

동아시아 지역주의에 대한 일본 정책의 변화

최태욱*

요 약

일본의 동아시아 지역주의 정책 변천 과정을 자세히 살펴보면, 다음 두 가지의 사실을 발견할 수 있다. 하나는 일본의 그 정책은 중국위협론이 약할 때는 성(盛)하나 강할 때는 쇠(衰)하는 경향을 보인다는 것이다. 다른 하나는 일본에서의 그 중국위협론은 미국 정부가 친중 우호 정책을 택할 때는 약해지나, 그 반대의 경우엔 강해진다는 것이다. 요컨대, 일본의 동아시아 지역주의 정책은 상당부분 중국위협론의 강약 정도에 영향을 받아 결정되는 바, 그 중국위협론의 세기는 다시 미중관계에 의해 정해진다는 것이다. 그렇다면 중국위협론이라는 독립변수와 미중관계라는 매개변수에 의해 그 방향과 내용이 결정되는 일본의 동아시아 지역주의 정책에 한국은 과연 어떠한 영향을 미칠 수 있을까? 본고에서 답해보고자 하는 질문이다.

주제어: 일본의 지역주의, 동아시아 지역주의, 중국위협론, 환태평양경제동반자협정

* 한림국제대학원대학교 국제학과 교수

I. 들어가는 말

“동아시아 지역주의의 발전은 이제 더 이상 기대할 수 없을 것 같다.” 국
내외의 정계, 관계, 재계, 학계 등에 포진해있는 다수의 동아시아 관찰자들
이 요즈음 내놓는 발언들의 요지이다. 그들로 하여금 이토록 비관적인 평
가를 내리도록 하는 역내 국가를 하나 꼽으라면 그것은 단연 일본이다. 일
본이 없는 동아시아공동체 혹은 동아시아 지역주의란 그 개념조차 성립할
수 없는 것이다. 그런데 일본은 최근 동아시아 지역주의의 제도화와 양립
할 수 없는 환태평양경제동반자(TPP, Trans-Pacific Partnership) 협정 가입에
몰두하고 있는 것으로 보인다. 일본이 TPP에 가입할 경우 그것은 사실상
일본의 동아시아 지역주의 포기를 의미한다. 그러니 그러한 모습의 일본을
바라보며 많은 이들이 동아시아 지역주의의 종언을 예측하는 것은 당연한
일이기도 하다.

TPP는 아시아태평양이라는 초광역 지역을 범주로 하여 거기에 ‘높은 수
준의 포괄적 FTA’ 체제를 구축하겠다는 구상이다. 현재 미국의 주도 하에
호주, 뉴질랜드, 베트남, 싱가포르, 브루나이, 말레이시아, 칠레, 페루 등 9
개 아시아태평양 국가들이 교섭 중인데, 최근 캐나다와 멕시코가 참여의사
를 보여 일본까지 포함되면 그 회원국은 12개국으로 늘어날 전망이다. TPP
를 추진하는 미국의 목적은 자국이 처한 작금의 경제위기 상황을 돌파할
수 있는 거대 수출시장을 아시아태평양 지역에 안정적으로 형성해놓는다는
것 외에도, 그것으로 미국이 제외된 중국 주도의 수준 높은 동아시아 경
제통합을 막는다는 데에 있다(Bergsten and Schott, 2010). 후자의 목적을 좀
더 노골적으로 표현하자면, 미국은 중국이 배제된 하나의 경제통합체를 동
아시아가 포함된 초광역 지역에 만들어놓고 싶은 것이다. 이는 미국이 TPP
협상 테이블에 일본과 한국 그리고 아세안 국가들은 모두 초대하겠다고 하
면서도 유독 중국에 대해서만은 그러할 의사를 보이지 않고 있는 사실이
방증하고 있는 바이다. 따라서 이 구상이 미국의 지금 의도대로 실현될 경

우 아시아태평양지역에는 중국을 배제한 미국 주도의 사실상의 “경제블록”이 탄생하게 된다(野口悠紀雄 2011, 60). 거기엔 동북아와 동남아를 통칭하는 의미의 ‘동아시아’ 지역주의가 들어설 자리는 전혀 존재하지 않는다.

일본은 과연 이대로 동아시아 지역주의를 포기할 것인가? 그것에는 이제 더 이상 관심이 없는 것일까? 결국 동아시아 지역주의의 종언은 이미 예정된 것인가? 이러한 질문들에 대해 ‘그렇다’고 확답을 줄 수 있는 사람은 아무도 없다. 일본의 최종 결정은 너무나도 많은 변수들에 의해 영향을 받는 것이기 때문이다. 그렇다면 지금도 일본은 동아시아 지역주의에 관심이 많으며, 일정한 조건만 충족되면 앞으론 그것의 발전을 위해 노력하리라고 주장할 수 있는 여지는 충분히 남아있다. 사실 일본의 TPP 가입은 아직 결정된 것이 아닐뿐더러 그 가능성도 보기에 따라서는 매우 낮은 것일 수 있다. 더구나 일본은 여전히 ‘동아시아’에 대한 미련을 보이고 있다. 그 관심이 사라졌다고 주장할 수 있는 근거는 별로 없다.

일본이 지역주의를 대외경제정책 기조의 하나로 수용한 것은 1997년에 발발한 동아시아 외환위기를 전후하여서이다. 다자주의 원칙만을 고수하던 일본이 그 즈음에 드디어 지역주의가 전 세계적 대세임을 인정한 것이다. 일본은 이 대세에 합류하지 못할 경우 자국을 포함한 동아시아 국가들이 치러야할 기회비용은 시간이 흐를수록 증가하리라는 사실을 인식하게 되었다. 유럽과 북미 등 지구촌의 주요 지역에서 EU와 NAFTA 등의 모습으로 급격히 발전해가고 있는 지역주의의 제도화 추세를 동아시아도 어떻게든 따라가야 한다고 믿게 된 것이다. 그리고 1998년에 동남아의 아세안 10개국과 동북아의 한중일 3개국이 모여 아세안+3 정상회의를 정식으로 출범할 때 일본은 그 동아시아 지역주의의 제도화 움직임에 적극 동참하여 지금에 이르고 있다.

물론 일본의 동아시아 지역주의 정책이 늘 아세안+3 틀 내에만 머물러 있었던 것은 아니다. 일본은 아세안+5나 아세안+6, 그리고 때론 그보다 더 큰 범주의 광역 지역주의를 주장할 때도 있었다. 그러나 그 어떤 경우에도

아세안+3은 일본의 지역주의 구상의 중심에 존재했다. 모든 구상들이 아세안+3에 둘이나 셋 혹은 그 이상의 국가들이 더해지는 형태를 취했던 것이다. 가까이는 2009년도에 집중적으로 논의됐던 하토야마 수상의 동아시아 공동체 구상을 보라. 그것의 핵심에도 중국을 포함한 동아시아 국가들이 자리하고 있다. 이처럼 일본이 지역주의를 수용한 시점에서부터 최근까지 아세안+3을 중핵으로 하는 동아시아는 언제나 일본 지역주의 정책의 지경학적 기반이었다. 요컨대, 동아시아에 대한 일본의 관심과 이해관계는 하루아침에 형성된 것이 아니며, 따라서 하루아침에 무너질 것도 아니라는 것이다.

그렇다면 TPP와 같이 중국이 제외되고 미국이 주도하는, 즉 동아시아가 중심이 될 수 없는 형태의 초광역 지역주의 구상에 관심을 보이는 일본 정부의 최근 행태는 어떻게 해석해야 할까? 그저 예외적이며 일탈적인 행위로 보아 넘길 만한 것인가, 아니면 상기한 비관론자들과 같이 일본 지역주의 정책의 대전환이라고 보아 동아시아 지역주의의 종언을 맞을 준비를 해야 할 것인가. 일본 정부의 최근 행태를 제대로 풀이하기 위해서는 물론 일본의 동아시아 지역주의 정책에 영향을 끼치는 주요 변수들을 모두 꼼꼼하게 살펴볼 필요가 있다. 대내변수와 대외변수를 구분하여 각각의 영향력을 점검할 뿐더러 그 둘 사이의 상호작용이 만들어내는 효과까지 엄밀히 분석하여야 할 것이다. 그러나 그와 같은 일은 본고에서는 감히 다룰 수 없을 정도의 방대한 작업에 해당한다. 대내변수만 하더라도 그것은 다시 행위자 변수와 제도변수로 나뉘지고, 각각의 것은 또 다시 세분에 세분을 거듭한다. 복잡하고 다양하기는 대외변수 또한 마찬가지이다. 본고에서는 불가피하게 선택과 집중 전략을 채용한다. 그리고 대외변수의 일종이라 할 수 있는 이른바 ‘중국위협론’에 주목한다. 말하자면 일본의 지역주의 정책은 중국위협론의 만연 정도 혹은 강약 정도에 따라 그 내용이 달라진다는 주장을 펼치겠다는 것이다.

아래 II장과 III장에서는 일본이 지역주의 정책을 수립한 이후 지금에 이

르기까지 그것이 어떠한 변천과정을 거쳐 왔는지를 각각 자민당 정부와 민주당 정부 시절로 나누어 살펴본다. 이와 같이 하여 일본의 동아시아 지역주의 정책 소사를 짚어보노라면 그 정책에 대한 일본 정부의 열정이나 추진 의지는 대체로 중국위협론의 강도 변화와 부(否)의 관계를 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 즉 일본의 동아시아 지역주의 정책은 중국위협론이 약할 때는 성(盛)하나 강할 때는 쇠(衰)하는 경향을 보인다는 것이다.

IV장에서는 이 둘의 상관관계를 보다 집중적으로 논의한다. 여기서의 핵심 질문은 두 가지이다. 하나는 왜 중국위협론이 일본의 동아시아 지역주의 정책에 그러한 부(否)의 영향을 미치는 가이며, 다른 하나는 그 중국위협론의 강약 정도를 결정하는 매개변수가 무엇인가이다. 첫 번째 질문에 대한 답은 매우 간단하다. 일본은 기본적으로 동아시아 지역주의의 발전을 원한다. 지역주의는 세계적 대세이며, 경제통합에 대한 수요는 지속적으로 증대해가고 있기 때문이다. 또한 지역주의의 발전 없이는 상당한 기회비용을 치러야만 한다. 그러나 중국이 자국의 국익에 심대한 위협을 가하는 존재라고 판단될 때 일본은 그러한 중국이 핵심 주체가 되는 동아시아 지역주의에는 함께할 수 없다. 그 경우엔 중국 주도의 동아시아 지역주의를 대체할 수 있는 다른 형태의 지역주의를 대안으로 추진할 수밖에 없는 것이다.

두 번째 질문은 그리 간단치 않은 것이다. 사실 중국위협론은 1990년대 중반 이후 상존해온 독립변수이다. 그러나 그것의 실제 영향력은 때에 따라 달랐다. 복수의 매개변수들이 작동하여 그 영향력 정도를 다르게 했기 때문이다. 상정 가능한 주요 매개변수들은 물론 다종다양하다. 이것들도 대내변수와 대외변수로 구분되며 각각은 또 다시 여러 차례 세분될 수 있다. 그러나 II장과 III장에서의 관찰에 의하면 핵심 매개변수는 미국의 대(對) 중국정책이다. 일본에서의 중국위협론은 미국 정부가 중국을 중시하는 친중 우호 정책을 택할 때는 약해지나, 그 반대의 경우엔 강해진다는 것이다.

