

EAI 워킹페이퍼

여론으로 보는 한일관계 시리즈 ⑥

한일외교와 국민의 정치적 효능감: 상대국 인식, 대응 평가, 정치 신뢰를 중심으로

이주경 (부산대학교)

한일외교와 국민의 정치적 효능감: 상대국 인식, 대응 평가, 정치 신뢰를 중심으로

이주경
부산대학교 교수



I. 서론: 한일외교는 여론을 반영한 결과인가?

한일외교는 국민 정서를 의식한 정치적 대응에서 비롯된 결과인가? 이 연구는 2013년에서 2023년까지 지난 10여 년간 한일외교를 되짚어 봄으로써 위의 질문에 대한 실마리를 찾고자 한다. 주지하듯이 해당 시기는 양국 간 대립 심화와 고착화, 더불어 최근 완화 국면에 이르기까지 한일관계의 다이너미즘을 함축하고 있다. 더불어 큰 틀에서 정치 레벨이 추인해 오던 한일관계의 역사적 전개와는 달리, 양국이 자국민 정서를 의식하고 이에 반응해 왔던 시기로 평가되기도 한다. 이러한 시기적 특수성과 변화를 고려한다면, 한일외교의 정치과정 속에서 양국 여론은 비교적 높은 수준의 정치적 효능감(political efficacy)이 관측되어야 할 것이다. 그러나 여론의 동향은 여전히 유동성과 불확실성을 갖고 있으며, 자국 대응에 대한 국민 의식의 정향 또한 명확히 설명되지는 못하고 있다. 이에 본 연구는 한일 국민의 상대국 인식과 정부 대응 평가를 검토하고, 이 과정에서 형성된

국민의 정치적 효능감을 도출함으로써, 정치 구조적 관점에서 한일외교정책에 대한 국민 신뢰의 확장 여부를 제시하고자 한다.¹

이때 유의해야 할 점은 국민 여론과 외교정책을 어떻게 결부시킬 것인가이다. 국민의 선호와 요구가 투입되어 정책으로 산출되는 일반적인 정치과정과는 달리, 외교는 정부 수뇌부 또는 소수 정치 엘리트가 관여하는 폐쇄적인 정책 과정으로 여겨지기 때문이다. 따라서 여기에 일반 국민의 선호가 직접적으로 투영되지는 못하더라도, 여론은 정부 대응에서 고려되는 중요한 국내 요인으로 위치시킬 수 있다. 즉 국가정책은 정치 엘리트의 인식과 대응에서 비롯된 것이지만, 이는 정부 여당의 선거 대응 또는 지지자 선호 등을 유인으로 한 전환과정(conversion process)을 거쳐 도출된 결과이며, 이 가운데 여론은 굴절적으로 반영되기 때문이다. 특히 여론은 경쟁 국면의 한일관계에서 양국 간 협의를 어렵게 만드는 장애물, 또는 정책 선택의 운 폭을 제한하는 요소로 풀이되면서 한일 대응의 근거 또는 정책 조율 난항을 뒷받침하는 논리가 되어 왔다.

한편, 국제관계 연구에서도 국내 정치과정에 대한 접근 및 국내 변수 분석의 중요성이 강조되고 있음을 고려한다면, 한일 여론 분석은 학문적으로도 유효성을 갖는다.² 다만, 여론의 선호 분석과 외교정책에 대한 분석은 그 목적과 대상을 달리한다. 국민을 대상으로 한 여론 분석은 정책 제언으로 이어질 수는 있으나 정책도출의 인과관계를 설명하기 어려우며, 정부 및 정치 엘리트

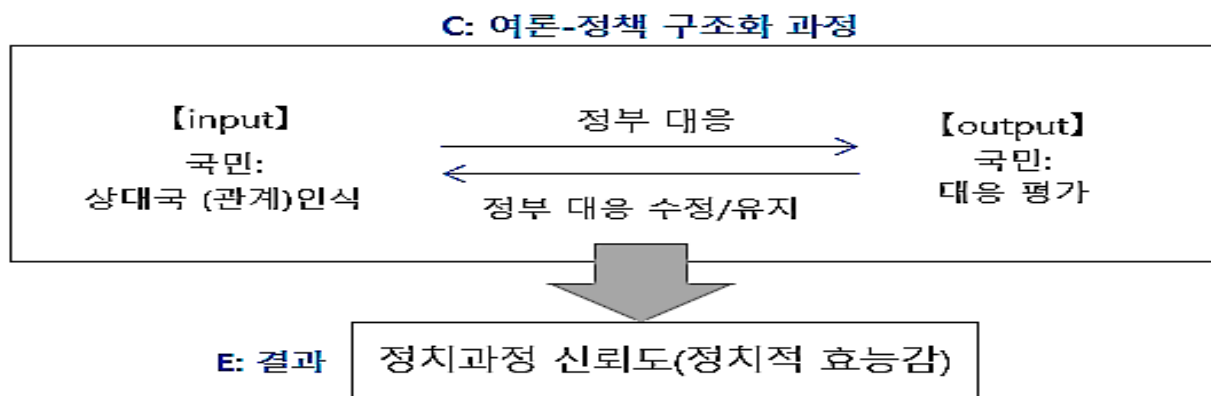
¹ 일반적으로 정치적 효능감은 국민(나)의 요구가 정부 수준에서 얼마나 잘 반응되는지에 대한 평가이며, 세부적으로는 자신이 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 자기평가(내적 효능감, internal efficacy)와 정부에 대한 평가(외적 효능감, external efficacy)의 두 가지 평가 정향을 포함한다. 따라서 국내 정치과정에서 유권자의 정치참여 또는 민주주의 의식과 결부되어 논의되어왔다. 이에 대해, 본 연구는 국가정책에 대한 유권자의 인식 및 정부 정책과의 괴리가 장기적으로 구조화된 상태를 정치적 효능감을 통해 파악하고자 한다는 점에서 특히 외적 효능감을 주된 분석 대상으로 삼고자 한다.

² 예컨대 현실주의(realism) 시각에서는 국제체제의 자극에 대해 국가의 반응을 지도자 이미지나 국가-사회관계, 국내 제도 등의 국내 변수를 통해 설명하려는 이론적 시도가 나타나고 있으며, 자유주의(liberalism) 시각에서는 국가의 전략이 형성되는 국내 과정 분석을 통해 국가 간 윈셋(win-set)을 파악하는 양면 게임(two-level game)이론이 잘 알려져 있다. 간(間)주관적 요인과 정체성을 강조하는 구성주의(constructivism) 시각은 집단 정체성의 구성과정으로써 국내 정치와 국제정치를 하나의 분석 틀 안에서 규명하고자 한다는 점에서 국내 요소에 주목하는 경향이 더욱 뚜렷하다.

를 대상으로 한 정책 분석은 정책 과정과 역학을 파악할 수 있으나, 실제 여론의 동향은 가시화되지 않을 수도 있다.

이에 대해, 본 연구는 여론의 동향에 집중하되 정치 엘리트 중심의 내생적 과정이 반영된 정책 결과에 대한 고려를 동반하고자 한다. <그림 1>은 앞선 문제의식과 논의를 정치체제(political system) 이론과 결부시켜 원용한 것이다. 우선 정치 엘리트 수준에서 나타나는 내생적 과정을 통제 한 여론 그 자체의 동향(input)을 검토할 것이다. 이를 통해 한일 대립 양상이 양국의 주류적 여론인지, 아니면 정부의 지향인지를 구별하기 위해서이다. 한편 양국 갈등이 정치-사회를 아우르는 집단 정체성 또는 규범에서 발현된 것이라면, 이것이 어떻게 침투하고 진화했는지에 대한 동태 분석도 필요하다. 이를 위해 정부 대응에 대한 국민의 평가(output)와 그 변화를 검토할 것이다.

〈그림 1〉 분석 틀



한편, 이러한 투입-산출 과정의 환류(정치-사회 간 정책적 간극과 조율)를 통해 한일외교를 둘러싼 여론과 정책의 구조화가 나타나는 것으로 파악할 수 있다(cause, 여론-정책 구조화 과정). 본 연구가 정치적 효능감에 주목하는 이유는 바로 여기에 있다. 국민은 정부의 외교 대응과 개인의 정책 지향을 비교·평가하면서 상대국(과의 관계)을 재인식하는 과정을 반복하게 된다. 이때 국민의 인

식과 평가가 축적된 결과(effect)가 정치적 효능감으로 발현되기 때문이다.³ 즉 정치적 효능감은 단기적으로 변화하는 것이기보다는 장기적으로 축적된 인식이며, 투입과 산출로 환원되는 정치과정 전반에 대한 신뢰도(또는 정치 신뢰도, political trust)라 할 수 있다. 이는 정부의 정책 성과나 정치지도자에 대한 평가 등의 단기적 요인으로 변하지 않는다는 점에서 체제에 대한 인식에 가깝다. 이 같은 분석을 통해 한일외교를 둘러싼 국민 여론의 실제(인식과 대응 평가)를 규명하고, 정책 도출의 내생적 과정에서 축적된 정치적 반응성에 대한 국민의 정치 신뢰의 현주소를 가늠하고자 한다.

II. 분석 대상 문항

여론의 동향 분석을 위해 본 연구는 EAI동아시아연구원-겐론(言論)NPO가 추진한 한일 국민 상호인식 조사 데이터를 활용하고자 한다.⁴ 아래에서는 앞서 본 연구가 제시한 분석 틀을 고려하여 검토에 적용할 문항을 제시하고, 그 유효성을 소개하고자 한다.

〈표 1〉에 제시한 바와 같이 우선, 여론의 투입과정에서 나타나는 상대국 인식에 관해서는 ①상대국에 대한 인상과 그 이유, ②상대국의 정치-사회 운영방식에 대한 이미지, ③한일관계 인식, ④상대국과 관계 및 대립 지양을 위해 자국이 취해야 할 입장에 관한 4개의 문항을 활용한다. ①은 상대국에 대한 호오(好惡)도를 묻고 그 이유를 선택하는 문항이라 국민들의 상호인식을 파악하기에

³ 정치적 효능감은 정치참여와 관계성을 갖는 독립변수로 파악하기도 한다. 이에 대해, 본 연구는 유권자의 정책 선호(투입)와 정부 정책(산출), 이것이 환원되어 이루어지는 정치과정이 장기적으로 구조화된 상태를 정치적 효능감으로 파악하고자 한다는 점에서 이를 종속변수로 설정하고 있다.

⁴ 이 조사는 한일 국민 각 1,000여 명을 대상으로 2013년 이후 현재까지 지속되고 있다(한국은 대면 면접조사 방식, 일본은 방문 및 배포 조사 방식, 매년 6월~8월 실시). 조사 내용은 한일 각국의 독자 문항과 양국 공통 문항으로 구성되며, 특히 공통 문항은 매년 동일한 통시성 문항에 더해 각 해의 정치적 특징을 반영한 시의성 이슈로 구성되어 있어 양국 여론의 정향과 동태를 파악할 수 있다.

