

## 일본과 동남아시아 지역주의: 역사적 접근

송 주 명

1980년대 중반 이후 ASEAN은 일본과의 긴밀한 정치경제적 동맹을 배경으로 하면서, 국제정치의 적극적 행위자로 대두해 왔다. 이 논문은 일본의 대ASEAN 정책의 일반적 패턴, 일본기업 해외투자와 ASEAN통합의 정치경제적 과정 간의 상관관계, 나아가서 일본-ASEAN 간 중층적 관계의 정치적 동맹으로의 발전, 마지막으로 아시아·태평양 국제정치 맥락에서의 동맹의 성격 및 전망 등에 대해 역사구조적 분석을 함으로써, 최근 동남아시아 지역주의가 보여주는 한가지 특징, 즉 일본의존적 구조를 해명한다. 이 논문은 일본과 ASEAN의 관계를 삼중의 정치경제적 구조를 갖고 있는 것으로 파악한다. 이 논문은 첫째 일본의 대ASEAN 정책이 상호이해/교류, 정치안보적 협력, 정부원조 및 해외투자 등을 통해 전략적으로 추구되었고, 둘째 1970년대말 이래 이 지역의 집단적 정치적 발전경향을 강화한 ASEAN 역내경제통합 노력이 이미 지적인 일본의 정책적 계기들에 심각하게 의존하고 있었을 뿐만 아니라, 셋째 앞의 두가지 측면에 근거하여 국제정치무대(안보 및 APEC 정치경제과정)에서 양지역 간의 정치적 동맹이 조직적·체계적으로 전개되어 왔음을 강조한다. 이와 더불어 양지역 간의 정치적 동맹의 경제적 기반(해외투자 등)에서 발생할 수 있는 균열가능성, APEC 국제정치의 전개 과정에서 노정될 수 있는 일본 지역주의 정책의 모순 등을 통해 ASEAN의 일본의존적 지역주의가 심각한 문제에 봉착할 수 있음도 지적한다.

### I. 서 론

과거 아시아지역 정치무대의 후미에 뒤쳐져 있던 것과 달리, 현재 동남아시아 국가들은 국제정치무대의 활발한 주역으로 대두하고 있다. 1967년 이래 이 지역의 발전은 동남아시아 국가연합(the Association of Southeast Asian Nations, 이하 ASEAN)에 의해 정치·경제적으로 주도되어 왔다. 최근 10여년 사이에 이 ASEAN을 중심으로 동남아시아에 대해 세인의 관심이 부쩍 커지고 있다. 그 이유는 어디에 있는가?

먼저 우리는 ASEAN 국가들이 최근 10여년 동안 보여준 매크로 경제지표, 특히 경제성장률상의 성과를 주목해야 한다. ASEAN 국가들은 70년대 수입대체공업화의 한계, 국제시장에서 1차산품의 가격저하, 그리고 잠재적인 채무부담 등의 불안요인에 부딪히면서도, 1980년대 중반 이후에는 평균 7%대 이상의 고도성장을 했다(표 1). 이

〈표 1〉

## ASEAN의 실질경제 성장률 추이

(단위: %)

국 가	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ASEAN	4.7	3.9	0.2	3.3	6.0	8.5	8.5	7.2	6.3	6.9
인도네시아	4.2	6.7	2.5	5.9	4.8	5.7	7.4	7.0	7.0	6.6
말레이시아	6.3	7.8	1.0	1.2	5.2	8.7	8.8	9.4	8.5	8.7
필리핀	0.9	6.0	4.2	1.4	5.7	6.4	5.6	2.5	2.1	4.1
타 이	7.3	7.1	3.5	4.7	8.4	13.2	12.0	10.0	7.4	8.0

자료: 아시아개발은행: 와타나베 도시오(渡邊利夫), 「국지경지권의 시대 — 서태평양의 신 조류」, 『아시아 지역경제 이렇게 잡아라』(서울: 동아출판사, 1993), p. 29에서 재인용.

러한 고도성장은 일본 등 해외자본의 수입을 중심으로 한 새로운 발전노선, 즉 선진국의 해외투자에 의존한 수출지향형 공업화의 외적표현이었을 뿐만 아니라, 이 지역이 새롭고 유망한 시장으로서 급속히 부상하고 있음을 선명하게 보여주는 것이기도 했다. 일반적으로 현재 ASEAN 지역에 대한 외부의 관심은 고도성장으로 표현되고 있는 이 지역의 경제적 잠재력, 특히 유리한 투자시장이라는 점에 집중되고 있다.

한편, 이러한 경제적 고도성장을 배경으로 하면서, 최근의 국제정치, 특히 아시아·태평양 지역정치무대에서 ASEAN의 정치적 비중이 현저히 증대되고 있음도 주목할 수 있다. ASEAN의 정치적 비중이 증대하고 있는 것은 지역공통의 정치경제적 이익에 기초하여 독자적으로 모색되어 온 집단적인 정치행동들에 의해 비롯된 것이기도 하지만, 1970년대 후반이래 모색·발전되어 온 일본과 ASEAN 간의 정치경제적 동맹에 의해서도 더욱 가속화되고 있다. 최근 일본의 아시아·태평양지역구상, 특히 일본식으로 해석되고 있는 “개방적 지역주의”(Open Regionalism)의 논리<sup>1)</sup> — 이는 경제적인 면에서 ASEAN의 대미견제 심리를 동원했던 일본의 점진적 지역주도 전략의 특징을 잘 보여주고 있다 — 에서도 잘 표현되고 있는 것처럼, 일본-ASEAN의 정책적 연계현상은 아시아·태평양지역의 다자적 정치과정인 APEC의 진행과정에서 명백한 것으로 드

1) 山澤逸平, 「アジア・太平洋における地域統合と日本の選擇」, 『世界經濟評論』, 1993年 7月은 “개방적 경제연합”이라는 새로운 개념으로 이를 설명하고 있다. 이 논문은 일본정부(외무성)의 공식보고서의 요약이기도 하지만 APEC저명인사그룹(Eminent Persons Group: EPG)의 일본측 대표에 의해 공표되고 있다는 점에서 아주 중요하다. 그리고, 일본 지역주의 정책의 점진주의, 현상유지적 성격에 대해서는 간단한 코멘트이지만, 야마자와의 이 논문의 국역, 야마자와 잇페이, “아시아·태평양지역에서의 지역경제통합과 일본의 선택,” 『동향과 전망』, 1994년 여름호, 통권22호의 역자 해설을 참조하라.

러나고 있다. 일본의 지역주의 전략은 “미국의 경제적 지배에 거부감을 갖고 있는 ASEAN과, NAFTA와 같은 제도적 경제통합관계를 급속히 확대하려는 패권적인 미국 사이의 架橋역할”을 한다는 것이다.<sup>2)</sup> 이것은 ‘반미적 ASEAN’이라는 ‘제3의 행위자’의 존재를 부각시킴으로써, 미국의 패권적 아시아·태평양 지역구상을 견제하려는 의도를 분명히 한 것이었다. 이 전략은 동남아시아와 일본의 일각에서 주장되던 EAEC(동아시아 경제협의회)와 같은 제도적 동맹의 형태는 아니지만, 최근 아시아·태평양지역의 국제정치에서 일본과 ASEAN의 정책협조 혹은 정책동맹이 분명히 존재했음을 보여준다. 아시아·태평양 지역무대에서 ASEAN은 일본의 정책적 입장을 대변하면서 자신의 이익을 추구한 충직한 ‘동맹자’ 역할을 했던 셈이다.

그렇다면, 이러한 “정책협조”의 정치적 동맹패턴은 어디에서 비롯했는가? 일본-ASEAN 간의 “정책협조” 패턴을 해명하기 위해서는, 일본의 특수한 대아시아 통합전략과 그것의 현실적 전개과정, 그리고 그 과정에서 형성되어 온 일본-ASEAN의 중층화된 정치경제적 구조를 이해할 필요가 있다. 본고는 이러한 문제를 해명하기 위해, 다음과 같은 문제영역을 중심으로 논의를 전개해 갈 것이다. 첫째, 일본이 자신의 세계정치 속에서의 위상을 재고하려고 노력해 온 과정에서, 동남아시아지역은 전략적으로 어떠한 위치를 점했는가? 둘째, 이와 관련된 맥락에서 1980년대 후반에 대량으로 유도된 일본의 해외투자가 ASEAN으로 하여금 어떠한 경제발전 및 통합유형을 선택하도록 했으며, 이로 인해 일본-ASEAN 간의 관계는 어떻게 중층화되어 나갔는가? 셋째, 이러한 중층적 경제관계는 일본-ASEAN의 정치적 동맹의 형성에 어떠한 역할을 했는가? 넷째, 아시아·태평양의 국제정치무대에서 일본-ASEAN의 정치적 동맹은 어떠한 전망을 갖고 있는가? 본고는 일본-ASEAN의 정치적 관계가 질적으로 전환되기 시작한 1970년대의 후반, 구체적으로는 1977년의 후쿠다(福田)선언 이후부터 1990년대 초반까지의 시기에 형성된 ASEAN의 일본 의존적인 지역주의의 구조를 일본의 대외(경제)정책과의 연관선상에서 해명해 갈 것이다.

2) 가령, 시애틀에서 열린 APEC 제5회 회의 이후 일본의 이러한 입장은 잘 나타나고 있다. 여기에 대해서는 江口雄次郎, 「第5回 APEC後の日・米・中・ASEAN關係」, 『世界經濟評論』, Vol. 38, No. 3, 1994年 3月과 遠藤哲也, 「APEC非公式首腦會議の成果と限界」, 『世界經濟評論』, Vol. 38, No. 2, 1994年 2月을 참조하라. 특히 후자는 일본외무성 APEC 담당대사의 보고를 요약한 것으로 검토할만 한 가치가 있다. 이 글들에서는 일본과 ASEAN으로 대표되는 “아시아”와 미국의 대립이 기본적인 대립구도로 부각되고 있으며 일본의 미국견제전략이 이러한 대립구도 설정 속에서 정당화하고 있다.

## II. 일본의 대ASEAN 외교/경제정책: 정치·경제적 전략의 측면에서

### 1. 일본의 지역정치 역할강화와 대ASEAN 정치적 동맹외교: 1970년대말-1980년대 중반까지 일본 대외정책에서 ASEAN의 위치

1975년 베트남전쟁의 종결과 그에 뒤이은 미군의 철수는, 동남아시아지역 전체에 걸치는 힘의 공백상태를 낳았다. 이 지역에 정치적 안정을 주어 왔던 이른바 “지역대국”이 부재하게 된 셈이다. 종래 힘의 균형(balance of power)이 파괴되고, 베트남이 동남아시아전체에 걸친 위협요소로 대두했다. 이러한 상태에서 ASEAN은 새로운 역외정치관계의 형성을 위해, 1976년(발리)과 1977년(쿠알라룸푸르) 두차례에 걸쳐 정상회의를 개최했다. 이러한 과정에서 ASEAN은 이 지역의 안정자 역할을 할 수 있는 외부의 새로운 “지역대국”을 요구하게 된다. 종래 일본은 경제외교로 일관해 왔지만, 이러한 지역적·역사적 배경 속에서 동남아시아지역에 “정치대국”으로서 개입해 들어가게 된다.<sup>3)</sup>

지역정세의 변동에 대한 일본의 최초의 정책적 대응이 이른바 “후꾸다선언”이었다. 1977년 쿠알라룸푸르의 제2회 ASEAN 정상회의에 참석차 이 지역을 방문한 후꾸다 다게오(福田赳夫) 총리는 8월 18일 마닐라에서 이 선언을 하게 된다. 이 선언은 외부성 내의 정책집단의 주도 하에서 기초되었는데, 일본의 세계적 대외정책의 전개과정에서 ASEAN의 위치와 일본의 외교행위패턴을 장기적으로 규정하는 세계의 원리를 천

3) 일본이 본격적인 정치세력으로 동남아시아에 개입하기 이전의 역사에 대해서는 Suedo Sudo, “Japan-ASEAN Relations: New Dimensions in Japanese Foreign Policy,” *Asian Survey*, Vol. XXVIII, No. 5(May 1988), p. 509를 참조하라. Sudo는 1977년의 후꾸다선언으로부터 일본이 이 지역에서 정치·경제적 역할을 본격적으로 개시했다고 한다면, 그 이전의 시기는 (1) 배상기(1952년-62년) (2) 지역적 발전기(1965년-75년: 아시아개발은행, 동남아시아 경제개발 각료회의, 아시아-태평양양회의를 통해 지역경제발전에 참여한 시기)로 나누어질 수 있고 총괄적으로 경제외교의 시기라고 보고 있다. 이 선행시기에도 일본 ASEAN 정책이 전적으로 전략적 관점을 결여하고 있다고 볼 수는 없다. 물론 이 시기에도 동남아시아는 일본에게 지정학적(geopolitical) 의미를 갖고 있었다. 그러나 그것은 전통적으로 원료공급지역 및 상품판매시장을 안정적으로 확보하려는 경제주의적 정책의 연장선상에서 이해되어야 할 것이다. 이에 대해서는 チュラチブ・チンワノ, 「東南アジアにおける日本の役割」, 『日本とASEAN: 太平洋時代へ向けて(東京國際シンポジウム)』(東京: 日本國際問題研究所, 1988), pp. 176-77을 참조하라.

