

# 경제안보 시대의 통상외교 재구조화

: 일본의 대미 관세 협상과 제3의 전략적 선택

박창건 \_ 국민대학교 일본학과 부교수(제1저자)

윤석정 \_ 국립외교원 연구교수(공동저자)

## 목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석 틀의 구축
- III. '제3의 전략적 선택'의 실천과 협상 동학  
: 2018년 이후 미일 관세 협상 분석
- IV. '제3의 전략적 선택'의 제도화와 작동 한계  
: 일본 대미 관세 협상의 평가
- V. 결론: 제3의 전략적 선택의 함의와 통상외교 연구의 전망

### 국문초록

본 연구는 경제안보 시대 일본의 대미 관세 협상을 '제3의 전략적 선택'이라는 분석 틀로 재개념화함으로써, 일본 통상외교의 구조적 성격과 전략적 조정 방식을 규명하는 데 목적을 둔다. 복합적 상호의존과 투-레벨 게임을 결합한 분석 틀을 통해, 일본의 통상외교가 국제(동맹·다자 규범) - 국내(이익집단·관료정치) - 제도(법·재정·공급망)라는 삼중 결속 구조 위에서 작동함을 보였다. 2018년 이후 협상 과정을 압력 형성 - 공방 - 절충 - 정착의 단계로 재구성하고, 농업·자동차/철강·디지털·전략재 공급망의 분야별 이질성에 주목하여 '관리된 양보 - 전략적 유예 - 규범 설계 - 내생적 축적'이라는 선택적 자율성 확장 포트폴리오를 도출하였다. 경험분석 결과, 일본은 USJTA/USJDT, CPTPP·IPEF, 「경제안보추진법」과 보조금·R&D 프

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

로그래를 연계해 동맹 안정과 자율성 확대를 동시에 추구하는 조정 가능한 구조적 전략을 제도화했음이 확인된다. 다만 반도체·핵심광물 가치사슬의 외생 의존, IPEF 집행력의 한계, 미측 규범 재조정에 따른 디지털 연합의 균열, 그리고 동맹 비대칭성이 부과하는 조건부 자율성이 지속성의 제약요인으로 남는다. 정책적 함의로, 일본의 2025-2030년 전략은 (1) DFFIT를 매개로 한 다층 규범 연계의 내구성 확보, (2) 공급망의 지역 다변화와 원산지 규범 정합성 제고, (3) ESPA 기반 흡수-완충-혁신역량의 프로그램 포트폴리오화를 요구한다. 이론적으로는 ‘자율성’을 누적적 확대가 아니라 연합 내부 균형조정 능력에 의존하는 조건부·구조화된 속성으로 재개념화함으로써, 중견국의 경제안보형 통상전략 비교연구에 출발점을 제시한다.

주제어: 경제안보, 통상외교, 미일 관세 협상, 제3의 전략적 선택, 복합적 상호의존, 투-레벨 게임

.....

## 1. 서론

본 연구의 목적은 경제안보 시대 일본의 대미 관세 협상 전략을 ‘제3의 전략적 선택’이라는 분석 틀을 통해 규명함으로써, 통상외교의 구조적 재편과 전략적 자율성의 변화를 해석하는 데 있다. 구체적으로는 일본이 미국의 일방적 통상 압력을 전면 수용하지 않으면서도, 동맹 질서의 틀을 유지하기 위해 어떠한 ‘조정’과 ‘완충’ 전략을 선택했는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 경제안보라는 새로운 외교 패러다임 속에서 일본이 추구한 통상외교의 제도적 전환과 정책적 방향성을 밝히고자 한다. 이러한 논의는 경제안보와 통상정책의 교차 영역에서 일본의 전략적 행위성을 규명함으로써, 통상외교를 단순한 외교정책의 하위 범주가 아닌 ‘안보-경제 복합체제’ 속 정책 조정 메커니즘으로 재해석하는 데 학술적·정책적 기여를 갖는다.

21세기 국제통상 질서는 단순한 교역 이익의 조정이나 시장 접근성 확보를 넘어, 국가안보, 기술패권, 공급망 안정이 복합적으로 교차하는 ‘경제안보

적 협상 공간'으로 진화하고 있다. 특히 미·중 간 기술패권 경쟁의 심화는 이러한 구조적 변화를 가속화시키며, 무역·투자·기술 표준을 둘러싼 국제규범 체계 전반에 전략적 긴장을 확산시키고 있다.<sup>1)</sup> 경제안보는 더 이상 특정 국가의 산업정책 차원이 아니라, 기술 주도권과 공급망 통제를 둘러싼 지정학적 경쟁의 핵심축으로 부상하였다. 이와 같은 환경 변화 속에서 통상외교는 경제정책의 하위 영역을 넘어 국가전략의 핵심적 구성요소로 자리 잡게 되었다. 각국은 기술과 안보, 산업과 외교가 결합된 새로운 형태의 복합정책을 추진하고 있으며, 일본 또한 이러한 변화의 중심에서 경제안보와 통상정책의 정합성을 재구성하고 있다. 특히 일본은 전통적으로 미국과의 동맹을 안보정책의 기반으로 유지해왔으나, 미·중 경쟁이 심화된 국제 환경 속에서 통상 분야에서는 점차 정책 자율성의 확보와 다자적 규범 주도의 병행 전략을 통해 '중속적 동맹국'에서 '규범 설계자'로의 전환을 모색하고 있다.

특히 2018년 이후 진행된 미일 관세 협상은 이러한 일본의 전략적 조정 과정을 대표적으로 보여주는 사례이다. 트럼프 행정부의 보호무역주의와 '미국 우선주의(America First)' 구호 아래, 미국은 일본에 농업시장 개방과 철강·자동차 부문 관세 인하를 요구하며 강도 높은 압박을 가했다. 그러나 일본은 이를 단순히 수용하거나 대립하지 않고, 양자 협상과 '포괄적·점진적 환태평양 경제 동반자 협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)'과 '인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)'와 같은 다자통상체제의 병

---

1) Aggarwal, Vinod, and Andrew Reddie, "New Economic Statecraft in an Era of Strategic Competition," *Issues and Studies*, 56-2(2020); 김성배, 「디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미중 기술패권 경쟁의 진화」, 『국제지역연구』 제30권 1호, 2021; 이승주, 「경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화」, 『국제정치논총』 제61집 3호, 2021; 이승주, 「기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략」, 『한국과 국제정치』 제38권 1호, 2022.

행, 공급망 재편을 통한 산업 구조의 자율성 강화, 규범적 대응을 통한 제도적 완충이라는 세 가지 축의 전략을 조합하였다. 본 연구는 이러한 선택을 ‘제3의 전략적 선택’으로 개념화한다. 이는 단순히 중간노선의 타협이 아니라, 동맹 의존과 독자 자율 사이에서 통상외교를 재구조화하려는 전략적 시도로 평가할 수 있다.

이와 같은 문제의식 하에서 본 연구는 세 가지 연구과제를 제시한다. 첫째, 일본 통상외교가 직면한 구조적 제약 요인—즉 동맹 압력, 국내 이익집단, 산업·공급망 구조—을 분석한다. 둘째, 대미 관세 협상의 실제 전개 과정에서 나타난 일본의 전략적 대응 메커니즘을 실증적으로 규명한다. 셋째, 이러한 대응이 일본의 통상외교 전반, 나아가 경제안보 시대의 통상 거버넌스 재편에 어떠한 함의를 가지는지 평가한다. 이러한 접근은 복합적 상호의존(complex interdependence) 이론과 투-레벨 게임(Two-Level Game) 이론을 결합하여, 일본의 통상외교를 다층적 맥락—국제적 압력, 국내정치적 제약, 제도적 조정—에서 분석한다. 이를 통해 일본의 대미 통상정책이 ‘경제안보’라는 구조적 환경 변화 속에서 어떠한 방식으로 자율성을 확장하고, 통상외교의 제도적 틀을 재설계했는지를 이론적·경험적으로 해석하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 경제안보와 통상정책의 개념적 연계성을 검토하고, 복합적 상호의존 이론과 투 레벨 게임 이론을 상호보완적으로 결합·변형하여 본 연구의 분석 틀인 ‘제3의 전략적 선택’을 제시한다. 제Ⅲ장에서는 2018년 이후 전개된 일본의 대미 관세 협상을 시계열적으로 검토하여, 협상의 전제 조건과 전개 과정, 주요 쟁점을 체계적으로 정리한다. 제Ⅳ장에서는 일본 통상외교의 구조적 제약 요인과 전략 환경을 분석하고, 이를 통해 경제안보 시대 ‘제3의 전략적 선택’의 특징과 한계에 대해 논의한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 분석 결과를 종합하여, 일본의 ‘제

3의 전략적 선택'이 지나는 이론적·정책적 함의를 도출하고 향후 연구 방향을 제시한다.

## II. 이론적 논의와 분석 틀의 구축

### 1. 경제안보와 통상정책의 재정의

21세기 국제경제 질서는 이제 단순한 성장 촉진이나 산업경쟁력 강화에 국한되지 않는다. 기술, 에너지, 공급망을 둘러싼 지정학적 이해가 중층적으로 결합되면서, 경제정책과 안보전략이 상호 연동되는 복합적 정책체제로 구조적 전환이 이루어지고 있다. 특히 미·중 기술패권 경쟁의 장기화는 국제통상 체제를 단순한 상호이익의 조정 공간이 아니라, 국가안보와 전략적 우위 확보를 위한 경쟁적 협상 공간으로 변환시키고 있다. 이러한 변화 속에서 '경제안보(economic security)'는 더 이상 외교·안보 영역과 경제 영역이 분리되어 작동한다는 구조를 전제하지 않는다. 오히려 경제정책과 안보전략이 상호 연동하는 '안보-경제 복합체제'가 국가전략의 핵심 구도로 자리잡고 있다. 경제안보 개념은 크게 두 가지 차원에서 이해될 수 있다. 첫째는 전통적 국가안보의 확장이라는 관점이다. 이 접근은 에너지·식량·핵심광물·전략기술 등 국가 생존에 직결되는 자원의 안정적 확보를 국가안보의 주요 과제로 간주한다. 둘째는 경제적 상호의존 관계의 전략화라는 관점이다. 고도의 글로벌 공급망과 투자 연계가 심화된 상황에서, 경제적 상호의존은 협력의 기반인 동시에 상대국에 대해 압력 또는 보복을 실행할 수 있는 전략적 지렛대로 기능한다.<sup>2)</sup>

---

2) Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S, *Power and Interdependence: World*

이러한 맥락에서 통상정책은 경제안보의 핵심 정책수단으로 재부상하고 있다. 기존의 통상정책이 시장 접근성, 관세 인하, 무역 촉진 등 효율성 중심의 경제적 목표에 초점을 두었다면, 경제안보 시대의 통상정책은 기술 우위의 유지, 공급망 회복력의 강화, 전략산업 보호와 같은 안보적 함의를 본질적으로 내포한다. 다시 말해, 통상정책은 경제이익의 극대화뿐 아니라 국가안보의 물질·제도적 기반을 유지하기 위한 전략정책으로 작동한다. 이와 같은 변화는 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술과 혁신은 지정학의 핵심요인으로 등장하였다.<sup>3)</sup> 특히 반도체, 배터리, 5G 통신, AI 등 첨단기술 부문은 군사·산업·디지털 주권이 결합하는 전략적 영역이며, 이에 대한 통제는 곧 국제권력 구조의 향방과 직결된다. 따라서 경제안보는 기술혁신 정책, 산업정책, 외교정책, 공급망 관리가 유기적으로 동원되는 복합 정책체계로 이해해야 한다.<sup>4)</sup>

일본은 이러한 경제안보 환경 변화 속에서 통상정책의 전략적 성격을 적극적으로 재정의하고 재구성해 왔다. 일본 통상정책의 전통적 기초는 안보 영역에서의 미일동맹 고착과 경제 영역에서의 제도적 자율성 확보라는 이중 구조에 기반해왔다. 즉, 안보정책의 차원에서는 미국과의 동맹을 ‘국가 존립의 전제 조건’으로 간주하되, 무역·투자 규범의 설계에서는 다자무역체제를 활용하여 정책적 자율성과 제도적 영향력을 확대하려는 전략을 병행해 왔다. 일본이 1990년대 이후 지속적으로 WTO, CPTPP, RECP, IPEF 등에서 무역 규범 형성의 중견 주도자로 위치하려 했던 것은 이러한 외교적 기초를 잘

---

*Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977); Henry Farrell, Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, 44-1(2019).

