

호소가와 新政府의 對外政策展望

金 永 椿*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|----------------|----------------------|
| I. 머리말 | IV. 亞·太 및 동북아에 미칠 영향 |
| II. 신정부의 등장배경 | |
| III. 신정부의 정책기조 | |

I. 머리말

자민당은 지난 55년 보수대통합이후 금권정치를 기초로하여 38년간 일본을 통치해왔다. 이러한 자민당의 일당권력독점은 최근 하타(羽田)派 등의 탈당(新生黨 창당)과 총선에서의 패배로 인해 붕괴되었다. 이는 선거에서 선전한 8개정파의 연립을 가능케하였고 결국 자민당을 야당으로 전락시켰다. 자민당 선거패배의 원인은 다양한 측면에서 볼 수 있으나 근본적인 원인으로서 잇다른 정치스캔달과 장기적인 일당의 파벌정치에 대한 국민들의 실망과 냉전이후 새로운 시대상황의 대두로 볼 수 있다.

이후 등장한 호소가와(細川)정권은 8개정파의 연립정권이 갖는 잠정적·

* 民族統一研究院 研究委員

과도기적 성격을 갖고 있으나 반면에 호소카와 개인에 대한 높은 국민적 지지도와 여당의 프리미엄때문에 정권이 쉽게 무너지지 않을 것이라는 시각도 있다. 그러나 취임 3개월째를 맞이하는 호소카와 총리는 年內에 타결 지어야할 정치개혁과 아울러 연립내각의 붕괴를 초래할 수도 있는 세가지 중대문제 즉, 금권정치제도 문제, 세제개혁 문제, 쌀시장개방 문제에 직면해 있다.¹⁾

이러한 어려운 상황에서 호소카와 총리는 신정부의 대외정책은 기존 자민당의 대외정책을 유지 계승할 것임을 천명하였다. 따라서 본고는 호소카와 정권의 등장배경과 신정부 대외정책의 모태인 자민당의 대외정책, 그리고 신정부가 추진하려는 외교 안보정책이 무엇인가를 살펴보고 이러한 정책이 동북아시아 및 아 태지역에 미칠 영향에 대하여 분석해 보기로 한다.

II. 신정부의 등장 배경

1. 국내정치요인

신정부는 지난 8월6일 개최된 중의원 본회의에서 일본신당의 호소카와(細川)당수가 총리로 선출되면서 정식 출범하였다. 이러한 신정부의 출범을 가능케한 국내정치적 요인은 자민당의 분열과 총선에서 신당들의 선전을 들 수 있다. 또한 자민당 분열의 원인으로는 일당의 장기권력독점에 대한 국민들의 염증감, 잇따른 대형 정치스캔달에 대한 실망, 그리고 당내 신보수주의 세력의 정치개혁 의지를 지적할 수 있다.

여기에서 자민당의 장기권력독점에 대한 국민들의 염증을 잠재적인 분열의 원인으로 규정할 수 있다면 대형 정치스캔달과 신보수주의 세력의 정치개혁의지는 상호연관성을 갖는 현재화된 분열의 원인으로 규정할 수 있다.

1) *News Week* 1993. 11. 8, pp. 18-20.

대표적인 대형 정치스캔달은 일본정계의 음성적 정치자금 모금과 탈세, 뇌물수수 등으로 대표되는 리쿠르트 스캔들(1989, 6)과 수십명의 정치가가 연루된 사가와 큐빈(佐川急便) 스캔들(1991.6)이다. 이러한 대형 정치스캔달로 인해 자민당 최대파벌인 타케시타파의 파벌영수인 타케시타 前수상, 제일의 실력자인 가네마루(金丸) 前부총리가 불명예 퇴진하자 자민당은 오부치(小淵)파와 하타 오자와파로 분열(1992. 12)하였다.

하타파는 하타 前대장상과 오자와 前자민당간사장을 중심으로 46명의 소수파별로 출범하였다. 이들은 자민당 지도부가 진정한 정치개혁 추진의 사가없음을 비판하면서 정치개혁과 정개개편을 주장하였다. 특히 오자와는 가네마루와의 밀접한 관계에서도 불구하고, 전후 세대를 대표하는 신보수주의 정치지도자로서 향후 일본정치를 주도해 나갈 인물로 주목 받아왔다. 신보수주의는 기존의 보수지향적 맥락에서 정치 경제적 자유주의를 추구하는 동시에 민족주의 강화를 통하여 국제적 역할증대(PKO 파병 등)를 모색하려는 1970년대 말부터 비롯된 새로운 사조이다.²⁾

사가와 큐빈 스캔달 진상규명에 대한 국민들의 불신과 불만은 가네마루가 탈세혐의로 체포(1993.3.6)되면서 증폭되었고 정치개혁 요구의 수위가 더욱 높아졌다. 하타파는 이러한 위기상황을 돌파할 수 있는 정치개혁이 진전되지 않을 경우에 탈당도 불사할 것임을 공언하였다.

이러한 와중에서 국회는 지난 4월부터 정치개혁관련 4법안(공직선거법 개정안, 정치자금규제법개정안, 政黨助成法案, 중의원의원선거구 확정위원회설치법안) 심의에 착수했으나 결국 선거법의 개정방향을 놓고 여야간에 합의를 도출하지 못했다. 선거법 개정에서 자민당은 중의원선거를 현행 「중선거구제」에서 정족수 500명의 「단순소선거구제」, 사회 공명당은 지역구 300, 비례대표 200의 「소선거구비례대표병용제」를 주장하였다. 양측은

2) 오오다케 히데오(大嶽秀末)는 신보수주의를 경제적 자유주의(laissez faire liberalism), 대외적 전통주의(nationalism), 사회적 자유주의로 보았으며, 여기에 나카소네의 일본의 국제화국가의 의지를 추가시켰다. 大嶽秀末, “中會根 政治の イテオロキ—とその國內政治的背景” 「同人紙レ ウアイアサン特輯: 新保守主義の擡頭」(1987年 第1號), pp. 73-91.

각각 자신에 절대적으로 유리한 개혁안을 내놓고 타협을 거부하였다. 미야자와 총리는 내외의 우려를 무릅쓰고 선거법 개정을 포함한 정치개혁법안의 처리 강행을 결정하였다. 이러한 미야자와의 의도는 실현 가능성 없는 정치개혁법안을 국회에 상정하여 명분을 살리고 법안이 성립되지 않은 책임은 야당에 넘기면서 현상유지를 노린 것이었다. 그러나 이는 미야자와의 결정적 실책이었다고 평가되고 있다.

자민당의 반대에 부딪친 야당은 내각불신임안을 제출하였다. 내각불신임안은 자민당내 하타 오자와파의 이탈로 통과되었고 이에 맞서 미야자와 총리는 국회를 해산하였다. 이를 계기로 36명의 의석을 가진 하타파가 자민당을 탈당하게 되고 결국 자민당 권력독점 종말의 첫 신호탄이 되었다.

자민당을 탈당한 하타 오자와파는 新生黨을 창당하였고, 또다른 개혁세력 10명도 탈당하여 新黨 사키가게(先驅)를 창당하였다. 이들은 창당이후 즉각 총선준비에 착수하였다. 총선은 신당들의 승리와 자민당과 사회당의 참패로 끝났다. 자민당은 과반수의석확보에 실패하고, 사회주의 강령포기 선언까지 하면서 선전한 사회당은 많은 의석을 상실했다. 이러한 정계개편의 소용돌이 속에서 비자민 연립정권 수립의 문제는 불가피한 당면과제로 부상했고 결국 호소카와 연립정권이 등장하게 되었다.

2. 냉전이후시대의 국제정치요인

미·일·중 소와 남북한의 대립구조가 지배하던 동북아에서는 한·미·일 남방3각관계와 북한 중·소와의 북방3각관계간의 복잡하고 첨예한 갈등관계가 1980년대 중반까지 지속되어 왔다.

그러나 1985년 5월 고르바초프 소련대통령의 개혁정책이 시작된 이후 과급 확산된 사회주의권의 대변혁, 중거리핵전력(INF)폐기협정(1987), 몰타정상회담(1989), 베를린장벽의 붕괴에 이은 독일통일(1990. 10.3), 유럽안보회의(CSCE)에서의 냉전종식선언(1990), 소연방의 해체와 독립국가연합(CIS)의 발족(1991. 12) 등과 같은 일련의 사태진전과 함께 국제질서는 근본적으로 재편되고 있다. 새로운 국제질서는 이데올로기적 대

립이 완화되면서 구조가 본질적으로 변화하고 있는 바, 그 기본성격은 냉전체제에서 국제적 위상정립의 결정요인이었던 군사력과 이념의 중요성이 상대적으로 감소하고 경제적 실리추구가 강조되는 질서로 변화하고 있다. 이와 같이 유럽에서 시작된 국제질서의 변화 움직임은 아·태지역에도 파급되어 동북아 정세에도 탈냉전 기류가 형성되고 있다.³⁾

냉전기의 동북아 질서는 미·소 양극체제라는 세력균형에 바탕을 둔 것이었다. 그러나 양자적 동맹관계를 중심으로 유지되고 있던 동북아질서는 최근 미·러연방의 상대적 국력쇠퇴로 미·러·중·일 관계에 변화를 보이면서 다원화되고 있다. 즉, 상대적으로 국력이 약화된 미국, 구소련에 비해 상당히 약화된 러시아, 독자적 외교정책을 추구하는 중국, 그리고 경제대국에 걸맞는 정치적 역할증대를 모색하는 일본의 4강구조가 정착되고 있다. 그러나 냉전이후 정치·경제적 측면에서 동북아국가간의 협력 및 대립구조가 4강체제로 다원화 되었음에도 불구하고, 군사적인 힘의 배분이라는 차원에서는 동북아질서에 근본적인 변화가 있다고 보기 어려운 상황이다. 이는 동북아에 아직 군사전략적 대치지역이 존재하기 때문이다. 중·소국 경지대, 한반도 이외에 극동의 오호츠크해를 중심으로 한·미·러·일의 대치상태가 상존하고 있다. 또한, 동북아의 다원화 현상에 대하여 각국은 동북아의 세력균형 및 군사균형의 변화가 자국에 불리하게 작용할 것을 우려하여 군비증강추세도 보이고 있다.

냉전체제의 붕괴로 빚어진 새로운 국제질서 재편과정에서 일본은 경제력에 걸맞는 국제적 역할증대를 추구하고 있다. 동북아에서 미국의 영향력은 상대적으로 축소되고 있으며 러시아와 중국은 국내문제의 해결을 위하여 국제문제에 주력할 여유가 없다. 따라서 일본은 미국의 동반자로서 자국의 역할을 증대시킬 수 있는 호기를 맞고 있는 것이다. 부시 미대통령의 방일(1992.1.7~10)을 계기로 미·일 양국정상은 「도쿄선언」을 채택하였다. 이 선언에서 양국은 냉전체제 붕괴후 세계평화와 번영을 추구하기 위해

3) 한·소수교, 중·러화해 무드, 한·중수교 움직임, 남북한 UN 동시가입과 남북 고위급회담, 일·북한 수교회담, 미·북한관계 개선을 위한 실무자급 접촉 등은 동북아정세가 전환되고 있음을 시사하고 있는 실례들이다.

‘세계적 동반자관계(global partnership)’를 기반으로 21세기의 도전에 공동대응하기로 하였다. 이는 동서냉전 종결과 소련·동구의 변혁으로 세계 질서가 근본적으로 변화하고 있다는 전제하에 미·일양국이 대등한 책임을 지고 역할분담을 하여야 한다는 것이다. 즉, 소련·동구 및 제3세계의 개혁을 지원하는데 있어서 일본의 보다 많은 경제적 지원이 요구되는 한편, 미국은 일본의 정치·군사적 역할증대를 적극 지원하겠다는 의미로 해석되고 있다. 이러한 맥락에서 미국은 일·러 간의 현안인 북방4개도서에 대한 일본의 입장 및 일본의 유엔평화유지활동(PKO) 참가에 대하여 지지를 표명한 바 있다.

