ISSUE BRIEF

이슈브리프 424호
(2023. 3. 8)

영·일 원활화 협정(RAA)의 안보 함의와 시사점

제424호

김태주 외교전략연구실

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

지난 1월 영국과 일본은 상호 군대를 손쉽게 파병할 수 있도록 하는 원활화 협정(RAA)을 맺어 준 동맹 수준으로 양국 간 군사적 협력 수준을 격상하였다. 이러한 일본의 움직임을 보다 폭넓은 시각에서 조명해 본다면 변화하는 동북아시아의 지정학적인 환경 속에서 우리 정부의 동맹을 통한 안보 역량 강화의 필요성이 강하게 요구된다. 동아시아 역내외에 중요한 변동성 요인을 제공하고 있는 일본의 원활화 협정(RAA)은 세 가지 측면, 즉 원활화 협정의 함의, 일본의 집단안전보장 강화 방안, 우리 정부의 대응 방향 등에 관해 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 기시다 정부가 원활화 협정을 통해 미국-NATO-AUKUS-인도로 이어지는 집단안전보장 네트워크를 구축하는 것은 평화헌법 개정을 통한 독자적 재무장의 현실적 한계를 인식하고 일본의 군사적 이익과 행동을 국제적인 제도화를 통한 집합적인 형태로 표출하는 것이다. 둘째, 그러기 위해 일본은 이미 2015년에 집단안전보장을 법제화하였고 이번에 영국과 사실상 군사동맹을 의미하는 원활화 협정을 체결함으로써 동북아시아에서 중국에 대항하는 NATO-일본의 안보 역할을 법제화된 집단안전보장 체제와 연계하여 보다 공세적으로 강화했다고 볼 수 있다. 셋째, 우리 정부는 이러한 장단기적 변화에 대응하고 한반도 안전보장을 확보하기 위해 대북 억지 전략뿐만 아니라 동북아시아를 넘어 미국, 중국, 일본의 역할을 제도적인 틀 속에서 관리하고 제어하기 위해 호주, NATO 회원국 등과 긴밀하게 소통하고 협력과 동맹 정책을 재구성하고 강화할 필요가 있다.

핵심어: 영·일 원활화 협정(RAA), 집단안전보장, NATO, AUKUS, 평화헌법, 기시다 내각 동맹 정책

지난 1월 기시다 일본 총리는 G7 의장국 수반으로서 유럽 회원국 순방 기간 영국을 방문하여 런던에서 양국 간 유사시 군대를 손쉽게 파병, 주둔하고 군수 보급을 원활하게 하기 위한 원활화 협정(RAA)을 맺었다. 이를 통해 양국은 준(準)동맹 수준으로 군사적 협력 수준을 격상하였다. 일본이 호주에 이어 NATO 핵심 국가인 영국과 이러한 안보 협력을 한층 심화하고 다변화는 것은 격화하는 미중갈등, 러시아-우크라이나 전쟁, 북핵 위협의 증대, 중국-대만 간 무력갈등 가능성 등 역내외 불확실성의 심화, 확대에 대응하기 위해 동맹 중심의 집단안보 역량을 핵심 축으로 강화하려는 기시다 정부의 전략적 판단으로 보인다. 이러한 일본의 움직임을 보다 폭넓은 시각에서 조명해 본다면 변화하는 동북아시아의 지정학적인 환경 속에서 우리 정부의 동맹을 통한 안보역량 강화의 필요성이 강하게 요구된다. 동아시아 역내외에 중요한 변동성 요인을 제공하고 있는 일본의 원활화 협정(RAA)은 세 가지 측면, 즉 원활화 협정의 함의, 일본의 집단안전보장 강화 방안, 우리 정부의 대응 방향 등에 관해 시사점을 제공하고 있다. 이번 영국과 일본의 원활화 협정의 정치, 군사적 배경과 향후 동북아시아 안보환경의 변동성 요인을 분석하여 지정학적 역학관계의 변동성에 대응하기 위한 우리 정부의 전략적 접근 방식을 점검하고자 한다.