3) Wong, Pak Nung. *Techno-Geopolitics: US-China Tech War and Practice of Digital Statecraft* (New York: Taylor & Francis, 2021), p.11.

4) 유현정, 「글로벌 기술공급망 재편과 시사점」, 『한국동북아논총』 제29권 1호, 2024.

보여준다.<sup>5)</sup>

그러나 미·중 패권경쟁이 구조화된 국제정치경제 환경 속에서, 일본은 기존의 전략공식만으로는 통상 및 산업·기술정책의 안정적 운영을 보장하기 어려운 상황에 직면하게 되었다. 특히 첨단기술, 반도체, 에너지 공급망과 같은 전략자산이 경제적 가치와 안보적 효용을 동시에 가지는 ‘전략재’로 재분류되면서, 통상정책은 더 이상 경제적 효율성과 시장개방만을 우선할 수 없게 되었다. 이 과정에서 일본은 한편으로는 미국의 기술동맹, 수출통제, 디커플링(decoupling) 전략에 협조해야 하면서도, 다른 한편으로는 중국과의 경제적 상호의존을 단절할 수 없는 ‘구조적 상충관계’ 속에 놓이게 되었다. 그 결과 일본의 통상외교는 동맹 유지와 전략적 자율성 확보라는 두 축 사이에서 균형을 조정해야 하는 딜레마적 상황을 마주하게 되었다. 동맹을 유지하기 위한 지나친 양보는 산업·기술 기반의 약화를 초래할 수 있으며, 반대로 자율성 확대를 지나치게 추구할 경우 미일동맹 체제 내 신뢰와 협력의 균열을 초래할 수 있기 때문이다. 또한 일본은 대중 경제관계에서 상호의존의 이익을 추구하면서도 중국의 경제적 외교술(economic statecraft)로부터 자신들을 보호하고 기간 인프라, 전략적 중요물자의 자율성을 확보해야 하는 과제를 안고 있다.<sup>6)</sup> 이에 대처하기 위해서는 미국과의 협력이 필수적이다. 다시 말해, 일본의 통상외교는 단순한 경제협상의 기술적 과정이 아니라, 국가전

5) 박창건, 「일본의 아태지역 통상정책 : 다각적 양면-연계론으로 분석한 CPTPP와 RCEP의 정책 수렴」, 『일본공간』 제28호, 2000; 박창건, 「인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에 대한 일본의 대응: 경제-기술-안보의 연대전략」, 『국가전략』 제30권 3호, 2024; 석민규·박창건, 「일본의 아태지역 통상정책: 지역레짐으로서 TPP/CPTPP」, 『한국과 국제정치』 제38권 3호, 2022; 석민규·박창건, 「일본의 인도-태평양 통상정책: 위기관리 전략으로서 인도태평양경제프레임워크(IPEF)」, 『일본연구논총』 제59호, 2024.

6)鈴木一人, 「日本と中国「経済安全保障」の概念が台頭した事情」, 『API地経学ブリーフィング』, 2022年6月6日, <https://apinitiative.org/2022/06/06/37470/>, (검색일: 2025/10/29).

략의 우선순위, 위험관리 방식, 위기대응 구조를 재조정하는 국가전략적 재구조화의 문제로 전환되었다.

따라서 일본의 통상정책은 오늘날 ‘경제안보 시대의 전략정책’으로 이해되어야 하며, 이는 일본이 종속적 동맹국에서 규범 설계자로의 전환을 시도하고 있다는 점에서 중요한 이론적·정책적 함의를 갖는다. 본 연구는 이러한 일본의 대응을 ‘제3의 전략적 선택’으로 개념화하며, 이를 통해 일본의 통상외교가 기존의 동맹 논리와 자율성 논리 사이에서 어떠한 조정과 완충의 재배치를 시도하고 있는지 분석하고자 한다.

## 2. 복합적 상호의존과 투-레벨 게임: 다층 협상구조의 분석

일본의 대미 통상정책을 분석하기 위해서는 단일한 외교 협상 구도만을 전제하는 접근으로는 충분하지 않다. 일본의 통상외교는 국제체제의 권력구조, 국내 정치경제적 이해관계, 그리고 제도적 정책조정 메커니즘이 상호적으로 연동되는 다층적·입체적 협상 구조 속에서 작동하기 때문이다. 이러한 점에서 본 연구는 일본 통상정책의 행위성을 국제정치경제 구조와 국내정치적 승인 구조를 동시에 고려할 수 있는 이론적 틀이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 복합적 상호의존 이론과 투-레벨 게임 이론을 상호보완적으로 결합한다. 먼저 복합적 상호의존 이론은 국제관계를 군사력 중심의 단일한 권력 경쟁이 아닌, 경제·기술·금융·규범 등 다양한 네트워크가 상호 연결된 복수의 상호의존 관계 체제로 파악한다. 이 구조에서는 특정 국가가 직접적인 군사적 압박 대신, 기술 표준 설정, 공급망 지배, 금융 규제, 데이터 접근 통제 등 비군사적 경로를 통한 영향력 행사, 즉 ‘네트워크 기반 권력’이 작동한다.

이러한 맥락에서 미·중 기술패권 경쟁은 일본에게 단순한 ‘강대국 경쟁의 외생적 변수’가 아니라, 일본이 참여하고 있는 글로벌 가치사슬(GVC)의

재편과 공급망의 정치화를 유발하는 내생적 압력으로 작용한다. 일본은 반도체·배터리·용접용 강판·첨단소재 등에서 기술공급국, 전기전자 및 자동차 산업에서 주요 생산국, 중국 및 동남아 시장에서는 수출 의존국으로 자리하는 복합적 생산체계 참여국이기 때문이다. 이러한 구조는 일본으로 하여금 미·중 경쟁의 영향을 회피하기보다 조정해야 하는 구조적 위치에 놓이게 만든다.

그러나 국제적 구조 요인만으로 일본의 정책선택을 설명할 경우, 정책결정자가 지닌 전략적 조정 능력과 국내 승인 환경의 제약이 간과될 위험이 있다. 따라서 본 연구는 일본의 정책결정 과정이 국제 협상(Level I)과 국내 승인(Level II)의 상호조정이라는 관점에서 이루어진다는 점을 강조하는 투-레벨 게임 이론을 함께 적용한다.<sup>7)</sup> 외교정책은 외부의 압력에 수동적으로 반응하는 것이 아니라, 국내정치적 지지 연합을 형성하고, 정책 집행의 비용과 정치적 수용가능성을 조정하는 협상 행위를 수반한다. 즉, 정책결정자는 국제 구조와 국내제약 사이에서 '협상 가능한 정책 공간(win-set)'을 설정하고, 이를 넓히거나 유지하기 위한 전략을 구사한다.

미일 관세 협상 과정에서 일본이 택한 대응전략은 단일 차원의 협상 전술이 아니라, 국제적 압력(Level I), 국내정치적 승인 조건(Level II), 그리고 이를 매개하는 제도적 조정 메커니즘(Interfacing Layer)이 상호적으로 연동되는 다층적 전략 구조로 전개되었다. 다시 말해, 일본의 통상정책은 외부 압력에 단순히 '반응'하거나 국내 이해관계 조정에 국한된 '조정'에 머문 것이 아니라, 외교-산업-안보정책을 교차적으로 재배치하는 전략 행위로 이해될 수 있다.

첫째, 국제적 압력(Level I)에 대한 대응에서 일본은 미국과의 동맹

---

7) Rutnam, Robert D, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, 42-3(1988).

관계 안정화를 전제로 하되, 협상 의제의 우선순위와 접근 방식을 재구성하는 방식을 통해 압력의 직접 전이를 완충하였다. 예컨대, 자동차 관세 철폐 문제를 중·장기 논의 대상으로 유예함으로써, 미국의 즉각적 요구를 수용하지 않으면서도 동맹 관계의 균열을 초래하지 않는 ‘전략적 유예(deferred concession)’ 방식을 구현하였다. 동시에 일본은 CPTPP·EU-일본 EPA·IPEF와 같은 다자적 제도 아키텍처를 협상 레버리지로 활용함으로써, 양자 협상 공간을 다자 규범의 틀 속에 재배치하는 거버넌스 기반 균형 전략을 수행하였다.

둘째, 국내정치적 승인(Level II)에서는 농업·제조업 이익집단, 국회, 지방경제 네트워크, 그리고 경제산업성(METI)·외무성(MOFA) 간의 정책 조정이 핵심적 역할을 수행하였다. 일본 정부는 정책 보상, 지원 프로그램 연계, 재정 패키지 조정 등을 통해 국내 이해집단의 손실 인식과 반발 비용을 최소화하는 정치적 수용 가능성을 확보하였다. 특히 농업 부문에서의 ‘제한적 양보 + 보조적 지원’, 자동차·철강 부문에서의 ‘핵심 산업기반 방어’는 국내정치적 승인 창을 유지하기 위한 전략적 조정의 결과였다.

셋째, 제도적 조정 메커니즘(Interfacing Layer)은 일본의 ‘제3의 전략적 선택’이 단순한 중용적 절충이 아니라 정책적 지속성과 구조적 자율성을 확보하려는 체계적 행위였음을 보여주는 핵심적 기반이다. 일본은 CPTPP를 통해 규범적 자율성을 강화하였으며, IPEF·공급망 다변화 프로그램·경제안보추진법(Economic Security Promotion Act, ESPA)을 통해 산업·기술·안보 정책을 통합하는 제도적 연계 구조를 구축하였다. 이는 일본이 외교정책, 산업정책, 기술표준, 공급망 전략을 단선적 정책이 아니라 상호강화적 정책생태계로 구성하고 있음을 의미한다.

