

표지면지



| | |
|---|----|
| ■ 개 회 사 | 3 |
| 국회입법조사처장 임 증 훈 | |
| ■ 축 사 | 7 |
| 국회의장 김 형 오 | |
| ■ 주제발표 | |
| • 민주당 집권과 새로운 일본 | 11 |
| 중앙대 교수 김 호 섭 | |
| • 민주당 신정권의 등장 의미와 한일관계 | 29 |
| 세종연구소 일본연구센터장 진 창 수 | |
| • 하토야마 정권의 동아시아공동체 구상 : 의미와 전망 | 45 |
| 와세다 대학 야마모토 카즈야 | |
| 鳩山政權の東アジア共同体構想 : 意味と展望 | 55 |
| 早稲田大學 山本 和也 | |
| • 일본 신정부 출범과 중일관계 전망 | 65 |
| 북경대학 국제관계학원 량 윈 상 | |
| 日本新政府と中日關係的展望 | 73 |
| 北京大學國際關係學院 梁 云 祥 | |
| ■ 지정토론 | |
| • 민주당 집권과 새로운 일본(김호섭) 토론문 | 81 |
| 이화여대 교수 최 은 봉 | |
| • 민주당정권의 등장 의미와 새로운 한일관계(진창수) 토론문 | 85 |
| 아사히신문 서울지국장 하코다 테츠야 | |
| 民主党政權の登場意味と新しい韓日關係 討論 | 89 |
| 朝日新聞ソウル支局 箱田哲也 | |
| • 하토야마의 동아시아 공동체 : 의미와 전망(야마모토 카즈야) 토론문 | 91 |
| 국민대 교수 이 원 덕 | |
| • 일본 신정부 출범과 중일관계 전망(량윈상) 토론문 | 93 |
| 연세대 한 석 희 | |



National Assembly Research Service

개정 2주년 기념 **국제학술대회**



개 회 사



개 회 사

국회입법조사처장 임종훈

안녕하십니까?

국회입법조사처장 임종훈입니다.

오늘 입법조사처의 개청 2주년을 기념하여 “일본 민주당 정권의 등장과 한·중·일관계”라는 주제로 국제학술대회를 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

우선 바쁘신 일정에도 불구하고 이 자리에 참석해주신 김형오 의장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

저희 입법조사처는 지난 2년 동안 우리 국회가 「정책국회」와 「생산적인 국회」를 지향하는데 기여하고, 장기적으로는 최고의 종합정책분석기관(Think Tank)으로 자리매김할 수 있도록 최선의 노력을 다해 왔습니다.

입법조사처는 입법 및 정책에 관한 사항을 조사·분석하여 의원님들에게 제공하는 일을 주된 업무로 하고 있습니다. 이러한 업무의 일환으로 우리 사회의 주요 현안에 대하여 학술대회를 개최함으로써 국회의원들의 의정활동을 지원하는 역할도 수행하고 있습니다.

오늘 이 학술대회는 입법조사처 개청 2주년을 맞아 일본 민주당 정권의 등장과 한·중·일 관계의 변화가능성을 고찰하고, 새로운 동아시아 질서 구축을 위한 비전을 국회의원님들을 비롯한 국회 관계자 여러분과 공유하기 위한 자리입니다.

잘 아시다시피 동아시아 질서는 물론 새로운 세계질서를 열어가기 위해서는 한국, 중국, 일본 삼국 간의 협력이 간절히 요구되고 있습니다.

오늘 이 자리가 한국과 중국, 그리고 일본의 전문가들이 모여 21세기 동아시아 비전과 협력방안을 도출하는 자리가 되기를 기대해마지 않습니다.

오늘 주제 발표는 와세다대학교의 야마모토 카즈야 교수님, 북경대학교의 량원상 교수님, 그리고 국내의 김호섭 교수님 및 진창수 박사님께서 맡아주셨습니다.

그리고 토론은 한일의원연맹에서 활동하고 계신 오오하타 아키히로 의원님과 전여옥, 이낙연 의원님, 그리고 하코다 아사히 신문 서울지국장님과 최은봉교수님, 이원택 교수님, 한석희 교수님께서 맡아주시기로 했습니다.



발제와 토론을 맡아주신 분들과 진행을 맡아주신 윤정석 교수님께 깊은 감사의 인사를 드립니다.

오늘의 학술대회를 통해 한·중·일관계의 현재를 조망하고 바람직한 미래를 모색하는 자리가 되기를 바랍니다.

귀한 시간을 내서 참석해주신 방청객 여러분들께도 많은 도움이 되기를 바라면서 인사에 갈음하겠습니다.

2009. 11. 3



National Assembly Research Service

개정 2주년 기념 **국제학술대회**

■ **축사**



축 사

국회의장 김 형 오

대한민국 국회의 싱크탱크인 입법조사처가 창립 두 돌을 맞았습니다.

진심으로 축하합니다.

아울러 개청 2주년을 기념하여 ‘일본 민주당 정권의 등장과 한·중·일 관계’를 주제로 국제학술대회가 개최된 것을 뜻 깊게 생각합니다.

행사 준비를 위해 정성과 수고를 아끼지 않은 임종훈 처장 이하 입법조사처 전 직원의 노고에 감사와 치하를 드리며, 귀한 시간을 내어 참석해주신 여러 의원님과 학계, 그리고 언론계 전문가 여러분께도 깊이 감사드립니다.

특별히, 바쁜 일정에도 불구하고 고견을 나누고자 대한민국 국회를 방문하신 분들께 환영과 감사의 인사를 드리는 바입니다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계는 새로운 질서의 패러다임을 향해 분주하게 움직이고 있습니다.

그리고 동아시아는 다원화되는 新국제질서 하에서 글로벌 정치·경제의 중심지로 부상하고 있습니다.

한국, 중국, 일본 세 나라가 동아시아, 나아가 세계질서를 재편하는 주요한 행위 주체라고 해도 과언이 아닐 것입니다.

따라서 서울·베이징·도쿄 간의 컨센서스는 향후 새로운 아시아와 세계질서 구축에 매우 중요한 의미를 갖게 될 것이라 생각합니다.

더구나 최근 출범한 하토야마 총리 체제의 일본이 제안한 ‘동아시아 공동체’ 구상은 동아시아는 물론, 세계질서에도 큰 변화를 가져올 것이라는 점에서 더더욱 주목을 받고 있습니다.



오늘, 북핵문제, 경제위기, 지구온난화, 녹색성장 등 글로벌 차원에서 공조해야 할 당면 과제들이 산적해 있는 가운데 한·중·일 삼국의 전문가가 참여해 동아시아 질서의 새로운 미래를 조망하고 향후 동아시아 협력방안과 공동번영을 모색하는 자리가 마련된 것은 의미가 매우 크다고 생각합니다.

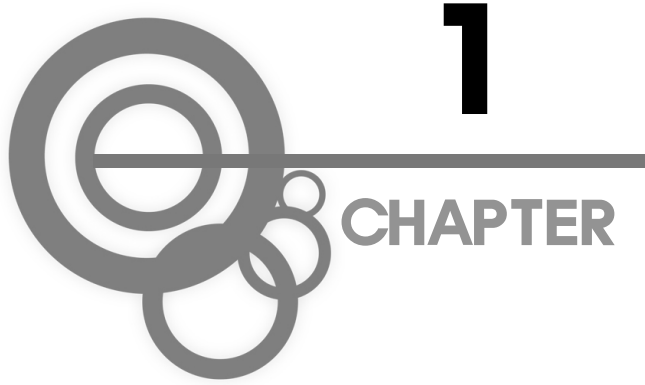
이번 학술대회가 일본 민주당 정권의 등장을 계기로 전개될 동아시아와 한·중·일 관계의 변화를 전망하고, 함께 추구할 비전을 모색하는 소중한 기회가 되기를 바랍니다.

국제적 안목과 통찰력으로 변화무쌍한 세계질서를 주시하고 예측하며, 공동번영의 미래를 함께 준비해 나갈 수 있기를 기대합니다.

입법조사처가 명실상부한 입법정보의 산실로써, 그리고 정책국회를 만드는 견인차로써 큰 발전 이루기를 바라며, 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2009. 11. 3.



1

CHAPTER

| 주제 발표

- 김 호 섭 (중앙대 교수)
- 진 창 수 (세종연구소)
- 야마모토 카즈야 (일본 와세다대 교수)
- 량 원 상 (북경대 교수)



민주당 집권과 새로운 일본

중앙대 교수 김 호 섭

1 서론

8월30일 중의원 선거에서 일본 민주당은 480석 중에 308석이라는 절대안정 다수의석을 획득하여 정권교체를 이룩했다. 절대안정 다수의석은 중의원 상임위원회에서 위원장을 독점하고도 과반수를 차지하는 의석이다. 지난 54년간 제1당을 유지했던 자민당은 기존 의석의 과반수 이상을 상실하고 119석밖에 보유하지 못하는 야당으로 전락했다. 일본 국민들이 자민당 장기집권에 염증을 내고 새로운 정치적 대안을 민주당에서 찾은 결과이다.

9월16일 취임한 하토야마(鳩山) 내각은 10월말 현재 70%에 가까운 높은 지지율을 유지하고 있다(<표 1> 참조). 10월 25일 수도권지역 2곳에서 실시된 참의원 보궐선거에서 민주당 후보가 모두 승리하였다. 일본 국민들은 민주당의 개혁정치에 높은 기대를 하고 있음에 틀림없다.

<표 1> 하토야마 내각의 지지율 (여론조사)

| 실시기관 | 실시일 | 지지율 |
|------|------------|-----|
| 毎日新聞 | 10월 17,18일 | 72% |
| 時事通信 | 10월 14일 | 75% |
| 朝日新聞 | 10월 11,12일 | 65% |
| 産經新聞 | 10월 11일 | 71% |
| 讀賣新聞 | 10월 2-4일 | 71% |

민주당은 세계적 경제위기 속에서 경제 불황을 극복해야 하는 국가적 과제에 직면하고 있다. 새로운 국정운영 틀 속에서 일본 통계사상 최악인 5.7% 실업률을 기록하고 있는 경제불황을 극복해야 한다. 민주당은 “국민생활이 제일”이라는 구호 아래 생산자 위주의 정책을 탈피하고 생활자 위주의 정책을 시행하고자 한다. 이러한 정책을 시행하는 방법론으



로 민주당은 관료 주도 정치를 타파하고 정치가가 국가정책의 기본방침을 결정하고 예산 편성권을 행사하며 관료에게는 집행을 맡기는 정치주도의 국정 운영을 하겠다고 밝혔다.

이 글에서는 민주당 정권교체의 일본 정치사적 의미를 살피고, 민주당의 개혁정치 내용을 국내정치와 대외정책의 측면에서 분석하고자 한다. 결론에서는 개혁정치가 성공하기 위해서 극복해야 하는 정치적 과제를 지적하고자 한다.

2

정권교체의 정치사적 의미

이번 선거결과는 1996년 창당한 민주당이 54년간 일당우위 정치체제를 유지했던 자민당으로부터 정권을 획득하여 정권교체에 성공했다는 역사적 의미가 있다. 자민당은 지난 반세기 동안 미일동맹을 중시하고 국가자원을 경제성장에 집중해서 세계 제2의 경제대국으로 성장시키는 등 국가발전을 주도했다. 일본 국민은 자민당이 집권기간 정경유착에 의한 금권정치로 인해 국민을 실망시키더라도 냉전시기에는 사회주의 체제 실현을 목표로 한 사회당을 정권교체의 대안으로 생각하지 않았다. 하지만 1996년 창당된 일본 민주당의 경우 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 대표를 비롯한 주요 정치가들이 자민당 출신으로 보수 노선을 취하고 있기 때문에, 일본 국민들은 정치이념적 불안감을 느끼지 않으면서 민주당을 안정적 대안세력으로 선택할 수 있었다.

1980년대 말 냉전종결 이후에는 여당 자민당, 야당 사회당을 축으로 한 55년 체제가 정치적으로 존재해야 할 당위성이 사라졌다. 1970년대부터 80년대에 걸쳐서 자민당의 의석수는 조금씩 감소되었다. 최대 야당이었던 사회당은 정권을 획득하겠다는 의지와 능력을 보여줄 현실적인 정책대안을 제시하지 못했기 때문에, 자민당이 과반수를 얻지 못하더라도 신자유구락부, 민사당, 공명당 등 연립을 할 정당이 여럿 있었다. 진정한 의미에서 자민당이 긴박감을 가지게 된 것은 정권담당능력을 가진 제2당이 생긴 이후이다.

93년에는 비자민 연립정권이 수립되어 일시적으로 정권을 잃었으나, 자민당은 이 시기의 정치적 어려움을 사회당과의 연립을 통하여 극복했다. 즉, 무라야마 도미이치(村山富市) 사회당 위원장을 수상으로 옹립하여 정권을 되찾았다. 90년 중반 이후에는 공명당과 연립정권을 구성함으로써 중의원 과반수를 확보했다.

2001년 취임한 고이즈미(小泉純一郎) 수상은 우정민영화 정책을 선거의 대립축으로 내세움으로써 2005년 7월 중의원선거에서 2/3의석을 획득했다. 2006년 9월 고이즈미 수상 퇴진 이후

에 아베(安倍晋三), 후쿠다(福田康夫), 아소(麻生太郎) 수상은 모두 1년을 넘기지 못하고 임기를 자진해서 포기하여 일본 국민들에게 집권당인 자민당에 대한 신뢰를 스스로 붕괴시켰다.

이러한 실망감은 이번 선거결과에 잘 나타났다. 자민당은 획득 의석수에서 민주당에 크게 패배했을 뿐 아니라, 당의 지도적인 정치가들이 민주당의 신진 혹은 여성 후보자들에게 패배한 경우가 많았다. 수상을 역임한 카이후(海部俊樹)는 낙선했으며, 모리(森喜朗)나 후쿠다(福田康夫)는 당선됐으나 정치적 신인에게 크게 고전했다. 마치무라(町村信孝), 요사노(與謝野響) 등 자민당의 파벌 지도자급 정치가들이 소선거구에서는 낙선했으나 비례대표에서 부활해서 의석을 유지했다. 큐마(久間章生) 등을 포함해서 거물정치가들이 민주당의 정치신인에게 낙선했을 경우는 매우 많다. 즉, 일본 유권자들은 정치신인이더라도 민주당 후보에게 표를 몰아줘서 자민당을 집권당에서 몰아내고 싶었던 것이다. 자민당의 패배는 기성의 정치적 권위를 유권자들이 거부한 것으로 해석된다.¹⁾

앞으로 자민당이 야당으로 존속된다면 금후 일본 중의원 선거는 여야 정당간 정권선택을 다투는 정치적 행사가 될 것이다. 즉, 정권을 다투는 것은 이번 한번으로 끝난 것이 아니며, 금후 중의원 선거는 정권을 걸고 유권자 지지를 다투는 선거가 될 것이다. 그런 의미에서 이번 총선은 “새로운 역사가 시작되는 선거”이다.

1955년 자민당 집권 이래 수상의 교체는 자민당 내 파벌간 정권교체에 불과했다. 1993년 비자민 연립정권인 호소카와(細川護熙) 정권은 유권자들의 직접적 선택에 의해서 과반수를 획득한 것이 아니라, 선거가 끝난 후 자민당을 탈당한 정치가들이 창당한 복수의 새로운 정당간 연립 구성에 의해서 중의원 과반수를 형성했다. 즉, 직접적으로 국민의 정치적 의사를 확인할 수 없는 여야간 정권교체였다.

이번 중의원 선거는 1994년 1월 소선거구·비례대표병립제를 도입한 후 다섯 번째 선거이다. 유권자 1인이 여당에 투표하는지 야당에 투표하는지에 따라서 크게 의석수가 변동되는 것이 소선거구제의 특징이다. 소선거구제에서 유권자는 자신의 한표가 정권선택에 직결된다는 것을 의식하고 투표한다. 지난 8월 총선거에서는 지난 4번의 선거를 통해 정당들도 소선거구제도에 적응하여 정당간 선거협력이 이루어져서 2대 정당세력 간의 대결이라는 형태로 수렴되었다.

정권교체를 다투는 선거가 됨에 따라서 선거운동 방식도 변화되었다. 즉, 최근의 선거에서는 수상과 당수가 전면에 나서서 리더십을 경쟁하는 선거가 되었다. 리더십은 정책 이상으로 선거결과를 결정하는데 중요한 요소가 됐다. 2005년의 중의원 선거 이후 자민당에 대한 지지율이 낮아진 것은 정당의 얼굴인 수상이 민주당 당수에 비해서 유권자들에게 매력

1) 北岡伸一·御廚貴, “政權交代で始まる不可逆的な地殻變動” 『中央公論』(2009년10월), 26-35.



적이지 않았기 때문이다.

정권운영과 리더십의 형태를 선거기간 중 유권자에게 설명하기 위해서 정당은 정책공약집을 준비했다. 2003년 중의원 선거에서부터 정권공약(매니페스토)이 등장했다. 구체적인 수치목표를 제시한 정책프로그램을 집약한 정책공약집의 중요성은 점차 높아지고 있다. 정권교체를 다투는 선거에 있어서 유권자가 투표할 때 가장 중요한 기준은 현정권에 대한 업적평가가 될 것이다. 지난 정권의 업적을 긍정적으로 평가한다면 집권을 계속하도록 하겠지만, 평가하지 않으면 야당에 투표함으로써 정권교체가 이루어 진다.

3

민주당 정권의 새로운 정책시도: “국민생활이 제일”

정권교체 이후 민주당이 추구하는 정책은 자민당 시절과 큰 변화가 없을 것이라는 견해가 있다. 즉, “자민당이 경제대책을 강조하고, 민주당이 ‘국민생활이 제일’이라고 주장하여 스타일은 다르지만 재정재건이나 경제대책은 어느 당이 정권을 잡더라도 직면할 문제이기 때문에” 민주당과 자민당의 정책은 큰 차이가 없을 것이라는 주장이다.²⁾ 정책 변화가 없을 것이라는 또 다른 견해는 “일본이 자유민주주의 정치체제 하에서 국제사회에서 개방경제 체제를 유지하는 한 기업활동 중심의 국가경제체제를 유지할 수 밖에 없다. 민주당이 ‘대등한 미일관계’를 추구한다고 했지만 ‘긴밀하며’를 덧붙였으며, 일본에게는 긴밀한 미일관계 이외에는 외교안보 정책에서 사실상 다른 옵션이 없다. 중국의 국력이 점점 더 초강대국으로 성장하고 그 영향력을 직접적으로 받는 지정학적 위치에서 미국 영향권에서 탈피하여 말 그대로 대미 자주외교 노선을 추구할 수 없기 때문”이라는 것이다.³⁾ 또 다른 견해에 의하면, 일본 경제의 어려운 현실 때문에 정책선택이 자유롭지 못하며, 일본 경제의 가장 시급한 과제는 세계적 금융위기로부터 타격을 받은 일본 경제의 회복이 될 수밖에 없으며, 여기에는 자민당과 큰 정책 차이가 없을 것이라고 주장한다. 또한, 민주당 정권은 도시근로자들이 정치적 기반이기 때문에 도시노동자에 친화적인 정책을 취하겠다고 공약했으나, 실제 정책운영에 있어서는 친기업 성향으로 선회할 가능성이 높다고 예측했다.⁴⁾

그러나, 민주당 하토야마 총리가 9월 16일 취임한 이후 2개월이 되지 않았지만 민주당이 시행 중이거나 시행하려는 정책은 자민당이 추구했던 정책노선과 상당한 차이가 있다. 민

2) 川人貞史, “時論” 『讀賣新聞』 (2009.8.5).

3) 김호섭, “포럼: 일본의 정권교체” 『문화일보』 (2009.8.31).

4) 삼성경제연구소, “정권교체와 새로운 일본의 도래 가능성” (2009.8.31).

주당이 매니페스토에서 제시한 정책 혹은 착수한 정책을 첫째, “국민생활이 제일”이라는 슬로건, 둘째, “낭비의 근절”이라는 행동, 셋째, “관료주도에서 정치주도”라는 방법론이라는 세가지 갈래로 분류할 수 있다.⁵⁾

‘국민생활이 제일’이라는 민주당 구호는 정책방향을 소비자중심의 정책으로 전환하겠다는 의미가 있다. 민주당은 자민당의 경제정책을 ‘생산자 우선정책’이라고 비판했다. 민주당 정권하에서 소득의 분배면에서 소비자가 보다 중시될 가능성이 높으며, 생산자의 행동을 변화시키기 위한 정부의 개입은 감소될 것이다. 공공사업의 지명입찰 등으로 대표되는 생산자 우선정책은 정부가 기업이나 사업을 지정하여 이루어졌다. 투자촉진 세제와 설비 폐기에 대한 우대세제 등 세제면에서도 정부가 의도적으로 생산자 행동을 변화시키기 위해서 시행한 조세정책이다.

중래의 생산자 우선정책은 ‘공급 측면(supply side) 정책’이라고 할 수 있으며, 기업 등이 생산을 확대함으로써 국내총생산(GDP)을 증가시키면 이를 통해서 이윤, 임금 등으로 구성되는 국민소득의 수준을 상승시킬 수 있다는 이론적 배경을 갖고 있다. 공급측면(supply side) 정책으로부터 소비자 중심으로 정책전환이 이루어진 배경은 성장을 전제로 한 경제 모델이 한계 상황을 맞은 것을 들 수 있다.

민주당에 의하면 일본 경제의 현실은 정부가 기업을 지원해도 국민의 고용확보나 소득 향상에 반드시 연결되는 시대가 아니라는 것이다. 세계화로 인하여 경쟁이 격화되고 경제 성장이 둔화됨에 따라 기업체질의 강화를 위한 정책적 지원은 쉽지 않다. 예를 들어, 미국의 GM과 같이 사정이 어렵게 된 기업은 이미 고용을 유지할 수 없으며, 파산 신청 및 공적자금 투입 후 주식시장에 재상장하는 경우 이익은 소비자나 노동자가 얻기 보다는 투자가(때로는 해외펀드)가 얻는다. 또한 공적자금을 지원받은 기업은 국내 공장에서 생산증가에 노력하기 보다는 생산기지를 해외에 이전하여 생존경쟁에 나서기 때문에 국내고용의 증가요인이 되지 않는다는 것이다. 즉, 성장하지 않는 경제에서는 정부지원에 의해서 현재의 위기가 극복되어도 장래의 고용은 발생하지 않기 때문에 생산자 우선의 정책근거가 없다는 것이다. 경제가 성장하지 않는다면 공공사업에 의해서 일시적으로 수요를 증가시켜도 재정악화라는 코스트에 대한 장래부담이 크게 될 뿐이기 때문에 일시적 경기대책보다 낭비를 근절함에 의해서 재정악화를 방지하는 것이 합리적이라는 것이다.

민주당의 경기대책으로는 성장이 없는 경제 하에서 생활수준을 향상시키기 위해서 가계에 대한 소득이전, 생활비 인하, 보유자산의 유효활용이라는 세가지 방향으로 정책을 전개하고 있다. 예를 들어서 민주당은 일년에 31만2000엔 (월 2만6천엔)을 중학교 졸업까지 자

5) 小幡績, “經濟教室: 世界經濟の潮流と鳩山政權の政策” 『日本經濟新聞』(2009.10.21).



녀 1인에 대한 수당으로 지급하겠다고 천명했다(매니페스토 11항). 즉, 자녀수당을 통해서 가계에 현금소득을 직접적으로 이전하는 정책이다. 같은 맥락의 정책이 10월 23일 각의에서 부활시킨 ‘생활보호의 모자가산’제도이다(동 13항). 모자가산 제도란 18세 이하 자녀가 있는 1인 부모세대에 대해서 1인 자녀에게 월당 약2만엔을 일반 생활보호비에 가산하여 지급하는 제도이다. 이 제도는 2009년 4월 폐지된 제도였으며, 부활에 대해서 예산팽창을 우려하여 재무성이 반대했으나 나가즈마(長妻昭) 후생상이 주도하여 12월부터 부활되도록 하였다. 필요한 예산 58억엔은 예비비에서 지급된다.⁶⁾ 이러한 정책은 보호대상 세대에 대해서 직접적으로 현금을 급부하여 가처분소득을 증가시킴으로써 자녀를 키우는 세대의 생활수준을 향상시키는 효과를 목표로 하고 있다.⁷⁾

생활비 인하를 통해 소비자 생활수준을 윤택하게 하는 정책으로는 물가 안정이나 자동차 관련 잠정세율폐지, 공립고교의 수업료 무상화 등이 해당된다. 즉, 민주당은 공립고교생이 있는 세대에 대해서 수업료 상당액을 지원하여 실질적으로 수업료를 무료로 하겠다고 했다(동 12항). 또한 휘발유세, 경유거래세, 자동차 중량세, 자동차 취득세 등 자동차에 관련한 잠정세율을 폐지하겠다고 했다(동 29항). 잠정세율 폐지에 의해서 자동차 보유자에게 보유비용을 싸게 함으로써 생활을 윤택하게 하는 것이 목표이다.

후지이(藤井裕久) 재무상은 9월 28일 “인위적인 환율인상(엔 가치절하) 정책은 부적절하다”⁸⁾고 발언했다. 이 발언은 민주당 정권의 환율정책은 엔 가치절상을 용인하겠다는 것으로 해석된다. 즉, 엔 가치절상에 의해서 수입상품을 소비하는 소비자와 외국에서 자원 및 부품을 수입하는 국내 기업의 비용을 삭감하는 효과를 기대하고 있다. 인위적인 엔 가치절하 정책은 수출 증가를 위한 정책으로 생산 및 수출하는 기업을 보호하는 논리에 근거한 정책이며 민주당 정권은 이러한 논리에 서지 않겠다는 것이다. 수출을 어느 정도 희생하더라도 수입물가를 인하함으로써 수입품을 소비하는 개인과 기업이 소득을 보다 여유롭게 사용하도록 하는 정책이다.

민주당이 내세운 고속도로의 원칙적 무료화(제 30항) 정책은 생활비 인하의 성격이 있는 정책이기도 하지만 동시에 국가가 보유하는 자산의 유효활용이라는 측면도 있다. 국민소득이 증가하지 않는 이상, 스톡크(stock)로 국가가 기존에 보유하고 있는 인프라 자산의 이용가격을 인하해서 효율적으로 활용하여 소비자의 생활수준을 향상시키겠다는 정책이다.⁹⁾

같은 맥락의 정책이 마에하라(前原誠司) 국교상이 10월 14일 언급한 ‘하네다(羽田)공항의

6) 『日本經濟新聞』(2009.10.23).

7) 小幡績.

8) 『日本經濟新聞』(2009.9.29).

9) 小幡績.

국제공황 허브화 및 24시간 가동'으로 이는 국가 인프라 자원의 효율적 활용을 목표로 하는 정책이다.¹⁰⁾ 이외에도 마에하라 국교상은 국토교통성의 소관분야에 외국인 관광객의 확대, 항공산업의 활성화, 항만의 경쟁력 강화, 운수·건설산업의 국제화를 지시했다.¹¹⁾ 공항과 항만의 경쟁력 강화정책은 자민당 정권시절 지방자치체의 기득권익에 매여서 원활한 정책을 수립하지 못했던 상황을 극복하겠다는 정책의 성격을 갖지만, 국유 인프라 자원의 효율적 이용이라는 성격을 갖고 있다. 지구온난화 가스 배출량을 2020년을 목표로 25% 삭감(1990년 기준)하겠다는 정책도 환경이라는 자원의 유효활용이라는 성격을 가지고 있으며, 이러한 유효활용을 통해서 생활을 운택하게 하겠다는 정책이다.

‘농가에 대한 세대별 소득보상제도’(동 31항)는 농작물의 생산량과 시장가격에 정부가 개입한다는 정책을 전환하여 생산이나 가격결정은 시장에 맡기면서 농가를 직접적으로 지원하는 방식으로 이행하는 것이다. 즉, 농축산물의 판매가격과 생산비의 차액을 판매농가에 직접적으로 급부하겠다는 정책이다. 이것은 소득분배정책을 시행하는 것에 의해서 재정규모는 확대되지만 민간주체의 의사결정 자체에는 개입하지 않는다는 점에서 실질적인 작은 정부라고 할 수 있다.

4

정치 주도의 국정운영: 관료의존 정치의 탈피

민주당은 정부와 여당을 일원화해서 정치가가 책임을 지고 정책을 결정하는 시스템을 만들겠다고 주장한다. 즉, 자민당 정권은 정부와 여당 사이에 간격이 있었던 2원적 체제로 정책이 결정됐으며, 실제로 관료들이 정책결정에 중요한 역할을 했다고 민주당은 비판한다(鳩山정권구상 원칙 2).

정치주도의 국가운영을 위해서 민주당은 우선 집권초에 사무차관회의를 폐지했다. 사무차관회의는 법률적인 근거가 없는 기구였음에도 불구하고, 사무차관회의에서 일단 논의가 된 정책사항과 법률안만이 내각회의에 회부되며 실질적으로 대신들은 서명하는 입장에 불과했다고 민주당은 비판했다. 또한, 사무차관회의는 만장일치가 원칙이기 때문에 사실상 모든 차관은 거부권을 갖게 되어서 자신의 성(省)이익에 반한다고 차관 1인이라도 반대한다면 아무것도 결정될 수 없었다.¹²⁾

10) 『日本經濟新聞』(2009.10.15).

