

동아시아 지역주의와
일본 대외정책
결정요인 분석

손 정 욱
(제주평화연구원)

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

동아시아 지역주의와 일본 대외정책
결정요인 분석

▶▶▶ | 목차

I. 서론	8
II. 이론적 분석들	11
1. 기존의 설명들	11
2. 새로운 분석들: 자유주의적 정부간주의	12
III. 일본의 동아시아 지역주의 정책 유형	16
1. 친 동아시아 유형(pro-East Asia type): 오부치 정부	16
2. 확장된 아시아 유형(expanded-Asia type): 고이즈미 정부	19
3. 상호작용형(interactive type): 하토야마 정부	22
4. 반응형(reactive type): 요시다 독트린	25
IV. 결론	27
참고문헌	29

최근 일본 대외정책을 분석한 기존 연구들은 대부분 미중 간 세력전이라는 국제정치적 구조 변화에 주목하거나, 정치세력의 전반적인 보수화와 정당 리더십의 특성 등 국내정치적 요인을 강조하고 있다. 하지만 나름의 유용성을 갖고 있음에도 불구하고 이런 분석들은 자칫 결정론적 시각에 머무르거나 사후적 설명에 그침으로써 한국을 비롯한 다른 동아시아 정책 결정권자들에게 적절한 정책적 함의와 전망을 제공하는 데 일정한 한계가 있다. 본 연구는 대안적 분석틀로 국내정치뿐만 아니라 국제정치 변수를 종합적으로 이론화한 자유주의적 정부간주의(liberal inter-governmentalism)에 주목한다. 이 분석틀을 기반으로 본 연구는 전후 일본 지역주의 정책을 크게 네 가지로 유형화하고, 각 정권의 지역주의 정책이 어떤 유형에 속하는지를 경험적으로 분석한다. 이론에 기반한 유형화 작업과 경험적 분석을 결합함으로써 본 연구는 향후 일본의 지역주의 전략 변화를 보다 체계적으로 이해하고 이에 대응하기 위한 정책적 함의를 제공하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

키워드 : 아시아 지역주의, 동아시아, 일본, 일본 대외정책, 자유주의적 정부간주의

I. 서론

중국의 부상과 미국의 대응은 최근 국제정치학에서 많은 관심을 받는 주제 중 하나이다. 지정학적 측면에서 미중관계 변화에 가장 큰 영향을 받는 지역은 단연 동아시아이다. 이 지역에는 중국이 속해있을 뿐만 아니라 미국의 동맹국들과 파트너 국가들이 밀집되어 있기 때문이다. 동아시아 지역주의를 추적해왔던 최근 연구들은 미국과 일본 중심의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, TPP)과 중국 중심의 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)의 갈등 구도에 주목해왔으나,¹⁾ 미국 우선주의(America First)를 강조하는 트럼프 정부가 다자주의나 지역주의보다 양자주의를 강조하면서 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴한 이후 상황이 더욱 복잡해졌다. 그만큼 향후 동아시아 지역주의가 어떤 양상으로 전개될 것인지에 대한 새로운 분석이 필요한 시점이다. 특히 최근 국가안보전략보고서(National Security Strategy Review)와 인도태평양전략보고서(Indo-Pacific Strategy Review) 등 일련의 보고서를 통해 중국에 대한 견제 필요성을 직접적으로 밝힌 트럼프 정부가 중국 중심의 동아시아 지역주의를 견제하기 위해 추진해왔던 TPP에서 스스로 탈퇴함에 따라, 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)을 통해 그 역할을 이어받는 모양새를 취하고 있는 일본의 지역주의 전략이 더욱 중요해지고 있는 형국이다.

많은 연구들이 언급한 바와 같이, 전후 오랜 기간 일본의 대외정책은 미국과의 긴밀한 동맹관계, 최소한의 군사 재무장, 경제 회복에 중점을 둔 이른바 ‘요시다 독트린(Yoshida doctrine)’의 범위 내에서 진행됐고 지역주의 정책 역시 마찬가지였다.²⁾ 미국은 아시아 국가들만으로 구성된 지역주의 제도화를 경계하고 이 지역에서 어떤 한 국가의 패권이 강화되는 것을 막고자했다. 전후 아시아에서 미국은 제도화 없는 지역주의를 추진했던 것이다. 냉전 시기 아시아 지역에 대한 미국의 지역주의 정책은 역내 자본주의 국가들이 미국을 구심점으로 개별적으로 연결된 이른바 ‘바퀴살(hub-and-spoke)’ 형태

1) 이승주, “미중일 삼각 구도와 한국의 전략적 대응: 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 사례를 중심으로,” 『미국학』 제36권 제2호 (2013), pp. 93-122; 임반석, “TPP와 동아시아 RCEP의 경합과 보완의 가능성,” 『한국동북아논총』 제19권1호 (2014), pp. 83-112; 최영미, “한중일 삼국의 FTA 전략: 미일의 TPP vs. 중국의 RCEP 하 한국의 전략적 선택,” 『신아세아』 21권 2호 (2014), pp. 104-133.

2) Kent Calder, “Japanese Foreign Economic Policy Formation” *World Politics*, 40 (1988), pp. 517-541; Quangsheng Zhao, *Japanese Policymaking: Informal Mechanisms and the Making of China Policy* (Westport: Praeger, 1993); David Potter and Sudo Sueo, “Japanese Foreign Policy: No Longer Reactive?” *Political Studies Review* 1-3 (2003), pp. 317-332.

를 유지하는 것이었다. 다시 말해서, 다자간 안보협력기구를 구성했던 유럽과 달리 미국은 한국, 일본, 대만, 필리핀과 같은 아시아 국가들과 양자동맹을 결성했던 것이다. 냉전 이후 미국은 아시아에서 자신의 영향력을 지속적으로 유지하기 위한 핵심 개념으로 ‘아시아-태평양(Asia-Pacific)’을 강조했다.³⁾ 냉전 이후 미국의 자유주의 대전략(liberal grand strategy)은 무역과 투자 측면의 상호의존을 심화시키고 아시아태평양경제협력체(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)와 같은 아시아-태평양 중심의 지역주의 성격을 강화하는 것이었다.⁴⁾ 또한 미국은 아시아-태평양 지역주의라는 개념을 통해 아시아 국가들뿐만 아니라 서반구 국가들까지 다자주의를 확장시키는 전략을 펼쳤다. 이런 상황에서 미일동맹에 기반한 일본의 지역주의 정책은 주로 미국을 포함한 아시아-태평양 개념을 중심으로 진행되었고 이러한 경향은 1990년대 중반까지 지속되었다.

하지만 일본 경제가 급성장하고 국내정치 세력이 다원화되는 한편, 중국의 경제력과 군사력이 일본을 넘어서 미국과의 갈등 국면으로까지 확장되면서 일본의 지역주의 정책은 보다 다양한 형태로 나타났다. 새로운 지역주의 정책은 1990년대 후반부터 본격적으로 등장했다. 1990년대 중반까지 아시아에서 미국을 배제하는 ‘동아시아(East Asia)’ 개념을 거부해왔던 일본은 아시아 외환위기 이후 아시아 국가들만으로 구성된 동아시아 지역주의를 적극적으로 추진하는 모습을 보였다.⁵⁾ 예컨대, 한중일과 아세안으로 구성된 아세안+3가 만들어졌던 과정을 복기해보면, 1997년 1월 일본이 먼저 아세안과의 정상 회담을 제안했고 여기에 아세안이 한국과 중국을 함께 포함하자고 역제안하면서 1997년 12월 쿠알라룸푸르 회의를 통해 아세안+3의 기본 구조가 만들어졌다. 물론 일본의 지역주의 정책이 동아시아를 중심으로 전면 개편된 것은 아니다. 일본 정부는 국내 정권의 변화와 국제 정세의 변화에 따라 다양한 형태의 지역주의 정책을 펼쳤다. 요컨대, 일본의 지역주의 정책은 미일동맹에 전적으로 구속된 것이라기보다는, 주어진 국내외적 상황을 고려한 일본 정부의 전략적 선택의 결과물이라고 할 수 있다.

그렇다면 일본의 대외정책, 그 중에서도 지역주의 정책은 어떤 요인들에 의해 영향을 받아왔는가? 이 질문에 대한 많은 기존 연구들은 미중 간 세력전이와 같은 국제체제 변수를 중시하거나, 정치세력의 우경화와 같은 국내정치 변수에 집중한다. 하지만 현실의

3) 末廣昭, “アジア有限パートナーシップ論:日本の東アジア関與の新しいかたち,” 渡邊昭夫編, 『アジア太平洋連帯構想』(NTT出版, 2005).

4) G. John Ikenberry, “America in East Asia: Power, Markets, and Grand Strategy,” in Ellis S. Krauss and T. J. Pempel, eds., *Beyond Bilateralism: US Japan Relations in the New Asia-Pacific* (Stanford: Stanford University Press, 2004).

5) 김기석, “반응국가로부터 지역패권국가로? 패권체제의 변화, 경제위기 그리고 일본 대외경제정책,” 『한국과 국제정치』 제22권 2호 (2006), pp. 119-152.

