

일본의 우주안보정책과 미일협력

이정환*

I. 서론

II. 일본 우주안보정책의 조건

- 자주와 미일협력 사이의 우주개발정책
- 우주의 평화적 이용 원칙과 일반화 원칙

III. 우주개발정책에서 우주안보정책으로

- 〈우주기본법〉과 우주정책의 안보화
- 〈우주기본계획〉과 우주안보정책의 대두
- 반격능력과 위성정보수집 능력 연계

IV. 일본 우주안보정책의 미일협력 중심성과 부분적 자립성

- 우주상황인식 정책 영역에서 국제협력의 효과성
- 우주능력 향상을 위한 자주와 미일협력의 공존

V. 결론

요약

일본의 우주안보정책에서는 증가한 안보위협에 대해 미일협력 강화로 대응하는 성격이 두드러진다. 우주안보정책의 미일협력 중심성은 그 방법이 가지는 높은 효과성에 대한 전략 판단에 기반한다. 하지만, 일본의 우주안보정책에는 자주적 성격도 존재한다. 독자적 위성감시능력 구축을 위한 위성콘스텔레이션에 대한 투자가 대표적 예이다. 우주안보정책에서 발견되는 일본의 '전략적 자율성' 추구는 우주 분야에서 그동안 축적한 일본의 국가기술경쟁력을 활용한 위치권력 상승 전략 차원에서 이해된다. 미일협력은 필연적이지만, 그 미일협력의 결과가 일본에 보다 긍정적인 것이 되도록 하기 위해서 자주적 국가 능력 향상 노력을 중시하는 일본 정책관여자들의 전략 사고가 엿보이는 대목이다.

핵심어: 일본 우주안보정책, 반격능력, 위성콘스텔레이션, 자주, 미일협력

* 서울대학교 정치외교학부 부교수 겸 동 대학 국제문제연구소 연구위원

I. 서론

일본 정부가 2022년 말에 발행한 안보3문서(〈국가안보전략〉, 〈국가방위전략〉, 〈방위력정비계획〉)는 반격능력의 보유, 통합사령부 신설, 매년 10조 엔을 상회하는 규모로의 방위비 대폭 상승을 그 핵심 내용으로 한다.¹⁾ 더불어 2018년 〈방위계획대강〉 이래로 적극적으로 표명해 온 우주, 사이버, 전자파 신흥 영역에 대한 방위력 정비 계획이 구체화되어 반영되었다. 일본 정부가 최근 보여주는 적극적 안보정책에 대해서는 미국 측으로부터 환영의 목소리가 가득하다. 미군과의 지휘체계 연계에 효과적인 통합사령부 설치의 물론 방위비 증강 및 일본의 방위 능력 향상 노력은 미국의 대중국 억지 능력을 향상 시켜줄 것으로 기대된다. 특히 반격능력으로 일본이 보유하게 될 스탠드오프 미사일의 운용을 미일 공동으로 추진해서 대중국 억지 능력을 키우는 것에 대한 기대가 크다.²⁾

하지만, 미국의 논평 중에는 일본 정부가 우주안보정책으로 추진하고 있는 위성감시능력 향상 계획의 효과성과 필요성에 대한 의문의 목소리도 존재한다. 반격능력 행사는 적의 공격에 대한 감시 능력 보유가 핵심적인데, 이를 위한 위성감시능력 향상에 대한 일본 정부의 향후 투자 계획이 미일동맹 차원에서 낭비될 수 있다는 것이다.³⁾ 이 부분에서 제기되는 질문은 최근 일본의 적극적 안보정책 맥락에서 강화되고 있는 일본 우주안보정책은 얼마나 자주적 발전의 가능성을 지니고 있는가이다.

물론 일본의 반격능력 행사와 군사적 활용을 목적으로 하는 위성콘스텔레이션 구축이 미일안보체제의 동맹메커니즘 속에서 구축되고 활용될 것이라는 것은 일본 정책관계자들의 일관된 입장이다. 하지만, 현재 일본의 방위예산 소요계획과 이와 연계된 방위력 증강계획을 고려할 때, 일본의 독자적 스탠드오프 미사일 능력과 위성콘스텔레이션을 통한 위성 감시 체제 구축이 가능하다고 관측된다. 또한, 자립적 일본 우주안보정책의 가능성에 대한 관측은 일본 우주개발정책에 있어서 자주적 기술발전에 초점을 두었던 과거 경험에서도 유추되고 있다. 일본의 독자적 억지 능력은 동아시아 안보딜레마 심화의 요인이 될 수 있다는 관측과 더불어, 미국의 동아시아 안보적 관여의 미래 불확실성과 연계되어 지금까지 동아시아 지역

1) 박영준 외, 『일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가』 (경남대학교 극동문제연구소, 2023).

2) Nakamura, Ryo and Masahiro Okoshi. "U.S. ready to help Japan improve counterstrike capability: NSC official John Kirby says U.S.-Japan alliance entering 'modern age'." *Nikkei Asia*. Jan. 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/U.S.-ready-to-help-Japan-improve-counterstrike-capability>(검색일: 2024.4.23.).

3) Hornung, Jeffrey and Christopher Johnstone. "Japan's Strategic Shift is Significant, but Implementation Hurdles Await." <https://warontherocks.com/2023/01/japans-strategic-shift-is-significant-but-implementation-hurdles-await/>(검색일: 2024.4.23.).

질서의 중요한 기축으로 역할해 온 미일동맹 관계의 성격 변화를 야기할 수 있다는 전망도 존재한다.⁴⁾

2010년대 이래 일본 안보정책의 진화는 독자적 억지 능력 강화가 아닌, 미일안보협력의 강화로 설명될 수 있다. 그리고 미일안보협력 강화를 전제로 하는 가운데 일본의 역할이 냉전기와는 다른 차원에서 적극화되었다는 점을 핵심적 특징으로 한다.⁵⁾ 냉전기에 일본 안보정책에 대한 중심적 질문이었던 자주와 동맹 사이의 방향성에 대한 질문은 더 이상 유효해 보이지 않는다. 하지만, 2022년 안보3문서 계획에서 포함된 일본 정부의 우주안보정책은 일본 안보정책의 미래에서 자주와 동맹의 질문을 환기시키고 있다. 본 연구는 일본 우주안보정책 전개를 역사적으로 검토하면서, 일본 우주안보정책의 자주적 성격 발현 가능성에 대한 관측이 나오게 된 이유와 그 성격 발현이 현실적으로 어려운 조건에 대해서 살펴보고자 한다.

본 연구의 주장은 다음과 같다. 일본 우주안보정책이 미일협력 중심적 성격에서 벗어나 독자적 능력구축을 포함하고 있는 것이 낭비적이라는 지적은 일본의 우주안보정책이 기술능력 향상을 목표로 하였던 과거 우주개발정책의 연속선상에서 있다는 점을 간과하고 있다. 일본이 최근 강화하고 있는 육지상륙 능력이나 기지 공력 능력(반격능력)은 일본에게는 과거에 지니고 있지 못했던 것으로 새롭게 구축하는 차원에서 대미 의존성이 매우 강하다. 하지만, 오랜 우주개발정책을 통해 일본은 우주 강국으로서의 위상도 지니고 있다. 2008년 〈우주기본법〉 제정 이후 본격화한 일본 우주정책의 안보화는 중국과 북한 위협에 대한 대응의 성격뿐만 아니라, 우주능력을 안보정책과 연계시켜 향상시키려는 정책목표도 함께 지니고 있다. 우주안보정책의 정책 내용에서 위성감시능력 향상은 일본의 방위 능력에만 국한되지 않은 일본의 국가기술경쟁력 강화와도 연결된다. 더불어 위성감시능력은 일본 국내 기업의 우주 역량 강화를 위한 민관협력 재구축과도 연계되어 있는 부분이다.