11) 『日本經濟新聞』(2009.10.23).

12) 菅直人, “これは明治以來の革命だ,” 『中央公論』(2009년11월), 66-73.



민주당은 정치주도를 위한 당과 행정부의 조직개편으로 민주당은 정책조사회를 폐지하고 대신·부대신·정무관에 의한 정무3역회의, 소위 “대신팀”이 중심이 되어 각청을 운영하며, 부대신이 주재하는 “정책회의”를 각성청에 설치해서 여당위원의 의견을 거기에서 흡수하겠다고 하였다. 이러한 조직개편으로 인해 정책에 직접적으로 관련되는 기능은 모두 정치가가 장악하게 됐다.

자민당의 경우, 정책조사회는 정책형성 및 법률심의 기구로서 각 성청별로 조직된 부회별로 심의가 이루어졌다. 부회의 가장 큰 역할은 국회에서 심의되는 내각제출 법안에 대한 여당심사이다. 아무리 관료가 책정한 정책이 좋다고 해도 여당의 지지획득이 없으면 법안으로 성립되지 않는다. 여기에서 여당 의원에 대해서 정책과 법안의 내용을 설명하고 이해와 지지를 획득하기 위해서 이루어지는 것이 여당심사이다. 부회의 결정은 사실상 전회일치를 원칙으로 하며 반대세력의 저항이 큰 경우는 문제가 된 법안은 미루어진다. 부회에서 국회의원은 이익단체의 이익을 주장하고 이익간 조정이 이루어진다. 부회는 의원과 관료간 관계를 형성하는 장소이며, 의원들은 부회의 활동을 통해서 족의원으로 성장하게 된다.¹³⁾

정책형성은 각 대신이 책임지고 내각을 중심으로 주도하겠다는 것이다. 여러 성청이 동시에 관련되는 정책과 관련하여 어려운 조정이 필요한 경우는 하토야마 수상, 칸 나오토 국가전략국담당상, 오자와 간사장, 興石東 참의원의원회장, 야마오카 국대위원장으로 구성된 “당수뇌회의”가 기능할 것이라고 한다.

정부의 정책결정이 일원화의 성패를 고려하는 경우에 중요한 존재가 각료위원회이다. 민주당 정권에서는 테마에 대응하여 관계각료가 모이는 각료위원회를 설치하는 것에 의해서 정치주도를 목표로 하고 있다. 각료위원회를 적절히 설치하여 “내각시스템”을 구축하여 여러 각료위원회에서 문제를 정리하면서 대신간에 정치적 토의를 하는 형태가 필요할 것이다.

민주당은 정치주도의 국정운영과 관료의존을 탈피하기 위해서 매니페스토에서 여러 정책을제안하고 있으며 이 글에서는 (1)관료의 낙하산인사 근절 (2)국가전략국 설치 (3)독립행정법인의 원칙적 폐지 (4)행정쇄신회의 설치에 대해서 주목하고자 한다.

1) 관료의 낙하산 인사 근절

민주당은 낙하산인사를 행정의 낭비적 요소라고 규정하면서, 그것을 전면 금지하는 것을 공약으로 내세웠다. 낙하산인사란 국가공무원이 퇴직한 후 소속했던 부처가 소관하고

13) 猪口孝·岩井奉信, 『族議員研究』(日本經濟新聞社, 1987), 101-105.

있는 외곽단체 혹은 관련된 민간기업, 특수법인 등에 간부로서 파격적인 조건으로 영입되는 것을 말한다. 단지 부처를 퇴직한 후 다른 기업 혹은 법인에 전직하는 것을 모두 낙하산인사라고 하지만, 특히 최근 문제가 되고 있는 것은 출신 관청이 정식으로 재취직 근무처로 독립법인을 알선하는 낙하산 인사이다. 고급관료의 낙하산 인사는 정부의 불요불급한 예산 사용 및 관민의 유착, 이권의 온상화를 초래한다고 비판받고 있다.

중의원 조사국에 의하면 4696개 법인에 26,632명의 국가공무원이 낙하산 인사로 임명되어, 낙하산 인사의 목적지인 법인에는 2006년도 만으로 총액 12조6407억엔 (보조금이 6조8173억엔, 계약금이 5조7805억엔)이 지출되었다.¹⁴⁾ 낙하산 인사의 근무처인 단체에 발주된 사업에 관해서는 정부계약 전체의 98%가 경쟁입찰하지 않는 수의계약에 의한 것이었다. 낙하산 인사가 관민유착의 온상이며, 거액의 세금이 소요된다는 것을 알리는 자료이다.

민주당은 부처의 알선에 의한 낙하산 인사는 관제담합 및 수의계약과 세금낭비의 원인이 되기 때문에 전면적으로 금지함과 동시에 낙하산 인사의 배경에 있는 조기퇴직권장제도를 폐지하는 것을 공약하고 있다(정권구상 5항).

민주당은 조기퇴직권장의 관행을 폐지할 뿐만 아니라 정년을 단계적으로 65세까지 올려서 중앙관청에 근무하더라도 희망하는 사람에 한해서 정년까지 근무할 수 있게 제도를 만들겠다고 했다(동 4항). 조기퇴직권장제도라는 것은 입사동기인 관료가 국장이나 차관에 취임하는 경우 그 동기 관료들이 순차적으로 퇴직하는 관행을 말한다. 이러한 시스템 하에서는 60세 정년을 기다리지 않고 반수 이상의 관료가 퇴직하게 되기 때문에 퇴관 후의 취직자리를 준비하기 위해서 낙하산 인사는 필요악이 되었다.

2) 독립행정법인의 원칙적 폐지

민주당은 독립행정법인을 원칙적으로 폐지하는 방침을 밝혔다(동 2항). 독립행정법인은 원래 국가가 운영하던 것을 독립시켜 공익적인 사업을 행하는 법인이다. 연구기관 및 행정기관, 병원, 미술관, 박물관 등 2009년4월 현재 합계 99개 법인이 있다. 이전의 국립병원과 국립대학도 독립행정법인의 하나이다.

행정의 슬림화를 기할 목적으로 특수법인 중에서 독립채산 혹은 독립회계가 필요한 사업을 독립행정법인화하려는 것이었다. 그러나, 특수법인이 거의 모두 독립법인으로 떨어져 나간 결과 2008년도의 국가로부터 재정지출은 3조 5577억엔으로 달하여 본래의 취지로부터 떨어진 결과가 되었다.¹⁵⁾ 또한, 비효율적으로 불투명하게 사업운동을 하거나, 낙하산

14) 神保哲生, 『民主黨99の政策で日本はどう変わるか?』(カイン社, 2009), 129-144.



인사를 받는 그릇이 되는 문제점이 많다. 독립행정법인이 되어서도 종업원의 신분은 종래 공무원 그대로여서 슬림화가 진전되는 것도 기대할 수 없다.

민주당은 원칙적인 폐지를 전제로 독립행정법인의 사업내용을 제로베이스에서 재검토하여 민영화 가능한 것은 민영화하고, 필요하지만 독립채산이 어렵다고 생각되는 것은 국가가 운영을 맡아서 국영화할 방침을 가지고 있다. 민영화 가능한 것과 국영화해서라도 계속할 필요가 있는 것을 제외한다면 다른 모든 것은 폐지할 것이다.

3) 국가전략실(국) 설치

하토야마 내각에서는 민주당내 실력자인 칸 나오토가 부총리 겸 국가전략상으로 임명됐다. 칸 나오토에 의하면 하토야마 수상의 지시서에 국가전략실의 임무가 “세재정의 골격, 경제운영의 기본방침 등 내각의 중요정책에 관한 기본방침에 관해서 기획·입안·종합조정을 행하는 것”이다.¹⁵⁾

국가전략국에서 가장 기대되는 것은 국가의 장기비전을 수립하는 것이며, 이를 위해서 재정의 골격과 경제운영의 기본방침을 정하게 된다. 일본에서는 예산편성이 종합조정역할을 담당하기 때문에 국가전략과 예산편성은 동전의 앞 뒷면이라 할 수 있다. 민주당은 특히 예산 편성방식에 대해서 자민당 시절의 방식을 비판하며 정치주도의 방식을 채택하겠다고 공약했다(하토야마 대표 메시지). 민주당 정권의 예산의 결정방식은 커다란 방침을 우선 세운 후에 세부를 채우는 방식이다

자민당 정권에 있어서 예산편성은 재무성 중심으로 예산을 누적방식으로 쌓아 올려서, 족의원이 각성에 작업을 분담시키는 시스템이었다. 전체의 구도를 그리기 보다는 각 부처가 세부적으로 예산을 누적시켜서 그 결과를 취합한 것이 예산안으로 되는 방식이다. 이러한 방식 하에서는 부처와 족의원이 기득권을 지키기 쉬우며, 세부적 예산을 누적적으로 쌓아올린 예산안을 기정사실로서 최종단계에 회부하면 정치가가 개입할 여지를 줄이고 관료가 예산편성과정을 지배할 수 있다. 즉, 예산편성과정을 기술적인 문제로 고정해서 정치적인 결단을 내릴 영역을 좁게 한다는 것이다.

민주당은 예산의 누적(積み上げ) 방식에 관해서도 개혁하겠다고 했다. 내년도의 세재정, 세수 및 경제성장을 예측하여 국채를 어느정도 발행할 것인지 세입면을 최초로 파악해서 예산의 총액을 먼저 결정한 후 총액 중에 매니페스트에서 제시한 정책을 집어넣어서 작성

15) 神保哲生

16) 菅直人, “これは明治以来の革命だ,” 『中央公論』(2009년11월), 66-73.

에 지시하는 상의하달 방식으로 바꾸겠다는 것이다. 예산의 단년도주의를 재검토해서 복수년도 예산편성을 한다면 각성이 연도말에 예산을 무리하게 써버려서 문제가 되었지만, 쓰다 남은 예산을 익년도 이후에 넘기는 것이 가능하게 된다고 한다.

4) 행정쇄신회의

하토야마 수상이 의장을 맡고 있는 행정쇄신회의는 센야(仙谷由人) 행정쇄신상등 각료와 민간인으로 구성된다. 그 아래에 민주당의 신진 혹은 중견의원 등 약 30인에 의한 작업부회를 설치하여 240개 정도의 사업을 대상으로 해서 그 폐지와 효율화, 민간 및 지방으로 이관하는 등 분류할 예정이다. 정부는 자녀수당 등 생활지원에 많은 금액의 재정자금을 사용할 방침이다. 세출전체를 과도하게 팽창하지 않도록 하기 위해서도 불요불급의 예산을 행정쇄신회의를 통해서 근본적으로 삭감할 필요가 있다.

필요 없는 예산지출, 급하지 않은 공공사업을 분류하여 예산을 삭감하기 위해서 “사업분류”(事業仕分け)가 10월22일 행정쇄신회의에서 시작됐다. 이는 정치주도에 의해서 예산안을 만들기 위한 새로운 시도이다. 일반회계뿐만 아니라 지금까지 감시의 눈에서 잘 들여다볼 수 없었던 특별회계 및 특수법인에도 이 수법을 적용해서 세출합리화를 철저히 하려는 것이다.¹⁷⁾ “행정쇄신회의”를 통해 행정의 업무를 (1)행정이 할 필요가 없는 것, (2)행정이 하면 그 비용이 너무 높은 경우로 두 가지로 나누어서 (1)은 폐지, (2)는 입찰개혁등을 통해서 금액을 줄이려는 노력을 할 것이다.

〈표 2〉 행정쇄신회의 사업분류 팀의 분담¹⁸⁾

(총괄: 에타노 유키오(枝野幸男) 전 정조회장)

| | 主査 | 담당관청 |
|-----|---------------|----------------------|
| 제1팀 | 寺田學 (중의원) | 국토교통성, 총무성, 재무성, 환경성 |
| 제2팀 | 尾立源幸 (참의원) | 후생노동성, 외무성, 경제산업성 |
| 제3팀 | 蓮舫 (참의원) | 농림수산성, 문교과학성, 방위성 |

사업분류를 진행하는 한편, 당초는 예산의 기본방침을 결정할 것으로 알려졌던 국가전

17) 『日本經濟新聞』 “사설” (2009.10.24).

18) 『日本經濟新聞』 (2009.10.23).



략실의 역할은 2011년 이후의 예산편성과 예산확보의 방식이 중심으로 된다. 즉, 국가전략 국이 큰 방침을 제시하면 행정쇄신회의가 낭비를 배제하여 재원을 염출한다. 두 조직의 지시를 받은 재무성은 사무적인 작업에 특화하는 방식이다.

5

대외정책의 새로운 방향

민주당 하토야마(鳩山由紀夫) 정권은 매니페스토에서 대외관계와 관련해서 (1)긴밀하고 대등한 미일관계, (2)아시아 외교의 강화, (3)유엔중시라는 세가지 정책기조를 밝혔다. 대외 정책은 2009년 여름의 정권교체 국면에서 중심적 현안은 아니었다. 국내정책 즉, 민주당의 “생활중심 정치” “관료주도 정치의 개혁” 등이 여야간 논쟁의 중심테마였다. 민주당은 매니페스토에서 총55개 항목의 집권공약을 제시했으며, 외교안보정책은 그중에서 마지막 5개 항목에 불과했다. 북한의 납치문제, 러시아의 북방영토문제, 그리고 오바마대통령이 제창한 핵군축 등 중요한 외교정책 테마에 관해서 민주당 정책과 자민당 정책에는 커다란 차이가 없다

민주당은 집권과정에서 자민당 정책을 전반적으로 비판했으며, 정책대안을 일본 국민들에게 제시해야 했기 때문에, 외교 안보정책의 분야에 있어서도 새로운 모습을 보이려고 했다. 민주당은 자민당의 외교 안보정책을 ‘미국의존 정책’ 혹은 ‘미국 일변도 정책’이라고 비판했다. 미국의존 정책의 대안으로 민주당은 주체적인 외교전략을 통해서 “대등한 미일관계”를 내세웠으며, 미국 일변도의 대안정책으로 ‘아시아 외교 중시’ 및 ‘유엔 중심’이라는 정책대안을 내세운 것으로 추측된다. 일본의 대외정책은 정권이 자민당에서 민주당으로 바뀌었어도 일본을 둘러싼 국제환경이 크게 변한 것이 없으며, 또한 민주당도 보수적 이념을 기본으로 하는 정당이기 때문에 기존의 대외정책에서 내용상 크게 변화할 것은 없다.

1) 긴밀하며 대등한 미일관계

민주당은 매니페스토에서 “긴밀하며 대등한 미일관계”를 구축하겠다고 했다. 민주당 전 대표인 오자와 이치로(小沢一郎)는 미일관계에 관해서 “동맹이라는 것은 어디까지나 대등한 관계로서, 미국이 말하는 대로 추종만 한다면 동맹이라고 할 수 없다”고 하며 “대등”을 반복해서 강조했다. 민주당 매니페스토에서 대등한 미일관계에 관련해서 (1)미일지위협정

의 개정을 제기하고, (2)미군재편과 주일미군 기지의 존재방식에 관해서 개정하는 방향으로 임한다고 했다. 미국 일변도로부터 탈피의 구체적인 예로서 미군재편에 동반하는 후텐마(普天間) 비행장의 이전문제에 대해서 미일간 이미 합의된 협정의 개정을 미국에게 어느 정도 강하게 요구하는가가 “대등한 미일관계”의 내용을 결정할 것이다. 미국이 민주당의 일방적인 요구를 그대로 들어줄 가능성은 높지 않다.

후텐마 기지를 포함하는 일본내 미군 기지 이전 협정과 관련해서 2009년 2월 17일 클린턴 국무장관과 자민당 나카소네 외상은 오키나와 주둔 미 해병대를 괌(Guam)으로 이전하는 합의를 국회승인이 필요한 조약으로 서명했다. 양 외상이 서명한 ‘오키나와 주둔 미 해병대의 괌 이전에 관한 협정’에는 “괌으로의 기지이전은 후텐마 비행장의 대체 시설에 관해서 일본정부가 취할 구체적인 조치에 따라서 진전된다”라는 협정문이 삽입됐다. 외상회담에서는 괌 이전과 오키나와 주둔미군의 후텐마 비행장의 대체시설 건설을 2014년까지 완료하도록 합의한 "2006년 로드맵"(U.S.-Japan Roadmap for Realignment Implementation)을 예정대로 진행하겠다는 일본 정부의 결정을 미국 측이 재확인했다.

주일미군의 재편에 관해서 로드맵에서는 주요 목표로서 (1)안전보장 상의 억지력 유지, (2)오키나와 등 현지 부담 경감을 제시했다. 로드맵에서는 일본에 주둔하는 미군 기지 재편 실행계획을 4개 지역별로 정리하여 (1)오키나와(沖繩), (2)요코다(横田), (3)카나가와(神奈川)현 캠프 자마(座間)와 사가미(相模), (4)아츠키(厚木)와 이와쿠니(岩國) 지역에 관해서 규정했다. 클린턴 장관과 나카소네 외상이 협정으로 서명한 것은 오키나와 지역의 미 해병대 이전에 관련된 사항이다.

2009년 4월 당시 자민당 정권은 미일 외상이 서명한 ‘오키나와 주둔 해병대의 괌 이전에 관한 협정’의 비준 승인안을 국회에 제출해서 민주당이 반대하는 가운데 통과시켰다. 협정이 양국 의회의 승인을 받아서 비준되면 “조약” 수준으로 취급된다. 당시 일본정부(자민당과 외무성)는 조약으로 격상시킴으로써 정권교체 이후에도 미군 기지 이전문제가 미일 양국이 합의한 대로 진행되도록 하려는 목적이 있었다. 당시 정권교체 가능성이 컸던 정치적 상황에서 정권교체 이후에 새로운 정권이 후텐마 이전계획을 개정하고 싶더라도 국회에서 비준된 협정은 법적 구속력이 있기 때문에 협정을 무시할 수 없게 된다. 미국정부 입장에서도 민주당 정권으로 집권당이 교체되더라도 양국 협정을 법률적으로 계속 진행시키려고 했다.

후텐마 기지 이전과 미 해병대의 괌 이전에 관해서 당시 야당 민주당은 2009년 4월 국회 의결에서 협정에 반대했다. 자민당이 과반수였던 중의원을 통과한 후 야당이 과반수인 참의원에서는 부결됐으나, 외교조약의 중의원 우월규정에 의해서 승인됐다. 기지 이전 협정



에는 후텐마 비행장의 반환조건으로서 오키나와현 나고(名護)시 캠프 슈왓으로 대체 이전하는 것이 포함되었다. 오키나와 현민들은 후텐마 이전이 오키나와로서는 새로운 기지부담을 안는 것이라고 반대한다. 미국 정부는 “타협을 거듭해서 일본측이 제안한 것을 받아들인 것이 현재의 계획이기 때문에 그 변경은 있을 수 없다”는 입장을 견지하고 있다. 이러한 입장은 10월 일본을 방문한 게이츠(Gates) 미국방장관도 표명했다. 하토야마 대표는 2009년 5월 대표취임 기자회견에서 “후텐마는 현외 이전을 목표로 한다”고 명언했다. 하토야마 대표의 주일 미군 기지에 관한 입장이 얼마나 미국에게 받아들여 질지는 민주당 정권에서 미일관계의 과제가 될 것이다.

민주당의 매니페스토에는 미일지위협정(SOFA)의 개정을 제기하겠다고 했다. 미일지위협정(Status of Forces Agreement: SOFA)은 미일안보조약에 근거하여 주일미군 병사와 군속의 일본에서의 법적지위를 규정한 것이며, 1960년 발효한 이래 한번도 개정된 적이 없다.

대등한 미일동맹을 목표로 하는 민주당은 지위협정의 개정을 실현하고자 한다. 야당 시절 민주당은 사민당, 국민신당과 공동으로 지위협정의 개정안을 제출하였다. 여기에는 (1)기지 외부에 거주하는 미군 관계자에 외국인 등록을 적용하며, (2)기지 외부에서 발생한 범죄는 공무 중이더라도 일본이 원칙적으로 피의자를 구금하고 제1차 재판권을 가지며, (3)미군 활동에 의해서 발생한 환경피해는 미군측이 원상회복조치를 취한다는 규정 등이 포함됐다. 지위협정 개정은 미국측의 동의와 협조가 필요하다. 미국측이 민주당의 개정요구에 긍정적으로 대응하더라도 구체적인 항목에서 어떠한 문항이 포함될 것인가는 쉽게 합의되지 않을 것이다.

인도양에서 해상자위대가 급유를 계속할 것인가에 관련해서는, 2007년 7월 참의원 선거에서 야당이 과반수를 획득한 후 안보정책 분야에서 국회의결에 어려움을 겪었던 대표적인 법안이 “테러와의 전쟁을 위한 해상자위대에 의한 인도양 급유활동 관련법안”의 예를 들 수 있다. 1년 한시법이었던 ‘인도양 급유법’의 연장을 참의원에서 야당이 반대하여 2007년 11월부터 약 3개월간 해상자위대가 테러와의 전쟁에 참가하는 미국 및 영국 등 국가의 함정에 유류를 보급하는 활동이 중단되었다. 인도양 급유법은 2008년 1월 중의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재가결되었다. 2009년 4월에 오키나와 주둔 미해병대 이전에 관련된 협정을 국회에서 비준받게 된 것은 인도양 급유법의 상황에서 미일 양국 정부가 교훈을 얻은 것이다. 민주당 오카다 외상은 취임후 기자회견에서 2010년 1월 인도양의 급유에 관련된 특별조치법의 기한이 끝나면 급유활동을 종결하겠다고 단언했다. 급유 종결을 단언한 이상 2010년 1월 이후 해상자위대는 급유활동을 종결할 수밖에 없을 것이다. 그러나 일본은 미국의 테러와의 전쟁에 관해서 협조해야 하는 입장이기 때문에 대체안을 제시하지 않

을 수 없을 것이다.

2) 아시아 외교의 중시: 중일, 한일 우호협력관계의 강화

아시아 외교를 중시하는 자세는 민주당 외교정책의 다른 한 축이다. 민주당은 일본이 중국 및 한국과의 협력 관계를 구축하는 것이 동아시아 지역의 평화와 번영에 있어서 중요하다 주장한다. 하토야마 총리는 취임 전부터 야스쿠니 신사에는 A급 전범의 위패가 있기 때문에 참배하지 않을 것이며, 각료들에게도 참배하지 않도록 권고하겠다고 했다. 또한 종교시설이 아닌 국립전물 추도시설을 국가가 짓겠다고 했다. 민주당은 정권공약에서 동아시아공동체를 추진하겠다고 했다.

2009년9월 뉴욕에서 개최된 한일 정상회담에서 하토야마 총리는 “새로운 정권은 과거사를 직시할 용기를 가진 정권이며, 미래지향적인 한일관계를 형성하겠다”고 했다. 하토야마 총리의 상기 발언은 다음과 같은 배경이 있다. 민주당은 정권공약에서 과거 태평양 전쟁의 전쟁책임을 명확하게 해서 전후처리문제 해결에 노력하겠다고 했다. 침략에 관한 역사적 사실에 대해서 그 전모를 일본인조차도 잘 모른다는 것이 민주당의 문제의식이다. 전쟁책임에 관련된 대표적인 한일간 현안이 종군위안부 문제이다. 민주당은 은폐되거나 증거가 파괴된 침략의 역사적 사실을 밝히기 위해서 국회 도서관의 새로운 조직으로 “항구평화조사국”을 신설하겠다고 공약했다. 징용의 실태, 종군위안부, 생물 및 화학무기 사용실태 등을 조사해서 그 결과를 공표하겠다고 하는 것이다. 그럼으로써 침략에 대한 과거사 인식을 일본인이 넓게 공유하고 그것을 바탕으로 아시아 국민들과 신뢰관계를 구축하겠다는 것이다.

과거사에 관련된 사죄와 반성의 외교 행태는 아시아인들에게는 화해의 노력으로 받아들여지지만, 일본 국내에서는 정치적으로 민감하며 부담이 되는 정책이다. 민주당으로서는 장기집권을 위해서 반드시 승리가 필요한 내년 7월 참의원 선거를 앞두고 정치적 부담이 될 수 있는 과거사 문제에 대해 적극적으로 해결에 나서기는 쉽지 않을 것이다. 일본 정치의 전체국면 즉, 자민당으로부터 정권을 획득한지 얼마되지 않은 정권교체의 국면에서 민주당으로서 가장 중요한 과제는 정권의 안정이기 때문이다.

3) 유엔중심 외교

민주당의 외교정책에 관련된 정권공약에는 유엔을 중시하겠다는 자세가 포함되어 있다. 민주당은 유엔 안보리 결의를 자위대 해외파병의 필요조건으로 정하고 있다. 즉, 유엔안보



리 결의가 있다면 지금까지 헌법위반이라고 해석된 자위대의 전투지역 파견도 가능하다는 입장을 취하고 있다. 민주당은 “유엔결의가 있다면” 자위대 파병이 헌법상 금지된 무력행사와는 성격이 다른 것으로 정리하고 있다. 헌법9조가 금지하고 있는 것은 자위권 연장선상의 무력행사이며, 유엔안보리 결의에 근거한 집단안전보장은 자위권의 행사와는 성격이 다르다고 민주당은 해석한다.

이것은 자민당 정권의 헌법해석에서 크게 전환하는 것이다. 지금까지 헌법9조의 해석은 유엔결의 해석유무에 관계없이 일본은 집단적 자위권의 행사는 불가능하다는 것이다. 즉, “자국이 직접공격받지 않더라도 동맹국에 대한 무력공격을 실력으로 저지하는 권리”인 집단적자위권은 “지금까지주권국가인 이상 국제법상 갖고 있지만 헌법9조가 허용하는 자위권 행사는 필요최소한도의 범위에 멈춰야 하며, 집단적자위권의 행사는 그 범위를 벗어나하는 권리”헌법상 허용되지 않는다”는 것이 지정부의 해석이다.

예를 들어서 아프가니스탄에서 유엔결의에 근거한 평화유지활동의 하나인 ‘유엔 치안지원부대’에 일본은 자위대를 파견하는 것이 불가능하다. 왜냐하면 아프가니스탄은 아직 전투상태에 있기 때문이며, 일본은 대체안으로 해상급유활동에 참가하고 있다. 일본이 급유한 선박이 그 후에 전투행위에 참가한다면 집단적 자위권의 행사라고 할 수 있지만, 적어도 해상에서 급유활동을 하고 있는 한 전투행위에 말려들어가지 않을 것으로 해석한다.

일본은 이라크 전쟁에서 비전투지역에 한정한다는 것을 전제로 자위대를 파견했다. 그러나 이라크전쟁은 유엔결의에 근거한 군사행동이 아니기 때문에 유엔결의를 중시하는 민주당 정권이었던 미국이 요청이 있어도 이라크에 자위대를 파견하지 않는 정책선택을 했을 것이다.

6

민주당 정권공약의 실현가능성: 새로운 일본은 탄생될 것인가?

민주당이 도입하거나 도입하려는 새로운 정책시도가 성공해서 새로운 일본을 만들어 가기 위해서는 현재와 같은 높은 지지율이 유지되어야 할 것이다. 국민의 높은 지지율을 배경으로 하는 경우에만 개혁 저항세력의 반대를 극복할 수 있다. 국민의 지지는 민주당 정권이 과연 경제의 어려움을 극복할 수 있는가에 달려있을 것이다. 경제가 침체를 벗어나지 못하면 민주당에 대한 국민들의 지지는 낮아질 것이며, 개혁정치에 대한 정당성의 근거가 약해질 가능성이 있다.

둘째, 관료의 저항을 극복하기는 쉽지 않을 것이다. 현대국가에 있어서 관료들의 전문성과 경험을 무시해서는 안되며, 정부에 투입되는 정치가들이 관료들의 전문지식과 경험을 개혁을 위해서 융합하는 리더십을 보여야 할 것이다. 관료를 개혁의 대상이 아니라 개혁의 동반자로 삼아야 할 것이다.

셋째, 미국의 협조이다. 일본이 주체적 외교를 수행해서 대등한 미일관계를 수립하는 것이 외교정책에 있어서 민주당의 목표이지만, 외교는 상대가 있다. 이미 미일 양국간에 조약으로 맺어진 구체적인 협정을 일본이 독자적으로 변경할 수는 없다. 미일지위협정이나 주일미군 기지 이전협정 등에 관한 일본의 문제제기에 대해서 미국측이 긍정적으로 대응하지 않으면 협정 개정을 실현하기 어려운 것이 현실적 한계이다.

넷째, 민주당내 이견을 극복해야 한다. 출신이 다른 정당출신자가 모인 민주당은 정책면에 있어서는 여러 방향의 견해가 나오고 있다. 야당 시절 민주당은 인도양 해상자위대에 의한 급유활동, 소말리아 해역 해적대책, 미 해병대의 괌 이전에 관한 미일협정 등에 대해서 일관되게 반대를 해왔다. 민주당내 이견이 있었지만 결속을 우선했기 때문이다. 집권당으로서 외교 안보정책에 반대만 할 수는 없다.

