9

한미일 안보협력: 현상(現狀)과 전망

조진구 경남대 극동문제연구소 교수

Ⅰ. 프롤로그: 동맹과 의사(疑似) 동맹, 제한된 협력

> 특히 북한의 책동이 중국 및 러시아의 최근 움직임과 긴밀하게 연관돼 있다는 점은 매우 우려스럽다. (중략) 윤 대통령과 기시다 후미오 일본 총리가 어제 전화 회담을 갖고 한미일 삼각 공조를 강화하기로 한 것은 그런 점에서 의미가 적지 않다. (중략) 특히 유엔마저 중러의 딴죽으로 무력화돼 가는 상황에서 한미일 세 나라는 저들의 도발 의지를 무력화할 수준의 강력한 협의체로 위상을 강화하지 않으면 안 된다. 한미일 삼각 동맹을 굳건히 하는 데 모든 노력을 기울여야 할 때다.

2022년 10월 7일자 서울신문 사설의 일부인데, 사설 제목은 "높아지는 북핵 위기, 한미일 삼각동맹 굳건히 해야"였다. 한 달여 뒤인 2022년 11월 11일 한국경제신문은 "한미일 정상, 북중러 결속에 삼각동맹 굳건히 해야"라는 제목의 사설에서 13일 열릴 한미일 정상회담에서 "북한의 숨통을 바짝 조이는 보다 강경한 메시지와 억제책을 내놓을 필요"가 있다면서 중러가 북한과의 결속을 강화하고 있는 엄중한 상황에서 "북한의 핵실험과 탄도미사일 대책, 군사안보협력 체제 강화 방안 등을 논의하겠다는 것은 시의적절"하다고 지적했다.

한국 언론이 '삼각동맹'이라는 말을 사용하면서 한미일 안보협력의 필요

성을 제기했지만, 엄밀히 말해 한국과 미국, 미국과 일본은 동맹이나 한국과 일본은 동맹이 아니다. 그렇지만, 11월 13일 한미일 정상회담 후에 발표된 프놈펜 공동성명은 한미일의 삼각 안보협력의 약한 축이었던 한일관계를 새로운 단계로 끌어올렸다고 해도 과언이 아니다.

시간의 추를 북한이 국가핵무력의 완성을 선언했던 2017년으로 돌려보자. 2017년 9월 3일 북한은 대륙간탄도미사일(ICBM) 장착용 수소탄 시험(6차 핵실험)을 했으며, 이를 전후한 8월 29일과 9월 15일에는 중거리탄도미사일 화성-12형이 일본 상공을 통과해 태평양 해상에 떨어졌다. 일본 정부는 이를 용인할 수 없는 '폭거'라며 가장 강력한 말로 북한을 비난했으며, 9월 20일(뉴욕시간) 유엔총회 일반토론 연설에서 아베 신조 총리는 비확산 체제에 대한 '사상(史上) 가장 확신적인 파괴자'에 의해 심각한 타격을 받고 있다고 비판했다. 아베 총리는 약 17분의 연설 거의 전부를 북한 비난과 비판에 할애했는데, 특히 북한의 핵과 미사일의 '완전하고 검증 가능하며 불가역적인' 포기를 위해 지금 필요한 것은 대화가 아니라 '압력'이라면서 미일동맹과 한미일 3국의 결속(結束)을 통해 대처하겠다고 강조했다.

그런데 다음날인 21일 열린 한미일 정상 오찬에서 문재인 대통령은 "미국은 우리의 동맹이지만 일본은 아니다"라고 말했는데, 북한에 대한 강경한 일본의 입장이 한반도 평화체계 구축을 위한 자신의 '베를린 구상' 실현과 양립할 수 없다고 생각해서였을 것이다. 11월 3일 문 대통령은 싱가포르의 채널 뉴스아시아(CNA)와의 인터뷰에서도 한미일 3국의 공조가 더욱 긴밀해져야 하는 것은 북한의 핵과 미사일 도발에 대응하기 위한 것이지 한미일 3국 군사동맹 추진은 바람직하지 않다고 지적했다.

한미일 3국은 2016년에 이어 2017년에도 미사일 경보훈련을 하고 2017년에는 처음으로 대잠수함전 훈련과 정보 공유를 위한 국방 당국 간 화상회의도 개최했지만, 한국과 일본은 동맹은 아니다. 아들 부시 정권 시절인

2004년부터 2007년까지 백악관에서 아시아 문제를 담당했던 빅터 차 조지타운대 교수는 '연루의 우려(fear of entrapment)'와 '방기의 우려(fear of abandonment)'라는 동맹이론의 개념과 한일 양국에 대한 미국의 방위공약(commitment)의 강약을 변수로 냉전 시대 한국과 일본의 협력과 갈등을 설명하면서 동맹에 가까운 한일 양국의 협력관계를 의사 동맹(quasi alliance)으로 묘사했다(Victor D. Cha, 2000).

비록 한일 양국은 동맹은 아니었으나, 미국과의 동맹 관계와 북한이라는 위협 공유는 한일 간의 안보협력을 촉진하는 요인이 되었다. 1994년 4월 한국 국방장관으로는 처음으로 이병태 장관이 일본을 방문했으며,[1] 1995년 9월 에토 세이시로(衛藤征士郎) 방위청 장관 방한 시에는 양국 국방장관의 상호 방문과 회담 정례화에 합의했다. 이후 한일 양국의 고위 국방-방위 당국자의 상호 방문과 대화, 한국군과 자위대 간의 교류가 활발하게 이뤄졌다. 특히, 1998년 10월 8일 김대중 대통령과 오부치 게이조 총리가 합의·서명한 '21세기의 새로운 한·일 파트너쉽 공동선언'과 부속서에는 양국이 국제사회의 평화와 안전을 위해 협력해야 할 내용이 9개 항목에 걸쳐 망라되어 있다.[2]

고이즈미 준이치로 총리의 야스쿠니신사 참배와 시마네현의 '다케시마(일본에서 독도를 부르는 말)의 날' 조례 제정 등을 둘러싸고 대립하면서 악화했던 노무현 대통령 재임 후반기의 한일관계는 이명박 정권 등장 이후 점차 개선되기 시작했다. 2009년 4월 23일 도쿄에서 열린 제14차 한일 국방장관회담에서는 '한일 국방교류에 관한 의향서'가 체결되었는데, 이 문서는 1965년

1. 1979년 7월 25-26일 야마시타 간리(山下元利) 방위청 장관이 한국을 처음 방문했다.
2. 9개 항목은 유엔에서의 협력, 군축 및 비확산 문제에서의 협력, 한일 안보정책협의회, 한일 방위교류, 다자간 지역 안보 대화에서의 협력, 남북관계 개선 및 한반도의 평화와 안정 유지를 위한 협력, 대북정책에 관한 한일 정책협의의 강화, 북한 핵무기 개발 억지를 위한 협력, 아시아유럽정상회의(ASEM)에서의 협력 등이다.

국교 수립 이후 한일 간의 첫 번째 국방 분야 합의문서다.[3] 북한이 2차 핵실험(5월 25일)을 하자 5월 30일 한미일 국방장관회담이 처음 개최되어 북한 핵실험을 강하게 비난했으며, 2010년 3월과 5월 천안함 폭침 사건과 연평도 포격 사건이 발생한 뒤인 6월 5일 다시 개최된 한미일 국방장관회담에서는 북한에 대한 비난과 한미일 3국 협력의 필요성이 강조되었다.

2009년 9월 자민당에서 민주당으로 정권 교체가 이뤄진 뒤에도 한일 간의 국방협력은 계속되었다. 2010년 7월에는 '불굴의 의지'라는 한미 연합훈련이 동해에서 실시되어 자위관이 옵서버로 참가했으며, 10월 중순에는 한국 주도 PSI(대량살상무기확산방지구상) 훈련에 미국 및 호주 등과 함께 일본이 참가했고 12월 3-10일까지 실시된 미일 공동통합훈련에는 한국군이 옵서버로 참가했다(山本健太郎, 2013).

