

# 바이든 행정부 이후 일본의 대외정책과 주변국 관계 : 지속성과 한계를 중심으로\*

이기완 창원대학교

여현철 국민대학교

---

## 논문요약

2021년 1월 20일 출범한 바이든(Joe Biden) 행정부는 트럼프 행정부(Donald Trump) 하에서 추진된 미국 우선주의(American First) 정책에서 벗어나 동맹국과의 협력을 강화하는 외교·안보정책을 추진하고 있다. 이러한 바이든 행정부의 정책은 중국 및 북한에 의해 초래될 수 있는 지역 정세의 불안정성을 미연에 차단하려는 일본의 국익과 일치한다. 이런 점에서 스가(菅義偉) 정권은 미국의 대(對)중국 견제정책과 북핵 문제 해결에 적극 편승할 것이다. 이러한 문제인식 하에 본 연구에서는 일본의 대외정책이 일본 국가의 특수성과 미일안보체제의 제도적 규정력에 의해 미국에서의 정권교체와 상관없이 일관된 방식으로 표출되고 있음을 밝히고 있다.

주제어 : 바이든, 미일동맹, 인도-태평양, 미중관계, 북미관계

---

\* 이 논문은 한국정치사회연구소·한국국회학회가 2021년 3월 26일 대전광역시의회 대회의실에서 '미국 바이든 정부의 신외교정책과 각국의 대응'이라는 주제로 개최한 공동학술회의에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

## I. 서론

2021년 1월 20일 출범한 바이든(Joe Biden) 행정부는 트럼프 행정부(Donald Trump) 하에서 추진된 미국 우선주의(American First) 정책에서 벗어나 동맹국과의 협력을 강화하는 쪽으로 외교·안보정책을 전환하고 있다. 특히 미국은 아시아-태평양 지역에서 중국과의 강(強) 대 강(強) 힘의 대결 국면과 함께 북한의 핵·미사일 위협 요인 등으로 인해 일본·호주·인도를 연결하는 ‘자유롭고 개방된 인도-태평양’ 전략 구상을 한층 강화해 나갈 것임을 명확히 했다. 또한 인도-태평양 전략 구상을 통해 중국 포위망을 구축하는 동시에 한·미·일 3국 공조체제의 강화를 통해 북한의 핵·미사일 문제에도 적극적으로 대처해 나간다는 방침이다. 즉 미국은 인도-태평양 전략 구상과 한·미·일 3국 공조체제를 동아시아 지역에서 자국의 국가 이익을 안정적으로 확보하고 유지하기 위한 핵심 정책으로 추진해 나가겠다는 입장을 명확히 표명했던 것이다.

이러한 바이든 행정부의 정책은 스가 요시히데(菅義偉) 정권의 그것과 일맥상통하는 측면이 강하다고 하겠다. 스가 내각은 중국 및 북한에 의한 지역 정세의 불안정성의 증가를 역지하는 것이 자국의 안보이익에 부합한다는 점에서 바이든 행정부의 대(對)중국 견제정책과 북핵 문제 해결에 적극적으로 편승할 것이다.

이처럼 미일 양국은 동아시아 지역 질서의 불안정성의 증가에 공동 대처하기 위해 양국 간 동맹관계를 강화한다는 데 있어 공통된 입장을 보이고 있지만, 한·일·미 3국 공조체제의 한 축을 이루고 있는 한국과의 관계 설정에 대해서는 미묘한 입장 차이를 보이고 있다. 미국은 한·미·일 3국 공조체제를 근간으로 하여 북핵 문제에 대처하는 동시에 중국 봉쇄를 위한 포위망을 구축해 나가겠다는 입장이지만, 한일 양국 간 갈등과 대립으로 인해 이러한 전략 구상에 차질이 발생할 수 있음에 우려를 나타내고 있다. 이 때문에 미국은 한일 양국으로 하여금 양국 간 이해결 쟁점에 의해 발생하고 있는 갈등을 봉합하고 협력관계를 유

지하도록 계속적으로 요청할 것이다.

하지만 스가 내각은 문재인 정부의 임기가 1년 남짓 남은 상황에서 일제 강제동원 배상판결 문제 및 일본군 위안부 문제와 관련하여 한국이 기존의 입장을 철회할 가능성이 희박하다는 판단 하에 1965년 한일 청구권 협정을 지렛대로 삼아 한국의 주장이 ‘국제법 위반’이라는 점에 초점을 맞추면서 강경 대응할 것이다. 스가 정권은 비록 자국 내 일각에서는 도쿄 올림픽의 성공적 개최를 위해 한국과의 갈등을 봉합하자는 의견도 제기되고 있지만, 이러한 흐름에 동조할 가능성은 그다지 높지 않다. 이러한 사실은 6월 11~13일 영국 콘웰에서 개최된 주요 7개국(G7) 정상회의 기간 중 한일 간 약식 정상회담을 일본이 독도 방어 훈련을 구실 삼아 일방적으로 취소한 것에서 명확히 확인할 수 있다.<sup>1)</sup> 이미 일본이 도쿄 올림픽 지도에 독도를 ‘일본 땅’으로 표시하면서 한일 간 갈등이 부각되고 있던 상황이다. 이러한 측면에서 본다면 한일 양국은 2021년에도 일본군 위안부 문제 및 일제 강제징용 배상판결 문제를 둘러싸고 한 치의 양보 없이 갈등과 대립의 국면을 반복적으로 되풀이할 것으로 보인다. 여기에 미국의 딜레마가 있다고 하겠다.

이러한 문제인식 하에 본 연구에서는 일본의 대미정책은 일본 국가의 특수성과 미일안보체제의 제도적·구조적 규정력에 의해 바이든 행정부 출범과 관계없이 일관된 방식으로 전개되고 있다는 점을 분석한다. 즉 미국에서의 정권 교체와 상관없이 일본은 자국의 안보 이익을 극대화하기 위해 미국의 동아시아 외교·안보정책에 적극적으로 편승할 것이다. 또한 이러한 일본의 대미 의존적 정책이 일본의 주변국 정책에 어떤 하중을 미치고 있는지를 검토하여 일본의 주변국 외교의 한계 요인을 명확히 분석한다. 특히 미중관계와 북미관계의 변화가 일본의 외교·안보정책에 미치는 영향을 설명하고, 이것이 중일관계와 북일관계의 변화에 어떻게 연동되어 나타나는지를 규명한다.

이하 제2장에서는 일본 외교·안보정책의 특수성이 미일동맹관계에 어

1) “한일, G7서 약식 정상회담 합의했지만, 일본이 일방 취소.” (연합뉴스 2021/06/14).

면 영향을 미치고 있는지를 설명하고, 제3장에서는 미중관계 변화가 일본의 대중정책과 어떻게 연동되어 나타나고 있는지를 분석한다. 그리고 제4장에서는 미국의 대북정책에 일본의 대북정책이 어떻게 투사되어 일본의 대북정책의 한계를 초래하고 있는지를 설명하고, 제5장에서는 결론을 도출한다.

## II. 일본 외교·안보정책의 특수성과 미일관계

전후에서 현재에 이르기까지 헌법 제9조와 미일안보체제는 일본의 외교·안보정책의 기초와 방향을 결정짓는 중요한 요인으로 작용하고 있으며, 앞으로도 상당 기간 이러한 기초에는 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 오히려 대량살상무기와 탄도미사일의 확산, 국제 테러리즘의 위협, 그리고 자국을 둘러싼 불확실한 안보 요인의 증가 등으로 인해 일본의 대미 중시 외교와 미국의 대일 우선 외교는 한층 더 강화될 것이다.