〈표 3〉 민주당내 의견이 갈리는 정책과제

| | 적극파 | 신중파 |
|------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 헌법개정 | 鳩山由紀夫 개헌시안을 발표 西岡武夫 헌법심사회규정 정비주장 | 平岡秀夫 등 리베랄 회, 구사회당 그룹은 개헌 논의에 신중 |
| 국기·국가 | 국기·국가법안 의결에 鳩山, 岡田克也 등 찬성 | 국기·국가법안 의결에 橫路孝弘, 赤松廣隆 등 반대 |
| 영주외국인 지방참정권부여 | 鳩山, 岡田, 川上義博 등 추진 | 松原仁, 長島昭久 등 보수계 의원 신중론 |
| 자위대의 해외파병 | 小澤一郎은 유엔결의를 조건으로 용인 | 리베랄 회 등에서 신중론 |

*출처: 『日本經濟新聞』, 2009.9.5.

다섯째, 지방의 저항이다. 공공사업의 대부분은 지방에서 진행되고 있으며 공공사업 내 용을 민주당 정권이 재평가하여 필요하지 않으면 곧 그만 둔다면 지방의 경제는 어렵게 될 것이다. 이미 진행중인 공공사업을 민주당이 일방적으로 중지 선언하는 것에 대해서 지방자치체는 반대하고 있다.

민주당 신정권의 등장 의미와 한일관계



세종연구소 일본연구센터장 **진 창 수**

1

하토야마 정권 출범과 한일관계

일본 민주당의 정권교체가 한일관계에 중요한 전환점이 된 것은 틀림없다. 우선 일본의 정권 변화가 한일관계에 새로운 전기를 마련한 점이다. 지금까지의 한일관계는 한국의 정권이 바뀔 때마다 새로운 타협을 모색하는 형태였다. 그러나 이번에는 일본이 민주당 정권으로 교체되면서 일본으로부터 외교정책에 대한 새로운 주장들이 쏟아지고 있다. 민주당은 정책집 Index2009에서 한일관계의 중요성과 함께 야스쿠니를 대신할 국립추도시설 설립, 위안부문제의 처리, 그리고 영주외국인의 지방참정권 실현 등의 공약을 천명하고 있다. 둘째 민주당 정권은 자민당 정권과는 달리 ‘대등한 미일관계’를 주장하면서 아시아 중시를 표방한 정권이라는 점이다. 이번 민주당 정권은 미일관계만 중시하였던 이전과 달리 아시아와의 관계를 발전시키는 것을 강조하고 있어 일본외교에 새로운 발상의 전환을 가져왔다.

따라서 일본 하토야마 정부가 한일관계에 긍정적인 역할을 할 것이라는 기대가 한국에서는 우세하다. 민주당의 공약과 더불어 하토야마 총리나 오카다 외무대신 등이 과거사문제에 대해 전향적인 변화 의지를 표명한 것도 그 배경으로 작용하고 있다. 한국에서 일본 민주당에 거는 기대는 2007년 후쿠다 정권이 등장했을 때와 흡사하다. 그 당시 한국에서는 아베 총리와 다른 후쿠다 총리의 전향적인 역사인식에 많은 기대를 가졌다. 그러나 후쿠다 정권이 발족하자마자 중등 교과서 해설서 문제로 갈등이 야기되었고, 이로 인해 후쿠다 총리에 대한 기대는 무너져버렸다. 이후 후쿠다 정권 기간 동안 한일관계는 긍정적으로 발전하기 보다는 냉각관계가 지속되었을 뿐이었다. 이는 한국의 후쿠다 총리 개인에 대한 기대가 과도하여 일본정치의 메카니즘을 간과하는 우를 범했기 때문이다.

후쿠다 정권의 교훈을 고려하면 우리는 민주당 정권의 전향적인 정책이 현실적인 정책으로 실행될 수 있는지에 주목해야 한다. 그 점에서 정책집 Index2009에 포함되었던 내용이 매니페스토에 빠진 것은 우리에게 시사하는 점이 많다¹⁾. 외국인 참정권의 경우는 하토



야마 대표의 측근이 재일민단 강연에서 ‘민주당이 정권을 잡으면 지방참정권을 실현할 것이다’라고 공약까지 했음에도 매니페스토에서는 제외되었다. 그리고 과거 일본의 죄를 조사하기 위해 국회도서관에 항구평화조사국을 설치, 위안부에 대한 사죄와 금전지원의 실시, 그리고 야스쿠니 신사를 대신할 국립추도시설의 설립 등 우리가 기대를 걸만한 정책은 전부 매니페스토에 포함되지 못했다. 즉 자민당과 상당한 차별성을 가졌던 민주당의 기존의 주장들이 매니페스토에서는 국내적인 역풍을 염려해서인지 생략되면서 교묘하게 피해갔다. 이처럼 외교적 쟁점들이 매니페스토에 빠진 이유를 단지 민주당이 이번 선거에서 이기기 위한 전략으로만 보아서는 안된다. 그보다는 민주당과 일본의 여론이 아직 이러한 외교적인 쟁점에 대해 합의를 이루지 못한 것에 더욱더 주목해야 한다.

본 글에서는 우선 일본정치에서 민주당 정권 교체의 의미는 무엇이며, 이를 바탕으로 하토야마 정권의 한반도 정책에 영향을 주는 국내 정국의 상황에 주목하면서 한일관계의 전망을 살펴보고자 한다.

2 일본 정치에서 민주당 정권 교체의 의미

일본에서 민주당으로의 정권교체는 일본 국민들의 감정과 정책의 변화에서 기인하였다는 점에서 그 의미는 더욱더 크다. 첫째 일본 국민들의 불만이 자민당 정권에 대한 비판으로 이어져 정권교체를 이룩한 점이다. 지금까지 자민당은 국민들의 비판이 있었음에도 불구하고 제 1 당을 놓친 적이 없다는 점에서 이번 정권 교체는 대단한 변화이다. 이 변화의 조짐은 2005년 고이즈미 총리 당시 ‘우정민영화’를 둘러싼 찬반 선거에서부터 일어났다고 보아야 할 것이다(山口二郎 2009). 그 당시 자민당은 고이즈미의 열풍으로 300석의 압승을 두었지만, 이때부터 자민당의 조직 선거는 약화되면서 무정당파의 동향에 따라 선거결과 의 승패가 좌우되게 된 것이다. 이번 선거에는 아소 총리의 무능력이 더해져 지난번에 300석의 의석을 가지고 있던 자민당이 119석 가까이로 괴멸하게 된 것이다. 오죽하면 “고이즈미가 자민당을 파괴시켰고, 아소는 민주당 정권을 만들어주었다”라는 말이 나올 정도이다. 이번 선거 결과는 무정당파층의 의향에 따라 언제든지 일본에서 정권교체가 가능하게 되

1) 특히 관심을 모았던 미일관계는 애매한 채로 남겨두었다. 그 예로 하토야마 대표가 헌법 위반이라고 주장한 인도양에서의 자위대 파견 중단이 매니페스토에는 포함되지 않았다. 그렇다고 그것으로 문제가 해결된 것은 아니었다. 최근 하토야마 총리는 인도양에 ‘자위대 파견은 연장하지 않는다’고 단언한 데 비해 오카다 간사장은 ‘단순연장은 하지 않는다’고 약간의 의견불일치가 나타나고 있다.

었다는 계기를 만들어 준 것이다.

둘째 민주당의 국내 정책은 관료주도에서 정치주도의 변화를 예고하고 있다. 민주당은 메니페스토를 통해 정권구상을 실현하기 위해 5개 원칙, 5개 책략, 5개 약속을 국민에 제시했다. 5개 원칙 즉 ① 관료주도정치에서 정치가 주도 정치, ② 정부여당의 정책이원화에서 내각 하의 정책일원화, ③ 부처할거의 省益중심에서 관저주도의 國益우선, ④ 수직적 이권사회로부터 수평적 연대사회, ⑤ 중앙집권에서 지방주권으로 정치의 중심축과 정책목표와 우선순위를 바꾸고자 새로운 비전을 제시하고자 했다. 5개 책략은 정치가 주도의 정치를 실현하기 위한 실질적인 변화를 제안하고 있다. 즉 정부부처에 대신, 부대신, 정무관(이상, 정무 3役), 대신보좌관 등의 자리에 100명의 국회의원을 배치하여 정무 3역이 중심이 되어 정치주도로 정책을 입안, 조정, 결정해 간다는 것이다. 그리고 수상 관저기능을 강화하고 총리직속의 국가전략국을 신설하여 관민으로부터 우수 인재를 결집하여 새로운 시대가 요청하는 국가비전수립, 정치주도로 이에 걸맞는 예산의 기본골격을 책정해야 한다는 것이다. 5개 약속은 국민생활 개선에 관한 것이다. 국가총예산(207조엔)을 전면 개편하여 세금낭비 및 낙하산 인사와 관련된 비합리적 예산배분문제를 근절하여 국민 개개인에게 직접적인 분배를 하겠다는 것이다.

셋째 하토야마 외교정책은 긴밀하고 대등한 미일관계와 함께 아시아에서는 동아시아공동체를 형성하는 균형 외교를 하겠다는 것이다. 이는 일본이 초강대국 미국과 중화사상의 중국과의 사이에서 자립된 일본을 만들어 일본, 미국, 그리고 중국의 3각 관계를 형성하겠다는 의도를 가지고 있다. 이점에서 하토야마 정권 외교는 자민당 정권과는 다른 발상임에 틀림없다. 자민당 정권 시기의 외교는 아시아와의 관계는 다소 불편한 관계에 있더라도 미일관계만 좋으면 문제가 없다는 인식이 팽배하였다. 그 예로 고이즈미 총리는 야스쿠니문제로 한국과 중국으로부터 정상회담조차 거부당했음에도 불구하고 탄탄한 미일관계를 강조하면서 일본 외교는 문제가 없다고 말할 정도였다. 이번 민주당 정권은 아시아와의 관계를 발전시키면서 미일관계에서는 균형을 주장하고 있는 점이 다르다. 하토야마 총리는 이번 총선거 직전 Voice 9월호에 실린 ‘나의 정치철학’에서 우애(友愛)외교를 주창하였다(鳩山由紀夫 2009). 현 시점에서 우애는 글로벌한 현대 자본주의의 과도함을 바로잡는 ‘자립과 공생’의 시대정신이라고 했다. 우애의 정신으로 일본 국내에서는 ‘지역주권국가’를 확립하고, 외교에서는 동아시아 공동체를 실현해야한다고 주장하였다. 현재 국제질서는 미국 1극체제의 종언과 중국의 대두라는 변화과정에 있다고 그는 파악한다. 이 상황에서 일본은 아시아에 위치한 국가라는 정체성을 잊지 말고 우애의 이념에 따라 아시아 국가들과 동아시아공동체를 창설하여야 한다고 주장한다. 미국과의 동맹관계의 중요성을 인정하면서도 일



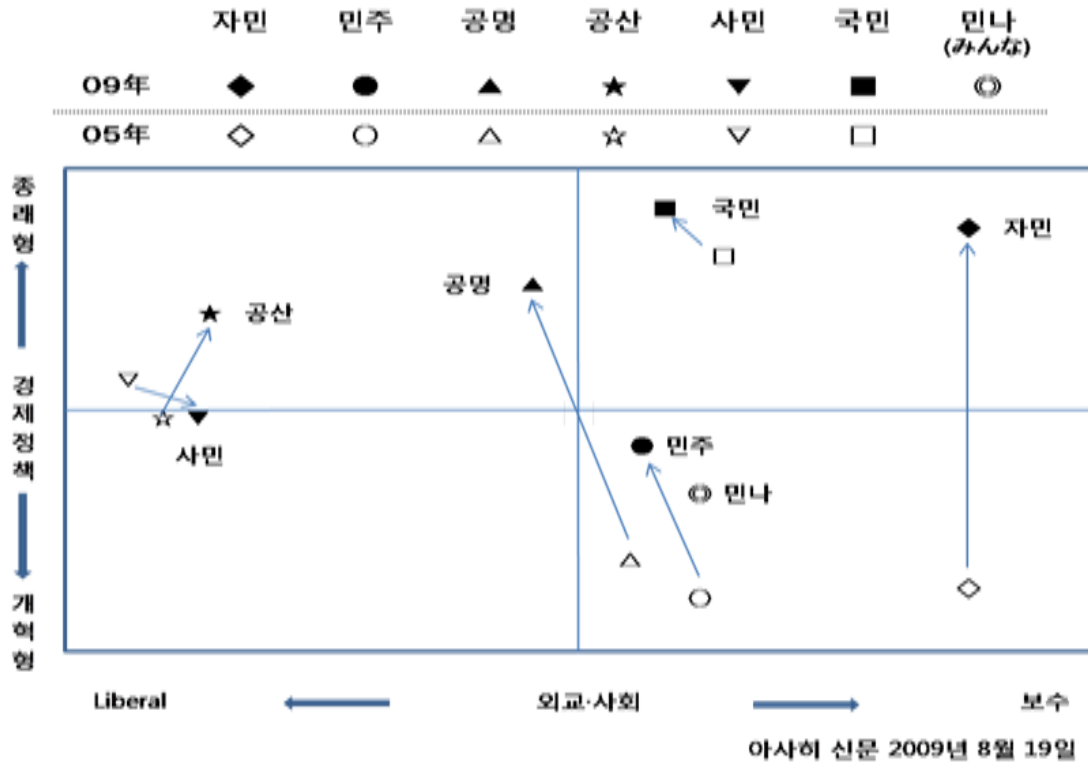
본을 비롯한 아시아 국가들이 생존과 번영을 이룩할 수 있는 것은 동아시아 공동체밖에 없다는 것이 그의 주장이다. 이는 1990년대 이후 일본의 장기침체를 극복하고 경제재건을 이룩하기 위해서는 중국과의 경제협력이 필수적이라는 생각이 바탕에 깔려있다고 보아야 한다. 하토야마가 말하는 동아시아 공동체는 아시아 국가들과의 신뢰관계를 바탕으로 통상 금융, 에너지 등의 다양한 분야에서의 협력이다.

이번 민주당의 정권교체는 경제정책이나 외교정책에서 일본 국민들에게 새로운 선택지를 보여준 것임을 알 수 있다. 아사히 신문사와 도쿄대학의 다니구치(谷口將紀) 연구실이 공동으로 후보자의 의식에 대한 조사를 실시한 것을 보면 종래의 정책으로 되돌아 왔지만, 양당의 차이는 뚜렷하게 나타났다. 2005년과 달리 이번 선거에서는 ‘개혁(예를 들면 신자유주의 정책)’색은 완전히 후퇴했다. 각 당 후보가 그리는 쟁점의 차이도 드러났다²⁾. 2005년과 이번에 공통된 10가지 질문을 바탕으로 후보자의 자세를 분석한 것이 아래의 표이다. 경제대책에 대해서 자민 후보의 평균치는 2005년에는 시장원리를 중요시하는 ‘개혁형’의 위치에 있었다. 그러나 이번에는 재정지출을 싫어하지 않는 ‘종래형’의 방향으로 거의 정반대인 위치까지 이동했다. 자민당 후보들 가운데에서는 ‘당면과제는 재정재건을 위해서 세출을 억제하는 것이 아니고, 경기대책을 위해서 재정지출을 해야 한다’라고 하는 질문에 찬성파가 90%로 2005년보다 70%이상 늘었는데, 공공사업에 의한 고용확보를 요구하는 여론이 강한 영향을 준 것으로 보인다. 민주당 후보들도 ‘종래형’으로 움직였지만, 거의 중립의 위치에 남아 양당의 차이는 2005년보다 더욱 선명해졌다. 그렇다면 후보자들은 무엇이 쟁점이라고 생각하고 있는 것일까? ‘이번의 선거에서 가장 중시하는 정책’을 15번 항목부터 고르게 했다. 자민당 후보들 중 67%, 공명당 후보들 중 79%가 ‘경기대책’을 들고 있다. 공산, 사민당 후보들은 60%가 ‘고용·취직’을 선택하여 생활중시라는 공통된 자세를 보였다. 다만, 정권교체를 목표로 하는 민주당 후보들은 ‘경기대책’ (20%), 이외에 ‘정치·행정개혁’ (18%), ‘연금’ (14%)도 선택하여 다양한 쟁점에 관심을 가지고 있는 것을 알 수 있다(朝日新聞 2009/8/19).

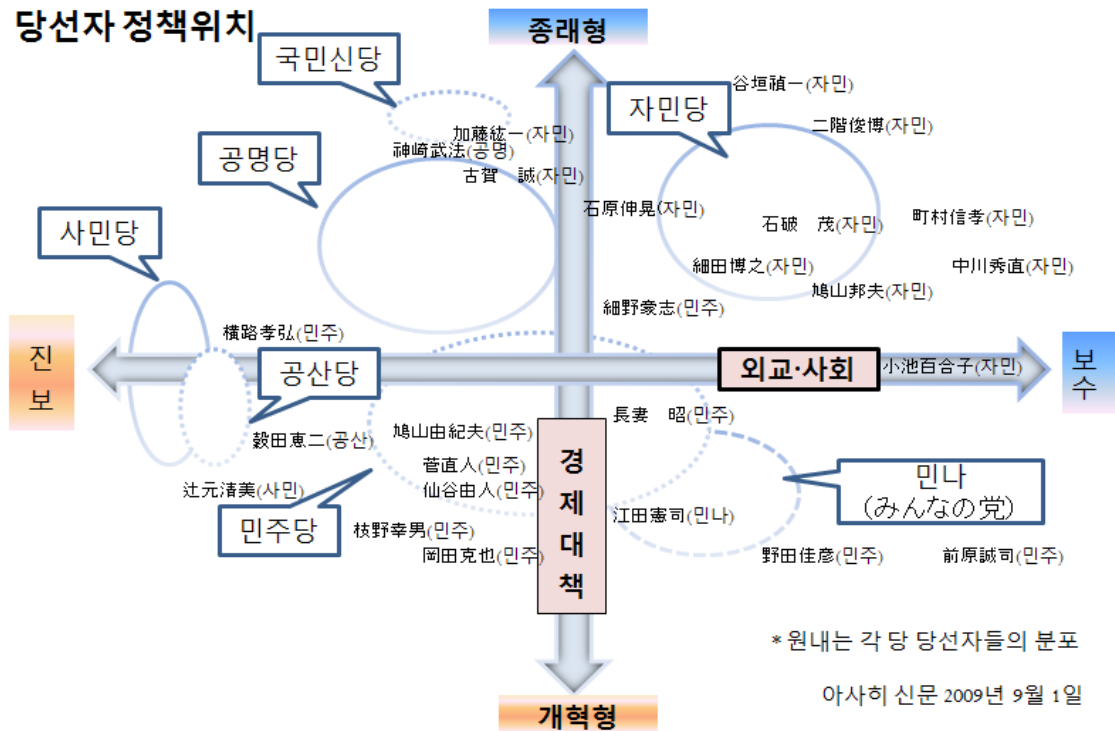
마이니치 신문이 조사한 후보자 앙케이트 조사에서는 민주당과 자민당, 그리고 공명당의 정책 차이를 명확히 알 수 있다. 이 조사 결과에서는 민주당과 공명당 후보자들의 주장이 유사성을 띠고, 자민당 후보자들과의 차이가 두드러졌다. 앙케이트 전체 23문항 중 양자택일식의 16문항에 대해서, 자민, 민주, 공명 3당의 후보자들의 회답을 비교하여 그 주장의 차이를 분석했다.

2) 이번 조사는 입후보를 신고한 1,374명의 중 1,257명에게서 회답을 얻었다.

정당의 정책위치 변화



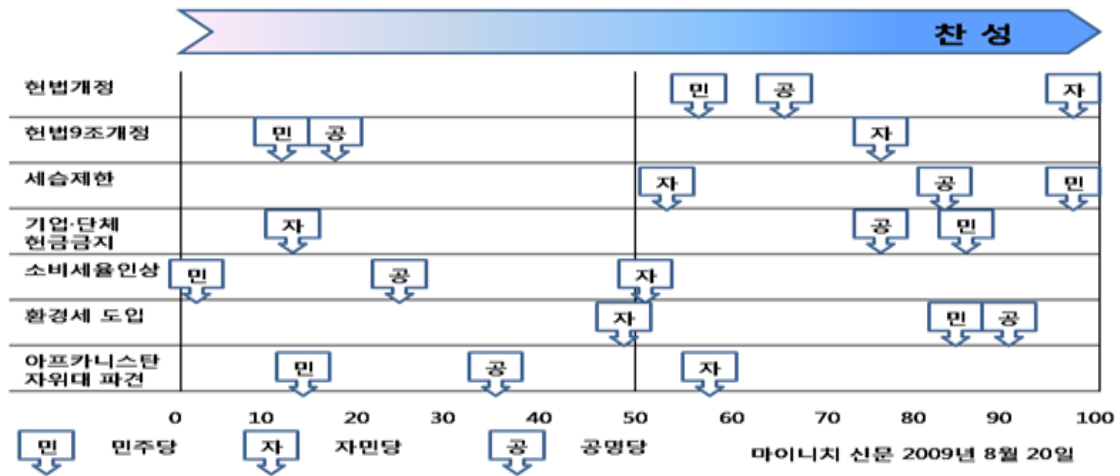
당선자 정책위치





우선 헌법관에 있어서는 자민당 후보들이 9조를 포함시킨 개헌에 적극적인 것에 반해, 민주, 공명 양당의 후보들은 개정의 필요성은 인정하면서도 9조 개정 찬성은 20%대 전후에 머물렀다. 집단적 자위권의 행사를 금지한 정부의 헌법해석에 대해서도 자민당 후보들은 ‘재검토해야 한다’는 회답이 77%을 차지했으나, 민주당 후보들은 25%, 공명당 후보들은 8%만 같은 견해를 보였다. 민주당과 공명당은 정치개혁에 대한 입장도 유사했다. 국회의원의 세습제한과 기업·단체헌금의 전면금지는 민주당 후보들은 90%이상, 공명당 후보들은 80%이상이 찬성했다. 자민당 후보들의 세습제한 찬성은 반수를 넘었지만, 기업헌금 금지에는 80%가 소극적이다. 환경세 도입에도 민주, 공명 양당의 후보들은 적극적이지만, 자민당 후보들로부터는 지지율이 50% 전후에 머무르고 있다. 아프가니스탄 지원을 위한 자위대파견을 둘러싸고는 공명당 후보들은 파견에 적극적인 자민당후보들과 소극적의 민주당 후보들의 중간에 위치한다. 단지, 일본 외교의 본연의 자세에 대해서는 ‘아시아 중시로 변경해야 한다’라는 회답이 민주 62%, 공명 65%이었던 것에 비해 자민은 21%, ‘미일관계를 가장 중시해야 한다’라는 회답은 민주 18%, 공명 27%에 비해 자민 63%로써 민주·공명당 후보들이 유사한 견해를 갖고 있음이 드러났다.

민주·자민·공명당의 거리



자민, 공명 양당의 후보들이 유사성을 나타낸 것은 부가세나 연금, 정치가와 관료와의 관계 등에서였다. 부가세를 인상하는 것에 대해 자민당 후보들의 49%, 공명당 후보들의 27%가 찬성했지만, 민주당 후보들은 95%가 반대였다. 기초연금의 재원에 대해서는 자민당 후보들의 71%, 공명당 후보들의 94%가 현행의 보험료방식을 지지했지만, 전액세 방식의 최저보장연금창설을 매니페스토에서 내세우고 있는 민주당 후보들은 90% 이상이 현행

보험료방식에 부정적인 견해를 나타냈다. 정치가와 관료의 관계에 대해서 민주당 후보들은 거의 전원이 ‘정부의 구조를 근본적으로 바꾼다’라고 회답했으며, 자민, 공명 양당의 후보들도 50% 전후의 같은 견해를 나타내었다. 이처럼 민주당과 자민당은 상당히 차이점을 가지고 있는 것이 확실하다(毎日新聞 2009/8/20).

3

한일관계의 전망

앞에서 살펴본바와 같이 자민당정권과 민주당정권의 정책의 차이점은 뚜렷하다. 특히 하토야마 총리는 자민당정권과는 달리 우애외교를 중심으로 아시아 중시의 정책을 주장하고 있어 한일관계의 발전에 많은 기대를 가져온 것이 사실이다. 하토야마의 우애외교에서 한국은 중요한 파트너임에 틀림없다. 10월 9일 한일정상회담은 이 점을 잘 말해 주고 있다. 한일정상회담의 결과나 내용보다 하토야마 총리가 취임 이후 양자외교의 첫 외국방문지로 한국을 선택했고, 한·중·일 정상회담을 불과 하루 앞두고 굳이 개최되었다는 사실 자체만으로도 그 의의를 평가할 수 있다. 동아시아공동체 구상을 내걸고 있는 하토야마 총리에게 한국이나 중국과의 양국간 관계는 당연히 각각 중요하지만, 한·중·일이나 중일 또는 한중 보다 한일이 선행될 수 있는 것은 '가치관을 공유하는' 점이라고 할 수 있다. 그러나 현재 한일 양쪽에서 중국의 위상이 비약적으로 높아지고, 한·중·일이란 새로운 틀도 정착되어 감에 따라 한일관계는 양국에게 그 전략적인 가치가 약해지고 있는 것도 사실이다(寺島実郎 2009). 그만큼 한일 양국은 서로의 전략적인 가치를 확인하고 이를 위해 서로의 협력을 해 나갈 필요성도 절실했다고 할 수 있다.

그런 의미에서 이번 한일 정상회담은 서울에서 개최되었다는 것 자체가 가장 큰 특징이자 성과라고 해야 할 것이다. 첫 정상회담에서 모든 양국 간 현안들에서 구체적인 진전이 있을 것이라고 기대하는 것이 애당초 무리한 일이며, 원론적인 확인에 머무른 것이 오히려 이상할 게 없다. 그리고 한일 양국의 당장의 과제는 양국 간 현안보다는 북한이 북미 양자 회담을 전제로 6자회담 복귀를 시사하고, 이명박 대통령도 '그랜드바겐'이란 새로운 해법을 제시하고 있는 가운데, 한일뿐만 아니라 한·미·일이나 한·중·일 간에서 대북접근을 조정해 흔들림 없는 국제공조를 재확인하는 데 있다³⁾. 이번 정상회담에서 북핵문제를 둘러싼 평

3) 한일관계의 역사에서 본다면 냉전기 한일관계에서 주요한 갈등은 역사 과거사 문제와 대일 적자를 둘러싼 한국의 경제 협력 요구였다. 탈냉전이후 역사 과거사 문제와 경제협력은 갈등의 과정 속에서 이를 관리하는 제도적인 장치 등이 마련되었다. 그렇지만 북핵문제 해결을 포함한 국제질서에 대한 인식의 차이는 한



화적인 해결에는 합의를 보았다고 하지만, 납치문제 등과 같이 아직 이견이 존재한다는 것을 알 수 있다. 매스컴에서는 이 대통령의 그랜드 바겐의 주장에 대해 하토야마 총리는 ‘아주 정확하고 올바른 방안’이라고 하면서도 ‘(이 대통령은)납치문제가 포괄적 해결 패키지 속에 당연히 들어가 있다고 말했다’고 덧붙임으로써 납치문제 포함과 그랜드 바겐 구상 지지를 맞바꾼 것 같은 뉘앙스를 풍겼다(조선일보 2009/10/10). 이는 앞으로 북핵 폐기 과정에서 지원 시기, 납치문제의 해결 등을 둘러싸고 한일간 인식의 차가 존재할 수 있다는 것을 암시하고 있다.

과거사 문제에서도 한국이 기대하는 수준으로 하토야마 총리가 응답한 것은 아니었다⁴⁾. 이번 정상회담에서 한국은 ‘민주당 새정권은 역사를 직시할 용기를 갖고 있다’던 지난 뉴욕 발언을 훨씬 뛰어넘는 수준의 발언을 내심 기대했다. 하지만, 이대통령이 제안한 천황 방한이나 재일 동포에 대한 지방 참정권 부여문제에 대해서도 국내사정을 들어 구체적인 답변을 유보했다. 하토야마 총리는 민감한 사안들에 대해선 줄곧 ‘시간이 필요하다’며 신중함을 유지했다(조선일보 2009/10/10). ‘무라야마 담화의 뜻과 마음을 정부와 국민 한 사람 한사람이 중요하다고 이해하는 것이 중요하다’고 언급하는 수준에 그쳤다.

