

아베 정권의 공공외교와 센카쿠 문제: 특징과 과제

고바야시 소메이
제주평화연구원

저자 現 제주평화연구원 객원 연구위원, 경희대학교 International Scholar, 동경대학 현대한국연구센터 객원연구원. 연구분야는 동아시아 국제정치사와 한반도 지역연구. 일본 히토쓰바시대학에서 사회학으로 학사, 석사, 박사학위를 취득.

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

들어가며

2014년 3월 31일, 일본의 수상관저(首相官邸)·외무성은 충격에 빠졌다. 남극해에서 일본이 실시하는 조사용 포경에 대해 호주가 국제법 위반이라고 국제사법재판소(ICJ)에 제소한 재판에서 일본이 전면적으로 패소했다. 일본정부 안에서는 일본에게 유리한 판결이 나올 것이라는 견해가 지배적이었고 상상도 못한 완패였다(『아사히 신문』 2014년 4월 1일 자). 수가 요시히데 관방장관은 유감스럽고 깊게 실망했다는 담화를 발표했다. 이어 다음과 같이 부언(附言)했다. “일본은 국제법 질서와 법의 지배를 중시하는 국가로서 판결에 따르겠다.” 이것은 확실히 일본과 중국 간에서 나타나고 있는 심각한 대립인 센카쿠(중국명: 디아오유)문제를 의식한 발언이라고 할 수 있다.

2012년 9월, 노다 정권이 센카쿠 제도 가운데 3개 섬을 국유화하는 것을 각의 결정한 이후 일중관계는 아주 심각한 상황에 빠져 있다. 이러한 가운데 일중 양국은 서로 자국 입장이 얼마나 정당성을 가지고 있는지를 국제사회에 주장하기 위해 대외정보발신을 강화시키는 적극적인 공공외교를 추진하고 있다. 그것은 특히 제3국의 사람들의 마음을 얻음으로써 자국에 유리한 국제 여론을 형성하려고 하는 목적에서 이루어지고 있다. 일본의 경우, ‘힘이 아니라 국제법에 의한 지배’를 내세우고 국제사회에 대해 국제법을 바탕으로 센카쿠 문제를 해결한다는 것을 강력하게 주장하는 공공외교를 전개하고 있다. 따라서 이번 조사포경에 관한 ICJ판결을 무시한다면 ‘법의 지배’를 중시하는 일본 외교가 근간(根幹)에서 무너질 가능성이 있고 중국에 대해서 절호의 비판 재료를 제공하게 될 수도 있다. 수가 관방장관의 발언은 이러한 사태를 회피하기 위한 포석을 둔 것이었다.

그렇다면 도대체 ‘법의 지배’를 강하게 내세우는 일본의 공공외교는 어떻게 전개되어 있는가?

이러한 큰 문제를 생각하기 위한 전제로서 본고는 센카쿠 문제를 사례로 주목하여 공공외교에서 중요한 구성요소가 되어 있는 대외정보발신이 아베 정권에서 어떤 체제하에서 실시되고 있는지를 검토하고 그 특징과 과제에 관해서 논의하는 것을 목적으로 한다.