마지막 장인 V장에서는 본고의 결론을 정리하고 함의를 짚어본 후 그에

기초하여 일본의 동아시아 지역주의 정책 발전을 위하여 한국이 어떠한 역할을 수행할 수 있는지를 논한다. 본고의 결론은 상기한 대로이다. 즉 일본의 동아시아 지역주의 정책은 상당부분 중국위협론의 강약 정도에 영향을 받아 결정되는 바, 그 중국위협론의 세기는 다시 미중관계에 의해 정해진다는 것이다. 결국 일본의 동아시아 지역주의 정책은 미국이 중국을 우호적으로 대할수록 더욱 선명하고 강력하게 추진될 수 있다는 것이다. 그럴수록 일본에서의 중국위협론은 그 세가 약해지기 때문이다.

한국이 이 독립변수 혹은 매개변수에 직접 개입함으로써 일본의 동아시아 지역주의 정책에 유의미한 영향을 끼칠 여지는 사실 별로 없다. 중국위협론이나 미중관계는 주로 소위 G2간의 문제이기 때문이다. 그러나 한국은 노력 여하에 따라 전혀 새로운 변수들의 창출을 통해 독립변수의 변화를 간접적으로 견인해낼 수 있다. V장에서 자세히 설명하겠지만, 영역별(하부)지역협력체를 발전시키거나 역제주의 외교를 강화하는 일, 그리고 동아시아 외교에서 구속명제 담론을 확산시키는 일 등을 통해 효과적인 중국 견제 기제를 마련할 경우 일본에서의 중국위협론은 상당히 약해질 수도 있기 때문이다.

II. 자민당 정부의 동아시아 지역주의 정책

1. 동아시아 지역주의의 수용과 추진

혹자는 일본은 1980년대부터, 그리고 특히 1990년대 이후에는 APEC을 중심으로 소위 ‘아시아태평양 지역주의’를 견지해오고 있다고 주장한다(大庭三枝 2010). 그러나 APEC은 미국이 주도하는 다자주의 형태의 국제기구에 불과할 뿐이지 ‘특정 지역’의 국가들이 ‘지역공공재’(regional public goods) 창출을 위해 추진하는 지역주의의 제도화 틀이라고 보기는 어렵다는 게 보다 일반적인 평가이다. 더구나, 아시아태평양 지역주의의 존재를

강조하는 이들도 인정하듯, APEC은 하나의 지역제도로써 현실에서 구체적인 성과를 내기는 어려운 조직이다(大庭三枝 2010, 78). 구속력이 극도로 약한 포럼 수준의 느슨한 조직에 불과하기 때문이다. 그 결과 21세기에 들어설 즈음에는 이미 APEC의 영향력은 사실상 거의 사라졌고, 따라서 일본 외교에서도 '아시아태평양 지역'에 대해 언급하는 일은 드물게 되었다. 그런데 그와 반비례하여 그 언급이 증가한 지역개념이 있었으니, 그것은 지리적으로 동북아시아와 동남아시아를 포괄하는 '동아시아'였다(田中明彦 2010, 370).

사실 일본 사회에서 '동아시아' 혹은 '동아시아공동체' 등의 비교적 새로운 지역개념이 회자되기 시작한 것은 1990년대 후반부터이다(田中明彦 2010, 359). 좀 더 구체적으로 말하자면, 그것은 1996년에 ASEM의 EU 파트너로 동남아의 아세안 10개국과 동북아의 한·중·일 등 총 13개국이 구성하는 '동아시아' 국가군이 결정되고, 1997년에는 태국을 출발점으로 하는 '동아시아' 외환위기가 발발한 때부터이다. 1997년에 일본은 아시아통화기금(AMF)의 설립을 제안하는 등 동아시아경제협력권 구상을 구체화하기 시작했다. 1998년에는 아세안+3 정상회의의 정례화에 적극 동참했으며, 사실상의 동아시아 지역주의 정책인 엔의 국제화 정책 추진을 공식 발표했다. 같은 해에는 또한 한국을 상대로 한 일본 최초의 FTA 정책이 수행되기도 했다.

이처럼 1990년대 말은 일본의 동아시아 지역주의 정책들이 봇물 터지듯 쏟아져 나온 시기였다. 따라서 만약 일본이 상기한대로 1980년대부터 아시아태평양 지역주의를 하나의 정책 기조로 삼아왔던 것이 사실이라면, 그 기조는 아무리 늦게 잡아도 1990년대 말에는 분명히 동아시아 지역주의로 바뀌었다고 말할 수 있다. 이 과정을 선두에서 이끈 이는 오부치 게이조(小淵恵三) 전 수상이었다. 동아시아 지역주의의 발전을 위해서는 특히 한국과의 관계 강화가 중요하다고 여겼던 오부치 수상은 한국과 일본은 FTA의 체결에 그치는 것이 아니라 양국이 중심이 되어 동아시아를 EU에 필적하는

자유무역지대로 만들어 가는데 앞장서야한다고 주장하기도 했다(최태욱 2001, 476). 상기한 엔의 국제화 정책도 오부치 내각에서 적극 추진된 것인데, 그 정책의 핵심 내용은 엔화를 동아시아의 기축통화로 발전시켜 그것을 중심으로 동아시아 각국들이 엔블록을 형성함으로써 동아시아가 유로블록과 달러블록에 맞설 수 있는 ‘지역행위자’ (regional actor)로서의 능력을 함양하자는 것이었다.

오부치 수상은 또한 아세안+3 중심의 동아시아 지역주의 발전의 초기 과정에서 발군의 리더십을 발휘했던 한국의 김대중 대통령과 좋은 파트너십을 유지했던 것으로도 유명하다. 아세안+3은 2001년도에 일종의 ‘지역통합 로드맵’을 채택한 바 있다. 그 내용은 아세안+3은 13개 회원국들을 아우르는 동아시아자유무역지대(EAFTA), 동아시아투자지역(EAIA), 그리고 동아시아통화기금(EAMF) 등의 설립을 통해 제도적 경제통합을 이루고, 중국에는 스스로를 그 멤버십을 그대로 유치한 채 동아시아정상회의(EAS)로 격상 발전시킴으로써 동아시아공동체(EAC)를 완성해간다는 것이었다. 지금까지도 동아시아 통합의 정통 지침서로 대우받는 이 로드맵은 1999년에 출범한 동아시아비전그룹(East Asian Vision Group, EAVG)이 작성한 것이다. 그 EAVG의 설립을 제안하고 성사시킨 장본인이 바로 김대중 대통령이었고, 오부치 수상은 그 과정에서 김대중 대통령의 최대 조력자였다.

오부치 정부 시절은 일본이 동아시아 지역주의 정책을 처음 수립한 시기이기도 하지만, 일본이 그 정책을 가장 선명하고 적극적으로 추진했던 시기이기도 하다. 오부치 정부는 동아시아 지역주의의 지리적 범주를 아세안+3으로 분명히 하여 그 아세안+3을 중심으로 하는 경제협력 외교를 눈에 띄게 중대시켰다(田中明彦 2010, 371). 예컨대, 1998년 이후 지금까지 아세안+3의 틀에서 이루어진 동아시아 경제협력 프로그램 중에서 가장 우수한 것으로 평가받는 치앙마이 이니셔티브(CMI)는 2000년에 합의되었는데, 그것이 가능했던 것도 상당부분 오부치 정부의 적극성 덕분이었다. 2000년 4월 뇌경색으로 인한 오부치 수상의 급서로 일본의 적극적인 동아시아 지역주의

정책은 다소 주춤할 듯 했으나, 그의 뒤를 이은 모리 요시로(森喜朗) 내각은 대체로 오부치 정부의 대외정책 기조를 그대로 계승하고 유지하였다. 그러나 그것은 오직 1년 동안이었다. 2001년에 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각이 출범하면서부터 일본의 동아시아 지역주의 정책은 크게 변화한다.

2. 동아시아 지역주의의 양적 확대와 질적 희석

고이즈미 정부의 지역주의 정책 기조는 한마디로 ‘광역화’ 였다고 할 수 있다. 아세안+3에 국한하지 않고 그 범주를 더 넓혀간다는 것이었다. 기본적으로는 고이즈미 수상도 동아시아 지역주의 전략의 중요성을 인정했다. 그는 2002년에 싱가포르에서 ‘함께 걷고 함께 나아가는 동아시아 커뮤니티’를 주제로 연설하였고, 2003년엔 ‘동아시아 커뮤니티 구축’을 공표하였으며, 2004년의 UN 연설과 2005년의 시정 연설에서는 ‘동아시아 공동체 구상’을 추진하겠다는 의사를 표명하였다.

그러나 문제는 ‘동아시아’라는 지역 개념의 변화였다. 예컨대 2002년에 고이즈미 수상이 발표한 동아시아 커뮤니티 구상은 아세안+3 국가들 외에 호주와 뉴질랜드를 그 멤버로 상정하는 것이었다. 즉 아세안+5를 제창한 것이다. 또한 2005년도에 발족한 EAS의 원년 멤버국가들에는 (상기한 EAVG의 본래 구상과는 달리) 아세안+3 국가들 외에 호주와 뉴질랜드 그리고 인도가 포함되었는바, 이들 3개국의 EAS 가입은 일본의 주도로 성사된 일이었다. 처음 EAS의 조기 출범을 주장했던 말레이시아와 중국은 EAS는 (EAVG의 동아시아 통합 로드맵에 따라) 아세안+3이 “회원국 변화 없이” 높은 수준의 제도화를 이룬 형태가 돼야한다고 주장했으나, 일본은 EAS에는 2002년에 언급한 호주와 뉴질랜드는 물론 인도까지도 정식 회원국으로 참여시켜야한다고 맞섰고 결국엔 싱가포르와 인도네시아 등의 도움을 얻어 자신의 선호를 관철시켰다. 이리하여 EAS는 아세안+6의 형태로 출범하였다.

아세안+3의 제도화가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 그 회원국을 양

적으로 확대하는 것은 동아시아 지역주의의 질적 회석을 의미하는 것이었다. 당장 EAS는 유의미한 지역주의의 제도화라고 평가하기에는 너무나 느슨한 포럼 수준의 모임에 불과하다는 지적이 나왔다. 게다가 거기에 신규로 참여한 3개 ‘역외국들’은 EAS의 동아시아 지역 정체성을 더욱 흐리게 만드는 역할만 할 뿐이라는 평가를 받았다. 그 와중에 2011년에는 미국과 러시아까지 EAS에 가입하였다. 이로써 EAS는 그야말로 ‘제2의 APEC’에 불과한 것으로 전락했다.

