2019년 제24호 (2019.12.11)

세종연구소 정세와 정책

【 2020년 정세전망 특집호 】

2019년 한일관계 평가와 2020년 전망



진창수 (세종연구소 일본연구센터장)
jincs@sejong.org

일본의 대한강경정책의 배경

지난 7월 일본의 수출규제 이후 한일 양국의 갈등은 그 끝을 알 수 없을 정도로 악화되고 있다. 일본은 수출 규제 조치에 이어, 아예 한국을 백색국가에서 제외했다. 문 정부도 대응하는 차원에서 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 종료를 결정했다. 그러나 미국의 압력에 의해 조건부 연장을 결정하였다. 이처럼 한일 양국의 갈등은 서로에게 피해를 주는 것은 물론이고, 국제관계에도 부정적인 파장을 끼쳤다.

이번 일본의 조치를 일본 국민의 혐한 감정을 이용한 국내정치로만 보아서는 안 된다. 아베 정권의 대한 강경정책은 더 치밀하고 근본적인 외교 전략과 관련되어 있다.

한일이 협력하여 미래로 나아가자는 말은 벌써 옛날 유물이 되었다. 일본이 한국을 우호국으로 조차 인정하지 않으려고 하면서 양국의 갈등은 헤어날 수 없는 악순환의 고리에 빠지게 되었다. 이러한 책임은 전적으로 일본이 져야 한다. 커다란 국익손실을 눈앞에 두고도 한일 양국이 회복 불가능한 파탄 관계로 나아가는 것은 위험수위를 넘었다.

이번 일본의 조치를 일본 국민의 혐한 감정을 이용한 국내정치로만 보아서는 안 된다. 아베 정권의 대한 강경정책은 더 치밀하고 근본적인 외교 전략과 관련되어 있다. 최근 아베 정부는 민주주의와 시장경제의 가치를 공유하는 국가에서 한국을 제외시켰다. 지금까지 일본이 자주 사용되었던 '한국은 중요한 전략적 동반자'라는 표현도 일본정부의 발언에서 점차 사라졌다. 이 맥락에서 보면 이번 화이트리스트 국가에서 한국을 제외한 것은 아베 정부의 불신이 한국 배제정책으로 현실화된 것이다. 즉 아베의 대한 강경전략은 한국을 배제한 채, 동북아 전략을 짜는 전략적 흐름과 무관하지는 않다는 것이다.

메이지 유신이후 일본 외교 전략은 일본의 주권을 지키기 위한 이익선을 어떻게 확보하느냐에 최대의 관심을 두었다. 메이지 유신의 지도자들은 한반도를 손에 넣고, 중국을 분할하는 것이 일본의 이익을 지키는 최소한 선이라고 생각을 했다. 따라서 한반도를 강제병합한 후 만주를 침공하고 중국의 점령을 시도한 것이다. 냉전시기에는 자민당의 보수파들이 '부산 적기론(부산이 공산화되면 안 된다)'을 주장하면서 일본은 한국을 지원해야 한다는 외교기조가 유지되었다. 이는 한미일 공조를 통해 공산

권의 침략을 막는 것이 일본의 이익이라고 본 것이다. 탈냉전 이후에도 한일 협력을 바탕으로 동북아에서 일본의 역할을 확대하려고 하였다. 즉 미국의 전략과 맞물리면서 한일 우호협력 시대는 꽃을 피울 수 있게 되었다. 그러나 아베 시대에 들어서면서 한일관계가 경색되면서 일본은 한국을 배제한 채로 동북아 전략을 모색하기 시작하였다.

현재 아베 정권은 미국을 설득하여 중국에 대항하기 위한 인도태평양전략에 열심이다. 여기에 한국을 포함시키는 데는 소극적이다. 그러면서도 중국과의 관계 회복에는 적극적이다. 중일관계의 개선은 미일관계 악화에 대한 보험의 성격과 한국을 견제하는 카드로 고려한 것이다. 특히 북한과의 '조건 없는 정상회담'의 제시는 전통적인 투 코리아(Two Korea: 남북을 이간질하면서 이익을 취함) 정책의 전환을 암시하고 있다. 이러한 아베의 강경 자세가 일본 국민들로 부터 지지를 받고 있는 상황이 우리를 슬프게 한다.