미국은 향후 역할분담의 증대를 요구하면서 일본의 정치·안보적 역할의 점진적 증대는 용인할 것이나 일본의 독자적 외교정책 추구 등 脫美현상은 억제해 나갈 것이다. 미국정부가 일본의 평화헌법과 미·일안보체제의 유지 필요성에 대하여 강조하고 있는 것은 미국이 극동전략의 거점으로서 일본을 미국의 안보유산하에 계속 묶어두겠다는 의도로 해석될 수 있다. 이 점에 대해 일본의 공식입장도 미국과 크게 다르지는 않다. 일본은 동남아시아의 해상수송로 안전확보, 한반도와 중국의 불안정, 그리고 소련의 잠재적 위협 때문에도 미·일안보체제의 유지가 필요하다고 판단하고 있다.

그러나 일본은 동북아 4강구도의 다원화현상과 미국의 아시아지역 병력 감축계획에 의한 세력공백이 역내 정치적 갈등을 유발시킬 수 있다고 판단하고 이에 대비하여 방위력 증강과 방위지역확대를 계속 추진하고 있다. 아직까지는 일본에서 현행헌법의 고수 및 미·일안보체제유지가 기본방침을 이루고 있지만, 최근 신보수주의가 확산됨에 따라 미·일동맹 성격의 재조정 및 개헌 주장까지도 제기되고 있으며 국제적 역할증대론이 강하게 대두되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 2차대전 이후를 지배해 왔던 양극간의 냉전구조는 구소련을 중심으로한 공산주의 불력이 붕괴되면서 다원화의 길로 접어들고 있다. 이와 더불어 일본사회도 그동안의 좌우이념대립 구도에서 탈피하여 이념적 다원주의를 추구하는 사회로 전환하였다. 이러한 와중에서 신보수주의가 정계에 확산되면서 지배적인 정치이념으로 자리잡고 이러한

이념적 기반위에서 호소카와 정권이 수립된 것이다.

III. 신정부의 정책 기조

호소카와 정부의 대내외 정책방향을 간략히 예상해보면 다음과 같다.

우선 대외정책은 지역 및 세계적 차원의 안보역할확대, 러시아연방의 잠재적 위협에 대한 방어, 중국에 대한 협조와 견제, 경제협력의 전략적 이용 그리고 한반도 안정이라는 기존의 자민당정책을 계승하리라 전망된다.⁴⁾

또한 전쟁책임 인정 및 반성 등을 통한 과거사 치유정책을 수행할 것이며, 이를 통해 자민당정권보다도 더 적극적으로 유엔 안전보장이사회 상임이사국 진입 등 국제역할증대 정책을 펴리라 예상된다. 한편 대내정책은 쟁점화되어 왔던 정치개혁법안(소선거구 비례대표 병립제 등)을 연내 국회에서 통과시키려 할 것이며, 우루과이라운드협상의 연내타결과 관련한 국민여론 조성 및 국제적 역할증대의 일환인 자위대 해외파병과 관련한 개헌문제에 주력할 것이다.⁵⁾

1. 자민당의 정책 기조

가. 지역 및 세계적 차원에서의 안보역할 확대

탈냉전이후 국제정치는 종래의 군사력 위주의 고위정치(high politics)에서 경제력 위주의 하위정치(low politics)로 변화하고 있다. 이에 따라 일본은 경제적 초강대국에 걸맞는 정치·군사적 역할을 모색하고 있으며, 미국과의 협력하에 세계 및 아·태지역에서의 안보문제에 관한 발언권을

4) 호소가와 정부는 8당파간의 「聯立政權樹立에 관한 合意事項」(1993.7.29)에서 자민당 정권의 정책을 그대로 유지할 것을 천명하였다. 朝日新聞 1993. 7. 30.

5) News Week 1993. 11. 8. pp. 18-20

강화하려고 하고 있다.

미국은 국제질서의 안정을 위하여 일본의 경제력을 활용하고자 하고 있으며, 일본 역시 경제력에 상응하는 정치·군사역할(PKO파병 등) 증대를 모색하고 있다. 향후 동북아 및 아·태지역의 국제정치·경제질서는 미국의 우위가 유지된 상태하의 미·일 「兩頭體制」로 안정을 유지할 것으로 보여진다.⁶⁾

나. 러시아연방의 잠재적 위협에 대한 방어

역사적으로 구소련은 일본의 안보에 있어서 가장 위협적인 존재였다. 1970년대에 미국, 중국, 일본이 구소련을 가상의 敵으로한 3각 안보협조 체제를 구축함에 따라, 구소련은 이에 대응하여 동북아지역에 군사력을 증대시켜 왔다. 이와 같은 구소련의 군사력 강화에는 미·일·중의 전략적 협력관계에 대처하는 한편, 북방도서 문제를 둘러싼 향후 대일협상에서 유리한 위치를 확보하려는 의도도 작용하였다.⁷⁾

최근 러시아의 국내정세를 볼 때, 러시아가 과거에 비해 일본에 대한 군사적 위협을 강화할 것으로 예상되지는 않는다. 그러나 러시아 극동군의 존재는 일본에게 엄연한 군사적 위협으로 상존하고 있다.⁸⁾ 따라서 이에 대한 일본의 경계는 지속될 것으로 전망된다.⁹⁾

6) Steve Chan, *East Asian Dynamism : Growth, Order, and Security in the Pacific Region* (Boulder, Colo. : Westview Press, 1990), pp. 102-104; Takeshi Inoguchi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs* (Winter 1988/89).

7) Harry Gelman, "Continuity versus Change in Soviet Policy in Asia," *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 4, no. 2 (Summer 1985), pp. 3-18.

8) 1990년 日本 「防衛白書」는 蘇聯을 「潛在的 威脅勢力」으로 간주하지는 않으나 극동소련군의 군사력에는 실질적으로 큰 변화가 없다고 보고 있다. 防衛廳 編, 「防衛白書 1990」, p. 46, 49; 「防衛白書 1991」, p. 49., 1993년 「防衛白書」에서는 극동러시아 軍의 존재는 「아시아·태평양지역의 안정에 대한 불안정요인」이라는 인식의 차이를 보이고 있다.

다. 중국에 대한 협조와 견제

일본은 1972년 중국과 외교정상화를 이룩하고 1978년 평화우호조약을 체결함으로써 1931년 이래의 적대관계를 공식적으로 청산하였다. 同 조약은 1979년 미·중 국교정상화와 미·일안보조약과 더불어 미·일·중 안보협력관계를 구축하여 대소전략의 협조체제를 만드는 계기가 되었다. 이와 같은 미·일·중 3각협조체제하에서 일본의 대중정책은 구소련의 잠재적 위협에 대하여 양국이 공동대처한다는 것이었다. 또한, 한반도문제에 있어서도 역시 일본은 역내의 정치·군사적 안정을 위하여 한반도의 갈등 상황을 억제하는데 일·중의 공동노력이 긍정적으로 작용할 수 있다고 판단하였다.

일본은 여전히 지역안정을 위하여 중국과 지속적인 관계개선을 추구하고는 있으나 강력한 중국의 성장을 결코 바라지 않고 있다. 동북아 전략구도에 있어서 지역강대국으로서의 중·일 양국의 경쟁은 불가피하다. 더구나 일본은 1986년 중국해군의 대규모 기동훈련이 서태평양까지 확대됨에 일본의 1,000해리 해상방위영역인 유힥등에서 양국이 대치할 가능성이 높다고 판단하고 있으며, 양국간에 센카쿠열도(尖閣諸島)를 둘러싼 새로운 영토분쟁의 가능성도 배제하지 않고 있다. 이러한 면에서 일본은 중국의 군사력증강을 우려하고 있는 것이다.

향후 일본은 중·장기적으로 일·중영토분쟁 등 갈등요인은 협상과 협조로 해소해 가면서 적절한 경제적 협력은 지속하게 될 것이다. 즉, 일본은 중국의 현대화계획과 관련하여 중국경제의 급속한 성장이나 붕괴는 지역 불안요인으로 작용할 수 있다는 우려 때문에 중국의 개방과 개혁이 점진적으로 진행될 수 있도록 적절한 경제지원을 지속할 것으로 보인다. 그러나 일본은 중국의 잠재적인 군사안보상의 위협 가능성을 고려, 첨단산업기술

9) 佐藤誠三郎, 冷戦後 アジア 太平洋地域 における 日米同盟, 國際問題, 1993. 8(No. 401) p.8.

및 고도군사기술의 對中國 이전은 통제할 것으로 판단된다.¹⁰⁾

라. 경제협력의 전략적 이용

일본의 외국인조계획(ODA : Official Development Assistance)은 자국의 수출확대와 자원확대를 위하여 1960년대부터 본격적으로 시작되었다.¹¹⁾

일본정부는 1977년부터 1981년까지 외국인조기금으로 14억달러를 책정하였고 1981년부터 1985년까지 이전까지의 경험규모보다 2배 정도 많은 경제지원을 하였다. 1988년에 수립된 대외개발원조(1988~93. 5개년 계획)의 규모는 500억달러로 동남아국가연합 諸國과 중동 諸國 등 저개발 아시아국가에 지원하고 있다.¹²⁾ 이는 일반적으로 同 국가들에 대한 일본의 수출확대 및 미국의 안보전략을 지원하는 측면도 있었다. 또한 최근 일본의 대외경제지원은 경제블록화 추세에 대한 일본 주도의 경제권 형성에 대비하는 측면도 있다고 볼 수 있다.

최근 일본의 개발도상국 개발원조는 경제·정치적 발언권과 영향력 증대를 위한 중요한 수단이 되고 있다. 일본이 유엔평화유지활동(PKO)의 일환으로 해상자위대를 중동에 파견할 당시 국내적으로 자위대의 제3국 寄港問題가 대두되었는데, 대부분의 기항지가 대외개발원조의 수혜국으로 결정된 것이 그 단적인 예이다.¹³⁾ 향후 대외개발원조와 평화유지활동은 상호

10) 이에 따라 일본은 고도의 첨단기술은 중국에 이전시키지 않고 있다. 中西輝政, 長谷川慶太郎, 高坂正堯, “90年代日本の防衛構想,” *Voice* (1990. 8), p. 131.

11) Koji Taira, “Japan’s External Economic Relations : Japanese Perspective,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol.513, no. (January 1991), p.68.

12) Xiaming Zhou, “Japan’s Official Development Assistance Program,” *Asian Survey*, vol. 321, no. 4 (April 1991), pp. 341-350; Tsuneo Akaha, “Japan’s Comprehensive Security Policy,” *Asian Survey*, vol.31, no.4(April 1991), pp. 324-340.

13) 일본은 군사적 역할확대를 위하여 막대한 개발원조를 필리핀(6.47억달러)과 파키스탄(1.97억달러) 및 중동의 터키(3.24억달러) 등에 제공하고 있으며 이와 같은 추세는 앞으로 계속될 것으로 보인다. 防衛廳 編, 「防衛白書」(東京: 防衛廳, 1990), p. 94; 「朝日新聞」, 1990.10.6.

연계되어 일본의 국제적 역할증대를 위한 중요한 정책수단이 될 것으로 보인다.

마. 한반도 안정

한반도를 보는 일본의 시각은 한반도가 북방삼각체제(북한·중국·러연방)와 남방삼각체제(한국·일본·미국)의 이해가 교차되는 지역이라는 인식이 주조를 이루었다. 따라서 일본의 對한반도정책 목표는 한반도의 현상유지를 통한 동북아지역의 안정된 세력균형의 유지였다. 1960년대 일본은 중국과 북한을 위협세력으로 간주하였으며, 1964년 중국의 핵실험 등으로 동북아지역의 불안이 증대되자 한국, 대만, 미국 등과 긴밀한 유대를 유지하여 왔다. 그러나 1971년 닉슨의 중국 방문에 따른 미·중관계 개선으로 동북아지역에 있어서 데탕트의 분위기가 조성되었고, 「7.4 공동성명」에서 한국정부가 북한을 사실상의 정부로 인정함에 따라 일본은 1970년대 이후 남북한 간의 등거리외교를 강화하여 정경분리원칙에 따른 비정치분야에서의 對북한관계를 개선하였다.

일본의 남북한 등거리외교는 1970년대 중반이후 1980년대 중반에 이르기까지 일시적으로 후퇴하였다. 1970년대 중반 베트남전쟁의 양상이 공산계열라에 유리하게 전개되자 당시 미키(三木)내각은 베트남의 공산화가 아시아의 공산화로 확대될 수 있다는 우려를 나타내고 한국방위에 적극적 관심을 표명하였다. 1980년대에는 구소련군사력이 극동아시아에 집중배치되고 구소련군의 작전해역이 동해(일본해)까지 확대되자 일본은 한국안보가 일본방위에 직결된다는 인식을 재확인 하게 되었다. 그러나 최근 日本은 南·北韓關係 개선으로 인한 한반도통일의 가능성이 증대되자 경제·안보적 차원에서 자국에 미치게 될 영향을 고려, 남·북한 등거리외교를 재개하고 한반도의 현상유지를 강조하고 있다. 아울러, 일본은 남·북한 통일협상 과정에 있어서 「2 + 4 구도」 등 다자간 협의에 적극 참여하여 자국의 영향력을 확대하려 할 것이다. 더 나아가서 일본은 한반도 문제에 대한 발언권 강화를 통해 동북아질서 재편과정에서 주도적 역할을 모색할 것이다.

2. 호소가와 정부의 정책기조

자민당정권의 대외정책을 계승하면서 호소가와 정권이 추구하고자 하는 대외정책 구상은 다음과 같다.

가. 미·일 안보협력관계 재조정

일본 국내에서는 당분간 정계 재편이 이루어지면서 정치적 혼란을 겪게 될 것이나, 非自民 연립정권하에서도 일본의 對美 정책 기본틀이 급격히 변화되지는 않을 것으로 전망된다.

그러나 지난 반세기동안 일본의 동맹국이었던 미국이 현재 자국의 경제 문제를 원만히 해결하지 못함으로써 미국에 대한 일본국민들의 신뢰감이 저하되고 있으며 이러한 신뢰감이 회복되지 않는 한 미·일관계는 새로운 조정이 불가피하다는 인식이 최근 일본내에서 대두되고 있다. 이러한 상황에서 부시 미대통령과 미야자와 일본총리는 「도쿄선언」(1992.1.9)의 채택을 통해 미·일관계를 세계적 동반자관계로 천명하고 안보 및 경제정책 전반에 걸쳐 상호협력을 강조하였다. 미국은 아시아지역 안보에 있어서 핵심세력인 일본의 중요성을 인식하여 안보협력관계를 더욱 강화하고 일본의 주일미군 경비부담의 확대에 대해서 합의하였다. 일본은 안보무임승차론에 대하여 최근 주일미군 경비의 35~40%를 부담하기 때문에 미·일관계는 미국의 간섭을 배제하고 쌍무적인 대등한 관계로 재조정되어야 한다고 주장하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 면에서 미국의 전진배치 군사전략과 일본의 재정기여도에 따라 미·일 양국관계가 새로운 동반자 차원으로 발전될 가능성이 제기되었다고 보여진다.

The New York Times는 1992년 3월 8일 미국방부의 이른바 「국방계획지침」이 냉전체제의 붕괴 이후 미국을 세계유일의 초강대국으로 설정하

14) 「世界週報」, 1992. 3. 10

고 있다는 점에서 미국의 「패권주의」추구를 강력히 시사하고 있다.

그러나 미국무부는 1992년 5월 24일 일본과 독일의 부상을 견제하면서 세계유일 강대국의 위치를 확고히 하려던 냉전 이후의 신세계질서전략안을 수정했다고 언급하였다.¹⁵⁾ 체니 미국방장관이 승인한 신국방계획지침은 미래의 모든 잠재적 경쟁국의 부상을 막는다는 당초의 목표를 수정하는 대신, 분쟁해결을 위한 유엔활동 강화를 강조하였다. 이는 국내여론, 국방비 삭감 추세 등을 감안하여 보다 균형잡힌 전략계획을 수립한 것이나, 기존 미국의 이익보호를 위해서는 단독군사 행동을 계속 견지할 것으로 보인다.

미국은 동북아에서 균형자적 역할을 감안하여 일본에 대한 전진배치를 유지하면서도 이에 대한 경제적 부담을 줄이기 위하여 방위비 분담요구를 확대할 것이다. 미국은 일본의 해로안보정책과 유엔평화유지군 파병과 같은 활동에 대하여 지지를 보냄으로써 일본의 보조적 역할의 확대를 도모하되 그에 대한 정책적 리더쉽은 계속 유지하려 할 것이다. 일본이 군사대국화 내지는 핵강국이 되려 할 경우, 인접국가인 한국, 중국, 러시아 및 아시아제국과 유럽의 반발 내지는 견제가 강하게 대두될 것이므로 미국은 일본을 상당기간 자신의 안보우산에 묶어둘 것으로 보인다. 그러나 일본은 미·일관계의 재조정에는 있어서 미국과 책임분담, 일본식 경제모델의 확산, 아·태지역에서의 경쟁 및 중·러관계에서 미·일갈등 가능성 증대 등에 대하여 폭넓은 정책을 구상하고 있다. 미국은 향후 세계질서를 자신의 주도하에 유지한다는 구도를 가지고 일본의 요구를 부분적, 점진적으로 수용할 것으로 보인다. 향후 아·태지역의 국제질서는 미국의 우위가 유지된 상태하의 미·일 兩頭體制(bigemony)가 유지될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

나. 국제역할증대

일본은 PKO법을 제정하여 자위대를 해외 평화유지활동에 파견하였고,

15) *The New York Times*, May 5, 1992.

군비증강과 미야자와 독트린 등을 통해 동아시아에서 지도적 역할에 대한 의욕을 보여왔다.¹⁶⁾ 그러나 국내 정치가 불안정한 상태에서 일본은 역내에서 지도적 지위를 과시하거나, 적극적으로 국제역할증대에 대한 국내외의 요구에 대응하지 못할 것이다. 또한 각 정당들이 정책의 차이를 조정하여 대외정책의 뚜렷한 방향성을 갖게 되기까지에는 상당한 시간이 필요할 것이다.