고이즈미 정부에서 일본이 이 문제 많은 EAS 혹은 아세안+6을 동아시아 지역주의 정책이라는 이름으로 추진했던 이유는 무엇일까? 무엇이 일본 정부로 하여금 동아시아 지역주의의 광역화 혹은 회석화를 선호하게 했을까? 거의 모든 동아시아 관찰자들이 동의하는 일본 정책 기조의 변화 원인은 중국위협론이다.¹⁾

1990년대 중반과 2000년대 초반 사이 중국 경제의 세계적 부상은 자타가 공인하는 불변의 추세로 자리 잡게 되었다. 이에 국제사회에서는 소위 중국위협론이 서서히 퍼지기 시작했다. 특히 미국은 중국을 점차 자신의 세계 패권에 대한 심각한 위협으로 간주하게 됐고, 그러한 인식은 2001년에 부시행정부가 들어서면서 정점에 이르게 된다. 그리고 부시 정부의 8년 임기 동안 중국위협론은 미국 외교가의 가장 강력한 지배 담론의 하나로 그 위세를 떨친다.

2000년대에 들어서며 일본 역시 중국위협론에 휩싸인다. 1990년대의 10년을 줄곧 장기불황으로 고생하던 일본에게 같은 기간 육일승천하는 듯한 기상을 보이는 중국의 부상은 가히 위협적인 것이 아닐 수 없었다. 자국의 상황과는 전혀 다른 중국의 급속한 경제발전과 이에 따른 군사력 증강이 일본으로 하여금 중국에 대한 공포를 갖도록 한 것이다. 일본은 인접 국가 중

1) 중국위협론에 대해서는 Al-Rodhan(2007), Friedberg(2005), Roy(1996; 2003) 등을 참조.

국의 전통 군사력 현대화와 핵 능력 신장, 연이은 군사비 지출의 두 자리 수 증대, 불투명하기 그지없는 군사 계획, 국경 너머로의 경성 권력 투사 능력 등에 대해 미국 보다 더 심대한 우려를 갖게 되었다. 그도 그럴만한 것이, 비근한 예로, 중국은 사실 간단한 군사조치만으로도 일본의 해상 교통로(sea lanes of communication, SLOC)를 봉쇄할 수 있는 위치에 있는 강대국이다.

이처럼 중국위협론을 공유하게 된 부시 정부의 미국과 고이즈미 정부의 일본은 동맹 이상의 친밀한 관계로 발전하게 된다. 그리고 이들 양국은 이른바 ‘일체화’의 길을 걸으며 중국과 첨예한 대립각을 세워간다. 그러나 일체화의 실질적 내용은 동아시아 지역에서의 패권 혹은 주도권 유지에 위협을 느낀 일본이 미국에 대한 의존을 심화하는 것이었다. 그리고 그 결과는 일중 관계의 악화였다. 중국은 미일 간의 일체화 움직임을 중국봉쇄정책의 일환으로 해석하여 일본과의 영토 분쟁이나 역사 문제 등에 대하여 매우 민감한 반응을 보였다. 고이즈미 수상의 야스쿠니신사 참배가 일중 관계를 최악의 상황으로 몰아간 것은 바로 이러한 상황에서 벌어진 일이었다. 2005년에는 1999년부터 매년 아세안+3 개최지에서 별도로 열리던 한·중·일 간의 연례 정상회의마저도 취소될 정도였다. 2006년에 고이즈미 정부를 승계한 아베(安倍晋三) 정부에서도 일중 관계는 계속 악화일로를 치달았다. 아베 수상은 특히 다분히 중국포위망 구축 작업으로 보일 수 있는 ‘일·미·호·인 4개국 연대강화’를 추진함으로써 중국의 거센 반발을 불러 일으켰다.

그러나 고이즈미의 야스쿠니신사 참배나 아베의 중국포위망 구축 시도 등과 같은 특정 내각의 도발적인 행동보다 더 근본적인 중일관계 악화 요인은 역시 21세기에 들어서며 명확해진 ‘중국의 부상’이었다(田中明彦 2010, 372). 특정 행위가 아니라 구조가 문제였다는 것이다. 새로운 구조의 출몰에 일본은 그것을 어떻게 조절할지 모른 채 그저 위협으로만 받아들였고, 오직 미국에 대한 의존만 키우며 중국을 적대시했다. 중국이 그에 대해 거칠게 대응한 것은 어쩌면 당연한 일이었고, 그에 따라 양국 관계는 악순

환의 고리에 빠지게 되었다. 결국 고이즈미 정부 이후의 일본의 동아시아 지역주의 전략의 핵심 과제는 (동아시아공동체의 형성을 촉진하는 것이 아니라) 중국의 부상을 견제하는 것이 된다(김기석 2007, 77). 이 상황에서 일본에게 진정한 동아시아 지역주의 발전 노력을 기대하기는 어려웠다. 동아시아공동체의 형성에 있어 가장 중요한 파트너로 삼아야 할 중국을 가상의 적 혹은 위협적인 존재로 파악하게 된 마당에 어떻게 일본이 그러한 노력을 기울일 수 있겠는가.

한편, 그 와중인 2004년도에 중국은 말레이시아 등의 동의를 구하여 아세안+3을 EAS로 조기 전환시킴으로써 동아시아 지역주의의 제도화 수준을 높이는 동시에 자신의 역내 주도권을 공고히 하고자 하였다. 이에 미국은 중국이 주도하는 EAS는 자칫 미국에 대적하는 배타적 지역주의로 흐를 수 있음을 우려했고, 중국위협론을 미국과 공유해온 일본은 중국이 막대한 영향력을 갖는 것을 막기 위해 같은 뜻을 가진 싱가포르와 인도네시아 등과 합세하여 중국이 추진하는 안과 다른 새로운 형태의 지역주의 구상을 내놓는다(Terada 2006, 229-233). 그것이 바로 앞서 언급한 아세안+6 형태의 EAS이었다. 일본은 거기에 친미 국가인 호주와 뉴질랜드, 그리고 중국을 견제할만한 대국 인도를 끌어들이므로써 아세안+3 구도에서라면 '거대화'됐을 중국을 '상대화' 시키고자했던 것이다(田中明彦 2010, 373). 중국이 추진하는 '미국 없는 동아시아' 지역주의 구상에 대하여 일본은 '미국(의 영향력) 있는' 지역주의 구상으로 맞섰다고도 볼 수 있다. 미국의 영향력을 담보함으로써 동아시아 지역주의가 중국주도로 발전해가는 것을 막고자했던 것이다(平川均 2009, 20). 2005년의 아세안+3 회의에서 일본의 제안은 통과되었다. 중국과 말레이시아 정도를 제외하고는 모두가 일본의 EAS안을 찬성하거나 그것에 반대할 이유를 내놓지 못하였다.

일본은 아세안+6인 EAS의 성립을 성사시킴으로써 동아시아 지역주의가 중국주도로 발전해가는 것을 막을 수는 있었으나, 그렇다고 아세안+3은 소멸하고 그것이 EAS로 대체된 것은 아니었다. 동아시아 국가들은 두 회의체

를 모두 유지하되 아세안+3은 동아시아공동체 추진의 “주동력”(a main vehicle)이 되고 EAS는 “중요한 역할”(a significant role)을 하는 것으로 애써 정리하였다. 결국 동아시아의 지역주의 틀은 아세안+3과 EAS가 각기 병립하는 애매하면서도 우스꽝스러운 이중 구조로 개악된 것이다.

그러나 분명한 것은 EAS보다는 아세안+3이 동아시아 지역주의 발전의 주도역할을 맡는다는 것에 대하여는 역내 합의가 이루어졌다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 일본 정부는 2005년 이후 아세안+3을 무시하며 줄곧 EAS 중심의 동아시아 협력 정책을 전개하였다. 예를 들어, 고이즈미 정부의 경제산업성이 내놓은 ‘동아시아 경제연대협정’(EAPEA, East Asian Economic Partnership Agreement) 구상은 아세안+3으로 구성되는 EAFTA 대신 아세안+6 즉 EAS 회원국을 대상으로 하는 광역 FTA망 구축을 제안하는 것이었다(김기석 2007, 80). 일본이 EAS를 그토록 강조하는 이유는 당연히 아세안+3 중심으로 가면 중국의 존재감이 크게 부각될 것이기 때문이었다. 2007년의 후쿠다 야스오(福田康夫) 내각 출범으로 일중 관계가 다소 개선되는 듯 하였지만 일본의 EAS 중심주의는 불변하였다. 그것은 2008년에 아소 다로(麻生太郎)가 정권을 잡은 이후에도 마찬가지였다. 결국 ‘중국의 아세안+3’과 ‘일본의 EAS’가 서로 대립하고 갈등하는 상황은 자민당 정부의 마지막까지 동아시아 협력의 여러 영역과 분야에서 벌어졌고, 그 가운데 동아시아 지역주의의 발전은 갈수록 요원해지는 듯하였다.

III. 민주당 정부의 동아시아 지역주의 정책

1. 순수 동아시아 지역주의로의 회귀 시도

고이즈미-아베 라인의 신보수 정권에서 그 의미가 현저히 희석된 일본의 동아시아 지역주의 정책은 민주당의 집권과 함께 급작스레 그 생기와 활기를 되찾는 듯했다. 2009년 9월에 취임한 민주당의 신임 하토야마 유키오(鳩

山由紀夫) 수상은 동아시아공동체의 형성을 국가 정책목표로 내세우는 한편 미국과는 보다 '대등한' 관계를 유지하겠다고 선언하였다. 사실 그는 이미 중의원 선거를 앞두고서부터 민주당은 일본의 대미관계를 대등한 것으로 구현해가겠으며 (미국보다는) 동아시아 국가들과의 협력관계를 더욱 긴밀히 하여 지역공동통화의 창설 등을 포함한 동아시아공동체 형성 노력에 역량을 집중하겠다고 공언해왔다. 중국이나 한국 등과의 관계를 어렵게 만들면서까지 대미외교에만 치중해왔던 고이즈미 수상 이후의 자민당과는 현격히 다른 동아시아 지역주의 정책을 추진하겠다는 것이었다. 이러한 하토야마의 동아시아공동체 구상에 대해서는 일찍부터 '중국 중시 외교' 또는 '아시아 중시 외교' 더 나아가서는 심지어 '탈미입아' 론이라는 평가가 따라붙었다.

하토야마 정부가 동아시아 지역주의를 새삼 강조하게 된 배경에는 2008년에 발생한 미국발 금융위기가 있었다. 대부분의 동아시아 국가들이 그러했듯이 이 위기가 터지자 일본은 즉각 심각한 정도의 수출 감소 문제를 겪었다. 지구촌 전체, 그중에서도 특히 동아시아 국가들의 양대 수출 시장인 미국과 유럽의 경기가 급속도로 악화되면서 거기서의 민간 소비와 기업 투자가 급락한 때문이었다. 2009년도에 미국의 수입은 25.8%, EU의 수입은 22.1% 감소했다. 같은 해 일본의 수출은 전년 대비 무려 33.1%가 감소했다(박번순 2010, 89). 수출의 급감은 생산 감소, 그리고 다시 실업 증대로 이어졌다. 특히 2009년 초에 발생한 대량해고사태는 일본사회에 커다란 충격을 가했다. 피해자들의 대다수는 비정규직 노동자들이었는데, 그들 중의 상당수가 대도시의 노숙자로 전락하면서 사회불안이 크게 고조되었다(김성원 2011, 22).

무엇보다 하토야마 정부를 두렵게 한 것은 유럽과 미국 시장의 위축이 장기화되리라는 전망이었다. 특히 미국 시장의 경우는 심각해보였다. 대다수의 경제 분석가들이 미국의 소비수요 감소는 적어도 가까운 미래에는 회복세로 돌아설 가능성이 거의 없다고 진단했다. 실제로 오바마 정부는 미

국의 미래는 소비가 아닌 저축, 그리고 수입이 아닌 수출을 증대할 때에만 보장될 것이라며 강력한 경제구조 조정 작업에 착수했다. 미국만큼은 아니지만 유럽 지역의 소비 침체 현상도 범상치 않아보였다. 거기서의 경제 회복 역시 단기간 내에 이루어질 전망은 전혀 아니었다. 심지어는 미국이나 유럽 모두 보호무역의 유혹에 빠져들 가능성도 높아보였다. 어쨌든, 일본의 주요 수출 시장 두 곳에서의 수입수요 감소 현상이 중장기적으로 지속 되리라는 것은 분명해보였다.

이 상황에서 하토야마 정부의 관심은 자연스럽게 동아시아로 모아졌다. 역외의 거대 시장, 즉 유럽과 미국 시장의 축소를 보완해줄 대안 수출공간으로서 동아시아의 중요성이 새삼 부각된 것이다. 그렇지 않아도 일본의 전체 수출에서 차지하는 동아시아의 비중은 꾸준히 증대돼왔고, 특히 2000년대에 들어서는 그 속도가 급격히 빨라지고 있던 터였다. 동아시아공동체 구상을 진전시킬 경우 급부상 중인 이 동아시아는 사실상 일본의 안정적인 '역내 내수 시장' 으로서 기능할 수 있게 된다. 게다가 미국발 금융위기는 동아시아 국가들로 하여금 역내 금융통화협력의 필요성을 재확인하게 해주어 2009년 5월에는 아세안+3 국가들 간에 CMI 다자화 공동기금의 재원 배분 방안이 합의되는 등 상당히 의미 있는 역내 협력이 이루어지기도 하였다. 일본이 다시금 동아시아 지역주의를 추진하기에 알맞은 조건들이 형성되었다는 것이다.

하토야마 구상이 이러한 배경 하에 나온 것이라고 이해하면 그 진정성만큼은 충분히 인정할 수가 있다. 하토야마 수상은 진정으로 '동아시아'의 역내 국가들이 자기들을 위한 지역공동체를 완성해갈 수 있는 아세안+3 중심의 '순수' 동아시아 지역주의를 염원했으리라는 것이다. 그러나 진정성이 결과를 담보하는 것은 역시 아니었다. 하토야마의 민주당은 2009년 8월의 중의원 선거에서 자민당을 압도적으로 누르고 총 의석의 64%를 차지함으로써 다수당이 되었는데, 그것은 단독 정당으로서는 54년 만에 이룬 정권 교체를 의미하는 것이었다. 그러한 민주당 정권이 해야 할 일은 말 그대로

산더미 같이 많았다. 중앙정부를 손질해야 했고, 지방정부와의 관계를 재설정해야 했으며, 관료 통솔 방안을 마련해야 했고, 복지·노동·교육 등의 사회정책, 성장·분배·금융통화 등의 경제정책, 그리고 무역·투자·원조 등의 대외경제정책 및 외교안보 정책 등의 모든 대내외 국가 정책들을 재정비해야 했다. 동아시아공동체 구상은 하토야마 정부가 수행해야 할 그 수많은 중요 과제들 중의 하나일 뿐이었다. 그런데 그러한 하토야마 정부에게 주어진 시간은 고작 10개월도 채 안 되는 짧은 기간이었다. 구체적인 액션 프로그램은 물론 구상의 이론이나 논리 체계조차 제대로 세우지 못한 상태에서 하토야마 정부는 간 나오토(菅直人) 정부에 자리를 내주어야 했다.

사실 하토야마 정부의 동아시아공동체 구상은 고이즈미 정부의 그것과 구체적으로 어떻게 다른지 명확하지 않은 상태에 머물러 있었다(김기석 2011, 95-99). 예컨대, 하토야마 정부는 ‘동아시아’를 강조하기는 했지만 그렇다고 과거 고이즈미 정부의 아세안+6 중심주의를 버리고 아세안+3 중심의 동아시아 지역주의 기조로 다시 돌아갈 것을 공식적으로 천명한 것은 아니었다. 또한, 미국과의 대등한 관계를 역설했지만, 그렇다고 미국을 당황하게 할 정도로 독자적인 행동을 취하거나 중국을 포함한 동아시아에 적극 다가선 것도 아니었다. 하토야마 수상은 일본 외교의 기본 축은 여전히 미일동맹임을 강조하며, 다만 일본은 이제 ‘우애’ 철학의 연장선상에서 자기 지역의 안정과 번영을 위해 더 큰 노력을 기울여야 한다고 주장했을 뿐이었다(鳩山由紀夫 2009). 그러다보니 동아시아공동체 건설에 미국이 참여하는 문제에 대해서도 내각이 일치된 입장을 수립하지 못했다. 오카다 가쓰야(岡田克也) 외상은 ‘미국 없는’ 동아시아공동체를 선호했으나, 하토야마 수상은 오히려 미국의 참여가 필요하다는 입장이었다.

불행하게도 그 불명확 상태를 해소할 시간과 기회는 주어지지 않았다. 하토야마 정부의 출범 6개월만인 2010년 3월 천안함 사태가 발발하며 남북한 간의 긴장이 고조되고 한미는 물론 미일 동맹의 강화 필요성이 국내외 사회에서 새삼 강조되자 하토야마 정부의 ‘대미 자립을 통한 동아시아에

서의 독자적 역할 확대' 주장은 크게 위축되고 만다(전진호 2010, 156-157). 게다가 4월 중순 이후 후텐마 기지 이전 문제가 최악의 상황으로 치달으며 대외적으로는 미국과의 관계가 어색해지고 대내적으로는 여론이 악화되는 이중고에 빠지게 된다. 그리고 결국은 시간이 흐름에 따라 미일동맹 강화론이 동아시아 중시론을 압도하게 된다. 그 와중에 취임 당시 70%를 넘던 하토야마 수상의 지지율은 점차 내려가 5월에는 20%까지 하락한다. 수상과 더불어 민주당의 지지율도 동반 하락하자 7월의 참의원 선거를 앞두고 하토야마 수상은 당 내외에서 거센 퇴진 압력을 받게 된다. 그리고 그는 결국 6월 초에 사임한다.

2. 동아시아 지역주의의 포기?

하토야마 정부가 시도하였던 동아시아 중시로의 기조 전환은 간 정부에서 바로 중단된다. 그리고 정책 기조는 다시 확실한 미국 중시로 되돌아간다. 그렇다고 간 정부가 동아시아공동체의 추진 필요성 자체를 부인한 것은 아니었다. 그 구상은 여전히 유효하며 추진 의사도 있다고 밝혔다. 하지만 그것은 '장기적인 시야'에서 다룰 문제라고 정리했으며, 당장 중요한 것은 하토야마 정권 하에서 소원해진 미국과의 동맹관계를 회복하는 일이라고 하였다(조양현 2011, 227).

간 정부는 미일동맹의 강화가 급선무라는 주장을 펼치며 그 핵심 이유로 사실상의 중국위협론을 끄집어냈다. 그 논거에 힘을 실어준 여러 정황이나 사태 중에 가장 대표적인 것이 바로 간 정부의 출범 직후인 2010년 9월 센카쿠제도에서 발생한 일본 해상보안청 순시선의 중국 어선과의 충돌이었다. 간 내각은 이 사태를 매우 심각한 중국의 도발로 규정했다. 일중관계는 급속도로 악화되었으며, 미일동맹 강화론은 그에 상응하는 만큼 드높아졌다. 이 상황에서 중국을 주요 파트너로 인정하고 중국과의 긴밀한 협력을 전제로 해야 하는 동아시아 지역주의의 발전을 고집스럽게 주장할 수 있는 사람들은 많지 않았다. 자연스럽게 간 정부는 동아시아 중시 기조에서 벗

어나기 시작했다. 그리고 과거 고이즈미 정부가 그러했듯, 미국의 영향력이 담보된 ‘광역 지역주의’에 대한 선호를 표명했다.

여러 종류의 지역주의 구상 중에서도 간 정부가 가장 큰 관심을 보인 것은 미국이 주도하는 TPP이었다. 2010년 10월의 의회 연설에서 간 수상은 “TPP 교섭 등에 참가를 검토하여 아시아태평양자유무역권(FTAAP)의 구축을 추구하겠다”고 선언했다(조양현 2011, 228). 같은 내용의 연설은 그 다음 달 일본에서 열린 APEC 회의에서도 반복되었다. 그리고 2011년 1월에는 일본의 외교정책 기조를 발표하며 미일동맹의 강화와 TPP 추진을 통해 ‘제2의 개국’을 도모하겠다고 공언했다.

상기한대로, TPP 가입은 일본이 동아시아 지역주의의 추진을 포기하고 대신 미국의 아시아태평양 지역주의 형성 주도권을 인정하겠다는 의미이다. 그리고 그것은 분명히 일중 관계를 더욱 악화시킬 선택이다. TPP라고 하는 높은 수준의 광역 FTA 체제는 중국에게 충분히 도발적인 구상이기 때문이다. 우선 그것은 중국이 그동안 제창해온 아세안+3 FTA 체제와는 대립되는 내용의 것이다. TPP가 실현되면 아세안+3 FTA가 들어설 자리는 사실상 사라진다. 그보다 더 나쁜 것은 TPP는 누가 보아도 중국을 배제하기 위해 고안된 틀이라는 점이다. 중국의 입장에서 그것은 미국의 중국 견제 혹은 포위 전략의 일환일 뿐이다. 그렇다면 중국이 이 문제에 민감한 것은 지극히 당연한 일이다. 그런데 이 TPP에 일본이 참여할 의사를 보인 것이다.

TPP 가입 의사를 표명한 일본 정부의 의도나 그 배경에 대해서는 다양한 해석이 존재한다. 이젠 더 이상 “중국을 상대하기 버겁다”는 일본의 현실 인식 때문이라는 해석도 있고(김양희 2011, 201), 센카쿠열도 영유권 문제 등으로 중국과의 대립이 심각해지자 미국과의 동맹관계 강화를 위해 ‘TPP 내각’이라는 소리를 들어가며 미국의 뜻에 적극 따르고 있는 것이라는 설 명도 있다(谷口誠 2011, 48-49; 조양현 229에서 재인용). 그 외에도 여러 가지 해석과 주장이 있지만, 어느 경우에서나 중국위협론은 직접 혹은 간접적인 논거로 늘 사용된다. 일본의 지역주의 정책에 대한 중국변수의 영향력이

심대하다는 방증이기도 하다.

일본 내에선 간 정부의 TPP 몰입에 대해 우려의 목소리도 높았다. 하토야마 전 수상은 “동아시아공동체가 어느 샌가 TPP로 둔갑하고, 지역주권에 대한 생각도 바뀌었다. 이제라도 원점으로 돌아가 주었으면 한다”며 간 정부의 동아시아 지역주의 포기 가능성을 걱정했다(毎日新聞 夕刊 2011/4/26). 민주당의 최대 주주라 할 수 있는 오자와 이치로(小澤一郎)도 간 내각의 신중한 자세를 여러 차례 요구했다. 민주당 일반 의원들의 상당수도 TPP 반대 입장을 분명히 했다. 민주당만이 아니었다. 자민당이나 공명당 등 야당의원들의 반발도 거셌다. 다수의 지방정부가 강한 저항감을 표출하기도 했다. 농민과 중소기업인 집단들은 일찍부터 강력하고 줄기차게 항의했다.

