



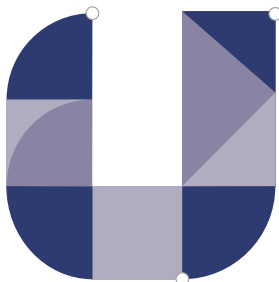
한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



최희식 | 김남은 | 윤대엽 | 오승희
조은일 | 최은미 | 윤석정





한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안



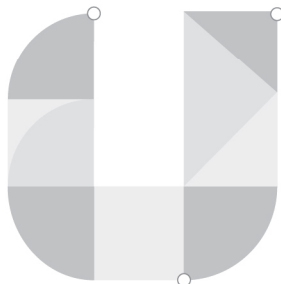
KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



위탁연구기관
국민대 일본학연구소

연구책임자
최희식 (국민대학교)

공동연구자
김남은 (국방대학교)
윤대엽 (대전대학교)
오승희 (서울대학교)
조은일 (한국국방연구원)
최은미 (아산정책연구원)
윤석정 (국립외교원)



한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(3/5년차)

한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안

KINU 연구총서 21-24

발행일	2021년 12월 30일
저자	최희식, 김남은, 윤대엽, 오승희, 조은일, 최은미, 윤석정
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)에이치에이엔컴퍼니(02-2269-9917)
ISBN	979-11-6589-068-1 93340
가격	11,000원

© 통일연구원, 2021

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	11
I. 서론 최희식	17
II. 일본 외교안보 전략하 대한반도 정책 김남은	27
1. 서론	29
2. 아베 정권의 대북정책 기조와 대한반도 인식	33
3. 아베 정권의 대한반도 정책: 국내외적 요인 분석	39
4. 결론을 대신하며	51
III. 제3차 북핵 위기 시기 아베 내각의 대북정책과 북일관계: 납치문제, 북핵위협과 아베정치 윤대엽	53
1. 서론	55
2. 북핵문제와 일본: 접근시각	61
3. 아베-오바마 시기 일본의 대북정책: 2013~2016	69
4. 아베-트럼프 시기 일본의 대북정책: 2017~2020	81
5. 결론을 대신하며	89

IV. 미중 경쟁 시대 일본의 아시아 네트워크 외교

오승희	93
1. 서론	95
2. 기존연구검토 및 네트워크 외교의 변화	96
3. 일본의 아시아 외교의 특징과 한계	101
4. 미중 경쟁 시대 일본의 아시아 네트워크 외교	109
5. 결론을 대신하며	118

V. 한일 안보전략의 비동조화와 한미일 협력의

재구축 조은일	121
1. 서론	123
2. 일본의 안보전략 변화와 미일동맹	128
3. 한국의 안보전략 변화와 한미동맹	141
4. 결론을 대신하며	152

VI. 한일의 동북아 지역협력 구상과 협력방안

최은미	157
1. 서론	159
2. 한일협력의 새로운 접근	160

3. 한일협력의 접점 모색: 한일의 지역구상	163
4. 한일협력의 새로운 대안 모색: 기후변화문제를 중심으로	175
5. 결론을 대신하며	180

VII. 한일 1965년 체제의 재구성과 북한 내부화 문제:

역사적 경위와 1965년 체제의 재구축을 위한

함의 | 윤석정

1. 서론	185
2. 대일강화조약과 전후 처리: 식민지 책임과 북한문제를 둘러싼 잠재된 확장성	187
3. 냉전기 1965년 체제와 북한문제	192
4. 탈냉전기 1965년 체제의 보완과 북한문제	195
5. 1965년 체제의 위기와 북한문제	201
6. 결론을 대신하며	205

VIII. 결론: 정책적 함의와 제언 | 최희식

1. 미중 전략경쟁과 한일관계	211
2. 일본 기시다 정부의 수립과 한일관계	217
3. 새로운 한일관계 구축을 위한 단계적·포괄적 접근법	224

참고문헌 231

최근 발간자료 안내 249

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 아베 내각 시기 중의원 및 참의원 선거결과	57
〈표 Ⅲ-2〉 북핵 위기와 한미일 정부, 1993~2020	64
〈표 Ⅲ-3〉 일본의 북한 독자제재, 2006~2016	68
〈표 Ⅲ-4〉 일본의 방위계획대강의 안보규범과 전략, 1976~2018	72
〈표 Ⅲ-5〉 오바마 행정부의 대북 경제제재	78
〈표 Ⅲ-6〉 제3차 북핵 위기와 아베 내각의 대북정책, 2013~2020	82
〈표 Ⅲ-7〉 자민당의 헌법 9조 개정안 비교	88
〈표 Ⅲ-8〉 북일관계과 아베 내각의 전략 요약	90
〈표 V-1〉 21세기 새로운 한일 파트너십을 위한 행동계획	124
〈표 V-2〉 평화안전법제 정비법	134
〈표 V-3〉 2015 방위협력지침의 주요 내용	139
〈표 VIII-1〉 새로운 한일관계 구축을 위한 단계적·포괄적 로드맵	230

그림 차례

〈그림 V-1〉 한중일 방공식별구역(2013년 12월 기준)	130
〈그림 V-2〉 한반도 평화프로세스 구상	145
〈그림 V-3〉 신남방정책	148
〈그림 VI-1〉 한일협력의 사고(思考) 전환	162
〈그림 VI-2〉 한국의 '동북아플러스책임공동체'	168
〈그림 VI-3〉 일본의 '자유롭고 열린 인도태평양'	170
〈그림 VI-4〉 향후 발생가능성 높은 글로벌 리스크(2012~2021)	177

투트랙 정책에 입각해 역사문제의 외교적 해결을 추구하면서도 도쿄 올림픽을 계기로 남북미일 프레임하에 한반도 비핵평화프로세스를 재개하고자 하는 한국은 복잡한 환경에 처해 있다. 한미일 협력체제를 복원하고자 하는 미국의 압력하에도, 강제동원과 일본군위안부 배상판결을 이유로 한국과의 협력을 의도적으로 무시하는 일본을 어떻게 협력의 공간으로 끌어들이지 고민하는 상황에 직면해 있다.

일본을 한반도 평화구축에 협력하도록 하기 위해서는 역사문제로 불거진 한일 갈등을 어떻게 관리할 것인지, 역사문제의 해결과 미래지향적 한일관계의 구축이라는 새로운 한일관계를 어떻게 구축할지가 관건이 되고 있다.

또한 한반도 비핵평화프로세스의 재개에는 북일대화도 중요한 한 축을 이루고 있는 바, 납치문제에 우선순위를 두며 북한과의 무조건적 대화를 추구하는 일본의 대북정책을 어떻게 비핵평화프로세스와 연계시킬 수 있는지 분석이 요구되고 있다.

동시에 일본은 미중 전략경쟁하에 한국과는 다른 국제인식을 표출하고 있는 바, 그 차이를 어떻게 좁혀갈 것인지, 그 차이를 극복하기 힘들다면 차이를 전제로 어떻게 한일협력을 구축할 것인지 문제가 되고 있다. 특히 한미일 협력체제를 재구축하고자 하는 미국의 압력에 직면해 과거 ‘냉전논리’에 입각했던 한미일 협력체제 및 그 연장선상의 한일 안보협력을 어떻게 한반도 평화구축에 도움이 되는 방향으로 변환시킬지도 중요한 문제가 되고 있다.

이러한 배경하에, 본 연구는 한반도 평화구축에 있어 일본의 협력을 어떻게 도출할 것인가를 핵심 문제의식으로 하여, 일본 외교안보 전략 하 대한반도 정책, 한반도 비핵평화프로세스와 일본, 대한반도 정책 관련 일본 정치네트워크 분석, 한미동맹과 미일동맹 및 한미일 협력의 재

구축, 지역협력에 있어 한일 협력방안, 한일 65년 체제의 재구축 및 협력방안 등 6가지 연구를 수행하였다.

이를 통해 일본 외교안보전략의 전략성과 다차원성을 정확하게 포착하고 그 외교안보전략하에 한국과 북한 그리고 총체적 의미에서 한반도가 어떻게 인식되고 있는지, 이에 대한 정책은 어떠한지를 명확히 드러내고자 하였다. 또한 한반도 비핵평화프로세스를 의식하며 평화의 의미를 강조하는 방향으로 나아가는 한미동맹, 센카쿠를 의식하며 전선국가적 동맹으로 변화되고 있는 미일동맹, 이 양 동맹이 비동조화되고 있는 상황에서 어떻게 한미일 협력체제를 재구축할 수 있는지를 분석하였다. 동시에, 65년 체제하 한일관계의 특징을 살펴보고, 시대적 변화에 맞게 그리고 한반도 평화구축에 도움이 되도록 어떻게 새로운 한일관계를 구축해야 하는지 살펴보았다.

주제어: 한일관계, 한반도 평화프로세스, 일본외교, 미일동맹, 북일관계

Cooperation for Peace on the Korean Peninsula between Japan and the ROK

Choi Hee Sik et al.

South Korea has been in a complicated environment, as it has maintained a two-track policy: On the one hand, it seeks diplomatic solutions to its historical problems with Japan, and on the other hand, it aims to resume the denuclearization-peace process on the Korean Peninsula under a quadrilateral framework of the two Koreas, the U.S., and Japan, by having met at the Tokyo Olympic Games. Still, South Korea has been pondering how to induce active engagement from Japan, which has deliberately ignored occasions to cooperate with the Republic of Korea by using the ROK court ruling on compensation for forced mobilization and comfort women as its excuse. Japan has refrained from engagement with South Korea, despite pressure from the U.S., which has long attempted to restore the triangular cooperation framework between the U.S., South Korea, and Japan.

The key to motivating Japan to cooperate in peacebuilding on the Korean Peninsula lies in managing the conflicts ignited by historical issues. Solving these historical issues and

building a future-oriented Korea-Japan relationship are the two pillars to establishing a new bilateral relationship.

In addition, a dialogue between North Korea and Japan is an undeniably important axis when resuming the denuclearization-peace process on the Korean Peninsula. This is an area where deep analysis is required; we need to find a way to concatenate the peace process with a Japanese North Korea policy that has insisted on an dialogue that prioritizes the kidnapping issue without any other condition.

At the same time, Japan perceives the U.S.-China strategic rivalry differently than South Korea does. We must put our attention on finding a way to narrow the perception gap and, if that is not possible, establish Korea-Japan cooperation while acknowledging such a gap as a permanent constant. In particular, while facing U.S. pressure to rebuild the U.S.-Korea-Japan cooperation system, it is also necessary to transform the old trilateral cooperation system, which was based on “Cold War logic” and the Korea-Japan security cooperation extended from the existing trilateral cooperation system. The question is how to make such transformation useful in building peace on the Korean Peninsula.

Against this backdrop, this research conducts six studies centering on the principal issue: how to induce active engagement from Japan in the process of peacebuilding on the

Korean peninsula. To be specific, the six studies are as follows: 1) Japan's policy on the Korean peninsula under its diplomatic security strategy; 2) the denuclearization–peace process on the Korean peninsula and Japan; 3) analysis of Japanese political networks related to policies on the Korean peninsula; 4) restructuring of the ROK–U.S. alliance, U.S.–Japan alliance, and ROK–U.S.–Japan cooperation; 5) ways to promote ROK–Japan regional cooperation; and 6) ways to reshape the 65–year extended ROK–Japan framework and induce bilateral cooperation.

Thus, this study aims to capture the strategy and multidimensional nature of Japan's diplomatic security strategy. Specifically, the research seeks to reveal: 1) how such diplomatic security strategy perceives South Korea, North Korea, and, collectively, the Korean Peninsula; and 2) what types of policies they have introduced based on such perception. In addition, the research looks closely into the ways in which the alliances are, by their very nature, diverging in opposite directions: 1) the ROK–U.S. alliance which, mindful of the denuclearization–peace process on the Korean peninsula, emphasizes the need for peace down the road; and 2) the U.S.–Japan alliance which, mindful of *Senkaku*, changes its nature to be an alliance between frontline states. In witness to the decoupling of alliances, this study analyzes how the ROK, the U.S., and Japan could

reestablish their triangular cooperation framework. At the same time, it examines the characteristics of Korea–Japan relations under the framework that has existed for the past 65 years and how it can be newly established in a way that is conducive to the changes of the time and peacebuilding on the Korean peninsula.

Keywords: Korea–Japan relations, peace process on the Korean peninsula, Japanese diplomacy, the U.S.–Japan alliance, North Korea–Japan relations

1. 서론

최희식 국민대학교



문재인 대통령의 대일 ‘투트랙 어프로치’의 재가동

문재인 대통령은 올해 3·1절 기념사에서 “올해 열리게 될 도쿄 올림픽은 한일 간, 남북 간, 북일 간 그리고 북미 간 대화의 기회가 될 수도 있다. 한국은 도쿄 올림픽의 성공적 개최를 위해 협력할 것”이라며, 도쿄 올림픽을 계기로 한반도 비핵평화프로세스를 재개하고자 하는 의지를 표명하였다. 동시에 “과거의 문제는 과거의 문제대로 해결해 나가면서 미래지향적인 발전에 더 힘을 쏟아야 한다”고 역설하며, 한일관계의 정상화에 대한 의지를 밝혔다.

앞선 1월 18일 신년 기자회견에서도 “강제 집행의 방식으로 그것이 현금화된다는지 판결이 실현되는 방식은 한일 양국 간의 관계에 있어서 바람직하다고 생각하지 않습니다. (중략) 원고들이 동의할 수 있는 방법을 양국 정부가 협의하고 또 한국 정부가 그 방안을 가지고 원고들을 최대한 설득해” 강제동원 및 일본군위안부 배상판결 문제를 해결하자고 역설하였다.

이처럼, 한국 정부는 역사문제의 해결 의지를 표명함과 동시에, 이에 기반을 두고 남북미일 간 연쇄적 대화를 추진하여 한반도 비핵평화프로세스를 재개하고자 하고 있다. 문재인 정부는 오랜 시간이 필요하고 갈등이 불가피하게 수반되는 역사문제의 성격을 감안해 이를 분리하여 대응하고, 다른 분야의 협력은 적극 추진한다는 투트랙 어프로치(two-track approach)를 재개하고자 한다. 이는 한반도 평화구축에 있어 일본의 협력을 확보하기 위해서는 역사문제에 대한 전향적 접근이 필요하다는 현실성을 보여주고 있다.

투트랙 정책이 성공하기 위해서는 상대국가가 역사문제와 다른 협력사항을 분리 대응해야 하는 필요성을 공유해야 한다. 이는 갈등사항인 역사문제가 관리될 수 있으며 시간이 걸리더라도 해결될 수 있다는 기대를 가질 때 가능한 것이다. 즉, 역사문제 해결에 대한

강력한 의지와 행동을 확인했을 때, 상대국은 이를 신뢰하고 다른 분야의 협력 제안에 응할 수 있는 것이다.

일본 정부의 ‘코리아 패싱’ 흐름의 강화

하지만 이러한 한국 정부의 ‘역사문제의 외교적 해결 + 한반도 비핵평화프로세스의 재개’라는 투트랙 어프로치에 대해 일본 정부는 협력의지를 보이고 있지 않는다.

새롭게 등장한 기시다 정부는 10월 중의원 선거를 앞두고 한국에 대한 여론의 피로감 때문에, 당분간 정치적 리더십을 요구하는 역사 문제에 대한 전향적 접근을 기대하기 힘들다. 일본은 일본 정부에 대한 배상판결을 “한국 재판 판결은 국제법 위반이다”라는 것을 어필할 수 있는 호재로 판단하고, 외교적 공세에 중점을 두며 한국 정부를 압박할 가능성이 높다. 하지만, 한미일 협력관계를 중시하는 바이든 정부를 의식하고 있으며, 동시에 2019년 대한민국 무역규제 조치에 따른 학습효과로 경제적 보복조치는 ‘등가성 원칙’으로 최소화하고, 국제 여론전에 몰두할 것으로 예상된다. 강제동원 확정판결과 일본군위안부 배상판결의 분리 및 동시 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ) 제소는 역사문제의 국제화를 의미하기에 그리 적극적이지 않을 것으로 예상된다.

하지만 일본 정치에 미세하게나마 변화의 흐름이 감지되는 것은 사실이다. 비록 패배하였지만, 고노 다로(河野太郎) 백신담당 대신은 자민당 총재 선거 기간 동안, “무역 문제에 있어선 양국에 불필요한 일은 하지 않는 것이 원칙”이라면서 대한민국 수출규제 해제 가능성을 내비쳤다.

기실 아베 신조(安倍晋三) 수상의 대한민국 수출규제는 보수 본류가 만들어 일본 외교의 핵심원칙이 되었던 ‘정경분리 원칙’에 위배된 것

이다. 정경분리 원칙은 갈등 상황에도 불구하고 다른 영역의 협력을 진전시켜 양자 관계를 관리하려는 것으로 투트랙 어프로치와 닮았다. 그러기에 보수 본류 그룹은 수출규제를 못마땅하게 여기고 있었지만, 한국에 대한 실망과 피로감이 너무 컸기에 침묵하고 있었을 뿐이다. “아베 정권의 붕괴는 대한민국 수출규제 때부터 시작되었다”는 저잣거리의 떠도는 말은 반드시 틀린 얘기가 아닌 것이다.

새로운 자민당 총재로 선출된 기시다 후미오(岸田文雄)는 보수 본류의 산실 고치카이(宏池会) 파벌의 수장으로 그 적통이다. 그는 최근 연설에서 “보수 정치의 원점으로 돌아가자”고 역설했다. 하지만 자민당 내 아베의 힘은 건재했다. 아베의 지원 없이 당선될 수 없었던 그는 아베 노선의 견지를 어필했다.

그럼에도 여론조사에서 최악의 수상으로 아베와 아베 노선의 계승을 주장했던 스가 요시히데(菅義偉)가 뽑힐 정도로 국민 여론은 차갑다. 비록 패배했지만, 고노와 이시바 시게루(石破茂) 연대는 탈 아베를 원하는 국민 여론의 압도적 지지를 받았다. 결국 기시다는 아베와 보수 본류의 두 가면을 가슴에 품고, 정치적 상황에 맞게 모습을 바꿀 것이다. 그것이 국민 여론과 자민당의 간극을 메울 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.

물론 기시다 정부는 아베 전 수상의 지지에 의존하고 있으며, 중의원 선거를 앞두고 있기에 당분간 한국 무시 정책은 지속될 것으로 보인다. 한국의 협력 제안에 대해서는 호응하지 않고, 즉 ‘코리아 패싱’으로 일관하고 있다. 반면, 기시다 정부의 북일정책은 아베 정부와 달리 조금은 유연성을 보여주고 있다. 따라서 북일 접근의 가능성은 언제든지 존재하며, 이를 위해 후술하는 한미일 대화채널을 이용하여 대북정책 공조 틀을 확고히 할 필요가 있다.

바이든 정부와 한미일 협력 재구축 압력의 강화

국내 문제에 몰두하고 있어 구체적 대외정책이 아직까지 명확하지 않은 바이든 정부지만, 자국이 중요시하는 대북정책 공조 및 안보분야에서의 한미일 협력체제 복원(재구축)은 바로 추진하고 있다. 따라서 한미일 정상회담, 외교장관회담 등 정책대화가 본격화될 것 이기에, 이를 기회로 한일 정상회담과 한일 외교장관회담을 개최하여 일본과의 대화채널을 확보하는 것이 필요하다.

동시에 한미동맹과 미일동맹의 연계성 강화 또한 본격적으로 다시 추진될 것으로 보인다. 그런 의미에서 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)은 외교적 카드로 활용하기 힘든 사항이다. 한일 안보협력에 대한 미국의 압박이 예상되는 바, 한일 군사협력에 소극적인 현 정부 입장에서, 전염병 확산과 예방이라는 ‘보건안보’ 관점에서 한일협력을 제안하여, 비전통적 안보협력을 강화하는 것이 대안으로 보여진다. ‘보건안보’는 오바마 행정부가 제안한 것으로 미국의 수용 가능성이 높기에, 한미일 보건안보 협력을 선제적으로 제안할 필요가 존재한다.

한미일 대북정책 공조의 재구축이 추구될 것으로 예상되는 바, 한미 대화를 통해 대북정책을 조정하려 했던 지금까지의 정책에서 벗어나, 일본을 ‘당사자’ 혹은 ‘핵심 관련자’로 인정하여 정책을 조정하려는 자세가 요구된다.

동시에 역사문제(강제동원 및 위안부문제)에 대한 미국의 입장 정리에는 상당한 시간이 요구되어 당분간 역사문제에 대한 미국의 구체적 중재는 기대하기 힘들다. 동시에 한일 간 미래지향적 협력과제 및 역사문제 해결에 대한 미국의 압력이 존재하겠지만, 일본과 한국의 정치적 상황이 이를 수용하고 협력의 방향으로 전환하기 힘들다.

다만 상황을 악화시키는 행동을 자제시키는 효과는 존재한다.

따라서 한일관계의 “불가피한 갈등국면”은 당분간 유지될 것이나, 역사문제에 대한 바이든 행정부의 입장이 정리되면 중재안을 들고 한일 양국 정부에 압력을 가할 것이며 이로 인해 “불가피한 해결국면”으로 급격히 전환될 것으로 보인다. 다만 한국 정부의 레임덕과 대통령 선거로 인해 “불가피한 해결국면”은 차기 정부하에 가능할 것으로 보인다.

미국의 역사문제에 대한 논의는 대중 정책협력 및 한미일 협력체제의 재구축을 위해 역사문제에 대해 1965년 청구권 협정과 2015년 한일위안부합의를 전제로 ‘한국 정부의 선도적 해결 노력’을 추구할 가능성이 높다. 다만 반인도적 불법행위에 대한 인권적 접근에 기반하여 일본의 추가조치(사죄, 기념위령사업, 역사교육 등)를 촉구할 가능성이 높다. 따라서 ‘한국 정부의 선도적 해결 노력 + 일본의 추가조치’의 가능성을 염두하고 한국 정부의 대응방안을 검토할 필요가 있다.

연구의 목적과 개요

이와 같이, 투트랙 정책에 입각해 역사문제의 외교적 해결을 추구하면서도 도쿄 올림픽을 계기로 남북미일 프레임하에 한반도 비핵평화프로세스를 재개하고자 하는 한국은 복잡한 환경에 처해 있다. 한미일 협력체제를 복원하고자 하는 미국의 압력하에도, 강제동원과 일본군위안부 배상판결을 이유로 한국과의 협력을 의도적으로 무시하는 일본을 어떻게 협력의 공간으로 끌어들이지 고민하는 상황에 직면해 있다.

일본을 한반도 평화구축에 협력하도록 하기 위해서는 역사문제로 불거진 한일 갈등을 어떻게 관리할 것인지, 역사문제의 해결과 미래

지향적 한일관계의 구축이라는 새로운 한일관계를 어떻게 구축할지가 관건이 되고 있다.

또한 한반도 비핵평화프로세스의 재개에는 북일대화도 중요한 한 축을 이루고 있는 바, 납치문제에 우선순위를 두며 북한과의 무조건적 대화를 추구하는 일본의 대북정책을 어떻게 비핵평화프로세스와 연계시킬 수 있는지 분석이 요구되고 있다.

동시에 일본은 미중 전략경쟁하에 한국과는 다른 국제인식을 표출하고 있는 바, 그 차이를 어떻게 좁혀갈 것인지, 그 차이를 극복하기 힘들다면 차이를 전제로 어떻게 한일협력을 구축할 것인지 문제가 되고 있다. 특히 한미일 협력체제를 재구축하고자 하는 미국의 압력에 직면하여 과거 '냉전논리'에 입각했던 한미일 협력체제 및 그 연장선상의 한일 안보협력을 어떻게 한반도 평화구축에 도움이 되는 방향으로 변환시킬지도 중요한 문제가 되고 있다.

이러한 배경하에, 본 연구는 한반도 평화구축에 있어 일본의 협력을 어떻게 도출할 것인가를 핵심 문제의식으로 하여 본론의 6가지 연구를 수행하고자 한다. 먼저, 일본 외교안보 전략하 대한반도 정책을 주제로, 일본 외교안보전략의 전략성과 다차원성을 정확하게 포착하고 그 외교안보전략하에 한국과 북한 그리고 총체적 의미에서 한반도가 어떻게 인식되고 있는지, 이에 대한 정책은 어떠한지를 명확히 드러내고자 한다. 이러한 분석 위에, 한국과 일본이 국제인식과 이에 기반한 외교안보 전략에 어떠한 차이가 있는지 규명하고, 협력의 가능성을 찾고자 한다.

다음으로 한반도 비핵평화프로세스와 일본이라는 주제로, 한반도 비핵평화프로세스 과정에서 일본이 어떠한 인식과 정책을 전개했는지 북일관계의 측면에서 분석하여, 한반도 평화구축 과정에 일본의 협력을 얻기 위해 어떠한 노력이 필요한지 살펴보고자 한다.

세 번째로 대한반도 정책 관련 일본 정치네트워크 분석을 통해, 일본 정계를 중심으로 한일관계와 북일관계 개선을 추구하는 파벌, 의원조직, 정당, 개인적 연대 등 한반도 관련 정치네트워크를 살펴보고, 과거와 달리 어떠한 변화를 보이고 있는지, 어떠한 특징이 있는지 등을 분석하고자 한다.

네 번째로 한미동맹과 미일동맹 및 한미일 협력의 재구축이라는 주제로, 한반도 비핵평화프로세스를 의식하며 평화의 의미를 강조하는 방향으로 나아가는 한미동맹, 센카쿠를 의식하며 전선국가적 동맹으로 변화되고 있는 미일동맹, 이 양 동맹이 비동조화되고 있는 상황에서 어떻게 한미일 협력체제를 재구축할 수 있는지를 분석하고자 한다.

다섯 번째로 지역협력에 있어 한일 협력방안을 주제로, 포스트 코로나 시대를 대비한 방역, 환경, 에너지 협력 등 다양한 지역협력에 있어 한일협력 가능성을 분석하고자 한다.

마지막으로 한일 1965년 체제의 재구축 및 협력방안을 주제로, 1965년 체제하 한일관계의 특징을 살펴보고, 시대적 변화에 맞게 그리고 한반도 평화구축에 도움이 되도록 어떻게 새로운 한일관계를 구축해야 하는지 살펴보고자 한다.

결론 부분에서 위 연구들의 정책적 함의를 살펴보고, 구체적인 정책제언을 실시하고자 한다.

II. 일본 외교안보 전략하 대한반도 정책

김남은 국방대학교



1. 서론

냉전 붕괴 이후 동북아 국제정치의 주요한 이슈로 떠오른 한반도 문제는 사실 동아시아의 새로운 질서 구축과 밀접한 관련이 있는 것이다. 한반도 문제에 대한 여러 강대국의 이익, 갈등, 협력 관계는 현재 동북아 국제관계의 축소판이라고 할 수 있으며, 그 매개가 북핵문제이다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담은 결국 줄당기기를 통해 동북아질서를 구축하기 위한 장이며, 그런 의미에서 북핵문제는 이미 북한의 핵문제를 초월하여 향후 동북아 국제질서와 연결된 문제라고 할 수 있다.

2003년 제2차 북핵 위기 이후부터 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담이 시작되었지만 북핵문제 해결에 실패했고, 2006년 북한은 핵 실험을 시작했다. 북한의 연이은 핵실험과 미사일 발사로 한반도에 서의 군사적 갈등이 고조되어 가는 가운데 2017년 9월 북한은 6차 핵실험을 감행했으며, 11월에는 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) 화성-15호를 발사하고 ‘핵무력의 완성’을 선포했다. 여기에 미국 트럼프 대통령의 강경한 대북정책과 자극적인 발언이 이어지면서 북미관계를 포함한 한반도 긴장이 최고조에 달한 모습을 보였던 것이 2017년의 상황이었다.

이러한 위기상황에서 한국이 ‘한반도 운전자론’을 제기했을 때, 국내외적으로 회의적인 시각이 적지 않았다.¹⁾ 그런데 2018년 신년사에서 북한 김정은 위원장이 “대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있으며 이를 위해 북남당국이 시급히 만날 수도 있을 것”을 언급하면서 유화적 정책으로 선회할 가능성을 시사했다.²⁾ 이

1) 유동원, “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에 있어 주변국의 역할과 전망: 중국,” 『JPI정책포럼』, 215권 (2018), p. 24.

러한 북한의 극적인 태도 변화는 한국의 대북정책에 힘을 실어주었고, 이후 남북, 북미정상회담이 연이어 개최되고 군사적 갈등 상황이 조정 국면에 들어가면서 한반도 안보 패러다임은 급속히 변화하기 시작했다. 한국은 4월 27일 ‘판문점 선언’을 통해 북한으로 하여금 한반도 평화체제 구축을 위한 협력을 이끌어 냈으며, 이는 기존의 강대국 중심의 국제질서와 다른 남북이 한반도 문제의 주도권을 가지는 새로운 접근법에 기초하고 있다.

한편 남북, 북미협상과정에서 배제된 중국은 북한의 전략적 가치를 재평가하면서 북한과의 정상회담을 적극적으로 추진하는 등 다양한 경제적·외교적 카드를 동원하여 북미의 과도한 밀착을 견제하고 대북 영향력을 유지하려 노력했다. 또한 2018년 4월, 6월 정례브리핑에서 중국 외교부는 “중국은 한반도 문제의 당사국이자, 정전협정의 체결국으로 한반도 비핵화 프로세스와 평화체제구축에 있어서 적극적 역할을 할 것”을 강조하면서, 기존의 ‘중재자’적 입장에서 ‘당사자’로의 적극 개입을 주장했다.³⁾

북한의 비핵화 및 한반도 문제에 소외되었다는 인상을 남긴 것은 일본도 마찬가지다. 중국의 경우, 김정은 위원장이 2차례의 북미정상회담을 전후하여 4차례나 중국을 방문하여 시진핑 주석과 북미정상회담 결과를 공유하는 등 긴밀한 양국 관계를 확인시켰다. 또 2019년 2월 2차 북미정상회담 직후에는 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과도 회담했다. 일본만 북한과 기회를 만들지 못한 것이다. 한국 정부도 북한 비핵화를 추진하는 동안 일본 요인을 과소평가하는 분위기였고, 그 분위기를 반영해 한국 미디어에서는 종종 ‘재팬 패싱(Japan passing)’이라는 말이 회자되었다. 여기에는 남북관계가

2) 이을진, “일본의 대북정책과 보수우경화,” 『월간북한』, 555권 (2018), pp. 92~93.

3) 유동원, “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에 있어 주변국의 역할과 전망: 중국,” p. 32.

진전될 경우 북일관계는 자동적으로 동반될 것이라는 믿음이 작용하고 있다.⁴⁾

일본은 남북미 관계가 한반도 비핵화와 평화체제 구축을 위한 긍정적 방향으로 움직이는 상황에서도 북한의 비핵화 의지에 대한 진정성 등을 이유로 대북 강경정책을 지속해야 한다는 방침을 고수했다. 그런데 일본의 대북정책에 변화의 조짐이 보이기 시작한 것은 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 한반도의 비핵화와 항구적인 평화체제를 위한 상호협력에 동의한 2018년 6월 1차 북미정상회담 이후부터이다. 2018년 9월 25일 유엔(United Nations: UN)총회 연설에서 아베 총리는 “납치, 핵·미사일 문제 해결을 위해 불행한 과거를 청산하고 국교정상화를 지향”하며, “북한과의 상호불신의 껍데기를 깨고 새로운 시작”을 위해 “김 위원장과 직접 마주 볼 용의”가 있음을 밝혔다.⁵⁾ 아베 총리가 이례적으로 북한에 ‘조건 없는 만남’을 제안한 것이다.

그럼에도 불구하고 한반도 문제에서 ‘재팬 패싱’은 더욱 부각되었다. 아베 총리가 수차례 다양한 방식으로 북일정상회담 희망을 피력하면서, 회담 조건도 애초 납치문제의 진전 등 ‘조건부 만남’에서 ‘조건 없는 만남’으로 완화하는 등 부단히 노력했음에도 북한의 외면으로 회담개최에 실패했기 때문이다. ‘재팬 패싱’은 일본의 역할부재 상황이 지속될 수 있다는 우려와 일본의 전략적 가치가 낮아진 현실도 포함한다.⁶⁾ 북한의 입장에서 일본은 2000년대까지 북한 개방 시

4) 박정진, “아베 내각의 새로운 한반도 정책: 추진 배경과 한국의 위치,” 『EAI논평』, (2019), p. 3.

5) 首相官邸, “第73回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説,” 2018.9.25., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0925enzetsu.html> (검색일: 2021.9.2.).

6) 김기석, “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석,” 『일본논총』, 53권 (2021), pp. 45~47.

대규모 재정지원과 경제협력 및 민간투자를 위한 경제력을 갖춘 유일의 역내 국가였지만, 2000년대 후반 이후 한국과 중국이라는 대안이 부상하면서 상황이 달라진 것이다.⁷⁾

그러나 아베 정권은 과거에 비해 북한에 대한 한층 완화된 태도를 보여주었으며,⁸⁾ 이는 대북제재와 압력으로 일관했던 일본의 대북정책에 변화지향의 요소가 내재되었다는 점에서 큰 변화를 의미한다. 아베 총리가 1차 북미정상회담 개최 이후 약 1년 반 사이 공식석상에서 북한을 향한 러브콜을 보낸 것만 해도 7건에 달하며, 이와 같은 러브콜은 ‘판문점 선언’ 이후 눈에 띄게 잦아졌다. 이에 대해 한국 측 언론은 남북한 및 북미 대화 국면에서 줄곧 납치문제 등을 거론하며 고압적 자세로 일관하던 아베 정권이 ‘재팬 패싱’ 논란에 초조함을 드러낸 것이라고 해석한다.

한편 2차 북미정상회담이 노딜로 마무리 된 이후 남북한 관계가 교착상태인 데다, 북미 간 비핵화 협상이 담보 상태를 넘어 긴장관계가 고조되는 상황에서 미국은 트럼프 정권이 바이든 정권으로 교체되어 동맹국과의 협력을 강화하는 외교·안보 정책을 내세우며 북핵문제에 대한 한미일 3각 공조체제의 중요성을 역설하고 있다.⁹⁾ 그러나 북한 핵·미사일 위협 대응이라는 분명한 공동의 과제 앞에서 명맥을 이어온 한미일 3각 공조체제는, 한일 갈등으로 지역 평화

7) 중국의 글로벌 위상 상승, 북중 경제관계 심화, 북일 경제관계 단절은 북한의 개방과 경제발전 추진을 뒷받침할 유일 국가로서 일본의 존재감을 저하시켰다. 금강산 관광과 개성공단을 통한 대규모 경협 경험의 경험을 가진 한국은 이제 북한을 원조해야 할 경제적 부담에서 구조적 어려움에 처한 한국경제의 돌파구를 찾을 기회로 인식하면서 교통인프라나 자원개발 프로젝트 그리고 민간 대기업의 투자까지 준비한다(위의 글, pp. 54~56.).

8) 최은미, “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로,” 『국가전략』, 제25권 4호 (2019), p. 131.

9) 김영준, “바이든 행정부의 대외정책 인식과 한반도 외교안보환경 전망,” 『평화학연구』, 22권 1호 (2021), pp. 141~142.

를 위한 ‘협력’보다는 ‘대립’의 가능성을 증가시키고 있는 양상을 보이고 있다.

본고는 이러한 최근의 상황을 염두에 두면서, 일본 외교안보 전략하 대한반도 인식과 정책, 그리고 일본의 대한반도 정책에 국내외적인 요인(미일동맹 강화, 북한위협론과 보통국가화)이 어떠한 방식으로 작용했는지 검토하고자 한다. 또한 아베 정권의 대한반도 정책이 대북정책 및 한반도 평화프로세스에 관한 이견 속에서 갈등을 증폭시킨 과정에 대해 설명하고, 이를 토대로 일본이 한반도 문제를 자국의 국익과의 이해관계 속에서 어떻게 다루고 있는지 전망한다.

2. 아베 정권의 대북정책 기조와 대한반도 인식

아베 정권은 북한의 핵·미사일 문제를 긴급한 안보위협으로 제기하면서 주변 국가 중에서 가장 엄격하게 그 해결을 모색해왔다.¹⁰⁾ 아베 정권의 기본 외교 전략은 집단적 자위권 용인 및 평화헌법 개정 추진을 통해 국내 안보체제를 공고히 구축하면서, 대외적으로는 트럼프 정권이 주도한 초강경 대북정책에 대해 긴밀한 미일공조체제를 유지하며 대북 압박의 일익을 담당하는 것이었다.¹¹⁾ 대북정책에서도 북한의 핵실험 및 탄도미사일 발사 시험에 대해 고강도 대북제재 조치를 선제적이고 공세적으로 발동하면서도 ‘행동 대 행동’ 원칙 아래 북한과의 대화 가능성을 열어두는 두 트랙의 대북정책을 전개했다.¹²⁾ 그러나 북한에 대해 ‘대화과 압박’을 병행하는 정책의 구체

10) 조은일, “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망,” 『한일군사문화연구』, 27집 (2019), p. 99.

11) 박영준, “한반도 비핵·평화프로세스와 일본 아베 정부의 입장,” 『한국과 국제정치』, 104권 (2019), pp. 199~203.

적인 내용은 ‘북한에 대한 최대한의 압력을 유지하고 대화를 위한 대화는 하지 않겠다’거나, ‘납치문제 해결 없이 국교정상화는 없다’, ‘완전하고 검증 가능하고 불가역적인 비핵화(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)를 지향한 구체적 조치를 취하지 않으면 대화는 불가능하다’는 입장으로, 북한의 양보와 선제적 행동을 요구하는 것이다.¹³⁾

2006년 9월 26일 취임 이후 아베 총리는 납치문제를 최대사안으로 둔 대북정책을 추구했다. 취임 직후인 10월 9일 북한의 제1차 핵실험에 대해서는 금융제재 외의 모든 북한 선박의 입항, 북한으로부터의 수입 전면 금지, 북한 국적자의 원칙적 입국 금지 등 강력한 독자적 대북제재 조치를 취하였을 뿐만 아니라, 미일 간 및 6자 관련 국 관계기관과의 긴밀한 연대, UN 안전보장이사회의 대북제재 조치에도 적극 동참했다.¹⁴⁾ 2012년 12월 재집권 이후에도 아베 총리는 북한에 대한 ‘대화과 압력’과 ‘행동 대 행동’ 원칙을 고수하면서, 납치문제를 자신의 ‘사명’으로 언급하며 이전보다 더욱 적극적이고 공세적인 입장을 취했다.¹⁵⁾

이후 북한의 연이은 도발에 아베 정권은 납치문제 해결보다 핵·미사일 문제에 대한 제재와 압력을 강화하기 시작했다. 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험에 대해 아베 총리는 “안보리 결의에 명백히 위반되고 UN 안보리의 권위에 대한 중대한 도전이다. 또한 국제적 군축·비확산 체제에 대한 중대한 도전이다. 북일평양선언이나 6자 회담 공동성명에도 위배되며 대화를 통한 문제 해결을 위한 움직임

12) 이기태, “헤이세이 시기 일본의 대외전략과 한일관계,” 『일본학보』, 124권 (2020), pp. 229~230.

13) 김기석, “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석,” p. 49.

14) 최은미, “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로,” p. 125.

15) 위의 글, pp. 126~127.

에도 역행한다”고 비난하고 “북한에 대한 추가 대응을 검토한다”고 밝혔다.¹⁶⁾ 2월 7일 북한이 장거리미사일 광명성호를 발사했을 때는 핵과 미사일에 관련된 외국인 기술자의 재입국 금지 및 북한에 들어갔던 선박의 입항금지를 포함한 기존의 제재조치를 강화하는 독자적 제재안을 발표했다.¹⁷⁾ 9월 9일 북한의 5차 핵실험 직후에는 “이번 핵실험은 새로운 단계의 위협”이라고 판단하고 북한의 핵 능력 현실화에 대한 일본의 대처방안이 강화되어야 한다고 주장했으며, 또 UN의 대북결의안과는 별도로 기존 제재안을 한층 더 강화한 내용의 독자적인 제재안을 발표했다.¹⁸⁾ 이처럼 2006년 이후 일본의 독자적 대북제재는 UN 안보리의 대북제재에 비해 선제적이고 강력한 형태로 이루어져 왔다.¹⁹⁾

2018년 한반도 평화프로세스 전후 시기에도 아베 정권의 대북정책 기조는 크게 변화를 보이지 않았다. 2018년 8월 28일에 발표된 『방위백서』에는 같은 해 6월 12일 싱가포르에서 개최된 1차 북미정상회담과 관련된 국제정세가 반영되어 있음에도 불구하고, 북한의 핵·미사일 위협을 일본의 “안전에 있어 지금까지 없었던 중대하고도 절박한 위협”으로 평가하면서 기존의 인식을 반복했다.²⁰⁾ 다만, 2017년도 백서에서는 북한 핵·미사일이 일본은 물론 “지역, 국제사회 안전에도 중대하고 절박한 위협”이라고 언급한 것에 비해,²¹⁾

16) “北朝鮮発表を受けた首相声明の要旨「断じて容認できない」,” 『朝日新聞』, 2016.1.6.

17) 이면우, “북한의 제4차 핵실험과 장거리 로켓발사: 일본의 입장과 정책 전망,” 『정세와 정책』, 3월 특집호 (2016), p. 9.

18) 外務省, “我が国独自の対北朝鮮措置について,” 2016.12.2., <http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_001907.html> (검색일: 2021.9.24.).

19) 이종국, “일본 아베 정권의 대북한 정책: 대화, 압력 그리고 제재,” 『북한연구』, 12권 1호 (2016), 참조.

20) 防衛省, “平成30年版防衛白書-朝鮮半島,” <<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2018/html/n12201000.html>> (검색일: 2021.9.10.).

21) 防衛省, “平成29年版防衛白書-朝鮮半島,” <http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_

2018년도 백서에서는 “국제사회의 평화와 안전을 현저히 떨어뜨린다”라는 순화된 표현을 사용했다. 한일 안보협력에 관해서는 2016년 11월 GSOMIA 발효로 북한 핵·미사일에 관한 정보를 포함한 각종 사태에 실효적·효과적으로 대처하는 데 필요한 다양한 기밀정보 공유사항을 보호할 수 있는 체제가 정비되어 한미일 관계 강화를 기대한다는 내용을 포함했다.²²⁾

2019년도 『방위백서』에서도 북한에 대해 “중대하고도 절박한 위협”으로 기술하는 등 기존의 인식을 유지했으며, 또한 대량과피무기 폐기가 이루어지지 않고 핵·미사일 능력에도 본질적 변화가 없는 것으로 평가했다.²³⁾ 한국에 대해서는 2019년 12월 한국 구축함과 일본 초계기 간 대립, 한국의 GSOMIA 관련 대응 등에 대한 부정적인 기술을 추가했으며, 게다가 한국을 동남아 국가들보다 일본과의 안보협력에 있어 후순위로 격하시켰다.²⁴⁾ 이는 한미일 관계 강화를 강조하면서 한일 간 군사협력 및 교류를 주장하던 1년 전과는 상당히 다른 모습이지만, 기본적으로 북한을 잠재적 위협으로 인식하고 한국을 양자 간 혹은 다자 간 차원에서 협력해야 할 국가로 인식하고 있음에는 변화가 없다. 2019년 일본 방위성 방위연구소가 간행하는 『동아시아전략개관』도 북한의 핵무기 운용계획은 남북·북미 정상 회담 이후에도 아무런 변화가 없다고 평가하며 북한의 비핵화에 대한 부정적인 인식을 드러내었다.²⁵⁾

data/2017/html/n1221000.html) (검색일: 2021.9.10.).

22) 防衛省, “平成30年版防衛白書-韓国・在韓米軍,” <<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2018/html/n12202000.html>> (검색일: 2021.9.10.).

23) 防衛省, “令和元年版防衛白書-朝鮮半島,” <<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/html/n12301000.html>> (검색일: 2021.9.2.).

24) 防衛省, “令和元年版防衛白書-韓国・在韓米軍,” <<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/html/n12302000.html>> (검색일: 2021.10.2.).

25) 防衛省防衛研究所, 『東アジア戦略概観 2019』(東京: 防衛研究所, 2019), pp. 2~3.

일본은 남북·북미 정상회담에 대한 평가에 있어서도 북한에 대해 부정적으로 인식한다. 북한이 남북·북미 정상회담에 응한 이유에 대해 미국으로부터 체제의 안전을 보장받고 또 경제제재를 풀기 위한 것으로, 한국을 움직여 ‘단계적 비핵화’라는 북한에 유리한 교섭 상황을 연출하고 있다고 평가했다.²⁶⁾ 이러한 이유로 일본은 2018년 두 차례의 남북정상회담에 대해 “완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다”는 선언만 있을 뿐 실질적인 진전은 없었던 것으로 평가했다.²⁷⁾ 나아가 2019년 2월 북미정상회담에서 진일보한 합의가 이루어지지 않으면서 일본은 미중 간 전략적 경쟁이 격화되는 동북아 정세의 불확실성 속에서 북한의 완전한 비핵화에 대한 긍정론을 경계하고 있다.²⁸⁾ 게다가 일본 국내 여론은 한국 정부의 대북정책에 대해서도 긍정적으로 평가하지 않는다. 북한과의 화해를 추진하는 문재인 정부를 ‘반일/친북’으로 평가하는 경향이 강하다.²⁹⁾ 문재인 정부는 북한에 대한 체제보장과 한반도의 비핵화를 강조하고 있으며, 또 남북교류 협력과 종전선언, 남북 간 철도연결과 한반도 신경제구상, 북한 붕괴와 흡수통일의 배제, 남북대화 재개, 이산가족 상봉 등의 대북 유화정책은 일본의 대북정책과 거리가 있기 때문이다.

한편, 일본은 자신들만이 한반도 문제에서 소외되는 것을 우려하고 있는 것도 사실이다. 북미정상회담이 개최되면서 ‘납치문제와 핵·미사일 문제 해결 없이 불가능하다’던 국교정상화를 언급하기 시작하면서 일본의 대북정책의 변화가 감지되기 시작했기 때문이다. 앞

26) 武藤正敏, “北朝鮮の非核化は実現するのか,” 『日本戦略研フォーラム季報(Japan Forum for Strategic Studies)』, 77 (2018), p. 48.

27) 전진호, “북한의 비핵화를 위한 일본의 대응전략 분석,” 『한일군사문화연구』, 29집 (2020), p. 13.

28) 조은일, “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망,” p. 102.

29) 朴正鎮, “北朝鮮非核化の行方: 空転する日韓の連携,” 『同時代史研究』, 11 (2018), pp. 95~96.

서 언급한 것처럼 2018년 9월 25일 UN총회 연설에서 아베 총리는 북한에 ‘조건 없는 대화’를 제안한 바 있으며, 2019년 1월 28일 시정 방침연설에서도 “북한의 핵·미사일 그리고 가장 중요한 납치문제 해결을 위해 서로의 불신을 저버리고 나 자신이 김정은 위원장과 직접 마주보며”, “북한과의 불행한 과거를 청산하고 국교정상화를 지향”한다고 밝혔다.³⁰⁾ 아베 총리는 북한의 양보와 선제적 행동을 요구하며 ‘조건부 대화’를 고수했던 입장에서 후퇴하여, ‘조건 없는 대화’를 제안했다는 점에서 이전과는 다른 포용적 태도를 취한 것을 알 수 있다. 이는 아베 정권에서의 대북정책이 일관되고 완고한 것으로 여겨져 왔으나, 북미정상회담을 계기로 상황에 따른 가변적인 양상이 나타난다는 것을 엿볼 수 있는 대목이다.³¹⁾

그러나 아베 정권은 ‘조건 없는 대화’로 입장을 바꿨을 뿐 실용적인 대화와 타협의 여지는 제시하지 않았다. 이는 일본 내 대북 강경 여론이 여전히 만연해 있는 것과 관련이 있다. 핵·미사일 문제와 납치문제가 중첩된 위협인식으로부터 추동된 대북 강경정책은 국내정치적 지지를 동원하는 데는 효과적이었지만, 과잉소비되어 한반도 평화프로세스와 같은 대북관계 개선 국면의 정책적 융통성 발휘에는 부담이 된 것이다. 또한 그동안 일본의 대북 경제재제가 북한에 어느 정도 압박이 되었는가의 문제는 별개로, 일본의 중대한 국면 전환 시 북한에 대해 사용할 수 있는 외교적 카드가 거의 없는 상태이다.³²⁾ 미국은 대중국 견제정책과 북핵문제의 효과적인 대응으로 한미일 3국 공조체제를 강조하고 있지만 한일관계 개선도 낙관하기 어렵다.³³⁾

30) 首相官邸, “第百九十八回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説” (https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement2/20190128siseihousin.html) (검색일: 2021.10.2.).

31) 최은미, “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로,” p. 131.

32) 김기석, “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석,” pp. 52~53.

이처럼 북핵 및 납치문제의 포괄적 해결과 강경한 대북입장을 통해 정치가로서 입지를 굳히고 유지해온 아베 정권의 대북정책들은 한반도 상황의 급변하는 상황 속에서 유연한 정책으로 대처하는 데는 걸림돌이 되었다. 지나친 자국 중심적 목표 추구가 한반도 평화 체제 수립이라는 지역 목표와 부분적으로 괴리되기 시작한 것이다.³⁴⁾ 즉 아베 정권의 대북정책이 오히려 대외 환경 변화에 일본의 역할을 제한하는 한계로 작용한다는 설명이 가능하다.

3. 아베 정권의 대한반도 정책: 국내외적 요인 분석

가. 대외적 요인: 미일동맹 강화

일본의 외교안보 전략에서 미일동맹은 핵심적인 요인이며, 보통은 일본이 미일동맹을 강화하고 국제적으로 잘 드러나지 않았던 존재감을 드러냈다는 평가를 받는다.³⁵⁾ 언론이나 저널리즘의 비판적인 평론에서는 이를 ‘대미 추종’이나 ‘미국의 대중 봉쇄 전략에 대한 적극적 참여’로 해석하는 것이 일반적이다. 아베 정권에서는 ‘일본 외교’가 없었다는 평가조차 존재한다.³⁶⁾ 이처럼 일본이 특히 북한을

33) 한국 정부는 일본에 대해 협력의 대상국이면서도 동시에 과거사에 대해서는 단호히 대응한다는 ‘투트랙’ 방침을 고수하고 있으나, 일본 정부는 이와 같은 한국 정부의 방침을 수용하고 있지 않은 상황이다. 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 다윈디자인프린팅, 2018), p. 86.

34) 김기석, “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬페싱의 분석,” pp. 56~57.

35) 마이클·오스린, “安倍晋三は「顔の見えない日本」の地位を引き上げた,” *Newsweek Japan*, 2020.9.1., <<https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2020/09/post-94316.php>>(검색일: 2021.9.23.).

36) 岡田克也, “安倍政権下「日本外交」はなかった 対北朝鮮「米の許容範囲」でいいのか,” 『毎日新聞』, 2018.7.30., <<https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20180730/pol/00m/010/002000d>> (검색일: 2021.9.23.).

포함한 한반도 외교에 있어 ‘미국의 허용 범위’ 안에서만 움직인다는 사실을 부정할 수는 없다. 그러나 그러한 ‘제약’ 안에서 아베 정권이 모색한 대외안보 전략의 다층적인 요소와 한반도 정책 및 인식에서 드러났던 갈등과 협력의 반복에 대해 유념해야 한다. 또한 아베 정권의 한반도 정책을 설명하기 위해서는 미일동맹이라는 체제적(system) 요소도 고찰에 포함시킬 필요가 있다.

미일동맹은 냉전의 종결과 걸프전 이후 소련이라는 공통의 위협을 상실하면서 ‘동맹의 표류’ 상태를 맞이하게 되었고, 이를 극복하기 위해 미일안전보장관계는 자유주의 동맹으로 ‘재정의’되는 과정을 거치게 된다. 이는 1995년 ‘나이 리포’와 ‘방위계획의 대강’ 개정으로 확인되었고, 1997년에는 ‘미일방위협력을 위한 지침’의 개정(신가이드라인)으로 이어졌다.³⁷⁾ 이러한 자유주의에 기반한 국제질서관과 미일동맹의 변화는 1990년대 들어 미일 양국의 대중 관여정책의 전략적 틀이 되었다고 할 수 있다. 장기적인 관여로 중국의 민주주의화를 촉진하고 궁극적으로 중국 또한 자유주의 국제질서 유지에 기여하게 만들겠다는 낙관적인 기대가 있었던 것이다.³⁸⁾

그러나 21세기에 들어 9.11 테러와 중국의 부상으로 국제 구조가 크게 변화하면서 미일동맹이 직면한 과제도 크게 바뀌었다. 일본에도 핵심 동맹국으로서 군사변환에 적극적인 참여를 요구했으며, 이와 같은 상황은 일본 정치권이 강한 안보를 선택할 수 있는 외적 조건으로 작용했다.³⁹⁾ 아베 정권의 외교안보 전략 또한 이러한 변화의

37) 船橋洋一, 『同盟漂流』, 岩波書店, (1997); 添谷芳秀, 『安全保障を問い直す―「九条-安保体制」を超えて』, NHKブックス, (2016).

38) Michael E. O'Hanlon and Mike M. Mochizuki, "A Liberal Vision for the US-Japanese Alliance," *Brookings Institution*, June 1, 1998, <<https://www.brookings.edu/articles/a-liberal-vision-for-the-us-japanese-alliance>> (Accessed October 1, 2021).

39) 정성운, "미일동맹과 한국의 안보," 『전략연구』, 50호 (2010), pp. 51~52, 재인용: 김현정, 이기완, "트럼프 정부 출범 이후 일본의 대미 외교안보정책," 『아시아연구』, 21권 3호 (2018), p. 273.

연장선상에 있으며, 대한반도 정책 역시 미일동맹의 변화라는 제약과 구조 속에 자리하고 있음에 유의해야 한다.

2012년 12월 재집권에 성공한 아베 총리의 외교안보 전략은 언뜻 거침없는 ‘보통국가화’의 질주로 보인다. 아베 정권은 북한과 중국에 의한 일본 안보환경의 악화를 지적하며, 이러한 위협으로부터 일본을 보호하고 폭넓은 국제공헌을 추진한다는 명목하에 2013년 12월 4일 국가안전보장회의(National Security Council: NSC)를 신설했다. 12월 17일에는 일본 최초의 ‘국가안전보장전략’을 책정했고, 같은 날 개정된 ‘방위계획의 대강’에서는 방위력을 획기적으로 강화하는 육해공 자위대 통합운영과 센카쿠열도 방위대책, 기존에 금기시되었던 3천 명 규모의 수륙양용부대 창설 계획 등을 공식화했다. 북한 탄도미사일에 대한 대비능력 향상과 전쟁 억지력 강화를 위한 대응 능력 또한 재검토했다.⁴⁰⁾ 2014년 4월 1일에는 ‘무기수출3원칙’을 전면 수정한 ‘방위장비이전3원칙(防衛裝備移転三原則)’을 각의결정하고,⁴¹⁾ 이어 5월 15일 총리자문기구인 ‘안전보장의 법적기반 재구축에 관한 간담회(안보법제간담회)’가 발표한 보고서에서는 ‘집단적 자위권 행사는 인정되어야 한다’는 권고가 제출되어, 이 권고는 7월 각의결정을 통해 용인되기에 이르렀다.⁴²⁾ 이러한 흐름에 따라 2015년 4월에는 ‘미일방위협력지침(가이드라인)’이 17년 만에 개정되었

40) 防衛省, “平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について,” <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>> (검색일: 2021.9.30.).

41) 内閣官房, “防衛裝備移転三原則,” <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/boueil.pdf>> (검색일: 2021.9.20.), ‘방위장비이전3원칙’은 ‘무기’라는 용어를 ‘방위장비’로 바꾸고 다음의 3가지의 경우에 한하여 무기를 수출하겠다고는 것이다. 첫째, 분쟁 당사국과 UN결의 위반국에 무기를 수출(이전)하지 않고, 둘째, 평화 공헌과 일본 안보에 기여하는 경우에 한해 무기를 수출하며, 셋째, 수출 상대국에 의한 목적 외 사용 및 제3국 이전은 적절한 관리가 확보되는 경우 무기를 수출한다.

42) 首相官邸, “安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会,” <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoutu/dai7/houkokoku.pdf>> (검색일: 2021.9.21.).

고, 9월에는 ‘평화안전법제정비법’과 ‘국제평화지원법’이 개정 및 제정되었다. 이로써 아베 정권은 미국의 동맹국 안보분담(burden sharing) 정책에 응답할 준비를 갖추게 되었다.

2015년 미일가이드라인 개정에 있어 주목할 점은 대만과 한반도는 유사시와 그레이 존 사태 등을 일본 안보에 영향을 미치는 사태로 규정하고 있고, 주일미군의 해외 전력투입 시 일본 자위대가 미군의 후방지원의 역할을 담당하게 되었다는 점이다. 그리고 이를 안보법제와 연계함으로써 1997년 신가이드라인은 ‘주변사태’로, 2015년 가이드라인은 ‘중요영향사태’로 명시 및 규정하고 있다. 미일가이드라인에는 한반도 유사시 구체적인 군사작전에 대한 협력지침이 명시되어 있으며, 사태별 유형에 따라 자위대는 방위출동을 비롯한 작전 활동을 평시부터 유사시에 이르기까지 대처할 수 있도록 규정되어 있다.⁴³⁾ 이 미일가이드라인을 토대로 미일 양국은 위협대처에 있어 상호 역할분담과 이를 위한 능력구축을 추진하며 미일동맹을 심화시켜 왔다. 즉 미국의 국가안보전략(National Security Strategy: NSS)과 국가국방전략(National Defense Strategy: NDS), 일본의 국가안보전략(National Security Strategy: NSS)과 방위계획대강(防衛計劃の大綱)이 상호정합성을 추구해 왔던 것이다.⁴⁴⁾

그런데 아베 정권의 이러한 움직임은 미일동맹을 중심으로 한 기존의 일본 대외안보전략의 기본 틀 안에서 기획된 것이다. 앞서 언급한 ‘국가안전보장전략’에서 아베 정권은 일본이 추구해야 할 안보 정책과 외교이념으로 ‘국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의’를

43) 防衛省, “The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation,” <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/e/d_act/us/anpo/pdf/shishin_20150427e.pdf> (검색일: 2021.10.10.).

44) 권태환, “최근 일본의 안보군사 정책 변화와 한반도 안보,” 『군사논단』, 100권 (2019), pp. 77~79.

제시했다.⁴⁵⁾ ‘적극적 평화주의’란 기존의 정책이 ‘~을 하지 않는다’의 소극적 자세로 구성되고 있음을 지적하며, 능동적이고 적극적 자세로 세계평화에 관여하며 정치안보강국으로 거듭나겠다는 의지를 천명하는 정책기조이다.⁴⁶⁾ 이러한 정책기조는 UN 평화유지활동(Peace Keeping Operations: PKO)과 정부개발원조(Official Development Assistance: ODA), 방위장비품 기술협력 등의 다국간 협력을 강조하고 있는데, 그 기축이 미일동맹에 있음은 두말할 나위 없다. 아베 총리는 취임 직후인 2013년 2월 22일 미국 국제전략문제연구소(Center for Strategic & International Studies: CSIS)에서 가진 연설에서 일본 외교의 기축이 되는 “미일동맹을 한층 강화하여 미일 간의 연대를 되찾아야 한다”고 강조했다.⁴⁷⁾ ‘국가안전보장전략’에서도 “한미일 3개국의 협력은 동아시아의 평화와 안정을 실현하는 데 있어 열쇠가 되는 틀이며, 북한의 핵·미사일 문제에 대한 협력을 포함하여 이를 강화한다”고 명기했다.⁴⁸⁾

한편 일본의 대한반도 정책은 한미일 관계 속에서 갈등과 조정도 겪게 된다. 아베 총리 개인의 정치적 신념과 한국에 대한 인식과는 별개로, 일본의 대한반도 정책이 미일동맹의 제약 안에 속할 수밖에 없음을 보여주는 사례로 아베 총리의 야스쿠니 신사(靖國神社) 참배를 둘러싼 논쟁과 미국의 압력을 들 수 있다. 제1차 정권 시기에 참배하지 못한 것을 ‘통한의 극치’라고 표현했던 아베 총리에게 있어, 야스쿠니 참배는 제2차 정권에서 반드시 수행해야 할 의무이자 목표

45) 内閣官房, “国家安全保障戦略,” 平成25年12月17日(国家安全保障會議決定, 閣議決定), p. 1.

46) 김현정, 이기완, “트럼프 정부 출범 이후 일본의 대미 외교안보정책,” 『아시아연구』, 21권 3호 (2018), p. 277.

47) 外務省, “安倍総理大臣演説 日本は戻ってきました,” 2013.2.22., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/25/abe_us_0222.html> (검색일: 2021.10.12.).

48) 위의 글, p. 20.

와 같은 것이었다. 그러나 2013년 12월 26일 아베 총리가 야스쿠니를 참배한 당일, 주일 미국대사관은 이례적으로 “소중한 동맹이자 친구인 일본의 지도자가 주변국과의 갈등을 악화시킬 행동을 한 것에 대해 실망했다”는 성명을 발표했고, 미 국무부 대변인 역시 “실망”이라는 표현을 반복하여 미국 정부 차원의 불만을 공식적으로 표명했다.

헤이글 국방장관과 케리 국무장관이 아베 총리의 참배 약 2개월 전 미일안보전략회의(2+2)를 위해 방일했을 때, 지도리가후 치(千鳥ヶ淵) 추도시설에 헌화하면서 참배에 반대하는 명확한 메시지를 주었던 만큼, 그에 대한 실망도 컸다.⁴⁹⁾

이러한 미국의 강렬한 반응은 아베 총리의 야스쿠니 참배가 미국의 외교안보전략이라는 큰 틀과 방향에 부합하지 않았기 때문에 발생한 것이다. 중국을 기존의 제도와 규범 안에 묶어 두고 아시아에서 미국의 영향력을 확대함으로써 부상하는 중국을 견제하고자 했던 오바마 정권이 2011년부터 천명한 것은 ‘아시아로의 회귀(Pivot to Asia)’ 정책이었고(이후 리벨런싱 정책), 야스쿠니 참배는 이러한 대중 정책의 핵심이 되는 한미일 안보협력에 균열을 초래하는 행동이었다.⁵⁰⁾ 국제전략문제연구소 브래드 글로서만(Brad Glosserman) 국장은 중국의 부상에 대한 대응 과정에서 가장 곤란한 문제는 미일 간의 균열이 발생하는 것이라고 지적하면서, 야스쿠니 참배가 그러한 혼란을 초래할 수 있다고 지적했다.⁵¹⁾ 아베 정권의 대한민국 정책

49) 중국과 한국의 반발을 우려한 미국은 아베 정권 발족 이후 수면하에서 다양한 루트로 야스쿠니 참배에 반대하는 입장을 전달한 것으로 알려져 있다(辰巳由紀, “靖国参拝を米国が許容できない理由: 日米の認識のギャップ,” *WEDGE Infinity*, 2014.1.7., <<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/3484/>> (검색일: 2021.10.5.).

50) 김석우, 장숙인, “미국의 대아시아 정책의 변화와 중국의 대응: 이론적 검토와 경험적 분석,” 『아태연구』, 23권 4호 (2016), pp. 6~7.

51) पीター・エニス, “「安倍靖国参拝」に、米国はなぜ失望したか 日米同盟、日中韓3国関係に支障きたす,” 『東洋経済オンライン』, 2014.1.28., <<https://toyokeizai.net/>

으로서의 의외의 전환으로 보였던 2015년 12월 28일의 ‘위안부 합의’ 또한, 이러한 오바마 정권의 대아시아 외교안보전략이라는 큰 틀에서 아베 정권에 지속적으로 한일관계 개선에 대한 압박이 주어졌기 때문에 가능했던 것으로 볼 수 있다.⁵²⁾

한편 한미일 안전보장협력을 중시하는 미국의 입장과 미일동맹이 미친 영향은 2018년에서 2020년에 이르는 한일관계 속에서 파악할 수 있다. 2018년 들어 한일 위안부 합의의 실질적 파기, 10월 말 강제징용에 대한 대법원 판결 등의 역사문제는 12월 말 해상자위대 초계기의 레이더 조사(照射) 사건을 통해 안전보장 영역으로 확대되었으며, 2019년 7월에는 일본의 반도체 관련 소재 수출 규제를 통해 경제 분쟁으로 이어졌다. 이와 관련하여 문재인 정권은 GSOMIA 파기 카드를 꺼내기에 이른다.⁵³⁾ 8월 22일 한국의 GSOMIA 파기 결정에 대해 미국무성과 국방성은 이례적으로 ‘강한 우려(strong concern)와 실망(disappointment)’를 표명했고, 미 상원 또한 ‘GSOMIA’를 만장일치로 지지하는 결의를 채택했다.⁵⁴⁾ 랜들 슈라이버 미 국방부 인도태평양 안보차관보는 “북한에 의한 당면의 위협과 중국을 둘러싼 더 장기적인 문제와 같은 안보 환경을 고려하면, (한미일) 3국의 협력은 계속되어야 한다”고 강조하고 한일 간의 “긴장이 지속되면 이익을 얻는 것은 중국, 북한, 러시아다. 이것은 바람직하지 않다”는 의견을 내놓았다.⁵⁵⁾

articles/-/28599) (검색일: 2021.9.12.).

52) 松村昌廣, “『慰安婦』問題に関する日韓最終合意と米オバマ政権による圧力,” 『桃山学院大学経済経営論集』, 第60巻第3号 (2019), pp. 13~32.

53) 峯岸博, “日韓 GSOMIA、波乱と因縁の歴史 拭えぬ不安,” 『日本経済新聞』, 2019.11.25.

54) 岡崎研究所, “『米国上院で強く支持された日韓 GSOMIA 維持』,” *WEDGE Infinity*, 2019.12.2., <<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/17998>> (검색일: 2021.10.5.).

55) “『미국방차관보 “대북제재 이행 구명...한일 관계개선 바라”』,” 『동아일보』, 2019.10.2., <<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20191002/97688067/1>> (검색일: 2021.10.5.).

이러한 미국의 적극적인 개입으로 11월 말 GSOMIA가 실효되는 상황은 피하게 되었다. 11월 22일 한국 정부가 GSOMIA 파기 통고의 효력 정지를 통고한 것에 대해 미 국무성은 ‘환영’했고, 아베 총리는 기자회견에서 “북한에 대한 대응을 위해 한미일 간의 연대와 협력은 극히 중요하다. 한국도 그런 전략적 관점에서 판단했다고 생각한다”라고 평가했다.⁵⁶⁾ 2020년 1월 20일 아베 총리는 시정방침 연설에서 6년 만에 “한국은 본래 기본적 가치와 전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃나라”라는 표현을 사용하면서 한국의 중요성을 인정했다.⁵⁷⁾ 이처럼 총리를 비롯한 정책결정자의 인식으로 인해 일본의 대한반도 정책이 강경해지고 이에 대응하여 양국 간 분쟁이 격화된다 하더라도, 그것이 미일동맹, 더 나아가서는 미국의 아시아 태평양에 대한 안전보장전략에 제약을 받게 된다는 점을 확인할 수 있다.

나. 국내적 요인: 북한위협론과 보통국가화

아베 정권이 북한에 대해 취해온 태도는 일본의 어떠한 역대 정권들보다 강경하다. 북한의 도발이 발생할 때마다 ‘북한위협론’을 대대적으로 부각시키고 사뭇 다른 격한 반응을 보이면서 ‘북한문제의 자국 내 안보이슈화’를 기정사실화해 왔다. 이에 대해 한국 내 여론은 아베 정권이 일본의 안보환경을 과도하게 부정적으로 평가하여 국내 정치적 지지 확보에 활용하고 있다고 평가하기도 한다.

실제로 아베 정권은 출범 이래 북한과 중국에 대한 위협인식을 반

56) “아베 ‘한국, 전략적 판단한 것… 北 대응 위해 한일 연대 중요,’” 『국민일보』, 2019.11.22., <<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0013958881>> (검색일: 2021.10.5.).

57) “‘한국, 기본적 가치 공유하는 이웃’ 6년 만에 이 말 꺼낸 아베,” 『중앙일보』, 2020.1.20., <<https://www.joongang.co.kr/article/23686344#home>> (검색일: 2021.10.5.).

복적으로 강조하고 그 수위를 높여왔다. 2016년 1월 6일 북한이 4차 핵실험을 감행했을 때 아베 총리는 “일본의 안전에 중대한 위협이며 동북아 및 국제사회의 평화와 안전을 현저히 손상시키는 것으로 결단코 용인할 수 없다”라는 성명을 발표했다. 또한 8월 3일 북한이 노동으로 추정되는 탄도미사일을 발사했을 때는 “일본의 안전보장에 대한 중대한 위협이자 용서하기 어려운 폭거”라고 강하게 반발하고 NSC를 소집하여 대응방안을 논의하는 등 긴박하게 움직였다.⁵⁸⁾ 더욱이 2017년 8월 29일 북한이 중장거리 탄도미사일을 시험 발사했을 때는 미사일을 탐지한 후 경보 발령을 내리고 일부 지역 주민들에게 피난 메시지를 보내는 등 급박하게 대응하는 태도를 보였다. 이외에도 아베 총리는 여러 기자회견을 통해 일본 안보환경의 악화, 미일동맹 강화를 통한 억지력 강화, 세계평화를 위한 일본의 공헌 등을 반복적으로 강조했으며,⁵⁹⁾ 자민당 안전보장조사회는 정부 제언에서 북한의 위협에 대비하여 “순항미사일을 비롯해 일본의 적기 지 반격능력을 보유해야 한다”고 주장하기도 했다.⁶⁰⁾

아베 정권의 이와 같은 ‘북한위협론’과 그 대응은 일본 사회에서 북한문제에 대한 관심도를 크게 증폭시켰다. 그 결과, 한반도 정세가 극히 불안한 모습을 보였던 2017년 일본 내각부가 발표한 ‘외교에 관한 여론조사(外交に関する世論調査)’에서는 북한의 핵·미사일 문제에 관한 관심도가 83%까지 치솟아 2008년 이후 최대치를 기록했고, 처음으로 납치문제를 상회했다.⁶¹⁾

58) “北朝鮮が弾道ミサイル発射, 日本の排他的経済水域内に落下,” 『朝日新聞』, 2016.8.3.

59) 首相官邸, “安倍内閣総理大臣記者会見,” 2015.5.14., <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0514kaiken.html> (검색일: 2021.9.15.); 首相官邸, “安倍内閣総理大臣記者会見,” 2015.7.1., <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0701kaiken.html> (검색일: 2021.09.15.).

60) “「敵基地攻撃」提言を了承 自民調査会,” 『日本経済新聞』, 2017.3.29.

61) 이을진, “일본의 대북정책과 보수우경화,” pp. 93~94.

이후에도 아베 총리는 “진짜 필요한 방위력을 확보할 계획”이며 “일본을 둘러싼 안보 현실을 정면으로 마주 보겠다”라든가,⁶²⁾ “북한 핵미사일에 의한 도발행위로 사태가 더욱 악화되었다. 일본을 둘러싼 안전보장환경이 전후 가장 어렵다고 해도 과언이 아니다. 어떠한 상황에서도 국민의 생명과 평화로운 생활을 지켜나가기 위해서는 기존의 연장선상이 아닌, 국민을 지키기 위해 진정으로 필요한 방위력의 강화를 추진하겠다”⁶³⁾ 등과 같은 일본 방위정책 변화 필요성의 당위성을 피력하면서 북한의 위협을 국민의 생존과 결부시켜 강경한 발언을 이어나갔다.

북한의 핵·미사일 문제가 일본의 안보악화에 큰 영향을 미치고 있다는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 아베 정권의 대북정책이 단순히 북한의 실재 위협으로부터 국가안보를 지키기 위한 행위에 국한되는 것으로만 평가하는 데는 의문이 든다. 아베 총리는 자신의 저서 『아름다운 나라로(美しい国へ)』에서 “헌법개정이야말로 독립의 회복의 상징”이라는 정치적 소신을 밝힌 바 있으며,⁶⁴⁾ 무엇보다 ‘북한위협론’을 개헌의 당위성 내지는 정당화로 귀결시키고 있기 때문이다.

2014년 연두소감에서 아베 총리는 일본의 영토, 영해, 영공을 “단호하게 지켜나갈 것”이며 “강한 일본을 되찾기 위한 싸움은 이제 막 시작되었다”고 단언하고, “헌법이 제정된 지 68년이 되는 지금, 시대의 변화를 받아들여 개헌을 위한 국민적 논의를 심화시켜 나가야 한다”고 주장했다.⁶⁵⁾ 2015년 8월 25일 집단적 자위권 등 안보 관련

62) 首相官邸, “共同通信加盟社編集局長会議 安倍総理スピーチ,” 2017.12.15., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2017/1215kyodo.html> (검색일: 2021.10.2).

63) 首相官邸, “安倍内閣総理大臣年頭記者会見,” 2018.1.4., <http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0104kaiken.html> (검색일: 2021.10.2.).

64) 安倍晋三, 『美しい国へ』(東京: 文藝春秋, 2006), pp. 28~29.

65) 首相官邸, “安倍内閣総理大臣 平成26年 年頭所感,” 2014.1.1., <<https://www.kantei>

법안을 심의 중인 참의원 특별위원회에서는 “우발적으로 무슨 일이 일어날지 모르기 때문에 일본인의 생명과 행복한 삶을 지키기 위해서는 탄탄한 대비가 필요하다”고 안보법안의 필요성을 호소했다.⁶⁶⁾ 2016년 9월 26일 192회 국회소신표명연설에서는 국회에서 개헌을 정식으로 논의해 줄 것을 요청하는 등 헌법개정을 향한 본격적인 행보를 보였다.⁶⁷⁾ 2017년 5월 3일 헌법제정 70주년을 맞아서는 “자신의 세대에서 자위대의 존재를 헌법상으로 확실히 자리매김하도록 해서 자위대의 위헌 논란을 끝내야 한다”고 강조하고, 헌법 9조에 자위대에 관한 조문을 추가하는 구체적인 방안을 제시하기도 했다.⁶⁸⁾

이러한 점에서 본다면 ‘북한위협론’만이 아니라, 아베 총리가 적극적으로 추진한 안보법제 도입, 자위대의 대폭적인 전력 증강 등 모두가 개헌이라는 최종 목표를 실현하기 위한 단계이자 징검다리였다는 해석이 가능하다.⁶⁹⁾ 또한 아베 정권의 ‘북한위협론’ 부각이 국정지지도 하락과 관련이 있다는 해석도 존재한다. 소위 ‘아베노믹스 성과’에 대한 일본 사회의 회의감과 ‘사학 스캔들’이 터지면서 한때 지지율이 20%대까지 떨어지는 등 자민당 정권유지에 적신호가 켜진 상황에서 아베 총리는 “국난을 돌파하기 위해 국민의 신임을

go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0101nentou.html) (검색일: 2020.5.10.).

66) 国会会議録検索システム, “参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会集,” 2015.8.25., <<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0192/18908250192012.pdf>> (검색일: 2021.10.2.).

67) 首相官邸, “第百九十二回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説,” 2016.9.26., <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement2/20160926shoshinhyomei.html> (검색일: 2021.10.10.).

68) “首相「2020年に新憲法」9条に自衛隊明記,” 『日本経済新聞』, 2017.5.3., <https://www.nikkei.com/article/DGXLASFK03H11_T00C17A5000000/> (검색일: 2021.10.10.).

69) 김남은, 서승원, “아베 정권의 안보위협 인식과 대응: 보통국가화의 촉진제로서의 위협인식,” 『일본학』, 51집 (2020), p. 203.

문겠다”는 발언을 하며 2017년 9월 28일 증의원을 해산했다.⁷⁰⁾ 여기에서 “국난”은 북한의 위협을 의미하며, 북한의 핵미사일 위기를 강조한 북풍전략으로 자민당은 10월 22일 치러진 증의원 선거에서 압승을 거두었다. 이후 2019년 7월 21일에 치러진 참의원 선거의 최대쟁점은 개헌을 달성하기 위한 발의선을 확보하는 데 있었으나, 자민·공명 연립여당은 과반수 의석은 확보했지만 개헌 발의 의석 수 확보에는 실패했다. 그럼에도 불구하고 선거 직후 후지TV에 출연한 아베 총리는 선거의 결과를 “개헌을 제대로 논의해야 한다는 국민의 심판”이라고 해석하고, “남은 임기 중 개헌에 도전하는 것을 소명으로 삼고 싶다”는 확고한 개헌 의지를 밝혔다.⁷¹⁾

그렇다면 평창올림픽을 계기로 남북, 북미정상회담이 진전되고 있던 2018년은 어땠을까? 아베 정권은 10년 주기의 개정 관례를 깨고 2013년에 이어 5년 만인 2018년 12월 18일 ‘2018년도 방위계획 대강’과 ‘중기방위력정비계획 2019~2023년’을 공식 채택했다. ‘2018년도 방위계획대강’은 북한에 대해 여전히 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD) 및 탄도미사일 폐기가 이루어지지 않았다”고 지적했다. 이에 대한 대응으로 자위대의 원거리 공격 능력을 대폭 강화하고, 이즈모 호위함을 단거리이륙·수직착륙이 가능한 전투기를 탑재하는 함정으로 개조하겠다는 방침을 밝혔다.⁷²⁾ 이러한 공격형 방위력을 위해서 27조 엔(약 267조 원)을 투입할 것도 확정했다. 이는 역대 최대 규모로 군비 증강에 대한 위헌 논란을 없애기 위해서라도 헌법개정은 필수불가결한 작업이 된 것이다.

70) 이을진, “일본의 대북정책과 보수우경화,” p. 95.

71) “安倍首相, 改憲「私の使命, 残された任期中に挑む」,” 『朝日新聞』, 2019.7.22.

72) 防衛省, “平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について,” <<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>> (검색일: 2021.9.17.).

4. 결론을 대신하며

아베 정권이 북한을 바라보는 시각은 단순히 핵·미사일 문제가 일본의 안보를 위협한다는 위기론을 넘어서고 있다. 아베 정권은 일본의 독자적인 방위력 증강, 미일동맹 강화, 우호국과의 안보협력관계 구축이라는 3대 안보전략 기조를 제시하고, 대외적으로는 미일동맹 강화를, 대내적으로는 일본의 안보문제와 관련된 각종 사태에 ‘빈틈없는(seamless)’ 대처가 가능하도록 국내 법제도를 정비, 완료했다. 이러한 과정에서 보통국가화를 추구하면서 평화헌법 개정이라는 정치적 숙원을 이루려 했다. 즉, 아베 정권의 강경한 대북정책 유지는 단순히 북한의 위협에 대한 반응을 넘어, 일본의 ‘보통국가화’라는 목표를 실현하기 위한 일환이라고 볼 수 있는 것이다. 역설적이게도 일본의 북한 비핵화 정책을 일본의 재무장으로 귀결시키려 한 것이다.

또한 아베 정권의 정치적 신념과 정책은 기본적으로 미일동맹 강화와 함께 동북아시아 국가들과의 관계를 엄격하게 관리하고자 하는 특징이 있다. 그러나 일본의 강경한 대북정책 일변도가 반드시 한일관계 개선으로 이어지는 것은 아니다. 이는 한국의 입장에서 대북제재 국제공조의 일관성이라는 측면에서는 긍정적 신호로 받아들일 수도 있겠지만, 그러나 한국 사회는 오히려 일본 군국주의화의 신호로 해석하는 경향이 더 강하다. 또한 제재와 압박은 북한을 대화의 장으로 이끄는 촉매제가 되지 못한다는 것도 증명되었다.⁷³⁾

뿐만 아니라 북한에 대한 제재 강화와 ‘북한위협론’의 부각이 아베 정권을 유지하는 데 더할 나위 없는 좋은 카드가 되었음에는 분명하나, 그 성공이 한반도 상황의 급변한 유연한 정책으로 대처하는 데

73) 김기석, “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석,” p. 57.

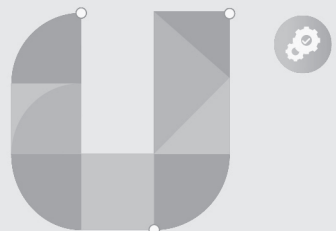
는 큰 걸림돌이 되었다. 지나친 자국 중심적인 목표 추구가 한반도 평화체제 수립이라는 지역 목표와 부분적으로 괴리되기 시작한 것이다.⁷⁴⁾

일본 정부가 북한에 대한 제재를 통한 한반도 비핵화를 이루기 위해서는 무엇보다 한미일 간의 긴밀한 공조가 필요하다. 그러나 일본의 자국중심주의에 기반한 대북정책은 향후에도 미국과의 동맹은 중시하되, 지역 내 주요 당사국들과의 관계 개선에 있어서는 미온적인 태도로 일관할 가능성이 농후하다. 일본 사회의 우경화와 더불어 주변국과의 관계를 소홀히 하는 노선을 정치적으로 이용하는 한, 과거사 문제를 둘러싼 한일관계 개선 및 북한문제의 국제공조는 제대로 작동하기 어려워 보인다.

74) 위의 글, p. 57.

III. 제3차 북핵 위기 시기 아베 내각의 대북정책과 북일관계: 납치문제, 북핵위협과 아베정치

윤대엽 대전대학교



1. 서론

2012년 12월 제46회 중의원 선거에서 압도적인 승리로 재집권에 성공한 아베 총리는 2020년 9월까지 최장기 집권을 통해 ‘새로운 일본(新しい国へ)’을 향한 개혁을 추진했다.⁷⁵⁾ 아베 개혁의 기본방향은 취임연설에서 ‘위기 돌파 내각(危機突破内閣)’의 임무로 제시한 (1) 경제회복, (2) 국가재건, (3) 위기관리 세 가지로 요약할 수 있다. 1990년 이후 장기적인 경기침체를 극복하기 위해 양적 완화, 재정투자, 구조조정을 통한 경제성장을 추진하는 ‘아베노믹스(Abenomics)’를 추진했다.⁷⁶⁾ 국가재건을 위해 동일본 대지진의 재건, 지방창생, 사회복지 등 대대적인 사회개혁을 추진했다. 새로운 일본을 향한 아베 개혁은 국내개혁에만 국한되지 않는다. 아베 총리는 ‘적극적 평화주의’를 표방하고 국제사회에서 일본의 지위와 역할을 재정립하기 위해 노력했다.

아베 외교의 철학이라고 할 수 있는 ‘아베 독트린(Abe Doctrine)’은 전후 탈각의 일본을 지향한다는 점에서 주목받았다. 아베 독트린은 5가지 핵심 원칙을 포함하고 있다.⁷⁷⁾ (1) 사상, 표현, 언론의 자유와 인류 보편가치의 보호, (2) 법과 규칙에 의한 해양 민주국가(maritime democracy), (3) 자유롭고 개방적인 자본주의 경제질서, (4) 문화적 연대와 협력, 그리고 (5) 젊은 세대 간의 교류 진흥 등의 5가지 원칙이 그것이다. 아베 독트린은 전후 일본의 대외전략으로 표방되어 왔던 요시다 독트린(Yoshida Doctrine), 후쿠다 독트린

75) 安倍晋三, 『新しい国へ 美しい国へ 完全版』(東京: 文藝春秋, 2013) 참조.

76) 윤대엽, “아베 내각의 성장정책: 정책이념, 제도변화와 정치주도 정책 거버넌스,” 『일본공간』, 제22호 (2017), pp. 54~94.

77) Hugo Dobson, “Is Japan Really Back? The “Abe Doctrine” and Global Governance,” *Journal of Contemporary Asia*, vol. 47, no. 2 (2017), pp. 199~224.

(Fukuda Doctrine)과는 차별적이다.⁷⁸⁾ 두 개의 전후 독트린은 경제발전과 경제협력에 중점을 두었을 뿐 안보문제는 미일동맹에 의존하는 것을 기본원칙으로 했다. 반면 아베 독트린은 아베 총리가 위기들과 내각의 임무로 명시한 세 가지 목표를 포괄하는 대전략(grand strategy)이자 안전보장을 위한 일본의 역할을 강조하고 있다는 점에서 차별적이다. 실제 아베 내각은 전후 일본의 방위전략 규범, 안보체제, 자위대의 전력구조를 본질적으로 변화시키는 안보 개혁을 추진했다.⁷⁹⁾ 2013년 방위계획대강은 전후 방위전략의 원칙이었던 ‘기본적 방위력’에서 탈피한 ‘통합기동방위력’을 방위목표로 제시했고, 2018년 5년 만에 안전보장환경의 긴박한 변화에 대응하여 ‘다차원통합방위력’으로 변경했다. 2014년 각의에서 의결된 집단적 자위권은 전후 논란이 되어왔던 공세적 교전권을 사실상 용인하는 것으로 2015년 ‘일미방위협력지침’과 함께 주변사태에 적극적으로 개입할 수 있는 근거가 마련되었다. 2015년에는 방위장비청을 개칭하고 무기이전 3원칙을 수정함으로써 군사기술협력을 통해 군사력을 건설할 수 있는 안보체제를 구축했다. 아베 내각이 주도하고

78) John Nilsson-Wright and Kiichi Fujiwara, “Japan’s Abe Administration: Steering a Course Between Pragmatism and Extremism,” *Chatham House Research Paper*, September, 2015, <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150914JapanAbeAdministrationNilssonWrightFujiwara.pdf>> (검색일: 2021.6.10.).

79) 아베 내각이 추진한 안보개혁의 세부 내용에 대해서는 김성조·윤석정, “일본 헌법 9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로,” 『평화연구』, 제27권 2집 (2019), pp. 117~152; 박영준, “일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가,” 『아세아연구』 제58집 4호 (2015), pp. 6~41; 윤석정·김성조, “아베 권력의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7.1 각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학,” 『국제지역연구』, 제28집 2호 (2019), pp. 1~28; 윤대엽, “아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 헤징, 경쟁적 관여, 전략적 결속,” 『아태연구』, 제26권 3호 (2019), pp. 165~196; Nakanishi Hiroshi, “Reorienting Japan? Security Transformation Under the Second Abe Cabinet,” *Asian Perspective*, vol. 39 (2015), pp. 405~421; Adam P. Liff, “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary,” *The Washington Quarterly*, vol. 38, no. 2, (2015) pp. 79~99의 논의 참조.

있는 인도-태평양 구상(Indo-Pacific Initiative) 역시 아베 내각의 안보개혁이 확대된 것이다.⁸⁰⁾

〈표 III-1〉 아베 내각 시기 중의원 및 참의원 선거결과

중의원선거(의석)			참의원선거(의석)		
구분	자민(공명)	의석비중	구분	자민(공명)	의석비중
제46회 (2012.12.16.)	294(31)	325/480 (67.7%)	제23회 (2013.07.21.)	115(20)	135/242 (55.8%)
제47회 (2014.12.14.)	290(35)	325/475 (68.4%)	제24회 (2016.07.10.)	121(25)	146/242 (60.3%)
제48회 (2017.10.22.)	281(29)	310/465 (68.8%)	제25회 (2019.07.21.)	113(28)	141/245 (57.6%)

자료: 한의석, “아베-자민당의 재집권과 자민당 우위의 강화: 지지 확보 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』, 제4권 5호 (2020), pp. 231~256.

아베 개혁은 전후 일본의 ‘전기적 민족주의(前期的 民族注意)’의 한계를 극복하는 전환점이 되었다. 마루야마(丸山眞男)는 전후 일본 정치의 문제를 관주도의 정치적 동원과 시민사회의 분리를 ‘전기적 민족주의(前期的 民族注意)’의 문제로 지적한 바 있다.⁸¹⁾ 아베 내각 집권 기간 치러진 6번의 선거에서 자민당과 집권여당은 압도적인 승리를 계속 이어갔다.⁸²⁾ 아베 내각 시기 보수우파의 장기집권이 가능했던 것은 혁신정당과 보수리버럴의 축소라는 정당정치 구조변화와 함께 장기 경기침체로 인한 생활보수화가 상호작용한 결과다.⁸³⁾ 아

80) Eunmi Choi and Jeonghun Min, “National Identity, Free and Open Indo-Pacific, and Abe Administration’s Foreign Policy,” 『국제정치연구』, 제22권 3호 (2019), pp. 313~333.

81) 김만진, “패전후론과 전후 일본 내셔널리즘: 내셔널리즘 이론에 의한 분석,” 『세계정치: 데탕트와 박정희』, 제14집 (2011), pp. 218~220.

82) 한의석, “아베-자민당의 재집권과 자민당 우위의 강화: 지지 확보 전략을 중심으로,” 『한국과 국제사회』, 제4권 5호 (2020), pp. 231~256.

83) 박철휘, “일본 정치보수화의 삼중구조,” 『일본비평』, 통권 10호 (2014), pp. 70~97; 이정환, “현대일본의 보수화 정치변동과 동아시아 국제관계,” 『의정연구』, 제20권 1호 (2014), pp. 5~33.

베 내각에 대한 지지와 장기집권은 아베 개혁이 가시적인 성과를 거둘 수 있는 핵심 요인이었다.

그러나, 경제회생, 사회안전, 안보개혁 등 아베 개혁의 성과와 전후 일본의 단절적인 변화와 비교하면 북일 관계개선이나 납치문제는 미완의 과제로 남아있다. 퇴임연설에서 아베 총리는 납치문제를 해결하지 못한 것이 ‘통한의 극치(痛恨の極)’라고 언급했다.⁸⁴⁾ 더욱 주목해야 하는 쟁점은 보수 세력을 지지기반으로 하는 아베 내각이 강경하고 경직된 대북정책을 추진했다는 한국 사회의 통념과는 달리 납치문제와 북핵문제 해결을 위한 아베 내각의 대북전략이 변용을 계속했다는 사실이다. 동시에 아베 내각의 대북정책이 ‘압력과 대화’로 일관되었다는 분석⁸⁵⁾ 역시 사실과 다르다. 아베 내각 출범 초기 납치문제 해결을 선결조건으로 하는 압력과 대화는, 대화와 압력, 행동 대 행동으로 표명되었고, 2017년에는 ‘대화 없는 압력’으로 강경해졌다. 그리고 2018년 북미회담 이후에는 조건 없는 대화로 변경되었지만 북일 간의 대화는 성사되지 않았다.

구체적으로 취임 초기 ‘압력과 대화’를 원칙으로 납치자 문제의 해결을 위해 노력하겠다고 소신을 밝힌 아베 총리는 2014년 스톡홀름 합의 이후에는 ‘대화과 압력’에 더하여 독자제재 완화를 결단하며 ‘행동 대 행동’ 원칙을 추가했다. 스톡홀름 합의가 무산되고 북한이 4차 핵실험을 감행한 2016년에는 납치자 문제에 집중했던 기존 입장을 변경하여 납치, 핵, 미사일의 ‘포괄적 해결’을 위해 대화와 압력, 행동 대 행동 원칙을 관철할 것이라고 강조했다. 2017년 1월 시

84) 首相官邸, “安倍内閣総理大臣記者会見,” 2020.8.28., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0828kaiken.html> (검색일: 2021.6.20).

85) 대표적으로 John Nilsson-Wright, “Japan’s Response to North Korea,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, August 22, 2017, <<https://thebulletin.org/2017/08/japans-response-to-north-korea/>> (검색일: 2021.6.2.).

정방침 연설까지 유지되던 기존 원칙은 트럼프 정부가 출범한 이후 ‘강압과 억지’로 변경된다. 2017년 9월 UN총회 연설에서는 ‘북한의 핵과 탄도미사일 계획을 포기시키기 위해서 필요한 것은 대화가 아니라 압력’이라고 언급했다.⁸⁶⁾ 트럼프 대통령이 김정은을 로켓맨(Rocket Man)으로 호칭하며 미국과 동맹국을 보호하기 위해서 북한을 완전히 파괴(totally destroy)할 수 있으며 김정은 정권이 적대행위를 멈출 때까지 고립시킬 것이라고 연설한 바로 다음날이다.⁸⁷⁾ 2017년 11월 소신표명 연설에서도 북한의 정책을 변경시키기 위해 대북압력을 강화하겠다는 입장이 반복되었고, 2018년 1월 시정방침 연설에서는 북한의 핵, 미사일이 중대하고 임박한 위협이며, 안보환경이 전후 가장 어렵다는 전제하에 북한을 바꾸기 위해 ‘의연한 외교’를 추진하겠다고 대북전략을 설명했다. 그런데 2018년 남북, 북미 간의 정상회담이 개시된 이후에는 다시 북한과 ‘조건 없이 대화’하겠다는 입장으로 선회했다.

아베 내각의 대북정책이 대화에서 압박으로, 다시 조건 없는 대화로 변화를 거듭한 원인은 무엇인가? 납치문제, 북핵과 미사일 위협을 해결하기 위한 아베 내각의 대북전략은 국내정치와 어떻게 연계되어 있는가? 시기적으로 납치문제, 북핵위협과 함께 한미일 3자 관계가 상호 결부되어 있는 북일관계에 있어서 아베 내각이 가지는 정책적 함의는 무엇인가?

본 연구는 납치문제, 북핵위협, 아베정치를 상호연계하여 아베-

86) 首相官邸, “第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説,” <https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html> (검색일: 2021.6.2.).

87) Nakamura, David and Anne Gearan, “In UN Speech, Trump Threaten Totally Destroy North Korea and Calls Kim Jong En ‘Rocket Man’,” *The Washington Post*, September 20, 2017., <<https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/09/19/in-u-n-speech-trump-warns-that-the-world-faces-great-peril-from-rogue-regimes-in-north-korea-iran/>> (검색일: 2021.6.20.).

김정은 시기 북일관계의 변화과정을 분석한다. 아베 2차 내각이 집권한 2012년 12월부터 2020년 8월까지 시기는 일본의 대북정책과 북일관계를 연구하는 데 역사적, 비교적 함의를 제공한다. 첫째, 김정일의 사망 이후 권력을 승계한 김정은 체제(2012~)와 아베 2기 내각(2012~2020)의 집권기간은 정치변동이 전후 처리, 식민관계의 청산, 납치문제와 북핵문제 등 전통적인 북일현안에 미친 영향을 비교하여 분석할 수 있다. 둘째, 북핵 위기의 고도화에 따른 일본의 대북전략에 대한 함의를 제공한다. 제2장에서 세부적으로 설명하는 일본은 다양한 목적에서 북한문제에 관여해왔다. 그런데 김정은 체제 출범 이후 ‘북핵 위기’는 핵무장을 완료한 ‘북핵위협’으로 전환되었다.⁸⁸⁾ 안보위협으로서 북한문제가 납치문제 등의 국내문제와 어떻게 결부되어 있는 분석사례를 제공한다. 셋째, 일미관계가 북일관계에 미친 영향에 대한 비교적 사례를 제공한다. 아베-오바마 2기(2013~2016)와 아베-트럼프(2017~2020) 시기 아베 내각의 대북정책의 변화를 통해 일미관계가 북일관계와 어떻게 연계되어 있는지 설명할 수 있다.

본 연구의 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 아베 내각의 대북정책을 변화시킨 핵심 변수는 납치문제와 헌법개정이라는 아베정치다. 2013년부터 2015년까지 아베 내각이 ‘대화과 압박’을 원칙으로 북한문제에 관여한 것은 납치자 문제 해결을 위해서다. 스톡홀름 합의가 무산된 이후 2016년부터 2017년까지 북한에 대한 강압과 제재를 강화한 것은 헌법개정을 위한 아베정치의 결과다. 둘째, 일미관계는 아베 내각의 대북전략의 정치적 조건이었다. 아베 내각은 김정은 체제의 도발과 불확실성에도 불구하고 오바마 정부가 ‘전략적 인내’를

88) 윤대엽, “바이든 행정부의 동아태 전략과 한미관계: 관여-해징의 전략모순,” 『한국과 국제정치』, 제37권 제2호 (2021), pp. 183~216.

추진하면서 조성된 공백을 납치문제 해결을 위한 공간으로 활용했다. 반면 2016년 이후 북핵위협이 고조되고 2017년 출범한 트럼프 정부가 ‘최대한의 압박’을 추진하자 아베 내각은 트럼프 정부에 적극 협력하며 개헌전략을 추진했다. 셋째, 이와 같은 분석을 통해 주권과 연계된 납치문제와 안보문제인 북핵위협이 아베 내각의 국내정치와 밀접하게 연계되어 있음을 분석한다. 북한문제를 둘러싼 예상치 못한 변수들이 개입되면서 납치문제 해결과 헌법개정을 추진했던 아베정치는 결국 성과를 거두지 못했다. 그러나 납치문제와 헌법개정이 아베 내각 이후에도 일본 정치에 부과된 과제이자 북핵문제는 물론 동아시아 안보에 중요한 과제라는 점에서 한일협력의 과제를 검토한다.

2. 북핵문제와 일본: 접근시각

전후 일본의 외교안보정책은 (1) 평화헌법의 구속, (2) 비대칭적 미일동맹 의존을 조건으로 (3) 민주주의와 시장경제 발전을 위한 대외관계 개선에 중점을 두어왔다.⁸⁹⁾ 특히 일미동맹은 일본의 전후 안보전략의 핵심 수단이었으며, 역외국가인 미국 역시 동아시아에 전략적인 균형을 유지하고 자유주의 국제질서를 제도화하는 기반으로 활용했다. 미국의 동아시아 전략은 일본은 물론 동아시아 주변국의 국가이익에 직접적인 영향을 미쳤다. 평화헌법과 일미동맹의 구조에서 일본의 전후 안보정책은 주변 안보환경에 조용하는 반응 국가(reactive active), 또는 안보책임을 미일동맹에 전가(passing the

89) 전후 일본의 안보전략에 대해서는 Michael J. Green and Zack Cooper, eds., *Postwar Japan: Growth, Security, and Uncertainty since 1945* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2017) 참조.

buck)하는 수동적 전략으로 개념화되어 설명되어 왔다.⁹⁰⁾

그러나 비대칭적 동맹관계에도 불구하고 미국의 동아태 전략이 일본의 안보전략을 일방적으로 결정한 것은 아니다. 신고전현실주의(neo-Classical Realism)는 개별국가의 대외전략 형성과정에서 외적 요인과 내적 요인의 상호작용을 분석할 필요성을 제기한 바 있다.⁹¹⁾ 외교안보 전략이 국제체제에서의 상대적 위치, 특히 물리적인 파워에 의해 결정된다는 점에서 현실주의 시각에 동의한다. 반면 전략문화, 정책 엘리트의 이념, 국가정체성에 따라 상대적인 자율성을 추구한다고 설명하고 안보전략을 국내정치와 안보환경의 상호작용의 결과물로 분석한다. 일본의 외교안보전략의 변화가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 탈냉전 이후다. 토머스 버거는 탈냉전, 9·11 테러 등의 안보환경 변화에 따라 일본이 추구하는 자주적인 안보전략을 적응국가(adoptive state)로 개념화했다.⁹²⁾ 모치즈키(Mike Mochizuki)는 중국의 부상에 대응하는 일본의 안보전략이 헤징과 관여가 상호 혼재된 복합적인 성격으로 변화했다고 설명한다.⁹³⁾ 냉전기 협력적 관여와 연성헤징(soft hedging) 중심이었던 일본의 대중전략이 경쟁과 경성헤징, 균형과 봉쇄로 다원화되었다는 것이다. 특히 시진핑 체제 출범 이후 공세적인 중국문제에 대응하여 아베 내

90) Thomas Berger, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-militarism," *International Security*, vol. 17, no. 4 (1993), pp. 119~150; Thomas Berger, "The Pragmatic Liberalism of an Adoptive State," Thomas U. Berger et al. eds., *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2007), pp. 259~299.

91) Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics* vol. 51 (1998), pp. 144~172; Michael I. Magcamit, "The Fault in Japan's Stars: Shinzo Abe, North Korea, and the Quest for a New Japanese Constitution," *International Politics*, vol. 57 (2020), pp. 606~633.

92) Thomas Berger, "The Pragmatic Liberalism of an Adoptive State," pp. 259~299.

93) Mike M. Mochizuki, "Japan's Shifting Strategy toward the Rise of China," *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, no. 4-5 (2007), pp. 739~776.

각은 다자적 해징, 경쟁적 관여, 전략적 결속을 강화하는 경제안보 전략을 추진해왔다.⁹⁴⁾ 탈냉전 이후 일본에서 제기된 평화국가론, 보통국가론, 미들파워 국제국가론 또는 신자주론(neo-autonomist) 등은 안보환경 변화에 따른 국가정체성과 안보전략에 대한 인식을 대변한다.⁹⁵⁾

그런데 북한에 대한 일본의 관여는 강대국 정치의 구조적 제약보다 자율적인 성격이 두드러진다. 냉전시기 정당교류가 북일관계를 주도했다면 탈냉전기 정당과 정부 교섭이 병행되었다는 차이가 있을 뿐 일본은 남북관계 또는 북미관계와 분리되어 북한문제에 적극적으로 관여했다. 한국전쟁 직후 냉전대립이 치열한 가운데 일본 정부는 한국 정부의 반대에도 불구하고 재일코리안의 북송을 강행했다. 미중 데탕트 시기에는 남북관계의 단절에도 불구하고 북일 간의 경제교류가 확대되었다. 그리고 탈냉전 전후 ‘3당 선언’을 계기로 국교정상화를 위한 북일교섭이 시작되고, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 수상이 전격적으로 평양을 방문하여 ‘평양선언’에 합의한 것도 일본정부가 추진한 상대적인 자율성의 결과다.⁹⁶⁾ 전후 일본이 북한에 적극 관여한 것은 전후 처리, 안전보장, 납치문제, 그리고 경제협력 등의 목적 때문이다.⁹⁷⁾ 첫째, 북한은 일본이 전후종결을 위한 공식적인 전후 처리에서 유일한 공백으로 남아있다. 둘째, 한반도 문

94) 윤대엽, “아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 해징, 경쟁적 관여, 전략적 결속,” pp. 165~196.

95) 이정환, “현대일본의 보수화 정치변동과 동아시아 국제관계,” pp. 5~33; Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2007).

96) 북한에 대한 일본의 관여는 윤대엽, “남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협,” 『한국정치연구』, 제30권 1호 (2021), pp. 159~186 참조.

97) Hiraiwa Shunji, “Japan's Policy on North Korea: Four Motives and Three Factors,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 9, no. 1 (2020), pp. 3~7.

제, 특히 북핵문제는 일본의 안전보장과 직접 연계되어 있다. 셋째, 2002년 평양선언 이후 납치자 문제는 일본 국내정치의 핵심쟁점으로 부상했다. 마지막으로 북한의 비핵화가 진전되고 북일 수교가 성사되면 경제협력의 기회가 확대될 수 있다. 특히 1990년 11월 예비 회담을 시작으로 8차례의 북일교섭이 개최되었지만 북핵문제와 납치자 문제가 북일관계의 현안으로 남아있다. 일본 정부는 식민지 관계의 청산과 북핵, 납치자 문제가 결부되어 있는 북한문제에 역사적으로 어떻게 관여해 왔는가?

〈표 Ⅲ-2〉 북핵 위기와 한미일 정부, 1993~2020

구분	1차 북핵 위기 (1993-2001)	2차 북핵 위기 (2001-2011)	3차 북핵 위기 (2012 이후)
북한 도발	<ul style="list-style-type: none"> • 핵 시설 가동(연변) • 탄도미사일 발사 6회 • 대포동 미사일(1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • NPT 탈퇴 • 핵실험 2회 • 탄도미사일 발사 44회 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵실험 4회 • 탄도미사일발사 118회
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 클린턴 정부(93-01) 	<ul style="list-style-type: none"> • 부시 정부(01-09) • 오바마 1기(09-12) 	<ul style="list-style-type: none"> • 오바마 2기(13-17) • 트럼프 정부(17-21)
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 호소카와 내각(93-94) • 하타 내각(94) • 무라야마 내각(94-96) • 하시모토 내각(96-98) • 오부치 내각(98-00) • 모리 내각(00-01) 	<ul style="list-style-type: none"> • 고이즈미 내각(01-06) • 아베 내각(06-07) • 후쿠다 내각(08-09) • 하토야마 내각(09-10) • 간 내각(10-11) 	<ul style="list-style-type: none"> • 노다 내각(11-12) • 아베 내각(12-19) • 스가 내각(19 이후)
한국	<ul style="list-style-type: none"> • 김영삼 정부(93-98) • 김대중 정부(98-01) 	<ul style="list-style-type: none"> • 김대중 정부(01-03) • 노무현 정부(03-08) • 이명박 정부(08-13) 	<ul style="list-style-type: none"> • 박근혜 정부(13-17) • 문재인 정부(17-22)

자료: 미사일 발사 회수는 CSIS, "Missiles of North Korea Threat," (<https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>) (검색일: 2021.10.2.) 자료 참조

제1차 북핵 위기 시기 전후 처리와 북핵문제의 평화적인 해결을 위한 일본의 대북관여의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. (1) 우선 전후 해결을 위한 정당주도의 북일교류가 지속되었다. 냉전시기 북

일관계가 진전될 수 있었던 것은 사회당의 중재 때문이었다. 탈냉전 이후 일본의 대북관여는 북일관계 개선을 추구하는 국내 정치세력의 협조를 기반으로 한다. 탈냉전 질서에서 경제력에 부합하는 국가 정체성을 모색했던 자민당은 사회당과 협력하여 북일관계 개선을 적극 추진했다.⁹⁸⁾ 더구나 1993년 55년 체제가 붕괴되고 자민당-사회당 연립내각이 수립되면서 자민당, 사회당, 신당 사키가케 소속 의원으로 구성된 방북단이 평양을 방문하여 ‘4당 공동성명서’를 채택하고 제네바합의 이후 북일교류에 기여했다. 1999년 7년 만에 북일교섭이 재개될 수 있는 돌파구를 마련한 것도 무라야마 도미이치(村山 富市) 전 총리를 단장으로 하는 초당파 의원의 방북이 계기가 되었다. (2) 그러나 1996년 공명당과의 연립정권으로 출범한 하시모토 내각은 안보문제로서 북핵과 한반도 유사에 대비하는 안보규범을 제도화했다. 1995년 방위대강은 ‘기본적 방위력’을 계승했지만 1997년 개정된 일미방위협력지침은 북핵문제에 대응하는 안보문제로 인식한 결과물이다.⁹⁹⁾ 더구나 1998년 대포동 미사일 발사 이후에는 미국이 주도하는 미사일방어(Missile Defense: MD) 체제 편입이 결정되고 ‘주변사태법’ 등의 안보법제가 제정되었다. 1997년 제기된 납치자 문제는 북핵 위기의 안보화에 영향을 미친 중요한 요인이다. (3) 하지만 북핵문제에 대해 일본은 독자적인 관여보다 다자 협력에 참여했다. 일본은 한반도에너지개발기구(Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO)에 10억 달러의 자금

98) 특히 1980~1990년대 자민당 최대파벌이었던 누카가(額賀)파와 기시다(岸田)에 속한 정치가를 주류 세력으로 한다. 신정화, “냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력,” 『일본공간』, 제19호 (2016), pp. 174~175 참조.

99) 신정화, “냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징,” p. 178; Christopher W. Hughes, “Super-Sizing the DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey*, vol. XLIX, no. 2 (2009), pp. 302~305.

을 지원했지만 미국이 주도하는 다자협력의 지원자 역할에 국한되었다. 탈냉전 이후 국가정체성이 정립되지 않은 가운데 미국에 의존하는 수동적 안보전략이 지속되고 북일관계에 있어 한일관계를 존중했기 때문이다.¹⁰⁰⁾

제2차 북핵 위기에 대응하는 일본의 대북전략은 크게 변화되었다. 우선 고이즈미 내각은 교착되어 있던 북일교섭을 적극 추진했다. 1999년 초당파 의원의 방북을 계기로 1999년 12월과 2000년 3월 각각 1, 2차 예비회담이 개최되었고, 2000년 4월 평양에서 7년 만에 제9차 북일교섭이 재개되었다. 2000년 9월 북한이 북송 일본인 처의 방일을 허용하고 일본이 50만 톤의 식량을 지원하면서 북일교섭이 진전되었지만 10월 개최된 11차 교섭은 진전 없이 중단되었다.¹⁰¹⁾ 그런데 김정일이 북일관계 개선에 적극적인 의지를 전달하고 고이즈미 내각이 이를 수용함으로써 과거사 청산, 납치자, 핵·미사일 등 북일 수교 협상을 진전시킬 수 있었다.¹⁰²⁾ 2차례에 걸친 북일 정상회담은 전후 처리, 안보현안에 긍정적인 전환점을 만들었지만 납치문제를 정치화하는 계기가 되었다. 2004년 5월 22일 고이즈미 총리의 2차 방북은 북한문제가 정치화된 결과다.¹⁰³⁾ 2004년 4월 25일 중의원 보궐선거, 7월 11일 참의원 선거를 앞두고 고이즈미 총리에 대한 비판의 요인이었던 납치자 문제의 해결이 필요했고, 아울러 제2차 북핵 위기를 해결하는 주도적인 역할을 모색한 것이다. 그러나 메구미 유골이 허위로 밝혀지고 납치자 문제 해결을 위한 협의가

100) C.S. Eliot Kang and Yoshinori Kaseda, "Korea and the Dynamics of Japan's Post-Cold War Security Policy," *World Affairs*, vol. 164, no. 2 (2001), pp. 53~54.

101) 배정호, "과거 북일대화 사례연구," 이기태·배정호·신정화, 『한반도 평화변영과 북일관계 연구』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 84~87.

102) 최희식, "일본의 정치변동과 대북정책," 『한국정치연구』 제19집 1호 (2010), p. 220.

103) 남기정, "2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상," 『역사비평』, 제112호 (2015), pp. 339~345.

교착된 가운데 북한이 2006년 핵실험을 감행하면서 북일교섭은 중단되었다.

납치자와 결부된 북핵 위기의 정치화는 안보규범의 변화를 촉진시켰다. 2004년 방위계획대강은 북한의 대량살상무기, 탄도미사일, 특수부대 등을 동북아의 안보위협으로 명시하고 전후 방위규범이었던 ‘기본적 방위력’에서 탈피하여 ‘다기능·탄력방위’로의 전환을 명시했다. 그리고 UN제재에 부가하여 일본은 인적 교류, 무역, 항공 및 해운 등에 대한 독자제재를 시행했다. 일본이 과거와 달리 경제제재 수단을 실행한 것은 2004년 11월 메구미 유골 허위사태 이후 자민당의 납치대책본부, ‘북한에 납치된 일본인을 조기에 구출하기 위해 행동하는 의원연맹(납치외련)’, ‘북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(구하는 모임)’ 등에 의해 공론화되었기 때문이다.¹⁰⁴⁾ 더구나 북핵문제의 해결을 위한 한미일 공조와 다자협력에 이견이 표출되기 시작했다. 고이즈미 총리의 방북은 2000년 남북정상회담의 후방효과라고 할 수 있다. 북한의 핵, 미사일 문제에 대해 2002년 평양선언은 “한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위해 모든 관련국의 국제적 합의를 존중한다”고 명시했다. 그러나 노무현-고이즈미 내각 시기 역사문제로 인해 한일관계가 악화되었고, 대북 포용정책을 추진하는 한국 정부와 2004년 이후 납치자 문제를 선결조건으로 하는 고이즈미 내각의 강경론과 전략적 이견이 심화된 것이다. 반면 2차 북핵 위기에서 일본의 대북정책은 일관되게 미국과의 공조를 기반으로 진전되었다. 고이즈미-아베-아소 내각은 미일동맹을 주축으로 북한에 대한 경제제재를 시행했고, 후쿠다 내각은 북미합의 결과에 따라 수용적 입장에서 북일관계 개선을 모색했다.¹⁰⁵⁾

104) 미우라 미즈히로, 『일본의 대북한 경제제재의 경제적 효과 분석』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005), pp. 33~38.

105) 최희식, “일본의 정치변동과 대북정책,” pp. 217~218, pp. 223~226.

〈표 III-3〉 일본의 북한 독자제재, 2006~2016

구분		제재내용
2006	인적 왕래	북한 국적자 입국금지 일본인 북한 도항 자제
	교역	북한의 모든 품목 수입 금지
	운항	일본 전세항공기 운항 금지 만경봉 92호 등 북한선박 입항금지
2009	인적 왕래	제재위반 재일외국인 입국·재입국 금지
2010	교역	북한 원산지, 선적지 화물의 수입금지
2011	교역	북한 관련 중개무역거래 금지
2013	금융	일본 금융기관의 북한 거래 금지
2016	인적 왕래	조청련 및 북한방문 핵미사일 기술자 재입국 금지
	금융	인도적 목적(10만 엔) 외 대북송금 금지
		북한 출국 현금 휴대반출(10만 엔 이상) 신고
운항	북한기항 제3국 선박 일본 입항금지	

자료: 經濟産業省, “対北朝鮮制裁関連” (https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/04_seisai/kitachosen.html) (검색일: 2021.10.2.) 참조.

1, 2차 북핵 위기를 거치면서 변화된 일본의 대북 관여전략의 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 탈냉전 이후 북일관계의 쟁점은 식민관계의 청산과 국교정상화라는 전후 쟁점에 납치문제와 북핵 위기가 더해졌다. 제1차 북핵 위기에서 수동적, 반응적으로 대응했던 일본의 대북전략은 고이즈미 정부에서 능동적, 주도적 성격으로 전환되었다. 고이즈미 내각은 북일 현안의 해소라는 정치적 의지에서 북한과의 대화를 시작했지만 오히려 납치문제가 정치화되었다. 납치문제의 정치화에 북핵 위기의 안보화가 부가되면서 국내정치가 북일관계에 미치는 영향력이 커진 것이다. 이에 따라 북일관계의 우선순위는 전후 처리에서 납치문제와 북핵문제로 전환되었다. 그러나 납치자와 북핵문제의 우선해결을 전제로 하는 일본의 제재와 강

압은 일미동맹의 맥락(context)에서 추진되었다. 미국의 대북정책과 북미합의는 일본의 대북정책에 영향을 미쳤다.

김정은 체제 출범 이후 제기된 제3차 북핵 위기 시기 아베 내각의 대북전략 변화를 분석하는 데 있어 다음과 같은 특징에 주목할 필요가 있다. 첫째, 북핵문제와 납치문제에 있어 강경한 입장을 고수했던 아베 내각이 예상 밖의 북일교섭을 통해 2014년 스톡홀름 합의를 도출한 것이다. 2016년 2월 북한의 일방적인 발표로 스톡홀름 합의가 사실상 사문화되고 북핵 위기가 고조되었지만 아베 내각은 포괄적 해결이라는 기본적인 입장을 고수했다. 그런데 2017년 트럼프 정부 출범 직후 ‘대화 없는 압력’으로 대북전략은 강경한 태도로 전환되었다. 이에 주목하여 아래에서는 아베 내각의 대북전략의 맥락(context)이 미국의 대북전략에 의해 구조화되었으며, 아베-오바마 시기 납치문제, 아베-트럼프 시기 헌법개정이라는 아베정치가 대북전략을 결정한 요인임을 분석한다.

3. 아베-오바마 시기 일본의 대북정책: 2013~2016

가. 북일관계의 목표: 텍스트(text)

아베 내각은 출범 1년 만에 ‘국가안전보장전략’을 발표했다.¹⁰⁶⁾ 이 문건은 총리 주도의 안보정책기구의 개혁에 따라 설치된 국가안전보장위원회가 발표한 전후 최초의 포괄적인 안보전략이라는 점에서 중요하다. 국가안전보장전략에는 아베 내각의 북한문제에 대한 인식과 전략목표가 명시되었다. 국가안전보장전략에 기술된 북한문

106) 国家安全保障會議, “国家安全保障戦略について,” (2013) <https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf> (검색일: 2021.6.10.).

제는 (1) 정책목표와 (2) 해결방안 두 가지 측면에서 요약할 수 있다.

첫째, 북한문제에 대해서는 2002년 평양선언에 입각해 납치, 핵, 미사일 등의 현안을 포괄적으로 해결한다는 목표가 명시되었다.¹⁰⁷⁾ 납치자 문제의 해결 없이 북한과의 국교정상화는 불가하다는 원칙과 함께 시급히 모든 납치 피해자의 안전, 귀국, 진상규명뿐만 아니라 납치실행범의 인도를 위해 ‘전력’을 다한다는 방침이 명시되었다. 둘째, 북한의 핵·미사일 문제 대응을 위해 한일 및 한미일의 협력목적이 구체적으로 제시되었다.¹⁰⁸⁾ 지정학적으로 일본의 안전보장에 매우 중요한 한국과의 협력이 북한의 핵·미사일 문제에 최우선 과제로 명시된 것이다. 이를 위해 미래 지향적인 중층적인 한일관계를 구축하고 안전보장협력기반을 강화하는 것은 물론, 한미일 3국 간 협력방향이 명시되었다.

국가안전보장전략의 대북정책 방향은 납치문제와 안보문제에 대한 아베 총리의 대북전략을 반영한 것이다. 아베 총리는 1997년 북일교섭에서 납치자 문제가 처음 제기된 이후 ‘납치문제의 정치화’를 주도했다. 1997년 ‘납치 피해자 가족모임’을 주도했고 ‘납북 일본인 지원 의원연맹’을 창설하여 사무국 차장을 역임했다. 2002년 북일 회담에 관방부장관으로 참석한 아베 총리는 유화파였던 다나카 히토시(田中均) 외무성 국장과 달리 ‘납치’를 명시할 것을 주장함으로써 김정일 국방위원장이 납치문제를 시인하도록 했다.¹⁰⁹⁾ 아베 총리에게 납치문제 해결은 일본의 주권과 안보문제에 있어 최우선의 과제였고, ‘납치의 아베’라는 이미지는 아베 총리가 보수의 아이콘으

107) 위의 글, p. 22.

108) 위의 글, p. 20.

109) 곤도 다이스케, “납치의 아베, 북일 정상회담에 올인하는 속사정,” 『월간중앙』, 2018.11.17., <<https://jmagazine.joins.com/monthly/view/323343>> (검색일: 2021. 9.10.); 후나바시 요이치 지음, 오영환 역, 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보사 미디어, 2007).

로 성장하는 요인으로 작동했다.¹¹⁰⁾ 아베 제2기 내각에서 북일관계의 최우선 의제로 납치문제의 해결이 명시된 것은 아베 총리의 정치적인 의지와 관련되어 있다.

납치문제가 아베 총리의 개인적인 정치소신에서 추진된 대북관계의 최우선 과제였다면, 북핵문제에 대응하는 안보개혁은 연속적인 과제였다는 점에 특징이 있다. 아베 내각은 (1) 안보정책기구, (2) 자위대의 개혁은 물론 (3) 군사기술 및 획득체계 혁신 등 군사기술-방위산업-군사전략을 연계하는 포괄적인 군사혁신을 추진했다. 아베 내각은 1986년 설치된 ‘안전보장회의’를 ‘국가안전보장회의’로 개편하고 총리중심의 안보 거버넌스를 개편했다.¹¹¹⁾ 일본에서 분권화된 정보공동체가 형성되고 이에 따라 총리가 주도하는 안보 거버넌스가 제도화되지 않은 것은 헌법 9조의 구속 때문이다.¹¹²⁾ 2013년 개편된 국가안전보장회의에는 기존의 9대신회의 이외 4대신회의와 긴급사태회의를 신설하여 총리가 직접 주관하는 의사결정기능을 강화하고, 국가안전보장회의를 지원하는 국가안전보장국(NSS)을 신설하여 정보공동체의 총괄(control tower)기능을 강화했다. 그리고 우주공간의 군사적 활용능력과 인공위성, 인간정보(HUMINT) 능력을 강화하는 정보부문혁신(Revolution in Intelligence Affairs) 전

110) 최은미, “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로,” pp. 120~121; 신정화, “냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동북아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력,” p. 183; 남기정, “2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상,” pp. 326~251.

111) Richard J. Samuels, *Special Duty: A History of The Japanese Intelligence Community* (Ithaca: Cornell University Press, 2019), pp. 204~239; Brad Williams, *Japanese Foreign Intelligence and Grand Strategy: From the Cold War to the Abe Era* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2021), pp. 1~24.

112) Brad Williams, “Explaining the Absence of a Japanese Central Intelligence Agency: Allinace Politics, Sectionalism, and Antimilitarism,” *Journal of East Asian Studies*, vol. 13 (2013), pp. 137~164.

략이 추진되고 있다. 2014년 무기수출3원칙을 폐지하고 방위이전 3원칙이 결정되면서 군사기술 및 방위산업 육성을 위한 정책기관으로 방위장비청이 설치되었다.¹¹³⁾ 방위장비청은 방위계획대강에 명시된 방위력 증강계획에 따라 장비획득은 물론 군사기술의 연구개발 및 방위산업 기반구축 등의 업무를 총괄한다.

안보위협에 대응하는 방위규범과 자위대의 혁신, 방위력의 건설목표도 변화되었다. 전후 일본의 안보규범에는 두 차례의 중요한 변화가 있었다. 1976년 기반적 방위력이라는 최초의 방위규범이 제정된 것은 닉슨 독트린, 미중 데탕트 이후 일본과 동아시아 미군전력의 변화 때문이다. 기반적 방위력은 전수방위를 원칙으로 일본이 동아시아의 안보공백이 되지 않기 위한 방위력의 건설을 목표로 했다.¹¹⁴⁾

〈표 III-4〉 일본의 방위계획대강의 안보규범과 전략, 1976~2018

구분	군사전략	핵심목표
1976 방위대강		<ul style="list-style-type: none"> • 일본에 대한 군사적 위협에 직접 대항하기보다, 일본이 힘의 공백이 되어 주변지역의 불안정 요인이 되지 않아야 함.¹¹⁵⁾ • 독립국으로서 최소한의 방위력 보유
1995 방위대강	기반적 방위력	<ul style="list-style-type: none"> • 방위력의 역할로 일본의 방위와 더불어 대규모 재해 등 각종 사태에 대한 대응¹¹⁶⁾ • 안정된 안전보장환경 구축에 대한 공헌
2004 방위대강		<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 위협과 다양한 사태에 실효적으로 대응하는 동시에 국제평화 협력활동에 주체적이고 적극적으로 대처할 수 있도록 다양한 기능과 탄력적인 실효성 구축

113) 김진기, “아베 정권의 방위산업·기술기반 강화전략,” 『국방연구』, vol. 60, no. 2 (2017), pp. 53~78.

114) 中島琢磨, “戦後日本の「自主防衛」論：中曽根康弘の防衛論を中心として,” 『法政研究』, vol. 71, no. 4 (2005), pp. 137~167; Jennifer Lind, “Japan’s Security Evolution,” *Policy Analysis*, no. 788 (February 25, 2016), pp. 2~4.

115) 배병화, “중국과 일본의 군사체제 변화와 신세력경쟁 연구,” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2018, p. 183.

구분	군사전략	핵심목표
2010 방위대강	동적 방위력	<ul style="list-style-type: none"> • 기반적 방위력 구상에 따르지 않음 명시 • 각종 사태에 대해 실효적인 억제와 대처 능력 • 아시아 태평양 및 세계적 안전보장환경의 안정화에 능동적으로 참여할 수 있는 방위력
2013 방위대강	통합기동 방위력	<ul style="list-style-type: none"> • 긴박함이 증가하는 안전보장환경에 신속히 대응해, 해상우세, 항공우세의 확보 • 기동적으로 대응할 수 있는 방위력의 통합운영
2018 방위대강	다차원통합 방위력	<ul style="list-style-type: none"> • 육해공의 영역뿐만 아니라 우주, 사이버, 전자파 등 새로운 영역을 강화해 모든 영역의 능력 융합 • 영역횡단작전을 가능하게 하는 실효적인 방위력

자료: 일본방위성, 『방위백서 2020』(東京: 防衛省 大臣官房広報課 防衛白書事務室, 2020), p. 171 참조.

두 번째 전환점은 2010년 민주당 정권에서 전후 방위규범을 대체하여 제시된 ‘동적 방위력’ 개념이다. 동적 방위력은 테러, 대량살상 무기 등의 안보위협을 억제하고 실효적이고 대처능력을 구축하는 것을 원칙으로 했다. 그런데 10년 주기로 방위대강을 개편해온 관행과는 달리 아베 내각은 2013년 방위대강에서 ‘통합기동방위력’을 새로운 방위규범으로 제시했다. 통합기동방위력이란 ‘후방지원 기반의 확립을 고려하면서 고도의 기술력과 정보·지휘통신능력에 바탕을 둔 하드 및 소프트 양면에서의 즉응성, 지속성, 강인성 및 연결성(連接性)을 강화’하는 것이다.¹¹⁷⁾ 이는 2010년 ‘동적 방위력’을 ‘다양한 안보위협에 능동적으로 대응할 수 있도록 즉응성, 기동성, 유연성, 지속성 및 다목적성을 겸비하고 군사기술수준의 동향을 반영한 고도의 기술력과 정보능력 구축’으로 정의한 것과 두 가지 점

116) 정한웅, “탈냉전기 일본 방위정책의 변화: 방위정책 관련 법과 제도를 중심으로,” 제주대학교 대학원 박사학위논문, 2021, p. 183.

117) 内閣官房, “平成26年度以降に係る防衛計画の大綱について,” (2013.12.17.) <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>> (검색일: 2021.08.10.), pp. 6~7.

에서 차이점이 있다.¹¹⁸⁾ 첫째, 강인성, 연접성의 개념을 통해 방위력의 회복탄력성(resilience)과 통합응용능력을 강조했다. 강인성과 연접성은 방위력의 질과 양을 충분하게 확보하여 억지력 및 대처능력을 강화하는 것을 의미한다.¹¹⁹⁾ 무엇보다 중요한 것은 후방지원 기반의 확립의 군사전략적 의미다. ‘후방지원 기반의 확립’은 2014년 집단적 자위권에 대한 내각결정을 통해 구체화되었다. 주지하는 바와 같이 헌법 9조의 구속에 따라 집단적 자위권의 용인문제는 전후 일본의 안보전략에서 중요한 쟁점이었다.¹²⁰⁾ 그런데 2014년 집단적 자위권이 용인됨으로써 미군의 후방기지로서 자위대의 역할이 규정되었다. 즉, 일본본토에 대한 공격이 아니라도 일본의 안보에 중요한 주변사태의 분쟁에 참여할 수 있는 권한이 결정된 것이다.

그러나 아베 내각의 포괄적인 안보개혁은 이미 2000년대 각 정권에서 검토되고 추진된 과제라는 점에서 단절적이기보다 연속적 개혁이라는 특징이 있다. 탈냉전 이후 안보환경에 부합한 방위대강을 수립한다는 목적에서 호소카와 내각으로부터 민간인 전문가가 주도하는 안보간담회가 구성되어왔다.¹²¹⁾ 2004년부터 안보간담회의 공

118) 内閣官房, “平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について,” (2010.12.17.) <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>> (검색일: 2021.08.10.), pp. 5~7.

119) 沓脱和人·今井和昌, “積極的平和主義と統合機動防衛力への転換,” 『立法と調査』, no. 349 (2014), p. 78.

120) 윤석정·김성조, “아베 정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7.1 각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학,” pp. 1~28.

121) 호소카와 내각에서 아시아맥주 사장 히구치 코타로(樋口廣太郎)를 위원장으로 하는 방위문제간담회가 ‘1995년 방위대강’ 수립에 참여한 이후 ‘2004년 방위대강’에는 아라키 히로시(荒木浩) 도쿄전력 고문을 위원장으로 하는 안보·방위력 간담회가 구성되어 ‘아라키 보고서’가 발표되었음. 2009년 자민당 정부는 도쿄전력 회장인 가쓰마타 쓰네히사(勝俣恒久)를 위원장으로 간담회를 구성하고, ‘가쓰마타 보고서’를 발표함. 그리고 민주당 정부는 2010년 사토 시게타카(佐藤茂雄) 게이한전철 회장을 위원장으로 하는 간담회를 구성하여 8월 사토 보고서를 발간했음.

통적인 의견은 크게 네 가지다. (1) 첫째, 북한과 중국을 일본의 안보위협으로 인식하고 있다. (2) 둘째, 기반적 방위력을 대체하는 안보규범을 제시하고 있다. 2004년 아라키 보고서는 총합적 안전보장을 뒷받침하기 위해 다기능 탄력적 방위력의 필요성을 언급했고, 2009년 가쓰마타 보고서에서 ‘다층협력적 안전보장’ 개념이 사토 보고서에서 ‘동적 방위력’으로 제시되었다. (3) 셋째, 총리중심의 안보정책 거버넌스의 개편, 정보기능의 혁신과 집단적 자위권, 무기수출 3원칙의 개정도 공통적으로 제기되었던 의견이다. 아베 내각은 안보개혁 의제로 제기된 과제를 안보개혁으로 추진한 것이다.

특히 북핵위협의 고도화는 일본의 안보위협 인식을 고조하고 안보개혁의 동력으로 작동했다.¹²²⁾ 일본은 1991년 방위백서부터 핵시설 및 미사일 장사정화에 대한 우려가 기술되기 시작했고, 동해에 노동미사일을 발사한 1993년 노동미사일이 일본의 안보위협이라고 명시했다. 그리고 1998년 북한이 대포동 1호 미사일 발사 이후 미사일방어체계 구축이 본격 시작되었다. 1998년 해상요격체계(SM-3)의 미일공동연구가 결정되었고, 2005년에는 미국과 해군전력방위체계(NTWD)의 4개 공동연구 사업이 결정되었다. 2003년에 고이즈미 내각은 해상 및 저고도(PAC-3) 탄도미사일 방어체계 구축사업이 결정되고 2020년까지 20조 원의 예산으로 추진되었다. 그리고 2005년 자위대법을 개정하여(제82조와 92조) 탄도미사일 요격에 관한 조치규범이 제도화되었다.

122) Christopher Hughes, “The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security,” *Survival*, vol. 38, no. 2 (1996), pp. 79~103; Christopher Hughes, “Super-sizing The DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey*, vol. XLIX, no. 2 (2009), pp. 291~311.

나. 전략적 인내와 북미관계: 조건(context)

납치자와 핵·미사일 문제 해결을 목표로 하는 아베 내각의 대북 전략은 일본의 의지대로만 추진될 수 없다. 특히 북핵문제를 공유하는 미국, 한국과의 정책조율과 협력은 전통적으로 일본의 대북전략을 제약한 조건이다.

아베 내각은 오바마 행정부의 대북전략이 전환되는 과정에서 출범했다. 오바마 1기 정부(2009~2012)의 북미대화 원칙은 ‘전략적 인내’였다. 전략적 인내란 ‘북한이 비핵화 의지를 표명하는 것이 북미대화의 조건’이며 북한의 핵 개발 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기(Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement: CVID)를 목표로 한 것이다. 부시 행정부와 다른 점은 북한이 비핵화 의지를 가지고 협상에 참여하도록 하는 설득하고 유도하는 데 중점을 두었다는 점이다. 그러나 오바마 행정부 출범 직후 김정일 체제가 2차 핵실험과 미사일 실험을 강행하고 천안함 사건이나 연평도 포격 등의 도발로 북미대화는 단절되었고, 북한의 핵 개발을 방치한 전략적 무대책이라고 비판받았다. 북미 간의 공식적인 대화¹²³⁾가 시작된 것은 미중 정상회담 이후 중국의 중재로 제1차 고위급 회담이 개최된 2011년 7월이다. 이어 2011년 10월 스위스 제네바에서 제2차 고위급 회담이 개최되었지만 2011년 12월 김정일이 사망하면서 회담은 중지되었다. 그리고 2012년 2월 김정은 체제 출범 이후 처음으로 베이징에서 개최된 제3차 고위급 회담에서 (1) 북한을 적대시하지 않으며, (2) 장거리 미사일 발사 및 핵실험, 영변에서의 핵 동결, (3) 핵 동결의 검증, 감시를 위한 사찰단의 방북과 (4) 이에 대해

123) 오바마 행정부 출범 이후 북미 간의 접촉은 2009년 8월 빌 클린턴 전 대통령, 12월 보스워스 대북정책 특별대표, 2011년 5월 로버트 킹 대북인권대사, 그리고 지미 카터 전 대통령이 2010년 1월과 2011년 4월 방북했음.

24만 톤의 식량을 제공하는 ‘2·29합의’를 도출했다.

그러나 2012년 4월 ‘은하 3호’를 시작으로 김정일 체제보다 훨씬 더 많은 탄도미사일을 발사¹²⁴⁾하고 2013년 2월 핵실험에 이어 2016년 2회, 2017년 2회 등 4회의 핵실험을 감행하면서 북미관계는 물론 남북관계의 긴장이 고조되었다. 북한의 3차 핵실험 직후 오바마 2기 행정부의 대북전략이 재검토되기 시작했다. 2013년 4월 17일 하원 외교위원회 청문회에서 존 케리(John Kerry) 국무장관은 미국의 대북정책이 ‘전략적 비인내(strategic impatience)’로 전환될 것이라고 말했다.¹²⁵⁾ 전략적 비인내는 ‘2·29합의’와 파기가 반복되지 않도록 북한이 비핵화 의지가 없다면 협상도 보상도 없음을 명확하게 한 것이다. 그럼에도 불구하고 김정은 체제의 도발이 지속되면서 북미관계가 악화되었다.

중요한 문제는 미국이 ‘전략적 비인내’를 실행할 정책수단이 부재했다는 것이다. 오바마 행정부가 대화하지 않은 전략에서 본격적인 강압수단을 검토하기 시작한 것은 2016년 1월 제4차 핵실험 이후다. 오바마 행정부가 검토한 ‘전략적 비인내’ 전략은 (1) 체제교체와, (2) 비핵화와 평화협정을 병행하는 두 가지 방안이다.¹²⁶⁾ 핵시설에 대한 군사적 공격방안은 의제로 다루어졌을 뿐 현실적으로 실행 가능하지 않았다. 또, 비핵화와 평화협정을 병행하는 ‘대화’도 권력승계 이후 국내 권력기반 구축에 집중하는 김정은 체제의 무대응으로 추진되지 못했다. 남북대화는 물론 북중관계도 단절되었기 때문이다.

124) CSIS가 미사일 실험으로 분류한 북한의 145회의 도발 가운데 김정은 체제 이후 2020년까지 실행된 것이 114회로 전체의 78.6%를 차지함.

125) 이인호, “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망,” 『국방정책연구』, 29권 3호 (2016), pp. 9~31.

126) 정한범, “오바마정부 말기 전략적 인내 정책의 변화,” 『한국정치외교사학회』, 제39집 (2017), pp. 73~76의 논의 참조.

〈표 Ⅲ-5〉 오바마 행정부의 대북 경제제재¹²⁷⁾

일시	행정명령	세부내용
2010.08.30	EO13551	인적 제재(특정 인물에 대한 수출 규제)
2011.04.18	EO13570	수입규제(북한으로부터의 상품, 서비스, 기술)
2015.01.02	EO13687	자산동결(미국 내 북한자산에 대한 통제)
2016.03.16	EO13722	자산동결 강화

자료: OFAC, "North Korea Sanctions Program," Department of Treasury, (November, 2, 2016).

김정은 체제에 영향력을 행사하는 유일한 정책수단으로 실행된 것은 경제제재다. 오바마 행정부의 북한에 대한 경제제재는 총 4회다. 이 중 김정은 체제의 도발행위에 대한 경제제재는 2015년 1월과 2016년 3월 등 2회다. 모두 미국 내 북한의 자산동결을 강화한 것으로 북한에 대한 직접적인 강압수단이 되지 못했다. UN 안보리에서는 2013년과 2016년 4개의 북한관련 안보리결의가 통과되었다. 이 중 북한의 도발행위에 대한 결의안 2개¹²⁸⁾를 제외하면 실질적인 경제제재가 시행된 것은 ‘결의안 2094(2013.03.07.)’와 ‘결의안 2321(2016.11.30.)’ 등 2건이다. ‘결의안 2094’는 핵, 탄도미사일 및 대량살상무기와 사치품에 대한 규제를 강화했고, 5차 북핵실험 이후 통과된 ‘결의안 2321’은 광물수출, 물품 수출입은 물론 북한의 선박, 화물, 금융 등에 대한 규제조치를 대폭 강화한 것이다.¹²⁹⁾ 결국 권력을 승계한 김정은 체제의 불확실성과 도발이 지속되던 2013년부터 2015년 사이 북한문제에 대응하는 미국과 국제사회의 전략과 수단에 공백이 발생했다.

127) OFAC, "North Korea Sanctions Program," *Department of Treasury* (November, 2, 2016).

128) ‘결의안 2087(2013.01.22.)’과 ‘결의안 2270(2016.03.02.)’ 등 2건임.

129) UN Security Council, "S/RES 2094(2013)," <<https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2094-%282013%29>> (검색일: 2021.9.10.); UN Security Council, "S/RES 2321(2016)," <<https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2321-%282016%29>> (검색일: 2021.9.10.).

다. 스톡홀름 합의: 아베정치의 맥락화(contextualization)

2014년 5월 도출된 북일 간의 ‘스톡홀름 합의’는 북한문제에 대응하는 미국과 국제사회의 유보된 대응을 활용한 아베정치의 결과물이다. 스톡홀름 합의는 예외적이고 돌출적인 결과다.¹³⁰⁾ 김정은 체제의 불확실성은 물론 군사적 도발이 계속되는 가운데 일본이 주도적으로 북일관계 개선을 추진했다. 더구나 2008년 8월 북일 실무협회의 결과와 달리 스톡홀름 합의는 조사대상을 ‘1945년을 전후로 북한에서 사망한 일본인의 유골, 묘지, 잔류 일본인, 배우자, 납치 피해자 및 행방불명자’까지 대폭 확대했고, 이로써 ‘납치문제는 존재하지 않는다’는 기존 북한의 입장이 공식 철회되었다. 더구나 한국은 물론 미국과의 사전협의도 없었다. 아베 총리의 정치적 소신이자 보수정치의 정체성으로서 납치문제 해결을 위한 스톡홀름 합의의 과정은 대북정책의 목표와 안보환경의 구속을 어떻게 적극적인 정치 전략으로 맥락화했는지 설명하는 사례다.

우선 스톡홀름 합의의 조건과 추진 과정은 고이즈미 내각의 2002년 평양선언과 유사점이 많다. 2002년 평양선언이 추진된 것은 김정일 체제가 권력승계 이후 고난의 행군을 마치고 대외관계 개선을 추진하던 시기다. 1999년 북중 간의 고위급 교류가 개시되었고 2000년 남북정상회담이 개최되었다. 마찬가지로 2011년 12월 김정일의 사망으로 갑작스럽게 권력을 세습한 김정은 체제 역시 외교적인 고립상황에 있었다. 아베-김정은의 북일교섭이 완전히 단절된 대화를 복원하는 것이 아니라 중단된 협의를 재개하는 것이었다는 점도 공통적이다. 평양선언은 1991년 시작된 북일 정부 간 교섭과 정당교류를 통

130) 박정진, “북일 스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의,” 『일본공간』, 19권 (2016) pp. 102~135 참조.

해 성사될 수 있었다.¹³¹⁾ 2014년 스톡홀름 합의 역시 납치자 문제 해결을 위한 공식·비공식 북일교섭을 재개함으로써 추진될 수 있었다. 2008년 8월 개최되었던 북일 실무자협의 이후 중단되었던 북일 예비교섭은 민주당 정부 시기인 2012년 8월 재개되었다. 북한의 북일 국교정상화 담당대사인 송일호는 2011년 7월과 2012년 1월 민주당의 나카이 히로시 전 납치문제담당상과 회담을 개최했다. 그리고 2012년 11월 북일 정부 간 협의가 개최될 수 있었다. 차기 회담을 2012년 12월 5일 개최하기로 합의했지만 12월 16일 중의원 선거에서 민주당이 참패하면서 북일교섭은 아베 내각으로 인계되었다.¹³²⁾

북일교섭을 적극 수용해야 하는 김정은 체제의 이해도 김정일과 유사했다. 김정일이 2002년 평양회담을 적극 수용한 것은 고난의 행군 시기 누적된 심각한 경제위기 때문이었고 경제개혁을 목적으로 고이즈미 내각에 먼저 접근하여 북일교섭을 제안했다.¹³³⁾ 물론 납치문제 협의를 위한 북일교섭을 먼저 제안한 것은 일본이다. 내각 관방참여인 이시마 이사오(飯島勲)가 2013년 5월 14일 비공식적으로 평양을 방문하여 회담을 추진했다. 2014년 3월 16일 외무성은 요코다 메구미의 딸인 김은경과 울란바토르에서 면담사실을 공개했고, 3월 19일에는 평양에서 외무성 과장급회담과 적십자회담이 개최되었다. 김정은 체제는 일본의 제안을 왜 수용했는가? 과거와 마찬가지로 경제협력을 전제로 하는 국교 정상화가 목적이었다는 점은 부인할 수 없지만, 권력승계 이후 집권기반을 완성하고 제7차 조선노동당대회를 준비하고 있던 김정은에게 대외관계의 성과를 만들

131) 윤대엽, “남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협,” pp. 159~186.

132) 납치자 문제의 북일교섭 과정에 대해서는 미야모토 사토루, “스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가? 다원주의 모델에서 본 대북정책 결정,” 『일본공간』, 19호 (2016), pp. 156~160 참조.

133) 남기정, “2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상,” pp. 330~333.

어야 하는 국내 상황이 주요한 이유였을 것이다.¹³⁴⁾ 납치문제 해결을 위한 북일교섭이 아베정치에서 가지는 의미 역시 중요하다. 1기 내각에서 납치문제의 정치화를 주도했던 아베 총리에게 납치문제는 최우선 정치의제로 고정되었다. 그리고 2015년 자민당 총재 선거와 2016년 참의원 및 중의원 선거를 앞두고 ‘납치문제의 정치화’는 장기집권을 위한 유력한 정치적 자산이었다.¹³⁵⁾

4. 아베-트럼프 시기 일본의 대북정책: 2017~2020

가. 실패의 위기와 북핵위협: 텍스트(text)

2014년 예상치 못했던 스톡홀름 합의와 북한에 대한 단독제재의 일부를 해제하는 아베 내각의 ‘담대한 정치’에도 불구하고 납치문제는 진전되지 못했다. 스톡홀름 합의에 따라 2014년 7월 1일 북일은 북경에서 정부 간 회담을 개최하고 ‘특별조사위원회’ 구성에 합의했다. 일본 정부도 인적 교류, 급여 및 지불, 휴대수출 신고금액, 인도적 목적의 선박입항 등에 대한 단독 제재를 완화했다. 2014년 9월과 10월 북일회담에서는 북한은 특별조사위원회가 국방위원회 산하기구로 특별권한을 부여받고 있음을 설명하기도 했다.¹³⁶⁾ 2015년 1~2월 북한은 1945년 전후 북한에서 사망한 일본인 유골조사, 잔류 일본인 및 북한 남편의 일본인 배우자 조사 결과를 타진했지만, 일본의 우선순위는 납치 피해자였기 때문에 이를 수용하지 않았다. 스톡

134) 박정진, “북일 스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의,” pp. 113~114.

135) 위의 글, p. 118.

136) 内閣官房 拉致問題対策本部事務局, “北朝鮮による拉致問題とは,” <<https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/index.html>> (검색일: 2021.9.10.).

홀름 합의 1년 경과에도 불구하고 구체적인 조사결과가 발표되지 않자 ‘특정실종자문제조사회’와 ‘자민당납치문제대책본부’는 북한에 대한 제제강화를 요청했다.¹³⁷⁾ 그리고 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 일본이 미국과 UN안보리의 대북제재를 수용하여 단독제재를 강화하면서 북한은 일방적으로 2016년 2월 특별조사위원회의 해체를 발표했다.¹³⁸⁾

더구나 2016년 이후 북한의 핵실험과 중장거리 탄도미사일 발사가 재개되고 미국과 국제사회의 제재가 강화되면서 일본이 북한과 교섭할 수 있는 전략적 공간이 축소되었다. <표 III-6>에서 보는 바와 같이 단거리에 집중되었던 북한의 미사일 발사가 2016년과 2017년에는 중장거리 비중이 대폭 증가했다. 2017년에는 사전 통보 없이 일본영공을 통과하는 중장거리(IR) 미사일도 2회나 발사했다. 1998년 대포동 쇼크처럼, 2017년 8월과 9월의 일본영공을 통과하는 화성-12호 발사는 일본 사회의 북핵위협 인식을 고조시키는 데 충분했다.

<표 III-6> 제3차 북핵 위기와 아베 내각의 대북정책, 2013~2020

구분	아베-오바마 2기 (2013-2016)					아베-트럼프 (2017-2020)				
핵실험	<ul style="list-style-type: none"> • 3차 핵실험(2013.02.12.) • 4차 핵실험(2016.01.06.) • 5차 핵실험(2016.09.09.) 					<ul style="list-style-type: none"> • 6차 핵실험(2017.09.03.) 				
미사일 (회)	연도	SR	MR-IR	IC	합계	연도	SR	MR-IR	IC	합계
	2013	8			8	2017	4	17(3)	3	24
	2014	16	2		18	2018				
	2015	15	3		18	2019	19	(1)		20
	2016	5	16(3)		21	2020	9			9

137) “自民党拉致問題対策本部、対北朝鮮制裁強化を首相に要請,” 『産経新聞』, 2015.6.25., <<https://www.sankei.com/article/20150625-PKL5YTGW4RNAXEW52ADQE41WGA/>> (검색일: 2011.9.10.).

138) 内閣官房 拉致問題対策本部, “北朝鮮による拉致問題とは,” <<https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/index.html>> (검색일: 2021.9.10.).

구분	아베-오바마 2기 (2013-2016)		아베-트럼프 (2017-2020)	
대북 원칙	2013.02	압력과 대화	2017.09	대화가 아니라 압력
	2014.01	대화과 압력	2017.11	대북압력
	2014.09	대화과 압력, 행동 대 행동	2018.01	정책변경, 의연한 외교
	2015.02		2018.10	김정은과 대화
	2016.09	포괄적 해결	2019.01	조건 없는 대화

- <자료: 미사일 발사 자료는 CSIS, "Missiles of North Korea," (June 14, 2021), <<https://missilethreat.csis.org/country/dprk/>> (검색일: 2021.10.2.)>
- SR(SRBM)은 유효 사거리 300~1,000km, MR(MRBM)은 1,000~3,000km, IR(IRBM)은 3,000~5,500km, IC(ICBM)은 5,500km 이상을 기준으로 분류.
- 북한의 MR-IR 미사일은 (1) 개량형 노동미사일, (2) 무수단, (3) 화성-12, (4) 북극성 등으로 분석됨.
- 괄호 숫자는 잠수함발사미사일(SLBM, KN-11, PK-3)로 사거리는 900~2,000km.

자료: 최은미, "북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로," pp. 127~129.

나. 최대한의 압박과 북한문제: 조건(context)

결국 핵무장이 기정사실화되는 전환점에 있었던 북핵위협에 대응하는 적극적인 대응은 트럼프 정부로 이관되었다. 북핵문제는 트럼프 행정부가 오바마 행정부와 차별화(anything but Obama)할 수 있는 외교안보 의제였다. 전략적 인내의 실패, 특히 2016년 대선을 앞두고 북한의 핵실험과 도발이 집중되면서 안보정책 현안으로 부상했다. 북핵위협도 고도화되었다. 트럼프 정부가 출범한 2017년 북한의 탄도미사일 발사는 24건으로 김정은 체제 이후 가장 많았고, 중거리 및 장거리 탄도미사일(화성 14호, 화성 15호)을 발사하고 미국을 직접 위협했다.

트럼프 행정부는 북핵문제를 최우선 안보과제의 하나로 간주하며 '최대한의 압박(maximum pressure)' 전략을 추진했다. 최대한의 압박은 군사적 옵션을 포함하는 북한전략을 의미한다. 군사적 옵션

은 이미 클린턴, 부시 행정부는 물론 오바마 행정부에서조차 북핵문제의 해결 수단으로 검토되었다.¹³⁹⁾ 트럼프 정부는 군사적 옵션의 가능성을 공개적으로 언급했으며, 이에 대해 김정은과 북한 당국도 ‘핵사용 의지’를 공표하며 강경하게 대응했다. 미국의 검토했던 군사적 옵션은 7가지 단계를 의미한다. 북핵 협상이 결렬되는 경우 현상 유지(1단계)를 변경하여 경제제재의 강화와 함께 군사적 압력을 위해 주한미군과 전략자산을 증강한다(2단계). 3단계는 해상봉쇄(naval blockade)다. 해상봉쇄는 경제제재를 강화하는 군사적 제재 수단이지만 군사적인 충돌을 감수해야 한다는 점에서 사실상의 교전상태를 의미한다. 4단계는 실질적인 군사적 시위로 공해상에서 북한의 탄도미사일을 직접 요격하는 것이다. 2017년 빅터 차(Victor Cha)의 주한대사 임명과정에서 소위 ‘코피작전(Bloody Nose)’으로 논란이 된 바 있는 제한적 타격은 5단계의 대응이다. 북한의 핵실험과 군사시설을 직접 타격하는 것이라는 점에서 제한적 타격은 선제 공격(preemptive attack)이자 전쟁단계다. 제한적 타격에 북한이 군사적으로 대응한다면 제한적 확전(6단계)을 거쳐 체제전환을 목적으로 하는 전면전(7단계)으로 확전될 가능성도 있다.¹⁴⁰⁾

트럼프 정부 출범 이후 2017년 북미 간의 군사적인 긴장은 2018년 평창올림픽을 계기로 남북대화와 북미정상회담으로 돌파구를 찾았다. 오바마 행정부 시기 진전되지 못한 북핵 관련 북미대화와 정

139) Michael O’Hanlon, “America Has Military Options for North Korea—but They’re All Bad,” January 8, 2018, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/08/america-has-military-options-for-north-korea-but-theyre-all-bad/>> (검색일: 2021.6.10.); Andrew O’Neil, “Confronting the Reality of a Nuclear North Korea: The Challenge of Shrinking Policy Options,” *Policy and Society*, vol. 23, no. 2 (2004), pp. 101~128.

140) 군사적 옵션에 대한 세부논의는 윤대엽, “체제안전보장과 북한의 비핵화 협상 시나리오: 한미동맹과 미중관계를 중심으로,” 『국방연구』, 제62권 제3호 (2019), pp. 9~13 참조.

상회담이 최대한의 압박의 성과인지, 사실상의 핵무장을 완료한 북한의 협상전략인지는 단정할 수 없다. 트럼프 정부의 출범과 함께 임기가 시작된 문재인 정부 역시 남북관계의 개선과 북핵문제의 평화적인 해결을 위해 관여가 시작되었다. 그런데 아베 총리의 북한인식과 대북전략에 있어서는 변화가 지속되었다. 아베 총리는 2016년까지 소신표명과 시정방침을 통해 대화와 압력을 원칙으로 북한에 접근하고, 납치문제와 핵·미사일의 포괄적 해결을 표명했다. 그런데 2017년 9월 20일 UN연설에서 북한의 모든 핵과 탄도미사일 계획을 포기시키기 위해서 필요한 것이 ‘대화가 아니라 압력’이라고 강조했고, 2018년 10월 조건 없이 대화하겠다는 입장을 표명하기까지 강경노선을 견지했다. 트럼프 대통령과의 접촉도 증가했다. 오바마 2기 행정부에서 아베-오바마의 양자회담(전화포함)은 12회였다. 그런데 아베-트럼프의 회담은 2017년 19회, 2018년 13회, 2019년 9회, 2020년 4회로 총 45회에 달하며 납치문제, 북핵문제의 대응이 논의되었다.¹⁴¹⁾

다. ‘2018 방위대강’과 헌법개정: 아베정치의 맥락화

김정은 체제의 불확실성과 도발에 대한 미국과 국제사회의 전략적 공백은 아베 내각의 납치문제 해결을 위한 정치적 기회로 활용되었다. 반면 납치문제의 실패와 북핵위협 고도화는 안보개혁과 헌법개정의 정치적 기회로 활용되었다.

2013년에 이어 5년 만인 2018년 방위대강을 개정하고 ‘통합기동방위력’을 대체하여 ‘다차원횡단방위력’을 안보규범으로 제시한 것은 북핵위협에 대응하는 안보개혁이다. 아베 총리는 2018년 1월 4일

141) 外務省 アメリカ合衆国 회담 기록 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>> (검색일: 2021.9.10.).

연두기자회견에서 ‘일본을 둘러싼 안보환경이 전후 가장 어렵다’라고 언급하며 안보개혁을 시사했다.¹⁴²⁾ 아베 내각의 두 번째 안보개혁은 중국과 북한문제가 복합적으로 결부되어 있다. 2016년과 2017년을 거치면서 북한의 핵과 탄도미사일 위협이 고조되었다. 그리고 트럼프 대통령이 2017년 11월 APEC 정상회담에서 인도-태평양 전략을 공표하고, 12월 발간된 국가안보전략(National Security Strategy: NSS)과 2018년 1월 국가국방전략(National Defense Strategy: NDS)에서 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하면서 트럼프-시진핑 시기의 미중관계가 규정되었다. 미중 간의 관세전쟁이 2018년 3월 시작되고 기존 ‘태평양사령부’를 ‘인도-태평양사령부’로 변경한 것이 2018년 5월이라는 점을 감안하면 아베 총리가 ‘가장 어려운 안보환경’이라고 언급한 것은 가시화된 북핵위협을 인식의 우선으로 불확실한 미중관계 인식이 반영된 결과다. 2018년 12월 발표된 방위대강은 방위규범에 있어서 미국이 추진하고 있는 ‘다영역작전(Multi-Domain Operation)’의 전략, 작전, 전술 개념을 적극 수용했을 뿐만 아니라 우주-사이버 공간, 종합미사일방공, 정보능력과 후방지원 등에 있어 미일동맹의 심화를 목표로 했다는 점에 특징이 있다.¹⁴³⁾ 특히 미국으로부터의 무기구매가 급증하면서 방위력 개선비에서 해외구매 비중도 2013년 7%에서 2019년 25%로 증가했다.¹⁴⁴⁾ 그러나 안보개혁은 단절적 변화라기 보다 연속적인 개혁의 특성을 가진다.

헌법개정은 ‘전후 체제를 종결’하는 아베 총리의 정치목표일 뿐만

142) 首相官邸, “安倍内閣総理大臣年頭記者会見,” (2018, 1. 04.).

143) 조은일, “일본 방위계획 대강의 2018년 개정 배경과 주요내용,” 『국방논단』, 제1742호 (2018) 참조.

144) 박명희, “일본 방위계획대강 개정의 주요 내용과 정책적 고려사항,” 『이슈와 논점』, 제1547호 (2019), pp. 1~12 참조.

아니라 주권을 가진 보통국가로서 일본의 국가정체성을 회복하는 전후 보수정치의 과제다. 그러나 전후, 특히 탈냉전 이후 일본 정치에서 제기된 개헌논의가 진전되지 못한 것은 개헌-호헌세력 간의 정치적인 이견과 양원에서 2/3의 동의를 구해야 하는 제도적 구속 때문이었다.¹⁴⁵⁾ 아베 총리는 2006년 ‘전후 체제로부터의 탈각’과 이를 위한 헌법개정을 추진했지만 조기사임하면서 중단되었다. 민주당 집권 시기인 2012년 자민당은 헌법개정안을 발표하고, 이를 2012년 11월 중의원 선거공약에 반영했다. 재집권 이후 아베 총리는 집단적자위권을 용인하는 해석개헌과 헌법개정을 수년 내에 실현한다는 정치일정을 공표했다. 2013년 참의원 예산위원회에서 “현행헌법은 점령 시대에 만들어 낸 구조라서 진정한 독립을 되찾기 위해서는 우리 자신의 기본적인 틀을 다시 만들어야 할 필요가 있다”고 역설한 데 이어,¹⁴⁶⁾ 2013년 10월 의회에서 “헌법개정에 대해서 국민투표 절차를 갖추고 국민적인 논의를 심화해 나가겠다”라고 소신을 표명했다.¹⁴⁷⁾

아베 내각이 추진한 개헌의 정치에는 2013년과 2017년 두 번의 전환점이 있었다.¹⁴⁸⁾ 집권초기인 2013년 아베 내각은 개헌조건을 완화하고 제도적 제약을 해소하는 개헌전략을 추진했다. 호헌을 지지하는 정치세력과 사회인식을 고려할 때 여야합의를 통해 헌법개

145) 전후 일본의 헌법개정 관련 논의는 박철희, “일본 정당들의 헌법개정안 시안 분석을 통해서 본 개헌논의의 정치과정,” 『일본연구논총』, 27권 (2008); 최희식, “일본 국회의 개헌 논의,” 『의정연구』, 48호 (2016); Ryu Yongwook, “Toe Revise or Not to Revise: The Peace Constitution, Pro-Revision Movement, and Japan’s National Identity,” *The Pacific Review*, vol. 31, no. 5 (2018) 참조.

146) 김성조·윤석정, “일본 헌법 9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로,” 『평화연구』, 제27권 제2호 (2019), p. 130.

147) 한의석, “일본의 헌법 개정 논의와 아베 총리의 개헌 구상,” 『동서연구』, 제30권 1호 (2018), p. 252.

148) 김성조·윤석정, “일본 헌법 9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로,” pp. 136~145.

정을 추진할 수 있는 가능성은 높지 않았다. 따라서 개헌을 가로막는 제도적 조건인 헌법 96조를 양원 과반수로 개정함으로써 개헌을 추진한 것이다. 2013년 7월 참의원 선거에서 자민당은 ‘96조 선거헌’을 선거공약으로 제시했다. 그러나 연립여당인 공명당이 헌법 96조의 개정에 동의하지 않고, 여론의 동의를 구하지 못함에 따라 개헌조건을 변경하는 개헌전략을 포기했다. 대신 ‘집단적자위권’의 해석변경을 통해 우회적 개헌을 추진하였고, 2014년에서 2016년까지 개헌논의는 보류되었다.

〈표 Ⅲ-7〉 자민당의 헌법 9조 개정안 비교

구분	세부내용
2012년 개정안	1항 (현행과 동일) 2항 전항의 규정은 자위권의 발동을 막는 것은 아니다. 9조의 2 (신설) <ul style="list-style-type: none"> • 1항 우리나라(일본)의 평화와 독립 및 국가와 국민의 안전을 보장하기 위해 총리를 최고 지휘관으로 하는 국방군을 보유한다. • 2항 국방군은 전항의 규정에 의한 임무를 수행시 법률이 정하는 바에 의하여 국회의 승인 기타의 통제에 따른다. • 3항 국방군은 제1항에 규정하는 임무를 수행하기 위한 활동 외에 법률이 정하는 바에 따라 국제사회의 평화와 안전을 보장하기 위해 국제적으로 협력하여 수행하는 활동 및 공공질서를 유지하거나 국민의 생명 또는 자유를 지키기 위한 활동을 할 수 있다. (이하 생략) 9조의 3 (신설) <ul style="list-style-type: none"> • 국가는 주권과 독립을 지키기 위해, 국민과 협력하여 영토, 영해 및 영공을 보전하고 자원을 확보하지 않으면 안 된다.
2018년 개정안	9조 1,2항 (현행과 동일) 9조의 2 (신설) <ul style="list-style-type: none"> • 1항 우리나라의 평화와 독립을 지키고 국가와 국민의 안전을 유지하기 위해 필요한 자위 조치를 취할 것을 목적으로 법률이 정하는 바에 따라 내각의 수장인 총리를 최고의 지위감독자로 하는 자위대를 유지한다. • 2항 자위대의 행동은 법률이 정하는 바에 의해 국회의 승인 및 기타의 통제에 따른다.

자료: 自民党, 憲法改正推進本部, <<https://constitution.jimin.jp>>(검색일: 2021.9.10.) 참고.

제2차 개헌의 정치가 추진된 것은 2016년 7월 참의원 선거에서 양원에서 개헌에 필요한 2/3 의석을 차지하면서다. 김정은 체제의 무력도발이 강화되면서 헌법개정의 정치적 명분은 더욱 강화되었다. 아베 총리는 2016년 9월 자민당 헌법개정추진본부장에 야스오카 오키하루(保岡興治)를 임명하고 개헌의 정치를 재개했다. 2017년 5월 3일 헌법기념일 아베 총리는 2012년 자민당의 개헌안을 변경하여 자위대를 명문화하는 ‘가헌개헌안’을 발표했다(표 III-7 참조). 전면개정에 대한 이견을 고려하여 개정범위를 축소하고 개헌세력과 타협을 시도한 것이다. 가헌개헌안 역시 자민당 내 강경파와 보수리버럴이 반대했지만, 2018년 9월 실시된 자민당 총재에서 3연임에 성공하면서 추진력을 얻게 되었다. 아베 총리에 대한 지지는 경제회생, 사회개혁 및 안보개혁 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과다. 그러나 자위대를 명시하는 헌법 9조 개정은 북핵위협 문제와 직접 연계되었다. 트럼프 정부 출범 이후 2017년까지 북한위협의 정치화와 이에 대응하는 아베 내각의 ‘압박과 강압’ 중심의 강경노선은 헌법9조의 개헌의 정치와 상호 연계되어 있는 정치전략이었다. 그러나, 역설적이게도 아베 내각이 북미관계 진전에 따라 김정은과 조건 없는 대화를 제의하고 대북관여 전략이 추진되었던 2019년 7월 참의원 선거에서 헌법개정을 위한 2/3의석(164) 달성에 실패하면서 개헌전략은 난관에 봉착하게 되었다.

5. 결론을 대신하며

대외전략과 국내정치는 분리될 수 없다. 아베 내각 역시 납치문제와 헌법개정을 북핵문제와 안보개혁과 연계하여 추진했다. 납치문

제 해결을 위한 스톡홀름 합의가 북미관계의 공백을 국내정치 목표를 실현하는 기회로 활용한 결과라면, 헌법개정은 북핵위협과 북미관계의 갈등을 국내정치 목표를 실현하는 기회로 활용한 것이다. 대외전략과 국내정치를 수동적, 반응적으로 연계했던 과거와 달리 아베 내각은 대외전략과 국내정치를 적극적으로 연계하고 맥락화했다는 점에 차이가 있다. 아베 내각이 북한문제를 정치적인 이익을 위해 활용했다는 한국 사회의 인식은 일면 사실이라고 할 수 있다. 그러나 납치자, 핵·미사일 등 주권 및 안보와 직결된 북한문제를 대외전략과 분리해야 한다는 것도 현실적이지 않다.

〈표 III-8〉 북일관계과 아베 내각의 전략 요약

구분	세부내용
북일관계의 목적(Text)	<ul style="list-style-type: none"> • 전후 처리와 외교관계 정상화 • 납치자 문제 해결(2002년 평양선언 이후) • 북핵문제 해결(~2012), 북핵위협 대응(2013~)
북일관계의 조건(Context)	<ul style="list-style-type: none"> • 미국의 대북정책과 북일관계 • 남북관계 개선/갈등
북일관계의 맥락화(Contextualization)	<ul style="list-style-type: none"> • 납치문제와 북핵위협의 정치화(politicization)와 헌법개정

자료: 저자 작성.

더욱 중요한 것은 북핵문제가 한미일 3자 간의 전략적 모순을 심화시키고 있다는 점이다. 본 연구는 아베 내각이 추진한 납치문제, 헌법개정, 안보개혁이 북핵문제에 대응하는 일본의 전략이자 국내정치와 연계되어 있는 북일관계의 쟁점임을 설명했다. 그리고 이와 같은 쟁점은 한국과 미국을 중심으로 하는 동맹체제와 분리될 수 없는 문제다. 그런데 북핵위협이라는 실존적 위협에 대한 한일 대화와 협력은 오히려 북한의 핵무장이 기정사실화된 2017년 이후 갈등이 아닌 단절로 악화되었다. 더구나 한일 간에는 역사문제, 납치문제,

헌법개정, 안보개혁 등 국내현안은 물론 미국과의 동맹체제에 대한 전략적 이견이 존재한다. 북핵문제는 남북관계를 넘어 한미일과 동북아의 공통적인 최우선 안보현안이다. 대외전략과 국내정치가 복합적으로 결부되어 있는 동북아의 안보딜레마를 해소하는 데 있어 북핵이라는 우선 과제를 중심으로, 미래를 지향하는 정치적 결단을 모색할 필요성이 있다.

IV. 미중 경쟁 시대 일본의 아시아 네트워크 외교

오승희 서울대학교



1. 서론

본 연구는 일본 정계를 중심으로 한일관계와 북일관계, 중일관계 개선을 추구하는 파벌, 의원조직, 정당, 개인 등 일본의 아시아 네트워크 외교를 분석한다. 기존의 네트워크 외교의 흐름과 함께 코로나19와 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service: SNS) 활성화로 나타나는 최근의 변화를 ‘네트워크 외교’의 특징으로 확인하고, 한반도 평화 네트워크 외교 구축을 위한 함의를 제시한다.

전후 한일관계를 보면, 여러 갈등으로 한일 정부 간 공식 외교라인이 교착관계에 빠지는 경우가 많았다. 이러한 교착상태에서 공식 정책결정과정에는 속해 있지 않지만, 그 주변에서 영향력을 행사하는 그룹, 특히 한일관계의 전략적 가치를 공유하고 한일관계 발전 및 개선에 기여하기 위해 영향력을 행사할 의지가 있는 인적 유대 집단이 큰 역할을 해 왔다.¹⁴⁹⁾ 대표적으로 한일의원연맹(韓日議員聯盟), 일조우호의원연맹(日朝友好議員連盟), 일조국교정상화추진의원연맹(日朝國交正常化推進議員連盟), 중일 간에는 일중우호의원연맹(日中友好議員連盟), 일화의원간담회(日華議員懇談會), 공명당(公明黨), 고치카이(宏池會) 등이 인적 네트워크를 구축해왔다.

그러나 한일관계의 갈등이 지속되면서 기존의 외교라인이 작동하지 않고 한일관계의 채널을 맡아왔던 기존 세력들이 한일관계 개선에 영향력을 행사할 수 있을지에 대한 의구심을 자아내고 있다. 코로나19로 인해 접근이 더욱 어려워진 상황에서 이전과 같은 방식으로 활동을 지속하기 힘든 상황이 되었다.

그럼에도 불구하고 한반도 평화구축을 위해서는 일본의 협력을

149) 최희식, 『전후 한일관계 70년 : 우리는 어떻게 갈등을 극복해 왔나?』 (서울: 선인, 2016), p. 64.

적극적으로 활용할 필요가 있는 바, 한일관계의 전략적 가치를 공유하며 영향력을 행사하고자 하는 일본의 네트워크 외교를 파악하고 한국의 네트워크 외교에 활용할 필요가 있다.

본 장의 구성은 다음과 같다. II장에서는 네트워크 외교 개념을 정리하고, 일본의 아시아 네트워크 외교의 변화를 분석할 주요 개념들을 확인한다. III장에서는 일본의 아시아 네트워크 외교의 역사와 특징 그리고 한계를 살펴본다. IV장에서는 기존 일본 네트워크 외교의 변화모습을 북한 납치자 문제에 대한 특별위원회를 중심으로 한 네트워크 외교를 집중 분석한다. V장에서는 오늘날의 일본 외교의 방향과 목적을 확인하고 향후 한일관계와 북일관계로의 합의 등에 대해 논의한다.

2. 기존연구검토 및 네트워크 외교의 변화

본 연구는 한국, 북한, 중국, 대만과의 관계에 영향을 미치는 개인, 집단, 관료, 단체 등 다양한 행위자의 공식, 비공식 활동을 ‘네트워크 외교’ 개념으로 설명한다. 네트워크 외교란, 세계화와 정보혁명으로 변화된 국제관계 속에서 다양한 행위자(정부/비정부)들이 노드로 참여하고 이들 간의 관계가 링크로 연결되어 구축되는 외교활동을 의미한다.¹⁵⁰⁾ 공통의 목표를 달성하기 위해 정부, 기업, 비정부 기구(NGO) 및 개인 간의 지속적인 연결을 통해 수행된다.¹⁵¹⁾ 특정한 목표를 달성하기 위해 국가 간의 협력을 도모하고 연결하고자

150) 오승희, “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고치카이, 공명당, 의원연맹,” 『정치정보연구』, 22권 3호 (2019), p. 331.

151) K, L. Corrie, “The International Criminal Court: using technology in network diplomacy,” *Digital Diplomacy* (London: Routledge, 2015), pp. 159~161.

하는 다양한 행위자의 다차원적 협력방안을 확인하고 그 특징과 한계를 분석한다.

일본의 아시아 네트워크 외교는 기존 연구에서 다양한 명칭으로 연구되어왔다. 정치네트워크,¹⁵²⁾ 정책커뮤니티,¹⁵³⁾ 한일인맥,¹⁵⁴⁾ 지한파(知韓派), 지일파(知日派), 비정식접촉자,¹⁵⁵⁾ 비공식 외교관인¹⁵⁶⁾ 등으로 나타난다. 정치냐 정책이냐, 공식이냐 비공식이냐 등 각각의 명칭들이 초점을 둔 부분은 다소 다르지만, 공통적으로 일본의 공식 외교관계를 보완하고 뒷받침하는 방식으로 작동되어왔다.

최희식은 정책 커뮤니티에 주목하여 한일관계의 전략적 가치를 공유하고 관계 발전에 기여하기 위해 정책결정과정에서 영향력을 행사하려는 상호 인적유대를 지닌 공동체로 규정한다.¹⁵⁷⁾ 비정부 교류단체에 참여하는 다양한 개인 즉, 전현직 정치인, 경제인, 전직 관료, 학자, 언론인, 시민운동가 등의 인적유대를 제도화한 것으로, 지한파, 지일파를 포함하는 넓은 개념으로 사용한다.¹⁵⁸⁾

한일관계의 경우 한일의원연맹, 한일협력위원회, 한일친선협회 등 1970년대에 구성된 기관들로부터 시작하여 1990년대 초 구성된 한일포럼 등 한일 정치네트워크가 존재해왔다.¹⁵⁹⁾ 또한 고치카이와

152) 박철희, “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등,” 『일본비평』, 12호 (2015), pp. 197~198.

153) 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” 『한국과 국제정치』, 31권 1호 (2015), pp. 55~56.

154) 박진희, “식민지 경험과 박정희 시대 한(韓)·일(日) 국교수립 과정에서 ‘한(韓)·일(日)인맥’의 형성과 역할,” 『역사문제연구』, 제9호 (2002), p. 134~136.

155) 안소영, “한일관계와 ‘비정식접촉자(非正式接觸者)’: 국교정상화 성립 전후로부터 1970년대 초반까지,” 『한국정치외교사논총』, 33권 1호 (2011).

156) 최은미, “한일 갈등관리 메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용,” 『아시아연구』, 63권 2호 (2020), pp. 115~117.

157) 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” p. 55.

158) 若宮啓文, “日韓の化を映す: フォーラム20年,” 『外交』, vol. 18 (2013), p. 102~107, 재인용: 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” p. 69.

공명당은 중국과 아시아 중시 외교를 표방하며 중일관계의 민간협력, 인적 교류 및 네트워크 형성에 많은 역할을 담당해왔다.¹⁶⁰⁾

일본의 아시아 외교는 전후 초기 정치중심, 인물중심의 냉전적 배경의 영향이 강했으나 최근에는 다영역, 다차원, 다요인적 네트워크적 접근이 활발해지고 있다. 1980년대까지 정권 핵심세력을 중심으로 한 방사선 형태로 발전해 오던 양국 간 네트워크는 1990년대부터 다원적이고 중첩, 확장되는 네트워크로 변형되어왔다.¹⁶¹⁾

한일 네트워크 외교는 국교정상화 과정에서 단절된 대화를 연결하고, 한일협력이 가능한 다양한 아이디어들을 제시해왔다. 1965년 한일국교정상화와 1998년 김대중-오부치공동선언 등 한일관계 1.0, 한일관계 2.0의 계기를 마련해온 주요한 인적, 아이디어의 교류의 장이 되어왔다. 정부영역에서 민간영역으로, 공식외교에서 공공외교로 외교의 대상과 목적 그리고 영향력이 확장되어왔다.

박철휘는 냉전적 배경을 안고 출범한 한일협력위원회, 한일의원연맹, 한일친선협회가 점차 개인의 교류보다는 단체 간의 교류로 제도화되면서 점에서 선으로, 정치에서 다영역, 다차원, 다원적 협력으로, 개인에서 단체로, 정치네트워크의 명맥을 이어갔다고 분석했다.¹⁶²⁾ 한일포럼은 탈냉전기 한국과 일본의 위상과 이해를 충실히 반영하는 다층적, 다원적 협력의 네트워크로, 정치인들의 네트워크와 지식인 네트워크, 문화인 네트워크, 언론인 네트워크가 병렬적으로 존재하는 중층적 네트워크 시대에 수직적 분업의 논리에서 벗어나 점차 수평적 경쟁 논리를 강조했다.¹⁶³⁾

159) 위의 글, p. 198.

160) 오승희, “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고치카이, 공명당, 의원연맹,” pp. 332~345.

161) 박철휘, “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등,” p. 198.

162) 위의 글, p. 205.

한일 간의 대등하고 다차원적인 협력의 모색은 한일 간 가치공동체를 창출하고 있다. 그러나 왜 양국이 협력을 지속해야 하는가에 대한 장기적 비전을 제시하지 않는 한, 소통 채널의 확보만으로 갈등을 잠재울 수는 없을 것이라고 지적된 바 있다.¹⁶⁴⁾

비공식 외교교섭에 중점을 두고 한국은 자국의 안정이 일본의 안정에 불가결하다는 방파제론을 바탕으로 경제협력을 요구했다.¹⁶⁵⁾ 정책커뮤니티는 한일 간 협력의제를 창출하고, 이를 양국 정부에 제안하는 기능을 수행했음도 강조했다. 경제협력에서 한일의원연맹의 측면지원 역할을 한 것이다. 권익현-세지마 라인의 비공식 외교라인에 의해 ODA 18.5억 달러, 일본 수출입은행 지원 21.5억 달러 등이 합의되었고, 나카소네 야스히로(中曾根康弘) 총리의 방한이 결정되면서 한일 안보경협 문제가 일단락되었다.¹⁶⁶⁾

월드컵 공동개최 구상, 역사 공동연구위원회 설치 제안, 한일 안보대화 및 교류, 제주성명과 서울성명을 한일 파트너십 선언의 전사(前史)로 하여 한일포럼의 포괄적 협력의제가 있었기 때문에 1998년 3월 정부수립 이후 7개월여 만인 10월에 김대중 대통령의 한일 파트너십 선언이 가능했다.¹⁶⁷⁾ 한일 간 갈등관리와 미래지향적 관계 구축에 한일 정책커뮤니티가 중요한 역할을 해온 것이다.¹⁶⁸⁾

한계로는 특정 인물에 의존하고 고령세대를 중심으로 작동되어온

163) 위의 글, p. 212.

164) 위의 글, p. 223.

165) 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” p. 64.

166) 고모다 마유미, “한일 ‘안보경협’ 분석: 역사적 전개와 이론적 함의,” 고려대학교 박사학위논문, 2013, pp. 168~183; 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” p. 64.

167) 최희식, “김영삼 정부 시기 한일 비정부 교류 연구: 신시대 한일관계 비전 제시를 향한 도정,” 『일본연구논총』, 39호 (2014), pp. 14~20; 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” p. 74~75.

168) 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” pp. 75~78.

네트워크의 갈등조정 기능이 상대적으로 약화되고 있다는 점을 확인할 수 있다.¹⁶⁹⁾ 청와대와 관저 중심의 정책결정 프로세스, 국민 여론과 대일/대한 감정, 정책 네트워크의 고령화, 이명박 대통령 독도방문 이후 관계악화의 사례와 같이 한일 갈등상황에서는 그 역할이 현저하게 약화되었다.¹⁷⁰⁾ 최근에는 한일관계 피로현상이나,¹⁷¹⁾ 강창일 주일대사가 부임 이후 일본 총리와 외무상을 대면하지 못하고 있는 정체 상태가 지속되고 있다.

대안으로는 네트워크 외교를 확장하여 현재의 한일 경색관계의 기존의 협소한 소그룹 외교에서 벗어나 한일 간의 대등하고 다차원적인 협력을 모색하여 한일 간 가치공동체를 창출을 향한 다각적 네트워크 외교로의 전환이 필요하다. 왜 양국이 협력을 지속해야 하는가에 대한 장기적 비전을 제시하지 않는 한, 인적 네트워크에만 의존하는 기존의 방식으로는 한계에 부딪힐 수밖에 없다.¹⁷²⁾

코로나19와 불확실성이 증대된 시대에 기존의 소수의 고위급 중심의 대면 외교는 점차 변화해가고 있다. 이제까지의 소그룹외교에서 네트워크 외교로의 확장 및 전환이 나타나고 있다. △행위자의 수, △구조, △형태, △투명성, △주요 목적에 따라 비교해보면, 기존의 집단 네트워크는 제한된 행위자들이 위계적 질서로 구축된 서면 형태의 비공개적인 합의문서를 중심으로 이루어졌다. 반면, 네트워크 외교는 다양한 행위자들이 보다 수평적인 관계의 구조 속에서 주로 발언을 중심으로 비공식적이면서도 공개적인 다층적 양자 간 관계들의 증가로 나타나고 있다.¹⁷³⁾ 특히 온라인이 가진 유

169) 박철희, “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등,” p. 198.

170) 최희식, “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화,” pp. 77~79.

171) 위의 글, p. 79.

172) 박철희, “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등,” p. 223.

173) Jorge Heine, Joseph F. Turcotte, "From Club to Network Diplomacy," International

연성과 개방성, 투명성은 네트워크 외교의 특성을 더욱 강화하고 있다.

본 연구는 일본의 소그룹 중심 외교에서 특정 목적을 중심으로 한 네트워크 외교로의 전환과정을 ‘북한의 일본인 납치자 문제 특별위원회’ 사례를 중심으로 집중 분석한다. 구조와 행위자 차원, 투명성과 공개성, 이슈의 연계라는 점에서 나타나는 복합 네트워크 외교로의 전환과정을 살펴보고, 한반도 평화 네트워크 외교로의 함의를 고찰한다.

3. 일본의 아시아 외교의 특징과 한계

주변국인 한반도와 중국에 대한 일본의 네트워크 외교는 주요 인물들 간의 국가 방문을 비롯한 정부 간 교류와 민간영역을 중심으로 한 비정부 교류, 그리고 학계를 중심으로 전문가들로 구성된 네트워크와 민관협의체로서의 1.5트랙의 교류 등으로 이루어져 왔다. 그동안 대표적인 교류는 정상회담과 실무회담, 그리고 특정 인물을 중심으로 한 사절단 파견을 통해 네트워크의 존재를 확인하고 친서 교환 등을 통한 상징적 외교 활동으로 오프라인 대면 교류 형식으로 진행되어 왔다. 일본의 아시아 외교의 특징과 한계를 살펴보고, 소그룹 외교에서 네트워크 외교로의 변화 양상을 확인한다.

Relations, (APRIL 28, 2016) <<https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0137.xml>>(Accessed October 12, 2021).

가. 개인 및 소집단 중심외교

우선 한일관계의 주요행위자는 II장에서 살펴본 바와 같이 한일 간 정계를 대표하는 한일의원연맹, 재계와의 연결고리라는 성격을 지니는 한일협력위원회, 지방과 청소년 교류에 집중하는 한일친선협회, 여론 주도층의 합의체인 한일포럼 등이 있다.¹⁷⁴⁾

북한과 일본은 외교관계가 수립되지 않은 가운데, 1991년 1월, 수교 협상 본회의가 시작되었다. 1992년 11월 제8차 회의에서 중단되었다가 1999년 12월 무라야마 총리의 방북 이후 수교 협상이 재개되고 개최되었다. 특사외교와 적십자사가 북일 네트워크에서 주요한 행위자였고, 납치자 문제와 북일 국교정상화를 통한 불행한 과거의 청산 문제가 주요 쟁점이었다.

북한의 경우 적십자와 특정 개인을 통한 접촉이 이루어져 왔다. 정부 차원에서 가네마루 신(金丸信) 방북단의 방문을 통해 국교정상화 및 납치자문제 등이 논의되었고, 자민당은 물론 무라야마 단장을 필두로 하는 초당파 방북단이 파견되었으며, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리의 북한방문이 있었다. 또한 개인을 중심으로 한 안토니오 이노키(猪木寛至) 일본 참의원이 평양을 방문하였으며, 가네마루 신고(金丸信吾)가 방북단과 함께 일본을 방문한 바 있다.

또한 일본 내 조총련은 북한의 메시지를 전달하는 중요한 역할을 해오고 있다. 김정은 북한 국무위원장이 재일본조선인총연합회(조총련)에 일본 국민과 우호 활동을 벌이라고 주문했다. 2020년 11월 1일 김정은 위원장은 조총련의 ‘총련분회대표자대회’ 참가자들을 격려하는 ‘축하문’을 보내면서 “일본 인민들과의 우호친선 활동을 능동적으로 벌여 재일 동포사회의 존립과 발전에 유리한 대외적 환경을

174) 박철희, “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등,” p. 221.

마련해나가야 한다”라고 했다.

북일 간 여러 가지 의제 중에서도 북한의 일본인 납치문제는 북일 국교정상화 교섭의 전제조건으로 자리하고 있으며 북일관계를 전환시킬 수 있는 의제이다. 고이즈미, 아베, 스가, 기시다 모두 납치자 문제의 해결을 주장해왔으며, 납치문제에 관한 미일 연계를 강조하며 조기해결을 위한 점차 논의를 확장해가며 주요 의제로 거듭나고 있다.

중국과 일본은 전후 냉전초기 관계를 구축하기 어려운 환경 속에서 경제 민간단체와 사회적 법인들을 중심으로 관계를 형성해왔다. 1972년 이전에는 중화인민공화국과 경제계를 앞세운 정경분리외교를, 1972년 이후에는 중화민국과 외교관계가 단절되면서 민간 경제 분야를 공적 관계를 수립해오고 있다. 중화인민공화국과 일본은 대국관계를 설정하며 전략적 호혜관계를 형성해왔으며, 중화민국에 대해서는 최근 가치를 공유하는 국가임을 재확인하며 중국과의 관계를 강화하고 있다.

중일관계가 구조적으로 전환된 1972년의 중일 국교정상화 당시 일본 내 친중국파와 친대만파의 그룹은 관계 전환의 중요한 매개 역할을 담당했다. 대표적인 친중국파는 ‘일본국교회복축진의원연맹(日中国交回復促進議員連盟)’과 ‘일본중국우호협회(日本中国友好協會)’이다. ‘일본중국우호협회’는 1950년 10월, 설립하여 일본과 중국 양방의 국민의 우호관계를 촉진시키기 위한 목적으로 활동하는 단체이다.¹⁷⁵⁾ 1966년 중국의 문화대혁명 평가를 둘러싸고 의견이 갈리면서 두 개의 단체로 분리되었다. 당시 문화대혁명을 지지했던 주류 단체가 일중우호7단체(일본중국우호협회, 일중경제협회, 일중협회, 일본국제무역촉진협회, 일본중국문화교류협회, 일중우호회관)

175) 오승희, “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고치카이, 공명당, 의원연맹,” p. 343.

을 구성하였다.¹⁷⁶⁾ 일중공동성명과 일중평화우호조약에서 언급한 정신을 준수하고 일본과 중화인민공화국 양국민의 상호 이해와 상호 신뢰를 심화하고 우호관계를 중시하고 보다 일본과 아시아 및 세계평화발전에 기여하는 것을 목표로 한다.¹⁷⁷⁾

랴오칭즈(廖承志)-다카사키 다츠노스케(高橋達之助)가 설립한 ‘일중경제협회(日中經濟協會)’는 1972년 11월에 설립되어 일중경제관계 등에 관한 정보자료의 수집, 분석 및 종합화와 보급 등의 정보서비스, 경제, 기술교류 촉진, 인재교류의 촉진 등 일중경제관계의 활성화를 도모하였다. ‘일중우호의원연맹(日中友好議員連盟)’은 자유민주당, 민주당, 일본유신회, 일본공산당의 4개의 국회의원으로 구성되어 중화인민공화국과의 우호관계의 촉진을 목적으로 활동했다.¹⁷⁸⁾ ‘일중협회(日中協會)’는 1975년 9월 29일 설립되어 중일 우호협력관계를 발전시키기 위한 활동을 하고 있다.¹⁷⁹⁾

야당인 사회당은 1970년 10월에 제5차 방중단을 파견하여 1971년 1월 ‘일중국교회복국민의회’를 결성했다. 공명당은 다케이리 요시카츠(竹入義勝) 위원장 지도하에 1970년 12월 외곽단체인 ‘일중국교정상화국민협의회’를 발족했다. 그리고 1970년 12월 9일, ‘일중무역촉진의원연맹’을 해산하고 ‘일중국교회복촉진의원연맹’이 결성되었다.¹⁸⁰⁾ 회장은 후지야마 아이이치로(藤山愛一郎)로 자민당과 공산당까지 포함하여 초당파 379명이 참가하였다.

사회당은 하나의 중국 입장을 분명하게 내세웠고, 공명당은 일본

176) 위의 글, p. 343.

177) 위의 글, p. 343.

178) 오승희, “인정투쟁의 중일관계: ‘하나의 중국’에 대한 일본의 외교정책 분석(1949-1972),” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2016.

179) 오승희, “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고차카이, 공명당, 의원연맹,” pp. 343~344.

180) 井上正也, 『日中国交正常化の政治史』(名古屋: 名古屋大学出版会, 2010), p. 406.

-대만조약의 파기를 강력하게 주장하기 시작하였다.¹⁸¹⁾ 일중국교 회복의원연맹에서는 자민당을 포함한 설립선언에서 대만정부를 유일한 중국의 합법정부로 하는 정부의 입장은 국민의 현재와 장래의 이익에 반한다고 하였다. 대만문제에 대한 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 총리의 자세는 시대착오적이라고 비판하였다.¹⁸²⁾

한편 친대만과의 활동은 ‘일화협력위원회(日華協力委員會)’를 통해 전개되었다. ‘일화협력위원회’는 1957년 3월 11일 일본과 대만의 지식인들이 정기적으로 협의하면서 정치·경제·문화교류의 협력관계를 추진하기 위해 결성되었다. 1970년 7월 8일 제15차 일화협력위원회 총회를 통해 공산주의 중국에 대한 견제를 위해 일본, 대만, 한국의 3자협력을 강조했다. 반공주의에 기반하여 미국을 비롯한 자유세계와의 협력을 강조했다.¹⁸³⁾

‘일화의원간담회’는 일본 국회에 있는 초당파 의원 연맹이다. 일화관계의원간담회(日華關係議員懇談會)에서 발전하였으며 일본과 중화민국 단교 이후인 1973년 3월 14일 양국 간의 국회의원 교류를 위해 설립되었다. 2019년 5월 기준 소속의원은 287명으로 회장직은 히라누마 다케오(平沼赳夫)에 이어 2018년부터 후루야 게이지(古屋圭司) 중의원 위원이 맡고 있다.

아베 정권에서는 중일관계의 신시대를 구축하겠다는 뜻을 표명하며 중일관계 개선조치들이 이루어졌다. 중일관계 개선에는 특히 기시다 외상과 공명당의 역할이 주요했으며, 아베 총리의 친서를 전달하는 특사 외교가 이루어졌다.

181) 井上正也, 『日中国交正常化の政治史』(名古屋: 名古屋大学出版会, 2010), 재인용: 오승희, “인정투쟁의 중일관계: ‘하나의 중국’에 대한 일본의 외교정책 분석(1949-1972),” p. 115.

182) 위의 글, p. 115.

183) 위의 글, p. 115.

특히 “당시 기시다 외상이 중일관계를 위해 분골쇄신하였던 것에 대해서 다시 경의를 표하며 감사드립니다”라고 언급한다. 그러한 노력들이 있었기에 아베 총리가 일본 총리로서 7년 만에 공식 방문을 하게 되었음을 주지하고, 리커창(李克強) 총리가 중국의 국무원 총리로서 일본을 8년 만에 방문한 것과 함께 “일중관계는 정상 궤도로 돌아갔”으며 2018년을 기준으로 새로운 차원으로 격상될 필요가 있다고 평가하였다.¹⁸⁴⁾

또한 니카이 도시히로(二階俊博) 간사장을 필두로 한 니카이파 역시 중국과의 관계를 중시했으며, 니카이파의 도움을 받고 있는 스가 내각에서도 중국과의 관계를 중시하는 목소리는 존재했다. 코로나19로 인한 시진핑 주석의 방일이 취소되고 중일관계 개선 분위기는 중단되었다. 게다가 중국 견제의 국제환경이 조성되는 가운데 새로운 중일관계 개선은 어려워졌으나, 중일관계 악화로 전환되는 것을 경계하고 관리하는 분위기가 일본과 중국 양측에서 나타나기도 했다.

기시다 정권이 출범하면서 중국에서는 그동안 ‘대중 비둘기파’로 평가되어 온 기시다에 대한 기대와 동시에 인도태평양을 중심으로 대중 견제 기조가 형성되고 있는 것에 대한 우려와 경고의 메시지를 발신하고 있다. 중국이 기시다의 당선에 ‘그나마 다행’이라고 평가하면서도 ‘해서는 안 되는 조치’라든지 ‘신중일 전쟁’을 언급하며 중국에 대한 관계 악화 가능성을 경고하고 있다. 대만과의 관계 개선으로 인한 ‘하나의 중국’에 대한 해석의 충돌, 센카쿠/다오위다오에서의 충돌 등 미중 경쟁 속 중일 관계 악화가 나타나는 한편, 2022년 중일국교정상화 50주년을 맞이하여 중일 협력의 과제들을 간과해서는 안 된다는 의견도 존재한다. 대만과 중국 모두로의 접근을 고려

184) 오승희, “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고치카이, 공명당, 의원연맹,” p. 336.

하는 일본의 대중국 네트워크 외교는 아베를 필두로 한 친대만 네트워크와 고치카이와 공명당 등의 친중국 네트워크를 복합적으로 활용하며 중층적으로 전개될 것으로 보인다.

나. 양자 중심의 배타적 가치외교

일본 정부는 북한이 올해 2021년 1월 22일 평안북도 구성에서 서해상으로 순항 미사일 2발 발사, 3월 21일 평안남도 온천에서 서해상으로 순항미사일 2발 발사, 3월 25일 함경남도 함주 일대에서 동해상으로 신형전술유도탄 2발 발사, 9월 11~12일 신형 장거리 순항 미사일 발사, 9월 15일 평안남도 양덕 일대에서 동해상으로 단거리 탄도미사일 2발 등을 발사했음을 확인하고, 지역의 평화와 안전을 위해 한일, 한미일 협력이 중요함을 강조한다.

일본 아베 내각은 2013년 12월 처음으로 국가안보전략(NSS)을 각의 결정하면서 자유, 민주주의, 기본적 인권의 존중 그리고 법의 지배와 같은 보편적 가치나 룰에 기초한 국제질서를 유지, 옹호하는 것이 일본의 국익이라고 표현했다. 북한과 중국으로부터의 위협은 일본의 군비강화를 정당화하는 근거이며, 불확실하고 불투명한 안보위협에 대한 일본의 안보태세 강화와 자위대의 역할을 제한하는 헌법개정 필요성의 근거로 제시된다. 강한 일본을 위한 아시아의 타자화¹⁸⁵⁾는 일본 대내적으로 안보법제를 마련하고 집단적 자위권을 강화하는 자기정당화로, 대외적으로는 국제연대의 강화와 동류그룹(like-minded countries) 형성의 근거로 활용되어 왔다.

일본은 중국과는 민주주의 가치를 공유하고 있지 않으며, 오히려 대만과 가치를 공유하고 있다고 규정한다. 일본 정부는 대만과의 관

185) 오승희, “아베 내각의 아시아 정책-강한 일본을 위한 아시아의 타자화,” 『일본연구』, 75권, (2018), p. 116.

계에 대해 “대만은 일본에 있어서 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배라는 기본적 가치를 공유하고 긴밀한 경제관계와 인적 왕래를 가진 매우 중요한 파트너이자 소중한 친구다”라고 규정한다.¹⁸⁶⁾ 대만문제는 중국의 핵심문제로 대만과의 가치 연대는 중국에 대한 견제로 이해되며 중일 간 갈등을 유발하는 요인이다.

또한 한국과의 관계에서는 과거 민주주의와 시장경제를 공유하는 국가로 주로 언급되어 왔다. “지리적으로 가장 가까운 이웃이며 기본적 가치를 공유하는 한국”¹⁸⁷⁾에서 “한국은 일본에 민주주의와 시장경제 등의 기본적인 가치와 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃”이라고 규정한 바 있다.¹⁸⁸⁾ 그런데 역사문제 등으로 인한 한일 갈등이 첨예해지자, 가치공유에 대한 언급이 의도적으로 제외되었다. 2021년 외교청서에서는 “한국은 중요한 이웃나라이며 한일 양국은 1965년 국교정상화 시 체결된 한일기본조약, 한일청구권경제협력협정 및 기타 관련 협정의 기초 위에서 긴밀한 우호협력관계를 구축해 왔다”고 하여 가치공유 부분이 언급되지 않았다. 일본 총리의 소신표명 연설에서도 한국에 대한 수식어의 변화가 나타나는데, 이는 민주주의를 비롯한 가치를 공유하는 동류그룹의 판단의 자의성을 보여준다.

민주주의를 비롯한 가치를 강조할수록 그 가치의 상대성에 기반한 이념의 진영화가 뚜렷해지는 것도 가치외교의 특징이자 주의점이라고 할 수 있겠다. 왜 일본의 보수주의가 강화되고 있는가에 대한 고찰들에서 다루는 바와 같이, 민주주의 국가들에서 나타나는 이념의 양극화와 민주주의의 적에 대한 논의에서 민주주의의 딜레마

186) 外務省, 『外交青書』, <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100181433.pdf>> (검색일: 2021.10.8.).

187) 外務省, 『外交青書』(2008).

188) 外務省, “安倍総理大臣演説 日本は戻ってきました,” 2013.2.22.

에 상응하는 가치외교의 딜레마를 확인하게 된다.

한일 간 협력은 북한에 대한 공동대응을 전제할 때 강화되어 나타나는데, 이는 다시 말해 남북관계가 개선을 모색했던 한반도 프로세스 전개 과정 중에서는 한일 간 협력요인을 찾기 어려웠음을 의미한다. 아베 정권의 외교안보 전략은 미일동맹을 발판으로 한 ‘대국주의 외교’, 주요국과의 안보협력 확대, 중러에 대한 독자외교를 모색함으로써 ‘신냉전’ 체제를 대비하기 위한 군사적 역할을 확대하는 것으로, 아베 정권의 한반도 정책은 한일관계의 ‘재조정’ 또는 ‘격하’, 한반도 유사시 적극 관여, 한반도 평화프로세스에 대한 견제와 대비를 통해 한반도의 상황변화 과정에서 일본의 영향력을 확대하는 것이라고 평가할 수 있다.¹⁸⁹⁾ 아베 정권의 한반도 평화프로세스에 대한 인식은, 남북관계의 급속한 진전이 동북아 긴장 완화와 주한미군 감축 등으로 이어져, 중국과의 신냉전 체제에 대비하는 일본의 대외 전략에 부정적 영향을 줄 것을 우려하였다.

4. 미중 경쟁 시대 일본의 아시아 네트워크 외교

가. 미중 경쟁 속 북한문제를 둘러싼 협력 모색

2021년 현재 국제질서는 미중 경쟁의 심화 속 대만, 동중국해, 남중국해의 핫스팟에서의 충돌이 우려되고 있는 상황이다. 무엇보다 지역 내 질서 변화를 필요로 하는 대만의 움직임이 미중 간 갈등의 초점이 되고 있다. 중국이 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific

189) 길윤형, 『신냉전 한일전』 (서울: 생각의 힘, 2021).

Partnership: CPTPP) 가입을 신청한 이후 대만도 CPTPP에 가입신청을 하면서 중국이 강하게 반발하며 대만 방공식별구역(Air Defense Identification Zone: ADIZ)에 전투기를 보내 위협했다. 여기에 북한의 미사일 발사와 한국의 종전선언 논의 역시 부상하며 한반도를 둘러싼 지역 및 세계 질서가 요동하고 있으며 새로운 질서 구축을 위한 경쟁이 가속화될 것으로 보인다.

현재 미중 경쟁 구조하에서는 누가 총리가 되더라도 행위자에 상관없이 미국 측과의 연대를 강화하고 대중국 견제의 자세를 취하게 될 것이라는 전망이 다수이다. 2021년 9월 15일 미국-영국-호주를 연결하는 오커스(Australia, United Kingdom, United States: AUKUS)의 출범이 공식 발표되었다. 미국과 영국이 호주의 핵잠수함 건조를 지원하면서 사실상 3자 안보동맹의 성격을 내세우고 있다.¹⁹⁰⁾ 또한 9월 24일 미국-호주-일본-인도를 연결하는 쿼드(Quadrilateral Security Dialogue: QUAD)가 첫 번째 정상회의를 대면으로 개최하면서 인도 태평양 질서, 인프라 협력, 통신 및 기술 협력, 우주 공간 규범 협의 등 포괄적인 협력의 의지를 분명히 했다.¹⁹¹⁾ 여기에 미국-영국-캐나다-호주-뉴질랜드를 연결하는 파이브아이즈(Five Eyes: FVEY)의 확대 구상까지 고려하면 3자, 4자, 5자 플러스 알파의 다양한 복합 네트워크를 구축하는 미국의 대중국 정책이 본격적으로 운용되기 시작하였고, 일본은 인태지역에서의 미국과의 협력을 보다 강화할 것으로 보인다. 이러한 가운데 일본의 아시아 정책 역시 미일 간 연계가 강화된 구조하에서 다루어지는 경

190) The White House, "Joint Leaders Statement on AUKUS," September 15, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>> (검색일: 2021.10.1.).

191) The White House, "Joint Statement from Quad Leaders," September 24, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>> (검색일: 2021.10.1.).

향이 뚜렷해지고 있다.

기시다 총리는 취임 이후 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령과 전화통화를 갖고 북한 등 인근 지역의 과제에 긴밀히 대응해 나가는 것, 납치문제 해결을 향한 제후를 확인했다고 설명하고, 서로를 ‘조’, ‘후미오’로 부르기로 했음을 확인했다. ‘도널드-신조’, ‘조-요시’에 이어 이름을 부르며 친밀감을 대외적으로 확인시키는 것이 미일 우호의 상징처럼 되어왔다. 비공식적으로도 친밀하다는 친구와 우정의 메시지를 통해 양국관계의 중요성과 견재함을 보여주고자 하는 것이다.

미일 협력의 주요 의제로서 일본이 특히 납치문제를 거론하고 있는 것은 주목할 필요가 있다. 스가 정권에서도 그러했듯이 기시다 정권에서도 바이든 정권으로부터의 납치문제에 대한 지지를 확보하려는 노력이 두드러지게 나타났다. 또한 북한문제 해결을 위한 한미일 협력이 강조되고 있다. 한국에 대한 동류그룹으로의 판단은 미뤄두면서도 북한문제에 대한 공동대응은 필요하다는 전략적 인식이다.

와시오 에이이치로(鷲尾英一郎) 외무 부대신: 납치문제에 대해서는, 스가 정권의 최대중요 과제이며, 해결을 향해서 우리나라 자신이 주체적으로 임하는 것이 중요하다고 생각하고 있습니다. 향후 협상에 영향을 미칠 우려가 있어 자세한 내용은 밝힐 수 없음을 양해를 부탁드립니다만, 북한에 대해서는 지금까지도 납치문제의 해결을 위해 다양한 형태로 압력을 넣는 등 모든 노력을 해 오고 있습니다. 또한 지적하신 미국과의 관계이지만, 바이든 정권 출범 직후부터 긴밀히 연계해 왔으며, 예를 들어 4월 미일정상회담이나 지난 달 미일 외무장관 회담 등에 있어서 스가 총리나 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 대신으로부터 납치문제의 즉시 해결을 위해 계속적인

이해와 협력을 구하고, 바이든 대통령이나 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관의 지지를 확인하고 있습니다. 앞으로 미북 관계의 동향에 대해서는 예단하는 것을 삼가하고자 합니다만, 향후 미국의 정책 검토 결과를 토대로 대북정책을 추진해 나가는 데 있어서는 미국과 긴밀히 공조하여 모든 피랍자의 하루빨리 귀국을 실현할 수 있도록 전력을 다해 나가겠습니다.¹⁹²⁾

북한으로의 대응에 관해서는, 일미한이 긴밀히 제휴해 오고 있습니다. 예를 들어, 지난달 G7 외무장관 회합 시에 행해진 한미일 외무장관 회합에서는 블링컨 국무장관, 정 외교부 장관과의 사이에 북한의 완전한 비핵화에 대한 약속을 재확인하고, 북한에 대해 UN 안보리하에서의 의무를 따를 것을 요구하는 것에 의견을 모은 바 있습니다. 또, 정권의 최대중요 과제인 납치문제에 대해서는, 모테기 대신으로부터 양 장관의 이해와 협력을 요구해 재차 양 장관의 지지를 얻은 바 있습니다. 우리나라로서는 북일평양선언에 의거 납치, 핵, 미사일 등 여러 현안을 포괄적으로 해결하고 불행한 과거를 청산하고 국교 정상화를 지향한다는 생각에는 변함이 없습니다.¹⁹³⁾ 향후, 미국의 정책 검토 결과를 토대로 하여, 대북정책을 구체적으로 추진해 나가는 데 있어서, 이러한 우리나라의 생각에 대해서도 계속 이해를 얻으면서, 미일, 일미한 간 긴밀히 제휴해 나가고자 합니다.¹⁹⁴⁾

일본은 일본만의 의제로 치부되었던 북한의 일본인 납치문제를 국제공론화하며 미국, 한국, 중국과의 협력이 필요한 의제로 발신하고 있다. 북한문제를 통한 주변국 협력외교를 구상하고 있다는 점은

192) 国会会議録, 『北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会』, <<https://kokkai.ndl.go.jp/>> (검색일: 2021.10.8.).

193) 外務省, 『日朝関係』, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/index.html> (검색일: 2019.10.10.).

194) 国会会議録, 『北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会』, <<https://kokkai.ndl.go.jp/>> (검색일: 2021.10.8.).

주목할 필요가 있다. 국제환경 속에서도 일본의 외교 목표를 달성하기 위해서 일본이 주도하는 네트워크 외교를 작동해오고 있다는 점에서 국제환경 속 일본 외교의 자주적 특성을 확인할 수 있다.

나. 온오프라인 미디어 활용

일본 주요 정치인들은 온라인을 통해 정치가들의 활동을 홍보하고 공식적/비공식적으로 자신의 생각을 드러내는 창구로 활용하고 있다. 아베 신조, 고노 다로, 기시다 후미오 등 일본 주요 정치인들이 트위터를 매개로 하는 네트워크를 형성 및 유지하며, 정책 아이디어를 적극 발신하고 있다.

아베 전 총리와 그의 동생인 방위상 기시 노부오(岸信夫)는 친대만파로 분류된다. 이번 기시다 내각에서도 방위상으로 유임했다. 경제안보담당장관 고바야시 다카유키(小林鷹之) 역시 친대만파로 알려져 대만의 CPTPP 가입에 대한 기대도 높아지고 있다. SNS를 통해 대만과의 우호 관계를 가시화하고 있는데, 2021년 4월 28일 아베 신조 트위터에는 “오늘 디저트는 파인애플. 너무 맛있어 보인다¹⁹⁵⁾”라는 트윗을 올리기도 했다. 얼핏 보면 파인애플을 들고 환하게 웃고 있는 아베 신조 총리의 사진만 보이는데 클릭해보면 나오는 전체 사진에서는 하단에 “대만 파인애플”이라고 크게 쓰여져 있다. 일주일 전인 4월 21일에는 야스쿠니 신사참배를 하러 간 사진을 올리기도 했다. 더 이상 총리 자격은 아니지만, 야스쿠니 문제에 대한 자신의 신념을 명확하게 보여주고 있다. SNS를 적극 활용하는 차이잉원(蔡英文) 대만 총통 역시 백신외교 등 대만과 일본의 우호관계를 적극적으로 공개하고 있다.

195) “今日のデザートはパイナップル。とっても美味しそう。” <<https://twitter.com/AbeShinzo/status/1387227856611069952>> (검색일: 2021.10.02.).

2021년 4월 미일정상회담에서는 “대만해협의 평화와 안정의 중요성”과 “양안문제의 평화적 해결을 촉구한다”는 표현이 포함되었다. 52년 만의 대만성명이다. 미일정상 간의 공동성명에서 ‘대만’이 명기된 것은 1969년 11월 미일공동성명에서 “대만지역에서 평화와 안전의 유지도 일본의 안전에 매우 중요한 요소이다”라고 언급된 바 있다. 대만지역이 미일안전보장조약의 적용대상인가 아닌가에 대한 문제를 포함하여 대만문제를 둘러싼 일본의 외교안보정책은 온오프라인 네트워크를 통한 논란이 계속될 것으로 보인다.

한편, 북한 문제에 대해서는 라디오를 적극 활용하는 방안이 논의되었다. 일본 정부는 스스로 북한용 라디오 방송을 운영함과 동시에 민간 단체, 특정 실종자 문제 조사회에 업무를 위탁하여 운영하는 북한용 라디오 방송인 ‘시오카제(しおかぜ)’를 통해 정부 메시지를 송신하고 있다. ‘ふるさとの風」 「고향의 바람」(일본어), 「일본의 바람」(한국어) 채널을 운영하면서 주파수 증가, 출력 증대 및 시간 범위 확대를 도모해 오고 있다. 북한에서의 청취 기회의 확대를 도모할 수 있도록, 미국의 대북 라디오 방송국인 미국의 소리(VOA)와 자유아시아방송(RFA), 그리고 미국 글로벌 미디어청(U.S. Agency for Global Media)과 제휴하여 공동 프로그램 제작이나 북한 인권침해 문제 계발 주간, 정부 주최 국제 심포지엄의 라이브 중계 등을 실시해 오고 있다.

일본과 미국 중심의 인도태평양 연대가 점차 구체화되기 시작하면서 대만, 북한에 대한 긴장이 고조하고 있다. 기존의 대면 오프라인 네트워크 외교가 불가능해진 상황에서 이미지와 상징성을 강화한 온라인 매체가 기존 매체와 함께 네트워크 외교로 나타나고 있다.

다. 행위자 연계 및 이슈 연계

일본 정부는 북일관계에 관해 “핵, 미사일, 여러 현안을 포괄적으로 해결하는 가운데 납치 피해자의 하루라도 빠른 전원귀국을 요구한다”라는 기본입장을 표명해오고 있다. 미국과 G7(World Economic Conference of the 7 Western Industrial Countries) 등 국제사회에서의 납치문제를 주요 의제로 상정하고, 국내적으로는 관련 부처들이 연계하여 범정부적으로 대응하며 일본 국민 전반에 관련 이슈를 홍보하고 확산하여 최우선 의제로 만들고자 하는 움직임이 나타났다. 일본인 납치문제에 대한 특정한 목표를 상정하고 다층적인 행위자들이 연계하여 문제를 해결해나가는 네트워크 외교가 작동하는 대표적인 사례이다.

이러한 논의는 국회의 ‘북한에 의한 납치문제 등에 관한 특별위원회(北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会)’에서 논의되고 있다. 납치문제 담당장관인 가토 가쓰노부(加藤勝信)는 다음과 같이 정부의 기본 대응방안에 대해 대답한다.

가토 가쓰노부: 제가 납치문제 담당대신으로 취임할 때에도 총리로부터 납치문제 해결을 위해서는 범정부적으로 대응해야 한다는 지시를 받은 바 있습니다. 지금까지 예를 들어 북일 협의에도 경찰청 직원이 참가하고 있었다고 알고 있습니다. 계속해 외무상, 국가 공안 위원장을 시작으로 하는 관계 각료와 긴밀히 제휴하면서, 관계 각 방면의 의견을 물으면서, 올재팬에서 제대로 임해 가고 싶다고 생각하고 있습니다. (중략) 다면적인, 혹은 다양한 행정조직을 최대한 활용하면서 그것을 위해 노력하는 그런 생각으로 노력하도록 하겠습니다.

정부·여야 납치문제 대책기관 연락협의회에 대해서는 정부, 납치회의원연합회 임원, 각 당 납치문제 대책 조직 대표가 자리를 갈

이하고 문제 공유, 자유로운 의견 교환 등을 실시하고, 초당적 대응의 강화를 도모하는 것을 목적으로 하여 개최해 왔으며, 납치문제에 관한 전문가 간담회는 납치문제의 해결을 위해 다양한 의견교환 등을 실시하고, 초당적 대응을 강화하는 것을 목적으로 하여 모든 제언을 해주십시오.¹⁹⁶⁾

또한 납치문제의 행위자가 국제사회-일본 정부-국회 위원회-납치 피해자 가족-일본 국민 전반으로 다층화되어 나타나고 있다. 특히 일본 국민들로의 이슈 확산을 위해 요코타 메구미(横田めぐみ) 사건에 대한 공감대 확산과 블루리본 캠페인, 교육 강화 등이 거론되고 있다. 2020년 6월 부친 요코타 시게루(横田滋) 씨가 87세의 나이로 사망하면서 그에 대한 추모와 함께 논의되기도 했다. 이즈카 시게오(飯塚繁雄) 납치피해자가족회 회장은 이날 “이렇게 오랜 기간 납치문제를 방치해 귀국을 기다리는 가족이 한두 명씩 줄고 있다”라며 정부의 납치문제 해결을 위한 적극적인 대응을 촉구했다.

모테기 외무상: 위원회 서두에서도 묵념을 올린 바 있습니다만 지난주 6월 5일, 요코타 시게루 씨가 따님인 메구미의 귀국을 기다리며 서거하신 지 1년이 됩니다. 다시 한번 진심으로 시게루 씨의 명복을 빕니다. (중략) 시게루 씨가 생존해 있는 동안 따님인 메구미를 귀국시키지 못했다는 것은 뼈아픈 일입니다. **납북자의 가족, 모두 고통이 되어 계십니다.** 납치문제의 해결에는 일각의 유예도 없다는 식으로 생각하고 있습니다. (중략) 이 문제는 **일본이 주체적으로 대처하고 있습니다만 미국을 비롯한 관계국과도 연계하여 모든 납치 피해자의 귀국을 하루빨리 실현할 수 있도록 정부가 나가 되어 힘쓰고 싶습니다.**¹⁹⁷⁾

196) 国会會議録, 『北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会』, 第204回国会 衆議院 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 第3号 令和3年6月11日.

가토 가쓰노부 장관: 납치문제를 해결하기 위해서는 우선 정부가 **주체적으로 대처**해 나가는 것이 당연하지만, 나아가 **국민 여러분이 한마음으로 모든 납치 피해자의 하루라도 빠른 귀국을 실현하기 위해 강한 의사를 표시해 주시는 것**, 이는 강력한 힘이 됩니다. 신형 코로나 바이러스 감염 방지 대책을 적절히 강구하면서 전국 각지에서 **영화나 애니메이션 등의 상영회, 집회, 무대극 등을 개최하는 등 여론에 호소하기 위한 다양한 대응**을 실시하고 있는 중이기도 합니다. 또, 작년 10월에는, **국제 발신 비디오 메시지를** 공표하고 12월에는 웹 발신을 병용하면서 국제 심포지엄을 개최하는 등, 국제사회를 향한 홍보 활동에도 힘을 쓰고 있습니다. 이달 하순에는 **납치문제에 관한 UN 심포지엄**을 온라인으로 개최하기로 했습니다. (중략) **학교의 교육 현장 등을 통해 그러한 젊은 층도 포함하여 홍보에도 한층 노력해 가고 싶다**고 생각하고 있습니다.¹⁹⁸⁾

모리 나츠에(森夏枝): 저는 남북자가족연락회, 특정실종자문제 조사회 여러분을 만나고 나서 블루 리본 배지를 달고 계속 왔습니다. 이 블루 리본 배지는 의원배지와 마찬가지로 중요하다고 저는 생각하기 때문에 1년 동안이나 의원배지를 달 때는 반드시 달아왔습니다. 미일 2+2에서 블링컨 국무장관과 오스틴 국방장관이 블루 리본 배지를 착용하고 회담과 회견에 임했다는 점에 대해서는 저는 **바이든 정권의 납치문제에 대한 강한 메시지를** 느꼈습니다.

납치를 모르는 세대도 많이 있습니다. 영화이든 무대이든 더욱 더 홍보 계몽을 해주시고, 납치라는 사실을 알아주셨으면 합니다. (중략) **국민적인 활동에 이 블루리본운동이라는 것을 좀 더 전국적으로 전개할 수 있도록 노력해 주셨으면 합니다.** 빨간 날개라든지

197) 国会會議録, 『北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会』, 第204回国会 衆議院 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 第3号 令和3年6月11日.

198) 위의 글.

녹색 날개 모금 활동이라든지, 납치 대책 월간 또는 주간과 같은, **국민 모두가 납치에 관한 일을 생각하고 임하는** 그런 이벤트라고 할까 그러한 것이 있으면 좋을지 생각하는데요, 이제 정말 시간이 없습니다, 납치문제를 최중요 문제로 하여 대신만이 아니라, 여기 계신 모든 의원님과 협력하여 전원 귀국을 향해 **국민 전체가 대응하면 좋겠다**고 생각합니다.¹⁹⁹⁾

납치 피해자 일본인이 점차 고령이 되어가고 있으며, 이 문제에 대한 전국민적 홍보와 젊은 세대로의 교육 강조는 식민지 피해자 한국의 발화와 다소 유사해보이는 부분이 있다. 다른 이슈들과 연계되고 범위가 확산되어 가고 있는 납치문제에 대한 전략이 네트워크 외교의 힘을 얻어 더욱 강화되어 나갈 것으로 예상된다.

아이러니하게도 북한이 이에 응하지 않을 가능성이 높고, 핵·미사일 문제해결과 결부되어 있어 일본인납치자 문제는 당장 해결이 되기는 어려울 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 이 의제를 끌고 가는 과정에서 일본 정부가 기존의 일본 외교의 제약과 전후 레짐의 탈각을 모색할 수 있는 의제라는 점에서 적극적으로 언급하고 활용하는 의제로 부각될 것이다. 또한 납치 문제 해결을 위한 국제협력을 모색해가는 과정에서 일본의 네트워크 외교의 특징이 강화되어 나갈 것으로 예상된다.

5. 결론을 대신하며

미중 경쟁이 심화되는 가운데 일본의 아시아 외교는 미국과의 협

199) 国会会議録, 『北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会』, 第204回国会 衆議院 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 第3号 令和3年6月11日.

력을 강화하는 방향으로 나아가며 중국과 한국과의 단기간의 극적인 관계 개선은 구조적으로 어려울 것으로 예측되고 있다. 그럼에도 불구하고 북한에 의한 일본인 납치자 문제에서 만큼은 일본이 미국을 주도적으로 설득하며 중국, 한국 등 관련 국가와의 연대와 협력을 강조하고 있다는 점은 일본의 외교 목표를 달성하기 위한 아시아 네트워크 외교가 발현되고 있는 대표적인 사례로 살펴볼 수 있다.

일본은 납치자 문제를 최중요 의제로 설정하고, 기존의 공식 외교 라인뿐만이 아니라 국제사회와 국민 전체를 대상으로 의제설정을 주도해나가고 있다. 납치자 문제는 일본의 피해자로서의 아이덴티티를 강화하면서 북일관계를 전환시킬 전제조건이자 가능성의 영역으로 남아있다는 점에서 일본 외교의 전략적 의제이다. 납치자 문제에 대한 한국의 협력을 요구받고 있는 상황에서, 한국이 장기적인 관점에서 남북일 간 관계를 재설정하고 남북관계 및 한일관계를 개선시킬 수 있는 기회로 전환시킬 수 있을지가 관건이다.

1990년 이래의 북일협상을 돌아보면 대부분 일본의 이니셔티브에 의해 회담이 시작되었고, 이 과정에서 일본 총리의 리더십이 중요한 역할을 한 것으로 평가된다.²⁰⁰⁾ 한국은 북한과 일본의 납치자 문제 해결과 국교정상화 논의가 진행되는 과정에서 한반도의 미해결된 과거사 문제를 마무리할 기회가 남아있다. 한일관계가 원만하지는 않지만 일본의 전략적 의제인 납치자 문제에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 북일 국교정상화와 한반도 프로세스 과정에 일본과 연계하여 접근하는 전략을 구상해 볼 수 있다. ‘북한’을 고리로 관계 개선을 도모할 가능성이 남아있어 중장기적으로 남-북-일 3자 협의체를

200) 전진호, “북일 국교정상화 교섭과 북한의 체제전환,” 『국제정치연구』, 21권 2호 (2018), pp. 152~153.

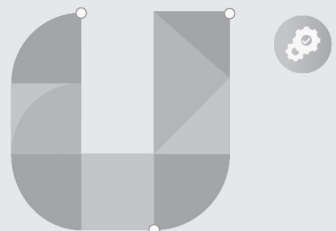
통한 대화와 미래 전략 구상이 필요하다.

코로나19로 직접적인 대면 접촉이 어려워지고 있는 가운데, 화상 회의 및 SNS를 통한 온라인 네트워크의 중요성도 증가하고 있다. 그러나 북한의 경우 「조선중앙TV」와 서한 전달을 중심으로 한 일방적인 메시지 전달이 이루어지고 있으며 일본 역시 북한에 대해서는 라디오나 인편을 통한 기존 매체에 의존하고 있다. 한국은 네트워크 외교의 특성을 활용하여 일본, 중국, 미국 등의 주요 행위자들과의 네트워크 외교를 적극적으로 활용하면서 대북 메시지를 효과적으로 관리하고 접근해갈 방안을 모색해나갈 필요가 있다.

오늘날 외교는 개인, 소집단 중심 외교에서 네트워크 외교로 전환되고 있다. 코로나19로 직접적인 대면 접촉이 어려워지고 있는 가운데, 화상회의 및 SNS를 통한 온라인 네트워크의 중요성도 증가하고 있다. 한일 네트워크 외교는 원활하게 작동하지 않고 있고, 미국을 중심으로 가치를 강조하는 민주주의 연계가 강화되고 있으며, 북한과 중국과는 특정 목적을 중심으로 연계하는 복합 국제 네트워크 외교가 이루어지고 있다. 미중 경쟁의 구조 속에서 일본은 중국, 북한과의 관계에서 미국과 유사하면서도 미국을 활용하는 일본 주도의 네트워크 외교도 가동하고 있다. 가치 연대에서 불분명하게 다루어지고 있는 한국은 대만문제와 북한문제를 중심으로 전개되는 일본의 아시아 네트워크의 움직임을 면밀하게 분석하면서, 주변국과의 연대와 협력을 바탕으로 한 지역 질서의 재편 과정에 적극적으로 대응해나가야 할 것이다.

V. 한일 안보전략의 비동조화와 한미일 협력의 재구축

조은일 한국국방연구원



1. 서론

한일 안보관계가 쉽게 개선되기 어려운 상황이 지속되고 있다. 냉전기 미국의 대공산권 봉쇄라는 대전략 속에서 한일관계는 경제협력을 매개로 유지되었다. 1960년대 한일회담부터 1980년대 한일 안보경협을 거치면서 한일관계는 대체로 우호적인 관계로 유지되었다.²⁰¹⁾ 탈냉전이라는 구조적 변화를 겪으면서 미국은 대아시아 전략을 전환했고, 한국은 급속한 경제발전과 민주화라는 요인이 맞물리면서 한일관계에도 변화가 나타났다.²⁰²⁾ 한일 양국은 민주화의 물결을 거치며 민주적 가치를 공유하게 되었고, 세계화의 흐름 속에서 시장자유주의라는 유사한 정치·경제 체제를 갖추게 되었다.

이러한 양국 간의 새로운 관계에 대한 인식은 안보군사적 측면에도 동일하게 적용되었다. 한국 정부는 『1992-1993 국방백서』를 통해 “일본의 지역적 역할증대와 미국을 축으로 하는 안보협력 관계의 발전적 측면을 고려해 일본과 실질적 군사교류, 협력을 적극 증대시켜 나갈 방침”임을 언급했다. 일본 정부는 『1991 방위백서(平成3年防衛白書)』를 통해 한국이 민주주의 발전과 눈부신 경제성장을 이루었고, 소련과의 수교, 중국과 무역사무소 설치 등 사회주의 국가들과의 관계 개선에도 큰 성과를 올렸다고 지적했다.

1990년대 이후 한일 국방당국 간 본격적인 교류가 시작되었고,²⁰³⁾ 1998년 한일 파트너십 공동선언을 통해 “양국 정상은 양국

201) 조양현, “제5공화국 대일외교와 한일 안보경협,” 『국제정치논총』, 57권 2호 (2017), pp. 170~171.

202) 기미야 타다시, “한일관계의 역학과 전망: 냉전기의 다이어미즘과 탈냉전기에서의 구조변용,” 김영작, 이윅덕 엮음, 『일본은 한국에게 무엇인가』 (파주: 한울아카데미, 2006), pp. 382~383.

203) 1994년 4월 이병태 국방장관의 방일을 계기로 이병태 국방장관과 아이치 가즈오(愛知 和男) 방위청장 간 회담이 개최되었고, 이후 한일 국방장관 회담의 형태로 정례

간의 안보정책협의회 및 각급 차원의 방위교류를 환영하고 이를 더욱 강화해 나가기로 했다”라고 확인했다. 이러한 계기로 △ 안보협의체를 운영하고, △ 국방교류를 증진하며, △ 대북정책에서 한미일 공조를 강화한다는 한일 안보협력의 기본적인 원칙을 마련할 수 있었다<표 V-1 참조>.

<표 V-1> 21세기 새로운 한일 파트너십을 위한 행동계획

2. 국제사회의 평화와 안전을 위한 협력

○ 한일 안보정책협의회

양국은 양국 간 안전보장 분야에 있어서의 상호 신뢰관계의 증진을 도모하기 위하여 1998년 6월에 개시된 한일 안보정책협의회를 앞으로 적어도 연 1회, 계속하여 실시한다. 차기 한일 안보정책협의회는 1999년에 개최될 예정이다.

○ 한일 방위교류

양국은 국방 방위당국 간 방위교류의 확대 강화를 도모한다. 이를 위하여 양국 국방 방위담당장관의 상호방문을 비롯한 각급 차원의 인적교류의 확대해나감, 한일 국방 정책 실무회의를 비롯한 각종 대화채널의 확충, 유학생 교환 등의 교육 교류 등을 추진해 나간다.

○ 대북정책에 관한 한일 정책협의의 강화

양국은 한일미 3국 간에 지금까지 실시되어온 정책협의를 계속해 나가는 동시에, 영국 각료 차원의 협의를 포함한 양국 간 정책협의를 더욱 강화한다. 이러한 협의에는 양국의 대북한 정책, 북한의 핵무기 개발 문제, 미사일 개발 배치 및 수출, 미사일 관련 물자와 기술의 이전문제와 북한에 대한 경제관계의 바람직한 방향이 포함된다.

자료: 외교부 주일본대사관. “한일간 주요 합의문, 공동선언 및 공동성명,” (2005.8.24.) <https://overseas.mofa.go.kr/jp-ko/brd/m_1058/view.do?seq=643913&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=> (검색일: 2021.10.2.).

화되었다. 같은 시기 한일 국장급 실무자 간 회의인 국방정책실무회의도 정례화되었다.

이렇게 한일 안보협력의 가능성이 논의되기 시작하는 것과 더불어 미국이 주도하는 한미일 연계도 추진되었다. 미국은 1993~1994년 제1차 북핵 위기를 계기로 동맹국 간의 정책 공조를 강조했고, 미국의 대북정책 전반을 검토한 페리보고서(Perry report)의 제안에 따라 한미일 3국 간 대북정책을 조율하는 대북정책조정기구(Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)를 새롭게 만들었다.²⁰⁴⁾

그리고 미일 관계에서 일본의 군사적 역할을 주일 미군의 후방지원으로 확대하는 ‘동맹 재정의(redefining alliance)’가 이루어지면서 실질적인 한미일 안보협력을 모색할 수 있는 제도적 기초가 갖춰졌다. 이렇듯 1990년대 한일 안보관계는 신뢰구축 차원의 협력을 개시한 모색 단계로 발전했고,²⁰⁵⁾ 핵 위기의 한반도 상황에 대한 미국의 주도적 역할과 미일동맹 속에서 일본의 안보 역할 확대라는 요인에 의해 추동되었다.

한편 21세기에 들어서부터는 중국의 경제적 부상과 군사 현대화가 본격적으로 추진되고, 미중 관계를 시작으로 동북아시아 지역 국가 간 관계에도 변화가 나타나기 시작했다. 국내총생산(Gross Domestic Product: GDP) 규모에서 중일 역전이 일어났고, 센카쿠 열도를 둘러싸고 중일 영토분쟁이 발생하는 등 중일관계에도 변화가 나타났다. 또한, 미국은 중국의 부상에 대비하기 위해 아시아 재균형(rebalancing) 전략을 내세우고, 아시아 지역에서의 미국의 관여를 강조했다. 이 시기 미국은 미국의 패권에 도전하는 세력의 출현을 저지하기 위한 영향력을 유지할 필요가 있었고, 일본은 팽창하는 중국의 영향력을 견제할 수 있는 전략외교를 추구할 필요가 있었다.

204) 1999년 4월 하와이 호놀룰루에서 첫 TCOG 협회가 개최되었다.

205) 서동만, “한일 안보협력에 관하여,” 김영작, 이원덕 엮음, 『일본은 한국에게 무엇인가』 (파주: 한울아카데미, 2006), pp. 146~147 참조.

이렇듯 중국 견제를 지향하는 미일 양국의 전략적 이해관계가 수렴할 수 있었다.²⁰⁶⁾

한국의 경우 중국의 부상이라는 구조적 변화 속에서도 안보전략의 최우선 고려사항은 한반도 안보에 고정되어 있었다. 2000년대 제2차 북핵 위기로 한반도에서의 군사적 긴장이 다시 고조되었다. 한국 정부는 북한의 핵·미사일 위협을 해소하기 위해서는 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하는 한편 중국과의 안정적 관계를 추구하는 게 중요한 과제였다. 2003년 이후 중국은 6자회담에서 북한문제를 적극적으로 중재했었기 때문에, 한국은 대북 문제에 있어 중국과의 협조를 강조했다.²⁰⁷⁾ 한국은 한미관계와 한중관계의 양립을 추구하면서도, 역사수정주의를 강화하면서 미일동맹에 경사되는 일본의 정책 방향에는 외교적 부담을 느꼈다.

이 과정에서 트럼프 행정부의 등장은 한일 양국 모두에 미국의 리더십에 대한 불확실성을 높이기에 충분했다. 미국 내에 대중 견제에 대한 초당적 합의가 존재하기 때문에 미국의 안보이익이나 군사적 우선순위가 아시아 지역으로 재조정되어야 한다는 점은 유지되었다. 그러나 거래적 관점에서 동맹관계를 평가하는 트럼프 행정부는 한미동맹과 미일동맹의 연계를 통한 한미일 협력에는 소극적이었다.²⁰⁸⁾ 위안부 합의 등 과거사 문제에 기인한 한일관계의 부침에 대해서도 별다른 관심을 보이지 않았다. 오히려 인도-태평양이라는 지역 내에서 느슨한 네트워크 형식의 소다자(minilateral) 협력을 추진하고자 했다.

206) 서승원, 『근현대 일본의 지정학적 상상력-야마가타 아리토모-아베 신조』 (서울: 고려대학교출판문화원, 2019), p. 349 참조.

207) 최희식, 『전후 한일관계 70년-우리는 어떻게 갈등을 극복해왔나?』 (서울: 선인, 2017), p. 278 참조.

208) Seong-hyon Lee, "Where is Washington? The missing mediator between Seoul and Tokyo," *The Washington Quarterly*, vol. 42, no. 1 (2019), pp. 89~110.

이렇듯 중국문제에 집중하는 일본의 안보전략, 한반도 안보에 중점을 둔 한국의 대외전략, 그리고 미국의 안보 부담을 줄이는 느슨한 형태의 안보협력을 추구하는 미국의 정책추진이라는 세 가지 요소가 맞물리면서 한미일 협력이 지체되는 결과를 가져왔다. 또한 중국문제와 북한문제로 인해 한일 양국의 안보전략이 수렴하는 범위가 좁아지고 상호 안보이익을 위한 협력의 가능성을 낮추고 있다.²⁰⁹⁾

그러나 미국 바이든 행정부 출범으로 인한 한일 및 한미일 협력에 대한 가능성이 제기되고 있다. 앞서 언급한 대로 중국문제와 한반도 안보를 둘러싼 한일 안보전략의 비동조화 현상은 지속되고 있지만, 미국의 정책추진 방향의 변화와 그에 따른 협력 의지가 강조되고 있다. 예컨대 바이든 행정부는 출범 초기부터 한미일 회상회의 등을 적극적으로 개최하면서 대북정책 검토에 있어 한미일 협력의 유용성을 평가하고 있다. 미일 외교·국방 장관 회담, 한미 외교·국방 장관 회담, 미일정상회담, 한미 정상회담 등 연이어 열린 양자회담에서 미국이 한미일 협력을 지속해서 언급한 것도 동일한 맥락이다.²¹⁰⁾ 미국이 지속해서 중국과 전략경쟁을 전개하면서 한미동맹

209) Audrye Y. Wong, "Comparing Japanese and South Korean Strategies toward China and the United States: All Politics is Local," *Asian Survey*, vol. 55, no. 6 (2015), pp. 1241~1269.

210) 2021년 4월 미일정상회담 공동선언은 "우리(미일)는 한국과의 3자 협력이 우리의 공동 안보와 번영에 필수적이라는 데 동의했습니다"라고 언급했고, 5월 한미 정상회담 공동선언에는 "우리(한미)는 북한문제를 다루어 나가고, 우리의 공동 안보와 번영을 수호하며, 공동의 가치를 지지하고, 규범에 기반한 질서를 강화하기 위한 한미일 3국 협력의 근본적인 중요성을 강조하였다"라고 강조했다. The White House, "U.S. - Japan Joint Leaders' Statement: 'U.S. - JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA,'" (2021.4.16.) <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>> (검색일: 2021.10.2.); "한미공동성명 '대만' 첫 언급...정부, 중국보다 미국으로 기우나," 『연합뉴스』, 2021.5.22. <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210522041200504?section=search>> (검색일: 2021.10.2.).

및 미일동맹의 역할 및 형태에 관한 문제도 계속 제기될 것이다. 따라서 미중 전략경쟁이라는 구조적 상황하에 어떠한 한미일 협력이 진행될 수 있는지 여부는 향후 한일 양국의 안보전략에도 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

2. 일본의 안보전략 변화와 미일동맹

가. 배경

일본이 안보전략의 새로운 방향성을 고민하게 된 배경에는 크게 세 가지 요인이 작용했다. 첫째, 대미 관계에 대한 지속적인 고민이다. 9.11 테러는 미국의 대외정책을 변화시키는 중요한 국면(critical juncture)이었는데, 비슷한 맥락에서 일본의 안보전략에 변화를 가져오는 전환점이기도 했다.²¹¹⁾ 일본은 테러리즘이라는 초국가 위협에 대응하기 위한 적극적인 참여를 강조했고, 인도적 복구 지원을 명분으로 ‘보통의 동맹국(普通の同盟国)’이 할 수 있는 해외 파병을 실시하는 등 미국과의 긴밀한 협력으로 동맹을 강화했다.²¹²⁾ 2005년 오키나와 주일미군 재편에 관한 협의를 진행되었고, 2006년 미일정상회담에서 ‘세계 속의 미일동맹(世界の中の日米同盟)’을 추구할 수 있도록 상호 건설적인 역할을 지속할 것임을 강조하기도 했다.²¹³⁾

그러나 국내적으로 일본은 자민당에서 민주당으로, 다시 민주당

211) 五百旗頭真, “吉田路線の盛衰,” 『国際問題』, no. 638 (2015), p. 4 참고.

212) 神谷万才, “日本の安全保障政策と日米同盟—冷戦後の展開と今後の課題,” 『日米関係の今後の展開と日本の外交』(日本国際問題研究所, 2011), pp. 123~139.

213) 2006년 5월 미일안보협의위원회를 통해 주일미군 관련 ‘재편 실시를 위한 미일 로드맵(再編実施のための日米のロードマップ)’이 합의되었다.

에서 자민당으로 정권이 교체되는 시기를 겪으면서 대외정책에 있어 여러 단절을 경험했다. 민주당 시기에 요시다 독트린으로 표상되는 대미 중심 외교에 대한 재평가가 이루어지기도 했으며, 미일동맹에서 벗어난 동아시아 공동체를 구축하고자 시도하기도 했다. 2000년대 이후 고이즈미로 대표되는 자민당 시기 대미 의존적 정책 기조를 수정하고 미국과의 대등한 동맹관계를 형성하고자 했다.²¹⁴⁾ 그러나 오키나와 주일미군 문제에 대한 미일 간 갈등을 일으키는 외교 역량의 한계를 드러냈고, 대미 안보정책에서 자율성을 추구하고자 한 실험은 실패로 끝나고 말았다.

둘째, 중국의 부상이다. 2000년대 이후 국제사회에서 중국의 평화굴기(平和崛起)에 대한 논의가 활발하게 이루어지면서 한쪽에서는 중국위협론이, 다른 한쪽에서는 중국기회론이 논쟁적으로 제시되었다. 중국의 국방비가 급격하게 증가하면서 공세적인 대외정책에 대한 우려가 높아졌다. 또한 2010년 GDP 규모로 중국이 일본을 추월하면서, 일본은 1968년 이래 유지해온 경제규모 세계 2위의 자리를 중국에 내어주게 되었다.²¹⁵⁾ 이렇듯 중일 간 종합국력과 경제력에서 경쟁하는 구도가 등장했다.

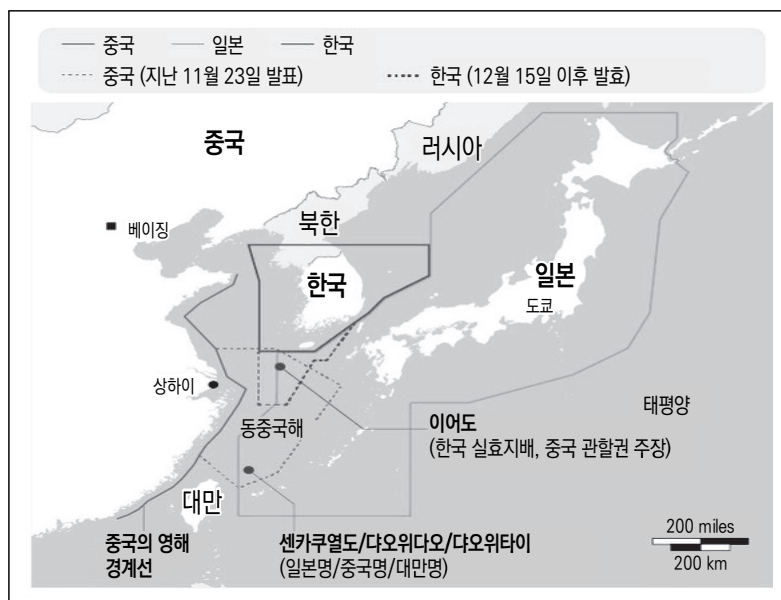
그리고 중일 간 센카쿠 열도를 둘러싼 영토분쟁이 발생하면서 일본은 중국을 실재하는 위협으로 인식하기 시작했다. 2010년 9월 7일 중국어선이 일본 순시선에 충돌한 사건에서 시작된 중일 갈등은 센카쿠 열도의 영유권 문제로 변졌고, 일본에는 중국의 강압 외교에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되었다. 2012년 일본이 센카쿠 열도를 국유화하자 중국은 대일본 무역보복을 시작했고, 동중국해에서의 순

214) 添谷芳秀, 『戦後日本外交史』(東京: 慶應義塾大学出版会, 2019), p. 252 참고.

215) 2010년 중국의 명목GDP는 5조 8,895억 달러, 일본의 명목GDP는 5조 4778억 달러로 약 4000억 달러 정도 차이가 벌어졌다. “中国GDP, 日本抜き世界2位が確定,” 『日本経済新聞』(2011.2.14.).

찰 및 감시 활동을 강력하게 실시했다. 2013년 11월 중국이 동중국해 상공에 ADIZ를 설치하면서 센카쿠를 둘러싼 분쟁은 중일 양국이 상호 적대적인 국가주의를 강화시켰다. 이제 센카쿠 문제는 일본 정치의 지엽적인 이슈에서 벗어나서 센카쿠 열도의 주권을 방어하는 방향으로 결집하게 한 것이다.²¹⁶⁾ 이렇듯 부상하는 중국과의 갈등은 일본의 안보전략의 방향성을 재고하게 하는 중요한 요인이 되었다.

〈그림 V-1〉 한중일 방공식별구역(2013년 12월 기준)



자료: “중국, 한국 방공식별구역 확대에 유감 표명” 『뉴스1』, (2013.12.9) <<https://www.news1.kr/articles/?1443264>> (검색일: 2021.10.2.).

셋째, 북한위협의 지속이다. 2003년 제2차 북핵 위기가 발생한 이후 일본은 6자 회담에 참여하면서 북핵문제 해결에 노력했지만,

216) Sheila A, Smith, *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China* (N.Y.: Columbia UP, 2014). pp. 2~3.

북한의 핵·미사일 능력은 점차 신장되면서 결국 북한위협을 해소할 수 있는 외교적 노력은 결실을 맺지 못했다. 2008년 12월 이후 6자 회담은 중단되었고 2009년 북한은 제2차 핵실험을 실시했다. UN 안전보장이사회에서 결의 1874호가 채택되는 등 북핵문제 해결을 위한 국제사회의 노력이 있었지만, 2012년 4월 북한은 헌법에 ‘핵보유국’이라고 명문화했다. 이러한 일련의 사건들로 인해 일본의 대북 위협 인식은 지속해서 강조되었다. 예를 들어 『2013 방위백서(平成25年防衛白書)』는 “북한에 의한 핵실험은 탄도미사일 능력의 증가와 함께 생각하면 일본의 안전에 중대한 위협이며, 동북아 및 국제사회의 평화와 안정에 현저히 해를 끼치는 것으로 용인해서는 안 된다”라고 지적했다.²¹⁷⁾

게다가 일본은 북일관계에 있어 일본 납치자 문제에 대한 해결을 모색하고 있었다. 2002년 9월 고이즈미 총리의 방북으로 북한이 처음 일본 납치자 문제를 인정하고 이에 대한 해결방안을 포함한 ‘북일 평양선언’이 발표되기도 했다. 그러나 납치자의 일부만 귀국하고, 일본 정부에 의한 현지 조사는 지연되면서 미해결된 상황이 지속되고 있다.

이러한 배경은 일본에 중국의 부상과 북핵위협에 대한 외교적 대응과 함께 국내 정치변동과 국제정치의 세력균형 변화에 동시에 대응하면서 중국의 부상, 북핵위협과 같은 보다 직접적이고 구체적인 도전을 해결할 수 있는 전략적 대응을 요구하게 되었다.²¹⁸⁾

217) 防衛省, 『平成25年版防衛白書』(東京: 防衛省, 2013), p. 3 참조.

218) 사무엘스는 새롭게 형성되는 이념 지형에 기반한 새로운 대전략(*grand strategy*)을 수립할 시기가 되었다고 지적한다. Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia* (Ithaca: Cornell UP, 2007), pp. 13~37.

나. 일본의 안보전략 변화

위에서 언급한 세 가지 요인-미국과의 관계, 중국의 부상, 북한의 위협-이 복합적으로 영향을 미치면서 일본의 안보전략은 변화했다. 그리고 그러한 변화는 아베 정부가 전후 처음으로 발표한 최상위 국가전략서인 ‘국가안보전략서(国家安全保障戦略, National Security Strategy)’와 그에 따른 국방전략을 제시하는 ‘방위계획 대강(防衛計画の大綱, National Defense Guidelines)’에 반영되었다.²¹⁹⁾ 전자의 경우 단기간 내 해결이 어려운 북한문제를 고민하면서 중국의 부상과 상대적으로 영향력이 줄어드는 미국의 관여에 어떠한 형태로 대응할 수 있을지에 대한 일본의 전략적 고민을 담고 있었다.²²⁰⁾

아베 정부는 2013년 12월 설치된 국가안보회의(国家安全保障會議)를 통해 국가안보전략서를 발표하고, 2014년 1월 국가안보국(国家安全保障局)을 설치해 전략서에 기반해 종합적으로 정책을 기획하고 실행할 수 있도록 총리관저에 권력을 집중시켰다.²²¹⁾

국가안보전략서의 특이점은 일본의 국가 정체성을 세 가지의 복합적인 형태로 제시했다는 데 있다. 첫째, 강한 경제력과 높은 기술력에 바탕을 둔 경제대국으로서의 일본이다. 둘째, ‘열리고 안정된 해양’을 유지하는 해양국가로서의 일본이다. 셋째, 전수방위의 원칙을 지키고 군사대국이 되지 않으며 비핵 3원칙을 견지하는 평화국가로서의 일본이다.

219) 国家安全保障會議, “国家安全保障戦略について,” 2013.12.17., <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>> (접속일: 2021.10.5.).

220) 스텝키 요시카즈는 아베 총리의 첫 번째 임기와 다르게 두 번째 임기는 외교안보 분야에서 실용주의 노선을 채택했다고 평가한다.鈴木美勝, 『日本の戦略外交』(東京: ちくま新書, 2017), pp. 174~175 참조.

221) 초대 국가안보국장은 야치 소타로(谷内正太郎) 전 외무차관, 국가안보국 차장은 가네하라 노부가쓰(兼原信克) 전 외무성 국제법국장과 다카미자와 노부시게(高見澤將林) 전 방위성 방위연구소장이 맡았다.

이러한 세 가지 국가정체성의 실현을 기본이념으로 국가안보의 첫 번째 목표는 일본의 평화와 안전을 유지하고 존립에 필요한 역지력을 강화하고 직접적인 위협이 미치는 것을 방지하며 억지에 실패할 경우 피해를 최소화하는 것이다. 두 번째 목표는 미일동맹 강화와 역내외 파트너십 및 협력 강화를 통해 아시아태평양 지역의 안보 환경을 개선하는 것이다. 세 번째 목표는 보편적 가치와 규칙에 기반을 둔 국제질서 강화, 분쟁 해결에 주도적 참여 등 글로벌 거버넌스를 위한 일본의 기여를 향상하겠다는 것이다. 정리하면 일본은 독자적 방위력을 향상하고, 미일동맹 및 다자협력을 강화하며, 자유주의 국제질서 유지를 위한 일본의 국제적 기여를 높일겠다는 것이다.

(1) 평화안전법제

일본은 2015년 5월 12일 「일본 및 국제사회의 평화 및 안전 확보를 위한 자위대법의 일부를 개정하는 법률안」과 「국제평화 공동대처 사태에서 일본이 실시하는 외국군대 등에 대한 협력지원활동에 관한 법률안」 등 두 가지 법안을 제정했다. 아베 총리는 2007년 민간전문가들로 구성된 ‘안전보장의 법적 기반 재구축에 관한 간담회’를 통해 집단적 자위권 행사 용인 등을 검토했지만 구체적인 정책으로 실현하지는 않았다. 2013년 아베 총리는 이전의 간담회를 부활시키고 집단적 자위적 행사 용인, 해외파병, PKO, 재외국민보호 등 국가안보 현안을 재검토하도록 했다.²²²⁾

2014년 5월 간담회의 보고서가 총리에게 제출되고, 국무회의를 통해 안보법제 정비를 위한 기본방침이 논의되었다. 즉, 물리적 공격이 일어나지 않는 수준에서의 도발 등을 포함한 저강도 분쟁이 일

222) 야나이 순지(柳井俊二) 전 외무사무차관이 간담회 좌장을, 기타오카 신이치(北岡伸一) 국제대학학장이 좌장 대리를 맡았다.

어날 경우 어떠한 대응이 가능한 것인지, 현재의 자위대법으로 대응이 가능한 것인지, 헌법 9조에 저촉되지 않는 자위적 조치가 가능한 것인지 등 자위대의 무력 사용 가능성에 대한 논의가 진행되었고, 이를 위한 국내법의 정비가 추진되어야 한다는 의견이 수렴되었다. 이에 국가안보국 내에 법률작성팀이 구성되었고, 방위성은 방위장관을 위원장으로 하는 안보법제정비검토위원회를 설치했다.

〈표 V-2〉 평화안전법제 정비법

구분	법안		비고
평화안전법제 정비법	자위대법	존립위기사태, 화색지대 대응 규정, 무기사용 기준 완화	일부 개정
	국제평화협력법	정전감시 등의 활동 가능, PKO 이외의 인도적 지원 활동 가능	
	중요영향사태 안전확보법	주변사태법에서 개정, 지리적 제약 없이 행동 가능	
	선박검사활동법	중요영향사태 시 일본 이외의 지역에서도 선박검사 가능	
	무력공격사태대처법	존립위기 사태의 경우 집단적 자위권 행사 가능	
	미군 등 행동 관련 조치법	존립위기사태, 무력공격사태 등에 있어 미군 이외 지원 가능	
	특정공공시설이용법	무력공격사태 시 항만, 비행장 등 미군 이외 이용 가능	
	해상수송규제법	존립위기사태 시 외국에 무기 등 해상운송 가능	
	포로취급법	포로 대상에 존립위기사태를 추가	
	국가안전보장회의설치법	존립위기사태, 중요영향사태 등을 결정하는 심의 기능 추가	
국제평화지원법	해외에서 다국적군 등 후방지원	신설	

자료: 공개자료를 바탕으로 저자 작성.

이후 평화안전법제는 국가안보국 주도의 정책결정으로 진행되었다.²²³⁾ 자민당과 공명당으로 구성된 여당협의회를 통해 구체적인 법안을 승인했고, 2014년 5월 15일 아베 정부는 국무회의를 통과한 평화안전법제 관련 법안을 국회에 제출, 9월 19일 성립했다. <표 V-2>와 같이 평화안전법제 정비법은 기존 법안의 일부 개정 등을 포함하는 것으로 「자위대법」, 「국제평화협력법」, 「주변사태안전확보법」, 「선박검사활동법」, 「사태대처법」 등을 개정했다.

예를 들어 「자위대법」은 회색지대 사태를 염두에 두고 평시에도 미군 함정 방호를 가능하도록 했으며, 「중요영향사태법」은 일본 주변을 벗어난 지역에서 타국 군에 대한 후방지원을 가능하도록 했다.²²⁴⁾ 「사태대처법」은 일본에 대한 무력공격뿐만 아니라 ‘일본과 밀접한 관련이 있는 타국에 대한 무력공격’이 발생할 경우 일본의 존립이 위협을 받는다면 집단적 자위권을 명목으로 자위대가 방위를 위해 동원될 수 있음을 규정했다.

평화안전법제는 회색지대 사태와 같은 저강도 분쟁 발생 시 일본의 안보를 강화하기 위한 조치를 포함하고 있는데 이는 중국에 의한 공세적 행동에 대한 대응방안이라고 볼 수 있다.²²⁵⁾ 일본은 중국과 센카쿠 열도를 포함한 동중국해에서의 군사적 대립을 반복이 중장기적으로 지속될 수 있기 때문에 일본은 독자적 방위력을 증강하기 위해서라도 법적 기반을 정비해둘 필요가 있었다. 그리고 국제평화

223) 信田智人, 『政權交代と戦後日本外交』(東京: 千倉書房, 2018), p. 228 참조.

224) 중요영향사태는 주변사태를 대체하는 것으로 중요영향이라는 것은 ‘일본의 평화 및 안전에 중요한 영향’을 미치는 사태이며, 지리적 범주에 따른 개념이 아니다. 그리고 후방지원의 대상이 기존에는 미군만을 포함했다면, 개정된 법안에서는 외국 군 및 그에 유사한 조직(예를 들어 해안경비대 등)이 UN현장의 목적 달성을 위한 활동을 하는 경우에 후방지원이 가능하도록 확대했다. 따라서 자위대의 호주군에 대한 후방지원도 조건에 따라서는 가능하게 되었다.

225) 防衛研究所, “日本—安全保障戦略のアップグレード—,” 『東アジア戦略概観 2016』(東京: 防衛研究所, 2016), pp. 284~309.

활동에서 자위대가 실제적으로 활동할 수 있도록 무기사용제한 등의 조건을 완화하고, 재외국민 보호활동 등의 임무도 수행할 수 있도록 법적 기반을 갖추면서 글로벌 거버넌스에서의 일본의 군사적 기여를 강조하게 되었다.

(2) 자유롭고 열린 인도-태평양 전략

아베 정부는 경제대국과 해양국가로서의 국가 정체성을 강조하면서 인도양과 태평양을 연계하는 해양 공간에서 일본의 역할을 적극적으로 모색하는 전략외교를 강조했다. 인도-태평양은 지리적으로 아시아태평양이나 확대된 아시아의 개념을 모두 포괄하는 범위에 적용이 되는 인위적인 개념으로 아베 총리의 2013년 ‘일본이 돌아왔다(Japan is Back)’ 연설에서 공식적으로 언급되었다.²²⁶⁾ 냉전기 일본은 경무장, 경제 우선의 대외전략에 치중하는 요시다 독트린을 유지해왔다. 그러나 2000년대 이후 일본 국내정치는 크게 변화하게 되고, 역사, 영토, 애국심 등에 호소하는 정체성의 정치가 강화되었다. 그 과정에서 국제사회의 외교안보 현안에 관여를 자제하면서, 대미의존적 안보정책을 강조하는 요시다 독트린에 대한 재검토가 이루어졌다.

그 배경에는 요시다 독트린이 어느 정도의 위신을 제공했지만 자율성(autonomy)은 제공하지 못했고, 그러한 불균형이 일본의 국가 정체성에 새로운 논쟁을 불러일으켰다는 주장이 존재하기도 한다.²²⁷⁾ 아베 총리는 첫 번째 내각 취임 당시 일본 국민이 자신감과 자긍심을 가질 수 있는 국가를 만들기 위한 ‘주장하는 외교’ 혹은 ‘가

226) Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan is Back by Shinzo Abe, Prime Minister of Japan,” *CSIS* (February 22, 2013).

227) Samuels Richard, *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia* (Ithaca: Cornell UP, 2007), p. 37 참조.

치관 외교'가 중요하다고 보았다.²²⁸⁾ 이후 두 번째 내각 취임 직전 아베 총리는 '아시아 민주주의 안보 다이아몬드(Asia's Democratic Security Diamond)' 구상을 제시하고, 전략외교를 시작하는 새로운 틀을 제시했다.²²⁹⁾ 이러한 구상에서 아베 총리는 일본을 중심으로 미국, 호주, 인도를 연계하는 협력 가능성을 모색했으며, 이후 QUAD로 발전해가는 기반으로 작용한다.

이러한 전략외교에 대한 평가는 크게 두 가지로 나누어진다. 한편에서는 요시다 독트린에 대한 부분적인 변용을 통한 일본의 국익 실현을 중요하게 보는 실용주의적 현실주의를 강조한다. 다른 한편에서는 전략적 관점에서 강한 일본을 재확립할 수 있도록 요시다 독트린을 대체하는 새로운 전환점을 모색한 결과로 평가한다.²³⁰⁾ 이러한 양 갈래의 평가 속에서 공통되는 점은 일본이 안보전략 차원에서 요시다 독트린과 같은 '경무장'과 '대미 중시'를 일방적으로 지속하지는 않을 것이라는 점이 확실해졌다는 데 있다.

다. 미일동맹에의 영향

중국의 종합국력이 높아지면서 미일 간 전략적 협력은 중국에 집중하게 되기 시작했다. 중국은 미국의 상대적 약화를 의식하면서 외교적으로도 군사적으로도 강압적인 행보를 지속했다. 그리고 그러

228) 安倍晋三, 『美しい国へ』(東京: 文芸春秋, 2006)의 논의 참조.

229) Abe Shinzo, "Asia's Democratic Security Diamond," *Project Syndicate* (December 27, 2012).

230) 전자는 Adam P. Liff, Green and Hornung, "Japan's Defense Policy: Abe the Evolutionary," (2014), pp. 79~99 논의 참고. 후자는 Christopher Hughes, *Japan's Foreign and Security Policy Under the Abe Doctrine* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2015)와 H.D.P. Envall, "The Abe Doctrine: Japan's new regional realism," *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 20 (January 2020), pp. 31~59 참조.

한 중국의 공세는 센카쿠 열도를 둘러싸고 일본과의 갈등으로 이어졌으며, 중일 간 군사적 긴장은 지역 내 영향력 경쟁을 시작한 미중 관계에도 영향을 미치기 시작했다.

미국은 2000년대 후반부터 남중국해에 있어 중국의 일방적인 영향력 확대를 경계하기 시작했지만, 중국은 신장이나 티베트와 마찬가지로 남중국해 지역이 중국의 핵심 이익이라고 언급하면서 미국의 해당 지역에 대한 접근을 거부하는(anti-access) 군사전략을 발전시키기 시작했다. 미국은 아태지역으로 핵심축을 이동시키는 전략(pivot to Asia)을 전개하면서 동맹국과의 협력을 강화하고자 했다. 중국은 미국과 강대국 간 상호 이익을 존중하는 신형대국관계(a new type of great power relations)를 정립해서 중국 나름의 영향력을 기정사실화하고자 했다.

이러한 배경에서 일본은 중국의 공세적 행동에 대응하기 위한 미국과의 협력이 필요했고, 미국은 아태지역에서의 영향력을 유지하면서 중국을 견제하기 위한 동맹 협력의 핵심으로 일본의 전략적 가치를 평가했다. 이러한 맥락에서 중국은 미일 양국이 지역 안정과 평화의 주춧돌로 동맹관계를 규정하는 데 지속해서 우려를 표명했고, 미국 주도의 동맹 질서에 대한 비판을 강화해 나갔다.²³¹⁾

일본은 국가안보전략서를 통해 “미일동맹이 국가안보의 기축이며, 미국에 있어 지역 동맹 네트워크의 핵심적인 요소로서 일본이 아태전략의 기반이 되어왔다”라고 언급하는 등 미일동맹이 광범위한 분야에서 협력을 강화하는 한편, 일본에 안정적으로 미군의 주둔을 지속하는 것이 중요하다는 입장을 강조했다.²³²⁾

231) Adam P. Liff, “China and the US Alliance System,” *The China Quarterly*, vol. 233 (March 2018), p. 114.

232) 민주당 정부 시기 주일미군 재편 문제로 미일관계의 균열이 발생했지만, 아베 정부가 출범하면서 일본은 미국과의 관계 복원을 우선하는 정책을 추진했다. 그중 하

2013년 5월 미일 안보협력위원회(安全保障協力委員會, 이하 2+2 회의)는 방위협력지침 개정 논의를 시작하겠다고 발표했고, 2015년 4월 2+2회의를 통해 미일 양국은 공동성명을 통해 방위협력지침의 개정을 발표했다. 방위협력지침의 목적은 △ 원활하고, 강력하며, 유연하고, 효과적인 미일 연합 대응을 가능하게 하며, △ 미일 양국의 국가안보전략을 상호 강화시키고, △ 정부 일체가 되어 동맹으로서 역할하며, △ 지역 및 다른 파트너국가, 국제기구와 협력을 강화하며, △ 글로벌한 성격의 미일동맹으로 발전시켜나가는 데 있었다 (표 V-3 참조).

〈표 V-3〉 2015 방위협력지침의 주요 내용

대상	구분	협력 범위
일본의 평화와 안전	평시 (회색지대 사태 포함)	자위대의 미 군함 방호 가능 방위당국 간 협의기관 상설화
	중요영향사태	후방지원 범위, 내용의 제약을 식제
	존립위기사태	집단적 자위권에 따라 소해작전, 탄도미사일 방어, 선박 방호, 선박의 정선 및 검사 등에서 협력 가능
	무력공격사태	도서 방위에 대한 연합작전 가능
국제사회의 평화와 안전	글로벌 미일동맹	국제분쟁에서 후방 지원 및 인도적 지원 가능 평시 해양안보협력 추진

자료: 방위백서 등을 참고로 저자 작성.

개정된 방위협력지침은 중국에 의한 센카쿠 열도 영해 침입, 동중국해부터 서태평양으로 중국의 해양진출 등을 염두에 두고 회색지대 사태에 적절하게 대응할 수 있는 조치 등을 포함했다. 또한, 평시부터 긴급사태가 발생할 때까지 양국 간 긴밀한 협의와 정책 조정이

나가 환태평양경제동반자협정(TPP)에 참여했다. 일본의 TPP 참여는 미일동맹 관계가 안보를 넘어 정치, 경제, 문화 등 중층적인 관계로 진화하는 계기가 되었다.

가능하도록 ‘동맹조정 메커니즘(Alliance Coordination Mechanism)’을 마련했다. 방위협력지침은 아베 시기 마련된 평화안전법제를 반영하여 존립위기상태와 중요영향사태에서 자위대가 주도적으로 역할을 하고 미군이 이를 지원하는 군사협력을 가능하도록 했다. 이처럼 아베 시기 일본은 미일동맹 강화와 대중전략 동조화에 박차를 가하면서 일본의 안보역할을 확대하고자 했다.²³³⁾ 그리고 이렇게 미일 간 안보가 복잡하게 얽히면서 서로 군사 개입을 피하기 어렵게 만들었다. 일본이 다른 지역에서 미군의 작전에 개입할 개연성을 높이는 한편, 미국은 센카쿠 분쟁에서 일본 지원을 명목으로 중국과의 무력 충돌에 휘말릴 가능성이 높아진 것이다.

또한, 일본은 미일 안보협력을 기축으로 QUAD 협력을 확장해나갔다. 호주, 인도와 각각 안보협력의 수준을 높이면서 양자 협력을 강화해나가는 한편, 호주, 인도와의 양자 및 소다자 군사협력도 지속해서 추진해나갔다. 일본은 미국과 인도와의 양자 해상훈련이었던 말라바르(Malabar) 해상훈련에 옵서버로 참여했다가 2015년 이후 정규 참여를 확정하면서, 미일인 삼자 해상훈련으로 발전시켰다. 미국과 호주 간 양자 훈련이었던 탈리스만 세이버(Talisman Sabre)에도 지속적으로 참여하면서 미일호 삼자 연합훈련으로 발전시켰다. 그리고 2020년 11월에는 미일인호 4자 해상훈련으로 처음 말라바르 해상훈련이 실시되는 등 QUAD를 기반으로 하는 군사훈련을 점차 확장시키고 있다.

이러한 양자 및 다자 군사훈련은 명시적으로는 인도-태평양 지역의 안보환경을 안정시킬 수 있는 방어적 성격의 훈련이라고는 하나 실제적으로는 중국의 군사적 영향력을 상쇄시키기 위한 서태평양

233) 남창희, “일본의 해석개헌, 위협인가 자산인가?,” 『국제정치논총』, 54집 1호 (2014), pp. 297~329; 김성철, 『미일동맹의 강화와 미일방위협력지침의 개정』 (성남: 세종연구소, 2015), pp. 69~70.

혹은 인도양에서의 훈련이기도 하다. 이러한 점에서 일본의 안보전략의 변화는 국방 및 군사정책에 반영되면서, 다자틀을 통한 중국 견제의 방향은 유지하고 있다고 보인다.

3. 한국의 안보전략 변화와 한미동맹

가. 배경

한국이 안보전략의 방향성을 고민하게 된 배경은 크게 세 가지 요인이 작용했다. 첫째, 북한문제이다. 탈냉전 이후 두 차례의 북핵 위기와 반복되어 온 북한의 도발로 인해 한반도의 군사적 긴장은 지속되어 왔다. 북한은 2006년 10월 처음 핵실험을 실시한 이후, 2017년 9월까지 총 6차례 핵실험을 실시했다.²³⁴⁾ 6자회담과 같은 다자 기구를 통한 설득이나 핵실험과 미사일 발사 때마다 갱신되는 UN의 대북제재에도 북한은 지속해서 핵능력을 강화해왔다. 그리고 6번의 핵실험 이후 2017년 11월 ICBM 화성-15호를 발사한 북한은 국가 핵무력 완성을 선언하고 미국 본토까지 타격이 가능하다는 위협이 현실이라는 점을 강조했다. 북한이 핵무기를 자발적으로 포기할 수 있도록 협상을 유도할 가능성이 낮아진 상황에서 문재인 정부는 북핵문제에 대한 근본적인 해결책이 모색되어야 한다고 보았다.

둘째, 대미 관계의 방향성이다. 노무현 정부 이후 한국의 안보전략은 자주국방과 동맹 사이에서의 고민 속에서 결정되어왔다.²³⁵⁾

234) 북한은 2006년 10월, 2009년 5월, 2013년 2월, 2016년 1월, 2016년 9월, 2017년 9월 총 6차례 핵실험을 실시했고, 4차 및 6차 핵실험은 수소탄이었다고 발표했다.

235) 이소연·황지환, “국가안보전략과 전시작전통제권 전환 정책 변화,” 『국가전략』, vol. 27, no. 1 (2021), pp. 129~155.

한미 연합사령관에 전시작전통제권이 귀속되어 있다는 점은 한국이 국방정책의 자율적 결정을 제약하는 요인으로 여겨졌다. 한편, 한미 동맹이라는 통합전력을 통해 한반도의 안보를 담보하고 전쟁을 억제해왔다는 점에서 동맹의 중요성은 지속적으로 강조되어왔다. 그렇기 때문에 전작권의 전환이 동맹의 약화로 이어지는 것은 아닌지라는 우려가 제기되기도 했다.

이처럼 전작권 전환은 국내적으로 논쟁적인 과제이기는 했지만, 2000년대 이후 지속해서 미국과 협상을 벌이고 있으며, 문재인 정부는 임기 내 전작권 전환을 달성하는 한편, 한미동맹의 약화로 이어지지 않도록 미국과의 안보협력을 유지하겠다고 목표를 제시했다. 따라서 전작권 전환 이후 한국이 주도적인 역할이 가능하도록 군사력을 건설하는 국방정책이 요구되는 한편, 주한미군의 역할을 재설정하고 미국과의 안보협력을 강화하는 안보전략이 필요했다.

셋째, 주변국과의 관계이다. 한국은 중국과는 사드 사태를 경험했으며, 일본과는 과거사 문제로 인한 갈등이 증폭되고 있는 상황이었다. 중국은 주한미군 내에 미사일 전력을 배치하는 사안을 두고 한국을 압박했다. 2016년 1월 박근혜 대통령이 안보 및 국익에 따라 사드 배치를 검토한다고 발언한 후 2월 북한의 장거리 탄도미사일 발사가 있었고, 이에 대한 대응으로 한미 양국이 사드 배치를 공식적으로 협의하겠다는 결정을 발표했다. 이후 중국이 외교부를 통해 결연한 반대 등의 불만을 표시했고, 시진핑 주석은 미중 정상회담에서까지 “사드의 한국 배치를 단호히 반대한다”라는 의견을 제시했다. 그러나 7월 사드 배치가 공식 발표되면서 중국의 대한(對韓) 경제보복 조치가 시행되는 등 한중 갈등이 표면화되었다.²³⁶⁾ 문재인

236) 사드 경제보복으로 인해 한국은 수출 및 관광분야를 포함해서 2017년에 8조 5000

대통령 취임 이후 사드 갈등은 완전히 봉합되지 못한 채 중국과 관계 개선이 모색되고 있는 상황이다.

일본과는 2015년 한일 위안부 합의에 대한 재검토, 한국 대법원의 강제동원 피해자 승소 판결 등으로 인해 정부 당국 간 갈등이 깊어지고 있다. 일본은 외교청서와 같은 공식문서에서 한국에 대한 언급을 줄이거나, 인도-태평양 전략과 같은 지역협력의 틀에서 한국을 배제하는 기조를 이어나가고 있으며, 한국은 과거사 문제에 대한 일본의 반성이 선행되지 않는 상황에서 한일 간 신뢰를 높일 수 없다는 입장을 고수하면서 상호 전략적으로 방치하는 상태가 지속되고 있다.

이러한 배경은 한국이 한반도 안보를 담보하기 위해 북한과의 관계를 개선하고, 전략권 전환 등 미국과의 현안을 해결하는 한편, 일본, 중국 등 주변국과의 외교적 갈등을 해소할 수 있는 안보전략의 방향성을 고민하도록 하는 동인이 되었다.

나. 한국의 안보전략 변화

위에서 언급한 세 가지 요인-북한문제, 대미 관계의 방향성, 주변국과의 관계-이 복합적으로 영향을 미치면서 한국의 안보전략은 변화했다. 그러한 변화는 문재인 정부가 발간한 국가안보전략(National Security Strategy)에 반영되었다. 국가안보전략의 서문에 나타난 것처럼 문재인 정부의 국가안보 목표는 △ 북한 핵문제의 해결과 한반도 평화, △ 한미동맹과 책임국방의 균형, △ 실용외교를 통한 외교의 지평 확대라는 세 가지 방향으로 설정되었다.²³⁷⁾

억 원 정도의 손실이 발생할 것이라는 분석이 나오기도 하는 등 중국의 경제보복 조치는 한국 경제에 적지 않은 영향을 미칠 것이 명백했다. “사드보복 피해 한국 8조 5천억, 중국 1조 1천억원 달할 듯,” 『연합뉴스』, 2017.5.3., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170502160700002>> (검색일: 2021.10.2.).

그중에서도 북한 핵문제는 우리 안보에 당면한 가장 큰 도전이며, 한반도 평화는 안보정책 전반을 아우르는 최우선적인 전략기조라고 강조하고 있다. 이를 통해 한반도에서 전쟁의 재발을 억제하고 평화의 제도화를 추진한다는 것이다.²³⁷⁾ 또한 균형 있는 협력외교를 통해서 북한 핵문제의 평화적 해결이 가능한 여건을 조성한다는 데 강조점을 두고 있다. 미, 중, 일, 러 등 주변 4국과 협력을 강화하는 한편 외교 지평을 확장할 수 있도록 아세안, 유럽, 중동, 아프리카와의 협력을 발전시켜 나간다는 입장이다.

이러한 안보전략의 실현을 위해서는 강력한 안보태세 구축이 필요하다. 이를 위해 핵심적인 군사력 건설을 추진하고, 전작권 전환으로 한국군 주도, 미군 지원의 새로운 연합방위체제를 구축하고, 첨단화된 군대를 발전시켜나가기 위한 국방정책을 추진하고자 한다.

(1) 한반도 평화프로세스

한국은 2017년 말부터 2018년 초까지의 일련의 사건을 겪으면서 한반도 평화프로세스를 추진하겠다는 점을 밝혔다. 미국의 트럼프 행정부 등장 이후 북한의 도발은 지속되었고, 2017년 9월 북한 핵실험 및 ICBM 시험발사 이후 북미 간 군사적 긴장은 최고조가 되었다. 그러나 한반도에서 전쟁의 재발을 방지하고 평화의 제도화를 실천하겠다는 문재인 정부의 외교적 노력으로 2018년 평창동계올림픽에 북한 선수단이 참가하게 되었다. 그리고 2018년 4월 판문점에서 문재인 대통령과 김정은 국무위원장 간의 남북정상회담이 개최되었

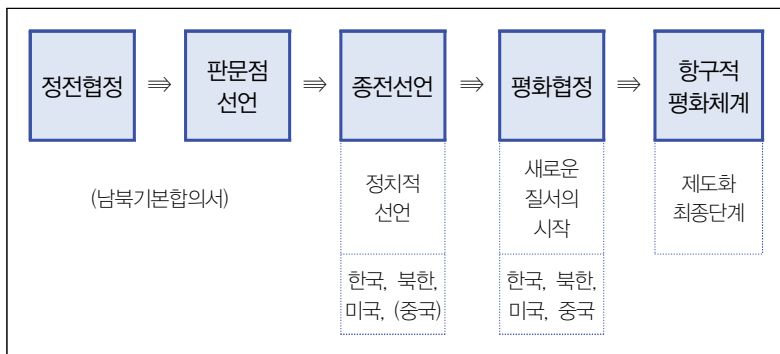
237) 국가안보실, 『문재인 정부의 국가안보전략』 (서울: 국가안보실, 2018), p. 21.

238) 문재인 대통령은 2017년 7월 독일 쾰른 재단 초청 연설에 한반도 평화에 대한 정책기조 및 방향을 공식적으로 제시되었고, 종전선언과 평화협정 체결을 통해 평화의 제도화를 실현하겠다는 목표를 강조했다.

다. 이러한 일련의 과정은 한국에 있어 남북 간 적대적 긴장을 완화하고 북한의 비핵화를 추진하며 이를 통해 한반도에 항구적인 평화를 정착시키고자 하는 정책적 방향을 주도하도록 했다.

한반도 평화프로세스는 △ 북핵문제 해결 및 평화적 평화 정착, △ 지속 가능한 남북관계 발전, △ 한반도 신경제공동체 구현이라는 세 가지 목표를 실현하기 위한 구상이었다. 이러한 목표 실현을 위해 첫째, 북한문제에 압박과 관여를 병행하면서 단계적으로 풀어나가고자 하는 단계적 포괄적 접근을 추진하며, 둘째, 남북관계와 북핵문제 해결을 동시에 풀어나가고자 하며, 셋째, 남북 합의를 법제화는 등 제도화를 통해서 정책의 지속가능성을 확보하고, 넷째, 남북 구성원이 공감 가능한 호혜적 협력을 통해 평화적 통일기반을 조성하겠다는 전략을 제시했다.

<그림 V-2> 한반도 평화프로세스 구상



자료: 저자 작성.

한반도 평화프로세스는 2018년 4월, 5월, 9월 세 차례 정상회담에 의해 추동력을 얻었고, 전쟁이 재발하지 않는 한반도를 유지하기 위한 군사분야 합의를 채택했다. 합의서는 남북 간 군사적 긴장 완화를 추진하면서, 신뢰구축 조치를 발전시켜나가기 위해 상호 적대적 행위를 중단한다는 내용을 담았다. 그리고 비무장지대 내 감시 초소(Guard Post: GP) 10개를 시범 철거했으며, 남북 비례성 원칙에 기반해서 추가적인 GP 철거를 통해 비무장지대를 평화지대로 전환시키고자 했다.

그러나 한반도 평화프로세스에는 적어도 두 가지 한계점이 있었다. 첫째, 북미관계와 독립적으로 남북관계 개선만 선행되지 못한다는 점이었다. 남북관계와 북미관계는 맞물리면서 개선될 수 있었으며 2018년 4월 남북정상회담이 2018년 6월 북미정상회담으로 연결되고, 2018년 9월 남북정상회담이 2019년 2월 북미정상회담으로 연결되었던 것이 그 사례이다. 따라서 북미관계가 교착되면 남북관계에도 영향을 미칠 수밖에 없었다. 그러한 한계를 극복할 수 있는 방안은 마련되지 못한 채 현재 남북관계 및 북미관계는 교착상태에 와 있다고 볼 수 있다.

둘째, 제도화의 대상이 되는 국가는 미국과 중국뿐이었다. 앞에 〈그림 V-2〉에서 알 수 있듯이 한국 정부는 한반도 평화프로세스를 단계적 제도화를 통해 완성하고자 했다. 그 과정에서 이해당사자는 한국, 북한, 미국이 중심이 되었고, 경우에 따라 중국이 포함되었다. 그리고 평화협정의 경우 남북미중 4개국에 의한 협의를 강조했던 만큼 그 외의 국가들은 한반도 평화프로세스의 옵서버로 남겨두는 구조를 형성했다.

(2) 신남방정책

한국은 전통적으로 주변 4강 외교를 중심으로 대외전략을 추구해 왔다. 문재인 정부는 그러한 방향성을 수정해서 아세안 국가와의 협력을 강화하는 신남방정책을 통해 한반도 평화프로세스를 추진하겠다는 기초를 세웠다. 아세안 국가들은 북한과 외교관계를 맺고 있으며, 아세안 주도의 지역협의체에 북한이 참여하는 만큼 안보전략 차원에서 아세안의 중요성이 부각되었던 것이다. 특히, 북한 핵문제 대응과 공조에 있어 아세안을 활용하고자 했다.

신남방정책은 사람, 상생, 평화라는 세 가지 요소로 구성된 공동체의 구축을 목표로, 한반도 비핵화 및 항구적 평화체제 구축 과정에 신남방지역의 지지를 확고히 하고자 했다. 북한을 설득하고 국제사회로 이끌기 위해 평양 현지에 공관을 두고 당 대 당 관계를 유지하는 베트남이나 라오스 등과의 긴밀한 관계를 구축하는 등의 외교적 노력을 강조했다.

게다가 아세안은 동남아시아 비핵지대(Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone: SEANWFZ)를 창설하는 등 핵비확산 규범을 강조하고 있는 지역연합인 만큼 북한 비핵화를 위한 협력을 추동할 수 있는 가능성이 있다고 본 것이다. 이러한 점에서 문재인 정부는 신남방정책을 전략적으로 활용해서 대북정책 추진에 조력자가 되어 줄 수 있는 잠재성에 주목했던 것이다.²³⁹⁾

239) 정성윤·김주리·장철운 외, 『한반도 비핵평화 프로세스 추진전략과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2020), p. 304.

〈그림 V-3〉 신남방정책



출처: 신남방정책 특별위원회, <<http://www.nsp.go.kr/kor/main/main.do>> (검색일: 2021.10.2).

문제는 신남방정책이 〈그림 V-3〉에서와 같이 한반도 신경제지도를 중심으로 북쪽으로는 유라시아 지역과의 경제협력을 모색하는 신북방정책과 연결되어 있고, 남쪽으로는 아세안과 인도를 아우르는 신남방정책과 연결되면서 그 외의 국가들을 배제하는 구상과 같이 인식될 개연성을 배제하지는 않았다는 데 있다. 특히, 한반도 평화프로세스와 신남방정책을 연계해서 본다면 전자는 북한, 미국, 중국을 포함하고 후자는 아세안과 인도를 포함했다. 따라서 어느 쪽에도 속하지 못한 일본의 존재는 전략적으로 방치되었다고 볼 수 있다.

게다가 신남방정책이 우리의 대북정책 추진에 있어 나름의 외교적 레버리지로 활용을 하고자 했지만, 현실적으로 아세안이나 인도를 어떻게 한반도 평화프로세스에 참여시킬 수 있는지에 대한 구체적인 사고가 부족해 보인다. 아세안의 경우 북한의 대북제재 회피를 위한 수단을 제공해줄 수도 있다는 점에는 주의할 필요가 있다.²⁴⁰⁾

그리고 미, 중, 일, 러 등 주변 4강이 오히려 한반도 안보에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점에서 아세안과 인도와의 관계를 주변 4강 수준으로 격상시키겠다는 목적을 추구하는 게 시의적절한지에 대한 재평가가 요구될 수도 있다.

다. 한미동맹에의 영향

북한의 군사적 도발이 지속되고, 핵능력이 고도화되는 안보환경의 악화는 한국 정부로 하여금 북한문제 해결을 안보전략의 최우선 순위로 둘 수밖에 없는 조건을 제공했다. 북한이 핵 및 탄도미사일 개발 중지를 요구하는 UN 안보리의 결의를 이행하지 않는 상황에서는 국제사회의 대북 경제 제재도 지속될 수밖에 없었다. 한국 정부에는 이러한 악순환의 고리를 끊어내는 조치를 취하는 게 우선이 되었으며, 한미관계에 있어서도 그러한 북한문제 해결을 핵심적인 협의 어젠다로 설정하고자 했다.

미국은 북한이 여섯 차례의 핵실험 끝에 국가핵무력 완성을 선언하고, 핵무기 보유를 기정사실화하는 태도에 단호하게 대응하겠다는 자세를 보였다. 오바마 행정부의 경우 전략적 인내라고 알려진 대북정책을 취했다면, 트럼프 행정부는 ‘화염과 분노’로 대변되는 최대압박의 대북정책을 시사했다. 이러한 군사적 긴장 상황에서 한국은 특사외교, 중재외교 등을 통해 미국과 북한이 비핵화를 논의할 수 있는 기회를 만들었고, 한미동맹은 그러한 안보상황 변화를 반영해서 전개되었다.

2018년 6월 싱가포르에서 열린 트럼프 대통령과 김정은 국무위원장 간 정상회담에서 북한 핵문제의 평화적 해결에 대한 논의가 이루어

240) 베트남해역에서 북한 선박의 불법 환적이 발생하는 등 대북제재 시스템의 약한 고리가 될 개연성도 낮지 않다.

어졌고, 싱가포르 공동성명이 발표되었다. 트럼프 대통령은 싱가포르 정상회담 직후 이루어진 기자회견에서 전략자산 전개를 포함하는 한미연합훈련의 중단에 대해 언급했고, 이후 한미 양국은 동맹 차원에서 북한 핵문제의 해결과 비핵화 협상 진행을 위해 연합연습을 잠정적으로 중단한다는 데 의견을 같이했다.²⁴¹⁾

한미동맹의 주요 연합훈련은 3월에 실시하는 키리졸브(Key Resolve: KR) 연습, 4월에 실시하는 독수리(Foal Eagle: FE) 훈련 그리고 8월에 실시하는 을지 프리덤 가디언(Ulchi-Freedom Guardian: UFG) 연습이 있다. 그 외에도 공군 주도의 비질런트 에이스(Vigilant Ace: VA) 훈련과 쌍매훈련, 해병대 주도의 케이맵(Korea Marine Exercise Program: KMEP) 등이 실시된다. 한미 양국은 싱가포르 정상회담을 계기로 KR 연습과 UFG 연습은 연합 지휘소 훈련(CCPT)으로 명칭을 바꾸고 규모를 조정해서 실시했고, 독수리 훈련은 9.19 남북 군사분야 합의 이후 폐지했다.

이렇듯 한미 양국은 북한 핵문제의 해결과 비핵화 협상이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로 연합연습의 조정을 실시했다.²⁴²⁾ 문제는 연합연습이 전작권 전환의 조건과 연계되어 있다는 점이다. 전작권 전환은 △ 한미 연합방위를 주도할 수 있는 한국군의 핵심군사능력 확보, △ 북한의 핵·미사일 위협에 대한 우리 군의 초기 필수 대응능력 구비, △ 전작권 전환에 부합하는 한반도 및 지역안보환경이라는 세 가지 조건이 갖춰질 때 가능하다고 합의되었기 때문이다.

241) 2018년 6월 19일 국방부는 보도자료를 통해 “8월에 실시하려고 했던 방어적 성격의 프리덤가디언 군사연습의 모든 계획활동 등을 유예하기로 했다”고 발표했으며, 미국 국방부도 “8월에 예정된 위계임에 대한 모든 계획을 유예한다”고 덧붙였다.

242) 물론 트럼프 행정부 시기 한미 연합연습을 “비용”이 많이 드는 위계임이라는 식의 인식이 공유되면서, 미국 전략자산의 한반도 전개에 대한 부정적인 태도가 보이기도 했다. 이처럼 비용의 관점에서 한미 연합방위태세에 대한 논의가 제기되었던 것도 사실이다.

따라서 연합연습은 첫 번째 한국군의 핵심군사능력 확보를 위한 검증 절차로서의 기능도 수행하고 있었던 것이다. 미국은 전작권은 세 가지 조건이 완전히 충족될 때 전환될 수 있다는 입장을 고수하고 있기 때문에, 전작권 전환이 조기에 이루어질 가능성은 크지 않다.²⁴³⁾

그리고 한국 정부는 한반도 평화체제 구축을 위해 한미동맹이 한반도 안정을 담보하고 위협을 억제하는 데 중점을 두어야 한다고 본다. 북한의 핵·미사일 위협 고도화를 억제하면서, 북한 비핵화를 추진하고 한반도 내에서 평화를 제도화하기 위해서는 한미동맹의 성격이 한반도 내로 한정되어야 한다는 입장이기도 하다. 주한 미군의 주둔은 미국의 전략적 이해에 부합하는 것뿐만 아니라 미국의 안보 파트너에 대한 지원과 신뢰성 확보에도 중요한 상징으로서 작용한다.

한편 미국은 아시아-태평양 지역 국가 간의 협력을 중요시하면서, 인도-태평양으로 진화하는 지역 안보협력을 구상하고 있다.²⁴⁴⁾ 미국은 “인도 서부 해안에서 미국 서부 해안에 이르는” 인도-태평양 지역에서 “미국 주도하에 동맹국 및 지역국가들을 엮어” 함께 군사 활동을 수행하겠다고 언급했다. 이러한 협력은 여러 양자 협력이 증충적으로 존재하면서, 소다자 및 다자협력으로 확장되어 하나의 네

243) 문재인 정부는 전작권 조기 전환이 어려울 경우 임기 내에 전작권 전환 연도를 확정 하고자 미국과 협상을 추진하고 있다는 보도가 나오기도 했다. “[단독] 정부 임기내 전작권 전환 버렸다. 대신 전환연도 확정,” 『중앙일보』, 2021.1.25. <<https://www.joongang.co.kr/article/23977473#home>> (검색일: 2021.10.2.).

244) US Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report,” (June 1, 2019) <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> (Accessed November 3, 2019); US Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” (November 2019), <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>> (Accessed November 3, 2019).

트위크로 되는 지향점을 갖는다.

따라서 동맹국으로서 한국에도 미국이 지향하는 인도-태평양 지역질서 형성을 위한 소다자 협력에 참여하면서 한미동맹의 성격을 확장시키고자 하는 의도를 드러내고 있다. 한국은 이러한 미국의 요구를 일부분 수용하면서 신남방정책과 미국의 인도-태평양 전략 사이의 접점을 찾아 양국이 호혜적으로 발전 가능한 지역전략을 구상하고자 했다. 그러한 한국의 태도는 미국의 인도-태평양 전략 동참에 유보적 입장으로 드러났으며, 한국은 남중국해에서의 항행의 자유라든지 법의 지배와 같은 규범에 원론적인 지지 입장만 표명했다. 때문에 미국이 인도-태평양 전략을 명분으로 주도해온 군사훈련에는 적극적으로 참여하지 않으면서, 미중관계에서 나름의 균형을 모색하고자 했다.

4. 결론을 대신하며

앞에서 분석한 것과 같이 한국과 일본은 상이한 안보전략을 전개하기 시작했으며, 안보전략에 따른 목표 설정과 그 실현 방안에서 접점을 찾기가 쉽지 않은 상황이다. 중국의 경제적 부상과 군사 현대화에 따라 미중 관계가 점점 대결적으로 변해가는 과정에서 일본은 중국의 영향력을 견제하는 전략외교를 강조했던 반면, 한국은 한반도의 안정을 유지하기 위해 중국의 건설적인 역할과 관여를 강조했다. 이러한 동일한 현상에 대한 각기 다른 처방책은 한일 양국이 공통의 전략적 이해관계를 만들어 낼 수 있는 협력의 공간을 협소하게 만들고 있다.

일본은 자유롭고 열린 인도-태평양 지역전략을 통해 항행의 자

유, 법의 지배 등과 같은 규범과 원칙을 강조했고, 그러한 일본의 외교 어젠다가 미국과 공유되면서 미국의 인도-태평양 전략과 일정부 부분 수렴될 수 있었다. 2017년 11월 트럼프 대통령의 방일로 아베 총리와 트럼프 대통령 간 정상회담이 개최되면서 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’은 미일 양국이 공동으로 추진하는 비전으로 작동하기 시작한 것이 그 배경에 있다.

한편 한국은 미국이 인도-태평양 전략을 구체화하고 동맹국과의 협력 가능성을 모색하고 있음에도 인도-태평양 전략에 동조하기보다는 유보적인 자세를 견지했다. 한국은 해외파병 등 지역 및 글로벌 안보에 관한 관심과 기여를 늘렸지만, 북한 핵문제의 평화적 해결을 최우선 과제로 삼으면서 안보역량의 대부분을 한반도에 집중시켰다. 또한, 한미동맹의 성격도 한반도 안보에 제한해서, 한반도에서의 전쟁 재발 억제를 위한 안보협력을 강조했다.

일본은 한국의 안보전략에 따른 대외정책이 지나치게 중국에 경사되어 있다는 의심을 거두지 않았고, 한국은 역사수정주의를 강화하면서 미일동맹에 경사되는 일본의 정책 방향에 외교적으로 부담을 느꼈다. 이러한 한일 양국이 서로를 인식하는 방식은 쉽게 변화하지는 않을 것이다. 일본은 중국이 군사적으로 지역패권이 되는 것을 억제하기 위해 미국과의 안보협력을 강화하고자 할 것이며, 개정된 방위협력지침과 평화안보법제를 토대로 점차 자위대의 파견 활동이나 작전 수행 범위를 늘릴 것으로 보인다. 그리고 북한 핵문제에 있어서는 CVID 중심의 강경론을 주도할 가능성도 적지 않다.

물론 한국은 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도 평화체제 구축을 위해서는 한미동맹을 유지하면서도 중국에 대한 관여가 중요하다는 입장을 견지할 것이다. 북한의 핵능력 고도화에 대응할 수 있도록 한미동맹의 억제력을 유지하는 한편, 미국이 요구하는 중

국 견제 성격의 군사협력에 대해서는 신중하게 대응하는 기초를 유지할 것으로 보인다.

일본의 대한(對韓) 수출규제 조치와 한일 GSOMIA를 둘러싼 일련의 갈등으로 인해 한일관계는 역사와 경제 그리고 안보를 연계해서 대결적 성격으로 전환되었다. 경색된 한일관계는 한미일 안보협력의 정체로 이어지고 있다. 일본이 자유롭고 열린 인도-태평양 지역 전략을 통해서 미국 안보 네트워크의 핵심적인 국가로 부상하고 있는 상황에서, 한국은 미국의 인도-태평양 전략에 적극적으로 협조하거나, 한미일 협력을 강화하는 게 더욱 민감한 쟁점이 되었다.²⁴⁵⁾

이러한 한일 안보전략의 비동조화는 역설적으로 미국의 대아시아 전략하에 한미일 협력을 재구축하는 방향으로 전환될 개연성이 커지고 있다. 미국의 행정부 변화에 따라 오바마 행정부의 재균형 정책을 잇는 바이든 행정부의 재균형 정책 2.0이 구체화될 수 있기 때문이다. 바이든 행정부의 아시아 정책의 중요한 인사 중 하나인 커트 캠벨(Kurt Campbell) 국가안보회의 인도태평양조정관은 미중관계는 경쟁적 공존의 성격을 가지고 있으며, 경쟁을 위한 미국 주도 안보 네트워크에 따른 동맹 간 연계가 중요하다고 본다. 미국은 한반도부터 대만해협, 남중국해, 인도양에 이르는 인도-태평양 지역에서 미국 주도의 소다자 안보협력을 강화해나갈 것이고, 한반도 안보협력은 한미일 3자 협력의 형태로 구현될 가능성이 높다.

향후 한일 양국이 상호 안보전략의 접점을 찾기 어려운 상황이 지속되더라도, 미국을 고리로 연계될 수밖에 없는 지정학적 위치에 있는 것이 사실이다. 한국은 한반도에 대한 한국의 기여를 강조하면서 미국과 안보협력을 강화하나가는 한편, 우리가 중국에 경도된다는 오인을 불식시키면서 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 안정 유

245) 박재적, “인도-태평양전략 협력과 한중관계,” 『정세와 정책』, 제21호 (2021).

지에 있어 일본과 접촉면을 넓혀나간다면 한미일 협력의 공간이 만들어질 수 있을 것으로 보인다.

따라서 한국은 한일관계를 넘어서는 한미일 협력의 재구축을 위해서는 첫째, 한반도 안보에 대한 한국의 안보군사적 기여를 강조할 필요가 있으며, 둘째, 자유주의 국제질서로 대변되는 보편적 규범과 원칙이 인도-태평양 지역에도 적용되어야 한다는 입장을 견지하면서 중국에 경도된다는 오인을 불식시킬 필요가 있다. 동시에 한국은 미국 및 일본과 함께 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 논의와 실행을 촉진시킬 필요가 있다. 그리고 한일 양자 외교에서는 역사문제에 대해서는 한국의 가치와 정체성에 기반을 둔 입장을 견지하는 한편, 역사문제로부터 안보협력을 분리하는 외교적 유연성을 발휘할 필요가 있다. 이러한 정책 추진을 통해 궁극적으로는 한반도를 둘러싼 우리의 안보 이익을 확보해나갈 수 있을 것이다.

VI. 한일의 동북아 지역협력 구상과 협력방안

최은미 아산정책연구원



1. 서론

지리적으로 인접하고, 지정학적으로 연계성이 높은 한국과 일본의 협력은 필수불가결하다. 역내 유일하게 자유민주주의, 시장경제의 가치를 공유하는 국가이자, 북핵위협 대응을 위한 미국과의 공조, 중국과의 높은 경제적 상호의존도를 고려할 때 협력을 통해 역내 안정과 번영을 구가하는 것은 중요하지 않을 수 없다. 따라서 한일 양국은 보다 긴요한 협력관계를 구축해 나갈 필요가 있다. 더욱이 코로나19 이후 재조명받는 기후변화, 환경, 재난, 보건 등 인간의 삶과 생명을 위협하는 인간안보 이슈는 양국 협력의 필요성을 더욱 증대시킨다.

그러나 오랜 기간 해결되지 않은 역사갈등, 뿌리 깊은 반목과 불신은 협력의 장애요인으로 작용한다. 더욱이 최근의 한일관계는 역사, 경제, 안보 등 다양한 분야의 갈등이 상호연계된 복합위기의 상태에 놓여있다. 꼬인 실타래를 풀기 어려운 만큼, 복잡하게 얽힌 양국 갈등상황이 장기화되며, 한일관계 개선은 더욱 요원해졌다. 더욱이 코로나19의 위기로 인한 민간교류의 감소는 양국 간 이해를 넓혀주는 소통의 공간마저 축소시키고 있다. 그러나 앞서 알아본 바와 같이, 한일협력의 중요성은 날로 증대되고 있다. 더욱이 최근 벌어지고 있는 미중전략경쟁은 역내 불확실성을 가중시켜, 동북아 지역은 강대국들의 힘의 각축장이 되어가고 있으며, 북핵위협으로 인한 한반도의 불안정한 상태도 지속되고 있다.

따라서 유사한 입장에 처해 있는 한일 양국은 불안정한 관계 속에서도 협력을 위해 노력하며, 새로운 활로를 모색해 나갈 필요가 있다. 그리고 한일 갈등의 핵심인 역사문제 해결을 위한 노력을 기울임과 동시에, 역사문제가 한일관계의 전부를 가로막는 현상을 방지

하기 위한 노력이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 한일 양국의 지 역구상을 기반으로 양국의 외교적 과제와 인식을 알아보고, 양국이 직면하고 있는 다양한 과제를 해결하기 위해 협력해야 할 분야 및 구체적인 협력방안을 모색해 보고자 한다.

2. 한일협력의 새로운 접근

한일협력을 어떻게 이루어야 하는가. 이에 대해 한국 정부는 역사와 역사의 문제를 분리하는 투트랙(two-track) 기조에 입각하여 과거사문제의 해결과 실질협력을 구분하고, 한일관계를 안정적으로 관리·발전시켜 나갈 것을 표명하고 있다.²⁴⁶⁾ 반면, 일본 정부는 1965년 한일기본조약 및 기타 협정의 기초 위에서 긴밀한 우호협력 관계를 구축할 것을 표명하고 있다.²⁴⁷⁾ 이와 같은 일본의 인식은 1965년 한일기본조약을 통해 역사문제는 해결되었다고 보는 것이며, 따라서 역사문제와 실질협력을 동일선상에서 바라보고 있음을 의미한다.

이처럼 양국 정부의 기본 입장을 통해 한일협력은 갈등의 핵심인 역사문제를 어떻게 다룰 것인가에 따라 접근방법이 달라진다는 것을 알 수 있다. 이를 기준으로 볼 때, 한일협력의 접근법은 크게 2가지, 즉, 한국 정부에서 표명한 바와 같이, ‘역사문제와 역사 외 사안을 구분한 사안분리적 협력’, 그리고 일본 정부에서 표명한 바와 같이, ‘역사문제의 해결을 기반으로 한 순차적·단계적 협력’으로 나누

246) 외교부, 『외교백서 2020』(서울: 외교부, 2020), <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4105/list.do> (검색일: 2021.10.2.).

247) 外務省, 『外交青書 2021』, p. 39., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2021/pdf/pdfs/2_2.pdf> (검색일: 2021.12.24).

어 생각해 볼 수 있다. 전자가 ‘투트랙(two-track)’이라면, 후자는 사실상 ‘원트랙(one-track)’에 가깝다.

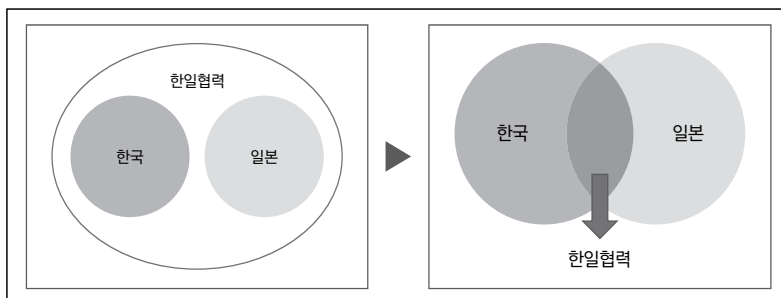
먼저 ‘투트랙’은 합리적이고, 실용적인 관점에서 한일 간의 역사 갈등으로 인해 협력까지 가로막혀서는 안 된다는 강한 의지를 담고 있다. 궁극적으로 우리가 지향해야 할 방향이기도 하다. 문제는 현실에서 이러한 의지가 잘 발현되지 않는다는 것이다. 대표적인 예가 2019년 7월에 있었던 일본의 한국에 대한 수출규제, 그리고 이에 따라 행해진 한국의 한일 GSOMIA 파기 선언이다. 당시 일본의 수출규제는 한국 대법원의 강제징용판결에 대한 불만 및 해결책 추구를 위한 보복성 성격이 강했고, 한국의 GSOMIA 파기 선언은 일본의 수출규제에 대한 역보복성 성격의 조치로 여겨진다. 2년여가 지난 현재, 일본의 수출규제조치는 그 피해의 정도가 우려보다 크지 않았고, 한국의 GSOMIA 파기 선언은 미국의 강한 반발과 우려로 ‘조건부 연장’ 형태로 마무리되기는 하였지만, 역사문제를 경제로, 경제문제를 안보로 연계 및 확대시킨 것은 양국 정부의 잘못된 선택이자, 큰 실수로 양국 모두 이러한 비판에서 자유로울 수 없다. 결국 투트랙 접근은 합리성과 실용성에도 불구하고, 현실화되기 어렵다는 단점을 지닌다.

반면, ‘원트랙’은 문제를 회피하지 않고, 직접적인 해결 위에 협력으로 나아가겠다는 의지를 담고 있다. 이는 당면 과제의 현실적 무게와 문제 해결의 중요성을 고려한 것이며, 본질적인 문제의 해결 없이 실질 협력이 이루어지기 어렵다는 점을 반영한 근본적이고, 현실적인 접근이다. 우리는 이미 역사문제로 인한 갈등이 그 외 분야 협력의 진전을 가로막는다는 것을 역사적·경험적으로 알고 있다. 그리고 현재 한국으로부터의 강제징용문제 해결을 촉구하는 일본 정부의 태도, 그리고 위안부문제의 해결을 정상회담의 사실상의 선

결과제로 두었던 한국 정부의 사례에서도 이를 확인할 수 있다. 문제는 이와 같은 접근의 경우, 양측의 이견(異見)을 좁히거나, 양측 주장의 접점을 찾기가 어려워 현실에서는 오히려 관계의 진전을 저해하거나, 퇴보시킬 가능성이 높다는 것이다. 더욱이 현재 난항을 겪고 있는 한일관계에서 일본 정부의 주장과 같이, “문제는 이미 해결되었으니 한국이 해결책을 가져와야 한다”는 태도는 대화의 가능성을 사전에 차단하는 것으로, 그 다음 단계로의 진전을 가로막는 결과를 초래한다. 다시 말해, 이와 같은 윈트랙 접근은 시작의 길목이 막히면 다음을 기대할 수 없다는 한계를 갖는다.

이에 본 연구에서는 ‘한일협력’이라는 틀 안에 한국과 일본을 위치시키기보다는 한국과 일본이 중첩될 수 있는 부분에서 협력을 모색하는 사고(思考)의 전환을 주장하고자 한다. 이는 ‘한일협력’의 틀 안에서 필연적으로 논의될 수밖에 없는 한일 역사갈등 해결을 둘러싼 근본적이고, 미시적인 관점에서 벗어나, 한일협력이 가능한 분야를 찾는 보다 전략적이고, 현실적인 관점에서의 전환을 의미한다 (<그림 VI-1> 참조).

<그림 VI-1> 한일협력의 사고(思考) 전환



자료: 필자 작성.

보다 구체적으로는, 한국과 일본의 세계관 및 지역구상을 중심으로 그 안에서의 점점 모색 또는 양국이 직면하고 있는 공통과제에 대한 해법으로 협력의 방안을 모색하고, 상호 중요성을 발견하는 것이 중요함을 주장한다. 이는 기존까지의 역사문제와 역사 외 문제의 분리접근, 혹은 역사문제 해결 후 협력을 지향하는 순차적·단계적 접근 실패의 교훈에서 비롯된다. 나아가 이러한 접근은 상대의 선호 변화를 이끌어 내기 위해서는 상대에게 새로운 정보나 경험을 제공해야 한다는 ‘선호형성’ 혹은 ‘선호변경’ 방식에 기반한다.²⁴⁸⁾

3. 한일협력의 점점 모색: 한일의 지역구상

일반적으로 협력은 ‘외부로부터의 위협’, ‘공멸의 위기’에서 일어나기 쉽다. 협력을 통한 상승효과보다 협력을 하지 않았을 경우의 위협감이 협력의 동인으로 더 크게 작용하기 때문이다. 한일협력이 필요한 이유도 주로 북핵문제, 중국의 부상 등 외부로부터의 위협에 대한 대응 차원에서 논의되는 경우가 많다. 하지만 북한과 중국이라는 외부위협요인에도 불구하고, 한국과 일본이 협력하기는 쉽지 않다. 북한과 중국을 바라보는 한국과 일본의 근본적인 인식 차이가 존재하기 때문이다.

먼저 북한 문제의 경우, 한국의 역사적 기억 속에서 남아 있는 동족(同族)의 비극과 아픔을 일본이 알 수 없고, 일본이 경험한 피폭에 대한 두려움과 공포를 한국이 알 수 없다. 이러한 상황 속에서 일본

248) Ira Katznelson and Berry R. Weingast, “Intersections between historical and rational choice institutionalism,” *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism* (New York: Russell Sage Foundation, 2005). pp. 1~24.

은 핵으로 주변국을 위협하는 북한과 대화의 길을 모색하는 한국을 이해하기 어렵고, 한국은 가해책임에 대한 반성 없이 ‘세계 유일의 피폭국’을 내세워 피해자임을 강조하는 일본을 받아들이기 어렵다. 한국에 북한이 위협하지만, 함께 가야 하는 ‘애증의 존재’로 인식되지만, 일본에 북한은 자국을 위협하는 위험한 ‘적대국’ 인식이 더 강하다. 따라서 북한문제는 한일 양국 모두에 외부위협요인으로 해결해야 할 과제이지만, 북한에 대한 인식과 북핵문제에 대한 해결방법의 일치를 보이는 것은 쉽지 않다.

한편, 중국 문제의 경우, 2010년대 이후 급격한 부상과 미중 갈등 속 권위주의를 확산시키며 한일 양국에 위협요인으로 작용하고 있다. 하지만 중국문제에 대한 대처 또한 한국과 일본이 일치를 보기는 쉽지 않다. 무엇보다도 한국에 있어 중국은 경제적으로 중요한 상대일 뿐만 아니라, 북한문제 해결에 있어서도 실질적으로 주요한 역할을 해 줄 수 있는 상대이다. 일본에도 중국은 경제적으로 중요한 상대이지만, 중국의 부상에 따라 2010년 GDP를 추월당하고, 세계 2위의 경제대국의 자리를 내 준 일본이 중국을 바라보는 심정은 복잡하다. 더욱이 센카쿠 열도에서의 중국과의 지속적인 갈등은 일본에게 실질위협으로 인식된다.

한편, 일본은 북한문제 해결에 대해서는 미일동맹을 기축으로 한 대외정책 추진을 기조로 삼고 있는 만큼 북한문제 해결을 위해 중국과 북한을 연계시켜 보는 한국만큼 중국에 대한 고려가 크지는 않다. 오히려 미국의 대북정책과 이에 대한 보조를 어떻게 맞출 것인가가 더 큰 관심사이다. 이처럼 한일 양국 모두 중국에 대한 높은 경제의존도와 미국과의 안보협력이라는 측면에서는 유사한 입장에 처해 있지만, 외교의 기반이 미일동맹에서 시작하는 일본, 그리고 북한문제 해결을 통해 한반도의 평화와 안정을 도모하고, 이를 위해

미중 사이에서 균형을 잡아야 하는 한국 입장의 공통점을 찾기는 어렵다.

이러한 관점에서 볼 때, 한국과 일본이 ‘외부로부터의 위협’ 혹은 ‘공멸의 위기’로부터 협력을 추진하는 것은 쉽지 않다. 따라서 위협이나 두려움으로 인한 협력보다는, 상호간 필요에 의해 협력을 추진하는 것이 보다 생산적이고, 실현 가능한 것으로 여겨진다. 따라서 한일이 상정하는 지역협력의 공간, 범위, 주제를 기반으로 양국이 협력할 수 있는 공간을 알아보고, 한정된 외교자원과 역량을 고려한 정치적 의지와 경제적 지원을 높이는 것이 필요할 것이다. 이러한 접근은 곧 한일협력을 위한 새로운 활로의 모색의 시작을 의미한다.

가. 한국의 지역구상: 동북아플러스책임공동체

역대 한국 정부는 급변하는 국제정세와 동북아의 지정학적 긴장과 경쟁구도 속 역내 평화와 안정을 구가하기 위해 지역협력을 추진해 왔다. 구체적으로, 탈냉전기에 접어들며 제시된 노태우 정부의 ‘동북아평화협의회’ 창설, 김영삼 정부의 ‘동북아안보대화’, 김대중 정부의 ‘동북아의 평화와 안정을 위한 6개국 선언’, 노무현 정부의 ‘평화와 번영의 동북아시아’, 이명박 정부의 ‘신아시아구상’, 박근혜 정부의 ‘동북아평화협력구상’ 등이 이러한 논의의 일환이다. 현재 문재인 정부에서는 국정과제 98번으로 제시된 ‘동북아플러스책임공동체(Northeast Asia Plus Community of Responsibility: NAPCR)’ 구상을 추진하고 있다.

이와 같은 한국 정부의 지역협력 구상은 꾸준한 시도와 경험의 축적을 통해 그 구상이 진화되어 왔고, 대내외적으로는 지역협력에 대한 관심과 논의를 이끌고, 한국 외교의 지평을 넓히는 데 기여하며 긍정적인 역할을 해 왔다. 그러나 정권에 따라 달라지는 내용으로

지역협력에 대한 진정성 부족, 주변국에 대한 이해, 실질적인 추진 기반이 부족하다는 비판을 받아왔다.²⁴⁹⁾ 덧붙여, 북한문제에 매몰되어 실질협력을 추진하지 못한다는 근본적인 한계도 갖고 있다.

이와 같은 배경에서 추진된 ‘동북아플러스책임공동체’ 구상은 한국판 중장기 생존번영 전략으로, 중견국가의 위상을 활용해서 지정학적 취약성을 극복하고 평화와 미래를 준비하는 지역비전이다.²⁵⁰⁾ 또한, 미중 패권경쟁, 전략적 충돌과 지정학적 경쟁 심화 등 불안정성과 불확실성이 점증하는 동북아 지역에서 주요국들과의 양자관계를 강화하는 노력과 역내 긴장과 갈등을 완화하고, 동북아를 넘어 보다 넓은 지역과의 협력관계를 심화하며, 우호적인 환경을 조성해 나가기 위해 제시되었다. 동 구상의 실현을 위해 구체적으로, ‘평화의 축’인 ‘동북아평화협력플랫폼’을 통해 역내 대화와 협력의 관행을 축적하고, ‘번영의 축’인 ‘신북방정책’과 ‘신남방정책’을 통해 유라시아 및 아세안, 인도와의 연계성을 강화하는 추진계획을 가지고 있다 (<그림 VI-2> 참조).²⁵¹⁾ 여기에서 ‘플러스’는 동북아를 넘어 아세안, 몽골, 인도, 호주, 러시아, 유럽까지 협력의 대상을 확대하는 ‘공간적 확장’, 그리고 국가생존을 위한 안보논의를 넘어 경제적 공영과 사회문화, 가치·공공 외교를 포함하는 ‘이슈의 확대’를 의미하며, ‘책임’은 진정성과 다름을 존중하는 자세, 책임 있는 기여 등을 의미한다. 그리고 이러한 개념들은 궁극적으로 구성원들의 책임을 물을 수 있는 구속력 있는 공동체로의 발전까지 포함한다.²⁵²⁾

249) 최은미, “신(新)안보시대의 한국외교: 동북아지역협력질서 구축을 위한 제언,” 『Issue Brief』, 2020-25 (2020), pp. 1~19.

250) 김준형, “문재인 정부의 지역 다자외교 추진 방향: 동북아플러스책임공동체,” *ROK Angle*, (2017), <https://policy.nl.go.kr/search/searchDetail.do?rec_key=SH2-PLC20180220844> (검색일: 2021.10.2.).

251) 외교부, “동북아평화협력플랫폼,” <https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20373/contents.do> (검색일: 2021.10.2.).

보다 구체적으로, ‘평화의 축’인 ‘동북아평화협력플랫폼’ 구축은 안보 분야에서의 협력을 의미하며, 역내 불안정한 안보 상황을 극복하기 위한 지속가능한 협력기제로 기능할 수 있도록 한다. 주요 사업으로는 매년 역내 다양한 공통의 위협 사안에 대해 논의하는 정례 국제회의인 동북아평화협력포럼, 민관네트워킹구축사업 등이 이루어지고 있다.²⁵³⁾ 또한, ‘번영의 축’인 ‘신북방정책’과 ‘신남방정책’의 추진을 위해서는 각각 범정부 컨트롤타워인 북방경제협력위원회(2017.8),²⁵⁴⁾ 신남방정책특별위원회(2018.8)를 설치하여 협력 사업을 시행하고 있다. ‘신북방정책’은 유라시아와의 협력 강화를 중심으로, 러시아, 중앙아시아 등과의 교통·물류 및 에너지·인프라 연계, 가스·철도·항만·전략 등 극동지역과 분야별 협력을 추구하고, 다른 한 요소인 ‘신남방정책’은 아세안 10개국 및 인도와의 관계 강화를 위해 아세안의 수요에 기반한 실질협력, 인적·문화교류, 경제 등 다양한 분야로의 협력 확대를 목표로 한다.²⁵⁵⁾ 이와 같은 신북방정책 및 신남방정책은 ‘한반도 신경제지도’와의²⁵⁶⁾ 유기적 연계를 도모한다.

252) 김준형, “동북아 평화 번영과 문재인 정부의 지역구상,” 『내 삶을 바꾸는 혁신적 포용국가(Inclusive Korea 2018) 국제컨퍼런스』 발표문 (대통령직속 정책기획위원회-경제·인문사회연구회 공동주최, 2018.5.24.~2018.5.25) <http://www.kdi.re.kr/seminar/conference_data.jsp?yyyy=2018&mmmm=06&mseq=433> (검색일: 2021.10.1.)

253) 최은미, “동북아평화협력플랫폼 활성화를 위한 추진과제,” 『주요국제문제분석』, 2018-54 (국립외교원 외교안보연구소, 2018), p. 15.

254) 북방경제협력위원회, “유라시아 지역과 연계성 강화를 통한 ‘한반도 新경제지도’ 실현: 신북방정책이란?,” <<https://bukbang.go.kr/bukbang/>> (검색일: 2021.10.2.).

255) 대한민국 정책브리핑, “신남방정책,” <<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148853887>> (검색일: 2021.10.2.).

256) 통일부, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2021.10.2.).

〈그림 VI-2〉 한국의 ‘동북아플러스책임공동체’



자료: 외교부, 동북아평화협력플랫폼 브로셔.

이와 같은 지역구상은 기존까지 강대국 외교, 양자외교에 치중되어 있던 한국 외교의 외연을 확대하고, 동북아 지역의 다자협력의 필요성을 상기시킨다. 또한, 꾸준하고 지속적인 노력을 통해 협력의 제도화를 실현할 수 있는 기제로도 기능하고 있다.

나. 일본의 지역구상: 자유롭고 열린 인도-태평양

일본은 2016년 아베 총리가 제6회 아프리카개발회의(Tokyo International Conference on African Development: TICAD)에서 제창한 이후 ‘자유롭고 열린 인도-태평양(Free and Open

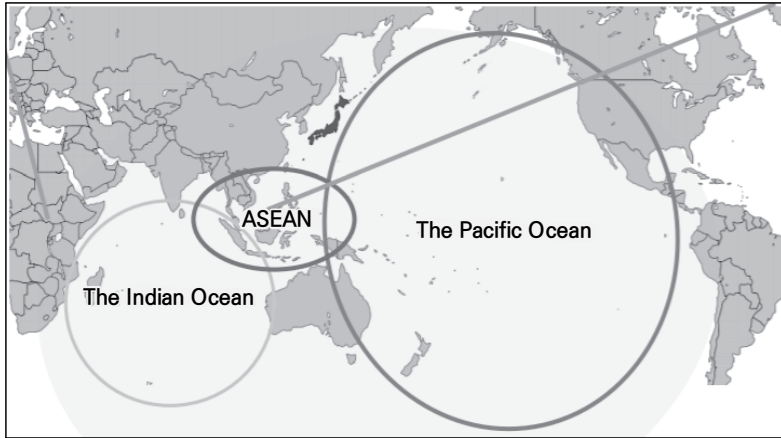
Indo-Pacific: FOIP'을 일본 외교정책의 핵심 전략개념으로 설정하고 추진하고 있다(〈그림 VI-3〉 참조). 아베 총리는 세계의 안정과 번영을 위해 자유롭고 열린 두 개의 대양('인도양'과 '태평양')과 두 개의 대륙('아시아'와 '아프리카')을 결합하는 것이 중요하며, 일본은 두 지역 간 연계성을 강화하기 위해 자유와 법의 지배, 시장경제, 항행의 자유를 비롯한 해양에서의 질서를 지켜나갈 것을 강조한 바 있다(外務省 2016.8.27.). 이와 같은 구상은 7년 8개월간 장기집권한 아베 내각(2012.12.26.~2020.9.16.)에 이어 1년여간 집권한 스가 내각(2020.9.16.~2021.10.4.), 그리고 2021년 10월 4일 새롭게 발족한 기시다 내각에서도 이어지고 있다.

일본의 지역구상은 1990년대 일본이 남아시아 및 아프리카와의 협력의 중요성에 대해 재인식하고, 2000년대 전반 중국의 경제적 부상에 따라 미국 중심의 일극 체제 변화 등 국제적 환경 변화에서 새로운 지역적 틀을 모색하고, 2000년대 후반 해양의 자유와 안전에 대해 의식하게 되면서 발전되었다.²⁵⁷⁾ 특히, 2010년 중국과의 센카쿠 열도 분쟁은 일본으로 하여금 해양안보에 대한 인식을 재정립하게 되는 계기로 작용하였다. 이에 따라 일본은 새로운 지역전략을 고심하지 않을 수 없었고, FOIP는 이러한 일본 외교의 역사적 흐름 속에서 발전되어 온 개념이라고 볼 수 있다.²⁵⁸⁾

257) 中西寛, “日本外交における自由で開かれたインド太平洋,” 『外交』, vol. 52 (November/December 2018), pp. 14~16.

258) 최은미, “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가? : 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성,” 『일본연구논총』, vol. 49 (2019), pp. 110~141.

〈그림 VI-3〉 일본의 ‘자유롭고 열린 인도태평양’



출처: 외무성 홈페이지.

이처럼 일본은 변화하는 국제정세 속에서 FOIP라는 지역구상 개념을 발전시켰고, 이를 위해 자유무역 등의 증진, 국제표준에 따른 인프라 개발을 포함하여 연계성 강화를 통한 경제적 번영 추구, 해양법 시행에 관한 역량 강화 지원, 재난위험 저감 및 비확산 분야의 협력을 포함한 평화와 안정을 위한 노력을 추진하고 있다. 구체적으로는 다음의 협력사업을 추진한다. 첫째, 법의 지배, 항행의 자유, 자유무역 등의 정착을 위해 FOIP의 기본원칙과 생각을 공유하는 각국과의 협력, 국제사회 및 미디어 등에 전략적 발신, 둘째, 경제적 번영 추구를 위해 동남아시아, 서남아시아, 동남아-남서아시아-중동-동남부 아프리카의 연결성을 향상시키는 항만, 철도, 도로, 에너지, ICT 등의 질 높은 인프라 정비를 통한 ‘물리적 연결’, 인재육성 등에 의한 ‘인적 연결성’, 통관절차 및 무역원활화 등 ‘제도적 연결성’의 강화, 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)/경제협력협정(Economic Partnership Agreement: EPA) 등 투자협정을 포함한 경제적 파트너십 강화, 비즈니스 환경 정비, 셋째, 평화와 안정의 확보를 위해

해상법 집행 능력 및 해양 상황 파악 능력 강화, 인재육성 등을 통한 인도-태평양 연안국 등에 능력 구축 지원, 인도적 지원·재해 구호, 해적 대책, 테러 대책, 비확산 분야 등에서의 협력 등을 추진하고 있다.²⁵⁹⁾

다. 한일 지역구상의 점점 모색

한일 양국의 지역구상은 양국의 지역정세 인식에 기반하고 있으며, 변화하는 국제정세 속 자국의 생존전략을 모색하는 과정에서 발전되어 왔다. 한국에 ‘동북아플러스책임공동체’ 구상은 북한문제 해결을 중심으로 역내 평화와 안정을 유지하기 위한 기존의 구상들이 북한문제에 매몰되어 오히려 역내 협력의 진전을 지연시켜 온 것에 대한 반성, 그리고 나날이 점증하는 초국경적 위협에 대한 공동대응의 필요성이 높아지는 것을 반영한 것이라 볼 수 있다. 특히, 바로 직전의 박근혜 정부에서 추진했던 ‘동북아평화협력구상’은 상대적으로 덜 민감하고, 협력의 필요성이 긴요한 연성안보 이슈에 대한 논의를 통해 협력의 습관을 만들어 역내 협력메커니즘을 구축하고, 대화와 협력의 축적을 통한 신뢰를 구축하며, 나아가 북한의 국제사회 참여 등을 유도한 접근이었다.²⁶⁰⁾

한편, 일본에게 ‘자유롭고 열린 인도-태평양’ 구상은 중국을 중심으로 민주주의, 법, 질서를 위협하는 국가들에 대한 대응에서 발견되었다. 변화하는 국제정세 속 일본은 새로운 지역협력의 틀을 모색했고, 인도양과 태평양, 아시아와 아프리카를 중심으로 한 인도-태평양 지역에서의 협력을 도모하고 있다.

259) 外務省, “自由で開かれたインド太平洋(Free and Open Indo-Pacific),” <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>> (검색일: 2021.10.2.).

260) 동북아평화협력구상팀, 『동북아 평화협력구상』 (서울: 오름, 2014), pp. 1~265.

다만, 한일협력관점에서 보면, 한일 양국의 지역구상에서 상대국의 위상과 역할은 미미하다. 한국의 지역구상에서도, 일본의 지역구상에서도 협력의 대상으로 상정하는 국가 가운데 한국에는 일본이, 일본에는 한국이 잘 보이지 않는다. 구체적으로, 한국은 ‘동북아플리츠책임공동체’ 형성을 위해 추진하는 ‘번영의 축’으로서 ‘신북방정책’에서는 러시아, 중국(동북3성), 몰도바, 몽골, 벨라루스, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 우크라이나, 조지아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄과의 협력의 필요성을 제시하고 있으며, ‘신남방정책’에서는 아세안과 인도와의 협력을 강조한다. 또한, ‘평화의 축’으로서 ‘동북아평화협력플랫폼’에서는 중국, 일본, 미국, 러시아, 몽골, 호주, 뉴질랜드, UN, EU, 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE), 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations: ASEAN), 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO) 등의 국가들과의 협력을 추진하고 있다. 일본은 협력국으로 제시되어 있지만, 일본과 협력을 추진해야 하는 전략적 의미, 중요성 등은 잘 드러나지 않는다.

마찬가지로, 일본은 FOIP에서 미일인호, 아세안/메콩 지역과의 연계를 중시하며, 유럽(영국, 프랑스, 독일, 네덜란드, EU), 미국, 캐나다, 태평양 도서국, 뉴질랜드, 호주, 인도, 아프리카 등과의 협력을 추진해야 할 것을 강조한다. 그러나 한국, 중국 등 지리적으로 인접한 국가들과의 협력은 언급되어 있지 않다. 그 이유는 지역구상 추진 배경에서 알 수 있듯이, 중국의 부상이 일본에 위협적인 요소로 다가왔기 때문이고, 따라서 일본에 중국은 협력보다는 견제해야 할 대상으로 여겨졌기 때문이다. 한편, 일본에 한국은 북한문제 해결을 위한 한미일 공조라는 측면 외에 일본 지역구상의 주요 대상국

으로 제시되지는 않는다.

뿐만 아니라, 한국이 지리적 인접성을 기반으로 동북아 혹은 한국을 중심으로 남북의 국가들과의 협력을 추진하는 것과 달리, 일본은 태평양 및 인도양 연안의 국가들과 가치와 질서를 공유하는 구상을 하고 있다. 이는 결국 한일 양국이 상정하는 협력의 지리적 범위와 의제의 우선순위에 양국이 포함되어 있지 않다는 것을 의미하며, 협력 대상과 주제, 범위와 방식이 다르며, 협력을 통해 이루고자 하는 목표와 결과가 상이하다는 것을 보여준다. 이처럼 한일 양국의 지역 구상은 점점이 크지 않다. 따라서 이를 기반으로 한 한일협력을 모색하기는 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 한국과 일본의 지역구상을 추진하는 데 중첩되는 부분은 협력의 여지를 남긴다. 예를 들어, 한국의 ‘신남방정책’에서 강조하고 있는 아세안 10개국 및 인도와의 협력, 일본의 FOIP에서 제시된 미일인호, 아세안, 메콩 지역과의 연계는 한일이 협력할 수 있는 공간을 제공한다. 따라서 이를 통해, 한일 양자협력은 아니지만, 제3국에서의 협력을 도모할 수 있다. 실제로 제3국에서의 한일협력, 특히, 기업 간 협력과 공동진출은 많은 시너지 효과를 창출할 수 있다. 구체적으로, 한국 기업의 경쟁력, 마케팅, 기술 경쟁력과 일본기업의 핵심기술, 자금력, 브랜드파워 등은 양국 기업에서 형성되는 보완 관계를 형성한다. 또한, 개발도상국의 성장 가능성을 활용하여 기업경쟁력을 강화하고, 현지국과 투자국 간의 정치외교적 관계 악화로 인한 경제적 위협을 분담할 수도 있다.²⁶¹⁾

그러나 이러한 이점에도 불구하고, 제3국에서의 한일협력 추진은 정책의 우선순위에 놓이기 쉽지 않다. 다시 말해, 제3국에서의 협력

261) 대외경제정책연구원, 『한·일 기업의 제3국 공동진출 활성화 방안 연구』(서울: 대외경제정책연구원, 2013), p. 56.

을 통한 시너지 효과 창출을 통해 자국의 지역구상을 보다 발전시킬 수 있음에도 불구하고, 협력 추진방안의 우선순위가 되지 않을 수도 있다는 의미이다. 이는 한국에서 아세안 및 인도, 호주 등과의 외교적 관계가 중요함에도 불구하고, 한정된 외교적 자원과 역량으로 인해 북한문제, 한미관계, 한중관계, 한일관계 등 주변국 및 강대국과의 양자사안에 비해 보다 외교적 우선순위에 놓이기 어려운 것과 같은 맥락이다. 특히, 북한의 핵실험 및 미사일 시험발사 등 눈앞의 안보 위협이 고조될 때, 미래의 시너지 효과를 기대하는 협력에 대한 논의는 후순위로 밀리게 마련이다. 이에 더하여, 제3국과의 양자관계, 예를 들어, 한-아세안 관계와 일-아세안 관계만의 특징, 유의점 등을 고려하지 않을 수 없고, 그 외의 정치외교적 요인이 적지 않기 때문에 경제적 이점, 시너지 효과 창출만을 고려한 접근은 결국 협력의 한계를 노정시킨다.

따라서 한일협력의 시너지 효과를 기대하며 협력의 공간을 넓혀감과 동시에, 한일 양국이 처해 있는 공통의 위협에 대한 공동대응을 추구하는 방안을 모색하는 것을 고려해야 한다. 구체적으로, 한국과 일본, 혼자만의 노력으로 대응할 수 없고, 정치적 고려가 상대적으로 적으면서 양국 국민의 생명과 재산을 위협하는 초국경적 위협, 인간안보(혹은 비전통안보, 연성안보)에서의 협력을 그 대안으로 생각해 볼 수 있다. 다만, 이러한 접근은 과거 박근혜 정부에서 시행되었던 ‘동북아평화협력구상’이 추구한 비전통안보에서 전통안보로의 확산효과를 기대하는 것은 아니며,²⁶²⁾ 오히려 비전통 안보 분야, 그 자체에서의 협력을 의미한다.

262) 최은미, “신(新)안보시대의 한국외교: 동북아시아협력질서 구축을 위한 제언,” pp. 1~19.

4. 한일협력의 새로운 대안 모색: 기후변화문제를 중심으로

2019년 말부터 시작된 코로나19의 전세계적 확산은 전 인류가 하나로 연결되어 있다는 것을 다시금 일깨워주는 계기가 되었다. 국경을 초월하는 미지의 감염병은 사람과 물자의 이동을 제한하고, 개인의 생명과 재산을 침해하였으며, 국가의 안정과 경제적 번영을 위협하며 국가의 위기관리능력을 시험대에 올렸다. 어느 국가도 혼자만의 힘으로 이 난관을 헤쳐나갈 수 없다는 것을 알게 되었고, 모든 국가가 함께 혼란과 고통을 이겨내야 원래의 삶으로 되돌아갈 수 있다는 것을 깨달았다. 기존까지 국가수준에서 외교·군사 분야에 한정하여 쓰이던 ‘안보’의 개념은 국민의 삶과 복지와 안전에까지 확대되며 ‘인간안보’라는 개념으로 확장되었고, 보건, 환경, 에너지, 재해재난 등 국경을 초월하며, 인류의 삶을 위협하는 전지구적 과제가 주목을 받게 되었다. 이와 같은 초국경적 위협 앞에 각국은 협력의 필요성에 공감하고, 역내 상호의존을 통한 공존과 공영의 방안을 모색하고 있다.

‘인간안보’ 혹은 ‘비전통안보’의 개념은 1990년대 냉전의 종식과 함께 확장된 안보 개념으로,²⁶³⁾ 기존까지 군사·무기 등을 중심으로 한 ‘전통안보’ 개념보다 포괄적인 개념으로 받아들여졌다. 그러

263) ‘인간안보’의 개념이 처음 언급된 것은 1994년 UNDP(United Nations Development Programme) 연례보고서(Human Development Report)이다. 보고서에서는 ‘인간안보’를 기아, 질병, 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터 보호하는 것, 가정, 직장, 사회 등 공동체 속에서 일상생활의 갑작스러운 파괴로부터 보호하는 것으로 정의하였다. 그리고 경제, 식량, 보건, 환경, 개인, 공동체, 정치 등 7개 분야에서 위협을 막아야 한다고 제시한 바 있다. UNDP, “Human Development Report 1994,” <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf> (검색일: 2021.10.2.).

나 이 논의들은 주로 ‘전통안보’의 하위개념으로 여겨졌으며, 많은 주목을 받지 못하였다. 그러나 기후, 자원, 보건 등 초국가적 상호작용의 네트워크가 심화 및 확산됨에 따라 인간안보 문제는 국민들의 일상생활에 큰 영향력을 지니게 되었고, 이에 따라 적극적으로 대응해야 할 안보문제로 자리매김하게 되었다.²⁶⁴⁾ 나아가 비전통 안보로부터의 위협이 전통안보 못지않게 인류의 삶을 위협하고, 개별국가 차원에서 대응이 불가하다는 점을 깨닫게 되면서, 이전보다 더 구체적이고, 심도 있는 논의가 이루어지게 되었다. 이 중 최근 글로벌 과제로 주목받는 ‘기후변화’ 문제에 대해 알아보하고자 한다.

가. 초국경적 과제로서 기후변화 문제

2021년 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)이 발간한 세계위험보고서(The Global Risks Report)에 의하면,²⁶⁵⁾ 앞으로 발생할 가능성이 높은 글로벌 리스크로 2017년부터 2021년까지 ‘기상이변(extreme weather)’이 1위를 기록하였다. 특히, 2020년에는 1위인 ‘기상이변’에 이어 ‘기후변화 대응실패(climate action failure)’, ‘자연재해(natural disaster)’, ‘생물다양성 손실(biodiversity loss)’, ‘인간에 의한 환경재난(human-made environmental disasters)’이 그 뒤를 이어 2~5위를 차지하여 전체 리스트 중 상위 5위에 모두 환경문제가 자리하기도 하였다. 이와 같은 현상은 <그림 VI-4>에서 알 수 있듯이, 일시적인 현상이 아니며, 오히려 시간이 지날수록 점점 그 심각성이 증가한 것이라 볼 수 있다. 구체적으로

264) 이신화, “비전통안보와 동북아시아협력,” 『한국정치학회보』, 42권 2호 (2008), pp. 411~434.

265) WEF, “The Global Risks Report 2021,” <https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf> (검색일: 2021.10.2.).

로, 1위부터 5위까지 순위에서 2012년과 2013년에는 불과 1개에 불과했던 환경문제가 시간이 지날수록 점차 상위권 대다수를 차지하게 된 것을 확인할 수 있다. 2021년도에는 코로나19의 영향으로 인해 ‘감염병(infectious diseases)’이 4위로 상위랭킹에 올랐으나, 상위 5개 글로벌 위험 중 환경문제가 4개를 차지하며 여전히 환경문제에 대한 심각성이 고조되고 있음을 알 수 있다.

〈그림 VI-4〉 향후 발생가능성 높은 글로벌 리스크(2012~2021)

	1st	2nd	3rd	4th	5th	6th	7th
2021	Extreme weather	Climate action failure	Human environmental damage	Infectious diseases	Biodiversity loss	Digital power concentration	Digital inequality
	1st	2nd	3rd	4th	5th		
2020	Extreme weather	Climate action failure	Natural disasters	Biodiversity loss	Human-made environmental disasters		
2019	Extreme weather	Climate action failure	Natural disasters	Data fraud or theft	Cyberattacks		
2018	Extreme weather	Natural disasters	Cyberattacks	Data fraud or theft	Climate action failure		
2017	Extreme weather	Involuntary migration	Natural disasters	Terrorist attacks	Data fraud or theft		
2016	Involuntary migration	Extreme weather	Climate action failure	Interstate conflict	Natural catastrophes		
2015	Interstate conflict	Extreme weather	Failure of national governance	State collapse or crisis	Unemployment		
2014	Income disparity	Extreme weather	Unemployment	Climate action failure	Cyberattacks		
2013	Income disparity	Fiscal imbalances	Greenhouse gas emissions	Water crises	Population ageing		
2012	Income disparity	Fiscal imbalances	Greenhouse gas emissions	Cyberattacks	Water crises		

자료: WEF, “The Global Risks Report 2021,” p. 14, <https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf> (검색일: 2021.10.2.).

실제로 지구의 온도는 매년 상승하고 있는데, 이러한 현상이 지속 되면 폭염, 한파, 물부족, 해수면 상승, 대규모 기상이변, 빈곤·취약 인구 증가 등 생태계 및 인간계에 심각한 위협을 초래할 가능성이 높다. 한편, 기후변화문제는 인구의 증가와 산업화의 진전에 따라 온실가스의 양이 증가함에 따라 발생하는데, 그 주된 원인이 산림벌채, 에너지사용, 석탄 및 석유원료 등 화석연료 연소 등으로 인해 발생하는 이산화탄소(88.6%)로 알려져 있다. 이에 따라 각국은 인

간의 활동에 의한 온실가스의 양을 최대한 줄이는 등의 활동을 통해 배출되는 탄소와 흡수되는 탄소의 양을 같게 하여 순배출이 '0'이 되게 하는 탄소중립, 탈(脫)탄소 사회로의 전환을 선언하는 등 기후변화문제에 대응하고 있다. 구체적으로, 미국은 2030년까지 2005년 대비 50~52%, 유럽연합은 2030년까지 1990년 대비 55%, 영국은 2035년까지 1990년 대비 78%, 중국은 2030년까지 2005년 대비 60~65% 감축 목표를 제시하였다.

나. 한일의 기후변화 대응과 탄소중립 실현을 위한 한일협력

한국과 일본 또한 이와 같은 기후변화문제의 심각성을 인지하며 다양한 노력을 기울이고 있다. 한국은 2020년 10월, 문재인 대통령의 시정연설에서 '2050 탄소중립 계획'을 처음으로 천명하고, 탄소중립 대전환 시대로의 전환을 예고하였다.²⁶⁶⁾ 구체적으로, 탄소중립, 경제성장, 삶의 질 향상 동시 달성을 목표로, 경제구조 저탄소화, 저탄소 산업생태계 조성, 탄소중립사회로의 공정전환을 하는 3대 정책방향을 설정하고, 탄소중립 제도기반 강화 전략을 추진하고 있다. 뿐만 아니라, '지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략'을 세우고, 에너지, 수송, 건물, 농축수산 등의 분야에서 탄소중립을 위한 정책을 시행하고 있다.²⁶⁷⁾ 그리고 한국은 2030년까지 온실가스 배출량을 2018년 대비 40%까지 줄이겠다는 목표를 설정하였다.

일본은 2020년 10월 스가 총리의 소신표명연설에서 '2050 탄소중

266) 청와대, "대한민국 탄소중립선언," (2020.12.10.) <<https://www1.president.go.kr/articles/9648>> (검색일: 2021.10.2.).

267) 대한민국 정책브리핑, "2050 탄소중립," <<https://www.korea.kr/special/policy/CurationView.do?newsId=148881562>> (검색일: 2021.10.2.).

립'을 선언하고, 같은 해 12월 '그린성장전략'을 발표하였다.²⁶⁸⁾ 또한, 일본은 2030년까지 온실가스 배출량을 2013년 대비 46% 줄이겠다는 목표를 설정하고 있으며, 이를 위해 해상풍력발전, 수소, 원자력, 자동차 전동화 등 12개 중점 분야의 목표와 실행계획을 제시하는 등 적극적인 대응을 취하고 있다.²⁶⁹⁾ 뿐만 아니라, 2050년까지 이산화탄소 실질 배출량을 '0'으로 줄여 탈석탄사회를 실현하고, 해상풍력발전 등 신재생에너지 비중을 2040년까지 전체의 60~70%까지 끌어올리는 등 구체적인 목표도 제시하고 있다.²⁷⁰⁾

그런데 한국과 일본이 각각 온실가스 배출량 감축 등 기본목표를 설정하고, 각 산업분야에 따라 다양한 정책을 시행하는 등 기후변화 문제에 대응하고 있지만, 실제로 이러한 목표를 달성하는 것은 쉽지 않다. 정부와 보조를 맞춰야 할 경제·산업계는 정부의 충분한 검토와 법적·제도적 지원 없는 목표 설정으로 인한 사회 전반에 걸친 부작용을 우려했고, 불확실한 기술 도입을 통한 산업경쟁력 훼손 등의 문제가 발생할 수 있다는 점을 밝히며 신중한 태도를 취하고 있기 때문이다. 다시 말해, 정부는 기후변화라는 글로벌 위기에 대응하면서도, 자국의 경제산업보호와 경쟁력 확보를 함께 이루어야 하는 상황에 놓인 것이다.

이와 같은 상황 속에서 국제사회는 어느 때보다도 더욱 긴요하고 절실한 국제협력이 요구된다. 구체적으로, 에너지, 수송, 교통, 물류 등 다양한 산업분야에서 시행하게 될 온실가스 배출 감축을 위한

268) 首相官邸, “グリーン社会の実現,” <<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/tokushu/green.html>> (검색일: 2021.10.2.).

269) 한국은행, “해외경제포커스” 2021-17호 (2021.5.7.), <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000545/view.do?nttId=10064380&menuNo=200437&pageIndex=>> (검색일: 2021.10.2.).

270) 環境省, “2050年カーボンニュートラルの実現に向けて,” <https://www.env.go.jp/earth/2050carbon_neutral.html> (검색일: 2021.10.2.).

기술협력, 정보교환, 혁신모델 발굴, 이행-점검-평가 체제 구축 마련 등 다양한 노력이 필요하다. 뿐만 아니라, 자국이 설정한 온실가스 배출량 감축, 개도국의 기후변화 완화와 재정지원, 기술이전 등도 이루어져야 한다. 이러한 과정에서 지정학 및 경제산업적 연계가 높아 상호보완적 역할을 할 수 있는 한일협력의 필요성은 더욱 높아질 것으로 여겨진다.

5. 결론을 대신하며

한일 갈등이 지속되는 가운데 한일협력의 새로운 가능성 모색이 필요한 시점에 놓였다. 민주주의와 시장경제의 가치를 공유하고, 지리적 인접성과 지정학적 연계성이 높아 긴요한 협력이 요구되는 한국과 일본이지만, 실제 양국 협력은 쉽지 않기 때문이다. 그러나 이는 단지 역사와 영토 갈등 때문만은 아니다. 오히려 각국이 처한 지정학적 위기와 국제정세인식, 이에 따른 외교정책의 우선순위가 다르다는 근본적인 이유도 존재한다. 따라서 한일협력의 당위성만을 주장하기에는 실질협력의 한계를 넘어서기 어렵다. 그러므로 한일협력의 틀에서 한국과 일본을 위치하고, 한일협력의 방안을 찾기보다는, 한국과 일본이 지향하는 바를 이해하고, 그 안에서 협력의 공간을 찾으려는 생각의 전환이 필요할 것으로 여겨진다.

이를 위해, 무엇보다도 양국의 외교적 우선순위의 차이에 대한 상호 이해가 필요하다. 예를 들어, 북한문제 해결이 대외정책의 주요한 비중을 차지하는 한국과 달리, 미국과 함께 국제질서를 주도하고, 인도-태평양 지역에서 지정학적 리더십을 확보하려는 일본의 외교비전과 목표, 국가이익이 같을 수 없고, 반도국가인 한국과 해

양국가인 일본의 주변국에 대한 인식 및 전략이 같을 수 없다. 더욱이 북한을 위협국가이자, 한민족으로 여기고, 북한문제 해결을 위해 중국과의 협력이 불가피한 한국과 북한, 중국을 실존하는 위협으로 여기는 일본의 입장이 같을 수 없다. 따라서, 이와 같은 양국의 인식 차이를 이해하고 상호간 자국의 외교비전을 및 목표를 이루기 위한 협력을 도모해야 할 것이다.

나아가 기존 지역구상 내 협력의 접점을 모색하고, 새로운 협력의 가능성을 탐색해야 한다. 앞서 알아본 바와 같이, 일본 외교는 인도-태평양 지역을 중시하는 한편, 한국, 중국 등 주변국을 경시한다는 비판을 받는다. 반면, 한국 외교는 북한문제에 매몰되어 보다 그 외연을 확장시키지 못한다는 비판을 받는다. 그러나 아세안, 인도 지역을 중심으로 한 한국의 신남방정책과 일본의 FOIP의 지리적 접점을 고려하여 한일이 시너지 효과를 얻을 수 있는 방법을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 인프라, 개발협력, 에너지, 정보통신기술, 사이버 안보 등의 분야에서 한일, 혹은 한일+X(소다자) 등이 함께 기술 지원, 공동투자, 정보공유, 능력구축사업 등 다양한 협력프로젝트 시행 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 협력공간 창출은 한국 입장에서는 규칙기반 질서, 자유민주주의, 시장경제 등의 가치는 국가존립의 기반이기도 하며, 기존의 외교적 시야를 넓힌다는 측면에서 보다 적극적으로 임할 필요가 있다. 또한, 일본은 북한문제 해결을 통해 일본이 얻을 수 있는 무역·금융·투자 등 경제적 진출 등의 이점을 고려하고, 남북일 역사문제 해결 등을 통한 동북아의 평화와 번영을 이룰 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

이에 더하여 본 연구에서는 한일이 공통으로 직면한 글로벌 위기, 인간의 삶과 생명을 위협하는 인간안보 문제에 대해 공동대응해야 할 것을 제안한다. 특히, 기후변화문제는 한일뿐만 아니라, 국제사

회가 공동으로 대응해야 할 과제이자, 실질적인 해결이 요구되는 사안이다. 따라서 과거 군사·무기 등을 중심으로 한 전통 안보분야에서의 협력뿐만 아니라, 비전통 안보분야의 협력이 어느 때보다 중요한 시기에 들어섰다. 그렇다고 해서 비전통 안보분야의 협력이 전통 안보분야의 협력보다 용이할 것이라는 낙관적 기대는 금물이다. 비전통 안보분야 또한 전통안보와 마찬가지로 논의의 시작조차 어려운 경우가 많고, 보이지 않는 국가 간 이권다툼과 주도권 확보 경쟁이 치열하다. 또한, 정치외교와 무관한 협력어젠다임에도 불구하고, 정치외교적 관계에 영향을 받기 쉽다는 점도 협력을 가로막는 요인이다. 무엇보다도 북핵 위기 등 당장 눈앞에 있는 실존적 위협이 발생하면 비전통안보에 대한 논의는 후순위로 놓이게 되는 한계도 있다.

그럼에도 불구하고, 우리는 양국이 처해 있는 글로벌 위기에 대응하기 위해 인간안보, 비전통 안보분야에서의 협력을 확대해 나가야 하며, 꾸준히 논의해 나가야 한다는 데에는 이견의 여지가 없다. 역사갈등으로 악화일로를 겪는 한국과 일본이지만, 양국 모두 국익과 전략적 필요에 의한 상호협력의 중요성을 되새기고 갈등을 최소화하고, 이익을 극대화하며, 우호협력관계를 만들어가려는 노력이 필요하다.

Ⅶ. 한일 1965년 체제의 재구성과 북한 내부화 문제: 역사적 경위와 1965년 체제의 재구축을 위한 함의

윤석정 국립외교원



1. 서론

본 연구는 1965년 체제가 전개되는 과정과 한일관계 속의 북한문제를 고찰한다. 1965년 체제는 경제협력과 역무 방식으로 전쟁 관련 법적 책임을 해결하는 대일강화조약의 전후 처리 방식에 따라 형성되었지만, 이후 식민지 지배에 대한 반성과 사죄를 통해 보완의 과정을 거쳤다는 점을 밝힌다. 그리고 1965년 체제의 형성, 보완 과정에서 북한문제가 어떻게 다루어졌는지 각각 갈등, 내부화의 관점에서 분석한다.²⁷¹⁾ 주목할 것은 냉전의 산물이었던 1965년 체제가 일본의 식민지 책임을 다루고 북한을 체재 내로 포섭하려는 변화를 보였다라는 점이다. 이는 전후 처리에 식민지 지배에 대한 반성과 사죄, 북한을 내부화할 수 있는 확장성이 잠재되어 있었다는 점을 의미한다. 이러한 분석을 통해 현재 체제 차원의 위기에 빠져 있는 1965년 체제를 재구축하는 데 고려해야 할 점을 도출하고자 한다.

현재 1965년 체제는 체제 차원의 위기에 빠져 있다. 2018년 10월 한국 대법원은 일본의 식민지 지배는 불법적인 강점이며, 강제동원이라는 식민지 지배로 인한 반인도적 불법행위에 대한 손해 배상권은 한일 청구권 협정에 포함되지 않는다고 판결하였다.²⁷²⁾ 한국 대법원의 판결은 식민지 지배의 불법성, 법적 배상으로 한일관계를 재편할 것을 요구하는 것으로 한일 국교 정상화 당시 청구권 협정과 “이미 무효”의 논리와 정면으로 대치되는 것이었다.²⁷³⁾

271) ‘내부화’란 안보 위협이 될 수 있는 국가를 특정 원칙과 규범을 공유하는 제도의 틀로 포섭함으로써 위협을 완화시키려는 움직임을 의미한다. 慎治範, “第一次北朝鮮危機と韓日米三國間の安保關係,” 『韓日軍事文化研究』, 第8卷 (2009), p. 158.

272) 윤석정, “1965년 체제와 아베 정권의 보통의 한일관계 만들기: 12·28 합의, 강제동원 문제 사례를 중심으로,” 『주요국제문제분석』, 2020-18 (2020), p. 11.

273) 올해 1월 일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 판결 또한 일본 정부의 배상 책임을 인정했다는 점에서 이로 불거진 한일 간의 갈등은 강제동원판결 사례와 동일한 맥락을 지닌다.

1965년 체제의 위기를 가져오는 또 다른 요인은 일본에 의한 무라야마 담화, 한일 공동선언으로부터의 탈각 시도이다. 2015년 8월 14일 아베 신조(安倍晋三) 총리는 전후 70주년 담화에서 “전쟁과는 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 그 다음 세대의 아이들에게 사죄의 숙명을 짊어지게 해서는 안 된다”고 말했다.²⁷⁴⁾ 1990년에 들어와 표명한 식민지 지배 피해에 관한 반성과 사죄의 정신을 더 이상 국가 정책으로 삼지 않겠다는 것으로 무라야마 담화와 한일 공동선언을 통해 전개된 1965년 체제의 보완 과정에 역행하는 것이었다.

이 같은 1965년 체제의 위기는 북한문제를 둘러싼 갈등과 같이 벌어지고 있다. 한국의 문재인 정부는 한반도 평화프로세스 구상하여 남북 대화·협력을 바탕으로 비핵화를 달성하고 나아가 한반도의 분단 구조를 해소하려 한다. 일본은 북핵의 CVID를 고수하고 한반도 안보 질서의 현상유지를 고수하면서 납치문제의 해결을 위해 ‘북일 평양선언’을 근거로 대북 접근을 모색하였다. 이는 위기에 빠진 1965년 체제의 재구축 방안을 구상하는데 한일관계 속의 북한문제까지 포괄한 고찰이 필요하다는 점을 시사한다.

이에 본 연구는 한일 1965년 체제가 형성, 보완, 위기라는 과정을 거치고, 이 같은 양상에 따라 한일관계 속의 북한문제가 어떻게 전개되었는지 분석한다.²⁷⁵⁾ 먼저 대일강화조약의 전후 처리에 관해 당시 전쟁과 식민지 피해에 대한 일본의 법적 책임을 불문에 부치고

274) 주대한민국일본대사관, “내각총리대신담화,” 2015.8.14., <https://www.kr.emb-japan.go.jp/what/news_20150814.html> (검색일: 2021.10.6.).

275) 박정진은 해방 이후의 남북일 관계를 ‘1965년 질서’라는 시각을 가지고 분석한다. 박정진이 말하는 ‘1965년 질서’는 한일관계 정상화와 북일관계 비정상화를 포괄하는 것으로 해방 이후 한반도·일본 관계를 고찰하는 개념이다. 박정진, “북일 국교정상화와 ‘65년 질서,’” 『역사비평』, 제111호 (2015), pp. 95~128. 박정진의 연구는 1965년 체제를 북한까지 포괄하여 분석한 선구적인 연구이며 본 연구도 많은 시사점을 얻었다. 다만 박정진의 연구는 북일 비정상 관계를 움직이는 동학으로 남북관계에만 주목함으로써 1965년 체제의 보완이 북일관계에 어떠한 영향을 미치는지, 그것이 전후 처리의 틀에서 어떠한 의미를 지니는지에 대해서는 분석이 부족하다.

공산권 국가를 배제하였지만, 식민지 지배에 대한 반성과 사죄를 덧붙여지고, 북한을 포섭할 수 있는 확장성이 잠재되어 있었다는 점을 밝힐 것이다. 그리고 한일 1965년 체제가 냉전 논리에 따라 형성되면서 북한에 대한 일본의 전후 처리 외교와 충돌을 겪다가도, 이후 식민지 지배에 대한 일본 정부의 반성과 사죄로 1965년 체제가 보완되면서 전후 처리가 북한위협을 내부화하는 기제로 변모하는 과정을 살핀다. 이러한 과정을 통해 결론에서는 한반도·일본 관계의 관점에서 한일 1965년 체제의 역학을 살피고 재구축을 위한 함의를 제시하고자 한다.

2. 대일강화조약과 전후 처리: 식민지 책임과 북한문제를 둘러싼 잠재된 확장성

가. 전후 처리와 식민지 책임

1951년 9월 8일 대일강화조약이 체결되면서 일본은 전후 국제사회에 복귀하였다. 대일강화조약은 전쟁의 문제를 다루는 것임에도 불구하고 전쟁의 성격과 침략의 주체에 대해서는 일체 명시하지 않았다. 조약의 서문에는 일본과 연합국의 관계에 대해 “공통의 복지를 증진하고 국제 평화와 안전을 유지하기 위해 주권을 보유하는 대등한 존재로서 우호적인 제휴하에 협력하는 국가 간의 관계”라고 규정하고, “양자 간의 전쟁상태가 존재한 결과로서 지금도 미해결인 문제를 해결하는 평화조약을 체결할 것을 희망한다”라고 명시하고 있을 뿐이다.²⁷⁶⁾

276) 外務省, “日本国との平和条約,” 1951.9.8., <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/>

대일강화조약은 침략전쟁을 일으킨 일본의 전쟁 책임을 불문에 부친 관대한 조약이었다. 그리고 관대한 조약의 배경에는 미국의 냉전전략이 있었다. 케넌(George F. Kennan)이 주장했듯이 미국은 일본의 전쟁 책임을 철저히 추궁한다면 동아시아 냉전에서 미국의 핵심적 파트너가 될 일본의 부흥이 지체되고 일본이 공산화에 빠질 것이라고 우려하였다.²⁷⁷⁾

이에 따라 일본의 배상 의무도 관대한 성격을 지니게 되었다. 우치미 아이코(内海愛子)는 냉전을 배경으로 미국이 극동이 안전보장 체제를 우선하면서 일본의 배상 지불 방식에 변화를 가져왔다고 평한다. 대일강화조약은 일본의 배상의무를 면제하거나 역무제공을 명시하였다. 배상을 역무제공이라는 경제협력으로 대체하는 것은 미국의 관점에서 주권을 회복한 일본이 경제적으로 자립할 수 있는 기회를 제공함과 동시에 아시아 국가들의 배상 요구에도 응할 수 있는 수단이었다.²⁷⁸⁾ 이렇게 배상금의 지불이 아닌 경제협력과 역무 제공으로 전쟁 관련 법적 책임을 해결해나가는 일본의 ‘전후 처리’ 방식이 성립되었다.²⁷⁹⁾

이 같은 전후 처리 방식은 전쟁 책임뿐만 아니라 식민지 책임 또한 문제 삼지 않았다. 장박진의 주장대로 대일강화조약의 한국 관련 조항에는 식민지 지배의 청산 논리가 ‘공백’ 상태였다. 한국 관련 조

treaty/pdfs/B-S38-p2-795-1.pdf) (검색일: 2021.6.24.) 이하 대일강화조약은 같은 출처에서 발췌하는 것이다.

277) Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan), “Result of Planning Staff Study of Questions Involved in the Japanese Settlement,” *Foreign Relations of United States: 1947*, vol. 6 (1947), pp. 541~542.

278) 内海愛子, 『戦後補償から考える日本とアジア』(東京: 東京出川出版社, 2002), pp. 20~21.

279) 外務省, “歴史問題Q&A関連資料-日本の具体的な戦後処理(賠償、財産・請求権問題),” 2020.9.1., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page22_002287.html> (검색일: 2021.6.29.).

항을 보면 제2조(a)는 일본에 의한 한국(Korea)의 독립을 승인한다는 내용에 그쳐, 일본의 한국 병합 및 식민지 지배의 성격을 규정하지 않았다. 또한 4조(a)는 한일 청구권 문제에 대한 당사자 간의 특별 협의를 담고 있다. 이 조항은 교섭의 상호성을 시사하는 것으로 한국이 식민지 지배 피해자로서 대일 배상을 요구할 수 있는 법적 기반이 부재하게 되었다.²⁸⁰⁾

구체적으로는 대일강화조약의 당사자들은 전쟁 책임은 불문에 부쳤지만 식민지 책임은 인지조차 하지 않았다. 대일강화조약은 1931년의 중일전쟁부터 1941년의 아시아태평양전쟁까지 일본과 연합국 간의 전쟁으로 발생한 문제를 해결하는 조약이었다. 또한 식민지가 부당하다는 규범이 당시 국제사회에는 존재하지 않았다.²⁸¹⁾ 오히려 조약의 주역들은 구 제국주의 국가들로서 수혜론적인 식민지 인식을 가지고 있었다. 예를 들면 존 덜레스(John Foster Dulles)는 미 개발 국가에 대한 서구 제국의 정치적 지배는 그 지역의 발전을 위해 정당하다는 사고방식의 소유자였다.²⁸²⁾ 이 같은 논리에 의해 대일 강화조약에서 식민지 지역은 일본과 전쟁 상태가 아니라 일본에서 분리된 지역으로 간주되었고, 배상 문제가 존재할 법적 근거가 존재하지 않게 되는 것이었다.²⁸³⁾ 이러한 대일강화조약의 논리는 이후

280) 장박진, 『식민지 관계 청산은 왜 이루어질 수 없었는가: 한일회담이라는 역설』 (서울: 논형, 2009), p. 216.

281) 1947년 2월 10일 이탈리아와 연합국 간의 이탈리아 평화조약을 보면 소련, 그리스, 유고슬라비아, 알바니아, 에티오피아 등에 대해서는 파시스트 이탈리아의 배상 책임을 명시했지만 리비아 등의 구 식민지에는 배상이 적용되지 않았다. 오히려 이탈리아는 식민지를 유지하는 것을 자신들의 위신 문제로 인식하고 전후에도 식민지 지배를 국제적으로 인정받고자 하였다. 太田修, “二つの講和条約と初期日韓交渉における植民地主義,” 『歴史としての日韓国交正常化Ⅱ: 脱植民地編』 (東京: 法政大学出版局, 2011), pp. 22~25.

282) 김승배, “존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성,” 『국제정치논총』, 제57집 2호 (2017), p. 235.

283) 김승배, “샌프란시스코평화조약과 동북아시아 비(非)서명국들: 소련, 한국, 중국과 평화조약의 규범 보전,” 『일본비평』, 제22호 (2020), pp. 45~48.

한일 간의 국교 정상화 교섭에도 영향을 미치게 된다.

그러나 조약에 식민지 책임을 명시하지 않았다고 해서 식민지 지배의 피해에 관해 아무것도 할 수 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 대일강화조약이 명시하는 것은 전쟁과 식민지 지배에 관한 배상 및 법적 책임을 경제협력과 역무 제공으로 해결한다는 것뿐이었다. 이는 역설적이지만 대일강화조약으로 해결되었다고 간주되는 일본의 배상 및 법적 책임을 다시 묻지 않는다면 그 한도 내에서 식민지 지배 피해에 관해 대응할 수 있다는 것을 의미했다. 그리고 그 대응은 대일강화조약으로 완료된 법적인 것이 아니라 정치적, 인도적 차원에서 가능한 것이었다. 이렇게 식민지 지배 관련 대일강화조약에 잠재되어 있던 확장성은 1990년대에 들어와 무라야마 담화, 한일 공동선언으로 나타나면서 1965년 체제의 보완으로 이어진다.

나. 대일강화조약과 북한문제

대일강화조약은 냉전을 배경으로 공산권을 배제한 단독 강화였다. 1951년 9월 8일 조약 서명식이 있었지만 소련을 비롯한 공산주의 국가들은 불참하였다. 그리고 공산중국과 북한은 초청조차 받지 못했다. 냉전의 대립 구도 속에서 일본은 서방진영의 일원으로서 국제사회에 복귀한 것이다.

그러나 대일강화조약은 냉전 속에서도 확장성을 보이고 있었다. 일본은 1956년에 소련, 1972년의 중국과 같이 대일강화조약의 비서명 국가들과도 배상 지불하지 않는 방식으로 국교를 정상화했다. 소련, 중국이 대일강화조약으로 국제사회에 복귀한 일본과 국교를 맺었다는 것은 강화조약 규범의 명시적, 암시적 승인을 의미했다. 이것이 가능했던 이유는 대일강화조약은 냉전을 배경으로 하지만 중일 전쟁과 아시아태평양전쟁에서 발생된 일본과의 문제를 해결하기

위한 것이었기 때문이다.²⁸⁴⁾ 즉, 냉전은 미소 관계에 따라 변동하는 국제질서였지만 전후 처리는 일본과 비서명국과의 관계에서도 적용되면서 전전(戰前)의 일본과 연관된 과거사 문제들을 다루는 국제적 틀이 된 것이다.

이러한 대일강화조약의 확장성을 북한에도 적용할 수 있을 것이다. 대일강화조약의 제2조는 독립을 승인하는 한국이 남한과 북한 중 어느 쪽을 의미하는지는 명시하지 않았다. 남북한 모두 대일강화조약에 참여하지 않았기 때문에 일본이 주권을 회복한 이후 어느 쪽을 택할지의 문제가 유발되었다.

냉전을 고려하면 일본의 선택은 한국이 되는 것이 자연스러웠다. 일본은 미국 주도의 대일강화조약을 통해 전후 국제사회에 복귀하였고, 미국과 안보조약을 맺었기 때문이었다. 1951년 10월의 임시국회에서 니시무라 쿠마오(西村熊夫) 조약국장은 한국과 북한 중 어느 쪽을 정통 정부로 선택할 것인지 일본이 자주독립국으로서 스스로 결정할 문제이지만, 국제연합총회에서 합법성을 인정받은 한국을 택할 방침임을 밝혔다.²⁸⁵⁾

그러나 일본의 선택은 냉전이라는 당시의 국제 정세를 고려한 정치적 판단이었지 법적으로 강요된 것이 아니었다. 물론 일본에도 냉전의 전초기지였던 한국과 국교를 정상화하며 정치, 경제적 협력 관계를 강화하는 것이 안보상의 이익이었다. 또한 일본이 냉전을 배경으로 한국과의 국교 정상화를 우선시한 이상 북일 국교정상화 가능성은 국제 정치적 제약을 받을 것이었다. 그렇지만 대일강화조약에 일본이 북한과 국교를 정상화할 수 있는 법적 공간이 있었다는 것은 주목을 요한다. 물론 그 법적 공간은 냉전이 지속되는 한 조약의 해

284) 김승배, “샌프란시스코평화조약과 동북아시아 비(非)서명국들: 소련, 한국, 중국과 평화조약의 규범 보진,” pp. 45~48.

285) 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992년』 (서울: 도서출판 오름, 2004), pp. 50~51.

석상에서만 존재하는 것이었다. 일본이 전후 처리의 틀을 가지고 북한과의 국교 정상화를 시도하기 위해서는 냉전에 의한 동서 분단의 상황이 아닌 새로운 국제질서가 도래하기를 기다릴 수밖에 없었다.

3. 냉전기 1965년 체제와 북한문제

가. 1965년 체제의 성립과 전후 처리

1965년 체제는 기본조약 제2조와 청구권·경제협력 협정을 근간으로 하는 한일 과거사 문제의 법적·제도적 구조를 의미한다. 먼저 기본조약 제2조의 구조약은 ‘이미 무효(already null and void, もはや無効)’를 두고 한일은 비합의의 합의를 하였다. 한국은 1910년 8월 22일 이전에 한일 간에 맺어진 모든 조약 및 협정이 원천적으로 무효라고 주장했지만 일본은 한국의 독립으로 인해 무효가 되었다고 주장하며 서로 다른 해석을 할 여지를 남겨두었다. 그리고 청구권·경제협력 협정을 통해 양국 간의 청구권 문제는 1951년 대일강화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전하고 최종적으로 해결되었다는 것에 합의하였는데, 여기서 말하는 청구권이란 배상이 아니라 재정적·민사적 채권채무 관계를 의미하는 것이었고 역무 제공을 통한 경제협력 방식이었다.

한일회담은 식민지 지배의 불법성 및 배상은 다루지 못했다. 그리고 식민지 지배에 대한 일본의 사죄와 반성도 담기지 못했고, 결국 과거사 문제를 봉인하는 결과를 가져왔다. 물론 한국 박정희 정부의 공식적인 입장은 식민지 지배는 불법이라는 것이었다. 그러나 이를 대일 정책의 기조로 삼아 식민지 지배 피해에 대한 일본의 법적 책임

과 배상을 요구할 수는 없었다. 이는 청구권 협정이 “한일의 청구권 문제가 1951년 대일강화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전하고 최종적으로 해결되었다”라고 명시한 것처럼 한일회담이 대일 강화조약의 전후 처리 방식으로 진행되었기 때문이었다. 전후 처리가 일본과 연관된 과거사 문제들을 다루는 국제적 틀이 된 가운데, 식민지 지배의 불법성과 배상 문제를 기초로 한일관계를 구축하는 것은 당시 한국에는 너무도 버거운 과제였을 것이다.

한국 정부가 식민지 지배의 불법성과 배상을 고집하지 않은 또 다른 이유는 북한과의 체제 경쟁에서 승리하기 위해서는 한일회담을 조속히 마무리하여 일본과의 반공, 경제협력을 강화해야 했기 때문이었다. 1961년 9월 15일 박정희 당시 국가재건최고회의의장은 “북한이 중국, 소련과 군사 동맹을 맺었기 때문에 한일 간의 제휴는 한국의 반공에 기여할 것이라고 강조하고, 일본으로부터의 청구권 자금은 국가경제 재건에 기여하고 외자도입의 기회가 될 것”이라고 말했다.²⁸⁶⁾

나. 냉전기 1965년 체제와 북한문제: 북일 전후 처리와의 갈등

한일 국교정상화에서 북한문제는 기본조약 제3조의 유일 합법성 문제로 다루어졌다. 기본조약 제3조는 한반도에서의 한국의 법적 지위에 관해 “대한민국 정부가, 국제연합 총회의 제195(III)호에 명시된 바와 같이, 한반도에 있어서의 유일 합법 정부임을 확인한다”라고 명시되어 있다.²⁸⁷⁾

286) 외교부, “제6차 한일회담의 진행 방법,” 대한민국 외무부 외교문서 (등록번호 271), 『제6차 한일회담 예비교섭, 1961. 전2권 (V.2 9~10월)』, p. 193.

287) 주 일본 대한민국 대사관, “기본관계 조약 및 부속협정문(전문): 대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약,” 1965.6.22., <https://overseas.mofa.go.kr/jp-ko/brd/m_1058/view.do?seq=643907> (검색일: 2021.6.20.).

이에 대해 한국 정부는 대한민국 정부가 한반도에서 유일 합법 정부라는 부분을 부각시켜 한일 국교정상화 과정에서 남한의 유일 합법성을 인정받았다고 주장했다. 즉, 한국 정부는 한일 국교정상화 과정에서 남한의 유일 합법성을 인정받아 앞으로 있을지 모를 북일 접근 및 국교 정상화의 가능성을 조약상의 규정으로 봉쇄하고자 하였다.

반면에 일본 정부의 번역문은 한국 정부의 유일 합법성이 국제연합 총회의 195(III)에 근거한다고 되어있다. 일본의 번역문에 따르면 한국 정부는 UN 감시에 의한 총선거로 수립된 합법 정부이지만 그 관할권은 총선거가 치러진 38도선 이남으로 한정된다는 것이었다. 즉, 일본 정부는 한국과 국교 정상화를 하면서도 북일 국교정상화의 여지를 남겨두고자 하였다.²⁸⁸⁾

1965년 체제의 성립 시기부터 북한을 체제 내부에 포섭할 것인지를 두고 한일 간의 입장차가 드러난 것이라 할 수 있다. 양국의 입장차는 반공 협력과 전후 처리 간의 간극에서 일어나는 것이었다. 일본에 한국과의 국교정상화는 반공 협력의 일환이었지만 이와 동시에 전후 처리의 차원에서 한반도와의 관계를 재설정하는 것이었다. 따라서 일본은 한일회담에서도 한국 외에 한반도에 또 다른 정부가 있다는 것을 고려하면서 교섭에 임했다. 1965년 2월 외무성의 우시로쿠 도라오(後宮虎郎) 아시아국장은 한일이 국교를 정상화해도 “북한과 관련한 사항은 백지상태”이며 “북한을 통치하는 분명한 권위가

“It is confirmed that Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea as specified in the Resolution 195(III) of the United Nations General Assembly.”

288) 일본어 번역문을 보면 “大韓民国政府は、國際連合總會決議第九十五(III)に明らかに示されているとおりの朝鮮半島にある唯一の合法的な政府であることが確認される。”라고 명시되어 있다. 한국어 번역문과 비교했을 때 “국제연합 총회의 제 195(III)호에 명시된 바와 같이” 이후 콤마가 생략되어 있어 남한 정부의 유일 합법성이 국제연합 총회에 근거한다는 것을 강조하고 있다. 일본어 번역문은 外務省, “日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約,” 1965.6.22., <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-249-237.pdf>> (검색일: 2021.6.20.).

존재한다”라고 말했다.²⁸⁹⁾

당시 일본 정부가 북한과의 국교정상화를 진지하게 준비한 흔적은 발견되지 않는다. 냉전 시대에 반공의 전초 기지인 한국과의 협력에서 나오는 안보, 경제상의 이익을 훼손하면서까지 전후 처리의 틀로 북한에 접근할 수는 없었던 것이다.²⁹⁰⁾ 또한 한국이 반공을 국시로 하고 있는 이상 한일 간의 1965년 체제는 전후 처리 방식에 의한 북일 국교정상화와 제로섬의 관계에 있을 수밖에 없었다. 따라서 냉전기 일본의 한반도 정책은 우선 한국과 국교를 정상화하고 이후 국제 정세의 추이를 살펴보면서 추후 북한과 국교를 정상화할 수 있는 기회를 엿보는 양상으로 전개되었다.²⁹¹⁾ 결국 냉전기 1965년 체제에서 북일 국교정상화는 전후 처리의 틀에서 법적 가능성으로만 남았고, 북일관계는 민간의 인적, 경제적 교류에 제한되는 비정상 관계에 머물렀다.

4. 탈냉전기 1965년 체제의 보완과 북한문제

가. 1965년 체제의 보완: 무라야마 담화와 한일공동선언

1965년 체제는 1990년대에 들어와 일본 정부가 식민지 지배에 대한 반성과 사죄를 공식적으로 표명하면서 변화를 겪게 된다. 1995년 8월 15일 일본의 무라야마 도미이치(村山富一)는 총리는 전후 50주

289) 박정진, “북일 국교정상화와 ‘65년 질서,’” pp. 101~103.

290) 요시다 시게루(吉田茂)는 냉전 시대 일본의 안전보장에서 한반도가 차지하는 위상에 대해 “공산세력이 한반도의 북반부를 장악하고 38도선에 달하고 있다. 만약 그 지배가 한국의 부산에까지 미치게 된다면 일본의 안전은 심각한 위협에 처하게 될 것”이라고 말했다. 吉田茂, 『世界と日本』(東京: 新潮社, 1963), pp. 148~149.

291) 小此木政夫, “南北朝鮮關係の推移と日本の対応,” 『國際政治』, 第92号 (1989), p. 4.

년 기념 담화를 발표했다. 이른바 무라야마 담화는 일본이 “멀지 않은 과거의 한 시기 국가정책을 그르치고 전쟁의 길로 나아가 국민을 존망의 위기에 빠뜨렸으며 식민지 지배와 침략으로 많은 나라들 특히 아시아 제국의 여러분들에게 다대(多大)한 손해와 고통을 주었다”라고 말하고 이에 대한 반성과 사죄를 표했다. 이어서 아시아 국가들과의 신뢰 관계를 강화하기 위해 근현대사 역사교육을 지원하고, 전후 처리 사업에 성실히 임하겠다는 뜻을 밝혔다.²⁹²⁾

무라야마 담화는 과거에 대한 통절한 반성과 사죄를 바탕으로 아시아 국가들과의 화해를 지향하겠다는 탈냉전기 일본 아시아 외교의 일환이었다.²⁹³⁾ 냉전 체제가 종결되면서 미소 갈등 논리에 의해 억제되어 있던 지역 차원의 갈등이 부각되었고, 아시아에서는 일본의 전쟁, 식민지 피해 관련 과거사 문제가 분출되고 있었다. 이에 대해 무라야마 총리는 일본이 과거에 대한 반성과 사죄를 표명하여 아시아 국가들의 신뢰를 회복해야 한다는 인식을 가지고 담화를 발표한 것이었다.

무라야마 담화가 제시한 식민지 지배에 대한 반성과 사죄는 1998년의 한일공동선언으로 계승되었다. 동 선언에서 오부치 게이조(小淵恵三) 총리는 “금세기의 한일 양국관계를 돌이켜 보고 일본이 과거 한때 식민지 지배로 인하여 한국 국민에게 다대(多大)한 손해와 고통을 안겨주었다는 역사적 사실을 겸허히 받아들이면서, 이에 대하여 통절한 반성과 마음에서 우러나오는 사죄”를 표명하였다.²⁹⁴⁾

292) 外務省, “戦後50周年の終戦記念日にあたって(いわゆる村山談話),” 1995.8.15., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/07/dmu_0815.html> (검색일: 2021.06.29.).

293) 윤석정, “전후 70년 담화와 한국: 무라야마 담화에 대한 덮어쓰기와 한국 배제,” 『아태연구』, vol. 26, no. 1 (2019), p. 46.

294) 外務省, “日韓共同宣言-21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ,” 1998.10.8., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_98/k_seggen/html> (검색일: 2021.10.7.).

무라야마 담화와 한일공동선언 모두 대일강화조약의 전후 처리 방식을 전제로 하는 반성과 사죄 표명이었다고 할 수 있다. 무라야마 담화와 한일 공동선언은 식민지 지배의 불법성과 이에 대한 배상 책임을 인정하는 것은 아니다. 일본 정부가 공식적으로 반성과 사죄를 표명했지만 식민지 지배의 피해에 관한 법적 책임과 배상 문제는 한일 간의 청구권 협정으로 해결되었다는 것이 일본 정부의 입장이었다.

그러나 무라야마 담화와 한일공동선언은 전후 처리에 기반하는 1965년 체제를 보완하는 것이었다. 이러한 보완은 전후 처리에 잠재되어 있던 확장성이 발현된 것이었다. 경제협력에 역무 제공에 그쳤던 한일 간의 과거사 처리 방식에 일본 정부에 의한 식민지 지배의 반성과 사죄가 더해지고, 외교 문서화되었다. 또한 일본 정부는 도의적 책임 아래 일본군 ‘위안부’ 문제를 비롯한 일부 과거사 현안에 대해 대응에 나섰다.²⁹⁵⁾

나. 1965년 체제의 보완과 북한문제의 내재화: 한일공동선언과 북일평양선언의 연계

탈냉전기에 들어가면서 한국의 대북정책 또한 냉전기의 엄격한 봉쇄 정책에서 화해, 협력을 바탕으로 평화 통일을 모색하는 방향으로 전환되기 시작했다. 한국의 정책 전환은 남북관계뿐만 아니라 북한과 서방 국가 간의 외교 관계 수립을 적극적으로 촉구하는 움직임과 같이 진행되는 것이었다. 1988년 7월 7일 한국의 노태우 대통령은 ‘민족자존과 통일번영을 위한 공동선언(7·7 선언)’을 발표하여,

295) 탈냉전기 과거사 문제에 대한 일본 정부의 대응 기준으로서 도의적 책임이 등장한 역사적 경위와 의의에 대해서는 최희식, “도의적 책임론의 등장과 의미: 사할린 한인문제를 중심으로,” 『한국정치연구』, 제30집 제1호 (2021), pp. 35~63.

북한을 선의의 동반자로 간주하여 남북 간의 사회, 문화, 경제, 정치 공동체를 적극 추진한다고 강조하면서 “한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국, 일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있다”라고 밝혔다.

특히 한국의 김대중 정부는 북한의 비핵화와 개혁 개방을 위해서는 일본의 역할이 중요하다고 판단하고 있었고, 북일관계를 개선하기 위해 양자 간의 중재 노력에 나섰다. 2002년 3월 22일 청와대에서 개최된 고이즈미 준이치로 일본 총리와 의 정상회담에서 김대중 대통령은 햇볕 정책의 지속적인 추진을 주장하면서 북일관계를 진전시키기 위해 고이즈미 총리가 김정일 국방위원장을 직접 만나야 한다고 제안하였다. 한국의 적극적인 지원을 받으며 일본은 북한과의 대화를 모색하였고, 2002년 9월 17일 고이즈미는 평양을 방문하여 김정일과의 정상회담을 가지게 되었다.²⁹⁶⁾

이 같은 한국의 탈냉전기 대북정책 기조는 일본에 북일 국교정상화를 시도할 수 있는 기회 요인이 되었다. 한일 국교정상화는 반공 협력에 의해 형성된 것이었기 때문에 북일관계와는 제로섬의 경쟁 관계에 있었다. 그러나 냉전이 종결되고 한국의 대북정책에 변화가 일어나면서 한일 국교정상화와 북일 국교정상화가 서로 공존할 수 있게 된 것이었다. 이는 일본에 전후 처리의 틀로 북한에 접근하는 것과 1965년 체제를 양립할 수 있는 공간이 열렸다는 것을 의미했다.

탈냉전기 일본에 북한과의 국교정상화 교섭은 외교교섭의 의미뿐만 아니라 북한의 핵, 미사일 문제를 해결하여 지역 안정을 확보하기 위한 과정이었다. 오코노기 마사오(小此木政夫)는 북일교섭으로

296) 김아름, “김대중 정권의 ‘대북 포용 정책’과 ‘북일 관계 개선’의 상관 관계,” 『통일연구』, 제21권 제2호 (2017), pp. 190~191.

북한의 핵, 미사일 개발을 저지할 수 있다면 일본의 외교적 입장이 강화될 것이며, 한반도에서 일어날 수 있는 군사 분쟁을 방지하기 위해 일본 정부가 최대한의 외교적 노력을 쏟아야 한다고 주장하였다.²⁹⁷⁾ 북한 관련 안전보장 문제를 해결하는 틀이 되었다는 것을 의미하고 있었다. 다나카 히토시는 고이즈미 정권의 북일관계 정상화 시도에 대해 일본의 안전보장을 해결하고 남북 화해를 촉진하며 결과적으로 일본의 전후 처리를 마무리한다는 전략적, 다층적 구조 속에 진행되었다고 평가한다.²⁹⁸⁾

이 같은 북일 국교정상화 움직임은 한일 차원에서 북한위협을 내재화하는 과정과 연계되는 것이었다. 한일공동선언의 제7항은 한국의 햇볕정책에 대한 일본의 지지와 북한의 비핵화를 위한 양국 협력을 표명하고 있다. 제7항에서 오부치 총리는 확고한 안보태세를 유지하면서 화해와 협력을 적극적으로 추진한다는 한국의 대북정책에 지지를 표명하였다. 또한 양국 정상은 1994년 10월 제네바 합의 및 한반도 에너지 개발기구를 북한의 핵 개발을 저지하기 위한 가장 현실적이고 효과적인 제도로서 유지해 가는 것이 중요하다는 것을 확인하면서 양국이 대북정책에 관해 긴밀히 연대해 나갈 것에 합의하였다.

2002년 9월 17일 북한을 방문한 고이즈미 총리가 북일 정상회담을 개최하고 북일평양선언을 발표하였다.²⁹⁹⁾ 북일평양선언은 전후 처리를 기반으로 하면서도 무라야마 담화, 한일 공동선언을 거쳐 진행된 1965년 체제의 보완 작업과 연계되는 것이었다.

297) 小小木政夫, “北朝鮮問題の新段階と日本外交-対米補完的提携を旨して,” 『国際問題』, 第518号 (2003), p. 3.

298) 위의 책, p. 110.

299) 外務省, “日朝平壤宣言,” 2002.9.17., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html> (검색일: 2021.6.29.) 이하 북일평양선언은 같은 사이트에서 발췌한 것이다.

첫째, 북일평양선언의 과거사 피해에 관한 금액의 지불이 아닌 경제협력을 취했다. 제2항에 의하면, 북일 쌍방이 재산 및 청구권을 상호 포기한다는 기본 원칙하에 일본이 북한과의 국교 정상화 이후 경제협력을 한다는 점을 명시했다. 1965년의 청구권 협정에서 취한 방식을 그대로 답습한 것이다.

둘째, 북일관계에서 식민지 지배에 대한 일본의 반성과 사죄가 문서로 명시되었다. 동 2항에서 일본 정부는 “과거의 식민지 지배에 의해 조선인들에게 커다란 손해와 고통을 안겨 줬다는 역사적 사실을 겸허하게 받아들이고 통절한 반성과 마음으로부터의 사죄”를 표명했다. 역사 인식의 표현은 무라야마 담화, 한일 공동선언을 따른 것이었다. 1965년 체제의 보완 과정을 거치면서 식민지 지배에 대한 일본 정부의 반성과 사죄가 표명된 바, 북한과의 관계에서도 한일관계와 정합성을 유지하기 위해 동일한 내용의 역사인식이 표명된 것이다.³⁰⁰⁾

셋째, 북일평양선언은 한일 공동선언에서 명시한 것처럼 국제적 협력의 틀에서 북한의 핵문제를 해결한다는 것이었다. 선언의 제4항에 의하면, 북일 양자는 한반도 핵 문제의 포괄적인 해결을 위해 관련된 국제적 합의를 준수할 것을 확인하고, 핵문제 및 미사일 문제를 포함한 안전보장상의 제 문제에 관해 관련 국가들 간의 대화를 촉진하고 문제 해결을 모색할 필요성을 확인했다.

300) 북한은 일본의 오와비(お詫び)를 사죄로 번역하겠다고 주장했는데, 이는 북한이 한일공동선언의 전례를 파악하고 일본에 요구한 것이었다. 후나바시 요이치 지음, 오영환 외 옮김, 『김정일 최후의 도박』 (서울: 중앙일보 시사미디어, 2007), p. 53.

5. 1965년 체제의 위기와 북한문제

가. 1965년 체제의 위기: 식민지 지배의 불법성 vs 복고주의적 전후 처리

2000년대에 들어 한일관계는 과거사 문제를 두고 갈등을 겪고 있었다. 2010년대에 들어와서 한일 과거사 갈등은 한국 사법부를 중심으로 전개되는데, 가장 큰 특징은 한일관계에서 그동안 전후 처리를 통해 해결되었다고 간주되었던 일본의 배상 문제를 거론한다는 점이다. 2011년 8월 한국의 헌법재판소는 일본군 ‘위안부’ 문제가 청구권 협정으로 해결되었는지 한일 양국 정부 간에 해석차가 있는데도 불구하고 한국 정부가 이를 해결하려 하지 않는 것은 헌법상의 부작위라는 판결을 내렸다. 2005년 한국 정부는 한일회담 관련 외교 문서를 공개하면서 반인도적 전쟁 범죄인 일본군 ‘위안부’ 문제는 청구권 협정으로 해결되지 않았기 때문에 일본 정부의 ‘법적 책임’이 남아 있다고 명시했다.³⁰¹⁾ 한국 헌법재판소의 판결은 한국 정부가 일본 정부가 일본군 ‘위안부’ 문제에 대해 법적 책임을 인정하도록 외교적 노력을 기울여야 한다는 것이었다.

2018년 10월 한국의 대법원 판결은 식민지 지배 피해 관련 전후 처리의 법적 논리에 대한 근본적인 문제 제기였다. 대법원은 강제징용 피해자들의 배상 청구권을 위자료 청구권이라고 칭하고, 이것이 청구권 협정에 의해 해결되었다고는 볼 수 없다고 판결했다. 청구권 협정은 일본의 불법적 식민지배에 대한 배상을 청구하기 위한 협상이 아니라 샌프란시스코 강화조약 제4조에 근거하여 한일 양국 간의

301) 한일회담문서공개 등 대책기획단, “한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공동위원회 개최,” 2005.8.26., <<https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=73036>> (검색일: 2021.10.6.).

재정적·민사적 채권·채무 관계를 해결하기 위한 것이기 때문이었다. 따라서 일본 정부의 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위라 할 수 있는 강제동원 피해의 위자로 청구권은 청구권 협정의 적용대상에 포함된다고 볼 수 없다는 것이었다.³⁰²⁾

한국 대법원의 판결은 일본 기업을 대상으로 하는 것이지만 근처에 있는 논리는 전후 처리의 논리와 근본적으로 상반되는 것이었다. 식민지 지배의 불법성을 지적함으로써 그동안 전후 처리로 해결되었다고 간주되었던 일본 정부의 법적 책임과 배상을 거론하고 있기 때문이다. 즉, 한국 대법원의 판결은 전후 처리의 확장될 수 있는 범위를 넘어서는 것이었다. 또한 대법원 판결은 1965년 체제의 보완 과정에 브레이크를 거는 것이라고도 할 수 있다. 강제동원피해라는 과거사 문제의 해결 기준으로 일본의 법적 책임과 배상을 명시함으로써 문제에 대한 정치적, 인도적 해결의 가능성을 제약하고 있기 때문이다.³⁰³⁾

일본 정부는 한국 대법원의 판결이 1965년의 청구권 협정을 훼손하는 것이며, 대일강화조약을 비롯한 전후 처리의 국제질서에 대한 중대한 도전이라고 규정했다. 일본 외무성에 의하면, 1965년의 청구권은 대일강화조약 제4(a)항에 의해 체결된 것이며, 이 협정에서 모든 문제가 완전하고 최종적으로 해결되었기 때문에 모든 청구권에 대한 어떠한 주장도 불가능하다는 것이었다.³⁰⁴⁾

일본 정부의 입장은 전후 처리를 근간으로 하는 1965년 체제의 법

302) 대법원 2018.10.30. 선고 2013다61381 판결.

303) 한국 행정부가 아닌 사법부의 판단이지만 한국 사법부의 최고 기관인 대법원의 판결이 나온 이상 한국 행정부의 대일 외교에서 중요한 고려 사항이 되기 때문에 이 같은 해석이 가능할 것이다.

304) 外務省, “ファクトシート『旧朝鮮半島労働者問題とは?』,” 2018.11.19., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_004516.html> (검색일:2021.10.6.).

적·제도적 구조를 유지하는 것이라 할 수 있다. 주목을 요하는 것은 일본 정부의 대응은 전후 처리의 확장성 안에서 가능했던 과거사 문제에 대한 정치적, 인도적 대응의 가능성을 원천 부정하고 있다는 점이다. 2015년 8월 14일 아베 신조 총리는 전후 70주년 담화에서 “전쟁과는 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 그 다음 세대의 아이들에게 사죄의 숙명을 짊어지게 해서는 안 된다”라고 말한 바 있다.³⁰⁵⁾ 아베의 주장은 무라야마 담화와 한일 공동선언으로 이어지는 과거사 문제에 대한 일본 정부의 반성과 사죄 표명을 더 이상 국가 정책으로 삼지 않겠다는 것이었다. 즉, 탈냉전기에 시작된 1965년 체제의 보완 움직임에서 탈각하겠다는 것이었다.³⁰⁶⁾

따라서 강제동원판결에 대한 일본 정부의 입장은 전후 처리의 원형으로 돌아가는 일종의 복고주의라 할 수 있다. 2018년의 한일관계에서 일어난 일을 1950년 때와 같은 방식으로 대응하고 있는 것이다. 강제동원판결에 대해 청구권 협정으로 피해자들의 위자료 청구권 문제가 해결되었다는 법적 주장을 되풀이하고 있다. 여기에는 식민지 지배 피해에 대한 가치 판단이 들어갈 여지가 없다. 전후 처리의 법적 주장을 반복할 뿐 그러한 법적 주장과 병행 가능했던 식민지 지배 피해에 대한 정치적, 도의적 대응의 가능성을 봉인하고 있다.

따라서 현재 벌어지고 있는 1965년 체제의 위기는 한일 모두 전후 처리의 확장성을 부정하면서 일어나는 것이라 할 수 있다. 한일 각각의 입장은 법적으로는 정확하고 타당하다고 할 수 있더라도 정치적, 도의적 가능성을 염두하지 않는 한 갈등을 해결할 실마리를 찾기 어려울 것이다.

305) 주대한민국일본대사관, “내각총리대신담화,” 2015. 8. 14.

306) 윤석정, “1965년 체제와 아베 정권의 보통의 한일관계 만들기: 12·28 합의, 강제동원 문제 사례를 중심으로,” pp. 6~7.

나. 한반도 평화프로세스를 둘러싼 한일 갈등과 1965년 체제의 위기

한국과 일본은 2018년부터 2019년까지의 한반도 평화프로세스의 국면에서 정책 협조를 이루어내지 못했다. 2018년 6월의 제1차 북미 정상회담부터 한일은 북한의 비핵화 의지 및 제재 유지에 관해 현저한 입장차를 보였다. 특히 ‘완전한 비핵화’의 구체적인 정의와 비핵화 진행에 대한 상응 조치, 비핵화가 수반할 한반도의 질서 변화에 관한 공통의 이해를 도출하지 못했다.³⁰⁷⁾

이 같은 한일 갈등은 서로 다른 대북전략에서 기인한다. 한국 정부는 북한의 비핵화 문제를 한반도 냉전 구조를 해체하고 항구적인 평화를 정착하는 과정 속에 정립하고 있다. 북핵문제의 근원적 해결을 위해서는 단계적이고 포괄적인 접근 즉, 북한 핵의 완전한 폐기와 평화 체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아 현안의 포괄적인 해결이 필요하다는 것이다.³⁰⁸⁾

반면에 일본은 북한 핵무기의 CVID를 추구하고 이를 위한 북한의 구체적인 조치가 있기 전까지는 제재를 유지해야 한다는 선 조치-후 보상의 방법론을 추구하고 있다. 여기에는 과거 ‘행동’ 대 ‘행동’의 비핵화 협상이 북한에 핵과 미사일을 개발할 시간을 주고 말았다는 판단이 반영되어 있다. 그리고 북한이 핵, 미사일 능력에 구체적인 경감이 없는 한 군사적 억지를 유지하는 것을 정책 판단의 우선 기준으로 삼고 있다.³⁰⁹⁾

307) 윤석정, “한반도 평화프로세스와 일본 외교(2018-2019): 회고적 분석 및 평가,” 『주요국제문제분석』, 2020-53 (2020), pp. 16~17.

308) 문재인, “궤르버재단 초청 연설,” 대통령비서실, 『문재인 대통령 연설문집 제1권 상』 (서울: 문화체육부, 2018), pp. 207~208.

309) 윤석정, “한반도 평화프로세스와 일본 외교(2018-2019): 회고적 분석 및 평가,” p. 11.

1965년 체제의 위기는 북한문제를 둘러싼 한일 갈등으로 확대될 수 있다. 1965년 체제의 위기는 북한문제 관련 전후 처리에 영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다. 식민지 지배의 불법성과 배상으로 한일관계를 재편할 경우 이는 북일 간의 국교 교섭에도 영향을 미칠 것이다. 한반도 평화프로세스 국면에서 일본은 북일평양선언을 제시하며 북한과의 정상회담을 시도하였던 바, 한국 대법원의 판결대로 식민지 지배의 불법성으로 한일관계가 재편된다면 한반도에 전후 처리를 적용하려는 일본의 과거사 정책 구상이 좌절될 수 있다.

일본 정부는 북일평양선언을 바탕으로 납치, 핵, 미사일 문제의 포괄적인 해결을 시도한다. 일본 정부의 사죄 외교로부터의 탈각을 추구하고 있는 바, 식민지 지배에 대한 반성과 사죄가 담겨있는 북일평양선언에 대한 대응 또한 선언이 만들어졌을 때와는 다를 것이다. 한일관계의 사례를 북일관계에 적용하면 일본은 전후 처리의 확장성에 역행하여 식민지 지배 관련 배상과 청구권 문제가 결착되었다는 전후 처리의 법적 해석만을 강조할 것이다. 그리고 식민지 책임에 대한 정치적, 인도적 대응을 거부하는 보통의 북일관계가 만드려 고자 할 것이다.

6. 결론을 대신하며

한일 1965년 체제는 고정불변이 아니라 일본 정부에 의한 식민지 지배에 대한 반성과 사죄 표명, 도의적 책임 등으로 보완되는 과정을 거쳤다. 이러한 보완 과정은 대일강화조약으로 성립된 전후 처리의 틀이 과거사 문제에 대한 정치적, 인도적 대응의 여지를 내포하고 있었다는 것을 의미한다. 한국 대법원의 강제동원판결로 본격

적으로 일어나고 있는 1965년 체제의 위기는 서로 다른 방식으로 전후 처리와 1965년 체제의 보완 과정에 문제제기를 하면서 벌어지고 있는 것이다. 이 같은 체제 위기는 북일관계에도 영향을 미칠 것이다.

현재 한일 갈등이 심화되면서 1965년 체제를 재구축해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 이 같은 재구축 과정은 한반도, 일본 차원의 관점에서 진행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 대일강화조약의 전후 처리의 틀이 국제질서로 정착되어 있는 상황 속에 식민지 책임 문제를 어떻게 한일관계의 재구축 과정에서 정립할 것인지에 대한 고민이 요구된다. 그리고 재구축된 한일관계에서 북한을 어떻게 내부화할지 문제도 다루어져야 할 것이다.

이상의 분석을 바탕으로 한일관계를 재구축하는 데 염두해야 할 함의를 제시하겠다.

첫째, 식민지 지배의 불법성과 전후 처리의 법적 해석 사이의 중간 지점을 모색해야 할 것이다. 식민지 지배의 불법성과 전후 처리의 법적 해석은 각자의 논리에 따라 법적 논리의 완결성을 가지고 있다. 그러나 전자는 한국 사법에 의한 일방적인 현금화, 후자는 식민지 지배 피해에 대한 일본 정부의 방임으로 귀결될 뿐이다. 결국 양자 사이의 중간 지점을 찾아내야 할 것이다. 이를 위해서 일본 정부는 전후 처리의 확장성 논리에 따라 정치적, 인도적 대응에 나서야 할 것이다. 이럴 경우 한국 또한 식민지 지배의 불법성 논리 또한 확장성을 모색하여야만 전후 처리의 논리하에 가능한 정치적, 인도적 대응과의 접점을 찾을 수 있을 것이다.³¹⁰⁾

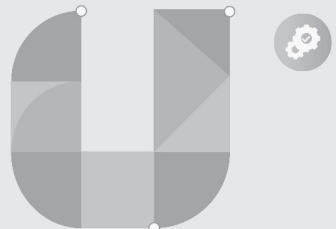
둘째, 한일 간 대북전략의 차이를 전제로 하는 공통의 대북전략

310) 식민지 지배 불법성 논리가 어디까지 확장성을 지니는지에 대해서는 추후의 연구 과제로 남긴다.

을 수립하는 것이다. 한국은 대북 협력과 대화를 통해 한반도 냉전 체제를 극복하는 것을 목표로 하고 있다. 일본은 비핵화 이전까지 제재를 지속하고 군사적 역지를 중요시한다. 북한문제에 대한 대응 방식에 차이가 있지만 다툼이 충돌이 아니라 역할 분담과 상호 보완의 가능성을 가져올 수 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한문제 관련 지속적인 정책 협의와 전략 대화가 필요할 것이다.

VIII. 결론: 정책적 함의와 제언

최희식 국민대학교



1. 미중 전략경쟁과 한일관계

가. 미 바이든 정부의 외교안보정책

미국 바이든 정부는 미국의 글로벌 리더십 복원과 미국경제 부활을 핵심 과제로 설정하며 글로벌 문제에 적극적 개입의사를 표명하고 있다. 바이든 정부는 트럼프식 ‘양자 및 거래주의 외교’ 및 ‘고립주의적 자국 우선주의’에서 벗어나, ‘다자·가치·규범’에 기초한 글로벌 거버넌스의 재구축 과정에서 적극적 역할을 함으로써 글로벌 리더십을 복원하고자 한다. 국제자유주의, 민주주의, 인권 등 민주주의 가치에 기반한 국제적 연대를 통해 글로벌 이슈에 대한 리더십을 복원하기 위해, 동맹 및 우호국가와 연대하는 집합적 접근(collective approach)을 취하고 있다.

또한 미국의 외교안보 전략은 중국의 팽창 억제와 중국에 대한 압도적 우위를 확보하기 위해, 동맹중시 및 민주주의·인권 등 가치에 기반한 국제적 연대 강화에 집중되고 있다. 중국의 도전에 대해 동맹 및 우호국가들과의 역할분담을 통해 군사적 억제를 추구한다. 인권 및 민주주의라는 가치를 전면화하며, 미중 규범 경쟁에서 우위를 확보하고자 규범 공세도 강화하고 있다. 중국 시장의 차별적 규제 장벽(기술탈취, 지적재산권 남용, 불법보조금 등)을 철폐하기 위해 집합적 압력을 강화하려는 정책을 추구한다. 미래 핵심 기술에 대한 우위 확보 및 중국 배제, 미국 경제 복원에 부합하는 글로벌 가치사슬의 재구축, 중국의 공격적인 ODA에 대항하는 인도-태평양 지역 인프라 건설 등을 위해 민주주의 국가의 연대를 강화하려 한다.

이렇듯 미국의 외교안보 전략은 글로벌 리더십 복원과 대중 견제

를 두 축으로 전개되고 있다. 두 축은 긴밀히 연계되어 있으나, 상호 모순도 함께 가지고 있다. 보건안보 차원에서 글로벌 방역보건협력을 강화하고 기후환경 레짐을 복원하기 위해서는 중국과의 협력은 불가피하다. 또한 북핵문제의 해결은 미중의 또 다른 협력공간이 될 것이다. 글로벌 공급망 재구축, 대중 기술혁신 견제 등은 국제자유 무역질서의 와해 및 약화를 초래할 것으로 국제자유주의에 기반해 발전해 온 동맹·파트너국에는 또 다른 우려사항으로 인식될 가능성이 존재한다.

나. 바이든 외교와 한미일 관계

바이든 행정부는 과도한 해외로의 군사력 전개로 인한 미국의 쇠퇴에 대응하고자, 오바마 행정부 때부터 시작된 ‘선택적 개입’과 ‘축소’를 계승하는 입장이다. 유럽과 중동지역에서 미국의 역할을 축소하는 대신, 중국 견제를 위해 인도태평양에서의 역할을 확대하고자 한다. 하지만 인도태평양 지역의 미군을 확대하려는 움직임은 없고 축소 및 현행 유지를 하면서 미국의 부담을 낮추고, 이를 보완하기 위해 동맹·파트너국의 책임을 확대하며, 동맹·파트너국 간의 네트워크를 강화하려 한다. 따라서 한국과 일본의 역할 확대, 한미동맹과 미일동맹의 연계성 강화, 한미일 삼각안보협력의 제고가 장기적 맥락에서 전개될 것으로 보여진다.

미국에 일본은 대중국 견제를 위한 정책의 핵심행위자이고, 가장 강력한 경제적·군사적 파트너로, 지금까지 요구해왔던 ‘비용 분담(burden sharing)’ 관계를 넘어 ‘권력분담(power sharing)’ 관계로 전환하고 있다. 일본 또한 센카쿠 문제로 중국과 갈등을 빚고 있어, 미국의 관여를 확보하기 위해 안보·군사적 측면에서 미국의 정책에 적극 협조할 것으로 보인다.

다만, 미일 양국은 중국에 대한 위협인식은 공유하겠지만, ‘이익’에 있어 차이는 존재한다. 미국이 중국에 대해 ‘정경일치’ 혹은 ‘선택적 디커플링’을 추구하는 반면, 일본은 오랫동안 대중국 정책의 근간이었던 ‘정경분리’ 원칙에서 벗어나기 힘들 것이다. 일본은 미국이 추구하는 민주주의 국제연대에 주도적으로 참여하겠지만, 가치·규범 문제가 경제·안보 보복과 연계될 경우 이에 동참하기는 쉽지 않다. 일본은 여전히 중국과의 관계를 의식하지 않을 수 없기 때문이다.

동시에 미국에 한국 또한 대중국 견제를 위한 핵심행위자이기에, 민주주의 연대에 적극적인 참여를 독려할 것으로 예상된다. 다만, 반도라는 지정학적 위치, 진보-보수의 양극화 상황하의 한국은 동맹관리를 위한 세심한 정책이 필요한 공간으로 인식하고 있다. 즉, 미중 경쟁을 의식한 동맹 강화 노력이 동맹 약화를 가져올 수 있는 상황이다. 따라서 정상회귀(back to normal)를 추구하는 미국은 동맹관리를 추구할 가능성이 높다. 미국은 군사·안보적 차원에서 대중 견제망에 참가하도록 강한 압박을 구사하지는 않고, 반도체 등 핵심산업에 있어 공급망 재편, 민주주의 연대·협력 강화, 보편적 규칙 형성에 있어 한국의 협력을 요구할 것이다. 미국은 한국에 대해 인도태평양 전략 및 QUAD 플러스 문제에 있어 자국의 요구를 일방적으로 강압할 가능성은 낮고, 반면 그에 수용하는 적절한 대응을 요구하는 소프트한 압력을 구사할 가능성이 높다.

이렇듯 현재 미국에 있어 한미관계와 미일관계에 대한 전략적 방향성은 상이한 측면이 존재한다. 미일관계는 군사·안보적 차원의 동맹 일체화 경향을 보이며, 한미관계는 정치·경제적 차원의 연대 강화 경향을 보인다. 동시에 한일 갈등 상황은 한일 간 안보협력의 강화를 추구하기가 힘든 상황이다. 한국의 지정학적 민감성을 감안

하면, 미국에 있어 한미일 협력은 미국의 세계적 대중 견제정책 중 중요한 소다자주의로 인식될 것으로 보여진다. 인도태평양의 글로벌 전략하에 동북아 지역에 기능하는 민주주의 연대적 의미가 강할 것으로 여겨진다.

다. 한미일 관계의 전망과 한국의 대응방향

이러한 미국의 집합적 접근에서 한일협력 및 한미일협력은 중요한 과제이며, 미국을 중심 혹은 연결고리로 하는 한미일 3국 협력이 강화될 것으로 전망된다. 한미일 정상회담, 외교장관회담, 국방장관 회담, 정보수장 회담 등 정책대화가 본격화될 것이기에, 이를 기회로 한일 정상회담과 한일 외교장관회담 등을 개최하여 일본과의 대화채널을 확보하는 것이 필요하다. 한일관계의 경색은 양국 최고지도자 간 불신에 기인하는 측면이 강하기에, 양국 리더십 간 신뢰관계의 회복이야말로 가장 긴급한 사항이다. 따라서 한미일 협력을 적극 활용하여 한일 정상 간 신뢰회복의 계기로 삼아야 한다. 더 나아가, 서틀외교의 복원으로 양국 정상 간 상호 신뢰와 상호 이해를 증진할 필요가 있다. 무엇보다 한국과 일본이 서로 다른 점이 있다면 존중하고 같이할 수 있는 것을 찾아가는 구동존이(求同存異) 자세로 신뢰관계를 회복해야 한다.

한미일 대북정책 공조의 재구축이 추구될 것으로 예상되는 바, 한미 대화를 통해 대북정책을 조정하려 했던 지금까지의 정책에서 벗어나, 일본을 ‘당사자’ 혹은 ‘핵심 관련자’로 인정하여 정책을 조정하려는 자세가 요구된다. 현재 미국은 싱가포르 합의에서 출발하는 동시적·단계적·실용적 대북정책을 표방하였다. 반면, 일본은 여전히 UN 결의에 따른 CVID 입장을 고수하고 있다. 한국은 북한을 협상장으로 유도하기 위해 제재 조치를 우회하는 다양한 방안을 검토하

고 있다. 한국과 일본 사이에 대북정책의 차이가 크기에, 실용적 접근을 취하고 있는 미국을 매개로 대북정책 공조를 위한 대화를 실시한다면 일본을 설득할 수 있을 것이다. 따라서 한일 양자 간 대북정책 공조를 위한 대화보다는 한미일 삼자 간 대화가 유리할 것으로 보인다.

한일 안보협력의 복원 및 유지에 대한 미국의 압박이 예상되는 바, 기존의 한일 안보협력과 안보대화를 복원하는 정도의 노력은 불가피하다. GSOMIA 유지를 통한 한미일 안보이익을 창출할 필요가 있다. 정보협력은 기본적으로 비공개행위이기에, 중국과의 직접 충돌 가능성이 낮은 만큼 GSOMIA 유지, 더 나아가 정보협력 범위와 수준을 확대함으로써 한미일 안보협력에 대한 미국의 압력에 일정 정도 배려할 필요가 있다. 코로나 사태로 중단된 한일 수색구조 훈련, 인도적 지원 및 재난 구조 훈련, 사실상 중단된 한일 간 안보·군사 전략대화를 재개하여 한일 간 상호이해를 증진하고 군사적 상호 운용성을 증진할 필요가 있다.

반면, 한미일 삼각안보협력이 중국 봉쇄를 위한 미국의 동맹전략의 일환으로 활용될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다. 이에 따라 한국의 안보 자율성 약화 및 한중관계 발전의 부담요인으로 작용할 우려가 존재한다. 반면, 중국과 북한을 의식하며 한미일 삼각 안보협력의 발전에 소극적 입장만을 표출한다면 한미관계에 부담을 줄 수 있는 상황이다.

따라서, 한미일 삼각안보협력이 대중 견제의 군사협력으로 발전하는 것을 억제하면서도 한미일 안보협력에 적극적 모습을 보여 한미관계를 안정화하기 위해, 비전통안보(사이버 공격, 기후변화, 전염병 대응 등)에 있어 한미일 협력을 적극 제안할 필요가 있다. 현재, 한국 정부는 ‘보건의안보’ 관점에서 전염병 확산과 예방을 위한 ‘동

북아 보건 방역 협력체’를 주도하고 있는 바, 한미일 협력의 주요 의제로 삼을 필요가 있다. 동시에 한미일 모두 탄소중립을 선언한 바, 기후변화 대응 또한 한미일 협력의 주요 의제가 될 수 있다.

미국은 한일 간 역사갈등이 미국, 더 나아가 동아시아 동맹국가의 핵심 안보이익을 훼손하는 것에 더 민감하게 반응하고 있다. 따라서 역사와 안보-경제 협력 의제를 이원화하고 분리하는 투트랙 접근을 지지하고 있다. 역사문제(강제동원 및 위안부문제)에 대한 미국의 입장 정리에는 상당한 시간이 요구되어 당분간 역사문제에 대한 미국의 구체적 중재는 기대하기 힘들다. 동시에 한일 간 미래지향적 협력과제 및 역사문제 해결에 대한 미국의 압력이 존재하겠지만, 일본과 한국의 정치적 상황이 이를 수용하고 협력의 방향으로 전환하기 힘들다. 다만 상황을 악화시키는 행동을 자제시키는 효과는 존재한다.

따라서 한일 간 “불가피한 갈등국면”은 당분간 유지될 것이나, 역사문제에 대한 바이든 행정부의 입장이 정리되면 중재안을 들고 한일 양국 정부에 압력을 가할 것이며 이로 인해 “불가피한 해결국면”으로 급격히 전환될 것으로 보인다. 다만 한국 정부의 레임덕과 대통령 선거로 인해 “불가피한 해결국면”은 차기 정부하에 가능할 것이다. 미국의 역사문제에 대한 논의는 대중 정책협력 및 한미일 협력체제의 재구축을 위해 역사문제에 대해 65년 청구권 협정과 2015년 한일위안부합의를 전제로 ‘한국 정부의 선도적 해결 노력’을 추구할 가능성이 높다. 다만 반인도적 불법행위에 대한 인권적 접근에 기반하여 일본의 추가조치(사죄, 기념위령사업, 역사교육 등)를 촉구할 가능성이 높다. 따라서 ‘한국 정부의 선도적 해결 노력 + 일본의 추가조치’의 가능성을 염두하고 한국 정부의 대응방안을 검토할 필요가 있다.

2. 일본 기시다 정부의 수립과 한일관계

가. 기시다 정부와 탈아베의 가능성

2010년대 이후 한일관계는 역사문제로 인한 갈등이 경제 영역(한일 스와프협정 종료, 일본의 대한국 수출규제), 안보 영역(초계기 사건, GSOMIA 연장을 둘러싼 갈등), 교류 및 문화 영역(지자체 교류 중단, 혐한·반일의 확산 등)으로 확장되며 복합갈등 현상을 보이고 있다.

2017년 출범한 문재인 정부는 오랜 시간이 필요하고 갈등이 불가피하게 수반되는 역사문제의 성격을 감안해 이를 분리하여 대응하고, 다른 분야의 협력은 적극 추진한다는 투트랙 어프로치(two-track approach)를 내걸었다. 이는 박근혜 정부가 일본군위안부 문제의 해결 없이는 일본과 대화하지 않는다는 윈트랙 노선에 집착한 나머지 미국의 압력에 직면해, 한일 위안부 합의와 GSOMIA 체결로 귀결될 수밖에 없었다는 반성에 기초하고 있었다.

하지만 식민지 관련 배상판결 문제를 둘러싼 외교협상이 지연되고 교착됨에 따라, 투트랙 어프로치는 오히려 역사문제를 방치하려는 것으로 인식되기 시작했다. 조급해진 아베 신조 정부는 대한국 수출규제를 실시하였다. 아베 측근 전략가들이 새로운 전략으로 강조했던 경제전술(economic statecraft), 즉 외교문제 해결을 위해 경제적 수단을 사용하였던 것이다.

그러지 않아도 반일과 혐한의 국민여론에 발목이 잡힌 정치리더십이 코로나 극복에 전념하면서, 투트랙 어프로치와 경제전술 두 가지 상반된 정책은 사실상 ‘한일관계 악화의 장기적 방치 전략’으로 전략하게 되었다.

최근 한일 양국 정부에서 미약하지만 새로운 흐름이 감지되고 있다. 문재인 대통령은 올해 1월 신년 기자회견에서 “강제 집행의 방식으로 현금화된다는지 판결이 실현되는” 것은 바람직하지 않다고 우려를 표명했다. 동시에 2015년 한일 위안부 합의가 양국 간의 공식적인 합의였다는 사실을 인정하고 그 토대 위에 해법을 찾아가자고 호소했다. 화해·치유 재단을 해산한 대통령의 입으로 2015년 한일 위안부 합의를 공식 인정한 것도, 사법부 판결에 왈가불가하는 것은 삼권분립 원칙에 위배된다며 입장표명을 거부해왔던 현금화에 대해 우려를 표명한 것도 조금은 충격이었다.

투트랙 정책이 성공하기 위해서는 상대국가가 역사문제와 다른 협력사항을 분리 대응해야 하는 필요성을 공감해야 한다. 이는 갈등 사항인 역사문제가 관리될 수 있으며 시간이 걸리더라도 해결될 수 있다는 기대를 가질 때 가능한 것이다. 만약, 문재인 대통령의 신년 기자회견이 강제동원 배상 확정판결이 나온 2018년 10월경에 이루어졌다면 어땠을까? 아쉽게도 한국 정부는 화해·치유 재단 해산을 감행했다. 문제 해결에 대한 의지를 보여줘야 하는 시점에 기존 합의를 폐기하려 한다는 불필요한 오해를 불러일으킨 것이다.

일본에서도 새로운 흐름이 감지되고 있다. 비록 패배하였지만, 고노 타로 백신담당 대신은 자민당 총재 선거 기간 동안, “무역 문제에 있어선 양국에 불필요한 일은 하지 않는 것이 원칙”이라면서 대한국 수출규제 해제 가능성을 내비쳤다.

기실 아베 수상의 대한국 수출규제는 보수 본류가 만들어 일본 외교의 핵심원칙이 되었던 ‘정경분리 원칙’에 위배된 것이다. 정경분리 원칙은 갈등 상황에도 불구하고 다른 영역의 협력을 진전시켜 양자 관계를 관리하려는 것으로 투트랙 어프로치와 닮았다. 그러기에 보수 본류 그룹은 수출규제를 못마땅하게 여기고 있었지만, 한국에 대

한 실망과 피로감이 너무 컸기에 침묵하고 있었을 뿐이다. “아베 정권의 붕괴는 대한민국 수출규제 때부터 시작되었다”는 저잣거리의 떠도는 말은 반드시 틀린 얘기가 아닌 것이다.

새로운 자민당 총재로 선출된 기시다 후미오는 보수 본류의 산실 고치카이 파벌의 수장으로 그 적통이다. 그는 최근 연설에서 “보수 정치의 원점으로 돌아가자”라고 역설했다. 하지만 자민당 내 아베의 힘은 건재했다. 아베의 지원 없이 당선될 수 없었던 그는 아베 노선의 견지를 어필했다.

그럼에도 여론조사에서 최악의 수상으로 아베와 아베 노선의 계승을 주장했던 스가 요시히데가 뽑힐 정도로 국민 여론은 차갑다. 비록 패배했지만, 고노와 이시바 시게루 연대는 탈아베를 원하는 국민 여론의 압도적 지지를 받았다. 결국 기시다는 아베와 보수 본류의 두 가면을 가슴에 품고, 정치적 상황에 맞게 모습을 바꿀 것이다. 그것이 국민 여론과 자민당의 간극을 메울 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.

나. 한일 외교의 접합 가능성

일본과 한국은 미중 전략경쟁 속에 비슷한 문제의식을 지니고 있다. 미국과의 동맹, 인접국 중국과의 경제적 상호의존 관계 등 유사한 구조에 놓여져 있기 때문이다. 하지만 각 국가의 외교안보 전략의 우선순위는 달라 대응방식은 상이한 점이 존재한다.

센카쿠 제도는 일본이 영유권을 주장하는 섬이며, 그 기점으로 획득되는 배타적 경제수역은 천연가스 등 지하자원이 풍부한 것으로 알려져 경제적 이익을 담보하는 중요한 섬이다. 동시에 센카쿠 열도는 페르시아-인도양-말라카해협-남중국해-동중국해-일본으로 이어지며 석유 등 자원 수입을 위한 해상교역로로 ‘항해의 자유’가

절대적으로 필요한 공간이기도 하다. 이렇듯 ‘영유권, 경제적 이익, 안전보장’이 엮여있는 센카쿠 열도문제는 2010년 이후 악화되어 갔다. 지금도 중국은 월평균 8회 일본이 실효지배하고 있는 센카쿠 제도 주변해역 및 항공영역에 해군함정과 전투기 등을 파견하면서 센카쿠 제도에 대한 실력행사에 돌입했고 이는 일본의 안전보장에 대한 우려를 증폭시키고 있다.

일본은 센카쿠 갈등에 미국의 관여를 확보하기 위해 안보·군사적 측면에서 미국의 정책에 적극 협조하고 있다. 실제 일본은 집단적 자위권과 국방력 강화를 통해 미일동맹을 ‘피와 피가 교환하는 대등한 동맹’으로 만들어 미국의 대일 안보 관여를 유지하려 한다. 일례로, 2015년 4월, 미일 간 가이드라인 개정을 통해 집단적 자위권을 미일동맹 차원에도 반영했다. 신가이드라인으로 미일 양국은 ‘동맹 조정메커니즘’을 창설하고 공동작전계획을 책정하고 합동군사훈련을 강화하며, 평시에서 유사시까지 “끊어짐 없는” 협력이 가능한 구조를 만들었다. 2013년 방위계획 대강에서 통합기동방위력을 표방하며, 도서부(島嶼部)에 대한 공격에 신속하게 대처하기 위해 수륙양용 작전능력(실질적인 해병대) 정비, 외딴섬(離島) 방위 등 영공·영해 방어체제 구축을 위한 육해공 통합운영, 공군해군 강화 등을 실현하며 명실상부한 ‘보통국가’로 이행하고 있다.

일본은 더 나아가, 중국의 해양진출을 억제하기 위해 동남아시아에 대한 군사협력을 강화하고 있다. 일본은 ASEAN 해상법 집행능력을 강화하기 위해 다액의 지원을 합의했고, 베트남 해상경찰에 순시함 공여, 필리핀 해안경비대에 순시함 공여, 말레이시아 해상법 집행부서에 훈련 기계의 정비 지원 등 구체적 협력을 실시하고 있다.

하지만 일본의 대응은 편승(bandwagon)으로만 설명할 수 없는

복잡한 대응을 보여주고 있다. 일본은 인도태평양의 QUAD 체제를 강화하며 대중국 견제에 나서고 있지만 동시에 대중관계를 관리하고자 하는 다양한 시도를 보이고 있다. 저성장 구도에 빠져있는 일본은 중국과의 경제적 상호의존을 희생할 수도 없는 상황이기도 하다. 실제 중국과 일본은 ‘자유롭고 개방된 인도태평양 구상’과 ‘일대일로’ 사이의 상호협력에 합의하고 구체적인 협력 프로젝트를 실행하고 있다. 일본은 2018년 5월 중국과 ‘제3국 시장 협력’을 합의하며, 10월에는 ‘중일 제3국 시장협력 포럼’을 개최하였다. 52개항 180억 달러 규모의 협력협정도 체결했다. 아베 수상은 2019년 6월 G20 회의에서 일대일로의 잠재가능성을 호평하는 립서비스도 했다. 중국이 주도하는 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)에도 기존의 소극적 자세에서 벗어나 적극적으로 참여하고 있으며, 자국이 주도하는 포괄적·점진적 CPTPP에의 중국의 참여에도 반대하지 않는 입장이다.

센카쿠 영역에서의 안정적 질서를 유지하기 위한 ‘해공(海空)연락 메커니즘’은 2018년 5월 중일 정상회담에서 서명이 이루어졌다. 이로써 중일 군당국 간 핫라인이 설치되면서 동시에 우발적 충돌을 방지할 수 있는 시스템을 구축하게 된 것이다. 물론 이것이 얼마나 효율적으로 작동할 수 있는지는 미지수이다. 위 메커니즘의 적용범위가 공해상으로 제한되어 있어 양국이 영유권을 주장하는 영역에서의 긴급상황은 범위에서 제외되어 있기 때문이다. 그럼에도 중일 양국 관계를 관리하기 위한 노력으로 주목할 필요가 있다.

이처럼 미중 전략경쟁하 일본은 마치 ‘안보’와 ‘외교’가 분리되어 있는 듯한 모습을 보인다. 군사안보적으로는 대중 견제를 위한 자국 국방력 강화, 미일동맹 강화, 동남아시아에 대한 군사협력 강화를 추진하고 있다. 반면, 외교적인 측면에서는 대중관계의 안정적 관리를 위해 노력하고 있다.

센카쿠 열도 문제로 중국과의 안보 마찰 및 갈등을 빚고 있는 일본은 미국에 대중 견제 핵심 파트너임에 틀림없다. 미국은 일본이 제안했던 인도태평양 개념을 수용했고, 미일동맹을 단순한 ‘비용 분담(burden sharing)’ 관계에서 ‘권력분담(power sharing)’ 관계로 격상시키려고 하고 있다.

하지만 미국에 있어 일본의 전략적 가치와 일본에 있어 미국의 전략적 가치가 일치할 수 있을까? 주목해야 할 것은 일본 내에서도 미국에만 의존하는 것에 대한 불안이 짝이 트고 있다는 점이다. 가령 예를 들면 외무성 산하 국책연구기관인 국제문제연구소 내 인도태평양 연구회는 올해 6월 『인도태평양 지역의 해양안전보장과 ‘법의 지배’의 실체화를 위해: 국제공공재의 유지 강화를 위한 일본 외교의 새로운 시도』라는 보고서를 발표하기에 이른다. 거기에서 저자들은 “인도태평양 지역은 중국의 영향력 확대와 미국 관여가 불확실해졌기에 흔들리고 있다”라고 현 상황을 분석했다. 그리고 “냉전 후 지속되어 오던 미국의 일국 우위는 계속 유지될 수 있을까?”라며 자문한다. 이러한 의구심은 미얀마 사태, 아프가니스탄 사태로 더욱 현실성 있게 다가오고 있을 것이다.

그렇다고 그들은 미일동맹의 상대화를 외치지 않는다. 미국의 단독 우위가 흔들리고 있는 상황에서 더욱 정치, 경제, 군사 등 모든 측면에서 동맹을 강화하여 미국의 아시아 관여를 지속시키는 것이 불가피하다고 봤다. 하지만 그들의 마음속에는 여전히 “미국에만 의존하다가 낭패 보는 거 아닌가”라는 불안은 피할 수 없었을 것이다.

결국 그들은 “미국 관여를 확보하면서도 인도태평양 국제관계의 기본구도가 미중관계로 규정되는 것을 회피하고, 일본의 대외행동의 자유를 확보하는 것이 일본의 인도태평양전략에 있어 최대 과제”임을 토로할 수밖에 없었다.

그들의 답은 ‘다극 아시아’였다. 일본, 호주, 인도, 아세안을 예로 들면서, 단독으로는 질서 형성의 주체가 될 수 없다고 솔직히 인정하였다. 하지만 이들 국가는 일정한 국력을 보유하고 있으며 중요한 전략적 요충지에 위치하고 있기에 인도태평양 국제질서 형성에 적극적으로 관여할 수 있다고 예견했다. 이들 국가의 행동 공간을 확보가능할 수 있는 다극 아시아를 추구해야 한다는 결론에 다다른 것이다. 이는 미국, 호주, 인도, 일본의 4자 연대, 즉 QUAD에 방점을 찍었던 기존 정책으로부터의 전환에 가깝다.

물론 이것이 일본의 모든 전략가들을 대표하는 논의라고 말할 수 없다. 하지만 진중한 전략가들 내부의 고민을 엿볼 수는 있을 것이다. 그리고 이는 한국 일각에서 나오는 중간국(中間國) 연대, 전략적 자율성 확대 논의와 별반 차이가 없다는 점에 주목해야 한다. 한국에서도 미중 전략경쟁하에서 어느 국가의 편에 설 것인지가 아니라, 양 대국의 압박에 고통스러워하며 비슷한 고민을 공유하는 중간국과의 연대를 통해 자율성을 높이고자 하는 구상이 다시금 회자되고 있다. 약간의 방향성 차이는 있지만, 일본도 유사한 고민을 하고 있는 것으로 보여진다.

다른 곳을 보고 있는데도 불구하고, 일본과 한국이 하고 있는 실제 행동은 거의 구별할 수 없을 정도로 동일한 경우가 많다. 예를 들어, 호르무즈 해협 파병 문제에서 미국과 중동 사이에서 고민중에 있던 한국과 일본은 ‘독자 파병’이라는 동일한 행동을 취했다. 미국의 요구를 충족하면서도 미국 주도의 봉쇄에 참여하는 것은 아니라는 것을 어필하기 위해서였다.

선명하게 미국 편에 섰다, 아시아의 미국 대리인에 불과하다는 우리의 인식은 편견 혹은 잘못된 이해일 수 있는 것이다. 문제는 ‘다극 아시아’ 구상에 한국은 빠져있다는 것이다. 한국 또한 외교비전 어

디를 보아도 일본의 자리는 없다. 이것이 현재 한일관계의 실상일지도 모른다. 중국경사론, 군사대국화론과 같은 편견을 뛰어넘어 상대국에 대한 정확한 전략적 이해가 필요한 지점이다.

3. 새로운 한일관계 구축을 위한 단계적·포괄적 접근법

가. 단기적 과제

(1) 정상 간 신뢰구축 및 제도정비

한일관계의 경색은 양국 최고지도자 간 불신에 기인하는 측면이 강하다. 양국 리더십 간 신뢰관계의 회복이야말로 가장 긴급한 사항인 것이다. 우선, 연설 및 기자회견 등 다양한 기회를 통해 정상 간 대화를 제안하며, 정상 간 대화와 결단을 통해 한일관계의 여러 갈등 요인을 해결 혹은 관리해야 한다는 메시지를 발신해야 한다. 또한 청와대 비서실에 대일정책을 종합적으로 조율하는 대일정책조정관 임명을 통해, ‘톱다운 방식’으로 한일관계를 개선하려는 의지가 강하다는 점을 어필해야 한다. 역사문제, 수출규제 문제, 오염수 방류 문제 등 다방면의 갈등관계를 풀기 위해서는 국민적 공감대의 형성, 관계부처의 협력, 강력한 리더십이 요구되는 바, 청와대 비서실 내 대일정책조정관을 중심으로 통일되고 강력하면서도 일관성을 갖춘 대일정책을 추진해야 한다. 서틀외교의 복원으로 양국 정상 간 상호 신뢰와 상호 이해를 증진할 필요가 있다. 무엇보다 한국과 일본이 서로 다른 점이 있다면 존중하고 같이할 수 있는 것을 찾아가는 구동존이(求同存異) 자세로 신뢰관계를 회복해야 한다.

(2) 지소미아 및 수출규제의 동시 합의

정상회담 등을 통해 정상 간 신뢰구축의 단서가 확보되면, 한일 양국 정부는 GSOMIA 연장과 수출규제 해소라는 동시 행동을 통해 가시적인 개선조치를 합의해야 한다. 2019년 11월 한국과 일본이 합의한 사항(한국 정부는 GSOMIA 종료를 유예하고, 일본은 무역규제 해소를 목표로 한일 국장급 회담을 실시)에 기초해 한일 대화를 진척시켜 GSOMIA 문제와 일본의 대한국 수출규제 문제를 동시에 해결해야 한다. 합의가 수월한 연안을 먼저 해결함으로써 악화된 상호 신뢰 구축의 단초를 마련할 수 있다.

미국은 반도체 등 핵심 산업에 대한 글로벌 공급망의 재편을 추구하고 있어, 한국 반도체 산업을 타깃으로 했던 일본의 대한국 수출규제는 사실상 무력화되고 있다. 더군다나 한일 간 공급망 협력을 요구하는 미국의 요구에 직면해 일본의 대한국 수출규제는 형해화되어 있어, 원상복구는 일본 리더십의 최종결단만 남아 있다고 보아도 무방하다. 현재 한국 정부는 일본의 수출규제가 원상회복되지 않는 것에 불만을 가지고 “우리는 언제든지 GSOMIA 종료 효과를 재가동할 권리가 있고 국익에 기반해 이 권리를 행사할 계획”이라는 입장을 표명하고 있지만, GSOMIA 연장의 불가피성을 충분히 인식하고 있다. 따라서 GSOMIA의 연장과 수출규제 조치의 해소는 리더십 간 신뢰만 확보된다면 충분히 단기적으로 달성될 수 있는 과제이다. 미국 또한 동맹국 간 공급망 재편 과정에서의 협력, 한미일 안보 협력을 위해 GSOMIA 연장 및 수출규제 해소의 동시 행동을 적극 지원할 것이다.

나. 중기적 과제

(1) 식민지 관련 배상판결 문제의 타결

식민지 관련 배상판결 문제의 해결은 충분한 시간을 가지고 반드시 해결해야 하는 중기 과제이다. ‘대화를 통한 외교적 해결’을 지속해야 한다. 우선, 일본을 대화의 공간으로 끌어내기 위해 분위기 조성이 필요하다. 이를 위해 2021년 문재인 대통령의 기자회견과 같이, 1965년 한일 청구권 협정 및 2015년 한일 위안부 합의 등 기존 협정과 협의를 존중하며, 현금화와 같은 방식으로 문제가 해결되는 것에는 우려를 가지고 있다는 의사를 명확히 표명할 필요가 있다. 동시에 청와대 비서실의 대일정책조정관을 중심으로 피해자 및 지원단체와의 주기적인 의사소통의 장을 마련하여 해결방안에 대한 공감대를 형성하려는 노력이 요구된다. 현재 실시되고 있는 ‘민관협의회’를 더욱 견고하게 진행할 필요가 있는 것이다. 실제 일본 정부는 한일 정부가 합의해도 피해자가 이에 불만을 표출하여 다시금 문제가 되지 않도록 ‘완전한 해결’이 보장된 형태의 해결책을 요구하고 있다. 따라서, 피해자 및 지원단체와의 의사소통 강화는 한국 정부가 식민지 관련 배상판결 문제를 피해자의 동의하에 완전히 해결하려는 의지가 강하다는 것을 일본에 구체적으로 보여주는 효과도 있다. 이렇듯 한국 정부가 이를 어떻게든 해결하겠다는 의지를 확고히 표명하고 보여준다면, 역사문제의 복잡성을 이해하고 있는 일본 정부는 대화에 성실히 임할 것이며 역사문제를 이유로 한국과의 대화를 거부하는 행동은 보이지 힘들 것이다.

(2) 협력 공간의 창출

반면 경제·외교·안보 분야에서는 다양한 정책대화를 통해 구동존이(求同存異) 자세로 협력 공간을 창출하는 성숙한 한일관계를 구축해야 한다. 미국은 한미일 협력을 강화하는 입장이며, 그에 따라 한미일 간 다양한 정책대화가 실시될 것으로 예상되는 바, 한미일 관계를 활용한 다양한 정책대화를 동시에 추구할 필요가 있다. 한반도 평화구축 및 포스트 코로나 지역질서 구축에 있어 협력방안을 도출하기 위한 다양한 정책대화를 실시해야 한다. 특히 일본은 북한과의 ‘조건 없는 대화’를 표방하고 있기에, 북한과 일본이 과거의 역사를 극복하고 국교를 정상화할 수 있도록, 한일이 협력할 수 있는 방안을 최대한 찾아내야 한다.

향후 한일관계에 오염수 방류 문제가 중요 이슈가 될 가능성이 존재한다. 이는 한국 수산업 및 소비행태에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 일본의 오염수 방류가 한국 국민의 건강과 안전과 연관된 문제이기에 강력히 대처할 수밖에 없다. 일본 국내에서도 이 문제에 대한 강력한 비판이 존재하는 바, 한일관계적 맥락이 아니라 동아시아 및 글로벌 ‘비전통적 안보’의 관점에서 대응함으로써, 오염수 방류 문제가 한일관계에 미치는 영향을 최소화할 필요가 있다.

다. 장기적 과제

(1) 새로운 한일관계 구축

장기적으로는 한국과 일본은 미래의 공통 ‘전략 이익’을 탐색하고 이를 기반으로 새로운 미래지향적 한일관계를 구축해야 한다. 기실 한국과 일본은 저출산·고령화라는 공통 과제를 안고 있으며, 상호 간의 경험을 공유할 필요가 있다. 4차 산업혁명이라는 단어 대신에

‘society 5.0’을 사용하는 일본도 4차 산업혁명에 어떻게 대응할 것인지가 중요과제로, 한일의 지식과 경험을 공유하면 더 좋은 방안을 찾아낼 수 있다. 한국처럼 일본 또한 미중 전략경쟁(대립)으로 글로벌·리저널 거버넌스가 위기에 처하는 것을 우려하고 있다. 미중 대립에도 지속가능한 글로벌·리저널 거버넌스 구축에 한일은 충분히 협력할 수 있다.

따라서 한일 양국의 각계 인사로 구성된 ‘한일 미래위원회’를 조직하여, 저출산·고령화와 4차 산업혁명 및 미중 전략경쟁 등 한일 공통의 과제에 대해 미래협력 방안을 연구·발굴할 것을 제안할 필요가 있다. 이는 역사문제의 해결 가능성이 엿보이는 시점에 일본에 제안하는 것이 좋다. 한일 미래위원회는 성숙사회, 4차 산업혁명, 외교안보 분과위로 구성되며 5년간 연구·협의하여 양 정부에 협력 방안을 제안하고, 한일 양국 정부는 이러한 제안에 바탕을 두고 「65년 한일기본협정(한일관계1.0)」과 「98년 한일 파트너십 공동선언(한일관계2.0)」을 갈음하는 「새로운 한일관계 3.0 공동선언」을 채택하여 새로운 한일관계의 초석을 구축하는 시간표가 가장 바람직해 보인다.

(2) 적극적 대일 공공외교

적극적인 대일 공공외교의 강화를 통해 일본 여론의 적대적 감정을 해소해야 한다. 일본 여론의 한국 피로현상이 심각해 일본 정부의 강경한 대한정책을 유도하고 있는 바, 한국에 대한 오해와 편견을 불식시키기 위한 논리를 개발하고, 한류를 매개로 하는 문화 교류 및 인적 교류를 확대해야 한다. ‘DMZ 한일 대학생 캠프’ 등을 통해 한반도 평화구축에 대한 일본 차세대의 공감대를 제고하고, 일본 오피니언 리더에 대한 정책 홍보를 강화해야 한다.

(3) 역사문제를 둘러싼 암묵적 행동규범의 확립

한일 간에는 교과서 검증, ‘다케시마의 날’ 행사, 외교백서 및 방위백서에서 독도 기술, 정치인의 야스쿠니 참배 등 한일관계를 괴롭혀 온 주기적인 갈등사항이 존재하는 것이 현실이다. 이에 대해서, 한국 정부는 ‘과거 역사의 직시’, 부정할 수 없는 한국의 독도 영유권이라는 입장에서 이를 비판해 왔다. 주기적인 갈등을 반복하며 이들 문제는 ‘형식화된 갈등’이 되었기에, 지금과 같은 방식의 대응을 유지하되 다른 분야에 파급되지 않도록 주의할 필요가 있다.

현재 일본 정부는 종군위안부 대신에 ‘위안부’, 징용공 대신에 ‘한반도 출신 노동자’라는 단어를 사용함으로써, 반인도적 불법행위의 죄상을 지우려고 하고 있다. 동시에 일본군위안부 등을 둘러싼 망언도 잇을 만하면 다시 나오고 있다. 이러한 행동들은 2015년 한일 합의, 1998년 ‘한일 파트너십 선언’의 정신에 위배되는 것으로 한일관계를 긴장시키는 요인임을 자각하고, 일본의 자제를 요구해야 한다. 과거 민주당 정부는 한일관계 관리 차원에서 ‘다케시마의 날’ 행사에 정부요인을 파견하지 않았고, 불법점거라는 단어도 사용하지 않았다. 동시에 정치인의 야스쿠니 참배를 자제했으며, 내각 요인의 참배는 금지시켰다. 한일관계 정상화의 흐름이 이어진다면, 이들 역사문제에 대한 한일 간 ‘암묵적 행동규칙’을 수립해 나갈 필요가 있다. 이는 식민지 배상판결 문제가 해결되고 한일관계의 개선 흐름이 이어질 때 가능한 것으로, 장기적 관점에서 추진되어야 할 것이다.

〈표 Ⅷ-1〉 새로운 한일관계 구축을 위한 단계적·포괄적 로드맵

	단기		중기		장기
정상 간 신뢰구축	○				
안보와 경제의 동시 타결		○	○		
정책대화 강화를 통한 한일협력 전개		○	○	○	
식민지 관련 배상판결 문제의 해결	분위기 조성		○	○	
한일 미래위원회와 공동 전략이익 창출				○	○
공공외교의 지속적인 추진	○	○	○	○	○
역사문제를 둘러싼 암묵적 행동규칙 확립					○

자료: 저자 작성.

참고문헌

1. 단행본

- 국가안보실. 『문재인 정부의 국가안보전략』. 서울: 다원디자인프린팅, 2018.
- 김성철. 『미일동맹의 강화와 미일방위협력지침의 개정』. 성남: 세종연구소, 2015.
- 길윤형. 『신냉전 한일전』. 서울: 생각의 힘, 2021.
- 김영작, 이원덕 엮음. 『일본은 한국에게 무엇인가』. 파주: 한올아카데미, 2006.
- 대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집 제1권 상』. 서울: 문화체육부, 2018.
- 동북아평화협력구상팀. 『동북아 평화협력구상』. 서울: 오름, 2014.
- 미우라 미쓰히로. 『일본의 대북한 경제제재의 경제적 효과 분석』. 서울: 대외경제정책연구원, 2005.
- 배정호·봉영식·한석희·유영철·박재적·최원기. 『동북아 4국의 대외 전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 서승원. 『근현대 일본의 지정학적 상상력-야마가타 아리토모-아베 신조』. 서울: 고려대학교출판문화원, 2019.
- 신정화. 『일본의 대북정책 1945~1992년』. 서울: 도서출판 오름, 2004.
- 외교부. 『제6차 한일회담 예비교섭, 1961』. 전2권(V.2 9~10월).
- 이기태·배정호·신정화. 『한반도 평화변영과 북일관계 연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 일본방위성. 『방위백서 2020』. 東京: 防衛省 大臣官房広報課 防衛白書事務室, 2020.

- 장박진. 『식민지 관계 청산은 왜 이루어질 수 없었는가: 한일회담이라는 역설』. 서울: 논형, 2009.
- 정성윤 외. 『한반도 비핵평화 프로세스 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 최상용, 신각수. 『한일 관계의 어제와 내일을 묻다』. 서울: 제이앤씨, 2014.
- 최희식. 『전후 한일관계 70년: 우리는 어떻게 갈등을 극복해 왔나?』. 서울: 선인, 2016.
- 한일신시대공동연구프로젝트. 『신시대 한일 협력 7대 핵심과제』. 경기: 한울, 2013.
- _____. 『“한일 신시대”를 위한 제안: 공생을 위한 복합네트워크의 구축』. 경기: 한울, 2011.
- 후나바시 요이치 저, 오영환 역. 『김정일 최후의 도박』. 서울: 중앙일보 시사미디어, 2007.

- Christopher Hughes. *Japan's Foreign and Security Policy Under the Abe Doctrine*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2015.
- Hosoya, Yuichi. *Security Politics in Japan: Legislation for a New Security Environment*. Tokyo: Japan Publishing Foundation for Culture, 2019.
- Richard Samuels. *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2007.
- Ira Katznelson and Berry R. Weingast. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundation, 2005.

- Michael J. Green and Zack Cooper, eds., *Postwar Japan: Growth, Security, and Uncertainty since 1945*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2017.
- Richard Samuels. *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia*. Ithaca: Cornell UP, 2007.
- Sheila A. Smith. *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China*. N.Y.: Columbia UP, 2014.
- Thomas Berger. *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2007.
- 吉田茂. 『世界と日本』. 東京: 新潮社, 1963.
- 内海愛子. 『戦後補償から考える日本とアジア』. 東京出川出版社, 2002. 『平成25年版防衛白書』.
- 鈴木美勝. 『日本の戦略外交』. 東京: ちくま新書, 2017.
- 防衛研究所. 『東アジア戦略概観 2016』. 東京: 防衛研究所, 2016.
- 防衛省防衛研究所. 『東アジア戦略概観 2019』. 東京: 防衛研究所, 2019.
- 船橋洋一. 『同盟漂流』. 岩波書店, 1997.
- 神谷万才. 『日米関係の今後の展開と日本の外交』. 日本国際問題研究所, 2011.
- 信田智人. 『政権交代と戦後日本外交』. 東京: 千倉書房, 2018.
- 安倍晋三. 『美しい国へ』. 東京: 文芸春秋, 2006.
- _____. 『新しい国へ 美しい国へ 完全版』. 東京: 文芸春秋, 2013.
- 外務省. 『外交青書』. 東京: 外務省, 2008.
- 井上正也. 『日中国交正常化の政治史』. 名古屋: 名古屋大学出版会, 2010.
- 添谷芳秀. 『安全保障を問い直す―「九条-安保体制」を超えて』. NHK ブックス, 2016.

_____. 『戦後日本外交史』. 東京: 慶應義塾大学出版会, 2019.
太田修. 『歴史としての日韓国交正常化Ⅱ: 脱植民地編』. 東京: 法政大学出版局, 2011.

2. 논문

- 권태환. “최근 일본의 안보군사 정책 변화와 한반도 안보.” 『군사논단』. 100권, 2019.
- 고모다 마유미. “한일 ‘안보경협’ 분석: 역사적 전개와 이론적 함의.” 고려대학교 박사학위논문, 2013.
- 김기석. “한반도 평화프로세스와 북일관계: 재팬패싱의 분석.” 『일본논총』. 53권, 2021.
- 김남은·서승원. “아베 정권의 안보위협 인식과 대응: 보통국가화의 촉진제로서의 위협인식.” 『일본학』. 51집, 2020.
- 김만진. “패전후론과 전후 일본 내셔널리즘: 내셔널리즘 이론에 의한 분석.” 『세계정치: 데탕트와 박정희』. 제14집, 2011.
- 김석우·장숙인. “미국의 대아시아 정책의 변화와 중국의 대응: 이론적 검토와 경험적 분석.” 『아태연구』. 23권 4호, 2016.
- 김성조·윤석정. “일본 헌법9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로.” 『평화연구』. 제27권 2집, 2019.
- 김승배. “샌프란시스코평화조약과 동북아시아 비(非)서명국들.” 『일본비평』. 제22호, 2020.
- _____. “존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성.” 『국제정치논총』. 제57집 2호, 2017.
- 김아름. “김대중 정권의 ‘대북 포용 정책’과 ‘북일 관계 개선’의 상관관계.” 『통일연구』. 제21권 제2호, 2017.
- 김영준. “바이든 행정부의 대외정책 인식과 한반도 외교안보환경 전망.” 『평화학연구』. 22권 1호, 2021.

- 김준형. “문재인 정부의 지역 다자외교 추진 방향: 동북아플러스책임 공동체.” 『ROK Angle』. 11월, 2017.
- 김진기. “아베 정권의 방위산업·기술기반 강화전략.” 『국방연구』. vol. 60, no. 2, 2017.
- 김현정·이기완. “트럼프 정부 출범 이후 일본의 대미 외교안보정책.” 『아시아연구』. 21권 3호, 2018.
- 남기정. “2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상.” 『역사비평』 제 112호, 2015.
- 남창희. “일본의 해석개헌, 위협인가 자산인가?” 『국제정치논총』. 54집 1호, 2014.
- 남창희·이종성. “북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응: 패턴과 전망.” 『국가전략』. 16권 2호, 대외경제정책연구원, 2010.
- 문재인. “코리버재단 초청 연설.” 대통령비서실. 『문재인 대통령 연설문집 제1권 상』. 서울: 문화체육부, 2018.
- 미야모토 사토루. “스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가? 다원주의 모델에서 본 대북정책 결정.” 『일본공간』. 19호, 2016.
- 박경민. “한일관계와 의원외교: 한일의원연맹을 중심으로.” 국민대학교 석사학위논문, 2009.
- 박명희. “북일관계 주요 현황 및 쟁점과 한국의 대응방향.” 『이슈와 논점』. 제1432호, 2018.
- _____. “일본의 대북제재 현황과 주요 쟁점.” 『이슈와 논점』. 제1839호, 2018.
- _____. “일본 방위계획대강 개정의 주요 내용과 정책적 고려사항.” 『이슈와 논점』. 제1547호, 2019.
- 박성환. “납치 일본인 문제에 나타난 일본의 민족주의 고찰.” 『국제관계연구』. 23권 2호, 2018.
- 박영준. “일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가.” 『아세아연구』. 제58집 4호, 2015.

- _____. “한반도 비핵·평화프로세스와 일본 아베 정부의 입장.” 『한국과 국제정치』. 104권, 2019.
- 박재적. “인도-태평양전략 협력과 한중관계.” 『정세와 정책』. 7월호, 2021.
- 박정진. “북일 국교정상화와 ‘65년 질서.’” 『역사비평』. 제111호, 2015.
- _____. “아베 내각의 새로운 한반도 정책: 추진 배경과 한국의 위치.” 『EAI논평』. 2019.
- _____. “북일 스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의.” 『일본공간』. 19권, 2016.
- 박진희. “식민지 경험과 박정희 시대 한(韓)·일(日) 국교수립 과정에서 ‘한(韓)·일(日)인맥’의 형성과 역할.” 『역사문제연구』. 제9호, 2002.
- 박철희. “일본 정당들의 헌법개정안 시안 분석을 통해서 본 개헌논의의 정치과정.” 『일본연구논총』. 27권, 2008.
- _____. “일본 정치보수화의 삼중구조.” 『일본비평』. 통권 10호, 2014.
- _____. “정치네트워크의 부침으로 본 한일 협력과 갈등.” 『일본비평』. 12호, 2015.
- 배병화. “중국과 일본의 군사체제 변화와 신세력경쟁 연구.” 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2018.
- 신정화. “냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력.” 『일본공간』. 제19호, 2016.
- _____. “安倍政権の外交安保政策と北朝鮮政策: 第1・2・3次内閣を中心に.” 『일본연구논총』. 제48호, 2018.
- 안소영. “한일관계와 ‘비정식접촉자(非正式接觸者)’: 국교정상화 성립 전후로부터 1970년대 초반까지.” 『한국정치외교사논총』. 33권 1호, 2011.
- 오승희. “아베 내각의 아시아 정책-강한 일본을 위한 아시아의 타자화.” 『일본연구』. 75호, 2018.

- _____. “아베 정권의 아시아 네트워크 외교: 고치카이, 공명당, 의원 연맹.” 『정치정보연구』. 22권 3호, 2019.
- _____. “인정투쟁의 중일관계: ‘하나의 중국’에 대한 일본의 외교정책 분석(1949-1972).” 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 2016.
- 오코노기 마사오. “체제 마찰에서 의식 공유로.” 현대일본학회 편. 『21세기 한일관계와 동북아시아의 새로운 비전』. 파주: 한울아카데미, 2006.
- 유동원. “정상회담 이후 한반도 비핵화 과정에 있어 주변국의 역할과 전망: 중국.” 『JPI정책포럼』. 215권, 2018.
- 윤대엽. “남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협.” 『한국정치연구』. 제30권 1호, 2021.
- _____. “바이든 행정부의 동아태 전략과 한미관계: 관여-해징의 전략 모순.” 『한국과 국제정치』. 제37권 제2호, 2021.
- _____. “아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 해징, 경쟁적 관여, 전략적 결속.” 『아태연구』. 제26권 3호, 2019.
- _____. “아베 내각의 성장정책: 정책이념, 제도변화와 정치주도 정책 거버넌스.” 『일본공간』. 제22호, 2017.
- _____. “체제안전보장과 북한의 비핵화 협상 시나리오: 한미동맹과 미중관계를 중심으로.” 『국방연구』. 제62권 제3호, 2019.
- 윤석정. “1965년 체제와 아베 정권의 보통의 한일관계 만들기: 12·28 합의, 강제동원 문제 사례를 중심으로.” 『주요국제문제분석』. 18호, 2020.
- _____. “전후 70년 담화와 한국: 무라야마 담화에 대한 덮어쓰기와 한국 배제.” 『아태연구』. vol. 26, no. 1, 2019.
- _____. “한반도 평화프로세스와 일본 외교(2018-2019): 회고적 분석 및 평가.” 『주요국제문제분석』. 53호, 2020.
- 윤석정·김성조. “아베 정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의

- 정당정치: 7.1 각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학.” 『국제지역연구』. 제28집 2호, 2019.
- 이기완. “김정은 정권의 대일 접근과 북일관계.” 『국제정치연구』. 19권 2호, 2016.
- _____. “일본의 정치변화와 북일관계.” 『국제관계연구』. 제18권 2호, 2013.
- _____. “스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제의 배경.” 『국제정치연구』. 17권 2호, 2014.
- 이기태. “헤이세이 시기 일본의 대외전략과 한일관계.” 『일본학보』. 124권, 2020.
- 이면우. “북한의 제4차 핵실험과 장거리 로켓발사: 일본의 입장과 정책 전망.” 『정세와 정책』. 3월 특집호, 2016.
- 이소연·황지환. “국가안보전략과 전시작전통제권 전환 정책 변화.” 『국가전략』. vol. 27, no. 1, 2021.
- 이신철. “한일 역사갈등 극복을 위한 국가 간 역사대화의 성과와 한계: 한일역사공동연구위원회 활동을 중심으로.” 『동북아역사논총』. 25호, 2009.
- 이신화. “비전통안보와 동북아지역협력.” 『한국정치학회보』. 42권 2호, 2008.
- 이원덕. “한일관계에 있어서 의원외교의 역할.” 『사회과학연구』. 14집, 2001.
- 이을진. “일본의 대북정책과 보수우경화.” 『월간북한』. 555권, 2018.
- 이인호. “미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망.” 『국방정책연구』. 29권 3호, 2016.
- 이종국. “일본 아베 정권의 대북한 정책: 대화, 압력 그리고 제재.” 『북한연구』. 12권 1호, 2016.
- 이정환. “현대일본의 보수화 정치변동과 동아시아 국제관계.” 『의정연구』. 제20권 1호, 2014.

- 전진호. “북일 국교정상화 교섭과 북한의 체제전환.” 『국제정치연구』, 21권 2호, 2018.
- _____. “북한의 비핵화를 위한 일본의 대응전략 분석.” 『한일군사문화연구』, 29권, 2020.
- 정성운. “미일동맹과 한국의 안보.” 『전략연구』, 50호, 2019.
- 정한범. “오바마정부 말기 전략적 인내 정책의 변화.” 『한국정치외교사학회』, 제39집, 2017.
- 정한용. “탈냉전기 일본 방위정책의 변화: 방위정책 관련 법과 제도를 중심으로.” 제주대학교 대학원 박사학위논문, 2021.
- 조양현. “제5공화국 대일외교와 한일 안보경협.” 『국제정치논총』, 57권 2호, 2017.
- 조은일. “일본 방위계획 대강의 2018년 개정 배경과 주요내용.” 『국방논단』, 제1742호, 2018.
- _____. “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망.” 『한일군사문화연구』, 27집, 2019.
- 최은미. “동북아평화협력플랫폼 활성화를 위한 추진과제.” 『주요국제문제분석』 54호, 2018.
- _____. “박근혜 정부의 「동북아평화협력구상」은 왜 사라졌을까?: 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계.” 『국가전략』, 26권 32호, 2020.
- _____. “북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로.” 『국가전략』, 25권 4호, 2019.
- _____. “신(新)안보시대의 한국외교: 동북아지역협력질서 구축을 위한 제언.” 『Issue Brief』 25호, 2020.
- _____. “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가?: 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성.” 『일본연구논총』, vol. 49, 2019.
- _____. “한일 갈등관리 메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용.” 『아

- 세아연구』. 63권 2호, 2020.
- 최준영. “갈등 속의 한일관계와 한일의원연맹의 역할.” 『사회과학연구』. 제16집 1호, 2008.
- 최희식. “도의적 책임론의 등장과 의미: 사할린 한인문제를 중심으로.” 『한국정치연구』. 제30집 제1호, 2021.
- _____. “일본 국회의 개헌 논의.” 『의정연구』. 48호, 2016.
- _____. “일본의 정치변동과 대북정책.” 『한국정치연구』. 제19집 1호, 2010.
- _____. “전후 한일 정책커뮤니티의 생성과 변화.” 『한국과 국제정치』. 31권 1호, 2015.
- _____. “김영삼 정부 시기 한일 비정부 교류 연구: 신시대 한일관계 비전 제시를 향한 도정.” 『일본연구논총』. 39호, 2014.
- 콘도 다이스케. “납치의 아베, 북일 정상회담에 올인하는 속사정.” 『월간중앙』. 제2018-11호, 2018.
- 한의석. “아베-자민당의 재집권과 자민당 우위의 강화: 지지 확보 전략을 중심으로.” 『한국과 국제사회』. 제4권 5호, 2020.
- _____. “일본의 헌법 개정 논의와 아베 총리의 개헌 구상.” 『동서연구』. 제30권 1호, 2018.
- 히라이 히사시. “아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 스톡홀름 합의.” 『한반도 포커스』. 제31호, 2015.
- Abe Shinzo. “Asia’s Democratic Security Diamond.” *Project Syndicate*, December 27, 2012.
- Adam P. Liff. “China and the US Alliance System.” *The China Quarterly*, vol. 233, March 2018.
- Andrew O’Neil. “Confronting the Reality of a Nuclear North Korea: The Challenge of Shrinking Policy Options.” *Policy and Society*, vol. 23, no. 2, 2004.
- Audrye Y. Wong. “Comparing Japanese and South Korean

- Strategies toward China and the United States: All Politics is Local.” *Asian Survey*, vol. 55, no. 6, 2015.
- Berger, Thomas. “From Sword to Chrysanthemum: Japan’s Culture of Anti-militarism.” *International Security*, vol. 17, no. 4, 1993.
- C. Wei. “Between club diplomacy and network diplomacy: Exploring the diplomatic role of cities in China since 2012.” *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 8, no. 3-4, March, 2021.
- C.S. Eliot Kang and Yoshinori Kaseda. “Korea and the Dynamics of Japan’s Post-Cold War Security Policy.” *World Affairs*, vol. 164, no. 2, 2001.
- David, Arase. “Japan, the Active State? Security Policy after 9/11.” *Asian Survey* vol. 47, no. 4, 2007.
- Dobson, Hugo. “Is Japan Really Back? The “Abe Doctrine” and Global Governance.” *Journal of Contemporary Asia*, vol. 47, no. 2, 2017.
- Eunmi Choi and Jeonghun Min. “National Identity, Free and Open Indo-Pacific, and Abe Administration’s Foreign Policy.” 『국제정치연구』, 제22권 3호, 2019.
- Fouse, David. “Japan’s Post-Cold War North Korea Policy: Hedging toward Autonomy?” *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Feb. 2004.
- Gideon Rose. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics*, 51, October, 1998.
- Green and Hornung. Adam P. Liff. “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary.” 2014.
- Green, Michael J. and Koji Murata. “The 1978 Guidelines for the

- US–Japan Cooperation: Process and Historical Impact.” *US–Japan Project Working Paper Series*, no. 17, 1998.
- Green, Michael J. *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Security for Autonomy*. New York: Colombia University Press, 1995.
- H.D.P. Envall. “The Abe Doctrine: Japan’s new regional realism,” *International Relations of the Asia–Pacific*, vol. 20, January 2020.
- Hiraiwa, Shunji. “Japan’s Policy on North Korea: Four Motives and Three Factors.” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, vol. 9, no. 1, 2020.
- Hughes, Christopher. “The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security.” *Survival*, vol. 38, no. 2, 1996.
- Hughes, Christopher. “Super–sizing The DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea.” *Asian Survey*, vol. XLIX, no. 2, 2009.
- John Nilsson–Wright and Kiichi Fuiwara. “Japan’s Abe Administration: Steering a Course Between Pragmatism and Extremism.” *Chatham House Research Paper*, September, 2015.
- John Nilsson–Wright. “Japan’s Response to North Korea.” *Bulletin of the Atomic Scientists*, August 22, 2017.
- Jorge Heine and Joseph F. Turcotte. “From Club to Network Diplomacy.” *International Relations*, 2016.
- Ryu, Yongwook. “Toe Revise or Not to Revise: The Peace Constitution, Pro–Revision Movement, and Japan’s National Identity.” *The Pacific Review*, 31:5, 2018.
- Jennifer Lind. “Japan’s Security Evolution.” *Policy Analysis*, no.

788, February 25, 2016.

Katzenstein, Peter and Nobuo Okawara. "Japan's National Security: Structure, Norms, and Policies." *International Security*. vol. 17, no. 4, 1993.

K. L. Corrie. "The International Criminal Court: Using Technology in Network Diplomacy." *Digital Diplomacy*. Routledge, 2015.

Lawless, Richard. "Nuclear North Korea and Japan: The INF Option." *NBR Commentary*. December 14, 2020.

Liff, Adam P. "Japan's Defense Policy: Abe the Evolutionary." *The Washington Quarterly*. vol. 38, no. 2, 2015.

Mccurry, Justin. "Japan's General Election: All You Need to Know." *The Guardian Briefing*. Oct. 16, 2017.

Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff (Kennan). "Result of Planning Staff Study of Questions Involved in the Japanese Settlement." *Foreign Relations of United States: 1947*. vol. 6, October 14, 1947.

Michael I. Magcamit. "The Fault in Japan's Stars: Shinzo Abe, North Korea, and the Quest for a New Japanese Constitution." *International Politics*. vol. 57, 2020.

Mike M. Mochizuki. "Japan's Shifting Strategy toward the Rise of China." *Journal of Strategic Studies*. vol. 30, no. 4-5, 2007.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Japan is Back by Shinzo Abe, Prime Minister of Japan." *CSIS*. February 22, 2013.

Nakanishi Hiroshi. "Reorienting Japan? Security Transformation Under the Second Abe Cabinet." *Asian Perspective*. vol. 39, 2015.

- O'Hanlon Michael. "America Has Military Options for North Korea—but They're All Bad." Jan. 08, 2018. <<https://www.brookings.edu>>.
- O'Neil, Andrew. "Confronting the Reality of a Nuclear North Korea: The Challenge of Shrinking Policy Options." *Policy and Society*. vol. 23, no. 2, 2004.
- Seong-hyon Lee. "Where is Washington? The missing mediator between Seoul and Tokyo." *The Washington Quarterly*. vol. 42, no. 1, 2019.
- Tosaki, Hirofumi. "The North Korean Issue and Japan's Deterrence Posture." *Jana and the World*. Japan Digital Library. March, 2017.
- 沓脱和人・今井和昌. "積極的平和主義と統合機動防衛力への転換." 『立法と調査』. no. 349, 2014.
- 武藤正敏. "北朝鮮の非核化は実現するのか." 『日本戦略研フォーラム季報(Japan Forum for Strategic Studies)』. no. 77, 2018.
- 朴正鎮. "北朝鮮非核化の行方: 空転する日韓の連携." 『同時代史研究』. no. 11, 2018.
- 小此木政夫. "南北朝鮮関係の推移と日本の対応." 『国際政治』. 第92号, 1989.
- _____. "北朝鮮問題の新段階と日本外交-対米補完的提携を目指して." 『国際問題』. 第518号, 2003.
- 松村昌廣. "「慰安婦」問題に関する日韓最終合意と米オバマ政権による圧力." 『桃山学院大学経済経営論集』. 第60巻第3号, 2019.
- 慎治範. "第一次北朝鮮危機と韓日米三国間の安保関係." 『韓日軍事文化研究』. 第8巻, 2009.
- 若宮啓文. "日韓の 化を映す: フォーラム20年." 『外交』. vol. 18, 2013.

- 五百旗頭真, “吉田路線の盛衰.” 『国際問題』, no.638.
- 中島琢磨, “戦後日本の「自主防衛」論: 中曽根康弘の防衛論を中心として.”
『法政研究』, vol. 71, no. 4, 2005.
- 中西寛, “日本外交における自由で開かれたインド太平洋.” 『外交』 vol. 52,
November/December, 2018.
- 辰巳由紀, “靖国参拝を米国が許容できない理由: 日米の認識のギャップ.”
WEDGE Infinity, 2014.1.7.

3. 기타 자료

- 『국민일보』,
『뉴스1』,
『동아일보』,
『일간중앙』,
『연합뉴스』,
『중앙일보』.

- 자유아시아방송.
Voice of America,
The Guardian,
The Japan Times,
The New York Times,
The Washington Post.

- 『東洋經濟オンライン』,
『毎日新聞』,
『産経新聞』,
『日本經濟新聞』.

『朝日新聞』.

『Newsweek Japan』.

대한민국 정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.

북방경제협력위원회 <<https://bukbang.go.kr/bukbang/>>.

신남방정책 특별위원회 <<http://www.nsp.go.kr>>.

외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.

외교부 주일본대사관 <<https://overseas.mofa.go.kr/jp-ko/index.do>>.

주대한민국일본대사관. “내각총리대신담화.” <<https://www.kr.emb-japan.go.jp>>.

청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.

통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.

한국개발연구원 <<http://www.kdi.re.kr>>.

한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>.

한일회담문서공개 등 대책기획단. 한일회담 문서공개 후속대책 관련
민관공동위원회 개최. 2005.8.26. <<https://www.opm.go.kr>>.

Brookings Institution <<https://www.brookings.edu>>.

Bulletin of the Atomic Scientists <<https://thebulletin.org>>

Chatham House <<https://www.chathamhouse.org>>.

CSIS. <<https://missilethreat.csis.org>>.

National Security Archive <<https://nsarchive2.gwu.edu>>.

The National Bureau of Asian Research <<https://www.nbr.org>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov>>.

Twitter <<https://twitter.com/>>.

UN <<https://www.un.org>>.

UNDP “Human Development Report 1994.” <<http://www.hdr.undp.org>>.

US Department of Defense <<https://www.defense.gov/>>.
US Department of State <<https://www.state.gov/>>.
WEF. “The Global Risks Report 2021.” <<https://www3.weforum.org/>>.
경제산업부 <<https://www.meti.go.jp/>>.
내각관방 <<https://www.cas.go.jp/>>.
내각관방 拉致問題対策本部事務局. “北朝鮮による拉致問題とは.” <<https://www.rachi.go.jp/>>.
내각관방 内閣広報室 <<https://www.kantei.go.jp/>>.
외무부 <<https://www.mofa.go.jp/>>.
방위부 <<https://www.mod.go.jp/>>.
방위부 情報検索サービス <<http://www.clearing.mod.go.jp/>>.
자유당 憲法改正推進本部 <<https://constitution.jimin.jp/>>
환경부 <<https://www.env.go.jp/>>.

UN Security Council. S/RES/2094. 2013.

UN Security Council. S/RES/2321. 2016.

대법원 2018.10.30. 선고 2013다61381.

ICG. “일본과 북한: 불화의 초점.” 『아시아 보고서』. no. 100, 2005.

대외경제정책연구원. “한·일 기업의 제3국 공동진출 활성화 방안 연구.” 연구보고서. 2013.

방위계획대강 2010

방위백서.

방위대강 2013

박철희. “한일 간 정치네트워크의 변천과 한일정치협력.” 부산대학교 일본연구소 편. 『한일관계의 종합분석: 과거, 현재, 그리고 미래』 발표문, 2003.

외교부. “제6차 한일회담의 진행 방법.” 『제6차 한일회담 예비교섭,

- 1961, 전2권 (V.2 9~10월)].
- 이원덕·정미애·최희식. “한일관계에서 ‘의원외교’의 중요성: 한일의원 연맹의 역할을 중심으로.” 국회사무처 연구용역보고서, 한국 의회발전연구회, 2013.
- 한일포럼 편. “한일포럼 제3차 회의 보고서.” 한일포럼. 일본국제교류 센터, 1995.
- 한일회담문서공개 등 대책기획단. “한일회담 문서공개 후속대책 관련 민관공.”
- OFAC. “North Korea Sanctions Program, Department of Treasury.” November. 2, 2016.
- 国家安全保障会議. “国家安全保障戦略について. (2013.12.17.).
- 国会会議録. 「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」. <<https://kokkai.ndl.go.jp/>>.
- 国会会議録. 「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」. 第204回国会 衆議院 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会 第3号 令和3年6月11日.
- 国会会議録検索システム. “参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会集.” 2015.8.25., <<http://kokkai.ndl.go.jp/>>.
- 外務省. “歴史問題Q&A関連資料-日本の具体的な戦後処理(賠償、財産 請求請求権問題).” 2020.9.1.
- 首相官邸.
- 国会会議録.
- 岡崎研究所 <<https://wedge.ismedia.jp/>>.
- 内閣官房. “国家安全保障戦略. 平成25年12月17日(国家安全保障会議 決定, 閣議決定).”

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신중호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원

2019-22-01	평화역시 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화역시 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석환 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

<정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

<Study Series>

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지과 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

도서회원 가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※ 도로명 주소 기입		
연 락 처*	전화번호	이메일 주소	
이메일 서비스	수신 ()	수신거부 ()	
회 원 구 분*	학생회원 ()	일반회원 ()	기관회원 ()
본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.			
20 년 월 일 성 명 (인)			

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 수집·이용, 위탁하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: **도서회원 서비스 제공**
2. 수집하려는 개인정보의 항목: **성명, 소속, 주소, 연락처, 회원구분**
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: **입금일로부터 1년 (회원자격 갱신 시 보유기간은 1년 연장)**
4. 동의를 거부할 권리 안내
5. 개인정보 취급업무 위탁 내역(고지사항)

위탁 받는 업체(수탁업체)	업무내용
(주) 코리아디엠	발간물 발송 업무 처리

귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 **동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어 질 수 없음을 알려 드립니다.**

20 년 월 일 성 명 (인)

※ **정보주체가 만 14세 미만의 아동인 경우 위와 같이 개인정보를 수집·이용하는데 동의하십니까?**

동의 미동의

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

법정대리인 성명 (서명 또는 인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주시십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8298, E-Mail: books@kinu.or.kr

※ 온라인 신한은행 140-002-389681
(예금주: 통일연구원)



한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력 방안