

www.eai.or.kr

EAI 워킹페이퍼

2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 5

대일정책: 백년대계의 장기적 안목으로 한일관계 재건축

손열(동아시아연구원/연세대학교)

대일정책: 백년대계의 장기적 안목으로 한일관계 재건축

손열

동아시아연구원 원장, 연세대학교 교수



대일 외교 3대 정책 과제

1. 신정부는 위안부와 강제동원 등 역사 현안에 매몰된 전 정부의 전철을 되풀이하지 말고, 백년대계의 장기적 안목에서 대통령의 결단으로 임기 초반 양대 현안을 정리해야 한다. 위안부 문제의 경우 과거 합의를 존중하며 후속 조치를 이루어간다는 입장, 강제동원 문제의 경우 일본에 더는 금전적 요구를 하지 않는다는 선언이 바람직하다.
2. 한일관계는 단순히 양국 간 협력과 경쟁의 문제가 아니라 아시아 태평양 지역의 신질서를 만들어 가는데 초석이 되는 한미일 네트워크 짜기란 새로운 발상으로 임해야 한다. CPTPP, 쿼드 플러스, 인도 태평양 구상 등을 활용하여 일본과 무역, 첨단기술, 기후변화, 보건, 사이버 안보 등에서 공동대응함으로써 상호 신뢰를 회복하고 상호 이익을 증진하도록 해야 한다. 안보 면에서는 한미일 삼각 협력을 복원, 강화하되 대중 군사 견제로 전화되지 않고 한중협력 네트워크와 양립할 수 있도록 일본과 조심스러운 조율을 해나가야 한다.
3. 양국 내 엄존하는 반일감정과 혐한감정을 낮추고 신뢰 회복을 위해서 양국은 배타적 근대 민족주의를 극복하고 공생을 향한 21세기 신문명의 기준에 맞추어 국력 증진을 모색해야 한다. 신정부는 집권 후 반기인 2025년 한일국교 정상화 60주년을 맞아 이러한 내용을 담은 신 한일파트너십 선언을 준비할 필요가 있다.

I. 서론

차기 정부가 현 정부로부터 물려받을 부정적 유산으로 손꼽히는 외교 사안은 한일관계이다. 현재 한일 간에는 정상회담을 포함하여 정부 사이에 의미 있는 대화 채널이 막혀 있고, 양국 간 교역은 현격히 축소되어 있으며, 당장 코로나 19로 막혀 있는 국민 수준의 교류는 방역 환경이 호전되어도 비자 면제 상태로 돌아가기 쉽지 않기 때문에 회복에 시간이 걸릴 것이다. 이렇듯 양자 관계가 사실상 마비 상태인 데에는 정부간 ‘신뢰의 상실’이란 요인이 자리하고 있다. 양국 정부는 역사문제를 둘러싼 감정적 대립으로 불신의 소용돌이에 빠져 상대국과 협력을 주저하고 상대국의 전략적 가치를 평가 절하하며 종종 적대적으로 대하는 지경에 이르렀다.¹⁾

한일 갈등은 지난 2012년 이명박 대통령의 독도 방문과 천황 사죄 요구 발언으로 거슬러 올라간다. 이후 2013년 아베 총리의 대륙침략 부인 발언과 야스쿠니 신사 참배를 둘러싼 대립, 그리고 2014년 위안부 해법 공방과 국제 공공외교전으로 이어졌다. 2015년 12월 위안부 합의 이후 갈등은 오히려 깊어져 부산소녀상 설치 소동, 2017년 대선후보 5인의 합의 파기·재협상 공언, 문재인 정부의 위안부 합의 재검토, 2018년 ‘화해·치유재단’ 해산, 대법원의 강제동원 판결, 동해상 레이더 조사(照射) 진실 공방, 2019년 무역 맞보복, 지소미아 종료 선언, 2020년 코로나 19 입국 금지 시비, 군함도 산업유산 유네스코 등재 공방, 법원의 위안부 판결 등 수많은 사건을 거치며 불신과 갈등의 소용돌이는 멈추지 않고 있다. 가히 ‘잃어버린 10년’이라 하겠다.

한일관계가 마비 상태에 빠짐에 따라 한국은 상당한 경제적, 전략적 비용을 치르고 있다. 2011년 이래 10년간 양국 간 교역량은 30% 이상 감소하였고, 일본의 대한국 직접투자액은 2021년 대비 1/4로 축소되었다. 이 와중에 2019년 상호 수출규제로 시작된 무역분쟁은 아직도 끝나지 않아 유형·무형의 경제적 손실이 쌓여가고 있다. 분쟁 발발 첫째 대일 수출은 21.5% 감소하였고, 수입은 9.2% 감소하여 무역적자가 악화하였고 경기 회복세에도 적자 추세는 변하지 않고 있다.²⁾ 안보 면에서도 한미일 협력이 작동하지 않음으로써 대북 공조가 약화하고 한미관계에도 부정적 영향을 미쳤다. 또한, 한일관계 악화는 한국의 지역 외교의 발목을 잡았다. 일본이 주도해 온 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양 (FOIP),’ 쿼드(Quad), 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific partnership: CPTPP) 등이 지역 차원의 개발·안보·무역협력의 중심적 기제로 부상함에 따라, 일본과 거리를 두며 참여에 주저한 한국은 지역 외교의 활동공간이 현격히 축소되는 상황을 겪었다. 일본 관계가 막힘으로써 한국의 외교 활로가 제약되고 전반적 대외협상력이 저하되는 결과와 마주한 것이다. 이는 곧 한국에게 일본이 전략적으로 얼마나 중요한 국가인지를 반증하는 것이라 할 수 있다.