가장 적합하다. 또한 ②정치-사회 운영방식에 관한 문항은 평화주의, 국가주의, 민족주의, 자유주의 등 상대국 체제에 대한 여론의 인식을 유추할 수 있는 문항이라 학문적, 정책적 함의를 내포하고 있다. 이에 더해 양자 간 관계성을 묻는 ③한일 정부 간 상호 작용에 대한 여론의 인지에 해당하므로 동태 분석에 유효하며, ④는 관계 지향의 방향성에 관한 국민 상호인식을 집약하고 있다.

〈표 1〉 선택 문항 및 대체 문항

문항 구분	투입: 상대국 인식
한·일 공통 문항/ 통시 문항	<ul style="list-style-type: none"> ▶귀하께서는 한국/일본에 대해 어떠한 인상을 가지고 계십니까? (단수응답) - (좋은 인상을 가지고 있다고 응답한 사람만) 상대국(일본/한국)에 좋은 인상을 갖게 된 이유는 무엇입니까? (2개까지 응답) - (좋지 않은 인상을 가지고 있다고 응답한 사람만) 상대국(일본/한국)에 좋은 인상을 가지게 된 이유는 무엇입니까? (2개까지 응답) ▶현재상대국(일본/한국)의정치와사회운영방식은어떻게되어있다고생각하십니까?(3개까지응답) ▶귀하께서는 현재 한국과 일본의 관계가 어떠하다고 생각하십니까? (단수 응답) ▶양국은 앞으로 상대국과 어떠한 관계를 맺어야 한다고 생각하십니까? (단수 응답) (=2022년도: 향후, 한일 간 대립에 대해 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까?)
	산출: 정부 대응 평가
한·일 공통 문항/ 통시 문항	<ul style="list-style-type: none"> ▶한일관계 발전을 위해 한국과 일본, 양국이 무엇을 해야 한다고 생각하십니까? ▶귀하께서는 현재의 일본 정부의 한국에 대한 대응과 태도를 어떻게 평가하고 있습니까? (단수응답) ▶귀하께서는 현재의 한국 정부의 일본에 대한 대응과 태도를 어떻게 평가하고 있습니까? (단수응답) - 귀하께서 한국 정부의 일본에 대한 대응과 태도를 긍정적/부정적으로 평가하고 있는 이유는 무엇입니까? (2021년도 한국조사 한정)
	정치적 효능감(=민주주의 만족도): 정치과정 구조화 분석
한국	<ul style="list-style-type: none"> ▶2021년도: 정치적 효능감 한국 정부와 일반 국민들 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 생각하십니까?
일본	<ul style="list-style-type: none"> ▶기존문항 결과를 바탕으로 합리적 추론

다음으로, 여론의 산출 과정에서 나타나는 정부 대응 평가에 대해서는 ⑤한일관계 개선 및 발전을 위해 양국이 해야 할 일, ⑥한국(일본) 정부의 대응과 태도 평가의 2개의 문항을 선택하였다. 정부 대응 평가를 묻는 ⑥문항으로 분석 내용은 충족하나, 일반적으로 유권자는 시간과 자원의 비용을 줄이기 위해 자신이 중요시하는 정책을 중심으로 정부 평가를 결정하는 경향이 있음을 고려하여 ⑤를 검토에 포함한다.

마지막으로, 정치적 효능감 관련 분석은 양국 공통질문으로 적용되지 못한 상태라 한국의 경우에는 ⑧2021년도 정치적 효능감을 직시하는 한국 정부와 일반 국민들 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 여기는지와 평가 이유를 묻는 문항을 중심으로 검토할 것이며, 일본의 경우에는 한정적이거나 대선 결과를 토대로 정부의 정책 반응성에 대한 여론의 인식을 유추해보고자 한다.⁵

III. 한국 여론의 대일 인식과 정부 대응 평가

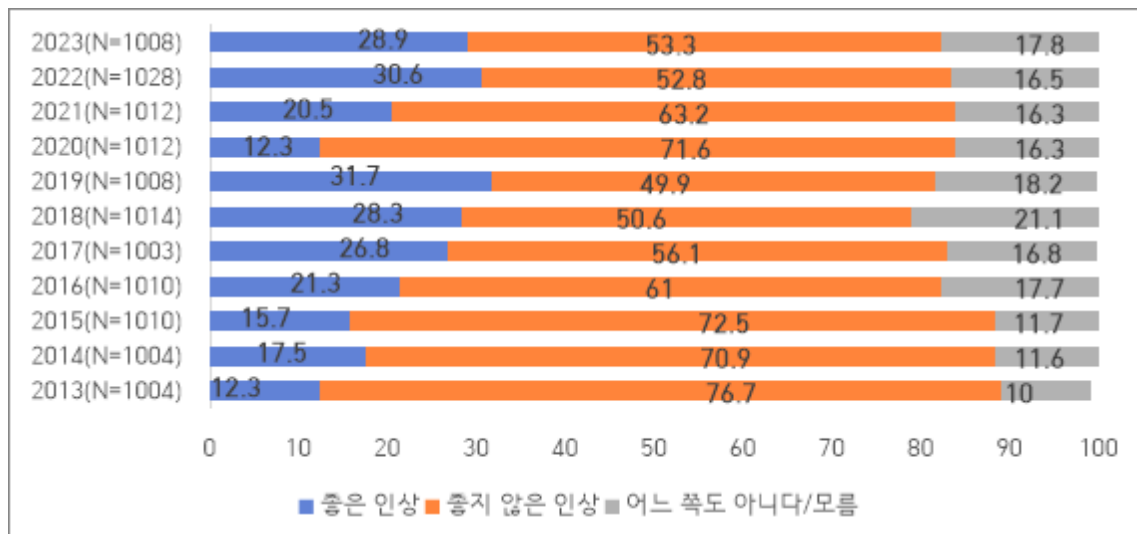
1. 상대국 인식: 정치(국가)-사회(국민)의 구별

한국 국민의 대일 인식은 2000년대 후반 이후 경색 국면의 한일외교에 반응적이다. 2013년 76.7%로 조사된 이래 좋지 않은 인상이 다수이다. 하지만 해를 거듭할수록 비호감도가 완화되는 추세인 것이 주목된다(〈그림 2〉). 한편, 2015년(72.5%)과 2020년(71.6%)의 두 해는 전년 대비 좋지 않은 인상이 상승한 것으로 나타난다. 해당 시기는 2014년 이후 지속된 위안부 해법을 둘러싼 양국 공

⁵ III~V장에 제시된 그림과 표는 EAI동아시아연구원-겐론NPO 한일 국민 상호인식 조사(2013~2022) 데이터를 분석, (필자)가공한 것이며, 중복을 피하고자 해당 출처는 생략하되 해당 자료 이외의 데이터를 제시할 경우에는 그 출처를 표기함.

방, 2019년 한국 대법원 강제 동원 판결 이후 일본 측의 수출규제 조치, 한국 측의 지소미아 해소 선언과 초계기 갈등 등 역사-경제-안보로 한일 대립이 확대되면서 여론 악화에 영향을 주었을 것으로 해석할 수 있다.

〈그림 2〉 일본에 대한 인상

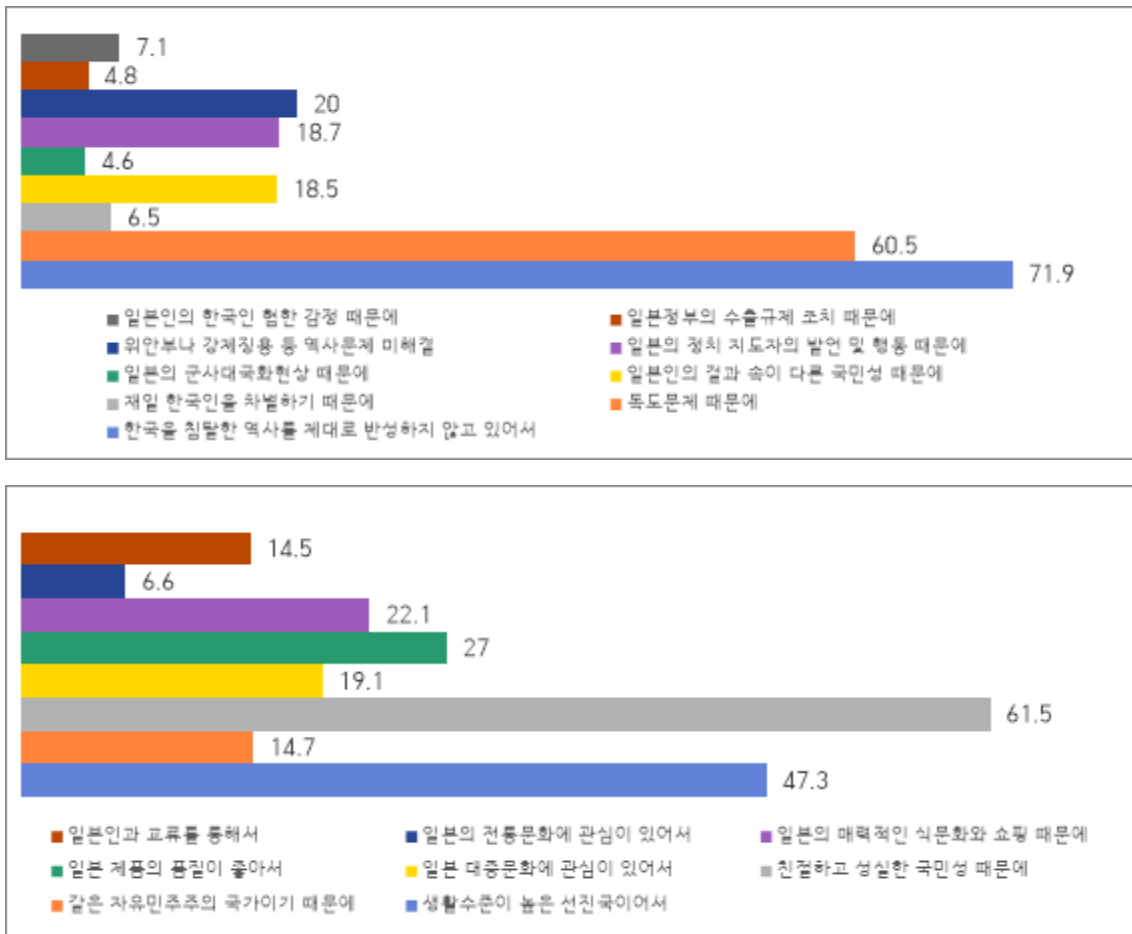


일본에 대해 좋지 않은 인상을 가지는 이유를 보면(〈그림 3〉의 上), 역사문제 현안이 큰 비중을 차지하고 있다. ‘한국 침탈 역사에 대한 반성이 없어서(72.5%)’와 ‘독도 문제(61.7%)’, ‘정치 지도자 발언 및 행동(19.3%)’, ‘위안부 피해자 문제(18.1%)’ 등 대부분 고착화된 갈등 요소들이다. 더욱이 해당 사안들은 국가의 3요소인 주권(역사), 국민(강제 동원 피해자, 위안부 피해자), 영토(독도)와 상응한다는 점에서 정체성 인식과도 맞닿은 요소이다. 여기에서 양국 사이에 과거사 및 영토 관련 사안이 불거질 경우, 일본에 대한 불신이 해소되지 못하고 있음을 알 수 있다.