지역주의 정책은 국제정치와 국내정치가 함께 맞물린 상황에서 결정된다는 점을 기억할 때, 기존의 분석들은 정책결정과정 전체를 조망하기보다는 일정 부분만 설명한다는 한계를 갖는다. 본 연구는 국내정치와 국제정치 변수를 포괄하는 분석틀인 모라브치크(Andrew Moravcsik)의 자유주의적 정부간주의(liberal inter-governmentalism)를 기반으로 전후 일본의 지역주의 정책을 네 가지 형태로 유형화해 어떤 조건 하에서 각 지역주의 정책 유형이 등장하는지를 살펴보고 경험적 분석을 통해 유형화의 적실성을 탐색한다.⁶⁾

이어지는 장에서는 일본의 지역주의 정책에 대한 기존 설명들의 한계를 제시하고 대안적 분석틀인 자유주의적 정부간주의를 기반으로 일본의 지역주의 정책을 유형화한다. 3장은 경험적 분석으로, 전후 일본의 아시아 지역주의 정책을 유형화하고 국제정치와 국내정치의 맥락 속에서 정책 변화과정을 추적한다. 4장에서는 본 연구의 내용을 요약하고 함의를 제시한다.

⁶⁾ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (New York: Cornell University Press, 1998).

II. 이론적 분석틀

1. 기존의 설명들

일본 대외정책을 설명하는 가장 전통적인 분석틀은 칼더(Kent Calder)가 제시한 ‘반응형 국가(reactive state)’ 모델이다.⁷⁾ 칼더는 반응형 국가의 핵심 조건으로 두 가지를 언급했다. 첫째, 반응형 국가는 설령 능력과 유인이 있다하더라도 독립적인 대외 경제정책을 추진할 수 없다. 둘째, 반응형 국가는 외부의 압력에 의해서만 정책을 변경한다. 칼더는 전후 일본이 전형적인 반응형 국가라고 주장하면서, 이러한 경향이 아시아 지역주의에서도 그대로 드러나고 있다고 강조했다. 다시 말해서, 한국과 중국을 비롯한 동아시아 국가들에 대한 일본의 지역주의 정책은 여전히 미일동맹이라는 거시적 구조와 개혁을 거부하는 일본 특유의 국내정치적 속성으로 인해 반응적 수준에 머물 수밖에 없으리란 것이다.⁸⁾ 반응형 국가 모델은 많은 학자들에 의해 일본의 대외정책을 설명하는 데 활용한 바 있으나, 1990년대 이후 일본의 대외정책 결정 패턴이 다양해지면서 점차 적실성의 한계를 드러냈다.⁹⁾ 예컨대, 1990년대 말 일본의 지역주의 정책이 왜 미국의 반대에도 불구하고 기존의 ‘아시아-태평양’ 중심에서 ‘동아시아’ 중심으로 변하게 되었는지에 대해 반응형 국가 모델은 적절한 설명을 제시하기 힘들다.

그린(Michael Green)은 미일동맹의 영향력을 인정하면서도, 일본의 대외정책이 철저하게 미국에 의존적인 것은 아니라고 강조한다.¹⁰⁾ 특히 중국의 부상에 대해 일본은 현실주의적 관점에서 경제 및 안보와 관련한 전략적 판단을 내리고 있으며 이 과정에서 미국과의 동맹뿐만 아니라 아시아에 대한 독자적인 비전을 제시하고 있다고 평가하고 있다.¹¹⁾ 그린의 주장은 일본의 지역주의 정책이 부분적으로 주도적 속성을 갖고 있으며, 특히 중국의 부상에 민감하게 반응하고 있음을 포착하고 있다는 면에서 중요한 의미를 갖는다. 하지만, 체제 변수를 중시하는 분석틀만으로는 왜, 그리고 언제 일본의 지역주의 정책이 전환하는지에 대해서 충분한 설명을 제공하기 힘들다. 예를 들면, 중국의 부

7) Calder, 1988.

8) Kent Calder, “Japan as a Post-Reactive State?” *Orbis* 47-4 (2003), pp. 613-615.

9) Leonard Schoppa, *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do* (New York: Columbia University Press, 2007); 최은미, “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가: 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성,” 『일본연구논총』 제49호 (2019). pp. 109-141.

10) Michael Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave for the Council on Foreign Relations, 2003).

11) Green, 2003, pp. 33-34.

상이 1990년대 이후 지속적인 현상이었다고 할 때, 일본의 지역주의 정책이 왜 1990대 말에 갑자기 변경되었고, 2000년대에 들어와서는 왜 다른 형태로 변경되었는지에 대해서 그린의 분석틀로는 설명하기가 쉽지 않다는 것이다.

한편, 일본의 지역주의 정책 변화의 원인을 일본 국내정치에서 찾는 연구들이 있다. 이 연구들은 관료, 정치인, 이익집단 등과 같은 국내 행위자의 역할에 주목하여 각 행위자의 선호에 따라 국내주의자와 국제주의자 간의 갈등, 혹은 친 아시아 그룹과 친 미국 그룹 간의 갈등 양상을 분석한다.¹²⁾ 이런 관점에서 보면, 1990년대 말 이후에 일본의 지역주의 정책이 다양한 형태를 보이는 이유는 국내 정치 세력의 승자연합(winning coalitions)이 변경되었기 때문이다. 즉, 미국보다 아시아를 더 중시하는 집단이 정권을 잡을 경우 일본의 지역주의 정책은 동아시아에 더 큰 비중을 두는 반면, 반대의 경우에는 아시아-태평양에 무게중심을 두리라는 것이다. 이러한 국내정치적 접근은 실제로 일본의 정책결정과정을 추적하는 만큼, 짧은 기간 사이에 나타난 정책 변화의 원인을 설득력 있게 제시한다는 장점이 있다. 하지만 국내정치 이슈와 달리, 지역주의 정책은 전적으로 국내정치에 종속되기보다는 국제관계의 맥락 하에서 결정되는 측면이 존재한다는 점에서 국내정치적 접근 역시 일정한 한계를 갖는다.

2. 새로운 분석틀: 자유주의적 정부간주의

기존 연구들이 갖는 한계를 보완하기 위해 본 연구는 모라브칙이 제시한 자유주의적 정부간주의에 주목한다. 모라브칙은 일국의 대외정책 결정과정을 크게 세 단계로 구분했다.¹³⁾ 첫 번째 단계는 위에서 언급한 국내정치적 접근법이 적용된다. 모라브칙은 국가를 단일한 행위자라고 간주하지 않는다. 그는 국가의 선호가 국내정치집단들 간 경쟁과 논쟁에 의해 만들어진다고 보았다. 단일 행위자라는 가정은 일단 국내 경쟁으로부터 특정한 목적이 드러난 후에, 다른 국가들과의 관계 속에서 그 목적을 실현시키는 과정에서 등장한다는 것이다. 따라서 국가의 기본적인 선호는 기본적으로 다양한 이해 관계를 갖는 국내 행위자들의 조정과정을 거쳐 결정된다고 할 수 있다. 두 번째 단계에서는 첫 번째 단계에서 결정된 선호를 기반으로 정부 간 협상이 벌어진다. 여기서는 전통적인 국

¹²⁾ Gerald Curtis, *The Japanese Way of Politics* (New York: Columbia University Press, 1988); Frances Rosenbluth, "Internationalization and Electoral Politics in Japan," in Robert Keohane and Helen Milner, (eds.), *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); T. J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy* (New York: Cornell University Press, 1998).

¹³⁾ Moravcsik, 1998.

제정치적 변수들, 즉 상대적 국력, 협상 전략, 국제 체제의 제약 등이 영향을 미친다. 마지막 세 번째 단계에서는 협상 결과가 국제 제도에 의해 구속력을 갖는 과정이다.

이러한 일련의 과정을 통해 모라브칙은 국가의 선호가 이슈, 국가, 혹은 시기에 따라 반드시 동일할 필요는 없다는 점을 강조한다. 실제로 국가 선호는 경제적, 이념적, 그리고 지정학적 환경 등과 같은 외부적 변화에 따라 다양하게 나타난다. 따라서 이러한 변화가 어떻게(how), 왜(why) 나타나느냐를 설명하는 것이 중요한데, 이 때 모라브칙은 거대이론(grand theory)이 아닌 중간범위이론(mid-range theories)을 통해 각 단계별 변화를 추적하는 것이 필요하다고 보았다.

자유주의적 정부간주의라는 분석틀을 바탕으로 모라브칙은 유럽 통합 과정에서 중요한 의미를 갖는 다섯 개의 협상들을 사례로 선정했다. 즉 로마 조약(Treaty of Rome)에서 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 이르기까지의 유럽통합 40여 년 역사를 공동 시장, 공동 농업 정책, 그리고 통화 통합 등과 같은 이슈들을 중심으로 살펴보고, 특히 그 과정에서 핵심적인 역할을 담당한 독일, 프랑스, 영국의 선호를 집중적으로 분석했다. 모라브칙의 분석에 따르면, 독일은 지속적으로 농산물 가격을 높이고 농산물 수출 보조금을 낮추는 정책을 지지하였으며 유럽 의회의 권한을 더욱 강화하기를 원하였다. 한편 프랑스의 경우는 적절한 농산물 가격을 유지하면서 수출 농산품에는 많은 보조금을 지원해주길 희망하였으며 유럽 위원회의 역할을 중요시하였다. 마지막으로 영국은 최소한의 공동 농업 정책을 지지하고 최소한의 통화통합을 원했으며 초국적 제도도 낮은 수준에서 이루어지기를 선호했다. 이러한 각 국의 선호는 40여 년간 점진적이고 느린 변화들이 있었지만, 기본적으로 크게 달라지지 않았다는 것이 모라브칙의 분석결과이다.

