

# 일본의 전후 아시아주의

: 대미협조 틀 안에서의 자주외교에 대한 희구(希求)\*

김남은\_고려대학교 BK21PLUS중일언어문화교육연구사업단

## 목 차

- I. 서론
- II. 근대 일본의 아시아주의와 '전후 아시아주의'
- III. 일본의 배상외교와 동남아시아
- IV. 일본의 '정경분리'정책과 대중접근
- V. 결론

### 국문초록

냉전기 일본 외교는 미국의 냉전 전략의 틀 속에 편입되어 있었고 일본이 '자주외교'를 전개할 여지는 극히 제한되어 있었다. 그럼에도 불구하고 일본은 동남아시아 지역을 대상으로 경제적 지원과 협력을 제공하면서 이 지역에서의 나름대로의 영향력을 강화시키고자 했다. 중국에 대해서는 '정경분리'적 사고에 입각한 점진적 관계강화를 모색함으로써 일본 외교가 반드시 대중봉쇄정책에 추종하는 것은 아님을 어필하려 했다. 이는 말하자면 '제2의 입아 노선'이었다.

그러나 요시다는 강화조약 조기실현을 위해서 중국과의 국교정상화를 포기했으며, 미일안보조약의 개정이 핵심과제였던 기시는 대중접근을 단절했다. 사토 또한 오키나와 반환을 실현시키기 위해 미일협조 노선을 전면화하여 대중접근보다는 대만에 대한 경제 원조를 강조했다. 이것은 중국과의 관계회복을 포기했다

\* 본 연구는 김남은, 「일본 외교와 전후 아시아주의: 요시다 노선과 반요시다 노선을 중심으로」, 고려대학교 중일어문학과 박사학위논문, 2016을 수정·가필한 것임.

는 점에서는 미국과의 '협조'로 마무리한 사례이며, 그로 인해 원하는 바를 얻었다는 점에서는 '자주외교'의 일환으로 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 일본 외교적 접근을 '미국과의 협조의 틀 안에서 자주외교의 희구(希求)'의 발현으로 평가한다. 또한 이러한 측면에서 보자면, 일본 외교의 대미 '협조'와 '자주'는 모순되는 것이 아니라 상호보완적이며 동일행위의 표리를 이루는 속성을 지니고 있음을 알 수 있다.

## 주제어

전후 일본, 아시아주의, 전후 아시아주의, 대미협조외교, 대미자주외교

.....

## I . 서론

전후 일본인은 패전을 경계로 전전과 전후가 단절되었다고 생각해왔다. 이들은 단절되었기 때문에 새로운 전후가 마련되었다고 파악하려고 하며, 군국주의 시대를 두 번 다시 반복하고 싶지 않다는 생각으로 과거와의 결별을 지향한다. 이른바 '단절론'이라고 할 수 있다. 이외는 반대로 전전과 전후는 어디까지나 시간의 경과를 패전이라는 것으로 나누고 있을 뿐 연속되어 있다고 생각하는 이들도 있다. 일본처럼 패전국이 된 이탈리아나 독일의 경우 국가나 국기가 새롭게 변경된 것과는 대조적으로, 일본에서는 오히려 일장기와 기미가요가 법제화되었고 무엇보다 절대주의적 천황제에서 민주주의적 천황제로 그 성격이 바뀌었다고는 하나 여전히 천황제도 존재하고 있다. 전쟁이라는 역사적 사실이 종언되었을 뿐 천황제를 중심으로 하는 일본이라는 나라의 본질은 변하지 않았다는 것이다. 따라서 전전과 전후의 '연속론'을 주장하는 사람들은 스스로가 일으

킨 전쟁의 결과를 패전으로 받아들이지 않고 ‘종전’ 또는 ‘전투의 종식’이라는 중립적 가치표현으로 파악한다.

더욱이 이들은 현재에서 자신을 되돌아보며 일본적인 것을 확인하고 싶어 하는데, 예를 들어 헌법 제9조 개정을 통해 군대의 보유를 합법화하려 하거나 야스쿠니신사(靖国神社)에 대한 수상의 공식참배가 이를 상징한다. 또한 하야시 후사오(林房雄)가 1964년 중앙공론(中央公論)에 발표한 「대동아전쟁 긍정론」(大東亞戦争肯定論)에서 아시아태평양전쟁을 ‘대동아전쟁’으로 명명하고, 이 전쟁을 일본 지도자가 구미의 압박으로부터 아시아 여러 민족을 방위하기 위해 노력해 온 당연한 결과로서 받아들이고 있는 점에서도 일본 내 과거를 긍정하고 찬미하는 동향을 파악할 수 있다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 ‘연속론’을 주장하는 이들에게서는 전후의 정치체제를 해체하려는 정치적인 속셈도 엿보인다. 이는 전후를 부정하기 위해 전전을 긍정하려는 것이며, 동시에 전후 일본을 전전으로 회귀시키려는 지향성을 강하게 가지고 있다. 무엇보다도 이들의 의도는 새로운 전전을 창조하려는 것에 있다.<sup>2)</sup>

본 연구의 관점도 ‘연속론’에 입각하고 있다. 그러나 전후를 부정하기 위해 전전을 긍정하거나 전전으로 회귀하기 위한 지향성을 내포한 ‘연속론’의 입장과는 절대적으로 다르며, 무엇보다도 새로운 전전을 창조하려는 것에 반대한다. 본 연구는 이러한 ‘연속론’의 관점에서 일본 외교에 잠재되어 있는 경향성을 파악하고 일본의 대외인식을 관통한 입장을 밝히려는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 일본 외교 패러다임의 가장 본질적인 문제를 19세기 일본의 외교정책과 그 궤를 같이 한 ‘아시아주의’의 틀에서 재검토하고자 한다. 즉 전전 일본에서 “아시아는 하나이며 일본은

1) 林房雄, 『大東亞戦争肯定論』, 夏目書房, 2006 참조.

2) 코케츠 아즈시, 김경옥 역, 『우리들의 전쟁책임』, 제이앤씨, 2013, pp.53-55(원제: 瀬織厚, 『私たちの戦争責任: 「昭和」初期二〇年と「平成」期二〇年の歴史的考察』, 凱風社, 2009).

지도자(leader), 통일자(unifier), 해방자(liberator)로서의 정당한 위치에 도달해야만 한다.”<sup>3)</sup>라는 의미로 이해되어졌던 ‘아시아주의’가 전후 일본에서 어떻게 변용 내지 수단화되었는지를 추적해 보자는 것이다.

이하에서는 첫째, 근대 일본 외교에서 아시아주의는 어떠한 역할을 수행했는지, 또한 그것이 전후 일본 외교에서는 어떠한 속성을 지닌 경향성으로 다시 등장했는지 대해 개괄적으로 살펴본 후, ‘전후 아시아주의’에 대해 정의한다. 둘째, 일본의 동남아시아에 대한 배상외교를 사례로 ‘전후 아시아주의’가 어떠한 방식으로 발현되었는지를 밝힌다. 셋째, ‘정경분리’ 원칙에 입각한 대중접근을 사례로 일본의 정책결정자들이 ‘전후 아시아주의’를 어떻게 수단화하고자 했는지 고찰하고 이를 통해 일본 외교 패러다임의 가장 본질적인 문제를 규명한다.

## II. 근대 일본의 아시아주의와 ‘전후 아시아주의’

근대 일본 외교의 기본 목표는 ‘대륙/해양으로의 발전’이었다. 여기에서 ‘발전’은 지배권의 확대나 권익의 획득 등을 군사적 수단으로 하는 전통적인 권력정치의 방식이었다. 일본은 제국주의적인 수법으로 조선을 획득하고 만주국을 건설했으며 중일전쟁 이후에는 일만지(日滿支)를 근간으로 한 남방으로의 ‘발전’을 추구했다. 이때 ‘발전’을 위한 현실적 테제로 등장한 것이 바로 아시아 연대를 표방한 ‘아시아주의’이다.

그러나 일본의 제국주의 외교가 아시아주의를 내세웠다고 해서 서구와의 ‘협조’를 배제한 것은 아니다. 대륙으로의 ‘발전’을 위해서라도 열강과의 ‘협조’는 반드시 필요한 것이었다. 청일전쟁 후의 3국 간섭은 열강과

3) Richard J. Samuels, *Securing Japan*, Cornell University Press, 2007, p.18.