이처럼 만만치 않은 국내 반발에도 불구하고 TPP 가입에 대한 간 정부의 관심은 지속됐고, 그것은 2011년 8월에 출범한 노다 요시히코(野田佳彦) 정부에서 더욱 고조됐다. 노다 수상은 아예 동아시아공동체 구상의 실행을 보류한다고 공식 선언했다(한겨레신문 2011/9/14). 그리고 그해 11월의 APEC 정상회의에서는 드디어 일본이 TPP 협상에 참여하기로 결정했다는 사실을 국내외 사회에 알렸다. 물론 노다 정부가 일본의 TPP 가입을 국내 변수를 무시한 채 강행 추진할 것으로는 보이지 않는다. 노다 수상은 상기 APEC 회의에서 돌아온 며칠 후 참의원에 출석하여 협상에는 일단 참여하지만 그 과정에서 TPP 가입이 일본의 국익에 손해가 되는 것이라는 판단이 설 경우 즉각 협상 자체에서 탈퇴할 것이라고 밝혔다. 국내 반발이 상당하며 그로 인해 내각 지지율도 하락세를 보이고 있다는 사실을 인식했기 때문이었다.

일본이 참여하겠다고 한 TPP 협상은 지금도 진행 중이다. 과연 일본의 최종 결정은 무엇일까? 일본은 결국 TPP를 택하고 동아시아공동체를 포기할 것인가? 아니면 그 반대의 선택을 할 것인가? 다음 장에서는 일본의 동아시아 지역주의 정책에 언제나 지대한 영향을 미쳐온 중국위협론을 보다 상세히 분석함으로써 이 질문들에 대한 답을 가늠해볼 수 있는 바탕과 근

거를 마련해보기로 한다.

IV. 독립변수로서의 중국위협론

오부치 정부에서 힘차게 추진되던 동아시아 지역주의 정책이 고이즈미 정부 이후에는 줄곧 시들해져 있었고, 다시금 반짝했던 하토야마 정부의 동아시아공동체론도 별 다른 결실 없이 곧 스러졌다고 해서 아시아태평양 지역주의나 미국 중시론이 일본사회 전체의 선호와 이익을 반영하는 것이라고 볼 수는 결코 없다. 일본 내부에는 정계, 재계, 관계, 학계, 문화계 등에 걸쳐 중국이 포함되는 동아시아경제통합 혹은 동아시아 지역주의의 제도화를 바라는 상당한 규모의 세력들이 존재한다. 이들은 거의 모든 측면에서 세계에서 가장 역동적인 지역인 동아시아, 그 중에서도 특히 중국을 중시해야한다고 강조한다. 민주당의 주류 의원들, 자민당의 소수 친중파 의원들, 신공명당의 다수파 의원들, 외무성·경제산업성·재무성의 실용주의 관료들, 그리고 언론과 경제계의 상당수 인사들이 이 그룹에 속한다(Hughes 2009, 843). 이들은 미국과의 동맹관계를 지나치게 중시하는 것이 장기적으로 과연 일본에게 유리한 것인지에 대해서도 회의적으로 생각한다. 장기적으로는 동아시아 중시 정책이 일본이 취해야할 마땅한 기초라는 게 그들 대부분의 생각이다. 오부치 정부와 하토야마 정부 시절의 일본이 동아시아 지역주의를 제창할 수 있었던 것은 바로 이들 ‘동아시아 중시파’의 존재 때문이었다. 지금도 이들은 건재할 뿐만 아니라 동아시아 역내 시장의 중요성을 재확인해준 2008년의 미국발 금융위기 이후에는 그 세가 오히려 더 강고해졌다고 봐야할 것이다.

이처럼 상당한 세를 가진 동아시아 중시파의 지원에도 불구하고 적극적으로 추진될 듯 하던 일본의 동아시아 지역주의 정책이 번번이 그 동력을 잃고 만 것은 그 동아시아파를 압도할만한 세를 지닌 이른바 ‘친미·반중

과'가 일본의 다른 편에 존재하고 있기 때문이다. 그들은 기회만 되면 언제나 (1990년대 중반 이후 줄곧 일본사회에 잠재해온) 중국위협론을 (재)강조 혹은 (재)부각시킴으로써 일본이 동아시아 중시 기조로 가는 것을 막아왔다. 고이즈미 정부와 간 정부 시절 등이 바로 그들의 활약이 결실을 맺었던 대표적인 시기였다. 그들은 중국위협론이야말로 일본의 동아시아 지역주의 정책에 가장 부정적인 영향을 미치는 변수라는 사실을 잘 알고 있어 늘 그 상존하는 장애변수를 활성화시키기 위해 노력해왔다. 역사나 영토문제 등과 같이 해묵은 일중 간 쟁점들을 재구성하여 새로운 외교적 이슈로 포장하기도 했고, 평화적인 방법으로 충분히 관리하고 조정할 수 있는 우발적 충돌이나 일상적 대립 상황도 정치 쟁점화하려는 시도를 꾸준히 했다.

그러나 그들의 중국위협론 활성화 시도가 언제나 성공한 것은 물론 아니었다. II장과 III장에서 다룬 일본의 동아시아 지역주의 정책 소사를 자세히 들여다보면 중국위협론이 활성화된 시기, 그리하여 일본의 동아시아 중시 기조가 크게 흔들렸던 시기는 대체로 미중관계가 악화된 시기와 일치한다는 사실을 알 수 있다. 즉 일본에서의 중국위협론은 미국과 중국이 친선우호관계를 유지하고 있을 때는 힘을 발하지 못하고, 오직 그 두 나라가 갈등과 대립으로 맞서고 있을 때 활성화된다는 것이다. 이 사실은 일본의 동아시아 지역주의 정책이 뚜렷한 기조 변화를 보였던 주요 시기들을 점검해봄으로써 확인할 수 있다. 위에서 보았듯이 그러한 변화를 보인 가장 대표적인 시기는 오부치, 고이즈미, 하토야마, 그리고 간 정부가 포함된 네 시기이다. 간략하나마 각 시기를 미중관계의 변화와 연계하여 다시 살펴보자.

오부치 정부(1998-2000)의 미국 측 카운터파트였던 클린턴 정부(1993-2001) 시기는 미국의 대중 관계가 국교 정상화 이후 최상의 것으로 유지되었다고 평가받는 시기였다. 당시 일본은 미국의 동아시아 정책 수행 과정에서 동맹국인 자신은 배제되고 중국이 직접 미국과 거래하는 상황을 우려하곤 했다. 그 정도로 미국과 중국의 관계는 가까웠던 것이다. 이 시기에도 중국의 경제력과 군사력은 급성장했고, 따라서 중국은 위협적으로 보일 만

하기도 했으나, 당시의 미국은 친구 국가인 중국의 성장을 경계의 눈으로 바라보지 않았다. 물론 일부에선 중국위협론이 전개되기도 했으나 그것은 소수 음모론자들의 골방애기에 불과했다. 미국이 이렇듯 중국을 포용정책으로 감싸 안고 가자, 일본 역시 중국에 쉽게 다가설 수 있었다. 일본 내의 중국위협론자들도 “친구의 친구를 친구로 삼자”는 데 대해 반론을 피기는 어려웠다. 이것이 일본이 1996년에 아세안+3으로 구성된 동아시아 국가군의 일원으로 ASEM에 참여하고, 1997년에는 IMF의 동아시아판인 AMF를 설립하자고 제안하는 등 중국이 포함된 동아시아 지역의 협력관계 강화에 나설 수 있었던 배경이었다. 일본의 그러한 동아시아 중시 기조는 상기했듯 오부치 정부에서 공고화됐다. 그리하여 일본은 아세안+3 중심의 지역주의 발전에 적극 참여했고, 엔의 국제화를 추진했으며, 동아시아 국가들을 상대로 한 FTA 체결 등을 위해 노력을 경주했다.

그러나 II장에서 본 바와 같이 미중관계는 부시 정부(2001-2009)에 들어서며 악화돼갔고, 그에 따라 일본의 동아시아 지역주의 정책도 시들해졌다. 중국위협론이 워싱턴과 동경을 동시에 지배하면서부터였다. 부시 정부는 클린턴 정부와는 정반대로 중국이 아닌 일본을 동아시아의 핵심적 정책 파트너로 삼았다. 이에 호응이라도 하듯이 고이즈미 정부(2001년-2006년)는 미일 일체화 작업에 착수했다. 그리고 일본은 친미·반중파들의 세상이 되었다. 그들은 중국이 일본에게 얼마나 위협적인 존재인지를 알리기 위해 부단히 노력했다. 예컨대, 그들은 중국이 탐사선과 전투선을 센카쿠열도 부근에 위치한 일본의 배타적 경제수역으로 자꾸 보내고 있는바, 그것은 다가오는 위기의 전조라고 부산을 떨었다. 말하자면 센카쿠열도 영유권 문제를 일중 간의 외교 쟁점으로 부각시키려했던 것이다. 그러나 사실 그 문제는 이미 1970년대 말에 불거져 1990년대 초중반 무렵에는 동아시아의 주요 현안으로 자리 잡았으며, 이후 끊임없이 중일 간의 갈등 요인으로 작용해 온 고질적인 문제일 뿐이었다. 그러니 그 오래된 문제를 들먹이며 마치 중국이 고이즈미 정부에 들어 매우 위협적인 존재로 다가오고 있다는 듯이

주장하는 것은 난센스가 아닐 수 없었다.

아무튼 그리하여 고이즈미 정부의 반중·친미적 성격은 시간이 갈수록 강고해졌다. 상기했듯 중일 관계는 정상화 이후 최악의 상황이라는 평가를 받았다. 중일 정상회의는 5년간의 고이즈미 임기 동안 단 한 차례도 성사되지 못했으며, 2005년에는 심지어 반일 폭동이 중국의 여러 도시에서 일어날 정도로 양국 관계는 심각해졌다. 일본 정부의 반중·친미 기조는 2006년에 고이즈미의 후계자인 아베 신조가 정권을 이어받은 후에도 계속 유지됐다. 아니 오히려 더욱 심화됐다(Hughes 2009, 842). 1년 후인 2007년에 후쿠다 야스오가 아베의 뒤를 이어 수상에 취임했을 때 일본의 대중 관계는 조금 개선될 듯했으나, 2008년에 다시 수상 직이 아소 다로에게 넘어가자 고이즈미-아베 라인은 되살아났다. 결국 부시 임기 내내 일본의 동아시아 지역주의 정책은 반중·친미 노선에 가려 침체돼있었던 것이다. 그 정책이 다시 (짧은 동안이나마) 부상하게 된 것은 일본의 정권이 자민당에서 민주당으로 교체된 이후였고, 그 시기는 또한 미국의 정권이 공화당에서 민주당으로 교체된 시기와도 일치하였다.