제2차 세계대전에서 패배한 후 일본은 연합국최고사령부에 의해 추진된 비군사화 정책의 일환으로 1946년 11월 3일 전쟁의 포기(제9조 1항)와 군비 및 교전권의 포기(제9조 2항)를 명시한 일본국헌법을 제정하지 않을 수 없었다(渡辺治 1994, 219). 당시 일본은 천황의 전범 처리를 막고 천황제를 유지하기 위해 어쩔 수 없이 헌법 제9조를 받아들였지만, 다른 측면에서 본다면 스스로 민족국가임을 포기하는 매우 이례적인 상황에 직면하게 되었던 것이다(憲法調査會事務局 1961, 347). 이러한 특수한 상황은 냉전이 본격화함에 따라 자국의 안보를 크게 위협하는 요인이 되었고, 그 귀결이 1951년 9월 8일 미국과 안전보장조약의 체결이었다. 당시 집단적 자위권을 행사할 수 없는 국가와 상호방위조약을 체결할 수 없다는 미 상원의 ‘반덴버그 결의안’을 무시하면서까지 미국이 일본과 동맹조약을 체결했던 것은 매우 이례적인 일이었다(西村熊雄 1999, 21-27). 반면 일본은 미국이 안보조약에서 일본 방

위 의무를 명확히 하지 않은 점에 상당한 의구심을 가지고 있었지만, 이러한 문제는 1960년 1월 워싱턴에서 미일 양국이 안보조약의 개정에서 명함으로써 일단락되었다(이기완 2007).

결과적으로 일본은 1947년 일본국헌법(일명, 평화 헌법)과 1951년 미일안보조약을 통해 미국의 세력권에 적극적으로 편승함으로써 전범 국가의 이미지를 희석할 수 있게 되었다. 또한 모든 국가적 역량을 황폐화된 경제와 산업을 재건하기 위한 경제발전에 집중함으로써 고도 경제성장을 실현하고 제2위의 경제 대국이 될 수 있었다. 즉 평화 헌법과 미일안보체제 하에서 일본은 최소한의 재군비, 안전과 평화의 확보, 경제발전의 실현 등과 같은 실질적인 이익을 실현할 수 있었다(이기완 2005, 57).

하지만 평화헌법과 미일안보체제에 의해 규정된 특수한 상황은 일본을 미국의 외교·안보정책에 전적으로 의존하지 않으면 자국의 안보를 스스로 담보할 수 없는 정상 국가이면서도 정상 국가가 아닌 '특수한 비정상적인 국가'(abnormal state)로 변질시키는 요인이 되었다(岩見隆夫 1991, 76). 이러한 국가의 비정상성으로 인해 일본은 미국의 외교·안보정책에 전적으로 결박되지 않을 수 없었고, 이것이 변화하는 국제정치 환경 속에서 신속하고도 자주적인 대응을 방해하는 요인이 되었다. 즉 일본의 대미 의존적이면서도 추종적인 대응은 결과적으로 일본 대외정책의 자주성 상실로 이어져 '사고 정지의 외교 형태'를 드러내는 요인이 되었던 것이다(內田健三·早野透·曾根泰教 1994, 11).

이러한 사고 정지의 외교 형태는 1990년 초 이라크의 쿠웨이트 침공과 이후 걸프전쟁 과정에서 국가 진로와 방향을 둘러싼 혼선에서 명확히 보여졌다. 일본이 비록 헌법 제9조의 제약으로 인해 국제분쟁에의 비(非)개입 원칙을 준수해 온 점을 감안한다고 하더라도, 걸프전쟁을 전후하여 일본이 보인 외교적 서투름은 일반의 예상을 초월하는 것이었다. 이러한 일본 외교의 서투름의 배경에는 이미 언급했던 일본 국가의 특수성이 강하게 자리 잡고 있었다. 탈냉전 초기에 오자와 이치로(小沢一郎)를 중심으로 한 신보수주의 정치세력이 이러한 일본 국가의

특수성을 전후 정치의 산물로 간주하면서 이를 극복하고자 했던 것도 바로 여기에 있다. 하지만 이러한 움직임은 국민적 지지를 이끌어내지 못한 채 실패로 끝나고 말았다.

오히려 이러한 일본 국가의 특수성은 자국을 둘러싼 외적 환경의 변화에 의해 강화되는 경향을 보였다. 즉 중국의 빠른 경제발전과 군사력의 증강, 그리고 북한의 잇따른 핵실험과 미사일 시험 발사에 의해 자국의 힘만으로는 평화와 안전을 확보하는데 한계가 있다는 정책적 판단 하에 대내적으로는 안보법제 제·개정과 함께 헌법 제9조의 개헌 문제가 정치적 쟁점으로 부상했고, 대외적으로는 미국과의 동맹관계를 확대·강화해야 한다는 입장이 지배적인 담론으로 자리매김하게 되었다(권태환 2019).

이러한 동향 속에서 일본은 국제협조주의에 기초한 평화주의를 적극적으로 실천해 나가기 위한 일환으로 2013년 12월 17일에 ‘국가안전보장전략’을 수립하기에 이르렀다.<sup>2)</sup> 이를 통해 국제사회 속에서 일본이 나아가야 할 방향을 모색하고, 이 과정에서 정부 부처 간 정책 조정을 원활히 진행해 나가기 위한 것이다. 일본은 2014년 ‘무기수출금지 3원칙’을 폐지하고, 동시에 집단적 자위권의 행사를 허용하는 각의 결정을 채택했다. 또한 일본은 2015년 안보관련 법제의 제·개정, 1997년 개정된 미일방위협력지침의 개정, 그리고 2018년에 방위계획대강의 개정 등을 추진했다(김현정·이기완 2018, 275).

하지만 이러한 안보법제 제·개정 및 미일동맹 강화의 최고 정점에 위치하고 있던 헌법 제9조 개헌에는 명확한 한계를 드러냈다. 2012년 정권 탈환에 성공했던 자민당의 아베 총리는 헌법 개정을 임기 내에 추진할 것임을 명확히 했다. 특히 자민당은 2016년 7월 10일에 실시된 제24회 참의원 선거와 2017년 10월 22일에 실시된 중의원 총선거에서 압승을 거두었고, 연립여당인 공명당과 일부 우익정당을 포함하면 중·참 양원 모두에서 헌법 개정에 필요한 2/3의석을 확보했다. 이러한 상

2) 국가안전보장전략은 일본 외교·안보전략의 포괄적 지침인 동시에 최상위 문서이며, 이를 토대로 ‘방위계획대강’과 ‘중기방위력정비계획’이 개정된다.

황에서조차도 아베 총리는 개헌안을 국회에 발의하지 못했다. 이러한 개헌 시도 실패는 헌법 개정이 가져올 수 있는 정치적 이해득실을 고려한 것에 기인한다고 하겠다(境家史郎 2017, 193; 日本經濟新聞 2020/11/24).

이 때문에 아베 내각을 계승한 스가 내각도 당분간 일본 국가의 특수성으로부터의 탈각에 정치적 역량을 집중하기보다는 오히려 미일동맹에 기대어 중국 및 북한으로부터 발생할 수 있는 안보 위협을 차단하려는데 정책을 집중할 것이다. 스가 총리는 취임 직후 트럼프 대통령과의 전화 회담, 바이든 후보의 당선 이후 바이든 대통령과의 전화 통화 등을 통해 북한 문제를 포함하여 국제사회의 주요 문제에 공동으로 대응하고, 또한 자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP) 전략 구상의 실현을 향해 긴밀히 협력해 나갈 것임을 명확히 했다. 특히 일본은 북한의 핵·미사일 및 동중국해와 남중국해에서의 ‘중국의 현상 변경 시도’를 자국의 안보 이익을 크게 위협하는 요인으로 간주해 왔다.