1) 손열, “여론조사로 보는 위기의 한일관계: 국민은 변화를 원한다” EAI 이슈브리핑 (10/22/2020).

2) 매일경제, “대일적자 다시 급증, 일본의존 커졌다.” (8/22/2020).

[표 1] 10년간 한일 교역량의 변화(2011-2020)



[표 2] 10년간 일본의 대한국 직접투자의 변화(2011-2020)



한일관계 개선을 향한 국제적 압박은 신정부가 직면할 새로운 국제환경에 의해 더해질 것이다. 바이든 정부는 미국의 글로벌 리더십 회복을 위한 최대 과제로 중국의 도전을 꼽으며 이에 맞서기 위해 동맹국과의 연대를 중시하고 있다. 미중 경쟁의 파고가 높아지는 속에서 미국은 한미일 안보협력을 강조하며, 역사문제가 자국의 핵심적 안보이익을 훼손해서는 안 된다는 전제하에 한일 양국에게 관계 개선을 강력히 주문하고 있다.

보다 거시적 차원에서 미중 경쟁의 미래를 전망하는 경우 한일협력의 필요성은 자명하다. 10년 전 미국 GDP의 40%이었던 중국 GDP는 현재 70%로 상승하였으며, 2030년에는 역전에 성공할 것이다. 2030년경에는 23~25조 달러 경제 규모의 두 초강대국이 무역, 첨단기술, 에너지, 가치-규범, 통화 분야, 그리고 핫스팟에서의 군사충돌 가능성도 포함한 다면적 경쟁을 벌일 것이다.³⁾ 반면, 2030년이 되어

도 여전히 5.5조 달러 규모의 일본, 최대한 성장해도 2.2조에 머무를 한국은 양 강대국과 현격한 차이를 보이는 중견국으로 남을 것이어서 서로 협력하지 않고서는 미중 복합 경쟁과 대립 속에서 외교적 자율성과 활로의 확보가 어려울 것이다. 현재와 같은 갈등을 지속하는 한 양국의 미래는 어둡다.

차기 정부는 고조되는 미중 경쟁의 파고 속에서 한일관계의 재건축에 나서야 한다. 기존의 발상으로는 장기간에 걸쳐 내상이 워낙 큰 한일관계를 원상 복구하기 어렵다는 점에서, 다음과 같은 새로운 발상으로 일본 문제를 풀어가야 한다.

첫째, 신정부는 2030년과 2050년 한국의 미래를 전망하는 장기적 안목으로 일본과 한일관계를 재조명해야 한다. 차기 정부가 위안부와 강제동원이란 역사문제 현안 풀기에 매몰되어 지난 정부의 전철을 밟아서는 미래로 나아가기 어렵다. 일본과 미래를 함께 만들어간다는 공동의 목표를 세우고 교류와 협력을 이끌어 추락한 상호 신뢰를 복구해 가며 역사현안 해결의 진전을 꾀하는 이중 전략을 취해야 한다. 둘째, 대일정책에 대해 더 이상 특수한 양자적 관계 차원이 아니라 지역적, 지구적 차원에서 공통과제를 해결해 가는 자세로 임해야 한다. 중국, 동남아, 인도의 상대적 부상과 일본의 상대적 쇠퇴로 한일 양자 관계가 갖는 경제적, 전략적 비중이 저하된 것은 사실이다. 그러나 신정부는 일본과 아시아 태평양 지역의 신질서를 만들어 가는데 초석이 되는 한미일 네트워크 짜기라는 차원에서 대일정책을 모색해야 한다. 셋째, 이러한 과제 의 이면에는 중국 문제가 놓여 있다. 미국 중심의 다자연대가 중국견제용으로 경사가 되는 경우 한국과 일본은 균형 있는 접근을 취해야 한다. 신정부는 한미일 협력 혹은 지역 차원의 다자협력이 궁극적으로 중국을 품어 가는, 중국에 도움이 되는 방식으로 전개되도록 일본과 긴밀한 협의와 조율을 이루어가야 한다. 끝으로 한일 양국은 현재와 같이 배타적 근대 민족주의 시각에서 미래지향적 발전의 실마리를 찾기는 어렵다. 차기 정부는 장기적으로 한국이 21세기 신문명 기준에 부합하는 선진화의 경쟁을 경주하여 한일관계의 감정적 갈등 구조를 넘어설 수 있도록 그 기반을 마련할 수 있어야 한다.

II. 새로운 도전 과제

2017년 5월 출범한 문재인 정부가 당면한 최대 외교 현안 중 하나는 2012년 이명박 대통령의 독도 방문과 천황 사죄 발언 등으로 촉발되어 박근혜 정부 4년 동안 증폭된 한일관계 악화를 막고 개선하는 과제이었다. 박근혜 정부는 위안부 문제를 정조준하여 국교 정상화 이래로 유례없는 대일 강공 드라이브를 펼쳤다. 특히 위안부 사안에 대한 일본 측의 전향적인 조치 없이는 한일 정상회담을 열지 않겠다는 이른바 ‘원-트랙 외교’로 양국관계 전반의 경색을 가져온 바 있다. 문 정부는 박 정부를 반면교사로 삼아 대일정책 기조로 역사문제와 안보·경제협력 사안을 분리하는 ‘투-트랙 외교’를 내걸고 관계개선에 나섰다.

3) 하영선, 손열, “미중경쟁 2050: 갈등의 확대와 타협의 경로,” EAI 스페셜 리포트 (2021.6.12).

역사문제 갈등으로 인해 양국관계 전반이 얼어붙는 사태는 피해야 한다는 인식이었다.