반면, 일본에 대해 좋은 감정을 느끼는 데에는 국민성과 선진국이라는 인식이 작용한다(〈그림 3〉의 下). 구체적인 이유를 보면 ‘친절하고 성실한 국민성(62.8%)’과 ‘생활 수준이 높은 선진국

(48.3%)’이라는 인식이 높다. 즉 과거사 비판과 현재 일본 사회에 대한 우호감이라는 양가적 정서, 또는 호감과 반감이 양립하는 국민 정서가 엿보인다.

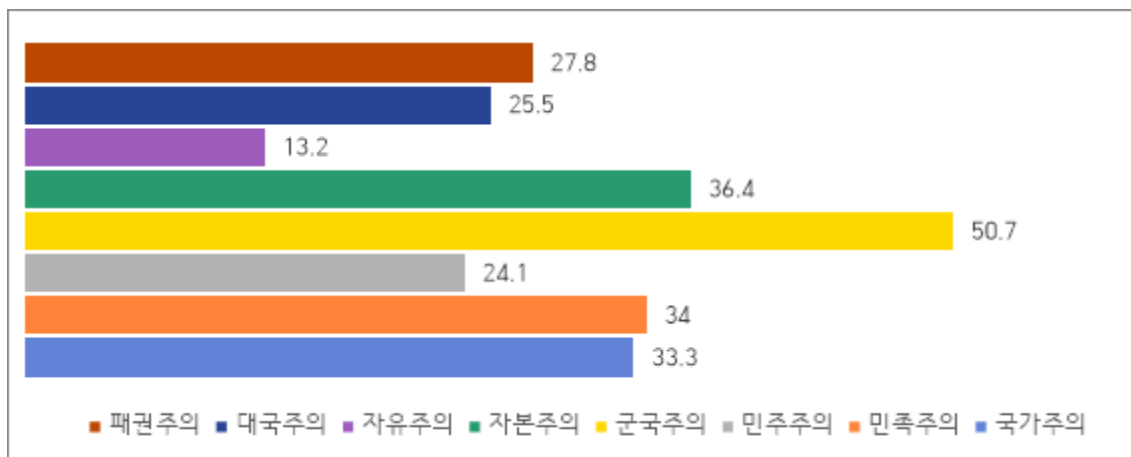
〈그림 3〉 일본에 대해 좋지 않은 인상(上)과 좋은 인상(下)을 가지는 이유
(2014~2023년 평균)



이와 관련하여 흥미로운 것은 한국 국민이 일본 정치-사회, 또는 총체로서 국가-국민에 대해서 구별된 이미지를 갖고 있다는 점이다. 〈그림 4〉는 일본 정치-사회의 운영방식에 대한 이미지를 나타낸 것인데, 여기에서 군국주의(50.7%)가 높게 나타난다. 이를 앞선 분석 내용과 연결해보면, 과거사에 대한 비판의식과 현재 일본에 대한 우호가 공존하는 이면에, 침탈 역사라는 집단

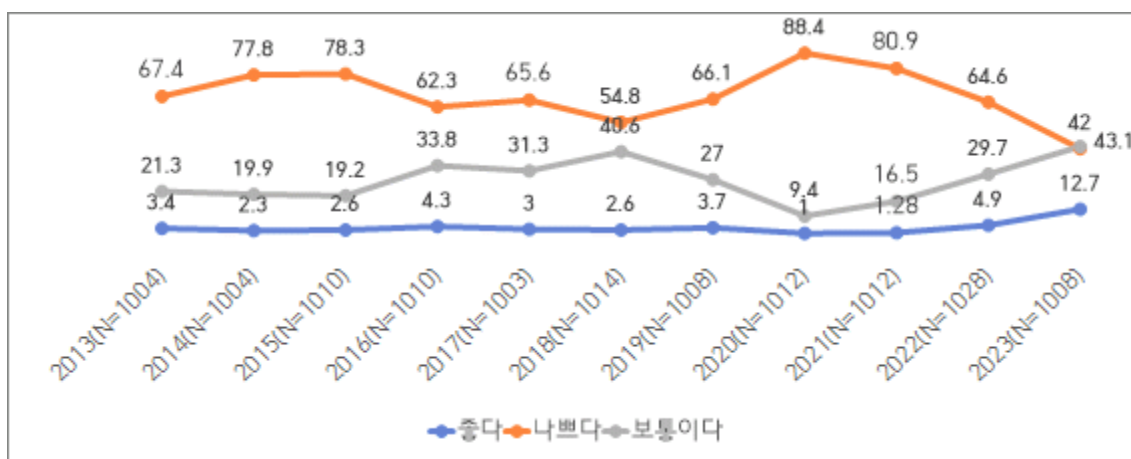
적 기억에서 파생된 일본 정치(국가)에 대한 경계, 동시에 사회(국민)에 대한 호감이라는 상반된 인식 조합을 엿볼 수 있다.

〈그림 4〉 일본 정치-사회 운영방식에 대한 이미지 (2013~2023년 평균)



주: 해당 문항은 복수 선택(2개)의 결과이며, 위 수치는 10% 이상 항목을 선별하여 10년간 평균치를 제시한 것임.

〈그림 5〉 한국 여론의 한일관계 인식



주: '현재 한국과 일본의 관계가 어떠하다고 생각하십니까'에 대한 응답자의 답변을 시계열로 정리함.

이 같은 여론의 인식은 한일관계에 관한 판단 자체는 외교 이슈와 맞물려 유동적일 수는 있지만, 우리가 취할 입장에 대해서는 긍정적일 수 있음을 시사한다. 우선 <그림 5>에서 제시한 바와 같이, 한일관계 인식을 보면 2015년과 2020년의 변곡점이 나타나며 이후 관계가 나쁘다는 인식이 완화된다는 점에서 앞서 살펴본 상대국 인식(<그림 2>)와 유사하다. 즉 관계 인식과 상대국 인식은 외교 사안의 동향을 반영하면서 연동하고 있으며, 이를 매개하는 변수로 정부 대응이 게재됨으로써 시기와 사안에 따라 유동적인 결과를 가져온 것으로 파악된다(손열 외 2023, 11-13).⁶

〈표 2〉 일본과의 관계에서 취해야 할 입장 (단수 응답)

년도	대립을 미래지향적으로 극복해야 함	적어도 정치적 대립은 피해야 함	일본 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함	미래지향적인 관계를 구축하는 것 자체가 곤란하므로 거리를 두어야 함	잘 모르겠음
2021(N=1012)	45.8	28.8	15.6	6.9	3.0
2022(N=1028)	49.2	31.1	13.5	2.6	3.5
2023(N=1008)	31.3	48.3	-	12.8	7.5

- 주: 1. 해당 질문은 2021년 이후 지속 확인되며, 2021년도에는 “양국은 앞으로 상대국과 어떠한 관계를 맺어야 한다고 생각하십니까”, 2022년도에는 ‘향후, 한일 간 대립에 대해 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까’에 대해 5가지 중 한 가지 답을 선택하는 문항으로 구성됨.
2. 2023년도 조사에서는 ‘일본 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함’을 제외하고, 4가지 중 한 가지 답을 선택하는 문항으로 변경됨.

하지만 이 같은 관계 인식과는 별개로, 한국 여론의 관계 지향성은 전반적으로 긍정적이며, 당위적·합리적 시각이 우세하다. <표 2>를 보면, 한일 간 대립으로 관계 인식이 가장 비관적으로 기

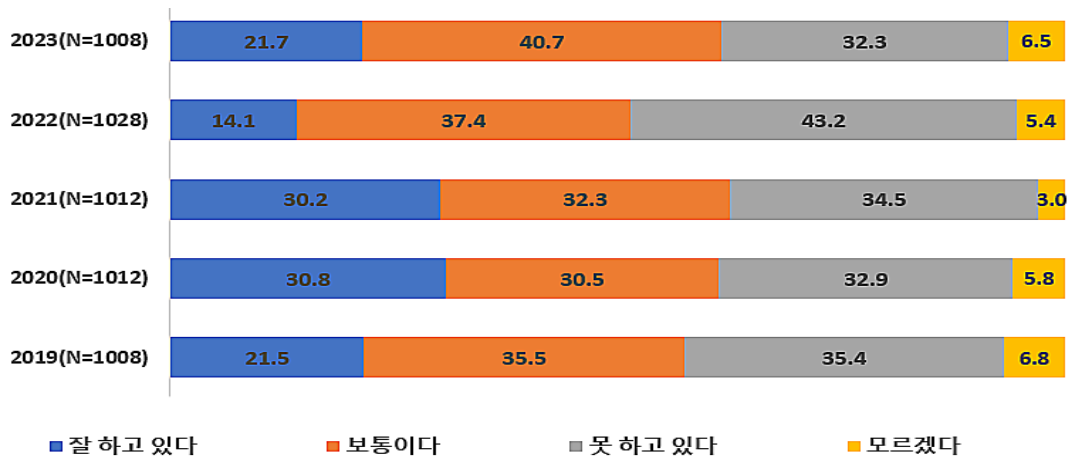
⁶ 여기에서 ‘여론의 상대국 인식→정부 대응→여론의 한일관계 (재)인식’으로 순환하는 정치과정의 환류 구조를 유추해 볼 수 있다. 더불어 통계 분석을 통한 검토에서도 한국인의 대일 호감도에 영향을 주는 유의미한 변수로 ①한국 정부의 관계 개선 노력, ②일본 정부의 관계 개선 노력, ③한일관계 중요성에 대한 인식이 확인된다.

록된 2020~2021년도 구간에서 한국인의 인식은 ‘대립을 미래지향적으로 극복해야 함’을 우리가 취해야 할 자세로 보고 있다. 한편, 조사 기간 중 관계 인식이 가장 긍정적으로 나타난 2023년의 경우, 대립의 미래지향적 극복보다는 ‘적어도 정치적 대립은 피해야 함’이 다소 우세하다는 점에서 실제 정치 레벨의 한일관계 동향과 조응하지 않는 측면도 있다. 여기에서, 한국 여론은 당위적 시각에서 대립 첨예화의 시기에는 일본과의 우호적인 관계 설정을 지향하면서도, 한일 정부 간 상호작용으로 주어진 한국의 대일 외교 결과물을 고려한 지점에서 대일 관계 지향의 수위를 조율하는 합리적 선택을 한 것으로 풀이해 볼 수 있다.

2. 정부 대응 평가: 역사-경제 양축 지향성

그렇다면 한국 정부의 대응을 국민은 어떻게 평가하고 있을까? <그림 6>은 2020년 이후 이어진 정부 대응 평가를 정리한 것이다. 우선 확인되는 것은, 문재인 정부의 대일 강경 노선에 우호적이지는 않다는 점이다. 하지만 지배적인 여론이 보이지도 않는다. 특히 대립 첨예화 국면의 2020~2021년 평가를 보면, ‘잘하고 있다(30.8→30.2%)’, ‘보통이다(30.5→32.3%)’, ‘못하고 있다(32.9→34.5%)’가 유사한 비중이라 돌출되거나 우세한 평가를 찾기 어렵다.