이래 <표 1>에서 알 수 있듯이, 2018년 이후 일본의 대미 관세 협상은 단

순히 미국의 일방적 압력에 대응하는 외교적 협상 과정이 아니라, 국제구조의 압력, 국내 이익집단의 승인을 위한 정치·경제적 이해 조정, 다자·양자 제도체제의 조합을 통한 완충·균형 설계의 세 층위가 동시에 맞물린 결과로 이해되어야 한다. 따라서 일본의 대미 통상정책은 동맹 유지와 자율성 확보 사이에서 전략적 균형을 설계하는 과정이며, 이는 본 연구가 규정하는 ‘제3의 전략적 선택’ 개념의 이론적 기반을 제공한다.

〈표 1〉 ‘제3의 전략적 선택’을 구성하는 다층 협상 요인의 구조적 관계

| 분석 차원                      | 핵심 변수                                  | 작동 영역         | 일본 통상정책의 함의            |
|----------------------------|--|---------------|------------------------|
| 국제적 압력 (Level I)           | 미·중 기술패권, 미국의 관세 압박, 다자통상체제            | 대외 협상 행위      | 동맹 조정과 다자규범 전술 활용 필요성  |
| 국내정치적 제약 (Level II)        | 농업·제조업 이익집단, 재계, 국회, 관료 집단 (METI/MOFA) | 대내 승인 및 정책 조정 | 자율성 확대의 한계 및 정당성 확보 필요 |
| 제도적 조정 (Interfacing Layer) | CPTPP, IPEF, 공급망 파트너십, 산업지원 정책         | 외교-산업 정책 연계   | 완충·조정·위험관리 전략의 제도화     |

\* 출처: 저자 작성

### 3. 동맹과 자율성 사이의 조정 전략: ‘제3의 전략적 선택’ 개념화

앞서 살펴본 바와 같이, 일본의 대미 통상정책은 단순히 동맹 우선 논리 또는 경제 자율성 확보 논리에 일방적으로 기울지 않는다. 일본은 동맹 유지의 안정성과 전략적 자율성의 확대라는 상충하는 두 목표 사이에서 상황적 조정, 전략적 완충, 제도적 설계를 결합하는 복합적 정책선택을 정부 주도로 수행하고 있다.<sup>8)</sup> 본 연구는 이러한 일본의 정책선택을 ‘제3의 전략적 선택’

8) Farrell, Henry and Abraham Newman, “The new economic security state: How de-risking will remake geopolitics,” *Foreign Affairs*, 102-6(2023), p.118.

택(Third Strategic Option)’으로 개념화한다. ‘제3의 전략적 선택’은 전통적으로 설정되어 온 이분법적 선택 구조, 즉 ① 동맹 의존을 통해 미국의 요구를 수용하는 경로와 ② 정책 자율성을 최우선시하며 독립적 경제·통상 전략을 추진하는 경로 중 어느 하나로 귀속되지 않는 중간적·조정적·균형적 전략 선택을 의미한다. 이는 타협적 중간지대라는 소극적 의미가 아니라, 재량적 정책 공간을 창출하고 확장하며, 국제·국내·제도 수준을 연계하여 전략적 조정능력을 강화하려는 적극적 전략 행위라는 점에서 그 의미가 성립한다. 다시 말하면, 제3의 전략적 선택은 “종속과 자율 사이에서의 전략적 재배치”로 규정할 수 있다.

기존 일본 통상외교 연구는 대체로 일본을 미국에 종속된 동맹국으로 파악하는 관점과, 반대로 일본이 TPP/CPTPP를 중심으로 독자적 규범 주도 능력을 강화한 ‘자율적 행위자’로 보는 관점으로 구분되어 왔다. 그러나 이러한 이분법적 설명은 일본이 실제 정책 과정에서 보여온 동맹 유지와 자율성 확보의 병행적 조정 메커니즘을 충분히 설명하지 못한다. 일본은 미국의 압력에 전면적으로 종속되지도 않았으며, 동시에 미국과의 전략적 연계를 단절하거나 선을 긋는 독립적 노선으로 이동하지도 않았다. 오히려 일본은 양자 협상을 통해 동맹의 기반을 안정적으로 관리하면서, 다른 한편으로는 CPTPP, IPEF, 경제안보법제화와 같은 다자·제도·산업 전략을 결합하여 자율적 정책 공간을 확장해 왔다. 이러한 정책 행위는 단순한 타협이나 절충이 아니라, 일본의 전략적 지향점이 ‘종속에서 자율로의 선행적 변화’가 아니라 ‘동맹과 자율의 동시적 유지와 조정’이라는 점을 보여준다.<sup>9)</sup>

‘제3의 전략적 선택’은 따라서 일본이 국제적 압력(Level I)과 국내정치적 승인 조건(Level II), 그리고 이를 매개하는 제도적 조정 체계(Interfacing

9) 自由民主党, 「提言“経済安全保障戦略”の策定に向けて」, 東京: 自由民主党, 2021.

Layer)를 연결하며 작동하는 다층적 전략 구조로 이해될 수 있다. 일본은 미국의 압력을 단순히 수용하는 것이 아니라, 협상 의제의 우선순위를 재구성하고, 양보의 범위를 제한하며, 대체적 협상 경로를 마련하는 방식으로 동맹 관계를 재정립한다. 동시에 일본은 CPTPP 체제에서 규범 형성자 역할을 강화하고, IPEF 및 반도체 공급망 협력체제에 참여하며, 핵심기술·소재산업의 국산화 및 공급망 다변화를 추진함으로써 자율적 전략자원을 축적하고 있다. 이는 일본이 단순히 미국의 전략에 종속되지 않고, 동맹의 유지 능력과 자율성의 강화 능력을 상호적으로 보완하는 구조를 제도적으로 구축하고 있음을 의미한다.

따라서 일본의 대미 통상정책은 ‘동맹의 틀 속에서 자율성을 설계하는 외교행위’로 규정할 수 있다. 일본은 동맹 유지와 자율성 강화라는 상반된 목표를 순차적으로 선택하는 것이 아니라, 상시적으로 균형을 조정하고 위험을 분산하는 전략적 행위자로 기능한다. 이러한 전략적 균형 설계야말로 본 연구가 규정하는 ‘제3의 전략적 선택’의 핵심이며, 이는 일본의 통상정책이 경제안보 시대에 들어서 단순한 시장·산업정책을 넘어 국가전략의 중추 영역으로 이동하고 있음을 보여준다.

### Ⅲ. ‘제3의 전략적 선택’의 실천과 협상 동학 : 2018년 이후 미일 관세 협상 분석

#### 1. 협상 전개 단계별 동학: 압력 형성·공방·절충·정착

2018년 이후 전개된 미일 관세 협상은 단순한 무역 갈등 대응이 아니라, 경제안보·기술패권·공급망 전략이 교차하는 지정학적 협상 공간이었다. 트

럼프 행정부는 “무역확장법 232조”를 통해 일본 철강·알루미늄에 관세를 부과하고, 일본 자동차에 대한 고율 관세 가능성을 공식 제기함으로써 일본 경제의 핵심 산업 생태계에 직접적 압력을 가했다. 미국의 TPP 탈퇴로 다자 규범 기반이 약화된 상황에서, 아베 내각은 동맹의 안정성과 산업기반의 방어, 그리고 통상 자율성 유지라는 목표를 조정하기 위해 미일 물품무역협상(Trade Agreement on Goods, TAG)을 2018년부터 공식 개시하였다. 그 결과 미일 관세 협상은 대체로 ① 압력 형성기(2017-2018년 상반기) → ② 협상 개시 및 공방기(2018년 하반기-2019년 초) → ③ 절충 및 합의 형성기(2019년 중반-하반기) → ④ 제도적 정착 및 사후조정기(2020년 이후)라는 네 단계로 구분될 수 있으며, 각 단계에서 일본이 실행한 대응전략은 동맹 유지와 정책 자율성 확보라는 이중목표의 균형 설계임을 보여준다.

첫째, 압력 형성기(2017-2018년 상반기)는 미국 정부의 ‘미국 우선주의(America First)’ 정책이 통상 무대 전반에 제도화되기 시작한 시점이다. 미국은 TPP 탈퇴(2017) 및 무역확장법 232조에 근거해 철강·알루미늄 관세를 부과(2018)함으로써 일본에 구조적 압력을 가했다. 이로 인해 일본은 동맹 기반의 안정성과 통상정책의 자율성 확보 사이의 조정 메커니즘을 재인식하게 되었다. 일본은 대미 직접 대립을 피하면서도, CPTPP 추진 가속화를 통해 양자 협상 틀로의 전환에 앞서 제도적 대체옵션을 확보하려는 선제적 전략을 취했다.

둘째, 협상 개시 및 공방기(2018년 하반기-2019년 초)에서 미국은 농산물 시장 개방, 자동차 관세 조정, 무역수지 불균형 시정을 핵심 의제로 내세웠다. 일본은 이에 대해 자동차 관세 즉각 인하 요구에 대해 거부 입장을 취하고, 대신 농산물 관세 논의를 우선 과제로 설정하는 ‘이슈 재배치’ 전략을 동원하였다. 또한, 일본은 CPTPP 및 EU-일본 EPA 동일 병행 발효를 통해

미국의 압력을 다자보다는 양자가 아닌 다자 규범 체제 쪽으로 전환시키는 ‘거버넌스 희석(governance-dilution)’ 전략을 구사했다.

셋째, 절충 및 합의 형성기(2019년 중반-하반기는 일본이 본격적으로 ‘제3의 전략적 선택’을 구체화한 단계였다. 2019년 9월 체결된 미일 무역협정(USJTA) 및 디지털 무역협정에서 일본은 농산물 관세 일부 인하를 수용하면서도 자동차 관세 철폐 검토를 장기 논의로 유예하였다. 이로써 일본은 국내 핵심 산업기반의 급격한 약화를 방지하는 완충 전략(buffered concession)을 구현하였다. 동시에 디지털 무역 규범에서 데이터 자유 이동 원칙을 강화함으로써 일본은 단순한 수용자가 아닌 규범 설계자로서의 외교적 지위를 공고히 했다.

넷째, 제도적 정착 및 사후조정기(2020년 이후)는 통상정책이 산업·기술·안보 정책과 통합되는 단계이다. 특히 2025년 기준으로 미국과 일본은 7월 22일 협상 타결을 발표하였고, 9월에는 일본산 수입품에 대한 대부분의 관세를 15%로 일률화하기로 합의했다. 일본은 관세 인하에 대한 반대급부로 대규모 대미 투자 계획과 자동차, 트럭, 쌀 등 미국 제품에 대해 자국 시장을 개방기로 한 점을 특히 강조했다. 미국의 하워드 러트닉(Howard W. Lutnick) 상무장관은 일본의 5,500억 달러 대미 투자에 대해 프로젝트 선정과 결정과 운영권은 미국이 갖고 투자 수익의 90%를 받는 구조(일본은 10%)라며, 일본이 미국의 국가안보와 직결되는 산업에 투자함으로써 관세 인하 효과를 ‘구매’한 셈이라고 설명하였다.<sup>10)</sup> 이는 일본이 단기적인 관세 협상을 넘어 경제안보 체제로의 전략적 전환점에 접어들었음을 시사한다. 또한 일본

---

10) Japan Time, “Agreement on Japan’s \$550 billion investment pledge to be released this week.” 2025, August 26, <https://www.japantimes.co.jp/business/2025/08/26/economy/lutnick-japan-agreement/>, (검색일: 2025/10/29).