문제는 문재인 정부가 2015년 한일 위안부 합의를 사실상 형해화함으로써 아베 정부의 원-트랙 외교를 불러와 양국관계가 경색되는 사태가 재연되었다는 점이다. 문 정부는 위안부 합의가 “절차적으로나 내용적으로 중대한 흠결이 있었음이 확인되어…이 합의로 위안부 문제가 해결될 수 없다는 점을 밝힌다”라고 선언하였고, 후속 조치로서 위안부 합의의 산물인 화해·치유재단을 해산하였다.⁴⁾ 곧이어 나온 2018년 10월 강제동원에 관한 대법원 판결에도 미온적으로 대응하자, 아베 정부는 치밀하게 계산된 보복의 수순으로 한국경제의 생명선인 반도체 핵심 화학 물자 3개 품목의 수출규제를 전격적으로 선언하여 한국정부의 허를 찔렀다. 이후 양국은 무역보복을 주고받고 지소미아(GSOMIA) 종료 선언 등 안보 대립으로 전선을 확장하며 국교 정상화 이래 최악의 상태를 초래하였다. 사실상 파산 상태에 처한 투-트랙 외교는 현시점에서도 복원되지 않고 있다.

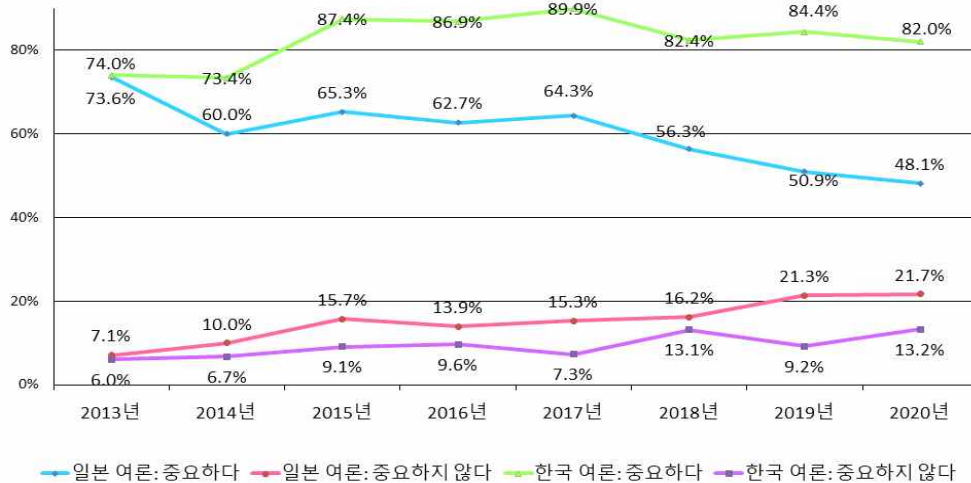
이렇듯 문재인 정부 5년 하강의 소용돌이 속에서 새롭게 등장한 도전요인은 다음과 같다. 첫째는 역사문제를 대하는 일본의 태도 변화이다. 과거 한일관계는 식민지 지배자와 피지배자간 특수한 관계로 인식되었고, 일본은 근대화의 우등생으로서 한국에 대한 우월감과 함께 가해자로서 도덕적 책임감을 일정하게 느끼고 역사문제를 다루어 왔다. 따라서 역사문제에 관한 한 한국이 ‘공세,’ 일본이 ‘수세’이었다. 반면, 일본의 아베-스가 정부는 위안부 합의 및 강제동원 판결 문제를 역사 인식 문제로 보기보다는 한국의 국제적 약속 위반, 국제법 질서 위반 등 양자 간 신뢰의 문제로 프레임하여 공수를 전환하였다. 한국이 역사문제로 “골프스트”를 옮겨 가며 끊임없이 자국을 괴롭히고 무시한다는 비난으로부터 나아가, 한국은 “약속을 지키지 않는 나라,” “법치가 통하지 않는 나라,” “신뢰할 수 없는 나라”라는 등 국민성 혹은 국가 정체성을 공격하며 여론의 지지를 얻었다. 아베 총리가 한국 대법원 판결에 무역보복이라는 과격한 공격 카드를 선택한 것도 이러한 민심의 변화를 이용한 것이다.

일본 정부의 태도 변화는 한국 경시 혹은 무시 현상으로 이어지고 있다. 일본이 동북아와 한국에 대한 전략적 가치를 하향 조정하는 추세가 그것이다. 2014년 판 일본 외교청서는 한국에 대해 “자유, 민주주의, 기본적 인권 등의 기본적인 가치와 평화와 안정의 확보 등의 이익을 공유하는 일본에게 가장 중요한 이웃”으로 기술하고, “가치의 공유”, “이익의 공유”, “가장 중요한 이웃”이라 표현하였으나, 2015년 판 일본 외교청서에서는 한국에 대해 “가장 중요한 이웃(最も重要な隣国)”만 남고, 가치와 이익의 공유 표현이 삭제되었고, 2016년과 2017년 판에서는 “전략적 이익을 공유하는 가장 중요한 이웃”이라는 표현이 부활하였지만, 2018년 이후 아예 사라져버렸다. 일본 여론 역시 정부 차원의 한국 경시 및 거리두기와 유사한 흐름을 보인다. [표 3]을 보면 일본 국민이 한일관계의 중요성을 평가하는 비율이 2013년 73%이었으나 이후 꾸준히 하락하여 2020년 48.1%에 이르렀다. 이렇듯 일본 정부와 국민의 한국 비판 및 경시 기조가 지속되는 한 차기 정부가 양대 현안인 위안부 문제와 강제동원 문제에서 일본으로부터

4) “문대통령, 위안부합의에 중대한 흠결...문제해결 안됐다,” 연합뉴스 (2017.12.28.).