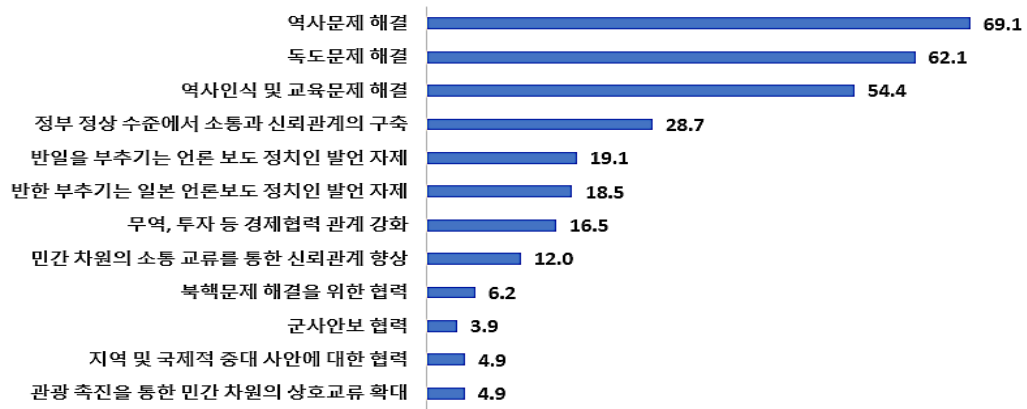
〈그림 6〉 한국 정부의 일본에 대한 대응 평가(2019~2023년)



- 주: 1. 해당 질문은 한일 공통으로 2019년도 이후 지속 확인되며, 2021년까지는 문재인 정부, 2022년에는 윤석열 정부로 표기되어 제시됨. 한편, 2018년 한일 공통질문으로 문재인 정부 평가가 있으나 일본 측 정부 평가는 없어 한일 정부 평가가 함께 이루어진 2019년 이후를 한일 공통 분석 대상으로 선정함.
2. 2023년 조사에서는 '상대국 정부의 한일관계 개선에 대한 태도를 어떻게 평가하는가'로 질문이 제시되었음

한편, 한일관계 회복을 제시한 윤석열 정부에 대해서도 여론은 호의적인 평가를 보이지 않고 있다. 발족 직후인 2022년에는 전 정부 평가와 유사하거나 못한다는 응답(2021년 34.2→2022년 43.2%)이 다소 높게 나타난 바 있다. 한일관계 개선이 가시화된 2023년 조사에서는 전년 대비 잘하고 있다는 평가가 늘고(14.1%→21.7%), 못하고 있다는 비율은 상대적으로 감소했으나(43.2%→32.3%) 가장 우세한 것은 '어느 쪽이라고 말할 수 없다(=보통이다)'에 해당한다. 즉 문재인-윤석열 두 정권은 대일 외교 지향에 차이를 보이지만, 국민 레벨에서는 특정 정부의 대응을 높이 평가하지 않는 유보적인 상황이다.

〈그림 7〉 한일관계 발전을 위해 양국이 해야 할 일(2020~2023 년 평균)



주: 해당 질문은 2020 년 이후 지속 확인되며, 제시된 선택안 중 응답자가 3 순위까지 선택하도록 함.

이에 국민이 무엇을 기준으로 정부 대응을 평가한 것일지를 보다 구체적으로 파악해 볼 필요가 있다. 유권자가 판단 효율화를 위해 자신이 중요시하는 정책을 중심으로 정부 평가를 결정하는 경향을 고려한다면, 관계 개선을 위해 양국이 해야 할 일에 관한 응답(〈그림 7〉)이 실마리가 될 수 있다. 그 결과는 앞서 제시한 대일 인식과도 유사하게 역사문제, 독도 문제, 역사 인식 및 교육문제 해결 등에 관심이 높다. 뒤를 이어 정상 수준의 소통과 신뢰, 반한(반일)을 부추기는 언론 보도와 정치인의 발언 자제, 그리고 무역 투자 등 경제 협력 강화의 순으로 나타나고 있다. 특히 정부 정상 수준의 소통과 신뢰에 대한 요망도 높은 것으로 볼 때, 정치권의 해법 마련을 중요시하되 경제 협력과 민간 교류 등 양국 간 관계 개선에 긍정적인 한국 국민의 대일 인식과 연동한다.

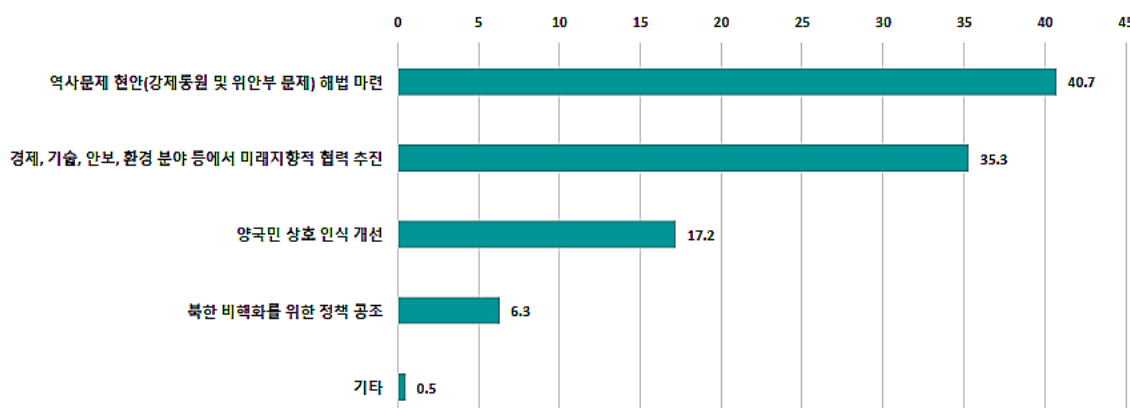
〈표 3〉 2013 년도 한일 간 상호신뢰 관계 수립에 가장 도움을 줄 수 있는 것(1+2 순위)

구분	사례수 (명)	경제 무역 협력	올바른 역사 인식	양국 지도자들 간의 상호방문	문화/ 교육 교류	청년들과 기타 민간기구의 교류	군사 교류 협력	국제협력	지역 국제기구의 건립이나 동아시아 공동체 형성 등	기타
전체	1,004	43.9	72.5	17.6	27	7.3	10.6	14.4	6.4	0.2
이념성향										
진보	250	34	76.1	18.4	29.4	9.6	9.2	15.8	7.1	0
중도	400	46.6	72.9	16.9	28.1	5.8	8.8	14.7	5.8	0.5
보수	354	47.8	69.5	17.8	24.1	7.4	13.8	13.2	6.5	0
국정운영평가										
잘함	605	45.3	70.4	18.5	28.3	7.2	8.9	15.5	5.5	0.3
못함	348	42.9	76.5	15.7	26.3	7.6	11.9	11.6	7.4	0
무응답	51	32.9	70.3	20	16.9	7.1	22.4	20.4	10.1	0

한 가지 더 논의할 것은 이 같은 국민의 정책 지향의 변화 유무이다. 이와 관련해 우선 2013 년(박근혜 정부) 조사 자료가 흥미롭다. 한일 간 상호신뢰 관계 수립에 도움이 되는 사안을 선택하는 질문(〈표 3〉)에서 당시 여론은 올바른 역사 인식(72.5%)과 경제 무역 협력(43.9%)을 중요시하고 있음을 알 수 있다. 더불어 EAI 가 실시한 ‘2022 대통령의 성공조건’에 관한 여론 조사(〈그림 8〉)에서도 역사문제 현안(49.7%)과 경제, 기술, 안보, 환경 분야 등에서 미래지향적 협력 추진(35.3%)이 높게 나타난다.⁷ 비중의 차이는 있되, 전반적으로 한국 국민은 역사 우선-경제 양립, 또는 역사-경제 양측 지향성이 명확히 드러난다.

⁷ 〈그림 8〉과 〈그림 9〉는 동일 기관에서 같은 해에 조사한 결과이나, 후자의 경우 경제를 포괄한 다각적 협력을 선택 사항으로 하고 있으며, 여기에는 과거 사안과 미래 사안에 대한 우선순위를 파악하기 위한 질문 의도가 포함되어 있다. 따라서 경제 협력을 하나의 선택 문항으로 제시한 앞선 분석 결과와는 비율의 차이가 나타난 것으로 풀이된다.

〈그림 8〉 2022 대통령의 성공조건 중 대일정책 우선 사항(단수 선택)



주: EAI 동아시아연구원(2022) 중 대일 관련 사항을 발췌함(N=1000, 2021 년 11 월 8 일~10 일, 웹조사 방식).

이처럼 통시적 관점에서도 역사문제 해법 제시와 경제 협력의 양립이 한국 국민의 대일 외교 지향이라면, 국민의 정부 대응 평가도 재해석의 여지가 있다. 우선 정부 대응 평가의 구체적인 이유를 묻는 조사(2021 년 한정)를 보면, 갈등이 첨예화된 시기에 나타난 여론의 인식을 유추해 볼 수 있다. 긍정 평가자의 48.7%는 ‘일본 측의 수출규제에 대한 한국 정부의 강력 대응’을 꼽았고, 뒤를 이어 ‘역사문제에 대한 한국 정부의 단호한 태도(33%)’를 들고 있다(〈표 4〉). 한편, 부정 평가자 중 가장 높은 비율을 보인 것은 ‘일본에 대해서 보다 강한 대응을 기대했지만, 기대에 미치지 못하기 때문(38.4%)’이라는 결과가 확인된다(〈표 5〉).

〈표 4〉 한국 정부의 대응과 태도를 긍정적으로 평가하는 이유(2021 년)

(단위: %)

이념 성향	사례수 (명)	역사문제에 대한 한국 정부의 원론적이고 단호한 태도 때문에	일본 측의 수출규제에 대해 한국 정부가 강력히 대응하고 있기 때문에	일본 정부를 신뢰할 수 없기 때문에	과도하게 대응하는 측면이 있으나 어쨌든 지지한다	모르 겠다
전체	306	33.0	48.7	13.7	3.6	1.0
진보	92	31.5	48.9	12.0	5.4	2.2
중도	142	33.1	46.5	16.2	3.5	0.7
보수	72	34.7	52.8	11.1	1.4	0.0

〈표 5〉 한국 정부의 대응과 태도를 부정적으로 평가하는 이유(2021 년)

(단위: %)

이념 성향	사례수 (명)	한국 정부가 대일정책을 국내정치 차원에서 이용하고있다고 보기 때문에	한국 정부가 일본에 지나치게 감정적으로 대응하고 있기 때문에	한미일안보 협력의 원활한 작동을 저해하는 등 안보우려를 초래하므로	미중갈등에 대한 한국의 대응책 마련이 가장 중요한 시점에서 한일관계를 과도하게 악화시키고 있으므로	일본에 대해서 보다 강한 대응을 기대하였지만 기대에 미치지 못하고 있으므로	모르겠다
전체	349	19.5	16.6	7.2	16.0	38.4	2.3
진보	54	14.8	11.1	7.4	22.2	42.6	1.9
중도	163	22.1	16.0	6.7	13.5	39.9	1.8
보수	132	18.2	19.7	7.6	16.7	34.8	3.0

이러한 긍정/부정 평가의 기저에는 한국 국민이 중요시하는 역사-경제 현안에 대한 일본의 대응, 특히 역사 현안을 경제 안보 문제로 확대한 수출규제 조치가 부당하며, 이에 대해 단호히 대응하는 한국 정부에 대한 평가와 기대가 발현된 것이라 할 수 있다. 즉 대일 강경 대응 자체를 지지한 것이기보다는, 일본 정부 대응 비판을 매개로 이를 한국 정부 대응 평가에 투영한 것으로 보인다.