따라서 각기 다른 선호를 갖는 정부 간 협상과정에서는 각 국의 상대적 힘과 협상 전략이 중요하게 작용했다. 특히 주요 국가들은 탈퇴 혹은 배제 등과 같은 위협을 통해서 협상력을 증진시키려고 하는데, 이러한 위협의 진정성은 대개 해당국의 국내정치에서 실제로 그러한 위협이 승인될 수 있는지의 여부에 따라 결정되었다. 예컨대, 독일의 탈퇴 위협은 프랑스와 영국과의 협상에 있어서 그 영향력이 약한 것이었는데, 이는 독일 내 강력한 이익집단들이 독일의 탈퇴를 반대하고 있었고 이 사실을 다른 국가들도 알고 있었기 때문이었다. 즉 프랑스와 영국은 독일의 탈퇴 위협이 국내적 제약에 의해 성공하기 힘들다는 것을 인식하고 있었다는 것이다. 한편 독일과 프랑스는 1960년대 공동시장을 만들어가는 협상과정에서 영국이 산업관세를 폐지하지 않으면 회원국에서 배제시켰다고 위협하였는데, 이는 매우 높은 협상력을 갖는 것이었다. 이러한 위협은 당시 독일과 프랑스의 주요 이익집단들로부터 강력한 지지를 받고 있는 것이었기 때문이다. 따

라서 관세제거를 받아들이지 않는 것보다 통합에 가입하는 것이 더욱 유리하다고 판단한 영국은 어쩔 수 없이 독일과 프랑스의 제안을 받아들이게 되었던 것이다.

이처럼 자유주의적 정부간주의는 국가의 대외정책을 분석하는 데 있어서 국내정치와 국제정치를 종합적으로 조망할 수 있는 분석틀을 제공한다. 이를 일본의 지역주의 정책에 적용해보자. 우선 첫 번째 단계에서 중요한 것은 수상의 선호와 국내 정치 구조이다. 사실 일본에서 헌법이 처음 제정되었을 때, 정책결정과정에서 일본 수상이 갖는 영향력은 매우 제한적이었다.¹⁴⁾ 하지만 1994년 한반도 위기 상황, 한신 대지진, 옴 진리교의 테러, 그리고 페루 납치사건 등 1990년대 중반 이후 일련의 위기 상황을 겪으면서 내각의 무기력한 대응에 대한 비판이 제기됐다. 이에 일본은 내각부의 역할을 강화해 제도적으로 수상의 권한을 대폭 강화하는 「중앙성청개혁기본법(中央省廳等改革基本法)」을 1998년 6월에 통과시켰다.¹⁵⁾

한편, 국내 정치 행위자들은 게임의 룰에 영향을 받을 수밖에 없다. 설령 대외정책과 관련해 수상의 영향력이 증가하더라도 그 선호는 불가피하게 국내 정치 구조에 의해 제약을 받으리란 것이다. 일본 내부에는 동아시아를 둘러싸고 보수 세력과 혁신 세력간 갈등이 존재한다.¹⁶⁾ 즉 미일동맹을 철칙으로 여기며 아시아 지역에서 미국의 영향력이 지속적으로 개입할 수 있도록 아시아의 개념적 범위를 확장하려는 보수 세력이 한 편에 있는 반면, 다른 한 편에는 한국과 중국, 그리고 아세안을 포함하는 동아시아와의 공동체를 견고하게 제도화해야 함을 강조하는 민주당 주류 그룹, 공명당 그룹, 실용적 관료 그룹과 같은 혁신 세력이 존재하고 있는 것이다.¹⁷⁾ 따라서 이 집단들 중에 누가 승자연합(winning coalition)을 결성하느냐에 따라, 그리고 각 집단의 정치적 힘이 어느 정도의 격차가 나느냐에 따라 대외정책의 방향과 강도는 다양하게 나타날 수 있다. 요컨대, 국내 정치 영역에서 주목해야 할 두 요소는 지역주의 정책과 관련한 총리의 선호와 국내 정치 집단의 세력 구도라고 할 수 있다.

국가 간 협상을 다루는 두 번째 단계에서는 미국과 중국의 영향력이 일본의 지역주

14) Shinoda Tomohito, *Leading Japan: The Role of the Prime Minister* (Westport, Connecticut, London: Praeger, 2000), p. 45.

15) 염재호, “한일 행정개혁 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근,” 『정부학연구』 제15권 제2호 (2009), pp. 71-106.

16) 박철희, “일본 보수정치세력의 동아시아를 둘러싼 갈등: 1960년대와 1990년대의 비교,” 『일본연구논총』 제33권 (2011b), pp. 160-188.

17) Christopher Hughes, “Japan’s Response to China’s Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision,” *International Affairs* 85-4 (2009), pp. 837-856; 최태욱, “동아시아 지역주의에 대한 일본 정책의 변화” 『동아연구』 제31권 1호 (2012), pp. 83-119.

의 정책에 가장 큰 변수라고 할 수 있다. 많은 연구자들이 지적한 바와 같이, 여전히 일본의 대외정책에 있어서 미국의 영향력은 가장 큰 외부적 요인임에 분명하다. 하지만 아시아 지역주의 전략과 관련해 미국은 일관되게 미국을 제외한 동아시아 국가들만의 지역주의 정책에 반대해왔음을 기억할 때, 본 연구에서는 적어도 아시아 지역주의 정책과 관련한 전후 미국의 영향력은 변수라기보다는 상수로 간주한다. 국가 간 협상 단계에서 본 연구가 주목하는 변수는 중국의 영향력이다. 실제로 탈냉전 이후 역내에서 중국의 영향력은 빠르게 변해왔으며 일본의 지역주의 정책은 이러한 중국의 성장을 어떻게 바라보느냐에 따라 많은 영향을 받아왔기 때문이다.¹⁸⁾

이러한 맥락 하에서, 본 연구는 일본의 지역주의 정책을 국내정치와 국제정치적 상황에 따라 크게 <표 1>에서 보는 바와 같이 네 가지 유형으로 제시한다. 첫째, 만약 동아시아 지역에 대한 국내정치의 선호가 강력하고 중국의 위협이 약하다면, 일본은 적극적으로 친-동아시아 지역주의 정책(pro-East Asia policy)을 추진할 것이다. 둘째, 만약 동아시아에 대한 국내정치의 선호가 약하고 중국의 위협 정도가 크다면, 일본은 아시아·태평양 혹은 인도·태평양과 같이 아시아의 개념을 보다 확장하는 지역주의 정책(expanded Asia policy)을 펼칠 것이다. 셋째, 동아시아에 대한 선호가 강력한 상황에서, 중국의 위협이 강할 경우 일본은 기본적으로 중국의 위협을 누그러뜨리기 위한 외교적 노력과 경제 협력 방안을 모색할 것이지만 이에 대한 중국의 반응과 다시 그 반응에 따른 국내정치적 변화에 따라 외교적 대응 정도는 달라질 수 있다. 그런 측면에서 이런 상황 하에서의 일본 지역주의 정책은 상호적(interactive policy)이라고 할 수 있다. 마지막으로 동아시아에 대한 국내 선호와 중국의 위협이 모두 약할 경우, 일본의 지역주의 정책은 그간 상수로 작용해왔던 미국의 압력에 반응하는 형태(reactive policy)를 취하게 될 것이다.

<표 1> 일본 지역주의 정책 유형

		중국의 위협	
		강	약
동아시아에 대한 국내 선호	강	상호적 (interactive)	친-동아시아 (pro-East Asia)
	약	확장된 아시아 (expanded-Asia)	반응적 (reactive)

18) Green, 2003; 최태욱, 2012; 최영중, “중-일 지위 경쟁과 동아시아 지역주의의 상관성 연구,” 『세계 지역연구논총』 제37권 2호 (2019). pp. 27-52.

Ⅲ. 일본의 동아시아 지역주의 정책 유형

1. 친 동아시아 유형(pro-East Asia type): 오부치 정부

1998년 일본 참의원 선거는 전후 일본 경제가 최악의 성과를 기록하던 중에 치러졌다. 이 선거에서 자민당은 44석을 얻는 데 그쳤고, 이는 역대 참의원 선거 중 최저 의석이었다. 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 총리가 선거 패배의 책임을 지고 물러나고 그 뒤를 이어 같은 해 7월 오부치 게이조(小淵惠三)가 수상을 맡았다. 오부치가 수상을 역임했던 1998년부터 2000년까지 일본은 동아시아 국가들로만 구성된 아세안+3를 적극적으로 추진했다. 이 시기 일본이 친 동아시아 정책을 추진한 이유는 크게 세 가지다. 처음 두 이유는 국내정치 영역에서, 다른 하나는 국제정치 영역에서 찾아볼 수 있다.

