다.

일본과의 관계개선에도 노력하지 않을 수 없다. 미일동맹이 계속 공고해질 것이라면, 일본과 좋은 관계를 유지해야 한미동맹에서 문제가 발생하지 않을 것이기 때문이다. 역안분리(歷安分離)에 입각하여 안보에 관한 일본과의 협력은 강화하고, “북한의 핵미사일 위협에 대한 정보공유 약정”을 체결하였듯이 한·미·일 협력관계를 지향해 나갈 필요가 있다. 1999년부터 2004년까지 한·미·일 3국간에는 대북정책조정그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)을 만들어 서로 긴밀하게 협의한 사례가 있다.

한국의 대미 및 대일 정책이 잘못되는 원인 중의 하나는 감정적 접근이 지나치게 크다는 점이다. 일본과 미국에 대한 부정적 입장을 표명해야 지식인이거나 정서가 통한다는 인식이 적지 않다. 병자호란 때 청나라에 대하여 쓴 항복문서를 김상헌이 찢어버리자 “항복문서를 쓰는 사람도 있어야하고, 찢는 사람도 있어야 한다.”면서 최명길은 그 문서를 다시 부쳤다. 국민 중에는 과거사에 대한 사과를 강조하는 사람도 있어야 하지만, 일본과 접촉 및 협의회 나가는 사람도 존중되어야 한다.

< 정책제안 >

- ◆ 개정된 ‘미일방위협력지침’의 세부적인 내용을 면밀하게 분석. 이번의 미일방위협력지침에서 드러난 내용이 한국의 안보에 어떤 영향을 가져올 것인지를 냉철하게 판단. 이를 주제로 한 전문가 토론회 개최.
 - ◆ 미일동맹이 강화될 경우 한미동맹에 미치는 영향을 객관적으로 평가. 한미동맹과 미일동맹이 어느 정도의 대체적인 관계와 어느 정도의 보완적인 관계인가를 판단. 대체적 측면의 최소화와 보완적 측면의 최대화를 위한 정책방향과 과제를 개발 및 구현
 - ◆ 한미동맹의 원심적 방향을 조정. 전시 작전통제권 환수라는 용어나 이를 대비하는 노력 중지하고, 한미연합사의 기능을 더욱 강화하기 위한 한미협의 실시. 특히 북한의 핵미사일 위협에 대한 한미 간의 공동대응책을 적극적으로 발전시키면서, 사드의 경우 미국이 요청할 경우 배치를 수용하겠다는 입장 전달
 - ◆ 중국관계의 적절한 수준과 방향에 관한 전면적인 재검토. 중국이 북한의 동맹국이라는 점에서 동맹관계로 발전시키는 것은 불가능하다는 점과 중국과의 관계가 한미동맹을 대체할 수 없다는 점을 인식. “안보는 미국, 경제는 중국”이라는 개념으로 중국과 미국관계를 정리할 필요.
 - ◆ 일본과의 관계에서 지나친 경계나 일방적 요구 자제. 일본의 경우 감정보다는 이성이 지배하는 사회임. 이성과 합리에 근거한 대일본 협의 및 접촉 강조. 역안분리에 입각하여 안보분야부터 협력함으로써 과거 역사의 반복을 막고자 노력
 - ◆ 한국, 미국, 일본 간의 협력체제 구축 노력. 북한의 핵미사일 위협에 대한 정보공유 약정을 바탕으로 핵대응을 위한 3국간 공조체제 강화. 1999년부터 2004년간 존재하였던 한미일 대북정책조정그룹(TCOG)의 사례를 참고하여 북한 핵위협에 대한 3국 간의 외교차원과 국방차원의 협조기구 구축
-