하지만, 일본의 우주안보정책이 미일협력의 맥락에서 벗어나 독자적 일관체계를 구축하는 미래 전망은 비현실적이다. 반격능력과 연계되는 위성감시능력 향상은 일본 우주안보정책의 전체가 아닌 일부이다. 우주공간의 안보화에 대한 대처 능력 향상을 위한 우주상황인식(SSA) 능력 향상 및 대위성공격 대비 능력 구축의 필요성이 커지고 있으며, 이에 대한 대응 능력 강화가 일본 우주안보정책에서 큰 부분을 차지하고 있다. 항공자위대 우주군의 주된 업무가 우주상황인식에 집중되어 있는 가운데, 우주상황인식 분야에서 일본의 독자적 능력

4) Teraoka, Ayumi & Sahashi, Ryo. "Japan's Revolutionary Military Change: Explaining Why It Happened Under Kishida." *Pacific Affairs* Vol. 92, No. 3(2024), p. 25.

5) Hughes, Christopher W. "Japan's Strategic Trajectory and Collective Self-Defense: Essential Continuity or Radical Shift?" *The Journal of Japanese Studies* 43, no. 1 (2017), pp. 116-117.

구축은 한계가 있다. 일본의 우주안보정책은 미일협력을 중심축으로 작동하는 가운데, 미일 협력체제 속에서 일본의 위치권력을 향상시키고자 하는 목표 하에 ‘전략적 불가결성’과 ‘전략적 자율성’에 입각한 정책 내용을 병행하고 있다.

일본의 우주안보정책에 대한 국내 연구는 많지 않다. 김두승, 김경민, 한은아의 연구는 2008년 <우주기본법> 이후 일본 우주정책이 평화적 이용 원칙에서 벗어나 안보화의 방향으로 나아가는 정책 변화에 초점을 맞추고 있다.⁶⁾ 최근 일본 우주안보정책에 대해서는 이기완의 연구가 유일하다. 이기완은 일본의 위협인식 변화와 항공우주자위대 창설로 대변되는 최근 일본 우주안보정책의 흐름을 검토하고 있다.⁷⁾ 안보 측면에서 일본의 우주정책을 검토하는 것은 일본에서도 폭넓게 이루어져 오지 못했다. 아오키 세츠코(青木節子), 스즈키 가즈토(鈴木一人), 이케우치 사토루(池内了), 후쿠시마 야스히토(福島康仁) 등에 의해서 일본 우주정책의 특징을 평화적 이용 규범의 변화, 중국과 북한의 위협인식에 대한 대응 차원으로 살펴본 연구들이 존재해 왔다.⁸⁾ 한편, 2018년 <방위계획대강> 이후 우주안보정책에 대한 적극적인 정책 제언의 연구들이 등장해 온 가운데, 2022년 안보3문서 간행 이후 그 흐름이 왕성해지고 있다.⁹⁾ 하지만, 일본 우주안보정책의 본격적 집행은 초기 단계이기 때문에 현재 일본 우주안보정책의 성격을 개념화해서 분석하는 연구는 찾기 어렵다. 본 연구는 자주와 미일협력의 틀 속에서 일본 우주안보정책의 가능성과 한계를 분석하려는 시도이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II에서는 최근 일본 우주안보정책 성격의 전제 조건이 되

-
- 6) 김두승. “일본 우주정책의 변화 -우주기본법 제정의 안보적 함의-” 『한일군사문화연구』 제7집(2009), pp. 3-29; 김경민. “일본의 우주개발전략 연구 -우주의 평화이용원칙을 중심으로-” 『일본연구논총』 제31집(2010), pp. 31-50; 한은아. “일본 우주개발정책의 군사적 변화에 관한 연구” 『일본연구논총』 제37호(2013), pp. 97-121.
- 7) 이기완. “항공우주자위대 창설을 통해 본 일본 우주정책의 변화와 전망” 『국제정치연구』 제26집 4호(2023), pp. 43-63.
- 8) 青木節子. 『中国が宇宙を支配する日~宇宙安保の現代史』(新潮社, 2021); 스즈키 가즈토, 이용빈 역. 『우주개발과 국제정치: 경쟁과 협력의 이면』(한울아카데미, 2013); 이케우치 사토루, 한은아 역. 『일본의 우주개발: 평화에서 군사안보로』(박영사, 2021); 福島康仁. 『宇宙と安全保障 - 軍事利用の潮流とガバナンスの模索』(千倉書房, 2020).
- 9) 스즈키가 책임편집한 2019년에 일본 국제문제연구소에 발행하는 『国際問題』 684호의 특집호 논문들(福島康仁. “安全保障からみた宇宙 作戦支援から戦闘の領域へ.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 5-14; 青木節子. “宇宙ガバナンスの現在 課題と可能性.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 15-24; 角南篤. “宇宙政策: 月探査をめぐる競争と新たな国際協力の可能性.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 25-33; 渡邊浩崇. “日本の宇宙政策の歴史と現状 自主路線と国際協力.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 34-43.)은 2018년 <방위계획대강> 이후 일본의 우주안보정책의 역사와 성격에 대한 다각적 설명을 시도하고 있다. 2022년 안보3문서 제정 이후의 정책 논의들이 반영된 연구는 다음과 같다. 「太論」編集委員会 編. 『TARON—太論 第1号: 宇宙空間における戦略的競争』(国政情報センター, 2022); 西山淳一. “安全保障における宇宙利用.” 玉井克哉·兼原信克 編. 『経済安全保障の深層: 課題克服の12の論点』(日経BP, 2023); 青木節子. “宇宙安全保障と国際法.” 『国際問題』 No.716(2023), pp. 49-57; 長島純. 『新・宇宙戦争: ミサイル迎撃から人工衛星攻撃まで』(PHP研究所, 2024); 笹川平和財団新領域研究会 『新領域安全保障 サイバー・宇宙・無人兵器をめぐる法的課題』(ウェッジ, 2024).

는 전후 일본 우주개발정책의 특징을 검토할 것이다. III에서는 2000년대 이래로 지난 20여 년간 진행되어 온 일본 우주정책의 안보화 흐름을 역사적으로 살펴본다. IV에서는 최근 일본 우주안보정책의 자주적 가능성과 한계를 미일협력의 효과성과 함께 분석하고자 한다.

II. 일본 우주안보정책의 조건

일본의 우주안보정책은 2008년 <우주기본법> 이후 본격화되었지만, 그 이전에 오랜 우주개발정책의 역사가 존재하고 있다. 일본 우주개발정책은 자주적 우주능력 구축 방향성과 미일협력을 통한 우주능력 향상 방향성 사이의 경쟁과 공존의 역사로 이해될 수 있다. 자주와 미일협력 두 방향성 사이 경쟁과 공존의 역사적 유산은 최근 일본 우주안보정책의 성격을 이해하는 조건이 된다. 한편, 일본 우주개발정책의 가장 특수한 성격은 평화적 이용 원칙에 입각한 비군사적 활용의 규범성에 있다. 일본 우주정책의 안보화는 우주의 평화적 이용 원칙에서 벗어나는 정책 변화로 이해될 수 있다. 본 장에서는 일본 우주안보정책을 이해하는 선결조건으로 우주개발정책의 방향성에 존재하던 자주와 미일협력의 경쟁과 공존, 그리고 우주의 평화적 이용 원칙의 제약과 그 원칙의 변화를 검토한다.

1. 자주와 미일협력 사이의 우주개발정책

일본 우주정책에서 안보적 고려는 냉전기에 중심적이지 않았다. 우주안보정책이 아닌 우주개발정책의 맥락에서 일본의 우주정책은 로켓 능력과 위성 능력의 기술적 향상 목표를 중심으로 전개되었다. 기술발전 도모의 동일한 목표이지만, 그 방법으로 자주와 국제협조는 일본 우주개발에서 다른 방법론으로 존재해 왔다. 국제협조가 실질적으로 미일협력을 의미하는 가운데 이에 대해서 미국으로부터 독립적인 기술 개발을 추진하는 자주의 방향성이 대립되어 왔다.¹⁰⁾

자주와 미일협력의 방법론 사이의 경쟁은 다부처 분산형으로 발전해 온 일본 우주정책의 거버넌스와도 연계되어 있다. 전후 일본의 우주정책은 문부성과 과학기술청이 별개로 추진해 온 역사를 지니고 있다. 그 중에서 문부성이 관할했던 우주개발은 순수과학적 성격이 강했다. 전후 일본 우주 연구의 선구자로 불리는 도쿄대 이토카와 히데오(糸川英夫) 교수의 연

10) 渡邊浩崇(2019), pp. 34-43.