이에 따라 일본은 일본 자체의 능력 강화와 함께 미일동맹 강화, 그리고 미국·일본·인도·호주로 구성된 비공식 안보협의체인 쿼드(Quad)의 협력 강화를 적극 추진해 나갈 것으로 예측된다. 이러한 점은 미국의 입장과 전적으로 일치한다. 이러한 사실은 2021년 3월 16일에 개최된 미국의 토니 블링컨(Tony Blinken) 국무장관과 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 국방장관, 일본의 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외무상과 기시노부오(岸信夫) 방위상 간 2+2회의에서 명확히 확인되었다.

여기서 미일 양국은 “역내 다른 국가를 향한 중국의 강압적이고 안정을 해치는 행위를 저지하는 데 전념할 것이다.”고 강조하면서 미일동맹 강화, 남중국해 및 동중국해에서의 미일공동대응, 그리고 북핵 문제 등을 포괄적으로 다루어 나가기로 합의했다. 또한 미일 양국은 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략 구상을 기반으로 한 국제질서를 확립하기 위해 “중국이 강압과 침략 수단을 활용할 경우에는 필요에 따라 반격할 것이다.”는 점에 대해서도 의견의 일치를 보았다. 이 과정에서 미국은 일본이 해양영토방위에 가장 역점을 두고 있는 센카쿠열도 문제를 고려하여 센카쿠열도가 미국의 일본 방위 의무를 규정한 미일안보조약

제5조의 ‘적용 대상’이라는 점을 명확히 했다(조선일보 2021/03/17). 이러한 미국의 입장은 일본의 요청에 화답하는 동시에 일본으로 하여금 동맹 의무를 강요하려는 정치적 의도가 내재되어 있다는 점은 말할 필요도 없다.

2021년 4월 15일 미국을 방문한 스가 총리는 바이든 대통령과의 정상회담에서 “자유, 민주주의, 인권, 법의 지배 등의 보편적 가치를 공유하고, 인도-태평양 지역의 평화와 번영의 초석인 미일동맹을 한층 더 강화해 나간다.”는 점에 대해 의견의 일치를 보았다. 또한 미일 양국은 자유롭고 개방된 인도-태평양 구상을 실현해 나가기 위해 호주·인도·아세안과의 협력을 강화해 나가기로 합의했다(外交靑書 2021, 87-88).

다만 미일 양국은 한국의 쿼드 참여 문제를 둘러싸고 다소간의 차이를 보였다. 일본은 일제 강제징용 배상판결 문제와 일본군 위안부 문제로 심각한 갈등을 빚고 있는 한국을 쿼드에 합류시키려는 미국의 ‘쿼드 플러스’ 전략 구상에 대해 소극적인 입장을 취했다.<sup>3)</sup> 일본은 한국이 쿼드에 참여해 반중 적대정책의 강화에 소극적인 인도와 협력하게 되면 쿼드 내에서 중국 포위망 구축에 ‘약한 고리’가 생길 수 있다는 점을 이유로 들었지만, 그 이면에는 한국에 대한 일본의 강한 불신이 내재되어 있다.

더욱이 일본은 바이든 행정부의 동맹 중시 정책을 전면에 내세우며 포괄적·점진적 환태평양경제공동체(CPTPP)에 미국의 참여를 요청할 것으로 보인다. 미국은 포괄적·점진적 환태평양경제공동체의 전신인 환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)에 참여하기로 했지만, 2017년 트럼프 대통령이 탈퇴를 결정했었다. 이러한 경위로 인해 바이든 행정부는 현 단계에서 포괄적·점진적 환태평양경제공동체를 주도하고 있는 일본의 요청을 마냥 무시할 수 없는 상황이다. 그동안 미국은 역내 포괄적 경제동반자협정(RCEP)에는 부정적인 입장을, 포괄적·점진적 환태평양경제공동체에는 미온적인 입장을 취해 왔다. 다

3) “쿼드 참여 한국이 Yes하면 일본이 반길까?.” (한국일보 2021/03/23).

만 중국이 역내 포괄적 경제동반자협정에 적극적인 관심을 보이고 있는 점을 고려할 때 참여한다면 일본이 주도하고 있는 포괄적·점진적 환태평양경제공동체에 참여할 가능성이 높다고 하겠다.

### Ⅲ. 일본의 대중정책과 미중관계

#### 1. 미중관계와 일본 대중정책의 한계

동중국해를 사이에 둔 중국과의 관계는 일본의 외교·안보정책에 있어서는 미국 다음으로 중요한 대상이다. 일본은 동아시아 지역의 번영과 평화, 그리고 자국의 안전 확보 등을 위해 중국과 안정된 관계를 유지하는 것이 매우 중요하다는 점을 명확히 인식하고 있다. 하지만 일본은 중국과 아직까지 해결하지 못한 미해결 외교 쟁점을 가지고 있을 뿐만 아니라 동중국해에서 군사력에 바탕을 둔 중국의 일방주의적 현상 변경 시도에 대해서는 절대로 용인할 수 없다는 점을 명확히 하고 있다(外交靑書 2021, 21). 이러한 일본의 대중인식과 함께 미일관계의 특수성도 일본의 대중정책에 커다란 하중을 부과하고 있다.

일본의 대중정책은 전후에서부터 현재에 이르기까지 미국의 대(對)중국정책과 밀접한 연계를 맺으면서 전개되어 왔으며, 경우에 따라서는 미국의 대중국 정책에 의해 일본의 대중정책이 큰 영향을 받기도 했다. 이러한 일본의 대중정책은 일본 국가의 특수성과 미일안보체제에서 비롯되는 측면이 강했고, 현 시점에서도 그러한 성격은 지난 시기에 비해 다소 완화되었다고는 하지만 여전히 계속되고 있다고 하겠다.

1937년 중일전쟁을 개시했던 일본은 1945년 8월 6일과 9일에 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄의 위력 앞에서 항복하지 않을 수 없었다. 그런데 중일전쟁은 중국 본토 내에서 국민당과 공산당 간 세력관계에 커다란 변화를 초래했고, 결과적으로 1949년 11월에 공산당에 의해 중화인민공화국이 수립되었다. 반면 국민당은 타이완으로 쫓겨나

중화민국을 건국했다.

1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화회의를 통해 연합국의 간접통치로부터 벗어난 일본은 냉전이라는 국제체제의 압력과 미국과의 외교적 관계 등을 고려하여 1952년 타이완과 ‘일화평화조약’을 체결하지 않을 수 없었다. 하지만 일본은 동북아 지역에서 정치적 영향력 확보를 위해서는 중국과 관계 개선이 필요하다고 인식했지만, 미국과의 정치·외교적 우호관계를 대외정책의 설정에 있어 최우선적으로 고려하지 않을 수 없는 외교적 자율성의 한계로 인해 중국과는 적대관계를 청산하는데 실패했다. 하지만 정경분리(政經分離)라는 원칙에 입각하여 중일 양국은 민간 수준에서 경제 교류를 시작했지만, 나가사키 국기사건과 1969년 사토·닉슨 정상회담에서 발표된 타이완 조항 등과 같은 정치적 사건으로 인해 후퇴와 갈등을 반복하지 않을 수 없었다(細谷千博 1999, 795). 미일 양국이 합의한 타이완 조항은 양안 통일을 국가적 과제로 설정하고 있던 중국의 강한 반발을 불러일으켜 양국 관계를 냉각시키는 요인이 되었다(渡邊昭夫 2001, 34-35).

이러한 일본의 정경분리 원칙에 입각한 모호한 대중정책은 닉슨(Richard Nixon) 행정부의 대중국 접근정책에 의해 커다란 수정을 강요받지 않을 수 없었다. 특히 미국의 대중 접근 속에서 이루어진 1971년 10월 유엔 총회는 일본 외교의 정치적 한계를 명확히 보여주었다. 그동안 일본은 타이완 중심의 외교를 전개해 왔는데, 1971년 10월 유엔 총회에서의 ‘타이완 추방’이 결정되었기 때문이다. 또한 1972년 2월 닉슨 대통령이 중국을 방문하여 ‘일반의 예상’을 깨고 중국과 국교를 회복하는 역사적 결정을 내렸기 때문이다(草野厚 1985, 286-290).