의 양해가 필요하다는 중요성을 극적으로 보여주는 것이었으며, 이를 교훈으로 일본은 열강의 간섭을 받지 않고 생존하기 위해서 ‘협조’의 자세를 취할 필요가 있었다. 러일전쟁에서의 일본이 영국과 체결한 동맹조약은 열강과의 ‘협조’를 통해 성공한 사례이다. 이후 일본의 열강과의 협조는 영·미 중심으로 전개되었으며, 이것을 ‘가스미가세키(霞が関) 정통 외교’<sup>4)</sup>라고 부른다. 즉 앵글로색슨 국가와의 협조 노선이야말로 일본 외무성의 본류로 여겨지게 된 것이다.<sup>5)</sup>

그러나 제1차 세계대전 이후 미국의 윌슨(Thomas Woodrow Wilson) 대통령은 자유주의와 민족주의를 근본이념으로 삼는 ‘14개조 원칙’을 비롯한 ‘민족자결의 원칙’을 주창했으며, 침략을 공동으로 저지한다는 목적의 국제연맹도 창설했다. 이는 제1차 세계대전 이후의 국제질서가 제국주의 시대로부터 이탈하기 시작한 것을 의미하는 것이었으며, 이러한 상황은 일본 외교에서 ‘협조’와 ‘발전’의 양립을 어렵게 만들었다. 다시 말해서 일본은 중국의 자결과 내정 불간섭을 주창하는 미국에게 ‘협조’하기 위해서 아시아 대륙으로의 군사적인 ‘발전’을 자제하지 않으면 안 되는 상황에 직면한 것이다. 친영미적인 협조외교로 대표되는 ‘시대하라 외교’가 1920년대 일본 외교를 이끌었던 것도 바로 이 때문이었다.

그러나 결정적으로 1931년 만주사변 이후 일본은 ‘발전’을 위해 ‘협조’를 포기하게 된다. 일본의 노골적인 중국대륙진출, 특히 만주진출은 영·미의 반발과 즉각적인 제재를 불러올 수밖에 없었으며, 일본은 중국을 둘러싼 미국과의 대립이 전쟁으로 이어질 것이라고 인식하면서도 시장과 원자재 확보라는 현실적인 문제로 인해 중국시장과 만주를 포기할 수 없었다.<sup>6)</sup> 결국 중일전쟁은 미국의 즉각적인 개입을 초래하여 장기전으로

4) ‘가스미가세키 정통 외교’는 영국과 미국을 중심으로 한 앵글로색슨 국가와의 협조를 중시하는 근대 일본 외무성의 외교 노선을 말한다.

5) 이오키베 마코토, 조양욱 역, 『일본 외교 어제와 오늘』, 다락원, 2002, pp.14~15 (원제: 五百簾頭真, 『戦後日本外交史』, 有斐閣, 1999).

치달게 되었으며, 전략물자의 대부분을 미국에 의존하고 있던 일본은 ‘협조’를 버리고 동남아시아 지역을 자원의 공급지로 삼아 해양으로의 ‘발전’을 추구했다. ‘대동아공영권’이 그 산물이다. 그러나 ‘대동아공영권’을 슬로건으로 내세운 아시아로의 ‘발전’은 1945년 8월 패전과 함께 끝이 났다. 말하자면 근대 일본 외교는 ‘외부 문명의 학습→자기혁신과 급속한 발전→일본으로의 회귀→파멸’이라는 사이클을 메이지유신 이래 77년 만에 완결한 것이다.<sup>7)</sup>

근대 일본에서 아시아주의를 표현하는 용어는 다양했으며 이후 이에 대한 많은 연구도 쏟아져 나왔지만 논자들은 아시아주의의 다음과 같은 특징에 동의한다.<sup>8)</sup> 첫째, 아시아주의는 다양한 문화를 가진 아시아 국가들을 ‘서구로부터 억압받는 하나의 아시아’로 묶어내기 위한 이데올로기에 가깝다. 둘째, 여기에서 아시아 국가 간의 ‘연대’는 대등한 관계가 아니라 일본을 정점으로 한 위계적 질서를 의미한다. 셋째, 이는 19세기 후반 아시아로의 세력팽창을 통해 근대화화 서구화의 기반을 마련한 일본의 우월의식이 자국을 ‘서구열강의 일원으로 볼 것인가, 아니면 아시아의 일원으로 볼 것인가’라는 국가 아이덴티티의 분열을 가속화시켜, 일본을 ‘아시아를 지배할 운명을 타고난 우수 민족’이라는 맹목적 사상으로 이끌어 간 것에 기인한다.<sup>9)</sup>

요컨대 아시아주의의 가장 큰 특징은 일본이 스스로를 ‘서구의 일원

6) 김영호, 「일본 아베정권의 영토정책과 역사정책: 식민지주의와 동맹의 딜레마의 시각에서」, 『독도연구』 14, 2013, p.426.

7) 이오키베 마코토(2002), p.13.

8) 근대 일본의 아시아주의를 둘러싼 여러 가지 논의와 분석에 대한 자세한 내용은 김남은, 「근대 일본과 아시아주의: 탈아(脫亞)와 입아(入亞)를 중심으로」, 『일본 역사연구』 44, 2016, pp.101~128 참조.

9) 黒沢文貴, 「日本外交の構想とアイデンティティ」, 『國際政治』, 日本國際政治学会 編, 2004, pp.4~5; 天兒慧, 『日本の國際主義』, 國際書院, 1995, pp.46~65; 와카미야 요시부미, 오문영 역, 『일본 정치의 아시아관』, 동아일보사, 1996, pp.71~86.

으로 볼 것인가, 아시아의 일원으로 볼 것인가라는 양면성에 있다. 자국을 ‘서구의 일원’으로 간주할 때에는 ‘탈아(脫亞)를 내세웠으며, ‘아시아의 일원’으로 간주할 때에는 ‘입아(入亞) 내지는 ‘흥아(興亞)를 주장했다. ‘탈아란 일본에게 악영향을 미치는 비문명의 아시아 국가들에서 벗어나 일본 자신의 운명을 서구의 문명국가와 함께해야 한다는 것으로, 서양이 동양을 대하듯 하겠다는 이른바 ‘탈아입구(脫亞入歐)를 의미한다. 반면 ‘입아’는 일본의 정체성을 아시아에 두고 서구열강에 대항하기 위해 일본의 지도력 아래 아시아 국가들이 협력하고 연대해야 한다는 것을 의미한다. 즉 근대 일본은 이 둘 사이를 오가며 아시아에 대한 멸시와 연대를 동시에 분출하는 이중적인 모습을 보이고 있었던 것이다. 그리고 이중 어느 측면을 강조하느냐에 따라 아시아에 대한 일본의 외교 전략의 논리적 구성도 달라졌다.

‘탈아’와 ‘입아’에 바탕을 둔 의식 구조는 패전 이후에도 이어졌으며, 그것은 일본의 특수한 패전형태로 인해 미국에 대한 ‘협조’와 ‘자주’의 문제로 드러났다. 전후 일본 외교에서 중요한 과제는 미국의 압력이며 이에 대한 일본의 선택이 ‘협조’인가 아니면 ‘자주’인가가 문제의 본질이다. ‘협조’와 ‘자주’가 항상 정합적으로 나타나는 것은 아니었지만, 그 중에서 일본 외교의 주체를 담당하는 것은 ‘협조’ 노선이었으며 그 정신은 요시다 노선으로 이어져왔다. 미국의 간접통치 하에서 일본은 미국의 대일점령정책에 적극적으로 ‘협조’했으며, 1952년 4월 28일 강화조약이 발효된 이후에는 냉전체제의 국제사회에서 미일동맹체제에 철저히 편승하는 입장을 보였다. 그것은 말하자면 ‘제2의 탈아입구’ 노선이었으며, 그 과정에서 미국과의 ‘협조’는 무엇보다도 중요한 요소였다.<sup>10)</sup> 반면 이러한 노선에서 탈피하고자 한 것이 반요시다 노선이며, 이들은 대미일변도에 대한 자주의

10) 이원덕, 「일본의 동아시아지역 형성정책의 전개와 특징」, 『일본연구논총』 22, 2005, p.66.

교, 점령헌법에 대한 자주헌법, 경무장 노선에 대한 재군비 주장으로 스스로의 정체성을 구축하고자 했다.<sup>11)</sup>

1957년 9월 기사 노부스케(岸信介) 내각이 펴낸 『외교청서』(外交靑書) 제1호가 외교활동의 3원칙으로 ‘유엔중심주의’, ‘자유주의 국가들과의 협조’와 함께 ‘아시아의 일원으로서의 입장 견지’를 제시한 것은 아시아에 대한 일본의 특별한 관심을 보여준다. 그러나 냉전기 일본의 아시아 외교는 독자적 외교 전략을 제시하지 못하고 미국의 아시아정책을 추종하는 이미지가 강조되어왔다. 켄트 칼더(Kent Calder)가 일본 외교의 특징을 ‘반웅국가’로서 설명한 것도 이와 같은 맥락에서 이루어진 것이다. 그러나 일본은 샌프란시스코강화조약 이후 ‘아시아 유일의 공업국’, ‘아시아 유일의 선진국’ 등을 표방하며 독자적 지역 역할을 모색해 왔으며, 그것은 ‘자주외교’에 대한 욕구와 결합하여 미국의 아시아정책과 일정한 거리를 두는 정치적 역할을 모색하는 움직임으로 이어졌다.<sup>12)</sup> 그리고 동남아시아에 대한 배상외교는 그것을 위한 첫 번째 실천이었다.