한편 장기적으로 일본정계는 사회당과 자민당이 분열하고 정당들의 難合 集散을 통해 2개의 保守政黨이 비교적 대등한 세력으로 경쟁하는 兩黨體制로 개편될 것으로 전망되고 있다. 7월 총선결과 출범한 신정부는 새로운 선거법 등 정치개혁을 위한 제반 법률을 제정할 것이며 이에 따라 기존의 정당정치 구도가 근본적으로 변화될 것이다. 즉 자민당의 主流를 이루던 보수 정치인을 중심으로 기존의 안보정책과 외교노선을 견지하면서 消費者들의 이익신장과 生活大國을 내세우는 정당과 헌법·자위대법 개정 등을 통해 패전국 일본의 과거를 완전히 청산하고 적극적인 대외정책을 전개하여 강대국 일본을 지향하는 정당이 출현할 것으로 예상할 수 있다.

오자와 이치로(小澤一郎)로 대표되는 이 新保守 세력은 냉전종식, 걸프전 등 변화하는 국제정세 하에서 일본이 더 이상 자국의 안보를 전적으로 미국에 의존할 수 없으며, 평화주의 뒤에 숨어있을 수 없는 시대가 왔다고 주장한다. 그들은 일본이 보다 대담한 대외정책을 추진하고 국제무대에서 자신있게 행동하기 위해 금권정치 종식, 양당제 형성을 통한 정치과정의 활성화가 필요함을 주장해 왔다. 이와 같은 정책이념을 가진 세력이 집권할 경우 일본의 국제적 역할은 확대될 것이다.

그러나 장기적으로는 국제사회에서 일본의 정치 안보역할은 점진적·지속적으로 확대될 것이다. 일본이 거부권 없는 안보리 상임이사국 지위를 추구할 경우 금세기 내에 이를 획득할 수 있는 가능성이 있다. 미국은 냉전 이후시대 국제사회에서 自國의 리더십을 유지하는데 일본의 경제적 지원

16) 1992년 9월 17일에는 UNTAC참여 자위대 1진이 캄보디아에 파견되었고, 1993년 3월에는 모잠비크의 PKO에 자위대원 50명을 파병함으로써 자위대의 활동범위가 아시아지역을 벗어났다.

이 필요함을 인식하고 있는 바, 일본의 국제적 역할 확대와 政治的 影響力 증대를 용인하겠다는 입장이다. 따라서 미국은 5개 상임이사국 중 일본의 안보리 상임이사국 지위 획득에 가장 긍정적이다. 이와 같은 미국의 입장을 일본도 인식하고 있으며 기존 상임이사국들의 반대를 극복하기 위해서는 미국의 강력한 支援을 필요로 한다는 것을 알고 있다. 따라서 일본은 미·일 안보관계를 유지하여 자국의 獨走에 대한 여타 강대국의 우려를 拂拭시키면서, 미국의 요구에 응하여 유엔 등을 통한 국제적 공헌의 폭을 확대하고, 상임이사국 지위 획득을 지원받으려 할 것이다.¹⁷⁾

다. 다자간 안보협력체

일본은 향후 동아시아에서 국제질서 변화와 다양한 역내문제 들에 효과적으로 대처하기 위하여 기존의 兩者間 安保關係를 補完하는 多者間 安保對話 및 協力에 적극적인 입장을 취하고 있다. 이러한 맥락에서 域内外국가들의 입장과 일본의 정책을 살펴보기로 한다.

1) 域内外 主要國들의 提案 및 立場

미국 클린턴행정부는 동북아 및 아 태지역에서 자국의 안보역할을 저비용으로 유지하면서 영향력을 지속적으로 확보하고자 다자간 안보협력에 적극적인 관심을 표명하고 있다. 미국은 기존의 양자관계를 補完하는 차원에서 다자간 안보협력을 지원하고 있으며 캄보디아사태나 북한 핵문제 해결에서 경험했듯이 분쟁지역 문제의 해결에 다자간협력의 효용성을 인정하고 있다.

러시아는 동북아지역에서 안보협력에 대해 가장 많은 제안을 해왔다. 러시아는 이러한 제안들을 통해 미국의 군사적 영향력 희석, 일본과 중국의 군사력 증대 견제, 한반도의 분쟁예방 및 핵을 비롯한 대량학살무기의 역내확산 방지를 추구함으로써 동북아로부터 안보위협을 제거하려는 의도를

17) 단 양국간 통상마찰이 지금과 같은 상태로 계속된다면 미국은 일본의 안보리 상임이사 국가입에 대해 소극적인 태도를 보이게 될 가능성도 배제할 수 없다.

갖고 있다.

중국은 과거 동북아 다자간 안보협력체 창설 주장을 중국포위전략의 일환으로 인식하여 반대해 왔다. 그러나 중국은 냉전 종식 이후 지역분쟁요인을 안정적으로 관리하기 위해서 다자간 안보협력체 창설 구상에 대해 점차 공감하는 입장이다. 그러나 인권문제나 자국의 정치에 대한 간섭은 철저히 배제시키고자 노력하고 있다.

북한은 분단문제 등 역내 주요현안이 해결되지 않은 상태에서 다자간 안보협력구상이 실효성을 발휘할 수 없다고 주장하면서 반대한다는 입장을 취하여 왔다. 그러나 최근 「IGCC 동북아협력회의」(이하 동북아협력회의)를 위한 준비회담에서 북한은 동북아지역의 군사적 대결을 방지하고 긴장해소를 위해 다자간 안보대화를 활용하고자 하고 있다.

캐나다와 호주는 태평양 국가임을 자부하고 아 태지역 안보문제에 관심을 표명하여 왔으며, 1990년 부터 아 태지역 다자간 안보대화에 대한 구상을 제기하고 이를 위한 국제여론 형성에 앞장서 왔다.

최근 아세안은 미국의 안보역할 감소와 중, 일의 영향력 증대를 우려하여 아세안을 중심으로 하는 아·태지역 안보대화 적극적 입장을 보이고 「아세안 지역안보포럼」(ASEAN Regional Forum)을 발전시키기로 합의하였다.

한국정부는 북한 핵문제를 포함한 한반도 안보문제의 안정적 관리와 긍정적인 통일환경 조성을 위한 주변국들의 협력 유도를 위해 다자간 안보대화를 활용하고자 하고 있다. 아울러 다자간 안보외교를 통해 한국의 국제적 역할 증대를 모색하고 있다.

2) 日本의 입장

일본은 1990년 까지만 해도 역내 다자간 안보협력 문제에 대해 부정적인 입장으로 일관해 왔다. 또한 일본은 영토 분쟁과 같은 양자간의 문제가 다자간 대화의 틀로는 효과적으로 해결될 수 없다고 인식하고 있으며 과거 미국측이 보여준 다자간 협상에 대한 부정적인 태도 역시 일본을 소극적으로 만든 원인이 되었다.

최근 일본이 다자간 안보에 적극성을 띠게 된 이유는 냉전종식으로 역내 안보환경이 급격히 변화하고 있으며 현재와 같은 미·일 안보관계가 영구히 지속될 것이라고 단언하기 어려운 실정임을 인식했기 때문이다. 미국이 장차 아시아에서 철수하거나 중국이 군사적인 대국으로 성장할 가능성, 그리고 북한의 핵위협이나 역내 군비경쟁을 통한 돌발사태 방지 등을 위해 다자간의 안보대화의 필요성이 요구되고 있으며 일본 역시 이에 적극 동참해야 한다는 인식을 갖게 되었다.¹⁸⁾ 1991년 7월 나카야마 타로 일본외상이 ASEAN-PMC에서 「나카야마 제안」을 발표하면서 일본은 多者間 安保協力에 적극적인 관심을 표명하기 시작했다. 미야자와 기이치 일본수상은 1992년 7월2일 워싱턴 「내셔널 프레스 클럽」에서 행한 연설을 통하여 태지역의 신뢰구축을 위하여 ASEAN-PMC등 기존의 제도를 활용하여 多者間安保協력을 긴밀히 하면서 장래 중구 및 러시아를 포함하는 지역내 안전보장을 위한 정치적 대화의 틀을 만들자고 제안했다. 일본은 지역안보문제에 있어서 아세안을 중심으로 한 공식 안보협력체가 발족할 경우 자국의 역할 및 활동확대에 긍정적인 기회를 부여할 것으로 믿고 있으며 「미야자와 독트린」을 통해 이러한 ASEAN-PMC중심의 움직임에 적극 동조하고 있다.

일본은 다자간대화를 성사시켜서 일본자신이 군사대국화하고 있다는 기타 아시아국가들의 우려를 희석시키는 동시에 자국의 정치적 영향력을 제고시키려고 하고 있다. 일본은 최근까지 아시아 지역안보를 위해 二元的 接近(two-track approach)을 시도하여 왔다.¹⁹⁾ 즉, 한반도나 캄보디아, 남중국해 등 국지적 지역분쟁은 관련당사국들의 문제해결 노력을 촉구하는 한편, ASEAN에 중점을 둔 광역적인 안보대화를 추진하는 방법이다. 일

18) 1990년대에 들어선후 일본국내 행해진 다자간 안보협력논의는 Yukio Satoh, "Asian Pacific Process for Stability and Security," the 5th Asia-Pacific Roundtable: Confidence building and Conflict Reduction in the Pacific(Kuala Lumpur: June 10~14, 1991).: Hisayoshi Ina, "A New Multilateral Approach for the Pacific: Beyond the Bilateral Security Network," (The Johns Hopkins Foreign Policy Institute papers, 1993).

19) *International Herald Tribune*, March 30, 1993.

본이 그동안 ASEAN-PMC를 통한 안보대화에 적극적이었던 이유는 아세안을 중심으로 한 안보협력을 통해 자국의 국제적 역할을 가장 효과적으로 수행할 수 있다고 보았기 때문이다.

IV. 아·태 및 동북아에 미칠 영향

탈냉전시대 국제질서가 양극구도에서 벗어나 「單極的 多極體制」(uni-multipolar system)의 성격을 띠게 된다는 주장은 구소련의 소멸과 유일 초강대국으로서의 미국의 존재를 상정한 것이다. 다극화 경향을 보이는 세계질서의 변화가 동북아 지역에도 투영됨으로써 동북아시아 국가들간의 관계도 다극화된 세력균형의 추세를 보이고 있다.

역내 배치 군사력에 근거하여 정치적 영향력의 급격한 변화 없이 경제력을 회복하려는 미국, 군사력 감축을 통해서라도 국내경제 회생에 주력하고자 하는 러시아, 자본주의 시장원리의 부분적 도입을 통해 경제발전을 이룩하려는 중국 그리고 축적된 경제력을 바탕으로 정치·군사대국으로 발돋움하려는 일본 등 한반도 주변 4강의 전략적 구상이 동북아질서의 변화방향을 결정할 것이다.

미·일 양국간 경제관계의 갈등에도 불구하고 미·일 안보동맹은 상당기간 지속될 것이다. 일본은 동아시아에서 美國의 軍事力 유지가 일본의 안보에 가장 바람직한 것이며, 역내에서 군비경쟁과 지역분쟁 발생의 억제 역할을 하고 있는 것으로 판단하고 있다. 그러나 미국은 이미 국방비 삭감, 해외주둔군을 段階的으로 撤收하고 있으며, 약화된 경제력을 감안할 때 단독으로는 해외 安保公約을 유지할 수 없는 상황이다. 따라서 일본은 역내질서 안정의 궁극적 보장장치를 제공하는 미국의 대아시아 안보공약 유지를 위한 보조역할을 수행할 것이며, 이 과정에서 일본의 정치·안보적 역할은 지속적으로 증대될 것이다. 한편 미국은 일본이 재정적·군사적 지원을 제공하는 한 당분간 세계최대의 군사력을 보유한 국가로서 동아시아

에서 경찰관 역할을 담당할 것이다. 미·일동맹을 기반으로 하는 일본의 군사안보전략 및 對美政策은 1990년대에도 지속될 것이다. 그러나 앞에서 살펴본 바와같이 세계적 동반자 관계라는 차원에서 일본은 미·일간의 진정한 「대등한 관계」를 기대하고 정치·군사의 다각적 차원에서 국제적 역할을 적극적으로 추구할 것이며, 이는 미·일간의 갈등요인으로 작용할 수 있다.

동북아에서 다자간 안보대화가 구성된다고 해도 이러한 대화가 유럽식 안보협력회의 수준으로 급속히 발전되기를 기대하기란 쉽지 않다. 최근 북한의 핵문제로 야기된 남북한관계의 교착상태, 중국과 일본의 향후 영향력 확보경쟁에 따른 대립관계, 러시아와 일본의 북방도서와 경제원조를 둘러싼 불편한 관계, 미·일간의 무역마찰과 재정적자해소에 대한 의견차이, 중·미간 인권문제와 미사일수출 문제로 인한 마찰 등 동북아 6개국은 다자간 안보협력을 추진함에 있어 양자간 관계에 많은 긴장요인을 갖고 있다.

그럼에도 불구하고 역내국가들은 미국의 안보역할 감소추세, 일본 및 중국의 군사력 경쟁, 러시아 및 중국의 첨단무기 판매경쟁, 일본의 군사·정치적 역할 증대 및 북한의 핵무기 개발 등으로 파생되는 제문제를 다루기 위해서는 동북아를 중심으로 하는 새로운 다자간 안보협력체를 구성할 필요가 있다는 점에 대체로 동감하고 있다.

일본은 아세안을 중심으로한 안보협력에서 자국의 국제적 역할을 효과적으로 수행할 수 있다는 자신감에 기인하는 것이다. 제국주의 시대 일본의 행위에 대한 아세안 국가들은 反感이 상대적으로 약하고, 아세안에 대한 일본의 경제적 영향력이 거의 절대적이며, 일본과 아세안이 경제면에서 경쟁적이기 보다는 보완적인 측면을 많이 가지고 있기 때문이다. 일본은 다자간대화를 성사시켜서 일본자신이 군사대국화하고 있다는 기타 아시아국가들의 우려를 희석시키는 동시에 자국의 정치적 영향력을 제고시키려고 하고 있다. 미국과는 달리 일본은 북한의 핵위협과 노동1호 미사일의 직접적인 위협을 받고 있는 위치에 있기 때문에 안보대화가 단순한 대화를 위한 것 보다는 실질적인 信賴構築措置들이 논의되고 또 실천될 수 있는 계

기가 되도록 강력히 요구할 것으로 보인다. 미국은 향후 일본이 다자간 안보협회의 장을 형성하는데 중요한 역할을 수행할 것으로 기대하고 있으며, 일본은 역내 4強關係의 유동성에 대처하기 위해 다자간 대화를 활성화하고 여기서 自國의 영향력을 증대하려 할 것이다.

주변4강은 한반도 통일로 빚어질 수 있는 세력균형의 붕괴가 역내 불안을 야기시킬 가능성을 상정할 때, 통일을 적극 지지해야 할 입장이 아니다. 역내 국가들에게 있어서 한반도 통일은 現狀打破의 의미를 갖고 있는 바, 통일한국에 대한 뚜렷한 전략적 구상이 결여되어 있는 현 상황에서 역내 국가들은 한반도의 현상유지(status quo)를 선호하고 있는 것으로 보인다.

일본은 한국이 주도하는 한반도 통일에 대하여 여전히 유보적인 입장을 취하고 있는 한편, 급격한 통일이 초래할 역내 세력균형 변화가 수반할 동북아지역내 불안정 가능성을 우려하고 있는 것으로 이해된다. 한편, 일본은 전통적으로 한국 편향의 남북한 等距離外交를 추진해 왔는 바, 남북한 관계가 일본의 예상보다 빠르게 진전되고 한반도 통일로 발전되는 데에는 유보적인 입장을 취하고 있다고 판단된다.

호소카와 정부는 일본의 국제적 지위 제고를 모색함에 있어서 과거사와 관련하여 주변諸國에 대한 명백한 반성과 사죄를 표명할 필요성을 인정하고 있으나, 현재 일본정부가 추구하는 국제공헌은 세계의 평화와 군축의 실현 및 국제역할 증대라는 측면을 고려할 때 일본정부가 核問題를 안고 있는 북한과의 관계개선을 전후처리의 일환으로 모색하는데는 제약을 느낄 것이나 자국의 영향력 제고라는 측면에서는 수교협상을 추진하려 할 것이다. 이러한 상황하에서 일본의 영향력 강화는 한반도문제에 지대한 영향을 미칠 것이다. 그러나 日本의 정치가들은 새로운 선거제도 개혁에 의거한 다음 선거 이후의 정계개편에 깊은 관심을 두고 있기 때문에 북한과의 관계개선에 적극적인 태도를 취할 가능성이 적다는 점 등을 들 수 있을 것이다. 일·중관계는 센카쿠열도를 중국영토로 규정하는 領海法을 1992년 2월 중국정부가 통과시킨데 대한 일본의 항의, 중국의 군사력증강에 대한 일본의 우려 표명 등 양국관계를 긴장시킬 요인들이 상존하고 있다. 그러

나, 국내 경제발전에 일본의 자본과 기술지원을 필요로하는 중국과 역내의 역할확대와 유엔 안전보장이사회 상임이사국 지위확보 노력 등 세계적 차원에서 정치적 역할을 증대하는데 있어 중국의 양해를 요구하는 일본의 입장을 고려할때 양국관계는 당분간 동북아 정세의 안정에 기여할 것으로 보인다. 러 일관계와 관계, 북방영토문제가 양국간 민족감정의 대립으로 발전되고 있으며, 이 문제가 러시아 경제개혁에 대한 일본의 지원과 연계되어 있어서 단기간에 해결될 전망이 밝지 않다.²⁰⁾

따라서 경제적 이유로 인한 러시아 국내정국의 불안과 호소카와 정부의 집권이후 정계개편을 지향하고 있는 일본정국의 발전 추이는 동북아정세 변화 과정에 불투명성을 더해 주고 있다.

20) 최근 일본은 북방영토문제를 「政經不可分」의 原則에서 「擴大均衡」방식을 취해야 한다고 말하고 있다. 須之部量三 外 3人, “日本外交の「孤立」と「自立」”, 諸君(1993. 8), pp. 71-72.