미국 민주당의 오바마 대통령은 2009년 1월에, 그리고 일본 민주당의 하토야마 수상은 같은 해 9월에 취임하였다. 오바마는 취임 초 자신은 “미국의 첫 태평양 대통령”이 될 거라고 공언하면서 아시아 국가들과의 정치·경제·군사적 협력을 강화하겠다고 선언했다. 그리고 오바마는 무엇보다 중국과의 ‘특별한 관계’ 형성을 강조했다. 그해 2월 중국을 방문한 힐러리 클린턴 미 국무장관은 미국과 중국은 한 배에 탄 운명공동체라며 양국관계의 긴밀화를 위해 노력하겠다고 다짐했다. 이를 바라 본 많은 평론가들은 미국은 다시 클린턴 정부 시절의 중국 중시 정책으로 되돌아갈 것이며, 그에 따라 ‘미중 밀월시대’가 도래하리라고 전망했다. 중국 내에서의 오바마 인기도 대단했다. 중국의 일반시민들은 오바마에 자신들이 존경하는 마오쩌둥(毛澤東) 주석의 성을 붙여 ‘오바 마오’로 칭하며 호감을 나타냈다. 11월에 오바마가 3박 4일 간의 긴 일정을 갖고 중국에 도착했을 때 중국인들

의 환대는 뜨거웠다. 오바마 정부의 출범 첫해는 이와 같이 미국과 중국이 그야말로 밀월관계를 즐기는 때였다. 하토야마가 이끄는 민주당이 친중 및 친아시아 정책을 공약으로 내걸고 중의원 선거에서 자민당에 압승하여 정권을 쟁취한 것은 바로 이때에 일어난 역사적 사건이었다. 그리고 그 하토야마 정부가 동아시아공동체론을 적극 개진한 것도 역시 이때였다. 일본의 반중파 인사들은 숨죽이고 있을 수밖에 없었다.

그러나 그 상황은 그리 오래가지 못했다. 2010년에 들어서며 미중관계에 조금씩 금이 가는 것이 관찰되기 시작했다. 중국에 대한 미국의 실망이 커가면서부터였다. 월스트리트발 경제위기가 진행되는 가운데 정권을 잡은 오바마 정부의 최우선 과제 중의 하나는 경제난국 극복을 위해 수입은 최소화하고 수출은 최대화하는 신중상주의적 무역정책을 수행하는 일이었다. 중국의 협력은 이 정책의 성공적 수행을 위해 가장 절실히 요청되는 사항이었다. 중국은 세계에서 미국에 가장 많이 수출하는 나라인 동시에 세계에서 가장 큰 잠재력을 지닌 수입시장이기 때문이었다. 미국은 특히 그 중국이 위안화를 평가절상해주기를 간절히 바랐다. 지나치게 평가절하되어있는 중국의 위안화가 제 가치를 찾아 올라가기만 한다면 중국의 대미 수입은 크게 늘고 대미 수출은 크게 줄어 양국 간 무역불균형 문제는 자연스럽게 해소되리라는 것이었다. 2009년 11월의 오바마 방중 기간 중 미국 측이 가장 정성을 쏟았던 부분도 바로 이 위안화 평가절상 문제였다. 미국은 당시 'G2 시대'의 본격적인 개막이 다가온다고 애써 강조하며 중국 측의 호응과 협조를 요청했다. 그러나 중국의 반응은 냉담했다. 중국은 자신이 G2로 불리는 것도 꺼려했고, 위안화 평가 문제가 국제정치적 이슈로 다루어지는 것도 불편해했다. 이후 미중 간의 통상 마찰은 점차 격화돼갔다.

한편 2010년에 중국은 일본을 누르고 세계 제2위의 경제대국으로 부상했다. 그렇게 한껏 높아진 중국의 경제적 위상은 군사안보 영역에서도 노출되는 듯했다. 센카쿠 열도에서 벌어진 일본과의 물리적 충돌, 그리고 남중국해에서 침예화된 베트남, 필리핀, 말레이시아, 인도네시아, 브루나이,

대만 등과의 영유권 분쟁 등은 모두 중국의 넘치는 힘으로 인해 발생한 사태들로 해석됐다. 한국은 물론 일본과 미국도 매우 심각한 안보문제로 규정했던 천안함 사건이나 연평도 포격사건 등에 대해서도 중국은 미온적인 태도로 일관했다. 마치 북한의 뒤를 봐주는 후견인과 같은 태도였다. 그러한 중국은 미국에게 자국의 동아시아 영향력을 위협하는 존재로 보이기에 충분했다. 중국에 대한 미국의 불만은 중국위협론과 함께 고조돼갔다.

드디어 미국의 반격이 시작됐다. 오바마 정부는 다분히 중국 견제를 의도한 것으로 보이는 한미동맹 및 미일동맹 등의 강화 방침을 발표했고, 센카쿠 열도와 남중국해 해양 영토분쟁에 적극적으로 개입할 의사도 표명했다. 뉴욕타임스가 정확히 지적했듯이, 오바마 행정부는 주요 이슈들에서 중국이 미국과 협력할 의사가 없다고 최종 판단했으며 그에 따라 중국에 대하여 강경한 접근법을 택하기로 정책 기조를 전환한 것이다(New York Times, 2010/10/26). 미국은 경제 영역에서도 중국을 거칠게 다루기 시작했다. 대표적인 게 바로 중국을 배제한 TPP 체제의 형성에 몰입한 일이었다. 오바마 정부는 TPP의 발효가 중국을 견제하면서 아시아태평양 지역주의를 강화시킬 수 있는 최선의 방안이라고 여겼다. 그리고 그 목적을 달성하기 위해서는 중국을 제외한 동아시아 국가들, 특히 일본의 TPP 참여가 필수라고 생각했다. 이것이 2010년 중반 정부터 미국이 일본의 협상 참여를 강력히 요청한 배경이었다.

미국의 대 중국정책이 강경 기조로 바뀌자 일본 내의 친미·반중파 세력은 다시금 목소리를 높여 중국위협론을 거론하기 시작했다. 그리고 하토야마 정부에 대하여 동아시아가 아닌 미국 중시 정책을 택하라고 압박했다. 그들의 요구는 단명한 하토야마 정부의 뒤를 이어 2010년 6월에 새로 구성된 간 내각에서 일부 수용된다. 간 정부가 그해 10월 TPP 협상에 참여할 의사를 표명한 것은 이러한 배경 하에서 이루어진 일이었다. 그 후 지금까지도 미중관계는 걸끄러운 상태에 있고, 중국위협론도 여전히 일본에서 기승을 부리고 있다. 2011년 11월에 발표된 노다 수상의 TPP 협상 참여 결정은

2010년을 기점으로 하는 미중관계의 변화 속에서 이해되어야 할 것이다.

이상에서 본 바와 같이 미국의 중국정책은 중국위협론이라는 독립변수의 실제 영향력을 결정하는 핵심 매개변수로 기능해왔다. 미국이 중국과 우호관계를 유지함으로써 중국위협론의 심각성이 상당정도 제거 또는 완화되면 일본의 친미반중파가 그 독립변수를 활성화시킬 여지가 그만큼 줄게 되어 동아시아 지역주의 정책이 순조롭게 추진될 수 있었으나, 미중관계가 악화될 경우에는 미국 스스로가 중국위협론을 강조하며 동아시아에 대한 영향력 강화를 꾀하므로 일본에서는 친미반중파가 득세하여 동아시아 지역주의 정책이 약화 혹은 철회되는 대신 미국이 선호하는 (초)광역 지역주의 정책이 강화 혹은 복구되곤 하였다. 결국 미중관계의 변화가 일본의 동아시아 지역주의 정책에 커다란 영향을 미쳐왔다는 것이다.²⁾

생각건대 미국의 중국정책이 이렇듯 일본의 동아시아정책을 결정할 수 있는 근본적 이유는 크게 두 가지이다. 기본적으로 중국을 위협적인 존재로 보는 일본의 상황 인식이 그 첫째이고, 중국에 대한 자신의 공포는 오직 미국만이 해소해줄 수 있다는 일본의 현실 인식이 그 두 번째이다. 그렇다면 일본의 이 두 가지 인식에 변화가 오지 않는 한 일본의 동아시아 지역주의 정책은 늘 미국변수에 휘둘러 불안정할 수밖에 없다. 중국은 두려운데 스스로의 안보자립도는 낮으니 일본이 그 두려움에서 벗어나기 위해서는 결국 동맹국인 미국에 의존할 수밖에 없지 않겠는가. 물론 일본 스스로가 안보자립을 이룰 수 있다면 중국위협론과 그에 연동된 미국변수의 영향력은 상당히 줄어들 수 있다. 그러나 일본이 군사력을 획기적으로 강화하는 것은 대내외적 반대와 저항으로 인해 (적어도 중단기적으로는) 쉽지 않을 것이며, 따라서 앞으로도 당분간 대미 안보의존도는 여전히 높은 상태에서

2) 일본의 동아시아 지역주의 정책만이 아니라 미중관계는 이제 거의 모든 종류의 국제체제 역학에 가장 핵심적인 영향을 미치는 변수로 부상하고 있다. 이런 의미에서의 G2시대는 이미 시작됐는지도 모른다(Ikenberry 2004, 362; Kang 2005, 553; Machida 2010, 352).

유지될 것이다. 결국 오직 스스로의 중국 인식이 바뀔 때에만 일본은 동아시아 지역주의 정책을 안정적으로 추진해갈 수 있다는 것이다.

그런데 일본의 그 중국 인식이 쉽게 바뀔 수 있을까? 어떻게 하면 일본으로 하여금 중국을 위협적인 존재로 보지 않도록 혹은 최소한 동아시아 지역주의 발전과정에서 협력 가능한 존재로 볼 수 있도록 할 수 있을까? 만약 일본의 인식 변화를 견인해내지 못한다면, 그리고 그 상태에서 미국과 중국의 갈등과 대립이 갈수록 심해진다면 일본 정부는 결국 TPP 가입을 결정할 수밖에 없을 것이고 동아시아 지역주의는 종언을 맞을 것이다. 이 파국을 막기 위해서 과연 한국은 무엇을 할 수 있을까? 간략하게나마 아래 V장에서 논의해보도록 한다.

V. 나가는 말: 한국의 역할을 모색하며

2000년대에 들어 중국위협론이 활성화되자 한중일 3개국과 아세안 10개국이 중심이 되는 동아시아 지역주의의 틀에서 벗어난 일본은 지금까지도 그 본래 틀로의 회귀를 꺼려하고 있다. 더구나 2010년 이후에는 미국으로부터 TPP 가입을 강력히 요청받고 있는 상태이다. 일본 정부는 현재 ‘동아시아냐 아시아태평양이냐,’ 아니 사실은 ‘동아시아냐 미국이냐’ 를 두고 크게 고민하고 있다. 만일 일본이 TPP에 가입한다면 동아시아 지역주의의 발전은 더 이상 기대하기 어려운 일이 된다. 기왕에 미국과 FTA를 체결한 한국도 TPP로의 가입 수순을 밟게 될 것이며, 그것은 다른 대부분의 동아시아 국가들도 마찬가지일 공산이 크다. 실제로 그렇게 된다면, 그것은 결국 중국을 제외한 동아시아 전체가 미국이 관리하고 주도하는 초광역 경제블록으로 흡수되는 것을 의미한다.