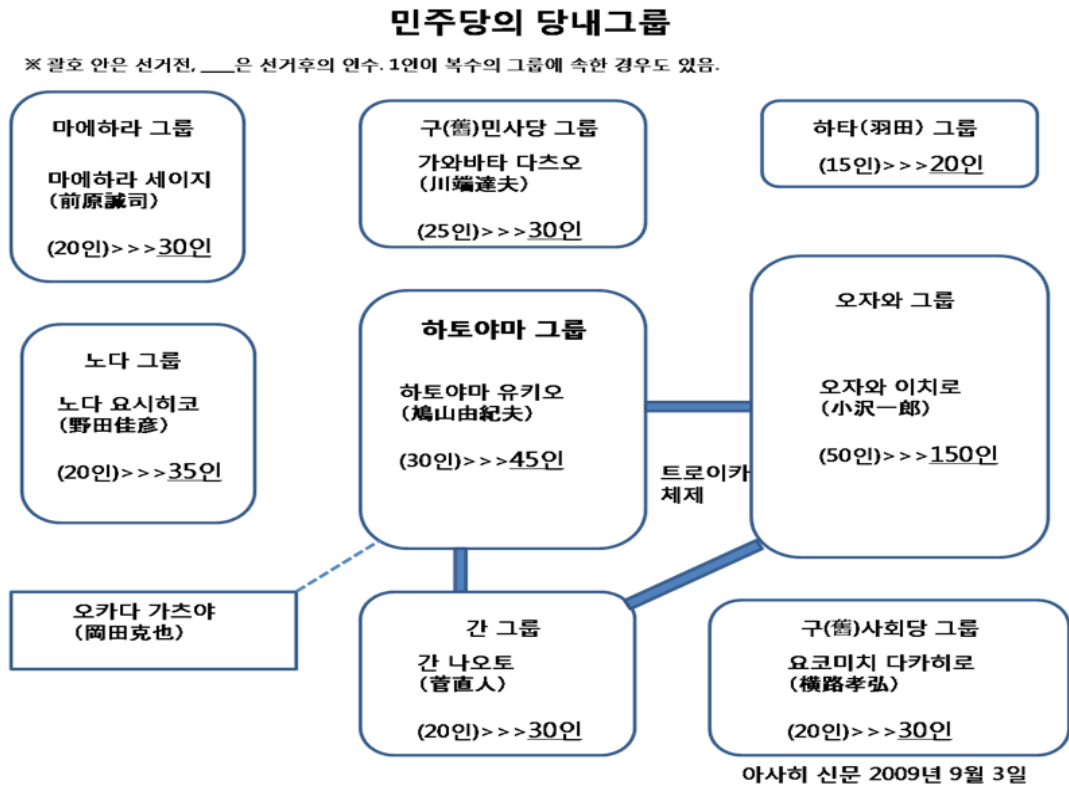
결국 민주당 정권이 내세우는 과거사문제에 대한 전향적인 공약들이 실제 정책으로 구현될지 여부는 민주당이 처해있는 정치 상황에 따라 많이 좌우될 것이다. 이번 선거에서 민주당은 압승을 함으로써 민주당 정권은 다음 선거까지의 4년간 안정적인 정권이 될 가능성이 높다. 현재로는 민주당 정권의 장래를 예측하기에는 많은 불투명한 요소가 있는 것이 사실이다. 앞으로 관심은 민주당 정권이 불안요소를 잘 해결하면서 높은 지지율을 유지하여 장기집권의 가능성을 여느냐, 아니면 자민당정권과 마찬가지로 정권의 지지율은 점차 하락하면서 위기에 봉착하느냐에 있다.

민주당정권이 안정적인 정권이 되기 위해서는 당장 재원문제부터 잘 해결해야 할 것이다. 그러나 현재의 관측으로는 재원의 확보를 둘러싸고 많은 문제와 갈등을 예고하고 있다. 또한 민주당 정권하에서 오자와의 영향력이 어떠한 형태로 나타날 것이지도 주목의 대상이 되고 있다. 특히 이번선거에서는 ‘오자와 칠드런’이 100명 정도 당선되어 민주당 내에서 오자와의 영향력이 더욱 더 커지고 있는 상황에서 참의원선거 이후 결과에 따라서는

일관계에서 새로운 갈등으로 비화되었고, 국내적인 상황에 따라 갈등이 증폭되는 현상조차 나타났다. 예를 들어 아베정권시기에는 북핵문제 해결을 두고 한일간에 정책의 조율이 이루어지지 못한 채 상반된 정책을 추진하기도 하였다.

4) 이 대통령은 출범 초기부터 “대한민국을 선진 일류국가로 만들자는 입장에서 이미 선진국 대열에 있는 일본과의 관계를 실용적 입장에서 접근하려 한다”며 ‘실용적 한일관계’ 구축의 필요성을 역설했다. 이번 정상회담에서는 양 정상은 독도 영유권 문제나 역사교과서 왜곡 문제 등 민감한 현안에 대해서는 서로 언급을 자제했다.

오자와의 생각이 태풍의 눈이 될 수도 있다(아래 그림 참조). 민주당 내의 의견대립과 연립 정권 내의 갈등도 정계재편의 변수가 될 수 있다. 이를 민주당이 슬기롭게 대처하느냐가 과제로 남아 있다.

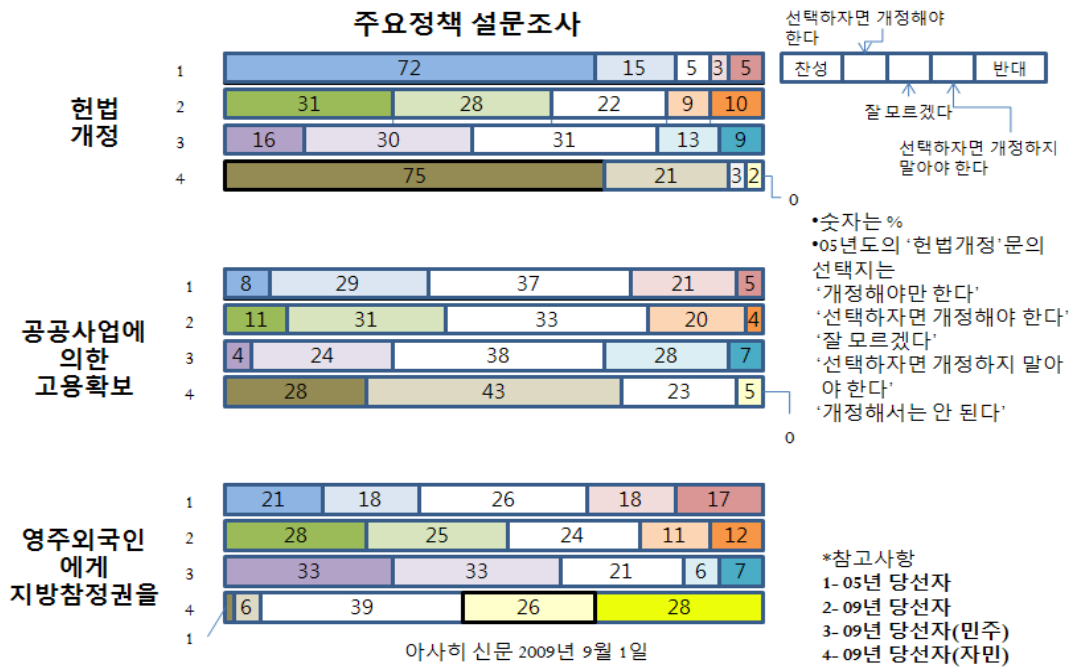


민주당 정권이 내부적인 어려움을 잘 해결하더라도 외교정책을 적극적으로 추진하기에는 많은 난관이 있는 것이 사실이다. 우선 민주당은 '한지붕 밑에 여러 정파들'이 모여 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 즉 민주당은 자민당에서 탈당한 우파그룹부터 사회당 계열의 좌파그룹 등이 정권을 잡기위한 목적으로 모여있다. 이로 인해 민주당의 정책공약은 내부의 합의를 이루지 못한 채 여러 주장들이 나열되어 있다. 그 대표적인 예가 지방참정권 문제이다(아래 그림 참조). 지방참정권문제는 하토야마 대표를 비롯한 지도부가 의지를 갖고 있음에도 불구하고 민주당내의 격한 반대로 결국 정책공약으로 실현되지 못한 것이다. 이점에서 민주당의 한일관계에 대한 전향적인 정책들도 실현되기에는 많은 시간과 갈등이 존재할 것이라는 것을 알 수 있다.

그리고 내년 7월의 참의원 선거까지 외교 정책 노선의 변화를 실현시키기 힘들다는 점이다. 특히 오는 총선거에서 민주당이 단독 과반수 의석을 차지하지 못할 경우 더욱이 한



일관계에서 전향적인 정책 변화는 어려워진다. 민주당은 내년 7월의 참의원 선거까지 되도록이면 자민당이 공격하기 쉬운 외교적인 쟁점을 회피하려 할 것이다. 현재 일본 국내상황을 고려하면 민주당이 정책으로 내놓은 지방참정권 문제나 역사문제에 대한 쟁점은 역풍을 맞기 쉬운 쟁점이다. 게다가 민주당도 자민당과 마찬가지로 독도에 대해서는 같은 입장을 취하고 있어 정국의 흐름에 따라서는 내셔널리즘에 휩쓸려 한일관계가 갈등할 수도 있을 것이다.



게다가 내년 참의원선거 이후에도 민주당이 외교정책의 변화를 시도하기가 쉬운 것만은 아니다. 민주당 정권은 앞으로 선거가 있을 때까지 3년에서 4년은 지속되겠지만, 점차적으로 재원조달의 문제, 그리고 관료와의 대립 등 많은 갈등이 표출하면서 정권의 지지율이 하락될 가능성도 있다(朝日新聞 2009/9/30). 그렇게 되면 민주당의 외교정책에서 전향적인 주장은 점차 꼬리를 감출 수도 있다. 그리고 자민당이 민주당과 어떠한 정치적인 대립축을 지향하는 지도 한일관계의 발전에 영향을 미칠 수 있다. 만약 자민당이 매파로 뭉쳐져 외교정책에서 비판적인 공세를 취하면 민주당 정권은 수세적인 위치에 처할 수밖에 없다(朝日新聞 2009/10/03). 이런 점을 고려하면 민주당 정권하에서 한일관계는 '말'이 우선되면서 '행동'이 수반되지 않는 딜레마에 빠질 수도 있다.

그럼에도 불구하고 과거사문제(역사문제)에서 하토야마 총리의 입장은 역대 어느 정부

보다 적극적임에 틀림없다. 하토야마는 야스쿠니신사에 참배하지 않겠다고 벌써 밝혀 놓은 상태이고, '식민지 지배와 침략'에 대해 '통절한 반성의 뜻'과 '진심으로 사죄의 마음'을 담은 무라야마 담화를 답습한다고 표명하였다. 게다가 하토야마 총리는 그것을 뒷받침할 행동이 수반하지 않으면 신뢰를 얻을 수 없다는 것도 인식하고 있다. 예를 들면 야스쿠니신사를 대체할 추도시설의 건설로 구체화되는 데 일본 국내에서 반발도 예상되기에 결코 쉽지 않고 시간도 걸릴 것은 그도 인정하고 있다. 또한 오카다 외상은 과거사 왜곡 교과서의 확산을 막기 위해 '한중일 공동교과서' 제작을 언급하기도 하였다. 따라서 적어도 하토야마 자신이 스스로 '망언'하거나 오카다나 오자와 등 민주당의 주요 인사가 한일관계에서 물의를 일으켜 갈등을 가져오는 일은 적을 것이다.

4

2010년과 한일관계

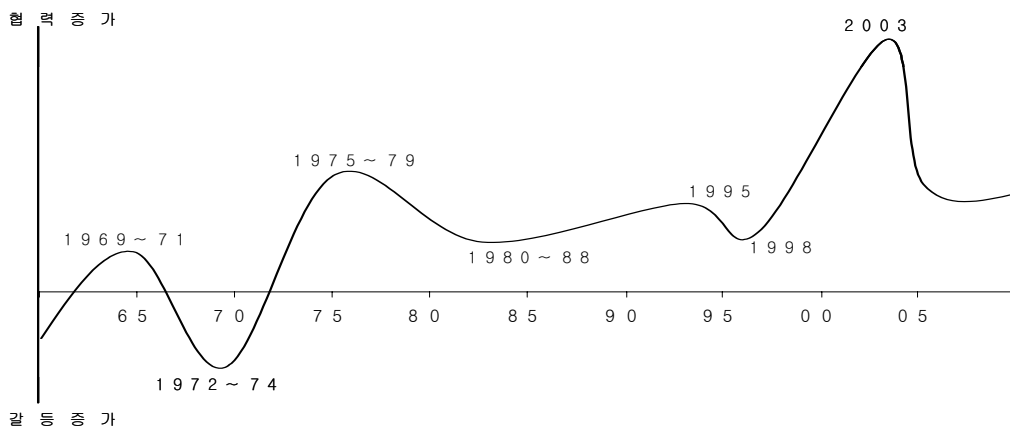
앞에서 살펴본 바와 같이 하토야마 정권은 당분간 한일관계에서 소극적인 유지가 지속될 가능성이 높다. 그렇지만 독도문제가 여전히 갈등의 씨앗으로 남아 있어 한일관계는 불투명한 점이 존재한다. 특히 올해 안에 고교의 학습지도요령 해설서가 발표될 예정으로 있어 당장 갈등이 예상된다. 지난 중학교 해설서에서 일본은 벌써 "우리나라(일본)와 한국 간에 다케시마(竹島·독도의 일본 표현)를 둘러싸고 주장에 차이가 있다"고 명기하고 있는 이상, 하토야마정권이 현상에서 '후퇴'하는 일을 정치적으로 감당하기란 힘들 것이다. 즉 독도에 대해서는 일본에서 영토문제로 널리 받아들여져 있는 이상 하토야마 총리도 결코 예외는 될 수 없을 것이다. 이때 한국이 민주당 정권도 자민당 정권과 다를 것이 없다고 실망하면서 하토야마 총리를 강하게 비판한다면 한일관계는 종전의 악순환의 패턴에서 한발짝도 벗어날 수 없다.

이러한 상황 하에서 한국이 한일관계를 어떻게 이끌어 갈 것인가에 명확한 정책 목표가 존재해야 할 것이다. 지금까지 한국 대일정책의 문제는 정권 초기에는 협력하는 목표를 설정했다가도, 일본 내에서 과거사문제에 대한 도발적인 상황이 발생하면, 대일 정책의 목표가 흔들리면서 포퓰리즘적인 현상으로 나아간 것이 사실이다. 이로 인해 대일외교정책의 일관성과 효과가 잘 나타나지 않는 측면이 존재하였다. 특히 현재처럼 한일관계에 순기능을 할 것으로 기대되는 하토야마 정권의 상황 하에서는 한국이 일관된 목표를 가지지 않는다면 한일관계는 의도되지 않은 곳에서 갈등을 가져올 수 있다.



지금까지 한일간의 역사마찰이 1990년대 이후 격화된 배경으로는 1) 국제환경의 변화, 2) 한일관계 이완 현상, 3) 양국의 정치환경 변화에 기인하고 있다(진창수편 2009). 이전의 한일관계는 수직적 관계, 가해자-피해자 관계를 기반으로 유지되어 왔으나, 1990년대 이후 수평적인 라이벌 관계로 변화되었다. 이러한 변화는 양국간 각종 교류의 확대에 기여하는 등 긍정적인 면도 있으나 역사 및 영토(독도)문제를 둘러싼 양국간의 마찰의 빈도 및 정도는 이전보다 심해졌다고 볼 수 있다. 이점에서 한일간의 역사 및 영토(독도)문제는 일시적인 것이 아니라 구조적이고 지속적인 측면을 갖고 있다. 따라서 한일관계에서 과거사 문제들을 다루는 데 있어서 한국은 너무 과민대응, 강경대응 하는 경향이 있으며, 일본은 무관심, 무시하는 태도를 보임으로써 해결의 실마리는커녕 상호간의 이해의 접점도 찾기가 어려운 상황이 되었다. 최근 한일관계는 우호 > 대립의 관계가 주기적으로 반복, 즉 정권 초기에는 우호관계 > 역사마찰 발생 > 정권후기에 대립관계를 정권마다 반복되고 있다(아래 그림 참조). 특히 한국 내에서는 정치권 - 매스컴 - 여론의 상호작용으로 정부가 강경한 대일정책을 추진하지 않을 수 없는 구조가 형성되어 있다. 현재 한일관계는 냉-온탕 사이클이 지속되고 있으며, 이것이 확대 재생산되는 경향이 있었다(진창수 2009).

〈그림〉 한일관계의 갈등 사이클



이러한 한일관계의 사이클을 생각하더라도 하토야마 정권이 과거사 문제를 무라야마 담화를 계승하는 수준에서 유지할 수는 없다. 현재 하토야마정권에 대한 한국의 기대는 과거사 문제의 처리에 대한 무라야마 담화보다 더 높은 수준의 구체적인 정책을 요구하고 있기 때문이다. 따라서 한일 양국이 과거사문제에 대해 무관심으로 일관하는 것은 오히려 한일관계의 개선보다는 악화를 가져올 수 있다. 한일양국이 미래를 건설하고자 할 때 과거사를 어떻게 ‘관리’할 것이지는 불가피하게 해결해야 할 과제이다.

앞으로 한일관계를 고려할 때 2010년은 한일병합 100년이 되는 해로서 한일양국이 한때 불행했던 과거를 돌아보고, 화해 프로세스 추진 등을 통해 미래지향적인 한일관계의 출발점으로 만들 수 있는 계기가 될 수 있다. 그러나 현재로서는 2005년 우정의 해에서 보여준 듯이 역사 및 영토문제 관련 마찰발생, 망언 등이 나올 경우 비교할 수 없을 정도로 한일관계를 급격히 악화시킬 수도 있을 수 있다.

이점에서 의미 있는 2010년을 맞이하기 위해 한일 양국은 소극적인 대응 방안으로는 문제가 발생하지 않도록 기존의 위험요소(역사 및 영토문제, 한국의 반일이나 일본의 혐한 분위기 등)에 대한 예방조치를 취해야 한다. 적극적인 대응방안으로는 한일 화해(반성 > 화해 > 협력) 프로세스로 1998년의 ‘한일 파트너십 공동선언’ 수준의 내용을 포함한 문안 발표를 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 우선 ‘한일 강제병합 100년’에 관한 일본 총리의 담화문이나 일본 국회 결의안이 불가결할 것으로 보인다. 그러나 차선책으로 한일 정부간 공동담화 또는 국회 공동 결의 발표를 위한 노력이 필요하고, 현실적으로는 한일의원연맹의 공동담화문의 발표는 가능할 수 있다고 본다.

현재 한국 내에서 논의되고 있는 천황의 방문은 신중을 요구하는 사항임에 틀림이 없다. 사실 천황의 방문은 한국이 먼저 나서서 요구할 것이 아니라 일본 스스로가 이를 실행할 의지를 가지는 것이 가장 좋은 시나리오였다. 이는 일본이 천황방문에 앞서 과거사문제에 대한 구체적인 정책을 실현하면서 천황방문이 과거사의 매듭을 푸는 상징적인 계기가 되었으면 하는 것이 한국의 바람일 것이다. 현재로서는 민주당 정부가 Index2009에 들어있는 과거사에 대한 유화적인 정책도 실현할 수 있을 지가 의문인 상황에서 천황 방문이 우선되는 것은 그 의미가 퇴색될 가능성이 높다. 그리고 일본 내에서 ‘천황을 정치적으로 이용하는다는’ 역풍도 만만치 않다는 것을 우리가 생각할 필요가 있다. 따라서 천황방문이 한일관계의 실익이 될 수 있도록 정치적인 환경조성에 힘을 써야 할 것이다.

2010년의 해를 차분하고 냉정하게 대응하기 위해서는 정부와 민간간의 역할 분담이 바람직하다. 첫째 정부는 양국이 공동으로 할 수 있는 것을 고려하여 갈등의 축소지향적인 관리를 위한 예방적인 조치와 함께 한일간의 과거를 극복할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들면 국회의 결의나 일본의 총리가 홍릉을 참배하는 등의 화해 제스처를 보이는 상징적인 조치를 강구해 보아야 할 것이다. 둘째 학계는 식민지 시대의 연구 발표를 통하여 식민지 시대를 재조명하고 이를 통하여 병합조약 불법성과 식민지배에 대한 종합적인 연구가 필요하다. 식민지 역사가 현대 역사에서 어떤 위치를 차지하였는지에 대한 문제를 정리하고, 이를 비교적인 시각에서 정립할 필요가 있다. 셋째 양국 미디어(KBS와 NHK)가 한일간의 불행했던 과거를 사실에 근거하여 제3자의 입장에서 객관적으로 성찰하



고, 원-원의 성공적인 미래를 조망할 수 있는 프로그램을 공동 또는 단독으로 제작, 보도하는 행사를 실시할 필요가 있다.

5 **결론: 한일관계를 위한 제언**

하토야마 정권의 출범이 한일관계에서 많은 기대를 준 것은 사실이다. 그렇지만 일본 정부의 상황은 과거사문제에 대한 우리의 기대를 저버릴 결과를 가져올 가능성이 높다. 현재 하토야마 정권은 내년 7월 선거까지 적극적인 한반도 정책을 실시하기 힘든 상황에 있다. 또한 내년 7월 이후에도 민주당 정권은 지지율이 점차 하락하면서 한반도에 대한 유화적인 정책을 적극적으로 실시할 가능성이 높지는 않다. 이러한 상황을 고려하면 하토야마 정권하에서 한일관계의 발전은 그다지 기대하기 힘들지도 모른다. 유화적인 하토야마 정권하에서조차도 과거사문제에 대한 전향적인 발전이 이루어지지 못한다면 한일관계에서 과거사문제에 대한 해빙기는 언제 올 것인지 의문이 들 정도이다.

이점에서 한국은 하토야마정권 하에서 과거사문제에 대한 적극적인 관리를 모색할 필요가 있다. 즉 민주당정권 하에서 한일 양국은 한일의 공동미래를 구축하기 위한 단계적 조치를 구체화할 필요가 있으며, 과거사문제에 대해서는 점차 국지적이고 축소지향적인 방식으로 문제를 관리해 가는 타협을 모색해야 할 것이다. 특히 2010년의 해를 맞이하여 한일양국은 적극적인 관리정책을 추진하여 일본 국회에서 과거사에 대한 결의, 무라야마 담화를 넘어선 하토야마의 총리 담화 등을 추진할 필요가 있다. 그렇다고 현재 한국에서 논의되고 있는 천황방문의 문제를 서둘러서는 안될 것이다. 왜냐하면 천황방문이 가져올 상징성을 감안하여 민주당 정권의 과거사에 대한 구체적인 정책의 진전과 함께 추진되는 것이 바람직하기 때문이다. 또한 천황방문을 서둘러 일본 사회의 역풍을 맞을 가능성도 있기 때문이다.

일본 민주당 정권이 과거사문제에 대한 전향적인 조치를 실현시키기 위해서는 한국의 전략적인 접근이 그 어느때보다 필요하다. 첫째 한국은 국제적이고 장기적인 관점에서 한일관계의 전략을 모색하여야 할 것이다. 즉 미국, 중국, 북한 등의 국제관계속에서 일본과 관계를 생각하는 여유를 가져야 한다. 둘째 민주당과의 정책 파이프를 시급히 건설해야 한다. 현재 민주당 내에는 한국에 관심을 가지고 있는 국회의원들이 있고, 이들과의 네트워크 건설이 당면한 과제이다. 특히 민주당은 관료우위에서 벗어나 정치우위를 실현하겠다

고 하고 있어 정치가들과의 네트워크 건설은 한일관계에서 더욱 더 중요하게 되었다. 셋째 과거사문제에서는 한국이 성급히 요구하기보다는 일본 국내에서 해결책을 찾기까지 인내하는 여유도 필요할 것이다.

참고 문헌

- 진창수편. 2009. 『한일미래비전회의 보고서』 세종연구소일본연구센터.
- 진창수편. 2009. 『제1차 - 6차 한일정책대화 보고서』 세종연구소 일본연구센터.
- 박철희 감수. 2006. 『동아시아지역공동체 창출을 위한 한일협력』 동아시아재단.
- 寺島実郎 『国家の論理と企業の論理』 (中公新書, 1998)
- 寺島実郎 “米中二極化 「日本外交」 とるべき道” 『文芸春秋』, (2009)pp. 114-120
- 谷口誠 『東アジア共同体』 (岩波新書, 2004)
- 榊原英資 “「成長戦略」 などなくても良い” 『文芸春秋』, (2009)pp. 122-126
- 鳩山由紀夫 “私の政治哲学” 『VOICE』, (2009) pp. 132-141
- 安倍晋三 『美しい国へ』 (文春新書, 2006)
- 奥島貞雄 『自民党総裁選』 (中央公論新社, 2006)
- 小沢一郎 『日本改造計画』 (講談社, 1993)
- 小沢一郎 『小沢主義』 (集英社インターナショナル, 2006)
- 蒲島郁夫 『戦後政治の軌跡』 (岩波書店, 2004)
- 北岡伸一 『自民党』 (読売新聞社, 1995)
- 飯尾 潤 『日本の統治構造—官僚内閣制から議員内閣制へ』 (中公新書, 2007)
- 伊藤光利 “官邸主導型政策決定と自民党—コア・エグゼクティブの集権化” 『レヴァイアサン』
第三十八号(2006)
- 竹中治堅 『首相支配—日本政治の変貌』 (中公新書, 2006)
- 待鳥総史 “大統領的首相論の可能性と限界—比較執権政制度論からアプローチ” 『法学論集』
第十五八卷五・六号(2006)
- 山口二郎 『政権交代論』 (岩波新書, 2009)
- 講談社セオリー編 『まるごとわかる 民主党政権』 (講談社, 2009)
- 伊藤淳夫 『民主党—野望と野合のメカニズム』 (新潮新書, 2008)
- 神保哲生 『民主党が約束する99の政策で日本はどうかかわるか?』 (ダイヤモンド社, 2009)
- 産経新聞政治部 『民主党解剖—この国を本当に任せられるのか?』 (産経新聞社, 2009)



하토야마 정권의 동아시아 공동체 구상 : 의미와 전망

와세다 대학 야마모토 카즈야

1

들어가는 말

8월 27일자 뉴욕타임즈(인터넷판)에 게재된 이른바 ‘하토야마 논문’은 미·일의 전문가들에게 여러 가지 반응을 야기하였다.¹⁾ 예를 들면, 하시모토 정권과 고이즈미 정권에서 총리 대신 보좌관을 역임한 유력 외교평론가 오카모토 유키오(岡本行夫)는 논문의 반미 논조를 재빠르게 비판하였다.²⁾ 미국 외교협회(CFR)의 선임연구원 쉘라 스미스(Sheila A. Smith)와 같은 미국의 대일 전문가도 민감하고 회의적인 반응을 보였다.³⁾ 한편, 미국 국제전략문제연구소(CSIS)의 고위 고문 마이클 그린(Michael J. Green)처럼 ‘하토야마 논문’에서 상징되어지는 급진적인 발언은 신 정권이 정책으로서 무엇을 실현해야만 하는가에 대한 모색의 단계임을 나타내고 있는 것이며, 한마디 한구절을 지나치게 깊이 생각할 필요는 없다고 지적한 것도 있다.⁴⁾ 대부분의 반응을 요약하면, 정권교체가 이루어진 것의 건전성을 높게 평가하고, 신 정권의 구체적인 행동을 당분간 지켜보는 한편, 미국을 멀리하고 아시아 국가들로 관심을 이동하려는 주장에는 놀라움을 표하고 있는 것이다.

이러한 놀라움을 가지고 받아들인 하토야마의 동아시아 공동체 구상의 진의와 그 배경을 고찰하는 것이 본고의 목적이다. 실제로, 하토야마 논문에서 나타난 주장의 의도를 이해하기 위해서는 이 논고를 상세하게 읽는 것만으로는 부족하다. 그 이유는 첫째, 하토야마의 외교·안전보장론에는 그 자신이 오랜 기간 드러내놓지는 않았지만 오랜 기간 견지해 온 이념·사상적 배경이 존재하기 때문이다. 따라서 그것을 알지 못하고는 하토야마 논문에서 나타난 것과 같은 동아시아 공동체론을 이해할 수 없을 것이다.

특히 필자가 보는 한, 하토야마의 경우 학자출신답게 즉흥적인 생각이나 그 때의 정치

1) Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan," *New York Times*, August 27, 2009

(<http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html>).

2) 岡本行夫 「鳩山さん、よく考えてください」 『産経新聞』 2009年9月1日。

3) 『朝日新聞』 2009年8月29日朝刊。

4) *New York Times*, September 2, 2009.



적 상황에서 어떤 주장을 내세우기 보다는 근거가 되는 이치(理屈; 이념·이론)에 기초하여 논리를 도출하고 구체화해 가는 경향이 비교적 강한 것을 알 수 있다. 물론, 정권 담당자인 이상 임기응변의 정치적 판단도 앞으로는 보일 수 있을 것이다. 그러나 이러한 사고방식이 강한 경우에는 보다 장기간에 걸쳐 자신 속에서 지속되어 온 ‘이치’ 쪽으로 시선을 돌리는 것이 필요하게 된다.

두 번째 이유는 극히 기술적 혹은 사무적인 것이다. 원래 하토야마 논문은 거의 같은 시기에 잡지 기고 논문으로 일본어로 발표된 논문을 요약한 것이었다.⁵⁾ 게다가 하토야마 논문 게재까지는 일본판의 출판사, 통신사, 중개자 등의 여러 관계자가 개입되어 그 내용은 원래 논문을 크게 생략한 것이었다. 하토야마 사무소는 전재(轉載)의 허가조차 주지 않았다.⁶⁾ 사실이 어찌 되었든 간에 불행하게도 이 과정에서 원문의 의도와는 다르게 극히 반미적인 논조로 변해버린 경향이 있다.