일본의 원활화 협정과 집단안보

그동안 일본은 NATO와의 협력을 지속적으로 강화해 왔으며 이번 원활화 협정을 통해 집단안보체제를 중장기적으로 확대 강화하기 위한 포석으로 보인다. 지난해 말 기시다 정부의 3대 안보문서 개정을 통한 반격능력 확보, 방위비 5년 내 두 배 증액(GDP의 1% → 2%), 미사일 사거리 1000km 이상 연장 등 방위력 강화 정책 발표 당시 주변국들은 일본의 재무장 가능성을 높게 평가했다. 일본은 그동안 평화헌법 개정을 위한 정치권의 담론에

서 아베 신조 전임 총리를 비롯해서 일본의 2차 대전 패전 후 자율적인 주권 행사가 제한된 연합국 점령 상태에서 미국에 의해 만들어진 평화헌법의 정당성이 없다는 주장을 펼쳐 왔다. 그 핵심은 일본의 독자적인 무장과 독립적인 주권 행사를 위한 재무장이다. 하지만 이번 원활화 협정과 같은 준(準)군사동맹과 집단안전보장 체제의 추구는 이러한 주권적 독립과 자주국방에 제한적인 요소다. 특히 외국 군대의 일본 영토 내 주둔은 일본의 2차 대전 패전 이후 연합군과 미국 이외에는 원활화 협정 전에는 거의 전무한 일이다. 이러한 이율배반성에도 불구하고 헌법 개정 의도를 강하게 피력하며 방위력 증강을 적극 추진하고 있는 기시다 정부는 왜 호주, 영국 등과 원활화 협정을 체결하는 것일까?

이번 영·일 원활화 협정은 일본이 동북아시아 역내외 역할을 확대하고 안보 위협들에 대한 다차원적인 공세적 압박과 보다 효율적인 글로벌 집단안보 시스템 구축을 추구할 것임을 보여주고 있다. 이는 일본의 안보 전략이 단순한 재무장이 아니라 미일 협력을 심화하고 영국, 호주, 기타 NATO 동맹국들과의 다층적인 동맹 강화 정책을 통한 전통적, 비전통적 위협들에 대한 공동 대응이라는 사실을 보여준다. 다시 말해서 현실적으로 불가능해 보이는 직접적인 평화헌법 개정과 독자적 재무장이 아니라 그 대안으로 집단안보 체제의 확대 강화라는 사실을 염두에 두고 있다는 것이다. 일본이 영국과 체결한 원활화 협정은 또 하나의 AUKUS 회원국인 호주에 이어 두 번째 이며 중국의 패권적 부상에 대항하는 일본의 미국-영국-호주와의 군사협력 네트워크가 장기간 지속 강화될 것임을 시사한다.

기시다 정부의 이러한 미국-NATO-AUKUS-인도로 이어지는 집단안전보장 네트워크 구축에의 적극 참여는 한편으로 헌법 개정의 현실적 한계에 직면하여 일본의 군사적 이익과 행동을 국제적인

제도화를 통한 집합적인 형태로 표출하는 것이다. 동아시아 역내외에서 이러한 집단적인 안보 환경의 형성은 우리 정부 역시 일본과의 직접적인 군사 및 경제 안보적 관계뿐만 아니라 국제적인 집단안보 제도화 환경에 적극적으로 참여하여 주요 행위자들의 행동과 의도 그리고 이익을 공유하고 주된 행위자로 참여할 필요가 있다는 점을 시사한다. 이는 일본의 전략적 행동에 영향력을 행사하는 주요한 집단적 메커니즘의 활용, 즉 집단안보를 통해 일본의 이익과 행동 그리고 정체성의 종합적 관리를 의미한다.

일본의 집단안전보장 법제화

한편, 이번 원활화 협정과 동시에 주목할 것은 주변국의 우려에도 불구하고 일본이 2015년 법제화한 대로 미국 등 동맹국이 공격받으면 자위대의 무력 대응을 허용하는 집단안전보장법안이다. 냉전 이후 일본은 지속해서 미국, NATO, 호주, 인도 등과의 상호 교류, 안보 협력을 강화해 왔으며 미중 갈등의 심화를 계기로 인도-태평양 구상 등을 통해 중국에 대항한 이들 국가들과의 안보 동맹을 더욱 심화하고 있다. 지난 2015년에 아베 신조 전 총리는 중국의 군사력 강화와 패권적 부상을 강조하며 집단안전보장의 필요성을 역설하고 이를 법제화하였다. 일본은 그동안 평화헌법이 규정한 전수방위 원칙에 따라 육해공군의 무력행사를 금지해 왔지만 집단안전보장 법안의 통과로 미군이 무력공격을 받을 경우 이에 대한 자위대의 무력 대응을 허용하였다. 이는 사실상 평화헌법을 무력화하여 미국의 무력 분쟁에 일본이 자동 개입할 수 있는 가능성을 한층 더 현실화 했다고 볼 수 있다.

그동안 기시다 정부는 대 NATO 협력을 강화한 데 이어 영국과 사실상 군사동맹을 의미하는 원활화 협정을 체결함으로써 동북아시아에서 중국에 대항하는 NATO-일본의 안보 역할을 법제화된

집단안전보장 체제와 연계하여 공세적으로 강화하였다. 중국은 지난해 6월말 NATO 정상회의에 참석한 한국과 일본에 대해 각기 상반된 반응을 보였다. 자오리젠 중국 외교부 대변인은 NATO정상회의에 참석한 기시다 총리가 ‘유럽과 동아시아 안보 불가분’이라고 언급한 후 군국주의 침략역사의 반성 없는 일본의 군비확장 의도를 맹비난하였다. 하지만 일본과 같이 NATO 정상회의에 참가한 한국에 대해서는 국가적 이익을 광범위하게 공유하기 위한 미래 우호적인 파트너십을 강조하였다. 이러한 중국의 한국과 일본에 대한 상반된 반응은 그동안 군사적 안보 공동체가 없었던 동북아시아에서 집단안전보장 체제를 통해 일본과 NATO, 더 나아가 미-일-NATO의 협력 확대를 통해 대만 문제 등에 일본의 동맹국들과의 집단적 개입 가능성을 기정사실화하는 데 대한 중국의 날선 반응이다. 영국과 다른 NATO회원국에 대한 무력 사용은 NATO에 대한 공격, 즉 미국에 대한 무력행사로 간주된다는 사실에 비추어 볼 때 이번 영일 원활화 협정과 일본의 집단안전보장 법안은 호주를 포함하여 미래 NATO-AUKUS-미국-일본 집단안보 체제의 핵심 근간을 구성하게 된다.

한국 안보에의 함의

일본이 원활화 협정을 통해 동맹국들과의 보다 긴밀한 협력과 안보역량을 강화하는 것은 우리 정부 역시 동맹정책을 어떻게 활용하여 우리의 안보 역량을 한 단계 업그레이드해 나가야 할 것인가에 대한 중요한 숙제를 안겨주고 있다. 냉전 이후 미국과 유럽 강대국들도 자신들의 힘과 역량만으로는 이제 더이상 자신들의 국가안보를 담보할 수 없다는 사실을 잘 인지하고 있다. 능력과 의지가 있는 협력 파트너 국가들을 지속적으로 확보하고 그들과의 동맹정책을 강화할 필요가 있다. 우리 정부 역시 NATO와의 협력을 강화하기 시작했고 NATO 대표부를 새롭게 열었다. 하지만

NATO회원국들과의 신뢰를 바탕으로 한 개별적이고 구체적인 협력사례는 아직 보이지 않는다. 한반도 안전보장을 위해 우리 정부는 대북 억지 전략 뿐만 아니라 동북아시아를 넘어 미국, 중국, 일본의 역할을 제도적인 틀 속에서 관리하고 제어하기 위해 호주, NATO 회원국 등 국가들과 긴밀하게 소통 및 협력하고 동맹정책을 재구성하거나 강화할 필요가 있다.

예를 들면 미국 주도의 IPEF뿐만 아니라 파이브 아이즈, 일본 주도의 CPTPP 그리고 중국 주도의 경제안보기구들에 가입과 교류를 보다 적극적으로 진행할 필요가 있다. 그러기 위해 우리의 인도-태평양 전략의 자유주의 컨셉, 즉 이념과 종교, 인종, 문화적 경계를 뛰어넘을 수 있는 협력의 이유를 보다 구체화하고 이를 통합적으로 관장하는 부처를 신설하여 협력과 동맹 정책을 제도화된 집단안보 네트워크로 시급히 재구성해야 한다. 미국과 NATO, 호주, 인도, 일본, 중국뿐만 아니라 이들 국가들이 관심을 갖고 개발협력에 나서고 있는 유라시아, 동남아시아, 환태평양 지역 등에서 협력 가능한 국가들을 확보하기 위해 우리 정부는 예를 들면 동남아시아-환태평양 정책을 수립할 수 있을 것이다. 내실 있는 글로벌 집단안보 네트워크의 모델링을 위해 다양한 지역들에서 동맹협력 파트너들을 확보하고 그들과의 정치, 경제, 군사, 문화적 연대와 제도적 협력을 구체화하여 기존의 강대국 중심의 집단안보체제를 연결함으로써 우리 정부의 국제정치적 역할을 새롭게 제고할 필요성이 있다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.