일본의 신 안전보장법제와 독도 정책

2016.10.12.
KMI-KIMS 공동학술회의
현대송(KMI)

발표 개요

1. 일본의 정책결정체제
2. 일본의 독도 정책 추이
3. 신 안전보장법제와 독도 정책
4. 일본 독도 정책 추진 체제
   – 내각관방 영토·주권대책기획조정실의 역할
5. 결 론: 향후 일본 독도 정책 전망

1. 일본의 정책결정체제

❖일본 의원내각제의 특징

- 자민당 장기 정권에 의해 내각과는 별도로 정책심의기관을 발달
  – 정부-여당 2원체제화 – 권력의 2중구조
- 정당 정치가를 내각의 주체로 생각하지 않고, 내각이 각 성청의 대표자(관료의 대리인)로 구성된 [**관료내각제**]적으로 운용됨
- 각 성청은 관료에 의해 독자적으로 운영되면서 사회의 이해관계를 반영, 대표하는 [성청대표제]적 성격으로 일본은 [**성청 연방국가**]

❖정부 여당 2원체제(政府与党二元体制)

– 정치적 관료와 행정적 정치가라는 도착(倒錯)된 역할 분담

– 법적 책임은 내각에 있으면서 여당 기관에 실질적인 결정권이 있는 경우, 여당이 자신에게 유리한 정책만 취하는 것이 가능

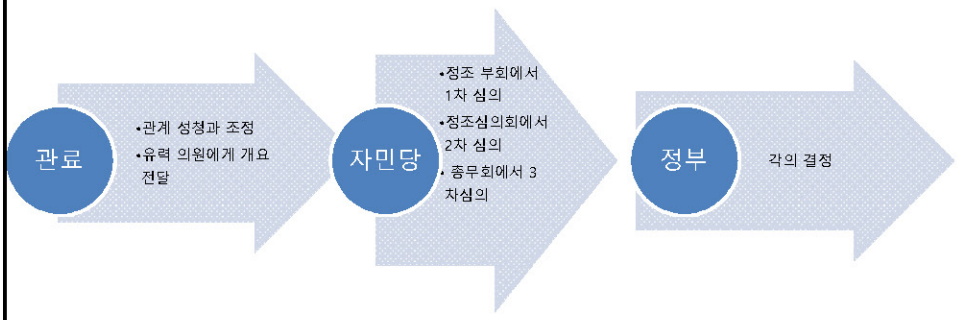
– 여당이 강해지면 강해질수록 책임과 권력의 소재에 간격이 넓어져 여당 정치가의 재량에 의한 활동영역이 넓어짐

