creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학 석사 학위논문

2000년대 일본의 가치 외교와 대중정책의 교차

– 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 비교 –

2023년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학 전공

김선효

2000년대 일본의 가치 외교와 대중정책의 교차

– 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 비교 –

지도교수 이 정 환

이 논문을 외교학 석사 학위논문으로 제출함

2023년 2월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학 전공

김선효

김선효의 석사 학위논문을 인준함

2023년 2월

위 원 장 남기정 (인)

부위원장 이정환 (인)

위 원 김종학 (인)

국문초록

고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 시기에 들어 보편적 가치는 전략적 관점에서 대중정책의 일환으로 규정되게 되었다. 그러나 두 정권의 사례에서 가치 외교는 가치의 상대적 위상, 외교의 중심 무대, 그리고 중국에 대한 접근 방식 등의 측면에서 상이하게 나타나는데 이와 같은 차이를 중국의 부상에 따른 국제질서 변동이라는 구조적 요인만으로 설명하기는 어렵다. 이에 본고는 다음과 같은 두 물음에 대한 답을 찾고자 한다. 첫째, 누가 어떠한 의도에서 보편적 가치를 강조하고 있는가? 둘째, 이때 보편적 가치는 안보-경제-가치의 국익 체계 속에서 어떻게 위치지어지고 있으며, 그 이면에는 어떠한 논리가 관찰되는가?

고이즈미 정권 시기, 외무성은 2000년대 초의 기능 부전을 극복하고 일본의 아시아외교를 주도하였다. 외무성은 중국이 제기하는 불확실성과 위험을 헤징하는 한편, 포섭적 다자주의의 틀 속에서 중국을 관여하는 것이 중요하다고 보았다. 관여와 헤징의 복합적 대중정책과 가치 외교가 교차하는 지점에 있던 것이 동아시아공동체구상으로, 외무성은 안보-경제-가치 간의 관계에 잠재하는 긴장을 의식하며 각각의 요소들 간의 균형을 모색하였다. 이 시기, 미일동맹(안보-가치)과 '질적 국가'로서의 자기규정(경제-가치)이 일본외교에 있어 보편적 가치가 부상하도록 하는 요인으로 작용했다면, 아세안 국가들에 대한 배려(안보-가치)와 다자주의 틀을 통한 대중관여에 대한 기대(경제-안보)는 가치 외교가 다소 절제된 형태로 전개되도록 하였다.

한편 제1차 아베 정권 시기, 외교 현안들에 대해 높은 관심을 갖고 있었던 아베 총리는 야치 외무사무차관의 협력을 얻어 아시아외교를 주도하였다. 아베와 야치는 큰 틀에서 중국에 대한 관여와 헤징의 복합전략을 유지하면서도, 고이즈미 정권 시기에 비해 헤징의 요소를 강화하였다. 대중정책과 가치 외교의 교차는 쿼드 구상과 '자유와 번영의 호' 구상의 형태로 나타났는데, 이는 고이즈미 정권 시기 안보-경제-가치

간의 관계 설정 방식의 근본적 변화를 의미했다. 이 시기에는 미일동맹 및 안보 확보를 위한 역외국들과의 연계 강화 필요성(안보-가치)이 보편적 가치의 부상을 추동하였으며, 아세안 국가들에 대한 배려 필요성(안보-가치)은 감소하였다. 또한, 기존의 대중외교가 취해온 실리 중심 접근에 대한 정책결정자의 비판적 인식(경제-가치)과 다자주의 틀을 통한 대중관여의 실효성에 대한 회의(경제-안보)는 경제에 대한 가치 및 안보의 우위를 분명하게 만듦으로써 보편적 가치가 일본외교의 전면에 등장하는 배경이 되었다.

주요어 : 가치 외교, 대중정책, 안보-경제-가치, 동아시아공동체구상, 쿼드, 자유와 번영의 호

학 번 : 2019-20682

목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 1
1. 문제 제기 ····· 1
2. 기존연구의 성과와 한계 ····· 5
1) 거시적 관점에서 본 가치 외교 ····· 5
2) 사례연구 ····· 7
3. 연구 방법 ····· 11
1) 연구대상 ····· 11
2) 분석과정 ····· 16
4. 논문의 구성 ····· 17

Ⅱ. 가치 외교의 역사적 맥락 ····· 19
1. 냉전기 대중관여정책과 가치의 비가시성 ····· 19
1) 중국에 대한 관여정책의 원형 ····· 19
2) 아시아외교에 있어서의 가치의 비가시성 ····· 23
2. 1990년대 대중정책과 가치 외교의 과도기 ····· 27
1) 대중관여의 지속과 헤징의 등장 ····· 27
2) 보편적 가치의 위치를 둘러싼 모색 ····· 30
3. 2000년대 대중정책과 가치 외교의 교차 ····· 36
1) 고이즈미 정권기: 포섭적 다자주의에 입각한 관여 ····· 36
2) 제1차 아베 정권기: 민주주의 연대를 통한 헤징 ····· 39
4. 소결 ····· 41

Ⅲ. 고이즈미 정권 시기의 가치 외교 ····· 43
1. 외무성 주도의 상향식 아시아외교 ····· 44

1) 수상관저: 고이즈미 수상과 체계적 대중전략의 부재 ·····44
2) 자민당: 친중 의원들의 주변화와 자민당 외교의 한계 ·····47
3) 외무성: 기능 부전에서 아시아외교의 주도까지 ·····49
2. 중국이 제기하는 도전과 기회에 대한 외무성의 인식 ·····53
1) 장기화되는 중일 간의 갈등국면에 대한 인식 ·····53
2) 외교·안보 측면에서의 도전 ·····56
3) 가치 측면에서의 도전 ·····57
4) 경제 측면에서의 기회 ·····58
3. 포섭적 다자주의로서의 동아시아공동체구상 ·····60
1) 동아시아공동체구상의 전개 ·····60
2) 안보-가치 연계 ·····64
3) 경제-가치 연계 ·····69
4) 경제-안보 연계 ·····72
4. 소결 ·····73

Ⅳ. 제1차 아베 정권 시기의 가치 외교 ·····76
1. 총리와 외무사무차관 주도의 하향식 아시아외교 ·····77
1) 수상관저: 외무성에 대한 불신과 수상 주도의 외교 ·····77
2) 자민당: 아베 외교를 둘러싼 당내 대립과 그 한계 ·····79
3) 외무성: 2선으로의 후퇴 ·····80
2. 중국이 제기하는 도전에 대한 총리와 외무사무차관의 인식 ·····83
1) 장기화되는 중일 간의 갈등국면에 대한 인식 ·····83
2) 외교·안보 측면에서의 도전 ·····84
3) 가치 측면에서의 도전 ·····86
4) 경제 측면에서의 기회와 도전 ·····88
3. 민주주의 연대로서의 쿼드와 '자유와 번영의 호' 구상 ·····89
1) 쿼드 및 '자유와 번영의 호' 구상의 전개 ·····89
2) 안보-가치 연계 ·····94

3) 경제-가치 연계 ·····98
4) 경제-안보 연계 ·····99
4. 소결 ·····101

Ⅴ. 결 론 ····· 104
1. 연구결과 요약 ·····104
2. 연구의 의의 및 한계 ·····109

참고문헌 ·····112
要旨 ·····123

2000년대 일본의 가치 외교와 대중정책의 교차
– 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 비교 –

Ⅰ. 서 론
1. 문제 제기

“일본인이 자신들의 안전과 번영 외에 세계 속의 한 국가로서 삶의 보람을 느끼고, 스스로를 헌신할 수 있는 이상(理想)은 없는 것일까.” 냉전이 한창이던 1966년, 일본 출신의 역사학자 이리에 아키라(入江昭)가 던진 질문이다.[1] 이리에를 포함한 당대 일본의 지식인들은 일본이 추구하여야 할 가치에 대하여 고민하였다. 그 배경에는 경무장, 미일동맹, 경제우선주의를 축으로 하는 요시다 노선 하, 일본외교가 독자적 이상을 결여하고 있다는 인식이 자리하고 있었다.

안보와 번영을 말하지 않는 외교가 성립할 수 없다면 가치를 말하지 않는 외교는 공허하다. 그러나 무엇이 그 가치의 내용이 되어야 하는지, 또 그것을 어떻게 추구할 것인지에 대한 광범위한 합의에 이르는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 2000년대 이후 적어도 일본의 외교정책결정자들 사이에서는 민주주의, 자유, 인권, 법의 지배, 시장경제 등의 ‘보편적 가치’가 그 가치의 내용으로서 중심적 위치를 굳혀나가고 있는 듯 보인다. ‘자유롭고 열린 인도·태평양’(FOIP)의 사례에서 보듯, 오늘날 일본의 지역구상은 보편적 가치에 의해 수식되며, 더욱이 미국에 역(逆)수출하는 상황에까지 이르렀다.[2] 어떻게 다른 이들로 하여금 우리들의 자유민주주의 가치체계가 다른 가치체계보다 우월하다는 주장을 수용하도록 요구할 수 있겠냐는 하시모토 총리의 발언[3]은 어느덧 과거의 것이 되어버렸는지 모른다.

---

1 이리에 아키라 저, 2003,『日本의 外交』, 이성환 역, (서울: 푸른산), p.251.

2 「自由で開かれたインド太平洋誕生秘話」, NHKニュース(2021年6月30日); 마이클 그린은 미국정부의 정책으로 자리매김한 ‘자유롭고 열린 인도태평양’의 아이디어가 일본으로부터 빌려온 것이라고 증언하고 있다. Michael Green, 2022, *Line of Advantage*, (New York: Columbia University Press), p.225.

3 Michael Green, 2022, pp.136-137.

그러나 2000년대 들어 일본의 정책결정자들 사이에서 보편적 가치를 가치의 중심에 두는 것에 대한 인식의 수렴 경향이 발견된다고 하더라도, 이 점이 반드시 외교의 영역에서 보편적 가치를 어떻게 추구할 것인가에 대한 합의를 의미하는 것은 아니다. 본고는 일본에서 가치 외교가 본격화된 시점을 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권(2001~2006)과 제1차 아베 신조(安倍晋三) 정권(2006~2007) 시기로 파악하며, 각 정권의 사례가 현대일본외교에서 최소 두 가지의 상이한 형태의 가치 외교가 가능하다는 점을 시사한다는 인식에서 출발한다.

두 사례는 보편적 가치를 전략적 관점에서 위치짓고 있다는 점에서 공통되면서도, 가치 외교의 내용 및 성격에 있어 다음과 같은 분명한 차이를 보이고 있다. 첫째, 가치의 상대적 위상이 변화하였다. 고이즈미 정권 시기의 경우, 동아시아공동체구상 사례에서 드러나듯, 지역공동체가 함께 지향해나가야 할 원리로서 보편적 가치를 강조하였으나, 동시에 기능적 협력의 추진을 내세움으로써 가치에 대한 강조를 상대화하였다. 이에 비해 제1차 아베 정권의 경우 기능적 협력을 지속하면서도, 무게중심을 '가치'로 이동시켰다.

둘째, 이와 관련, 외교의 중심 무대에 있어서의 변화가 주목된다. 고이즈미 정권까지만 하더라도 지리적 공간으로서의 아시아가 존재하고, 이를 규율하는 원칙으로서 보편적 가치가 주장되었다면, 아베 정권에 들어서는, 쿼드 및 '자유와 번영의 호' 구상에서 보여지듯, 역으로 보편적 가치가 일본의 외교 지평을 규정하는 논리로서 사용되고 있다. 셋째, 그 함의로서의 중국에 대한 접근 변화다. 고이즈미 정권의 동아시아공동체 구상이 중국을 그 대상으로 포섭하고 있다면, 제1차 아베 정권이 의욕적으로 추진한 쿼드와 '자유와 번영의 호' 구상에서 중국은 그 밖에 놓여 있다고 할 수 있다. 본고는 연속하는 두 정권 간의 차이가 어디서 기인하는지를 규명하는 작업이야말로 일본의 가치 외교에 대한 이해를 심화시키는 데 있어 선행되어야 할 과제라는 인식에 기초해있다.

2000년대 가치 외교의 부상을 설명하기 위한 시도는 이전부터 여러 연구자들에 의해 이루어져왔다. 한 가지 설명은 일본 정치권의 보수우경화가 진행되는 가운데 중국에 대한 타자화 경향이 강화되었고, 그 결과

일본과 중국을 구분하는 수단으로서 보편적 가치가 강조되었다는 것이다.[4] 제1차 아베 정권 및 제2차 아베 정권 이후 보편적 가치가 일본외교의 중심 무대로 소환되었다는 점, 그리고 아베 신조가 보수 이념의 정치인이었다는 점을 고려할 때, 이와 같은 설명은 일견 설득력이 있다.

그러나 아베의 대아시아 외교정책을 면밀히 관찰해보면, 아베가 개인으로서 갖고 있는 보수적 신념보다도 현실주의에 기반한 외교를 추구하였다는 점은 분명하다. 제1차 아베 정권 시기, 그는 야스쿠니 신사참배보다는 중일관계의 경색국면 해소를 선택하였다. 마찬가지로, 2015년 전후 70주년을 맞아 발표한 아베 담화에서 드러나듯, 제2차 아베 정권 또한 외교에 있어 역사수정주의보다는 국제주의의 면모를 보여주었다.[5] 애당초 아베가 개별 정치인으로서 갖고 있는 보수 이념의 측면에서 가치외교를 설명하려 시도한다면, 아베가 자민당 헌법개정안의 작성 과정에서 그러했던 것과 같이 일본적 가치를 강조하는 모습이 왜 외교 영역에서는 관찰되지 않았는가에 대한 설득력 있는 설명이 제시되어야 할 것이다.[6]

가치 외교의 부상에 대한 다른 설명은 이를 정치지도자의 이념적 성향에 따른 것이라기보다도 부상하는 중국에 대한 대응 차원에서 이해하고자 한다. 물론 탈냉전기 일본의 지역질서구상에 있어 중국이란 요인이 압도적인 비중을 차지했다는 점은 부정하기 힘들다. 그러나 중국의 부상에 따른 국제질서의 변동이라는 국제적 구조적 요인만으로는 2000년대 일본의 가치 외교가 왜 정권별로 다른 양상을 띠고 있는지를 설명하기 어렵다. 시기적으로 연속되어있는 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 사이에는 예컨대 중국의 GDP가 일본을 추월하게 되는 등의 중대한 구조적 변화가 관찰되지 않기 때문이다.

다만 이 점이 일본의 가치 외교를 이해하는 데 있어 중국 요인이 중요하지 않다는 의미는 결코 아니다. 반대로, 2000년대 들어 보편적 가치

---

4 榊原英資, 2008,『大転換ー世界を読み解く』, (東京: 藤原書店), pp.206-216.

5 이정환, 2019, “아베 정권 역사 정책의 변용: 아베 담화와 국제주의,” 『아시아리뷰』, 9(1), pp.179-205.

6 舛添要一, 2014,『憲法改正のオモテとウラ』, (東京：講談社), pp.74-76, 202-204.

는 일본의 대중정책의 한 요소로 분명하게 자리매김하게 되었다. 중요한 것은 외교에서 보편적 가치를 강조하는 것이 어떠한 점에서 일본의 대중정책에 기여하는 것으로 인식되었는가 하는 물음이다. 보편적 가치를 내세우는 것이 공산당 일당 독재체제의 중국을 견제하는 데 도움이 된다는 피상적 분석은 가치 외교에 대한 이해를 심화시키는 데 큰 도움이 되지 못한다.

'자유와 번영의 호' 구상을 주제로 한 외무성 주최의 심포지엄에서 호소야(細谷雄一) 교수가 발언하고 있듯, '자유와 번영의 호' 구상은 가치가 일본의 다른 국익과 충돌할 경우 어떻게 정합성을 확보할 것인가 하는 물음을 제기한다.[7] 바꿔 말하면, 일본이 외교에서 가치를 내세우는 것은 결코 '민주주의 국가로서 당연한 일'이 아니다. 그것은 많은 토론과 숙고를 거듭한 끝에 내려진 전략적 선택이었다. 예컨대, 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치를 강조할 경우, 자유민주주의 체제를 갖고 있지 않은 동남아시아 및 중앙아시아 국가들의 반발을 초래하여 중국과 러시아로 경사되게 할 위험이 있다. 이는 결과적으로 일본의 안보 및 경제라는 두 가지 국익에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 실제로 이 점은 일본이 2000년대 이전까지 아시아 국가들과의 외교관계에서 보편적 가치를 적극적으로 강조하지 않았던 한 가지 이유이기도 했다.

요컨대, 중국의 부상에 따른 국제질서의 변동이란 구조적 요인은 2000년대 가치 외교가 부상하게 된 구조적 맥락에 대한 설명을 제공해 주지만, 가치 외교가 왜 특정 시점에 특정한 양상으로 나타나게 되었는지를 설명하지는 못한다. 이와 같은 관점에서 본고는 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권이라는 두 사례를 대상으로 다음의 두 가지 물음에 대한 답을 찾고자 한다. 첫째, 누가 어떠한 의도에서 보편적 가치를 일본 외교의 중심 무대로 끌어들이려 하는가? 둘째, 그들의 정책선호 속에서 보편적 가치는 안보, 경제 등 국익을 구성하는 다른 요소들과의 관계 속에서 어떻게 위치지어지고 있으며, 그 배경에는 어떠한 요인들이 관찰되는가?

---

7 外務省主催シンポジウム「自由と繁栄の弧をめざして―日本の人権・民主主義外交の新たな展開―」, パネル1(2007年2月24日).

2. 기존연구의 성과와 한계

1) 거시적 관점에서 본 가치 외교

가치 외교를 주제로 한 선행연구들을 연구의 시간 축에 따라 분류할 경우, 1) 거시적 관점에서 전후부터 현재에 이르기까지의 넓은 기간을 개괄하며 일본외교에서 보편적 가치의 위상 변화를 검토하는 연구들과 2) 특정 시점의 가치 외교의 전개과정 및 그 배경요인을 규명하려는 사례연구들로 대별된다. 특정 시점에서의 가치 외교에 초점을 맞춘 사례연구들의 발표 시점을 보면, 제1차 아베 정권이 출범한 직후, 제2차 아베 정권이 출범한 이후, '자유롭고 열린 인도·태평양' (FOIP) 구상이 일본 국내뿐만 아니라 미국 등 서구 학계에서도 빈번히 인용되기 시작한 2010년대 중반 이후에 집중되어있다.

먼저 거시적 관점에서 가치 외교의 역사를 개괄하고 있는 연구로서, 岡垣(2014)는 제2차 세계대전의 패전국인 일본에서는 전후 상당히 긴 기간 동안 가치 외교가 존재할 여지가 없었다고 지적한다. 이어 1990년대 이후로 가치 외교가 등장하게 된 배경요인으로서 1) 냉전 종식 이후 미일동맹의 의의를 새롭게 규정할 필요성, 2) 아시아 지역 내 공헌 성과의 세계로의 확장 모색, 3) 전후 패전국 심리의 극복 등을 제시하고 있다.[8]

한편, 安野(2014)는 일본의 가치 외교의 역사적 전개를 개괄하며 그 성격에 따라 메이지 시기의 '지위지향형 보편주의', 냉전기의 '단결지향형 보편주의', 냉전 종결 이후의 '포섭적 보편주의' 등으로 구분한 후, 2000년대 들어 다시금 '단결지향형 보편주의'가 추구되고 있다고 진단한다. 단결지향형 보편주의에의 호소라는 의미에서의 '가치외교'는 사실 아소 연설이 있기 꽤 이전인 고이즈미 내각 시기부터 서서히 형태를 갖추기 시작하였으며, 두 아베 내각 중간 시기에서도 어느 정도 계속되었다고 본다.[9]

---

8 岡垣知子, 2014,「日本外交における価値観の効用」, 「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書, 『日本国際フォーラム』.

9 安野正士, 2014,「価値観外交の歴史的背景ー日本外交のレトリックに見る普遍主義と多元主義」, 「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書, 『日本国際フォーラム』.

白鳥(2018)는 고사카의 분석틀을 원용하며 냉전기 일본이 전후 처리 문제가 일단락되고 이익의 체계에 관한 과제에 경제대국으로서 관여하였다면, 냉전 후의 20여년은 가치의 체계에 관한 다양한 시책들에 집중하였다고 본다. 구체적으로, 걸프전쟁의 충격 이후 유엔을 중심으로 한 국제안전보장에의 적극적 참여, ODA에 있어 가치의 중시, 2000년대 미국의 대테러전쟁에 대한 지지 등의 사례를 분석하고 있다.[10]

아울러, 杉浦(2006)는 '가치 외교' 라는 표현 대신 '민주화외교' 라는 개념을 사용하며 1990년대 이후 일본정부의 민주화 지원활동을 개관하고 있다. 그에 따르면, 냉전 종식 이후 일본의 민주화외교의 특징으로 첫째, 경제사회적 기반과 정부의 거버넌스 능력의 강화를 중시한다는 점, 둘째, 일본은 강제보다도 대화와 합의에 초점을 둔 접근법을 중시한다는 점, 셋째, 일본에 있어 전략적으로 중요한 아시아지역에서 상기의 특징이 특히 뚜렷이 드러난다는 점 등을 들 수 있다.[11]

가치 외교를 주제로 한 대다수의 연구들이 사례분석에 집중되어 있는 가운데, 그와 같은 개별 사례연구들의 역사적 맥락을 검토하는 이상과 같은 통시적 연구들이 갖는 의의는 크다. 특히 '오늘날 일본외교에서 보편적 가치가 강조되고 있는 것은 어떠한 맥락에서인가?' 라는 물음뿐 아니라, '전후 일본외교에서 그동안 가치가 강조되지 않았던 것은 어떠한 이유에서인가?' 라는 물음 역시 중요하다는 점, 전자의 물음에 대하여 보다 설득력 있는 답을 하기 위해서라도 후자의 물음에 대한 답을 함께 찾아나갈 필요가 있다는 점에서 상기의 연구들이 제기하는 문제는 깊이 음미될 필요가 있다.

그러나 통시적 연구들이 공통적으로 갖고 있는 한계로서, 상기의 연구들은 '왜 하필 특정한 시점에 가치 외교가 부상하게 되었는가?' 라는 물음에 대하여 충분한 답을 제시하고 있지 못하다. 즉, 미일동맹 재정의

10 白鳥潤一郎, 2018,「「価値」をめぐる模索ー冷戦後日本外交の新極面ー」, 『国際安全保障』, 45(4), pp.68-85.

11 杉浦功一, 2006,「日本の「民主化外交」ー1990年代以降の日本の民主化支援活動」, 『京都女子大学現代社会研究』.

필요성, 패전국 심리상태로부터의 탈피 등은 가치 외교가 대두하게 된 구조적 요인으로, 필요조건일 뿐 충분조건은 아니며 시기 또는 정권에 따라 가치 외교의 양상이 변화하는 이유를 설명해내는 데 어려움이 있다.

둘째, '가치' 및 '가치 외교'의 의미가 각 연구에 따라 다르게 정의되고 있다는 점이다. 예컨대, 岡垣(2014)와 安野(2014)가 가치를 정치체제의 문제를 함의하는 자유, 민주주의 등의 보편적 가치로 이해하고 있다면, 白鳥(2018)에서 가치는 민주주의, 인권, 법의 지배 등과 같은 보편적 가치뿐 아니라 국제협조주의 등을 포괄하는 넓은 의미에서 사용되고 있다. 杉浦(2006)는 민주화외교의 의미를 '정치체제 이행기에 있는 국가들의 민주화, 특히 거버넌스 지원'으로 이해하고 있다.

셋째, 방법론적 측면에서 연구의 공간적 범위를 분명히 할 필요가 있다는 점이다. 岡垣(2014)가 냉전기 일본외교에는 가치 외교가 존재할 여지가 없었다고 주장하는 데 비해, 安野(2014)는 냉전기 일본의 가치 외교는 '단결지향형'이었다며 냉전기에도 가치 외교는 존재하였다는 일견 상반된 주장을 펼치고 있다. 한편으로 이는 후자의 경우, 수상과 외상의 연설 등 수사(修辭)의 측면에 초점을 맞추고 있는 까닭에 보편적 가치가 제창되는 맥락의 성격을 규명해내면서도, 실제 일본의 외교정책에 가치의 문제가 어느 정도로 반영되었는가 하는 물음에 답하고 있지 못한 데서 기인하는 측면이 있다.

그러나 보다 근본적으로 이는 연구의 공간적 범위를 명확히 규정할 필요성과 직결된다. 특히 냉전기 일본의 가치 외교는 그 대상 지역이 미국 주도의 자유주의 진영에 속해있는 아시아 또는 제3세계 국가들인지, 그렇지 않으면 소련 주도의 공산주의 진영인지에 따라 매우 판이한 양상을 보였던 바, 어느 한 공간에서의 관찰결과를 일반화하는 데는 한계가 있다.

2) 사례연구

한편 가치 외교에 대한 사례연구들의 경우, 중국의 부상이란 구조적 요인이 일본으로 하여금 외교에서 보편적 가치를 강조하며 가치를 공유

하는 국가들과의 협력을 제창하게 된 핵심 요인으로 작용했다는 점에 대해 대체로 동의하고 있다. 예컨대, Hughes(2009)는 미국의 '테러와의 전쟁' 에 참여하는 과정에서 미일동맹과 미호동맹이 강화되고 인도의 대미관계 중시 움직임이 관찰되는 상황 속에서 부상하는 중국에 대응, 봉쇄하기 위해 '민주주의 연합' (concert of democracies)을 형성하려는 구상이 등장했다고 본다. 이어 아베의 쿼드 구상이 갖는 한계로서, 평화헌법에 따른 제약, 일본과의 관계가 중국에 대한 균형으로 활용되는 것에 대한 호주와 인도의 거부감 등의 요인들을 지적한다.[12]

Yoshimatsu(2012)는 구성주의 이론의 시각에서 민주주의와 성숙한 시장경제라는 일본의 국가정체성이 정책이념을 거쳐 정책으로 구현되는 과정을 분석한다. 그에 따르면, 일본의 재정적자 속에서 외교자원으로서의 경제력이 약화되는 한편 중국이 아시아 국가들에 대한 영향력을 증대시키는 가운데 일본 외교에 있어 소프트파워를 활용할 필요성이 증가하였다. 이러한 맥락에서 민주주의와 성숙한 시장경제 국가로서의 국가정체성을 아시아 국가들과의 관계 강화를 정당화하기 위한 외교적 명분으로 활용하고 있다는 것이다.[13]

상기의 선행연구들이 제1차 아베 정권의 가치 외교에 있어 중국 요인을 강조한다면, 동(同)정권의 가치 외교를 보다 복합적인 측면에서 파악하려는 시도들도 존재한다. 예컨대, 星山(2007)는 일본의 가치 외교가 다층적이고 포괄적인 의미를 갖고 있다는 점을 강조하며, 단지 러시아와 중국을 봉쇄하기 위한 목적의 것으로 왜소화하는 것은 타당한 해석이 아니라고 주장한다. 그는 제1차 아베 정권의 가치 외교에 담겨있는 의미로서, 1) 러시아와 중국에 대한 일본의 외교적 입지 강화, 2) '불안정의 호' 의 안정화를 위한 대미협조 의사 표시, 3) 미국 및 아시아와의 관계에서의 일본의 입지 강화, 4) 에너지 자원 등 경제적 이익 확보, 5) 중

---

12 Christopher W. Hughes, 2009, "Japan's Response to China's Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision," *International Affairs,* 85(4), pp.836-857.

13 Hidetaka Yoshimatsu, 2012, "Identity, Policy Ideas, and Asian diplomacy: Japan's Response to the Rise of China," *International Area Studies Review,* 15(4), pp.359-367.

국의 엔 차관 졸업에 따른 새로운 대상국 물색 등을 제시한다.[14]

神保(2018)는 제1차 아베 정권 하에서 가치 외교가 등장하게 된 배경으로 1) 높은 상호의존성으로 특징지어지는 안보환경에 대한 글로벌한 관여의 필요성 증대, 2) 국제안보협력과 대외원조에 관한 예산이 현저히 감소하는 가운데 예산 확보를 위한 새로운 개념의 필요성, 3) 경제성장과 함께 군사적, 외교적 영향력을 확대하는 중국에 대한 대응, 4) 미일동맹관계의 심화, 5) 새로운 자아정체성 구축을 통한 전후체제로부터의 탈각 등을 제시하고 있다.[15]

그러나 이상의 연구들은 대체로 다음과 같은 한계를 갖고 있다고 생각된다. 첫째, 가치 외교의 추진 주체를 규명하고자 하는 의식적 노력을 충분히 기울이고 있지 않다. 물론 제1차 아베 정권의 가치 외교를 추진하는 데 있어 핵심적 인물이었던 야치 쇼타로의 국제정세인식을 분석한 Pugliese(2017), 제1차 아베 정권기 수상관저, 자민당, 외무성 등 각각의 정책결정주체의 비중을 분석한 Zakowski(2017) 등의 연구들 역시 존재하지만, 아직 소수에 불과하다.[16] 그 결과, 가치 외교의 부상에 중요한 역할을 한 요인들을 제시하면서도 각각의 요인들이 실제 정책결정과정에 있어 얼마만큼의 비중을 차지하였고 또 어떠한 의미를 갖는 것이었

---

14 星山隆, 2007,「「価値の外交」は日本の新総合安保障戦略:「普通の国」を目指して」, 『世界平和研究所』. 한편, 제1차 아베 정권 하에서 아베 총리 및 야치 쇼타로 외무사무차관과 호흡을 맞추며 그들의 생각을 정교한 언어의 형태로 구현한 다니구치 도모히코(谷口智彦)는 '자유와 번영의 호' 구상이 당초 염두에 두었던 것은 중국이 아니라 일본과 북방교섭 중인 러시아에 대한 레버리지를 높이는 것이었다고 증언하고 있으며, Karol Zakowski 역시 다니구치를 인용하며 같은 주장을 펼치고 있다. 다만, 다니구치는 중국의 존재감이 증대하는 가운데 '자유와 번영의 호' 구상의 초점이 러시아에서 중국으로 옮겨갔다는 점에 대해서도 말하고 있다. Tomohiko Taniguchi, 2010, "Beyond "The Arc of Freedom and Prosperity": Debating Universal Values in Japanese Grand Strategy," *Asia Paper Series*; Karol Zakowski, Beata Bochorodycz, Marcin Socha, 2017, "New Pillar of Japan's Foreign Policy: Arc of Freedom and Prosperity and Values-Oriented Diplomacy," Zakowski, Karol, et al, *Japan's Foreign Policy Making: Central Government Reforms, Decision-Making Processes, and Diplomacy*, (London and New York: Springer International Publishing AG), pp.123-124.

15 神保謙, 2018,「日本外交と「価値」をめぐる展開: 「価値の外交」・「自由と繁栄の弧」を回顧して」, 『KEIO SFC Journal』, 18(1).

16 Giulio Pugliese, 2017, "Japan's Kissinger? Yachi Shotaro: The State Behind the Curtain," *Pacific Affairs*, 90(2); Karol Zakowski et al, 2017.

는지를 밝히는 데까지는 이르지 못했다.

예컨대, 앞서 언급한 星山(2007), 神保(2018) 등의 연구는 미일관계 강화라는 요인이 가치 외교의 부상에 있어 중요했다고 주장한다. 일본의 '자유와 번영의 호'는 미국이 2001년 「4개년 국방정책검토보고서」(QDR)에서 제시한 '불안정의 호'와 지리적으로 일치한다는 것이다. 그러나 '불안정의 호'와 '자유와 번영의 호' 사이에는 5년이란 시간차가 존재하며, 고이즈미 정권(2001-2006)이 아닌 제1차 아베 정권(2006-2007)에 들어서 '자유와 번영의 호'가 주장된 이유와 그 함의에 대한 추가적 설명이 필요하다. 또, 미국 요인이 중요하게 작용했다는 점을 인정하더라도 제1차 아베 정권이 미국의 네오콘식 '가치 외교'에 불안을 느껴 '불안정의 호'에 대한 일종의 대안으로서 동(同)구상을 제시한 것인지, 또는 미국의 가치 외교에 대한 보완의 의미로서 제시한 것인지를 규명할 필요가 있다.

둘째, 현대일본외교에서 가치 외교가 본격화된 시점과 관련하여, 고이즈미 정권 시기와 제1차 아베 정권 시기 간의 관계를 체계적으로 분석한 연구가 부족하다. 일본의 가치 외교를 주제로 한 대다수의 연구들은 제1차 아베 정권 시기를 가치 외교가 본격화되는 시점으로 파악한다. 그러나 연구의 초점을 제1차 아베 정권 시기에 둘 경우, 자칫 가치 외교가 고이즈미 정권 시기부터 그 모습을 갖춰가기 시작했다는 사실을 간과할 우려가 있다. 다른 한편, 고이즈미 정권과 아베 정권 시기의 외교적 연속성을 강조하는 연구들은 대체로 보편적 가치에 대한 강조라는 외견상의 유사점에 착목하고 있을 뿐, 각각의 시기에 어떠한 행위자가 어떤 의도에서 보편적 가치에 의미를 부여하고 있는지에 대하여 심층적으로 분석하는 데에는 이르지 못하고 있다.

이러한 의미에서 제1차 아베 정권의 '자유와 번영의 호' 구상을 고이즈미 정권의 동아시아공동체구상과 비교하며 전자의 중국 견제의 성격에 대해 논하고 있는 Hosoya(2013)의 의의는 크다. 그에 따르면, 중국을 동아시아공동체의 일원으로 포함하는 동아시아공동체구상과 달리 제1차 아베 정권기의 '자유와 번영의 호' 구상은 중국을 배제하고 있다

는 점에서 뚜렷이 구분된다. Hosoya(2013)는 이와 같은 차이에 주목하며 일본의 아시아외교가 '이익 중심 외교'(interest-oriented diplomacy)에서 '가치 중심 외교'(value-oriented diplomacy)로 그 성격을 변화시켰다고 주장한다.[17]

그러나 고이즈미 정권의 동아시아공동체구상을 이익 중심 외교의 사례로 규정하는 것이 적절한가 하는 물음이 남는다. 호주, 뉴질랜드, 인도의 동아시아공동체 참가를 지지할 뿐만 아니라, 동(同)구상의 원칙으로서 보편적 가치와 국제적 규범의 준수를 강조하고 있는 데서 보듯, 고이즈미 정권에 있어서도 가치의 문제는 중요하게 다루어졌기 때문이다. 이렇게 볼 때, 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 시기의 외교는 '이익인가, 가치인가?'라는 물음보다는 '이익(경제)과 가치, 그리고 안보'를 어떻게 정합적으로 위치지을 것인가란 물음에 대한 답이었다고 보는 것이 보다 적절하다고 사료된다.

3. 연구 방법

1) 연구대상

(1) 가치와 가치 외교의 개념 정의[18]

한 국가가 추구하는 이상이자 국익의 구성요소로서의 가치는 광의와 협의로 구분할 수 있다. 본고는 전자를 국제사회의 공공이익으로서 민주주의, 인권, 법의 지배 등과 같은 보편적 가치뿐 아니라 인간 안보, 국제협조주의 등을 포괄하는 개념으로 이해한다. 예컨대, 白鳥(2018)가 냉전기 일본이 전후 처리 문제가 일단락되고 이익의 체계에 관한 과제에 경제대국으로서 관여한 데 비해, 냉전 후의 20여년은 가치의 체계에 관한 다양한 시책들(국제안전보장에의 적극적 참여, ODA에 있어 가치

17 Yuichi Hosoya, 2013, "Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy," *Asia-Pacific Review*, 20(2), pp.146-156.

18 본고는 가치 및 가치 외교의 개념을 정의함에 있어 필요최소한도의 수준에 머무른다. 이는 정책결정주체에 따라 가치가 일본외교에 있어 갖는 의미 또는 가치 외교의 형태에 관한 다양한 견해가 존재한다는 사실을 전제하고, 각각의 의미를 분석하는 데 본 연구의 목적이 있기 때문이다.

의 중시, 2000년대 미국의 대테러전쟁에 대한 지지 등)에 집중한 시기였다고 주장할 때, 그는 가치를 넓은 의미에서 파악하고 있다고 할 수 있다.

이에 비해, 본고의 연구대상인 협의의 가치는 개개의 국가들의 정치 및 경제체제의 문제와 밀접히 관련되어 있다. 즉, 이때 가치는 정치적으로는 민주주의, 경제적으로는 시장자본주의를 지탱하는 원리를 함의한다. 아울러, 가치 외교란 이와 같은 협의의 가치를 확산, 정착시키는 것을 외교의 주요 과제로 설정하고, 또 가치를 공유하는 국가들과의 협력을 강조하는 것을 의미한다. 각국의 정치 및 경제체제가 동일하지 않은 가운데, 이를 '보편적 가치'로서 위치짓는다는 점에서 가치 외교는 전략적, 정치적 성격을 내포하고 있다.[19]

물론 국제적 공익과 일본의 국익을 반드시 대립하는 것으로 이해할 필요는 없으며, 광의의 가치와 협의의 가치 모두 국제적 공익과 일본의 국익 간의 조화 위에서만 성립 가능하다는 점에서 유사하다. 그러나 광의의 가치를 추구하는 외교가 국제적 공익 추구를 전제로 일본의 국익을 이와 정합적인 형태로 규정하려 한다면, 본고가 탐구하고자 하는 '가치 외교'란 반대로 일본의 국익에 대한 특정한 가정을 전제로 국제적 공익을 추구하려 한다는 차이가 있다. 현대일본외교에서 이는 일본의 국내적 가치인 민주주의와 시장경제를 일본의 국익에 가장 직접적인 함의를 갖는 지역인 아시아와의 관련 속에서 확산시키고자 하는 움직임의 형태로 발현된다.

(2) 고이즈미 정권의 동아시아공동체 구상

가치 외교의 첫 번째 사례는 고이즈미 정권의 동아시아공동체구상이다. 고이즈미 총리는 9·11 이후의 새로운 국제정세가 국경을 넘는 문

19 일본의 정계와 학계, 언론에서는 '가치 외교'(価値の外交)라는 표현과 더불어 '가치관외교'(価値観外交)란 표현이 함께 사용되고 있다. 다만, 여야 정치인들이 '가치의 공유'와 '가치관의 공유'란 표현을 혼용하고 있는 데서 드러나듯 양자 간의 개념적 차이가 의식되고 있다고 보기는 어렵다. 본고에서는 아소 외상이 '가치 외교'라는 표현을 직접 사용했다는 점, 또, '가치관의 공유'보다는 '가치의 공유'라는 표현이 보다 널리 쓰인다는 점 등을 고려해 명칭을 '가치 외교'로 통일하였다. 다만, 「가치관의원 모임」등과 같이 고유명사로서 사용되는 경우는 그대로 사용한다.

제들에 대한 공동 대응을 요구하고 있다는 인식을 바탕으로 2002년 1월의 싱가포르 연설에서 아세안과 '솔직하고 함께 도우며 서로의 번영을 지탱하는 파트너' 로서의 포괄적인 협력관계 구축을 제창하였다.[20] 이 연설은 일본·아세안 관계의 발전을 한국 및 중국을 포함한 동아시아의 맥락에서 위치짓고자 하였다는 점, 그리고 동아시아 커뮤니티의 중심적 멤버로서 일본, 아세안, 중국, 한국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들을 상정하였다는 점에서 획기적이었다.[21]

2003년 12월 일본·아세안 특별정상회담에서 채택된 도쿄선언에는 '보편적인 규칙과 원칙을 존중하면서 외향적이고 풍부한 창조력과 활력이 넘치며, 상호 이해 및 아시아의 전통과 가치를 이해하는 정신을 갖는 동아시아공동체의 구축을 지향한다' 는 문구가 포함되게 되었다.[22] 2004년 11월 말, 인도네시아가 입장을 선회하여 동아시아정상회의(EAS)의 개최 가능성을 언급함에 따라 EAS가 개최되는 방향으로 가닥이 잡힌 가운데, 일본정부는 동아시아공동체구축에 관한 입장을 다음과 같이 구체화하였다.[23]

첫째, 동아시아공동체는 '열린 지역주의' 의 원칙에 입각한 것이어야 한다. 동아시아에서는 아세안, 일본, 중국, 한국에 더해 호주, 뉴질랜드, 인도, 나아가 미국 등이 각종 기능적 협력에서 중요한 역할을 하고 있는 바, 개방성·투명성·포함성을 확보하여 이러한 폭넓은 파트너들과 긴밀히 협력해나가야 한다. 둘째, 기능적 협력 촉진이 중심이 되어야 한다. 지역의 다양성(경제발전수준, 문화, 민족, 종교, 정치이념, 안보정책 등)을 감안할 때, EU와 같은 정치적인 제도나 체제의 도입은 아직까지 장기적 목표이며, 당분간은 광범위한 분야에서 기능적 협력(FTA/EPA, 금융, 국경을 넘는 문제 등)을 중심으로 공동체 형성을 추진해야 한다. 셋째, 보편적 가치의 존중과 지구적 규범의 준수로, 민주주의, 자유, 인권

---

20 飯島勲, 2007,『実録小泉外交』, (東京: 日経BPM), pp.58-59.