요시다가 동남아시아에 대한 배상을 전쟁에 대한 보상이라기보다는 일본의 경제발전을 위한 투자라고 생각하고 있었듯이, 배상외교는 일본이 동남아시아로 재진출하기 위한 발판이었으며, 일본은 그 지역에 경제적 지원과 협력을 제공함으로써 영향력을 행사하고자 했다. 또한 당시 일본이 미국의 중국봉쇄정책에 가담하고 있으면서도 ‘정경분리’정책으로 민간 레벨에서의 중국접근을 장려한 것은, 일본이 중국문제를 이데올로기의 대결을 넘어 현실외교의 견지로부터 ‘자주적’으로 결정되어야 한다고 생각하고 있었기 때문이다. 즉 일본은 미국과의 ‘협조’를 중시하면서도 아

11) 요시다 노선과 반요시다 노선의 이념적 대립에 대한 자세한 내용은 김남은, 「일본 외교와 전후 아시아주의: 요시다 노선과 반요시다 노선을 중심으로」, 고려대학교 박사학위논문, 2016 참조.

12) 최희식, 「60년대 일본의 아시아 지역 정책: 미일동맹과 자주외교 사이의 협곡」, 『일본연구논총』 28, 2008, p.147.



시아의 중심적 존재로서의 자기정체성을 추구하고 있었으며, 이는 말하자면 ‘제2의 입아’ 노선이었다.

본 연구는 이러한 일본 외교적 접근을 ‘대미협조 틀 안에서의 자주외교에 대한 희구(希求)’로서 상정하고, 그것을 발현시킨 의식 구도를 ‘전후 아시아주의’라고 명명하고자 한다. 여기에서 일본 외교의 핵심은 대미협조와 자주가 서로 모순을 일으키지 않아야 한다는 것이며, 동남아시아 국가들과의 관계개선과 대중접근 또한 그러한 틀 안에서 이루어져야 한다는 것이다.

### Ⅲ. 일본의 배상외교와 동남아시아

1957년 9월 일본 외무성은 외교활동의 3원칙으로 ‘유엔중심주의, 자유주의 국가들과의 협조, 아시아의 일원으로서의 입장 견지’를 제시했지만, 당시 일본은 중국과 단절되어 있었고 한국과는 한일회담 타결의 실마리 보이지 않는 상황이었다. 따라서 당시 일본 외교에서 아시아는 주로 동남아시아를 지칭하는 말이었다.

한편 한국전쟁으로 아시아 냉전이 고착화된 뒤 미국은 일본에 시장과 자원공급지를 제공하고, 중국과 소련진영으로의 경사를 막기 위해 일본과 동남아시아를 연결시키는 정책을 구상하고 있었다. 한국전쟁의 특수로 일본은 상당부분 경제를 회복했으나 1951년 이미 특수 소멸이 예상되었고 이에 대한 대응책으로 미국은 미일경제협력체제를 가동시켰다. 미일경제협력체제라는 것은 미국의 자본, 일본의 기술, 동남아시아의 천연자원을 유기적으로 결합시킴으로써 일본경제의 회복을 꾀하는 것이었다. 이러한 맥락에서 미국은 미국, 일본, 동남아시아를 연결하는 ‘삼각경제협력관계’를 형성시켰으며 이는 중국시장을 대체하기 위한 것이었다.<sup>13)</sup>

한편 냉전기 일본의 동남아시아 외교는 미국의 냉전전략의 틀 속에 편입되어 있었기 때문에 일본이 동남아시아에서 ‘자주외교’를 전개할 여지는 극히 제한되어 있었다. 그러나 일본은 미국의 아시아 정책이 지나치게 냉전 이데올로기에 경사되어 있어 ‘아시아의 일원’으로서 아시아의 특질을 이해하는 일본이야말로 그 중재자의 역할을 해야 한다고 생각하고 있었다. 즉 일본의 구상은 미국이 동남아시아와 일본을 연결시키기 위한 거액의 지출을 검토하고 거기에 일본이 개입한다는 것이었다.

당시 수상이었던 요시다 시게루(吉田茂)는 1953년 11월 정책연설에서 “무역촉진을 위하여 정부는 경제외교를 전개할 것이며 동남아시아와의 경제적 연계를 특별히 발전시킬 것이다.”라고 표명했다.<sup>14)</sup> 이는 동남아시아의 경제개발과 번영이 공산주의에 대항하는 효과적인 방법이자 중국 공산당에 대한 근본적인 대책이라고 판단했기 때문이다. 이러한 구상은 1954년 5월 19일 ‘동남아시아와의 경제협력’이라는 외무성 정책문서로 구체화되었으며, 이 문서는 군사력 강화만으로는 공산주의에 대한 강력한 방벽을 만들 수 없기 때문에 경제개발과 경제협력이 필요하다는 것을 지적하고 있다. 또한 경제협력으로는 일본의 단독투자, 미국의 자금지원, 타국과의 합작투자 등이 고려되었다. 요시다는 유연한 경제개발 방침을 관철시킴으로써 미국의 대규모 지원을 기대하고 있었던 것이다.<sup>15)</sup>

요시다는 1954년 1월 ‘동남아시아 개발에 관한 대미 제안’을 발표하여 연간 40억 달러로 동남아 개발을 꾀해야 한다는 의사를 미국 측에 전달한 바 있었다.<sup>16)</sup> 이는 명확히 대규모 개발협력을 통해서 삭감 중인 미

13) 강태훈, 「일본 외교의 리더십 역할: 동남아 외교를 중심으로」, 『분쟁해결연구』 1, 2003, pp.172-173.

14) 高坂正堯, 「吉田茂以後: 保守政權の系譜と課題」, 『中央公論』, 82(9), 1967, p.62.

15) 임채성, 「전후 일본경제의 동아시아 경제권의 재편(1951-65년)」, 『국제지역연구』 11(1), 2007, p.381.

16) 波多野澄雄, 「『東南アジア開発』をめぐる日・米・英関係」, 近代日本研究会, 『年報・近代日本研究16 戦後外交の形成』, 山川出版社, 1994, pp.232-234.

국의 경제 원조를 확대시키고자 한 것이었다. 딜레스와의 회담을 통해서도 전후배상을 계기로 일본이 동남아경제개발에 참여한다면 방공의 효과가 확실하게 나타낼 것이라고 언급하고 미국 정부에 7~8억 달러의 차관을 요청했다. 그러나 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 정권은 일본 정부가 구상한 동남아개발에 대한 일본의 역할을 크게 기대하면서도 거액의 경제원조에는 소극적이었기 때문에 원조자금의 살포를 원하고 있던 일본의 의도는 관철되지 못했다.<sup>17)</sup>

실제로 일본의 동남아시아로의 진출은 샌프란시스코강화조약에서 규정된 배상의무에서 출발했다. 그러나 강화조약의 규정대로 소규모의 배상금액과 역무형식의 배상을 실시하려고 하는 일본과, 상대적으로 많은 배상을 요구하는 동남아시아 국가들 사이의 격차로 인해 배상협상은 진전을 보지 못했다. 이에 당시 오카자키 가쓰오(岡崎勝男) 외상은 1953년 10월 필리핀, 인도네시아, 미얀마의 3개국을 방문하여 협상을 타결하려 했지만 이들 국가들에게 협정상대로 취급받지도 못했다. 배상교섭이 결렬된 직접적인 원인은 배상금액 총액 300억 달러라고 하는 과도한 요구 때문이었지만, 일본의 경제적 진출이 대동아공영권의 재현이라는 강한 저항을 불러일으킨 것도 사실이다.<sup>18)</sup> 근대 일본의 아시아 진출의 명분이었던 대동아신질서 건설이 이들 지역의 해방을 가져오기보다는 일본의 침략을 정당화하는 논리로 귀결되었다는 점에서 일본은 동남아시아 국가들에게 불신의 대상이었다. 이러한 과정에서 일본도 이 지역에 대한 관심을 철회하여 일시적으로 일본과 동남아시아 지역 간 상호연계의 가능성이 사라지는 듯 보이기도 했다.<sup>19)</sup>

그러나 일본의 동남아시아 정책은 하토야마 이치로(鳩山 一郎) 내각

17) 임채성(2007), p.382.

18) 일본의 전쟁책임 자료센터 편, 서각수·신동규 역, 『세계의 전쟁 책임과 전후 보상』, 동북아역사재단, 2009, pp.525~526.

19) 渡邊昭夫, 『アジア太平洋の国際関係と日本』, 東京大学出版会, 1992, p.80.

이후 변화하기 시작했다. 하토야마는 대미자주외교의 대표적인 인물로서 1956년 10월 19일에는 ‘일소공동선언’에 조인했다. 일소국교정상화는 미국을 축으로 하는 일본 외교에 큰 전환점이 되었는데, 일본은 아시아의 일원으로 다시 국제사회에 복귀하게 됨에 따라 아시아 여러 나라들과 친선우호관계 수립에 노력할 수 있는 길을 열게 된 것이다.<sup>20)</sup> 하토야마는 자주외교를 각인시키려는 의도에서 동남아시아 국가들과의 관계개선에도 적극적인 자세를 취했는데, 그 결과 캄보디아(1954년), 라오스(1956년)와는 국교정상화를 체결했고 미얀마(1955년), 필리핀(1956년)과는 배상협정을 체결했다.<sup>21)</sup>

그러나 하토야마가 반요시다 노선의 핵심인물로서 요시다의 대미협조외교에 반대했다고 해서 미국에 대한 협조 자체를 거부한 것은 아니다. 미국과의 협조는 당연한 것이지만, 다만 독립국가로서 미국으로부터 다소 거리를 둔 자주외교를 모색하지는 것이었다. 하토야마의 자주외교의 특징은 미국과의 관계를 악화시키지 않는 범위 내에서 다른 나라와의 관계를 발전시켜 일본 외교의 자주성을 실현하는 것에 있었다.

20) 村川一郎, 「戦後保守政党と外交 14: 苦難の日中国交樹立への道」, 『月刊自由民主』, 534, 1997, p.97.

21) 일본과의 배상협정체결에 가장 먼저 나서게 된 것은 미얀마였다. 1954년 11월 ‘평화조약’ 및 ‘양국 간 배상 및 경제협력에 관한 협정’을 체결했다. 이 협정에서는 2억 달러 720억 엔의 배상금을 10년간 지불하고 더불어 10년간 5,000만 달러 경제협력을 실시할 것을 규정했다. 또한 이 협정에는 이른바 배상재검토 조항이 설치되어 이후 체결될 타국과의 배상협정과 불균형이 발생할 경우 추가로 배상액을 요구한다는 내용을 담았다. 이 조항에 의거하여 미얀마는 1963년 3월 추가협정을 맺어 1억 4,000만 달러의 무상원조와 3,000만 달러의 차관공여를 추가적으로 획득했다. 미얀마에 이어 배상협정을 타결한 것은 필리핀이었다. 필리핀은 1952년 1월 교섭을 개시하고 일본에게 80억 달러에 달하는 배상액을 청구했으나, 일본은 액수가 과다하다는 이유로 이를 거부하여 회담이 일시 중단되었다. 결국 1956년 8월에 교섭이 타결되어 양국은 ‘배상협정’과 ‘경제개발차관에 관한 교환공문’에 서명했다. 여기에서 일본은 5억 5,000만 달러(1980억 엔) 상당의 의무와 생산물에 의한 배상과, 2억 5,000만 달러(900억 엔)에 이르는 차관공여에 합의하여 전후처리가 마무리되었다(이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』, 22, 2007, pp.396-397).

이러한 일본의 동남아시아 접근자세는 기시 노부스케(岸信介) 내각에서도 그대로 이어졌다. 기시는 미일관계를 축으로 하면서도 일본과 동남아시아의 정치적, 경제적 연계를 중시하여 인도네시아(1958년), 남베트남(1959년)과의 배상협정체결을 이루어냈다.<sup>22)</sup> 1957년 동남아시아 오세아니아 순방 때에는 ‘동남아개발기금구상’을 발표하기도 했는데, 이 구상은 일본의 자본 및 기술과 동남아시아의 자원을 결합하여 일본과 동남아시아의 경제개발협력을 강화하려는 것에 목적을 둔 것이었다. 하지만 동남아시아 국가들의 소극적인 반응으로 커다란 반향을 불러일으키지는 못했다.

동남아개발기금구상에 대한 기존 연구는 기시가 미국과의 협의 없이 자체적으로 입안하여 동남아시아에 발표한 것으로 다루어져왔다. 그러나 호시로 히로유키(保城広至)의 연구에 의하면 이 구상의 발단은 미국의 제의에서 시작되었으며, 또한 기시는 아시아 국가순방에 앞서 미국에게 이와 구상을 미리 알렸던 것으로 밝혀졌다. 즉 동남아개발기금구상 구상은 기시가 미국의 자금을 기대하며 거기에 일본을 개입시키고자 했다는 점에서 요시다의 동남아시아 외교의 구도를 답습하고 있으며, 그것은 호시

22) 인도네시아의 경우 강화조약 이후 교섭에 착수했으나 독립 직후의 혼란상황에 직면하여 타결을 보지 못하다가, 1957년 기시 수상과 인도네시아의 수카르노 대통령의 직접회담에 의해 일거에 기본원칙이 확정되어 ‘평화협정’과 ‘배상협정’이 동시에 체결되었다. 여기서 일본은 배상금으로 인도네시아에게 2억 2,300만 달러를 12년간 지급하고, 정부차관으로 4억 달러를 20년간 공여하기로 합의했다. 이와 더불어 일본은 인도네시아에 대한 무역채권 1억 7,000만 달러의 청구를 포기하기로 결정했다. 이렇게 하여 그 총합은 약 8억 달러에 이르게 되었고, 애초부터 인도네시아가 집요하게 주장했던 필리핀과의 동액 요구는 달성된 결과가 되었다. 한편 베트남은 남북분단과 정치적 혼란 그리고 7년에 걸친 인도차이나 전쟁 때문에 배상협정을 제대로 진행시키지 못하다가, 1955년 4월부터 배상교섭이 재개되어 4년간의 교섭을 벌인 끝에 1959년 5월에 배상협정이 체결되었다. 여기서는 3,900만 달러 상당의 역무와 생산물을 5년에 걸쳐서 지불할 것이 합의되었다. 배상협정과 더불어 차관협정이 체결되어 3년간 750만 달러의 차관을 공여하기로 합의했다. 북베트남은 1956년 8월과 1959년 5월에 배상청구권을 유보한다는 성명을 발표했다(이원덕(2007), pp.397~398).

로의 표현대로 ‘대미자주의 신화’라고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 그러나 호시로가 지적하고 있는 것처럼, 기시가 미국의 지출을 전제로 하면서도 미국의 관여를 한정하고 ‘아시아에 의한 아시아의 경제개발’의 지향했다는 점은 평가해야 한다.<sup>24)</sup> 즉 기시는 미국의 아시아 정책이 너무 반공 이데올로기에 기울어져 있으며, 또한 그들은 아시아 민족주의를 이해하지 못하기 때문에 ‘아시아의 일원’인 일본이 ‘중개’를 할 필요가 있다고 생각하고 있었다.

반면 미국은 기시의 동남아개발기금구상이 구체화되면 일본이 아시아 민족주의를 동원하여 동남아시아 국가들을 미국의 세력권으로부터 이탈시켜 독자적인 행동을 취할 가능성이 높다고 판단하고 있었다.<sup>25)</sup> 이에 미국은 동남아시아의 공산화를 막기 위한 일환으로 이 지역에 대한 일본의 경제 진출을 용인하면서도, 일본의 동남아시아 경제외교가 아시아 민족주의로 발전할 수 있다는 불안감으로 인해 일본과 동남아시아 국가들과의 관계개선 움직임에 소극적인 입장을 취하고 있었다.<sup>26)</sup>

그러나 일본은 생산물과 서비스의 형태로 제공되는 배상 및 보상을 통해 동남아시아와 관계회복을 도모하는 한편, 일본 경제재건에 필요한 배후기지를 만들려 했기 때문에 동남아시아에 특별한 관심을 지속하고 있었다.<sup>27)</sup> 그 결과, 동남아시아 4개국(미얀마, 필리핀, 인도네시아, 베트남)에 대한 일본의 배상협정은 1950년대 중후반을 통해 전부 체결되어 전후처리가 종료되었다.<sup>28)</sup>

23) ‘동남아시아개발기금구상’에 대해서는 保城広至, 『アジア地域主義外交の行方 1952-1966』, 木鐸社, 2008, 제4장 참조.

24) 保城広至(2008), pp.61~62.

25) 樋渡由美, 『戦後政治と日米関係』, 東京大学出版会, 1985, pp.162.

26) 이기완, 「일본의 대동남아 인식과 정책: 변화와 지속의 동학」, 『국제정치연구』 14(1), 2011, p.307.

27) 山嶺進, 「アジア太平洋と日本」, 渡辺昭夫 編, 『戦後日本の対外政策: 国際関係の変容と日本の役割』, 有斐閣, 1985, pp.136~138.

28) 캄보디아와 라오스는 샌프란시스코조약의 당사국이었지만 일본에게 배상청구권의 포기를 통보했다. 일본은 그러한 사실을 고려하여 라오스와의 사이에는

그러나 지금까지 단순한 원료공급원과 상품시장으로서 중요시되었던 동남아시아에 대한 인식은 1960년대 들어 자유세계의 경제적 공헌이라는 정치적 의미를 포함한 '일본역할론'으로 변화하기 시작했다. 그 배경에는 다음과 같은 두 요인이 작용하고 있었다. 첫째, 1960년대 동남아시아 정치정세의 변화이다. 1964년 미국은 베트남전쟁 개입을 통해 동남아시아에서 공산주의가 확산되는 것을 막고자 했고, 또한 그에 따른 가중되는 경제적 부담을 완화하고자 동남아시아에 대한 경제적 원조를 일본에 요청했다. 둘째, 일본 경제력의 향상이다. 이케다 하야토(池田勇人) 내각은 '국민소득배증계획'을 발표하고 경제성장우선주의 노선을 추진했으며, 사토 에이사쿠(佐藤榮作) 내각도 대기업을 중심으로 자본축적을 촉진하는 다양한 정책을 전개하여 1960년대 일본경제는 비약적으로 발전하고 있었다. 1960년 당시 449억 달러였던 GNP는 1970년 1962억 달러로 4배 이상 증가했으며 연평균 15.9%의 높은 성장률을 기록하여 1968년 서독을 제치고 세계 제2위의 경제대국으로 부상하게 되었다.<sup>29)</sup>

그러나 아시아에 대한 경제적 역할조차도 미국의 아시아 정책과의 연관성 속에서 인식해야만 하는 것은 일본 외교의 숙명이었다.<sup>30)</sup> 미국과

---

1958년 10월 경제기술협력협정을 체결하여 10억 엔의 원조를 2년에 걸쳐 무상으로 공여했다. 한편 캄보디아에 대해서는 1959년 3월 별도의 경제기술협력협정을 맺어 15억 엔의 원조를 무상으로 3년에 걸쳐서 제공하기로 했다. 한편 태국과는 1955년 7월에 '특별 엔 협정'이 성립되어 54억 엔 상당의 영화 파운드를 지불하기로 하고 96억 엔의 차관을 제공하기로 했다. 이와 더불어 독립이 늦어진 말레이시아, 싱가포르의 경우는 양국 모두 평화조약체결 시 영국의 식민지였던 관계로 정식 배상채권국이 되지는 못했지만 1957년 8월, 1965년 8월에 각각 독립을 달성한 이후 대일배상에 대한 청구를 요구했다. 일본은 이 두 나라에 대해 정식의 배상청구권을 가지고 있지 않다는 전제 하에 '경제협력협정'을 체결하여 말레이시아에 무상 29억 4,000만 엔, 그리고 싱가포르에 대해서는 동액의 유상, 무상 공여가 각각 이루어졌으며, 미크로네시아에 대해서도 '신탁통치지역 미일 협정'을 체결하여 18억 엔의 경제협력 자금이 제공되었다(이원덕(2007), pp.398~399).

29) 오노 고지, 이기완 역, 『일본현대정치사』, 케이시, 2003, pp.150~160.

30) 최희식(2008), p.152.

의 협조를 중시했던 사토 내각은 미국의 요청에 대응하는 형태로 동남아시아에 대한 경제 원조를 확대시키면서 동남아 진출을 본격화하기 시작했으며, 이는 미국으로부터 적극적 역할을 요구받으면서도 평화헌법 하에 군사적 역할이 불가능했던 일본이 모색한 결과의 산물이었다.

한편 동남아시아의 정치적, 경제적 상황이 악화되는 와중에 빠르게 진행된 소련의 동남아시아에 대한 원조공세 강화는, 일본으로 하여금 이 지역을 그대로 방치할 경우 공산화의 확산과 함께 시장으로서의 동남아시아를 상실할 수 있다는 위기의식을 불러일으켰다.<sup>31)</sup> 1965년 7월 8일 발표된 ‘동남아시아개발각료회담’ 구상은 동남아시아 경제협력을 요구하는 미국의 요청에 맞춘 계획이었다. 예상 참가국은 버마, 태국, 말레시아, 인도네시아, 남베트남, 캄보디아, 필리핀이었다. 베트남전쟁 참전국인 남베트남, 태국, 필리핀이 포함된 이 구상은 사실상 베트남전쟁의 후방지원의 성격을 띠고 있었다. 그러나 일본은 인도네시아 등 비동맹 국가를 포함시키는 것으로 그 성격을 억제하려고 했으며, 동시에 동남아시아의 경제개발을 의제로 설정하여 정치문제가 개입되는 것을 배제하려고 했다. 즉 일본은 인도네시아 등 비동맹 국가를 참가시켜 경제문제만을 논하는 것으로 이 회담이 미국의 대중봉쇄정책을 추종하는 것이 아님을 어필하려 했던 것이다.<sup>32)</sup>

이어 1966년 4월 ‘동남아시아개발각료회의’가 개최되었으며 이 회의는 일본이 처음으로 주최로 한 국제회의로서 의의가 크다. 회의의 개최를 추진하게 된 직접적인 계기는 존슨(Lyndon Johnson) 정권이 제창한 동남아시아 개발구상에 있었지만, 자금 및 제도라는 측면에서 볼 때 이 회의는 미국의 구상과는 명백히 구별되었다. 일본이 증대하는 경제력을 활용하여 동남아시아 지역에 대한 경제개발협력의 필요성을 본격적으로 제기

31) 이기완(2011), p.308.

32) 保城広至(2008), pp.9~11.



하였다는 점에서 일본 외교의 ‘자주성’을 내포하고 있었다. 즉 아시아에 대한 적극외교를 추진하고자 하는 외무성의 갈망이 이 회의의 개최로 귀결되었던 것이다.<sup>33)</sup>

#### IV. 일본의 ‘정경분리’정책과 대중접근

샌프란시스코강화조약 이후 일본에서는 민간 레벨에서 경제·문화 교류를 점진적으로 늘리는 것으로 중국과의 관계개선을 도모하자는 움직임이 일어나고 있었다. 당시 일본은 샌프란시스코체제에 따른 ‘중국불승인’ 규정에 따르고 있었으며, 더욱이 한국전쟁을 계기로 1952년 9월 일본은 공산권에 대한 수출통제위원회(COCOM)에 가입하여 미국의 대중봉쇄 정책에 가담하고 있었다. 이러한 시기에 요시다 내각은 민간무역을 개시하는 등 제한적이거나 ‘정경분리’적 사고에 입각한 중일관계의 점진적 관계강화를 모색한 것이다.<sup>34)</sup> 요시다는 1951년 10월 국회에서 “중공에 대한 문제는 이데올로기의 대결에도 불구하고 현실외교의 견지로 자주적으로 결정되어야 하며, 일본은 통상무역의 관점에서 중공의 태도 여하에 따라 상해에 재외사무소를 설치할 것을 고려하고 있다.”<sup>35)</sup>고 밝히고, 중국과의 무역이 일본의 경제부흥을 위해 필요하다는 점을 피력했다.

그러나 한편으로 요시다는 중국과의 무역이 미국과의 ‘협조’와 모순을 일으키는 것을 우려해야만 했다. 요시다는 일본 내에서 중국과의 무역에 과다한 기대를 품고 안이한 접근을 시도하는 것에 대해 “중국과의 무

33) 상세한 내용은 조양현, 『戰後日本のアジア外交におけるアメリカ, ファクター: 「東南アジア開發閣僚會議」設立を事例に』, 『일본연구논총』, 26, 2007 참조.

34) 손기섭, 『동아시아에 있어서의 일중국교정상화의 정치과정』, 『일본연구논총』 17, 2003, p.114.

35) 田中明彦, 『日中關係 1945-1990』, 東京大学出版会, 1991, p.37.

