

[www.eai.or.kr](http://www.eai.or.kr)

EAI 신년기획 특별논평 시리즈

한국외교 2023 전망과 전략 ③

**일본의 안보전략 전환과 한국의 대일 외교:  
강제동원 외교에서 전략 외교로**

손 열 (동아시아연구원; 연세대학교)

# 일본의 안보전략 전환과 한국의 대일 외교: 강제동원 외교에서 전략 외교로



손 열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 교수

## 1. 들어가며

미중 전략 경쟁이 무역에서 첨단기술로, 금융에서 정치체제와 가치로, 나아가 군사 영역으로 확산되면서 일본과 한국 같이 두 강대국 사이에 끼어 있는 국가들의 전략적 고민은 깊어지고 있다. 이런 가운데 지난 12월 일본은 《국가안전보장전략》, 《국가방위전략》, 《방위력정비계획》 등 3대 안보문서를 개정하여 자국의 안보전략을 전면 조정하고 있다. (1) 외교력, 방위력, 경제력, 기술력, 정보력 등 종합적 국력 신장에 투자하고, (2) 미일 동맹을 강화하고 동지국(同志國, like-minded country)과 연대하며, (3) 첨단기술 개발을 통해 통합억제력을 향상하는 등 세 측면에서 대응태세를 갖춘다는 내용은 어찌 보면 지난 10월 공표된 미국의 《국가안보전략(NSS)》의 일본판 같기도 하다.<sup>1</sup>

안보 문서 개정에 대한 한국 언론의 반응은 일본의 ‘반격능력’ 혹은 ‘적기지 공격능력’ 보유, 일본이 한반도에 군사 개입할 길을 열었다거나 일본이 전쟁을 일으킬 수 있는 나라가 되었다는 점, 혹은 독도 기술을 시비하는 데 맞추어져 있다. 그러나, 정작 유심히 보아야 할 부분은 일본이 중국을 안보경쟁자로 적시하면서 2027년까지 방위비를 기존의 GDP 1%에서 2%로 증액하겠다는 점, 전력 증강은 한편으로 반격능력의 향상에, 다른 한편으로는 사이버 공간, 우주 공간, 전자파 능력 등 이른바 ‘통합억제(integrated deterrence)’에 투자하겠다는 점이다. 일본이 군사력을 대폭 증강하고 미국과 통합억제 체제를 구축한다면, 필연적으로 동북아 주요국 간 군비 경쟁이 가속화될 것이고 경제안보 경쟁도 본격화될 것이며, 한미일 안보협력체제는 새로운 국면을 맞을 것이다.

2022년 한국의 대일 외교는 강제동원 문제 해법 마련이란 역사 문제에 전력을 기울였다. 역사 현안을 풀면 양국 간 신뢰가 회복되어 미래지향적 협력이 가능해지리란 기대 때문이었다. 현안

<sup>1</sup> 전재성. 2023. “2023년 세계질서의 변화와 한국의 대미 전략.” EAI 신년기획 특별논평 시리즈 ①. 1월 3일.  
<https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=21656>

해법에 일정하게 진전을 이루며 관계 개선의 방향성이 분명해진 건 사실이지만 우크라이나 전쟁, 미중관계 변화, 포스트 코로나 경제 변동 등을 겪으며 국제질서는 대변환의 서막을 열었고 이에 따라 한일 양국에 까다로운 전략적 도전 과제들을 던져주고 있다. 2023년의 대일 외교는 강제동원에서 안보전략과 경제전략 논의로 전환이 이루어져야 한다. 역사 현안 협의의 진전과 함께 전략적 의제를 둘러싼 다양한 층위에서의 긴밀한 의견 교환의 기회를 마련하여 진정한 의미의 투-트랙 외교를 실천해야 할 때가 왔다.