본고에서는 제1절에서 첫 번째 이유를 생각하기 위해서 하토야마의 정치사상의 원점이 되는 조부 하토야마 이치로(鳩山一郎)까지 거슬러 올라가서 고찰하고자 한다. 이를 통해 왜 하토야마가 동아시아 공동체에 관심을 갖는지를 명확하게 밝힌다. 제2절에서는 두 번째 이유를 분석하고, 하토야마 논문과 일본어 원문의 차이점을 밝힌다. 제3절에서는 2절까지의 논의를 근거로 하여 보다 일반적으로 현 하토야마 정권 외교의 대미관(對美觀), 동아시아 공동체에 대한 자세 및 보다 광의의 외교적 자세를 검토한다.

2

하토야마의 동아시아 공동체 구상의 원점과 배경

근래 일본의 역대 수상들에게는 큰 공통점이 있다. 잘 알려진 바와 같이 그들의 조부 혹은 아버지 역시 수상 경험자라는 것이다. 필연적으로 그렇게 된 이유는 없는 것으로 여겨 지지만, 아베 신조(安倍晋三), 후쿠다 야스오(福田康夫), 아소 타로(麻生太郎), 그리고 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 등 역대 수상은 모두 조부 또는 아버지의 정치 신조의 충실한 계승자로서의 의식이 강한 점도 공통적이다. 기시 노부스케(岸信介)의 손자인 아베는 최근에는 ‘眞の保守(참된 보수)’를 내걸고 활동하고 있다. 이전 수상 아소는 미디어와의 인터뷰에서 조부인 요시다 시게루(吉田茂)에 대해 언급한 경우가 여러 차례 있다. 1977년의 후쿠다 독

5) 鳩山由紀夫 『私の政治哲学：祖父・一郎に學んだ『友愛』という戦いの旗印』 『Voice』 381号(2009年9月号).
 6) 『讀賣新聞』 2009年9月4日朝刊. 『檢証 鳩山論文はどういう経緯で掲載されたのか?』 (MSN 産経ニュース [http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/090915/stt0909152331026-nl.html]).

트린에 의해 아시아 국가들과의 우호를 추진한 후쿠다 다케오(福田赳夫)의 아들인 후쿠다 야스오는 고이즈미 정권에서 악화된 이들 국가와의 관계 개선을 외교의 중요과제로 채택하였다. 이처럼 21세기의 수상들이 과연 어느 정도 충실하게 조부 또는 아버지의 사상이나 이념을 실현하고 있는지는 논의의 여지가 있으며, 현 수상 하토야마도 이러한 경향을 강하게 가진 정치가이다.

하토야마 유키오는 정치이념으로서 ‘우애(fraternity)’를 내세우고 있는데, 지지하는 바와 같이 이것은 조부 이치로가 주창한 정치 신조였다. 프랑스 혁명을 상징하는 표어 ‘자유·박애·평등(Liberté, Égalité, Fraternité)’의 일부를 구성하는 단어로, 이치로가 이 이념을 내세운 계기가 된 것은 쿠덴호프 칼레르기(Count Richard N. Coudenhove-Kalergi)의 저서 『자유와 인생』의 번역에서 비롯된다.⁷⁾

칼레르기는 오스트리아 귀족과 일본인과의 사이에서 태어나, 유소년기는 일본에서 지낸 인물이다. 번역을 타진했던 이치로는 칼레르기의 책 속에서 주창한 우애혁명의 주장에 매우 감동했다고 한다.⁸⁾ 칼레르기와 이치로가 생각한 우애(fraternity)는 과도한 자유와 평등을 경계하는 개념이었다. 즉, 자유를 과도하게 강조하는 도를 넘는 자본주의는 부의 불평등으로 대표되는 폐해를 초래한다. 한편, 과도한 평등의 추구는 지나치게 자유를 억압한 공산주의를 만들어 냈다. 이 양자의 폐해를 시정하는 것이 우애였다.

본인의 소견으로는, 그들이 말한 우애는 개인의 자유를 사회의 기본으로 하면서도 개인의 자유·생명·재산을 위협하는 사태가 발생하지 않도록 자유의 추구는 어느 정도 억제해야 한다는 사상이다. 이것을 현재의 문맥으로 다시 고쳐보면, 평등을 과도하게 추구하는 공산주의의 위협은 없어졌지만, 그것에 힘을 얻어 세계화(Globalization)가 자유를 제어할 수 없게 만들었으며, 이 상황에 대해서 자유방임주의를 억제하지 않으면 안 된다는 것이 하토야마 유키오가 설명하는 우애론이라고 할 수 있다.

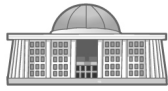
칼레르기는 우애 정신의 주창자였지만 일반적으로는 또 다른 주장 한 가지가 더 유명하다. 그것은 그가 주장한 범유럽론(Pan-Europa)이다.⁹⁾ 칼레르기는 양차대전 전간기(戰間期)에 범유럽 운동을 전개하였으며, 좌절을 반복하면서도 제2차 세계대전 후의 EU 통합의 정치적 원동력이 된 인물로서, 누차 공적이 평가되고 있다.¹⁰⁾ 즉, 우애의 주창자가 동시에 범

7) 久ーデンホフ・カレルギ 『自由と人生』(鳩山一郎譯, 乾元社, 1953年. Count Richard N. Coudenhove-Kalergi, 1938, *The Totalitarian State against Man* (translated by Sir Andrew McFadyean; with an introduction by Wickham Steed), London: F.Muller.

8) 鳩山一郎 『鳩山一郎回顧錄』 文芸春秋新社, 1957年.

9) Von Richard N. Coudenhove-Kalergi, 1923, *Pan-Europa*, Wien: Pan-Europa-Verlag.

10) 다만, 일본에서 간주되는 이러한 EU사관과 다르게 유럽에서의 EU통사에서는 보통 장 모네(Jean Monnet), 로베르 슈만(Robert Schuman), 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer) 만이 언급되고, 칼레르기가 반드시 그에 포함되는 경우는 많지 않다고 한다. 戸澤英典 『歐州統合運動と久ーデンホーフ・カレルギー』 『



유럽주의의 창도자이기도 했던 것이다. 우에 정신을 내세운 하토야마 유키오가 범아시아론인 동아시아 공동체 구상도 동시에 제시한 것은 이러한 사실이 영향을 끼치고 있음이 분명하다. 하토야마의 입장에서 보면, 동아시아 공동체 구상은 우애의 정치신념으로부터 스스로를 인도하는 비전이 된다.

다만, 하토야마의 사상을 벗어나서 우애의 이념과 범유럽 사상을 볼 때, 양자는 반드시 직접 결부시키지 않도록 주의할 필요가 있다. 주권 국가를 넘어선 정치·경제·사회적 체제를 창설하려고 한 주장은 대립을 지속해온 국가들의 분쟁을 방지하는 것과 밀접하게 관계되었기 때문에 언뜻 보면 타 국가의 존중을 취지로 하는 우애정신과 친화적으로 보인다. 그러나 원래 범유럽 운동은 우애정신으로부터 이끌어 낸 민주주의 등의 사상을 요건으로 하고 있는 것은 아니었다. 칼레르기 자신도 전쟁 기간에는 국내 체제는 군주제 등 어떠한 체제라도 좋다고 서술하였다. 처음부터 그는 민주주의에 대해 상당히 회의적인 인물이었다. 요약하면 범유럽 구상은 말 그대로 국가 간 경계를 넘어선 관계를 구축하는 것 자체가 목적이었으며, 본래 그 이상을 함의한 것은 아니었다.¹¹⁾

하지만 제2차 세계대전 후 범유럽주의는 EU통합의 과정으로 구체화된다. 그 가운데 범유럽주의는 현실의 정치과정 속에서 민주주의 또는 우애정신과 밀접하게 관련을 맺게 된다. 그리하여 현대의 관점에서 보아, 우애는 범유럽 또는 범아시아주의와 비로소 결부된 것이다. 바꿔 말하면, 우애정신을 지향하는 정치가가 동아시아 공동체를 자연스럽게 구상하게 된 배경에는 우애의 주창자가 동시에 탈국가사상을 가진 자였다는 사실과 더불어 20세기 후반부터 현대까지 계속해서 우애와 탈국가사상이 융합해 온 큰 세계질서의 변화가 내재하고 있기 때문이다. 하토야마 가계의 사상적 전통과 세계의 구조변화라는 양자가 겹쳐져서 하토야마의 동아시아 공동체 구상의 기반을 이루고 있는 것이다.

3 ‘하토야마 논문’의 의미

서두에서 서술한 바와 같이 하토야마 논문의 반미적 색채가 강한 요인으로는, 첫째, 원문 축약상의 문제, 둘째, 원문에서 영문으로의 번역상의 문제를 지적할 수 있다. 본고에서는 이러한 문제점을 검토해 보기로 하겠다.

뉴욕타임즈에 실린 하토야마 논문(이하 NYT 논문)과 잡지 『Voice』에 발표된 일본어 논

Human Security』(東海大學平和戰略國際研究所)(2003/2004年、8号)、88頁。
11) 同論文、92—93頁。

문(이하 Voice 논문)의 뉘앙스가 다르게 된 첫째 요인은, Voice 논문의 축약의 방법에 있다. Voice 논문은 처음에 ‘당인파(黨人派)하토야마의 정치신조’, ‘자민당 일당지배의 종언과 민주당 창당 선언’, ‘쇠퇴한 “공(公)”적 영역의 부흥’, ‘지역주권 국가의 확립’, ‘내셔널리즘을 억제하는 동아시아 공동체’의 전체 5절로 이루어진 논문이었다. 이에 비하여 NYT 논문은 문장의 순서를 바꿔 넣는 등의 수정이 있었지만, 대외관계를 논한 마지막의 ‘내셔널리즘을 억제하는 동아시아 공동체’에 대해서는 거의 전문(全文)을 게재하였음에도 불구하고, 처음부터 제4절까지의 대부분에 대해서는 생략하였다. 이것은 필시 대외용이라는 사정에 의해 편집되었을 것이다. 그러나 그 결과 Voice 논문에서는 이치로의 ‘우애(友愛)’의 해설부터 시작되는 것에 반해, NYT 논문에서는 ‘세계화(Globalization)’라는 미국 주도의 시장원리주의에 냉전 후의 일본은 반복해서 큰 타격을 입어 왔다는 의미의 문장으로부터 시작되었다.¹²⁾

미국발 세계주의(Globalism), 시장원리주의, 금융자본주의 등에 대한 Voice 논문에서의 비판은 제2절 ‘자민당 일당지배의 종언과 민주당 창당 선언’의 후반에서부터 시작된다. 실제로 Voice 논문에서는 이러한 비판의 화살은 미국이라기 보다는 시장을 중시하여 그 결과 일본 사회에 곤경을 초래한(하토야마가 생각하는 바) 고이즈미 정권 이후의 자민당 정권을 향한 것이라고 말해야 할 것이다. 그러나 이미 기술한 바와 같이 축약문에서는 마지막 절인 ‘내셔널리즘을 억제하는 동아시아 공동체’에 이르기까지의 절에 대해서는 (특히 일본 국내정치의 구체적인 사항이 될 만한)내용이 생략된 경향이 있었기 때문에 NYT 논문에서는 세계화와 미국에 대한 비판이라는 뉘앙스로 전달되었고, 마치 베네주엘라 차베스 대통령의 반미주의와 같은 인상을 주고 있다.

축약 작업은 통신사 측에서 행한 것으로, 항간에는 음모설도 있는 것 같다. 하지만 해외로의 배포를 생각한 경우, 조금 더 방법이 있었을 것이라고는 생각하지만, 대외적으로는 관심을 끌지 않는 자세한 국내사정을 생략한 이번의 축약은 그 정도로 부자연스럽지는 않다.

하토야마 사무소의 웹페이지에는 Voice 논문의 영어판과 한국어판이 게재되어 있다. NYT 논문은 이 영어판을 기초로 하여 축약을 한 것이다. 이 영어판의 번역어가 뉘앙스의 차이점을 만들어 낸 두 번째 원인이라고 생각한다. 즉, Voice 논문에서는 중립적으로 사용된 단어가 번역되었을 때 부정적인 함의를 가진 단어로 번역된 사례가 발견된다.

예를 들어, 일극시대(一極時代)라는 원어는 unilateralism이라는 단어로 번역되었다.¹³⁾ 그

12) NYT 논문에서의 원문. “In the post-Cold War period, Japan has been continually buffeted by the winds of market fundamentalism in a U.S.-led movement that is more usually called globalization.”

13) 「今回のアメリカの金融危機は、多くの人に、アメリカ一極時代の終焉を予感させ、またドル基軸通貨体制の永續性への懸念を抱かせずにはおかなかった」(Voice 論文、139頁)。「이번 미국의 금융 위기는 많



러나 Voice 논문의 해당 부분의 문맥에서 ‘일극시대(一極時代)’라는 단어는 미국의 의도와 무관하게 군사력이나 경제력에서의 미국 일극으로의 집중이라는 사실 그것을 의미하고 있으며, 그런 점에서 오히려 unipolarity나 unipolar system 쪽이 적절하다. 이에 대해 unilateralism은 최근의 일본어에서는 대부분의 경우 단독주의나 일국주의라고 번역된다. 이것은 타국을 무시하고 한 국가가 독선적으로 행동하는 사상·주의를 지칭한다. 이라크 전쟁이나 지구온난화 대책 등 부시정권 시대의 대외정책은 확실히 단독주의였으며, 이 표현은 미국에 대한 강력한 비판이 된다. 같은 문제는 이 외에도 나타난다. 예를 들어, 동아시아의 ‘경제권(經濟圈)’은 economic bloc이라고 되어 있지만, 이것은 매우 배타적인 영향을 끼친다. Voice 논문의 문맥에서 보면 기껏해야 economic area 정도가 적절할 것이다.¹⁴⁾

결국 필자가 두 논문을 비교하는 한에서는 애매한 표현을 특징으로 하는 일본어로 일본의 독자를 향해 집필된 문장을 보다 직접적으로 표현하는 영어로 번역했기 때문에 전체적으로 Voice 논문이 가지고 있는 유연한 논조가 사라져 버렸다는 인상을 받는다. 자주 있는 일은 아니지만, 이러한 어감의 차이가 인식의 차이에 의외로 큰 영향을 준다고 생각한다.

이러한 사실로부터 분명한 것은 NYT 논문은 하토야마의 대외인식을 응축하고 있는 것처럼 거론되었지만, 결국에는 이 논고를 읽는 것만으로는 신 정권의 외교를 명확하게 이해할 수 없다는 것이다. 처음 Voice 논문의 골격은 2005년에 출판된 하토야마의 저서 『신헌법시안(新憲法試案)』에 이미 나타나 있다.¹⁵⁾ 이 저서에서의 주장이 현재 하토야마의 정책 이념을 가장 체계적으로 나타내고 있다. 그러면 다음 절에서는 좀 더 시기를 거슬러 올라가 위의 책을 검토하면서 하토야마의 외교사상·정책을 분석해 보겠다.

4 대미관(對美觀) · 동아시아 공동체론 · 외교자세

『신헌법시안(新憲法試案)』 중에서 국제관계는 ‘국제협조주의의 재정의(再定義)’라고 제목

은 사람에게 미국 일극시대의 종언을 예감시켰고, 또 달러 기축통화 체제의 영속성에 대해 우려하게 만들었다.’(Voice 논문 한국어판에서 발췌).

”The recent financial crisis has suggested to many people that the era of American unilateralism may come to an end. It has also made people harbor doubts about the permanence of the dollar as the key global currency.”(하토야마 사무소 영어판). “The financial crisis has suggested to many that the era of U.S. unilateralism may come to an end. It has also raised doubts about the permanence of the dollar as the key global currency.”(NYT 논문에서의 대응문).

14) Voice 論文, 140頁.

15) 鳩山由紀夫 『新憲法試案：尊嚴ある日本を創る』(PHP研究所, 2005年).

붙여진 장에서 논하고 있다. 이 책은 서명이 보여주는 바와 같이, 새로운 일본국헌법을 제안한다는 형식으로 집필되었기 때문에 외교·안전보장의 부분도 헌법 전문(前文)에서 대전제를 밝힌 후에 ‘평화주의와 국제협조’와 ‘안전보장’이라는 헌법의 각 장으로 나누어 기술하고 있다.

여기에서 주장하고 있는 외교·안전보장의 비전은 일본국헌법에서 확립된 평화주의를 발전시켜 일국평화주의에서 국제평화창조국가로 전환하는 것이다. 그리고 50년 장기 목표로서 아시아태평양지역의 경제협력과 지역집단안전보장기구의 확립을 목표로 하는 것이다.¹⁶⁾ 본고의 논의에서는 중요할지 모르겠지만, 여기에는 ‘미국을 포함한 아시아태평양지역의 경제협력과 지역집단안전보장기구’라고 기술되어 있다.

이 책의 대미관을 한 마디로 말하면 미국의 군사적·경제적 돌출은 앞으로 20-30년간 변화하지 않을 것이라는 인식하에, 아시아의 안정을 위해서 미국에 기대하지만 그 자의성은 억제하겠다는 것이다. 또한 미일안보체제는 앞으로도 일본외교의 기축으로 계속되지만 그 래도 일본은 장기적으로 성장을 계속하고 있는 아시아 모든 국가들과의 관계를 제도적인 구조도 포함하여 새롭게 창출해 나가야 한다는 것이다. 바꿔 말하면, 미국이나 아시아 모두 중요하며, 균형을 잡지 않으면 안 된다는 이른바 상식적인 판단이다. 실제로 미일안보체제의 자리매김이나 미국우위가 계속된다는 국제상황 인식에 관한 이 책의 기술은 Voice 논문에서도 기본적으로는 반복되고 있는 것이다.¹⁷⁾

NYT 논문의 대미관은 앞의 절에서 서술한 바와 같은 사정으로 언뜻 보면 매우 과격한 것으로 보일 수 있다. 그러나 실제로는 ‘물론, 미일안보체제는 앞으로도 일본외교의 기축으로 계속되고, 그것은 의심할 여지없이 중요한 일본외교의 기둥이다’라는 표현 등과 같이 주의 깊은 유보적 표현으로 서술되어 있다.¹⁸⁾ 따라서 냉정하게 읽으면 이 논문도 상식적인 외교의 틀 안에서의 논의라고 말하지 않을 수 없다. 많은 미디어, 전문가, 미국정권관계자는 그러한 유보적 표현을 알아차리면서도 (NYT 논문만을 읽은 경우에는 어쩌면 부득이할 지도 모르지만) 과격함만이 관심을 받아 강조되어온 경향이 있다.

대미관에 대해서는 한 가지 더 덧붙여 놓아야 할 것이 있다. 『신헌법시안(新憲法試案)』의 외교·안전보장의 장에는 미국의 자의성에 대한 추상적인 비판 외에도 보다 구체적인 미국의 외교·안전보장정책 비판의 부분이 있다. 이라크에 대한 자위대 파견과 집단적 방위권에 관해서 논한 부분이다.¹⁹⁾ 전자에 대해서는 자위대를 이라크에 파견하는 것은 미국 정권

16) 同書、75頁。

17) 同書、76, 78쪽과 Voice 論文、139쪽을 비교할 것。

18) Voice 論文、139頁。NYT 논문에서는 “Of course, the Japan-U.S. security pact will continue to be the cornerstone of Japanese diplomatic policy.”



에 지나치게 밀착하는 것이며, 그 외교정책에 휘둘리는 것은 국익에 반한다고 논하고 있다. 후자에 대해서는 일본의 집단적 방위권을 용인하는 것으로 ‘미국의 세계전략으로서의 일방적인 군사행동에 억지로 끌어들이는 것이 아닌가’라는 우려가 있는 것을 문제 삼고, ‘정의를 위한 전쟁이라면 예방적 선제공격까지 허락된다는 미국의 현 정권에 대해서는 그러한 우려는 무리가 아니라고 생각한다’라고 하고 있다.

이 책은 2005년에 간행된 것으로, 위의 내용에서 알 수 있는 것처럼 그 비판의 대상은 미국이라기보다 부시정권의 외교·안전보장정책이다. 자위대 파견에 대한 반대 입장에 대해서는 자민당 정권의 정책에 대한 전술적인 대응이라는 점을 고려한다고 해도 자유주의적인(liberal) 정치신조를 가진 하토야마에 의하면 이것은 부시 정권에 대해서 자연스럽게 나오는 반응이다. 따라서 상술한 미국에 대한 비판은 미국 민주당이나 진보주의자에 의한 보수주의 비판에 다름 아니다. 우애의 정신에 의하면 개인을 존중하지 않는 과도한 자본주의나 자기중심적인 군사행동 그것이 비판의 대상이며, 부시정권은 이 양자를 함께 갖추고 있다. 이에 비해서 우애의 정신과 가까운 정치신조를 가진 오바마 대통령의 미국을 똑같이 비판하는 것은 생각하기 어렵다.

이념을 바탕으로 밑바닥부터 쌓아 올린 것처럼 정책을 구체화한 하토야마의 스타일은 외교정책에 관해서는 우애로부터 동아시아 공동체 구축론에 이르는 논리로 나타나 있지만, 그의 헌법시안 중에도 ‘주권의 이양’을 정하고 있는 점에서 그의 스타일이 가장 상징적으로 나타나 있다고 말할 수 있다.²⁰⁾ 국가의 골격인 헌법에 그 국가자체의 권한을 어딘가에 별도의 장소에 이양한다는 규정을 마련한 것은 지극히 우애 정신적 발상이다. 그러나 근본이념에서 이론을 발전시켜 그 이론의 정당화로 결론을 이끌어내는 방법은 그 정당성을 반드시 반영하지 않는 현실과는 자주 동떨어지는 경우가 있다. 장기적인 시야를 가진 이론이라고 해도 아시아 지역에서 현실적으로 그러한 변화가 아직 충분히 상상할 수 없는 현 시점에서의 그러한 주장은 많은 실무가나 현실주의자들의 눈에 이상주의로 비추어질 것이다. 9월의 유엔기후변화 정상회의에서 있었던 1990년 대비 2020년까지 25%의 온실효과가스를 삭감하는 취지의 연설도 이러한 하토야마의 스타일을 통해 마찬가지로 이해할 수 있다. 동아시아 공동체를 구상하자, 25% 삭감을 목표로 하자, 실현 곤란하지 않을까라고 생각되는 주장을 내세우는 외교 스타일은 하토야마 외교의 이상주의적 경향을 나타내는 것이다.

그러나 위에서 언급한 미국에 대한 자세에서 나타난 바와 같이, 하토야마는 근본적으로

19) 鳩山、前掲書、71、81頁。

20) 同書、73頁。

는 온건주의자이다. 좌우 어느 쪽에도 있을 수 있지만, 극단적인 발상에는 매우 엄격한 것도 그의 현저한 특징이다.²¹⁾ 자민당 정치가나 그 브레인 집단의 시각에서 보면 아주 이상주의로 보이겠지만 결국 균형을 취하면서 온건한 외교정책이 실시되어 갈 것이라는 점이 필자의 견해이다. 4월의 비핵화를 목표로 한 오바마 대통령의 프라하 연설은 미국 대통령의 발언으로서는 극히 이상주의적이었다. 하지만 하토야마가 동아시아 공동체 구상을 주장할 때 미·일 관계의 중요성에 관한 유보조항을 덧붙이고 있는 것과 마찬가지로 프라하 연설에서도 그것이 바로 실현가능한 것은 아니라는 유보적 수사를 확실히 덧붙이고 있었다. 하토야마의 동아시아 공동체 구상은 이 프라하 연설과 같은 것은 아닐까.

5

맺음말

지금까지의 고찰에 의하면 하토야마 외교의 키워드는 우애 정신에 반하는 미국외교에 대한 불신, 이상주의, 온건주의이다. 현재 신 정권이 직면한 큰 대미외교문제는, (a)오키나와 기지 이전 문제, (b)자위대의 인도양 파견, (c)핵 밀약 문제의 3가지이다. 아마 (c)에서부터 (a)로 이행함에 따라 신 정권의 의향에 따르는 형태로의 결론은 어렵다고 여겨진다. 그렇지만 그 협상에 있어서 공약(매니페스토)에 너무 신경 쓴 나머지 미국과의 관계가 심각한 사태에 빠지는 것은 생각하기 어렵다. 정치주도의 이념을 바탕으로 실천되고 있는 비교적 느긋한 의사결정방식도 온건한 결론을 지지하게 될 것이다. 하토야마 정권 발족을 전후로 미국에서는 신 정권이 요구하는 ‘대등한’ 관계를 둘러싼 논의가 일어나고 있다. 그 구체적인 내용을 질문 받은 많은 전문가들은 대답에 고심하고 있지만, 이것도 아마 그 만큼 과격한 것은 아닐 것이다. 요점은 일방적으로 미국의 주장을 받아들이는 것이 아니라, 그 나름대로 일본 측에서도 생각을 가지고 문제를 제기한다는 것이다. 이것은 일본의 주장을 반드시 받아들이게 하려고 하는 태도나 미국의 의향을 일절 무시하는 것과 같은 대미 강경자세와는 다르다. 한편, 한국이나 중국과는 10월의 한·중일 정상회담에서 나타난 바와 같이 앞으로도 적극적인 제휴를 계속해서 추구해 나갈 것이다.

하토야마 외교가 내세우는 이상은 모두 장애물이 높다. 전부 실현하는 것은 필시 어려울 것이며, 아마 하토야마도 그것은 충분히 이해하고 있을 것이다. 그러나 지금까지의 일본외교 역사를 생각해 보면 이러한 실험을 시도해 보는 것은 무의미한 것은 아니지 않을까.

21) 예를 들면, 同書、71-71頁。

鳩山政権の東アジア共同体構想： 意味と展望

早稲田大學 山本 和也

1

はじめに

8月27日付のニューヨークタイムズ(電子版)掲載のいわゆる「鳩山論文」(以後NYT論文とする)は、日米の専門家にさまざまな反応を引き起こした¹⁾。例えば、橋本政権や小泉政権で総理大臣補佐官を務めた有力外交評論家岡本行夫は、論文の反米論調をすばやく批判した²⁾。米外交問題評議会上級研究員シーラ・スミス(Sheila A. Smith)のような米国の対日専門家も、敏感に、そして懐疑的な反応を示した³⁾。他方、米国戦略国際問題研究所(CSIS)上級顧問マイケル・グリーン(Michael J. Green)のように、「鳩山論文」に象徴される急進的発言は、新政権が政策として何を実現すべきかについて模索の段階であることを示しているのであり、一語一句を深読みすべきではないとの指摘もみられた⁴⁾。大方の反応を要約すれば、政権交代が行われたことの健全性を高く評価し、新政権の具体的な行動をしばらくは見守ろうとする一方、米国を離れ、アジア諸国にシフトするとともにとれる主張には驚嘆しているというものであろう。

このような驚きを持って受け止められた鳩山東アジア共同体構想の真意とその背景を考えるのが、本稿の目的である。実のところ、NYT論文で示された主張の意図を理解するためには、この論考をつぶさに読むだけでは不十分である。その理由は、第一に、鳩山の外交・安全保障論には、彼自身が、長年、それなりに温めてきた理念・思想がその背後が存在するからである。したがって、それを知ることなくしては、NYT論文に示されたような東アジア共同体論を理解することはできない。

特に、筆者のみる限り、鳩山の場合、学者出身らしく、思いつきやその場の政治状況で主張を打ち出すというよりも、基礎となる理屈(理念・理論)から論理を導き、具体化していく

1) Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan," *New York Times*, August 27, 2009 (<http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html>).

2) 岡本行夫「鳩山さん、よく考えてください」『産経新聞』2009年9月1日。

3) 『朝日新聞』2009年8月29日朝刊。

4) *New York Times*, September 2, 2009.



