ISSN 2093-4785

제32집 1호 (2026)

국가와 정치

The State and Politics

성신여자대학교 동아시아연구소
Sungshin Womens University Center for East Asian Studies

차 례

- 대북제재 이후 북한의 산업 변화

  문예찬 ····· 1

- 미국 통화 패권의 체제적 영향력과 패권안정이론의 재검토

  정재환 ····· 31

- 민주주의 체제의 복합적 경로의존성: 한국의 저항정치와 일본의 제도이행

  김영근 ····· 69

- 과거에 대한 일본 전후 세대의 책임과 무라야마, 아베 담화: 카를 야스퍼스, 바이츠제커 연설이 제기한 죄와 책임의 관점에서

  윤석정 ····· 109

- 일본의 외교정책과정과 여론
  – 이시바 리더십의 정치적 제약과 관저주도 약화

  권연이 ····· 141

CONTENTS

- Industrial Transformation in North Korea after Economic Sanctions

  Moon, Yechan ····· 1

- The Systemic Influence of U.S. Monetary Hegemony and Hegemonic Stability Theory Reassessed

  Jung, Jaehwan ····· 31

- Divergent Path Dependence in Democratic Systems: Resistance Politics in South Korea and Institutional Transition in Japan

  Kim, Younggeun ····· 69

- The Responsibility of Japan's Postwar Generation for the Past and the Murayama, Abe statements: From the Perspective of Guilt and Responsibility raised by Karl Jaspers and Weizsäcker's Speech

  Yoon, Sukjung ····· 109

- Japan's Foreign Policy Process and Public Opinion: Political Constraints on Ishiba's Leadership and the Weakening of Kantei-Led Steering

  Kwon, Yeoni ····· 141

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2026.32.1.1

대북제재 이후 북한의 산업 변화*

문예찬(연세대학교)**

국문요약

본 연구는 대북제재가 북한의 산업 구조 변화에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다. 2000년부터 2023년까지의 북한 산업별 착공 사건을 분석단위로 설정하고, 이를 산업정책 실행 수준에서 나타나는 자원배분 신호로 해석하였다. 제재 이전(2000~2015년)과 이후(2016~2023년)를 구분하여 산업별 착공 빈도와 구조적 변화를 검정한 결과, 제재 이후 화학·섬유·경공업 등 일부 산업에서 착공 기업수가 유의하게 증가하였다. 특히 화학 산업의 경우 제재 이후 착공 기업수가 두드러지게 증가하였으며, 이는 정제유 수입 제한 이후 내수 중심의 생산체계를 강화한 결과로 해석된다. 반면 기계·금속·수송기계 산업은 통계적으로 유의한 변화를 보이지 않았다. 이러한 결과는 대북제재가 북한 경제 전반을 단순히 위축시키기보다는, 특정 산업에 대한 국가 주도의 선택적 자원 집중과 자립적 생산체제 강화로 이어졌음을 시사한다. 즉, 제재는 북한 산업의 제약이 아니라 구조적 적응의 계기로 작용했음을 보여준다. 본 연구는 제재 효과를 산업별 불균형적 영향과 체제 적응의 동학으로 재해석함으로써, 권위주의 체제 하 산업정책의 전략적 전환 과정을 규명한다는 학문적 의의를 가진다.

주제어

북한 산업, 대북제재, 구조적 적응, 권위주의, 북한

* 이 논문은 연세대학교 정치학과 4단계 BK21 교육연구단의 지원을 받았음.

** 연세대학교 정치학과 박사과정

I. 서론

2006년 유엔 안전보장이사회 제1718호 결의안 이후, 국제사회의 대북제재는 북한 핵·미사일 억제를 목표로 전개되고 있다. 2016년 이후 제재는 광물·석탄·철광석 등 자원 수출 금지, 정제유 수입 제한, 해외 노동자 송출 금지 등 실질적 산업 활동 전반에 직접적 제약을 가하는 단계로 확장되었다(이석 편, 2021; Bennett et al., 2021). 이러한 제재의 누적은 단순한 무역 제약을 넘어, 북한 내부의 생산·투자 구조, 자원 배분, 산업정책의 방향성 자체를 근본적으로 재편하는 요인으로 작용했을 가능성이 크다. 그러나 기존의 대북제재 연구는 주로 거시경제지표, 환율, 무역량 등의 외부지표를 통해 제재 효과를 측정해 왔으며, 산업 간 자원 재배분이나 투자 우선순위의 변화와 같은 내부적 구조 변화를 체계적으로 규명한 연구는 제한적이다(Kim et al., 2023; Ghironi, Kim, & Ozhan, 2024).

본 연구는 이러한 공백을 메우고자, 2000년부터 2023년까지 북한의 공식매체 『로동신문』에 보도된 산업별 착공 사건을 분석단위로 설정하여, 제재 전후 북한의 산업구조 재편 과정을 실증적으로 탐색한다. 산업연구원에서 제공하는 「북한 산업·기업 DB」를 통해 데이터를 구축하였으며, 착공 사건에 주목한 이유는 다음과 같다. 착공은 계획과 자원이 실제 투입되는 산업활동의 초기단계로서, 산업정책의 우선순위와 자원동원의 방향을 반영하는 대표적 지표라 할 수 있다. 따라서 착공 데이터를 시계열적으로 분석함으로써, 제재 이후 북한이 어떠한 산업 부문을 축소하거나 강화했는지를 구체적으로 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

다만, 북한에서 경제조치는 실패되는 경우가 많아 (이용희, 2013; 우평균, 2019; 홍길동, 2022), 착공을 주요 지표로 설정하는 데에는 여러 가지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 제재 상황 하 북한 경제는 지속적으로 약화되고 있는 상황에서 (박병철, 박동국, 2010; 신용도, 2016; 김규철, 2023), 북한 조선로동당 기관지인 로동신문을 통해 착공을 선전하는 것은 북한의 산업별 우선순위를 확인할 수 있는 유용한 지표이다. 즉, 대북제재를 겪는 북한이 좋지 않은 경제 상황에도 불구하고 착공을 진행하고, 이를 로동신문을 통해 공표하는 과정은 북한 내부의 산업 간 자원 배분을 확인할 수 있는 대리지표로서 기능할 수 있는 것이다.

본 연구는 다음 세 가지 학문적 기여를 갖는다. 첫째, 기존 연구가 무역지표나 생산량과 같은 외생적 결과변수에 의존했던 한계를 넘어, 착공이라는 내생적 산업투자 신호를 활용함으로써 산업정책의 실제적 재배분 과정을 실증적으로 제시한다. 둘째, 대·중·소 3단계 산업분류체계를 적용하여, 에너지·경공업·중화학공업 등 거시적 부문뿐 아니라 수력발전이나 화학일용품, 섬유, 비료 등 세부 산업의 변동성을 미시적으로 추적한다. 셋째, 2016년 이후 전개된 대북제재 강화에 주목하여 시기별 산업정책의 단계적 전환을 검증함으로써, 제재가 단순한 외부 제약이 아니라 산업 재편의 계기로 작용했음을 보여준다.

본 연구의 접근은 단순히 제재의 효과성을 평가하는 데 그치지 않는다. 기존 제재 연구는 주로 제재의 성공 여부, 즉, 제재가 정책 변화를 유도했는가에 초점을 두었다(Early, 2015; Drezner, 2000; Whang, 2011). 그러나 권위주의 체제 하에서 제재는 정책 변화의 압박 요인일 뿐 아니라, 오히려 정권의 통치논리와 자립 담론을 강화하

는 계기가 되기도 한다(Escribà-Folch, 2012; Milanovic, 2022). 북한의 경우, 제재 이후에도 중공업을 중심으로 자력갱생과 같은 담론을 통해 내부적 산업 동원 체계를 재구성해 왔으며(김규철, 2021), 이러한 내적 적응이 산업별 투자와 착공 패턴의 변화를 통해 구체적으로 드러난다.

따라서 본 연구의 목적은 제재가 북한의 산업정책을 위축으로 이끈 것이 아니라, 오히려 재편과 적응을 촉발했다는 점을 실증적으로 입증하는 데 있다. 이를 위해 제재 이전(2000~2015년)과 제재 이후(2016~2023년) 기간을 구분하여, 산업별 착공 빈도의 평균 차이, 시계열 구조 변화, 그리고 제재대상 산업군의 변동을 통계적으로 검정한다. 이러한 분석을 통해 제재가 북한의 경제활동에 미친 영향이 일방적 위축이 아니라, 국가주도의 자립적 산업 동원 전략으로 전환되었음을 설명한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 선행연구 분석

경제제재는 국제정치에서 상대국의 정책 변경을 유도하기 위한 비군사적 강압 수단으로 널리 활용되어 왔다. 그러나 경제제재가 실제로 피제재국의 산업구조에 어떠한 변화를 야기하는지에 대해서는 상반된 이론적 해석이 존재한다. 전통적 경제이론은 제재를 무역·투자·금융의 제약으로 인한 비효율적 자원 재배분의 원인으로 본다.

Ghironi, Kim, Ozhan(2024)의 분석에 따르면, 제재로 인해 교역이 제약되면 생산요소는 상대적으로 비교우위가 낮은 산업으로 이동하며, 이 과정에서 총요소생산성과 복지가 감소한다. 즉 제재는 생산요소의 왜곡된 이동을 유발하고, 이는 국가 전체의 산업 경쟁력 저하와 소득 감소로 귀결된다. 이러한 논리 하에서 제재는 본질적으로 경제활동을 위축시키는 제약 효과로 이해되어 왔다.

실증적으로도 제재로 인한 생산성 감소와 산업활동 축소가 보고된 바 있다. Kim, Kim, Park, Sun(2023)의 분석 결과, 제재 강화 이후 북한의 제조업 생산이 약 12.9% 감소하고 실질소득이 15.3% 줄어든 것으로 추정했다. 이는 대북제재가 북한의 무역경로를 차단함으로써 산업 전반의 자원조달에 구조적 제약을 가했음을 보여준다. 그러나 이러한 결과는 제재의 단기적 충격을 중심으로 한 분석일 뿐, 산업 간 자원 재배분의 구조적 적응 가능성은 포착하지 못한다는 한계가 있다.

정치경제학적 접근에서는 이러한 산업별 재편을 정권의 정치적 생존 전략과 연관지어 해석한다. Escribà-Folch(2012)은 권위주의 정권이 제재를 받을 경우, 정치적 지지기반이 되는 핵심 집단을 보호하기 위해 재정지출을 재조정한다고 분석하였다. 단일정당 또는 군사정권의 경우 제재 하에서도 군수, 에너지, 전략물자 산업에 대한 지출을 유지하거나 오히려 확대하며, 그 외의 사회복지나 민간소비 부문은 축소하는 경향을 보인다. 이러한 결과는 제재가 단순히 외부 압박이 아니라, 권위주의 체제 내부에서 정치적 자원 재배분의 촉매제로 작용함을 보여준다.

경제제재가 산업정책·정치경제적 자원 배분에 영향을 미친다는 논의는 정부 재정지출의 구조적 조정에도 동일하게 적용된다. McLean

& Whang(2021)은 제재가 표면적으로는 국가 전체의 경제에 큰 타격을 주지 않는 듯 보일 수 있지만, 실제로는 정부 재정을 압박하여 우선순위가 낮고 정치적 가시성이 낮은 분야부터 지출 축소가 일어나는 체계적 패턴을 보여준다고 분석한다. 제재로 인해 정부 수입이 감소하면, 정권은 안보·치안·정권 생존과 직결되는 부문(군비 등)은 보호하는 반면, 재난 대비·환경·연구개발 등 저가시성·저가치(low-salience)영역의 지출을 삭감함으로써 정치적 비용을 최소화하려 한다.

경제제재가 피제재국의 산업정책을 변형시키는 또 다른 메커니즘은 수입대체와 자립화 전략이다. 제재는 필수품과 중간재의 공급망을 차단함으로써, 피제재국이 국내 생산체제를 재구성하도록 압박한다. Batmanghelidj(2024)는 이란의 사례를 분석하며, 제재로 인해 국제무역이 위축된 이후에도 이란 제조업의 상당 부문이 오히려 회복세를 보였음을 발견했다. 그는 제재가 오히려 내수 중심의 산업생태계 형성을 촉진했다고 평가했다. 권위주의 체제에서는 이러한 자립화 전략이 국가주도 산업동원의 형태로 전개된다.

특히 북한과 같이 계획경제적 요소가 잔존하는 체제에서는 제재가 산업정책의 선택과 집중을 강화하는 계기로 작용한다. 북한은 제재 강화 이후 자급 가능한 산업에 정책적 역량을 집중시켜 경제자립 기반을 구축해왔다. 예를 들어, 제재 시기, 북한의 건설 분야의 활동 수준은 감소하지 않았으며 (Ernst, & Kim, 2020), 이는 제재로 인해 경제 수준이 언제나 하락하지 않음을 뒷받침 한다. 북한 담론 역시 국산화 , 자력자강, 자강력 제일주의 등을 강조하며 (김창희, 2017; 김정호, 조윤영, 2022; 이용철, 2025), 제재의 압박 속에서 정권이 자립적 생산체계의 강화를 정당화 담론으로 전환시키고자 하였다. 이렇

듯, 제재의 효과는 단선적이지 않다. 전통적 경제이론이 제재를 비효율의 원인으로 보는 반면, 최근의 권위주의 정치경제 연구는 제재를 정권 생존과 산업정책 재편을 동시적으로 매개하는 제도적 충격으로 이해한다. 제재는 외생적 충격이지만, 그 영향은 내생적으로 흡수·전환될 수 있다.

경제제재는 일반적으로 교역·금융 제약을 통해 경제활동을 위축시키는 정책 수단으로 이해되지만, 최근 연구들은 그 효과가 산업 전반에 균일하게 나타나지 않음을 지적한다. 제재는 외부 의존도가 높은 산업에는 위축 효과를 가져오는 반면, 국가 통제가 용이하거나 정치적 중요성이 높은 산업에는 자원 집중과 정책적 보호를 유도하는 경향이 있다(Early, 2015; Escribà-Folch & Wright, 2015). 특히 권위주의 체제에서는 정권 생존과 직결된 산업이나 지지 기반을 우선 보호하는 재정·정책 조정이 이루어지며, 이 과정에서 산업 간 성장 격차가 확대되는 선택적 성장 패턴이 나타날 수 있다(Escribà-Folch, 2012).

또한 제재는 단순한 경제 위축에 그치지 않고, 정권의 정당화 전략과 정책 대응 방식 변화와 결합하면서 권위주의 체제의 적응을 촉발하기도 한다(Grauvogel & von Soest, 2014). 이러한 논의는 제재 효과를 경제적 감소 여부뿐 아니라 산업 구조 재편과 체제 적응 과정 속에서 함께 평가할 필요가 있음을 시사한다.

2. 연구 방법

본 연구는 대북제재가 북한의 산업 구조 변화에 미친 영향을 실증적으로 규명하기 위해, 2000년부터 2023년까지의 기간을 분석 대상

으로 설정하였다. 연구 데이터는 산업 연구원「북한 산업·기업 DB」를 통해 구축하였다. 분석의 기본 단위는『로동신문』에 보도된 산업별 착공 사건이며, 이를 산업정책의 실행 수준에서 나타나는 자원배분 신호로 간주하였다. 착공은 계획된 사업이 실제 물적 자원과 노동력을 수반하는 단계로 이행됨을 의미하므로, 단순한 정책 발표나 기획과 달리 정권의 산업정책 우선순위와 자원 투입 의지를 직접적으로 반영한다. 따라서 착공 건수의 증감은 산업별 투자 활동의 실제 강도를 측정할 수 있는 유효한 지표로 기능한다. 산업 분류는 대·중·소 3단계 체계로 구성되었다. 이는 북한의 산업 및 기업의 특성을 고려함과 동시에, 한국표준산업분류 체계를 참조하였다.

데이터의 시계열적 특성을 고려하여, 본 연구는 2016년을 기점으로 제재 이전(2000~2015)과 제재 이후(2016~2023) 기간을 구분하였다. 2016년은 유엔 안전보장이사회 결의 제2270호가 채택되어 광물 수출금지, 금융제재, 수입제한 등 실질적 산업차원의 제약이 본격화된 시점이다. 통계 분석은 세 단계로 구성된다. 첫째, 산업별 착공 빈도의 장기 추세와 제재 이후 구조적 변동을 파악한다. 둘째, 제재 전후 산업별 차이를 검정하기 위해 독립표본 t-검정과 비모수적 검정(Wilcoxon rank-sum test)을 병행하였다. 전자는 정규분포 가정을 전제로 평균차 검정을 수행하며, 후자는 분포형태에 대한 제약 없이 중위수의 차이를 확인한다. 이를 통해 제재 이후 특정 산업군의 착공활동이 통계적으로 유의하게 증가 혹은 감소했는지를 검증하였다. 셋째, 제재의 구조적 충격 효과를 보다 정교하게 파악하기 위해 단절적 시계열 분석(Interrupted Time Series, ITS) 을 적용하였다. ITS 모형은 시점 t에서의 착공 빈도를 종속변수로 하고, 제재 시점을 기준으로 한 수준

(level) 및 기울기(slope) 변화를 추정한다. 추정식은 다음과 같다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 D_t + \beta_3 (T_t \times D_t) \pm \varepsilon_t$$

여기서 Y_t는 연도별 착공 빈도, T_t는 시간의 흐름(연도), D_t는 제재 이후 더미(2016년 이후 1, 이전 0)를 의미한다. β_2는 제재 이후 수준 변화, β_3는 추세의 변화를 나타낸다. 이와 같은 통계적 접근은 제재의 경제적 충격이 단기적 요동에 그치지 않고, 산업 구조의 경로의존적 재편(path-dependent reconfiguration)으로 이어졌는지를 평가할 수 있게 한다. 즉, 특정 산업군(예: 건설, 경공업, 에너지)이 제재 이후에도 지속적 혹은 강화된 활동을 보였다면, 이는 단순한 일시적 회복이 아니라 정권 주도의 산업동원 체계가 제도화되었음을 의미한다. 북한의 산업분류는 제재 대상여부는 아래 표와 같다.

표 1 북한의 산업 분류와 대북제재 여부

대분류	중분류	소분류	제재 대상 여부	대북제재 결의안	비고
에너지	수력발전	중대형 수력발전	X		
		중소형 수력발전	X		
광업	비금속 광물광산		X		
	1차금속	기타 1차금속	O	2270(2016.3), 2321(2016.11), 2371(2017.8), 2397(2017.12)	금속·광물 수출 금지

계속

표 1 계속

대분류	중분류	소분류	제재 대상 여부	대북제재 결의안	비고
중화학 공업	화학	염료·도료·시약·농약·정제소금 등	O	2270(2016.3), 2397(2017.12)	항공연료·정제유 등 화학제품 수입 제재
		제약공장	O		
		비료	O		
		화장품·치약·기타 화학 일용품	X		
	기계	기계부품 및 금속가공	O	2397(2017.12)	산업용 기계 수출입 금지
		의료·정밀기계	X		
	건재	벽돌·타일·기타건재	X		
		유리	X		
경공업	음식료품 및 담배	곡물 및 기타 식료가공	X		
		일반식료	X		
		음료·주류	X		
	섬유의류	섬유	O	2375(2017.9)	섬유 수출 금지
		의류	O	2375(2017.9)	의류 수출 금지
	가구·목재·종이 및 잡제품	잡제품	X		
		목재 (포함 항목)	O	2397(2017.12)	목재 수출 금지
	수송기계	자동차	O	2397(2017.12)	차량·운송장비 수출입 금지

출처: Moon & Whang (2025)

Ⅲ. 북한의 산업별 현황

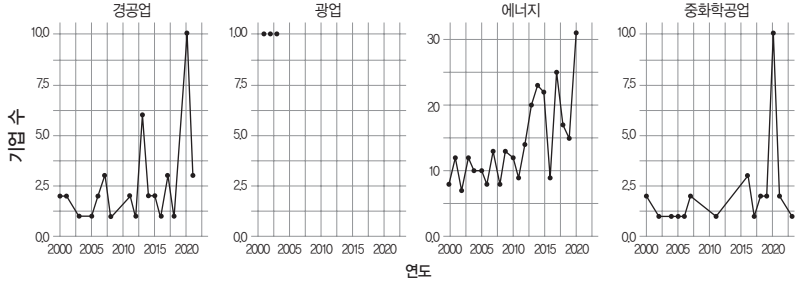
1. 대분류

연도별 대분류 착공 현황을 살펴보면, 전체적으로 에너지 부문이 가장 두드러진다. 2000년대 초반부터 일관되게 높은 수준의 착공 건수를 기록하며, 2007년 13건, 2012년 14건, 2013년 20건, 2014년 23건, 2015년 22건, 2017년 25건 등 특정 시기에는 집중적인 건설이 이루어졌다. 특히 2020년에는 31건으로 최고치를 기록하는데, 이는 북한의 전력난 해결과 에너지 자립을 위한 정책적 의지가 강하게 반영된 결과로 해석할 수 있다. 에너지 부문은 전체 시기 전반에 걸쳐 지속적이며 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 경제 전략에서 핵심적 위치를 점하고 있음을 보여준다.

경공업 부문은 상대적으로 소규모이나 꾸준히 등장한다. 2000년대 초반에는 매년 1~2건 수준으로 제한적으로 확인되지만, 2013년에 6건으로 급증하고, 2020년에는 10건으로 가장 많은 착공이 확인된다. 이는 2010년대 이후 주민 생활과 직결되는 소비재 산업에 대한 투자가 확대되었음을 시사한다. 특히 의류, 식료, 생활용품과 연계된 경공업 투자는 북한 내부의 생활 안정화 및 주민 만족도 제고를 위한 전략적 선택으로 볼 수 있다.

중화학공업 부문은 변동성이 크지만, 특정 시점에서 중요한 역할을 한다. 2000년대 초반에는 1~2건 수준으로 소규모 착공에 그쳤으나, 2016년 3건, 2020년 10건으로 크게 증가한다. 이는 기계, 금속, 건재 등 중후장대 산업의 확충이 국가 차원의 전략 산업 육성과 연결

그림 1 북한 연도별 착공 기업 수 (대분류)



되었음을 보여준다. 다만 2021년 이후에는 다시 1~2건 수준으로 감소하는데, 이는 제재 강화 및 자원 부족으로 인한 투자 축소와 관련이 있을 가능성이 높다.

한편, 광업 부문은 2001년과 2002년, 2003년에만 소규모로 등장하며 이후로는 확인되지 않는다. 이는 북한의 광업 투자가 일정 시기 이후 신규 착공보다는 기존 인프라의 활용이나 제한된 범위에서만 이루어졌음을 보여준다. 종합하면, 2000년대 초반부터 2020년대 초반까지의 대분류별 착공 추이는 크게 두 가지 특징으로 요약된다. 첫째, 에너지 부문이 압도적으로 주도하면서 특정 시기마다 대규모 착공이 집중되었고, 둘째, 2010년대 이후 경공업과 중화학공업 부문이 점차 확대되며 산업 구조가 다변화되었다.

2. 중분류

연도별 중분류 착공 현황을 살펴보면, 수력발전 부문이 압도적으로 가장 큰 비중을 차지한다. 2000년대 초반부터 꾸준히 등장하며, 2003년 12건, 2007년 13건, 2012년 14건 등 일정 수준에서 유지되

다가, 2013년 20건, 2014년 23건, 2015년 22건으로 정점을 찍는다. 이후 2017년에는 25건, 2020년에는 31건으로 다시 급증하여 최고치를 기록하였다. 이러한 패턴은 북한 경제에서 전력난 해결이 최우선 과제로 지속적으로 강조되었으며, 특히 특정 시기에는 국가적 차원의 대규모 투자와 집중 건설이 이루어졌음을 보여준다.

음식료품 및 담배 부문은 꾸준히 나타나지만 상대적으로 소규모다. 2000년부터 매년 1~2건 수준으로 유지되다가, 2013년 6건, 2020년 8건으로 규모가 확대되었다. 이는 2010년대 이후 식료품 가공 산업에 대한 투자가 강화되며, 주민 생활 안정화와 직접적으로 연계된 산업이 중시되었음을 시사한다.

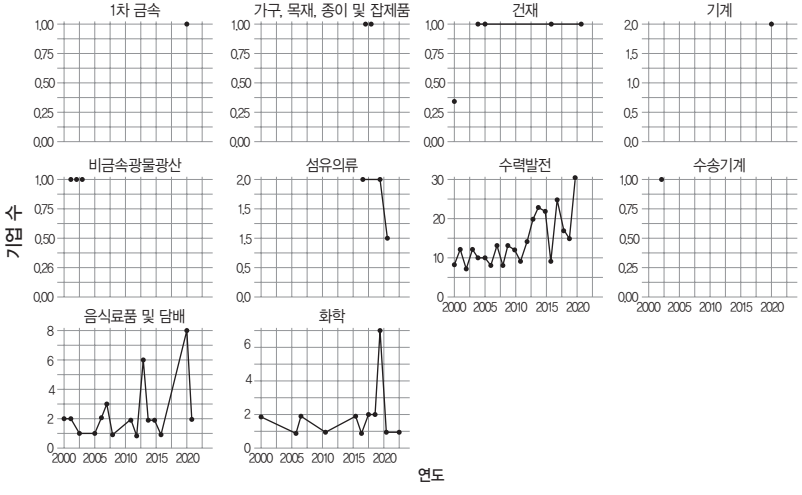
화학 부문은 불규칙적으로 등장한다. 2000년 2건을 시작으로 2006년, 2007년, 2011년, 2016년, 2017년, 2018년, 2019년, 2020년 등 간헐적으로 나타나며, 특히 2020년에는 7건으로 가장 많은 착공이 확인된다. 이는 제재 강화와 자원 제약 속에서도 화학 공업, 특히 비료와 일용화학제품 생산 기반 확충이 지속적으로 추진되었음을 보여준다.

건재 부문은 2004년과 2005년, 2016년, 2021년에 각각 1건씩만 확인된다. 이는 지역적 필요에 따른 제한적 건설이었을 가능성이 크다. 비금속광물광산은 2001년부터 2003년까지 3년 연속 소규모로 확인되지만 이후에는 나타나지 않는다. 이는 2000년대 초반 특정 자원개발 프로젝트 이후 추가적인 신규 착공이 이루어지지 않았음을 보여준다.

2010년대 중후반 이후에는 새로운 부문이 추가적으로 등장한다. 가구·목재·종이 및 잡제품은 2017년과 2018년에 확인되며, 섬유·

의류부문은 2017년과 2020~2021년에 등장한다. 또한 2020년에는 기계와 1차 금속부문에서도 신규 착공이 나타난다. 이는 2020년을 전후해 북한이 에너지뿐 아니라 산업 전반의 다각화를 추구하며, 기계·금속·섬유 등 중화학 및 경공업 전반으로 투자가 확산되었음을 보여준다. 중분류별 추이는 크게 세 가지 특징으로 요약된다. 첫째, 수력발전 부문이 전 시기에 걸쳐 절대적 비중을 차지하며 북한 경제 전략의 핵심 축을 형성하였다. 둘째, 음식료품 및 담배, 화학 등 생활과 직결되는 산업이 2010년대 이후 확대되며 주민 생활 안정화 전략이 병행되었다. 셋째, 2020년을 기점으로 기계, 금속, 섬유, 목재 등 다각적 산업 부문이 새롭게 등장하여 산업 구조가 점진적으로 확장되는 경향을 보였다.

그림 2 북한 연도별 착공 기업 수 (중분류)



3. 소분류

연도별 착공 현황을 소분류 기준으로 살펴보면, 전체적으로 수력발전 부문이 가장 두드러지게 나타난다. 2000년대 초반부터 중대형 및 중소형 수력발전소가 꾸준히 착공되었으며, 특히 2010년대 중반 이후에는 중대형 수력발전소의 착공 건수가 급격히 증가하였다. 예컨대 2013년과 2014년에는 각각 15건과 17건, 2015년에는 18건에 달하는 중대형 수력발전소 착공이 확인되며, 이는 해당 시기에 국가 차원의 에너지 확보 전략이 집중적으로 추진되었음을 시사한다. 반면 중소형 수력발전은 연도별 변동은 있으나 대체로 안정적인 추세를 보이며, 2020년에 이르러 25건으로 급증하였다. 이는 중앙정부뿐 아니라 지방 단위에서도 소규모 발전 인프라 확충이 동시적으로 추진되었음을 의미한다.

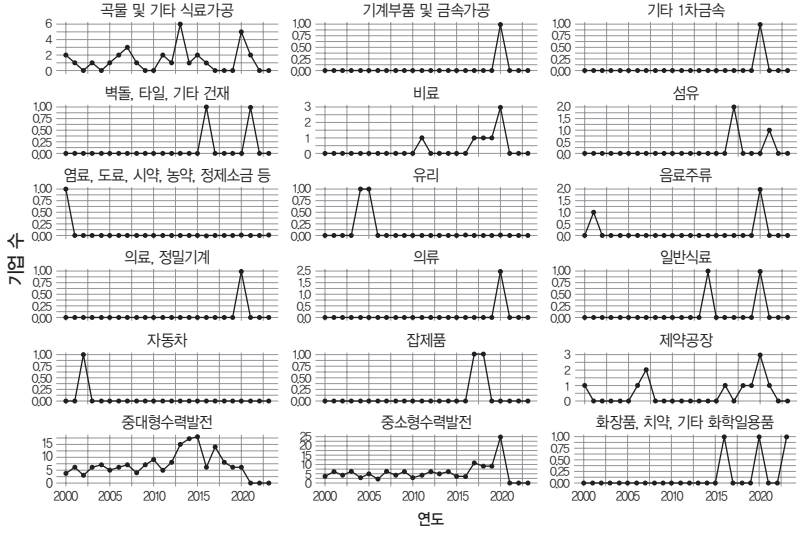
식료·가공 부문에서도 일정한 추세가 관찰된다. 곡물 및 기타 식료가공 부문은 2000년대 초반부터 꾸준히 등장하며, 2013년과 2020년에 상대적으로 많은 건수가 확인된다. 일반식료 및 음료·주류, 의류 등 생활소비재 관련 부문은 2010년대 중후반 이후 등장하기 시작해 점차 다변화하는 양상을 보였다. 이는 단순 에너지 인프라를 넘어 주민 생활과 직결되는 산업 분야에도 투자가 확대되었음을 보여준다.

화학 및 의약 관련 부문에서는 제약공장이 2000년대 초반부터 등장하여 불규칙적으로 착공되었고, 2010년대 후반 이후 화장품·치약 등 화학일용품 생산 부문이 새롭게 나타났다. 또한 비료 생산시설도 2011년 이후 지속적으로 확인되며, 2020년에 세 건으로 확대되었다. 이는 농업 기반 유지와 주민 생활 안정화라는 정책적 목표와 연계된

것으로 해석할 수 있다.

기타 산업 부문에서는 유리, 벽돌·타일·건재, 기계부품 및 금속가공, 기타 1차 금속, 의료·정밀기계, 잡제품 등이 2000년대 중후반 이후 간헐적으로 나타난다. 이들 부문은 대규모가 아닌 개별적 혹은 지역적 수준에서의 산업 기반 확충으로 보인다. 2000년대 초반부터 2020년대 초반까지의 착공 산업 추이는 크게 두 가지 특징으로 요약된다. 첫째, 에너지 확보를 위한 수력발전소 건설이 일관되게 우위를 점하며, 특정 시기에는 대규모 집중 건설이 이루어졌다. 둘째, 2010년대 이후로는 식료·의약·화학·소비재 등 주민 생활과 직접적으로 관련된 산업 부문이 다변화되면서 산업 구조가 점차 확장되는 경향을 보였다.

그림 3 북한 연도별 착공 기업 수 (소분류)



IV. 연구결과

앞선 장에서 살펴본 산업별 착공 추세는 대북제재 이후에도 특정 산업 부문에서 활발한 활동이 지속되었음을 보여주었다. 본 장에서는 이를 통계적으로 검증하기 위해 제재 전후 착공 기업수의 평균 차이 검정과 단절적 시계열(Interrupted Time Series, ITS) 분석을 실시하였다. 이러한 분석은 제재의 효과가 일시적 충격이었는지, 혹은 구조적 수준 변화로 이어졌는지를 식별하기 위함이다.

먼저, t-검정 결과를 살펴보면, 제재 전후 산업활동의 평균 차이는 통계적으로 유의한 변화를 보였다. 제재대상 산업군은 화학, 기계, 1차금속, 섬유의류, 수송기계, 가구·목재·종이 및 잡제품으로 정의되었다 (〈표 1〉 참조). 〈그림 4〉는 제재대상 산업을 중심으로 2016년 유엔 안전보장이사회 제재 결의(UNSCR 2270) 이전과 이후의 착공 기업수 변화를 시각화한 결과를 보여준다. 그래프에서 확인되듯이, 제재 이전(2000~2015년) 제재대상 산업의 평균 착공 기업수는 0.07개에 불과하였으나, 제재 이후(2016~2023년)에는 0.62개로 약 9배 가까이 증가하였다. 이는 제재 강화 이후에도 해당 산업 부문에서 일정 수준의 산업 활동이 지속되었거나 오히려 확대되었음을 시사한다.

통계적으로도 이러한 변화는 유의미하였다. Welch의 t-검정 결과, 두 시기 간 평균 차이는 통계적으로 유의하였으며($t = -2.792$, $df = 43.56$, $p = 0.0077$), 95% 신뢰구간은 −0.94에서 −0.15로 나타났다. 이는 제재 이후 제재대상 산업의 착공 기업수가 유의하게 증가했음을 의미한다. 비모수 검정인 Wilcoxon 순위합 검정 결과($W = 1444.5$, $p < 0.001$) 또한 동일한 방향의 유의성을 보여, 데이터의 비정규성 여

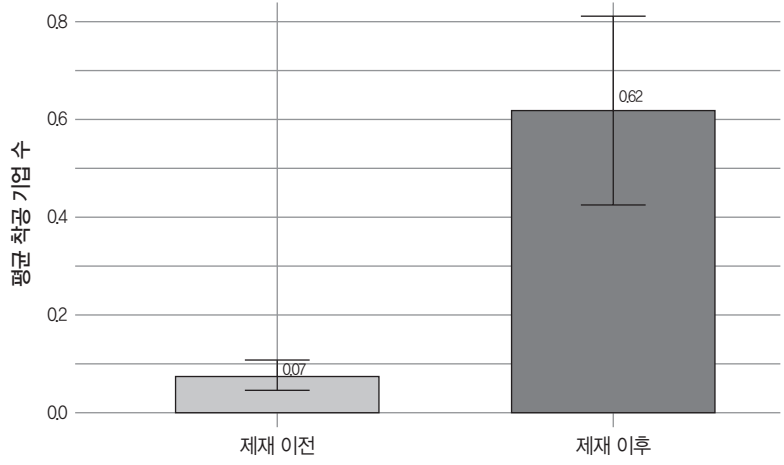
부와 관계없이 결과의 견고성을 확인하였다. 두 검정 모두에서 일관된 통계적 유의성이 나타난 점은, 제재 강화가 산업활동의 단순한 위축으로 이어지지 않았음을 강하게 시사한다.

이러한 결과는 제재가 북한의 산업 활동에 미친 영향이 단선적인 제약 효과(constraint effect)로만 설명될 수 없음을 보여준다. 제재 대상 산업의 상당수가 중화학공업 부문(금속, 기계, 화학, 섬유, 수송기계 등)에 속해 있다는 점을 고려할 때, 이러한 증가세는 북한이 외부 제재로 인한 수입 제한을 내부 생산 확대로 보완하는 대내적 자립전략을 강화한 결과로 해석할 수 있다. 특히 2016년 이후 유엔 결의를 통해 금속·광물, 기계, 섬유 수출이 차단되면서, 북한은 외화 획득보다는 국내 수요 충족형 생산체계를 구축하고자 했던 것으로 보인다.

따라서 본 결과는 제재가 북한의 산업 기반을 붕괴시키기보다는, 국가 주도의 산업 동원체제와 내재적 산업 역량 강화를 촉진하는 방향으로 작동했을 가능성을 보여준다. 즉, 제재 이후에도 북한은 단기적 충격을 흡수하며, 특정 전략 산업 중심의 내부 자립적 생산 구조를 강화함으로써 제재 환경에 적응(adaptation)하는 모습을 보였다. 이는 기존의 제재효과 연구들이 주로 경제활동 위축에 초점을 두었던 분석과 달리, 북한의 산업 전략이 제재 속에서도 구조적 재편과 산업 내 대체효과를 통해 일정한 회복력을 유지했음을 보여주는 중요한 경험적 증거로 평가된다.

결과적으로, 제재 이후 제재대상 산업에서 착공 기업수가 유의하게 증가했다는 사실은 북한의 산업정책이 단순한 생존을 넘어, 체제 유지와 자립적 경제기반 확보를 위한 적극적 산업 동원 전략으로 전환되고 있음을 시사한다. 이러한 맥락에서 본 연구의 결과는 제재 효

그림 4 제재 전후 평균 착공 기업 수



과를 단순한 경제 억제가 아닌, 권위주의 체제 하에서의 산업적 적응과 재편이라는 관점에서 재해석할 필요성을 제기한다.

〈그림 5〉는 제재대상 산업을 중심으로 2016년 유엔 안전보장이사회 제재 결의(UNSCR 2270)를 기점으로 한 착공 기업수의 구조적 변화를 분석한 결과를 보여준다. 본 연구는 단순한 평균 차이를 넘어 제재 이후의 변화가 일시적 변동이 아닌 구조적 수준 변화(structural shift)인지 검증하기 위해 산업별 Interrupted Time Series(ITS) 분석을 수행하였다. 분석 결과, 화학, 섬유의류, 가구·목재·종이 및 잡제품 산업에서 통계적으로 유의한 수준 변화가 확인되었으며, 이는 제재 이후 북한의 산업 활동이 단순한 회복을 넘어 체제 적응형 구조 조정의 방향으로 진화하고 있음을 시사한다.

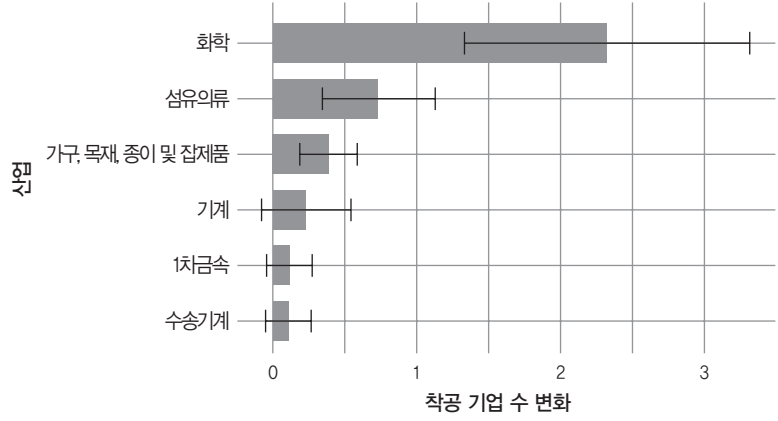
특히 화학 산업의 추정계수($\beta_2 = 2.32$, $p < 0.05$)는 제재 이후 착공 기업수가 두드러지게 증가했음을 보여준다. 이는 정제유, 화학제품,

석유류 수입이 차단된 이후 북한이 해당 부문을 국가 주도의 핵심 산업으로 재편하고, 내수 중심의 화학 생산기반을 강화한 결과로 해석할 수 있다. 섬유의류 산업($\beta_2 = 0.74$, $p < 0.1$) 역시 2017년 UNSCR 2375를 통해 섬유제품 수출이 전면 금지된 이후, 외화 획득형 산업에서 내수 대체형 생산체계(domestic substitution system)로 전환하며 일정 수준의 산업활동을 유지한 것으로 보인다. 또한 가구·목재·종이 및 잡제품 산업($\beta_2 = 0.39$, $p < 0.1$) 역시 경공업 내 대체효과(substitution effect)를 통해 완만한 상승세를 보였다.

반면 수송기계, 기계, 1차금속 산업에서는 통계적으로 유의한 변화가 나타나지 않았다. 이는 제재로 인한 부품 수입 제한, 외화 부족, 자본재 조달 제약 등이 직접적으로 작용한 결과로, 이러한 산업들은 대체 생산이나 내수 전환을 통한 회복이 어려운 수입의존형 산업의 특성을 지니고 있기 때문이다. 다시 말해, 제재는 북한 산업 전반에 균일하게 작용하지 않았으며, 산업별 투입요소 구조와 국가의 우선순위에 따라 비대칭적 영향(asymmetric effect)을 미쳤음을 확인할 수 있다.

이러한 분석 결과는 제재의 효과가 단순한 경제 억제나 산업 위축으로만 해석될 수 없음을 보여준다. 오히려 북한은 제재 이후 제한된 자원과 기술을 특정 전략 산업에 집중하는 내재화 전략을 추진하며, 체제 유지와 자립경제 기반 강화를 동시에 모색한 것으로 보인다. 이는 제재 환경 속에서도 국가 주도의 자원 재배분과 산업 동원이 강화되었음을 의미하며, 제재가 북한의 산업 구조를 일방적으로 붕괴시키기보다는 선택적 성장과 산업적 회복력을 유도하는 방향으로 작용했음을 시사한다.

그림 5 제재 전후 평균 착공 기업 수



결과적으로, ITS 분석은 제재 이후 착공 기업수의 증대가 단기적 통계 변동이 아닌 지속적이고 구조적인 변화임을 입증한다. 화학과 섬유, 경공업 부문의 확장은 제재 이후 북한이 외부 의존을 줄이고 자국 내 생산 역량을 강화하는 과정에서 나타난 현상으로, 이는 제재를 단순한 경제 제약이 아닌 구조적 적응의 계기로 재해석할 필요성을 제기한다. 따라서 본 연구는 대북제재가 초래한 산업별 불균형적 영향과 함께, 권위주의 체제 하에서 국가가 어떻게 산업정책을 통해 제재 환경에 대응·적응하는지를 보여주는 실증적 근거를 제공한다.

이러한 실증분석 결과는 북한이 제재환경 속에서도 일정 수준의 산업활동을 유지하며, 자립적 생산체계를 강화했음을 보여주는 통계적 근거로 해석된다. 실제로 국제사회는 지속적으로 대북한 경제제재를 이행해왔고, 이는 북한 경제 전반에 심각한 타격을 초래한 것으로 평가된다(이석, 2019, 2023; 이종규, 2019, 2022). 그러나 북한은 이러한 압박에도 불구하고 다양한 경제적 성과를 도출해왔다. 특히 건

축 분야가 대표적이다. 제6차 전원회의(2021) 이후 북한은 살림집 건설을 핵심 국가사업으로 규정하고, 제재에 맞서 자력으로 성과를 창출할 수 있는 상징적 영역으로 부각시켰다(통일부, 2023). 북한은 2022년을 "값비싼 승리를 거둔 한 해"로 자평하며, 살림집 건설이 대북제재 환경 속에서도 국가의 승리를 상징하는 성과라고 선전하였다(통일부, 2023).

이처럼 건설사업은 대북제재 하에서 비교적 단기적 성과를 도출할 수 있는 분야로 평가된다. 북한은 2016년 국가경제발전 5개년전략의 실패를 공식 인정하고, 2021년 새로운 5개년계획을 발표하면서 건설부문을 전략적 산업으로 새롭게 추가하였다(이석기, 2021). 건설 분야 중에서도 주택(살림집) 건설은 국내 자원만으로도 충당이 가능하다는 점에서, 제재로 인한 수입 제한의 영향을 비교적 덜 받는 산업으로 분류된다(이석, 2022; 최설, 2022). 북한은 이러한 산업적 특성을 활용하여 단기적 경제성과를 창출하고, 내부 결속을 강화하기 위한 상징적 성과로 살림집 건설을 집중 추진해왔다.