21 寺田貴, 2013,『東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合』, (東京: 東京大学出版会), pp.137-138.

22 大庭三枝, 2014,『重層的地域としてのアジア』, (東京:有斐閣), pp.152-153.

23 「東アジア共同体構築に係る我が国の考え方」(2006年11月).
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/eas_02.pdf(검색일: 2022년 7월 23일).

등의 보편적 가치와 WTO 등의 글로벌한 규범을 중시해야 한다.

일본은 이와 같은 입장을 EAS의 쿠알라룸푸르 공동성명에 반영시키기 위해 인도와 인도네시아, 싱가포르 등과 협력하였고, 최종적으로 공동성명에 동(同)회의가 '공동체 형성에 중요한 역할'을 한다는 문안을 포함시키는 데 성공하였다. 아울러, 역외 국가에 대하여 배타적인 성격을 띠지 않도록 '글로벌한 규범이라고 보편적으로 인식되는 가치의 강화'가 명시되었다.[24]

(3) 제1차 아베 정권의 쿼드(Quad)와 '자유와 번영의 호' 구상

가치 외교의 두 번째 사례는 제1차 아베 정권의 쿼드(Quad)와 '자유와 번영의 호' 구상이다. 쿼드 구상은 민주주의 등 보편적 가치를 공유하는 네 개의 주요국가들, 즉, 일본, 미국, 호주, 인도에 의한 협력을 제안하는 것으로, 아베는 일찍이 자민당 총재 후보 시절 출간된 그의 저서 『아름다운 국가로』에서 쿼드 협력 구상을 제시하였다.[25] 비록 아베가 구체적으로 어떠한 형태의 협의체를 구상하였는지는 명확히 드러나지 않았지만 당초 안보와 정보(intelligence) 문제들을 포함한 장관급 전략대화를 구상한 것으로 보인다.[26]

아베는 총리에 취임한 이후 자신의 외교 구상을 실현하기 위하여 인도, 호주 등 관계국들과의 정상회담에서 동(同)구상을 의제로서 제시하는 노력을 계속하였다. 주목되는 것은 제1차 아베 정권이 지속된 1년 남짓한 짧은 기간 내에서도 쿼드 협력 구상에 대한 일본정부의 입장에 미묘한 변화가 관찰된다는 점이다. 당초 아베 정권은 쿼드 협력의 의제로서 '에너지와 무역 등 비안보 이슈들도 포함할 수 있다'는 입장을 취했으나, 2007년 6월 시점에 들어서는 '안보와 직접적으로 관련된 이슈'는 다루지 않는다는 입장으로 선회하였다.[27]

---

24 大庭三枝, 2014, pp.165-166.
25 安倍晋三, 2006, 『美しい国へ』, (東京: 文藝春秋), pp.159-161.
26 WikiLeaks Diplomatic Cable, "PM Singh Visits to Japan: Time for the U.S. to Seize the Day on Closer Trilateral Cooperation," (December 5, 2006).
27 WikiLeaks Diplomatic Cable, "U/S Burns Meeting With DFM Nishida On

한편, 아소 다로(麻生太郎) 외상은 2006년 11월 「『자유와 번영의 호』-확대되어가는 일본외교의 지평」이라는 제목의 연설에서 '가치 외교'와 '자유의 번영의 호' 구상을 내세웠다. 미일동맹, 유엔을 중심으로 한 국제협조, 주변국과의 관계 중시가 일본 외교의 중심축이었다면, 지금부터는 여기에 새로운 축을 더해 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배, 시장경제 등의 '보편적 가치'를 중시하면서, 이러한 가치들을 공유하는 국가들과의 관계를 강화해나가겠다고 선언하였다. 이와 같은 가치 외교를 구체화한 정책으로서 제시된 '자유와 번영의 호' 구상은 북유럽 국가들에서 시작하여 발트 3국, 중·동유럽, 중앙아시아·코카서스 일대, 중동, 인도 대륙, 그리고 동남아시아를 가로질러 동북아시아로 이어지는 호(弧)를 보편적 가치에 기반한 풍요롭고 안정된 지역으로 만들어나가겠다는 의지의 표명이었다.[28]

한편, 이러한 과제들을 비롯한 공통의 전략적 문제들에 함께 대처하기 위하여 일본과 가치관을 공유하는 호주, 인도, G8, 유럽과 EU, 나토 등과의 관계 강화가 중시되었다. 2007년 1월, 아베 총리는 영국, 독일, 벨기에와 프랑스를 방문하였으며, 각국 및 EU정상과 회담하였다. 한편, 아소 외상은 루마니아, 불가리아, 헝가리, 슬로바키아를 방문하였으며 각국 정상 및 외상과 회담하였다.[29] EU본부를 방문한 아베 총리는 유럽위원회 위원장과 회담하였으며, 일본과 EU가 기본적 가치를 공유하는 전략적 파트너로서 관계를 한층 더 강화해나가는 것이 중요하다는 점에 대해 인식을 같이 하였다. 또, 아베 총리는 일본 총리로서는 처음으로 북대서양이사회(NAC)에 출석하여 연설하며 일본·나토 관계는 새로운 단계로 이행해야 한다며 아프가니스탄을 비롯한 평화와 안정을 위한 협력을 한층 강화할 것을 제창했다.[30]

Iran," (November 6, 2006); "VFM Yachi Reviews Summit, Bilateral Issues," (June 1, 2007).

28 外務省, 2007,『外交青書 2007』, p.2.

29 外務省, 2007, p.3.

30 外務省, 2007, p.78, 81.

2) 분석과정

본고는 고사카 마사타카(高坂正堯)가 1966년의 저작 『国際政治』에서 제시하고 있는 분석틀을 활용한다. 고사카에 따르면 국가는 힘의 체계이자 이익의 체계이며, 가치의 체계인 바, 국가 간의 관계 역시 이 세 가지 층위의 관계가 얽혀 형성된다.[31] 당시 고사카가 염두에 두고 있었던 '가치'는 일본 헌법이 규정하고 있는 평화주의 원칙이었다고 생각되는데,[32] 여기서는 연구의 문제의식에 맞춰 '가치'를 자유, 민주주의 등과 같은 보편적 가치로 재정의하는 방식으로 안보-경제-가치의 분석틀을 원용하고자 한다.

구체적으로, 본고는 외교정책결정주체의 인식을 이와 같은 분석틀에 입각하여 외교·안보, 가치, 경제의 측면에서 분석한다. 한편, 안보-경제-가치를 세 꼭짓점으로 하는 삼각형은 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보를 세 변으로 갖게 된다는 점에 착안하여 본고는 가치 외교의 개별 사례들을 이와 같은 세 측면에서 분석한다. 이는 가치가 국익을 구성하는 다른 두 요소인 안보, 경제와의 관계 속에서 어떻게 위치지어지고 있는지를 보다 입체적으로 파악하기 위함으로, 일본의 대중외교에서 보편적 가치가 '강조되고 있다'라는 추상적 표현만으로는 가치 외교가 갖는 의미를 온전히 담아내는 데 한계가 있다는 문제의식에 따른 것이다.

본 연구는 주요 참고자료로서 정책결정과정에 참여했던 이들의 회고록, 기고문, 인터뷰 자료 등의 1차 자료와 위키리크스(WikiLeaks)에 의해 공개된 주일미국대사관과 일본 외무성 간의 외교 전문(diplomatic cable)을 활용한다. 위키리크스 자료의 경우, 연도별로 보존된 자료의 양에 큰 편차가 존재하는데, 고이즈미 정권 후반기 및 제1차 아베 정권 시기의 경우 다른 시기에 비해 방대한 양의 자료가 존재한다. 본고의 주된 연구 대상인 2000년대 일본 외교 사료가 아직 공개되지 않은 시점에서 이와 같은 1차 자료들은 당시의 외교정책결정과정 및 정책결정자의 인식에 대한 중요한 통찰을 제공해줄 수 있다.

물론 행위자들의 정책선호를 파악하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히,

---

31 高坂正堯, 1966,『国際政治』, (東京: 中央公論).
32 고사카 마사타카 저, 2005,『해양국가 일본의 구상』, 김영작 외 역, (서울: 이크).

최종적인 외교정책결정권자가 아닌 이상, 정권 내의 의사결정에 참여한다고 하더라도 자신의 독자적인 정책선호보다도 정권 차원의 정책을 따라야 한다는 점을 고려할 때, 정책을 통해 행위자의 정책선호를 추론하고, 이를 바탕으로 다시 정책을 설명하려 하는 순환논증에 빠지기 쉽다. 그러나 공직에서 물러난 이후 출간한 논문 또는 저서나 정권 차원의 정책 방향이 정해지기 전의 발언 등은 행위자의 정책선호에 대한 귀중한 정보를 제공한다.

4. 논문의 구성

본 논문은 총 5장으로 구성된다. 제1장 서론은 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 시기의 가치 외교가 상이한 성격을 띠고 있다는 점을 어떻게 설명할 것인가 하는 문제를 제기한다. 이어, 누가 어떠한 의도에서 보편적 가치를 일본외교의 중심 무대로 끌어들이려 하고 있으며, 그들의 정책선호 속에서 보편적 가치는 안보, 경제 등 국익을 구성하는 다른 요소들과의 관계 속에서 어떻게 위치지어지고 있고 그 배경에는 어떠한 요인들이 관찰되는가 하는 연구 질문을 제시한다. 2절은 가치 외교를 주제로 한 선행연구를 거시적 관점에서 가치 외교의 전개를 개괄하는 연구들과 특정 시점에 초점을 맞추는 사례연구들로 분류한 후, 각각의 성과와 한계를 논한다. 3절은 본 연구의 '가치' 및 '가치 외교' 개념을 정의하고, 연구대상을 설명하며 분석틀로서 고사카의 안보-경제-가치 체계를 제시한다.

이어지는 제2장에서는 2000년대 들어 보편적 가치가 대중정책의 한 요소로서 명확히 위치지어지기까지의 역사적 과정을 검토한다. 1절은 냉전기 일본의 대중정책을 특징짓는 것은 관여라는 점을 설명하며, 당시 일본은 중국을 포함한 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치의 문제를 제기하지 않았음에 주목한다. 2절은 1990년대 일본이 중국에 대한 관여를 지속해나가면서도 동시에 헤징을 모색하기 시작했다는 점을 설명하며, 동(同)시기가 중국과의 관계에서 보편적 가치를 어떻게 자리매김할 것인가를 고민하는 과도기적 단계였다고 주장한다. 3절은 2000년대

고이즈미 정권과 제1차 아베 정권에 들어 대중전략의 성격을 뚜렷이 하는 가치 외교가 전개되었다는 점을 설명하면서도, 두 정권의 가치 외교가 상이한 유형의 것이라는 점을 강조한다.

제3장에서는 고이즈미 정권의 가치 외교를 분석한다. 1절은 당시 수상관저, 자민당, 외무성 간의 역학 관계를 분석함으로써 고이즈미 정권 시기의 아시아외교가 외무성의 주도로 이루어졌다는 점을 드러낸다. 이어지는 2절에서는 외무성이 중국을 어떻게 인식하였는지를 1) 중일 간 갈등 국면, 2) 외교·안보, 3) 가치, 4) 경제 측면으로 구분하여 서술한다. 이를 바탕으로 3절은 동아시아공동체구상에 관한 다나카 히토시(田中均)의 담론을 분석하며, 그가 어떻게 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 간에 존재하는 잠재적 긴장 속에서 균형점을 발견해내고자 하였는가를 살펴본다. 이때, 가치가 안보, 경제 등 다른 국익들과의 관계 속에서 특정한 방식으로 위치지어지게 된 배경에 어떠한 논리가 작용하였는지를 분석한다.

제4장에서는 제1차 아베 정권의 가치 외교를 분석한다. 1절은 당시 수상관저, 자민당, 외무성 간의 역학 관계를 분석함으로써 제1차 아베 정권 시기의 아시아외교가 아베 총리와 야치 쇼타로(谷内正太郎) 외무사무차관에 의해 주도되었으며, 고이즈미 정권에서 주도적 역할을 맡았던 외무성의 비중이 감소했다는 점을 설명한다. 이어지는 2절에서는 아베 총리와 야치 외무차관이 중국을 어떻게 인식하였는지를 1) 중일 간 갈등 국면, 2) 외교·안보, 3) 가치, 4) 경제 측면으로 나누어 살펴본다. 3절은 아베의 쿼드 협력 구상 및 야치의 '자유와 번영의 호' 구상과 관련한 담론들을 바탕으로 그들이 어떻게 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 간의 관계를 고이즈미 정권 시기와 다른 방식으로 설정하였는지를 탐구한다. 제3장과 마찬가지로, 가치가 안보와 경제라는 다른 국익들과의 관계 속에서 특정한 방식으로 위치지어지게 된 이유를 분석함으로써 두 시기를 비교한다. 마지막으로 제5장 결론에서는 앞선 논의들을 요약하며, 본 연구의 의의와 한계에 대해 언급한다.

Ⅱ. 가치 외교의 역사적 맥락

냉전기 미중 접근에 의해 소련에 대한 미·중·일 간의 연계가 구축된 상황 속에서 일본은 중국을 국제체제 속으로 끌어들여 중국의 개혁개방을 지원하려는 관여정책을 실시하는 한편, 중국을 포함한 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치의 문제를 제기하는 데 소극적이었다. 소련의 붕괴에 따라 미·중·일 간의 연계가 소멸된 1990년대에도 일본은 중국에 대한 관여를 지속해나갔으며, 1990년대 중반을 기점으로 중국에 대한 헤징을 함께 모색하기 시작하였다. 이 시기는 중국과의 관계에서 보편적 가치를 어떻게 자리매김할 것인가를 고민하는 과도기적 단계에 해당한다. 2000년대 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권에 들어 대중전략의 성격을 뚜렷이 하는 가치 외교가 전개되는데 이는 이전과는 뚜렷하게 구분되는 변화이다. 그러나 동시에 두 정권의 가치 외교가 상이한 유형의 것이라는 점에 유의할 필요가 있다.

1. 냉전기 대중관여정책과 가치의 비가시성

1) 중국에 대한 관여정책의 원형

1972년 9월 다나카 가쿠에이(田中角栄) 수상의 방중으로 중일 간의 국교정상화가 이루어지기 이전 시기, 일본의 대중정책은 미국의 대중정책이라는 구조적 요인에 의해 규정되는 측면이 컸다. 요시다 시게루(吉田茂) 수상이 결국 미국의 압력에 따라 중화민국의 국민당 정권과 평화조약을 체결했다는 사실은 이 점을 단적으로 보여준다. 일본이 대공산권 수출통제위원회(COCOM)에 가입하여 대중봉쇄에 참여할 수밖에 없었던 것은 전후 일본이 군사적 독립을 추구하기보다는 자국의 안보를 미국과의 군사동맹에 크게 의존한 것의 자연스러운 귀결이었다. 그러나 일본정부는 당시 대부분의 일본인이 그러하였듯, 중화인민공화국과의 모든 관계를 단절하는 것을 바라지 않았다. 그 배경에는 경제적 동기, 과거 중국 침략에 대한 부채의식, 지리적·역사적 측면에서의 중국에 대한 친밀감 등이 자리하였다.[33]

---

[33] Matake Kamiya, 2000, "Japanese Foreign Policy toward Northeast Asia,"

이러한 맥락에서 일본정부는 외교관계가 정상화되는 1972년까지의 20년 동안 중국과의 경제교역이 중국에 대한 정치적 승인이나 정치적 관계의 구축을 의미하지 않는다는 이른바 정경분리의 원칙하에 대중무역을 확대하고자 했다. 여기에는 중국과의 사적인 무역관계가 일본경제에 이로울 뿐 아니라 중국과의 소통 채널을 유지하는 데 도움이 된다는 판단이 작용하였다. 실제로 일본의 역대 수상들은 봉쇄보다는 무역확대가 중국의 개방에 유리하며 나아가 일본이 미중 간 중개자 역할을 할 수 있다는 인식을 갖고 있었다.[34]

일본에 있어 1971년 미국 닉슨 정권의 중국 접근이 가져온 국제환경의 변화는 중국과의 국교정상화를 가로막았던 가장 큰 장애 요인의 제거를 의미했다. 国分(2013)이 지적하고 있듯, 미중접근에 의한 소련 포위망 형성이라는 국제질서의 변동과 그 가운데 점점 더 중요해져가는 중국을 국제사회로 끌어들여야 한다는 일본 국내의 현실감각 및 이에 대한 국내정치적 합의는 '1972년 체제'의 구축을 추동했다.[35] 이때, 미국, 소련과의 관계 설정 문제는 중국과의 교섭에 임하는 일본에 있어 매우 중요한 문제였다. 중국 측의 전쟁배상 청구 포기와 미일동맹 용인은 1972년 국교정상화에 대한 합의가 가능할 수 있었던 전제조건이었다. 또, 중소분쟁에 연루되는 사태를 회피하고자 한 일본의 입장은 중일평화우호조약이 그 서명국의 제3국과의 관계에 영향을 미치지 않는다는 '제3자 조항'의 형태로 반영되었다.

1978년 이래로 중국에 대한 일본의 기본적인 외교정책은 저금리의 엔 차관과 공적 원조 등의 경제지원을 제공함으로써 덩샤오핑의 개혁개방

Edited by Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, *Japanese Foreign Policy Today*, (New York: Palgrave).

34 서승원, 2011, "자민당 정권의 중국정책과 정경분리, 1955-1971: 관료정치화, 파벌정치, 그리고 친중국 연합전선," 『국제정치논총』, 51(4), p.152.

35 国分良成, 2013,「「72年体制」から「戦略的互恵」へ」, 国分良成編, 『日本の外交 第4巻 対外政策 地域編』, (東京: 岩波書店), p.116. 손기섭(2004)에 따르면 '72년 체제'란 1972년 일본의 다나카 내각과 중국의 마오쩌둥·저우언라이 정권이 양국 간 국교정상화에 합의하여 작성한 '중일공동선언'과 후쿠다 내각 시기의 '중일평화우호조약'을 토대로 성립하는 국교정상화 이후의 중일 간의 정치경제, 외교·안보 전반에 작용하는 구조적 틀로 정의할 수 있다. 손기섭, 2004, "일중 정치경제관계에서의 '72년 체제'의 발전과 전환," 『일본연구논총』,19, p.94.

정책을 지원한다는 것이었다. 여기에는 중국을 서구 진영에 가까이 끌어들이고, 중국의 아시아태평양 국제관계에의 적극적인 참여를 독려하려는 전략적 의도가 작용하였다. 냉전기 중일관계는 경제를 포함한 다방면에서의 교류의 급속한 팽창과 더불어 정치적 갈등의 교차를 경험하였는데, 정치적 갈등의 사례들에서 일본정부는 일관되게 반응적이고 유화적인 태도를 보였다.[36]

1979년 12월 초 중국을 방문한 오히라 마사요시(大平正芳) 수상은 6개의 프로젝트를 대상으로 5년간 15억 달러의 엔 차관을 제공한다는 내용의 대중경제협력구상을 발표하였다. 이에 앞서 오히라 정권은 대중원조를 결정함에 있어 1) 서구선진국들과의 협조를 도모하고, 2) 아세안을 비롯한 아시아 국가들과의 균형에 주의하며, 3) 군사협력은 할 수 없다는 이른바 '대중경제협력 3원칙'을 선언함으로써 일본의 중국시장 독점, 아세안에 대한 엔 차관 감액, 대중원조의 군사비 전용 등에 대한 내외의 우려를 불식시키고자 하였다. 이어 1984년 3월 나카소네 야스히로(中曽根康弘) 수상의 방중을 통해 실현된 제2차 대중경제협력구상은 84년부터 90년까지의 7년간 7개의 프로젝트에 대해 4,700억 엔의 차관 공여를 약속하는 것이었다.[37]

다른 한편, 1980년대는 역사교과서 문제, 총리의 야스쿠니 신사참배 등 중일 간의 갈등 현안이 표면화되었던 시기이기도 했다. 그러나 이러한 갈등 현안에서 일본정부가 취한 타협적, 유화적 대응은 당시 일본의 대중외교정책의 초점이 관여를 통한 중국의 국제사회로의 편입에 놓여있었음을 뒷받침한다. 1982년의 역사교과서 문제에 대해 미야자와 기이치(宮澤喜一) 관방장관은 향후 이웃국가들의 목소리에 귀를 기울이겠다는 내용의 담화를 발표하였으며, 1985년 나카소네 총리의 야스쿠니 신사참

---

36 Matake Kamiya, 2000, pp.230-233.

37 손기섭, 2004, pp.106-108. 오히라 내각의 대중경제협력은 앞서 언급한 바와 같이, 개혁개방을 표방하는 덩샤오핑 체제의 현대화 추진을 지원하는 것이었다. 동시에 손기섭(2005)은 그것이 국교정상화 교섭에서 중국이 대일배상청구를 포기한 것에 대한 정치적 보답 및 에너지 대책으로서의 성격을 갖는 것이었다고 주장한다. 손기섭, 2005, "일본의 대중국 원조정책의 변화와 특징: 동남아원조와 한국원조와의 비교," 『일본연구논총』,21, p.76.

배가 중국 측의 반발을 초래하자 나카소네는 이듬해인 1986년 신사참배를 자제하였다.[38]

나카소네는 이후 회고록에서 중국 내부에서 보수파가 개혁파에 대해 반격에 나서는 움직임이 관찰되는 가운데 자신의 야스쿠니 참배로 후야오방이 탄핵될 위험을 인식하여 참배를 자제하였다고 밝히고 있다. '그와 같이 개명되고 친일적인 정치인이 실각하는 것은 세계와 일본에 있어 막대한 손해'라는 판단이었다.[39] 여기서 주목되는 것은 이와 같은 인식이 소련에 대한 미중일 연계의 유지 및 강화라는 전략적 시각과 밀접히 맞물려 있다는 점이다. 1986년 9월 중의원 본회의에서 나카소네 총리는 야스쿠니 신사 참배문제에 관한 사회당 대표의 질문에 대해 '일본이 아시아에서 고립되는 것을 기뻐할 나라는 어느 나라인가 하는 점도 외교전략의 차원에서 생각할 필요가 있다'는 견해를 피력하고 있다.[40]

개발도상국인 중국의 근대화와 국제체제에의 참가가 일본의 국익과 세계의 이익에 부합한다는 일본정부의 생각은 1989년의 천안문 사건에 대한 대응에서도 뚜렷이 드러난다.[41] 당초 우노 쏘스케(宇野宗佑) 내각의 입장은 '매우 우려할 만한 사태이나 중국의 내정문제이므로 신중히 지켜볼 필요가 있다'는 것이었다. 1989년 파리에서 개최된 G7 정상회담의 「정치선언」에는 국제사회 내 중국의 고립에 대한 일본의 우려가 반영되어 '중국 당국이 정치, 경제개혁과 개방을 향한 움직임을 재개함으로써 중국의 고립화를 피하고, 가능한 한 조기에 협력관계로의 복귀를 위한 조건을 만들어내길 기대한다'는 문안으로 타협을 보게 되었다.[42]

---

38 国分良成, 2013, p.120.

39 中曾根康弘, 1996,『大地有情 五十年の戦後政治を語る』, (東京：文芸春秋), p.463.

40 中曾根康弘, 1996, pp.492−493.

41 国分良成, 2013, p.121.

42 당시 수상의 비서관을 맡고 있던 오리타 마사키(折田正樹)는 당초 일본정부의 입장에 대해, 1989년에는 중국 국내에서 여러 가지 일들이 있기는 했지만, 개혁개방과 시장자유화가 진행되는 등 전체적으로 긍정적인 방향으로 움직이고 있다고 인식했다고 증언한다. 또, 지나치게 엄격한 대응은 중국의 반발을 초래할지 모른다고 판단하였으며, 중국은 일본의 이웃나라이자 일본과 전쟁을 했던 나라이므로 과도한 제재는 삼갈 필요가 있다고 보았다고 술회하고 이다. 折田正樹(著), 服部龍二, 白鳥潤一郎(編), 2013,『外交証言録 湾岸戦争・普天間問題・イラク戦争』, (東京：岩波書店), p.88−90.

이와 같은 일본정부의 대중정책은 国分(2013)이 지적하듯, 일본 일국의 힘만으로 중국이라는 잠재적 대국을 변화시킬 수 없는 만큼 국제사회에 끌어들여 인권을 포함한 체제상의 문제를 해소시키겠다는 현실인식을 반영한 것이었다.[43]

하지만, 미 의회를 비롯한 서구 선진국들의 압력이 증대되는 가운데, 우노 정권은 '서구와의 협조'와 '중일특수관계' 사이에서 선택을 요구받았고, 결국 목전에 다가온 G7 정상회담 및 미일관계를 고려하여 외무성 주도하에 엔 차관의 동결을 결정한다. 뒤를 이은 가이후 정권은 엔 차관 재개에 적극적인 입장이었지만, 서구의 국제여론을 의식하여 미국의 동의를 얻고 난 다음에 '부분해제'를 거쳐 '전면해제'로 발전시켜가는 방법을 선택하였다.[44]

2) 아시아 외교에 있어서의 가치의 비가시성

냉전기 일본의 외교는 공산주의 진영에 대해서는 자유민주주의의 기치를 내세워 피아를 구분하면서도, 한국, 남베트남, 미얀마 등 같은 진영 내 국가들의 권위주의적, 비민주적 행태는 묵인하는 모순을 노정하였다. 한편으로, 일본은 미국 등 다른 자유주의 진영의 국가들과 마찬가지로 자유민주주의의 수사를 통해 진영 내부의 결속을 도모하고자 하였다. 이케다 하야토(池田勇人) 정권이 미국·유럽·일본의 결속을 견고히 하여 공산주의 진영에 대항하여야 한다며 내세운 '세 기둥론'(三本柱論)은 그 대표적 사례라 할 수 있다.[45]

일본이 외교적 수사에서 보편적 가치를 내세우는 경향은 동서 진영 간의 갈등 정도에 따라 시기별로 다른 양상을 띠었는데, 安野(2014)에 따르면, 1970년대 후반부터 신(新)냉전 국면이 전개됨에 따라 일본이 다시금 '단결지향형 보편주의'를 제창하는 경향이 관찰된다.[46] 1981년 스즈키 · 레이건 공동성명에서는 '서방선진민주주의국가들'(西側先進民

---

43 国分良成, 2013, p.122.
44 손기섭, 2004, pp.114-115.
45 吉次公介, 2016,「池田勇人」, 増田弘(編), 『戦日本首相の外交思想』, (京都: ミネルヴァ書房), p.163.
46 安野正士, 2014.

主主義諸国)과 '서방 전체'(西側全体) 등의 표현이 사용되었다. 또한 '미일관계'라는 표현이 처음으로 등장하였으며, '두 정상은 미일동맹 관계가 민주주의 및 자유라는 양국이 공유하는 가치를 전제로 하고 있음을 인정한다'는 문구가 포함되었다.

이와 반대로, 중국을 포함한 아시아 국가들에 대한 일본의 외교를 놓고 볼 때, 자유, 민주주의 등의 보편적 가치에 대한 강조는 잘 발견되지 않는다. 냉전 시기 일본의 수상 또는 외상이 아시아 역방 중 실시한 연설 가운데 보편적 가치의 공유에 방점을 둔 것은 찾기 어렵다. 아시아 국가들에 대한 일본의 ODA 공여 정책 역시 내정불간섭이란 정책규범에 입각한 요청주의 원칙을 바탕으로 하였으며, 민주주의 촉진 등과 같은 정치적 조건 연계(conditionality) 없이 경제협력에 초점을 두었다.[47]

1984년 런던 G7정상회담에서 채택된 「민주주의의 가치들에 관한 선언」에는 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치를 강조하는 것에 대한 일본정부의 신중한 입장이 반영되어있다. 여기서 G7 정상들은 법의 지배, 민주주의 등의 가치를 공유한다는 점, 이러한 가치들에 입각한 상호 협력이 세계의 정치적 안정 및 경제성장에 공헌한다는 점 등을 확인하면서도 동시에 '정치적, 경제적, 사회적 체제의 차이와 관계없이 각국의 독립 및 영토 보전에 대한 존중을 바탕으로 모든 국가와의 협력을 희구한다'는 문구를 포함시키는 데 동의했다.[48] 이와 관련, 당시 일본의 외상을 맡고 있던 아베 신타로(安倍晋太郎)가 1984년에 출간한 자신의 저서에서 런던 G7정상회담에 대한 일본의 입장을 서술하고 있는 대목이 주목된다.

> 자유와 민주주의를 기반으로 하며 자유민주주의의 정치, 경제, 사회체제를 가진 사회의 강인함은 최근의 역사가 증명하고 있다. 경제면에서 보더라도, 자유와 민주주의를 기반으로 하는 자유주의 경제의 강인함은 전후 세계만을 보더라도 자명하다. 인간의 자유의지를 박탈하고 개성을 파괴하

47 稲田十一, 2004,「ODA政策にみる戦後日本外交の「規範」」, 長谷川雄一編, 『日本外交のアイデンティティ』, (東京：南窓社), pp.91−99.

48 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/london84/j10_b.html(검색일: 2022년 6월 5일).

는 경제체제로부터는 시대를 앞지르는 활력이 생겨나지 않으며, 설령 첨단기술을 얻었다 하더라도 이를 국민생활의 풍요를 위해 십분 활용하려는 유연함을 기대하기 어렵다. 이와 같이 우리들로서는 자유와 민주주의에서 기본적 가치를 발견하고 있는 것인데, 현실 세계에는 다른 기본적 가치를 신봉하고 있는 국가들도 적지 않다. 자유와 민주주의란, 본디 가치의 다양성을 용인하는 것이며 우리들의 자유 또는 민주주의를 침해하려는 시도에 대해서는 강하게 저항해야 하지만, 우리들의 가치를 타인에게 강요하는 것이 아니라 관용의 태도로 그 공존을 모색하는 것이 필요하다.[49]

여기서 아베 외상은 자유민주주의 체제에 입각한 사회야말로 강한 내구력과 발전가능성을 갖고 있다는 점을 강조하면서도, 자유와 민주주의 외의 다른 가치들을 기본적 가치로 삼는 국가들 역시 존재하고 있는 바, 이를 인정하고 공존을 모색하는 것이야말로 자유와 민주주의의 정신에 부합하는 것이라 주장하고 있다. 이는 중국을 포함한 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치를 내세우는 것에 대해 소극적 자세로 일관해온 냉전기 일본정부의 입장의 연장선상에 있는 것으로 이해할 수 있다.

냉전기 일본의 대아시아외교에 있어 가치의 비가시성은 다음과 같은 세 가지 측면에서 이해될 수 있다. 첫째, 냉전이라는 시대적 맥락 속에서 동아시아 국제정치가 현실주의적 논리에 의해 움직였다는 사실이다. 미국을 축으로 하는 자유주의 진영 내의 모든 국가들이 자유, 민주주의 등의 가치를 '보편적 가치'로 인식하는 것은 아니었지만, 공산주의 진영에의 대항이라는 현실적 필요는 같은 진영의 국가들에 대한 지원 및 결속 도모를 우선시하도록 했다. 다만 시대적 요인만으로 일본의 대아시아외교를 설명하는 데에는 한계가 있다. 후술하듯, 냉전 종식 이후 일본과 서구 국가들이 민주화에 대한 상이한 접근 방식을 택했다는 사실 역시 설명될 필요가 있기 때문이다.

이 점은 일본이 아시아 국가들과의 관계에 있어 갖는 특수한 맥락에

---

49 安倍晋太郎, 1984,『日本外交の指針：平和と繁栄を求めて』, (東京：晋太郎会), pp.42-43.

주의를 환기시킨다. 20세기 전반 아시아의 이웃 국가들에 대한 일본의 식민지배와 침략, 그리고 패전이라는 역사다. 대내적 측면에서 이는 일본의 자기인식에 심대한 영향을 미쳤고, 보수계의 많은 논자들이 개탄하는 '국가에 대한 부정'이라는 전후 일본사회 저변의 경향은 일본 국가를 주체로 하는 가치관의 발신에 회의적, 소극적 태도를 초래하였다.[50] 대외적 측면에서 대동아공영권을 제창했던 부(負)의 유산을 안고 있는 일본으로서는 냉전기 적극적으로 아시아주의를 표방할 수 있는 위치에 있지 않았을 뿐더러, 또 역내 국가들을 결속시킬 매개로서 가치를 대외적으로 발신할 수 있는 입장도 아니었다.[51]

다만, 일본이 아시아 국가들과의 관계에서 가치관을 강조하지 않았다는 점을 결국 냉전기 일본에 있어 보편적 가치란 서구 자유주의 국가들과의 결속 도모를 위한 수사에 지나지 않았다는 냉소주의와 연결짓는 것은 전후 일본외교를 지나치게 단순화한 것이다. 전후 일본은 역사적 부채로 인한 제약과 자신의 전후 발전 경험을 고려하였을 때, 민주주의의 전제로서 개발에 초점을 두는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다고 보았다. 가치를 전면에 내세우지 않는 것이 가치의 확산에 보다 유리할 수 있다는 판단인 것이다. 이러한 인식은 중국을 국제체제 속으로 편입시킴으로써 중국의 개혁개방을 촉진하고자 한 데서 뚜렷이 드러나며, 현재까지도 일본의 대중외교의 기저에 자리하고 있다.

그럼에도 불구하고, 냉전기 일본이 공산주의 진영에 대해서는 자유민주주의를 강조하면서도, 같은 진영 내부의 비민주적 체제의 국가들에 대해 가치를 말하지 않은 것이 모순이었다는 점은 부정하기 힘들다. 다만 이와 같은 모순은 상이한 이념이 대립하고, 또 그것이 국가안보와 직결되었던 냉전이라는 시대적 맥락 속에서 반공이라는 기치 하에 가려질 수 있었다.

---

50 제1차 아베 정권 시기 아소 외상은 '자유와 번영의 호' 구상으로 대표되는 가치 외교의 의의를 전후 일본인들의 자기 분열적 인식의 극복에서 찾고 있다. 「「自由と繁栄の弧」を創る」(2006. 11. 30), 麻生太郎, 2007,『自由と繁栄の弧』, (東京: 幻冬舎), p.25.

51 岡垣知子, 2014.

2. 1990년대 대중정책과 가치 외교의 과도기

1) 대중관여의 지속과 헤징의 등장

앞 절에서 서술한 바와 같이, 냉전기 미중일은 1970년대 초 이래 소련이라는 공통의 대항목표 하에 전략적 연계관계를 형성하였으며, 이는 소련 해체에 따른 냉전의 종결까지 삼각관계가 안정될 수 있었던 가장 큰 이유였다. 그러한 의미에서 냉전의 종식은 그때까지 '72년 체제'를 지탱해오던 미중일 관계의 변동을 의미하였다.[52] 이하, 1990년대 중국을 국제사회 속으로 편입시키고자 하는 일본의 관여 정책이 지속되는 한편, 중국이 제기하는 불확실성에 대한 헤징의 필요성이 인식되기 시작하였다는 점을 살펴본다.

일본은 1990년 G7 휴스턴 정상회담에서 중국에 대한 경제제재를 해제하는 데 앞장섰고, 1991년 8월, 가이후 수상은 G7 정상들 가운데 처음으로 1989년 6월 이래 중국을 방문하였다. 중일관계가 진전되는 흐름 속에서 아키히토 천황이 중일관계정상화 20주년을 기념하기 위해 일본 천황으로는 처음으로 1992년 10월 중국을 공식 방문했다.

그러나 1990년대 중반, 중일관계를 경색 국면에 빠뜨리는 일련의 사건들이 발생하였다. 1994년 6월, 대만 총통 리덩후이의 비자발급 문제를 둘러싸고 중일 간의 갈등이 점화되었다. 1995년 5월, 중국이 핵실험을 단행하고 일주일이 지난 시점에서 일본정부는 중국에 대한 항의의 의미로 무상원조를 삭감할 방침을 발표하였고, 8월에 중국이 추가 핵실험을 하자 무상원조를 동결하였다.[53]

1996년 4월 클린턴 대통령과 하시모토(橋本龍太朗) 총리에 의한 「미일안보 공동선언」과 이듬해 도출된 「미일신가이드라인」은 대만의 민주화를 둘러싸고 양안관계가 긴박해지는 상황 속에서 등장하였다.[54]

---

52 国分良成, 2001,「冷戦終結後の日中関係」, 『国際問題』, 490, pp.45-57.

53 Matake Kamiya, 2000, pp.234-236.

54 다만 '미일안보재정의'는 일차적으로 제1차 북핵 위기(1993-1994년)를 계기로 하는 것이었으며, 보다 넓게는 냉전 종식 이후 미일동맹의 표류에 대한 우려가 제기되는 맥락에서 이루어진 것이었다는 점을 지적해둔다. 또, 당초 계획하고 있던 「미일안보 공동선언」의 일정이 대만해협 사태 이후로 조정된 것일 뿐, 두 사건 간의 시간적 선후관계가 처음부터 정치적으로 의도된 것은 아니었다. 竹内行夫, 2022,『高度成長期からポスト冷戦期の外交・安全保障』, (東京: 岩波書店), p.213.; 添谷芳秀, 2010,「日本

「미일안보 공동선언」은 ‘중국의 긍정적이고 건설적인 역할이 지역의 안정과 번영에 매우 중요하다’ 며 중국에 대해 언급하였는데, 이는 미일 동맹이 중국에 대한 견제와 균형의 수단이라는 함의를 띨 수 있다는 점을 드러낸 것이란 측면에서 주목할 만하다.[55]

그럼에도 불구하고 일본의 대중관여 정책이 근본적으로 변화한 것은 아니었다. 반대로, 중국을 국제사회에 편입시켜 개혁개방을 촉진한다는 일본정부의 기본적 입장은 1990년대에도 유지되었다.[56] 1993년 5월, 일본은 중국에 안전보장협의의 재개와 지역적 안전보장대화에의 참가를 촉구하였으며, 이후 중일 간 안전보장협의는 일본이 중국의 안보정책에 대한 이해를 심화시키는 한편, 중국에 일본 측의 우려를 드러내는 장으로서 활용되었다. 1995년 7월에는 일본의 제안으로 영유권 문제와 군축, 핵실험 문제 등에 관한 중일 고위급협의가 시작되었으며, 여기서 일본 측은 특히 북한의 핵확산와 미사일 수출 문제에 대한 중국의 협조를 확보하는 데 주안을 두었다. 나아가, 세계적, 지역적인 핵 비확산과 군축 문제에 있어 중국을 빠뜨릴 수 없다는 인식하에 국제적인 군축체제에 중국을 끌어들고자 하였다.[57]

동시에 1990년대에는 중국을 다자주의적 틀 속에 끌어들여 관여하려는 움직임이 두드러졌다. 일본에 있어 다자안보협의의 최대 이점은 중일 간의 역사문제와 같이 양국관계에 부정적 영향을 미치는 ‘정치적 부담’ 이 다자간의 틀 속에서는 상대화된다는 점에 있었다. 아울러, 중일 간의 안보협의와 비교했을 때, 다자협의에서는 안보상의 민감한 문제도

外交の展開と課題: 中国との関係を中心に」, 『国際問題』, 588, pp.7−8.; 田中均, 1996, 「日米安保について」, 『国民外交』, 151, pp.4−6.

55 Mike M. Mochizuki, 2007, “Japan’s Shifting Strategy toward the Rise of China,” *The Journal of Strategic Studies*, 30(4 · 5), p.752.

56 일본의 대중정책의 성격이 1990년대에 근본적으로 변화했다는 연구들도 존재한다. 예컨대, 이기완(2010)은 1990년대 들어 일본의 대중인식과 대중정책이 기존의 협조적인 노선에서 벗어나 점차 경쟁적, 대결적인 양상을 보이고 있다는 전제 하에 그 원인을 일본의 대중인식의 변화에서 찾고 있다. 그러나 본고에서는 일본의 대중정책은 중일관계의 한 구성요소일 뿐이라 보며, 중국의 핵실험, 대만해협 무력시위 등에서 비롯한 1990년대 중반 중일 간 갈등과 일본의 대중정책을 구분하고자 한다. 이기완, 2010, “일본의 대중(對中)인식과 대중(對中)정책,” 『통일문제연구』, 53, pp.191−224.

57 R・ドリフテ, 2004,『冷戦後の日中安全保障』, 坂井定雄(訳), (京都：ミネルヴァ書房), pp.157−161.

다룰 수 있다는 장점도 존재했다. 일본의 한 외무성 관료는 아세안지역포럼(ARF)에 대해 '일본은 중국에 대해 양국관계에서는 좋은 말을 하고, 다자협의의 장에서는 쓴 소리를 한다'고 발언하였다.[58] 일본이 1989년 아시아태평양경제협력체(APEC) 창설 이래로 중국의 APEC가입을 지지한 것이나 1990년대 초 G7 정상회담에 중국을 참여시키는 방안을 조용히 지원한 것 역시 유사한 맥락에서 이해될 수 있다.[59]

이와 같은 중국에 대한 관여정책은 대만사태와 「미일안보 공동선언」 등으로 중일관계가 경색국면을 맞이하는 하시모토 정권 시기에도 지속되었다. 1996년 리옹 G7정상회담에서 일본 측은 중국이 WTO에 근거한 다자주의적 자유무역체제에 조기에 참가하는 것이 중요하다는 관점에서 이를 위한 지적 지원, 중국과의 대화 촉진 등의 노력을 실시할 방침이라는 점을 밝혔다.[60] 또, 하시모토 총리는 중국의 대외정책에 있어 인민해방군의 영향력을 간과해서는 안 된다는 인식에 기초하여 중일 군사당국간의 교류를 추진하고자 하였다. 일본의 외교에 있어 중요한 축인 미일동맹은 미일동맹대로 운용해나가면서도 중국과의 관계에서는 장기적 시야에서 영관급 중심의 교류 등 안보대화 및 협력을 실시하려 한 것이다.[61]

그 뒤를 이은 오부치 정권의 대중정책의 기본 방향은 '인교'(隣交), 즉 아시아 국가들과의 협조로 집약될 수 있다. 동(同)정권의 사적자문기관인 '21세기 태스크포스'가 제출한 「21세기 일본의 구상 보고서」는 지역의 공동 이익에 착목하여 협조 정신을 활성화하고 균열과 대립을 완화해 나가는 것이 이 지역의 발전을 위해 필수적이며 또 일본의 국익에 부합한다고 주장한다. 이는 역내 많은 국가들이 권위주의 국가에서 민주주의로 이행하는 추세가 관찰되는 등 공업화의 연쇄적 진전으로 일본과 아시아 사이에 일정한 공통기반이 형성되게 되었다는 인식을 전제

---

58 R・ドリフテ, 2004, pp.167-170.

59 Björn Jerdén and Linus Hagström, 2012, "Rethinking Japan's China Policy," *Journal of East Asian Studies*, p.238.

60 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/lyon/hyoka.html(검색일: 2022년 6월 5일).

61 橋本龍太郎(著), 五百旗頭真, 宮城大蔵(編), 2013,『橋本龍太郎 外交回顧録』, (東京：岩波書店), pp.146-152.

하는 것이었다.[62]

1998년 11월 장쩌민 국가주석의 방일을 계기로 양국은 중일공동선언을 채택하여 '평화와 발전을 위한 우호협력 파트너십' 구축에 합의하였다. 공동선언에서는 유엔 안보리 개혁의 필요성 및 아시아지역 안정을 위한 중일관계의 중요성이 지적되었으며, 양국 정상의 정기방문과 중일경제협력의 확대가 약속되었다.[63] 1999년 12월, 일본 외무성은 중국에 관한 외교지침으로서 "아시아태평양지역의 안정과 번영을 확보하기 위해 중국이 국제사회의 건설적인 파트너가 되도록 촉진하는 것이 중요"하다고 전제한 후, 중점사안으로서 1) 개혁개방정책의 지원(경제협력의 실시, 중국의 WTO 조기 가입 지지 등), 2) 양국 간·다국 간 대화 및 협력관계 추진(요인왕래, 중일안보대화, ARF, APEC 등) 등을 제시하였다. 또, 가와시마 유타카(川島裕) 외무사무차관은 첫 번째 사안과 관련, 중국으로 하여금 '개혁개방정책과 근대화를 위해 국제체제의 일부가 되는 것이 중요하다는 사실을 깊이 인식'하게끔 하기 위해서라도 '상호의존과 공통이익의 깊은 망(網)'을 발전시켜야 한다고 발언하였다.[64]

2) 보편적 가치의 위치를 둘러싼 모색

냉전의 종결이 즉각 일본의 아시아외교에 있어서의 보편적 가치의 위상 변화를 가져온 것은 아니었다. 1990년 휴스턴 G7정상회담에 임하는 일본정부의 입장은 냉전 시기와의 연속성을 시사한다. 1990년 5월, 자민당의 지도부와 일본정부 관계자들은 휴스턴 G7정상회담을 앞두고 대

---

62 동(同)보고서는 사상과 인식상의 차이는 정부 간만으로 극복할 수 있는 것이 아니라 사회 차원의 폭넓은 상호교류를 통해 해소되는 부분이 크다는 점에서 상호 언어 습득 기회의 증대, 인적 교류 확대 등이 촉진되어야 한다고 제언한다. 나아가 다자관계를 양자관계에 중층적으로 엮어나간다는 관점에서 남북한과 미·중·러 총 6개국의 안전보장에 관한 국제회의 개최를 통한 신뢰구축, 사실상의 동아시아정상회의(ASEAN+3), APEC 등의 포럼을 활용한 지역문제해결 등을 주장한다. 21世紀日本の構想報告書「日本のフロンティアは日本の中にある―自立と協治で築く新世紀」, (2000年1月).

63 중일 간의 '우호협력 파트너십'을 위한 구체적 방안으로서 총 33개 분야의 협력항목을 발표하였다. 일본은 제4차 엔 차관 '후기 2년분'으로 3,900억 엔의 차관공여를 약속했으며, 중국의 WTO 조기 가입을 지지하고 안보대화를 확대할 것에 합의하였다. 손기섭, 2004, p.120.; Björn Jerdén and Linus Hagström, 2012, p.232.

64 R・ドリフテ, 2004, p.153.

중ODA를 재개하기 위해 필요한 중국 측의 상징적인 양보 조치에 대해 논의하였다. 이때 와타나베 미치오(渡辺美智雄) 의원(이후 미야자와 정권에서 외상 역임)은 자신이 앞서 5월 초 중국을 방문했을 때 정치범 팡리즈를 석방하는 방안을 제안했다고 밝혔으며, 일본정부는 이 안에 따라 서방 국가들을 설득한다는 입장을 정하였다. 중국정부는 G7정상회담이 개최되기 직전 팡리즈가 베이징의 주미대사관을 떠나 영국으로 망명하는 것을 허가한다고 발표하였고, 이후 일본은 정상회담에서 중국에 대한 원조 재개를 주장하였다. 그러나 당시 중국 외교부 대변인이 '민주주의와 같은 서구적 개념을 받아들이기는 매우 어렵다' 고 논평한 사실에서도 드러나듯, 일본정부는 정치범의 문제를 중국 내 인권 또는 민주주의의 촉진이라는 관점보다는 국제여론을 달래기 위한 수단의 측면에서 접근하였다.[65]

그러나 냉전의 종식이 일본외교에 있어 갖는 심대한 파급 효과는 점차 보편적 가치를 둘러싼 문제에 있어서도 인식되기 시작하였다. 즉, 냉전시기와 같이 미국 주도의 자유주의 진영에 속해있다는 이유에서 비민주적 행태를 묵과하는 식의 몰가치적 접근은 그 전제 기반을 상실하였다. 이와 함께, 전전 아시아 국가들에 대한 식민지배와 침략의 역사라는 일본의 특수성을 내세워 가치에 대해 함구하는 것 역시 국제사회에서 더 이상 통용되기 힘들다는 사실도 분명해졌다. 1980년대 말 미얀마와 중국에서의 인권 문제에도 불구하고 제재를 조기 해제한 일본정부의 결정에 대해 국내외로부터 ODA정책이 이념을 결여하고 있다는 비판이 제기되었다. 때를 같이하여 아시아에서 진행된 민주화의 물결은 가치의 문제에 대한 국제사회의 관심을 제고하는 계기가 되었다.

이러한 가운데 야당과 시민사회를 중심으로 대외원조의 구체적 비전과 원칙을 명시한 법안의 제정을 요청하는 목소리가 분출하였다. 공명당과 사회당은 1989년과 1993년에 「국제개발협력기본법」 안을 중의원에 제출하였다. 비록 동(同)법안이 가결되는 데는 이르지 못했지만, 자민당과 외무성은 1991년 ODA공여를 위한 새로운 가이드라인을 만드는 작업에

---

65 David Arase, 1993, "Japanese Policy toward Democracy and Human Rights in Asia," *Asia Survey*, 33(10), p.944.

착수하였다. 1991년 4월에는 정부개발원조(ODA) 4대 방침이 국회에서 표명되었고, 1992년 6월에는 개발도상국의 인권 향상 및 민주화 촉진과 시장경제 도입 노력에도 주의를 기울인다는 원칙이 포함된 ODA대강이 각의 결정되었다.[66]

1990년대 일본외교에서 보편적 가치의 문제가 보다 큰 주목을 받게 되었음을 보여주는 또 다른 사례로는 1996년 6월의 리옹 G7정상회담에서 일본이 표명한 '민주적 발전을 위한 파트너십'(PDD) 이니셔티브를 들 수 있다. 아소 다로 외상이 '자유와 번영의 호' 구상을 소개하면서 언급한 데서도 드러나듯, 이 이니셔티브는 종종 1990년대 일본의 가치 외교의 중요 성과로 평가된다.[67]

리옹 정상회담은 러시아, 중동, 동유럽 등 세계 각지에서 정치, 경제적 이행이 진행되는 가운데 개최되었고, 민주화 및 시장경제로의 이행을 지원하는 문제는 G7국가들의 주요 의제로 다루어졌다.[68] 이와 같은 국제정세의 변화를 염두에 두고 PDD 이니셔티브는 냉전 종식 이래 일본정부가 민주화 지원을 위해 법·사법제도, 선거제도 정비, 사법관·행정관·경찰관 연수 등 주로 피지원국의 거버넌스 체제 강화와 인재 육성을 위해 기울여온 노력들을 총괄하는 한편, 앞으로도 이들 분야에서의 대처를 강화해나갈 방침임을 천명하였다.[69]

1992년의 ODA대강과 1996년의 PDD 이니셔티브의 사례는 1990년

---

66 Maiko Ichihara, 2013, "Understanding Japanese Democracy Assistance," *The Carnegie Paper*, pp.5-6.

67 「「自由と繁栄の弧」を創る」(2006. 11. 30), 麻生太郎, 2007, p.34.; 杉浦功一, 2006, pp.27-29.

68 리옹 정상회담은 러시아 대선의 1, 2차 투표 기간 사이에 개최되었으며, G7 측에서는 러시아의 정치, 경제 양면에서의 개혁노선이 지속되는 것에 대한 기대와 지지가 표명되었다. 보스니아 문제에 관해서는 특히 민생 측면에서의 화평 프로세스 추진 방향에 관심이 집중되었고 가을에 예정된 선거 및 재건 지원이 논의의 초점이 되었다. 한편, 중동에서는 정상회담 개최를 앞두고 잇따른 테러사건에 의한 평화협상의 중단과 이스라엘 선거 등의 주요 사건들이 있었고, 중동 화평 프로세스의 향방에 국제사회의 이목이 집중되었다.「リヨン・サミット政治及び地球規模問題(概要と評価)」(1996年6月29日), https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/lyon/chikyu.html. (검색일: 2022년 6월 15일.)

69 「民主的発展のためのパートナーシップ(PDD)~Partnership for Democratic Development~」,https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdd/index.html. (검색일: 2022년 6월 15일).

대 일본이 보편적 가치에 대한 고려를 외교정책에 반영할 방침이라는 점을 공언하였다는 점에서 그 역사적 의의는 평가될 필요가 있다. 다만, 1990년대의 이와 같은 변화는 국제사회에의 보다 큰 공헌을 촉구하는 국제적 요청에 반응하는 성격이 강하며, 당시 일본정부가 보편적 가치를 아시아, 특히 중국에 대한 전략의 일환으로 명확히 위치짓고 있었다고 보기는 어렵다.

첫째, 1992년 일본정부는 전술한 바와 같이 ODA대강을 각의 결정하였지만, 이 점이 반드시 보편적 가치가 1990년대 실제 일본의 외교정책에 있어 적극적으로 반영되었다는 점을 의미하는 것은 아니다. 이와 관련, 세계인권회의에 앞서 1993년 3월 방콕에서 열린 아시아지역 예비회담에서 일본이 취한 입장은 시사하는 바가 크다. 방콕선언은 선진국들이 원조와 인권을 연계하지 말 것, 각각의 국가가 그들의 국경 내에서 인권의 문제를 다룰 수 있도록 주권을 존중할 것, 아시아 지역과 양립하기 어려운 가치들을 강요하지 말 것 등을 주요 내용으로 하는 것이었다. 인도네시아, 중국, 싱가포르, 말레이시아 등의 나라들과 서구의 선진국들 사이에서 선택을 요구받는 상황 속에 놓인 일본은 중간적 입장을 취하고자 하였다.[70]

PDD 이니셔티브와 관련해서도, 외무성은 민주화 지원을 실시함에 있어 '항상 인권의 옹호와 촉진이라는 요소를 염두에 둔 시책을 실시해야' 한다고 하면서도, '피지원국에 대해 '인권'의 측면을 전면에 내세울지 여부에 대해서는 개별적으로 판단해야' 한다고 덧붙이고 있다. 이어 외무성은 '인권 상황에 문제가 남아 있다고 생각되는 국가라도 그 개선을 위해 노력하고 있는 경우, 이를 적극적으로 평가하고 지원해 나가는 것이 결과적으로 인권의 옹호 및 촉진이라는 목표달성에 효과적'이라고 주장한다. 일본이 다른 G7참여국들과 마찬가지로 보편적 가치의 국제적 확산을 추구하면서도, 접근방법에 있어서는 차이가 있을 수 있음을 시사한 것이다.

둘째, 일본정부가 보편적 가치를 아시아, 특히 중국에 대한 전략의 일

70 David Arase, 1993, p.940.

환으로 명확히 위치짓고 있었던 것은 아니라는 점이다. 앞서 언급한 1996년 4월의 「미일안보 공동선언」에서 두 정상은 '양국의 정책을 방향 짓는 공통의 가치, 즉, 자유의 유지, 민주주의의 추구 및 인권의 존중에 대한 의지(commitment)를 재확인' 함과 동시에 '안전보장, 정치 및 경제라는 미일관계의 세 축은 모두 양국이 공유하는 가치관 및 이익에 입각' 해 있다는 공통인식을 표명하였다.[71]

Green(2022)에 따르면, 동(同)선언의 기안을 주도한 것은 북미국 심의관을 맡고 있던 다나카 히토시(田中均)였다. 그러나 일본외교에 있어 가치를 강조한다는 발상이 당시 외무성 내 다나카의 동료들에게 널리 공유되고 있었던 것은 아니다. 이는 '유라시아 외교' 이니셔티브 등 아시아 및 지역 이니셔티브를 담당한 그의 동료들이 기초한 초안들이 보편적 가치를 강조하고 있지 않다는 사실에서 드러난다. 본고의 서두에서 언급한 바와 같이, 하시모토 총리 그 자신 1997년 8월 유라시아 외교 이니셔티브를 소개하면서도, "과연 어느 정도까지 다른 이들에게 우리들의 자유민주주의 가치체계가 다른 가치체계보다 우월하다는 주장을 수용하도록 요구할 수 있는가?" 라고 발언하고 있다. 자신이 1989년 천안문사태 직후 그러했던 것처럼, 그와 같은 문제는 "중국 측과 엄청난 양의 술을 마시며 조용히 다루는 편이 낫다" 는 하시모토의 농담은 외교에 있어 보편적 가치를 강조하는 것에 대한 일본정부의 주저를 보여준다.[72]

오부치 정권의 경우 역시 하시모토 정권의 연장선상에서 이해될 수 있다. 오부치는 하시모토 정권의 외상 시절부터 '인간의 안전보장' (이하, 인간안보) 개념에 입각해 아시아 경제위기를 파악하고 대응책을 모색하는 것이 중요하다는 점을 설파하는 등 광의(廣義)의 가치를 강조하였지만,[73] 자유, 민주주의 등과 같은 보편적 가치의 문제를 전략적 관점

---

71 宮岡勲, 2014,「日本の対米価値観外交：自由民主主義国イメージの擁護」, 「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書, 『日本国際フォーラム』, p.37.

72 Michael Green, 2022, pp.136−137.

73 오부치 게이조 총리는 자신이 외상을 역임하고 있던 1998년 5월에 싱가포르에서 실시한 일본과 동아시아의 미래에 관한 정책연설에서 아시아 경제위기를 극복하는 데 있어 '인간 중심의 대응' 이 중요하다는 점을 강조했던 사실을 환기하고 있다. 인간의 생존과 존엄을 위협하는 모든 종류의 위협에 포괄적으로 대응하기 위해 국제사회의 단합이 필요하며, 시민사회와의 연계 · 협력을 강화하는 것이 중요하다는 것이다.

에서 강조하고 있지는 않다.[74] 예컨대, 오부치 정권 시기 제출된 정책제언 「챌린지2001－21세기를 향한 일본외교의 과제」는 보편적 가치를 세계에 확산시켜나가는 것이 보다 나은 미래를 만들기 위한 방법이라 하면서도, '다양한 가치들 간의 공생'을 강조하는 등 다소 모호한 주장을 하고 있다.

보다 구체적으로, 동(同)보고서는 일본이 '글로벌 국가'(global player)로서 국제사회에 제시하여야 할 비전은 '미래는 보다 나을 것이라고 확신할 수 있는 세계를 만드는 것'이라고 전제한다. 이어 "자유, 민주주의, 기본적 인권의 존중 등 우리 자신이 전후 발전의 기초로 삼아온 이념은 냉전의 종식을 거쳐 현재 세계에 널리 공유되어가고 있다"고 진단한 후, "이와 같은 이념을 세계에 확산시켜 나가는 것은 '미래를 더 나아지게 하는' 하나의 방법"이며 "빈곤에의 대처를 포함한 개발원조, 지구환경의 보전" 등도 이 이념을 추진하는 길이라고 주장한다. 보다 중요하게, 보고서는 이어서 다음과 같이 강조한다.

> 그러나 동시에, 각각의 국가와 지역의 역사적 배경에 입각한 다양한 가치관과 문화는 공생하는 관계여야만 한다. 대화를 통해 국가와 국가, 지역과 지역이 서로 다른 가치관에 대해 상호이해를 심화하고 다양한 가치관들의 공생이 인정받는 사회야말로 새로운 세기의 인류에 있어 행복의 기반이 된다. 보편적 가치를 중시하면서도 독자적 문화를 보존해온 우리나라는 아시아의 주요국이자 글로벌 국가로서 이 이념을 신념을 갖고 제창

아시아 경제위기와 관련, 총리는 일본정부가 '인간안보'의 관점에서 경제위기로부터 가장 심각한 영향을 받는 빈곤층, 노인 등 취약계층에 대한 대책을 중시하고 있다는 점을 설명하였다. 小渕恵三総理大臣演説, アジアの明日を創る知的対話ー「アジアの危機：ヒューマン・セキュリティーへの脅威と対応」, (1998年12月2日).

74 외상 시절인 1998년 5월 싱가포르 연설에서 오부치 게이조는 21세기 일본과 동아시아 국가들 간의 관계와 관련, 21세기 동아시아의 비전으로서 '평화'와 '번영'이란 두 가지 키워드를 제시하였다. 평화의 달성과 관련하여, 미일안보체제의 유지·강화, 아세안지역포럼(ARF) 등을 통한 신뢰조성 등을 주요 과제로 언급하였다. '호주, 뉴질랜드 등 아시아태평양 국가들과 협력하며 민주주의와 경제개발을 촉진함으로써 지역평화의 기반을 마련하는 데 적극적인 역할을 할 것'이란 대목에서 보편적 가치가 언급되고 있으나, 특별히 강조되고 있다고 보기는 어렵다. 東南アジア諸国訪問の際の小渕外務大臣政策演説，「２１世紀への展望－日本と東アジア－」，（1998年5月4日).

해나갈 수 있을 것이다.[75]

오부치 정권이 보편적 가치의 확산이 중요하다고 보면서도 다른 한편으로 다양한 가치관과의 공존을 강조한 것은 아시아외교의 기본 이념으로 '인교'(隣交), 즉 아시아 이웃국가들과의 협조를 제창한 것과 표리관계에 있다. 동시에 1990년대에 들어서도 가치에 대한 일본정부의 언급이 보편적 가치와 각 국가·지역의 가치관의 공존이라는 다소 추상적 수준에 머물러 있다는 사실은 동(同)시기가 냉전 종식 이후 일본의 아시아외교에 있어 보편적 가치를 어떻게 자리매김할 것인지에 대한 물음에 대해 명확한 답을 발견하지 못한, 일종의 과도기적 시기였다는 점을 시사한다.

3. 2000년대 대중정책과 가치 외교의 교차

1) 고이즈미 정권기: 포섭적 다자주의에 입각한 관여

앞서 살펴본 바와 같이, 냉전기 일본외교는 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치의 문제에 대해 함구하였고, 그런 의미에서 '비가시적'이었다. 냉전이 종식된 1990년대에는 일본외교에 있어 보편적 가치의 가시성이 증대하지만, 아시아외교에 있어 이를 어떻게 위치지을 것인지에 대한 명확한 답을 내리지는 못했다. 이러한 관점에서 2000년대는 보편적 가치에 대해 이야기할 뿐 아니라, 이를 아시아, 특히 중국과의 관계에서 어떻게 위치지을 것인가에 대한 생각을 구체화해나갔다는 점에서 획기적인 전환기였다.

고이즈미 정권 시기 외무성 내에서 아시아대양주국장과 외무심의관의 자리에서 대중외교에 관여했던 다나카 히토시는 일본의 대중정책을 중국의 미래와 관련한 불확실성을 헤징하면서도 동시에 '포섭적 다자주의'(inclusive multilateralism) 하에서 중국에 대해 관여하는 양면적 접근(two-layered approach)으로 규정하고, 앞으로의 대중정책 역시 이러한 방향에서 추진되어야 한다고 주장하였다.[76] 한편으로, 다나카는

---

75 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/teigen/teigen.html(검색일: 2022년 6월 18일).

중국의 미래의 불확실성에 대비하기 위한 헤징의 필요성을 깊이 인식하고 있었다. 경제발전의 결과로서 필연적으로 수반되는 중국의 군사능력의 확대에 대한 충분한 억지력이 필요하다는 점과 이를 담보하는 데 있어서 미일안보체제가 최우선적으로 중요하다는 점은 다나카에게 있어서도 자명한 공리와 같이 받아들여졌다.

아울러 그는 외무성의 다른 정책결정자들과 마찬가지로 일본이 구축하려는 동아시아는 민주주의 원칙들이 지배하는 지역이며, 이를 위해서는 지역의 민주주의 국가들과의 파트너십이 중요하다는 인식을 공유하였다.[77] 이러한 관점에서 다나카는 중국이 국제체제 속에서 책임 있는 행위자로 성장할 수 있도록 지역의 가장 큰 네 민주주의 국가들(일본, 인도, 호주, 미국) 간의 전략적 연계를 강화해야 한다고 보았다. 아울러 미국이 일본, 한국, 호주와 맺고 있는 양자 간의 안보동맹과 타이, 싱가포르, 필리핀과의 강한 안보 파트너십에 보다 큰 중점을 둘 필요가 있다고 인식하였다.[78]

고이즈미 수상에게 외교문제에 관한 조언을 제공하기 위한 목적으로 2001년에 설치된 대외관계 태스크포스(좌장 · 岡本行夫)에 의한 보고서 「21세기 일본외교의 기본전략」은 민주주의를 공유하는 국가들과의 협력 강화라는 다나카의 주장과 공명한다. 동(同)보고서는 민주주의, 시장경제, 인권 존중이 철저하고 자유무역체제를 크게 필요로 하는 선진국으로서, 전략상의 공통점을 가지면서 미국과도 안정된 동맹관계를 갖추고 있는 호주와 내용적으로 높은 수준의 정책토의와 대화를 해나가야 한다고 제언했다. 2003년도 『외교청서』도 일호 양국의 가치관의 공유에 대해 처음으로 언급하며 '가치관과 이해를 공유하는 파트너로서 양국과 지역협력을 비롯해 다양한 분야에서 협력을 촉진해나갈 것이 요구된다'고 하며, 일호 파트너십의 기반이 기본적인 가치관, 전략적 이해의 공유라는 점을 강조하였다.[79]

---

76 Hitoshi Tanaka, 2007, "Japan's Policy for East Asia," *Asia Pacific Review*, 14(2), pp.37-38.

77 田中均, 2009,『外交の力』, (東京: 日経ＢＰＭ), pp.193-194.

78 Hitoshi Tanaka, 2007, p.38.

79 永野隆行, 2013,「アジア太平洋の要」, 国分良成編, 『日本の外交 第5券ー対外政策地

한편, 다나카는 이와 같은 전통적인 균형(balancing) 전략이 역내 안정에 기여하는 측면을 평가하면서도, 이것만 실시될 경우 중국을 적으로 돌려(최소한 고립시켜) 신냉전을 야기할 잠재적 가능성이 있다고 인식하였다. 따라서 균형과 동시에 포괄적 다자주의를 통한 관여에 초점을 두는 것이 필요하다고 보았다. 이는 일본으로 하여금 지역 및 세계의 규칙 기반 공동체에 중국을 적극적으로 관여시켜 거시경제정책에서부터 에너지와 환경에 이르기까지 모든 분야의 다자주의적 대화에 중국을 끌어들일 것을 요청한다.[80]

다음 장에서 상술되듯, 고이즈미 정권의 '동아시아공동체구상'은 민주주의 국가들과의 연계를 통한 대중 균형 이상으로, 중국을 동아시아공동체라는 제도적 틀 속에 포섭하여 관여하려는 시도였다. 한편으로, 일본의 동아시아공동체구상은 '열린 지역주의' 원칙을 내세웠으며, 보편적 가치를 공유하는 호주, 뉴질랜드, 인도와의 협력을 강조하였다. 일본이 개방성 · 투명성 · 포함성 등의 원칙을 강조하며 보편적 가치와 지구적 규범에 대한 존중을 내세웠던 것은 일본이 지향하는 동아시아가 민주주의적 가치에 의해 지배되는 공간이라는 점을 명확히 한 것이었으며, 동아시아공동체구상이 중국 중심의 '닫힌 지역주의'로 흘러갈 가능성에 대한 미국의 우려를 의식한 것이었다.

다른 한편, 일본의 동아시아공동체구상은 중국에 대해서도 열려있는 것이란 점 역시 중요하다. 일본정부는 동아시아 역내의 다양성을 감안할 때 기능적 협력을 중심으로 공동체 형성을 추진하는 것이 현실적이라고 인식하였다. 또, 기능적 협력이 반복되는 가운데 중국이 다자주의적 틀에서의 협력이 패권을 추구하는 것보다 자국의 국익에 부합한다는 사실을 깨닫게 될 것이라고 기대하였다.

域編』, (東京 : 岩波書店), pp.79-80.

80 Hitoshi Tanaka, 2007, pp.30-44. 고이즈미 정권 시기 외무부대신을 역임한 모테기 도시미츠(茂木敏充) 역시 중국이 국제사회에서의 관여와 참여를 심화하도록 일본이 관여해나가야 한다고 주장하였다. 정책수단으로는 중국이 직면한 사회경제적 문제들을 극복하는 데 기여할 수 있는 방식의 경제협력, 싱가포르와의 EPA체결 사례 등 중국이 아세안에 올바른 방식으로 관여하도록 하기 위한 모델 제시 등을 들었다. 茂木敏充, 2003,『日本外交の構想力』, (東京:徳間書店), p.133, 196.

2) 제1차 아베 정권기: 민주주의 연대를 통한 헤징

한편, 제1차 아베 정권의 대중전략에 있어서도 관여가 중요한 요소였다는 점은 선행연구들이 지적하고 있는 바와 같다. 무엇보다 제1차 아베 정권은 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사 참배 문제로 경색되어 있던 중일관계를 개선하고, '전략적 호혜관계'에 합의함으로써 양국관계를 새로운 기반 위에 올려놓았다.[81]

다나카의 외무성 동기이자 외무사무차관을 역임하는 야치 쇼타로(谷内正太郎)는 2005년 12월 아시아조사회에서 열린 강연회에서 미래지향적인 중일관계를 위해 두 가지 방안을 제시하였다. 하나는 당국 간에 다양한 수준과 분야에서 정책대화 채널을 만들어 보다 빈번하게 소통하는 것이고, 다른 하나는 동중국해의 가스전 공동개발을 추진하는 방안과 같이 중일 간의 공동프로젝트를 실시하는 것이었다.[82] 이와 같은 야치의 생각은 2006년 10월 아베 총리의 중국 방문에서 양국이 빈번한 정상 간의 대화 및 교류와 미래지향적 공동프로젝트 추진에 합의함으로써 결실을 맺었다고 할 수 있다.[83]

그러나 고이즈미 정권 시기와 비교하여 주목되는 점은 제1차 아베 정권이 대중전략에 있어 관여와 헤징의 기본적 틀을 유지하면서도, 헤징의 요소를 강화하였다는 사실이다. 이와 함께, 관여와 헤징을 관통하는 핵심 요소로서 설정한 보편적 가치는 일본이 중국의 부상에 대한 대응의 일환으로 외교지평의 확대를 모색하는 과정 속에서 일본외교의 전면에

---

81 国分良成, 2013, pp.129-130.; 손열, 2008, " '중국의 강대국화'와 일본의 대응ㅡ관여, 결속, 위험분산," 『일본연구논총』제28호, p.136.

82 谷内正太郎, 2006,「アジア調査会講演会：日本外交の主要課題と今後の展望」,『アジア時報』, 37 (1・2), p.42.

83 2007년 8월 야치는 미래지향적 중일관계의 구축과 관련하여, "국제회의의 장에서 앞으로 반드시 중일정상회담을 실시하려 생각하고 있으며, 동중국해 가스전의 공동개발, 사막화, 물부족, 황사, 해양오염 등에서의 환경협력, 자원 및 에너지 절약을 포함한 에너지협력 등을 경우에 따라서는 한국과도 함께 추진"해나가려 하고 있다며, "미래지향적으로 구체적으로 중일 양 국민이 함께 땀을 흘려나가는 것이 양국민에 대한 강력한 호소로 작용하여 중장기적으로 중일관계가 좋은 방향으로 나아가게 될 것"이라 발언하고 있다. 谷内正太郎, 2007,「最近の国際情勢と日本外交の課題」,『日本証券経済倶楽部レポート』, 475, p.9.

등장하게 되었다. 다시 말해, 제1차 아베 정권은 보편적 가치를 중국의 패권 추구에 대한 대항축으로서 명확히 위치지었다는 데 그 특징이 있다. 야치는 중국이 패권을 추구하려 할 경우, 일본이 어떻게 대응해야 할지에 대해 다음과 같이 자문자답하고 있다.

> '나이-아미티지 보고서'가 하나의 가능성으로 제시하고 있듯이 2020년의 중국이 '중상주의, 자유 없는 제도, 자기중심적 내셔널리즘, 부패의 만연으로 특징지어지고, 국제적 규범을 준수하지 않거나 주변 국가들에 위협이 되는 행동'에 나설 경우, 일본으로서는 어떠한 자세로 대응해야 할까? 먼저, 냉전 시기와 탈냉전 시기에 걸쳐 국제적 공공재의 역할을 해온 미일동맹을 견지해야 한다. 둘째, 만약 중국이 아시아에서 패권 추구의 길을 걷는다고 하더라도, 일본이 그에 대항해 패권 다툼을 하는 것은 어리석은 일이다. 일본으로서는 자유와 인권, 민주주의, 법의 지배 등과 같은 보편적 가치를 성실히 실천하며, 뜻을 같이 하는 국가들과 협력, 상호 지원해나가는 것이 중요하다. 또한, 중국에는 책임 있는 대국으로서의 태도를 촉구함과 동시에 분쟁의 평화적 해결과 평화적 경쟁을 설득해나가야 한다. 셋째, 일본은 국가와 국민의 품격, 품성을 지키며 의연히 대응하는 자세를 취해야 한다.[84]

즉, 중국의 패권 추구에 대항하기 위해서는 "누구도 부정할 수 없는 보편주의적인 메시지를 내걸고 이를 실천한다는 뜻을 표명하는 것"이 필요하며, 이것이야말로 세계 각국의 지지를 얻을 수 있는 길이라는 것이다.[85] 한편, 부상하는 중국에 대한 이와 같은 처방의 이면에 지정학적 논리가 자리하고 있다는 사실을 지적할 필요가 있다. 야치는 중국의 부상을 지정학적 측면에서 해양세력이 되고자 하는 대륙세력(중국)과 기존의 해양세력들 간의 긴장이라는 측면에서 파악하였는데, 그에 따르면 '철저하게 해양세력'인 일본의 입장은 '자연스럽게 결정되는 것'이다. 즉, 일본과 마찬가지로 주변지(rimland)에 속한 민주주의 국가들, 특

84 谷内正太郎, 高橋昌之, 2009, p.57.
85 谷内正太郎, 2012,「海洋国家の外交戦略ー太平洋同盟を軸として」, 『世界平和研究』, 193, p.4.

히 해양세력인 민주주의 국가들과의 연계 구축을 생각해야 한다는 것이다.[86]

이렇게 볼 때, 아베와 야치가 지향한 '아시아외교의 재구축'이란 단지 고이즈미 시기 악화된 중일관계의 '원상복귀' 또는 '우호관계의 회복'을 의미하는 것은 아니었다. 그들은 '보편적으로 받아들여지는 국제사회의 규범을 준수하는 중국'을 만들기 위해 관여와 헤징을 함께 구사하는 것이 필요하다고 보았으며, 특히 미일동맹과 더불어 보편적 가치를 공유하는 해양민주주의 국가들과의 연계를 심화함으로써 헤징을 강화하는 것이 중요하다고 인식하였다.

4. 소결

제2장에서는 냉전기에서 제1차 아베 정권에 이르는 시기까지의 대중정책과 가치 외교의 전개를 개괄함으로써, 보편적 가치가 대중정책의 한 요소로서 전략적 의미를 부여받게 되는 맥락을 규명하고자 하였다. 1972년 중일 간의 국교정상화가 이루어지기 이전, 일본정부는 정경분리의 원칙하에 중국과의 무역을 확대하고자 하였으며, 이어지는 '1972년 체제' 하에서 일본은 중국에 저금리의 엔 차관 공여 등의 경제협력을 통해 덩샤오핑의 개혁개방정책을 지원하였다. 그 기저에는 중국의 근대화와 국제사회로의 편입이 일본과 세계의 이익에 부합한다는 인식이 자리하고 있었다.

냉전기 일본은 공산주의 진영에 대하여 자유민주주의를 내세움으로써 진영 내부의 결속을 도모하는 한편, 중국을 포함한 아시아 국가들에 대해서는 그 정치체제와 운용 면에서의 비민주성에도 불구하고 가치를 강조하지 않았다. 이러한 '모순'은 이상으로서의 가치 그 자체보다도 공산주의 진영에 대한 대항이라는 현실적 필요가 우선되었던 냉전이라는 시대적 맥락에 더해, 과거 아시아 국가들에 대한 침략과 식민지배의 역사로 표상되는 부(負)의 유산에 기인하는 것이었다. 아울러, 역사적 경험에서 오는 제약과 자신의 전후 발전과정을 감안했을 때, 가치를 전면

---

[86] 谷内正太郎, 2011,『日本の外交と総合的安全保障』, (東京: ウェッジ), pp.396-7.

에 내세우기보다는 민주주의의 전제로서 개발에 초점을 두는 것이 보다 현실적이라 판단되었다.

일본의 대중외교에 있어 1990년대는 관여와 헤징의 틀이 모습을 드러내기 시작한 시기라고 할 수 있다. 1990년대 중반 중국의 핵실험과 대만해협 사태 등을 목도하는 가운데 일본 정치권내에서도 부상하는 중국의 불확실성에 대비한 헤징의 필요성이 인식되기 시작하였으며, 이는 「미일안보 공동선언」과 「미일신가인드라인」의 형태로 드러나게 된다. 그러나 중국을 국제사회에 편입시켜 개혁개방을 촉진한다는 일본정부의 기본적 입장은 일관되게 지속되었다. 중일 간 안보협의, ARF와 APEC 등의 다자주의적 틀을 통한 대중관여, 오부치 정권이 표방한 '인교(隣交)'와 '평화와 발전을 위한 우호협력 파트너십' 등은 그 대표적 예다.

한편, 냉전의 종식은 일본외교에 있어 보편적 가치의 문제를 어떻게 위치지을 것인가 하는 물음을 제기하였다. 냉전 논리에 따른 비민주적 행태의 묵인 또는 아시아 국가들과의 관계에서 일본이 갖는 역사적 특수성을 이유로 한 가치 문제에 대한 함구는 국제사회에서 더 이상 통용되기 어렵게 된 것이다. 1992년에 각의 결정된 ODA대강, 1996년의 '민주적 발전을 위한 파트너십' (PDD) 이니셔티브 등은 이와 같은 국제사회의 변화에 대응하기 위한 일본외교의 시도였다고 평가할 수 있다. 그러나 「미일안보 공동선언」이 미일동맹을 '가치동맹'으로 규정한 사례를 제외하면, 1990년대 보편적 가치를 전략적인 관점에서 변동하는 지역질서에의 대응, 특히 대중외교의 일환으로 파악하려는 사고는 정부내부에서 널리 공유되고 있었다고 하기는 어렵다. 그런 점에서 1990년대에는 가치 외교가 등장하였지만, 이것이 대중정책과 '교차'하는 것은 아니었다.

이러한 점에서 2000년대 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 하에서 보편적 가치가 전략적 관점에서 대중정책의 일환으로 위치지어지게 된 것은 주목할 만한 변화였다. 고이즈미 정권은 중국의 미래에 관한 불확실성을 헤징하면서도, 동시에 '포섭적 다자주의'의 틀 속에서 중국에

관여하는 관여와 헤징의 복합전략을 구사하였다. 이는 고이즈미 정권이 추진한 동아시아공동체구상에서 잘 드러나는데, 동(同)구상은 보편적 가치와 지구적 규범을 강조하면서, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 일본과 가치를 공유하는 국가들을 동아시아정상회의에 포함시키고자 하였다. 한편, 동아시아공동체구상은 중국을 포섭하는 성격이 강했으며, 가치공동체를 장기적 목표로 설정하는 동시에 기능적 협력을 중심으로 한 공동체 형성을 모색하였다.

뒤를 이은 제1차 아베 정권의 대중정책은 관여와 헤징의 복합전략이란 틀을 기본적으로 유지하면서도, 헤징의 측면에 보다 큰 무게를 싣는 것이었다. 아베 정권에 이르러 보편적 가치는 중국의 패권 추구에 대한 대항축으로서 명확히 위치지어지게 되는데, 그 기저에는 중국의 부상을 해양세력이 되고자 하는 대륙세력(중국)과 해양세력(미국, 일본 등) 간의 긴장으로 파악하는 지정학적 사고가 자리하고 있었다. 고이즈미 정권의 가치 외교가 포섭적 다자주의 틀을 통한 대중 관여 및 기능적 협력 중시란 정책기조 속에서 다소 절제된 형태로 나타났다면, 제1차 아베 정권의 가치 외교는, 이를 일본외교의 새로운 기축으로 삼겠다는 아소 외상의 연설에서 상징적으로 드러나듯, 일본외교의 전면에 등장하게 되었다고 할 수 있다.

Ⅲ. 고이즈미 정권 시기의 가치 외교

제3장은 고이즈미 정권 시기의 수상관저, 자민당, 외무성 간의 역학관계에 대한 분석을 통해 당시 아시아외교가 외무성의 주도로 이루어졌다는 점을 주장한다. 외무성은 중일 간 갈등 국면의 근저에는 중국의 공산당 일당독재체제에서 기인하는 모순이 자리하고 있다고 인식하였으며, 중국이 제기하는 외교·안보 및 가치 측면에서의 도전을 심각하게 받아들이면서도 경제면에 있어서는 중국과의 상호의존을 심화하는 데서 일본의 활로를 모색하고자 하였다. 동아시아공동체구상에 관한 다나카 히토시의 담론 분석 결과는 그가 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 간에 존재하는 잠재적 긴장을 의식하며 각각의 요소들 간의 균형점을 발견해

내고자 하였음을 보여준다.