“피해자의 마음에 와닿는 진정한 사죄”를 기대하기는 어렵다. 진정한 사죄를 이끌어 내어 일거에 현안을 해결한다는 단순 사고는 통하지 않을 것을 예고하고 있다.

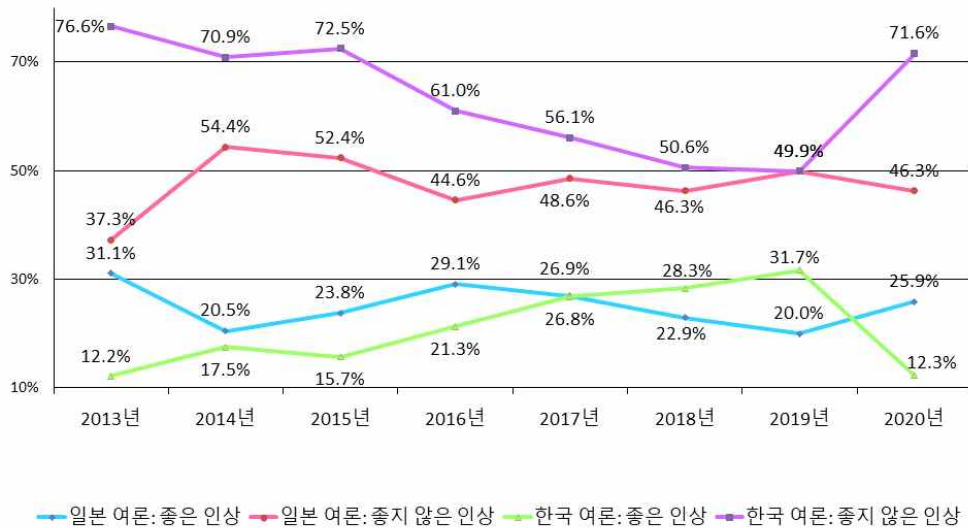
[표 3] 한일관계의 중요성(2013-2020)



둘째, 일본을 다루는 한국정부의 태도 역시 변했다. 일본 경시 현상이다. 국교 정상화 이래 선진국 일본과 개도국 한국이란 비대칭적 관계는 한국의 경제적 상승과 일본의 침체로 대등한 관계로 전환되고 있다. 이제 PPP 기준 일인당 GDP로 한일이 상당히 근접해 있어 한국민 다수는 더 이상 일본을 배워야 할 상대로 보지 않고 있다. 그렇다고 국민이 일본을 경시하는 것은 아니다. EAI-젠론 NPO 한일 국민 상호인식조사에 따르면 국민의 80% 이상은 한일관계가 중요하다고 믿고 있다. 심지어 최악의 대립 속에서 한국 국민의 대일 호감도가 12.3%로 급격히 하락한 2020년도에도 한일관계가 중요하다는 비율은 82%로 큰 변화가 없었다 ([표 3], [표 4]).

반면 문재인 정부는 역사수정주의자인 아베 신조의 집권 하 일본이 우경화되고 있다는 판단하여 일본을 거칠게 다루었다. 한국경제에 있어 일본의 위상이 더 이상 중요하지 않다는 인식과 더불어 문 정부 최중요 외교 사안인 남북관계 개선 및 북핵 해결에서 일본의 전략적 역할이 크지 않고 오히려 훼방자(spoiler)에 불과하다는 인식이 이런 경향을 강화했다. 이런 맥락에서 한국정부는 위안부 합의를 형해화한 후 후속 조치를 미루고, 대법원의 강제동원 판결에 대한 외교적 대응을 사실상 방기함으로써, 일본 정부의 예상을 넘는 강력하고 지속적인 보복을 불러왔다. 보복 대응 과정에서 정부와 정치권은 반일정서를 국내정치에 이용하는 등, 정체성의 정치로 일본에 대항하면서 그 후과(後果)에 대한 면밀한 검토를 취하지 못했다. 일본을 경시하는 한국정부와 한국을 경시하는 일본정부가 정면으로 충돌한 것이다.

[표 4] 상대국에 대한 인상 (2013-2020)



셋째, 한일관계에서 미국의 역할이 변화하고 있다. 그간 미국은 북한의 위협에 대처하는 한미일 안보협력의 중요성을 강조해 왔고, 역사 갈등과 같은 한일 양자 간 고유의 문제가 자국의 전략적 목표에 저해되지 않도록 외교적 조정역할을 해 왔다. 특히 오바마 정부는 경색된 한일관계를 타개하고자 한미일 정상회담을 주선하고 양국의 투-트랙 접근을 강조하는 등 외교적 개입과 조정에 적극적이었다.⁵⁾ 트럼프 정부를 거쳐 바이든 정부 들면서 미국은 북한 문제를 넘어 확장된 이슈 영역에서 일본 및 한국과의 공조를 요청하고 있다. 2021년 4월 미일정상회담 후 공동성명과 5월 한미정상회담 후 공동성명은 이 점에서 시사적이다. 두 공동성명은 내용 면에서 대단히 유사한 구조로 수렴하고 있다. 공히 중국에 대한 군사적 억제 차원에서 “대만 해협에서의 평화와 안정”을 강조하고, 신장-위구르, 티벳, 홍콩을 겨냥하여 “민주주의와 인권 가치를 추구”하며, “규범에 기반을 둔 국제질서를 저해, 불안정, 또는 위협하는 모든 행위에 반대하며, 포용적이고 자유롭고 개방적인 인도-태평양 지역을 유지”할 것을 약속하였다. 나아가 5G/6G와 반도체 등의 공급망의 복원력 향상을 위한 기술 연대, 신기술 분야 혁신을 위한 상호협력, 인태 지역 인프라 건설 공조 등을 강조하고 있다. 사실상 두 성명의 숨은 코드는 한미일 삼각 협력이라 할 수 있다. 미국은 중국의 도전에 집합적으로 대응하기 위해 안보뿐만 아니라 민주적 가치와 인권, 국제규범, 경제, 기술, 인프라 투자 등에서 한미일 협력을 강조하고 있다. 이런 점에서 한일관계는 다층적 이슈 영역에서 다자적 협력이란 새로운 단계로 진입을 요청받고 있는 것이다.