구는 문부성의 우주정책을 선도해 왔다. 1954년 이토카와 교수를 중심으로 해서 도쿄대 생산기술연구소에서 로켓 추진의 초음속기 연구가 시작되었고, 23cm의 연필 모양의 초소형 화약식 로켓(펜슬로켓)을 실험장치로 제작하였다. 이토카와 주도의 도쿄대 생산기술연구소는 1964년 도쿄대학에서 분리해 문부성 공동연구기관 우주항공연구소로 발전했다. 이후 우주항공연구소는 로켓개발, 과학위성의 발사를 전문으로 하는 연구소로 독립하여, 우주 연구의 국책기관이 된다. 문부성의 우주항공연구소는 1970년 라무다로켓형 인공위성 오오스미 개발에 성공하였고, 1971년에는 시험위성 타이센 발사도 성공하였으며, 1970년대 2년에 3번 정도로 과학위성을 발사했다. 문부성 산하의 우주항공연구소는 1981년 우주과학연구소(ISAS)로 체제가 정비된다. 기술발전에 초점을 둔 문부성의 우주개발정책은 자주적 기술 능력 향상의 성격을 선명하게 지녔다.¹¹⁾

도쿄대의 로켓개발과 이를 지원하는 문부성의 우주개발정책이 순수 과학목적에 초점이었던 반면에, 상업적 이용에 대한 국가적 관심은 과학기술청을 중심으로 하는 우주개발정책으로 발전했다. 1962년 과학기술청에 항공우주과가 설치되고, 1964년 우주개발추진본부가 설치되었다. 우주개발추진본부는 이토카와 교수의 소형로켓 개발과는 달리 대형로켓을 실현하기 위한 액체로켓 채용 방침을 결정했다. 우주개발추진본부는 1969년에 과학기술청 산하 특수법인 우주개발산업단(NASDA)으로 재조직되었다.¹²⁾

문부성 산하의 우주과학연구소와 과학기술청 산하의 우주개발사업단은 우주 개발에 대한 상이한 노선을 보여준다. 우주과학연구소의 기본 우주연구 기조는 “Cheap, Quick, Beautiful (소형으로 저렴한 인공위성으로, 차례대로 다음 로켓을 빠르게 발사하고, 아름다운 결과를 낸다)” 노선으로 상징되며, 자주적 기술 개발에 초점을 두어온 것으로 널리 알려져 있다.¹³⁾

반대로 우주개발사업단은 우주과학연구소와 달리, 국제협력을 통한 대형 위성 발사를 추구했다. 1960년대 미국과 협정을 맺고, 평화 이용과 수출금지를 조건으로 기술을 제공받았다. 우주개발사업단이 발사한 액체연료로켓은 미국의 델타로켓을 도입한 것이다.¹⁴⁾ 하지만, 우주개발사업단이 기술 도입에 머무르지 않고 기술 국산화를 꾸준히 지속하는 가운데 미일 협력의 방법론은 일본의 자체적 우주 능력 향상 목표로 수렴된다. 우주개발사업단은 1981년에 정지궤도에 500kg의 인공위성을 1985년부터 발사한다는 H-1 로켓 개발 계획을 수립했는데, 그 계획에서 1단은 델타로켓을 라이선스로 생산하고 2단과 3단의 엔진과 관성유도 장치는 일본의 기술을 사용하는 것을 목표로 했다. 이 당시의 국산화를 목표는 50-80%에

11) 이케우치 사토루(2021), pp. 61-63.

12) 이케우치 사토루(2021), pp. 64-65.

13) 이케우치 사토루(2021), pp. 67.

14) 渡邊浩崇(2019), p. 36.

머물렀지만, 국산화율 100%를 목적으로 2톤 무게의 정지궤도 위성을 1990년대 발사한다는 H-2 로켓 개발 계획으로 발전하였다. 이후 H-2A 로켓과 H-2B 로켓으로 이어지는 H 로켓 시리즈는 우주개발사업단이 추진한 미일협력을 통한 국산화 시도를 상징했다.¹⁵⁾

국산화 시도는 전면적 자주 노선으로의 전환을 의미하지 않는다. 일본 정부는 미국의 우주 스테이션 사업에도 참가하면서 우주개발에 있어서의 미일협력을 꾸준하게 견지하였다. 1980년대에는 자주와 미일협력의 방법론이 일본의 우주 능력 향상 목표 하에 공존을 이루는 상태가 되었다.¹⁶⁾

2. 우주의 평화적 이용 원칙과 일반화 원칙

전후 일본의 우주정책을 문부성과 과학기술청이 주도하는 가운데, 방위 조직의 우주에 대한 관여는 제한적이었다. 냉전시대와 탈냉전시대 모두 우주개발에 대한 안보화 관점은 일본에서 가시화되지 않았었다. 우주에 대한 안보적 접근의 제한성은 우주개발의 평화적 이용 원칙 속에서 전후에 장기 지속되어왔다. 1969년 우주개발사업단 출범과 더불어 성립한 <우주개발사업단법>의 제1조에서도 “우주개발사업단은 평화적 목적에 한하여, ... 우주개발 및 이용의 촉진에 기여하는 것을 목적으로 설립된다”고 평화적 목적을 명시하였다.¹⁷⁾ 더불어 우주개발사업단 출범 시인 1969년에 중의원에서 결의된 <일본의 우주개발 및 이용의 기본에 관한 결의>에서는 “일본에 관한 지구상의 대기권 주요부분을 넘는 우주로 발사되는 물체 및 그 발사로켓의 개발, 이용은 평화의 목적에 제한된다”고 명시했다. 또한 같은 해 참의원 부대결의에서도 “일본의 우주개발 및 이용에 관한 활동은 평화목적에 한정되며, 또한 자주, 민주, 공개, 국제협력의 원칙에 따라 이를 실행한다”고 언급되어 있다.¹⁸⁾

1968년 국회에서 평화적 이용은 “세계적으로 비침략의 사용 방법도 있지만, 일본에 대해서는 비군사를 의미한다”고 명시한 가운데,¹⁹⁾ 이 기준에 의하면 정찰위성도 평화적 이용 원칙에 위배되는 것으로 해석된다.²⁰⁾ 우주조약 등의 우주에 대한 국제규범은 침략적 행위를 반대하는 성격을 지니지만, 일본의 우주규범은 군사적 목적의 자산 소유 자체를 부정하는 강한 규범성을 지니고 있었다.²¹⁾ 우주개발의 평화적 이용 원칙은 1960-70년대 요시다노선

15) 渡邊浩崇(2019), pp. 37-38.

16) 渡邊浩崇(2019), p. 41.

17) 스키 가즈토(2013), pp. 226-227.

18) 스키 가즈토(2013), p. 227; 이케우치 사토루(2021), p. 88.

19) 青木節子(2021), p. 123.

20) 이케우치 사토루(2021), p. 88.

21) 스키 가즈토(2013), p. 228.

의 제도화 속에서 안보정책에 배태된 비군사화 규범의 핵심 부분 중 하나였다.²²⁾

하지만, 우주개발의 평화적 이용 원칙은 1980년대에 완화된다. 일본 정부가 1980년대 제시한 일반화 원칙은 우주개발의 평화적 이용 원칙을 폐기하는 것은 아니지만, 무력화할 수 있는 성격을 지니고 있다. 일반화 원칙은 “일반적으로 이용되고 있는 기능이나 능력과 같은 위성이라면, 자위대가 사용하는 것은 가능”하다는 것이며, 이러한 이용이 1969년 국회결의에 위배되는 것은 아니라는 해석이다.²³⁾ 위성의 비군사적 활용에서 벗어난다는 점에서 일반화 원칙은 우주 분야에서 비군사 기초로부터의 이탈을 상징한다.

