

수출관리 교섭을 둘러싼 한일 양국의 이해관계

사이토 코스케
요코하마 국립대학

저자 사이토 코스케, 요코하마 국립대학 교수
번역 제주대학교 통번역센터

번역 감수 이상현(제주평화연구원)

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

【들어가며】

일본 경제산업성은 2019년 7월 1일 한국에 대한 수출관리제도 운용 엄격화를 발표했다. 이를 통해 특정 품목(불화폴리이미드, 레지스트, 불화수소)을 포괄수출허가에서 개별수출허가로 전환함과 동시에 한국에 대한 수출관리 카테고리 변경 방침을 분명히 하였다. 일본정부는 안보상의 우려로 인한 제도적 대응이라는 입장이며 공식적으로 이 조치를 다른 이슈와 연계시키려는 움직임은 보이지 않고 있다. 한편, 이에 대한 한국정부의 입장은 징용공 문제로 인해 이 같은 조치가 내려졌다는 것이며, 일본의 조치를 한국의 대응에 대한 ‘경제 보복’으로 보고 있음이 언론을 통해 보도되었다.

이 글에서는 한일 양국의 주장 중 어느 쪽이 옳은지에 대해서는 논의를 피하고자 한다. 원래 국가 간의 관계를 비롯한 각종 커뮤니케이션에서 전달하고자 하는 메시지가 항상 정확하게 발신되는 것은 아닐뿐더러, 이를 받아들이는 측 또한 그 의도를 정확하게 파악한다는 보장이 없기 때문이다. 특히 지금과 같은 한일 양국간 대립 상황은 국내의 정치사정과 다양한 미디어 보도의 영향이 인식의 차이를 확대시켜 온 것으로 보이기도 한다. 또한 미중 갈등의 장기화로 인해 경제적 수단을 더 큰 국익 실현을 위한 수단으로 활용하는 것에 대한 시비가 엇갈리는 가운데 수출관리라는 안보와 경제의 접점에 있는 사안이 쟁점화되면서 한일간의 대립이 이와 같은 필터를 통해 해석되는 측면도 없지 않다.

그러나 이러한 인식의 차이를 좁히지 못한 채 다양한 안건을 협상 카드로 연관 지어 버리는 것은 양측 모두 문제 해결을 위한 영향력 행사가 곤란해 질 뿐만 아니라 근본적인 문제의 소재를 더욱

모호하게 만들어 버릴 수도 있다. 이 글에서는 한일 양국의 협상 자세와 그 배후에 있는 이해 구조에 주목하면서 각각의 입장에서 전개되는 주장이 가지는 국제정치적 의미와 영향력에 대해 고찰해 나가고자 한다.

【냉전이후 동아시아 세력관계의 변화】

오늘날 한일 관계에서 수출관리의 문제가 이렇게 큰 쟁점이 된 배경에는 한국이 냉전 이후 경험한 성장과 그로 인해 발생한 동아시아에서의 힘의 균형과 역할 변화가 있다. 예를 들어, 스톡홀름국제평화연구소 (SIPRI)의 통계를 보면, 냉전 종식 전후의 한일 양국 군사비는 2~3배 정도의 차이가 있었다. 이러하던 것이 현재는 양국의 지출이 거의 맞먹을 정도에 이르렀다. 물론 금액을 기준으로 모든 능력을 비교할 수는 없겠지만, 특히 중국과 북한의 위협에 직면해 있으면서도 재정적으로 어려운 상황에 놓인 일본의 입장에서는 지금의 한국이 군사적인 부분에 있어서 무시할 수 없는 협력상대임에는 틀림없다 하겠다.

경제 관계로 눈을 돌려 보면, 한일간의 무역액수는 2001~2018년 사이에 수출입이 모두 2배 정도 증가하고, 서로 간에 거래 상대로서의 중요성이 매우 커지고 있는 것은 분명하다. 그러나 무역 점유율의 양상은 크게 변화하고 있다. 일본무역진흥기구 (JETRO)의 통계를 보면, 같은 해 일본의 대한국 수출 점유율이 6~7 % 내외, 수입 점유율이 4~5 %로 두드러진 변화는 없는 반면, 지난 10여년간 한국 수출의 20-25% 정도를 중국이 차지하고 있는 것을 통해서 중국이 한국의 가장 중요한 시장임을 알 수 있다. 이러한 의미에서 일본의 존재감이 한국에서 상대적으로 '가볍게' 여겨지고 있다는 점은 일본에서도 지적되고 있다.

