

WEEKLY REPORT

KMI 동향분석

VOL.17

2017 FEBRUARY

발간년월 2017년 2월(통권 제17호) 주소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) 발행인 양창호
발행처 한국해양수산개발원 자료문의 한국해양수산개발원 동향분석실 홈페이지 www.kmi.re.kr
이 보고서의 내용은 본원의 공식적 견해가 아닙니다.

아베 정권, 독도 침탈 노골화 - 초·중 ‘학습지도요령 개정안’에 독도는 ‘일본 고유 영토’ 명기

현대송 정책동향연구본부 독도연구센터장
(hyun@kmi.re.kr/051-797-4785)

지난 2월 14일 문부과학성이 초·중 사회과목에서 독도와 센카쿠 제도를 ‘일본의 고유 영토’라고 가르치도록 명기한 ‘학습지도요령 개정안’을 고시하고, 21일에는 각의에서 5년 연속으로 시마네 현 ‘다케시마의 날’ 기념행사에 내각부 대신정무관 파견을 결정했다.

아베 정권은 2014년 7월, 각의결정으로 헌법 해석을 변경, 집단적 자위권 행사를 용인한데 이어, 2015년 9월, 신 안전보장법제를 제정해 전후 전수방위(專守防衛)에 철저해 온 일본의 안전보장 정책을 대전환, 사실상 일본을 전쟁을 할 수 있는 ‘보통국가’로 변모시켰다.

신 안전보장법제 시행(2016.3.29.) 1년이 되는 올해 3월 말이나 4월경에는 독도를 ‘일본의 고유 영토’로 가르치도록 명기한 초·중 ‘학습지도요령 개정안’이 확정되게 되며, 이는 일본 독도 정책의 하나의 분수령이 되는 것을 의미한다.

그동안 일본 교과서에 독도 영유권 주장 기술이 확산된 것은 2008년 7월 중학교 ‘신 학습지도요령 해설서’, 2014년 1월 중·고등학교 ‘학습지도요령 해설서’ 개정이 반영된 결과다. ‘학습지도요령’은 교육방침 등 커다란 틀만 제시하고 있기 때문에 이를 상세하게 설명한 ‘학습지도요령 해설서’가 실질적인 구속력으로서 작용해 왔는데, 이제 법적 구속력을 갖는 ‘학습지도요령’에 독도를 일본 고유 영토로 못 박아 교과서 검정 및 영토 교육에 대한 돌이킬 수 없는 방향을 제시한 것이다. 이로써 한일 관계의 미래를 열어야 할 양국의 청소년들이 머지않은 장래에 독도를 둘러싸고 첨예한 갈등과 대립을 벌이는 것이 불가피해졌다.

역사 문제 해결을 통한 전후 청산을 외치는 아베 정권이 오히려 동아시아의 역사 모순을 재생해내고 있다. 아베 정권기 일본의 독도 정책은 강경 기조가 유지될 전망이어서 우리로서는 일본의 독도 ‘분쟁화 전략’에 말리지 않도록 ‘전략적 인내’를 견지하면서 냉정하게 대응하는 한편, 노골적 침략 야욕에 대해서는 신속, 단호, 강경하게 대응할 필요가 있다.

일본 문부과학성, 14일, ‘학습지도요령 개정안’ 고시

■ 문부과학성, 2.14.(화) 오후, 초·중 사회과목에서 독도와 센카쿠 제도를 ‘일본의 고유 영토’라고 가르치도록 명기한 ‘학습지도요령 개정안’을 고시, 의견수렴 절차를 거쳐 다음 달 확정 예정