역을 너무 과대하게 생각하는 것은 이상하다고 생각한다. 옛날과는 전혀 사정이 다르다. 혹시 중국에게 수출입의 여력이 있다면 그것은 소련으로 가 버린다.”고 언급했다.<sup>36)</sup> 또한 “그 공업화 등의 표면을 예찬할 뿐 올바른 판단을 하지 않는 대부분의 일본 인사의 경향은 놀라울 정도다. 그런 풍조 속에서 중국과의 접촉을 추진하는 것은 일본인으로서 특히 경계해야만 한다.”고 경고하기도 했다.<sup>37)</sup>

그러나 요시다 내각의 중근접근은 미국을 크게 당황시켰으며, 미 국무성은 델레스의 방일을 통해 ‘중화민국과 일본 간의 평화조약’ 즉 ‘화일 평화조약(華日平和條約)’을 강요하는 ‘요시다 서한(吉田書簡)’을 작성토록 했다. ‘요시다 서한’은 일본이 대만과 평화조약을 체결하되, 중국 공산정권과는 양국 간 조약을 체결하지 않는다는 것을 밝힌 것이다. 그러나 화일 평화조약의 성립까지의 과정을 면밀히 분석한 다나가 아키히코(田中明彦)에 의하면 중국정세에 대한 요시다 정권과 미 정부 간의 견해는 달랐다. 일본 정부는 경제발전을 위해 중국과의 관계를 유지하고 확대하는 것이 반드시 필요하다는 인식을 가지고 있었기 때문에 미국의 방침에 동의하지 않고 상당히 저항했다고 한다.<sup>38)</sup> 요시다 자신도 ‘요시다 서한’과 화일 평화조약의 경위에 대해, 중국 정부를 명백히 부인하는 입장을 피하고 싶었지만 미 상원의 평화조약의 조인문제 때문에 어쩔 수 없었다고 밝히면서 대만 정부를 전 중국의 대표정권으로 승인한 것은 아니라고 부인하기도 했다.<sup>39)</sup>

이처럼 요시다는 미국의 대중봉쇄정책에 기초한 대미협조외교를 선택하면서도 중국 정부를 명백히 부인하는 입장을 피하거나, ‘정경분리’라는 정책을 고안하여 민간 레벨을 통한 중국접근을 장려했다. 이는 요시다

36) 吉田茂, 『大磯隨想』, 中公文庫, 1991, p.39.

37) 吉田茂, 『世界と日本』, 中公文庫, 1991, p.143.

38) 田中明彦(1991), pp.40~42.

39) 内田健三, 『戦後日本の保守政治: 政治記者の証言』, 岩波書店, 1969, pp.181~182.

가 당시 여러 제약 속에서 중국과 취할 수 있는 현실적인 외교방식이었으며, 이러한 접근은 미국의 냉전논리와 일정 거리를 두고 아시아에서 독자적 역할을 모색하고자 한 '자주외교의 회귀'의 발현으로 평가할 수 있다. 그러나 요시다 내각은 미군정과의 조기강화를 실현시키기 위해 미국의 압력을 받아들이지 않을 수 없었으며, 샌프란시스코강화조약, 미일안보조약과 더불어 화일평화조약을 전략적으로 선택함으로써 미일협조외교를 기조로 중국과의 정상화를 포기했다. 1952년 4월 28일 강화조약과 안보조약이 발표된 같은 날에 일본과 대만의 평화조약이 체결되었으며 강화조약, 안보조약, 화일조약의 세 조약으로 이루어진 샌프란시스코체제가 목표하는 바는 공산주의 세력 남하저지, 특히 중국을 봉쇄하는 것이었다.<sup>40)</sup>

한편 1953년 7월 27일 한국전쟁 휴전협정을 계기로 아시아 지역에서의 긴장이 완화되면서 일본에서는 대중무역에 대한 열기가 고조되기 시작했다. 이와 더불어 대중무역의 열기를 고조시킨 것은 중국의 대일정책 전환이었다. 중국은 기존의 '정경불가분'의 사고에서 벗어나 일본의 각계 대표에게 중국방문을 호소하는 '인민외교'를 전개하고 각종 민간협정 체결을 선행시킴으로써 중일 민간관계를 확대시켰다. 특히 1954년 12월 하토야마 내각 발족 이후 국회의원, 문화, 학술, 노동단체의 방중이 급속하게 증가하는 등 중일 간의 민간교류는 급속히 확대되기 시작했는데, 하토야마는 무역협정 외에도 COCOM 규제완화를 요구하는 등 미국의 대중봉쇄정책에서 일정 거리를 두면서 아시아에서 독자적 역할을 모색했다. 하토야마의 뒤를 이은 이시바시 단잔(石橋湛山) 내각도 1956년 12월 중일무역에 대한 확대방침을 밝혔으며,<sup>41)</sup> 1952년부터 1958년까지 중일 간 민간

40) 서승원, 「자민당 정권의 중국정책과 정경분리, 1955-1971: 관료정치화, 파벌정치, 그리고 친중국 연합전선」, 『국제정치논총』 51(4), 2011, p.134.

41) 井上正也, 『日中國交正常化の政治史』, 名古屋大學出版會, 2010, pp.75-150 참조.

무역단체는 점차 확대되어 4차에 걸친 무역협정을 맺었다.<sup>42)</sup>

그러나 1957년 2월 25일 기시 내각 성립 이후 일본의 대중접근은 국내외적으로 거센 반발에 직면하게 되었다. 대만의 장제스는 1958년 3월의 제4차 중일민간무역협정 내용 가운데 통상대표기구 직원의 외교관 특권<sup>43)</sup>과 통상대표기구 국기계양의 조항<sup>44)</sup>이 사실상 중국 정부에 대한 일본의 외교적 승인이라고 강력하게 반발하고 일본과의 통상회담과 수입거래를 중시시켰다. 미국 또한 국기계양에 깊은 우려를 표명했다. 결국 기시 내각은 대만과 미국의 반발을 고려해 1958년 4월 9일 아이치 기이치(愛知揆一) 관방장관의 담화를 통해 “정부는 현재 중공을 승인할 의사가 없음은 말할 필요도 없다. 이 민간협정을 통해 설치되는 민간 통상대표부에 대한 공적지위의 특권을 인정하는 법률은 없으나, 이 협정의 민간단체에 의한 대우에 관해서는 우리나라와 중화민국과의 관계, 그 이외의 국제관계를 존중해서 통상대표부의 설치가 사실상의 외교적 승인은 아닌가라고 하는 오해가 생기지 않도록 배려하고 동시에 국내의 여러 가지 법령이 인정하는 범위 내에서 지지와 협력을 보내는 바이다. 또한 (중략) 일본 국내법에 중국 국기계양을 저지할 수 있는 근거는 없지만 국기계양을 권리

42) 중일 민간무역을 담당한 조직으로는 1949년 5월에 설립된 일중무역촉진회(日中貿易促進會), 일중무역촉진의원연맹(日中貿易促進議員連盟), 일중무역회(日中貿易會)가 있다. 이들은 1952년 6월 제1차 민간무역협정, 1953년 10월 제2차 민간무역협정 체결을 주도했다. 이 세 단체는 1954년 9월 국제무역촉진협회(國際貿易促進協會)로 통합되어 무역협정 외에도 COCOM 규제완화 요구, 중국무역대표단 방일초청 등의 활동에 주력하고 있었다. 한편 1955년 5월 방일한 중국무역대표단과 일본 국제무역촉진협회, 일중무역촉진의원연맹 사이에 제3차 협정이 체결되었고, 이때 하토야마 내각은 ‘지지와 협력’을 약속했다. 그리고 이 제3차 협정을 더욱 구체화한 것이 1958년 3월의 제4차 협정이었다. 이외에도 하토야마 내각에서는 중국과 민간단체 사이에 중일어업협정(1955년 4월)과 문화교류협정(1955년 11월)이 조인되었고, 중국에서 일본상품 전람회 개최되기도 했다(서승원(2011), pp.137~138).

43) 통상대표기구에 소속한 직원에 대해 출입국 편의를 부여하여 세관 대우조치 및 무역활동을 목적으로 한 여행의 자유를 부여한다는 조항이다.

44) 통상대표기구는 그 건축물에 본국 국기를 계양할 권리를 갖는다는 조항이다.

의 일종으로 인정하는 것은 아니다.”<sup>45)</sup>라는 내용을 성명했다.