1. 센카쿠제도에 관한 정보발신전략

(1) 노다 정권에서의 대외정보발신의 특징

아베 정권하의 대외정보발신에 대해서 생각하기 전에 우선 노다 정권에서 센카쿠 제도를 둘러싼 대외정보발신이 가지고 있는 특징에 대해서 정리하고자 한다. 첫째 특징은 중국에 의한 선전 활동에 대항하기 위해서 종래의 일본정부의 방침을 전환하고 국제사회를 향한 정보발신을 강화하는 방침이 정해졌다는 것이다. 센카쿠 국유화 직후인 2012년 9월 20일, 겐바 코이치로 외무대신과 관계부처 간부가 참석하여 수상관저에서 국제홍보연락회의를 개최했다. 일본정부로서 센카쿠 제도 및 다케시마(한국명: 독도) 영유권에 대한 홍보활동을 강화하는 방침이 세워졌다. 일본정부는 원래 “영유권 문제는 존재하지 않는다.” 라는 입장에서 적극적인 대외정보발신을 억제해 왔다. 하지만 센카쿠 제도 영유권에 대한 주장을 강화하는 중국의 공격에 대항하기 위해서 적극적인 정보발신이 필요하다고 판단했다. 이러한 결정이 내려진 배경에는 일본정부와 야당/자민당, 언론, 민간 싱크탱크 안에서 일본의 대외정보발신 능력이 중국과 비교하여 약하다는 공유된 인식이 있었다. 둘째, 노다 정권기 대외정보발신은 외무성의 주도하에 이루어진 것이었다. 외무성은 센카쿠 국유화가 실시된 다음 달에는 웹사이트 ‘일중관계(센카쿠 제도를 둘러싼 정세)’ 를 개설했다. 또한, 외무성은 2013년도 예산으로 “센카쿠 제도를 포함한 영토 보전(保衞)을 위한 정보 제공 및 조사 연구” 에 6억엔(한화로 60억 원)을 요구하는 등 대외정보발신을 강화하려고 하는 자세를 뚜렷하게 보여주고 있었다(『요미우리 신문』 2013년 5월 8일 자). 이러한 특징을 가진 노다 정권의 대외정보발신에서 아베 정권은 무엇을 이어받고 혹은 이어받지 않았는가. 아래에서 이 문제에 대해서 검토하고자 한다.

(2) 정보발신체제의 성립

2012년 12월에 실시된 중의원 선거에서 민주당은 참패하여 노다 내각은 퇴진했다. 이에 따라 아베 신조 자민당 총재가 총리로 취임하여 제2차 아베 정권이 시작되었다. 아베 정권은 출범 직후부터 영토 주권에 대하여 적극적인 자세를 나타내었다. 아베 총리는 영토 주권을 둘러싼 정세가 긴박해지고 있다는 인식에서 일본의 입장에 대한 정확한 이해를 국내외에 침투시키는 것이 시급한 과제라고 하여 역대 내각에서 처음으로 영토 담당 대신직을 만들었다. 야마모토 이치타가 대신에 임명되었다. 영토 담당 대신직 설치에 영토 주권을 둘러싼 국내외에 대한 정보발신을 강화하는 체제를 구축해야 한다는 아베 총리의 강한 이니셔티브가 반영된 것이었다.

외무성이 주도했던 민주당 정권 시대와는 달리 아베 정권은 관저 주도로 영토 주권에 관한 정보발신의 기능 강화를 추진했다. 2013년 2월, 내각 관방에 영토·주권대책 기획조정실(약칭: 영토실)이 개설되었다. 그것은 “일본은 제2차 세계대전 이후, 일관해서 국제법을 준수하고 평화국가로서 걸어가며 국제사회에 공헌해 온 것을 냉정하고 논리적으로 국내외에 발신하는 것이 필수불가결하다.”는 인식에서 개설된 것이었다. 영토실은 내각부 북방대책 본부, 외무성, 문부과학성, 방위성, 해상보안청이 긴밀하게 협력하고 국내외에 영토와 주권에 대한 사실과 일본의 입장에 관한 정확한 이해를 침투시키기 위해 기획 입안 및 통치 조정 등을 담당하는 부서로서 개설되었다(영토실 웹사이트). 영토실 개설에 대해서 한국은 강한 반발을 보였다. 한국 외교부 대변인은 “일본이 영토·주권대책 기획조정실을 설치, 발표한 것은 제국주의 침탈 역사를 아직도 반성하지 못하고 있음을 보여주는 매우 유감스러운 행동”이라며 “정부는 이에 강력히 항의하며 시대 역행적인 조치를 즉각 철회할 것을 요구한다.”라는 성명을 발표했다. 한편 중국이나 대만, 북한에서는 강한 반발은 표면적으로는 보이지 않았으나 영토실 개설은 일본정부가 ‘여론전 (輿論戰)’에 참전하는 것을 일본 국내외에 공식적으로 선언하는 것으로 간주되었다.