명했다. (1) 이 지역에서 일본의 군사적 역할의 배제 (2) 상호신뢰기반의 구축 (3) ASEAN과의 평등한 동반자관계의 추구 및 인도차이나제국과의 상호이해의 추진. 이는 직접적인 군사적 역할을 배제하면서도, 일본이 ASEAN과 인도차이나국가, 즉 베트남 사이에 평화공존을 위해 적극적인 정치적 역할을 자임하고 나섰다는 점에서 획기적인 의미를 갖는다. 일본이 지역의 정치적 安定者(stabilizer)로서의 역할을 수행함에 있어서, ASEAN은 일본의교정책에 있어서 가장 중요한 부분이었다. ASEAN은 일본의 대아시아 정책 수행과정에서 필수불가결한(integral) 일부가 된 것이다.<sup>4)</sup>

후쿠다선언 이후 일본정부는 두 가지 중요한 정치·정책적 채널을 통해 대ASEAN 정책을 수행했다. 그 채널은 다음과 같다.<sup>5)</sup> (1) 총리차원의 ASEAN방문과 정상급 관계: 이는 후쿠다의 방문 이래 오히라 마사요시(大平正芳: 1979년 필리핀만 방문), 스즈키 젨코(鈴木善幸: 1981년), 나가소네 야스히로(中曾根康弘: 1983년), 다케시다 노보루(竹下 登: 1987년) 등의 방문으로 이어졌으며, 후쿠다와 다케시다의 경우는 ASEAN 정상회의와 때를 같이 했다. (2) 일본-ASEAN 연례외무장관회의: 이는 소노다 일본 외상의 주도로 1978년 최초로 개최된 이래 연례화되어 이루어지고 있다. 이 채널은 ASEAN 전체의 주요결정이 연례 각료회담에서 이루어져 왔다는 사실<sup>6)</sup>과 관련하여, 일본-ASEAN 관계를 특징짓는 핵심적인 채널이 된다. 이러한 정치·정책적 협조채널은 일본이 지역의 정치경제적 중요사안에 보다 강한 주도권을 행사할 수 있도록 했고, ASEAN측에 대해서는 주로 경제문제에 대해 대일 요구를 보다 효과적으로 개진함으로써 일본으로부터 보다 많은 협력과 양보를 보장받을 수 있도록 했다. <표 2>는 1977년-87년 간의 일본-ASEAN간의 정치적 협조채널의 빈도를 보여주고 있다.

일본은 이러한 정치·정책적 채널을 제도화하면서, 1970년대말 이후 지역의 정치적 대국으로 성장하기 위한 정치전략을 추구했다. 그것은 ASEAN을 정책수행의 배후지역으로 원조·견인하면서, 베트남을 ‘친소강경노선’에서 분리하여 지역의 평화적 공존 관계를 확립함으로써, 지역안정자로서의 일본의 위상을 확고히 하려는 것이었다. 미국이라는 ‘舊 지역대국’이 철수하면서 종래 미국이 수행해 오던 동남아시아의 지역안정을 확보하는 것이야말로 일본의 정치적 역량을 평가름하는 시금석이였다. 이를 위해서 일

4) Ibid., pp. 510-512.

5) Suco Sudo, "From Fukuda to Thakeshida: A Decade of Japan-ASEAN Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10, No. 2 (September 1988), pp. 119-128.

6) 이에 대해서는 ASEAN 정상회의와 상시적 결정기구로서 외무장관/경제각료회담 간의 관계를 논하고 있는 Micheal Antolik, "The Patterns of ASEAN Summitry," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10, No. 4(March 1989)를 참조하라.

〈표 2〉 일본의 ASEAN 동맹외교: 1977-87

연 도	총리방문	외무장관연례회의
1977년	후쿠다	
1978년		제1회 파타야
1979년	(오히라)	제2회 발리
1980년		제3회 쿠알라룸푸르
1981년	스즈키	제4회 마닐라
1982년		제5회 싱가포르
1983년	나카소네	제6회 방콕
1984년		제7회 자카르타
1985년		제8회 쿠알라룸푸르
1986년		제9회 마닐라
1987년	다케시타	제10회 싱가포르

자료: Suelo Suelo, "From Fukuda to Takeshida: A Decade of Japan-ASEAN Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10, No. 2(September 1988), p. 120.

본은 ASEAN측에 대해서 정치적 조정메커니즘을 정례화(소노다 외상에 의한 일본-ASEAN의 주요정치포럼으로서 외무장관 회의의 정례화)했고 전략적 경제적 원조를 대량으로 공여하기 시작했으며, 그리고 베트남에 대해서도 주요한 외교적 지렛대인 경제 원조를 통해 유연화를 유도함과 동시에 대화통로를 지속적으로 확보함으로써 지역안정을 유도한다는 이원적 전략을 구사했다.<sup>7)</sup> 소노다는 1978년 제1회 외무장관 회의에서, 일본의 역할을 다음과 같이 강조했다. (1) 미국에 대해 ASEAN의 요구와 관심을 전달(convey)한다. (2) 캄보디아 갈등 해결에 정치적으로 기여한다. 일본은 인도차이나에서의 긴장완화를 주도하면서, 미국에 대해서 이 당사자 중 하나인 ASEAN제국의 정치적 후원자로서 위상을 확고히 해갔던 것이다.<sup>8)</sup>

7) 하노이 정권에 대한 일본의 원조정책은 ASEAN 각국으로부터 반발을 사기도 했지만, 1980년 베트남 군이 타이국경을 침범한 직후에 개최된 제3회 일본-ASEAN 외무장관회의에 이르기까지 계속되었다. 이후에는 ASEAN의 입장을 수용하여 ASEAN, 특히 타이에 대한 경제원조의 강화로 정책을 전환시킨다. 이는 이른바 갈등의 "戰線"을 지원하기 위한 것이었다. 이에 대해서는 Suelo, "Japan-ASEAN Relations," pp. 515-16를 참조.

8) Ibid., p. 516. 캄보디아문제를 통하여 '지역대국'으로 성장하려 한 일본의 의도가 효과적일 수 있었던 현지의 우호적 대일관에 대해서는 チンワノ, op. cit., pp. 182-85를 참조하라. 여기에는 일본에 대한 제한적·비군사적인 정치적 역할뿐만 아니라 군사적인 적극적 역할에 대한 기대조차 엿보인다.

일본 외무성의 전략적 ASEAN 동맹외교는 1980년대 중반 이래에도 이와 동일한 맥락을 유지하면서 계속되었다. 1984년에 개최된 제7회 외무장관회의에서 아베외상은 캄보디아문제를 해결하기 위한 일본의 역할과 관련, 다음과 같은 3단계의 제안을 했다.<sup>9)</sup> (1) 제1단계: 외국세력의 부분적인 철수 이후의 평화유지활동 비용의 부담 및 난민구제를 위한 인적 지원 (2) 제2단계: 베트남군의 완전철수 상황에서 국제감시하의 총선거에 필요한 인적-제도적 지원 (3) 제3단계: 캄보디아 평화실현 이후 인도차이나 3국에 대한 경제적 지원. 1987년 새로이 외상에 취임한 쿠라나리도 아베의 3단계 원칙을 공유하면서 일본-ASEAN 간의 “글로벌한 시각을 공유하는 동반자 관계”를 강조한 바 있다.<sup>10)</sup>

1970년대 말부터 1980년대 후반까지 전개된 이 지역의 안정화를 위한 일본의 전략적 동맹외교의 틀은 다음과 같이 요약될 수 있다. (1) 일본은 힘의 공백을 기회로 이 지역의 갈등문제에 적극 개입하여 안정자로서의 정치적 역할을 수행함으로써, 지역 국제정치 무대에서 정치적 주도자로서 성장하려는 목표를 적극적으로 추구했다. (2) 일본은 동남아시아지역 전체를 염두에 둔 정치전략을 구사했고, 이 전략의 핵심에는 ASEAN과의 긴밀한 동맹이 전제되었다. (3) 이를 위해 일본정부는 ASEAN에 대한 정치·정책적 조정 메커니즘, 즉 공식적인 정부간 채널을 형성·발전시켜 왔다.

한편 우리는 일본의 대ASEAN 동맹추구 외교가 주로 경제적 수단들에 의해 강하게 뒷받침되어 왔음을 주목해 두어야 한다. 정치적 동맹정책은 광범위한 원조정책 및 투자정책을 통해 실질적·물질적인 기반을 제공받았다. 1970년대말-1980년대초 이래 일본의 정부개발원조(무상원조, 엔차관: ODA)가 이 지역에 집중되었을 뿐만 아니라 1980년대 중반 이후에는 이 지역에 대한 집중적 투자유도 정책이 취해지기도 했다. 일본의 대외경제정책이 외교정책 목표(ASEAN의 전략적 중요도)에 의해 크게 규정되기 시작한 것이다. 이들 경제정책을 통해 일본정부는 ASEAN 제국 정부와의 동맹적 유대 관계를 더욱 강화하려고 했다. 결국, 일본의 원조 및 투자정책은 ASEAN과의 정치적 동맹관계를 강화할 수 있도록 실질적 경제기반을 제공했을 뿐만 아니라, 일본경제에 의존하는 ASEAN 내부의 새로운 경제적 통합경향을 강화시켰다.

9) Ibid., p. 519.

10) 이것은 캄보디아문제와 관련 일본의 정치적 역할의 딜레마나 한계를 보여주는 대목이기도 하다. 이것은 특히 캄보디아문제를 바라보는 ASEAN 내부의 시각차이와 결부되면서 더욱 강화되었다. 타이와 싱가포르가 대결정책(경색된 접근)을 추구했다면, 인도네시아와 말레이시아는 타협정책(유연접근)을 추구했던 것이다. 이에 대해서는 Sudo, “From Fukuda to Takeshita,” p. 126을 참조.

## 2. 일본의 대ASEAN 경제정책

그렇다면 전략적 동맹관계에 경제적 기반을 제공했던 70년대 후반 이후의 일본의 대ASEAN 경제정책은 어떻게 진행되었는가? 그리고, 그 특징은 어떠한가? 1970년대 후반 이후 일본의 대ASEAN 경제정책(원조 및 투자정책)은 양지역간의 전략적 관계에 의해 규정되면서 진행되었다. 일본정부의 집중적 원조 및 투자정책은 ASEAN 내부의 집단적 경제발전전략에 본질적인 영향을 미침으로써 양지역 관계의 구조를 더욱 중층적인 것으로 만들었다.

베트남전쟁이 종결된 1970년대 후반기 ASEAN은 경제발전에 최우선순위를 두고 외국자금을 의탁한 ASEAN 산업프로젝트(ASEAN Industrial Project: AIP)를 추구하기 시작했다. 이러한 ASEAN의 노력은 특히 일본의 적극적인 경제적 역할을 전제로 하는 것이었다. ASEAN은 일본에 대해 (1) ASEAN 합작산업 프로젝트에 대한 협력 (2) ASEAN 상품에 대한 일본시장의 개방 (3) 수출안정화 체계(STABEX)의 도입 (4) 일본의 관세 및 비관세장벽의 제거 등 네 가지를 요구했다. 이는 ASEAN 산업협회의 지원 및 대일수출에서의 특혜대우를 핵심적 내용으로 하는 경제적 불력을 창출할 것을 요구하는 것이기도 했다. 1977년 11월 도쿄에서 열린 제2회 일본-ASEAN 포럼에서는 (1) ASEAN 산업프로젝트에의 10억불 제공 (2) 수출안정화 방안에 대한 연구 (3) 도쿄 라운드 범위 내에서 일본의 관세 및 비관세 장벽의 축소, ASEAN 상품에 대한 전반적 특혜체제의 향상 (4) 문화교환 프로그램에 대한 공동연구 등이 합의되었다. 수출 면에서 대일접근 개선 문제를 제외하고, 이 합의 중 나머지는 거의 실현되었다.<sup>11)</sup>

한편 후쿠다 이래 몇 차례에 걸친 총리의 방문과정에서 대ASEAN 경제협력의 문제가 보다 구체적으로 전개되었다. 1981년에 방문한 스즈키 총리는 경제협력의 우선적 영역을 (1) 농촌개발과 농업촉진 (2) 에너지자원의 개발 (3) 인간자원의 개발 (4) 중소기업 촉진으로 설정했다. 그리고 ASEAN지역 훈련센터 설립을 위해 1억불을 제공하겠다고 제안했다. 그리고 1983년에 나카소네 총리는 (1) 1984년부터 개발도상국에 대한 특혜관세 최고한도의 50% 인상 (2) 플랜트갱신의 경우 기업을 지원하는 프로그램의 강화 (3) 150명의 ASEAN 청년의 단기적 일본방문 초청 (4) 일본-ASEAN 과학기술협력의 개시 등을 제안했다. 그리고 1987년 다케시다 총리도 (1) 200억불 이상의 일본-ASEAN 발전기금 조성을 통해 ASEAN 경제를 자극하는 재정적 재생프로그램을 형성할 것과 (2) 일본-ASEAN의 포괄교류계획을 수립할 것에 약속했다.

11) Sudo, "Japan-ASEAN Relations," pp. 516-17.



그러나, 1980년대 중반까지 일본의 전체적 대응은 ASEAN의 요구에 비추어 낮은 수준에 머물렀던 것이 사실이다. 특히, 무역관계에 있어서 일본의 태도는 미온적이었으며 이로부터 ASEAN측은 일본의 경제협력의도에 대해 부정적 판단을 하기도 했다.

이러한 상황에서 ASEAN제국에 대한 일본정부의 '새로운 접근'이 1980년대 중반 이래 국제정치경제상의 새로운 조건과 더불어 대두했다. 요컨대, 미일간의 무역마찰과 더불어 일본산업구조 재편의 필요성이 절박해짐과 때를 같이 하여 일본의 해외투자와 ASEAN제국의 공업화를 전략적으로 결합시키려는 구상이 본격화되기 시작한 것이다. 사실, 이 구상은 플라자합의 등 일본산업구조 전환정책이 본격화하기 이전인 1985년 중순부터 대두되기 시작했다.<sup>12)</sup> 1987년 1월 다무라 하지메 통산상에 의해 발표된 「신아시아공업화 종합협력계획」(New AID Plan)은 일본의 대ASEAN 경제정책의 새로운 요소를 집약하고 있다. 그 주요내용을 간추리자면 다음과 같다.<sup>13)</sup> (1) 진출 일본기업들의 활동기반향상(수출지향형 공업화 지원)을 위한 물질적-제도적 인프라스트럭처의 강화, (2) 수출지향적 일본기업의 해외투자의 유도, (3) 현지 하청중소기업을 위한 기술 및 자금지원 (4) 일본-ASEAN 정부간의 산업정책 조정.

이는 원조수단을 통해 현지 공업화를 부분적으로 지원하던 종래의 정책과 달리, 일본기업의 대규모적인 해외투자를 유도하고 이를 통해 현지의 수출지향형 공업화를 가속화시킨다는 대담한 정책이었다. 결국, 이 정책은 현지의 공업화 지원정책, 혹은 경제협력정책이라는 형태를 취했지만, 본질적으로는 현지정부와의 정책적 연관을 강화시킴으로써 일본기업 해외투자에 유리한 산업적·기술적·정책적 조건을 정비하려 한 투자정책으로서의 성격을 강하게 갖고 있었던 것이다. 이 정책은 일본기업의 해외투자가 이 지역으로 유도하고, 이를 정부간 협력을 통해 광범위하게 보완함으로써 일본과 ASEAN 간의 경제적 관계를 수직적이긴 하지만 산업내 분업관계로 재편하려는 것이었다.

12) 이러한 구상은, 최초로 외무성에 의해 "일본-ASEAN 투자·기술이전촉진프로그램"이라는 형태로 제기되었으나, 보다 실행력을 갖고 있는 통산성에 의해서 정책화되기 시작했다. 가령, 통산성은 1985년판의 『경제협력백서』에서, 일본의 해외투자와 현지의 공업화(주로 현지의 하청기업의 육성이 중심이 됨)를 연결하는 구상을 본격화하고 있다(通商産業省, 『わが國經濟協力の現状と問題點』(東京:通商産業調査會, 1986), pp. 87-145). 그리고, 통산성은 1986년 초의 "국제분업비전"을 통해서, 일본과 ASEAN제국 간의 해외투자를 통한 산업내 분업관계의 추진의사를 분명히 했다(『日本經濟新聞』朝刊, 1986년 1월 13일).

13) 通商産業省, 『新アジア工業化總協力プランについて: What is New AID Plan?』, 1987년 6월.

한편, 일본의 대ASEAN 산업내 분업정책/해외투자정책에서 일본의 정부개발원조(Official Development Assistance: ODA 이하에서는 정부원조라고 함)<sup>14)</sup>가 수행한 역할이 크다. 일본정부는 1970년대말 동남아시아에 대한 정치적 개입(후쿠다 선언)을 시작한 이래, 이 지역에 대규모 정부원조를 공여해 왔다. 이 시기 이래 1980년대 초까지의 정부원조는 주로 “전략적 원조”(갈등지역의 안정책)의 형태를 띠고 있었다.<sup>15)</sup> 그러나, 1980년대 중반 이래의 정부원조는 대대적인 해외투자의 현지조건을 창출하기 위한 정책의도에 종속되기 시작했다. 따라서 80년대 후반의 정부원조는 이 지역을 일본산업의 하위(표준화품·양산품) 생산기지로 변화시키는 중요한 지렛대가 된 것이다. 1980년대 중반 이래 정부원조는 다음과 같은 특징을 보여주었다.

그 첫 번째 특징은 규모 면에서 타지역과 비교할 수 없을 정도로 이 지역에 집중되고 있다는 점이다. 이는 다른 발전도상지역에 비하여 ASEAN의 경제성장이 순조로이 진행되고, 이로 인해 변제능력이 커졌을 뿐만 아니라 더욱 많은 개발자금이 필요하게 되는 경제적 “好循環”의 결과였다고 설명할 수도 있지만, 일본정부가 이 지역에 투자를 유도하거나 기업들의 대규모적인 투자를 보완하기 위해 적극적으로 엔차관 등의 자금을 배치했기 때문에 생긴 현상이기도 하다. 가령, 1986년부터 90년 사이에 일본 정부원조의 10대 공여국(지출총액 누계)은 인도네시아, 중국, 필리핀, 타이, 방글라데시, 인도, 파키스탄, 미얀마, 스리랑카, 말레이시아의 순서였다. 여기에서 확인되는 바는 10대 공여국에 ASEAN 4국(타이, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀)<sup>16)</sup>이 모두 포함되어 있을 뿐만 아니라, 대ASEAN 투자와 관련 중요한 역할을 하고 있는 엔차관의 경우

14) 이는 포괄적으로 경제협력비의 일종으로 포괄되는데, OECD는 경제협력비를 “발전도 상국에 대한 자금의 흐름”으로 간주하여 3개의 형태를 구별하고 있다. (1) 정부개발원조(ODA) (2) 그의 정부자금 OOF(Other Official Flows) (3) 민간자금 PF(Private Flows). 이 중 ODA는 3개의 조건을 충족시켜야 한다. (1) 정부(내지 정부의 실시기관)에 의해 발전도상국 및 국제기관에 대해 공여될 것 (2) 주목적이 발전도상국의 경제개발 및 복지향상에 기여할 것 (3) 무상요소(grant element)가 25% 이상일 것 등이 그것이다. 佐中忠司, 「日本のODA援助の特質(上): 國家資本と民間資本の關連性」, 『經濟』, 1992年 10月號, pp. 56-58를 참조.

15) Ibid., p. 132.

16) ASEAN이라는 말은 일반적으로는 현재 일곱 개의 가맹국(타이, 말레이시아, 인도네시아, 필리핀, 브루나이, 싱가포르, 베트남)을 갖는 지역적 국가연합을 지칭한다. 그러나, 이 말은 아시아·태평양지역내의 선진국, NIEs, 구사회주의제국과 경제발전단계 면의 차별성을 강조하기 위해 사용되기도 하는데, 이 때 ASEAN이란 흔히 이 네 개의 국가를 지칭한다.

〈표 3〉

일본의 정부원조의 ASEAN집중(1990년)

(단위: 100만 달러)

	증 여	엔차관	합 계
세 계	3,019.40	3,920.16 (100)	6,939.56 (100)
아시아	1,346.55	2,770.00 (62.4)	4,116.55 (59.3)
ASEAN제국	570.33	1,728.77 (44.1)	2,299.10 (33.1)
인도네시아	167.07	700.72	867.78
말레이시아	60.31	312.31	372.62
필리핀	153.14	494.31	647.45
타 이	172.36	246.21	418.57

자료: 外務省 經濟協力局, 「經濟協力に關する基本資料」, 1991年 10月.

그 비중이 거의 절반(1990년 세계에 대한 총공여액중 44.1%)에 이르는 등 막대한 위치를 차지하고 있다는 것이다.<sup>17)</sup>(〈표 3〉)

그 두 번째 특징은 일본의 정부원조, 특히 엔차관이 그 용도 면에서 수출형 일본기업의 해외투자를 직접적으로 보완하는 인프라스트럭처 건설에 집중되었다는 점이다. 엔차관은 주로 현지 수출산업의 생산기반(공업단지, 항만·수송시설, 전력·에너지, 통신 등)의 정비확충을 위해 공여되었는데, 해외투자의 급증에 따르는 수출관련 인프라스트럭처의 병목(bottleneck)현상을 해결하는 것이 주요한 목적이었다. 1986-87년에 있어서 개발원조수여국(DAC)의 공업 인프라스트럭처에 대한 평균적 원조공여비율은 약 20%였던 것에 비해, 일본의 정부원조는 인프라스트럭처 건설에 44%를 공여함으로써 현지 기업활동조건 개선에 역점을 두었다.<sup>18)</sup>

그 세 번째 특징은 현지의 하청기업육성에 대한 지원 및 수출지향형 공업화 정책에 대한 거시정책적 지원이 1980년대 중반이래 현저해졌다는 점이다. 가령, 해외 경제협력기금(OECF)의 엔차관 중 현지 하청중소기업 육성을 위한 2단계 대부(two-step loan)의 공여가 급속히 증대하고 있다.<sup>19)</sup> 이는 일본계 조립산업에 부품을 공급할 현지업체

17) 이에 대해서는 佐中忠司, op. cit., pp. 61-63을 참조.

18) ホアン・テイ・박・チュエット, 「日本の對外援助・直接投資とアジア諸國の經濟發展(下)」, 『世界經濟評論』, 1992年 7月, p. 62.

19) 이 2단계 대부는, 일본의 해외경제협력기금이 현지의 중소기업금융기관에 저리의 자금을 공급하면, 현지의 금융기관이 전략적 육성의 대상인 중소기업(하청기업)에 저리의 정책금융을 제공한다는 것이다. 가령, 해외경제협력기금은 1988년말에 말레이시아의 공업개발은

를 육성하기 위한 것으로, 일본산업의 현지진출을 위한 주요 산업기반을 확보하는 데, 중요한 역할을 했음을 보여준다. 그리고, 일본정부는 채무위험을 안고 있던 인도네시아와 필리핀 정부를 대상으로 상품차관과 구조조정차관(Structural Adjustment Lending: SAL)을 세계은행과의 협조 하에서 제공했는데, 이는 채무위기로 현지개발에 장애를 겪고 있는 국가에 대해 재정적자를 메울 수 있는 자금을 공급함으로써, 이 지역의 수출지향형 공업화를 거시 경제정책면에서 지원하려는 것이었다. 이 상품차관 및 구조조정차관은 현지의 수출지향적 개발환경을 유지시킴으로써, 수출기업이 중심이 된 일본기업의 해외투자에 가장 적합한 현지의 정책환경을 확보하려는 것이었다.<sup>20)</sup>

이렇듯, 1980년대 중반이후, 일본의 통산성 및 원조(개발)기관은 ASEAN지역으로 일본기업의 대규모 해외투자를 촉진하기 위해 종합적인 정책을 추진했다. 1980년대 중반 이래 일본의 대규모적인 해외투자는 이러한 정책적 노력을 의해 광범위하게 보완 받았다. 일본의 새로운 대ASEAN 경제정책은 일본기업의 대규모 해외투자를 통해, 양 지역 관계를 산업내 분업관계로 재편하려는 것이었다. 일본과 ASEAN의 관계는 교부가가치 생산기지와 표준화·양산품 생산기지 간의 보완적·네트워크적인 관계로 진전할 수 있게 되었다. 그러면, 다음으로 1980년대 중반 이래 본격화된 일본기업의 해외투자에 의해 양지역 간의 경제적 통합관계가 어떻게 진전되어 가는지를 살펴보도록 하자.