일본정치권의 대한 강경 흐름은 자민당 내 온건파라고 하더라도 아베와 별반 다를 바가 없다. 그 예로 고노 타로(河野太郎) 방위성대신(전 외무대신)은 한국에 친근감을 가지고 있는 대표적인 정치가였다. 그러나 고노 외무대신의 발언을 보면 아베의 우파적인 생각을 그대로 대변할 뿐만 아니라, 오히려 더 반한적인 태도를 보이곤 했다. 일본 정치권의 친한파들은 더 이상 한국문제에 관심을 두려고 하지 않는다. 심지어 혐한 분위기를 부추기기조차 한다. '한국 친구는 어디에 있는지' 궁금할 정도이다.

포스트 아베에 기대를 건다고 해도 한일관계가 개선될 수 있으리라는 보장은 없다. 지금부터라도 아베 정권과 대화 통로를 만들어 서로의 불신이 얼마나 위험한 상황인지를 이해시켜야 한다. 지금의 상대가 최악이라고 피할 것이 아니라 상대방과 대화와 타협을 통해 리스크를 관리하는 냉정한 전략이 필요하다.

2019년 한일관계:내셔널리즘과 포퓰리즘의 악순환

일본 국민들의 아베 지지는 장기 침체로 인한 경기 회복 열망, 국제관계에 대한 위기의식, 그리고 한중의 역사인식에 대한 반발과 관련된 일본 사회의 변화를 대변하고 있다. 한국에서 포스트 아베는 아베와 다를 것이라고 기대하는 것은 일본 사회의 변화를 간과한 것이다. 현재 일본정치권은 국민의 혐한 분위기의 확대로 친한파는 사라지고 아베의 정책에 동조하는 경향이 강하다. 아베의 지지율이 57%로 치솟는 상황에서 포스트 아베도 다른 목소리를 내기는 힘들어졌다. 게다가 지금처럼 일본에서 한국 불신이 정착된 상황에서는 더욱이 그렇다. 과연 한일관계가 정상적인 관계로 발전할 수 있을지에 강한 우려가 된다.

문제는 2019년 한일 대립이 심화되면서 한일 양국이 내셔널리즘, 포퓰리즘의 악순환에 빠지고 있다는 점이다. 최근 한국에서는 일본의 부당한 수출보복 조치에 한국 국민들의 분노는 점차 격앙되고 있다. 일본 물건에 대한 불매운동은 점차 확산되고 있으며, 심지어는 일본관광까지 자제하는 분위기가 되었다. 그 결과 한국의 정국은 '친일 대 반일'의 프레임으로 흘러가는 경향이 있다. 현재 한국의 분위기는 일본의 경제 보복 조치에 대해 반일이 애국이라는 상황이 만들어 지고 있다.

일본도 마찬가지이다. 한일관계를 관리해야 할 아베 총리와 아베 측근들이 나서서 정당한 근거 없이 '한국을 신뢰할 수 없는 국가'라고 몰아붙인다. 심지어는 아베의 측근들이 전략물자의 북한 유입설까지 흘리면서 일본 국민들의 감정을 부추기고 있다. 무역으로 선진국이 된 일본이 무역으로 한국에 대한 보복조치를 한 것을 정당한 것처럼 선전한다. 게다가 외무성까지 배제하면서까지 아베 정부가 보복조치를 비밀리에 진행한 것은 충격적이지 않을 수 없다.

이런 상황이니 한일 양국에서 국익을 진지하게 논의 하기는 커녕 상대방을 비난하는 것이 애국인 것처럼 비춰진다. 애국심으로 한일 갈등을 조장하는 것은 한일관계의 관리를 어렵게 한다. '지피지기면 백전백승'이라는 고사성어에서 알 수 있듯이 상대방의 전략을 정확히 분석해야 함에도 불구하고, 이미 상대방에 대한 불신이 눈을 멀게 한지 오래되었다.

2019년 한일 대립이 심화되면서 한일 양국이 내셔널리즘, 포퓰리즘의 악순환에 빠지고 있다는 점이다.

그 결과 한국의 정국은 '친일 대 반일'의 프레임으로 흘러가는 경향이 있다. 현재 한국의 분위기는 일본의 경제보복 조치에 대해 반일이 애국이라는 상황이 만들어 지고 있다.