(3) 정보발신의 방침

노다 정권에서의 센카쿠 국유화를 계기로 대외정보발신을 강화하는 움직임이 가속화된 것은 분명하다. 하지만 대외정보발신을 하나의 요소로 하는 공공외교 자체를 강화하려고 하는 움직임은 이미 센카쿠 국유화 이전부터 시작되었다. 2012년 8월, 공공외교를 수행하는 체제를 강화할 목적에서 외무성에 홍보문화외교전략과가 창설되었다. 그러나 영토 주권 문제를 전문적으로 수행하는 활동은 거의 보이지 않았다. 아베 정권하에서의 영토 주권 문제 담당 대신직 창설이나 영토실 개설은 이러한 부족한 활동을 보완하고 강화하는 목적에서 전략적으로 실시되었다.

2013년 4월, 영토실은 국제관계 및 국제법, 역사 전문가 등 10명으로 구성된 “영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자 간담회”를 발족했다. “일본의 영토·주권을 둘러싼 상황에 관해 관련 국가의 주장 및 국제적인 인식에 입각해서 보다 더 효과적인 내외 발신을 추진하기 위한 학술적인 조사·연구의 과제와 국내 계발, 대외발신을 위한 방안을 정리 검토하는 것”을 목적으로 하고 있었다(영토실 웹 사이트). 제1차 회의에는 아베 총리가 참석하는 등 영토 주권에 관한 정보발신에 대한 총리 자신의 강한 의욕이 나타나고 있었다. 같은 해 7월, 유식자 간담회는 최종 보고서 ‘전략적 발신 강화를 향해’를 발표하였다.

최종 보고서는 일본의 영토 주권을 둘러싼 내외 발신이 관계국들의 다양한 정보발신에 비해 느리다는 인식을 보인 후, 특히 국제여론에서 이해를 얻기 위해 제3국의 국민을 대상으로 한 정보발신의 전면적인 강화가 필요하다는 점이 지적되었다. 유식자 간담회가 제시한 내용은 ①제3국에서 공감할 수 있는 메시지의 발신과 내용물의 작성 ②중층적인 발신과 영어 발신 강화 ③국내 계발 강화이며 ‘All Japan’ 체제로 ‘One Voice’ (일관성 있는 말)로 정보발신을 실시하는 것이 중요

하다고 지적하였다. 센카쿠 제도에 관한 정보는 다음과 같이 언급했다.

① 중국의 물리적인 힘의 행사에 의한 현상 변경은 허용되지 않는다는 점을 강조하며 동시에 일중 관계를 전략적 호혜관계로 발전시키는 외교적 목표와 충분한 정합성을 고려해야 한다.

② 중국이 1971년에 처음으로 영유권을 주장한 사실을 대외적으로 호소하는 것이 효과적이며 정확한 사실 관계에 대해 중국어로 발신하는 것도 중요하다.

최종 보고서는 영토실이 향후 관계 부처와 협력해서 진행하려고 하는 정보발신에 있어서 중요한 방향성을 제시했다. 유식자 간담회의 최종 보고서를 받고, 영토실은 정보발신의 기본 방침을 수립했다. 2012년 11월, 야마모토 영토 담당 대신은 외교 정책 등과의 정합성을 확보하며 영토 주권을 둘러싼 내외 발신을 더 강력하게 수행하기 위한 ‘영토·주권을 둘러싼 내외 발신 강화를 향한 이니셔티브’ (약칭: ‘이니셔티브’)를 발표했다. ‘이니셔티브’에서는 ①영토 주권을 둘러싼 내외에 관한 종합 조정 회의 개최 ② ‘영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자 간담회’ 재개 ③경제계 등 각계와의 대화 ④독자적인 웹사이트 개설 ⑤해외 출장을 활용한 대외 발신이 표명되었다. 이것을 바탕으로 해서 관계 부처는 정보발신에 관한 구체적인 활동에 착수했다. ‘이니셔티브’는 유식자 간담회의 최종 보고서에서의 제언을 답습하여, 어떻게 제3국 사람들의 마음을 얻고 일본에 유리한 국제여론을 확립할 것인가 하는 점을 중시한 정보발신의 기본적인 전략을 제시했다.