분명한 건 중국이 배제된 아시아태평양지역의 협력관계 제도화는 어떠한 의미에서도 동아시아 지역주의의 발전이라고 볼 수 없다는 것이다. 비

록 그 제도화 수준은 EU나 NAFTA 등에 훨씬 못 미치지만 동아시아의 지역 통합은 그런대로 지난 15년간 아세안+3을 기본 틀로 하여 꾸준히 진전돼왔다. 경제는 물론 정치, 사회, 문화 등의 제 영역에서 아세안 10개국과 한중일 3개국을 대상으로 하는 다종다양한 수많은 협력 프로그램들이 끊임없이 운영돼왔으며, 그를 통해 이들 국가들을 수직 혹은 수평적으로 또는 종적 혹은 횡적으로 엮는 각종 네트워크들이 나름대로 구축돼왔다. 그 사이 지역주의 발전의 가장 기본적인 요소라 할 수 있는 이른바 ‘지역 정체성’도 아세안+3 국가들 사이에 일정 정도 형성된 것이 사실이다. 그렇다면 그 지역 정체성을 바탕으로 하여 다가오는 ‘역제주의’ (interregionalism) 시대에 걸맞은 하나의 지역행위자로서 ‘동아시아’가 부상하기 위해서는 그 동아시아에는 최소한 아세안+3 국가들은 모두 포함되어야 마땅하다.³⁾ 심화와 확산의 원칙에 의거하여 아세안+3에 다른 국가들이 하나 둘씩 순차적으로 가세하는 것은 당연한 수순일 수 있겠으나, 그 아세안+3에서 오히려 특정 국가를 배제한다는 것은 그동안 어렵사리 가꾸어온 지역 정체성의 붕괴를 가져오는 위험한 일이 아닐 수 없다. 더구나 그것이 아세안+3이라는 기본틀의 가장 중요한 한 축을 구성하고 있는 중국이라면 더 말할 나위도 없다.

결국 동아시아 지역주의의 발전을 위해서는 일본이 다시 중국이 포함된 아세안+3 중심의 정책 기조로 돌아가 줘야 한다. 그런데 상기한 바와 같이 그렇게 할 수 있는 유일한 방안은 일본이 중국을 (지역주의를 같이 할 수 없을 정도의) 위협적인 존재로 보지 않아도 될 상황을 만드는 일이다. 어떻게 그런 상황을 조성할 수 있을까? 아마도 최소한 다음 두 가지 방안 중의

3) 전 세계적으로 지역주의가 성숙해가면서 EU를 필두로 한 역제주의가 급속히 발전해가고 있다. 나라가 행위주체가 되는 국제(國際)정치경제가 아니라 지역이 행위주체인 ‘역제(域際)정치경제’의 시대가 전개되고 있는 것이다. 이 역제주의 시대에는 EU, NAFTA, ASEAN, Mercosur, EFTA, 그리고 그 외에도 비교적 덜 알려져 있는 남미국가연합(SACN), 걸프협력회의(GCC), 남아프리카관세동맹(SACU), 남아시아지역협력연합(SAARC) 등과 같은 ‘지역 행위자’ (regional actor)들이 글로벌 수준의 정치 및 경제 영역에서 주 행위자로서 활동한다. 최태욱(2010, 278-284) 참조.

하나는 구체화되어야 할 것이다. 하나는 아세안+3 틀을 고수하되 그 안에서 중국위협론의 부정적 효과를 최소화시켜 일본을 안심시키는 것이며, 다른 하나는 아예 그 틀에서 벗어나 동아시아의 범주를 충분히 확장함으로써 일본이 중국위협론으로부터 자유로울 수 있도록 하되 지역행위자로서의 동아시아 의미는 최소한이나마 유지될 수 있도록 하는 것이다. 아래에서는 이 각각의 방안을 구체화하는 과정에서 한국이 어떠한 역할을 맡을 수 있는지를 논의하며 본고를 마무리한다.

먼저 아세안+3 틀을 유지할 경우를 보자. 이때 일본이 우려하는 것은 중국의 영향력 급증이다. 아세안+3이 중심이 되어 경제통합이 이루어질 경우 동아시아는 결국 중국의 텃밭이 되고 말리라는 우려인 것이다. 사실 아무런 견제 기제가 없다면 그리고 중국의 부상이 지금과 같은 속도와 규모로 계속 진행된다면 일본의 그 같은 우려는 타당한 것이기도 하다. 그렇다면 반드시 일본만이 아니라 한국과 다른 동아시아 국가들을 위해서라도 아세안+3 중심의 동아시아 지역주의는 효과적인 중국 견제 기제를 마련해가며 추진해야한다. 중국 변수에 대한 관리 방안이 필요하다는 것이다. 여기서 한국은 다음과 같은 역할을 수행함으로써 아세안+3 체제에서 작동할 수 있는 중국 견제 기제를 마련해갈 수 있다.

첫째, 한국은 일본과 협력하여 아세안+3 틀 안팎에 다양한 하부 지역주의 및 영역별 협력체를 구축해갈 수 있다. 그것들을 통해 중국의 지나친 영향력 확대를 견제할 수 있기 때문이다. 예컨대, 아세안+3 틀 내에서는 한-일-아세안 혹은 한-일 간에 별도의 하부 지역주의 혹은 하부 협력체 형성을 모색할만하고, 그 틀 바깥에서는 미국의 역할이 강조되는 지역다자안보협력체의 형성이나 러시아와의 협력이 핵심이 되는 지역에너지협력체의 설립 등을 추진할 필요가 있다. 역내에서는 특히 아세안 국가들과의 연대가 매우 중요하다. 그들 역시 중국의 패권 지향성에 대해 상당한 경계심을 갖고 있으므로 한국과 일본이 이들과 별도의 협조기구를 구성할 수 있는 여지는 충분하다.

역외 국가들과의 영역별 협력 과제로 가장 중요한 것은 미국과의 안보협력이다. 미국 역시 동아시아에서의 배타적 지역주의 부상을 경계하고 있는 터이므로 미국이 포함된 지역다자안보협력체의 설립은 미국의 우려 불식과 중국 견제에 공히 유용하다. 기존의 6자회담을 동북아다자안보협력체로 제도화하거나 ARF나 APEC 혹은 EAS를 광역다자안보협력체로 전환하는 등의 방식이 가능할 것이다. 말하자면 동아시아 지역주의의 순조로운 발전을 위하여 이슈분리 원칙을 택하자는 것이다. 유럽 국가들이 EC나 EU 형성 등을 통한 경제통합은 미국 없이, NATO나 OSCE 등과 같은 안보협력체는 미국과 더불어 형성 발전해온 것과 마찬가지로 동아시아 국가들도 경제 영역과 안보 영역을 분리하여 미국과의 선별적 협력을 꾀할 수 있다.

둘째, 한국은 일본을 설득하여 동아시아의 역제주의 외교가 강화돼갈 수 있도록 공동의 노력을 경주해야 한다. 동아시아 지역과 타 지역 간의 역제주의 외교가 상당 정도의 제도화 수준에 오를 경우 그것은 일본의 중국 공포증 치료에 상당한 도움을 줄 수 있다. 상기한대로, 일본은 중국을 견제할 목적으로 호주, 뉴질랜드, 인도 등을 EAS에 끌어들여 아세안+3이 아닌 EAS 중심주의를 제창한 바 있다. 그러나 굳이 그렇게 하지 않더라도, 즉 아세안+3 틀을 고수하면서도 역제주의 외교를 통해 호주, 뉴질랜드, 인도 등과 긴밀한 협력관계를 안정적으로 유지해갈 수만 있다면 그들을 통한 중국 견제는 충분히 효과적일 수 있다. 인도는 방글라데시·부탄·몰디브·네팔·파키스탄·스리랑카 등이 형성하고 있는 남아시아지역협력연합(SAARC)의 주도 국가이다. 아세안+3이 ASEM을 통해 EU와 동아시아-유럽 간 역제주의 외교를 발전시켜가고 있듯이 SAARC와 같은 방식으로 동아시아-남아시아 간 역제주의협력을 제도화시켜간다면 동아시아에 대한 인도의 영향력 확보가 간접적으로나마 가능할 것이다. 호주와 뉴질랜드 역시 마찬가지이다. 이들은 오세아니아 지역의 대표 국가들이다. 동아시아-오세아니아 간 역제협력체의 발전으로 이 양국의 영향력 확보 역시 가능하다는 것이다. 이와 같이 아세안+3은 회원국 확대 노력 없이도 역제주의 외교를 통하여

간접적인 중국 견제 기제를 마련할 수 있다.

마지막으로 한국은 동아시아 외교 현장에서, 특히 일본에게 ‘구속명제’(binding thesis)의 현실적 의미를 크게 강조해야 한다.⁴⁾ 이 명제에 의하면 상대적 약소국들은 강대국의 전횡을 방지하고 자신들의 영향력을 안정적으로 유지 또는 확대하기 위해 강대국이 포함된 다자주의적 국제기구를 만들어 거기서의 제도나 규칙을 통해 강대국을 구속할 수 있다(Grieco 1993; Schweller 1999). 즉 다자주의 제도가 강대국들에 대해 ‘구속효과’(binding effect)를 발한다는 것이다. 이 때문에 강대국들은 다수의 약소국들이 참여하는 다자주의 기구에의 참여를 꺼리는 경향이 있다. 예컨대, 부시 행정부 시절의 소위 네오콘(Neocons)들은 세계 최강의 군사, 정치, 경제적 힘을 보유하고 있는 미국이 다자주의 원칙에 구속되어 자신의 능력을 스스로 제한해서는 안 되며, 마땅히 주어진 힘을 최대한 활용하여 일방주의적 방식으로 세계를 개혁해 가야한다고 주장했다. 구속효과에 대한 두려움이 부시 정부의 일방주의 외교의 배경이었던 것이다.

그런데 중국은 다행히도 1990년대 말 이후 다양한 영역에서 역내 다자간 협력체제의 구축 및 발전에 매우 적극적으로 참여해오고 있다. 이유는 물론 여러 가지일 것이다. 중국위협론에 따른 외교적 고립의 가능성을 해소하려는 것일 수도 있고, 역제주의라는 대세를 읽은 해안에 기인한 것일 수도 있으며, 단순히 미국과 견주기 위함일 수도 있다. 그 이유가 무엇이든 간에 중요한 것은 현재 중국이 동아시아 다자주의 틀의 형성에 적극적이라는 점이다. 이 기회를 놓쳐서는 안 된다. 중국이 패권적 의지를 노골화하기 이전에, 즉 부시 정부 당시의 미국과 같은 일방주의 기조로 돌아서기 이전에, 구속효과가 분명한 지역주의의 제도화 틀을 구축해놓아야 한다. 역내 다자 기구의 형성에 적극적이어야 할 국가는 중국이 아니라 오히려 일본과 한국

4) 구속효과와 관련된 아래 주장은 최태욱(2010, 289-291)의 관련 부분을 축소·보완한 것임.

을 비롯한 상대적 약소국들인 것이다. 한국은 일본과 협력하여 하루라도 빨리 중국을 다자주의 틀에 들어오게 하여 그 틀 안에서의 주고받기를 통하여 중국의 의도를 관리하고 사회화하는 전략을 전개해야 한다.

