

미일 밀약과 한반도

코리아연구원

- I. 공공연한 ‘밀약’
- II. 일본의 비핵 이니셔티브의 가능성
- III. 우애외교의 대 한반도 정책
- IV. 우리가 놓치고 있는 것들

I. 공공연한 ‘밀약’

올해는 미일안보조약 개정 50주년에 해당한다. 이에 즈음해 하토야마 유키오 내각이 준비한 것은 의외의 것이었다. 작년 9월, 오카다 가츠야 외무상 명령으로 미일 간의 안보조약과 관련한 비밀협약들, 소위 ‘밀약’에 대한 철저한 자료조사 및 공개에 나섰다. 적어도 종례의 우호를 다지는 이벤트를 기획하고 있지는 않았던 것이다. 그 대신 지난 3월 외무성이 조사 수집한 자료를 토대로, 그 산하에 15인으로 구성된 유식자위원회(有識者委員會) 소속 전문가들에 의해 보고서가 제출되었다. 보고서는 다음의 네 가지 밀약에 관한 분석내용을 담고 있다.

첫째, 핵무기를 탑재한 함선의 기항, 통항은 핵 반입에 필요한 사전 협의 대상에서 제외한다. 둘째, 한반도 유사시 주일 미군기지에서부터 출격하는 전투작전 행위는 사전협의 대상에서 제외한다. 셋째, 긴급사태 때 미 정부가 오키나와 기지에 핵무기를 반입할 경우, 일본은 사전 협의를 통해 핵 반입을 인정한다. 넷째, 오키나와 원상회복에 필요한 비용은 일본이 부담한다.

첫째와 둘째는 주일미군의 군사행동과 관련해 규정한 미일 간 사전 협의조항과 관련한 것으로 1960년 키시 노부스케 내각이 미국과 안보조약의 개정을 강행할 때 이루어진 것이다. 한편, 셋째와 넷째의 경우는 주일 미군의 오키나와 기지의 사용 및 시정권(施政權) 이전과 관련해 1969년과 1971년 사토 에이사쿠 내각 당시 추가적으로 이루어진 것이다. 사토는 재임 당시 오키나와 본토 환원을 실현시켰고, 이 과정에서, 비핵 3원칙(가지지 않는다. 만들지 않는다. 들여놓지 않는다)을 천명했다. 비핵 3원칙은 지금까지 유일한 피폭국가이자 평화국가로서 일본을 상징화 또는 정당화 시켜왔다. 사토는 이 때문에 노벨 평화상을 수상하기도 했다.

미일 밀약의 공개는 전례도 없거니와, 무엇보다 비핵3원칙을 원칙적으로 무력화 시키는 것이라는 점에서 획기적인 것이었다. 과거의 치부를 단죄했다는 점에서 일단 정권교체의 위

력이 확인되는 지점이다. 특히 일본 국내에서는 조사가 진행되는 과정에서 전직 외무성 차관들이 자민당 정권 당시 일부 수상 및 외무상들이 이들 밀약의 존재를 알고 있었다고 밝힘으로서 특필되었다. 한국에서는 일본의 핵 정책 변화가 필연적이라는 견해가 제기되었고, 향후 미일동맹관계의 뒤틀림을 전망하는 보도가 주류를 이루었다. 그로부터 약 한달 정도의 시간이 소요 되었다. 그 간 당사국인 미국은 이 밀약들을 과거의 진실로서 솔직히 인정했다. 그리고 예상과 달리, 미일 간에 그 이상의 파장은 일어나고 있지 않다. 그 이유는 간단하다. 미일 간 밀약의 존재는 그다지 새로운 사실이 아니었다.

II. 일본의 비핵 이니셔티브의 가능성

미일 밀약의 공개는 감추어진 진실의 폭로이라기보다 공공연한 사실의 확인으로서의 의미를 가진다. 일본의 '알 만한 사람(有識者)'들 사이에서 미일 간 밀약의 존재는 상식에 가까웠기 때문이다. 유식자위원회의 보고서가 발표되던 날, 오카다 외상이 일본 국민들에게 외교에 대한 신뢰와 이해를 깊이 하는 계기가 되었다고 자평하고, 외교문서 공개체제의 확립을 향후의 과제로 제시한 것도 이와 관련이 있다. 앞으로는 보다 홀가분한 마음(Clean Hand)로 대미 외교에 임하겠다는 의도가 엿보인다. 한편, 밀약의 폐기 또는 재평가를 통해, 향후 일본의 핵정책이 변화할 것이라는 주위의 전망과 관련해, 오카다 외상은 일단 비핵 3원칙을 고수할 것이라고 말했다. 이 말은 종래 비핵3원칙의 중요성을 새삼 강조하기 위해, 밀약의 존재를 굳이 공식화시켰다는 의미는 아닐 것이다. 이 대목에는 미국에 대한 암묵적인 메시지가 담겨 있다.

미일 밀약과 관련한 조사과정에서, 미일안보조약이 갱신된 이래 일본 항구에 정박했던 미 해군의 함정에 전술핵을 탑재한 사실은 없었던 것으로 확인되었다. 중요한 것은 전술핵 외의 다른 핵무기를 탑재했었는지는 여부 또한 드러나지 않았다. 전술핵조차, 유사시의 경우 그 탑재 여부를 긍정도 부정도 하지 않는다는 것이 미국의 일관된 입장이었다. 당초부터 일본으로서는 핵무기 유입 사실의 확인이 불가능한 처지라는 점이 방증된 것이다. 이렇게 되면 미일 밀약의 폐기 여부 보다는 밀약의 공개 그 자체가 중요한 의미를 가지게 된다. 즉, 미국의 핵 정책이 변화하지 않는 한, 사전협의를 부활 또는 강화시키는 것으로는 근본적으로 문제해결이 되지 않는다는 점이 밀약의 공개로 보다 명확해 진 것이다.

미일 밀약의 공개를 주도한 오카다 외상은 동북아 비핵화 슬로건의 선두주자로 알려져 있다. 이 슬로건은 하토야마 내각이 내건 동북아공동체론의 하위 목표이며, 대미관계에 있어 상대적 자율성 확보를 전제하고 있다. 미일 밀약의 공개 또한 같은 맥락 속에 있다는 점에서 일단 적극적으로 평가할 필요가 있다. 민주당의 매니페스토에 명시된 후텐마 미군기지 문제도 동일한 선상에 있다. 미일 간의 입장 차는 이 문제에 집중적으로 표출되고 있다. 오키나와에 미군기지 축소 및 추가적 기지 건설 계획의 백지화를 내용으로 하고 있기 때문이다. 이것이 성공적으로 진전될 경우, 미일관계의 근간이 바뀔 수도 있다. 하토야마 내각의

동아시아공동체론은, 그 추상성이 비판 받고 있지만, 구체적 실행에 있어 중요한 첫 보름 내 덮고 있는 셈이다. 문제는 이 시점에서 이미 후퇴의 기미가 보이고 있다는 점이다. 미일 밀약의 공개에 내재된 대미 메시지가 무력한 이유는 여기에 있다.

Ⅲ. 우애외교의 대 한반도 정책

이와 관련해 오카다 외상이 미일 밀약의 공개가 가지는 의의를 외교문서에 대한 외무성의 폐쇄적 자세를 시정하는 것에 두었었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 민주당 정권의 정치적 신조와 관련이 있다. 출범 당시 하토야마 내각은 관료중심의 국정운영을 타파하고 정치주도를 내세웠었다. 즉, 오카다 외상의 미일 밀약의 공개 명령은 곧 대미외교를 독점해 온 외무성 관료에 대한 ‘얼차려’로서의 성격도 지니고 있었던 것이다. 하지만 현재 하토야마 총리와 민주당 정권의 실세인 오자와 이치로의 비서들이 동시에 정치자금 문제로 기소된 상황이다. 이들에 대한 검찰 측의 단호한 추궁이 실제에 있어서는 일본 관료체제의 본격적인 반격이라는 해석이 설득력을 얻고 있다. 이러한 상황에서는 하토야마 수상이 미국의 압력에 대해 지론인 ‘우애(友愛)외교’로서 버틸만한 여력을 갖기 힘들다.

우애외교는 하토야마 내각의 동아시아공동체 및 비핵화 구상의 이념적 좌표로서 제시되었었다. 특히 하토야마 수상 스스로 주변국과의 ‘우애’를 다진다는 취지에서 취임 직후 한국을 가장 먼저 방문했었다. 하지만 북한과의 관계에 대해, 오카다 외상은 당분간 자민당 정권의 대북정책 노선을 고수할 방침임을 분명히 하고 있다. 자민당 정권 당시 북일관계는 최악의 상태로 치달은 바 있다. 납치문제를 계기로 확산된 대북 적대 여론이 양국 간의 모든 의제를 마비시켜왔다. 이에 추수해 자민당 정권은 6자회담에서도 북한 핵문제 보다 납치문제의 우선 해결에 집착했었다. 주지하다시피 동아시아 비핵화의 도정에 있어 북한 핵문제 해결은 키워드이다. 민주당 정권은 여기에 착목할 만한 여유를 갖고 있지 않은 것이다. 우애외교는 대 한반도 정책에 모순을 노정하고 있다.

