

미·일 방위협력 지침 관련 법안과 한반도 안보환경

金 浩 燮 (중앙대)

I. 서론: 신 가이드라인 관련법안의 배경

이 글의 목적은 1997년 9월 개정된 미·일 방위협력지침 (이하 신 가이드라인)에 관련하여 1999년 4월 현재 일본 국회에서 논의되고 있는 법률안에 관해서, 논의의 쟁점이 무엇이며 일본의 기존 방위정책으로부터 어떤 변화를 보이고 있으며, 이러한 변화가 한반도 안보환경에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 것이다.¹⁾

일본정부는 1998년 4월 28일 각의에서, 신가이드라인을 구체화하고 그 실효성을 확보하기 위해서 관련법안과 협정 개정안을 결정하여 중의원에 제출하였다. 국회에 제출된 법안은 “주변사태시 일본의 평화 및 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률안”(주변사태법안 혹은 주변사태조치법안), 재외 국민 구출의 수단으로 자위대 함선을 추가하는 “자위대법 개정안”, 주변사태 시 미군과 자위대 간에 물자유통 등의 절차를 정한 “미·일 물품역무 상호제공 협정(ACSA) 개정안”의 세가지이다.²⁾ 위의 세가지를 신 가이드라인 관련법안이라고 하며 이에 관해서 논의되고 있는 내용을 요약하면, 주변사태라고 규정되는 무력충돌 상황이 일본 주변에서 발생하여 미군이 전투행위에 들어가면 자위대도 헌법이 허용하는 한 출동하여 미군을 도울 수 있도록 하자는 것이다.

-
- 1) 이 글을 완성한 이후, 동 관련법안은 1999년 4월 26일 중의원 방위지침 특별위원회를 통과하여 4월 27일 중의원 본회의에서 통과되었으며, 5월 24일 참의원 본회의에서 통과되어 법률로 성립되었다.
 - 2) 주변사태 법률안과 자위대법 개정안, ACSA 개정안의 내용은 日本 防衛廳編, 『防衛白書 1998』, pp.245-250.

신 가이드라인 관련법안이 국회에 제출된 직접적인 계기가 된 것은 미·일 방위협력 지침(가이드라인)의 개정이다. 가이드라인 관련법안이란 신 가이드라인에 명시되어 있는 미·일간 방위협력에 관해서 실제 상황이 발생할 경우 그 협력 형태를 일본 정부가 법률로써 구체화한 것이다. 신 가이드라인에는 “미·일 양국은(가이드라인의) 결과가 구체적인 정책이나 조치에 적절한 형태로 반영되는 것을 기대한다”라는 조항이 포함되어 있는 바, 이 조항은 일본 정부가 가이드라인의 내용을 실행할 수 있도록 구체적 조치를 취할 것을 미국에 약속한 것으로 해석된다. 이러한 구체적 조치를 일본 정부는 관련 법을 제정하여 시행하고자 한다고 생각된다.

방위협력 가이드라인이란 1978년 11월 처음 만들어졌으며, 미·일 안보조약에서 상정하고 있는 일본의 유사상황(제5조) 및 극동의 유사상황(제6조)이 실제로 발생하는 경우, 미·일간 방위협력을 어떻게 할 것인가에 관해서 지침을 정한 것이다. 냉전이 종결된 이후 1996년 4월 미·일 신안보선언에 의해서 아시아 태평양 지역에서 미·일안보체제의 광역화가 합의되었으며, 이에 따라 군사적인 면에서 일본이 구체적으로 취하게 될 대미협조의 내용은 1997년 9월 개정된 가이드라인에 명시되어 있다.³⁾

신 가이드라인의 가장 큰 특징은 미·일간 안보협력의 중점이 ‘일본 유사’에서 ‘주변사태’로 이동했다는 점이다. 구 가이드라인의 중점은 소련 극동군이 일본에 직접 침략하는 사태가 발생하는 경우에 미·일 안보협력을 어떻게 할 것인가 였으나, 신 가이드라인에는 일본 주변에서 벌어질 유사 상황에 대해서 일본과 미국이 공동으로 어떻게 대처할 것인가로 중점이 이동되었다.

신 가이드라인에서는 미·일 방위협력 항목을 3개 분야 40개 항목으로 명시하고 주변 유사사태 시에 일본이 담당해야 할 역할을 구체적으로 제시하였다. 즉, (1) 미·일 양국이 주체적으로 행하는 활동에 관한 협력으로 의료활동과 피난민 대응 등의 인도적 활동 및 임검, 정보교환과 같은 수색, 구난, 경제제재의 실효성을 확보하기 위한 활동; (2) 일본의 미군 지원으로 시설제공 및 보급, 수송, 정비, 의료, 경비, 통신 등의 후방지역 지원활동; (3) 운용면에서의 미·일 협력으로 경계감시, 기뢰제거, 해공역조정을 포함한다.⁴⁾

3) 신 가이드라인의 내용은 『防衛白書 1998』, pp.231-243.

4) 40개 협력 항목 예는 『防衛白書 1998』, p.240.

이러한 내용의 신 가이드라인을 실제상황의 발생을 상정하여 구체화한 관련 법안을 둘러싸고 일본에서 논의가 쟁점화되고 있는 이유로는 일본 헌법 및 그 해석상의 제약에 의해서 지금까지 일본에게 허용되지 않는다고 간주되었던 형태로까지 자위대가 미군에게 군사적 협력을 확대하였기 때문이다. 신 가이드라인에는, 일본의 기존 방위정책을 제약해 왔던 법적적인 틀을 뛰어 넘거나 뛰어 넘을 소지가 많은 부분들이 포함되어 있으며, 주변사태 법안에서는 이를 구체화시켰다. 예를 들면, 공해상에서의 해상자위대의 기뢰제거, 특정국가에 대한 경제제재시 선박검사, 무기탄약의 수송, 광범위한 대미 후방지역지원 등이 그것이다.