실제 2021 년 조사에서 일본 정부 대응에 대한 한국 국민의 평가를 보면 좋게 평가(매우 좋음+대체로 좋음: 14.1%), 어느 쪽이라 말할 수 없다(37.4%)는 견해보다 나쁘게 평가(대체로 나쁨+나쁨: 43.2%)가 웃도는 것으로 확인된다. 더불어 이때 한국 정부에 대한 호의적/비판적 평가와 그 이유가 응답자의 이념 성향에 따라 크게 좌우되지 않는다는 점에서 한국 국민의 대일 인식은 역사와 경제 기축의 공통분모를 가지고 있음을 유추해 볼 수 있다.⁸

IV. 일본 여론의 대한(對韓) 인식과 정부 대응 평가

1. 상대국 인식: 무관심, 동조화, 그리고 민족주의 위화감

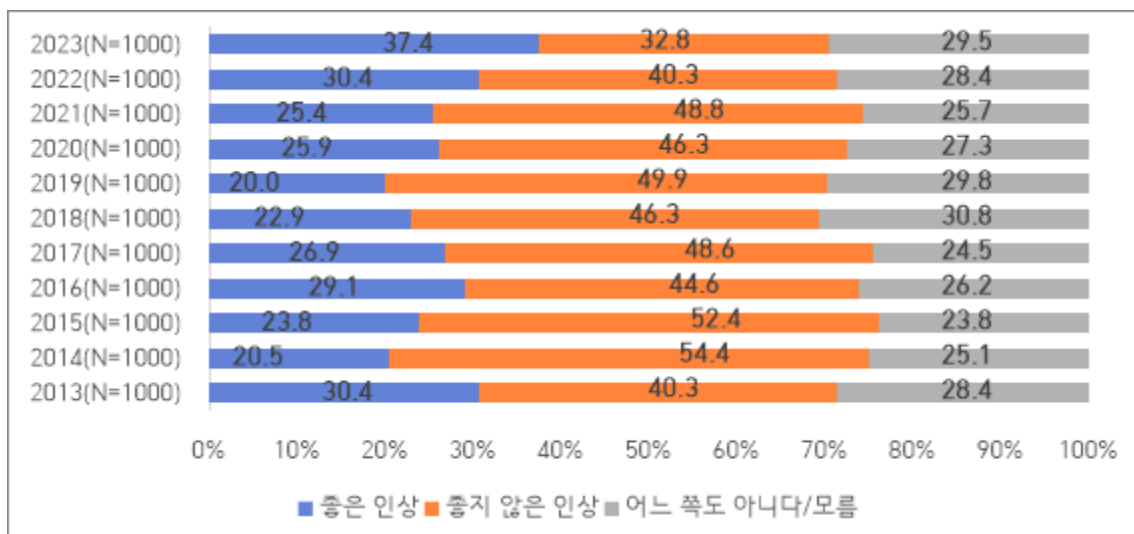
그렇다면 일본 여론은 한국 정치-사회를 어떻게 인식하고 있을까? <그림 9>에 제시한 바와 같이, 일본의 한국 인식은 호오도 판단에 다소 유보적이다. 판단 보류(어느 쪽도 아니다/모름) 비율이 높은 만큼 비호감의 수준도 한국보다 높지 않지만, 여론의 40~50%대를 차지하는 우세한 인식이기도 하다. 더불어 2023 년 현재 상대국 호감도(37.4%)와 비호감도(32.8%) 모두 조사 이래 가장 양호한 수치를

⁸ 이념적 성향과의 관련성에 대해서는 V장에서 후술.

보이는 가운데, 전반적인 호오도 양상은 호감-비호감-판단 유보가 30% 전후로 공존하고 있는 상황이 지속되고 있다.

변화 추이를 살펴보면, 전반적인 비호감 완화의 경향 속에서도 10% 전후로 한 증감이 다소 빈번하게 관찰된다. 예컨대 한국의 경우, 2015 년과 2021 년의 돌출 이외에는 꾸준히 완화되었던 데 비해, 일본은 2014 년, 2017 년, 2019 년, 2021 년의 네 번의 구간에서 전년 대비 좋지 않은 인상이 높아졌음을 확인할 수 있다.⁹ 이에 외교 사안과 연동한 미세하고 잦은 비호감도 상승, 그리고 한국 여론과의 동조화 등의 현상이 감지된다.

〈그림 9〉 한국에 대한 인상



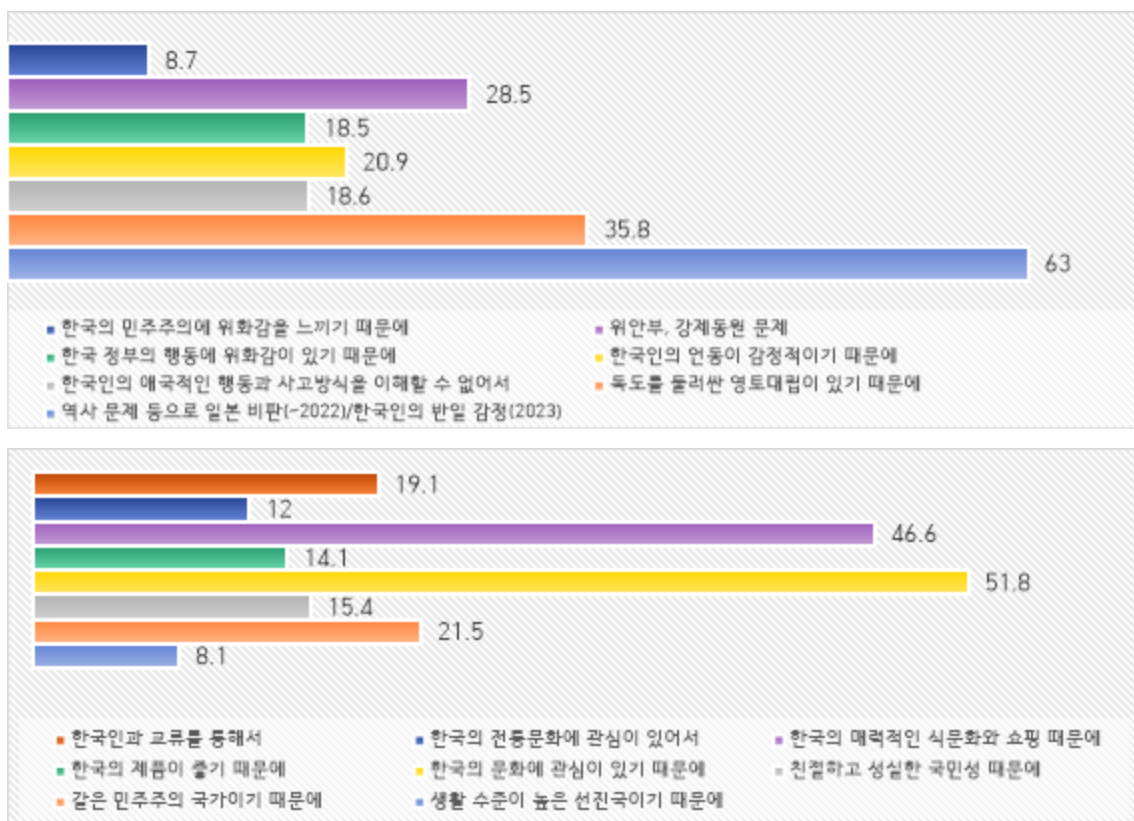
일본 국민이 좋지 않은 인상을 갖는 이유는 ‘역사문제 관련 일본 비판 및 반일 감정(63%)’이 압도적인 비중을 차지하고 있어 한국의 반응에 대한 동조화 효과를 엿볼 수 있다. 이에 더해 ‘독도 문제(35.8%)’, ‘위안부·강제 동원 문제(28.5%)’가 뒤를 잇고 있어 한국과 동일 현안이 고착화된 갈등

⁹ 2014년 위안부 공방, 2017년 문재인 신정부의 위안부 합의 재검토, 2019년 일본 수출규제 조치에 대응한 한국의 지소미아 해소 선언 등의 갈등에 대한 여파로 파악할 수 있다.

요소로 작용하고 있음을 알 수 있다(<그림 10>의 上). 반면, 좋은 감정을 느끼는 데에는 ‘한국 문화(51.8%)’, ‘한국 식문화와 쇼핑(46.6%)’ 등 민간 교류와 문화의 효과가 크다. 또 한 가지 인상적인 것은 ‘같은 민주주의 국가(21.5%)’라는 체제 인식이 나타난다는 점이다. 여기에서 한국의 반일 정서에 대한 불신 이면에 민주주의 체제 공유 인식에서 비롯된 기본적인 신뢰가 공존하는 불신-신뢰의 양가적 정서가 함께 드러난다(<그림 10>의 下).

〈그림 10〉 한국에 대해 좋지 않은 인상(上)과 좋은 인상(下)을 가지는 이유

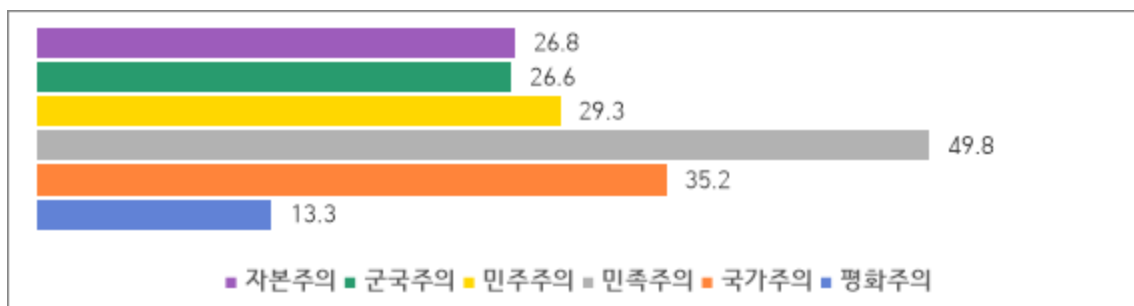
(2013~2023 년 평균)



주: ‘좋지 않은 인상(上)’에서 ‘한국 정부의 행동에 위화감’은 2021 년 이후 확인되는 문항이며, 이전 자료에서는 이와 유사한 ‘정치지도자 언동의 비호감’(2015~2018), ‘대통령의 행동에 대한 위화감’(2019~2020)을 적용하여 평균한 값임.

