

- 외 교 분 야 -

미일동맹의 글로벌화와 일본의 동아시아 외교

냉전종결 이후의 일본의 동아시아외교

- 동아시아 커뮤니티 구상을 중심으로 -

김호섭 _ 중앙대학교 국제관계학과

냉전종결 이후의 일본의 동아시아외교 - 동아시아 커뮤니티 구상을 중심으로 -

I. 서론: 미일동맹의 지속과 협조적 안전보장

본 논문의 목적은 냉전종결 후 일본의 동아시아 외교노선을 분석하는 것이다. 냉전시기 일본의 외교는 미일동맹을 기축으로 하여, 아시아외교를 그것의 종속변수로서 취급하였다. 1990년대까지 일본이 동아시아 지역주의에 소극적이고 때로는 냉담하게 대응한 것은 미국의 세계전략에 부응한 측면이 강하다. 즉, 미국이 배제된 채 아시아 지역주의가 형성되는 것에 대해서 미국이 호응하지 않았다는 것이 일본의 소극성을 설명한다.

냉전종결 이후 일본은 미일동맹을 기축으로 하는 외교노선을 강화하는 한편, 동아시아 지역주의에 대해서 보다 적극적인 자세를 보이고 있다. 동아시아 지역주의에 대한 일본의 적극적 태도는 미일동맹을 보완하여야 할 필요성 때문에 일본이 독자적으로 외교전략을 전환하였다고 해석할 수 없다. 냉전종결 이후에 보다 강화된 미일동맹 하에서 미국이 배제된 지역주의에 대해서 일본이 적극성을 보이더라도 미일동맹의 신뢰에 전혀 부정적 영향이 없을 것이라는 일본 나름의 평가에 기반한다. (添谷芳秀) 동아시아 지역에서 미국과 일본의 국익이 합치한다는 것을 전제로 동 지역에서 지역주의를 일본이 추구하여 결과적으로 동아시아 지역에서 미일간 합치된 국익을 일본이 매개한다는 전략이라고 해석된다.

일본이 동아시아에 있어서 지역주의를 미일동맹과 병립하여 안전보장 상의 외교전략으로 추구하여야 할 필요성은 중국의 대두에서 발생하였다. 일본 외교 및 통상당국이 대외적으로 FTA를 보다 적극적으로 추진하는 자세를 취한 이유로는 중국이 아시아 지역에서 경제적 리더십을 가지게 되는 것에 대한 견제를 들 수 있다. 중국은 정치 군사대국으로서 경제적인 국력까지 가지게 되면 일본의 안전보장이라는 관점에서 그 잠재적 위협을 억지 견제할 필요가 있다고 보고 있다.¹

중국은 90년대 말 이래로 동아시아 지역주의에 적극적으로 대응하고 있으며, 9-11 이후의 형성된 미중관계가 동아시아에서 새로운 정세를 형성하였다. 경제적으로도 아시아는 70년대 경제성장을 급격하게 성공하였으며, 21세기에 들어와서는 성장의 중심이 일본으로부터, NIES, ASEAN 과 중국으로 이동하고 있어서, 상호의존적 경제협력의 대상이 된 상황 하에서 일본이 동아시아 지역주의에 적극적으로 대응할 필요성이 발생하였다.

¹ 浦田秀次郎, 日本經濟研究センター編, 『FTAの戦略』(日本經濟新聞社, 2002), 195-217.

일본이 2002년1월 고이즈미(小泉) 수상이 공식적으로 제안한 ‘동아시아 커뮤니티’의 개념은 매우 포괄적이며, 커뮤니티라는 개념이 유럽공동체(European Community)와 같이 제도적으로 확립된 지역공동체를 의미하는 것은 아니다. 2005년도 외교청서에서는 동아시아 공동체를 토픽으로 처음 다루었으며, 동아시아 공동체를 East Asian community (EAc) 라고 기술하고 있다. 즉, community의 c를 소문자로 기재하여 고유명사가 아니라 일반명사로 사용하고 있다.² 일본 외무성은 동아시아 커뮤니티라는 개념을 동아시아 지역에 관련하여 일본의 지역협력 정책 그 자체를 의미하는 것으로 사용하고 있는 듯하다.(谷口誠 34)

본 논문에서는 동아시아 커뮤니티 구상을 발표하게 된 배경과 ‘동아시아 커뮤니티’ 구상이 의미하는 정책의 내용과 일본이 구상하는 동아시아 커뮤니티 구상이 성공하기 위해 극복하여야 할 문제점을 지적하고자 한다. 본 논문의 결론으로서는 일본의 동아시아 지역주의 전략이 성공하기 위해서는 지역협력기구의 중요한 참가국가인 중국과 한국과 원만한 관계를 유지하는 것이 전제조건이라고 지적하고자 한다. 일본이 중국 및 한국과 역사문제를 둘러싸고 갈등을 해소하지 못한 채 ASEAN을 지역주의 협력의 주요 대상국으로 삼는다면 일본의 동아시아 지역주의 전략은 성공하지 못할 것이라고 주장한다. 또한, 동아시아 지역주의 형성에 있어서 주도권을 행사하지 못하는 일본은 미국의 세계전략의 전개과정에서 중요성을 가지기 보다는 오히려 부담으로 작용할 가능성이 높을 것이다.

II. 냉전시기의 일본의 아시아 외교

제2차 세계대전 종결 이후 일본외교의 기축은 미국중시, 국제연합 중심, 아시아 중시의 3개 축으로 구성되었다고 흔히 말해진다. 그러나 실제로는 냉전시기 일본의 외교기축은 미일동맹이었으며, 그러한 노선은 냉전종결 이후에도 지속되고 있다.

냉전시기 일본외교에 있어서 아시아외교는 어디까지나 미일동맹의 종속변수로 의미를 가지고 있었다. 즉, 일본 자신이 아시아의 일원으로 아시아를 협력 대상으로 삼은 경우는 거의 없다. 명치유신 이래의 일본에 있어서 아시아의 의미는, 아시아에 속해있지만 아시아적 조건으로부터 탈출하여야 한다는 즉, “탈아입구(脫亞入歐)” 대상으로서 의미와 다른 한편 일본이 아시아의 맹주가 되어서 서양세력에 대항하는 “아시아주의”라는 의미가 있었다. 냉전시기 일본의 외교전략은 서구 선진국을 따라잡는(catch-up) 것에 주안점을 두고 있었으며, 탈아입구적 아시아관이 팽배하였다.

냉전시기 동아시아 지역의 안전보장을 위해서 일본은 미일동맹 이외에 다자적 안전보장 기구를 형성하려는 정책대안을 생각하기는 어려웠다. 일본이 국제사회에

² 일본 외무성, 『外交靑書 2005』, 67.

있어서 존재감은 대체로 경제력에 의한 것이었으며, 경제협력에 있어서도 지역기구에 대해서는 소극적인 자세로 일관하였다. 일본 경제는 GATT/IMF 체제에 의한 다자적 자유무역체제를 기반으로 성공하였기 때문이며, 다자적 자유무역체제란 미국이 주도하는 국제경제질서의 일부분이기도 하다.

지역적 경제협력 기구의 형성에 대해서 일본정부의 통상정책은 기본적으로 냉담하였다. 회원국간 무차별적인 자유무역 원칙을 표방하는 GATT/WTO와의 정합성을 중시하였으며, 또한 특정 지역기구가 역외 지역에 대하여 보호주의로 전환될 수 있는 위험을 우려하여 다국간 기구에 의한 자유무역 원칙을 주장하였다. 즉, 일본 정부는 아시아태평양지역에서 "경제통합 혹은 정치통합을 목표로 하는 EC와 같은 지역기구를 발전시키는 것은 현실적 선택이 아니며 또한 그것이 바람직한 모습이라고 할 수 없다" 고하는 입장을 견지하였다.³

일본이 동아시아 지역 경제협력 기구의 형성에 있어서 주도적으로 대응하지 않았던 이유를 일본 국익이라는 관점에서 다음과 같이 지적하였다. 첫째, 일본이 아태지역에서 지역통합 기구 형성을 주도하면 다른 지역으로부터 대립과 마찰을 야기할 수 있다. 일본은 북미 지역과의 무역에 많이 의존하고 있어서 만약 아태 지역에서 제도적인 지역통합이 형성되면 북미로부터 무역상의 보복조치를 받게 될 가능성이 있다.⁴ 둘째, 아태지역 국가간에는 경제발전 단계가 다르며 국가간 경제적인 격차가 심하고, 문화적 및 사회적 다양성이 크게 존재하기 때문에 동 지역을 포괄하는 지역통합을 형성하고 유지하기가 매우 어려우며 비용이 필요하다.⁵ 따라서 일본이 경제통합 기구의 형성을 주도하면 그러한 비용을 일본이 부담하여야 하며, 그 비용부담의 실익이 없다. 셋째, 아태지역은 일본, 중국, 인도네시아를 제외하고 경제적으로 소규모 국가로 구성되어 있어서 지역통합을 형성하여도 '규모의 경제' (economy of scale)에 의한 이익을 별로 기대할 수 없다. 넷째, 일본과 같이 경쟁력이 강한 선진국이 구사할 최선의 통상전략은 전세계적으로 자유무역체제를 형성하여 모든 국가에 대해서 수출할 수 있도록 하는 것이다.⁶

위와 같은 이유로 일본은 아시아 지역의 경제협력기구에 대해서 소극적인 태도를 줄곧 보였다. 열린 지역주의(open regionalism)을 표방하는 APEC의 경우,

³ 經濟企劃廳總合計劃局 編, 『アジア太平洋地域 繁榮の哲學: 總合國力の観点からみた日本の役割』 (東京: 大藏省印刷局, 1994), 168.