- 3월 15일까지 의견 수렴을 거친 후, 3월 중순 이후 확정, 3월 말이나 4월경에 고시 예정임
- 일본 교과서에 독도 영유권 주장 기술이 확산된 것은 2008년 7월 14일 중학교 ‘신 학습지도요령 해설서’, 2014년 1월 28일 중·고등학교 ‘학습지도요령 해설서’ 개정을 반영한 결과임
- ‘학습지도요령’은 교육 방침 등 커다란 틀만 제시하고 있기 때문에 이를 상세하게 설명한 ‘학습지도요령 해설서’가 실질적인 구속력을 가져 왔는데, 법적 구속력을 갖는 ‘학습지도요령’에 독도를 일본 고유영토로 원천적으로 명시함으로써 교과서 검정 및 영토 교육에 대한 확고한 방향성을 제시함
- 법적 구속력을 갖는 학습지도요령에 독도를 ‘일본 고유영토’로 명시한 것은 이번이 처음임
- ‘학습지도요령’에 독도를 ‘일본 고유영토’로 명기한 것은 ‘학습지도요령 해설서’에 따로 해석의 여지가 없도록 한 것으로 독도 침탈 의도를 노골화한 것에 다름 아님
- 학습지도요령에 따른 내용은 2020년(초등학교)이나 2021년(중학교)부터 적용될 예정임
 - ※ ‘학습지도요령’은 우리나라의 ‘교육과정’에 해당하며 수업 및 교과서 제작과정에 지침 역할. 통상 10년 단위로 개정 되는데 올해 개정은 9년 만에 이루어졌음

■ [학습지도요령 개정안 내용] 독도, 북방영토, 센카쿠 제도는 ‘일본의 고유영토’이며, 일본 정부는 독도 문제의 평화적인 해결을 위해 노력하고 있다는 점을 강조

- (초등학교 5학년 사회) 독도, 북방영토, 센카쿠 제도에 대해 “일본 영토인 점을 다룰 것”이라고 명기함
- (중학교 지리) 초등학교 5학년 사회와 같은 내용에 더해 센카쿠 제도에 대해서는 ‘영토 문제가 존재하지 않는다’는 점을 교육하도록 명기함
- (중학교 공민) 북방영토 문제와 독도 문제에 대해 일본 정부가 평화적인 해결을 위해 노력하고 있다는 점을 기재하도록 함

일본 초·중·고 교과서 검정 및 독도 기술 관련 추이

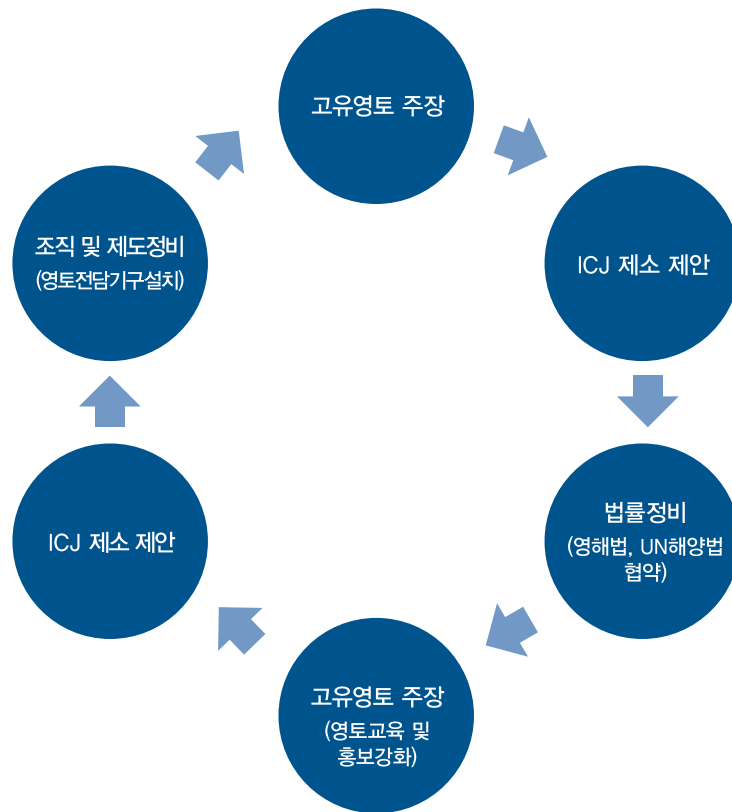
- ('08.7.14. 중학교 학습지도요령 해설서에 독도 문제 처음 명기) △중학교 학습지도요령 해설서 개정. “한국과 일본 간에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요” 기술, △독도 문제에 대해 처음으로 명기
- ('10.3.30. 초등학교 교과서 검정 결과 발표) △5학년 사회 교과서 5종 모두 독도를 일본 영토로 기술
- ('11.3.30. 중학교 교과서 검정 결과 발표) △검정통과 교과서 17종 가운데 14종이 독도를 일본 영토로 기술
- ('12.3.27. 고교 1차 연도 사회과 교과서 검정 결과 발표) △검정통과 교과서 39종 가운데 21종이 독도를 일본 영토로 기술
- ('13.3.26. 고교 2차 연도 사회과 교과서 검정결과 발표) △검정통과 교과서 21종 가운데 15종이 독도를 일본 영토로 기술
- ('14.1.17. 교과서 검정기준 개정) △“근현대 역사적 사안 중 통설적 견해가 없는 경우, 통설적 견해가 없음을 명시” △“정부의 통일적 견해 및 최고재판소 견해 존재 시, 그에 기반해 기술할 것” 등 규정
- ('14.1.28. 중·고교 학습지도요령 해설서 개정) 역사, 공민, 지리 과목에서 독도에 대해 ‘일본 고유영토’, ‘한국이 불법 점거’ 등 표현하도록 규정
- ('15.4.6. 중학교 교과서 검정 결과 발표) △지리, 공민(사회), 역사 교과서 18종 중 15종이 독도를 ‘일본 고유영토’로 표기, △13종이 ‘한국이 불법 점거’ 표현
- ('16. 3.18. 고교 교과서 검정 결과 발표) △검정통과 사회과 교과서 35종 가운데 27종(77.1%)에 독도는 일본 고유 영토, ‘한국이 불법 점거’ 표현