하지만, 군사적으로 활용가능한 위성 능력 보유에 대한 자체적 규범성은 쉽게 탈피되지 않았다. 일본 우주정책의 점진적 안보화에서 1990년대 후반 정보수집위성 확보 결정은 중요한 변곡점이 되며, 그 계기는 북한의 1998년 대포동 미사일 발사에 있었다. 북한 위협에 대한 대응 수단으로 일본 내에서는 정보수집위성 확보 필요성에 대한 논의가 증가했다.²⁴⁾ 정보수집위성이 우주의 평화적 이용에 대한 국회결의에 모순되지 않는가에 대한 질문에 대해서 1998년 일본 정부는 정보수집위성의 분석능력이 상용위성과 동일한 수준이라면, 문제가 없다는 일반화 원칙에 입각해 설명하면서 정보수집위성 도입을 결정했다.²⁵⁾ 그 결과 2003년에 첫 번째 정보수집위성이 발사되었다.

정보수집위성이 발사되었지만, 정보수집위성을 누가 관리하고, 어떤 용도로 사용할 것인가에 대해서 일본 정부는 조심스러운 접근법을 취했다. 정보수집위성을 자위대가 직접 보유 관리하고 이를 군사적 목적으로만 사용하는 것에 대한 유보적 자세는 정보수집위성의 관리 주체로 내각부가 역할하게 되는 배경이 된다. 내각부에서 정보수집위성을 통합관리하는 가운데, 일본 정부는 정보수집위성을 재난 대응 등의 비군사적 활용 용도로도 사용하는 다각적 활용 방안을 정립하였다. 일본 우주개발정책에서 민군겸용은 군사적 활용에 우주자산을 독점적으로 사용하지 않는다는 독특한 의미를 가지고 있었다.²⁶⁾

22) Chai, Sun-Ki. “Entrenching the Yoshida defense doctrine: three techniques for institutionalization.” *International Organization* vol. 51, no. 3(1997), pp. 389-412.

23) 스즈키 가즈토(2013), pp. 231-233.

24) 青木節子(2021), p. 127.

25) 青木節子(2021), p. 128.

26) 스즈키 가즈토(2013), pp. 243-245.

Ⅲ. 우주개발정책에서 우주안보정책으로

지난 20여년간의 일본 우주정책은 개발에서 안보 대응으로 초점이 변화해 왔다. 2008년 <우주기본법>의 제정, 2009년 이후 2023년까지 다섯 차례 수립된 <우주기본계획>, 그리고 2023년의 <우주안전보장구상>은 일본의 우주정책이 안보화되고 있는 흐름을 보여준다. 일본의 우주정책이 안보화되는 환경 변화로 1998년 북한의 대포동 미사일 발사와 2000년대 중국의 우주 능력 향상에 대한 위기의식이 그 배경으로 언급되곤 한다.²⁷⁾ 우주정책의 안보화가 북한, 중국에 대한 일본의 안보위협인식과 연계되어 있다는 점에서 일본 방위계획 정책 변화와 연동되는 것은 당연한 흐름이다. 특히 2018년 <방위계획대강>과 2022년 안보3문서는 우주정책의 안보화와 직결되어 <제4차 우주기본계획>(2020년) 그리고 <제5차 우주기본계획>과 <우주안전보장구상>(2023년)과 맞물려 있다.

1. <우주기본법>과 우주정책의 안보화

2008년 <우주기본법>의 제정은 강화된 안보위협인식을 그 배경으로 한다. 더불어 안보환경의 악화 가운데 이에 대한 대응 체제로서 일본 우주정책 거버넌스가 지니는 미비점을 보완하고자 하는 시도이기도 하다.

<우주기본법> 제정 이전에 2000년 초반에 중앙성청 개편과 더불어 우주정책 집행 기구의 대폭적 변화가 있었다. 2001년 문부성과 과학기술청이 문부과학성으로 통합되는 과정에서 특수법인 개혁이 이루어지면서, 과학기술청 산하 우주개발사업단, 문부성 산하 우주과학연구소, 과학기술청의 항공우주기술연구소가 합병되어, 우주항공연구개발기구(JAXA)가 탄생하였다(2003년).²⁸⁾

하지만 JAXA 수립 이후에도 일본의 우주정책 거버넌스에는 여러 문제가 있다고 지적되었다. JAXA 내의 각 기관 사이의 유기적 통합은 빨리 진전되지 않는 가운데, 우주 분야의 성격상 여러 행정부처를 횡단하는 정책 집행의 구조화가 필요했다. 우주에 대한 연구와 개발은 문부과학성이 주관하지만, 다양한 행정성청이 우주정책에 개입할 수밖에 없다. 우주산업 육성에 대해서 경제산업성이 관여할 수 밖에 없고 환경조사를 위해 환경성도 관계하며, 통신 관련 업무 담당의 총무성과 기상업무 담당의 국토교통성도 우주정책에 깊은 관련이 있었다. 또한, 정보수집위성 운용에 대해서는 내각부와 방위성이 개입할 수밖에 없는 구조였다. 여러

27) 스키 가즈토(2013), pp. 248-251; 青木節子(2021).

28) 스키 가즈토(2013), pp. 238-239.

부처가 관여되어 있는 우주정책을 JAXA가 단독으로 주도하는 것은 한계가 있었다. 일본 내에서 이러한 상황에 대응하는 우주정책 일선의 필요성이 제기되었고, 그 결과로 나오게 된 것이 2008년 <우주기본법>의 제정이었다. <우주기본법>을 통해 일본의 우주정책 거버넌스는 큰 변화를 맞이하게 되었다. 우선 우주개발전략의 최상위기관인 우주개발전략본부가 설치되었다. 내각부에 설치된 우주개발전략본부는 범정부적 우주정책 조율 역할을 담당하는 기구로, 총리를 본부장으로 하는 기구가 된다. JAXA의 주무부처는 문부과학성이지만, 정책 결정의 총괄은 총리의 내각부로 이동한 것이다.²⁹⁾

강화된 안보위협인식을 배경으로 하는 <우주기본법>은 우주의 평화적 이용 원칙의 완화에 있어서도 결정적이었다. <우주기본법>은 우주의 평화적 이용을 국제표준에 가깝게 정의하고 있다. “우주개발이용은 달 및 그 밖의 천체를 포함한 우주공간의 탐사 및 이용에 있어서의 국가활동을 규율하는 원칙에 관한 조약 등의 우주개발이용에 관한 조약 및 그 밖의 국제약속이 정하는 바에 따르고, 일본 헌법의 평화주의 이념에 따라 이루어진다”는 2조 문구가 중요하다.³⁰⁾ 여기서 언급된 조약은 1967년의 우주조약이다. 우주조약에서 정의하는 평화적 이용의 구체적 내용은 우주공간에 대량살상병기 배치를 금지하고 천체상의 군사이용을 금지하는 것이다. 이는 군사적 활용에 대한 근본적 반대 성격이 아니고, 침략 활용을 금지하는 것을 의미한다. <우주기본법>이 전제하고 있는 우주조약의 평화적 이용은 1960년대 일본 내에서 확립되었던 우주의 평화적 이용과는 다른 의미를 지닌다. <우주기본법>의 ‘평화적 이용’ 해석 변경을 계기로 자위대의 자체 위성 보유가 허용되었다. <우주기본법>은 나아가 제3조에서 이 법이 “일본의 안전보장에 이바지한다”고 명시하고 있으며, 제14조에는 “일본의 안전보장에 이바지하는 우주개발이용을 추진한다”는 내용도 포함하고 있다. 이는 안보가 우주정책의 목표로 선명하게 등장하였음을 상징한다.³¹⁾

한편, 2012년 JAXA법이 개정되면서, 우주개발은 “평화목적에 한정한다”는 조항이 말소되었다. 법적으로 우주개발사업단을 계승하는 JAXA에 대한 JAXA법에는 우주개발사업단 설립시에 포함되었던 “평화목적에 한정된다” 조항이 유지되어 왔었다. 하지만, 2008년 <우주기본법>의 “안전보장에 이바지한다”와 충돌하는 상황에서 JAXA법의 개정 속에 평화목적 한정 조항이 말소된 것이다.³²⁾

29) 青木節子(2021), p. 132.

30) “宇宙基本法,” <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=420AC1000000043>(검색일: 2024. 4. 23.).

31) 青木節子(2021), p. 130.

32) 이케우치 사토루(2021), pp. 98-99.

2. <우주기본계획>과 우주안보정책의 대두

안보적 목적을 지니는 우주정책은 <우주기본계획>을 통해 구체화되었다. <우주기본법>에 의거 해 주기적으로 수립되는 <우주기본계획>은 우주정책 안보화의 연대기적 흐름을 보여 주고 있다. 2009년 제1차, 2013년 제2차, 2015년 제3차, 2020년 제4차, 2023년 제5차로 총 다섯 차례 제정된 <우주기본계획>에서 안보는 일관되게 우주정책의 핵심 목표로 제시되었다.

<제1차 우주기본계획>(2009)에서는 우주개발이용의 6개의 방향성이 1) 안전, 안심 사회의 실현, 2) 안전보장 강화, 3) 우주외교의 추진, 4) 선도적 연구개발 추진, 5) 전략산업으로 육성, 6) 환경적 고려로 기술되어 있다.³³⁾ <제2차 우주기본계획>(2013)에서는 안보적 고려가 보다 전면으로 대두되었다. <제2차 우주기본계획>에서는 우주이용의 중점과제로 1) 안전보장과 방재, 2) 산업진흥, 3) 우주과학 등의 프런티어가 제시되었고, 4대 인프라로 준천정 위성시스템, 정보수집위성, 방위통신과 기상위성, 우주수송시스템이 열거되었다.³⁴⁾ 2013년 <제2차 우주기본계획>은 아베 정권의 등장과 맞물려 안보적 색채가 강화되었다고 평가된다.³⁵⁾

<제3차 우주기본계획>(2015)의 중점계획도 유사하게, 1) 우주안전보장의 확보, 2) 민간분야의 우주이용 추진, 3) 우주산업 및 과학기술의 기반유지강화가 제시되었다. 또한, 우주안전보장의 확보를 위한 우주프로젝트의 상세 계획으로 위성관측, 위성리모트센싱(정보수집위성), 위성통신과 위성방송, 우주수송시스템, 우주상황파악, 해양상황파악, 조기경계, 우주시스템 전반의 항탄성 강화, 우주과학탐사 및 유인우주활동이 언급되었다.³⁶⁾

<제4차 우주기본계획>(2018)의 4대 목표에서도 우주안전보장의 확보가 첫 번째 목표로 제시되고 있다. <제4차 우주기본계획>에서는 ‘우주안전보장의 확보’를 위한 9개 시책으로 제3차와 유사하게 1) 준천정위성시스템, 2) X밴드방위위성통신망, 3) 정보수집위성, 4) 즉응형 소형위성 시스템, 5) 각종 상용위성의 활용, 6) 조기경계기능, 7) 해양상황파악, 8) 우주상황파악, 9) 우주시스템 전체 기능 보증 강화를 제시하고 있다.³⁷⁾

<제4차 우주기본계획>의 우주안전보장에 대한 내용은 2018년 <방위계획대강>에 기술된 우주 영역에서의 방위능력 강화 논의와 긴밀하게 연결된다. 2018년 <방위계획대강>에서는

33) “宇宙基本計画(제1차),” https://www8.cao.go.jp/space/pdf/keikaku/keikaku_honbun.pdf(검색일: 2024.4.23.).

34) “宇宙基本計画(제2차),” <https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan.pdf>(검색일: 2024.4.23.).

35) 이케우치 사토루(2021), pp. 100-104.

36) “宇宙基本計画(제3차),” <https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan3/plan3.pdf>(검색일: 2024.4.23.).

37) “宇宙基本計画(제4차),” https://www8.cao.go.jp/space/plan/kaitei_fy02/fy02.pdf(검색일: 2024.4.23.).

육·해·공의 기존 영역에, 우주, 사이버, 전자파 세 영역을 더 해 6영역에서 방위력을 유기적으로 융합하는 것이 목표로 제시되었다. 우주 영역에 대한 구체적 대처 사항으로 2018년 <방위계획대강>은 1) 우주 영역을 활용한 정보 수집, 통신, 측위 등의 각종 능력 향상, 2) 상시 지속적인 우주상황감시 체제의 구축, 3) 평시부터 유사시까지 모든 단계에 있어서 우주 이용의 우위를 확보하기 위한 능력 강화를 제시하고 있다.³⁸⁾ <제4차 우주기본계획>의 9개 시책은 2018년 <방위계획대강>의 우주안보 목표 달성을 위한 수단이기도 하다.

다섯 차례의 <우주기본계획>은 내용적 변화가 아닌 내용의 구체화로 이해될 수 있다. 안보적 고려 속에서 우주정책의 내실화를 목표로 하는 가운데, 일본 정부가 이에 대한 실행 계획을 구체화하는 과정인 것이다. 그러한 구체화 과정의 결과로 2023년 <제5차 우주기본계획> 제정 당시에 <우주안전보장구상>이라는 새로운 정책 문서가 등장하였다.

<표 1> 일본 <우주기본계획> 핵심 내용의 변화

차수	제정 연도	핵심 내용
1차	2009	6대 방향성: 1) 안전, 안심 사회의 실현, 2) 안전보장 강화, 3) 우주외교 추진, 4) 선도적 연구개발 추진, 5) 전략산업으로 육성, 6) 환경적 고려
2차	2013	3대 중점과제: 1) 안전보장과 방재, 2) 산업진흥, 3) 우주과학 프런티어 개척
3차	2015	3대 중점과제: 1) 우주안전보장 확보, 2) 민간 분야 우주이용 추진, 3) 우주산업 및 과학기술 기반유지강화
4차	2020	4대 목표: 1) 우주안전보장 확보, 2) 재해대책, 국토강인화, 지구규모 과제 해결에 공헌, 3) 우주과학탐사를 통한 새로운 지식 창조, 4) 우주를 추진력으로 삼는 경제성장과 이노베이션
5차	2023	4대 목표: 1) 우주안전보장 확보, 2) 국토강인화, 지구규모 과제 대응과 이노베이션 실현, 3) 우주과학탐사를 통한 새로운 지식 창조, 4) 우주활동을 지탱하는 종합적 기반의 강화

<우주기본계획> 각 버전을 참조해 저자 작성

3. 반격능력과 위성정보수집 능력 연계

2023년 <우주안전보장구상>은 2022년 안보3문서와 직결되어 있다. 2018년 <방위계획대강>에서 새로운 영역으로 등장한 우주, 사이버, 전자파 세 영역에 대한 일본 정부의 적극적 대응은 2022년 말에 작성된 안보3문서를 통해 더욱 강화되었다. 2022년 제정된 <국가안보전략>, <국가방위전략>, <방위력정비계획>에서 우주안보정책은 보다 구체화되고, 배정된 방위예산도 증가하였다. 일본은 2023년도 이후 방위예산의 급격한 증액을 추진하고 있

38) “平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱,” <https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>(검색일: 2024.4.23.).

고, 그중에서 향후 5년간 우주안보 분야에 활용될 예산은 1조 엔으로 상정되어 있다.³⁹⁾

2022년 안보3문서의 계획에 맞춘 우주정책의 변화는 2023년 6월에 <제5차 우주기본계획>에 반영되었다.⁴⁰⁾ 더불어 일본에서 최초로 <우주안전보장구상> 문서가 채택되었다. 10년의 유효 문서로 등장한 <우주안전보장구상>은 우주정책의 일부로 다루어 온 우주안보정책이 자체적으로 독립적 위상을 지니게 되었음을 의미하며, 2022년 12월 발행된 안보3문서와 긴밀하게 연결되어 있다.