이런 내용들은 그동안 일본정부가 용인하지 않는다고 공식적으로 해석해 왔던 '집단적 자위권'의 범위를 초월한 것으로 해석할 수 있다. 특히 정보교환의 범위, 무기·탄약의 수송, 기뢰의 제거, 해상봉쇄시 해상자위대에 의한 임검활동 등이 집단적 자위권을 금지하는 헌법해석에 저촉될 가능성이 있다고 지적된다.

일본 정부는 신 가이드라인에 대해서 일본이나 일본의 주변 지역에서 유사사태가 발생하여 미군이 군사적으로 개입할 때, 일본은 미국의 동맹국이지만 전투행위를 수행하는 것과 같은 군사적인 직접 개입은 불가능하기 때문에 그 이외의 것으로 일본이 미군의 작전에 도움이 될 수 있는 것이 무엇인가에 대해서 규정한 것이라고 주장한다(防衛研究所 1998, 38-41). 미·일 방위협력에 있어서 미국은 일본으로부터 가능한 한 넓은 범위에서 많은 양의 협력을 기대하고 있으며, 일본의 입장에서는 헌법과 그 해석상 제약 및 국내 정치적 상황을 고려하여 미국의 동맹국으로서 미국으로부터의 기대를 최대한 충족시키려고 노력한 결과가 개정된 가이드라인과 그 관련법안에 포함되어 있다고 주장한다(岡崎 『世界週報』 1997/7/1, 6-8).

이 글에서는 신 가이드라인 관련법안에 관해서 현재 일본에서 논의되고 있는 쟁점을 밝히고 기존의 방위정책 노선에서 어떻게 변화하고 있는가를 분석하고자 한다.

II. 국회 논의의 쟁점

일본 국회에서 논의되고 있는 내용을 신 가이드라인 관련법안 중 주변사태 법안에 관련하여 쟁점을 정리하면 다음과 같다.

1. 주변사태의 정의

주변사태 법안은 신 가이드라인에서 규정하고 있는 ‘주변사태’가 발생하는 경우 헌법의 틀 내에서 비전투지역에서 자위대가 미군에 후방지원 및 수색구조, 선박감사 등을 실행하기 위해서 법률화한 것이다. 즉, 일본주변의 분쟁을 해결하기 위해서 출동하는 미군에 대해서 일본국내의 시설의 제공과 자위대에 의한 물자보급이 가능하도록 하는 것이 목적이다.

여기에서 문제가 되는 것이 ‘주변사태’의 범위가 어디까지 인가 하는 점이다. 주변사태의 범위가 어느 정도 확정되지 않으면 세계 어느 지역이든 유사사태가 발생하면 미군 지원을 위해서 자위대가 출동할 수 있으며, 따라서 그 활동 범위가 한없이 확대될 위험이 있기 때문이다(『朝日新聞』 1999/2/13).

법안에는 ‘주변사태’를 ‘일본 주변의 지역에 있어서 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 미치는 사태’라고 규정하고 있으나, ‘일본 주변의 지역’에 관련하여 지리적 범위를 구체적으로 한정하지는 않고 있다.

주변사태 법안의 전제가 되는 신 가이드라인에서는 ‘주변사태의 개념은 지리적인 것이 아니며, 사태의 성질에 착목한 것이다’라고 규정하고 있다. 따라서 ‘주변사태의 범위’에 관한 일본 정부의 공식적 견해는 ‘지리적 개념’이 아니라고 하지만, 정부가 제출한 주변사태 법안에서는 지리적 의미를 포함하는 ‘일본 주변의 지역’으로 규정하고 있어서 논리적 일관성에 문제가 있다.

신 가이드라인 개정 작업에 참여한 森本敏는 주변사태의 정의에 관해서, ‘주변사태가 지리적 개념이 아니고, 사태에 착안한 개념이라면, 구체적인 사례를 들어서, 안보조약의 극동과 어떠한 관계가 있는가 등에 관해서 분명히 할 필요가 있다’고 지적하고 있다(『朝日新聞』 98/5/1). 일본 정부는 신 가이드라인을 작성하던 단계부터 ‘주변사태’ 개념을 애매하게 하고, 특히 “일본 주변지역”의 구체적인 범위에 관해서는 미·일 안보조약에서 사용하고 있는 “극동”이라는 표현을 회피하고 있다.

그러나 관련법안이 신 가이드라인을 구체화하기 위한 조치이며, 신 가이드라인은 미·일 안보조약에 의거한 미·일 방위협력의 실행을 위한 지침이므로 관련법안은 미·일 안보조약의 목적이라는 틀안에 있다. 따라서 '주변사태'의 범위도 안보조약에 근거한 미군의 활동범위를 설명한 '극동 및 그 주변'을 넘지 않는다고 해석된다.

일본 정부의 견해(1960년)에 의하면 극동의 범위는 '필리핀 이북에서 대만, 한국'을 포함하였으나, 1972년 중일 국교정상화시에 있어서 일본정부는 대만을 안보조약의 적용대상 지역에서 제외시켰다. 즉, 1972년 11월 8일 오히라(大平) 외상은 중의원 예산위원회에서 "중화인민공화국과 대만간의 대립문제는 기본적으로는 중국의 국내문제라고 생각한다. 미·일 안보조약의 운용에 관해서는 중일 양국간의 우호관계도 염두에 두고 신중하게 배려하겠다"고 발언하였다(『毎日新聞』 99/3/11).

1978년 12월 20일 소노다(園田)외상은 중의원 외무위원회에서 "미중 국교정상화가 이루어진 이상, 금후 대만지역에 있어서 분쟁이 발생하거나 미국이 무력발동하지 않을 것이다. 따라서 미·일 안보조약 6조의 해석에서 극동의 범위에 대만이 포함되어 있었으나, 그 필요가 없어진 것이 아닌가"하고 발언하였다(『毎日新聞』 99/3/11).

최근 신 가이드라인 개정에 관련되어 주변사태의 지리적 범위에 관해서 다시 한번 논의가 있었다. 1997년 8월 가지야마(梶山) 관방장관(당시)가 "주변사태의 범위에는 중국과 대만의 분쟁도 당연히 들어간다"고 발언하여 중국정부로부터 "대만해협문제를 미·일안보협력의 범위에 포함시키는 것은 중국의 주권침해"(中國 國防相)라는 반발을 초래하였다(『日本の論点 '99』, 274).