이제 아세안+3 틀에서 벗어나 동아시아의 범주를 확장하는 경우를 살펴보자. 이 경우에서의 한국 역할은 비교적 단순한 것이다. 우선 언급하고 싶은 흥미로운 사실은 최근 아세안이 아세안+6 FTA의 중요성을 강조하기 시작했다는 점이다. 아세안 국가들은 2011년 11월의 발리 정상회의에서 아세안 FTA의 골격을 2012년 말까지 갖추고 난 후 거기에 다시 6개국을 초대하는 방식을 통해 2013년 이후에는 아세안+6 FTA를 창설한다는 목표에 합의했다. 잘 알려져 있듯이, 그동안 싱가포르나 인도네시아 정도를 제외한 다수의 아세안 국가들은 아세안+6보다는 아세안+3 FTA를 선호해왔다. 사실 그 후자의 FTA가 2001년도에 아세안+3 정상회의에서 채택한 ‘지역통합 로드맵’에 포함된 EAFTA의 본래 범주이기도 했다. 그리하여 일본이 제안한 아세안+6 FTA 혹은 EAEPA는 대다수 아세안 국가들의 무관심으로 인해 진지한 논의조차 제대로 이루어지지 못했었다. 그런데 이제 그 아세안+6 FTA가 아세안의 최종 목표가 된 것이다.

아세안의 이러한 변화는 미국이 중국을 배제한 TPP를 적극 추진해가고 거기에 일본이 합류할 의사를 표명하면서 나타난 것이다. 말하자면 이는 미국 주도의 TPP 형성 가능성에 대한 아세안적 대응이라고 할 수 있다. 일본의 아사히신문도 아세안이 이 같은 결정을 내린 것은 “미국에 아시아의 주도권을 빼앗기는 것에 대한 염려” 때문인 것으로 해석했다(한겨레 2011/11/19). 즉 아세안은 중국이 지배하는 동아시아도 원하지 않지만 미국이 주도하는 동아시아도 수용할 수 없다는 의사를 분명히 표시한 것이다. 생각건대, 아세안+3으로 갈 경우에는 (일본이 주장하듯) ‘동아시아의 중국화’ 가능성이 실재하고 TPP로 갈 경우에는 (중국이 주장하듯) ‘미국 주도의 광역 경제블록’ 탄생이 그 결과가 될 수 있다면, 그 두 가지 가능성 모두를 차단하고 싶은 아세안에게는 아세안+6이 충분히 매력적으로 보였을 것

이다.

사실 아세안+6은 아세안+3과 TPP 구상이 서로 양립할 수도 양보할 수도 없는 조건이라면 지금으로선 가장 매력적인 지역주의 대안이 될 수 있다. 아세안+6으로 갈 경우엔 미국의 간접적 영향력이 담보되어 중국을 견제할 수도 있을 뿐 아니라, 거기에 미국이 직접 참여하는 것은 아니므로 동아시아가 미국 주도의 변형적 지역블록으로 흡수될 것을 걱정할 필요도 없기 때문이다. 다만 그 경우 동아시아의 지역 정체성 형성과 그에 기초한 지역 행위자성의 성숙은 아세안+3의 경우에 비하여 상당정도 지체될 가능성이 크다. 그러나 그것이 동아시아 지역주의의 종언을 의미하는 일본의 TPP 가입을 막기 위해 반드시 치러야 할 비용이라면 아세안 국가들만이 아니라 한국도 그 비용 분담에 적극 참여해야 할 것이다.

따라서, 한국이 아무리 열심히 노력할지라도 아세안+3 틀 내에서는 일본의 중국인식이 바뀌지 않아 결국 그 틀을 유지하기는 불가능하리라는 판단이 설 경우, 한국의 다음 역할은 일본으로 하여금 TPP까지는 가지 말고 아세안+6이라는 광역 지역주의 틀에 만족하도록 설득하는 일일 것이다. 사실 아세안+6은 고이즈미 정부 당시 일본 자신이 고안한 동아시아 지역주의 틀이기도 하다. 게다가 아세안+3 중심론을 고집해오던 중국도 최근엔 아세안+6 안을 수용할 수 있다는 유연한 태도를 보이고 있다. 일본만 고이즈미 시절의 자기 방안으로 돌아가 준다면 문제는 해결된다는 것이다.

사실 일본에게도 아세안+6이 아세안+3이나 TPP보다 더 유익한 선택지일 가능성이 크다. 일본이 처음 제안할 당시의 그 의도대로, 아세안+6은 호주, 뉴질랜드, 인도 등의 합류로 인해 그 틀 안에서 중국 견제가 이루어질 수 있는 구조이다. 아세안+3의 경우와는 달리 중국을 견제할 수 있는 친미 대국들이 바로 그 틀 안에 들어와 있으므로 (중국 견제를 위해서라면) 굳이 역제주의 외교를 따로 가동할 필요도 없다. 거기다 위에서 언급한 바와 같은 하부 지역주의 및 영역별 협력체를 아세안+6 틀의 안팎에 구축할 경우 중국 견제는 더욱 효과적으로 이루어질 수 있다. 물론 구속명제는 여기서

도 유효하다. 요컨대, 아세안+6 정도면 거기서 일본은 중국위협론으로부터 충분히 자유로울 수 있으리라는 것이다. 또한 아세안+6 정도면 필요 최소한의 동아시아 지역 정체성은 유지될 수 있다. TPP와는 달리 (‘원조’ 동아시아 구성원들이라 할 수 있는) 아세안+3 국가들이 모두 참여하는 지역주의 틀이기 때문이다. 따라서 거기서 일본은 동아시아 지역주의의 제도화로 인해 받을 수 있는 역제주의 시대의 혜택을 모두는 아닐지라도 상당부분 받아 즐길 수 있다. TPP에 가입할 경우에는 기대하기 어려운 혜택이다. 게다가 상기한대로 일본의 TPP 가입 가능성은 그리 높지도 않다. 무엇보다 국내 반발이 거세기 때문이다. 그렇다면 이 모든 상황을 고려할 때 일본을 설득하는 일은 그리 어려운 일이 아니다. 더 큰 문제는 어쩌면 동아시아 지역주의의 발전을 향한 한국의 의지와 능력일지 모른다.

참고문헌

- 김기석. 2007. “일본의 동아시아 지역주의 전략: ASEAN+3, EAS 그리고 동아시아공동체.” 『국가전략』 13(1): 61-90.
- 김기석. 2011. “일본의 동아시아공동체 정책.” 한상일 · 이숙종 편, 『일본과 동아시아: 지역협력과 공동체 구상』. pp. 67-103. 서울: 동아시아연구원.
- 김성원. 2011. “일본의 정권교체와 복지개혁: 실업 · 빈곤대책을 중심으로.” 『아세아연구』 54(1): 22-49.
- 김양희. 2011. “EPA 정책을 통해 본 일본의 동아시아 정책.” 한상일 · 이숙종 편, 『일본과 동아시아: 지역협력과 공동체 구상』. pp. 159-204. 서울: 동아시아연구원.
- 박번순. 2010. 『하나의 동아시아』. 서울: 삼성경제연구소.
- 전진호. 2010. “하토야마 민주당 정부의 대미 외교안보정책: 자립과 동맹의 딜레마.” 『일본연구논총』 32: 147-168.
- 조양현. 2011. “일본의 동아시아공동체론과 미국: 미국의 EAS 및 TPP 참가를 중심으로.” 한상일 · 이숙종 편, 『일본과 동아시아: 지역협력과 공동체 구상』. pp. 221-241. 서울: 동아시아연구원.
- 최태욱. 2001. “대의통상정책의 국제정치와 국내정치: 한일 FTA를 중심으로.” 『한국정치학회보』 35(3): 475-497.
- 최태욱. 2010. “동아시아통합에서의 한국의 역할.” 전홍택 · 박명호 편, 『동아시아 통합전략: 성장-안정-연대의 공동체 구축』. pp. 287-309. 서울: KDI.
- 大庭三枝. 2010. “アジア太平洋地域主義の特質.” 渡邊昭夫 編 『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』 東京: 千倉書房.
- 田中明彦. 2010. “日本外交におけるアジア太平洋.” 渡邊昭夫 編 『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』 東京: 千倉書房.
- 谷口誠. 2011. “米國のTPP戰略と'東アジア共同體'.” 『世界』 814.
- 野口悠紀雄. 2011. “野口悠紀雄がT P Pに吠える.” 『AERA』 11月 21日.
- 鳩山由紀夫. 2009. “私の政治哲學.” 『Voice』 9月

- 平川均. 2009. “日本の東アジア地域構想.” 『SEGA Report』 50.
- Al-Rodhan, Khalid. 2007. “A Critique of the China Threat Theory: A Systematic Analysis.” *Asian Perspective* 31: 41-66.
- Bergsten, Fred and Jeffrey Schott. 2010. “Submission to the USTR in Support of a Trans-Pacific Partnership Agreement.” *Peterson Institute for International Economics*, January 25.
- Friedberg, Aaron. 2005. “The future of US-China relations: Is Conflict Inevitable?.” *International Security* 30(2): 7-45.
- Grieco, Joseph. 1993. “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory.” David Baldwin, ed. *Neorealism and Neoliberalism*, pp. 301-338. New York: Columbia University Press.
- Hughes, Christopher. 2009. “Japan’s Response to China’s Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision.” *International Affairs* 85(4): 837-856.
- Ikenberry, John. 2004. “American hegemony and East Asian order.” *Australian Journal of International Affairs* 58(3): 353-367.
- Kang, David. 2005. “Why China’s rise will be peaceful: Hierarchy and stability in the East Asian region.” *Perspectives on Politics* 3(3): 551-554.
- Machida, Satoshi. 2010. “U.S. Soft Power and the ‘China Threat’: Multilevel Analyses.” *Asian Politics & Policy* 2(3).
- Roy, Denny. 1996. “The ‘China threat’ issue: Major arguments.” *Asian Survey* 36(8): 759-64.
- Roy, Denny. 2003. “China’s Reaction to American Predominance.” *Survival* 34(3): 57-78.
- Schweller, Randall. 1999. “Managing the Rise of Great Powers,” in Alastair Johnston and Robert Ross eds. *Engaging China*, pp.1-31. London: Routledge.
- Terada, Takashi. 2006. “The Birth and Growth of ASEAN+3.” in Bertrand Fort and Douglas Webber eds. *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*, pp. 229-33. London: Routledge.

ABSTRACT**Japan's Policy Change on the East Asian Regionalism****CHOI Taewook**

Professor

Department of International Studies, Hallym University of Graduate Studies

This article reports the following two facts with regards to the Japanese policy on the East Asian regionalism. First, the policy is severely affected by the so called 'China threat' factor. Second, the strength of the factor is largely determined by the U.S-China relationship. For example, when the two giant countries maintain friendly and amicable relationship, the policy effect of the China threat in Japan declines or disappears. However, when the case goes the other way around, the negative effect of the China threat on the Japanese policy increases or revives. To sum up, Japan's policy on the East Asian regionalism depends considerably on the U.S-China relationship, which defines policy implications of the China threat. In this situation, is there any room for South Korea to make influence on the Japanese policy on the East Asian regionalism? This is the question to which this article tries to answer.

Key Words Japan's regionalism, East Asian regionalism, China threat, TPP