첫 번째 이유는 동아시아에 대한 오부치 총리의 선호다. 총리로 지명되기 훨씬 전부터 오부치는 동아시아 국가들을 일본의 중요한 파트너로 생각해왔고 이런 생각들이 총리 임명 이후에도 지속됐던 것이다. 오부치는 다나카(田中角榮) 파벌의 수장이었다. 다나카는 총리 시절 1972년 중일 관계 정상화를 추진했던 인물이었다. 그만큼 일본 정치에서 다나카 파벌의 정치인들은 중국과의 원만한 관계를 강조해왔다고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 다나카 파벌의 리더였던 오부치 역시 마찬가지였다. 오부치는 한국과 중국과의 관계를 강화하는 것이 중요하다고 여겼다. 예컨대, 1998년 김대중 대통령이 일본을 방문했을 때, 오부치는 식민지 시절 일본이 한국에 입힌 막대한 피해에 대해 깊이 사과했고 장쩌민(江泽民) 주석을 만난 자리에서도 진심어린 사과를 표현한 바 있다. 많은 학자들이 지적한 바와 같이, 오부치 총리의 사과는 이전 일본 정부가 했던 것과는 질적으로 다른 진정성이 있는 사과였다.²⁰⁾

아세안과의 관계에서도 오부치 총리는 적극적인 모습을 보였다. 1998년 연말에 열린 아세안 정상회의에 참석한 오부치 총리는 동아시아 지역의 평화와 안정을 위해 동아시아 국가들 간 더 많은 대화가 필요하다고 강조하면서 일본이 주도적인 역할을 하겠다고 강조했다.²¹⁾ 예를 들면, 이 자리에서 오부치 총리는 외환위기로 어려움을 겪고 있는 동아시아

19) Murata Koji, "Domestic Sources of Japanese Policy towards China," in Peng Er Lam (eds.), *Japan's Relations with China: Facing a Rising Power* (London, New York: Routledge, 2006), p. 40.

20) Gerrit W. Gong, "The Beginning of History: Remembering and Forgetting as Strategic Issues," *The Washington Quarterly*, 24-2 (2001), p. 50.

21) Sueo Sudo, *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a New Regionalism* (New York: Routledge, 2001), 115-116.

아 국가들을 위해 일본이 300억 달러 규모의 자금을 마련하는 미야자와 플랜(Miyazawa plan)을 갖고 있으며, 1만명의 아시아인들을 각 지역에서 훈련시킬 준비가 되어 있음을 강조하는 한편, 일본-아세안 간의 지속적인 교류와 협력을 위한 기관 설립을 제안했다. 특히 세 번째 아세안 정상회의가 열렸던 1999년 11월에 오부치 총리는 주도적으로 한중일 정상간 식사자리를 마련했다. 이와 관련해 오부치 총리는 일본 언론과의 인터뷰에서 “아세안+3를 성사하도록 도와준 아세안에게 고마운 마음이 크지만 (한중일 정상이 모일 수 있는) 소중한 기회를 놓칠 수 없었다”고 말했다.²²⁾ 이처럼 동북아 삼국과 아세안 간의 관계를 회복해 나갔던 오부치 총리의 전략은 지역주의를 통해 일본이 다시 아시아로 재입성하는 황금길을 제공한 것이라고 볼 수 있다.

하지만 총리의 선호가 곧바로 일본의 대외정책으로 연결되는 것은 아니다. 아무리 90년대 말부터 총리의 권한이 강해졌다고 하더라도 기본적으로 정책 결정은 국내 정치적 구조와 야당의 영향력 등으로부터 온전히 자유로울 수 없기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이, 오부치 총리가 등장한 일본 국내정치적 배경에는 자민당의 참의원 선거 패배가 있었다. 대표적인 민주주의 이론가인 레이파르트(Arend Lijphart)가 일본 참의원은 중의원과 사실상 같은 권한을 갖는다고 평가할 정도로 일본 정치에서 참의원은 강력한 권한을 갖는다.²³⁾ 법안 발의, 예산 통과, 조약 비준, 그리고 수상 임명 등과 같은 실질적인 권한은 중의원이 결정하지만 참의원은 중의원에서 결정한 사항에 대한 거부권을 갖는다. 물론 거부권에 대해서는 중의원의 3분의 2의 동의를 통해 다시 통과될 수 있다. 그러나 한 정당이 3분의 2의 의석을 확보하는 것이 쉽지 않은 만큼, 참의원의 거부권은 막강한 영향력을 갖는다고 할 수 있다. 하지만 실제로 거부권이 행사된 적은 거의 없었다. 전후 자민당이 상원과 하원 모두에서 과반을 획득해왔기 때문이었다. 그런 의미에서 1998년 참의원 선거에서 대패한 자민당은 큰 충격에 빠질 수밖에 없었다.

새로 등장한 오부치 정부의 가장 큰 우선순위는 자유당 및 공명당과 연립정부를 구성해 참의원과 중의원 모두에서 과반의석을 확보하는 것이었다. 우선 자민당은 1999년 1월 오자와 이치로(小沢 一郎)가 이끄는 자유당과 연립정부를 성사시켰다. 여기서 주목할 점은 일본 대외정책에 대한 오자와의 생각이다. 오자와는 국제사회에서 일본이 보다 적극적인 역할을 해야 한다고 주장해왔다. 또한 그는 미국보다 UN을 더 중시하는 한편 동아시아 국가들과의 협력도 강조했다. 예컨대, 오자와는 그의 저서에서 다음과 같이 말했다. “우리 아시아 이웃 국가들은 2차 대전의 여파로 여전히 일본에 대해 불신과 경계

22) 朝日新聞, 1999/11/29.

23) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

의 눈빛을 보내고 있다. 일본은 동아시아 지역에 대한 정치적 유대를 보다 강화함으로써 이웃 국가들과의 신뢰를 더 높여 나갈 필요가 있다.”²⁴⁾

같은 해 11월에는 공명당이 연립정부의 파트너로 합류했다. 공명당은 1972년 중일 외교 정상화에서 중요한 역할을 맡았을 뿐만 아니라, 지속적으로 중국과 긴밀한 관계를 유지해왔던 정당이다.²⁵⁾ 특히 공명당은 미국과의 파트너십을 기반으로 하되, 미국으로부터 독립된 대외정책을 구축해야 함을 강조하면서 아시아 지역에서의 다자주의 필요성을 역설했다.²⁶⁾ 이처럼 동아시아를 중시하는 자유당 및 공명당과 연립정부를 구성함으로써 오부치 정권은 보다 적극적으로, 그리고 지속적으로 동아시아 국가들과의 협력을 추진해나갈 수 있는 국내 정치적 기반을 마련할 수 있었다.

한편, 국내 변수들에 의해 결정된 국가의 선호는 국제 관계 속에서 다시 영향을 받게 된다. 일본의 지역주의 정책의 경우, 가장 큰 국제정치적 변수는 중국의 위협 정도이다. 1995년 중국의 핵실험 이후, 중일 관계는 지속적으로 악화되었다. 1996년 3월 중국은 대만 해협으로 미사일을 발사했고 일본은 미국과 함께 중국의 미사일 외교를 비난했다. 이후 1996년 하시모토 총리가 야스쿠니 신사를 방문하면서 일본에 대한 중국의 비난도 극에 달했다.²⁷⁾

하지만 1990년대 후반으로 접어들면서 일련의 국제정치적 사건들은 중국의 위협을 경감시켜주었다. 우선 1996년 3월 아시아-유럽정상회의(Asia-Europe Meeting, ASEM)는 이른바 역제간 협력(inter-regional cooperation)이라는 점에서 한중일 및 아세안 국가들에게 ‘동아시아 정체성’을 만드는 데 도움을 주었다. 유럽과 북미 지역을 중심으로 지역주의 움직임이 활발하게 작동하면서 동아시아 국가들 간의 지역주의를 제도화할 필요성이 높아진 것이다. 이러한 필요성은 1997년 아시아 외환위기 이후 더욱 높아졌고, 특히 역내 교역량이 많았던 중국에게 그 필요성은 더욱 크게 다가왔다. 마지막으로 중국은 당시 세계무역기구(World Trade Organization, WTO)에 가입하기 위해 미국과 가급적 좋은 관계를 유지하려고 노력했다. 실제로 1997년과 1998년에 장쩌민 주석과 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 각각 상대국을 방문해 미중 간 우호관계를 과시하기도 했다. 이러한 일련의 국제정치적 상황들이 맞물리면서 1990년대 말 일본의 중국에 대한 위협

²⁴⁾ Ichiro Ozawa, *The Blueprint of Japan: The Rethinking of a Nation* (Tokyo: Kodansha International, 1994), p. 128.

²⁵⁾ Koji, 2006, p. 42.

²⁶⁾ Green, 2003, p. 54.

²⁷⁾ Benjamin Self, “China and Japan: A Façade of Friendship.” *The Washington Quarterly* 26-1 (2002), p. 78.

은 1990년대 중반과 비교했을 때 상당 부분 줄어들었다고 볼 수 있다. 요컨대, 오부치 정부 시절 일본의 국내정치적 상황은 동아시아 중심의 지역주의를 추진할 수 있는 정치 세력들이 강력한 승자연합을 구축하고 있었고, 국제정치적으로는 중국의 위협이 경감된 상황이 맞물리면서 친 동아시아 정책을 지속적으로 추진할 수 있었던 것이다.

