

미래전략연구원 트렌드와 미래

일본 민주당 정권의 외교정책과 그 시사점 - 일본 외교, ‘양자’에서 ‘다자’로 -

우수근 (미래연 외교안보전략센터 연구위원 / 중국 상하이 동화대학 외국인 교수)

일본에서 민주당 정권이 출범한 뒤부터 미일 관계가 전례 없이 요동치고 있다. 일대 격돌도 불사하지 않을 듯 아슬아슬한 형국을 빚어내고 있는 작금의 미일 관계는, 2차 대전 이후 현재까지 유사한 궤적을 그려 온 한미 관계를 고려할 때 더더욱 예의주시하지 않을 수 없다.

그런데 미일 양국 사이의 이와 같은 전운은 일본의 민주당이 총선에서 승리하게 되면서 이미 어느 정도 예상되는 일이었다. 민주당의 하토야마 총리는 정권쟁취와 더불어 2차 대전 이후 지속되어 온 일본의 외교전략에 대대적인 수정을 가할 것임을 공언해 왔기 때문이다.

사실 패전 직후 일본외교의 3대 축은 미일동맹, 아시아 중시, 그리고 유엔주의였다 할 것이다. 이 가운데 대미동맹을 기본으로 하는 대미외교, 즉 미국 일변도 외교정책이야말로 2차 대전 이후 일본의 핵심 외교전략이었다. 하지만 유일 패권대국 미국의 급격한 쇠퇴와 중국을 위시한 아시아권의 부상, 그리고 세계화의 확산 등과 같은 변화하는 국제정치 환경 속에서 일본은 대미 일변도 외교정책에 수정을 가하지 않을 수 없게 되었다. 하토야마 총리의 ‘동아시아 공동체’ 제안과 아시아 국가들과의 ‘우애’ 강조, 그리고 최근 들어 미일 동맹의 포괄적 재검토를 거론하고 나온 것은 바로 이와 같은 맥락에서 비롯되었다 할 수 있다.

1. 하토야마 일본 수상의 ‘동아시아 공동체’ 구상

2009년 10월 10일, 북경에서 개최된 한중일 3국 정상회의에서는 하토야마 총리가 제안한 “동아시아 공동체” 구상(이하, 동 구상)을 장기적 목표로 하자는데 공감대가 형성되었다. 동 구상은, 동아시아 지역의 역내 경제공동체 구축을 지향하는 가운데 통화 통합 및 역내에서의 집단안전보장체제의 실현 등도 포괄하고 있다.

이와 같은 자국 수상의 제안에 대해 일본 언론들은, “동 구상은 미국, EU에 이은 세계경제의 ‘제3의 극’을 창출하여 새로운 성장의 견인차로 만들어 나가자는 것(마이니치 신문)”과 같이 대체적으로 호의적이다. 일본의 국제관계 전문가들 또한 동 구상에 대해 대체로 환영하고 있는 것 같다. 하지만, 구체적 실현 방안 등을 둘러싸고는, “동 구상은 일본의 역대 정권이 주장해 온 일본외교의 연장선상에 불과하다. 아직 ‘하토야마 제안’만의 이렇다 할 독특하고 구체적인 내용이 보이질 않기 때문이다. 이를 고려할 때, 하토야마 정권은 대미관계의 견제요인으로서 동 구상을 들고 나온 것 같다.”는 분석도 적지 않다. 또한 일본 언론 가운데는 “일본의 유일 동맹국인 미국과 충분한 협의를 거치지 않은 동 구상은 매우 유감스럽다(산케이 신문)”는 식의 보도도 없지 않다. 이로써 짐작컨데, 하토야마 총리의 동 구상 제안의 이면으로부터는 몇 년 전에 중국이 대미관계 견제책의 일환으로 동아시아 공동체를 이용하려고 했던 상황이 떠오르기도 한다.

2. 미일 동맹의 포괄적 재검토

그 동안 미일 동맹을 토대로 한 미국 위주의 일본 외교정책은 일본 국내에서도 적지 않은 논란을 빚어왔다. 미일 동맹과 관련, 미국은 오래 전부터 일본과의 미일 동맹 확대를 요청하면서 “자유와 민주주의·인권·시장경제의 가치와 신뢰를 기반으로”, “범세계적으로 기여하는 미일 동맹”이라는 슬로건을 내걸었다. 그런데 아무런 문제가 없을 듯한 이 수사어구는 일본 사회의 여론을 대립시키고 있을 뿐만 아니라, 중국을 비롯한 외국으로부터도 적지 않은 우려와 비난을 불러 일으키고 있다.