⁴ 예를 들어서, 1998년의 경우 일본 수출액의 33.2%가 북미(미국, 캐나다, 멕시코)지역으로 수출되었다.

⁵ 經濟企劃廳總合計劃局 編, 『經濟審議會2010年委員會 世界經濟小委員會報告: 地球化時代の世界と日本』 (東京: 大藏省印刷局, 1991), 41.

⁶ 西島章次, "地域主義の展開と日本の選擇" 피터스미스·西島章次 編, 『環太平洋圏と日本の選擇: オ-プンリ-ジョナリズムへの道』 (東京: 新評論, 1995), 110-111.

발족하기 전까지 호주와 공동으로 공헌하였음에도 불구하고 일본이 1989년 발족이후 중심적인 역할을 하고 있지 않다. APEC 발족이후 리더십을 행사하는 국가는 호주와 미국이며 중국도 APEC의 활동에 적극적으로 참가하기 시작하였다. APEC에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 국가는 미국으로서 미국이 제안한 무역-투자자유화, 두번째로는 호주가 제안한 무역-투자 수속의 원활화, 셋째로는 중국이 제안한 ECOTEC (경제기술협력)의 세가지 테마가 중요하다. 중국이 2001년 상하이 APEC 정상회담에서 제안한 ECOTEC는 실제로 일본이 환태평양협력 구상 하에서 오래전에 이미 관심을 두었던 제안으로서 중국에 아이디어를 선점당했다는 평가가 있다. (谷口誠 64)

동아시아 지역기구를 형성함에 있어서 일본은 미국의 의도를 매우 의식하면서 지역외교를 수행하는 것은 냉전 종결 이후에도 일관된 행태이다. 즉, 1991년 말레이시아 마하티르 수상(당시)이 제창한 EAEC 구상에 대해서 일본은 반대하였다. 그 구상에 대해서 일본정부 부처내에서 성청에 따라서 견해가 달랐으나, 최종적으로 미국의 강력한 반대의 의향을 받아들여서 반대할 수밖에 없었다. (谷口誠 64) 1997년 아시아통화위기 때에도 일본정부는 대장성(당시)이 제안한 AMF (Asian Monetary Fund) 구상을 미국 재무성이 반대하였기 때문에 미일간의 고위 층의 외교교섭의 의제로까지 만들지 못하였다.

미국은 IMF를 통해서 아시아 통화위기를 해결하고자 하였으며, 그 결과 아시아 경제는 커다란 피해를 보았다. 일본은 신미야자와(宮澤) 구상하에서 대규모 자금공여를 하였으나, 아시아 통화위기는 단순한 통화의 문제로 멈추지 않고 경제위기와 함께 정치위기로까지 발전하였다. 자국 경제에 직접적으로 부정적 영향을 미치는 아시아 통화위기를 일본은 자국의 아시아 외교정책에 관련된 중대문제로서 취급할 수 없었다. (谷口誠 66-67.)

또한 일본의 국내사정도 일본정부로 하여금 지역기구형성에 소극적 태도를 가지게 한다고 지적받는다. 즉, 일본이 APEC에 있어서 자금협력을 포함하여 전문적, 기술적 차원에서 많은 공헌을 하였음에도 불구하고 적극적인 주도권을 행사하지 못하는 이유로서는 농업의 자유화라는 국내정치상의 커다란 문제가 있기 때문이다. (谷口誠 64)

III. 냉전종결 이후 동아시아 정세의 변화

90년대 후반 이후, 일본은 아시아에 있어서 지역주의에 적극적으로 대응하였다. 이러한 일본의 정책전환은 냉전종결 이후의 동아시아 지역에서 발생한 정세 변화에 대한 일본의 대응이라고 볼 수 있다. 동아시아 지역에 있어서 일본의 정책전환을 유발시킨 정세변화의 중요 요소들은 첫째, 미일동맹의 재확인, 둘째, 중국 영향력의 대두, 셋째, 아시아 통화위기라고 볼 수 있다. 이러한 동아시아의 정세변화 속에서 일본은 협조적 안전보장의 정책을 시도하고 있으며, ASEAN을 정책의 주요 동반자로 하여 추진하고 있다.

(1) 미일동맹의 재확인

냉전종결 이후 일본은 아시아태평양 지역의 안전보장을 미일동맹의 강화를 통해서 확보하려는 선택을 하였다. 강화된 미일동맹이 일본의 동아시아 지역외교에 가지는 의미는 미일간에 안보상의 국익이 합치된다는 상호인식을 기반으로 하여, 일본 외교에 대한 미국의 신뢰를 확고하게 함으로써 동아시아 지역에서 미국의 참가가 배제된 지역기구 형성에 일본이 적극적으로 대응하게 된 것을 들 수 있다.

미일동맹의 가장 중요한 기능은 아시아태평양에 있어서 미국의 군사적우위를 확보하는 것이다. 아태지역의 안전보장이 미일동맹에 의해서 확보된다는 것은 냉전시기와 비교하여 변화된 것은 없으나, 냉전후의 미일동맹은 특정한 위협에 대항한다기 보다는 위협을 발생시키는 국가가 불특정하다고 상정하며, 세력균형이 유동적인 상황에서 발생할 수 있는 위협에 대비한다는 기능이 중시되었다.

1996년 “미일안전보장공동선언”이 발표되는 과정에서 가장 반발한 국가는 중국이었다. 중국은 자국이 미일동맹의 대상이 될 것으로 우려하였기 때문에, “주변사태”에 대만이 포함되는지 여부에 대해서 일본정부에 공격적으로 질문하였다. 일본측은 주변사태는 지리적 개념이 아니며 상황개념이라고 설명하였으나, 중국은 그 설명에 납득하지 않았다.

중국은 이와 같은 공격적 대일 외교를 90년대 말 전환하여, 미일동맹에 대해서 문제제기하는 것을 억제하였다. 그 이유로서는 첫째, 신가이드라인이 성립된 이후 아시아 국가들에게 통화위기가 왔기 때문에, 안전보장보다는 경제적 실익이 중국 외교의 중심축이 되었다. 둘째, 중국의 공격적 대일 외교가 오히려 중국위협론을 강화하며, 중국을 둘러싼 안전보장 환경을 악화시키는 것이라고 직시하게 되었다. 셋째, 미일동맹에 도전하기 보다는 미국 우위의 시스템을 기본적으로 도전하기 않는다는 것을 전제로 전략을 세우게 되었다.(添谷芳秀)

(2) 중국 영향력의 대두

냉전종결 이후 중국은 동아시아 지역주의에 대해서 매우 적극적으로 대응하였다. 중국의 정책전환은 대만위기 이후의 미국과 미일동맹에 대한 전략전환의 일환이기도 하다. 중국은 정책전환의 결과 1994년에 처음 개최된 ARF에 적극적으로 참가하였으며, ASEAN+3에 대해서 적극적으로 대응하고 있으며 또한 최근의 동남아시아에 대한 FTA에 대한 적극적인 체결도 제안하였다.

이러한 중국의 동남아시아 국가들에 대한 적극적인 외교는 동남아시아 국가 자신들의 지역주의 형성에 대한 적극적 움직임이 배경이 되고 있다. 냉전종결 이후 동남아시아 국가들은 미소 대립의 종결과 중소화해에 의해서 안전보장 측면에서 동 지역에서 보다 주도권을 발휘하게 쉽게 되었다고 인식하였다. 동남아시아 제국은 아세안 지역포럼 (ARF) 설립을 통해서 동 지역에서 다국간 안전보장의 틀을 이용하여 냉전종결 이후의 안전보장을 확보하고자 하였다.

ASEAN+3는 1997년 통화위기를 겪는 가운데 ASEAN 창설 30주년을 맞아서 ASEAN측으로부터 제안에 의해서 일본, 중국, 한국과 ASEAN 국가에 경제관계 강화를 주목적으로 설립되었다. 1997년12월에 제1차 회의 쿠알라룸푸르에서 개최되어 이후 매년 연말에 ASEAN 정상회담에 개최되는 때 ASEAN+3 정상 회담이 개최된다.

중국은 ASEAN+3의 장을 이용하여 ASEAN국가들에 대해서 중국-ASEAN 자유무역권의 설립을 제안하였다. 그 최초의 제안은 2000년11월 싱가포르에서 개최된 중국-ASEAN 정상회담의 장에서 이루어졌으며, 계속하여 2001년11월 브루네이에서 개최된 ASEAN+3에서 금후 10년 내에 자유무역권을 실현하여 조기에 framework 협정을 체결할 것에 합의하였다. 2002년11월 프놈펜에서 개최된 중국-ASEAN 정상회담에서 10년 이내에 중국-ASEAN 자유무역권 창설을 포함한 ‘포괄적 경제협력 framework 협정’이 조인되었다.

중국은 동남아시아와 FTA 체결에 있어서 구체적인 실무적인 자유화교섭은 뒤로 돌리고, 우선 정상 차원에서 FTA체결을 선언하는 접근방법을 채택하였다. 중국은 ASEAN과 FTA 체결에 대해서 매우 적극적인 입장을 표명하였으나, 일본은 중-ASEAN FTA 체결에 대해서 실제로 교섭이 추진될 것인가, 아닌가에 대한 의문을 표시하였다. 그러나, 중-ASEAN 간에 교섭은 정기적으로 이루어지고 있으며, 예상 이상으로 진전을 보이고 있다. 2002년9월의 중국-ASEAN 경제장관 회의에서는 11월의 framework 협정을 체결하여 2003년에 구체적으로 교섭에 들어갈 것과 ‘일부품목의 조기관세인하’에 관해서 2004년1월부터 실시하기로 정했다. 중-ASEAN FTA의 체결은 충분히 현실적 가능성을 높여가고 있다. 중국은 ASEAN과의 FTA 형성에 관해서 일본보다 앞서나가고 있다.

중국이 적극적 정책을 채택하게 된 이유로는 일본에 대한 대항의식,

동아시아에서 경제협력 및 안전보상 상에서 주도권을 확보하려는 의지가 있다고 해석된다. 이 이외에 ASEAN에 있어서 중국위협론에 대한 배려, 이전부터 대중감정에 대한 배려라는 측면도 있을 것이다. 또한 세계 지역주의의 파도에 늦을 수 없다는 의도도 있을 것이다. WTO 가맹에 의해서 얻은 자신감도 뒷받침이 되었던 것으로 해석할 수 있다. (木村福成, 鈴木厚 著, 加速하는 東아시아 FTA 219.)

이러한 중국의 적극적인 움직임은 1990년대 줄곧 미국과 미일동맹, 및 ARF에 대한 시행착오의 경험이 반영된 것으로, 중국을 축으로 하는 지역질서의 재편을 노리고 있다고 일본은 해석하고 있다. 이러한 중국의 주도권 행사에 의해서 일본은 본격적으로 동아시아 지역질서에 대한 구상을 하지 않을 수 없는 상황이 되었다. 2001년12월에 WTO에 가맹하여 자유무역체제에 편입된 지 얼마 되지 않은 중국이 시장개방을 위한 더 높은 수준을 요구하는 FTA에 적극적으로 대응하고 있는 것은 아시아의 경제적 주도권을 확립하려는 것으로 일본은 보고 있다.⁷

또한 ASEAN 국가들에게는 퍼지고 있는 중국위협론을 중국으로서는 FTA 체결을 통해서 약화시키고자 하는 목적이 있다고 해석한다. 즉, 중국제품의 ASEAN 국가에 대한 유입이 증가하고 외국자본이 중국으로 이전되는 현상에 대한 경계심에서 중국위협론이 퍼지고 있다는 것이다.⁸ 중국으로서는 중국 제품의 수출 증가가 ASEAN 국가에게 줄 수 있는 위협감을 불식시키고, 무역마찰 확대를 미연에 방지하는 필요성이 있었다. 이러한 중국의 움직임에 대한 일본의 통상외교적 대응이 일본이 ASEAN 국가에 대해서 적극적으로 FTA 제안을 하는 이유라고 할 수 있다.

중국은 ASEAN 과의 FTA 합의에 앞서서, 동아시아에서 FTA 추진의 밑바탕을 착실히 만들어 갔다. 즉, 2000년 4월에 중국은 싱가포르 간에 무역, 투자, 인재개발, 정보통신, 운수 등에서 폭넓은 이국 간 협력을 공동성명에서 발표하였다. 2003년 11월에는 싱가포르와 중국은 FTA 체결을 위한 실무협의를 시작하였다.⁹ 중국은 2001년 11월 부르네이에서 개최된 제 5회 中-ASEAN 정상회담에서 10년 이내에 FTA를 체결하도록 합의하여 중국은 아시아에서 FTA를 외교정책 수단으로 사용하기 시작하였다. 중국이 동아시아에서 FTA 형성의 주도적인 역할을 하여 ASEAN을 중국 편으로 끌어들이고 있다고 일본은 보고 있다. 중국의 FTA 정책은 장기적으로는 전략적이며 동시에 ASEAN 측이 관심을 가지는 일부 품목의 선행자유화를 제안하는 등 단기적으로 대응은 매우 유연하다. 실제로 2002년 9월의 경제 각료회의에서 농산품을 대상으로 2004년부터 3년 이내에 선행 자유화에 합의하였다. 일본은 중국의 이러한 대응에 의해서 중국-ASEAN간 FTA는

⁷ JETRO, 『加速する東アジアFTA』(2003), 219-220.

⁸ 『FTAの戦略』, 195-217.

⁹ 『日本経済新聞』, 2003.11.14.

예상보다 조기에 실현될 가능성이 높다고 본다.¹⁰

중국과 ASEAN 전체와 FTA의 실현목표는 2010년이지만, 싱가포르와는 가능한 빠른 시기에 이국 간 FTA를 체결하려고 한다. 중-싱가포르 FTA가 체결되면 아시아태평양 지역 시장에 관심이 있는 다국적기업은 싱가포르에 물류기지를, 중국에 생산거점을 설치하려는 움직임이 활발해질 것으로 예상하고 있다.¹¹ 타이는 2003년 10월부터 조기관세 인하조치를 실시하는 등 중국-타이 FTA에 관심을 표명하고 있다. 중국은 2002년 한중일 FTA 구상을 제안하기도 하였다.

2001년 11월에 중국과 ASEAN의 FTA 교섭개시 합의는 장래 목표인 동아시아 전체 FTA, 경제통합에 있어서 중국이 주도적 입장에서 한발 앞섰다고 일본은 보고 있다. 한중일 FTA는 아직 구체적인 교섭개시의 단계에 도달하지 못하고, 중국-ASEAN의 FTA에 일본이 가담하는 구도가 된다면 중국의 발언력이 강력해질 것으로 우려한다. 이런 의미에서 아시아 경제통합에 있어서 일본의 리더십은 중국의 영향력이 확대되면 될수록 주도권을 행사하지 못할 가능성이 있다는 것이다.¹²

일본이 동아시아 지역의 광범위한 FTA 형성에 중요한 역할을 하기 위해서 국내의 농산품의 자유화라는 고통을 각오하지 않으면 안 되는 반면에, 중국은 ASEAN과의 합의에서 자국의 농산물 시장을 개방하는 것 이외, 라오스, 미얀마, 캄보디아 등 WTO 미가맹의 ASEAN 회원국에게도 최혜국 대우를 부여할 용의가 있다고 하여 양보를 표명하였다. 이것은 ASEAN의 대 중국위협론을 완화시키는 효과가 있으며, FTA 교섭 개시합의에 긍정적으로 연결되었다. 동아시아 경제통합을 위해서는 중국이 한발 앞서가고 있다고 우려하고 있다.

(3) 1997년 아시아 통화위기

1997년 발생한 아시아 통화위기는 일본의 동아시아 지역협력 기구에 대해서 적극적인 대응을 하도록 유발한 중요한 계기가 되었다. 즉, 아시아 경제위기 이래 일본은 아시아 지역의 경제통합에 대해서 적극적이며 긍정적인 입장으로 바뀌고 있다. 이러한 정책 전환은 일본 통산성이 발간하는 백서에서 표현되고 있으며, 일본 정부에 제출되는 각종 보고서 특히, 수상의 자문기구인 21세기 일본의 구상 간담회 보고서, 외무성에 제출된 보고서 및 경제단체연합회(經團連)가 발표한 보고서에서 지역통합에 정부 차원에서 적극적으로 대응하도록 정책전환을 제안하고 있다.