이러한 상황이 곧바로 한일 양국의 협상 능력을 보여주는 지표는 아니며, 요즘 미디어에서 자주 거론되는 것처럼 이기고 지는 '승패'의 문제로 이어지는 것 역시 아니다. 하지만 이번처럼 한일간의 무역과 안보 협력에 영향을 미칠 수 있는 정책상의 선택이 이루어지는 경우, 한국이 국내 경제에 미칠 영향을 우려하는 것과 마찬가지로 일본 역시 어떠한 형태로든 자국의 이익에 반하는 위협이 초래될 수도 있다는 것을 의미한다. 바꾸어 말하면, 일본 입장에서는 수출관리체제의 강화 자체가 그만큼의 대가를 지불할 만한 가치가 있는 문제일 수 있다는 것이기도 하다.

【수출관리를 둘러싼 쟁점의 연계와 분리】

일본의 입장에서 보게 되면 동아시아 지역에 대한 수출관리 강화는 매우 중요한 정책과제 중 하나이다. 그 이유로 요즘 거론되는 것이 수출관리를 통해 전략물자가 북한과 중국으로 이전되는 것을 막는 문제이다. 적어도 현 단계에서 일본은 한국을 직접적인 안보 위협이라고 평가하고 있지는 않다. 그러나 한국을 경유한 불법 수출이 발생하고 이것이 중국과 북한의 능력 향상에

기여하는 상황이 발생할 경우에는 그 의도와 상관없이 간접적으로 일본에 대한 위협이 확대될 수 있다는 해석은 가능할 것이다. 일본 또한 수출관리체제 위반으로 미국이 강한 우려를 표명한 적이 있으며, 이러한 역사적 경위를 거쳐 현재와 같은 수출관리체제 강화로 이어지고 있는 것이다. 1987년에 발생한 도시바 기계의 대공산권수출통제위원회(COCOM) 위반사건은 전략적으로 부정적인 파급 효과가 컸기 때문에 일본 정부의 수출관리에 대한 의식을 크게 높이는 계기가 되었다.

북한과 중국에 대한 위법적인 기술이전을 막기 위하여 일본이 수출관리체제를 강화하고 있는 것은 분명하지만, 이를 일본 단독으로 실시하는 것은 당연히 아니다. 수출관리망의 허점을 파고드는 국가가 있으면 국제규제의 실효성이 약화되기 때문에 일본은 다른 나라의 수출관리체제 강화를 포함한 대책을 마련해 왔다. 수출관리에 대한 이러한 정책적 태도는 반드시 현재의 한국만을 대상으로 하는 것은 아니다. 냉전 종식 이후 오늘에 이르기까지 일본의 수출관리 정책은 동남아 지역을 비롯한 다수 국가를 포함시키는 형태로 강화해 오고 있으며, 민군양용기술(Dual-Use Technology)에 대한 국제적인 문제의식이 높아짐에 따라 최근 이러한 활동은 가속화되고 있다.

일본 정부는 이러한 상황을 토대로 징용공 문제와 수출관리 문제가 교섭 대상이 될 수 있는 것인가에 대하여 근본적인 재검토가 필요할 것이다. 물론 시간상으로 보면 일본은 한국에서 징용공 문제에 대한 대법원의 판결이 있고 나서 한국에 대한 수출관리 엄격화 조치를 발표하였다. 그러나 한국 정부가 이를 '보복'이라는 형태의 인과 관계로 보는 한편, 일본 정부의 공식적인 입장은 이 둘을 분리하는 것이다. 일본 정부가 이러한 입장을 견지할 경우, 향후 한국 정부가 징용공 문제를 둘러싼 주장을 완화한다고 하더라도 이 문제로 인하여 일본 정부가 한국에 대한 수출관리상의 조치를 철회하는 직접적인 이유가 되지는 않을 것이다. 그렇다고 한다면 논의의 핵심은 한국에 대한 수출관리체제가 구체적으로 어떠한 형태로 개선될 것인가에 집약된다.