5) 손열, “위안부 합의의 국제정치: 정체성-안보-경제 넥서스와 박근혜 정부의 대일외교,” 국제정치논총 제58집 2호 (2018).

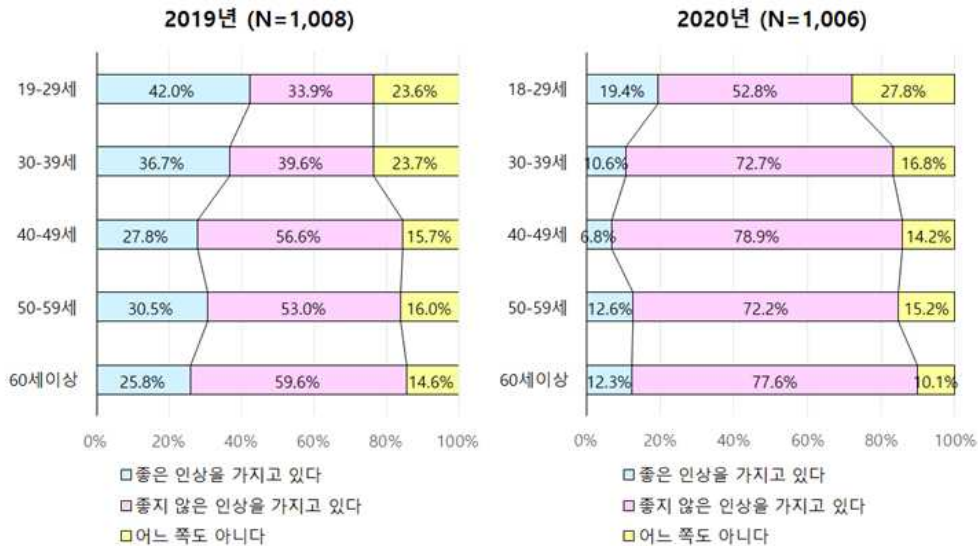
III. 재건축의 방향

신정부 한일관계 재건축의 출발점은 일본에 대한 전략적 가치를 냉정히 판단하는 데 있다. 거시적으로 미중 전략경쟁이 가속화되고 중국, 동남아, 인도가 경제적으로 부상하면서 한국에게 일본의 덩치가 과거에 비해 저하되어 있음은 사실이다. 그러나 경제면에서 한일 양국 간 심화된 상호의존 관계에는 변함이 없다. 예컨대 한국의 전기·전자제품 수출이 증가할수록 일본으로부터 소재, 부품, 장비 수입이 증가하며, 수출이 감소할수록 대일 수입 역시 감소한다. 2019년 7월 이래 2년간 지속되는 양국 간 무역분쟁은 역설적으로 양국 간 경제적 상호의존이 심화되어 있음을 잘 드러내어 주었다. 일본 정부의 수출규제조치에 대하여 한국정부는 대일의존이 심한 소부장(소재·부품·장비)의 국산화(혹은, 탈일본화)를 추진하였지만, 2021년 대일 수입은 오히려 전년도 동기간 대비 34% 증가하였고, 13개월 연속으로 적자 폭이 확대되었다. 그 중심에는 반도체 제조 장비 수입의 55% 증가, 정밀화학소재 수입의 12% 증가가 있다. 역으로, 일본정부가 수출규제로 정밀타격한 포토레지스트, 불화수소, 폴리이미드 등은 규제 이전 수준을 상회하는 수출을 기록하고 있다. 일본 정부의 정치적 의도대로 시장이 반응하지 않는 것이다. 주요 제품의 공급사슬 차원에서 양국 기업이 깊은 상호의존 관계를 유지하고 있는 만큼 협력적 대일경제 관계는 필수적이다.

안보 차원에서도 일본과 한국은 같은 배를 타고 있다. 세계질서를 좌우하는 최대 요인으로서 미중 간 전략적 경쟁이 심화되고 코로나 19 비상사태가 이를 가속화하는 가운데, 한국과 일본은 중견국으로서 패권경쟁으로부터 안보와 번영을 지키기 위해 공동대처의 필요성을 느끼고 있다. 규칙 기반 국제질서를 통해 중국의 강압적이고 때로는 약탈적인 행동을 제어하고 미국의 일방주의 및 자국중심주의 추세를 저지하며 중견국의 역할 공간을 넓혀주는 장을 마련하기 위해서는 일본과 협력할 수밖에 없다. 특히 지역 수준에서 ‘자유롭고 개방적인 인도-태평양(FOIP),’ 쿼드(Quad), CPTPP 등에서 주도적 영향력을 발휘하고 있는 일본의 전략적 가치를 냉정히 평가해야 한다.

이는 곧 한일관계 혹은 일본을 바라보는 시각의 대전환을 요구하는 것이다. 가까운 미래 일본은 더 이상 한국경제 침탈의 주체, 한국 안보의 위협, 문화적 정체성의 경쟁자가 아니다. 일본에 대한 과잉 의식으로 한일관계를 바라보는 시대는 지나가고 있다. 이미 한일 양국의 청년세대(MZ세대)의 인식은 이러한 추세를 선반영하고 있다. EAI-젠론 NPO 한일상호인식 여론조사에 따르면 청년세대는 저항 민족주의를 넘어서서 일본을 ‘선과 악’의 이분법으로 보지 않으며 기성세대보다 호감을 보인다. ([표 5])

[표 5] 한국 연령별 일본 선호도 변화 추이(2019-2020)



향후 5년간 신정부가 추진해야 할 과제는 다음과 같은 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 과제인 역사현안은 집권 첫해 결단을 내려 풀어야 할 과제이고, (소)다자협력 사안은 집권 전반기 정치적 동력을 업고 추진해야 할 과제이며, 정책결정체계 관련 고려사항은 5년간 견지해야 할 과제라 할 수 있다.