1. 외무성 주도의 상향식 아시아외교

1) 수상관저: 고이즈미 수상과 체계적 대중전략의 부재

전후 일본의 대중정책에서 수상이 결정적 역할을 한 사례는 많다. 1972년 국교정상화 이전, 일본의 대중정책에서 외무성과 다른 관료기구, 또는 재계의 역할은 비교적 작았으며, 반대로 요시다, 기시, 이케다, 사토의 사례에서 보듯, 수상의 중국 인식은 큰 비중을 차지했다. 국교정상화 과정에서 다나카·오히라 등의 정치지도자들은 외무성을 중심으로 한 관료기구, 성장기의 일본경제를 지탱한 재계인 등과 협력관계를 구축하며 대중교섭을 이끌어갔다.[87]

제도적인 측면에서 볼 때, 1990년대의 일련의 행정개혁은 외교 영역을 포함한 수상의 정책결정권한을 강화하는 것이었다고 평가할 수 있다. 1990년 가이후 정권 하에서 발족한 제3차 행정개혁위원회는 외교정책결정에 있어 외무성의 독주를 견제하기 위하여 수상관저의 외교적 권한을 강화할 것을 요청하였다. 또한, 1997년 하시모토 정권의 행정개혁 하에서의 성청 재편은 ODA정책의 결정과정에 변화를 가져왔으며, 결과적으로 ODA정책수립과정에서 외무성의 역할을 약화시켰다.[88]

Shinoda(2007)는 2000년대 초반, 반(反)테러특별조치법, 긴급사태법, 이라크부흥특별조치법 등과 같은 외교·안보 관련 법안을 제정하는 데 있어 고이즈미 총리와 관저의 역할이 핵심적이었다는 점을 강조한다. 1990년대 중반 하시모토의 행정개혁으로 인해 일본 외교에 있어 지배적 영향력을 행사해온 외무성의 위상이 수상관저의 비중 강화와 맞물려 약화되었다는 것이다. 후술하듯, 다나카 마키코 외상과 외무성 관료들 간

---

87 国分良成, 2013, p.140.; 손기섭(2005)은 대중원조와 관련, 엔 차관 원조의 규모와 방식이 거액의 복수년도 총액결정의 형태를 띠고 있다는 사실은 대중정책결정이 관저(정치)주도로 이루어졌음을 뒷받침하는 근거라고 분석하고 있다. 손기섭, 2005, p.97.

88 Tsukasa Takamine, 2005, *Japan's Development Aid to China: The Long-Running Foreign Policy of Engagement*, (London: Routledge), pp.86-87.

의 갈등 및 외무성 내 일련의 스캔들은 이러한 추세에 박차를 가했다.[89] 2000년대 초, 외무성이 기능 부전에 빠진 가운데, 외무 관료들이 중요 안건을 관저에 직접 보고하는 경우가 많아지게 되었는데 이는 후쿠다 야스오 관방장관이 훗날 '배후의 외무대신'(影の外務大臣)으로 불리게 된 점에서 상징적으로 드러난다.[90]

그러나 Tuke(2009)가 지적하고 있듯, Shinoda(2007)는 외교정책결정과정에서 수상관저의 역할을 실제 이상으로 강조하고 있다는 비판으로부터 자유롭지 않다.[91] 예컨대, 武蔵(2005)는 내각관방의 보좌 기능은 성청 간 대립과 연립여당 내의 조정, 야당에 대한 국회대책 등을 통해 타협되어야 했으며, 수상의 의향이 결정에 충실히 반영된 것은 아니라고 반박한다. 이에 따르면, 연립정권 하에서는 자민당의 부회 심사보다도 연립여당의 '간부간협의'가 정책결정에 큰 영향을 미친다. 국회 내 야당과의 수정협의에 있어서도 정부 측의 권한은 제한적이며, 수상이 정당 간부에 의한 자율성을 항상 제어할 수 있는 것은 아니다.[92]

이와 함께 고이즈미 정권 시기 외교정책결정과정에서 수상관저의 역할을 강조하는 데 있어 유의해야 할 점은 외교적 사안에 따라 고이즈미 총리의 관심도는 상이했다는 사실이다. 바꿔 말해, 외교·안보 관련 문제들에 대한 수상관저의 영향력을 일반화하는 데에는 제약이 따른다. Shinoda(2007)가 수상관저의 영향력을 보여주는 사례로서 제시하고 있는 반(反)테러특별조치법, 긴급사태법, 이라크부흥특별조치법 등은 미일동맹과 북한 문제(특히 납치문제) 등과 더불어 고이즈미 총리가 특별한 관심을 갖고 있던 외교 현안이었다.[93]

---

89 Tomohito Shinoda, 2007, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, (Seattle and London: University of Washington Press).

90 佐道明広, 2016,「小泉純一郎—劇場型政治家の「決断」と「思想」」, 増田弘編著, 『戦後日本首相の外交思想—吉田茂から小泉純一郎まで』, (京都: ミネルヴァ書房), p.416.

91 Victoria Tuke, 2009, *Japan's Foreign Policy towards India: a Neoclassical Realist Analysis of the Policymaking Process*, Doctoral Thesis, (University of Warwick), p.109.

92 武蔵勝宏, 2005,"書評 信田智人著 『官邸外交——政治リーダーシップの行方』," 『国家安全保障』, 33(2), pp.142-143.

이에 비해, 북한 문제를 제외한 아시아 외교는 고이즈미 총리에게 있어 상대적으로 비중이 낮은 분야였다. 예컨대, 고이즈미 총리는 2002년에 1월 동남아 순방을 마무리하며 실시한 싱가포르 연설에서 동아시아에 '함께 걷고 함께 나아가는 커뮤니티'(共に歩み共に進むコミュニティ)를 구축할 것을 제창하였지만, 이후 동아시아공동체구상을 구체화하기 위한 작업들에 개인적 열의를 보였다고 평가하기는 힘들다.[94] 서승원(2009)은 고이즈미 총리가 중국 및 아시아 외교에 관한 정견(定見)을 갖고 있지 않았으며, 아시아외교를 미일관계에 종속시켰다는 점을 지적한다. "미일관계가 좋으면 좋을수록 중국, 한국, 아시아 각국을 비롯해 세계 각국과 양호한 관계를 구축할 수 있다"는 총리의 발언은 아시아외교에 미일관계보다 낮은 우선순위를 부여하는 그의 인식을 여실히 보여준다는 것이다.[95]

유사하게, 고이즈미 총리가 중국에 대한 체계적인 인식 또는 전략을 갖고 있었는지에 대해서도 물음이 남는다. 2002년 개최된 보아오 포럼에서 '중국의 경제발전은 위협이 아니라 기회'로 파악해야 한다고 주장하였지만, 중국에 대한 시각 또는 전략에 대한 그 이상의 구체적인 인식을 피력한 대목을 찾아보기는 어렵다. 清水(2008)는 2005년 10월 17일, 베이징에서 다이빙궈와 야치 쇼타로의 차관급 총합정책대화(전략대화)가 예정되어 있던 바로 그날 고이즈미 총리가 다섯 번째 야스쿠니 신사참배를 단행한 것에 대하여, 외무성이 총리의 야스쿠니 신사 참배를 견제하기 위해 전략대화 일정을 야스쿠니 신사의 추계 예대제에 맞춘 것에 대해 고이즈미 총리가 불쾌감을 느끼고 야치의 체면을 실추시킨 것이라 해석한다.[96] 이는 결국 대중외교를 국내정치에 종속시킨 것으로, 고

---

93 이오키베 마코토는 오직 소수의 외교적 문제들만이 고이즈미의 관심을 끌 수 있었고, 그러한 소수의 문제들에 대한 정책결정은 상당히 즉흥적으로 이루어졌다고 평가하고 있다. Bert Edström, 2007,"The Success of a Successor: Abe Shinzo and Japan's Foreign Policy," *Silk Road Paper*, p.35에서 재인용.

94 寺田貴, 2013,『東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合』, (東京: 東京大学出版会), p.138.

95 서승원, 2009,"탈냉전기 일본의 중국정책과 그 전환," 『아세안연구』, 52(1), pp.161-162.

96 清水美和, 2008,『「中国問題」の内幕』, (東京：ちくま新書), p.70.

이즈미 총리에게 대중전략이 없었거나, 있었다 하더라도 전략적 관점에서 이를 추진하려는 정치적 의지가 부재했음을 시사한다.

2) 자민당: 친중 의원들의 주변화와 자민당 외교의 한계

내각의 중국정책은 정권을 지탱하는 주류 파벌의 정책성향의 영향을 받았다. 수상을 지향하는 파벌 영수들에게 있어 외교정책은 당내 지위향상을 위한 수단이기도 하였기 때문이다. 자민당 내 세력분포를 보면, 1960년대 중후반까지 보수우파와 보수본류 중심의 친타이완파가 우세한 상황이 지속되었다면, 이후 중국의 유엔가입을 전후하여 친중파가 세력을 일거에 확장하여 보수본류까지 포섭하게 되었다.[97]

자민당 내 친중파 의원들이 중국 측 정치지도자들과 갖고 있던 비공식 채널은 전후 중일관계에 있어 결코 적지 않은 역할을 하였다. 냉전 시기, 이토 마사요시(伊東正義), 고토다 마사하루(後藤田正晴), 다케시타 노보루(竹下登) 등의 자민당 의원들은 중국과의 교류를 추진하는 민간단체를 지원하였고, 중국과의 국교정상화에 진력하였으며 양국 간에 끊임없이 발생하는 마찰을 해소하기 위해 노력하였다. 일본의 대중외교에 있어 정치인이 수행한 중요한 역할은 예컨대 역사교과서문제와 고이즈미 총리의 야스쿠니 신사참배 문제가 발생한 2001년 7월에 자민당 간사장인 노나카 히로무(野中広務)가 중국을 방문하여 외교적 위기를 처리한 데서도 분명히 드러난다.[98]

그러나 1990년대 이후로 세대교체, 대중(對中)여론의 악화 등의 구조적 요인들과 맞물려 자민당 내 친중파 의원들의 정치적 입지는 약화되었다. 특히, 2000년의 '가토의 난'은 자민당 내에서 리버럴 세력이 영향력의 상당 부분을 잃게 되는 결정적 계기가 되었다. 가토 고이치(加藤紘一)가 모리 총리의 불신임 결의안에 결석이 아닌 찬성하는 입장을 택함에 따라 가토파 내부의 균열은 한층 심화되었다. 2000년 11월 21일,

---

97 서승원(2011)에 따르면, 미키 다케오, 오히라 마사요시, 나카소네 야스히로 등 주요 파벌 영수들이 일제히 '일중타개론'을 주장하면서 친중 자세로 전향함에 따라 본수본류가 중국정책에서 보수리버럴과 함께 친중연합을 형성하고, 보수우파가 소수파로 전락하였다. 서승원, 2011, pp.147-149.

98 R・ドリフテ, 2004, p.166.

중의원 본회의에서 불신임 결의안이 부결됨으로써 '가토의 난' 이 진압되고, 고치카이(宏池会)는 둘로 분열되었다. 불신임 결의안에 반대한 호리우치 그룹은 가토에게 고치카이 회장직의 사임을 요구했을 뿐만 아니라, 새로운 파벌을 결성하였다.[99]

한편, 2001년 4월 총리 취임 후 고이즈미가 단행한 인사로 인해 경세회(経世会)는 권력의 주변부로 밀려나게 되었다. 고이즈미는 YKK의 맹우인 야마사키 다쿠(山崎拓)를 간사장에 기용하는 한편, 하시모토파를 당 3역에서 배제했다.[100] 각료도 탈(脫)파벌을 고수해 스스로 결정했는데, 3명의 민간인 각료, 5명의 여성 각료를 탄생시키는 한편, 하시모토파에서는 두 명만을 각료직에 앉혔다. 고이즈미 정권 시기에도 하시모토파는 중국과의 관계 개선을 주장하였지만, 정치자금 스캔들 및 노나카의 정계 은퇴로 구심력을 상실한 까닭에 큰 정치적 영향력을 발휘하지는 못했다.

한편, 중국정부의 농산품 세이프가드 조치와 타이완 해협 부근 미사일 증강 배치(2001), 심양 일본총영사관 탈북자 난입사건(2002) 등을 배경으로 자민당 대중강경파 의원들은 일본정부의 재정난, 그리고 ODA의 군사비 전용 가능성 등의 논리를 내세워 대중ODA의 축소 또는 폐지를 주장하였다. 자민당 대외경제협력 특별위원회는 「중국에 대한 경제원조 및 협력의 총괄과 지침」(2002.12)을 발표하여 ODA대강과의 정합성과 군사적 투명성을 강조하였다.[101] 관방장관 시절이던 2005년 아베 신조는 일본의 ODA정책에서 민주적 가치를 주류화하기 위해 자민당 대외경제협력 특별위원회를 주도하였다. 이듬해 제출된 위원회의 보고서 초안

---

99 中北浩爾, 2014,『自民党政治の変容』, (東京: ＮＨＫ出版), pp.202−204, 212.

100 고치파의 핵심 중견이었던 가토는 나카소네파의 야마자키, 세이와정책연구회의 고이즈미와 함께 반다케시타파의 기치를 들고 범파벌 정치세력연대를 구성하였다. 세 명의 이니셜을 따서 YKK트리오로 불린 이들은 신진 정치인들을 규합하여 1994년에 새로운 정치그룹 '그룹 신세기' 를 출범시키고 정치개혁을 앞세웠다. 외교 면에서 이들은 공통적으로 근린 아시아 국가인 중국, 한국과 선린 관계를 유지할 필요성과 이를 위한 영토문제의 보류 및 역사 문제에 있어서의 신중한 자세를 강조하였다. 이정환, 2016,"2000년대 자민당 온건보수의 향방−新YKK 정치연대의 아시아 중시 외교노선의 성격과 몰락," 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워엘리트의 대한정책』, (서울: 선인) 참조.

101 서승원, 2009, p.166.

은 일본의 대외원조가 자유, 민주주의, 법치에 기초한 번영하고 안정적인 세계 질서에 기여해야 한다고 명시하였다.

다만 대중정책에 있어 자민당의 영향력을 보여주는 가장 쉬운 사례라고 할 수 있는 ODA에 있어서도 그 권한은 ODA 관련 정책 입안을 주도하려는 외무성에 의해 제한될 수밖에 없었다. 예컨대, 아베의 주도하에 자민당 대외경제협력 특별위원회가 제출한 상기의 보고서 초안은 국제협력사업단(JICA)과 외무성의 개발원조 전문가들에 의해 수정되었다. 그들은 대외원조의 원칙으로서 자유, 민주주의 등과 같은 가치들보다는 전(前)유엔 난민고등판무관 오가타 사다코(緒方貞子)의 비정치적 인간안보 개념을 선호하였다.[102]

아울러, 후술하는 2002년의 일련의 외무성 개혁들은 자민당 의원들이 개별적으로 외무성에 압력을 행사하기 어렵게 만들었다. 2000년대 초 스즈키 무네오(鈴木宗男) 의원 사건 등 외무성을 둘러싼 일련의 스캔들에 대한 여론의 비판이 외무성뿐 아니라 외무성에 부당한 압력을 가한 국회의원들에게도 향하였기 때문이다. 가와구치 외상의 「열 가지 개혁」은 첫 번째 항목으로서 '부당한 압력의 배제'를 들었으며, 국회의원으로부터 외무성 직원에 접촉이 있었던 문제에 대해서는 서면으로 외무대신, 부대신, 정무관에 보고하도록 하여 성(省)차원에서 대응을 결정할 것이란 점을 명시하였다.[103]

3) 외무성: 기능 부전에서 아시아외교의 주도까지

(1) 2000년대 초 외무성의 기능 부전과 복권을 향한 움직임

1960년대 초반 이후에는 요시다를 계승하는 관료파가 정권을 담당하게 되면서, 경제중시노선, 중일문제의 정치적 부담 등을 배경으로 정책결정의 관료정치화가 진행되었다.[104] 이를 상징하는 것이 경제외교로, 이는 안정적 원료공급, 상품시장 확보, 반일 내셔널리즘 회피와 국제적 위신의 향상에 기여할 뿐만 아니라 상대국의 경제발전을 통한 정치적 안정

102 Michael Green, 2022, p.143.
103 竹内行夫, 2022, pp.293-296.
104 서승원, 2011, p.146.

과 공산주의 확산 저지에도 효과적이라고 인식되었다. 이와 같은 정책결정의 관료정치화는 냉전기 대중정책에 있어 외무성의 역할 증대를 가져왔다.

그러나 냉전의 종식과 함께 외교정책결정과정에 있어서의 외무성의 권위는 시험대에 오르게 되었다. 많은 연구들이 지적하고 있듯, 1990년 걸프전쟁 당시 일본의 외교적 실패는 일본외교를 담당한다는 외무성의 자부심에 큰 타격을 입히는 사건이 되었다. 가이후 정권 시기 출범한 제3차 행정개혁위원회가 수상관저의 외교정책결정 권한을 강화하는 방안을 모색하였다는 것은 전술한 바와 같다.[105] 1995년 중국의 핵실험 이후 외무성이 대중ODA에 대한 비판 여론 속에서 결국 기존의 입장에서 선회하여 무상원조를 동결할 수밖에 없었던 것은 외무성 주도의 외교에 대한 도전을 보여주는 또 다른 사례다.[106]

이에 더해 자민당 내의 정조회의 외교정책입안 능력이 강화됨에 따라 독자적으로 당 차원의 ODA정책을 제시하게 된 것은 대중ODA정책에 대한 외무성의 역할이 일정 부분 타협될 수밖에 없게 되었음을 의미하였다.[107] 그러나 1990년대 대중정책결정에 있어 외무성의 비중이 눈에 띄게 감소하였다고 보기는 어렵다. 이는 부분적으로 자민당 우위의 '55년 체제'의 동요와 잦은 정권 교체 속에서 외무성을 대신하여 외교적 리더십을 발휘할 대안적 주체가 부재하였기 때문이다.

2001년 1월 1일, 요미우리신문이 외무성 간부 직원의 관방기밀비 횡령 의혹을 전면 보도한 것은 2000년대 초 잇따른 불상사에 의한 외무성의 권위 실추를 예고하는 것이었다. 같은 해 3월 10일에는 마츠오 가츠토시(松尾克俊) 요인외국방문 지원실장이 관방기밀비 약 4천만 엔을 횡령한 혐의로 체포되었다. 7월 18일, 마이니치신문이 외무성 직원의 '호텔회의비 증액청구' 의혹을 보도하였다.

이러한 상황 속에서 외상에 취임한 다나카 마키코(田中真紀子)는 외무성에 대해 대결 자세를 취하였고, 외상의 자질을 의심토록 하는 일련의

105 Tsukasa Takamine, 2005, p.86.
106 서승원, 2009, pp.151-153, 160.
107 Tsukasa Takamine, 2005, p.87.

사건들을 일으키며 외무성에 대한 비판을 한층 거세게 만들었다. 일례로 다나카 외상이 9·11테러 발생 이후 미국 국무성의 피난처를 보도진에 밝힌 것에 대해 미국 측은 일본의 정보관리를 혹독하게 비판하였다. 그러한 가운데, 2002년의 심양(瀋陽)사건은 외무성에 대한 여론을 결정적으로 악화시키는 계기가 되었다.[108]

그럼에도 불구하고, 전반적으로 보았을 때 외무성은 2002년 이후로 실추된 명예를 회복하려는 복권(復權)의 시기에 접어들었다고 할 수 있다. 모테기 도시미츠(茂木敏光) 외무부대신은 외무성의 동향을 시기별로 구분하며 2002년 가을 이전까지는 각종 스캔들과 불상사로 인해 기능부전을 경험했다면 9월부터는 이를 극복하고 북한 문제와 이라크 문제 등 외교과제를 둘러싸고 주목받은 시기라고 평가하고 있다. 이와 같은 외무성의 복권은 외무성 개혁을 위한 성(省)내외의 노력에 힘입은 바가 크다.

2002년 3월, 오릭스 회장을 중심으로 하는 외부의 유식자들로 구성된 「외무성을 바꾸는 모임」(「変える会」)이 출범한 것은 외무성 개혁을 위한 외부로부터의 움직임이었다. 이와 더불어 자민당 내에서도 외무성에만 맡겨두어서는 개혁이 좀처럼 진행되지 않는다는 목소리가 제기되는 가운데 모테기 의원을 위원장으로 하는 「외무성개혁에 관한 소위원회」가 만들어져 기구개혁문제를 포함한 다양한 분야에 대한 검토를 실시하여 4월과 7월에 각각 「외무성개혁안ー국익을 담당하는 외교의 재생·31개의 제언」과 「10개의 제언」을 발표하였다.

한편 외무성 내에서도 개혁을 위한 자체적 움직임으로서 「바꾸자! 바뀌자! 외무성」(「変えよう！変わろう！外務省」)이 출범하였다. 이러한 논의들과 제언을 바탕으로 외무성에서는 8월에 「행동계획」을 책정하고, 「개혁추진본부」를 설치하여 이를 실행함과 동시에 기구개혁에 착수하였다. 이러한 가운데 성내의 분위기 역시 빨리 혼잡함에서 벗어나

108 중국의 공안경찰이 일본의 영사관으로 피신하려는 탈북자를 체포하기 위해 공관 내로 진입하는 상황 속에서 일본 측이 보인 미숙한 대응은 여론의 질타를 받았다. 고이즈미 정권 시기 외무부대신을 역임한 모테기 도시미츠(茂木敏充)의 표현을 빌리면, 심양사건을 계기로 외무성에 대한 '불만'은 일본 외교 자체에 대한 '불신'으로 변하게 되었다. 茂木敏充, 2003, pp.9−12.

본래의 외교업무로 복귀하고자 하는 방향으로 바뀌게 되었다.[109] 이라크 전쟁이 발발하기 1년 전부터 외무성 내에서 정책을 검토하고 태세를 갖추고 있었으며, 개전과 동시에 작전실이 개설되어 가동되었다는 다케우치 유키오(竹内行夫) 당시 외무사무차관의 술회는 외무성의 기능 복귀가 착실히 진행되고 있었음을 시사한다.[110]

(2) 외무성 주도의 아시아외교

2000년대 초 외무성의 기능 부전 속에서 아시아외교에 있어 주목할 만한 역학구도의 변화가 일어났다. 차이나 스쿨(중국어 연수팀)이라 불리는 외교관 그룹의 약화다. 2001년 의료 목적으로 일본을 방문하려는 전 대만 총통 리덩후이(Lee Teng-hui)에 대한 비자 발급 거부 문제 및 심양 사건을 거치며, 대중외교를 막다른 골목에 이르게 했다는 혹독한 비판의 화살이 외무성의 차이나 스쿨을 향하게 되었다.[111] 2006년 차이나 스쿨 출신의 지정석이었던 중국과장에 외부 인사를 등용한 것은 외무성 내 이들 집단의 위상 저하를 보여주는 상징적인 사건이었다.[112]

그러나 이 점이 아시아외교에 있어 외무성의 주도권 상실을 의미한 것은 아니었다. 비록 고이즈미 정권 시기 총리의 야스쿠니 신사참배 문제로 인해 일본의 아시아외교가 커다란 제약 속에서 움직이게 된 것은 사실이지만, 외무성은 중국의 부상으로 표상되는 국제질서의 변동에 직면하여 조용하면서도 주도적으로 일본의 아시아 정책의 방향을 수립해나가는 역할을 수행하였다. 그리고 이는 2005년 12월의 동아시아정상회의(EAS)에서 그 결실을 거두었다. EAS 개최에 이르기까지 동아시아공동체논의를 주도한 것은 외무성 내에서도 경제국과 경제국장 출신의 다나카 히토시 아시아대양주국장(이후 심의관)이었다.

---

109 茂木敏充, 2003, pp.14-15.

110 竹内行夫, 2022, p.391. 작전실의 운영에 대해서는 茂木敏充, 2003, pp.27-29를 참조.

111 Koji Murata, 2006, "Domestic Sources of Japanese Policy towards China," Edited by Lam Peng Er, *Japan's Relations With China*, (London: Routledge), pp.43-44.

112 『毎日新聞』, (2006年2月3日).

2000년 경제국장 시절 다나카는 동아시아경제연계지역의 창설을 염두에 두고 싱가포르와의 경제연계협정 체결을 위한 협상에 적극적으로 관여하였다.[113] 그가 기초(起草)한 고이즈미 총리의 2002년 1월의 싱가포르 연설은 동아시아공동체를 제창하며 그 핵심 멤버로서 호주와 뉴질랜드를 포함시켰고, 이는 역내 동아시아공동체논의를 본격화하는 계기가 되었다. 같은 해 10월 외무성은 경제국이 정리한 「일본의 FTA전략」을 일본정부의 공식 입장으로 발표함으로써 일본에 있어 동아시아라는 지역이 중요하다는 점을 분명히 하였다. 당시 모테기 외무부대신에 따르면, 세계의 각국을 상대하는 입장상, 좀처럼 어떠한 국가 또는 지역이 중요하다고 명언하지 않는 외무성이 일본에 있어 외교적으로 중요한 지역을 특정했다는 점, 평소라면 경제산업성이 주도했을 FTA전략을 외무성이 먼저 제시하고 논의를 주도하려 했다는 점에서 이는 주목할 만한 움직임이었다.[114]

손열(2008)이 지적하고 있듯, 양국 간 갈등이 최고조에 달하여 정부지도자 수준에서 강력한 비판을 주고받은 2005년에도 실무적 협의는 지속, 확장되었다.[115] 양국 간 국장급의 포괄적이고 구체적인 협력 프로젝트를 추진하기 위한 「일중공동작업계획」, 2005년부터 2006년에 걸쳐 이루어진 「일중총합정책대화」(차관급), 「일중치안당국간협의」(국장급, 2005년 7월), 「동중국해 등에 관한 일중협의」(심의관급, 5·9월) 등의 사례가 이에 해당한다. 요컨대, 야스쿠니 문제를 둘러싼 중일 정상 간의 정치적 공방과 교류 단절은 양국의 정치관계를 경색국면으로 몰아넣은 한편, 일본의 대중정책에 있어 실무자들인 외무성 관료들의 역할을 증대시켰다고 할 수 있다.

2. 중국이 제기하는 도전과 기회에 대한 외무성의 인식

1) 장기화되는 중일 간의 갈등국면에 대한 인식

고이즈미 정권 시기 외무성 내에서는 총리의 야스쿠니 신사참배 문제

113 田中均, 2008, 「国際秩序の変動と日本の外交安保戦略」, 『海外事情』, 56(11), p.29.
114 茂木敏充, 2003, pp.112-114 참조.
115 손열, 2008, p.137.

로 인해 중일 간의 외교적 현안에 대한 논의가 중단된 현재의 상황이 일본의 국익에 부합하지 않는다는 시각이 지배적이었다. 이와 같은 인식에서 다케우치 유키오(竹内行夫) 외무사무차관과 다나카 히토시(田中均) 외무심의관 등 외무성 고위 관료들은 여러 차례에 걸쳐 고이즈미 총리가 야스쿠니 신사참배를 단념하도록 설득하려 했다.[116] 한편, 이들은 중국이 일본과의 대화를 거부하는 명분으로 내세우는 야스쿠니 신사참배 문제는 중일관계의 구조적 문제를 보여주는 하나의 상징적인 문제일 뿐이라고 인식하였다. 그들은 현재 중일 간 갈등이 지속되고 있는 배경에는 공산당 일당체제라는 정치체제 요인과 중국정부가 직면한 심각한 사회경제적 모순이 자리하고 있다고 보았다.

2002년 2월부터 2005년 1월까지 외무사무차관을 역임한 다케우치는 정냉경열(政冷経熱)의 중일관계를 정열경열(政熱経熱)로 전환시키는 것이 가능한지에 대해 물음을 제기한다. 중일관계의 기반에 민주주의, 인권, 안전보장에 대한 공유된 인식 등 공통의 가치관이 존재하지 않기에 정치적 협력은 어려울 수밖에 없다는 것이다.[117] 그는 중국정부가 경제발전과 공산당 통치의 정당성 확보라는 두 가지 목표를 추구하는 가운데 모순된 대응을 하고 있다고 보았다. 한편으로 중국정부는 경제발전을 지상명제로 삼고 있으며, 이를 뒷받침하는 일본, 미국과의 양호한 관계를 바란다. 다른 한편, 중국정부는 체제유지를 위해서는 공산당 통치의 정당성을 주장해야 하는데, 항일의 역사를 강조하고 애국교육을 강화한 결과 민족주의의 비대화를 초래하였다. 이러한 관점에서 다케우치는 현실적으로 기대할 수 있는 것은 정온경열(政温経熱) 정도라고 주장한다.[118]

유사하게, 아시아대양주국장과 외무심의관 등의 요직을 맡았던 다나카 역시 현재 중일 간의 관계가 갈등에서 벗어나지 못하고 있는 근본적인 이유를 중국정부가 일본의 과거를 자신들의 통치논리에 사용하고 있다는 데서 찾았다. 소득격차 등 경제발전 단계에서 파생한 여러 심각한 사회

116 読売新聞政治部, 2006,『外交を喧嘩にした男ー小泉外交二〇〇〇日の真実』, (東京: 新潮社), p.246.; 田中均, 田原総一朗, 2005, p.168.

117 竹内行夫の他, 2004,「[座談会]国際情勢の動向と日本外交」, 『国際問題』, 528, p.21.

118 『毎日新聞』, (2005年7月22日).

경제적 문제들에 직면한 중국정부가 “일본이라는 가까운 나라가 과거의 악행을 되풀이할지 모르기 때문에 국가를 지키기 위해서는 중국 공산당이 제대로 된 규율에 따라 지배해야 한다”는 논리로 체제를 정당화하고 있다는 것이다.[119]

중국정부가 과거사 문제를 정치화하는 국내적 배경과 관련하여, 외무성은 크게 두 가지 요인에 주목하였다. 첫째, 앞서 다나카가 지적한 바와 같이, 급속한 경제발전 과정에서 야기된 사회경제적 문제들의 심각성이다. 외무성 내 정보의 수집과 분석을 주요 업무로 삼는 국제정보통괄관실은 중국정부가 쉽게 해결하기 힘든 복합적 사회적 문제들에 직면해 있다고 보았다. 예컨대, 물 부족 문제는 중국 내부의 심각한 식량부족 및 생활불안을 야기할 수 있는 수준에 이르렀다고 보았다. 또, 연안지역이 화교로부터의 투자와 이를 통한 외화 유입을 경제발전의 원동력으로 삼고 있는 데 비해, 동북지역 등 개발이 미진한 지역의 경우 화교로부터의 투자를 기대하기 어려운 바, 지역 격차의 해소가 용이하지 않을 것이라 인식하였다. 환경문제에 대해서는 중국정부가 이를 인지하고는 있지만, 어떻게 대처해야 할지 모르는 상황이라고 진단한다.[120] 이러한 일련의 내부적 문제들은 중국의 향후 경제발전을 전망함에 있어서의 불확실성을 의미하는 동시에, 중국정부로 하여금 국내적 불만을 잠재우기 위해 항일 내셔널리즘을 정치적으로 동원하려는 유인으로 작용한다.

둘째, 후진타오 체제의 정치적 권력기반의 불안정성이다. 외무성은 2003년 새로 출범하게 된 후진타오 체제가 일본과의 관계 개선에 대한 열의를 갖고 있지만, 아직까지 일본에 대한 정책을 결정할 수 있는 힘을 온전히 장악하지 못하였고 이에 따라 야스쿠니 참배문제 등을 문제 삼지 않고 지나치기 힘든 상황에 있다고 파악하였다.[121] 이러한 관점에서

---

119 田中均, 田原総一朗, 2005, pp.166-167. 그가 볼 때, 중국정부에 의한 과거사 문제의 정치화는 중국에 대한 일본 국민 일반의 인식 악화에 결정적인 역할을 하였다. 이러한 관점에서 그는 과거사 문제를 정치문제화하지 않고 객관적으로 다루어나가기 위한 규칙을 만들 필요가 있다고 주장하였다. 田中均, 2005,「二一世紀日本外交の戦略的課題」, 『外交フォーラム』, 18(10), pp.8-13.

120 松富重夫, 2006,「日本外交の課題をめぐって」, 『世界経済論評』, 50(1), pp.8-22.

121 WikiLeaks Diplomatic Cable, "MOFA China Division Director on Japan-China Relations,"(March4, 2005).

2000년대 초반 시점까지 외무성은 후진타오-원자바오 체제가 강력한 정치적 기반을 확보할 수 있을지 평가하고 있었다.[122] 이하, 중국이 일본에 대해 제기하는 도전과 기회를 외교·안보, 가치, 경제의 측면으로 구분하여 당시 외무성의 인식을 살펴보고자 한다.

2) 외교·안보 측면에서의 도전

일본정부가 중국의 부상이 제기하는 도전을 가장 첨예하게 인식한 것은 1977년의 후쿠다 독트린 이후 일본의 아시아외교에 있어 중요한 위치를 차지해온 동남아시아 지역에서였다. 1990년대 이후 남중국해의 영유권 분쟁을 둘러싼 중국의 주장과 독단적 행동을 배경으로 동남아시아 국가들 사이에서 제기되기 시작한 중국위협론을 불식하고 동(同)지역에 대한 자국의 영향력을 높이기 위해 중국은 아세안지역포럼(ARF)의 출범을 계기로 아세안+3과 중국·아세안 등의 제도화에 적극적으로 관여하며 아세안과의 관계 강화에 착수하였다.[123]

2002년 11월에 개최된 중국공산당 제16회 전국대표대회에서 중국정부는 21세기의 첫 20년이 '전략적 기회'라는 인식 하에 주변국들과의 관계를 보다 중시해나갈 것이라는 생각을 밝혔다. 이어 2003년 3월의 제10기 전국인민대표대회 제1회 회의에서는 '아세안·중국 자유무역협정(ACFTA)을 촉진하고, 아세안 국가들과 다방면에 걸친 협력을 강화해나갈 것'이라며 아세안와의 지역협력방침을 명확히 내세웠다.[124]

중국은 동남아우호협력조약(TAC) 서명 후, 일본이 TAC에 아직 서명하지 않은 것을 들어 중국이 보다 친(親)아세안이라는 점을 선전하였고,

---

122 WikiLeaks Diplomatic Cable, "U.S.-Japan Informal Policy Planning Bilateral: Part I PM Session, March2, 2005," (March2, 2005)

123 林賢參, 2018,「安倍政権の東南アジア外交とインド太平洋戦略」, 『問題と研究』, 47(2), pp.108-109.

124 이러한 정책에 입각해 중국은 특히 경제협력과 비전통적 안전보장분야에서의 협력을 중심으로 아세안 국가들과의 관계 강화를 추진했다. 2004년 11월에는 원자바오 총리가 아세안 국가들과의 정치, 경제, 문화 분야에서의 관계 강화를 내용으로 하는 9개의 제안을 내놓았다. '남중국해 행동선언'과 관련해서는, '군관계자의 상호교류 및 환경조사협력을 실시함으로써 신뢰를 조성해나갈 것'을 주장하는 등 아세안 국가들과의 협력을 실질적으로 군사적 차원으로까지 끌어올리고자 하였다. 青山瑠妙, 2013,『中国のアジア外交』, (東京: 東京大学出版会), pp.109-112.

아세안 내에서도 이러한 주장에 편승해 일본을 비판하는 목소리가 나오게 되었다.[125] 이것이 일본으로 하여금 TAC에 서명하는 방향으로 기존 정책을 변경하도록 하는 결과를 가져왔다는 점은 일본의 외교당국이 아세안에서의 중국의 영향력 확대를 얼마나 진지하게 받아들였는지를 시사한다.

중국의 부상이 일본에 제기하는 도전은 외교적 측면에서뿐 아니라 군사안보적 측면에서도 첨예하게 인식되었다. 외무성 내에서 다나카와 더불어 동아시아공동체구상을 적극적으로 옹호했던 고하라 마사히로(小原雅博) 또한 "군의 근대화 및 국방비의 증가는 그것이 주로 대만독립의 저지라는 공산당의 정통성과 관련된 사활적 국익에 근거한 것이라 하더라도 투명성의 결여와 맞물려 필연적으로 주변국의 경계심을 야기하는 것"이라고 주장하였다. 만약 평화가 발전을 위해 필요한 것이라고 한다면 발전 후, 즉 경제적으로 일본을 추월하고 군사적으로도 미국과 견줄 만한 초강대국이 되었을 때 중국은 어떠한 동아시아 국제질서를 추구할 것인가 하는 물음이 제기된다는 것이다.[126]

3) 가치 측면에서의 도전

한편 2000년대 이후 일본 외교당국의 대중인식에 있어 보다 주목할 점은 중국의 경제적, 외교적 부상을 중국식 가치의 아세안에의 침투라는 측면에서 파악하기 시작했다는 점이다. 대표적으로 다케우치 외무사무차관은 중국의 부상을 '위협'이 아닌 '기회'로 파악하여 윈-윈 관계의 구축을 주장하는 견해는 무르다고 인식하였다. 중국의 패권 추구의 역사와 공산당 독재의 강권주의를 고려할 때, 중국의 부상은 일본과 아세안 국가들에 있어 도전이 될 가능성이 크다고 본 것이다. 그는 중국의 패권적 진출의 첫 무대는 동남아시아가 될 것이란 인식하에 '아세안 역내의 자유와 민주주의 질서에 대한 중국의 도전에 응전하는 것'을 '일본 외교가 당면한 가장 중요한 과제 중 하나'로 위치지었다.[127]

---

125 竹内行夫, 2022, p.442.; 藪中三十二, 2021, p.137.

126 小原雅博, 2007,「東アジア共同体論議にどう関わるか」, 『外交フォーラム』, 20(2), pp.64-69.

다케우치는 회고록에서 총합외교정책국장 시절인 2001년에 서울에서 개최 예정이었던 아시아·유럽 정상회의(ASEM)에 앞서 아시아 측(아세안+3)의 의견을 종합하기 위해 열린 일련의 고위관리회의(SOM)에서 보편적 가치에 대한 언급을 둘러싸고 중국과 다른 아세안 국가들 간의 입장에 간극이 존재하였다고 술회하고 있다. 이에 따르면, 타이가 만든 아시아 측 공동성명 초안이 아세안 국가들과 일본 모두 대체로 지지할 수 있는 것이라고 하더라도, 중국은 애당초 미얀마의 내정에 간섭해서는 안 된다며 삭제를 주장하였다는 것이다.[128]

아시아대양주국장(당시) 사사에 겐이치로(佐々江賢一郎)는 중국의 ODA 정책이 투명성과 책임성을 결여하고 있으며 이에 따라 개발도상국에 잘못된 메시지를 보내고 있다는 점에 대해 우려를 표명하였다. 중국이 일본이 제공할 수 없는 군사적 원조와 더불어 대통령궁과 같은 보여주기식의 프로젝트에 대한 원조를 제공하면서 민주적 발전을 위한 투명성이나 기준을 요구하지 않는 것은 수혜국에 변화를 위한 어떠한 유인도 부여하지 않는다는 것이다.[129] 같은 맥락에서, 아시아대양주국 심의관 다카타 도시히사(高田稔久)는 중국이 적어도 미얀마에서 경제적 입지를 확고히 하기 전에는 미얀마의 현상 유지를 승인하는 입장을 바꾸지 않을 것이란 점을 우려하였다.[130]

4) 경제 측면에서의 기회

고이즈미 총리가 2002년 보아오 포럼에서 중국의 발전은 위협이 아닌 기회라고 발언한 바와 같이 외무성은 자유주의의 경제적 상호의존론의 관점에서 중국의 부상에서 기회를 발견하고자 하였다. 일본의 미래를 생각할 때, 경제적으로 중국시장을 활용하는 것은 반드시 필요하며, 중국과의 상호의존관계의 심화는 필연이라는 것이다. 특히 저출산 및 고령화

---

127 竹内行夫, 2022, p.441.
128 竹内行夫, 2022, pp.264-265.
129 WikiLeaks Diplomatic Cable, "EAP A/S Hill's Meeting With Asian DG Sasae on Asian Issues," (April11, 2006)
130 WikiLeaks Diplomatic Cable, "Consultations On Burma With Japan," (February15, 2006).

가 급속히 진행되고 세계경제 속에서 일본의 경제규모가 상대적으로 작아지는 가운데 일본의 활로는 보다 자유로운 고도의 시장을 동아시아 지역에 만들어내는 데 있으며, 그 중심에는 중국과의 관계가 있다고 보았다.[131]

중국위협론에 대하여 이들은 중국과의 무역과 투자의 크기 및 그 파급효과를 고려할 경우, 일본이 중국의 발전을 위협시하여 거리를 두거나 견제하는 것은 일본의 번영이라는 국익에 반한다고 인식하였다.[132] 2001년까지 주중일본공사를 역임하고 2006년부터 주중일본대사를 맡게 되는 미야모토 유지(宮本雄二)는 "글로벌 경제 속에서 일본 기업은 전세계의 동종 기업들과 경쟁해야 하는데, 만약 일본 기업이 중국에 진출을 꺼린다면 그 공간을 대신 메우는 것은 미국, 유럽, 한국의 기업들이 될 것"이라고 주장한다.