【협상 카드로서의 GSOMIA】

또 한가지 생각해 볼 점은 현재 한일간 수출관리 문제와 관련하여 한국 정부가 제기하는 군사정보보호협정(GSOMIA)의 연장 거부라는 옵션이 협상 카드로서 어떤 의미를 갖는 가이다. 우선 안보상의 영향이다. 일본은 틀림없이 GSOMIA가 안보 정책에 있어서 중요한 협력 채널이라는 입장을 취할 것이다. GSOMIA 체결과 관련해서는 2011년 일본 민주당 정권 하에서 한국과의 공식적인 협의가 시작되었다. 그 당시에는 북한의 미사일 발사와 핵 실험이 산발적으로 발생하고 있었으며, 2010년에는 천안함 사건이 발생하는 등 한반도 정세는 한국과 일본을 포함한 동아시아의 안보를 위협하는 상황이었다. 2019년에 들어와서도 북한의 미사일 발사 실험은 가속화되고 있으며 당시와 비교하더라도 동아시아의 안보 정세가 개선된 것으로 볼 수 있는 여지는 그다지 없을 것이다.

이러한 상황이 일본에 국한되지 않고 한국과 미국에도 해당된다는 점은 한국이 꺼내든 GSOMIA 이탈이라는 카드의 유효성을 약화시키고 있다. 만약 각국이 가지고 있던 지금까지의 위협 인식이 (일본을 둘러싼 국내 정치 감정의 악화는 차치하고 현실 주의적 관점에서) 크게 약화되고 있는 것이 아니라면, GSOMIA는 한국에게도 마찬가지로 당장의 안보를 확보하는데 계속 필요한 조치일 것이다. 미국이 처한 상황 또한 마찬가지이다. 미국은 전통적으로 동아시아의 안정과 중국의 영향력 확대에 대한 포석이라는 관점에서 한일간의 안보협력 강화를 요구해 왔다. 특히 동맹국에 방위비 분담을 요구하고 있는 최근의 경향에서 본다면 미국도 역시 한일 양국 중에서 어느 쪽에 양보를 요구할 것인가는 별도로 하더라도 GSOMIA파기에는 반대일 것이며 실제로 현 단계에서는 그렇게 보도되고 있다.

만약 이러한 상황 인식이 옳다고 한다면, 한국이 GSOMIA 파기를 언급하는 것은 한일 관계뿐만 아니라 한미 관계를 악화시킬 가능성도 내포하고 있다. 한국의 GSOMIA 파기라는 협상카드는 일본이나 미국에 대해 비용을 발생시킨다는 점에서 행동의 변화를 유도할 수는 있겠지만, 동시에 한국 또한 리스크를 떠안게 된다는 점에서 협상카드로서의 설득력은 상대적으로 약해질 것이다. 또한 동아시아 전체의 안보 체제 유지가 한국에게 여전히 중요한 정책 목표라면 (즉, 북한과 중국에 지나치게 경도되는 것을 의도하는게 아니라면) 수출관리 문제에 대한 대응으로 전통적인 동맹 관계에 썩기를 박는 것과 같은 이러한 거래를 한다는 것은 그 대가가 너무 크다는 인상을 지울 수가 없다. 앞서 언급한 것과 같은 이유로 한일 협상에 있어서도 수출관리의 엄격화와 GSOMIA연장은 논리적 연관성이 없으며 ‘설명 가능한 거래’의 여지가 있는지에 대해서도 의문이 남는다.

【현실주의적 이익과 정치적 현실】

한일 양국에게는 북한에 대한 대처를 포함한 동아시아 안보 환경의 안정, 경제적 상호 의존의 심화와 산업의 활성화, 미국 등과의 우호적 관계 등 분명히 ‘현상유지를 통해 얻을 수 있는 이익’이 존재한다. 바꾸어 말하면 경제 교류의 정체와 안보 환경의 악화는 장기적인 관점에서 볼 때 양측 모두에게 과거보다 더 큰 손실을 초래할 수 있음을 시사한다. 그렇기 때문에 한일 양국에 대해 미국이 제기하는 것처럼 국내 정치 사정을 배제한 현실주의적인 정답은 협력인 것이다. 그렇다고 해서 국내 정치를 무시하는 것 또한 현실적이지 않다는 점에서 이러한 논의는 비단 어제 오늘의 일은 아니다.

일본 정부는 8월 2일 ‘백색국가’ 명단에서 한국을 제외한다는 것을 각의(우리의 국무회의)에서 결정하였다(보다 구체적으로는 ‘백색국가’라는 통칭 자체를 폐지하고 그룹A에서 그룹B로 변경하는 형태를 취했다). 이에 대해 한국 정부는 12일 일본을 수출 관리 우대 대상국에서 제외하는 방침을 발표했다. 이는 양국 간에 ‘보복’의 연쇄가 시작되었다는 것을 의미하는 것일까? 아니면 양국이 비로소 수출관리제도라는 문제를 전제로 구체적인 논의에 돌입하게 됨을 의미하는 것일까?

현 단계에서는 향후 경제산업에 미칠 영향과 24일 연장 기한을 앞둔 GSOMIA에 대한 조치 등을 포함하여 아직 불확실한 요소가 많이 남아있다. 이런 가운데 향후 협상 과정을 이해하기 위해서는 양국 국내정치의 향방에 주목하면서 양국이 상호작용하는 과정에서 각각의 이해가 어떻게 변화하고 그것이 어떻게 협상에 반영되어 가는지를 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

<원문>

輸出管理交渉をめぐる日韓の利害

齊藤孝祐

横浜国立大学

【はじめに】

2019年7月1日、日本の経済産業省は韓国に対する輸出管理について、制度運用の厳格化を発表した。°そこでは、特定品目（フッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素）の包括輸出許可から個別輸出許可への切り替えを行うと同時に、韓国の輸出管理カテゴリーを変更することが明らかにされた。°日本政府はこの措置を安全保障上の懸念に基づく制度的対応として位置づけており、公式には他の 이슈と論理的に関連づける姿勢は見せていない。°これに対して、韓国政府は元徴用工問題との関連でこのような措置が取られたという立場をとり、日本による輸出管理の厳格化を韓国の動きに対する「経済報復」とみていることが報道されてきた。°

本稿では日韓双方の主張のどちらが正しいのかという点は論じないが、もとより、国家間関係に限らず、コミュニケーションにおいては常に正確にメッセージが発信されるわけでもなければ、受け取り手側が正しく意図を解釈する保証もない。°特に今日の日韓対立においては、国内政治状況やさまざまなメディア報道の影響が、認識のズレを拡大してきたようにも見える。°また、経済的手段をより大きな国益実現のための手段として用いることの是非が米中対立の長期化を通じて広く問われるようになる中、輸出管理という安全保障と経済の結節点にある案件が争点化したことによって、日韓の対立もそのようなフィルターを通して解釈されている側面もあるのかもしれない。°

しかし、こうした認識のズレを伴ったまま、さまざまな案件が交渉のカードとして関連づけられてしまうことは、相互に問題解決に向けた影響力の行使を困難なものにするだけでなく、本来の問題

の所在をより一層不明瞭なものにしてしまうことにもつながるだろう。本稿では部分的にはあるが、交渉スタンスやその背景にある利害構造を踏まえながら、それぞれの立場から展開される主張の国際政治的な意味と影響力について考察していく。

【冷戦後の東アジアにおける力関係の変化】

今日の日韓関係において、輸出管理の問題がこれほど大きな争点となった背景のひとつには、韓国が冷戦後に経験した成長と、それによって生じた東アジアにおけるパワーバランスや役割の変化がある。たとえば、ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の統計を見ると、冷戦終焉前後には日韓の軍事費には2-3倍程度の差があった。それが現在では、両者の支出はほぼ拮抗しつつある。もちろん金額ベースですべての能力を比較できるわけではないが、特に中国や北朝鮮といった脅威に直面しつつも財政的に厳しい状況に置かれた日本にとっては、現在の韓国が軍事的な面で無視しえない協力相手となっていることは間違いないだろう。