통산성의 『통상백서』(1999년판)에는 지역통합 활동이 GATT/WTO와 같은

¹⁰ 『FTAの戰略』, 195-217.

¹¹ 『日本經濟新聞』, 2003.11.14.

¹² 『FTAの戰略』, 195-217.

다국간 통상시스템의 강화에 공헌할 수 있다고 긍정적으로 평가하고 이러한 지역통합에 대해서 일본이 보다 유연하고 건설적으로 대응할 필요성이 높아지고 있다고 하였다

『통상백서』에서는 동아시아 지역에서 지역통합 기구의 역사적 의미까지 지적하고 있다. 즉, 북동아시아 지역통합에 있어서 최종목표는 단순한 자유무역지역 혹은 관세동맹의 형성이 아니며, 역내의 자연적 인적교류를 활발화하는 것과 동시에 국민 차원에서의 상호교류와 상호이해를 심화하여 새로운 시대를 구축하겠다는 것이며, 지역 경제통합은 이러한 역사적 과제를 경제면에서 담당할 메커니즘이라는 것이다.¹³

1997년 발생한 아시아 국가의 경제위기 이후 동 지역의 경제재생을 위해서 일본이 어떠한 역할을 하여야 하는가에 대해서 조사하기 위하여 외무성에 제출된 보고서에서는 아시아의 통화위기가 시간적으로 거의 동시에 발생하였다는 점을 강조하고 아시아 지역에서 경제통합 기구를 구성하여서 경제위기의 재발을 방지하여야 한다고 제안하고 있다.¹⁴ 동 보고서는 첫째, 통화위기는 아시아의 여러 국가에 거의 동시에 일어났으며, 이것은 아시아 여러 국가가 하나의 지역으로서 경제적 및 사회적 관련이 강한 '운명공동체'가 되었다는 것을 나타낸다고 하였다. 둘째, 아시아 지역에서는 경제통합을 위한 노력을 하지 않으면 1997년에 있었던 통화위기와 같은 지역적인 혼란이 다시 발생할 가능성이 있다. 셋째, 경제의 글로벌화가 진행되는 가운데서 지역적으로 인접한 아태지역은 일본을 포함하여 하나의 지역 경제단위가 될 수 있다. 동 보고서에서는 유럽, 북미, 남미에서 볼 수 있는 지역경제 통합의 움직임은 아시아에서도 추진되어야 하며, 일본이 적극적으로 대응하여야 한다고 외무성에 제안하고 있다.

아시아 경제위기로부터 일본이 얻은 교훈 가운데 하나는 일본 경제는 아시아 경제와 '운명공동체' 관계가 되었다는 것이다.¹⁵ 이러한 새로운 인식을 바탕으로 아시아 경제와의 상호의존관계를 강화하는 것이 일본의 국익에 긍정적이라고 인식하게 되었다. 외무성의 같은 보고서에 의하면, 아시아와 상호의존 관계의 심화만으로는 충분하지 않으며, 지역적인 협력체제의 형성에 일본이 중요한 역할을 하는 것이 필요하며 이러한 협력체제는 일본에게 있어서 그리고 동아시아의 여러 국가에 있어서도 커다란 이익을 가지고 올 것이라고 주장하고 있다.¹⁶ 외무성에

¹³ 『通商白書』(1999년판), 300-301.

¹⁴ 外務省, "アジア経済再生ミッション報告書" (1999年11月).
<http://mofa.go.jp/mofaj/area/asiakeizai/saisei/hokoku.html> (검색일: 2001. 3. 24)

¹⁵ 外務省, "アジア経済再生ミッション報告書" (1999年11月). 정부가 공식적으로 발표한 보고서는 아니나, 정부에 제출된 보고서에 이렇게 강한 표현을 사용한 것은 흥미롭다.

¹⁶ 위의 같은 보고서.

제출된 같은 보고서에서는 아시아 경제위기의 재발 방지를 위해서 지역협력 체제의 필요성을 지적하였으며, 이러한 발상은 지역 협력체제의 제도 형성을 위한 일본의 새로운 발상이라고 생각된다.

IV. 냉전종결 후 일본의 동아시아 외교: 동아시아 지역주의에 대한 적극적 대응

90년대말 이래 일본은 동아시아 외교에 있어서 지역주의를 중시하는 외교로 전환하였다. 이러한 일본의 정책전환을 아시아 지역의 정세변화, 즉 미일동맹의 강화, 중국 영향력의 대두, 아시아 통화위기 발생 등에 대한 일본의 대응이라고 본 논문은 해석한다.

지역주의를 중시하는 일본의 정책전환은 구체적으로 첫째, 동아시아에서 지역기구 형성에 있어서 적극적으로 참여하며, 둘째, 동아시아 지역국가와 FTA 교섭에 적극적으로 대응하는 것으로 나타나고 있다. 즉, ARF, ASEAN+3, East Asian Summit (EAS) 형성에 적극적으로 참여하고 있으며, 이러한 정책을 일부 외교전문가들은 “ 협조적 안전보장 ” 이라는 개념으로 설명하고 있다. 또한 아시아 지역국가와 FTA 협상에 적극적으로 대응하고 있다. 즉, 1998년 일본은 한국과 FTA 교섭을 시작하였으며, 2002년1월에는 싱가포르와 Economic Partnership Agreement(EPA)를 체결한 바 있다.

싱가포르와 EPA를 서명한 다음날 고이즈미(小泉) 수상은 “ 동아시아 속에서 일본과 ASEAN: 솔직한 파트너십을 바라며 ” 라는 제목의 일본의 대ASEAN 정책연설을 싱가포르 현지에서 하였다. 그 연설에서 일본 정부는 처음으로 ‘ 동아시아 커뮤니티 ’ 구상을 제안하였다. 즉, 일본과 ASEAN과의 협력을 중심에 두고 ASEAN+3의 틀에 호주, 뉴질랜드를 더하여 동아시아를 “ 함께 걷고, 함께 나가는(共に歩み, 共に進む) 커뮤니티 ” (a community that acts together and advances together)로 하자는 내용의 제안이었다.¹⁷

이 구상은 지금까지 일본이 냉전시기이래 외교노선으로 채택하였던 국제연합이나, GATT/WTO와 같은 다자간 기구를 중심으로 하는 외교로부터 전환하여 동아시아 지역기구 형성에 적극적으로 참여하겠다는 정책전환을 공개적으로 천명한 것으로 평가된다. 또한, 냉전종결 이후 일본외교에 있어서 동아시아 안전보장 시스템을 미일동맹을 핵심요소로 하는 세력균형 정책과, ASEAN을 핵심적 요소로 하는 ‘ 협조적 안전보장 ’ 이라는 정책대안을 병립하여

¹⁷ “ 東アジアの中の日本とASEAN- 率直なパートナーシップを求めて- ” (2002년1월14일 발표). 그 전문은 http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html (검색일: 2006.04.29).

추구할 것이라고 천명한 것이다.(山本吉宣; 添谷芳秀)

일본은 동아시아 지역주의 정책의 주요 대상 기구로서 ASEAN을 중시하고 있으며, 다음과 같은 이유를 찾을 수 있다. 첫째, 협조적 안전보장을 주장하는 학자들은 ASEAN과 일본은 동아시아에서 국익이 합치한다고 평가한다. “냉전종결 이후 동아시아에서 협조적 안전보장을 주도한 것은 ASEAN이며, 강대국 주도가 아닌 동아시아 협조적 안전보장의 추진에 있어서 일본 외교가 추구하는 목표는 ASEAN국가와 기본적으로 일치한다.” (山本吉宣; 添谷芳秀) 즉, 협조적 안전보장이란 위협을 다국간 협력의 틀에서 내부화하여 위협이 실현화되는 것을 억제하려는 것이 목적이라는 것이다. 즉, 세력균형 정책이 위협을 외부에서 인식하여 균형을 유지하고자 하려는 것에 비해서, 협조적 안전보장은 세력균형에 대신하는 질서유지의 메커니즘으로서의 의미가 있다. 냉전시기 강대국간의 세력균형의 구도가 냉전종결 이후 유동적으로 된 과도기적 상황에서 ASEAN이 주도권을 행사하고 있으며, ASEAN지역 포럼(ARF) 등에서 주도권 행사가 성공하였지만 ASEAN의 제한된 경험을 아시아태평양 전역에 확대하려는 것은 일정한 한계가 있을 것이다.

일본이 ASEAN을 중시하는 두번째 이유로서는, 중국이 ASEAN에 적극적으로 접근하고 있는 점이다. 최근 중일 간의 경쟁구도가 격화되면서 국제 정치·경제적 변화, 특히 동아시아에서의 FTA 및 경제협력의 추진과정에서 ASEAN 국가는 사실상 동북아 3국의 경쟁적 구애의 대상이 되고 있다.