2. 확장된 아시아 유형(expanded-Asia type): 고이즈미 정부

2001년 등장한 고이즈미(小泉純一郎) 정부는 아세안과의 협력에 지속적인 관심을 갖고 제도화를 추진했다는 점에서 오부치 정부와 유사한 측면이 있지만, 동아시아 공동체의 핵심 멤버로 역외 국가인 호주와 뉴질랜드, 그리고 인도까지 포함시켜 사실상 아시아의 개념을 확장하는 지역주의 전략을 펼쳤다는 점에서 큰 차이가 있다.²⁸⁾ 실제로 일본의 강력한 요청이 반영되어 2005년에 발족한 동아시아정상회의(East Asia Summit, EAS)의 멤버로 아세안+3 외에 호주와 뉴질랜드, 그리고 인도가 포함되었고, 2011년에는 미국과 러시아까지 EAS에 가입함으로써 더 이상 ‘동아시아’라는 말이 무색한 상황이 되었다. 요컨대, 고이즈미 정부의 지역주의 정책은 전후 일본 보수 세력들이 강조해왔던 미일동맹의 강화에 기초한 ‘아시아-태평양’ 개념으로 다시 돌아가는 것이었다.

고이즈미 집권 시기 일본의 국내정치가 기존과 가장 달랐던 점은 일본 정치의 핵심 메커니즘이었던 파벌 정치가 대폭 와해됐다는 점이다. 2001년 자민당 대표 선거에서 대부분의 사람들은 하시모토의 당선을 유력하게 생각했다. 하시모토는 자민당 내에서 가장 많은 102명의 정치인이 소속된 하시모토 파벌의 수장이었기 때문이다. 반면, 고이즈미가 속해있던 모리(森喜朗) 파벌의 규모는 60명에 불과했다. 그만큼 고이즈미의 당선은 매우 의외의 사건이었다. 고이즈미는 당내 기반의 취약성을 다음의 세 가지 방식으로 극복해냈다. 첫째, 일본 시민들에게 직접 호소하는 방식을 채택했다. 둘째, 대중에게 다가가는 전략으로써 미디어를 효율적으로 활용했다. 고이즈미는 일반 매체뿐만 아니라 만화 잡지나 여성지 등과의 인터뷰도 적극적으로 응하는 한편, 텔레비전이나 거리 연설에서도 쉽고 명쾌하게 내용을 전달하는 능력이 있었다. 마지막으로 고이즈미는 지속적으로 자민당 파벌이 일본을 망치고 있다고 비판했다. 실제 그의 슬로건은 “자민당과 그 파벌을 뜯어고치자”는 것이었다. 이러한 전략들이 자민당원들과 시민들로부터 전폭적인 지지를 이끌어냈던 것이다.²⁹⁾

²⁸⁾ 김기석, “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체.” 『국가전략』 제13권 1호 (2007). pp. 61-89.

고이즈미는 언론을 효율적으로 활용해 ‘개혁가’로서의 이미지를 구축해 높은 지지율을 확보해왔다.³⁰⁾ 실제로 장기간의 경기침체와 자민당의 이권정치로 힘들어하던 많은 일본 시민들은 고이즈미가 추진했던 일련의 개혁정책들, 즉 탈규제, 민영화, 그리고 파벌정치 개혁 등에 환호했다. 그 결과 고이즈미는 2005년 9월 중의원 선거에서 1986년 이래로 가장 큰 승리를 자민당에 안겼다. 공명당과 연합을 맺고 있던 자민당은 전체 의석의 3분의 2 이상을 확보해 참의원의 반대를 무력화할 수 있을 정도의 의석을 확보했다. 국내외 정책 추진에 있어서 다른 야당뿐만 아니라 자민당 내부의 반대파 목소리까지 제압할 수 있는 조건이 만들어졌던 것이다.

사실 2001년 당선 초기만 하더라도 고이즈미는 비록 동아시아의 개념은 오부치 정부와 달랐지만, 적어도 동아시아 지역주의를 중시하는 모습을 보여왔다. 예컨대, 2002년 싱가포르에서는 ‘함께 걷고 함께 나아가는 동아시아 커뮤니티’라는 주제를 발표했고, 2003년에는 ‘동아시아 커뮤니티 구축’을 공표한 바도 있다. 하지만 선거 이후 고이즈미 정부는 대외정책에 있어서 더욱 적극적으로 미국을 동아시아로 끌어들이는 반면, 한국 및 중국과는 대립각을 세우는 대외정책을 추진했다 (読売新聞政治部 2006).³¹⁾ 고이즈미는 한중 정부의 강력한 반발에도 불구하고 매년 A급 전범이 있는 야스쿠니 신사 참배를 강행했다. 중국 내에서는 반(反) 일본 폭동까지 빈번하게 발생할 정도로 정부 차원을 넘어서 양국 국민들의 감정까지 들끓었던 시기였다.³²⁾

특히 중일 관계에 있어서 고이즈미 집권 5년은 소위 ‘잃어버린 5년’이라는 수식어가 붙을 정도로 좋지 않았다. 실제로 일본은 2005년 「국방백서」에서 중국의 부상을 ‘심각한 위협’으로 명시했다. 특히 이 시기 일본과 중국은 동중국해 유전 개발을 두고 격렬하게 부딪혔다. 이 문제는 2003년 8월 중국 정부가 동중국해의 가스 프로젝트 탐사 및 생산을 위해 중국 및 기타 국가의 석유 개발 회사와 계약을 맺으면서 처음 수면위로 떠올랐다. 일본은 중국이 일본의 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone, EEZ)을 침범

29) 고이즈미의 파벌 개혁은 공약으로만 그치지 않았다. 당선 이후 고이즈미는 자민당 파벌개혁에 앞장섰다. 그 시발점은 내각 구성이었다. 전통적으로 자민당의 내각 구성시 총리는 세 가지를 반드시 고려해왔다. 자민당 각 파벌 리더의 추천 명부, 의회 리더와의 합의, 그리고 연공서열제가 그것이었다. 하지만 고이즈미는 이를 완전히 무시하고 자신의 측근들을 내각에 임명했다. 예컨대, 외무성 장관으로 임명된 다나카 마키코(田中眞紀子)는 정치 경력은 물론 대외정책 분야의 전문성도 높지 않았지만, 고이즈미는 그녀가 여성유권자들 사이에서 높은 지지를 얻고 있다는 점을 높게 평가해 임명을 단행했다.

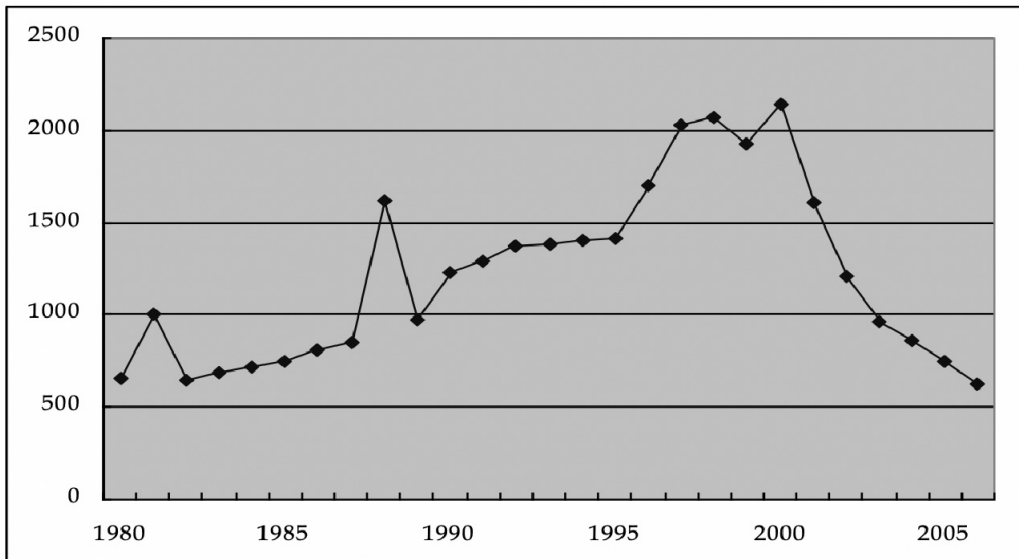
30) 竹中平蔵, 『構造改革の真実』(東京: 日本経済新聞社, 2006).

31) 読売新聞政治部, 『外交を喧嘩にした男』(東京: 新潮社, 2006).

32) John Breen (eds.), *Yasukuni, the War Dead and the Struggle for Japan's Past* (New York: Columbia University Press, 2008).