한편 이로 인해 기시 내각에 대한 중국의 비난은 격렬했다. 그러한 와중에 발생한 1958년 5월 2일 ‘나가사키(長崎) 국기 사건’<sup>46)</sup>을 계기로 요시다 이래 조금씩 진전되어 온 중일관계는 완전히 파국을 맞이하게 된다. 중일관계 단절 이후 중국은 일본에 대한 ‘정경분리’는 인정하지 않는다는 ‘정경불가분’ 원칙을 주장했으며 그러한 입장을 공식적으로 발표한 것이 ‘정치 3원칙’이다. 이것은 기시 내각에 대한 중국 정부의 요구라는 형태로 표명되었다. ‘정치 3원칙’에서 중국은 중일관계 개선의 조건으로 첫째, 중국을 적대시하는 정책을 중지하고 둘째, 두 개의 중국을 만드는 음모에 가담하지 말 것이며 셋째, 중일 양국의 정상관계회복을 방해하지 말 것을 요구했다.<sup>47)</sup> 그러나 기시는 중국의 이러한 외교방침의 의도가 사실상 중국을 외교적으로 승인하도록 하는 것, 즉 ‘하나의 중국’을 인정하도록 하는 것에 있으며 이를 통해 일본과 대만, 미국과의 관계가 단절되기를 유도하는 것에 있다고 판단했다.<sup>48)</sup>

사실 기시 내각의 최고 과제는 중일무역이 아닌 미일안보개정이었다는 점에서 미국과의 관계는 무엇보다 중요했다. 게다가 기시의 대중자세에서 중요한 사실은 대만과의 문제를 동남아시아와 연결시켜 고려했다는 점에 있다. 당시 일본 경제에 있어 동남아시아 시장은 사활적인 지역이었으며 이를 확보하기 위해서라도 기시는 대만과의 관계를 배려해야만 했

45) 石川忠雄·中嶋嶺雄·池井優 編, 『戦後資料日中間係』, 日本評論社, 1970, p.251.

46) ‘나가사키 국기 사건’이란 나가사키 시내의 한 백화점에서 열린 ‘중국 우표·색종이 전시회’에서 일본 우의청년 두 명이 난입하여 회의장에 게양된 중국 국기를 끌어내린 사건을 말한다. 대만 정부는 중국 국기가 게양된 것에 강력하게 항의했고 이에 일본 외무성은 주최 측에 국기게양 중지를 권고했다. 사건 직후 일본 정부는 비수교 국가의 국기이므로 형사사건에는 해당되지 않는다는 이유로 청년들을 석방했다. 이에 격분한 중국 정부는 1958년 5월 11일 일본과의 무역을 포함한 모든 교류를 중단한다고 발표했다.

47) 石川忠雄·中嶋嶺雄·池井優 編(1970), pp.97~101.

48) 岸信介, 『岸信介回顧録: 保守合同と安保改定』, 広濟堂出版, 1983, pp.367~368.

다. 1957년 동남아시아를 방문해 배상협정과 경제협력을 추진하는 등 이들 국가들과의 관계개선을 위해 많은 노력을 꾀한 기시에게 있어, 동남아시아 시장을 잃어버리는 것은 아시아 외교의 좌절을 의미하는 것이기 때문이다. 더욱이 일본의 대중접근으로 인해 대만과 동남아시아에서는 일종의 '반일연합'이 형성될 기운마저 감지되고 있어, 이것이 냉전의 논리를 떠나 중국이나 한국에도 파급될 수 있는 것을 고려하지 않으면 안 되는 상황이었다.<sup>49)</sup> 즉 기시는 샌프란시스코체제에 기초한 대미협조외교에 입각한 대중자세를 취하면서 중국을 아시아 외교의 대상국으로 인식하기보다는 중국과의 관계를 단절함으로써 미일안보조약의 개정과 동남아시아 외교를 보다 유리한 쪽으로 이끌고자 했다.

이후 중일 양국은 내정 면에서 큰 변화를 겪게 된다. 일본에서는 안보개정 후 기시 내각이 퇴진하고 관용과 인내, 소득배증계획을 내건 이케다 내각이 출범했고, 중국에서는 대약진운동이 실패하여 중소관계의 불안과 미국과의 적대적 관계가 지속되고 있었다. 이러한 변화를 배경으로 중국의 주은래(周恩來)는 1960년 8월 '정치3원칙'을 견지하면서도 양국무역에 있어 정부간 협정, 민간계약, 개별적 배려라는 '무역3원칙'을 제시했다. 내용은 당장 정부 간 협정을 맺지 않더라도 민간계약이 가능하다는 사실상 일본의 '정경분리' 원칙을 수용하는 것이었다. 이케다 내각도 무역협정에 대한 전면적 지원을 통해 중국의 기대에 부응하고자 했으며, 1962년 11월 이른바 'LT무역'이라고 불리는 '중일장기종합무역각서'를 체결했다.<sup>50)</sup>

이케다는 중일무역에 강한 의지를 가지고 있었지만 사실 이케다가 희망한 것은 중일국교정상화보다는 단기적 무역확대였으며, 이는 미소

49) 権容爽, 『岸政権期の「アジア外交」: 「対米自主」と「アジア主義」の逆説』, 国際書院, 2008, pp.155-156.

50) LT무역에 관해서는 서승원(2011)과 添谷芳秀, 『日本外交と中国 1945-1972』, 慶応通信, 1996 참조.

긴장완화와 자신의 경제우선주의를 중일무역에 반영시킨 것이었다.<sup>51)</sup> 그러나 이케다의 지나친 중국접근은 대만과 미국으로 하여금 또다시 반발을 샀으며 기시 등의 자민당 내 '친대만파'의 압력 또한 거세게 일어났다. 이에 요시다는 1964년 2월 대만을 방문해 요시다 개인의 서한 형식으로 일본 정부의 관계개선 방안을 제시했는데, 이것이 '제2차 요시다 서한'으로 불리는 것이다. 대신 중일관계는 다시금 냉기류가 흐르기 시작했다.

이케다의 뒤를 이은 사토 내각은 기시 내각과 유사한 강경노선을 채택하고 있었다. 사토 내각은 '제2차 요시다 서한'을 인정하고 중일무역에 대한 완강한 입장을 견지하면서 “현재 하나의 국가 안에 두 개의 정부가 존재하는 것이 중국이다. 따라서 양쪽 모두와 우호관계를 유지해야 한다. 그게 불가능하다면 대만 국민당 정부와 우호관계를 계속해야 한다.”는 입장을 분명히 했다.<sup>52)</sup> 사토 내각 시기 중일관계가 단절되지는 않았지만 베트남전쟁의 격화에 따른 미국에 대한 지지의 확산과 오키나와 반환정책의 구체화, 중국의 핵실험과 문화대혁명, 한일국교정상화 등의 복합요인이 상호작용하여 중일관계는 최악의 상태로 치닫게 되었다. 무엇보다 사토 내각은 오키나와 반환정책을 최대과제로 삼고 있었기 때문에, 베트남전쟁으로 다급한 미국의 동아시아 전략에 적극 협조하는 것으로 오키나와 반환을 실현시키고자 했고 이것이 중일관계를 악화시킨 결정적인 요인이 되었다.<sup>53)</sup> 이케다가 1969년 11월 닉슨 대통령과의 미일공동성명에서 '타이완 조항'과 '한국조항'에 합의한 것은, 한반도와 타이완 해협 유시시의 주일미군에 일본이 적극적으로 협조한다는 것을 의미하는 것이었다.<sup>54)</sup>

51) 서승원(2011), p.145.

52) 衛藤藩吉, 『佐藤栄作』, 時事通信社, 1987, p.234.

53) 사토 내각의 외교정책의 기초는 첫째, 미일안보조약의 견지, 둘째, 미국의 대베트남정책의 지지를 통한 오키나와 반환에의 유리한 환경 조성, 셋째, 미중 대결, 중국의 핵무장, 문화대혁명의 혼란 속에서 일본은 중국에 신중하게 접근하며 미국의 대중정책에의 동조, 넷째, 한일국교정상화 등 외교현안의 적극적인 타개로 요약할 수 있다(内田健三(1969), pp.14~15).

서승원에 의하면 일본 전후 내각의 '정경분리'는 중일무역을 확대시키고자 하는 기대 이외에 적어도 다음의 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 중국 측이 무역확대와 수교를 통해 샌프란시스코체제의 타파를 의도했다면, 일본 측은 어디까지나 샌프란시스코체제 내에서 수교를 전제조건으로 하지 않는 무역확대를 모색했다. 이는 중국이 주장하는 무역의 정치화, 그리고 '하나의 중국'에 대한 거절을 의미하는 것이다. 둘째, 일본은 COCOM 가입을 통해 대중봉쇄의 당사자가 되었지만, 역대 수상들은 봉쇄보다는 무역확대가 중국의 개방에 유익하며 일본이 미중 사이에서 중개자 역할을 할 수 있다는 인식을 가지고 있었다. 셋째, 정경분리는 '대미자주' 욕구의 표출이기도 하다. 미국, 대만 등이 중일무역에 이의를 제기할 때마다 일본은 이러한 우려를 불식시키기 위해 어디까지나 제한된 틀 안에서 중일무역을 추진할 것을 약속했다. 이 때 제시한 것이 "일본과 중국대륙은 역사적·전통적으로 특수한 관계를 갖고 있다"는 이른바 '특수관계론'이었다. 이러한 논리는 중일관계의 자기완결성 모색, 엄밀히 말하면 일본의 중국 정책에 대한 외부의 개입을 최소화하기 위해 고안된 것이었다.<sup>54)</sup>

## V. 결론

이상에서 언급한 바와 같이 냉전기 일본 외교는 미국의 냉전전략의 틀 속에 편입되어 있었고 일본이 '자주외교'를 전개할 여지는 극히 제한되어 있었다. 그럼에도 불구하고 일본은 동남아시아 지역을 대상으로 경제적 지원과 협력을 제공하면서 이 지역에서의 나름대로의 영향력을 강화

54) 서승원(2011), p.142.