그가 볼 때, 중국의 군사력을 지탱하는 경제는 일본의 대응과 무관하게 계속 발전해나갈 것이고, 일본 기업은 중국시장에서 얻은 수익으로 보다 강력해진 상대 기업들과 경쟁해야만 한다. 따라서 중국의 경제발전이 군사력 증강으로 이어질 것이란 이유로 중국과의 경제적 상호의존의 심화를 주저하거나 중국위협론을 제창하는 것은 무의미하다.[133] 대신 이들은 일본과 중국이 상호보완적인 관계에 있다는 점을 강조한다. 일본이 기술 및 자본을 제공하고 중국이 제조하는 식의 분업이 가능하며, 중국의 에너지 효율을 높이기 위한 협력과 환경협력은 일본 자신의 이익에도 부합한다는 것이다.[134]

종합해보면, 고이즈미 정권 시기 외무성은 중국이 일본에 대해 경제적 측면에서 성장의 기회를 제공하는 한편, 외교·안보 및 가치 면에서의 도전을 제기한다는 인식을 바탕으로 다자주의 틀 내에서 중국에 관여하면서도 그 위험에 대비하는 이른바 헤징 전략을 함께 구사하였다. 다음 절에서는 그와 같은 복합전략을 가장 체계적인 형태로 주장하였다고 생

131 田中均, 2009, p.152-161.
132 小原雅博, 2007,『国益と外交』, (東京：日経ＢＰＭ), pp.378-379.
133 宮本雄二, 2011,『これから中国とどう付き合うか』, (東京: 日本経済新聞出版), p.239.
134 田中均, 2008,「国際秩序の変動と日本の外交安保戦略」, 『海外事情』, 56(11), p.27.

각되는 다나카의 동아시아공동체구상을 중심으로 동(同)구상이 안보, 경제, 보편적 가치의 추구라는 세 가지 국익을 어떻게 정합적인 형태로 추구하고자 하였는지를 살펴본다.

3. 포섭적 다자주의로서의 동아시아공동체구상

1) 동아시아공동체구상의 전개

고이즈미 정권 시기, 일본정부는 '함께 걷고 함께 나아가는 커뮤니티'(2002년 1월 고이즈미 총리의 싱가포르 연설), '동아시아 커뮤니티의 구축'(2003년 12월 일본·아세안 특별정상회담), '동아시아공동체'(2004년 9월 고이즈미 총리의 유엔 연설, 2005년 1월의 시정방침연설) 등 그 표현을 변화시켜가면서도 서서히 동아시아공동체라는 개념을 대(對)아시아정책의 기둥으로서 전면에 내세웠다.[135] 선행연구들이 지적하고 있듯, 2001년에서 2005년에 이르는 이 기간은 동아시아공동체의 형태를 둘러싼 일본과 중국의 주도권 경쟁으로 특징지어질 수 있는 시기였다. 다른 한편, 동(同)기간은 일본이 부상하는 중국을 역내 질서에 어떻게 포섭해나갈 것인가를 모색하는 과정이었으며, 여기서 보편적 가치는 대중전략의 필수불가결한 요소로 위치지어지고 있다. 이하, 동아시아공동체구상이 제기되고 2005년 12월 제1차 동아시아정상회의(이하, EAS)가 개최되기까지의 과정을 일본의 관점에서 개괄한다.

2002년 1월의 싱가포르 연설에서 고이즈미 총리는 9·11 이후의 새로운 국제정세가 국경을 넘는 새로운 문제들에 대한 공동 대응을 요구하고 있다는 인식 하에 아세안과 '솔직하고 함께 도우며 서로의 번영을 지탱하는 파트너'로서의 포괄적인 협력관계 구축을 제창하였다.[136] 여기서 고이즈미는 일본·아세안 관계를 기초로 확대되고 있는 동아시아지역협력을 강화해야 하며, 그 틀로서 아세안+3을 최대한 활용한다는 입장을 밝혔다. 寺田(2013)가 지적하고 있듯, 이는 일본·아세안 관계의

135 田中明彦, 神保謙, 2005,「「東アジア共同体」論の背景と方向性」, 田中明彦の他, 『東アジア共同体と日本の針路』, (東京：NHK出版), p.64. 여기서는 고이즈미 총리 자신이 '커뮤니티'와 '공동체'라는 표현을 구분하고 있다는 점을 감안, 원칙적으로 당시 시점에서 사용된 표현을 사용한다.

136 飯島勳, 2007, pp.58-59.

발전을 한국 및 중국을 포함한 동아시아의 문맥에서 넓게 파악하고 있다는 점에서 기존의 일본의 지역정책이 아세안과의 협력체제 구축을 강조하는 수준에 머물러 있던 것과 구분되는 것이었다. 아울러, 동(同)연설은 동아시아 커뮤니티의 중심 멤버로서 일본, 아세안, 중국, 한국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들을 상정하였다는 점에서 획기적이었다.[137]

다만, 2002년 1월의 싱가포르 연설이 보편적 가치에 대해 명시적으로 언급하고 있지 않은 데서 드러나듯, 이 시점에서 보편적 가치가 일본의 동아시아 지역전략이란 측면에서 명확하게 위치지어진 것은 아니다. '중국의 경제발전은 위협이 아닌 기회'라는 발언으로 세간의 이목을 집중시켰던 2002년 4월 고이즈미 총리의 보아오 포럼 연설은 아시아 지역의 번영을 위해 추구되어야 할 가치로서 자유, 민주주의 등의 보편적 가치를 제시하면서도, 에너지, 환경, 통화·금융 등 아시아 국가들과의 기능적 분야에서의 협력에 방점을 두었다.[138]

2003년 12월에는 도쿄에서 일본·아세안 특별정상회담이 개최되는데, 일본은 아세안 정상들이 동남아시아 역외에 처음으로 집결한 이 회담을 통해 양자 간의 관계가 특별한 것임을 드러내고자 했다. 이는

---

137 寺田貴, 2013,『東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合』, (東京: 東京大学出版会), pp.137-138. 그밖에 고이즈미 총리는 첫째, 각각의 국가가 '개혁'을 실시하면서, 보다 큰 '번영'을 향해 나아가야 한다는 점, 둘째, '안정'을 위한 협력의 지속 및 강화가 필요하다는 점(테러, 해적, 에너지안보 등 국경을 넘는 문제의 해결을 위한 협력, 이외에도 아프가니스탄 평화·부흥지원, 군축·비확산, 유엔개혁 등에의 협력 등을 언급), 셋째, 미래지향적 협력이 중요하다는 점 등을 강조하고 있다. 특히, 미래지향적 협력과 관련하여, 1) 국가 발전의 기초가 되는 교육, 인재육성, 2) 2003년을 「일본·아세안 교류의 해」로 지정할 것, 3) 「일본·아세안 포괄적 경제연계구상」, 4) 「동아시아개발이니셔티브」(IDEA) 모임 개최, 5) 테러 등 국경을 넘는 문제를 포함한 안보면에서의 일본·아세안 협력 강화 등을 제안하고 있다. 「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－」, (2002年1月14日).

138 「アジアの新世紀—挑戦と機会」, (2002年4月12日). 유사하게, 2002년 5월 「일본과 호주—창조적 파트너십을 향해서」라는 제목의 고이즈미 총리의 시드니 연설은 일본과 호주 양국은 '공유하는 가치관에 입각한 글로벌한 협력'을 추진해나가는 것이 가능하며, 민주주의, 법의 지배, 자유시장경제 등은 호주를 포함한 '확대아시아'의 기반이 될 수 있는 가치 및 규범이라는 점을 암시하였다. 그러나 동시에, 동아시아지역의 '특수성'과 각각의 국가가 지닌 '특성'에 충분히 배려할 필요가 있다는 점, 또 '가치관을 강요하지 않는 형태로 협력을 해나가는 것이 중요'하다는 점 등을 강조하였다. 大庭三枝, 2014, pp.149-150.

FTA를 비롯해 아세안에 대해 적극적인 외교를 전개하며 아세안과의 관계를 단숨에 긴밀화한 중국을 의식한 것이었다.[139] 일본·아세안 특별정상회담에서 채택된 도쿄선언에는 '보편적인 규칙과 원칙을 존중하면서 외향적이고 창조력과 활력이 넘치며, 상호 이해 및 아시아의 전통과 가치를 이해하는 정신을 갖는 동아시아공동체의 구축을 지향한다'는 문구가 포함되게 되었다.[140]

한편, 동아시아정상회의(EAS)의 실현을 둘러싸고 형식론이 선행하는 가운데 일본정부는 「논점 페이퍼」(Issue Paper)를 작성하여 2004년 6월의 아세안+3 고위관리회의(SOM) 및 7월의 외상회의에 제출하였다. 이 「논점 페이퍼」는 '동아시아 커뮤니티', '기능적 협력', 'EAS' 등의 세 분야에 관하여 '애초에 동아시아 협력의 의의는 무엇인가?'라는 근본적 물음을 제기한 것이었다. 여기서 주로 다루어진 논점들은 EAS와 아세안+3의 의제 및 역할 측면에서의 구분, '동아시아'의 범위, 동아시아가 공동체로서 공유하는 이념 등의 문제들을 둘러싼 것이었다.[141]

동아시아가 공동체로서 공유하는 이념의 문제와 관련, 「논점 페이퍼」는 동아시아지역협력이 '열린 지역주의'의 원칙에 입각해 민주주의, 인권 등의 보편적 가치와 WTO 등의 글로벌한 규범에 입각해 추진되어야 한다는 일본정부의 입장을 드러냈다.[142] 다만, 민주주의와 인권이라는 '보편적 가치'에 대한 각국의 입장은 동일하지 않으며, '아시아적 가치'와 '아시아적 전통'에 대해서도 같은 민족 또는 그 외의 속성을 공유하는 집단 내에서만 공유되고 있는 바, 동아시아 전체를 아우르기는 어렵다고 보았다. 동아시아공동체의 주요 회원국과 관련해서는, 호주, 뉴질랜드, 인도가 지역협력에 기여하는 역할을 언급하는 등 그 범위에 대해 아세안+3 회원국보다 더 포괄적인 것이 바람직함을 시사하였다.[143]

---

139 寺田貴, 2013, pp.135-136,142-143.
140 大庭三枝, 2014, pp.152-3
141 田中明彦, 神保謙, 2005, pp.60-64.
142 東アジア共同体評議会(編), 2010,『東アジア共同体白書 二〇一〇』, (東京：たちばな出版), p.64.

2004년 11월 말, 인도네시아가 기존의 입장을 바꾸어 EAS의 개최 가능성을 언급함에 따라 EAS가 개최되는 방향으로 가닥이 잡혔다. 이어 2005년 5월 교토에서 개최된 아세안+3 비공식 외상회의에서 의장국인 라오스로부터 EAS에의 참가 조건으로 1) 동남아우호협력조약(TAC) 체결국이거나 참가할 의사를 갖고 있을 것, 2) 아세안의 대화 파트너일 것, 3) 아세안과 긴밀한 관계를 갖고 있을 것 등의 세 가지 조건이 표명되었으며, 이에 따라 2005년 7월의 아세안+3 외상회의에서 아세안+3에 더해 호주, 뉴질랜드, 인도를 참가국에 포함시킨다는 정식 결정이 이루어지게 되었다.[144]

이와 같이 제1차 EAS의 윤곽이 잡혀가는 가운데, 일본정부도 동아시아공동체구축에 관한 입장을 구체화하게 된다. 「동아시아공동체 구축에 관한 일본의 생각」이라는 제목의 문서는 일본정부의 기본적 입장을 세 가지로 정리하고 있다.[145] 첫째, 동아시아공동체는 '열린 지역주의'의 원칙에 입각한 것이어야 한다. 동아시아에서는 아세안, 일본, 중국, 한국에 더해 호주, 뉴질랜드, 인도, 나아가 미국 등이 각종 기능적 협력에서 중요한 역할을 하고 있는 바, 개방성 · 투명성 · 포함성을 확보하여 이러한 폭넓은 파트너들과 긴밀히 협력해나가야 한다.

둘째, 기능적 협력 촉진이 중심이 되어야 한다. 지역의 다양성(경제발전수준, 문화, 민족, 종교, 정치이념, 안보정책 등)을 감안할 때, EU와 같은 정치적인 제도나 체제의 도입은 아직까지 장기적 목표인 만큼, 당분간은 광범위한 분야에서 기능적 협력(FTA/EPA, 금융, 국경을 넘는 문제 등)의 추진을 중심으로 공동체 형성을 지향해야 한다. 셋째, 보편적 가치의 존중과 지구적 규범의 준수로, 민주주의, 자유, 인권 등의 보편적 가치와 WTO 등의 글로벌한 규범을 중시해야 한다.

일본은 이와 같은 입장을 EAS의 쿠알라룸푸르 공동성명에 반영시키기 위해 인도와 인도네시아, 싱가포르 등과 협력하였고, 최종적으로 공

143 大庭三枝, 2014, p.155.
144 寺田貴, 2013, p.148.
145 「東アジア共同体構築に係る我が国の考え方」(2006年11月), https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/eas_02.pdf.

동성명에 EAS가 ‘공동체 형성에 중요한 역할’을 한다는 문안을 포함시키는 데 성공하였다. 아울러, 역외 국가에 대하여 배타적인 성격을 띠지 않도록 ‘글로벌한 규범이라고 보편적으로 인식되는 가치의 강화’가 명시되었다.[146] 이는 일본정부의 입장이 반영된 것으로, 외무성은 EAS 선언에 개방성·투명성·포함성이나 보편적 가치의 강화 등 일본이 중시하는 원칙이 포함된 점, EAS가 매년 개최되는 것에 합의한 점 등을 평가한다는 입장을 밝혔다.[147]

이상, 포섭적 다자주의를 구체화한 것으로 이해할 수 있는 동아시아공동체구상의 전개과정을 살펴보았다. 이하, 고이즈미 정권 시기 일본의 동아시아공동체구상을 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 연계라는 세 가지 측면에서 분석함으로써 보편적 가치가 다른 국익들과의 관계 속에서 어떻게 위치지어지고 있는지를 분석하고자 한다.

2) 안보-가치 연계

일본외교에 있어 안보-가치 연계를 가장 분명한 형태로 보여주는 것은 보편적 가치 및 전략적 이익을 공유하는 미국과의 동맹, 나아가 호주, 인도 등의 다른 민주국가들과의 협력이다. 물론 이라크 전쟁의 사례에서 보듯, 보편적 가치의 공유가 항상 전략적 이해의 일치를 의미하는 것은 아니지만, 동맹국 또는 우호국들과의 관계에서 안보와 가치라는 두 가지 국익은 많은 경우 충돌하지 않는다. 동아시아공동체구상에서 일본은 역내 질서 구상에서 자국이 배제되는 것을 우려한 동맹국 미국의 입장을 고려하여 공동체의 기반 원리로서 보편적 가치를 의식적으로 강조하는 한편, 호주, 뉴질랜드, 인도를 동아시아공동체의 구성원에 포함시키기 위한 외교적 노력을 경주하였다.

미국은 자국을 배제하는 폐쇄적이고 중국 중심적인 동아시아공동체의

---

146 야치 쇼타로 당시 외무사무차관은 회원국의 범위 설정이나 공동체의 규범으로서의 ‘보편적 가치’에 대한 언급이 중국을 염두에 둔 것이라는 점을 밝히고 있다. 谷内正太郎, 高橋昌之, 2009,『外交の戦略と志』, (東京: 産経新聞出版), p.146.

147 「小泉総理の東アジア首脳会議等への出席」(2005年12月). http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean05/gh.html.(검색일: 2022년 5월 23일).

탄생을 막기 위해 일본을 비롯한 관계국들에 압력을 가하였다. 물론 일본에 대한 미국의 압력이 어느 정도까지 직접적인 형태로 나타났는지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 예컨대, 미국 측의 압력을 강조하는 보도 및 연구들과 달리, 다나카 히토시는 미국으로부터 강한 반발은 없었다고 주장하고 있으며, 야치 쇼타로는 동아시아공동체구상에 대한 미국정부의 전반적인 무관심은 당시 미국에 동아시아전략이 있는지 물음을 갖게 하였다고 술회하고 있다.[148] 마이클 그린 역시 동아시아공동체구상과 관련하여 미국 측의 압력보다는 일본 외교당국의 주도성을 강조하고 있다.[149]

그러나 비록 동아시아공동체구상에 대한 미국의 직접적 관여를 보여주는 자료를 확보하는 데 제약이 존재한다 할지라도, 자국의 안보에 있어 미국과의 동맹관계가 사활적이라는 점을 인식하고 있는 일본외교당국에 있어 동아시아공동체구상을 미일관계와 모순되지 않는 방향으로 가져가는 것이 그 자체로 중요한 과제였다는 점은 부정하기 힘들다. 예컨대, 아시아대양주국 심의관 고다마 가즈오(兒玉和夫)는 동아시아공동체구상을 논의하는 민관협의체인 동아시아공동체평의회의 제2차 정책본회의에 출석하여 개인적 견해임을 전제로 다음과 같이 말하고 있다.

> 미국은 이념의 국가라고 일컬어지는 바와 같이 이념을 매우 중시합니다. 저희들 레벨에서 이야기를 할 때 미국측이 항상 묻는 것은 이익을 넘어 어떠한 이상을 달성하려고 하는가 하는 것입니다. 제 개인적인 의견입니다만, 평화, 번영, 진보라는 수준에 그쳐서는 아무것도 말하지 않는 것과 다름없을 정도로 너무나도 애매한 것 아닌가 생각합니다. 모두가 동의할 수 있는 것은 내용적으로는 매우 빈약한 법으로 공유하는 가치는 무엇인가, 또는 다나카 외무심의관이 지난번에 지적한 바와 같이, 공통의 위협에 대한 접근을 확실히 함으로써 미국도 납득할 수 있고, 그러한 점을 확인하면서 앞으로 나아가는 것이 필요하지 않은가 하는 것입니다.[150]

---

148 東アジア共同体評議会, 「政策本会議」 第1回会合, 『東アジア共同体構想の現況, 背景と問題点』会議録, (2004年6月24日), p.9.; 谷内正太郎, 2006, p.28.

149 Michael Green, 2022, p.128.

150 東アジア共同体評議会, 「政策本会議」 第2回会合,『自由討論：東アジア共同は本当に

즉, 동아시아공동체가 근거하는 원칙으로서 보편적 가치를 명확히 제시하지 않을 경우, 미국이 납득하기 어려울 것이라는 견해를 피력한 것이었다. 이는 '미국은 서태평양 세력으로서 동아시아에 권익과 이해를 갖고 있으며, 동아시아의 대화와 협력으로부터 제외되는 것을 바라지 않는다'는 미셸 리스 국무성 정책기획국장의 '개인적 견해'에 드러나듯, 자국이 배제된 동아시아공동체구상을 우려한 미국에 대한 배려로 해석할 수 있다.[151]

아울러, 많은 연구들과 외교관계자들의 증언이 밝히고 있듯, 동아시아공동체의 멤버십을 둘러싼 외교전에서 일본이 호주, 뉴질랜드, 인도를 포함시키려 한 것은 중국에 대한 균형을 의도한 것이었다.[152] 2004년 6월, 동아시아공동체평의회의 제1차 정책본회의에 참석한 다나카는 동아시아공동체에 호주와 뉴질랜드를 포함시키는 것은 일본에 있어 매우 바람직한 일이라며, "중국이라는 대국에 대하여 고도의 통치체제, 민주주의에 입각한 통치체제라든가, 고도의 자본주의, 가격, 시장원칙, 이러한 것들을 관철해나가기 위해서는 동료가 필요한데, 호주와 뉴질랜드는 그러한 동료가 될 수 있다"고 발언하고 있다.[153]

한편, 안보와 가치라는 두 가지 국익이 동아시아공동체의 원칙으로서 보편적 가치의 추구를 강조하고, 호주, 뉴질랜드, 인도 등의 민주주의 국가를 공동체에 포함시키는 데 있어 양립한다면, 아세안과의 관계에 있어 양자는 긴장을 내포하고 있다고 할 수 있다. 고이즈미 정권 시기 가치외교가 민주주의 등 보편적 가치를 일본 외교의 전면에 내세우기보다는 다소 절제된 형태로 전개된 데에는 그러한 가치를 충분히 공유하고 있다고 보기 어려운 일부 아세안 국가들에 대한 배려도 영향을 미쳤다.

이와 관련, 2004년 2월 차관급 미일전략대화에서 다케우치 외무사무차관은 G8정상회담의 석상에서 '대(大)중동 이니셔티브'에 관한 공동

必要か, 可能か？』会議録, (2004年7月26日), p.21.

151 寺田貴, 2013, p.139.

152 竹内行夫, 2022, pp.337−338. Christopher M. Dent, China, 2008, *Japan and Regional Leadership in East Asia*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing).

153 東アジア共同体評議会, (2004年6月24日), p.10

성명 발표를 제안하려는 미국에 대해 다음과 같이 조언하였다.

> 저희들은 중동 국가들의 민주화가 바람직한 것은 말할 필요도 없지만, 미국의 주도로 G8이 중동 국가들에 '민주화'를 요구하는 자세는 타문화의 '강요'로 받아들여질 위험이 있다, 그들 스스로 민주화를 추진하려는 의사와 준비를 갖추는 것이 중요하다, 중동에서는 '민주화'라는 말 자체가 예컨대, '왕정폐지'라는 특수한 의미를 갖고 있다, '민주화'라는 슬로건을 내건다고 민주화가 실현되는 것은 아니다, 오히려 각각의 국가들의 사정에 맞춰 교육, 사법제도, 법의 지배 등 '민주화'에 필요한 '도구'를 지원함으로써 그 실현에 가까워지는 접근이 보다 효과적일 것이다 등등 코멘트를 하였습니다.[154]

다케우치 그 자신 일본에 있어 아세안이라는 지역을 중국의 비민주적 가치들의 침투로부터 지켜내는 것이 중요하다고 생각했고, 현대국제정치에서 자국의 입장을 세계에 발신하는 능력이 국력을 구성하는 핵심 요소 중 하나라고 보았다. 다만 그는 정보를 수신하는 측의 입장에 대한 고려 역시 필요하다고 보았으며, 미국식 '가치 외교'의 경우, 민주화가 중동 지역의 국가들에게 민감하게 받아들여질 수 있다는 점을 신중히 고려하지 않았다고 인식하였다.

이와 같은 인식은 가치체계가 통일되어있지 않은 아시아 지역에 대해서도 마찬가지로 적용되는 것이었다고 생각된다. 아시아대양주국 심의관 니시카와 신이치(西川伸一)는 2003년 일본·아세안 특별정상회담에서 채택된 도쿄선언이 민주주의, 인권, 인도주의 등의 가치를 언급하고 있는 것에 대해 '유럽과 비교하여 매우 아시아적'이라며 EU와 달리 가치를 멤버십의 선결조건으로 설정하지 않으면서도 가치를 추구하는 방향을 모색하고자 한 것이라고 발언하고 있다.[155]

도쿄선언의 작성에 있어 일본은 당초 기본원칙의 하나로서 '민주주의 체제'를 포함하여 역내의 민족분쟁에 대한 적극적 관여를 명문화하려

154 竹内行夫, 2022, p.332.

155 東アジア共同体評議会, 「政策本会議」 第4回会合, 『東アジア共同体構想と中国・韓国・ASEANの国家戦略』会議録, (2004年10月19日), p.31.

했으나 아세안 측의 반발에 의해 그러한 문언들은 선언에서 삭제되었다. 특별정상회담에서 제시된 구체적인 정책 이니셔티브가 종래와 마찬가지로 경제적 지원, 특히 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남 등에 대한 역량 구축(capacity building)에 중점을 두고 있는 것은 이와 같은 이유에서였다.[156]

주목할 점은 이와 같은 아세안의 입장에 대한 배려가 동(同)지역에 대한 일본의 외교적 영향력의 유지라는 현실주의적 시각과 밀접히 맞물려 있다는 사실이다. 전술한 바와 같이, 일본은 중국이 경제력을 바탕으로 아세안 국가들에 대해 외교 공세를 전개하고 있는 가운데 동남아시아에서 자국의 영향력을 유지하기 위해 중국과 경쟁해야 하는 상황에 놓여 있었다. 이렇게 볼 때, 보편적 가치를 일본 외교의 전면에 제시하는 것은 일본에게 있어 전략적으로 중요한 동남아시아 외교에서의 딜레마를 보다 첨예화할 위험이 있었다.

그 딜레마가 가장 뚜렷이 드러나는 것이 개발도상국에 대한 ODA제공의 기준으로서 해당국가의 지정학적 가치와 보편적 가치 가운데 어느 쪽에 무게를 둘 것인가 하는 물음이다. 만약 가치 외교가 함의하는 것과 같이 후자를 중시할 경우, 수혜국(개발도상국)들로 하여금 일본보다 중국, 러시아에 경사되도록 하여 해당 지역에서의 일본의 상대적 영향력이 감소하는 결과를 초래할 수 있다. 그 국가들은 어떠한 규범적 조건도 요구하지 않는 중국과 러시아의 개발 원조를 선택하려 할 것이기 때문이다.

예컨대, 북미과장을 맡고 있던 가와이 치카오(河相周夫)는 중국이 아세안에서 타이를 중심으로 영향력 확대를 기도하고 있는 가운데 일본이 이에 대응하기 위하여 작은 국가들에게 ODA예산을 전략적으로 배분할 필요가 있다고 주장하였다. 또, 미얀마 문제와 관련해서는 인권과 민주주의에 대한 미국의 우려는 이해하지만 중국의 영향력에 대항하기 위해서는 미얀마에 대한 관여를 유지하지 않을 수 없는 상황이라는 입장을 밝혔다.[157] 가와이의 발언에서 시사되듯, 보편적 가치를 외교의 전면에

156 藤木剛康, 河崎信東, 2006,「東アジア共同体構想と小泉外交：東アジア外交における米中グレートゲームの狭間で」,『研究年報』, 10, p.40.

내세우는 것은 일본이 지향하는 가치와 다른 국익 사이에 존재하는 긴장 관계를 현재화함으로써 일본 스스로를 어려운 선택의 기로에 몰아넣을 위험이 있었다.

3) 경제-가치 연계

전후 일본에 있어 경제과 가치라는 두 가지 국익의 충돌에 대해 심각하게 고민한다는 것은, 적어도 탈냉전기에 접어들 때까지 낯선 일이었다. 냉전기 미국이 이끄는 자유주의 진영에 있는 개발독재국가에의 경제지원은 국가안보의 관점에서 정당화될 수 있었기 때문이다. 그러나 전술한 바와 같이, 냉전 종식 이후 보편적 가치의 문제가 국제사회의 중요한 이슈로서 재조명되었으며, 특히 중국의 부상은 일본으로 하여금 경제와 가치 사이에 존재하는 딜레마를 선명히 인식시켰다.

다케우치는 총합외교정책국장 시절, 아시아·유럽 정상회의(ASEM)의 아시아 측 공동성명을 둘러싼 중국과의 협상 경험을 통해 중국이 일본과 가치를 공유하지 않는다는 점을 첨예하게 인식하게 되었고, 중국식 가치의 아세안에의 침투 저지를 향후 일본의 중요 과제로 위치지었다. 이와 같은 맥락에서 다케우치는 아시아 국가들의 강인한 경제사회시스템 구축을 위한 일본의 지원 및 협력을 강조하면서도, 그것이 기존과 같이 개발독재나 성장지상주의를 묵인하는 것이 아닌, 사회적 공정, 법의 지배, 민주화 등의 가치를 추진한다는 관점에서 이루어져야 한다는 점을 강조했다.[158]

유사하게, 다나카 역시 중국과의 외교 교섭 현장에서 중국이 일본과 가치를 공유하고 있지 않다는 점을 피부로 느꼈다. 한 인터뷰에서 다나카는 외무성 경제국장 시절 중국의 WTO가입 문제를 둘러싼 교섭 과정에서 중국이 선진자본주의 국가들과는 이질적인 체제를 가진 국가라는 사실을 절감했다고 술회한 바 있다.[159] 그는 동아시아공동체평의회 제1

---

157 WikiLeaks Diplomatic Cable, "S/P Director Krasner Discusses Regional Issues With North American Affairs Director General Kawai," (August 9, 2006)

158 竹内行夫の他, 2001年1月, p.23.

159 寺田貴, 2013, p.138.

차 정책본회의에 출석하여 한 평의회 의원의 질문에 대해 답하는 과정에서 “저희들, 현실의 외교관, 행정관으로서 중국과의 외교를 보면, 역시 중국도 변해야 하는, 일정한 변화를 중국에 촉구해야 하는 부분이 있습니다. 보편적인 가치라든가 민주주의, 시장경제, 일정한 규율을 따라주었으면 하는 부분이 있습니다”라고 발언하고 있다.[160]

한편, 중국 요인은 일본의 새로운 자기정체성 모색을 촉진하였고, 이는 일본외교에 있어 가치의 부상을 결과하였다. 즉, 일본외교의 기반이 되어온 경제력의 저하는 중국의 가파른 경제성장이 지속되는 상황 속에서 더욱 뚜렷한 형태로 인식되었고, 이것이 일본 외교당국으로 하여금 일본의 외교력을 제고할 수 있는 방안을 모색하도록 한 것이다. 이에 대한 다나카의 답은 ‘질적 국가’로서의 자기규정이었다.

그는 미국의 저명한 외교관이자 학자였던 조지 케넌(George Kennan)이 만년의 저작에서 미국의 힘은 민주주의 국가로서의 성공사례를 세계에 보여주는 데 있다고 설파한 것을 인용하며, “전후 60년간의 일본의 성공이야말로 일본의 힘이며, 이를 동아시아의 국가형성(state-building)의 모델로서 제공하는 것이 일본의 역할”이라고 주장하였다. 이러한 관점에서 “중국은 양적 대국이 될지 모르지만, 일본은 질적 대국으로서 앞으로도 아시아에서 중요한 역할을 계속 수행해나갈 것”이라고 보았다.[161]

같은 맥락에서 다나카는 일본이 민주주의 체제를 강화하는 제도 만들기 등 동아시아 역내의 통치형태 개선에 보다 많은 지원과 원조를 제공해야 한다고 보았다. 그는 다음의 인용문에서 보는 바와 같이, 역내 경제적 격차의 시정과 더불어 통치형태의 개선 문제를 공동체로서의 일체감을 조성하기 위한 과제로서 지적한다.

> “다른 하나는 통치형태의 개선이라고 생각합니다. 각각의 국가의 통치형태를 보다 개선하기 위한 접근을 강화해나가야 합니다. 이는 단적으로 말하면, 보다 민주주의적인 체제라든가, 시장, 가격 메커니즘에 입각한

160 東アジア共同体評議会, 2004年6月24日, p.23.
161 『読売新聞』, (2006年1月17日); 『朝日新聞』, (2007年2月5日).

경제체제를 강화해나가는 것입니다. 개인적으로 일본은 이를 위해 상당히 많은 자원과 원조를 할애해야 한다고 생각합니다. 제도 만들기라든가, 민주주의 체제를 강화하는 구조 만들기에 대해 일본은 큰 역할을 해야만 하며, 그러한 접근을 강화해야 한다고 생각합니다."[162]

이렇게 볼 때, 다나카의 동아시아공동체구상은 단순히 기능공동체가 자연스레 가치공동체로 진화해갈 것이라는 낙관론과는 다르다. 그는 통치체제의 개선, 제도 만들기, 인재 육성 등이 동아시아 내에서 민주주의적 가치의 공유가 가능하기 위한 전제조건이라는 인식 하에 기능적 협력과 더불어 그와 같은 과제들에 일본이 적극적으로 기여할 것을 주장했다.

다만, 다나카는 동아시아의 현실을 감안할 때, 가치공동체를 당면 목표로 삼는 것은 무리라고 보았다. 현재 동아시아 국가들의 통치체제는 다양하며, 사회가 지켜야 할 가치는 동일하지 않기 때문이다. 누구로부터 무엇을 지킬 것인가 하는 가치가 명확하지 않기에 안보공동체 역시 적어도 가까운 시일 내에는 실현되기 어렵다고 인식하였다. 이러한 관점에서 다나카는 무역과 에너지, 금융, 경제협력 등 지역의 발전에 필요한 기능을 중심으로 한 공동체를 목표로 삼아야 한다고 주장하였다.[163] 가치, 종교, 정치체제 등의 문제보다는 '행동지향형 지역주의'(action-oriented regionalism)야말로 공동체의 강화를 촉진하기 위한 가장 효과적인 방법이라는 것이다.

요컨대, 다나카가 주도한 동아시아공동체구상은 형식상 보편적 가치와 기능적 협력의 추진을 동렬에 두면서도, 실질적으로는 기능적 협력에 보다 큰 무게를 두는 것이었다고 판단된다. 즉, 그의 동아시아공동체구상은 장기적 목표로서 보편적 가치의 공유를 시야에서 잃지 않으면서도, 당사국들 간의 공통의 이익이 분명하고 따라서 상대적으로 협력이 용이한 분야들에서의 기능적 협력을 우선시하는 것이었다.[164]

---

162 東アジア共同体評議会, 2004年6月24日, p.8.

163 田中均, 田原総一朗, 2005, pp.183-184; 田中均, 2005,「21世紀日本外交の戦略的課題」, 『外交フォーラム』, 18(10), pp.8-13.

164 미국의 대표적 일본 연구자이자 부시 행정부 시기 NSC에서 아시아정책을 담당했던

4) 경제-안보 연계

일본정부가 동아시아공동체 논의와 관련하여 아세안 국가들과의 경제연계협정(EPA)의 조기타결 문제를 비중 있게 다룬 것은 경제-안보 연계의 측면에서 중국에 대한 균형을 모색한 것으로 이해할 수 있다. 즉, 아세안에 대한 중국의 외교적 영향력이 강화되는 가운데, 아세안 국가들의 역량 강화를 지원함으로써 일정 부분 중국에 대해 균형을 취할 수 있도록 하고자 한 것이다.[165] 당시 외무사무차관이었던 다케우치는 일본이 후쿠다 독트린 이후로 현지 산업을 일으켜 고용기회를 창출하고 기술을 이전하는 등 그 발전에 공헌해왔다는 측면에서 중국과는 차별화되는 실적을 갖고 있는 만큼, 이를 바탕으로 향후 투자와 기술이전을 포함한 전체적인 협력관계를 확대, 심화시키는 것이 바람직하다고 인식하였다.[166]

다른 한편 간과되어서 안 되는 것은 다나카가 동아시아공동체구상을 주장함에 있어 중국에 대한 균형 또는 헤징만큼이나, 중국을 국제체제 속으로 포섭하는 데 방점을 두었다는 사실이다.[167] 다나카는 협력이 비교적 용이한 분야부터 기능적 협력을 추진하는 과정 속에서 중국이 다자주의 틀 내에서의 협력이 패권을 추구하는 것보다 더 큰 이익을 가져온

마이클 그린은 다나카 히토시를 일본의 가치외교의 원류로 지목한다. 그는 2002년 1월 고이즈미 총리의 싱가포르 연설이 동아시아공동체에 호주와 뉴질랜드를 포함시킨 것과 "근대적" 가치들을 언급하고 있다는 점을 거론하며, 그 배후로서 다나카를 지목하고 국익에 대한 다나카의 통찰을 평가한다. 그러나 다나카 그 자신은 싱가포르 연설의 초점은 보편적 가치보다도 동아시아 국가들 간의 기능적 협력 증대에 놓여 있었다고 주장하고 있다. Michael Green, 2022, p.128.; 田中均, 2005.10, pp.8-13.

165 WikiLeaks Diplomatic Cables, "MOFA China Division Director On Japan-China Relations," (March3, 2005); "S/P Director Krasner's May10 Meeting with MOFA DG for Economic Affairs Ishikawa," (May10, 2006). 일본 외교당국은 아세안의 자체 역량을 강화시키기 위한 지원을 모색하는 한편, 미일 간의 차관급 전략회의 등의 채널을 통하여 아세안 지역이 중국식 가치와 통치체제로 석권되는 것을 저지하고 균형 잡힌 발전을 이루는 것의 전략적 중요성을 미국 측에 인식시킴으로써 동남아시아 지역에 대한 미국의 관여를 이끌어내고자 하였다. 竹内行夫, 2022, pp.337-338.

166 『毎日新聞』, 2005.07.22.; 竹内行夫, 2022, p.317.

167 손열(2008)은 일본의 동아시아공동체구상에 대하여 다자주의적 틀 속에 중국을 결속하고 제도에 내장된 이념과 가치를 통해 중국의 의도와 행위를 특정한 방향으로 구속, 구성하려는 관여의 성격과 유사시 중국견제와 포위를 위한 전략이 될 수 있는 위험분산정책으로서의 성격을 함께 갖는다고 분석하고 있다. 손열, 2008, pp.134-135.

다는 점을 학습하게 될 것이라고 보았다. 이러한 시각에서 그는 동아시아공동체가 단지 중국이 지역 내 패권을 추구하기 위한 하나의 통로로 사용될 뿐이라는 회의론에 대하여 공동체를 만드는 근본 목적은 제도의 창설 자체보다도 과정에 있다는 점을 역설한다.[168]

다자주의적 틀을 통한 중국에의 관여에 대한 옹호의 이면에는, 고하라가 지적하고 있듯, "개방정책의 진전에 따른 세계와의 상호의존 증대와 지속적 경제성장에 따른 중산계급의 성장이 중국을 국제협조와 현상유지로 이끄는 원동력이 될 것"이라는 믿음이 자리하고 있다.[169] 동시에 그것은 역내 통합에 있어 일본의 리더십에 대한 기대와 자신감을 전제하는 것이다. 다나카는 비록 중국이 13억의 인구를 갖고 있고 또 멀지 않은 미래에 일본을 능가할 경제적, 군사적 잠재력을 갖고 있는 것은 사실이지만, 에너지, 환경, 능력 구축, 공중위생 등과 같이 이 지역이 안고 있는 당면 문제들을 해결하는 데 있어 가장 큰 자원을 갖고 있고, 따라서 동아시아공동체를 이끌기에 가장 적합한 국가는 중국이 아닌 일본이라고 주장한다.[170]

4. 소결

북한 문제를 제외한 아시아외교는 고이즈미 총리에게 있어 상대적으로 우선순위가 낮은 분야였으며, 총리가 중국에 대한 체계적인 인식 또는 전략을 갖고 있었다고 보기는 어렵다. 한편, 세대교체, 대중여론의 악화 등의 구조적 요인에 더해, 실패로 돌아간 '가토의 난'과 고이즈미 총

168 Hitoshi Tanaka, 2007, pp.40-41.

169 외무성 총합정책국장 고노 마사하루(河野雅治)는 2006년 5월, 중국의 부상을 주제로 한 한미일 실무급 외교회담에서 일본정부는 중국의 안정과 민주화를 촉진하기 위한 수단으로서 중국이 아시아 역내 협력체에 참여하는 것을 지지한다고 발언하였다. 이를 통해 2005년 다나카의 퇴관 이후에도 다자주의 틀을 통한 중국에의 관여라는 생각이 적어도 2006년 중반시점까지 외무성 내 지배적 위치에 있었음을 추론할 수 있다. WikiLeaks Diplomatic Cable, "U.S.-Japan-Rok Policy Planning Trilateral, Session2: The Continuing Emergence of China," (May12, 2006).

170 Hitoshi Tanaka, 2007, pp.40-41. 2000년대까지만 하더라도 다나카가 동아시아공동체를 적극적으로 옹호하는 입장에서 동아시아공동체가 중국의 패권 추구의 수단으로 이용될 뿐이라는 비관론을 반박했다면, 2014년 시점에 다나카는 그와 같은 비관론의 시각을 공유하면서도, 기능주의에 입각한 중층적 협력 틀을 강조하는 방향으로 입장을 선회한 것으로 보인다. 田中均, 2014, 「提言：東アジア情勢」, 『外交』, 23, p.127.

리의 탈(脫)파벌 인사 등을 거치며 2000년대 초 자민당 내에서 친중 세력들은 주변화되었다. 다만 자민당 내 대중강경파가 대중정책을 좌우할 수 있었던 것은 아니며, 외무성 개혁은 자민당 의원들이 비공식적으로 외무성에 압력을 가하는 종래의 수법을 제도적 차원에서 방지하려는 것이었다.

고이즈미 정권 시기 총리의 야스쿠니 신사참배 문제로 인해 정치지도자 수준에서의 아시아외교가 큰 제약을 안게 된 상황 속에서 외무성은 2000년대 초의 기능 부전을 극복하고 아시아외교를 실질적으로 주도하였다. 특히 외무성 내에서도 경제국과 경제국장 출신 다나카 히토시는 일본정부 내에서 동아시아공동체구상을 본격화하는 데 큰 역할을 했다. 외무성은 중일 간의 갈등국면이 장기화되는 배경에 중국 공산당체제라는 정치체제 요인과 중국정부가 직면한 심각한 사회경제적 모순이 자리하고 있다고 인식하였다. 구체적으로, 국익과 국가 간 관계를 힘 · 이익 · 가치의 체계로 구분한 고사카의 분석틀에 따라 중국에 대한 외무성의 인식을 외교 · 안보, 가치, 경제라는 세 가지 측면으로 나누어 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 외교 · 안보의 측면에서 보면 중국의 군사력 증강 및 근대화와 더불어 동남아지역에서의 중국의 영향력 확대를 일본외교에 있어 도전으로 인식하였다. 둘째, 이는 아세안 지역에 대한 중국의 영향력 확대를 중국식 가치의 침투, 즉 아세안 역내의 자유와 민주주의 질서에 대한 중국의 도전으로 파악하는 시각과 표리 관계에 있다. 셋째, 그럼에도 경제적 상호의존의 관점에서 중국의 부상에서 기회를 발견하고자 하였으며, 특히 저출산과 고령화의 추세가 가속화되고 있는 일본의 미래를 전망할 때 중국시장의 활용은 선택이 아닌 필수라고 보았다.

이러한 인식을 바탕으로 외무성은 대중전략으로서 중국이 제기하는 불확실성과 위험을 헤징하면서도 동시에 포섭적 다자주의의 틀 속에서 중국에 관여하는 양면적 접근을 추구하였다. 동아시아공동체구상은 이와 같은 포섭적 다자주의를 구체화한 것으로 이해할 수 있다. 일본정부는 동아시아공동체가 ‘열린 지역주의’의 원칙에 입각해야 한다는 점을 강

조하며, 개방성 · 투명성 · 포함성을 확보하여 호주, 뉴질랜드, 인도, 사안에 따라서는 미국 등 폭넓은 파트너들과 긴밀히 협력해나가야 한다는 입장을 취했다. 한편, 지역의 다양성을 감안할 때 당분간은 광범위한 분야에서 기능적 협력(FTA/EPA, 금융, 국경을 넘는 문제 등)의 추진을 중심으로 공동체 형성을 지향하는 것이 현실적이고 또 바람직하다고 보았다. 동(同)구상을 안보 · 가치 · 경제의 삼각형을 구성하는 세 변, 즉 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 연계의 세 측면에서 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 안보-가치 연계의 측면에서 일본은 역내 질서 구상에서 자국이 배제되는 것을 우려한 동맹국 미국을 고려하여 공동체의 기반 원리로서 보편적 가치를 의식적으로 강조하는 한편, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 보편적 가치를 공유하는 국가들을 동아시아공동체의 일원으로 포함시키기 위한 외교적 노력을 경주하였다. 다른 한편, 아세안과의 관계에서 안보와 가치라는 두 가지 국익은 긴장관계에 있는 것으로 인식되었으며, 아세안 국가들에 대한 배려는 고이즈미 정권 시기 가치 외교가 다소 절제된 형태로 나타나게 된 하나의 요인으로 작용하였다. 이는 안보와 가치의 추구를 절충시키려는 시도로서, 일본이 아세안과의 관계에서 보편적 가치만을 지나치게 강조할 경우 일부 국가들의 중국, 러시아에의 경사를 초래할 수 있다는 인식을 반영한 것이었다.

둘째, 경제-가치 연계의 측면에서 보면 중국의 부상은 중국의 WTO 가입을 위한 교섭 과정이 그러하였듯, 일본 외교당국으로 하여금 경제와 가치 사이에 존재하는 딜레마를 첨예하게 인식하도록 하는 계기가 되었다. 한편, 중국의 가파른 경제성장이 지속되는 가운데 일본외교를 뒷받침해왔던 경제력의 하락은 보다 뚜렷이 인식되었고, 이는 '질적 국가'로서의 자기규정으로 이어졌다. 즉 '전후 60년간의 성공이야말로 일본의 힘이며, 이를 동아시아의 국가 형성의 모델로 제공하는 것이 일본의 역할'이라는 것이다. 이와 같은 관점에서 다나카는 일본이 민주주의 체제를 강화하는 제도 만들기 등 동아시아 역내의 통치형태 개선에 보다 많은 지원과 자원을 제공해야 한다고 주장하였다. 다만 그는 동아시아의

현실을 감안할 때, 가치공동체를 당면 목표로 삼는 것은 무리라고 보았으며, 무역과 에너지, 금융, 경제협력 등 지역의 발전에 필요한 기능을 중심으로 한 공동체를 목표로 삼아야 한다는 점을 강조했다.

셋째, 경제-안보 연계의 측면에서 일본은 아세안 국가들과의 경제연계협정(EPA)의 조기 타결을 중점 과제 중 하나로 위치지었다. 이는 아세안에 대한 중국의 영향력이 강화되는 가운데 아세안 국가들의 역량 강화를 지원함으로써 일정 부분 중국에 대한 균형을 가능토록 하기 위함이었다. 그러나 동시에 동아시아공동체구상은 중국에 대한 균형 또는 헤징만큼이나 중국을 국제체제 속으로 포섭하는 데 방점을 두고 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 다자주의 틀을 통한 중국에의 관여를 옹호하는 이면에는 국제사회와의 협력이 패권 추구보다 더 큰 이점을 가져온다는 점을 중국이 학습하게 될 것이며, 특히 세계와의 상호의존 증대와 지속적 경제발전에 힘입은 중국 내 중산계급의 성장이 중국을 국제협조와 현상유지로 이끄는 원동력이 될 것이라는 기대가 자리하고 있었다.

이상의 논의를 종합해보면, 미일동맹(안보-가치)과 질적 국가로서의 자기규정(경제-가치)이란 요인이 일본외교에 있어 보편적 가치가 부상하도록 하는 방향으로 작용했다면, 아세안 국가들에 대한 배려(안보-가치)와 기능공동체를 당면 과제로 삼아야 한다는 인식(경제-가치)은 다자주의 틀을 통한 중국에의 관여에 대한 기대(경제-안보)와 더불어 가치 외교가 다소 절제된 형태로 전개되도록 한 요인들이었다.

Ⅳ. 제1차 아베 정권 시기의 가치 외교

제4장에서는 제1차 아베 정권 시기의 수상관저, 자민당, 외무성 간의 역학 관계를 분석함으로써 당시 아시아외교가 아베 총리와 야치 외무사무차관에 의해 주도되었다는 점을 주장한다. 아베 총리와 야치 외무사무차관은 고이즈미 정권 당시의 외무성과 유사하게 중일 간 갈등의 근저에는 중국의 공산당 일당독재체제에서 기인하는 모순이 자리하고 있다고 인식하였다. 또한 중국의 해양진출이 제기하는 외교·안보 및 가치 면에서의 도전을 지정학적 시각에서 파악하였으며, 일본과의 경제적 상호의

존을 무기화하려는 중국의 시도에 대해 비판적인 인식을 갖고 있었다. 제1차 아베 정권하의 쿼드 구상과 '자유와 번영의 호' 구상에서 안보와 가치 간의 잠재적 충돌(trade-off)에 대한 인식은 완화되었으며, 경제에 대한 가치 및 안보의 우위가 명확해지게 되었다. 이는 고이즈미 정권 시기 외무성이 모색한 안보-경제-가치 간의 균형에 근본적 변화를 가져오는 것이었다.

1. 총리와 외무사무차관 중심의 하향식 아시아외교

1) 수상관저: 외무성에 대한 불신과 수상 주도의 외교

아베 총리는 외교 현안들에 대하여 높은 관심과 이해를 갖고 있었으며, 외교에 직접 관여하는 등 최종적 외교정책결정권자로서의 자신의 권한을 적극 발휘하고자 하였다. 2006년 자민당 총재 후보 시절에 발표한 정치 공약집의 많은 지면이 외교 문제에 할애되고 있는 데서 드러나듯, 아베는 전임자인 고이즈미와 달리 외교정책에 큰 무게를 두었다. 애당초 정치인으로서의 아베의 커리어는 북한의 일본인 납치 문제에 관한 그의 강경한 자세에 대한 대중적 지지에 의해 뒷받침되는 것이었다.[171]

요미우리신문에 의해 실시된 조사에 따르면, 아베 총리는 취임 이래 5개의 성(省) 관료들과만 면담하였는데, 외무성이 18회로 가장 많았다(재무성 6회, 방위성 4회, 경제산업성 1회, 후생노동성 1회). 다른 성청과 비교했을 때, 외무성과의 접촉이 압도적으로 높다는 사실은 외교정책결정과정에 있어 총리 자신의 직접적 관여를 뒷받침하는 것이라 할 수 있다.[172]

그러나 총리의 외무성과의 접촉 빈도가 높았다는 사실이 반드시 총리와 외무성 간의 관계가 긴밀했음을 의미하는 것은 아니다. 반대로, 아베는 외무성 관료 일반에 대하여 큰 불신을 갖고 있었으며, 그가 접촉하는 외무성 관료들은 야치 쇼타로(谷内正太郎) 외무사무차관 등 매우 소수의 인물들에 국한되었다.[173] 총리에 취임하기 전인 관방장관 시절 출간된

171 Bert Edström, 2007, p.36.
172 K.Zakowski et al, 2017, p.129.
173 아베의 측근이었던 히라사와 가츠에이(平沢勝栄)는 주일미국대사관 측과의 면담에서

대담집에서 아베는 일본의 외교에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

> 일본이 그(야스쿠니 신사 문제)에 대해 어떻게 생각하는지를 총리를 비롯해 정부가 거듭하여 제대로 드러내야 한다고 생각합니다. 그들(중국)이 자신들의 국익 추구를 위해 일본을 흔들려하는 것은 당연한 것으로, 10의 목적 중 3 정도만 달성하면 좋겠다고 내심 생각하더라도 우선은 최대치인 10을 요구해보는 겁니다. 상대가 동요하는지 동요하지 않는지 일종의 게임 감각으로 시험해오는 것에 우리들도 꿋꿋이 대응해야 합니다. 10을 요구하는 것에 놀라 쉽게 항복해버린다면 상대의 계략에 걸려드는 것입니다. 역으로 우리 측에서 1밖에 응하지 못하겠다는 식으로 카드를 내는 것도 괜찮을 것입니다. 이러한 감각이 있어야 비로소 협상테이블에 앉을 수 있다고 생각합니다. (略) 북한이 그 전형적인 예입니다. 마찰을 두려워하거나 싫어하여 처음부터 「옳은 말씀입니다」라고 해버리는 것은 말이 되지 않습니다.[174]

위의 인용문에서 드러나듯, 아베는 고이즈미 정권 시기 외무성이 일본의 국익을 바탕으로 자신의 입장을 상대에 명확히 전달하지 못하였으며, 때로는 의도적으로 완강한 입장을 내세우는 것과 같은 기본적인 협상 전술조차 구사하지 못했다고 보았다. 이러한 맥락에서 그는 지금까지 외무성에 "외교교섭"이라고 할 만한 것이 존재하였는지를 물으며, 정치적 리더십을 외교의 무대에 복귀시켜야 한다고 주장한다. 요컨대, 아베는 외무성의 외교 방식에 대한 불신을 바탕으로 총리 취임 후 자신이 직접 외교를 주도해나가고자 하였다고 할 수 있다.[175]

아베가 야치를 제외한 외무성의 고위관료들을 깊이 불신한다고 말하고 있다. WikiLeaks Diplomatic Cable, "Prime Minister Abe's Upcoming Trip to Beijing And Seoul," (October 6, 2006); WikiLeaks Diplomatic Cable, "Abe on the Eve of APEC: Strong, Decisive Leadership Overshadows Early Criticisms," (November 9, 2006).

174 安倍晋三, 2006,『安倍晋三対論集：日本を語る』, (京都:PHP研究所), pp.123-124.

175 다만, 제1차 아베 정권 하의 총리 주도 외교가 제2차 아베 정권과 같이 제도화된 정책결정체제에 입각한 것은 아니었다는 점에 유의할 필요가 있다. Pugliese(2017)는 제1차 아베 정권의 외교에서 아베와 야치의 상대적 역할이 증대될 수 있었던 주요 요인으로서 아베와 야치의 외교수법, 즉 '비밀 외교'라고 특징지어질 수 있는 비공식 채널에 대한 이들의 선호를 지적하고 있다. Giulio Pugliese, 2017, "Japan's

2) 자민당: 아베 외교를 둘러싼 당내 대립과 그 한계

제1차 아베 정권 시기 일본의 아시아외교에 있어 주목되는 점은 2007년 5월 17일 아베 총리를 지지하는 43명의 자민당 의원들의 주도로 출범된 '가치관외교를 추진하는 의원들의 모임'(이하, '가치관외교 의원모임')이다. 이들은 자유, 민주주의, 인권, 법의 지배를 내세우며, 그러한 가치관을 공유하지 않는 국가로서 중국을 지목하였다.

후루야 게이지 회장(古屋圭司 · 일본회의 의원연맹 부회장)은 첫 모임에서 작년 총리 취임 직후 일본과 중국 간의 정상회담이 실현된 것은 큰 성과라면서도, 한편으로 미소외교(微笑み外交)의 이면에 감추어져있는 것을 직시할 필요가 있다고 주장하였다. 그는 중국이 매년 거액의 군사비를 증액하여 패권확장의 위험한 길을 걷기 시작한 것 아닌가 하는 우려를 드러냈으며, 중국의 '노동교육제도' 등은 기본적 인권에 비추어보다라도 명백히 문제라는 점을 지적했다. 동석한 나카가와 쇼이치 고문(中川昭一 · 자민당 정조회장) 또한 '일본이 중국의 하나의 성이 되는 것은 피해야만 한다'며 위기감을 드러냈다.[176]

여기서 주목할 만한 사실은 '가치관외교 의원모임'이 외교 현안에 대한 자기주장 이상으로 보수 세력의 결집을 통한 아베 지지라는 국내정치적 측면에 방점을 두고 있었다는 점이다. 이는 후루야 회장이 모임 발족의 취지로서 '진정한 보수주의'를 강조하며, 황실전범, 야스쿠니 참배, 개헌 국민투표법안, 민법 772조의 '300일 규정' 재검토 등의 문제들을 언급하며 '같은 가치관을 가진 동지를 규합하여 신속히 행동하여' '의회 측면에서 (아베 정권을) 확고히 지지한다'고 말하는 데에서 엿볼 수 있다.[177] 결국 이들이 말하는 '가치관'이란 일본외교의 차원에서 말하는 '가치관'보다 훨씬 다양한 의미를 함축하는 것으로 해

Kissinger? Yachi Shotaro: The State Behind the Curtain," *Pacific Affairs,* 90(2) 참조.

176 邵建国, 2015,「価値観外交の虚像と実像ー安倍内閣の外交政策の一考察」,『大東アジア学論集』, p.26.

177 https://www.asahi.com/international/history/0528/04.html(검색일: 2022.06.02). https://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2007-05-27/2007052725_01_0.html(검색일: 2022.06.02).

석할 수 있다.

한편, 자민당 내 이들의 대척점에는 아베에 대한 비판론자들이 있었다. 사무엘슨(2009)이 '미들파워 국제주의자'라고 칭하는 이들은 미국의 일방주의에 대해 균형을 취하고, 중국의 부상에 대응하기 위해 지역기구의 모색을 지향하는 자유주의적인 아시아주의자들이었다. 고가 마코토(古賀誠) 자민당 전 간사장은 아베 신조 등의 보통국가론자들을 겨냥해 아시아 이웃국가들과의 신뢰관계를 구축하는 것은 미국과의 관계를 재확인하는 것보다 더 중요하다고 강조했다. 2006년 5월에는 신인 의원들의 주도로 설립한 '신세대아시아연대포럼'이 고가의 생각에 동의를 표했다.[178]

그러나 제3장에서 언급한 바와 같이 2000년대 초 이들의 정치적 기반은 이미 상당히 약화된 상황이었다. 다만, 반대로 제1차 아베 정권의 대중외교가 '가치관외교 의원모임'의 주장을 적극적으로 반영하고 있다고 보는 것은 어렵다. 아베는 첫 번째 수상 재임기간 동안 야스쿠니 신사에 참배하기보다는 중국과의 관계 개선을 추진하는 등 자신의 정치적 신념보다는 현실주의에 기반한 외교를 선택하였다. 제1차 아베 정권의 외교는 전술한 바와 같이 중국에 대한 헤징의 요소를 강화한 것이었지만, 관여와 헤징을 복합적으로 구사하는 틀 안에서의 변화였다는 점에서 '가치관외교 의원모임'의 중국위협 일변도의 논의와는 구분되는 것이었다고 할 수 있다.

3) 외무성: 2선으로의 후퇴

아베 총리가 외교정책결정과정에 깊이 관여하며 야치 쇼타로(谷内正太郎) 외무사무차관 등 소수의 외무성 관료들과만 소통함에 따라 사무차관 이하 관료들의 정책결정에의 참여 기회가 크게 제약되게 되었다. 예컨대, 사사에 겐이치로(佐々江賢一郎) 아시아대양주국장은 주일미국대사관 측과의 면담에서 다이빙궈 외무차관의 두 번째 비밀방일과 야스쿠니 문제에서의 중국에 대한 양보는 없었다고 확언하였다. 그러나 아베는 야치

178 リチャード・J・サミュエルズ(著), 白石隆·中西真雄美(訳), 2009,『日本防衛の大戦略』, (東京：日本経済新聞出版), p.182.

로 하여금 비밀리에 일본을 재차 방문한 다이빙궈에게 야스쿠니 참배는 없을 것이라는 메시지를 전달하도록 지시하였는데, 이 점은 사사에를 비롯하여 외무성의 다른 관계자들에게도 공유되지 않은 사실이었다.[179] 외무성의 국가안전보장정책과 과장이 2007년 1월 아베의 나토와의 안보협력강화 제안에 대하여 외무성 내에서 조율된 것이 아니라며 놀라움을 표한 것은 또 다른 사례다.[180]

다른 한편, 외무성 내에서 아베가 소통 채널로 삼았던 야치 쇼타로 외무사무차관의 역할은 고이즈미 시기에 비해 더욱 증대되었다. 아베의 신임이 두터웠던 야치는 아베가 관방부장관을 역임하던 시기에 관방부장관보로서 아베를 보좌한 바 있으며, 북한에 대한 강경자세에 있어 입장을 같이 하였다. 중국 문제에 있어서도 야치는 중일 차관급 총합정책대화를 통해 다이빙궈으로부터 전해들은 후진타오의 의향을 아베 관방장관에게 전달하는 등 2006년 9월 제1차 아베 정권이 출범하기 전부터 중국과의 갈등 완화를 모색하였다.[181]

제1차 아베 정권의 가치 외교를 구체화한 대표적 구상이라 할 수 있는 '자유와 번영의 호'를 고안해낸 것 역시 야치였다. 그는 가치 외교와 자유와 번영의 호 구상을 정책연설에 포함시킬 것을 아소 외상에게 지속적으로 요청하였을 뿐만 아니라 그러한 외교정책의 내용이 내외에 널리 알려질 수 있도록 전문 기자를 고용하여 문안을 교정하도록 했다. 아베가 야치를 자신의 외교적 시각을 정책으로 구현하는 데 있어 중추적 역할을 담당할 책사로서 활용했다면, 야치는 아베라는 정치지도자로부터 자신이 이전부터 그려오던 외교 전략을 구현할 기회를 읽었다고 할 수 있다.

다만, 외무성 내에서 야치의 입장이 얼마나 공유되고 있었는지에 대해서는 물음이 남는다. 본고가 제1차 아베 정권기 외교의 성격을 '아베와 야치 중심의 하향식 외교'로 규정하는 이유이기도 하다. 제1차 아베 정

179 WikiLeaks Diplomatic Cable, October6, 2006.
180 WikiLeaks Diplomatic Cable, February 1, 2007.
181 제1차 아베 정권 시기 외교정책결정과정에 있어 야치 쇼타로의 역할에 대해서는 鈴木美勝, 2017,『日本の戦略外交』, (東京:ちくま新書), pp.69-94.; Giulio Pugliese, 2017, pp.231-251을 참조.

권 당시 주중대사(2006-2009)를 맡았던 미야모토 유지(宮本雄二)는 퇴관 후 출간한 자신의 저서에서 아베 수상의 방중(2006년 10월)과 '전략적 호혜관계' 원칙에 대한 양국 간 합의를 긍정적으로 평가하면서도, 가치 외교에 대해서는 "중국과 다른 점을 강조하는 방식으로 자신의 정체성을 모색해온 일본이 중국이 일본의 뒤를 좇아 근대화를 달성해나가자 중국과의 차이를 의식하며 만들어낸 것"이라며 비판적인 시각을 드러내고 있다. 그가 볼 때, 일본 외교에서 보편적 가치를 강조하는 경향은 "중일관계에서 새롭게 생겨나고 있는 문제"이다.[182] 마찬가지로 주중대사를 역임한 바 있는 차이나 스쿨의 다니노 사쿠타로(谷野作太郎)는 '자유와 번영의 호' 구상에 대하여 '명백한 중국 봉쇄의 도구'라고 비판하며 가치 외교에 대한 외무성 내 차이나 스쿨의 불편한 심기를 대변하였다.[183]

가치 외교가 중국을 자극할 수 있다는 우려는 차이나 스쿨뿐 아니라 외무성의 다른 부서에서도 제기되었다. 예컨대, 중동·아프리카국 심의관 스기야마 신스케(杉山晋輔)는 미국과 일본이 중앙아시아 국가들에 대하여, 또는 러시아와 중국 등에 대하여 "세력을 규합"하는 것으로 인

182 애당초 중일 양국은 공통의 가치관을 갖고 있지 않다는 견해에 대하여 미야모토는 "'공통의 가치관'을 정의내리는 것은 어렵다. 그러나 '민주(民主)'라는 생각은 유학(儒學)에도 있으며, 그 달성 방법이 다를 뿐이다. 서양 문명을 배경으로 하여 자유, 인권, 법의 지배가 '민주'의 구체화가 되는 것인데, 이러한 개념들은 더욱 발전할 가능성이 있다"고 반론한다. 宮本雄二, 2011, p.198, p.291.

183 K.Zakowski et al, 2017, p.122. 흥미로운 것은 제1차 아베 정권의 가치 외교에 대한 차이나 스쿨의 비판적 입장이, 일부 대중강경론자들이 주장하듯, 그들이 중국과의 우호관계를 수단이 아닌 목적 그 자체로 인식하여 절대시하는 데서 기인하는 것은 아니라는 점이다. 예컨대, 미야모토는 "역사문제에서 비굴해지거나 사죄하는 어조가 될 필요는 없다"며 "전후 세대인 우리들은 중국에 대해 어떠한 나쁜 일도 하지 않았다. 많은 일본인이 1972년의 국교정상화를 지지했으며 중국에 대한 경제원조에도 동의하였으며, 자신들이 낸 세금이 중국에 대한 경제원조에 사용되는 것을 지지했다. 중국에서 재해가 발생하여 많은 무고한 사람들이 피해를 입자 일본 전국의 일반 사람들이 자발적으로 의연금을 갹출했다"고 주장하는 등 중국과의 관계에서 일본의 가장 큰 약점이라고 할 수 있는 과거사 문제에 있어서도 중국과 대등한 입장에 서야 한다고 인식하였다. 그들의 비판의 초점은 "일본의 유엔안보리 상임이사국 가입은 중국의 협조 없이는 실현될 수 없다"며 '자유와 번영의 호'를 표명하여 중국을 자극하는 것이 의미 있는 것인지를 묻는 아나미 코로시게(阿南惟茂) 前주중대사의 발언에서 보듯, 그것이 과연 일본의 국익을 증진시키는 것인가 하는 점에 있었다. 宮本雄二, 2011, p.186.; 『毎日新聞』, (2007年3月17日).

식되지 않도록 일본이 가치 외교를 추진하면서도 해당 지역의 국가들에 대한 "세심한 접근"이 필요하다고 말하였다.[184] 유사하게, 북미국 심의관 우메모토 가즈요시(梅本和義)는 일본, 미국, 호주, 인도 전체 또는 일부를 구성원으로 하는 모임이 역내 안보에 긍정적으로 작용할 것이라 말하면서, 그러한 논의의 장이 중국을 자극하지 않도록 재해구조나 인도지원 등 비(非)대결적 문제들에 집중할 필요가 있음을 강조했다.[185]

2. 중국이 제기하는 도전에 대한 총리와 외무사무차관의 인식

1) 장기화되는 중일 간의 갈등국면에 대한 인식

고이즈미 정권 시기 중국이 일본에 대해 보인 강경한 태도에 관한 아베의 인식은 전술한 고이즈미 시기 외무성의 대중인식과 크게 다르지 않다. 즉, 다케우치와 다나카가 일본에 대한 중국의 강경한 태도 속에서 중국정부(공산당)가 직면한 내부적 모순을 보았듯, 아베 역시 중국을 구조적 문제를 안고 있는 공산당 국가로 인식하였으며, 이에 따라 설령 야스쿠니 문제가 해결되더라도 중일관계가 일정 수준을 넘어 발전하는 데는 제약이 존재한다고 보았다.[186]

아베가 볼 때, 공산당 통치의 두 기둥은 경제발전과 애국주의 교육이다. 한편으로 중국정부는 시장경제 하에서의 높은 경제성장률과 생활수준을 지속, 발전시키기 위하여 일본 측의 협력을 필요로 한다. 그러나 다른 한편 중국정부는 반일정서를 조장하는 애국주의 교육을 통해 대일전쟁을 승리로 이끌어낸 공산당의 역할을 강조하며 일본을 아직까지도 위험한 국가로 묘사하고 있다. 중국이 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출에 반대하는 것 역시 '전승국들의 모임'인 상임이사국에 패전국이자 '잔혹한 일본군'의 과거를 갖는 일본이 들어오게 될 경우, 자신의 정통성이 위협받기 때문이다.[187] 이러한 관점에서 아베는 야스쿠니 문제

184 WikiLeaks Diplomatic Cable, "U.S.-Japan Central Asia Dialogue: Part One, Strategic Overview," (December8, 2006).
185 WikiLeaks Diplomatic Cable, "DASD Clad Talks India with Japanese Officials," (June7, 2007).
186 WikiLeaks Diplomatic Cable, "Admiral Fallon's Meeting With Chief Cabinet Secretary Abe Shinzo," (August24, 2006).

를 처리하는 것이 중국정부가 안고 있는 이와 같은 구조적 모순의 근본적 해결로 이어지지는 않을 것이라 보았다.

유사하게, 야치는 중국정부가 과거사 문제를 정치화하는 국내적 배경으로서 급속한 경제발전이 수반한 심각한 사회경제적 문제들에 주목하였다. 2005년 5월, 세계경제연구협회 주최의 강연회에서 야치는 "현재 중국에서 일어나고 있는 반일시위와 우이(呉儀) 부총리의 고이즈미 총리 예방 일정 취소의 배경을 보면, 중국 국내에 상당히 불안정한 요소가 있는 것 아닌가 하는 생각이 든다"고 발언하였다.[188] 외무사무차관 퇴임 후 출간한 저서에서 그는 다음과 같이 말하고 있다.

> 이 문제(교자중독사건) 등에 있어서의 중국정부의 경직된 대응을 보고 있으면, 중국정부의 내부구조에 문제가 있는 것 아닌가 생각된다. […] 중국의 경제발전은 눈부시며, 이윽고 초강대국의 길을 걸을 것으로 생각된다. 동시에 중국은 심각한 문제를 안고 있다. 13억의 국민을 일당독재로 다스려나간다는 것은 어려운 일이며, 더욱이 내륙과 연안 간의 격차, 도시와 지방 사이의 격차, 빈부격차, 취업난, 삼농문제(농업 · 농민 · 농촌), 황사, 사막화, 물 부족, 대기 · 수질오염 등의 환경문제, 에너지 문제, 소수민족 문제 등 어려운 문제들을 안고 있다. 이것들을 일당독재의 사회주의 체제 속에서 얼마만큼 통제, 완화할 수 있을까.[189]

중일관계의 경색국면이 장기화되는 이면에 중국 공산당 체제가 안고 있는 모순이 자리한다는 이와 같은 인식은 전술한 고이즈미 정권 시기 외무성의 대중인식 일반과 궤를 같이 하는 것이라고 평가할 수 있다.

2) 외교 · 안보 측면에서의 도전

고이즈미 정권 시기, 다케우치 외무사무차관을 비롯한 외무성 내 정책결정자들이 동남아시아 지역에 대한 중국의 영향력 확대를 예의주시한 것과 마찬가지로, 아베와 야치 역시 외교 · 안보 측면에서 중국이 제기하

187 安倍晋三, 2006(b), p.57.
188 谷内正太郎, 2005, pp.6-16.
189 谷内正太郎, 高橋昌之, 2009, p.53

는 도전을 심각하게 받아들였다. 야치는 중국을 자존심에 상처를 안고 있는 국가로 파악하였다. 즉, 현존 질서에 불만을 갖고 있기에 힘을 얻게 됨과 동시에 명예회복을 추구하려 할 것이라 전망하였다. 또한 수직적 성격의 화이질서로 특징지어지는 중국의 전통적인 국제질서관은 주권국가들 간의 수평적 관계를 전제로 하는 근대주권국가체제의 질서관과 마찰을 일으킬 가능성이 높다고 인식하였다.[190]

야치가 일본정부의 아시아정책의 한 가지 목표로서 '주권병존의 관계', 즉 일본은 어떠한 국가라도 아시아에서 패권적 지위를 주장하거나 이를 행동으로 옮기는 것에 대해 반대하며 주권의 상호 존중이 필요함을 강조하고 있는 이면에는 중국의 패권 추구에 대한 경계가 자리하고 있다.[191] 그는 주변 아시아 국가들에 대한 영향력을 확대하고자 하는 중국의 움직임을 지정학적 관점에서 파악하였으며, 부상하는 중국과 일본 간의 경쟁 및 갈등은 불가피한 측면이 있다고 보았다.[192]

야치는 마한(Alfred Thayer Mahan)의 해양세력(sea power) 및 대륙세력(land power) 개념을 원용하며 미국과 일본은 해양세력, 중국은 대륙세력에 해당한다고 주장한다. 대륙세력인 중국이 해양세력이 되기 위해 급속한 해군력의 증강과 행동 범위의 확대를 모색하고 있는데, 역사의 교훈에 따르면 기존의 해양세력들과의 연계 및 협조가 잘 이루어지지 않아 분쟁이 초래되기도 한다는 것이다.[193] 그는 역사적 유추를 사용하여 오늘날의 미중관계를 19세기 말의 영국과 독일, 미국의 상황에 빗대어 다음과 같이 말하고 있다.

19세기 중엽에서 제1차 세계대전에 이르는 시기까지 당시의 최강국인

---

190 谷内正太郎, 2011,『日本の外交と総合的安全保障』, (東京: ウェッジ), pp.415-416.

191 谷内正太郎, 2006, pp.32-33.

192 한편 아소 외상 역시 국회에서의 답변에서 중국의 부상이 지역 패권을 둘러싼 주변국과의 마찰을 야기하는 것은 불가피한 측면이 있다고 발언하고 있다. 第164回国会 参議院 外交防衛委員会 第7号 (2006年4月4日), p.3; 第164回国会 参議院 政府開発援助等に関する特別委員会 第6号 (2006年5月31日).

193 아울러 야치는 매킨더(Halford John Mackinder)와 스파이크맨(Nicholas J.spykman)의 중심지(heartland)와 주변지(rimland)의 개념을 소개하고 있다. 谷内正太郎, 2011, pp.396-7.

영국의 패권에 대한 독일과 미국의 대응은 달랐습니다. 독일이 영국에 대항했다면, 미국은 영국 주도의 국제질서에 협조하며 참여했고, 잘 되었습니다. 미국과 중국을 생각했을 때, 현재 미국의 패권에 대해 중국은 어떠한 길을 선택할 것인가. 과거의 영미관계와 같은 모습이 여러 국가들에게 바람직하다고 생각합니다. 이를 위해 미국, 그리고 동맹국인 일본이 취해야 할 대응은 중국을 다양한 방식으로 관여해나가는 것입니다. […]

다만 유감스럽게도 중국은 독일 노선을 택할지도 모르기 때문에 방위책을 강구해둘 필요가 있습니다. 헤징이 필요합니다. 미국은 후텐마기지의 이설문제로 해병대 9천명을 호주와 필리핀 등에 전개하기로 하였습니다. 헤징의 한 방법이라고 생각합니다만, 그 외에도 미일동맹을 보다 심화시키는 것 등이 필요하다고 생각합니다.[194]

즉, 과거 미국이 영국 주도의 국제질서에 협조했던 것처럼 중국이 미국 중심의 국제질서에 협력하는 것이 바람직하고 또 이를 위해 실현하기 위해 중국에 관여해나가야 하지만, 중국이 미국에 대항해 패권을 추구할 경우에 대해서도 대비해야 한다고 본 것이다.[195]

3) 가치 측면에서의 도전

고이즈미 정권 시기와 마찬가지로 제1차 아베 정권에 있어서도 중국은 일본외교에 있어 가치의 문제를 제기하는 중요한 계기가 되었다. 야치는 '자유와 번영의 호' 구상이 등장하게 된 하나의 배경요인으로서 중국을 언급하며, "중국의 역할을 강조하는 이들 가운데는 경제계 인물들이 많지만 […] 그러나 그것으로 충분한가? 아시아 또는 세계적인 시야에서 보았을 때, 실리만 보아서는 간과하게 되는 중요한 가치가 있는 것 아닌가" 하는 문제제기가 있었음을 밝혔다.[196]

---

194 谷内正太郎の他, 2012,「21世紀に求められる国家戦略ー激変する世界で生き残れるか」,『読売クオータリー』, p.15.

195 야치는 대륙국가가 자국의 생존과 안전을 확보하기 위해 영역의 확대를 꾀하는 면적 접근을 하는 데 비해, 해양국가의 경우 해양을 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 하려는 기능적 접근을 한다며, 이와 같은 차이를 중국이 인식해야 한다고 주장한다. 谷内正太郎, 2012(a), p.7.

196 谷内正太郎の他, 2011,「[座談会]日本外交における価値を考える」, 『外交』, 8, pp.126-137.

전술한 바와 같이, 가치 측면에서 중국의 도전은 외교·안보 측면에서 중국이 제기하는 도전과 표리를 이룬다. 중국이 향후 패권을 추구하는 것 아닌가 하는 일본정부의 우려는 중국이 국제사회의 규범을 준수하려는 의지를 보이지 않는다는 인식에 의해 한층 고조되었다. 예컨대, 야치는 2005년의 반일시위 간 중국정부가 보여준 대응, 동중국해의 가스전 개발문제와 관련하여 중국이 대륙붕의 자연연장론에 입각해 오키나와 주상해분의 바로 옆까지 자신들의 대륙붕이라고 주장하는 사례 등을 제시하며 '중국은 국제사회의 규범에 대한 이해가 부족한 것인지 또는 따르려 하지 않는다'고 발언하였다.[197]

한편, 중국이 총리의 야스쿠니 신사참배 등을 쟁점화하여 일본이 군국주의와 침략의 과거를 미화하고 있다고 비판하는 것은 적어도 가치의 측면에서 일본에 있어 큰 도전이 되지는 않았다. 물론 야스쿠니 문제는 일본 국내적으로도 큰 정치적, 사회적 쟁점이 되었지만, 총리의 야스쿠니 신사참배를 반대하는 이들의 주요 논점은 그것이 아시아 국가들과의 관계를 악화시키며, 일본의 유엔 안보리 상임이사국 진출 등과 같이 중국의 외교적 협력이 필요한 현안에 부정적 영향을 미친다는 점에 있었다.[198] 다시 말해, 일본이 민주주의 등과 같은 보편적 가치에 입각한 국가라는 사실에 대해서는 널리 공유된 인식이 존재하였으며, 야스쿠니 신사참배가 전전으로의 회귀를 의미한다는 중국정부의 주장이 일본 국내에서 큰 지지를 얻을 수는 없었다.[199]

중국이 일본의 역사인식을 문제 삼으며 일본이 추구하는 가치에 물음을 제기하는 것에 대해 일본 측은 전후 평화국가로서 자국이 걸어온 길에 대해서도 역사인식의 한 부분으로서 인정해줄 것을 촉구했다. 야치는 중국 측과의 차관급 총합정책대화(전략대화)에서 "전후 일본은 외국인

197 谷内正太郎, 2008,「日本外交の刷新を目指して」, 『読売クオータリー』, p.42.

198 「特集：靖国という難問の解を探して」, 『中央公論』 (2005年8月); 加藤紘一, 2007,『強いリベラル』 (東京: 文芸春秋).

199 외무성이 실시한 일본 국민들의 중일관계의식 조사에서 '일본과 중국 간의 상호이해를 촉진하기 위해 일본은 중국인에게 특히 무엇을 소개해야 한다고 생각합니까?'란 물음에 대해 가장 많은 표를 얻은 항목이 '일본의 전후 민주주의, 인권, 평화주의'였다는 사실은 시사적이다. 星山隆, 2007, p.15 참조.

에게 총알 한 발 쏘지 않았다는 점, 1979년 이후 3조 엔을 상회하는 ODA로 중국의 경제발전에 공헌해온 점, 1989년 천안문 사건이 발생하여 중국이 국제적으로 고립되었을 때 제일 먼저 손을 내민 것은 일본이었다는 점, 중국의 WTO에의 가입을 선두에서 이끈 것 역시 일본이었다는 점" 등을 솔직하게 인정해줄 것을 중국 측에 전달했다.[200]

4) 경제 측면에서의 기회와 도전

중일 간의 경제적 상호의존 관계에 대한 사실 인식에 있어서는 아베와 야치 역시 고이즈미 정권 당시 외무성의 일반적인 시각과 별다른 차이를 보이고 있지 않다. 예컨대, 야치는 외무차관 시절 한 강연에서 "현재 중국에 거주하고 있는 일본국민은 10만 명에 약간 못 미치는 수준으로 2만 2천여 개의 회사가 진출해있다. 일중의 경제상호의존관계는 이제 뒤로 물러설 수 없을 정도로 심화되고 있다"며 이는 "매우 든든한 일"이라고 발언하였다. 또, 환경, 에너지 문제 등에서 중국과의 기능적 협력이 일본 자신의 국익에도 부합하는 것이라 보았다.[201]

그러나 이들은 중국이 일본과의 경제적 상호의존을 무기화하여 자신의 정치적 목적을 달성하려 한다는 점에 대해 매우 비판적이었으며, 그와 같은 중국의 전략이 지금까지 통할 수 있었던 데에는 일본 국내 세력의 책임 또한 존재한다고 인식하였다. 아베는 중국과의 우호지상주의가 일종의 강박관념이 되어 일본정부와 정치인, 관료들을 사로잡아왔으며, 그 결과 일본은 국익의 관점에서 중국에 대해 마땅히 주장해야 할 것조차 주장하지 않아왔다고 비판한다. 그에 따르면, 적지 않은 이들이 중국과의 긴장관계를 완화하여 사업에서 수익을 내는 것을 국익과 동일시하고 있는데, 만약 야스쿠니 문제에서 중국에 양보하게 될 경우 다른 문제에 대해서도 강경한 태도로 나오지 않을 것이라는 보장이 없다. 이는 장기적으로 보아 일본의 국익에 부합하지 않는다.[202]

---

200 谷内正太郎, 2005, pp.6-16. 2006년 10월의 중일정상회담에서 중국 측이 일본이 전후 평화국가로서 걸어온 길에 대해 평가한다고 언급한 것은 이와 같은 일본 측의 입장이 받아들여진 것으로 해석할 수 있다.

201 谷内正太郎, 2006, p.42.

202 安倍晋三, 2006(b), p.51.

이와 같은 관점에서 아베는 정치적 목적을 달성하기 위해 경제에 압력을 가하는 중국의 계획이 성공하는 일이 없도록 하기 위해서라도 다소의 '정냉경열' 상태 속에서도 태연한 자세를 유지해야 한다고 주장한다. 일본과 중국의 경제는 서로 불가분의 관계에 있기 때문에 만약 관계가 무너지게 되면 손실을 입는 것은 중국 역시 마찬가지라는 것이다.

3. 민주주의 연대로서의 쿼드와 '자유와 번영의 호' 구상

1) 쿼드 및 '자유와 번영의 호' 구상의 전개[203]

민주주의 등 보편적 가치를 공유하는 네 주요국들, 즉, 일본, 미국, 호주, 인도에 의한 협력을 내세우는 쿼드(Quad) 구상은 '아시아를 부감하는 외교'라는 아베의 생각을 정책으로 구현하고자 한 것이었다. 아베는 일찍이 자민당 총재 후보 시절 출간된 그의 저서 『아름다운 국가로』에서 쿼드 협력 구상을 제시하였다.[204] 비록 아베가 구체적으로 어떠한 형태의 협의체를 구상하였는지는 명확히 드러나지 않았지만, 주인도 미국대사 데이비드 멀포드(David C. Mulford)가 국무성에 보낸 전문을 참조할 때, 당초 안보와 정보(intelligence) 문제들을 포함한 장관급 전략대화를 구상한 것으로 보인다.[205]

아베는 총리에 취임한 이후 자신의 외교 구상을 실현하기 위해 특히 관계국들과의 정상회담에서 동(同)구상을 의제로서 제시하였다. 예컨대,

---

203 2007년 1월 제2차 EAS의 사례에서 볼 수 있듯, 아베 정권 들어 동아시아공동체에 대한 관심이 사라졌다고 보기는 어렵다. 다만 대중외교의 방점은 명확히 동아시아공동체에서 민주주의 국가들과의 연대로 이동하였다는 것이 본고의 시각이다. 야치의 표현을 빌리면, "지금 당장 '동아시아공동체'를 만들고자 하거나 이로써 미국을 배제하려는 생각은 넌센스"라는 것이다. 그는 '공동체'인 이상 공동체의식, 동료의식이 전제되어야 한다고 지적하며 "50년 후, 100년 후에 그와 같은 공동체가 생길 가능성을 배제할 필요는 없지만, 갑자기 미국을 포함시킨다든가 배제시킨다든가 러시아는 어떻게 한다는 등의 논의를 하며 하나의 제도를 만들려 하는 것은 비현실적"이라고 보았다. 谷内正太郎, 2012, 「新アジア大洋州時代の幕開けと日本外交の在り方」, 『グローバル経営』, 360, pp.26-27.

204 安倍晋三, 2006(a), pp.159-161.

205 WikiLeaks Diplomatic Cable, "PM Singh Visits to Japan: Time for the U.S. to Seize the Day on Closer Trilateral Cooperation," (December 5, 2006).; WikiLeaks Diplomatic Cable, "U/S Burns Meeting With DFM Nishida On Iran," (November 6, 2006); "VFM Yachi Reviews Summit, Bilateral Issues," (June 1, 2007).

2006년 12월 일인정상회담의 준비를 담당한 외무성 관료는 주일미국대사관 측과의 면담에서 아베 총리가 공동성명에 일본, 인도, 미국, 호주 간의 쿼드 협력에 대한 언급을 포함시킬 것을 직접 지시했다면서 이를 최우선사항으로 삼아 인도 측과 협상하고 있다고 밝혔다.[206] 마찬가지로, 2007년 2월 호주를 방문한 아베 총리는 하워드 총리와 쿼드 협력 구상에 대해 논의하였으며, 다음 달 하워드 총리가 일본을 방문했을 때, 두 정상은 4개국이 공유하는 민주주의적 가치들을 강조하였다.[207]

주목되는 것은 제1차 아베 정권이 지속된 1년 남짓한 짧은 기간 내에서도 쿼드 협력 구상에 대한 일본정부의 입장에 미묘한 변화가 관찰된다는 점이다. 당초 아베 정권은 쿼드 협력의 의제로서 '에너지와 무역 등 비안보 이슈들도 포함할 수 있다'는 입장을 취했으나, 2007년 6월 시점에 들어서는 '안보와 직접적으로 관련된 이슈'는 다루지 않는다는 입장으로 선회하였다. 이는 호주와 인도 등 쿼드의 협력 대상국들이 중국을 자극하는 것을 우려하여 일본 측의 구상에 신중한 입장을 보이는 현실을 반영한 결과라고 생각된다.

아베가 쿼드 구상을 제창함에 있어 특히 염두에 둔 국가는 인도였다. 일본과 인도의 관계가 긴밀화된 것은 비교적 최근의 일로, 인도의 핵실험으로 냉각기에 접어들었던 일인관계는 미국과 인도의 관계가 강화되는 움직임 속에서 이루어진 2000년 모리 총리의 '글로벌 파트너' 선언, 2005년 고이즈미 총리의 인도 방문과 '일인 글로벌 파트너십' 확인 등을 계기로 확대·심화되었다.[208] 다만, 미국과 동맹관계에 있는 일본, 호주가 미국과 함께 2002년부터 3국전략대화(TSD)를 진행하며 관계를 강화하고 있었다는 점 등에 비추어볼 때, 인도와의 관계는 경제적으로나 정치면에서나 상대적으로 약한 수준이었다.

---

206 WikiLeaks Diplomatic Cable, "Indian PM visit: Likely joint statement, economic partnership announcement details," (December 5, 2006).

207 Tanvi Madan, "The Rise, Fall, and Rebirth of the 'Quad'," (November16, 2017), https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/ (검색일: 2022년 8월 11일).

208 Purnendra Jain, 2008, "From Condemnation to Strategic Partnership: Japan's Changing View of India(1998-2007)," ISAS Working Paper, pp.1-39.; 堀本武功(編), 2017,『現代日印関係入門』, (東京: 東京大学出版会).

비록 고이즈미 정권 시기에 유엔 개혁(G4안)과 EAS 개최 등을 둘러싸고 인도와의 외교적 협력이 모색되었지만, 외무성 내에서 인도에 대한 평가는 엇갈렸다. 예컨대, 2002년 1월 고이즈미 총리의 싱가포르 연설을 기초한 다나카 히토시 아시아대양주국장(당시)은 동(同)연설의 단계에서는 인도를 동아시아공동체에 포함시키는 것을 생각하고 있지 않았다고 술회하고 있으며, 2004년 6월 시점에서도 "인도라는 민주주의 체제를 가진 나라가 동아시아에 대해 어떠한 역할을 담당해야 할 것인가, 자연스럽게 이 지역에 들어올 수 있을까 하는 점에 대해서는 아직 상당한 시간이 걸릴 것이라 생각하지만, 인도의 존재를 염두에 둘 필요가 있지 않을까 생각" 한다며 인도의 위치에 대해 모호하게 발언하는 데 그치고 있다.[209]

외무성이 인도에 대하여 어떻게 관여할지 확실한 입장을 정하고 있지 못한 가운데, 정치인 아베의 역할은 매우 중요했다. 2006년 5월 당시 외무사무차관을 맡고 있던 야치 쇼타로는 외무성의 조직을 재편하여 인도를 담당하는 별도의 부서로서 남아시아부를 만드는데, 이는 야치가 유력한 차기 총리 후보인 아베의 의중을 반영한 것이었다.[210] 당초 아베의 쿼드 구상이 호주의 역할을 명확히 설정하지 않았다는 외무성 관료의 증언은 결국 동(同)구상이 인도를 미국, 호주를 포함한 소다자주의적 틀에 포함시키는 데 주안점을 둔 것이란 점을 방증하는 것이며, 일본외교에 있어 인도의 전략적 위상이 얼마나 제고되었는지를 시사한다.[211]

한편, 아소 다로(麻生太郎) 외상은 2006년 11월 「『자유와 번영의 호』－확대되어가는 일본외교의 지평」이라는 제목의 연설에서 가치 외교와 '자유의 번영의 호' 구상을 내세웠다. 미일동맹, 유엔을 중심으로

---

209 東アジア共同体評議会, 2004年6月24日, p.10. 2005년 3월 니시다 츠네오(西田恒夫) 심의관은 미국 측과의 비공식 정책기획협의에서 태평양지역에서의 민주화 촉진에 있어 인도네시아와 인도의 역할이 중요할 것이라는 견해를 피력하면서도, 인도가 역내 국가들과의 협력에 다소 소극적이라는 점을 지적했다. 그는 인도가 쓰나미 발생 후 국제사회의 지원을 거부한 사례를 들며, 인도가 일본, 미국과 협력할 준비가 되어 있는지 확실하지 않다고 발언하였다. WikiLeaks Diplomatic Cable, March 2, 2005.

210 清水美和, 2017, p.71.

211 WikiLeaks Diplomatic Cable, "S/P Krasner Discusses Japan-India Relations with MOFA Official," (January12, 2007).

한 국제협조, 주변국과의 관계 중시가 일본 외교의 중심축이었다면, 지금부터는 여기에 새로운 축을 더해 자유, 민주주의, 기본적 인권, 법의 지배, 시장경제 등의 '보편적 가치'를 중시하면서, 이러한 가치들을 공유하는 국가들과의 관계를 강화해나가겠다는 선언이었다. 이와 같은 가치 외교를 구체화한 정책으로서 제시된 '자유와 번영의 호' 구상은 북유럽 국가들에서 시작하여 발트 3국, 중·동유럽, 중앙아시아·코카서스 일대, 중동, 인도 대륙, 그리고 동남아시아를 통과해 동북아시아로 이어지는 호(弧)를 보편적 가치에 기반한 풍요롭고 안정된 지역으로 만들어나가겠다는 의지를 표명한 것이었다.[212]

이러한 과제들을 비롯한 공통의 전략적 문제들에 함께 대처하기 위하여 일본과 가치관을 공유하는 호주, 인도, G8, 유럽과 EU, 나토 등과의 관계 강화가 중시되었다. 2007년 1월, 아베 총리는 영국, 독일, 벨기에와 프랑스를 방문하여 각국 정상들과 회담하였으며, 아소 외상은 루마니아, 불가리아, 헝가리, 슬로바키아를 방문하였다.[213] EU본부를 방문한 아베 총리는 유럽위원회 위원장과 회담하였으며, 일본과 EU가 기본적 가치를 공유하는 전략적 파트너로서 관계를 한층 더 강화해나가는 것이 중요하다는 점에 대해 인식을 같이 하였다.

또한 아베 총리는 일본 총리로서는 처음으로 북대서양이사회(NAC)에 출석하여 연설하며, 일본·나토 관계는 새로운 단계로 이행해야 한다며 아프가니스탄을 비롯한 평화와 안정을 위한 협력을 한층 강화할 것을 제창했다.[214] 여기서 아베 총리는 일본과 나토가 공유하는 가치들을 강조한

---

212 '자유와 번영의 호'를 구성하는 지역별로 보면, 먼저 아세안에의 합류가 늦었던 캄보디아, 라오스, 베트남(CLV)이 경제발전과 민주화, 나아가 지역통합의 움직임을 보이고 있는 아세안의 대열에 동참할 수 있도록 지원한다는 방침이 표명되었다. 또한, 민주화와 시장경제화를 위해 노력하고 있는 발트 국가들과 조지아, 우크라이나, 아제르바이잔, 몰도바(GUAM), '민주적 선택공동체'에 참가하는 신흥 민주주의 국가들에 대한 지원이 언급되었으며 2007년 6월, 일본은 이 국가들과의 외상급 회담 등을 실시하였다. 아울러, 구소련으로부터 독립 후 점진적으로 민주화, 시장경제화에 착수하고 있는 중앙아시아 국가들에 대해 각국의 상황에 맞는 지원을 실시하는 한편, '중앙아시아+일본' 대화의 틀에서 내륙부와 바다를 잇는 교통·수송로 정비 등 열린 지역협력의 촉진을 통해 자립적 발전을 지원하는 것이 중요 과제로 지적되었다. 外務省, 2007, p.3.

213 外務省, 2007, p.3.

214 外務省, 2007, p.78, 81.

후, 아시아 역내에서 일본의 안보와 밀접한 관련을 갖는 북한, 중국 문제 등에 대한 일본의 우려 사항을 명확히 전달하며 유럽 국가들에게 문제의식의 공유를 촉구하였다.

> 일본은 독자적 대응으로서, 또 안보리 관련 결의에 입각하여 북한에 대한 엄격한 조치를 취하고 있습니다. 이러한 조치의 결과, 일본은 북한과의 무역, 자금거래, 수송 및 사람의 이동을 금지 또는 엄격히 제한하고 있습니다. 우리는 모든 나토 회원국들에 대해 구체적인 조치를 지체 없이 실시하기를 촉구합니다. (중략) 동시에 중국은 급속한 국방비의 증대, 투명성의 결여 등 몇 가지 불확실성을 내포하고 있다는 점을 이해할 필요가 있습니다. 또, 중국이 이 지역의 안보환경 개선을 위해 보다 많은 책임을 분담하도록 중국정부와 대화를 계속해나갈 필요가 있습니다. 이를 위해 가치를 공유하는 파트너들이 협력을 강화해나가야 합니다."[215]

한편, 아베 총리는 당시 나토의 가장 큰 관심사였던 아프가니스탄 문제를 지원하겠다는 확고한 의지를 표명함으로써 나토와의 안보 협력을 새로운 차원으로 끌어올리고자 했다. NAC연설에서 총리는 일본정부의 외교를 '주장하는 외교'라고 규정하고, 방위청의 성(省)으로서의 승격과 국제평화협력활동의 '본래임무화'가 실현된 현재, 일본은 이 새로운 본래임무를 감연히 수행할 의사가 있다고 주장했다. 이어 오늘날 일본인은 "헌법의 원칙들을 준수하면서도 국제적인 평화와 안정을 위해서라면 자위대의 해외임무도 주저하지 않는다"고 발언하였다.[216] 아베 총리가 나토와의 안보협력강화와 관련해 제안한 의제들은 외무성 담당자가 사전에 성내(省內)에서 조율된 것이 아니라며 놀라움을 표할 정도로 과감한 것들이었다.[217]

2007년 5월, 미일안전보장협의위원회의 공동발표문서 「동맹 변혁ー미일의 안전보장 및 방위협력의 진전」은 '공통전략목표'의 마지막 항

---

215 星山隆, 2007, p.8.

216 佐瀬昌盛, 2007,「日本とNATO(上)」, 『海外事情』, 55(6), pp.94-95.

217 심미 준 국가안전보장정책과 과장(당시)의 발언. WikiLeaks Diplomatic Cable, "PM Abe's Message to Europe: We share your values, Support us on North Korea," (February 1, 2007).

에서 ‘나토의 평화 및 안전을 위한 세계적 공헌과 미일동맹의 공통전략 목표가 일치하고 또 보완적인 것임을 인식하면서 보다 광범위한 일본과 나토와의 협력을 달성한다’ 고 언급하였다. 이는 미일동맹과 나토를 명확히 연결하는 것이었으며, 일본과 나토와의 협력관계를 안보적 차원으로까지 끌어올리려는 의도를 드러낸 것이었다.[218]

이상의 사례들은 고이즈미 정권 시기의 동아시아공동체구상과 비교했을 때 주목할 만한 변화를 보여준다. 고이즈미 정권 시기, 자유, 민주주의, 인권 등의 보편적 가치는 공동체로서의 아시아가 함께 지향해나가야 할 가치로 인식되었으나 동시에 일본과 역내 국가들의 당면 과제로서 기능적 분야에서의 협력이 강조되었다. 이에 비해 아베 정권 시기에 들어 보편적 가치는 안보 및 경제와 더불어 일본 외교 전체를 관통하는 중심적 지위를 부여받게 되었다. 고이즈미 정권까지만 하더라도 지리적 공간으로서의 아시아가 존재하고, 이를 규율하는 원칙으로서 보편적 가치가 주장되었다면, 아베 정권에 들어서는, 쿼드 및 ‘자유와 번영의 호’ 구상에서 보여지듯, 역으로 보편적 가치가 일본의 외교 지평을 규정하는 논리로서 사용되기에 이른 것이다.

2) 안보-가치 연계

일본에 있어 안보와 가치라는 두 가지 국익이 교차하는 지점에 위치하고 있는 것은 다름 아닌 미일동맹이다. 먼저 아베의 쿼드 협력 구상은 동아시아공동체구상이 참여국으로 중국을 포함하고 미국을 포함하고 있지 않은 것과는 반대로, 미국을 포함시키고 중국을 배제한다. 이 점에서 쿼드 협력 구상은 미국이 배제된 중국 주도의 역내 질서가 구축되는 것에 대한 동맹국 미국과 일본 자신의 우려를 해소할 수 있는 것이었다. 다만 그것은 당시 중국에 대해 관여 정책을 펴고 있던 미국으로 하여금 ‘중국에 대하여 의도치 않은 시그널을 보낼 가능성’ 을 새롭게 우려하도록 만드는 것이기도 했다.[219]

---

218 佐瀬昌盛, 2007,「日本とNATO(下)」,『海外事情』, 55(9), pp.114-117.

219 라이스 미국 국무장관은 고이케 방위상과의 회담에서 아베 수상이 제창하는 쿼드 전략대화 틀에 대해 ‘중국에 대해 예기치 않은 시그널을 보낼 가능성이 있다. 신중히

‘자유와 번영의 호’ 구상에 있어서도 미국 요인이 중요하게 작용했다는 점은 야치 자신이 동(同)구상의 등장배경과 관련하여 미일동맹의 강화를 강조하고 있다는 사실에서도 드러난다.[220] “일본은 미일관계를 강화하기 위해서라도 외교 지평을 세계 전체로 넓혀나가야 할 필요가 있는 것 아닌가”라는 야치의 문제의식은 미국과의 양자관계 및 국내적 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 미국과의 양자관계라는 측면에서 보면, 미국이 자신의 국력 이상으로 해외에 관여하는 ‘리프먼 갭’을 경험하고 있는 데 비해, 일본은 자신의 국력에 미치지 못하는 수준으로 해외에 관여하는 ‘역(逆)리프먼 갭’ 상황에 빠져있다. 미국과 일본 사이에 존재하는 이와 같은 간극이 서로에 대한 불만과 불신을 초래한다는 것이 야치의 시각이다.[221]

다른 한편, 미일동맹에만 시선을 둘 경우, “만약 무슨 일이 생기면 미국이 도와줄 것이다. 따라서 일본은 적당히 미국과의 관계를 유지하고 있으면 외교는 충분하다”는 식의 미국에 대한 “응석의 구조”(甘えの構造)가 생겨나게 되며, 일각에서는 일본의 정책은 대미추수라는 국내적 비판이 제기된다. 이러한 관점에서 야치는 일본의 외교지평을 확대하는 것이 건전한 미일동맹의 확립에 기여한다고 주장한다.[222]

한편, 2000년대 중반 일본의 안보를 확보하기 위해 아시아라는 기존의 공간을 넘어 다각적 외교를 추구할 필요성이 첨예하게 인식되면서

추진할 필요가 있다’는 견해를 피력하였다. 또, 잭 크라우치 백악관 국가안보 부보좌관은 쿼드 구상에 대해 개념적으로는 동의하지만 중요한 현안을 효과적으로 다루지 못하면서 상당한 외교적 에너지와 자원을 필요로 하는 새로운 포럼이 되지 않도록 조심해야 한다며 유보적인 입장을 드러냈다. 『朝日新聞』, 2007.08.10.; WikiLeaks Diplomatic Cable, “Deputy National Security Advisor Crouch’s Visit to Japan,” (February26-27, 2007)

220 아소 다로 외상도 연설에서 ‘자유와 번영의 호’를 만드는 것은 “미일동맹의 기반에 새로운 투자를 하는 것”이라고 말하고 있다. 그는 “나토라는 것은 무엇보다 미국이 중심이 되어 세워진 조직이기 때문에 나토와 가까워지는 것은 일본에 있어 미국과의 관계를 강화하는 또 다른 방법”이라며, “일본은 미국을 태평양을 경유해서 볼 수밖에 없는데, 유럽을 거쳐 대서양을 경유해 또 다른 긴 선을 가로지를 수 있다면, 미일동맹은 그만큼 내구성이 증가할 것”이라고 말하고 있다. 麻生太郎, 2007, p.19.

221 谷内正太郎, 高橋昌之, 2009, pp.114-115.

222 谷内正太郎, 2007,「2007年日本外交の主要課題をめぐって」,『世界経済論評』, 51(5), pp.6-15.

미국 외에도 보편적 가치를 공유하는 국가들과의 협력이 한층 더 강조되게 되었다. 특히, 유럽 국가들의 대중무기금수해제 움직임은 일본정부로 하여금 일본의 입장을 유럽 국가들에게 설명하는 것의 중요성을 인식시키는 중요한 계기가 되었다.[223] 2006년 5월 당시 외무성에서 유럽국 정책과장을 맡고 있던 마루야마 노리오(丸山則夫)는 한 좌담회에 참석하여 아시아의 안보 문제에 대하여 유럽이 일본과 같은 인식을 공유하도록 대화를 심화시켜나갈 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다.

> 국제적 여론 형성에 큰 영향력을 갖는 유럽이 어떠한 인식을 갖는지는 우리에게 중요한 영향을 미칩니다. 그들에게 일본의 입장과 행동에 대해 설명하려는 노력을 해야 합니다. 아시아와의 관계에 대해서도 유럽 사람들이 잘못된 견해를 갖게 되면 이를 수정하는 데 많은 노력이 필요합니다. 유럽이 중국에 대한 무기금수조치를 해제하려고 움직이기 시작한 바가 있습니다. 이 역시 아시아의 안보 상황에 대한 일본과 유럽의 인식 차이에서 비롯하는 것 아니겠습니까. 유럽이 일본과 같은 인식을 공유하도록 하도록 우리는 대화를 강화해나가야 합니다. 외교당국자뿐만 아니라 지식인들 간의 지적 교류도 점점 더 활발히 해나갈 필요가 있습니다.[224]

유사하게, 당시 방위청 사무차관을 역임하고 있던 모리야 다케마사(守屋武昌)는 2006년 9월, 프랑스 방문을 마치고 돌아와 "유럽인들은 아시아를 잘 이해하지 못한다"고 결론지었다. 그는 중국의 국제적 위상이 증대되는 가운데 유럽 국가들이 중국의 무기금수 해제 압력에 점점 더 취약해져가고 있다고 분석한 후, "만약 EU가 무기금수조치를 해제할 경우, 러시아는 무기시장에서 EU와 경쟁하기 위해 중국에 대한 모든 제재를 해제해버릴 것"이라고 우려하였다.[225]

---

223 물론 고이즈미 정권 시기에도 총리가 일본·EU 정례 정상회담에서 EU와의 전략적 대화의 강화와 인적 교류의 촉진 필요성 등을 강조하고, 아소 다로가 일본 외상으로 처음으로 북대서양이사회(NAC)에 출석하여 국제사회의 평화와 안정을 위한 나토와의 관계 강화 방침을 밝히는 등 EU국가들과의 관계강화 움직임이 있었으나, EU에 대한 중국의 무기금수조치 해제 압박이 강화되는 가운데 유럽 측과의 관계를 심화시킬 필요성은 점차 증대되어갔다. 外務省, 2007, p.77, 81.

224 丸山則夫の他, 2006,「日本にとっての欧州とは一交流強化への互いの意識をどう高めるか」, 『外交フォーラム』, 19(5), pp.16-39.

이러한 맥락에서 아베 총리는 나토를 방문하여 일본과 나토가 보편적 가치를 공유하고 있다는 점을 강조하며, 중국에 대한 무기 수출 규제 문제 등과 관련하여 유럽 국가들에게 아시아의 국제정세에 대한 일본의 시각을 이해시키고자 하였다고 할 수 있다. 이는 대륙세력 중국에 대해 해양민주주의 세력들과의 연계를 심화하는 방향으로 대응해야 한다는 야치의 견해와 궤를 같이 하는 것이기도 하다.

다른 한편, 2000년대 중반 들어 일본의 가치 외교에 있어 '아세안의 저항' 이란 요인이 차지하는 비중이 상대적으로 감소하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 다시 말해, 아세안에서 민주화가 진전됨에 따라 일본이 아세안과의 관계에서 보편적 가치를 주장하였을 때 예상되는 부담이 감소하였다.

大庭(2014)에 따르면, 2005년 시점의 아세안 국가들에서는, 특히 선발국(先発国)을 중심으로 아시아통화위기 이후의 경제적 · 정치적 혼란을 거쳐 권위주의 체제가 동요하기 시작하면서 민주화가 진전을 보였다. 그 중에서도 아세안의 '맹주' 인 인도네시아가 명확히 민주주의 국가로 스스로를 규정한 것의 영향은 컸다. 이러한 가운데 아세안 헌장의 사례가 시사하듯, 과거 내정불간섭 원칙에 저촉한다고 하여 언급이 자제되어왔던 민주주의와 인권, 법의 지배에 대하여 아세안의 장에서 의견을 교환하는 것이 서서히 가능하게 된 것이다.[226]

정리하면, 일본외교에 있어 보편적 가치의 추구를 하나의 축으로 내세우는 것은 유럽 등 아시아 밖의 민주주의 국가들과의 관계를 강화하고 외교 현안에 대한 일본의 입장을 설명하는 데 도움이 되는 것으로 판단되었다. 물론 아시아의 맥락에서 보았을 때, 보편적 가치에 방점을 두는 것은 일부 국가들의 반발과 저항을 초래할 수 있는 것이었지만, 이와 같은 부(負)의 측면은 아세안 내 민주화의 진전이 관찰되는 가운데 상대화될 수 있었으며, 외교지평을 보다 많은 민주주의 국가들이 존재하는 세계로 확대함으로써 상쇄될 수 있다고 인식되었다.

---

225 WikiLeaks Diplomatic Cable, "PDUSD Henry and JSA's Moriya Discusses China," (September 25, 2006).

226 大庭三枝, 2014, p.166.

3) 경제-가치 연계

제3장에서 언급한 바와 같이, 중국의 부상은 경제와 가치 사이에 존재하는 긴장을 선명한 형태로 드러냈다. 이에 대한 고이즈미 정권 시기 외무성의 대응이 형식적 측면에서 보편적 가치와 기능적 협력을 동렬에 두면서도, 사실상 기능적 협력에 보다 큰 무게를 둠으로써 지역통합을 촉진하려는 것이었다면 제1차 아베 정권의 가치외교는 이를 역전시켜 경제의 논리보다는 가치에 방점을 두었다는 데 그 특징이 있다.

그 근저에는 중일관계에서 경제적 이익을 지나치게 강조한 나머지, 일본이 마땅히 주장해야 할 국익과 가치를 충분히 주장하지 못했다는 비판이 자리하고 있으며, 이는 한편으로 중국의 경제발전이 당초의 기대와 달리 일본의 외교·안보에 긍정적인 형태로 나타나고 있지 않은 것에 대한 회의감(경제-안보 연계)과도 밀접히 맞물려 있다. '자유와 번영의 호'는 이러한 인식을 바탕으로 '자유'(가치)와 '번영'(경제)라는 두 가지 국익체계를 통합적인 차원에서 다루고자 하였다.

이와 관련, 야치가 국익과 국제사회 전체의 이익 간의 정합성을 유지하기 위한 노력이 필요하다며, 구체적으로 미얀마의 사례를 언급하는 대목은 시사적이다. 그는 "미얀마정부를 너무 심하게 비판하면 중국에 접근하기 때문에 자원을 획득하지도 못하고 손해를 본다는 논의가 적지 않지만, 미얀마 국내에서 일어나고 있는 인권문제에 입을 다물고 우호관계를 유지해도 좋은가 하면 그렇지 않다"고 단언한다.[227] 이는 고이즈미 정권 시기 외무성 관료들이 보편적 가치를 전면에 내세우는 것에 대해 신중한 입장을 취한 것과는 구분되는 것이다.[228]

미얀마가 경제와 가치(나아가, 안보와 가치)의 부(負)의 연계를 보여주는 사례라면, 쿼드와 '자유와 번영의 호' 구상 모두에서 일본의 중요한 협력 대상국으로 위치지어지는 인도는 양자 간의 조화를 보여주는 사례라고 할 수 있다. 2006년 12월의 일인정상회담의 공동성명의 초점이 양국 간 경제협력의 추진과 보편적 가치를 공유하는 국가들과의 협력

---

227 谷内正太郎の他, 2011, pp.126-137.
228 WikiLeaks Diplomatic Cable, August 9, 2006.

이라는 두 가지 사안에 맞추어진 것은 결코 우연이 아니다. 같은 맥락에서 아베는 아세안의 대국이자 민주선거를 통해 대통령을 선출하는 국가가 된 인도네시아와의 관계를 긴밀화하는 것이 중요하다고 보았으며, 인도네시아를 비롯한 아세안 국가들과 FTA 및 EPA를 체결하는 속도를 높임으로서 경제적 관계를 강화할 필요가 있다고 인식하였다.[229]

4) 경제-안보 연계

경제-안보라는 측면에서 제1차 아베 정권 시기의 일본외교는 경제보다 안보의 측면에 방점을 두었다. 2007년 6월, 외무성 북미국 심의관 우메모토 가즈요시(梅本和義)는 미국과 높은 수준의 미사일방어 협력관계를 구축하고 있는 일본이 인도에 멘토 역할을 해줄 수 있을 것이라는 미국 측 발언에 대하여, 일본정부는 인도 당국과 탄도미사일방어에 관한 의견을 교환하기 위해 각료 수준에서의 소통을 심화하기 위한 방법을 모색하고 있다고 대답하였다. 또, 양자 또는 다자간의 차원에서 인도와의 해상훈련의 빈도와 깊이를 끌어올리는 것이 일본정부의 우선순위라고 전제한 후, 해상수송로의 안전을 확보하고 테러에 맞서 싸우는 데 있어 인도 해군의 역할이 중요하다는 점을 강조하였다.[230]

이와 같은 인식을 반영하여 2007년 8월 아베 총리의 인도 국회 연설에는 '해양국가인 인도와 일본은 해상수송로의 안전에 사활적 이익을 갖고 있다' 는 내용이 포함되게 되었다.[231] 이에 더해, 2007년 4월에는 미국, 일본, 인도를 참여국으로 하는 말라바(Malabar07) 해상훈련이, 9월에는 여기에 호주와 싱가포르를 포함한 제2차 말라바 해상훈련이 실시되었다.[232]

호주와의 관계에 있어서도 특히 안보협력이 강화되었다. 2007년 3월,

---

229 安倍晋三, 2006(b), pp.27-28.

230 WikiLeaks Diplomatic Cable, "DASD Clad Talks with Japanese Officials," (June 7, 2007).

231 「二つの海の交わり」(2007年8月22日), 安倍晋三, 2014,『日本の決意』, (東京: 新潮社), p.155

232 CRS Report for Congress, "Emerging Trends in the U.S. Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties with Japan, Australia, and India," (January 2008), p.14.

호주의 하워드 총리의 방일 간 양국 정상은 「안전보장협력에 관한 일호 공동선언(일호안보공동선언)」에 서명하였다. 이 선언에는 '공통의 기본적 가치, 공통의 안보상의 이익에 기초한 일호 전략적 파트너십의 강화를 목표로, 경찰, 초국경 범죄 대책, 테러 대책, 군축, 대량파괴무기의 확산방지, 해상, 항공보안, 재해구조 등 폭넓은 분야에서 양국이 연계 및 협력을 심화해나간다'는 내용이 포함되었는데, 일본이 외국과 안보 분야에서 포괄적인 협력관계를 구축하는 것은 동맹국인 미국을 제외하면 전례 없는 일이었다.[233]

유사하게, 제1차 아베 정권기는 전술한 바와 같이, 유럽(EU)과의 관계에 있어서도 안보 분야에서의 협력 강화가 주목되는 시기였다. 2008년의 『외교청서』는 2007년의 나토 및 유럽안전보장협력기구(OSCE)와의 관계 강화 움직임을 반영하여 'OSCE와의 관계 강화는 안보위협이 다양화되고 또 확산되고 있는 가운데, 일본이 국제사회에서 적극적인 역할을 담당하고 일본의 안보 분야에 대한 유럽 국가들의 지지와 이해를 확보해나가는 데 있어 중요하다'고 기술하고 있다.[234]

이와 같이 쿼드 협력 구상과 '자유와 번영의 호' 구상이 인도, 호주, 유럽(EU) 등 기존의 일본외교에 있어 상대적으로 관심도가 낮았던 국가 또는 지역과의 안보 분야를 포함하는 관계강화를 내세우며, 그 논리로서 '보편적 가치의 공유'를 제시하고 있는 것은 대중전략의 무게중심이 '포섭적 다자주의'를 통한 관여(고이즈미 정권기)에서 '민주주의 연대'를 통한 헤징(제1차 아베 정권기)으로 이동하였음을 시사한다. 이와 같은 변화의 가장 큰 이유는 중국을 다자주의 틀을 통해 관여하려는 접근이 과연 기대되는 효과를 가져올 것인가 하는 회의에서 찾을 수 있다.

중국의 대일 강경 외교의 기저에 중국 공산당 체제 하의 모순이 존재한다는 인식은 이미 고이즈미 정권 시기 외무성 내에서도 공유되고 있었던 것이지만, 아베에게 있어 그와 같은 인식은 중일 간의 양국관계를 세계, 특히 아시아 전체의 맥락 속에서 위치지으려는 시도로 연결되었다.

---

233 永野隆行, 「アジア太平洋の要」, 国分良成編, 『日本の外交 第5券一対外政策地域編』, (東京：岩波書店, 2013), pp.82-83.

234 外務省, 2008, p.76.

이른바 세계와 아시아를 넓게 '부감' 하는 외교가 필요하다는 것이다.[235]

일본에 대한 중국의 태도를 바꾸기 위해서는 중국의 통치체제에 근본적인 변화가 필요한데 이는 중국의 주권과 관련된 부분이고 일본 측의 직접적인 관여에 제약이 따르는 만큼 중국을 둘러싼 아시아의 국제정치의 구도를 일본에 유리한 방향으로 변화시킴으로써 중국의 외교적 선택에 영향을 미치겠다는 발상이라 할 수 있다. 동아시아공동체구상이 중국이 포함된 '틀 내' 에서부터 중국을 변화시켜나가려 했다면, 아베의 쿼드 협력 구상은 중국이 포함되지 않은 '외부의 틀' 을 통한 중국의 변화를 의도한 것이었다.

4. 소결

고이즈미 정권 시기와 달리, 제1차 아베 정권 시기 일본의 아시아외교는 야치 외무사무차관의 협력을 얻어 아베 총리가 직접 관여하는 하향식 외교의 모습을 보였다. 아베 총리는 외교 현안들에 대하여 높은 관심을 갖고 있었으며, 외무성 관료들(소수의 예외를 제외)에 대한 불신을 바탕으로 외교에 직접 관여하는 등 최종적 외교정책결정권자로서의 자신의 권한을 적극 발휘하고자 하였다. 자민당 내에는 '가치관외교 의원모임' 이 조직되어 아베를 정치적으로 지지하고자 하였으나, 아베의 대중외교는 이들이 내걸었던 보수적 이념보다도 현실주의적 사고를 우선시한 것이었다.

중일 간의 갈등국면이 장기화되는 배경에 중국 공산당 체제라는 정치체제 요인과 중국정부가 직면한 사회경제적 모순이 있다는 인식은 고이즈미 정권기의 외무성의 인식과 궤를 같이 하는 것이었다. 그러나 외교·안보, 가치, 경제라는 세 가지 측면에서 중국이 제기하는 도전과 기회에

235 아베는 2005년의 한 대담에서 "외교와 안보의 문제에 대해서는 중일관계만 보지 않는 것이 좋다. 세계 전체, 특히 아시아를 넓게 부감하면서 생각할 필요가 있다. 그 기본이 되는 것은 미일의 강력한 동맹관계를 유지해나가는 것이다. 그리고 아세안 국가들과의 관계도 보다 강화해나가야 한다. […]" 고 말하고 있다. 돌이켜보건대, 이는 이후 제2차 아베 정권의 '부감하는 외교' 의 원형이 되었다고 할 수 있다. 安倍晋三, 2006(b), pp.70-71.

대한 아베와 야치의 인식은 고이즈미 정권 시기와는 다소 상이하다.

첫째, 외교 · 안보의 측면에서 주변 국가들에 대한 영향력을 확대하고자 하는 중국의 움직임을 지정학적 관점에서 파악하였다. 이들은 해양으로 세력권을 넓히고자 하는 대륙국가 중국과 생존과 번영을 위해 항행의 자유를 확보하려 하는 해양국가 일본 간의 경쟁 및 갈등은 불가피한 측면이 있다고 보았다. 둘째, 중국이 향후 패권을 추구하는 것 아닌가 하는 일본정부의 우려는 중국이 국제사회의 규범을 준수하려는 의지를 보이지 않는다는 인식에 의해 한층 고조되었다.

셋째, 아베와 야치는 중일 간의 경제적 상호의존의 현실을 인식하면서도, 중국이 일본과의 경제적 상호의존을 무기화하여 자신의 정치적 목적을 달성하려 한다는 점에 대해 매우 비판적인 자세를 취하였다. 이들은 정치적 목적을 달성하기 위해 경제에 압력을 가하는 중국의 계획을 성공시키지 않기 위해서라도 다소의 '정냉경열'에 직면하더라도 태연한 자세를 유지할 것을 주장하였다.

상기의 인식을 바탕으로 아베와 야치는 민주주의 연대로 특징지어질 수 있는 쿼드 협력 구상과 '자유와 번영의 호' 구상을 제시하였다. 이는 중국에 대한 관여와 헤징이 모두 필요하다는 점을 인식하면서도, 헤징에 보다 큰 무게를 둔 것으로 이해할 수 있다. 쿼드 협력 구상은 자유, 민주주의 등 보편적 가치를 공유하는 아시아태평양의 주요 국가들인 미국, 일본, 호주, 인도가 각료급 대화를 통해 정치적 협력을 강화해나가자는 제안이었으며, '자유와 번영의 호' 구상은 대화 및 ODA 등의 경제협력을 활용하여 유라시아 대륙을 둘러싼 신생 국가들의 민주화 이행을 지원해나가겠다는 선언이었다.

먼저, 안보-가치 연계의 측면에서 아베의 쿼드 협력 구상은 동아시아 공동체구상과는 반대로 중국을 배제하고 미국을 포함시킴으로서 미국이 배제된 중국 주도의 동아시아 질서가 구축되는 것에 대한 동맹국 미국과 일본 자신의 우려를 해소하였다. 야치 역시 '자유와 번영의 호' 구상을 설계함에 있어 일본이 외교지평을 확대하는 것이 미일관계의 강화에 기여한다는 인식을 갖고 있었다. 아울러 일본의 안보를 확보하기 위해

아시아라는 공간을 넘어선 외교의 필요성이 실감되는 가운데 전략적 이익과 가치를 공유하는 국가 또는 지역과의 관계가 새로이 주목받게 되었다. 한편, 아세안 내 민주화의 진전으로 인해 일본이 가치 외교를 전개함에 있어 예상되는 부담이 경감된 것 역시 제1차 아베 정권 시기 보편적 가치가 일본외교의 전면에 부상한 배경요인으로 작용하였다.

다음으로, 경제-가치 연계를 보면, 제1차 아베 정권 시기의 쿼드 협력 구상과 '자유와 번영의 호' 구상은 경제보다도 가치의 측면에 방점을 둔 것으로 이해할 수 있는데, 이는 동아시아공동체구상이 기반하고 있는 논리를 역전시킨 것이다. 고이즈미 정권 시기 외무성이 아세안에서의 영향력 유지라는 현실주의적 고려를 바탕으로 미얀마의 인권문제를 접근했다면, 야치는 가치의 문제를 보다 중요하게 다룰 것을 주장한다. 미얀마의 사례와는 달리, 보편적 가치를 공유하는 인도 및 인도네시아 등과의 경제협력 추진은 경제와 가치 사이의 조화를 보여주는 사례에 해당한다.

경제-안보 연계와 관련, 제1차 아베 정권에 들어 관여보다는 헤징의 측면에 보다 무게가 실리게 되었다. 예컨대, 고이즈미 총리가 주로 경제적 관점에서 인도에 접근했다면, 아베 총리는 인도의 외교·안보상의 전략적 중요성에 무게를 두었다. 그 배경에는 '다자주의 틀을 통한 대중 관여' 라는 접근법의 실효성에 대한 의문이 자리하고 있다. 아베는 중국의 대일 강경외교의 기저에 중국 공산당 체제 하의 모순이 존재한다는 인식 하에 중일관계를 세계, 특히 아시아 전체의 맥락 속에 위치시키고자 하였다. 이는 중국의 통치체제의 변화를 일본이 직접 추동하는 데는 제약이 따르는 만큼, 아시아의 국제정치 구도를 일본에 유리한 방향으로 변화시킴으로써 중국의 외교적 선택에 영향을 미치겠다는 발상으로, 중국이 포함된 틀 내부로부터 상대를 변화시키려 한 동아시아공동체구상과 구분된다.

이상의 논의를 종합해보면, 미일동맹과 인도, 나토 등 보편적 가치를 공유하는 파트너와의 협력 필요성(안보-가치)은 제1차 아베 정권에 들어서도 가치 외교를 추동한 요인이었다. 아세안에서의 민주화 진전은 일

본의 가치 외교에 있어 아세안 국가들에 대한 배려 요인(안보-가치)의 상대적 비중을 감소시켰다. 한편, 가치보다도 경제를 우선시하는 접근이 중일 간 경제적 상호의존을 무기화하는 중국의 전술을 가능토록 했다는 인식(경제-가치)은 가치가 의식적으로 강조되는 배경이 되었다. 보다 중요하게, 아베와 야치는 다자주의 틀을 통한 중국에의 관여에 대한 기대(경제-안보)를 공유하지 않았다. 이러한 요인들은 고이즈미 정권 시기와 달리 제1차 아베 정권 시기에 보편적 가치가 일본외교의 전면에 등장하게 되는 이유를 설명한다.

Ⅴ. 결론

1. 연구결과 요약

본고는 중국의 부상에 따른 국제질서의 변동이라는 구조적 요인만으로는 가치 외교가 각 정권에 따라 그 양상을 달리한다는 점을 설명하기 어렵다는 인식하에 일본의 국내정치과정을 분석하였다. 본 연구는 고이즈미 정권(2001-2006)과 제1차 아베 정권(2006-2007)의 사례를 비교함으로써 1) '누가 어떠한 의도에서 보편적 가치를 일본 외교의 중심 무대로 불러들이고자 하고 있는가?' 2) '이때 보편적 가치는 안보-경제-가치의 국익체계 속에서 어떻게 위치지어지고 있으며, 여기에는 어떠한 논리가 작용하고 있는가?'란 물음에 대한 답을 찾고자 하는 시도였다.

제2장은 가치 외교의 역사적 맥락을 검토하였다. 냉전기 미중 접근에 의해 소련에 대한 미중일 간의 연계가 구축된 상황 속에서 일본은 중국을 국제체제 속으로 끌어들여 개혁개방을 지원하려는 관여정책을 실시하는 한편, 아시아 국가들과의 관계에서 보편적 가치의 문제를 제기하는 데 소극적이었다. 소련의 붕괴에 따라 미중일 간의 연계가 소멸된 1990년대에도 일본은 중국에 대한 관여를 지속해나갔으며, 1990년대 중반을 기점으로 중국에 대한 헤징을 함께 모색하기 시작하였다. 이 시기는 중국과의 관계에서 보편적 가치를 어떻게 자리매김할 것인가를 고민하는 과도기적 단계였다. 2000년대 고이즈미 정권과 제1차 아베

정권에 들어 대중전략의 성격을 뚜렷이 하는 가치 외교가 전개되는데 이는 이전과는 뚜렷하게 구분되는 변화였다.

제3장은 고이즈미 정권하의 가치 외교를 분석하였다. 이 시기, 총리의 야스쿠니 신사참배 문제로 중일 양국 정상 간의 교류가 단절된 가운데 외무성은 2000년대 초의 기능 부전을 극복하고 일본의 아시아외교를 주도하였다. 외무성은 중국이 제기하는 불확실성과 위험을 헤징하는 한편, 포섭적 다자주의의 틀 속에서 중국에 관여하는 관여와 헤징의 복합전략을 구사하는 것이 중요하다고 보았다. 이와 같은 인식을 구현한 것이 동아시아공동체구상으로, 경제국장 출신의 외무심의관 다나카 히토시는 동(同)구상을 구체화하는 데 있어 중추적 역할을 담당하였다.

고이즈미 정권의 동아시아공동체구상은 일본이 지향하는 동아시아가 보편적 가치와 국제적 규범에 의해 지배되는 공간이라는 점을 분명히 하였으며, 중국에 대해 균형을 확보하는 한편, 중국으로 하여금 보편적 가치를 수용하도록 관여해나갈 일본의 파트너로서 호주, 뉴질랜드, 인도 등 가치를 공유하는 우방국들을 공동체에 포함시켰다. 전략적 견지에서 보편적 가치를 대중정책의 한 요소로서 자리매김하고 있다는 점에서 이는 그 이전과 뚜렷이 구분되는 변화였다. 고이즈미 정권 시기에 들어 대중정책과 가치 외교의 교차가 관찰되는 배경으로서 다음과 같은 외교정책 결정주체의 인식이 자리하였다.

고이즈미 정권 시기 외무성은 중일 간에 갈등이 지속되고 있는 근본적 이유를 중국 공산당 일당체제라는 정치체제 요인과 중국정부가 직면한 심각한 사회경제적 모순에서 찾았다. 외교·안보의 측면에서 이들은 전후 일본의 아시아외교에서 중심적 위치를 차지해온 동남아시아에서 중국의 부상이 제기하는 도전을 가장 첨예하게 인식하였으며, 중국 인민군의 근대화 및 국방비의 급속한 팽창과 그 불투명성에 대해 경계의식을 갖고 있었다. 한편, 2000년대 이래 일본외교당국의 대중인식에 있어 보다 주목할 만한 점은 이들이 중국의 부상을 중국식 가치의 역내(특히 아세안) 침투라는 측면에서 이해했다는 사실이었다. 그럼에도 불구하고, 이들은 자유주의의 경제적 상호의존론의 관점에서 중국의 부상에서 기회를 발견

하고자 하였다. 향후 일본의 활로는 보다 자유로운 시장을 동아시아 지역에 만들어내는 데 있으며, 그 중심에는 중국과의 관계가 있다고 인식하였다.

고이즈미 정권 시기의 가치 외교는 안보-경제-가치 간의 관계에 잠재하는 긴장을 의식하며 보편적 가치의 주장에 있어 다소 절제된 형태를 띠었다. 안보-가치 연계의 측면을 살펴보면, 미국과의 동맹관계 및 호주, 뉴질랜드, 인도 등의 우방국들과의 협력관계에서 안보와 가치라는 국익의 두 요소는 조화를 이룬다. 한편, 아세안과의 관계에서 안보와 가치는 긴장을 내재하고 있다. 일본이 보편적 가치에 무게를 둘 경우, 동남아시아의 일부 국가들이 가치에 대해 말하지 않는 중국과 러시아로 경사되도록 하는 결과를 초래하여 역내 일본의 영향력이 감소될 수 있기 때문이다.

경제-가치 연계의 측면에서, 중국의 부상은 일본에 경제적 협력대상이자 국제규범을 준수하지 않는 중국과의 관계 설정이라는 까다로운 문제를 제기하였다. 한편, 중국의 가파른 경제성장과의 대비 속에서 보다 선명하게 인식된 일본의 경제력 하락은 외교력의 새로운 원천을 모색하려는 시도로 이어졌다. 다나카에게 있어 그 답은 중국과 같은 '양적 국가'와는 구분되는 '질적 국가'로서의 자기규정으로, 일본의 전후 60년간의 성공을 동아시아의 국가형성 모델로서 제공하는 것이야말로 일본의 역할이라고 인식하였다. 그러나 동시에 다나카는 동아시아의 현실을 고려할 때, 가치공동체를 당면 목표로 삼는 것은 어려우며, 무역·금융, 에너지 등 기능적 협력을 중심으로 공동체 형성 작업을 추진해야 한다고 보았다.

경제-안보 연계의 측면에서 볼 때, 일본은 한편으로 중국에 대한 균형이라는 전략적 관점에서 경제를 활용하였다. 일본이 아세안 국가들과의 경제연계협정(EPA)의 조기타결을 중점 과제로 삼은 데에는 동남아시아 국가들의 역량 강화를 지원함으로써 해당 지역에 대한 중국의 영향력을 상대화하고자 하는 의도가 작용하였다. 그러나 전체적으로 보았을 때, 고이즈미 정권의 동아시아공동체구상은 중국에 대한 균형 또는 헤징

만큼이나 중국을 다자주의 틀로 포섭하는 데 무게를 두고 있었다. 이와 같은 관여의 이면에는 다자주의 틀을 통한 협력이 반복되는 가운데 중국이 국제사회와의 협력이 패권 추구보다 더 큰 이점을 가져올 것이란 점을 깨닫게 될 것이라는 기대가 있었다. 이는 일본이 중국과의 국교정상화 이래 견지해왔던 입장, 즉, 중국의 개혁개방 정책을 지원함으로써 중국을 국제체제 속으로 끌어들인다는 종래의 대중관여정책의 연장선상에서 파악될 수 있다.

제4장은 제1차 아베 정권 시기의 가치 외교를 분석하였다. 동(同)시기는 외교정책결정과정에 있어 주도권의 소재, 대중정책의 성격과 그 전제로서의 대중인식, 그리고 안보-경제-가치 간의 관계 설정 방식 등의 측면에서 상기의 고이즈미 정권 시기와 큰 차이를 보여주고 있다. 외교현안들에 대해 높은 관심을 갖고 있었던 아베 총리는 야치 외무사무차관의 협력을 얻어 아시아외교를 직접 진두지휘하는 등 최종적 정책결정권자로서의 권한을 적극 행사하였다. 아베는 외무성 관료들 일반에 대하여 깊은 불신을 갖고 있었으며, 이 시기 아시아외교에 있어 외무성의 역할은 아베와 야치 주도로 결정된 외교적 이니셔티브를 실행하는 정도로 축소되었다. 아베와 야치는 큰 틀에서 중국에 대한 관여와 헤징의 복합전략을 유지하면서도, 고이즈미 정권 시기에 비해 헤징의 요소를 강화하였다. 그 배경에 자리하고 있던 정책결정자들의 대중인식을 분석한 결과는 다음과 같다.

먼저, 고이즈미 정권 시기 중국이 보여준 강경한 대일외교에 대한 인식에 관한 한 아베와 야치는 고이즈미 정권 시기의 외무성과 큰 차이를 보이지 않는다. 다만, 중국 공산당 일당체제의 모순이 중일관계 악화의 근본 요인이라는 인식이 구체적인 정책으로 연결되는 방식은 상이하다는 점에 유의할 필요가 있다. 외교 · 안보의 측면에서 그들은 주변 국가들에 대한 영향력을 확대하고자 하는 중국의 움직임을 지정학적 관점에서 파악하였으며, 해양으로 세력권을 넓히고자 하는 대륙국가 중국과 생존과 번영을 위해 항행의 자유를 확보하려 하는 해양국가 일본 간의 경쟁 및 갈등은 불가피한 측면이 있다고 보았다.

가치와 관련하여, 중국이 향후 패권을 추구하는 것 아닌가 하는 일본 정부의 우려는 중국이 국제사회의 규범을 준수하려는 의지를 보이지 않는다는 인식에 의해 한층 고조되었다. 마지막으로, 아베와 야치는 중일 간의 경제적 상호의존의 현실을 인식하면서도, 중국이 일본과의 경제적 상호의존을 무기화하여 자신의 정치적 목적을 달성하려 한다는 점에 대해 매우 비판적이었다. 이들은 이와 같은 시각에서 보편적 가치를 중국의 패권 추구에 대한 대항축으로서 분명히 위치지었고, 이는 고이즈미 정권 시기 안보-경제-가치 간의 관계 설정 방식에 근본적 변화를 가져왔다.

안보-가치의 측면에서 보면, 고이즈미 정권 시기와 마찬가지로 제1차 아베 정권에 있어서도 미국 요인은 가치 외교를 추동하는 데 있어 중요한 역할을 하였다. 아베의 쿼드 구상은 동아시아공동체구상과 반대로 미국을 포함시키고 중국을 배제함으로써 동아시아에 중국 중심의 폐쇄적이고 위계적인 질서가 구축되는 것에 대한 미국과 일본 자신의 우려를 해소하였다. 야치의 '자유와 번영의 호' 역시 나토와의 관계를 강화하는 등 일본외교에 있어서의 지평을 확대하는 것이 미일관계의 강화에 기여한다는 인식에 입각해있었다.

아울러 일본의 안보를 확보하기 위해 아시아라는 공간을 넘어선 외교의 필요성이 실감되는 가운데 전략적 이익과 가치를 공유하는 국가 또는 지역과의 관계가 새로이 주목받게 되었다. 한편, 아세안 내 민주화의 진전으로 인해 일본이 가치 외교를 전개함에 있어 예상되는 부담이 경감된 것 역시 제1차 아베 정권 시기 보편적 가치가 일본외교의 전면에 부상하게 된 하나의 배경 요인으로 작용하였다.

고이즈미 정권의 동아시아공동체구상이 형식적 측면에서 보편적 가치와 기능적 협력을 동렬에 두면서도, 사실상 기능적 협력에 보다 큰 무게를 둠으로써 지역통합을 촉진하고자 하였다면, 제1차 아베 정권의 가치외교는 이를 역전시켜 경제의 논리보다도 가치에 방점을 두었다. 그 기저에 있는 것은 지금까지 일본이 중국과의 관계에서 지나치게 경제적 이익을 중시한 나머지 가치의 문제를 소홀히 하였으며, 일본과의 경제적

상호의존을 무기화하는 중국 측의 전술이 소기의 성과를 달성하는 것을 용인하였다는 비판적 인식이다. 아울러, 이와 같은 경제에 대한 가치의 우위는 중국의 경제발전이 당초의 기대와 달리 일본에 유리한 외교·안보환경으로 이어지지 않았다는 점에 대한 회의적 시각을 반영한 것이었다. 미얀마의 사례가 경제와 가치 간의 부(負)의 연계를 보여준다면, 인도, 인도네시아 등과의 경제협력은 양자가 조화를 이루는 사례에 해당한다.

한편, 제1차 아베 정권 시기의 외교는 경제보다 안보에 방점을 두었으며, 이는 인도와의 미사일방어에 관한 의견 교환 및 합동해상훈련, 호주와의 「일호안보공동선언」, EU 등과의 안보대화 강화 등의 형태로 나타났다. 그 배경에는 중국을 다자주의 틀을 통해 관여하려는 접근이 과연 중국을 변화시킬 수 있을 것인가 하는 아베와 야치의 회의적 인식이 있었다. 그들에게 있어 중국의 대일 강경 외교의 기저에 중국 공산당 체제가 직면한 모순이 자리한다는 인식은 중일관계를 아시아 전체의 맥락 속에서 위치시키려는 발상으로 연결되는데, 이는 비록 중국의 고립을 의도하는 것이 아니라 할지라도, 중국이 포함되지 않은 외부의 틀(i.e.쿼드)을 통한 중국의 변화를 의도하고 있다는 점에서 중국이 포함된 틀 내부로부터의 관여를 시도한 동아시아공동체구상과는 뚜렷이 구분되는 것이었다.

2. 연구의 의의 및 한계

주지하는 바와 같이, 오늘날 일본을 둘러싼 국제정세는 본고의 연구 대상인 2000년대 초·중반의 상황과 다르다. 그러나 현재 일본의 외교 정책결정자가 마주한 현실이 적어도 구조적 조건 측면에서 당시와 많은 유사점을 갖고 있는 것 역시 사실이다. 그 구조적 조건이란, 가네하라(兼原信克·제2차 아베 정권에서 국가안전보장국 차장을 역임)의 표현을 빌리면, '위계적인 국제질서에의 지향이 강한 중국'의 대국화가 수반하는 역내 질서의 변동에 다름 아니다. 그는 제1차 아베 정권의 '자유와 번영의 호' 구상과 제2차 아베 정권의 '자유롭고 열린 인도·태

평양’ (FOIP) 구상을 관통하는 것은 바로 “중국과의 관계가 대등한 형태로 안정화될 수 있도록 우방국은 늘리고, 적은 줄이려는 전략적 균형 감각”이라고 설명한다.[236]

미중경쟁의 구도가 심화되어가는 국제정세 속에서 향후 일본이 추구하는 FOIP 구상이 어떠한 형태로 전개되어갈지 그 향방에 대해서는 주의 깊게 지켜보아야 하겠지만, 중요한 것은 아베 정권이 표방한 가치 외교를 소여의 것으로 인식할 필요는 없다는 사실이다. 아베 정권을 놓고 보더라도, 2017년 이래 ‘자유롭고 열린 인도·태평양’과 중국의 ‘일대일로’가 공존할 수 있다는 메시지를 발신하는 등 중국과 일본 중 선택을 강요받는 것에 대한 주변국들의 우려를 의식한 움직임을 보인 바 있다.[237]

이 점은 오늘날의 일본의 외교정책결정자 역시 그들이 의식하든 그렇지 않든 간에, 변동하는 국제질서 속에서 끊임없이 가치와 안보, 경제 간의 균형을 찾아나가야 하는 과제를 안고 있음을 시사한다. 이와 관련, 본고는 가치 외교의 부상 시점을 고이즈미 정권으로 설정, 제1차 아베 정권과 비교함으로써 현대일본외교에서 가치 외교가 ‘복수’의 형태로 발현될 수 있다는 점을 보이고자 했다는 데서 그 일차적 의의를 찾을 수 있다. 아울러, 본 연구에서 정책결정자의 정책선호 속 가치의 위상을 입체적으로 이해하기 위하여 고사카의 분석틀을 바탕으로 만들어낸 안보-가치, 경제-가치, 경제-안보 연계라는 틀은 다른 시기의 분석에도 활용될 수 있을 것이다.

또, 본고는 가치 외교의 성격을 규명하기 위한 출발점으로서 이를 추진한 외교정책결정주체를 밝혀내고자 하였다. 고이즈미 정권의 경우, 반테러특별조치법과 이라크부흥특별조치법의 제정, 총리의 평양 방문 등 주요 외교 관련 현안에서 수상관저의 역할이 크다는 인상이 강하다. 이는 당시 외무성이 일본의 아시아외교에 있어 어떠한 역할을 했는지에 대한 평가가 충분히 이루어지지 못한 하나의 이유이기도 하다.

---

236 兼原信克, 2020, 「巻頭インタビュー: 兼原信克」, 『外交』, 63, pp.11-13.

237 吉岡桂子の他, 2020, 「米中対立下の「自由で開かれたインド太平洋」」, 『外交』, 64, p.19.

그러나 제2장에서 언급한 바와 같이, 외교 현안에 대한 고이즈미 총리의 관심도는 상이하였으며, 고이즈미 정권 시기 외무성의 역할을 조명하는 것은 지금까지 해결되지 않은 채로 남아있는 물음들에 대한 실마리를 제공해줄 수 있다. 예컨대, 2000년대 초 '가토의 난'과 고이즈미의 탈(脫)파벌 인사 등으로 자민당 내 친중 세력이 약화되고 당내에서 대중 강경파의 상대적 입지가 강화되었음에도 불구하고, 포섭적 다자주의 틀을 통해 대중관여가 시도되었다는 점은 당시 아시아외교를 실질적으로 주도했던 주체가 외무성이었다는 사실에 의해 설명될 수 있다.

그러나 동시에 본 연구가 갖는 한계 역시 분명하다. 무엇보다 2000년대 중반의 외교 사료가 아직 일본정부에 의해 공개되지 않은 상황이며, 당시 상황에 대한 정책결정자들의 증언 또는 회고록 역시 제한적이다. 이와 같은 자료의 제약은 본 연구에서 도출된 결과가 잠정적 성격이 크다는 사실을 의미한다. 새롭게 발견된 자료들로 인해 당시의 정책결정과정과 행위자들의 인식에 대한 다른 해석이 제기될 여지는 얼마든지 존재한다.

본 연구가 외교정책결정의 주요 주체로서 수상관저, 자민당, 외무성 등의 세 조직에 중점을 두고 있지만, 실제 외교정책결정과정이 그보다 훨씬 복잡하다는 점 역시 이론의 여지가 없다. 예컨대, 외무성 외의 다른 성청, 야당, 대중여론 등의 다른 요소들이 어떠한 방식으로 당시의 외교정책결정과정에 영향을 미쳤는가를 보여줄 보다 복합적이고 체계적인 분석틀이 요청된다.

아울러, 본 연구가 분석대상으로 삼은 고이즈미 정권과 제1차 아베 정권 시기는 비록 그 형태는 달랐으나 가치 외교가 관찰되는 시기이다. 가치 외교의 의미를 보다 포괄적인 시야에서 파악하기 위해서는 가치 외교가 관찰되는 시기 간 비교를 넘어, 가치 외교가 관찰되는 시기와 그렇지 않은 시기를 비교하는 것 역시 중요하며, 특히 그동안 충분히 연구되었다고 보기 어려운 1990년대 또는 제1차 아베 정권과 제2차 아베 정권 사이의 기간에 대한 추가적 연구가 요청된다. 이는 궁극적으로 가치 외교가 현대일본외교에 있어 갖는 의미를 밝혀내는 데 중요한 기여를 할 수 있을 것이다.

참고문헌

Ⅰ. 1차 자료

1. 일문

1) 국회회의록

第164回国会 参議院 外交防衛委員会 第7号. 2006年4月4日.

第164回国会 参議院 政府開発援助等に関する特別委員会 第6号. 2006年5月31日.

2) 외무성 공개자료

外務省. 2007.『外交青書 2007』.

－ . 2008.『外交青書 2008』.

小渕外務大臣政策演説.「２１世紀への展望－日本と東アジアー」. 1998年5月4日.

小渕恵三総理大臣演説. 「アジアの明日を創る知的対話一アジアの危機：ヒューマン・セキュリティーへの脅威と対応」. 1998年12月2日.

小泉純一郎総理大臣演説. 「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－」. 2002年1月14日.

小泉純一郎総理大臣演説.「アジアの新世紀―挑戦と機会」. 2002年4月12日.

「小泉総理の東アジア首脳会議等への出席」. 2005年12月.
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean05/gh.html.(검색일: 2022년 5월 23일)

「東アジア共同体構築に係る我が国の考え方」. 2006年11月.
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/eas_02.pdf. (검색일: 2022년 7월 23일).

「リヨン・サミット政治及び地球規模問題 (概要と評価)」.1996年6月29日.
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/lyon/chikyu.html (검색일: 2022년 6월 15일).

「民主的発展のためのパートナーシップ（PDD）~Partnership for Democratic Development~」.
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdd/index.html. (검색일: 2022년 6월 15일).
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/london84/j10_b.html(검색일: 2022년 6월 5일).
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/lyon/hyoka.htm(검색일: 2022년 6월 5일).

3) 정치인 및 외교관의 회고록/기고문

安倍晋太郎. 1984.『日本外交の指針：平和と繁栄を求めて』. 東京：晋太郎会.
中曾根康弘. 1996.『大地有情 五十年の戦後政治を語る』. 東京：文芸春秋.
竹内行夫. 2001.「[座談会]21新世紀を迎える日本外交」.『国際問題』. 490.
- . 2004.「[座談会]国際情勢の動向と日本外交」.『国際問題』. 528.
- . 2022.『高度成長期からポスト冷戦期の外交·安全保障』. 東京:岩波書店.
茂木敏充. 2003.『日本外交の構想力』. 東京:徳間書店.
安倍晋三. 2004.『この国を守る決意』. 東京：扶桑社.
- . 2005.「ポスト小泉政権はかくあらねばならない一大きな改革のためには党内多数派形成も必要だ」.『中央公論』. 120(9).
- . 2006(a).『美しい国へ』. 東京: 文藝春秋.
- . 2006(b).『安倍晋三対論集：日本を語る』. 京都:PHP研究所.
- . 2014.『日本の決意』. 東京: 新潮社.
田中均. 1996.「日米安保について」.『国民外交』. 151.
田中均, 田原総一朗. 2005.『国家と外交』. 東京: 講談社.
田中均. 2005.「二一世紀日本外交の戦略的課題」.『外交フォーラム』. 18(10).
- , 2008.「国際秩序の変動と日本の外交安保戦略」.『海外事情』. 56(11).
- . 2009.『外交の力』. 東京: 日経ＢＰＭ.
- . 2014.「提言：東アジア情勢」.『外交』. 23.
谷内正太郎. 2005.「日本外交の主要課題をめぐって」.『世界経済論評』. 49(8).

－　．2006.「アジア調査会講演会：日本外交の主要課題と今後の展望」.『アジア時報』. 37 (1·2).
－．2007(a).「2007年日本外交の主要課題をめぐって」.『世界経済論評』. 51(5).
－．2007(b).「最近の国際情勢と日本外交の課題」.『日本証券経済倶楽部レポート』. 475.
－．2008(a).「日本外交の刷新を目指して」.『読売クオータリー』.
－．2008(b).「国際秩序の変動と日本の外交安保戦略」.『海外事情』. 56(11).
谷内正太郎, 高橋昌之. 2009.『外交の戦略と志』. 東京: 産経新聞出版.
谷内正太郎. 2011.『日本の外交と総合的安全保障』. 東京: ウェッジ.
谷内正太郎の他. 2011.「[座談会]日本外交における価値を考える」.『外交』. 8.
谷内正太郎. 2012(a).「海洋国家の外交戦略－太平洋同盟を軸として」.『世界平和研究』. 193.
－．2012(b).「新アジア大洋州時代の幕開けと日本外交の在り方」.『グローバル経営』. 360.
谷内正太郎の他. 2012.「21世紀求められる国家戦略－激変する世界で生き残れるか」.『読売クオータリー』.
松富重夫. 2006.「日本外交の課題をめぐって」.『世界経済論評』. 50(1)
丸山則夫の他. 2006.「日本にとっての欧州とは－交流強化への互いの意識をどう高めるか」.『外交フォーラム』. 19(5).
加藤紘一. 2007.『強いリベラル』. 東京: 文芸春秋.
飯島勲. 2007.『実録小泉外交』. 東京: 日経BPM.
麻生太郎. 2007.『自由と繁栄の弧』. 東京: 幻冬舎.
小原雅博. 2007(a).『国益と外交』. 東京：日経ＢＰＭ.
－　．2007(b).「東アジア共同体論議にどう関わるか」.『外交フォーラム』. 20(2).
宮本雄二. 2011.『これから中国とどう付き合うか』. 東京: 日本経済新聞出版.
橋本龍太郎(著), 五百旗頭真, 宮城大蔵(編). 2013.『橋本龍太郎　外交回顧録』. 東京：岩波書店.
折田正樹(著), 服部龍二, 白鳥潤一郎(編). 2013.『外交証言録　湾岸戦争·普

天間問題·イラク戦争』. 東京：岩波書店.
舛添要一. 2014.『憲法改正のオモテとウラ』. 東京：講談社.
兼原信克. 2020.「巻頭インタビュー: 兼原信克」.『外交』. 63.
藪中三十二. 2021.『外交交渉四〇年　藪中三十二回顧録』. 京都: ミネルヴァ書房.

4) 정책제언보고서

「チャレンジ2001-21世紀に向けた日本外交の課題-」. 1999年.
２１世紀日本の構想報告書「日本のフロンティアは日本の中にある一自立と協治で築く新世紀」. 2000年1月.
東アジア共同体評議会.「政策本会議」 第1回会合.『東アジア共同体構想の現況, 背景と問題点』会議録. 2004年6月24日.
東アジア共同体評議会.「政策本会議」 第2回会合.『自由討論：東アジア共同は本当に必要か, 可能か？』会議録. 2004年7月26日.
東アジア共同体評議会.「政策本会議」 第4回会合.『東アジア共同体構想と中国·韓国·ASEANの国家戦略』会議録. 2004年10月19日.
外務省主催シンポジウム「自由と繁栄の弧をめざして一日本の人権・民主主義外交の新たな展開一」. パネル1. 2007年2月24日.

2. 영문

1) 위키리크스(WikiLeaks) 기밀해제 문건

WikiLeaks Diplomatic Cable. “U.S.-Japan Informal Policy Planning Bilateral: Part I PM Session, March2, 2005.” March2, 2005.
— . “MOFA China Division Director on Japan-China Relations.” March3, 2005.
— . “MOFA China Division Director on Japan-China Relations.” March4, 2005.
— . “Consultations On Burma With Japan.” February15,

2006.
— . “EAP A/S Hill’s Meeting With Asian DG SASAE On Asian Issues.” April11, 2006.
— . “S/P Director Krasner’s May10 Meeting with MOFA DG for Economic Affairs Ishikawa.” May10, 2006.
— . “U.S.-Japan-Rok Policy Planning Trilateral, Session2: The Continuing Emergence of China.” May12, 2006.
— . “S/P Director Krasner Discusses Regional Issues With North American Affairs Director General Kawai.” August 9, 2006.
— . “Admiral Fallon’s Meeting With Chief Cabinet Secretary Abe Shinzo.” August24, 2006.
— . “Prime Minister Abe’s Upcoming Trip to Beijing And Seoul.” October 6, 2006.
— . “U/S Burns Meeting With DFM Nishida On Iran.” November 6, 2006.
— . “Abe on the Eve of APEC: Strong, Decisive Leadership Overshadows Early Criticisms.” November 9, 2006.
— . “PM Singh Visits to Japan: Time for the U.S. to Seize the Day on Closer Trilateral Cooperation.” December 5, 2006.
— . “S/P Krasner Discusses Japan-India Relations with MOFA Official.” January12, 2007.
— . “PM Abe’s Message to Europe: We share your values, Support us on North Korea.” February 1, 2007.
— . “Deputy National Security Advisor Crouch’s Visit to Japan.” February26-27, 2007.
— . “PM Howard Visit Deepens Japan-Australia Security Ties.” March11-14, 2007.
— . “VFM Yachi Reviews Summit, Bilateral Issues.” June 1,

2007.
2) 기타
CRS Report for Congress. “Emerging Trends in the U.S. Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties with Japan, Australia, and India.” January 2008.

Ⅱ. 2차 자료

1. 국문

고사카 마사타카 저. 2005.『해양국가 일본의 구상』. 김영작 외 역. 서울: 이크.
서승원. 2009. “탈냉전기 일본의 중국정책과 그 전환.” 『아세안연구』. 52(1).
－ . 2011. “자민당 정권의 중국정책과 정경분리, 1955-1971: 관료정치화, 파벌정치, 그리고 친중국 연합전선.” 『국제정치논총』. 51(4).
손기섭. 2004. “일중 정치경제관계에서의 ‘72년 체제’의 발전과 전환.” 『일본연구논총』. 제19호.
－ . 2005. “일본의 대중국 원조정책의 변화와 특징: 동남아원조와 한국원조와의 비교.”『일본연구논총』제21호.
손열. 2008. “ ‘중국의 강대국화’와 일본의 대응—관여, 결속, 위험분산.” 『일본연구논총』제28호.
이기완. 2010. “일본의 대중(對中)인식과 대중(對中)정책.” 『통일문제연구』 제53호.
이리에 아키라 저. 2003.『日本의 外交』. 이성환 역. 서울: 푸른산.
이정환. 2016. “2000년대 자민당 온건보수의 향방-新YKK 정치연대의 아시아 중시 외교노선의 성격과 몰락.” 국민대학교 일본학연구소 편.『일본 파워엘리트의 대한정책』. 서울: 선인.
－ . 2019. “아베 정권 역사 정책의 변용: 아베 담화와 국제주의.” 『아시아리뷰』. 9(1).

2. 일문

高坂正堯. 1966.『国際政治』. 東京: 中央公論.

国分良成. 2001.「冷戦終結後の日中関係」.『国際問題』. 490.

国分良成(編). 2013.『日本の外交 第5券一対外政策地域編』. 東京：岩波書店.

稲田十一. 2004.「ODA政策にみる戦後日本外交の「規範」」. 長谷川雄一編.『日本外交のアイデンティティ』. 東京：南窓社.

R·ドリフテ. 2004.『冷戦後の日中安全保障』. 坂井定雄(訳). 京都：ミネルヴァ書房.

武蔵勝宏. 2005.「書評 信田智人著『官邸外交--政治リーダーシップの行方」.『国家安全保障』. 33(2).

田中明彦. 神保謙. 2005.「「東アジア共同体」論の背景と方向性」. 田中明彦の他.『東アジア共同体と日本の針路』. 東京：NHK出版.

藤木剛康, 河崎信東. 2006.「東アジア共同体構想と小泉外交：東アジア外交における米中グレートゲームの狭間で」.『研究年報』第10号.

杉浦功一. 2006.「日本の「民主化外交」一1990年代以降の日本の民主化支援活動」.『京都女子大学現代社会研究』.

読売新聞政治部. 2006.『外交を喧嘩にした男一小泉外交二〇〇〇日の真実』. 東京: 新潮社.

星山隆. 2007.「「価値の外交」は日本の新総合安保障戦略:「普通の国」を目指して」.『世界平和研究所』.

佐瀬昌盛.「日本とNATO(上)」.『海外事情』. 2007年6月号.

－ .「日本とNATO(下)」.『海外事情』. 2007年9月号.

清水美和. 2008.『「中国問題」の内幕』. 東京：ちくま新書.

榊原英資. 2008.『大転換一世界を読み解く』. 東京: 藤原書店.

リチャード・J・サミュエルズ. 2009.『日本防衛の大戦略』. 白石隆·中西真雄美(訳). 東京：日本経済新聞出版.

添谷芳秀. 2010.「日本外交の展開と課題: 中国との関係を中心に」.『国際問

題』. 588.
東アジア共同体評議会(編). 2010.『東アジア共同体白書 二〇一〇』. 東京：たちばな出版.
青山瑠妙. 2013.『中国のアジア外交』. 東京：東京大学出版会.
寺田貴. 2013.『東アジアとアジア太平洋ー競合する地域統合』. 東京: 東京大学出版会.
日本国際フォーラム(編). 『「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究 報告書』. 2014.
大庭三枝. 2014.『重層的地域としてのアジア』. 東京:有斐閣.
中北浩爾. 2014.『自民党政治の変容』. 東京: ＮＨＫ出版.
岡垣知子. 2014.「日本外交における価値観の効用」.「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書. 『日本国際フォーラム』.
安野正士. 2014.「価値観外交の歴史的背景ー日本外交のレトリックに見る普遍主義と多元主義」.「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書.『日本国際フォーラム』.
宮岡勲. 2014.「日本の対米価値観外交：自由民主主義国イメージの擁護」.「価値観外交を基軸とした日本外交の活性化」についての調査研究報告書.『日本国際フォーラム』.
邵建国. 2015.「価値観外交の虚像と実像ー安倍内閣の外交政策の一考察」.『大東アジア学論集』.
増田弘(編). 2016.『戦日本首相の外交思想』. 京都: ミネルヴァ書房.
鈴木美勝. 2017.『日本の戦略外交』. 東京: ちくま新書.
堀本武功(編). 2017.『現代日印関係入門』. 東京: 東京大学出版会.
神保謙. 2018.「日本外交と「価値」をめぐる展開: 「価値の外交」·「自由と繁栄の弧」を回顧して」.『KEIO SFC Journal』18(1).
林賢参. 2018.「安倍政権の東南アジア外交とインド太平洋戦略」.『問題と研究』. 47(2).
白鳥潤一郎. 2018.「「価値」をめぐる模索ー冷戦後日本外交の新極面ー」.

『国際安全保障』. 45(4).
吉岡桂子の他. 2020.「米中対立下の「自由で開かれたインド太平洋」」.『外交』. 64.

3. 영문

Bert Edström. 2007. “The Success of a Successor: Abe Shinzo and Japan’s Foreign Policy.” *Silk Road Paper*.
Björn Jerdén and Linus Hagström. 2012. “Rethinking Japan’s China Policy.” *Journal of East Asian Studies.* 12(2).
Christopher W. Hughes. 2009. “Japan’s Response to China’s Rise: Regional Engagement, Global Containment, Dangers of Collision.” International Affairs. 85(4).
Christopher M. Dent. 2008. *China, Japan and Regional Leadership in East Asia.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
David Arase. 1993. “Japanese Policy toward Democracy and Human Rights in Asia.” Asia Survey. 33(10).
Giulio Pugliese. 2017. “Japan's Kissinger? Yachi Shotaro: The State Behind the Curtain.” *Pacific Affairs.* 90(2).
Hidetaka Yoshimatsu. 2012. “Identity, policy ideas, and Asian diplomacy: Japan’s response to the rise of China.” *International Area Studies Review.* 15(4).
Hitoshi Tanaka. 2007. “Japan’s Policy for East Asia.” *Asia Pacific Review.* 14(2).
Karol Zakowski et al. 2017. *Japan’s Foreign Policy Making.* New York: Springer International Publishing AG.
Koji Murata. 2006. “Domestic Sources of Japanese Policy towards China.” *Japan's Relations With China.* London: Routledge.
Maiko Ichihara. 2013. “Understanding Japanese Democracy

Assistance." The Carnegie Paper.
Matake Kamiya. 2000. "Japanese Foreign Policy toward Northeast Asia." Edited by Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, Japanese Foreign Policy Today. New York: Palgrave.
Michael Green. 2022. *Line of Advantage.* New York: Columbia University Press.
Mike M. Mochizuki. 2007. "Japan's Shifting Strategy toward the Rise of China." *The Journal of Strategic Studies.* 30(4-5).
Purnendra Jain. 2008. "From Condemnation to Strategic Partnership: Japan's Changing View of India(1998-2007)." ISAS Working Paper.
Tomohiko Taniguchi. 2010. "Beyond "The Arc of Freedom and Prosperity": Debating Universal Values in Japanese Grand Strategy." *Asia Paper Series*.
Tomohito Shinoda. 2007. *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs.* Seattle and London: University of Washington Press.
Tsukasa Takamine. 2005. *Japan's Development Aid to China: The Long-Running Foreign Policy of Engagement.* London: Routledge.
Victoria Tuke. 2009. *Japan's Foreign Policy towards India: a Neoclassical Realist Analysis of the Policymaking Process.* Doctoral Thesis. University of Warwick.
Yuichi Hosoya. 2013. "Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy." *Asia-Pacific Review.* 20(2).
Zakowski, Karol, et al. Japan's Foreign Policy Making: Central Government Reforms, Decision-Making Processes, and

Diplomacy. London and New York: Springer International Publishing AG.

Ⅲ. 기타

『朝日新聞』

『毎日新聞』

『読売新聞』

NHKニュース

https://www.asahi.com/international/history/0528/04.html(검색일: 2022.06.02).

https://www.jcp.or.jp/akahata/aik07/2007-05-27/2007052725_01_0.html(검색일: 2022.06.02).

Tanvi Madan. “The Rise, Fall, and Rebirth of the ‘Quad’.” November16, 2017, https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/ (검색일: 2022년 8월 11일).

要旨

2000年代日本における価値の外交と対中政策の交差
―小泉政権と第１次安倍政権の比較―

金善孝
政治外交学部　外交学専攻
ソウル大学修士過程

小泉政権と第1次安倍政権に入り、普遍的価値は戦略的観点から日本の対中政策の一要素として位置づけられるようになった。しかし、両政権に見られる価値の外交は、価値の位置づけ方、外交の中心舞台、そして中国に対するアプローチなどの面でその様相を異にしており、そのような違いを中国の台頭に伴う国際秩序の変動という構造的要因だけをもって説明することはできない。かかる観点から本稿は次のような二つの質問に対する答えを探ろうとするものである。第一に、誰がどのような意図をもって外交における普遍的価値を強調しているのか。第二に、この際、普遍的価値は安全保障-経済-価値という国益体系の中でどのように位置づけられており、また、その背後に存在する論理は何か。

小泉政権時代、外務省は2000年代初めの機能不全を乗り越え、日本のアジア外交を主導した。同省は中国の台頭に伴う不確実性と危険をヘッジングする一方、包摂的多国間主義の枠組みの中に中国を取り入れることが重要だと認識していた。関与とヘッジングの複合的対中政策と価値の外交が交差するところにあったのが東アジア共同体構想で、外務省は安全保障、経済、そして価値の間に潜在する緊張を意識しつつそれぞれの要素の間のバランスを模索した。日米同盟（安全保障-価値）と「質的国家」としての自己規定（経済-価値）が、日本外交において普遍的価値を浮上させる要因として作用したとすれば、ASEAN諸国への配慮（安全保障-価値）と多国間主義の枠組みを通じた対中関与への期待（経済-安保）は、同時期において価値の外交が多少節制された形で展開された要因であった。

一方、第1次安倍政権時代、外交について高い関心を有していた安倍晋三首相は、谷内正太郎外務事務次官の協力を得てアジア外交を主導した。安倍首相と谷内事務次官は、中国への関与とヘッジングの複合的戦略を維持しつつ小泉政権に比べてヘッジングの要素を強化した。対中政策と価値の外交の交差は、クアッド構想と「自由と繁栄の弧」構想の形で現れたが、これは小泉政権時代の安全保障、経済と価値の間の関係設定の方式に根本的な変化をもたらすものであった。日米同盟に加え、自国の安全保障を確保するための域外国との連携強化の必要性(安全保障-価値)が普遍的価値の台頭を押し進める一方で、ASEAN諸国に対する配慮の必要性(安全保障-価値)は減少した。また、従来の対中外交の前提となっていた実利中心のアプローチに対する政策決定者の批判的認識（経済-価値）と多国間主義の枠組みを通じた対中関与の実効性に対する懐疑（経済-安全保障）は、経済に対する価値及び安全保障の優位を明確にし普遍的価値が日本外交の前面に登場する背景となった。

キーワード：価値の外交、 対中政策、安全保障ー経済ー価値、東アジア共同体構想、クアッド、自由と繁栄の弧
学籍番号：2019-20682