한국에 대한 불편한 인식은 민족주의 정서에 대한 위화감에 가까울 수 있다. 이들은 한국 정치-사회에 민족주의와 반일 정서가 작용한다고 보고 있으며, 이것이 한국 정치과정에 대한 불신으로 연결될 수 있기 때문이다. 한국 정치-사회 운영방식에 대한 이미지를 보면 민족주의(51%)가 과반수를 차지하고 있다(〈그림 11〉). 즉 한국 사회의 반일 민족주의 정서에 대한 위화감, 더불어 필요에 따라 이를 촉진하고 확대하는 한국 정치에 대한 의구심이 함께 작용한 결과로 파악된다. 여기에서 국가(정치) 불신-국민(사회) 호감으로 정치와 사회를 구별하는 한국 국민과는 달리, 일본의 정서는 한국 국민의 집단적 정서와 이를 촉진하는 한국 정치에 대한 불편한 시선을 갖고 있음을 알 수 있다.

〈그림 11〉 한국 정치-사회 운영방식에 대한 이미지(2013~2023 년 평균)



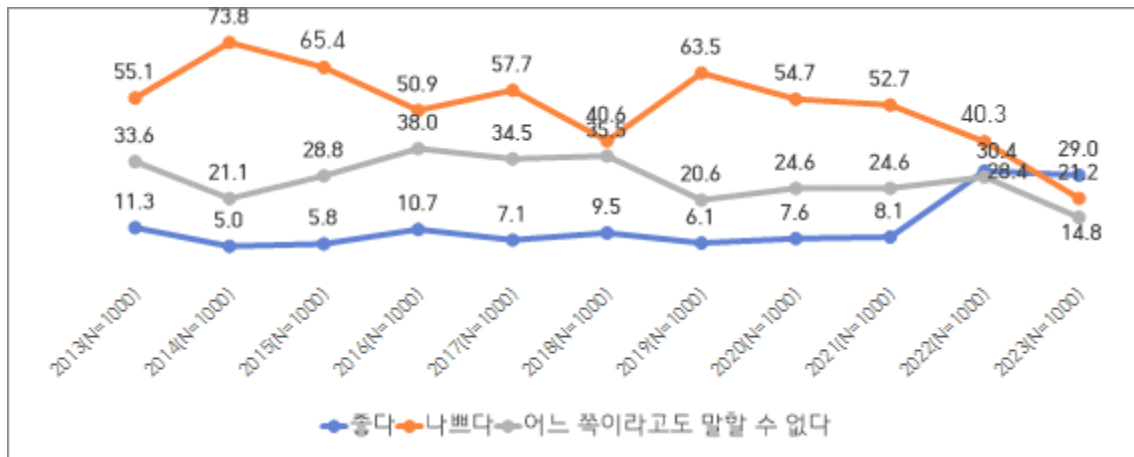
주: 10% 이상을 차지한 항목을 선별함.

그러나 일본 여론은 한일관계 개선에 부정적이지 않다. 우선 한일관계 인식(〈그림 12〉)을 보면, 관계가 나쁘다는 인식은 2014 년(73.8%)을 정점으로 해서 점차 완화되는 추세이다. 세부적으로는 2017 년과 2019 년의 두 지점에서 관계 악화로 인지하는 경향이 상승했다면, 2018 년과 2022~2023 년에는 이러한 인식이 완화된 상태임을 알 수 있다. 하지만 정부 수준의 관계 개선 조치가 이루어진 2023 년을 제외한 나머지 지점에서는 본격적인 관계 개선 움직임이

진척된 것은 아니다. 특히 2018 년 시점의 비호감도 완화는 경색 국면의 한일관계에서 상정하기 어려운 수치이기도 하다.

여기에는 ①내재된 대립 회피의 기대가 역으로 ‘나쁘다’라는 인식을 낮추는 효과를 낳았거나, ②대립의 상시화 속에서 최악의 상황이 아니라면 관계는 나쁘지 않은 것으로 해석했을 가능성도 있다. 그런 의미에서 ‘관계 피로’와 이를 회피하려는 경향이 한일관계 인식에서 부정적 수치 하락으로 이어졌다고 볼 수 있다. 실제 <표 6>에서 나타나는 한일관계 지향성은 정치적 대립 회피를 바라는 일본 국민의 정서를 잘 말해준다. 다만 한일관계에 대한 무관심이 높은 비중을 차지하고 있다는 점도 간과해서는 안 될 한국과의 차이점이다.

〈그림 12〉 일본 여론의 한일관계 인식



주: ‘현재 한국과 일본의 관계가 어떠하다고 생각하십니까’에 대한 응답자의 답변을 년도 별로 정리함.

〈표 6〉 한국과의 관계에서 취해야 할 입장(단수 응답)

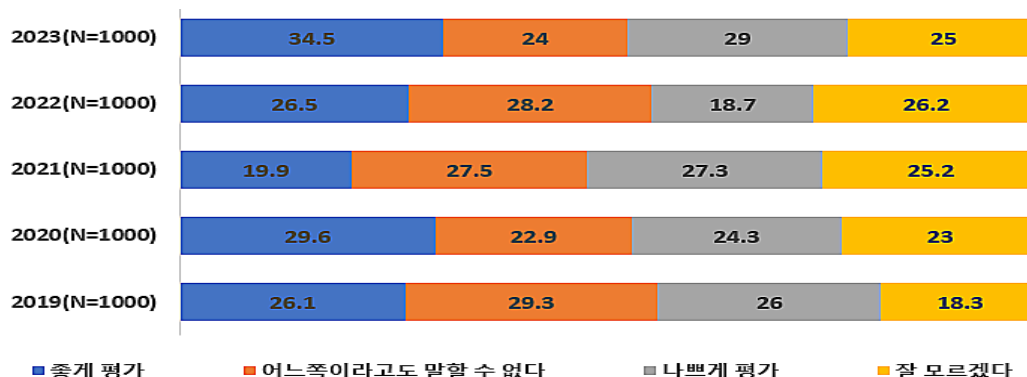
년도	한일 간 대립을 미래지향적으로 극복해야 함	적어도 정치적 대립은 피해야 함	한국 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함	미래지향적인 관계를 구축하는 것 자체가 곤란하므로 거리를 두어야 함	잘 모르겠음	무응답
2021(N=1000)	22.8	32	13.7	7.5	24	0
2022(N=1000)	28.5	30.5	11.5	4.7	24.5	0.3
2023(N=1000)	26.1	42.8	-	7.3	23.2	0.6

2. 정부 대응 평가: 안보 지향의 판단 유보¹⁰

그렇다면 일본 국민은 정부의 대응을 어떻게 평가하고 있을까? 〈그림 13〉은 2019 년 이후 현재까지의 평가를 정리한 것이다. 긍정-부정 평가만큼이나 어느 쪽도 아니다-모르겠다는 응답자의 비율도 높아 일본 정부에 대한 대중의 주류적 평가가 긍정인지 부정인지 가늠하기 어렵다. 이에 판단 유보와 무관심이 지배적인 추세이다. 이때 유보적 무관심의 대상은 한국이자 자국 정부이기도 하다. 여기에서 정치-외교 전반에 대한 일본 여론의 냉소와 무관심을 엿볼 수 있다(후술).

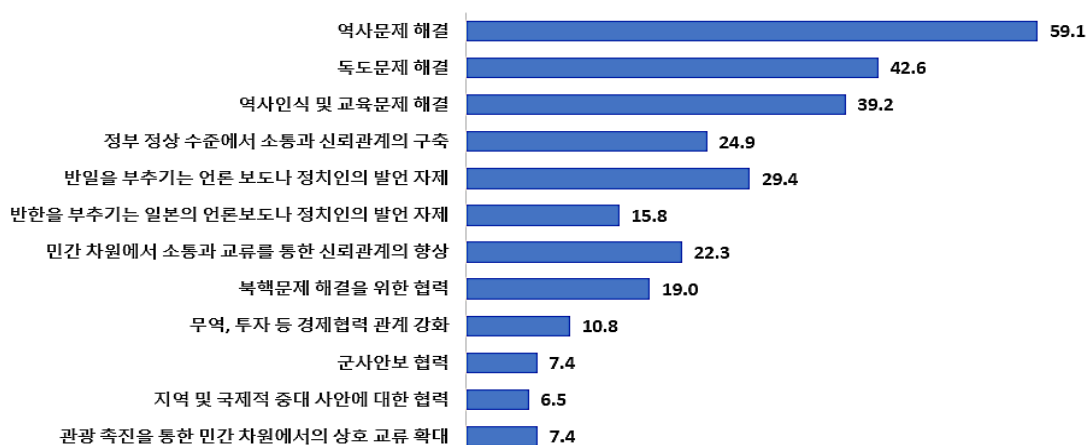
¹⁰ 한일 공통질문을 활용하여 동일한 분석을 적용하고 있으나, 현재까지는 일본 설문조사에 자국 정부의 외교 대응 평가에 대한 이유를 유추할 수 있는 항목이 없어, 구체적인 분석에 한계가 있음을 밝혀둔다.

〈그림 13〉 일본 정부의 한국에 대한 대응 평가(2019~2023 년)



이에 더해 한일외교 관련 사안은 일본 정부가 성과를 내기 힘든 구조이기도 하다. 여론이 중요시하는 사안을 보면(〈그림 14〉), 일본 국민 역시 역사문제, 독도 문제, 그리고 역사 인식 및 교육 문제해결을 중요과제로 꼽고 있으며, 이는 일본 내부에서도 예민한 사안으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 14〉 한일관계 발전을 위해 양국이 해야 할 일(1~3 순위)



한편, 뒤를 잇는 항목에서는 한일 간 인식 차도 발견된다. 특히 주목되는 것은, ‘무역 투자 등 경제 협력 강화’보다 ‘북핵문제 해결을 위한 협력’을 중요시하는 비중이 높다는 점이다.