2. 센카쿠제도에 관한 정보 발신 실천

현재 영토 주권에 관한 정보 발신은 외무성 등 관계 부처와 협력해 영토실의 주도 하에서 진행되고 있다. 아래에 영토실과 외무성이 실시하고 있는 정보발신 현황에 관해서 살펴보고자 한다.

(1) 영토실

2014년 1월, 영토실은 독자적인 웹사이트의 운용 개시를 발표했다. 처음에는 일본어로 된 웹사이트밖에 없었지만 그 해 3월부터는 영어 버전이 공개되었다. 영토실에 의한 정보발신이 영어와 일어로만 실시되고 있는 것은 외무성이 다국어 웹 사이트를 운영하는 것과 큰 차이를 보여주고 있다. 영토실 웹사이트에서는 야마모토 대신의 메시지를 동영상으로 공개되어 있고 기타 센카쿠 제도, 북방영토, 다케시마에 관한 기초 정보 및 해설, 영토 주권에 대한 정부의 대처와 관련 링크가 소개되어 있다. 센카쿠 제도에 관해서는 지리적, 역사적인 관점에서 설명되어 있다. 설명에서는 특히 “샌프란시스코 평화 조약에서 센카쿠 제도가 명확하게 일본 영토로 취급되고 있는 것” 과 “중국, 대만은 약 75년 동안 일본이 센카쿠 제도를 영유해 온 것에 대해서 일절 이의를 제기하지 않았고, 해저 자원 매장 가능성이 지적된 후 갑자기 영유권에 관해서 주장하기 시작했다”, “일본정부는 힘이 아니라 법의 지배를 바탕으로 하는 평화로운 바다를 지향하고 있다” 고 강조한다. 2월 말

부터 센카쿠 제도 주변 해역에서 중국 공선(公船)의 동향을 힘에 의한 현상 변경의 시도라고 인식하여 국제 여론에 호소하는 목적에서 관련 정보를 제공하는 외무성, 해상보안청의 웹사이트에 링크를 달기 시작했다. 영토실 웹사이트는 일반적으로 기초적인 정보의 발신에 한정되어 있다. 어디까지나 영토 주권에 관해서 깊게 알고 지식을 얻기 위한 포털 사이트로서 운영되어 있는 것이다. 그래서 더 알고 싶은 사람을 위해서는 외무성의 웹사이트가 소개되어 있다.

영토실은 웹사이트 이외의 다른 수단으로도 정보발신을 실시하고 있다. 2014년 1월, 야마모토 대신은 방문한 말레이시아, 베트남, 싱가포르에서 고위급 정부 관계자뿐만 아니라 현지 유식자와 언론 등과 회담하여 센카쿠제도에 대한 일본정부의 입장을 설명했다. 같은 달, 야마모토 대신은 워싱턴 DC에 있는 싱크탱크인 국제전략문제연구소(ISS)에서 개최된 강연회에서 일본정부의 입장을 설명했다. 또한 야마모토 대신은 해외 방문 시 현지 일본인들과의 간담회나 현지 언론 인터뷰 등의 기회를 통해 영토 주권에 대한 일본의 입장을 적극적으로 발신하고 있다.