할지도 모른다고 우려하기 시작했다. 문제는 중국과 일본 사이에 EEZ 경계에 대한 합의가 제대로 이뤄지지 않았다는 점이다. 중국은 EEZ가 대륙붕의 가장자리까지 확장되어야 한다고 주장했던 반면, 일본은 중국의 유전 개발이 자신의 EEZ와 매우 근접한 지역에서 진행되고 있다는 점에 우려를 표명했다. 2004년 아세안+3 회의에서 일본의 경제산업상 장관인 나카가와 쇼이치(中川昭一)는 중국의 동중국해 탐사에 대한 우려를 언급했으며 가스전이 일본의 EEZ를 침해하는지에 대한 명확한 대답을 듣고 싶어했다. 또한 같은 달 일본 외무성장관 요리코 가와구치(川口順子)는 중국이 동중국해에서 진행 중인 해양 시추의 정확한 위치, 깊이 및 기타 관련 날짜를 제공할 것을 요청했다. 그러나 중국은 일본이 그 정보를 요구할 권리가 없으며 일본에 대한 세부 사항을 밝히지 않겠다고 강경 대응했다. 이에 일본은 2005년 1월, 두 개의 일본 석유 회사에 정부 보조금을 지원해 동중국해에서 석유와 가스를 시추하도록 했다.

<그림 1> 중국에 대한 일본의 ODA 규모(1980-2006)



출처: 일본 국제협력은행(Japan Bank of International Cooperation)

고이즈미 정부는 중국에 대한 ODA도 대폭 축소했다. 1979년 이후 일본은 차관 지원, 보조금 지원, 그리고 기술 지원의 세 가지 방식으로 중국에 ODA를 제공해왔다. 그 중에서도 핵심은 전체 원조 금액의 75%에 해당하는 엔 차관 지원이었다. 이러한 차관 지원은 중국에 대한 일본의 관여정책의 핵심 요소였다. 하지만 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 차관 규모는 2001년 이후 급격히 감소하기 시작했다. 특히 2005년 4월 중국 외무부 장관인 리자오싱(李肇星)을 만나는 자리에서 마치무라 노부타카(町村信孝) 일본 외무

성 장관은 베이징 올림픽이 열리는 2008년에 엔 차관 지원을 종료하겠다고 통보했다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 고이즈미 정부의 지역주의 전략이 확장된 아시아를 중시하는 방향으로 추진되었던 배경에는 한미동맹을 중시하는 고이즈미 총리의 성향과 이를 견제하기 힘든 국내 정치적 상황, 그리고 중국과의 위협과 갈등이 서로 맞물려서 작용하고 있었음을 알 수 있다.

3. 상호작용형(interactive type): 하토야마 정부

2009년 8월 중의원 선거에서 민주당은 전체 480석 중에 308석을 얻어 54년간 집권했던 자민당에 압승했다. 일본 정치에서 처음으로 선거를 통해 정권을 교체한 역사적 사건이었다. 선거 이후 민주당은 사민당 및 국민신당과 연합해 하토야마(鳩山由紀夫) 정권을 출범시켰다. 지역주의와 관련해서 하토야마는 크게 두 가지를 강조했다. 첫째, 하토야마는 프랑스 혁명에서 유래한 ‘우애의 정신(the idea of fraternity)’을 기반으로 동아시아 공동체를 만들어나가고자 했다.³³⁾ 과도한 민족주의를 지양하고 경제협력과 안전보장을 통해 아시아 지역의 평화와 번영을 달성하기 위해 하토야마는 ‘아시아관 유럽연합’을 추구했던 것이다.³⁴⁾ 물론 하토야마가 강조한 ‘동아시아’ 개념이 불분명할 뿐만 아니라, 임기 중에 호주 및 인도와 안보협력 강화를 맺는 등 하토야마 정부의 지역주의 정책이 사실상 고이즈미 정부의 연장선에 있는 것이라는 지적이 있는 것도 사실이다 (토가시 2017).³⁵⁾ 하지만 한중일 간 협력보다 미일동맹에 방점을 두었던 고이즈미와 달리, 하토야마의 지역주의 정책은 한중일 삼국의 개방성, 투명성, 기능적 협력을 강조하고 이를 기반으로 동아시아 공동체 구상을 강조했다라는 점에서 분명한 차이가 있다 (外務省 2009). 둘째, 하토야마는 대미 의존관계에 지나치게 의존하기보다는 대등한 미일관계를 구축하고자 했다. 미국과 대등한 파트너십 구축을 위해 하토야마는 오키나와 후텐마(普天間)에 있는 미군기지 이전을 공약으로 내세웠다.³⁶⁾ 이러한 하토야마의 생각은 최근 그가 출간한 책에도 잘 드러나 있다.

33) 鳩山由紀夫, “私の政治哲学” 『Voice』 9月号 (2009). pp. 133-141.

34) 鳩山由紀夫, 『新憲法試案: 威厳ある日本を創る』 (PHP 研究所, 2005).

35) 토가시 आयु미, “정권 교체와 일본 외교안보정책의 지속성: 정책 이념과 미일동맹,” 『한국정당학회보』 제16권 제2호 (2017). pp. 101-120.

36) 사실 민주당에서 발간한 공약집에는 ‘주일미군기지의 형태를 수정하겠다’는 수준으로 언급되어 있었는데, 선거운동 과정에서 하토야마가 오키나와 집회에서 현외로 이전하는 방향을 추진하겠다고 공언함으로써 후텐마 기지 이전이 선거 이후에도 큰 관심사로 떠올랐다. 보다 자세한 내용은 다음을 참고할 것. 塩田潮, 『民主党政権の真実』 (東京: 毎日新聞社, 2010).

나(하토야마)의 관심은 ‘한 국가로서 일본의 자립’에 있다. 동시에 ‘주변 나라들과의 공생’에 있다... 일본은 과도한 미국 종속에서 벗어나서 자립의 길을 걷기 시작함과 동시에 주변 국가들과의 공생을 중시하는 우애의 세계를 실현해 가야 한다... 일본은 우선 자립에 힘을 쏟아야 한다. 이와 함께 주변 나라들과의 공생을 함께 모색하고 사전에 분쟁을 방지하는 역할을 한다면 일본이란 국가의 존재 의미는 매우 커질 것이다.³⁷⁾

하지만 하토야마가 처한 국내 정치적 상황은 열악했다. 출범 당시 지지율이 75%에 육박할 정도로 유권자들로부터 전폭적인 지지를 받았던 하토야마 내각이었지만, 여러 정파가 합쳐있던 민주당 정부는 당내 분열과 관료 장악에 실패하면서 빠르게 붕괴해갔다. 1996년 창당한 민주당은 사회당 계열의 요코미치(橫路孝弘) 그룹, 신당사키가케의 하토야마 및 칸(菅直人) 그룹, 그리고 신진당의 오카다(岡田克也) 그룹 등이 연합해 만든 것이었고, 이 후 1998년 민정당, 그리고 2003년 오자와의 자유당이 합류하면서 규모를 키워나갔다. 다시 말해서, 민주당은 강력한 이념에 의해 태생한 정당이라기보다는 사실상 반(反) 자민당 노선을 중심으로 여러 야당들이 모여 대안정당화를 모색한 것이라고 할 수 있다.³⁸⁾ 그만큼 태생적으로 당내 결속이 쉽지 않았다.

가장 큰 분열은 후텐마 기지 이전 문제에서부터 시작됐다. 미군기지 이전 문제를 두고 당내에서는 대미 종속을 제고하는 차원에서 필요하다는 입장과 미일관계를 우선시해 필요 없다는 의견이 충돌했다. 게다가 애초에 이전을 검토했던 헤노코(邊野古) 지역에서 반발이 거세지면서 사민당은 미군 기지를 헤노코로 이전할 경우 연립정부에서 이탈하겠다고 위협했고 사민당과의 연립을 유지하기 위해 하토야마는 가능하면 미군기지의 국외 이전을 추진하겠다고 언급함으로써 당내 갈등이 더욱 증폭됐다. 실제로 미일동맹을 강조해왔던 민주당 마에하라 세이지(前原誠司) 국토교통대신을 필두로 하는 반(反) 하토야마 그룹은 하토야마 퇴진을 공개적으로 요구했다.³⁹⁾ 이처럼 당내 갈등을 제대로 봉합하지 못하면서 하토야마는 후텐마 기지 이전 공약을 실현할 수 없음을 정식으로 표명했고 이 때문에 오키나와 주민들의 거센 반발과 사민당의 연립정부 탈퇴에 직면할 수밖에 없었다. 하토야마의 지지율 역시 함께 추락했다.

당내 주도권을 잡지 못하자 보수적 관료 집단의 협조도 얻어내지 못했다. 아사히신문이 입수한 위키리크스(WikiLeaks)에 따르면, 일본 외무성 관료들은 미국 관료들과의 만

37) 하토야마 유키오, 『탈대일본주의』 (서울: 중앙북스, 2019). (원저: 鳩山由紀夫, 『脱大日本主義』 (平凡社新書, 2017)).

38) 박철희, “일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당간 경쟁의 불안정성,” 『국제·지역연구』 20권 1호 (2011a), pp. 31-59.

39) 토가시, 2017.

남을 통해 하토야마 정권의 후텐마 기지 이전 문제에 대한 불만을 토로하면서 미국 정부가 조급하게 하토야마 정권의 요구를 받아들일 필요가 없다고 말했다.⁴⁰⁾ 실제로 하토야마는 훗날 당시 상황을 회상하며 정권 실패의 가장 큰 원인 중에 하나로 정치권이 관료 기구에 대해 주도권을 잡지 못한 점을 지적했다.⁴¹⁾ 보수적인 외무성 관료들은 미군기지 문제나 미국과의 협정 개정 과정에서 미국의 분노를 사게 될 것을 두려워해 정권에 비협조적인 수준을 넘어서 적극적으로 정권 퇴진 운동을 펼쳐나갔다는 것이다.