이러한 미국의 대중정책의 전환은 일본의 대미 의존적 외교정책에 커다란 한계를 보여주는 동시에 일본의 대중정책의 변화를 초래하는 계기가 되었다. 일본도 그해 9월에 중국과 국교를 회복했다. 이 과정에서 중일 양국은 양국 간 입장 차이를 극력 억제하려고 노력했고, 그러한 흔적은 중일공동성명에서 찾아볼 수 있다. 일본은 “중화인민공화국을 중국의 유일한 합법정부로 인정한다.”고 하여 중국 측을 배려했고,

중국은 “타이완이 중국 영토의 불가분의 일부인 것을 표명하고 일본은 중국 정부의 입장을 충분히 이해하고 존중한다.”고 하여 일본 측의 입장을 고려했다(西川吉光 2004, 97-101).

이처럼 미·중·일 3국 간 협력적 관계 모색은 소련 붕괴라는 목표 하에서 이루어진 결정이었기 때문에 가급적 3국 간 갈등을 초래할 수 있는 외교적 쟁점에 대해서는 전략적 모호성의 입장을 견지했다. 또한 중·일 양국도 변화하는 국제정치 환경 하에서 ‘경합적 공존의 관계 구축’을 모색해 나갔다. 하지만 이러한 일본의 대중국 공존정책은 1980년대 말 냉전 종식과 소연방의 붕괴로 급격히 변화했다. 즉 소연방의 붕괴로 미·중·일 3국의 공통 목표가 사라지자, 미·일 양국은 중국을 견제하기 시작했다. 특히 미·일 양국은 중국 국력의 급성장에 의한 ‘중국 위협론’의 부상과 북한의 핵·미사일 위협에 의한 ‘북한 위협론’의 대두, 그리고 동중국해 및 남중국해에서 해양 주권을 둘러싼 분쟁 가능성 증가 등과 같은 안보 위협 요인에 공동으로 대처할 필요성을 인식하게 되었다(伊藤剛 2007, 294; Michael J. Green and Benjamin L. Self 1996). 이러한 과정 속에서 미·일 양국은 1996년 미일안보공동선언의 조인, 1997년 미일방위협력지침의 개정, 그리고 주변사태안전확보법(주변사태법)의 제정 등을 통해 중국에 공동 대응하기 위한 제도적 장치를 마련해 나갔다.

## 2. 미중 패권 경쟁과 일본의 동향

21세기에 들어 중국의 급속한 경제성장과 군사력의 증강은 20세기 중반 이래 계속되어 온 미국 중심의 국제질서에 변화를 가져오는 것은 아닌가 하는 의구심을 불러일으켰다. 특히 경제적인 측면에서 중국의 외환 보유고 증가와 미국의 대외 부채 증가라는 대조적인 현실과 함께 미중 간 GDP 차이가 2000년에 약 10배에서 2020년 약 1.5배로 줄어들면서 중국 패권의 대두라는 인식을 확산시켜 나갔다.

이러한 미중 간 경제 현실은 적어도 동아시아 지역에서 중국이 미국

## 112 한국과 국제사회 제5권 3호 (2021)

의 역할을 대체할 수 있다는, 실제로 그러한 현실의 실현 여부와는 별개로, 상황 인식을 강화하여 미국의 영향력을 약화시킬 수 있는 부정적인 요인으로 작용하고 있다고 하겠다. 이러한 사실은 중국이 주도한 아시아 인프라 투자은행(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)의 설립 과정에서 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 한국, 호주 등의 참여로 확인되었다.

<표 1> 동북아 지역 주요 국가의 GDP 추이 동향 비교 (억 달러)

국가/연도	2000년	2010년	2012년	2014년	2016년	2018년	2020년 (추정치)
미국	102,848	149,921	161,970	175,217	187,072	205,802	208,072
중국	11,928	60,872	85,322	104,757	112,333	138,948	148,607
일본	47,312	57,001	62,032	48,504	49,225	49,548	49,105
한국	5,616	11,439	12,780	14,840	15,000	17,252	15,867

출처: KOSIS 국가통계포털 국제통계 연감자료.

이 과정에서 미국은 중국이 주도하는 AIIB의 설립에 자국의 동맹국들이 대거 참여함으로써 중국에 의해 국제적 금융질서의 주도권을 상실할 수 있다는 의구심을 가지게 되었다(이기완 2015, 341-343). 특히 AIIB는 미일 양국이 주도해 온 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)의 대항마 성격이 강했기 때문이다. 1997년 동아시아 금융 위기 때 일본은 중국의 반대로 무산된 아시아통화기금(Asian Monetary Fund, AMF) 구상에 대한 악몽(최운도 2006, 232)과 함께 AIIB 참여에 대한 미국의 부정적인 입장을 고려하여 AIIB에 참여하지 않았다. 결과적으로 중국 주도의 AIIB의 설립은 중국의 경제적 패권 확대를 억제하기 위한 미일 양국의 협력을 한층 강화시키는 요인이 되었던 것이다.

이러한 미중 간 갈등은 경제적 영역을 넘어 타이완 문제와 남중국해

문제를 둘러싸고 훨씬 복잡하게 전개되었고, 미일동맹의 강화와 중국의 강한 반발을 불러일으키는 계기가 되었다. 1990년대 초반까지 수면 하에 있던 타이완 문제는 1997년 9월 미일 양국이 미일방위협력지침을 책정하면서 외교적 이슈로 부상하기 시작했다. 즉 타이완 해협이 미일 양국의 방위협력지침 상의 대상 범위에 놓이게 되자, 중국은 “하나의 중국 원칙에 위배된다.”며 반발했다. 이러한 중국정부의 반발을 고려하여 미일 양국은 공동 작전 범위에 타이완 해협이 포함되는지를 명확히 하지 않았다(이기완 2008, 167-171; Dennis Van Vranken Hickey 2001, 55-56, 95-96).

하지만 2005년 2월 미일안보협의위원회(SCC)에서 합의된 공동성명 제10항에서 미일 양국은 타이완 해협이 미일 작전 범위에 포함된다는 점을 명확히 했다(毛里和子 2006, 200). 이에 중국은 2005년 3월 14일 ‘반국가분열법’을 제정하고 타이완을 중국으로부터 분열시키려는 음모를 꾸미는 어떤 세력이나 국가에 대해서도 ‘비평화적 수단’을 동원할 것임을 명확히 했다(박정수 2005).

이러한 중국의 강경 입장의 이면에는 군사력의 증강이라는 현실도 작용하고 있었다. 2006년까지만 해도 일본보다도 국방예산에서 열세를 보였던 중국은 2007년에 비로서 일본을 앞지르기 시작했고, 이후 빠르게 미국을 추격하고 있는 상황이다. <표 2>에 나타난 바와 같이 현 시점에서 미국은 군사력과 국방예산에서 중국보다 우위를 보이고 있지만, 현재와 같은 속도로 중국의 경제성장이 이루어진다면 중국이 미국을 추월할 수 있는 시기가 도래할 수도 있을 것이다.