<우주안전보장구상>에서는 우주안보정책의 3대축과 세부적 목표를 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 안전보장을 위한 우주시스템 이용의 근본적 확대(우주로부터의 안전보장): 우주로부터의 광역·고빈도·고정밀도의 정보 수집 태세 확립(정보 수집), 우주 시스템에 의한 미사일 위협 대응(미사일 방어), 높은 위성 정보 통신 보안 태세 확립(정보 통신), 위성 측위 기능 강화(위성 측위), 대규모 유연한 우주 수송 태세 확립(우주 수송)
2. 우주공간의 안전하고 안정적인 이용 확보(우주에서의 안전보장): 우주영역파악 등의 내실화·강화, 궤도상 서비스를 활용한 위성의 라이프사이클 관리, 예상치 못한 사태에 대한 정부의 의사결정·대응, 우주 공간에서의 국제적 규범·규칙 제정에 대한 주체적 공헌
3. 안보와 우주산업 발전의 선순환 실현: 민관 일체가 된 첨단·기반기술 개발력 강화, 중요 기술의 자율성 확보, 민관협력을 통한 능력 향상, 우주 개발의 핵심 기관으로서의 JAXA의 역할 강화, 민간 주도 개발 촉진과 정부 지원 확대, 경쟁력 있는 기업에 대한 지원, 기술 성숙 수준에 따른 관민의 투자·계약의 다양화⁴¹⁾

‘안전보장을 위한 우주시스템 이용의 근본적 확대(우주로부터의 안전보장)’는 2022년 안보3문서 개정의 중점사항이었던 반격능력과 긴밀하게 연결되고 있다. 반격능력의 당초 개념인 적기지공격능력은 자위의 범주에 해당한다는 일본 정부의 오랜 해석이 있었으나, 현실적으로 선제공격 능력과 구별되기 어렵기 때문에 그 동안 일본 정부는 보유와 행사를 추구해 오지 않았다. 전수방위를 위한 방위능력에 해당된다고 단정하기 어려운 상황에서 평화주의적 규범을 고려한 정책이었다. 하지만, 안보적 위협이 커지는 가운데 억지력 강화를 위해서 이제 보유하겠다는 것이 일본 정부의 논리이다.⁴²⁾ 반격능력의 실제인 스탠드오프 미사일 보

39) 박영준 외(2023), p. 78.

40) “宇宙基本計画(제5차),” https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan2/kaitei_fy05/honbun_fy05.pdf (검색일: 2024.4.23.).

41) “宇宙安全保障構想,” https://www8.cao.go.jp/space/anpo/kaitei_fy05/anpo_fy05.pdf(검색일: 2024.4.23.).

유 계획은 단기적으로 토마호크 미사일을 미국으로부터 구매하는 한편, 장기적으로 일본이 자체 개발하는 것으로 짜여져 있다.

반격능력 행사는 정보수집 능력을 필요로 하고, <우주안보구상>의 1. 항목은 정보수집 능력 강화에 대한 일본의 자체적 역량 강화를 의미하기도 한다. 하지만, 위성정보수집 능력 강화와 반격능력 행사의 연계를 통한 일본의 독자적 역지능력과 행사 체계 구축은 일본 정부에 의해서 논의되지 않고 있다. 일본 정부는 반격능력 행사와 위성정보수집의 체계 운용을 미일협력을 통해서 실시하겠다는 의사를 표명해 왔다.⁴³⁾

그럼에도 불구하고, 현재 일본 정부의 우주안보 역량 강화 계획에 포함되어 있는 위성정보수집 능력 강화를 위한 위성콘스텔레이션 구축 방안에 대해서 그 계획의 효과성과 필요성에 대한 일부 우려의 논평이 제기된 것이다.⁴⁴⁾ 2022년 안보3문서에 포함된 위성콘스텔레이션 역량 구축 계획에는 향후 10년 이내에 50여 개의 소형 위성을 일본이 자체로 발사한다는 내용이 포함되어 있었다. 2023년 <제5차 우주기본계획>에서는 일부 수정되어 2020년대 후반에 36기 체제 구축을 목표로 하는 독자적 위성콘스텔레이션 역량 구축 내용이 포함되어 있다. 36기 체제는 지구 표면 어느 곳이든 10분에 한번 정도 관측 가능한 체제를 구축할 능력을 의미한다.⁴⁵⁾ 군사위성 보유 측면에서 미국, 러시아, 중국에 뒤떨어지는 일본이 소형 위성의 콘스텔레이션 체제 구축으로 다른 국가들의 위성정보수집 능력을 따라가고자 하는 의도가 선명하다. 여기에는 최근 전개되고 있는 소형위성 발사 비용 감소의 기술적 변화 이점을 후발주자로서 활용하고자 하는 일본 정부의 의도도 반영되어 있다.⁴⁶⁾

IV. 일본 우주안보정책의 미일협력 중심성과 부분적 자립성

1. 우주상황인식 정책 영역에서 국제협력의 효과성

일본 정부의 위성정보수집 능력 향상 계획은 명시적으로 독자적 감시 능력 확보 추구를 의미하지 않는다. 2024년 4월 미일정상회담에서 위성감시 시스템 구축에 있어서 미일협력

42) 김준섭. “‘적기적 공격능력’과 ‘반격능력’의 보유문제에 관한 고찰—일본국내의 논의를 중심으로—.” 『일본학보』 133호(2022), pp. 453-472.

43) “日米、反撃能力の「協力深化」宇宙でも対日防衛 2プラス2閣僚協議.” 『日本経済新聞』 (2023.1.12.)

44) Hornung and Johnstone (2023); Teraoka and Sahashi(2024).

45) “小型レーダー衛星打ち上げ成功 予定軌道に投入 九州の宇宙ベンチャー.” 『産経新聞』 (2023,6,13)

46) 小松伸多佳・後藤大亮. 『宇宙ベンチャーの時代: 経営の視点で読む宇宙開発』(光文社, 2023), pp. 105-110.

은 양국 정부간에 적극적으로 추진하는 안보협력 사안으로 포함되었다.⁴⁷⁾ 일본의 위성정보 수집 능력 강화를 위한 위성콘스텔레이션 구축 계획은 미국 중심의 위성정보수집 능력을 대체하는 것이 아닌 보완하는 것을 목표로 한다. 그리고 이를 통해서 동맹국 미국의 우주안보 정책 추진에 있어서 일본의 위치권력을 향상시키겠다는 의도에 기반하고 있다.

더불어, 위성정보수집 능력 강화는 일본의 ‘우주로부터의 안보’ 정책 측면에서 핵심이지만, 이 부분은 일본 우주안보정책의 전체가 아니다. 일본 우주안보정책의 다른 축은 ‘우주에서의 안보’ 확보에 있다. 이는 위성에 대한 안보 위협(ASAT, anti-satellite weapon)에 대응하는 기초로서의 우주상황인식 역량 강화를 의미한다.⁴⁸⁾

현재 일본 자위대의 우주군은 우주상황인식에 대응하는 편성이다. 항공자위대 산하에 설치된 우주안보조직은 2018년 <방위계획대강>에 우주상황인식을 수행하는 역할로 제시되었고, 그 맥락에서 2020년 항공자위대 산하에 우주작전대가 편성되었다.⁴⁹⁾ 2021년 우주작전대의 상급부대로 우주작전군이 새롭게 편성되고, 우주작전군은 제1우주작전대(우주작전대의 개편), 제2우주작전대(아마구치 소재로 신설), 우주시스템관리대로 확대 편성되었다.⁵⁰⁾ 한편, 제1우주작전대에 의한 우주상황인식은 2023년 3월에 개시되었으며, 자위대는 2026년 자체 SSA위성 도입 목표도 지니고 있다.⁵¹⁾

하지만 자체 SSA위성 도입 목표는 일본 우주안보정책의 자립적 성격을 의미하지 않는다. 현재 일본 우주안보정책의 핵심 내용인 우주상황인식은 철저하게 미일협력 속에서 작동하고 있다. 우주상황인식의 일반적 방법은 지상에 설치한 광학망원경과 레이더를 이용한 감시이고, 미국 등은 이에 더해 SSA위성을 운용해서 중요 군사위성에 대한 공격 가능성을 감시하는 중이다. 우주상황인식의 효과성을 높이기 위해서 세계 최고 수준인 미국과 협력을 강화하는 것은 필수불가결하다.⁵²⁾

나아가 우주상황인식 체제 구축의 비용은 막대하다. 일본 정부는 자위대의 통신위성 3기 체제에 감시위성도 3기가 필요하다고 고려하고 있다. 하지만, 2026년도 발사 예정인 SSA위성 1호기에 1,000억 엔이 배정되어 있으나, 추가로 2기 발사에 대한 예산 편성은 아직 미성립 상태에 있다. 이 가운데 자위대 차기 통신위성에 소형의 감시기능을 추가하는 것도 고려

47) “FACT SHEET: Japan Official Visit with State Dinner to the United States,” <https://www.mofa.go.jp/files/100652149.pdf>(검색일: 2024.4.23.).

48) 長島純(2024), pp. 44-50.

49) 青木節子(2021), pp. 138-151.

50) 이기완(2023), p. 58.

51) “令和 5年版防衛白書,” <https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2023/pdf/R05zenpen.pdf>(검색일: 2024.4.23.), pp. 293-295.

52) 青木節子(2021), p. 150.

중이다.⁵³⁾ 일본이 우주안보정책에 새롭게 투여하는 예산은 큰 규모이지만, 효과적 자립성 체제를 구축하기에는 충분하지 않다. 이 상황에서 일본 우주안보정책의 미일협력 중심성은 증가하는 안보 위협 대응을 위한 가장 효율적 수단이 된다. 이 맥락에서 2026년 발사 계획하고 있는 일본의 SSA위성도 미국의 우주상황인식 네트워크에 포함될 예정이다.

2. 우주능력 향상을 위한 자주와 미일협력의 공존

최근 일본 우주안보정책에서 미일협력의 불가피함은 자주적 성격이 전혀 부재함을 의미하지 않는다. 자주와 미일협력의 두 방향성은 현재 일본 우주안보정책에서도 함께 발견되고 있다. 이 두 방향성의 공존을 이해하는 데 적절한 개념틀로 스즈키 가즈토가 활용한 ‘전략적 불가결성’과 ‘전략적 자율성’이 유용하다. ‘전략적 불가결성’과 ‘전략적 자율성’은 일본 경제안보정책의 두 축으로 제시되었던 개념인데, 스즈키는 일본의 우주안보정책에서도 이 두 개념을 사용해서 설명하고 있다. 하지만, 우주안보정책에서 ‘전략적 불가결성’과 ‘전략적 자율성’은 경제안보정책에서 작동하는 두 축보다 더욱 긴밀하게 연결되어 있다. 일본 우주안보정책의 ‘전략적 불가결성’은 미일협력 속에서 일본의 공고한 위상 정립을 위한 우주능력 향상을 의미한다.⁵⁴⁾ ‘전략적 불가결성’ 확보를 위해서는 일본의 자체적 우주역량 강화 즉 ‘전략적 자율성’이 필요하다. ‘전략적 자율성’과 ‘전략적 불가결성’은 우주 분야에서 다른 목표가 아니라 상호 선순환적인 관계를 지닌다. 이 차원에서 자주적 성격을 지니는 일본의 독자적 위성 콘스텔레이션 구축은 미일협력에서 벗어나려는 것이 아니고, 미일협력에서 일본의 위치권력을 상승시키려는 노력이다.

한편, 미일협력을 중심으로 전개되는 ‘전략적 불가결성’ 추구에는 일본 우주안보정책에서 해외 민간사업자와의 적극적 협력도 요구되고 있다. 과거 국가기관 중심으로 주도됐던 우주정책 영역에서 행위자가 다양화되는 가운데, 우주안보 분야에서도 민간사업자의 위상이 상승하는 중이다.⁵⁵⁾ 특히 미국의 민간 우주비즈니스 업체의 역량이 두드러지고 있다. 이와 같은 상황에서 <우주안보전보장구상> 등의 문서에서는 민간과의 적극적 협력이 강조되는 가운데, 국내 민간기업과 해외 정부 및 해외 민간기업이 협력 대상으로 나열되고 있다. 2023년 방위성은 스타링크사의 위성통신망을 일본의 방위위성통신에 연계하는 계획을 구상한 바 있다.⁵⁶⁾ 이 방향성은 일본 우주안보정책의 미일협력 지향성이 해외 민간기업과의 연계 강화와

53) “中国やロシアの「キラ－衛星」に対抗、自衛隊の通信衛星で宇宙監視…30年代打ち上げ,” <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20231223-OYT1T50200/>(검색일: 2024.4.23.).

54) 「太論」編集委員会 編(2022), p. 24.

55) 小松伸多佳·後藤大亮(2023), pp. 39-40.

도 연결되고 있음을 보여준다.

일본의 위성콘스텔레이션 구축에도 국내외 민간사업자 및 해외 정부(미국) 위성 자산과의 연결이 강조되고 있다. 물론, 일본의 우주개발 역사에서 핵심적 파트너였던 일본의 중공업 기업들과 통신사업자들은 앞으로도 방위성과 자위대의 우주안보역량 강화에서 핵심적 파트너 위상을 유지할 것이다. 관건은 글로벌 경쟁력을 보여주고 있는 해외 민간기업들과의 협력이 어느 정도로 진행될 수 있는지이다. 일본의 우주안보 민관협력에서 일본 중심성을 탈피할 수 있는지에 대해서는 의문이 존재한다. 현재 경제안보추진법의 일환으로 이루어지고 있는 경제안전보장중요기술프로그램에서 선정되어 지원되고 있는 우주분야의 프로젝트들은 일본 기업들에 의해서 주도되고 있다. 또한, 향후 10년간 1조 엔 투자 규모로 작년에 창설된 우주전략기금도 일본 기업들의 역량 강화에 투자될 가능성이 크다. 결국 일본 국내적 우주개발 민관네트워크가 지속되는 가운데, 해외 기업과의 관계 설정은 소극적일 가능성이 있다.

일본 우주안보정책의 민관협력이 지니는 국내적 지향성은 ‘전략적 자율성’의 근간이 된다. 일본의 우주정책 역사에서 민간기업이 우주개발에 참여한 사례는 적지 않았다. 로켓 개발과 위성 능력 강화에서 일본 민간기업들과 정부조직 사이의 민관협력은 매우 활발했었다.⁵⁷⁾ 현재 진행되고 있는 방위성·자위대의 우주안보 능력강화에서 민간기업의 적극적 참여도 권장되고 있는 가운데, 파트너 민간기업의 실제 대상군이 일본 국내 기업으로 국한되는 것이 현재 상황이다. 일본 우주안보정책의 ‘전략적 자율성’은 일본 기업을 중심으로 하는 우주능력 향상 계획에 가깝다.

일본 자체적 위성 능력 개발이 대중국 역지 능력 차원에서 미국의 우주능력과 중복되는 것이겠지만, 일본의 우주능력 향상이라는 기술입국적 관점에서는 일본의 국가경쟁력 강화를 위해 반드시 필요한 것이다. 일본 자체적 기술 능력 구축의 근간이 되는 일본 국내 민관협력 메커니즘을 통해 추구되는 ‘전략적 자율성’은 미일협력에서 일본의 위치권력을 장기적으로 상승시켜 줄 ‘전략적 불가결성’의 원천이라는 점에서도 그 의미가 있다.

우주안보정책에서 ‘전략적 자율성’이 ‘전략적 불가결성’의 원천이 되는 것은 모든 국가에게 해당되는 상황은 아닐 것이다. 우주역량이 부족한 국가에게는 국제협조에 편승하는 전략이 가장 효과적이다. 하지만, 과거 우주개발정책을 통해 상당 수준의 우주역량을 집적했던 일본은 그 수준을 더 향상시키기 위해서 미일협조와 자주의 두 방법론을 동시 병행하고 있는 것으로 볼 수 있다.

56) “防衛省,3月からスターリンク利用 スペースX社の衛星通信サービス,” 『毎日新聞』(2023/6/27).

57) 스즈키 가즈토(2013), pp. 228-230.

V. 결론

일본의 우주안보정책은 최근 일본 안보정책 진화의 성격과 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 냉전기에 비해 증가한 안보위협요인에 대해서 미일협력을 강화하여 대응하는 양상이 두드러지게 나타난다. 이 가운데 냉전기에 구축되어왔던 요시다노선의 전수방위와 기반적 방위력 개념이 형해화되면서, 미일협력 속에서 일본의 역할 강화가 선명하다. 우주안보정책을 포함한 최근 일본 안보정책에서의 미일협력 중심성은 그 방법이 가장 효과적이기 때문이다.

동맹국과의 협력에 대한 편승과 자율성의 조합 속에서 동맹국과의 협력을 진전시키고, 이를 통한 동맹 네트워크 내의 위치권력을 상승시키는 양상은 최근 일본의 외교안보정책에서 두드러지게 발견된다. 그리고 편승과 자율성의 방법론은 안보정책의 세부 분야마다 그 조합이 동일하지 않으며, 이에 따라 미일협력에 임하는 일본의 자세가 분야마다 미세하게 차별된다. 편승과 자율성 사이의 조합 편차는 각 분야에서의 일본이 가지고 있는 국가능력에 따라 달라진다. 우주안보정책에서 발견되는 일본의 '전략적 자율성' 추구는 편승의 전략만으로는 동맹 매커니즘 내에서 일본의 기존 위치권력을 유지하기 어렵다는 것을 보여준다.

일본 우주정책 목표 중 하나인 "자립하는 우주이용대국이 되는 것"은 우주안보정책에서도 그 근본적 성격이 유지되고 있다. 우주개발정책을 대체하는 우주안보정책에서도 지속되고 있는 자주적 성격은 여전히 일본 우주 능력 향상의 핵심 수단 중 하나이다. 미일협력은 필연적이지만, 그 미일협력의 결과가 일본에 보다 긍정적인 것이 되도록 하기 위해서 자주적 국가 능력 향상 노력을 중시하는 일본 정책관여자들의 전략 사고가 엿보이는 대목이다.

참고문헌

- 김경민. “일본의 우주개발전략 연구 -우주의 평화이용원칙을 중심으로-” 『일본연구논총』 제 31집(2010), pp. 31-50.
- 김두승. “일본 우주정책의 변화 -우주기본법 제정의 안보적 함의-” 『한일군사문화연구』 제7집(2009), pp. 3-29.
- 김준섭. “‘적기지 공격능력’과 ‘반격능력’의 보유문제에 관한 고찰—일본국내의 논의를 중심으로—.” 『일본학보』 133호(2022), pp. 453-472.
- 박영준 외. 『일본 안보 관련 정책 3문서 개정 결정의 의미와 평가』 (경남대학교 극동문제연구소, 2023).
- 스즈키 가즈토. 이용빈 역. 『우주개발과 국제정치: 경쟁과 협력의 이면』 (한울아카데미, 2013).
- 이기완. “항공우주자위대 창설을 통해 본 일본 우주정책의 변화와 전망” 『국제정치연구』 제 26집 4호(2023), pp. 43-63.
- 이케우치 사토루. 한은아 역. 『일본의 우주개발: 평화에서 군사안보로』 (박영사, 2021).
- 한은아. “일본 우주개발정책의 군사적 변화에 관한 연구” 『일본연구논총』 제37호(2013), pp. 97-121.
- “FACT SHEET: Japan Official Visit with State Dinner to the United States,” <https://www.mofa.go.jp/files/100652149.pdf>(검색일: 2024.4.23.).
- Chai, Sun-Ki. “Entrenching the Yoshida defense doctrine: three techniques for institutionalization.” *International Organization* vol. 51, no. 3(1997), pp. 389-412.
- Hornung, Jeffrey and Christopher Johnstone. “Japan’s Strategic Shift is Significant, but Implementation Hurdles Await,” <https://warontherocks.com/2023/01/japans-strategic-shift-is-significant-but-implementation-hurdles-await/> (검색일: 2024.4.23.).
- Hughes, Christopher W. “Japan’s Strategic Trajectory and Collective Self-Defense: Essential Continuity or Radical Shift?” *The Journal of Japanese Studies* 43, no. 1 (2017), pp. 93-126.
- Nakamura, Ryo and Masahiro Okoshi. “U.S. ready to help Japan improve counterstrike capability: NSC official John Kirby says U.S.-Japan alliance entering ‘modern

- age'." Nikkei Asia. Jan. 13, 2023, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/U.S.-ready-to-help-Japan-improve-counterstrike-capability>(검색일: 2024.4.23.).
- Teraoka, Ayumi & Sahashi, Ryo. "Japan's Revolutionary Military Change: Explaining Why It Happened Under Kishida." *Pacific Affairs* Vol. 92, No. 3(2024), pp. 5-26.
- "宇宙基本法," <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=420AC100000043>(검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙基本計画 (제1차)," https://www8.cao.go.jp/space/pdf/keikaku/keikaku_honbun.pdf(검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙基本計画 (제2차)," <https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan.pdf>(검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙基本計画 (제3차)," <https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan3/plan3.pdf>(검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙基本計画 (제4차)," https://www8.cao.go.jp/space/plan/kaitei_fy02/fy02.pdf (검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙基本計画 (제5차)," https://www8.cao.go.jp/space/plan/plan2/kaitei_fy05/honbun_fy05.pdf(검색일: 2024.4.23.).
- "宇宙安全保障構想," https://www8.cao.go.jp/space/anpo/kaitei_fy05/anpo_fy05.pdf(검색일: 2024.4.23.).
- "平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱," <https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>(검색일: 2024.4.23.).
- "令和 5年版防衛白書," <https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2023/pdf/R05zenpen.pdf>(검색일: 2024.4.23.).
- "日米、反撃能力の「協力深化」 宇宙でも対日防衛 2プラス2閣僚協議," 『日本経済新聞』 (2023.1.12.)
- "小型レーダー衛星打ち上げ成功 予定軌道に投入 九州の宇宙ベンチャー," 『産経新聞』 (2023,6,13).
- "中国やロシアの「キラール衛星」に対抗、自衛隊の通信衛星で宇宙監視…30年代打ち上げ," <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20231223-OYT1T50200/>(검색일: 2024.4.23.).
- "防衛省、3月からスターリンク利用 スペースX社の衛星通信サービス," 『毎日新聞』 (2023/6/27).

- 角南篤. “宇宙政策：月探査をめぐる競争と新たな国際協力の可能性.” 『国際問題』 No. 684 (2019), pp. 25-33.
- 「太論」編集委員会 編. 『TARON—太論 第1号：宇宙空間における戦略的競争』(国政情報センター, 2022)
- 渡邊浩崇. “日本の宇宙政策の歴史と現状 自主路線と国際協力.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 34-43.
- 福島康仁. “安全保障からみた宇宙 作戦支援から戦闘の領域へ.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 5-14.
- 福島康仁. 『宇宙と安全保障 - 軍事利用の潮流とガバナンスの模索』(千倉書房, 2020).
- 西山淳一. “安全保障における宇宙利用.” 玉井克哉・兼原信克 編. 『経済安全保障の深層：課題克服の12の論点』(日経BP, 2023)
- 笹川平和財団新領域研究会 『新領域安全保障 サイバー・宇宙・無人兵器をめぐる法的課題』(ウェッジ, 2024).
- 小松伸多佳・後藤大亮. 『宇宙ベンチャーの時代：経営の視点で読む宇宙開発』(光文社, 2023).
- 長島純. 『新・宇宙戦争：ミサイル迎撃から人工衛星攻撃まで』(PHP研究所, 2024).
- 青木節子. “宇宙ガバナンスの現在 課題と可能性.” 『国際問題』 No.684(2019), pp. 15-24.
- 青木節子. 『中国が宇宙を支配する日~宇宙安保の現代史』(新潮社, 2021).
- 青木節子. “宇宙安全保障と国際法.” 『国際問題』 No.716(2023), pp. 49-57.

Japan's Space Security Policy and U.S.-Japan Cooperation

Junghwan Lee

Keywords

Japan's space security policy, counterattack capability, satellite constellation, autonomy, U.S.-Japan cooperation

Japan's space security policy is characterized by strengthening U.S.-Japan cooperation in response to the increasing security threats since the 1990s. The centrality of U.S.-Japan cooperation in Japan's space security policy is based on a strategic assessment of its effectiveness. However, Japan's space security policy also has the characteristics of pursuing autonomous space capabilities. A prime example is the investment in satellite constellation to build indigenous satellite surveillance capabilities. Japan's pursuit of strategic autonomy in its space security policy can be understood as a strategy for upgrading its own position in US-Japan cooperation. While U.S.-Japan cooperation is inevitable, Japanese policymakers consider autonomous national capability as a prerequisite for ensuring that the outcomes of U.S.-Japan cooperation are more positive for Japan.

[논문투고일: 2024. 4. 30.]

[심사의뢰일: 2024. 5. 17.]

[게재확정일: 2024. 6. 19.]