한편, 이 시기 중국은 미국발 금융위기 이후 어느 때보다 공세적인 외교를 펼쳐나갔다. 금융위기로 세계가 어려움을 겪었지만 중국은 이와 무관하게 높은 경제성장률을 유지했고 이 과정을 겪으면서 세계경제에서 중국의 필요성은 더욱 크게 다가왔다. 이후 중국은 기존 대외정책의 기본방침이었던 도광양희(韜光養晦)에서 벗어나 보다 공세적인 모습을 보이기 시작했다. 예를 들면, 세계 금융위기 해소를 위해 소집된 G-20 회의에서 중국은 달러 중심의 기축통화체제에 문제를 제기했다. 2009년 코펜하겐에서 개최된 유엔기후변화협약에서도 ‘베이식(브라질, 남아프리카공화국, 인도, 중국, BASIC)’ 그룹을 만들어 미국에 대항했다.

흥미로운 점은 중국의 위협에 접근하는 하토야마 정부의 대응이었다. 하토야마는 ‘위협’이란 다분히 주관적이고 상호적인 개념인 만큼, 중국의 경제력과 군사력이 증대한다고 해서 위협적이라고 보아서는 안 되며 중국과의 상호 이해를 깊게 하고 서로 도움을 주고받으면 위협은 얼마든지 감소할 수 있는 것이라고 보았다.⁴²⁾ 실제로 동아시아 공동체, 그 중에서도 한중일 간의 협력을 강조했던 하토야마는 2009년 9월 후진타오(胡锦涛) 주석과의 첫 정상회담에서 침략전쟁과 식민지 지배에 대해 사죄한 ‘무라야마 담화’를 계승하겠다고 밝히면서 중국의 협력을 구했고, 후진타오 역시 이에 적극적으로 화답하며 정상급 인사의 왕래를 늘리고 민간 교류를 활성화하며 아시아와 세계 규모의 문제에 대해 서로 협력해나가자고 제안했다. 또한 같은 해 12월 방일 중이던 시진핑(習近平) 당시 국가부주석과의 자리에서는 양국간 ‘전략적 호혜관계’를 지속적으로 발전시켜 나갈 것을 제안했고 시진핑 역시 긍정적으로 화답하며 중국과의 갈등을 최소화했다.

하지만 하토야마 정부의 지역주의 전략은 보다 구체화되는 과정없이 10개월도 채 되지 않아 막을 내려야 했다. 뒤이어 등장한 칸 나오토 정부는 하토야마와 달리 미일동맹을 강화하는 방향으로 급격하게 선회했고 뒤이어 센카쿠열도(다오위다오)에서 중국과

40) 朝日新聞. 2011/05/04.

41) 하토야마, 2019, pp. 73-75.

42) 하토야마, 2019, p. 126.

충돌하는 등 중일 관계는 급속하게 얼어붙었다. 그와 함께 동아시아 공동체 논의도 자취를 감춰버렸다.

4. 반응형(reactive type): 요시다 독트린

앞서 언급한 바와 같이, 2차 대전 직후 일본의 대외정책은 미일동맹을 통해 외교안보 문제에 대한 부담을 최소화하면서 국내 자원을 경제성장에 집중하는 요시다 독트린으로 요약할 수 있다. 다시 말해서 일본은 외교안보 전략 차원에서 미국의 핵우산 하에 의존할 뿐만 아니라, 대외경제 전략 차원에서도 미국이 제공하는 자유무역과 상호의존의 혜택을 누림으로써 2차 대전의 실패를 극복하려 했던 것이다. 그만큼 전후 미국에 대한 일본의 의존은 절대적인 것이었다. 따라서 일본의 경제가 급성장해 국제무대에서 주목을 받기 시작하던 1980년대 이전까지 실제로 일본의 대외정책은 미국과의 긴밀한 관계 하에서 진행된 측면이 있다. 그런 의미에서 일본이 주도적인 외교정책을 펼치지 못하고 외부의 압력, 특히 미국의 압력을 받았을 때에만 반응한다는 칼더의 지적은 적어도 1980년대 이전까지는 상당한 설득력을 갖는다고 할 수 있다.

이 시기 일본의 반응적 성격을 가장 극명하게 보여주는 것은 바로 ‘닉슨 쇼크’로 불리는 미중 데탕트와 중일 국교정상화라고 할 수 있다. 줄곧 중국과 거리를 두어 오던 일본은 미국이 1971년 중국과 전격적으로 국교 정상화를 추진하자 기존의 대중국 정책을 수정해 이듬해인 1972년에 중국과 국교 정상화 교섭을 시작했던 것이다. 유라시아 대륙에서 패권국의 등장을 막는다는 대전략 하에서 미국은 1970년대 초반부터 중소관계가 악화되는 틈을 타 중국과의 국교 정상화를 추진했다.⁴³⁾ 미일동맹을 기반으로 중국과 대립각을 세웠던 일본은 1971년 7월 키신저(Henry Kissinger)의 전격적인 방중 발표를 듣고 큰 충격을 받았다. 1972년 9월 중국을 방문한 일본 교섭단은 중국과의 국교정상화가 미일동맹의 가치를 훼손하지 말아야 할 것을 강조했고 이미 미국과 데탕트 국면에 접어든 중국은 “미일안보조약에 불만이 있지만 그 조약이 그대로 유지되는 것이 바람직하다고 생각한다”고 답변했다.⁴⁴⁾ 이처럼 1980년대 이전까지 일본의 대외정책은 미국의 대외정책에 긴밀하게 반응하는 형태로 진행되었다고 볼 수 있다.

그렇다고 전후부터 1980년대까지 일본의 지역주의 정책이 전적으로 요시다 독트린에 따라 미국에 대해 반응적이기만 했던 것은 아니다. 시기에 따라 일본 정치 내부에서

⁴³⁾ Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1997).

⁴⁴⁾ 石井明 外 編, 『記録 考證 - 日中國交正常化・日中平和友好條約締結交渉』(岩波書店, 2013).

는 동아시아를 둘러싸고 다양한 갈등 축이 등장했고, 그 갈등의 결과에 따라 지역주의 정책도 다르게 나타난 측면이 있다. 앞서 제시한 중국과의 국교 정상화 문제를 일본 국내정치 시각에서 살펴보면, 일본 내부에서는 이미 1960년대부터 중국을 어떻게 바라봐야 하는가라는 문제에 대해 격렬한 논쟁이 진행되고 있었다. 즉, 미일동맹에 중점을 둔 사토 정부와 중국과의 국교정상화 필요성을 강조했던 다나카 파벌 사이에 갈등이 벌어졌던 것이다.⁴⁵⁾ 이 대결에서 다나카 파벌이 승리를 거두면서 일본은 중국과 국교정상화를 추진할 수 있는 국내정치적 발판을 마련할 수 있었다. 물론 다나카 세력이 승리할 수 있었던 배경에는 미중간의 테팡트로 인한 국제정세의 변화가 친미 성향의 사토(佐藤栄作) 정권의 정치적 기반을 크게 흔들어 놓았던 점이 영향을 준 측면이 있다.⁴⁶⁾ 하지만 주목할 부분은 일본 국내 정치 세력들이 전적으로 요시다 독트린이 정해놓은 방향으로 움직였다기보다는 다양한 의견을 가진 세력들 간에 끊임없는 갈등 과정을 거쳐 일본의 대외정책이 결정되어 왔다는 점이다.

45) 박철희, 2011b.

46) 손 열, 2013.

IV. 결론

많은 국제정치 연구들은 국가를 단일한 행위자로 간주한다. 강대국의 권력 분포를 중시하는 주류 국제정치학의 입장에서 이런 가정은 분석의 간결성과 설득력을 높일 수 있는 장점이 있다. 하지만 현실의 대외정책결정 과정 속에서 국가(state)는 존재하지 않는 허상이다. 국내외 여러 이해관계를 조정하는 정부(government)가 있을 뿐이다. 그런 의미에서 국내 행위자들의 선호와 함께 정부 간 협상을 종합적으로 살펴보는 자유주의적 정부간주의는 일국의 대외정책을 살펴보는 데 적절한 분석틀을 제시해준다. 본 연구는 이러한 자유주의적 정부간주의 분석틀을 활용해 일본의 지역주의 정책을 유형화하는 작업을 진행했다. 본 연구가 제시한 분석틀에 따르면, 일본의 지역주의 정책은 크게 두 단계를 거쳐 결정된다. 첫째, 동아시아에 대한 선호다. 국내정치 차원에서는 동아시아에 대한 수상의 선호와 국내 정치의 승자연합이 어떻게 구성되느냐가 중요하다. 둘째, 중국의 위협이다. 중국이 얼마나 위협적인지에 따라 일본의 아시아 지역주의 정책은 영향을 받게 된다. 이러한 두 변수의 조합에 따라 본 연구는 크게 네 가지 유형, 즉 친 동아시아 유형, 확장된 아시아 유형, 상호작용형, 반응형을 제시하고, 경험적 분석을 통해 각 정부의 지역주의 정책이 어떤 유형에 속하는지, 그리고 그런 정책을 선택하기까지 국내 변수와 체제 변수가 어떤 영향을 미쳤는지를 추적했다.