그 한 가지 예를 들어보도록 하자. “미일 동맹의 범세계적 기여” 부분을 두고 일본 사회 일각 및 중국 등지에서는 현행 ‘미일안전보장조약’ 위반이며 ‘평화헌법’이라 불리는 일본헌법에도 위배된다는 주장이 제기되어 있다. 미일안전보장조약 전문은 미일동맹의 활동범위를 극동지역이나 태평양 지역에서의 국제평화와 안전의 유지라고 규정하고 있다. 그런데 현재 일본의 자위대는 극동지역을 넘어선 아프가니스탄과 이라크 등으로도 파견되고 있다. 동맹국 미국의 요청을 거절하지 못한 탓이겠지만, 이 유야 어떻게든 간에 자유민주주의의 선진국인 일본 정부 스스로가 결과적으로는 국제조약을 위반하며 국제사회에서 일본의 법적 신뢰도 및 이미지를 저하시키고 있다는 것이다. 물론 이와 같은 해석에 대해서는 그다지 문제될 것이 없다는 주장도 적지 않으며 일본 정부도 이러한 견해를 내세우고 있다. 하지만 그 적부를 둘러싸고 일본의 국제법 학자들 사이에서도 논란이 되고 있기도 하다.

미일 동맹의 확대를 둘러싼 일본 사회의 대립과 고민은 여기에서 그치지 않는다. 미일 동맹확대로 인해 일본에 대한 대내외적 비난과 비아냥이 가시지 않고 있기 때문이다. 먼저 일본의 민주당은 물론 학계, 시민단체 등으로부터 “정부의 대미 외교라는 것은 결국 ‘퍼주기’ 외교에 불과하질 않은가!”, “그러면서도 대외적으로 욕은 욕대로 먹는다!”는 비난과 성토가 끊이질 않는다. 대외적으로도 중국은 정치외교적 차원에서 ‘일본 무시(Japan Passing)’가 역력하다. 미일 동맹의 속성을 고려할 때, 미국만 잘 상대하면 되므로 굳이 일본까지 상대할 필요가 없다는 것이다. 이런 식으로 ‘원-원 전략’이라는 미사여구 속에서 미국은 미소 짓는 반면, 일본은 대내외적 어려움 속에 심각한 국력소모를 겪고 있는 것이

다. 이처럼, 일본외교는 “국익 추구보다는 원활한 대미관계 유지가 최대 목표”라는 비아냥에서 자유로울 수 없었다. 이러한 대가를 치르며 일본에서는, 21세기의 일본외교에 있어 가장 절실한 국가 목표, 국익의 정립 그리고 이와 관련해 현재까지도 근간이 되고 있는 20세기의 일본외교에 대한 총체적 성찰이 이뤄지게 되며 오늘에 이르게 된 것이다.

3. 향후의 일본외교 전망과 그 시사점

그렇다면 앞으로 일본의 외교정책은 어떠한 방향을 지향해 나갈 것인가? 향후의 일본외교는 다음과 같은 3대 요소와 연관되어 고민하지 않을 수 없을 것이다. 그 첫 번째 고민은 현재 다양한 문제를 노출시키고 있는 미일 관계의 조절에 있다. 그런데 일본의 이러한 고민은 얼마 전까지만 해도 고도성장 중인 신흥경제국의 하나일 정도로 대수롭지 않게 여겼던 중국의 부상이 지속될수록 계속 깊어질 것이다. 즉, 중국의 부상이 예상을 훨씬 뛰어 넘는 현 상황에서 계속 미국과의 긴밀함만 고집할 것인가, 아니면 중국 요소를 고려하여 미국과의 거리 두기로 점차 선회해 나가야 하는가의 문제다. 그렇다고 일본이 미국과의 거리를 현저하게 벌릴 수만은 없다. 이렇다 할 천연 자원이 거의 없는 섬나라 일본으로서는 자유무역체제가 절실하다. 일본에게 필요한 이러한 국제환경은 자유무역체제를 널리 확산시키고 있는 미국과 일맥상통하는 부분이 적지 않다. 아울러 2004년에 발간된 <신방위계획대강>에서부터 중국에 대한 위협을 노골화하고 있는 일본으로서는 국가안보 차원에서도 미국과의 협력이 절실하기 때문이다. 이렇게 볼 때 미국과의 긴밀한 협력, 즉 미일동맹의 유지는 중국 등을 비롯한 아시아 권역의 부상으로 인해 일본 외교를 고민스럽게 하는 대목이기는 하지만, 향후의 일본으로서도 그 원근을 조절하는 가운데 계속 중시해 나갈 것이라 여겨진다.