1. 역사현안 해법

차기 정부가 직면할 대일정책 최대 현안인 위안부와 강제동원 피해자 보상과 관련해서는 이 문제로 밤낮 없이 지난 9년을 흘려보내고 또다시 향후 5년을 소모할 수는 없다는 전제로부터 출발해야 한다. 역사문제가 국가 정체성 구성, 민족적 자긍심과 관련된 주요 사안임에는 분명하지만, 이것이 미중 전략경쟁의 파고 속에서 한국의 안보적, 경제적, 전략적 이익을 확보하는 과제보다 우선시될 수는 없다.

위안부 문제의 경우, 현 정부는 출범 초기 2015년 위안부 합의가 피해자 중심주의 시각에서 진정한 해결이 될 수 없다고 선언하고 '화해치유재단'을 해산한 이후 별다른 조치를 취하지 않아 정책의 방향성이 모호한 가운데 지난 4월 법원의 판결로 외교적 교섭의 길이 열렸다. 차기 정부의 해법은 비교적 분명하다. 대통령의 정치적 결단으로 2015년 위안부 합의를 공식 합의로 존중하고 이를 토대로 해서 보완하고 후속 조치를 취하는 길이다.

강제동원의 경우도 해법의 선택지는 이미 나와 있다. 민간 기금 방식으로 처리하는 이른바 문희상안, 피해자 구제를 한국정부가 떠맡고 일본에 사죄를 요구하는 안, ICJ로 국제사법의 판단을 구하는 안 등으로 좁혀져 있다. 이제 지난 6월 중앙지법이 2018년 대법원 판결을 뒤집어 손해배상청구 소송 각하 판결을 내어 이 사안에서도 외교적 교섭의 길이 열렸다.

차기 정부는 대통령의 정치적, 전략적 결단으로 일본에 대해서는 더 이상 금전적 요구를 하지 않는다는 선언으로 현안을 정리하는 것이 바람직하다. 일본이 원트랙 외교를 고수하는 대국답지 못한 행태에 맞대응하기보다는 현안을 주도적으로 일단락 짓고 중차대한 과제에 집중하겠다는 의지를 표현해야 한다. 이는 또한 양국 간 신뢰구축의 수단이기도 하다. 양국 사회에 팽배한 반일감정과 혐한감정을 낮추고 일본에서 사죄에 대한 비판적 시각, 한국에서 사죄에 대한 높은 기준을 완화하는 효과를 기할 수 있다.

후속 조치들은 민간영역으로 넘겨 시간을 두고 논의하고 풀어나가는 편이 좋다. 이제 윤미향 사건을 전기로 위안부 문제는 ‘성역에서 광장으로’ 내려왔다.⁶⁾ 전문가 집단을 중심으로 민간의 활발한 토론과 대안 마련을 위해 민간 위원회를 설치하여 기념시설 설치, 교육 및 치유 사업 등 이른바 ‘위안부 문제의 역사화’를 유도해야 한다. 강제동원 문제 역시 유사한 방식으로 처리할 필요가 있다.

정부는 민간 위원회가 제안하는 보완사항과 실행방법에 대해 일본 정부와 신중한 협의에 나서면서 궁극적으로는 합의된 내용을 차기 정부 후반기인 2025년 한일협정 60주년을 기하여 일본 측과 제2의 파트너십 선언을 마련, 그 속에 포함하도록 기획하면 좋을 것이다.

이러한 정치적 결단이 양국 사이에 결실을 맺으려면 양국은 상호 신뢰의 향상으로 반일감정과 혐한감정을 낮추고 일본에서 사죄에 대한 비판적 시각, 한국에서 사죄에 대한 높은 기준을 완화하는 노력이 필요하다. 역사현안에 대해 양국 국내 여론을 상호 이해하고 간극을 줄여가는 대화를 다양한 수준에서 전개하는 공공외교가 체계적으로 추진되어야 한다. 이와 더불어 차기 정부는 장기적 안목으로 폐쇄적, 저항적인 민족주의적 정체성을 지양하고 포괄적이고 복합적이며 인접국들과 공생할 수 있는 복합정체성을 만들어가는 초보적인 노력을 기울여야 한다.

2. 다자주의 속에서의 양자 협력

신정부가 풀어야 할 보다 근본적인 과제는 일본과 상호 적대시에 가까운 불신의 대립을 완화하기 위해 신뢰구축조치를 마련하는 일이다. 상호 “윈-윈”할 수 있는 분야에서 협력의 계기를 만들어 신뢰감을 형성하고 우호국 관계를 이루어야 한다. 그 간 한국정부는 일본과 정책 협력의 우선순위를 북한 문제 대응에 두었다. 특히 문재인 정부는 이른바 북한 우선시 정책(North Korea First Policy)으로 남북관계 개선을 정력적으로 추진해왔으나 일본과 북핵 해법에 대한 정책적 차이로 협력 유인과 동력을 찾기 어려웠다. 그러나 상호 이익이 일치하여 공동 대응이 필요한 이슈들은 넓게 펼쳐 있다.