은 반도체·배터리·희소금속 등의 공급망 다변화 정책, 경제안보 추진법 제정, IPEF 참여 등을 통해 통상·산업·안보를 아우르는 통합적 전략을 본격화하였다.

정리하면, 일본의 대미 관세 협상 대응은 미국의 압력에 대한 단순한 수동적 반응이 아니라, ‘압력의 흡수 → 협상 의제의 재구조화 → 선택적 양보와 규범 설계 → 통상·산업·안보 정책의 통합’으로 이어지는 단계적 전략조정 과정을 통해 전개되었다. 이는 일본이 동맹을 제도적 기반으로 유지하면서도, 동시에 자율적 정책 공간을 확장하고자 한 ‘제3의 전략적 선택’이 구체적으로 실천된 결과로 평가될 수 있다. 다시 말해, 일본은 대외적 종속과 독자적 자율이라는 이분법을 넘어, 동맹의 안정성과 전략적 자율성의 병행적 구성을 목표로 통상정책을 국가전략 차원의 조정·설계 행위로 재정의한 것이다.

## 2. 분야별 핵심 쟁점과 이해관계 조정

2018년 이후 미일 관세 협상에서 나타난 정책 갈등은 단일한 경제적 교환의 문제가 아니라, 농업 부문, 자동차·철강 산업, 디지털 통상 규범 등 상이한 분야에서 국내 이해집단·산업구조·국가전략이 교차하는 복합적 쟁점의 구조를 반영한다. 다시 말해, 미일 관세 협상은 통일된 정책 기조 아래 이루어진 단일 협상이라기보다, 분야별 이해관계의 비대칭성과 국내정치적 승인 구조(Level II), 그리고 국제적 전략 환경(Level I)이 서로 중첩된 다층 협상 과정이었다. 이러한 맥락에서 본 절에서는 주요 쟁점을 ① 농업시장 개방 문제, ② 자동차·철강 산업 보호 문제, ③ 디지털 경제 및 데이터 규범 문제로 나누어 분석한다. 이를 통해 일본이 어떠한 분야에서 양보하고, 어떠한 분야에서 자율성을 방어하거나 오히려 규범 형성을 주도하였는지를 규명함으

로써, '제3의 전략적 선택'이 분야별로 차별적 방식으로 실천되었다는 점을 드러내고자 한다.

첫째, 농업 부문에서의 양보 관리와 국내 승인 비용의 최소화이다. 농업 분야는 일본 정책체계 내에서 정치적 가시성이 높고 결집력 있는 조직화된 이익집단—특히 JA 전농을 중심으로 한 농협 네트워크—이 강하게 작동하는 영역이다. 따라서 농산물 시장 개방 요구는 단순한 통상 논리가 아니라, 지방 정치 기반, 농촌 사회 구조, 여당 지지 연합의 안정성과 직결되는 고비용 정책 선택으로 인식된다. 미국이 일본에 대한 압력의 최우선 대상으로 농업을 지목한 것은 바로 이러한 정치·사회·제도적 취약지점을 겨냥한 것이었다. 이에 대응하여 일본 정부는 양보를 전면 부정하거나 일괄 수용하는 선택 대신, '조정 가능한 양보' 전략을 구사하였다. 구체적으로는, ① 관세 인하의 단계적 적용과 품목별 차등 조정을 통해 양보 부담을 시간적으로 분산시키고, ② 농업 이익집단에 대해 보조금, 수급 안정 정책, 농촌 인프라 및 소득 지원 프로그램을 연계하는 방식으로 '정책 보상' 메커니즘을 작동시키며, ③ 농업 분야를 협상테이블에서 단일 핵심 쟁점이 아닌 다른 정책 패키지와의 교환 가능한 조정 항목으로 재배치하여 협상 공간을 확대하였다. 이와 같은 접근은 일본이 농업 부문에서 양보를 배제하는 것이 아니라, 양보의 시기·범위·정치적 비용을 체계적으로 관리하는 전략적 설계를 선택했음을 의미한다. 다시 말해, 일본은 농업 부문에서 제한적·통제적 양보를 통해 미국의 압력을 흡수하는 한편, 그에 수반되는 국내정치적 비용을 최소화하고 승인 가능성을 유지하는 정치-경제적 완충 전략을 구사한 것이다.

둘째, 자동차·철강 산업에서의 전략적 유예와 핵심 산업 기반의 방어이다. 자동차·철강 산업은 일본의 수출주도 제조업 구조의 중핵이며, 해당 산업은 단순한 경제부문이 아니라 고용 유지, 지역 산업 생태계, 공급망 기술축

적, 동아시아 생산 네트워크 내 가치사슬 유지와 직결되는 국가 경제안보의 전략적 기반을 형성한다. 따라서 일본에게 자동차·철강 부문은 ‘방어의 대상’으로 인식되었다. 미국은 협상 초기에 자동차 관세 인하 및 수입 규제 재조정을 핵심 요구로 제시하였으나, 일본은 양보의 시기와 절차를 정치적·산업적 관점에서 관리하는 ‘전략적 유예전략’을 실행하였다. 구체적으로는 ① 자동차 관세 철폐 논의를 합의문 외부의 ‘미래 협의 의제’로 분리하여 ‘향후 협의 의제’로 이관함으로써 관세 문제를 즉각적 조치가 아닌 장기적·예정적 논의 영역으로 이동시켜 지연할 시간을 확보했고, ② 철강 분야에서는 WTO 규범·동맹국 예외 논리를 활용하여 미국의 제232조 관세 압박을 부분적 적용 회피 또는 유예하는 방향으로 조정함으로써 제도적 정당성과 동맹 명분을 결합한 방어 논리를 구성했으며, ③ 기술·부품 생산망의 상호의존성을 근거로 일본 자동차·철강 부문에 대한 관세 조치가 미국 제조업 및 완성차 산업에도 역풍으로 작용할 수 있음을 입증함으로써 협상 비용 구조를 상호적·대칭적 비용 구조로 재설계하였다. 즉, 일본은 자동차·철강 산업 부문에서 직접적인 양보를 회피하는 동시에, 미국과의 동맹 관계에 불필요한 마찰을 초래하지 않는 ‘최소 비용·최대 안정성’의 방어 전략을 구축하였다. 이는 단순한 저항이 아니라, 시간의 정치, 규범·제도 기반 논리 활용, 공급망 상호의존의 전략화가 결합된 정교한 전략적 조정 행동으로 평가할 수 있다.

셋째, 디지털 무역 및 기술 규범 영역에서의 규범 설계자로서의 전략적 도약이다. 디지털 통상 분야는 2018년 이후 미일 통상 협상에서 일본이 단순한 정책 수용자가 아니라, 국제규범 형성의 주도적 행위자로 위치를 전환한 대표적 영역이었다. 일본은 2019년 체결된 미일 디지털 무역협정에서 ① 신뢰에 기반한 데이터 자유 이동(Data Free Flow with Trust, DFFT) 원칙을 명시하여, 데이터 이동을 전제하되 사생활 보호·보안·윤리적 책임을 결합한

규범적 조건부 자유화 모델을 정립함, ② 국경 간 데이터 이동 제한 조치 및 데이터 현지 저장 강제 금지 조항을 강화함으로써 디지털 경제 활동의 개방성·상호접속성을 제도적 수준에서 보장함, 그리고 ③ 개인정보 보호·알고리즘 투명성·플랫폼 책임 등 디지털 거버넌스 분야에서의 상호 적합성 체계를 구축하여 국가 간 규제조정이 체계적으로 작동하도록 설계하는 세 가지 핵심 원칙을 제도화하였다.<sup>11)</sup> 이러한 규범 설계는 단일 협정의 기술적 조항을 넘어, CPTPP 디지털 규범 체계, OECD 디지털 거버넌스 가이드라인, G20에서 일본이 주도한 DFFT 구상과 연동되며, 일본이 규범 외교를 통해 디지털 통상 질서의 방향성을 설계하고 있음을 보여준다. 다시 말해, 디지털 무역 협상은 일본에게 통상정책이 곧 국제규범 경쟁의 장이라는 점을 전략적으로 확인시킨 계기였다. 이에 따라 일본의 대미 통상 대응은 분야별 특성과 전략적 민감도에 따라 차별화된 계층적 전략 구도를 형성하였다. 농업 부문에서는 정치적 비용 관리와 보상 장치를 연계한 제한적 양보를 선택하였고, 자동차·철강 부문에서는 핵심 산업 기반을 방어하기 위한 전략적 유예와 위협 분산을 중시하였다. 반면 디지털 통상 부문에서는 국제규범 설계를 주도하는 선도적 역할을 확보하는 방향으로 전략적 도약을 시도하였다. 즉, 일본은 모든 분야에서 동일한 전략을 적용한 것이 아니라, 각 산업·기술·정치 부문의 전략적 민감도와 구조적 성격에 따라 차별화된 대응 전략을 조합하였다. 이는 일본의 통상외교가 단순한 양자 협상 대응 수준을 넘어, 분야별 전략 자율성을 설계하는 정교한 다층형 전략 행위임을 보여준다.

---

11) Ministry of Foreign Affairs (MOFA), “G20 Osaka Leaders’ Declaration,” 2019, [https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20\\_summit/osaka19/en/documents/final\\_g20\\_osaka\\_leaders\\_declaration.html](https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html), (검색일: 2025/10/29).

## IV. ‘제3의 전략적 선택’의 제도화와 작동 한계 : 일본 대미 관세 협상의 평가

### 1. 전략적 조정의 제도화: 동맹·다자·산업정책의 결합

일본의 대미 통상 대응은 개별 협상 전술을 넘어, 동맹 관리(양자 규범) - 다자 거버넌스(규범·공급망 협력) - 국가산업·안보정책(법·재정 인프라)를 상호보완적으로 ‘묶는’ 정책결합으로 제도화되었다. 이 결합의 축은 ① 2019년 양자 규범(USJTA/USJDT)의 확보, ② 2022년 이후 경제안보 법제·재정 프레임의 내재화, ③ 2023-24년 핵심 광물·공급망 협정의 다자적 확장으로 정렬된다.

첫째, 양자 규범의 정립이다. 2019년 미·일 무역협정(USJTA)과 디지털 무역협정(USJDT) 체결은 농업·관세 분야의 제한적 시장 접근 개선과 더불어, 데이터 이동·전자상거래 규범을 양자 차원에서 명문화했다. 이는 일본이 민감 산업(자동차·철강)에 대한 단기 충격을 유예하면서, 디지털 영역에서 규범적 선도성을 확보하는 분화된 전략 선택을 제도화한 사례였다. 일본 외무성이 공개한 협정 원문은 이러한 분화된 설계를 확인시켜 준다.