일부 국제정치학자들이나 정부 관료들은 일본의 대외정책이 미국에 종속적일 수밖에 없다는 신념을 갖고 있는가 하면, 미중간 세력전이 과정에서 결국 일본은 미일동맹을 통해 중국의 위협을 더욱 강력하게 견제할 것이라는 확신을 갖고 있다. 한편, 일부 일본전문가들은 일본 국내정치와 국내사회의 보수화가 구조적으로 돌이킬 수 없는 상황에 이르렀으며 이는 보수적 정치인들의 극우적 발언과 행동을 더욱 고착화시킬 것이라는 비관적 전망을 내놓기도 한다.

하지만 본 연구가 이론적, 경험적으로 살펴본 바와 같이, 일본의 지역주의 정책은 그 경로가 이미 결정되어 있는 것이라기보다는 다양한 국내외 조건들에 의해 다양한 형태로 등장할 수 있다. 동아시아를 바라보는 일본 내부의 시선은 보수적인 것만 있는 것이 아니라 실용적이고 개혁적인 시선도 있으며, 이런 다양한 시각을 가진 정치 세력들 간에 지속적인 갈등과 대결이 진행되어 왔다.

미중관계 역시 마찬가지다. 역사적으로 살펴보더라도 세력 전이 현상은 기성 대국의 쇠퇴와 신흥 대국의 상승과 같은 단순한 선형관계를 보이기보다는 두 강대국 간의 갈등과 협력이 끊임없이 맞물려 진행되는 경우가 많았다. 이런 관점에서 보면, 현재 아베 정

부 하에서 추진 중인 일본의 지역주의 정책이 앞으로도 지속될 것이라는 전망은 보다 신중할 필요가 있다.

실제로 일본 정치에서 높은 지지를 받았던 고이즈미 정부 이후 일련의 자민당 정부들은 짧은 임기 속에서 혼란을 겪다가 결국 민주당에 정권을 내어준 바 있다. 또한 2009년은 미국발 금융위기 직후 중국의 공세적 외교가 강도 높게 시행되었던 시기였음에도 불구하고, 적어도 하토야마 정부 시절엔 중일관계가 큰 갈등 없이 유지되었을 뿐만 아니라, 동아시아 공동체에 대한 논의도 활발하게 진행되었다는 점을 기억할 필요가 있다. 따라서 정책결정권자들은 끊임없이 이러한 국내외 변수들의 조합을 살피면서 과연 어떤 조합이 한반도와 동아시아 평화에 유리한 것인지, 그리고 그런 조합이 등장하기 위한 대외 전략을 어떻게 구상해야 하는지에 대한 준비를 해야 한다. 그런 측면에서 본 연구가 제시한 유형화 작업은 정책결정권자들이 기존의 결정론적 시각에서 벗어나 일본의 지역주의 정책과 관련한 다양한 변화를 이해하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김기석. “반응국가로부터 지역패권국가로? 패권체제의 변화, 경제위기 그리고 일본 대외 경제정책.” 『한국과 국제정치』 제22권 2호 (2006).
- 김기석. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아 공동체.” 『국가전략』 제13권 1호, (2007).
- 박철희. “일본 민주당의 정책대립축 이행과 정당간 경쟁의 불안정성.” 『국제·지역연구』 20권 1호, (2011a).
- 박철희. “일본 보수정치세력의 동아시아를 둘러싼 갈등: 1960년대와 1990년대의 비교.” 『일본연구논총』 제33권 (2011b).
- 손 열. “미중데탕트와 일본: 1972년 중일국교정상화 교섭의 국제정치.” 『일본연구논총』 제38권 (2013).
- 염재호. “한일 행정개혁 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근.” 『정부학연구』 제15권 제2호 (2009).
- 이승주. “미중일 삼각 구도와 한국의 전략적 대응: 환태평양경제동반자협정(TPP)과 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 사례를 중심으로.” 『미국학』 제36권 제2호 (2013).
- 임반석. “TPP와 동아시아 RCEP의 경합과 보완의 가능성.” 『한국동북아논총』 제19권1호 (2014).
- 최영미. “한중일 삼국의 FTA 전략: 미일의 TPP vs. 중국의 RCEP 하 한국의 전략적 선택.” 『신아세아』 21권 2호 (2014).
- 최영종. “중-일 지위 경쟁과 동아시아 지역주의의 상관성 연구.” 『세계지역연구논총』 제37권 2호 (2019).
- 최은미. “일본은 여전히 ‘반응형 국가’인가: 아베 내각에서 나타난 일본외교의 변화와 연속성.” 『일본연구논총』 제49호 (2019).
- 최태욱. “동아시아 지역주의에 대한 일본 정책의 변화.” 『동아연구』 제31권 1호 (2012).
- 토가시 아유미. “정권 교체와 일본 외교안보정책의 지속성: 정책 이념과 미일동맹.” 『한국 정당학회보』 제16권 제2호 (2017).

하토야마 유키오. 『탈대일본주의』. 서울: 중앙북스, 2019 (원저: 鳩山由紀夫. 『脱大日本主義』. 平凡社新書, 2017).

竹中平蔵. 『構造改革の眞実』. 東京: 日本經濟新聞社, 2006.

塩田潮. 『民主党政権の眞実』. 東京: 毎日新聞社, 2010.

朝日新聞. 1999/11/29.

朝日新聞. 2011/05/04.

末廣昭. “アジア有限パートナーシップ論: 日本の東アジア關與の新しいかたち,” 渡邊昭夫編, 『アジア太平洋連帶構想』. NTT出版, 2005.

石井明 外 編. 『記録 考證 - 日中國交正常化・日中平和友好條約締結交渉』. 岩波書店, 2003.

読売新聞政治部. 『外交を喧嘩にした男』. 東京: 新潮社, 2006.

鳩山由紀夫. 『新憲法試案: 威厳ある日本を創る』. PHP 研究所, 2005.

鳩山由紀夫. “私の政治哲学.” 『Voice』 9月号, 2009. pp. 133-141.

Breen, John. eds., *Yasukuni, the War Dead and the Struggle for Japan's Past*. New York: Columbia University Press, 2008.

Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.

Calder, Kent. “Japanese Foreign Economic Policy Formation.” *World Politics* 40 (1988).

Curtis, Gerald. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press, 1988.

Gong, Gerrit W. “The Beginning of History: Remembering and Forgetting as Strategic Issues,” *The Washington Quarterly* 24-2 (2001).

Green, Michael. *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*. New York: Palgrave for the Council on Foreign

- Relations, 2003.
- Hughes, Christopher. “Japan’s Response to China’s Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision.” *International Affairs* 85-4 (2009).
- Ikenberry, G. John. “America in East Asia: Power, Markets, and Grand Strategy,” in Ellis S. Krauss and T. J. Pempel, eds., *Beyond Bilateralism: US Japan Relations in the New Asia-Pacific*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Koji, Murata. “Domestic Sources of Japanese Policy towards China,” in Peng Er Lam eds., *Japan’s Relations with China: Facing a Rising Power*. London, New York: Routledge, 2006.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998.
- Ozawa, Ichiro. *The Blueprint of Japan: The Rethinking of a Nation*. Tokyo: Kodansha International, 1994.
- Pempel, T. J. *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. New York: Cornell University Press, 1998.
- Potter, David and Sudo Sueo. 2003. “Japanese Foreign Policy: No Longer Reactive?” *Political Studies Review*, 1-3 (2003).
- Rosenbluth, Frances. “Internationalization and Electoral Politics in Japan.” in Robert Keohane and Helen Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Self, Benjamin. “China and Japan: A Façade of Friendship.” *The Washington Quarterly* 26-1 (2002).
- Schoppa, Leonard. *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*. New York: Columbia University Press, 2007.

Sudo, Sueo. *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a New Regionalism*. New York: Routledge, 2001.

Tomohito, Shinoda. *Leading Japan: The Role of the Prime Minister*. Westport, Connecticut, London: Praeger, 2000.

Zhao, Quangsheng. *Japanese Policymaking: Informal Mechanisms and the Making of China Policy*. Westport: Praeger, 1993.

Abstract

Recent studies on Japanese foreign policy mostly focus on the international factors like the power transition between the U.S. and China or domestic factors like the overall conservatization of Japanese political parties and their leadership. However, these approaches have limitations in providing appropriate policy implications to policy makers in South Korea as well as other East Asian countries. To supplement these limitations, this article proposes liberal inter-governmentalism that comprehensively theorizes both domestic and international political factors as an alternative framework. Based on this framework, this study categorizes postwar Japanese policies on Asia regionalism into four types and empirically traces each regime's regional policies. By combining empirical analysis with theory-based typology, this article helps to comprehend the strategic changes in Japanese regional policies and to provide proper policy implications for responding to those policy changes.

Key Words : Asia regionalism, East Asia, Japan, Japanese foreign policy, liberal inter-governmentalism