한일 양국이 마주하는 최대 외교적 도전인 미중 전략경쟁의 압력은 양국 간 신뢰구축의 기회를 제공하고 있다. 앞서 기술하였듯이 무역, 생산, 기술, 기후변화, 보건, 군사, 사이버안보 등 여러 분야에

6) 심규선. 2021. 『위안부 운동, 성역에서 광장으로』. 나남.

서 한일 협력은 한미일 협력의 틀 속에 놓여 있다. 사안의 성격상 한일 양자 관계 이슈라기보다는 지역 협력과 지역 질서 구축을 향한 이슈이고 미래지향적 성격을 띠고 있다. 동시에 미국이 중국의 도전에 집합적 대응으로 일본 및 한국과의 공조를 기획하고 있는 탓에 삼자 협력은 중국 견제의 성격을 띠고 있기도 하다.

한일 간에는 안보 면에서 적극적으로 협력해야 할 부문과 조심스러운 조율이 필요한 부문이 있다. GSOMIA나 상호군수지원협정 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement: ACSA)와 같이 한미동맹 강화와 대북 억제태세 강화에 기여하며 역내 다자안보협력 및 신뢰구축에도 기여하는 사안에 대해서는 양국이 적극적으로 협력해 나가야 한다. 또한, 핵우산 및 확장억제 신뢰성 제고, 미사일 방어체제 공동 협력 등 삼각협력체제도 확대 발전시켜가야 한다. 동시에 양국은 양자 안보협력이 남북대화 및 관계개선을 저해하지 않고 북한과 평화공존 기반 구축과 평화통일을 위한 노력을 기울이는 방향과 합치되도록 추진해 가야 할 것이다.

한편, 일본은 미국과 양자동맹과 쿼드(Quad)를 통한 대중 군사적 견제에 동참하고 있다는 점에서 한국과 전략적 차이를 갖고 있다. 이에 대해 한국은 한미일 삼각협력이 명시적으로 대중 견제 지역동맹으로 발전되지 않도록 세심한 주의를 기울이는 가운데, 삼각협력과 한중협력네트워크가 공존하고 협력적으로 연계될 수 있도록 다각적인 노력을 해야 한다.

경제면에서는 대중정책에서 한일의 입장이 수렴된다. 중국에 대하여 양국은 ‘정경분리’원칙을 지키고자 한다. 즉, 군사안보나 민주주의, 인권 문제 등 안보와 규범 차원에서는 미국과 공조를 유지하는 반면, 중국과의 경제적 연계는 유지, 발전시키고자 한다. 일본 정부는 인태’전략’을 인태’구상’으로 바꾸고 중국 견제 요소를 약화하는 대신 규범과 규칙 중심 국제질서를 강조하는 가운데, 중국과 일대일로 조건부 참여 결정(2017)이나 ‘일-중 제3국 시장 협력 포럼’ 창설(2018)로 제3국에 공동투자를 위한 52개 양해각서 교환 등 경제적 관여를 견지하고 있다. 이런 입장은 한국의 국익과 일치하기 때문에 양국은 지역 차원에서 경제협력의 분면을 넓히는 방향으로 정책 추진을 해야 한다.

지역협력의 차원에서 한국과 일본은 함께 갈 때 영향력이 배가됨을 명심해야 한다. CPTPP는 좋은 예이다. CPTPP는 고수준 무역협정을 통해 중국을 경제적으로 압박하고 정치적으로 견제하면서 장기적으로 중국이 스스로 개혁하여 개방 체제로 이행하게 하는 등 다목적 효과를 기하는 지경학적 수단이다. 차기 정부는 일본과 수출규제 조치 해제를 위한 현안 교섭 차원을 넘어서, 한일 양국의 장기적 번영과 안정의 토대인 자유주의적, 규칙 기반(rules-based) 국제질서를 회복하기 위한 핵심 기제로서 CPTPP의 확대와 강화를 위해, 일본의 협조하여 가입을 추진해야 한다.

일본의 입장에서도 CPTPP는 미국의 탈퇴에도 불구하고 자국 주도로 재결성에 성공한 일본외교의 금자탑이라 할 수 있다. 따라서 무역선진국이며 세계 경제 10위권의 한국의 가입은 미국의 탈퇴로 규모가 축소된 CPTPP를 확대 강화하는 중요한 모멘텀을 제공할 것이다. 또한, 한국과 영국 등이 가입하게

되면 장차 미국의 재가입을 유인하는 요소가 될 수 있다.

한국의 경우 CPTPP 가입 협상은 결국 한일 FTA 협상의 의미를 띠고 있다. 한국은 이미 가입국 9개국과 양자 FTA를 맺고 있기 때문이다. 한일교섭의 최대 걸림돌은 자동차 완성차, 일부 기계류, 소부장 산업이다. 작년 체결된 역내포괄적경제동반자협정 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)의 한일 양자 양허안을 보면 자동차, 기계부문은 민감품목으로 제외되는 등 양국 간 관세인하 품목 수는 83%, 수산물 개방은 절반에도 못 미치는 저수준 자유화임을 알 수 있다. 그런 만큼 향후 CPTPP 한일협상은 자유화 수준을 현격히 높이는 고난이도 협상이 될 것이다. 차기 정부는 한일 양자 간 좁은 경제적 이해득실 계산을 넘어 한국경제의 전체적 발전, 한일관계의 개선과 한국의 국제적 역할 증대 등을 종합적으로 고려하여 대승적 결단을 내려야 한다.