## 2. 2023년 일본의 외교정책 방향

기시다 후미오(岸田文雄) 수상은 안보 관련 3문서를 공표하면서 일본이 “역사적 전환점”에서 안보정책의 “극적인 대전환”을 추진한다고 선언하였다. “협조와 분단, 협력과 대립이 복잡하게 얽힌 시대에 진입”하여, “주변국과 지역에서 핵-미사일 능력의 강화, 급격한 군비 증강, 힘에 의한 일방적 현상변경 시도, 사이버 공격 등 유사시와 평시의 구분이 애매해지고 안보 대상이 경제면으로 확대”되는 등 전략환경의 “역사의 전환기”를 맞아 “방위력을 발본적으로 강화”하겠다고 공언했다.<sup>2</sup>

여기서 군사력 강화의 핵심 타겟은 중국이다. “현재 중국의 대외적인 자세와 군사 동향은 일본과 국제사회의 심각한 우려 사항이며, 일본의 평화와 안전 및 국제사회의 평화와 안정을 확보하여 법의 지배에 기반한 국제질서를 강화하는 데 있어 이제까지 없던 최대의 전략적 도전”이므로, 일본은 “종합적 국력과 동맹국 및 동지국 등과의 연대에 의해 대응”한다는 것이다.<sup>3</sup> 안보적으로 미국 편에서 중국 견제를 분명히 하고 있다.

아베 신조(安倍晋三) 정부 초기인 2013년도 《국가안전보장전략》에서는 중국을 “우려”의 대상인 동시에 “전략적 호혜관계 구축”을 지향하는 국가로 지칭하였으나, 9년 후 중국은 “도전”세력으로 바뀌었다. 이에 따라 중국에 대한 전략적 균형을 위해 향후 5년 간 43조 엔(약 430조 원)이란 막대한 방위비 투자를 단행하여 현행 GDP 대비 1%의 방위비를 2%로 급격히 증대하며, 남서지역 즉, 중국의 해양 진출과 마주하는 난세이 제도의 방위 강화에 집중 투자한다는 것이다. 이른바 ‘반격능력’ 혹은 ‘적기지 공격능력’의 보유는 북한 미사일보다는 중국의 침투(상륙작전)에 대비하는 능력에 초점이 맞추어져 있다.

<sup>2</sup> 岸田内閣総理大臣記者会見 (12/16/2022)

[https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/1216kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/1216kaiken.html)

<sup>3</sup> Ibid.

일본은 과거 30년 간 방위비를 겨우 1.1배 증강한 데 반해 중국의 경우 같은 기간 무려 39배로 증강하여 현재 일본 방위비를 5배 이상 규모로 압도하고 있다. 따라서 일본이 가까운 장래 자체 군사력을 급격히 강화하더라도 중국과 힘의 균형을 이루는 것은 사실상 불가능하므로 미일 동맹 강화는 필수적이다. 여기서 눈여겨볼 점은 사이버 공간, 우주 공간, 전자파 영역, 해양 등에서의 리스크 대응에 투자하겠다는 언급이다. 일본이 전쟁 수행의 다양한 영역과 갈등 국면의 스펙트럼을 촘촘히(seamless) 연결하겠다는 전략은 미국이 대중 견제전략으로 통합억제(integrated deterrence)를 지향하는 지점과 정확히 일치한다. 일본은 기존의 전통적 군사동맹체제를 신차원으로 업그레이드하려 한다.

그러나 일본이 미국의 대중 전략에 완전히 동조화하는 것은 아니다. 미국은 군사적으로 통합 억제와 경제적으로는 탈동조화 전략을 취하고 있으나 여전히 미중관계의 궁극적 목표 혹은 최종 지향점이 명확하지 않다. 따라서 군사적 억제와 경제적 탈동조화란 강경 노선에서부터 구조적 관여까지 비교적 넓은 스펙트럼에서 중국을 다루고 있다. 일본이 지향하는 일중관계 역시 궁극적 지향점은 분명하지 않으나 미국과 전략적 차이는 비교적 명확하다. 중국에 대해 안보적으로는 전략적 경쟁관계를, 경제적으로는 전략적 호혜관계 혹은 상호의존관계를 유지하는 이중 전략이다.

일본은 오랜 기간 중국을 안보경쟁국으로 간주하지 않았지만 2010년과 2012년 센카쿠(혹은 댜오위다오) 해역 충돌 이래 전력을 증가시키며 경쟁 관계를 이루고 있다. 반면 일본에게 중국은 경제적으로 가장 중요한 파트너로서, 2021년 기준으로 일-중 교역 규모는 미-일 교역의 1.6배에 달하며, 중국은 일본의 최대 수출국인 동시에 생산 면에서 일본 기업의 글로벌 공급망의 주요 부분을 점유하고 있다. 따라서 일본은 안보적 긴장관계에 직면하여 방위비 증가를 당연시하고 있으나, 안보를 위해 경제 교류를 제한하고 경제적 희생하는 선택은 피하고자 한다.

그렇다면 2023년 일본의 외교정책 방향을 결정할 주요 변수는 미중 관계와 미국의 대중 전략이 될 것이다. 미국이 강경한 군사적 억제전략과 경제안보 차원에서의 탈동조화 전략에 경도된다면 일본 외교는 상당한 딜레마에 봉착할 것이다. 일본이 적극 동참하는 “미일 vs. 중국”의 군사적 경쟁이 안보 딜레마를 가속화하면 경제안보 명분에 따라 대중 무역, 투자, 기술 협력 등의 축소 압력이 가중될 것이다. 이 경우 일본은 상당한 경제적 희생을 감내해야 한다.

반면 미중 양국이 ‘탐색’과 ‘조정’에 나서 경쟁을 관리하여 대립을 피하고 지속적인 대화와 상시적인 위기관리를 통해 안보 딜레마를 완화할 가능성도 존재한다. 작년 11월 발리에서 열린 미중 정상회담에서 조성된 미중 전략경쟁의 소강 국면은 올 한 해 지속될 수 있다. 바이든 정부는 인플레이

를 잡고 경제 침체를 막는 데 정책의 우선 순위를 둘 것이며, 시진핑 정부 역시 제로 코로나 정책 완화의 여파를 관리하고 경제 회복과 정치적 안정 등 국내 문제에 노력을 기울일 것으로 보인다. 이런 점에서 미중 지도부는 국내 문제 집중이란 맥락에서 상대국에 대한 관계 재설정을 위한 탐색과 조정을 고민할 것이다. 이 경우 일본 외교의 활동 공간은 상대적으로 넓어지고 중국에 대한 경제-안보의 이중 구조를 유지할 동인도 확보할 수 있다.

### 3. 한국의 도전 과제

문제는 한국이다. 핵무력을 증강하는 북한을 어떻게 제어할 것인가란 차원을 넘어서 중국에 대한 미일의 통합억제 전략이 구체화, 정교화되는 경우 한국은 어떻게 대응해야 할 것인가. 그동안 한미일 안보협력이 북한 위협에 대응하는 기제이었다면, 2022년 2월 한미일 외교장관은 삼국 협력 범위의 확대를 천명하면서 “이 지역에서 현상변경을 시도하고 긴장을 높이는 어떠한 행동도 강하게 반대”하며 “규범에 기초한 경제 질서를 강화하고 인도-태평양 지역 및 세계 번영을 확보하기 위한 삼국 협력의 중요성을 강조”한 바 있다. 미일 가이드라인 개정 등 후속 조치를 통해 양국 간 통합억제 체제가 수립되면 한국의 참여 압력이 점증할 것이다. 특히 중국의 대만 무력 침공 가능성을 상정하는 경우 미국은 한미일 삼국의 공동 억제 기능을 요구할 것이다.

일본의 군비 증강이 동북아 안보 딜레마를 고조시키지 않도록 중국을 과도하게 자극하지 않고 배려하면서 한미일에 유리한 군사력 균형을 확보할 방책이 한일 양국에 있는가. 현재 지소미아(GSOMIA) 재개 논의 수준을 훨씬 뛰어넘는 고도의 전략적 협의가 필요한 상황이 다가오고 있다. 한일 안보협력 논의는 새로운 차원에 진입하고 있다.

두 번째 과제는 전략적 경제 협력이다. 이번 《국가안전보장전략》은 2022년 6월 성립된 《경제안전보장추진법》의 내용을 그대로 수용하여 자국 산업과 기술의 전략적 안정성, 우위성, 불가결성을 강조하며 안보와 경제의 선순환 구조를 꾀하고 있다. 전략적으로 중요한 산업과 기술을 보호, 육성함으로써 안보적 자율성을 확보하는 동시에 경제적 효과도 기하려는 것이다. 사실상 경제안보정책을 경제산업성이 주도한다는 점에서 일본은 안보 논리를 통해 산업정책적 개입을 정당화하고 추진하는 경향을 보이고 있다(예컨대, 반도체 산업 진흥책).<sup>4</sup> 이러한 산업정책적 접근은 관리무역(managed

<sup>4</sup> 이정환. 2022. “일본 경제안보정책 정책대립축의 이중구조: 외교안보적 수렴과 성장전략 방법론 논쟁의 잠복.” 『일본연구논총』 55: 91-119.

trade)의 형태로 나타나게 되므로, 일본의 지역전략인 “자유와 개방의 인도-태평양(FOIP)”의 목표 즉, 규칙에 기반한 자유와 개방의 국제경제 질서 수립에 배치되는 결과를 가져올 수 있다.

반면 한국의 경제안보정책은 수세적 대응이란 측면이 강하다. 경제적 상호 의존의 네트워크에 깊이 내장된 한국 경제의 취약성 — 예컨대 전쟁이나 팬데믹, 재해로 인한 충격 혹은 특정국에 의한 상호의존의 무기화(즉, 경제 강압) — 에 대비하는 조기경보체제 수립 등 국내외적 노력에 중점을 두고 있다. 따라서 한일 양국은 경제안보 분야에서 정책적 간극을 노정하고 있으므로, 신중한 논의를 통한 협력의 분면을 찾을 필요가 있다.

한일 양국이 마주할 보다 큰 딜레마는 대국들이 경제안보 확보 경쟁에 나서면 마치 군사적으로 안보 딜레마가 걸리는 경우처럼 대국 간 경제적 안보 딜레마가 발생하게 된다는 점이다. 미국과 중국은 상대가 경제안보를 남용하여 위협을 조장한다며 제재를 경쟁적으로 강화하고 상대의 약점을 공략할 기술과 산업 부문을 전략적으로 육성하고 있다. 이러한 양자 경쟁이 격화되면 공급망을 공유하고 있는 여타 국가들은 원치 않는 전략적 재조정 압력을 받게 되고 개방과 자유무역에 기반한 세계경제질서는 혼란에 빠질 것이다. 자유주의 세계질서 속에서 고도 성장을 이룩하였고 또한 경제 강압의 피해를 경험한 한일 양국은 세계화의 역진을 저지하고 자유주의에 기반하면서도 포용적이고 회복력 있는 세계화로서 재세계화(reglobalization)를 지향해야 할 시점이다.

한일 양국은 수출규제(화이트리스트 문제) 해소와 같이 미시적인 현안 해결을 넘어서 규칙 기반 질서 수호라는 대의 속에서 강대국들의 경제민족주의를 견제하고 경제의 과잉 안보화를 저지하면서 재세계화의 규칙과 규범을 만들어 가기 위해 상호 대화를 시작해야 한다. 국가안보와 관련 깊은 민군겸용기술의 범위, 산업보조금 기준, 국가안보 예외규정 등 정립, 분쟁 해결 절차 수립 등 구체적인 협력 의제가 여기에 해당한다.

대중 정책의 경우, 일본과 한국은 안보 분야에서 협력의 여지가 크지 않지만 경제 분야에서는 협력의 가능성이 열려 있다. 경제안보적 고려가 요구되는 부문 즉, 군사안보적 함의가 큰 첨단기술 부문에서 중국과의 탈동조화는 불가피할지라도 여타 부문에서 한일 양국은 경제적 상호의존의 네트워크를 견지하는 노력이 필요하다. 중국이 가입 의사를 밝힌 CPTPP는 규칙과 규범을 제정하는 주요 기제인 동시에 중국을 인도-태평양 지역 질서에 포섭하고 구조적으로 관여하는 기제가 될 수 있다. 한국이 규칙 제정자로서 발돋움하려면 2023년 CPTPP 가입 신청을 할 수 있어야 한다.

#### 4. 나가며

2023년 대일 외교는 강제동원 외교를 넘어서야 한다. 2018년 대법원 강제동원 판결 이래 양국은 한 일관계 현안인 강제동원 문제를 놓고 4년간 씨름했다. 그전 위안부 합의를 둘러싼 논란으로 양국은 신뢰의 위기를 맞았고, 강제동원 갈등 4년 동안 악화일로를 걸었다. 윤석열 정부는 신뢰의 상실이란 엄중한 조건 속에서 현안을 해결해야 하는 난제를 안은 것이다.

윤석열 정부는 일본 정부 및 국내 이해당사자들과의 양면 외교에 전력을 다하고 있지만, 일본 내 한국에 대한 불신이 상존하는 속에서 내각 지지도가 대단히 낮은 기시다 정권이 한국과 전향적 타협에 나서기는 어렵다. 마찬가지로 강제동원 문제에 대해 반성의 태도를 보이지 않는 일본 정부에 한국 정부가 전향적으로 나갈 경우, 피해자 등 국민적 반대에 부딪칠 가능성도 적지 않다. 따라서 천신만고 끝에 양 정부가 강제동원 문제 해법에 합의하더라도 희망하는 만큼 신뢰가 회복되거나 미래지향적 협력의 물꼬가 트이지 않을 수 있다. 강제동원 해법은 관계 개선의 선결 조건이 아니다.

한국 정부는 역사 현안 해결에 몰두하다 시대의 큰 흐름을 놓치지 말아야 한다. 한편으로 현안 해법에 진전을 기하면서, 다른 한편으로 국제질서 대전환 속에서 제기되는 안보·경제 의제에 대한 전략적 협의를 본격화해야 한다. ■

■ **저자: 손 열** EAI 원장. 연세대학교 국제대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사학위를 취득하였으며, 중앙대학교를 거쳐 현재 연세대학교 국제학대학원 교수, 재단법인 동아시아연구원(East Asia Institute) 원장이다. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플 힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회장(2012)을 지냈다. Fullbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아 위원회 전문위원 등을 역임했다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교이다. 최근 저서로는 『2022 대통령의 성공조건』(2021, 공편), 『2022 신정부 외교정책제언』(2021, 공편), 『BTS의 글로벌 매력 이야기』(2021, 공편), 『위기 이후 한국의 선택』(2021, 공편), *Japan and Asia's Contested Order* (2019, with T. J. Pempel), *Understanding Public Diplomacy in East Asia* (2016, with Jan Melissen), "South Korea under US-China Rivalry: the Dynamics of the Economic-Security Nexus in the Trade Policymaking," *The Pacific Review* 23, 6 (2019), 『한국의 중견국외교』(2017, 공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 박한수** EAI 연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 204) hspark@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 2023년 1월 6일  
"일본의 안보전략 전환과 한국의 대일 외교" 979-11-6617-543-5 95340

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

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