### Ⅲ. 1980년대 일본의 대ASEAN 해외투자의 전개: 일본자본의 국제적 네트워크와 양지역 관계

#### 1. 대ASEAN 투자의 정책배경

1980년대 중반 이래 일본산업은 본격적인 글로벌화를 개시하여 국경 없는 기업활동을 추구하기 시작했다. 1974년-84년 기간의 투자 누계총액이 492억 달러에 불과했다면, 1986-89년 기간의 누계총액은 1,702억 달러에 이르고 있다.

이러한 투자의 전개과정에서 한가지 중요한 특징은 투자선이 다양화되면서도 ASEAN에 대한 투자가 현저했다는 것이다. 1986년 이후 무역마찰을 회피하기 위해,

행, 흥업은행, 개발은행 등에 연리 3.5%로 약 368억 엔의 자금을 공급했다(海外經濟協力基金 開發調査部, 『海外經濟協力便覽』(東京: 海外經濟協力基金, 1989), pp. 38-39).

20) 吉田 博, 「ASEAN4カ國の債務問題の現状と見通し」, 『基金調査季報』, No. 53, 1986年 9月, pp. 111-113.

미국, EC 등 선진국에 자회사 망을 다량으로 구축하기도 했지만, ASEAN에 대한 투자가 또한 집단적으로 추구되었다. 이러한 현상은 이 시기동안 다른 발전도상국에서는 찾아보기 힘든 현상이었다. 이 해외투자과정에서 업종별 구조변화도 현저하게 나타났다. 고부가가치 제품은 일본내의 공장이 생산하지만 표준적 기능의 저가격 제품에 관해서는, 국내에 준하는 첨단적 생산설비 및 공정을 ASEAN으로 이전하는 경향이 나타났다. 제조업에서 일본의 대ASEAN 투자는 準기술집약적 부문을 중심으로 급증하기 시작했던 것이다.<sup>21)</sup>

그러면 1980년대 중반 이후, 본격화된 대규모적인 대ASEAN 투자의 원인은 무엇인가? 여기에는 일본과 ASEAN 양지역 나름대로의 정책적인 배경이 존재한다.

첫째, 1980년대 중반 이래 일본의 수출과 관련된 국제정치경제적 조건의 변화와 일본 산업구조 및 그 네트워크의 안정화·효율화의 필요성이 그것이다. 1980년대의 미일 무역마찰, 그리고 1985년 9월의 국제환율조정(플라자합의)에 의해 구조화된 이른바 엔高상황, 1986년 이후 급격히 추진된 일본국내의 산업구조전환 등 국제정치경제적, 국내정책적 요소가 일본 해외투자의 중요변수로 대두한 것이다. 1980년대 일본정부는 미일간의 마찰로 인한 자국산업구조의 위기를 해소하고 그 안정적 존립 및 고도화를 위해, 국내의 고도화된 설비투자를 장려함과 동시에 표준화품 공정의 해외투자를 촉진하는 양면적인 경제정책을 추진했다. 이들 경제정책은 국내에서 기술적으로 고도화된 설비투자를 장려·유도하지만, 대량의 수출품 공정에 대한 확장투자는 제한하도록 하는 성격을 갖고 있었다. 이 정책들은 각기업들의 설비투자의 방향을 지도하고, 아직 경쟁력 있는 工程이라고 할지라도 마찰을 확대재생산(무역수지 흑자의 증가)할 위험이 있을 경우에 이를 해외투자로 유도했다. 이 정책들은 국내에서 각기업들의 투자시장 조건을 변화시킴으로써, 일본기업들이 표준화품·양산품 생산공정을 해외에 재입지시키도록 했던 것이다. 이러한 국제정치경제적 조건, 국내정책적 맥락은 비교우위의 조건이 인위적으로 변화될 수 있음을 보여줄 뿐만 아니라, 기업들이 궁극적인 주체가 되는 해외투자 또한 국제적 압력과 국내적 구조를 매개하는 정부의 산업구조정책에 의해 심각히 규정될 수 있음을 보여 준다.<sup>22)</sup>

21) 일본의 해외투자 일반과 관련, 이에 대해 설명을 시도하고 있는 田中拓男, 「日本の海外投資」, 『世界經濟評論』, 1993년 2월, pp. 52-55를 참조하라.

22) 이에 대해서는 通商産業省 機械情報産業局, 『國際協助を目指した機械情報産業のありかたについて: 機械情報産業の將來展望に關する懇談會中間とりまとめ』, 1987년 8월과 通商産業省 産業構造審議會, 『21世紀産業社會の基本構想: 國際經濟社會の創造的成長と協調に向けて(國際性を中心にした中間とりまとめ)』, 1986년 2월을 참조하라.

둘째, 종래 추진해 오던 정부주도의 수입대체 산업화가 한계에 봉착하고, 1차산품의 가격폭락으로 인한 채무위기 등의 경제위기가 도래함으로써, ASEAN이 外資의 적극적 수입에 의탁한 수출지향형 산업화 전략으로 경제정책을 急旋回한 것 또한 중요한 요인이 되었다. 요컨대, 대규모 수입대체산업들의 비효율성, 주요수출품이던 일차산품 가격의 폭락은 무역수지 적자를 증가시키고 외채부담을 더욱 가중시켰다. 이러한 조건에서 지속적인 공업화를 위해서는 해외투자를 적극적으로 받아들여 외향적 성장을 가속화시키는 방법이 취해질 수밖에 없었다는 것이다. 이리하여 ASEAN의 각국정부들은 수출가공지역(Export Processing Zones)을 중심으로 외자를 적극적으로 유치했다.<sup>23)</sup> 한편, 이러한 ASEAN 경제정책의 선회과정의 이면에는, 앞의 ASEAN 산업 프로젝트(AIP)의 경우에도 마찬가지였지만 일본에 대한 강한 기대감, 나아가 전략적 관계를 전제로 한 일본에 대한 요구를 포함하고 있었다. 가령, 1984년부터 1985년에 걸쳐 정부간 공동작업의 형태로 발표된 「타이-일본 경제관계 구조조정 백서」는 “일본의 산업구조조정에 의탁한 ASEAN의 산업화”라는 방향을 분명히 보여 주었다.<sup>24)</sup>

1980년대 ASEAN 지역에 집중된 일본의 해외투자는 일본국내의 산업조정, ASEAN의 정책변경 및 對日투자요구, 나아가서는 일본과 ASEAN 간의 산업내 분업관계의 구축을 위한 일본정부의 정책 등 중요한 정책요소들을 배경으로 하고 있다. 그만큼 일본기업의 해외투자는 1970년대 이래의 일본-ASEAN의 정치적 동맹관계에 의해 규정되면서, 정책적으로 유도된 측면이 강했던 것이다.

## 2. 1980년대 일본의 대ASEAN투자

그러면, 여기에서는 대ASEAN 투자의 전개실태와 특징을 개략적으로 살펴보도록 하자. 첫째, 1980년대 후반의 일본의 해외투자는 그 일부가 ASEAN 지역에 집단적으

23) ASEAN제국의 산업정책의 변화에 대해서는, Bella Balassa, *Economic Policies in the Pacific Area Developing Countries*(London: Macmillan, 1991)와 Bella Balassa and F.D. McCarthy, *Adjustment Policies in Developing Countries, 1979-83: An Update*(Washington, D.C.: The World Bank, 1984), 그리고 Etsuro Ishigami, “Japanese Business in ASEAN Countries: New-Industrialisation or Japanisation?,” *IDS Bulletin*, Vol. 22, No. 2(Summer 1991), pp. 23-24를 참조하라. 그리고 藤山英男 編, 『アジア諸國の産業政策』(東京: アジア經濟研究所, 1990), pp. 79-193을 참조할 수 있다.

24) Sub-Committee on Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan, *The Restructuring of Economic Relations between Thailand and Japan*(White Paper of Thailand Government, June 1985).

로 집중하는 경향을 보여주었다. 이는 <표 4>에서도 잘 확인된다. 1980년대 아시아 지역투자가 전반적으로 감퇴하는 경향을 보여줌에도 불구하고, ASEAN 투자만은 빠른 속도로 증가하고 있다. ASEAN이 일본 해외투자의 중요한 전략적 거점의 하나가 되었던 것이다. 특히 1980년대全般동안 세계여타의 발전도상지역에 대한 해외투자 일반이 감퇴되는 가운데서도, 이 지역만은 일본의 해외투자의 집중지로서 돌출하고 있다는 점에서 일본 해외투자의 ASEAN에 대한 전략적 집중성은 잘 읽혀진다.

둘째, 투자액수를 기준으로 볼 때, 이 시기 ASEAN에 대한 주요투자업종은 전자전기, 화학, 철/비철금속, 기계산업의 순으로 투자가 급증하고 있다. 이 중에서 특히 전자전기산업의 진출이 특히 현저한데, 1986년부터 1990년까지의 누계액 기준으로 볼 때, ASEAN제국에 대한 해외투자총액 중 약 30%를 점하고 있다. 전자전기산업은 말레이시아와 타이에 거의 집중하고 있고, 자동차는 타이를 필두로 인도네시아와 말레이시아로 향하고 있다. 이러한 새로운 투자의 경향은 <표 5>에서 보이는 바와 같다. 한편, 전자전기산업의 경우에 ASEAN에서 텔레비전, 라디오카세트 등의 민생용 전기기계를 생산하고 일본은 VTR, 전자렌지, 세탁기, 대형텔레비전을 생산하는 이른바 제품차별화 분업이 진행되고 있으며, 부분적으로는 반도체, 집적회로의 경우가 그러하겠지만, 동일산업 내의 가공단계가 다른 제품을 서로 수출하는 새로운 유형의 분업형태인 이른바 생산공정간 분업이 진행되고 있다. 그리고, 자동차산업의 경우에도 이와 유사한 경향이 진행되고 있다.<sup>25)</sup>

셋째, 일본기업의 대ASEAN 투자에서 한가지 특징적인 것은 이른바 중소기업의 대대적인 진출현상을 볼 수 있다는 것이다. 제조업분야의 해외투자에서 이들이 점하는

&lt;표 4&gt;

일본의 대ASEAN 해외투자

(단위: 억 달러)

	1985년 누계	1986년	1987년	1988년	1989년	1990년
세 계	244	38	78	138	163	155
아시아	64	8	17	24	32	31
(비중)	26	21	22	17	20	20
ASEAN	(36)	3	10	15	22	23
(비중)	15	8	12	11	14	15

주: 1985년 ASEAN지역누계는, 타이, 인도네시아, 말레이시아 3국 누계.

자료: 大藏省, 『財政金融統計月報』, 각년에서 재구성.

25) 嘉數啓, 「日本とアセアンの自動車産業における産業内分業: 電機/電子産業と比較を通して」, 『世界經濟評論』, 1993年 5月, pp. 22-23.

〈표 5〉

## 일본의 ASEAN 각국별 주요투자업종

(단위: 백만 달러)

	85년누계	1986년	1987년	1988년	1989년	1990년	후반누계(비율)
식료	126	14	71	38	472	68	781 (8.3)
섬유	797	7	12	104	62	260	581 (6.1)
목재펄프	146	8	10	166	54	72	340 (3.6)
화학	358	17	193	131	182	452	1,439 (15.2)
철/비철	1,393	25	247	154	222	140	991 (10.5)
소비율	(77.2%)	(24%)	(55%)	(39%)	(44%)	(43%)	(43%)
기계	88	57	29	188	241	162	819 (8.7)
전기	180	92	210	549	677	635	2,815 (29.8)
수송기	263	32	111	60	60	316	714 (7.5)
소비율	(15%)	(61%)	(36%)	(52%)	(44%)	(49%)	(46%)
기타	304	43	89	144	261	190	969 (10.2)
합계	3,655	295	972	1,533	2,232	2,295	9,451 (100)

주: 85년까지의 누계는 타이, 인도네시아, 말레이시아의 3국 합계임.

자료: 大藏省, 『財政金融統計月報』, 각호로부터 재구성.

비율은 약 40% 정도인데 이들 중 3분의 2가 아시아지역(1988년도에는 그 중 31.2%가 NIEs로, 26.0%가 ASEAN으로, 8.1%가 중국)으로 향하고 있다. 종래, 이들 중소기업의 ASEAN 진출은 독립적, 지역적인 것으로서 노동집약적인 것이 주류였다. 그러나, 1980년대 후반의 새로운 투자흐름과 더불어 새로운 경향이 나타나고 있다. 전자산업, 자동차 산업과 같은 기계산업이 현지에서 이른바 지원산업(지역적 부품공급자)의 결합에 직면하면서 대대적인 계열기업의 진출을 촉진하고 있다는 점이 그것이다. 현지의 하청기업이 질적 수준 및 공급시간의 면에서 적절히 대응하지 못하기 때문에 일본 대기업은 현지조달보다 원래의 자신의 산업조직에 의존하는 경향이 강하다. 일본기업은 ASEAN 현지에서 이른바 일괄생산 체계를 구축하려고 하였다.<sup>26)</sup>

한편, 이러한 일본기업의 ASEAN진출의 결과, 중층적인 특수한 무역관계, 상호의존관계가 형성되고 있음을 주목할 필요가 있다. 이는 일본-ASEAN간의 분업관계에 있어서 ASEAN지역의 특수한 위치를 이해하는 데 필요하다. 1989년의 ASEAN의 일본 제조업 현지법인의 판매선별 매상고의 전체적 구성비율추이를 보면, 현지판매의 비율

26) Ishigami, op. cit., pp. 23-27.



이 64%, 일본으로의 역수입의 비율이 16%, 제3국으로의 우회수출이 20%였다. 특히 1989년과 91년도에 수행된 통산성의 조사의 의하면, 이 지역투자에서 압도적 다수를 점하고 있는 일본계 전자전기산업의 경우, 현지판매의 비중은 약 30%이고, 역수입의 비중은 약 25%이며, 우회수출은 40% 이상이었다. 이는 미국 등 타지역에서의 현지생산과 달리, ASEAN 역내생산의 주요한 목적이 현지소비보다는 우회수출, 그리고 일본으로의 역수입에 있음을 보여준다. 이는 일본-ASEAN의 분업네트워크 속에서 ASEAN이 일본산업의 우회수출 및 역수입 기지가 되고 있음을 잘 보여주고 있다.<sup>27)</sup>

그러면 이러한 일본의 대ASEAN 기업진출이 현지의 경제구조에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대해 간략히 살펴보도록 하자. 먼저 눈에 띄는 것은 일본기업이 대규모적으로 진출한 결과, 이 지역의 외형적 경제성장에 큰 영향을 주고 있다. 1990년을 기준으로 볼 때, ASEAN에 진출한 일본제조업이 현지의 수출에 미친 기여도는 26.2%이며, 인도네시아, 타이, 싱가포르의 경우는 평균치를 상회하고 있다.<sup>28)</sup> 이러한 수치는 현지 경제성장의 원동력이 되고 있는 수출활동의 약 4분의 1 이상을 일본기업이 장악하고 있음을 보여준다. 둘째 최근 ASEAN에 진출한 일본기업의 역내분업은 ASEAN의 역내통합효과를 높여주고 있다. 자동차산업의 예를 들자면 각지에 위치한 생산거점 간에 부품교환의 네트워크를 형성하고 있으며, 이를 통해 ASEAN역내의 통합생산체계를 구축해 가고 있다.<sup>29)</sup> ASEAN에서 실질적인 경제통합의 주요한 동력이 되고 있는 것은 이 지역내부에 構築된 일본자본의 국제적 생산네트워크이다.<sup>30)</sup>

27) 通商産業省, 『我が國企業の海外事業活動』, 通商産業調査會, 제19회(1989년), 제21회(1991년) 참조.

28) 수출기여도는 다음의 식에 의해서 계산된다. 수출기여도 = 일본기업의 총수출액/주제국의 총수출액 × 100. 이에 대한 나라별 수치에 대해서는 『일본의 ASEAN진출과 역수입』, 대한무역진흥공사, pp. 15-17를 참조하라.

29) 이에 대해서는 Ibid., pp. 99-105의 자동차산업 현지생산거점 간의 네트워크에 대한 소개를 참조하라. 예를 들어 미쓰비시자동차의 ASEAN역내 부품분업의 경우, 태국(MMC Stipol Co. Ltd)와 필리핀(ATC PAMCOR), 그리고 말레이시아(PROTON), 인도네시아(KRAMA YUDHA) 간의 트랜스미션, 범퍼부품 등의 교환이 이루어지고 있으며, 토요타 부품 상호보완계획의 경우는 태국에서 디젤엔진을, 필리핀에서는 트랜스미션을, 말레이시아에서는 스티어링 기어를, 인도네시아에서는 기술린엔진을 생산하는 통합적 분업망을 구상하고 있다.

30) 일본 기업의 글로벌화와 해외에서의 일본적 생산체계의 도입가능성 및 한계에 대해 논하고 있는 글은 丸山惠也, 「日本多國籍企業と日本的生産システム: 日米自動車メーカーの比較」, 『經濟』, 1992년 10월이다. 그는 여기에서 일본적 생산시스템의 장점을 (1) 하청계열

#### Ⅳ. 일본 해외투자자 ASEAN의 통합노력: JASEAN?<sup>31)</sup>

##### 1. 1980년대 중반 이전 ASEAN의 경제통합노력: 집단적 수입대체형의 경제협력

1976년 발리에서 열린 제1회 정상회의 이래 ASEAN은 기존의 정치협력체에서 지역 경제협력체로 변모하기 시작했다.<sup>32)</sup> 이 시기 ASEAN이 채용한 경제협력 모델은, 1972년 국제연합이 작성한 「ASEAN 가맹국의 경제협력」이었다. 이것은 공업제품의 역내무역을 확대하고 대규모 역내시장을 형성함으로써, 규모의 생산과 특화의 이점을 노린 집단적 수입대체 공업화론이었다. 흔히 이 모델은 발전도상국간 경제협력노력의 전형인 “라틴아메리카 자유무역지대”(LAFTA) 모델에 근접한다고 일컬어진다. 이것은 외국자본의 주도적 역할을 억제하면서, 주로 자국의 일차산품의 수출과 선진국의 원조에 의존하여 집단적인 수입대체를 추구한 것이었다. 여기에는 상호연관된 세계의 정책이 포함되어 있다. (1)特惠무역제도(PTA): 장기적으로 자유무역을 지향한 것으로, 선택적인 무역 자유화를 촉진함으로써 상호의존적인 역내 시장을 창출하기 위한 것이다. (2) ASEAN 공동 공업프로젝트(AIP): 각국이 전략적으로 육성하기 위한 대규모 신규 공업프로젝트를 분담하여 설립하려는 것이다. (3) ASEAN 공업 보완계획(AIC): 기존 산업에 대해 가맹국간의 특화의 이점을 노린 것으로서, 조립산업의 부품교류를 촉진하기 위한 프로그램이다. 그러나 이들 계획은 원만히 추진되지는 못했다. 각계획별로 그 추진상황을 간단히 보면 다음과 같다.<sup>33)</sup>

1) ASEAN 공동 공업프로젝트(AIP): 1976년 3월 제2회 경제각료회의에서 원래 중요한 프로젝트로 설정되었던 석유화학 및 철강, 디젤엔진의 경우는 각국간의 이익대립

화의 효율성, 조직성, 통일성을 통한 고품질, 고능률의 확보 (2) 유연생산방식을 통한 소량, 적기생산의 가능 (3) 체계내 디자인을 통한 조립메이커와 하청부품메이커의 공동생산으로 요약하고 있다.

31) 일본의 해외투자자 그로 인한 일본적 요소의 내재화(종속성)의 문제에 대해서는 Rob Steven, "Japanese Foreign Direct Investment in Southeast Asia: From ASEAN to JASEAN," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 20, No. 4(Oct.-Dec. 1988)을 참조하라.

32) 山影進, 「ASEANの本質と活動」, 『日本とASEAN: 太平洋時代へ向けて(東京國際シンポジウム)』(東京: 日本國際問題研究所, 1988), pp. 132-43.

33) 이에 대해서는 清水一史, 「ASEAN域内經濟協力の論理」, 『アジア經濟』, vol. XXXIV, no. 8, 1993年 8月, pp. 3-10을 참조.

으로 합의에 실패했다. 대신에 다섯 개의 중규모 프로젝트에만 합의가 이루어져 각국에 배치되었다. 1977년 일본-ASEAN 정상회의 후, 일본은 이 계획에 대해 10억 달러의 원조를 제공했다. 그러나 5개의 프로젝트에 있어서도 싱가포르가 사실상 참가를 철회함으로써, 78년에 인도네시아와 말레이시아의 질소프로젝트 만이 최종적으로 실현될 수 있었다.

2) ASEAN 공업보완계획(AIC): 1981년 6월 제4회 외무장관회의에서 자동차부품 패키지를 중심으로 협정조인이 이루어 졌다. 그러나 실제로는 거의 실행되지 못했고, 추후 이 계획들(scheme)은 일본기업을 중심으로 한 다국적 기업들에 의해 활용되게 된다.

3) ASEAN 특혜무역협정(PTA): AIP와 AIC 상품의 국가간 교류에 특혜를 부여하기 위한 것으로서, 형식적으로는 1978년부터 관세양허방식으로 특혜를 확장해 왔다. 이 결과 1978년에는 71품목에 양허율 10%를 적용하던 것이 1987년에는 1만 2,783품목으로까지 확장되고 양허율도 인상되는 양상을 보여 주었다. 그러나 각국의 이익에 민감한 전략적 품목들(각국의 보호품목)은 제외되었기 때문에, 전무역품목 중에서 이것들이 차지하는 비중은 지극히 일부(약 5%)에 불과한 것이었다. 이 특혜무역협정이 경제통합에 미친 영향은 미미했다.

이렇듯 계획이 잘 진행되지 못한 것은 전략산업을 중심으로 한 각국의 이해대립이 극심했기 때문이었는데, 구체적으로는 (1) 싱가포르와 여타국가 간의 경제발전 정도 면에서의 격차가 협력을 방해했을 뿐만 아니라, 역내 상호의존보다는 1차산품 교역을 통한 역외 선진국과의 경제적 연관이 강하게 존재함으로써 원심적 경향이 존재했다는 점, (2) 각국간의 이익대립을 조정·중재할 관제기구가 존재하지 않았다는 점, (3) 국민통합의 이데올로기로서 각국이 경제적 민족주의를 추구했다는 점 등<sup>34)</sup>의 원인을 들

---

34) ASEAN이 과거 경제통합/협력에 대해 정치적으로 무력할 수밖에 없었던 것은 이들 지역 특유의 정치적 특징 때문이기도 하다. 이들 지역은 싱가포르를 제외하고는 발전단계상 아직 국민국가 건설단계에 있다. 이 시기동안 ASEAN은 경제건설에 입각한 국민통합이라는 과제를 수행할 수밖에 없었다. 이러한 과정에서는 경제적 민족주의의 논리가 하나의 지배 이데올로기로 될 가능성이 컸고, 그 만큼 국가이익이나 국내적 변수가 중요한 문제로 남을 수밖에 없었다. 따라서 독자적·자립적 발전노선에 입각한 경제협력이나 통합의 이슈에 대해서 각국은 정치적 의지와 능력 모두를 결여했다. 그런데 최근의 통합경향에 있어서는 외적 요인, 즉 일본의 대규모 직접투자를 매개로 이러한 민족주의적 요소가 많이 희석되고 있는 것이 사실이다. 그러나 경제성장이 급격히 이루어지고 국민적 통합능력을 갖는 민족적 정부들이 형성됨으로써 이 문제의 토양이 없어지지 않는다면, 새로운 통합경향을 저해하는 잠재적 요인으로 남게 될 것이다. 이에 대해서는 Bilson Kurus,

수 있다. 이와 같이 집단적 수입대체공업화 노선이 좌절함에 따라, 1980년대 초 이래 ASEAN 각국은 원래의 계획을 대폭적으로 변화시켜 ASEAN 공업합변사업(ASEAN Industrial Joint-Venture: AIJV)이라는 계획을 추진한 바 있었다. 이 계획은 집단적 수입대체공업화라는 큰 틀을 유지하긴 했지만, 공업화의 원동력을 외국자본에서 구하고자 하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 이 사업계획도 내개의 프로젝트 정도로 한정됨으로써 한계를 보여주었다.