셋째, ASEAN 국가의 역할 증대이다. 냉전 이후의 동아시아의 정세변화와 일중간의 경쟁 등을 잘 활용하여 ASEAN은 ASEAN+3의 구성과 제도화 과정을 이끌어 왔다. 싱가포르, 타이 등을 중심으로 한 쌍무적 FTA와 ASEAN을 단위로 한 FTA가 동시에 활발히 체결되거나 추진되고 있는 것이다. 나아가 이는 한·중·일 삼국 간의 FTA 필요성을 부각시키는 등 한·중·일 삼국의 경제협력 발전에도 중요한 역할을 하고 있다. 특히, 한국, 중국, 일본 간의 관계에서 쉽게 직면하곤 하는 정치적·역사적 장애 한·중·일 간의 FTA가 답보상태에 있으면서도 동아시아 지역에서 FTA 협상들이 결실을 맺을 수 있었던 것은 ASEAN의 역할이 절대적이었다. 물을 뛰어넘는 데 ASEAN 국가들이 중요한 매개자의 역할을 할 수 있다. 물론 현재까지 ASEAN 국가와 동북아시아 국가 사이의 정치·경제적 격차는 무시할 수 없을 정도로 크며 현실적으로 이들이 동북아시아 국가와의 관계에서 주도권을 가지기는 어렵다. (김기석)

ASEAN에 있어서 냉전의 종결은 동남아시아에 있어서 강대국 관계의 변화를 의미한다. ASEAN은 강대국 중심의 세력균형의 구도가 결정적으로 변한 냉전후의 상황을 신질서형성과정에서 있어서 ASEAN이 주도권을 발휘할 수 있는 호기로 받아들였다. 그것은 냉전후 세력균형의 국면에 있어서 위협의 존재가 불특정이 된 상황에서 위협의 발생을 특정할 수 없게 된 상황에서 그 위협을 다국간 틀에서

내부화하려는 협조적 안전보장의 의도를 반영하였다

(1) 동아시아 지역기구의 형성

동아시아 지역에서는 ASEAN의 주도적 역할에 의해서 다음과 같은 지역기구가 발족되었으며, 여기에 일본은 적극적으로 참여하고 있다.

① ARF

1990년5월 ASEAN 전략국제문제연구소연합 (ASEAN-ISIS)의 보고서에서는, 냉전이후의 동남아시아 지역에서, 강대국을 ASEAN의 이니시아티브에 의해서 엮어서 지역분쟁을 지역의 논리 속으로 내재화하려는 의도를 보였다. 이러한 인식을 전제로 1991년6월 자카르타에서 개최된 ASEAN-ISIS에서 “ 매년 ASEAN 확대외상회의 직후에 ‘ ASEAN확대외상회의주도의 회의’ 를 개최하고, 안전보장 문제를 포함한 ‘ 아시아태평양 정치대화’ 를 항례화하도록 제안하였다.

이러한 정치대화의 필요성과 그 성격에 대해서 일본과 ASEAN의 기본적 견해는 일치하였다. 이러한 증거가 1991년7월 쿠알라룸푸르에서 개최된 ASEAN확대 외상 회의에 출석한 中山太郎 외상은 “ 상호간 안심감을 높이는 것을 목적으로 하는 정치대화” 를 제안하였다. 그러한 발상은 ASEAN-ISIS의 제안과 크게 다르지 않았으나, 역외국의 제안에 따라 ASEAN이 움직일 수 없었기 때문에 中山의 제안은 호응을 받지 못했다.

1992년1월 제4회 ASEAN 정상회담은 ASEAN-ISIS 제안대로 ASEAN 확대외상회의를 이용하여 정치안전보장문제에 관한 대화의 강화를 필요하다는 성명을 발표하였다. 1993년7월 ASEAN외상 회의에서 ASEAN 지역포럼의 설치가 결정되어 그 첫번째 회의가 1994년7월25일 방콕에서 개최되었다.

1995년8월 브루나이에서 개최된 제2회 회의에서는 신뢰형성, 예방외교 및 분쟁처리기능도 정비하여 한다는 합의가 이루어져서 ASEAN지역포럼의 3개 축이 확립되었다.

② ASEAN+3

1990년대 중반에 접어들면서 유럽 및 북미는 물론 세계 도처에서 지역주의화의 흐름이 강화되고 있는 와중에 경제위기를 맞은 동아시아에서는 소위 ASEAN+3라는 새로운 유형의 지역주의적 틀이 등장하게 된다. ASEAN+3란 동남아시아국가연합 소속의 10개국과 한국·중국·일본을 포함하는 13개국의 연합체를 의미한다. 이 모임의 시작은 1997년 말레이시아의

쿠알라룸푸르에서였으며 이후 2004년까지 매년 말 ASEAN 정상회담에 한국·중국·일본 등 동북아시아 3국의 수뇌를 초청하는 형태로 8차까지 회의가 이어졌다.

1997년부터 2004년까지에 이르는 ASEAN+3의 제도화 과정은 다음과 같은 몇 가지 특징들을 보여준다. 우선 ASEAN+3은 특정 국가의 계획이나 이니셔티브를 토대로 구체화된 것은 아니었다. 물론 1990년대 초반 마하티르 수상이 동아시아경제협력체(East Asian Economic Caucus, EAEC) 창설을 제안했다거나, 1994년과 1995년 몇몇 나라의 외상에 의해서 비슷한 제안들이 있었으며 또한 아시아 경제위기 이전인 1996년의 아시아 유럽회의(Asian Europe Meeting, ASEM)에서 이미 유사한 형태의 수뇌회의를 1997년 말로 예정하고 있었던 점 등 ASEAN+3은 진공상태에서 우연히 등장한 것은 아니다. 그렇다고 하더라도 출범 당시 ASEAN+3이 일정한 방향성이나 계획을 가지고 있었던 것은 아니다. 그런 상황에서 ASEAN+3이 급속히 제도화될 수 있는 계기를 제공한 것은 아시아 경제위기였다. 아시아 경제위기는 역내 국가들 간에 협력의 필요성에 대한 공감대를 형성시켰다는 점에서뿐만 아니라 긴밀한 논의와 협력을 필요로 하는 구체적 의제를 제공했다는 점에서도 중요한 계기였다.

따라서 1997년의 제1차 ASEAN+3 정상회담이 원래 의도된 것과는 달리 아시아의 장래에 대한 포괄적 의제에 대한 논의보다 아시아 경제위기에 대한 대응책을 모색하는 자리에 가까웠으며, 1998년의 제2차 정상회담 역시 경제위기와 관련한 의제들이 중요한 부분을 차지할 수밖에 없었다는 사실이 상징하듯 ASEAN+3은 금융위기의 극복이라는 당면과제를 통해 제도화의 길로 접어들 수 있는 계기를 맞았던 것이다.

이런 ASEAN+3의 초기 상황을 감안할 때 동아시아 유일의 선진산업국이며 세계 최대의 채권국·외환보유국이었던 일본이 주도적 역할을 담당했던 것은 자연스러운 일이었다. 일본은 타이 금융위기 직후의 AMF 구상과 마닐라 프레임웍, 1999년의 신미야자와 플랜 등 외환위기에 빠진 타이·인도네시아·한국 등에 대한 대대적인 지원계획이나 역내 금융질서의 재편을 겨냥한 제안들을 쏟아내었고 이것들은 초기 2~3년간 ASEAN+3 정상회담이나 재무장관회의 등의 중요의제를 구성하면서 ASEAN+3의 제도화에 공헌했다. 따라서 ASEAN+3 틀 내에서 이룩된 커다란 성과 중 하나가 바로 1999년의 ‘치앙마이 이니셔티브’였다는 점은 놀라운 일이 아니다. 일본은 신미야자와 선언을 통해 300억 달러에 달하는 거액의 경제협력을 약속함과 동시에 유사한 통화위기가 발생했을 때 더욱 효과적으로 대응할 수 있도록 역내 국가 간 통화의 스왑이 가능하도록 합의를 이끌어 냈다.

③ 동아시아 정상회의 (East Asian Summit)

2005년 12월 12-14일간 ASEAN 10개국과 한국, 중국, 일본 3국은 쿠알라룸푸르에서 제9차 ASEAN+3 정상회의를 개최한데 이어, 인도, 호주, 뉴질랜드 등과 함께 제1차 동아시아 정상회의(East Asia Summit: EAS)를 개최했다. 금년에는 1999년부터 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 개최된 한중일 3국 정상회의가 처음으로 열리지 않았는바, 이는 중일관계와 한일관계가 역사 및 영토문제로 악화되었기 때문이다.