일본의 독도 정책 추이

■ 일본의 독도 정책은 ‘고유 영토 주장’과 “국제사법재판소 제소” 두 가지 축

- 전후 일본의 독도 정책을 거시적으로 보면 <그림 1>과 같이 ‘고유영토 주장’과 ‘국제사법재판소(ICJ) 제소’라는 두 가지 축에 의해 진행되어 왔음
- 구체적인 정책으로서는 ‘영해법과 유엔해양법협약의 비준, 영토 교육과 해외 홍보의 강화, 영토 문제 전담기구 설치’라는 순으로 전개되어 왔음
- 정책역할의 중심은 지방 정부(시마네 현)에서 중앙 정부로, 관(官, 외무성)에서 정(政, 수상관저와 자민당)으로 옮겨져 왔음

그림 1. 일본의 독도 정책 선택지와 정책 사이클



일본의 영토 정책은 내각관방 ‘영토·주권대책기획조정실’과 외무성이 쌍두마차로 견인

■ 아베 정권은 수상 관저(官邸) 주도로 영토 교육 및 홍보 정책을 강화 중

- 아베 수상은 2006년 제1차 내각 출범 시 ‘강한 일본,’ ‘강한 관저’를 캐치프레이즈로 수상이 리더십을 발휘하는 관저 주도의 정치를 펼쳐나갈 것을 명백히 했음
- 2012년 12월, 자민당이 재집권. 제2차 아베 내각 발족 이후 한국 및 중국에 대해 강경 노선을 유지함
- 제2차 아베 내각에서는 역대 내각 최초로 해양 정책·영토 문제 담당 내각부 특명대신을 설치해, 야마모토 이치타(山本一太) 참의원을 임명했었음

- 2013년 2월 5일, 내각관방에 영토 문제를 전담하는 15인 규모의 ‘영토 · 주권대책기획조정실’을 신설함
 - ※ 일본의 청와대라고 할 수 있는 ‘칸테이(官邸)’는 법제상으로는 내각관방(内閣官房, Cabinet Secretariat)이라는 조직. 내각관방에는 수상보좌관, 영토 · 주권대책기획조정실, 종합해양정책본부 사무국이 설치되어 있으며, 정원은 808명 (2013년 4월 현재)이나 각 성청에서 파견된 인원까지 합하면 2,500명에 가까운 스태프들이 수상을 보좌

■ 내각관방 ‘영토 · 주권대책기획조정실’, 대내외 홍보 활동 강화

- 영토 · 주권대책기획조정실(이하, 영토실)은 기존 내각부의 북방대책본부와 연계해, 독도를 비롯하여 센카쿠 제도, 북방영토 등의 상황 조사 및 검증, 국내외 계발(啓發) 활동의 기획, 입안, 종합 조정 등을 수행하고 있음
- 영토실은 2013년 6월, 독도에 관한 특별여론조사를 실시했고, 7월에는 센카쿠에 관한 여론조사를 실시하는 등 활동이 활발함
- 영토실은 11월 22일, 외교 정책 등과 정합성을 확보하면서 내외 발신을 강화하기 위해 ‘영토 · 주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 종합조정회의개최’, ‘유식자 간담회 재개’, ‘경제계 등 각계와의 대화’, ‘독자 Web Site의 개설’, ‘해외 출장을 활용한 대외 발신’ 등을 내용으로 하는 이니셔티브를 발표함
- 제2기 유식자 간담회는 2015년 6월 11일, 대외 발신, 국내 계발 강화, 영토 전문가 육성 등의 내용을 담은 보고서 『영토 주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자 간담회 제언』을 제출했음

■ 외무성, 대외 홍보 및 국제사법재판소 재판에 대비 체제 강화

- 2008년 2월, 외무성 홈페이지상에 ‘다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트’라는 팸플릿을 한 · 영 · 일 3개 국어로 게재, 12월에 중국어 · 불어 · 독어 · 스페인어 포함 11개 국어로 확대함
- 2014년 3월, 외무성 홈페이지상에 ‘다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트’를 ‘왜 일본의 영토인 것인지 확실히 안다! 다케시마 문제 10 포인트’로 개정, 11개 국어로 게재
- 2015년 4월 10일, 외무성 국제법국 국제법과 산하에 ‘국제재판 대책실’을 설치, 국제사법재판소 (ICJ) 등의 재판 절차에 대비하고 있음

영토실이 최근 5년간 추진해온 정책

- 2013.9.4.-5. 아마모토 영토 담당대신, 필리핀에서 외무장관 및 국방장관과 회담 시 일본의 영토 문제에 대한 입장 설명
- 2013.10.16. 외무성, 유튜브(Youtube)에 동영상 '다케시마에 관해' (일어, 1분 26초) 공개
- 2013.10.31. 유튜브에 동영상 'Takeshima - Seeking a Solution based on Law and Dialogue' (영어, 1분 59초) 공개
- 2014.1.12.-17. 아마모토 영토 담당대신, 말레이시아, 베트남, 싱가포르 등 ASEAN 3개국 순방 시 일본의 영토 문제에 대한 입장 설명
- 2014.2.22. 가메오카 내각부 대신정무관, 제9회 '다케시마의 날' 기념식 참석
- 2014.3.7. 영토실, 영문 홈페이지 공개
- 2014.3.14. 외무성, 홈페이지에 독도와 센카쿠 제도에 대한 동영상 공개
- 2014.4.4. 외무성, 홈페이지에 '일본의 영토를 둘러싼 정세' 특설 사이트 개설
- 2014.4.11. 외무성, 홈페이지에 팸플렛 '다케시마' 등 공개
- 2014.6.2. 국토지리원, 홈페이지에 '일본전도(1/500만-일본과 그 주변)' 공개
- 2015.2.22. 마츠모토 내각부 대신정무관, 제10회 '다케시마의 날' 기념식 참석
- 2015.4.7. 영토실, 웹 사이트 리뉴얼, 독도와 센카쿠 제도에 관한 자료 위탁 조사 보고서 및 영토 주권에 관한 포스터 공개. 일본의 영토·주권에 관한 일본어 논문의 영어 번역 버전 일본국제문제연구소(JIIA) 웹 사이트에 게재
- 2015.6.12. '영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관한 유식자 간담회' 제안 제출
- 2015.6.12. 영토실, 웹 사이트에 한국어 및 중국어 버전 추가
- 2015.8.28. 영토실, 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트 개설, 자료 202점 게재
- 2016.2.22. 사카이 내각부 대신정무관, 제11회 '다케시마의 날' 기념식 참석
- 2016.3.10. 영토실, 어린이를 대상으로 한 독도와 센카쿠 제도 '키즈 사이트' 공개
- 2016.4.15. 영토실, 영문판 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트 공개
- 2016.9.23. 영토실, 독도와 센카쿠 제도 자료 포털 사이트에 자료 207점 추가 게재
- 2017.2.22. 무타이 내각부 대신정무관, 제12회 '다케시마의 날' 기념식 참석

향후 아베 정권의 독도 정책

■ 아베 수상, 임기 중 현재까지 강경 기조를 유지할 전망

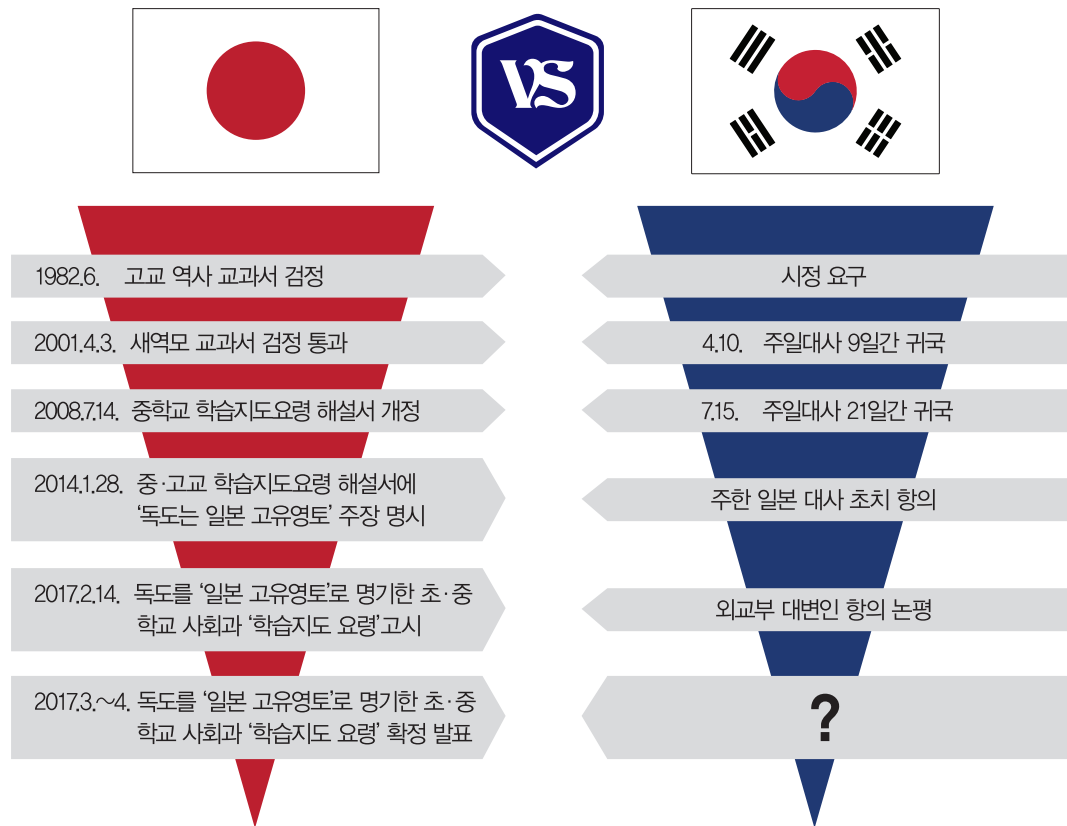
- 독도 문제에서 일본의 정책 선택지는 대외적으로는 국제사법재판소 제소 및 일본 영유권 정당성의 홍보활동 강화 두 가지이며, 대내적으로는 영토 교육과 애국심의 연계 및 강화, 일본 영유권 정당성에 대한 홍보 강화 등이 있음
- 현재의 아베 정권의 대외 관계 및 대내 정책을 고려할 때, 급격한 현상 변경을 시도할 가능성은 희박함
- 3월 말이나 4월 초경에 교과서 검정, 4~5월경 외교청서, 7~8월경 방위백서 발표 등에서 독도 '일본 고유 영토' 기술(記述)을 일관되게 유지할 전망이다

우리의 대응 방안

■ 일본의 독도 '분쟁화 전략'에 말리지 않도록 '전략적 인내'를 견지하면서 냉정하게 대응하는 한편, 노골적 침략 야욕에 대해서는 신속, 단호, 강경하게 대응할 필요

- 1982년 역사교과서 파동을 계기로 동년 11월, 문부성이 교과서 검정기준상 침략전쟁 피해국들을 배려하도록 정한 '근린제국 조항'을 아베 정권이 이미 폐기함
- 과거사 문제, 동아시아 영토 문제 등에 대한 아베 내각의 우경화 및 대립 노선, 역사 인식의 후퇴에 대해서는 그때마다 분명한 경고 메시지를 전달하고, 외교적 대응 조치 등 즉각적으로 경종을 울려 줄 필요가 있음
- 2001년 4월, 식민지 침략 전쟁을 미화하고, 황국(皇國) 사관으로 기술된 '새 역사 교과서를 만드는 모임'의 교과서 검정 통과에 항의, 당시 최상룡 주일대사를 9일간 귀국 조치함
- 2008년 7월, 중학교 '학습지도요령 해설서' 개정 시, "한국과 일본 간에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요" 표현에 당시 권철현 주일 대사를 21일간 귀국 조치함
- 올해 '학습지도요령' 개정안은 2008년 '학습지도요령 해설서'보다 훨씬 도발적인 단계이므로 보다 강력한 대응이 요구됨

그림 2. 일본의 교과서 도발과 한국의 외교적 대응 조치



■ 독도에 대한 확고한 주권 행사 과시 필요

- 일본 측의 노골적인 독도 공세에 대해서는 '조용한 외교'에서 '단호한 외교'로 정책변화를 모색할 필요가 있음
- 한일 관계를 고려해 그동안 보류해두었던 각종 실효지배 강화 조치의 시행여부를 원점에서 재검토할 필요가 있음
- 독도 관련 통계 및 자연과학데이터 축적 등 본격적 실효적 지배 강화 조치에 대해 검토할 필요가 있음

KMI 동향분석

구분	제목	발행일
제1호	한진해운사태로 부산항 환적물동량 연간 50만 TEU 이상 줄어든 듯	2016.11.02.
제2호	지진예측을 위해 해저활성단층 조사가 시급하다	2016.11.09.
제3호	미 대선 결과에 따른 해운·항만·수산 부문 영향과 대응	2016.11.16.
제4호	우리나라 선박의 28%, 고효율·친환경 선박으로 교체가 시급하다	2016.11.23.
제5호	해운업 구조조정 지원, 정책금융 왜 실효성 없었나?	2016.12.01.
제6호	해운의 산업적 특성을 고려한 새로운 해운금융 시스템 구축해야	2016.12.08.
제7호	수산업·수산물, 식량부문의 4차 산업혁명 예고	2016.12.15.
제8호	해운 얼라이언스 재편으로 부산항 환적물동량 추가 감소 우려	2016.12.26.
제9호	해양수산정책, 국민경제 발전에 기여 – 해양수산의 성과와 과제	2017.01.04.
제10호	해양수산과 국민경제 – ‘2017 KMI 해양수산 전망대회’ 지상 중계 –	2017.01.11.
제11호	중·일 해양경비력 강화에 따른 전략적인 대응 필요	2017.01.18.
제12호	2016 유엔총회 결의, 한국 KMI의 역할 높이 평가	2017.01.25.
제13호	연근 해어업 생산량 92만 톤으로 추락, 특단의 자원회복 대책 필요	2017.02.01.
제14호	빅데이터로 본 2016 해양수산	2017.02.08.
제15호	對EU 수산물 수출, 환경인증제도 개발에 대비 필요	2017.02.15.
제16호	남해 EEZ 모래채취 갈등을 수습할 공동연구와 대책이 시급	2017.02.22.

URL : <http://www.kmi.re.kr/web/main/web/trebook/list.do?rbsIdx=273&page=2>