



아베 내각의 새로운 한반도 정책: 추진의 배경과 한국의 위치

박정진

쓰다주쿠 대학 국제관계학과 교수

한국과 일본의 '무역전쟁'?

한일 관계의 악화가 장기화될 조짐이다. 향후 전망에 대한 예단은 아직 이르지만, 중간 평가는 필요한 시점이다. 먼저 한국의 대응을 되돌아 보자. 2019년 7월 1일자 일본 경제산업성의 '한국 반도체 소재 3품목에 대한 수출 규제조치'에 대해 한국 정부는 이를 강제징용피해자와 관련한 대법원 판결(이하 징용피해자 문제)에 대한 보복조치로 받아들였고, 한국의 미래산업을 공격목표로 하는 선전포고로 간주했다. 그리고 그 뒤 촉발된 '무역전쟁'을 일본정부가 안보문제로까지 확산 시키려 하고 있다고 해석한다. 이러한 해석에 따르면 한국 정부가 GSOMIA 종료를 선언한 것은 상호주의적 관점에서 당연한 조치가 된다.

과연 그런가? 일본의 수출규제 강화조치가 역사문제에 대한 보복조치라는 사실은 명백하다. 그러나 역사문제가 통상문제, 그리고 안보문제로 단계적 확대가 이루어졌다는 해석은 사실과 다르다. 문제의 발단인 일본 경제산업성 발표의 첫 번째 항목에는 이미 한국을 화이트국가 리스트에서 제외할 것을 공지하고 있었다. 이는 처음부터 경제 및 통상 논리에 근거한 조치가 아니었음을 의미한다. 특정국가를 화이트국가 리스트에서 제외하는 조치는 안전보장 정책에서 해당 국가의 위상을 재정의하는 과정에서 이루어진다. 역사 의제를 둘러싼 오랜 갈등에도 불구하고, 한일 관계를 지탱해 온 것은 안보협력이었다. 따라서 안전보장을 둘러싼 이해관계의 재고는 양국 관계의 근본적인 재편을 초래한다. 일본 정부는 바로 그 시작을 공표한 것이다.

한국을 화이트국가 리스트에서 제외하면서, 일본정부는 그 근거로 북한으로의 전략물자 이전 '의혹'을 제기했었다. 이 '의혹'에 대해 한국은 무역에 대한 '규제'를 정당화하기 위한 핏수에 불과하다고 반론했다. 이 또한 일본의 보복조치의 본질이 '경제침략', 즉 통상관계에 있다는 판단에 근거한다. 하지만 한일 통상관계는 상호적이다. 일본은 통상수지에서 우위에 있지만 이를 무기로 한국에 제재를 할 수 있는 위치에 있지 않다. 일본정부는 이 점을 인지하고 있고, 따라서 자국의 기업이나 산업에 대한 피해를 감수하면서 금수조치를 강행할 가능성은 희박하다. 실제로 일본정부가 의도 했던 것은 '규제'가 아니라 '의혹' 그 자체에 있다. 그리고 그 목적은 일종의 '코리아 리스크'만 들기로 해석할 수 있다. 이는 한국에 대한 일방적인 피해를 초래할 수 있다는 점에서 상호적이지 않다.

자국의 국내법을 근거로, 상대국의 안보 신뢰도를 격하시킴으로써 압력을 행사하는 방식은 2005년 북한을 둘러싼 방코델타아시아 사건(BDA 문제)을 연상시킨다. 당시 미국이 애국법(Patriot Act)에 근거해 북한에 안보관련 의혹을 제기하고 북한이 이에 반론을 제기하는 과정을 보면, 과정 그 자체가 쟁점을 형성시키고 쟁점이 확대될수록 진위와는 무관하게 리스크가 커지는 양상이 확인된다. 국가의 안보와 관련된 의혹은 그 성격상 완전한 해소가 불가능하기 때문이다. 이 의혹은 북한의 외환 자금 전체를 동결시키는 효력을 발휘했다. 물론 한국에 대한 실질적인 여파가 북한과 같을 것이라고 과대평가할 필요는 없다. '코리아 리스크'라는 조어 또한 일본 정부의 공식 용어가 아니다. 다만 일본의 보수 오피니언 리더 사이에서 '코리아 리스크'라는 표현은 새삼스럽지 않다. 이들은 사태가 장기화될 경우 한국 정부가 입게 될 경제적 피해로서 외환과 금융위기를 거론한다. 글

로벨 투자는 의혹의 진위보다 리스크의 발생 장소에 주목한다는 논리이다.

한일 관계의 재편과 그 추진력

한국이 화이트국가 리스트에서 배제됨으로써 겪게 될 경제적 영향은 미지수이지만, 안보환경에 변화가 초래될 것이라는 점은 분명하다. 중국과 러시아 군에 의한 한국 영토 침범이라는 초유의 도발 사태는 이와 무관하지 않다. 다만 안보환경의 변화는 아베 내각 단독으로 실행할 수 있는 사안 이 아니다. 외형상 무역전쟁이었지만, 초기 국면부터 미국의 역할이 결정적인 의미로 부각된 이유이다. 과거 수 차례 있었던 한일 관계에 대한 미국의 개입과 중재는 모두 전통적인 한일 안보협력의 필요성에 기인한다. 앞으로도 종래의 협력방식을 유지하겠다는 입장이라면, 미국은 한국의 화이트국가 리스트 제외가 처음 공지된 단계에서 부터 이미 중재나 개입을 했어야 했다. 한국에서는 미국의 반응과 중재 여부가 뉴스의 헤드라인으로 부상했지만 뒤 늦은 감이 있었다. 반면, 사태 직후 부터 일본의 미디어들은 미국의 개입은 없을 것이라고 전망하고 있었다. 실제로 미국은 한일 간의 이 전례 없는 대립에 대해, 의미 있는 행동을 하지 않았다.

아베 내각은 트럼프 행정부가 동의 또는 지지하고 있다고 확신하고 있다. 새로운 국제질서와 이에 대한 대응전략에 있어 미일 간의 이해관계가 완전히 일치한다고 판단하고 있기 때문이다. 일본에서는 ‘제2차 냉전(第二次冷戰)’이라는 표현이 상용되고 있고, 그 도래는 다가올 가능성의 영역 이 아니라 이미 현재 진행형이다. ‘일대일로’로 대변되는 중국의 굴기에 대한 미국의 대응이 트럼프 정부가 들어선 후 봉쇄 정책으로 회귀하고 있고, 이는 인도 태평양 전략으로 구체화되어 왔다는 것이다. 이 전략이 아직 구상단계에 있던 2017년 11월, 한국 정부는 명백한 참여 거부사를 밝힌 바 있다. 중국을 자극할 수 있다는 이유였다. 반면, 일본은 인도와 호주를 잇는 새 방어 라인의 핵심적 역할을 하고자 외교적 노력을 경주해왔고, 올해 공식화된 인도 태평양 전략 구상에서 스스로를 ‘초석(cornerstone)’으로 자리매김했다. 이에 따라 일본의 군사적 위상 확대가 예상되는 만큼, 전통적인 한미일 안보협력방식에 기인하는 한일관계의 ‘특별함’은 불필요하다는 주장이 자민당 내에서 비등한 것으로 알려져 있다. 한국에 대한 아베 내각의 자신감은 일단 여기서 비롯된다.

일본의 한국에 대한 보복조치는 아베 신조 개인의 우익적 성향에 의한 즉흥적 반응이 아니었다. 위안부 합의 사항인 화해와 치유 재단의 해산, 후쿠시마 수산물 WTO제소, 레이더 및 초계기 사건 등 그 동안 한일 양국은 역사문제 뿐만 아니라 다양한 분야에서 대립해왔다. 이 일련의 대립 과정에서 한국의 반응은 상대적으로 둔감했던 반면, 일본은 필요 이상으로 민감했다. 그리고 이 대립의 사례는 한일 관계 재편의 명분으로서 적극적으로 활용되고 있다. 징용 피해자 문제는 아베 내각이 상정한 마지막 라인이었다. 이에 대한 한국의 대법원 판결 이후 일본정부는 행동하기 시작했고, 이 즈음 부터 관계 회복의 복안으로써 다양한 타협안이 제시된 바 있다. 하지만 과거와는 다른 한일 관계를 구상하는 아베 내각에게 역사문제에 대한 양보를 더 이상 기대하기는 어렵다. 한국 정부의 GSOMIA 종료 선언 또한 화이트국가 리스트 복귀를 위한 협상 카드가 될 수 없다. 오히려 한국 정부의 강경한 대응은 아베 내각에게 한일 관계 새 판짜기의 재료가 되고 있다.

아베 내각의 한국에 대한 이러한 낯선 접근방식에 다수의 일본 국민들은 지지를 보내고 있다. 이를 일본 사회의 우경화 만으로서는 설명할 수 없다. 아베 내각이 일본 국민들에게 호소하는 내용은 ‘한국은 신뢰할 수 없는 나라’라는 것이며, 대북 전략물자 이전 의혹, 즉 대북 정책에 대한 불신이 중요한 근거로 제시되고 있다. 일본의 역대 내각은 햇볕 정책(太陽政策), 포용 정책, 화해와 평화 정책 등 한국 정부의 대북 정책 용어를 차용했었다. 노무현 정부 시절 6자회담이 전개된 이후에는 유화 정책(宥和政策)이라는 표현을 사용하기 시작했다. 이 용어는 ‘appeasement policy’로 번역된다. 개입 정책(engagement policy)으로 이해되기를 바라는 한국 정부의 공식입장을 애써 부정하고 있는 것이다. 그리고 현재 일본의 모든 미디어는 한국의 대북 정책을 예외 없이 융화 정책(融和政策)이라고 표현한다. 한국의 대북 정책에 대한 오해가 이미 진전된 조건에서 ‘유화’라는 표현이 ‘융화’로 진화하는 현상은 자연스럽게 느껴지기도 한다. 융화는 외교적 용어가 아니라 일상에서 쓰이는 통상적 언어이며 무엇보다 유화와 일본어 발음이 ‘ゆうわ’로 완전히 일치하기 때문이다.

하지만 융화의 사전적인 의미를 정리하면 ‘melting and integration’이 된다. 즉, 현재의 일본 사회

는 한국의 대북 정책을 남북 간의 통합, 다시 말해 통일 정책으로 오해하고 있는 것이다. 한국의 대북 정책의 목표가 ‘남북 융화’라는 일본사회의 ‘자연스러운 오해’의 이면에는 ‘반일 한국’이라는 정치프레임이 동전의 양면으로 작동하고 있다. 그 결과 한국이 주도하는 남북한 화해는 비핵화를 위한 한반도 평화 구축이 아니라, 반일적인 ‘한반도 내셔널리즘’의 확대라는 인식이 퍼지고 있다. 이러한 인식은 통일이 실현될 경우 북한의 핵은 곧 한국의 핵이 될 것이라는 황당한 논리로 자가 발전하기도 한다. 일본(인)에게 한반도가 통일을 향해 급진전하는 정세 변동은 자신을 둘러싼 국제관계의 현상타파, 경우에 따라서는 한반도의 유사사태 즉, ‘조선 유사(朝鮮有事)’로도 이해되기 때문이다. 이는 ‘중국의 부상’과 맥을 같이 하는 것으로, 아베 수상의 개헌 필요성 주장의 중요한 논리적 근거가 되고 있기도 하다.

북일 관계의 부상과 한국의 딜레마

한국의 대북 정책에 대한 일본사회의 오해는 아베 내각의 ‘의도적인 이해’의 결과이기도 하다. 그리고 여기에는 독자적인 대북접근이 병행하고 있다. 2018년 3월 제1차 남북정상회담과 판문점 선언이 발표될 당시, 아베 내각은 한국 주도의 북한 비핵화 프로세스에 합류하기 보다는 트럼프 행정부와 일체화된 대응을 어필하는 한편, 푸틴 대통령과 시진핑 수석과의 정상회담을 순차적으로 진행시켜 갔다. 이러한 대북접근방식을 당시 일본의 외교 당국자는 ‘대국 외교’라고 표현했다. 9월에는 아베 수상이 김정은 위원장과의 정상회담의사를 밝히고 납치문제 해결의 결의를 표명했다. 이 발언은 그 직전에 있었던 제3차 남북정상회담 보다, 그 직후에 예정된 자민당 총재 선거라는 국내 정치일정과 인과관계를 가진다. 본격적인 대북 정책의 전환은 아베 수상의 장기집권 플랜과 연동되어 가시화되고 있었던 것이다.

자민당 선거 이후 이루어진 개각에서 주목할 인사는 스가 요시히데(菅義偉)의 재임이다. 그에게는 ‘납치문제 담당대신’의 임무가 주어졌다. 북한 문제와 관련해 관방장관에게 ‘특명’이 주어진 것은 전례가 없다. 이는 내각을 넘어 수상 관저가 대북 정책을 주도하겠다는 의도를 내비친 표현이다. 관저 주도의 대북 정책 추진 움직임은 이미 예정된 것이었다. 북미정상회담 직후인 2018년 7월 1일, 외무성에서 한반도를 담당했던 아시아 대양주국 북동아시아과(アジア大洋州北東アジア課)가 두 개의 부서(1과와 2과)로 확대 재편되었다. 북한을 전담하는 부서(제2과)를 신설한다는 취지였다. 이 조치는 외무성 자체의 대응이 아니라 관저에 의한 톱 다운으로 이루어진 것이다. 그 중심에 이마이다카야(今井尚哉) 정무비서관이 있다. 그리고 그의 주변에는 고이즈미 수상의 정무비서관였던 이치마 아사오(飯島勲) 내각참여(内閣参与: 청와대 외교안보 특보에 해당)와 기타무라 시게루(北村滋) 내각정보관이 대북 정책을 주도하고, 북일 접촉을 직접 관할해 왔다.

그리고 2019년 8월, 기타무라는 국가안전보장국(NSC)의 수장으로 격상되었다. 전임자인 야치쇼타로(谷内正太郎)는 한일 위안부 합의를 주도했던 인물이다. 반면, 북한 전문가인 기타무라는 한국과 큰 인연이 없다. 아베 내각의 안보 정책과 한반도 정책의 방향을 상징하는 인사라고 할 수 있다. 뒤이어 9월에 신임 외상이 된 시게키 도시미츠(茂木敏充)는 한국에 대한 종래의 강경자세를 견지하는 한편, 향후 정상회담을 포함한 북한과의 대화 가능성을 수 차례에 걸쳐 공언하고 있다. 이와 보조를 맞추듯이, 현재 일본의 경제단체와 정치인들의 방북이 속속 진행되고 있다. 한일 관계의 재편과 북일 관계의 모색이 동시에 전개되고 있는 것이다. 이는 한국을 경유하지 않고 북한 위협을 직접 대면하겠다는 의미이기도 하다. 한반도 전체를 대상으로한 아베 내각의 이러한 움직임은 일본 안보 정책 총론의 변화를 반영하고 있다는 점에서 새로운 접근방식이 아닐 수 없다. 그 성공여부와 관계없이, 한국 정부가 주목해야 할 변화이다.

북한 비핵화 정책을 추진하는 동안, 한국정부는 일본 요인을 과소평가하는 분위기였고, 그 분위기를 반영해 한국 미디어에서는 종종 ‘재팬 패싱’이라는 말이 회자되었다. 여기에는 과거의 사례에 근거한 경험적 판단이 작용하고 있다. 남북 관계가 진전될 경우 북일 관계는 자동적으로 동반될 것이라는 믿음이 그 것이다. 하지만, 북일 관계의 진전은 북한 비핵화의 필수적인 프로세스이며, 촉진요인이기도 하다. 그리고 2002년 평양선언 이후, 북일 관계는 남북 관계와는 무관하게 독자적으로 전개되어 왔다. 이를 상징하는 것이, 북일 간 쌍무적 의제인 이른바 납치문제이다. 북일 양국은

납치문제를 계기로 다양한 형태의 회담을 전개해 왔고 납치문제 이상의 논의들을 전개해왔다. 더 이상 남북 관계의 진전을 전제로 한 북일 관계의 전개는 존재하지 않는다.

아베 내각은 앞으로도 대북접근을 적극 추진할 것이며, 현재의 추세라면 그 과정에 한일 대립이 동반될 것이다. 물론 한일 간 안보협력의 갑작스러운 무효화나 북일 간의 극적인 국교정상화는 없을 것이다. 미국이 용인하지 않을 것이기 때문이다. 북한의 대응 또한 예측하기 어렵다. 다만 정상회담 등을 통해 북일 관계가 급진전될 가능성은 열려 있다. 이 경우 한국 정부는 지지를 표명하지 않을 수 없지만, 북한 비핵화에 대한 주도적 역할은 큰 폭으로 손상될 것이다. 딜레마이다. 여기에 남북 관계의 경색이 더해질 경우, 이 딜레마는 커질 수 밖에 없다. 이에 대한 한국 정부의 대응은 충분한가? 그 동안 문재인 대통령은 일본의 ‘경제침략’에 대해 남북한 평화경제 체제의 구축을 대안으로 제시했고, 8.15 기념행사에서는 남북한 통일의 미래비전을 언급했다. 그 후 일본은 미동조차 하지 않았으며, 북한은 연이은 미사일 발사로 회답했다. 필요하다면 ‘반일’과 ‘통일’을 말해야 한다. 그리고 그 말 속에는 새로운 한일 관계와 남북한 평화체제를 고려한 전략이 스며 있어야 한다. ■

■ **저자: 박정진**_ 쓰다쿠루 대학(津田塾大学) 국제관계학과 교수. 도쿄대학교에서 국제관계 및 지역연구로 박사학위를 취득하고, 서울대 일본연구소 연구교수를 거쳐 현직. 주요연구분야는 동아시아 국제정치 및 한일 및 북일 관계 연구이다. 주요 저서로는 《日朝冷戦構造の誕生 1945-65》, 편저 《帰国運動とは何だったのか》, 공저 《The Dismantling of Japan's Empire in East Asia》, 《日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア》, 《한일 관계사 1965-2015》 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 백진경 EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 9월 27일

“아베 내각의 새로운 한반도 정책: 추진의 배경과 한국의 위치” 979-11-90315-07-4 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr