

최은미

2020년 12월



Asan Report

스가(菅義偉) 내각 출범을 통해 본
일본의 정치변동과 향후전망

최은미

2020년 12월

아산정책연구원

우리 연구원은 한반도와 동아시아 그리고 지구촌 현안에 대한 깊이 있는 정책 대안을 제시하고 올바른 사회담론을 주도하는 독립 싱크탱크를 지향합니다. 특히, 통일-외교-안보, 거버넌스, 공공 정책-철학 등의 분야에 역량을 집중하여 우리가 직면한 대내외 도전에 대한 해법을 모색함으로써 한반도의 평화와 통일 및 번영을 위한 여건 조성에 노력하고 있습니다. 또한 공공외교와 유관분야 전문가를 육성해 우리의 미래를 보다 능동적으로 개척할 수 있는 역량을 키우는 데 이바지하고자 합니다.

* 본 보고서의 내용은 필자의 견해로 아산정책연구원의 공식 입장과는 다를 수 있습니다.

저자

최은미 박사는 아산정책연구원 연구위원이다. 한국외국어대학교에서 정치학 학사(2007), 고려대학교에서 정치학 석사(2009), 박사(2015) 학위를 취득하였다. 미국 미시간대학교(University of Michigan)와 일본 와세다대학교(Waseda University)에서 방문연구원, 외교부 연구원, 세종연구소 객원연구위원, 국립외교원 일본연구센터 연구교수로 재직하였다. (사)현대일본학회 총무이사·편집이사, (사)한국국제정치학회 일본분과위원회 연구이사, 단국대학교 및 한국외국어대학교 강의 교수 등으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 일본정치외교, 한일관계, 동북아자협력 등이다. 최근 연구로는 『국가정체성과 한중일관계』(2020, 공저), 〈코로나19 대응을 통해 본 국가의 위기 관리 유형 연구: 일본 사례를 중심으로〉(2020, 『일어일문학연구』), 〈박근혜 정부의 「동북아평화 협력구상」은 왜 사라졌을까?: 동북아 다자협력을 위한 (신)기능주의적 접근의 도전과 한계〉(2020, 『국가전략』), 〈한일 갈등관리메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용〉(2020, 『아세아연구』), 〈한국의 일본정치연구: 동향과 과제-2010년대 일본정치연구의 위기와 새로운 도전-〉(2020, 『일본연구논총』), 『누구의 국가인가, 어떤 국가인가 – 한일갈등을 만드는 국가정체성』(2019), 『한일관계의 긴장과 화해』(2019, 공저), 〈북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로〉(2019, 『국가전략』), 〈일본은 여전히 '반응형 국가'인가?: 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성〉(2019, 『일본연구논총』), 〈National Identity, Free and Open Indo-Pacific, and Abe Administration's Foreign Policy〉(2019, 제1 저자, 『국제정치연구』) 등을 집필하였다.

목차

들어가며	06
1. 스가는 어떻게 총리가 될 수 있었을까: 무파벌 총리와 파벌 정치의 역설	08
(1) 구조적 요인: 파벌이 만드는 일본의 총리	11
(2) 파벌들의 정치적 역학관계: 주요 파벌들이 스가를 선택한 이유	14
(3) 개인적 요인: 스가의 정치력	16
2. 스가 내각에서의 일본사회의 변용과 과제	19
(1) 스가 내각의 구조: 주요 파벌에의 안배와 넘어서지 못한 파벌 정치	19
(2) 스가 내각의 국정운영방침:	22
자조(自助)·공조(共助)·공조(公助), 그리고 유대(縛)	
(3) 스가 내각의 주요정책	23
3. 스가 내각에서의 일본외교 전망	27
(1) 아베 내각의 유산과 스가 내각의 과제	27
(2) 스가 내각의 외교 주안점	30
(3) 일본의 외교·안보 정책: QUAD와 FOIP	34
(4) 일본의 경제·외교 정책: RCEP과 TPP	39
4. 스가 내각의 향후 전망과 한일관계	46
(1) 스가 내각은 계속될 것인가	46
(2) 한일관계	50
나가며: 한국에의 합의와 정책적 고려사항	53
[별첨] 전후 일본의 역대 총리(1945-2020년 현재)	59

그림

[그림 1] 일본 자민당 총재선거방식	09
[그림 2] 2018 자민당 총재선거(아베 vs 이시바) 결과	10
[그림 3] 2020 자민당 총재선거(스가 vs 기시다 vs 이시바) 결과	18
[그림 4] RCEP vs CPTPP	44
[그림 5] 스가 내각 지지율(2020.9-2020.12)	47

표

[표 1] 일본의 파벌(2020.9 기준)	13
[표 2] 스가 내각 명단(2020.9.16 발족)	20
[표 3] 스가 내각총리대신답화(2020.9.16)	22
[표 4] 스가 내각의 기본방침 및 주요정책	24
[표 5] 스가 총리의 <소신표명연설> 중, 외교·안보 분야(2020.10.26)	32
[표 6] RCEP 관련 일본 공업품 및 농산품 수출입 관세 변화	41

들어가며

2020년 8월 28일 아베 신조(安倍晋三) 총리의 사임표명은 그야말로 전격적으로 이루어졌다. 2012년 12월부터 7년 8개월여간 일본 역대 최장기간을 집권한 아베 내각의 퇴진과 새로운 스가 요시히데(菅義偉) 내각의 등장은 일본 정치사에 한 획을 긋는 전환점이었다. 8월 초부터 훌러나오던 아베 총리의 건강이상설에도 불구하고, 총리 스스로 업무 수행 지속 의지를 밝히고, 정부 측에서도 이를 지속적으로 부인해 온 만큼 총리의 사임은 갑작스러웠다. 더욱이 아베 총리가 1차 내각(2006.12-2007.12) 당시에도 지병을 이유로 사임했었던 점을 고려할 때, 동일한 전철을 밟는 것은 정치가로서의 부담과 책임 면에서도 쉽게 단행될 것으로 여겨지지는 않았다. 이렇듯 아베 총리는 그의 측근과 내각의 주요 각료들조차 전혀 예측하지 못했던 상황에서 갑작스럽게 사임의사를 표명(8.28)하였고, 불과 19일 후인 9월 16일, 아베 내각의 관방장관이었던 스가가 일본 제99대 총리로 취임하였다. 스가는 총재 선거를 치르기 전 이미 자민당 7개 파벌 중, 5개 파벌의 지지를 얻으며 당선이 확실시되었고, 선거에서 이번 없이 압도적인 표 차이로 당선되었다.

흥미로운 점은 아베 총리가 사임하기 전까지 스가는 차기 총리 혹은 ‘포스트 아베(post-Abe)’로서 높은 지지를 얻었던 인물이 아니었고, 파벌 정치가 절대적인 영향력을 행사하는 일본 정치의 특징을 고려할 때 무파벌·무세습 정치가인 스가가 총리가 될 가능성은 높지 않았다는 것이다. 그러나 이와 같은 한계점에도 불구하고 스가는 총리로 당선되었고, 고이즈미 내각(80%), 하토야마 내각(75%)에 이어 역대 3번째로 높은 내각지지율(74%)를 얻으며 출범하였다(2020.9.16-17조사, 닛케이신문·TV도쿄).¹

스가는 어떻게 총리가 될 수 있었으며, 아베 총리 사임의 진의(眞意)는 무엇인가. 또한, 스가 내각에서의 일본은 어떠한 대내외적인 변화가 나타날 것인가. 그중에서도 외교분야에서 아베 내각의 유산과 스가 내각의 과제는 무엇인가. 나아가 스가 내각은 아베 내각의 남은 임기 1년을 채우는 ‘과도기 내각’으로 단명할 것인가 혹은 주어진 임기동안의 성과를 기반으로 ‘본격 내각’으로 거듭날 것인가. 이 과정에서 한일관계는 어떻게 될 것인가. 본 연구에서는 이와 같은 질문들을 중심으로 스가 내각 출범을 통해 본 일본의 정치변동과 향후전망에 대해 알아보고자 한다.

1. [日本経済新聞] “菅内閣支持率74%、発足時歴代3位「人柄」を評価” (2020.9.17) <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO63999770X10C20A9MM8000> (검색일: 2020.9.18).

1. 스가는 어떻게 총리가 될 수 있었을까: 무파벌 총리와 파벌 정치의 역설

아베 총리의 사임에 따른 최대 관심사 중 하나는 후임 총재의 선출 방식이었다. 아베 총리는 사임표명 기자회견에서 차기 자민당 총재의 선출방식에 대해서는 당 집행부에 일임한다고 언급하였다.² 의원내각제인 일본에서는 다수당의 총재가 국회 지명선거를 거쳐 총리가 된다. 중의원과 참의원에서 각각 총리선출 투표를 하며, 재석 의원의 과반이 찬성하면 총리로 선출되며, 중의원과 참의원의 투표 결과가 다를 경우에는 중의원의 결과를 따른다. 하지만 중의원과 참의원 모두 연립여당인 자민당이 절반 이상을 차지하고 있는 현 상황에서 자민당 총재선거에서의 당선은 곧 일본의 총리가 되는 것과 다름없다.

자민당 당칙(규정)에 의하면, 총재선거는 국회의원과 전국당원이 같은 규모의 표를 내어 합하는 방식으로 이루어지게 되어있다. 이번 선거의 경우, 현재 자민당 소속의원의 수인 394표와 동수의 당원표인 394표를 합쳐 총 788표 중 과반 이상을 득표할 경우, 당선이 된다. 과반이 되지 않을 경우, 최다 득표를 한 상위 2명의 후보에 대해서만 다시 의원 투표로 결정하게 되어 있다.

“총재는 별도로 정한 총재공선규정에 의해 당소속 국회의원, 당원, 자유국민회의회원, 국민정치협회회원에 의해 공선(公選)한다. … 다만, 특별히 긴급을 요하는 경우에는 당대회를 대신하는 양원의원총회에서 그 후임을 선출하는 것이 가능하다. 이 경우, 총재선출의 선거인은 양원의원 및 도도부현지부연합회 대표자 3명이 된다.”

-자민당 당칙 6조 및 총재선거규정 中³

그러나 총리가 임기 중 사퇴하는 긴급 상황 시에는 당대회를 대신하여 양원의원총회에서 국회의원과 각 도도부현(광역자치단체) 대표 3명의 투표를 통해 선출할 수 있다. 이번 총재선거의 경우에도 이 방식이 적용되었다. 이 방식에 따르면 자민당 국회의원표 394표와 47개의 각 도도부현에 할당된 3표 총 141표를 합산하여 결정하게 되며, 당원투표를 반드시

2. 安倍内閣総理大臣記者会見 (2020.8.28) https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0828kaiken.html (검색일: 2020.9.3).

3. 自民党. '党則' <https://www.jimin.jp/aboutus/pdf/organization.pdf> (검색일: 2020.9.3).

거쳐야 하는 것은 아니다. 임기 도중 사임한 경우, 새로운 총재의 임기는 기존 총재의 잔여 임기가 되며, 새롭게 당선되는 총리의 경우, 이전 총리의 잔여임기를 채우게 된다. 이와 같은 규정에 따라 스가 총리의 임기는 아베 총리의 잔여 임기인 2021년 9월 30일까지이다.

[그림 1] 일본 자민당 총재선거방식



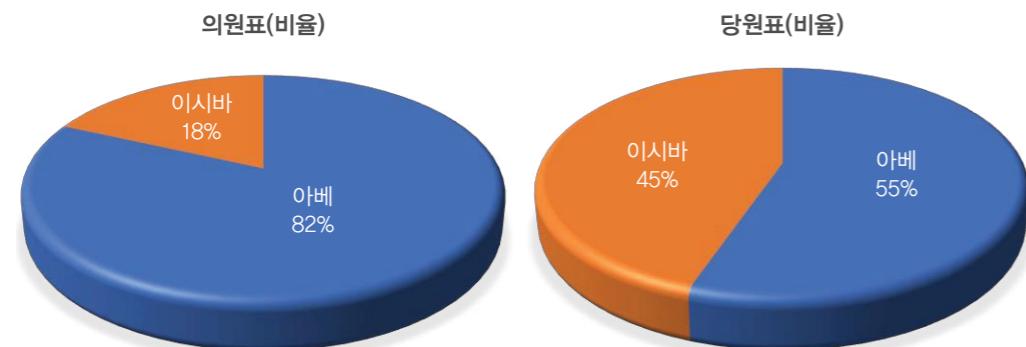
출처: 각 신문기사 등 참고하여 필자 작성.

따라서 총재선거의 방식은 자민당 집행부가 아베 총리가 사임한 상황을 어떻게 인식 및 규정하는지에 따라 달라지게 된다. 즉, 선거 당시의 상황을 ‘평상 시’로 판단한다면, 당대회를 통해 국회의원과 전국당원에 의한 투표를 거쳐야 한다. 이 경우, 광범위한 선거를 통해 폭넓은 지지를 얻음으로써 정권의 지지기반을 굳건히 하고, 정권획득의 당위성과 명분을 확보할 수 있다. 그러나 이 경우, 전국 당원 투표 결과에 따라 당초 당 지도부가 예상했던 결과로 이어지지 않을 가능성은 배제할 수 없다. 즉, 당 지도부 차원에서 당선이 예상되었던 후보가 아니더라도, 국회의원과 전국 당원 투표에 의해 최다 득표 수가 과반 이상인 경우, 당선될 수 있는 것이다. 물론 실제로 국회의원 및 전국당원투표 수가 과반이 될 확률은 높지 않고, 과반 미달일 경우, 최다득표 상위 2명에 대해 의원들만 다시 투표하게 되므로, 결국 자민당 내 파벌 정치와 파벌 간 역학구도가 총재 선출에 중요한 요인으로 작용한다. 하지만 전국 당원투표 시 이론적으로 발생가능한 예상 외 후보의 과반득표 가능성은 고려하지 않을 수 없다. 그리고 이 경우, 당내에서는 파벌지지가 약하지만, 지방에서 높은 지지율을 가진 이시바 시게루(石破茂) 전(前) 자민당 간사장의 당선가능성이 높아진다.

아베의 대항마로 일컬어지는 이시바는 여론조사에서 줄곧 차기 총리 선호도 1위로 이름을 올렸으며, 2018년 총재선거(9.20)에서도 지방표의 약 45%를 얻은 바 있다. 당시 선거에는 아베와 이시바가 입후보하였는데, 유권자수 810표(중의원의원 283표, 참의원의원 122표, 도도부현 405표) 중, 아베는 총 553표(의원 329표, 당원 224표), 이시바는 총 254표(의원

73표, 당원 181표)로 아베 당시 총리가 재임에 성공하였다([그림2] 참조).⁴ 그러나 아베가 국회의원표 유효 득표수 402표 중 329표(약 82%)를 받은 것과 달리, 당원표는 405표 중 224표(약 55%)에 그쳐 지방에서 이시바를 지지하는 목소리가 작지 않음을 알 수 있었다.

[그림 2] 2018 자민당 총재선거(아베 vs 이시바) 결과



출처: 2018 선거결과 참고하여 필자 작성.

이처럼 지방에서 많은 지지를 받고 있던 이시바는 ‘평상 시’의 방식인 「정식선거」를 해야 한다고 주장하였으며, ‘긴급 시’에 행해지는 「약식선거」, 즉, 당원투표 없이 선거를 치르는 방식에 대해 반대하였다. 이를 반영하듯, 선거기간 중 그가 강조한 것은 “납득과 공감의 정치”였다.

그러나 자민당 집행부는 9월 1일 간부회를 열어 현재의 위기상황에서 정치적 공백을 길게 둘 수 없다는 것을 이유로 현재의 상황을 ‘긴급 시’로 규정하고, 선거방식을 긴급상황에서 행해지는 약식선거로 결정하였다. 이 과정에서 당내에서도 약식선거는 정통성을 의심받을 수 있다는 목소리가 나오지 않은 것은 아니었다.⁵ 구체적으로, 젊은 정치인이자, 차기 총리 후보로도 자주 거론되는 고이즈미 신지로(小泉進次郎) 환경상 등이 반론을 제기하고, 고바야시 후미아키(小林史明) 자민당 청년국장이 당원 투표를 요청하는 140여명의 서명서를

4. 自民党. “総裁選安倍晋三氏が3選果たす” <https://www.jimin.jp/election/results/sousai18/news/138141.html> (검색일: 2020.11.1).

5. [朝日新聞] “党員投票なし、議論打ち切って決定「正統性問われる」” (2020.9.1) <https://www.asahi.com/articles/ASN9172SFN91UTFK00P.html> (검색일: 2020.11.1).

제출하는 등의 움직임이 있었다.⁶ 하지만 이러한 목소리들도 결국 간부회의 결과에는 영향을 미치지 못하였고, 선거방식은 약식선거로 결정되었다. 그리고 이 때부터 니카이 도시히로(ニカイ トシヒロ) 자민당 간사장, 아소 타로(麻生太郎) 부총재 등 자민당 집행부들을 중심으로 아베 총리의 후임은 스가 관방장관이 적격이라는 의견들이 공공연히 제기되었고, 불과 수 일이 지나지 않아 스가는 여론조사에서 총리선호도 1위에 올라섰다.⁷

요약하자면, 자민당 집행부의 상황에 대한 인식과 판단이 총재 선거방식을 결정한 것이고, 이 과정에서 이미 차기 자민당 총재는 정해진 것과 다름없었다. 즉, 자민당 종책들이 자신들에게 유리한 방향으로 상황을 규정하였으며, 이것이 곧 자민당 총재, 일본의 총리를 결정한 주요 요인이었다고 볼 수 있다. 그리고 그 과정에서 스가가 차기 총재로 주목받게 된 것이다. 그렇다면, 자민당 내 주요 파벌들의 종책들은 왜 무파벌의 스가를 지지하였는가. 그리고 파벌들의 정치적 역학관계 속에서 무파벌의 스가는 어떻게 일본의 총리가 될 수 있었는가.

(1) 구조적 요인: 파벌이 만드는 일본의 총리

‘파벌’은 일본 정치사회를 이해하는 중요한 키워드이다.⁸ 파벌은 당내 정책이나 이념을 공유하는 의원들의 모임을 의미하며, 법적·제도적 조직은 아니다. 비록 1990년대 정치변동과 선거제도 개혁, 고이즈미(小泉純一郎) 정권 시기 파벌 정치 타파 등으로 인해 그 의미와 역할이 과거에 비해 퇴색하였지만, 여전히 파벌은 일본정치의 중요한 부분을 차지하며, 그 영향력을 행사하고 있다. 일본 정치에서 역사적인 정권교체가 이루어졌던 2009년부터

6. [共同通信] “自民の140人超、党員投票要求 執行部に反発、地方組織も” (2020.8.31) <https://news.yahoo.co.jp/articles/10d824c3768c94878f83b5a6e71f0ea1fbacc948> (검색일: 2020.11.1).

7. TBS News에서 매달 실시되는 “포스트 아베로 적절한 인물”을 묻는 여론조사에서 스가는 큰 두각을 나타내지 못했다. 9월 총재선이 실시되기 직전까지 6개월간의 여론조사 추이를 살펴보면 평균 4~5%의 지지율을 보이는 정도였다(3월 4%, 4월 4%, 5월 5%, 6월 4%, 7월 4%, 8월 4%). 그러나 자민당 지도부 차원의 지지가 스가에게로 모아지자, 여론이 급속도로 변화하였고, 9월 여론조사에서는 48%의 압도적인 지지율로 1위(2위: 이시바, 27%)를 차지하였다. – [TBS News] “JNN 世論調査” 월례정기조사 참조. https://news.tbs.co.jp/news_i_sp/yonon/backnumber/20201205/q1-1.html (검색일: 2020.11.10).

8. 일본의 정당정치 및 자민당 파벌에 대해서는 제럴드커티스 저. 박철희 역. 2003. 「흔들리는 일본의 정당정치」. 한울; 이기완. 2006. 「일본의 정당과 정당정치」. 매봉; 倉山満. 2015. 「自民党の正体-こんなに愉快な派閥抗争史」. PHP研究所; 中北浩爾. 2017. 「自民党—「一強」の実像」. 中公新書 등 참조.

2012년까지 3년 3개월의 민주당 집권기 파벌에서 이탈하는 자민당 의원들이 많아지며 파벌 정치가 급격히 쇠퇴한 적도 있었으나, 2012년 중의원 선거에서 자민당이 압승하면서 파벌 정치가 다시 부활하게 된다. 따라서 1955년부터 2020년 현재까지 지난 65년간 이어온 자민당의 역사가 곧 파벌의 역사라고 해도 과언이 아닐 것이다.

일본정치에서 파벌은 정치적 불확실성과 정보의 불균형 해소를 조직적으로 대응하기 위해 존재해 왔고,⁹ 영수(領袖)에게는 총재선거를 대비한 세력결집의 기능, 소속원에게는 공천권 획득, 선거를 위한 자금 공급, 정보 교환, 당내 주요직책 획득, 인적네트워크 구축 등의 다양한 역할과 기회를 제공한다.¹⁰ 하지만 이 중에서도 가장 중요한 정치적 존재 목적은 총재선거 및 각종 국정선거에서의 지지라고 볼 수 있다. 따라서 총재선거에서는 파벌의 영향력과 역할이 절대적이며, 파벌에 소속된 의원이 파벌과 다른 의견을 내는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 이에 따라 파벌 정치는 밀실정치, 담합정치, 정경유착 등의 부작용을 가져온다는 비판을 받기도 하였다. 하지만 당내 파벌 간 정치적 역학관계는 권력을 견제하는 시스템으로 작용하는 이점을 갖고 있다.

한편, 파벌은 그 구성과 인원이 조금씩 변하는데, 이번 자민당 총재 선거를 치르던 시점에는 호소다파(細田派, 98명), 아소파(麻生派, 54명), 다케시타파(竹下派, 54명), 니카이파(二階派, 47명), 기시다파(岸田派, 47명), 이시바파(石破派, 19명),¹¹ 이시라하파(石原派, 11명) 등 7개의 파벌이 있었고, 상세사항은 [표 1]과 같다.

이 중 자민당 내 중역인 니카이 간사장이 일찍이 스가 관방장관을 차기 총리로 지지할 의향을 보였고(8.29), 니카이파(47)가 스가에게 출마를 요구하는 요청서를 전하였다(9.2). 뒤이어 아소파(54), 다케시타파(54), 호소다파(98)가 합동기자회견(9.2)¹²을 통해 지지를

9. Cheol Hee Park. 2001. "Factional Dynamics in Japan's LDP Since Political Reform," *Asian Survey* 41(3), pp.428-461.

10. 이면우. 2006. "일본의 정치개혁, 정당개혁," 「일본의 국가 재정립: 정치제도의 변화를 중심으로」. 한울아카데미 pp.25-26.

11. 이시바는 총재선거 패배 후, 선거 결과에 책임을 지고, 이시바파(石破派)의 회장직을 사임할 것을 밝혔다(10.22). 회장직 사임을 통해 그랜드 리셋(grand reset)하겠다는 의지의 표명인 것이다. 그러나 이시바를 총재로 만들기 위한 것이 사실상 공통 목표였던 이시바파에게 이시바의 사임은 파벌의 존속 여부와 관계된다. - [NHK 政治マガジン] "石破茂は、終わったのか" (2020.11.11) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/47947.html> (검색일: 2020.12.1).

[표 1] 일본의 파벌(2020.9 기준)

통칭	정식명칭	회장(영수)	총인원	주요 정치인
호소다파 細田派	청화정책연구회 清和政策研究会	호소다 히로유키 細田博之	98	아베 신조 安倍晋三 니시무라 야스토시 西村康稔
아소파 麻生派	위공회 為公会	아소 타로 麻生太郎	54	고노 타로 河野太郎
다케시타파 竹下派	평성연구회 平成研究会	다케시타 와타루 竹下亘	54	모테기 도시미초 茂木敏充 가토 가즈노부 加藤勝信
니카이파 二階派	지사회 志帥会	니카이 도시히로 二階俊博	47	
이시하라파 石破派	근미래정책연구회 近未来政策研究会	이시하라 노부테루 石原伸晃	11	
기시다파 岸田派	굉지회 宏池会	기시다 후미오 岸田文雄	47	기시다 후미오 岸田文雄
이시바파 石破派	수월회 水月会	이시바 시게루 石破茂	19	이시바 시게루 石破茂
무파벌 無破派	-	-	64	스가 요시히데 菅義偉 고이즈미 신자로 小泉進次郎

출처: 각 신문기사 등 참조하여 필자 정리.

표명하였고, 마지막으로 이시하라파(11)까지 지지를 표명하였다. 이로써 9월 14일 선거 전 당내 7개 파벌 중 5개 파벌의 지지를 얻으며, 스가는 사실상 총재 당선에 가까워졌고, 이변없이 70% 이상의 의원표를 확보하며 압도적인 지지율로 당선되었다. 그리고 이를 후인

12. [NHK] "自民党総裁選 細田・麻生・竹下の3派が菅氏支持を表明" <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200902/k10012597341000.html> (검색일: 2020.9.3).

9월 16일 임시국회에서 차기 총리로 지명 선출되었다. 7년 8개월에 걸친 아베 내각의 장기 집권으로 잊혀져 있던 파벌의 존재는 그 역할과 영향력이 여전히 건재함을 과시하였다.

(2) 파벌들의 정치적 역학관계: 주요 파벌들이 스가를 선택한 이유

일본정치에서 파벌의 영향력이 절대적인 점을 고려하면, 무파벌 정치인 스가의 총재 당선은 무척 이례적이다. 파벌의 가장 중요한 존재이유 중의 하나가 총재를 배출하는 것인 만큼 주요 파벌들이 파벌 내의 후보가 아닌 무파벌의 후보를 지지하는 것이 일반적인 경우는 아니기 때문이다. 그렇다면 이들이 ‘무파벌’의 스가를 지지한 이유는 무엇인가.

첫째, ‘포스트 아베’로 내세울 강력한 후보의 부재이다. 자민당은 지난 7년 8개월간 아베 내각의 장기집권 속에서 사실상 ‘아베 1강 체제’가 구축되어 있었고, ‘포스트 아베’에 대한 다양한 예측 속에서도 두드러진 인물이 나타나지 않았다. 아베 총리와 아소 부총리에 의해 언급됨에 따라 기시다 후미오(岸田文雄) 정조회장이 ‘포스트 아베’의 한 사람으로 주목을 받았으나, 여론의 지지와 기대감은 좀처럼 높아지지 않았다. 더욱이 코로나19 사태에서 기시다가 추진한 “특별급부금 선별적 30만엔 지급 구상”이 폐지되고 “전 세대 10만엔 일괄지급”으로 전환되며 기시다의 위기관리능력 및 역량에 의문이 제기되었다.¹³ 또한, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 전 총리의 아들인 고이즈미 신지로(小泉進次郎) 환경대신이 줄곧 ‘포스트 아베’로 이름을 올렸으나, 아직 너무 짧다는 점(1981년생)과 여러 공식석상에서 적절하지 않은 답변으로 그의 능력이 시험대에 오르고 있다. 이 외에도, 코로나19 위기대응 속에서 니시무라 야스토시(西村康稔) 경제재생상, 고노 타로(河野太郎) 방위상, 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외무상, 가토 가즈노부(加藤勝信) 후생상 등이 주목을 받은 바 있으나, 대중으로부터의 꾸준한 관심과 절대적인 지지와 호응을 얻지는 못하였다. 한편, 아베의 대항마로 불리우던 이시바의 경우, 대중적 선호도는 높았으나, 아베 총리와 줄곧 대립각을 세우고 있어 자민당 집권세력들의 지지를 받기 어려웠다. 결국 각 파벌의 입장에서 아베 총리의 후임으로 내세울 수 있는 강력한 후보가 없었고, 이는 곧 미묘한 정치적 역학관계 속 누구도 완벽하게 만족할 수 없지만, 적절히 만족할 수 있는 차선책을 고민하게 되었다. 그리고 이 차선책이 대다수가 만족할 수 있는 최선이었고, 그것이 곧 스가에 대한 지지로 이어졌다. 더욱이 파벌의 정치적 존재 이유로 볼 때, 파벌 내 총재 배출이 어렵다면, 파벌의

구성원을 내각의 주요 직책에 등용시키는 것에 더욱 방점이 찍혔을 것으로 여겨진다. 즉, 이러한 정치적 계산을 통해 볼 때, 파벌 내 총재를 배출할 수 없다면, 니카이 간사장 등 파벌을 대표하는 인물들이 정권이 바뀐 이후에도 안정적인 직책을 확보하는 것이 파벌의 입장에서 더욱 유리하다는 것이다. 그리고 실제로 스가 내각이 발족된 이후에도 대다수의 주요 직책 인사들은 아베 내각 시기와 유사하게 재임명되었다. 이에 대해서는 다음 장에서 보다 상세히 설명하도록 한다.

둘째, 아베 내각으로부터의 안정적인 정권이양이 필요했다. 아베 총리는 표면적으로는 ‘궤양성 대장염’이라는 지병을 이유로 사임하였지만, 줄곧 ‘모리토모(森友)·가케(加計)학원’ 사학비리, ‘벚꽃을 보는 모임’을 통한 정치권력의 사유화, 공문서 위조, 최근 검사장의 임의 정년 연장 등 다양한 스캔들에 휘말려 있었다. 더욱이 코로나19의 미흡한 대응과 경제상황 악화 등으로 인한 국내외적 비판이 높아지며, 지지율이 급속도로 하락하여 임기말에는 지지율이 30%대까지 하락하였다.¹⁴ 이에 더하여, 정치적 유산(legacy)으로 일컬어지던 2020년 도쿄올림픽의 개최가 2021년도로 연기되고, 중국 시진핑(Xi Jinping) 주석의 방일(訪日) 계획도 보류되었으며, 정치적 사명으로 삼았던 평화헌법개정과 북일납치문제, 러일영토문제 등의 해결도 더 이상 진전되기 어려운 상황이었다. 사실상 총리로서 주도권을 쥐고, 정책을 추진할 수 있는 정치적 생명력이 다한 바와 다름없었고, 이에 변화를 모색할 필요가 있었다. 이러한 상황 속에서 기존의 정치적 리스크를 잠재우며, 코로나19를 극복할 수 있는 안정적인 정권이양을 도모할 수 있는 인물이 필요했던 것으로 여겨진다. 이러한 측면에서 스가는 7년 8개월을 아베 내각의 관방장관을 역임하며 안정적으로 정권을 이양하고, 정책을 추진할 수 있는 최적의 후보였다. 뿐만 아니라, 관방장관으로서 매일 미디어 앞에 서며 대중들에게 친숙한 인물이었다. 이러한 분위기 속에서 니카이 간사장, 아소 부총리 등 자민당 내 주요 인사들로부터 “스가가 차기 총리로 가장 안정감이 있다”는 지지 발언이 이어졌다.

셋째, 1년 남짓한 임기가 가져오는 역설이다. 앞서 언급한 바와 같이, 새로 선출되는 신임 총리의 임기는 아베 총리의 잔여 임기인 2021년 9월까지로 1년 남짓이다. 새로운 정책을 추진하여 성과를 내기에는 매우 부족한 시간이다. 더욱이 현재 일본의 최대 과제는 코로나19 위기극복과 경제부흥에 있다. 덧붙여, 2021년으로 연기된 도쿄올림픽의 성공적 개최도 큰 과제이다. 따라서 새로운 정부는 1년 남짓한 기간 동안 이 모든 과제를 해결할 수 있는

13. [연합뉴스] “아베는 왜 ‘눈도장’ 기시다 대신 ‘복심’ 스가를 선택했나” (2020.9.4) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200904067200073> (검색일: 2020.10.15).

14. 2020년에 들어서 1월 44%, 2월 45%, 3월 43%, 4월 39%, 5월 37%, 6월 36%, 7월 36%, 8월 34%로 줄곧 하락하였다. – [NHK] “内閣支持率” <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/> (검색일: 2020.10.15).

위기대응 및 상황관리, 문제해결능력을 갖춘 정부여야 했다. 뿐만 아니라, 국내 정치일정을 고려할 때, 2021년 10월 21일 중의원 임기가 종료됨에 따라 선거를 치룰 수 있는 구심력이 강한 정부이자, 다음 정권으로의 안정적인 이양을 할 수 있는 조건이 필요했다. 결국 1년 남짓의 과도기적 성격을 가지면서 다음 정권으로의 연결성을 갖는 안정적이며, 힘이 있는 정권이어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서 스가 당시 관방장관은 아베 내각의 성격을 계승하면서 새로운 정권으로 나아갈 수 있는 발판을 마련해 줄 수 있는 조건을 갖추고 있었다고 볼 수 있다. 이 기간 동안 각 파벌은 총리 후보를 물색할 시간을 벌 수 있다. 그러나 적절한 후보가 나타나지 않고, 스가 총리가 주어진 임기 동안 직면한 과제들에 대해 일정 정도의 성과를 낸다면 자민당의 주요 파벌들에게는 아베 내각에서 이어지는 동일 체제를 다시 한 번 유지할 수 있는 나쁘지 않은 선택이었던 것이다. 즉, 스가 내각의 등장은 아베 내각에서 구축한 기득권 체제를 유지하면서 2021년도 총재선거를 준비할 수 있는 시간을 확보할 수 있는 적절한 선택에 의한 것이라고 분석해 볼 수 있다.¹⁵ 이러한 상황을 반영하듯, 스가는 총재후보 시기부터 줄곧 아베 총리의 정책을 계승하겠다고 공공연히 언급하였다. 이와 같은 선택은 파벌의 정치적 역학관계를 반영할 뿐만 아니라, 아베 총리의 기존 지지층을 흡수하는 결과를 가져올 수 있었다.

이처럼 스가 우위의 분위기가 형성되자, 어느 파벌도 “지는 싸움”을 하고 싶어하지 않았고, 이에 자신들의 파벌에서 총재후보를 내세운 기시다파, 이시바파를 제외한 나머지 5개 파벌은 앞다투어 스가를 지지하고 나섰다. 이는 스가 개인에 대한 지지라기보다는 스가 내각 발족에 따른 당내 주요 직책을 차지하기 위한 것이었다고 볼 수 있다. 결국 각 파벌의 주도권 다툼이 역설적으로 무파벌의 스가에 대한 지지로 이어졌던 것이다.¹⁶

(3) 개인적 요인: 스가의 정치력

아베 총리가 사임을 표명한 8월 28일인 다음 날, 스가 당시 관방장관은 니카이 자민당 간

15. [한국일보] “무파벌” 스가 총리 만든 자민당 파벌 정치의 역설” (2020.9.30) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020092719570004337> (검색일: 2020.10.15).

16. [朝日新聞] “菅氏陣営、5派閥の主導権争い激化「今度こそポストを」” (2020.9.12) <https://www.asahi.com/articles/ASN9D3JH9N9CUTFK04Q.html> (검색일: 2020.10.28); [西日本新聞] “菅氏支持5派閥、早くもポスト争い 新政権見据え“派利派略”むき出し” (2020.9.10) <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/643391/> (검색일: 2020.10.28).

사장을 만나 총재선거에 출마할 뜻을 밝혔다. 관방장관으로서 매일 기자들 앞에 서며 출마직전까지도 출마 가능성을 부인했으나 상황이 바뀌고, 코로나19의 위기상황에서 자민당 지도부를 중심으로 한 스가 우위의 기류가 형성되자 태도를 바꾼 것이다. 스가는 이미 6월부터 니카이 간사장으로부터 차기 총리에 대해 제안을 받은 것으로 알려졌으나, 당시에는 이에 대한 답변을 하지 않았다.¹⁷ 그러나 당내 주요 파벌들의 지지, 의원들로부터의 출마 권유 등 본인에 대한 지지 구도가 형성되자 아베 노선을 계승할 수 있는 사람은 본인밖에 없다며, 출마 의사를 표명하였다.¹⁸

한편, 스가는 일본의 새로운 연호 ‘레이와(令和)’를 알리며, 일반 대중들에게 “레이와 아저씨(令和おじさん)”의 친근한 이미지로 알려진 것과 달리, 정치권에서 “싸움꾼”, “냉철한 리얼리스트” 정치인으로 알려져 있다. 그는 스스로를 종종 ‘관방장관’ 혹은 ‘간사장’ 등의 참모역이라 언급하였지만,¹⁹ 이번 선거에 입후보하기까지 보이지 않는 정치력을 발휘하였다. 즉, 파벌을 비판하며 ‘탈(脫)파벌’을 기치로 건 스가였지만, 이번 선거에서 역으로 파벌 정치의 특성을 적극 활용하였다. 즉, 기시다와 이사바가 결국 자신의 파벌 내에서 힘을 모아야 하는 것과 달리, 무파벌인 그는 파벌 안팎에서 힘을 얻을 수 있었다. 스가 본인은 파벌에 속해 있거나, 자신만의 파벌을 가지고 있지는 않았지만, 종종 무파벌의 신진의원들과 정기적인 식사를 하거나, 계파에서 이탈한 의원들을 불러들여 함께 식사를 하며 자연스럽게 ‘스가그룹’을 만들었다. ‘스가그룹’은 엄밀히 말하면 파벌은 아니지만, 일정 정도의 영향력을 행사할 수 있었고, 스가는 이 그룹으로부터 지지를 받고 있었다.²⁰ 이처럼 아베 총리가 사임하기 전까지 한 번도 총재직에 대한 의향을 비춘 적 없었던 스가였지만, 특정 집단을 중심으로 당내에서 대다수의 지지를 얻는 분위기가 형성되자, 총재직 출마를 선언하였다. 이 과정까지 그가 보여준 정치력은 적극적이고, 주도적인 노력을 통한 가시적으로 드러나는 도전형 리더십이라기보다는 보이지 않는 곳에서 주변인물들을 움직여 상황을 만드는 치밀한 사전교섭형에 가깝다.

17. [NHK 政治マガジン] “無派閥でなぜ、総理になれたのか” (2020.9.23) <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/45118.html> (검색일: 2020.11.10).

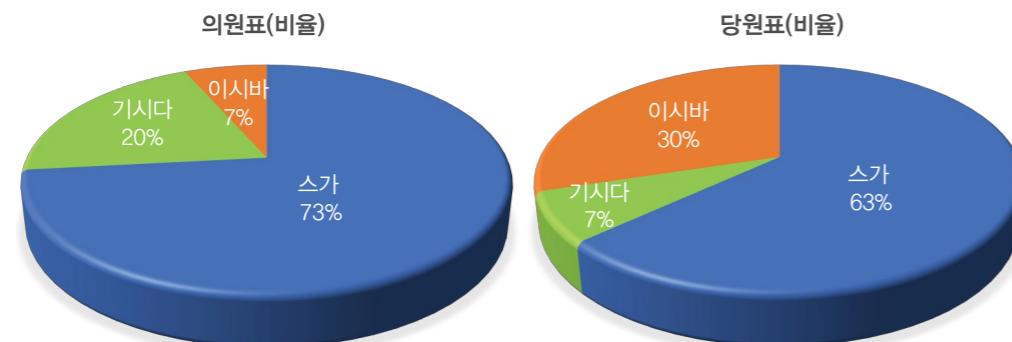
18. [西日本新聞] “選挙で勝つには「自分しかいない」「女房役」菅氏、周到に準備” (2020.9.3) <https://www.nishinippon.co.jp/item/n/641257/> (검색일: 2020.9.10).

19. [朝日新聞] “命がけの乱、負けても存在感 そして菅氏は旧敵と組んだ” (2020.9.18) <https://www.asahi.com/articles/ASN9K7J0VN9GUTFK04C.html> (검색일: 2020.10.28).

20. [朝日新聞] “派閥を否定し、利用した 菅氏を頂に押し上げた数の論理” (2020.9.18) <https://www.asahi.com/articles/ASN9K7D2VN9GUTFK03D.html> (검색일: 2020.10.28).

이와 같은 과정 속에서 자민당 총재선거가 실시되었고, 그 결과 스가 요시히데 377표(의원 표 288, 지방표 89), 기시다 후미오 89표(의원표 79, 지방표 10), 이시바 시게루 68표(의원표 26, 지방표 42)를 획득하며, 이변 없이 스가가 총재로 당선되었다([그림 3] 참조).²¹

[그림 3] 2020 자민당 총재선거(스가 vs 기시다 vs 이시바) 결과



출처: 2020 자민당 총재선거 결과 참고하여 필자 작성.

이상에서 알아본 바와 같이, 스가는 자민당 내 파벌 간 역학관계와 정치적 고려 속에서 자민당 총재로 선출되었다. 이는 총재선출의 제도와 구조, 코로나19와 1년의 임기라는 상황적 요인, 그리고 주요 행위자들의 정치적 고려가 맞아떨어진 결과인 것이다. 그러나 파벌의 영향력이 절대적으로 중요한 일본 정치에서 무파벌의 총재, 그리고 총리가 탄생할 수 있었던 것은 스가 내각의 정치적 동력임과 동시에 태생적 한계라고 볼 수 있다. 즉, 스가 내각은 모든 파벌과 함께할 수 있는 포괄성을 장점으로 갖는 반면, 당내 절대적 지지기반이 부족하다는 점에서 극복 과제를 안고 있는 것이다.

21. 스가의 당선이 사실상 확정되어 있던 상황에서 흥미로운 점은 2위 득표자였다. 당초 스가는 400표 이상, 기시다는 70표 전후를 획득할 것으로 예상되었는데, 실제 투표 결과에서 스가는 예상보다 20여표 적게, 기시다는 20여표 많게 획득하였다. 더욱이 기시다는 이시바에 비해 지방표가 현저히 적으면서도 총 득표수에서는 2위를 했는데, 여기에는 이시바를 견제하기 위해 파벌 내 일부가 기시다에게 전략투표 했거나, 혹은 스가 지지 진영의 숨은 반대표가 있었던 것으로 해석할 수 있다. - [時事通信]【点描・永田町】自民総裁選「2位争い」の結末 (2020.10.4) <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020100100342&g=pol> (검색일: 2020.11.1).

2. 스가 내각에서의 일본사회의 변용과 과제

(1) 스가 내각의 구조: 주요 파벌에의 안배와 넘어서지 못한 파벌 정치

자민당의 새로운 총재로 선출된 스가 총재는 자민당의 새로운 집행부로 니카이 도시히로(二階俊博) 간사장(니카이파, 81세), 모리야마 히로시(森山裕) 국회대책위원장(이시하라파, 75세)을 유임하고, 사토 쓰토무(佐藤勉) 총무회장(아소파, 68세), 시모무라 하쿠분(下村博文) 정무조사회장(호소다파, 66세), 야마구치 다이메이(山口泰明) 선거대책위원장(다케시타파, 71세) 등을 기용하였다.²² 총재 당선 이후 선거에서 지지를 표명해준 5개 파벌에 자민당 집행부를 골고루 인선한 것과 다름없다. 즉, 정치가로서 탈파벌을 기치로 걸었던 스가지만, 파벌 정치의 역학관계에 의해 총재가 된 상황에서 주요 직위에 이들을 안배하며 결국 파벌 정치의 한계를 넘어서지 못한 것으로 여겨진다.

한편, 새롭게 발족(9.16)한 스가 내각의 각료 20명 중 15명이 유임되고, 5명만이 새롭게 기용되었다. 유임된 15명 중 8명은 직책유지, 4명은 보직변경, 3명은 재입각하였다. 구체적으로, 직책을 유지한 8명은 아소 타로(麻生太郎) 부총리 겸 재무상, 모테기 도시미츠(茂木敏充) 외무상, 하기우다 고이치(萩生田光一) 문부과학상, 가지야마 히로시(梶山弘志) 경제산업상, 아카바 가즈요시(赤羽一嘉) 국토교통상, 고이즈미 신지로(小泉進次郎) 환경상, 니시무라 야스토시(西村康稔) 경제재생상, 하시모토 세이코(橋本聖子) 올림픽담당상이고, 보직이 변경된 3명은 가토 가츠노부(加藤勝信) 후생노동상에서 관방장관, 다케다 료타(武田良太) 국가공안위원장에서 총무상, 고노 타로(河野太郎) 방위상에서 행정·규제개혁담당상이다. 또한, 재입각한 4명은 아베 내각 당시 각료를 지냈던 인물들로, 가미가와 요코(上川陽子) 법무상, 다무라 노리히사(田村憲久) 후생노동상, 오코노기 하치로(小此木八郎) 국가공안위원장, 히라이 타쿠야(平井卓也) 디지털상이다. 이 외에 새롭게 입각한 5명은 노가미 코타로(野上浩太郎) 농림수산상, 기시 노부오(岸信夫) 방위상, 히라사와 가즈에이(平澤勝榮) 부통상, 사카모토 데츠시(坂本哲志) 1억총활약상, 이노우에 신지(井上信治) 엑스포 담당상이다. 스가를 제외한 각료 20명은 호소다파 5명, 아소파 3명, 다케시타파 2명, 니카이파 2명, 기시다파 2명, 이시하라파 1명, 이시바파 1명, 공명당 1명, 무파벌 3명으로 구성

22. [동아일보] “16일 취임 스가 日총리, ‘탈파벌’ 외쳤지만…결국 ‘보은 인사’ 단행” (2020.9.15) <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20200915/102949292/1> (검색일: 2020.10.15).

되었다. 상세사항은 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 스가 내각 명단(2020.9.16 발족)

직책	이름(나이)	파별
총리	스가 요시히데(菅義偉, 71)	無파별(중의원8선)
부총리 겸 재무상-(유임)	아소 다로(麻生太郎, 79)	아소파(중의원13선)
총무상 *보직변경(국가공안위원장→현직)	다케다 료타(武田良太, 52)	니카이파(중의원6선)
법무상-(재입각)	가미카와 요코(上川陽子, 67)	기시다파(중의원6선)
외무상-(유임)	모테기 도미시즈(茂木敏充, 64)	다케시다파(중의원9선)
문부과학상-(유임)	하기우다 고이치(萩生田光一, 57)	호소다파(중의원5선)
후생노동상-(재입각)	다무라 노리히사(田村憲久, 55)	이시바파(중의원8선)
농림수산상-(첫입각)	노가미 고타로(野上浩太郎, 53)	호소다파(참의원3선)
경제산업상-(유임)	가지야마 히로시(梶山弘志, 64)	無파별(중의원7선)
국토교통상-(유임)	아카바 가즈요시(赤羽一嘉, 62)	공명당(중의원8선)
환경상-(유임)	고이즈미 신지로(小泉進次郎, 39)	無파별(중의원4선)
방위상-(첫입각)	기시 노부오(岸信夫, 61)	호소다파(참의원2선·중의원3선)
관방장관 *보직변경(후생노동상→현직)	가토 가츠노부(加藤勝信, 64)	다케시타파(중의원6선)
부총상-(첫입각)	히라사와 가츠에이(平澤勝榮, 75)	니카이파(중의원8선)
국가공안위원장-(재입각)	오크노기 하치로(小此木八郎, 55)	無파별(중의원8선)
경제재생상-(유임)	니시무라 야스토시(西村康稔, 57)	호소다파(중의원6선)
1억총활약상-(첫입각)	사카모토 데츠시(坂本哲志, 69)	이시하라파(중의원6선)
행정·규제개혁담당상 *보직변경(방위상→현직)	고노 타로(河野太郎, 57)	아소파(중의원8선)
올림픽담당상-(유임)	하시모토 세이코(橋本聖子, 57)	호소다파(참의원5선)
디지털상-(재입각)	히라이 타쿠야(平井卓也, 62)	기시다파(중의원7선)
엑스포담당상-(첫입각)	이노우에 신지(井上信治, 50)	아소파(중의원6선)

출처: 신문기사 참조하여 필자 작성.

이와 같은 내각 구성은 스가 내각이 사실상 아베 내각의 상당 부분을 계승한다는 것을 상징적으로 보여준다. 특히, 외교·안보 라인에 큰 변화가 나타나지 않았다. 방위상의 경우, 기시 노부오(岸信夫)가 새롭게 기용되었지만, 그는 아베 전 총리의 친동생이자, 당내 최대 파벌인 호소다파의 일원으로 정치적 성향이 아베 전 총리와 매우 유사한 것으로 알려져 있다.²³ 내각의 2인자로 알려진 관방장관 자리에 아베 총리의 측근이자, 2012년 12월 아베 내각 재집권기 스가 총리가 관방장관 시절 관방부장관으로 함께 일한 적 있는 가토 후생노동상을 기용한 점도 내각 운영의 안정성을 기함과 동시에 아베 정권의 색채가 남아 있는 것으로 볼 수 있다.²⁴

이처럼 새로운 스가 내각의 주요 각료는 대부분 아베 내각의 인사들로 채워졌다. 이로 인해 아베 내각 계승과 안정적 이양, 그리고 정책안정성이라는 본래의 목적은 달성하였지만, 스가 내각의 특색을 찾기 어렵다. 다만, 그중에서도 고노 방위상을 행정·규제개혁담당상으로, 가토 후생노동상을 관방장관으로 보직을 옮겨 기용한 점은 주목할 만하다. 추진력이 강한 것으로 알려진 고노 전 방위상이 스가 총리의 간판 정책인 행정·규제 개혁에서 팔목 할만한 성과를 낸다면, 이는 곧 스가 내각의 성과이자, 차기 정권으로 이어질 수 있는 자산이 될 수 있기 때문이다. 또한, 아베 내각에서 함께하면서 친분이 깊고, 전형적 관료형인 가토 전 후생노동상은 관방장관으로서 안정감이 있다고 판단한 것으로 여겨진다. 코로나 19의 위기가 지속되는 상황에서 가토가 후생상으로서 역할을 해 온 것도 중요한 요인 중에 하나였다. 즉, 새롭게 발족된 스가 내각은 사실상 아베 내각 2.0이라고 봐도 무방할 정도로 아베 내각의 색채가 강하지만, 그중에서도 스가 총리가 특히 주목하고 있는 분야에 대해서는 스가 총리의 의향이 상당 부분 반영된 것으로 여겨진다.

23. [경향신문] “일본 새 방위상에 아베 친동생 기시 노부오” (2020.9.6) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202009161020001 (검색일: 2020.10.15).

24. [조선일보] “日스가 내각 2인자 관방장관에 아베 최측근 가토 후생상 내정” (2020.9.15) <https://www.chosun.com/international/2020/09/15/AH3TGHK6GZEKGDG4GYJQI6PCDAE/> (검색일: 2020.11.16); [매일경제] “스가 日총리 “일하는 내각 만들것”…요직엔 ‘아베 사람’ 그대로” (2020.9.16) <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2020/09/957253/> (검색일: 2020.9.20).

(2) 스가 내각의 국정운영방침: 자조(自助)·공조(共助)·공조(公助), 그리고 유대(絆)

스가 총리는 어떠한 이념적 성향을 가지고 있으며, 그가 지향하는 국가는 어떠한 모습인가. 스가는 아베 정권을 계승하였지만, 아베 전 총리처럼 강한 이념적 성향을 내세우고 있지는 않다. 오히려 스가가 지향하는 것은 이념과 가치보다는 실리와 효용에 가깝다. 일본 내 포스트 아베로 거론되는 유력 정치인들의 성향을 분석한 나카지마 다케시(中島岳志)는 스가 총리를 ‘위기를 개인화하고, 권위주의적 성향을 지닌’ 정치인으로 분류한다. 아베와 기본 노선은 공유하지만, 중시하는 정책의 방향은 ‘가치’보다는 ‘비용’에 가깝다는 것이다.²⁵

실제로 스가는 총재선거에도, 그리고 총리가 되어서도 「국민을 위하는 일하는 내각」을 만들 것을 약속하고, 휴대폰 요금 인하, 지방 활성화, 디지털 청 설치와 불필요한 규제개혁 등 세부정책에 대해 상세히 열거하였다. 스가 총리는 명확한 국가관 혹은 국가비전을 보인 적은 없으나, 그가 목표로 하는 사회상을 통해 그가 그리는 국가와 사회의 모습을 유추해 볼 수 있다. 스가는 종종 「자조(自助), 공조(共助), 공조(公助), 그리고 유대(絆)」를 언급하였는데, 이러한 방침은 총리로 선출된 이후의 기자회견²⁶과 내각총리대신담화([표 3] 참조)에서도 나타난다.

[표 3] 스가 내각총리대신담화(2020.9.16)

<p>내각총리대신담화 레이와2년 9월 16일 각의결정</p> <p>저는 오늘 내각총리대신을 임명받아 공명당과의 연립정권하에서 국정의 중책을 맡게 되었습니다. 지금까지 제2차 아베 내각이 출범한 이래 일본 경제 재생, 외교안보 재구축, 전세대형 사회보장제도의 실현 등 중요 과제에 대응해 왔으며, 올해 들어서는 신형 코로나 바이러스 감염증 확대라는 경험한 적 없는 사태에 대처해 왔습니다. 여전히 감염이 계속되고, 어려운 경제 상황인 이 국난에서는 정치의 공백이 결코 허용되지 않습니다. 현 상황을 극복하고 국민 여러분이安심할 수 있는 생활을 하루빨리 되찾기 위해 아베 정권의 대응을 계승하고 더욱 앞으로 나아가겠습니다.</p> <p>우리가 목표로 하는 사회상은 「자조(自助)·공조(共助)·공조(公助), 그리고 유대(絆)」입니다. 그 인식 아래, 지방의 활성화, 인구 감소, 저출산 고령화를 시작으로 산적한 과제를 극복해 가는 것이 일본의 활력으로 연결될 것이라고 확신하고 있습니다. 이를 위해, 행정의 종적관계나 전례주의를 타파하고, 기득권의사에 사로 잡히지 않고 규제개혁을 전력으로 행하는 「국민을 위해 일하는 내각」을 만들어, 국민의 기대에 부응해 나가겠습니다. 국민 여러분의 이해와 협력을 부탁드립니다.</p>
--

출처: 수상관저. http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/discourse/20200916danwa.html 참조하여 필자 번역.

그렇다면, 스가 총리가 강조하는 「자조(自助)·공조(共助)·공조(公助), 그리고 유대(絆)」는 무엇을 의미하는가. 이에 대해 스가 총리는 “우선, 스스로 할 수 있는 것은 스스로 하고, 지역과 가족이 서로 돕고, 그 이후에 정부가 안전망(safety-net)을 지키는 것”이라고 설명 한다. 즉, 스스로 돋고(自助), 서로 돋고(共助), 이 모든 것이 시도된 이후에 국가가 돋는다(公助)는 것이다. 구체적으로 이것을 어떻게 구현해 나갈 것인가에 대해서는 명확하게 제시하지 않았지만, 그 기저에는 스스로의 능력에 기반한 자구력(自救力)과 자기 책임, 경쟁과 혁신에 기반한 성장, 그리고 최소한의 역할을 하는 작지만 강한 정부라는 신자유주의적 사고가 반영되어 있음을 알 수 있다.²⁷ 이와 같은 정책의 방향성은 자민당이 그간 추진해 왔던 기본 사고방식과 크게 다르지 않다.²⁸ 다만, 스가 내각에서는 이를 정치 이념과 지향해 나갈 사회상으로서 전면에 내세운 것이다. 이에 대해 정치권 안팎에서 많은 비판이 있었지만,²⁹ 이것이 스가 총리가 추구해 나갈 정책의 기본 방침이자, 그 기저에 깔린 사고임은 명확하다.

(3) 스가 내각의 주요정책

스가 내각에서는 어떠한 정책이 우선순위에 놓일 것인가. 코로나19라는 위기 상황에서 방역과 경제라는 2가지 과제를 모두 우선 해결해야 하지만, 정치가 그간 지난 7년 8개월간 아베 내각의 관방장관을 역임한 스가가 적극적으로 추진해온 정책들을 살펴보면, 그가 비중을 두고 추진할 정책을 예측할 수 있다. 특히, 총리 취임 전후의 기자회견 및 담화, 소신표명연설 등은 앞으로 스가 내각에서의 일본의 향방을 예측할 수 있게 한다.

25. 나카지마 다케시. 2020. 「일본의 내일」. 생각의 힘. p.94.

26. 菅内閣総理大臣記者会見 http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/0916kaiken.html.

27. [東京新聞] “菅氏の描く社会像は…「自助」優先、弱者置き去りの懸念” (2020.9.15) <https://www.tokyo-np.co.jp/article/55521>; [Economic News] “新自由主義への環境づくり色濃い菅総理” (2020.9.23) <http://economic.jp/?p=90395> (검색일: 2020.10.30).

28. 하시모토 겐지(橋本健二)는 지난 7년 8개월에 걸친 아베 내각의 장기집권기반은 소수의 ‘신자유주의’ 성향의 우익 집단’이라고 분석한다. - 橋本健二. “〈岩盤の実像〉誰が安倍政権を支えてきたのか—「新自由主義右翼」の正体”『世界』2020年11月号.

29. [毎日新聞]. “菅氏の「自助・新自由主義」か枝野氏の「支え合い」か新立憲・仕掛けの成否” (2020.9.15) <https://mainichi.jp/articles/20200915/k00/00m/010/266000c>; [論座]. “新首相の目指す理念が「『自助、共助、公助、そして『絆』』という虚無” (2020.9.16) <https://webronza.asahi.com/national/articles/2020091500006.html?page=1> (검색일: 2020.10.30).

자민당 총재선거 출마선언 기자회견³⁰에서 스가는 아베 정권의 정책을 계승할 것으로 약속하였다. 그리고 구체적으로, ▲코로나19 감염화대 방지와 사회경제활동 양립을 우선시 하며, ▲규제개혁, ▲고용안전, ▲경제회생, ▲지방창생(地方創生), ▲전세대형 사회보장 실현, ▲외교·안보의 재구축 등을 강조하였다. 더불어 디지털청 창설,³¹ 불임치료 보험적용, 휴대전화 요금 삭감, 방일외국인 관광객 증가 등 구체적인 목표도 제시되었다. 세부사항은 다음 [표 4]와 같다.

[표 4] 스가 내각의 기본방침 및 주요정책

주요정책	상세사항
코로나19 위기 대처	감염대책과 경제활동의 양립, 감염대책, 검사체제 확충 및 의료체제 확보, 2021년 상반기 전국민분 백신 확보
고용확보를 통한 삶의 보존	고용안전, 사업지속을 위한 방안 강구, 감염대책 마련 및 관광, 외식업 등 지원, 디지털화 등 집중 개혁, 경제성장 실현
활력있는 지방창생	지방소득 향상 및 지방소비 활성화, 외국인관광객 유치, 농산품 수출촉진, 최저임금 인상, 농업개혁
저출산고령화에 대응하는 안심사회보장 구축	불임치료 보험적용, 보육서비스 확충, 제도의 불공정 및 비효율 시정 등
국익을 지키는 외교·위기관리	일미동맹을 기축으로 한 외교안보정책, FOIP의 전략적 추진, 중국 등 주변국가들과 안정적 관계 구축, 전후외교의 종결산, 납치문제 해결, 안보위협, 자연재해 등 긴급사태 및 위기상황 대처

출처: 스가요시히데 자민당 총재선 2020정책팜플렛(菅義偉 自民党総裁選2020 政策パンフレット). https://www.sugayoshihide.gr.jp/_src/403/sosaisen_pamphlet3.pdf 및 스가 내각 기본방침(基本方針) <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2020/0916kihonousin.html> 참고하여 주요내용 요약·발췌.

30. [朝日新聞] “菅官房長官が出馬表明会見 自民党総裁選” (2020.9.2) <https://www.asahi.com/articles/ASN925D1DN92UTFK010.html> (검색일: 2020.9.2).

31. 스가 총리의 간판 정책인 디지털청 창설은 IT 인력 100명을 포함한 500명 규모로 2021년 9월 총리직할기구로 출범할 것을 목표로 하고 있다. 총리가 직할하는 항구적 조직으로 신설되며, 각 부처가 운영해 온 IT시스템을 총괄하는 동시에 시정 및 권고의 역할도 갖게 된다. - [日本経済新聞] “デジタル庁、9月1日発足 政府の基本方針案 500” (2020.12.15) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFS156IJ0V11C20A2000000> (검색일: 2020.12.15).

이 가운데서도 특히 행정 및 규제개혁과 지방창생, 지역금융기관의 재편 및 휴대전화요금 삭감 등을 앞서 언급한 신자유주의적 논리에서 생각해 볼 수 있다. 즉, 경쟁원리를 도입하여 행정 및 대기업 등 기득권의 이익을 타파하고, 국민의 생활 수준을 높이겠다는 접근인 것이다. 더욱이, 법인세 인하를 통한 기업의 경쟁력 강화, 지방분권 추진을 통한 지방 간 경쟁 강화 및 자조 노력 촉구, 중앙정부 차원의 불필요한 행정 개혁 및 효율화 등을 오래전부터 정치가 스가가 주장해온 사안들이었다.³²

이러한 스가 내각의 주요정책에서 국가의 수장로서 보여줘야 할 명확한 국가관이나, 비전, 대전략(grand plan)을 찾기는 어렵지만, 이러한 정책들이 국민들의 삶에 가깝고, 실질적인 영향을 미치는 것임은 틀림없다. 비록 이와 같은 정책들이 대중영합적인 특성을 지니나, 스가 내각에서의 일본은 외정보다는 내정, 그리고 사회·행정 분야의 변혁을 우선하며 변화를 도모하고, 그 기반을 다져 나갈 것임을 예측해 볼 수 있다.

그리고 이와 같은 정책들은 이를 바 ‘스가 안건(菅案件)³³’으로 강한 추동력에 기반하여 추진될 것으로 예견된다. 스가는 아베 내각에서 7년 8개월에 걸친 관방장관 재임기간 강력한 인사권을 쥐고 ‘관저주도’의 정치를 확립하였다. 이 과정에서 스가 당시 관방장관이 중시하는 정책추진에 반대하는 목소리를 내는 관료 및 담당자를 다른 직책으로 이동시키는 등의 인사도 단행하였다. 즉, 스스로 추진하고자 하는 정책에 대해서는 관료를 움직이며 강한 추동력을 보여왔던 것이다. 총무대신 시절 관료들의 큰 반대를 무릅쓰고 추진한 지방세(ふるさと納税) 도입, 관방장관 시절 관광객 입국 확대, 농산품 수출 증대 등은 정치가로서 스가 본인이 자랑하는 정책 성과들이다.³⁴

스가 총리 취임 이후 총리실 산하 독립연구기관인 ‘일본학술회의(日本学術会議)’ 신규 회원 105명의 후보 가운데 6명³⁵ 학자에 대한 임명을 거부하며 논란이 되고 있는데, 이 또한 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 학문의 자유를 억압한다는 반발과 반대여론에도 불구하고,

32. 菅義偉. 2020.「政治家の覚悟」. 文藝春秋.

33. [朝日新聞] “官製相場生んだ「菅案件」危うい株高、問われる改革力” (2020.10.1) <https://www.asahi.com/articles/ASN9Y46X3N9SULFA038.html> (검색일: 2020.11.18); [朝日新聞] “「スガ案件」は最優先 生き残りたい官僚の対菅バイブル” (2020.9.19) <https://www.asahi.com/articles/ASN9L76FTN9JUTFK044.html> (검색일: 2020.11.18).

34. 菅義偉. 2020.「政治家の覚悟」. 文藝春秋.

관저출입기자단 공동인터뷰(2020.10.5)에서 스가 총리는 “일본학술회의는 정부기관으로, 연간 약 10억엔의 예산을 사용하고 있으며, 임명된 회원은 공무원으로서 활동하게 된다.”고 언급하였다.³⁶ 일본학술회의는 공무원과 같은 지위를 갖게 되고, 따라서 공무원으로서 활동하게 되므로 국가에서 추진하는 정책에 따라야 한다는 논리였다. 결국 그의 지론처럼 관료를 움직이게 하는 것은 정치가이고, 정치가는 방향성을 제시하고, 이에 따른 책임을 져야 한다는 것이다.³⁷

한편, 이와 같은 스가 내각의 주요 정책들이 스가 총리가 줄곧 언급해 온 것처럼 아베 내각을 계승하는 것으로는 보기 어렵다. 앞서 알아본 바와 같이, 스가 내각에서는 아베 내각의 주요 인사들이 그대로 기용되고, 아베 내각이 표방해온 정치·외교·경제 정책을 유지할 것을 표방하였지만, 정책추진을 위한 실질적인 계승의 의미를 담고 있지는 않기 때문이다. 다시 말해, 표면적으로는 아베 내각이 추진해 온 정책의 방향성과 기본노선을 유지하지만, 아베 총리가 주요 정책으로 내걸었던 사안들에 대한 정책적 우선순위가 낮고, 각각의 정책 실현을 위한 적극성과 구체성이 결여되어 있다는 점에서 진정한 의미의 계승이라고 보기에는 어렵다는 것이다. 구체적으로, 헌법개정 등 아베 내각에서 남기고자 했던 정치적 유산과 북일납치문제, 러일영토문제 등 풀지못한 과제들을 해결하고자 하는 진정성과 의지가 보이지 않는다. 특히, 외교분야에 있어서는 기존 아베 내각에서 언급된 내용을 원칙적 수준에서 반복할 뿐, 스가 총리의 구체적인 입장이 나타나 있지 않다. 이에 대해서는 다음 장에서 보다 자세히 알아보고자 한다.

35. 6명은 아시나 사다미치(芦名定道) 교토대 교수, 우노 시게키(宇野重規) 도쿄대 교수, 오카다 마사노리(岡田正則) 와세다대 교수, 오자와 류이치(小沢隆一) 도쿄지에이카이의과대 교수, 가토 요코(加藤陽子) 도쿄대 교수, 마츠미야 다카야카(松宮孝明) 리즈메이칸대 교수이며, 이들은 아베 내각에서 추진한 안보법, 공모죄 신설, 특정비밀보호법 등에 반대하는 입장을 취했던 것으로 알려졌다.

36. [연합뉴스] “日스가, 학술회의 논란에 “학문자유 무관”…정면돌파 시사” (2020.10.5) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201005160600073> (검색일: 2020.11.1).

37. 菅義偉. 2020. 「政治家の覚悟」文藝春秋.

3. 스가 내각에서의 일본외교 전망

스가 총리에 대해서는 관방장관 7년 8개월을 지내며 내정에 강하다는 평가와 달리, 외교에는 약하다는 우려의 목소리가 높다.³⁸ 이는 관방장관의 직책 특성상 외교의 장(場)에 설 수 있는 기회가 많이 없었던 것도 이유이지만, 정치가로서 스가가 보여준 국가의 비전 혹은 미래상이 뚜렷하지 않기 때문이기도 하다. 이에 대해 스가 총리 스스로도 본인은 뚜렷한 국가관을 갖고 있지 않으며,³⁹ 명확한 국가관을 내세우는 아베 총리에게 감탄한 적도 있다고 언급하기도 하였다.⁴⁰

한편, 스가 총리는 견고한 국내 기반을 토대로 한 외교의 중요성을 강조하며,⁴¹ 외교에 대해서는 스가 스타일의 외교를 해 나가며 아베 총리와 상의하여 추진할 것을 밝혔다.⁴² 하지만 1년 남짓한 임기 동안 아베 내각을 계승하면서도, 스가 내각의 색깔을 보여주어야 하는 상황에서 외교 분야는 스가 총리에게 상당한 부담으로 작용하지 않을 수 없다. 더욱이 미국 대선 이후의 다양한 변화, 점증하는 중국의 위협과 역내 미·중 대결구도 강화 등 불안정한 역내 상황에서 산적해 있는 외교문제를 해결해야 한다는 것은 큰 과제이다.

(1) 아베 내각의 유산과 스가 내각의 과제

일본 역사상 최장기 집권을 해 오던 아베 총리의 갑작스러운 사임 결정은 일본 국내외의 많

38. 자신의 외교력 부족을 우려하는 목소리에 대해 스가는 관방장관 시기, 아베 총리와 트럼프 대통령 전화회담 37번 가운데 1번을 제외하고 전부 동석하였고, 외교와 관련된 모든 사안에 대해 사전에 보고 받았다고 반박한다. – 일본기자클럽 주최 자민당 총재선 후보 공개토론회 (2020.9.12) <https://www.jnpo.or.jp/archive/conferences/35711/report> (검색일: 2020.9.25).

39. [サンデー毎日] “ぬるま湯ニッポンを大改革する 安倍政権の大番頭 菅義偉官房長官” 2014.1.5-12号; 나카지마 다케시(中島岳志). 2020. 「日本の内閣」. 생각의 힘. p.93 재인용.

40. [President] “安倍総理を支えた「官邸の300日」－菅 義偉官房長官【1】” (2013.11.18号) <https://president.jp/articles/-/11381> (검색일: 2020.11.1).

41. [産経新聞] “【新政権の課題】(上) 外交左右する国内基盤「熱狂的保守層」の支持は未知数” (2020.9.16) <https://www.sankei.com/politics/news/200916/plt2009160075-n1.html> (검색일: 2020.11.19).

42. [중앙일보] “스가 “외교 약점” 궁지 몰리자 “아베와 상의하겠다”” (2020.9.13) <https://news.joins.com/article/23870844> (검색일: 2020.11.20).

은 관심을 불러일으켰다. 아베 총리 사임의 표면적 이유는 지병이었지만, 실질적인 이유는 코로나19 대응 미흡, 지속되는 정치 스캔들, 그리고 도쿄올림픽 개최연기, 중국 시진핑 주석의 국빈방문 보류, 헌법개정·러일 북방영토문제·북일 납치문제 해결 난항 등 임기내 이루고자 했던 사안들에 대한 성과를 내기 어렵게 되고, 정책 추진동력을 상실했기 때문이었던 것으로 여겨진다. 이와 같은 상황에서 사임을 통해 내각 지지율의 회복과 정책추진의 반전을 모색하고자 했던 것으로도 볼 수 있다. 실제로 아베 총리 사임 이후에 실시된 여론조사에서는 아베 내각에 대한 평가 및 자민당 지지율이 급상승하기도 하였다. 예를 들어, 아사히 신문에서 실시한(9.2-9.3) 7년 8개월간의 제2차 아베 내각에 대한 평가는 긍정적인 평가가 71%(매우 높게 평가 17%, 어느 정도 평가 54%)로 나타났다.⁴³ 비슷한 시기에 실시된 요미우리 신문의 여론조사(9.4-9.6)에서도 아베 내각에 대한 긍정적인 평가는 74%였으며, 사임 표명 이후 아베 내각의 대한 지지율도 이전 조사의 37%에서 52%로 증가하였다.⁴⁴

한편, 앞서 언급한 아사히 신문 여론조사에 의하면, 아베 내각에서 추진했던 정책 중 높게 평가하는 분야가 외교·안보 30%, 경제 24%, 사회보장 14% 순으로 나타났다. 이와 같은 긍정적인 평가는 일본 국외에서도 나타났다. 아베 총리의 사임 표명 이후, BBC, Financial Times, Foreign Policy, The Diplomat, The Economist, The Washington Post 등 미국의 유력 언론사들을 중심으로 아베 총리의 업적에 대한 긍정적인 평가가 이어졌다.⁴⁵ 비록 한국, 중국과 역사적인 문제에서 대립하고, 아베 총리가 평생의 과업으로 여기던 헌법개정, 러일 북방영토문제, 북일 납치문제 등을 해결하지 못했지만, 7년 8개월간의 장기집권동안 국내 지지기반을 확고히 하며, 아베노믹스의 적극적인 경기부양책을 통해 일본 경제를 일정부분 회복시키는 성과를 이루었으며, 특히 외교무대에서 일본의 영향력을 발휘하였다는 것이다. 구체적으로, ‘자유롭고 열린 인도-태평양(FOIP, Free and Open Indo-Pacific)’ 구상의 지속적인 추진, ‘환태평양경제동반자협정(TPP, Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)’에서 미국이 탈퇴한 이후에도 ‘TPP11’ 혹은 ‘포괄적이고 점진적인 환태평양경제동반자협정(CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)’을 추진한 것은 높은 평가를 받았다. 즉, 자유주의 무역질서

와 법의 지배 등의 가치를 강조하며 세계질서를 이끄는 데 앞장섰고, 비록 헌법개정을 실현시키지는 못하였지만, 공동방위활동과 평화유지임무에 참여할 수 있는 법적 기반을 마련하였다는 것이다. 또한, 아베 총리가 일반적으로 ‘내셔널리스트(nationalist)’로 알려져 있긴 하나, 실제로는 실용주의적인 면모를 많이 보여주었다고도 평가하였는데, 그중 대표적인 사례가 한국과의 ‘2015 위안부합의’, 중국과의 2018년 경제협력 등을 통한 관개 개선 노력이라는 것이다. 이러한 긍정적인 평가의 기저에는 아베 총리의 장기집권이 주요 요인으로 작용된 것으로 여겨진다. 즉, 이전에는 일본 총리가 짧은 기간에 수차례 바뀌어 국제사회에서 일본의 존재감이 낮았던 것과 달리, 아베 내각에서의 장기집권이 안정감을 주었던 것이다. 이에 더하여 아베 총리 스스로 보인 외교에의 자신감도⁴⁶ 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 아베 내각에서 여전히 풀지 못한 과제들이 남아있다. 구체적으로, 도쿄올림픽의 성공적 개최, 평화헌법 개정, 아베노믹스의 완수, 시진핑 중국 주석의 국빈방일 및 중국의 해양진출에 대한 대처, 러일 북방영토문제, 북일 납치문제, 북한 핵·미사일 문제, 북일국교정상화, 한일관계개선 등이 있다. 이 중 어느 하나 쉽지 않은 물론, 단기간에 해결될 것으로 기대하기는 어렵다. 특히, 일본 국내 코로나19의 상황이 좀처럼 나아지지 않고, 경제적인 피해가 높아지는 상황에서 외교문제를 우선 순위에 두기는 쉽지 않을

45. [BBC News] “Shinzo Abe: Revisionist nationalist or pragmatic realist?” (2020.8.28) <https://www.bbc.com/news/world-asia-53950704>; [Financial Times] “Abe’s tenure marked by trade successes and thwarted ambitions” (2020.8.28) <https://www.ft.com/content/125378c8-073c-41b6-9aef-42b985c24784>; [Foreign Policy] “Unloved But Successful, Shinzo Abe Takes His Bow” (2020.8.28) <https://foreignpolicy.com/2020/08/28/shinzo-abe-resigns-japan-prime-minister-unloved-successful/>; [The Diplomat] “Japan’s Shinzo Abe to Step Down Leaving Behind a Rich Strategic Legacy” (2020.8.28) <https://thediplomat.com/2020/08/japans-shinzo-abe-to-step-down-leaving-behind-a-rich-strategic-legacy/>; [The Washington Post] “Shinzo Abe was a better ally than we deserved” (2020.8.30) <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/08/29/shinzo-abe-better-allied-than-we-deserved/>; [The Economist] “Abe Shinzo’s legacy is more impressive than his muted exit suggests” (2020.9.3) <https://www.economist.com/leaders/2020/09/03/abe-shinzo-s-legacy-is-more-impressive-than-his-muted-exit-suggests> (검색일: 2020.10.15).

46. 아베 총리는 2018년 1월 1일 니혼TV와의 대담에서 “지금만큼 외교적으로 존재감을 가진 적이 과거에 없지 않았느냐”는 질문에 “과거 역사를 보면 지금이 1등이라고 생각한다”고 답변하였다 – [중앙일보] “‘日 역사상 외교는 지금이 1등’ 10년 집권 꿈꾸는 아베, 누가 막나” (2018.1.2) <https://news.joins.com/article/22252653> (검색일: 2020.11.10.).

43. [朝日新聞] “安倍政権を「評価する」が71% 朝日新聞世論調査” (2020.9.3) <https://www.asahi.com/articles/ASN937F3RN92UZPS005.html> (검색일: 2020.10.15).

44. [読売新聞] 安倍内閣「支持」5 2 %、政権末期に異例の大幅上昇…読売世論調査 (2020.9.7) <https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa/20200906-OYT1T50187/> (검색일: 2020.10.15).

것이다. 그러나 산적해 있는 외교 과제를 등한시할 수도 없을 것이다. 그렇다면, 스가 내각에서의 외교는 어떻게 전개될 것인가.

(2) 스가 내각의 외교 주안점

앞서 언급한 대로, 스가 총리는 2020년 9월 취임 후 3개월이 지나가는 12월 현재까지 외교문제에 대해 아베 내각을 계승한다는 것 외에는 명확한 입장을 표명하지 않았고, 정치가로서의 국가관과 외교 비전을 보이지 않았다. 하지만, 그의 과거 발언 및 입장 표명 등을 통해 외교문제에 대한 그의 생각, 주요 방침 및 방향성을 일정 정도 유추해 볼 수 있다. 본 보고서에서는 스가 총리의 저서 「정치가의 각오(政治家の覚悟)」⁴⁷ 및 과거 인터뷰 자료, 그리고 총리 취임 후 처음으로 이루어진 <소신표명연설> 등을 중심으로 외교·안보 분야에 대한 스가 총리의 생각과 방향성을 유추해 보고자 한다.

먼저 그의 저서에서 스가 총리는 외교·안보 정책의 목표를 “국익을 지키는 외교·위기관리”로 보고, 일본을 둘러싼 엄중한 환경을 극복하기 위해 “기능하는 미일동맹”을 기축으로 외교 정책을 전개해 나갈 것을 강조하고 있다. 또한, ‘자유롭고, 열린 인도-태평양’을 전략적으로 추진하기 위해 중국, 러시아를 포함한 주변국과의 안정적인 관계를 구축해 나갈 필요가 있다고 언급하고 있다.⁴⁸

미일동맹은 전후 일본외교의 기반으로, 정도의 차이는 있지만, 그 중요성에 대해서는 역대 모든 정권이 표명해 왔다.⁴⁹ 따라서, 이것을 스가 내각만의 특징으로 볼 수는 없다. 다만, 주목할 만한 점은 미일동맹, 그리고 일본에게 있어 미국의 위치에 대한 스가 내각의 시각이다. 구체적으로, 스가는 미일동맹의 중요성을 강조하는 이유에 대해 과거 민주당 정부 시절 주일미군 후텐마(普天間) 기지 이전 문제로 미일관계가 악화되었던 시기를 꼽는다. 이는

47. 스가의 저서인 「정치가의 각오(政治家の覚悟)」는 2012년도에 출간된 적 있으나, 2020년도 총리 취임 이후 일부 내용의 수정·보완을 거쳐 2020년도에 재출간 되었다. 동 서에는 총리 취임 이후의 인터뷰도 포함되어 있어, 본 보고서에서는 2020년도 출판본을 기준으로 삼았다.

48. 菅義偉. 2020. 「政治家の覚悟」. 文藝春秋. p.14.

49. Samuels는 탈냉전기 일본의 국가구상 담론을 미일동맹과 무력사용 정도에 따라 보통국가론자, 미들파워 국제주의론자, 신자주국가주의론자, 평화주의론자로 나누어 설명하였다. 보다 자세한 사항에 대해서는 Samuels, Richard J. 2007. “Securing Japan: The Current Discourse” *Journal of Japanese Studies* 33(1), pp.125-152. 참조.

2012년 12월 아베 내각이 등장할 수 있었던 배경과도 연관된다. 즉, 일본정치에서 역사적인 정권교체를 이룬 민주당은 일본국민들의 기대에도 불구하고 2009년 9월부터 2012년 12월까지 3년 3개월의 집권기간 동안 많은 실망감을 주었는데, 그중에 대표적인 것이 후텐마 기지 이전 문제였다. 민주당 정부는 총선 당시 ‘오키나와현 밖 이전’을 주장하였으나, 집권 후 오락가락하는 입장을 보이면서 국내적인 비판을 받았음은 물론, 미국과도 불편한 관계가 이어졌다. 이러한 가운데, 중국과의 센카쿠열도(중국명: 댜오위다오) 분쟁(2010), 러시아 드미트리 메드베데프(Dmitry Medvedev) 총리의 북방영토(러시아명: 쿠릴열도) 방문(2010, 2012), 한국 이명박 대통령의 독도(일본명: 다케시마) 방문(2012) 등이 이어졌다.

이와 같은 상황에 대해 스가 총리는 “미국과 멀어지는 것은 주변국들로부터 위협을 받을 가능성이 높다”는 인식을 갖게 되었다고 언급하며, 미일관계를 강화하는 것이 곧 일본의 안보를 지키는 것임을 주장한다. 또한 견고한 미일동맹을 위해 미일 간의 약속을 지키는 것이 중요하며, 그중 한 사례로 2019년도에 일본 정부가 자위대 항공기와 미군 항공모함 함재기의 이착륙 훈련 기지 목적으로 가고시마현(鹿児島県)의 무인도인 마계시마(馬毛島)를 구입한 것이⁵⁰ 큰 효과가 있었음을 강조하였다. 뿐만 아니라, 한국과의 관계에 있어서도 미국의 존재는 중요한데, 그 이유로 「2015 위안부합의」를 들고 있다. 즉, 일본은 「2015 위안부합의」에 대해 미국의 지지를 얻었고, 한일관계에서 누가 ‘골포스트를 옮기는지’ 알고 있는 “중인”이 곧 미국이라는 것이다.⁵¹ 이는 곧 한일 간의 난제인 과거사 문제의 해결이 잘 이루어지지 않는 이유는 한국에 있으며, 그 과정을 알고 있는 미국은 한일관계 전개를 근저에서 보아온 실질적인 중인이자, 일본의 입장을 지지해 줄 수 있는 베풀목이라는 의미로도 풀이된다.

이상을 통해 스가 총리는 미국과의 견고한 동맹 관계가 곧 일본의 안보를 위한 것이며, 일본의 위기관리 대응의 기반이라는 인식을 보여준다. 다시 말해, 일본에게 있어 미국은 지역질서 안정화를 위한 기반이자, 한국을 비롯한 주변국과의 갈등해결 및 일본의 입장을 지지해 줄 수 있는 주요 행위자라는 것이다.

50. [조선일보] “日이 매입계약 완료한 마계시마, 미일동맹 新전략거점으로” (2019.12.23) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/12/23/2019122300235.html (검색일: 2020.12.15).

51. 菅義偉. 2020. “我が政権構想”『文藝春秋』2020年10月号.

[표 5] 스가 총리의 <소신표명연설> 중, 외교·안보 분야(2020.10.26)

총리 취임 후 G7, 중국, 러시아 등과의 전화통화를 거듭해 왔습니다. 미국을 비롯한 각국과의 신뢰, 협력 관계를 더욱 발전시켜 적극 외교를 전개해 나갈 결의입니다.

납치 문제는 계속해서 정권의 가장 중요한 과제입니다. 모든 납치 피해자들이 하루빨리 귀국할 수 있도록 전력을 다하겠습니다. 저 자신도 조건없이 김정은 위원장과 직접 마주할 각오입니다. 일·북 평양선언에 따라 납치, 핵, 미사일 등 현안을 포괄적으로 해결하고 불행한 과거를 청산하여 북한과의 국교정상화를 도모하겠습니다. 엄중한 안보환경 속에서 국민의 생명과 평화로운 삶을 지켜내는 것은 정부의 가장 막중한 책무입니다. 이지스 어소어의 대체책, 억제력의 강화에 대해서는 지난 달 공표한 담화를 근거로 논의를 진행하여 바람직한 방책을 정리해 나갈 생각입니다. 우리나라 외교·안보의 기축인 일·미 동맹은, 인도 태평양 지역과 국제사회의 평화, 번영, 자유의 기반이 되는 것입니다. 억제력을 유지하면서, 오키나와의 기지 부담 경감에 임하도록 하겠습니다. 후텐마 비행장의 위험성을 하루라도 빨리 제거하기 위해 헤노코 이전 공사를 착실히 진행해 나가겠습니다. 지금까지도, 오키나와의 본토 복귀 후 최대의 반환이 된 북부 훈련장의 과반의 반환 등을 착실히 앞으로 진행해 왔습니다. 계속해서, 오키나와 여러분의 마음에 다가서면서 대응을 추진해 나가겠습니다. 최근 베트남과 인도네시아를 방문하였습니다. 호주, 인도, 유럽 등 기본적 가치를 공유하는 국가들과도 연대해 법의 지배를 바탕으로 한 자유롭고 열린 인도 태평양의 실현을 지향합니다. 중국과의 안정된 관계는, 양국뿐만 아니라, 지역 및 국제사회를 위해서 매우 중요합니다. 많은 기회를 활용해 주장해야 할 점은 분명히 주장하면서 공통의 여러 과제에 대해 연계해 나가겠습니다. 북방영토 문제를 다음 세대로 미루지 말고 종지부를 찍어야 합니다. 러시아와는 정상 간의 솔직한 의견 교환을 통해 평화 조약 체결을 포함한 일·러관계 전체의 발전을 목표로 합니다. 한국은 매우 중요한 이웃 나라입니다. 건전한 한일관계로 되돌릴 수 있도록 일본의 일관된 입장에 근거하여 적절한 대응을 강력히 요구하겠습니다.

코로나19에 의해 인간의 안보가 위협받고 있어 국제 제휴의 강화가 필요합니다. 보건 분야 등 도상국을 지원하는 동시에 다자주의를 추진해 갈 것입니다. 유엔안전보장이사회 개혁을 포함한 유엔 개혁, WHO, WTO 개혁 등에 적극적으로 임할 것입니다. 세계경제가 침체하고 자국지향적인 모습이 보이는 가운데 솔선하여 자유롭고 공정한 경제권을 넓혀 다각적 자유무역체제를 유지하고 강화해 나가겠습니다. 일·영 간 경제연합회협정을 체결해 일본계 기업의 비즈니스의 지속성을 확보할 것입니다. 또한, 경제안보의 관점에서, 정부가 하나가 되어 적절히 대응해 갈 것입니다.

내년 여름, 인류가 바이러스를 이긴 증거로서 도쿄올림픽·패럴림픽 경기 대회를 개최할 결의입니다. 안전·안심하는 대회를 실현하기 위해서, 향후에도 전력을 다하겠습니다. 2025년 오사카·간사이 만국박람회에 대해서도, 코로나19를 넘어서 일본의 매력을 세계에 알릴 것입니다.

출처: http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html 참고하여 필자 번역.

한편, 총리의 <소신표명연설>은 내각의 공식적인 기본방침을 밝히는 <시정방침연설>과 달리, 총리 개인의 소신에 근거해 국정방침이나 중요과제를 설명하므로 개인의 인식, 소신, 선호, 우선순위 등을 살펴보기에 유용한 자료로 활용된다.⁵²

[표 5]는 스가 총리의 첫 <소신표명연설> 중, 외교·안보 부문을 발췌한 것인데, 취임 후 첫 <소신표명연설>에서 스가 총리는 일미동맹, 북일납치문제해결 등을 강조하였고, FOIP의 실현, 중일관계안정, 러일영토문제해결, 건전한 한일관계 복원 등을 언급하였다. 이상의 내용들은 과거 아베 총리의 <소신표명연설>과 대부분 동일하다.⁵³ 주요 외교관계뿐만 아니라, 주요국들과의 관계 설정 및 논조에도 큰 차이는 보이지 않는다.

그러나 스가 총리의 <소신표명연설>에서는 아베 총리의 <소신표명연설>과 달리 가치를 강조하는 모습은 잘 관찰되지 않는다. 즉, 과거 아베 총리의 <소신표명연설>에서는 ‘적극적 평화주의’, ‘지구의를 부감(俯瞰)하는 외교’, ‘전후 일본외교의 총결산’, ‘새로운 시대의 규칙 제정’, ‘국제법에 근거한 문제 해결’ 등 세계 평화와 번영에 이바지할 수 있는 일본의 역할, 일본이 나아가야 할 이상적 국가 및 가치 실현을 중심으로 적극적인 외교를 구현하는 ‘가치관외교’를 강조한 바 있다. 하지만 스가 총리는 이러한 부분들에 대해서는 원칙적 수준에서 아베 내각의 입장을 답습하고 있을 뿐, 적극적으로 강조하고 있지 않다. 이는 거대한 담론과 비전, 가치에 기반한 일본이 나아가야 할 길을 보여주려는 노력보다는 주어진 임기 동안 당면한 코로나19의 위기상황 속에서 다자주의, 협력, 연대, 경제외교 등을 강조하며 일본의 국익 실현을 위한 현실적인 접근을 취하고자 한 것이라고 해석할 수 있다.⁵⁴ 하지만 결과적으로 국가의 리더로서 보여주어야 할 국가관이나, 비전, 미래지향적 모습이 보이지 않아 스가 내각에서의 일본이 어떠한 모습을 지향하는지 불명확하다.⁵⁵ 이에 대해 일본 내

52. 양기웅·안정화. 2014. “탈냉전기 일본총리의 한반도 및 한일관계 인식변화(1991-2013): 국회 소신표명 연설 분석.”『한림일본학』 25집, pp.265-294.

53. 아베 내각의 소신표명연설 중 외교·안보 분야에 대한 보다 자세한 설명은 최은미. 2019. “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가?: 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성.”『일본연구논총』 49, pp.110-141 참조.

54. 중국 언론은 스가 총리가 소신표명연설에서 “중일관계의 안정이 중요하다”고 언급한 점을 두고, 장기적으로 중일관계의 개선 및 심화 발전이 기대된다고 보도하였다. - [TV Asahi] “菅総理の所信表明演説 中国メディアは好意的な論評” (2020.10.27) https://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000196707.html (검색일: 2020.11.10).

55. [東京新聞] 実務型で「夢」がない? 菅首相、所信表明の単語分析で透けた本音 (2020.10.27) <https://www.tokyo-np.co.jp/article/64528> (검색일: 2020.11.10).

에서도 국내정책과 달리 외교·안보 정책 부분에서는 구체성이 결여되어 있으며,⁵⁶ 주변 안보 환경에 대한 위기감이 부족하다는 비판이 나오기도 하였다.⁵⁷

결과적으로 스가 내각의 외교는 기존 아베 내각의 외교 방향성을 원칙적 수준에서 반복하는 것 이상의 적극성 혹은 선도적 노력을 보이지 않는다. 이는 곧 기존까지 추진되어 온 정책과 기조의 유지와 지속으로 나타날 것이며, 새로운 시도 혹은 방향전환이 나타나지는 않을 것이라는 예측을 가능하게 한다.

(3) 일본의 외교·안보 정책: QUAD와 FOIP

외교에 대한 우려와 걱정에도 불구하고, 스가 총리는 취임 이후 두 달여 동안 비교적 활발한 외교적 활동을 보였다. 미·일·인·호(QUAD) 외무장관 회담을 일본에서 개최(10.6)하였고, 이후 2주도 채 지나지 않아 베트남과 인도네시아를 첫 순방지로 선택하며(10.18-10.21) 외교무대에 본격적으로 올랐다. 또한, ASEAN 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 15개국이 참여하는 세계 최대 FTA인 ‘역내 포괄적 경제 동반자 협정(RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership)’을 체결(11.15)하였으며, 이를 후(11.17)에는 스캇 모리슨(Scott Morrison) 호주 총리와 일본에서 첫 정상회담을 개최하였다. 또한, 온라인으로 개최된 일-ASEAN(11.12), ASEAN+3(11.14), EAS(11.14), APEC(11.20), G20(11.22) 등 다자회의에도 연이어 참석하였다.⁵⁸ 하지만 이 중 상당수는 스가 내각이 발족되기 전부터 이미 예정된 회의들이며, 스가 내각이 주도적으로 추진한 것으로 보기 어렵다. 오히려 기존 일본외교의 지속과 발전으로 이해해야 할 것이다. 구체적으로 알아보면 다음과 같다.

먼저 10월에 개최된 미·일·인·호(QUAD) 외무장관 회담은 2019년 격상된 QUAD 2.0의 두 번째 회의로, 반중연합의 성격을 지닌다.⁵⁹ 동 회의에서 4개국 외무장관들은 코로나19의 확산 속 보건·위생 분야와 디지털 경제 등 새로운 국제규범을 만드는 것에 대한 협력해

56. [毎日新聞] “菅首相の所信表明演説 大事な説明を欠いている” (2020.10.27) <https://mainichi.jp/articles/20201027/ddm/005/070/043000c> (검색일: 2020.11.10).

57. [産経新聞] “所信表明演説 外交・安保、危機感なしに進まぬ敵基地攻撃能力” (2020.10.26) <https://www.sankei.com/politics/news/201026/plt2010260023-n1.html> (검색일: 2020.11.10).

58. 首相官邸. “総理の一日” http://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/actions/index.html.

나갈 것에 합의하였고, FOIP의 실현을 위한 주변국들과의 협력 확대와 북한문제 및 동중국해·남중국해 문제에 대해 의견을 나누었다. 뿐만 아니라, 인프라, 해양안보, 테러, 사이버안보, 인도적 지원 및 재난구호, 교육 및 인적자원개발 등에서 실질적인 협력을 추구하며, QUAD 외무장관 회의의 정례화에 합의하였다.⁶⁰

다음으로, 스가 총리 취임 후 첫 해외 순방지인 베트남(10.19)과 인도네시아(10.20) 방문에서도 일본은 각 국가들과 양국관계의 진전을 이루었다. 우선 베트남과는 코로나19 위기 극복을 위한 비즈니스 트랙 운용 개시, 40억엔 규모의 의료 물자 및 기자재 지원 등 인도적 지원과 재해협력, 경제협력 등에 합의하였고, 특히, 방위장비품 및 기술이전 협정의 실질 합의에 이르는 등 안보협력을 한 단계 높였다. 뿐만 아니라, 동 회담에서 스가 총리는 베트남을 “FOIP 실현을 위해 중요한 파트너”로 언급하였고, 양 정상은 남중국해 및 북한을 포함한 지역 정세에 대한 긴밀한 제휴를 확인하였다.⁶¹ 뛰어어 방문한 인도네시아와의 회담에서는 양국은 상호 간 “전략적 파트너”임을 확인하며, 인프라 개발 및 인재 육성을 함께 해 나갈 것에 합의하였다. 또한, 일본은 코로나19 극복을 위해 인도네시아에 500억 엔의 재정지원 차관을 공여하고, 의료·보건·경제 협력을 진전시켜 나가기로 하였으며, 안보 분야에 있어서 남중국해 및 북한을 포함한 지역 정세에 긴밀히 제휴하고, 변화하는 지역정세 변화를 바탕으로 일-인도네시아 외교·방위 각료회의의 조기 실시와 방위장비품 이전 협의 추진에 합의하였다.⁶²

한편, 스캇 모리슨 호주 총리의 방일(訪日)로 이루어진 회담(11.17)에서 일본과 호주의 양 정상은 양국관계 및 국제적 협력 강화를 논의하는 성명⁶³을 발표하였다. 동 성명에서 양국

59. 이재현. 2020. “높아지는 Quad 참여 압력 속 바람직한 한국의 전략은?” ISSUE BRIEF 2020-32. 아산정책연구원.

60. MOFA Japan. “The Second Japan-Australia-India-U.S. Foreign Ministers’ Meeting,” (2020.10.6) https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000244.html; [한겨레] “중국 견제” 위해 미-호-인-일 4개국 회의 정례화한다.” (2020.10.6) <http://www.hani.co.kr/arti/international/japan/964697.html> (검색일: 2020.11.20).

61. 外務省. “日・ベトナム首脳会談” (2020.10.19) https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea1/vn/page1_000888.html (검색일: 2020.11.20).

62. 外務省. “日・インドネシア首脳会談” (2020.10.20) https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/page4_005226.html (검색일: 2020.11.20).

63. MOFA Japan. Japan-Australia Leaders’ Meeting Joint Statement (2020.11.17) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100116180.pdf> (검색일: 2020.11.20).

은 서로를 자유, 민주주의, 법의 질서 등 기본적 가치와 전략적 이익을 공유하는 “특별한 전략적 파트너”로 인식하고, FOIP의 실현을 위해 함께 노력해 나갈 것을 확인하였다. 특히 동 회담에서는 양국군의 상호 방문 시 법적지위 등을 규정한 ‘원활화 협정(日豪円滑化協定, Reciprocal Access Agreement)’ 서명에 대략적인 합의를 이루었고, 양국 간 외교·방위 각료급 회의(2+2) 등의 기회 등을 활용하여 안보 및 방위협력을 한 차원 더 끌어올릴 것을 약속하였다. 또한, 경제안보, WTO 개혁, RCEP, TPP에서의 연대 및 협력, 수소 문제 등의 경제분야에서의 협력을 추진해 나가기로 하였다. 뿐만 아니라, 양국은 인도-태평양 지역에서의 미국과의 긴밀한 협력의 중요성에 의견을 같이하고, 북한문제, 남중국해, 동중국해, 동남아 지역 등 지역정세에 대한 의견 교환을 실시하였다.⁶⁴

이와 같은 스가 내각의 외교 행보는 기존까지 일본이 보여온 지정학적 질서 유지를 위한 다층적·다차원적 외교의 연장선으로 볼 수 있다. 스가 내각에서 FOIP을 지속 추진해 나가는 이유는 아베 정권의 외교정책을 계승하겠다고 했기 때문이기도 하지만, 일본외교의 최우선 과제인 미일동맹과 연계된다. 미국이 FOIP을 통해 아시아·태평양 지역의 관여를 공식적으로 표명하고, FOIP을 지역전략으로 채택한 상황에서 일본이 먼저 이를 바꿀 이유가 없기 때문이다. 더욱이 FOIP은 일본이 지난 수십년간 지정학적 변화된 상황을 반영하여 점진적으로 발전시킨 일본의 지역 ‘전략’⁶⁵이다.⁶⁶ 비록 FOIP라는 표현이 2016년 아베 내각에서 나온 처음으로 제시되었고,⁶⁷ 트럼프(Donald J. Trump) 대통령의 2017년 아시아 순방 시기에 언급되면서 주목받기 시작하였지만, 이와 같은 외교구상은 이미 일본외교

에서 오래 전부터 축적된 결과물이다.⁶⁸ 구체적으로, 일본외교에서는 이미 1990년대부터 남아시아와 아프리카와의 협력 및 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)의 중요성을 인식하기 시작하였고, 2000년대 들어서 미국의 일극체제와 중국의 경제적 부상에 대해 경계하며 새로운 지역적 틀을 모색하였다. 인도, 호주, ASEAN등과의 지역협력 노력도 이미 2000년대부터 나타나기 시작하였다. 이러한 가운데, 2000년대 후반에 들어서 중국의 일대일로(One Belt, One Road) 제창과 센카쿠 열도에서의 중국과의 대립은 일본으로 하여금 지정학적 관심을 더욱 강화시켰다. 즉, FOIP은 일본 외교의 역사적 흐름에서 진화 및 발전된 개념이고, 아베 내각에서 보다 구체화되었다고 보는 것이 타당할 것이다.⁶⁹ 비록 아베 내각에서의 FOIP이 ‘구상’에 비해 ‘내용’이 없다는 비판도 적지 않았으나, 이는 결국 ‘FOIP을 어떻게 채워갈 것인가’로 이어지게 되고, 이것이 곧 스가 내각의 외교 과제가 될 것이다.⁷⁰ 최근 방위성 내 담당 부서를 신설하는 등 제도화 노력 또한 실질적인 추진을 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.⁷¹

한편, 일본의 이와 같은 행보는 중일관계 관리의 일환이기도 하다. 즉, 일본과 유사한 입장에 놓인 주변 국가들과 긴밀한 관계를 유지함으로써 중국의 역내 영향력 확대를 견제하고, 중국으로부터의 위협에 공동 대응하려는 전략인 것이다. 다시 말해, 주변국들과 대중국 위협인식을 공유하며, 견제를 하는 동시에 격화되는 미중갈등 속 미국과 전략적 이해를 같이하면서도, 중국과의 안정적인 관계를 유지하려는 의지를 해석할 수 있다. 구체적으로, 앞서 미·일·인·호(QUAD) 외무장관 회담이 중국을 겨냥하는 ‘다자안보동맹체’로 발전될 가능성은 높지 않지만,⁷² 이에 참여한 4개국이 역내 중국의 영향력 확대에 대한 경계심을 공유하고 있다는 점을 명확히 하고 있다. 또한, 베트남 및 인도네시아 순방은 주요 협력 파트너인 아세안과의 협력 강화를 통해 중국을 견제하겠다는 의지를 보인 것으로 볼 수 있다.⁷³ 뿐만 아니라, 일·호 정상회담 또한 새롭게 출범한 스가 내각에서도 호주와의 관계의 중요성이 지속되는 것임을 강조한 것이자, 중국으로부터의 안보위협에 대한 인식을 공유하고,

-
64. 外務省. 日豪首脳会談 (2020.11.17) https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page3_002927.html (검색일: 2020.11.22).
65. 일본에서는 초기 ‘자유롭고, 열린 인도-태평양 전략(strategy)’이라는 표현을 사용하였으나, 중국과의 대결구도를 꺼려하는 동남아 국가들의 입장 고려하여 ‘자유롭고 열린 인도-태평양 구상(vision)’으로 표현을 바꾸었다.
- Nikkei Asian Review. “Abe softens tone on Indo-Pacific to coax China’s ASEAN friends” (2018.11.13) <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Abe-softens-tone-on-Indo-Pacific-to-coax-China-s-ASEAN-friends> (검색일: 2020.12.15).
66. Tomohiko Satake. “Japan’s Indo-Pacific vision will endure” EASTASIA FORUM (2020.9.19) <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/19/japans-indo-pacific-vision-will-endure/> (검색일: 2020.12.15).
67. ‘자유롭고 열린 인도-태평양’이 일본 정부 차원에서 외교전략 및 지역구상으로 처음으로 언급된 것은 제6회 아프리카개발회의(TICAD, 2016.8.27., 나이로비)에서 이루어진 아베 총리의 기조연설에서이다. - 外務省. “TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説” (2018.8.27) https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html (검색일: 2020.12.15).

68. 中西寛. 2018. “日本外交における自由で開かれたインド太平洋”, 「外交」52, Nov./Dec. pp.12-19.
69. 최은미. 2019. “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가 – 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성,” 「일본연구논총」49, pp.110-141.
70. 高原明生·中西寛·吉岡桂子. 2020. “米中対立下の「自由で開かれたインド太平洋」,” 「外交」Vol.64, pp.16-28.
71. Tomohiko Satake. “Japan’s Indo-Pacific vision will endure” EASTASIA FORUM (2020.9.19) <https://www.eastasiaforum.org/2020/09/19/japans-indo-pacific-vision-will-endure/> (검색일: 2020.12.15).
72. [한겨레] “쿼드 4국 동상이동…‘아시아판 나토’가 될 수 있을까” (2020.10.20) <http://www.hani.co.kr/arti/international/china/966410.html> (검색일: 2020.10.21).

협력의 수준을 끌어올리면서 결속력을 다지고자 한 것임을 알 수 있다.

실제로 일본의 중국에 대한 안보 위협인식은 상당히 높은 편인데, 2010년 센카쿠열도에서의 대립 이후, 위기감은 더욱 증폭되었다. 특히, 센카쿠열도 주변에 거의 매일 나타나는 중국함선은 일본에게 매우 위협적으로 여겨진다. 2020년도 발행된 「방위백서」에서 일본은 중국의 “힘에 의한 현상변경 시도가 매우 우려되는 상황”이라고 언급하며 중국에 대한 경계심을 강하게 드러내고 있는데,⁷⁴ 이러한 인식은 스가 내각에서도 동일하게 이어진다. 이는 베트남 및 인도네시아 순방을 마치고 돌아온 다음 날(10.22) 스가 총리가 미국 인도-태평양 사령관과의 미팅에서 중국의 해양에서의 동향에 대한 깊은 우려를 표명한 것에서도 잘 나타난다.⁷⁵ 또한, 미국 대선 이후, 바이든 당선인과의 첫 전화회담에서 양 정상은 미일 동맹강화와 센카쿠 열도가 미국의 대일방위의무를 규정한 「미일안보조약」 5조에 적용됨을 확인한 것 또한 일본의 중국에 대한 위협인식을 나타낸다고 볼 수 있다.⁷⁶

그렇지만, 스가 내각하에서의 일본이 중국경제에 선봉에 서는 태도를 취하거나, 중국과 선을 그어 정치적인 대립관계에 놓이는 적대적 상황이 전개될 가능성은 높지 않다. 스가 총리의 최근의 외교활동이 미국의 전통적인 ‘hub-and-spoke’ 시스템의 재현이라고 보는 시각도 있고,⁷⁷ 안보 문제에 있어서는 동맹국인 미국과의 협력이 불가피하지만, 일본은 경제 문제에 있어서 최대 교역국인 중국과의 관계를 고려하지 않을 수 없기 때문이다.⁷⁸ 이러한 상황을 반영하듯, 스가 총리 또한 “중국이 일본에게 위협이라는 점은 틀림없지만, 경제적인 관계를 고려하여 현안 하나하나에 긍정적인 결과를 가져올 수 있는 대응을 해 나갈 것”

73. 신민금. “[동향세미나] 스가 일본 총리의 베트남, 인도네시아 순방 성과 및 평가” KIEP. <https://bit.ly/35X9qp3> (2020.10.29); [朝日新聞] “菅外交、デビューなぜ東南アジア 影の主役はやはり中国” (2020.10.13) <https://www.asahi.com/articles/ASNBB51VZNB9UTFK00K.html> 2020.11.10).

74. 令和2年版「防衛白書」<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2020/pdf/index.html>.

75. [Mainichi Shimbun] “PM Suga, US commander share ‘deep concern’ over China’s maritime moves” (2020.10.22) <https://mainichi.jp/english/articles/20201022/p2g/00m/0na/157000c> (검색일: 2020.11.10).

76. [NHK] “菅首相とバイデン氏 日米同盟強化・尖閣の安保条約適用を確認” (2020.11.12) <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201112/k10012707441000.html> (검색일: 2020.12.10).

77. Michael J. Green and Gregory B. Poling. “Suga in Southeast Asia: Japan’s Emergence as a Regional Security Hub” CSIS Commentary. (2020.10.27).

78. 2018년도 기준 일본의 교역국은 중국(21%), 미국(15%), 한국(6%), 대만(5%), 호주(4%) 등으로 나타났다. – TCS. 2019 Trilateral Statistics.

을 강조하고 있다.⁷⁹ 더욱이 2010년 센카쿠열도 문제 이후 긴장관계에 놓였던 중일관계가 아베 내각에서부터 서서히 개선을 도모해 왔고, 코로나19의 경제적 위기 상황에서 중국과의 협력은 필수불가결하다. 그렇지만 스가 내각에서 당장 시진핑 주석의 방일을 적극적으로 추진하는 노력을 기울일 것으로 보기는 어렵다. 특히, 코로나19 발생 초기 중국의 불충분한 대응이 세계적 확산으로 이어진 데다, 지난 11월 왕이 중국 외교담당 국무위원 겸 외교부장이 일본을 방문하여 센카쿠열도가 중국 영유권이라는 취지의 메시지를 표명한 것에 대해 일본 자민당 외교부회를 비롯한 일본 내 중국에 대한 인식이 좋지 않은 상황에서⁸⁰ 무리하게 중일관계 개선을 위한 외교노력을 할 것으로 여겨지지는 않는다.

따라서 일본은 외교·안보적 측면에서 주변국들과 전략적 이해를 같이 하며 다자연대에 기반한 대중견제를 하면서도, 양자관계에 있어서는 중국을 자극하지 않으며 안정적 관계를 추구하는 전략적 양면외교를 펼칠 것으로 예상된다. 이는 앞서 언급한 QUAD에 참여하면서도 반중포위망의 형태가 되는 것을 꺼려하고, 베트남과 인도네시아 방문 시 “남중국해의 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에도 반대한다”고 언급하면서도 중국에 대한 직접적인 언급을 피한 것, 그리고 미국이 주도하는 대중 견제 목적의 5G통신망과 모바일 어플리케이션, 앱스토어, 클라우드 등에서 중국기업의 제품을 배제하겠다는 구상인 ‘Clean Network’⁸¹ 참가를 보류하기로⁸² 하는 등의 모습을 통해서도 알 수 있다. 이와 같은 점에서 향후 일본은 지난 11월 중국 왕이 외교부장의 방일(訪日)로 이루어진 외무장관 회담(11.24)에서 확인한 바와 같이,⁸³ 중일 간 안정적인 관계를 구축하고자 노력할 것으로 전망해 볼 수 있다.

(4) 일본의 경제·외교 정책: RCEP과 TPP

11월 15일 아세안 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 등 15개국이 서명한 RCEP이 체결되었다. RCEP은 전 세계 인구의 29.9%(약 22억 6,000만명), GDP 30%(26조

79. 菅義偉. 2020. 「政治家の覚悟」. 文藝春秋. p.236.

80. [日本経済新聞] “自民部会「中国外相の尖閣発言に反論を」” (2020.11.26) <https://www.nikkei.com/article/DGXMXO66673840W0A121C2PP8000> (검색일: 2020.12.15).

81. U.S Department of State. “The Clean Network” <https://www.state.gov/the-clean-network/>.

82. [読売新聞] “【独自】通信 5分野で米の中国企業排除策、参加見送り…安保懸念に独自対処” (2020.10.16) <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20201015-OYT1T50347/> (검색일: 2020.11.20).

83. 外務省. 日中外相会談及びワーキング・ディナー (2020.11.24) https://www.mofaj.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page6_000480.html (검색일: 2020.11.25).

3,000억\$), 무역 규모 28.7%(5조 4,000억\$)를 포함하는 세계 최대 규모의 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement)으로, 2012년 협상 개시가 선언된 이후 약 8년간의 협상을 걸쳐 20개의 챕터 17개 부속서로 협정이 타결되었다.⁸⁴ 북미자유무역협정(NAFTA, North American Free Trade Agreement)을 개정해 새롭게 추진하는 미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA, United States-Mexico-Canada Agreement), 일본을 비롯한 11개국이 추진하고 있는 CPTPP의 무역규모·인구 비중이 각각 약 14%, 7%인 것과 비교할 때, 단연 큰 규모이다. 당초 인도를 포함한 16개국이 협정체결을 논의하였으나, 인도는 대중무역적자에 대한 우려로⁸⁵ 불참을 선언함에 따라 최종적으로 15개국 간 체결이 이루어졌다. 이와 같은 RCEP의 탄생은 코로나19로 전 세계적 경제 침체가 계속되는 가운데, 아시아권의 대규모 자유무역권이 형성됨으로써 세계 교역 및 경제 발전에 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 그러나 회원국들 간 이미 양자 FTA가 발효되어 있는 상황에서 높은 경제효과가 기대될 것으로 보기는 어렵다. 한국의 경우, RCEP 참여국 대다수 국가들과 양자 FTA가 체결되어 있어 산업에 미치는 파급효과는 크지 않을 것으로 여겨진다. 대외경제연구원의 보고서에 의하면, RCEP 체결로 인해 우리나라에는 0.41~0.62%의 성장효과가 있을 것으로 예측되었다.⁸⁶

이러한 가운데 일본은 기존까지 FTA를 체결하지 않았던 중국 및 한국과의 교역에서 FTA 효과가 발생하며, RCEP의 최대수혜국이 될 것으로 알려졌다.⁸⁷ 비록 협상 과정에서 논의에 줄곧 참여해 온 인도가 최종 협정 체결을 거부하고, RCEP의 무역자유화 수준이 일본이 주도적으로 추진해 온 CPTPP보다 낮아 당초 기대했던 것만큼의 경제적·전략적 이익에는 도달하지 못할 것이다.⁸⁸ 하지만 앞서 언급한 바와 같이, 한국 및 중국과의 무역에서

[표 6] RCEP 관련 일본 공업품 및 농산품 수출입 관세 변화

	상대국	품목	현행 관세율	철폐 시기
수출	중국	가솔린전용 엔진부품 일부	3%	즉시
		그 외 엔진부품	2~8.4%	11년차 혹은 16년차
		전기자동차용 모터 일부	10%, 12%	16년차 혹은 21년차
		농업용 트랙터	6%	즉시
		오븐, 전자레인지	15%	11년차
		일본술	40%	21년차
		간장	12%	21년차
		가리비	10%	11년차 혹은 21년차
수입	한국	자동차용 고무제 타이어	5%, 8%	즉시 혹은 10년차
		자동차용 전자계 부품, 에어백	8%	10년차 혹은 15년차
		소주	30%	20년차
수입		중요 5품목 (쌀, 보리, 소·돼지고기, 유제품, 설렁탕)	-	X
		와인	15% 혹은 종량제	16년차
		소향주, 막걸리	1리터당 42.4엔	21년차
		의류	4.4~13.4%	즉시, 16년차 등

84. 산업통상자원부, “세계 최대 FTA인 역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 최종 서명” (2020.11.16) https://motie.go.kr/motie/gov3.0/gov_openinfo/sajun/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=163507&bbs_cd_n=81 (검색일: 2020.11.24).

85. 인도는 대중무역적자가 2018년 기준 740억\$에 달하였는데 RCEP 발효 이후에는 특히 관세를 인하함에 따라 중국에서 공업제품 및 농산물이 대량으로 유입되어 국내산업이 붕괴되고 대중무역적자가 확대될 것을 우려하였다. – 전은경, “역내포괄적경제동반자협정 (RCEP) 체결의 의의와 향후과제” 「국제관계 동향과 분석」 제76호, 국회입법조사처, (2020.11.24).

86. 오수현 외, “역내포괄적경제동반자협정(RCEP) 잠정 타결: 의미와 시사점,” 「KIEP 오늘의 세계경제」 Vol.19 No.24, 대외경제정책연구원, (2019.11.19).

87. [조선일보] “RCEP 15개국, 전세계 GDP 30% 차지... “일본이 최대 수혜”” (2020.11.15) https://www.chosun.com/economy/int_economy/2020/11/15/RVXAII22IFBA5DK4UM3SLSZSVOM/ (검색일: 2020.12.20).

출처: [日本経済新聞] “日本企業、対中韓輸出で恩恵 戰略品は開放に時間” (2020.11.16) <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO66255510W0A11C2NN1000> 참조하여 작성.

적지 않은 경제적 효과가 나타날 것으로 여겨진다. 구체적으로, 자동차 부품 등 공산품 참가국이 부과하는 관세가 최종적으로 91.5%까지 철폐됨에 따라 중국의 일본에 대한 관세 철폐율은 기존 8%에서 86%로, 한국은 19%에서 92%로 상향된다. 이로 인해 중국에 대한 자동차 및 자동차부품, 농산물 수출이 즉시 또는 단계적으로 낮아지고 한국에 대한 수출은 자동차부품 및 주류 관세가 인하되는 효과가 발생할 것이다. 한편, 수입품에 대해서는 의류, 주류의 관세가 단계적으로 인하된다. 다만, 쌀, 보리, 소고기, 돼지고기, 유제품, 설탕 등 일본의 주요 품목은 관세철폐 및 사감 품목에서 제외되어 일본 내 반발이 예상되는 농림수 산업에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 여겨진다.⁸⁹ 이처럼 일본이 RCEP 협정을 통해 누리게 되는 경제적 이익은 다른 나라에 비해 상대적으로 클 것으로 전망된다. 위의 [표 6]은 RCEP 관련 일본의 주요 공업품 및 농산품 수출입에 대한 현행 관세율과 관세 철폐 시기를 정리한 것이다.

그러나 이러한 경제적인 이점에도 불구하고, 일본은 미중 갈등이 격화되는 상황에서 RCEP을 통한 역내 중국의 영향력 확대에 대한 견제를 하지 않을 수 없다.⁹⁰ 비록 RCEP이 노동, 환경, 지적재산권 보호 등 민감한 사항들에 대해서는 규정이 적용되지 않는 낮은 수준의 협정이라 하더라도, RCEP을 통한 아시아 지역에서의 중국의 영향력 강화와 미국의 영향력 감소가 불가피할 것이기 때문이다.⁹¹

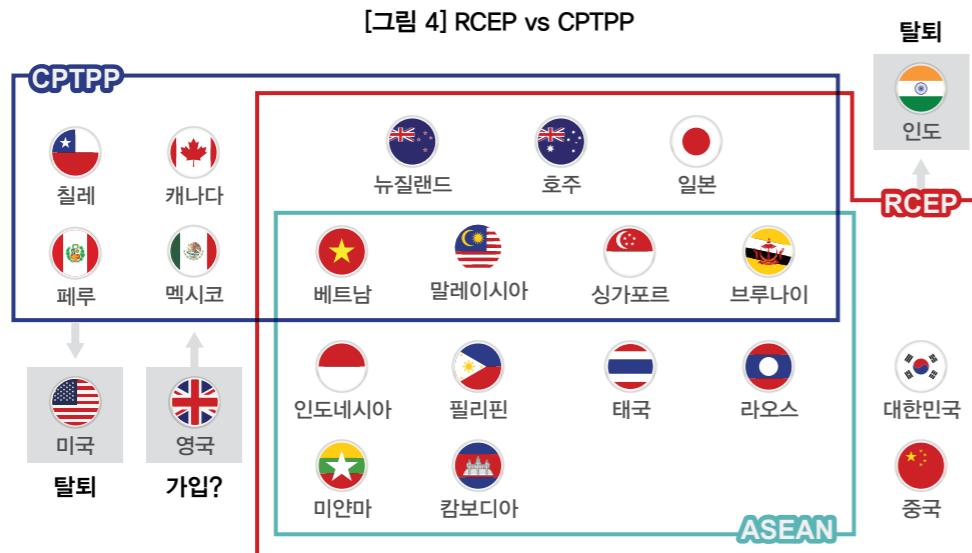
더욱이 RCEP 최종타결에는 일본의 결단이 중요하게 작용했던 것으로 전해진다. 즉, RCEP을 주도한 것은 아세안과 중국이지만, 아세안은 이미 인도와 협정이 체결되어 있고, 인도

와의 RCEP 교섭에 난항을 겪는 상황에서 인도의 잔류를 일본만큼 강하게 원하지는 않았다. 이에 따라 동남아시아 정부관계자들은 “RCEP의 타결은 일본하기 나름이다”는 의사를 표명했던 것으로도 알려졌다.⁹² 한편, 일본의 경우, RCEP이 일본 산업경제에 미치는 긍정적인 파급효과에도 불구하고, 중국의 영향력 확대를 견제하기 위한 정치적 목적과 RCEP 참가국 중 10%의 GDP, 40%의 인구를 가진 거대 신흥시장인 인도의 경제적 가치 등을 고려하여 인도의 참여를 적극적으로 독려하였다. 하지만 결국 인도는 불참을 선언한 후 협상 테이블로 돌아오지 않았고, RCEP은 인도 없이 체결되었다. 이에 따라 스가총리는 “RCEP 체결이 시장 접근을 개선할 뿐만 아니라, 지적재산권 및 전자상거래 등의 규칙을 정비해, 지역의 무역·투자를 촉진하여 공급망(supply-chain)의 효율화를 촉진하는 것”이라고 의미를 부여하면서도, “RCEP 협정에 인도가 서명하지 않는 것에 대한 유감”을 표명하고, “인도는 지역경제의 틀에 없어서는 안될 존재”임을 강조하며, “향후 인도의 RCEP 복귀를 위해 지속적으로 주도적인 역할을 해 나갈 것”을 강조하였다.⁹³ 이와 같은 노력의 일환으로 일본은 RCEP 협정에서 이탈한 인도의 향후 참가를 용이하도록 하는 ‘특별문서’ 채택을 주도하였고,⁹⁴ 이는 참가국 정상들에 의해 공동선언으로 채택되었다.⁹⁵ 이와 같은 일본의 행보는 앞서 언급한 바와 같이, 미중 대립구도 속 중국의 역내 영향력 확장을 견제하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

한편, RCEP과 대비되는 개념으로 일본은 미국과 함께 TPP를 추진해 온 바 있다. 비록 미국 트럼프 행정부가 출범한 이후, 2017년 1월 TPP에서 탈퇴함에 따라 적지 않은 타격을 입었지만, 일본은 미국이 탈퇴한 이후에도 미국을 제외한 11개국(일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 칠레, 폐루, 멕시코, 브루나이, 말레이시아, 싱가포르, 베트남)을 중심으로 한 CPTPP 추진에 주도적인 역할을 해 왔다.⁹⁶

-
88. 柳田健介. “国問所戦略コメント(2020-16)インド太平洋の経済連携とRCEP” (2020.11.17) https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020-16.html (검색일: 2020.11.24).
89. [中国新聞] “RCEP誕生へ国内への影響、説明せよ” (2020.11.17) https://www.chugoku-np.co.jp/column/article/article.php?comment_id=700244&comment_sub_id=0&category_id=142 (검색일: 2020.11.23).
90. [조선일보] “‘RCEP 위험하다’ 최대 수혜국 일본, 축포 안 쏘는 이유” (2020.11.16) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/11/16/2020111601462.html (검색일: 2020.11.23); Shin Kawashima, “Japan’s Painful Choice on RCEP” The Diplomat, (2020.8.3) <https://thediplomat.com/2020/08/japans-painful-choice-on-rcep/> (검색일: 2020.11.23).
91. Peter A. Petri & Michael Plummer, “RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics” The Brookings Institution, (2020.11.16); [Economist] “The meaning of RCEP, the world’s biggest trade agreement,” (2020.11.15) <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/11/15/the-meaning-of-rcep-the-worlds-biggest-trade-agreement> (검색일: 2020.12.15).

92. 高原明生・中西寛・吉岡桂子. 2020. “米中対立下の「自由で開かれたインド太平洋」”『外交』Vol.64, pp.22.
93. 外務省. “第4回RCEP首脳会議及びRCEP協定署名式の開催” (2020.11.15) https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ep/page6_000470.html (검색일: 2020.12.20).
94. [SankeiBiz] “《独自》RCEP、インド参加に「特別文書」採択へ 中国にらみ日本主導” (2020.11.10) <https://www.sankeibiz.jp/macro/news/201110/mca2011102046035-n1.htm> (검색일: 2020.12.20).
95. [연합뉴스] “RCEP 참가국 정상들, 공동선언 채택…“인도에 개방돼 있다”” (2020.11.15) <https://www.yonhapnews.kr/view/AKR20201115034900001> (검색일: 2020.12.20).
96. Aurelia George Mulgan, “CPTPP a boost for Japan’s regional trade leadership,” East Asia Forum, (2018.2.27); T.J. Pempel, 2018, “Japan in the Driver’s Seat? Reshaping the Regional Trade Order without the United States,” Joint U.S.-Korea Academic Studies, KEI, pp.207-221.



출처: [Nikkei Asia] RCEP nations to sign Asian trade megadeal, with clause for India (2020.11.12) <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/RCEP-nations-to-sign-Asian-trade-megadeal-with-clause-for-India> (검색일: 2020.11.20).

그 이유는 미국의 탈퇴에도 불구하고, CPTPP는 여전히 일본에게 경제적 이익을 가져오기 때문이며, 향후 미국이 복귀할 경우, 이로 인해 경제적 효과가 더욱 확대되기 때문이다. 구체적으로, 경제적인 측면에서 TPP에 의한 GDP 증가율은 1.88%이지만, TPP11에 의한 GDP 증가율은 1.14%로 나타나 미국의 이탈로 인한 경제적 손실이 예상보다 크지는 않은 것으로 분석되었다. 또한, 전략적인 측면에서도 CPTPP를 통한 수출의 다변화 이외에도 전자상거래, 노동, 환경, 국유기업 등의 분야에서 높은 수준의 규칙을 형성할 수 있다면 아시아 지역에서 무역자유화 플랫폼 형성에 큰 역할을 할 것으로 기대되었다.⁹⁷ 이와 같은 상황에서 일본은 자유무역주의 수호자임을 자처하며, 역내 지정학적 리더십 구현을 위한 노력을 기울여왔다.⁹⁸ 그리고 미국이 탈퇴한 이후에도 지난 3년여간 CPTPP 추진을 통해 동아시아 통상질서 구축을 위한 선두적 지휘에 서며, 역내 경제질서 및 규범형성을 위한 정치경제적 지위를 확보함으로써 긍정적인 효과를 거두었다고 볼 수 있다.

97. Kensuke Abe. "Japan Chair Platform: Moving Forward with TPP 11," (2017.5.12).

98. 최은미. 2018. "일본 TPP 추진의 정치경제: 일본의 국가정책과 지역구상의 관점에서," 박철희 외. 「아베시대 일본의 국가전략」. 서울대학교 출판문화원. pp.193-231.

한편, 동맹과 협력을 중시하는 바이든 행정부가 들어서며 미국의 TPP 복귀를 전망하는 목소리가 높아지고 있다. 하지만, 민주당 및 공화당의 반대와 지지층 이탈을 우려한 바이든 행정부의 TPP 복귀가 쉽게 이루어질지 여부는 아직 확실하지 않다.⁹⁹ 미국의 코로나19 상황과 이번 미국 대선을 통해 나타난 국내 분열 등 국내문제 해결의 시급성을 고려할 때, TPP 복귀가 우선순위에 오를 것으로 보기는 어렵기 때문이다. 그리고 복귀한다 하더라도 교섭과정 및 재협상 문제도 또 다른 변수로 작용할 수 있다. 이미 바이든은 TPP 복귀의 중요성을 인정하면서도 재협상의 필요성을 강조한 바 있다.¹⁰⁰ 이와 같은 상황에서 최근 중국의 시진핑 주석과¹⁰¹ 한국의 문재인 대통령이¹⁰² CPTPP 가입을 검토하겠다는 의사를 표명하기도 하였다. 하지만 이 또한 실제 가입이 이루어질 경우, 교섭과정이 쉽지 않을 가능성이 높다.¹⁰³ CPTPP 추진에 앞장서 온 일본은 참여국의 확대를 환영하면서도 앞서 언급한 전자상거래, 지적재산, 국유기업 등의 분야에 높은 기준을 요구하고 있기 때문이다.

이처럼 일본은 미중 갈등 구도 속에서 역내 중국의 정치적·경제적 영향력 확장을 견제하는 한편, 중국과 협력을 통해 경제적 이익을 확보해야 하는 상황에서 미국과의 관계를 고려하면서도 일본의 국익을 위한 행보를 지속해 나갈 것으로 여겨진다. 그리고 이러한 과정들은 FOIP으로 대표되는 외교·안보 구상과 CPTPP로 대표되는 경제·외교 구상을 구체적으로 어떻게 구현해 나갈 것인가로 이어질 것이다. 아베 내각에서 표명했던 이와 같은 구상들의 본격화, 그리고 구체화가 곧 스가 내각의 외교과제인 것이다.

99. [조선일보] "바이든의 'TPP 딜레마'...中 견제 위해 복귀하면 지지층 이탈 우려" (2020.11.17) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/11/17/2020111701209.html (검색일: 2020.11.20).

100. [POLITICO] "Biden says he would renegotiate TPP," (2019.8.1) <https://www.politico.com/newsletters/morning-trade/2019/08/01/biden-says-he-would-renegotiate-tpp-464000> (검색일: 2020.12.20).

101. MOFA of the People's Republic of China. "Xi Jinping Attends the 27th APEC Economic Leaders' Meeting and Delivers a Keynote Speech," (2020.11.21) https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1834551.shtml (검색일: 2020.12.15).

102. [대한민국 정책브리핑] "문 대통령 'FTA 네트워크 더욱 넓혀야...CPTPP 가입 검토,'" (2020.12.8) https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148880691&call_from=rsslink (검색일: 2020.12.15).

103. [日本経済新聞] "TPP拡大 基準は緩めず 日本が来年議長国 英と協議へ 国有企業改革や知財、中国にハードル," (2020.12.18) <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO67443670X11C20A2PP8000> (검색일: 2020.12.25).

4. 스가 내각의 향후 전망과 한일관계

(1) 스가 내각은 계속될 것인가

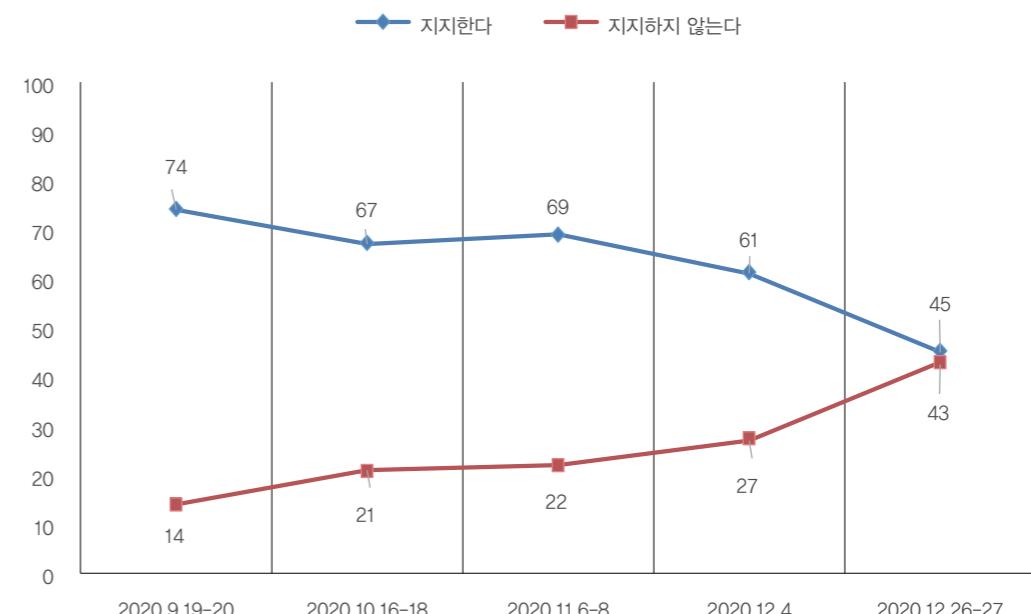
아베 총리의 갑작스러운 사임 표명으로 혼란스러웠던 일본 정치권은 스가 내각의 발족과 함께 빠르게 재자리를 찾아갔다. 아베 내각을 계승할 것을 자임한 스가 내각은 취임 이후 실제로 아베 내각에서 추진하던 대부분의 정책을 이어갔고, 스가 내각이 출범하였을 때, 내각지지율은 역대 3번째로 높은 74%를 기록하며 신내각에 대한 높은 기대감이 나타났다.¹⁰⁴ 코로나19의 위기 상황에서 일본은 개혁보다는 안정, 새로움보다는 익숙함을 선택하였던 것이다. 이러한 가운데 스가 내각은 코로나19 대응, 2021 도쿄올림픽의 성공적 개최 등의 과제에 직면하고 있다. 그리고 이러한 과정을 통해 향후 스가 내각이 아베 내각의 잔여임기를 채우는 ‘과도 내각’, ‘관리 내각’으로 끝날 것인지 혹은 재임을 통해 ‘본격 내각’의 길에 들어설 것인지를 대한 관심이 집중되고 있다.

스가 내각이 출범한지 불과 3개월여 밖에 되지 않았고, 여러 변수들이 있어 예단하기는 어렵지만, 2021년 중의원 선거 결과에 따라 ‘본격 내각’으로 재탄생할 가능성을 염두에 두지 않을 수 없다. 더욱이 앞서 알아본 바와 같이, 파벌들의 역학관계 속 스가가 총리로 선출된 배경과 상황적 요인을 볼 때 그 가능성은 낮지 않다. 즉, 자민당 내 각 파벌이 2021년 예정된 중의원 선거를 성공적으로 이끌 수 있는 ‘새로운 인물’을 발굴해 내지 못한다면, 위기상황대응과 안정적 관리를 위해 무파벌의 스가 총리를 차선책이자, 최선책으로 다시 지지할 가능성이 높다는 것이다. 스가 총리가 자민당 총재, 그리고 일본 총리가 되는 데 결정적인 역할을 한 니카이 간사장이 각종 어려운 과제에 대한 스가 총리의 노력을 평가하며, “중의원 선거에서 압승한다면 투표 없이 스가 총리가 연임할 수 있을 것”이라고 언급¹⁰⁵한 것도 스가 총리의 연임 가능성을 높이는 것이라 할 수 있다.

문제는 스가 총리의 개인적 역량과 지지기반이다. 파벌들의 정치적 역학관계에 의해 당선

된 스가 총리의 당내 지지기반은 견고하지 않다. 즉, 자민당 내 주요 파벌들의 가장 좋은 차선책으로 여겨지며 폭넓은 지지를 받지만, 역으로 아베 총리처럼 자신의 파벌(호소다파) 혹은 보수적 성향의 자민당 지지자들로부터 견고한 지지를 받고 있지는 않다. 아베 총리의 정치적 맹우(盟友)로 일컬어지는 아소 부총리(아소파)와 같은 견고한 동맹관계도 아직은 보이지 않는다. 스가 총리가 자민당 총재이자, 일본의 총리로 당선되는 데 주도적이고, 실질적인 역할을 했던 니카이 간사장(니카이파)이 있지만, 니카이 간사장은 이익주도형 정치인으로, 스가 총리를 지지하는 견고한 지지기반으로 보기는 어렵다. 중의원 선거의 압도적 승리를 이끌 수 있는 더 나은 후보자가 있다면, 언제든지 입장을 바꿀 가능성이 높다는 의미이다. 결국 이러한 약한 지지 기반이 스가 내각의 탄생 배경이자, 태생적 한계이고, 극복해야 할 과제인 것이다. 그리고 이를 타파하기 위해서는 위기 돌파 속에서의 포용적 리더십을 보여 당내 지지를 대거 확보하거나, 혹은 압도적인 국민적 지지가 필요할 것으로 여겨진다. 그런데 스가 내각 출범 이후 지난 3개월여간의 지지율을 보면 긍정적인 평가를 내리기 어렵다.

[그림 5] 스가 내각 지지율(2020.9-2020.12) (단위: %)



출처: 요미우리 신문 여론조사(9월-12월) 참조하여 필자 작성. [読売新聞] “世論調査” <https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa> (검색일: 2020.12.28).

[그림 5]는 스가 내각이 발족된 9월부터 최근 12월까지 지난 3개월간의 내각 지지율을 나

104. [日本経済新聞] “菅内閣支持率74%、発足時歴代3位「人柄」を評価” (2020.9.17) <https://www.nikkei.com/article/DGXMX063999770X10C20A9MM8000> (검색일: 2020.9.18).

105. [NHK] “自民二階幹事長“衆院選勝利なら菅首相続投の可能性高い” (2020.11.12) <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201112/k10012708181000.html> (검색일: 2020.11.13).

타낸 것으로, 출범 초기 74%였던 내각지지율이 45%까지 하락한 것을 확인할 수 있다.¹⁰⁶ 비슷한 시기에 시행된 [NHK]의 여론조사(12.11-12.13)에서는 9월 62%에서 12월 42%로,¹⁰⁷ [아사히 신문]의 여론조사(12.19-12.20)에서는 9월 74%에서 12월 45%로,¹⁰⁸ [닛케 이신문]과 [TV도쿄]의 여론조사(12.25-12.27)에서는 9월 74%에서 12월 42%로¹⁰⁹ 지지율이 일제히 하락했다. 이와 같은 지지율 하락의 원인으로는 출범 초기의 ‘학술회의 논란’도 영향을 미쳤지만, 코로나19에 대한 정부 대응 불만족, 아베 전 총리의 ‘벚꽃을 보는 모임’ 전야제 보전 정치자금법 위반, 스가 총리의 측근인 요시카와 다카모리(吉川貴盛) 전 농림수산상 뇌물수수의혹¹¹⁰ 등이 영향을 미친 것으로 조사되었다.

이 중에서도 특히, 일본정부의 코로나19 대응에 대한 비판이 거세다. 일본의 코로나19 상황은 12월에 들어 연일 수천 명의 신규 확진자가 발생하고 있다(2020.12.27. 기준, 누적 확진자 216,701명, 중증자 659명, 사망자 3,212명).¹¹¹ 이에 대해 국민적 불안은 높아지는 데 정부의 대응이 부응하지 못하는 것이다. 앞서 제시된 [NHK]의 여론조사에 의하면, 코로나19 감염에 대한 불안을 느끼는 사람이 전체 응답자 수의 85%으로 높게 나타났으며, 정부 대응에 대한 긍정적인 평가가 41%임에 반해, 부정적인 평가가 56%로 나타났다. [요미우리 신문] 여론조사에서도 스가 총리가 코로나19 대응에 대한 지도력을 발휘하지 못한다는 의견이 응답자의 77%에 달하였다. 이러한 상황에서 최근 스가 총리가 전국민 여행 자제 및 모임 자제를 표명한 당일 밤 다수가 모인 송년회 회식 등에 참가하면서 국민적 공분을 산 것도 부정적인 영향을 미쳤다.¹¹² 결국 급격히 하락한 지지율은 스가 총리 및 정부의 대응에 대한 국민적 실망감이 반영된 결과로도 볼 수 있다. 구체적으로, 스가 내각 출범 이

후 [요미우리 신문]과 [와세다대 첨단사회과학연구소]가 유권자 3,000명을 대상으로 실시한 공동여론조사(10.15-11.17) 결과에 의하면, 스가 총리에 대해 성실성 74%, 개혁의지 73%, 친밀감 71%, 지도력 64%, 위기관리능력 58% 등 인품과 정치자세에 대해 높이 평가하는 것으로 나타났는데,¹¹³ 9월 16일 내각 출범 이후 지난 3개월여간 코로나19의 확산세를 잡지 못하고, 총리가 모범적인 모습을 보이지 못하며, 출범 초기 스가 총리에게 기대되었던 성실성, 개혁의지, 리더십에 대한 국민적 실망감이 반영된 것이라 분석할 수 있다.

결국 2021년 9월 임기가 종료되는 스가 내각의 지속 여부는 향후 코로나19에 대한 대응과 도쿄올림픽의 성공적 개최 여부에 달려있다. 일본은 2021년에 중의원 총선거와 총재선거를 앞두고 있는데, 국회해산권을 가진 총리와 집권여당이 자신들이 선거에서 승리하기 가장 유리한 시점에 해산하여 차기 총재 및 총리의 당선 가능성을 높일 수 있다. 따라서 코로나19의 확산세가 심화되고, 내각지지율이 하락하고 있는 현 상황에서 당장 국회해산과 총선거 국면에 들어갈 것으로 보기는 어렵다. 하지만 중의원 임기가 종료되는 2021년 10월 이전 국회해산과 선거가 실시되어야 한다는 점과 일본의 정치일정 등을 고려할 때, 2021년도 예산안이 처리되고 난 3월, 정기국회가 끝나는 6월, 도쿄올림픽이 끝나는 9월이 가능성이 높으며, 그 과정에서 코로나19 대처 그리고 이에 기반한 도쿄올림픽의 성공적 개최가 중의원 해산 시기와 관련한 주요 변수가 될 것이다. 그리고 스가 총리의 연임 여부는 이와 같은 상황적 변수들을 고려한 중의원 총선거 결과에 따라 달라질 것이다. 즉, 코로나19, 도쿄올림픽, 선거, 스가 총리의 연임 여부가 하나의 고리로 연결되어 있다고 볼 수 있다.

다만, 급격히 하락한 지지율에도 불구하고, 자민당이 집권여당의 자리를 내주고, 여당과 야당이 바뀔 가능성은 극히 낮다. 앞서 [요미우리 신문] 여론조사에 나타난 바와 같이, 9월 스가 내각 발족 당시 47%였던 자민당 지지율은 12월에 들어서 38%로 하락하였으나, 제1여당인 민주당의 지지율은 9월 4%, 12월 3%로 크게 차이가 나타나지 않았기 때문이다.¹¹⁴ 즉, 스가 내각의 지지율이 하락해도 집권여당인 자민당의 지지율과 제1야당인 민주당의 지지율이 큰 변화가 없다는 것이다. 여기에는 지리멸렬한 야당의 약한 존재감 및 대안을 제

106. [読売新聞] “菅内閣の支持率45%、16ポイント減…読売世論調査” (2020.12.27) <https://www.yomiuri.co.jp/election/yonron-chosa/20201227-OYT1T50157/> (검색일: 2020.12.27).

107. [NHK] “内閣支持率” (2020.12.15) <https://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/> (검색일: 2020.12.27).

108. [朝日新聞] “内閣支持率39%に急落 GoTo停止「遅すぎ」79%” (2020.12.20) <https://www.asahi.com/articles/ASNDN6TWRNDNUZPS003.html> (검색일: 2020.12.27).

109. [日本経済新聞] “内閣支持率42%に急落 コロナ対策「評価せず」59%” (2020.12.27) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE23ANK0T21C20A2000000> (검색일: 2020.12.27).

110. 요시카와 농림상은 재직 기간인 2018년 10월부터 2019년 9월까지 세 차례에 걸쳐 대형 계란 업체 ‘아키타 푸드’로부터 현금 500만엔을 받은 혐의로 검찰 조사를 받았고, 12월 22일 건강상의 이유로 의원직을 사임하였다. - [共同通信] “吉川貴盛元農相が議員辞職表明” (2020.12.21) <https://this.kiji.is/713694808386961408?c=39546741839462401> (검색일: 2020.12.28).

111. 厚生労働省. https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html#h2_1.

112. [東京新聞] “菅首相、ステーキ会食でマスクせず「二階氏の仲間が集まる忘年会」” (2020.12.18) <https://www.tokyo-np.co.jp/article/75005> (검색일: 2020.12.20).

113. 반면, 설명력 43%, 국제감각 46%, 국가상 51% 등은 낮게 평가되었다. - [読売新聞] “菅首相「誠実さ」評価74%…読売・早大共同世論調査「説明力」43%止まり” (2020.11.24) <https://www.yomiuri.co.jp/election/yonron-chosa/20201124-OYT1T50049/> (검색일: 2020.11.25).

시하지 못하는 야당에 대한 국민적 실망감이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 2021년도 중의원 선거에서도 2012년 아베 2차 내각에서부터 이어져 온 ‘자민당 1강’ 구도는 유지될 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 중의원 선거는 정권 획득 혹은 정권 교체를 위한 여당과 야당의 대립이 아닌, 자민당 1강 구도하, 자민당이 어느 정도의 승리를 거두는가에 더 집중되어 있다고 볼 수 있다. 앞서 파별 간 정치적 역학구도에 의해 당선된 스가 총리지만, ‘본격 내각’의 출범을 위해서는 중의원 총선거에서 압도적인 승리, 그리고 국민적 지지를 통한 정권 획득의 정당성을 확보해야 하는 과제를 안고 있다. 그리고 이는 결국 코로나19 대응과정에서의 리더십 발휘, 안전하고 성공적인 도쿄올림픽 개최 여부를 통해 판가름날 것으로 여겨진다.

덧붙여, 설령 급격한 지지율의 하락 속에서 스가 내각이 단명한다 하더라도 일본 정치의 자민당 1강 구도와 파별 정치는 당분간 지속될 것으로 여겨진다. 그리고 변혁을 위한 갈망과 요구 속에서 기존 구조를 개혁하거나 타파하려는 리더십, 혹은 조직적 움직임이 나타나지 않는 이상 제2, 제3의 스가 내각이 탄생할 가능성은 염두에 두지 않을 수 없다.

(2) 한일관계

미중갈등과 중국의 부상, 북한문제 등 불안정한 동북아지형에 외교안보 및 경제적 측면에서 어려움에 처해 있는 한국과 일본이 상호협력을 통해 평화와 번영의 미래를 열어야 함에는 이론(異論)의 여지가 없다. 그러나 강제징용문제에 대한 한국 대법원의 판결(2018.10) 이후, 일본의 대한국 수출관리강화로 인한 경제마찰, 한·일 군사정보보호협정(GSOMIA, General Security Of Military Information Agreement) 연장여부 문제로 불거진 안보 협력문제까지 지난 2년여간 복합갈등의 위기를 겪은 한일관계는 스가 내각에서도 쉽게 개선되기는 어려울 것으로 여겨진다. 한일관계가 악화일로에 빠져들게 됨에 따라 학계와 재

114. 1978년 3월 이후부터 지속해 온 요미우리신문 여론조사 결과에 의하면, 이와 같은 지지율 하락폭은 역대 내각 중 아소 내각과 함께 가장 크게 나타났다. 2008년 9월에 출범한 아소 내각은 50%의 지지율에서 시작해 같은 해 12월 21%로 급락했다. 다만, 정당지지율에서 큰 차이를 보였는데, 2008년 9월 자민당 37%, 민주당 23%였으나, 3개월 후인 12월 자민당 27%, 민주당 28%로 역전하였으며, 중의원 선거 직전인 2009년 9월에는 자민당 23%, 민주당 36%로 나타났다. - [読売新聞] “内閣支持 下落幅最大…発足3か月 29ポイント 麻生内閣と並ぶ” (2020.12.28) <https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa/20201228-OYT1T50085/> (검색일: 2020.12.28).

계를 중심으로 양국관계의 개선을 희망하는 목소리가 높아지고 있지만, 한일 간의 최대현안인 강제징용문제는 여전히 그 해법을 찾지 못하고 있기 때문이다. 그리고 이 문제에 대해서는 양국 간 원칙을 앞세운 강대강(強對強) 국면이 지속되고 있다. 즉, 1965년 한일협정으로 모든 것이 해결되었다고 하는 일본 정부의 입장과 사법부의 판단에 개입할 수 없다는 한국 정부의 입장이 맞서고 있으며, 이에 따라 강제징용문제는 여전히 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 상황이다. 이러한 가운데 대법원 판결에 따른 국내 일본기업자산의 현금화 절차가 본격화되면 한일관계는 다시 어려움에 빠질 가능성이 높다. 아베 내각에서는 이미 일본기업의 자산이 현금화되면 한일관계가 돌이킬 수 없을 정도로 어려워지고, 이에 따른 보복조치가 불가피하다고 언급한 바 있다. 그리고 이러한 기조는 아베 내각을 계승한 스가 내각에서도 이어지고 있다.

아베 총리 사임 이후, 한국에서는 실용주의자로 알려진 스가 내각이 출범하며 한일관계의 전환점을 맞이할 것으로 기대하는 목소리가 없지 않았으나, 일본에서 강제징용문제는 정권의 변화로 해결될 수 있는 사안이 아니다.¹¹⁵ 즉, 강제징용문제는 아베 내각이었기 때문에 풀 수 없는 문제라고 보기보다는, 일본 주류 정책결정자들과 일본 사회의 전반적인 여론이 한일관계에 근간이 되는 1965년 한일협정을 흔드는 문제로 보고 있고, 일본의 직접적인 경제적 손해가 발생시키는 문제라는 인식하고 있다는 것으로 보는 것이 더욱 타당할 것이다.

이러한 상황에서 2021년 중의원선거와 총재선거를 앞두고 있는 일본과 2021년 재보궐선거 및 2022년 대통령선거를 앞두고 있는 한국의 정치상황을 고려할 때, 기존의 원칙과 입장을 바꿔 타협하거나, 한일관계 개선을 정책우선순위로 둘 것이라고 예상하기는 어렵다. 정권의 기반을 확실히 하여 재선을 노리는 스가 내각과 진보정권의 지속을 바라는 현 정부가 국민감정을 자극할 수 있는 민감한 한일갈등사안을 전면에 내세우기는 쉽지 않기 때문이다. 더욱이 일본의 수출규제 건으로 인한 WTO 분쟁과 일본의 후쿠시마 오염수 방출문제, 일본 정부를 상대로 한 위안부 소송 등은 한일갈등을 심화시킬 수 있는 소재로 남아있어 양국관계의 위태로운 상황이 지속될 가능성이 높다.

그럼에도 불구하고, 미국 바이든 신행정부의 출범, 코로나19의 지속, 그리고 2021년 예정된 도쿄올림픽 개최는 양국관계 개선의 외부변수로 작용할 수 있다. 더욱이 바이든 신행정부

115. 강제징용문제에 대한 한일의 입장 및 인식 차이 분석에 대해서는 최은미. 2019. “강제동원문제를 둘러싼 한일갈등의 전개와 향후 전망,” 「IFANS 주요국제문제분석」 2019-31. 국립외교원 외교안보연구소 참조.

부는 동맹, 다자협력을 중시하고 있어 동북아지역의 동맹관계에 있는 한국과 일본의 관계 개선을 촉구하며, 양국관계에 관여할 가능성이 높다. 이러한 가운데 최근 한국의 정치권을 중심으로 일본과의 관계 개선을 모색하려는 움직임이 활발하다. 박지원 국정원장의 방일 이후, 김진표 한일의원연맹 회장을 중심으로 한 국회의원들의 방일이 있었고, 이 자리에서 1998년 ‘김대중-오부치 공동선언(21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언)’을 이은 ‘문재인-스가 공동선언’,¹¹⁶ 2021년 도쿄올림픽 계기 남·북·미·일 4자 정상회담 개최에¹¹⁷ 대한 한국측의 의견이 있었다. 이와 같은 변화는 새로운 국제환경과 미국과 일본의 정권교체 등 달라진 상황에 따라 새로운 기류를 형성하고자 하는 노력으로 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 현실은 녹록치 않다. 일본에서의 코로나19 확산이 심각한 상황에서 도쿄올림픽 개최 여부가 여전히 불투명하고, 바이든 신행정부의 대북정책 및 동아시아 전략이 아직 뚜렷하게 드러나지 않았으며, 이에 대한 북한의 대외정책도 명확히 나타나지 않았기 때문이다. 무엇보다도, 한일 간의 가장 중요하고, 우선적으로 해결해야 할 강제징용문제에 대한 해결책이 마련되지 않았다. 따라서 문제를 직시하지 않은 일시적인 봉합이나, 표면적인 화해, 이벤트성 관계 개선은 궁극적인 문제 해결에 이르지 못할 것이다. 코로나19의 확산으로 인해 양국 교류가 현저히 줄어들며 경제 및 관광 산업 등에 현저한 타격이 발생하면서 경제 회복과 사회안정화를 위한 교류를 재개하며, 상호 이익에 기반한 협력을 추진의 필요성이 더욱 높아졌다. 그러나 한일갈등의 근본적 해결은 여전히 요원하다.

나가며: 한국에의 함의와 정책적 고려사항

아베 내각 7년 8개월의 장기집권 과정에서 자민당의 독주와 야당의 지리멸렬(支離滅裂) 속 사실상 ‘아베1강(強)’ 구도가 굳어져 왔고, ‘포스트 아베’가 부재하다는 의견들이 종종 제기되어 왔다. 이러한 가운데 일본은 코로나19라는 사상 초유의 사태를 겪으며 아베 내각이 퇴진하고, 스가 내각이 출범하게 되었다. 스가 내각은 아베 내각을 계승할 것을 표명하였고, 이에 따라 안정적으로 정권을 계승하였다. 이를 통해 볼 때, 스가 내각에서는 아베 내각이 추진해왔던 대부분의 정책을 유지할 것으로 예겨진다. 그러나 추진 방식과 형태는 달라질 수 있을 것이다. 내각이 처한 상황과 형성된 배경, 그리고 구성원 변화에 따른 정책 우선순위가 달라졌기 때문이다. 그렇다면 스가 내각은 어떠한 정책 추진방식을 취할 것인가.

첫째, ‘가치보다는 실익’을 중시한 전략을 취할 것이다. 아베 정권이 확고한 이데올로기적 성향을 나타내며 ‘가치중심형 접근’을 취했다면, 스가 내각에서는 ‘이익중심형 접근’을 취할 것으로 예겨진다. 앞서 알아본 바와 같이, 아직까지 스가 총리는 스스로 명확한 국가관이나 비전을 나타낸 적 없고, 오히려 이에 대해 기존의 아베 총리의 국가관을 높게 평가하였다. 따라서 큰 틀에서는 이를 벗어나지 않을 것으로 예겨진다. 다만, 스가 총리 스스로 이를 적극적으로 강조하지는 않을 것이며, 이러한 가운데 가치보다는 실익을 중시하는 정책을 우선시할 것으로 예상된다. 이는 미중경쟁 속에서 미국과는 가치를 함께 하며 안보를 보장받고, 중국과 안정적인 관계를 유지하며 경제협력을 추진하는 실익 중심형 전략을 취하는 것과 같은 맥락이다.

둘째, 위기상황 타개를 위한 현안중심의 ‘문제해결형’, ‘결과지향적’ 정책을 취할 것이다. 이는 스가 내각의 탄생 배경과도 연결되는 부분이다. 스가 내각은 코로나19 위기 극복과 경제회생, 그리고 도쿄올림픽의 성공적 개최라는 과제를 안고 출범하였다. 즉, 당면한 문제의 해결은 정권의 존속 이유이자, 향후 지속 여부와도 관계된다고 볼 수 있다. 따라서 스가 내각은 주어진 1년 남짓의 임기 동안 주어진 문제 해결을 위해 전력을 다할 것으로 예상된다. 스가 내각 출범과 함께 추진되고 있는 행정개혁, 디지털화 등의 정책들은 대중영합적 정책이라 비판받지만, 이 또한 일본사회가 현재 직면한 문제를 해결하기 위한 과제해결형 정책의 일환이라고 볼 수 있다.

셋째, 구조화된 ‘관저중심’ 정치의 지속 가운데, ‘상향식(bottom-up) 접근’을 통한 정책결

116. [한국경제] “‘박지원, 일본에 ‘문재인-스가 공동선언’ 제안했다’” (2020.11.11) <https://www.hankyung.com/politics/article/202011116463i> (검색일: 2020.12.28).

117. [한국일보] “김진표 “강제동원 일괄 타결 어렵다면 도쿄올림픽 등 협력부터”” (2020.11.14) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020111411430001340> (검색일: 2020.12.28).

정이 이루어질 것이다. 2012년 12월 아베 2차 내각 출범 이후, 아베 내각은 내각관방과 내각부의 인원수를 늘리며[(2001년 2,725명 → 2012년 3,090명(13% 증가) → 2019년 3,638명(33% 증가)] 내각관방 조직을 확대 개편하였고, 내각인사국을 신설하며 중앙부처 인사에 정권이 깊이 관여할 수 있게 하였다.¹¹⁸ 따라서 아베 내각에서 나타난 ‘관저중심’ 정치는 아베 장기집권 시기를 거치며 구조화 및 고착화되고, 이 중심에 서있던 스가는 이를 이어갈 것으로 여겨진다. 따라서 스가 내각에서는 아베 내각에 비해 각 성·청의 역할이 증대될 수는 있지만, 아베에서 스가로의 리더십의 변화가 ‘관저중심’에서 ‘관료중심’ 정치로 회귀할 것으로 보기는 어렵다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 정권이 탄생한 구조적, 상황적 요인 및 파벌들의 정치적 역학관계를 고려할 때 더욱 그러하다. 즉, 당내 지지기반이 약하고, 스가 총리 개인에 대한 국민적 지지도가 불안정한 상황에서 정책추진을 위한 내부적 동력을 얻기 위해 합의와 사전교섭(네마와시: 根回し)에 기반한 접근을 취할 것으로 여겨진다. 따라서 아베 내각에서 나타난 강력한 ‘권위형 리더십’ 및 ‘하향식(top-down) 접근’과는 다른 ‘관리형·조정형 리더십’에 기반한 ‘상향식 접근(bottom-up)’이 나타날 가능성은 높다. 그리고 이 과정에서 ‘아베 1강’ 구도를 이끌었던 ‘관저주도 정치’와 ‘관저관료’들의 역할은 계속될 것으로 여겨진다.

이와 같은 일본의 정치변동은 한국에게 미치는 영향이 작지 않다. 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 밀접하게 연계되어 있어 우리 생활에 직·간접적인 영향을 미치기 때문이다. 따라서 최근에 나타난 일본의 정치변동과 대한반도 외교의 변화 가능성을 분석하고, 이에 대한 우리의 대일외교전략과 한일관계 개선을 위한 방안을 재검토할 필요가 있다.

이를 위해 첫째, 한일간의 최대 현안인 강제징용문제 해결을 위한 ‘직접적’이고, ‘진정성’ 있는 노력이 필요하다.

최근 한일관계 개선의 움직임, 특히, 한국 정치권의 일본에 대한 우호적인 메시지와 행동들은 한일관계의 개선에 대한 기대를 갖게 한다. 그러나 이러한 접근들은 강제징용문제에 대한 직접적인 해결방식이 아닌 간접적이고, 우회적인 방식이다. 즉, 문제해결을 위한 본질이 아닌 풀기 어려운 문제는 유예하고, 다른 분야에서 먼저 관계개선을 해 보자는 노력

118. [日本経済新聞] “官邸支える人材3割増、首相が精銳指名 官僚機構も強化 データでみる首相官邸(1)” (2019. 12.29) <https://www.nikkei.com/article/DGXMO53979930Y9A221C1PE8000?unlock=1> (검색일: 2020. 12.20).

이다. 그렇지만 이러한 방식은 궁극적인 문제 해결에 이르지 못하며, 오히려 상대로부터 진의를 오해받고 문제를 더욱 확대시킬 가능성이 높다. 따라서 당장의 ‘보여주기식’ 접근보다는 실질적인 문제 해결을 위한 진지한 접근이 필요하다. 일각에서는 동맹을 중시하는 바이든 행정부의 등장이 한일관계 개선에 긍정적인 신호로 작용할 수 있다고 보지만, 한일 양국의 최대 현안인 강제징용문제 해결에 미국이 적극적으로 나설 가능성은 높지 않다. 즉, 미국의 입장에서 동아시아 안보전략을 위해 한미일 3국 공조와 한일관계 개선은 중요하지만, 강제징용문제 등 역사문제는 한일 양자 현안이라는 인식이 강하고, 문제의 본질이 식민지배의 불법성 여부를 묻고 있기 때문에 미국이 적극적으로 관여하여 해결을 도모하기는 어렵다는 의미이다. 따라서 결국 이 문제는 장기적인 관점에서 한국과 일본이 해결책을 찾는 방식을 취해야 할 것이다. 그리고 이를 위해서는 양국의 역사인식의 차이를 좁히고, 서로를 이해하는 과정을 통해 ‘사회적 합의’를 이끌어내기 위한 노력이 수반되어야 한다. 최종적으로 문제 해결을 위한 지도자의 결단이 필요하겠지만, 우리는 이미 ‘2015 위안부합의’를 통해 사회적 합의 없는 지도자의 결단이 가져온 국내외적 파장에 대해 경험한 바 있다. 즉, 강제징용문제 해결을 위한 우리 내부의 의견이 정립되지 않은 상황에서 일본과의 교섭은 국내적 지지를 받기 어렵다. 특히, 강제징용문제, 위안부문제 등은 법적으로는 당사자들의 문제이지만, 사안의 성격상 전 국민적 사안과 다름없으므로 일정 수준의 사회적 합의가 반드시 필요할 것으로 여겨진다. 따라서 조금 더 개방된 형태의 논의가 필요하다. 구체적으로, ‘강제징용문제 해결을 위한 민관합동위원회(가칭)’, ‘강제징용문제 해결을 위한 한일민관연대(가칭)’ 등의 출범을 통해 논의를 진전시키고 문제 해결에 도달하기 위한 의미 있는 한걸음을 내딛는 노력을 생각해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 스가 정권의 정책결정자들을 비롯하여 일본 정치의 주요인사들 및 오피니언 리더들과의 네트워크 강화와 한일민관협력네트워크 복원을 위한 노력이 필요하다.

우선 단기적으로는 니카이 간사장 등 일본 정치권의 영향력있는 인사들과 자민당 주류 세력, 그리고 일본 정부의 주요 정책결정자들과의 긴밀한 네트워크가 형성되어야 할 것이다. 또한, 차기 총리 후보군에 지속적으로 이름을 올리고 있는 고노 타로 행정·규제개혁담당 대신, 고이즈미 신지로 환경대신, 기시다 후미오 자민당 정조회장, 이시바 전 자민당 간사장 등 유력정치인, 일본 정치권의 주요한 정책결정자들, 그리고 그들의 외교안보 및 한반도 정책에 영향을 미칠 수 있는 다양한 계층 및 직군의 전문가들과 네트워크 구축을 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

또한, 중장기적으로는 양국 간의 구조화된 갈등관리 네트워크를 복원하는 것이 필요하다. 한일관계는 1965년 국교정상화 이후 갈등과 협력의 부침의 역사를 반복해 왔다. 그리고 이 과정에서 갈등을 해소하고, 발전적인 관계를 구축하기 위해 다양한 갈등관리 메커니즘을 형성해 왔다. 이러한 모습들은 때로는 개인과 개인, 그룹(조직)과 그룹(조직) 등의 형태로 나타났다. 불안정한 한일관계를 지탱해온 ‘파이프라인’이라고도 볼 수 있다.¹¹⁹ 이러한 노력의 일환으로 1990년대 후반부터 2000년대 초중반까지 〈한일공동연구포럼: 1,2,3기(1996~2008)〉¹²⁰, 〈한일신시대공동연구: 1기(2009.2~2010.10), 2기(2011.12~2013.2)〉¹²¹, 〈한일역사공동연구위원회: 1기(2002.3~2005), 2기(2007.6~2009.11)〉¹²² 등이 출범되기도 하였다. 하지만, 현재는 무수히 개최되는 일회성·이벤트성 회의 이외에, 장기적인 관점에서 한일 양국 정부와 오피니언 리더들이 중심이 되서 장기적 관점의 미래지향적 한일관계를 구축하기 위해 민관이 협력하는 모습은 찾아보기 어렵다. 따라서 지난 20년을 이끌어온 한일민관협력네트워크의 의미를 되새기고, 앞으로의 20,30년을 이끌어갈 수 있는 한일민관협력네트워크를 복원하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 여기에는 정치가, 관료, 학자, 언론인 등 다양한 직군의 전문가들뿐만 아니라, 중견연구자와 신진연구자 등 다양한 세대가 함께 해야 할 것이다. 전문가들을 중심으로 한 상호이해, 그리고 발전적 관계 구축을 위한 이해를 높이고, 폭넓은 컨센서스 형성을 통해 사회 전반에 긍정적인 확산효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그리고 이와 같은 노력을 통해 한일 양자뿐만 아니라, 한미일·한중일·한미일중 등 지정학적 연계성이 높은 국가들과의 연계를 강화함으로써 역내 갈등을 완화하고, 협력을 증진시키기 위한 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 정부 및 정치권 차원에서 국민감정을 자극할 수 있는 감정적 대응을 자제하고, 배려와 신중함에 기반한 한일관계 관리 노력이 필요하다.

우리 정부는 역사문제와 그 외 문제를 분리한 ‘투트랙 접근’을 취할 것을 강조하였다. 하지

119. 최은미. 2020. “한일 갈등관리메커니즘의 역사적 전개와 구조적 변용.” 『아세아연구』 63(2), pp.107-135.

120. 고려대학교 아세아문제연구소. “한일공동연구총서” http://asiaticresearch.org/sub03/sub03_4_7.html 및 일한문화교류기금. “한일공동연구총서” <https://www.jkcf.or.jp/ko/projects/category/publication/> 참조.

121. 외교부 보도자료. “제2기 한·일 신시대 공동연구 최종보고서 접수” (2013.12.24) http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=348814 (검색일 2020.12.25).

122. 외교부 보도자료. “제2기 한·일 역사공동연구 양국 위원장간 협의 개최” (2007.5.21) http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=292033 (검색일: 2020.12.25) 동북아역사재단. “한·일 역사공동연구” https://www.nahf.or.kr/gnb07/snb08_01.do.

만 지난 2년여간 한일관계를 되돌아볼 때, 역사와 경제, 안보 문제가 복합적으로 얹혀 나타났고, 그 과정에서 정부의 ‘투트랙 접근’이 잘 지켜졌다고 보기는 어렵다. 오히려 이와 같은 상황 전개에 사안을 감정적으로 받아들이고, 국민 감정을 자극하는 대응방식을 취한 양국 정부 및 정치권의 책임이 가볍지 않다. 따라서 한일관계의 휘발성과 민감성을 고려하여 정부와 정치권은 감정적인 대응을 지양하고, 우리의 국익에 따른 적절한 판단과 책임감 있는 행동을 해야 할 것이다. 특히 한일관계는 국민감정과 연계되어 작은 불씨가 국가 간 대립 국면으로 갈 가능성이 높다. 따라서 역사 갈등이 타 분야 갈등으로 전이되지 않도록 관리하려는 노력이 필요할 것으로 여겨진다. 그리고 이 과정에서 국민적 이해와 공감을 얻기 위한 국내외적 노력을 강화해야 할 것이다.

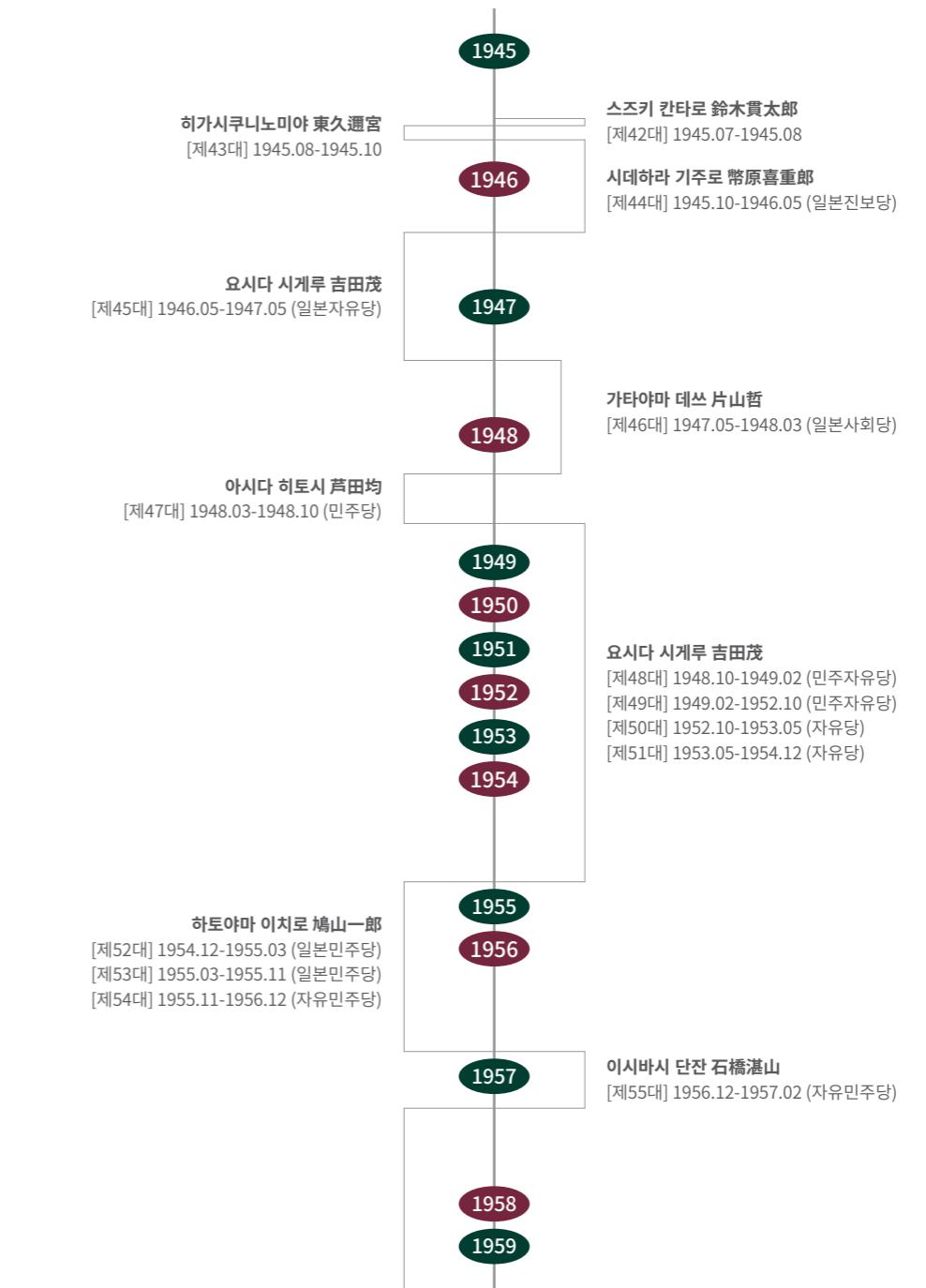
더불어 최근 K-POP, K-Drama 등 한국문화 및 컨텐츠가 일본에서 인기를 얻으며 일본 내 한국에 대한 친근감 및 우호감이 높아지고 있다. 그러나 이러한 문화적 친밀감이 양자 갈등의 해결이나, 정치적 신뢰감으로 이어질 것으로 기대하기는 어렵다. 비정치적 분야에서의 교류는 양자갈등의 충격을 완화시켜 줄 수 있는 완충제적 역할을 할 수는 있지만, 궁극적으로 문제 해결에 도달하지 못하며, 결과적으로 양자는 별도의 영역으로 다루어지기 때문이다. 더욱이 한일관계는 지난 2년간 서로에게 감정적 상처를 남겼고, 이에 대한 국민들의 정신적·물질적 피해가 적지 않았다. 따라서 정치가 문화에 기대어 양국 관계 개선을 기대하는 이상적 희망을 갖기보다는, 불편한 현실을 직시하고, 양측 간의 오해와 불신을 해소하기 위한 고민과 노력이 필요하다.

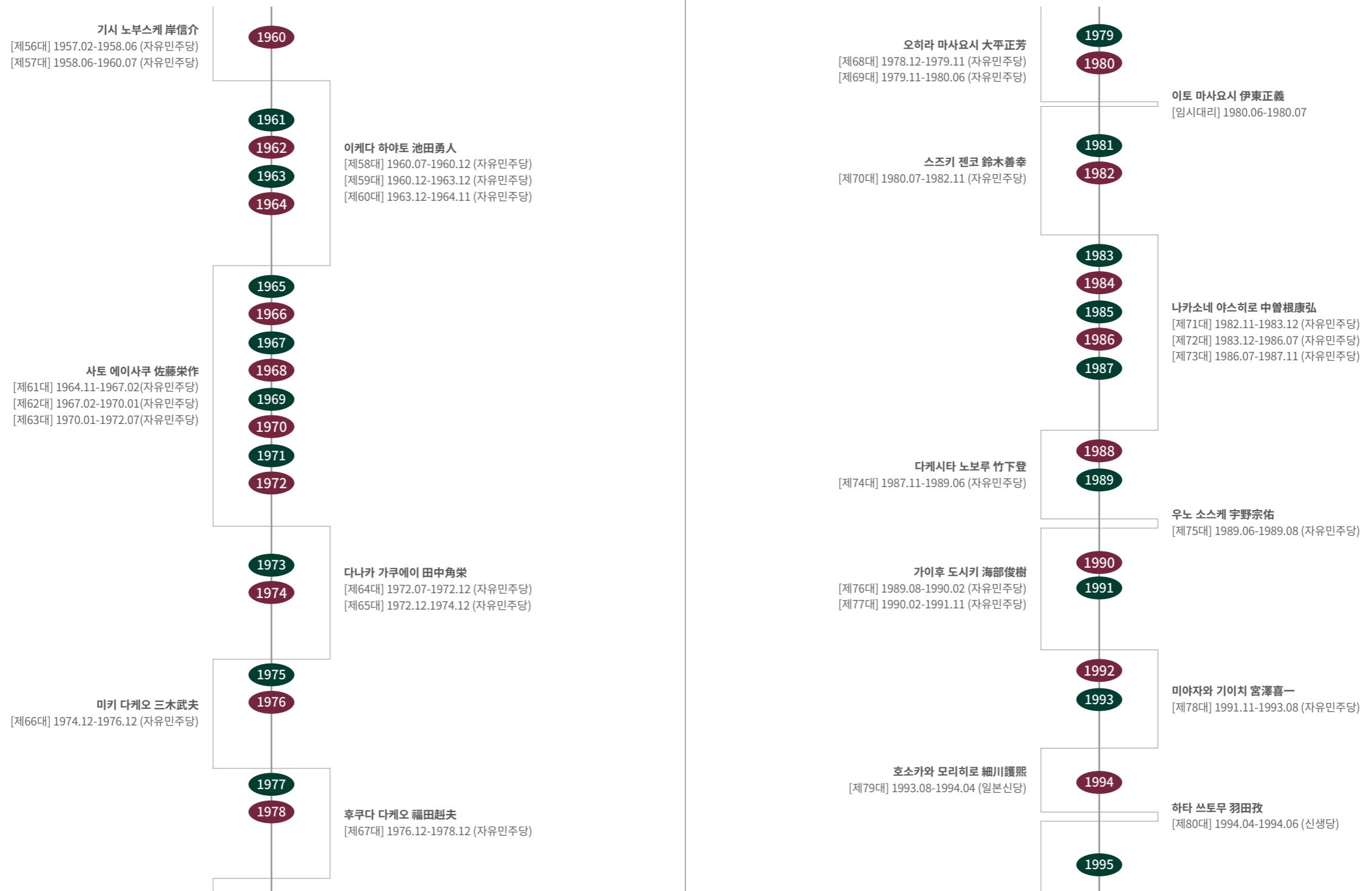
넷째, 미국 바이든 신행정부 및 일본 스가 신 내각 출범에 따른 동아시아 전략 및 대한반도 전략의 변화 여부를 분석하고, 한국의 대외전략과의 상생방안을 수립해야 한다.

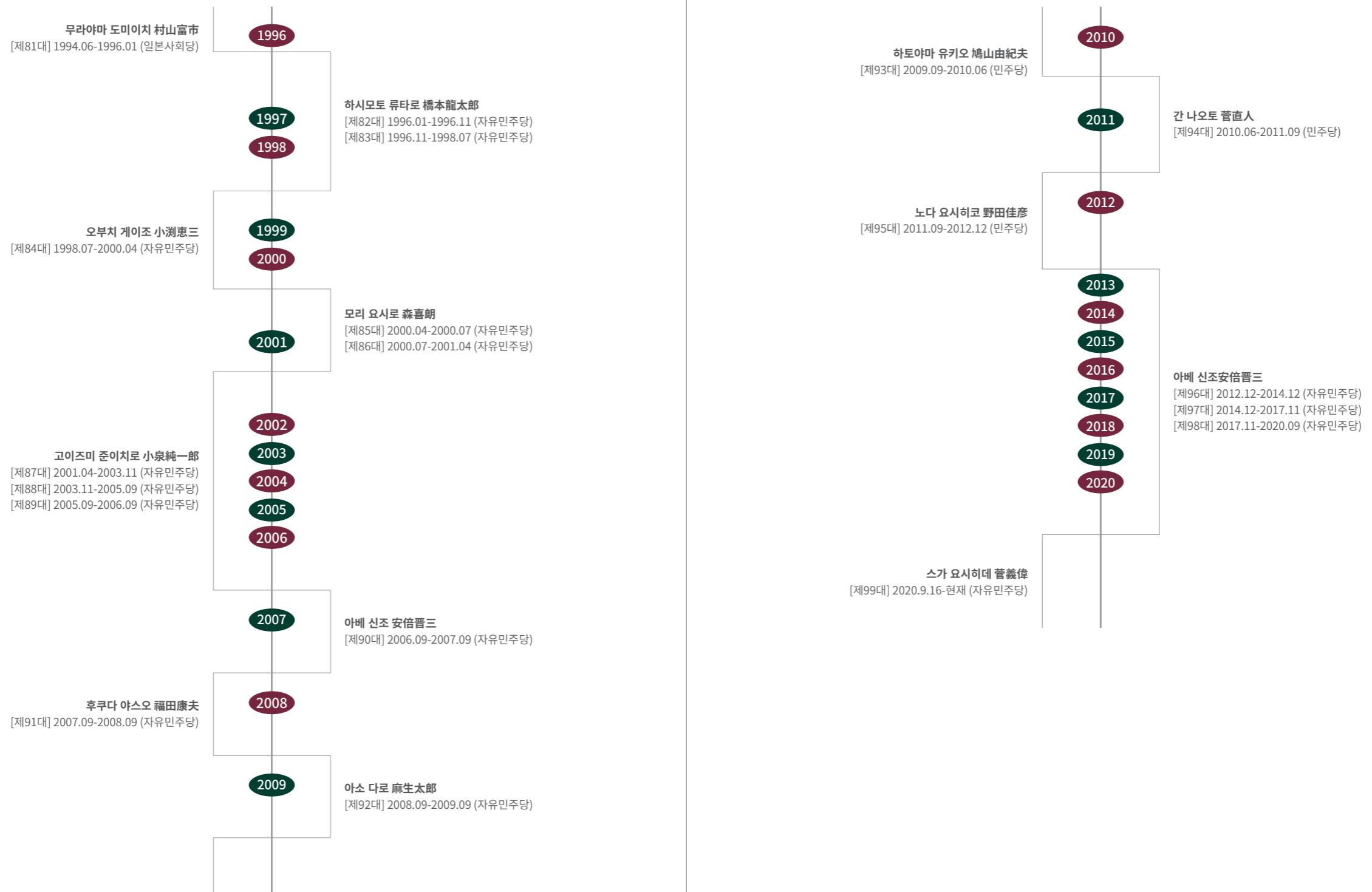
바이든 신행정부는 동맹과 다자협력, 가치에 기반한 외교전략을 펼칠 것으로 예상되고 있다. 이 경우, 트럼프 정부와 달리, 동아시아 지역에서의 한미일 연대 강화를 위해 한일관계 개선을 위해 관여할 가능성이 적지 않다. 일본의 경우, 대부분의 주요직 인사들이 아베 내각 시기의 인사들로 재임용된 만큼 외교의 큰 방향성은 아베 내각 시기와 다르지 않을 것으로 여겨진다. 그러나 1년 남짓의 짧은 기간 동안 외교적 성과를 내야 하는 스가 내각에게 있어 한일관계 해결 방식은 원칙을 유지하면서도 성과를 내는 방식을 고심할 것이고, 이는 기존 아베 내각과 차이를 가져올 수 있음에 유념해야 한다. 따라서 이에 대한 면밀한 조사와 분석, 그리고 한국의 동아시아 전략과 북한문제 해결, 그 안에서 미국 및 일본의 전략적 중요성을 고려한 실현가능한 대일외교 전략의 재정립이 필요하다. 이러한 과정들을 통

해 장기적 관점에서 한일 간의 미래지향적 관계, 공동의 문제에 대응해 나갈 수 있는 공조 및 협조체제를 구축해 나가도록 노력해야 할 것이다.

[별첨] 전후 일본의 역대 총리(1945-2020년 현재)









스가(菅義偉) 내각 출범을 통해 본 일본의 정치변동과 향후전망

발행일 2020년 12월

지은이 최은미

펴낸곳 아산정책연구원

주소 (03176) 서울시 종로구 경희궁1가길 11

등록 2010년 9월 27일 제 300-2010-122호

전화 02-730-5842

팩스 02-730-5849

이메일 info@asaninst.org

홈페이지 www.asaninst.org

편집 디자인 EGISHOLDINGS

ISBN 979-11-5570-221-5 93340 비매품