제1차 EAS에서는 “ 쿠알라 룸푸르 EAS 선언(Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit)” 을 채택하고 폐막되었으며, EAS의 발전방향, EAS 운영방안, 기타 공동관심사에 관한 광범위한 논의가 이루어 졌다. EAS 발전방향과 관련하여 다수 국가들은 ASEAN의 주도적 역할에 공감했으며, EAS는 참여국간 공통의 현안과 전략적 문제를 논의하는 포럼을 지향해야 한다는 점과 개방성 및 표용성이 강조되었다. EAS 운영방안과 관련하여서는 EAS를 ASEAN+3 정상회의와 함께 매년 개최기로 하고, 제2차 EAS는 2006년 필리핀 세부에서 개최기로 했다. EAS의 참여국 확대는 ASEAN이 제시한 기준에 따를 것이며, 매년 개최될 EAS는 당해 년도 ASEAN 의장국에서 개최할 것임을 명기했다.

EAS의 주도권을 어느 국가가 가지느냐는 매우 어려운 과제이다. 2004년 초반부터 말레이시아와 중국은 EAS 조기 실현을 추진하였다. 말레이시아와 중국 주도로 추진된 EAS 개최문제는 2004년 12월 제8차 ASEAN+3 정상회의에서 2005년 제9차 ASEAN+3 정상회의와 연계하여 제1차 회의를 열기로 극적으로 합의되기는 했지만, 중국과 말레이시아가 주도하는 EAS에 유보감을 가진 일본, 인도네시아, 싱가포르 등 일부 국가들이 이를 희석시키기 위한 외교적 카드로서 회원국 확대문제가 제기되었다.

중국은 미국이 배제된 EAS를 ASEAN+3 13개국간 역내안보통합 문제를 다루기 위한 기구로 활용하려는 의도를 갖고 있다고 미국은 우려하고 있다. 미국은 일본, 싱가포르 등과 함께 전통적 동맹국인 호주 및 뉴질랜드와 미국의 전략적 파트너로 간주되는 인도를 EAS에 참여시킴으로써, 중국을 견제하는 구도를 만들어 내게 된 것이다.

이번에 개최된 제1차 EAS는 ASEAN+3 국가들과 인도, 호주, 뉴질랜드 등 역외국가들간 대화의 장으로서 그 성격이 강하였다. 즉 이번 정상회의는 원래 의미의 EAS가 아니라, ASEAN+3 정상회의 직후 개최되는 “ 확대 ASEAN+3 정상회의(Post-ASEAN+3 Summit)” 또는 “ 범아시아 정상회의(Pan-Asian Summit)” 의 성격을 띠게 된 것이다.(배금찬)

EAS 회원국 확대를 주장했던 일본, 싱가포르도 이번 회의를 통하여 향후 회원국 확대 필요성을 언급했다. 일본은 향후 참여국 확대를 통하여 공동체 형성에 더

많은 국가들의 기여가 기대된다고 했으며, 싱가포르도 EAS는 아태지역만이 아니라 미주와 유럽까지 전략적으로 연계하여 그 정체성이 규정되어야 한다고 강조했다. 또한 한국도 북한이 EAS에 참여할 경우 역내 안보불안 요소가 경감될 것으로 기대한다는 입장을 표명했다. 반면 인도네시아, 호주 등 몇몇 소수 국가들만이 회원국 확대에 신중하고 유보적인 태도를 보였다. (배공찬)

따라서 전반적으로 볼 때 이미 EAS의 회원국 확대는 분명한 대세로 보이며, 향후 보다 많은 역외국가들이 EAS에 참여하게 될 것이 확실해 보인다. 결국 EAS는 원래의 의미와는 달리 “ 동아시아판 세계정상회의(Global Forum in East Asia)” 의 성격을 띠게 될 가능성마저 있어 보인다.

ASEAN+3 정상회의와 EAS 개최에 앞서 역내외 국가들간 최대 외교쟁점은 동아시아 공동체 형성 문제였다. 일본과 싱가포르 그리고 인도, 호주, 뉴질랜드 등 신규 EAS 참여국들은 EAS에서도 동아시아 공동체 형성문제가 논의되어야 한다고 주장하는 반면, 대부분 ASEAN 국가들은 ASEAN+3이 동아시아 공동체 형성의 주도세력이 되어야 한다고 주장한다. 즉, 일본은 ASEAN+3 협력 틀 보다는 중국을 전략적으로 견제할 수 있는 EAS를 선호하고 있다. 인도, 호주, 뉴질랜드도 자신들이 배제된 ASEAN+3 협력체제가 동아시아 공동체 형성의 중심기제로 굳어질 될 경우, EAS 참여를 통해 기대할 수 있는 실질적 성과가 사실상 없을 것으로 판단하여, 일본과 함께 EAS를 통한 동아시아 공동체 형성을 주장한다.

2005년 정상회의 선언에서는 ASEAN+3 협력체제는 동아시아 공동체 형성의 기본 축이며, EAS는 동아시아 역내외 국가들간 공동의 관심사를 논의하기 위한 토론의 장이라는 기본 방향을 천명하였다.

(2) FTA 교섭

1990 년대 말 이후 일본 통상당국과 외교당국은 자유무역협정(FTA) 체결을 적극적으로 추진하고 있다. 일본은 2002 년 1 월 싱가포르와 FTA 협정인 ‘ 일 - 싱가포르 신시대 경제연대협정’ (Japan-Singapore Economic Partnership Agreement: JSEPA)을 맺었다. 타이, 말레이시아, 필리핀 등 동남아시아 국가들과는 2004 년 2 월 정부간 교섭을 개시하였다. 한국과는 1998 년 11 월 양국 통상장관이 FTA 추진을 위해서 민간 차원의 공동연구를 시행하기로 한 이래 2001 년 9 월 한 -일 FTA 비즈니스 포럼 설치를 거쳐서 2002 년 3 월부터 양국의 경제계, 학계, 정부기관이 참여하는 FTA 산관학 공동연구회가 진행되어 2003 년 10 월 종료되었다. 정부 차원의 교섭은 2003 년 12 월에 시작되어 2005 년까지 FTA 체결에 대한 기본합의 형성을 목표로 하여 진행되고 있다.

일본은 통상의 관점에서뿐만 아니라 전략적인 외교정책의 관점에서도 FTA 를 활용하고자 한다. 일본 외무성 경제국은 2002 년 10 월에 『일본의 FTA

전략』이라는 보고서를 발표하여, FTA의 정치외교적 메리트를 분석하였으며, 체결 상대국을 국가이익 차원에서 분석하였다.¹⁸ 실제로 일본이 FTA 교섭을 현재 진행하고 있는 국가는 동보고서에서 일본 국익상 중요하다고 지정한 국가가 교섭 상대국이 되고 있다.

동 보고서에서는 지역시스템의 구축에 의한 정치적, 경제적 안정성의 확보라는 관점에서 동아시아 국가를 가장 유력한 교섭상대지역으로 간주하며, 그중에서도 ‘현실적 가능성에 의한 기준’과 ‘정치외교적 기준’을 적용하면 한국 및 ASEAN이 우선 교섭상대라고 지정하였다. 또한, 동아시아 이외의 국가로서는 경제적인 불이익의 해소수단으로서 FTA 검토 필요성을 지적하였다. 멕시코가 이러한 불이익을 회피하기 FTA 체결이 필요한 국가로 지적되었다. 즉 멕시코는 NAFTA 체결국가이며 또한 EU와 FTA를 체결하고 있어서, 일본기업이 멕시코와 무역관계를 형성하는 경우 미국이나 유럽 기업보다 상대적으로 높은 관세를 지불하기 때문에 일-멕시코간 FTA 체결은 일본이 조속한 대응이 필요하다고 하였다.

동 보고서에서는 FTA의 정치외교적 메리트를 첫째, 경제분야에서의 외교정책 수행상의 전략적 유연성의 확보라는 측면을 들고 있다. FTA는 WTO를 보완하며, WTO 교섭에 비해서 교섭상대방이 한정되어있어서 기동적인 대응이 가능하다는 점을 들고 있다. 둘째, 경제적 상호의존과 정치적 연대의 강화라는 측면을 들고 있다. 경제적 연대와 정치적 연대는 표리의 관계에 있기 때문에 경제적 상호의존의 심화를 통해서 정치적 신뢰감을 형성할 수 있다. 일본이 주변국가와 FTA를 체결하여 정치, 경제 파트너십을 형성하게 되면 동아시아 지역의 정치, 안전보장 환경을 개선, 강화하는데 커다란 의미를 가진다고 한다. 셋째, 세계적인 외교적 영향력과 이익의 확대라는 측면을 들고 있다. 유럽과 미국이 근린 국가와의 FTA를 넘어서 지리적으로 떨어져 있는 일부 개발도상국과 FTA를 맺고자 하는 배경에는 역사적 관계와 함께 경제적 이익추구뿐만 아니라, 정치적이면서 전략적인 기반을 둔 외교정책이라는 측면이 있다는 것이다.