물론 이 모순을 극복하고자 하는 시도가 없지는 않았다. 국교 정상화를 향한 북일 간 평양선언(2002년)을 존중한다는 취지하에, 한편에서는 하토야마 수상의 방북 준비가 진행되었고, 다른 한편에서는 일본식 대북제재의 상징이었던 북한 화물검사특별조치법안이 철회되었었다. 제일 조선인들의 숙원인 제일 외국인 참정권 부여 또한 이러한 움직임과 패키지로 추진되었었다. 시기적으로 보면, 오카다 외상이 미일 밀약에 대한 조사를 명령한 시점과 일치한다. 하지만 후텐마 기지 문제로 미일 밀약의 공개가 가지는 의의가 퇴조되는 가운데, 대북정책 또한 급격히 후퇴했다. 하토야마 수상의 방북준비는 비공식 접촉으로 끝났고, 외국인 참정권도 기각되었었다. 나아가 미일 밀약 공개 직후에 시행이 결정된 고등학교 무상화 법안의 적용 대상에서 조총련계 조선학교가 보류처리 되었다.

IV. 우리가 놓치고 있는 것들

일본의 동아시아 비핵화 구상이 시작단계부터 표류하고 있는 배경에는 미국의 핵우산에 철저하게 의존해 온 일본 외교의 관성이 자리 잡고 있다. 이를 돌파하기 위한 강력한 정치력이 요구되는 상황이지만, 낡은 정치시스템이 발목을 잡고 있다. 이 일련의 와중에, 자민당 시절보다 비대화된 납치문제대책본부가 대북정책의 전면에 나서, “대화과 압력”이 아닌, “압력과 압력”을 주장하고 있다. 고등학교 무상화법의 대상에서 조선학교를 제외할 것을 제안한 인물도 다름 아닌 나카이 히로시 납치문제담당장이었다. 하토야마 수상이 그의 제언을 경청하는 동안, 우애외교의 모순은 점점증하고 있다. 이것을 시정해야 할 책임은 물론 하토야마 내각 스스로에 있다. 그렇다면 우리의 몫은 이에 대한 훈수일까?

다시 이야기를 미일 밀약으로 돌려보자. 전술한 유식자위원회는 미국과 오키나와의 공문서관을 통틀어 수집된 총 4400권 분량의 파일을 검토했었다. 그 결과 내린 잠정적인 결론은 우리에게 시사하는 바가 크다. 위원회에서 유일하게 ‘밀약’이라고 확정지은 것은 두 번째 밀약 즉, 한반도 유사시 주일미군의 전투작전 행위에 관한 것이었다. 나머지 3개의 사안은 구속력이 없는 합의 의사록 수준이거나 광의의 밀약 또는 협약에 가깝다는 견해이다. 한반도 유사시와 관련한 미일 밀약의 개요는 2000년도에 미 국무성이 의회설명용 자료로 작성한 문건(congressional briefing book)에서 이미 공개된 바 있었다. 뒤이어 2005년 3월에 관련 의사록이 공식적으로 비밀 해제되었고, 2008년 2월에 일본학계에 회람되었다. 미일 밀약 체결 당시의 시기로 거슬러 올라가면, 보다 흥미로운 사실이 발견된다. 1960년 1월 21자 로동신문 사설은 당시 이 밀약의 존재를 확신하고 있었다. 현재의 북한도 밀약의 존재를 숙지하고 있었음에 틀림이 없다.

그간 미일 밀약의 공개와 관련해 한국에서는 일본이라는 나라의 이중성을 지적하는 논조가 주류를 이루고 있었다. 하지만 결국 미일 간 '가장 확실한 밀약'의 의제는 한반도였고, 그 전모는 '가장 공공연한 사실'이었다. 우리는 과거에 이에 대해 흥분한 적도 없고, 현재도 마찬가지이다. 지금 한일 간에는 독도문제와 역사 교과서 문제가 쟁점이 되고 있다. 영토와 역사 문제가 가지는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 다만, 전술한 재일외국인 참정권 문제와 조선학교의 고등학교 무상교육 배제 문제는 묵도(默禱)해 왔고, 그것이 한반도의 평화문제와 어떠한 연관을 가지는지에 대해서는 무관심한 상태다. 무관심의 배경에는 한국사회에 좌우를 막론하고 공유되어 있는 일본이라는 국가에 대한 네거티브 이미지가 자리 잡고 있다. 최 근린 국가와 시민으로서의 효과적인 외압을 가하고, 실천력 있는 연대를 실현하기 위해서는 정당한 문제제기와 의미있는 간섭 사이에 균형이 필요하다. 우리의 대일 정책과 여론에는 이 점이 결여되어 있다.(2010/04/08)



※코리아연구원(원장 박순성)은 정치●외교, 경제●통상, 사회통합 부문에서 정책대안 및 국가전략을 제시합니다. 전화(02-733-3348, knsi@knsi.org) 또는 홈페이지(www.knsi.org)에서 코리아연구원을 후원할 수 있으며, 후원회비 및 기부금은 기획재정부의 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다.