## 2. 일본기업 대규모 투자와 새로운 통합관계

1976-87년까지의 ASEAN의 독자적·자립적 통합노력이 좌절되면서, ASEAN은 새로운 성장의 동력을 외부에서 확보하기 위해 발전전략을 “집단적 외자의존형 수출지향” 공업화 전략으로 수정했다. 일차산품의 가격폭락과 그로 인한 경제성장의 일정한 위기상황 속에서 이 새로운 전략이 대두한 것이다. 한편 ASEAN의 정책적 전환과 더불어 일본기업의 대규모 진출이 이루지고 이들에 의해 ASEAN 역내의 경제적 상호의존과 역내분업이 촉진·강화되게 된다. ASEAN제국은 일본 다국적 기업으로부터 새로운 형태의 역내 경제협력을 요구받은 것을 계기로, 보다 빠른 성장의 동력을 제공해주는 선진국의 해외투자를 보다 적극적으로 유치하기 위해 역내의 조건을 정비·변화시키려는 주체적인 노력을 하게 된 것이다. 여기에는 이른바 ASEAN 브랜드 보완계획(ASEAN Brand to Brand Complementation scheme: BBC)과 ASEAN 자유무역지역(ASEAN Free Trade Area: AFTA), 그리고 성장의 삼각지대 전략 등 새로운 역내 경제협력·통합의 경향이 포함된다.

### (1) ASEAN 브랜드 보완계획

이것은 ASEAN에 진출한 일본 자동차 다국적 기업 미쓰비시(三菱)가 自社の 역내부품 교류를 원활히 하기 위해, 同一社 内の 자동차 부품유통을 관세 면에서 우대하는 프로그램을 ASEAN 각국정부에 요구한 것이 계기가 되었다. 이 요구는 1987년 제20회 ASEAN 경제각료회의에서 받아들여져 「BBC scheme에 대한 각서」라는 형태로 본격적으로 가동되기 시작했다.

이것은 현지에 진출한 자동차 다국적 기업들이 ASEAN 지역 내의 자회사들에서 각각 생산한 부품을 국경을 넘어 자유로이 유통하려는 것으로서, 역내 각국간의 수입관

---

“Agreeing to Disagree: The Political Reality of ASEAN Economic Cooperation,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 20, No. 1(Spring 1993)을 참조하라.

세를 절반으로 줄이고 역내부품의 국산화율을 높이려는 것<sup>35)</sup>이었다. 그러나, 각국의 비용 감당능력(cost-performance)과 국산화율에 있어서 상당한 차이가 있었기 때문에, 국산화율이 가장 낮은 인도네시아의 경우 초기에 주저하는 태도를 보여주기도 했다.

외자기업으로서 이 “보완계획”에 처음부터 관여한 미쓰비시는 현재 타이, 말레시아, 필리핀에서 인가를 받아 활동하고 있다.<sup>36)</sup> 각지역에 자회사망을 구축한 자동차 다국적 기업이 공정간 분업을 통해, ASEAN 역내에서 산업내 무역을 활발히 전개하기 시작한 것이다. 가령, 닛산(日産)자동차는 타이와 필리핀에 각각 2개씩, 그리고 말레시아와 인도네시아에는 각각 1개의 자회사를 갖고 있으며, 미쓰비시 자동차는 타이, 말레시아, 인도네시아에 각각 1개의 자회사를, 그리고 필리핀에 2개의 자회사를 갖고 있다. 그리고 토요타 자동차의 경우도 타이에 3개의 자회사를, 그리고 인도네시아, 말레시아, 필리핀에 각각 1개씩 자회사를 갖고 있다. 이하하여, 다국적 기업의 자회사 네트워크 내부에서 전개되는 원활한 부품교류는 (1) ASEAN 주요국가를 포괄하고 있으며, (2) 각기업별 부품유통이 증척되는 형태로 역내무역의 자유화를 촉진하고 있다. <표 6>은 이 계획 실시와 더불어 토요타 자동차가 진행하고 있는 각국의 부품생산 분업(공정간 분업) 양상을 보여 주고 있다.

나아가, 다국적 기업이 주체가 된 산업내 무역의 “자유화” 노력은 그 상징적 파급력 면에서 ASEAN 역내 경제협력에 새로운 전기가 되고 있다. 1991년에 개최된 제23차

<표 6> 토요타의 ASEAN 지역 부품생산 및 보완계획

국 가	현지 생산회사	제조부품	생산능력	생산개시
타 이	사이암 토요타 매뉴팩처어링	ZL 엔진	6만대	1989. 7.
인도네시아	PT 토요타-아스트라	5K 엔진	7만대	1985. 1.
필리핀	토요타 Autoparts 필리핀	G계열 트랜스미션	20만대	1992. 9.
말레이시아	T & K Autoparts	스티어링 기어	15만대	1992. 7.
싱가폴	토요타 Motor Services 싱가포르	ASEAN 역내의 부품 상호보완의 도모와 다국간 거래조정운영		

자료: 대한무역진흥공사, 「일본의 ASEAN 진출과 역수입」, p. 103 재구성.

35) 그러나 이 계획의 명분(부품 국산화·현지화)에도 불구하고 미쓰비시는 이 계획을 통해 (1) 자동차 산업정책의 토착화를 방지하면서 (2) 현지에서 다국적 기업의 기업내 분업 네트워크를 추구하는 것에 중점을 두었다. 때문에, 이 제도를 통해 부품 국산화율을 提高한다는 현지정부의 노력은 그리 밝은 전망을 갖고 있지는 않다. Ishigami, op. cit., p. 27.

36) 이에 대해서는 嘉數啓, op. cit., pp. 30-31을 참조.

ASEAN 각료회의는 자동차 이외의 소비재등 여타품목에도 이 계획을 확대하기로 결정했고, 초기에 소극적이던 인도네시아도 적극적인 태도를 보임으로써, ASEAN 역내의 부품생산협력은 다단계 공정의 조립업종 전반으로 확대될 전망이 커지고 있다.<sup>37)</sup>

## (2) AFTA 전략과 성장 삼각지대

1987년 마닐라에서 열린 제3회 정상회의에서 채택된 「마닐라 선언」과 「신문 커뮤니케」는, 외자제한 정책을 철폐하고 외자도입을 위한 적극적 역내협력의 비전을 제시했다. 특히 「신문 커뮤니케」는 “각국정상은 외국의 투자를 유치하기 위해, ASEAN 역내 무역협력을 확대할 필요성에 동의했고 장기목표로 … ASEAN 역내무역의 확대(자유무역지역과 같은 역내무역조직 — 필자)를 위해 노력할 것에 합의했다”고 밝혔다. 나아가 이 회의는 ASEAN 공업합면사업의 외자비율을 60%(종래는 45%로서 다수를 점할 수 없게 되어 있었다)로 확대하며 특혜무역제도의 대폭적 개선을 추진한다는 결론을 내렸다. 이 결정들은 새로운 ASEAN 역내 경제협력의 추진/개선이라는 목표와 선진국의 대규모 해외투자 유치라는 목표를 유기적으로 결합시키는 것이었다. 성장전략 면에서, 종래 집단적인 자립화(수입대체 공업화) 노선을 포기하고, 외국자본에 의존한 집단적 수출지향형 공업화로 나아갈 것을 분명히 했던 것이다.<sup>38)</sup>

이와 같은 방향전환은 1992년 제4회 ASEAN 정상회의(싱가폴 선언)에서 역내 자유무역지역을 형성하기로 합의함으로써 보다 현실적인 것이 되었다. 이것은 2003년까지 ASEAN 자유무역지역을 창설하기 위한 대대적인 역내 관세인하를 추진하려는 것이었다. 이 자유무역지역 계획은 회원국의 지속적인 경제성장을 위해서만이 아니라 해외투자를 둘러싸고 선진국들(특히 일본)에 대해 협상력을 증대시키기 위해서도 서두를 필요가 있었다. 이를 실현할 구체적인 수단으로는, 1993년 1월 1일부터 15년간 단계적으로 역내관세를 0-5%로 인하한다는 것을 내용으로 한 공통유효특혜관세(CEPT)협정이 체결되었다(ASEAN 경제각료회의). 그러나 이 협정은 싱가포르를 제외한 타국의 반발로 실시시기가 일년동안 지연되다가 1994년초부터 AFTA 형성을 위한 관세인하가 점진적으로 이루어지기 시작했다. 대상품목은 관세인하의 일정에 따라 일반관세인하(normal-track tariff cut)와 조기관세인하(fast-track tariff cut)품목으로 나뉘어 지는데, 일반관세인하 대상품목은 현행관세율이 20% 이상인 경우 1994년 1월 1일부터 시작하여 5-8년 이내에 20%까지 인하하고 그 후 7년 이내에 5% 이하로 인하하고, 현행관세율이 20% 이하인 경우에는 2003년까지 5% 이하로 인하하도록 되어 있다. 한편 조기

37) 『日本經濟新聞』, 1993年 2月 15日字.

38) 清水一史, op. cit., pp. 19-20.

관세인하 대상품목은 현행관세율이 20% 이상인 경우에는 2003년까지, 현행관세율이 20% 이하인 경우에는 2000년까지 5% 이하로 인하하도록 되어 있다. 그리고 이와 더불어 종래의 특혜무역협정의 내용도 바뀌게 되었는데, 특혜관세를 적용받기 위한 현지 조달비율을 종래의 50% 이상에서, ASEAN 제국의 대부분이 외국으로부터 원자재와 부품을 공급받고 있는 현실을 감안하여 40%로 하향조정했다.<sup>39)</sup>

AFTA라는 새로운 경제통합 전략은 역내 경제성장 및 상호의존성의 강화와 같은 내부동력에 의해 추진되었다기 보다, 외부에 존재하는 성장의 동인, 즉 외국의 투자를 불러들이기 위한 의도적·정치적인 노력의 산물이었다. 즉 AFTA는 역내의 시장확대 전망을 제시함으로써 해외투자를 보다 대규모적으로 유도하기 위한 정책적 대안으로서의 의미가 강했던 것이다. 브랜드 보완계획에서도 설명했지만, 역내의 관세 및 비관세 장벽의 축소를 통해 외국기업의 ASEAN 내 분업 망 구축을 용이하게 할뿐만 아니라 장래의 역내판매 시장규모의 확대를 약속함으로써, 해외투자에 매력적인 환경을 제시하고자 한 것이었다.<sup>40)</sup> 이러한 맥락에서 통합방향또한 내적인 무역창출만을 지향하는 배타적 시장형성보다는, 보다 자유로운 역내외의 교류를 가능케 하는 개방적 방향을 취할 수밖에 없었다고 할 것이다.<sup>41)</sup>

외국의 해외투자를 촉진하려는 ASEAN 정부들의 노력은 이른바 성장삼각지대라는

39) 이에 대해서는 Seiji Naya and Pearl Imada, "The Long and Winding Road Ahead for AFTA," in Pearl Imada, et al., eds., *AFTA: The Way Ahead*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 60-61과 양평섭, 「아세안의 역내경제협력 현황과 시사점」, 『지역경제』, pp. 68-70를 참조하라.

40) Naya, et al., *ibid.*, p. 77.

41) 이는 이 지역에 대한 주요한 투자자인 일본도 적극적으로 요구하고 있는 바이기도 하다. 이는 APEC 저명인사그룹(EPG)의 일본대표인 山澤逸平의 논평에서도 잘 나타난다. "ASEAN의 이코노미스트들과 대화를 해보면 이해되는 바지만, ASEAN제국의 산업도 언제까지나 고관세를 유지한다면 국제경쟁력이 없다. 그러므로 15년에 걸쳐서 ASEAN 역내의 자유무역시대를 달성하는 AFTA에 합의했던 것이고, 나아가 그것을 ASEAN 역외로 파급시켜 가야할 것이라고 보고 있다. ASEAN도 산업발전에 자신감을 갖고 있는 것이다." 이는 AFTA에 대해서도 "개방적 지역주의"의 방향을 부여하는 것으로, 현재 ASEAN 통합과정을 그 주요 추진력인 일본 다국적 기업의 장기적 필요성에 따라 위치시키는 것이다. 즉 ASEAN에 대외적으로 폐쇄적인 순수FTA가 형성될 경우, 일본기업의 세계화된 생산(대미/대EC 우회수출 및 일본으로의 역수입이 일본기업의 ASEAN진출의 주요 동기임)과 모순될 수 있다는 점을 우회적으로 강조하는 것이다. 山澤逸平, 「APEC シアトル會議と賢人會議報告」, 『世界經濟評論』, Vol. 38, No. 2, 1994년 2월, p. 20.

소지역 통합계획을 통해서도 중층적으로 전개되고 있다. 이들 성장 삼각지대 계획은 싱가포르·조호르·리아우의 성장삼각지대, 말레시아 북부·타이남부·인도네시아의 수마트라섬을 연결하는 北성장삼각지대, 필리핀의 민다나오·인도네시아의 술라웨시와 칼리만탄·말레시아의 사바와 사라와크·브루나이와 같이 4국에 걸치는 東성장삼각지대 계획 등으로 구체화되고 있다. 이 중에서 싱가포르·조호르·리아우 성장삼각지대는 이미 현실화되어 있다. 성장삼각지대 구상은 NIEs국가인 싱가포르가 노동력부족을 해결하고 인근지역의 풍부한 자원과 토지를 활용함으로써, 자신이 중심이 되는 국제분업을 위해 제안한 것이나, 이 구상 속에서도 가공공단을 설치하고 외국 투자업체를 적극 유치한다는 이른바 “초국적 가공지역”(Transnational Processing Zones: TPZs)의 설립은 사활적인 중요성을 갖는 것으로 평가되고 있다.<sup>42)</sup> 이 초국적 가공지역은 외국인투자자에게 생산 및 수출활동에 유리한 조건을 제공함으로써 해외투자를 적극적으로 유치하고, 그 경제적인 효과를 참여각국에 파급시켜가는 역내경제발전 및 통합의 거점으로 위치지워지고 있다.

지금까지 우리는 80년대 중반이래 일본의 해외투자가 계기가 되면서 새로이 전개되고 있는 ASEAN 통합계획들에 대해 살펴보았다. 우리가 여기에서 주목해야 하는 것은 새로운 통합관계의 필요성이 다름 아닌 일본 다국적 기업으로부터 강하게 요구되고 있고, 나아가서는 ASEAN 내부에서도 일본을 필두로 한 선진지역의 해외투자를 가속적으로 유치함으로써 이를 지역경제발전의 동력으로 삼고자 하는 정치적 노력이 강화되고 있다는 것이다. 따라서 새로운 통합논리는 ASEAN 4개국 중심의 발전도상지역 그 자체의 자립적 발전노선, 즉 ASEAN 독자의 “배타적 지역주의”라기 보다, 일본을 중심으로 한 외국자본의 역할을 통합과정의 핵심에 위치치우는 지역주의, 즉 일본과의 경제적 연결을 전제로 한 지역주의라는 점이다. 이러한 유형의 지역주의는 ‘일본을 내재화한 지역주의’라고 할 수 있으며, 일본의 입장에서 말하자면 “개방적 지역주의”라는 논리로 합리화될 수 있는 것이다.<sup>43)</sup>

42) 이에 대해서는 『경쟁국의 대아시아투자동향 및 아주지역 투자환경』(서울: 대한무역진흥공사, 1991), pp. 92-106을 참조하라.

43) 이와 관련하여 ASEAN에서 JASEAN으로 변화하고 있다는 지적은 재미있다. 통합관계에 대한 직접적인 연구는 아니지만, 일본자본의 ASEAN경제관계에의 내재화, 즉 역내 자본 간 동맹에 대한 연구로서 Steven, op. cit.을 참조하라.

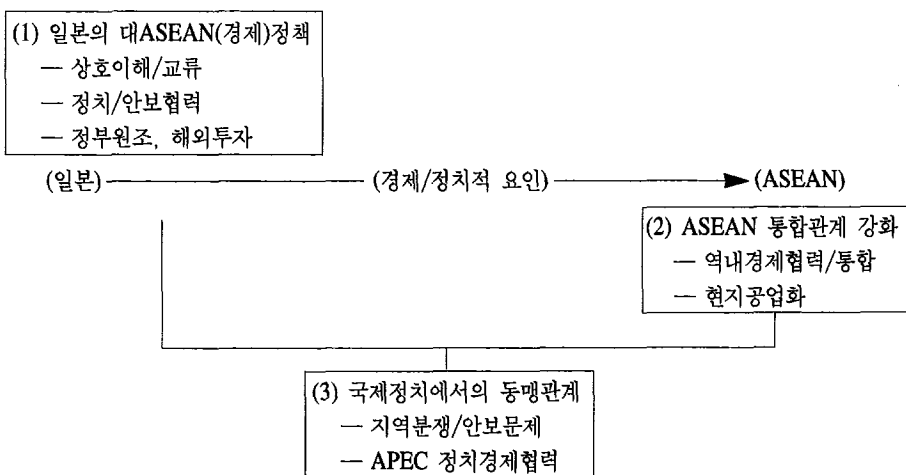


### V. 아시아·태평양 국제정치 속에서 일본과 ASEAN 동맹

1980년대 이래 일본 외무성은 대ASEAN 협력정책을 세 가지 영역을 중심으로 전개시키고 있다. 이 세 가지의 정책영역은 (1) 공적·사적관계의 진전에 수반되는 일본-ASEAN의 상호관계 촉진 (2) ASEAN 공업프로젝트 및 문화기금, 그리고 ASEAN 학자 및 지역연구 프로그램과 같은 경제·문화적 지원을 통한 ASEAN의 탄력성 증대 (3) 캄보디아문제 및 남북문제와 같은 국제정치경제적 문제 해결에 있어서 동반자 관계의 강화이다.<sup>44)</sup> 이 세개의 정책영역은 일본-ASEAN 관계가 삼중의 구조로 이루어져 있음을 보여준다. 이를 간단히 도시해 보면 <그림 1>과 같다.

우리는 이미 동남아시아 지역안정화(베트남전쟁 후의 지역안정화)를 위한 일본-ASEAN 정치적 협력 및 경제관계의 진전(정부차원의 대ASEAN 원조정책 및 ASEAN 지역에 대한 해외투자의 전개)과 관련하여, 양지역 관계의 첫번째 측면, 즉 일본의 대ASEAN정책과 양지역 관계에 대해서 살펴보았다. 그리고, 일본 대외(경제)정책요인의 ASEAN 내부로의 내재화 과정, 혹은 ASEAN 통합관계의 새로운 진전에 대해서도 분석했다. 일본의 대외(경제)정책은 ASEAN 내부 통합관계까지 일본 의존적 구조로 변형시킴으로써, 양지역 관계를 중층적인 것으로 발전시켰다. 여기에서 첫번째와 두번째

<그림 1> 일본-ASEAN 관계의 삼중구조



44) Sudo, "Japan-ASEAN Relations," p. 523.

의 측면은 우연하게 동시발생한 것이 아니라, 일본의 일관된 대외정책, 대외경제정책을 통해 구조적으로 연관되어 있다. 그러면, 이러한 중층적 구조의 일본-ASEAN 간 정치경제 관계가 최근의 국제정치과정 속에서 어떻게 외화되는지에 대해서 보도록 하자.

여기에서는 지역정치무대에서 일본-ASEAN 동맹관계의 전개과정을 첫째 동남아시아 지역문제의 해결과 관련해서, 그리고 둘째 최근 아시아·태평양 지역 경제통합 방안과 관련하여 간략히 살펴보고자 한다.

먼저 동남아시아 지역정치의 핵심적 쟁점인 캄보디아 문제의 해결과정에서 일본-ASEAN 간의 동맹이 어떻게 전개되었는지 살펴보도록 하자. 소련에서의 개혁과 더불어 베트남 군이 캄보디아로부터 철수하고, 캄보디아의 평화적·안정적 재건문제가 본격화되었다. 캄보디아 문제가 이렇게 급진전한 것은 일본-ASEAN 동맹이 지역문제의 해결을 위한 중심축이 되도록 길을 열어 주었다. 이는 1990년 6월 폴포트派 설득을 위한 「캄보디아 和平」 토쿄회담(일본, 타이 양국의 주도), 같은 해 9월 캄보디아 국내 4派간에 국제연합안(최고국민평의회안)에의 합의를 유도하기 위한 같은 해 9월의 자카르타회의, 92년 6월 22일 폴포트派도 참여한 「캄보디아 부흥 각료회의」 토쿄회의 등의 국제회의 속에서 일본-ASEAN의 협력과 이 지역에서 평화·안정을 위한 일본의 準군사적 참여(PKO) 등을 통해 잘 확인된다. 캄보디아 문제해결을 위한 일본-ASEAN의 정치적 협조는, 70년대 후반이래 지역 안정자 역할을 자임해 온 일본이 자신의 역할과 지위를 강화시키는 주요한 방법이기도 했다. 일본은 ASEAN과의 협조를 통해 이 지역의 정치적 안정자 역할을 재개하기 시작했다.<sup>45)</sup>

그리고 아시아지역 전체의 안전보장 문제에 있어서도 일본-ASEAN 동맹의 영향력은 더욱 커질 것으로 보인다. 이는 자민당 정권의 나카야마(中山)외상의 언급에서 잘 드러난다. 그는 1991년 쿠알라룸푸르에서 행한 연설에서 아시아의 지정학적·전략환경적 특수성 때문에 CSCE와 같은 다자적인 안보협력이 타당성이 없음을 지적하면서 기존의 관계를 중시하는 소위 '2레도 어프로치'를 주장했다. 그는 아시아지역 전반의 안보문제에 대해 ASEAN 확대 외무장관회의를 主舞臺로 한 정치대화의 중요성을 강조했던 것이다.<sup>46)</sup>

45) 이 지역문제해결을 위한 일본의 역할을 비교적 상세히 소개하고 있는 글은 清水閣, 『カンボジアにおけるPKO活動と日本』, 『外交時代』, No. 1297, 1993년 4월이다. 이 지역에서 일본은 국제연합 사무총장 특별판무관(明石)의 나라였을 뿐만 아니라 다양한 활동분야를 망라하여 명실공히 주도적인 역할을 수행했다.

46) 添谷芳秀, 「冷戦後」アジア太平洋と日本外交, 『外交時代』, No. 1294, 1993년 1월, p.

한편 일본-ASEAN 관계의 국제정치적 영향력은 아시아·태평양 지역통합 문제에서도 잘 나타난다. 일본의 아시아·태평양 지역통합에 대한 공식적 입장은 이른바 “개방적 지역주의”이다. 이 “개방적 지역주의”의 지역통합 방안은 해외투자 정책이 본격적으로 추진됨과 동시에 명확한 형태로 구체화되기 시작했다. 가령, 일본의 지역통합 전략은 1986년 “미일공동주도 하의 지역협력 구상”(“Pax Consortis”論), 1988년의 “아시아·태평양 무역개발협력론” 등을 통해 일찍이 제기된 바 있다.<sup>47)</sup>

일본의 지역주도 전략은 이러한 논의들에 기반하여 1993년 11월의 APEC 제5회회의(시애틀 회의)를 앞두고 단일하고 명백한 입장으로 정형화된다. 같은 해 4월에 일본 외무성에 의해 발표된 「아시아·태평양에 있어서 지역경제통합과 일본의 선택」이라는 보고서는 일본 지역주도 전략의 특징을 잘 집약하고 있다. 이 보고서는 지역경제 통합의 표준 모형을 “개방적 경제연합”(Open Economic Association)이라고 하면서, 그 내용을 다음과 같이 밝혔다. (1) 아시아지역의 성장주도와 북미, 오세아니아 등 선진적 지역의 포괄적 참가, (2) 다양한 경제발전 단계의 인정 및 점진적 무역자유화의 추구, (3) 역외지역에 대한 최혜국 대우와 비차별적 정책, (4) APEC/PECC 등 상층지역조직의 강화와 보호주의적 불력화의 감시.<sup>48)</sup> 일본의 전략은 미국과의 공존을 전제로 하면서도, NAFTA와 같은 미국주도의 급진적 제도적 통합을 견제하고 점진적으로 역내시장을 조직화(경제협력 및 점진적 무역자유화)하려는 것으로 요약된다. 일본에 있어서 NAFTA와 같은 미국주도의 硬性 地域制度는 첨단산업에서 불황산업에 이르기까지 산업전반에 대한 급속한 시장의 개방(비관세 장벽 및 구조적 제한을 포함하는)을 불가피하게 할 것이기 때문에, 이러한 통합논리는 배제되어야 했던 것이다.

이 특질들은 1993년 시애틀에서 하타(羽田) 일본외상이 발표한 “APEC 5원칙”에서도 잘 나타난다. 그 5원칙은 (1) 다양성의 존중과 협력의 추진 (2) 교섭이 아닌 논의를 통한 공통인식의 형성 및 공통목표의 추구 (3) GATT와의 정합성 확보 (4) “개방적 지역주의”의 추구 (5) 역외와의 의사소통의 강화로 요약된다. 이 “하타 5원칙”은 일관되게 미국의 성급한 지역통합구상 — NAFTA와 같은 다자적 자유무역지역, 혹은 쌍무적 자유무역협정과 같은 제도적 무역자유화 — 을 제어하고 자신의 점진적·포괄적인 통

28-9를 참조하라.

47) 이에 대해서는 通商産業省 大臣官房企劃室 編, 『世界の中での日本を考える: 21世紀を向けての役割と貢献』(東京: 通商産業調査會, 1986)과 通商産業省 通商政策局 國際經濟部, 『アジア太平洋貿易開發研究會中間とりまとめ: 新たなるアジア太平洋を求めて: コンセンサス・アプローチによる多層的・漸進的接近』, 1988年 6월을 참조할 수 있다.

48) 山澤逸平, *op. cit.*(1993), p. 14.

합방안을 관철시키기 위해, 후진적 발전단계에서 미국의 “급진적” 자유화 노선에 반발하는 ASEAN을 정치적으로 활용하려고 했다. 일본의 “軟性 지역주의” 구상은 아시아·태평양 경제통합의 국제정치 속에서 미국을 견제하고 일본의 주도능력을 강화하기 위해 ASEAN의 미국 견제심리를 적절히 동원하는 것이었다.<sup>49)</sup> APEC 내의 몇몇 주요 논쟁에서 ASEAN측이 미국주도의 자유화 및 역내 제도화의 주장에 대해 직접적으로 저항하면, 일본이 ASEAN과 미국의 “架橋” 역할을 자임하면서 미국의 주도를 내용 면에서 무력화시켜 간 것은 이러한 政策協調의 전형적 예이다. 예를 들어, 저명인사그룹이 제안한 “공동체”(Community)라는 용어를 둘러싸고 ASEAN 일부국가가 이견을 제시했을 때 일본이 이를 옹호하여 이 용어의 사용을 제한하도록 한 것, 그리고 무역분쟁 처리메커니즘에 대한 논쟁에서 이른바 “변호사”(法律)적 방식을 고수한 미국에 반대하여 일본과 ASEAN 제국은 협의 및 대화방식을 주장했다든지 하는 것 등은 익히 알려져 있다.<sup>50)</sup>

미국의 지역구상을 견제한다는 형태로 APEC의 국제정치 과정에서 일본-ASEAN 정치적 동맹은 발전해 왔던 것이다. 이러한 정치적 동맹은 1970년대말 이후의 일본의 “전략적” 동맹추구 外交 및 경제적 원조, 나아가 1980년대 중반 이후 일본의 대규모 해외투자 등을 통해 보다 강화되었다. 최근의 지역 국제정치의 전개과정에서 ASEAN은 객관적으로 일본의 정치적 배후지원기로서로서의 역할을 충실히 했던 셈이다.<sup>51)</sup>

## Ⅵ. 결론: 요약 및 전망

70년대 후반 후쿠다 선언을 계기로 일본이 동남아시아 지역의 정치적 안정자 역할을 자임해 온 이래, ASEAN은 일본의 지역전략 수행에 있어서 핵심적인 위치를 점해

49) 이에 대해서는 일본-아세안관계의 강화를 합리화하는 방향에서 쓰여진 글이지만, 江口雄次郎, 「第五回APEC後の日・米・中・ASEAN關係」, 『世界經濟評論』, Vol. 38, No. 3, 1994年 3月, pp. 30-31을 참조하라.

50) 이에 대해서는 遠藤哲也, op. cit., pp. 12-13을 참조하라.

51) 山澤逸平과 같은 사람은 이러한 대립구도가 일본의 입장에서 실리가 없다는 점을 지적하고, EPG 보고서가 미국에 의해 일방적으로 주도된 것이 아니라 합의의 산물임을 밝힌 바 있다. 그는 미국과의 대립을 전제로 한 일본-ASEAN의 지나친 동맹추구에 대해 반대하고 있다. 山澤逸平, 「APECシアトル會議と賢人會議報告」, p. 20. 그러나 실제적인 정책추구 면에서는 이와 같은 입장이 아직 지배적인 견해는 아니다. 이에 대해서는 APEC 제5회 회의에서 미일협조보다, 미국 대 일본-ASEAN의 대립을 강조하는 遠藤哲也, ibid.을 참조.

왔다. 즉 일본은 70년대 후반부터 80년대에 걸쳐 인도차이나 반도의 안정화를 추구해 왔다. 이 과정에서 ASEAN 제국은 일본의 지역강국화를 위한 현지의 정치적 동맹자로서 역할했다. 그리고 80년대 중반 이후에는 일본기업의 본격적 현지진출을 통한 일본의 해외생산기지로서, 나아가 아시아·태평양의 지역경제 통합논의의 과정에서 일본 지역주의 전략의 핵심적 지원요소로서의 역할을 해왔다. 물론 이러한 ASEAN의 역할은 일본-ASEAN 관계의 삼중구조, 즉 (1) 일본의 ASEAN 각국에 대한 전략적 지원 (2) 일본적 요소를 내적 동력으로 한 ASEAN 통합관계의 진전 (3) 국제정치무대에서 정치적 동맹의 강화라는 중층적 관계에 의해 직접적으로 규정되고 있다. 일본-ASEAN 관계는 비록 정형화된 제도적 통합이나, 조약과 같은 공식적 관계로 표현되고 있지는 않지만, 실제적인 동맹관계, 혹은 사실상 정치경제적 연관이 심화되고 있는 관계라고 할 수 있다. 특히, 최근 ASEAN 역내 경제협력, 또는 통합과정에 있어서 새로운 접근이 일본자본의 요구에 의해서, 그리고 일본자본의 보다 많은 투자에 유인을 부여하기 위해 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 향후 일본-ASEAN 간의 정치적 동맹의 경제적 기초가 쉽게 붕괴되지는 않을 것이라고 판단할 수 있다. 이리하여, 당분간 동남아시아 지역주의는 (1) 경제적으로는 일본자본과의 긴밀한 통합, (2) 정치적으로는 일본의 국제적 입장의 강화와 일치된 방향으로 전개될 것으로 보인다.

그러나, 일본-ASEAN 관계는 몇 가지 중요한 문제점들을 내포하고 있는 것이 사실이다. 첫째, 일본과 ASEAN 간의 동맹관계의 경제적 기초에서 발생하고 있는 균열의 가능성이다. 1980년대 중반 이후 본격화된 일본의 해외투자는 표준화품 및 양산품 공정이 중심이 되었다. 그러나, 1990년대에 접어들면서 중국, 동구, 중남미, 남아시아 등 저급기술을 요구하는 새로운 투자시장이 대두했다. ASEAN의 입장에서 보면, 해외투자의 수요로 얻어진 일시적 비교우위가 그 만큼 빠른 속도로 쇠퇴해갈 운명에 처한 것이다. 이 과정에서 ASEAN 각국은 산업구조 고도화라는 목표를 설정하면서, 일본에 보다 고기술의 해외투자를 요구했다. 한편, 이러한 요구는 이미 국내 산업구조 전환을 일단락시킨 일본이 용이하게 대응할 수 있는 문제가 아니었다. 여기에서 해외투자문제를 둘러싼 일본과 ASEAN 간의 정책적 교섭상황의 변화가 발생한다. 즉 일본의 정책의도와 ASEAN의 요구가 괴리되는 양상이 나타날 수 있음을 부정하기 힘든 것이다.

다음으로, 우리는 일본의 “개방적 지역주의” 논리의 모순과 관련된 문제도 지적할 수 있다. “개방적 지역주의”란 미국의 자유화 논리를 견제하는 방향을 갖고 있기는 하지만, 그 이전에 반드시 미국과의 공존, 혹은 공동의 지역주도를 전제로 하고 있다. APEC에 임하면서 미국은 정책논리를 보다 현실적으로 변화시키면서 자유무역지역(FTA) 논리보다는 “역내 자유무역의 가속화” 정책을 추구하고 있다. 이러한 상황에서

“개방적 지역주의”는 미국과 일본의 정책을 구별하는 質的인 경계로 더 이상 기능하지 못할 것이다. 결국 장기적으로 아시아·태평양 지역은 미국과 일본의 공동의 투자대상, 국제적 이윤추구 시장으로서의 의미가 더욱 커질 것이다. 이렇게 되면 ASEAN도 언제까지나 일본의 배타적 영유지로 머물지 못할 것이다. ASEAN에 대한 선진국 투자가 보다 다양해지면서, 이해관계도 복잡하게 교차되어 갈 것이고 이에 따라 同盟軸도 변형되어갈 가능성이 크다.

APEC의 새로운 진행 결과에 따라서는 아시아·태평양 전체의 새로운 정치경제적 역관계가 형성될 수도 있을 것이다. 점진적이고 비제도적인 접근을 뛰어넘어, APEC이 장기적으로 제도적 발전의 전망을 갖고 진행된다면 ASEAN이라는 하위지역은 이 대지역의 형성과정에 종속되거나 해소되어 갈 수도 있다.<sup>52)</sup> 분명히 일본과 ASEAN의 동맹관계는 1980년대 이래 본격적으로 발전해 왔으며 그것의 국제정치적 영향력 또한 만만찮게 강화되어 왔다. 그리고, 당분간 이러한 관계는 관성을 갖고 지속될 수 있을 것이다. 그러나, 지금 본 바와 마찬가지로 양지역 관계나 아시아·태평양 전체에 걸쳐 새로운 변화가 나타나고 있으며, 이러한 변화는 일본과 ASEAN의 전략적 관계, ASEAN 자체의 통합전략, 그리고 국제정치적 문제에 대한 양지역의 대응방식에 대해 심각한 영향을 미칠 수도 있음을 고려해야 할 것이다.

## Japan, and the Southeast Asian Regionalism: A Historical Perspective

Joo-Myung Song

Closely allying with Japan, the ASEAN countries have come to the fore as an active player in international politics since the mid-1980s. This article tries to address one of the recent characteristics of the Southeast Asian regionalism (the Japan depended integrative tendency) by historically analyzing the general patterns of Japan's ASEAN policies, the correlation between Japan's Foreign Direct Investment (FDI) and the political-economic process of the ASEAN

52) 이러한 위험성을 감지하여 말레이시아 수상 마하티르가 ASEAN 6국, 일본, 중국, 대만, 일본, 한국으로 구성되는 동아시아경제협력체(EAEC)를 제안했다. 이 구상은 ASEAN-일본동맹관계와 관련 주목될만한 가치가 있다. 이에 대한 일본측의 반응은 소극적이었다(遠藤哲也, *ibid.*, p. 17).

economic integration, the development of multi-layer relationship between the two regions into political alliance, and finally the characteristics and outlook of this alliance in the context of the Asia-Pacific international politics. This article argues that the Japan-ASEAN relations consist of the triple-layer political-economic structures. First, Japan's foreign (economic) policies toward the ASEAN have been strategically pursued in crucial foreign policy areas, i. e., mutual confidence building/interchange, the cooperation over political-security issues, official aid (ODA) and FDI. Second, the ASEAN governments' efforts for regional economic integration, having resulted in the collective political tendencies for development of this region, have relied on Japan from the late 1970s. Third, on the basis of the two above aspects, the political alliance between the two regions has systematically grown in the international political arena (regional security issues, the politics in the APEC processes, etc.). This article also points out that the Japan depended Southeast Asian regionalism may encounter fundamental problems, due to the possibility of inter-region cleavage springing from the dynamics of the economic basis (FDI of Japan) of this political alliance, and to the contradiction of Japan's regional strategy deepened by the rapidly changing international politics within the APEC.

송주명, 서울대 지역종합연구소 특별연구원  
주소: 서울시 관악구 신림9동 현대APT 103-904  
Tel.: (집)02-873-3990 (학교)02-880-8519