이는 양국 국민 사이에 상대국의 효용과 협력 내용의 우선순위에 차이가 있음을 보여준다. 더불어 이 같은 한국(경제)-일본(안보) 간 정책 우선순위의 차이는 변화한 일본 정치-사회의 대한반도 인식을 여실히 보여주는 지표이기도 하다. 현재 일본의 대한반도 인식은 북핵 문제를 제외하고 논할 수 없게 되었으며, 결과적으로 한일 간 정치 갈등이 첨예화된 이면에는 한일 정부의 대북 인식 차가 크게 작용하기도 하였다.¹¹ 즉 북핵 위협 심화는 일본 정치-사회의 안보 위기감에 대한 공명을 불러왔으며, 일본 내부에서는 경제보다는 안보 면에서 한국의 전략적 가치를 높게 인식하고 있음을 말해준다.¹²

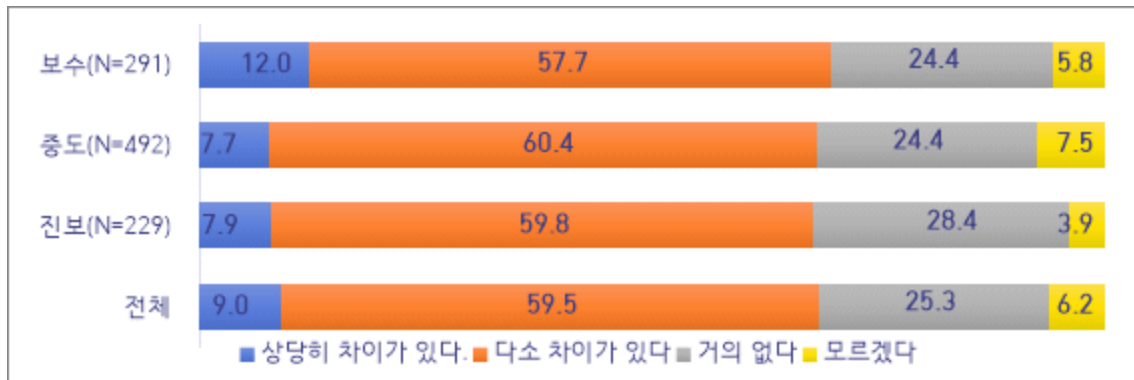
V. 정치적 효능감: 정부 정책과의 간극

한국에서는 2021 년도에 정부와 일반 국민 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 생각하는지에 대한 조사가 이루어졌다. <그림 15>을 보면, 다소 차이가 있다고 보는 견해가 다수를 차지하는 것으로 나타난다. 앞서 제시한 논의와 연결 지어 보면, 이를 통해 유추해 볼 수 있는 한국 국민의 정치적 효능감의 특징은 다음과 같다.

¹¹ 한편, 한국 내 보수-진보 정치세력 간 외교·안보관의 차이 또한 북한 문제와 한일관계에서 드러난다. 문재인 정부와 윤석열 정부의 외교정책에서 극적인 변화를 보이는 곳 또한 대북-대일정책에 있다. 보수-진보 세력 간 외교·안보 인식의 양극화와 북한-일본 문제의 복잡성에 대해서는 최희식(2022)을 참조.

¹² 정책 우선순위 측면에서는 양국 간 차이가 있지만, 한미일 안보 협력 필요성에 대해서는 일본 여론(매우 긍정 14.6%, 일정 부분 긍정 35.3%)만큼이나 한국 여론에서도 긍정적 반응(매우 긍정 8.9%, 일정 부분 긍정 51.7%)이 다수인 것으로 확인된다(2023년 기준).

〈그림 15〉 정부의 대일정책에 대한 한국 국민의 정치적 효능감(2021 년)



첫째, 이념 성향과 무관하게 ‘다소 차이가 있다’라는 견해가 지배적이다. 일반적으로 이념 성향에 따라 대일 외교 선호가 다를 것이라는 인식이 있으나, 그 영향은 크지 않아 보인다. 보수성향 응답자의 경우, ‘상당히 차이가 있다’라는 견해가 진보 측보다 4% 높고, 진보성향 응답자의 경우, ‘거의 없다’라는 견해가 보수 측보다 4% 높아 미세한 반응 차이는 보이지만, 보수-중도-진보성향의 모든 구간에서 과반수를 압도하는 견해는 ‘다소 차이가 있다’에 수렴된다. 4%의 수치로는 이념 성향에 따른 정책 선호 양극화로 보기는 어려울 듯하다.

둘째, ‘다소 차이가 있다’에 함축된 국민 정서는 수긍 가능한 대일 외교의 경계선이 있음을 시사한다. 정부 정책과의 간극은 한국의 역사 정체성을 일본이 제대로 인정하게끔 해야 함을 전제로, 정치적 갈등 회피와 경제 협력 강화의 정책 지향성이 맞물려 있기 때문이며, 여기에서 역사 정체성 문제를 상한, 갈등 회피와 경제(민간) 협력을 하한으로 하는 수렴 공간이 나타난다. 이에 한일관계 경색과 갈등-대립 국면의 지속, 또한 그에 대한 반대급부로 정치권의 적극적인 관계 회복 노력(이에 대한 일본 정부의 대응을 포함), 그 사이에서 국민 정서는 다소 차이가 있다고 느끼거나 평가를 유보하고 있는 것은 아닐지 고려해 볼 필요가 있다.

더불어 이 지점에서 여론의 수렴 공간이 제시하는 학문적·정책적 시사는 크다. 현재 국내 정치세력 간 한일관계 인식과 전략의 차이는 양극성이 심화하고 있다.¹³ 다만 이것이 국민 여론으로 확장된 수준은 아니라는 위의 결과는 역으로 정치과정에 흥미로운 과제를 던져준다.¹⁴ 수렴성이 확인되는 국민의 대일 지향이 향후 이념적 양극화로 확대된다면, 그에 대한 정치세력의 책임은 적지 않다. 이는 ‘규범’의 대립을 촉진하고 확대한 정파적 논리와 무관하지 않기 때문이다. 정부는 설명책임(accountability)에서 자유롭지 못하게 되며, 무엇보다 향후 대일 외교 공간에서 보수-진보 진영의 자기 구속적 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 대일 지향의 정치화 및 그 확장은 국내 정치와 외교 공간의 복합 딜레마로 이어질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

한편, 일본의 경우에도 정책과 여론의 인식 사이에는 간극이 있는 것으로 보인다. 한일 관계 인식 및 정부 대응 평가를 통해 나타난 일본 여론의 특징은 ‘모르겠다’, ‘어느 쪽도 아니다’라는 판단 유보적 무관심이 다수를 점하고 있다는 점이다. 이는 일본의 정치적 효능감 저하의 방증이기도 하다. 나의 견해와 의지가 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 기대를 낮추면서(내적 효능감 저하), 정치과정에서 산출된 정책이 사회에 반응적이지 못하다는 인식이 높아진 것이며(외적 효능감 저하), 이러한 인식 순환이 축적되면서 정치에서 이탈하는 방기의 형태를 보이는 것으로 해석해 볼 수 있다.¹⁵

¹³ 이와 연동하여 학계에서도 한일외교 정책과정과 국내 변수와의 관련성을 규명하는 연구가 주목된다(신옥희 2019; 정기용 2020; 최희식 2022).

¹⁴ 한편, EAI동아시아연구원(2022) 여론 조사에 따르면, 대일정책 우선 사항(단수 응답)에 대해 역사문제 해법 마련을 우선하는 응답자(보수 28.8%, 진보 53.1%, 중도 39.6%)와 미래지향적 협력 추진을 우선하는 응답자(보수 46.5%, 진보 25.1%, 중도 36.9%) 사이에 이념적 차이가 확인되었으며, 이를 토대로 외교정책의 이념적 양극화를 보여준다는 결과가 제시된 바 있다. 분석 결과가 엇갈리는 만큼 해석의 여지를 독자들에게 남겨두되, 이에 관한 추가적인 검토가 필요함을 첨언해 둔다. 추후 이념 성향별 편차가 유효한 수준인지, 그 시점이 언제인지에 대한 검토에 더해, 정부 외교정책의 영향(지도자 호오도, 대일 외교 평가), 정당일체감과의 연동성 등 여론의 대일 외교 선호를 규정하는 변수에 대한 규명도 함께 필요하다.

¹⁵ ‘모르겠다’라는 의사 표현은 무지나 무관심을 넘어 한일관계 등 정세변화와 역시 말아 달라는 적극적인 표현, 또는 협한과 언론 보도에 동조하지 않지만 비판하지도 않는 회색 응답으로 해석되기도 한다. 사회문화적 관점에서 바라본

현재 일본에서는 관저주도형 정책 결정 방식이 정형화되면서 정부의 정책 산출의 불투명성이 일본 정치의 문제점으로 지적되고 있기도 하다. 실제 일본 정치전반을 대상으로 한 조사에 따르면 2010년대 이후 정치적 효능감 저하가 확인되고 있다.¹⁶ 이 같은 일본 사회의 단면은 정치의 돌출과 정책 결정의 불투명성에 대한 여론의 냉소를 반영한다. 즉 산출된 정책에 한정된 불신이기보다는 정책결정 행위자(정치가)와 그 과정에 대한 불만족이 내재되어 있다는 점에서, 대한 외교 정책과정 또한 예외일 수는 없다.

VI. 결론 및 함의: 한일외교의 원셋과 여론

이상으로 한일 국민의 상대국 인식과 정부 대응 평가, 그리고 양국 정치 신뢰의 현주소를 살펴보았다. 분석 결과는 내용은 다음의 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국 국민의 대일 인식과 정부 대응 평가에 관해서이다. 우선 대일 인식 면에서는 역사문제 현안, 즉 정체성 요인이 주된 갈등 요소로 작용하고 있으며, 일본 정치에 대한 불신과 일본 사회에 대한 호감이 공존한다. 이 가운데 형성된 한일관계 지향은 우호적인 대일 관계 설정에 적극적이며, 역사문제 해법과 경제(민간) 협력을 양 축으로 두고 있다는 점에서 한일 정부의 정치적 돌출은 통제되어야 할 대상으로 인식하고 있다. 따라서 현재로서는 보수-진보 어느 정권에도 정책 수월성(policy performance)을 부여하고 있지는 않으며, 정부 대응과는 일정 부분 거리를 두는 유보적인 상황이라 할 수 있다.

둘째, 일본 국민의 한국 인식과 정부 대응 평가에 대해서는 다음과 같은 특징이 확인된다. 우선, 대한 인식은 역사문제 현안을 중요시하고 있다는 점에서 한국과 공통되나, 한국 정치에 대한

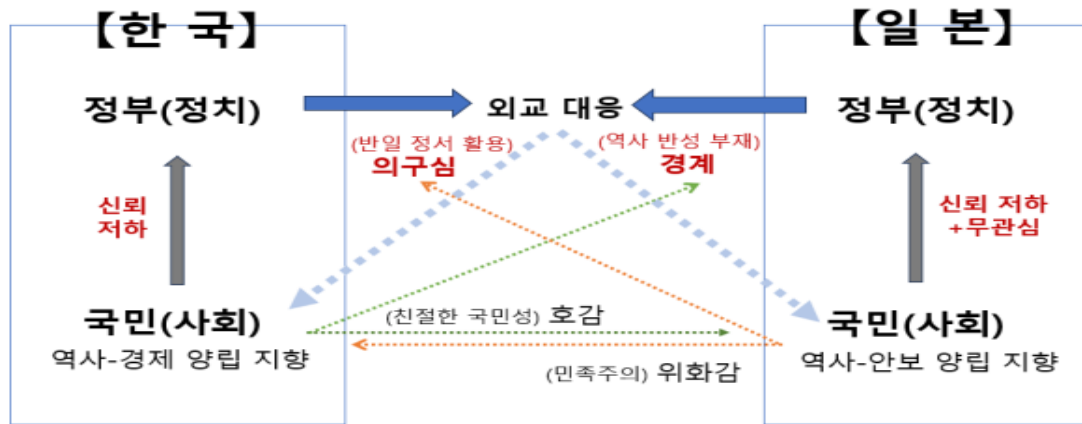
‘모르겠다’에 대한 해석에 관해서는 박승현(2022)을 참조.

¹⁶ 수상관저의 정책 리더십 강화에 따른 일본 유권자의 정치적 효능감 저하에 관해서는 이주경(2019, 5-6)을 참조.