① 한일 FTA 교섭

1998년10월 김대중 대통령과 오부치(小淵) 수상 간에 동경에서 개최된 한일 정상회담에서는 "21세기를 향한 새로운 한일 파트너십"이 발표되어 양국이 진정한 파트너로서 새로운 협력 관계를 구축하자는 논의가 이루어졌다. 이러한 우호적인 한일 관계를 배경으로 양국간 자유무역협정을 논의하기 위한 움직임이 한국과 일본 정부 사이에 시작되었다. 요사노 가오루(與謝野馨) 일본 통상산업성 대신은 1998년11월23일 쿠아라룸푸르에서 열린 한덕수 통상교섭본부장과의 회담에서

¹⁸ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fta/policy.html> (검색일: 2003.7.21).

"한일 자유무역협정 문제에 관한 정부간 실무협의에 착수하자"고 제안하였다고 한국의 신문에 보도되었다.¹⁹ 또한, 1998년11월28, 29일 일본 가고시마에서 열린 한일 각료간담회에 참석한 김종필 총리는 오부치 일본 총리와 회담을 갖고 한일 자유무역지대 창설에 대한 양국 공동연구를 시작하기로 합의했다.²⁰ 이 합의에 근거하여 일본의 일본무역진흥회(JETRO) 산하 아시아경제연구소(IDE) 와 한국의 대외경제정책연구원(KIEP)이 동 협정에 관련하여서 공동연구에 착수하였으며, 2000년 5월 연구결과를 발표하였다.²¹

2000년9월 일본을 방문한 김대중 대통령이 모리(森) 수상과 정상회담에서, 연구차원에서 멈추고 있었던 자유무역협정 구상을 보다 구체화시키기 위해서 "한일 비즈니스포럼"을 설치하기로 합의하였다. 이 포럼은 일본에서는 경단련(經團連)이나 일한경제협회가, 한국에서는 전경련(全經聯)이 모체가 되어 양국의 경제계를 중심으로 동 협정에 관한 합의형성을 추진하기로 하였다고 보도되었다.²²

자유무역협정은 한일 양국에 있어서 처음있는 제안이다. 일본은 지금까지 통상정책에 있어서 다국간 협상시스템 하에서 무역자유화 정책을 추진하여왔다. 아시아태평양 지역에 있어서 EU나 NAFTA와 같은 배타적 지역 경제통합 기구 형성에 관해서는 지역통합의 역내외에 걸친 마이너스 경제효과와 GATT와의 정합성을 중시하였기 때문에 소극적 입장을 취한 바 있었다.

2006년 현재 역사문제 등으로 한일 관계가 악화되어 양국 정부 차원에서 FTA 교섭을 계속하기 어려워져서 교섭은 교착된 상태가 되었다.

② 일 - 싱가포르 EPA

일 - 싱가포르 신시대 경제연대 협정은 일본에게 있어서 최초의 자유무역협정 (FTA) 이다. 전통적인 FTA에 포함되는 무역자유화뿐만 아니라 투자 자유화, 무역, 투자 원활화의 여러 분야에 있어서 이국간 협력을 포함한 포괄적인 협정이기 때문에 경제연대협정 (EPA: Economic Partnership Agreement) 이라고 부른다.

일본은 FTA 제안을 멕시코와 한국에게 먼저 제안하였으나, 싱가포르가 일본의 FTA 체결국 중 가장 최초국가가 된 이유로는 첫째, 싱가포르는 일본과 경제발전단계가 같으며, 따라서 정책 및 제도가 비슷한 면이 많다는 것을 들 수

¹⁹ 『朝鮮日報』, 1999년11월27일

²⁰ 『朝鮮日報』, 1999년11월29일

²¹ 연구결과는 양 연구소가 동시에 발간한 『韓日자유무역협정 (FTA)의 構想: 評價와 展望 (Toward a Korean-Japan FTA: Assessments and Prospects)』(2000.5.24.) 이라는 보고서로 출판되었다.

²² <http://www.asahi.com/0923/news/business23014.html> (검색일: 2000. 9. 24).

있다. 둘째, 싱가포르의 농산물 수출의 주요국가가 아니어서 EPA 협상에서 농업부문을 제외하여도 싱가포르는 큰 문제가 되지 않았다. 일본에서는 FTA . EPA를 추진하는데 있어서 경쟁력이 없는 농업에 의한 저항이 국내정치에 있어서 장애가 되고 있어서, 농산물 부문의 시장개방은 일본에게 있어서 예민한 문제이다. 셋째, 일본이 ASEAN과 관계를 보다 강화하기 위해서 ASEAN의 주요 회원국인 싱가포르와의 경제연대의 강화가 중시되었다.²³

일-싱가포르 EPA의 특징은 포괄성과 높은 수준의 자유화이다. WTO에서 정한 지역무역협정은 상품 및 서비스 무역에 관한 무역장벽의 철폐이지만, 일-싱가포르 EPA는 도표에서 보는 바와 같이 무역 . 투자 자유화, 원활화, 협력 등 광범하게 포함하고 있어서 자유화와 원활화에 있어서 높은 수준을 달성하였다.

일-싱가포르 EPA에서는 무역자유화뿐만 아니라, 제도의 상호승인을 비롯하여 여러 부문에서 협력을 규정하고 있다. 예를 들어 무역거래에 있어서 절차에 관해서는 무역입국인 싱가포르의 우수한 기술과 노하우가 일본의 무역거래절차의 개선에 영향을 미칠 것이다. 또한 과학기술과 인재양성 등에 있어서 협력은 이미 양국이 고도기술과 우수한 인재를 보유하고 있기 때문에 교류가 확대되면 양국의 경쟁력 향상에 연결될 것으로 기대되고 있다. 또한 JSEPA는 일본의 대 ASEAN 및 대 아시아 외교의 강화에 커다란 공헌을 할 것으로 기대하고 있다.²⁴

그러나, JSEPA는 불완전한 자유무역협정이라고 평가할 수밖에 없다. 즉, 농산품을 자유무역협정의 적용대상에서 제외하였기 때문에, 일본과 FTA 체결교섭을 진행 중인 한국 혹은 ASEAN 국가들에게는 JSEPA가 좋은 모델이 되지 못한다.

V. 일본의 동아시아공동체 구상의 한계

일본의 협조적 안전보장 정책이 성공하여 동아시아공동체를 구축하기까지는 극복해야 할 문제점들이 있다. 그러한 문제들은 두가지 차원으로 나눌 수 있으며, 첫째 차원의 문제로서는 동아시아 공동체 구상 자체가 가지는 문제점이며, 둘째 차원의 문제로서는 일본의 외교정책 및 국내정치에 의해서 동아시아 공동체 구성에 장애를 발생시키는 문제들이다.

(1) 동아시아 공동체의 문제점: 비전, 범위, 주도국 등

²³ 『FTAの戦略』, 78-81.

²⁴ 『FTAの戦略』, 88.

공동체 구상 자체의 문제로는 공동체의 비전, 공동체를 구축하기 위한 과정 등에 관련하여 공동체에 참가하는 국가 간에 합의를 찾기 어렵기 때문에 나타나는 문제들이다. 대표적으로 공동체의 구축을 어떤 국가가 주도권을 발휘할 것인가 하는 문제에 관해서는, 주도권은 공동체를 발족시키기 위해서도 중요하며, 지역기구(regional organization)가 발족한 후에도 조직체로서 유지시키고, 협약을 준수하지 않는 회원국에 제재를 가할 수 있을 정도로 공공재를 제공할 수 있는 국력과 그러한 비용을 지불한 의사를 보유한 국가여야 할 것이지만, 중일간에는 주도권 다툼이 엄연히 존재하고 있다. 이러한 상황 하에서 ASEAN이 주도권을 행사하고 있으나, 그것은 매우 한계가 있다.

동아시아 지역에서 이미 제안되어 회의로서 개최된 지역협력체는 지역협력 기구(institution)이라는 평가보다는 대화과정 (dialogue process)에 불과하다는 평가를 받고 있다. 주도권 국가에 관해서의 문제를 별도로 하고도 다음과 같은 문제점을 극복하지 못하고 있다. 첫째, 지역협력체의 비전에 관한 합의가 없다. 경제공동체를 형성할 것인가, 혹은 통화기구를 형성할 것인가, 자유무역협정을 할 것인가. 안전보장 협력체를 형성할 것인가. 위협을 구성하는 대상. 정치외교 협력체를 구성할 것인가?

둘째, 동아시아를 구성하는 지역범위에 관한 합의가 없다. 열린 지역주의(open regionalism)을 지향한다고 하여도 어디까지 열어야 하느냐 하는 것이다. 가장 폐쇄적인 것은 양자간 자유무역협정, ASEAN, EAEC 등이다. 보다 회원국을 개방한 것은 APEC 일 것이다. 동아시아 공동체의 회원국은 그 두가지 가운데 어느 지점일 것이다.