55) 서승원, 『북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국, 1945-2005』, 고려대학교출판부, 2012, pp.83-84.



시키고자 했다. 중국에 대해서는 ‘정경분리’적 사고에 입각한 점진적 관계 강화를 모색함으로써 일본 외교가 반드시 대중봉쇄정책에 추종하는 것은 아님을 어필하려 했다. 이는 말하자면 ‘제2의 입아 노선’이었다.

그러나 요시다는 강화조약 조기실현을 위해서 중국과의 국교정상화를 포기했으며, 미일안보조약의 개정이 핵심과제였던 기시는 대중접근을 단절했다. 사토 또한 오키나와 반환을 실현시키기 위해 대미협조 노선을 전면화하여 대중접근보다는 대만에 대한 경제 원조를 강조했다. 이것은 중국과의 관계회복을 포기했다는 점에서는 미국과의 ‘협조’로 마무리한 사례이며, 그로 인해 원하는 바를 얻었다는 점에서는 ‘자주외교’의 일환으로 볼 수 있다. 이러한 일본 외교적 접근은 ‘미국과의 협조의 틀 안에서 자주외교의 희구(希求)’의 발현으로 평가할 수 있으며, 이 때 일본이 무엇보다 우려한 것은 대미협조와 자주가 서로 모순을 일으키지 않아야 한다는 점이었다. 동남아시아 국가들과의 관계개선과 대중접근 또한 그러한 틀 안에서 이루어졌으며, 이러한 측면에서 보자면 일본 외교의 대미 ‘협조’와 ‘자주’는 모순되는 것이 아니라 상호보완적이며 동일행위의 표리를 이루는 속성을 지니고 있음을 알 수 있다. 日本空間

논문 투고일 : 2019년 4월 30일

논문 심사일 : 2019년 6월 9일

게재 확정일 : 2019년 6월 24일

## 참고문헌

### <한글 문헌>

- 서승원, 『북풍과 태양: 일본의 경제외교와 중국, 1945-2005』, 고려대학교출판부, 2012.
- 오노 고지, 이기완 역, 『일본현대정치사』, 케이시, 2003.
- 와카미야 요시부미, 오문영 역, 『일본 정치의 아시아관』, 동아일보사, 1996.
- 이오키베 마코토, 조양욱 역, 『일본 외교 어제와 오늘』, 다락원, 2002.
- 일본의 전쟁책임 자료센터 편, 서각수·신동규 역, 『세계의 전쟁 책임과 전후 보상』, 동북아역사재단, 2009.
- 코케츠 아츠시, 김경욱 역, 『우리들의 전쟁책임』, 제이앤씨, 2013.

### <한글 논문>

- 강태훈, 「일본 외교의 리더십 역할: 동남아 외교를 중심으로」, 『분쟁해결연구』 1, 2003.
- 김남은, 「일본 외교와 전후 아시아주의: 요시다 노선과 반요시다 노선을 중심으로」, 고려대학교 박사학위논문, 2016.
- 김남은, 「근대 일본과 아시아주의: 탈아(脫亞)와 입아(入亞)를 중심으로」, 『일본역사연구』 44, 2016.
- 김영호, 「일본 아베정권의 영토정책과 역사정책: 식민지주의와 동맹의 딜레마의 시각에서」, 『독도연구』 14, 2013.
- 서승원, 「자민당 정권의 중국정책과 정경분리, 1955-1971: 관료정치화, 파벌정치, 그리고 친중국 연합전선」, 『국제정치논총』 51(4), 2011.
- 손기섭, 「동아시아에 있어서의 일중국교정상화의 정치과정」, 『일본연구논총』 17, 2003.
- 이기완, 「일본의 대동남아 인식과 정책: 변화와 지속의 동학」, 『국제정치연구』 14(1), 2011.
- 이원덕, 「일본의 동아시아지역 형성정책의 전개와 특징」, 『일본연구논총』 22, 2005.
- 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』 22, 2007.
- 임채성, 「전후 일본경제의 동아시아 경제권의 재편(1951-65년)」, 『국제지역연구』 11(1), 2007.

최희식, 「60년대 일본의 아시아 지역 정책: 미일동맹과 자주외교 사이의 협곡」, 『일본연구논총』 28, 2008.

### <일본어 문헌>

- 天児慧, 『日本の国際主義』, 国際書院, 1995.
- 石川忠雄・中嶋嶺雄・池井優 編, 『戦後資料日中関係』, 日本評論社, 1970.
- 井上正也, 『日中國交正常化の政治史』, 名古屋大學出版會, 2010.
- 内田健三, 『戦後日本の保守政治: 政治記者の証言』, 岩波書店, 1969.
- 衛藤藩吉, 『佐藤栄作』, 時事通信社, 1987.
- 岸信介, 『岸信介回顧録: 保守合同と安保改定』, 広濟堂出版, 1983.
- 權容夷, 『岸政權期の「アジア外交」: 「対米自主」と「アジア主義」の逆説』, 国際書院, 2008.
- 添谷芳秀, 『日本外交と中国 1945-1972』, 慶応通信, 1996.
- 田中明彦, 『日中関係 1945-1990』, 東京大学出版会, 1991.
- 林房雄, 『大東亞戦争肯定論』, 夏目書房, 2006.
- 樋渡由美, 『戦後政治と日米関係』, 東京大学出版会, 1985.
- 保城広至, 『アジア地域主義外交の行方 1952-1966』, 木鐸社, 2008.
- 吉田茂, 『大磯随想』, 中公文庫, 1991.
- 吉田茂, 『世界と日本』, 中公文庫, 1991.
- 渡邊昭夫, 『アジア太平洋の国際関係と日本』, 東京大学出版会, 1992.

### <일본어 논문>

- 黒沢文貴, 「日本外交の構想とアイデンティティ」, 『国際政治』, 日本国際政治学会 編, 2004.
- 高坂正堯, 「吉田茂以後: 保守政權の系譜と課題」, 『中央公論』 82(9), 1967.
- 波多野澄雄, 「「東南アジア開発」をめぐる日・米・英関係」, 近代日本研究会, 『年報・近代日本研究16 戦後外交の形成』, 山川出版社, 1994.
- 村川一郎, 「戦後保守政党と外交 14: 苦難の日中国交樹立への道」, 『月刊自由民主』 534, 1997.
- 山影進, 「アジア太平洋と日本」, 渡邊昭夫 編, 『戦後日本の対外政策: 国際関係の変容と日本の役割』, 有斐閣, 1985.

### <영어 문헌>

- Richard J. Samuels, *Securing Japan*, Cornell University Press, 2007.

Abstract

## Japan's Post-War Asianism : Seeking Independent Diplomacy in the Framework of Cooperation with the United States

Nam-Eun Kim

Japanese diplomacy during the Cold War period was incorporated into the framework of the Cold War strategy of the United States, and there was a very limited room for Japan to pursue 'independent diplomacy'. Nevertheless, Japan has sought to strengthen its own influence in the region, providing economic support and cooperation to the Southeast Asia. As for China, it tried to seek a gradual strengthening of its relation with China, emphasizing Japan's diplomacy is not necessarily following the policy of blockade based on the "separation of political and economic" consideration. It was, so to speak, a '2nd Back-to-Asia Policy Line'.

However, Yoshida abandoned the normalization of diplomatic relations with China for the early realization of the San Francisco Peace Treaty, and Kishi, whose key task was the revision of the US-Japan Security Treaty, cut off further approach to China. Sato also emphasized economic assistance to Taiwan rather than further approach to China by fully implementing the US-Japan Cooperation Policy in order to realize the return of Okinawa. This can be regarded as a case of 'cooperation' with the United States in that it abandoned the restoration of diplomatic relations with China, and it can be

seen as part of 'independent diplomacy' in that it got what it wanted. This study evaluates this approach of Japanese diplomacy as the manifestation of "seeking independent diplomacy within the framework of cooperation with the United States". In this respect, it can be seen that Japan's diplomatic cooperation with the United States is not contradictory but complementary, and has the attributes of being two sides of the same act.

#### Key words

Post-war Japan, Asianism, post-war Asianism, cooperation diplomacy with the United States, independent diplomacy vis-a-vis the United States