불신뿐 아니라 한국 국민의 민족주의적 정서에 위화감을 느끼고 있다는 점에서 일본 사회에 우호적인 한국적 정서와는 차이를 보인다. 또한 한국과 비교할 때 상대적으로 호오도의 정서는 강하지 않지만 판단 유보 경향 또한 짙다. 그런 의미에서 한국 정치-사회의 반응에 대한 온건한 동조화 효과와 무관심의 혼재를 확인할 수 있다. 한편, 한일관계 지향성 면에서는 관계 회복에 긍정적이다. 다만 적극적 관계 개선의 의지는 상대적으로 약하며, 정치적 대립 회피를 선호하면서 역사문제 해법과 대북 관련 안보 협력을 중요한 과제로 보고 있다. 여기에서 북핵 위협과 한일 안보의 필요성에 관한 일본 정치-사회의 공명이 확인된다. 더불어 이 지점에서 상대국의 전략적 가치의 우선순위를 경제 지향에 두는 한국 국민과 안보 지향에 두는 일본 국민 사이에 차이가 나타난다. 정부의 대응 평가에서도 수상 교체에 따른 외교 방향성 변화를 크게 기대(평가)하지는 않고 있어, 일본 여론의 대립 회피적 관망과 무관심이 한국과의 관계 설정, 그리고 정부 대응 평가 전반에 걸쳐 확인된다.

셋째, 한일 정부의 외교정책과 정치적 효능감에 관해서이다. 과연 한일외교 구현 방식은 여론 동향에 합치한 것이었는가? 분석을 통해 도출한 잠정적 결론은, 한일 국민의 정책 지향과 정부 대응 사이에는 간극이 있으며 이것이 국민의 정치 신뢰를 낮추고 있다는 점이다. 지금까지 정부의 노선과 방식에 따라 한일외교는 갈등과 불안정성이 지속되어 왔지만, 어떤 국면에서도 자국 다수 여론의 지지를 받지는 못하고 있다. 더불어 이러한 양상은 정부 교체로 해소되지는 않고 있으며, 한일 국민 모두 특정 정부의 정책 수월성을 평가하고 있지 않다는 점에서 양국 국민의 정치 신뢰는 높지 못한 상황이다. 특히 상대국 정치에 대한 불신을 동반하고 있다는 점에서 한일외교의 난점이 드러난다(〈그림 16〉).

〈그림 16〉 정치과정을 통해 본 한일관계 교착 메커니즘



이처럼 양국 국민 의식 속에는 양국 간 관계 회복을 촉진하는 요소와 저해하는 요소가 동시에 내재되어 있다. 우선 정치적 대립을 회피하고 협력의 필요성을 중요시하는 공통된 정책 지향은 외교 관계 개선 및 협력 증진에 긍정적인 요소로 작용할 수 있다. 하지만 한일 모두 대내적으로 정책적 지지를 흡수하기 쉬운 구조는 아니다. 현재까지는 자국 대응 평가에 유보적인 상황이지만, 배타적 집단 정체성이 고착화될 가능성도 배제할 수는 없다. 특히 정체성의 충돌과도 맞닿아 있는 역사문제 현안은 한일외교에서는 물론 국내 정치과정에서도 섬세한 접근이 필요한 사안이다. 국가 구성원 사이에 공유된 역사 기억, 이것이 정치과정과 결합하는 구조가 한일 역사문제의 기저에 있으며, 여기에 작용하는 국내 정치와 국제 정치의 복합적 정치구조를 직시할 필요가 있다.¹⁷

이에 한일관계 고착화의 본질은 특정 정부의 정책 기조라는 단편적·유동적 요인에 기인한 것이기보다는, 정치과정에 대한 자국 불신과 상대국 정치 불신의 동반 상승효과에서 비롯된 구조적 문제라 해도 과언은 아닐 것이다. 2023 년 현재 현저한 개선이 확인되는 일본의 대한국 인식 또한 한국 정부의 태도 변화에 반응한 유동적 시각이기도 하다. 한편으로는 현 정부의 노력과 시책이

¹⁷ 이와 관련해 구성주의적 관점에서 해당 논의를 전개한 아사노(2022)의 연구가 주목된다.

후속 정권에서도 정책 연속성을 담보할 수 있을지 의문시하거나, 보수-진보 간 정권교체를 우려하기도 한다. 여기에 대통령중심제 기반의 한국 정치 운영방식에 대한 합목적적 이해, 또는 정치적 역동성과 균형에서 비롯되는 체제 안정성에 대한 몰이해가 나타난다. 한편, 한국 여론의 대일 인식 또한 침략 역사에 대한 집단적 기억에서 여전히 자유롭지 못하다. 일본의 군국주의화를 우려하는 시각은 현행 일본 민주주의 운영방식에 대한 신뢰 부족과 비약을 방증한다. 이에 한일관계 개선을 체감하는 현 지점에서도 정치-사회의 상대국 인식 기반은 여전히 취약한 상황이다.

이는 한미일 삼자 협력을 구심력으로 전격적 관계 회복에 나선 양국 정부에게 중요한 과제로 남아있다. 정치 레벨에서 보면, 외교의 목적과 방식은 단선적이지 않으며, 다수 국민의 눈높이와는 다를 수도 있을 것이다. 하지만 현실적으로 유효한 해법과 선례를 찾기는 쉽지 않다. 그동안 한일 양국은 역사, 경제, 그리고 안보 문제에 대한 우선순위를 조정하면서 다양한 방식의 관계 발전을 도모해 왔다. ①역사와 경제(민간)를 분리한 투-트랙 전략, ②민간 협력·문화 교류 활성화를 통한 역사 갈등의 단계적 완화, ③역사 현안을 정부 수준에서 빠르게 봉합함으로써 미래세대의 자율성을 증대하는 방향 등이 대표적이다. 그러나 이 중 어떤 해법도 효과적이라 단언하기는 어렵다. 한일 정부의 외교적 판단과 결단력을 토대로 관계 회복 국면을 조성하더라도, 안정적-장기적 상호신뢰 구축은 여전히 과제로 남겨져 있기 때문이다.¹⁸

따라서 향후 ①한일 정치 레벨의 역사 현안에 대한 섬세한 접근, ②포괄적 협력 과제 산출 과정의 투명성 확보, ③설명책임 강화를 통한 대내적 정치 신뢰 제고, ④한일외교의 규범성 확보를

¹⁸ 최근 한일외교에서는 1998년 ‘김대중-오부치 공동선언(21세기 새로운 한일 파트너십 공동선언)’을 다방면에 걸친 포괄적 협력과 화해를 상징하는 모범 사례로 제시한다. 하지만 해당 선언은 북핵 위협이 발현된 시점에서 북한에 대한 햇볕정책을 제시하는 한국 정부, 대북 채널을 열어 두고 북한 위협을 일정 부분 완화하고자 한 일본 정치권 내부의 포용적 시각이 조합된 결과이기도 하다. 즉 당시의 한일협력은 한국의 대북 정책, 일본의 대한반도 인식의 균형점이 고려되었다는 점에서 상대국의 외교적 행동반경을 넓히는 효과가 있었지만, 현재 한일 정부가 지향하는 외교는 국제체계 인식, 방향성 공유, 나아가 경제-안보를 포괄하는 대내외 정책 연속성을 전제로 해야 한다는 점에서 자국 내 신뢰 확보와 상대국 신뢰는 더욱 불가결한 요소가 된다.

통한 상대국 정치 신뢰 획득(회복) 등이 중요한 과제로 남아있다. 이와 관련하여 손열(2022)의 정책 제언이 주목된다. 그는 청와대 주도의 대일정책이 설명책임 약화를 초래할 수 있으며, 권력 집중에 따른 무대책(inaction)의 비중이 커질 수 있음을 지적한다.¹⁹ 청와대 주도의 대일정책 탈피와 대안의 방향성은 일본 관저주도 외교에도 적용되는 제언이기도 하다. 정치 리더십 vs. 제도 안정성 간의 균형은 국내 정치와 외교 연속성의 선순환을 가늠하는 척도가 될 수 있으며, 이 지점에서 위 제언의 포괄적 의미를 되새겨 볼 필요가 있다.

경색 국면의 장기화 속에서 한일 국민 사이에 나타난 공통 인식이자 최소한의 전제가 있다면, 그럼에도 불구하고 정치적 대립은 회피되어야 하며, 대화와 소통, 민간 교류의 장을 열어 두어야 한다는 지점이다. 상호 국민의 신뢰 확장은 단기간에 이루어질 수는 없을 것이다. 교착 완화의 메커니즘을 추동하기 위해서는 ‘한일 정치 레벨의 상호 존중→국민 레벨의 자국 정치(외교) 신뢰→상대국 신뢰’로 확장되는 정치-사회의 연쇄적 프로세스를 고려한 긴 호흡이 필요하다. ■

¹⁹ 이에 외교 주무 부처의 자율성과 교섭권 부여를 통한 정책 전문성 제고, 관련 부처와 소통과 조율을 강화하는 제도적 보완이 필요함을 제시한다.

참고 문헌

- 동아시아연구원. 2022. “대통령의 성공조건: 신정부 외교정책 제언 인식 조사.”
- 박승현. 2022. “‘모르겠다’라는 적극적인 응답.” 『EAI 이슈브리핑』.
- 손열. 2022. “대일정책: 백년대계의 장기적 안복으로 한일관계 재건축.” 『EAI 워킹페이퍼: 2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 5.c』
- ____·김양규·박한수. 2023. “관계 개선을 바라보는 한일 국민의 거리: 2023 년 한일 국민상호인식조사 결과 분석.” 『EAI 이슈브리핑』.
- 신옥희. 2019. “일본군 위안부 피해자 문제 합의와 한일 관계의 양면 안보 딜레마.” 『아시아리뷰』 9,1.
- 아사노 토요미. 2022. “국민 국가 형성의 단층을 둘러싼 내외정치의 공진과 역사 화해.” 『EAI 워킹페이퍼: 한일협력의 미래비전 시리즈 12』.
- 이주경. 2019. “일본 정치의 과제와 2030 차세대 정치의 향배.” 『EAI 워킹페이퍼: 미래일본 2030-아베 이후 일본은 어디로 2』.
- 정기웅. 2020. “한국의 대일본외교 갈등요인 고찰 GSOMIA 사례와 투-페이스 게임.” 『정치정보연구』 23, 1.
- 최희식. 2022. “미중 전략경쟁 시기의 한일 관계: 양극화된 정치와 대일정책.” 『일본연구논총』 56.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.
- Kolln, Ann-Kristin and Kees Aarts. 2021. “What Explains the Dynamics of Citizens’ Satisfaction with Democracy? An Integrated Framework for Panel Data.” *Electoral Studies* 69.

■ 이주경은 부산대학교 사회과학연구원 교수이다.

■ 담당 및 편집: 오준철_EAI 연구보조원

문의: 02-2277-1683 (ext. 205) jcoh@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 2023년 12월 26일
“한일외교와 국민의 정치적 효능감: 상대국 인식, 대응 평가, 정치 신뢰를 중심으로”
ISBN 979-11-6617-690-6

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684
Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr