

ISSUE REPORT

일본의 국가전략

아베정권하 일본 국가전략 변화와
차기 정부의 한일 관계 방향

2017. 05. 16

여시재 일본의 국가전략연구팀

연구책임 박영준(국방대학교), 황세희(여시재)

연구진 최희식(국민대학교), 김규판(대외경제정책연구원), 정지희(서울대학교)



목차

Executive Summary	차기 정부를 위한 일본 외교의 5대 행동 수칙 - 황세희(여시재)	1
서론	- 박영준(국방대)	4
제1장	참의원 선거 이후 일본 정치변화와 헌법 개정 전망 - 최희식(국민대)	6
제2장	아베 정부 하 일본 방위정책 변화와 한일안보협력 가능성 - 박영준(국방대)	27
제3장	일본의 아시아 태평양 전략 : 아베 외교와 미일 동맹, 그리고 한반도 - 황세희(여시재)	41
제4장	아베노믹스에 대한 평가와 한·일 경제관계 - 김규판(대외경제정책연구원)	56
제5장	아베 정권 하 일본의 정보통신기술(ICT) 전략 : '세계 최첨단 IT국가 창조선언'(世界最先端 I T 国 家創造宣言) - 정지희(서울대 일본연구소)	74
결론	- 박영준(국방대)	94



차기 정부를 위한 대일정책 5대 행동 수칙

지난 4년여간 아베 정부는 일본의 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술의 측면에서 일본의 국가전략과 정책을 리셋(reset)하는 성과를 거두었다. 수년간에 걸친 정치 불안정과 민주당 정권의 리더십 부재를 겪고 2012년 12월, 아베 정부가 재등장하였을 때, 일본 내외에서 여러 우려가 제기된 것이 사실이었다. 그러나 미일동맹의 심화와 집단적 자위권 행사의 용인, 아베노믹스의 안정된 추진 등을 통해 아베 정부는 강력한 리더십을 획득하고 장기 집권을 기정사실화했다.

다양한 분야에 걸친 아베 정부하 일본 국가전략 변화에 대해 영미권의 학계와 언론계에서는 지대한 관심이 경주되었다. 그러나 역설적으로 최인접국인 한국에서는 특히 2013년 박근혜 정부 출범 이후 위안부 문제에 대한 아베 정부의 입장을 압박 하는데 국가적 역량이 집중되면서 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술 등의 분야에서 추진되는 일본의 국가전략 변화 양상에 대한 관찰이 상대적으로 소홀하게 다루어졌다. 아베 정부의 외교, 안보, 경제, 과학기술 분야에 걸친 전략의 책정과 정책 추진에 대해서는 정치권은 물론, 언론계에서도 객관적인 방향의 분석과 대응정책 구상이 적절하게 이루어지지 않았다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 국내 일본 연구자들이 아베 정부 하에서 추진되었던 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술 분야에서의 국가전략과 정책 양상을 평가하였다. 이를 바탕으로 한국의 국가발전을 위해 대응해야 할 대일정책의 행동 수칙을 다음과 같이 제시하고자 한다.(각 분야 전략에 대한 상세한 논의는 본문을 참고하기 바란다.)

1. 정치분야: ‘갈등을 전제한’ 한일관계를 구상해야 한다.

- 상황인식: 2017년 한일관계의 핵심은 갈등 관리(crisis management)에 있다.
- 제안 1: 한일관계 악화의 원인이 한국에 있는 듯한 인상을 부여하는 것을 회피해야 한다.
- 제안 2: 한일 정상회담의 조기개최, 청와대와 수상관저와의 정기적 대화, 한일 정책 대화의 전면적 복원과 경제적 교류의 확대, 한일 대북 안보협력의 확대, 한일 문화교류의 확대 등을 선제적으로 제안해야 한다.
- 제안3: 일본군위안부 문제의 경우, 한일 위안부 합의의 재협상과 파기보다는 일본군위안부 문제에 대한 일본 정부의 성실한 후속 대처를 꾸준히 요구해야 한다.



2. **방위분야 : 중층적 안보체제 구축을 추진해야 한다.**

- 상황인식: 북한 핵, 미사일 위협, 아시아 태평양 지역을 둘러싼 미중간 전략적 경쟁, 중일간 분쟁 가능성이라는 3중의 안보위기가 한국을 둘러싸고 있다.
- 제안 1: 자주국방, 한미동맹 강화, 동아시아 다자간 안보협력, 그리고 대북 대화 채널의 구축을 종합적으로 연계한 중층적 안보체제를 구축해야 한다.
- 제안 2: 해양안보, 사이버 안보, 핵안보 등, 다자간 안보협력을 염두에 둔 한일 안보협력을 진전시켜야 한다.
- 제안3: 남북 대화 국면이 재개될 경우를 대비하여 북일간 접촉 창구를 북한의 개혁개방을 위해 활용할 수 있는 측면을 고려해야 한다.

3. **외교분야 : 적극적 평화주의를 활용한 한일 협력을 추구해야 한다.**

- 상황인식: 아베 정부는 ①중국에 대한 견제를 근거에 두고(가치 외교), ②외교 지평을 확대하며(지구의를 부감하는 외교), ③국제사회 문제에 적극적으로 참여하는 것(적극적 평화주의)을 통해 지역 및 국제사회에서의 일본의 지위 향상을 목적으로 하는 외교를 추진하고 있다.
- 제안 1: 적극적 평화주의가 강조해 온 국제사회의 평화와 안정 관리를 위한 공헌이라는 관점에 주목해서 한일 협력을 접근해야 한다.
- 제안 2: 한반도 문제에 관련하여서도 자국민 보호와 본토 방위에 치중한 현재의 일본의 대응을 지역 질서의 안정과 유지라는 측면에서 접근하도록 유도하기 위해 적극적 평화주의의 논리를 활용해야 한다.
- 제안 3: ADMM-Plus와 같은 다자 협의체를 매개로 하여 한반도 문제를 관리해야 한다.

4. **경제분야: 한일 기업의 글로벌 파트너로서 상호협력을 우선 확대하고 한일 FTA의 재협상과 한일 통화스왑의 재개를 추진해야 한다.**

- 상황인식: 2010년 이후 한일경제관계는 양국 간 무역과 일본의 대한(對韓) 직접 투자(FDI)를 비롯하여 하락하고 있다. 반면 한일 간 부품·소재 교역에서 한국의 대일(對日) 의존도가 2000년 29.5%에서 2014년에는 14.8%로 격감하는 등, 한국기업의 기술력이 향상됨에 따라 일본기업과 대등한 조건에서 상호 경쟁·보완할 수 있는 여지가 확보되었다.



- 제안 1: 한일 Win-Win 협력사례를 추진해야 한다. 한국 기업의 기술력과 일본 종합상사의 정보력 및 금융기관의 자본력이 결합한 한일 기업의 제3국 공동진출 등과 같은 협력을 추진해야 한다. 아울러 자율주행 자동차나 원격의료, 드론, 원격교육과 같은 제4차 산업혁명의 신기술분야에서 규제개혁 등을 통해 시장수요 기반을 확대할 필요가 있다.
- 제안 2: 제도적으로는 한일 통화 스왑 협상을 재개하고, 이와 연계하여 한일 FTA 협상 본격화 등을 양국 경제협력의 어젠다로 적극 검토해야 한다.
- 제안 3: 한일관계 개선의 돌파구로 한·일 FTA 협상 재개를 추진하되 제조업 분야의 비대칭적 관세율 철폐에 따른 불이익을 상쇄할 수 있는 대안들을 모색해야 한다.

5. **과학기술분야: 정보통신기술(ICT) 분야의 공동 과제 해결을 위한 협력을 추진해야 한다.**

- 상황인식: ICT를 통한 미래 성장의 동력과 국가경쟁력 제고, 경제불황과 고령화·소자화와 같은 사회 문제, 지진을 포함한 재해 문제 등, ICT 전략 추진을 통해 해결하려는 경제·사회적 과제 면에서 한일 양국은 많은 공통점을 안고 있다.
- 제안 1: 첨단기술 연구 개발과 기술표준 마련과 확산, 의료나 재해, 환경 문제, 사이버 안보 문제 등에 대한 적극적인 협력을 추진해야 한다.
- 제안 2: 저성장 시대에 돌입한 한일 양국은 제4차 산업혁명을 통해 최적화된 생산 시스템의 창출, 노동방식과 실생활을 혁신할 방안에 대한 구체적인 로드맵을 함께 모색해야 한다.



서 론

국방대학교
박영준

2012년 12월, 아베 정부가 우여곡절 끝에 재등장하였을 때, 일본 내외에서 여러 우려가 제기된 것이 사실이었다. 2006년 처음으로 수상에 선출되었을 때, 아베 수상은 국민들의 높은 기대에도 불구하고, 측근 중심으로 내각을 구성하거나, 역사적 내셔널리즘에 경도되는 모습을 보였고, 결국 건강문제까지 겹치면서 단명에 그친 바 있었다. 이러한 문제들이 제2기 아베 정권 시대에도 재현되지 않겠는가 하는 경계심이 일본 국내는 물론 국제사회에서도 강했던 것이다. 더욱이 가파른 경제성장을 바탕으로 2010년 GDP 규모에서 일본을 제친 중국이 세계 2위의 경제대국으로 부상하면서 외교적, 군사적 영향력을 강화하던 반면, 일본의 존재감은 상대적으로 저하하고 있었다. 일본 국내적으로는 2009-2012년간 국민적 기대를 바탕으로 정권교체에 성공했던 민주당의 집권이 실패로 끝나면서, 정치 전반에 대한 불신과 기대 상실의 현상이 나타났었다.

그런데 4년여가 경과한 지금, 아베 정권은 내외의 우려에도 불구하고 정권 기반을 공고히 하면서, 외교, 안보, 경제, 과학기술의 측면에서 일본 사회를 리셋(reset) 하는데 성공을 거두고 있는 것으로 보인다. 외교측면에서는 오바마와 트럼프 행정부를 거치면서, 소위 “지구본을 부감하는 외교”의 기치에 따라 미일동맹관계를 공고히 하는 한편, 글로벌 무대를 상대로 일본의 대외적 영향력을 확대하는 성과를 거두고 있다. 안보 측면에서는 일본 보수파들의 숙원이 되어 왔던 “집단적 자위권”을 용인하는 결정을 내리고, 규범과 능력 측면에서 일본의 안보체제를 강화하고 있다. 아베노믹스로 상징되는 경제정책에서도, 일부 부정적인 평가와 달리, 일본 경제의 성장 잠재력 증대와 고용 증대 측면에서 성과를 거두고 있다. 과학기술 측면에서도 일본은 우주항공, 재생에너지, 정보통신 등의 핵심 분야에서 국가적 전략을 책정하고 투자를 지속하고 있다. 역사인식 측면에서도 아베 정부는 2015년 8월, 역사문제에 관한 총괄적 담화를 발표하였고, 이어 2016년 12월, 우여곡절 끝에 한국 정부와 위안부 합의를 이루어 내면서, 국제사회와 주변국에 대해 보수 우익적 내셔널리즘을 억제하는 모습을 보여주었다.

다양한 분야에 걸친 아베 정부하 일본 국가전략 변화에 대해 영미권의 학계와 언론계에서는 지대한 관심이 경주되었다. 그러나 역설적으로 최인접국인 한국에서는, 특히 2013년 박근혜 정부 출범 이후 위안부 문제에 대한 아베 정부의 입장을 압박하는데 국가적 역량이 집중되면서, 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술 등의 분야에서 추진되는 일본의 국가전략 변화 양상에 대한 관찰이 상대적으로 소홀하게 다루어졌다. 아베 정부의 외교, 안보, 경제, 과학기술 분야에 걸친 전략의 책정과 정책 추진에 대해서는 정치권은 물론, 언론계에서도 객관적인 방향의 분석과 대응정책구상이



적절하게 이루어지질 않았다.

한국과 일본은 외교안보적으로는 북한에 대한 공통의 위협 인식 하에 미국과의 동맹 및 민주주의 정치체제를 공유하고 있고, 경제적으로는 자유시장과 개방된 국제경제체제의 틀 속에서 국가적 번영을 공유하는 특성을 공유하고 있다. 특히 한국보다 경제성장과 민주주의 발전이 앞선 일본의 제반 정책 전개는 한국의 국가발전을 위해 여전히 긴요한 측면들이 분명히 존재한다. 그럼에도 불구하고, 지난 4년여간 아베 정부의 제반 국가전략 변화에 대한 객관적인 관찰과, 그에 대한 적절한 대응방책 논의가 본격화되지 않았던 것은, 한국의 국가발전을 위해서도 아쉬운 일이라고 하지 않을 수 없다.

그러한 문제의식에서 본 연구는 국내 일본 연구자들이 아베 정부 하에서 추진되었던 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술 분야에서의 국가전략과 정책 양상을 평가하고, 한국의 국가발전을 위해 대응해야 할 정책방향을 제시하고자 한다. 이러한 연구 성과가 2017년 5월, 출범하게 될 새로운 한국정부의 대일정책을 추진하는데 도움이 되기를 기대한다.



제 1 장

참의원 선거 이후 일본 정치변화와 헌법 개정 전망

국민대학교
최희식

1. 들어가며

2016년 자민당은 각종 선거에서 승리하며 권력기반이 강화되었고, 동시에 아베 총리의 권력 또한 강화되었다. 그러나 각종 출구조사를 분석해보면, 일본 국민들이 아베 총리 및 자민당의 보수화 정책을 지지했다기 보다는 아베노믹스로 대표되는 경제정책에 대한 기대감이 자민당의 승리를 이끌었다는 것을 알 수 있다. 자민당의 권력강화 현상이 경제상황에 따라 언제든지 변화할 수 있다는 것을 시사한다.

동시에, 야당은 민진당으로의 통합과 야당 선거협력 체제를 형성하며 아베 총리 및 자민당의 보수화 정책에 대항세력을 형성하려고 하였다. 선거협력 효과가 잘 발휘되지는 않았지만, 대안세력으로써의 가능성도 일정 정도는 보여주었다는 점은 확인해 둘 필요가 있다. 비록 자민당 등 보수화 흐름을 견제할 만큼 재건되지는 못했지만 여전히 일본 정치변동의 중요한 변수로 기능할 수 있다는 사실을 보여주기 때문이다.

이렇듯 자민당의 권력이 강화되고 견제세력으로써의 야당이 아직 견고하게 자리 잡고 있지 못한 상황에서, 2017년 들어 아베 총리는 헌법개정을 본격화하고 있다. 그러나 국민여론은 아베 총리의 뜻과는 반대로 헌법개정에 그렇게 적극적이지 않아 보인다. 동시에 연립정부 파트너인 공명당의 소극적 자세는 아베 총리에게 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 야당 또한 헌법 9조 개정에 반대하는 입장으로 결속하고 있다.

여기에서는 2016년 참의원 선거를 전후로 일본 국내정치를 분석하고, 이에 따른 정치지형의 변화에 따라 아베 총리를 중심으로 하는 일본 보수의 헌법개정 전략과 그 정치적 역학관계가 어떻게 변하고 있는지를 분석하고자 한다. 마지막으로 최근 아베 내각을 요동치게 하는 ‘아키에 스캔들’에 의한 아베 내각 지지율의 하락 및 7월 도쿄도 의회선거가 아베 내각의 향방에 어떠한 영향을 미칠 것인지 분석하고 한일관계에의 함의를 분석하고자 한다.

2. 참의원 선거와 국내정치¹⁾

1) 이하의 2016년 참의원 선거 분석은 2016년 국립외교원 발주 프로젝트 “2016년 한일관계”에서 필자가 집필한 “2016년 일본의 국내정치”를 수정 보완한 것이다.



1) 2016년 자민당의 권력 강화와 그 원인

① 2016년 참의원 선거: 아베 노믹스에 대한 기대감

2016년 7월에 치러진 참의원 선거는 자민당의 대승으로 마무리되었다. 자민당은 지역구 37석, 비례구 19석, 총 56석을 획득했으며, 무소속 히라노 다츠오(平野達男)가 입당함으로써 27년 만에 단독 과반수를 획득했다. 특히 참의원 선거를 통해 연립여당, 오사카 유신회, 일본의 마음을 소중히 여기는 당(日本のこころを大切にする党), 헌법개정에 적극적인 무소속 의원을 합치면 헌법개정에 필요한 2/3 의석을 달성하게 되었다.

<표1> 7월 참의원 선거 결과²⁾

	선거구	비례구	비례구 득표율	선거결과	선거전 의석	선거후 의석
자민당	37	19	36%	56	115	121
민진당	21	11	21%	32	60	49
공명당	7	7	14%	14	20	25
공산당	1	5	11%	6	11	14
오사카유신회	3	4	9%	7	7	12
사민당	0	1	3%	1	3	2
생활의당	0	1	2%	1	3	2
무소속	4	0		4	14	11
(여당계)	0	0		0	5	3
(야당계)	4	0		4	4	5
(그 외)	0	0		0	5	3
기타 정당	0	0		0	8	6
총	73	48		121		242

이 선거에서 주목할 것은 4가지 점이다. 첫 번째 주목할 것은 자민당의 대승에도 불구하고, 자민당은 보수왕국이라 불리우던 도호쿠 지역과 후텐마 기지 이전 문제로 정치적 갈등을 빚고 있는 오키나와(沖縄)에서 패배를 맛보았다는 점이다. 오키나와와 후쿠시마(福島)에서 현역 대신이 낙선했으며, 보수왕국으로 불리우던 도호쿠 지역 6선거구에서 와키타(秋田)현을 제외하고 모두 야당 단일후보에 패배하였다.

두 번째 특징은 민진당이 나름대로 선전했다는 점이다. 민진당은 지역구 21석, 비례구 11석, 총 32석 획득하여, 선거 전의 45석에서 대폭 후퇴하였다. 그러나 2013년

2)朝日新聞デジタル. (2017). 2016参院選：朝日新聞デジタル, <http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2016/>



참의원 선거에서 민주당이 획득한 17석보다는 상회하였다. 또한 NHK 출구조사에 의하면 무당과의 27%가 비례대표에서 민진당에 투표했으며, 26%가 자민당에 투표했다. 이는 일본유신회와 민주당의 통합으로 형성된 민진당이 자민당과는 달리 헌법 9조 개헌과 집단적 자위권에 반대하는 등 리버럴한 색채를 드러내며 자민당의 대항마로써 확실한 자기규정을 하였기 때문이다.

세 번째 특징은 공명당과 공산당이 약진했다는 점이다. 공명당은 옹립했던 지역구 7석에 모두 승리하고, 비례구 7석을 합쳐 14석으로 역대 최고 성적을 보였다. 비례구 득표율은 14%로 역대 선거가 큰 변화가 없었다는 점을 감안하면 여권 선거연합이 긍정적으로 작용한 것으로 사료된다. 일본 공산당의 경우는 도쿄 지역구 1석, 비례구 5석 포함 총 6석 획득하였다. 2013년 처음으로 지역구에서 3석을 획득한 후 그 추세가 지속되고 있음을 알 수 있다. 동시에 비례구 득표율도 2007년 7%(3명), 2010년 6%(3명), 2013년 10%(5명), 2017년 11%(5명)으로 자민당 재집권 이후 지속적으로 증가하고 있다.

마지막으로 오사카 유신회의 성적이 좋지 않았다는 점이다. 오사카 유신회는 오사카(大阪) 선거구 2석, 효고(兵庫) 선거구 1석, 비례구 4석을 획득했다. 정치적 기반이었던 긴키(近畿) 지역에서 승리한 반면, 긴키 이외의 선거구에서는 참패하여 지역 정당으로 축소되는 모습을 보였다. 결국 참의원 선거 이후 당명에서 오사카를 없애기로 결정하였다.

그렇다면 자민당이 승리할 수 있었던 원인은 무엇일까? 가장 큰 이유는 국민들의 아베노믹스에 대한 기대감 때문이었다. 실제 NHK 출구조사에 의하면 아베노믹스를 평가한다고 응답한 유권자가 56%로, 평가하지 않는다는 12%를 크게 앞섰다. 또한 아베노믹스에 대해 긍정적으로 평가한 유권자의 57%가 비례대표 선거에서 자민당에 투표한 것으로 나타났다. 이는 2014년 중의원 선거에서의 NHK 출구조사와 비교하면 현저하게 높아진 수치이다. 2014년 중의원 선거 NHK 출구조사에서는 아베노믹스를 평가한다고 응답한 유권자가 53%, 평가하지 않는다고 응답한 유권자가 47%였다.

두 번째 청년들의 보수정당 지지성향이 높아졌기 때문이다. NHK 출구조사에 의하면 비례투표에서 자민당 투표에 투표한 유권자는 전세대 평균 39%였으며, 민진당에 투표한 유권자는 전세대 평균 23%이었다. 그러나 18세 및 19세 유권자는 자민당 투표 42%, 민진당 투표 20%로 청년들의 자민당 투표 비율이 다른 세대에 비해 3% 정도 높았다. 연령이 낮을수록 자민당에 투표하는 경향이 높았던 사실은 이하의 <표-2>의 아사히 신문 출구조사에서도 확인된다. 아사히 신문 출구조사에 의하면 연령이 낮을수록 비례대표에서 자민당에 투표하는 성향이 높아지며, 반대로 연령이 높을수록 자민당 투표율이 낮아졌다. 50대 이상의 경우 일본 제국주의 패망에 의해 평화주의가 주류를 이루었던 때에 태어난 세대로 자민당의 헌법개정 및 집단적 자위권 인정과 같은 적극적 방위정책에 의구심을 드러냈기에 자민당 투표율이 낮았다고 볼 수 있다.



<표2> 아사히 신문 출구조사: 비례대표 투표조사³⁾

	자민당 투표	민진당 투표
18세 · 19세	40%	17%
20대	43%	16%
30대	40%	16%
40대	37%	19%
50대	35%	21%
60대	33%	22%
70대 이상	35%	22%

그렇다면 젊은 세대에 자민당 투표가 유독 높았던 이유는 무엇일까? NHK 출구조사에 의하면 아베노믹스를 평가한다는 18세 및 19세 유권자는 64%, 20대 유권자는 67%로, 전체 평균의 56%에 비해 높은 수치임을 확인할 수 있다. 반면 헌법개정이 필요하다는 18세 및 19세 유권자는 22%(필요없다는 26%)로, 전체 평균(필요하다 33%, 필요없다 32%)에 비해 낮게 나왔다. 결국 청년들이 보수화되고 있다는 통설은 다시 한 번 정밀하게 분석되어야 할 것이다. 다만 확실한 것은 청년실업 문제 등 다양한 사회적 문제를 경험하고 있는 청년들이 아베노믹스에 대한 기대감에 자민당에 투표했다고 보는 것은 확실해 보인다.

세 번째 원인은 야당 선거전략의 실패에서 찾을 수 있을 것이다. 먼저 야당은 헌법개정을 선거쟁점화하는 데 실패했다. 실제 <표-3>에서 보이듯이 아사히 신문 출구조사에 의하면, “투표 시 가장 중시한 것은?” 이라는 답변에 경기고용, 사회보장, 육아지원 등 생활과 밀접한 관련이 높은 것을 중시하며 투표했다는 비율이 전 세대에 아우르며 제일 높았다. 헌법개정 문제는 경제문제에 밀려 주변화되었다는 것을 알 수 있다. 헌법개정 및 외교안전보장 문제는 50대 이상에서만 다른 연령대에 비해 3%에서 많게는 6%까지 높았다. 이는 위에서 설명한대로 평화주의가 주류를 이루던 시기에 태어난 50대 이상이 자민당의 보통국가화에 반대하는 경향이 높았다는 것을 보여준다. 하지만 전체적으로 보아 헌법개정은 야당의 바램과는 달리 핵심 이슈가 되지 못했다.

3) 朝日新聞デジタル. (2017). 2016参院選：朝日新聞デジタル, <http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2016/>



<표3> 아사히 신문 출구조사: 투표 시 가장 중시한 것은4)?

	경기고용	사회보장	육아지원	헌법	소비세	외교안전보 장
18세 · 19세	28%	15%	13%	14%	11%	8%
20대	35%	13%	18%	12%	7%	7%
30대	32%	11%	29%	11%	4%	7%
40대	38%	15%	17%	12%	5%	8%
50대	38%	21%	8%	15%	5%	9%
60대	27%	28%	6%	16%	6%	9%
70대 이상	19%	29%	4%	15%	8%	9%

또한 야당의 선거협력이 늦어지면서 또한 그렇게 위력적이지 못했다. 전체 1인구 선거결과는 자민당 후보 21석 대 야당 단일후보 11석이었다. 야당 선거협력은 이미 살펴본대로 도호쿠 지역에서 발휘되었다. 그러나 선거협력이 늦었던 가가와현(香川) 현은 야권 단일후보인 공산당 후보가 대패하는 등 야당 선거협력이 늦었고 그에 따라 충분한 준비가 이루어지지 못했다. 이러한 야당 선거협력 상의 문제점은 다음에 살펴보겠지만 이후 선거에도 반복되었다.

② 도쿄도지사 선거와 중의원 보궐 선거: 야당 선거협력의 한계

자민당의 대승으로 끝난 7월 참의원 선거와 달리 동월 31일에 실시된 도쿄 도지사 선거에서는 무소속으로 출마한 고이케 유리코(小池百合子)가 연립여당이 추천한 마스다 히로야(増田寛也) 그리고 야당이 추천한 도리고에 슌타로(鳥越俊太郎)를 제치고 당선되었다. 고이케 당선자의 득표율은 44%로, 연립여당 후보 마스다 후보(27%), 야당 선거협력에 의해 추천을 받은 도리고에 후보(21%)의 득표율과 큰 차이를 보였다. 투표율은 60%로 2011년 도지사 선거의 46%에 비해 높은 수준을 보였다. 특히 남녀 성별 투표율을 보면 2011년 남성과 여성의 투표율이 각각 46%였던 것에 비해, 2016년 도지사 선거에서는 남성 48%, 여성 61%로 여성 투표율이 비약적으로 증가하였던 것을 보는데, 여성 도지사에 대한 기대감이 높게 작용했던 것으로 보인다.

이 선거는 두 가지 점을 주목해야 한다. 먼저 여당의 분열 선거였음에도 고이케가 압도적인 득표율로 승리했다는 점이다. 자민당 도쿄도연합회는 마스다를 후보로 결정했으나, 고이케가 출마 의사를 밝히자 당내 반발을 이유로 자민당은 추천을 거부했다. 자민당은 당내 결속 차원에서 “가족과 친족을 포함하여 마스다 이외의 후보를 응원할 경우 제명 등의 처분”을 하겠다는 문서를 전 당원에게 배포하였으나,

4) 朝日新聞デジタル. (2017). 2016参院選: 朝日新聞デジタル.
<http://www.asahi.com/senkyo/senkyo2016/>,



자민당 내 일부 국회의원과 도의원이 이탈하여 고이케를 지원하게 되었다. 급기야 마스다를 추천하기로 한 일본의 마음을 소중히 여기는 당(日本のことを大切にす
る党)은 개인 차원에서의 고이케 지원을 용인하기에 이르렀다. 결국 여당 분열선거
로 치러진 도쿄 도지사 선거에서 고이케 후보가 당선된 것은 국민들의 아베 내각에
대한 지지가 그렇게 공고한 것은 아님을 확인시켜 준 것으로 해석되어진다.

두 번째 주목해야 할 것은 여당 후보가 고이케와 마스다로 나뉘어져 분열선거를
치른 상황에서 처음에 도리고에 후보의 우위가 예상되었는데, 선거 결과 연립여당
후보인 마스다 후보에도 밀려 3위로 패배했다는 점이다. 이는 야당 선거협력의 문
제점을 극명하게 보여주었기 때문이다. 이러한 패배는 민진당 내에서 유력후보를
입후보시키는데 실패하면서 후보 선출이 늦어졌기 때문이다. 애초 민진당에서는 당
시 렌호(蓮舫) 민진당 대표대행, 에다 켄지(江田憲司) 민진당 대표대행, 가이에다 반
리(海江田万里) 전 민주당 대표 등 유력인사를 도지사 후보로 옹립하려 했으나 실패
하였다. 결국 도리고에 후보가 야당 단일후보로 결정된 것은 도지사 선거 공지 직
전이었다. 이에 따라 도지사 선거를 위한 정책만들기가 늦어졌고 실제 선거과정
에서 도리고에의 발언이 일관성을 상실했다는 언론의 비판을 받게되었다. 동시에 도
리고에 자신의 여성 스캔들, 그리고 선거 전날 오카다 다츠야(岡田克也) 민진당 대
표가 대표직 사임을 표명한 것이 여론을 악화시켰다.

이처럼 야당 선거협력의 늦은 출발, 야당 단일후보의 스캔들, 민진당 대표의 무
책임한 행동이 야당 선거협력에 대한 여론의 불신을 초래한 것이다. 이하의 <표-4>
에서처럼 아사히 신문 출구조사에 의하면 무당파의 51%가 고이케에 투표하였고, 여
당 후보인 마스다에는 17%, 야당 후보인 도리고에에는 19%가 투표하였다. 야당 단
일후보인 도리고에가 흡수한 무당파 비율이 2위 후보와 불과 1%밖에 차이가 안났
다는 점은 야당 선거협력이 국민들에게 큰 지지를 받지 못하였음을 여실히 보여주
고 있다. 특히 주목할 것은 민진당 지지층의 28%가 고이케에게 투표했다는 점이다.
심지어 공산당 지지층의 19%가 고이케에게 투표했다. 이는 야당 선거협력에 대한
민진당 지지층과 공산당 지지층의 이탈을 잘 보여준 것이다. 명분이 약하고 졸속적
으로 실시된 야당 선거협력에 대해 전통적인 야당 지지자들이 불만을 표출했다고
보는 것이 더 타당해 보인다.

<표4> 도쿄도지사 출구조사⁵⁾

	고이케 유코 투표	마스다 히로야 투표	도리고에 순타로 투표
자민당 지지층	49%	40%	4%
민진당 지지층	28%	11%	56%
공명당 지지층	24%	69%	4%
공산당 지지층	19%	6%	67%
무당파층	51%	17%	19%

5) 朝日新聞デジタル. (2017). 都知事選、小池氏に幅広い支持 朝日新聞出口調査：朝日新聞デジタル.



2) 참의원 선거 후 아베 총리 권력 강화

① 내각 개편과 아베 총리의 권력 강화

7월 참의원에서의 대승 이후 자민당 내 아베 총리 권력이 강화되고 있다. 실제 선거 후 8월 30일 <표-5>처럼 내각 개편이 이루어졌다. 여기에서 주목할 것은 전파별이 고르게 안배되었다는 점이다. 호소다파는 총리를 제외하고 4명, 누카가파 2명, 기사다파 2명, 니카이파 2명, 아소파 2명, 이시바파 및 이시하라파 그리고 다니가키파 각 1명 등 전파별이 내각에 참여하고 있다. 모든 파별을 안배하는 형태를 취함으로써 참의원 선거 승리 이후 자민당 내부를 안정화시키려는 의도 때문이었다.

<표5> 내각인사(2016년 8월 30일)

	이름	파별
재무대신	아소타로(麻生太郎)	아소파
총무대신	다카이치 사나에(高市早苗)	무파별
법무대신	가네다 가츠토시(金田勝年)	누카가파
외무대신	기시다 후미오(岸田文雄)	기시다파
문부과학대신	마츠노 히로카즈(松野博一)	호소다파
후생노동대신	시오자키 야스히사(塩崎恭久)	무파별
농림수산대신	야마모토 유지(山本有二)	이시바파
경제산업대신	세코 히로시게(世耕弘成)	호소다파
국토교통대신	이시이 게이치(石井啓一)	공명당
환경대신	야마모토 고이치(山本公一)	다니가키파
방위대신	이나다 도모미(稻田朋美)	호소다파
내각관방장관	스가 요시히데(菅義偉)	무파별
부총대신	이마무라 마사히로(今村雅弘)	니카이파
국가공안위원장	마츠모토 준(松本純)	아소파
내각부특명담당대신	쓰루호 요스케(鶴保庸介)	니카이파
내각부특명담당대신	이시하라 노부테루(石原伸晃)	이시하라파
내각부특명담당대신	가토 가츠노부(加藤勝信)	누카가파
내각부특명담당대신	야마모토 고조(山本幸三)	기시다파
국무대신	마루카와 다마요(丸川珠代)	호소다파

<http://www.asahi.com/articles/ASJ7052PQJ70UZPS001.html>.



특히 포스트 아베로 불리우며 차기 총리를 겨냥하고 있는 기시다 후미오(岸田文雄), 이시하라 노부테루(石原伸晃)를 각각 외무대신과 내각특명담당대신에 유임시켜 내각의 안정성을 확보했다. 다만 강력한 포스트 아베인 이시바 시게루(石破茂)를 내각에 유임시키지 못하였지만, 같은 파벌의 야마모토 유지(山本有二)를 농림수산대신에 임명하여 전파벌이 참여하는 내각을 구성하였다. 이들 포스트 아베를 내각에 등용함으로써 운명 공동체를 형성시켜, 자신에 대한 도전을 무력화시키려는 의도가 반영된 것이다.

동시에 총리를 포함해서 호소다파가 5명으로 절대 다수를 점하고 있을 뿐만 아니라, 후생노동대신의 시오자키 야스히사(塩崎恭久), 총무대신의 다카이치 사나에(高市早苗)는 아베 총리의 맹우라는 점을 감안하면 내각에 대한 아베 총리의 장악력은 더욱 높다는 점을 알 수 있다. 더군다나 정치적 동맹관계에 있는 아소파까지 고려하면 총리의 내각 장악력은 더욱 높아졌다.

또 하나의 특징은 아베 총리의 핵심 정책 영역이라고 할 수 있는 교육, 경제, 방위 분야에 호소다파를 임명함으로써 자신의 정책을 강력하게 실현할 수 있는 체제를 만들었다는 점이다. 가령 ‘전후체제로부터의 탈각’에 있어 교육개혁의 중요성을 강조하면서 교육개혁을 선도할 문부과학대신에 마츠노 히로카즈(松野博一), 집단적 자위권의 인정 및 방위력 정비를 추구하는데 있어 핵심 기관인 방위대신에 이나다 도모미(稲田朋美), 아베노믹스를 실현하는데 핵심 역할을 하는 경제산업대신에 세코 히로시게(世耕弘成) 등 핵심 포스트에 자신의 파벌인사 중 측근들을 배치했다. 특히 마츠노 문부과학대신과 이나다 방위대신은 총리의 야스쿠니 신사 참배를 주장하는 등 보수적 성향이 강한 정치가로서 아베 총리와의 정책적 공감을 바탕으로 ‘전후체제로부터의 탈각’ 정책을 강력하게 추진하는 체제를 정비하고자 하는 아베 총리의 의지가 표명된 것으로 볼 수 있다. 동시에 아베의 정치적 동맹인 아소파는 금융정책을 담당하는 재무대신에 아소 타로(麻生太郎), 일본인 납치문제에 있어 중요한 역할을 하는 국가공안위원장에 마츠모토 준(松本純)이 임명되어 아베 총리가 중시하는 정책영역에 포진되어 있다.

② 자민당 파벌 정치와 총재 임기연장

참의원 선거 이후 아베 총리의 권력 강화는 아베 총리가 속해 있는 호소다파 회원의 양적 증가를 통해서도 알 수 있다. <표-6>에서 보는 것처럼, 2013년 참의원 선거 후 82명이던 호소다파는 95명으로 급증했다. 니카이파만이 28명에서 37명으로 9명 늘었을 뿐, 다른 파벌은 1-4명 정도 증가하는데 머물렀다. 다른 파벌이 큰 변동이 없었던 점을 감안하면 호소다파가 얼마큼 자민당 내 위치가 증대되었는지를 알 수 있다. 특히 정치적 동맹관계에 있는 호소다파와 아소파는 133명에 이르러 다른 파벌을 압도하고 있다. 그만큼 아베 총리의 정치적 영향력이 강화된 것이다. 포스트 아베를 형성하는 이시바파는 21명, 기시다파는 44명으로 파벌 숫자 측면에서 아베



총리를 위협할 수준에 이르고 있지 못한 것이 현실이다.

<표6> 자민당 파별 현황⁶⁾

	2016년 7월 참의원 선거 후	2013년 7월 참의원 선거 후
호소다파	95	82
누카가파	53	50
기시다파	44	42
아소파	38	34
니카이파	37	28
이시바파	21	존재하지 않음
이시하라파	15	12
산토파	12	오오시마파 ¹²

아베 총리의 권력 기반 강화는 자민당 인사에서도 반영되었다. 참의원 선거 후 8월 3일 이루어진 자민당 인사에서 <표-7>과 같이 니카이 도시히로(二階俊博), 호소다 히로유키(細田博之)를 각각 당 3역 중 하나인 간사장과 총무회 회장으로 임명하였다. 두 사람 모두 파별 영수라는 점을 감안하면, 자민당에 실력자를 대거 포진시켜 아베 총리에 대한 도전을 미연에 차단하려는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 또한 누카가파를 정무조사회와 국회대책위원회회장으로 임명하여 자민당 주요 포스트는 호소다파, 니카이파, 누카가파의 연대구조를 명확하게 보여주었다.

<표7> 자민당 인사(2016년 8월 3일)

	이름	파별
간사장	니카이 도시히로(二階俊博)	니카이파
간사장 대리	시모무라 하쿠분(下村博文)	호소다파
정무조사회 회장	모테기 도시미즈(茂木敏充)	누카가파
국회대책위원회 회장	다케시타 와타루(竹下亘)	누카가파
총무회 회장	호소다 히로유키(細田博之)	호소다파

이러한 아베 총리와 니카이파의 접근은 아베 총리의 자민당 총재 3선이 가능하도록 자민당 총재임기를 연장하려는 일련의 흐름 속에 두드러졌다. 니카이 간사장은

6) 時事通信, 2016년 7월 15일, (<http://www.jiji.com/jc/article?k=2016071500601&g=pol>) ;
讀賣新聞, 2013년 7월 18일



임명 직후부터 자민당 총재 임기 연장을 검토할 필요성을 역설하며 총재임기 연장을 주도했다. 포스트 아베로 불리우며 차기 총리를 겨냥한 기시다 외무상과 이시바 시게루는 총재임기 연장에 대해 소극적 혹은 반대 입장을 표명했지만, 니카이 간사장의 노력으로 그 목소리들은 약화되었다. 더군다나 파벌 측면이든 국민지지 측면에서든 아베 총리에 도전하는 것은 현실적으로 어려워 총재임기 연장에 적극적으로 반대하는 목소리가 대두되기 힘든 상황이었다.

이러한 배경 하에, 9월 20일에 자민당은 총재임기 연장을 검토하는 <당정치제도 개혁실행본부>를 설치하였다. 본부장은 무과벌의 실력자 고무라 마사히코(高村正彦)가 담당하고 그 위원들은 전체 파벌이 참가하는 형태를 취했다. 동 본부에서의 논의는 빠르게 이루어져 10월 19일, ‘연속 3기 9년’이 가능하도록 제도를 개편할 것이 제언되었다. 실제 이러한 제언은 2017년 3월 개최된 자민당 정기 당대회에서 승인되어 당규칙이 개정되었으며, 이에 따라 아베 총리는 2018년 9월 예정인 자민당 총재선거에 출마할 수 있게 되었다. 만약 그 선거에서 당선되면 2021년 9월까지 총리직을 수행할 수 있다.

3. 야당 통합 및 선거협력⁷⁾

① 민진당 수립: 대안세력으로서의 재정립

위에서 살펴본 대로 아베 총리의 권력은 지속적으로 강화되어 왔다. 반면 2011년 중의원 선거에서 대패하고 자민당에 권력을 넘겨준 민주당은 원래의 세력으로 회복하지 못하고 쇠퇴기를 맞이하였다.

이에 야당의 통합을 통해 재기를 모색한 사람은 2015년 1월 당대표로 선출된 오카다 다츠야(岡田克也)였다. 그는 당시 제 2야당이었던 유신당(維新の党)이었다. 유신당은 민주당과의 연대를 강조하는 마츠노 요리히사(松野頼久)와 그에 반대하는 하시모토 토오루(橋下徹)가 내부적 갈등을 겪었고, 급기야 2015년 8월 하시모토는 오사카 유신회를 결성하여 분당하였다.

하시모토의 분당으로 민주당과 유신당의 통합 논의는 더욱 진전되었고, 2015년 12월 민주당과 유신당은 중의원 통일회파(민주·유신·무소속 클럽)를 구성하기에 이르렀다. 이러한 통합 노력으로 2016년 3월 민진당 창당대회가 개최되었다. 당대표는 민주당 대표였던 오카다가 맡고, 유신당 출신의 에다 겐지(江田憲司)가 대표대행을 맡는 지도체제를 구축하였다.

민주당과 유신당 사이에 합의되어 채택된 <민진당 강령>(2016년 3월 27일 제정)을 보면, 민진당은 “생활자, 납세자, 소비자, 근로자의 입장에 선다”는 입장이 전면화

7) 이하의 일본 야당 세력에 대한 분석은 2016년 국립외교원 발주 프로젝트 “2016년 한일관계”에서 필자가 집필한 “2016년 일본의 국내정치”를 수정 보완한 것이다.



되어 자민당과는 다른 리버럴한 색채를 띠었다. 또한 헌법개정과 관련해서는 민진당 강령은 다음과 같이 기존 헌법 정신을 계승할 것을 강조하고 있다.

우리는 일본국 헌법이 내거는 국민주권, 기본적 인권의 존중, 평화주의를 견지하고, 자유와 민주주의에 입각한 입헌주의를 단고하게 지킨다. 상징천 황제 하에, 새로운 인권, 통치기구 개혁 등 시대의 변화에 대응하는 미래지향의 헌법을 국민과 함께 구상한다.

이러한 강령이 헌법개정 그 자체를 반대하지는 않지만, 자민당의 헌법개정안이 헌법 9조의 개정, 천황의 상징적 지위 강화 등에 있다는 사실을 염두하면 매우 자유주의적 내용임에 틀림없다.

다음으로 민진당 강령은 안전보장 정책에 있어 다음과 같이 자민당과는 다른 형태를 띠고 있다.

우리는 전수방위를 전제로 외교안전보장에 있어 현실주의에 일관한다. 우리나라 주변의 안전보장환경을 직시하고, 자위력을 착실하게 정비하고 국민의 생명, 재산, 영토, 영해, 영공을 지킨다. 일미동맹을 심화시켜 아시아나 태평양 지역과의 공생을 실현한다. 유엔을 시작으로 다자간 협조 체제를 기조로 국제사회의 평화와 번영에 공헌하며, 핵무기 철폐, 인도지원, 경제협력 등에 의해 개방된 국익과 광범위한 인간 안전보장을 실현한다.

전수방위를 명언했으며, 아시아태평양 지역과의 공생을 목표로 거는 등 아베 내각이 추진했던 집단적 자위권 인정과 방위력 정비를 염두하며 리버럴한 입장을 견지한 것으로 평가된다.

실제 <강령>을 구체화한 <기본적 정책>을 보면, “2015년 가결된 안전보장법제에 대해서는 헌법위반 등의 문제가 있는 부분을 모두 백지화” 할 것을 명문화했다. 또한 2030년까지 원전제로를 명문화하여 아베 내각이 추진하고 있는 원전 재가동을 견제했다.

② 야당 선거협력: 성과와 한계

최대 야당 민진당을 거점으로 야당의 선거협력을 통해 아베 총리의 권력 강화를 억제하려는 노력이 이루어져왔다. 실제 야당 선거협력은 다섯 차례 실행되었으나 그 결과는 패배에 가까웠다.

첫 번째 선거협력은 마츠무라 노부타카(町村信孝) 중의원의 사망과 더불어 4월에 실시된 홋카이도 5구 보궐선거였다. 이 선거에서 민진당은 공산당, 사민당 등과 야당 통일후보를 입후보시켰으나, 여당 후보에게 약 1만 2천 표차이로 석패했다.



비록 보궐선거에서 패배했지만 석패율이 91%에 이르러 야당 선거협력의 가능성은 확인한 야당들은 7월 참의원 선거에서 1인구에서 선거협력을 실시하였다. 그 결과 전체 1인구 선거결과는 자민당 후보 21석 대 야당 단일후보 11석이었다. 세 번째는 도쿄도지사 선거에서였다. 하지만 야당 단일후보인 도리고에 후보는 2위에도 못미치는 3위로 낙선하는 참담한 결과를 맞보았다.

<표8> 2016년 야당 선거협력 결과

	결과
홋카이도 5구 중의원 보궐선거	1만 2천 표차이로 석패
참의원 1인 선거구	1인구 선거결과는 자민당 후보 21석 대 야당 단일후보 11석
도쿄도지사 선거	3위로 낙선
니가타현지사 선거	당선
후쿠오카 6구 및 도쿄 10구 중의원 보궐선거	낙선

이렇듯 민진당, 사민당, 공산당 등 야당의 선거협력이 일정한 성과를 보이기는 했지만, 그 한계를 많이 노정했다. 7월 30일 오카다 대표가 사임을 표명함에 따라, 9월 당대표 선거가 치러졌다. 여기에서의 핵심 쟁점 중 하나가 바로 야당 선거협력 문제였다.

민진당 대표선거에 출마했던 렌호(蓮舫), 마에하라 세지(前原誠司), 다마키 유이치로(玉木雄一郎)는 야당 선거협력 문제에 대해 당내 이견을 상징적으로 보여주었다. 렌호는 약간의 단서를 달았지만 야당 선거협력 노선을 기본적으로 유지해야 한다는 입장을 가졌다. 반면 마에하라 후보는 선거가 정권 선택 선거임을 강조하며 야당 선거협력 노선을 폐기해야 할 것을 주장했다. 다마키 후보는 야당 선거협력에 대해서는 찬성 입장이었지만, 노선을 달리하는 공산당은 배제되어야 한다는 입장을 피력했다.

결국 민진당 대표로 렌호가 당선되었지만, 민진당 내부에는 여전히 공산당이 참여하는 야당 선거협력에 소극적인 입장이 존재하며 갈등이 잠복되어 있다. 하지만 렌호 지도부는 야당 선거협력 노선을 견지하고 10월 니가타 현지사선거에서 야당 단일후보를 입후보시켰다. 여성 지도자이며 국민적 지명도가 높은 렌호 대표부의 시작은 야당 단일후보인 요네야마 류이치(米山隆一)가 여당 후보를 제치고 승리하면서 순탄한 듯했다. 하지만 1주일 뒤에 실시된 도쿄 10구와 후쿠오카 6구 중의원 보궐선거에서는 모두 패배하여 야당 선거협력의 한계를 다시금 드러냈다.



<표9> 민진당 지도부⁸⁾

직위	이름	파벌
대표	롄호(蓮舫)	노다파
대표대행	아즈미 준(安住淳)	마에하라파
	호소노 고시(細野豪志)	호소노파
	에다 겐지(江田憲司)	에다·마츠노파
부대표	곤도 쇼이치(近藤昭一)	곤도파
	나가하마 히로유키(長浜博行)	노다파
	가미모토 미에코(神本美恵子)	요코미치파
간사장	노다 요시히코(野田佳彦)	노다파
정무조사회장	오오구시 히로시(大串博志)	노다파
국회대책위원장	야마노이 가즈노리(山井和則)	마에하라파, 간파
선거대책위원장	마부치 스미오(馬淵澄夫)	마부치파
양원의원총회장	나카가와 마사하루(中川正春)	하타파
참의원회장	오가와 도시오(小川敏夫)	간파
참의원간사장	오가와 가츠야(小川勝也)	마에하라파

4. 참의원 선거 전후 헌법 개정 문제

위에서 살펴보았듯이, 2016년은 참의원 선거, 도쿄도지사 선거 등 중요한 선거가 실시되었다. 여기에서 자민당은 참의원 단독 과반수와 더불어 헌법개정에 필요한 2/3 의석을 획득했다. 물론 도쿄도지사 선거에서 여당이 추천했던 후보가 고이케 후보에게 패배하였지만, 자민당 권력의 강화현상에서 크게 벗어나지 않았다. 야당 선거협력 또한 일정의 성과를 보였지만, 자민당 권력의 강화를 억제할 수준까지는 위력적이지 못하는 사실이 확인되었다. 이렇듯 2016년 여러 선거를 통해 자민당의 정치 구심력이 강화됨에 따라 아베 내각의 장기 집권이 현실화되었으며 아베 총리의 정권 장악력이 높아졌다. 이에 따라 아베 총리는 자신의 염원인 헌법개정을 본격적으로 추진하려는 움직임을 보이고 있다. 이하에서는 아베 총리를 정점으로 하는 일본 보수의 헌법개정론을 살펴보고 그 정치적 메커니즘을 분석하고자 한다.

8) 民進党. (2017). 民進党 役員一覧, <https://www.minshin.or.jp/about-dp/board>. 파벌은 필자가 조사.



1) 일본 보수의 헌법개정론: 전후체제 탈각의 마침표⁹⁾

아베 총리를 정점으로 하는 일본 보수의 최종적 목표가 ‘전후체제로부터의 탈각’이라는 사실은 주지의 사실이다. 일본의 ‘전후체제’는 평화헌법과 미일안보조약의 두 기둥 위에 구축되었다. 평화헌법은 이른바 알타체제의 산물로서, 점령정책이었던 비군사화 및 민주화 정책을 보증하는 제도였다. 반면, 극동 안보에 관여하는 대규모 주일 미군의 주둔을 전제로 한 ‘비대칭적’ 미일안보조약은 냉전체제의 산물로서, 미국의 동아시아 정책을 보좌하는 일본의 ‘기지국가’적 속성을 담보하는 기제였다. 모순된 두 기둥은 기묘하게 일본의 전후 성장을 이끌어내었다. 미국에 전적으로 안보를 위탁한 채, 평화헌법을 방패삼아 경무장(輕武裝)에 머물면서 국방비를 최소화하였고, 남은 여력을 경제성장에 쏟아부어 경제대국으로 성장하였다. 하지만 경제가 성장하면 할수록 미국에 대한 군사적 및 정치적 의존은 일본 주체성의 상실을 더욱 각인시킬 뿐이었다.

이러한 ‘성장과 주체성’의 역설에 누구보다 불만을 느낀 이들은 ‘전후세대’였다. 전후세대로써 처음 최고 지도자로 등극한 아베 총리에서 상징되듯, 일본 보수의 세대교체에 성공한 전후세대는 집단적 자위권 및 국방력 강화 등 ‘강한 일본’을 통해 미일동맹을 비대칭적 관계에서 대칭적 관계로 전환하며 일본의 주체성을 강화하고자 하고 있다.

하지만 이러한 ‘강한 일본’의 물질적 토대는 이를 수용할 일본 국민의 국가의식 및 독립의식이 없다면 아무 의미도 없다. 따라서 그는 자학사관의 극복, 애국주의 교육개혁, 확고한 영토수호 의지를 통해 국가의식을 제고하려 하는 것이다. 2006년 도덕 교육 및 애국 교육을 강조하는 교육기본법 제정에 열심이었던 것은 바로 이 때문이었다. 자학사관을 대표한다고 믿는 고노 담화와 무라야마 담화를 무력화시키고 근린제국 조항을 사실상 폐지하여 과거사의 재해석을 추구하는 것도 이 때문이다. 야스쿠니 신사 참배 또한 국가를 위해 헌신한 영령에 대한 숭배적 의미에서 국가의식에 직결되는 것이다. 독도와 센카쿠 열도 및 북방영토 문제에 있어 강경 대응 또한 국민국가의 토대를 이루는 영토의식 제고를 위해 불가피한 것이다.

이렇게 구축된 ‘강한 일본’은 일방적으로 보호만 받던 비대칭적 미일동맹을 일본 또한 미국을 지켜줄 수 있는 쌍무적이고 대칭적 동맹으로 전환시킨다는 의미에서 ‘미일동맹의 군사적 공고화’를 의미한다. 동시에 아베 총리는 미일동맹이 민주주의, 시장경제, 인권이라는 보편적 가치를 공유하는 가치동맹이며, 이러한 가치의 확산을 위해 미일 양국이 협조해야 한다는 의미에서 ‘미일동맹의 정치적 공고화’도 추구한다. 이러한 가치관 외교는 아시아 지역 내 보편적 가치를 공유하는 호주, 한국, 인도, 아세안 지역을 엮어내며 ‘해양세력’의 결집을 추구하는 것, 보편적 가치를 확장하여 중앙아시아 등 유라시아 지역을 ‘자유와 번영의 호’로 묶

9) 이하의 일본 보수의 헌법개정론은 최희식, “일본 헌법 개정의 내용과 의의” 『안보현안분석』 (105호, 2015년 3월)를 수정보완한 것이다.



어내려는 외교전략으로 구체화되고 있다.

이렇듯 ‘강한 일본’ 과 미일동맹 공고화의 두 기둥 위에 전개되는 아베 총리 및 일본 보수의 국가전략 속에 헌법개정은 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 그들에게 있어 헌법개정은 강한 일본과 미일동맹 공고화를 엮어내는 매개점인 것이다. 그들은 군대 보유와 개전권(開戰權)을 금지한 평화헌법을 개정하여 자위대를 국방군으로 규정하고, 자위권을 명확히 기술하여 집단적 자위권의 전면행사를 가능케 하고, 국민·국가의식과 영토의식을 제고하는 헌법을 만들어 ‘강한 일본’ 을 향한 체제변혁을 꿈꾸고 있다. 그리고 이러한 체제변혁은 미일동맹을 대칭적 관계로의 전환하여 미일동맹을 더욱 공고화시킬 수 있으며, 일본의 주체성 또한 제고할 수 있다고 믿는 것이다.

이러한 일본 보수의 국가전략은 헌법개정안에 고스란히 담겨져 있다. 자민당은 2012년 4월 “일본국 헌법 개정안” 을 발표하였다. <자민당 헌법개정추진본부>라는 정식 기구의 논의를 거쳐 자민당의 공식 문건으로 승인된 이 개정안에는 일본 보수의 염원이 가장 명확히 드러나 있기에 향후 헌법개정의 방향성을 읽을 수 있다.

이 개정안의 가장 큰 특징은 앞에서 언급한 ‘강한 일본’ 의 정신적 토대가 고스란히 담겨져 있다는 것이다. 개정안은 기존 헌법의 ‘헌법 전문’ 을 완전히 뜯어고쳐, “국가와 향토를 스스로 지키려는 기개” 라고 완화된 형태로 서술된 애국심을 전면화시켰다. <1장 천황> 부분에서는 천황을 원수로 규정하고 일장기와 기미가요 및 원호의 사용 규정을 신설하여 국민의식을 고취시키고 있다. <2장 안전보장> 부분에서는 영토의 보전 규정이 신설되어 영토의식을 앙양시키고 있다. <3장 국민의 권리 및 의무> 부분에서는 가족의 존중 등 보수적 사회의식이 반영되었다.

다음으로 이 개정안은 ‘강한 일본’ 의 물질적 토대를 명확히 규정하고 있다. <2장 안전보장>에서는 평화주의를 계승하면서도, 자위권을 명기하고 국방군의 보유를 명확히 규정하고 있다. <9장 긴급사태> 부분에서는 외부로부터의 공격, 내란 등에 의한 사회적 혼란, 대규모 자연재해 등이 발생할 시 총리가 긴급사태를 선포하고 법률에 준하는 정령을 제정할 수 있으며 지자체에 필요한 지시를 할 수 있는 긴급사태 조항이 신설되었다. 이러한 구상 아래, 가장 핵심이 되고 있는 헌법 9조에 대해서는 다음과 같은 안이 마련되었다.

제 2장 안전보장

제 9조(평화주의)

1. 일본국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제평화를 성실히 희구하고, 국권의 발동으로서 전쟁을 방지하며, 무력에 의한 위협 및 무력의 행사는 국제분쟁을 해결하는 수단으로써 사용하지 않는다.

2. 천황의 규정은 자위권의 발동을 방해하는 것은 아니다.

제 9조 2(국방군)

1. 우리 국가의 평화와 독립 및 국과 국민의 안전을 확보하기 위해, 내각 총리대신을 최고지휘관으로 하는 국방군을 보지한다. (중략)

3. 국방군은 제 1항에 규정하는 임무를 수행하기 위한 활동 외에, 국제사회의 평화와 안전을



확보하기 위해서 국제협조에 의해 행해지는 활동 및 공공질서를 유지하고, 국민의 생명 혹은 자유를 지키기 위한 활동을 수행할 수 있다. (후략)

기존의 헌법 9조는 전력과 개전권 모두를 부정했으나, 자민당 헌법개정안은 이를 삭제하고 자위권을 명확히 규정하고 있다. UN 헌장에 자위권은 개별적 자위권과 집단적 자위권 모두를 포괄한다고 되어 있는 만큼, 자민당 헌법개정안은 집단적 자위권의 전면 허용을 의미한다고 봐야할 것이다. 또한 새롭게 추가된 9조 2항(국방군)에 국방군의 역할로써 ‘국제사회의 평화와 안전을 확보하기 위한 국제협조’가 포함되어 있어서, 집단안보 차원의 해외파병 또한 명문화되어 있다고 봐야할 것이다.

세 번째 특징은 변화된 여건을 반영한 새로운 조항이 신설되었다는 점이다. <3장 국민의 권리 및 의무>에서는 환경권, 재외국민의 보호, 범죄피해자에의 배려 등이 신설되었다. <7장 재정>에서는 천문학적 재정적자 문제를 고려하여 재정 건전성의 확보를 명문화했다.

마지막으로 자민당 헌법개정안은 추후 헌법 개정이 쉽게 이루어지도록 헌법개정 절차를 완화시켰다. <9장 헌법개정(96조)> 부분에서 헌법개정 발의 조건을 기존의 국회의원 2/3에서 1/2로 낮추었다. 2007년 “일본국 헌법개정 절차에 관한 법률(국민투표법)”을 제정하면서 헌법개정의 법적 기반을 확보한 자민당은 헌법개정 발의 조건을 완화하여, 국민여론이나 정치적 역학관계를 고려하는 단계적 헌법개정을 통해, 앞서 서술한 보수의 국가전략을 반영한 헌법을 만들고자 하는 전술을 구사할 가능성이 높다. 실제, 후술하듯 2013년 아베 총리는 헌법 96조 개헌을 먼저 하자고 제안하여 정치적 이슈가 된 적이 있으며, 최근에는 ‘2단계 헌법개정 전략’이 공공연하게 논의되고 있다. 헌법개정에 대한 일본 국민의 뿌리깊은 반대여론을 의식하며 속도 조절을 피하고 있는 것이다.

2) 아베 총리의 헌법개정 움직임과 그 한계: 일본 국민의 뿌리 깊은 평화주의

하지만 이러한 헌법개정이 그렇게 쉬운 것은 아니다. 먼저 자민당의 공명당 의존을 염두해야 한다. 연립여당인 공명당은 평화헌법 9조 개정 및 집단적 자위권에 반대하며 내셔널리즘적 교육개혁이나 역사인식에 거리를 두고 있다는 점에서 리버럴 세력에 가깝다. 또한 자민당은 선거 시에 공명당에 의존하지 않을 수 없는 구조를 가지고 있다. 일본 내에 암암리에 전해지는 “비례구에서의 자민당 득표수(자민당 지지층) + 비례구에서의 공명당 득표수(공명당 지지층) = 소선거구에서의 자민당의 득표수(자민당의 실제 득표수)”라는 등식은 소선거구에 후보자를 거의 내지 않고 자민당을 응원하는 공명당의 선거협력 효과를 명확히 보여주는 것이다. 이는 공명당이 아베 총리의 질주에 중요한 억제요인이 될 수 있음을 보여주고 있다.

다음으로 일본 국민여론이다. 기실 아베 내각 수립 이후 일본 국민의 헌법개정 의식이 보수화되었던 것이 사실이다. 가령 2013년 4월 NHK의 여론조사에 의하면



헌법개정을 찬성하는 국민은 41.6%로 개정해서는 안된다는 16%의 두 배에 이르렀다. 하지만 평화주의가 어느 정도 내재화된 일본 여론은 그렇게 만만하지 않았다. 헌법개정이 사회적 이슈가 되었던 2014년 4월 NHK 여론조사에서는 헌법개정 찬성과 반대가 각각 28%, 26%로 거의 비슷한 수준까지 이르렀다. 2015년에 들어서서는 헌법개정 반대 여론이 찬성 여론을 넘어서기 시작했다. 2월 아사히 신문 여론조사에 의하면 헌법개정 찬성이 36%, 반대가 37%였다. 3월의 지지통신 여론조사에서는 헌법개정 반대 18.6%, 개정 찬성 14.4%로 헌법개정 반대여론이 지속적으로 증가하고 있다는 사실을 보여준다.

더군다나 전쟁방기를 규정한 헌법 9조 개정에 대해서는 반대여론이 월등히 높다. 앞에 제시한 2월 아사히 신문 여론조사에서는 헌법개정의 반대와 찬성여론이 거의 비슷했지만, 헌법 9조 개정 여부에 대해서는 반대(58%)가 찬성(22%)을 월등히 앞서고 있다. 국민들은 현행 헌법이 변화된 사회의 가치를 반영하지 못하고 있기에 개정이 필요하다는 입장에 상당수 찬동하고 있지만, 헌법 9조를 중심으로 하는 평화주의 가치는 유지하기를 원하는 것이다.

실제 아베 총리는 이러한 공명당과 국민여론이라는 커다란 벽에 부딪혀 좌절한 경험이 있다. 헌법개정을 전면화했던 아베 1기 내각에서는 참의원 선거의 참패와 이에 따른 불명예스러운 퇴진을 경험했다. 2013년 5월에는 당장 헌법개정이 힘들다고 한다면 헌법개정 발의조건으로 국회의원 정원의 2/3 찬성을 규정한 96조를 우선 개정할 것을 제안한 바 있다. 하지만 공명당과 국민여론에 막혀 2014년 이러한 주장은 온데 간데 없이 사라졌다.

2015년 아베 총리는 2단계 헌법개정 전략을 모색하며, 여론 환기를 시도했다. 우선 각 정당 및 국민의 찬성을 구하기 쉬운 긴급사태 조항, 재정규율 조항, 환경권 신설 등을 개정하고, 이후 헌법 전문과 헌법 9조 개헌을 시도한다는 것이다. 이러한 전략 또한 공명당과 국민여론이라는 커다란 벽을 의식한 교육지책이었다.

아베 총리는 2016년 7월 참의원 선거를 앞두고 헌법개정을 하자는 것이 아니라, 헌법개정의 필요성에 대한 국민적 논의를 활성화하고자 하는 의도에서 헌법개정을 이슈로 제기한 것이라며 한 발짝 물러선 태도를 보였다. 결국 헌법개정이 참의원 선거의 이슈가 되는 것을 억제하여 자민당은 선거 후 무소속 1인을 받아드려 단독 과반수를 달성했을 뿐만 아니라, 연립여당 공명당 및 헌법개정에 적극적인 오사카 유신회의 의석을 합치면 헌법개정을 위한 2/3 의석 획득에 성공하였다.

참의원 선거 이후 아베 총리의 권력기반이 안정되자, 아베 총리는 다시금 헌법개정을 전면화했다. 아베 총리는 7월 10일, NHK 프로그램에 출연하여 헌법개정을 위해 헌법심사회에서 논의를 시작할 것을 주문했다. 아베 총리는 9월 중의원 헌법심사회 회장으로 자민당 헌법개정추진본부장이었던 모리 에스케(森英介)를 임명하고 필두간사로는 나가타니 겐(中谷元) 전 방위상을 임명했다. 모리 회장은 오랜 기간 동안 노동운동에 종사하여 야당의 지지기반인 렌고(連合)에 상당한 인맥을 지니고 있어 여당과의 소통을 염두한 인사로 평가되고 있으며, 나가타니 간사는 방위상을



역임하는 등 안전보장문제에 있어 전문가로 평가받고 있다.

하지만 이러한 자민당의 헌법개정론을 가장 강력하게 반대하는 곳은 다름 아닌 자민당과 연립정권을 구성하고 있는 공명당이다. 2016년 5월 기타오카 가즈오(北側一雄) 공명당 부대표는 NHK와의 인터뷰에서, 현행 헌법 하에 일본 전후민주주의가 발전되어 왔다고 높게 평가하면서 헌법 9조 등 평화주의를 견지해야 한다는 입장을 표명했다. 심지어 자민당이 주장하고 있는 긴급사태조항 조차도 반대하였다. 실제 공명당은 당 홈페이지에 공식입장으로 헌법 9조를 견지한 상황에서 평화적 생존권 등 새로운 시대에 맞는 조항을 신설하는 “가헌(加憲)”의 입장을 명확히 하고 있다. 평화주의 종교집단인 창가학회를 기반으로 하는 공명당이 자민당의 민족주의적이고 국가주의적 헌법개정에 강력한 반대자로 자리잡고 있는 것이다.

2016년 3월 유신의 당과 민주당이 통합하여 제1 야당으로 등장한 민진당 또한 헌법개정에 대해서는 신중하다. 실제 민진당 정책 문건인 <기본적 정책합의>에서 “일본국 헌법이 주장하는 국민주권, 기본적 인권의 존중, 평화주의 등의 기본정신을 구체화하기 위해 지방자치 등 시대의 변화에 대응하는 필요한 조문의 개정을 추구한다”며 공명당의 가헌과 유사한 입장을 드러냈다. 실제 민진당의 대표인 오카다 가츠야(岡田克也)는 민주당 대표시절인 2015년 5월 담화를 발표하였다. 이 담화에서 오카다 대표는 자민당이 “국방군 창설, 인권에 대한 과도한 제약에서 보여지는 자신들의 헌법인식을 숨기면서 각 정당이 찬성하기 쉬운 항목을 찾으려고 하고 있다. 시험적 개헌이라고 야유받는 불공정하고 무책임한 정치수법을 인정할 수 없다”며 아베 총리의 헌법개정론을 강력하게 비판하였다. 물론 민진당은 이데올로기적으로 보수에서 평화주의까지 폭넓은 스펙트럼을 보이고 있어서 단일한 목소리를 내지 못하고 있는 것은 사실이다. 그러나 반아베를 기치로 통합을 이룬 민진당이기에 자민당의 헌법개정론을 정략적으로 공격하는 형태에 변함은 없어 보인다.

이렇듯 2006-2007년의 실패, 2013년의 96조 개정론, 2015년의 2단계 개정론 등 아베 총리가 헌법개정에 강렬한 의지를 드러내면 낼수록 국민여론은 평화주의로 회귀하는 기이한 현상이 반복되고 있다. 2017년의 헌법개정론 또한 이러한 국민여론이라는 커다란 장벽을 만날 가능성이 존재한다. 실제 후술하듯 아키에 스캔들 이후이 아베 내각이 정치적 어려움을 겪으면서 헌법개정의 가능성은 더욱 낮아져 가고 있다.

4. 나아가며: 한일 양국 국내정치와 2017년 한일관계에의 함의

앞에서 살펴보았듯이 2016년 각종 선거에서 승리하며 권력기반을 강화한 자민당과 아베 총리는 2017년에 접어들며 헌법개정에 대한 열의를 다시 강력하게 드러내고 있다. ‘전후체제로부터의 탈각’ 여정에 마침표를 찍고자하는 아베 총리의 열의는 쉽게 수그러들 것 같지 않아보인다. 하지만 헌법개정을 향한 여정은 다양한



변수, 특히 국민여론, 연립파트너인 공명당의 태도, 아베 내각의 안정도 및 지지도에 따라 그 향방이 달라질 것이다.

아베 내각의 권력 안정도는 자민당의 대항마로 기능해야 할 야당이 국민 지지를 받지 못하고 지리멸렬한 상황을 보면 결정적인 타격이 없는 한 지속될 것으로 보인다. 하지만 7월 참의원 선거 결과에서도 살펴보았듯이, 일본 국민 특히 젊은 세대가 자민당에 투표한 것은 아베노믹스에 대한 기대, 즉 경제문제였기에, 자민당과 아베 총리의 운명은 일본 경제동향에 달려있다고 볼 수 있다. 트럼프 대통령은 대선 공약대로 환율정책에 입각해 미국 수출경쟁력을 제고할 것이며, 동맹국의 안보 부담을 늘리는 방향으로 나아갈 것으로 보인다. 따라서 엔고 및 주일 미군 주둔비 부담의 인상이 불가피하며 이에 따라 일본 경제에 좋지 않는 영향을 미칠 지도 모른다. 결국 2017년 일본 정치는 트럼프 행정부의 탄생과 이로 인한 일본 경제상황의 변동에 영향을 받을 것으로 보여진다.

또 하나의 변수는 현재 진행 중인 ‘아키에 스캔들’의 향방이다. 최근에 아베 총리 부인 아키에(安倍昭惠) 여사가 명예교장으로 있는 초등학교에 국유지를 헐값에 매입하도록 압력을 행사했다는 언론 보도로 시작된 ‘아키에 스캔들’로 아베 총리는 최대 위기에 직면해있다. 2017년 3월 14일 마이니치 신문 여론조사에 의하면, 아베 내각 지지율이 56%로 지난 달에 비해 6% 급락했다. 동시에 아베 총리의 연임에 찬성하는 비율 또한 63%에서 45%로 급락했다.

하지만 그렇다고 민진당을 중심으로 하는 야당에 대한 국민적 지지 또한 미약하며, 자민당 내 ‘포스트 아베’가 될 만한 정치인이 아직 견고하게 나타나지 않는 상황을 보면 일본은 불가피하게 아베 총리의 리더십을 인정하지 않을 수 없어 보인다. 아키에 스캔들로 지지율이 하락했다고 하나 여전히 50%대를 유지하고 있는 것은 대안의 부재를 의미한다고 볼 수 있다.

하지만 아키에 스캔들로 아베 총리의 지지도가 지속적으로 하락하는 경우, 7월에 개최될 도쿄도 의회선거에서 자민당이 참패할 가능성이 존재한다. 그렇게 되면, 자민당 내 ‘포스트 아베’를 향한 파벌정치가 본격화되면서 아베 내각의 붕괴가 현실화될 지도 모른다. 실제 고이케 유리코 도쿄도 지사는 지역정당인 ‘도민퍼스트회’를 조직하면서, 고이케의 대중적 지지와 아베 내각의 지지율 하락이 연동되며 태풍의 눈으로 부상하고 있다.

이처럼, 아베 내각의 존재 근거였던 아베노믹스, 아키에 스캔들과 7월 도쿄도 의회선거 및 ‘포스트 아베’를 향한 자민당 내 파벌정치가 밀접히 연관되며 2017년 일본 정치의 향방을 좌우할 것으로 보여진다.

어떤 경우이든 당분간 아베 내각의 권력 안정도는 상당히 침식될 것으로 보이며, 이에 따라 국민적 지지를 받지 못하는 헌법개정에 대한 아베 내각의 추진력은 상당히 약화될 가능성이 존재한다. 반면, 일본군위안부 문제 등 역사문제에 더 강력하게 대처하여 이탈하는 보수 지지층을 결집함으로써 위기를 타개하고자 하는 유인은 강화될 지도 모른다. 이처럼 아베 내각의 불안정성이 역사문제를 더욱 악화시키는 역



설적인 상황이 2017년의 한일관계일 가능성이 존재하는 것이다.

반면 한국 정치는 5월 ‘장미 대선’을 기점으로 안정화될 것이며, 그 안정화된 권력에 기반하여 일본군위안부 문제에 대해 재협상 내지 파기를 요구하는 목소리가 높아질 것이다. 특히 모든 대선 후보가 일본군위안부 합의 재협상을 공약으로 거론한 이상, 특히 일본군위안부 합의 재협상에 목소리를 높여온 진보세력으로서의 정권 교체가 현실화된 이상, 역사문제는 당분간 한일관계를 규정하는 유일한 변수가 될 가능성이 높다.

어찌 보면 사드배치는 ‘기정사실화’라는 선택지가 존재하며 이에 대한 국민적 반대도 거의 없다. 중국 또한 미국이 배후에 존재하는 사드배치를 불가피하게 보면서, 북한과 중국에 유화적인 진보정권에 기대를 걸며 한중관계의 발전으로 외교의 축을 이동할 가능성도 존재한다. 즉 ‘출구’가 보인다는 점에서 사드배치 문제는 차기 정부가 슬기롭게 해결할 수 있는 여지가 존재한다.

반면 한일 위안부 합의에 대해 재협상을 선거과정에서 언급한 이상, 차기 정부는 물러설 수 없다. 국민 여론 또한 한일 합의에 부정적이기 때문이다. ‘기정사실화’ 전략은 일본군위안부 문제에 있어 거의 불가능해 보인다. 그리고 정치적 불안 전성에 빠진 아베 내각은 이러한 한국 정부의 움직임을 좌시하지 않고, 싸움판을 키워 권력강화를 위한 좋은 기회로 활용할 것이다.

그런 의미에서 2017년 한일관계는 낙관적 기대가 거의 불가능할 지도 모른다. 그리고 한일관계의 ‘강(強) 대 강(強)’ 구도는 한미일 협력체제의 복원과 강화를 요구하는 미국을 불편하게 할 것이며, 한미관계에도 부정적 영향을 미칠 것이다. 이 경우 “누구의 탓인가”이라는 불편한 질문에 직면하게 될 것이며, 진보정권에 대한 미국의 ‘잠재된 우려’는 한국 정부에 불리하게 작동할 것이다. 일본 정부 또한 재협상을 거론하며 합의를 번복하여 한일관계를 악화시킨 쪽은 한국이라며 공세를 강화할 것이다. 더군다나 북핵 문제로 ‘한반도 위기설’이 회자되고 있는 상황에서 한일 역사마찰로 한일 및 한미일 안보협력이 더디게 되는 경우, 한일 위안부 합의 재협상을 거론하는 한국 정부에 밀려오는 압력은 상상을 불허하게 될 것이다.

그런 의미에서 5월 온 국민의 기대를 안고 출범하는 새 정부는 다름 아닌 한일관계에서 첫 시련을 겪게 되며, 자신의 외교전략을 제대로 구사하지 못하는 교착상태에 빠질 지도 모른다. “한일관계의 악화 -> 한미관계의 동요 -> 국내적 논쟁 -> 외교기반의 약화 -> 외교전략의 교착상태”라는 악순환의 고리에 빠질지 모르는 것이다. 자신의 외교전략에 중요한 부분을 차지 않던 한일관계가, 그래서 심오한 전략적 사고가 결여되었던 한일관계가 오히려 자신의 외교전략 전체를 붕괴시키는 역설을 가져오는 것이다. 북한에 대한 심오한 전략적 사고가 결여된 한국의 보수 정권이 남북관계의 악화에서 시작되는 악순환에 빠지는 것처럼, 진보 정권은 한일관계의 악화에서 시작되는 악순환에 빠지는 것이다.

따라서 2017년 한일관계의 핵심은 갈등 관리(crisis management)일 것이다. ‘강대 강’의 구도가 일본군위안부 문제에 한정되도록, 즉 일본군위안부 문제에도



‘불구하고’ 한일관계를 복원하려는 세심한 노력이 요구될 것이다. “일본군위안부 문제=한일관계” 라는 등식에서 벗어나 고차원적이며 전략적인 대일 정책이 요구되는 것이다. 한일관계 악화의 원인이 한국에 있는 듯한 인상을 부여하는 것은 극구 피해야 할 것이다.

따라서 한일 정상회담의 조기개최, 청와대와 수상관저와의 정기적 대화, 한일 정책대화의 전면적 복원과 경제적 교류의 확대, 한일 대북 안보협력의 확대, 한일 문화교류의 확대 등을 선제적으로 제안함으로써 한국 정부가 일본군위안부 문제에도 ‘불구하고’ 한일관계의 복원과 발전에 적극적이라는 인상과 실제 행동을 보여줘야 할 것이다. 실제 이러한 한일 협력은 북한 문제로 한반도 위기가 회자되고 있는 상황에서 매우 긴요한 과제이기도 하다.

또한 일본군위안부 문제의 경우, 한일 위안부 합의의 재협상과 파기를 언급하기 보다는, 일본군위안부 피해자의 요구 및 국민여론을 이유로 일본군위안부 문제에 대한 일본 정부의 성실한 후속대처를 꾸준히 요구해야 할 것이다. 가령, 일본 총리의 사죄편지, 사죄담화, 일본대사의 나눔의 집 방문 등은 이미 시민사회에서 제안된 바 있다. 물론 아베 내각이 이를 수용할 가능성은 낮다. 그렇다고 바로 재협상과 파기를 얘기해서는 안된다. 그럴수록 한국 정부는 일본 정부가 성실한 후속대처를 하도록 끈질기게 요구해야 한다. “한국 정부의 자제되고 절제된 요구에 대한 일본 정부의 불성실한 노(No)”, 오히려 이런 구도가 ‘정치적으로 올바른’ 정책이 될 지도 모른다.

이미 살펴보았듯이 2017년 한일관계는 양국 국내정치 상황으로 보건데 ‘강 대강’의 구도가 불가피할 것이다. 따라서 한일관계는 ‘갈등을 전제’로 구상하지 않으면 안된다. 선부른 낙관주의도 패배주의도 자국 외교 전략을 송두리째 위협에 빠트릴지 모른다. 가장 ‘정의롭게’ 사고하는 것보다 가장 ‘전략적으로’ 사고하는 게 관계를 더 악화시키는 것을 막는 유일한 방법인지 모르겠다.



제 2 장

아베 정부 하 일본 방위정책 변화와 한일안보협력 가능성

국방대학교
박영준

1. 전후 일본 안보체제의 형성과 구조

가. 1945년 패전 이후 일본 안보체제

1945년 8월, 태평양전쟁에서 일본은 패전국으로 전락하였다. 점령군으로 일본에 진주한 연합국 사령부는 “비군사화”와 “민주화”란 슬로건 하에 군국주의 일본을 근본적으로 변화시키는 여러 조치를 시행하였다. 그 일환으로 맥아더 장군이 지휘하는 연합국 사령부는 유럽에서의 뉘른베르크 전범재판과 마찬가지로 동경전범재판을 개설하여 군국주의 정책을 추진하였던 도조 히데키 등 제국정부의 수뇌들을 전범으로 처형하였다. 일본 군국주의의 수단이 되었던 제국 육군과 해군도 해체하였고, 제국주의에 관여하였던 주요 공직자 20여만명도 공직에서 추방하였다. 이러한 탈군국주의화를 가장 상징적으로 보여주었던 것은 1946년 일본 정부와 협의하여 개정된 새로운 일본 헌법이었다. 소위 ‘평화헌법’ 하에서 일본은 천황의 통수대권 조항을 폐지하고, 상징적 지위로 그 위상을 재정립하였다. 제9조 1항에서는 국가정책의 수단으로서 전쟁을 포기한다는 조항이 삽입되었고, 제2항에서는 전항의 목적을 달성하기 위하여 육해공군 전력 보유를 금지한다는 조항이 삽입되었다. 또한 제66조에서는 내각 총리대신 및 각 대신은 문민으로 제한한다는 문민통제 조항이 추가되었다. 이러한 평화헌법상의 조문들은 군국주의의 재발을 방지하려는 연합국과 전후 일본 정치세력의 암묵적인 합의가 반영된 것이었다. ‘비군사화’의 방침이 철저히 반영된 평화헌법에 의해 군대 보유가 금지된 일본 내에서는, 자국의 안보를 보장하기 위하여 불과 몇 년 전만 해도 적대국이었던 미국과 동맹조약을 체결하려는 방안이 대두되었고, 이 결과 1951년 미일 방위조약이 체결되었다.(구 미일 방위조약)

그런데 전승국이었던 미국과 소련 간에 이념적 대결이 표면화되었고, 냉전적 대립이 아시아 지역에도 표면화되기 시작했다. 1949년 중국 대륙이 공산화되고, 1950년 6월, 한국전쟁이 발발하였다. 아시아 대륙에서의 공산주의 세력이 공세적인 성향으로 전환하고, 특히 한국전쟁 발발에 따라 일본의 치안을 담당하던 주일미군의 상당수가 한국 전선으로 파견되자, 일본 내에서는 안전을 담당하기 위한 자체 경찰병력으로 경찰예비대 등이 창설되었다.¹⁰⁾ 냉전상황이 본격화되자 일본에 대한 “비군

10) 이하 전후 일본 안보정책의 전개는 田中明彦, 『安全保障:戰後50年の模索』(讀賣新聞社 `1997), 제5



사회”의 방침은 유럽과 아태 지역 동맹국가들의 네트워크를 확대하여 공산주의 국가들을 봉쇄하려는 전략을 강구하고 있던 미국 자신에 의해 수정되기 시작했다. 특히 1951년 9월, 샌프란시스코 강화조약이 체결되어 국제질서상 주권국가로서 독립을 회복하면서, 일본은 미국의 적극적 요청을 받아들여 부분적 재무장화의 길을 걷기 시작한다. 1954년 기존의 경찰예비대 조직을 육해공 자위대로 재편하였고, 그 간 부요원을 양성하기 위한 교육기관으로 방위대학교가 설치되었고, 방위문제를 담당하기 위한 정부 부서로서 방위청을 설치하였다. 이 결과 1950년대 중반 이후의 일본은 “육해공군 전력 보유를 금지하는” 헌법 조항과, 냉전체제 하에서 현실적으로 존재하게 된 육해공 자위대 및 방위청이 병립하는 모순적 상황이 전개되었다.

나. 비군사화 규범의 정립

육해공 자위대 및 방위청의 조직은 헌법 제9조 2항과 저촉될 수 있는 여지가 다분하였기 때문에, 50년대 중반 이후 일본 정부는 방위청과 자위대의 존재 및 운영을 헌법상의 규정과 일치시키려는 일련의 규범과 원칙을 강구하고 공표하기에 이르른다. 비군사화 규범 체계가 그것이다.

우선 헌법상에 규정된 문민통제원칙을 확대적용하여 방위청의 대신을 민간 정치인 출신으로 한정하는 것은 물론이고, 방위청의 국과장과 사무관들은 현역 자위대원을 일절 배제하고, 전원 국가관료 출신으로 충원하였다. 또한 1955년에 전수방위(專守防衛, exclusive defense)원칙을 표명하여, 자위대의 역할은 어디까지나 타국으로부터의 침략에 대응하여 일본 본토의 안전을 확보하는 것으로 제한하였다. 아울러 1956년 일본의 유엔 가입이 결정된 이후에는 유엔헌장에서 개별 회원국에 인정하고 있는 집단적 자위권(collective self-defense)을 보유는 하지만 행사는 하지 않는다고 유권해석하였다.

이같은 비군사화 규범의 강구와 표명은 1960년대 이후에도 지속되었다. 1967년에는 핵무기를 제조, 보유, 배치하지 않을 것을 명시한 비핵3원칙을 공표하였고, 같은 시기에 우주개발은 어디까지나 평화적 목적에 한정한다는 우주의 평화적 이용원칙을 표명하였다. 또한 일본 방산업체가 생산한 무기들을 공산국가나 분쟁국가 등에 대해 일절 수출하지 않는다고 하는 무기수출금지 3원칙도 공표하였고, ICBM, 전략 폭격기, 항공모함 등 원거리 투사능력이 가능한 전략무기들을 보유하지 않는다고 하는 공격용무기 비보유(非保有)원칙도 공표하였다. 11)

1970년대 접어들어서도 일본 정부는 일련의 비군사화 규범을 공표하였다. 일본의 방위비를 GNP 1% 범위 내에서 제한한다는 원칙도 표명하였고, 1976년 최초로 제정

장, 제6장 등 참조.

11) 비군사화 규범들에 대해서는 박영준, 「군사력 관련 규범의 변화와 일본 안보정책 전망」 『한일군사문화연구』 제14호 (한일군사문화학회, 2012.10) 및 「일본 방위산업 성장과 비군사화 규범들의 변화: ‘무기수출 3원칙’의 형성과 폐지 과정을 중심으로」 『한일군사문화연구』 제18집 (한일군사문화학회, 2014.10) 등을 참조.



된 방위계획대강에서는 기반적 방위력(basic defense force) 개념을 표명하여, 일본의 방위력은 여타 국가들이 기준으로 삼아온 위협대응형이 아니라 자신이 힘의 공백이 되어, 오히려 주변국가들을 위협에 빠뜨리게 할 수 있는 것을 방지하는 수준의 최소한의 방위력을 기준으로 한다고 하였다. 또한 1977년에는 일본의 군사력이 타국에 위협을 가하는 것을 방지하기 위하여 군사대국이 되지 않는다는 원칙도 표명하였다.

이러한 일련의 비군사화 규범들은 육해공군 전력 보유를 금하는 헌법상의 조항과 현실적으로 존재하게 된 자위대의 존재를 조정하기 위한 일본 정부의 고육지책이었다. 그러나 이러한 비군사화 규범의 존재로 인해, 일본 내에서는, 영미권에서는 일본의 안보정책이 평화지향적 혹은 반군사적이라고 보는 평가도 상당기간 존재하였다.¹²⁾

2. 탈냉전기 보통국가론의 대두와 안보체제 변화

평화지향적 혹은 반군사적 성향이라고 평가받던 일본의 안보체제는 1990년대를 기점으로 국제정치의 변화, 그리고 이에 조용하는 일본내 국가전략론의 새로운 모색에 따라 변화의 조짐을 보이기 시작했다. 우선 고도경제성장의 결과, 일본이 더 이상 패전국이 아니라 세계질서상 제2위 수준의 경제대국으로 부상하였다. 유엔을 비롯한 주요 국제기구에도 미국에 이어 세계 2위 수준의 분담금을 거출하였다. 그러한 경제력을 바탕으로 일본은 1991년 발발한 걸프전쟁에서 130억 달러의 경제지원을 행했다. 그러나 당사국 쿠웨이트를 포함하여 동맹국 미국으로부터도 그 공헌도를 제대로 인정받지 못하는 상황이 전개되었다. 그러자 일본 내에서는 경제대국으로서 글로벌 역할을 확대해야 하고, 그 일환으로 평화헌법에 제약되어 있던 안보체제를 변화시켜 글로벌 안보역할을 확대해야 한다는 국가전략론이 영향력을 발휘하기 시작했다. 1993년 자민당의 중견 정치인이었던 오자와 이치로가 발표한 『국가개조계획』이나 동경대 정치학과 교수였던 기타오카 신이치가 이를 옹호하여 2000년에 발간한 『보통국가론』 등이 이러한 담론을 대변한다.¹³⁾

이러한 정치담론의 영향 하에서 90년대 중반부터 종전의 안보체제를 변화시키는 입법조치나 정책들이 추진되기 시작했다. 1992년 PKO 법안이 가결되어, 자위대가 유엔이 행하는 국제평화유지활동에 참가하는 길이 열리게 되었다. 1997년에 미일 가이드라인이 개정되고, 1999년에 주변사태법 등이 제정되면서, 일본은 자국이 타국으로부터 무력공격을 받는 직접무력공격사태 이외에, 일본에 중요한 영향을 줄 수 있는 주변 지역에서 분쟁이 발생했을 경우, 즉 주변사태의 경우, 전방에서 작전을

12) 이러한 연구의 하나로 Thomas U.Berger, "From Sword to Chrysanthemum: Japan's culture of anti-militarism", *International Security*, Vol.17, No.4 (Spring 1993).

13) 北岡伸一「日本の安全保障:冷戦後十年の地點から」『外交フォーラム』1999年11月号. 北岡伸一『普通の國へ』(中央公論新社 `2000) 등을 참조.



전개하게 될 주일미군에 대해 후방지원(rear support)을 할 수 있게 되었다.

이같은 자위대의 활동범위 확대 및 그를 뒷받침하기 위한 국내입법상의 조치는 2000년대 이후 가속화되었다. 2001년 9.11 사태가 발생하고, 미국이 아프간 및 이라크에서 대테러 전쟁을 수행하게 되자, 당시 고이즈미 정부는 특별조치법 등을 성립시키면서, 육해공 자위대를 미국에 대한 후방지원 명목으로 이라크 및 인도양 등지에 파견하였다. 또한 2003년과 다음 해에 걸쳐 무력공격사태법 등 일련의 안보관련 법률들을 제정 혹은 개정하여, 1997년에 제정된 주변사태법을 지방행정기관이나 공공기관 등에서 뒷받침하기 위한 법적 체제를 정비하였다.

특히 2000년대 이후 일본은 급속하게 경제력과 군사력을 갖추고 있던 중국과 핵 및 미사일 전력 개발을 가속화하던 북한을 잠재적인 위협으로 인식하는 경향을 노정하기 시작했다. 국방전략문서로서 성격을 갖는 방위계획대강이 2004년에 개정되었는데, 개정된 문서에서는 그 이전의 것과 달리 중국 및 북한의 군사동향을 일본에 대한 잠재적 위협요인으로 명시한 것이다. 이러한 잠재적 위협인식을 배경으로 일본은 종전의 비군사화 규범에도 손을 대기 시작했다. 2008년 우주기본법을 제정하면서, 안전보장의 목적으로도 우주개발을 할 수 있다는 조항을 새롭게 포함하였고, 이로써 40여년간 견지되어 오던 ‘우주의 평화적 이용원칙’이 수정되었다. 전통적인 여당으로서의 지위를 유지해 오던 자민당 뿐만 아니라, 야당으로서 역할해 오던 민주당도 종전의 안보체제를 수정하려는 의향을 보여주었다. 2009년 선거에서 승리하면서 정권을 장악한 민주당이 주도하여 2010년 개정된 방위계획대강은, 종전 일본 방위력 증강의 기준 개념으로 역할하던 ‘기본적 방위력’ 개념을 폐기하고, 새롭게 ‘동적 방위력(dynamic defense force)’의 개념을 제시했던 것이다. 동적 방위력 개념은 최소한의 방위력을 의미하던 ‘기본적 방위력’ 개념과 달리, 자위대의 장비들이나 전력배치 면에서 기동성과 유연성을 보다 중시하도록 하는 내용이어서, 보다 전향적이고 적극적인 방위정책을 견인하는 기준개념으로서 성격을 갖는다.

3. 아베 정부의 안보정책 전개와 평가

2012년 12월, 우여곡절의 과정을 거쳐 자민당의 아베 신조가 다시 총리에 선출된 이후 그간 여러 안보정책이 추진되었다. 국가안보전략서 책정, 국가안전보장회의 및 방위장비청의 설치, 집단적 자위권 용인 및 무기수출금지 3원칙의 폐지 등 아베 정부가 그간 취해온 안보정책들에 대해 중국과 북한은 물론, 국내 언론에서도 “전쟁할 수 있는 나라”로 일본을 변화시키고 있다는 부정적인 평가가 지배적인 듯 하다.¹⁴⁾ 아마 헌법개정문제나 위안부 문제 등 역사문제에 대해 아베 총리가 역사수정

14) 예컨대 북한 로동신문 다음 칼럼 등을 참조. 「일본 군국주의 재생의 위험성에 각성을 높여야 한다」 『로동신문』 (2015년 3월6일 기사).



주의 입장을 보이고 있고, 헌법개정문제 등에서도 개인적으로 국가주의적 성향을 드러내고 있기 때문에, 더욱 그러한 평가가 지배적인 듯 하다. 그러나 아베 정부 등장 이후 추진되고 있는 안보정책들을 전략, 제도, 능력 등의 측면에서 분석해 보면, 그의 정책들은 새롭게 “전쟁이 가능한 국가”나 군국주의로 회귀하려는 것이 아니라, 90년대 중반부터 일본에서 진행되어오던 보통국가론, 즉 일본의 안보체제와 능력을 독일이나 이태리 등 여타 국가들이 구축한 수준과 같은 체제로 변화시켜야 한다는 국가전략론의 연장선상에서 추진되고 있다는 판단을 내릴 수 있다.

가. 국가안보전략서 책정과 방위계획대강 개정

미국이나 한국 등 주요 국가들은 새로운 정부 취임 이후 국가의 안보전략서를 새롭게 책정하고, 그에 따라 국방이나 외교분야 전략서를 개정하고 있다.¹⁵⁾ 단 종전의 일본은 국가안보전략서에 상응하는 문서없이, 방위성 주도로 책정해온 “방위계획대강”이 국방분야 전략문서로서 기능해 왔다. 이러한 현실을 시정하고자 아베 정부는 방위계획대강의 상위문서인 국가안보전략서를 처음으로 작성하겠다는 방침을 정하고, 취임 이후 1년여 만인 2013년 12월17일에 국가안보전략서를 새롭게 책정하였고, 방위계획대강을 개정하였다. 기타오카 신이치(北岡伸一) 동경대 교수, 다나카 아키히코(田中明彦) 동경대 교수 등이 책정과정에 관여한 국가안보전략서는 서두에서 일본의 국가적 정체성을 해양국가, 경제대국, 그리고 평화국가로 규정한다.¹⁶⁾ 그리고 이에 입각하여 일본의 국가이익을 주권과 독립 유지, 영역 보전, 국민 생명과 신체 재산 안전 확보, 평화와 안전 유지, 경제발전을 통한 국민 번영 실현, 자유민주주의, 기본적 인권의 존중, 법의 지배라는 가치 등으로 규정하였다.

그리고 이러한 국가목표를 달성하기 위해 일본이 추진해야 할 대외전략의 기초를 “국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의”라고 규정한다. 여기에서 국제협조주의란 1920년대 다이쇼 데모크라시 시대에 일본이 추진하였던 외교정책 방향에서 유래한 것으로, 미국, 영국 등의 주요 국가들 및 유엔 등의 국제기구와 적극 협력하는 것을 의미한다. 적극적 평화주의란 일본의 안보능력을 적극 활용하여 국제사회의 안정과평화에 기여하겠다는 것을 의미하는 것으로 보인다. 즉 일본이 동맹국인 미국이나 유엔 등의 주요 국제기구와 협력하면서, 글로벌 안보현안에 대해 보다 적극적으로 관여하는 국가가 되어야 한다는 방침이 새로운 국가안보전략의 요체인 것이다. 국가안보전략서는 이러한 대외전략의 기초에 따라 일본이 추진해야 할 구체적인 안보정책 방향으로서, ①일본 자체의 역지능력 강화, ②미일동맹 강화, ③한국, 호주, 아세안 국가들과 같은 우방국가와의 협력 강화, ④외교와 인적공헌에 의한 글로벌 안보환경 개선 등을 제기한다.

15) 미국의 경우 각 행정부마다 National Security Strategy, National Defense Strategy, National Military Strategy 등을 책정해 오고 있다.

16) 國家安全保障會議 및 閣議 決定, 「國家安全保障戰略について」(2013.12.17.)



국가안보전략서와 같은 시기에 개정된 방위계획대강은, 그 하위문서로서의 위상과 성격을 갖는다.¹⁷⁾ 2013년 방위계획대강의 주요 내용을 그 이전 시기인 2004년의 자민당 고이즈미 정권의 방위계획대강과 2010년의 민주당 간 나오토 정권 시기의 방위계획대강과 비교하면, 그 주요 논점은 아래 표와 같다.

〈표1: 방위계획대강 2004, 2010, 2013의 주요 논점 비교〉

	방위계획대강 2004	방위계획대강 2010	방위계획대강 2013
안보환경 평가	북한 탄도미사일 중국 해공군력 증강	북한 WMD와 탄도미사일 개발 중국 군사력 증강, 원거리 투사능력 강화	북한 핵 및 미사일 개발 중국 국방비 증가, 군사력 강화
일본 자신의 능력	다기능탄력적 방위력+기반적 방위력 중앙즉응집단	동적 방위력	통합기동방위력 육상자위대 통일사령부 수륙양용작전능력 강화
미일동맹	미일동맹 강화	미일동맹 강화	미일동맹 강화
지역안보협력	국제사회와의 협력 아태지역 다자간 협력	아태지역 양자간 다자간 협력 강화 한국, 호주, 아세안 국가	한국, 호주 양자협력

방위계획대강 2013은 주변 정세에 대한 안보정세 평가에서 이전과 마찬가지로 중국 및 북한의 군사동향을 잠재적인 위협요인으로 설정한다. 그리고 이에 대응하여 일본 자신의 노력, 미일동맹 차원의 정책, 그리고 지역안보협력의 틀에 입각하여 일본의 방위정책 방향을 제언한다. 일본 자신의 노력과 관련하여 방위계획대강 2013은 ‘통합기동방위력’이란 개념을 새롭게 제시하며, 육해공 자위대 전력증강의 방향을 제시한다. 구체적으로 육상자위대에 총대사령부를 설치하여, 기존 5개 방면대와 중앙즉응집단군 전력을 통할지휘하는 체제를 갖추도록 하고, 수륙양용 작전능력 강화를 명시하여 종전에 금기시되었던 해병대 전력을 사실상 신편하도록 하였다. 지역안보협력과 관련해서는 국가안보전략서와 마찬가지로 한국, 호주, 아세안 국가들과의 양자간 안보협력 강화 필요성을 제기하였고, 특히 한국과는 정보공유협정을 추진할 필요성을 강조하였다. 방위계획대강 2013에서 제시된 한국과의 안보협력 강화 방침은 2012년 6월, 체결직전 단계에 이르렀던 한일군사정보보호협정이 무산되었고, 2013년 2월 박근혜 정부 출범 이후에 한일관계가 악화되고 있던 시점에 일본 정부가 한일안보협력의 필요성을 재차 공식문서에 표명했다는 점에서, 이례적이었다.

이같이 국가안보전략서나 방위계획대강에서 표명된 일본의 안보전략 방향은, “국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의 ‘의 기초 하에, ” 통합기동방위력 “ 개념을 새롭게 제시하고, 수륙양용작전능력 강화 등을 표명하는 등 종전 일본의 안보 체제를 보다 적극화하려는 성격을 갖고 있다. 그렇다고 해서 미일동맹 체제를 벗어

17) 국가안전보장회의 및 각의 결정, 「平成26年度以後に係る防衛計画の大綱について」(2013.12.17.).



나거나, 한국 등 주변국에 대해 공세적 태도로 전환하는 것은 아니어서, 이 전략문서들은 기본적으로 보통국가론의 연장선상에 입각해 있다고 볼 수 있다.

나. 집단적 자위권 용인 결정과 안보법제 성립

아베 정부가 “국제협조주의에 입각한 적극적 평화주의”의 기초에 따라, 종전 비군사화 규범들을 수정하려는 시도의 하나가 2014년 7월 단행된 ‘집단적 자위권 용인’ 결정이다.¹⁸⁾ 집단적 자위권은 유엔헌장에 의해 회원국들에 의해 부여된 권한으로서, 회원국에 대한 무력공격을 자국에 대한 공격으로 간주하여 여타 회원국들과 공동으로 실행행사에 나설 수 있는 권리를 의미한다. 일본은 1956년 유엔 회원국이 되었으나, 국내 헌법상의 제약을 고려하여, 집단적 자위권을 보유하지만 행사하지는 않는다는 입장을 견지해 왔다.

그러나 아베 수상은 집단적 자위권을 허용하는 것이 보다 대등한 미일동맹을 구현하는 전제가 된다고 생각해 왔고,¹⁹⁾ 집단적 자위권 행사가 가능해야 경제대국으로서 일본의 보다 적극적인 국제적 역할이 가능하다고 보았다. 이러한 판단에서 취임 직후부터 기타오카 신이치 등 안보분야 브레인들을 규합하여 집단적 자위권 행사를 위한 논리를 마련해 왔고, 그 결과를 바탕으로 2014년 7월, 집단적 자위권 용인을 각의 결정하였다.

종전 일본은 1997년에 제정된 주변사태법 등에 의해 일본이 대응할 수 있는 안보위기의 유형을 일본에 대한 직접무력공격사태와 주변사태로 한정했었다. 그런데 집단적 자위권 용인에 의해 직접무력공격사태와 중요영향사태(주변사태를 개칭) 외에 존립위기사태라는 유형을 새롭게 추가하여, 글로벌 어느 지역에서라도 동맹국과 우방국에 안보위기가 발생하고, 그것이 일본의 국가이익과 국민생명에 위협이 되는 사태가 발생한다면, 일본이 관여할 수 있도록 하였다. 그리고 이를 위해 자위대가 사용할 수 있는 무기의 범위도 확대하였다. 물론 존립위기사태라고 할 지라도 자위대가 선제공격을 하는 경우는 회피하도록 하였지만, 집단적 자위권 용인 결정으로 인해, 자위대의 활동반경이 글로벌 범위로 확대되고, 무기 사용의 범위도 넓어지게 되면서, 종전 비군사화 규범의 체계에도 중대한 수정이 가해지게 되었다.

집단적 자위권 용인 결정에 따라 일본 국내법 체계 및 미일동맹 차원에서도 연쇄적으로 수정 요인이 발생하였다. 일본 국내법 체계에서는 공공기관이나 지자체가 집단적 자위권 용인으로 인하여, 유사시 활동범위가 확대되게 되었으므로, 관련 법제의 제정이나 개정이 불가피해졌다. 그러한 배경에서 2015년 7월부터 9월 사이에 11개 안보법제가 제정되거나 개정되었다. 11개 관련법률은 아래 표와 같다.

18) 이하의 주요 내용은 박영준, 「아베 정부의 보통군사국가화 평가: 국가안보전략서, 집단적 자위권, 미일가이드라인, 안보법제에 대한 종합적 해석」, 『아세아연구』 제58권 4호 (고려대학교 아세아연구소, 2015 겨울)에 대체로 따른다.

19) 安倍晋三, 「新しい国へ」 『文芸春秋』 2013年 1月号.



<표2: 11개 안보법제의 주요 개요>

안보법제 명칭	경위	개요
중요영향사태안전확보법	1999 주변사태법 개정	기존 주변사태개념을 중요영향사태로 개정
무력공격 및 존립위기사태 대처법	2003년 제정된 무력공격사태법 개정	기존 무력공격사태에 더해 존립위기사태 개념 포함
자위대법 개정안	기존 자위대법 개정	기존 자위대법에 존립위기사태 개념 포함
국제평화협력법 개정안	1992년 PKO법 개정	PKO 활동시 자위대 휴대 장비 등대 포함
선박검사활동법 개정안	2000년 제정	중요영향사태 등에 침해 선박검사활동 관련 조항 개정
미군행동관련 조치법 개정안	2004년 제정	무력공격사태 및 존립위기사태시 미군 지원에 대한 규정
특정공공시설이용법 개정안		무력공격사태시 미군 이외 외국군대 행동을 이용, 조정
해상수송규제법 개정안	2004년 제정	무력공격사태 및 존립위기사태에 있어 외국군용품 등 해상수송 규제 관련 법률
포로취급법 개정안	2004년 제정	무력공격사태 및 존립위기사태에 있어 포로취급 규정
국가안전보장회의 설치법 개정안		중요영향사태, 존립위기사태 반영
국제평화지원법 제정		국제평화, 공동대처에 있어 외국군대에 대한 협력지원활동 규정

또한 미일동맹 차원에서도 집단적 자위권 용인에 따라 직접무력공격사태, 중요영향사태, 존립위기사태 등의 안보위기 발생시에 상호 작전 및 협력 범위 등을 새롭게 반영해야 할 필요성이 발생하였다. 2014년 4월에 공표된 미일 가이드라인 개정안은 이러한 변화를 반영한 것이다.

집단적 자위권 용인 결정 외에 아베 정부는 무기수출금지 3원칙에도 중대한 수정을 가하였다. 무기수출금지 3원칙이란 일본 방산업체가 생산한 무기들을 공산주의 국가나 국제분쟁 지역 국가들에게 수출하지 않는다는 것을 규정한 비군사화 규범이었다. 그런데 이러한 규범의 엄격한 적용이 일본 방산업체들의 활동에 제약을 가할 뿐 아니라, 미국이나 영국, 프랑스 등 국제사회 주요 우방국가들과의 국제안보협력에도 제약을 가한다는 지적이 일본 내외에서 끊임없이 제기된 바 있다. 아베 정부는 이를 수용하여 2014년 4월, 기존의 무기수출금지 3원칙을 폐기하고 이를 대체하여 장비이전 3원칙을 제정함으로써 영국, 프랑스 등 우방국들과의 군사기술협력이 가능하도록 한 것이다.²⁰⁾ 집단적 자위권 용인 결정, 그리고 장비이전 3원칙의 대체

20) 박영준, 「일본 방위산업 성장과 비군사화 규범들의 변화: ‘무기수출 3원칙’의 형성과 폐지 과정」



등으로 인해, 기존의 비군사화 규범 체계에 중요한 변화가 발생한 것은 사실이다. 그러나 미일동맹의 기초가 근본적으로 변화된 것은 아니고, 일본 자위대의 군사력이 주변 지역에 공격적으로 투사될 가능성이 노골화된 것은 아니다. 여전히 전수방위의 원칙은 견지되고 있고, 공격용 무기 비보유 원칙 등의 견지를 통해, 공세적 전력 보유에 대한 제한은 여전히 유효하다.

다. 방위비 증액과 육해공 자위대 전력 증강

중전의 일본 정부는 GNP의 1% 이내 범위에서 방위비를 편성한다는 원칙을 견지해 왔다. 아베 정부도 이 원칙은 견지하면서, 최대한 방위예산을 증액하려는 시도를 하고 있다. 2017년도 방위비의 경우 517억엔, 즉 502억 달러 수준으로 책정되면서, 전년 대비 2.3%의 증가율을 보였고, 이는 5년 연속 방위비가 증가된 것이다.²¹⁾

비록 증액되었다고는 하지만, 500억 달러 규모의 방위비는 2000억 달러 수준에 달하는 중국의 국방비에 비해서는 적은 것이다. 일본 정부는 제한된 방위비를 주로 해상자위대와 항공자위대 전력의 증강, 그리고 미사일 방어체제의 강화에 중점적으로 배분하고 있다. 해상자위대는 1만9천톤과 1만4천톤 규모의 헬기탐재호위함(DDH) 4척과 탄도미사일 탐재가 가능한 이지스함 8척이 주력 전력이고, 특히 중전에 16척 체제의 잠수함 전력을 24척 체제로 증강하는데 박차를 가하고 있다. 또한 P-3C 및 신형 P-1 초계기가 주축이 된 해상초계기 전력과 소해함대가 주축을 이룬 소해전력은 세계 정상급 수준으로 평가된다. 이러한 해상자위대 전력의 증강은 동중국해 및 남중국해 방면으로 항행영역을 확대하고 있는 중국 해군의 전력에 대응하기 위한 것이다. 이와 별도로 해상보안청의 전력증강도 병행하고 있다.²²⁾

항공자위대는 중전의 F-2 지원전투기 및 F-15J 전투기가 주력 기종으로 구성되어 있고, 노후화된 F-4 전투기를 대체하여 후속 기종으로 F-35를 선택하여, 도입을 추진하고 있다. 또한 무인정찰기 및 스텔스 성능을 가진 신형 전투기를 개발하여 실전 배치를 서두르고 있다. 이러한 항공자위대 전력은 센가쿠 방면에 대한 중국 공군의 전력투사와 러시아 공군 전력의 남하에 대응하는 역할을 수행하고 있다.

일본이 1998년 이후 방위비의 상당 부분을 투입하는 분야가 미사일 방어체제 강화이다. 1998년 8월, 북한이 노동미사일을 발사하여, 일본 열도를 지나 태평양에 낙하한 직후 일본은 미국과의 미사일방어체제 공동연구에 착수하였다. 이 결과 2007년에 테스트를 거쳐 일본은 이지스함에 탑재하는 해상요격미사일 SM-3와 지상요격미사일 PAC-3를 실전배치하기에 이르렀다. 다만 북한의 핵 및 미사일 전력 개발이

정을 중심으로」 『한일군사문화연구』 제18집 (한일군사문화학회, 2014.10).

21) Motoko Rich, "Budget plan urges more for Japanese armed forces" *International New York Times*, September 1, 2016.

22) 해상보안청 전력증강에 대해서는 Richard J.Samuels, "New Fighting Power!:Japan's growing Maritime Capabilities and East Asian Security" *International Security*, Vol.32, No.3 (Winter 2007) 참조.



가속화되자 일본 정부는 주한미군이 배치하려는 사드미사일 도입을 서두르려 하고, 따라서 방위비의 상당 부분이 이에 투입될 것으로 보인다.

육상자위대는 해상이나 항공자위대에 비해 전략적 자산으로서의 비중이 낮아지고 있고, 기존 전차나 화포 등의 규모가 축소되고 있는 것이 사실이다. 그러나 일본은 기존 사단체제를 여단으로 재편하고, 북방 배치 중심의 육상자위대 전력을 오키나와 도서 방면으로 전환배치하고, 특수전력에 해당하는 중앙즉응집단을 2007년 이후 신편하고, 해병대에 해당하는 수륙기동단을 신편함으로써, 다양한 위기 상황에 대응할 수 있는 기동 전력으로 활용하려 한다.

육해공 자위대, 특히 해상 및 항공자위대의 재래식 전력은 비교기준에 따라 세계 2위-4위 수준으로 평가되기도 한다. 국내에서는 이러한 자위대 전력이 혹시 독도에 대한 영유권 주장을 구현하기 위한 무력 수단으로 활용되지 않겠는가 하는 위협인식이 표명되기도 한다.²³⁾ 그러나 자위대 전력의 위협성을 객관적으로 평가하기 위해서는 미국의 아태지역전략, 중국의 군사전략 및 군사력, 그리고 북한 등의 군사적 위협 수준을 종합적으로 평가해야 한다.²⁴⁾ 그러한 관점에서 보면 자위대의 재래식 군사력은 핵과 미사일 전력을 대폭 증강하는 북한과 중국의 군사적 위협에 대응하기 위해, 미국과 연계하여 점진적으로 증강되는 것이고, 한국을 직접 위협하는 성격의 것이 아님을 알 수 있다.

라. 국제안보협력 확대

아베 정부는 방위계획대강에 표명한 것처럼 한국, 호주 등 우방국가들과의 안보협력도 적극 추진하고 있다. 호주와는 미국 등과 더불어 연합 해군훈련 등을 빈번하게 실시하고 있고, 2014년에 무기수출금지 3원칙이 폐지됨과 아울러 영국, 프랑스 등과도 미사일 공동개발 등의 방산 분야 협력이 본격화되고 있다.

방위계획대강에 표명된 것처럼 일본은 한국과의 군사정보공유협정 등 안보협력에 대한 기대를 갖고 있었다. 중국 및 북한의 군사동향을 잠재적 위협으로 간주하는 일본에게 한국과의 안보협력은 그에 대응하는 중요한 자산이 될 수 있기 때문이다. 이 때문에 일본은 2012년 6월, 한일군사정보공유협정이 체결직전에 무산되고 나서도 집요할 정도로 동 협정의 재체결을 추진해온 것이다. 이 결과 2014년 12월, 한미일 정보공유약정이 체결되었다. 즉 한국측으로부터의 반발을 고려하여, 미국을 경유하여 한일간에 간접적으로 정보공유가 될 수 있는 채널을 만든 것이다. 그리고 2016년 11월에 재차 한국과 양자간 정보공유협정(GSOMIA: General Security of

23) 김경민 『어디까지 가나 일본 자위대』 (아침바다, 2003).

24) 이러한 관점과 관련하여 박영준, 「경쟁과 협력의 사이: 미중간 전략적 각축과 일본 안보정책의 변화」, 김영호 편 『21세기 미중 패권경쟁과 한반도 평화』 (성신여자대학교 출판부, 2015), 박영준, 「일본 군사력 평가: '동적방위력' 에서 '통합기동방위력' 에로의 행보」, 『신아세아』 vol.22, no.2 (신아시아연구소, 2015.여름) 등을 참조.



Military Information Agreement)을 체결하기에 이르렀다. 한일군사정보공유협정 체결에 대해서는 절차상 국회와 국민들에 대해 충분한 사전 설명을 하지 못한 문제점은 있다. 다만 한국으로서는 이 협정을 통해 일본의 대북 정보능력을 보다 활용할 수 있게 되었고,²⁵⁾ 일본으로서는 북한과 관련한 한국측의 군사정보를 획득하면서, 한국과의 안보협력도 보다 본격화될 수 있다는 기대를 하고 있는 듯 하다. 그러한 가능성은 북한 및 중국으로부터의 잠재적 안보위협을 강력한 한미일 연대에 의해 억제하는 것이 필요하다는 일본의 전략구상에 부합하는 것이기도 하다.

4. 아베 정부 안보정책에 대한 한국 대응방향

지금까지 살펴본 아베 정부의 방위정책에 대해 한국 내에서는 크게 두가지의 대응논리가 양립하고 있는 것 같다. 하나는 아베 정부의 안보정책이 “전쟁할 수 있는 나라”로 지향하고 있고, 군국주의 회귀의 가능성도 지니고 있는 것이어서, 이에 대해 한국이 안보협력하는 것은 일본의 군사대국화를 부추기는 결과를 낳을 것이라는 논리이다. 더욱이 아베 정부가 위안부 문제 등 역사문제에 대해 사죄 의사를 표명하지 않은 상태에서 일본과 안보협력하는 것은 국민 여론에 반하는 것이니, 일본과의 안보협력은 있을 수 없다는 주장이 제기된다. 이러한 인식의 연장선상에서 기존에 일본과 합의한 위안부 합의는 물론, 한일군사정보보호협정(GSOMIA)도 폐기해야 한다는 주장이 제기된다. 다른 하나는 한국이 처한 안보위기 상황이 엄중하니, 한미동맹 강화는 물론 일본과도 북한에 대응하기 위한 차원에서 안보협력을 추진해야 한다는 입장이다. 2016년 11월에 체결된 한일군사정보공유협정은 이러한 논리에서 추진되었다고 보여진다.

필자는 대체로 후자에 가까운 입장이다. 역사문제를 빌미로 일본과 대립관계를 보일 경우 얻어지는 명분상의 국가이익이 안보분야에서 협력함으로써 얻어지는 실질적인 국가이익을 절대 넘어서지 않는다고 보기 때문이다. 또한 실제적으로 일본 역대정부가 발표해온 역사 관련 담화, 즉 위안부 문제에 관한 일본 제국군대의 관여를 인정한 고노 담화(1993), 제국주의 전쟁과 역사 전반에 대한 사죄를 표명한 무라야마 담화(1995년), 조선 식민지 지배에 대한 사과를 표명한 간 나오토 담화(2010년), 그리고 일본의 전쟁 전반에 관한 사죄와 특히 전시하 여성의 존엄과 명예를 제국 군대와 훼손하였다는 점을 인정한 아베 담화(2015년) 등 역대 일본 정부가 국제사회에 대해 발언한 역사 담화를 사실에 입각해 평가해야 한다고 본다. 특히 한반도를 둘러싼 엄중한 안보환경을 직시한다면, 한일안보협력은 더 큰 국가안보의 이익을 위한 현실적인 선택이 될 것이다.

25) 아사히 신문은 일본 위성이나 레이더 자산에서 획득한 대북 음성정보, 해상자위대 초계기 및 잠수함 등을 통해 확보하는 대북 정보 등이 한국에 유용할 것이고, 마찬가지로 한국 등으로부터 획득한 대북 정보 등이 북한 미사일 전력에 대비하는 일본에게 도움이 될 것이라고 분석하고 있다. 『朝日新聞』 2016년 10월28일.



가. 한반도를 둘러싼 중층적 안보 위기

최근 3-4년간 한반도를 둘러싼 안보상황은 중층적인 위기 국면을 노정하고 있다. 첫째, 북한발 핵 및 미사일 위협이 가중되고 있다. 2016년 1월까지 5차례의 핵실험을 실시한 북한의 핵능력은 히로시마와 나가사키에 투하된 핵능력에 필적하는 수준으로 증강되었다. 현재 20발 수준으로 추정되는 북한 핵탄두는 향후 4-5년 내에 50-100발 수준까지 증대될 가능성도 크다. 핵능력 증강과 병행하여 북한은 핵탄두의 소형화와 경량화를 추진하면서, 그 운반수단으로 사용될 미사일의 종류 및 사거리 개량도 지속하고 있다. 또한 핵 및 미사일 전력을 관할하는 전략군사령부의 체제와 군사전략도 강화하고 있다. 최근 김정은을 포함한 북한 지도부가 핵선제타격을 공공연하게 거론하는 것이 북한 군사전략의 공세적 변화를 잘 보여주고 있다. 이러한 북한의 군사능력과 전략이 우리가 대응해야 할 첫 번째 안보위기이다.

둘째, 트럼프 행정부 등장에 따라 변화될 미국의 아태지역 안보전략과 그에 대응하는 중국의 전략, 즉 미중간 전략적 경쟁이 우리가 관심을 가져야 할 두 번째 안보위기이다. 트럼프 행정부는 다자간 접근과 대화를 강조했던 오바마 행정부에 비해 보다 공세적인 대중 정책을 취할 가능성이 있다. 경제적으로 중국의 대미무역 흑자와 환율 정책을 압박하고 있고, 군사적으로는 남중국해와 동중국해 방면에 대한 중국의 해양진출을 ‘자유의 항행 작전’ 강화를 통해 대응할 가능성이 크다.²⁶⁾ 물론 미중 간에 일부 논자들이 우려하는 ‘차기 세계대전(next great war)’의 가능성은 크지 않다고 보여지지만²⁷⁾, 미중간 전략적 경쟁 심화는 북한에 대응해야 할 한국의 안보정책에 도전 요인임은 분명하다.

또한 트럼프 행정부가 지난 20여년간의 미국 주도 대북 정책이 실패하고 규정하면서, 새로운 대북 정책을 모색하고 있는 것도 불안정성의 한 요인이다. 이 과정에서 트럼프 행정부는 대북 선제타격 전략을 모색할 가능성도 적지 않은데, 이러한 미국발 전략의 불안정성, 그리고 새롭게 전개될 미중관계와 북미관계가 한국이 반드시 고려해야 할 안보환경의 중요한 차원이다.

셋째, 이와 관련하여 중일간 분쟁 가능성도 우리에게 있어 도전적 요인이다. 센카쿠 등지에서 분쟁 요인을 안고있는 중국과 일본이 상호 군비증강을 지속하고, 센카쿠 영유권은 물론 해양경계 획정에 대한 분쟁이 격화된다면, 우리의 국가이익에 불리한 요인이 될 것임은 분명해 보인다.

이러한 중층적 안보위기에 대응해 가기 위해, 한국으로서도 중층적 안보메카니즘을 구축해야 하고, 한일안보협력도 그러한 관점에서 보다 활용되어야 할 필요가 있

26) 박영준, 「미중 해군력 경쟁의 전망과 한국의 해양전략」, 전재성 편저, 『미중 경쟁 속의 동아시아와 한반도』 (늘봄플러스, 2015).

27) Graham Allison, “The Thucydides Trap”, Richard N. Rosecrance and Steven E. Miller, *The Next Great War?: The Roots of World War and the Risk of U.S.-China Conflict* (Cambridge, M.A.: Belfer Center for Science and International Affairs, 2015).



다.

나. 한국 안보정책 및 한일 안보협력의 방향: 필요성과 한계

한국 안보전략은 이같은 3중의 안보위기를 염두에 두면서 중층적으로 구축되어야 한다. 한국이 구축해야 할 중층적 안보체제란 자주국방, 한미동맹 강화, 동아시아 다자간 안보협력, 그리고 대북 대화 채널의 구축을 종합적으로 연계한 것이다.²⁸⁾ 그리고 한일안보협력은 그 자체가 한미동맹 강화와 동아시아 다자간 안보협력에 이어진다는 점에서, 현재 수준 이상으로 진전될 필요가 있다.

북한의 군사적 위협성을 억제하고, 유사시에 이를 무력화하기 위해 자주국방의 능력강화와 한미동맹의 견고한 태세가 무엇보다 중요하다. 그리고 한미동맹이 강화되고 효율적으로 운용되기 위해 미일동맹의 태세 강화가 필요하고, 한미동맹과 미일동맹을 연계하는 차원에서 한일간 안보협력은 보다 진전되어야 한다. 평시에 억제태세를 유지하고 유사시에 주한미군의 전력운용이 효과적으로 이루어지기 위해, 주한미군의 후방지원 역할을 맡고 있는 일본의 협력이 불가결하다. 이를 위해 평시에 한미일 정책공조나 한일정책대화 채널을 잘 가동하여 한미동맹의 역할이 차질없이 수행될 수 있도록 하는 기반조성이 필요하다. 한일정보공유협정 및 한미일정보공유약정 등 기존에 체결된 국가간 협정들의 활용이 이런 관점에서 중요하다. 또한 핵개발이 국내적으로 불가한 한국과 일본은 불가피하게 미국이 제공하는 핵우산과 확장억제에 의존하지 않을 수 없는데, 경우에 따라 한일 간에 미국 핵우산의 신뢰성을 제고시킬 수 있는 협력이 필요할 수도 있다.

동아시아 지역 내에서 미중간 전략적 경쟁, 그리고 중일간 영유권 분쟁들의 발생 소지를 차단하기 위해 평시부터 남북한 및 미국, 일본, 중국, 러시아를 포함하는 동아시아 다자간 안보협력이 중요하다. 다자간 안보협력을 진전시키기 위해서는 한일, 한중, 한러 등 양자협력이 토대가 되어야 한다. 양자협력을 토대로 다자간에 논의할 수 있는 공통의 어젠다를 개발, 발전시켜야 한다. 그런 관점에서 해양안보, 사이버안보, 핵안보 등의 이슈가 한일 양자는 물론, 다자간 안보대화에도 공통의 어젠다가 될 수 있을 것이다. 다자간 안보협력체를 염두에 두고, 한일 안보협의를 진전시킬 필요가 있다.

한일안보협력은 남북관계의 대화 기조 전환시에도 유용할 수 있다. 아베 정부는 취임 직후 북일 협상을 재개하여 2014년 납치자 문제에 관해 북한측에서 조사위원회 구성하도록 하는 북일간 합의를 체결한 바 있다. 비록 이 조사위원회가 약속 기한인 1년이 지나도록 일본이 만족할 만한 결과물을 제시하지 못했지만, 아베 정부는 이 합의를 파기하지 않고 있다. 물론 일본 정부가 유엔 안보리의 대북 제재 결의안에 준해, 성실하게 대북 제재 결의를 이행하고 있음도 사실이다. 그런데 북일 간 접촉 창구를 유지하고 있는 일본의 외교적 선택은, 지난 3-4년간 북미간 접촉이

28) 박영준, 『한국 국가안보전략의 전개와 과제』 (한울, 2017).



나 남북 접촉이 실질적으로 열리지 않은 점에 비교하면, 독특성을 갖는다고 하지 않을 수 없다. 만일 남북 대화 국면이 재개된다고 하면, 이러한 북일간 접촉 창구는 북한의 개혁개방을 위해 활용할 수 있는 측면을 갖는다.

다만 한일안보협력은 제약요인도 갖는다. 즉 한일협력으로 인해 북한과의 관계가 보다 악화되거나, 중국과의 관계가 적대적으로 되는 배타적 협력이 되어선 안된다. 어디까지나 남북대화 재개나, 동아시아 다자간 안보협력의 가능성을 염두에 둔 상태에서 한일간 안보대화를 견지해 나갈 필요가 있다. 그런 점에서 일본에서 가끔 표 현되는 적기지 공격능력 강화나 타격론 등은 경계할 필요가 있고, 한일협력, 혹은 한미일 협력을 통해 중국의 팽창에 공세적으로 봉쇄전략을 짜야 한다는 논의에도 신중을 기할 필요가 있다.

무능과 전략부재의 난맥상을 보였던 박근혜 정부가 탄핵되었다. 새로운 정부의 탄생에 대한 기대가 높아짐에도 불구하고 대외 안보환경은 북한의 핵 및 미사일 전력의 공세적 운용, 트럼프 행정부 등장에 따른 불확실성 가중, 중국의 팽창적 대외 전략 등으로 인해 더욱 복잡성을 띠고 있다. 중층적 안보위기 상황을 헤쳐 나가기 위해 우리의 안보역량과 자산을 극대화한 새로운 차원의 국가안보전략이 필요하고, 이를 전략적으로 운용해 나가기 위한 국가안보 리더십이 요구된다. 우리가 활용해야 할 국가안보의 자산 가운데 자주국방 역량 강화, 한미동맹 관계, 다자간 안보협력, 남북 대화 재개 등이 우선 순위를 점할 것이다. 그렇지만 한일안보협력의 수단이 한미동맹 강화 및 다자안보협력 차원에 직결되는 것이고, 경우에 따라 자주국방을 위해서도 유용할 수 있다. 이러한 가능성을 최대한 살려나가는 것이 새로운 국가리더십에 요구되고 있다.



제 3 장

일본의 아시아 태평양 전략

- 아베 외교와 미일 동맹, 그리고 한반도

여시재
황세희

1. 2016년 일본외교의 성과

2017년 1월 7일, 스가 요시히데(菅 義偉) 관방장관은 자신의 블로그에 지난 2016년의 외교 성과로 오바마 미국 대통령의 히로시마 방문과 푸틴 러시아 대통령의 방일을 꼽았다²⁹⁾. 그는 미일 정상이 ‘가치를 공유하는’ 동맹국으로 탈바꿈한 ‘화해의 힘’을 세계에 보여 주었으며, 러일 정상회담에서 ‘공동경제활동을 위한 교섭을 진행할 것에 합의하고 평화조약 체결을 위한 스스로의 진실된 결의’를 표명한 것을 높이 평가하였다. 아베 정부의 2016년 외교가 미국과 러시아의 접근을 병행하며 의미있는 성과를 거두었다는 점에 대해서는 부인의 여지가 없다. 특히 일본의 러시아 접근이 탐탁치만은 않았을 오바마 행정부를 설득하며 4차례에 이르는 러일 정상회담을 실시한 2016년의 일본 외교는 어느때보다 적극적인 행태를 보였음이 틀림없다.

미국과 러시아의 긴장 상황 속에서도 아베 정부가 미일 동맹의 결속과 러일 접근을 동시에 추진할 수 있었던 것은 아베 정부의 아시아 태평양 전략의 측면에서 이해할 수 있다. 아시아 태평양 지역에서 중국의 부상에 위협을 느껴온 일본은 미일 동맹을 기축으로 하는 미국주도 질서의 현상 유지를 추구해 왔다. 이를 위해 미국은 리벨런싱 정책에 연계하여 일본이 아시아 태평양 지역의 안정 유지를 위해 보다 적극적인 역할을 담당할 것을 희망해 왔다. 극동러시아를 중심으로 러일 경제협력을 추진하는 것도 동북아 전략지형에서 보자면 중러 접근이 가져올 전략적 부담을 분산시킨다는 점에서 미국과 일본의 이해가 일치했기에 가능했다.

본고에서는 최근의 일본 외교를 분석하고 이를 바탕으로 한 향후 일본의 아시아 태평양 전략을 전망하고자 한다. 이를 위해 본고는 아베 정권의 일본 외교가 ①중국에 대한 견제를 근거에 두고(가치 외교), ②외교 지평을 확대하며(지구의를 부감하는 외교), ③국제사회 문제에 적극적으로 참여하는 것(적극적 평화주의)을 통해 지역 및 국제사회에서의 일본의 지위 향상을 목적으로 하고 있음에 주목한다. 이러한 세 가지 특성 중 앞의 두 가지는 중국의 부상과 미국의 상대적인 쇠퇴와 함께 나타난 변화라 할 수 있으나 적극적 평화주의는 냉전 이후 일본 외교가 국제사회에 참여하는 과정 속에 제기되어 왔던 평화 헌법 수정의 필요성과 아베

29) 스가 요시히데의 「意志あれば道あり」 Powered by Ameba. (2017).
菅義偉『積極的平和主義：地球儀を俯瞰する外交』<http://ameblo.jp/suga-yoshihide/entry-12235914223.html> [Accessed 07 Mar. 2017].



정부의 우익 내셔널리즘이 결합된 양상으로 전개되고 있다. 이러한 아베 외교의 특성을 바탕으로 본고는 일본의 아시아 태평양 전략과 이와 연계된 한반도 주변 질서의 문제, 그리고 트럼프 시대의 미일 동맹의 전망을 바탕으로 한일 관계에 대한 정책 제언을 제시하고자 한다.

2. 아베 외교의 키워드

1) 가치 외교

국제분쟁의 해결 수단으로서의 무력행사를 금지한 평화헌법으로 인해 국제정치의 파워 폴리틱스에 참여하는 것을 주저해왔던 일본 외교는 아베 정부에서 능동적인 행태를 보이고 있다. 이러한 아베 정부의 외교 전략을 설명하는 수사로는 다양한 용어가 사용되고 있다. 그중 대표적인 것이 ‘가치 외교(価値の外交),’ ‘지구의를 부담하는 외교(地球儀を俯瞰する外交),’ ‘적극적 평화주의(積極的平和主義)’이다. 그리고 이 세 가지 용어는 아베 시대 일본 외교의 본질을 이해하는 데 중요한 힌트를 제공해 주고 있다.

먼저, 가치 외교는 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배, 시장경제 같은 보편적 가치를 공유하는 국가들과의 연대를 중시하는 외교를 의미한다³⁰. 가치 외교는 1차 아베 정부 시기 아소 타로(麻生太郎) 당시 외무대신이 제안하였다. 2006년 11월 30일 개최된 일본국제문제연구소 세미나에서 아소 대신은 일본외교의 새로운 기축으로 가치 외교와 ‘자유와 번영의 호(自由と繁榮の弧)’를 제시하였다. 이 연설에서 아소 대신은 가치 외교가 중시하는 보편적 가치를 유라시아 외연에 확산토록 지원함으로써 자유와 번영의 호를 완성하는 것이 패전을 극복하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 성장한 일본외교의 비전이라고 역설하였다³¹. 자유와 번영의 호가 제시한 세계 전략의 구상을 살펴보면, 그림 1과 같이 인도차이나 반도와 동남아시아 및 아세안, 인도, 중동을 거쳐 유럽으로 이어지는 국가들과 중앙아시아 국가들과의 관계 강화를 추구하는 반면에 중국은 명백히 배제되었다. 때문에 가치 외교는 미국 주도의 국제 질서에 순응하며 보편적 가치를 공유하는 국가들의 협력을 중시하는 한편 중국을 배제한 국제연대의 기축이라는 측면에서 작동한다는 평가를 받아왔다.

30) 外務省「『拓がる外交の地平』—日本外交の新機軸—(平成18年12月)°
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikofree_pros/pdfs/shiryu_01.pdf). [Accessed 02 Mar. 2017].

31) 外務省「自由と繁榮の弧をつくる - 拓がる日本外交の地平」外務大臣
麻生太郎、日本国際問題研究所セミナー講演、平成18年11月30日°
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html). [Accessed 08 Mar. 2017].



<그림 1> 자유와 번영의 호의 형성³²⁾



아베 신조(安倍晋三) 총리는 최근의 연설에서도 ‘아시아의 신시대, 자유, 인권, 민주주의를 우리의 것으로 하고, 법의 지배를 존중하는 시대가 막이 열리고 있음을 확실히 느끼면서 일본이 그 믿음직한 일원으로 있을 것임을 새로이 결의’ 하였다³³⁾. 특히 이날 연설에서 아베 총리는 가치 외교가 주창하는 자유민주주의의 보편적 가치가 아시아 각국에서 전개되고 있음을 설명하며 인도, 인도네시아, 미얀마 등의 사례를 언급하였지만 중국의 경제 성장과 아시아적 가치에 대해서는 아무런 언급도 하지 않았다. 아베 총리가 이 연설을 통해 ‘법의 지배’를 수차례 강조한 것은 남중국해, 동중국해를 둘러싸고 벌어지고 있는 중국과 아시아 국가들 간의 갈등을 의식한 것으로 해석된다. 가치 외교는 미일 동맹을 기축으로 한 기존 질서를 유지하고 아시아 태평양 지역이 중국이 주도하는 질서로 재편되는 것을 견제하는 아베 정부의 전략 사고를 설명해 준다.

2) 지구의의를 부감하는 외교

두번째, ‘지구의의를 부감하는 외교(地球儀を俯瞰する外交)’는 일본 외교가 전통적 영역이었던 미국과 동아시아를 넘어 인도, 중앙아시아, 아프리카 등으로 외교 지평을 적극 확대하고 있음을 보여준다. 이 가운데 미일 동맹에 호주, 인도를 결합한 다이아몬드 구상은 미국을 중심으로 한 다자협력구도 속에서 일본의 외교 영역을 구축하려는 시도라 평가할 수 있다. 2012년 12월, 제2차 아베 정부의 출범과

32) 外務省「自由と繁栄の弧」をつくる - 広がる日本外交の地平」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/pdfs/easo_1130.pdf.[Accessed 08 Mar. 2017].

33) 「アジアの価値観と民主主義」シンポジウムにおける安倍総理大臣挨拶 `平成28年1月19日
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/page3_001543.html.[Accessed 08 Mar. 2017].



함께 발표된 영어 논문 “Asia’s Democratic Security Diamond” 에서 아베 총리는 다이아몬드 구상을 제시하였다. 논문에서 그는 남중국해 및 동중국해를 중심으로 활발해진 중국의 해상 진출로 인해 평화와 안정, 항해의 자유가 위협받고 있다고 설명하였다. 그는 이에 대항하기 위해서 미국의 하와이, 일본, 호주, 인도가 연결된 다이아몬드 해역, 즉 인도양에서 서태평양에 이르는 해양의 안정을 위한 협력을 제안하였다³⁴). 특히 인도와의 협력은 기존의 아시아 태평양이라는 전략적 개념이 인도양-태평양으로 확장되었음을 의미한다. 아베 총리는 중국 다음의 성장동력으로 인도가 가진 잠재력에 주목하고 인도양에서 남중국해로 이어지는 해상교통로의 안정을 유지하기 위한 양국 간의 군사 협력을 주창하였다.

근래 들어 활발하게 진행된 일본-인도 양자 대화, 혹은 미국-일본-인도의 삼자 대화 역시 이러한 맥락 속에서 진행되고 있다. 아베 총리는 이를 ‘자유롭고 열린 인도 태평양 전략(自由で開かれたインド太平洋戦略)’ 으로 표현하며 인도를 비롯한 지역 국가의 안정과 평화로운 발전을 지원하는 일본의 역할을 강조하였다. 2016년 11월 11일에 열린 아베 총리와 인도 모디 총리와의 정상회담에서는, 2015년 12월 12일 책정된 ‘일본 인도 비전 2025’ 가 규정한 ‘특별 전략적 글로벌 파트너십’ 의 포괄적 검토에 합의하였다. 두 정상은 인도양-태평양 지역의 중요성에 비추어 지역의 다원적 및 포괄적 성장에 있어 민주주의, 평화, 법의 지배, 관용, 환경에의 배려를 중심으로 하는 가치관을 강조하였다. 아울러 인도의 ‘Act East’ 정책과 일본의 자유롭고 열린 인도 태평양 전략에 대한 의견을 교환하고 이의 실현을 위한 아시아-아프리카간의 연결성 향상을 위한 양국 연대를 확인하였다.

이와 더불어 일본은 해상교통로 주변에 위치한 아세안 국가 및 인도양 연안 국가들을 대상으로 정부개발원조(ODA)를 확대하고 있다. 2015년 11월 발표된 「개발협력 대강(開發協力大綱 `약칭 ODA 대강)」 은 위와 같은 인식하에 일본식 정부 개발 원조의 재확산을 시도하고 있다. ODA 대강은 ①비군사적 협력에 의한 평화와 번영에의 공헌, ②인간 안전보장의 추진, ③자조 협력 지원과 일본의 경험 및 지혜를 담은 대화 및 협동에 의한 자발적 발전을 위한 협력(인재 양성, 경제사회 인프라 정비, 법제도 구축 등)을 기본방침으로 설정하였다³⁵). ODA 대강은 개발협력을 개발도상지역의 개발을 주된 목적으로 하는 정부 및 정부 관계 기관의 국제협력 활동으로 규정하며 협의의 개발 뿐 아니라 평화구축과 거버넌스, 기본적인 권의 추진, 인도지원 등을 포함한다고 정의하였다.

아베 외교가 적극적인 일본 외교 지평의 확장을 추진하고 있음은 근년 활발해진 세계 각국 정상과의 외교 활동에서도 보여진다. 특히 2016년에는 G7 정상회담이 일본의 이세시마에서 개최된 것(5월 26일에서 27일)을 비롯하여 ‘초청외교’ 라

34) Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” DEC 27, 2012. (<https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> [Accessed 08 Mar. 2017].

35) 外務省 「開發協力大綱」平成27年11月2日。 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html [Accessed 18 Feb. 2017].



불릴 만큼 다양한 국가의 수상들을 일본으로 초청하였다. 2016년에 일본을 방문한 각국 정상은 우크라이나 대통령(정상회담은 4월 6일 실시, 이하 정상회담 개최 날짜만 기재), 캐나다 총리(5월 24일), 미국 대통령(5월 27일), 싱가포르 수상(9월 28일), 몽골 수상(10월 14일), 브라질 대통령(10월 19일), 필리핀 대통령(10월 25일), 요르단 국왕(10월 26일), 아웅산 수치 미얀마 국가 최고고문(11월 2일), 11월 7일 카자흐스탄 대통령, 11월 11일 인도 총리, 11월 14일 독일 대통령, 11월 16일 말레이시아 수상 등이며, 그 대미는 서두에 언급했던 푸틴 러시아 대통령의 방문(12월 15일)이었다. 초청 외교를 통해 아베 정부는 일본의 외교 전략에 대한 상대국의 이해를 도모하고 상대국과의 관계 긴밀화를 도모하였다.

이처럼 지구의를 부감하는 외교는 미일 동맹에 기반하여 아시아 태평양 지역의 질서 유지를 중시해 왔던 일본 외교의 외연이 2000년대 이후 글로벌 수준으로 확장되고 있는 현상을 보여준다. 아울러 그동안 유엔 평화유지 활동 등을 통해 진행되어 왔던 국제사회 공헌과 아시아를 대상으로 한 정부개발 원조가 글로벌 차원으로 확산될 것임을 천명하고 있다.

3) 그리고 적극적 평화주의

마지막으로, 가치 외교와 지구의를 부감하는 외교의 사고를 바탕으로 아베 외교의 외교 노선으로 제시된 것이 적극적 평화주의다. 적극적 평화주의는 국제사회 평화와 질서 유지를 위해 일본이 보다 적극적인 역할을 담당할 것을 주창한다. 2013년 12월에 채택된 ‘국가안전보장전략 (國家安全保障戰略)’은 ‘국제협조주의 (國制協調主義)에 기반한 적극적 평화주의의 입장에서 일본 및 아태지역의 평화와 안정의 실현, 국제사회의 평화와 안정 및 번영의 확보에 기여하는 것을 국가안전보장의 기본 이념으로 한다’ 고 선언하였다³⁶⁾. 외무성이 발간한 『일본의 안전보장 정책 - 적극적 평화주의』에 의하면 적극적 평화주의는 글로벌 파워 밸런스의 변화, 대량살상무기 및 탄도 미사일의 개발 및 확산, 국제 테러의 위협 등으로 일본 주변의 안전보장환경이 한층 엄격해졌으며 위협이 세계 어느 지역에서 발생할지라도 일본의 안전보장에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 상황이 되었다는 인식에 기반한다³⁷⁾. 때문에 일본의 평화와 안전을 유지하고 국민의 생명을 지키기 위해 강력한 외교를 추진하여 위협의 출현을 미연에 방지하고 전쟁 발생 시에는 평화적 해결을 도모해야 한다고 주장한다. 일본 자신의 방위력을 적절히 정비하기 위해 미일 안보체제의 실효성을 한층 높이고 미일 동맹의 역지력을 향상시켜 일본에 위협이 미치는 것을 미연에 방지할 것을 천명하고 있다. 그간의 일본이 무력행사를 금한 헌법의 제약 속에서 국제 분쟁에

36)內閣官房 「國家安全保障戰略」平成25年12月17日 °

37)外務省 『日本の安全保障政策－積極的平和主義』平成28年4月8日 °

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/p_pd/dpr/page1w_000072.html[Accessed 15 Feb. 2017].



휘말릴 것을 경계하며 비전통적 안보 분야에서의 국제 공헌에 주력해 왔던 것에 비해, 앞으로의 일본은 평화를 유지하고 확산하기 위해 적극적으로 국제사회에 참여할 것을 선언하고 있는 것이다.

적극적 평화주의는 냉전 종식 이후 지속되어온 미일 동맹의 글로벌화와 일본의 국제사회에서의 역할 확대가 가져온 헌법 개정의 필요성을 수용한 결과로 대두되었다. 1990년대 이후 유엔평화유지 활동을 중심으로 평화구축, 능력 지원을 위한 자위대의 해외 파견이 시작되었고 1997년의 미일 신가이드라인(정식 명칭 ‘미일 방위협력을 위한 지침’)을 비롯한 미일 동맹의 재정의를 통해 일본은 국제사회의 일원이자 아시아 태평양 지역의 안정 유지를 위한 주요 행위자로서의 지위를 확립하였다³⁸⁾. 이 과정에서 국제분쟁의 해결 수단으로서 무력사용을 금지한 헌법 9조와의 모순을 해소하기 위한 일련의 법제 정비가 진행되어 1992년의 PKO 법안(정식 명칭은 ‘국제연합의 평화유지활동 등에 대한 협력에 관한 법안’), 1999년의 주변사태법 (정식명칭 ‘주변사태에 관해 일본의 평화 및 안전을 확보하기 위한 조치에 관한 법률’)이 제정되었다. 자위대의 해외 파견은 국제분쟁의 해결 수단으로서 무력 행사를 금지한 헌법 9조의 틀을 훼손하지 않는 선의 후방 지원, 전후 재건 등을 중심으로 전개되었고 이는 태평양 전쟁의 패전을 극복하고 국제사회의 일원으로 복귀한 일본 사회가 스스로를 세계 시민(Global Civilian)의 역할을 수행하고 있다는 긍정적인 이미지를 부여하였다.

유엔 평화유지 활동과 미일 동맹의 재정의 및 글로벌화는 평화 헌법에 의해 금지된 무력 행사의 제약을 수정하고자 하는 현실적인 필요성을 강화시켰다. 국제사회의 일반적인 국가들의 평화유지 활동과 동맹간 협력에서 담당하는 임무 수행에 비해 한정적, 제한적인 권한만을 부여받은 자위대의 활동에 대해 국내외에서 그 한계를 지적받았으며 이를 해소하기 위해서는 평화 헌법의 수정이 필요하다는 담론이 형성되었던 것이다. 이러한 맥락에서 적극적 평화주의론자들은 기존의 평화주의가 행동의 제약을 규정한 소극적 평화주의였던 것에 반해 앞으로의 일본은 평화 유지와 형성을 위해 적극적으로 참여할 것을 주장한다³⁹⁾.

결국 가치 외교와 지구의를 부감하는 외교가 일본의 국제정세 인식과 외교 지평의 범위를 규정하는 것에 비해 적극적 평화주의는 이를 바탕으로 전개되는 일본외교의 행동 지침인 동시에 그간의 일본이 짊어졌던 행동의 제약을 해소하고자 하는 구상이라 할 수 있다.

3. 아베 외교의 배경과 한계

38) 1990년대 일본의 국제공헌 및 미일 동맹의 재정의 과정에 대한 분석은 添谷芳秀 『安全保障を問いなおす』(NHKブックス、2016年); 손열 「동맹과 공동체 사이의 일본 : 21세기 권력이동과 재균형의 모색」 『일본연구논총』(2010), 31호 등을 참조.

39) 적극적 평화주의론자들의 주장에 대해서는福島安紀子「日本にとっての日米同盟 - 『二国間同盟ロジック』と『良きグローバル市民ロジック』の相互作用」猪口孝、G·ジョン·アイケン베リー、佐藤洋一郎編『日米安全保障同盟 - 地域的多国間主義』(2013); 北岡伸一、船橋洋一「対談『積極的平和主義と静かな抑止力』をめぐって」 『外交』(2014) 第25号 등 참조



1) 배경 - 지역 질서의 변동과 ‘전후 체제로부터의 탈각’

이상에서 살펴본 대(對)중국 견제를 위한 가치 외교의 확산, 외교 지평의 확대, 적극적인 국제 공헌이라는 아베 외교 구상은 어떠한 배경으로 형성된 것인가.

우선 국제정치의 측면에서는 중국의 부상과 미국의 상대적인 쇠퇴에 따른 동아시아 질서의 변화를 들 수 있다. 2000년대를 거치며 현저해진 중국의 부상과 미국의 상대적 쇠퇴는 아시아 태평양 지역의 정세에 직접적인 영향을 끼쳤다. 특히 남중국해의 영토 분쟁을 위시하여 해양으로의 진출을 꾀하는 중국의 현상변경적인 행태는 항행의 자유를 추구해 온 미국 중심의 지역 질서에 커다란 도전이 되었다. 전통적으로 중동에서 말라카 해협을 거치는 해상교통로의 안정을 중시해 온 데다가 센카쿠 제도를 둘러싸고 중국과의 대립이 고조된 일본으로서는 해양을 둘러싼 미중 대립에 촉각을 곤두세울 수 밖에 없다. 중국의 아시아 태평양 지역에 대한 프레젠텐스 확보를 견제하고 지역 현상 질서의 유지를 중시하는 전략 사고는 보편적 가치의 보호와 확산을 주장하고 인도 등 새로운 파트너들과의 협력을 추구하는 동인이 되었다.

2013년 12월에 발표된 방위 계획의 대강(정식 명칭 헤이세이 26년도 이후 방위 계획의 대강, 이하 방위 대강)은 일본의 안보 환경을 상호의존의 심화와 파워 밸런스의 변화, 다양화된 위협들 속에서 규정하고 있다. 특히 아시아 태평양 지역은 영토, 주권, 해양의 경제 권익 등을 둘러싼 그레이 존 사태의 장기화, 북한의 핵무기 및 대량살상무기 개발, 중국의 남중국해, 동중국해를 비롯한 해공역 등에서의 활동 확대와 태평양으로의 진출 등을 주요 사안으로 꼽았다. 안전보장 환경의 긴장고조와 다양한 위협 요인의 증가라는 인식은 간담회 보고서나 방위백서 등에서도 발견할 수 있는 아베 정권의 일관된 설명이며 주요 위협의 주체로 중국과 북한을 지목해 온 것도 변함이 없다. 이어서 방위 대강은 국제협조주의의 기반한 적극적 평화주의, 미일 동맹을 기축으로 각국과의 협력관계를 확대, 심화할 것을 명시하였으며 핵 억지력을 중심으로 하는 미국의 확대억지는 불가결하다고 정리하였다⁴⁰⁾.

국내 정치적 측면으로는 아베 정부 출범부터 일관되게 주창해온 아베 정부의 아젠다인 ‘전후 체제로부터의 탈각(戦後体制からの脱却)’을 들 수 있다. 전후 체제로부터의 탈각이라는 용어는 1차 아베 정부 시기 출판하였던 아베 총리의 저서 『아름다운 나라로(美しい国へ)』에서 언급되었다. 아베는 그간의 일본이 ‘일본 국민의 생명과 재산 및 일본의 영토를 일본 정부 스스로의 힘으로 지키려 하는 명확한 의식 없이 문제들을 회피한 채로 경제적 풍요로움을 향유해 왔다⁴¹⁾’고 비판하였다. 미국이 설계한 전후 체제인 평화 헌법과 미일 안보체제의 양립에서 벗어나고

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」平成25年12月17日。
(<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>, [Accessed 02 Mar. 2017].)

41) 安倍晋三、『美しい国へ』(文春新書、2006年)、254頁。



자 하는 아베 정부의 우익 내셔널리즘은 고노 담화와 도쿄 재판의 재평가를 추진하는 등 역사수정주의의 입장을 취하고 있으며 무력 행사 및 교전권을 방기한 헌법 9조의 수정을 도모한다. 이를 통해 태평양 전쟁 이후 부정되어 온 일본의 자긍심을 회복하고 일본의 보편적 가치를 국제사회에서 전파하며 국제사회에 기여할 것을 주장한다.

아베 외교는 이상에서 지적한 국제적 요인과 국내적 요인이 결합되어 전개되고 있다. 아베 정부는 적극적 평화주의에 기초하여 국제사회의 평화와 안정에 적극적으로 공헌하기 위한 법적 정비로 평화안보법제⁴²⁾의 성립을 추진하였다. 특히 아베 정부는 집단적 자위권의 행사를 가능하게 함으로써 지구 저편에서 벌어지는 분쟁에서 미일 동맹이 협력하는 것이 일본의 안보에 대한 미국의 커미트먼트를 증대시킬 것이라고 보았다. 그간 집단적 자위권에 대하여 일본 정부는 ‘국제법 상 국가가 보유하는 고유한 권리로서 보유하고 있으나 헌법의 제약으로 인해 행사는 허용되지 않는다⁴³⁾’는 견해를 유지해 왔다. 그러나 아베 정부는 2014년 7월 1일, 헌법 해석의 변경을 통해 집단적 자위권을 용인하는 각의 결정을 가결하였고 이를 바탕으로 2015년 9월 30일 평화안보법제가 공포되었다.

2) 아베 외교의 한계 - 국제사회의 기대와 내셔널리즘의 상충

이처럼 아베 외교는 국제 질서의 변화에 대한 대응과 집단적 자위권의 행사라는 국내 정치의 오랜 숙원을 해결하고자 하는 내셔널리즘의 충동이 결합되어 전개되고 있다. 집단적 자위권 문제로 상징되는 일본 사회의 우익 내셔널리즘의 욕구가 일정 정도 충족될 수 있었던 것은 위와 같은 국제정치의 현실 속에 미국을 비롯한 국제사회가 일본에게 기대하는 역할이 증대되었기 때문이다. 동시에 바로 이 지점에서부터 아베 외교의 한계가 내재하고 있다. 즉, 국제정치의 요구가 가능하게 한 집단적 자위권의 행사라는 전후 체제의 수정이 실상은 지극히 일본 내부의 충동에 초점을 맞추고 있는 것이다.

특히 국방비의 대대적인 삭감을 진행 중인 미국으로서는 집단적 자위권의 행사가 가능해진 일본이 미군과의 협력 범위가 확장될 것을 기대하고 있다⁴⁴⁾. 그러나 앞으로의 일본이 미국의 기대에 적극적으로 응할지는 불투명하다. 2015년 6월, 평화안보법제의 성립을 둘러싸고 열린 헌법심사회에 출석한 3명의 헌법학자들은 모두 집단적 자위권의 행사를 위헌이라고 판단하였다⁴⁵⁾. 후방지원을 위한 집단적 자위권의 행사를 위헌이라고 판단한 전문가의 의견이 야당과 반대 여론에 힘을 실어주는 가운데 아베 정부는 평화안보법제 처리를 강행하였고 법안 가결과 동시에 시민사회의

42) 外務省『日本の安全保障政策－積極的平和主義』。

43) 内閣法制局「集團的自衛權と憲法との關係」(昭和 47年 10 月 14 日、參議院決算委員會提出資料)。

44) 日本經濟新聞、2014年7月2日。

45) 日本經濟新聞、2015年6月4日。



반발은 격화되었다. 국제 사회에서 등장한 다양한 위협들에 대응하기에 앞서 아베 정부가 해결해야 할 상대는 전후 체제의 탈각을 거부하는 일본 국내의 평화주의 여론이다. 더욱이 그간의 헌법 제약을 해소하였다는 측면에서 집단적 자위권과 평화안보법제의 논쟁은 이미 일차적 목표를 달성하였다. 때문에 아베 정부가 국내의 반발 여론을 자극하면서까지 적극적으로 집단적 자위권을 행사할 것으로는 보이지 않는다.

평화안보법제의 시행 이후 유엔 남수단 평화유지활동에 파견된 육상 자위대(제11차 부대)에게 2016년 12월부터 ‘긴급출동경호(駆け付け警護)’와 ‘숙영지 공동방호’ 임무가 추가되었다⁴⁶⁾. 평화안보법제의 하나인 개정된 국제평화협력법(国際平和協力法, 통상명칭 PKO 법안)에 의거하여 일본 정부는 긴급출동경호를 위한 임무수행형 무기 사용을 인정하였다. 다만 동법은 방위 대신이 자위대 부대 등에 관한 안전확보를 배려할 것을 명시하고 원활하고 안전한 활동이 곤란한 상황에는 신속히 중단할 것을 규정하는 등⁴⁷⁾, 평화유지 활동으로 인해 발생할 수 있는 자위대원의 인명 피해를 극력 피하는 것을 강조하고 있다.

결국 해석 개헌과 평화안보법제의 성립으로 작전 수행을 위한 무력 행사의 ‘가능성’은 확보하였다고 해도 일본이 기존의 국제 협력을 벗어난 급격한 역할 확대를 수용하는 길은 앞으로도 요원해 보인다. 오히려 이러한 국내 사정과 괴리된 국제사회 및 미국의 요구에 일본이 어떤 식으로 대응해 가야 하는가 하는 과제가 부상할 가능성이 높다. 그동안은 헌법의 제약을 이유로 제한적, 소극적인 역할 분담이 가능했지만, 법적인 제약을 해소한 후로도 국내 정치를 이유로 유엔평화유지활동 및 미일 동맹에서 요구하는 역할 분담을 거부하는 것은 쉽지 않기 때문이다.

4. 아시아 태평양 전략과 미일 동맹의 변용

1) 지역 전략과 미일 동맹의 심화

이상과 같은 한계에도 불구하고 아베 외교가 법제 정비를 통해 미일 동맹의 협력을 한단계 높은 수준으로 진전시켰다는 점은 부인할 수 없다. 앞서 살펴 보았듯이 중국과 북한에 의한 안보 환경의 악화는 적극적 평화주의의 존재 의의를 설명하기 위한 주된 근거이며, 이러한 위협에 대처하기 위한 미일 동맹의 심화 및 일체화는 적극적 평화주의를 중심으로 한 아베 외교의 전개 방식을 규정하고 있다. 이는 결국 아시아 태평양 지역 전체의 안전보장이 미일 동맹은 물론 일본의 안전보장에 직결한다는 논리를 일본사회에 확산시키는 데 주효했다고 볼 수 있다.

46) 首相官邸「自衛隊の新任務『駆け付け警護』及び『宿當地の共同防護』
(<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/keigo.html>) [Accessed 07 Jan. 2017].

47) 内閣官房「『平和安全法制』の概要」

(http://www.cas.go.jp/jp/houan/150515_1/siryoul.pdf. [Accessed 15 Feb. 2017].



미일 동맹의 심화는 2015년 4월 27일 체결된 신(新) 미일 가이드라인(정식명칭 미일 방위협력을 위한 지침, 2015)을 통해 구체화 되었다. 가이드라인은 특히 미일 동맹의 강화를 위해 동맹 조정 메커니즘의 활용을 적시하여 일본의 평화 및 안전에 영향을 주는 상황, 그 밖에 동맹으로서의 대응을 필요로 하는 가능성이 있는 여러 상황에 대해 빈틈없고 실효적으로 대처할 것을 천명하였다. 또한 양국은 가이드라인을 통해 평시의 정보 수집, 경계감시 및 정찰, 방공 및 미사일 방위, 해양안전보장, 후방 지원, 긴급사태에 대응하기 위한 시설과 구역의 공동 사용 강화 및 이의 안전 확보를 위한 협력 등, 상호 운용성의 향상에 힘쓸 것에 합의하였다⁴⁸⁾.

이처럼 아베 외교의 전략적 지향은 오바마 행정부가 구상했던 아시아 태평양 전략과 협력 가능한 부분이 상당하였다. 다만 가치 외교로 상징되는 대(對) 중국 견제 전략은 미일 동맹의 일체화에는 도움이 되었으나 역내 주변 국가들과의 협력에는 잠재적인 장애 요인으로 작용하기도 한다. 일례로 다이아몬드 구상의 한 축을 이루는 호주만 해도 미국-일본-호주의 협력이 지나친 중국 견제로 인식되는 것에 경계를 표명한다. 호주의 전략 및 정보 담당 국방 차관을 역임한 화이트(Hugh White)는 ‘호주가 일본을 위해 대중 관계를 희생하는 일은 없다’ 라고 단언하였다⁴⁹⁾. 역내 긴장이 고조되어 중국과의 갈등 국면으로 치닫는 것을 경계하는 아시아 태평양 국가들에게 있어 일본이 중국과의 지역 질서를 둘러싼 ‘영향력의 경쟁’을 전개하는 것은 또 하나의 불안정 요인이 된다. 지속적인 국방 예산 삭감의 압력을 받고 있는 미국이 자국을 대신할 역내 협력자로 일본과의 협력을 지속하기 위해서는 중일 간의 대립이 무력 충돌로 격화되지 않도록 관리할 필요가 있다. 오바마 정부가 센카쿠 제도를 미일 안보조약의 적용 대상이라고 확인해 주었던 것은 미국의 안보 공약이라는 측면과 함께 미일 동맹으로 관리하는 작전 지역에서 일본과 중국 사이의 우발적 무력 충돌을 미연의 방지하고자 하는 견제의 의도가 내재해 있다.

2) 트럼프 시대의 미일 동맹 전망

트럼프 정부의 출범과 함께 미국의 세계 전략의 급격한 변화가 예상되는 가운데 어느 나라보다 신속한 대응을 보인 것은 일본이었다. 도널드 트럼프가 차기 대통령으로 당선된 직후인 2016년 11월 17일(현지 시각) 회담을 가졌던 아베 총리는 트럼프 당선자를 ‘신뢰할 수 있는 지도자’ 라고 평가하며 변함없는 미일 관계의 연대를 확인하였다. 트럼프 대통령 취임 이후 열린 2017년 2월 10일의 미일 정상회담 공동성명에서는 그간 아베 정부가 추진해 온 미일 관계의 목표들이 상당부분 수용되었다. 양국은 센카쿠 제도가 미일 안보조약의 적용 대상임을 재확인하는 것은 불

48) 防衛省「日米防衛協力のための指針」2015年4月27日。

(http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/shishin/shishin_20150427j.html). [Accessed 02 Mar. 2017].

49) ヒュー・ホワイト (Hugh White) 「『豪州が日本のために対中関係を犠牲にすることはしない』 - 変容するアジアの未来」 『外交』2015年、Vol. 30.10~13頁。



론, ‘센카쿠 제도에 대한 일본의 시정을 훼손하는 어떠한 행동에도 반대한다’ 고 적시하고 양국이 동중국해의 평화와 안정 확보를 위해 협력할 것을 천명하였다. 또한 국제법에 기반한 해양 질서의 유지, 북한의 핵 및 탄도미사일 발사 및 도발 행위의 중단을 요구하며 미국 군사력에 의한 일본 영토, 군 및 동맹국의 방위에 대한 커미트먼트의 확인, 납치 문제의 조기 해결, 한미일 협력의 중요성과 북한에 대한 유엔 안전보장이사회 결의의 엄격한 이행 등에 대한 공통의 입장을 확인하였다⁵⁰⁾.

경제 분야에 대해서는 당선과 함께 환태평양 경제동반자협정(TPP) 탈퇴를 선언한 트럼프 정부에 대한 일본 사회의 우려를 고려하여 양국간의 무역 및 투자 관계의 심화와 아시아 태평양 지역에서의 무역, 경제 성장 등에 대한 지속적 노력의 중요성을 재확인하였다. TPP에서 미국이 이탈한 것에 대해서는 향후 양국이 ‘공유하는 목적을 달성하기 위한 최선의 방법을 탐구할 것을 서약’ 했다. 여기에는 ‘일본이 기존의 이니셔티브를 기초로 해서 지역 레벨의 진전을 계속 추진’ 하는 것이 포함되었다고 적시하였다⁵¹⁾.

이처럼 안보 분야에서는 기존의 아베 정부의 요구 사항이 충실히 반영된 것에 비해 경제 분야의 합의는 상당히 추상적인 수준에 머물러 있다. 미국 우선주의의 기치 아래 자국 경제 활성화를 추진하는 트럼프 정부가 아시아 태평양 지역의 안보 질서 유지를 위한 일본의 적극적인 협조를 강조하는 한편, 지역 경제 질서 유지에 대해서는 모호한 수준의 동의에 그치는 것에 대해서 일본 내 전문가들은 의구심을 제기하였다. 다만 미일 관계의 근본적인 기초가 급변할 가능성은 희박하다는 데에 대다수가 동의하고 있다. 대표적인 미국 전문가인 와타나베 (渡部恒雄) 는 미일 정상회담 준비 과정 중에 매티스(James Mattis) 국방장관과의 협의 내용이 대부분 반영된 것에 주목하며, 앞으로의 미일 관계가 국무성과 국방성 주도 하에 전개되는 중국 견제 정책이 지속될 것으로 예측하였다⁵²⁾.

안보 분야에서의 미일 동맹 협력이 기존과 크게 달라지지 않는 반면에 러일 관계 접근에서는 한결 자유로운 정책 추진이 가능할 것으로 예상된다. 아베 정부는 오바마 정부의 경고에도 불구하고 극동러시아를 대상으로 일러 경제 협력을 추진하며 2016년 4차례에 이르는 정상회담을 가졌다. 일러 경제 협력을 추진한 배경에는 극동러시아 개발을 통한 경제적 수익과 함께 북방 영토 문제의 해결이라는 오랜 일본 정부의 목표가 존재한다. 그러나 전략적인 측면에서는 우크라이나 위기 이후 현저해졌던 중러 접근에 대한 경계감이 작용하였다. 일본으로서는 국제 사회에서 고립된 러시아가 과도하게 중국에 의존하는 상황을 잠재적 위협으로 인식한다. 이러한 인식을 바탕으로 러시아를 둘러싼 미일간의 전략 대화의 필요성을 주장하는 논의도

50) 外務省「安倍総理大臣及び岸田外務大臣の米国訪問（平成29年2月9日～13日）」平成29年2月11日。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000227766.pdf>. [Accessed 15 Feb. 2017].

51) 상동.

52) 渡部恒雄 「アメリカ大統領選挙 UPDATE 7: 日米首脳会談はトランプ政権の「現実主義」外交の初期設定となるか?」東京財団、2017年3月7日。
<https://www.tkfd.or.jp/research/america/c80c6u#sthash.sBryx0DQ.V0vDYc6j.dpuf> [Accessed 15 Mar. 2017].



제기되어 왔다⁵³⁾. 중국 견제를 위한 러시아와의 관계 개선이라는 전략은 트럼프 정부의 아시아 태평양 구상과 공명하는 바가 크다. 공화당 성향의 랜드 연구소는 차기 정부를 위한 전략 재검토 시리즈로 발간한 보고서에서 차기 행정부가 중국과 러시아의 안보 연대의 심화를 방지해야 하며 이를 위해 아시아를 비롯한 각 지역 파트너 국가들과의 삼자협력을 추진해야 한다고 제안하였다⁵⁴⁾. 중국 견제와 러시아 관계 개선, 그리고 지역 협력국과의 연대 강조는 아시아 태평양 지역의 핵심 동맹국인 일본의 가치가 여전히 지대할 것임을 쉽게 예상하게 한다.

다만 트럼프 정부의 TPP 탈퇴 선언으로 인해 일본이 지역 경제 질서를 둘러싸고 벌어지던 중국과의 주도권 경쟁에서 불리한 위치에 서게 된 것은 확실하다. 더욱이 앞서 지적한 바와 같이 집단적 자위권의 행사를 통해 대등한 미일 동맹의 추구가 가능하리라는 일본 정부의 바람과 달리 미일 동맹의 일체화는 일본이 미국의 아시아 태평양 및 세계 전략의 중요 부분을 추가로 담당하는 비용을 끌어안게 될 가능성을 열어 준 것이라 할 수 있다. 하토야마 정부를 비롯한 민주당 집권 시기, 후텐마 미군기지 협상을 둘러싸고 극심한 냉각기를 겪기도 했던 미일 동맹은 아베 정부 집권 이후 긴밀한 협력 관계를 회복했다. 트럼프 정부에서도 미일 동맹의 일체화 및 양국 간의 긴밀한 안보 협력 기조에는 변함이 없겠으나 TPP로 상징되는 지역 경제 질서의 도전과 일본의 역할 확대를 요구하는 미국의 아시아 태평양 전략은 일본 외교의 도전 요소로 상존하고 있다.

5. 차기 정부에서의 한일 관계와 한미일 안보 협력

아베 외교가 중국 견제와 글로벌 차원에서의 적극적 평화주의를 전개하고 있는 가운데, 최근 몇 년 동안 상대적인 공백 지대로 남은 것은 다름 아닌 한일 관계였다. 아베 외교가 강조해 온 지역 국가와의 협력 구상, 그리고 ODA 정책을 통한 가치 외교의 확산 속에 어디에도 한국은 언급되지 않았다. 박근혜 정부에서 한일 관계가 줄곧 경색국면이 지속된 한편 친중국적인 외교를 전개한 탓에 일본 사회에서는 한일 협력에 대한 회의적인 시선이 주류를 차지하게 되었다. 박근혜-아베 시대를 거치며 일본에게 있어 신뢰할 만한 협력국가로서 한국이 가지는 중요성이 상대적으로 약화된 것이다. 그러나 상시적인 위협 요소가 되어버린 북한 문제를 관리하기 위해서도 한반도를 둘러싼 한일 협력과 한미일 협력의 필요성은 여전히 존재한다.

미일 동맹의 실질적인 협력이 전개될 주요 지역이 남중국해와 한반도 주변이 될 것이라는 점은 앞서 언급한 미일 가이드라인을 통해 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

53) 畔蒜泰助 「ウクライナ危機後のわが国の対ロシア戦略—露中接近のトレンドにどう対処するか」 東京財団 `2014年12月4日`。

(<http://www.tkfd.or.jp/research/japan-russia/a00860>) [Accessed 02 Mar. 2017].

54) Hans Binnendijk, "Friends, Foes, and Future Directions: U.S. Partnerships in a Turbulent World," Rand Institute, 2016.

(http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1210.html) [Accessed 02 Mar. 2017].



하지만 적극적 평화주의가 한반도 유사시 일본이 미일 동맹으로 인해 연루될 위험을 경계해 오던 일본 사회의 여론을 어느 정도 희석시켰다고는 해도 일본 자위대가 집단적 자위권을 행사하여 상기한 두 지역, 특히 미군이 전개되고 있는 한반도에서 직접 개입할 가능성이 이전보다 높아졌다고 판단하기에는 무리가 따른다.

2016년 3월 발효된 평화안보법제는 적용 대상으로 미국 군대와 함께 유엔이 주도하는 평화유지 활동을 규정하고 있다. 집단적 자위권을 허용한 각의 결정에 따라 이를 반영하여 제정 혹은 개정된 11개의 안보 법제 중, ‘주변사태 안전확보법’을 개정한 ‘중요영향사태⁵⁵⁾ 안전확보법’은 중요영향사태의 대상을 미국 군대에 더하여 유엔현장의 목적을 달성하는데 기여하는 활동을 수행중인 군대로 확장하였고, 후방지원 활동을 구체화 하는 등, 종전보다 적극적인 후방지원을 규정하고 있다⁵⁶⁾. 반면, 무력 사용의 일체화를 금한다는 점은 변함이 없어서 현재 전투행위가 진행중인 현장에 대한 후방 지원은 실시할 수 없으며 자위대 부대 등의 지휘관은 활동 실시 장소 및 그 근방에서 전투행위가 이루어지거나 그러한 상황이 예측될 경우에는 대응 활동을 일시적으로 중단한다고 규정하였다. 즉, 한반도 유사시에 주일 미군이 작전에 투입되고 그 공백을 일본 자위대가 적극적인 후방지원을 수행한다는 원칙은 확보되었으나 전투 행위가 확산될 경우 일본 자위대는 작전지역에서 철수 혹은 활동을 중지하게 될 것이다⁵⁷⁾.

더욱이 한반도 유사시에 자위대가 어떠한 군사 행동을 취할 것인가 하는 문제는 일본 사회에서 충분히 논의가 진행되지 않았다. 오히려 집단적 자위권 행사를 용인한 각의 결정 이후 일본 시민사회가 보여준 격렬한 반항과 비판은 자위대의 해외 파견과 이에 따르는 군사적 역할에 대한 일본 사회의 거부감이 여전히 뿌리 깊다는 사실을 확인시켜주었다. 각의 결정 이후, 한국 사회가 우려를 나타낸 유사시 자위대의 한반도 진입에 대한 논의는 일본 정부가 여전히 신중을 기할 수 밖에 없는 자위대의 무력 사용에 대한 일본사회의 반감을 감안하지 못한 것으로 보여진다. 미일 동맹은 유사시의 미일 동맹 운용을 구체화하기 위한 협력만큼이나 이러한 돌발 상황을 미연에 탐지하고 억제하는 작전 능력의 일체화에 힘을 쏟고 있으며 이를 위한 한미일 협력의 필요성을 줄곧 강조해 왔다.

6. 차기 정부의 대 일본외교를 위한 제언

55) 중요영향사태는 (그대로 방치할 경우 일본에 대한 직접 무력공격에 이를 우려가 있는 사태 등) 일본의 평화 및 안전에 중요한 영향을 주는 사태를 의미한다.

56) 内閣官房「『平和安全法制』の概要」。

57) 물론 무력 공격이 직접 일본에 향하게 될 경우는 개별적 자위권의 대상으로 파악하고 미일 동맹과 연계된 즉각적인 대응이 이루어 진다. 이를 위해 2013년 12월 방위대장과 함께 책정된 중기방위계획은 미일 양국간의 정보협력 및 정보 보전 체계, 장비/기술면의 협력 등의 광범위한 협력을 강화하고 확대할 것을 밝히고 있다. 이와 더불어 중기방위계획은 자위대가 국내외 미국해병대를 위시한 미국과의 공동 훈련에 적극적으로 임하고 본격적인 수륙양용작전능력의 신속한 정비에 힘쓸 것을 명시하였다.

防衛省「中期防衛力整備計画(平成26年度~平成30年度)について」平成25年12月17日。
(<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf> [Accessed 02 Mar. 2017].)



위안부 문제를 비롯한 정치 현안의 대립으로 인해 경색되었던 한일 관계는 아이러니하게도 2016년, 한국의 사드 미사일 배치 결정으로 촉발된 급작스런 한중 관계의 냉각 속에 새로운 전기를 맞이하였다. 체결 직전에 무산되었던 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)이 한국의 불안정한 정치 상황 속에서 2016년 11월 23일 서둘러 타결되었다. 사드 미사일의 한반도 배치, 한일GSOMIA 체결로 인해 한반도를 둘러싼 미중 간의 전략적 균형은 빠르게 미국 우세의 구도로 변경되었다. 이로 인해 한미일 안보 협력의 일체화가 진전된 만큼 중국의 전략적 열위에 대한 위기 의식은 한국의 사드 배치에 대한 극심한 반발로 나타나고 있다. 미국 주도 질서의 현상 유지를 중시하며 진행된 미일 동맹의 심화가 한반도를 둘러싼 중국과 미국의 영향권 다툼으로 확산될 경우, 일본으로서는 한미 동맹과 미일 동맹이 연계하여 한반도 문제를 관리하는 구도가 국내 정치에서 발생할 수 있는 비용을 최소화하는 방안으로 인식할 수 있다. 그러나 이는 결국 미중 대립 구도 속에 한국에게 양자택일을 강요하는 구도를 의미하며 사드 배치 문제를 통해 현실화된 것처럼 외교적 부담을 가중시킬 수 있다. 이러한 가운데 차기정부의 대일본 정책을 추진하기 위해서는 다음과 같은 행동 원칙이 필요하다.

첫째, 한미일 안보협력, 한일 안보협력은 신중하게 접근하되 긴밀한 전략대화를 지속해야 한다.

한국으로서는 한미일 군사협력을 통한 북한 위협의 관리와 상시적인 감시체계의 효율적인 운용, 그리고 정보 공유의 일체화를 추진하는 것이 한반도 위기 관리를 위한 현실적인 방안임을 부인할 수 없다. 다만 한일 군사협력에 관한 한국 사회의 깊은 불신과 사드 배치로 불거진 국내외의 논란을 감안하면 앞으로도 한일 혹은 한미일 안보 협력을 추진하는 데에는 섬세한 접근이 필요하다. 더욱이 대통령 선거를 앞둔 2017년 4월 들어 연이은 미사일 발사 등 북한의 지속적인 군사 위협으로 인한 한반도의 군사 충돌 가능성에 대한 우려가 국내외에서 다시 대두되었다. 이러한 가운데 한반도 위기상황에 대하여 가장 적극적인 반응을 보이고 있는 것은 일본이다. 외무성은 '해외안전 홈페이지'에 한반도 정세에 주의하라는 메시지와 함께 주한 일본 대사관과 영사관, 외무성의 담당 부서 연락처를 게재하였다. 4월 13일 아베 총리는 참의원 외교방위위원회에서 북한의 미사일 및 핵 개발 능력의 진전을 지적하였으며 기시다 후미오(岸田文雄) 외무대신은 기자회견에서 한반도 유사시 자국민 구출에 대한 대비를 언급하였다⁵⁸⁾. 일본의 기민한 반응에 대하여 아베 정권이 적극적 평화주의를 표방하면서도 실상은 재무장을 도모하고 있다는 시각이 언론을 통해 어렵지 않게 흘러나오고 있다. 이번 위기 상황으로 인해 한반도가 일본 안보에 직결된다는 점이 다시 한번 확인되었으나 한반도 문제의 당사자인 한국과 한미일 안보 협력의 파트너인 일본 사이에서 위기 상황에 대한 불일치가 노출된 것도 사실이다. 북한에 대한 확장적 역지를 실효성 있게 유지하기 위해서라도 한미일 안보협력과 공조는 불가결하지만 이에 대한 한국 사회의 거부감과 일본에 대한 불신은 여전히

58) 産経新聞 `2017年4月14日；産経新聞 `2017年4月16日 °



상황이다. 일본의 독자적인 행보가 한미일 공조에 장애가 되는 국내적 반발을 자극하지 않도록 한일간 안보 협의는 신중하게 접근해야 한다. 아울러 한반도 문제의 평화적 해결이라는 원칙 하를 재확인하고 이를 최우선 목표로 하는 한일, 한미일 전략대화를 지속해야 한다.

둘째, 적극적 평화주의를 활용한 한일 협력을 추구해야 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 최근의 한반도 위기 상황에 대한 일본의 과도한 관심이 적극적 평화주의와 집단적 자위권 행사를 빌미로 아베 정부가 한반도 문제에 개입하려 하는 것이 아니냐는 불신을 자극하고 있다. 여전히 적극적 평화주의가 일본의 무력 사용을 정당화하는 논리로 읽혀지는 한국 사회의 인식 속에서 한일간의 지역 및 한반도 질서 안정을 위한 협력을 논하는 것에 대한 국민의 지지를 획득하는 길은 요원해 보이기도 한다.

그러나 한미일 안보 협력 및 한일 안보 협력의 내실을 기하기 위해서라도 적극적 평화주의가 강조해 온 또 다른 영역인 국제사회의 평화와 안정 관리를 위한 공헌이라는 관점에 주목해서 한일 협력을 접근하는 노력이 요구된다. 그간 한일 양국은 아세안 확대 국방장관 회의(ADMM-Plus), 환태평양 합동군사훈련(Rim of the Pacific, RIMPAC) 등을 다자협의체 내에서 역내 공동의 과제에 대한 논의와 협력을 진행해 왔다. 특히 남중국해 등에서 고조되고 있는 각국간 영토분쟁과는 별개로 해양을 둘러싼 분야에서는 공동 문제 해결을 위한 다자간 협력이 진행되고 있다. 한국은 2013년에 태국과 아세안 지역 안보 포럼(ARF)의 재난구호훈련(DiREx. Disaster Relief Exercise)을 공동주최하는 등 기후변화로 인한 태풍 등에 대한 재해 대처 및 재난 수색을 둘러싼 다국적 합동 훈련이나 유엔평화유지활동의 능력 지원을 위한 실무차원의 다자 협력에 참가해 왔다. 일본에 대해서는 2011년 동일본 재해와 2016년의 구마모토 지진 발생시에 수송기 및 구호물자를 지원하는 등 인도적 지원과 재난 대응의 협력을 실시한 바 있다. 비전통 안보 분야에서의 협력은 전통적 안보 협력을 둘러싼 한일 양국의 전략 목표가 상이하고 정치적 문제가 양국관계를 경색시키는 상황에서도 지속적인 한일 관계를 유지시키는 기능을 담당해 왔다.

아울러 역내 안보논의의 다자협의체로 정착한 ADMM-Plus와 같은 다자 협의체를 매개로 하여 한반도 문제를 관리하는 것은 중단된 6자회담을 대체하며 한반도 문제를 관리하는 대안이기도 하다. 적극적 평화주의가 아베 정부가 주창하는 대로 전지구적 차원에서 인도적 가치와 국제 평화 유지에 공헌하기 위한 기획임을 강조하며 한반도 문제에 관련하여서도 자국민 보호와 본토 방위에 치중한 현재의 일본의 대응을 지역 질서의 안정과 유지라는 측면에서 접근하도록 유도하기 위해 적극적 평화주의의 논리를 한국정부가 활용할 필요가 있다. 이러한 다자간 협력을 매개로 적극적 평화주의를 한반도 통일 문제와 연계할 전략 대화를 장기적인 관점에서 추진하는 것이 바람직할 것이다. 과도한 경계보다는 일본의 현재를 객관적으로 이해하고 이를 적극 활용할 공간을 찾아내는 것이 다음 정부의 일본 정책의 출발점이 되기를 바란다.



제 4 장 아베노믹스에 대한 평가와 한·일 경제관계

대외경제정책연구원
김규판

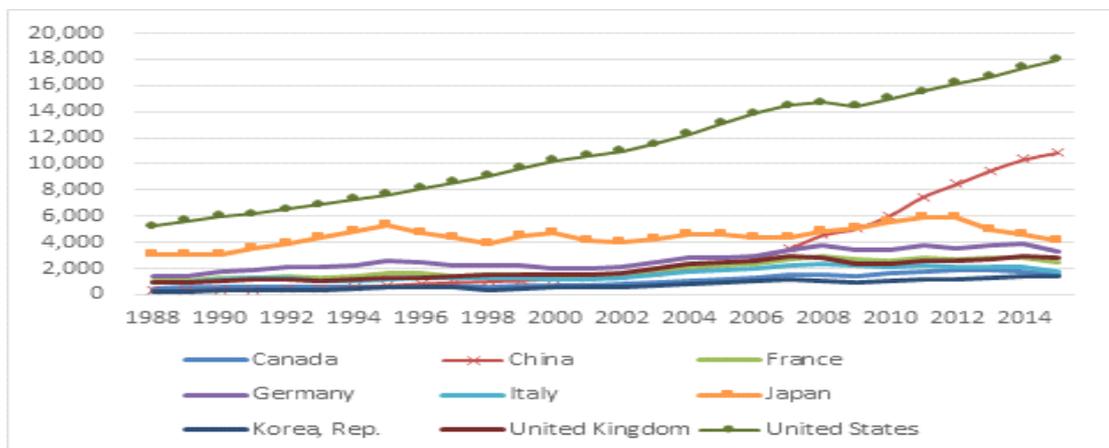
1. 일본의 ‘잃어버린 20년’

가. 일본의 경제력 하락

1979년 Ezra Vogel이 “Japan as number one” 에서 일본 경제가 미국을 추월하여 세계 제일의 경제대국이 될 것이라고 예견한 것과는 달리 일본 경제는 2001년 WTO 가입 이후 중국 경제의 부상과 함께 세계 3위의 자리로 밀려났다. 국내총생산(GDP)으로 평가한 일본의 경제력은 2009년을 정점으로 중국에게 추월당한 결과, 2015년에는 약 4.1조 달러로 미국 17.9조 달러, 중국 10.8조 달러로 그 격차가 확대되는 양상이다.<그림 1-1> 참조) 세계 전체의 GDP에서 일본이 차지하는 비중 역시 1988년 15.8%에서 2015년에는 5.6%로까지 하락한 반면, 중국의 비중은 같은 기간 1.6%에서 14.8%로 급증하였다. 1991년 이후 주요국의 연평균 경제성장률을 보면, 중국 10.0%, 한국 5.0%, 미국 2.5%에 비해 일본은 0.9%에 불과하였다.<그림 1-2> 참조)

그림 1-1. 주요국의 GDP 비교⁵⁹⁾(1988~2015년)

(단위:current billion U.S. \$)

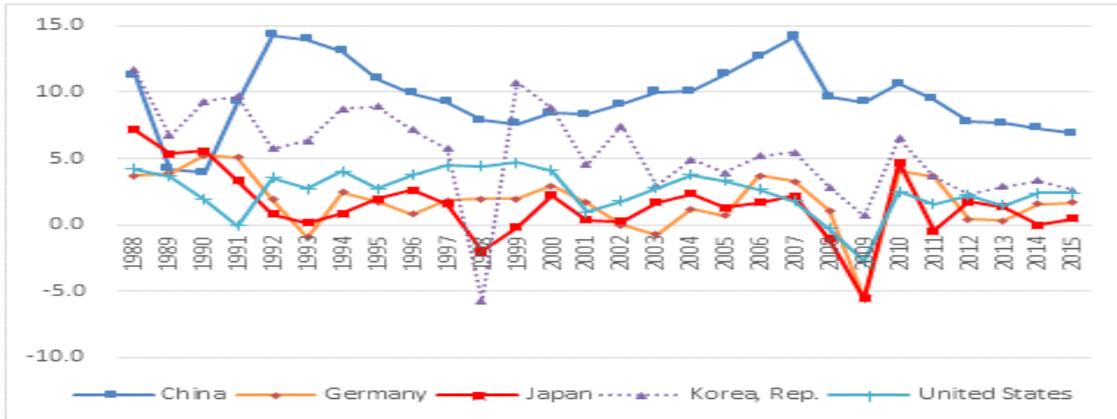


59) World Bank, National accounts data 및 OECD, National Accounts data files.



그림 1-2. 주요국의 경제성장률 비교⁶⁰⁾(1988~2015년)

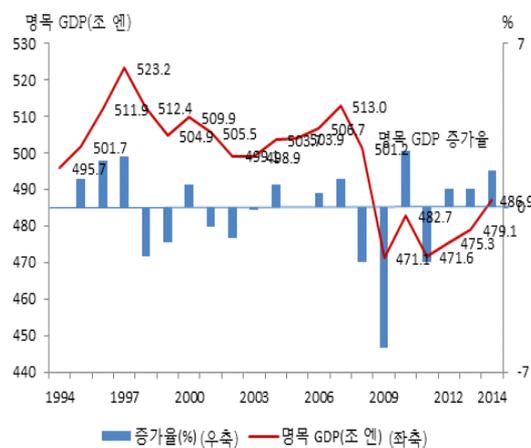
(단위: 실질 GDP 증가율, %)



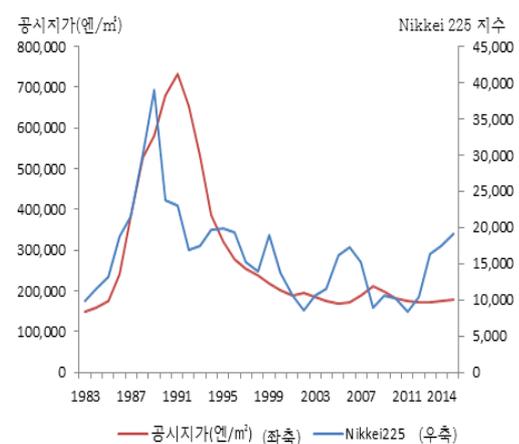
일본이 ‘잃어버린 20년’에 돌입한 결정적 계기는 버블붕괴에 있다. Nikkei 225 지수는 1989년 말 약 38,000이 정점이었고 2012년 말 현 아베내각이 출범하기 이전까지 20여년 동안 20,000을 넘지 못하였다. 공시지가 역시 1991년 약 70만 엔/㎡이 정점이었고, 그 하락 추세는 최근까지도 지속되고 있다. 일본의 명목 GDP가 1997년 523조 엔을 정점으로 글로벌 금융위기가 한창이었던 2008년에는 500조 엔 이하로 떨어지고 그 추세가 지속되었음은 일본의 ‘잃어버린 20년’을 상징적으로 보여주고 있다. (<그림 1-3> 참조)

그림 1-3. 일본의 명목 GDP, 지가, 주가 추이

[명목 GDP]⁶¹⁾



[지가, 주가]⁶²⁾



60) World Bank, *World Development Indicator(WDI)*

61) 内閣府

62) 国土交通省, 日本經濟新聞

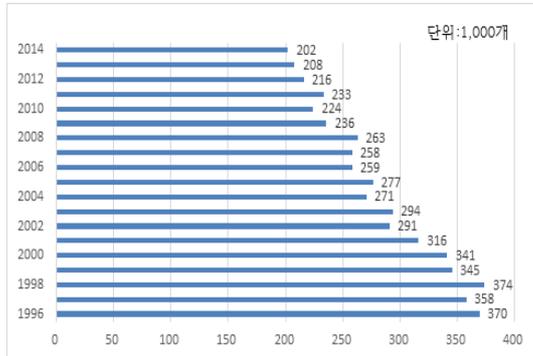


나. 일본의 ‘잃어버린 20년’ 은 무엇을 잃었는가?

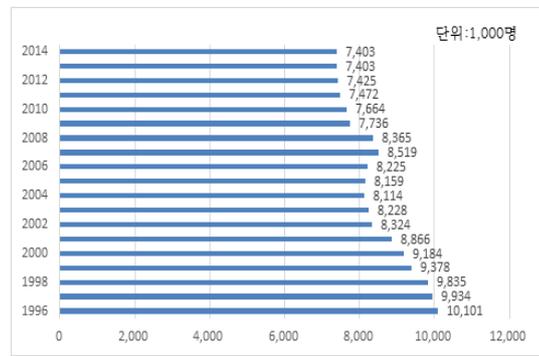
일본 경제가 과거 20여년에 걸쳐 침체 혹은 쇠퇴하는 과정에서 잃어버린 것은 국부(national wealth) 그 자체이자 경제력이라 할 수 있지만, 그것을 상징적으로 보여주는 것은 제조업의 정체에 따른 내수축소이다. 일본 제조업은 1990년대 후반 들어서부터 종업원 수나 부가가치 측면에서 정체 또는 쇠퇴 흐름이 감지되기 시작되었는데, 국내 제조업체 수는 1996년 약 37만 개에서 2014년에는 약 20만개로 감소하였고 종업원 수는 1996년 약 1,000만 명에서 2014년에는 약 740만 명 수준으로 급감하였다. 부가가치 역시 1990년대 중반은 물론 2008년 글로벌 금융위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. (<그림 1-4> 참조)

그림 1-4. 일본의 제조업관련 지표 추이⁶³⁾(1996~2014년)

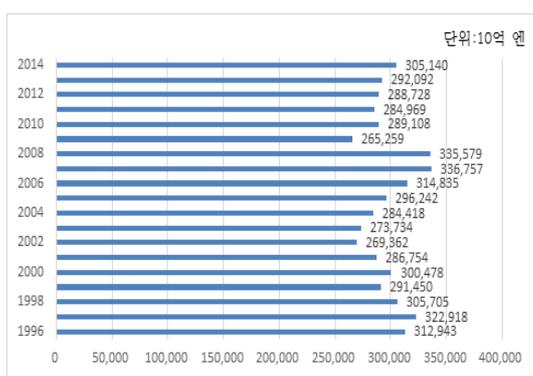
[기업 수]



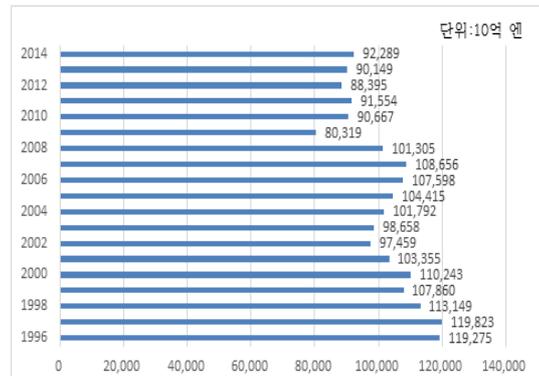
[종업원 수]



[매출액]



[부가가치]



주: 종업원 10인 이상의 제조업체를 대상으로 함.

2000년대 들어 일본 국내에서 제기된 제조업 위기는 ‘갈라파고스화’ 현상으로 요약된다. 갈라파고스화 현상(Galapagos Syndrome)이란 대륙과 격리된 채 독자적인 진화를 거듭한 결과 고유의 동식물 종이 다수 존재하는 갈라파고스 섬들에 빗대어, 일본 국

63) 經濟産業省, 『工業統計調査』



내에서 개발된 제품이 초기단계에는 해외에서 각광을 받지만 제품이 상용화되는 단계에 진입하면 세계표준에서 멀어짐으로써 해외 시장점유율이 급감하는 현상을 말한다. 일본 제조업의 갈라파고스화를 주도한 품목은 PC, 휴대전화, 액정TV, 디지털가전(DVD 플레이어), 내비게이션과 같은 전자제품, 반도체(DRAM 메모리), 액정패널, 태양전지셀과 같은 전자부품을 망라한 전자(electronics) 분야라 할 수 있다. (<그림 1-5> 참조). 일본기업은 세계 시장규모가 작은 일부 전자(electronics) 제품, 예를 들어 촬영기기, 자동차 AVC 기기에서 비교적 높은 시장점유율을 보이고 있지만, 전자기기는 물론 전자부품·디바이스 분야에서도 세계 시장점유율은 10%를 넘지 못하고 있는 것으로 나타났다.<그림 1-6> 참조)

그림 1-5. 일본 제조업의 갈라파고스화 64)

(단위: 일본 제품의 세계시장점유율, %)

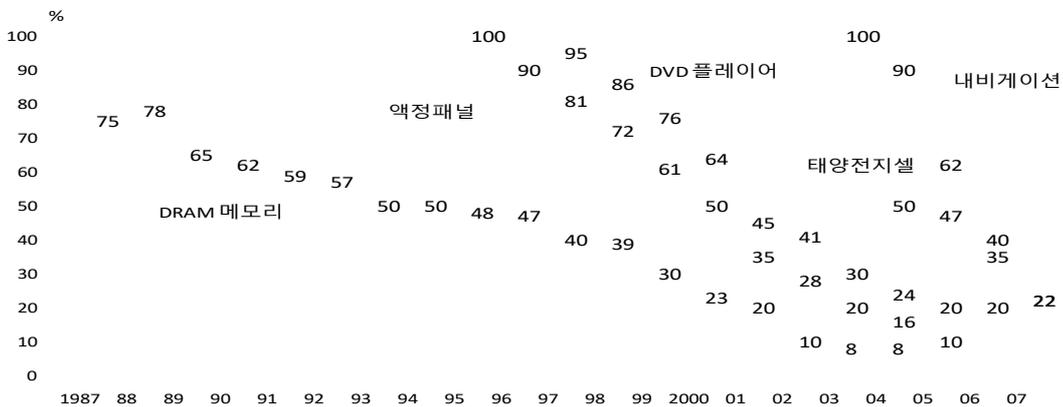
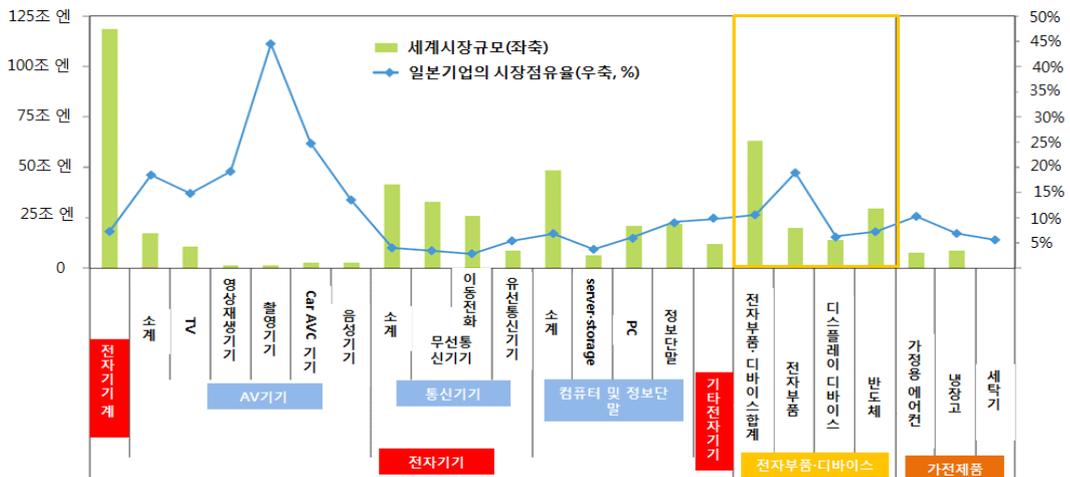


그림 1-6. 전자기기·전자부품 분야에서 일본의 세계시장 점유율65)(2013년)



64) 小川紘一. 2008. 「プロダクト・イノベーションからビジネスモデル・イノベーションへ：日本型イノベーションシステムの再構築に向けて(1)」. 『IAM Discussion Paper Series』 No.1.

65) 経済産業省. 2015. 『2015年版ものづくり白書』. p.68.



다만, 우리가 일본 제조업의 경쟁력을 논할 때 유의해야 할 점은 전자(electronics) 분야의 모든 품목에서 일본의 존재감의 사라지는 것이 아니라, 부품·소재 분야에서는 여전히 막강한 경쟁력을 유지하고 있다는 것이다. 반도체의 경우 일본의 세계시장점유율은 2012년 현재 6%에 불과하지만 재료분야에서는 감광성 수지 photo resist(감광액) 99%, silicon wafer 66%의 점유율을 유지하고 있고, 액정패널의 경우도 2005년에는 10%로까지 세계시장 점유율이 떨어졌으나 액정패널의 주요 부품인 편광판은 2012년까지도 60%대의 세계시장 점유율을 유지하고 있고, 편광판 보호 필름(100%), 액정배광막재료(97%), 칼러리스트(87%) 등과 같은 소재분야에서는 세계시장을 거의 석권하고 있다.

일본의 전자제품들이 세계 시장에서 ‘고립’ 되는 이유는 1990년대 이후 제조기술의 디지털화 혹은 모듈화에서 찾을 수 있다.⁶⁶⁾ TV, PC, CD, DVD, 카메라와 같은 전자업종에서의 디지털화는 제품의 복제를 용이하게 함으로써 일본 업체의 제품차별화를 어렵게 하였고, 모듈화는 제품의 범용성을 높이고 제조비용을 삭감하여 한국, 중국 등 후발자의 시장진입과 대량생산을 가능케 한다는 점에서 일본 기업에 불리하게 작용하고 있는 것이다. 제조업 기술의 디지털화를 배경으로 1990년대 후반부터 확산된 미국과 대만기업 중심의 국제적 수평분업화 역시 일본 기업의 고립화를 초래한 요인 중의 하나인데, 휴대폰을 비롯하여 액정TV, DVD 레코더, 내비게이션 등 갈라파고스화 현상이 나타난 일본 제품들은 예외 없이 가격이 지나치게 높거나 기능들을 과잉 탑재하는 등 중국을 비롯한 신흥시장의 수요에 부합하지 않는다는 지적도 있다.

다. 일본의 ‘잃어버린 20년’에 대한 반론

미국 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute for International Economics)의 William. R. Cline은 일본 경제의 ‘잃어버린 20년’은 착시(optical illusion)라고 주장하였다.⁶⁷⁾ 1991년부터 2012년까지 미국, 독일, 일본 3개국의 노동력 1인 당 실질 GDP(real GDP per unit of labor force)를 비교해 본 결과, 미국이 연간 1.66% 성장한데 비해 일본은 독일의 0.87%보다 높은 0.91%를 기록하여 일본의 경제성장률이 다른 선진국에 비해 결코 낮은 수준이 아니라는 것이다. 한 국가의 GDP 규모만으로 경제력을 평가하기에는 한계가 있고, 국민 1인당 경제력을 기준으로 봐야 한다는 주장이다. (<그림 1-7> 참조)

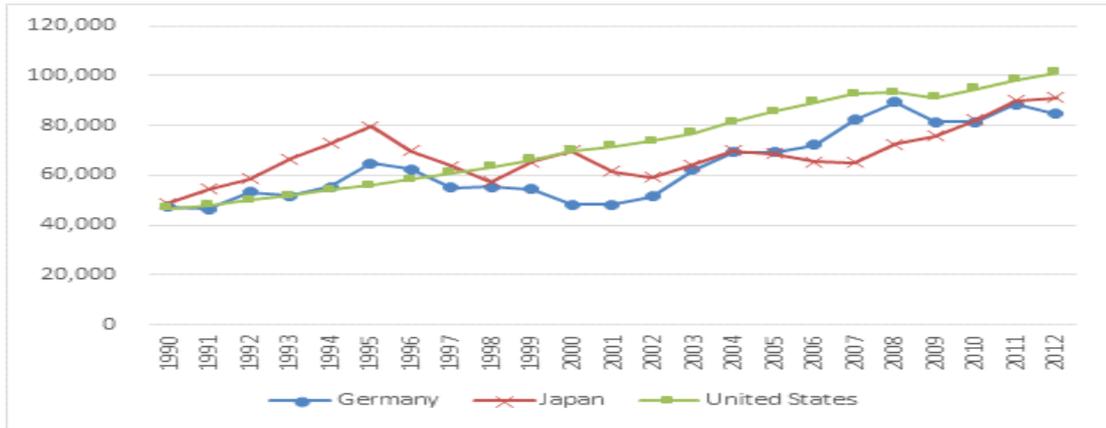
66) 제조업의 경쟁력 원천을 제품 아키텍처(product architecture) 분류에 따라, 즉 예를 들어 자동차와 같은 integral형(상호조정형) 제품은 일본이 경쟁력을 보유하고 있고 전자제품과 같은 modular형(조립형)은 경쟁력을 상실하고 있다고 분류하는 시각이다. 김규관·이형근·김은지. 2011. 『일본 제조업의 경쟁력 실태분석과 시사점』, 대외경제정책연구원. 참조.

67) William. R. Cline. 2013. “Japanese Optical Illusion”, *The International Economy*, Peterson Institute for International Economics. 참조.



그림 1-7. 일본의 노동력 1인당 실질 GDP 추이⁶⁸⁾(1991~2012년)

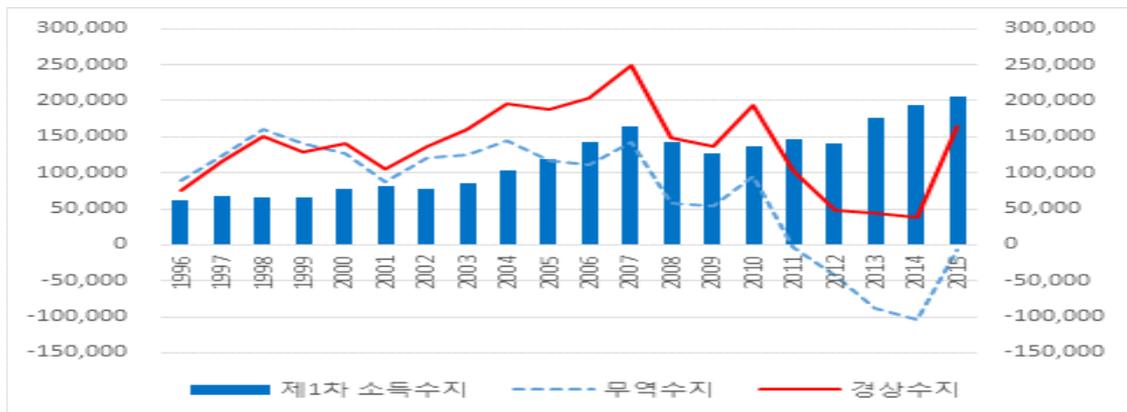
(단위: US\$)



GDP 기준으로 일본의 경제력을 평가하기에는 일본의 경상수지 구조 변화를 반영하지 못하는 한계도 존재한다. 일본의 경상수지 구조는 2005년부터 제1차 소득수지(흑자)가 무역수지(흑자)를 초과함으로써 재화·서비스 수출보다 포트폴리오 투자와 대외직접투자(ODI)의 중요성이 더 부각하였다. 즉, 무역수지가 2011년부터는 적자로 전환하여 2015년에는 6,289억 엔 적자를 기록함에 따라 경상수지 흑자 규모가 2007년 24.9조 엔을 정점으로 2014년에는 3.9조 엔으로까지 하락하였지만, 국내 모회사와 해외 자회사간 배당금·이자 소득 등 직접투자수익과 국내 투자자의 해외 증권투자에 따른 주식 배당금 및 채권 이자 소득 등 증권투자수익으로 구성되는 제1차 소득수지는 2014년 19.4조 엔, 2015년 20.6조 엔을 기록하였고, 이 중 해외직접투자(ODI) 수익이 2014년 10.4조 엔, 2015년 10.8조 엔에 달한다.(〈그림 1-8〉 참조) 일본기업의 해외 경제활동을 고려하면 결코 일본의 경제력이 저하되었다고 단언하기 어렵다.

그림 1-8. 일본의 경상수지 추이⁶⁹⁾(1996~2015년)

(단위: 억 엔)



68) World Bank, *World Development Indicator(WDI)*

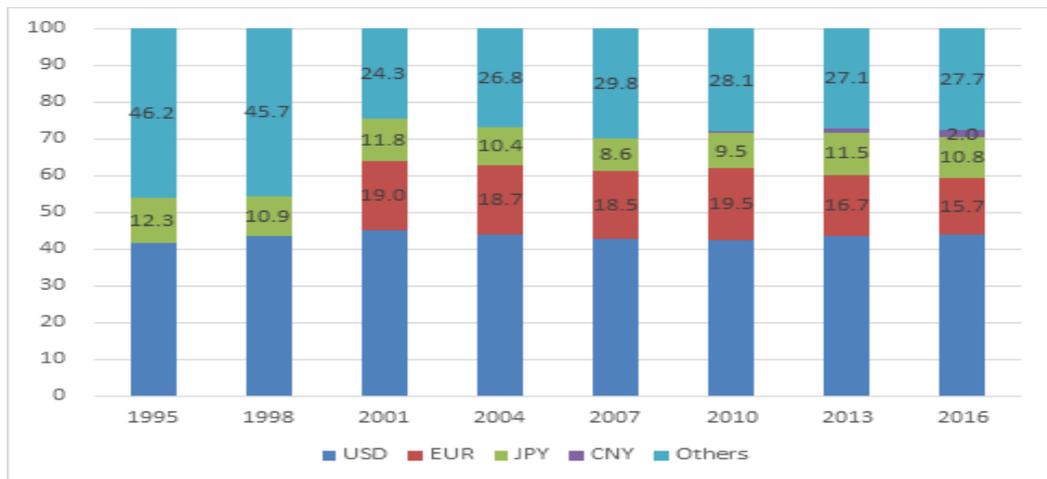
69) 日本銀行, 「国際収支統計」



일본 엔화가 국제외환시장에서 미국 달러, 유로화와 함께 세계3대 통화로 기능하고 있다는 점도 GDP 기준으로 일본의 경제력을 평가하기에 한계가 있음을 보여준다. 2016년 9월말 기준, 일본의 외환보유고는 약 1조 3,257억 달러로 중국(3조 4,732억 달러)에 이어 세계 제2위이다. 한국은 3,777억 달러로 9위이다.⁷⁰⁾ 한편, 2016년 4월 기준, 일본 엔화의 거래량 비중은 10.8%로 1990년대 이후의 추세를 유지하고 있다.<그림 1-9> 참조. 중국 위안화(CNY)는 국제화(internationalization)나 2016년 10월 IMF의 특별인출권(SDR) 편입에도 불구하고 일본 엔화와 같은 국제적 지위를 확보하기에는 시간이 더 소요될 것으로 보인다.

그림 1-9. 국제외환시장의 통화별 거래 비중⁷¹⁾

(단위: %)



주: 1) 각 년도 4월의 거래량 평균을 US\$로 환산한 수치임. 두 통화 간 거래여서 각 통화의 비중 합계는 200%이나 다시 100%로 조정한 것임.

2. 아베노믹스의 성과와 한계

가. 양적완화

아베노믹스는 2012년 12월 출범한 2차 아베 내각이 “실질 GDP 성장률 2%(명목, 3%) 달성”을 목표로 이것을 달성하기 위해 “양적완화, 기동적 재정정책, 성장전략”이라는 3개의 화살이라는 정책수단을 내세운 경제정책이다. 이들 3개의 화살 중에서 일본경제의 흐름을 좌우한 것은 일본은행이 주도한 양적완화이다. 양적완화는 “2년 이내, 2%의 물가안정 실현”

70) IMF, Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity(IRFCL), (<http://data.imf.org/?sk=1117171F-7E11-4E80-A28E-439E4F3D1EEF&ss=1452013100577>). 접속일:2016.12.12.)

71) BIS. *Triennial Central Bank Survey of Foreign Exchange and OTC Derivatives Markets*.



이라는 목표 아래, “국채 등 자산매입을 통한 통화량 확대” 를 핵심 정책수단으로 삼고 있다. 일본은행(BOJ)은 2013년 4월 첫 번째 양적완화를 발표한 이후, 2014년 1월에는 2차 양적완화, 2016년 2월에는 마이너스 금리정책 도입, 2016년 9월에는 다시 Yield Curve Control 정책을 발표하는 등 양적완화 기조를 강화하고 있다.(그림 2-1) 참조)

표 2-1. 일본은행(BOJ)의 양적완화⁷²⁾

	1차 양적완화 (2013.4.4.)	2차 양적완화 (2014.10.31.)	마이너스 금리 도입(2016.2.16.)	Yield Curve Control 정책 ¹⁾ (2016.9.21.)
Inflation target	price stability target: “2년 이내, 2%”			
정책목표	Monetary Base: “2년간, 2배” ▷132조 엔(‘12년 말)→ 270조 엔 (‘14년 말)	Monetary Base: 연간 60~70조 엔 증가→ 연간 80조 엔 증가	-일본은행당좌예금 중 정책금리잔액에 -0.1%의 금리적용 -Monetary Base: 연간 80조 엔 증가	단기금리: 현행 마 이너스 금리정책 유지 장기금리:현행 0% 수준을 유지하도록 장기국채를 매입
장기국채 매입	매월 7조엔 국채 평균잔존기간: 약 7년	매월 2.5조 엔 증 액 국채 평균잔존기간: 약 7~10년	연간 약 80조엔 증 가 국채 평균잔존기간: 약 7~12년	연간 약 80조엔 증 가 국채평균잔존기간 목표치는 폐지
리스크 자산 매입	ETF: 연간 1조엔 J-REIT: 연간 300 억 엔	ETF: 연간 3조엔 J-REIT: 연간 900 억 엔	ETF: 연간 3조엔 J-REIT: 연간 900 억 엔	ETF: 연간 6조엔 J-REIT: 연간 900 억 엔

주: 1)신형 공개조작 수단을 도입하여 장기금리를 통제하겠다는 정책임. 즉 BOJ가 지정하는 금리 수준에서 장기국채를 매입하고, 고정금리 자금공급 operation이 가능한 기간도 현행 1년에서 10년으로 연장하겠다는 것임.

나. 아베노믹스의 성과

양적완화를 핵심으로 하는 아베노믹스는 일본은행의 본원통화 급증을 통해 엔화약세와 주가급등, 기업의 영업이익, 경상이익 등 수익 급등이라는 경제적 효과를 거두었다. 일본은행의 양적완화는 국내 본원통화를 정책목표에 적시한대로 1차 양적완화 직전인 2012년 말 약 130조 엔에서 2014년 말 270조 엔으로 2배 이상 늘렸고, 그 결과 엔/달러 환율은 2012년 말 80엔대 후반에서 2014년 말에는 120엔대로 급격히 추락하였다. 주가 역시 기업의 수익률 개선 기대를 반영하여 2012년 말에만 하더라도 10,000대 이하였던 NIKKEI 225 지수가 2015년 중반에는 20,000을 넘어서기도 하였다. (그림 2-1) 및 (그림 2-2) 참조) 실제 일본 제조업 기업의 영업이익은 아베노믹스 이전인 2011년만 하더라도 전년대비 -12.8%로 엔화강세의 뒷에서

72) 日本銀行, 「金融政策の概要」(<http://www.boj.or.jp/mopo/outline/qqe.htm>. [Accessed 01 Dec. 2016].)



벗어날 수 없었는데, 2013년에는 전년대비 무려 43.7% 증가함으로써 엔화약세 효과를 톡톡히 보았다고 할 수 있다.<표 2-2> 참조)

그림 2-1. 일본의 본원통화(Monetary Base) 추이⁷³⁾

(단위: 조 엔, 월 평균)

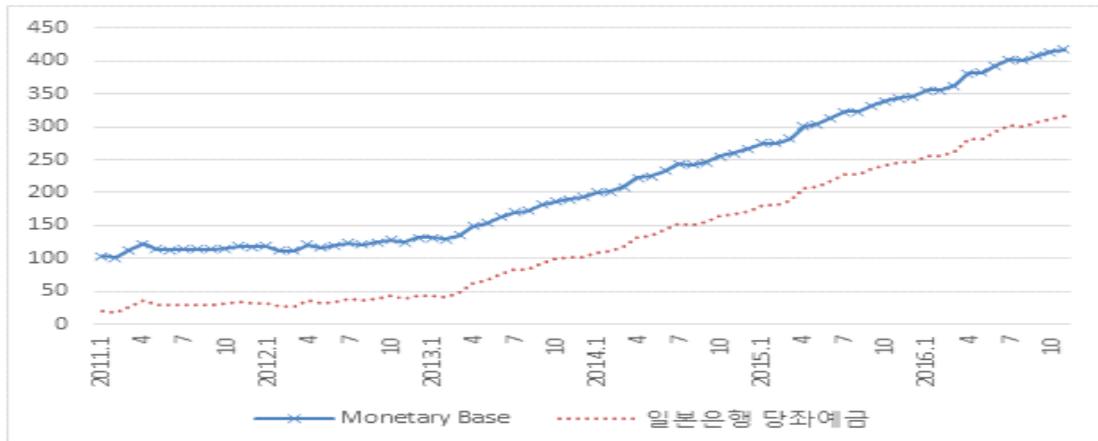
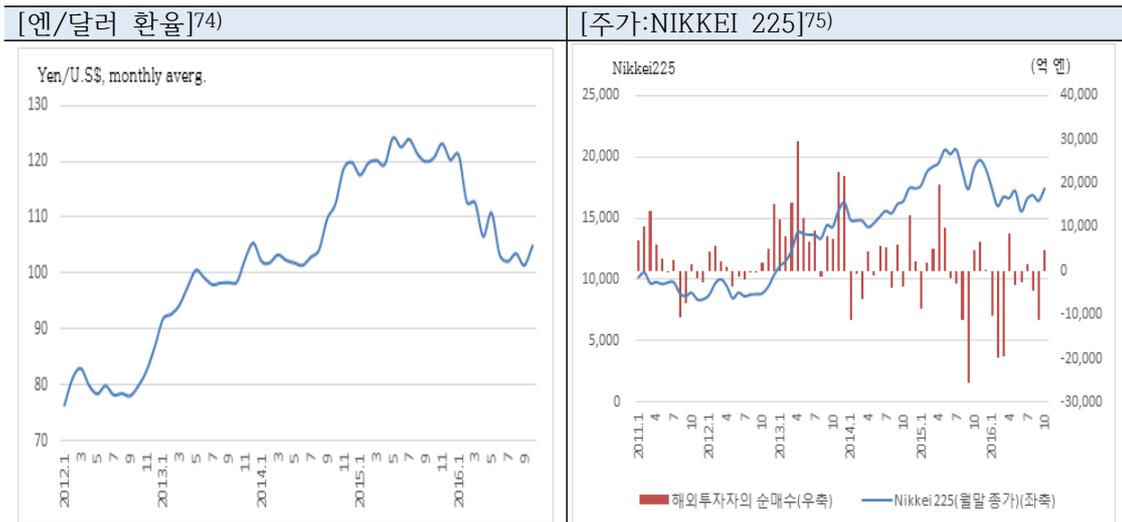


그림 2-2. 엔/달러 환율 및 주가 추이



73) 日本銀行

74) Bloomberg. 東京証券取引所

75) Bloomberg



표 2-2. 기업의 영업이익 · 경상이익 추이⁷⁶⁾

(단위: 조 엔, 전년대비 증가율 %)

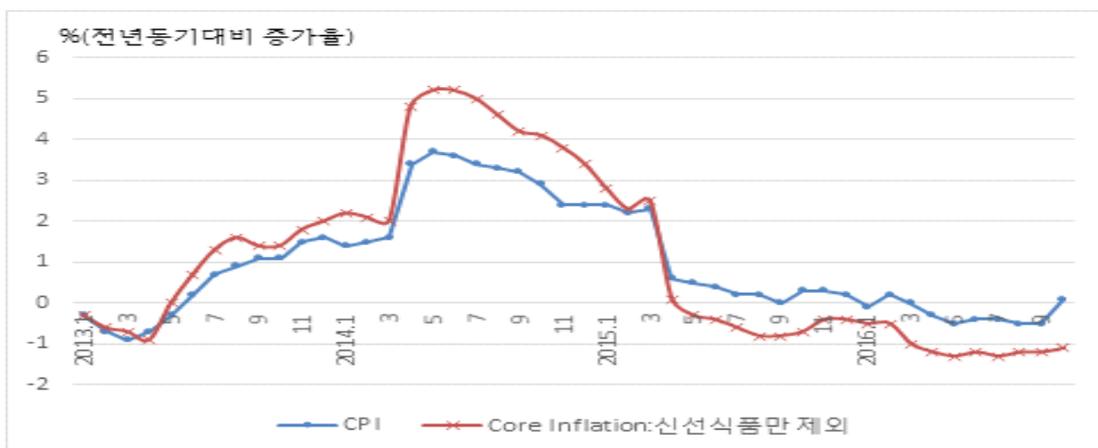
	2011년도		2012년도		2013년도		2014년도		2015년도	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
영업이익										
제조업	11.1	-12.8	11.2	1.0	16.1	43.7	16.8	4.5	17.0	0.9
비제조업	27.8	5.8	28.8	3.4	32.5	12.9	36.5	12.3	39.4	8.1
경상이익										
제조업	14.8	-6.1	15.7	5.7	21.7	38.1	23.7	9.3	23.3	-1.5
비제조업	20.4	9.0	32.8	7.7	37.9	15.9	40.9	7.7	44.8	9.8

주: 금융업과 보험업은 제외. 약 28,000개의 법인 대상.

다. 아베노믹스의 한계

아베노믹스는 금융부문을 중심으로 성과를 거두었지만 궁극적 목표인 “2% 물가상승” 목표는 달성하지 못한 채 디플레이션이 지속되고 있는 근본적인 한계를 안고 있다. <그림 2-3>에서 일본의 소비자물가(CPI) 상승률을 보면, 2014년 4월 소비세율 인상(5%→8%)으로 그 후 2015년 3월까지 CPI 상승률이 2.5%~5.2%까지 치솟은 것을 제외하고는 2016년 현재에도 CPI 상승률이 1% 이하 혹은 마이너스에 머물고 있다. 이것은 그만큼 소비자의 경기회복에 대한 기대감이 저조하여 소비를 늘릴만한 경제환경이 조성되지 못하고 있는 것을 반영하는 것이다.

그림 2-3. 일본의 소비자물가상승률 추이⁷⁷⁾



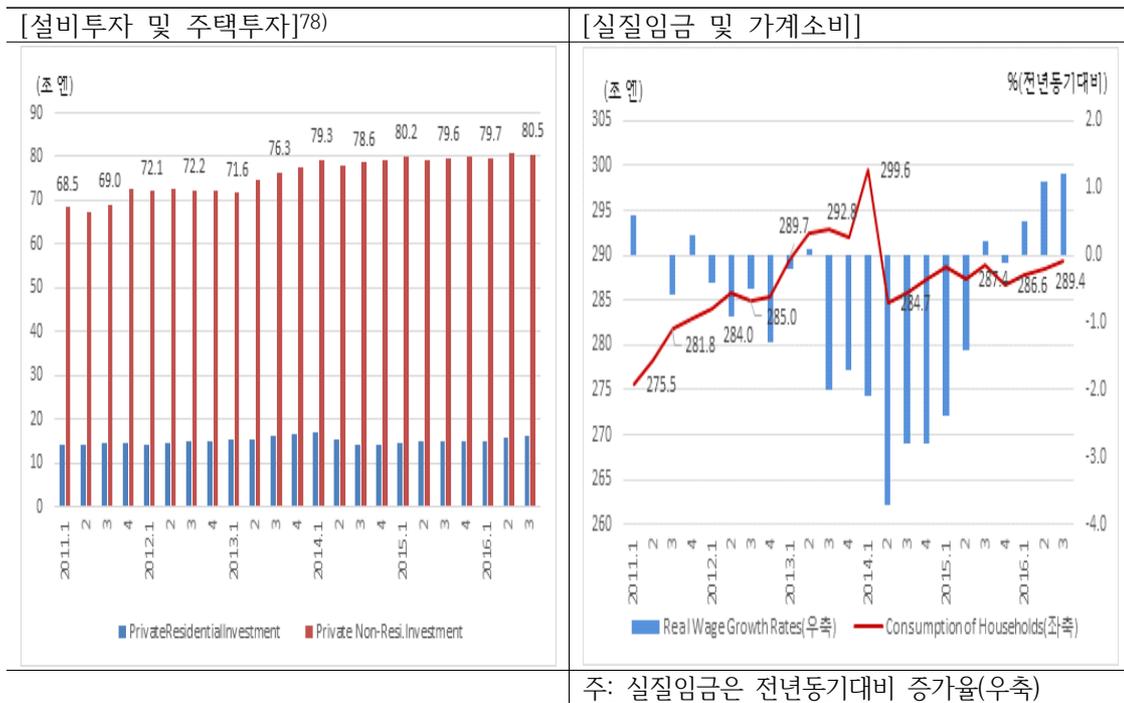
76) 財務省, 「法人企業統計」

77) 総務省



아베노믹스가 “엔화약세→주가상승→기업의 수익성 개선→투자 확대 및 임금인상→소비 확대→디플레이션 탈피(2%의 CPI 상승률 시현)” 라는 선순환 구조 정착에 실패한 이유는 소비자의 경기회복에 대한 기대감 저조를 바탕으로 한 투자 및 소비 부진에서 찾을 수 있다. <그림 2-4>와 <그림 2-5>에서 확인할 수 있듯이, 일본 기업들은 과거 1970년대, 1980년대의 경제성장 국면에서와는 달리 금융기관 차입을 통해 설비투자를 확대하여 고용과 소비를 진작시키지는 않고, 내부유보 규모를 1998년 135.1조 엔에서 2015년에는 351.3조 엔으로까지 대폭 늘리고 있다. 아베노믹스 이후에도 실질임금과 가계소비가 크게 변화하지 않고 있는 것은 기업의 국내투자에 대한 미온적 태도와 큰 연관성을 갖고 있다고 봐야 할 것이다. 일본 기업의 내부유보 축적은 자금을 더 이상 외부에서 조달하지 않겠다는 시그널임에 분명하지만, 내부유보의 목적이 설비투자보다는 M&A 자금 확보에 방점을 두고 있는 점은 아베노믹스가 기업의 투자확대를 유도하여 고용과 소비를 확대하겠다는 전략과 크게 상치하는 부분이라 할 수 있다. 특히 일본 기업 간 국내 M&A(In-In)는 2008년 글로벌 금융위기 이후 줄어들고 있으나, 일본 기업의 해외기업 매수(In-Out)는 대폭 증가하고 있다.<그림 2-6> 참조)

그림 2-4. 기업투자 및 소비관련 지표 추이:Quarterly



78) 内閣府



그림 2-5. 기업 내부유보금(이익잉여금) 추이⁷⁹⁾

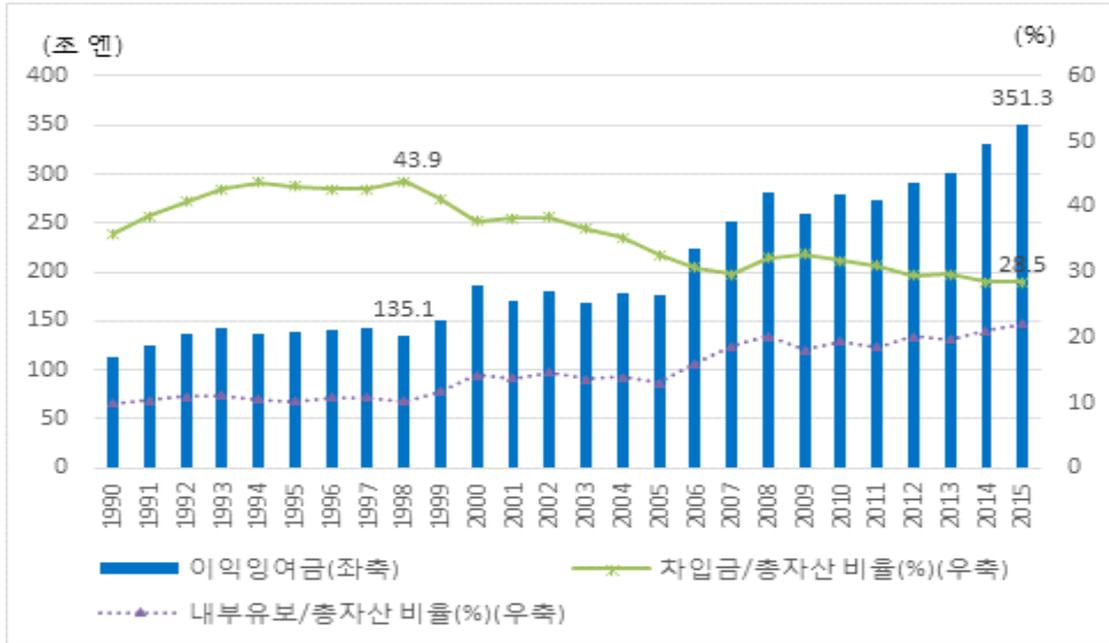
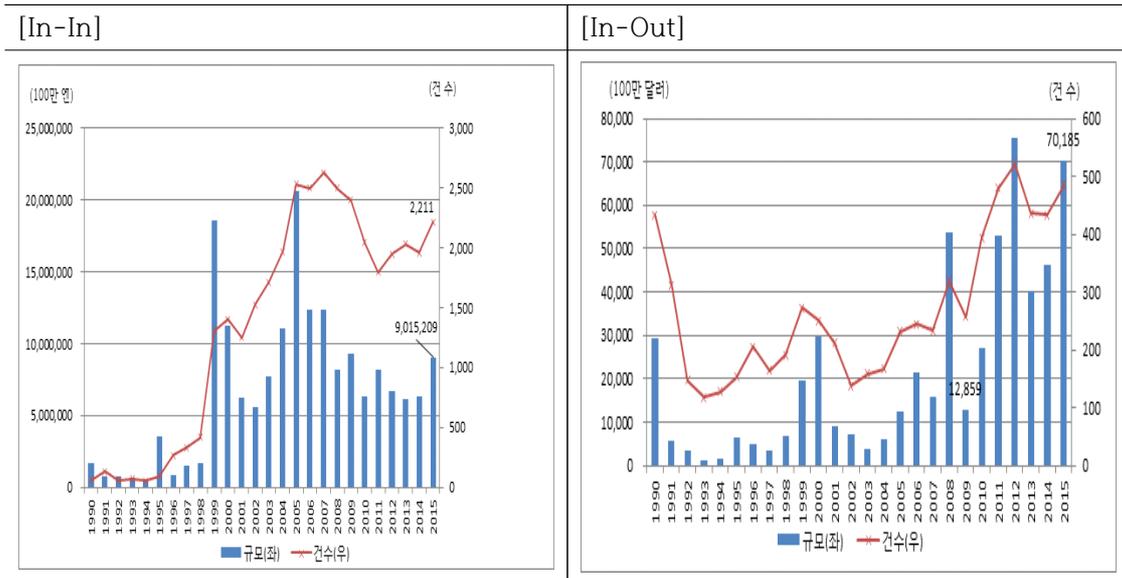


그림 2-6. 일본기업의 M&A 추이⁸⁰⁾



79) 財務省, 「法人企業統計」

80) Thomson Financial



3. 트럼프 집권 이후 일본 경제의 도전 요인

2017년 1월 트럼프 미국 대통령 취임을 전후하여 불거지고 있는 ‘미국우선주의(America First)’가 보호무역주의 혹은 통상마찰을 예고하고 있는 가운데, 트럼프 행정부의 경제정책은 일본 경제에도 ‘암운’을 드리울 것이라는 여론이 비등하고 있다. 여기서는 2017년 2월 10일 미일 정상회담 후 발표한 공동성명을 토대로 미·일간 통상마찰과 TPP를 중심으로 일본경제의 도전 요인을 점검한다. 일본 경제의 도전 요인을 굳이 미국과의 통상관계에서만 찾을 수 없지만 현재로서는 일본 내부의 도전 요인보다는 대외통상 현안이 초미의 관심사로 부상하고 있기 때문이다.

가. 미국의 대일(對日) 통상압력

미·일 양국 정상은 2017년 2월 10일 정상회담 후 발표한 공동성명에서 미·일동맹 강화와 경제협력 강화를 동시에 천명하였다. 경제협력 분야에서는 아소(麻生太郎) 일본 부총리 겸 재무장관과 펜스(Mike Pence) 미국 부통령을 의장으로 하고, ①재정·금융 등 거시경제정책의 협조, ②인프라·에너지·Cyber·우주 분야에서의 경제협력, ③양자 간 통상문제 협의를 공통 의제로 하는 미·일경제대화(U.S.-Japan Economic Dialogue)라는 대화채널을 구축하고 4월 중순에 첫 회합을 갖기로 합의하였다. 미·일 통상마찰 관점에서 보면 위 3가지 의제 중 두 번째의 경제협력⁸¹⁾은 Win-Win 전략이라는 점에서 마찰의 소지가 작지만, 첫 번째 재정·금융정책의 협조와 세 번째 통상현안 협의는 지난한 협상과정을 예고하고 있다.

상기 첫 번째 재정·금융정책의 협조 의제 범위는 다소 불명확하지만, 미국이 오는 4월 환율조작국에 일본을 포함시킬지 여부가 최대 쟁점이다. 일본은 환율문제를 미일경제대화가 아닌 별도의 재무장관 회의에서 다룰 것을 주장하고 있지만,⁸²⁾ 그럼에도 일본이 추후 미일 경제대화에서 미국 측이 환율문제를 거론할 것이라는 우려를 떨치지 못하고 있는 데는 첫째, 2017년 1월말 트럼프 미국 대통령이 ‘자금공급’이라는 말을 언급하면서 일본의 엔화약세 유도를 비판한 점, 둘째 지난 3월 1일 USTR이 발표한 ‘2017 Trade Policy Agenda and 2106 Annual Report’에 ‘통상매과’의 입김이 강하게 작용하였다는 점에 있다.(『日本經濟新聞』, 2017.3.9.일자)

일본이 트럼프 미국 행정부의 엔화약세 비판 혹은 환율조작국 지정 가능성에 촉각을 세우고 있는 이유는 2013년 4월 이후 아베노믹스 양적완화가 거둬들인 경제적 효과의 대부분이

81) 일본이 향후 ‘미일 경제대화’에서 논의할 경제협력 아젠더는 2015년 4월 미일 정상회담에서 합의한 “미일협력에 관한 Factsheet” (FACT SHEET: U.S.-Japan Cooperation for a More Prosperous and Stable World)와 2016년 11월 미국 대선을 앞두고 일본 외무성 산하의 ‘미일경제연구회 2016’이 작성한 「신시대 미일경제관계의 구축(新時代の日米經濟關係の構築)」라는 보고서를 중심으로 논의될 것으로 보인다. 특히 2015년 4월 당시 미일 정상은 에너지, 인프라, 기술, 기후변화·환경 4개 분야를 협력분야로 선정한 바 있고, 그 중에서도 워싱턴 D.C.-뉴욕(약 360km)간, 샌프란시스코-L.A(약 840km)간, 달라스-휴스턴(약 390km)간 등 고속철도 건설계획에 대한 일본 기업의 참여는 언론의 높은 관심을 받고 있다.

82) 코무라(高村正彦) 일본 자민당 부총재는 “일본은 환율문제에 대해 재무장관 회의에서 말할 것은 말해야 하고, 미일경제대화는 상호 Win-Win의 경제관계 구축에 매진” 할 것을 주문하였다. 『日本經濟新聞』, 2017.2.20.일자.



엔화약세에서 기인하고 있기 때문이다. 만일 트럼프 행정부가 일본의 엔화약세를 비판하면 국제외환시장에서 엔화 강세를 예상한 엔화매입에 따른 엔화약세 붕괴의 가능성이 있고, 이렇게 사태가 악화되면 일본은행의 금융정책이 일대 혼란에 빠질 뿐만 아니라 아베노믹스 자체가 기로에 서게 된다는 우려이다.⁸³⁾

일본은 환율조작국 지정에 대해 매우 강력한 반박논리를 앞세우고 있다. 일본은 다른 대미 무역흑자국과 달리 외환시장에 개입하지 않고 있으며, 아베노믹스의 양적완화는 정책 목표를 엔화약세가 아닌 디플레이션 탈피에 두고 있으며 이것 역시 국제합의에 의한 협조적 정책이며 다른 국가들도 동시에 실시하고 있다는 점을 내세우고 있다. 2013년 4월 이후 아베노믹스의 양적완화는 달러 당 80엔 대에서 120엔 대의 급격한 엔화약세를 초래하였지만, 그간 일본의 수출은 거의 늘지 않았음도 근거로 제시하고 있다.⁸⁴⁾

상기 미일경제대화회의 세 번째 의제인 통상현안 협의 중 미국의 대일(對日) 자동차 시장 개방 요구 가능성도 핵심 쟁점이다. 일본은 2013년 7월 TPP 협상 참여 이후, 미국과 자동차 무역 및 비관세조치에 관해 협상을 병행하였다. TPP 협정에서는 미국이 대일(對日) 자동차 수입 시, 현행 2.5%의 승용차 관세율을 발효 15년째부터 단계적으로 폐지하는 등 일정부분 양보함과 동시에, 일본의 자동차 시장 개방 차원에서 비관세장벽으로 간주한 일본의 자동차 관련 규격 및 유통시장에 관해 양보조치를 얻어냈다. 2013년 TPP 협상 과정에서는 수입자동차 특별취급제도(PHP)라는 간소한 절차로 미국산 자동차를 수입하는 쿼터를 2,000대에서 5,000대로 확대하는 양보조치를 얻어내기도 하였다. 미국이 미일경제대화회에서 TPP 협정을 뒤엎고, 자동차 협상에서의 합의내용을 뛰어넘는 요구를 할 경우 일본으로서는 상당한 압박을 느낄 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다.

나. 트럼프 미국 행정부의 TPP 탈퇴

미일경제대화회의 세 번째 의제인 통상현안 협의 가운데 미국과 일본 간 FTA 협상 문제는 최대 현안 중 하나이다. 2017년 1월 트럼프 미국 행정부의 TPP 탈퇴에도 불구하고 일본 정부는 미국을 설득하여 TPP와 미일 FTA의 병행하겠다는 전략을 표명하고 있다.⁸⁵⁾ 2016년 12월 일본 국회는 TPP 비준을 완료하였고, 2017년 1월 26일 아베 총

83) 이에 대해 다케다(武田紀久子) 일본 국제통화연구소 상석연구원은 “트럼프 대통령이 만일 엔화약세를 비판하면 일본으로서는 오해를 정중히 설명해야 한다. 일본은행이 금융정책을 변경하는 것은 이론적으로나 실무적으로도 현실적이지 못하다”고 지적하였다. 『NIKKEI BUSINESS』, 2017.2.20. 일자.

84) 키무라(木村副成) 게이오대학 교수는 과거 미일구조문제협의(SII)에서 일본은 미국의 무역불균형 문제는 양국간 문제가 아닌 미국의 대세계 무역·경상수지 문제임을 강조하였던 점을 상기하고, “환율 문제와 국제통상정책을 분리하는 것이 매우 중요”하다고 역설하였다.(『日本經濟新聞』, 2017.3.6.일자)

85) 2017년 3월 10일 미일국회의원연맹(회장: 나카소네 전총리) 대표단은 워싱턴에서 기자회견을 갖고 미국의 비준 없이는 TPP 발효가 불가능한 상황에서, 미국을 제외한 TPP 11개국만으로 TPP를 강행할 의사가 있음을 천명하였다. 『日本經濟新聞』, 2017.3.10.일자. 그러나 미국을 제외한 ‘TPP Minus 1’ 구상에 대해서는 베트남, 말레이시아, 뉴질랜드 등 많은 참여국에 전혀 실익이 없어 협정 내용을 개정하지 않은 채 동의를 구하기는 어렵다는 점에서 전혀 실현 가능성이 없는 것으로 보인다.



리는 “트럼프 미국 행정부가 만약 일본과의 FTA 체결 협상을 요구할 경우, 미국에 TPP 복귀를 주장하겠지만 양자간 FTA 협상도 가능하다” 고 언급한 것이다. 다만 미일 FTA 협상에서도 일본의 주요 농산물에 대한 보호는 관철하겠다고 부언하였다.

일본이 TPP와 미일 FTA 병행 전략을 고수한다 하더라도 미일 양자간 FTA 전략에는 미묘한 입장차이가 존재한다. 일각에서는 일본 정부가 “TPP 우선(Plan A), 미일 FTA 차선(Plan B)” 전략을 추진하되, 미일 양자간 FTA 협상은 불가피하다는 주장을 제기하고 있다.⁸⁶⁾ 한중일 FTA나 RCEP은 무역자유화를 등 제측면에서 국내개혁의 추진동력이 되기 어렵다는 점에서 최우선 전략은 TPP 유지이나, 캐나다가 NAFTA와 미국과의 양자간 FTA를 체결하고 있듯이, 일본 역시 TPP와 미일 FTA 체결을 병행해야 한다는 것이다. 나아가 이들 논자는 Brexit 이후에도 일본은 EU와의 FTA를 단념할 필요가 없고, 영국과도 양자간 FTA를 적극 추진해야 한다고 주장한다.

그렇지만 다른 일각에서는 트럼프 미국 정부에 대해 TPP의 전략적 의의와 불참에 따른 불이익을 설명하여 TPP 복귀를 설득해야지, 미일 양자간 FTA는 결코 바람직하지 않다고 주장한다.⁸⁷⁾ 일본 정부가 TPP를 고수해야 하는 이유는 미국이 탈퇴한다 하더라도 TPP 협정문이 소멸되는 것이 아니고, 미국의 보호무역주의와 반TPP 기류가 사그러들지 않을 경우에는 많은 한계가 있음에도 RCEP 협상을 타결하고 EU와의 FTA 협상도 서둘러서 미국을 TPP에 복귀시켜야 한다는 것이다. 이 때, 실리를 중시하는 트럼프 미국 행정부와 양자간 협상은 일본의 농산물 추가양보(TPP Plus)가 불가피하며, 미국 측의 자동차 추가 수입할당 요구도 명약관화하다는 점에서 미일 양자간 FTA 추진은 결코 바람직하지 않는 전략임을 강조하고 있다.

4. 한일 경제관계: 정책제언

2010년 이후 한일 경제관계는 2015년 12월의 소위 일본군 위안부 협상 타결에도 불구하고 외교마찰의 영향을 고스란히 받고 있는 양상이다. 한일 경제관계의 위축을 보여주는 대표적인 지표는 양국 간 무역과 일본의 대한(對韓) 직접투자(FDI)인데, 한국의 대일(對日) 무역규모는 2010년 1,080억 달러를 정점으로 하락하기 시작하여 2015년에는 794억 달러로까지 축소되었고, 일본의 대한(對韓) 직접투자는 2012년 45.4억 달러(신고기준)를 정점으로 2015년에는 16.7억 달러로까지 하락하였다. (<표 4-1>, <표 4-2> 참조)

위와 같은 한·일간 경제관계 약화가 세계전체의 보호무역주의에 따른 경제교류 위축과 궤를 같이 하는 것인지, 아니면 양국 간 외교관계의 악화를 직접 반영하는 것인지는 엄밀한 검증이 요하는 것이지만, 양국이 ‘정경분리(政經分離)’ 원칙하에 상호 Win-Win의 협력전략을 취하는 것이 어느 때보다 절실하다고 할 것이다.

86) 이와타(岩田一政) 일본경제연구센터 이사장과 키무라(木村副成) 게이오대학 교수가 대표적 논자이다. 『日本經濟新聞』, 2017.1.11.일자 및 2017.3.6.일자 참조.

87) 나카가와(中川淳司) 도쿄대학 교수가 대표적 논자이다. 『日本經濟新聞』, 2017.1.12.일자 참조.



표 4-1. 한국의 대일(對日) 수·출입 추이(2010년~2016.6월)⁸⁸⁾

(단위 : 억 달러, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.6월
수출	금액	282	397	388	347	322	256	115
	증가율	29.4	40.8	-2.1	-10.7	-7.0	-20.4	-13.6
수입	금액	643	683	644	600	538	459	220
	증가율	30.1	6.3	-5.8	-6.7	-10.4	-14.7	-7.6
무역수지		-361	-286	-255	-254	-215	-203	-105

표 4-2. 일본의 대한(對韓) 직접투자 현황⁸⁹⁾

(단위 : 억 달러, 건)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016년 6월
금액	20.8	22.9	45.4	26.9	24.9	16.7	6.9
건수	422	500	564	447	352	315	143

그렇다면 한일 경제관계는 어떻게 접근해야 하는가? 양국 간 경제관계만을 고려한다면 한일 FTA의 재협상과 한일 통화스왑의 재개가 가장 바람직하겠지만, 먼저 고려할 수 있는 것은 한일기업이 대등한 글로벌 파트너로서 상호 Win-Win의 협력영역을 확대하는 것이다.⁹⁰⁾ 그간 한국경제의 대일(對日) 의존도를 상징적으로 보여준 한일 간 부품·소재 교역을 보더라도 한국의 대일(對日) 의존도는 2000년 29.5%에서 2014년에는 14.8%로 격감하였다.<그림 4-1> 참조) 이 점은 한국기업의 기술력이 향상됨에 따라 일본기업과 대등한 조건에서 상호 경쟁·보완할 수 있는 여지를 확보한 것으로 평가할 수 있다.

88) 한국무역협회, KOTIS

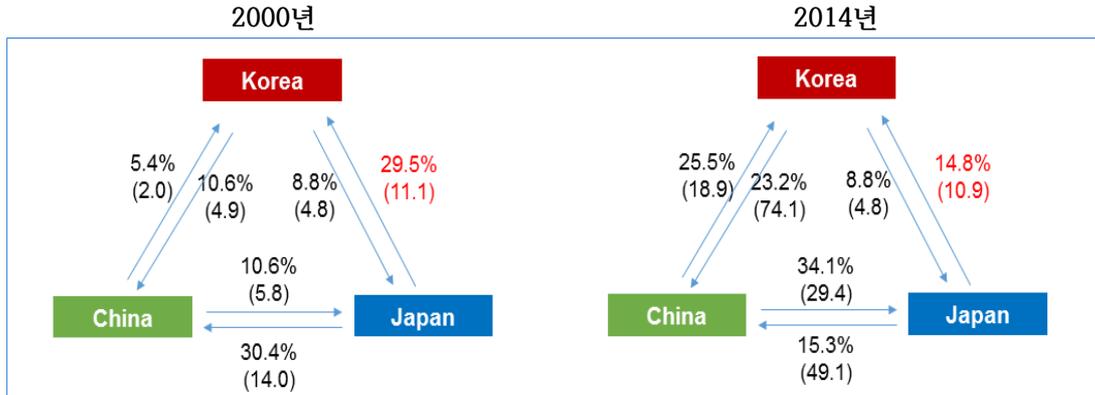
89) 산업통상자원부

90) 한일 경제협력 방안에 대해서는 KOTRA-KIEP(2016), 『수출확대를 위한 국가별 경제협력방안 수립: 일본』. 2016.10. 참조



그림 4-1. 한국의 대일(對日) 부품·소재 수입 현황⁹¹⁾

(단위 : 10억 달러, %)



주: 화살표 A국→B국은 A국에서 B국으로의 수출을 나타내고, %는 B국의 전체 부품·소재 수입액에서 A국이 차지하는 비중을 나타냄. 괄호 안은 총액(단위:10억 달러)임.

한일기업이 대등한 글로벌 파트너로서 상호 Win-Win의 협력영역을 넓혀 가고 있는 분야는 한일기업 간 제3국 공동진출이다. 한일기업은 2009년 국제유가 급등, 자원부국 신흥국의 경제성장 등을 배경으로 에너지·자원개발 분야를 중심으로 제3국 공동진출을 본격화하였는데, 2016년 4월 현재 복합화력·석탄화력·풍력·지열 발전소 건설, LNG 터미널 건설, 셰일 가스 개발, 비료제조 플랜트 건설, 광산채굴, 해수담수화 등 에너지·자원개발 분야 50건과 철강, 합성고무, 제분 등 제조업 분야 4건의 공동 프로젝트를 완료하였거나 조업을 앞두고 있다.⁹²⁾ 한일 기업의 제3국 공동진출은 한국 기업의 기술력과 일본 종합상사의 정보력 및 금융기관의 자본력이 결합한 한일 Win-Win 협력사례로 꼽을 수 있는데, 여기에는 해외 인프라·플랜트 건설규모가 초대형화됨에 따라 일국 기업과 금융기관만으로는 PF(프로젝트 파이낸싱) 조성이 어렵다는 점이 작용함과 동시에, 대형 플랜트 및 엔지니어링 분야에서 한국기업의 기술력이 확고하다는 점이 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

2010년 이후 매년 5억 달러 전후의 담보상태였던 한국기업의 대일(對日) 직접투자(ODI)가 2015년에는 18억 달러(수출입은행 통계)를 넘어서는 등 과거와는 다른 패턴을 보여주고 있는 점도 한일 경제관계의 새로운 동력이라 할 수 있다. 그 중에서도 한국의 제품개발 능력과 IT 기술, 일본의 시장수요를 결합한 NHN의 LINE이 일본에서 조기 수익화에 성공한 케이스는 향후 한·일간 Win-Win 사례로 기록될 것이다. 한·일 정부가 자율주행 자동차나 원격의료, 드론, 원격교육과 같은 제4차 산업혁명의 신기술분야에서 규제개혁 등을 통해 시장수요 기반을 넓혀간다면 한·일 기업 간 협력범위는 더욱더 넓혀질 것이다.

그럼에도 불구하고 우리 신정부가 ‘정경분리’ 원칙 하에서 한·일 간 경제협력 관계를 복원하고, 그것을 바탕으로 동아시아 지역의 경제협력과 통합을 주도한다는 관점에서는 2004년 11월 결렬된 한일 FTA 협상 문제를 어떻게 돌파할 것인가가 핵심 현안이라 할 수 있다.

91) RIETI

92) 구체적 프로젝트 사례에 대해서는 KOTRA-KIEP(2016), 전계서 pp.93~107.를 참조.



현재 한·일 정부차원의 경제협력 현안은 2017년 1월 일본 정부가 협상 중단을 선언한 양자간 통화스왑 문제도 있지만, 신정부가 한일 FTA 협상에 대해 구체적인 플랜을 갖고 임한다면 통화스왑 협상과 한일 FTA 협상은 얼마든지 연동될 소지가 크다고 본다.

그런데 한일 FTA 협상 재개를 한일 관계 개선을 위한 ‘레버리지’로 활용하겠다는 복안을 갖고 있다하더라도, 그것이 국익에 반하지 않고 협상과정의 투명성을 보장하면서 국내 반대여론을 설득하기 위해서는 다음과 같은 문제를 어떻게 ‘돌파’할 것인지 국민적 합의가 반드시 필요하다. 즉, 한·일 FTA는 양국 산업구조의 유사성으로 인해 한·미 FTA나 한·EU FTA와 달리, 무역자유화에 따른 역효과에 대한 우려, 즉 일본 제조업의 국내 시장 장악 등의 우려가 여전히 불식되지 못하고 있다. 한·일 간 제조업 제품에 대한 관세율이 한국은 높고 일본의 거의 Zero인 비대칭적인 상황에서, 한일 FTA는 한국에 일방적으로 불리하기 때문이다. 물론 경제학적 관점에서는 한국의 대일(對日) 수입품은 대부분 부품·소재라서 오히려 무관세화가 산업경쟁력 강화 관점에서 바람직할지 모르지만, 예를 들어 자동차를 포함한 운송기계 분야의 한국기업들은 일본기업과의 경쟁에서 매우 불리한 조건에 처할 것이라는 우려는 여전하다. 결국 신정부가 한·일 FTA 협상 재개를 한일 관계 개선을 위한 돌파구로 활용하고자 할 경우에는 상기 제조업 분야의 비대칭적 관세율 철폐에 따른 불이익을 상쇄할 수 있는 대안들을 모색해야 할 것이다.



제 5 장

아베 정권 하 일본의 정보통신기술(ICT) 전략

- 세계 최첨단 IT국가 창조선언(世界最先端 I T 国家創造宣言)

서울대 일본연구소
정지희

1. 머리말

2013년 1월 아베 총리의 정보통신기술(이하 ICT)⁹³⁾ 정책 재정비 지시에 따라 3월부터 IT종합전략본부 산하에 IT전략기초위원회가 설치되고, 6월 14일 아베 정권의 새로운 정보통신기술전략으로 2020년까지 ‘세계최고 수준의 IT활용 사회 실현’을 기치로 내건 ‘세계 최첨단 IT국가 창조선언’(世界最先端 I T 国家創造宣言, 이하 ‘창조선언’)이 각의 결정되었다. ‘창조선언’은 세계 각국이 ICT를 ‘경제 성장의 엔진’으로 자리 매김하고 있다는 인식 하에, 일본 사회·경제의 폐색을 타파하고 국민이 희망과 자신감에 넘치는 미래를 개척하며 지속적인 성장과 발전을 가능하게 하는 ‘성장 전략의 기둥’으로서의 ICT에 대한 기대를 표하고, 일본의 경제 살리기에 기여함과 동시에 3.11동일본대지진 이후 재해부흥이라는 중요한 과제를 포함하여 사회문제 해결의 중요한 도구로 적극적이고 과감하게 ICT를 활용할 것을 표명했다.⁹⁴⁾ 2020년 도쿄 올림픽·패럴림픽 대비와 지방창생이라는 핵심 과제가 추가되면서 ‘창조선언’의 골자는 2014년 6월 24일, 2015년 6월 30일, 2016년 5월 20일 세 차례에 걸쳐 개정된 바 있다.

본고는 아베노믹스의 3개의 화살로 알려진 금융완화, 재정지출 확대, 성장전략 중 세 번째 화살에 해당하는 성장전략의 ‘핵심’으로 일컬어지는 ICT 전략의 이념과 목표, 구체적인 시행방안과 실시 정도에 대한 분석을 시도한다. 정보통신산업은 2014년말 기준 시장규모(명목 국내 생산액) 84.1 조원으로 전체 산업의 8.7%를 차지하고 있으며, 전체 산업 중에서 가장 큰 규모의 산업이다.⁹⁵⁾ 최근 전세계적으로 경제 불황 탈출과 지속적 성장 가능성을 과학기술 분야, 특히 ICT 분야에서 찾으려는 인식이 강한 만큼 일본의 ICT전략에 대한 이해는 한국 사회에도 적지 않은 함의를 가질 것으로 기대한다. 다만 아베 정부는 일본 기업들의 해외 진출을 추진하고 국경

93) 최근에는 정보통신기술의 의미로 ICT(Information and Communication Technology)를 사용하는 것이 전세계적으로 일반화되어 있으나 일본의 경우 현재까지도 IT(Information Technology)를 정보통신기술의 의미로 확장하여 사용하는 경우가 많고 아베 정부의 정보통신기술 전략에 관한 공식 문서들에서도 예외도 대체로 IT를 사용한다. 본고에서는 고유명사나 공식문서 제목 등에서 IT를 사용하고 있는 경우에는 IT로 표기하고, 나머지 경우에는 ICT로 통일해서 표기한다.

94) 「世界最先端IT 国家創造宣言について平成25年6月14日 閣議決定」, 1-2. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/pdf/it_kokkasouzousengen.pdf.

95) 総務省, 『平成28年版情報通信白書』, 2016, 274.



없는 인터넷상에서 경제적·사회적 활동을 촉진하기 위해 ICT 분야의 국제전략 역시 추진하고 있으나 총무성정보통신국제전략국(総務省情報通信国際戦略局)이라는 별도의 사령탑을 중심으로 전개되고 있으므로, 본고에서는 국내 전략에 집중하여 분석하려 한다.⁹⁶⁾

ICT는 이미 1970년대에 세계 경제 침체로 체제 위기에 봉착했던 선진자본주의 국가들에서 침체된 경제력 복원을 위한 정책적 선택으로 지원되고 육성되기 시작했다. 부가가치를 창출하는 신상품이자 기존 산업의 생산성을 높이는 유효수단이라는 점에서 높은 ‘구원의 잠재력’을 지닌 기술로 기대를 모았던 것이다. 1980년대 접어들어 각국이 일제히 정보통신산업을 국가경쟁력 제고를 위한 국책사업으로 추진하면서 기존 산업조직의 정보화와 정보기술과 그로부터 파생되는 정보부문의 산업화가 동시에 진행되었다.⁹⁷⁾ 일본의 경우 1980년대를 거치면서 전기통신시장의 민영화, 규제완화 등 전후 체제의 유동화를 겪고, 1990년대 ICT 혁명에 대한 대응과 범정부 차원의 ICT 전략 추진이 지연된 바 있다. 따라서 일본이 급격한 환경 변화에 능동적으로 적응하지 못한 1990년대를 ‘잃어버린 10년’으로 보거나 1990년대 일본을 ‘IT 혁명시대의 부적응아’로 보는 시각도 강했다.⁹⁸⁾ 1990년대 후반 이후 ICT 혁명에 대한 인식 전환이 이루어지고 국가경쟁력의 사활이 걸려있다는 위기의식이 대두되면서 구체적인 대응 전략 마련의 필요성이 제기되었다. 그리고 이에 따라 2000년대 초부터 제도적 기반이 갖춰지고 e-Japan, u-Japan 전략과 같은 관저주도형 모델에 따른 ICT 전략이 일원화된 국가전략 수준에서 추진된 바 있다.⁹⁹⁾

‘창조선언’의 이념은 기존 ICT 전략에서 이미 제기되었던, ICT를 장기 경제불황과 사회문제 타계를 위한 최고의 도구로 보는 시각을 계승한 것이다. ‘창조선언’은 3.11 동일본대지진 이후 재해부흥이나 2020년 올림픽·패럴림픽 대비와 지방창생과 같은 과제에 대한 대응과 이전 e-Japan, u-Japan 전략과 차별되는 실행력을 목표로 하여 대대적으로 추진되고 있다. 현재 진행중인 추진 사업이므로 종합적인 평가를 내리기에는 이르나, 중점계획과 추진체계 양 측면에서 2000년대 이후 추진된 ICT전략과의 연속성을 보이고 있으며, 전자 정부 추진 등 몇 가지 영역에서 일정 정도의 성과를 인정할 수 있으나 기존의 ICT전략에서 제기되었던 문제점들 중 일부를 답습하

96) 국제전략의 핵심은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. (1) 지상과 디지털 일본 방식의 해외 진출과 ASEAN 국가를 비롯한 ICT 시스템(방재 등)의 전개 등을 통한 일본 사업자의 해외 진출 추진 (2) 사이버 공간의 국제 규칙에 관한 논의에 대한 대응 등 일본 업체의 해외 진출과 원활한 정보 유통을 위한 환경 정비. 総務省情報通信国際戦略局国際協力課 木村公彦, 「我が国情報通信分野の国際戦略について 平成27年3月10日」.

97) 이항우 외, 『정보사회의 이해』, 미래인, 2011, 361-362; 유석진 외, 『정보화와 국가 전략: 아시아와 서구의 비교 연구』, 서울: 푸른길, 2006.

98) 김응희, 「21세기 일본과 정보화: 일본은 IT 혁명시대의 부적응아인가?」, 『동요하는 일본의 신화』, 서울: 미래인력연구원, 2002, 185.

99) 김응희, 「일본형 IT전략의 성과와 새로운 모색」, 『일본연구논총』 22, 2005, 165-185; 박상현, 최호진, 하원규, 연승준, 「주요 선진국의 유비쿼터스 IT R&D 현황 분석」, 『한국지역정보학회지』 8(2), 2005, 64-71; 전황수, 하원규, 「일본의 정보화와 e-Japan 전략」, 『국제정치연구』 4(2), 2001; 야쿠시지 타이조, 강박광 옮김, 『테크노 헤게모니: 국가는 기술로 흥하고 망한다』, 서울: 겹지사, 1991.



는 한계를 갖는 것으로 잠정적으로 평가할 수 있을 것이다.

2. 제도적 기반과 ICT전략의 선례

일본 정부는 2001년 1월에 고도 정보통신 네트워크사회 형성 기본법(高度情報通信ネットワーク社会形成基本法) (平成12年法律第144号, 2000년 11월 제정)을 시행하고, 1994년 수상 직속으로 설치되었던 고도정보통신사회추진본부를 고도정보통신네트워크사회 추진전략본부(高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, 약칭 IT종합전략본부[I T総合戦略本部])로 개편하여 범정부 차원에서 적극적인 ICT전략을 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련했다.¹⁰⁰⁾ IT종합전략본부 설치의 목적은 “IT를 활용하여 전 세계적으로 발생하고 있는 급격하고 대폭적인 사회 경제 구조의 변화에 적확하게 대응할 긴요성을 감안하여 고도정보통신 네트워크사회의 형성에 관한 시책을 신속하고 중점적으로 추진하기 위함”이었다.¹⁰¹⁾ 고도 정보통신 네트워크사회는 “인터넷과 그 외의 고도 정보통신 네트워크를 통해 자유롭고 안전하게 다양한 정보 또는 지식을 전 세계적으로 입수하여 공유하거나 발신하여 모든 분야에서 창의적이고 활력 있는 발전이 가능해지는 사회”로 제시되었다.¹⁰²⁾

IT종합전략본부를 중심으로 2001년부터 “5년 이내 세계 최첨단의 IT국가 달성”을 목표로 브로드밴드 네트워크 인프라 정비의 가속화, 전자상거래와 전자정부 실현, 인재 육성 강화 등을 골자로 하는 ‘e-Japan 전략’이라는 ICT 정책이 추진되었다. e-Japan 전략은 특히 브로드밴드 보급률과 가격 경쟁력 면에서 인정할 만한 성과를 가져온 덕분에 인프라 정비 측면에서는 긍정적인 평가를 받았으나, 이활용 측면에서의 약점이 지적되었다. ¹⁰³⁾ ‘이용자 시점의 성과주의’에 입각한 민간 주도의 평가기구인 IT신개혁신략평가전문조사회(I T新改革戦略評価専門調査会)가 2005년 12월에 제출한 최종보고서는, 전자정부 추진, 교육과 인재 육성, 그리고 의료 분야에서 특히 개선이 필요하다는 전망을 내놓은 바 있다.¹⁰⁴⁾

IT전략본부는 e-Japan을 통해 브로드밴드 환경 충실화를 달성했다고 보고 2006년부터 위에서 지적된 문제들을 해결하기 위해 “네트워크가 생활의 구석구석까지 용화되는 풀뿌리와 같은 ICT 환경”으로서의 유비쿼터스 네트워크 사회의 실현을 목표로 하는 u-Japan 전략을 실시했다. u-Japan 전략은 ICT를 정보화 촉진을 넘어, 소자·고령화하고 있는 일본에 산적한 사회적 과제들을 해결하는 비장의 무기로서 상정하고 유비쿼터스 네트워크 정비, ICT 이활용의 고도화, 이용환경 정비를 골자로

100) 김웅희, 앞의 글, 2002, 172-177. IT종합전략본부는 내각총리대신을 본부장으로 하고, ICT정책 담당대신 외에 내각관방장관, 총무대신, 경제산업대신을 부분부장으로, 그 이외의 전 국무대신과 유식자를 본부원으로 한다.

101) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (I T 総合戦略本部), 首相官邸 홈페이지. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/>.

102) 「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法 (「 I T 基本法 」) (平成12年11月29日成立)」, 2. <http://www.kantei.go.jp/jp/it/kihonhou/pdfs/honbun.pdf>.

103) 김웅희, 앞의 글, 2005, 59-192.

104) I T 戦略本部評価専門調査会, 「評価専門調査会 報告書: 先端から先導へ 2005年12月」.



하여 e-Japan 전략의 한계로 지적되었던 이활용 측면의 개선에 초점을 맞춘 것이었다.¹⁰⁵⁾ 그러나 u-Japan 전략 역시 e-Japan 전략에서 제기되었던 한계를 극복하지는 못한 것으로 평가되었다. 즉, IT신전략본부평가전문조사회는 일반 시민이 실감할 수 있을 만큼의 사회적 확산은 이뤄내지 못했음을 시사하고, 이를 극복하기 위해 행정의 업무개혁(BPR) 노력의 강화, 국민 관점에서 성과 지표의 설정, 지자체를 포함한 IT 정책 추진 체제의 강화를 제언했다.¹⁰⁶⁾

자민당 재집권 이후 IT종합전략본부의 선행 ICT전략에 대한 평가는 전문조사회와 신전문조사회의 평가의 연장선상에서 broadband 인프라 정비 측면에서는 긍정적 평가를 내리면서도 ICT 이활용과 실효성 면에서 제한적인 성과만을 거두었음을 지적하는 데 집중되어 있다. 특히 이상적인 구상을 실현할 수 있는 실천력 부족을 지적하며, ICT의 활용이 크게 진전되지 않고 그 성과를 사회에 충분히 환원 할 수 없어 많은 국민이 그 성과를 실감하지 못한 점을 반성할 점으로 들고 있다. 구체적으로는 행정서비스나 의료, 교육 분야 등에서의 ICT 활용에 대한 국민 만족도가 충분치 않다는 점, 정부에 의한 낭비의 발생이나 편의성의 저하, 지역 및 세대 등의 정보활용의 격차와 안전성 대책 미비 등이 거론된다.¹⁰⁷⁾

IT종합전략본부가 분석한 선행 전략들의 실패요인은 ICT 활용을 강조하면서도, ICT화·ICT 활용이라는 말 뿐, 이용자 니즈를 충분히 파악하지 못했고 조직을 초월한 업무 개혁이 이루어지지 않았던 점, 그 결과 ICT의 편리함이나 효율성이 발휘되지 못한 점, 각 성(省)에 의한 개별적인 ICT 투자 시책 추진으로 인한 중복 투자 사례로 대표되는 관계 부성청(府省庁)간 연계가 부족했던 점 등이다. '창조선언'은 이러한 문제점들로 인해 일본이 정보통신기술 발전지수와 같은 통계 수치상 세계 최첨단 ICT 국가로서의 지위를 잃고 선진국은 물론 개발도상국에도 뒤쳐지고 있는 실정이라는 위기의식이 아베 정부의 ICT전략 재정비의 배경을 이루고 있음을 보여준다.¹⁰⁸⁾

실제로 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 순위와 같이 통계 수치에 기반한 평가를 주요 지표로 삼을 경우, 정부 주도의 ICT 전략추진 여부나 강도에 따라 ICT 분야에서의 일본의 세계 경쟁력에 유의미한 차이가 발생해온 것으로 보인다. 그림 1을 보면, e-Japan 전략 추진에 따라 broadband 속도와 가격 경쟁력 면에서 상당한 성과를 거두었던 2005년까지의 ICT 경쟁력 순위는 상승곡선을 그리고 있다. 그러나 일본의 선행 ICT 전략 추진으로도 큰 성과를 거두지 못한 것으로 평가되는 이활용 측면의 개선을 기치로 내걸었던 u-Japan 전략 추진 단계에서는 낮은 순위를 기록하고 있다.

105) 総務省, 「u-Japan政策」. http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ict/u-japan/index.html.

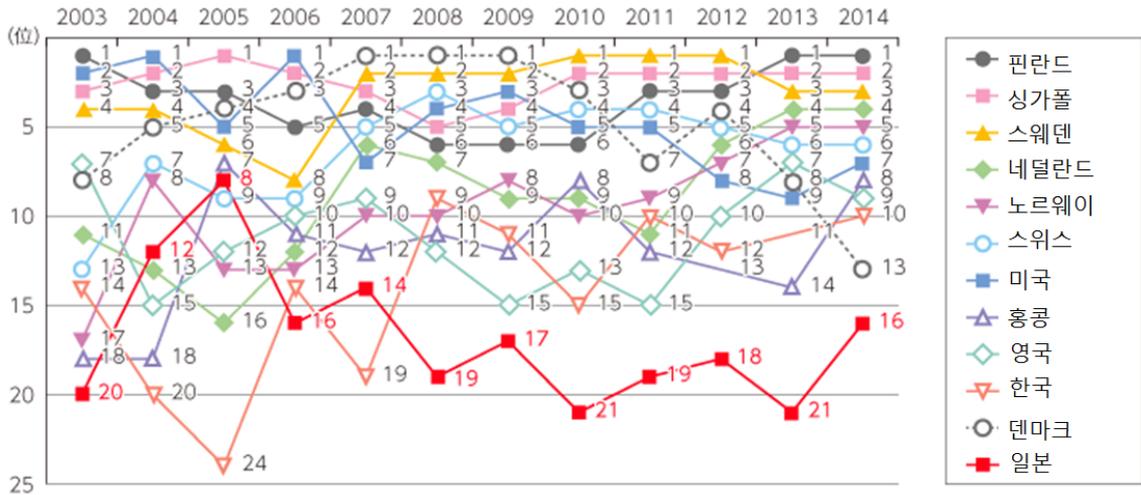
106) IT新改革戦略評価専門調査会, 「2008年度報告書 2009年3月」.

107) 石渡祐嗣, 「我が国のIT戦略『世界最先端IT国家創造宣言』について」, 『ITUジャーナル』 46(3), 2016.3.
3. 저자는 내각관방 IT종합전략실 조사주임(内閣官房 情報通信技術(IT)総合戦略室 主査).

108) 「世界最先端IT 国家創造宣言について平成25年6月14日 閣議決定」, 2.



그림 1. 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 순위(2003-2014)¹⁰⁹⁾



3. '창조선언'의 추진체제, 이념, 목표

'창조선언'은 다시금 ICT 이활용 개선과 '실행 중시'를 기치로 내걸었다. 일단 ICT 전략 추진체제 측면에서 가장 큰 변화는, 상기 기존 전략의 문제점에 대한 반성에서 부성(府省) 횡단적인 권한을 갖는 일본정부 최고정보책임자(chief information officer, CIO)에 해당하는 내각정보통신정책감(内閣情報通信政策監)을 신설하고 정보통신기술 전략 추진의 사령탑 역할을 맡아 각 부성과의 조율을 통해 정부 전체의 정보통신기술 정책을 추진하도록 내각법등의 일부를 개정하는 법률(政府CIO法)을 마련한 것이다. 2013년 6월 4일에는 신설된 내각정보통신정책감(内閣情報通信政策監)으로 리코(リコージャパン) 출신의 엔도 고이치(遠藤紘一)가 임명되었다. 엔도는 "지금까지의 정책은 이상적인 언어를 늘어났을 뿐인 경우가 많고 대부분은 실현되지 않은 채"라 평하고 아베 정권의 새로운 전략은 "실행을 중시"할 것임을 강조했다.¹¹⁰⁾ '창조선언'은 또한 2020년까지 성공 모델 실증과 공정표에 기반한 PDCA 사이클을 확실하게 추진하여 ICT 업무를 관리할 계획임을 밝혔다.¹¹¹⁾

'창조선언'은 기존 ICT 전략과의 차별성을 강조하지만, 사실 자민당 재집권 이후 추진되고 있는 ICT 전략은 2000년대 이후 본격적으로 시행되었던 ICT 정책에 대한 당시의 평가를 통해 제기되었던 정책 추진 방향과 해결책을 적극적으로 활용하고 있다. 게다가 관민주도 원칙에 입각한 관저주도형 발전 전략이라는 점에서도 선행 전략들과 궤를 같이 한다. 따라서 '창조선언' 역시 일단은 e-Japan, u-Japan 전략의

109) 図表2-3-1-2 ICT競争力ランキング (WEF), 総務省, 『平成26年版 情報通信白書』, 2014, 65. (出典) WEF, *The Global Information Technology Report 2003-2014*. 2015년, 2016년 랭킹은 모두 10위. 한국의 경우 2015년 12위, 2016년 13위. WEF, *The Global Information Technology Report 2016* (2016), 25-27 참조.

110) CEATEC JAPAN 2014 연설, 2014.10.4.

111) 「世界最先端IT 国家創造宣言について平成25年6月14日 閣議決定」, 4. PDCA는 입안/계획(plan), 실시(do), 검증/평가(check), 개선(act) 사이클을 통한 지속적인 업무관리 수법이다.



연속선상에서 이해하는 편이 적절할 것이다. 국민이 실감할 수 있는 변화를 가져오기 위해 전자정부 실현을 중요한 축으로 하는 이활용 측면에 강조점을 뒤야 하며, 구체적 목표와 평가지표 설정과 부성청 간의 단절을 극복할 수 있는 CIO 설치가 필요함은 이미 선행 전략 실시 상황에 대한 평가에서 제시되었던 시각이기도 하다.¹¹²⁾

2013년 '창조선언'의 기본 이념은 '폐색을 타파하고 재생하는 일본'과 '세계최고 수준의 IT 이활용 사회 실현'이라는 키워드로 설명되고 있다. 버블 붕괴 이후 잃어버린 20년의 장기불황 지속으로 주요국 중 최저수준의 경제성장률에 머물고 있고, 그 사이 신흥국의 급속한 성장 탓에 일본의 상대적 경제력이 저하하고 국제적 지위가 후퇴하고 있다는 위기의식이 강력하게 표현되었고, 대량생산과 가격경쟁의 성장 모델은 한계에 달했으므로 산업구조 변혁이 필요하다는 인식이 뚜렷하게 제시되었다. 이러한 상황에서 세계에 유례없는 속도로 저출산 고령화의 진전과 인구 감소, 그에 따른 노동력 인구의 감소와 사회 보장비용의 증대, 동일본 대지진으로부터의 부흥과 대규모 자연 재해에 대한 대책 원전 사고 이후 에너지의 안정 공급과 경제성 확보, 고도 성장기에 집중적으로 투자했던 사회 인프라의 노후화 등, 일본은 "다양한 도전에 직면하고 있는" '과제 선진국'이라는 진단을 내리고 위와 같은 '경제·사회 전반의 폐색'을 극복하기 위한 방책으로서의 ICT를 제기한다. ICT는 모든 영역에 활용되는 '다목적 도구'이자 "혁신 프로그램을 유발하는 힘"으로 규정되었다.

'창조선언'이 이처럼 경제 재생과 사회문제 해결에 크게 기여할 것이라 기대하는 ICT의 활용을 통해 실현하고자 하는 사회상은 다음과 같다.

2013년 '창조선언'

- 혁신적인 신산업·신서비스의 창출 및 전체 산업의 성장을 촉진하는 사회
- 건강하고 안심하고 쾌적하게 생활 할 수 있는, 세계에서 가장 안전하고 재해에 강한 사회
- 누구라도 언제 어디서나 원 스톱으로 공공 서비스를 받을 수 있는 사회

2015년 개정, 도쿄올림픽·패럴림픽 개최시점을 타겟으로 명확히 설정 ICT를 활용하여 지향해야 할 사회의 모습으로

- 미래를 향해 성장하는 사회
- 마을·사람·일의 활성화에 의한 활력 있는 사회
- 안전·안심·풍요로움을 실감 할 수 있는 사회
- 공공 서비스를 원 스톱으로 받을 수 있는 사회

2016년 개정, 지방창생 키워드 강화

'국가에서 지방으로, 지방에서 전국으로'를 캐치프레이즈로 다음 세 가지를 중점과제로 설정, '일역 활약' 등의 안전하고 안심할 수 있으며 쾌적한 국민생활 실현

112) I T 新改革戰略評價專門調査會, 위의 글, 2009.



목표.

- 중앙과 지방의 행정정보시스템 개혁성과 성과의 획적 전개
- 전국 데이터 유통환경 정비
- 데이터 등을 활용한 제 문제의 해결'

IT전략본부는 위와 같은 구상에 따라 전자 행정, 새로운 산업, 농업, 의료·건강, 방재·감재, 도로 교통, 인재 육성, 규제 개혁, 마이 넘버의 등 중점 분야의 추진안과 실행 목표를 다음과 같이 적시했다.

2013년 '창조선언' 추진안(세부)¹¹³⁾

1. 혁신적인 신산업·신서비스의 창출 및 전체 산업의 성장을 촉진하는 사회의 실현

(1) 오픈 데이터 빅 데이터 활용의 추진

1) 공공데이터의 민간개방(오픈 데이터 추진)

-2013년도에 데이터 카탈로그 사이트의 시험판 개시, 2014 년부터 본격 운용 실시

-2015년 말 다른 선진국과 같은 수준의 공개 내용 공개

2) 빅 데이터 활용을 통한 신사업·신서비스 창출 촉진

-IT종합전략본부 하에 설치되는 새로운 검토 조직에서 연내에 제도 재검토 방침 방법 책정 -제도 재검토 방침에 따라 2014 년도 이후에 개인 데이터 활용 환경 정비

(2) ICT를 활용한 일본의 농업·주변 산업의 고도화·지식 산업화와 국제 전개

-2015년까지 기업의 농업 진출 및 농업 경영의 법인화 추진을 위한 환경 정비 추진, 농업 경영 신규 후계자의 원활한 확보와 대규모화 촉진

-2016년까지 농업 데이터를 활용한 새로운 생산 방식 'AI(농업 정보학) 농업' 구축

-2017년 이후 'AI 농업' 등으로 생산된 농산물과 기술의 해외 전개를 실시

-2018년까지 농업 관련 주변 산업에서 'AI 농업' 등의 활동을 통해 얻은 데이터 노하우를 상품과 세트로 판매하는 등 복합적인 서비스 확장, 업계의 주요 수익원 중 하나로 성장

-2020 년도에는 농림 수산물 등 수출액 1조 엔 돌파

(3) 폭 넓은 분야에 걸쳐 오픈 이노베이션의 추진

-새로운 사업, 새로운 서비스 창출하는 IT 벤처 창업 및 세계 수준에서 경쟁력 있는 전문 기획사업 포트폴리오 제공

-벤처 포함한 중소기업의 경쟁력 강화와 활성화

(4) ICT 데이터를 활용한 지역의 활성화

113) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, 「世界最先端IT 国家創造宣言工程表(平成25年6月14日決定, 平成26年6月24日改定)」, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/20160520/koteihyo_kaitai.pdf.



- 2014년까지 새로운 도시 만들기 모델과 낙도의 새로운 비즈니스 모델 구축
- 2015년도 이후 지속적인 지역 활성화 모델로 성공 모델의 국내외 보급 전개 도
- (5) 차세대 방송 서비스의 제공에 의한 영상 산업 분야의 신사업 창출, 국제 경쟁력 강화
 - 4K 및 스마트 TV에 대응한 방송은 2014년부터, 8K 방송은 2016년부터 위성 방송 등의 방송 개시 목표
 - 2020년 시판 TV로 4K·8K 방송과 스마트 TV에 대응한 서비스 이용 가능한 환경 제공
- 2. 건강하고 안심하고 쾌적하게 생활 할 수 있는, 세계에서 가장 안전하고 재해에 강한 사회
 - (1) 적절한 지역 의료·개호 등의 제공, 건강 증진 등을 통한 건강 장수 사회의 실현
 - 1) 효과적·효율적인 고품질 의료·개호 서비스의 전개
 - 도입 시스템 비용·효과·지속성 감안한 의료 정보 연계 네트워크를 2018년까지 전국 보급
 - 이용자 실태에 맞는 적절한 의료·개호·생활 지원 서비스 제공
 - 2) 현역 세대 건강 증진 등 의료·건강 정보 등의 각종 데이터 활용 추진
 - 2016년까지 건강 진단 데이터 및 의료비 청구서 데이터 등 이용, 지역과 기업의 국민 건강 증진과 건강관리에 효과적인 방안 수립하여 그를 바탕으로 전국 전개 도모
 - 적절한 의료 제공을 위한 노력 추진
 - (2) 세계 제일 안전하고 재해에 강한 사회의 실현
 - 1) 생명을 지키는 재해 관련 정보의 제공 등 방재·감재 체제 구축
 - 재해에 모든 국민이 정확한 재해 관련 정보를 확실하고 다양한 전달 수단으로 입수 가능하도록 강력한 통신·방송 인프라 구축
 - 2015년까지 다양한 미디어 활용한 중층적 정보 수집·전달 체제 구축
 - 2016년까지 지리공간정보 활용, 피난 유도 및 소화활동 도입 검증, 2020년까지 도입 실현
 - 2018년까지 무인 및 원격 조작 재해 대응 로봇 도입
 - 2) ICT 활용 통한 세계에서 제일 안전하고 경제적인 사회 인프라 실현
 - 2013년부터 사회 인프라 각 시설 현황 등의 데이터베이스화 추진, 플랫폼 구축, 2014년부터 일부 운용 개시, 2015년부터 본격 운용에 이행
 - 세계 최첨단 정밀 분석 기술 확립 위해 2020년까지 산관학연계하여 사회 인프라의 노후화 상황 등의 파악에 관한 기술 현장 도입 도모
 - 2020년까지 국내 중요 인프라·노후화 인프라의 20% 센서 등 활용에 의해 점



검·보수 실시

- (3) 가정이나 지역의 효율적이고 안정적인 에너지 관리의 실현
 - 2014년까지 '요구-대응'에 관한 실증 사업 완료, 실용화
 - 2016년 목표로 전국 각 지역 스마트미터 보급과 효율적이고 안정적인 에너지 관리 보급 촉진
- (4) 세계에서 가장 안전하고 친환경적이며 경제적인 교통 사회의 실현
 - 2014년부터 사회 구현 전제로 모델 지구에서 선도적인 실증 사업을 도로에서 실시, 고급 운전 지원 기술 등의 개발에 착수
 - 2018년 목표로 교통사고 사망자 수 2,500명 이하로
 - 2020년까지 세계에서 가장 안전한 도로교통 사회 실현, 교통 체증 크게 감소
 - 2020년대 안에 자동 주행 시스템을 시험 개시
- (5) 고용 형태의 다양화와 워크 라이프 밸런스(일과 생활의 조화)의 실현
 - 2016년까지 노동자 친화적 재택근무 권장 모델 구축·보급 도모
 - 2020년에 재택근무 도입 기업을 2012년도 대비 3배, 주 1일 이상 하루 종일 재택근무 고용 형 재택 형 재택근무자 수를 전체 근로자 수의 10% 이상으로, 이러한 활동을 포함한 여성 취업 지원 등으로 첫 아이 출산 전후 여성의 계속 취업률 55%, 25세부터 44세까지의 여성의 취업률 73%까지

3. 누구라도 언제 어디서나 원 스톱으로 공공 서비스를 받을 수 있는 사회

- (1) 편리한 전자 행정 서비스 제공
 - 2013년 개방된 이용 환경 정비 위한 액션 플랜 수립, 국민에게보다 편리한 정부 Web 사이트 재검토
 - '마이 포털(가칭)' 활용한 맞춤형 서비스 확장, 이용자 개개인의 요구에 맞는 원 스톱 지원 서비스 등 편리한 온라인 서비스를 PC 나 휴대 단말 등 다양한 채널에서 이용 가능하게 하는 '마이 거버먼트' 실시
- (2) 국가·지방을 통한 행정 정보 시스템의 개혁
 - 2018년까지 현재의 정보 시스템 수를 절반까지 감소
 - 2021년 목표로 모든 정부 정보시스템을 클라우드화, 거점 분산 도모하되 언제나 재해나 정보 보안에 강한 행정 기반을 구축, 운영비용을 감축(30% 감소)
- (3) 정부의 ICT 거버넌스의 강화
 - 2014년도 예산에서 정부 정보시스템에 대한 투자 계획을 예산에 맞게 책정, 2014년 초부터 각 부성청 IT 투자 상황 인터넷 통해 국민이 한 번에 확인할 수 있는 일본판 'IT 대시 보드' 운용 개시
 - 정보 시스템 조달 및 프로젝트 관리에 대한 공통 규칙 등 정비. 오픈 소스 소프트웨어 활용 및 표준화·공용화 추진, 응찰 사업자 기술력 평가 방식에 대한 재검토



4. 추진 활동과 평가

2016년에 개정된 '창조선언'에 따르면, ICT전략본부는 정부 행정정보 시스템 개혁, 마이 넘버 제도의 운용 개시, 개인 정보 보호법 개정 등 ICT 활용 기반 정비 등을 주요 실적으로 자체 평가하고 있다.

그 중에서도 가장 특기할 만한 성과는 정부 행정정보 시스템 개혁 부문에서 나오고 있다. 행정정보 시스템의 통합과 클라우드화, ICT의 활용에 의한 업무 개혁(BPR)을 추진한 결과, 2012년도에 약 1450건 있었던 정보 시스템 수가 2018년까지 908개가 될 것으로 전망된다. 이는 2012년 시스템 수의 63%가 감소하는 것으로 당초 목표인 50%를 상회한다. 행정시스템 클라우드화 추진에 대해서는 정부 공통 플랫폼으로 이행을 추진하여 2015년 3월 시점에서 2021년까지 316개 시스템의 이행을 완료할 것이라는 전망을 내놓고 있다. 시스템 운용 코스트 측면에서 2016년 3월 시점에서 2021년까지 연간 1000억 엔 넘게 삭감될 것으로 보고 있다. 2013년도 운용 코스트 4000억 엔 기준으로 28퍼센트 감소하는 것으로, 당초 목표 30퍼센트에 약간 못 미치긴 하나 예정대로 진행된다면 착실히 성과를 내고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다.¹¹⁴⁾

이외에도 개인정보보호법 개정으로 누구의 정보인지 모르도록 가공된 '익명 가공 정보'를 빅데이터 활용 목적으로 기업이 자유롭게 활용하도록 인정하고, 행정수속 간소화에 의한 국민생활 편의성 향상을 목표로 사회보장, 납세, 재해대책 분야에 마이 넘버 제도를 도입한 점, 농업 ICT화에 따른 국제경쟁력 강화나 자동주행을 포함한 ITS(Intelligent Transport System) 기술 활용에 의한 안전하고도 경제적인 도로교통 시스템 마련과 같은 변화를 주요 성과로 들고 있다. 다만 정부 행정정보 시스템 개선 이외의 분야에 대해서는 당시 시점까지의 구체적인 실적에 대한 수치나 통계가 제시되지 않아 선언적인 의미 이상의 실질적인 성과를 확인하기는 어렵다.¹¹⁵⁾

무엇보다 중요한 것은 '창조선언'이 국민이 실감할 수 있는 세계 최고의 ICT 활용 사회를 건설한다는 목표를 표방하고 있으며 '실행'을 강조하고 있는 만큼, 일반 시민들의 생활에 유의미한 변화가 일어나고 있는지 여부일 것이다. 총무성이 매년 펴내는 『정보통신백서』의 2016년판에 제시된 ICT 이활용 추진 상황을 살펴보면, 교육·의료 분야와 정보통신기반을 활용한 지방 진흥책, 정보격차 해소를 위한 환경 정비, 사이버 보안 강화, ICT 인재 육성 부문에서 다양한 모델을 실험·검증하는 단계로 보인다.¹¹⁶⁾

예를 들어 교육 분야에서 총무성과 문부과학성의 연계를 통해 '선진적 교육시스템 실증사업'을 실시 중으로, 학교, 가정 등을 매끄럽게 이어주면서 다양한 디지털 교재를 이용할 수 있고 적은 비용으로 도입 운용할 수 있는 '교육 클라우드 플랫폼'

114) 「世界最先端IT 国家創造宣言の変更について 平成28年 5月20日 閣議決定」, 3, 각주 1.

115) 위의 글, 2-7.

116) 総務省, 앞의 책, 2016, 366-379.



을 실험·검증하거나 2015년부터 학교, 자치체, 기업, NPO, 연구기관 등 다양한 주체의 참가에 의해 학교 가정 지역 연계, 지역생활 마을 일으키기, 최첨단 학습스타일 실현을 도모하는 모델 11건을 선발하고 MOOCs(Massive Open Online Courses)형 교재를 활용한 학습 곤란자 지원 등의 사례를 실험하고 있다.

ICT 리트러시를 향상시키기 위해 총무성, 문부 과학성 및 통신 관계 단체 등이 상호 연계하여 아이들의 인터넷 안심 안전 이용을 위해 학부모, 교직원 및 학생을 대상으로 한 강좌를 전국 규모로 실시하는 'e- 넷 캐러밴'을 실시하고 있다. 2015년도에는 전국 2,114 개소에서 개최했다. 청소년 인터넷 리트러시 향상을 위해 “청소년이 인터넷을 안전하게 안심하고 활용할 수 있는 능력 지표 (ILAS : Internet Literacy Assessment indicator for Students)을 개발하여 2012 년도부터 전국의 고등학교 1 학년 상당을 대상으로 실시 해왔다.¹¹⁷⁾

지방 창생과 관련해서는 지방 거주자의 재택근무를 가능하게 하는 '고향 재택근무(テレワーク)'의 보급 확대를 도모하기 위해, 2015년 「고향 재택근무」 추진을 위한 지역 실증 사업'으로 전국 15 곳에서 지역과 업무 특성에 따른 '고향 재택근무' 방식에 대한 실증을 실시하고 있기도 하다.¹¹⁸⁾ 2014년부터 지역정보대상 응모 사례 응모를 받아 지금까지 실시되어온 지역 ICT 이활용 사업의 성과들로부터 타 지역 과제해결에 도움이 될 수 있는 지역정보화 우량사례에 대해 인력과 홍보 등을 지원하고 ICT 활용 세미나 등을 개최하고 있기도 하다. '지역정보화대상 2015'의 경우 10월부터 11월에 걸쳐 모집한 결과 85건 응모하여 'IT어업에 의한 지방창생'(총무대신상), '소규모교집합체 버추얼 클래스(클라우드 환경 수업 시스템), '후쿠오카시 무료 공중 무선랜 서비스' 등 12개의 수상작을 낸 바 있다.¹¹⁹⁾

다만 대부분의 모델들이 아직 테스트 단계로 수치 등으로 확인할 수 있는 구체적인 성과는 눈에 띄지 않는다는 점에는 유의해야 한다.

실제로 책정된 예산을 통해 중점적으로 ICT화가 추진되고 있는 부문들을 살펴보면 (표1) 대부분의 예산이 전자정부에 집중적으로 투입되고 있음을 알 수 있다. 인재 육성·교육, 연구개발과 같은 ICT 이활용 저변 확대 부문이나, ICT 이활용 심화, 지방창생 관련 부문에는 상대적으로 매우 적은 예산이 투입되고 있다. 물론 관민협조를 기치로 내걸고 있는 일본의 ICT전략 추진의 전통과 고이즈미 내각 이래 뚜렷해진 작은 정부로의 이행과 지역 자립 원칙을 고려하면 정부 예산 투입이 적다는 사실이 자동적으로 해당 부문의 정책이 제대로 시행되고 있지 않음을 의미하지는 않을 것이다. 일본 정부의 지역정보화 정책은 각 지역이 보유하고 있는 자원이나 각 지역의 강점에 따라 지역 커뮤니티가 주도하는 정책 추진을 중점적인 목표로 삼고 있다.¹²⁰⁾ 지방자치단체, NPO, 주민이 주체가 되는 지역정보화 사례 또한 많은 주목을 받은 바 있다.¹²¹⁾ 다만 관민협조 원칙이 꾸준히 제시되었고 저출산·고령화에

117) 위의 책, 377.

118) 위의 책, 369-370.

119) 위의 책, 370-371.

120) 박근영, 문정옥, 「일본의 지역정보화 동향과 시사점」, 『정보통신방송정책』, 24(19), 2012, 6-8.



대한 위기의식에 따라 중앙정부와 지방정부의 관계가 구조적으로 재편되어온 것은 사실이나 지방 자립은 아직 제대로 실현되지 못하고 있다는 평가가 이루어지고 있고¹²²⁾ 일본의 ICT 전략 시행방식은 관저 주도 모델로 발전주의국가 모델에서 크게 벗어나지 않고 있다. 특히 일본 정부가 인식 부족, 인력 부족, 도입 비용 부족 등과 같이 지역 내 협력만으로 목표를 달성하기 어려운 현실을 감안하여 광범위한 협업 촉진을 위해 중앙정부가 적절한 역할을 담당해야 함을 원칙으로 삼고 있는 이상,¹²³⁾ '창조선언' 실현 추진 과정에서 중앙 정부의 분야별 예산 투입에 압도적인 불균형이 지속되는 것은 문제적이라 할 수 있다.

121) 예를 들어 이문웅, 「정보화를 통한 지역활성화 운동의 전개」, 이숙중 엮음, 『작은 정부와 일본 시민사회의 발흥』, 과주: 한울, 2004, 159-208; 이지원, 「정보화와 시민사회의 대응」, 이숙중 엮음, 『작은 정부와 일본 시민사회의 발흥』, 81-115.

122) 김웅희, 앞의 글, 2005, 183-184; 김지영, 「전환기 일본의 지역정책 전개양상에 대한 탐색적 분석」, 『지역사회학』 17(1), 2016.

123) 박근영, 문정욱, 「일본의 지역정보화 동향과 시사점」, 8-9.



표1. 고도정보통신네트워크사회 형성에 관한 2015년도 수정예산액과 2016년도 정부예산¹²⁴⁾

분야		2016 정부 예산액	2016 개산 요구액	2016 보정 예산액	2015 당초 예산액	2016 보정 예산액
'창조선언' 관계 예산						
III. 지향하는 사회상 실현을 위한 노력						
1. IT 이활용 심화에 의해 미래를 향해 성장하는 사회						
	(1)새로운 이활용 환경의 정비	0.2	0.2	0	---	---
	(2)빅데이터 이활용에 의한 신사업·서비스의 촉진	7.7	2.2	24.1	49.1	7.0
	(3)공공데이터 민간개방 추진	19.4	24.7	0		
2. IT 활용한 마을·사람·일의 활성화로 활력 있는 사회						
	(1)지방창생 IT활용촉진 플랜 추진	19.1	26.9	0	1.0	5.0
	(2)기업가정신 창발과 오픈 이노베이션 추진 등	15.9	4.5	0	9.9	2.9
	(3)고용형태 다양화와 일과 생활의 조화 실현	21.8	23.4	0	13.2	10.2
3. IT 활용으로 안전·안심·편의를 실감할 수 있는 사회						
	(1)적절한 지역의료·개호·건강증진 등을 통한 건강장수 사회의 실현	37.6	83.5	0	34.2	0
	(2)IT 활용으로 일본 농업·주변산업의 고도화·지식산업화와 국제개발	0.2	0.2	0	0.2	0
	(3)세계에서 가장 안전하고 환경친화적·경제적인 도로교통 안전 사회의 실현	35.6	24.2	0	10.3	0
	(4)세계에서 가장 재해에 강한 사회의 실현	239.7	297.0	3.0	61.4	19.2
	(5)가정이나 지역에서 효과적·안정적인 에너지 관리의 실현	0	0	0	24.5	0
	(6)차세대 방송통신 서비스의 실현에 의한 영상산업 분야의 신사업 창출, 국제경쟁력 강화	4.9	13.5	0	4.0	0
	(7) 도쿄올림픽·패럴림픽 등의 기회를 포착, 최첨단IT이활용에 의한 '환대(おもてなし)'의 발전	6.5 (44.4)	8.0 (40.6)	0	(17.9)	(12.0)
4. IT 이활용으로 원스톱으로 공공서비스를 받을 수 있는 사회	정보시스 템 관계	5,972.4	6,607.3	250.1	5,965.4	562.5
	정보시스 템 외	144.3	153.3	278.6	489.1	---
IV. 이활용 저변확대를 추진하기 위한 기반 강화						
	1. 인재육성·교육	17.6	33.9	0	15.6	0
	2. 세계 최고수준의 IT인프라 환경 확보	425.7	484.0	8.2	29.3	0
	3. 사이버안보	---	---	---	---	---
	4. 연구개발의 추진·연구개발 성과의 연계	---	---	---	---	---
V. 전략의 추진체제·추진방책		8.0	14.9	5.0	12.8	0
창조선언' 관계 예산 합계		6,976.8	7,801.8	568.9	6,720.0	606.5
그 외의 IT관계 예산		2,117.5	2,490.4	21.2	2,849.7	681.3
합계		9,094.3	1,0292.1	590.1	9569.7	681.3

124) 「高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する平成27年度補正予算額及び平成28年度政府予算額について」. http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/others/yosan/28siryou_2.pdf.



그러나 일단 국가별 ICT 경쟁력 순위와 같은 수치를 기준으로 한다면 아베 정부의 ICT전략 추진 결과는 일단 긍정적으로 보인다. 2014년 유엔 전자정부 순위에서 2년 전 18위에서 6위로 상승했고, 세계경제포럼 ICT 경쟁력 순위에서 2013년 21위에서 2014년 16위로, 2015년에는 10위로 상승했기 때문이다. 2013년도 세계경제포럼 ICT 경쟁력 순위의 상세(표2)를 보면, 기업의 활용도가 높은 대신 정부 이용도는 낮았고 환경이나 대응력 면에서 낮은 순위를 기록했다. 특히 경제적 부담(회선 요금 등)에서 낮은 평가를 받고 있으며 경제효과에 비해 사회효과 점수는 낮다. 2015년 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 순위 상승(표3)은 ICT활용도에서 정부부문이 22위에서 7위로 개선된 것과 정치·규제 환경 부문에서 19위에서 8위로 상승한 것 등에 힘입은 바가 크다. 사회효과에서 일정 정도 개선을 보여, 전자 정부 추진의 성과가 어느 정도 사회적으로도 나타나고 있는 것으로 볼 수 있는 측면이 있다. 단 개인 이용 면에서는 큰 차이가 발생하지 않고 있고 경제적 부담 삭감 측면에서도 긍정적인 변화가 있었지만, 전 세계적으로 볼 때 일본의 사용자들은 여전히 높은 부담을 안고 있다고 할 수 있다.

일반 시민들의 ICT 서비스 이용 동향을 살펴보면 정보통신기기 보급이 전국적으로 포화상태로 대체로 보급률은 상승 추세를 이어가고 있긴 하다. 예를 들어 스마트폰 보유률은 매년 증가하여 2015년말 72%로 휴대용 단말기와의 격차가 전년도 13.7%에서 4.8포인트 축소되긴 했다. 2015년 인터넷 이용자수는 2014년보다 28만이 증가한 1억 46만(전년대비 0.3% 증가)으로 보급률은 83% 정도이다. 다만 인터넷 이용은 대체로 증가하는 경향을 보이지만 세대나 연간수입에 따른 격차는 여전히 존재하며 인터넷 이용률도 수도권 중심으로 높게 나타나고 있어 지역 간 격차도 여전히 해소되지 않고 있다.¹²⁵⁾

표2. 2013년도 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 순위(상세)¹²⁶⁾

하위지표	순위	점수	항목	순위	점수
환경	26	4.9	정치 규제 환경	19	5.0
			기업 혁신 환경	37	4.7
준비도	28	5.4	인프라	24	5.8
			부담 가능성	92	4.5
			기술	13	5.7
활용	9	5.6	개인	13	5.9
			기업	2	6.0
			정부	27	5.0
영향	17	5.1	경제적 영향	8	5.4
			사회적 영향	31	4.9

125) 総務省, 앞의 책, 2016, 301-303.

126) http://memorva.jp/ranking/world/wef_global_information_technology_report_2013.php



표3. 2015년도 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 순위(상세)¹²⁷⁾

하위지표	순위	점수	항목	순위	점수
환경	18	5.2	정치 규제 환경	8	5.5
			기업 혁신 환경	35	4.9
준비도	15	6.0	인프라	17	6.3
			부담 가능성	43	5.8
			기술	15	5.9
활용	4	5.9	개인	13	6.2
			기업	2	6.0
			정부	7	5.4
영향	11	5.4	경제적 영향	12	5.1
			사회적 영향	3	5.6

ICT관련 대기업들은 일단 “쌍수를 들어 찬성한다.”거나 “시의적절하다. 우리 ICT 기업도 그 실현을 위해 노력하길 원한다.”며 환영하는 분위기이긴 하나, 우려나 불안이 제기되지 않는 것은 아니다. 정보 시스템 수를 획기적으로 줄여 효율성을 높이고 비용을 절감한다는 정부의 구상이 실현되면, 자사의 시스템 구축 계약 체결 건수가 줄어들 것이 확실하기 때문이다. 게다가 같은 업무라면 특수 발주 없이 동일한 시스템을 사용하는 것이 국민 경제적으로 효율적이지만, 특수발주야 말로 ICT 기업이 이윤을 낼 수 있는 부문이었기에 기업들 입장에서는 마냥 반길 수만은 없는 상황이다. 시스템이 표준화되어 누구라도 다룰 수 있게 되면, ICT 기업의 기득권을 잃게 될 수도 있다는 점에 대한 우려도 크다.¹²⁸⁾

ICT에 의한 생산성 향상을 위해 일본 정부는 일단 ICT 벤처나 중소기업 지원책을 강구하고 실시하는 활동을 펼쳐나가고 있다. 선진적이고 독창적인 기술과 비즈니스 모델을 통해 새로운 사업을 창출할 것이라는 기대 속에 관계 부처들의 연계를 통해 인재 확보 · 육성, 정보 제공 등의 측면에 대한 ICT 벤처 창업과 성장을 촉진하기 위한 지원을 강구하고 있다. 국가 연구개발 법인 정보통신연구기구(NICT)에서 전국 규모로 ICT 벤처를 지원하는 활동으로 벤처 캐피탈, 벤처 기업 경영자 등의 ICT 벤처 업계 전문가를 멘토로 조직한 'ICT 멘토 플랫폼'을 운영하고 있다. NICT에서는 이들 멘토와 함께 각지의 대학, 고등 전문학교, 지방 자치 단체, 상공 회의소 등과 연계한 전국의 젊은 인재 · 기업을 발굴하여 인재 · 기업 멘토링 전국대회인 '기업가 고시엔' 및 '기업 엑스포'(2014년 총무대신상 설치)를 개최한 바 있다. 그리고 중소기업인 등의 새로운 사업 활동을 촉진하고 국가 연구 개발 사업에 대한 중소기업인 등의 참여 기회의 증대를 도모하는 것과 동시에, 이를 통해 얻어진 연구 개발 성과의 사업화를 지원하기 위한 중소기업 기술 혁신 제도(SBIR 제도) 또한 시행하고 있다. 2015년에는 관계 7성(총무성, 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성, 경제산업성, 국토교통성, 환경성)에서 총 102개의 특정 보조금 등을 지정했다.¹²⁹⁾

127) http://memorva.jp/ranking/world/wef_global_information_technology_report_2015.php

128) 「世界最先端 I T 国家へ」政府戦略に対する業界の本音, 『日本経済新聞』 電子版. 2017.1.10.

129) 総務省, 앞의 책, 2016, 379.



그러나 아래와 같은 시장규모, 실질생산액, GDP, 실질GDP, 부가가치 유발액, 고용 유발수 통계(그림2,3,4)로 미루어볼 때 2014년까지는 '창조선언' 전략 추진 이후 기업의 생산성이나 산업 부문의 경제적 효과가 아직 크게 나타나고 있지 않는 것으로 보인다.¹³⁰⁾

그림2. 주요 산업의 시장규모(국내생산액, 실질국내생산액) 추이

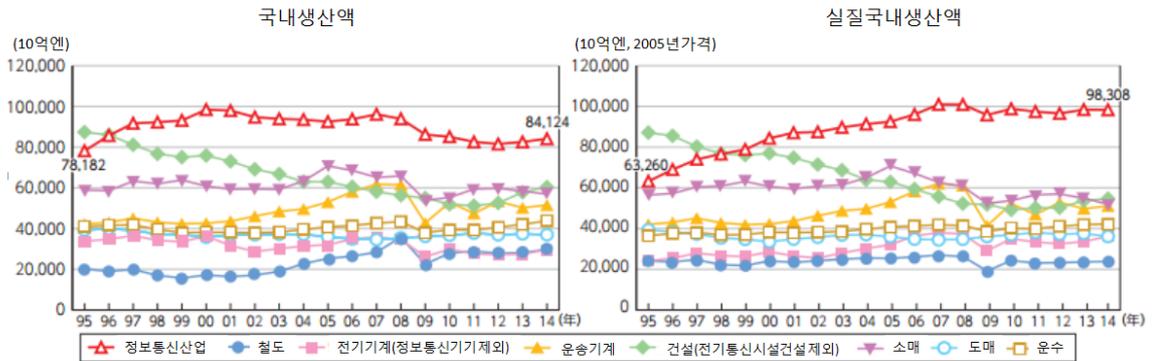


그림3. 주요산업 GDP와 실질GDP의 추이

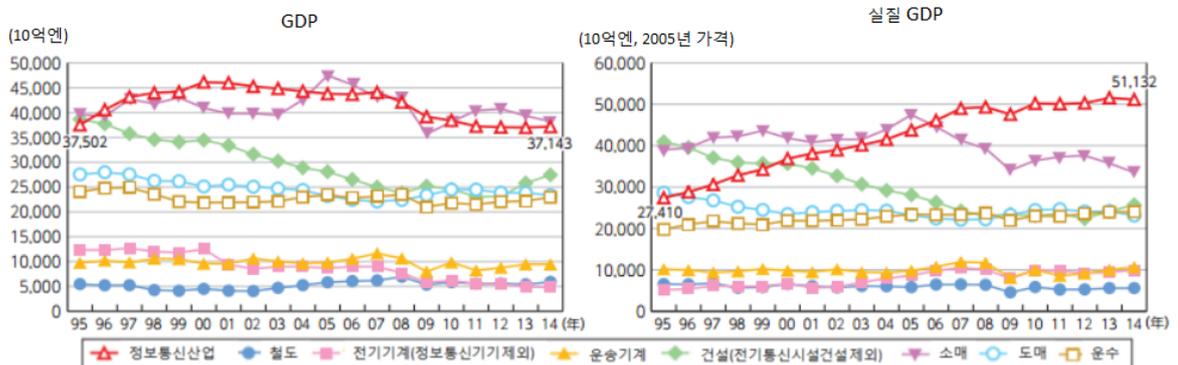
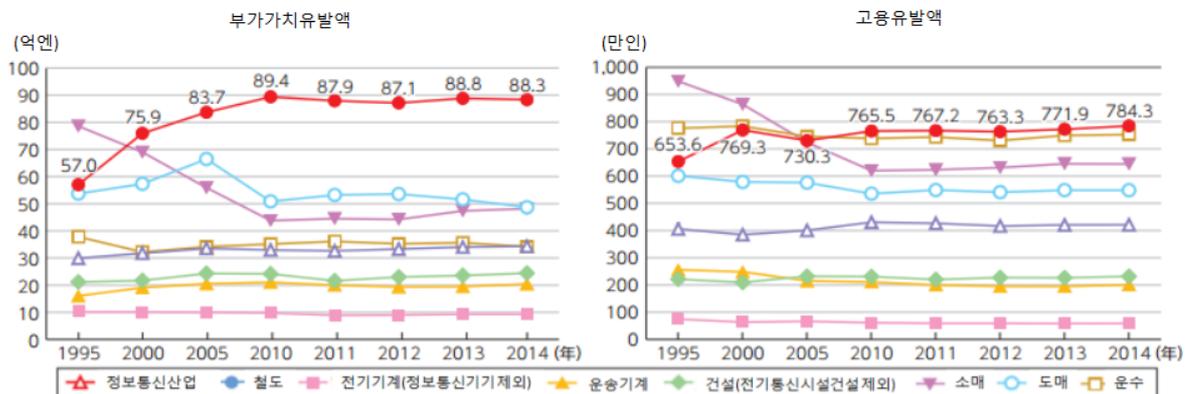


그림4. 주요산업부문의 생산활동에 의한 경제적 효과(부가가치유발액, 고용유발수)의 추이



130) 위의 책, 273, 276, 277.



5. 과제와 전망

자민당 재집권 이후 일본의 ICT전략으로 제시된 '창조선언'은 2013년 이후 전자정부나 마이넘버 도입과 같은 일부 분야에서는 성과를 거두고 있지만, 나머지 부문에서는 아직 부문별로 몇 가지 모델들이 시험적으로 실시되면서 검증은 거치고 있는 단계에 있는 것으로 관찰된다. 2013년 '창조선언'이 선언되고 분야별·세목별 추진안과 달성 기한이 명시된 공정표가 발표되었을 당시와 비교하면, 구체적인 수치나 데이터로 실증할 수 있는 수준에서 애초 계획대로 실적이 나오고 있다고 볼 수 있는 시책 분야는 많지 않은 것으로 보인다. 물론 2020년을 달성 기한으로 하여 기획된 정책이었던 만큼, 아직 결과에 대해 판단하기는 이르다. e-Japan 전략 시행의 두 번째 단계에서부터 실현의 필요성이 강조되어 왔던 전자정부화가 진행되고 있는 것은 중요한 성과이며 ICT 이활용을 촉진하기 위한 환경과 기반 조성이라는 의미에서 핵심적인 시책임에 틀림없다. 다만 행정 시스템이 전자화되고 효율화되었다 하더라도 실제 사용자에 해당하는 일반 시민들이 실생활에서 이용하기 쉽고 만족할 만한 서비스가 구현되고 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다. 민간주도 평가기구인 신전략추진전문조사회가 공개한 가장 최근의 평가 역시 전자행정 부문에서의 코스트 삭감을 높이 평가하면서도 마이넘버 제도 등에 대해 사용자가 느끼는 편리성 측면에서는 아쉬움을 표하고 있다. 특히 생산성 향상이나 성장에 연결시키기 위해서는 사용자 시점에 선 디자인과 아키텍처의 필요성 또한 제기된 바 있다.¹³¹⁾

일본이 현재 당면하고 있는 경제·사회 문제를 해결해줄 비장의 무기로 기대가 높은 탓에 지나치게 많은 시책 과제들이 한 번에 제시된 감도 지울 수 없다. 우선 순위나 핵심 시책이 불분명한 상황에서 병렬적으로 제시된 시책 과제들을 한정된 예산 안에서 과연 균형 있게 동시 다발적으로 진척시켜 나갈 수 있을 것인지, 선택과 집중이 필요한 상황은 아닌지 중간 평가가 필요한 시점으로 보인다. 신전략추진전문조사회에서도 여전히 성칭별로 파편화된 전략 추진 방식에 대한 우려의 목소리가 나오고 있고, 이런 문제 때문에 내각정보통신정책감 설치로는 부족하고 ICT를 전담하는 성칭이 필요한 것은 아니냐는 의견도 제기되었다.¹³²⁾ 특히 기존의 ICT 전략 실천 과정에서도 일반 시민들이 실감할 수 있는 실생활에서의 변화를 가져오는데서 늘 난항을 겪었던 점을 되새기면 정부 중심의 행정 시스템 정비도 중요하지만 야심차게 내놓았던 여러 가지 사회 관련 시책들도 구체적이고 실질적으로 추진되어야 할 것이다. 신전략추진전문조사회에서 이활용 면에서 가장 큰 문제로 제기된 것은 인재 활용이 잘 안 되고 있고 특히 지방자치체에 인재가 부족하다는 점과, 기업 대표들을 대상으로 한 새로운 사업 모델에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점이었다.¹³³⁾

131) 「第7回新戦略推進専門調査会議事要旨」, 2016.4.13., 3, 6. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/senmon/dai7/gijiyousi.pdf>. 2017년 4월 17일 현재, 7회 회합 이후의 의사진행 내용에 대해서는 IT종합전략본부 홈페이지를 통해 공개되지 않고 있다.

132) 위의 문서, 6-7, 11-12.



일본의 경우 특히 국가별 사용자의 ICT접근성, ICT사용 정도와 리트러시 수준에 따라 각국의 순위를 정하는 UN산하의 국제전기통신연합(ITU)의 ICT개발지표(IDI) 순위에서 세계 최고 수준에 이르지 못 하고 있다. 2013년과 2016년 모두 한국이 1위를 차지하고 있는 반면 일본은 11위와 10위를 기록하고 있다. 총무성이 매년 발간하는 통신이용동향조사(通信利用動向調査)에는 소득, 거주지역, 젠더, 나이 등에 따른 정보격차 문제가, 정보격차 개념이 본격적으로 도입된 2003년 이후 꾸준히 문제점으로 지적되고 있는 것도 사회 관련 시책들이 적극적으로 실시되어야 할 필요성을 상기시킨다.¹³⁴⁾

기존의 ICT전략 사례에 보이는 지속력·실천력 부족으로 인한 사회적 여파의 부족 현상이 이번에는 극복될 것인지도 귀추가 주목되는 바다. 세계경제포럼(WEF) ICT 경쟁력 랭킹을 예로 들면, 2013년부터 2015년까지는 21위에서 16위, 다시 10위로 상승했다. 그러나 2016년은 10위에 머물러 정체 현상을 보이고 있다. 과연 ICT가 전지구적인 저성장의 시대에 괄목할 만한 경제 성장을 가져올 엔진 역할을 할 수 있을 것인지, 여전히 성장시대의 마인드로 ICT 문제를 대하고 있는 것은 아닌지 생각해봐야 할 것이다.

6. 한일 ICT 협력의 필요와 차세대 산업혁명론에 대한 비판적 검토의 필요성

한국과 일본은 ICT 분야에서 서로 경쟁하면서도 공동의제에 관해서는 협력을 추구해 왔다. 한국과 일본은 상대적으로 제조업 분야, 즉 '단말층'에서 국제적 경쟁력을 갖는 반면, 고부가가치 창출이 가능한 소프트웨어나 콘텐츠 부문, 즉 '솔루션' 층에서는 독자적인 기술표준을 주도하기보다는 미국에 기원을 두는 기술표준을 수용해왔다는 점에서 공동의 과제를 안고 있다.¹³⁵⁾

특히 ICT 분야에서는 국제표준 선택에 있어서도 시장 경쟁이 중요한 요소로 작용하기 때문에 동아시아발 정보통신 국제표준 마련과 세계적 확산이 중요한 의제로 떠올랐고, 차세대 이동통신 분야 표준협력 강화 등의 공동 의제를 중심으로 2002년부터 한중일 ICT 장관회의가 수차례 개최된 바 있다.¹³⁶⁾ 그러나 정례화의 필요성이 누차 제기되었음에도 한중일 외교 마찰이나 관계 경색 등에 의해 2002년 1차, 2003년 2차, 2004년 3차, 2006년 4차, 2011년 5차 등 간헐적으로만 열리고 있는 실정이다.

133) 위의 문서, 11-14.

134) 단 2016년 기준 2인 중 1인의 75세 이상 고령자 인터넷 사용(한국 8인 중 1인), 고령자 인터넷 활용도는 상대적으로 높은 편이며, 일본에서 노령자와 장애인 위주로 정보격차 해소 전략을 추진한 결과로 볼 수 있다.

135) 김용희, 「일본형 IT전략의 성과와 한국에의 함의」, 김영작, 전진호 엮음, 『글로벌화시대의 일본: 한국에의 함의』, 파주: 한울아카데미, 2006, 267-269.

136) 한일 신시대 공동연구 프로젝트, 『신시대 한일협력 7대 핵심과제』, 파주: 한울아카데미, 2013, 159-163.



ICT를 통한 미래 성장의 동력과 국가경쟁력 제고라는 공통된 목표 이외에도 경제 불황과 고령화·소자화와 같은 사회 문제, 지진을 포함한 재해 문제 등, ICT 전략 추진을 통해 해결하려는 경제·사회적 과제 면에서도 한일 양국은 많은 공통점을 안고 있다. 따라서 첨단기술 연구 개발과 기술표준 마련과 확산 이외에도 의료나 재해, 환경 문제, 사이버 안보 문제 등에 대한 협력을 통해 긍정적인 사회적 효과를 만들어낼 수 있다는 점을 염두에 두고 보다 적극적인 협력을 펼쳐나갈 필요가 있을 것이다.

특히 외교 문제 등으로 장관급 대화는 멈춘 듯 보이더라도 실무자선에서는 꾸준히 서로의 성공사례를 연구하거나 직접 참관하고 벤치마킹하는 협력이 이루어져 왔음에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 일본 내각부, 외무성, 후생노동성 등의 CIO 보좌관 등이 '첨단선언'의 핵심 시책인 전자정부화와 마이넘버 제도 활용 추진 과정에서 일본보다 한 발 앞서 전자정부를 대대적으로 도입하고 일반 주민들의 이활용도가 높은 한국의 인프라 구축 사례와 운용상의 문제점, 사이버 안보 위협에 대한 대응 시스템 등을 검토하고 일본 적용 가능성 여부를 타진한 바 있다. 한국에서도 최근 남부지역을 중심으로 지진이 빈발하고 있어 재해 대응 분야에서 강점을 갖고 있는 일본의 재난관리 시스템에 대한 벤치마킹이 필요하다. 또한 지방자치단체 뿐 아니라 시민단체와 주민들이 중심이 되는 지역정보화 모델이나 고령 인구의 ICT 이활용 교육 등, 일본 사례에서 유익한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.¹³⁷⁾

최근 사물인터넷(IoT)이나 인공지능(AI) 등을 통해 사이버 세계와 물리적 세계의 통합이 사람들의 생산방식과 삶의 방식에 초래할 차세대 산업혁명에 대한 기대와 관심이 높다. 한국에서는 독일의 Industrie 4.0 전략에서 제시된 '4차 산업혁명'이란 개념이 일반적으로 사용되고 있다. 일본의 '창조선언'의 경우, 최초 선언과 2014년 6월 개정판에서는 사물인터넷이나 인공지능 활용에 대한 전략이 뚜렷하게 제시되지 않았으나, 2015년 6월 개정판에서부터는 사물인터넷 시대 도래에 대한 대응의 필요성이 뚜렷하게 제시되고 있다. 다만 이전부터도 로봇 기술 개발 선진국이라는 강한 정체성과 자부심을 바탕으로 로봇을 활용한 의료나 재택 케어, 재해 대응, 공장 관리나 농업 지원 등에 대한 시책 등은 제시된 바 있다. 한 가지 흥미로운 점은 2014년 9월부터 총리 직속으로 민·관·학 협동의 로봇혁명실현회의(革命實現會議)를 개최하고 사물인터넷 시대의 도래에 대응하기 위한 '로봇신전략'이라는 일본형 신산업혁명 전략을 내놓은 것이다. '로봇 대국 일본'이라는 슬로건 아래, 로봇의 범위를 휴대전화, 가전, 자동차, 주택 등, 각종 사물까지 확장하고 산업현장과 일상생활의 제 영역에 로봇을 활용하여 사회적 과제 해결의 실마리와 경제성장의 동력을 한 번에 잡겠다는 구상으로¹³⁸⁾ 일본적 특성을 살린 성공 모델의 창출을 중시하는 일본

137) 「일본 중앙부처 CIO보좌관 일행, 한국지역정보개발원(구로센터) 방문」, 『지역정보화』 75 No.-, [2012]; 박근영, 문정욱, 앞의 글: 「일본 최대의 행정정보화 페어 '지방자치정보화추진페어 2013'를 가다」, 『지역정보화』 84, 2014.

138) 하원규, 「디지털 행성시대의 메가트렌드와 창조국가전략」, 『국정관리연구』 10(2), 2015, 50; 日本經濟再生本部, 「ロボット新戦略」, 2015.2.10. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/robot/pdf/senryaku.pdf>.



ICT 전략의 특징¹³⁹⁾을 다시 한 번 확인할 수 있는 사례다. 다만 생산라인이나 생산 관리, 의료나 복지 분야에 로봇을 활용한다는 구상은 이미 오래 전부터 꾸준히 있어왔던 시책이며, 인공지능이나 사물인터넷의 도입이 과연 차세대 산업혁명이라 부를 만한 혁신적인 변화를 빠른 시일 내에 가져올 수 있을지에 대해서는 앞으로의 추이를 면밀히 지켜볼 필요가 있다.

특히 4차 산업혁명이 근본적으로 제조업이 국력의 근간을 이루고 있는 독일의 제조업 부활 구상과 불가분의 관계에 있는 개념¹⁴⁰⁾이라는 점을 기억한다면, 그리고 ICT 분야의 거듭된 기술 혁신에도 불구하고 현재까지 경제 성장에 미치는 영향은 혁명적이라기보다는 제한적이라는 지적에 귀를 기울인다면,¹⁴¹⁾ 저성장 시대 '산업혁명'이라는 언어가 불러일으킬 수 있는 과장된 기대에 대한 신중한 검토가 필요하다. 특히 제조업 중심의 '단말층'에서 강점을 보여온 일본과 한국의 경우 최적화된 생산 시스템 창출을 통한 성장 동력 마련이라는 일차적인 목표를 넘어, 사람들의 노동방식과 실생활을 유익하고도 긍정적으로 혁신할 수 있을만한 '솔루션'층의 발전을 어떻게 가져올 수 있을지에 대한 명확한 로드맵이 필요하다. 일본의 '로봇전략'은 소프트웨어 부문에서의 발전을 위한 인재육성의 필요성을 강조하고 있으나, 인재 부족으로 인한 육성의 필요성은 e-Japan 전략에서부터 최근의 '창조선언'에 이르기까지 꾸준히 과제로서 제기되어 왔던 문제이자 한국 사회 역시 공유하는 문제임을 유념할 필요가 있을 것이다.

139) 김응희, 앞의 글, 2006, 267.

140) 하원규, 앞의 글, 49.

141) Robert J. Gordon, "The Demise of U. S. Economic Growth: Restatement, Rebuttal, and Reflections." http://content.csbs.utah.edu/~mli/Economics%207004/Gordon_NBER%20P383F%20Sequel_140126.pdf.



결 론

국방대학교
박영준

지난 4년여간 아베 정부는 일본의 정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술의 측면에서 일본의 국가전략과 정책을 리셋(reset)하는 성과를 거두었다.

치적으로 아베 정부는 공명당과의 정책연합 구도를 유지하면서 참의원 선거 등 일련의 선거를 통해 중원과 참원, 양원에서 다수당 지위를 확고히 하였다. 이러한 기반을 바탕으로 아베 수상은 자민당내 당헌 개정을 통해 2012년까지 수상으로 재임할 수 있는 안정적 정치기반을 마련하였다. 아베 수상은 안정된 정치적 기반을 바탕으로 그의 염원이던 헌법 개정에 착수하려는 의향을 보이고 있지만, 국내의 강한 “평화주의” 여론이나, 아키에 스캔들에 따른 지지율 저하의 가능성이 장애요인으로 작용할 것으로 보인다.

외교적으로 아베 정권은 국가안보전략서에 표명된 “적극적 평화주의”의 기치를 일관되게 표명하면서, 미일 가이드라인 개정과 TPP 협상 추진 등을 통해 미국의 오바마 행정부와 트럼프 행정부에 걸쳐 미일동맹관계를 공고히 하는 성과를 거두었다. 또한 “지구의를 부감하는 외교”의 기치 하에 양자 및 다자 레벨에 걸친 활발한 정상외교와 국제사회에 대한 ODA 지원 강화 등을 통해 일본의 글로벌 영향력을 강화하고 있다.

안보분야에서 아베 정부는 국내적으로는 “집단적 자위권” 용인 결정, 무기수출 금지 3원칙의 폐지 등을 통해 1945년 패전 이후 수세적, 반응적 성격에 머물렀던 일본의 안보정책을 중국과 북한의 잠재적 군사 위협에 대응하여 보다 적극적 방향으로 강화하려는 지향성을 보여주었다. 또한 대외적으로는 미일동맹 간의 가이드라인 개정 등을 통해 일본의 안보활동 영역을 글로벌 범위로 확대하려는 의향을 보이고 있다. 이러한 일본의 안보정책은 군사대국화나 군국주의 회귀론의 관점에서 보기 보다는 보통국가론 지향의 성격을 가진 것으로 파악해야 한다.

경제분야에서 아베 정부는 양적완화, 기동적 재정정책, 성장전략을 3축으로 하는 아베노믹스를 일관되게 추진하여, 엔화 약세, 주가 급등, 기업 실적 개선, 경상이익 등의 가시적 성과를 거두었다. 물론 트럼프 행정부 등장 이후 대일 통상압력과 TPP 협상 결렬 가능성 문제 등 일본 경제의 내외 여건에 불안 요인이 존재하는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 2020년에 예정된 동경올림픽 개최 등과도 맞물려 가계와 기업 등 일본의 경제주체들에 대해 “잃어버린 20년”의 경제적 침체기조에서 회복될 수 있다는 자신감이 생겨나는 점 등은 일본 경제의 간과할 수 없는 측면들이다.

경제적 자신감의 회복을 바탕으로 아베 정부는 항공우주, 재생에너지, IT 기술 등 첨단 과학기술 분야에 대한 전략책정과 정책 추진에도 적극성을 보이고 있다. IT 기술 분야에서 아베 정부는 2013년과 2016년, 일련의 전략서 책정을 통해 전자정부



구현, 지역경제 활성을 위한 ICT 기술 활용, 의료나 개호 등 사회복지 분야에의 ICT 기술 활용 등 과학기술을 국가발전 전략과 연계하려는 적극적 정책을 표방하고 있다.

정치, 외교, 안보, 경제, 과학기술 등에 걸친 아베 정부의 국가전략 방향을 검토할 때, 한국이 그간 위안부 문제 등의 이슈에 국가역량을 집중한 나머지, 한일 통화스와프 협정의 무산, 한일 안보협력의 소극화, 나아가 한중일 협력에 대해 소홀했던 점은 국가발전의 관점에서 비판되어야 한다. 변화하는 아베 정부의 국가전략 방향을 정확하게 인식하면서, 일본의 변화를 우리의 국가발전 방향에 활용하는 대응전략을 모색해야 한다. 다음과 같은 정책어젠다들이 일본의 변화를 한국의 국가발전에 접목시키는 몇가지 단서가 될 수 있을 것이다.

과학기술의 정보통신 분야에서 한일 양국은 세계 기술발전을 견인하는 선도국가 위상을 공유하고 있다. 이같은 동등성을 바탕으로 양국은 관련 업계와의 긴밀한 협력을 통해 글로벌 차원에서도 통용될 수 있는 정보통신 분야의 기술표준을 공동으로 강구하는 노력을 기울이고, 지진 등 재해예보 및 재난대응체제 구축의 기술과 정책경험을 공유하고, 전자정부의 시스템에 관한 정보와 전략을 상호 공유하고, 사이버 안보 등의 분야에서도 공동의 위협에 대응하는 정책협력을 할 수 있다.

경제분야에서 양국은 상호 기업들의 제3국 공동진출 모색을 적극 장려하는 등 상호 win-win의 영역을 확대해야 하고, 제도적으로는 한일 통화스와프 협상을 재개하고, 이와 연계하여 한일 FTA 협상 본격화 등을 양국 경제협력의 어젠다로 적극 검토해야 한다. 물론 한일 FTA 체결시 취약성에 노출되게 될 일부 국내 산업 분야에 대한 정부 차원의 육성책도 병행해야 할 것이다.

안보 분야에서는 기존에 체결된 한일 GSOMIA 등의 협력 메카니즘이 대통령 선거 등 한국의 정치정세에 따라 급격하게 변경되는 사태를 방지해야 한다. 이 경우 한미일 안보협력의 신뢰성과 효율성이 저하될 수 있기 때문이다. 기존에 체결된 GSOMIA 메카니즘을 활용하여 대북 군사위협에 대한 정보자산을 증대하도록 해야 할 것이며, 한미동맹 강화를 위한 차원에서 한일안보협력의 수준과 범위를 모색해야 할 것이다.

외교적으로도 지난 4년간 소극적으로 대응했던 한일 정상 간, 나아가 한중일간 정상회담 채널을 가동해야 하고, 이 속에서 한일간 상호신뢰관계를 회복해야 한다. 또한 한일 양국간 비전통분야에서의 안보협력도 강화할 필요가 있다. 이러한 양자간 신뢰관계 및 비전통분야에서의 안보협력을 바탕으로 해서, 다자간 외교무대에서 한국의 외교적 영향력도 강화하고, 다자간 안보질서의 안정도 기할 수 있을 것이다.

한일 양국의 정치관계에서 위안부 문제는 한국 대통령 선거 이후에도 발목을 잡을 가능성이 크다. 주요 대선 후보들이 집권 이후 위안부 합의의 재협상 혹은 파기를 선거 공약으로 제기하고 있기 때문이다. 그러나 한일 위안부 합의에 대한 파기를 요구할 경우, 한일관계는 물론, 한미일 안보협력관계의 신뢰구축에 큰 타격을 입게 될 것은 분명해 보인다. 따라서 위안부 합의에 대해 일본 정부에 재협상이나 파



기를 일방적으로 요구하기 보다, 기존에 합의된 사항의 성실한 이행과 위안부 피해자들도 납득할 수 있는 후속 조치를 우선적으로 일본에 요구하는 것이 바람직한 수준이 될 것으로 보인다.

전임 대통령의 탄핵이라는 미증유의 위기 상황 속에서 치러지는 대통령 선거는 한국의 국가발전과 리셋을 위한 도약대가 되어야 한다. 지난 4년여간 상당한 변화를 보이고 있는 일본 아베 정부의 정책방향은 정치, 경제, 외교, 과학기술, 안보 등 여러 차원에서 한국의 국가발전을 위한 대외적 자산으로 활용될 수 있다. 본 보고서에서 제시된 각 분야 한일관계 정책제언들이 차기 대통령이 구상하게 될 한국 국가발전 전략에서 충분히 고려되기를 기대한다.