셋째, 미국은 아태지역의 다자안보문제를 다루기 위해서는 ASEAN이 주도하는 ARF나 EAS는 적절치 못하다고 판단하고 있을 것이다. 미국주도의 새로운 군사안보 협력체를 출범시킬 수 있는 조건도 아니다. 특히 북한 핵문제와 같은 급박한 안보문제를 안고 있는 한국으로서는 미국과의 안보협력관계 유지가 무엇보다도 중요하기 때문에 역내 다자안보협력에 있어서 미국의 이해관계를 충분히 고려하여야 한다.

상기의 문제점이 있더라도 동아시아 공동체를 지향하는 동아시아 지역주의 이념은 지속될 것이지만, 실질적인 지역주의 협력체가 형성될 지 낙관할 수는 없다.

(2) 일본의 국내정치, 역사문제 등

일본이 외교정책 및 국내정치가 동아시아 공동체 구상의 현실화에 장애를 발생시키는 문제가 있다. 일본의 국내정치 혹은 외교정책이 동아시아 지역의 공동체를 구축하기 위해서 필요한 참가국들간에 신뢰 형성에 장애를 발생시키고 있다. 대표적으로 역사문제와 영토문제에 의해서 발생하는 중일간, 한일간 갈등이

있다. 또한, 일본의 국내시장 보호정책도 동아시아 국가들과 FTA 교섭에 매우 어려운 과제를 발생시키고 있다.

일본의 제국주의 역사에 관한 인식은 일본 국내에서 합의가 존재하지 않으며, 외교적 갈등을 발생시키는 일본내 보수 내지 우익적 역사인식을 어떻게 외교적 및 국가전략적으로 해결할 것인가에 관해서 일본의 국내적 합의가 없는 듯 보인다.

역사인식은 일본 국내정치의 대립축이 되고 있다. 역사교과서 문제와 과거역사에 관한 반성 표명 등은 그 자체가 일본 국내정치의 중요한 아젠다이다. 즉, 90년대 후반 일본 국내정치 불안정과 경제적 침체라는 배경 하에서 역사인식의 차이가 정치적 아젠다가 되어 진보세력과 우익세력을 가르는 정치적인 대립각으로 작용하였다. 일본 국내정치에서 과거 침략역사에 대해서 주변국가에게 사과를 해야 한다는 주장이 진보세력을 중심으로 퍼졌으며, 우익들은 이러한 움직임을 자학적이라고 비판하고 자신들의 역사관을 일본 청소년에게 교육시킬 필요가 있다고 본 듯하다. 90년대 중반 이후 우익 역사가들은 우익사관에 동조하는 정치가들과 함께 자신들의 주장을 본격적으로 펼치기 시작했다. 즉, 우익 역사가들은 일본 국민들의 자신감의 상실을 위기라고 보고, 일본 민족의 지난 역사를 강조하고 애국심을 강조함으로써 극복하고자 하였다. 후지오카 교수가 제시한 ‘개정판 새로운 역사교과서의 7개 포인트’ 중에 “애국심 강조”와 “자학사관 극복”이 포함된 것은 이러한 배경이 있다. 이런 관점에서 우익들은 1999년 히노마루(日の丸)와 키미가요(君が代)를 국기와 국가로 공식적으로 지정하는 법이 성립된 것을 커다란 정치적 승리로 보고 있다.

2001년 4월 취임한 이래 고이즈미(小泉) 수상은 일년에 한번씩 야스쿠니(靖國) 신사에 참배함으로써 역사문제를 중일간, 한일간 외교적 갈등으로 확대재생산하는 당사자가 되었다. 역사문제에 의해서 발생하는 중일간 및 한일간 갈등이 외교적으로 관리할 수 있게 되지 않는 한 동아시아 공동체 형성은 어려운 과제일 것이다.

일본의 국내시장 보호정책도 동아시아 국가와 공동체를 형성하는데 극복하기 쉽지 않은 문제를 제기하고 있다. 일본의 국내정치적 상황을 고려하면 한일 자유무역협정 제안은 일본의 장기적 국가적 전략목표를 중시하며 국제관계를 중시하는 정치세력이 제안한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 제안이 국내정치적으로 비준을 받기 위해서는 다수로부터 정치적 지지를 얻어야 하며, 한-일 FTA에 의해서 손해를 보는 부문이 반대를 하지 않아야 한다. 예상되는 손해에 대한 적절한 보상을 제공하여 설득하지 않는 한 자유무역협정에 의해서 손해를 보게 되는 소위 국제경쟁력이 약한 부문은 자유무역협정에 반대할 것이다.

동아시아 지역국가 가운데 현재 일본과 FTA를 체결한 국가는 농산물 무역에 관한 이해관계가 거의 없는 싱가포르뿐이다. 농업시장의 개방에 의한 국내 구조개혁이라는 고통을 동반하는 멕시코와의 FTA가 타결되지 못하는 상황은

일본정부가 동아시아 국가들과 FTA 교섭을 어떻게 진행시킬 것인가를 보여주는 좋은 예라고 생각된다. 싱가포르와 교섭에서는 이미 농업이 교섭분야에서 완전히 제외된 좋지 않은 선례가 될 것이다. 장래 한국, 대만, 중국 등과 FTA 교섭을 하는 경우 농업분야에서 교섭할 여지가 거의 없다는 것을 의미하기 때문이다.

97년 통화위기를 해결하기 위해서는 세계 최대 외화보유국인 일본이 주도적 역할을 하였다.(김기석) 관심의 초점이 무역, 특히 FTA로 옮겨 가면서 중국의 역할이 두드러지기 시작했다. 중국은 2000년 ASEAN에게 FTA 협상을 제안하고 2001년에는 10년 내에 자유무역지역 형성을 목표로 협상을 개시했으며 2002년 포괄적인 경제협력의 큰 틀에 합의하는 등 중국의 적극적인 태도가 한·일로 하여금 중국에 대한 견제의 필요성을 느끼게 하고 있다.

이 같은 이슈 영역의 이전은 양국의 국내정치적 조건의 차이를 매개로 하여 상이한 성과를 낳고 있다.(김기석) 민주주의체제에서 FTA 체결의 가장 어려움은 그 결과로 경제적 손해를 보게 되는 이익집단의 반발이라고 할 수 있다. 실제로 일본의 경우 거의 모든 무역관련 협상에서 농민의 이해관계를 보호하는 것이 지상과제이기 때문에 농업부문에 부담이 따른 FTA는 추진하기 어렵다. 추진하더라도 협상과정이 오래 걸릴 수밖에 없으며 실제로 성사되더라도 실질적인 내용에 적지 않은 제약이 따를 수밖에 없을 것이다.(김기석)

- 참 고 문 헌 -

- 김기석. 2005. “ 동아시아 지역주의와 일본.”
- 배금찬, 2006. “ 동아시아 지역협력과 한국.”
- 谷口誠、2004、『東アジア共同体：経済のゆくえと日本』 岩波新書 919、岩波書店。
- 渡辺利夫（編）、2004、『東アジア市場統合への道：FTA への課題と挑戦』 勁草書房。
- 山本吉宣、2003、 “ 協調的安全保障とアジア太平洋 ” 森本敏（編） 『アジア太平洋
の 多国間安全保障』 財団法人 日本国際問題研究所。
- 小原雅博、2005、『東アジア共同体：強大化する中国と日本の戦略』 日本経済新聞社。
- 添谷芳秀、2004、 “ 東アジア安全保障システムのなかの日本 ” 添谷芳秀・田所昌幸（編）
『日本の東アジア構想』 慶應義塾大学出版会
- 向山英彦、2005、『東アジア経済統合への途』、日本評論社。
- Green, Michael J. 2003. *Japan' s Reluctant Realism* N.Y.: Palgrave.
- Ikenberry, G. John and Michael Mastanduno. 2003. *International Relations Theory
and the Asia-Pacific*. N.Y.: Columbia Univ. Press.
- Kawashima, Yutaka. 2003. *Japanese Foreign Policy at the Crossroads*.
Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Krauss, Ellis S. and T. J. Pempel. 2004. *Beyond Bilateralism: U.S. -Japan
Relations in the New Asi-Pacific*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Lincoln, Edward J. 2004. *East Asian Economic Regionalism*. Washington, D.C.:
Brookings Institution Press.
- Pempel, T. J. ed. 2005. *Remapping East Asia: The Construction of a Region*. I
thaca and London: Cornell Univ. Press.
- Rozman, Gilbert. 2004. *Northeast Asia' s Stunted Regionalism: Bilateral Distrust
in the Shadow of Globalization*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.