経済関係に目を向けてみると、日韓の貿易額は2001-2018年間で輸出入ともに2倍前後まで増加しており、相互に取引相手としての重要性が大きく高まっていることは明らかである。しかし貿易シェアの様相は大きく変化している。日本貿易振興機構（JETRO）の統計を見ると、同年間、日本の対韓国輸出シェアが6-7%前後、輸入シェアが4-5%とそれほど大きく変化していないのに対して、現在の韓国にとって最も重要な市場となっているのは中国であり、この10年あまり韓国の輸出の20-25%前後が同国に求められるようになってきていることがわかる。そういった意味で、韓国にとって日本の存在が相対的に「軽く」なってきているということは、日本でも指摘されるようになっていく。

こうした状況が直ちに日韓それぞれの交渉力を示す指標となるわけでもなければ、近年一般に、あるいはメディアでしばしば語られるような「勝ち負け」の問題に結びつくわけでもない。しかし、今回のように日韓の貿易や安全保障協力を影響を及ぼしうる政策選択が行われる際には、韓国が国内経済への影響を懸念するのと同様に、日本もまた、何らかのかたちで自国の利益を損なうリスクを抱えうることを意味している。それは言い換えれば、日本にとっては輸出管理体制の強化それ自体が、それなりの対価を支払うに値する問題提起となりうるということでもある。

【輸出管理をめぐる争点の連繋と分離】

日本においては、東アジア地域における輸出管理の強化は非常に重要な政策課題のひとつとなっている。その理由として近年挙げられるのが、輸出管理による北朝鮮や中国への移転阻止の問題である。少なくとも現段階では、日本は韓国を直接的な安全保障上の脅威と位置づけているわけではな

い。しかし、韓国を経由した不正輸出が発生し、それが中国や北朝鮮の能力向上に寄与するような状況が生じた場合には、その意図にかかわらず、間接的に日本にとっての脅威は拡大するという言い方はできるだろう。また、歴史的には日本自体が同様に、輸出管理レジーム上の違反によって米国から強い懸念を示された経緯もあり、それが今日の輸出管理体制の強化につながっている。1987年に発生した東芝機械によるCOCOM違反事件は、その戦略的な負の波及効果の大きさゆえに、日本政府による輸出管理への意識を大きく高めることになったのである。

北朝鮮や中国への不正な技術移転を防ぐために日本が輸出管理体制を強化していることは明白であるが、それは日本単独で行われるものでは当然ない。伝統的に輸出管理の抜け穴となる国家の存在は、規制の実効性を削ぐ要因とみられるため、日本は他国による輸出管理体制の強化も含めて対策を進めてきた。このような輸出管理への政策的態度は、必ずしも現在の韓国に対してのみ向けられるものではない。冷戦終焉前後から今日に至るまで、日本の輸出管理政策は東南アジア地域を含む各国を巻き込むかたちで強化していくことを目指しており、デュアルユース技術めぐる国際的な問題意識の高まりを受けて、近年その取り組みは加速している。

こうした状況を踏まえたうえで、日本政府にとって、元徴用工の問題と輸出管理の問題は交渉の材料としてリンクしうるのか、ということ自体も問い直されるべきであろう。確かに時系列的には、韓国において元徴用工問題に対する判決の問題が発生し、次いで日本による対韓輸出管理の厳格化が発表されたという流れになっている。しかし、韓国政府はそこに「報復」というかたちの因果関係の存在を主張する一方、日本政府の公式な主張は、両者の関係を切り離すものである。日本政府がこのような立場を堅持する場合、仮に今後、韓国側が元徴用工問題をめぐる主張を軟化させたとしても、もはやそのこと自体を以って日本政府が韓国の輸出管理上の取り扱いを元に戻す直接的な理由にすることはできないということになるだろう。とすれば、議論の落としどころは韓国の輸出管理体制がいかなるかたちで具体的に改善されるかというところに集約されてくる。

【交渉カードとしてのGSOMIA】

もう一点、今日の日韓における輸出管理の問題に関連づけて韓国政府が投げかけている、軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の更新拒否というオプションは、取引材料としてどのような意味を持つのであろうか。ひとつは、安全保障上の影響である。日本にとっては、確かにGSOMIAは安全保障政策において重要な協力の枠組みであるという立場を取りうる。GSOMIAの締結については、2011年に日本の民主党政権下において韓国との公式協議が開始されているが、その前後にも北朝鮮によるミサイル発射実験や核実験が散発しており、また、2010年には韓国海軍の哨戒艇沈没事件が発生するなど、朝鮮半島情勢は日韓を含む東アジアの安全保障を脅かしている状況があった。2019年に入ってから北朝鮮によるミサイル発射実験も加速しており、当時と比べたとしても、東アジアの安全保障情勢が改善したと考えられる要素はあまりなさそうである。

こうした状況が日本だけでなく、韓国や米国にもあてはまることは、韓国によるGSOMIAの離脱というカードの有効性を弱めている。もし各国におけるこれまでの脅威認識が（日本をめぐる国内政治感情の悪化はともかくとして、現実主義的な観点から）大きく崩れているわけではないのだとすれば、韓国にとっても同様に、GSOMIAは当座の安全保障を確保するうえで必要な措置であり続けているはずである。また米国にとっても同様の状況がある。伝統的に東アジアの安定や中国の影響力拡大に対する布石という観点から安全保障上の日韓協力の強化を求めてきたが、特に同盟国への負担分担を推し進める近年の傾向からすれば、米国もまた、日韓どちらに譲歩を求めるかは別にしてもGSOMIAの破棄には反対するはずであるし、事実、現段階ではそのように報道されている。

もしこうした状況認識が正しいとすれば、韓国からGSOMIAの破棄に言及することは、日韓関係だけでなく、米韓関係もまた同時に悪化させる可能性をはらんでいる。韓国によるGSOMIAの破棄という交渉カードは、確かに日本や米国に対してコストを負担させるという点で行動変更の誘因を与えうるが、そこに同時に韓国自身が負うリスクが伴っている点で、カードとしての説得力は相対的に弱くなるだろう。また、東アジア全体の安全保障スキームの維持が依然として韓国にとって重要な政策目標である続けているのであれば（つまり、北朝鮮や中国への大幅な接近を企図するのでなければ）、輸出管理の問題に対処することを目的として伝統的な同盟関係にくさびを打つような取引は、対価としては大きすぎるような印象もある。そもそも、日韓交渉上も先に述べたのと同じ理由で、輸出管理の厳格化とGSOMIAの更新は必ずしも論理的にリンクしているわけではなく、そこに「説明可能な取引」の余地があるかどうかは疑問も残る。

【現実主義的な利益と政治的な現実】

日韓の目の前には、北朝鮮への対処を含む東アジアの安全保障環境の安定、経済的相互依存の深化と産業の活性化、あるいは米国を含めた関係の良好化といった明白な「現状から得られる利益」がある。またそれは、経済交流の停滞や安全保障環境の悪化が、長期的にはかつて以上の損失を双方にもたらしうることも示唆する。それゆえに、しばしば日韓に向けて米国から投げかけられるように、国内政治事情を排した現実主義的な正解は協力、ということになるのだろう。しかしもちろん、国内政治を無視することが現実的ではないことも明らかであり、それは今にはじまったことでもない。

8月2日、日本政府は「ホワイト国」リストから韓国を除外することを閣議決定した（より具体的には「ホワイト国」の通称自体を廃止したうえで、グループAからグループBへの変更というかたちをとった）。これに対して同月12日には、韓国政府が日本を輸出管理の優遇対象国から排除するとの方針を発表した。このことは、日韓の間で「報復」の連鎖が始まったことを意味するのだろうか。それとも、日韓がようやく輸出管理制度の問題という同じ土俵にのぼり、解決に向けた具体的な議論が進められるようになることを意味するのだろうか。現段階では、今後の経済産業面での影響

の程度や、24日に更新期限を控えたGSOMIAの取り扱いなどを含めて、まだ不確定要素が多く残っている。そうした中で今後の交渉がどのような経緯をたどるのかを理解するには、日韓双方における国内政治の展開に目配りしつつも、日韓の相互作用の中でそれぞれの利害がどのように変化し、いかなるかたちでそれが交渉に反映されていくのかをつぶさに検討していく必要があるだろう。

[2019年8月17日脱稿]