傾向が比較的強いように思われる。もちろん、政権担当者である以上、臨機応変な政治判断も今後は見られるであろう。しかし、こうした思考様式が強い場合には、より長時間にわたって個人の中に持続している「理屈」のほうにも目を向けることが必要となる。

第二の理由は、きわめて技術的もしくは事務的なものである。もともとNYT論文は、ほぼ同じ時期に雑誌論文として日本語で発表された論文を要約したものであった⁵⁾。しかも、NYT論文掲載までには、日本版の出版社、通信社、仲介者などの複数の関係者が介在し、その内容は、もともとの論文を大きく省略したものになった。鳩山事務所は、転載の許可さえ与えていないとしている⁶⁾。事実とはともあれ、不幸なことに、この過程が、原文の意図とは異なり、きわめて反米的な論調に変えてしまったというきらいがある。

本稿では、第一節において、第一の点を考えるために、鳩山の政治思想をその原点となる祖父鳩山一郎にまでさかのぼって考察する。これによって、なぜ鳩山が東アジア共同体にこだわるのかが明らかになる。第二節においては、第二の点を分析し、NTY論文と日本語の原論文との違いを明らかにする。第三節では、前節までの議論を踏まえて、より一般的に、現政権の鳩山外交の対米観、東アジア共同体への姿勢、およびより外交姿勢を検討する。

2

鳩山東アジア共同体構想の原点と背景

近年の日本の歴代首相には、大きな共通点がある。よく知られているように、その祖父もしくは父もまた、首相経験者であるということである。必然的にそうなる理由はないと思われるが、安倍晋三、福田康夫、麻生太郎、そして鳩山由紀夫のこれらの歴代首相は、いずれも、祖父なり父なりの政治信条の忠実な継承者としての意識が強い点でも共通している。岸信介を祖父に持つ安倍は、最近では、「真の保守」を掲げて活動している。前首相麻生は、メディアとのインタビューにおいて、祖父である吉田茂に言及することがしばしばである。

1977年の福田ドクトリンによってアジア諸国との友好を推進した福田赳夫を父とする福田康夫は、小泉政権で悪化したこれらの国々との関係改善を外交の重要課題とした。これら21世紀の首相たちが、果たしてどの程度忠実に祖父・父の思想や理念を実現しているかは議論余地があるものの、現首相鳩山も、こうした傾向を強く持った政治家である。

5) 鳩山由紀夫「私の政治哲学：祖父・一郎に學んだ『友愛』という戦いの旗印」『Voice』381号(2009年9月号)。

6) 『讀賣新聞』2009年9月4日朝刊。「検証 鳩山論文はどういう経緯で掲載されたのか?」(MSN産経ニュース [http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/090915/stt0909152331026-n1.htm])。

鳩山由紀夫は、政治理念として「友愛」(fraternity)を掲げているが、周知のように、これは祖父一郎が唱えた政治信条であった。フランス革命を象徴する標語「自由・博愛・平等」(Liberté, Égalité, Fraternité)の一部を構成する語であるが、一郎がこの理念を掲げるきっかけとなった出来事は、クーデンホーフ・カレルギーの著書『自由と人生』の翻訳である⁷⁾。

カレルギーは、オーストリア貴族と日本人とのあいだの子として生まれ、幼少期は日本で過ごした人物である。翻訳を打診された一郎は、カレルギーの本のなかで唱えられていた友愛革命の主張にいたく感動したという⁸⁾。カレルギーや一郎が考えた友愛とは、過度の自由と平等を戒める概念であった。すなわち、自由を過度に強調する、行き過ぎた資本主義は、富の不平等に代表される弊害ともたらず。他方で、過度の平等の追求は、自由を抑圧しすぎる共産主義を生み出す。この両者の弊害を是正するのが、友愛であった。

管見からすると、彼らの友愛とは、個人の自由を社会の基本としつつも、他人の自由・生命・財産を脅かす事態が生じないように、自由の追求は、ある程度、制御されなければならないという思想である。これを現在の文脈に置き直せば、平等を過度に追求する共産主義の脅威はなくなったが、それに勢いを得て、グローバリゼーションが自由を暴走させたのであり、この状況に対して、自由放任主義を制御しなければならないというのが、鳩山由紀夫の説く友愛論といえよう。

カレルギーは友愛精神の主唱者であったが、一般的には、もうひとつの主張のほうがおそらく有名である。それが、パン・ヨーロッパ論の主張である⁹⁾。カレルギーは、戦間期にパン・ヨーロッパ運動を展開し、挫折を繰り返しながらも、第二次世界大戦後のEU統合の政治的原動力となった人物として、しばしばその功績が評価されている¹⁰⁾。すなわち、友愛の主唱者が、同時にパン・ヨーロッパ主義の唱道者でもあったということである。友愛精神を掲げる鳩山由紀夫が、パン・アジア論である東アジア共同体も同時に構想する姿勢には、この事実が影響を与えているのは明らかであろう。鳩山にしてみれば、東アジア共同体構想は、友愛の政治信念から自ずと導かれるヴィジョンということになる。

ただし、鳩山の思想を離れて、友愛の理念とパン・ヨーロッパ思想をみると、両者は必

7) クーデンホーフ・カレルギ 『自由と人生』 (鳩山一郎譯)、乾元社、1953年。Count Richard N. Coudenhove-Kalergi, 1938, *The Totalitarian State against Man* (translated by Sir Andrew McFadyean; with an introduction by Wickham Steed), London: F. Muller.

8) 鳩山一郎『鳩山一郎回顧録』文芸春秋新社、1957年。

9) Von Richard N. Coudenhove-Kalergi, 1923, *Pan-Europa*, Wien: Pan-Europa-Verlag.

10) ただし、日本でみられるこうしたEU史観と異なり、ヨーロッパにおけるEU通史においては、通常、ジャン・モネ、ロベール・シューマン、アデナウアーなどのみが言及され、カレルギーがそれに含まれることは必ずしも多くないそうである。戸澤英典『欧州統合運動とクーデンホーフ・カレルギー』『Human Security』(東海大学平和戦略国際研究所)(2003/2004年、8号)、88頁。



ずしも直接結びつかないことに注意する必要がある。主権国家をこえた政治経済社会的枠組みを創設しようという主張は、対立を続ける国家同士の紛争を放棄することと密接に関係するため、一見すると、他者の尊重を旨とする友愛精神と親和的にみえる。しかしながら、もともとパン・ヨーロッパ運動は、友愛精神から導きだされるであろう民主主義などの思想を要件としていたわけではなかった。カレルギー自身も、戦間期には、国内体制は、君主制など、どのような体制でもよいと述べている。そもそも彼は、民主主義に対してかなり懐疑的な人物であった。要するに、パン・ヨーロッパ構想とは、文字通り、国家間をこえた結びつきを作ること自体が目的であり、それ以上を本来含意するものではなかったのである¹¹⁾。

しかしながら、第二次世界大戦後には、パン・ヨーロッパ主義は、EU統合の過程として具現化されることとなる。そのなかで、パン・ヨーロッパ主義は、現実の政治過程のなかで、民主主義あるいは友愛精神とも密接に関連してくることになった。こうして、現代の観点からみて、友愛は、パン・ヨーロッパあるいはパン・アジア主義と初めて結びつくのである。

言いかえれば、友愛精神を旨とする政治家が、東アジア共同体を素直に構想する背景には、友愛の主唱者が同時に脱国家思想の持ち主であったという事実に加えて、20世紀後半から現代まで続く、友愛と脱国家思想が融合していく大きな世界秩序の変化が介在しているわけである。家系における思想の伝統と世界の構造変化の両者が折り重なって、鳩山東アジア共同体構想の基礎をなしているのである。

3

「鳩山論文」の意味

冒頭で述べたように、NYT論文の反米的色彩が強まった要因には、第一に原論文の縮約の問題があり、第二に、原論文から英文への翻訳の問題を指摘できる。本節では、この問題点を検討しよう。

NYT論文と雑誌『Voice』に発表された日本語論文(以下ではVoice論文とする)のニュアンスが異なるものになった第一の要因は、Voice論文の縮約の方法にある。Voice論文は、そもそも「党人派・鳩山一郎の政治信条」、「自民党一党支配の終焉と民主党立党宣言」、「衰退した『公』の領域を復興」、「地域主権国家の確立」、「ナショナリズムを抑える東アジア共同体」の全5節から成る論文であった。これに対して、NYT論文は、文章の順序を入れ替えるなどの

11) 同論文、92-93頁。

修正があるものの、対外関係を論じた最後の「ナショナリズムを抑える東アジア共同体」についてはほぼ全文掲載しているにもかかわらず、冒頭からの第4節までのほとんどについては省略していた。これはおそらく国外向けという事情による編集であろう。しかしその結果、Voice論文では、一郎の「友愛」の解説から始まるのに対して、NYT論文では、グローバリゼーションという米国主導の市場原理主義に、冷戦後の日本は繰り返し打ちのめされてきたという主旨の文から始まることになってしまった¹²⁾。

米国発のグローバリズム、市場原理主義、金融資本主義などへのVoice論文における批判は、第二節「自民党一党支配の終戦と民主党立党宣言」の後半から始まる。実のところ、Voice論文においては、こうした批判の矛先は、米国というよりも、市場を重視し、その結果、日本社会に苦境をもたらした(と鳩山が考える)小泉政権以来の自民党政権に向けられているものといってよい。しかしながら、すでに述べたように、縮約では、最終節の「ナショナリズムを抑える東アジア共同体」に至るまでの節については、(特に日本の国内政治の具体的な事項になるほど)省略される傾向にあったため、NYT論文では、グローバリズムと米国の批判というニュアンスとなってしまう、まさに反米チャベス大統領のようであるという印象を与えている。

縮約作業は、通信社側で行ったようなので、巷には陰謀説もあるようである。しかし、国外への配信を考えた場合、もう少しやり方があったのではと思うが、対外的には関心を惹かない細かな国内事情を省略した今回の縮約は、それほど不自然でもない。

鳩山事務所のウェブページには、Voice論文の英語版と韓国語版が掲載されている。NYT論文は、この英語版をもとにして縮約が行われたものである。この英語版の訳語が、ニュアンスの違いを生み出した第二の原因と思われる。すなわち、Voice論文では、中立的に使われている語が、翻訳されたとき、否定的なインプリケーションを持った訳語になってしまったものがみられる。

例えば、一極時代という原語に対して、unilateralismという語が当てられている¹³⁾。しかし、Voice論文の当該個所の文脈における「一極時代」という語は、米国の意図と無関係に、

12) NYT論文での原文。“In the post-Cold War period, Japan has been continually buffeted by the winds of market fundamentalism in a U.S.-led movement that is more usually called globalization.”

13) 「今回のアメリカの金融危機は、多くの人に、アメリカ一極時代の終焉を予感させ、またドル基軸通貨体制の永續性への懸念を抱かせずにはおかなかった。」(Voice論文、139頁)。“The recent financial crisis has suggested to many people that the era of American unilateralism may come to an end. It has also made people harbor doubts about the permanence of the dollar as the key global currency.”(鳩山事務所英語版)。“The financial crisis has suggested to many that the era of U.S. unilateralism may come to an end. It has also raised doubts about the permanence of the dollar as the key global currency.”(NYT論文での対応文)。



軍事力や経済力での米国一国への集中という事実そのものを意味しており、むしろ unipolarity や unipolar system のほうが適切である。これに対して、unilateralism は、最近の日本語では、多くの場合、単独主義や一国主義と訳される。これは、他国を無視し、一国が独善的に行動する思想・主義を指す。イラク戦争や地球温暖化対策など、ブッシュ政権時代の対外政策は、まさに単独主義であり、この表現は、米国に対する強烈な批判となる。同じような問題は他にもみられる。例えば、東アジアの「経済圏」は、economic bloc とされているが、これはきわめて排他的なインプリケーションを与える。Voice 論文の文脈からすれば、せいぜい economic area くらいにすべきであろう¹⁴⁾。

いずれにしても、筆者が両論文を比較した限りでは、曖昧な表現を特徴とする日本語によって、日本の読者に向けて執筆された文章を、より直接的に表現する英語にしたために、全体として、Voice 論文が持っている柔らかい論調が消えてしまったという印象を受ける。よくあることではあるが、こうした語感の違いが、認識の開きに意外と大きな影響を与えていると思われる。

これらから明らかなことは、NYT 論文は、鳩山の対外認識を凝縮しているかのごとく語られることになったが、結局のところ、この論考を読むだけでは、新政権の外交はあまり明確にならないということである。そもそも Voice 論文の骨格は、2005年に出版された鳩山の著書『新憲法試案』にすでに示されている¹⁵⁾。この著書での主張が、現在の鳩山の政策理念をおそらく最も体系的に示している。そこで次節では、もう少し時期をさかのぼり、同書を検討しながら、鳩山の外交思想・政策を分析しよう。

4

對米觀・東アジア共同体論・外交姿勢

『新憲法試案』のなかで、国際関係は、「国際協調主義の再定義」と題された章で論じられている。同書は、書名が示すように、新しい日本国憲法を提案するという形式で執筆されているため、外交・安全保障の箇所も、憲法前文で大前提を示した上で、「平和主義及び国際協調」と「安全保障」という憲法の各章として述べられている。

このなかで主張されている外交・安全保障のヴィジョンは、日本国憲法で確立された平和主義を発展させ、一国平和主義から国際平和創造国家に転換する。そして、50年の長期目標

14) Voice 論文、140頁。

15) 鳩山由紀夫『新憲法試案：尊厳ある日本を創る』(PHP研究所、2005年)。

として、アジア太平洋地域の経済協力と地域集団安全保障機構の確立を目指すというものである¹⁶⁾。本稿の議論では重要かもしれないが、ここでは、「アメリカを含むアジア太平洋地域の経済協力と地域集団安全保障機構」と記述されている。

同書の対米観は、一言でいえば、米国の軍事的経済的突出は今後20-30年間変化しないと認識した上で、アジアの安定のために米国に期待するが、そうはいつでもその恣意性は抑制したい、日米安保体制は今後も日本外交の基軸でありつつけるが、そうはいつでも日本は、明らかに成長を続けるアジア諸国との結びつきを、長期的にみれば制度的な枠組みも含めて創出していかなければならないというものである。言いかえれば、米国もアジアもどちらも重要で、バランスをとらなければならないという、いわば常識的な判断である。実のところ、日米安保体制の位置づけや米国優位が継続するという国際状況の認識に関する同書の記述は、Voice論文でも基本的には繰り返されているものである¹⁷⁾。

NYT論文の対米観は、前節で述べたような事情から、一見すると、きわめて過激なものに見える。しかし、実際には、「もちろん、日米安保体制は、今後も日本外交の基軸であり続けるし、それは紛れもなく重要な日本外交の柱である」など、注意深い留保は述べられている¹⁸⁾。したがって、冷静に読めばこの論文も、常識的な外交の枠内での議論といえなくもない。多くのメディア、専門家、米国政権関係者は、そういう留保に気付きつつも、(NYT論文だけを読んだ場合には、ひょっとするとやむを得なかったかもしれないが)過激さばかりが関心を集め、強調されてきたきらいがある。

対米観については、もうひとつ付け加えておくべきことがある。『新憲法試案』の外交・安全保障の章には、米国の恣意性に対する抽象的な批判のほか、より具体的な米国の外交・安全保障政策批判の個所がある。イラクへの自衛隊派遣と集団的自衛権に関して論じた個所である¹⁹⁾。前者については、自衛隊をイラクに派遣することは、米国政権に密着しすぎであり、その外交政策に振り回されることは、国益に反すると論じている。後者については、日本の集団的自衛権を容認することで、「アメリカの世界戦略としての一方的な軍事行動に、引きずり込まれるのではないか」という懸念があることを取り上げ、「正義のための戦いなら予防的先制攻撃すら許されるとするアメリカの現政権に対しては、そうした心配も無理からぬこととも思う」としている。

16) 同書、75頁。

17) 同書、76、78頁とVoice論文、139頁を比較せよ。

18) Voice論文、139頁。NYT論文では、"Of course, the Japan-U.S. security pact will continue to be the cornerstone of Japanese diplomatic policy."

19) 鳩山、前掲書、71、81頁。



同書は、2005年に刊行されたものであり、上の内容からわかるように、その批判は、米国批判というよりも、ブッシュ政権の外交・安全保障政策批判である。自衛隊派遣への反対という立場については、自民党政権の政策に対する戦術的な対応という点を考慮したとしても、リベラルな政治信条を持った鳩山からすれば、これは、ブッシュ政権に対して素直に出てくる反応である。したがって、上述の米国批判は、米国民民主党やリベラル派による保守派批判と異なるものではない。友愛の精神からすれば、他人を尊重しない過度の資本主義や自己中心的な軍事行動そのものが批判の対象であり、ブッシュ政権はこの両者を兼ねそろえていた。これに比べて、友愛の精神と近い政治信条を持つオバマ大統領の米国を、同じように批判することは考えにくい。

理念を基礎として、そこから積み上げるように政策を具体化する鳩山のスタイルは、外交政策に関しては、友愛から東アジア共同体構築論に至る論理に現れているが、彼の憲法試案のなかでも、「主権の移譲」を定めている点に、このスタイルが最も象徴的に示されているといえる²⁰⁾。国家の骨格である憲法に、その国家自体の権限をどこかに別のところに移譲するという規定に設けることは、きわめて友愛精神的発想である。しかし、根本理念から論理を進めて、その論理の正しさから結論を導く出す方法は、その正しさを必ずしも反映しない現実とはしばしばかい離する。長期的な視野を入れた議論とはいえ、アジア地域で現実にもそうした変化がいまだ十分に想像できない現時点でのそうした主張は、多くの実務家や現実主義者からすれば、理想主義に映るであろう。9月の国連気候変動サミットでの1990年比で2020年までに25%の温室効果ガスを削減する旨の演説も、こうした鳩山のスタイルから、同様に理解できる。東アジア共同体構想にしる、25%削減目標にしる、実現困難ではないかと思われる主張を掲げる外交スタイルは、鳩山外交の理想主義的傾向を示すものである。

しかし、上に述べた米国への姿勢にみられるように、鳩山は基本的には穏健主義である。左右どちらであれ、極端な発想にはきわめて厳しいのも、彼の顕著な特徴である²¹⁾。自民党政治家やそのブレーンからすれば、おそらくかなり理想主義にみえるだろうが、結局バランスを取りながら、穏健な外交政策が実施されていくであろうというのが、筆者の見方である。4月の核廃絶を目指すとしたオバマ大統領のプラハ演説は、米国大統領の発言としては、きわめて理想主義的である。しかし、鳩山が東アジア共同体構想を主張するに際して、日米関係の重要性についての留保を付け加えているのと同じように、プラハ演説では、それが直ちに実現できるものではないという留保もしっかり付け加えられている。鳩山の東アジア共同体

20) 同書、73頁。

21) 例えば、同書、71-71頁。

構想は、このプラハ演説のようなものではなからうか。

5

おわりに

これまでの考察からすれば、鳩山外交のキーワードは、友愛精神に反する米国外交への不信、理想主義、穏健主義である。現在、新政権が直面する大きな対米外交課題は、(a)沖縄基地移設問題、(b)自衛隊のインド洋派遣、(c)核密約問題の3つである。おそらく(c)から(a)になるにつれて、新政権の意向に沿うかたちでの決着は難しいと思われる。とはいえ、その交渉において、公約(マニフェスト)にこだわるあまり、米国との関係が深刻な事態に陥るとするのは、考えにくい。政治主導の理念のもとで実践されている比較的緩やかな意思決定方式も、穏健な決着を後押しするであろう。鳩山政権発足を前後して、米国では、新政権が求める「対等な」関係をめぐって議論が起こっていた。その具体的内容を尋ねられた多くの専門家は、答えに苦慮していたが、これもおそらくそれほど過激なものではない。要は、一方的に米国の主張を受け入れるのではなく、それなりに日本側も考えを持ち、それを提起することであろう。このことは、日本の主張を必ず受け入れさせようとするといった態度や米国の意向を一切無視するというような対米強硬姿勢とは異なる。他方、韓国や中国とは、10月の日中韓首脳会議で示されたように、今後も積極的な連携を求め続けるであろう。

鳩山外交が掲げる理想は、いずれもハードルが高い。すべてを実現することは、おそらく困難であるし、おそらく鳩山もそのことは十分理解しているであろう。しかし、これまでの日本外交の歴史を考えれば、こうした実験を試みることは、無意味なことではないのではなからうか。



일본 신정부 출범과 중일관계 전망

북경대학 국제관계학원 량 원 상

2009년 8월 30일, 일본 총선에서 최대 야당 민주당은 전후 장기 집권해 온 자민당을 압도적인 표 차이로 꺾고 정권을 장악했다. 이로써 일본 정계는 또 한 차례의 대변화를 맞이하게 되었으며 이는 1955년 이래 가장 중대한 변화로 기록될 것이다. 9월 16일 민주당 대표 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)가 일본 국회에서 제93대 수상, 즉 60번째 수상으로 지명되어 내각 구성에 나섰다. 일본 정계의 이 같은 중대한 변화에 대해 세계 각국의 관심이 집중되고 있다. 특히 중국의 입장에서는 일본 신정부의 대중국 외교 정책 및 향후의 중일 관계에 대해 관심을 표명하고 있다.

1 일본 신정부의 외교 이념과 대중국 기본 정책

일본 민주당은 냉전이 끝난 후인 1996년 9월에 만들어진 젊은 정당으로서, 그 주요 구성원은 자민당(自民党)과 사민당(社民党) 출신의 젊은 국회의원들이다. 창당 당시 일본의 정치는 2차 세계대전 이후 가장 중대한 변화를 겪고 있었다. 즉, 1993년에 소위 "55년 체제"가 해체된 후 일본 정계는 중대한 조정을 경험하고 있었다. 이러한 정치적 혼란의 배경하에 하토야마 유키오 등이 핵심이 되어 성립된 민주당은 그 후 또 수차례의 재조정을 거쳤고 이후 점차 자민당과 맞설 수 있는 최대 야당으로 성장하였다. 결국 이번 총선에서 민주당은 자민당을 대체하여 일본의 집권당으로 탄생하였다.

일본 민주당은 성립 초기에 이미 자신의 기본적인 외교 이념을 제기한 바 있다. 즉 "평화헌법을 존중하고 일본-미국 관계를 토대로 하여 아시아 국가들과 상호 신뢰하는 우호적 관계를 구축하고 자주적 외교를 정립"하는 것이다.¹⁾ 이 밖에 민주당 대표 하토야마 유키오는 2009년 8월에 "나의 정치철학"을 발표하여 "우애(友愛)" 중심의 정책적 이념을 논술하기

1) 梁云祥等著, 《后冷戰時代の日本政治、經濟与外交》, 北京大學出版社, 2000年9月, p.35.



도 했다. 외교와 관련해서 하토야마 유키오는 "외교란 각각 다른 가치관을 가지고 있는 국가들이 공동의 번영을 추구하여 자립적으로 동시 공존하는 것"이라고 주창하였다.²⁾ 이번 선거 전에 일본 민주당이 공표한 외교 정책의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 새로운 시대의 일본-미국 동맹 관계를 확립하여 대등한 상호신뢰 관계 및 동반자 관계를 구축한다. 둘째, 아시아 외교를 강화하여 중국, 한국 등 아시아 국가들과의 신뢰 관계를 구축함으로써 동아시아공동체 건설을 목표로 하여 많은 영역에서의 협력을 진행한다. 셋째, 중국과의 관계를 한 단계 더 심화시킴으로써 동아시아의 평화와 번영을 위한 우호협력관계를 구축한다. 넷째, 일본-한국 관계를 강화한다. 다섯째, 유엔의 개혁을 추진한다.³⁾

전체적으로 볼 때, 일본 민주당의 외교 이념은 주로 "평등"과 "협력" 이라는 두 가지 주제를 구현하고 있는 것으로 보인다. "평등"이란 가장 주요한 동맹국인 미국과의 관계를 논할 때 주로 사용되고 있고, "협력"은 주로 중국 등 아시아 국가와의 관계를 설명할 때 자주 사용된다. 이 두 가지 주제가 선택되었다는 것은 다소 이상주의적인 선택이 깔려있기는 하지만 최소한 일본 신정부의 외교 정책 기초를 표명한 것으로 볼 수 있다. 정책적인 측면에서 볼 때, 일본 신정부의 외교 정책은 주로 "일본-미국 관계"와 "아시아 외교" 간의 균형을 잡는 것이다. 즉, "친밀하고 평등한 일본-미국 관계"를 구축하는 동시에 아시아에 다시 돌아와 아시아 국가들과 보다 진지한 협력관계를 형성하는 것이다.

민주당 신정부가 강조한 아시아 외교에서 대중국 정책이 가장 중요한 내용인 것은 의심할 여지가 없다. 민주당 및 그 지도자들의 대중국 정책과 관련된 발언 및 민주당의 경선 기간과 집권 전후 천명된 발언을 보면, 일본 신정부의 대중국 정책의 기초가 잘 드러나고 있음을 알 수 있다. 일본 총선 전인 8월 27일, 하토야마 유키오는 미국의 『뉴욕 타임즈』에 논문을 발표하여 “이라크 전쟁의 실패와 금융위기의 발생에 따라 미국이 주도하는 글로벌주의 시대는 종착역으로 향하고 있고, 현재 우리는 다극화 시대로 향하고 있다. 현재의 국제정세를 볼 때 중국은 세계의 주요 경제체제 중의 하나가 될 것이다. 머지않은 장래에 중국의 경제규모는 일본을 능가할 것이다”⁴⁾라고 밝히고 있다.

또한 10월 10일 북경에서 열린 제2차 한-중-일 정상회담 참가 직전 중국기자의 취재를 받은 하토야마 유키오는 "일본과 중국이 모든 분야에서 협력을 추진할 때, 반드시 상호간의 차이를 인정하고 상호 존중하는 자세를 갖추어야 한다. 이렇게 해야만 일본-중국 관계

2) 江海晚報 사이트 참조(<http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20090831163101/>)

3) 일본 민주당 정책매니페스토, 민주당 사이트 참조
(<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html#08>)

4) 鳩山由紀夫, “日本的新道路”, NewYork Times, 2009.8.27.
京華网에서 인용(<http://news.jinghua.cn/352/c/200909/01/n2798688.shtml>)

를 한 단계 더 진전시킬 수 있을 것이다. 따라서 지역적 및 글로벌 문제에 대해 이러한 기조 하에 양국 간의 협력을 추진하고자 한다"고 발언했다.⁵⁾ 이를 통해 볼 때, 일본 신정부의 대중국 정책의 핵심은 중국을 더욱 중시한다는 것이고, 이에 따라 일본은 중국과 각각의 영역과 단계에서 협력을 추구할 것이라는 점을 알 수 있다.

구체적으로 일본 신정부의 대중국 정책의 주요 내용은 다음과 같다. 중국과의 쌍방향 경제 협력을 지속적으로 심화하고, 중국과 함께 동아시아 지역의 다자협력을 적극적으로 추진하며, 역사적 인식에 관한 문제에서 명확하고 적극적인 태도를 보인다. 그 중에서 역사적 문제는 줄곧 중일 양국관계에 영향을 주는 부정적인 요인으로 작용해왔다. 일본 신정부의 주요 지도자들은 이미 여러 차례 일본의 침략전쟁 역사에 대한 깊은 반성을 표시해 왔으며 야스쿠니 신사를 참배하지 않을 것이라고 공개적으로 발표했다. 이 같은 적극적인 태도 표시는 민주당 자체의 역사관에서 기인된 것이지만, 이밖에도 중일 관계 개선을 도모하고 중국과의 협력에 영향을 미치는 부정적인 영향을 해소하기 위한 것이자 양국 관계 발전을 위한 양호한 분위기를 형성하기 위한 것이다.

쌍방향 경제 협력은 줄곧 중일 관계의 가장 긍정적인 요인으로 작용해왔다. 현재 양국간 연간 무역 총액은 2,600억 달러를 초과했으며 중국은 일본의 최대 무역파트너가 되었다. 일본 경제의 부흥이 일정 정도 중국 경제와의 연계에 의존하게 될 것이다. 이에 따라 일본 신정부가 중국과 보다 긴밀한 경제 관계를 추구하는 것도 신정부의 중요한 대중국 정책의 하나로 해석된다. 동아시아 다자협력에 관해 일본 신정부는 동아시아 공동체를 구축할 장기 목표를 제기한 바 있으며 중국과 함께 동아시아 지역의 다차원적 협력을 추진하겠다는 점을 거듭 천명했다. 사실 이러한 자세는 중국의 국제적 위상 제고와 국가 종합국력의 증대를 의식한 것으로서, '중국의 부상' 과정에서 중국과 평등하고 우호적인 관계를 유지하고 동아시아 지역의 안정과 번영을 공동으로 유지하기 위한 것이다.

전체적으로 볼 때 일본 신정부의 대중국 정책은 매우 적극적이며, 이로 인해 중국측으로부터 긍정적인 반응을 받게 되었다. 일본 신정부 출범 이후 한달 내에 중일 양국의 지도자들은 이미 두 차례나 회담을 가졌다. 특히 10월 10일 북경에서 개최된 제2차 한-중-일 정상 회담에서 3국 지도자들은 공동성명을 발표하였는바, 그 속에서 일본 신정부의 아시아 정책 및 대중국 정책은 모두 부분적으로 구현되었다. 즉, 일본이 중국 및 한국과의 경제 협력을 지속적으로 추진하고 동아시아 공동체를 구축하려는 장기 목표에 대한 공동 인식을 일부 구현한 것이다.

5) 江海晚報 사이트 참조(<http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20090831163101/>)



2 냉전 후 중일 관계의 기본 상황

민주당 신정부의 외교이념 및 대중국 정책의 긍정적인 부분은 물론 중일 관계의 개선에 이바지하고 있다. 이미 언급한 것처럼, 중일 관계는 일본 신정부 출범 이후 실질적으로 어느 정도 진전이 있었고, 아울러 일본 신정부 출범 이후 중일관계는 기본적으로 긍정적인 방향으로 발전하고 있다고 평가되기도 한다. 그러나 중일 관계의 발전은 일본 민주당 신정부의 정책 전략에 의해 모든 것이 결정되는 것은 아니다. 오히려 일본 신정부의 외교 이념과 대중국 정책 실현의 성공 정도는 중국측의 반응과 조치에도 상당부분 달려 있다고 할 수 있다. 사실상 중일 관계를 결정하는 근본적인 요인은 양국간의 근본적인 이해관계 혹은 적어도 양국 정부에서 공동으로 인정하는 국가근본이익이다. 아울러 이러한 국가이익은 일반적으로 상대적인 안정성을 보유하고 있으며 중일 양국 관계의 기본 구조를 구성할 수 있다.

현재 중일 관계의 기본 구조를 보면 대체로 냉전이 종료된 20세기, 1990년대에 형성되었다고 할 수 있다. 지금까지 일부 변화가 있기는 하지만 정도가 다를 따름이지 그 기본 구조에는 근본적인 변화가 없다. 그렇다면 냉전 후 중일 관계의 기본 구조란 무엇인가? 간략하게 말하면 "정치적으로는 차갑고 경제적으로는 뜨겁게(政冷经热), 안보딜레마, 감정의 약화, 공동인식의 존재, 충돌 회피, 협력 도모" 등으로 설명된다.