둘째, 국내 법·재정 인프라의 내재화이다. 2022년 경제안보추진법(ESPA)을 축으로 일본은 ① 공급망 강화(지정 중요물자), ② 핵심 인프라 안전 확보, ③ 첨단기술 R&D 지원, ④ 비밀특허 제도를 단계적으로 시행하며, 통상·산업·안보정책의 결속장치를 구축했다.<sup>12)</sup> 2024년 METI 백서는 지정

---

12) 강철구, 「일본의 경제안보 입법화에 따른 기업의 글로벌 공급망 정책동향」, 『국제학논총』 제36집; 이정환, 「일본 경제안보정책 정책대립축의 이중구조: 외교안보적 수렴과 성장전략 방법론 논쟁의 잠복」, 『일본연구논총』 제55호, 2002; 이정환, 「일본의 경제안보정책과 일본형 산업정책의 유산」, 『국제지역연구』 제33권 1호, 2024.

중요물자의 범주, 예산 투입, 리스크 평가 및 민관 연계 메커니즘을 체계화된 정책군으로 제시한다.<sup>13)</sup> 이는 대외 협상에서의 양보·유예와 연동되는 국내 ‘흡수능력’을 제도적으로 뒷받침한다.

셋째, 다자·소다자 경로를 통한 공급망 거버넌스 편입이다. 2023년 미·일 핵심광물 협정(CMA)은 전기차 보조금·원산지 규범과 직결되는 니켈·코발트·망간·리튬·흑연 등 핵심광물 가치사슬에서의 상호 인정·협력을 제도화했다. 이는 IRA 규범 환경 하에서 일본 기업의 시장 접근성과 정책 예측가능성을 높이는 완충장치로 기능한다. 2024년에는 IPEF 공급망 협정 이 발효되어, 조기경보·위기대응·투명성·노동기준을 포함한 역내 공급망 규범이 작동하기 시작했다. 일본은 IPEF를 통해 양자 협상에서 파생되는 충격을 다자적 조정으로 상쇄·분산시키는 레버리지를 확보했다.

넷째, 디지털 규범 환경의 변동에 대한 대응적 정렬이다. 미국이 2023-24년 WTO 전자상거래 협상에서 데이터 자유이동·소스코드 이전 금지 등 핵심 조항에 대한 기존의 공세적 입장을 일부 후퇴·재검토하면서(국내 규제 여지를 확보하려는 방향), 디지털 통상 규범의 연합구조에 균열이 발생했다. 일본은 G7·OECD, CPTPP 및 양자 협정망을 활용해 DFFT(신뢰에 기반한 데이터 자유이동) 원칙을 다층적으로 유지·보강하는 방향으로 조정하고 있다. 이는 일본이 디지털 규범에서 연결성과 신뢰를 결합하는 ‘조건부 자유화’ 모델을 지속적으로 확산시키는 전략과 합치한다.

이러한 ‘동맹-다자-산업’이란 세 축의 결합은 상호보완적 레일 구조로 작동한다고 정리할 수 있다. 첫째, 양자(동맹) 레일에서는 민감 산업 부문(자동차·철강)에 대한 유예·재배치 전략과 농업 부문에서의 선택적·통제적 양

---

13) Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *Japan's economic security strategies and challenges for businesses*. (Tokyo: METI, 2023).

보, 그리고 미·일 디지털무역협정(USJDT) 을 통한 디지털 규범의 명문화가 이루어졌다. 둘째, 다자·미니래터럴 레일에서는 CPTPP, IPEF, OECD/G7 협의체 등을 매개로 공급망 안정·표준·데이터 거버넌스를 제도적 규범체계로 흡수함으로써, 대외 충격의 분산과 제도적 완충이 가능해졌다. 셋째, 국내 레일에서는 경제안보추진법(ESPA), 공급망 지원 재정 프로그램, 핵심기술 R&D 투자 등으로 흡수능력, 완충능력, 혁신역량을 제도적 차원에서 내재화하였다.

요약하면, 일본의 ‘제3의 전략적 선택’은 외부 압력(미국의 요구) - 국내 승인(이익집단·산업 생태계) - 제도 아키텍처(법·협정·재정 인센티브)를 동시적으로 연계하는 삼중 결속 구조를 통해, 동맹의 안정성과 전략적 자율성의 병행적 달성을 지향하는 전략으로 제도화되었다고 평가할 수 있다. 일본은 대외협상에서의 분야별 차등 대응과 시차 전술을 기반으로 협상 유연성을 확보하는 동시에, CPTPP·IPEF·OECD/G7 디지털 거버넌스 등 다자·미니래터럴 거버넌스에 편승하여 위협을 외부로 분산시키고, 더 나아가 ESPA 공급망 보조금, 핵심기술 R&D 지원체계를 통해 내생적 복원력을 제도적으로 축적하였다. 이러한 세 축이 상호보완적으로 작동하는 상황에서는, 일본은 동맹 체제 내부에서 의존과 자율 사이의 균형점을 동태적으로 조정할 수 있는 전략적 여력을 확보한다. 그러나 이 삼중 구조 중 어느 한 축—예컨대 디지털 규범 영역에서의 규범 연합 약화나, IPEF 내 공급망 규칙의 불확실성—이 약화될 경우, 다른 두 축의 보완적 강화가 요구된다. 구체적으로는, ① ESPA 재정 패키지의 추가 확장, ② 공급망 다변화 프로젝트의 심화, ③ 다자 규범 논의에서의 의제 선도 강화 등이 병행적으로 추진되어야 한다. 다시 말해, 일본의 ‘제3의 전략적 선택’은 고정된 전략이 아니라, 상황 변화에 따라 조정 가능한 구조적 전략으로 이해해야 하며, 그 지속가능성은 세 축 간 균형

유지 능력에 의해 좌우된다.

## 2. 분야별 차별적 대응과 자율성의 선택적 확장

2025년 2월 7일 미·일 정상회담에서 일본은 동맹에 대한 충실성을 선제적으로 입증함으로써 협상 공간을 확보하는 전략을 구사하였다. 이시바(石破茂) 내각은 대미 직접투자 1조 달러 확대, 일본제철-US스틸 거래 방식 조정, 미국산 LNG 수입 확대, 2027년까지의 방위비 두 배 증액 등 경제안보 협력 패키지를 제시하여 미국의 경제적·안보적 부담을 경감하는 방향으로 접근하였다.<sup>14)</sup> 이후 4월 16일 제1차, 5월 1일 제2차 관세 협상에서는 구체적 관세율과 철폐 시점에서는 진전이 없었으나, 조기 합의 도출과 정상 공동발표를 목표로 고위급 협상을 지속하기로 합의하였다. 이러한 대응은 일괄적 원칙 적용이 아닌, 분야별 전략적 민감도에 기초한 “선택적 확장” 모델로 전개되었다. 본 연구는 이를 다음 세 가설로 설명한다. <가설 A> 전략적 민감도가 높은 분야일수록 일본은 직접 양보를 회피하고, 시간 지연·의제 재배치·규범 방어 전략을 택한다. <가설 B> 반대로 국내정치적 저항 비용이 낮고 규범 설계 여지가 큰 분야에서는 일본은 규범 아키텍처 주도를 통해 자율성을 공격적으로 확장한다. <가설 C> 이러한 대응의 실효성은 국내 제도(법·재정·산업정책)와 다자·미니래터럴 거버넌스(CPTPP·IPEF·OECD/G7)의 결합에 의해 결정된다.

[농업 부문] 제한적 양보와 비용 흡수의 정치경제적 관리: 농업 분야는 일본 통상정책에서 가장 높은 국내정치적 민감도를 지닌 영역으로, 이는 단

---

14) 毎日新聞, 「日米首脳会談: 日米首脳会談経済貢献度、アピール関税引き上げ, 懸念なお貿易赤字, 残る火種」, 2025년 2월 9일, <https://mainichi.jp/articles/20250209/ddm/002/010/090000c>, (검색일: 2025/10/30).

순한 산업 보호를 넘어 지역사회 기반, 선거 지형, 정당 연합구조와 직결된다. 특히 JA전농(全国農業協同組合連合会)을 중심으로 한 농협 조직, 지방 농민단체, 도도부현 단위의 지자체 네트워크는 자민당(LDP) 장기 집권 연합의 핵심 지지 기반을 구성해 왔다. 따라서 미국이 일본에 농산물 시장개방을 요구한 것은 단순한 통상 압박이 아니라, 일본의 국내정치 핵심 기반을 직접 겨냥한 전략적 압력이었다. 이에 일본은 전면 개방도, 정면 대립도 아닌 “관리된 양보” 전략을 선택하였다. 결과적으로 일본은 표면상 양보는 존재하지만, 정치적 승인 비용은 통제되고 농정 체계는 유지된 ‘방어적 자율성’을 확보하였다.

구체적으로는 첫째, 관세 인하를 단계별·품목별로 차등 적용함으로써 선택적 양보를 하였다. 선택적 양보가 지향하는 바는 미국의 쌀 시장개방 요구를 차단하는 것이었다. 1987년 미국의 레이건 대통령이 일본의 쌀 시장을 개방을 언급한 이후부터 일본의 대미 무역 교섭에서 쌀 시장 방어는 물러설 수 없는 마지노선이었기 때문이다.<sup>15)</sup> 2019년 9월에 체결된 미일무역협정에 따르면, 38.5%였던 미국산 쇠고기 관세는 2033년까지 9%로 인하하고, 돼지고기는 고가품에 적용하던 4.3%의 관세를 향후 폐지하기로 하였으나 쌀은 협정 대상에서 제외되었다. 일본 정부는 여타 농산품에서 통제된 양보 전술을 구사함으로써 성역(聖域)인 쌀을 지킬 수 있었다.<sup>16)</sup>

둘째, 농업의 일부 항목을 교환 가능한 패키지 이슈로 재배치하여 전체적인 협상력을 높였다. 즉, 트럼프 대통령이 중요시하는 미국산 농산물 수입

15) 刀祢館久雄, 「日米, コメと自動車の30年」, 『日本經濟研究センター』, 2025年6月18日, <https://www.jcer.or.jp/j-column/20250618-2.html>, (검색일: 2025/11/26).

16) 農林水産大臣談話, 「日米貿易協定の最終合意について」, 『農林水産省』, 2019年9月26日, <https://www.maff.go.jp/j/kokusai/tag/attach/pdf/index-9.pdf>, (검색일: 2025/11/26).

을 교섭 재료로 활용하여 일본의 대미 수출 자동차에 대한 추가 관세를 막아 내고자 하였다. 미일무역협정 교섭이 한창이던 2019년 8월 일본 정부는 무역 합의와는 별도로 미국산 옥수수를 구매한다는 발표를 하였다. 대미 수출 자동차에 대한 미국의 제재 관세를 회피할 수 있는 교섭 환경을 만들기 위해 미국산 옥수수 구입은 필요한 조치였다. 트럼프 대통령은 2020년의 대통령 재선을 위해 미국 농가에게 어필할 수 있는 성과가 필요했고, 일본 정부는 미국산 옥수수를 구입함으로써 트럼프 대통령의 정치적 수요를 충족시키는 대가로 자동차 관세에서 유리한 입지를 확보하고자 하였다.<sup>17)</sup>

2025년 7월에 합의된 미일 관세 교섭에서도 쌀은 민감한 항목이었다. 트럼프 대통령은 “일본은 쌀이 부족함에도 불구하고 우리들의 쌀을 받지 않는다”면서 쌀 시장 개방 문제를 꺼내들었다. 여기서 일본은 기존의 수입 제도를 활용한 선택적 양보 전술을 취했다. 즉, WTO 규정에 근거해 최소한의 쌀 수입을 의무화한 미니멈 액세스에서 미국쌀 수입의 비중을 늘리는 방식으로 대처하였다.<sup>18)</sup> 구체적으로 2024년 일본의 최소수입물량 77만 톤에서 미국쌀의 비중은 45%였는데, 2025년의 합의로 75%까지 확대되게 되었다. 그리고 수입된 미국쌀은 주로 가공식품과 가축 사료로 활용함으로써 일본 쌀 농가에 미치는 영향을 최소화하였다. 고이즈미 신지로(小泉進次郎) 농림대신은 “새로운 시장 개방에 절대 해당되지 않는다”고 강조한 후 “농업계에서는 안도의 한숨이 나올 것”이라며 교섭 결과를 긍정적으로 평가했다.<sup>19)</sup>

17) 安倍晋三, 『安倍晋三回顧録』, 東京: 中央公論新社, 2023年, 362頁.

18) 米国の関税措置に関する総合対策本部事務局, 「米国の関税措置に関する日米協議: 日米間の合意(概要)」, 『内閣官房』, 2025年7月25日, [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff\\_measures/dai6/250725siryou1.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/dai6/250725siryou1.pdf), (검색일: 2025/11/26).

19) 時事通信, 「小泉農水相「新たなコメ開放は誤解」輸入総量増を否定一日米関税交渉」, 2025年7月24日, [https://www.jiji.com/jc/article?k=2025072300908&g=eco#oog\\_rewarded](https://www.jiji.com/jc/article?k=2025072300908&g=eco#oog_rewarded), (검색일: 2025/11/24).

[자동차·철강] 시간의 정치와 규범 방어에 기반한 현상 유지형 자율성: 자동차·철강 산업은 일본 경제에서 수출 경쟁력, 지역 제조업 생태계, 기술 축적, 고용 유지, 그리고 국가안보적 산업기반이 중첩된 전략 부문이다. 따라서 이시바 시게루(石破茂) 총리의 말대로 일본에게 “자동차란 진정으로 큰 국익”이다.<sup>20)</sup> 일본 자동차 산업은 도요타·혼다·닛산 등을 중심으로 북미·동아시아 생산 네트워크를 구축하고 있으며, 철강 역시 JFE·신일본제철을 중심으로 고급 판재·자동차용 강판·에너지 설비용 소재 등 공급망 상류부문의 기술집약형 가치사슬에 깊이 연동되어 있다. 따라서 이 부문에 대한 미국의 직접 관세 압박은 단순한 수출 문제가 아니라, 일본 제조업 국가전략 전체의 안정성과 직결되는 고위험 협상 영역이었다.

이에 일본은 ‘유예’와 ‘방어’를 핵심으로 하는 전략을 채택하였다. 특히 자동차 관세 철폐를 합의문 외부 “향후 협의 의제”로 이관하여 전형적인 전략적 유예를 피했다. 구체적으로 2019년의 무역협정에서 자동차 및 자동차 부품 관세의 철폐는 추가 협상의 대상이라고 명시하는데 그쳤다. 이에 대해 일본 외무성은 전동화, 주행 기술의 진전 등에 의해 부품 구성이 변화하는 과정을 보면서 관세 철폐를 전제로 정확한 시기는 향후 협의하겠다는 입장을 밝혔다.<sup>21)</sup> 이와 동시에 일본 정부는 무역 협정시 발표한 미일 공동성명의 “무역 협정이 성실하게 이행되는 동안 무역협정 및 공동성명의 정신에 반하는 행동을 취하지 않는다”는 문구를 근거로 미국이 자동차에 대해 추가 관세 조치를 취하지 않을 것이라고 말했다.<sup>22)</sup> 이처럼 관세 철폐의 시기와 추가 관세 여

20) 日本經濟新聞. 「石破首相「自動車の国益を守る」日米首脳会談後の発言要旨」2025年6月17日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA170GP0X10C25A6000000/>, (검색일: 2025/11/26)

21) 「第200回国会参議院本会議録」第5号, 2019年11月20日, 7頁; 「第200回国会衆議院本会議録」第2号, 2019年10月11日, 28頁.

22) 「第200回国会参議院本会議録」第5号, 2019年11月20日, 13頁.

부는 협정문에 명시하지 않는 기술적 모호성의 방식을 취함으로써 향후 교섭 가능한 공간을 확보하였다. 그 외 WTO 제도논리·동맹국 예외 조항을 활용한 규범적 방어, 가치사슬 상호의존을 근거로 미국도 피해를 입는 ‘대칭 비용 구조’를 협상 논리로 구성하였다. 이는 즉각적 양보를 회피하면서 동맹 균열도 최소화한 사례이며, 여기서 확보된 자율성은 영역 확장형이 아니라 “현상 유지형 자율성”이다.

[디지털 통상] 규범 설계자로의 적극적 확장: 디지털 무역·데이터 거버넌스 분야는 농업·제조업과 달리 국내정치적 저항 비용이 낮고, 동시에 국제규범 질서가 여전히 형성과정에 있는 ‘개방된 규범 공간’이었다. 특히 아베 총리는 이 점을 활용하여 통상정책을 규범 외교의 장으로 전환시켰으며, 이를 통해 전략적 자율성의 공격적 형태를 확보하고자 하였다.<sup>23)</sup> 핵심은 2019년 1월 다보스포럼에서 미래의 성장엔진은 가솔린이 아닌 데이터에 있다고 강조한 일본 주도의 DFFT 구상이다. 이는 무조건적 개방이 아니라, 프라이버시 보호·보안·알고리즘 투명성·플랫폼 책임 등을 전제로 한 규범적 데이터 개방 체계를 의미하는 것이다. 구체적으로는 2019년 미·일 디지털무역협정(USJDT), CPTPP 전자상거래 조항, OECD·G7 데이터 거버넌스 원칙을 상호 연동시켜, ① 국경 간 데이터 이동 보장, ② 데이터 현지 저장 강제 금지, ③ 개인정보·알고리즘·플랫폼 책임에 관한 상호 적합성 체계를 제도화하였다. 이에 대해 아베 총리는 미·일 디지털무역협정의 체결은 “새로운 시대의 부가가치의 원천이 될 데이터 등에 대해 동맹의 견고한 끈으로 이어진 미일이 새로운 경제 질서 만들기를 주도하는 것”이라고 강조했다.<sup>24)</sup> 나아가 앞으로 “DFFT의 기본적인 관점 아래 조기에 성과를 얻을 수 있도록 지속해

23) 윤대엽, 「한국과 일본의 데이터 규제와 통상정책: 디지털 상호의존의 정치경제」, 『아세아연구』 제67권 3호(2024), pp. 25~26.

24) 「第200回国会衆議院本会議事録」第4号, 2025年10月24日, 6頁.

서 리더십을 발휘하겠다”는 입장을 밝혔다.<sup>25)</sup>

또한, 2023-24년 미국이 WTO 전자상거래 협상에서 일부 디지털 자유화 조항을 후퇴시킨 이후에도, 일본은 G7·OECD 채널을 통해 연합 규범 아키텍처 유지에 성공하며 ‘연결성’과 ‘신뢰’라는 “조건부 자유화 모델”의 지속성을 확보하였다. 이는 규범 기반 자율성의 확장 사례이다.

[전략재(반도체·배터리·핵심광물)] 실물 기반 자율성의 내재화: 반도체 장비·소재, 배터리, 핵심광물 관련 공급망은 경제안보 핵심축으로 인식되면서, 일본은 정책-재정-산업의 삼각 결합 모델을 가동하였다. 구체적으로는 ① 핵심광물 협정(CMA)을 통한 IRA 규범 환경 대응과 시장 접근 예측가능성 확보, ② 경제안보추진법(ESPA, 2022)에 근거한 지정 중요물자 보조금·세제·R&D 집중 투입, ③ IPEF 공급망 협정(2024 발효)에 따른 조기경보·위기 대응 프로토콜의 제도화이다. 특히 특히 2025년 10월 트럼프 미국 대통령과 다카이치 일본 총리가 정상회담에서 관세 협상에 공식 서명하고, 「미·일 동맹의 새로운 황금기를 향하여」라는 공동선언문을 채택한 것은 전환점으로 평가할 수 있다. 이 자리에서 양국은 중국의 희토류·핵심광물 공급망을 전략적 압박 수단으로 활용하는 행보에 공동 대응하기 위해, 채굴-정제-가공-재활용까지 포괄하는 ‘광물·희토류 공급망 협력체제’, 이른바 ‘희토류 동맹(Rare-Earth Alliance)’ 구축에 합의하였다.<sup>26)</sup> 이에 대해 조지 글래스(George Edward Glass) 주일 미국대사는 『일본경제신문』 기고에서 미일은 희토류 등 중국산 중요 광물에 대한 의존도를 줄여야 한다면서 “일본의 투자를 활용하여 미국의 광물채굴과 정제 능력을 재생하려는 트럼프 대통령의 계

25) 「第200回国会参议院本会議事録」第5号, 2025年11月20日, 11頁.

26) 日本経済新聞, 「高市首相、トランプ氏と初会談“日米の新たな黄金時代つくりたい”」, 2025年10月28日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA2310R0T21C25A000000/>, (검색일: 2025/ 10/30).

획은 오랫동안 방치되었던 산업에 고용을 창출하고 기술 선진국인 양국의 입장을 확립시킬 것”이라고 의미를 부여했다.<sup>27)</sup>

향후 일본에게 관건이 되는 것은 반도체, 배터리, 핵심광물 등 전략재의 분야에서 일본이 미국 내에서 얼마나 의미있는 공급망 구축에 기여할 수 있는지, 이를 위한 투자 안건의 선정 작업이라 할 수 있다. 이러한 방향성은 단순한 합의 이행을 넘어, 공급망·재정지원·법제화·기술투자를 결합하여 전략적 자율성을 산업기반 수준에서 내재화 하려는 일본의 장기 전략을 보여준다. 즉, 전략재 관련 일본의 공급망 투자는 미국 내에서 새로운 성장동력을 찾으려는 일본의 산업전략 일환이다. 이러한 행보는 협상 테이블 안에서의 관계 조정과 병행하여, 협상장 밖에서 실물·제도·재정 인프라를 축적함으로써 자율성을 구조적으로 강화하는 ‘축적형 자율성’이 형성되고 있다는 점에서 그 의미가 크다.

〈표 2〉 선택적 확장 전략의 성과와 지속가능성 조건

| 분야      | 자율성 유형    | 핵심 메커니즘                 | 위험 요인                     |
|---------|-----------|-------------------------|---------------------------|
| 농업      | 방어적 자율성   | 보조·상쇄·시간 분산             | 농업혁신 지연, 지방정치 구조 고착       |
| 자동차·철강  | 현상유지형 자율성 | 유예·규범 방패·가치사슬 얽힘        | 장기적 불확실성 누적               |
| 디지털 통상  | 규범기반 자율성  | DFFT·다자 규범 연동           | 미국 측 규제 재조정이 연합 균열 유발 가능  |
| 전략재 공급망 | 축적형 자율성   | ESPA + IPEF + CMA + R&D | 원자재·지역 의존 구조가 완전히 해소되지 않음 |

\* 출처: 저자 작성

27) 日本經濟新聞, 「日米貿易協定がもたらす経済的繁栄グラス駐日大使」, 2025年9月30日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB267U60W5A920C2000000/>, (검색일: 2025/11/25).