이 梶山발언에 있어서 외무성의 다카노(高野紀元) 북미국장은 1998년 5월 중의원 외무위원회에서, "미군 활동에 대한 지원은 극동과 극동 주변을 개념적으로 넘지 않는다"고 답변하여, 다시 한번 중국의 강력한 반발을 받았다. 이 高野발언에 대해서 하시모토(橋本) 수상이 공식적으로 부인하고 高野국장은 경질되었다(『日本の論点 '99』, 274).

현재 일본에서 논의되고 있는 주변사태에 관련된 논의를 요약하면 지리적 범위가 불명확하다는 것이다. 일본정부가 애매하게 설명하는 최대의 이유는 그 곳에 포함되는 국가가 반발하기 때문으로, 이것은 중국과 대만의 관계를 배

려한 일본정부의 의도적 전략이라고 할 수 있다. 이미, 중국정부는 내정문제인 중국과 대만간에 유사사태가 발생하면, 미국과 일본이 개입할 것인가 라고 하여 대만이 포함되는 것에 대해서 반발하고 있다. 한편, 미국정부는 지리적 범위를 명확하게 하지 아니함으로써, 근린제국을 경계하려는 의도가 있는 듯하다.

일본 정부의 입장은 비공식적으로 방위청 장관을 역임한 누카가(額賀福志郎)가 피력한 바 있다. 일본의 “주변”에 대만이 포함되는가 하는 문제에 있어서 두가지 차원으로 답변하고 있다. 우선, 대만은 중국의 불가분의 영토라는 중국측의 주장을 일본은 이해하고 존중하며 중국과 대만 관계는 내정문제라고 인식하고 있다. 둘째, 중국과 대만 문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 것도 중요한 원칙이라고 피력한다. 누카가는 ‘일본의 안전과 주변의 평화에 중대한 영향을 미치는 사태가 발생하면 이 법안이 가동된다’고 하여 중국과 대만 간에 무력충돌이 벌어지고 미군이 개입하면 법안이 가동된다는 것을 암시하였다 (『毎日新聞』 99/3/13).

森本에 의하면 주변사태의 규정은 상황에 따라 일본 정부가 정할 수 있다고 한다. 즉, 중국은 ‘주변사태’에 대만이 포함되는가를 문제로 삼고 있으나, 예를 들어 중국이 대만에 무력침공하는 경우, 일본이 미국과 협의하여 ‘주변사태’라고 인정하면 ‘주변사태’가 되며, 대만에서 시위가 확산되어 정권이 무너지더라도 일본정부가 ‘주변사태’라고 인정하지 않으면 ‘주변사태’가 아니라는 것이다 (『毎日新聞』 99/3/12).

2. 집단적 자위권에 관하여

주변사태 법안에 의해서 집단적 자위권에 관한 논의가 유발되고 있다. 즉, 주변사태 법안에는 일본 정부가 위헌이라고 해석하고 있는 집단적 자위권에 위배되는 내용이 포함되어 있다는 것이다. 아시아태평양 전역(戰域)에 있어서 미국이 지역분쟁에 군사적으로 개입하는 경우, 미군의 작전행동을 지원하기 위해서 미군의 무기와 탄약을 포함하는 병참의 보급과 수송하고, 수리를 담당하고, 전투에서 조난당한 미 병사를 구조하는 것 등은 사실상으로 집단적 자위권을 행사하는 것이라는 주장이다(小林秀之 외, 92-95).

일본정부는 집단적 자위권에 대해서 “일본이 국제법상 집단적 자위권을 보유하는 것은 주권국가인 이상 당연하지만, 헌법 제9조에서 허용되어 있는 자위

권의 행사는 일본을 방위하기 위한 필요 최소한의 범위에 머물러야 한다”고 해석하고 있어 “집단적 자위권 행사는 원칙적으로 헌법상 허용되지 않는다”는 공식입장을 취하고 있다.⁵⁾ 이번 주변법안의 논의에 있어서도 일본정부는 집단적 자위권의 행사는 헌법에서 금지하고 있다는 입장을 바꾸지는 않았으나, 일본 자위대가 주변사태에 개입하는 것은 집단적 자위권의 행사가 아니라고 주장하고 있다.

그러나 미·일 방위협력 관계의 강화에 찬성하며, 일본정부의 견해에 비판적인 입장을 취하는 논자들은 집단적 자위권에 대한 정부의 공식입장을 변경해야 한다고 주장한다. 우선, 집단적 자위권이 부분적으로 가능하다고 헌법 해석을 변경하자는 주장이 있다(廣瀬 1997, 207; 小林節 1998). 집단적 자위권을 일본이 행사할 수 없다는 일본 정부의 해석은 일본이 다시한번 침략국가가 되는 것을 방지하기 위한 해석이라는 것이다. 따라서, 극동유사의 경우에 미군과 유엔의 활동에 침략성이 없는 것이 명백한 경우에 일본이 그것에 협력하는 경우는 이상하게 한계를 두지 말고, 가장 유효하게 활동할 수 있도록 헌법해석을 바꾸자는 주장이다. 즉, 군사활동에 침략성이 없다는 것이 유엔이라는 제3자 기관에 의해서 공식적으로 인정되는 경우에는 그것에 협력하는 일본이 집단적 자위권의 행사(즉, 타국과의 공동군사행동)와 해외파병(즉, 해외에서 무력행사)을 주저할 이유가 없는 이상, 이러한 경우에는 집단적 자위권의 행사와 해외파병이 가능하도록 종래의 헌법해석을 바꿀 필요가 있다고 주장한다.

여기에 대해서 일본이 집단적 자위권을 보유하고 행사할 수 있다고 헌법 해석의 입장을 전면적으로 바꾸어야 한다는 주장이 있다(北岡 1997). 北岡에 의하면, 집단적 자위권은 개별적 자위권과 같이 자연권의 일종이며 유엔헌장에도 모든 국가는 고유의 권리(즉, 자연권)로서 개별적 및 집단적 자위권을 가지고 있다는 것이다. 또한 1951년의 샌프란시스코 강화조약과 미·일 안전보장조약에서도 일본은 개별적 및 집단적 자위권을 가지고 있다고 규정하고 있다고 한다. 일본 헌법에서는 개별적 및 집단적 자위권을 언급하지 않았으나, 헌법 제98조의 조약준수의 의무에 의해서 일본국헌법은 집단적 자위권을 가지고 있다고 인정받았다는 것이다.

5) 稻葉誠一 衆議院議員의 질문에 대한 1981년 5월 29일부 정부 답변서. 이원덕의 논문 “일본의 국제공헌론: 탈냉전기 일본 신안보정책의 구도”에서 재인용.

北岡에 의하면, 일본 정부의 헌법 해석은 집단적 자위권의 행사가 무엇인가에 관해서 광범하게 정의를 하고 있다는 것이다. 정부해석에 따르면, 타국을 위해서 싸우는 것이 아니라 타국이 싸우는 것에 협력하는 것 일체를 집단적 자위권 행사로서 금지하고 있다는 것이다. 미군의 전투를 위해서 정보를 제공하는 것도, 미군을 목적으로 부설된 기뢰의 제거도, 미군전투에 관한 수송협력도 집단적 자위권의 “행사”이며 인정할 수 없다는 해석을 일본 정부가 하고 있다는 것이다.

北岡은 일본 정부는 집단적 자위권의 행사는 합헌이라고 선언하여야 한다고 주장한다. 그에 의하면, 1996년 4월 미·일 신안보선언이래 일본 정부는 방침을 바꾸어서 개별적 자위권과 집단적 자위권의 중간 부분에 해당하는 몇 가지 영역을 자위대가 활동 가능하다고 확대해석하는 그레이 존(grey zone) 접근 방법을 채택하였다고 한다. 즉, 집단적 자위권의 행사는 하지 않는다는 대전제를 바꾸지 않으면서 미·일방위협력의 범위를 확대하고자 하는 접근방법을 채택하였다는 것이다. 이러한 접근방법은 집단적 자위권은 행사하지 않는다는 대전제를 두고 자위대의 활동 영역을 확대하면 정치적 논의의 표적이 되며, 주변국의 의심을 일으키게 되기 때문에, 헌법 해석의 입장을 전면적으로 바꾸는 것이 일본 정부의 입장을 이해하기 쉽다는 것이다.

3. 후방지역 지원

주변사태 법안에 관련하여 논의되는 세 번째 쟁점은 ‘후방지역 지원’에 관한 것이다. 동 법안에 의하면, ‘일본은 주변사태 시 미·일 안보조약의 목적달성에 기여하는 활동을 행하는 미군에 대해서 후방지역에서 물품 및 역무의 제공, 편의의 제공 기타 지원 조치를 행한다’고 하였다. 또한, 동 법안에서는 후방지역의 범위를 ‘일본 영역 및 현재 전투행위가 행해지지 않고 또한 그곳에서(지원이) 실시되는 활동기간을 통해서 전투행위가 행해지지 않을 것으로 인정된 일본 주변의 공해 및 그 상공’이라고 규정하였다.

이에 의해서 ‘전투지대’(전투지역과 그 후방에 인접하는 전방지역)에서 작전 중의 미군 전투부대에 자위대가 병참보급을 실시함과 동시에, 그 주변 공해역에서 군사정보 수집, 기뢰소해, 미병사 수색구난, 선박입검, 기타 지원 작전을 전개할 수 있게 되었다.

쟁점이 되는 부분은 후방지역이 전투행위가 벌어지는 지역과 구분할 수 있는가하는 것이다. 후방지역이 구체적으로 어디인가가 왜 중요한가 하면, 전투지역에서 일본 자위대가 미군을 지원하는 행위는 무력행사와 '일체화'(一體化) 되는 행위이며 이는 일본 헌법 9조에서 규정한 "무력행사를 국제분쟁의 해결 수단으로 포기한다"는 조항에 위반되며 또한 동 헌법조항에 근거하여 집단적 자위권의 행사가 금지되고 있다는 일본정부의 공식적 헌법해석에 위배되기 때문이다(廣瀨 1997, 215-16).

여기에 대해서 일본 정부는 후방지역인가 아닌가는 주변사태와 마찬가지로 정부가 그때 상황에 따라 판단하게 되며, 전투행위가 행해지는 지역에서는 후방지역 지원은 실시하지 않는다는 공식적 입장을 표명하고 있다. 또한 노로(野呂田芳) 방위청 장관은 "미군 활동범위와도 관계가 있어서 구체적인 실시지역은 공표하는 것이 적당하지 않다"고 말하고 있다.

일본 정부는 따라서 후방지역이 전투행위가 벌어지지 않는 지역이라는 것을 강조하고 있으며, 신가이드라인에서는 "후방지역 지원"을 "전투행위가 행해지고 있는 지역과 선을 그을 수 있는(一線を劃される) 지역" 이라고 한정시키고 있다. 주변사태 법안에서는 후방지역에 관해서 一線論이 없어졌으며, 일본 정부는 주변사태 법안의 후방지역 규정에 의해서 "일본 자위대가 전투에 말려 들어갈 우려는 없으며, 무력행사를 금한 헌법에 위반되지 않는다"고 강조한다.

법안의 규정대로 하면, 예를 들어 작전중의 미 항공모함기동부대에 대한 급유 기타 보급지원을 해상자위대 보급함이 실시하는 경우, 미함선이 보급을 받는 것은 "전투행위"를 하지 않는 때에 한한다. 미사일이나 포탄을 교환하는 교전중에는 해상보급을 행하지 않으며, 보급이 끝나면 "전투행위"가 재개된다.

후방지역 지원에 관련하여 문제를 제기하는 견해에 의하면, 실제로 전투행위가 행해지고 있는 경우 후방지역이 시시각각 변화하게 된다는 것이다(小林秀之 외, 92-93). 따라서, 후방지역 정의가 분명하지 않으면 미군의 무력행사와 일체화될 위험성이 있다는 것이다. 즉, 무기, 탄약을 수송하는 자위대를 미군의 교전상대가 공격하지 않는다는 보장은 어디에도 없기 때문에 안전하지 않다는 것이다. "예를 들어서 후방지원에 수송을 실행하는 경우, 그 지역은 교전구역이 아니며 교전구역으로 되면 수송을 중지한다고 하나 이것은 현실적으로 불가능하다. 또한 수송 대상물품에는 미군의 무기탄약, 병사를 수송하는 것과 무

력행사를 구별할 수 있는가”하는 점이다(『朝日新聞』98/5/30).

다른 예로서, 미군에 대한 지원을 행하는 공해가 전투지역이 될 수 있다고 한다. 즉, 당초 후방지역이라고 상정하여 미함선에 급유하던 해역이 갑자기 전장이 될 가능성이 있으며, 그 경우 작업을 도중에 그만 둘 수 있는가 하는 점이다. 만약 무기를 가지고 웅전하는 사태가 발생한다면 전투에 말려 들어갈 우려가 있다는 것이다. 경계선을 분명하게 긋지 않으면 무력사태가 발생하면 자위대가 전화에 휩쓸리게 될 수 있으나, 미사일의 사정거리가 장거리가 되는 등 현대의 전쟁에서는 명확하게 전투지역의 경계선을 긋는 것이 어렵다는 것이다(小林秀之 외, 92-93).

4. 선박검사

주변사태 법안에는 필요에 따라서 항해선박을 대상으로 신호탄 등에 의해서 자기의 존재를 나타내는 것을 비롯하여 무선으로 선박의 명칭, 출발지, 목적지, 하물 등을 조회하고 선장 등의 동의를 얻어서 승선하여 검사·확인을 하거나, 항로, 목적지의 변경이 필요한 선박에 대해서는 요청과 설득, 미행, 진로전방의 대기 등을 규정함과 동시에 “대상선박에 승선하여 그 직무를 행하는 경우, 직무에 종사하는 자의 생명 및 신체의 방호를 위해서 필요하다고 판단되는 한도에서 무기를 사용할 수 있다”고 하였다. 즉, 일본이 직접 공격을 받지 않더라도, “주변사태”라고 판단하면 미군과 함께 제3국의 선박검사 활동(임검)을 행하는 경우 자위대의 무기사용을 허용하고 있다.

이러한 선박검사에 있어서 쟁점이 되는 사항은 유엔 결의를 전제로 할 것인가 아닌가의 논의이다. 원래, 유엔 결의의 필요성은 신가이드라인이 결정된 97년 당시 연립여당의 일원이었던 사민당의 주장에 의해서 선박검사의 실시조건을 좁히기 위해서 포함되었다. 민주당, 공명당 등 현재의 야당에 있어서도 유엔 결의를 중시하여야 한다는 견해는 남아있다.

선박 검사활동에 유엔결의의 요건을 없애는 것은 자민·자유 연립협회의 단계에서부터 자유당이 주장하여 왔던 사항이다. 자유당의 오자와(小澤) 당수는 “후방지원에 유엔 결의가 필요하지 않은데, 임검(臨檢)에 필요하다는 것은 이상하다”고 반발하고 있으며, 미군에 대한 협력을 자유롭게 시행하도록 하여야 한다고 주장하고 있다(朝日신문 99/2/9).

미국은 중국, 러시아 등 안전보장상임이사국이 관련되어 있는 극동지역의 문제에는 거부권행사에 의해서 유엔결의가 불가능한 경우도 상정하며, 유엔결의 없이도 움직일 수 있는 체제를 요구하고 있다.

일본 정부 내에서도 “유엔결의가 있는 것이 각국의 포괄적 동의를 얻을 수 있으며, 활동하기 쉽다”는 견해가 있는 것이 사실이어서 연립여당 내의 조정이 필요하다.

주변사태 법안에 문제를 제기하는 견해에 의하면, 자동소총 등으로 무장한 자위대 부대가 강제로 송선하는 임검은, 헌법에 금지한 무력에 의한 위협이며, 상대방이 어떻게 나오느냐에 따라서 교전도 일어날 뿐만 아니라, 일본이 제3국과 전쟁에 돌입하는 방아쇠가 될 수 있는 위험한 행위라고 주장한다(小林秀之, 93).

5. 지방자치단체와 민간의 협력

주변사태 법안에는, 일본정부는 주변사태가 발생하면 “자치체에 협력을 요청할 수 있으며, 또한 “필요한 협력을 의뢰할 수 있다”고 하였다. 일본정부는 99년 2월 초 10개 항목의 “미군에 대한 협력 예”를 만들었다. 지방자치단체에 해당되는 협력예로서는 항만, 공항시설의 사용, 인원과 물자의 수송, 공립병원의 환자 수용 등이다. 민간기업에 해당되는 협력예로서는 인원과 물자에 관한 운송업자의 협력, 물품과 시설의 대여 등이다. 그러나, “협력의 내용은 이하의 것에 한정된 것은 아니다”라고 하여, 이 이외에도 여러 가지 형태로 협력을 요청하는 경우를 상정하였다(『朝日新聞』 99/2/13).

그러나 협력과 의뢰가 어떤 구체적인 내용인지는 분명하지 않으며, “협력 예”에 관해서는 간단하게 설명하고 있다. 야당 등에는 “법안에 별도표 등을 붙여서 협력내용을 명확하게 하여야 한다”는 의견이 있으나, 일본정부는 “미리 정하는 것이 좋지만, 법안을 개정할 의사는 전혀없다”(野呂 방위청 장관)고 하여 소극적이다(『朝日新聞』 99/2/13).

여기에서 문제가 제기되는 사항은 자치단체와 민간의 협력은 어디까지인가가 명확하지 않다는 것이다. 주변사태 법안에서는 또한 정부는 지방자치단체가 관리권을 가지는 항만, 공항의 사용에 관해서, 혹은 지방자치체가 소유·운영하는 의료기관, 또는 군사시설주변의 경비, 보안체제강화에 협력하도록 하였

으나, 법안에서는 그것의 구체적인 내용이 나타나 있지 않다. 자치체협력을 의무화하는 법령개정 혹은 민간의 군사협력을 강화하는 입법 내용에 대해서 주민과 자치체는 불안하다고 한다(小林秀之 외, 93).

6. 국회 승인과 문민통제

주변사태 법안에서는 미군에 대한 후방지원은 그 기본계획을 각의에서 결정하는 시점에서 실시 가능하도록 하였으며, 내각은 각의결정 후 지체없이 국회에 보고하도록 하였다. 일본 정부는 주변사태에 대한 기동적인 대응을 위해서 사후보고로 충분하다고 설명하고 있다.

이에 대해서 문제를 제기하는 견해에 의하면, 일본의 중대한 진로에 관련된 사항임에도 불구하고 내각이 국가의 최고기관인 국회를 무시하면서 주변사태에 개입하고자 한다고 비판한다. 미군과의 공동작전을 무엇보다도 우선하는 것에서 생긴 국회무시라는 것이다. 또한 이러한 주변사태법안은 헌법을 무시하고, 미·일안보의 종래범위를 크게 넘어서서 집단적 자위권 행사에 발을 내디디고, 미군에 종속하는 자위대의 해외파병의 길을 열고 있다고 비판한다(小林秀之 외, 93).

법안대로 한다면 사실상 사후보고가 되기 때문에 국회는 내각이 결정한 내용에 의견을 제시할 수 없다는 관점에서 비판받고 있다. 일본이 외국으로부터 직접 무력공격을 받는 경우, 자위대의 방위출동은 국회승인을 받도록 법률에 명기되어 있다. 즉 방위출동(자위대법 제76조)과 PKO 본체업무(PKO법 제6조7)에 관해서는 국회의 사전승인이 필요하며, 치안출동(자위대법 제78조 2)의 경우에는 국회의 사후승인이 필요하였다. 이러한 점에도 불구하고, 주변사태법안에서는 “긴급성”을 이유로 미군에 대한 후방지원과 전투원의 수색, 구난 등은 보고만 필요하며, 승인이 필요하지 않게 한 것은 문민통제라는 관점에서 문제라는 것이다(『日本の論点』99, 274-275.』).

국회보고에 관해서 미국외교문제평의회(CFR)의 주임연구원인 마이클 그린과 동연구원인 長島昭久는 대통령의 군사행동 결정에 대해서 의회승인을 의무로한 미국의 “전쟁권한법”과 유사하게 일본도 “국가관계법”을 제정해야 한다고 주장하고 다음과 같이 말하고 있다(『This is 讀賣』98/6, 『日本の論点』99, 274-275.』에서 재인용). “주변사태”의 인정에 관해서 최대 80일간 행정부에 대

해서 정보의 제공을 요청하고 그 판단기준, 지원규모와 양태의 타당성, 사태의 추이 등에 관해서 국회(경우에 따라서 비공개)에서 상세하게 심의할 수 있다. 만약 대미지원활동에 관해서 일정기간내에 국회의 승인을 얻지 못하면 후방지원활동은 중지되지 않으면 안되게 한다.”

“주변사태”의 결정에 있어서 또 하나의 문제는 미군지원의 전제가 되는 “주변사태”의 인정으로서, 어떤 특정한 사태가 발생했을 시 그 사태가 일본의 평화와 안전에 중대한 영향을 주는가를 누가 어떻게 결정하는가 하는 것이다. 주변사태법안에는 주변사태에 관한 인정의 절차가 전혀 포함되어 있지 않다.

정부가 여당의 PKO·가이드라인 문제 협의회에 제시한 자료에 의하면, 긴급사태가 발생한 경우는 일본 독자적인 정보수집, 미·일의 정보교환을 통해서 대응책을 마련하여 이것을 기본으로 하여 수상이 안전보장회의에 판단을 요청하는 것으로 되어있다. 그러나, 긴급사태 도중에 열리는 안전보장회의는 기본계획을 결정하는 각의를 위한 통과예절차가 될 가능성이 높아서, 충분한 논의의 장이 확보되었다고할 수 없다. 즉, 민의의 반영이 주변사태의 인정에 관한 정부절차의 어디에서 확보되며 이러한 절차를 밟는 과정에서 과연 민주적 통제가 가능한가 하는 문제이다(『日本の論点』99, 274-275.)).

Ⅲ. 가이드라인 관련법안과 한반도 안보환경

일본 국회에서 논의가 진행되고 있는 가이드라인 관련법안이 국회를 통과하여 법률로 성립되면 미·일 안보체제는 더욱 강화될 것이다. 강화된 미·일 안보협력 체제가 한반도의 안보환경에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가를 평가하기 위해서는 다음의 네가지 측면을 고려할 수 있다. 첫째, 한반도 내부에 안정과 평화를 보다 더 가져올 수 있는가; 둘째, 한반도 주변정세에 새로운 긴장을 조성하는가; 셋째, 강화된 안보협력 체제에 의해서 일본의 영향력이 확대될 것인가; 넷째, 우리의 주권행사에 긍정적으로 작용하는가 하는 측면이다. 아래에서 위의 네가지 측면을 차례로 논의하여 보겠다.

첫째, 한반도 내부의 안전과 평화 문제에 관해서는, 강화된 미·일 방위협력 체제가 대북 억지에 긍정적일 것인가 하는 문제로 연결된다. 본 논문은 미·일

신안보 협력체제가 대북 군사적 도발억지에 상당히 긍정적인 역할을 할 것으로 본다. 왜냐하면 북한이 군사적 도발을 할 경우에 한·미 안보체제 뿐만 아니라 미·일 안보체제가 신 가이드라인을 통해 가동되며 이번 관련법에 의해서 미군뿐만 아니라 전투행위에 참가하지는 않지만 일본의 자위대까지 출동할 것이기 때문이다. 그런 의미에서 억지효과가 증가할 것이다.

그러나 북한이 과연 주변 정세를 평가하는데 있어서, 합리적으로 인식하고 계산할 수 있을 것인가에 의문이 있을 수 있다.⁶⁾ 식량부족 상태 하에서 국제기구나 외국 정부에 식량원조를 요청하면서, 1998년 8월 미사일을 발사한다거나, 잠수정을 침투시키는 사건 등을 보면 북한체제의 합리성에 더욱 의문이 간다.

체제의 합리성이 중요한 이유는 억지효과는 합리적으로 계산하는 상대방을 전제로하고 있기 때문이다. 만약 북한이 비합리적이란 이번 관련법안에 의해서 도발의 가능성이 도리어 높아질 수도 있을 것이다. 즉, 북한 체제의 통합이 유지된 상태에서 패배할 줄 알면서 도발을 감행하는 자포자기식 도발의 경우에는, 미·일 신안보 체제에 의해서 북한이 스스로 물리고 있다는 인식을 더 강하게 줄 가능성이 있다. 북한 체제의 정치적 리더십이 분열되어, 국내 정치적 이유로 도발을 감행하는 경우는 미·일 신안보 선언의 억지 효과는 기대할 수 없다고 보인다.

둘째, 한반도 주변 정세에 관련하여서는 강화된 미·일 안보협력이 동북아시아에 이미 존재하고 있는 안정과 평화의 국제질서를 유지시킬 것인가, 혹은 새로운 긴장을 조성할 것인가에 관한 측면으로, 중국의 반응이 중요하게 작용할 것으로 보인다. 만약 한반도 주변 국가간에 새로운 긴장이 조성된다면 통일에 불리한 환경이 될 가능성이 있다. 주변 강대국간에 갈등이 심화하여 한반도가 주변 강대국의 안보에 있어서 완충지역으로서 필요성이 증가하는 경우는 통일에 나쁜 환경이기 때문이다.

만약, 미·일 안보협력 체제를 반중국 동맹이라고 중국이 인식하면, 이것은 통일환경에 부정적일 가능성이 높다. 중국의 경우, 96년도 신안보선언에 대해 매우 강력하게 반발하였으나, 97년 신가이드라인에 대해서는 그렇게 심한 반발은 없었다. 97년10월 강택민 중국 주석이 미국을 방문했을 당시 언행을 보

6) 1997년 11월 14일 세종연구소가 주최한 「한일안보정책 세미나」에서 일본 방위청의 야마자끼(山崎隆一郎)가 문제를 제기한 바 있다.

면, 중국은 미국과 적대관계보다는 파트너십을 추구하고 있다고 보인다(Lees 1998) “If Japan Won't Help Rescue Asia, China Might” *International Herald Tribune*(Feb. 21-22, 1998). 따라서, 미·일신안보 협력체제가 통일환경에 부정적인 영향을 미치는가 하는 것에는 의문이 있다. 만약 미·일관계의 견고함이 중국이 미·일에 대해서 적대적으로 나가겠다는 의도를 꺾을 수 있다면 오히려 통일환경 조성에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다고 보인다.

중국의 관심 사항으로는, 신 가이드라인과 그 관련법안의 적용범위에 관련하여, 일본 주변에 대만해협이 포함되는가 하는 점이 있다. 중국은 주변사태에서 대만해협이 제외되어야 된다는 주장을 반복하였으나, 일본은 끝까지 대만해협이 제외된다는 언급을 회피하고 있다. 그 대신 신 가이드라인의 본문에 주변사태란 ‘사태의 성질’ 이라고 설명하고 있으며, 지역적 범위를 가르키는 것이 아니라고 하였다. 이런 측면에서 보면 일본은 중국에 대해서 대만해협이 미·일 방위협력 지침의 적용범위에 결코 벗어나지 않는다는 메시지를 준 것으로 해석할 수 있다.

중국과 대만간의 영토적 관계에 대한 주변국의 인식에 있어서 근본적인 변화는 없는 것으로 보인다. 대만이 중국의 불가분의 영토의 일부라는 점은 미국과 중국의 평화우호조약 및 일본과 중국의 공동성명에 포함되어 있다.⁷⁾ 그러나, 대만문제가 평화적으로 해결되어야 한다는 원칙 또한 73년이래의 미·중 혹은 중·일 관계의 기본 전제이다. 즉, 중국과 대만의 관계는 당사국 양국이 평화적으로 해결하여야 한다는 미국과 일본의 입장은 변함이 없다. 그러나, 방위협력지침 때문에 대만문제의 해결이 더 평화적으로 이루어질 것이고 대만이 안전보장에 있어서 더 플러스 요인이 있다고는 보이지 않는다.

셋째, 일본의 영향력 확대에 관련하여서는, 미·일 신안보 선언에 의해서 일본의 동아시아에서의 역할과 영향력이 더 확대될 것이라고 보인다. 일본 영향력의 확대에는 군사적인 측면이 있고, 비군사적 분야에서 미·일 안보체제가 상징하는 미·일 관계의 긴밀화를 배경으로 해서 일본이 영향력 확대에 노력한다는 측면이 있다.

7) 1972년 9월에 발표된 중일 공동성명에는 “중국은 대만이 중국 영토의 불가분의 일부인 것을 거듭하여 표명하였으며, 일본 정부는 이러한 중국의 입장을 충분히 이해하고 존중한다”고 서술되어 있다.

이번 관련법안이 성립되면 일본의 군사적 역할이 확대될 것으로 예상된다. 신가이드라인을 포함한 일련의 安保再定義 작업을 통해, 일본의 군사적 역할은 자국 방어의 레벨을 벗어나 주변유사시 미군의 활동지원으로 확대되었으며, 그 역할은 지리적으로는 일본 영역밖에서도 가능하며, 단순한 후방지원 뿐만 아니라 기뢰제거, 臨檢활동 등 군사적인 내용까지 확대되었기 때문이다.

그러나, 강화된 미·일 협력체제 하에서 일본 군사적 역할의 광역화에 일본이 동의하였다고 하지만, 일본 단독으로 군사적 역할을 수행할 것으로는 예상할 수 없다. 냉전 종결 이후, 미국이 주도하는 국제질서의 형성과 유지자로서의 역할에 대해서 일본이 지지를 표명하고 협력을 약속한 이상, 일본은 미국의 안보적 역할을 분담하지 않을 수 없다. 그러나 평화헌법과 집단적 자위권 행사의 금지 등의 법제적 제약의 테두리에 묶여 있는 일본으로서는 군사적 협력에 있어서는 일정한 한계를 가질 수밖에 없으며, 일본이 참가할 수 있는 역할 분담의 영역은 미·일안보체제에 기반을 둔 적극적인 대미 안보협조에 한정될 것으로 보인다.

미·일 안보협력 체제에 의해서, 팽창하려는 일본의 군사적 의도를 어느정도 충족시키면서도 이를 미군의 후방지원 정도로 제한하였다는 견해도 있다. 즉, 미군이 일본에 계속 주둔하게 되어, 신 가이드라인이후에도 일본 군사력의 활동범위가 미국의 세계전략이라는 틀 속을 벗어나지 못하게 되었기 때문에 일본 군사력의 팽창을 막는 ‘병마개’ 역할을 할 수 있다는 것이다.

만약, 미·일 안보동맹이 작용하지 못하게 되면, 일본은 경제대국의 지위에 걸맞는 지위를 확보하고자 독자적이고 팽창적인 군사노선을 걷게 될 가능성이 높으며, 그렇게 되면 일본의 군사적 재량권은 무한히 확대될 수 있다. 일본에 대한 정치적·군사적 신뢰를 갖지 못한다면, 이러한 사태가 가장 염려스러운 상황이 될 것이다.

비군사적인 측면에서는 일본의 전반적인 국제정치적인 역할 확대가 동아시아 지역에서의 방위협력지침으로 상징되는 미·일관계의 견고화에 기초하고 있다. 만약 냉전종결 이후에 미·일관계가 요즈음과 같이 탄탄하지 않았다면 일본의 적극적인 외교가 과연 가능할 수 있겠는가 하는 것에는 상당한 의문이 있다. 일본의 적극적이고 자신있는 외교는 전반적으로 미·일관계의 튼튼함에 기초하고 있고, 튼튼함의 기초가 되는 것이 방위협력지침이고, 신안보선언이라

고 해석할 수 있다.

넷째, 가이드라인 관련법안을 우리의 주권행사와 관련하여 평가하면, 우리 정부는 1997년 8월 신가이드라인 개정작업에 관련하여 일본자위대가 한국 영역 내에서 전투행위를 하는 것은 허용할 수 없다는 것과, 한국 주변수역에서의 기뢰제거나 임검수행시 한국정부의 동의를 얻거나 사전협의해야 하며, 일본의 활동이 원칙적으로 일본 영역내에 국한돼야 한다는 것이었다. 또한 신가이드라인이 한반도사태를 겨냥한 것인만큼 그 내용에 대해서도 한국측과 긴밀히 사전협의를 필요하다고 요청하였다.⁸⁾

그러한 요청에 대해서, 일본이 급변하는 한반도 정세에 대비해 양국의 외무, 국방당국자가 참가하는 '2+2회의'를 정기적으로 열자고 97년 4월에 한국측에 제안하기도 하였고(『중앙일보』1997/4/24), 양국간의 비공개 협의가 이루어졌을 가능성도 있다. 그러나, 신가이드라인 작성과정에서 한국측의 의견이 반영된 흔적은 없다.

신 가이드라인이 한반도를 대상으로 실행될 때, 즉 한반도에서 군사적 충돌이 발생하여 미군이 개입하고, 개입하는 미군에 대해서 일본 자위대가 지원할 때, 우리의 주권행사와 관련이 있을 수 있다. 구체적으로 자위대가 한반도 유사시 난민의 도래에 대한 대응이나 긴급대피 등의 업무 등에서 작전을 수행하는 경우, 자위대가 재한 일본인들의 피난을 위해서 파견되는 경우, 또한 우리 영해에서 미군병력의 수송을 일본함정이 수행하는 경우 등에서 주권행사와 관련이 있을 수 있다. 이에 대해서는 실제의 시나리오를 상정하여, 어떤 부분이 구체적으로 어떻게 우리의 주권행사와 관련이 있는지를 미리 준비하고 대비할 필요가 있으며, 미국과 일본과 협조할 사항이 있다면, 양국간 혹은 삼국간 논의가 필요하다고 보인다.

8) 동아일보(1997년 8월 17일), 朝日新聞(1997년 8월 20일). 권호연, 「동북아 지역안보와 일본의 역할」 세종연구소 『한·일 안보정책』 국제학술회의(1997년 11월 14일) 발표논문에서 재인용.

참고문헌

- 光瀬善男. 1997. 『日本の安全保障と新世界秩序: 憲法と國際法社會』, 東京: 信山社.
- 文藝春秋編. 1998 『日本の論点 '99』, 東京: 1998.
- 北岡伸一. 1997. 「集团的自衛權の行使を認めないのは法的にも政治的にも誤りである」. 小林秀之, 西澤優. 1999 『超明快譯で讀み解く日米新ガイドライン』 東京: 日本評論社.
- 小林節. 1998. 「いまや憲法解釋の變更なくして, 新ガイドラインの實施などあり得ない」, 『日本の論点 '99』, 東京: 文藝春秋社, 266-269.
- 岡崎久彦. 1997. 「日米防衛協力指針中間報告の讀み方: 朝鮮有事の相互協力計劃できれば大きな前進」, 『世界週報』(7月1日), 6-8.
- 日本 防衛研究所. 『東アジア戰略概觀: 地域情勢報告, 1997-1998』.
- 日本 防衛廳編, 『防衛白書 1998』, 『日本の論点 '98』 東京: 文藝春秋社, 102-105.
- Lees. Robert G. 1998. "If Japan Won't Help Rescue Asia, China Might" *International Herald Tribune*(Feb. 21-22).