결국 살림집 건설은 북한이 제재 속에서 선택과 집중을 통해 자생적 발전이 가능한 영역을 전략적으로 활용한 대표적 사례로 이해된다. 이는 본 연구의 통계분석 결과와도 일치한다. 즉, 제재로 인해 경제 전반의 활동이 제약되었음에도 불구하고, 북한은 제재의 영향을 상대적으로 덜 받는 산업(건설, 경공업 등)에 자원을 재배분하며 선택적 성장(selective growth)을 도모하였다. 이러한 대응은 단순한 제재 버티기 차원을 넘어, 제재로 인해 경제발전이 가능한 영역이 좁혀진 상황 속에서 북한이 구조적으로 가능한 산업에 집중한 결과로 해석할 수 있다.

따라서 본 연구는 북한의 자생적 산업 성장이 북한의 제재 적응전략의 일환임을 실증적·정책적으로 뒷받침한다. 이는 제재의 효과를 일방적 경제 억제로만 해석하기보다, 권위주의 체제가 내부 산업을 재조직하며 제한된 자원으로 자립형 경제체제를 구축하는 과정을 분석하는 새로운 시각을 제시한다. 이러한 접근은 향후 국제사회의 대북제재 정책 보완과 한국의 독자적 제재 설계에도 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다.

V. 결론

본 연구는 대북제재의 효과를 단순히 정책 변화나 경제 위축의 관점에서 평가하기보다, 제재에 대한 북한의 반응(sanctions response)과 그로 인한 산업 구조의 재편이라는 관점에서 접근하였다. 국제사회에서 경제제재는 유엔, 유럽연합(EU), 미국을 중심으로 꾸준히 활용되어 왔으며(Masters, 2017), 대북제재 역시 이러한 글로벌 제재 체계의 일환으로 시행되었다. 유엔 안전보장이사회(UNSC)는 2006년부터 총 10차례의 대북제재 결의안을 발표하고, 그 이행을 감시하기 위해 1718 위원회를 운영해왔다. EU는 공동외교안보정책(CFSP)을 통해, 미국은 자국 내 법률을 통해 제재를 제도화하며 북한의 핵 개발을 억제하고자 했다.

그러나 선행연구들은 경제제재의 실질적 효과성에 대해 비판적인 평가를 제시해왔다. Hufbauer et al.(2007)과 Early(2015)의 연구는 제재가 대상국의 정책 변화를 유도하는 데 실패했다고 지적하였

으며, 대북제재 역시 그 목적이었던 핵 포기를 달성하지 못한 실패한 제재로 평가되었다(나호선·차창훈, 2020; 문순보, 2010). 그럼에도 불구하고 경제제재의 사용은 줄어들지 않고 오히려 증가하는 추세를 보이고 있으며(Morgan et al., 2014), 이에 따라 제재 사용의 원인(Whang, 2011)이나 제재 효과성 제고 방안(Early, 2012; McLean & Whang, 2010; Drezner, 2000; Martin, 1992)을 분석한 연구들이 활발히 진행되어 왔다.

본 연구는 이러한 논의의 연장선에서, 대북제재의 효과성을 새롭게 정의하려는 학술적 시도를 수행하였다. 기존 연구들이 제재 효과를 정책 변경이나 목표 달성 여부로만 한정해 평가한 데 반해, 본 연구는 제재에 대한 북한의 산업적 반응과 적응 과정에 주목하였다. 제재의 목표가 북한의 비핵화임에도 불구하고, 북한은 핵 개발을 국가 생존의 전략적 선택으로 규정하며 협상에서 양보하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다(Bennett et al., 2021; Park & Walsh, 2016; 이창위, 2017). 이러한 현실에서 제재의 성공·실패를 단순히 목표 달성 여부로 판단하는 것은 한계가 있다.

따라서 본 연구는 대북제재 하에서 나타난 북한의 산업적 대응을 실증적으로 분석함으로써, 제재 효과성을 보다 현실적이고 다차원적으로 재해석하였다. 실증분석 결과, 제재 강화 이후에도 화학·섬유·경공업 분야에서 착공 기업 수가 유의하게 증가하였으며, 이는 북한이 외부 의존을 줄이고 내부 생산 역량을 강화하는 방향으로 산업정책을 재편했음을 보여준다. 이러한 결과는 제재가 북한 경제의 붕괴를 초래하기보다는, 오히려 자립형 산업체계의 강화와 전략적 선택 산업의 부상을 유도했음을 의미한다.

결국 본 연구는 대북제재를 단순한 경제적 억제 정책으로 이해하는 기존 시각을 넘어, 권위주의 체제의 산업정책 적응과 구조적 재편 과정으로 분석하였다. 이러한 접근은 제재 효과성을 경제적 위축 여부만으로 평가하기보다, 산업별 대응 전략과 자립적 생산체계 형성까지 포함하여 해석할 필요가 있음을 시사한다. 특히 본 연구에서 확인된 에너지·건설·경공업 및 일부 화학 산업의 지속적 확장 양상은 제재가 산업 전반의 붕괴로 이어지기보다는 선택적 산업 재편을 촉진했을 가능성을 보여준다.

따라서 제재의 실효성을 높이기 위해서는 북한 산업 구조의 특성과 적응 패턴을 반영한 정밀 제재 전략이 요구된다. 에너지·화학 등 자립 기반 산업에 대해서는 기술·중간재 공급망 차단과 금융·물류 경로 통제를 강화하고, 건설 및 경공업과 같이 체제 결속과 민생 안정에 활용되는 산업은 군수 전용 가능성이 높은 요소 중심으로 선별적 관리가 필요하다. 이러한 산업별 차등 접근은 제재 효과의 누수를 줄이는 동시에 북한의 산업적 대응 경로를 보다 정확히 파악할 수 있는 기반을 제공하며, 제재 이후 경제 전환 가능성을 예측하는 데 중요한 정책적 시사점을 제시한다.

참고문헌

김규철. 2021. “대북제재가 무역을 통해 북한의 산업에 미친 영향: 농림어업, 광업, 제조업을 중심으로.” 이석 편. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 연구보고서. 한국개발연구원.

김규철. 2023. “대북 제재의 경제적 영향력과 실효성제고 방안.” 『한국국가전략』 8(2), 7–25.

김정호, 조윤영. 2022. “북한의 새로운 경제발전 5개년 계획과 국내 정치·경제적 변화: 「로동신문」에 나타난 김정은 정권의 새로운 이슈와 과제.” 『평화학연구』 23(1), 155–178.

김창희. 2017. “북한의 자강력제일주의와 인민노력동원에 관한 연구.” 『한국동북아논총』 22(4), 99–121.

나호선, 차창훈. 2020. “제재이론과 대북제재 효과에 대한 비판적 검토: 피제재국의 대응을 중심으로.” 『동북아연구』 35(1), 43–85.

문순보. 2010. “북핵문제와 국제사회의 대북제재: 한계와 대안.” 『국가전략』 16(2), 95–120.

박병철, 박동국. 2010. “국제사회 대북제제의 현황과 경제적 영향.” 『평화학연구』 11(1), 201–226.

신용도. 2016. “UN 안보리 결의안 제2270호의 대북제재가 북한경제에 미치는 영향 분석.” 『한국테러학회보』 9(1), 7–32.

우평균. 2019. “북한 경제 특구 정책의 특성: 한계와 지향성.” 『평화학연구』 20(4), 103–124.

이석. 2019. “총괄: 2018년 북한경제, 위기인가 버티기인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 2019년 2월호, 3–28.

이석. 2022. “2021년 북한의 거시경제 분석과 2022년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 2022년 1월호, 3–28.

이석. 2023. “북한의 중장기 경제 추세와 2022~23년 북한경제 평가.” 『KDI 북한경제리뷰』 2023년 1월호, 3–37.

이석(편). 2021. 『대북제재의 영향력과 북한의 경제적 미래』. 연구보고서. 한국개발연구원.

이석기. 2021. “북한 국가경제발전 5개년 계획 평가와 시사점.” 『KIET 산업경제』 2021년 1월호, 41–56.

이용철. 2025. “김정은 시대 「로동신문」 프레임 변화 연구: 2012년~2024년 사설·논설·정론을 중심으로.” 『사회과학연구』 32(3), 203–228.

이용희. 2013. “북한의 경제특구정책과 실패요인: 중국의 경제특구정책과의 비교분석.” 『동북아경제연구』 25(3), 267–308.

이종규. 2019. “제재에 대한 북한의 정책대응: 2018년 동향 및 2019년 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 2019년 2월호, 29–47.

이종규. 2022. “최근 북한의 정책대응 동향과 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 2022년 1월호, 62–72.

이창위. 2017. “북핵 문제와 NPT 체제의 재검토: 핵 문제에 대한 국제법과 국제정치의 교차.” 『국제법학회논총』 62(3), 105–125.

최설. 2022. “북한의 자생적 건자재시장 연구: 시멘트·모래 시장을 중심으로.” 『KDI 북한경제리뷰』 2022년 7월호, 41–60.

홍길동. 2022. “김정은 정권의 경제조치 실패요인: 정책평가 이론의 종합적 접근을 통한 분석.” 『북한학보』 47(1), 47–87.

Assouan, S. 2012. “Stress testing a retail loan portfolio: An error correction model approach.” *The Journal of Risk Model Validation* 6(1), 3–25.

Batmanghelidj, E. 2024. *The Limit of Iran's Industrial Resilience*. The Hague: Clingendael Institute.

Bennett, B. W., Choi, K., Go, M. H., Bechtol, B. E., Park, J., Klingner, B., & Cha, D. H. 2021. *Countering the Risks of North Korean Nuclear Weapons*. California: RAND Corporation.

Berger, A., & Udell, G. 2004. “The Institutional Memory Hypothesis and the Procyclicality of Bank Lending Behavior.” *Journal of Financial Intermediation* 13(4), 458–495.

Drezner, D. W. 2000. “Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?” *International Organization* 54(1), 73–102.

Early, B. 2012. “Alliances and Trade with Sanctioned States: A Study of US Economic Sanctions, 1905–2000.” *Journal of Conflict Resolution* 56(3), 547–572.

Early, B. R. 2015. *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford: Stanford University Press.

Ernst, M., & Kim, E. 2020. “Economic Development Under Kim Jong-un: The Added Value of Traffic Data and Established Indicators in the Study of North Korea's Economy.” *North Korean Review* 16(2), 26–48.

Escribà-Folch, A. 2012. “Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions.” *Comparative Political Studies* 45(6), 683–713.

Ghironi, F., Kim, D., & Ozhan, G. K. 2024. “International Trade and Macroeconomic Dynamics with Sanctions.” *NBER Working Paper* No. 32188. National Bureau of Economic Research.

Grauvogel, J., & Von Soest, C. 2014. "Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes." *European Journal of Political Research* 53(4), 635–653.

Kim, J., Kim, K., Park, S., & Sun, C. 2023. "The Economic Costs of Trade Sanctions: Evidence from North Korea." *Journal of International Economics* 145, Article No.103813.

Martin, L. L. 1992. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton: Princeton University Press.

Masters, J. 2017. *What Are Economic Sanctions?* New York: Council on Foreign Relations.

McClean, E. V., & Whang, T. 2010. "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions." *International Studies Quarterly* 54(2), 427–447.

McLean, E. V., & Whang, T. 2021. "Economic Sanctions and Government Spending Adjustments: The Case of Disaster Preparedness." *British Journal of Political Science* 51(1), 394–411.

Morgan, T. C., Bapat, N., & Kobayashi, Y. 2014. "Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset." *Conflict Management and Peace Science* 31(5), 541–558.

Moon, Y., & Whang, T. 2025. "Economic Sanctions and Informal Economies in North Korea." *Political Studies*, 00323217251355811.

Park, J., & Walsh, J. 2016. *Stopping North Korea, Inc.: Sanctions Effectiveness and Unintended Consequences*. Massachusetts: MIT Security Studies Program.

Whang, T. 2011. "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States." *International Studies Quarterly* 55(3), 787–801.

투고일: 2025.12.09. 심사마감일: 2026.02.13. 게재 확정일: 2026.02.13.

〈Abstract〉

Industrial Transformation in North Korea
after Economic Sanctions

Moon, Yechan(Yonsei University)

This study empirically examines the impact of international sanctions on the transformation of North Koreas industrial structure. Using data on industrial groundbreaking events from 2000 to 2023, the analysis interprets these events as signals of resource allocation and implementation of industrial policy. By comparing the pre-sanctions period (2000–2015) and the post-sanctions period (2016–2023), the study identifies statistically significant changes in the frequency and structure of industrial projects. The findings reveal that the number of groundbreaking projects in sectors such as chemicals, textiles, and light industry significantly increased after the sanctions. In particular, the chemical industry exhibited a notable rise in activity, which can be attributed to strengthened domestic production systems following restrictions on refined oil imports. In contrast, the machinery, metal, and transport equipment sectors did not show significant changes. These results suggest that sanctions did not merely suppress North Koreas economy but instead induced selective resource concentration and

reinforcement of self-reliant production systems under state direction. In this regard, sanctions functioned as a catalyst for structural adaptation rather than as a simple constraint. This study contributes to the literature by reinterpreting the effects of sanctions through the lens of industrial asymmetry and regime adaptation, highlighting the strategic transformation of industrial policy under authoritarian governance.

Key Words: North Korean Industry, Sanctions on North Korea, Structural Adaptation, Authoritarianism, North Korea

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2026.32.1.31

미국 통화 패권의 체제적 영향력과 패권안정이론의 재검토*

정재환(인하대학교)**

국문요약

현재 국제통화체제는 통화 패권국인 미국의 정책과 금융시장의 변화로 인해 초래되는 '패권적 불안정성'이 지배하고 있다. 1970년대 초 브레튼우즈 체제의 붕괴 이후 미국은 국제적 안정성을 고려하지 않고 국내적 목표에만 집중하는 '기피적 패권국'으로 행동함으로써 '체제적 외부효과'를 발생시켜 국제통화체제의 불안정성을 초래해 왔다. 또한 현재 트럼프 행정부는 책임의 방기를 넘어 미국의 중심적 지위를 강압적 수단으로 활용해 국제통화체제를 자의적으로 재편하려고 하는 '독단적 패권국'의 모습을 보이고 있다. 이러한 조치의 자의성으로 인해 발생하는 불확실성은 향후 국제통화체제의 불안정성을 더욱 증폭시킬 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 본 논문은 패권안정이론을 재검토한다. 패권안정이론은 '선의적 패권국'이 제공하는 국제적 안정성을 강조한다. 그러나 미국이 점점 더 국제적 책임을 외면하는 '기피적 패권국' 또는 자의적이고 강압적 조치에 의존하는 '독단적 패권국'으로 변모하고 있다는 점을 고려하면 패권안정이론은 패권국의 상이한 유형을 이론화하여 재구성될 필요가 있다.

주제어

미국달러패권, 체제적 외부효과, 강압적 불확실성, 패권안정이론, 패권체제이론

* 이 논문은 2025년도 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

** 인하대학교 정치외교학과 부교수

I. 서론

2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 달러 패권의 쇠퇴를 예견하는 전망이 다수 제시되었으나 위기 이후에도 달러는 여전히 국제통화체제의 중심적 지위를 유지해 왔다. 그러나 최근 들어 달러 패권의 지속 가능성에 대한 논쟁이 다시 제기되고 있다. 달러의 정치적 무기화가 확대되고, 특히 트럼프 대통령의 재등장 이후 미국의 공세적 경제정책이 강화되면서, 달러 의존이 초래하는 정치·경제적 비용이 증가하고 있기 때문이다. 이러한 요인은 여러 국가들로 하여금 달러 중심의 국제통화체제에서 이탈하려는 유인을 제공하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국 달러의 기축통화 역할을 실질적으로 대체할 수 있는 대안 통화가 부재하기 때문에 달러 패권의 경로의존성은 여전히 국제통화체제의 구조적 특징으로 남을 가능성이 크다. 이에 본 논문은 실질적 대안의 부재로 인해 지속되는 달러 패권의 영향력과 이론적 함의를 분석한다.

미국 달러 패권 체제가 초래하는 가장 중요한 문제는 미국 정책과 금융시장의 변화로 인해 발생하는 '패권적 불안정성(hegemonic instability)'이다. 미국 달러와 금융시장이 국제통화체제의 핵심적 토대이기 때문에 오늘날의 금융 변동성과 불안정성은 상당 부분 미국의 통화정책 기조와 금융시장 변동에 의해 촉발되고 있다. 이러한 패권적 불안정성은 주로 통화 패권국인 미국이 글로벌 공공재 공급자로서의 책무를 다하지 않고 국내적 목표에만 집중함으로써 자국 정책이 세계경제에 초래하는 '체제적 외부효과(systemic externality)'를 충분히 고려하지 않는 데서 비롯되는 문제이다.

트럼프 행정부의 공격적인 정책은 이러한 패권적 불안정성을 더욱

심화시키고 있다. 트럼프 행정부는 달러의 글로벌 지배력을 유지하는 동시에 미국 산업의 경쟁력 회복을 위해 달러 가치의 인위적 절하를 추진하려는 구상을 가지고 있다. 특히 이러한 목표를 강압적 수단을 통해 실현하려는 접근은 국제통화체제의 일방주의적 재편 시도로 볼 수 있다. 비록 이러한 계획이 전면적으로 현실화되지 않더라도 통화 패권국인 미국이 자국의 정책 목표를 자의적이고 강압적인 방식으로 실현하려고 시도함으로써 발생하는 불확실성이 향후 국제통화체제의 패권적 불안정성을 심화시킬 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 본 논문은 '패권안정이론(Hegemonic Stability Theory)'을 재검토하고자 한다. 패권안정이론은 단일한 이론이 아니라 세계경제의 상이한 측면에 초점을 두고 있는 '패권 이론(hegemony theory)'과 '리더십 이론(leadership theory)'이라는 두 가지 이론으로 구분할 수 있다. 패권 이론은 지배적 국가의 자유무역에 대한 고정된 선호를 통해 세계경제의 개방성을 설명하는 반면, 리더십 이론은 세계경제의 안정성을 국제통화체제에서 패권국의 역할을 통해 설명한다. 따라서 통화 패권국에 관한 이론적 검토는 패권 이론이 아니라 리더십 이론에 초점을 둘 필요가 있다. 리더십 이론은 기본적으로 패권국을 국제적 안정성을 위해 자국의 이익을 일정 부분 희생하려는 '선의성(benevolence)'을 지닌 행위자라고 정의한다. 하지만 패권국의 정책 선호는 국내정치적 이해관계와 국제환경의 변화에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에 패권국이 자유주의적 세계경제에 대해 고정된 선호를 지닌다는 가정은 지속적으로 유지되기 어렵다.

패권국이 세계경제의 안정성을 유지해야 할 책임을 외면하고 국내적 목표를 우선시할 경우, 그 정책으로 인해 타국이 부정적 외부효과

를 감수해야 하는 상황이 발생한다. 이러한 '기피적 패권국(reluctant hegemon)'은 세계경제의 중심적 지위를 유지하면서도 국제적 안정성에 대한 책무는 회피하려는 패권국으로 정의될 수 있다. 더 나아가 패권국이 자신의 중심적 지위를 무기화하여 자의적이고 일방적인 방식으로 타국을 강압할 경우, 이는 단순한 책임 회피를 넘어 '독단적 패권국(rogue hegemon)'으로 기능하게 된다. 따라서 패권안정이론은 패권국의 상이한 유형을 이론화하여 재구성될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 논문은 기존의 패권안정이론을 대체하는 분석틀로서 '패권체제이론(Hegemonic System Theory)'을 제시한다. 패권안정이론의 리더십 이론은 통화 패권국을 국제적 안정성을 위해 일정 수준의 비용을 감수하는 선의적 행위자로 가정하지만, 이러한 가정은 패권국의 정책 선호가 국내정치적 이해관계와 국제환경 변화에 따라 유동적으로 변화한다는 현실을 충분히 설명하지 못한다. 반면 패권체제이론은 통화 패권국을 고정된 선호를 지닌 안정 제공자로 전제하지 않으며, 상이한 통화 패권국이 야기하는 상이한 체제적 영향력의 유형에 주목하여 국제통화체제의 안정성과 불안정성을 설명한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 미국 달러 패권이 대안의 부재로 인해 지속되고 있다는 점을 논의한다. 3장에서는 달러 패권이 야기하는 국제적 불안정성의 문제를 분석한다. 4장에서는 패권안정이론 중 국제통화체제에 초점을 두고 있는 리더십 이론을 재검토한다. 5장에서는 통화 패권국의 유형에 따라 상이하게 나타나는 체제적 결과를 강조하는 패권체제이론을 패권안정이론의 대안으로 제시한다. 마지막으로 결론에서는 본 논문의 분석이 갖는 함의를 간략하게 정리한다.

Ⅱ. 미국 달러 패권의 지속성

달러 패권의 쇠퇴에 대한 논쟁은 닉슨 행정부가 1971년 달러의 금태환을 중단하며 사실상 브레튼우즈 체제(Bretton Woods System)를 종식시킨 이래 반복적으로 제기되어 왔다. 이러한 논쟁은 주로 브레튼우즈 체제의 붕괴나 2008년 글로벌 금융위기 등과 같이 달러의 패권적 지위에 의문을 제기하는 외부 충격이 발생할 때 촉발되었다. 그러나 현재 달러 패권의 약화 가능성에 대한 논의는 달러의 취약성보다는 오히려 미국 통화 권력의 과도한 팽창에 대한 우려에서 비롯되고 있다. 다수의 분석가들은 미국의 통화적 영향력이 과도하게 확장됨으로써 다른 국가들이 달러 의존도를 줄이고 달러 대안을 모색하도록 유인하고 있다고 지적한다. 이러한 달러 패권의 과도한 팽창에 대한 반작용은 크게 두 가지 측면에서 나타난다. 첫째, 미국이 국제금융체제에서 차지하는 달러의 중심적 지위를 정치적 무기로 빈번히 활용함에 따라 달러 의존으로 발생하는 정치적 비용이 증가한다는 점이다(Frankel 2019; Farrell and Newman 2020). 둘째, 특히 트럼프 대통령의 복귀 이후 미국의 일방적이고 공격적인 경제정책 추진이 달러 의존으로 인한 경제적 비용을 더욱 심화시킬 수 있다는 점이다(Frankel 2024; Rogoff 2025).

우선, 미국은 특정 국가의 달러 기반 금융 시스템에 대한 접근을 차단하거나 제한함으로써 달러 패권을 자국의 대외정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 활용해 왔다. 예컨대, 2012년 미국은 이란의 핵 프로그램을 중단시키기 위해 달러 기반 국제결제시스템에 대한 이란의 접근을 차단하는 경제적 강압 조치를 시행하였다. 2014년 러시아의

크림반도 병합 이후에도 미국은 러시아 주요 은행들의 미국 금융시장 접근을 차단하는 금융제재를 단행하였다(Drezner 2015; Farrell and Newman 2019). 잭 루(Jack Lew) 당시 미국 재무부 장관은 이러한 달러 패권에 기초한 금융제재가 달러에서 벗어나 "다른 통화와 금융시스템으로의 이동을 초래할 위험성"을 내포하고 있음을 경계할 필요가 있다고 지적하였다(Lew 2016). 그럼에도 불구하고 미국 정부는 금융제재의 정치적 활용을 지속해 왔으며, 특히 2022년 우크라이나 침공 이후 시행된 러시아 금융제재를 계기로 여러 논평가들은 이러한 조치가 달러의 국제적 신뢰성과 중립성을 훼손하여 미국 달러와 중국 위안화로 분할된 "이중 통화체제" 또는 "글로벌 금융 양극체제"를 초래할 수 있다고 주장하였다(Foroohar 2022; Wolf 2022; Roubini 2023).

달러의 정치적 무기화와 더불어, 미국 정부의 일방적이고 공격적인 경제정책, 특히 2기 트럼프 행정부의 정책으로 인해 달러 패권이 약화될 수 있다는 논의도 존재한다. 중국이 미국을 대체하여 새로운 통화 패권국이 될 수 있다는 주장과 관련하여, 헨리 폴슨(Henry Paulson) 전 미국 재무부 장관은 미국이 달러의 "글로벌 신뢰"를 훼손하는 경제정책을 추진하지 않는 한 다른 국가가 달러의 패권적 지위를 대체하는 것은 불가능하며, 따라서 "달러의 지배력에 대한 주요 위협은 베이징이 아니라 워싱턴 자체에서 비롯된다"고 지적하였다(Paulson 2020). 이러한 관점에서, 현재 트럼프 행정부의 경제정책은 "안정적인 규칙 기반의 글로벌 무역·금융체제를 지지해온 미국 경제정책의 오랜 역사적 신중함"을 약화시키고 있으며, 이로 인해 달러 패권의 근본적 기반을 훼손하고 있다는 비판이 제기되고 있다(Kamin and Sobel 2025).

이와 같은 달러 패권의 미래에 대한 부정적인 전망에도 불구하고 달러를 대체할 실질적 대안 통화가 부재한 상황에서는 달러 패권이 쇠퇴할 가능성이 크지 않다. 브레튼우즈 체제 붕괴 직후 리처드 쿠퍼(Richard Cooper)는 달러를 대체할 "명확하고 실현 가능한 대안이 존재하지 않기" 때문에 "달러의 지위는 크게 달라지지 않을 것"이라고 예견하였다(Cooper 1973, 4–5). 현재 상황 역시 이와 크게 다르지 않다고 평가할 수 있다. 안전자산이자 글로벌 준비통화로서 달러의 지위가 일정한 압력을 받고 있는 것은 사실이지만 이를 대체할 충분한 규모의 유동성과 제도적 안정성을 갖춘 통화와 금융시장은 여전히 존재하지 않는다(Prasad 2025).

지금까지 미국 달러를 대체할 새로운 기축통화를 마련해야 한다는 주장은 지속적으로 제기되어 왔다. 2008년 글로벌 금융위기 이후, 중국은 달러의 글로벌 준비통화 기능을 대체할 수 있도록 특별인출권(SDR: Special Drawing Rights)의 역할을 확대해야 한다고 제안하였다(Zhou 2009). 보다 최근에는 달러의 정치적 무기화가 심화됨에 따라, 달러 의존으로 발생하는 정치적 취약성을 제거하기 위해 BRICS 국가들 사이에서 공동의 대안 통화를 구축해야 한다는 논의도 있었다(Whalen 2025). 또한 트럼프 행정부의 재등장이 미국의 리더십과 달러에 대한 신뢰를 약화시키고 있기 때문에 유로화의 글로벌 역할을 확대하여 달러의 지위를 대체해야 한다는 주장도 제기되고 있다(Rey 2025).

그럼에도 불구하고 달러를 실제로 대체할 수 있는 대안을 마련하는 것은 여전히 실현 가능성이 높지 않다. 중국과 유로존은 상당한 금융자산을 보유하고 있음에도 불구하고, 달러 패권을 대체할 통화 패권

국으로 발전하기에는 심각한 제약 요인에 직면해 있다. 중국의 자본 통제, 정치적 불투명성, 제도적 취약성 등은 위안화에 대한 국제적 신뢰성을 심각하게 저해하는 요인으로 작용하며, 유로존은 정치적 분열과 지체된 경제통합이라는 문제를 안고 있다. 또한 SDR 역할 확대나 BRICS 공동통화와 같은 대안은 고도의 국제적 협력과 조정을 필요로 하지만, 각국 간 이해관계, 경제적 우선순위, 제도적 역량 등이 서로 상이하기 때문에 이러한 협력과 조정이 쉽게 이루어지기 어렵다. 즉, "달러에 문제가 있는 것은 사실이지만, 경쟁자들 역시 문제를 안고 있다"(Eichengreen 2011, 7). 이러한 점에서 미국 달러의 지배력은 다른 경쟁 통화가 지닌 경제적·정치적·제도적 한계에 의해 뒷받침되고 있다고 할 수 있다.

국제통화체제에서 달러의 지배적 위상은 여러 핵심 지표를 통해 확인된다. 2025년 기준 글로벌 외환보유액에서 달러는 약 56%를 차지하며, 글로벌 무역결제의 약 54%가 달러로 이루어지고 있다. 또한 국제 외환시장에서 발생하는 거래의 약 90%가 달러를 포함하고 있다는 점에서 달러는 외환보유 구성, 무역 청구통화, 국제 외환거래 등 국제통화체제의 핵심 영역 전반에서 절대적 우위를 유지하고 있다. 반면 유로화를 포함한 잠재적 경쟁 통화들은 달러의 지위를 위협하기 어려운 위치에 놓여 있다. 예컨대 유로화는 외환보유액에서 약 20%, 무역결제에서 약 30%, 외환시장 거래에서 약 30% 수준에 머무르고 있다(Atlantic Council 2025). 물론 달러의 외환보유액 비중은 2000년 약 70%에서 완만한 하락세를 보여 왔다. 하지만 이 감소분은 특정 대안통화로 집중되지 않고 여러 비전통적 통화로 분산되어 축적되고 있다(Arslanalp et al. 2024). 따라서 외환보유액 구성에서 관찰되는 달러

비중의 하락을 달러 패권의 실질적 약화나 대체로 해석하기는 어렵다.

이와 더불어 미국의 금융제재 강화와 트럼프 행정부의 공격적 대외전략이 BRICS 국가들의 탈달러화를 촉진할 것이라고 예상했으나, 2025년 리우데자네이루 BRICS 정상회의 공동선언문은 탈달러화나 공동통화에 관한 어떠한 언급도 포함하지 않았고, 현지통화 결제 확대도 제한적이고 상징적 수준에 그치고 있다. 특히 러시아의 푸틴 대통령은 2024년 이후 달러 축소나 단일통화 추진 의사가 없음을 반복적으로 표명했으며, 인도와 남아프리카공화국 또한 내부 협의 단계부터 일관되게 탈달러화 및 공동통화 구상에 반대해 왔다(Toussaint 2025). 이는 BRICS 내부의 이질적 이해관계와 미국의 경제적 보복에 대한 우려로 인해 탈달러화를 통한 달러 패권에 대한 도전은 심각하게 제약되어 있음을 보여준다.

달러를 대체할 실질적 대안을 마련하기 어렵다는 점을 고려할 때 상당한 수준의 "현직자 이점(incumbency advantage)"을 누리고 있는 달러의 패권적 지위가 쉽게 쇠퇴하지는 않을 것이다(Wade 2024). 따라서 달러 패권에 대한 논의는 그 지속성 여부에 집중하기보다는 여전히 달러에 의존할 수밖에 없는 국제통화체제 속에서 달러 패권이 미치는 영향력을 분석하는 데 초점을 맞추는 것이 필요하다.

Ⅲ. 국제통화체제의 패권적 불안정성

현재 국제통화체제는 통화 패권국인 미국이 가진 체제적 영향력으로 인해 미국의 정책 변화와 금융시장 변동이 세계경제의 불안정을 초래

하는 '패권적 불안정성'이라는 구조적 문제를 안고 있다. 실비아 미란다-아그리피노(Silvia Miranda-Agrippino)와 엘렌 레이(Hélène Rey)에 따르면, 현재 세계경제에는 자본 흐름, 신용 확장, 금융 레버리지, 자산 가격 등의 동기화된 변동이 나타나는 "글로벌 금융주기(Global Financial Cycle)"가 존재한다. 이러한 금융주기의 변화를 야기하는 핵심 요인은 미국 통화정책과 금융시장의 변화이다. 미국 연방준비제도(Fed: Federal Reserve System)의 기준금리(Federal Funds Rate) 변동은 글로벌 위험 선호, 국제적 신용 여건, 자본 이동 등에 동시에 영향을 미쳐 글로벌 금융주기를 형성하는 주요한 원인들 중에 하나이다. 특히 미국 금리 인하는 '글로벌 위험 회피 성향(global risk aversion)'을 낮춰 전 세계적으로 신용 팽창과 레버리지 확대를 촉진하며 이는 금융위기의 전조가 되는 과도한 신용 확장과 자산 가격 상승을 초래한다(Miranda-Agrippino and Rey 2020).

헤더 바(Heather Ba)와 윌리엄 와인코프(William K. Winecoff)는 미국 신용 여건의 주기적 변동이 미국 금융기관의 대외 대출을 통해 글로벌 유동성에 미치는 영향을 분석하여 미국 달러 패권 체제에 내재한 구조적 불안정성을 조명했다. 미국 은행과 국제금융시장의 높은 상호연계성으로 인해 미국 금융시장의 신용주기는 전 세계로 전파된다. 금융시장이 확장 국면에 접어들면 호전된 미국 금융 여건이 전 세계적 위험 감수와 대출 확대를 촉진하고, 축소 국면에서는 자본 흐름이 갑작스럽게 중단되어 금융적 위험이 전 세계적으로 전파된다(Ba 2021; Ba and Winecoff 2024). 특히, 이러한 미국 통화정책과 금융시장 변화가 야기하는 국제금융체제의 변동성은 신흥시장국들이 겪는 금융 불안정성의 '체제적 원인(systemic cause)'으로 작용한

다. 미국의 차입이 둔화되어 글로벌 자본이 신흥국으로 유입되면, 이들 국가들의 외환 노출이 급격히 증가하고, 자산 가격이 급등하고, 은행의 레버리지가 과도하게 확대되어 금융적 취약성이 심화되며, 이는 종종 금융위기로 이어진다(Danzman et al. 2017).

미국의 통화정책과 금융시장의 체제적 영향력으로 인해 발생하는 패권적 불안정성은 상당 부분 미국이 "오로지 국내 목표에만 전념하기보다는 자신의 행동이 세계시장에 미치는 영향을 고려해야 하는" 통화 패권국으로서의 책임을 충분히 감당하지 않기 때문에 발생한다(Subramanian 2011, 56). 국제통화체제에서 구조적 중심성을 차지하고 있으면서도 이에 따른 국제적 안정성 유지를 위한 책임을 회피하려는 '기피적 패권국'은 국내적 목표를 달성하기 위한 자신의 정책이 국제금융체제에 미칠 영향을 충분히 고려하지 않고 행동함으로써 체제적 외부효과를 야기한다(Helleiner 2013). 미국이 국내적 목표를 우선시하며 체제적 안정성에 대한 책임을 방기함으로써 발생하는 부정적 외부효과는 결국 다른 국가들에게 전가될 수밖에 없다.

예를 들어, 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국은 국내 경기 회복을 위해 양적완화(quantitative easing)를 포함한 대규모 비전통적 통화정책을 장기간 지속하였다. 이로 인해 글로벌 유동성이 과잉 공급되자 많은 신흥시장국들로 대규모 자본 유입이 발생하여 해당 국가들의 통화 가치 상승으로 수출 경쟁력이 약화되고, 급격한 자본 이동으로 인해 금융 및 환율시장의 불안정성이 증가하는 등의 문제를 초래하였다(Gallagher 2014). 이러한 맥락에서 당시 브라질 재무부 장관 귀도 만테가(Guido Mantega)는 미국의 정책이 경쟁적 평가절하를 유발한다고 주장하며 "통화 전쟁" 논쟁을 촉발하였다(Wheatley

and Garnham 2010). 한국 정부 역시 급격한 자본 유출과 유입으로 인한 금융 변동성을 완화하기 위해 거시건전성 자본규제라는 새로운 조치를 도입하였다(Gallagher 2015). 나아가 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)도 신흥시장국의 통화 및 금융 안정성이 위협받자 오랫동안 유지해 온 금융 자유화 원칙을 유보하고 통화 및 금융 불안정성을 긴급히 억제하기 위해서는 자본통제가 필요하다는 점을 공식적으로 인정할 수밖에 없었다(Ostry 2023).

트럼프 대통령의 복귀는 이와 같은 패권적 불안정성의 역학을 더욱 심화시키는 계기가 되고 있다. 트럼프 행정부의 공격적 무역정책은 글로벌 자본시장에 불확실성을 확산시키고, 국제금융시장이 미국의 정책 변화에 더욱 민감하게 반응하도록 만들고 있다. 실제로 트럼프 행정부의 초기 관세 부과 발표 직후 S&P 500 지수가 약 15% 하락하고 미국 달러가 급격히 평가절하되는 등 즉각적인 시장 변동성이 나타났다(The Economist 2025). 더 나아가 트럼프 행정부는 국제통화체제를 강압적으로 재편하려는 구상 역시 가지고 있다. 경제자문위원회(CEA) 의장 스티븐 미란(Stephen Miran)은 관세를 단순한 조치가 아니라 "다자간 통화 협정(multilateral currency accord)"을 달성하기 위한 "협상의 지렛대(negotiating leverage)"로 이해해야 한다고 지적한다(Miran 2024, 28).[1] 이에 따르면, 트럼프 행정부의 경제 전략에서 핵심은 관세 자체가 아니라 통화 전략에 있으며, 관세는 다자간 통화 합의를 추구하는 과정에서 미국의 협상력을 제고하기 위한 수단이다.

미란이 통화 전략을 강조하는 이유는 "미국의 수출 경쟁력을 약화

1) 트럼프 대통령은 "나는 협상을 위해 관세를 사용한다"는 점을 반복해서 강조해 왔다(Bender et al. 2018).

시키고 수입품을 저렴하게 만들어 미국 제조업을 제약"하는 핵심 요인을 "달러의 지속적인 고평가"에서 찾기 때문이다. 또한 그는 이러한 고평가의 주요 원인이 미국 달러와 재무부 채권에 대한 비탄력적인 국제적 수요라고 본다. 이는 미국 달러가 국제적 준비자산으로 기능함에 따라 이에 대한 수요가 투자 수익보다는 정책적 고려에 의해 결정되기 때문이다(Miran 2024, 5-7). 이러한 미란의 시각은 달러 패권이 미국 산업 부문의 경쟁력을 약화시키기 때문에 '과도한 특권'이 아니라 '과도한 부담'으로 작용한다는 미국 내에서 점점 확산되고 있는 인식을 반영하고 있다(Pettis 2011; Kamin and Sobel 2024). 예를 들어, 미국 부통령 J.D 반스(Vance)는 달러의 기축통화 지위가 "미국 소비자에게는 막대한 보조금이지만, 미국 생산자에게는 막대한 세금"으로 작용하여 "산업 기반의 공동화(hollowed-out industrial base)"를 야기했다고 주장했다(Cameron 2025).

미국 달러 패권의 이러한 '과도한 부담'을 해소할 수 있는 직접적인 방법은 미국이 자발적으로 통화 패권을 포기하는 것이다(Tilford and Kundnani 2020). 하지만 미란은 달러 패권이 제공하는 "금융적 초국경성(extraterritoriality)을 통해 핵심 국가안보 목표를 최소 비용으로 달성하게 해주는 지정학적 이점"을 고려하면, "수출 경쟁력"을 강화하기 위해 달러 패권을 포기하는 것은 곧 "금융적 권력 투사 능력"의 상실을 의미한다고 지적한다(Miran 2024, 8-11). 이러한 맥락에서 트럼프 대통령 역시 "만약 달러의 세계 통화 지위를 잃는다면, 그것은 전쟁에서 패배하는 것과 마찬가지의 일"이라고 언급하며, 통화 패권의 지정학적 이점을 포기할 의사가 없음을 분명히 하였다(Politi et al. 2024). 트럼프 행정부의 목표는 달러 패권을 포기하는 것이 아

니라, 미국 산업을 재활성화하기 위해 달러 가치를 절하하면서도 달러의 글로벌 지배력을 동시에 유지하는 것이다(Patterson 2025).

달러의 평가절하와 달러 패권의 유지라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해 미란은 "21세기형 다자간 통화 협정"을 제안한다. 그가 "마라라고 협정(Mar-a-Lago Accord)"이라 명명한 이 구상은 의도적 달러 평가절하로 인해 달러 표시 채권 보유 유인이 약화되고, 그 결과 달러의 기축통화 지위가 흔들릴 수 있는 위험을 완화하려는 데 목적이 있다. 미란은 우선 달러 가치를 절하하기 위해 외국 통화당국이 달러 외환보유고를 매각해야 한다고 주장한다. 동시에 이러한 매각으로 인해 발생할 수 있는 미국 채권 금리 상승과 금융시장 변동성 등의 부정적 효과를 상쇄하기 위해 외국 당국이 매각하지 않고 보유하는 나머지는 "100년 만기 초장기 채권(special century bonds)"으로 전환해야 한다고 제안한다. 즉, 외국 통화당국은 달러 평가절하를 위해서는 달러를 매각하고, 달러 패권을 유지하기 위해서는 초장기 미국 채권을 보유하는 이중적 역할을 수행해야 한다는 것이다. 또한 미란은 이러한 협정을 다른 국가들에게 강제하기 위한 수단으로 관세, 안보 보장, 그리고 유동성 지원을 활용해야 한다고 주장한다. 특히 안보 보장은 동맹국의 양보를 이끌어내기 위한 협상 카드로, 달러 유동성 지원은 초장기 채권 보유로 인한 유동성 위험을 완화해주는 유인책으로 제시된다(Miran 2024, 27–29).

트럼프 행정부는 이른바 '마라라고 협정'을 달성하기 위해 안보 보장과 달러 유동성 지원까지 강압적 수단으로 활용하고자 한다. 달러의 정치적 무기화는 최소한 미국 동맹국들에게 직접적인 안보 비용을 부과하지 않았으나, 트럼프 행정부는 안보 보장을 협상 도구로 삼

아 동맹국들의 미국에 대한 안보 의존성을 경제적 취약성으로 전환시키고자 한다. 즉, 미국 동맹국들에게 달러 의존성은 안보적 위협이 아니었지만, 미국이 제공하는 안보에 대한 의존성은 이제 경제적 위협으로 작용하게 된 것이다. 또한 트럼프 행정부는 달러 유동성 지원을 정치적 수단화함으로써 미국이 국제적 금융 안정성에 기여할 수 있는 가장 중요한 도구마저 훼손하려 하고 있다. 이러한 점에서 트럼프 행정부는 단순히 자국 정책이 야기하는 부정적 외부효과를 무시하여 통화 패권국으로서의 책임을 방기하는 수준을 넘어, 미국의 중심적 지위를 활용해 타국으로부터 이익을 추출하는 '독단적 패권국'의 모습을 보여주고 있다.

트럼프 행정부 하의 미국은 점점 더 "자기중심적으로 행동하는 독단적 초강대국(rogue superpower)"의 양태를 보이고 있으며, "미국이 이처럼 독단적으로 행동하는 가장 중요한 이유 중 하나는 그것이 가능하기 때문이다"(Beckley 2025). 트럼프 행정부는 시장, 안보, 유동성 지원 등 미국이 국제질서에서 차지하고 있는 중심적 지위를 강압적 수단으로 활용하여 달러 패권의 정치적 특권은 유지하면서 그에 따른 경제적 부담은 제거하려 한다. 트럼프 행정부가 이와 같은 독단적 방식으로 국제통화체제를 재편하려고 시도할 수 있는 중요한 기반은 이러한 강압적 조치에도 불구하고 달러를 대체할 수 있는 실질적 대안이 부재하여 다른 국가들이 미국 달러 기반 체제에서 벗어나는 것이 어렵기 때문이다. 만일 트럼프 행정부의 이러한 강압적 조치들이 지속된다면 향후 패권국이 자국의 목표를 강압적인 방식으로 다른 국가에게 부과하는 자의성이 국제통화체제를 지배할 것이고, 이로 인해 패권적 불안정성을 심화시킬 것이다.

IV. 패권안정이론의 재검토

패권안정이론은 자유주의적 세계경제는 "패권국이 존재하지 않는 한 번영하거나 완전히 발전할 수 없다"고 주장한다(Gilpin 1987, 72). 그러나 앞서 논의한 바와 같이 미국은 국제적 안정성보다는 국내적 목표를 우선시함으로써 세계경제에 부정적 외부효과를 발생시켜왔고, 보다 최근에는 트럼프 행정부가 미국의 중심적 지위를 자국의 이익을 증진하는 정치적 수단으로 활용함으로써 세계경제의 불확실성을 심화시키고 있다. 이러한 점에서 패권국의 행태가 세계경제에 미치는 영향을 보다 정확히 이론화하기 위해서 패권안정이론의 근본적 가정들을 재검토할 필요가 있다.

패권안정이론은 단일한 이론이 아니라 '패권 이론'과 '리더십 이론'이라는 서로 다른 두 가지 유형의 이론으로 구분될 수 있다(Lake 1993, 460-461). 우선 패권 이론은 상대적 힘의 배분 상태에 따라 결정되는 국가의 정책 선호를 분석함으로써 세계경제의 개방성을 설명하고자 한다. 패권 이론의 대표적인 학자인 스티븐 크라스너(Stephen Krasner)는 "무역 상대국보다 훨씬 크고 상대적으로 더 발전한" 국가는 세계경제의 개방성에 대한 고정된 선호를 가지기 때문에 이러한 패권국이 경제개방을 촉진하여 개방적 세계경제를 형성한다고 주장한다(Krasner 1976, 322-323). 이와 달리, '리더십 이론'은 공공재의 논리에 기초하여 통해 세계경제의 안정성을 설명하는 데 초점을 둔다. 리더십 이론의 선구자인 찰스 킨들버거(Charles Kindleberger)는 세계경제의 안정성은 공공재의 성격을 가지기 때문에 공공재를 제공하는 비용을 지불할 수 있는 능력을 갖추고 있을 뿐

만 아니라 자국의 이익이 일정정도 희생되더라도 세계경제를 안정시키려는 의지를 가진 지배적 국가가 있어야 세계경제의 안정성이 유지될 수 있다고 주장한다(Kindleberger 1973, 291; 1981, 243-247).

특히 킨들버거에 따르면, 패권국의 핵심적 역할은 안정적인 세계경제의 토대로 기능하는 국제통화체제의 원활한 작동을 보장하는 것이다(Strange 1987, 563). 그는 국제적 안정성을 위해 패권국은 "투매 상품(distress goods)에 대한 시장을 제공하고, 안정적인 자본 흐름을 유지하며, 통화 시스템이 공황 상태에 빠졌을 때 유동성을 공급하는 재할인(re-discount) 메커니즘을 제공"하는 것뿐만 아니라, "외환 환율 구조를 어느 정도 관리하고, 국내적 통화정책들의 일정 수준의 조정을 보장"해야 한다고 주장하였다(Kindleberger 1981, 247). 킨들버거가 강조한 패권국의 다섯 가지 역할 중, 투매 상품에 대한 시장을 제공하는 역할을 제외한 나머지는 모두 국제통화체제의 기능과 직접적으로 관련되어 있다.

이러한 점에서 패권 이론과 리더십 이론은 둘 다 패권국의 영향력 또는 역할을 강조하기는 하지만 각각 자유주의적 세계경제의 서로 다른 차원을 설명한다는 점에서 상이한 이론으로 볼 수 있다. 패권 이론은 국제무역체제에 초점을 두고 세계경제의 개방성을 지배적 국가의 자유무역에 대한 고정된 이익 또는 선호를 통해 설명한다. 이에 반해, 리더십 이론은 국제통화체제의 원활한 운영을 보장하는 패권국의 역할을 통해 자유주의적 세계경제의 안정성을 설명한다(Keohane 1997, 159-160). 따라서 국제통화체제와 관련된 패권안정이론은 리더십 이론을 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

킨들버거의 리더십 이론은 세계경제의 안정성을 위해 국제통화체

제를 운영할 수 있는 능력과 의지를 갖춘 패권국이 존재해야만 세계경제의 안정성을 유지할 수 있다는 점에 초점을 두고 있다. 하지만 킨들버거의 리더십 이론은 패권국이 어떻게 세계경제의 안정성을 유지할 수 있는가, 그리고 왜 패권국은 국제적 안정성을 유지하려고 하는가라는 질문에 명확한 답을 제공하고 있지 않다. 킨들버거의 용어를 빌리면, 첫 번째 질문은 세계경제를 안정시키는 패권국의 능력과 관련되며, 두 번째 질문은 이를 수행하려는 의지와 관련된다.

이와 같은 문제와 관련하여, 리더십 이론은 순환논법적(tautological) 추론에 의존하는 문제점을 안고 있다(Gavris 2021, 752). 우선 첫 번째 질문과 관련해서, 킨들버거는 "세계금융을 주도하는 중심지"로 기능하는 국가를 세계경제의 안정을 유지할 능력을 지닌 국가로 규정한다(Kindleberger 1996, 164). 그러나 이러한 주장은 세계금융의 중심지로 기능하는 국가가 국제통화체제에 지배적 영향력을 행사한다는 전제를 포함하고 있어 순환논리적 요소를 띤다. 따라서 어떤 메커니즘을 통해 금융 중심지로서의 지위가 국제통화체제에 실질적 영향력을 행사하게 되는지, 또는 그 영향력이 어떠한 경로를 통해 발현되는지를 보다 면밀히 이론화할 필요가 있다.

둘째, 리더십 이론은 세계경제의 안정성이라는 공공재가 제공되기 위해서는 지배적 국가가 존재해야 한다고 주장하지만 지배적 국가가 왜 공공재를 제공하려고 하는 의지를 가지게 되는지에 대해서는 설명하지 않고 있다, "권력은 대체로 자기 이익을 추구하는 방식으로 행사되기 마련"이기 때문에 패권국은 강제를 통한 "약탈적 이득(predatory gains)"을 추구할 유인을 언제나 가지고 있다(Grunberg 1990, 441). 킨들버거는 '지배'와 '리더십'을 구분하면서, 지배적 국

가는 국제적 안정성을 위한 책임을 회피하거나, 자국의 이익을 위해 자신의 우위를 활용할 수 있다는 점을 인정하지만, 패권국을 단순한 지배적 국가가 아니라 세계경제의 안정성을 유지하기 위한 부담을 떠맡으려고 하는 의지를 보유하고 있는 지배적 국가로 정의한다(Kindleberger 1981, 249-250). 이러한 점에서 패권국의 의지와 관련해서도 킨들버거의 리더십 이론은 패권국은 세계경제를 안정시킬 수 있는 능력과 의지를 모두 가진 지배적 국가이기 때문에 패권국의 존재가 세계경제의 안정성을 보장한다는 순환논리에 기초한 주장을 하고 있다. 따라서 리더십 이론은 패권국이 무책임하거나 약탈적으로 행동할 가능성을 인정하지만, 지배적 국가가 국제적 안정성을 위한 책임을 떠맡도록 하는 의지를 부여하는 요인이 무엇인지는 설명하지 못한다.

킨들버거의 리더십 이론은 세계경제의 안정성을 위해 국제통화체제의 원활한 운영이 필수적이며, 이러한 기능은 세계금융의 중심지로 자리 잡은 패권국에 의해 수행될 수 있다는 점을 강조함으로써 통화패권국이 세계경제에 미치는 구조적 영향력을 설명하는 데 기여하였다. 그러나 이 이론은 패권국이 실제로 어떠한 메커니즘을 통해 국제통화체제에 영향력을 행사할 수 있는지, 그리고 왜 패권국이 세계경제의 안정성이라는 공공재를 제공할 의지 또는 동기를 갖는지에 대해 충분히 설명하지 못한다는 한계를 지닌다. 따라서 통화 패권국의 영향력 발현 경로와 행위 동기를 체계적으로 규명할 수 있는 이론적 접근 또는 분석적 틀이 요구된다.

V. 국제통화체제의 패권체제이론

본 논문이 제시하는 국제통화체제의 '패권체제이론'은 패권국의 선의적 리더십을 전제하지 않고, 통화 패권국이 보유한 제도적 역량과 그에 기초한 정책적 선택이 국제통화체제에 어떠한 체제적 결과를 야기하는가에 초점을 맞춘다. 이 이론은 킨들버거의 리더십 이론이 제기한 문제의식, 즉 국제통화체제의 안정성이 패권국의 역할과 분리될 수 없다는 통찰을 계승하면서도, 패권국의 영향력이 실제로 어떤 제도적 메커니즘을 통해 발현되는지, 그리고 왜 패권국이 안정성을 제공하거나 그렇지 않은 선택을 하게 되는지를 보다 체계적으로 설명하고자 한다.[2)]

우선 패권체제이론의 출발점은 근대 금융 시스템이 '유동성 변환(liquidity transformation)'에 따른 구조적 취약성을 내재하고 있다는 점이다. 즉, 단기 예금을 받아 장기 자산에 투자하는 구조적 특성으로 인해 금융 시스템은 '자기실현적 뱅크런(self-fulfilling run)'에 노출될 수밖에 없다(Diamond and Dybvig 1983). 이와 같은 금융시스템의 구조적 취약성을 완화하기 위해 국내적으로는 정부가 중앙은행, 최종대부자, 금융규제체계 등의 제도를 구축하여 위험성을 완화하고 금융기관을 보호하는 역할을 수행한다. 그러나 이러한 정부의 역할은 국가 경계 내로 제한되기 때문에 국제금융체제의 안정성

2) 존 아이켄베리(G. John Ikenberry)와 대니얼 넥슨(Daniel H. Nexon)은 패권국이 국제적 규칙과 협정을 정착시켜 안정적인 '질서'를 구축하도록 만드는 조건을 규명하는 "패권질서이론(Hegemonic-order Theory)"이 필요하다고 주장하였다(Ikenberry and Nexon 2019). 하지만 패권질서이론은 패권적 안정성에 초점을 두기 때문에 패권적 불안정성을 설명하는 데에는 한계를 가진다.

을 유지할 책임을 갖는 공적 기관이 부재하여 국제적 금융 안정성을 위한 '제도적 인프라(infrastructure)'는 충분하게 제공되지 않는다(Frieden 2016, 35; Lake 1993, 462-463). 다시 말해, 금융시장의 세계화와 공적 권한의 범위 사이의 간극이 국제적 금융 안정성을 위해 필요한 공공재의 공급 부족을 야기한다. 패권체제이론은 바로 이 지점에서 통화 패권국의 국내 제도가 사실상 국제통화체제의 제도적 인프라로 기능한다는 점에 주목한다.

패권안정이론에 따르면, 세계경제의 안정성을 위한 공공재를 제공할 수 있는 패권국의 능력은 군사력, 생산력, 금융력 등을 포괄하는 "물질적 자원의 우세"에 의해 뒷받침되며, 이러한 자원의 집중이 국제질서의 안정성을 가능하게 하는 핵심 조건으로 간주된다(Keohane 1984, 32). 하지만 패권체제이론은 세계경제의 안정성을 위한 공공재를 '국제적 경제 인프라'라고 규정하면서 물직적 자원의 우세가 아니라 '제도적 역량'에 주목한다. 이러한 관점에서 통화 패권국은 단순히 물질적 자원이 우세한 국가가 아니라 자국의 국내 제도가 사실상 국제통화체제의 제도적 인프라로 기능함으로써 국제적 자본흐름과 금융 네트워크를 구조화할 수 있는 제도적 역량을 보유한 국가로 정의된다. 통화 패권국은 자국 제도의 운영을 통해 의도하든 의도하지 않든 국제통화체제 전반에 체제적 영향력을 행사하며, 그 결과는 국제적 안정성 강화일 수도 있고 불안정성의 증폭일 수도 있다(Danzman et al. 2017, 919; Strange 1987, 565). 따라서 국제통화체제의 안정성과 불안정성은 패권국이 어떤 방식으로 자국 제도를 운영하는지에 의해 설명된다.

특히 패권체제이론은 통화 패권국의 정책 선택이 국내적 목표와 국

제적 안정성 사이의 구조적 긴장 속에서 이루어진다는 점을 강조한다. 통화 패권국은 자국 제도의 운영을 통해 국제적 안정성을 증진시킬 수 있는 능력을 보유하고 있지만, 동시에 이러한 선택은 국내 정치경제적 비용을 수반한다. 따라서 통화 패권국은 "국내 경제적 복지와 국제경제의 복지 및 불가분성(indivisibility)에 대한 이중적 염려"를 가지고 있다(Strange 1971, 229). 통화 패권국은 "오로지 국내 목표에만 전념하기보다는 자신의 행동이 세계시장에 미치는 영향을 고려"해야 한다는 압력을 받기 때문에 국제적 안정성을 고려하여 자국의 통화 및 금융제도를 운영할 수 있다(Subramanian 2011, 56). 하지만 동시에 통화 패권국은 "체제적 안정성을 희생하더라도 자국의 이익을 극대화하기 위해 자신의 중심적 지위를 활용하고 싶은 유혹"에 직면하기도 한다(Helleiner 2013, 11). 즉, 통화 패권국은 자국 통화와 금융 제도의 국제적 공공재로서의 기능은 무시하고, 이를 오로지 국내적 목표를 위한 사적재로만 활용할 수도 있다. 이와 같이 "국제질서와 협력을 파괴하는 방식으로 패권국의 구조적 권력이 사용"되면 패권국의 존재가 오히려 금융 불안정성과 위기를 발생시키는 원인이 된다(Strange 1987, 554). 이러한 긴장은 통화 패권국이 국내 목표를 우선시할 것인지, 아니면 국제적 안정성을 수호할 것인지 사이에서 '정책적 양가성(policy ambivalence)'을 안고 있음을 보여준다. 이러한 점에서 패권체제이론은 통화 패권국을 국제적 안정성을 위해 행동하는 선의적 행위자로 전제하지 않고, 그 정책 선택을 규정하는 국내적 요인과 국제적 요인을 구분해 분석한다.

우선 통화 패권국의 정책적 선택은 통화 및 금융 정책을 둘러싼 국내 이해관계 세력의 정치적 역학관계에 의해서 크게 영향을 받는다.

특히 월스트리트를 중심으로 하는 대형 금융기관과 글로벌 금융기업들은 국제적 차원의 자본흐름 증가, 달러 표시 자산의 수요 유지, 글로벌 금융 네트워크의 확대 등을 통해 직접적인 이익을 얻기 때문에 개방적 자본 이동과 규제 완화를 핵심으로 하는 금융 자유화의 지속을 강하게 선호한다. 반면, 금융적 이익과 상대적으로 거리가 있는 제조업 기반의 세력은 금융 자유화가 가져온 환율 변동성 확대, 금융시장 중심의 정책 편향에 따른 산업정책의 제약 증가 등의 부정적 영향 때문에 금융 자유화의 확대보다는 보다 산업·고용 중심의 내향적 목표를 선호하는 경향이 있다. 따라서 이러한 두 집단 간의 정치적 균형이 통화 패권국의 정책 결정에 영향을 미치는 중요한 요소이다(Frieden 1991).

또한 통화 패권국의 정책적 선택에 영향을 미치는 국제적 요인은 자국 통화 및 금융시장의 패권적 지위가 얼마나 안정적으로 확립되어 있는가하는 점이다. 통화 패권국이 자신의 지배적 위치를 유지하기 위해서는 "중심국 자산의 대규모 순매도"를 통해 금융 중심지가 이동하는 체제적 위기(systemic crisis)가 발생하지 않도록 관리하는 것이 핵심적이다. 그러나 기존 중심국을 대체할 만한 충분한 제도적 역량을 갖춘 국가가 존재하지 않는 경우 금융적 불안정이나 위기가 나타나더라도 그것이 체제적 위기로 비화할 가능성은 크지 않다(Oatley et al. 2013, 146–147). 이와 같이 체제적 위기의 가능성이 매우 낮은 상황에서는 국제적 불안정성이 증가하더라도 패권적 지위가 실질적으로 위협받지 않기 때문에 통화 패권국은 국제적 안정성을 유지할 유인을 강하게 갖지 않는다. 이러한 조건에 놓인 '경쟁자가 없는 완전히 확립된 패권국'은 자국 통화의 기축통화 지위가 구조적으로 도전

받을 여지가 거의 없기 때문에 국제적 안정성보다는 국내적 목표를 우선하는 정책을 선택할 가능성이 크다. 반면, 신흥 패권국 또는 다른 국가들과 경합적 압력에 놓일 수 있는 기존 패권국은 상황이 다르다. 이러한 국가들은 자국 통화의 국제적 위상을 새롭게 구축하거나 안정적으로 유지하기 위해 국제적 신뢰성과 안정성 확보가 결정적으로 중요하다. 따라서 이러한 패권국들은 자국 통화의 글로벌 지위를 공고화하기 위해 국제금융체제의 예측 가능성과 안정성을 의도적으로 강화하는 정책을 수행할 가능성이 높다.

요컨대 국제통화체제의 패권체제이론은 통화 패권국의 물질적 자원의 우위보다는 제도적 역량을 강조하고, 패권국이 자국 제도를 어떻게 운영하느냐에 따라 체제적 결과가 달라진다는 점을 분석하고자 한다. 이를 통해 국제통화체제의 안정성과 불안정성은 패권국의 선의가 아니라, 제도와 정치, 그리고 경쟁 환경이 결합된 결과로 이해될 수 있다.

현재 국제금융체제는 전 세계 금융 활동의 상당 부분이 미국 금융시장을 중심으로 이루어짐에 따라 "미국이 유일하게 확실한 핵심 국가(core country)"로 자리 잡고 있고 "대부분의 다른 국가 금융 시스템이 이에 연결되어 있는 위계적 네트워크(hierarchical network)"의 형태로 구성되어 있다(Oatley et al. 2013, 136–137; Winecoff 2015, 515–518). 미국이 이러한 중심적 위치를 차지하고 있는 주된 이유는 미국 달러와 금융시장이 국제통화체제의 제도적 인프라로 역할하면서 국제교역의 매개, 유동성 공급, 안전 자산 제공 등의 기능을 제공하기 때문이다. 달러는 국제무역과 투자의 지배적 매개 수단으로 작동하며, 미국 금융기관은 국제적 거래를 용이하게 하는 결제 및 청산 시스템을 주도한다. 또한 미국은 달러의 중심적 지위를 통해 실질적인 국제적

최종대부자 역할을 수행할 수 있고, 미국 금융시장은 전 세계 차입 및 대출을 위한 가장 깊은 시장을 제공한다. 아울러 미국 국채(Treasury securities)는 세계에서 가장 중요한 안전 자산으로 기능한다.

통화 패권국인 미국의 달러와 금융시장은 미국경제를 위한 '사적재'일뿐만 아니라 국제적 경제 인프라로 작동하는 세계경제를 위한 '공공재'이기도 하다. 따라서 미국이 자국의 국내 제도를 어떻게 운영하느냐에 따라 국제통화체제의 안정성이 크게 달라질 수밖에 없다. 이와 같은 관점에서 보면, 브레튼우즈 체제에서 미국이 상대적으로 국제통화체제의 안정성을 우선시하는 선의적 패권국으로 역할 했던 이유는 국제통화체제 내부의 직접적인 경쟁은 크지 않았지만 냉전 체제라는 지정학적 경쟁 구도가 존재했고, 당시 달러는 완전히 확립된 패권 통화가 아니었기 때문이다. 미국은 서방 진영의 경제적 결속을 강화하고 시장경제 블록의 신뢰를 확보하기 위해 달러 중심의 질서를 안정적으로 확립할 필요가 있었다. 또한 당시 미국은 세계 금 보유량의 대부분을 보유해 금태환 약속을 실질적으로 뒷받침할 능력이 있었을 뿐만 아니라 국제적 신뢰를 확보하여 달러 패권을 공고화할 필요성이 존재했기 때문에 '1온스=35달러'의 고정비율을 통해 달러가 금과 동일한 가치 안정성을 지닌다는 신호를 국제사회에 제공함으로써 달러에 대한 국제적 신뢰와 인정을 제도적으로 보장하는 효과를 가져왔다.[3] 이러한 점에서 미국의 금환본위제 채택은 경제적 요인뿐 아니라 지정학적 목표, 제도적 신뢰 구축이라는 복합적 동기에 의해 이루

3) 브레튼우즈 회의를 통해 달러의 금태환성을 보장하는 (조정가능한) 고정환율제에 대한 내용이 포함된 협정문이 공개된 직후인 1944년 7월 23일, 뉴욕 타임스(New York Times)는 "미국 달러는 이로써 사실상뿐 아니라 문서상에서도 세계 통화로서의 국제적 인정을 얻게 되었다"고 보도하였다(Mandeng 2024).

어진 전략적 결정이었다(Helleiner 1994; Eichengreen 2011).

또한 브레튼우즈 체제에서 자본통제를 포함한 금융규제가 허용된 중요한 이유는 '연계된 자유주의(embedded liberalism)'에 기초한 노동세력과의 사회적 합의가 있었기 때문이었다. 1930년대 대공황 이후 뉴딜(New Deal)이 확립한 국가개입 및 노동친화적 정책과 전쟁 시기 동안 더욱 강화된 노동운동의 정치적 영향력은 완전고용, 산업정책 등을 실행할 수 있는 정책적 자율성을 확보하기 위한 자본통제를 제도화하는 국내정치적 기반이 되었다(Helleiner 2014a; Ruggie 1982). 국내적 목표를 위해 추진된 자본통제는 역설적으로 국제통화체제의 변동성과 불안정성을 억제하여 미국이 국제적 안정성 제공자로 나서는 데 필요한 정치적 비용을 크게 줄여 주었다. 이러한 두 요인이 결합되어 미국은 브레튼우즈 체제에서 국제적 안정성을 유지하는 방식으로 자국의 통화·금융 제도를 운영하는 선의적 패권국으로 기능할 수 있었다.

브레튼우즈 체제 붕괴 이후 미국이 국제적 안정성을 점차로 고려하지 않는 기피적 패권국으로 전환한 원인은 무엇보다도 브레튼우즈 체제의 운영 과정에서 달러를 중심으로 금융 네트워크가 형성되어 달러의 중심성이 제도적으로 고착되었기 때문이다. 경쟁 통화의 부재와 달러 중심 금융질서의 구조적 안전성으로 인해 미국은 기축통화 발행국으로서 체제적 위기에 직면할 가능성이 극히 낮아져 국제적 책임을 부담하기보다는 국내적 목표를 우선하는 방향으로 기울기 시작했다.[4] 또한 미국 내부에서 월스트리트를 중심으로 하는 금융자본의 영

4) 닉슨 행정부 시기 미국 재무장관 존 코널리(John Connally)의 "달러는 우리의 통화지만 너희의 문제이다"라는 발언은 달러 패권이 세계경제 전반에 미치는 부

향력이 증가하면서 자본통제는 급속히 해체되고 공격적인 금융 자유화가 국가 정책의 중심 기조로 자리 잡았다. 이로 인해 미국은 금융 자유화가 야기하는 불안정성을 구조적으로 억제하기 보다는 미국 금융자본의 이해가 위협받는 시점에만 제한적으로 개입하는 선택적 또는 편의적 안정성 제공자로 변모하였다(Helleiner 1994; Bhagwati 1998; Gowan 1999). 결국 브레튼우즈 체제 이후 미국의 기피적 패권국화는 달러 중심 금융질서의 구조적 독점성과 금융자본의 국내정치적 영향력 확대라는 두 요인이 상호작용한 결과로 나타난 것이라고 할 수 있다.

2008년 글로벌 금융위기 이후에도 미국은 금융 중심지로서의 위상을 잃지 않았으며, 달러 패권의 구조적 기반 역시 견고하게 유지되었다(Helleiner 2014b; Winnecoff 2020). 그러나 미국 국내정치 지형에서는 점진적이지만 의미 있는 변화가 시작되었다. 무엇보다 제조업 기반 이해집단의 정치적 영향력이 강화되면서 달러 패권이 초래하는 구조적 비용이 미국 제조업의 약화와 지속적 무역적자의 주요 원인이라는 비판이 주류 정치 담론 속으로 진입하였다. 과거에는 클린턴 행정부의 재무부 장관이었던 로버트 루빈(Robert Rubin)이 지속적으로 언급했듯이 "강한 달러가 미국의 국익"이라는 원칙이 정설로 받아들여졌지만, 최근에는 달러 패권은 과도한 특권이 아니라 부담이라는 주장이 확산되고 있다(Pettis 2011; Tilford and Kundnani 2020). 특히 앞서 논의한 것처럼, 트럼프 행정부는 달러 고평가가 미국 제조업 붕괴의 핵심 요인이라는 논리를 전면화하며 강압적 방식으로 국제

정적 외부효과를 미국이 무시하겠다는 태도를 상징적으로 보여준다.

통화체제를 재편하려는 시도를 구상하고 있다. 이러한 변화는 미국이 국내적 요구를 강압적 방식으로 외부에 전가하는 독단적 패권국으로 점차 변모하고 있음을 보여주는 중요한 징후로 평가될 수 있다.

현재 미국 달러의 패권적 지위가 확립되어 있고 이를 실질적으로 대체할 국제통화가 부재하다는 사실은 미국이 국제적 안정성보다 국내적 목표를 우선시하도록 만드는 결정적 배경이 된다. 이는 미국이 글로벌 유동성 공급, 안전자산 창출, 국제 결제 네트워크 유지라는 책임을 감수하는 대신, 달러 패권이 제공하는 이익과 비용을 국내 경제 상황에 따라 전략적으로 조정할 수 있음을 의미한다. 더 나아가 이러한 달러 패권 운영 방식은 고정된 것이 아니라 미국의 국내정치적 역학관계에 따라 지속적으로 변동하고 있다. 결국 미국의 통화와 금융제도가 '세계경제를 위한 공공재'로 기능한다는 사실은 점차로 무시되고, 국내정치적 역학관계에 따라 좌우되는 '미국경제를 위한 사적재'로만으로 간주되어 운영되는 경향이 심화되고 있다. 이는 계속적으로 국제통화체제의 구조적 불안정성을 높이는 요인으로 작용할 것이다.

VI. 결론

패권안정이론은 전통적으로 패권국을 물질적 자원의 우위를 가진 국가로 정의했지만, 국제적 경제 인프라의 제공을 패권국의 핵심적 역할로 규정하면, 통화 패권국은 자국의 통화 및 금융제도가 세계경제의 인프라로 기능하는 제도적 역량을 갖추고 있는 국가이며, 자국의

국내 제도의 운영을 통해 체제적 영향력을 행사할 수 있는 구조적 권력을 보유하고 있는 국가이다. 또한 통화 패권국의 정책 선택은 국내적 목표와 국제적 안정성 유지 사이에서 본질적인 긴장을 수반한다. 따라서 정책 우선순위에 따라 패권국은 선의적, 기피적, 그리고 독단적 패권국으로 구분할 수 있다. 선의적 패권국은 국제적 안정성을 유지하려고 노력하는 반면에, 기피적 패권국은 국내적 목표에 초점으로 두고 자국 정책의 국제적 파급효과를 외면한다. 더 나아가 독단적 패권국은 자국의 중심적 지위를 활용해 강압적 방식으로 국내적 목표를 달성하려고 하는 패권국이다. 패권체제이론은 이와 같은 통화 패권국의 상이한 유형에 바탕을 두고 국제통화체제의 (불)안정성을 설명하고자 한다.

미국은 브레튼우즈 체제의 수립 이후 통화 패권국의 지위를 유지하고 있다. 미국의 국내 제도가 국제금융체제의 제도적 인프라로 기능하면서 국제금융체제는 미국을 중심으로 한 위계적 네트워크의 형태로 발전되어 왔다. 이에 따라 미국은 국내 제도의 운영을 통해 체제적 영향력을 행사할 수 있는 구조적 권력을 확보하고 있고, 이로 인해 미국의 정책 선택이 야기하는 체제적 영향력은 국제통화체제의 (불)안정성은 결정하는 핵심적인 요인이 된다. 통화 패권국으로서 미국은 지금까지 국제통화체제에서 "이중적 역할"을 수행해왔다. 미국은 국제통화체제의 안정성을 유지하는 지도자로 기능하는 동시에, 달러의 특권적 지위를 자국 이익 증진에 활용하였다. 즉, 미국은 "체제 구축자이자 특권 수혜자"였다(Mastanduno 2009, 121–122).

브레튼우즈 시기 동안 미국은 달러의 금태환성에 기초한 고정환율제를 유지하기 위해 일정정도 국내적 목표를 희생하는 선의적 패권국

으로 기능함으로써 패권국의 존재가 국제적 안정성에 필수적이라는 패권안정이론의 경험적 근거를 제공해주었다. 하지만 브레튼우즈 체제 붕괴 이후 미국이 점점 더 기피적 또는 더 나아가 독단적 패권국의 면모를 보여줌에 따라 미국이 보유하고 있는 구조적 권력은 점점 더 체제적 불안정성과 위기를 야기하는 요인이 되고 있다. 이에 따라 미국 달러 패권이 야기하는 불안정성을 어떻게 완화할 것인가가 향후 국제통화체제의 중요한 과제가 되고 있다.

참고문헌

Atlantic Council. 2025. Dollar Dominance Monitor (November).

Arslanalp, Serkan, Barry Eichengreen, Chima Simpson-Bell. 2024. "Dollar Dominance in the International Reserve System: An Update." IMF Blog (June 11).

Ba, Heather. 2021. "Hegemonic Instability: Complex Interdependence and the Dynamics of Financial Crisis in the Contemporary International System." *European Journal of International Relations* 27(2), 369–402.

Ba, Heather and William K. Winecoff. 2024. "American Financial Hegemony, Global Capital Cycles, and the Macroeconomic Growth Environment." *Economics and Politics* 36(1), 334–372.

Beckley, Michael. 2025. "The Age of American Unilateralism." *Foreign affairs* (April 16).

Bender, Michael C., Rebecca Ballhaus, Peter Nicholas and Alex Leary. 2018. "Trump Steps Up Attacks on Fed Chairman Jerome Powell." *Wall Street Journal* (October 23).

Bhagwati, Jagdish. 1988. "Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars." *Foreign Affairs* 77(3), 7–12.

Cameron, Hugh. 2025. "Could Trump's New Tariffs Push More Countries to Ditch US Dollar?" *Newsweek* (April 9).

Cooper, Richard N. 1973. "The Future of the Dollar." *Foreign Policy* 11, 3–32.

Danzman, Sarah Bauerle, W. Kindred Winecoff and Thomas Oatley. 2017. "All Crises Are Global: Capital Cycles in an Imbalanced International Political Economy." *International Studies Quarterly* 61(4), 907–923.

Diamond, Douglas W. and Philip H. Dybvig. 1983. "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity." *Journal of Political Economy* 91(3), 401–419.

Drezner, Daniel W. 2015. "Targeted Sanctions in a World of Global Finance." *International Interactions* 41(4), 755–764.

Eichengreen, Barry. 2011. *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.

Farrell, Henry and Abraham L. Newman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44(1), 42–79.

Farrell, Henry and Abraham L. Newman. 2020. "The Twilight of America's Financial Empire Washington's Economic Bullying Will Erode Its Power." *Foreign Affairs* (January 24).

Foroohar, Rana. 2022. "China, Russia and the Race to a Post-dollar World." *Financial Times* (February 27).

Frankel, Jeffrey. 2019. "Trump's Weaponisation of the Dollar Could Threaten its Dominance." *The Guardian* (October 24).

Frankel, Jeffrey. 2024. "Can Trump's Tariff Threats Save Dollar Hegemony?" Project Syndicate (December 17).

Frieden, Jeffrey. 1991 "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization* 45(4), 425–451.

Frieden, Jeffry. 2016. "The Governance of International Finance." *Annual Review of Political Science* 19, 33–48.

Gallagher, Kevin P. 2014. *Ruling Capital: Emerging Markets and the Re-regulation of Cross-Border Finance*. Ithaca: Cornell University Press.

Gallagher, Kevin P. 2015. "Countervailing Monetary Power: Re-regulating Capital Flows in Brazil and South Korea." *Review of International Political Economy* 22(1), 77–102.

Gavris, Maria. 2021. "Revisiting the Fallacies in Hegemonic Stability Theory in Light of the 2007–2008 Crisis: The Theory's Hollow Conceptualization of Hegemony." *Review of International Political Economy* 28(3), 739–760.

Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Gowan, Peter. 1999. *The Global Gamble: Washington's Faustian Bid for World Dominance*. London: Verso.

Grunberg, Isabelle. 1990. "Exploring the 'Myth' of Hegemonic Stability." *International Organization* 44(4), 431–477.

Helleiner, Eric. 1994. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.

Helleiner, Eric. 2013. Reluctant Monetary Leaders? The New Politics of International Currencies. The BRICS and Asia, Currency Internationalization and International Monetary Reform Paper No.6. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

Helleiner, Eric. 2014a. *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca: Cornell University Press.

Helleiner, Eric. 2014b. *The Status Quo Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*. New York: Oxford University Press.

Ikenberry, G. John and Daniel H. Nexon. 2019. "Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders." Security Studies 28(3), 395–421.

Kamin, Steven B. and Mark Sobel. 2024. "The big threat to dollar dominance is American dysfunction." *Financial Times* (June 10).

Kamin, Steven B. and Mark Sobel. 2025. "Mar-a-Lago Accord, Schmar-a-Lago Accord." *Financial Times* (March 12).

Kindleberger, Charles P. 1973. *The World in Depression, 1929–1939*. London: Allen Lane.

Kindleberger, Charles P. 1981. "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders." *International Studies Quarterly* 25(2): 242–254.

Kindleberger, Charles P. 1996. *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*. London: Macmillan.

Krasner, Stephen D. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28(3), 317–347.

Lake, David A. 1993. "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?" *International Studies Quarterly* 37(4), 459–489.

Lew, Jack. 2016. "Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace." U.S. Department of the Treasury (March 3).

Mandeng, Ousmène Jacques. 2024. "Bretton Woods: Why the Dollar?" The Bretton Woods Committee (April 4).

Mastanduno, Michael. 2009. "System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy." *World Politics* 61(1), 121–154.

Miran, Stephen. 2024. *A User's Guide to Restructuring the Global Trading System*. Greenwich: Hudson Bay Capital.

Miranda-Agrippino, Silvia and Hélène Rey. 2020. "U.S. Monetary Policy and the Global Financial Cycle." *Review of Economic Studies* 87(6), 2754–2776.

Oatley, Thomas, W. Kindred Winecoff, Andrew Pennock and Sarah Bauerle Danzman. 2013. "The Political Economy of Global Finance: A Network Model." *Perspectives on Politics* 11(1), 133–153.

Ostry, Jonathan D. 2023. "The IMF's Journey on Capital Controls: What Is the Destination?" *Oxford Review of Economic Policy* 39(2), 325–332.

Patterson, Rebecca. 2025. "Mar-a-Lago Accord Is Not a Recipe for Success." *Council on Foreign Relations* (March 26).

Paulson, Henry M. 2020. "The Future of the Dollar: U.S. Financial Power Depends on Washington, Not Beijing." *Foreign Affairs* (May 19).

Pettis, Michael. 2011. "An Exorbitant Burden." *Foreign Policy* (September 7).
Politi, James, Colby Smith, Aime Williams and Andy Bounds. 2024. "Donald Trump Escalates Tariff Threat in Vow to Protect Dollar." *Financial Times* (September 10).
Prasad, Eswar. 2025. "The Dollar May Be Down, but It's Still on Top: Why America's Currency Can Survive Trump's Wrecking Ball." *Foreign Affairs* (May 23).
Rey, Hélène. 2025. "Prepare for the Global Euro." *Project Syndicate* (May 5).
Rogoff, Kenneth. 2025. "This Time Really Is Different for the Dollar." *The Economist* (May 5).
Roubini, Nouriel. 2023. "A Bipolar Currency Regime Will Replace the Dollar's Exorbitant Privilege." *Financial Times* (February 5).
Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organization* 36(2), 379–415.
Strange, Susan. 1971. "The Politics of International Currencies." *World Politics* 23(2), 215–231.
Strange, Susan. 1987. "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organization* 41(4), 551–574.
Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
The Economist. 2025. "Trump's Incoherent Trade Policy Will Do Lasting Damage." (April 10).
Tilford, Simon and Hans Kundnani. 2020. "It Is Time to Abandon Dollar Hegemony: Issuing the World's Reserve Currency Comes at Too High a Price." *Foreign Affairs* (July 28).
Toussaint, Eric. 2025. "The BRICS and De-Dollarization." *New Politics* (October 9).
Wade, Robert H. 2024. "Is US Dollar Hegemony Ending?" *Global Policy Opinion* (February 28).
Whalen, Christopher. 2025. "BRICS Currency Creates Dilemma for the Dollar." *China Daily* (July 17).
Wheatley, Jonathan and Peter Garnham. 2010. "Brazil in 'International Currency War': Finance Minister." *CNBC* (September 28).
Winecoff, W. Kindred. 2015. "Structural Power and the Global Financial Crisis: A Network Analytical Approach." *Business and Politics* 17(3), 495–525.

Winecoff, W. Kindred. "'The Persistent of Myth of Lost Hegemony,' Revisited: Structural Power as a Complex Network Phenomenon." *European Journal of International Relations* 26(S1), 209–252.

Wolf, Martin. 2022. "A New World of Currency Disorder Looms." *Financial Times* (March 30).

Zhou, Xiaochuan. 2009. "Reform the International Monetary System." People's Bank of China (March 23).

투고일: 2026.01.18. 심사마감일: 2026.02.11. 게재 확정일: 2026.02.12.

〈Abstract〉

The Systemic Influence of U.S. Monetary Hegemony and Hegemonic Stability Theory Reassessed

Jung, Jaehwan(Inha University)

The current international monetary system has been dominated by 'hegemonic instability,' stemming from U.S. policies and financial market dynamics. By acting as a 'reluctant hegemon' that prioritizes domestic objectives over international stability since the collapse of the Bretton Woods system in the early 1970s, the U.S. has generated 'systemic externalities' borne by other states, thereby undermining global monetary stability. Moreover, the Trump administration not only shirked responsibility for maintaining international stability but also leveraged the U.S.'s central position as a coercive instrument to reshape the international monetary system, exhibiting traits of a 'rogue hegemon.' The arbitrariness of such coercive actions produces uncertainty, further heightening the instability of the international monetary system. Against this backdrop, this paper reassesses Hegemonic Stability Theory. While the theory emphasizes the international stability provided by a benevolent hegemon, the United States' growing tendency to act as a reluctant or rogue hegemon suggests that the theory should be

reformulated to account for diverse forms of hegemonic behavior.

Key Words: Dollar Hegemony, Systemic Externality,
Coercive Uncertainty, Hegemonic Stability Theory,
Hegemonic System Theory

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2026.32.1.69

민주주의 체제의 복합적 경로의존성:

한국의 저항정치와 일본의 제도이행*

김영근(고려대학교)**

국문요약

본 논문은 역사적 제도주의의 경로의존성 이론을 바탕으로 한국과 일본의 정치체제가 상이한 궤적으로 전개된 구조적 원인을 비교·분석한다. 양국의 민주주의 차이는 '아래로부터의 저항'과 '위로부터의 제도 부과'라는 이분법만으로 충분히 설명되지 않는다. 오히려 민주화의 결정적 분기점에서 이루어진 통치구조의 선택과 사회적 저항 방식이 상호작용하며 각자의 경로를 고착화하였다는 점에서, 본 연구는 이를 '이중(dual) 경로의존성'으로 개념화한다.

한국의 대통령제는 1987년 민주화 항쟁을 기점으로 대중 동원과 저항 정치가 반복·제도화되는 동태적 경로를 형성하였으며, 권력 집중과 빈번한 정권교체로 귀결되었다. 반면 일본의 의원내각제는 전후 점령기에 도입된 정치 질서가 엘리트 주도하에 점진적으로 안착되어 권력 분산과 정책 연속성을 공고화하였다. 이러한 제도 선택의 차이는 시민사회에도 투영되어, 한국은 국가에 대한 '저항과 동원' 중심의 정치화된 성격을, 일본은 국가 행정과의 '협력과 보완'을 축으로 하는 순응적 성격을 각각 강화해 왔음을 실증한다.

* 이 논문은 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2025S1A5A2A03016135)

** 고려대학교 글로벌일본연구원/인문학과동아시아문화산업과정 교수

주제어
이중 경로의존성, 한일 비교 민주주의, 저항정치, 제도이행

I. 서론: '민주주의' 정치체제의 경로의존성

1. 연구의 배경 및 필요성

본 논문의 목적은 경로의존성(path dependency) 이론을 적용하여 한국과 일본 민주주의의 차이를 분석하는 데 있다. 한국 민주주의는 1987년 6월 항쟁을 비롯한 대중적 저항을 통해 아래로부터 성립하였으며, 시민사회 중심의 참여 지향적 특성을 갖는다. 반면 일본 민주주의는 1945년 연합군 점령 과정에서 위로부터 도입되었고, 제도 지향적·엘리트 중심적 성격을 띤다. 다만 '아래로부터/위로부터' 대비를 출발점으로 삼되, 설명의 핵심을 (a) 분기점에서의 제도 선택, (b) 자기강화/보완성의 누적, (c) 전환비용 상승이라는 역사적 제도주의 메커니즘에 둔다. 따라서 양국 차이는 기원 그 자체보다, 기원이 어떤 이해연합과 제도적 보완성을 낳았는지에 의해 설명된다.

결론적으로 이러한 민주화 경로의 차이는 초기 헌법 설계의 제도적 선택을 통해 강화되며, 이는 장기적 정치발전을 규정하는 결정적 경로의존성 메커니즘이 작동한 결과라 할 수 있다. 구체적으로 한국의

대통령 중심제는 권력의 주기적 집중과 분산, 빈번한 정권교체를 특징으로 하는 반면, 일본의 의원내각제는 권력의 분산적 구조와 정책의 연속성을 보장하는 기제로 작동하였다. 이러한 제도적 차이는 시민사회의 역할에도 반영되어, 한국의 시민사회는 국가 권력에 대한 저항과 감시를 중심으로 발전한 반면 일본의 시민사회는 국가와의 협력 및 보완적 역할 수행을 특징으로 한다.

주지하다시피 한국과 일본은 동아시아에서 민주주의를 실현한 대표적인 국가이지만, 그 민주주의의 작동 방식과 특징은 현저히 다르다. 일본은 1945년 패전 이후 미국의 점령 하에서 민주주의를 도입하여 1955년 이후 자민당(LDP) 중심의 안정적인 정당체제를 구축했으며, 한국은 1987년 민주화 이후 급격한 정치적 변동과 정권교체를 경험하면서 독특한 민주주의 모델을 발전시켜 왔다(Umeda/우메다 2019: 322–325). 한일 양국은 유교문화권에 속하고 발전국가(developmental state) 모델을 경험했음에도 불구하고, 민주주의의 제도적 설계, 정당체제, 시민사회의 역할, 그리고 정치문화에서 뚜렷한 차이를 보인다.

기존 연구들은 한국과 일본의 민주주의를 개별적으로 분석하거나, 동아시아 민주주의의 일반적 특징을 논의하는 데 집중해 왔다. 그러나 두 국가의 민주주의가 왜 다른 경로를 걸어왔는지, 그 차이가 어떤 정치적 결과를 낳았는지에 대한 체계적인 비교 연구는 상대적으로 부족한 실정이다(Willis 2020: 359–361; Samuels 2005). 특히 경로의존성(path dependence) 이론의 관점에서 두 국가의 민주화 과정과 정치체제의 차이를 분석한 연구는 제한적이다.

21세기 민주주의는 양극화의 심화, 포퓰리즘의 부상, 디지털 기술

의 발전, 팬데믹과 같은 글로벌 위기로 인해 새로운 도전에 직면하고 있다. 이러한 변화에 관해 플레켄슈타인 외(Fleckenstein and Lee 2017, 48–52)는 기존 민주주의 모델에 대한 재고를 요구하며, 한국과 일본은 각자의 방식으로 이에 대응하고 있다. 양국은 학습과 협력을 통해 더 나은 민주주의 모델을 모색할 수 있을 것이다.

본 연구는 경로의존성 이론을 중심으로 한국형 민주주의와 일본형 민주주의의 차이를 비교 분석한다. 경로의존성은 역사적으로 형성된 제도와 관행이 이후의 정치발전에 지속적인 영향을 미치는 현상을 설명하는 알렉산더(Alexander 2001, 250–252) 개념을 도입한다. 이는 한국과 일본의 민주주의가 왜 다른 형태로 발전했는지를 이해하는 데 유용한 분석틀을 제공한다.[1)]

2. 선행연구 검토

한국과 일본의 민주주의에 관한 선행연구는 크게 세 가지 접근으로 구분할 수 있다. 첫째, 제도주의적 접근은 선거제도, 정당체제, 헌법구조 등 제도적 요인이 민주주의의 작동에 미치는 영향을 분석한다. 크라우스·페카넨(Krauss and Pekkanen 2011, 45–78)은 일본 자민당을 역사적 제도로 이해하며, 자민당의 조직적 특성이 일본 정치의 안정성을 설명한다고 주장한다. 한국의 경우 모브란드(Mobrand

1) 본 연구에서 경로의존성은 단일 원인이 아니라 상위 인과 구조를 규정하는 분석틀이다. 정당체계·선거제도·사회균열은 '대체 설명'이 아니라, 경로의존성이 작동하는 방식(자기강화/보완성/전환비용)을 매개·조건화하는 하위 구성요소로 위치한다. 따라서 비교의 초점은 동일한 메커니즘이 서로 다른 제도 결합을 통해 어떻게 다른 결과를 산출하는지에 있다.

2019, 112–145)는 하향식(top-down) 민주화의 특징이 한국 민주주의의 독특한 성격을 형성했다고 분석한다.

둘째, 시민사회론적 접근은 시민사회의 발전과 민주주의의 관계에 주목한다. 윌리스(Willis 2020, 365–372)는 그람시와 토크빌의 시민사회론을 활용하여 한국과 일본의 시민사회 발전 경로를 비교했으며, 한국의 시민사회가 국가에 대한 저항과 동원의 성격이 강한 반면, 일본의 시민사회는 국가와의 협력적 관계 속에서 발전했다고 분석한다. 사이토(Saito 2021, 144)는 일본의 발전국가 체제에서 관료제와 전문가 집단이 '정책지식(epistemic authority)'을 독점함에 따라, 시민사회가 정책 옹호자가 아닌 정책 집행을 보조하는 수동적 역할로 포섭되는 특징을 밝힌다.

셋째, 정치문화론적 접근은 역사적 경험과 문화적 요인이 민주주의에 미치는 영향을 강조한다. 칼슨·터너(Carlson and Turner 2009, 380–390)는 동아시아 국민들의 정치체제에 대한 인식을 비교하며, 한국인들이 일본인들보다 민주주의의 절차적 측면을 중시한다는 점을 발견했다.

특히, 한국 연구자들의 선행연구는 한국과 일본 민주주의의 상이한 궤적을 주로 제도적·역사적 경로의존성 관점에서 해석해 왔다. 이주하(2008)는 양국 사회정책 결정과정에 내재된 정치체제의 차이를 조명했으며, 남윤민·마인섭(2019)은 동아시아 민주주의가 불평등 완화에 미치는 효과가 시기별로 가변적임을 통계적으로 입증하였다. 또한 조성래·서용석(2021)은 고령화라는 공통된 사회적 위험이 각국의 정책 체계와 이념 지형에 따라 상이한 갈등 양상으로 발현됨을 논증하였다. 시민사회 영역에서는 손혁상·권기환(2012)이 일본 국가가

NGO를 정책 집행의 도구적 파트너로 동원하는 '수직적 거버넌스'의 제도화 양상을 고찰하였으며, 이이범(2004)은 가치관 조사를 통해 전후 일본 사회의 개인주의화 경향을 정량적으로 추적한 바 있다. 이처럼 선행연구는 제도설계, 정책결정 기제, 시민사회의 정치 세력화, 가치관의 변동 등 다각적인 차원에서 한일 간의 차이를 설명해 왔다.

그러나 이러한 연구들은 대부분 한국과 일본의 차이를 기술하는 데 그치며, 왜 그러한 차이가 발생했는지에 대한 이론적 설명은 부족하다. 기존 논의들의 한계를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 역사적 경로의존성에 대한 해석이 정태적이다. 이주하(2008)와 남윤민·마인섭(2019) 등은 과거의 제도적 선택이 현재를 규정한다는 점을 강조했으나, 2010년대 이후 새로운 사회적 분기점에서 나타난 경로 변화의 가능성은 충분히 포착하지 못했다. 둘째, 미시적 차원의 개인 가치관(이이범)과 거시적 차원의 제도·정책 변화(조성래·서용석) 간의 상호작용 메커니즘에 대한 규명이 부족하다. 이 두 차원이 결합하여 시민사회의 구체적 형태를 어떻게 재구성하는지에 대한 논의는 공백으로 남아 있다. 셋째, 비교론적 균형의 부재다. 일본 시민사회가 제도화 과정을 체계화한 분석(권연이 2023; Saito 2021)에 비해, 민주화 이후 한국 시민사회가 겪어온 제도화의 동학에 대해서는 상대적으로 심층적인 분석이 이루어지지 않았다.

이에 본 연구는 경로의존성 이론을 통해 두 국가 민주주의의 차이를 재평가하고, 이를 통해 동아시아 민주주의 연구의 이론적 공백을 점검하고자 한다. 특히 기존의 결정론적 시각을 탈피하여 경로의존성의 '경로 전환 가능성(path plasticity)'에 주목한다. 이를 통해 현재 시점의 한일 시민사회 구조를 비교 분석하고, 세대별 가치관의 변화

가 제도 개혁과 어떻게 상호 강화 작용을 일으키는지 규명하고자 한다. 나아가 일본의 사례와 대비하여 한국 시민사회의 제도화 과정을 체계적으로 분석함으로써 양국 민주주의 비교 연구의 지평을 확장할 것이다.

3. 대안 설명의 검토

경로의존성 모델이 한국과 일본 민주주의의 차이를 설명하는 가장 적합한 틀인가? 대안적 설명들을 검토해보자.

문화론적 분석은 유교문화나 집단주의와 같은 문화적 요인이 동아시아 민주주의의 특징을 결정한다고 주장한다. 그러나 한국과 일본 모두 유교 문화권에 속함에도 불구하고 매우 다른 민주주의를 발전시켰다는 점은 문화론만으로는 설명하기 어렵다. 문화는 핵심적 조건이지만, 그 자체로 정치체제의 차이를 설명하기에는 불충분하다.

경제발전론 관점은 경제발전 수준과 민주주의의 질 사이의 관계에 주목한다. 그러나 한국과 일본은 모두 고도로 발전한 경제를 가지고 있으며, 1인당 GDP 수준도 유사하다(Fleckenstein and Lee 2017, 42–48). 경제 발전이 민주주의의 공고화에 기여한 것은 사실이지만, 민주주의의 구체적 형태를 설명하기에는 한계가 있다.

지정학적 접근은 냉전 구조와 미국의 영향력이 동아시아 민주주의를 형성했다고 주장한다. 이는 일본의 민주화를 설명하는 데 유용하지만, 한국의 경우 미국은 권위주의 정권을 지지했으며 민주화는 미국의 의도와 무관하게 진행되었다. 따라서 지정학적 요인만으로는 두 국가의 차이를 설명하기 어렵다. 이에 이중 경로의존성 모델을 제시

하고, 민주주의에 관한 역사적 과정과 제도적 선택의 메커니즘을 포괄적으로 분석하고자 한다. 이는 한국과 일본은 동아시아 발전국가 경험과 냉전기 미국 동맹 구조를 공유하면서도 민주화 경로와 결과가 상이하다는 점에서, 가장 유사한 체제에서 상이한 결과를 설명하는 비교사례연구에 적합한 사례이다.

4. 연구 질문 및 논문의 구성

본 연구는 다음과 같은 핵심 질문에 답하고자 한다. 한국형 민주주의는 일본형 민주주의와 무엇이 어떻게 다르며, 그 차이는 어떤 역사적 경로의존성에 기인하는가? 구체적으로 (1) 민주화의 초기 조건과 경로는 어떻게 달랐는가? (2) 정치체제의 제도적 설계는 어떤 차이를 보이는가? (3) 시민사회와 국가의 관계는 어떻게 다른가? (4) 이러한 차이는 민주주의의 질과 작동 방식에 어떤 영향을 미치는가?

본 논문은 총 5장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 경로의존성 이론을 중심으로 한국과 일본 민주주의의 차이를 설명하는 분석틀과 가설을 제시한다. 제3장에서는 민주화 과정, 정당체제, 시민사회의 역할을 중심으로 사례를 분석한다. 제4장에서는 사례 분석을 바탕으로 '이중 경로의존성 모델'이라는 새로운 이론적 틀을 제시하고 검증한다. 제5장 결론에서는 연구의 함의와 한계를 논의한다. 기존 연구가 민주화 이후 제도와 정치문화의 차이를 개별적으로 설명한 데 비해, 본 연구는 민주화의 역사적 경로와 제도적 경로를 '이중 경로의존성'이라는 통합 분석틀로 연결함으로써 두 국가 민주주의의 비교를 구조화했다는 점에서 차별성이 있다.

Ⅱ. 이론적 틀과 가설의 제시

1. 경로의존성 이론의 적용

본 연구는 경로의존성을 역사적 제도주의(Historical Institutionalism)의 과정중심 분석틀로 채택한다. '경로의존성'은 피어슨(Pierson 2000; 2004)과 마호니(Mahoney 2001), 텔렌(Thelen 1999)이 정치학적 역사적 제도주의 맥락에서 발전시킨 개념으로, 특정 시점의 선택이나 사건이 이후의 발전 경로를 제약하고 방향을 설정하는 현상을 의미한다(Alexander 2001, 251-255). 여기서 경로의존성은 단순한 '과거의 영향'이 아니라, 결정적 분기점에서의 선택이 (1) 수익체증/자기강화 메커니즘을 통해 (2) 제도적 보완성의 누적과 (3) 전환비용 상승을 낳고, 결과적으로 락인(lock-in)으로 이어지는 인과 과정을 의미한다.[2] 따라서 본 연구의 분석 초점은 '사건의 나열'이 아니라, 선택-강화-고착의 메커니즘을 각 사례에서 프로세스 추적으로 제시하는 데 있다. Alexander(2001)는 민주주의 공고화 과정에서 초기 제도적 선택이 이후 정치발전에 지속적인 영향을 미치며, 한번 특정 경로에 들어서면 높은 전환 비용으로 인해 경로를 변경하기 어렵다고 설명한다.

한편 경로의존성은 세 가지 핵심 메커니즘을 통해 작동한다. 첫째, 초기 조건은 이후의 제도적 선택지를 구조적으로 제한한다. 한국과 일본의 민주화는 서로 다른 역사적 맥락에서 이루어졌다. 일본은 1945년 패전 이후 연합군 점령 하에서 민주주의가 도입되었으며, 일

2) 본 연구의 경로의존성은 부르디외적 습속 개념이 아니라, 역사적 제도주의에서 말하는 자기강화·보완성·전환비용을 중심으로 한 제도 경로의존성을 의미한다.

왕제(天皇制)를 유지한 채 의회민주주의로 이행하였다. 반면 한국은 1987년 권위주의 체제에 대한 대중적 저항을 통해 민주화를 달성하였고, 이 과정에서 시민사회의 정치적 동원이 핵심적 역할을 수행했다(Mobrand 2019, 98–112).

둘째, 자기강화(self-reinforcing) 메커니즘이 작동한다. 특정 제도나 관행이 일단 확립되면, 이를 지지하는 이해관계자 집단이 형성되고 제도적 보완성이 축적되면서 기존 경로는 더욱 공고화된다. 일본의 경우 자민당 우위 체제는 관료제, 재계, 지역조직과의 밀접한 연계를 통해 장기적으로 강화되었으며(Krauss and Pekkanen 2011, 156–189), 한국에서는 대통령 중심제와 정치적으로 동원된 시민사회가 상호작용하며 주기적 정권교체와 높은 정치적 변동성을 특징으로 하는 정치과정을 형성하였다.

셋째, 결정적 분기점(critical junctures)은 (a) 당시 가능한 제도적 선택지의 집합, (b) 실제 선택, (c) 대안이 배제되는 정치적·조직적·제도적 비용 구조를 함께 제시해야 한다. 이에 따라 본 연구는 1987~1997년(한국)과 1947~1955년(일본)을 각각 선택지-선택-배제(전환비용 상승/보완성/이해연합)의 형식으로 재구성한다.[3)]

한국의 경우 1987년 민주화와 1997년 외환위기 이후의 정권교체가 정치체제의 방향을 전환시킨 핵심 분기점이었다. 한편, 우메다(Umeda 2019, 328–332) 연구에 의하면, 일본에서는 1955년 자민당 창당 이른바 55년 체제의 성립이 전후 정치질서를 구조화한 결정

3) 본 연구는 (a) 헌정질서의 원형이 확정되는 시기, (b) 정당·관료·사회세력의 연합구조가 제도화되는 시기, (c) 이후 전환비용이 급격히 상승하는 '초기 고착 구간'을 분기점의 범위로 설정한다.

적 분기점으로 기능하였다.

이러한 메커니즘은 역사적 제도주의의 시간성(time) 논의와 결합될 때 설명력이 강화된다. 예컨대 '초기 선택의 작은 차이가 시간이 지남에 따라 누적적으로 확대되는 효과'(positive feedback)는 제도 지속의 핵심 근거이며, 제도 변화 또한 단절적 전환뿐 아니라 층적(layering)·표류(drift)·전환(conversion)·대체(displacement)와 같은 점진적 유형으로 나타날 수 있다. 따라서 본 연구는 분기점의 선택뿐 아니라, 이후 제도 변화가 '어떤 유형'으로 축적되며 경로를 재강화하는지까지를 사례 서술의 분석 단위로 삼는다.

2. 분석틀: 제도, 행위자, 문화의 상호작용과 정치적 넥서스

본 연구는 한국과 일본의 민주주의 성격을 규명하기 위해, 경로의존성(Path Dependence) 이론을 기저에 두고 제도(Institutions), 행위자(Actors), 문화(Culture)가 상호 구성적으로 결합하여 진화하는 다차원적 삼각 모델을 분석의 핵심 틀로 채택한다.

첫째, 제도적 차원에서는 단순한 통치구조의 비교를 넘어 제도가 행위자의 선택을 제약하고 유인하는 메커니즘을 분석한다. 구체적으로는 한국의 대통령제와 일본의 의원내각제라는 헌법적 구조가 권력의 집중과 융합에 미치는 영향을 살피고, 선거제도와 정당체제가 어떠한 방식으로 정치적 대표성을 왜곡하거나 강화했는지 비교한다. 이는 제도가 특정 정치 세력에게 유리한 '기울어진 운동장'을 형성해 온 과정을 추적하기 위함이다.

둘째, 행위자 차원에서는 정치엘리트, 관료, 그리고 시민사회 간의

권력 자원 배분과 전략적 상호작용에 주목한다. 문명재 외(Moon et al. 2021, 655–662)이 제안한 '정치적 넥서스 트라이어드(Political Nexus Triad)' 모델을 적극적으로 도입한다. 이 모델은 정책의 산출과 민주주의의 질이 ①정치지도자, ②관료제, ③시민사회라는 세 축의 역학관계에 의해 결정된다고 본다. 이 분석틀을 적용할 때, 한국은 시민사회의 강력한 견제와 저항이 정치 지도자의 권력을 통제하거나 탄핵과 같은 급진적 변화를 이끌어내는 '역동적 균형'을 보이는 반면, 일본은 자민당 중심의 정치 지도자와 강력한 관료제가 결탁하여 시민사회의 개입을 주변화시키는 '안정적 카르텔' 구조를 형성하고 있음을 규명할 수 있다.

셋째, 문화적 차원에서는 제도의 이식과 행위자의 전략을 정당화하는 기저 기제로서 정치문화를 다룬다. 민주주의에 대한 규범적 인식, 권위에 대한 태도, 그리고 갈등 해결 방식(대결 vs. 합의)이 제도적 유산과 결합하여 어떻게 경로의존성을 강화했는지 분석한다. 즉, 이 분석틀은 제도, 행위자, 문화가 독립적으로 존재하는 것이 아니라, 서로를 규정하는 '상호구성적' 관계임을 전제로 한다.

3. 연구 가설: 기원, 제도, 그리고 행위자의 경로의존성

앞선 이론적 논의와 분석틀을 바탕으로, 본 연구는 한일 양국 민주주의의 차이가 역사적 기원과 제도적 설계의 경로의존적 결과임을 입증하기 위해 다음과 같이 구체화된 세 가지 가설을 제시한다.

가설 1 (민주화 경로의 기원적 차이): 민주화 이행방식(Mode of

Transition)이 현재의 민주주의 유형을 결정지었다.

한국의 민주주의는 4.19혁명, 5.18 민주화운동, 6월항쟁으로 이어지는 치열한 '아래로부터(Bottom-up)의 저항'을 통해 쟁취되었으며, 이 과정에서 시민사회의 동원 능력이 극대화된 '동원형 민주주의'가 정착되었다. 반면, 전후 일본의 민주주의는 패전후 연합군최고사령부(GHQ)에 의한 '위로부터의 부과' 형식을 띠었으며, 이는 기존 엘리트층이 민주적 제도를 수용하되 실질적 권력을 유지하는 '엘리트 중심의 관리형 민주주의' 혹은 합의형 모델로 귀결되었다.

한국이 1987년 이후 의원내각제로 이행했을 경우를 가정하면, (1) 대통령 직선제 요구를 결집시킨 동원 연합의 해체 비용, (2) 정당조직 약성과 지역균열이 내각 책임정치로 전환될 때의 대표성/안정성 비용, (3) 제도 설계 주체(정치엘리트)의 이해관계가 결합하여 전환비용이 급등했을 가능성이 크다. 즉, '대중 저항' 자체가 아니라 전환비용 구조와 이해연합의 자기강화가 제도 경로를 제약했다는 점을 시사한다.

가설 1 판정기준: (a)민주화 전후 시민사회 조직의 확장 양상(조직수/쟁점 다양성), (b)제도외 정치참여 빈도(대규모 동원 사건의 반복성), (c)민주주의 정당화 서사(투쟁 담론 vs 제도 담론)의 우세.

가설 2 (제도적 경로의존성과 통치구조): 헌법적 권력 구조의 차이는 정치적 불안정성과 연속성이라는 상반된 결과를 낳았다.

한국의 제왕적 대통령제는 승자독식 구조를 형성하여, 집권 시 권력의 과도한 집중과 레임덕 시기의 급격한 누수라는 '권력의 극단적 순환'을 반복하게 만든다. 반면, 일본의 의원내각제와 중선거구제 유산은 파벌 간의 타협과 조정을 중시하는 문화를 만들었으며, 이는 급

격한 개혁보다는 '점진적 변화와 제도적 연속성'을 보장하는 기제로 작동한다. 이러한 차이는 단순히 제도의 효율성 문제를 넘어, 초기 헌법 설계 단계에서 형성된 경로가 현재까지도 정치적 행태를 구속하고 있음을 시사한다.

가설 2 판정기준으로는 (a) 행정부-의회 관계의 갈등/교착 패턴, (b) 정책 연속성(정권교체 전후 핵심정책의 유지율), (c) 지도자 교체가 정책에 미치는 변동폭이 포함된다.

가설 3 (시민사회의 성격과 역할): 국가-시민사회 관계는 상호 보완적이기보다 역사적 경험에 의해 대조적으로 유형화되었다.

권위주의 정권과의 투쟁 속에서 성장한 한국의 시민사회는 국가를 끊임없이 감시하고 비판하는 '저항적 시민성'을 핵심 정체성으로 삼고 있다. 이에 반해, 일본의 시민사회는 국가가 주도하는 공공 영역의 파트너로서 기능하거나 지역 공동체 활동에 집중하는 '협력적 혹은 동원된 시민성'의 특징을 보인다. 이는 민주화 과정에서 시민사회가 변혁의 주체였는지(한국), 혹은 계몽과 관리의 대상이었는지(일본)에

표 1 가설별 측정 지표 및 자료

가설	지표 정의	자료원	측정방식
H1	시민사회 조직 수 증감	행안부·내각부 NPO 통계	1987년 전후 비교
H2	정권교체 전후 핵심 정책 유지율	국회 법안 기록·정부백서	5년 단위
H3	공식 정책참여 채널수/보조금의존도	시민단체 예산보고서	협력/대립 비율

따라 그 역할이 구조화되었기 때문이다.

가설 3 판정기준: (a)시민사회-정부 관계 유형(대립/협력의 제도화 정도), (b)정부보조금/위탁사업 의존도, (c)시민사회가 정책 결정과정에 참여하는 공식 채널의 존재여부이다.

4. 선행연구 검토: 일본 민주주의 경로 및 정치 동학

본 연구는 현대 일본 민주주의의 성격과 변용을 이해하기 위해 정치사회학, 정치사상, 가치관 연구, 역사·헌정사적 논의를 종합적으로 검토한다. 특히 1945년 패전 이후 현재까지의 정치발전을 장기적 시계열에서 추적하며, 경로의존성이 형성·강화되는 결정적 분기점 — 한국의 1987년 민주화, 일본의 1955년 체제 성립과 1993년 붕괴 — 에 분석의 초점을 둔다. 단순한 연대기적 서술을 넘어, 특정 시점의 제도적·정치적 선택이 이후 대안을 제약하며 경로를 고착화한 메커니즘을 규명하기 위해 프로세스 추적 기법을 활용한다.

선행연구들은 전후 일본 민주주의가 제도적 안정성을 유지하는 과정에서 정치불신과 대중정치의 불안정성을 축적해 왔음을 공통적으로 지적한다. 이토 미치후미(伊藤理史)는 55년체제 붕괴 이후 일본 정치가 '기대와 환멸의 사이클'에 놓여 있으며, 단기적 대중 동원이 빠른 실망과 지도자 교체로 귀결되었다고 분석한다(伊藤 2016, 311). 그는 공업화 이후 계급정치의 쇠퇴와 중간집단의 약체화가 정당체제의 불안정과 여론의존적 투표행태를 심화시켰다고 본다(伊藤 2016, 315–316). 이러한 논의는 우노 시게키(宇野重規)의 민주주의 위기론과도 연결된다. 우노(宇野)는 현대 민주주의의 위기가 외부가

아니라 내부에서 발생하며, 전후 일본 민주주의를 지탱해 온 매스미디어, 경제성장, 민족적 동질성이 약화되면서 민주주의의 불안정성이 표면화되었다고 지적한다(宇野 2019, 8-10). 또한 일본인의 자유·평등 인식에 대한 연구는 일본 사회가 평등보다 자유를 중시하지만, 그 자유가 질서와 합의를 전제로 한 제한적 자유에 가깝고, 행정의 공정성에 대한 불신 속에서 행정서비스 축소를 지지하는 역설적 태도를 보인다는 점을 규명하고 있다(宇野 2022, 2-3). 이는 중간집단 약화로 비교 기준이 상실되고 정부 신뢰가 저하된 결과로 해석된다.

정치불신에 관한 후속 연구들은 이러한 경향이 사회경제적으로 불안정한 계층에서 더욱 두드러지며, 계층의식 저하와 결합해 강한 리더십 지향이나 포퓰리즘으로 이어질 위험을 내포하고 있음을 지적한다(宇野 외 2023, 2; 重田 2023, 5). 와타나베(渡辺)는 정치불신의 악순환을 완화하기 위해 정보의 상대화와 레퍼런스 포인트 제공을 통한 기본적 신뢰 회복의 필요성을 강조한다(渡辺 2023, 10).

역사·헌정사적 접근은 일본 민주주의의 구조적 한계를 장기적 맥락에서 드러낸다. 사카노 준지(坂野潤治)는 태평양전쟁기 일본 사회의 '평등'이 총력전 체제의 성과가 아니라 전쟁이 강제한 극단적 동원과 노동조건 악화의 결과였음을 지적하며, 민주주의가 존재하던 1930년대에도 전쟁을 저지하지 못한 점에서 민주주의의 취약성을 강조한다(坂野 2015, 4-7). 핫토리 유(服部裕)는 전후 일본이 제도적으로 민주주의를 수용했음에도 개인주의적 가치관이 정착되지 못해 비개인주의적 민주주의가 형성되었다고 비판한다(服部 2013, 285-286, 300-301). 무라타 구니오(村田邦夫)는 민주주의 논의가 경제발전과 국제정치경제 구조를 충분히 포섭하지 못함으로써, 미나마타

병 사례에서 보듯 생명과 생활의 문제를 핵심 의제로 다루지 못했다고 지적한다(村田 2007, 93-95). 이시카와 겐지(石川健治) 역시 헌법 제9조를 전간기 유럽 평화주의와 연결해 해석하며, 일본이 평화주의의 역사적 책임을 충분히 성찰하지 못한 채 '가언적' 평화주의로 후퇴할 위험을 경고한다(石川 2019, 88-89).

일본 민주주의를 '안정적 카르텔'로만 환원할 경우, 1990년대 이후의 제도개혁(선거제도 및 정당 재편)과 특정 이슈에서의 시민사회 동원(예외적 정치화)을 설명하기 어렵다. 따라서 본 연구는 일본 사례에서 (a) 안정성의 메커니즘과 (b) 불연속을 만드는 조건을 함께 제시하고, 어떤 조건이 '자기강화'로 이어졌는지를 분리해 논증한다. 이러한 연구는 한국과의 비교에서 의미가 더 분명해진다. 일본이 중간집단 약화와 제도 안정성 속에서 정치불신을 관리해 온 반면, 한국은 대중적 저항으로 성립해 시민사회가 민주화 이후에도 핵심 행위자로 기능해 왔다. 그 결과 제도 신뢰가 낮아도 촛불집회·탄핵 등 제도 외 압력이 반복되어 한국형 민주주의 회복력이 주목받고 있다. 이는 일본에서 정치불신이 제도 내 강한 리더십이나 포퓰리즘으로 수렴되는 경향과 대비되며, 정치불신의 효과가 민주화 경로와 시민사회 성격에 따라 다르게 표출됨을 시사한다.

본 연구는 비교사례연구와 프로세스 추적을 결합한다. 분석 단위는 (1) 분기점 직전의 선택지, (2) 실제 선택, (3) 대안 배제 메커니즘(전환비용/보완성/이해연합)이며, 각 단위는 헌법·선거제도 개편 문서, 정당사 및 정부백서, 주요 정치사 사건 기록, 시민사회 조직화 자료를 통해 삼각측량한다. 인과고리는 '선택→자기강화(보완성·이해연합)→전환비용 상승→경로 지속'의 순서로 표준화하여 양국에 동일

적용한다.[4)]

Ⅲ. 민주화의 분기점: 민주주의 형성 및 이행

전후 일본 민주주의에 관한 선행연구들은 계급정치의 쇠퇴, 중간집단의 약체화, 정치불신의 누적, 제도 중심적 안정성이 결합되어 대중정치의 불안정성을 낳아 왔음을 방증한다. 이러한 특성은 민주화의 역사적 기원과 초기 제도 선택이 장기적으로 자기강화된 결과로 이해될 수 있으며, 본 연구는 이를 경로의존성 이론과 '이중 경로의존성' 분석틀을 통해 한일 민주주의의 구조적 차이로 통합적으로 설명하고자 한다.

1. 민주화의 초기 조건과 경로

1) 일본: 점령과 위로부터의 민주화

일본의 민주화는 1945년 패전 후 연합군최고사령부(GHQ/SCAP)의 점령 정책을 통해 이루어졌다. 맥아더 사령부는 군국주의를 해체하고 민주주의를 이식하는 것을 목표로 했으며, 1947년 헌법은 주권재민, 평화주의, 기본적 인권을 핵심 원칙으로 규정했다. 그러나 일왕제(天皇制)는 상징적 형태로 유지되었고, 전전(戰前)기 관료제의 상당 부분이 보존되었다(Krauss and Pekkanen 2011, 23–45).

이러한 '위로부터의' 민주화는 몇 가지 본질적 특징을 낳았다. 첫째,

4) 한국은 동원-정치 연동의 고비용을 완화할 숙의·조정 과정의 제도화가, 일본은 제도-정책 연속성이 배제해온 시민참여 채널의 실질적 확충이 각각 요청된다.

민주주의에 대한 대중적 열망이나 투쟁의 경험이 부족했기 때문에, 민주주의는 외부에서 주어진 선물로 인식되었다. 둘째, 전전(戰前)기 엘리트 상당수가 민주화 이후에도 영향력을 유지했으며, 이는 정치적 연속성을 강화했다. 셋째, 보수 세력이 반공주의와 경제 발전을 내세워 정치적 정당성을 획득할 수 있었다(Umeda 2019, 323–327).

1955년 자유당과 민주당의 합당으로 탄생한 자민당은 이후 약 38년간 거의 중단 없이 집권했다.[5] 이른바 '55년 체제'는 자민당의 장기 집권, 사회당의 만년 야당, 관료 주도 정책결정, 재계와의 긴밀한 유착이라는 특징을 보였다. Krauss and Pekkanen(2011, 156–178)은 자민당의 장기 집권을 가능하게 한 요인으로 조직의 적응력, 파벌 시스템을 통한 내부 경쟁과 통합, 지역 조직과의 밀착을 지적한다.

한편, 일본 민주주의를 '불신 관리 체제'로만 볼 경우, 제도개혁 이후 경쟁 양상의 변화(정당 재편이 정책·대표성에 미친 효과)나 특정 시기 시민사회 정치화의 확대를 과소평가할 수 있다. 따라서 본 연구는 (a) 안정성을 강화한 요인과 (b) 불연속을 촉발한 요인을 구분해 제시하고, 어느 요인이 자기강화로 이어졌는지를 동일 기준으로 판정한다.

2) 한국: 저항과 아래로부터의 민주화

한국의 민주화는 권위주의 체제에 대한 장기간의 저항과 투쟁을 통해 달성되었다. 1960년 4·19혁명, 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월 항쟁으로 이어지는 민주화 운동은 학생, 노동자, 종교인, 중산층이

5) 일본 전후 민주주의 체제 고착화의 핵심 1차자료로 자유당·민주당의 『보수합당 선언 및 자유민주당 결당대회 기록』(1955.11.15)을 들 수 있다. 이 선언은 "사회주의 침투 저지와 자유민주주의 체제 확립"을 기치로 엘리트 주도의 체제 안정화와 관료제 결탁을 공식화하며 '55년 체제'의 경로의존성 형성을 실증한다.

광범위하게 참여한 대중운동이었다(Mobrand 2019, 98-125). 1987년 6월 항쟁은 대통령 직선제 개헌을 쟁취했으며, 이는 한국 민주주의의 결정적 분기점이 되었다.[6)]

한국의 민주화는 여러 독특한 특징을 보인다. 첫째, 민주화는 광범위한 시민참여를 통해 달성되었으며, 이는 시민사회의 정치적 효능감과 참여 문화를 강화했다. Willis(2020, 368-373)는 한국 시민사회가 그람시적 의미에서 헤게모니 투쟁의 장으로 기능했다고 분석한다. 둘째, 민주화 이후에도 과거 권위주의 세력과 민주화 세력 간의 대립이 지속되었으며, 이는 보수-진보 진영의 양극화로 이어졌다. 셋째, 대통령 중심제와 단임제는 권력의 급격한 교체를 가능하게 했다.

Mobrand(2019, 145-167)는 한국 민주주의의 역설적 특징을 '하향식 민주주의'로 규정한다. 민주화는 대중운동을 통해 달성되었지만, 민주화 이후 정치과정은 여전히 엘리트 중심으로 작동하며, 시민사회는 주로 거부권 행사자(veto player)로서 기능한다는 것이다.

2. 정치체제와 제도적 차이

1) 헌법 구조: 대통령제 vs. 의원내각제

한국과 일본의 가장 근본적인 제도적 차이는 정부 형태이다. 한국은 대통령 중심제를 채택하고 있으며, 대통령은 국민의 직접 선거로 선

6) 당시 헌정 체제의 선택과 대안 배제 과정을 보여주는 결정적 1차 자료로『대한민국 제13대 국회 헌법개정특별위원회 회의록』(1987)과 노태우『6·29 선언』(1987.6.29)을 들 수 있다. 헌법개정특위 회의록은 의원내각제 등의 대안이 논의되었으나, '아래로부터의 저항'이 촉발한 직선제 요구로 인해 다른 선택지들이 급격히 배제되고 제왕적 대통령제의 경로가 고착화되었음을 명확히 보여준다.

출되고 행정부를 구성한다. 대통령의 임기는 5년 단임제로, 재선이 금지된다. 이러한 제도는 1987년 민주화 과정에서 권위주의 재발을 방지하기 위한 장치로 도입되었다. 대통령 중심제는 권력의 집중과 분산이라는 양면성을 보인다. 집권 초기에는 강력한 권력을 행사할 수 있지만, 임기 말에는 레임덕 현상이 나타난다. 또한 단임제로 인해 대통령은 재선을 고려할 필요가 없어 장기적 관점의 정책보다는 임기 내 가시적 성과에 집중하는 경향이 있다.

일본은 의원내각제를 채택하고 있으며, 국회(Diet)가 내각총리대신을 선출하고 내각은 국회에 대해 책임을 진다.[7] 총리는 국회의원 중에서 선출되며, 국회의 신임을 잃으면 내각은 총사퇴하거나 중의원 해산 후 총선거 실시로 연계된다. 이러한 제도는 권력의 분산과 견제, 그리고 정책의 연속성을 특징으로 한다. 일본 정치는 정당 내부, 특히 집권 자민당 내부의 합의 형성을 중심으로 작동한다. Umeda(2019, 332–337)는 자민당의 파벌 시스템이 내부 민주주의와 권력 분산의 기능을 수행했다고 분석한다. 파벌 간 경쟁과 타협을 통해 당내 합의를 형성하는 과정은 정책의 점진적 변화와 연속성을 보장했다.

2) 선거제도와 정당체제

한국의 혼합선거제와 지역균열은 '경로의존성의 결과'라기보다, 대통령제 승자독식 구조와 결합해 자기강화되는 보완적 제도(Complementarities)로 기능한다. 즉 (대통령제→인물/지역 기반 경쟁 강화→정당 약화→선거 전 이합집산)이라는 연쇄가 전환비용을 높여 제도적

7) 『일본헌법 제정 심의록』(1947)은 점령군의 민주화 요구가 보수 엘리트에 의해 체제 내로 포섭되는 과정을 보여준다.

락인을 강화한다. 한국의 국회의원 선거는 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 제도를 사용한다. 현행 제도에서 전체 300석 중 253석은 지역구에서 단순다수제로 선출되고, 47석은 비례대표로 배분된다. 이러한 제도는 양당제를 촉진하는 경향이 있지만, 한국의 정당체제는 불안정하고 유동적이다. 정당의 이합집산이 거듭되고, 선거 전에 신당이 창당되거나 정당명이 변경되는 일이 반복된다.

한국 정당체제의 또 다른 특징은 지역주의이다. 호남은 전통적으로 진보 진영을, 영남은 보수 진영을 지지하는 경향이 강하다. 이러한 지역주의는 정당 경쟁을 제약하고 정책 중심의 경쟁을 어렵게 만든다는 비판을 받는다.

일본의 중의원 선거는 1994년 개혁 이후 소선거구 비례대표 병립제를 채택했다. 중의원 465석 중 289석은 소선거구에서, 176석은 11개 비례대표 블록에서 선출된다. 참의원은 선거구와 비례대표를 통해 선출되며, 임기는 6년이고 3년마다 절반씩 개선된다.

일본의 정당체제는 자민당의 우위가 특징이다. 1955년부터 1993년까지, 그리고 1994~1996년과 2009~2012년을 제외하고 자민당 정권이 권력의 연속성(장기 집권의 경로를 공고화)을 이어갔다. Krauss and Pekkanen(2011, 201-234)은 자민당의 지속적 우위를 설명하는 요인으로 (1) 강력한 조직력과 지역 조직, (2) 관료제 및 재계와의 긴밀한 네트워크, (3) 파벌 시스템을 통한 내부 경쟁 관리, (4) 정책 전문성을 지적한다.

3) 권력구조와 정책결정 과정

한국의 권력구조는 대통령을 정점으로 하는 위계적 구조이다. 대통령

비서실과 청와대(현 대통령실)가 정책의 기획과 조정에서 핵심적 역할을 수행하며, 부처 간 조정도 청와대를 중심으로 이루어진다. 이러한 구조는 신속한 의사결정을 가능하게 하지만, 대통령의 리더십과 비전에 지나치게 의존하는 경향이 있다.

일본의 권력구조는 더 분산적이고 합의 지향적이다. 정책결정은 자민당의 정무조사회와 파벌 간 조정, 그리고 관료제와의 협의를 통해 이루어진다(Krauss and Pekkanen 2011, 267–289). 이러한 과정은 시간이 오래 걸리지만, 다양한 이해관계를 조정하고 정책의 실현 가능성을 높인다.

3. 시민사회의 역할과 국가-사회 관계

1) 한국: 저항과 동원의 시민사회

한국의 시민사회는 권위주의에 대한 저항 과정에서 성장했으며, 민주화 이후에도 국가 권력을 감시하고 견제하는 역할을 중심으로 발전했다. 1987년 이후 시민운동 조직이 폭발적으로 증가했으며, 환경, 인권, 소비자, 여성, 복지 등 다양한 이슈 영역에서 활동하는 NGO들이 등장했다(Willis 2020, 370–373).

한국 시민사회의 특징은 높은 정치화 수준과 동원 능력이다. 2004년 노무현 대통령 탄핵 반대 촛불집회, 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회, 2016~2017년 박근혜 대통령 탄핵 촛불집회는 수백만 명이 참여한 대규모 시민 동원이었다. 이러한 집회는 평화적이고 자발적으로 조직되었으며, 정치적 의제 설정과 정책 변화에 실질적 영향을 미쳤다. 그러나 한국 사회는 이념적 양극화와 정치 편향성

이라는 문제도 안고 있다. 보수와 진보 진영의 시민단체들이 첨예하게 대립하며, 특정 정치 세력과 밀접한 관계를 맺는 경우가 많다. 이는 시민사회의 자율성과 공익성에 대한 의문을 제기한다. 또한 관련 연구는 "한국 NGO들이 권위주의 체제에 맞서 민주화 투쟁을 전개한 역사적 분기점이 시민사회에 '저항적 경로의존성'을 고착화시켰다. 한편 이 과정에서 NGO들은 단순한 서비스 제공을 넘어 정치적 쟁의와 사회운동적 성격을 지속적으로 강화해 왔음"(Ju & Tang 2011, 1050)을 실증적으로 입증하고 있다.

2) 일본: 협력과 보완의 시민사회

일본의 시민사회는 국가와의 협력적 관계를 특징으로 한다. 1998년 NPO법 제정 이후 비영리조직이 급증했으며, 이들은 주로 사회복지, 교육, 환경 보호 등의 영역에서 활동한다. 사이토(Saito 2021, 154)는 자민당 정권이 공공참여를 무력화하고, 시민사회를 국가 정책을 수용하고 이해해야 하는 '수동적 청중(passive audiences)'으로 재규정하며 제도적으로 포섭했다고 분석한다.

일본 시민사회의 특징은 예를들어, 2011년 반원전운동(反原発運動) 등에서 나타나는 탈정치화와 실용주의이다. 대부분의 시민단체들은 주로 사회서비스 영역에 집중하지만, 반핵·평화운동 등 특정 쟁점에서는 정치적 동원도 나타난다. 정부 및 지방자치단체와의 협력을 통해 서비스를 제공하는 경우가 많으며, 이는 시민사회가 국가의 복지 기능을 보완하는 역할을 수행함을 의미한다. 그러나 일본 시민사회의 정치적 영향력은 상대적으로 제한적이다. Willis(2020, 373–375)는 일본의 시민사회가 토크빌적 의미에서 사회적 자본을 형성하

는 기능은 수행하지만, 그람시적 의미에서 헤게모니에 도전하는 역할은 약하다고 지적한다. 대규모 시민 동원은 드물며, 2011년 후쿠시마 원전 사고 이후 반핵 시위가 예외적인 사례로 꼽힌다.

일본 시민사회의 또 다른 특징은 지역 공동체와의 긴밀한 연계이다. 전통적인 지역자치회(町内会) 조직이 여전히 중요한 역할을 수행하며, 이들은 지방정부 및 자민당 지역 조직과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이러한 구조는 사회적 통합과 안정을 제공하지만, 동시에 기존 권력구조를 강화하는 보수적 기능을 수행한다(Krauss and Pekkanen 2011, 312–334).

3) 국가-사회 관계의 비교

한국과 일본의 국가-사회 관계는 대조적이다. 한국에서는 국가와 시민사회가 긴장과 갈등의 관계를 유지하며, 시민사회는 국가 권력에 대한 감시자이자 비판자로 기능한다. 이러한 관계는 민주화 과정에서 형성된 역사적 경험에 뿌리를 두고 있다. 시민사회는 국가로부터의 자율성을 중시하며, 국가 권력의 과도한 개입을 경계한다.

일본에서는 국가와 시민사회가 협력과 보완의 관계를 형성하고 있다. 시민사회 조직들은 정부 및 지방자치단체와 파트너십을 맺고 공공 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 이러한 관계는 효율적인 사회문제 해결을 가능하게 한다. 하지만 시민사회의 비판적 기능을 약화시키고 엘리트 관료주의 체제를 정당화하는 수단으로 전락시킬 수 있다는 우려도 존재한다(Saito 2021, 155). '정치적 넥서스 모델'(Moon et al. 2021, 662–667)을 적용하면, 한국은 시민사회의 영향력이 상대적으로 강한 반면, 일본은 관료제와 정당(특히 자민당)의

영향력이 더 크다. 이러한 차이는 정책결정 과정의 속도, 참여 범위, 정책의 안정성에 영향을 미친다.

4. 정치문화와 민주주의 인식

1) 민주주의에 대한 태도

Carlson and Turner(2009, 385-392)의 연구에 따르면, 한국인과 일본인은 민주주의에 대해 서로 다른 태도를 보인다. 한국인들은 민주주의의 절차적 측면, 특히 선거와 정치참여를 중시하는 반면, 일본인들은 민주주의를 안정과 질서라는 결과론적 관점에서 이해하는 경향이 있다.

한국에서는 민주주의가 투쟁을 통해 쟁취한 가치로 인식되며, 민주주의의 확대와 심화에 대한 열망이 강하다. 촛불집회와 같은 직접행동을 통한 정치참여가 민주주의의 유의미한 요소로 간주된다. 반면 일본에서는 민주주의가 주어진 제도로 인식되며, 안정적인 작동이 중시된다.

2) 정치적 신뢰와 효능감

한국과 일본은 정치적 신뢰와 효능감에서도 차이를 보인다. 한국은 정치제도에 대한 신뢰가 상대적으로 낮지만, 시민들의 정치적 효능감은 높다. 시민들은 자신들의 행동이 정치에 영향을 미칠 수 있다고 믿으며, 실제로 촛불집회를 통해 대통령을 탄핵하는 등의 경험이 이를 뒷받침한다.

일본은 정치제도에 대한 신뢰는 상대적으로 높지만, 시민들의 정

치적 효능감은 낮다. 투표율은 한국보다 낮은 경향을 보이며, 정치에 대한 무관심과 냉소주의가 만연해 있다. 이는 자민당 장기 집권과 정권교체의 드물음이 유권자들에게 정치적 선택의 무의미함을 느끼게 했기 때문으로 분석된다(Umeda 2019, 337–339).

3) 역사 인식과 정치화

박승현(2023, 128–135)의 연구는 한일 간 역사인식의 간극이 양국의 정치문화에도 영향을 미친다고 지적한다. 한국에서는 일제 식민지 경험과 독립운동의 역사가 민주주의와 민족주의를 결합시키는 정치적 자원으로 활용된다. 과거사 문제는 높은 정치적 민감성을 띠며, 국내정치의 동원 수단으로 사용되기도 한다. 특히, 카고타니 등(Kagotani et al. 2014, 34–35)은 민주화 이후 한국의 정치지도자들이 국내 경제적 위기나 낮은 국정 지지율과 같은 구조적 압력에 직면했을 때, 대중의 시선을 외부로 돌리기 위해 일본과의 외교적 갈등을 유발하는 '전환적 유인(diversionary incentives)'을 강하게 보인다고 지적한다. 이는 한국 정치체제에서 국내 갈등의 압력이 대외적 동원과 결합하는 고유한 경로의존성을 보여주는 또 다른 단면이라 할 수 있다.

일본에서는 전후(戰後) 평화주의와 경제발전의 서사가 지배적이며, 전쟁 책임과 식민지 지배에 대한 성찰은 제한적이다. 보수 세력은 '전후 체제로부터의 탈각'을 주장하며 헌법 개정과 보통 국가화를 추구하지만, 진보 세력과 시민사회는 평화헌법의 수호를 강조한다.

Ⅳ. 경로의존 고착화(Lock-in)와 제도적 결과

1. 이중 경로의존성 모델의 제시

한국과 일본 민주주의의 발전 경로와 차이를 설명하기 위해 '이중 경로의존성(Dual Path Dependence) 모델'을 제안한다. 이 모델은 다음과 같은 관찰 가능한 함의를 갖는다.

(H1) 동일한 외생적 충격(경제·안보위기) 이후, 한국은 동원과 정치의 연계가 강화되는 반면 일본은 제도와 정책의 연속성이 유지된다.
(H2) 제도 개혁 담론이 등장할 때, 한국에서는 시민사회가 거부권 행사나 압력 집단으로 나타나는 경우가 많고, 일본에서는 정책파트너 역할이 두드러진다.
(H3) 정권교체가 발생하더라도, 한국은 인물·진영 중심의 정책 변동 폭이 크며 일본은 당내 조정을 통해 진폭이 제한된다.

1) 민주화의 역사적 경로

민주화가 어떤 방식으로 이루어졌는지가 이후 민주주의의 성격을 규정한다. 한국은 '아래로부터의 저항'을 통해 민주화를 달성했으며, 시민사회가 핵심 행위자로 부상하면서 참여 지향적 민주주의가 형성되었다. 이는 민주화 이후에도 시민사회의 강한 정치적 역할로 이어졌다. 반면 일본은 '위로부터의 부과'에 의해 민주화가 진행되었고, 엘리트 중심의 제도 지향적 민주주의가 자리 잡았다. 이 과정에서 시민사회의 영향력은 제한적이었으며, 기존 엘리트가 체제전환 이후에도 영향력을 유지했다.

2) 제도적 경로

초기 헌법 설계와 정치제도의 선택은 이후 정치 발전을 구속한다. 한국의 대통령제는 권력 집중과 분산의 반복, 잦은 정권교체, 인물 중심 정치라는 특징을 낳았다. 일본의 의원내각제는 권력 분산과 합의 형성, 정책의 연속성, 정당 중심 정치로 이어졌다. 이러한 제도적 차이는 각각의 제도를 지지하는 이해관계자 집단과 보완적 제도를 형성하며 경로를 강화한다(Alexander 2001, 258–265).

3) 두 경로의 상호작용

민주화의 방식과 제도적 선택은 서로 맞물려 강화된다. 한국에서는 저항을 통한 민주화가 대통령 직선제로 귀결되었고, 대통령제는 다시 시민사회의 동원과 정치 참여를 촉진했다. 일본에서는 점령에 따른 민주화가 의원내각제의 유지로 이어졌으며, 의원내각제는 엘리트 간 합의와 정당 중심 정치를 공고히 했다.

2. 가설의 검증

가설 1 검증: 민주화 경로와 민주주의 유형

사례 분석은 가설 1을 강하게 지지한다. 한국의 민주화는 1960년 4·19혁명, 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월 항쟁으로 이어지는 대중운동을 통해 달성되었으며, 이는 시민사회의 정치적 역할을 강화했다(Mobrand 2019, 167–189). 민주화 이후에도 시민사회는 정부 정책에 대한 감시와 비판, 대규모 집회와 시위를 통한 정치참여를 계속했다. 2016~2017년 박근혜 탄핵 촛불집회는 이러한 전통이 여전

히 강력함을 나타낸다.

일본의 민주화는 GHQ의 지시와 관리 하에 이루어졌으며, 시민사회의 역할은 제한적이었다. 민주화 이후 시민사회는 주로 사회 서비스 제공과 지역 공동체 활동에 집중했으며, 정치적 동원이나 저항의 역할은 약했다(Willis 2020, 373–375). 1960년대 안보투쟁과 같은 예외적 시기를 제외하면, 일본의 시민사회는 대체로 비정치적이고 협력 지향적이었다.

가설 2 검증: 제도적 경로의존성

가설 2 역시 사례 분석을 통해 확인된다. 한국의 대통령제는 강한 권력 집중과 급격한 정권교체를 특징으로 한다.[8] 1987년 6월 항쟁 이후 한국의 민주주의에서 정당 간 정권교체(alternation in power)는 1998년, 2008년, 2017년, 2022년의 선거와 2025년 조기 대선을 통해 이뤄졌다, 특히 1992년의 노태우에서 김영삼으로의 권력 이양은 보수 진영의 계열 재편으로, 진정한 의미의 정당 간 정권교체가 아니다. 보수정당의 장기 우위 속에서 진보정부는 1998~2003년(김대중·노무현, 10년) 단일 블록으로만 존속했으며, 2017년 및 2025년의 진보정부로의 복귀는 한국형 민주주의 전환을 파악할 수 있는 대표적인 사례이다. 이는 대통령제의 승자독식 구조와 단임제가 만들어낸 결과이다. 대통령의 강한 권한은 개혁을 신속하게 추진할 수 있게 하지만, 임기 말 레임덕과 권력 남용의 위험도 초래한다.

8) 여기서 정권교체는 (i) 동일 정당 내 계파교체, (ii) 동일 이념블록 내 교체, (iii) 이념블록 간 교체로 구분한다. 본 연구는 (iii)을 '블록 간 교체'로 정의하고, 해당 유형의 발생 여부는 선거 결과에 따른 집권 블록의 변동으로 판정한다.

일본의 의원내각제는 점진적 변화와 정책 연속성을 특징으로 한다. 자민당은 1955년부터 대부분의 기간 동안 집권했으며, 총리가 교체되더라도 정책의 근본적 변화는 제한적이었다(Umeda 2019, 332–337). 파벌 시스템은 당내 권력 분산과 합의 형성을 제도화했으며, 이는 급진적 정책 변화를 어렵게 만들었다.

가설 3 검증: 시민사회의 역할

가설 3은 한국과 일본 시민사회의 대조적 특징을 정확히 포착한다. 한국의 시민사회는 국가에 대한 저항과 감시를 핵심 역할로 수행한다. 시민단체들은 정부 정책을 비판하고, 대안을 제시하며, 필요시 대규모 동원을 조직한다. 참여연대, 경실련, 환경운동연합 등 주요 시민단체들은 정치적 의제설정에 실질적 영향력을 행사한다.

일본의 시민사회는 국가와의 협력을 통한 사회문제 해결에 집중한다. 시민사회(NGO)는 정부 정책에 도전하는 옹호(advocacy) 집단으로서의 역할보다는, 정부 및 지방자치단체와 협력하여 정책을 집행하고 보조하는 역할에 머무르는 경향을 띤다(Saito 2021, 144). 이는 시민사회가 국가 기능을 보완하는 역할을 하지만, 동시에 국가에 대한 의존성을 높이고 비판적 거리를 약화시킨다.

한편, 한국의 정당체제는 지역주의와 인물 중심 정치의 결합으로 특징지어진다. 정당의 이합집산이 잦고, 정당 조직은 약하며, 선거는 주로 정당 지도자의 개인적 매력과 지역 기반에 의존한다. 이러한 유동성은 대통령제의 승자독식 구조와 단임제가 만들어낸 불안정성, 그리고 지역주의라는 구조적 균열이 결합된 결과이다.

3. 이론적 함의

이중 경로의존성 모델은 민주주의 연구에 세 가지 중요한 이론적 함의를 제시한다.

첫째, 민주화 과정 자체의 의미를 부각한다. 기존 연구가 민주화 이후의 제도와 정책에 집중한 데 비해, 본 모델은 민주화가 어떤 방식으로 이루어졌는지가 이후 민주주의의 성격을 규정한다고 본다. 즉, '이행의 방식'은 단순히 초기조건을 설정하는 데 그치지 않고, 행위자들의 전략적 선택, 제도 설계, 정치문화 형성에 장기적 영향을 미친다.

둘째, 제도와 행위자의 상호작용을 드러낸다. 제도는 행위자의 행동을 제한하지만, 동시에 행위자들은 제도를 활용하거나 변형시킬 수 있다. 한국의 시민사회는 대통령제의 권력 집중에 대응해 감시와 견제 기능을 강화한 반면, 일본의 시민사회는 의원내각제의 합의 정치 구조 속에서 협력적 역할을 수행했다.

셋째, 경로의존성은 과거의 선택이 현재를 제약하지만, 미래를 단일하게 결정하지는 않는다. 특정 시점에서는 제도와 정치가 새로운 방향으로 전환될 수 있으며, 이를 '결정적 분기점'이라 부른다. 한국의 1987년 민주화와 1997년 정권교체, 일본의 1993년 자민당 퇴진과 2009년 민주당 집권은 이러한 전환의 대표적 사례다. 다만 이후에도 기존 제도의 흔적과 제약이 상당 부분 지속되었다는 점은 주목할 필요가 있다.

V. 결론: 민주화 이행방식과 전환체제의 구조

본 연구는 한국과 일본 민주주의의 차이를 단순한 제도 유형이나 문화적 성향이 아니라, 분기점에서의 제도 선택이 자기강화 메커니즘을 통해 상이한 정치적 경로를 고착화한 과정으로 설명하였다. 이를 위해 도출된 이중 경로의존성 모형은 두 가지 조건부 명제를 제시한다. 첫째, 대규모 사회적 동원이 민주화의 기원으로 작동한 경우 이후 민주주의는 시민사회의 반복적 정치 개입과 제도 외 압력에 더 크게 노출된다. 반대로, 엘리트 주도의 제도 설계가 출발점이 된 경우에는 정치적 안정성과 제도 연속성이 상대적으로 강화된다. 둘째, 이러한 차이는 일시적 결과가 아니라, 정당체계·정책 결정 방식·시민사회-국가 관계가 상호 보완적으로 결합하며 전환비용을 높이는 과정을 통해 장기적으로 재생산된다. 이 점에서 본 모형은 단순한 사후적 서술을 넘어 어떤 조건에서 어떤 민주주의적 결과가 반복적으로 나타나는지를 판별하는 설명틀로 기능한다.

1. 대안 설명과의 비교: 문화·경제·지정학의 위치 재설정

민주주의의 성과를 설명하는 데 정치문화, 경제발전 수준, 지정학적 환경과 같은 요인이 일정한 설명력을 가질 수 있다. 그러나 본 연구는 이러한 요인들을 독립적 원인이 아니라, 경로의존성이 작동하는 조건을 조정하는 부분조건으로 위치시킨다. 유사한 경제적 충격과 안보 환경 아래에서도 한국과 일본의 정치적 반응이 상이하게 나타난 것은, 양국이 이미 서로 다른 제도적 경로에 진입해 있었기 때문이다. 문화

와 경제는 결과를 증폭하거나 완화할 수 있지만, 어떤 선택이 가능하고 어떤 선택이 배제되는지를 결정하는 핵심 제약은 어디까지나 제도화된 경로 그 자체에 있었다는 점을 본 연구는 강조한다(〈표 2〉 참조).

2. 경로의존성 관점에서 본 한국과 일본 민주주의 비교

한국과 일본은 지리적 인접성과 유사한 문화적 배경에도 불구하고, 민주주의의 작동 방식에서 현저한 차이를 보인다. 이는 역사적 경로의존성이라는 메커니즘을 통해 체계적으로 설명된다(〈표 3〉 참조).

첫째, 민주화의 경로가 근본적으로 달랐다. 한국은 권위주의에 대한 대중적 저항을 통한 아래로부터의 동원이 강하게 작동하여 시민사회 중심의 참여 지향적 민주주의를 형성한 반면, 일본은 점령 개혁

표 2 한국형 민주주의는 일본과 어떻게 다른가

	한국	일본	연결 가설 / 관찰가능한 함의
민주화 기원	시민동원과 체제저항을 통한 민주화	엘리트 주도의 제도 설계를 통한 민주화	H1: 민주화 기원은 이후 민주주의의 참여 방식과 갈등 구조를 제약
제도적 고착 방식	대통령제·지역 기반 경쟁이 결합되어 정치적 진폭 확대	관료-정당 조정 메커니즘을 통해 제도 연속성 강화	H2: 경로의존성은 정권 교체 이후에도 정책·제도 연속성의 차이를 낳음
시민사회 국가관계	제도 외 압력과 감시 중심	제도 내 협의·참여 중심	H3: 동원 기반 경로에서는 시민사회가 대립적 행위자로 남을 가능성이 큼
제도전환 양상	개혁시 급격한 전환과 갈등 반복	점진적 조정(층적 변화·전환) 누적	종합 함의: 자기강화와 보완성은 전환비용을 상승시켜 경로 지속을 강화

을 통한 위로부터의 제도화가 선행됨으로써 엘리트 중심의 제도 지향적 민주주의를 만들어냈다(Willis 2020, 358–377; Mobrand 2019, 98–189). 전후 일본 민주주의는 계급정치의 약체화·정치 불신의 누적·제도 중심적 안정성이 결합되며 대중정치의 불안정성을 내재화해 왔으며, 이는 한국의 저항적 시민사회와 대비된다(伊藤 2016; 宇野 2019).

둘째, 정치체제의 제도적 설계가 대조적이다. 한국의 대통령 중심제는 권력의 집중과 분산, 빈번한 정권교체, 정치의 인물화를 특징으로 하는 반면, 일본의 의원내각제는 합의 형성, 정책 연속성, 정당 중심 정치를 특징으로 한다(Krauss and Pekkanen 2011, 201–378; Umeda 2019, 321–340).

셋째, 시민사회의 역할이 다르다. 한국의 시민사회는 국가에 대한 저항과 감시를 중심으로 발전하여 높은 동원 능력과 정치적 영향력을 유지해 온 반면, 일본의 시민사회는 국가와의 협력과 보완을 중심으로 발전하여 체제 순응적 서비스 제공자 역할에 집중한다(Saito 2021, 143).

이러한 세 차원의 차이는 서로 독립된 것이 아니라, 민주화의 역사적 경로와 제도적 경로가 상호 강화적으로 결합한 이중 경로의존성의 산물이다. 이는 단순한 제도 결정론이나 문화 결정론을 넘어, 역사적 과정과 제도적 선택의 상호작용으로 정치체제의 차이를 설명하는 본 연구의 핵심 기여이다.

본 논문의 한계 및 향후과제는 다음과 같다. 첫째, 한일 양국의 정성적 비교에 한정되어 모형의 일반화에 제약이 있다. 향후 타 동아시아 국가로 범위를 넓히고 계량 분석을 병행해야 한다. 둘째, 거시적

제도 중심의 분석을 보완할 미시적 행위자의 전략과 경로 전환의 지속가능성 규명이 필요하다. 끝으로, AI 등 디지털 기술과 글로벌 위기가 민주주의 경로에 미칠 구조적 영향에 대한 심층적인 후속 연구가 요구된다.

표 3 경로의존성 관점에서 본 한국과 일본 민주주의 비교

분석 차원	한국	일본	경로의존성 메커니즘
민주화의 역사적 경로	아래로부터의 대중적 저항과 반복적 동원 (4.19, 5.18, 6월항쟁)	점령개혁과 엘리트 주도 제도 이식: 위로부터 부과(GHQ 점령, 1947 헌법)	민주주의 정당성의 원천 차이
초기 제도 선택	대통령제 (직선·단임)	의원내각제 (의회 책임)	권력통제 기대의 제도화
제도적 자기강화	승자독식·정권교체 빈번	합의·정책 연속성	전환비용과 제도적 보완성
정당체제 (매개 메커니즘)	인물 중심·유동적 정당	자민당 우위·조직화	제도-행위자 결합 양식
시민사회의 역할	저항·감시 중심	협력·보완 중심	정치적 효능감의 차별적 축적
정치과정의 반복 패턴	거리 정치·제도 외 압력 지속	제도 내 조정·갈등 흡수	경로의 자기강화
경로전환 가능성	촛불혁명·정권교체	1993~2009년 정권교체	결정적 분기점 (Critical Juncture)

참고문헌

권연이. 2023. “일본시민사회 제도화의 정치경제학: 자민당 이익유도정치와 시민운동의 형성.” 『동서연구』 35권 3호, 137–160.

남윤민·마인섭. 2019. “동아시아의 민주주의와 경제적 불평등: 한국, 일본, 그리고 대만.” 『한국동북아논총』 24권 3호, 5–29.

박승현. 2023. “여론조사를 통해 본 한일 간 역사인식의 간극: 동아시아연구원·NPO言論 한일국민상호인식조사(2013~2023)를 중심으로.” 『국제지역연구』 제27권 제4호, 123–139.

손혁상·권기환. 2012. “국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 독일과 일본의 거버넌스 양상 비교.” 『시민사회와 NGO』 제10권 제2호, 247–285.

이이범. 2004. “전후 일본인들의 가치관 변화에 관한 고찰: 일본인의 국민성연구결과를 중심으로.” 『日本學研究』 제15호, 37–66.

이주하. 2008. “Politics of Social Policy-Making: A Comparative Analysis of Korea and Japan.” *Journal of Policy Studies*, Vol. 22, No. 2, 106–130.

조성래, 서용석. 2021. “Future Public Conflicts That Aging Will Bring in Korea: A Comparative Analysis of Korea and Japan.” *Korea Journal*, 61(2), 21–58.

伊藤理史. 2016. “現代日本における大衆民主主義の変容” 『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』 42号, 309–328.

宇野重規. 2019. “民主主義の危機と政治思想.” 『DIO』 332号, 8–11.

宇野重規. 2022. “日本人にとっての自由と平等とはなにか: 熟慮·熟議型調査から考える(3).” 『NIRAオピニオンペーパー』 62号,1–4.

宇野重規·渡辺靖·重田園江. 2023. “政治不信は民主主義をどう変えるのか” 『NIRAオピニオンペーパー』 74号, 1–12.

坂野潤治. 2015. “歴史から見る日本の民主主義の現在.” 『DIO』 309号, 4–7.

服部裕. 2013. “個人主義の意味(2): 日本の民主主義と個人主義.” 『明星大学研究紀要(人文学部日本文化学科)』 21号, 285–304.

村田邦夫. 2007. “「日本人」と「民主主義」.” 『神戸市外国語大学外国学研究』 58号5号, 93–122.

石川健治. 2019. “民主主義·立憲主義·平和主義: 憲法に自衛隊を明記するとはどういうことか.” 『法律時報』 91巻2号, 88–95.

Alexander, Gerard. 2001. “Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation.” *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), 249–269.

Carlson, Matthew and Mark Turner. 2009. "Popular perceptions of political regimes in East and Southeast Asia." *Democratization*, 16(2), 377–398.

Fleckenstein, Timo and Soohyun Christine Lee. 2017. "Democratization, Post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: The politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan." *Journal of International and Comparative Social Policy*, 33(1), 36–54.

Kagotani, Koji, Kan Kimura, and Jeffrey R. Weber. 2014. "Democracy and diversionary incentives in Japan-South Korea disputes." *International Relations of the Asia-Pacific*, 14(1), 33–58.

Krauss, Ellis S. and Robert J. Pekkanen. 2011. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*. Ithaca: Cornell University Press.

Mobrand, Erik. 2019. *Top-Down Democracy in South Korea*. Seattle: University of Washington Press.

Moon, M. J., Kohei Suzuki, Tae In Park, and Kentaro Sakuwa. 2021. "A comparative study of COVID-19 responses in South Korea and Japan: political nexus triad and policy responses." *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 651–671.

Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2), 251–267.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.

Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Johns Hopkins University Press.

Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2(1), 369–404.

Samuels, Richard J. 2005. *Machiavelli's Children: Leaders and Their Legacies in Italy and Japan*. Ithaca: Cornell University Press.

Umeda, Michio. 2019. "The Liberal Democratic Party: Its adaptability and predominance in Japanese politics for 60 years." *Asian Journal of Comparative Politics*, 4(1), 8–22.

Willis, Charmaine N. 2020. "Democratization and civil society development through the perspectives of Gramsci and Tocqueville in South Korea and Japan." *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(4), 358–377.

투고일: 2026.01.18. 심사마감일: 2026.02.23. 게재 확정일: 2026.02.23.

〈Abstract〉

Divergent Path Dependence in Democratic Systems: Resistance Politics in South Korea and Institutional Transition in Japan

Kim, Younggeun(Korea University)

This article applies path dependence theory within historical institutionalism to explain the divergent democratic trajectories of South Korea and Japan. The differences between the two democracies cannot be adequately captured by the simple dichotomy of "resistance from below" versus "imposition from above." Rather, governance choices made at critical junctures interacted with distinct modes of social mobilization to produce self-reinforcing lock-ins — a dynamic conceptualized here as dual path dependence.

South Korea's presidential system, catalyzed by the June 1987 democratization movement, institutionalized mass mobilization and resistance politics, resulting in power concentration and frequent regime change. Japan's parliamentary system, shaped by postwar elite-led reforms, consolidated power dispersal and policy continuity. These divergent institutional choices are reflected in civil society as well: South Korean civil society developed a politicized, mobilization-centered character, while Japanese civil society adopted a compliance-oriented role anchored in cooperation

with state administration. The dual path dependence model demonstrates that such differences are not cultural or economic in origin, but are reproduced through self-reinforcing mechanisms of institutional complementarity and rising transition costs.

Keywords: Path Dependence, Resistance Politics,
Institutional Transition,
Korean-Japanese Comparative Democracy, Civil Society

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2026.32.1.109

과거에 대한 일본 전후 세대의 책임과 무라야마, 아베 담화:

카를 야스퍼스, 바이츠제커 연설이 제기한 죄와 책임의 관점에서*

윤석정(국립외교원)**

국문요약

본고는 카를 야스퍼스와 바이츠제커 연설의 제기한 죄와 책임의 관점에서 무라야마 담화와 아베 담화를 고찰하였다. 바이츠제커의 연설은 야스퍼스의 죄와 책임 개념을 토대로 독일 전후 세대를 법적 죄의 영역에서 분리한다. 이와 동시에 기억을 전후 세대의 정치적 책임으로 제시한다. 이러한 개념을 가지고 본고는 무라야마 담화와 아베 담화가 전후 세대에게 어떠한 책임을 제시하고 있는지 분석했다. 무라야마 담화는 전후 책임의 관점 아래 일본 국민이 방관했던 전쟁 책임을 계승한다. 그리고 원죄와 속죄의 차원에서 사죄와 반성이라는 직접 책임을 전후 세대의 책임으로 인정한다. 반면에 아베 담화는 전후 세대를 법적 죄에 그치지 않고 부정적 과거와 연관된 모든 책임에서 분리시킨다. 이어서 아베 담화는 사죄, 반성 등의 실천적 책임을 부정한다. 담화에 따르면, 전후 세대가 과거를 마주하는 방식은 과거를 가슴에 새긴다는 외면화 없는 내면화이다. 아베 총리는 바이츠제커 연설을 사죄 외교에 종지부를 찍는다는 자신의 정치적 과제에 맞게 자의적으로 해석한 것이었다.

주제어

전후 세대, 무라야마 담화, 아베 담화, 카를 야스퍼스, 바이츠제커 연설

* 이 논문은 서울대학교 일본연구소 2025년도 화해·책임·미래 프로젝트 「과거직시 미래지향의 일상적 실천을 위하여」의 일환으로 수행된 연구임.

** 국립외교원 인도태평양연구부 연구교수

I. 문제 제기: 무라야마 담화와 아베 담화, 그리고 전후 세대

"그 전쟁과는 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 그 다음 세대의 아이들에게 계속 사죄의 숙명을 짊어지게 해서는 안 됩니다." 2015년 8월 14일 아베 신조(安倍晋三) 당시 일본 총리가 전후 70년 담화, 이른바 아베 담화에 담은 말이다.[1] 약 3,400자에 달하는 장문의 담화에서 전후 세대가 사죄의 숙명에서 벗어나야 한다는 대목은 가장 분명하고 명확한 어조로 쓰여 있다.

사죄 외교의 종지부를 찍겠다는 아베 담화는 무라야마 담화 이후 이어진 일본 정부의 역사 정책에 대전환을 가져왔다. 전후 50년인 1995년 8월 15일 무라야마 도미이치(村山富市) 총리는 "식민지 지배와 침략으로 많은 나라들 특히 아시아 제국의 여러분들에게 다대한 손해와 고통을 주었다"며 "통절한 반성을 표하고 진심으로 사죄의 마음을 표명"했다. 나아가 아시아 국가들 관련 역사 연구를 강화하고, 전후 처리문제에 성실히 대응하겠다는 방침을 밝히고 있다.[2] 이후 일본 정부는 무라야마 담화를 공식 입장으로 계승해 왔다. 그런데 전후 70년의 시점에서 아베 총리는 과거에 대해 무라야마 담화와는 전혀 다른 자세를 제시한 것이었다. 아베 담화가 밝힌 바와 같이 "일본에서는 전후(戦後) 태어난 세대가 바야흐로 인구의 80%를 넘었다." 이렇

1) 주대한민국일본국대사관. 2015. "내각총리대신담화." https://www.kr.emb-japan.go.jp/itpr_ko/history_issues_20150814.html(검색일: 2025.12.10.).

2) 주대한민국일본국대사관. 2005. "내각총리대신 담화(무라야마 내각)." https://www.kr.emb-japan.go.jp/itpr_ko/history_issues_20050609.html(검색일: 2025.12.10.).

게 아베 담화는 전쟁, 식민지 지배의 당사자가 아닌 세대가 다수가 되었다는 점을 이유로 사죄를 거부한다.

그렇다면 전후 세대가 무라야마 담화와 아베 담화의 차이점을 만들어낸 변수였는가? 무라야마 총리는 전후 50년을 1년 앞둔 1994년 8월 자신의 개인 담화에서 "전후가 이미 반세기, 전쟁을 체험하지 않은 세대의 사람들이 훨씬 다수를 차지하는 시대가 되었다"고 말한 바 있다. 즉, 무라야마 담화가 나온 1995년 당시 일본 국민들 또한 '그 전쟁과는 아무런 상관없는 일본의 아이들과 손자'가 대부분이었다.[3] 그렇다면 전후 세대란 무라야마 담화와 아베 담화의 차이점을 낳는 변수가 아니라 오히려 두 담화를 잇는 보조선이라 할 수 있다. 이는 무라야마 담화와 아베 담화의 차이점을 전후 세대라는 공통점을 기반으로 고찰해야 한다는 점을 말해준다.

이러한 문제의식에 따라 본고는 독일의 철학자 카를 야스퍼스(Karl Jaspers), 리하르트 폰 바이츠제커(Richard von Weizsacker) 대통령의 연설이 제시한 죄와 책임의 관점에서 무라야마 담화와 아베 담화를 고찰한다. 야스퍼스는 나치 독일이 저지른 전쟁 범죄에 대한 죄와 책임의 문제를 논했다. 그리고 바이츠제커 대통령은 나치 독일 패전의 40주년에 독일의 전후 세대들이 과거에 대해 어떠한 책임에 직면하는지 설파했다.[4]

---

3) 일본 총무성의 인구 통계 조사를 보면, 1976년에 전후에 태어난 일본인이 전전, 전시 중에 태어난 일본인 비중을 역전한 이후, 후자는 1987년 4할, 2001년 3할, 2014년에 2할, 2024년에는 1할 정도를 차지하는 것으로 나온다(渡辺洋介他. 2025).

4) 바이츠제커 대통령이 제시한 과거에 대한 전후 세대의 책임은 1985년 나치 독일 항복 40주년 연설에 담겨있다. 연설문의 전문은 Bundespraesident.de. 1985, "Speech by Federal President Richard von Weizsacker during the

독일의 사례를 살펴보는 이유는 전쟁 범죄와 같은 부정적 과거에 대해 직접적인 당사자가 아닌 전후 세대가 어떠한 책임을 지는지, 반대로 어떠한 책임으로부터 분리되는지를 이해하는데 필요한 이론적 틀이 되기 때문이다. 이를 통해 무라야마 담화와 아베 담화의 차이점을 전후 세대라는 공통점을 기반으로 고찰하고자 한다.[5)]

선행 연구를 살펴보면 무라야마 담화에서 아베 담화까지 일본 정부의 역대 담화가 어떠한 역사 인식을 제시하고 있는지 다룬 연구(이종국 2025, 오승희 2021), 무라야마 담화가 제시한 도의적 책임의 기원을 다룬 연구(최희식 2021), 아베 담화의 의도는 덮어쓰기의 방식으로 무라야마 담화를 형해화하는 것이라고 주장하는 연구(김준섭 2025, 윤석정 2019), 아베 담화의 역사인식은 아베 정권의 전후 체제 탈각, 미일 동맹 강화 기조와 밀접한 연관이 있다고 논하는 연구(이정환 2019, 박영준 2020, 유지아 2022) 등이 있다. 그러나 이들 연구 모두 과거에 대한 전후 세대의 책임이라는 보조선을 토대로 무라야마 담화와 아베 담화를 고찰하는 시각은 부재한다.[6)]

---

ceremony Commemorating the 40th Anniversary of the End of War in Europe and of Natioanl-Socialist Tyranny on 8 may 1985 at the Bundestag, Bonn." www.buddesparaesident.de(검색일: 2025.12.10.) 이하 아베 담화, 무라야마 담화, 바이츠제커 연설은 별도의 언급이 없으면 각각 각주 1), 2), 4)의 자료에서 발췌한 것임을 밝힌다.

5) 아베 담화는 무라야마 담화를 대체하려는 의도에서 만들어졌는데, 그 준비 과정에서 아베 총리는 바이츠제커 연설의 "자신이 자행하지 않은 범죄를 자신의 죄로 고백할 수는 없다" 대목을 기초로 담화를 만들겠다는 생각을 굳혔다고 한다(西岡力他 2023, 208–210) 이는 무라야마 담화와 그에 대한 안티테제인 아베 담화를 고찰하는데 야스퍼스, 바이츠제커 연설에 대한 분석이 필요한 이유를 말해준다.

6) 즉, 본고는 야스퍼스와 바이츠제커 연설이 제시한 죄와 책임 개념을 토대로 전후 세대의 책임에 대한 무라야마 담화, 아베 담화의 접근 방식을 고찰하는 것이지 과거사 문제에 대한 독일, 일본 사례의 비교 연구는 아니라 할 수 있다.

이하 본고의 2장에서는 야스퍼스의 『죄의 문제』, 바이츠제커 연설을 분석한다. 이를 통해 과거에 대한 전후 세대의 책임에 대해 개념적으로 고찰할 것이다. 그리고 3장에서는 무라야마 담화가 전후 세대에게 어떠한 책임을 제기하고 있는지 살펴본다. 이어서 4장은 아베 담화에 주목하여 전후 세대의 사죄 책임을 부정하는 역사인식이 구축되는 과정을 논한다. 이는 곧 아베 총리가 바이츠제커 연설에 대해 탈맥락의 자의적 해석을 시도하는 것이었다. 마지막 결론에서는 본문의 내용을 정리하고 함의를 언급하겠다.

Ⅱ. 나치 독일의 과거와 독일인들의 죄

1. 카를 야스퍼스의 '죄의 문제'

야스퍼스는 제2차 세계대전에서 나치 독일이 패전한 후 독일인들이 지은 죄와 책임의 문제를 고찰한 철학가이다. 야스퍼스는 과거에 대한 독일인의 죄를 다음의 네 가지로 구분하였다.

첫 번째는 법적 죄로 법률 위반이라는 객관적으로 증명 가능한 행위를 말한다. 이 같은 형사책임의 단위는 개인이다. 즉, 야스퍼스에 따르면, 민족 전체에게 형사책임을 지울 수 없다. 1945년 11월부터 10개월간 진행된 뉘른베르크 재판에서는 나치 독일의 범죄를 평화에 반한 죄, 전쟁범죄, 인도에 반한 죄로 구분하고 24명을 기소, 그 중에 사형 12명을 포함해 19명이 유죄판결을 받았다. 여기서 피고인들은 독일 민족이 아니라 범죄자로 기소된 독일인 개인들이었다(카를 야스

퍼스 2014, 116-118).

두 번째는 정치적 죄이다. 정치적 죄는 국민 개념과 함께 성립하는데 즉, 국민으로서 국가 행위의 결과를 감당하는 죄를 뜻한다. 야스퍼스는 전쟁과 홀로코스트 등 독일 제국의 이름으로 자행된 범죄에 대해 독일인이라면 누구나 공동의 책임이 있다고 보았다. 바꿔 말하면 정치적 죄에는 국민의 집단적 책임이 따른다. 현대 국가에서는 적어도 투표 또는 기권을 통해 정치적 행동을 하고 있다. 따라서 정치적 책임은 국민인 이상 그 누구도 피할 수 없다고 야스퍼스는 주장한다(카를 야스퍼스 2014, 130-133).

세 번째는 도덕적 죄이다. 야스퍼스는 도덕적 죄에 대해 나치즘의 방조 및 순응, 기회주의적 동화, 자기기만, 부화뇌동 등을 하지 않았는지 개인의 양심에 비추어 통찰하고 참회 및 자기반성을 해야 한다고 주장한다. 이처럼 도덕적 죄는 개인의 양심과 성찰에 좌우되는 죄의식이다(카를 야스퍼스 2014, 133-144).

마지막 네 번째로 형이상학적 죄가 있다. 야스퍼스에 따르면, 형이상학적 죄는 인간 상호 간의 연대 의식에 뿌리를 둔 죄의식이다. 재난과 전쟁에서 살아남은 자가 완전한 무력감과 절망 속에서 느끼는 죄의식과 같은 것이다. 이에 대해 야스퍼스는 “실제로 독일 안에서 수천 명이 나치 체제에 맞서 싸우며 죽음을 선택했다”고 강조한 후 “우리가 지금 살아있다는 것이 우리의 죄”라고 말한다(카를 야스퍼스 2014, 144-147).

야스퍼스의 구분에는 한계점도 존재한다. 야스퍼스의 기준에 따르면, 법적 죄가 나치 독일의 지도자들 개인에게 부과되어도 독일 국민들에게는 정치적 죄와 책임, 도덕적 죄, 형이상학적 죄가 남아있다. 그

러나 법적 죄를 독일 지도자 개인에게만 적용하는 것이 나머지 독일 국민들의 정치적 책임 및 다른 죄 의식의 발현으로 이어지는 것이 아니라 일종의 치외 법권으로 작용할 우려가 존재한다(Rüsen 2009, 169).[7]

2. 바이츠제커 연설과 전후 세대의 기억 책임

야스퍼스가 고찰했던 대상은 과거 나치 독일에 직접 관여한 세대의 죄와 책임이었다. 이후 1985년 5월 8일 독일의 바이츠제커 대통령은 독일의 전후 세대가 홀로코스트 등의 부정적인 과거를 어떻게 마주해야 하는지에 대해 주장했다. 나치 독일 항복 40주년을 기념한 연설에서 바이츠제커 대통령은 부정적 과거에 대한 법적 죄와 독일 전후 세대 간의 분명한 단절을 강조한다. 바이츠제커는 "오늘날 독일 국민의 대다수는 그 당시 어린이였거나 태어나지도 않았다"면서 "이들 자신이 자행하지 않은 범죄를 자신의 죄로 고백할 수는 없다"고 말했다. 이어서 "단순히 독일인이라는 이유로 고해의 법복(penitential robe)을 입을 수는 없다"면서 "한 민족 전체의 유죄 혹은 무죄란 존재하지 않으며, 있다면 그것은 집단적인 것이 아니라 개인적인 것"이라고 말했다. 야스퍼스의 말에 따라 뉘른베르크 재판으로 나치 독일 지도자들이 형벌을 받으면서 나머지 독일인은 단죄되었다. 따라서 독일의 전후 세대에게 법적으로 나치 독일의 죄를 추궁할 수 없다는 것이 바이츠제커 대통령의 주장이었다.

---

7) 실제 전후 상당기간 동안 홀로코스트 관련 독일 공론의 장을 지배한 것은 참회가 아니라 망각과 침묵이었다. 냉전기 동독과의 체제 경쟁에 승리하는 것이 지상과제가 되면서 부정적 과거의 문제는 부차적인 문제였다(최호근 2005, 278–279).

이와 동시에 바이츠제커 대통령은 전후 세대는 죄가 없지만 계승해야 할 책임이 있다고 역설했다. 바이츠제커 대통령은 "독일인은 죄가 있건 없건 간에 또한 젊으나 늙으나 이 과거를 받아 들어야 한다"고 말했다. 독일인 모두 과거의 결과에 영향을 받으며 그에 따른 책임이 있다는 것이다. 이에 대해 바이츠제커 대통령은 다음과 같이 말한다.

> 청년과 노년 세대는 기억을 되살리는 것이 왜 중요한지 이해하도록 서로 도와야 하며 그렇게 할 수 있습니다. 이는 과거를 극복하는 것이 아닙니다. 그렇게 할 수도 없습니다. 과거가 실질적으로 수정되거나 없던 것으로 될 수는 없습니다. 그러나 과거에 눈 감는 자는 현재를 보지 못하게 됩니다. 비인간성을 기억하기 거부하는 자는 새로운 감염의 위험성이 있는 사람입니다. 유대인들은 기억하고 있고 계속 기억할 것입니다. 우리는 인간으로서 화해를 추구합니다. 정확히 이러한 이유 때문에 우리는 기억 없이는 화해가 불가능하다는 점을 이해해야 합니다.

바이츠제커 대통령은 전쟁 범죄의 기억과 계승을 전후 세대의 책임으로 제시한 것이었다. 이어서 바이츠제커는 다음과 같이 기억을 정치적 책임의 계승 차원에서 논하였다.

> 우리나라에서 새로운 세대는 점점 정치적 책임을 짊어지고 있습니다. 우리의 젊은이들은 40년 전에 일어난 일에 대해서는 책임이 없습니다. 그러나 그들은 역사적 결과에 대한 책임을 집니다. (중략) 우리는 청년들이 기억을 생생하게 간직하는 것이 왜 중요한지 이해하는데 도움을 줄 수 있습니다.

이렇게 독일의 전후 세대는 과거의 죄를 공론화되면서 독일의 기억문화를 만들어나갔다. 제2차 세계대전 이후 연합군은 "이것이 너희들

의 죄!"라며 독일인들을 상대로 홀로코스트의 실상을 알리고 독일인들의 반성을 요구했다. 야스퍼스와 바이츠제커의 접근은 "이것이 우리들의 죄"임을 고찰한 것이었고, 독일의 전후 세대는 홀로코스트의 기억을 자신들의 정체성으로 받아들이게 되었다(정용환 2014, 311). 이것으로 "아우슈비츠는 절대 반복되어선 안 된다"는 정언 명령과 어두운 과거로부터 배우기 위한 기억은 독일 사회에서 그 자체로 과제이자 가치가 되었다(우현아 2024, 148).

3. 과거에 대한 전후 세대의 책임

야스퍼스와 바이츠제커 연설은 과거에 대한 전후 세대의 책임을 판단할 수 있는 많은 논점과 개념을 제시한다.

먼저 전후 세대에게 전쟁 중의 범죄와 같은 부정적 과거의 책임을 부과할 수 있는지의 문제이다. 책임이란 자유 의지에 의한 행위가 있고, 이에 대해 행위자가 수용해야 할 의무, 불이익, 제재의 문제이다. 그렇다면 전쟁의 직접적인 행위자가 아닌 전후 세대는 전쟁 범죄를 둘러싼 죄와 책임의 문제의 대상 밖에 있다는 주장도 가능하다(後藤弘志 2022, 19–20).

하지만 정치적 책임의 관점에서 책임이란 당사자 이후에도 지속되는 문제가 된다. 앞서 야스퍼스가 논했듯이 구성원은 공동체에 참여하고 그 속에서 삶을 영위하면서 공동체의 행동에 공동의 책임을 지기 때문이다. 따라서 체제가 변했지만 국민으로서의 정치 공동체는 지속된다면 구체제에서 일어난 과거 또한 인정해야 하는 위치에 놓이게 된다. 패리드 압델누어(Faird Abdel-Nour) 교수는 권위주의 체제

가 민주주의 체제로 전환될 경우 정치적 책임의 상속 문제가 더욱 중요해진다고 논한다. 민주주의 체제에서 누리는 정치적 자유가 곧 구체제의 부정적인 과거에 대해 책임을 물을 수 있는 조건이 되기 때문이다(패리드 압델누어 2010).

그러면 구체적으로 어떠한 책임을 전후 세대가 계승 가능한지 문제가 된다. 여기서 직접 책임과 간접 책임의 구별이 필요하다. 직접 책임은 규범의 위반행위에 착목하는 책임으로 규범을 위반한 사람만이 짊어질 수 있다. 따라서 직접 책임은 가해자와 피해자 간의 관계에서만 성립되며 사죄, 반성, 배상이 여기에 해당한다. 후자의 간접 책임은 규범이 위반된 결과를 복원, 회복하는데 착목한다. 즉, 가해자가 아니더라도 대응할 수 있는 보편적인 성격을 지닌다. 이에 대해 법철학자 타키가와 히로히데(瀧川裕英)는 전후 세대는 사죄, 반성, 배상은 할 수 없다고 주장한다. 이 모두 규범을 위반한 가해자 당사자가 해야 의미가 있는 책임이기 때문이다(瀧川裕英 2023, 170)

하지만 전후 세대가 사죄가 가능하다는 주장도 존재한다. 이는 가해자의 후손들이 선조들과의 동일성을 의식하되 선조들이 관련된 부정적 과거에 대해 비판적이어야 한다는 조건이 필요하다. 즉, 선조들과 완전히 동일화되지 않고 그리고 완전히 차별화되지 않은 전후 세대라면 사죄의 주체로서 행동 가능하다는 것이다(後藤弘志 2022, 26). 이런 경우 가해자가 하는 사죄와는 다른 정치적 책임 차원의 사죄가 될 것이다.

사죄, 반성의 표명같이 책임을 외면화할지 여부도 검토의 대상이다. 국가 지도자에 의한 사죄, 반성 표명은 공적이자 실천적 책임이라 할 수 있다. 반면에 개인의 양심과 죄의식이라는 내적 성찰 속에 존재

하는 책임 방식도 가능하다. 이는 자칫하면 죄를 내부에서 윤리화하는 것이 아니라 죄를 가릴 우려가 있다.

Ⅲ. 일본의 전후 세대와 무라야마 담화

1. 극동군사재판과 전후 처리: 법적 해결의 의미와 한계

1951년 9월 8일 미국의 샌프란시스코에서 대일강화조약이 체결되면서 일본은 전후 국제사회에 복귀하였다. 일본의 패전에서 대일강화조약까지 전전(戰前) 일본의 죄와 책임의 문제는 극동국제군사재판과 전후 처리 형식으로 다루어졌다.

전자의 극동국제군사재판은 1946년 3월에 개정한 이후 전쟁 당시 일본의 주요 지도자 28명을 상대로 평화에 대한 죄를 물었고 교수형, 종신형, 금고 등의 형벌을 내렸다. 그리고 일본은 대일강화조약의 11조를 통해 판결을 수용하였다. 11조는 "일본국은 극동군사재판소를 비롯해 일본 국내 및 국외의 다른 연합국 전쟁범죄법정의 재판을 수락하고 일본국에서 구금되고 있는 일본 국민에게 이들 법정이 가한 형을 집행한다"고 명시하고 있다. 이어서 대일강화조약을 통해 일본은 필리핀에게 5억 5천만 달러, 베트남에게 3천 9백만 달러의 배상을 실시하고 그 외 국가들은 일본에 대한 배상 청구권을 포기했다. 이 같은 전후 처리 방식은 한국과 대만 등 일본의 식민지 지배를 받은 국가 및 지역에게는 각각 청구권 협정과 일화(日華)평화조약의 형식으로 적용되었다.

이에 대해 일본 정부는 대일강화조약의 전후 처리로 지난 전쟁과 관련된 배상, 재산·청구권의 문제는 법적으로 해결되었다는 입장을 취하고 있다(外務省 2020). '죄'를 직접 언급하고 있지 않지만 야스퍼스가 말하는 법적 죄의 문제는 상술한 과정을 통해 종결되었다는 것이 일본 정부의 입장임을 알 수 있다.[8)]

행여 일본 정부의 주장대로 법적 책임이 종결되었다고 하더라도 일본 국민들의 정치적, 도덕적, 형이상학적 차원의 죄와 책임의 문제는 남아있었다. 하지만 패전 직후 일본인들의 인식은 자신들이 전쟁 때 겪은 고통과 피해의 기억에만 머물러 있었다(ジェニファー·リンド 2015, 158–159). 이와 함께 미소 냉전은 과거의 문제를 진영 논리 속에 제약하고 있었다. 결과적으로 극동군사재판과 전후 처리는 일본 국민들에게 망각의 치외 법권을 제공한 셈이 되고 말았다. 이러한 일본 국민들의 치외 법권은 냉전이라는 국제 정세와 맞물리며 지속되었다.

2. 전후 책임과 과거에 대한 반성

탈냉전의 국제 정세는 일본이 과거를 대면해왔던 방식에 변화의 필요성을 제기하였다. 그 동안 동아시아를 좌우했던 미소 간의 냉전 논리가 쇠퇴하자 지역 차원의 분쟁과 갈등이 부각되었다. 이러한 가운데 아시아 국가들은 냉전의 논리 아래 억눌러왔던 전쟁과 식민지 지배

8) 이를 두고 극동국제군사재판과 전후 처리는 일본의 전쟁 범죄를 다루기에는 부족했다는 평가가 있다. 극동국제군사재판은 인도에 대한 죄, 식민지 지배의 문제를 다루지 않았고 전후 처리의 틀에서 일본의 배상 의무는 면제되거나 역무 제공의 형태를 취해서 일본의 경제적 진출 기회가 되었기 때문이다(内海愛子 2002, 20–21).

피해의 회복을 일본에게 요구하기 시작했다.

이에 대해 일본의 무라야마 도미이치(村山富市) 총리는 1994년 8월 31일 총리의 담화를 발표, 전후 50년을 앞두고 일본 정부가 어떠한 원칙과 기준을 가지고 역사문제에 임할 것인지에 대해 밝혔다. 서두에서 무라야마 총리는 "우리나라(저자: 일본을 칭함)가 저지른 과거 한때의 행위는 국민들에게 많은 희생을 가져온 것뿐만 아니라 아시아 근린 제국의 사람들에게 지금도 치유되기 어려운 상처를 남기고 있다"며, 이에 대한 반성을 표했다. 이 같은 무라야마 총리의 메시지는 일본의 전후 세대를 대상으로 하고 있었다. 담화의 마지막에 무라야마 총리는 "전후도 이미 반세기, 전쟁을 체험하지 않은 세대의 사람들이 훨씬 다수를 차지하는 시대가 되었다"면서 "두 번 다시 전쟁의 참화를 반복하지 않기 위해서는 전쟁을 잊지 않는 것이 중요하다"고 강조했다(アジア女性基金 1994).

무라야마 총리는 일본에 대한 아시아 국가들의 불신감을 해소하기 위해 냉전기의 여러 사정 때문에 소홀히 해왔던 전쟁 책임의 문제를 극복해야 한다는 생각을 하게 되었다고 회고한다(村山富市他 2015, 74–75). 무라야마 총리의 회고는 당시 일본인들이 직면한 '시간의 탈구(The time is out of joint)' 상황을 말해주고 있었다. 일본인들은 냉전이 없었다면 이미 맞닥뜨렸을 전쟁과 식민지 지배의 문제를 탈냉전이 되고 나서 직면하게 되었다. 이렇게 전쟁의 기억이 통상의 시간 감각을 거스르며 나타나면서 당사자가 아닌 전후 세대들에게 어두운 과거에 대한 죄와 책임의 문제가 닥쳐온 것이다(다카하시 2000, 50–51).

즉, 무라야마 총리의 개인 담화는 일본의 전후 책임을 논한 것이었다. 통상의 전쟁 책임이란 일본의 국가 경영을 잘못하여 전쟁을 일으

키고 국민들에게 막대한 희생을 가져온 패전 책임과 타국을 침략하여 중국을 비롯해 다른 나라 국민들에게 막대한 피해를 가져온 책임을 말한다. 이 때 책임의 주체는 당시 일본의 전쟁 지도자, 일본군, 그리고 일본 국민들이다. 한편 전후 책임이란 일본이 전쟁과 식민지 지배가 가져온 피해에 대해 충분히 책임을 졌는지 성찰하고 대응해나가는 책임이다(大沼保昭 2015, 96-97). 이렇게 전후 책임은 과거를 어떻게 총괄하고 미래를 위한 교훈을 찾을지, 과거의 당사자가 아닌 현재를 살아가는 일본 국민들이 직면하게 되는 문제였다(内海愛子他 2014, 10).

전후 책임은 전후 세대에게 법적 죄를 추궁하는 것이 아니었다. 그러나 전후 책임이 강조하는 바는 법적 죄 외에 다른 책임이 있다는 점, 그러한 책임은 계승된다는 점이다. 사상가 이에나가 사부로(家永三朗)는 "세대를 달리해도 같은 일본인으로서 연속성 위에 살아있는 이상 자신에게 선행하는 세대 동포의 행위에서 발생하는 책임은 자동적으로 상속된다"고 논한다. "일본인으로서 자기 형성을 하는데 전전 세대가 주는 육체적, 사회적 유산의 상속을 포기하는 것은 불가능하기 때문에 전쟁 책임만을 상속 포기한다는 것 또한 불가능하다"는 것이다(家永三郎 1985, 309).

책임 계승은 무라야마 총리의 개인 담화가 전후 세대의 '반성'을 언급한 논리와 이어진다. 무라야마 총리의 '반성'은 과거 일본의 잘못된 행위에 대한 직접 책임의 맥락에서 나왔다. 부정적 과거에 대해 전후 세대는 직접적인 죄책은 지니지 않지만 그간 전쟁 책임이 방치되었기 때문에 반성을 표한다는 것이 무라야마 총리의 메시지라고 할 수 있다. 종합하자면 무라야마 총리는 반성이라는 직접 책임의 형태로 그

간 방치되었던 전쟁 책임을 계승한 것이었다.

3. 무라야마 담화와 도의적 책임: 원죄와 속죄

1995년 8월 15일 전후 50년의 전환점에 무라야마 총리는 내각총리 대신담화를 발표했다. 담화에서 무라야마 총리는 일본이 "멀지 않은 과거의 한 시기 국가정책을 그르치고 전쟁에의 길로 나아가 국민을 존망의 위기에 빠뜨렸으며 식민지 지배와 침략으로 많은 나라들 특히 아시아 제국의 여러분들에게 다대한 손해와 고통을 주었다"는 역사인식을 밝혔다. 이어서 "다시 한번 통절한 반성의 뜻을 표하며 진심으로 사죄의 마음을 표명" 하였다. 이어서 아시아 국가들과의 신뢰 관계를 강화하기 위해 근현대사 역사교육 지원, 교류확대뿐만 아니라 전후처리 사업에 성실히 임하겠다는 방침을 밝혔다.

이 같은 무라야마 담화는 도의적 책임을 제시한 것이었다. 담화는 사죄를 표명함으로써 기존의 반성보다 한층 더 직접 책임을 명확히 하였다. 그리고 대일강화조약과 관련 조약에 의해 법적 책임의 문제는 모두 종결되었지만 인도적 견지에서 과거사 피해자들의 구제에 나섰다. 정리하자면 도의적 책임의 개요는 피해에 대해 사죄는 하지만 구제는 배상이 아니라 보상으로 대응하는 것이었다.

이렇게 도의적 책임을 구성하는 사죄와 보상은 서로 모순 관계에 있었다. 사죄를 표명한다면 행동으로 배상을 수반해야 논리적 정합성을 지닌다고 할 수 있기 때문이다. 사죄와 배상은 가해자와 피해자 간의 관계에서 성립되는 직접 책임이기 때문이다. 반면에 보상은 피해의 구제에 의미가 있다. 종합하면 보상은 가해의 책임을 근거로 하

지 않으며, 피해자와 가해자 간의 관계가 아니라 피해가 일어난 공동체, 그 외 구성원도 참여가 가능한 보편적 책임이다(瀧川裕英 2023, 166–167). 이처럼 도의적 책임은 상호 모순을 내포했고, 결국 한국 내 피해자들의 지지를 얻지 못했다. 한국의 과거사 문제 피해자들은 도의적 책임이 책임 회피라며 비판했고 일본 정부의 법적 책임을 강력하게 요구했다. "사죄를 했으면 배상해라"가 피해자들의 입장이었다. 이는 곧 법적 '죄'의 추궁이었다.

모순을 지적하는 것도 중요하지만 사죄와 보상이라는 서로 모순된 것이 어떠한 논리를 가지고 도의적 책임 속에 같이 있게 되었는지 또한 분석 대상이다. 앞서 말했듯이 사죄와 배상은 가해자와 피해자 간의 직접적인 관계에서 유의미한 행위이다. 따라서 전쟁과 식민지 지배의 직접적인 당사자가 아닌 전후 세대는 배상은 물론이고 과거에 대해 사죄도 할 수 없는 영역에 있다. 바이츠제커 대통령 또한 "자신이 자행하지 않은 범죄를 자신의 죄로 고백할 수는 없다"고 말한 바 있다. 그렇다면 보상만이 전후 세대가 할 수 있는 책임이다. 그럼에도 불구하고 무라야마 담화는 사죄를 표명했다. 이는 무라야마 담화의 도의적 책임이 야스퍼스, 바이츠제커 연설이 제시한 정치적 책임과 유사하면서도 다르다는 점을 말해준다.

와다 하루키(和田春樹)는 아시아여성기금의 활동을 회고하며 도의적 책임의 사죄와 쓰구나이(償い) 사업의 본뜻은 기독교에서 말하는 속죄(atonement)였다고 말한다(와다 하루키 2016, 142–143). 기독교에서 속죄의 대상이란 인류의 원죄(original sin)이다. 신학자 조나단 에드워즈(Jonathan Edwards)에 따르면, 원죄란 단지 인간 본성의 부패일뿐만 아니라 아담이 지은 첫 번째 죄의 전가(imputation of

sin)이다. 인류의 시조인 아담은 자신의 선택으로 하나님을 배반하는 죄를 지었고 그의 악한 성향이 후손들에게 계승되었다(조현진 2014, 6). 여기서 무라야마 담화가 사죄를 표명한 논리가 발견된다. 부정적 과거와 전후 세대를 연결하는 논리로 정치적 책임의 계승 이상으로 전전 세대가 저지른 죄의 전가, 이에 대한 전후 세대의 속죄가 도의적 책임에 담겨있던 것이다. 전후 세대가 과거의 죄에 대한 원죄 인식에 입각해 속죄하지만 법적 책임의 배상은 하지 않는다는 것이 도의적 책임의 논리였다.

각의 결정을 거친 무라야마 담화는 정부의 공식 입장이 되어 이후의 내각은 담화를 계승했다. 2005년 8월 15일 전후 60년의 기점에서 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 당시 일본 총리는 "식민지 지배와 침략에 의해 많은 나라, 특히 아시아 여러 나라의 사람들에게 다대한 손해와 고통을 주었다"면서 "통절한 반성과 마음에서 우러나오는 사죄의 심정"을 표했다. 일본 정부의 대외 정책에서 원죄론에 기인한 속죄의 표명이 이어진 것이라 할 수 있다.[9)]

9) 최근 밝혀진 바에 따르면, 전후 70년 담화에서 사죄 외교를 거부하는 대목의 초안은 "그 이후의 아이들에 이르기까지 원죄를 짊어지게 해서는 안 됩니다"였다고 한다. 그러나 검토 과정에서 원죄는 기독교 개념이기 때문에 일본인들에게 익숙하지 않다는 이유로 사죄의 숙명으로 변경되었다(船橋洋一, 2024, 374-375) 결국 변경되었지만 초안의 '원죄'는 무라야마 담화의 사죄 표명에 담긴 뜻을 정확하게 지적하고 있었다.

Ⅳ. 일본의 전후 세대와 아베 담화

1. 아베 총리의 역사전과 바이츠제커 연설

정치인 아베 신조는 무라야마 담화부터 시작된 사죄 외교의 종결을 자신의 정치적 과제로 삼고 있었다. 아베 총리는 언론과의 인터뷰에서 "무라야마 담화 이후 정권이 바뀔 때마다 그것을 계승하라고 압박을 받게 되었다"며 자신의 1차 내각(2006.9-2007.8) 때 무라야마 담화를 대체하려는 새로운 담화를 만들려 했다고 회고한다(安倍晋三他 2009, 55). 그러나 내각이 단명하면서 아베의 불만은 정책화 되지 못했다. 그러나 2012년 12월 아베가 두 번째 총리 자리에 오르고 전후 70년의 2015년이 다가오면서 자신의 담화로 무라야마 담화를 대체할 수 있는 두 번째 기회를 맞게 되었다.

아베 총리가 생각한 전후 70년 담화의 핵심은 전후 세대가 더 이상 사죄를 하지 않기 위한 논리를 역사인식의 형태로 구축하는 것이었다. 이에 대해 전 아사히신문의 주필 후나바시 요이치(船橋洋一)가 집필한 아베 총리 평전에서는 다음과 같은 대목이 나온다.

> 독일은 전후, 나치의 죄와 독일인의 책임, 개인의 죄와 국가의 책임을 각자 분리하는 것에서부터 역사인식의 틀을 구축했다. 일본이 이제와서 독일의 모방을 할 수 없고, 그럴 필요도 없다. 그러나 독일의 이러한 전후 역사문제 대처에서 배울 수 있다. "역사전(歷史戰)에서 독일은 일본보다 훨씬 만만치 않다"고 아베는 생각했다.

역사전이라는 단어에서 역사문제에 대한 아베 총리의 자세가 드러난다. 즉, 한국, 중국과의 역사 갈등은 역사를 무기로 하는 전쟁의 일

환이라는 접근법이다. 아베 총리가 보기에 일본의 역사문제에 대한 한국과 중국의 비판은 역사인식의 차이가 아니라 정치외교의 무대에서 가해, 사죄의 의무를 일본에게 지속 부여하기 위한 역학에 지나지 않았다(山崎 雅弘 2019, 6-7). 따라서 사죄 외교를 종결하여 역사문제에서 반론하는 국가로 전환해야 한다는 것이 아베 총리의 문제의식이었다.

위의 발췌 내용에서 알 수 있듯이 아베 총리가 역사전을 위해 동원한 수단은 역사 수정주의가 아니라 야스퍼스와 바이츠제커 대통령이 고민한 과거에 대한 전후 세대의 죄와 책임의 문제였다. 최근 밝혀진 바에 따르면, 아베 총리는 바이츠제커의 연설의 "자신이 자행하지 않은 범죄를 자신의 죄로 고백할 수는 없다" 대목을 토대로 담화를 만들어야 겠다는 생각을 가지게 되었다고 한다(西岡力他 2023, 228). 과거의 죄와 관련된 직접적 책임의 문제에 전후 세대가 연루되어서는 안 된다는 아베 총리의 생각이 드러나는 부분이다.

2. 지나간 역사와 전후 세대의 회오

2013년 8월 15일의 전국전몰자추도식 추도사는 아베 총리가 총리직 복귀 이후 처음으로 임하는 추도사였다. 추도식 서두에는 "고귀한 목숨을 바친 당신들의 희생 위해 지금 우리가 향유하고 있는 평화와 번영이 있다"며 전몰자를 추도하고, "말은 무력하며 이미 지나간 것을 생각하고 잠깐 눈을 감아 고개를 숙이고 싶다"고 말한다(日本経済新聞 2013).

이 추도사에서는 아베 총리가 무라야마 담화를 대체하기 위해 동원

할 논리의 단편들이 드러나고 있었다. 첫째, '반성'을 제외했다. 1994년 무라야마 총리 이후부터 자민당 정권, 민주당 정권을 가리지 않고 역대 총리들은 추도사에 "많은 국가들 특히 아시아 사람들에게 다대한 손해와 고통을 안겼다"면서 "깊은 반성"을 표명해왔다. 구체적으로 아베 총리의 추도사는 전몰자에 대한 애도로 "아시아 사람들에게 다대한 손해와 고통을 안겼다"는 역사 인식과 "깊은 반성"을 대체한 셈이었다. 일찍이 철학자 다카하시 데츠야(高橋哲哉)는 전몰자에 대한 애도가 과거 일본이 저지른 죄와 책임의 문제를 잊게 하는 수단이 될 수 있다고 경고한 바 있다(다카하시 데츠야 2000, 172). 이처럼 아베 총리의 추도사는 애도로 현재의 일본인들을 가해 책임으로부터 방어하려 한 것이라 할 수 있었다.

둘째, 추도사는 과거의 전쟁에 대해 그 어떠한 성격 규정도 하지 않고 있다. 전몰자들이 사망한 전쟁이 침략이었는지 아니면 자위전쟁이었는지 그에 대한 평가를 내리지 않고 있다. 그저 "말은 무력하며 이미 지나간 것을 생각하고 잠깐 눈을 감아 고개를 숙인다"고 말한다. 이에 대해 아베 총리의 스피치 라이터였던 다니구치 도모히코(谷口智彦) 전 내각관방참여는 다음과 같이 말한다(谷口智彦 2022, 155).

> ① 아버지, 할아버지들의 행위에 대해 현대를 사는 자신은 사과하거나 사죄하는 것은 할 수 없으며, 해서도 안 된다. 오히려 그러는 것은 역사에 대해 주제넘은 짓을 하게 되는 것이다.
>
> ② 과거의 행위가 가져온 귀결에 대해 이미 되돌릴 수 없으며 부분적인 사죄 같은 것이 구제할 수 있는 것 또한 아니지만 그렇기 때문에 더욱 조용히 눈을 감고 고개를 숙일 수 밖에 없다.

즉, 아베 총리에게 애도란 과거와 관련된 죄와 책임의 문제에서 전후 세대를 분리하는 책임의 방식이었다.

이와 관련 다니구치는 "잠깐 눈을 감고 고개를 숙인다"는 행위에서 "치솟아 오르는 것은 한숨의 감정"을 드러내고 "아무리 원통해도 풀리지 않는 기분"인 '회오(悔悟)'를 도출한다(谷口智彦 2022, 155-156). 그리고 회오는 역사문제에 대한 일본 정부의 대외 정책 속에 정립되기 시작한다. 2015년 4월 아베 총리는 미 국회 합동연설에서 일본의 진주만 공격으로 목숨을 잃은 미국 병사들을 기리는 기념관을 다녀온 감상에 대해 "역사란 실로 되돌릴 수 없는 격렬한 것"이라 강조한 후 "깊은 회오를 가슴에, 잠시 그 자리에 서서 묵념을 드렸다"고 말했다(外務省 2015). 『요미우리신문』의 취재에 따르면, '회오'는 '사죄'와 비슷한 인상을 주기 위해 선별된 표현이었다(読売新聞政治部 2015, 152). 이렇게 아베 총리는 부정적 과거와 전후 세대를 분리하는 회오를 가지고 사죄, 반성의 책임을 대체하고자 한 것이었다.

3. 사죄 외교의 종지부와 '과거를 가슴에 새긴다'는 것

2015년 8월 14일 아베 총리는 전후 70년의 내각총리 대신 담화에서 사죄에 대해 다음과 같은 견해를 밝혔다.

> 일본에서는 전후 태어난 세대가 바야흐로 인구의 80%를 넘었습니다. 그 전쟁과는 아무런 상관없는 우리 아이들과 손자, 그리고 그 다음 세대의 아이들에게 계속 사죄의 숙명을 짊어지게 해서는 안 됩니다.

아베 총리는 전후 세대가 사죄 외교를 지속하는 상황에서 벗어나겠다는 의사를 명확히 한 것이었다.

아베 담화가 주장하는 바는 전후 세대는 사죄가 아닌 다른 책임을 짊어진다는 것이었다. 그리고 그 책임은 바이츠제커 대통령이 제시한 기억의 책임과 성격을 달리했다. 전후 70년 담화 준비를 위한 유식자 위원회 위원장인 기타오카 신이치(北岡伸一) 교수는 전쟁 책임의 문제에 대해 직접 처벌과 연관된 책임과 전후 세대의 책임은 종류가 다르다고 주장한다. 직접 처벌은 개인이 지는 것이며 정치가라면 잘못된 결정을 한 사람, 올바른 결정을 저해한 자들은 극동국제군사재판 등으로 처벌되었다. 전쟁 당사자인 세대와 지금의 일본인이 같은 책임을 질 수 없으며, 전후 세대에게는 같은 잘못을 반복하지 않고 보다 좋은 미래를 만들 책임이 주어진다는 것이 기타오카 교수의 주장이었다(每日新聞 2015). 즉, 과거에 대한 직접적인 죄책은 당시 정부 지도자들에 대한 극동국제군사재판 등으로 해결되었기 때문에 전후 세대에게는 사죄를 요구할 수 없다는 것이었다.

앞서 서술했듯이 바이츠제커 연설은 전후 세대를 법적 죄와 분리시키되 기억이라는 책임의 계승을 강조한다. 하지만 기타오카 교수의 주장에서는 부정적 과거에 대한 책임 계승의 자세는 보이지 않는다. 대신에 아베 담화는 다음과 같은 책임을 제시한다.

> 두 번 다시 전쟁의 참화를 되풀이해서는 안 됩니다. 사변, 침략, 전쟁. 어떠한 무력의 위협과 행사도 국제분쟁을 해결하는 수단으로 두 번 다시 사용해서는 안 됩니다. 식민지 지배로부터 영원히 결별하고, 모든 민족 자결의 권리가 존중되는 세계로 만들어야 합니다. 지난 대전에 대한 깊은 회오의 마음과 더불어 일본은 그렇게 다짐

했습니다.

위의 대목에는 일본의 전후 세대가 과거에 대한 모든 죄책에 연루되지 않도록 하기 위한 여러 궁리가 반영되어 있었다. 예를 들어 주어를 생략한 채 보편적 의미에서 사변, 침략, 전쟁을 언급하고 있다. 이를 두고 아베 총리는 국제 사회의 여론을 보면 과거 일본의 "침략은 인정할 수밖에 없다"면서도 "그러한 행위를 한 것은 일본만이 아니기 때문에 저렇게 작성하고자 했다"고 말한다(船橋洋一 2024, 386). 이처럼 아베 총리가 생각하는 '같은 잘못을 반복하지 않을 책임'은 일본만이 아닌 작금의 국제 사회의 모든 국가가 짊어져야 하는 보편적 맥락의 성격이 강하다. 회오라는 단어의 선택에도 전후 세대로서 지난 과거에 대해 가치 평가는 피해야 한다는 시각이 드러나고 있다.

이어서 '같은 잘못을 반복하지 않을 책임'은 '과거를 가슴에 새긴다(過去を胸に刻む)'는 행위로 이어진다. 가슴에 새겨야 할 과거란 구체적으로 일본이 벽에 부딪친 자신의 상황을 힘으로 타개하려고 했던 과거, 전시 하에 수많은 여성들의 존엄과 명예가 손상된 과거, 경제 블록화가 분쟁의 싹을 키운 과거, 일본이 국제질서에 대한 도전자가 된 과거이다. 이렇게 '과거를 가슴에 새긴다'는 비실천적이고 비정치적인 내면의 행위이다. 즉, 과거를 가슴에 새김으로써 전쟁과 식민지 지배에 대한 일본의 죄와 책임의 문제를 일본 국민들 개인의 양심과 내적 세계에 가두는 논리가 구성되었다.

다니구치 전 내각관방참여는 전후 70년 담화의 의도에 대해 "역사를 무한 책임의 대상이 아닌 유한, 한정 책임이라고 되돌아보는 것"이라고 말한다. 그 결과 전후 세대가 사죄의 숙명을 짊어질 수 없다는

점이 분명해지면서 역사문제에 마침표를 찍을 수 있게 된다는 것이다(谷口智彦 2022, 192-193).

이 같은 아베 담화의 방식은 과거에 대한 망각을 주장하는 것은 아니다. 상술했듯이 과거는 일본 국민들의 가슴에 새겨지며 내면화될 것이기 때문이다. 그러나 내면화된 과거를 사죄, 반성으로 외면화함으로써 구현되는 공적이자 실천적인 책임은 아베 담화로 단절되었다. 이것으로 무라야마 담화의 도의적 책임으로 시작된 외형적 속죄는 일본 정부의 정책에서 그 명맥을 다하게 되었다. 이것이 아베 담화가 그린 역사문제의 마침표라 할 수 있다. 이에 대해 다니구치 내각관방참여는 다음과 같이 비유한다(谷口智彦 2022, 56).

> 과거의 엄중함을 엄중함으로 인정하면서 이미 지나간 챕터를 제대로 닫는다. 다 읽은 두꺼운 책을 '퐁(ポン)'하고 낮은 소리와 함께 덮을 때처럼.

과거에 대한 공적이며 실천적인 책임을 봉인한 채 아베 담화가 제시하는 일본의 방향은 보편적 가치를 공유하는 국가들과 연대하여 국제적 역할을 확대하는 것이다. 담화는 "자유, 민주주의, 인권과 같은 기본적 가치를 흔들림 없이 견지하며, 그 가치를 공유하는 나라들과 손잡고 '적극적 평화주의'의 기치를 높이 내걸며 세계 평화와 번영에 지금껏 이상으로 공헌 하겠다"고 밝힌다.

이 대목은 미일 동맹을 강화하여 중국을 견제한다는 아베 정권의 대외 전략과 맥락을 같이하고 있었다. 종합하자면 아베 담화란 사죄의 숙명을 단절하고 미국과의 안보 협력을 정당화하기 위한 내러티브를 역사 담화의 형식으로 발신하는 것이었다. 이처럼 아베 담화의 역

사 인식은 과거를 되돌아보며 국제 사회가 일본의 국제적 역할 확대를 수용할 수 있도록 전후 일본의 발걸음과 향후 방향을 명시하는 전략적 역사관의 형태를 띠고 있었다(八木秀次 2020, 50-51).

따라서 전후 세대의 기억 책임을 주장한 바이츠제커 연설이 아베 담화에서 자의적으로 해석된 이유를 아베 총리의 편협함으로 정리할 수 없다. 자의적 해석의 근저에는 아베 정권이 추구하는 전략적 역사관이 존재했기 때문이다. 바이츠제커 대통령은 독일 전후 세대의 직접적인 죄책은 거부하면서도 홀로코스트와 나치 전쟁 범죄의 기억을 토대로 과거에 대한 성찰을 전후 독일 국민들의 정체성으로 삼고자 했다. 반면에 아베 총리는 과거의 죄에 대한 기억이 아니라 보편적 가치를 공유하는 미국과 함께 일본이 국제 안보에 적극적인 역할을 할 수 있는 위상을 확립함으로써 역사 갈등의 상대인 한국, 중국보다 우월한 지위를 확보할 수 있는 역사 인식의 구축을 목표로 했다. 이에 대해 후나바시는 아베 담화가 인권, 여성의 권리, 민주주의, 법의 지배와 같은 보편적 가치관의 틀에서 싸우는 역사전을 추구했다고 평한다(船橋洋一 2024, 391).

V. 결론

무라야마 담화와 아베 담화는 일본의 전후 세대가 과거를 어떻게 마주해야 하는지 논하고 있다. 두 담화 모두 대일강화조약과 관련 조약으로 과거 일본의 법적 죄를 묻는 문제는 종결되었다는 입장을 취한다. 여기서 무라야마 담화는 전후 책임의 관점 아래 일본 국민이 방관

했던 전쟁 책임을 계승하고 이에 대한 사죄와 반성을 표한다. 전후 세대는 침략 전쟁과 식민지 지배 피해의 가해를 한 당사자는 아니지만 원죄에 따른 속죄를 무라야마 담화는 주장한다.

반면에 아베 담화는 전후 세대를 부정적 과거와 연관된 모든 책임으로부터 분리시킨다. 전후 세대는 이미 지나간 과거에 대해 회오의 감정을 가질 뿐이다. 그리고 사변, 침략, 전쟁 등과 같은 과거를 반복하지 않을 책임을 일본뿐만 아니라 국제 사회도 지켜야 할 보편적 책임으로 정립한다. 더 나아가 전후 세대가 과거를 마주하는 방법은 사죄, 반성 등의 실천적 책임이 아니라 과거를 가슴에 새긴다는 외면화 없는 내면화이다. 아베 총리가 자신의 전후 70년 담화로 이제 전후 80년에는 새로운 담화가 필요하지 않게 되었다고 생각한 이유가 여기에 있다.

그러나 2025년 8월 15일 전후 80년의 시점에 이시바 시게루(石破茂) 총리는 "전쟁의 기억을 가진 사람들이 매해 적어지고, 기억의 풍화가 우려되는 지금이야말로 젊은 세대를 포함해 국민 한 사람 한 사

표 1 무라야마 담화와 아베 담화의 비교

	무라야마 담화	아베 담화
책임의 주체	일본의 전후 세대	
법적 책임	대일강화조약과 관련 조약으로 법적 문제는 종결	
책임의 계승	방기된 전쟁 책임의 상속	이미 되돌릴 수 없는 과거를 회오
책임의 유형(성격)	원죄에 따른 속죄(직접적 책임)	같은 잘못을 반복하지 않을 책임(간접·보편적 책임)
책임에 따른 행위	반성 및 사죄의 공적 표명	과거를 가슴에 새기는 것

람이 지난 대전(大戦)과 평화의 바람직한 모습에 대해 능동적으로 생각한다"는 취지의 소감을 밝혔다(首相官邸 2025). 이시바 총리의 소감은 비록 총리 개인의 견해 발표였지만 과거에 대한 죄와 책임의 문제는 앞으로도 일본 국민들의 고민으로 남을 것이라는 점을 말해주고 있다.

바이츠제커 연설은 "과거가 실질적으로 수정되거나 없던 것이 될 수 없다"면서 "과거에 눈 감는 자는 현재를 보지 못하게 된다"고 말하고 있다. 시간이 흐를수록 과거의 전쟁, 식민지 지배와 현 전후 세대 간의 연결 고리가 얇아지는 것은 당연한 것일지도 모른다. 하지만 과거란 일개 정권이 단절에 나선다고 해도 없던 것이 되지는 않는 법이다.

참고문헌

김준섭. 2025. “무라야마 담화에 대한 ‘덮어쓰기’의 시각에서 본 아베 담화.” 『일본학』 67, 115–133.

다카하시 데츠야 지음 이규수 옮김. 2000. 『일본의 전후책임을 묻는다』. 서울: 역사비평사.

박영준. 2020. “일본의 전쟁기억과 대외정책 구상: 「전후 70년 담화」(2015.8.14.)에 나타난 역사인식과 외교론」, 『일본연구논총』 51, 39–62.

와다 하루키 지음 정재정 옮김. 2016. 『일본군‘위안부’문제의 해결을 위하여』. 서울: 역사공간.

우현아. 2024. “2000년대 이후 독일 기억문화: 나치 과거의 ‘역사화’를 둘러싼 기억들의 충돌.” 『독어독문학』 169, 147–169.

오승희. 2021. “과거사를 둘러싼 인정투쟁: 일본 수상담화의 텍스트 네트워크 분석.” 『국제정치논총』 61(2), 45–79.

유지아. 2022. “전후 레짐으로부터의 탈각과 역사인식: 아베 담화의 분석을 중심으로.” 『일본문화연구』 81, 5–27.

윤석정. 2019. “전후 70년 담화와 한국: 무라야마 담화에 대한 덮어쓰기와 한국 배제」, 『아태연구』 26(1), 41–71.

이정환. 2019. “아베 정권 역사 정책의 변용: 아베 담화와 국제주의.” 『아시아리뷰』 9(1), 179–205.

이종국. 2025. “일본 총리 담화의 역사적 문맥과 ‘신한일 관계 구상’.” 『한일관계사연구』 88, 147–176.

정용환. 2014. “나치 범죄와 독일인의 죄: 칼 야스퍼스의 『죄의 문제』에 관한 연구.” 『브레히트와 현대연극』 30, 305–326.

조현진. 2014. “조나단 에드워즈의 원죄론 연구.” 『한국개혁신학』 42, 250–286.

주대한민국일본국대사관. 2005. “내각총리대신 담화(무라야마 내각).” https://www.kr.emb-japan.go.jp/itpr_ko/history_issues_20050609.html(검색일: 2025.12.10.).

주대한민국일본국대사관. 2015. “내각총리대신담화” https://www.kr.emb-japan.go.jp/itpr_ko/history_issues_20150814.html(검색일: 2025.12.10.).

최호근. 2005. “부담스러운 과거와의 대면: 독일에서의 홀로코스트 기억.” 『서양사론』 84, 275–304.

최희식. 2021. “도의적 책임론의 등장과 의미: 사할린 한인문제를 중심으로.” 『한국정치연구』 30(1), 35–64.

카를 야스퍼스 지음 이재승 옮김. 2014. 『죄의 문제: 시민의 정치적 책임』. 경기

도: 앨피.
패리드 압델누어 지음 김경수 옮김. 2010. “체제변화 이후 정치적 책임의 상속.” 『아세아연구』 53(2), 7–32.
Jörn Rüsen 지음 최호근 옮김. 2009. “어떻게 부담스러운 과거와 대면할 것인가?: 독일의 사례.” 『한국 제노사이드연구회』 5, 167–178.

Bundespraesident.de. 1985. “Speech by Federal President Richard von Weizsacker during the ceremony Commemorating the 40th Anniversary of the End of War in Europe and of Natioanl-Socialist Tyranny on 8 may 1985 at the Bundestag, Bonn.” www.buddesparaesident.de (검색일: 2025.12.10.).

安倍晋三, 山谷えり子. 2009. “保守はこの試練を耐えられるか.” 『正論』, 2009年2月号, 50–59.
家永三郎. 1985. 『戦争責任』. 東京: 岩波書店.
内海愛子. 2002. 『戦後補償から考える日本とアジア』. 東京, 出川出版社.
内海愛子, 大沼保昭, 田中宏, 加藤陽子. 2014. 『戦後責任ーアジアのまなざしに応えて』, 東京: 岩波書店.
大沼保昭. 2015. 『「歴史認識」とは何か: 対立の構図を越えて』. 東京: 中公親書.
外務省. 2020. “歴史問題Q&A関連資料ー日本の具体的戦後処理.” https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page22_002287.html (검색일: 2025.12.9.).
外務省. 2015. “米国連邦議会上下両院合同会議における安倍総理大臣演説「希望の同盟へ」.” https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_001149.html (검색일: 2025.12.8.).
後藤弘志. 2022. “責任のための/責任としての記憶 : 戦後世代の戦争責任.” 『ぶらくしす』 23, 19–31.
ジェニファー・リンド. 2015. “「村山コンセンサス」の形成と課題.” 日本再建イニシアティブ, 『「戦後保守」は終わったのか』. 東京: 角川新書, 151–184.
首相官邸. 2025. “ (内閣総理大臣所感)戦後80年に寄せて.” https://www.kantei.go.jp/jp/content/20251010shokan.pdf (검색일: 2025.12.6.).
谷口智彦. 2022. 『安倍総理のスピーチ』. 東京: 文春親書.
西岡力, 阿比留瑠比. 2023. 『安倍晋三の歴史戦』. 東京: 産経新聞出版.
船橋洋一. 2024. 『宿命の子ー安倍晋三政権クロニクル(上)』 東京: 文藝春秋.
村山富市, 佐高信. 2015. 『こんなに違う！村山談話と安倍談話』 東京: 七つ森書館.
アジア女性基金, 1994. “戦後50年に向けての村山富市内閣総理大臣の談話.”

https://www.awf.or.jp/6/statement-04.html (검색일: 2025.12.9.).
八木秀次. 2020. “「謝罪の宿命」断った戦後70年談話.”『正論』 令和2年11月号, 50–57.
山崎 雅弘. 2019.『歴史戦と思想戦ー歴史問題の読み解き方』. 東京: 集英社新書.
読売新聞政治部. 2015.『安倍官邸vs習近平ー激化する日中外交戦争』. 東京: 新潮社.
渡辺洋介, 高絢実. 2025. “急減する戦争知らない世代、いまだ戻らない戦没者遺骨終戦80年の現状.”『朝日新聞』 (8月15日). https://www.asahi.com/articles/AST8H2S53T8HUTIL00DM.html (검색일: 2025.12.6.).
瀧川裕英. 2023. “戦後世代の戦争責任.”『東京大学法科大学院ローレビュー』 18, 152–171.
日本経済新聞. 2013.「安倍首相の式辞全国戦没者追悼式」,『日本経済新聞』 (8月15日) https://www.nikkei.com/article/DGXNASDG1500X_V10C13A8EB1000/ (검색일: 2025.12.6.)
毎日新聞. 2015. “<そこか聞きたい>戦後70年談話北岡伸一.”『毎日新聞』 (6月3日) https://mainichi.jp/articles/20150603/org/00m/010/003000c (검색일: 2025.12.6.).

투고일: 2026.01.22. 심사마감일: 2026.02.07. 게재 확정일: 2026.02.09.

〈Abstract〉

The Responsibility of Japan's Postwar Generation for the Past and the Murayama, Abe statements: From the Perspective of Guilt and Responsibility raised by Karl Jaspers and Weizsäcker's Speech

Yoon, Sukjung(Institute of Foreign Affairs and National Security)

This paper examines the Murayama Statement and the Abe Statement from the perspective of guilt and responsibility raised in Karl Jaspers and Weizsäcker's speech. Weizsäcker's speech, drawing on Jaspers's concepts of guilt and responsibility, separates the German postwar generation from legal guilt. Simultaneously, it asserts the postwar generation's inherited political responsibility as a responsibility for memory. The Murayama Statement, within the framework of postwar responsibility, upholds the war responsibility that the Japanese people overlooked. In terms of original sin and atonement, the statement regards apology and reflection as the responsibility of the post-war generation. Conversely, the Abe Statement rejects apology diplomacy and disassociates the postwar generation from all responsibility for a negative past, beyond legal guilt. Furthermore, the Abe Statement denies practical responsibility, such as apologies and remorse. Prime Minister Abe interpreted

Weizsäcker's speech arbitrarily to fit his political mission to end to apology diplomacy.

Key words: postwar generation, Murayama statements, Abe statements, Karl Jaspers, Weizsäcker's speech

DOI: https://doi.org/10.56022/ceas.2026.32.1.141

일본의 외교정책과정과 여론

– 이시바 리더십의 정치적 제약과 관저주도 약화

권연이(고려대학교)*

국문요약

본 연구는 이시바 시게루 정권을 사례로 일본 외교정책결정의 권력구조와 여론의 상호작용이 정책과정의 작동 방식에 미친 영향을 분석하였다. 외교·안보 영역에서 관저주도를 가능하게 하는 제도적 요건은 이미 확립되어 왔으며, 특히 아베 신조 정권기 이후 일본 외교는 관저의 정책기획·종합조정기능을 축으로 한 관저주도 체제를 통해 수상 리더십 강화와 의사결정의 관저 집중이라는 구조적 변화를 경험했다. 그러나 이시바 정권기에는 이러한 관저주도 체계의 정치적 가동이 둔화되며, 외교정책의 실질적 조정기능이 관료적 조정 루틴으로 수렴되는 경향을 보였다. 본 연구는 이 변화를 여론의 제약과 정치적 리스크 회피라는 두 요인으로 설명하였다. 즉, 여론의 불안정성과 정권의 낮은 지지율은 수상으로 하여금 정치적 리더십을 적극적으로 발휘하기보다 관료적 안정성에 의존하도록 만들었고, 관저가 보유한 정책기획·조정 역량이 여론 변동성과 정치적 리스크 하에서 충분히 가동되지 못하면서 관저주도적 성격이 후퇴하게 된 것이다. 이러한 경향은 이시바 외교가 왜 '이시바 색'을 드러내지 못했는가를 설명하는 핵심 단서로 작용한다. 이시바 수상은 자민당 총재선거 시기 '합리적 보수'와 '협조적 외교', '아시아版 NATO' 등을 표방했으나, 정권 출범 이후 여론의 비판과 정치적 부담이 외교정책의 독자성을 제약하였다. 그 결과, 외교정책은 리스크 관리형·관료 의존형으로 전환되었고, 수상 개인의 비전은 제도화되지 못했다.

* 고려대학교 글로벌일본연구원 연구교수/도쿄대학 동양문화연구소 방문연구원 (JF-GJS)

본 연구는 이 과정이 일본 외교정책에서 정치 리더십의 자율성이 여론정치화 속에서 제약되는 조건하에 관저주도적 성격이 후퇴하고 관료적 조정 루틴으로 수렴하는 작동 모드의 전환이 나타났음을 제시하였다. 따라서 일본 외교는 단순히 '관저주도' 모델로 설명될 수 없으며, 여론-관료제-정치리더십의 삼자 상호작용을 통해 변동하는 복합적 체제임을 보여주는 사례로 평가할 수 있다.

주제어

일본 외교정책, 이시바 시게루, 관저주도, 관료주도, 여론정치, 리더십

I. 서론

1. 문제의식과 연구목적

2020년대 중반, 국제사회는 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 미중 전략경쟁의 심화, 글로벌 공급망 불안정 등으로 인해 불확실성과 불안정성이 극대화된 시기에 들어섰다. 국제규범과 제도, 다자외교의 기능이 약화되면서 각국은 '힘의 정치(Politics of Power)'로 회귀하는 모습을 보이고 있다.

이러한 구조 속에서 일본 역시 외교안보정책의 방향을 재조정할 필요에 직면하였다. 전후 일본 외교는 '평화헌법'과 '비군사주의' 원칙하 경제력 중심의 소프트파워 외교를 전개해 왔으나, 2010년대 이후 안

보환경 변화와 함께 '보통국가'로의 전환을 가속화하였다. 특히 아베 신조 정권 이후 일본은 관저주도 외교를 통해 외교안보정책의 일관성과 전략성을 강화하는 모습을 보였다. 그러나 후속 정권들은 여론과 정당 내부역학에 따라 외교 리더십의 강도와 성격이 달라지며, 정치가-관료-여론 간 관계가 다시 변동하기 시작했다.

2024년 출범한 이시바 시게루(石破茂) 정권은 합리적 보수와 정책 중심 정치를 표방하며 등장하였다. 그는 자민당 총재선거 당시 '협조적 외교'와 '신뢰 구축형 안보정책'을 강조하였지만, 정권 출범 이후 그의 외교정책은 국내외에서 '이시바 색(石破色)'이 보이지 않는다는 비판에 직면했다.

특히 미·중·한 관계, 러시아 제재, 대중(對中) 관세문제 등 주요 현안에서 정책 방향이 기존 관료조직의 조정 논리에 수렴함으로써 수상 개인의 외교 철학이 정책으로 구현되지 못했다는 평가가 이어졌다. 이는 일본 정치가 여론의 변동성에 따라 리더십이 제약받는 현상이 다시금 외교정책결정에 작용하고 있음을 시사한다. 따라서 본 연구는 이시바 정권이 출범 초기 내세웠던 정책 노선이 왜 실질적인 정치적 색채로 발전하지 못했는지를 외교정책결정과정의 구조적 문제로부터 고찰하고자 한다.

단명정권이자 과도기적 성격이 짙은 이시바 정권이지만, 연구 대상으로 삼아야 하는 학술적 의의는 국내정치 요인만이 아니라 동아시아 안보환경의 구조 변화와도 맞물린다. 최근 동맹 관리 비용과 미국의 안보 공약의 예측 가능성이 낮아지는 상황에서 역내 국가들은 기존의 양자동맹을 보완하는 네트워크형·미니래터럴(minilateral) 안보협력을 적극 모색해 왔다. 이러한 환경에서 이시바 수상이 '아시

아판 NATO' 구상을 제기한 것은 일본이 역내 안보협력의 틀을 재설계하려는 고위험 전략 의제를 정치 리더십 차원에서 제시한 사례라는 점에서 중요하다. 그러나 해당 구상은 취임 후 일본 정부 내부에서 "미래의 아이디어"로 재정의되고, 구체적 정책화가 진행되지 않았다. 즉 본 사례는 관저주도 외교·안보를 가능하게 하는 제도적 기반(capacity)이 존재하더라도, 여론 변동성과 정치적 비용이 증폭되는 조건에서는 관저의 정치적 가동(activation)이 둔화되고 관료적 조정 루틴이 우세해질 수 있음을 보여주는 스트레스 테스트(stress test) 국면이다. 따라서 단명·과도기 정권이라는 한계에도 불구하고, 이시바기의 '아시아판 NATO' 논의는 여론정치화가 외교정책과정의 작동 모드를 어떻게 재구성하는지(정책화/비정책화)를 관찰할 수 있는 학술적으로 중요한 창을 제공한다.

본 연구는 이시바 정권기의 외교정책결정과정을 통해 ① 여론이 수상 리더십에 미치는 구조적 제약, ② 관저-관료 간 정책조정 구조의 변화, ③ 정치 리더십의 성격 변화를 규명한다. 이를 위한 구체적인 연구 질문은 다음과 같다. 첫째, 이시바 외교는 왜 '이시바 색'을 드러내지 못했는가? 수상의 정치적 비전이 외교정책결정과정에서 왜 제도화되지 못했는가를 분석한다. 둘째, 여론은 이시바 외교정책의 결정과 조정에 어떤 영향을 미쳤는가? 여론이 정책 방향, 의제 설정, 관료적 실행 단계에 어떠한 압력으로 작용했는지를 실증적으로 검토한다. 이 두 질문은 일본 외교정책의 "정치적 리더십의 한계와 여론의 제도화된 영향력"을 이해하는 핵심축이 된다.

2. 선행연구 검토

일본의 외교정책결정과정에 관한 연구는 크게 세 흐름으로 전개되어 왔다. 첫째, 정치가-관료 관계에 주목한 연구는 일본 외교정책이 관료 조직 중심으로 제도화되어왔음을 밝히면서, 정치 리더십의 상대적 약세를 지적한다. 둘째, 관저주도론은 2000년대 이후 중앙정부개혁과 함께 수상관저가 외교정책의 핵심 조정기능을 수행하게 되었다는 점을 강조한다(Zakowski 2017; Shinoda 2013). 특히 아베 정권 이후 일본 정치학·행정학 연구에서 '관저주도 외교'는 핵심적 분석 틀로 자리 잡았다. Mulgan(2018)은 아베 내각이 내각관방과 NSC(국가안전보장회의)를 축으로 외교안보 결정을 총리 중심으로 통합한 제도혁신을 이뤘다고 평가하였다. 그러나 이러한 연구들은 관저 리더십의 제약 요인, 즉 정당정치, 여론, 관료조직 간의 상호작용에 대한 분석이 부족하다. 특히 아베 정권 이후의 사례-스가·기시다·이시바 내각-에서는 관저주도의 연속성이 유지되지 않았다는 점에서 '관저주도론'은 경험적으로 수정될 필요가 있다.

셋째, 여론 및 미디어 영향 연구는 외교정책결정이 단순히 정부 내부의 엘리트에 의한 조정이 아니라, 여론·언론·정당 지지율 등 외부 요인에 의해 구조적으로 제약된다는 점을 보여준다(Kabashima & Steel 2012). Kagotani(2015)는 여론을 국가안보정책의 "온도조절기(thermostat)"로 비유하며, 국민감정이 특정 시기 정부의 정책 방향을 미세하게 조정한다고 설명하였다. 아울러, SNS와 언론환경 변화 속에서 여론의 정치화(politicization of foreign policy) 현상을 주시해야 한다. 여론은 더 이상 단순한 제약이 아니라, 정책결정과 리

더십 자율성의 구조적 구성요인(structural actor)으로 작용한다 (권연이 2024). 이들 연구는 일본 외교정책이 “수상 리더십-관료조직-여론”의 삼각구조 속에서 변화해 왔음을 시사하지만, 여론이 외교정책의 제약 요인일 뿐만 아니라 정책결정 동력으로도 작용하는 구체적 메커니즘에 대해서는 충분히 분석되지 않았다.

리더십 연구에서는 수상의 인기도와 정책추진력 간의 관계가 반복적으로 지적되어왔다. 예컨대 아베 정권은 높은 지지율을 배경으로 관저주도의 외교를 확립했지만, 기시다 정권은 낮은 지지율 속에서 관료적 의사결정에 의존하며 정책추진력이 약화되었다. 이러한 패턴은 여론이 단순히 정치적 분위기를 반영하는 차원을 넘어, 외교정책의 정치적 자율성과 리스크 감수 능력을 규정하는 결정적 요인임을 보여준다.

본 연구는 이시바 정권을 사례로 여론이 수상의 리더십을 제약하여 관저주도의 약화와 관료적 조정 루틴의 복원이라는 현상에 초점을 맞춰, 기존의 ‘관저주도론’과 ‘정책결정 엘리트론’ 사이의 간극을 메우려고 한다. 이시바 정권기 연구는 대부분 그의 안보관과 자민당 내 권력기반에 초점을 맞추었다 (최은미2024; 이기태2025). Hudson Institute(2024)의 연설문에 나와 있는 이시바의 “아시아版 나토(Asian NATO)” 구상은 새로운 집단안보 질서의 비전으로 평가되지만, 그 실행과정의 정치적 제약을 분석한 연구는 부재하다. 본 연구는 이러한 공백을 메우기 위해 이시바 정권의 외교정책결정과정을 제도론과 정치과정론의 결합으로 분석한다.

3. 연구 방법과 분석 범위

본 연구는 이시바 정권을 통해 일본 외교정책결정의 구조적 변동을 분석하기 위한 정성적 사례연구(qualitative case study)이다. 자민당 총재선거를 전후한 시기(2024년9월27일)부터 이시바 정권의 집권기(2024년10월1일~2025년10월21일)까지를 분석 범위로 설정한다. 총재선거 시기의 외교 비전 제시와 정권 수립 후 실제 정책 간의 연속성과 괴리를 비교함으로써, 리더십이 정책으로 구체화되는 과정에 미친 여론의 역할을 규명한다.

연구는 다음의 1차 자료와 2차 자료를 종합적으로 활용한다. 정부문서(총리관저·외무성 홈페이지의 공식 브리핑 및 정책자료), 연설문 및 인터뷰(이시바 수상의 주요 외교연설 및 기자회견), 언론보도, 여론조사자료, 학술논문 및 단행본 등이 포함된다.

분석은 주로 다음의 세 가지 접근법을 중심으로 한다. 첫째, 정책결정의 제도적 구조 분석을 통해 관저-관료 간 권력분포를 파악한다. 둘째, 외교담론 및 정책문서 분석을 통해 이시바의 구상(아시아版 NATO)의 정치적 의미를 해석한다. 셋째, 여론조사 데이터와 언론보도 분석을 통해 외교정책에 대한 사회적 반응과 정치적 제약을 검토한다. 외교·안보정책 전반 중에서도 다음 세 가지 핵심 사안, ① 미·일 관세협상과 경제안보정책, ② 자민당 정치자금 문제, 선거결과와 외교 리더십의 약화, ③ 여론의 외교정책 평가와 관저주도 외교의 후퇴 등을 중심으로 한정한다.

Ⅱ. 분석틀: 일본의 외교정책과 여론

1. 외교정책결정과정의 '구조'와 '행위자'

일본의 외교정책결정은 전통적으로 관료제 중심의 상향식(bottom-up) 조정 구조를 특징으로 해왔다. 전후 체제하에서 외무성(MOFA)은 전문성과 정보 독점을 기반으로 정책 주도권을 행사하였고, 총리는 '조정자(mediator)'로서 부처 간 이해를 정리하는 역할에 머물렀다. 그러나 1990년대 이후 행정개혁과 정치개혁을 계기로 정치리더십이 제도적으로 강화되면서 정책결정의 중심은 점차 '관저'로 이동하였다.

자코프스키 (Zakowski 2018)는 이러한 변화를 '정치적 행위자(Prime Ministerial Leadership)'와 '관료적 구조(Bureaucratic Structure)'의 상호작용적 체제로 정의한다. 그는 일본 외교정책을 '총리관저-외무성-자민당'이라는 3중 구조(triangular structure)로 파악하면서 각 행위자가 정책과정에서 상호 경쟁과 협력의 관계를 형성한다고 지적한다. 관저는 정치적 정당성과 대외 조정권을, 외무성은 전문적 정보와 정책지속성을, 자민당은 선거와 여론을 매개하는 정치적 정당성을 각각 담당한다. 이 구조 속에서 외교정책은 특정 개인이나 기관의 단선적 결정이 아니라, 제도적 복합성과 행위자 간 조정력의 함수로 이해되어야 한다. 특히 자민당의 장기집권은 파벌정치와 족의원의 영향력을 제도화하여 정책결정에 정치적 계산과 지역 이익이 개입되는 구조를 낳았다.

즉 일본의 외교정책결정과정은 '정책 네트워크(policy network)'라는 형태로 관저·관료·정당 간의 상호작용 속에서 결정되는 경합적 구

조(competitive structure)로 특징지어진다(Zakowski 2018, 40-45).

2. 외교정책에서 관저주도의 제도적 요건

1) 관저주도의 제도적 기반

1990년대 중반 하시모토 류타로 행정개혁 이후 일본 정치의 제도적 특징은 '관저의 등극'으로 요약된다. 멀건(Mulgan 2018)은 이를 '관저주도체제(the Prime Ministerial Executive)'의 형성으로 규정하며 아베 정권기를 그 정점으로 평가하였다. '관저주도'의 제도적 기반은 다음 세 가지 요인으로 설명된다. 첫째, 내각관방(Chief Cabinet Secretary)과 내각부(Cabinet Office)의 기능 강화이다. 이들 기관은 총리의 정책결정 지원을 담당하며, 경제재정자문회의(CEFP), 국가안전보장회의 (NSC) 등 총리 직속 정책조정기구를 제도화하였다. 둘째, 정책자문회의와 비공식 네트워크의 확대이다. 내각관방 보좌관, 비서관, 민간자문 등은 기존의 관료조직을 우회하며 '비공식 행정(elite network)'을 구성하였다(Mulgan 2018, 10-11). 셋째, 미디어·여론을 활용한 '정치적 리더십의 연성화'이다. 총리가 국민 여론에 직접 호소함으로써 관료적 조정을 압박하는 방식의 정치 커뮤니케이션형 리더십이 제도화되었다(Mulgan 2018, 13)

그러나 멀건은 이러한 관저주도가 완전한 관료 통제나 대통령제적 권력집중으로 발전하지는 못했다고 지적한다(Mulgan 2018, 15). 그 이유는 관저 내부가 여전히 각 부처 출신 관료들로 구성되어 있어 이중 충성(dual loyalty)의 문제가 존재하고, 자민당 내 파벌 및 족의원이 정책결정에 지속적으로 개입하기 때문이다. 결과적으로 관저주도

는 제도적으로는 강화되었지만, 정치·관료 간의 협력과 긴장의 균형 위에서 작동하는 불안정한 권력구조로 남게 되었다.

2) 여론 반응 모델 : 수상 인기와 정책추진력 간 상관관계

여론과 외교정책 간 상호작용은 여론 반응 모델(Public Opinion-Policy Dynamics)을 통해 설명될 수 있다. 여론은 외교정책의 결과에 따라 후향적 평가(retrospective evaluation)와 미래 기대(future expectations)를 동시에 반영한다. 즉, 국민의 수상에 대한 지지도는 외교정책의 성과나 위기관리 능력에 따라 변화하며, 그 결과 정치가는 여론에 반응하는 정책조정 압력을 받는다. 실증적 연구는 수상의 인기와 외교정책 추진력 사이에 상관관계가 있음을 보여준다. 예컨대 여론이 높은 지지를 보일 때는 수상이 대외정책에서 적극적 리더십을 발휘할 수 있는 반면, 여론이 낮으면 정책추진이 관료나 정당 내 반대파에 의해 제약될 가능성이 커진다(Zakowski et al. 2018).

아울러, 미디어와 소셜미디어(SNS)는 여론 형성에서 결정적인 역할을 한다. 전통적 언론(NHK·요미우리·아사히 등)은 여론의 키워드를 제시하며 정치적 이슈의 중요도를 설정한다. 동시에 SNS는 여론 형성의 실시간성과 전염성을 강화한다. 따라서 외교정책이 발표되거나 논란이 확대될 때 미디어 및 SNS상의 반응이 즉각적으로 여론에 반영되어, 정치가가 정책 수정 또는 방향 전환을 고려하게 되는 압력으로 작용한다. 이 점은 일본 내에서도 대북·대중 정책 관련 여론의 빠른 변화 양상에서 관찰된다.[1)]

---

1) 井上正也·神足恭子·佐橋亮. 2025.『タブーを破った外交官』pp. 276–289. 日本国際問題研究所. 2016. “제5차 한-일 저널리스트 다이얼로그” https://

3. 본 연구의 분석틀: 여론, 관저주도, 관료적 조정

본 연구는 일본의 외교정책결정과정을 분석함에 있어 '여론(public opinion)'의 제약 요인과 그에 따른 관저주도에서 관료주도(관료적 조정)로의 회귀 현상에 주목한다. 가고타니(Kagotani 2015)는 일본의 외교정책과 여론의 상호작용을 세 가지 접근 — ① 심리적 (결집효과), ② 합리적 수요, ③ 회고적 정책평가 — 으로 구분하였다. 그의 분석에 따르면 일본 국민은 외부 위협이 증대될 때 단기적으로 총리에 대한 지지가 상승하는 '국기 아래 결집(rally-round-the-flag)' 효과를 보이지만, 이 효과는 일시적이며 정책실패나 리스크 노출 시 급격히 반전한다. 즉 외교정책은 여론의 정서적 반응에 의해 정치적 리스크를 크게 받는 '불안정한 리더십 구조'에 놓이게 된다.

따라서 본 연구는 일본 외교정책과정에서 리더십 변화를 '여론-관저-관료'의 삼자 상호작용 구조로 파악한다. 기본 가정은 다음과 같다. ① 수상 리더십의 비교우위는 관저주도의 외교조정이며 ② 관료는 정책 전문성과 지속성을 제공하며, ③ 여론은 정책에 정당성(legitimacy)과 압력(pressure)을 동시에 제공한다. 이 모형의 핵심은 외교정책결정이 단일 변수가 아닌 세 행위자 간의 상호보완적·긴장적 상호작용이라는 점이다. 예컨대, 수상 리더십이 강하면서 여론이 안정적 지지를 보일 때 외교정책 추진력이 강화되지만, 여론이 불안정하거나 반대 방향으로 흐를 때 외교정책은 관료적 조정 중심으로 회귀하는 역동적 경로를 보인다(Zakowski et al. 2018).

---

www2022.jiia.lang.co.jp/pdf/research/H27_JapanKoreaDialogue/06_full_text_kr.pdf?utm_source=chatgpt.com (검색일: 2026.01.07.)

여론의 압력이 강화될수록 총리는 정책 리스크를 회피하고 관저주도적 결단을 주저하게 된다. 그 결과, 관료제 중심의 조정체계로 회귀하며 정책의 일관성이 유지되는 대신 정치적 리더십의 자율성은 축소된다. 이시바 정권기의 외교정책은 바로 이러한 '관저주도에서 관료주도로의 구조적 회귀'를 보여주는 사례로 분석될 수 있다. 이는 아베 정권기의 강한 관저 리더십과 대조적으로 여론정치화 속에서 정치리더십이 구조적으로 제약되는 일본 외교정책의 변동 방향을 시사한다.

본 연구는 외교정책결정의 주도 형태를 '관저주도(官邸主導, Prime Minister's Office (Kantei)-led)'와 '관료주도(官僚主導, Bureaucracy-led)'로 구분한다. '관저주도'란 총리관저(총리·관방·NSC 라인)가 의제 설정, 우선순위·타이밍 결정, 대외 메시지 프레이밍을 선점하고 부처 간 이견을 정치적 결단으로 수렴시키는 경우를 의미한다. 반면 '관료주도'란 외무성을 중심으로 한 관료조직이 초안 작성, 법리·정합화, 부처 간 조정, 브리핑 문구 정렬 등 '관료적 조정 루틴'을 통해 실질적 선택지(옵션 공간)를 선행적으로 규정하고, 관저는 승인·책임·대외 메시지 역할로 수렴하는 경우를 말한다. 본고에서 '관료적 조정(관료화된 절차, 관료적 루틴: bureaucratic coordination routine)'은 관료주도의 작동 메커니즘을 지칭하는 용어로서 '관료적 조정 루틴'으로 통일해 사용한다. 아울러, 두 정책결정 형태를 식별하기 위한 판정 기준으로서 의제설정·초안 작성 주체, 조정 회의체, 발표문·브리핑 문구를 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 정치가 '이시바 시게루'의 외교정책 구상

1. 이시바 시게루의 정치적 배경과 외교·안보 담론

이시바 시게루는 자민당 내에서 중도적 보수·현실주의적 안보관을 표방해온 정치인으로 평가된다. 그는 당내에서 정책 주장의 독자성 및 기존 보수 노선과 차별성을 보여온 인물로 이러한 정치적 정체성은 외교안보 구상에서 분명하게 나타난다. 이시바는 과거 북한 위기 당시 일본의 자위권 문제에 대해 '선제공격 권리'를 언급하는 등 현실적 안보 관점을 주장해왔고, 동시에 중국과의 관계에서도 강경 대응보다는 외교적 관여와 긴장 관리의 필요성을 강조한 바 있다.

그의 정치적 경력은 단순히 정책 경험의 누적만은 아니다. 자민당 내에서도 정책적 스펙트럼이 넓은 인물로 분류되며, 전통적 자민당 주류(강경 보수)와는 다른 중간적·실용적 시각을 보여왔다. 이러한 이력은 이후 외교정책 구상의 기초적 배경으로 기능한다.

2. 자민당 총재선거 시: 외교정책 구상의 주요 논점

2024년 자민당 총재선거에서 이시바의 외교정책 구상은 중요한 경쟁 요인이었다. 그는 선거운동 과정에서 외교·안보 정책의 대전환을 주장하고, 특히 '아시아판 NATO' 구상뿐 아니라 미일동맹의 '균형적 관계'로의 전환을 역설했다. "미일동맹은 불균형적이며 일본은 미국과 대등한 파트너가 돼야 한다"고 주장하면서 미군 기지 문제 및 주둔군 지위협정(SOFA) 개정 필요성도 언급했다.[2)]

---

2) VOA. 2024a. "Analysts: Japan's new prime minister may seek nuclear

‘아시아판 NATO’ 구상은 2024년 자민당 총재 경선 직전 미국 싱크탱크 허드슨 연구소에 “Japan’s New Security Era: The Future of Japan’s Foreign Policy”라는 기고문을 통해서 발표된 것이었다. 이를 통해 아시아 지역의 안보환경 변화를 진단하고, 집단안보체제의 부재가 군사적 충돌을 초래할 수 있다고 지적했다. ‘아시아판 NATO’의 창설, 미국과의 핵 공유·반입 논의를 포함한 새로운 억제력 체계 구축의 필요성을 주장했다(Ishiba 2024).

이시바는 전통적인 집단안보체제(‘아시아판 NATO’)를 아시아 지역에 적용할 필요가 있다고 주장해왔다. 그는 러시아-우크라이나 전쟁을 언급하며 “집단적 자위권 체계가 아시아에도 있어야 한다”고 강조했고, 이를 통해 중국의 군사력 증대에 대한 억지력을 강화하자는 구상을 제안했다. 이 구상은 일본이 미국 중심의 안보 동맹을 유지하되 더 넓은 안보공동체 수립을 통해 중국, 러시아, 북한을 억제하자는 전략적 비전이었다. 그는 “아시아에는 상호방위 의무와 같은 집단안보체제가 없어 전쟁 위험이 높다”고 강조하며, 현재의 국제질서가 일본 외교의 최대 도전이라고 평가했다(Ishiba 2024).

이러한 제안은 이후 총재선거 과정에서 외교전략의 ‘근본적 재고’가 필요하다는 메시지로 읽혔으나, 구체적 실현 가능성에 대한 평가에서는 회의적 시각이 존재했다. 자민당 내에서는 강경보수파와 현실주의파 사이에서 평가가 엇갈렸다. 한편에서는 일본의 안보역량 강화에 대한 호응을 얻었고, 다른 쪽에서는 평화헌법과 비핵 3원칙을 둘

---

consulting body with US”, (Oct.4,2024) https://www.voanews.com/a/analysts-japan-s-new-prime-minister-may-seek-nuclear-consulting-body-with-us-/7810159.html

러싼 국내적 제약과의 충돌을 우려했다.[3] 이는 일본 주변국 및 미국의 대응, 지역 국가들의 전략적 다양성 등을 고려할 때 실제 정책으로 도출되기 어려운 점이 많았다. 또한, 이시바의 입장에는 핵 공유 및 핵 반입 같은 전통적 비핵 정책의 도전적 제안이 포함되어 있다는 점이 국내 언론과 학계의 논쟁을 촉발시켰다.[4]

총재 후보 당시 이시바는 미일 안보조약과 지위협정(SOFA)의 개정 가능성 등을 거론하며 양국 관계의 형평성 문제를 제기했다. 그러나 선거 과정에서 취약한 정치적 지지기반으로 인해 논쟁적인 안보 논의로 국면을 끌고 가기 어려웠고, 그래서 이 문제를 전면에 부각하지 않게 되었다.[5] 아울러 이시바는 과거 역사문제에 대해 솔직하게 대면하는 것을 강조해온 정치인이며, 이는 자민당 주류의 전통적 태도와 차별된다. 한국과의 협력 필요성을 언급하기도 했으며, 이는 이후 외교 논쟁의 중요한 소재가 되었다.[6]

---

3) Jimbo Ken. 2025. "Asian NATO Is Not Viable: The Seriousness of a "Security Expert" Politician's Lack of Basic Understanding" Japan Policy Forum (Jan. 27, 2025). https://www.japanpolicyforum.jp/diplomacy/pt20250127005912150 45.html

4) Jimbo Ken. 2025. "Asian NATO Is Not Viable: The Seriousness of a "Security Expert" Politician's Lack of Basic Understanding" Japan Policy Forum (Jan. 27, 2025). https://www.japanpolicyforum.jp/diplomacy/pt20250127005912150 45.html

5) Kenta Fukao. 2025. "Japan's Foreign Policy Priorities"(March 14, 2025) https://www.gmfus.org/news/japans-foreign-policy-priorities

6) 최은미. 2024. "이시바 시게루 신내각의 외교안보정책과 한일관계 전망" 『The Asan Institute for Policy Studies』.www.asaninst.org.

3. 이시바 총재 당선 이후 구상의 구체화

2024년 9월 27일, 이시바 시게루가 자민당 총재로 선출됨에 따라 그는 외교정책 구상을 공식적인 형태로 발표했지만, 후보시기 제시했던 외교·안보 구상의 실질적 정책화는 제약에 직면했다. 내각 출범 이후 발표된 국회 연설과 정책 서술에서 그는 국제질서의 불안정성 및 일본의 안전보장 문제를 '우선 과제'로 제시했다. 정책 연설에서 그는 특히 글로벌 규범과 국제질서의 위기, 중국 및 러시아의 군사적 활동 증가를 언급하며 "국제 법치주의와 평화 유지를 위한 일본의 역할"을 재확인했다.[7)]

공식 연설과 여러 국내외 연설자료에서도 외교(대화)와 억지력의 병행이 그의 외교정책 구상의 중심축이었다. 대중 외교를 강화하면서도 실질적 안보위협에 대한 대응능력을 상시화해야 한다는 메시지가 반복적으로 등장했다. 이러한 입장은 단순히 군사적 강경 대응만을 의미하지 않으며, 역사적 갈등과 긴장이 존재하는 중국과의 관계에서도 구조적 협의와 대화 유지의 필요성을 강조하는 것으로 나타났다.[8)]

총재선거 당시 나타난 다소 과감한 외교 구상과 대비되게 실제 공식 발언에서는 실현 가능성과 정치적 부담을 고려한 절제된 어조가 보였다. 예컨대 '아시아판 NATO'나 지위협정 개정 같은 이슈는 구체적

---

7) Japan GOV. "The First Policy Speech by Prime Minister ISHIBA Shigeru"Oct.4.2024. https://www.japan.go.jp/kizuna/2024/11/the_first_policy_speech_by_ishiba.html

8) EastAsiaForum. "Ishiba stokes up diplomacy alongside deterrence in Japan's relations with China" March. 30. 2025. https://eastasiaforum.org/2025/03/30/ishiba-stokes-up-diplomacy-alongside-deterrence-in-japans-relations-with-china/

정책 프로그램으로 전환되기보다는 “미래의 협의 대상”으로 표현되는 경우가 많았다.[9] 외국 언론도 그가 집권 후에 ‘아시아판 NATO’ 구상을 반복해서 언급했으나, 아세안 등 지역 다자외교무대에서 구체적 논의로 이어지지 않았다고 평가했다.[10] 미국을 포함한 국제사회에서도 이 구상에 대한 회의적 반응이 존재했다. 정책분석가들은 이시바의 아이디어가 “미국의 전략적 개입축소(strategic retreat) 가정 아래 나온 것”이라며 초강대국의 역할 축소 가능성에 대한 대비로 해석했다.[11]

이러한 국제적 반응 속에서 일본 외교무대에서는 ‘아시아판 NATO’ 구상이 일관된 정책 프로그램으로 현실화되기 보다 장기적 비전 혹은 논의 프레임워크로서 여겨지게 되었다.

4. 국제정세 변동과 이시바 외교정책 구상의 의의

이시바의 외교정책 구상은 급변하는 국제정세, 특히 미중 경쟁의 격화 속에서 나온 전략적 대응으로 이해될 수 있다. 그는 일본 안보환경이 “제2차 세계대전 이후 가장 어려운 상황”이라고 진단하며, 중국·러시아·북한의 군사력 증강이 지역 평화에 대한 중대한 도전이라고 보았다(VOA (Oct. 1, 2024)). 이러한 인식은 미국과의 동맹 관계가

9) Kenta Fukao. 2025. “Japan’s Foreign Policy Priorities”(March 14, 2025) https://www.gmfus.org/news/japans-foreign-policy-priorities

10) The Diplomat.2024. “Ishiba’s Push for an ‘Asian NATO’ Is a Non-starter” (Oct. 10, 2024).

11) VOA. 2024a. “Analysts: Japan’s new prime minister may seek nuclear consulting body with US”, (Oct.4,2024) https://www.voanews.com/a/analysts-japan-s-new-prime-minister-may-seek-nuclear-consulting-body-with-us-/7810159.html

지나치게 불균형적이라는 문제의식과 연결되어 있다. 그는 일본이 독자적으로 전략적 자율성(strategic autonomy)을 구축해야 한다는 논리를 통해, 기존의 요시다 독트린(Yoshida Doctrine)과는 다른 방향을 제시하려 했다. 또한, 그의 구상은 동아시아 지역 안보협력 체계의 다양화를 목표로 했으며, 기존의 미일 이외에도 호주, 인도, 한국 등의 참여를 상정하는 점에서 일본 외교정책의 다자주의적 관점을 강화하려는 시도였다.[12)]

하지만 이러한 논의는 지역 국가들의 전략적 이익 차이, 역사적 트라우마, 기존 외교 질서와의 상충 등 복합적 제약에 직면했다.[13)] 이시바의 외교정책 구상은 결과적으로 일본이 국제적 위험과 불확실성 속에서 어떻게 자국의 안보전략을 재정의할 것인가에 대한 사고적 전환을 시도했다는 점에서 의의를 가진다. 구상 자체가 현실화되지는 못했지만, 당시의 안보 대화와 정책 담론을 활성화했다는 점에서 일본 외교정책의 이론적 확장과 장기 전략 논의 촉진에 기여했다는 평가가 가능하다.

---

12) Terrence Matsuo. 2024. "Prime Minister Ishiba's Asian NATO Proposal and Korea-Japan Defense Ties in Korean Peninsula Contingencies" (Nov.7,2024) https://keia.org/the-peninsula/prime-minister-ishibas-asian-nato-proposal-and-korea-japan-defense-ties-in-korean-peninsula-contingencies/

13) Jimbo Ken. 2025. "Asian NATO Is Not Viable: The Seriousness of a "Security Expert" Politician's Lack of Basic Understanding" Japan Policy Forum (Jan. 27, 2025). https://www.japanpolicyforum.jp/diplomacy/pt20250127005912150 45.html

Ⅳ. 이시바 정권기 국내정치와 외교정책

1. 이시바 정권의 외교정책 기본 방향과 전개

이시바 시게루 정권(2024.10~2025.10)은 취임 직후부터 국내 정치적 취약성 속에서 외교와 무역에서 복합적 위기를 관리해야 했다. 출범 때부터 전통적 외교·안보 기반을 유지하면서도 새로운 전략적 환경에 대응하는 복합적 외교정책을 제시했다. 총리 취임 이후 첫 정책연설에서 그는 일본의 '국가안전보장과 국제 평화·공존'의 균형을 외교정책의 핵심으로 제시했다. 특히 '국익 보호와 국내외의 안전 확보'를 동시에 달성해야 한다는 점을 강조했다. 이시바 정권은 경제·안보·외교를 통합한 국가 종합전략을 기획했으며 "일본 외교를 국제무대 중심에 되돌리겠다"는 문구가 기본 정책문서에서도 반복되었다. 정책문서는 "단일 요소뿐 아니라 외교·국방·경제·기술·정보 역량의 통합을 통해 일본의 평화·안전·번영을 증진한다"는 목표를 천명했는데, 기존 정부의 외교철학과의 연속성 속에서도 전략적 강조점의 전환을 시사한다.[14] 이러한 방향은 전통적 미·일 동맹 관계 유지, 중국 및 주변국과의 균형 외교, 글로벌 협력 확대 등을 포함하였다.

그러나 허드슨 연구소의 기고문(2024년 9월 25일)의 형태로 발표되었던 '아시아판 NATO' 구상은 이시바 정권 출범 이후 정부의 공식 정책과제로 제도화되지 못하고 축소되는 과정을 거치게 되었다. 2024년 10월 7일 중의원 본회의(所信表明演説에 대한 대표질문)에

14) Prime Minister's Office of Japan. "The Prime Minister in Action in September 2025" https://japan.kantei.go.jp/

서 야당 대표인 입헌민주당의 노다(野田佳彦)의원에 의해 '아시아판 NATO'가 쟁점으로 제기되었으나, 정부측인 국토교통대신이 답변하는 과정에서 총리의 구상을 정책과제로서 구체화·정책화 경로를 제시하기보다 견해 표명을 유보하는 방식으로 처리되었다.[15] 이후에도 2024년 12월 12일 중의원 안전보장위원회에서 입헌민주당의 시모노(下野幸助)의원의 질문에서 정부 측(외무부대신 藤井比早之 답변)은 '아시아판 NATO' 구상에 대해 총리 본인도 '하루아침에 실현되는 것으로 보지 않는다'고 반복해 왔다는 점을 명시하며, 단기 추진 프레임을 완화하는 방향으로 답변하였다. 동시에 총리 지시에 따라 자민당 내 특명위원회에서 논의를 개시한 것으로 설명하여, 정책화의 무게중심을 '정부 전면 추진'이 아니라 '당내 검토'로 이동시켰음을 알 수 있다.[16] 이처럼 이시바 수상의 '아시아판 NATO' 구상은 정부의 공식 정책과제로 정책화되지 못하고 '장기 과제·당내 검토'로 재배치되는 과정을 거치게 되었다.

2. 정치자금문제와 관저-자민당 관계

이시바 정권기 내내 자민당은 정치자금 비자금 스캔들의 후폭풍에 직면했다. 이러한 정치자금 문제는 당내에서 개혁파와 보수파 간 갈등을 촉발시키며, 이시바의 리더십에 대한 당내 압박으로 전이되었다.[17] 당내에서는 총재로서 이시바가 스캔들 관련 의원들의 공천 문

15) 第214回国会衆議院本会議 第3号 令和6年10月7日.

16) 第216回国会衆議院安全保障委員会 第3号 令和6年12月12日.

17) AP News. "Japan's Ishiba criticized over gifts to lawmakers months after

표 1 이시바 정권기 자민당 정치자금 스캔들

시기	사건 및 대응
2023~2024	자민당 정치자금 스캔들 이후 파벌 (정치자금단체) 해산 → 당내 개혁 압력 강화
2024.1	이시바 총리 취임 직후 중의원 해산·총선 실시, 정치개혁 의제 부상 총선에서 연립여당 과반 상실 (정권 기반 약화)
2024.12	정치자금법 개정 논쟁–기업·단체 후원금 폐지 논란
2025.1	정치자금 스캔들 법적 처리 (공소 취하) → 비판 지속
2025.3	상품권 논란(정치자금 윤리), 내각 지지율 급락
2025.7	참의원 선거에서 연립정권 과반 상실
2025.9~10	이시바 사임 및 다카이치 정권 전환

제를 정리하려 했으나, 보수 강경파 일부가 이를 과도한 징계로 간주하면서 긴장이 높아졌다. 이 과정에서 당내 파벌 갈등이 외교정책 결단에도 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기되었다.[18)]

정치자금 문제는 단순한 당내 이슈를 넘어서 국민의 정치 불신과 여론 악화로 이어졌다. 여론조사에서 자민당 지지도는 하락했고, 이는 참의원 선거 등의 정치 행위에 직접적인 영향을 미쳤다 (표1). 결과적으로 이시바 내각은 당내 보수파의 압력과 여론의 불신 사이에서 외교적 선택을 제한적으로 할 수밖에 없는 구조에 놓였다. 이러한 압력은 관저의 외교 주도력 저하로 이어졌다. 당내 갈등이 정책 일관성

a scandal-fueled election loss" (March 14,2025) https://apnews.com/article/japan-ishiba-gift-scandal-bcee4e3c3ec0bcfbe537721bdd145aa8

18) thejapan times, 2024 "LDP pulls endorsements of 12 'slush fund' lawmakers for Oct. 27 election" https://www.japantimes.co.jp/news/2024/10/09/japan/politics/ldp-not-endorsing-12-politicians/

을 약화시켰고, 이시바가 취임 초기 제안했던 전략적 구상 등은 실행 우선순위에서 후퇴할 수밖에 없었다. 대신 외교의 구체적 결정과 조정은 내각과 외무성 관료 중심의 조정기능이 강화되는 방향으로 전개되었다.

3. 이시바 정권 외교정책에 대한 여론 추이

이시바 정권의 외교정책에 대한 국내 여론은 초기부터 복합적인 반응을 보였다. 정권 전체 지지율과 외교에 대한 여론은 상호작용하며, 여론의 낮은 지지가 외교정책의 추진력에 영향을 미친 측면이 있다.

국내 여론은 이시바 정권의 안보·외교 비전의 명확성 부재를 문제로 지적하는 경우가 많았다. 일부 여론조사에서 응답자들은 외교정책이 명확한 방향성과 성과를 충분히 제시하지 못했다고 평가했다. 특히 국민의 불안정한 지지율은 외교적 리더십에 대한 신뢰 부족과 연결되었다. 해외 정책 및 경제 이슈에 대한 상대적 관심이 높았던 점도 외교정책이 주목받기 어려웠던 환경을 설명한다.

다만 국제회의 참석, 다자외교 활동, 에너지 및 경제 협력 확대 등 일부 외교성과는 여론의 긍정적 평가를 받기도 했다. 특히 유엔총회 참석이나 각국 정상과의 다자·양자 회담, 아시아 등 글로벌 이슈에 대한 역할 수행 등 일본의 국제적 위상을 유지하는 측면에서는 평가가 갈렸다.[19)]

19) Prime Minister's Office of Japan. "The Prime Minister in Action in September 2025" japan.kantei.go.jp

1) 여론조사 비교 및 외교·안보 정책에 대한 국민 지지율 변화

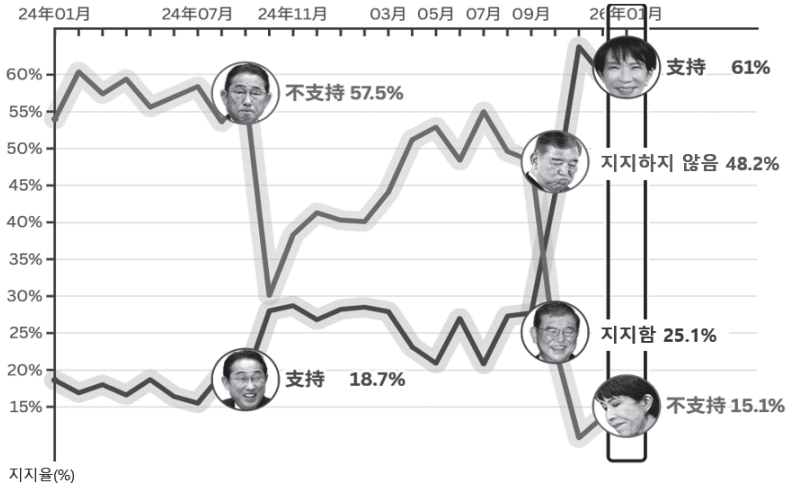
(1) 내각 및 자민당 지지율 변화

이시바 시게루 정권기 동안 주요 언론 및 여론조사 기관들의 내각 지지도는 집권 직후부터 출범 1년까지 지속적으로 낮거나 변동이 심한 흐름을 보였다 (그림1 참조). 우선, 초기 지지도(2024년 10월)를 보면 이시바 정권 출범 직후, 내각 지지도는 대체로 30%대 수준을 기록했다. 이는 역대 새 내각 평균치보다 낮은 출발로 평가되었으며, 부진한 모습을 보였다. 집권 이후 소폭 하락하다가 2025년 2월~3월 시기 다시 30%까지 상승한 수치가 나타났다. 이는 이시바 총리의 미국 방문 및 트럼프 대통령과의 정상회담 이후 나타난 긍정 반응이 일부 반영된 결과로 해석된다. 그러나 3월 이후 20%대까지 떨어지며 사상 최저 수준을 기록했다. 이는 정치적 스캔들(상품권 논란) 및 경제 불안 요인과 맞물리며 부정적 평가가 강화된 결과로 분석된다.[20]

2025년 6월에는 주요 여론조사 대부분에서 지지도 반등 조짐이 나타났다. 특히 NHK 조사에서 39%로 전월 대비 약 6% 상승했다는 분석이 보고되었다. 반면 아사히 조사에서는 소폭 하락한 32% 수준이었다. 8개 매체 비교 조사에서도 상승과 하락이 혼재되어, 지지도는 일부 정책 성과에 반응하지만, 여전히 부정 여론이 우세한 상태임을 보여주었다. 2025년 7월에는 참의원 선거 직전·직후 여론조사에서는 대규모 하락이 관측되었다. 요미우리 신문 조사에서 지지도는

20) Reuters. “Japan PM Ishiba’s Cabinet Approval Hits Record Low, Asahi Reports.” (March 17, 2025). www.reuters.com

그림 1 내각 지지율 추이



출처: 「時事通信世論調査」 www.jiji.com/jc/tokushu?id=naikaku_shijiritsu&g=pol (검색일: 2026년 1월 16일)

22%까지 떨어졌고, NHK는 31%, Asahi는 29% 등 주요 여론조사 대부분이 30%대 아래에서 분포했다. 이는 선거 성적 부진과 경기·경제 불안의 영향으로 해석된다.[21)]

2025년 8월 말에는 요미우리 신문 여론조사에서는 정권 지지율이 상당폭 회복하는 흐름이 나타났다. 전월 대비 지지율이 17% 상승해 39%를 기록하며, 지지하지 않음은 감소한 것으로 나타났다. 이러한 회복은 미·일 무역 협상 타결 및 가격 안정 노력이 일부 긍정적으로 받아들여진 상황과 관련된다. 요컨대, 초기 출범 시점의 상승 이후 중

21) nippon.com. "Plumbing New Lows: Ishiba's Support Drops with the LDP's Election Performance"(Aug.4.2025) https://www.nippon.com/en/japan-data/h30014/

간에 대내외적 요인(정치 스캔들·경제 불안·선거)으로 하락하고, 일부 정책 성과에 기반한 반등이 나타나고 있다.

여론조사 결과는 정권 지지도 및 내각 지지도와 자민당 지지율이 일정 부분 상관관계를 보여주고 있음을 시사한다. 2025년 7월 중의원 및 참의원 선거를 전후해 NHK 조사에서 자민당 지지율이 24% 수준으로 최저치로 떨어졌다. 이는 정권 지지도 저하와 연결되어 정책추진력 약화를 반영한다. 참의원 선거 직전·후 여론 하락 추세는 자민당의 의석 상실 및 소수 정부로의 전환과 연결되며, 정권에 대한 실질적 신뢰 저하와 정당 지지율 하락이 상호작용하는 과정으로 볼 수 있다.[22)]

(2) 외교·안보 정책과 여론 간 상호영향

여론지지도는 보통 정책 발표 이후 일정 기간이 지난 후 반영되는 경향이 있다. 미국과의 외교성과(2월 워싱턴 회담) 이후 NHK 여론조사에서 내각 지지율 상승이 나타났다. 그러나 이후 상품권 논란·정책 실적 미흡 등 정치 사건은 여론에 바로 부정적으로 반영되면서 지지도 급락을 유발했다.

트럼프 2기 관세협상의 타결과 FOIP 재조정, 한중일 외교 정상화 노력 등이 단기적으로 정권 지지도 회복에 기여한 것은 사실이나, 이러한 성과가 정치적 신뢰 회복으로는 이어지지 못했다. 외교정책의 성공이 이시바 정권 지지라는 이미지보다 '관료들이 잘 조정했다'는 인식으로 작용하여 외교성과가 정권의 리더십 제고로 환류되지 못했다. 또한 자민당 정치자금 스캔들과 자민당 내 아소파-기시다파-이시

22) nippon.com. "Plumbing New Lows: Ishiba's Support Drops with the LDP's Election Performance"(Aug.4.2025) www.nippon.com/en/japan-data/h30014/

바파 간의 갈등이 이시바 외교성과의 효과를 상쇄하였다.[23]

외교·안보 정책의 경우 직접적으로 국민 일상에 영향을 미치기 어려운 영역이라는 특성이 있지만, 외교성과가 경제·생활 안정 정책과 결합될 때 (미국과의 무역 협상, 경제안보 협력) 지지도 회복에 기여하는 경향이 있다는 것을 감안할 때, 이시바 정권기의 외교정책의 성과는 전반적으로 지지도의 상승폭도 제한적이었으며, 지속적이지 못했다고 할 수 있다.

2) 정책결정과 여론 상호영향의 구조

여론은 외교정책 자체보다 '정책이 국민의 삶에 미치는 영향'에 더 민감하게 반응한다. 외교성과만으로는 지지율 상승이 제한적이며, 경제정책·생활물가 등과 결합된 외교 논리가 지지율에 긍정 영향을 미친 것으로 보인다. 또한, 정치 이벤트(선거·스캔들)와 정책 실적이 복합적으로 반영되는 동적 구조를 보였다. 지지도 하락 국면은 정책 혼선·정치적 불안정과 함께 나타났고, 반등 국면은 정책 실적의 가시적 성과가 일부 영향을 미친 것으로 분석된다. 여론과 정책결정 사이에는 '시간적 시차'가 존재하며, 이는 대중의 정보수용·정책 성과 판단의 구조적 특성에서 기인한다. 즉, 정책 발표 직후가 아닌 성과가 현실화된 이후 여론 반응이 누적적으로 나타나는 경향이 형성되었다.

여론조사 비교를 통해 이시바 정권 지지도는 출범 초·중간·후반 국면에서 변동성을 보였다.[24] 자민당 지지도는 국정 지지도 및 정책 실

23) NHK 여론조사를 기준으로 할 때 내각 지지도가 2025년 3월 31%, 7월 관세 합의 지후 37%, 9월 말 33%로 확인되었다.

24) "A Dreary Year for Ishiba Shigeru: Support Rates Stay Low to the End" (Oct.8.2025) https://www.nippon.com/en/japan-data/h30016/a-dreary-year-for-ishiba-shigeru-support-rates-stay-low-to-the-end.html

적에 따라 낮은 흐름을 보였으며, 이는 정권의 정책추진력에 구조적으로 부담을 주었다. 여론과 외교정책 간 상호영향은 정책 성과의 가시화 시기와 정치적 맥락(선거·경제 이슈)에 따라 다르게 나타났다.

3) 이시바 외교정책의 제약과 한계

2024년 10월 중의원 선거에서 자공연립정권은 과반에 미달하여 과소정부가 되었고, 이듬해 7월 참의원 선거에서도 과반 확보에 실패하여 양원 모두 과반을 잃었다. 자민당 정치 기반의 약화로 국회 다수 의석을 상실한 이시바 정권에서 총재이자 총리로서의 리더십은 국회 내 분열과 당내 세력 관계 영향 속에서 제한적이었다. 정권의 상대적 약세는 외교정책에서도 양적·질적 추진력의 제약으로 이어졌다. 정권 기반의 약화는 특히 대규모 전략적 구조 변경을 필요로 하는 안보협력 및 국제체제 개편 논의에서 실행력이 떨어진 이유라 할 수 있다.

여론과 외교정책 간 의사소통의 부재는 정책 일관성 확보에 장애로 작용했다. 많은 유권자는 외교정책이 국민생활과 연결된 직접적 성과를 보여주지 못한다고 판단함으로써 정책 수용성 감소로 이어졌다. 이시바 정권은 미·일 관계 유지, 중국과의 관계 안정, 한일 협력의 조건 조성, 글로벌 다자협력 확대 등 외교적 목표를 제시하고 실천하려 했으나, 정치적 기반 약화와 여론의 비협력적 반응은 정책의 실질적 추진을 어렵게 했다. 다양한 글로벌 이슈에서 일정 성과를 보였음에도 불구하고, 외교정책에서 명백한 '이시바 색'을 드러내기는 어려웠다. 이는 정책 방향과 국민적 신뢰 간의 간극이라는 구조적 난제를 드러낸다.

이시바 내각의 외교정책에 대한 여론은 정세 변동에 따른 불확실성

확대 양상을 보였다. 2025년 참의원 선거를 앞두고 여론조사에서는 트럼프 정부의 관세정책 등이 중요한 쟁점으로 떠올랐다. 여론의 주요 특징은 첫째 경제적 이슈 우선이다. 많은 유권자가 직접적 생활비 문제와 임금·경제 성장률 문제를 외교 이슈보다 더 중요하게 인식했다. 둘째 미·일 관계에 대한 불신의 증가이다. 미국발 관세 압박으로 인해 전통적 우방 관계에 대한 신뢰가 약화되면서, 일본 국민의 불안감이 확대되었다. 이러한 여론의 변화는 외교정책을 도덕적·전략적 비전의 차원보다 정치적 리스크 관리 차원에서 요구하는 방향으로 이끌었다.

4. 관저의 후퇴와 관료의 역할

이러한 변화는 정치권 내에서도 외교적 리더십의 자율성 제한으로 나타났다. 민심의 우선순위가 경제적 안정과 실용주의에 쏠리는 국면에서는 정치적 구상보다 정책의 안정적 수행이 요구된다. 따라서 이시바 정권기 외교는 여론의 정치적 요구가 실용적 대응을 강조하는 방향으로 이동하면서, 전략적 비전을 구체화하기 위한 관저형 리더십이 아닌 관료적 조정 중심의 운영이 더 두드러지게 나타났다.

이시바 정권기의 외교정책 과정에서 두드러진 구조적 변동은 총리 관저 중심의 외교주도력이 상대적으로 약화되고, 관료적 기능이 강화되었다는 점이다. 관저주도론의 주요 전제는 총리와 내각관방이 외교정책의 핵심축으로 기능한다는 것이었으나, 이시바 시기에는 국내 정치적 취약성, 당내 분열, 여론의 경제적 우선순위 등 복합적 제약이 결합하면서 관저 중심 외교의 추진력이 떨어졌다.

반면, 외교정책의 안정적 집행과 리스크 관리 측면에서는 외무성 및 관료 중심의 조정기능이 비교적 유리한 위치를 점했다. 조직 내 전문성은 정책 일관성과 국제적 신뢰 구축에 기여했으며, 특히 미국 관세 협상 과정을 보좌하는 역할을 수행했다. 실제 이시바는 대미 관세 협상에서 외무성 및 경제산업성(관료)과의 협의를 통해 합의를 도출했으며, 그 결과 관세율을 15% 수준으로 낮추는 조정안을 확보할 수 있었다.[25)]

이러한 구조 변동은 관저의 권한이 전통적 의미에서 축소된 것이 아니라, 국내정치·여론·당내 압력 속에서 정책 리스크 최소화를 위한 관료적 조정 우선이 외교전략의 핵심이 됐다는 것을 보여준다. 이는 관저주도 외교의 이상과 달리 정치요구에 대응하는 유연한 외교조정 메커니즘이 작동한 사례로 볼 수 있다.

이시바 정권기는 당내 기반이 취약했으며, 파벌·공천 및 인사 통제력의 측면에서 제한적 권한 밖에 갖지 못했다. 집권기간이 단기적이었던 것, 연립 및 당내 협상 비용이 증가하게 된 것 등도 권력자원으로서 정치적 기반이 약했다. 이시바 정권기의 권력자원 부족은 아베 정권기와 비교할 때 어떻게 관저주도가 가능했는가의 조건에 비추어 볼 때 대조적이라 할 수 있다. 여론 환경에 있어서도 이시바 정권기는 낮은 지지율과 변동성이 큰 여론으로 인해 리스크 회피 유인이 증대된 시기였다고 할 수 있다. 여론은 정책추진의 속도와 범위를 제한하는 신호로 해석되어 관료적 조정에 의존하게 되었다고 할 수 있다.

---

25) reuters. “Japan PM Ishiba Says High US Tariffs Make Investment Difficult,” (Mar. 6, 2025).

V. 결론: 여론과 외교정책에 대한 이시바 정권기의 함의

본 연구는 이시바 시게루 정권(2024~2025)을 사례로 일본 외교정책결정의 권력구조와 여론의 상호작용을 분석하였다. 외교·안보에 있어서 관저주도를 가능하게 하는 제도적 요건은 이미 확립되어왔다.[26] 따라서 이시바 정권기의 사례는 관저주도가 가능한 제도적 능력(capacity)은 유지되는데, 정치적 가동(activation)이 약화되어 관료적 루틴에 따라 실행되었다는 것을 의미한다. '이시바 색'의 비정책화는 제도적으로 관저주도 체제가 관료주도 체제로의 변화나 전환을 의미하는 것이 아니라, 관저가 보유한 정책기획·조정 역량이 여론 변동성과 정치적 리스크 하에서 충분히 가동되지 못하면서 '관저주도'적 성격이 후퇴한 것을 의미한다. 따라서 외교정책의 실질 조정이 관료적 조정 루틴에 의해 수렴되는 경향으로 이해할 수 있다.

첫째, 이시바는 총재선거 당시 '아시아판 NATO' 구상 등 적극적 안보담론을 제시하였으나, 집권 후에는 국내정치 불안정, 자민당 내부의 정치자금 스캔들, 그리고 여론의 비판적 시선 속에서 정책추진력을 상실했다. 둘째, 외교정책의 주요 결정과 조정은 외무성 등 관료기구 중심으로 이루어졌으며, 총리관저의 전략 구상은 정책조정 기능

26) 1990년대 정치개혁으로 인한 '당·총재' 리더십 강화, 2001년 행정개혁(중앙정부개혁)으로 인한 '내각·총리'의 정책기획·종합조정 권한 강화, 관저 내부에 정책기획·조정장치의 기능, 2013년 국가안전보장회의(NSC), 2014년 국가안전보장국(NSS)의 설치로 외교·안보의 컨트롤타워로 기능, 2014년 내각인사국(관료통제) 설치로 인사권의 관저 집중 가능해짐, 자문기구 활용을 통한 정책 패키지 설계 가능.

에 머무르는 경향이 강했다. 셋째, 트럼프 행정부의 고율 관세 조치에 대한 대응과정에서도 관저보다 관료의 협상 능력과 정책 전문성이 중심적 역할을 수행했다. 넷째, 여론은 경제·생활 중심의 실용주의적 요구를 강화함으로써 정치적 리더십의 자율성을 제약하는 압력으로 작용했다. 이시바 정권기의 외교정책은 결과적으로 정치 리더십이 여론과 관료제 사이에서 조정자적 역할로 후퇴한 사례로 평가된다. 이러한 경향은 일본 외교정책결정의 구조가 여전히 '관저-관료-정당-여론' 간 복합적 상호작용 체계 속에 있다는 점을 보여준다.

본 연구의 이론적 시사점은 세 가지로 요약된다. 첫째, 일본 외교정책결정 연구는 기존의 관저주도론 중심 접근을 넘어서야 한다는 것이다. 아베 정권기의 관저주도 외교는 제도적 리더십이 강화된 특수한 시기였으며, 이후 이시바 정권처럼 여론과 당내 분열이 결합할 경우, 관저주도는 구조적으로 불안정한 리더십 형태로 후퇴할 수 있음을 보여준다. 둘째, 일본의 외교정책은 '정치적 리더십의 강화'와 '관료적 전문성의 안정성'이라는 두 축 사이의 균형적 조정 메커니즘을 통해 작동한다는 점이다. 이시바 정권의 사례는 관저주도와 관료주도의 대립이 아니라, 국내정치·여론의 제약하에서 정치적 리스크를 최소화하기 위해 관료 트랙 우위로 분업적 재배치된 것으로 해석할 수 있다. 셋째, 여론은 단순한 정책결정의 외생적 변수(external variable)가 아니라, 정치 리더십의 합법성과 정책추진력의 내생적 요인(endogenous factor)으로 작용한다. 즉, 여론은 정치가의 리스크 회피 행동과 관료적 조정 강화의 구조적 조건을 동시에 제공한다. 이는 일본 외교정책연구에서 여론을 '제약 변수'가 아닌 '구조적 행위자'로 재개념화해야 함을 의미한다.

본 연구는 이시바 정권기의 단기 사례를 중심으로 여론-리더십-정책결정 간 상호작용을 분석하였으나, 다음과 같은 세 가지 한계와 과제를 남긴다. 첫째, 정권 지속 기간의 단기성으로 인해 정책의 중장기적 성과나 제도적 피드백을 충분히 분석하기 어렵다. 향후 연구는 기시다·다카이치 정권과의 비교를 통해 정치리더십 변화에 따른 외교결정 패턴의 연속성과 변동성을 규명할 필요가 있다. 아울러, 본 연구는 왜 '이시바 색(石破色)'을 드러낼 수 없었는가에 문제의식을 두고 논하고 있기 때문에 이시바 정권기에 발생한 트럼프의 공격적 관세정책에 대한 일본의 대응과정을 구체적으로 살펴보지 않았다. 이는 별도의 사례연구가 필요하다. 둘째, 정당 내부역학과 외교정책 결정의 연계성을 보다 미시적으로 검토할 필요가 있다. 자민당 내 파벌정치, 족의원(政策族)의 역할, 그리고 정당 내 정보 흐름이 관저 및 관료조직에 미치는 영향을 실증적으로 분석해야 한다. 셋째, 미디어와 SNS 시대 여론의 정치화(politicization of public opinion)가 외교정책결정 과정에서 새로운 변수로 등장하고 있다. 특히 트위터(X)·니코니코 동영상 등 온라인 공간의 '감정적 여론'이 외교정책의 국내정치화를 가속화하고 있음을 고려해야 한다.

이시바 정권기의 경험은 일본 외교정책이 여론의 정치화 속에서 어떻게 리더십과 관료제 간의 균형을 재조정하는가를 보여주는 중요한 사례로 남는다. 이는 향후 일본 정치의 민주적 통제와 외교 리더십의 자율성 간 균형을 논의하는 데 핵심적 경험적 단서를 제공할 것이다.

참고문헌

권연이. 2024. “일본의 경제안보외교와 한일관계: 아베정권기 관저-자민당-여론의 연계정치를 중심으로.”『아시아연구』27(1), 35-54.

경제희. 2018. “아베정권 시기의 외교·안보에 대한 여론과 정책.”『일본비평』19(19), 372-405.

이기태. 2025. “일본 이시바정부의 외교안보정책 및 안보쟁점 연구.”『세종정책연구2025-01』.

최은미. 2024. “이시바 시게루 신내각의 외교안보정책과 한일관계 전망.”『The Asan Institute for Policy Studies』.

IMBC News. “일본 이시바 내각 지지율 사상 최저.” https://imnews.imbc.com/news/2025/world/article/6736619_36725.html (검색일: 2026.01.07).

飯尾潤. 2019. “政策の質と官僚制の役割：安倍内閣における官邸主導を例にして”.『年報行政研究』54,2-20.

石黒 馨. 2015. “官邸主導の交渉と政治経済改革”.『国際政治』2015(181),31-44.

井上正也·神足恭子·佐橋亮. 2025.『タブーを破った外交官:田中均回顧録』岩波書店.

上久保誠人. 2008. “日本の首相官邸主導体制下の政策立案過程と東アジア協力政策の転換.”『GIARI Working Paper』2008-J-3,1-21.

清水唯一朗. 2017. “政治主導の完成か·官邸主導の確立か: 第二·三次安倍内閣の政治運営”.『日本興亜太研究季刊』1(3),139-154.

信田智人. 2018. “安倍晋三首相と日本の外交·安全保障政策.”『国際安全保障』46(1), 68-87.

竹本信介. 2020. “現代日本外交への視座：外務省の自立性を考える.”『政策科学』27, 159-183.

待鳥聡史. 2015. “官邸権力の変容.”『選挙研究』31(2),19-31.

ハンアラン. 2022. “安部政権下での日本対外通商政策決定過程の転換.”『차세대 인문사회연구』18, 1-25.

日本国際問題研究所. 2016. “제5차 한-일 저널리스트 다이얼로그.”

日本総理官邸. 2024. “首相記者会見 (2024年12月).” https://japan.kantei.go.jp/.

国会会議録検索システム. 2024. “第214回国会 衆議院 本会議 第3号 令和6年10月7日.” kokkai.ndl.go.jp (검색일: 2026.02.13).

国会会議録検索システム. 2024.“第216回国会 衆議院 安全保障委員会 第3号 令和6年12月12日”. kokkai.ndl.go.jp (검색일: 2026.02.13).

自民党.「政策BANK：外交·安全保障」. https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/ (검색일: 2026.01.07).
NHK.「内閣支持率調査」.https://www.nhk.or.jp/politics/opinion/ (검색일: 2026.01.07).
NHK "内閣支持率の推移" (2025년 3월–6월).
読売新聞. "政権支持率調査." https://www.yomiuri.co.jp/ (검색일: 2026.01.07).
朝日新聞. "世論調査：内閣支持率." https://www.asahi.com/ (검색일: 2026.01.07).
読売新聞. "SNS世論が政策を左右する時代へ." 2025年 5月 12日 (검색일: 2026.01.07).

Aurelia George Mulgan. 2018. *The Abe Administration and the Rise of the Prime Ministerial Executive*, Routledge.
Shigeru Ishiba. 2024. "Shigeru Ishiba on Japan's New Security Era: The Future of Japan's Foreign Policy", *Hudson Institute* (Sep. 25, 2024).
Shinoda, Tomohito. 2013. *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*. New York: Columbia University Press.
Kabashima, Ikuo and Gill Steel. 2012. *Changing Politics in Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
Kenta Fukao. 2025. "Japan's Foreign Policy Priorities"(March 14, 2025) https://www.gmfus.org/news/japans-foreign-policy-priorities
Koji Kagotani. 2015. "National Security Environments, Patriotism, and Japanese Public Opinion," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.16, No.1.
Oguma, Shinya. 2024. "Japan's Security Policy Making after Political reforms: Centralization and Constraints since the First Abe administration." *Security & Strategy*, 4: 67–87. https://www.nids.mod.go.jp/ (검색일: 2026.01.07.)
Zakowski, Karol. 2015. *Decision-Making Reform in Japan: The DPJ Experience and Beyond*. London: Routledge.
Zakowski, Karol. 2017. "Japan's Foreign Policy Making: Central Government Reforms, Decision-Making Processes, and Diplomacy." *Asia-Pacific Journal of Public Administration* 39, no. 3: 231–246.
Zakowski, Karol, Bochorodycz, Beata, Socha, Marcin. 2018. *Japan's Foreign Policy Making: Central Government Reforms, Decision-Making and Foreign Policy*. Springer.

EastAsiaForum. “Ishiba stokes up diplomacy alongside deterrence in Japan’s relations with China” March.30.2025. https://eastasiaforum.org/2025/03/30/ishiba-stokes-up-diplomacy-alongside-deterrence-in-japans-relations-with-china/ (검색일: 2026.01.07).

thejapantimes. 2024. “LDP pulls endorsements of 12 ‘slush fund’ lawmakers for Oct. 27 election” https://www.japantimes.co.jp/news/2024/10/09/japan/politics/ldp-not-endorsing-12-politicians/ (검색일: 2026.01.07).

Jimbo Ken. 2025. “Asian NATO Is Not Viable: The Seriousness of a “Security Expert” Politician’s Lack of Basic Understanding” Japan Policy Forum (Jan. 27, 2025). (검색일: 2026.01.07.). https://www.japanpolicyforum.jp/diplomacy/pt20250127005912150 45.html

nippon.com. “A Rare Recovery for Ishiba? June Poll Numbers Halt Slide for His Administration” (Jul.10.2025) https://www.nippon.com/en/japan-data/h30013/ (검색일: 2026.01.07).

nippon.com. “Plumbing New Lows: Ishiba’s Support Drops with the LDP’s Election Performance” (Aug.4.2025) https://www.nippon.com/en/japan-data/h30014/(검색일: 2026.01.07).

nippon.com. “A Dreary Year for Ishiba Shigeru: Support Rates Stay Low to the End” (Oct.8.2025) https://www.nippon.com/en/japan-data/h30016/a-dreary-year-for-ishiba-shigeru-support-rates-stay-low-to-the-end.html (검색일: 2026.01.07).

nippon.com. “Japan’s Cabinet Approval Rating Trends (2024–2025).” https://www.nippon.com/en/japan-data/h30014/ (검색일: 2026.01.07.).

reuters. “Support for Japan PM Ishiba Surges Despite Election Defeat, Poll Shows.” (August 25, 2025). https://www.reuters.com/world/support-japan-pm-ishiba-surges-despite-election-defeat-poll-shows-2025-08-25/ (검색일: 2026.01.07).

reuters. “Japan PM Ishiba’s Cabinet Approval Hits Record Low, Asahi Reports.” (March 17, 2025). https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-pm-ishibas-cabinet-approval-hits-record-low-asahi-reports-2025-03-17/ (검색일: 2026.01.07).

reuters. “Japan PM Ishiba’s cabinet approval hits record low, Asahi reports” (Mar. 17, 2025). https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-pm-ishibas-cabinet-approval-hits-record-low-asahi-reports-2025-03-17/ (검색일: 2026.01.07).

reuters. “Japan PM Ishiba Says High US Tariffs Make Investment Difficult,” (Mar. 6, 2025).(검색일: 2026.01.07).

reuters. “Japan PM Ishiba’s approval rate rises 5 points to 44%, NHK poll shows” Feb.10,2025. https://www.reuters.com/(검색일: 2026.01.07).

Terrence Matsuo. 2024. “Prime Minister Ishiba’s Asian NATO Proposal and Korea-Japan Defense Ties in Korean Peninsula Contingencies” (Nov. 7,2024) https://keia.org/the-peninsula/prime-minister-ishibas-asian-nato-proposal-and-korea-japan-defense-ties-in-korean-peninsula-contingencies/

“Japan’s Ishiba criticized over gifts to lawmakers months after a scandal-fueled election loss” (March 14,2025) https://apnews.com/article/japan-ishiba-gift-scandal-bcee4e3c3ec0bcfbe537721bdd145aa8 (검색일: 2026.01.07).

The Diplomat. “Ishiba’s Push for an ‘Asian NATO’ Is a Non-Starter,” (Oct. 10, 2024).

Mainichi Shimbun Digital. “Cabinet Approval and LDP Support Rate in Ishiba Administration.” https://mainichi.jp/ (검색일: 2026.01.07).

Prime Minister’s Office of Japan. “The Prime Minister in Action in September 2025” https://japan.kantei.go.jp/ (검색일: 2026.01.07).

Prime Minister’s Office of Japan. “Press Conference by Prime Minister ISHIBA Shigeru Regarding the Agreement Reached in the Japan-U.S. Consultation on U.S. Tariff Measures and Other Matters” https://japan.kantei.go.jp/103/statement/202507/23bura2.html

Japan GOV. “The First Policy Speech by Prime Minister ISHIBA Shigeru” Oct.4.2024. https://www.japan.go.jp/kizuna/2024/11/the_first_policy_speech_by_ishiba.html (검색일: 2026.01.07).

Prime Minister’s Office of Japan. 2025. “Basic Policy”, Oct.21.2025. https://japan.kantei.go.jp/104/decisions/2025/_00004.html

VOA. 2024a. “Analysts: Japan’s new prime minister may seek nuclear consulting body with US”, (Oct.4,2024) https://www.voanews.com/a/analysts-japan-s-new-prime-minister-may-seek-nuclear-consulting-body-with-us-/7810159.html (검색일: 2026.01.07).

VOA. 2024b. “Analysts skeptical about potential of ‘Asian NATO’,” (Dec. 2, 2024).

Yomiuri Online.「台湾有事と日米同盟」. https://www.yomiuri.co.jp/world/ (검색일: 2026.01.07).

투고일: 2026.01.22. 심사마감일: 2026.02.06. 게재 확정일: 2026.02.09.

〈Abstract〉

Japan's Foreign Policy Process and Public Opinion: Political Constraints on Ishiba's Leadership and the Weakening of Kantei-Led Steering

Kwon, Yeoni(Korea University)

This study explains why Japan's diplomacy under the Ishiba administration (2024–2025) failed to project a distinct "Ishiba color." It argues that Ishiba's signature ideas — often framed as "rational conservatism" and "cooperative diplomacy" — did not translate into durable policy programs because his political room for maneuver narrowed early and persistently. Under volatile public opinion and heightened domestic political risk, the administration prioritized reputational safety and coalition maintenance over agenda entrepreneurship. This risk-averse stance weakened Kantei-centered steering and shifted practical coordination toward bureaucratic routines, especially within the Ministry of Foreign Affairs (MOFA). As a result, Ishiba's initiatives were repeatedly reframed as long-term, conditional, or exploratory agendas rather than institutionalized as actionable commitments. The study traces this process through observable indicators: who controlled agenda-setting and draft preparation, where substantive coordination was

settled (Kantei-led forums versus ministerial channels), and how official statements and briefing language were revised and aligned. The findings suggest that the “absence of Ishiba color” reflects a structural constraint: political leadership autonomy is increasingly undermined by the institutionalization of public opinion, producing a reversion toward bureaucracy-led diplomacy.

Key Words: Japanese Foreign Policy, Shigeru Ishiba,
Kantei-led, Bureaucracy-led, Public Opinion Politics, Leadership

『국가와 정치』 간행규정

제1장 발간규정

제1조 (목적) 본 규정은 성신여자대학교 동아시아 연구소의 학술지인 『국가와 정치』의 발간과 관련된 제반사항의 규정을 목적으로 한다.

제2조 (발간횟수 및 시기) 『국가와 정치』는 연 2회 발간을 원칙으로 하며, 발간일은 매년 2월 28일과 8월 31일로 한다. 단 편집위원회가 필요하다고 인정할 때에는 합본호나 증호를 발간할 수 있다.

제3조 (원고접수) 『국가와 정치』의 원고접수 마감일은 매년 1월 20일과 7월 20일을 원칙으로 한다. 해당 호의 발간 시점까지 선착순으로 심사하여 최종적으로 게제 가능 판정을 받은 논문을 게재한다.

제2장 편집위원회

제4조 (편집위원회 구성과 역할)

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등의 제반 요인을 고려하여 연구소 소장이 운영위원회 승인을 얻어 위촉한다.
2. 편집위원회는 편집위원장을 포함하여 10인 내외로 구성하며, 위원회의 원활한 업무수행을 위하여 편집위원장이 편집간사를 임명한다.

3. 편집위원회는 『국가와 정치』의 간행과 관련한 제반 규정의 신설 및 수정, 심사위원의 위촉, 심사결과의 판정, 논문의 게재 여부, 출판 관련사항에 대한 최종 결정을 수행한다.
4. 편집위원회의 회의는 필요에 따라 수시로 소집할 수 있으며, 재적위원 과반수의 출석과 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 온라인 회의도 동일한 효력을 지닌다.
5. 편집위원장, 편집위원, 편집간사의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.
6. 편집위원회는 회의록, 원고접수, 심사위원 위촉, 심사결과서 취합, 심사결과 통보 등을 모두 문서로 작성하며, 작성일로부터 3년간 보관한다.

제3장 논문투고

제5조 (논문 제출)

1. 논문작성은 집필요령을 준수해야 하며, 집필요령을 준수하지 않은 논문에 대해서는 편집위원회가 수정을 요구하거나, 편집위원장의 판단에 의해 심사대상에서 제외될 수 있다.
2. 기고 논문은 타 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 하며, 논문접수 후 3일이 지나도록 연구소로부터 회신이 없을 경우에는 연구소에 접수여부를 확인한다.
3. 원고 제출 시 투고자는 원고를 이메일로 제출한다.

제6조 (원고 분량)

1. 각주, 표, 그림이 포함된 본문과 참고문헌을 합하여 A4용지 20매 이내로 한다. 서평, 특수 분야에 관한 문헌자료 및 자료 개관, 연구노트 등은 A4용지 10매 이내로 한다.

2. 초과 분량에 대해서는 수정을 요구하거나 간행비용의 추가부담을 요구할 수 있다.
3. 연구비 수혜 논문의 경우 게재료를 납부해야 한다.
4. 별쇄본을 원할 경우 별도의 인쇄비용을 부담해야 한다.

제4장 논문심사

제7조 (심사절차)

1. 편집위원회는 논문게재신청서와 투고된 논문의 주제영역과 형식요건을 검토한 후 적합판정 논문에 대해 논문 1편당 3인의 심사위원을 비공개 위촉하여 심사를 의뢰한다.(단 학술회의를 거친 기획주제 논문의 경우는 심사 및 게재여부에 대한 판단을 편집위원회에서 결정한다.)
2. 심사위원은 심사 위촉을 받은 날로부터 지정된 기한 내에 심사평가서를 작성하여 편집위원회에 제출해야 한다. 기간 내에 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원장은 1차 독촉하고, 3일 이내로 심사평가서가 제출되지 않을 경우 편집위원회에서 심사위원을 해촉하고 다른 심사 위원을 선정할 수 있다.
3. 편집위원회는 1차 심사결과를 즉시 논문투고자에게 통보하고, 수정이 요구된 논문의 경우에는 투고자가 지정된 기한 내에 수정된 논문을 편집위원회에 제출해야 한다.
4. 심사판정 원칙에 따라 1차 심사와 재심이 완료된 논문에 대해서 편집위원회는 게재 여부를 확정하며, 특별한 사유가 없는 한 편집위원회는 심사위원의 의견을 최대한 존중한다. 편집위원회는 최종 심사결과를 논문 투고자에게 통보한다.

제8조(평가방법)

1. 논문의 심사는 다음의 사항을 기준으로 이루어진다.

① 연구주제의 독창성

② 문제제기의 명료성

③ 내용의 논리성과 설득력

④ 자료 분석의 충실성 및 참고문헌의 활용도

2. ①논문은 '게재 가(가), 수정 후 게재(수정), 게재 불가(부)'의 형태로 심사 평가한다. 논문 게재 판정은 다음 도표와 같다.

[논문심사 판정표]

심사자 갑	심사자 을	심사자 병	심사결과
가	가	가	게재 가
가	가	수정	
가	가	부	
가	수정	수정	수정 후 게재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	게재 불가
수정	부	부	
부	부	부	

② 게재 '가' 판정을 받은 논문은 무수정 게재를 원칙으로 하지만 기고자는 심사자의 수정 내용을 최대한 반영하도록 한다.

③ 심사 평가의 의견은 가능한 한 상세하게 기재해야 하며, 그 내용은 구체적이며 반박 가능해야 한다.
④ '게재 불가'의 경우에도 그 근거를 심사 평가서에 소상히 적어야 한다.

제9조(원고수정 및 재심)
① 수정 후 게재의 경우 기고자는 논문의 수정을 거친다. 수정된 논문의 게재 여부는 편집위원회에서 결정한다.
② 재심사자는 편집위원회 위원장이 결정하며 재심의 결과는 새로운 1인의 제4심 (최종 심사)에 따른다. 이 경우 재심 논문의 심사는 가 혹은 부로 판정한다.

제10조(이의제기와 게재불가 논문의 처리)
1. 모든 심사에 대해서 명시적인 논거를 문서와 자료를 갖추어 제시해야 이의신청이 가능하다.
2. 심사 결과 '게재불가'로 판정된 논문은 게재하지 않으며 해당 심사 보고서를 첨부하여 그 사실을 투고자에게 통보한다.
3. 투고자는 동일논문으로 제재신청을 할 수 없으며 수정·보완된 논문인 경우 편집위원회의 심사를 거쳐 접수 여부를 결정한다.

제5장 연구윤리규정

제11조(연구부정행위에 대한 정의)
1. 위조: 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만드는 경우
2. 변조: 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 경우

3. 표절: 타인의 아이디어, 연구내용 및 결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 도용하는 경우
4. 중복게재: 이전에 출판된 연구자 자신의 논문(게재 예정이거나 심사 중인 논문 포함)을 새로운 논문인 것처럼 투고한 경우, 또는 타 학술지 게재를 이유로 심사철회를 요청한 경우
5. 부당한 논문저자 표시: 학술적 기여자에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 연구자에게 논문저자 자격을 부여한 경우
6. 심사위원의 비윤리적 행위: 의뢰받는 논문을 제3자에게 부탁하거나 타인과 논의하는 경우, 또는 심사과정에서 알게 된 특정정보를 저자의 동의 없이 유용하는 경우

제12조(연구윤리위원회)

1. (목적과 구성) 연구윤리위원회는 투고자, 심사위원, 편집위원의 연구윤리 위반 관련 사항에 대한 수습을 위해 동아시아연구소 운영위원과 『국가와 정치』 편집위원으로 구성하고 임기는 2년으로 한다.
2. (운영) 연구윤리위원회는 소장이 의장이 되며, 재적위원 2/3 출석과 출석위원 2/3의 찬성으로 윤리규정 위반 여부와 징계를 최종으로 판정한다.(단 위반사항과 이해관계가 있는 위원의 경우 판정 과정에서 제외시킨다.)
3. (소명의 기회)심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체 판단에 따라 편집위원회는 부정행위 여부를 검토하며, 위반사항이 발생했을 경우 해당 논문의 연구자에게 통보하고 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.

제13조(제재조치)

1. 『국가와 정치』에 게재된 논문이 제11조에 해당하는 의혹이 있는 경우 논문 게재를 취소한다.
2. 위변조 및 표절 판정을 받은 논문은 『국가와 정치』의 공식적인 논문 목록에서 삭제하고, 윤리규정 위반 여부를 연구소 홈페이지와 『국가와 정치』에 공지한다.
3. 심사위원의 비윤리적 행위가 발생했을 경우에는 차후 심사위원으로 위촉하지 않는다.

제14조(부칙)

1. 이 외의 명시되지 않는 사안의 경우는 편집위원회의 심의결정에 따른다.
2. 본 규정은 운영위원회의 동의를 얻은 날로부터 효력을 발생하며, 이후 개정 절차는 본 연구소 규정에 따른다.

제15조(저작권 규정)

1. 제출된 논문이 최종 심사에 통과하여『국가와 정치』에 게재되면 그 논문의 저작권은 동아시아연구소가 갖는다.

동아시아연구소 윤리 헌장

동아시아연구소(이하 연구소) 윤리헌장은 연구소의 임원과 관계자들이 연구 활동을 하는데 있어서 준수해야 할 윤리적 원칙과 기준을 정함으로써 본 연구소 소속 임원진 및 관계자 개인의 학문적 윤리성을 고양하는데 그 목적이 있다.

1. 연구소의 소장과 기타 임원은 연구소에서 정한 각종 사업과 기타 연구소 업무를 수행함에 있어서 공정하고 성실하게 의무를 수행하여야 한다.
2. 연구소의 소장 및 기타 임원은 연구소의 설립목적에 반하고 연구소의 정치적 중립성을 훼손하는 제반활동을 하여서는 아니 된다.
3. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 교육 및 연구 활동 그리고 현실 참여에 있어 윤리성과 학문적 양심에 충실하여야 한다.
4. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구소 활동을 통하여 동아시아 지역 연구 및 학문 발전에 기여하고 공익 증진을 위해 노력하여야 한다.
5. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구윤리에 위배되는 행위를 하지 않도록 주의해야 하며 연구윤리 규정을 지키는데 충실해야 한다.

6. 연구관련 심사 및 자문은 오로지 학문적 양심에 따라 공정하게 수행해야 하며, 제출자와 제출 내용에 대해서는 비밀을 유지하여야 한다.
7. 연구소의 임원진 그리고 관계자들은 연구수행과 관련하여 취득한 정보를 이용하여 부당하거나 부적절한 이득을 취하여서는 아니 된다.

『국가와 정치』 집필요령

I. 일반적 요령

1. (원고의 분량) 원고는 「한글」 프로그램 사용을 원칙으로 하며, 논문의 분량은 200자 원고지 150매(A4 20매 내외)를 초과할 수 없다. 초과 분량에 대해서는 매 10매 당 50,000원의 인쇄비를 부담해야 한다.

1) 용지여백 (A4 기준) 위쪽 15mm / 아래쪽 15mm / 왼쪽 20mm / 오른쪽 20mm /머리말 10mm / 꼬리말 10mm / 제본 0mm

2) 〈본문〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 10point / 장평: 100% / 자간: 0% / 들여쓰기: 10point /줄간격: 160%

3) 〈각주〉 글꼴: 바탕 / 글자크기: 9point / 장평: 95% / 자간: −5% / 내어쓰기: 10point /줄간격: 130%

2. (원고의 구성) 원고의 내용은 표지, 국문요약, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림, 영문요약으로 구성된다.

3. (저자의 익명성) 제출 원고의 겉표지 외에는 저자 성명, 소속기관명, 인터넷주소, 동료에 대한 감사의 글 등 저자의 신원이 파악될 수 있는 어떠한 단서도 제공해서는 안 된다. 논문 접수 시 저자의 신원이 파악되는 원고는 기고자에게 반송되며, 시정 후 다시 제출된 시점을 논문 접수시점으로 한다.

Ⅱ. 원고 작성 체제

1. (한글 사용) 논문은 한글 사용을 원칙으로 한다. 한자 및 외래어 표기는 혼란의 우려가 있을 경우에 한하여 사용하되 먼저 한글을 쓰고 괄호 속에 한자를 표기한다.

1) 〈제목〉 논문 소제목의 표기는 다음과 같은 기준으로 작성한다.
   1단계 – Ⅰ. Ⅱ. Ⅲ.
   2단계 – 1. 2. 3.
   3단계 – (1) (2) (3)
   4단계 – 1) 2) 3)

2) 〈각주〉는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 5행(200자 원고지 1장)을 초과하는 각주는 본문 중에 편입시키도록 노력한다.

3) 〈표와 그림〉은 본문 내 적당한 위치에 〈표 1〉… 혹은 〈그림 1〉…과 같은 형식으로 순서를 매겨 삽입한다. 표나 그림의 출처는 표나 그림의 바로 아래에 '출처:' 라고 쓴 후에 제시한다.

4) 〈논문 요약〉국문 요약은 제목과 저자명을 포함하여 요약문은 200자 원고지 3매를 넘지 못한다. 영문 요약은 영문 제목과 저자의 영문 성명을 포함하여 200단어를 넘지 못한다.

2. (출전 표시 요령)

1) 출전은 본문 및 각주의 적당한 위치에 괄호하고 그 안에 저자의 성(한글로 표기된 한국, 중국, 월남 인명은 성명), 출판 연도, 필요한 경우 면수를 적어 표시한다.

2) 같은 문헌을 다시 언급하는 경우에는 처음과 같은 요령으로 처리한다. 혼란을 야기할 수 있는 같은 글, 같은 책, 앞의 글, 앞의 책

등의 표현은 가능한 사용하지 않는다.

3) 구체적인 예

① 저자명이 글(본문과 각주)에 나와 있는 경우는 괄호하고 그 안에 출판 연도를 표시한다. 예:…홍길동(2009)… 단, 외국어 문헌의 경우는 괄호 안에 외국어로 표기된 성과 출판 연도를 함께 표기한다. 예: …무어(Moore 1966)…

② 저자명이 글에 나와 있지 않은 경우는 성(한국어로 표기된 한국 인명과 한자로 표기된 중국, 월남 인명은 성명)과 출판 연도를 괄호 안에 표기한다. 예: …(홍길동 1992)… 혹은 …(Moore 1966)…

③ 면수는 출판 연도 다음에 쉼표를 하고 숫자만 표기한다. 예: …(Evans 1976, 56)… 혹은 …(허생 1990, 12)…

④ 저자가 2명 이상인 경우는 한 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 '외'라는 말을 붙여 저자가 두 사람 이상임을 나타낸다. 예: …(한배호 외 1991, 35-36)…

⑤ 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론으로 나누어 언급한다. 예: …(Cumings 1981, 72; 허생 1990, 35; 홍길동 1990, 18)…

⑥ 신문, 주간지, 월간지 등의 무기명 기사를 언급해야 하는 경우에는 지명, 발행 年年/月月/日日(월간지의 경우 발행 年年/月月), 면수를 괄호 안에 표기한다. 예: …(중앙일보 93/04/08, 5) 혹은 (신동아 93/02, 233)…

⑦ 간행 예정인 원고는 '출판 예정'을 사용하고 미간행 원고는 '미간행'이라고 기재한다. 예: …임거정(출판 예정)…; …홍길동(미간행)…

⑧ 기관 저자일 경우 식별이 가능한 정보를 제공한다. 예: …(외교안보연구원 1992)…

3. 인터넷 자료의 인용

① 제작자, 제작 연도, 주제명, 웹 주소(검색 일자)의 순으로 한다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일정책. http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html(검색일: 1998. 10. 20).

② 분량이 많은 경우 인용 부분이 페이지로 표시되지 않기 때문에 오른쪽 바의 위치로 표시한다. 예를 들어(1/10 Bar)의 뜻은 인터넷 전체 자료의 십분의 일에 해당한다는 뜻이다. 예: 홍길동. 1996. 한국의 통일 정책. http://taejon.ac.kr/kildong/kk0101.html(검색일: 1998. 10. 20). (1/10 Bar).

4. (참고문헌 표기)

1) 참고문헌은 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보를 논문 말미의 〈참고문헌〉에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않은 문헌은 포함시키지 않는다.

2) 각 문헌은 한글 문헌, 로마자로 표기되는 구미어 문헌, 기타 언어(일본어, 중국어, 러시아어, 그리스어, 아랍어 등) 문헌 순으로 배치하며 한글 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로, 기타 언어 저자명은 발음의 가나다순으로 배열한다. 예: 장길산, 홍길동. 1996.『조선 의적사 연구』. 서울: 개벽사.

3) 저자와 서명, 출판사 등의 사이에는 마침표를 찍는다. 출판사 소재 도시와 출판사 이름 사이에 콜론(:)을 찍고 한 칸 띄어 쓴다.

4) 동일한 저자의 여러 문헌은 연도순으로 배치하며, 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상인 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.

5) 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

① 논문, 기사 등은 따옴표(“”)로, 저서는 인도, 유럽어인 경우는 *이탤릭체*로, 한글, 일본어, 중국어, 한문인 경우는 이중꺽쇠(『』)로 표시한다.
② 페이지는 숫자만 표기한다.
③ 각 문헌의 첫줄은 다섯 칸 내어 쓴다.

〈단행본〉
① 저자 1인인 경우
장서방. 1993. 『변화하는 유권자: 17대 총선의 분석』. 서울: 믿음사.
Tillich, Paul. 1963. *Systematic Theology*. Chicago: University of Chicago Press.
② 저자 2인 이상인 경우: 본문과 각주에서는 누구 외로 표시하지만 참고문헌에서는 공동 저자 모두의 이름을 적어 준다. 단, 처음부터 책 표지나 안장에 누구 외라고 되어 있는 경우에는 그대로 표기한다.
홍길동, 허생, 흥부. 1993. 『조선조 소설 인물고』. 성남: 정신문화연구원.
Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, and William McPhee. 1854. *Voting*. Chicago: University of Chicago Press.
이돌석 외. 1992. 『공공 선택의 이론과 실제』. 서울: 선택사.

〈편저〉
편저에 포함되어 있는 저자가 밝혀진 글을 언급할 경우 해당 저자 중심의 문헌 정보를 제공한다. 단, 같은 편저 내의 많은 글이 언급될 경우 해당 편저의 완전한 문헌 정보를 제공한 후 각 저자의 글을 이에 관련지어 간략히 표시할 수 있다.

〈편집된 책 속의 글〉

① 편집자가 밝혀진 경우

장노자. 1991. “국건력과 시민사회”. 김서방·연놀부·이어도 편. 『국가 이론의 재조명』, 231–263. 서울: 호박사.

② 편집자가 밝혀지지 않은 경우

관중. 1992. “자본주의 발전과 정치적 민주주의: 몇 가지 이론적 문제.” 『조직 자본주의의 정치』. 서울: 집현연구소. 261–306.

〈번역서〉

Bell, Daniel 저. 홍길동 역. 『후기 산업사회의 도래』. 서울: 개벽사

〈동양 고전〉

동양 고전의 참고 문헌을 작성할 경우에 필자, 서명, 출판지, 출판사, 발행 연도를 기재하는 것이 무의미하므로 『삼국사기』, 『선조실록』 또는 『論語』 등만을 표기한다.

〈학위논문〉

홍길동. 1992. 『조선 후기 민란의 도덕 경제』. 명성대학교 박사 학위 논문.

Doe, John. 1998. *The Social Banditry in Late Imperial China*. Ph. D. Diss., Robin Hood University.

〈학회보, 월간지, 계간지 등의 논문이나 기명 기사〉

스코트, 제임스. 1991. “20세기 초 말레이시아에서의 자본주의의 농촌 침투와 농민 운동.” 『집단 선택 이론』 5집 1호, 75–101.

이사마. 1993. “법가의 유가적 기원.” 『계간 춘추』(봄), 101–22.

Jilberto, Alex E. Fernandez. 1991. “Military Bureaucracy, Political Opposition, and Democratic Transition.” *Latin American Perspectives* 18, No. 1(Winter), 32–65.

〈학회에서 발표한 논문(Proceeding)의 경우〉

김민주. 1988. “한국 민주주의와 시민사회 이론.” 한국정치학회 춘계 학술 대회. 서울. 5월

Haggard, Stephen. 1996. “Democratization and Economic Performance in Korea.” International Science Association. San Diego. U.S.A. September.

〈일간지, 주간지의 기명 기사와 칼럼〉

임거정. 1993. “유엔평화유지군 참여 결정.” 『중앙일보』 (4월 8일), 5.

Juoro, Umar. 1993. “The Different Faces of Democracy.” *Far Eastern Economic Review*(April 22), 23

5. 이상에 다뤄지지 않은 사항은 성신여자대학교 동아시아연구소 측으로 문의한다.

국가와 정치

32집 1호(2026년)

2026년 2월 27일 인쇄
2026년 2월 28일 발행
발행인 한의석
편집인 편집위원회
발행처 성신여대 동아시아연구소
펴낸곳 명인문화사

(02844) 서울시 성북구
보문로 34다길 2
성신여자대학교 수정관 B동 723호
동아시아연구소
Tel 02) 920-7089
email eastasia@sungshin.ac.kr
https://www.sungshin.ac.kr/eastasia