위의 <표 2>에서 알 수 있듯이, 일본의 선택적 확장 전략은 양보 총량을 최소화하면서 자율성의 성격을 분야별로 달리 설계하는 정교한 포트폴리오 구조이다. 그러나 연합 규범의 균열, 공급망 외생 충격, 국내 재정 지속 가능성은 전략의 지속성을 제약할 잠재적 위험 요인으로 남아 있다. 따라서 2025-2030년 일본 통상외교의 안정성은 다음 세 가지에 의해 결정될 것이다. 첫째는 디지털 규범 연합의 다층적 재확인(CPTPP + OECD + G7의 구조적 연동 유지)이다. 둘째는 공급망 다변화의 지역적 확장(ASEAN·인도·중남미로의 리스크 분산)이다. 마지막으로 셋째는 ESPA 기반 내생적 혁신 능력 강화(R&D·기술자립·민관 전략투자 모델 정착)이다.<sup>28)</sup>

### 3. 공급망 의존성과 동맹 구조가 부과하는 전략적 제약

일본의 '제3의 전략적 선택'은 동맹(미국)과 자율성(다자·국내 산업전략) 사이의 균형 구도를 전제로 하지만, 전략물자 공급망의 구조적 의존성과 미국 중심 동맹 질서의 제도적 비대칭성은 일본의 정책 자율성 확장에 본질적 제약을 부과한다. 다시 말해, 일본의 선택적 확장은 확장된 자율성의 누적이 아니라, '의존-조정-완충'의 균형을 유지해야 하는 조건부 자율성으로 규정된다.

첫째는 반도체 장비·소재의 글로벌 가치사슬에서의 구조적 제약이다.<sup>29)</sup> 일본은 감광액(photoresist), 불화수소, CMP 슬러리 등 핵심 첨단소재 부문에서 여전히 경쟁우위를 유지하고 있으나, 최종 공정·EUV 노광 장비·EDA 소프트웨어 영역에서는 미국 및 네덜란드 기업(ASML·Applied

28) 이창민, 「트럼프 2기 행정부의 통상질서와 일본의 대미 통상전략」, 『외교』 제154호, 2025.

29) 經濟産業省·商務情報政策局, 『半導体, デジタル産業戦略』, 經濟産業省, 2023.

Materials·Lam Research·Synopsys 등)에 대한 기술 및 시장 의존도가 구조적으로 높다. 2023년 및 2024년 개정된 미국의 대중 수출통제 규범(U.S. Export Control Rules)은 일본·네덜란드를 포함한 “연합형 수출통제 체계”를 표준화함으로써, 일본이 수출통제의 ‘정책 수용자’가 될 위험을 증폭시켰다. 일본 정부와 METI는 2023년 7월 반도체 제조장비 23개 품목에 대한 리스트 규제 강화를 발표하여 사실상 미국 규범과 정렬하였다. 일본의 대중 수출 규제는 중국이 반도체 기술을 군사기술로 전용할 가능성을 우려한 미국과 보조를 맞춘 것이었다.<sup>30)</sup> 이는 대중 수출전략에서 독자적 재량 공간의 축소를 의미한다. 즉, “공급망 안전확보=자율성 확대”가 아니라, “공급망 안전확보=동맹 질서 내 정책 정렬 강화”로 귀결되는 구조적 딜레마가 존재한다. 만약 미국이 공급망에서 중국을 배제하고 동맹국으로 대체하는 프렌드 쇼어링(friend shoring)을 가속한다면, 일본이 겪는 딜레마는 한층 깊어질 것이다.<sup>31)</sup>

둘째는 핵심광물·배터리 공급망에서의 지역 집중 위험이다. 전기차·배터리 전환 거버넌스는 핵심광물 확보력과 가공 능력에 의해 좌우되는데, 일본은 여전히 리튬·니켈·망간·흑연의 정제·가공 단계에서 중국·ASEAN·칠레·호주에 대한 높은 외생 의존도를 가지고 있다. 2023년 10월 중국은 흑연 및 갈륨·게르마늄 수출통제 강화를 발표하였으며, 이는 일본 배터리·EV 제조 생태계에 직접적 위험 변수로 작동하고 있다. 반면 미국 IRA(2022)의 ‘우호국 생산 요건’은 일본에 기회 요소를 제공하지만, 동시에 원산지 규범 준수

30) 読売新聞, 「半導体措置「輸出厳格化」, 中国の反発必死…日本メーカー10社前後に影響も」, 2024년 4월 1일, <https://www.yomiuri.co.jp/economy/20230401-OYT1T50016/>, (검색일: 2025/10/29).

31) 木内登英, 「日本の先端半導体製造措置の輸出規制米国の対中制裁は「デリスキング」から「デカップリング」に進むか」, 『野村総合研究所コラム』, 2023년 7월 25일, <https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20230725.html>, (검색일: 2025/10/29).

비용·공급망 조정 비용을 가중시키는 구조를 낳는다. 즉, 일본은 시장 접근성 확대와 공급망 안정 강화를 동시에 추구하지만, 그 과정에서 지역 집중 리스크를 완전히 해소하지 못한 채 ‘재배치(relocation)’ 단계에 머물러 있는 상태라 할 수 있다.

셋째는 IPEF 공급망 협정의 불완전 작동과 ‘규범-실행 간 괴리’이다. 2024년 발효된 IPEF 공급망 협정은 ① 조기경보 체계, ② 위기대응 협의 메커니즘, ③ 투명성 및 노동기준, 을 규범적으로 명시하고 있으나, 실제 실행력은 낮다. 이는 법적 구속력이 부재, 위기대응 및 조정 비용 부담 주체가 불명확, ASEAN 주요 생산거점(태국·베트남)이 동시에 중국 중심 공급망과 연결되어 있다는 사실을 방증한다. 즉, IPEF는 위험을 분산시키는 구조적 “레버리지”는 제공하지만, 공급망 대체·탈동조화(decoupling)를 실질적으로 가능케 하는 전략적 “대체 경로”는 제공하지 못한다.

넷째는 동맹 구조의 비대칭성이 부과하는 ‘전략적 종속 가능성’이다. 일본의 ‘제3의 전략적 선택’은 동맹 유지 능력과 정책 자율성 유지 능력 간 균형에 근거한다. 그러나 동맹은 안정성을 제공하는 동시에 정책 제약의 구조화된 원천이기도 하다. 우선, 동맹은 일본에게 확실한 안보 보장을 제공하는 대신, 기술·표준·규제 체계에서 미국 선도 모델에의 구조적 편승을 요구한다. 반도체 수출통제나 공급망 안전 규범과 같이 전략기술 영역에서 일본의 독자적 재량이 축소되는 이유가 여기에 있다. 또한, 동맹은 디지털 무역, 데이터 거버넌스, 수출통제 등의 영역에서 규범 연합을 형성할 수 있는 기반을 제공하지만, 그만큼 일본의 규범적 독창성과 설계 공간은 제한된다. 일본이 주도한 DFFT 모델조차, 미국의 규제 기조 변화에 따라 재조정 압력을 반복적으로 받을 수밖에 없는 구조에 놓여 있다. 아울러 동맹은 일본에게 중국과의 관계에서 일정한 협상 레버리지를 제공하지만, 동시에 일본이 경제적 의존

과 전략적 대립이 병존하는 상황을 관리해야 함을 의미한다. 즉 일본은 공급망 차원에서는 중국에 대한 상호의존을 유지하면서도, 전략정책 차원에서는 미국과의 공조를 지속해야 하는 구조적 긴장 상태 속에 놓인다. 따라서 일본이 확보한 자율성은 확장할 수 있고 독립적인 자율성이 아니라, 동맹 내부에서의 균형 조정능력에 의해 유지되는 ‘조건부 자율성’으로 규정된다. 다시 말해, 일본의 전략적 자율성의 지속가능성은 동맹 연합 내에서 조정·완충·재배치를 수행할 수 있는 행위 능력에 의해 결정된다.

## V. 결론: 제3의 전략적 선택의 함의와 통상외교 연구의 전망

본 연구는 경제안보 시대에 일본이 대미 관세 협상에서 구사한 대응을 ‘제3의 전략적 선택’으로 개념화하고, 이를 동맹-다자-국내 산업정책을 결속하는 삼중 구조로 해석하였다. 분석 결과, 일본의 통상외교는 ① 동맹 관리(USJTA/USJDT 등 양자 규범의 정착), ② 다자·미니래터럴 편승(CPTPP·IPEF·OECD/G7을 통한 규범·공급망 내재화), ③ 국내 법·재정·산업정책(ESPA·보조금·R&D)의 흡수능력 제고라는 세 축의 결합을 통해, 동맹의 안정성과 전략적 자율성의 동시 달성을 지향하는 조정 가능한 구조적 전략을 제도화하고 있음을 확인하였다.

첫째, 이론적 측면에서 본 연구는 복합적 상호의존-투 레벨 게임의 결합 틀을 통해, 일본의 통상정책을 단일한 ‘대외 협상’이 아니라 국제(압력)-국내(승인)-제도(연계)가 중첩된 다층적 전략 행위로 제시하였다. 이는 ‘종속/자율’의 이분법을 넘어, 동맹의 틀 속에서 자율성을 설계·증폭하는 행위 능력의 중요성을 부각한다는 점에서 이론적 기여를 갖는다. 특히 ‘자율성’을 독립변수가 아닌 조건부의 구조화된 성격으로 재정의한 점은 경제안보 연구의 개념적 정교화를 촉진한다.

둘째, 경험적 측면에서 본 연구는 2018년 이후 미일 관세 협상의 단계별 동화(압력-공방-절충-정착)과 분야별 차별화 전략(농업=관리된 양보, 자동차·철강=유예·방어, 디지털=규범 설계, 전략재=공급망·재정 내재화)을 제시함으로써, 일본의 자율성이 균일하게 확대된 것이 아니라 선택적으로 확장되었음을 실증적으로 보였다. 이로써 ‘양보의 총량’이 아니라 양보의 시차·범위·보상 메커니즘이 전략성과를 좌우한다는 점, 그리고 규범 설계와 공급망 내재화가 자율성의 실질적 기반임을 확인했다.

셋째, 정책적 함의로서 일본의 전략은 세 영역의 동시 최적화를 요구한다. 양자 레일에서는 민감 산업의 충격을 유예·재배치하고 디지털 규범을 확정하는 분화 전략이 필요하다. 다자·소다자 레일에서는 IPEF·CPTPP·OECD/G7을 매개로 위험 분산과 규범 내재화를 병행해야 한다. 국내 레일에서는 ESPA·보조금·R&D로 흡수·완충·혁신 역량을 제도화하여 외생 충격을 줄이는 내생적 복원력을 축적해야 한다. 이 세 축이 동태적 균형을 유지할 때에만, 일본은 동맹 내에서 의존-자율의 균형점을 안정적으로 관리할 수 있다.

넷째, 한계와 위험 요인도 분명하다. 디지털 규범 연합의 균열(미국 내 규제 재조정), 핵심광물·부품의 역외 의존(중국·ASEAN·호주·칠레 등), IPEF의 집행력 제약(법적 구속력·비용 배분 불명확)과 같은 요인은 ‘제3의 전략적 선택’을 방어적 현상유지로 수렴시킬 수 있다. 무엇보다 동맹 비대칭성이 부과하는 조건부 자율성의 성격상, 일본의 자율성은 ‘확장 가능한 자율성’이 아니라 연합 내 균형 조정 능력에 의해 유지되는 조건부 자율성임을 유념해야 한다.

다섯째, 이러한 진단은 향후 2025-2030년 일본 통상외교의 실천 과제로 직결된다. ① 디지털: CPTPP-OECD-G7의 다층 연동으로 DFFT를 규칙-집행-감사까지 확장하는 ‘조건부 자유화 2.0’의 정교화, ② 공급망: 핵

심광물·중간재의 지역 다변화(ASEAN·인도·중남미)와 원산지 규범 정합성 제고로 디-리스크링의 실효성 확보, ③ 국내 역량: ESPA 하 전략재 R&D-세계-민관투자의 프로그램 포트폴리오화로 흡수·완충·혁신의 선순환을 제도화할 필요가 있다.

마지막으로, 본 연구는 일본 사례를 통해 경제안보 시대 통상외교를 ‘안보-경제 복합체제’의 정책 조정 메커니즘으로 읽어내는 비교연구의 출발점을 제공한다. 향후 연구는 ① 부문 간 상호작용의 미시 메커니즘(이슈 연계·시차 전술·보상 설계)의 계량·사례 비교, ② 규범 연합의 내구성을 좌우하는 국내 규제정치와 연합 내 분화의 동학, ③ 한·EU·대만 등 유사 구조 국가와의 비교정치경제 분석으로 확장될 수 있다. 그 과정을 통해 ‘제3의 전략적 선택’은 일본 특수성을 넘어, 중견국의 경제안보형 통상전략을 설명하는 일반 이론으로 발전할 여지가 있다. 日本空間

논문 투고일 : 2025년 10월 31일

논문 심사일 : 2025년 11월 3일

게재 확정일 : 2025년 11월 16일

## 참고문헌

- 강철구, 「일본의 경제안보 입법화에 따른 기업의 글로벌 공급망 정책동향」, 『국제학논총』 제36집, 2022.
- 김성배, 「디지털 플랫폼 경쟁의 국제정치경제: 미중 기술패권 경쟁의 진화」, 『국제지역연구』 제30권 1호, 2021.
- 박창건, 「일본의 아태지역 통상정책: 다각적 양면-연계론으로 분석한 CPTPP 과 RCEP의 정책 수렴」, 『일본공간』 제28호, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「인도-태평양 경제프레임워크(IPEF)에 대한 일본의 대응: 경제-기술-안보의 연대전략」, 『국가전략』 제30권 3호, 2024.
- 석민규·박창건, 「일본의 아태지역 통상정책: 지역레짐으로서 TPP/CPTPP」, 『한국과 국제정치』 제38권 3호, 2022.
- \_\_\_\_\_, 2024. 「일본의 인도-태평양 통상정책: 위기관리 전략으로서 인도태평양경제프레임워크 (IPEF)」, 『일본연구논총』 제59호, 2024.
- 유현정, 「글로벌 기술공급망 재편과 시사점」, 『한국동북아논총』 제29권 1호, 2024.
- 윤대엽, 「한국과 일본의 데이터 규제와 통상정책: 디지털 상호의존의 정치경제」, 『아세아연구』 제67권 3호, 2024.
- 이승주, 「경제·안보 넥서스(nexus)와 미중 전략 경쟁의 진화」, 『국제정치논총』 제61집 3호, 2021.
- \_\_\_\_\_, 「기술과 국제정치: 기술 패권경쟁시대의 한국의 전략」, 『한국과 국제정치』 제38권 1호, 2022.
- 이정환, 「일본 경제안보정책 정책대립축의 이중구조: 외교안보적 수렴과 성장전략 방법론 논쟁의 잠복」, 『일본연구논총』 제55호, 2022.

\_\_\_\_\_, 「일본의 경제안보정책과 일본형 산업정책의 유산」, 『국제지역연구』 제 33권 1호, 2024.

이창민, 「트럼프 2기 행정부의 통상질서와 일본의 대미 통상전략」, 『외교』 제 154호, 2025.

安倍晋三, 『安倍晋三回顧録』, 東京: 中央公論新社, 2023年.

木内登英, 「日本の先端半導体製造措置の輸出規制米国の対中制裁は「デリスキング」から「デカップリング」に進むか」, 『野村総合研究所コラム』, 2023年7月25日, <https://www.nri.com/jp/media/column/kiuchi/20230725.html>, (검색일: 2025/10/29).

經濟産業省 商務情報政策局, 『半導体. デジタル産業戦略』, 東京: 經濟産業省, 2023.

自由民主党, 「提言 “經濟安全保障戰略”の策定に向けて」, 東京: 自由民主党, 2021.

鈴木一人, 「日本と中国「經濟安全保障」の概念が台頭した事情」, 『API地経学ブリーフィング』, 2022年6月6日, <https://apinitiative.org/2022/06/06/37470/>, (검색일: 2025/10/29).

時事通信, 「小泉農水相「新たなコメ開放は誤解」輸入総量増を否定一日米関税交渉」, 2025年7月24日, [https://www.jiji.com/jc/article?k=2025072300908&g=eco#goog\\_rewarded](https://www.jiji.com/jc/article?k=2025072300908&g=eco#goog_rewarded), (검색일: 2025/11/24).

刀祢館久雄, 「日米, コメと自動車の30年」, 『日本經濟研究センター』, 2025年6月18日, <https://www.jcer.or.jp/j-column/20250618-2.html>, (검색일: 2025/11/26).

日本經濟新聞, 2025. “高市首相, 트럼프氏と初会谈「日米の新たな黄金時代つくりたい」.” 2025年10月28日, <https://www.nikkei.com/>

article/DGXZQOUA2310R0T21C25A0000000/, (검색일: 2025년 10/30).

日本経済新聞, 「日米貿易協定がもたらす経済的繁栄グラス駐日大使」, 2025年9月30日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB267U60W5A920C2000000/>, (검색일: 2025/11/25).

農林水産大臣談話, 「日米貿易協定」の最終合意について, 『農林水産省』, 2019年9月26日, <https://www.maff.go.jp/j/kokusai/tag/attach/pdf/index-9.pdf> (검색일: 2025/11/26).

米国の関税措置に関する総合対策本部事務局, 「米国の関税措置に関する日米協議: 日米間の合意(概要)」, 『内閣官房』, 2025年7月25日. [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff\\_measures/dai6/250725siryou1.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/dai6/250725siryou1.pdf), (검색일: 2025/11/26).

毎日新聞, 「日米首脳会談: 日米首脳会談経済貢献度、アピール関税引き上げ, 懸念なお貿易赤字, 残る火種」, 2025年2月9日, <https://mainichi.jp/articles/20250209/ddm/002/010/090000c>, (검색일: 2025/10/30).

読売新聞, 「半導体措置「輸出厳格化」, 中国の反発必死…日本メーカー10社前後に影響も」, 2024年4月1日, <https://www.yomiuri.co.jp/economy/20230401-OYT1T50016/>, (검색일: 2025/10/29).

「第200回国会参議院本会議録」, 第5号, 2019年11月20日.

「第200回国会衆議院本会議録」, 第2号, 2019年10月11日.

「第200回国会衆議院本会議事録」, 第4号, 2025年10月24日.

Aggarwal, Vinod, and Andrew Reddie, “New Economic Statecraft in an Era of Strategic Competition.” *Issues and Studies*, 56-2(2020).

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

- Farrell, Henry and Abraham Newman, “The new economic security state: How de-risking will remake geopolitics.” *Foreign Affairs*, 102-6(2023).
- Henry Farrell, Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion.” *International Security*, 44-1(2019).
- Japan Time, 2025. “Agreement on Japan’s \$550 billion investment pledge to be released this week.” 2025, August 26, <https://www.japantimes.co.jp/business/2025/08/26/economy/lutnick-japan-agreement/>, (검색일: 2025/10/29).
- Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977.
- Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *Japan’s economic security strategies and challenges for businesses*. Tokyo: METI, 2023.
- Ministry of Foreign Affairs (MOFA), “G20 Osaka Leaders’ Declaration.” [https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20\\_summit/osaka19/en/documents/final\\_g20\\_osaka\\_leaders\\_declaration.html](https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html), (검색일: 2025/10/29).
- Rutnam, Robert D, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization*, 42-3(1988).
- Wong, Pak Nung, *Techno-Geopolitics: US-China Tech War and Practice of Digital Statecraft*. New York: Taylor & Francis, 2021.

Abstract

# Trade Diplomacy under Economic Security : Japan's Pursuit of a "Third Strategic Option" in U.S.-Japan Tariff Negotiations

Chang-Gun PARK & Suk Jung YOON

This study re-conceptualizes Japan's trade negotiations with the United States in the era of economic security as a "Third Strategic Option," and analyzes the structural characteristics and strategic coordination mechanisms of Japanese trade diplomacy. Employing an analytical framework that integrates complex interdependence and two-level game theory, the study demonstrates that Japan's trade policy operates through a triple-binding architecture linking the international (alliance management and multilateral rule-making), domestic (interest groups and bureaucratic politics), and institutional (legal, fiscal, and supply chain frameworks) dimensions. Reconstructing the post-2018 negotiation process into the stages of pressure formation, bargaining, compromise, and institutional stabilization, the analysis identifies a sectorally differentiated portfolio of selective autonomy expansion—managed concessions in agriculture, strategic deferral in automobiles and steel, rule design leadership in digital trade, and endogenous accumulation in strategic supply chains. Empirical findings show that Japan has institutionalized a flexible coordination strategy through the alignment of the USJTA/USJDT, CPTPP and IPEF frameworks, and the Economic Security Promotion Act (2022) with subsidy and R&D instruments. However, structural constraints persist,

[www.kci.go.kr](http://www.kci.go.kr)

including external dependence in semiconductor and critical mineral value chains, limited enforcement capacity in IPEF, U.S. recalibration of digital trade rules, and the inherent conditionality of autonomy under alliance asymmetry. The study argues that Japan's post-2025 strategy requires reinforcing DFFT-based multi-layered rule coherence, advancing regional supply chain diversification, and strengthening absorptive, buffering, and innovation capacities under ESPA. Conceptually, the study reframes autonomy as conditional and structurally mediated, offering a comparative model for analyzing middle-power economic security trade strategies.

#### Keywords

Economic security; Japan-U.S. trade relations; Third Strategic Option; complex interdependence; two-level game; digital trade governance; supply chain resilience.