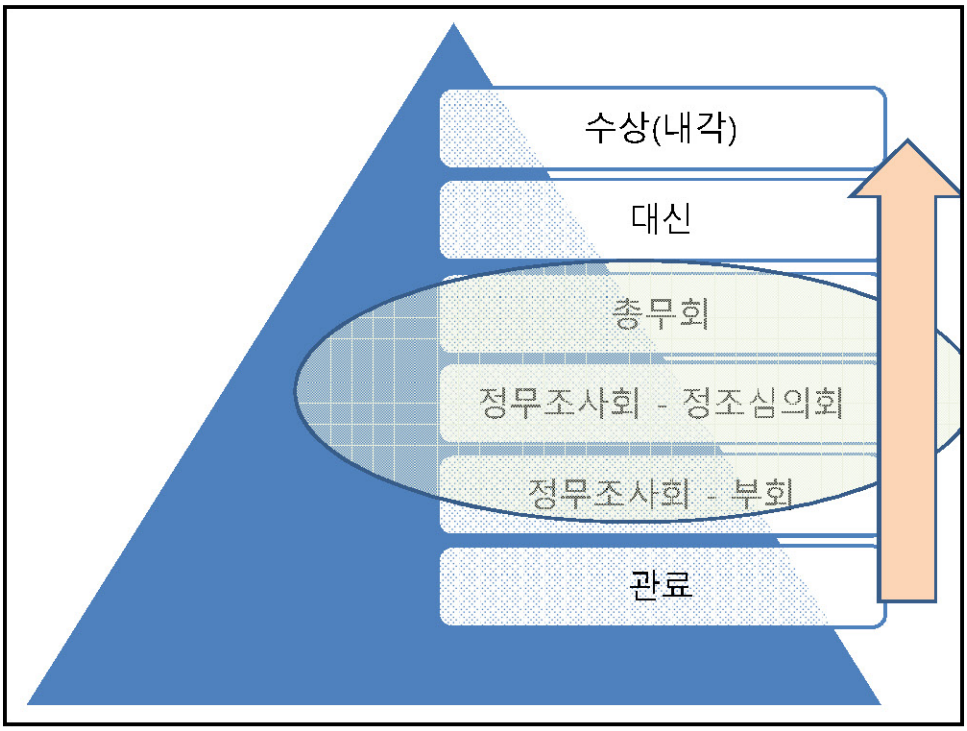
– 여당 조직 – 비공식 조직, 비공개적 활동으로 책임소재가 불명확

❖ 여당의 법안 사전심의

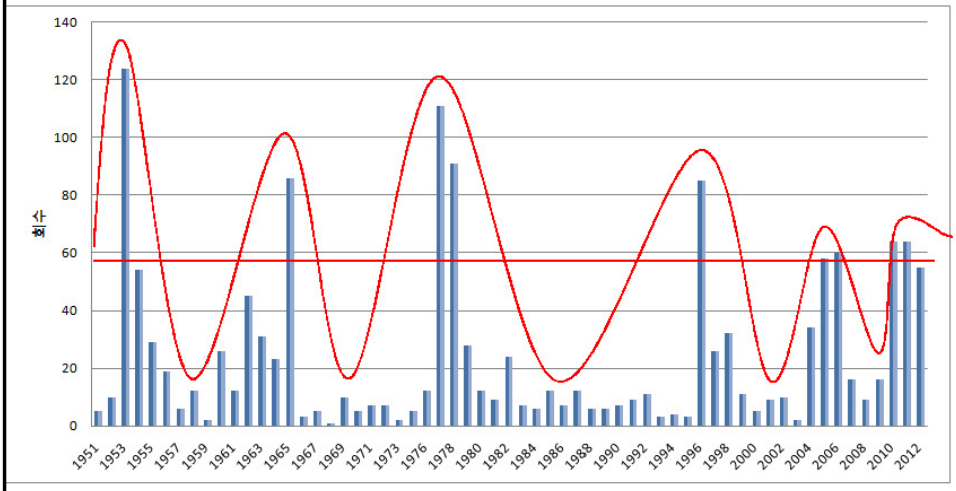
- 사전심사(事前審査)

  자민당 정무조사회, 총무회의 승인 없이는 내각이 법안을 제출하지 못하는 장치





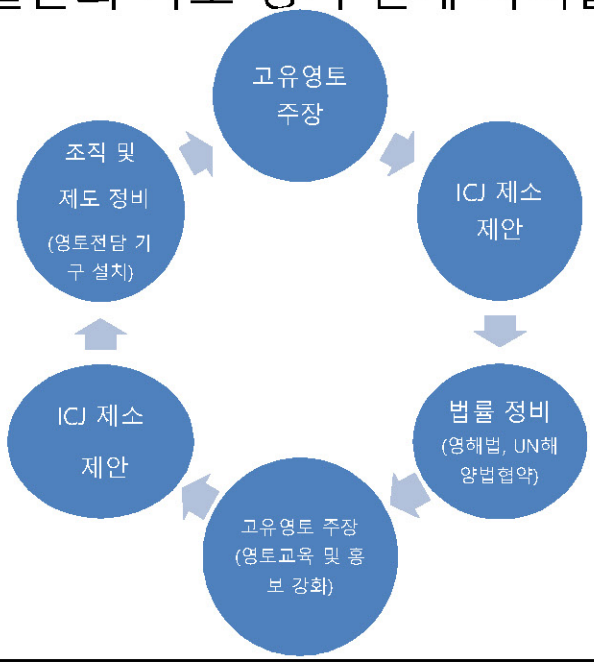
2. 일본 독도 정책의 추이



전후 6차례의 '독도 위기'

기간		1945-1952	1953-1965	1966-1977	1978-1996	1997-2005	2006-2012
분수령		평화선 선포, 샌프란시스코 강화조약	한일기본조약	영해법 개정	UN 해양법 협약 비준	다케시마의 날 제정	대통령 독도 방문
독도 문제의 발전 단계		태 동 기	탄 생 기	잠 복 기	소 강 기 (구조화 단계)	분쟁 전환기	분 쟁 기 (분쟁 공고화 단계)
사건 유발국		한 국	일 본	일 본	한 국	일 본	한 국
분쟁 수준		저	고	저	저	고	고
대외적 요인	국제정치 시스템	냉전 (1945-1991)				포스트 냉전	
	국제해양법 질서	1958년 해양법 4조약				UN해양법협약 (UNCLOS)	
대내적 요인	일본정치 시스템	연합국 일본점령통치	55년 체제(1955-1993) (자민당 정권 체제)			포스트 55년 체제 (연립정권 체제)	

일본의 독도 정책 전개 사이클



- 일본의 독도 정책은 '고유영토 주장'과 '국제사법재판소(ICJ) 제소'라는 두 가지 축을 중심으로, 법제도의 정비, 영토 교육과 해외 홍보의 강화, 영토 문제 전담기구 설치의 순으로 유향폐로 그래프를 그리며 진행되어 왔고, 그 성격은 적극적 공세 후에는 소극적 공세로 돌아서는 단순 반복 주기를 가지고 있다.
- 전후 일본의 독도 정책은 결정 주체가 성청(省廳)에서 관저(官邸)로 옮겨지면서 정치적 입김이 강하게 작용 → 시마네 현과 외무성의 정책 갭이 좁혀지면서 '중앙과 지방이 갈등'하는 구조에서 점차 독도 정책이 중앙으로 수렴하는 양상

최근 일본의 독도 정책

- 2013.9.4.-5. 야마모토 영토 담당대신, 필리핀에서 외무장관 및 국방장관과 회담시 일본의 영토문제에 대한 입장 설명.
- 2013.10.16. 외무성, 유투브(Youtube)에 동영상 '다케시마에 관해' (일어, 1분 26초) 공개.
- 2013.10.31. 외무성, 유투브에 동영상 「Takeshima - Seeking a Solution based on Law and Dialogue」(영어, 1분 59초) 공개.
- 2014.1.12.-17. 야마모토 영토 담당대신, 말레시아, 베트남, 싱가폴 등 ASEAN 3개국 순방시 일본의 영토문제에 대한 입장 설명.
- 2014.2.22. 가메오카 내각부 대신정무관, 제9회 '다케시마의 날' 기념식 참석.
- 2014.3.7. 영토실, 영문 홈페이지 공개.
- 2014.3.14. 외무성, 홈페이지에 독도와 센카쿠 제도에 대한 동영상 공개.
- 2014.4.4. 외무성, 홈페이지에 '일본의 영토를 둘러싼 정세' 특설 사이트 개설.
- 2014.4.11. 외무성, 홈페이지에 팜플렛 '다케시마' 등 공개.
- 2014.6.2. 국토지리원, 홈페이지에 '500만분 1 일본과 그 주변' 공개.

최근 일본의 독도 정책

- 2015.2.22. 마츠모토 내각부 대신정무관, 제10회 '다케시마의 날' 기념식 참석
- 2015.4.7. 영토실, 웹 사이트 리뉴얼, 독도와 센카쿠 제도에 관한 자료 위탁 조사 보고서 및 영토 주권에 관한 포스터 공개.
- 2015.6.12. '영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자 간담회' 제안 제출
- 2015.6.12. 야마타니 영토 담당대신, 유투브(youtube)에 메시지 동영상(일어) 공개. 영토실, 웹 사이트에 한국어 및 중국어 버전 추가
- 2015.8.28. 영토실, 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트 공개
- 2016.2.22. 내각부 사카이 대신정무관, 제11회 '다케시마의 날' 기념식 참석
- 2016.4.15. 독도와 센카쿠 제도 자료 위탁조사 보고서 공개. 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트 영문판 공개
- 2016.9.23. 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트에 자료 추가 공개

3. 신 안전보장법제와 독도 정책

- 2014.7. 아베 정권, 각의결정에서 헌법 해석 변경, 집단적자위권 행사 용인
  - 헌법 제9조-전력보유의 부인(戰力保有否認)과 교전권 부인(交戰權否認)을 규정
- 2015.4. 아베 총리 방미, 미일방위협력지침(Guidelines for U.S.A.-Japan Defense Cooperation) 개정
- 2015.5.14. 아베 정권, 「평화안전법제정비법」「국제평화지원법」 등 안전보장법제 관련 11개 법안을 각의결정, 15일 국회에 제출
- 2015.9. 신 안전보장법제 제정
  - 「평화안전법제정비법」- 집단적 자위권 행사가능
  - 「 국제평화지원법 」- 타국 군대 후방 지원, 유엔평화유지활동 임무 확대
  - 전후 전수방위(專守防衛)에 철저해 온 일본의 안전보장 정책 대전환. 헌법 개정 없이 사실상 일본이 전쟁을 할 수 있는 '보통국가'가 됨
- 2016.3.29. 신 안전보장법제 시행

평화안전법제 정비법

1. 자위대법
2. 국제평화협력법
3. 중요영향사태법
4. 선박검사활동법
5. 사태대처법
6. 미군행동관련조치법
7. 특정공공시설이용법
8. 해상수송규제법
9. 포로취급법
10. 국가안전보장회의법

- 무력행사 허용
  - 무력공격사태: '무력공격이 발생한 사태 및 무력공격이 발생할 명백할 위험이 임박했다고 인정되는 사태'
  - 존립위기사태: '우리와 밀접한 관계에 있는 타국에 대한 무력공격이 발생하여, 그로 의해 우리의 존립이 위협을 받고, 국민의 생명, 자유 및 행복추구의 권리가 근저에서 흔들릴 명백한 위험이 있는 사태'
- 후방지원활동 허용
  - 중요영향사태: '그대로 방치하면 일본에 대한 직접적인 무력공격으로 이어질 사태'
  - 국제평화 공동대처상태: '국제사회의 평화와 안전을 위협하는 사태'

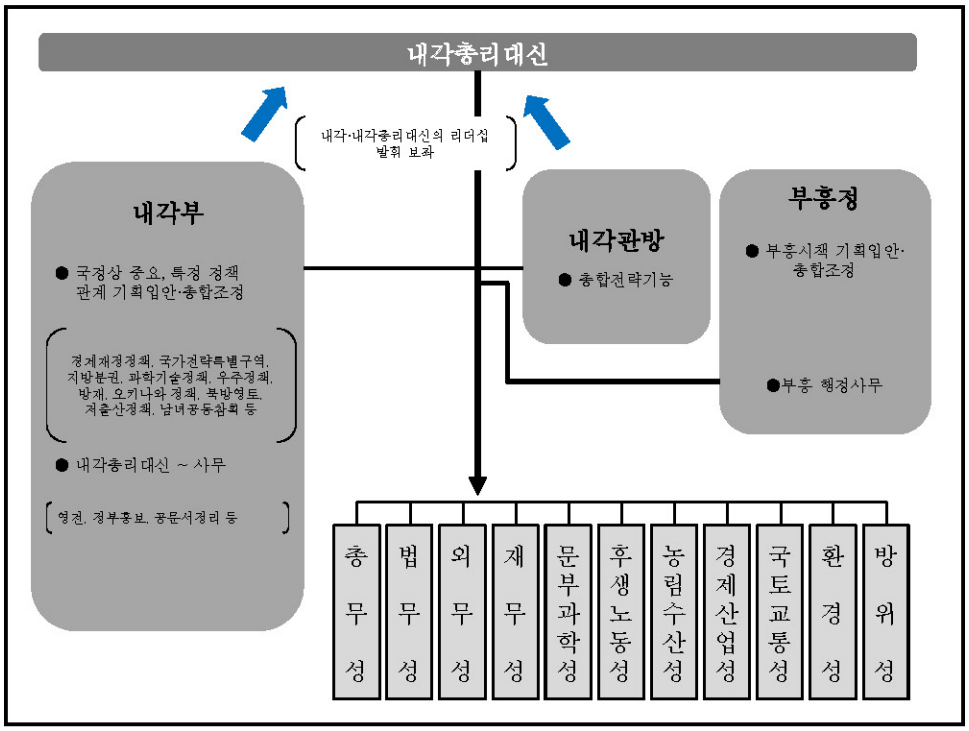
동해 전투 시나리오

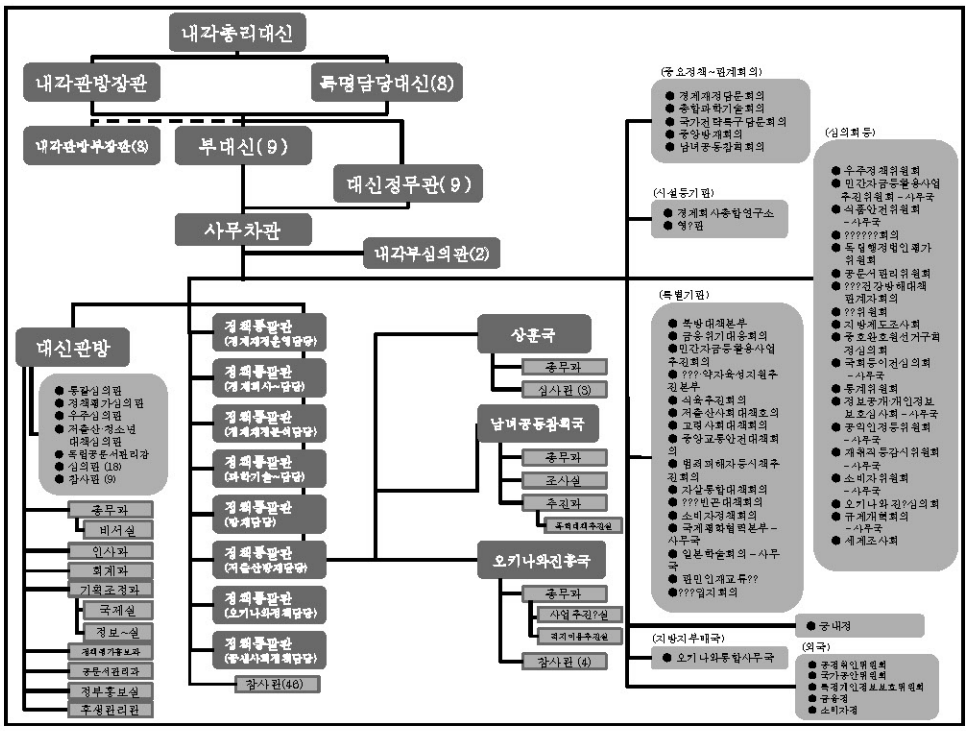
- 동해 상 기뢰 제거 작전 → 한국 정부에 동의 요청 → 작전 수행
- 북한이 미군함정을 공격 → 존립위기사태로 규정 → 후방지원활동→ 무력행사
- 북한 핵 미사일 개발 → 예방적 선제 공격

4. 일본 독도 정책 추진 체제

- 영토·주권대책기획조정실
  - 일본의 청와대, '칸테이'(관저)
  - 법제상으로는 내각관방(內閣官房, Cabinet Secretariat)
  - 내각관방에 수상보좌관, 영토·주권대책기획조정실, 종합해양정책본부 사무국 등이 설치
  - 정원은 808명(2013년 4월 현재)이나 각 성청에서 파견된 인원까지 합하면 2,500명

- 제2차 아베 내각에서는 역대 내각 최초로 해양 정책·영토 문제 담당 내각부 특명대신(이하, 영토 담당대신)을 설치
- 2013년 2월 5일, 내각관방에 영토 문제를 전담하는 15인 규모의 '영토·주권대책기획조정실을 신설
- 2012년 11월 발족한 '다케시마 문제 대책준비팀'에 센카쿠 제도 관련 업무를 추가하여 확대 개편
- 기존 내각부의 북방대책본부와 연계해, 독도를 비롯하여 센카쿠 제도, 북방영토 등의 상황 조사 및 검증, 국내외 계발(啓發) 활동의 기획, 입안, 종합조정 등을 수행





일본의 독도 정책 추진

- **'영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 종합조정 회의'**
  - 영토 담당대신이 주재
  - 영토·주권대책기획조정실과 내각부 북방대책본부가 중심이 되어 내각부 정부홍보실, 내각홍보실, 관저 국제홍보실, 외무성, 국토교통성, 해상보안청, 방위성, 문부과학성 등 관계 중앙 성청이 참가하여 정책을 종합적으로 조정

- **'영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자(有識者) 간담회'**
  - 2015년 6월 11일, 제2기 유식자 간담회 보고서 제출

5. 결 론: 향후 일본 독도 정책 전망

- 일본의 독도 정책은 결코 즉흥적이거나 일회적인 것은 아니지만 처음부터 장기적인 전략에 따라 치밀하게 진행된 것으로 보기도 어렵다.
  - **일본의 정치시스템, 국제정치시스템 그리고 국제해양법 질서의 변화라는 구조변동과 상호 연동되며, 한국과의 상호 작용 속에서, 결과적으로 장기간에 걸쳐 서서히 강화되는 방향으로 추진.**
- 대외적 요인:
  - 국제해양법질서의 변화(1996년의 UN해양법협약 비준)
  - 냉전체제의 붕괴 → 반공(反共) 광역 동맹 네트워크로서의 한일 간 결속의 약화 →영토 문제 갈등이 쉽게 표출되는 원인(遠因)
- 대내적 요인:
  - 1993년 자민당 일당우위체제의 종언
  - 선거제도 변화에 따른 자민당 파벌정치의 약화
  - 정치가의 세대교체
  - 행정개혁에 따른 정관관계(政高官低)의 변화
  - 관저주도의 정치

- **일본의 정책 선택지**
  - 영토 교육과 애국심의 연계 및 강화, 영유권 정당성 홍보 강화
  - 국제사법재판소 제소 및 일본 영유권 정당성의 홍보활동 강화
- **한국과의 관계 개선을 전혀 고려하지 않는다고 가정하면?**
  - 영토 문제 해결을 위한 각료급 협의 요구
  - '다케시마 자료관' 건립
  - '다케시마의 날' 기념행사 참가 정부 인사를 각료급으로 격상
  - '다케시마의 날' 국가 기념일 지정, 행사를 중앙 정부가 주최
  - 국제사법재판소에 단독제소
  - 국제해양법재판소와 유엔 안전보장이사회 등의 국제기구를 활용해 한국을 압박
- **현재의 아베 정권의 대외관계 및 대내 정책을 고려할 때, 급격한 현상 변경을 시도할 가능성은 희박**
  - 11월, 일본국 헌법 제정 70주년