1990년대 초 냉전의 종언은 2차 세계대전 이후 국제정체의 가장 큰 변화이며 중일 관계에도 큰 영향을 끼쳤다. 동유럽의 급변과 구소련의 해체 이후 중국은 세계 최대의 사회주의 국가로서 서구 국가들과 정치적인 차원에서 잠재적인 대립 국면에 처하게 되었고, 이러한 상황은 당연히 일본의 중국에 대한 태도와 정책에도 영향을 주었다. 이런 이유로 인해 양국간 정치적 관계는 90년대 후반기를 계기로 조금씩 악화되기 시작했으며 역사인식 등의 문제를 둘러싸고 여러 차례 정치적 마찰을 빚었다. 하지만 같은 기간 중일 양국의 경제 관계는 지속적으로 발전해 왔는바, 무역과 투자 등의 분야에서 대폭 성장하는 추세를 지속적으로 유지했다.

냉전이 종료된 90년대 초기부터 시작하여 중일 양국은 과거에 존재하던 공동안보이익 기초, 즉 공동으로 직면하던 구소련의 위협이 사라진 상태에서 양측의 국력에 변화가 발생하기 시작했다. 중국은 경제의 신속한 발전을 통해 종합국력을 갖춘 강국으로 발전하고 있었지만, 일본은 경제위기를 겪고 장기간의 경제 침체기에 들어서게 되었다. 하지만 국제정치와 안보 문제에서 일본은 오히려 더 적극적인 자세를 보임으로써 국제정치에서 더욱

큰 역할을 발휘하고자 시도했다. 안보문제에서도 자위대의 해외파병이 더욱 많아 졌다. 동아시아 역사에서 중일 양국이 모두 종합국력을 갖춘 강대국으로 부상한 것은 역사상 전례 없는 일이다. 이런 상황에서 양국간의 상호간 불신임도 커졌다. 일본 국내에서 "중국위협론"이 대두하고 중국도 일본이 더 큰 국제정치적 역할을 추구하는 것을 꺼려 일본의 유엔안보리 가입을 반대한다. 또한 중국은 일본자위대의 해외 파병에도 우려와 근심을 표시했으며 영토분쟁과 동해문제에서도⁶⁾ 양국간의 마찰이 빈발했다.

이러한 배경에서 중일 양국 국내의 민족주의 정서도 다소 증대되었고, 일상적인 사건들이 민족모순으로 증폭되는 사례가 많아졌으며,⁷⁾ 인터넷을 이용해 상대방 국가에 대한 악의적 공격을 실시하기도 했다. 21세기에 들어선 후 여러 차례 실시된 양국의 민간여론 조사에 따르면 양국 국민의 감정 우호도(友好度)는 지속적으로 하강하고 있다. 2006년 10월에 중일 관계가 호전된 후 해당 수치가 올라가기는 했지만 아직도 50% 이하인 수준이다.

하지만 현재의 국제 사회는 결국 국력에 의해서만 문제를 해결하는 시대가 아니다. 평화와 발전은 여전히 국제사회의 주요한 추세이다. 또한 중일 양국의 국력이 어느 한쪽으로 완전히 기울어지지는 않았고, 양국의 경제적 상호의존 현상 역시 피차간의 관계가 더욱 악화되는 것을 방지하는 역할을 하고 있다. 따라서 이로써 중일 양국은 "평화로우면 모두 이득이고, 서로 충돌하면 모두 패한다"는 공동 인식을 가지게 되었다. 양국 관계가 침체기에 들어서거나 충돌 가능성이 발생할 때마다 사태는 결국 양측에 유리한 쪽으로 돌아서고 호전되기 시작했다. 예를 들어 2004년에서 2005년 기간에 중일 관계가 전면적 충돌 국면에 진입하여 침체기에 들어섰고 양국 정상간 회담도 중단되었지만 고이즈미 수상의 직무를 대체한 아베 수상이 취임 즉시 중국을 방문하여 양국간 관계를 회복시켰다.

중일 양국간에 안보 문제를 둘러싼 잠재적 분쟁이 존재하기는 하지만 양국은 모두 직접적인 충돌을 방지하기 위해 모든 노력을 기울이고 있다. 동해문제를 예로 든다면 현재 양국간 분쟁이 계속 존재하고 근본적인 해결방법도 도출하지 못했지만 오해로 인한 직접적인 군사적 충돌을 피하기 위해 양국은 이미 '해상군사 핫라인'을 만들었다. 또한 양국 정부는 동해 일부지역의 공동개발을 위한 협의서를 체결하고 동해를 "평화의 바다", "협력의 바다"로 만들 것을 주장하고 있다.

중일 양국의 정치인들 역시 중일 관계의 진정한 개선을 도모하려면 반드시 양국의 전략적 협력을 강화해야 한다고 인식하고 있다. 즉, 서로 상대방의 평화적 발전을 인정 및 지지

6) 즉 중국과 일본이 조어도 주권과 동해대륙붕 및 경제배타수역을 둘러싸고 발생한 마찰을 지칭함.

7) 예를 들어, 선양(沈陽) 영사관 사건, 오사카(大阪) 영사관 사건, 서북대학(西北大學) 사건, 고철(高鐵) 사건, 아시안게임 축구 사건, 주하이(珠海) 성매매 사건 등.



함으로써, 양국이 서로 협력할 수 있는 영역을 적극적으로 모색하여야 한다는 것이다. 이로써 중일 양국간 관계는 일련의 "빙하기(冰凍期)"를 거친 후,⁸⁾ 일본의 아베신조 수상이 우선적으로 중국을 방문하는 "파빙지려(破冰之旅)"를 통해 중일 양국의 "전략적 상호호혜" 관계를 구축하고자 했다. 그 후 중국의 원자바오(溫家宝) 총리가 일본을 방문하는 "융빙지려(融冰之旅)", 일본의 후쿠다 야스오 수상이 중국을 방문하는 "영춘지려(迎春之旅)", 중국의 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 일본을 방문하는 "난춘지려(暖春之旅)"를 통해 전략적 상호호혜 관계를 지속적으로 공고히 함으로써 중일 관계를 개선시키고 발전시키는 기본 틀로 점차 자리 잡았다.

전체적으로 보면 냉전 후의 중일 관계는 모순과 이익이 공존하는 관계로서, 양국간에는 해결하기 어려운 모순이 존재하는 동시에 공동의 이익과 공동인식도 존재하고 있다. 때문에 양국은 의도적으로 모순을 극복하거나 완화시키고 있으며 공동의 이익과 공동인식을 탐색 및 확대시키고 있다. 이는 향후 중일 관계의 개선과 발전을 위한 주요한 선택이 되어야 한다.

3

중일 관계 전망

현재 일본 신정부의 대중국 태도와 점차 뚜렷해지고 있는 대중국 정책을 분석할 때, 자민당 정권에 비해 긍정적인 변화가 다소 발생했다고 인정할 수 있다. 이로써 현재 중일 관계는 주로 지속적 개선의 방향으로 나아가고 있다. 하지만 일본 신정부의 대중국 정책에 대한 변화는 과거의 기초를 뒤엎는 근본적인 변화는 아니다. 즉 중일관계의 기본 틀과 구조에 중대한 변화가 발생하지는 않았다. 자민당 집권 기간에 양국에서 확립한 전략적 상호호혜라는 기본 틀은 여전히 존재하고 있고, 새로운 내용을 끊임없이 채워가고 있다. 앞에서 언급한대로 양국간에는 구조적 모순이 존재하는 동시에 공동 이익의 기본 기초도 지속적으로 존재할 것이다.

이와 같은 분석에 기초할 때, 향후 중일 관계는 비교적 안정될 것이며 최소한 단기적으로는 중대한 변화가 없을 것으로 보인다. 하지만 민주당 정부 집권 기간에 중국과의 협력도모를 중시하는 정책이 중일관계의 발전에 유리할 것이며 중국측도 이에 대해 긍정적으로 반응할 것이다. 비록 기존의 모순을 해결하지 못한다 하더라도 양국에서 새로운 협력

8) 주로 고이즈미 정권 시대를 가리킴.

영역을 모색해 나갈 것이다. 즉, 쌍방향적인 경제, 문화 분야 협력 외에 지역적 혹은 글로벌 경제, 환경문제, 기후변화, 테러방지, 전통 및 비전통적 안보 등 문제에서 다양한 협력을 실시할 것이다. 특히 현재 강화하고 있는 한-중-일 3국 협력이 중일 관계의 개선과 발전에 보다 유리한 요소로 작용할 수 있다. 즉, 중일 관계가 보다 긴밀한 다자협력의 틀에서 보다 쉽게 개선될 수 있다. 왜냐하면, 다자협력의 틀에서 한국과 같은 중간국가들이 중일 양국을 제약하여 중국과 일본의 어느 측도 동아시아에서 주도적인 세력을 행사하지 못하도록 할 것이며, 동시에 양국이 격렬한 충돌로 치닫지 않도록 할 것이다. 또한 다자협력의 틀은 중일 양국에게도 공동의 이익과 책임도 부여할 것이다.

이외에도, 향후의 중일 관계는 다음과 같은 가변적 요인에 의해 결정될 수 있다. 즉, 중국의 부상, 미국의 존재, 중일 양국 국내의 민족주의 사조, 이데올로기, 영토자원분쟁, 역사인식, 지역 형세 등이다. 중국의 신속한 발전에 따라 일본은 중국을 더욱 더 중시하고 중국과의 경제협력 관계를 강화하고자 할 것이다. 하지만 동시에 정치와 안보 문제에서 일본은 여전히 중국을 경계하고 심지어 "중국위협론"의 목소리도 높아질 것이다.

또한 미국은 여전히 일본의 주요 동맹국이라는 점에서, 미국의 동아시아에서의 존재 및 중미관계는 중일 관계에 영향을 주고 제약하는 요소로 작용할 것이다. 미국의 존재가 중일 관계를 더욱 친밀하게 하지는 않겠지만 중일 관계가 너무 악화되거나 직접적인 대립으로 나아가지는 않게 제약할 수 있을 것이다.

중일 양국에는 모두 민족주의 사조가 일부 존재하고 있다. 아울러 항상 상대방을 공격의 대상으로 인식하기 때문에 양국 정부차원에서 이에 대한 적당한 지도가 필요할 것이다. 하지만 이러한 민족주의 사조는 충분히 통제할 수 있는 것으로써 중일 관계에 끼치는 부정적인 영향은 제한적인 것이다. 중일 양국의 정치이념이 다르기 때문에 일부 구체적 사건을 두고 마찰을 빚어낼 수도 있다. 물론 이러한 마찰도 제어할 수 있는 것으로 직접적인 대규모 충돌은 빚지 않을 것이다.

중일 관계에 존재하는 영토와 해양자원 분쟁은 상호간의 가장 근본적인 국가이익에 관련된 것으로서, 이러한 문제를 두고 어느 일방의 양보는 없을 것이다. 심지어 이러한 문제점을 두고 마찰을 빚을 수도 있다. 하지만 양국에서 이미 최소한의 공동인식을 가지고 있는바 직접적인 충돌을 피할 것이고, 특히 군사적인 충돌은 하지 않을 것이다.

근대역사에 대한 서로 다른 인식은 중일 양국간 관계 및 중국국민의 일본에 대한 친근감에 영향을 주는 주요한 문제이다. 이 문제를 완전히 해결하기는 어렵겠지만 완화시킬 수는 있다.

동아시아 지역 국가들이 갖고 있는 다차원적인 특징으로 인해 이 지역의 협력이 다소



낙후된 것이 사실이다. 특히 중일 양국은 모두 국가를 기본적 단위로 하여 전통적인 현실주의의 제로섬 게임 모델로 양국 관계를 처리하고 있다. 하지만 대부분의 동아시아 국가의 고속 경제발전과 평화적 환경은 동아시아 국가간의 협력을 촉진시키고 있으며, 이러한 추세는 중일 양국의 모순 해결과 중일 양국의 책임 증대 및 양국 관계 개선에 긍정적인 역할을 하고 있다.

결국, 미래의 중일 관계는 다양한 요인에 의해 제약받을 것이며 그 중에는 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 공동으로 존재하고 있다. 때문에 중일 관계는 매우 복잡하여, 단순히 "좋다" 혹은 "나쁘다"는 식으로 간단히 판단할 수 없다. 하지만 현재 국제정세의 전반적인 추세는 평화이며 국가마다 경제 발전을 중시하는 현실 상황에서 중일 양국도 예외는 아닐 것이다. 즉, 중일 양국의 평화적 협력 관계는 양국의 공동이익에 부합될 것이다. 때문에 동아시아 지역에 중대한 정치 혹은 안보 충돌이 발생하지 않는 한 중일 양국은 협력 관계를 지속적으로 도모할 것이며 신뢰를 증진하고 공동 이익을 추진하는 방향으로 계속 매진할 것이다.



日本新政府与中日關係的展望

北京大學國際關係學院 梁云祥

2009年8月30日，日本举行大选，日本最大在野党民主党以绝对优势击败战后长期执政的自民党，日本政坛又迎来了一次巨变，堪称1955年以来最为重大的变化。9月16日，民主党代表鸠山由纪夫被日本国会选举为日本历史上第93届、第60位首相并上台组阁。日本政坛如此重大的变化，当然会引起外界的关注。其中，日本新政府对华外交政策及其未来的中日关系，无疑是我们更为关注的焦点。

1

日本新政府的外交理念与對華基本政策

日本民主党是在冷战结束后的1996年9月才刚刚成立的年轻政党，其成员主要来自于自民党和社民党的年轻国会议员。当时，日本政治正在经历着第二次世界大战之后最为重大的变化，即1993年所谓“55年体制”解体之后日本政治正在重新组合而尘埃还未落定。在这样一个政治动乱的背景下，以鸠山由纪夫等人为骨干，创立了民主党，后又经过若干次的重新组合，逐渐成了能够与自民党分庭抗礼的最大在野党，并终于在这次选举中取代自民党成为了日本的执政党。

日本民主党在成立之初，就提出了自己的基本外交理念，即“尊重和平宪法，以日美关系为基轴构筑与亚洲各国的信赖友好关系，确立自主外交。”¹⁾此外，作为民主党代表的鸠山由纪夫在2009年8月发表的一篇题为《我的政治哲学》的文章中，也论述了其以所谓“友爱”为中心的政策理念，其中在外交方面，他认为：“所谓外交，是指价值观各异的国家如何共存共荣，在自立的同时共生。”²⁾在本次选举之前日本民主党所公开宣示的外交政策中，主要内容有：确立新时代的日美同盟关系，构筑对等的相互信赖关系与伙伴关系；强化亚洲外交，全力构筑同中国、韩国等亚洲国家的信赖关系，以建立东亚共同体为目标，进行多领域的合作；进一步深化同中国的关系，为东亚的和平与繁荣构筑友好合作关系；强化日韩关系；促进联合国改革等等。³⁾

1) 梁云祥等著：《后冷戰時代的日本政治、經濟与外交》，北京大學出版社，2000年9月版，第35頁。

2) 見江海晚報網站<http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20090831163101/>



可见，综合起来看，日本民主党的外交理念主要是体现了“平等”与“合作”这两大主题，而前者主要是用来表述同其最主要盟国美国的关系，后者则主要用来表述同中国等亚洲国家的关系。尽管这两大主题的选择有些理想主义的色彩，但是至少表明了日本新政府的一个基本外交政策取向。

也就是说，如果从政策层面上而言，日本新政府的外交政策将主要是在“日美关系”与“亚洲外交”之间取得平衡，即既要建立所谓“紧密而对等的日美关系”，又要进一步回归亚洲，与亚洲国家建立更为深入的合作关系。

在民主党新政府强调的亚洲外交中，无疑对华政策是其最为重要的内容。根据以上民主党及其领导人的外交理念和其中有关对华政策方面的表述，以及民主党竞选期间和执政前后的一系列表态，大致可以看出日本新政府对华的基本政策。在日本大选前的8月27日，鸠山曾在美国《纽约时报》发表文章，在其中就认为：“由于伊拉克战争的失败和金融危机的发生，美国主导的全球主义的时代正走向终结，我们正迈向一个多极化的时代。当前的事态明确表明，中国将成为世界上主要的经济体之一。在不太遥远的未来，中国经济的规模将超过日本。”⁴⁾在参加10月10日在北京举行的第二次中日韩领导人会议之前接受中国记者采访中，鸠山表示，日中两国在所有领域推进合作时，应表现出承认相互差异和相互尊重的姿态，只有这样，才能将日中关系发展到新的高度，因此愿意在地区和全球性问题上大力推进两国间的合作。⁵⁾从中可以看出，日本新政府对华政策的核心是更加重视中国，因此将谋求同中国在各个领域和各个层次的合作。

具体地说，日本新政府在对华政策上的主要内容有：继续深化同中国的双边经济合作，同中国一道推动东亚地区的多边合作，以及在历史认识问题上明确积极表态。其中，历史问题一直是横亘在中日两国关系中的一个消极因素，日本新政府主要领导人已经多次公开表示对过去日本侵略战争历史进行深刻反省，并且公开表明不去参拜靖国神社，这一积极表态除去民主党自身的历史观外，主要是为了消除改善中日关系及谋求同中国进行合作的障碍，为两国关系创造一个良好的气氛。双边经济合作本来一直就是中日关系中最积极的因素，目前两国年贸易总额已经超过2600亿美元，中国已经是日本的第一大贸易伙伴，日本经济的振兴在很大程度上将依赖于同中国经济的联系，因此日本新政府谋求与中国更紧密的经济关系也是其对华政策的重要内容。在东亚多边合作的问题上，日本新政府提出建立东亚共同体的长远目标，并希望同中国一道推动东亚地区的多领域合作，其实也是意识到了中国国际地位的提高和国家实力的增强，希望能够在崛起的过程中同中国保持一种平等友好的关系，共同维护东亚地区的稳定与繁荣。

总体而言，日本新政府的对华政策是积极的，因此当然也得到了中国方面的积极回应。在日本

3) 民主党政策集，見民主党网站<http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html#08>

4) 鳩山由紀夫：“日本的新道路”，原載2009年8月27日美國《紐約時報》，轉引自京華網<http://news.jinghua.cn/352/c/200909/01/n2798688.shtml>

5) 見江海晚報網站<http://press.idoican.com.cn/detail/articles/20090831163101/>

新政府成立以来短短的一个多月内，中日两国领导人已经两度会晤，尤其是10月10日在北京举行的第二次中日韩领导人会议，发表了三国领导人联合声明，其中日本新政府的亚洲政策以及对华政策都得到了部分体现，例如日本同中国、韩国之间继续深化的经济合作以及对建立东亚共同体长远目标的共同认定。

2

冷戰后中日關係的基本狀況

民主党新政府的外交理念以及对华政策中的积极部分，当然有助于中日关系的改善，如前所述中日关系在日本新政府上台后实际上也已经有所进展，或者说自从日本新政府上台以来中日关系基本上是向着积极的方向发展的。然而，中日关系的发展并不是完全取决于日本民主党新政府的政策诉求。且不说日本新政府能够在多大程度上实现其外交理念和对华政策，或者其政策的实现也还需要中国方面的响应与互动，其实真正决定中日关系的因素是两国的根本利益，或者至少是两国政府所认定的国家根本利益。而且，这些国家利益一般具有相对的稳定性，会构成中日两国关系的基本结构。

目前的中日关系基本结构，应该说大致形成于冷战结束以后的20世纪90年代，至今虽然也有某些变动，但是仅仅是程度不同而已，其基本结构并没有根本变化。那么，冷战后中日关系的基本结构是什么呢？简单地说，就是“政冷经热、安全困境、感情淡化、存在共识、避免冲突、谋求合作”。

20世纪90年代初冷战的结束，是第二次世界大战之后国际形势最大的一次变化，这一变化也影响到了中日两国的关系。东欧剧变和苏联解体之后，中国作为世界最大的社会主义国家，与西方世界处于政治上的潜在对立状态，这一状况当然也影响到了日本对中国的态度和政策，因此两国的政治关系从90年代后半期起就开始有所下降，并围绕历史认识等问题出现多次政治摩擦。但是与此同时，中日两国的经济关系却仍然持续发展，在贸易、投资等方面都保持了大幅度增长的趋势。

也是从冷战结束的90年代初开始，中日两国过去存在的共同安全利益基础、即共同面临苏联威胁的状况不再存在，却反而双方的实力对比开始发生变化，中国经济的迅速发展使中国正在成为一个综合性的强国，与此同时日本却遭遇了泡沫经济而开始陷入长时间的经济萧条，但是在国际政治和安全问题上日本却采取更加主动积极的姿态，试图在国际政治中发挥更大的作用，在安全上也更多地向海外派遣其自卫队。面对这种东亚历史上首次中日两国同时都作为一个综合性强



国而存在的状况，中日两国的相互猜疑也有所增加，在日本国内出现了“中国威胁论”的声音，中国也不愿意看到日本发挥更大的国际政治作用，对日本想要加入联合国安理会的行动予以坚决反对，对日本自卫队向海外派遣也表示担心和忧虑，在领土争端和东海问题上⁶⁾两国的摩擦也有所增加。

在这样的背景下，中日两国国内的民族主义情绪也有所增长，常常会引发一些将普通事情上升为民族矛盾的事件，⁷⁾或者利用网络对对方国家进行恶意攻击等。根据进入21世纪后双方多次的民间舆论调查，两国国民感情友好度在持续下降，即使在从2006年10月中日关系开始有所改善后这一数据有所提高，但是目前仍然低于50%。

不过，目前的国际社会毕竟已经不再是仅仅依靠实力就可以解决问题的时代，和平与发展仍然是国际社会的主流选择，何况中日两国的实力对比并没有发生向某一方的巨大倾斜，两国在经济上的相互依存也制约了彼此关系的严重恶化，因此中日双方至少已经有了一个基本的共识，即“和则两利，斗则两伤”，就在中日两国关系步入低谷或者有可能冲突的时候，往往就会峰回路转，开始改善。例如，当2004年至2005年期间中日关系几乎全面对抗跌入谷底甚至首脑会见也全面中断时，接替小泉首相职务的安倍一上任就访问中国，恢复了两国关系。

尽管中日两国之间存在着一些安全上的潜在争端，不过其实两国都在千方百计地避免出现直接的冲突，例如在东海问题上虽然目前两国仍然存在争端并仍然没有找到根本的解决办法，但是为了避免出现由于误解而引起的直接军事冲突，双方已经建立起了海上军事热线，两国政府间也就东海局部地区的共同开发签署了协议，主张将东海建成“和平之海”与“合作之海”。

同时，中日两国的政治家也已经意识到，要想真正改善中日关系，就必须加强两国的战略合作，即彼此要承认和支持对方的和平发展，尽可能寻找两国可以合作的领域，所以在中日关系经历了一段“冰冻期”⁸⁾后，日本首相安倍晋三首先有了访问中国的“破冰之旅”，主动提出建立中日“战略互惠”关系的愿望，并且随后通过中国总理温家宝访日的“融冰之旅”、日本首相福田康夫访华的“迎春之旅”以及中国国家主席胡锦涛访日的“暖春之旅”，不断地继续充实这一战略互惠关系，使其逐渐成为改善和发展中日关系的一个基本框架。

总而言之，冷战后的中日关系，矛盾与利益并存，两国之间既存在一些难以解决的矛盾，但是也存在一些共同的利益和共同认识，因此双方有意识地克服或缓解矛盾、寻找和扩大共同利益和共同认识，应该是未来改善和发展中日关系的主要选择。

6) 即中國和日本圍繞釣魚島主權和東海大陸架及專屬經濟區划界問題產生的摩擦。

7) 例如有沈陽領事館事件、大阪領事館事件、西北大學事件、高鐵事件、亞運會足球事件、珠海買春事件等。

8) 在這里主要是指小泉政權時代。

3 對中日關係的展望

从目前日本新政府的对华姿态或逐渐显露的对华政策来看，应该说相对于自民党政权来说有一些变化，而且是一些积极的变化，因此目前的中日关系基本上还是向着一个继续改善的方向发展。但是，日本新政府在对华政策上的变化并不是颠覆性或根本性的变化。也就是说，中日关系的基本框架与基本结构并没有发生大的改变。在自民党政权期间两国之间所确立的战略互惠关系的基本框架仍然存在并被不断地增添新的内涵，前面所述两国之间既存在结构性矛盾同时也存在共同利益的基本结构也会继续存在。

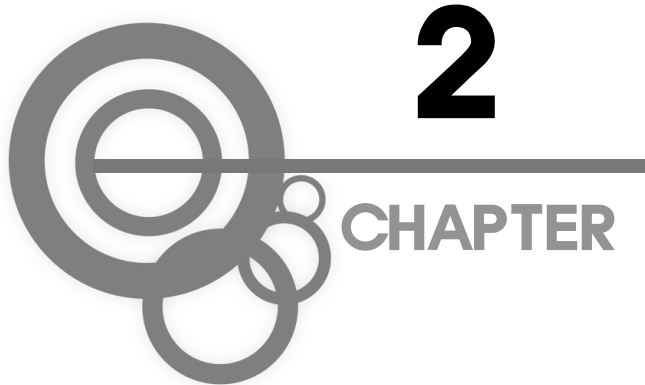
既然如此，那么我们基本上可以认为，未来的中日关系将比较平稳，至少近期不会有大的变化。不过，在民主党政府执政期间，其重视中国和谋求合作的政策会有利于中日关系，中国方面也会给予积极回应。即使固有矛盾难以解决，双方也有可能寻找新的合作领域，例如除继续在双边经济、文化方面进行合作外，还会在地区或全球的经济、环保、气候变化、反恐、传统及非传统安全等问题上进行合作。尤其是目前正在强化中的中日韩三国合作，有可能会更有利于中日关系的改善和发展，即中日关系在一个更加紧密的多边合作框架内就更容易得到改善，因为在一个多边的框架内，有像韩国这样的中间国家来制约中国与日本，使中日任何一方都既不会成为东亚的主导力量，同时又不会使双方陷入激烈的冲突，而且一个多边框架也容易使中日两国产生共同利益与共同责任。

除去这些一般性的判断之外，具体而言，未来的中日关系还有可能取决于下列这些可变因素：如中国的崛起、美国的存在、双方国内民族主义思潮、意识形态、领土资源争端、历史认识、地区形势等。也就是说，由于中国的快速发展，日本越来越重视中国以及愿意强化同中国的经济合作关系，但是同时在政治和安全上仍然会戒备中国，甚至有时仍然会有所谓“中国威胁”的声音出现；美国仍然是日本的主要盟国，美国在东亚的存在以及同中国的关系也会影响和制约中日关系，它既不会使中日关系更接近，但是也会制约中日关系的过度紧张甚至直接对立；中日两国都存在着一定程度的民族主义思潮，而且常常将对方作为其宣泄的对象，因此需要两国政府对此加以合理引导，不过这一思潮基本上是可控的，对中日关系的负面影响有限；中日两国的政治意识形态不同，因此有可能会围绕某些具体事件而出现摩擦，当然这些摩擦也会是可控的，不会造成直接的大规模的冲突；中日关系中存在着的领土和海洋资源争端是彼此最根本的国家利益，因此在这些问题上任何一方的让步都难以实现，甚至有时会围绕这些问题而出现摩擦，不过双方至少已经达成共识，即避免发生直接冲突，尤其是军事上的冲突；对近代历史的不同认识是影响中日两国关系与中国国民对日亲近感的主要问题，这一问题虽然还难以彻底解决，但是有可能得



到缓解；东亚地区国家的多元性特点导致了这一地区区域合作的相对滞后，其中特别是中日两国仍然主要以国家为基本单位按照传统现实主义的零和博弈思维模式来处理彼此关系，不过大部分东亚国家的经济高速发展与地区的和平环境正在促使东亚国家之间进行更多的合作，这一趋势对制约中日两国矛盾、增加中日共同责任以及改善两国关系都具有积极作用。

总而言之，未来的中日关系将被众多因素所制约，这其中既有积极的因素，也有消极的因素，因此中日关系就显得错综复杂，或者说我们很难用简单的“好”或者“不好”来做出判断。不过，在目前国际形势总体趋向和平以及国家都相对注重经济发展的现实情况下，中日两国也不例外，谋求彼此和平与合作的关系是两国共同的利益追求。因此，只要东亚地区不发生大的政治或安全冲突，中日两国就会继续向着谋求合作、增加信赖、逐步走向共赢的方向迈进。



2

CHAPTER

| 지정토론

- **최 은 봉** (이화여대 교수)
- **하코다 테츠야** (아사히신문 서울지국장)
- **이 원 덕** (국민대 교수)
- **한 석 희** (연세대 교수)



민주당 집권과 새로운 일본(김호섭) 토론문

이화여대 교수 **최 은 봉**

국회입법조사처의 개청 2주년 기념 국제학술대회에 참석해서 토론을 할 수 있는 기회를 갖게 되어 기쁘게 생각합니다. 이번 주제인 ‘일본 민주당 정권의 등장과 한 중 일 관계’는 매우 시의적절하고, 여러 각도에서 생각해야 할 주요 쟁점들이 많습니다. 국회입법조사처가 더욱 발전하기를 기원하며, 앞으로도 학술적, 정책적으로 의미있는 주제를 다루는 귀한 자리를 계속 만들어주시기를 부탁드립니다.

이번 학술대회에서 저는 김호섭 교수님의 논문, “민주당 집권과 새로운 일본”에 대한 토론을 맡았습니다. 아래에는 토론문으로 저의 생각을 정리하겠습니다.

2009년 일본 민주당으로의 정권교체는 일본 정치의 획기적인 변화를 보여주는 지표이자 앞으로의 변모를 시사하는 좌표이다. 대외적으로는 동아시아 정세에도 중요한 변화를 기대하게 하는 일대 역사적 사건이라고 할 수 있다. “민주당 집권과 새로운 일본”은 민주당이 어떻게 집권하게 되었는가를 분석하며, 민주당 정권이 과거 자민당 정권과는 다른 새로운 정책을 집행하고 정치시스템을 만들어낼 것인가에 대해 흥미롭고 입체적으로 설명하고 있다. 8/30 선거가 치루어지고 그리 오랜 시간이 지나지 않았기에 관련 자료의 취합과 세부적인 분석이 이루어지기 힘든 시점에 이러한 설명을 시도하는 것은 용이한 일이 아니다. 이런 점에서 본 논문은 이번 총선에 대한 기반적 연구가 됨과 동시에 다양한 후속 연구 주제를 제시하는 역할을 하고 있다.

54년만에 자민당에서 민주당으로 정권 교체는 과거와 현재를 아우르는 일본정치에 대한 총론적 설명을 필요로 한다. 본 논문은 이러한 요구에 충실하게 부응하는 의미있는 내용이 담겨있다. 선거를 접점으로 그 결과와 그 후 전개되고 있고 앞으로 예상되는 일들에 대한 전망을 접목함으로써 1996년 창당한 민주당이 정권교체를 이루어낸 정치사적 의미를 설명(2장)한다. 이처럼 총체적 접근, 비교역사적 접근을 통해, 8/30 선거 결과에 대해 설명하고, 민주당이 구상하는 새로운 일본을 세가지 차원에서 분석한다. 그 세가지 차원은 민주당이 선거 전 제시한 공약들, 매니페스토로 표현된 것과 표현되지 않았으나 논의된 것들-로서



국내 정치의 쟁점 영역(생활 정치)(3장), 국정운영의 시스템 구축 차원(관료 의존에서 벗어난 정치주도)(4장), 대외정책의 새로운 비전과 현실화(아시아 우호, 미일 대등, 유엔 중시 정책)(5장)이다.

본 논문의 문제의식은 민주당 정권이 이끌어갈 일본이 과거 자민당 주도의 일본과 비교해서 얼마나 변화된 모습일 것인가 하는 중장기적 전망을 하고자 하는 것이다. 변화와 새로움을 가늠하기에 가장 적절한 잣대는 위의 세 차원의 내용들의 실현가능성을 보는 것이라 전제하고, 실현에 걸림돌이 되는 요인들을(6장) 살펴본다. 이런 점에서 저자의 문제의식과 분석의 내용은 수미일관하게 논리적으로 전개되고 있다.

그럼에도 불구하고 몇가지 본 논문의 내용과 구성에 대해 의문점과 저자와 생각을 달리 하는 점, 그리고 수정과 보완이 이루어졌으면 하는 점이 있다.

1. 본 논문에서 이번 선거가 ‘자민당=과거형 기능 부전 시스템’, ‘민주당=미래형 새로운 시스템?’의 대립축을 상정하며 유권자들의 기대가 민주당으로 향한 것이라고 한다. 그렇다면 1996년 이래 2009년 이라는 시간대에 자민당의 정책역량의 쇠퇴는 지속적으로 일어나고 있었는데 왜 이제서 민주당으로의 선택이 이루어졌는가에 대한 설명이 있었으면 한다.

예를 들면, 자민당의 실책과 민주당의 선전 이외에, 1994년 도입된 소선거구비례대표병립제가 다섯 차례의 선거를 통해 정당구도의 형성에 누적적으로 미친 제도적 효과와 유권자 중 도시거주민, 무당파층의 선택이 선거결과에 미친 영향 등이 구분이 되어 설명되면 민주당 집권을 더 깊이있게 이해할 수 있을 것이다.

소선거구비례대표병립제 하에서 정당간 선거협력을 통해 2대 정당간 경합이라는 구도가 전개됨으로써 이번 선거에서 양당제의 구도가 뚜렷하게 형성되었다는 점을 지적했다. 향후 정당간 대결, 정당간 정책노선의 차이, 나아가서 양당제의 정착 가능성은 어떻게 전망할 수 있는지 논의해 볼 필요가 있겠다. 이는 민주당과 공명당, 사회당과의 관계와 앞으로 자민당의 역할을 설명하는 것이기도 하다.

특히, 국민생활이 핵심 쟁점이었던 이번 선거에서 민주당을 지지한 집단의 특성을 세분화(성별, 계층별, 직업군별, 세대별, 지역별 등)하여 살펴보면 좋겠다. 그렇게 한다면 민주당의 정책프로그램인 메니페스토(정책공약)가 지지 집단을 의식하여 어떻게 작성되었고, 누구에게 호소력을 발휘했는지도 분석할 수 있다. 또한, 앞으로 민주당이 새로운 일본을 구축하기 위해 고려해야할 핵심 지지 집단은 어느 집단이어야 하는지도 추론할 수 있을 것이다.

2. 저자가 중요하게 주목하는 것은 민주당 집권으로 새로운 일본이 만들어지겠는가에 대한 점이다. 새로운 일본을 만들겠다는 민주당의 선거에서의 정책공약이 선거 후 실제로 얼마나 실현될 것인가에 대해 관심을 두는 것은 당연하다. 그러나 새로움이라는 면에 더하여 중요하게 주목하는 점은 민주당 정권이 얼마나 지속할른지에 대한 질문이다.

따라서 민주당 정권이 얼마나 새로운 일본을 이끌 것인가와 얼마나 지속할 것인가를 융합하여 살펴보는 것이 중요하겠다. 가령, 새로움(과거형/미래형 시스템)이라는 내용차원을 한 축으로 하고 정권지속성(단기/장기 지속)이라는 시간 차원을 다른 한 축으로 하여, (1) 과거형-단기 (2) 과거형-장기 (3) 미래형-단기 (4) 미래형-장기로 구분하는 것이다. 이런 식으로 복합적으로 접근하여 민주당 정권의 정책 입안 능력과 집행 능력을 평가해보는 것은 어떨까 제안해본다. 특히 정치주도의 국정운영은 새로운 시스템의 구축이다. 민주당 집권이 지속되거나 관료에 대한 의존에서 벗어나지 못하면 ‘과거형-장기’로서 새로운 일본의 탄생과는 거리가 있다. 이같은 틀을 통해 민주당 집권 후 얼마나 새로운가, 얼마나 지속될 것인가에 대한 가능한 시나리오도 구상해 볼 수 있을 것이다.

3. 본 논문에서는 새로운 일본이 탄생할 것인가 질문을 하며 국내 정책과 대외 정책, 두 정책 차원을 동시에 고려한다. 국내 정책에서 도발적인 새로운 정책들이 제시된 반면, 대외정책은 기본적으로 선거의 주요 쟁점이 아니었을 뿐 아니라 역사적, 구조적 환경 변수로 인해 쉽게 바꾸기 어려운 성격의 정책들이라고 보는 듯한 인상을 준다. 이 점에서 저자가 제기하는 새로운 일본 탄생의 가능성이라는 문제제기는 국내정책에 한정적으로 적용되는 질문이 아닌가 하는 생각이 든다.

대외 정책에 있어서 ‘긴밀하여 대등한 미일 관계’, ‘아시아외교의 중시-중일’, ‘한일 우호 협력 관계의 강화’에서 언급하는 내용들은 외교적 레토릭은 변하였으나 본질적으로 변하기 어려운 그 무엇, 특히 미국과의 관계와 연동되어 있다는 것을 강조하는 것으로 보이기 때문이다. 다만, ‘유엔중심외교’는 다른 방향의 대외정책인데 이점에 대해 좀 더 상세히 다룬다면 외교 정책의 다변화를 통한 변화를 추구하는 모습이 나타나지 않을까 한다.

4. 경제의 활성화에 국민들이 초미의 관심을 갖고 있으므로 경제의 어려움을 극복하는 것이 관건이다. 그래야만 민주당에 대한 지지를 확보할 수 있고 높은 지지율이 유지되어야 개혁정치의 정당성의 근거가 마련된다는 것이다. 지지가 있어야 개혁정치를 할 수 있으나, 개혁을 공언하고 실천하지 않으면 지지율이 저하되는, 지지율의 딜레마는 민주당만이 직면하는 일이 아니다.



민주당이 추구하는 국내 신정책의 대부분이 분배를 중시하는 내용이므로 지지율 자체의 문제 보다는 재원 확보의 문제가 관건이라고 생각된다. 이런 점에서 새로운 일본탄생의 걸림돌이라고 제시된, 지지율 유지, 관료 협조, 미국 협조, 민주당 내 이견, 지방 저항달래기에 더하여, 조세정책 및 세출 세입정책과 연계된 재원 문제가 포함되어야 하며, 각각의 중요도 순위가 재고되어야 한다고 생각한다.

민주당내 이견을 조율하는 문제도 중요하다. 그것을 위해 우선 당내의 인적 지형과 주요 집단의 세력범위가 파악되어야 한다. 본 논문에서는 대외정책을 둘러싼 상이한 의견에 따라 당내 집단을 구분했다. 그런 분류도 의미가 있지만 국내 정책을 둘러싼 당내 집단간 의견 차이는 없는지, 있다면 어떻게 구분되는지도 파악해야 할 것이다.

지방의 저항 달래기도 주시해야 한다고 보는데 동의한다. 그러나 고령소자화라는 전반적인 환경변화와 새로운 환경하에 각 지역이 처해있는 고유한 사회경제적 배경과 정책이슈가 동시에 고려되어야 한다. 그것에 따라 각 지방의 저항의 내용이 다를 것이고 대응(달래기)도 달라야 하기 때문이다.

저의 토론은 이상입니다.

감사합니다.



민주당정권의 등장 의미와 새로운 한일관계(진창수) 토론문

아사히신문 서울지국장 하코다 테츠야

2009년 8월 30일에 실시된 이번 총선거 결과를 일본 국외에서 볼 때, 이해하기 어려웠을 지도 모른다. 왜냐하면, 지난 4년 전의 총선거와 정반대의 결과가 나왔기 때문이다. 투표동향에는 매우 복잡하고 복합적인 배경이 있었는데, 고이즈미 전 수상은 지금도 높은 개인적 인기를 유지하고 있으나 많은 유권자들은 이른바 신자유주의적인 지나친 경쟁사회에 대해 'NO'를 외치며 그것을 투표라는 행동으로 옮긴 결과라 할 수 있다. 많은 일본인이 지금 분명히 '성장'이나 '경쟁'에 몹시 싫증나 있다. '고이즈미 개혁' 이후의 빈부격차뿐만 아니라, 교육이나 자연환경 등 많은 분야에서의 격차의 확대에 지쳐온 것이다. 사회의 불안정화로 인한 충동적인 범죄의 증가, 10년 이상 계속된 년 3만 명 이상의 자살자 발생, 식품안전확보 등 생활의 중심을 '양으로부터 질'로 이동하려고 노력하고, 인생에 있어 진정한 '윤택함'이란 무엇인지에 대한 모색을 시작하고 있다. 그러한 가운데 매우 추상적인 개념이지만 당 대표가 '우애'를 연호하고, 오자와는 '생활주의'를 내세우고, 정책통인 짧은 정치인들이 '(예산은) 콘크리트에서 사람에게'라고 호소하는 민주당의 주장은 민심에 강한 영향을 주었다. 비릿한 현실 세계의 정계에서 일찍부터 "우애"의 이념을 외치는 하토야마를 주요 언론에서는 '기인(奇人)'을 보는 눈으로 보았다. 하지만, 우애의 중요성이 중심축이 되는 사회가 되었다고 말할 수 있다.

그러나 현실은 어떤 세계에서든 냉혹하다. '우애'를 강조하는 수상의 이념도 정권 발족 2개월 남짓해서 내정·외교의 쌍방향에서 서서히 색이 바래기 시작하였다. 외교면에서 정권 출범 이전부터 가장 어렵다고 여겨진 것은 미국과의 거리 문제였다. 하토야마 수상은 지론인 '동아시아 공동체' 구상을 지금도 내세우고 있지만, 미국의 참가를 둘러싸고 발언이 흔들리고 있다. 또한 오키나와의 미군기지문제에 대해서는 이미 담당각료가 공약에 반하는 형태로 '오키나와현 내에서의 이전'을 용인하기 시작했다. 진창수 박사가 지적한 바와 같이, 민주당 의원이 자민당 의원과 확실히 다른 주장을 하고 있는 것은 분명하다. 외교에서도 많은 의원들이 '아시아 중시' 자세를 선명하게 하고 있지만, 한편 일미관계의 행방은 북



핵문제나 마찬가지로 미국과 동맹관계를 맺은 한국에 있어서도 남의 일은 아니라고 생각된다. 이 문제에 관한 고찰과 전망에 대해 질문하고자 한다.

먼저, 하토야마 정권과 이명박 정권의 시작은 취임 얼마 되지 않아 정상회담의 실현으로 좋은 스타트를 끊었다. 단, 발표문에서 지적한 것처럼 하토야마 수상 자신은 구체적인 문제에 대한 깊이 있는 발언은 없었다. 한편 영주외국인의 지방참정권 부여 문제는 지금까지 없었던 만큼 주목받았고, 또한 하토야마 수상, 오자와 민주당 간사장을 비롯한 추진론자가 중요한 위치에 서 있는 것도 사실이다. 아사히 신문과 도쿄대학의 조사에서는 민주당 내에서 67%, 전체 국회의원 중에서는 53%가 찬성이라고 답했다. 당을 좌지우지하는 오자와 간사장의 머릿속에는 내년 7월의 참의원선거에서 승리하는 것 이외에는 없을 것이라고 알려져 있으며, 또 실제로 많은 국회의원들이 참여하는 정부도 우선은 재정을 중심으로 한 내정 문제에 날마다 쫓기기 때문에 미일관계 이외에는 외교에 힘을 집중할 수 있는 상황이 아니다. 그러나 한편으로 내년 여름의 참의원 선거에서 민주당이 단독과반수 획득에 성공하면, 현재 연립을 구성한 좌파색이 강한 사민당이나 보다 '큰 정부'를 지향하는 국민신당과의 관계는 약화되어 지방 참정권 문제 등에 대해 결단하기 어려워지는 것은 아닌가 라는 지적도 있다. 현재의 상황으로는 야스쿠니 신사를 대신하는 국립추도시설의 설치보다도 지방 참정권 문제가 실현성이 높다고 보이지만, 구체적으로는 어떤 환경이나 조건이 갖추어지면 가능하게 될 것이라고 생각할 수 있을지요?

또한, 발표에서는 '일본의 정국이 과거의 역사문제에 대한 한국의 기대를 저버리는 결과를 가져올 가능성'에 대해서 언급하고 있다. 한일관계에서 특히 역사인식의 문제에 관해서는 개개인의 언동뿐만 아니라 그것이 양국 사회에 어떠한 영향을 가져오는지를 생각할 필요가 있다는 것은 과거의 예에서 보아도 분명하다. 한편 일본에서는 최근 “한국 측에서 임의로 기대를 높여 두고 있어서 조금이라도 의견이 다르면 크게 반발할 것이다”라는 불안도 일부에서 나오고 있다. 이명박 대통령이 한·일 양국의 언론과의 회견에서 언급한 천황 방문 문제는 그 상징이라고 말할 수 있다. 이 대통령은 천황 방한의 의미를 충분히 검토한 후에 일부러 내부의 반대·신중 의견을 억제하는 형태로 주사위를 던졌다고 추측된다. 이 '제안은 결코 사라지지 않을 것이기 때문에 앞으로는 양국 정부간에 중심의제로 하기보다도 오히려 일단 제쳐두고 큰 목표의 달성을 향한 분위기 조성을 서두를 필요가 있다고 생각된다. 또한 한국 측이 천황 방한 시의 언행이나 방문지의 범위를 결정하는 것은 역풍을 불러일으킬 수 있을 것이다. 이것은 수상담화나 국회에서의 문서채택 등에 대해서도 같을

것이라고 말할 수 있을 것이다. 2010년을 과거 100년과는 전혀 다른 밝은 100년을 쌓아 올리는 시작의 해로 만들어야 할 것이다. 양국 국민의 교류는 충분히 그 환경을 갖출 정도로 깊어져 왔다. 이를 위해서는 쌍방의 끊임없는 노력이 필요하고, 서로 지혜를 발휘하지 않으면 안 된다. 또한 우리 아사히 신문을 포함해 각계각층의 입장에서 성의 있는 냉정한 대응이 요구되는 것은 아닐까?

民主党政権の登場意味と新しい韓 日関係 討論



朝日新聞ソウル支局 箱田哲也

09年8月30日に投開票された今回の総選挙の結果を、日本国外からみる時、理解が難しいかもしれない。なぜなら前回、4年前の総選挙と正反対の結果が出たからだ。投票動向には極めて複雑かつ複合的な背景があったが、小泉元首相は今もその高い個人人気を維持しながらも、多くの有権者はいわゆる新自由主義的な行きすぎた競争社会に「NO」を突きつけ、それを投票という行動に移した結果にほかならない。日本人の多くがいま、明らかに「成長」や「競争」にうんざりしている。「小泉改革」後の貧富格差だけでなく、教育や自然環境など多くの格差の広がり疲れきっている。社会の不安定化による衝動的な犯罪の増加、10年以上続く年3万人以上の自殺者の発生、食の安全確保など、生活の中心を「量から質」に移そうと努め、人生にとって本当の「豊かさ」とは何かという模索を始めている。そんな中で、極めて抽象的な概念ながら党首が「友愛」を連呼し、小沢氏が「生活主義」をかかげ、政策通の若手たちが「(予算は) コンクリートから人へ」と訴える民主党の主張は、民心に強く響いた。生臭い現実世界の政界にあって、早くから「友愛」の理念を叫ぶ鳩山氏を、大手メディアは「奇人」を見るような目で見た。だが、友愛の重要性が中心軸に来るような社会になったともいえる。

だが、現実はその世界においても冷酷だ。友愛首相の理念も政権発足2カ月あまりにして、内政・外交の双方で徐々に色がかすみ始めている。外交面で政権発足前から最も難しいとみられたのは米国との距離の問題だ。鳩山首相は持論の「東アジア共同体」構想を今もかかげるが、米国の参加をめぐる発言が揺れる。また、沖縄の米軍基地問題に関しては早くも担当閣僚が公約に反する形で「沖縄県内での移設」を容認し始めた。陳先生のご指摘のとおり、民主党議員は自民党議員と明らかに異なる主張をしていることは明らかだ。外交でも多くの議員が「アジア重視」姿勢を鮮明にしているが、一方で日米関係の行方は、北核問題や同じく米国と同盟関係を結ぶ韓国にとっても他人事ではないと思える。この問題に関する考察、展望をおうかがいたい。

さて、鳩山政権と李明博政権のスタートは就任間もない首脳会談の実現で、良いスタート



を切った。ただ、発題で指摘されたように鳩山首相自身は、具体的な問題についての踏み込んだ発言はなかった。一方で永住外国人への地方参政権付与問題は、これまでにないほど注目されており、また、鳩山首相、小沢民主党幹事長をはじめとする推進論者が重要なポストについているということも事実だ。朝日新聞と東大の調査では、民主党内で67%、全国会議員では53%が賛成と答えた。党を牛耳る小沢幹事長の頭の中には来年7月の参院選で勝利すること以外にないといわれ、また実際、多くの国会議員が加わった政府も、まずは財政を中心とした内政問題に追われる日々で、日米関係以外には外交に力を集中できる状況にはない。しかし、一方で来夏の参院選で民主党が単独過半数奪取に成功すると、現在連立を組む左派色の強い社民党や、より「大きな政府」を志向する国民新党との関係は薄れ、地方参政権問題などで決断しにくくなるのではないかとの指摘もある。現状としては、靖国神社に代わる国立追悼施設の設置よりも、地方参政権問題の方が実現性が高いと見られ始めているが、具体的にはどういう環境、条件が整えば可能になると考えられるか。

また、発題では「日本の政局が過去の歴史問題にたいする韓国の期待を裏切る結果となる可能性」について言及されている。日韓関係の、特に歴史認識の問題に関しては、個々の言動のみならず、それが両国社会にいかなる影響をもたらすのかを考える必要があることは、過去の例から見ても明らかだ。一方で日本には最近、「韓国側で勝手に期待を高めておいて、少しでも意見が異なれば大きく反発される」との不安も一部に出ている。李大統領が日韓のメディアとの会見で言及した天皇の訪韓問題はその象徴だと言える。李大統領は天皇訪韓の意味を十分に検討した上で、あえて内部の反対・慎重意見を抑える形で「一石」を投じたと推測される。この「提案」は決して消えないのだから、今後は両政府間などで中心議題とするよりは、むしろ、いったん柵に上げ、大きな目標の達成に向けた雰囲気醸成を急ぐ必要があると思われる。また、韓国側が、天皇訪韓時の言動や訪問地の範囲を決めることは、逆の反発を招きうるだろう。これは首相談話や国会での文書採択などについても同じことが言えよう。2010年を過去100年とまったく異なる、明るい100年を築き上げるスタートの年としなければならない。両国国民の交流は、十分にその環境を整えるほどに深まってきた。そのためには双方のたゆまぬ努力が必要であり、知恵を出し合わなければならない。また、我々メディアを含め、各界それぞれの立場での誠意ある冷静な対応が求められるのではないだろうか。(終)



하토야마의 동아시아 공동체: 의미와 전망(야마모토 카즈야) 토론문

국민대 교수 이원덕

1. 하토야마 정권이 내세우고 있는 동아시아공동체 구상을 파악하기 위해 하토야마 씨의 논문이나 기존 저서를 정밀 검토하여 언설에 담겨있는 사상적 배경이나 의미를 분석하는 것은 매우 의미 있는 작업이다. 이 글은 하토야마 자신의 저작에 대한 정밀한 검토 없이 그의 발언이나 언급만을 발췌하여 성급한 판단을 내리기 보다는 그의 저작에 대한 심층적인 분석을 바탕으로 그의 외교 구상을 파악하고 있다는 점에서 유의미한 시도이다.
2. 그럼에도 불구하고 이 논문에서는 여전히 하토야마가 구상하고 있는 동아시아공동체의 실체에 대해서 구체적인 내용을 드러내지 못하고 있다. 물론 하토야마 스스로도 동아시아공동체를 여러 차례 언급했음에도 불구하고 구체적인 내용에 대해서는 자세히 설명한 적이 없기 때문에 분석자의 입장에서도 어려움은 있을 것이다. 과연 그가 주창하고 있는 동아시아공동체가 레토릭이나 슬로건을 넘어서 하나의 구체적 정책이라고 볼 수 있는 것인지, 그렇다면 구체적인 내용이 제시되어야 할 것이다.
3. 하토야마가 주창하는 동아시아 공동체론은 90년대 이후 일본이 외교정책 차원에서 APEC, ASEAN+3, EAS 등에서 추구해 온 기존의 지역주의 노선과 어떤 관계에 있는 것인지 궁금하다. 2004년 이후 일본은 동아시아공동체 추진을 중요한 외교 전략의 하나로 간주하고 있다고 파악되는데 이러한 기존의 지역주의 전략과 하토야마 공동체론은 연속선상에 있는 것인지 아니면 전혀 새로운 발상인지가 궁금하다.
4. 하토야마의 동아시아공동체론은 민주당 주요 지도자들과 합의 하에서 나온 정책개념인지 하토야마 개인의 외교적 신조인지 파악할 필요가 있다. 총선 전에 작성한 마니페스토에 동아시아공동체 개념이 등장하고 있다는 사실은 알고 있지만 과연 오자와, 오카다, 칸, 마에하라 등 민주당의 주요 지도자들이 동아시아 공동체론을 심정적으로



지지하고 있는지 더 나아가 향후 이것이 민주당의 일관된 당론으로 지속될 수 있는 것인지 답변을 듣고 싶다.

5. 2004년 이후 일본정부는 동아시아공동체 전략에 관하여 1)기능주의적 접근 2)지역적 광역주의 3)자유민주주의, 시장경제 등 기본적 가치 아이덴티티의 중요성을 주장해 왔다. 평자는 이러한 일본의 지역주의 전략을 한마디로 대미배려, 중국견제 전략으로 보고 있는데 이러한 입장은 하토야마 정부에서도 계승되는 것인지 아니면 새로운 어프로치가 등장할 것인지 궁금하다.



일본 신정부 출범과 중일관계 전망(량원상) 토론문

연세대 한 석 희

- 본 논문은 일본 하토야마 정권 출범 이후에 나타나는 중일관계의 변화를 일목요연하게 정리하고 있으며, 전반적으로 중일관계의 미래를 비교적 원만한 관계로 파악하고 있다.
- 특히 일본의 신정부 출범으로 많은 사람들이 일본 외교의 변화를 예측하고 있는 반면 실질적인 변화는 지극히 제한적으로 나타날 것이라는 점을 강조하고 있다.
- 본 논문은 1. 일본 신정부의 외교 이념과 대중국 기본정책; 2. 냉전 후 중일관계의 기본 상황; 3. 중일관계 전망의 세 부분으로 구분되어 있다.
- 우선 첫 장에서 필자는 민주당의 외교이념으로 "평등"과 "협력"을 강조하고 있으며, 특히 "일-미관계"와 "아시아 외교"간의 균형을 중요한 요소로 인식하고 있다. 또한 민주당의 이러한 적극적인 대중국 정책은 중국으로부터 긍정적인 반응을 받고 있다는 점을 지적하고 있다.
- 둘째 장에서 필자는 냉전 후 중일관계가 원만하지 못했던 이유를 밝히면서 중일 양국 간의 상호불신, 민족주의 정서 및 중일분쟁의 존재 등을 주요원인으로 인식하고 있다.
- 셋째, 필자는 중일관계를 전망하면서 하토야마의 개혁이 일본외교의 근본적인 변화라고 볼 수는 없다는 주장을 제기하면서, 중일관계의 미래를 비교적 낙관적으로 전망하고 있다.
- 본 논문에 대한 질문은 다음과 같다
 - 1) 하토야마 총리의 취임 이후, 필자는 중일관계를 낙관적으로 보고 있는데, 이러한 관계가 얼마나 지속될 수 있을까?: 전통적으로 중국과 일본은 갈등적 요소를 많이 공유해 왔으며, 이러한 갈등적 요소들은 양국 간의 경제적 긴밀성, 전략적 협력성 등의 긍정적인 변화에도 불구하고 한 순간에 양국관계를 파국으로 몰고가는 역할을 해 왔다. 하토야마의 취임 이후에도 이러한 갈등적 요소는 그대로 유지되고 있으며, 갈등적 국면을 언제라도 작동될 수 있다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 볼 때, 필자의 낙관론의 근거는?
 - 2) 하토야마는 취임 이전부터 동아시아 공동체에 대한 나름대로의 구상을 피력하고



있었다. 일본이 제시하는 동아시아 공동체에 대한 중국의 평가는? 일본이 제시하는 동아시아 공동체 구상과 중국이 제시하는 구상이 다를 것 같은데, 어떤 점에서 다른가? 또한 중국과 일본이 동아시아 공동체를 구성하여 공동발전하는 것이 가능한 일일까? 아울러 중일양국의 향후 관계발전을 좀 더 긍정적으로 만들어가기 위해서 양국이 효율적으로 제어해야할 갈등요인은 어떤 것이 있을까?

- 3) 전통적으로 국제사회에서는 미일동맹관계를 동아시아 안보구축의 핵심이라고 인식하고 있다. 미일동맹에 대한 중국의 입장은 무엇인가? 즉 중국도 동아시아 안보를 유지하기 위하여 미일동맹이 필요하다고 보는가? 아니라면, 중국이 구상하는 동아시아 안보구축을 위한 협력형태는 무엇인가? 동아시아 공동체 구상이 미일안보동맹을 대체하는 것을 구상하는 것은 아닌가?
- 4) 하토야마 총리의 취임으로 중국의 주변국들은 일본의 변화를 예측하면서 일본과의 관계개선을 시도하고 있으며 중국도 그러한 과정에 있다. 일본에서는 주변국들이 하토야마 총리에 대해 거는 기대가 너무 커서 오히려 부담이라고 말하고 있다. 물론 중국의 입장에서는 그 동안 중일관계에서 풀리지 않았던 난제들을 하토야마 정권과 풀어나가고 싶을 것이다. 특히 중일 양국관계를 증진시키기 위해서는 양국간의 신뢰구축이 필수적이라고 볼 수 있다. 필자가 보기에 중일관계의 신뢰구축을 위해서 양국이 노력해야할 부분이 어떤 것이라고 생각하나? 또 중일양국이 노력한다면 양국 간의 제도적인 또는 구조적인 신뢰관계가 구축될 수 있다고 보나?