<표 2> 국가별 군사력 현황(2021년 기준)

군사력 순위		국방예산 순위		국방예산 (억 달러)
1	미국	1	미국	7,405
2	러시아	2	중국	1,782
3	중국	3	인도	736.5
4	인도	4	독일	574.3
5	일본	5	영국	560.4
6	한국	6	일본	517
7	프랑스	7	사우디아라비아	485
8	영국	8	한국	480
9	브라질	9	프랑스	477
10	파키스탄	10	호주	427
28	북한	59	북한	35

출처: 글로벌 파이어 파워(GFP) 보고서(2021)

더욱이 1992년 2월에 ‘중화인민공화국 영해 및 접속 수역법’을 공포한 이래 중국은 동중국해와 남중국해에서 지나칠 정도로 해양 권익을 과도하게 주장해 왔다. 그동안 중국은 남사군도 전역의 영유권을 주장하면서 남중국해 관련 국가와의 교섭보다는 군사력의 우위를 통해 해결하겠다는 지극히 비타협적인 입장을 취해 왔다. 또한 중국은 대양 해군의 건설에 박차를 가하는 동시에 남중국해 일대에 군용기의 이착륙이 가능한 ‘인공섬’을 건설해 왔다. 더욱이 중국은 자국의 해양 주권을 확보한다는 명분하에 ‘오키나와-타이완-필리핀-말레이시아-베트남’의 내측 해양을 연결하는 가상의 선을 ‘제1열도선’으로 명명하면서 주변 국가들의 해양 안보를 위협해 왔다.

이러한 중국 측의 움직임에 대해 미국을 비롯한 일본 및 동남아 국가들은 이를 받아들일 수 없다는 입장이다. 특히 미국은 ‘자유로운 항행의 원칙’을 표방하며 중국의 제1열도선을 무력화시키기 위한 일환으로 군사 작전을 계속적으로 실시해 왔다(이기완 2016, 18). 이 때문에 미중 간 무력 충돌 직면까지 가는 상황이 발생하기도 했다.

일본은 센카쿠열도 영유권 문제와 함께 남중국해에서 제1열도선을

주장하는 중국의 주장이 자국의 해양 주권을 침해할 뿐만 아니라 경제적 이익을 크게 위협하고 있다고 판단하고 있다. 최근 일본은 중국이 센카쿠열도 주변에서 군사적 활동을 강화함에 따라 해병대 창설을 고려할 정도다. 또한 이러한 상황인식 하에 일본은 그동안 미국에 대해 센카쿠열도가 미일안보조약 제5조에 포함된다는 점을 명확히 하도록 요구했고, 미국도 이러한 일본의 입장을 이해해 왔다. 바이든 행정부 출범 이후 처음 개최된 3월 16일 미일 2+2회의에서 미국은 센카쿠열도가 미일안보조약 제5조에 적용된다는 점을 명확히 하여 센카쿠열도 주변에서 중국의 군사적 공세를 사전에 차단하려는 일본의 입장을 지지했던 것이다.

더욱이 미국과 마찬가지로 일본도 중국이 주장하는 제1열도선을 절대로 인정할 수 없다는 입장이다. 왜냐하면 일본은 자국이 사용하는 에너지의 50%, 수입 석유의 90%가 남중국해를 통과하기 때문이다. 일본은 남중국해가 중국에 의해 일방적으로 장악된다면 자국 경제가 파멸적인 타격을 입을 수 있음을 우려하고 있다. 이 때문에 일본은 지정학·지경학적 측면에서 중국의 힘의 정치 부활에 대항하기 위해 미일동맹을 한층 더 강화하고, 미국-일본-호주-인도로 구성된 자유롭고 개방된 인도-태평양 전략 구상에 적극 동참하는 것만이 자국의 이익을 안정적으로 확보하는 유일한 방법이라고 판단하고 있다.

2021년 6월 13일에 폐막된 주요 7개국(G7) 정상회담에서 정상들은 중국에 대해 “신장 지역의 인권 존중, 홍콩의 자치권 허용, 타이완 해협의 평화와 안정” 등을 요구하는 공동성명을 발표했다(오피니언 뉴스 2011/06/13). 특히 G7정상들은 타이완 해협의 안정과 함께 남중국해와 동중국해에서 중국에 의한 어떠한 일방적 시도에 대해서도 반대한다는 입장을 명확히 했다. 이러한 G7 정상회담의 공동성명에 대해 중국은 하나의 중국 원칙을 강조하며, 특히 미국에 대해 타이완에 대한 무기 수출 중단과 함께 무역협상 재개 중단 등을 강력히 요구했다(SBS 뉴스 2021/06/11). 이러한 미중 간 강(強) 대 강(強)의 힘의 대결은 시간이 지날수록 한층 더 고조될 것으로 보인다.

이러한 점을 고려해 볼 때, 일본의 대중정책은 미중 양국의 갈등에 따라 그 방향이 결정될 것으로 보인다. 특히 미중 간 갈등 격화와 함께 중일 간 이해관계의 충돌은 일본의 대미 협조 노선의 강화로 나타날 개연성이 높고, 결과적으로 중일 간 경합적 공존관계 구축을 위협하는 요인이 될 것이다.

#### IV. 일본 대북정책의 한계와 북일 양국의 딜레마

위에서 언급한 바 있듯이 일본의 대중정책과 마찬가지로 일본의 대북정책도 미국의 대(對)한반도 정책의 범위 내에서 추진되어 왔으며, 현재까지도 북미관계의 정치적 상황에 따라 상당한 제약을 받고 있다. 일본의 대북정책은 냉전 시기에 미국을 중심으로 한 한·미·일 3국 공조체제의 구조적 제약 속에 놓여 있었고, 일본도 북한과의 관계 개선에 그다지 관심을 보이지 않았다. 하지만 일본은 냉전 종식과 소연방의 붕괴에 의해 초래된 동아시아 국제체제의 구조 변동 하에서 정치적 영향력을 확대하기 위한 일환으로 북한과의 관계 개선을 모색하기 시작했다. 일본은 1991년 1월 ‘3당 공동선언’에 입각하여 북한과의 수교 교섭을 위한 제1차 회담을 개최했지만(김영춘 2001, 11-12), 2021년 6월 현재 아직까지도 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있다.

일본은 북한과의 수교를 통해 얻을 수 있는 이익이 크다는 것을 알면서도 아직까지 북한과 적극적으로 수교 협상을 추진하지 않고 있다. 본래 수교 협상은 당사국 간 이해관계와 함께 양국의 ‘정치적 의지’만 있다면 언제든지 추진되고 성사될 수 있는 문제이다. 어찌 보면 수교라는 문제는 민족국가 간에 관계를 개선하기 위한 매우 당연한 일이지만, 일본에게는 1950~1971년 ‘타이완 문제’와 마찬가지로 독자적으로 이 문제를 해결하기에는 커다란 한계가 존재한다. 바로 이 이면에는 미일관계의 특수성과 북한의 핵·미사일 위협 등이 있다.

결과적으로 볼 때 일본은 북미 간에 비핵화 협상이 어느 정도 진전되지 않는 이상, 일본의 대북 접근은 커다란 성과를 거두기가 어렵다고

판단하고 있다. 다시 말해 북한의 비핵화를 둘러싼 북미 간 협상이 진전되지 않으면, 미국은 북한에 대해 독자적으로 취하고 있는 대북제재 조치뿐만 아니라 유엔안보리 대북제재 조치를 해제하지 않을 것이다. 이러한 상황이 지속된다면 북미관계는 개선되기는커녕 오히려 악화될 가능성이 높다.

일본은 북미관계가 개선되지 않는 한, 일본의 정치적 의지만으로는 대북 접근에 근본적인 한계가 있다고 판단하고 있다. 즉 일본은 미국과의 특수한 관계를 철회하지 않는 이상, 이러한 구조적 한계에서 벗어날 수 없다고 본다. 이 때문에 미일관계가 협력적으로 유지되는 한, 일본은 미국의 대북정책에 편승하면서 자국의 안전을 확보하는데 정책을 집중할 것으로 보인다. 특히 동아시아 지역에서 미중 간에 강(強) 대 강(強) 힘의 대결 구도가 고조되는 상황에서 일본은 미국과의 동맹관계를 강화하는 것만이 혹시나 중국 또는 북한에 의해 발생할 수 있는 지역 질서의 불안정한 상황을 안정적으로 관리하는데 도움이 된다는 입장이다.

이러한 일본의 대북 접근 인식과 마찬가지로 북한도 미국을 추종하는 일본 외교의 대미 의존성으로 인해 미국과의 관계가 개선되지 않는 한, 일본과의 관계 개선을 위한 노력은 큰 성과를 거두기 어렵다고 판단하고 있다. 즉 북한은 자국의 핵·미사일 문제를 둘러싼 미국과 협상이 어느 정도 성과를 거두어 미국의 대북 제재 방침이 철회되면 자연스럽게 일본과 수교 협상이 진행되어 타결될 수 있을 것으로 본다. 현 단계에서 북한은 일본과 수교를 성사시키기 위해, 비록 일본 측이 무리하게 제시하는 정치적 요구 사항을 수용한다고 하더라도, 북미 비핵화 협상이 성과를 내기 이전에는 일본의 대미 의존성으로 인해 북일 협상에 존재하는 근본적인 한계를 극복할 수 없다는 것이다.

이러한 북한의 부정적인 대일 인식의 배경에는 북일 간 합의가 외적 변수에 의해 무산되었던 경험이 자리 잡고 있다. 2002년 제1차 북일 정상회담, 2004년 제2차 북일 정상회담, 그리고 2014년 스톡홀름 합의 등의 사례를 통해 북한은 북미관계가 개선되기 이전에는 일본과 도출하는 어떤 합의도 일본이 성실히 이행해 나가기 어렵다는 것이다. 세

번의 합의에 대한 북한의 입장을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째로 2002년 9월 17일에 개최된 제1차 북일 정상회담에서 도출된 합의와 관련하여 북한은 일본과 관계 개선을 위해 김정일 국방위원장의 결단으로 일본 측의 요구 사항을 대부분 수용했지만, 제2차 북핵 위기로 인해 촉발된 북미 간 갈등적 상황 속에서 일본 내 대북 강경파의 대미 추종 외교로 인해 북일 간 합의 내용이 무산되었다는 것이다(신정화 2006, 162).

두 번째로 2004년 5월 22일에 개최된 제2차 북일 정상회담에서 도출된 합의와 관련하여 북한은 피랍 일본인 잔류 가족들의 일본 방문 허용과 함께 요코다 메구미(横田めぐみ)의 유골 송환을 어렵게 결정했지만, 일본이 요코다의 ‘유골 가짜 소동’을 조작하고 이를 빌미로 미국의 북한인권법에 동조하여 북한인권법을 제정하는 등 대북 적대정책을 강화했다는 것이다(이기완·여현철 2017, 84-86).

세 번째로 2014년 5월 29일에 도출된 스톡홀름 합의와 관련하여 북한은 납치문제의 전면적 해결을 위한 특별조사위원회 설치 및 재조사를 받아들였지만, 일본이 조총련 청사 매각 중단을 실행하기는커녕 미국의 대북 압박정책에 편승하여 한반도 문제에서 자국의 정치적 입지만을 강화하려는 자세로 취했다는 것이다(이기완 2014, 160-161; 통일연구원 2014, 3). 또한 북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험과 2월 7일 광명성 4호 시험 발사를 구실삼아 일본이 스톡홀름 합의에 따라 일부 해제했던 독자적 대북제재 조치를 재차 발동하면서 대북 강경정책으로 전환했다는 것이다.

이처럼 대미정책에 결박된 일본의 대북정책의 한계로 인해 북한은 당분간 미국과의 비핵화 협상에 집중한다는 입장이지만, 경우에 따라 한·미·일 3국 공조체제에 균열을 초래할 수 있다는 점을 고려하여 일본의 대북 접근을 적절히 활용하려고 할 것이다.

문제는 일본이다. 현 단계에서 일본은 북한과 해결해야 할 두 가지 중요한 아젠다를 가지고 있다. 북한에 의한 일본인 납치문제는 일본이 가장 큰 관심을 보이는 있는 대북 외교 현안이고, 북한의 핵·미사일 위

협은 안전보장 확보와 관련한 중요한 안보 현안이다. 여기서 주목할 점은 일본인 납치문제가 북한의 핵·미사일 문제와 밀접하게 연계되어 있어 독자적인 해결에는 상당한 한계가 있지만, 그렇다고 하여 북한의 핵·미사일 문제가 해결될 때까지 마냥 손 놓고 기다릴 수만 없다는 것이다. <표 3>에 나타난 바와 같이 일본인의 북한에 대한 관심사항 중 일본인 납치문제가 첫 번째 우선순위를 차지하고 있으며, 미사일 문제와 핵문제에 대해서도 커다란 관심을 가지고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 일본인의 북한에 대한 관심사항

관심 순위	2002년	2006년	2010년	2012년	2013년	2017년	2020년
1	일본인 납치 83.4	일본인 납치 86.7	일본인 납치 83	일본인 납치 87.6	일본인 납치 86.4	미사일 문제 83.0	일본인 납치 83.3
2	괴선박 문제 59.5	핵문제 79.5	핵문제 68.4	핵문제 59.1	핵문제 70.0	일본인 납치 78.3	미사일 문제 73.2
3	핵문제 49.2	미사일 문제 71.5	미사일 문제 56.9	미사일 문제 49.6	미사일 문제 60.6	핵문제 75.3	핵문제 70.1
4	미사일 문제 43.7	밀수·마약 46.0	정치체제 50.7	정치체제 41.7	정치체제 41.8	정치체제 44.6	정치체제 47.8
5	식량지원 37.6	정치체제 44.5	탈북자 문제 40.6	탈북자 문제 35.1	탈북자 문제 38.6	탈북자 문제 34.5	탈북자 문제 21.2
6	북일수교 37.0	북일수교 30.3	북일수교 23.3	북일수교 25.6	북일수교 24.1	북일수교 24.8	북일수교 20.2

출처: 『外交に関する世論調査』 (2021/02/19 발표 자료).

문제는 일본인 납치문제가 일본의 외교·안보정책에 있어 북한의 핵·미사일 문제의 하위체계에 위치하고 있다는 점이다. 북한의 핵·미사일 문제는 북일 간 문제가 아닌 북미 간 문제이기 때문이다. 특히 일본의 외교·안보정책이 평화 헌법과 미일동맹의 특수한 구조에 결박되어 있는 이상, 일본은 북한과 무리하게 납치문제 해결을 위한 회담을 진행할 수

없고, 비록 진행한다고 하더라도 상당한 한계에 직면할 수밖에 없다. 그렇다고 하여 납치문제에 대한 해결 의지를 표명하지 않으면, 국민으로부터 정권에 대한 지지 철회가 발생할 수 있기 때문에 이 문제를 그대로 방치해 둘 수만도 없다.

2020년 9월 출범한 스가 내각도 표면적으로는 일본인 납치문제 해결 의지를 강하게 표명했다(뉴시스 2020/10/26). 제95회 유엔총회에서 스가 총리는 “납치문제 해결을 우선적으로 해결해야 할 외교 과제로 제시하면서 ‘조건 없이’ 김정일 국무위원장과 만날 수 있다.”는 입장을 명확히 표명했다(外交靑書 2021, 36). 또한 일본은 납치문제 해결을 위해 주변국과의 협력, 특히 미국과의 협력을 통해 이 문제에 대한 해결책을 모색해 나간다는 입장이다. 스가 총리는 2020년 9월 트럼프 대통령, 2021년 1월 바이든 대통령과 전화 회담에서 납치문제의 조속한 해결에 미국의 적극적인 이해와 협력을 요청했다.

더욱이 일본은 한중 양국에 대해서도 납치문제 해결에 양국의 적극적인 관심과 협력을 요청했다. 이처럼 일본은 납치문제 해결을 위해 독자적인 노력과 함께 주변국과의 긴밀히 연계를 모색해 나간다는 입장이지만, 그 이상의 어떤 조치를 취하기는 어려울 것으로 예측된다. 이러한 점을 고려해볼 때 일본인 납치문제는 해결에 대한 정부의 강력한 의지 표명에도 불구하고 북일 간 정치적 현실 속에 존재하는 딜레마로 인해 상당 기간 답보상태에 놓일 개연성이 높다고 하겠다.

이러한 일본의 동향에 대해 북한은 아직까지 무반응으로 일관하고 있다. 북한의 이러한 무반응은 어찌 보면 당연한 일이다. 현 단계에서 일본인 납치문제에 대한 스가 내각의 기본 인식과 입장이 기존의 아베 내각의 그것과 크게 바뀐 것이 없는 상황에서 북한이 협상 테이블에 앉는다고 하더라도 결과는 불을 보듯 뻔하다. 일본의 지도자들은 이따금씩 일본인 납치문제에 대해서만큼은 일본이 독자적으로 대처할 수 있는 문제라고 언급하면서 김정은 국무위원장과 조건 없는 만남을 주장해 왔다(한국일보 2019/05/02). 진정으로 일본이 납치문제 해결을 위한 회담을 성사시키고자 한다면, 일본은 지금까지 북한에 대해 발신

했던 요구 사항들을 과감히 변경해야 할 것이다. 그렇지 않다면 김정은 국무위원장과 조건 없는 만남을 제안하는 일본의 주장은 공허한 메아리에 불과할 것이다.

## V. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 헌법 제9조와 미일안보체제라는 제도적·구조적 틀 속에 결박되어 있는 일본의 대외정책은 앞으로도 상당 기간 미국의 대외정책에 적극적으로 편승하면서 미국과의 보조를 맞추어 나갈 것으로 보인다. 미국에서 공화당에서 민주당으로 아니면 민주당에서 공화당으로 정권이 교체되는 것에 관계없이 일본은 미국과의 관계 강화를 통해 자국을 둘러싼 국제질서의 환경 변화에 신속히 대처한다는 외교정책의 기초와 원칙을 그대로 유지해 나갈 것이다.

최근 들어 중국의 ‘힘에 의한 현상 변경 시도’의 움직임이 부쩍 증가하는 현실 속에서 일본은 ‘자유, 민주주의, 인권’ 등과 같은 보편적 가치에 기초한 국제질서를 유지하고, 엄중한 안보 환경에 직면한 동아시아 국제체제를 고려해볼 때 미국과의 강력한 동맹 관계를 유지하는 것만이 지역질서의 안정과 평화·번영에 도움이 된다는 입장이다. 이 때문에 북한의 핵·미사일 능력이 고도화되고 중국의 국력이 대두하는 상황에서 ‘사고 정지의 미국 추종 외교’에서 탈피하지 못한다는 일각의 비판에도 불구하고 일본은 미일동맹을 외교·안보정책의 핵심 축으로 삼아 자국의 안전과 이익을 안정적으로 확보하다는 현실주의적 입장에서 실리 위주의 정책을 계속적으로 추진해 나갈 것이다.

지난 아베 정권은 아베 자신의 헌법 개정에 대한 강한 열의와 함께 중의원과 참의원에서 개헌 가능선인 2/3의석을 확보했음에도 불구하고 개헌안을 본회의에 부의하지 못한 채 실패했다. 이러한 사실로부터 추론해볼 수 있는 점은 당분간 일본이 헌법 제9조 개헌을 통해 일본 국가의 특수성으로부터 탈각하는 것이 사실상 불가능하게 되었다는 것이다. 헌법 9조의 개헌이 실현 가능성이 없다면, 일본의 대미 의존적 성향은 일

본 내 정치세력의 동향과 상관없이 더더욱 강화될 수밖에 없을 것이다.

아베 총리의 정치적 기반 위에서 출발한 스가 총리는 정치적 리더십의 한계로 인해 아베 내각에서 추진해 온 정책들을 승계해 나갈 것으로 보여 대미 정책을 포함하여 주변국 정책에 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 스가 내각은 바이든 대통령이 중국의 현상 타파정책을 미연에 봉쇄하기 위한 일환으로 동맹 강화를 강조하는 상황에서 미국의 대중국 견제정책에 적극 동참할 것이다. 이러한 점은 전후에서부터 현재에 이르기까지 미국의 대중정책에 일본이 적극 편승한 것에서 명확히 확인할 수 있다. 또한 중일 간 국력의 역전 현상이 발생한 상황에서 일본은 미국의 대중정책에 이전보다도 더 적극적으로 편승하는 것만이 자국의 안보 이익을 확보할 수 있는 유일한 길이라는 점을 명확히 알고 있다. 최근 들어 중국이 동중국해와 남중국해에서 힘의 변경을 시도하려는 움직임을 보이고 있는 상황에서 일본은 센카쿠열도 주변 해역에서 중국이 군사적 활동을 강화하는 것에 예의주시하면서 혹시나 발생할 수 있는 중국과의 군사적 충돌에 대비하기 위해서라도 미국과의 동맹 강화가 더더욱 긴요한 시점이다.

하지만 1952년 일화평화조약에도 불구하고 중국과 경제교류의 끈을 놓지 않았던 것과 마찬가지로 1972년 중일 국교회복에도 불구하고 타이완과 경제적·문화적 교류를 이어왔던 것처럼, 일본은 미중 간에 힘의 대결구도가 심화되는 정치·외교적 영역과는 별개로 경제적 영역에서는 중국과의 협력을 모색해 나간다는 입장이다. 이 때문에 일본은 미국의 대중정책에 편승하면서도 양국 간 현안 문제에 대해서는 과도한 대응을 자제해 나갈 것으로 보인다. 이러한 점을 고려해 본다면 일본은 앞으로도 정냉경열(政冷經熱)의 '갈등적 공존관계'에 토대를 둔 대중정책을 추진해 나갈 것이다. 문제는 미중 간에 타이완 문제를 둘러싼 갈등이 고조되고 있다는 점이다. 타이완 문제의 정치화는 미중 사이에서 일본의 선택을 강요할 수밖에 없고, 일본의 대미 편승노선으로 인해 중일 간 갈등을 촉발시키는 방아쇠가 될 수 있을 것이다.

북한의 핵·미사일 문제와 관련하여 북미 간 비핵화 협상이 답보 상태

를 넘어 긴장관계가 고조되는 상황에서 일본은 북한으로부터 초래될 수 있는 안보 위협을 사전에 차단하기 위해 미일동맹을 강화하는 동시에 미국의 대북정책을 적극 지지해 나간다는 입장을 취하고 있다. 이러한 일본의 행동은 자국이 우선적인 해결 과제로 설정하고 있는 일본인 납치문제 해결을 어렵게 하는 자충수가 될 수 있지만, 북미관계가 개선되지 않는 이상 일본은 북한과의 관계 개선에 일정한 한계가 있다는 점을 정확히 인식하고 있다. 또한 일본은 북한이 미국과의 협상이 잘 진행되지 않을 경우, 군사적 도발에 나설 수 있기 때문에 북한과의 '전략적 거래 수단'인 일본인 납치문제의 해결보다는 안보 이익을 우선시할 것으로 보인다.

끝으로 바이든 행정부는 대 중국 견제정책과 북핵 문제에 효과적으로 대응하기 위해 한·미·일 3국 공조체제의 중요성을 역설하고 있지만, 한일 양국이 현 단계에서 냉각된 양국관계를 복원할 수 있는 해결 방안을 찾기가 쉽지 않아 보인다. 최근 한일 양국이 다양한 외교 채널을 통해 화해의 접점을 찾으려고 시도하고 있지만, 갈등의 이면에 내재하는 과거사에 대한 인식 차이와 함께 상호 적대적 국민감정에 편승한 정치 논리로 인해 양국관계의 개선을 낙관하기 어렵다. 이러한 사실은 2021년 6월 13일 주요 7개국(G7) 정상회담 기간 중 '잠시라도' 한일 간 정상회담이 이루어지지 않았던 것에서 확인할 수 있다. 한일 간 갈등과 대립은 한·미·일 3국 공조체제를 공고히 구축하려는 바이든 행정부에게는 외교적 선택을 제한하는 요인으로 작용할 수 있고, 한국을 미일 공조체제에서 분단시키려는 중국에게 있어서는 외교적 선택의 폭을 넓혀주는 동전의 양면이 될 수도 있다. 이 때문에 한일 간 갈등의 지속은 경우에 따라 동아시아 지역질서에 커다란 변화를 가져올 수 있는 촉매제가 될 수 있을 것으로 보인다.

<참고문헌>

- 권태환. 2019. “최근 일본의 안보군사 정책 변화와 한반도 안보.” 『군사논단』 제100호, 69-94.
- 김영춘. 2001. 『일본의 군사위협 인식과 군사력 강화』. 서울: 통일연구원.
- 박명희. 2019. 『일본 아베 내각의 안보정책 변화 분석과 시사점』. 서울: 국회입법조사처.
- 박정수. 2005. “중국의 ‘반국가분열법’과 그 파급효과.” 『아태지역동향』 제162호, 5-10.
- 신정화. 2006. “일본의 대북정책: 대화에서 제재로.” 전현준 편. 『10.9 한반도와 핵』. 서울: 이룸.
- 이명찬. 2008. “헌법 9조의 개정과 ‘보통국가’·‘권력국가’.” 『평화연구』 16권 2호, 67-104.
- 이기완. 2005. “일본의 안전보장과 미일안보체제.” 『시대의 논리』 7호, 56-80.
- 이기완. 2007. “일본의 정치변동과 미일안보체제.” 『국제관계연구』 제12권 제1호, 61-86.
- 이기완. 2014. “스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제의 배경.” 『국제정치연구』 제17집 2호, 155-168.
- 이기완. 2015. “사드와 AIIB를 둘러싼 미중관계와 한국.” 『국제정치연구』 제18집 1호, 331-346.
- 이기완. 2016. “북한의 핵·미사일 위협과 동북아 국제관계.” 『국제관계연구』 제21권 제2호, 5-28.
- 이기완·여현철. 2017. “동북아 국가의 북한 인권문제를 둘러싼 인식과 전략.” 『JNKS』 제3권 제2호, 81-102.
- 이기완. 2008. “동맹의 확대와 동맹정책.” 이호영·이기완, 『동맹의 이론과 현실』. 창원: 창원대 출판부.
- 이기완. 2021. 『미래사회의 이해』. 창원: 창원대 출판부.
- 최운도. 2006. “일중관계의 이중구조와 동아시아의 지역주의.” 『국제평화』 제3권 2호.
- 토가시 아유미. 2017. “정권교체와 일본 외교안보정책의 지속성.” 『한국

- 정당학회보』 제61권 제4호.
- 통일연구원. 2014. 『북일 스톡홀름 합의와 동북아 정세』. 서울: 통일연구원.
- 한익석. 2018. “일본의 헌법 개정 논의와 아베 총리의 개헌 구상.” 『동서연구』 30권 1호.
- “쿼드 참여 한국이 Yes하면 일본이 반길까?.” 『한국일보』 2021년 3월 23일.
- “한일, G7서 약속 정상회담 합의했지만, 일본이 일방 취소.” 『연합뉴스』 2021년 6월 14일.
- “G7정상, ‘신장·홍콩·타이완해협 포함’ 중국 압박.” 『오피니언뉴스』 2021년 6월 13일.
- 『뉴시스』 2020년 10월 26일.
- 『조선일보』 2021년 3월 17일.
- 伊藤剛. 2007. “アメリカの対中・対日政策.” 家近亮子 編. 『岐路に立つ日中関係』. 東京: 晃洋書房.
- 今井和昌. 2019. “新防衛大綱・新中期防と防衛体制の在り方をめぐる国会論議.” 『立法と調査』 415号.
- 内田健三·早野透·曾根泰教. 1994. 『大政變』. 東京: 東洋經濟新報社.
- 外務省. 2021. 『外交青書』. 東京: 日經印刷.
- 草野厚. 1985. “二つのニクソンショックと対米外交.” 近代日本研究会 編, 『近代日本研究』. 東京: 山川出版社.
- 憲法調査會事務局. 1961. 『憲法制定の經過に關する小委員會報告書』. 東京: 大藏省印刷局.
- 境家史郎. 2017. 『憲法と世論: 戦後日本人は憲法とどう向き合ってきたのか』. 東京: 筑摩選書.
- 佐竹知彦. 2018. “日本: 不確実性の中の日米同盟.” 『東アジア戰略概観』. 東京: 防衛研究所.
- 内閣府大臣官房政府広報室. 2021. 『外交に關する世論調査』. 東京: 内閣府大臣官房政府 広報室.
- 西川吉光. 2004. 『日本の外交政策』. 東京: 学文社.
- 西村態雄. 1999. 『サンフランシスコ平和條約·日米安保條約』. 東京: 中央公論社.
- 細谷千博. 1999. 『日米關係資料集』. 東京: 東京大学出版会.
- 防衛省 編. 2019. 『防衛白書 令和2年版』. 東京: 日經印刷.

星野昭吉. 2017. 『戦後の平和国家: 日本の理念と実現』. 東京: 同文館出版.

毛里和子. 2006. 『日中関係』. 東京: 岩波書店.

渡辺治. 1994. 『政治改革と憲法改正』. 東京: 青木書店.

渡邊昭夫. 2001. “日米同盟の50年の軌跡と21世紀への展望.” 『国際問題』. 東京: 日本国際問題研究所.

“憲法改正の転機 安倍流迷走の本質と議論の作法.” 『日本経済新聞』  
2020년 11월 24일.

Hickey, Dennis Van Vranken. 2001. *The Armies of East Asia: China, Taiwan, Japan and the Koreas*. Boulder: Lynne Rienner.

Green, Michael J. and Benjamin L. Self. 1996. "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism." *Survival*, vol. 38, no. 2, 35-58.

투고일 : 2021년 5월 15일 . 심사일 : 2021년 5월 31일 . 게재확정일 : 2021년 6월 2일

\* 이기완은 일본 주오대학교(中央大學)에서 정치학박사를 취득하였으며, 현재 창원대학교 국제관계학과에 재직 중이다. 주요 논저로는 『동북아 국제질서와 한국』, 『일본의 대외인식과 외교정책』, 『일본 외교와 동아시아』, “일본의 수출규제 조치와 한일관계” 등이 있다.

\* 여현철은 고려대학교에서 사회학박사를 취득하였으며, 현재 국민대학교 교양대학에 재직 중이다. 주요 논저로는 『기독교와 통일 그리고 북한』, 『통일·북한의 공간적 이해』, “한반도 통일과 평화·통일교육의 방향 연구” 등이 있다.

<Abstract>

## Japan's Foreign Policy and Diplomatic Relations since the Biden Administration : Persistence and Limitations

Lee Ki-wan

(Changwon National University)

Yeo Hyun-chul

(Kookmin University)

Joe Biden's administration that launched on January 20, 2021 converted the diplomatic and security policy from American First policy promoted by the Trump administration to policy enforcing cooperation with allies. Such policy of Biden administration corresponds to the national benefit of Japan which is to prevent the instability of regional situation that could be caused by China or North Korea in advance. From this point of view, Suga administration will proactively take advantage of the U.S. government's policy of containment toward China and solving North Korean nuclear issue. Recognizing such issue, this study suggests that the Japan's foreign policy is expressed consistently regardless of the change of government in the U.S based on the distinct characteristics of Japan and the institutional definition of the U.S-Japan security system.

**Keywords** : Biden, U.S.-Japan Alliance, Indo-Pacific, U.S.-China Relation, North Korean-U.S. Relation