일본 우익들은 한국이 일방적으로 일본에게 당할 것이라고 설파한다. 그것은 처음부터 잘못된 인식이었다. 최근 정부도 밝혔듯이 일본 수출규제로 인한 피해는 그다지 나타나지 않고 있다. 일본 정부가 '제 살 깎기 공격'을 미루는 것도 있지만, 그보다는 일본이 수출규제를 임의적으로 사용할 경우 일본의 피해도 크다고 생각하기 때문이다. 반면 한국 국민들의 일본제품의 불매운동으로 인해 일부 소비재 품목에서는 일본의 수입이 급감하고 있다. 또한 일본 지방에서는 한국 관광객이 줄면서 타격을 입고 있다. 하지만 홍콩데모로 인해 중국 관광객들이 한국의 공백을 매워주고 있기 때문에 일본은 당분간 한숨을 돌릴 수 있는 상황이다. 따라서 한일 양국의 피해가 적은 지금이야 말로 대화의 시간이다. 좀 더 감정적이게 되면 대화는 불가능하고 인내도 없어지기 때문이다.

한일관계 악화는 벌써부터 국제관계(대북문제 포함)에서 코스트를 치르고 있다. 지금까지 한일관계는 갈등과 협력이 교차하면서 성숙한 한일관계를 이루어왔다. 한일 양국이 대립을 하더라도 전략적인 고려를 통해 다시 복원될 수 있었다. 현재의 한일 양국은 상대방을 자국의 정책을 방해하는 훼방꾼으로 보는 인식이 강해 전략적인 타협을 어렵게 한다. 아베 정부는 인도태평양전략에서 한국을 포함시키지 않고 있으며, 한국 배제전략을 생각하고 있는 것처럼 보인다. 최근 러시아의 군항기가 한국 영토를 침범했을 때도 이전과 달리 한일이 같은 목소리를 내는 것이 아니라 자국의 주장만을 되풀이하는 상황이 벌어졌다. 게다가 한일 양국의 상대방에 대한 비난이 도를 지나쳐 국제사회가 외면할 정도가 되었다.

징용공 문제를 어떻게 풀 것인가?

한일 양국의 대립은 작년 10월 징용공의 대법원 판결에서 시작된 만큼 징용공에서 그 실마리를 찾는 것이 최선이다. 백가쟁명을 하듯이 지금까지 징용공에 대한 많은 해법이 나왔다. 그 중 어느 것도 양국을 만족할 만한 수준은 아니었다. 우선 한국 정부는 사법부의 판단을 존중한다고 하면서 1(한국기업)+1(일본기업)을 일본정부에 제안을 하였다. 이 안의 취지는 한국기업과 일본기업이 재단을 만들어 징용공문제를 해결한다는 안이었다. 현재 양국 정부는 이 안을 중심으로 협의를 진행 중이다. 이미 확정판결이 난 소송 3건에 대해서는 일본 기업이 매듭짓고, 그 후 한국기업이 일본기업에게 돈을 보전해 주자는 아이디어도 나오고 있다. 그리고 나머지 피해자는 한국 정부가 한국 기업 위주의 기금을 설립해 구제한다는 것이다. 게다가 문희상 국회의장은 한일 민간의 선금까지 포함한 기금안을 제시하고 있다. 이것은 양국 정부의 명분도 살리고 일본이 실질적인 피해를 입지 않는다는 것을 전제하고 있다. 그러나 일본 정부는 일본 기업이 판결을 이행하는 것에 대해서는 절대 반대를 하고 있다. 즉 1965년 기본 조약에서 징용공문제는 해결이 끝났다고 주장하기 때문이다. 따라서 양국 정부는 대화를 이어가면서도 매번 서로의 주장을 되풀이하는 상황이 되었다.

둘째 현금화 조치(일본 기업의 자산 매각)를 이행하면서 해결하려는 안도 나오고 있다. 사법부의 판단을 존중하는 한국 정부의 입장에서 보면 일본 기업이 배상을 하지 않는다면 현금화 조치를 취하는 수순은 피할 수가 없다. 현금화 조치를 하더라도 한국 기업이 매입을 하여 일본 기업에게 되돌려줌으로써 한일 대립을 막자는 안이다. 일본 정부와 현금화 조치에 대한 사전협의와 조율을 할 수 있다면 징용공문제의 사법 처리는 일단락될 수 있다. 일본으로서는 징용공문제가 한국 내 해결로 일단락될 뿐만 아니라 일본기업의 피해도 현실화되지 않아 검토해 볼 수 있는 안이다. 그러나 일본 국민들의 감정을 어떻게 관리할 수 있느냐의 문제는 여전히 남아있다. 그리고 남아있는 13건의 소송과 앞으로 예상되는 소송을 어떻게 해결할 수 있느냐가 관건이 될 수 있다.

많은 해법이 나오고 있지만, 어느 것 하나 만족스럽지 못한 상황에서 양국 지도자들의 결단과 의지가 있어야 문제의 실마리를 풀 수 있는 것은 분명하다. 일본의 징용공문제는 실타래처럼 얽혀있어 한일정상들의 정치적인 결단 밖에 없다. 가능한 것은 실타래가 얽힌 부분에 대해 인정하고 이를 해결하고자 하는 의지를 보이는 것이다.

셋째 일본 기업을 대신해서 한국 정부가 징용피해자에게 배상금을 지불하고 한국 정부는 일본 기업에게 구상권을 청구하는 안이다. 구상권 청구는 다른 사람을 위하여 그 사람의 빚을 갚은 사람이 채무자에게 상환을 요구할 수 있는 권리이다. 이 안은 한일 정부가 대립하는 현재 상황에서는 일본 기업이 결국 배상금을 내지 못할 것이라고 판단한 것이다. 현실적으로 피해자의 입장을 존중해서 한국 정부가 먼저 배상금을 지불한다는 것이다. 이후 한국 정부는 일본 기업을 상대로 구상권을 청구하면 된다는 안이다. 당장은 한일관계 파탄을 막으면서 피해자들의 요구를 어느 정도 수용할 수 있는 안이다. 그러나 남아있는 징용공 피해자의 배상과 구제를 어떻게 할 것인가에 대한 과제는 여전히 남아있다.

많은 해법이 나오고 있지만, 어느 것 하나 만족스럽지 못한 상황에서 양국 지도자들의 결단과 의지가 있어야 문제의 실마리를 풀 수 있는 것은 분명하다. 일본의 징용공문제는 실타래처럼 얽혀있어 한일정상들의 정치적인 결단 밖에 없다. 가능한 것은 실타래가 얽힌 부분에 대해 인정하고 이를 해결하고자 하는 의지를 보이는 것이다. 이를 위해서는 징용공의 문제에 대해 국장급 협의를 격상하여 고위급 회담을 제안하는 것도 방안이 될 수 있다. 그러면서 한일 대립이 더 이상 격화되지 않도록 당분간 잠정적인 동결방안을 제안해 봄직하다. 이를 위해서는 한국 정부는 징용공문제의 현금화 조치를 연기하면서 일본은 수출규제를 실질적으로 완화하는 타협책을 마련해야 할 때이다. 결국 한일관계 악화를 막는 동결을 통해 징용공문제의 해법을 찾아보는 시간을 벌어야 할 것이다.

2020년 한일관계 전망

최근 문재인 대통령과 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리 간의 대화에서 한일관계의 변화 징후를 볼 수 있다. 한일 정상뿐만 아니라 한일 양국 국회에서도 소원했던 소통채널들이 가동되고 있다. 그러나 한일관계의 근본 전제가 흔들리고 있는 상황에서는 한국의 대화 노력은 실질적인 성과를 내기 힘들다. 최근 한일관계의 악화를 우려하는 목소리가 양국에서 높아지고 있지만, 양국 정부가 한일관계 관리를 위해 노력할 지는 의문이다.

한일관계를 개선하기 위해서는 첫째, 이익을 가지고 있는 관계자들의 적극적인 노력이 필요하다. 최근의 한일관계의 상황은 이전보다 한일관계가 개선되어야 한다는 인식은 형성되고 있지만 대다수의 여론은 아직도 상대방 탓으로 하는 경향이 높다. 그리고 한일관계를 개선하고자 하는 의지를 가지고 있는 플레이어(행위자)가 사라진 것이다. 한국에서 한일관계를 해결하고자 하면 여론의 뭇매를 맞아 어

려운 지경에 봉착한 것이 어제 오늘 일이 아니기 때문이다. 과거에는 한일이 대립하면 한일 파이프를 자처하는 정치가, 경제인들이 현해탄을 건너 가교 역할을 했다. 한일 갈등이 경제에 악영향을 준다는 우려가 한일관계를 움직이는 동인이 되었다.

한일관계 개선을 위한 이익, 전략, 그리고 미국의 적극적인 역할이 보이지 않는 상황에서 내년에도 한일관계의 상황은 어려울 수밖에 없다. 한국은 내년 4월에 총선거가 예정되어 있는 만큼 한일관계의 원칙을 고수할 가능성은 높다. 게다가 일본 아베 내각도 한일관계를 개선하고자 하는 정치적인 인센티브가 없다.

둘째, 한일 양국의 전략이 일치하면 한일관계는 개선될 수 있다. 지금까지는 한일관계의 악화가 대북문제와 동북아질서에도 부정적인 영향을 준다는 생각에 한일 정부는 적극적으로 행동할 수밖에 없었다. 그러나 아베 시대에 들어서면서 한일관계가 경색되면서 일본은 한국을 배제한 채로 동북아 전략을 모색하기 시작하였다. 그리고 문재인 정부도 남북관계를 우선시하면서 한일관계는 우선순위에서 밀리게 되었다. 이러한 양국의 전략의 차이로 인해 한일 양국이 한일관계 개선에 소극적일 수밖에 없었다.

셋째, 미국의 역할이다. 그러나 트럼프 대통령은 오바마와는 달리 한일관계 개선에는 그다지 관심을 보이지 않았다. 한일관계가 악화되자 한국은 미국이 적극적으로 한일관계에 중재를 해주기를 바랬지만, 그 성과는 미미하다. 돌아온 것은 한국의 지소미아 파기에 대한 미국의 불만이었다. 미국은 문 정부에게 11월 22일까지 지소미아를 되돌리라고 말미를 주었다. 결국 한일 양국이 선전포고는 하였지만, 미국의 압박을 이겨내기가 힘들었다. 그러나 징용공을 둘러싼 문제에서조차 미국이 역할을 기대하기는 어렵다.

이처럼 한일관계 개선을 위한 이익, 전략, 그리고 미국의 적극적인 역할이 보이지 않는 상황에서 내년에도 한일관계의 상황은 어려울 수밖에 없다. 한국은 내년 4월에 총선거가 예정되어 있는 만큼 한일관계의 원칙을 고수할 가능성은 높다. 게다가 일본 아베 내각도 한일관계를 개선하고자 하는 정치적인 인센티브가 없다. 그 결과 내년에도 한일관계의 개선의 전기를 마련하기는 쉽지 않다. 따라서 한일 양국은 한일 관계를 관리하면서 더 악화되지 않도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 징용공문제에 대한 현금화 조치는 되도록 이면 연기를 해야 하며, 그동안 일본과 협의를 통해 징용공문제에 대한 해결책을 마련하는 상황을 만들어야 한다. 이러한 한일의 타협이 잘 이루어지지 않는다면 내년에는 한일관계가 최악의 상황을 맞이할 수 있다. 따라서 한일 양국은 연말로 예정된 한중일 정상회담을 이용하여 한일관계 개선의 전기를 마련해야 한다.

정세와 정책 | 2019년 12월 11일

발행인 | 백학순 편집인 | 정성장 편집기획위원 | 홍현익, 이대우, 정재흥
편집간사 | 이재화 발행처 | 세종연구소
주소 | 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 851번길 20 (13449)
전화 | (031)750-7615 팩스 | (031)754-0100
홈페이지주소| www.sejong.org

* 『정세와 정책』은 세종연구소에서 수시 발간하는 e-출판물로 주요 국제정세와 한국의 대외 정책현안에 대한 분석과 정책대안을 제시하는데 목적이 있습니다.
* 『정세와 정책』에 개진된 의견은 필자들의 개인 의견으로 세종연구소의 공식견해가 아님을 밝힙니다.

세종연구소 홈페이지에서 『정세와정책』을 무료로 다운 받으실 수 있습니다.