2010년 12월 17일에 개정된 방위계획의 대강에는 아시아태평양지역에서의 안보협력을 위해 미국의 동맹국이며 기본적인 가치를 공유하는 한국과 호주, 나아가 미국을 포함한 다자 협력의 강화 방침이 기술되어 있었다. 한미일은 중국과 북한이라는 공통의 안보 위협에 대한 대응과 협력에는 같은 생각이지만, 인식과 실제 정책면에서는 미묘한 온도 차가 있다. 중국에 대한 경제적 의존도가 높은 한국은 미일에 비해 정치적으로 중국을 더 배려하지 않을 수 없었다. 북한과 통일문제를 안고 있는 한국의 경우 미일 양국과 달리 대북정책에 관해 일반 국민 사이에 견해차가 있고 보수 정권인가 진보 정권인가에 따라서도 대북정책의 진폭이 컸다. 이런 점이 한미일 협력의 방식이나 내용, 정도 등에 적지 않은 영향을 미치기도 한다.

3. 일본어 원문은 "日本国防衛省と大韓民国国防部との間の防衛交流に関する意図表明文書"인데, 이상희 국방장관과 함께 이 문서에 서명한 방위상이 현재의 하마다 야스카즈(浜田靖一) 방위상이다.

Ⅱ. 한미일 안보협력의 상징으로서의 GSOMIA

2011년 1월 초 매일경제신문과의 신년 인터뷰에서 마에하라 세이지(前原誠司) 외상이 북한의 위협을 염두에 두면서 한국과의 안보 동맹 체결을 희망한다고 말했다고 보도되면서 파문을 일으켰다(『매일경제신문』, 2011/01/03). 일본 외무성이 이를 부정하는 견해를 내놓고 정정을 요구하면서 큰 문제로 비화하지는 않았는데, 오히려 이후 한일 간의 안보협력과 교류는 확대되었다. 2011년 1월 10일 서울에서 열린 김관진 국방장관과 기타자와 도시미(北澤俊美) 방위상과의 회담에서는 "일한의 방위협력을 미래지향적으로 발전시켜 소위 일한 방위협력의 신시대를 개척해간다는 정신하에 앞으로도 협력·교류를 확대·심화"시키기로 합의했다. 특히, 양 장관은 유엔 평화유지활동(PKO)이나 인도지원 및 재해구원활동, 수색구난훈련 등의 분야에서 물, 식료, 연료 등을 서로 지원할 수 있도록 하는 상호군수지원협정(ACSA, 일본에서는 '물품역무상호제공협정'이라 부름)에 관한 의견 교환과 협의, 나아가 정보보호협정(GSOMIA)의 내용에 대해서도 의견 교환을 하기로 합의를 했다(防衛省, 2011a). 6월 4일 싱가포르 샹그릴라 안보 대화 참석을 계기로 다시 만난 두 장관은 1월 합의에 따라 자위대와 한국군과의 협력 기반 정비를 위해 ACSA와 GSOMIA의 '조기 체결의 중요성'을 확인하고 작업을 가속해가기로 합의했다(防衛省, 2011b).

일본 정부와 언론도 GSOMIA 체결의 필요성에 대해 대체로 우호적이었다. 북한의 미사일 발사에 대한 일본 정부의 미흡한 대응을 한국과의 협력으로 보완할 수 있을 것이라는 기대감이 작용했던 것으로 생각된다. 특히, 2012년 4월 13일 북한이 발사한 장거리 미사일(인공위성 '광명성 3호')에 대한 일본 정부의 미숙한 대응이 비판받자 일본 정부는 정보 전달과 공유 체제, 국민에 대한 정보 제공 등에 문제가 없었는지 과정을 검증했다. 4월 26일 발

표한 검증 보고서에는 미국에 의존하지 않고 정보수집 능력을 개선하기 위해서는 독자적인 조기경계(경보)위성을 보유해야 하지 않는가 하는 의견과 함께 "지리적으로 유리한 위치를 점하는 한국군이 보다 빨리 정확한 정보를 얻었다는 점을 고려해 한국군과의 다양한 정보 공유를 추진"해야 하지 않는가 하는 의견이 제시되었다는 점이 언급되었다(内閣官房, 2012: 18).

고가의 위성 보유보다 한국과 협의 중이던 정보 공유에 대한 기대가 컸다. 4월 21일 아사히신문 사설은 북한에 대한 대응을 구실로 수천억 엔 규모의 조기경계위성을 보유해야 한다는 것보다 "한국과의 정보교환을 원활하게 추진하는 등 가능한 대책부터 추진하는 것이 필요하며 효과적"이라고 지적했다(『朝日新聞』, 2012/04/21). 일본과 1년 이상 협의해온 GSOMIA는 6월 26일 국무회의를 통과했으며, 서명을 앞둔 29일 오전 기자회견에서 겐바 고이치로(玄葉光一郎) 외상은 GSOMIA 체결은 일본의 '안전보장에 공헌하는 역사적인 사건'이라는 의미를 부여했으나(外務省, 2012) 한국 측 사정으로 서명 1시간을 남겨놓고 보류되었다. 차관회의를 거치지 않고 비밀리에 국무회의에서 의결한, 절차상의 하자가 있는 '졸속 밀실 협상'이라는 비판이 한국에서 제기되었기 때문이다.

2012년 12월 제2차 아베 정권 등장 후 일본의 외교안보정책은 대전환이라 부를 수 있을 정도의 커다란 변화가 있었다. 2013년 12월 4일 미국의 국가안전보장회의(NSC)를 모델로 한 일본판 국가안전보장회의가 설치되었으며, 17일에는 국가안보정책의 포괄적 지침을 담은 '국가안전보장전략'이라는 문서가 처음 제정되었다. 이 문서는 중국과 북한을 아시아태평양지역의 중대한 위협요인으로 규정하고 경제력과 기술력, 외교력과 방위력 등 일본의 능력 강화에 중점을 두면서 미일동맹과 한국과 호주, 아세안 등 역내 국가와의 협력 강화를 통해 대처하겠다고 했다(조진구 2017).

또한, 같은 날 개정된 '방위계획의 대강'에는 일본이 한국과의 긴밀한 연

계를 추진하는 연장선에서 좌절되었던 "정보보호협정과 물품역무상호제공협정(ACSA)의 체결 등 향후 연계 기반 확립을 위해 노력"하겠다는 내용이 포함되었다(조진구, 2021: 100). 한일 양국은 1987년 9월 24일과 2007년 8월 10일 각각 미국과 GSOMIA를 각각 체결했는데, 2014년 12월 29일 체결된 한미일 정보공유약정(TISA)을 통해 북한의 핵과 미사일 위협에 관한 정보를 미국을 통해 교환할 수 있게 되었다.[4] 나아가 2016년 11월에 체결된 GSOMIA를 통해 한국과 일본은 미국을 개입하지 않고 직접 군사정보를 교환할 수 있게 되었는데, 그 뒤에는 미국과 미일동맹이라는 그림자가 짙게 드리워져 있었다.

자위대 창설 60주년을 맞이한 2014년 7월 1일 일본 정부는 조건부이기는 하나 기존 헌법해석을 변경해 집단적자위권 행사를 용인하는 각의결정을 했다.[5] 또한, 2015년 4월 27일 미국에서 열린 미일 외교·국방 장관 회담(2+2)에서는 미일안보협력을 위한 지침(가이드라인)의 재개정에 합의했다. 새로운 안보 환경에 맞게 미일의 역할과 임무를 조정함으로써 미일동맹을 '보다 균형 있고 실질적인' 관계로 발전시키겠다는 양국의 의지가 확인된 것이다.

그렇지만 일본군'위안부' 문제와 이명박 대통령의 독도 방문 등으로 악화하기 시작한 한일관계는 박근혜 정부 들어서도 좀처럼 개선되지 못했다. 무엇보다 중국의 위협을 둘러싸고는 한국과 미일 사이에 인식의 차이가 있었다.

4. 이 약정의 정식명칭은 "Trilateral Information Sharing Arrangement Concerning the Nuclear and Missile Threats Posed by North Korea Among the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, The Ministry of Defense of Japan, and the Department of Defense of the United States of America"이며, 백승주 국방차관, 로버크 워크 국방 부장관, 니시 마사노리 방위사무차관이 서명했다.

5. 외교부는 대변인 성명에서 집단적자위권 행사 용인 각의결정을 "전후 평화헌법에 따른 방위안보정책의 중대한 변경으로 보고, 예의주시"할 것이며, 집단적자위권 행사 시 "한반도 안보 및 우리의 국익에 영향을 미치는 사안은 우리의 요청 또는 동의가 없는 한 결코 용인될 수 없다"는 입장을 밝혔다.

한일 간 대중국 인식의 차이를 상징적으로 보여준 것이 박근혜 대통령의 중국 전승절 행사 참석이었다. 2015년 9월 3일 박 대통령은 서방국가 정상 가운데 유일하게 시진핑 중국 국가주석과 푸틴 러시아 대통령과 함께 톈안먼 망루에서 열병식을 참관하면서 최상의 한중관계를 과시했다. 2014년 3월 오바마 대통령의 중재로 헤이그에서 열린 한미일 정상회담에서 처음 만난 아베 총리를 대하는 차가운 표정과는 대조적이었다. 2015년 11월 2일 서울에서 열린 한중일 정상회의에 참석했던 아베 총리와의 첫 번째 양자 정상회담 후에는 오찬도 함께하지 않았다. 양국 간 최대현안이었던 일본군'위안부' 문제의 '조기 타결을 위한 협의 가속화'라는 합의에도 불구하고 '피해자가 받아들일 수 있고 한국민이 납득할 수 있는 수준에서의 해결'을 요구하는 박 대통령과 1965년의 청구권 협정으로 이미 해결되었다는 아베 총리는 팽팽하게 맞섰다.

그러나 두 달도 지나지 않은 12월 28일 한일 외교장관 회담에서는 일본군'위안부' 문제에 관한 합의가 이뤄졌으며, 2016년에 들어와서는 중국과 북한의 위협을 염두에 둔 두 가지 중요한 정책이 결정되었다. 하나는 2016년 2월 7일 한미 양국이 '주한미군의 사드(Terminal High Altitude Area Defense, 고고도 미사일 방어 체계) 배치 가능성에 대한 공식협의의 시작'을 결정한 데 이어 3월 4일 공식협의를 시작하고 7월 8일 사드 체계의 주한미군 배치를 결정·발표한 것이다(국방부, 2016a, 2016b). 다른 하나는 국방부가 '유관 부처 간 협의를 거쳐' 10월 27일 일본과의 GSOMIA 협상 재개를 결정하고 한 달도 지나지 않은 11월 23일 한일 GSOMIA가 전격적으로 체결된 것이다.

한일 간의 GSOMIA와 한미 간의 사드 배치는 중국과 북한을 자극할 수 있는 민감한 문제였으며, 중국은 사드 배치 결정 이전부터 반대를 표명했었다. 2015년 2월 4일 열린 한중 국방장관회담에서 창완취완(常萬全) 국방부

장이 의제에 없었던 사드 배치 문제를 거론하고 우려를 표명하자 한민구 장관은 미국이 사드 배치를 결정하거나 협의한 바가 없으며 사드는 '(중국을 겨냥한 것이 아니라) 북한의 탄도미사일 방어 차원'이라고 반박을 했다. 사드 배치 결정 당일인 7월 8일 중국 외교부는 주중 김장수 한국대사와 맥스 보커스 주중 미국 대사를 동시에 초치하고 항의했으며, '강력한 불만과 결연한 반대' 의사를 담은 성명을 발표했다. 북한도 7월 11일 조선인민군 총참모부 포병국 명의의 '중대 경고'에서 사드 기지에 대한 '물리적 대응조치'와 '무자비한 불벼락'을 언급하며 강력하게 반발했다(『조선일보』, 2015/02/05, 2016/07/09, 2016/07/12).

북한이 4차 핵실험을 한 뒤인 2016년 1월 13일 대국민 담화에서 박근혜 대통령은 "이번 북한의 핵실험에 대한 국제사회의 대응은 이전과는 달라야 한다"고 강조했는데, 사드 배치 결정과 GSOMIA 체결은 이전과 다른 차원에서 결정된 한국 정부의 대응을 의미했다. "양적·질적으로 우수한 감시 및 탐지 자산을 보유하고 있는" 일본과의 정보 공유가 북한 핵과 미사일 위협 정보에 대한 신속성·정확성·신뢰도를 높이는 효과는 있을 것이다(국방부, 2016c). TISA와 달리 GSOMIA를 통해 공유할 정보가 북한의 핵과 미사일로 제한되어 있었던 것은 아니지만, GSOMIA 체결로 한반도에서 일본의 군사적 영향력이 강해질 것이라거나 한반도에 대한 자위대 개입의 근거가 될 것이라는 우려는 비현실적이다.

그러나, 중국의 강한 반대에 더해 지리적으로 가까운 북한의 미사일에 대한 사드의 효과가 제한적인데도 불구하고(Rinehart and Hildreth et al., 2015) 한국 정부가 주한미군에의 사드 배치에 동의한 것은 미국의 강한 요구에 의한 것이며, 고도화한 북한의 핵과 미사일 능력에 대응하기 위해서는 중국의 역할에 기대하기보다 한미동맹의 강화가 필요하다고 판단했기 때문일 것이다. 더구나 2010년 6월 이명박-오바마 정상회담에서 2015년 12월 1일

로 전환 시기를 연기했던 전시작전통제권(전작권)의 재연기를 한국 정부가 미국 정부에 제안했었다는 점을 고려하면, 한국 측의 선택지를 좁히는 요인이 되었을 것이다. 한미일의 연계와 협력을 중시하는 미국이 냉각된 한일관계 개선을 위해 한일 양국에 다양한 형태의 요구를 했을 것이며, 한일 위안부 합의나 TISA와 GSOMIA 체결, 사드 배치도 그 연장선에서 이뤄졌다고 이해하는 것이 온당할 것이다. 중국과 북한도 한국 측을 크게 자극했다.

2016년 9월 5일 항저우에서 열린 한중 정상회담에서 박근혜 대통령은 사드 배치의 필요성을, 시진핑 국가주석은 사드 반대를 강조해 의견이 충돌했다. 정상회담 두 시간 뒤 북한은 3발의 스커드ER로 추정되는 탄도미사일 3발을 동시에 발사했다. 4일 뒤인 9일 북한은 5차 핵실험을 했을 뿐만 아니라, 2월부터 10월까지 15번, 23발의 다양한 미사일을 시험 발사했다. 또한, 중국 외교부는 이미 8월 초부터 한국인에 대한 복수비자 발급을 전면 중단했으며, 11월 국방부와 롯데가 사드 배치를 위한 토지 맞교환에 합의한 뒤에는 중국에 진출한 롯데그룹 계열사에 대한 세무조사와 소방, 위생, 안전 점검 등을 구실로 경제 보복을 시작했다.

앞에서 언급한 대로 2014년 7월의 집단적자위권 행사 용인 각의결정과 2015년 4월의 미일 가이드라인 재개정, 그리고 이를 법적으로 뒷받침하는 안보 관련법을 통해 일본은 자국의 방위력과 미일동맹을 강화해 중국과 북한의 군사적 위협에 대응하려고 했다. 일본은 한미일의 연계가 중요하다고 생각했는데, 그 숨은 주역은 미국이었다. 2016년 4월 15일 각의에 보고한 『外交青書 2016』은 한국을 "전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃 나라"라고 표현하면서 "잇따른 북한의 도발 행위에 단호하게 대응하기 위해 일한 및 미일한 간의 안보협력을 추진해 가겠다"고 기술했다. 이것은 한일 간의 최대 현안이었던 한일 위안부 문제에 관한 외교 당국 간의 합의를 반영한 것이기도 하지만, GSOMIA 체결을 위해 한국에 보내는 메시지이기도 했다.

결국, 이명박 정권 때 좌절되고 나서 4년 5개월이 지난 11월 23일 한일 간의 GSOMIA가 체결되었다. 2016년 6월과 11월, 2017년 1월과 3월 한미일은 탄도미사일 정보 공유 훈련을 했으며, 2017년 4월에는 처음으로 한미일 대잠전 훈련을 하는 등 한미일 협력관계는 이전보다 더 실질적인 관계로 심화해 갔다. 중국과 북한이 우려한 대로 주한미군에의 사드 배치와 한일 GSOMIA가 한미일의 삼각 군사동맹의 시작을 알리는 것은 아니었지만, 한미일 3국 간 안보협력을 촉진하는 계기는 되었다.

Ⅲ. 한미일의 동상이몽(同床異夢), 상호불신과 방관

트럼프 정권 출범 직후인 2017년 2월 16일 뉴욕에서 열린 한미일 외교장관 회담에서는 2월 12일 실시된 북한의 탄도미사일 발사를 가장 강력한 용어로 규탄하면서 북한의 핵·미사일 위협에 대응하기 위해 3국 간 '안보협력 제고'를 위해 노력하겠다는 내용의 공동성명이 발표되었다. 북한이 3차 핵실험을 한 이후 '안보협력'이라는 명시적 표현이 사용된 것은 이때가 처음일 것이다.

사상 초유의 국회의 대통령 탄핵소추안 가결과 직무정지(2016년 12월 9일), 헌법재판소에 의한 대통령 탄핵 결정(2017년 3월 10일)과 대통령 선거 조기 실시(2017년 5월 9일)라는 정치적 격변 끝에 야당의 문재인 후보가 당선되어 정권 교체가 이뤄졌다.

문재인 정권 출범 초기 일본에서는 '반일·친북' 이미지가 강했는데, 이것은 2016년 12월 15일 외신기자클럽 초청 간담회에서 한 발언의 영향이 크다. 이날 문재인은 사드 배치 재검토가 "한미동맹을 해치는 것이라고 생각하지 않는다"고 말했으며, 한일 위안부 합의는 정당성을 인정하기 어려워 '새로

운 협상'이 필요하다고 말했다. 일본이 군사 대국화의 길을 걷고 독도 영유권을 주장하는 상황에서 한일 GSOMIA 체결이 '적절한지 의문'이며, 북한 문제와 관련해서는 '제재와 압박, 대화'라는 두 갈래 노력이 필요하며 북핵 폐기와 한반도 비핵화를 의제로 한다면 김정은 위원장과 정상회담도 할 용의가 있다고 밝혔다(『조선일보』, 2016/12/16).

문재인 대통령 취임 직후인 2017년 7월 7일 함부르크에서 만난 문재인 대통령과 아베 총리는 미래지향적 관계 구축을 위해 협력하며 정상 간의 소통을 위해 셔틀 외교를 복원하기로 합의했지만, 역사문제는 한일관계를 빠져나오기 어려운 진흙 속으로 밀어 넣었다.

1. 한일의 복합 갈등

외교부 장관 직속으로 설치된 한일 위안부 합의 검토 태스크포스는 2017년 12월 27일 발표한 보고서에서 위안부 합의를 피해자의 의견을 반영하지 않은 정치적 합의라고 규정했다. 이 보고서를 바탕으로 문재인 대통령은 정부 간의 공식적인 약속이지만, 절차와 내용 면에서 '중대한 흠결'이 있고 국제사회의 보편적인 원칙에도 반하기 때문에 이 합의로 일본군'위안부' 문제가 해결될 수 없다고 말했다. 한국 정부는 일본에 재협상을 요구하지 않았으나 일본 정부의 반대에도 불구하고 2015년 12월 합의를 근거로 설립된 화해치유재단을 해산시켜 합의를 사실상 무력화시켰다(조진구, 2019).

2018년 10월과 11월 한국 대법원은 식민지 시대 강제징용 피해자와 가족들이 일본 기업을 상대로 제기한 손해배상소송에서 일본 기업에 대해 배상하라고 판결했다. 이에 대해 일본 정부는 1965년의 한일 청구권 협정으로 이미 해결되었다면서 일본 기업이 배상 판결에 응하지 않도록 압력을 행사했다. 사법부 판결에 정부가 개입할 수 없다는 한국 정부와 대법원판결은 국제법

위반이라며 한국 정부가 적절한 시정조치를 취하라는 일본 정부 입장이 정면으로 충돌하면서 이 문제는 경제와 안보 문제에까지 악영향을 미치게 된다.

2019년에 들어와 일본 정부는 한일 청구권 협정상의 분쟁 해결 절차에 따른 협의와 중재위원회 설치를 요청했으나 한국 정부가 전혀 응하지 않자 7월 1일 일본 경제산업성은 한국과의 신뢰 관계 훼손과 한국과 관련한 수출관리의 부적절한 사안 발생을 이유로 한국에 대한 수출규제 강화 조치를 발표했다. 이에 따라 한국의 주력수출품인 반도체 재료 3품목이 포괄 수출 허가 대상에서 제외되었으며, 수출관리 측면에서 우대 조치를 하는 '화이트국가'에서 한국을 제외했다.

이러한 일본의 조치를 부당한 정치보복으로 규정한 한국 정부는 일본을 '화이트국가'에서 제외하고 WTO(세계무역기구)에 제소하는 대항조치를 취했다. 8월 22일 한국 정부는 일본이 명백한 근거도 없이 한일 간의 신뢰 훼손, 안보상의 문제 발생을 주장하는 상황에서 민감한 군사정보의 교류를 위해 체결된 GSOMIA의 지속은 국익에 부합하지 않는다고 종료를 결정하고 다음 날 일본 측에 통보했다. 8월 23일 브리핑에서 김현종 국가안보실 2차장은 "미국과도 수시로 특히 양국 NSC 간 매우 긴밀하게 협의했으며" 종료 결정이 "한미동맹의 약화가 아니라 오히려 한미동맹 관계를 한 단계 업그레이드시켜 지금보다 더 굳건한 한미동맹 관계가 될 수 있도록 노력"하겠다고 했지만, 미국은 다양한 경로를 통해 한국 결정에 대한 '강한 우려와 실망감'을 표명했다. 한미연례안보협의회(SCM) 참석을 위해 서울에 온 에스퍼 국방장관은 11월 15일 문재인 대통령에게 "종료되면 득 보는 나라는 중국과 북한"이며 GSOMIA는 전시 상황에서 "한미일이 효과적, 적시적으로 정보를 공유하기 위해"서도 중요하다고 설득했다. 문 대통령은 "안보상 신뢰할 수 없다고 수출 규제 조치를 취한" "일본의 자세 변화가 없는 한" 연장은 어렵다고 말했지만, 한국은 버티고 힘들 정도의 미국의 전방위적인 압력에 직면해 있

었다(『조선일보』, 2019/08/24, 2019/11/16).

결국, GSOMIA 종료 6시간 전인 11월 22일 저녁 6시 김유근 국가안보실 1차장은 "정부는 언제든지 GSOMIA 효력을 종료시킬 수 있다는 전제하에" 일본과 수출관리 정책 대화가 정상적으로 진행되는 동안 WTO 절차를 정지하고 GSOMIA 종료 결정의 효력을 정지하기로 했다고 발표했다(『조선일보』, 2019/11/24). 협정문에도 없는 비정상적인 형태로 파국적인 상황은 피할 수 있게 되었다. 한국에 대한 일본 정부의 수출규제는 대법원판결 이후 무대응으로 일관했던 한국에 대한 보복이었으며, 이에 대해 한국 정부가 GSOMIA 종료 결정으로 응수하면서 역사문제에서 시작한 한일 갈등이 경제(통상)와 안보 분야로 확대되는 '부(負)의 스파이럴'에 빠져들게 되었다.

2. 협력 없는 대화와 접촉

문재인 정부 5년 동안 대통령과 총리, 외교부 장관과 국장 등 다양한 차원에서 회담, 대화와 접촉이 이뤄지기는 했으나 양국 간의 현안을 둘러싸고는 상대측에 책임을 전가해 의미 있는 합의나 공동성명을 내놓지 못했다. 미국을 포함한 한미일 외교장관 회담을 11차례나 개최했지만, 2022년 2월 12일 마지막 회담 후에 공동성명이 발표되었을 뿐이다. 앞의 10차례 회담에서 한미일의 '공조와 소통, 협력(연계)'의 중요성을 언급하는 데 그쳤던 것과 달리 공동성명에는 '3국 간 안보협력'의 진전이라는 표현이 처음 사용되었다.

실제 안보 문제를 담당하는 국방 당국 간에 한정해 보면, 5년 동안 한일 양자 8회(대면 5회, 전화 3회), 한미일 3자 3회(대면 2회, 전화 1회) 열렸으나 모두 샹그릴라 아시아 안보대화와 아세안 확대 국방장관회의(ADDM+Plus) 참석을 계기로 이뤄진 것이다. 한미일 국방장관회담 직후 두 번(2017년 6월 3일, 2019년 6월 2일) 공동성명이 발표되었지만, 양자 회담 후에는 공동성명

도 발표되지 않았다. 특히, 전 세계적인 코로나19 확산 영향도 있지만, 2019년 11월 방콕에서 열린 아세안 확대 국방장관회의를 계기로 이뤄진 회담 이후에는 한일 국방장관회담조차 열리지 못했다.

한미일 국방장관회담에서는 법의 지배나 규범에 입각한 질서 유지, 항행 및 상공 비행의 자유 보장 및 국제분쟁의 평화적 해결 등 공통의 인식을 확인함과 동시에 북한의 핵과 미사일 위협에 효과적으로 대처하기 위한 협력 방안에 주로 초점이 맞춰져 있었다. 후자와 관련해서는 북한 미사일에 관한 정보 공유, 공동 훈련, 정책 조정을 위한 고위급 정책협의, 인적 교류 등이 포함되어 있었다. 북한 미사일 위협이 빠른 속도로 강화되었음에도 이에 대처하기 위한 한미일 공동 훈련은 2016년과 2017년에 실시되고 그 후에는 중단되었다.[6]

〈표 1〉 한일 및 한미일 국방장관회담 개최 현황(2017.5.-2022.5.)

연도	한일 국방장관회담		한미일 국방장관회담
	대면	전화	
2017	6/3 (샹그릴라) 10/23 (ADDM+Plus)	5/15, 7/6, 9/6	6/3(샹그릴라, 공동성명 발표)
2018	6/3 (샹그릴라) 10/20 (ADDM+Plus)		
2019	11/17 (ADDM+Plus)		6/2(샹그릴라, 공동성명 발표)
2020	미개최		11/19(합참의장, 화상)
2021	미개최		
2022	미개최		2/10(전화)

6. 2016년 6월 말 북한 미사일 발사를 상정하고 정보교환 능력 제고를 위한 미사일 경보훈련(퍼시픽 드래곤)이 시작되었고 2017년 4월에는 북한의 잠수함발사탄도미사일(SLBM) 위협에 대비하기 위한 대잠전 훈련이 시작되었다.

2018년 10월 욱일기 문제로 해상자위대가 제주 국제관함식에 참석하지 않은 데 이어 12월에는 자위대 초계기가 한국 해군 구축함에 대해 위협적인 근접 비행을 하는 사건이 발생했다.[7] 이것은 한일 국방 당국 간의 신뢰를 크게 훼손했으며, 2019년의 GSMIA 종료 결정과 종료 통보의 효력 정지 등은 한일 국방교류와 협력을 사실상 중단시켰다.

한편 2018년 2월 평창 동계올림픽에 북한이 참가를 결정하면서 남북대화가 시작되어 남북 및 북미 정상회담이 개최되었던 때에도 표면적으로는 한미일 협력의 필요성과 중요성이 강조되었다. 그러나, 한국 정부는 일본이 북한의 비핵화, 특히 핵만이 아니라 모든 사정거리 탄도미사일의 '완전하고 검증 가능하며 불가역적인' 폐기를 강조하는 일본을 한반도 평화 프로세스의 비협력자로 인식하면서 일본을 좀 더 적극적으로 관여시킬 생각은 없었던 것 같다.

트럼프 정권도 군사와 경제, 기술 등 모든 분야에서 힘을 강화하는 중국에 대한 경계심이 강했으며, 미국의 우월적 지위를 위해서는 동맹국들이나 파트너국들과의 연계가 필요하다고 생각했다. 2018년 2월 트럼프 대통령이 승인한 '미국의 인도-태평양전략체계'는 '자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)'이나 쿼드(Quad)를 주도해온 일본이 이 지역 안보 구조의 중추(pillar)이며 한국도 '한반도를 넘어' 지역 안보 문제에서 더 큰 역할을 할 수 있기를 기대한다고 지적했지만,[8] 실제로는 한일관계 개선을 위해 적극적으로 중재하려고 하지 않았다. 아베 총리도 2016년 8월 자신이 제창한 '자유롭고 개방된 인

7. 일본 방위성은 자위대기에 대한 한국 해군 구축함의 화기 관제 레이더 조사(照射) 사안(事案)이라고 부른다.

8. U.S. STRATEGIC FRAMEWORK FOR THE INDO-PACIFIC, NSC declassification review, Declassified in Part by Assistant to the President for National Security Affairs, Robert C. O'Brein 1/5/2021, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf (2022/11/25).

도-태평양전략'을 트럼프 대통령이 지지하고 정책으로 수용해준 것을 고려하여 대일 무역적자에 대한 트럼프의 불만을 완화하기 위해 F-35 등 고가의 미국산 무기와 장비를 구매해 미국과의 관계를 강화하려고만 했을 뿐 미국의 중재를 기대하지도 않았다. 한미일의 협력을 촉진하는 역할을 해온 북한의 핵과 미사일 위협이 증가했음에도 불구하고 한일의 상호불신과 미국의 방관이 한미일의 안보협력을 왜소화시켰다.

Ⅳ. 새로운 단계의 한미일 안보협력

2021년 1월 바이든 행정부 출범 이후 중국에 대한 경계심은 더욱 강화되었으며, 중국 견제를 위한 외교가 본격적으로 전개되었다. 코로나 팬데믹 상황에서 국무·국방 양 장관이 함께 일본과 한국을 차례로 방문하여 외교·국방 각료가 참여하는 장관급회의(2+2)가 열렸다. 3월 16일과 18일 결과를 담은 공동성명이 각각 발표되었는데, 두 공동성명에는 내용 면에서 차이가 있었다. 미일 공동성명은 "중국에 의한 기존 국제질서와 합치하지 않는 행동"을 직접 비판하고 타이완해협의 평화와 안정의 중요성도 강조했다. 한미일 협력이 인도-태평양 지역의 안전과 평화 및 번영에 불가결하다고 지적했지만, 한미 공동성명에는 중국과 타이완이란 말은 없고 한미일 협력의 중요성을 확인하면서도 인도-태평양 지역 대신 '역내'라는 말이 사용되었다.

이러한 차이는 4월 16일과 5월 21일 워싱턴에서 열린 미일 및 한미 정상회담 후에 발표된 공동성명에서도 발견되었는데, 미일이 중국을 직접 언급한 데 반해 한미 공동성명에는 중국에 대한 언급 없이 규범에 기반한 국제질서와 국제법의 존중이 언급되었다. 다만, 중국과의 관계를 고려해 소극적 태도를 견지해왔던 "쿼드 등 개방적이고 투명하며 포용적인 지역 다자주의의 중

요성"을 인정했으며, 이례적으로 "타이완해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성"도 포함되었다. 일본은 미일동맹 강화라는 명분을 내세워 자국 방위력 강화와 역할 확대를 모색하고 중국 견제와 부담 경감이라는 측면에서 미국도 일본의 움직임은 환영할 만했다. 하노이 회담 결렬 이후 남북과 북미 관계가 교착상태에 빠진 가운데서도 북한이 미사일 능력을 강화하는 상황에서 한국은 대북 억제라는 현실적 필요에 더해 동맹을 전략적 자산으로 중시하는 바이든 행정부 요구를 존중하고 수용하지 않을 수 없었으나 기존방침을 벗어난 것은 아니었다.

1. 윤석열 정부 출범과 한미일 협력 구상

윤석열 정부 출범 이후 커다란 변화가 나타나기 시작했다. 대통령 선거 전인 2022년 2월 윤석열 후보는 외교정책의 비전을 설명하는 포린어페어스 기고문에서 악화한 한일관계 개선 의지를 강하게 표명하면서 한미일 3국의 안보 정책 조정과 한일관계 정상화의 전략적 중요성을 강조했다(Yoon, 2022). 2월 11일 백악관이 공표한 '미국의 인도-태평양전략' 문서가 북한 핵 문제를 포함한 안보 이외 분야에서 협력하고 이를 위해 '3자 간의 지역적 전략의 조율'을 단계적으로 추진하겠다고 언급했는데(The White House, February 2022), 3월 9일 치러진 대통령 선거에서 승리한 윤석열 후보는 4월 하순 정진석 국회부의장을 단장으로 한 한일 정책협의단을 일본에 파견하는 등 한일관계 개선을 위해 적극적인 움직임을 보였다.

대통령 취임 11일 만인 5월 21일과 23일 서울과 도쿄에서 한미 및 미일 정상회담이 잇달아 열려 한미일 협력의 중요성이 확인되었고, 6월 29일 북대서양조약기구(NATO) 정상회의 참석을 계기로 6월 29일 스페인에서 열린 한미일 정상회담에서는 북한 핵과 미사일 위협에 대한 인식을 공유하면

서 한미일 안보협력의 수준을 높여가기 위해 긴밀히 협력하기로 합의했다. 한미일 3국 가운데 가장 적극적인 모습을 보인 것이 한국이다. 6월 12일 샹그릴라 아시아 안보대화 연설에서 이종섭 국방장관은 북한 핵과 미사일에 대응하기 위해 한일 간 안보협력을 정상화하고 한미일 안보협력 강화를 위해 일본과 진지한 대화를 하겠다는 의사를 밝혔지만, 일본은 한일 국방장관 회담에는 응하지 않았다. 전날(6월 11일) 3년 만에 열린 한미일 국방장관회담에서는 처음으로 '타이완해협의 평화와 안정의 중요성'을 언급한 공동성명이 채택되었는데, 3국은 미사일 경보훈련과 탄도미사일 탐지·추적훈련을 하며, 북한의 탄도미사일 발사에 대응하기 위한 추가적인 행동을 구체화하기로도 합의했다.

북한의 핵과 미사일 위협은 일본이 방위력 강화의 필요성을 정당화하는 구실이 되었는데, 윤석열 정부는 북한 핵과 미사일 위협에 대응하는 한미일 안보협력을 한미동맹의 문맥에서 인식하고 있는 것 같다. 7월 22일 장·차관 워크숍에서 확정된 윤석열 정부의 국정과제 105번(한·미 군사동맹 강화 및 국방과학기술 협력 확대)은 한미동맹의 신뢰를 제고하고 한미일 안보협력 확대로 '동맹'의 결속력을 강화하겠다는 것을 목표로 제시했다. 이를 달성하기 위해 다양한 한일 및 한미일 소통을 강화하고 정책·전략적 수준의 협의를 활성화하고, 3국 간 안보협력을 '단계적으로 확대'하겠다고 했지만(대한민국정부, 2022: 175), 동맹이 무엇을 가리키고 한미일 안보협력의 단계적 확대가 무엇을 의미하는지는 구체적으로 밝히지 않고 있다.

한편, 6월 11일 한미일 국방장관회담 합의에 따라 8월 8일부터 14일까지 하와이에서 한미일 3국은 한미일 정보공유약정에 따라 '전술데이터링크 정보'를 공유하면서 미사일 경보 및 탄도미사일 탐지·추적 훈련을 실시했다. 9월 30일과 10월 6일에는 한미일 3국 대잠전 훈련과 탄도미사일의 요격을 상정한 공동 훈련이 각각 실시되었다. 또한, 9월 6일 한일 국방차관급회의가

6년 만에 이뤄진 데 이어 11월 초 일본에서 개최된 국제관함식에 한국 해군이 참가하면서 중단된 한일 간의 방위협력과 교류도 정상화의 길에 올랐다고 해도 과언이 아니다.

10월 4일 북한이 중거리탄도미사일을 발사한 뒤 윤석열 대통령은 미국의 확장억제 공약 강화와 함께 북핵·미사일 대응을 위한 한미일 안보협력 수준을 높여가기 위한 협의를 지시했다. 10월 25일 국회 시정연설에서 윤 대통령은 한미 연합방위태세와 한미일 안보협력을 통해 압도적인 역량으로 대북 억제력을 강화하겠다고 밝혔으며, 11월 13일 프놈펜에서 열린 한미일 정상회담에서 윤 대통령은 "지금의 한반도와 역내외 정세는 가장 강력한 수준의 한미일 공조를 요구"한다고 강조했으며, 북핵문제, 경제안보, 지역 및 글로벌 현안에 관한 한미일의 포괄적인 협력 방안을 담은 한미일 공동성명이 발표되었다. A4 4장 분량의 공동성명은 한미일 국방장관회담(6월 11일) 및 한미일 외교장관(5월 28일과 9월 22일) 공동성명, 11월 11일 한-아세안 정상회의 모두발언에서 윤석열 대통령이 밝힌 한국판 '인도-태평양전략' 구상을 포괄하는 것이다.

특히, 세 정상은 최근 실시한 한미일 공동 훈련이 평화와 안정을 유지하고 규범에 기반한 국제질서를 지키려는 결의를 보여주는 것이라면서 "날아오는 미사일에 의한 위협을 탐지·평가하는 각국의 능력을 향상시키기 위해 북한 미사일 경보 데이터를 실시간으로 공유하고자 한다"고 밝혔다. 공동 훈련을 제외하고 한미일이 북한 탄도미사일 정보를 실시간으로 공유한 적이 없을 뿐만 아니라, GSOMIA는 사후에 정보를 공유하기 위한 것이란 점을 고려하면 실시간 미사일 정보 공유는 한미일 안보협력의 전환점이 될 수 있다.

어떤 방식으로 한미일이 미사일 정보를 공유할지 앞으로의 과제이지만, 중국이 강하게 반발할 가능성도 있다. 사드 배치 후 악화한 중국과의 관계 회복의 계기가 되었던 2017년 10월 31일의 한중 협의를 둘러싸고 양측 사이에

해석의 차이가 있다. 중국 측은 한국 정부가 사드 문제의 단계적 해결에 합의했다고 주장하지만,[9] 한국은 사드를 추가 배치하지 않고, 미국의 미사일방어체계(MD)에 참여하지 않고, 한미일 안보협력을 삼각군사동맹으로 발전시키지 않겠다는 것은 한국 정부의 공개된 입장이지 중국에 약속한 것은 아니라는 것이다. 어떤 방식으로 한미일이 미사일 정보를 공유할지 앞으로의 과제라고 할 수 있지만, 한미일 세 나라가 보유하고 있는 이지스함에 탑재된 시스템에서 실시간으로 정보를 교환하고 공유할 수 있게 하면 사실상 미일의 탄도미사일방어(BMD)에 부분적으로 한국이 참여하게 되는 것으로 볼 수 없는 것도 아니기 때문에 제2의 사드 사태가 발생한 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

2. 한반도와 타이완 유사, 그리고 한미일 안보 협력

지난 10월에 개최된 중국공산당 제20차 당대회에서 시진핑 당 총서기(국가주석)는 무력에 의한 타이완통일을 포기하지 않겠다면서 이를 방해하는 외부세력에 대해서 무력을 행사할 수 있다고 공언(公言)했다. 2021년과 2022년 한미 및 미일 정상회담에서 타이완문제가 언급되고 한미일 국방장관회담에서도 처음으로 타이완해협의 평화와 안정의 중요성에도 언급했다. 타이완을 둘러싼 미일과 중국의 충돌은 한국에게 강 건너 불이 아니며, 중국은 주한미군과 주일미군을 같은 맥락에서 이해할 것이다.

북한 위협과 타이완 유사에 대한 한미일의 대응이란 차원에서 보면 우리

9. 2020년 10월 22일 자오리젠 외교부 대변인은 "2017년 10월 한국과 중국은 사드 문제의 단계적 해결에 합의했다(China and Korea reached agreement in October 2017 on phased settlement of the THAAD issue)"고 말했다.Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokeperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on October 22, 2020."

는 한미동맹(주한미군)과 미일동맹(주일미군)의 역할 분담과 연계라는 곤란한 문제에 직면하게 된다. 2006년 1월 19일 한미 장관급 전략대화에서 공동성명에서 합의한 '주한미군의 전략적 유연성' 문제가 재연될 가능성도 있으며,[10] 미일안보조약 제6조(극동 유사)에 입각한 사전협의 문제도 중요하다. 1960년 1월 19일 미일안보조약 개정 시의 기시 총리와 허터 국무장관 교환공문에 의해 주일미군의 배치와 장비의 중요한 변경 시와 전투작전 행동을 위한 기지로 주일미군기지가 사용될 경우, 미국은 일본과 사전협의를 해야 한다. 1954년 2월 19일 일본이 유엔군 소속 11개 국가와 체결한 지위 협정에 따라 일본은 7개 주일미군기지를 사용할 수 있게 했다.[11] 미일 간의 비공개 의사록에 따라 일본은 한반도 유사시 유엔사 휘하의 주일미군이 예외적 조치로서 일본 정부와의 사전협의 없이 일본 내의 미군기지를 사용할 수 있게 한 것이다.

그러나, 이것은 공식적인 합의가 아니라 밀약의 형태로 일본이 양해한 것으로 밀약의 존재가 밝혀지면서 일본 외무성은 2010년 3월 9일 이에 관한 보고서를 공표했다. 2014년 7월 15일 아베 총리는 참의원 예산위원회에서 "원래 그러한 사태(한반도 유사, 필자)에서 도와주러 오는 미국의 해병대는 일본에서 가는 것이라서 당연히 이것은 사전협의의 대상이 되기 때문에 일본이 가는 것을 승인(了解)하지 않으면 한국에 구원하러 갈 수 없으며, 나아가 본래 일미한(日米韓)의 긴밀한 연계가 필요"하고 말했다. 2주 전인 7월 1일 기존 헌법해석을 변경하여 집단적자위권 행사를 용인하는 각의결정을 한 것

10. 공동성명에서 한미는 다음과 같이 합의했다. 한국은 동맹국으로서 미국의 세계군사전략 변혁의 논리를 충분히 이해하고, 주한미군의 전략적 유연성의 필요성을 존중한다. 전략적 유연성의 이행에 있어서, 미국은 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다(외교부, 2007: 47).

11. '일본국에서의 국제연합 군대의 지위에 관한 협정' 체약국은 일본, 호주, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 필리핀, 남아공, 태국, 터키, 영국, 미국 등 12개국이다.

에 대해서 부정적인 한국을 견제하려는 의도에서 나온 발언이지만, 법적으로 한반도 유사시 주일미군을 한반도에 투입하려면 일본 정부와 사전협의를 하고 동의를 받지 않으면 안 되는 것도 사실이다.

그러나, 한일 양국은 이러한 문제를 논의해오지 않았으며, 심도 있게 논의할 채널도 없다. 한국은 미국과 호주, 일본은 미국을 비롯해 호주, 프랑스, 영국, 인도네시아, 인도, 독일, 필리핀 등과도 외교·국방 각료급의 2+2(정기/부정기)를 개최하고 있다. 경제와 국방에서 세계 10위 이내의 국가인 한국과 일본은 공통의 동맹국 미국과 중국이 최대 교역상대국이라는 공통점이 있으며, 기본적 가치를 공유하는 국가로서 역내 평화와 안정, 번영을 위해 책임 있는 역할을 해야 한다. 한일 양국이 양국과 지역 및 세계정세에 관한 인식과 대응, 나아가 미래 비전 등을 협의하는 각료급의 2+2를 시작할 필요가 있지만, 한일동맹 나아가 한미일 삼각동맹 구축을 염두에 둘 필요는 없다.

3. 한일 안보협력과 호주

한일 양국이 미국 이외 국가와 국방·안보 분야에서 가장 긴밀한 관계를 맺고 있는 나라가 호주다. 2022년 10월 22일 기시다 후미오 총리는 호주를 방문하여 '안전보장협력에 관한 공동선언'에 서명했는데, 여기서 양국은 양국 간의 매주 중요한 '특별한 전략적 파트너십'을 재확인"했다. 특히, 양국은 양국의 "주권과 지역의 안보상의 이익에 영향을 줄 수 있는 긴급사태에 관해 상호 협의하고 대응조치를 검토"하기로 했으며, 중국을 직접 언급하지 않았으나 "공통의 가치관과 상호 전략적 이익에 대한 증대하는 리스크"에 대응하기 위해 파트너십을 발전시키기로 합의했다.[12]

다음 표는 일본과 주요 국가 간의 안보·방위 협력 현황을 정리한 것이다.

12. Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation, 2022/10/22.

미국과 일본, 호주와 인도는 쿼드 멤버이며, 2021년 9월 15일 미국과 호주, 영국은 '21세기의 위협에 대처할 능력 향상' 즉, 대중국 억제력 강화를 위해 쿼드보다 군사적 색채가 강한 안보 협의체인 오커스(AUKUS)를 창설했다. 일본에서 호주는 미국 다음으로 중요한 '준동맹'으로 불리며, 2007년부터 2+2를 개최해왔을 뿐만 아니라 2012년에는 GSOMAIA를 체결했다. 특히, 2022년 1월 6일 일본과 호주는 자위대와 호주군의 상호 방문 시의 절차를 간소화하는 원활화협정을 체결했는데, 일본이 호주 이외에 유사한 협정을 체결한 나라는 동맹국인 미국뿐이다.

〈표 2〉 일본과 주요 국가와의 안보·방위 협력 현황

	미국	호주	영국	인도	한국
정보보호협정(GSOMIA, 비밀정보교환)	◎	◎	◎	◎	◎
2+2(각료급 안보 협의)	◎	◎	◎	◎	
방위장비품·기술이전협정(장비품과 기술 이전)	◎	◎	◎	◎	
상호군수지원협정(ACSA, 탄약이나 연료 등 상호제공)	◎	◎	◎	◎	
정상 간의 안보공동선언(안보협력의 방향성 제시)	◎	◎	◎	◎	
원활화협정(자위대와 상대국 군의 방문 원활화)	◎	○	△		
무기 등 방호(자위대가 상대국 선박이나 전투기 경호)	◎	◎			
안전보장조약(일본에 대한 무력 공격에 공동대처)	◎				
방위협력의 지침(가이드라인, 군사적 역할 분담 규정)	◎				

출처: 朝日新聞(2022/1/7)과 日本経済新聞(2022/11/14, 인터넷판)을 참조해 필자 작성(◎=실시, 발효 완료, ○=서명 완료, △=교섭 중)

호주는 안보 면에서 한국과도 긴밀한 관계를 맺고 있다. 2009년 5월 30일 GSOMIA를 체결했으며, 한국은 미국(2010년)에 이어 2013년부터 호주와 외교·국방(2+2) 장관회의를 개최하고 있다. 2010년 ACSA 체결(2020년 6월 개정), 2011년 국방협력 양해각서, 2019년 국방과학기술 양해각서 등이 체결되었으며, 합동 연습, 훈련, 군함과 군용기 기항을 확대하여 양국 군 간의 상호운용성을 제고하기로 하면서 양국 관계는 '포괄적 전략적 동반자 관계'로 격상되었다.[13]

일본과 호주 관계가 긴밀해지고 있는 뒤에는 중국에 대한 경계심이 있으며, 미국은 동맹국인 한국, 일본과 호주를 네트워크화하는 것도 중시하고 있다.[14] 9월 1일 신범철 국방차관은 마이니치신문과의 인터뷰에서 양국의 협력을 방해하는 현안을 대화로 해결하고 "협력을 확대할 준비는 되어 있다"고 말했다(『毎日新聞』, 2022/9/2). 이명박 정권 때 일본과 ACSA와 GSOMIA를 추진하려다가 좌절했으며, 박근혜 정권 때 체결된 GSOMIA는 2019년 8월의 종료 통보의 효력 정지상태로 비정상적이다. 윤석열 정부는 GSOMIA를 완전히 정상화하고 ACSA를 재추진할 가능성이 있다.[15] 한일 양국이 표-2의 어느 범주까지 안보협력을 하려 할 것인지에 따라 한일 및 한미일의 안보협력은 지금까지와는 전혀 다른 차원의 관계로 변모할 가능성도 있다.

13. 제5차 한-호주 외교·국방(2+2) 장관회의 공동성명, 2021/09/13.
14. 2022년 10월 27일 공표한 핵태세검토보고서(NPR)는 미국이 확장억제협의체를 운영하는 한국, 일본 및 호주와 3자 혹은 4자 협의체를 만들어 정보를 공유하고 협의하겠다고 언급했다.
15. 박근혜 정부 때 합동참모본부 차장을 했던 신원식 의원(국민의 힘)은 아사히신문과의 인터뷰에서 박근혜 정부 시절 추진했던 ACSA 체결을 위해 노력해야 한다고 말했다(『朝日新聞』, 2022/08/22).

V. 에필로그: 일본의 방위력 강화를 어떻게 볼 것인가?

미중의 전략경쟁 격화와 중국의 국방력 현대화, 러시아의 우크라이나침략, 유례없는 북한의 미사일 발사 등을 계기로 일본은 방위력 강화에 박차를 가하고 있다. 2022년 4월 26일 자민당 안전보장조사회는 연말에 개정 예정인 국가안전보장전략 등 국가안보와 방위와 관련한 세 문서에 담아야 할 내용을 제언하는 16쪽 분량의 보고서를 정부에 제출했다(自由民主党, 2022).

보고서는 우선 중국을 '지역과 국제사회의 중대한 위협'으로, 북한을 일본의 '중대하고 긴박한 위협'으로, 그리고 러시아를 일본을 포함한 '지역과 국제사의 현실적인 위협'으로 규정하면서 5년 이내에 일본 방위력의 발본적인 강화와 이에 필요한 예산 확보가 필요하다고 제언했다. 보고서는 개정 예정인 '방위계획의 대강'을 미국 '국가군사전략'을 참고로 '국가방위전략'으로 명칭을 바꿀 것과 함께 '위협대항형'의 방위전략에 중점을 두고 방위력을 운용할 것도 주문했다.

또한, 극초음속 무기나 변칙 궤도를 비행하는 미사일 등이 급속하게 개발되어 요격이 어렵고 요격만으로는 방어할 수 없게 되었다면서 일본에 대한 무력 공격에 반격을 가하는 반격 능력을 보유함으로써 공격을 억제하고 대처할 필요가 있다고 강조했다. 특히, 공격 대상에 관해 보고서는 미사일 기지만이 아니라 '지휘통제 기능'도 포함해야 하며, 이를 위해 스탠드오프 능력, 소형 인공위성을 다수 운용해 정보를 수집하는 '위성 컨스텔레이션(Satellite constellation)'이나 무인기 등을 통한 탐지와 추적 능력, 전자파 능력 등을 함께 강화할 필요가 있다고도 했다.

기시다 총리는 미일 정상회담(5월 23일)과 샹그릴라 아시아 안보 회의 기조 강연(6월 10일) 등 양자 및 다자회의 참석 기회를 이용해 방위력 강화를 통해 안보 면에서 일본이 더욱 적극적인 역할을 하겠다고 밝혀왔다. 일본이

5년 이내에 GDP 대비 2%까지 방위비를 늘리면 일본의 방위비는 현재의 약 두 배가 되어 미국과 중국에 이어 세계 3위가 된다.

9월 1일 일본 정부는 1월부터 7월까지 총 17회에 걸친 외교·안보 전문가 52명의 의견 청취 결과를 공개했는데, 방위비 증액 필요성에 대해서는 지지 의견이 다수였으나 '반격 능력' 보유 여부에 관해서는 찬반이 나뉘었다. 2022년 6월 말 현재 일본 정부 부채가 1,255조 1,932억 엔이나 되는 재정 상황을 고려하면 비현실적이라는 비판도 제기되고 있다. 일본 정부는 육상자위대가 보유하고 있는 사정거리 약 200km의 12식 지대함 유도탄의 사거리를 1,000km 정도까지 늘려서 함정과 전투기에서도 사용할 수 있도록 개량하고 양산화를 추진하는 데 의욕적이다. 그러나, 개량 작업이 완료되는 예상 시기는 2026년인데, 그때까지 미국제 토마호크 순항미사일을 도입해 대처하겠다는 생각이다. 토마호크는 함정과 잠수함에서도 발사할 수 있고 사정거리도 1,000km를 훨씬 넘기 때문에 중국과 북한은 강하게 반발할 것이다.

중국과 북한의 핵과 미사일 등 공통의 군사적 위협이 증가하는 상황에서 민주주의와 기본적 가치를 공유하는 한미일 3국의 안보협력은 필요하지만, 그것이 바로 안전 확보를 의미하지 않으며 중국과 북한을 우리가 바라는 대로 바꿀 수도 없다. 일본이 추진하는 방위력 강화가 완성되면 미국에 대한 일본의 안보 의존은 줄어들겠지만, 오히려 중국과 북한, 러시아를 자극해 3국의 군사력 증강과 3국 간 군사적 협력의 강화를 초래할 수 있다.

한일 간 최대현안인 강제징용 문제 해결을 위해 한국 정부는 민관협의회를 통해 의견 수렴을 하는 등의 노력을 하고 있지만, 이에 대해 일본이 '상응하는 성의 있는 대응'을 하지 않는 한 해결을 기대하기 어렵다. 강제징용 문제 해결 없이 한일관계 개선은 어렵고, 그런 상황에서 한미일 안보협력이 앞서가는 것은 바람직하지 않다. 우리 정부는 피해자와 유족들 설득을 위한 노력과 병행하는 형태로 일본 측의 태도 변화를 촉구하면서 한일 및 한미일 안

보협력의 목표와 달성 방안 등에 대한 구상이 필요하다. 북한의 핵과 미사일 능력이 날로 심각해지고 있는 상황에서 한일의 관계 개선과 안보협력은 양국의 국익에 부합할 뿐만 아니라 지역의 평화와 안정 유지를 위해서도 필요하다. 샹그릴라 기조 강연에서 기시다 총리는 방위력 강화에 관해 헌법, 국제법 범위 내에서, 미일동맹의 기본적 역할 분담이 변경 없이 투명하게 각국에 설명하겠다고 언급했다. 일본 국내 정치도 매우 유동적이지만, 적어도 내년 5월 기시다 총리의 지역구인 히로시마에서 열리는 G7 정상회의 때까지 일본에서 정치적 리더십의 변화가 없을 것이라는 전제 아래 일본 방위력 증강의 방향성이 연말 개정 예정인 주요 정책문서에 어떻게 반영될지, 그리고 우리에게 유리한 환경 조성을 위해 무엇을 해야 할지를 준비하는 것이 무엇보다 필요하다.

참고문헌

국방부. 2016a, "주한미군 THAAD 배치 관련 한미 공동발표문," 보도자료, 2016/02/07.

_____. 2016b, "韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정," 보도자료, 2016/07/07.

_____. 2016c, "한·일 군사비밀정보보호협정 체결," 보도자료, 2016/11/23.

대한민국정부. 2022, 『윤석열정부 120대 국정과제』, 2022/07.

외교부. 2007, 『2007 외교백서』.

조진구. 2017, "아베 정권의 외교안보정책 – 국가안전보장회의, 집단적 자위권 그리고 헌법 개정 문제," 『동북아역사논총』, 58호: 416-457.

조진구. 2019, "문재인 정부의 대일정책 - 일본군 '위안부' 문제를 중심으로 -," 『韓日民族問題硏究』, 36호: 165-205.

조진구. 2021, 『전후 일본의 방위정책연구 -주요문서 번역과 해제-』(서울: 가야원).

"제5차 한-호주 외교·안보(2+2) 장관회의 공동성명," 2021/09/13.

『매일경제신문』, 2011/01/03.

『서울신문』. 2022/10/07.

『조선일보』. 2015/02/05, 2016/07/09, 2016/07/12, 2016/12/16, 2019/08/24, 2019/11/16, 2019/11/24.

『한국경제신문』. 2022/11/11.

Cha, Victor D. 2000, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*, (Stanford, CA: Stanford University Press).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Foreign Ministry Spokeperson Zhao Lijian's Regular Press Conference on October 22, 2020."

Rinehart, Ian E., Steven A. Hildreth, and Susan V. Lawrence. 2015, "Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition," *CRS Report*, R43116, April 3.

The White House. 2022, *INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATED*, February 2022.

U.S. STRATEGIC FRAMEWORK FOR THE INDO-PACIFIC, NSC declassification review, Declassified in Part by Assistant to the President for National Security Affairs, Robert C. O'Brein 1/5/2021, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf (2021/11/25).

Yoon Suk-yeol. 2022, "South Korea Needs to Step Up: The Country's Next President on His Foreign Policy Vision," Foreign Affairs, February 8.

内閣官房. 2012, "北朝鮮ミサイル発射事案に係る政府危機管理対応検証チーム報告書," 4月26日.

_____. 2022, "新たな国家安全保障戦略等の策定に関する有識者との意見交換(議論の要旨)," 9月1日, https://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/yousi.pdf (2022/11/25).

防衛省. 2011a, "日韓防衛相会談(結果概要)," 1月10日.

_____. 2011b, "日韓防衛相会談の概要," https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2011/pdf/20110604_kor-j.pdf (2022/11/25).

山本健太郎. 2012, "日韓防衛協力をめぐる動向と展望-北朝鮮問題に対する日米韓の連携強化と中国の台頭を踏まえて-," 『レファレンス』, 2012年3月号.

外務省. 2012, "外務大臣会見記録(要旨)," https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1206.html#11 (2022/11/25).

自由民主党. 2022, "新たな国家安全保障戦略などの策定に向けた提言~より深刻化する国際情勢下におけるわが国及び国際社会の平和と安全を確保するための防衛力の抜本的強化の実現に向けて~," 4月26日.

"第186回国会 参議院 予算委員会 閉会後第1号 平成26年7月15日," 国会会議録検索システム, https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=118615261X00120140715&spkNum=299&single (2022/11/25).

"台湾危機で韓国が「迫られる決断」 今年の米韓演習が持つ特別な意味," 『朝日新聞』. 2022/08/22, https://digital.asahi.com/articles/ASQ8N5T0QQ8NUHBI00R.html?iref=pc_ss_date_article (2022/11/25).

『毎日新聞』. 2022/09/02.

『朝日新聞』. 2012/04/21.