쿼드 플러스 참여도 한일 협력의 중요한 전기가 될 것이다. 본래 쿼드는 중국견제용으로 발전했으나 비군사적 협력 어젠다가 확대하면서 중국 견제 요소가 약화되는 대신 기능적 지역협력의 측면이 강조되고 있다. 비근한 예로 최근 쿼드 정상회의에서 코로나 백신 분배, 청정에너지, 첨단기술 부문의 작업부회(working group)를 만들어 쿼드 플러스를 추진하는 현상을 들 수 있다. 첨단기술과 청정에너지 분야에서 한일 양국은 지구적 공급사슬의 핵심 부문을 차지하고 있으므로 한국의 참여는 양국 모두에게 ‘윈-윈’의 길이다. 한국이 사안별 쿼드 플러스에 참여하여 궁극적으로 중국에게도 도움이 되는 형태로 쿼드의 기능전환을 도울 수 있다면, 이는 결과적으로 한일관계 개선에도 크게 기여할 것이다.

3. 대일정책의 국내적 기반

차기 정부는 이상과 같은 대일정책을 추진할 때 국내정치와의 일정한 디커플링 원칙을 지켜가야 한다. 지난 수년간 한국사회에 반일 민족주의가 고양되어온 만큼 이를 자극하고자 하는 정치적 유혹도 크다. 반일감정 자극으로 얻는 일시적인 정치적 지지보다 장기적 국익을 추구하는 정치 리더십이 무엇보다 중요하다.

이 같은 대통령 리더십의 성패는 공공정책의 청와대 주도 탈피라는 제도적 조건과 관련이 있다. 청와대가 대일정책을 주도할 경우 조직의 성격상 정치와 여론의 영향을 탈 수밖에 없다. 청와대는 본래 대통령의 대중적 인기와 정치적 지지에 민감한 조직이기 때문이다. 따라서 청와대 주도 정책은 반일감정에 편승하거나 이를 조장할 가능성이 크다. 청와대 정책 주도의 또 다른 폐단은 비밀주의를 조장하고 설 명책임의 약화를 초래한다는 점이다. 청와대 권력은 제도적으로 나온다기보다 대통령의 개인적 신임에 달려 있다는 점에서 속성상 임의적이고 폐쇄적이며 책임소재가 분명치 않다. 박근혜 정부의 위안부 비밀협상이 전형적인 사례이다. 청와대 비서실장과 일본 수상관저 국가안보국장과의 고위급 비밀협상이 국내 이해관계자(피해자)와의 협의가 미흡한 상태로 진행되어 결과적으로 국민적 반대에 부딪혔다. 끝으로 청

와대에 권력이 집중될수록 무대책(inaction)에 따른 비용이 대단히 커진다. 비근한 사례로 위안부 합의 검토와 화해치유재단 해산 이후, 대법원의 강제동원 판결 이후 한국정부의 책임 있는 대응 부재를 꼽을 수 있다. 향후 대일정책은 전문성의 측면에서 외교 주무부처에 자율성과 교섭의 주도권을 부여하되, 관련 부처와의 소통과 조율을 강화하는 제도적 보완이 필요하다. 특별히 역사문제의 경우는 민간 전문가 및 시민단체를 포괄하는 민간 위원회를 설치하여 폭넓은 의견수렴과 대화, 중장기적 대안 마련 등으로 정부의 부담을 경감하는 동시에 정책의 정당성과 대일 교섭력의 확보를 꾀할 필요가 있다.

끝으로 대일 공공외교를 적극적이고 체계적으로 추진해야 한다. 대중 수준에서는 대중문화교류와 관광교류를 적극적으로 지원해야 한다. EAI-겐론 NPO 여론조사를 보면 상대국을 방문하거나 상대국 문화에 익숙할수록 상대국에 좋은 인상을 느끼게 됨을 알 수 있다. 지식인 수준에서의 교류 지원도 중요하다. 민간 전문가 간 역사 대화와 역사공동개발 경험을 축적하여 상호 신뢰를 구축하고 국민적 이해와 공감의 폭을 넓혀가는 본격적 노력을 기울여야 한다. 이런 공간에서 양국은 역사를 지나치게 자기중심적으로 바라보는 자세, 혹은 상대방을 양 자관계적 시야, 자국과 관련 사안을 통해서만 이해하는 좁은 시야에서 벗어나 상대방을 다양한 시각에서 바라보고 복합 정체성을 구성하여 공진하는 계기를 마련할 수 있을 것이다. ■

■ **저자: 손열** EAI 원장, 연세대학교 국제학대학원 교수. 시카고대학교 정치학 박사. 연세대학교 국제학대학원 원장과 언더우드국제학부장, 지속가능발전연구원장, 국제학연구소장 등을 역임하였고, 도쿄대학 특임초빙교수, 노스캐롤라이나대학(채플힐), 캘리포니아대학(버클리) 방문학자를 거쳤다. 한국국제정치학회 회장(2019)과 현대일본학회(2012)을 지냈다. Fullbright, MacArthur, Japan Foundation, 와세다대 고등연구원 시니어 펠로우를 지내고, 외교부, 국립외교원, 동북아역사재단, 한국국제교류재단 자문위원, 동북아시아 위원회 전문위원 등을 역임했고 현재 외교부 자체평가위원이다. 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아국제정치, 공공외교. 최근 저서로는 Japan and Asia's Contested Order (2019, with T. J. Pempel), Understanding Public Diplomacy in East Asia (2016, with Jan Melissen), "South Korea under US-China Rivalry: the Dynamics of the Economic-Security Nexus in the Trade Policymaking," The Pacific Review (2019), 32, 6, 『한국의 중견국외교』(2017, 공편) 등이 있다.

■ **담당 및 편집: 백진경** EAI 연구실장

문의: 02-2277-1683 (ext. 209) j.baek@eai.or.kr

인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.

EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2021년 9월 15일

"[2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈] 5 대일정책: 백년대계의 장기적 안목으로 한일관계 재건축" 979-11-6617-221-2 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로 4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr