

동북아 질서 재편과 한·일관계

신정화 (동서대학교 국제학부 부교수)

2010년대 동아시아 질서재편에 영향을 받으면서, 박근혜 정부-아베신조 내각은 과거사 문제와 대중정책을 둘러싸고 관계를 악화시켜 왔다. 1965년 국교정상화 이래 기능해 왔던 역사문제를 둘러싼 갈등이 안보·경제 협력에 의해 무마되어온 패턴이 붕괴되어버린 것이다. 역사를 둘러싼 갈등은, 미국의 개입하에, 2015년 ‘12.28 위안부합의’로 일단 봉인되었다. 그러나 그 과정에서 한국에서는 반일이, 일본에서는 혐한이 국민들 사이에 확대되었으며, 여전히 종군위안부 문제에 대한 양국의 인식은 평행선을 달리고 있다. 보다 중요한 것은 대국으로 부상한 중국과 관련한 갈등이다. 중진국 한국은 중국을 위협이기보다는 경제와 안보(대북정책)의 기회로 받아들이고 헤징(Hedging)정책을 실시했다. 그러나 지역 대국 일본은 중국을 위협으로 인식하고 자조(Self-help)와 균형(Balancing)정책을 통해 중국을 견제하고자 하면서, 한국의 지원을 요구했다. 그리고 이와 같은 대중정책의 차이가 양국 간의 안보·경제 협력의 필요성을 약화시켰다. 한국의 국익실현에 있어서 일본이 필요하다면, 한국은 ‘한미동맹’ 및 ‘한·미·일 3각 안보협력구조’ 속에서 ‘한·중 전략적 협력동반자관계’라는 이중구조를 유지하는 헤징 딜레마(hedging dilemma)를 관리해야만 한다. 이것이 이루어질 때 한국은 한반도 비핵화와 평화구축의 실현을 위한 일본의 지원을 확보할 수 있을 것이다.

목 차

1. 2017년 동아시아 정세와 악화된 한일관계
 - 가. 2010년대 동아시아 질서 재편과 갈등
 - 나. 악화된 한일관계
2. 한일관계의 특징과 박근혜 정권-아베 내각 시기
 - 가. 시기별 특징
 - 나. 박근혜 정권-아베 내각 시기
3. 한일관계 개선을 위해

현재 한일관계는

1965년

국교정상화 이래

최악이라고

평가받고 있음

한국에게 있어서

일본은 양자관계의

상대일 뿐만 아니라

남북관계, 한중관계,

한미관계에 있어서

주요 고리이기도 함

1. 2017년 동아시아 정세와 악화된 한일관계

가. 2010년대 동아시아 질서 재편과 갈등

- 2010년 중국의 부상이 현실화되면서, 미중 양극체제가 본격화함. 미중 관계는 냉전기 미소관계와는 달리 밀접한 경제적 상호의존으로 인하여 협력과 갈등이라는 양면을 가지고 전개되고 있음. 이와 함께 동아시아에서는 중국이 GDP에서 일본을 제치고 세계 2위의 경제대국이 되었음. 힘을 통해 현상 변경을 추구하는 중국과 이를 지키고자 하는 일본 간의 갈등이 심화되고 있음. 또 북한은 고도화된 핵·미사일 기술을 배경으로 핵보유국의 지위를 요구하고 있음. 동아시아의 주요 행위국 사이의 갈등이 고조됨
- 2017년 동아시아는 기업가 마인드를 바탕으로 ‘미국 우선주의(America First)’를 추구하는 트럼프 행정부, 제17차 당대회를 성공리에 끝내고 ‘신시대 중국’ 건설을 내세우는 제2기 시진핑 체제, ‘국난극복’을 내세우면서 장기집권에 성공한 제4차 아베 내각 등과 같이, 주요 국가들에서 현실주의적 외교를 공공연히 추구하는 지도자들이 연이어 탄생했음. 이에 따라 앞으로 몇 년간 동아시아정세는 더욱 유동적이고 불안정해질 것임

나. 악화된 한일관계

- 현재 한일관계는 1965년 국교정상화 이래 최악이라고 평가받고 있음. 물론 한국과 일본은 냉전기에도, 탈냉전기(1990년대와 2000년대)에 들어와서도 역사 문제를 둘러싼 갈등과 경제·안보적 차원의 협력을 주기적으로 반복해 왔음. 그러나 2010년대 특히 박근혜 정권 이후부터는 갈등이 또 다른 갈등을 발생시키는 가운데 경제·안보협력 메커니즘이 작동하고 있지 않음
- 한국에게 있어서 일본은 양자관계의 상대일 뿐만 아니라 남북관계, 한중관계, 한미관계에 있어서 주요 고리이기도 함. 따라서 일본과의 장기적인 관계악화는 한국에게 도움이 되지 않음. 한반도 비핵화와 한반도의 영구적 평화정착 실현을 위해 필요한 일본으로부터의 지원 확보가 어렵게 됨. 또 한미일 연대가 불안정하게 되고, 한미관계에도 부정적인 영향을 미치게 되어, 한반도에 대한 중국의 지나친 영향력 확대를 가져올 수도 있음. 이와 같은 상황은 한국의 국익에 부정적으로 작용하게 될 것임

- 이상과 같은 관점에 입각해, 본 글은 박근혜 정부-아베신조(安倍晋三) 내각 시기를 주요 분석기로 택해 먼저 종군위안부로 상징하는 역사 문제에 더해 대중정책의 차이가 양국 간의 대립을 일층 고조시킨 요인이었음을 설명함. 그다음에 북한의 비핵화와 한반도의 평화실현에 긍정적으로 작용할 수 있는 한일관계 수립을 위한 한국의 대일정책을 제안하고자 함

2. 한일관계의 특징과 박근혜 정권-아베 내각 시기

가. 시기별 특징

- 1965년 한일국교 정상화 이래 현재까지의 약 50년간 한일관계는 크게 3시기로 구분할 수 있음. 제1시기(1965~1989년)는 냉전체제하 미국과의 동맹을 기반으로 경제·안보에서의 협력 메커니즘이 우선시되던 이른바, 65년 체제기임. 제2시기(1990~2000년대)는 냉전의 붕괴에 따라 역사 문제를 둘러싼 갈등이 부각되면서도 양국 간에 경제·안보 차원에서의 협력 메커니즘이 유지되었던 시기임. 제3시기인 2010년대는, 아직 진행 중이지만, 역사 문제에서 발화된 갈등이 타 현안으로 확대되어 가고, 정부 간 대립이 국민들 간의 감정악화로까지 비화되는 가운데, 협력 메커니즘이 작동하지 않는 시기임
- 제1시기(1965~1989년)
 - 한일관계는 대공산권 봉쇄를 목적으로 한 한미일 삼각협력체제 안에서 이루어졌음. 때때로 발생하는 과거사 문제를 둘러싼 갈등은 공통적으로 양국 정부에 의해 관리되었으며, 일본은 한국이 행하는 반공의 방패역할을 지원하는 의미에서 경제협력을 행했음. 이를 상징하는 것이 1960년대의 박정희 정권과 이케다(池田)·사토(佐藤) 내각 및 1980년대 전두환 정권과 나카소네(中曾根) 내각이 발휘한 ‘안보 우선형’ 이니셔티브임
- 제2시기(1990~2009년)
 - 1990년대: 냉전의 붕괴에 의해 반공연대의 중요성이 감소된 반면, 과거사 문제가 주요 현안으로 등장하기 시작했음. 그러나 한국의 민주화와 경제발전에 의해 원조국가 대 피원조국가라는 비대칭성이 사라지고 양국관계가 비교적 수평적으로 변화함에 따라 한일은 민주주의, 시장경제, 인권 등의 기본적 가치를 공유하는 전략적 동반자 관계가 되었음. 이를 상징하는 것이 1998년 김대중 정권과 오부치 내각의 ‘21세기를 향한 한일 파트너십 공동선언’임

*2010년대는,
아직 진행 중이지만,
역사 문제에서
발화된 갈등이
타 현안으로
확대되어가고,
정부 간 대립이
국민들 간의
감정악화로까지
비화되는 가운데,
협력 메커니즘이
작동하지 않는 시기임*

아베 총리는**중군위안부에 대한****일본군의 관여를****부인하는 등 한국의****요구에 응하지****않았음. 이후****중군위안부 문제를****둘러싼 대립은****아베 총리의****‘전후 70주년 담화’를****둘러싼 갈등으로****확대되어 감**

- 2000년대: 양국은 국내 정치의 민족주의화로 인해, 특히 일본사회의 보수우경화에 의해 과거사 문제와 독도영유권 문제에 대한 일본의 도발과 이에 대한 한국의 대응이라는 패턴으로 대립을 반복했음. 그러나 대북정책과 관련한 한미일 삼각관계 안에서의 연대는 중시되었음. 즉 양국 간에는 나쁜 경제·안보협력 메커니즘의 중요성에 대한 공감대가 유지되고 있었음

○ 제3시기(2010년대)

- 중군위안부로 대표되는 과거사 문제를 둘러싼 대립이 대중정책을 둘러싼 대립으로, 정부 차원의 대립이 국민적 차원의 대립(한국에서는 반일, 일본에서는 혐한)으로 확대되었음. 양국 모두 관계악화의 원인을 상대 국가에게로 돌리면서 관계회복을 위한 움직임조차 시도하지 않음

나. 박근혜 정권-아베 내각 시기

○ 역사 문제를 둘러싼 대립

- 2013년 2월 박근혜 정부가 수립되었을 때 한일관계는 중군위안부로 대표되는 과거사 문제를 둘러싸고 이미 악화되어 있었음. 2011년 12월 정상회담에서 이명박 대통령과 노다 요시히코(野田佳彦) 총리가 중군위안부 문제를 둘러싸고 대립했으며, 이에 연이은 이 대통령의 독도방문(2012년 12월)과 천황사죄발언을 계기로 한국에서는 ‘반일’이, 일본에서는 ‘혐한’이 확대되고 있었기 때문임
- 박근혜 정부 등장을 계기로 한일관계의 개선이 기대되었음. 김영삼 정부 말기 역사 문제를 둘러싸고 악화된 양국관계가 김대중 정부의 등장에 의해, 또 노무현 정부 말기 독도영유권 문제를 둘러싼 대립이 이명박 정부의 등장에 의해 해소되었기 때문임
- 그러나 박 대통령 취임식에 축하 사절단으로 온 아소 다로(麻生太郎) 부총리의 침략정당화 발언, 이에 대한 박 대통령의 3.1절 경축사에서의 응수발언 “가해자와 피해자라는 역사적 입장은 천 년의 역사가 흘러도 변할 수 없습니다”는 한일관계가 2000년대와 다르게 진행될 수 있다는 우려를 초래했음. 박 대통령은 역사 문제의 해결을 양국관계 개선의 전제조건으로 제시했음. 한편 아베 총리는 중군위안부에 대한 일본군의 관여를 부인하는 등 한국의 요구에 응하지 않았음. 이후 중군위안부 문제를 둘러싼 대립은 아베 총리의 ‘전후 70주년 담화’를 둘러싼 갈등으로 확대되어 감

○ 대중정책을 둘러싼 갈등으로의 확대

- 박근혜 정부는 세계적 차원에서 중일 G2시대가 도래했으며, 동아시아에서

일본과 중국 간의 파워전이가 종료되었다고 인식함. 따라서 한국의 경제와 관련해서는 물론 한국 주도로 통일을 이루기 위해서는 북한과 밀접한 관계에 있는 중국과의 관계가 일본과의 관계보다 중요하다고 판단한 것임. 2013년 5월 발표된 박근혜 정부 국정과제는 “평화통일기반 구축을 위해 신뢰외교를 추진함. 이를 위해 국정과제 127 동북아 평화 협력구상과 유라시아협력을 확대, 국정과제 128 한미동맹과 한중동반자관계의 조화·발전 및 한일관계의 안정화를 추구한다”였음¹⁾

- 2013년 6월 한중정상회담 후 <한·중 미래비전 공동성명>이 발표되었음.²⁾ 성명은 한·중 간 전략적 협력동반자 관계를 신뢰에 기반하여 내실있게 발전시켜 나가며, 협력의 분야를 정치안보 분야의 협력과 경제통상, 사회·문화 분야로 대폭 발전시켜 나가고, 협력의 범위도 한반도뿐 아니라 동북아의 평화, 안정, 지역협력 및 글로벌 이슈의 해결까지 이룬다고 강조했다. 이를 상징한 것이 2015년 9월 박근혜 대통령의 중국 항일전승 60주년 기념식에의 참석이었음
- 2015년 외교부는 역대 최상의 한·미 및 한·중관계가 구축되었다고 평가하고, 이들 관계가 통일 환경 조성에 기여하도록 양자간 조화로운 발전을 지속 추진한다고 하였음. 또 국교정상화 50주년을 맞아 새로운 한·일관계를 모색한다고 제시했음. 그리고 한국이 한반도 및 주변 정세 변화를 주도하기 위해 한·미·일, 한·미·중, 한·중·일 등 소다자 협력을 적극 활용할 것이며, 특히 한·중·일 외교장관회의 개최 등을 통한 3국 간 협력체제 복원을 위해 노력하겠다는 의욕을 표명했음³⁾
- 한편 일본에서는 2012년 12월 제2차 아베 내각이 수립되었음. 아베는 총리소신표명연설(2013년 1월)에서 중국과 북한이 우리나라(일본)의 영토·영해·영공 및 주권에 대한 도발을 계속함에 따라 일본의 안전보장 환경이 악화되었음. 따라서 국민의 생명·재산, 우리나라(일본)의 영토·영해·영공을 지키고, 상처받은 일본외교를 재건해 세계에서 확고한 (일본의) 위치를 명확하게 하겠다고 발언함
- 다음 해인 2014년 1월 발표된 일본의 종합적인 안전보장 전략 <국가 안전보장전략(NSS)에 관하여>는 북한의 군사력 증강과 도발 행위 그리고 중국의 급격한 대두와 다양한 영역에의 적극적 진출을 안보 위협으로 제시함. 그리고 안전보장 확보 방침으로 우선 일본 자신의 능력과 그것을 발휘할 수 있는 기반을 강화하고 미일동맹을 기축으로 하면서, 각국과의 관계강화를 확대·심화시켜나간다고 제시했음.⁴⁾ 이처럼 아베 내각의 대중정책은 ‘대중위협론’에 근거하여 협력보다는 자조(self-help)와 균형(balancing)을 기본으로 하고 있었음. 그리고 ‘기본적 가치를 공유하는 전략적 동반자 관계’인 한국이 일본의 대중정책에 적극적으로 참여하기를 기대하고 있었음

2012년 12월

제2차 아베 내각이
수립되었음.

아베는 총리소신표명

연설(2013년 1월)에서

중국과 북한이

우리나라(일본)의

영토·영해·영공 및

주권에 대한 도발을

계속함에 따라

일본의 안전보장

환경이 악화되었음

**양국 국민들의
'위안부합의'에
대한 평가에는 커다란
거리가 있었음.
한국 국민의 경우는
합의를 평가하지
않는다가 54%로
평가한다(26%)보다
배 이상 많았으며,
일본 정부가
법적 책임과 제대로
사과를 하지 않았기
때문에 재협의를
필요하다고 생각했음**

- 따라서 아베 내각은 한국 정부의 중국중시정책을 ‘반일’ 정책으로, 과거 사반성 요구는 민족주의에 기반한 역사 문제의 제기라기보다는 ‘반일 친중’ 정책을 논리적으로 정당화하기 위한 명분 확보로 받아들였음. 따라서 일본은 한국이 한반도 문제 해결을 위해 주도하고자 하는 한·중·일 외교장관회의 개최 등에 응할 생각이 전혀 없었음. 2014년 5월 아베 내각은 대북정책에서의 한·미·일 협력체제를 무시하고, 북한과 <스톡홀름 합의>를 발표하는 등 한국을 견제하기 위해 북한카드를 사용하고자 했음
- 2015년 2월 시정방침 연설에서 아베 총리는 1998년 김대중-오부치의 ‘한일파트너십선언’ 이래 사용되어 왔던 한일 양국은 “기본적 가치를 공유”한다는 표현을 삭제하고 한국을 단순히 “가장 중요한 이웃 나라”라고만 언급했음. 일본의 위협인 중국과 ‘전략적 협력동반자관계’를 추진하는 한국과 기본적 가치를 공유하는 것은 불가능하다고 판단한 것임
- ‘12.28 위안부합의,’ 그리고 양국 국민 간 갈등의 심화
 - 한일관계의 악화가 한미일 군사협력관계에 부정적으로 작용한다고 판단한 미국이 움직이기 시작했음. 2015년 11월 한일군사정보포괄보호협정(GSOMIA)과 물품역무상호제공협정(ACSA)이 체결되었음. 북한의 핵 문제로 긴장이 조성되어 있는 한반도 정세에 더해 군사적으로도 대국화를 모색하는 중국을 의식한 미국의 한미일 연대강화의 일환이었음. 그리고 다음달 12월 28일 ‘한일위안부합의문’이 발표되었음. 한일 관계 정상화 50주년에 해당하는 해였음. 이로써 한일 정부 간 대립은 일단 표면적으로 진정되었음
 - 그러나 양국 국민들의 ‘위안부합의’에 대한 평가에는 커다란 거리가 있었음. 한국 국민의 경우는 합의를 평가하지 않는다가 54%로 평가한다(26%)보다 배 이상 많았으며, 일본 정부가 법적 책임과 제대로 사과를 하지 않았기 때문에 재협의를 필요하다고 생각했음. 반면, 일본 국민의 경우는 합의를 평가한다가 63%로 평가하지 않는다(19%)보다 3배 이상 많았음. 그리고 이들은 위안부합의에 의해 위안부 문제는 최종적이며 불가역적으로 해결되었다고 생각했음⁵⁾
 - ‘위안부합의’ 1년 뒤인 2016년 7월에 행해진 「제4회 한일 국민 상호인식조사」 결과에 따르면 일본에 대한 인상을 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 한국인은 2015년(72.5%)보다 줄어 61.0%로 나타났다. 한편, 한국에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 일본인도 2015년(52.4%)보다 줄어 44.6%를 기록했다.⁶⁾ 또 2017년 7월 동일 조사결과에 따르면, 일본에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지 않다’라고 응답한 한국인은 56.1%로 2016년(61.0%)보다 4.9% 줄었음. 그러나 한국에 대한 인상이 ‘좋지 않다’와 ‘대체로 좋지

않다'라고 응답한 일본인은 48.6%로 2016년(44.6%)보다 오히려 4%가 증가했음. 양국민의 상대 국민에 대한 부정적인 태도는 미래의 한일관계 전망에서도 그대로 나타나, 한국인과 일본인의 60% 정도가 동일하게 양국관계가 현재와 같거나 더 나빠질 거라고 생각했음⁷⁾

3. 한일관계 개선을 위해

- 미중 신형대국관계, 일본으로부터 중국으로의 세력전이에 대한 한국과 일본의 입장은 다름. 한국은 중견국으로 이를 목격하는 입장이나, 지역 강대국인 일본은 중국과 직접 세력전이를 겪고 있는 당사자임. 또 중국에 대한 국익에 있어서도 한국과 일본은 다름. 한국에게 있어 중국은 경제 면뿐만 아니라, 대북정책과 관련하여서도 중요함. 따라서 한국은 중국의 부상을 위협이라기보다는 경제와 안보의 기회로 받아들이고 헤징(Hedging) 정책을 실시함. 그러나 일본에게 있어 중국은 수십 년 동안 일본이 만들고 유지해 온 기존 질서에 대한 도전국임. 따라서 일본은 중국을 위협으로 인식하고 자조(Self-help)와 균형(Balancing) 정책을 통해 중국을 견제하고자 함
- 중국에 대한 인식 및 정책의 차이가 가장 선명하게 드러난 시기가 바로 박근혜 정부-아베 내각 시기였음. 한국이 경제와 안보 차원에서 중국을 일본보다 중시하게 되었는데 반해, 일본은 중국위협을 전제로 실시하는 대중견제정책에의 한국의 동참이 필요했기 때문임. 이에 따라 주기적으로 반복되어온 과거사 문제를 둘러싼 갈등을 협력으로 전환시켰던 경제·안보협력 메커니즘이 무력화되었음
- 일본으로부터 중국으로의 파워전이를 일본이 인정할 때까지 중국과 일본의 긴장관계는 계속될 것임. 그리고 한국과 일본의 대중정책이 충돌하는 가운데 한일관계가 우호 협력적으로 진행되기는 쉽지 않을 것임. 그러나 일본은 그 위상과 잠재력 면에서 여전히 세계 강대국의 하나이며 아시아의 지역강국임. 또 인접국가일 뿐 아니라, 동북아에서 민주주의, 시장경제, 비핵평화의 가치를 공유하는 유일한 국가임. 따라서 한중관계가 한일관계에 미치는 부정적 영향을 최소화할 필요가 있으며, 과거사 문제가 주요현안으로 부상하는 것도 관리해야 함. 이를 통해 한일관계를 안정화해, 한반도 비핵화와 평화구축의 실현을 위한 일본의 지원을 확보해야 할 것임

한국이 경제와 안보 차원에서 중국을 일본보다 중시하게 되었는데 반해, 일본은 중국위협을 전제로 실시하는 대중견제정책에의 한국의 동참이 필요했기 때문

주석

- 1) 박근혜 정부는 희망의 새시대라는 국정 비전하에 4대 국정기조(경제부흥·국민행복·문화융성·평화통일기반 구축), 14대 추진전략, 140개 국정과제를 제시했다. 「박근혜 정부 국정과제」, 보도 참고자료, 관계부처 합동, p.11.
- 2) <한·중 미래비전 공동성명(2013년 6월 27일, 베이징)>, www.yonhapnews.co.kr/.../2013/06/27/0200000000AKR20130627209800001.HTML
- 3) 외교부, “통일 시대를 여는 글로벌 신뢰외교-2015년 외교부 연두업무보고(통일준비 부문 합동 업무보고)”, 2015.1.9, <http://mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/>
- 4) 「国家安全保障戦略について」(平成25年12月17日), 国家安全保障會議決定閣議決定. http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w_000095.html
- 5) 한국: 한국갤럽 「2016년 1월 8일 조사 결과」, 일본: 朝日新聞 「2016년 1월 19일 조사 결과」.
- 6) 특정비영리활동법인 언론NPO·동아시아연구원, 「2016년 제4회 한일 국민 상호인식조사」, https://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?code
- 7) 특정비영리활동법인 언론NPO·동아시아연구원, 「2017년 제5회 한일 국민 상호인식조사」, https://www.eai.or.kr/data/bbs/kor_report/2017072115484780.pdf

❖ 저자 약력

■ 신정화

現 동서대학교 국제학부 부교수. 일본외교정치, 북일관계, 한일관계를 전공하고, 일본 慶應義塾大学에서 정치학 박사를 취득하였음. 북한연구학회 부회장이며, 한국정치학회 부회장, 현대일본학회 부회장 등을 역임함. 주요저서 및 논문으로는 『일본의 대북 정책(1945~1992년)』(2004), 『중국의 부상과 동아시아』(공저, 2012), 『일본민주당정권의 탄생과 붕괴: 대내외정책 분석을 중심으로』(공저, 2014), 『한일관계, 이렇게 풀 어라』(공저, 2015), “동북아 안보구도와 한일관계: 아베내각을 중심으로”, “북한의 국가발전목표와 대일정책: 김정일과 김정은시대를 중심으로”, “과거사문제에 대한 한국 역대정권의 대응: 관리에서 주도로” 등 다수.

기획 및 감수: 이성우 (제주평화연구원 분쟁해결연구부장)

편집: 황지나 (제주평화연구원 연구원)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6552

E-mail: policyforum@jpi.or.kr <http://www.jpi.or.kr>

『JPI정책포럼』에 게재된 의견은 필자 개인의 의견으로,
제주평화연구원의 공식입장과는 무관함을 알려드립니다.

ISSN: 2005-9760