(2) 외무성

외무성 웹사이트는 영토실과 비교하면 훨씬 양과 질이 풍부하다. 외무성은 센카쿠 국유화 후인 2012년 10월에 웹사이트 ‘일중관계(센카쿠 제도를 둘러싼 정세)’를 개설한 이후 계속해서 내용을 충실화해 왔다. 2013년 10월, 다케시마 및 센카쿠 제도의 영유권을 주장하는 동영상(일본어 버전)을 외무성 웹사이트와 youtube에서 공개했다. 이에 대하여, 한국과 중국 정부는 삭제를 요구하며 강하게 반발했다.

이어 11월에는 중국어와 한국어 버전 등 9개국 언어로 동영상이 공개되었다. 중국 외교부 홍레이 부보도국장은 기자회견에서 “(동영상 공개는) 도발적인 행동이며 단호하게 반대한다.”라고 하며 ‘일체의 도발적인 언동’을 그만하도록 일본정부에 대해 강력하게 요구했다. 외무성은 중국의 반발이나 국제 여론을 의식해서인지 2014년 3월에 들어 중국은 일본에게 중요한 동반자라는 것을 강조하는 동양상 ‘일중관계의 현재 ~ 전략적 호혜관계의 발전을 지향하여’를 공개했다. 현재 외무성 웹 사이트에서는 센카쿠 제도에 대한 자세한 정보를 시청각 자료를 많이 사용하면서 일어, 한국어, 중국어, 영어뿐만 아니라 아랍어, 프랑스어, 독일어, 러시아어, 포르투갈어로 제공되고 있다. 그 내용은 최종 보고서와 그것을 답습한 ‘이니셔티브’를 바탕으로 하여 구성되어 있다.

2014년 1월 이후 유럽을 무대로 하여 중국대사에 의한 자국의 입장을 설명하는 시도가 활발하게 진행되고 있다. 외무성은 일본대사에 의한 반론이나 의견 표명이라는 정보 발신을 적극적으로 실시함으로써 이러한 중국의 시도에 적극적으로 대응하려고 하고 있다.

나가며

일중 간에서 발발하는 여론전은 웹사이트와 같은 사이버 공간뿐만 아니라 유럽을 주요 무대로 한 현실 정치의 공간에서도 격렬하게 전개되고 있다. 마지막으로 이러한 여론전에서 아베 정권에 의한 정보발신에 내포된 특징과 과제에 관해서 제시하려고 한다.

첫 번째 특징은 아베 정권에 의한 정보 발신의 강화는 노다 정권으로부터 이어받은 정책 목표라고 할 수 있으나 그 실시체제는 외무성이 아니라 관저가 주도하고 있다는 점이다. 두 번째, 자국에 유리한 국제 여론을 창출하기 위해 제3국의 사람들에게 호소하는 정책 목표가 보다 명확하게 설정된 것이다. 세 번째, 중국에 의한 정보발신 공세에 대해 일본정부가 직접적으로 반론이나 의견 표명을 하는 시도가 증가되고 있는 점이다.

아베 정권하에서의 정보발신은 관저가 주도하여 타 관계 부처와 연계하며 국민 일체로 추진하는 것을 정책 목표로 세우고 있다. 하지만 이러한 체제에서 발신되는 정보는 자주 ‘원 보이스’를 의식해서 실시된 나머지 상대방에게는 언제나 유사한 내용으로 보이거나 상대에게 충분히 전달되지 않으며 결과적으로 정보 발신력을 저하시킬 위험성을 안고 있다. 이러한 위험성을 회피하고 정보발신 능력을 강화하기 위해서는 어떻게 발신되는 정보에 다양성을 담보할 수 있는 체제가 구축 가능한지에 달려 있을 것이다. 이것은 일본 뿐만 아니라 중국, 그리고 한국의 공공외교에도 공통되는 중요한 과제가 아닌가 생각한다.

2014.4.17

저작권자 © 제주평화연구원, 무단 전재 및 재배포 금지