일본외교의 두 번째 고민은, 동아시아 역내에서 거세지고 있는 지역주의에 대한 움직임과 관련된다. 동아시아에서 중일 양국 사이의 무역총액은 이미 미일 양국 간의 무역총액을 초과하였다. 또한 일본은 한국 및 아세안 등과도 유대관계를 더욱 강화하기 위한 경제협정 등을 논의하는 등 아시아와의 관계를 더욱 좁히려 하고 있다. 그럼에도 불구하고 아시아 외교를 언제까지나 대미외교의 하단부에 위치시킬 수는 없기 때문이다. 이러한 상황에서 2008년 3월에 있었던 후쿠다 일본 수상의 방중과 5월의 후진타오 중국 국가주석의 방일을 계기로 일본은 중국과의 관계에서 새로운 초석을 다졌다. 당시 양국 정상은 상호 방문은 일본이 대미외교도 중시하겠지만, 중국 등의 아시아 국가와의 관계도 과거보다 더욱 중시하겠다는 이른바 “양손 외교”로의 전환을 시사한 것이었기 때문이다. 이를 토대로 현재 민주당의 하토야마 정권은, 동아시아 공동체 제언과 미일 동맹의 포괄적 재검토 등을 언급하며 중국 다가서기에 더욱 박차를 가하려 하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 하토야마 정권의 다가서기에는 적지 않은 한계가 놓여 있다. 중국이 급부상하고는 있으나 국제사회 유일의 초강력 패권대국이 되기까지는 무수한 협산준령을 극복해야 하며 더욱이 중일 양국은 고대 이래 라이벌 관계에 놓여 왔기 때문이다. 뿐만 아니라 중일 양국은 아직 일본의 중국 대륙 침략이라는 근현대사의 기억에서 자유롭지 못하다. 이를 고려할 때, 결국 일본은 미일 관계 조정

과 중일 관계 강화 외에 또 다른 제3의 방향을 보다 더 중시해 나갈 것이라 생각된다. 이는 일본외교의 세 번째 고민과 관련된다.

당대 일본외교의 세 번째 고민으로는 유엔 등 국제기구와의 관계 정립에 부심하고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 곧 일본이 더 이상 특정한 한 나라와의 관계를 근간으로 하지 말고 유엔을 비롯한 국제기구와의 관계를 더욱 중시함으로써, 비패권적 대국으로서 국제사회에 공헌하는 이미지를 강화시켜 나가자는 것이다. 다시 말해, 미국이나 중국 등 당대의 명실상부한 패권대국만을 추종하는 일본의 전통적 ‘패권대국추종형’ 외교 방식을, 차제에 국제기구를 최고로 중시하는 ‘국제기구지향형’으로 전환시켜야 한다는 것이다. 이와 관련, 일본외교의 전담기관인 외무성은 다자협상주의가 미래의 중심축이 될 것임을 인식하고 최근 이뤄지는 조직개편 등에 이를 적극 반영하고 있다.

이와 같은 점들을 종합할 때, 향후의 일본외교는 그 중심축을 기존과 같은 특정 강대국 중심의 양자 정책에서 다자 정책으로 전환시켜 나갈 것이라 예상된다. 일본외교의 이상과 같은 총체적 변화의 움직임은, 한미 관계의 복원을 위해 한중 관계의 소원 등을 초래하며 아직도 터널 속을 헤매고 있는 당대 한국의 외교정책에 시사하는 바가 적지 않을 것이다. ■

내용 문의 :

미래전략연구원 <http://www.kifs.org>

주소 서울시 중구 서소문동 50-2 삼영빌딩 801 우)100-813 / 전화 (02)779-0711 / 팩스 (02)779-0718 / 메일 kifs@kifs.org