

제주평화연구원 연구총서 46

JPI 정책포럼 시리즈

2019 동아시아

평화와 협력을 위한 구상

제주평화연구원 연구총서 46

JPI 정책포럼 시리즈

2019

동아시아 평화와 협력을 위한 구상

인 쇄 / 2019년 12월 28일

발 행 / 2019년 12월 31일

엮은이 / 제주평화연구원

발행처 / 도서출판 열림문화 (제주시 청관로 15 (이도2동))

☎ 064)757-4437 E-mail : ass8075@hanmail.net

정가 20,000원

ISBN 979-11-87710-62-2 93300

© 2019, 제주평화연구원

※ 잘못된 책은 바꿔드립니다.

JPI 정책포럼 시리즈

2019

동아시아 평화와 협력을 위한 구상

안정과 긴장 그리고 도전의 삼중주

2019년 한해, 국제 관계는 그 어느 때 보다 다양한 도전을 겪었습니다. 우선 한반도에서는 6월에 문재인 대통령을 비롯하여 미국의 도널드 트럼프 대통령, 북한의 김정은 조선로동당 위원장이 판문점에서 역사적인 만남을 가졌습니다.

동북아시아에서는 한일 관계가 관심의 대상이었습니다. 위안부 합의 문제, 강제징용재판 문제 그리고 이에 대한 일본의 반도체 부품 수출 규제 등으로 일년 내내 양국은 긴장을 유지하였습니다.

글로벌 차원에서는 무역 마찰로 미중 관계가 경색된 가운데 홍콩 민주화 시위가 이어졌고, 저 멀리 유럽에서는 EU가 독자적인 방위 역량을 키우기 위해 다양한 구조개혁 활동을 벌였습니다. 이런 가운데 일반인들은 세계 경제 구조가 더욱 불평등해지고 있을 뿐 아니라 삶은 보다 척박해지고 있다고 느끼고 있습니다.

되돌아보면 2019년 국제 관계의 동학은 겉으로 볼 때 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 면에서 큰 이슈 없이 안정적인 흐름을 이어간 듯 했습니다. 그러나 미중, 한일 관계에서 보듯이 국가 차원에서는 긴장이 심화되었습니다. 이와 더불어 사회와 개인은 더 나은 세상을 위해 국가의 울타리에 안주하지 않고 국경을 넘어 목소리를 높이고 있습니다.

제주평화연구원은 올 한해도 이 같은 국제무대의 다양한 현실

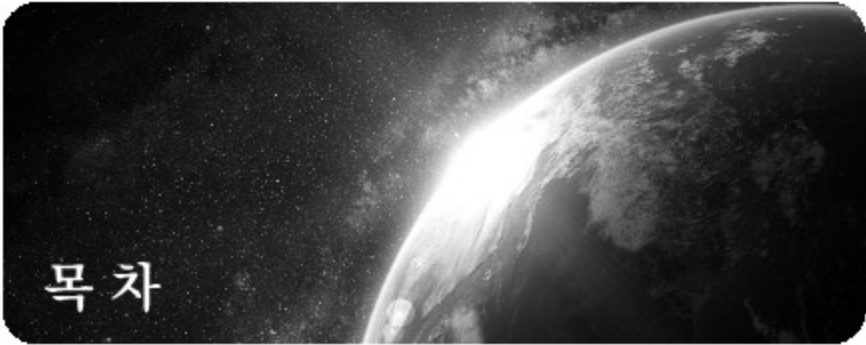
을 『JPI정책포럼』에 담고자 노력했습니다. 먼저 검색된 한일 관계를 검토해 보고 새로운 탈출구를 찾아보고자 ‘한일관계의 과거, 현재, 미래: 2019 한일관계의 해법 모색’을 주제로 정책 포럼을 개최하였습니다.

이어서 글로벌 차원의 변화를 엿보고 독자들에게 국제관계의 통찰력을 제공하고자 ‘다양성의 관점에서 본 정치적 실천: 지역주의, 민주주의, 그리고 신자유주의’를 주제로 전문가들의 의견을 모았습니다. 마지막으로 우리 주변국들이 우리에게 행한 인식의 틀과 한계를 탐구하고자 ‘미중일 여론과 우리 공공외교의 방향’을 정책 포럼에 담은 바 있습니다.

이 책에 실린 9편의 글은 2019년, 제주평화연구원에서 진행되었던 『JPI정책포럼』을 하나로 엮은 것입니다. 『JPI정책포럼』은 국제무대에서 벌어지는 다양한 사건과 도전들을 학술적 필치로 정리하여 국가 정책에 이바지하고자 만든 전문가들의 보고서입니다. 이 문서들을 엮은 이 책이 부디 국제 사회에서 벌어지는 다양한 변화들을 독자들의 눈으로 다시 소화될 수 있는 밑거름이 되기를 바랍니다. 마지막으로 『JPI정책포럼』을 집필하기 위하여 노고를 아끼지 않은 학계 최고의 전문가들께 감사를 드립니다.

2019년 12월

제주평화연구원장 김 봉 현



목 차

1부 다양성의 관점에서 본 정치적 실천 :

지역주의, 민주주의, 그리고 신자유주의

EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제 :
동북아 지역주의의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점 11

도종윤

홍콩 시위와 민주화 :
“일국양제(一國兩制)” 실험의 위기를 통한 민주주의의 전환 33

최경준

신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래? 67

손정욱



2부 한일관계의 과거, 현재, 미래 :

2019 한일관계의 해법 모색

아베 정권의 국제주의 외교와 2019년 한일 갈등 이정환	91
국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망 손 열	109
대결로 치닫는 한일관계: 어떻게 풀 것인가? 이원덕	123



3부 미중일 여론과 우리 공공외교의 방향

- | | |
|----------------------------------------------|-----|
| 최근 미국여론과 공공외교적 함의
한인택 | 145 |
| 사드 갈등 이후 중국의 한국에 대한 인식
于婉莹 (우완영) | 171 |
| 일본 중앙지 사설을 통해 본 한일관계 (2019.1~11)
고바야시 소메이 | 195 |

제1부

다양성의 관점에서 본 정치적 실천 : 지역주의, 민주주의, 그리고 신자유주의





유럽연합(EU)은 2018년 말 회원국 간 안보·방위 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략으로 '상설구조적협력(PESCO)'을 추진키로 하고 신규프로젝트를 채택하였다. 이 글에서는 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 검토한 후 협력 방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지를 살펴보고, 둘째, EU가 축적해온 문민권력(civilian power)의 개념이 PESCO의 실천과 모순되는지 혹은 병렬적으로 유지되거나 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 비교해 보며, 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO가 한반도 평화체제 구축 이후 검토해야 할 지역안보 개념의 사례로 어떤 의미가 있는지 토론한다. 결론적으로, PESCO는 유럽연합의 정치적 협력의 차원에서 큰 시험대가 될 것으로 보이지만, 주된 초점이 방위산업 관련 연구개발과 지원에 있으므로 구체적인 군사력의 확보나 군사시설의 확대를 통한 군사 대국화로 나아갈 근거로는 아직 미약하다고 판단된다. 전통적인 시각에서 안보 협력은 공동방위 혹은 동맹 개념으로 풀이되었다. 그러나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식하고 다자적 협력을 도모하려는 PESCO 발상은 향후 한반도 평화체제 이후 동북아시아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의를 줄 것으로 기대된다.



EU 상설구조적협력(PESCO)의 내용과 과제

동북아 지역주의 형성과 다자 안보 협력에 주는 시사점

도종윤

제주평화연구원 연구실장

1. 문제 제기

가. 이 글의 배경

- 2018년 11월 19일 유럽연합(EU) 각료이사회(The Council)는 회원국간 안보 분야에서의 보다 밀접한 협력을 위한 전략을 채택, 즉, 회원국 대다수가 방위 협력에 참여하는 '상설구조적협력(Permanent Structured Cooperation 이하 PESCO)'을 추진하기로 함
- 이 개념은 이미 2009년 리스본 조약에서 언급된 바 있으나 그동안 국내학계에서는 본격적인 연구가 드물었음, 국내 언론에서는 이를 해외 소식으로 보도하면서 '유럽통합군' 혹은 '유럽독자군'의 창설 등으로 해석하여 표현하는 경향이 있음¹⁾
- 이처럼 일반에서 EU의 군사 분야 역할을 주목하는 이유는 첫째, 정치·안보 공동체가 경제·사회 공동체보다 구성원 간의 협력이 더욱 어려울 것이라는

선입견, 둘째, 브렉시트를 비롯하여 최근 벌어지고 있는 유럽의 파편화 현상과는 대비되는 모습이기 때문으로 판단됨

- '유럽통합군 창설' 등의 문구는 EU가 외교·군사 공동체라기보다는 경제·사회·문화 공동체를 지향하는 '문민 권력(civilian power)'이라는 기존의 이미지와 대조되는 면이 있음. 문민 권력은 이미 널리 알려진 연성 권력(soft power), 규범 권력(normative power) 등과 구분되는 것으로 유럽에서는 이미 "[문민권력은]... 이미 EU에 정착되었다"면서 이미 내면화된 권력의 한 가지 행사 방식으로 주장되기도 함(Telò 2006:51)
- 실제로 EU는 제2차 세계대전 후 줄곧 북대서양조약기구(NATO)를 통해 미국과 동맹관계 속에서 지역 안보를 구축했기 때문에 경제·사회 분야보다 회원국 간 외교·국방 분야의 협력은 상대적으로 미흡했던 것이 사실임
- 그러나 냉전의 종식, 9/11 및 유럽에서의 각종 테러리즘, 불법 이민자 유입, 사이버안보의 중요성 등 안보환경의 변화로 유럽의 안보·방위정책 변화가 요구됨. 또한, 미국의 트럼프 행정부 출범 이후 NATO의 역할 재정비 및 분담금 증액 요구, 그리고 EU 자체의 독립된 안보 기구 설립 필요성 등 다양한 변수들이 등장
- 글로벌 안보는 지역 안보와 필연적으로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 복잡성 때문에 이제는 어느 한 국가만의 노력에 의해서는 완수될 수 없음(No single country is able to tackle today's complex problems on its own)²⁾ 을 유럽 내에서 자각. 이는 유럽이 안보 문제에서 또 다른 정책 개념을 고안해야 할 필요성을 요구함

나. 이 글의 목적

- 최근 EU가 잇달아 내놓고 있는 안보·방위 전략은 전통적 협력 방위 개념인 집단방위(collective defence), 집단 안전 보장(collective security), 동맹

(alliance) 등과는 부분적으로는 유사하되 성격과 실행 방식에서는 차별성이 있는 것으로 판단됨. 이런 배경에서 이 글은 다음의 문제제기에 관한 토론을 유도하기 위한 목적으로 작성됨

- 첫째, PESCO의 성립 계기, 내용 그리고 향후 과제 등을 살펴보면서 협력 방위 개념의 새로운 방식으로써 어떤 의미를 가질 수 있는지 고찰하고자 함
- 둘째, EU가 그동안 축적해온 문민 권력의 개념이 EU의 최근 안보정책 변화 특히, PESCO와 모순되는 관계인지 혹은 충돌하지 않고 병렬적으로 유지되거나 혹은 시너지 효과를 낼 수 있는 정책의 시발점인지 토론함
- 셋째, EU 안보정책 변화와 PESCO는 한반도 평화체제 구축, 동북아시아 지역주의 형성 이후 검토해야 할 지역 안보 개념의 한 사례로서 의미를 갖는다고 판단됨. 이를 통해 동북아시아 지역의 방위, 군사, 외교 분야의 다자적 협력 방안과 함의를 추출하도록 함

2. EU의 안보·방위 전략과 PESCO의 전개

가. 공동안보 및 방위정책(CSDP)의 수립

- 현재 EU의 방위 및 위기관리 전략은 크게 ‘공동안보 및 방위정책(Common Security and Defence Policy: CSDP)’의 맥락에서 전개되고 있음. 이는 ‘공동 외교 및 안보 정책(Common Foreign and Security Policy: CFSP)’과 더불어 EU의 외교·안보 정책의 주요 구성 요인임
- CSDP는 당초 1948년 영국, 프랑스, 그리고 베네룩스 삼국 등이 대소련 견제 정책으로 체결한 브뤼셀 조약(Brussels Treaty)에서 유래함. 1954년 이탈리아, 서독 등이 참여하는 파리 협정이 조인되면서 확대되었고 곧 서유럽 연합(Western European Union: WEU)으로 개편됨

- 냉전이 종식된 직후인 1992년 6월 WEU는 안보, 방위 및 분쟁 중재 활동 (peacemaking)을 위한 소위 피터스 버그 선언(Petersberg Declaration)을 도출하고 '피터스버그 과제(Petersberg-Tasks)'를 제안, 여기에는 인도주의 구조, 분쟁 예방, 평화유지 활동, 평화유지 및 위기관리를 위한 전투단의 활동, 공동 군축, 군사 고문(顧問) 활동, 전후 안정화 사업(postconflicts stabilization) 등이 포함됨
- 1999년 쾰른 유럽정상회담(Cologne European Council)에서 회원국들은 자율적인 활동이 가능한 신뢰할 만한 군사 능력 확보를 향후 과제로 재확인하고 같은 해 헬싱키 정상회담에서 전투단(Battlegroup)의 설치가 제안됨
- 2005년 신속대응군(rapid response force) 형태의 전투단이 설치되었으나 2017년 말까지 한 번도 실전 배치된 적은 없음³⁾
- 이후 WEU는 2009년 리스본 조약이 발효되면서 조약 내 공동외교방위정책 안으로 흡수됨.⁴⁾ 리스본 조약 내 '유럽연합에 관한 조약(TEU)' 42조-46조는 공동안보 및 방위 정책(CSDP)을 규정
- CSDP는 EU로 하여금 대외적인 안보 구축 활동인 평화 유지 작전 (peacekeeping operations) 및 분쟁 예방, 그리고 기타 국제사회의 안보 강화를 위한 정책을 망라함. 또한, 민간 및 군(軍) 자산을 활용한 위기관리(crisis management) 활동처럼 거시적, 포괄적 접근을 통합하기 위한 노력도 포함됨
- 한편, 2016년 6월 페데리카 모게리니 EU고등외교 대표 겸 집행위원회 부위원장(High Representative of the Union for Foreign Affairs&Security Policy/Vice-President of the European Commission: HR/VP)은 '외교 안보정책에 관한 EU의 글로벌 전략(EU Global Strategy for For-

eign and Security Policy: EUGS)'을 발표, 여기서 EU는 안보 공동체(security community)로서 더욱 강화되어야 하며 이를 위해서 EU는 NATO와의 협력 및 기여뿐 아니라 자율적으로 활동할 수 있도록 안보·방위 분야의 노력이 필요함을 강조⁵⁾

- 같은 해 말, 안보 및 방위 영역에서의 포괄적 일괄 조치(package of measures in the areas of security and defence) 개념이 정의됨, 여기서는 세계의 주요 축이 언급되었는데, 첫째, 안보 및 방위에 대한 유럽 스스로의 책임감 확보, 둘째 새로운 재정 정책을 통해 회원국의 방위 능력 향상 및 유럽 군수산업에 기여, 셋째 EU-NATO 간 공동선언에 따른 협력의 범위 확정 후 이에 따른 구체적인 실천 계획 마련 등이 그것임⁶⁾

나. PESCO의 추진과 전개

1) 개요

- 2017년 12월 EU 각료이사회는 PESCO 추진을 채택, PESCO는 거시적 목표 차원에서 보자면 EU 회원국들이 안보 및 방위 분야에서 보다 밀접한 협력이 가능하도록 하는 기제임, 또한, 회원국들이 공동으로 방위 역량을 강화하고, 공동 프로젝트에 투자하며, 군사 작전에 필요한 준비 조치 능력을 증가시키면서 회원국의 군사적 기여도를 높이려는 의도로 수립됨
- 이는 2016년 유럽대외관계청(EEAS)이 내놓은 EUGS의 연장선상에서 해석이 필요함, 당시 EEAS는 EUGS를 '나눔의 비전, 공동의 행동: 보다 강력한 유럽(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe)'이라는 제목으로 내놓았는데 PESCO는 EUGS의 단계별 전략의 실천적 성격을 띠
- PESCO가 기존의 다른 외교·안보 정책과 차별화되는 것은 참여 구성원이 의무적 기여를 해야 한다는 것임⁷⁾

2) 목적 및 제도적 근거

- PESCO는 안보와 방위 분야에서 회원국 간 보다 밀접한 협력을 위한 과정으로서의 기제. 이는 최근 변화하고 있는 안보 환경에 대응하여 방위 분야에서 회원국 간 투자와 협력을 제고하기 위함임
- EU는 문민 권력으로서 군사력에 의한 글로벌 패권을 추구하지 않는 행위자로 자립 매김 해 왔기에 안보·방위 분야 조치는 항상 관심의 대상이 되어 왔음. 실제로 PESCO의 의미상 정식 명칭은 ‘안보 및 방위에 관한 상설 구조적 협력(Permanent Structured Cooperation on security and defence)’으로 안보·방위 이미지를 드러내지 않으려 한 흔적이 엿보임⁸⁾
- 각료이사회가 내놓은 ‘PESCO Factsheet’에 따르면 PESCO의 목적과 의미는 크게 다음과 같이 서술됨
 - i) EU와 그 시민들의 보다 나은 안전을 위한 노력(More Security for the EU and its citizens)
 - ii) 의무적 헌신을 통한 두터운 방위협력(Deepening Defence Cooperation through Binding Commitments),
 - iii) 항구적으로 구조화된 협력을 향한 발걸음(Steps towards a permanent structured cooperation)
- 법적으로는 리스본 조약 중 EU에 관한 조약(TEU)에서 이미 언급하고 있는 구조적 협력 조항 - 42조 6항, 46조 및 프로토콜 10-⁹⁾에 바탕을 두고 있음
- 구체적으로 42조 6항은 “군사적 역량을 가진 회원국들은 보다 높은 수준의 기준(criteria)을 이행하고... 상호 간 의무적 헌신을 더욱 성취하도록 EU의 틀 내에서 상설적인 구조적 협력을 구축한다”라고 언급(46조 및 프로토콜 10은 42조 6항에 대한 이행 및 보조 규정)
- 2017년 12월 11일, 각료이사회는 17개의 PESCO협력 프로젝트를 승인하

였고(공식 채택은 2018.03.06.) 2018년 11월 19일에 다시 17개의 새 프로젝트를 승인함. 주된 내용은 훈련 및 시설 확보, 역량강화, 육·해·공에서의 작전 대비 자원 확보, 사이버 안보 등임(구체적인 내용은 부록의 표1 참조)

3) 참여국 및 내용

- 참여국은 EU 28개 회원국 중 25개국(오스트리아, 벨지움, 불가리아, 체코, 크로아티아, 사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴)임
- 영국은 브렉시트(Brexit)로 인해, 덴마크는 방위 정책에 관한 옵트 아웃(opt-out) 조항(리스본 조약 프로토콜 22 참조)에 따라서, 그리고 몰타는 자국 헌법의 중립 조항에 따라 불참하기로 함
- 2018년 11월 19일에 발표된 PESCO 프로젝트 34개 중, 주요국들의 공동 프로젝트에 참여 개수를 보면(괄호 안 숫자는 주도 프로젝트의 개수), 이탈리아 21(8), 프랑스 20(7), 스페인 17(1), 그리스 14(5), 독일 12(5), 벨지움 10(1), 네덜란드 9(1), 체코 6(1), 슬로바키아 6(1), 오스트리아 5(1), 불가리아 4(1), 에스토니아 3(1), 리투아니아 2(1) 등의 순서임. 반면 사이프러스 8, 폴란드 7, 포르투갈 7, 스웨덴 4 등은 주도국으로 참여하는 공동프로젝트가 없음
- 분야별로 프로젝트를 살펴보면 사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 분야 7개, 육상무기체계 분야 6개, 지원·협력 분야 6개, 훈련·시설 분야 5개, 해양 분야 4개, 항공시스템 분야 3개, 우주 분야 2개 등임
- 무엇보다 PESCO는 유럽의 방위산업 및 관련 분야의 조달 사업에 유럽의 역량을 강화하는 데 초점을 둔, 즉, 중소기업을 포함한 관련 사업체 및 다국적 조달 프로젝트의 강화를 통해 회원국의 방위 역량 발전을 촉진할 것을 염두에 두고 있음¹⁰⁾

- PESCO의 재원 조달은 새로 설치된 유럽방위기금(EDF)에서 지원받되 다른 EU의 재정적 기여(30%가량)를 염두에 두고 있음. 유럽방위기금은 2016년 집행위원회에서 제안되어 2017년에 설립된 바 있음. 기금 예산은 연구 분야에서 2019년까지 9억 유로이며 이후 연간 5억 유로씩 소요될 예정임. 또한, 개발 및 취득 분야에서 2019-20년간 5억 유로, 2020년 이후 약 1십억 유로 임.¹¹⁾ 집행위원회는 2021-27년간 추정 예산이 약 130억 유로라고 밝힘¹²⁾
- 유럽방위 기금의 주요 사용처는 방위 관련 프로젝트의 연구 지원과 연관 산업 발전과 관계된 것으로 예정함. 주목할 만한 것은 이 기금의 예산이 EU의 규정(regulation)으로 채택되어 법적인 근거는 물론 안정적인 재원 확보가 가능해졌다는 것임.¹³⁾ 따라서 이 기금의 지원을 받는 PESCO도 재정적 안정성이 보장될 것으로 예측됨
- 한편, PESCO 구조는 크게 두 개의 병렬적 구조로 거버넌스를 형성함. 먼저 각료이사회 수준에서 PESCO 관련 모든 정책 방향과 결정, 기제의 평가(참여 회원국의 의무 준수 여부 등에 대한 평가 포함) 등을 책임지고, PESCO의 효율성에 대해서는 각 프로젝트의 활동 수준에서 결정됨. 각 프로젝트는 그 프로젝트에 참여하는 회원국들이 관리하고 운영함. 또한, 각 프로젝트의 일반적 관리 규칙(general governance rules)에 따라서 작업 및 실행의 구조가 결정되며 이때 일반 관리 규칙은 각료 이사회에서 채택될 예정임
- 대외관계청(EEAS)과 유럽방위청(EDA)은 공동으로 PESCO 사무국을 설치하고 PESCO 관련 모든 업무를 관장함. 주목할 것은 PESCO프로젝트의 추진과 평가 등은 철저하게 프로젝트에 참여하는 각 회원국이 준수해야 할 의무적 사항이라는 것임. 프로젝트에 참여하는 회원국들은 자신들이 어떻게 프로젝트를 이행하고 있는지 '국가실천계획(National Implementation Plan)'으로 작성하여 매년 1월에 각료이사회에 제출해야 하고, PESCO 사무국이 이를 평가한 후 이에 근거하여 고등외교대표(HR/VP)는 이를 이사회에 보고해야 함

- PESCO 참여는 철저히 '보다 큰 헌신적 의무(more binding commitments)'를 다할 수 있는 회원국만이 가능하지만, 예외적으로 제3국의 참여가 가능함.¹⁴⁾ 이를 위해서는 먼저 각 프로젝트에 참여하는 회원국들의 판단에 의지해야 하며, 각료이사회는 초빙된 제3국이 PESCO를 수행할 수 있는 일반적 조건에 부합하는지를 결정함

3. 향후 전개 방향과 논쟁점

가. 운영과 평가

- EU는 PESCO가 향후 방위 분야의 협력을 통해 EU의 통합을 가속할 촉진자로 역할을 다할 것으로 기대하고 있음. PESCO가 리스본 조약에 근거한 상설 조직이라는 점, 유럽방위기금을 통해 재원 조달이 부담이 적다는 점, 중소기업을 포함하여 연관 산업의 발전에 도움이 될 것이라는 점, 무기 체계 등을 통한 기술통제 시스템 표준화는 각국의 과학 기술 발전에 필연적 연관성을 가지고 있다는 점 등 프로젝트에 이익과 정당성이 동시에 부여되어 있어서 회원국이 크게 관심을 가짐
- 또한, PESCO는 헌신적 의무(binding commitments)를 강조하고 있는데 이는 참여국들의 기여(프로젝트 평가 포함)가 의무적 사항이라는 것을 의미함. 이는 현재의 EU의 공동안보방위정책이 자발적 참여(voluntary approach)에 의존하고 있는 것과는 크게 다른 것임
- EU는 PESCO를 통해 회원국 간 서로 다른 무기 체계로 인해 불필요한 중복을 감소시키고 상호운용성(interoperability)을 증가시켜 회원국 간 협력과 조화를 꾀하고 유럽 내 관련 산업의 경쟁력을 제고시킬 것이라고 내다 봄
- 특히 EU는 통합군 창설과 운영이 향후 전개될 미래의 과제 즉, 테러리즘 및

중동 및 아프리카에서의 위기감 확대에 적절한 대응책이라고 판단하고 있음. 따라서 상호운영성의 증대는 PESCO 프로젝트를 통한 '단일한 유럽'을 향한 과정적 조건이기도 함

- PESCO의 지속성 및 회원국의 성실한 참여가 향후 성패(成敗)의 조건으로 고려되며 이는 법적, 정치적으로 비교적 낙관적인 예측이 가능함. 우선, 법적으로 보았을 때 EU는 PESCO가 '신뢰할 만한 법적인 의무 장치(a reliable and binding legal framework)'이며 '의무적 헌신(binding commitments)'을 명시적으로 강조하고 있고¹⁵⁾ 각료이사회를 통해 참여국들이 이를 모두 수용한다는 전제에서 프로젝트가 진행된다는 점. 둘째, 2016년 6월 EEAS가 내놓은 EUGS에 따르면 EU는 대외정책의 원칙으로 단일성(unity)을 강조한 바 있는바, 단일성의 유지는 현재 EU의 정치지도자들이 당면과제로 인식하고 있으며 PESCO는 그러한 돌파구가 되어 줄 것으로 기대하고 있다는 점 등에 근거함
- EUGS는 제도, 국가, 민족을 포함하여 유럽의 단일성을 강화함으로써 홀로 혹은 비협력에 의해서는 달성하기 어려운 도전들을 극복하겠다는 의지를 피력한 바 있음. 예컨대 대외정책의 우선성(priorities) 중 하나로서 분쟁에 대한 통합적 접근(integrated approach)을 강조. 이는 분쟁 및 위기를 다룰 때 포괄적 접근(comprehensive approach)으로 실천하겠다는 것으로 평화유지 및 인간 안보에 이르기까지 EU의 모든 정책적 역량을 종합하겠다는 것. 즉, 어느 한 두 회원국의 정책적 간여와 판단만으로 가능한 것이 아닌 상호 연계성 속에서 하나처럼 움직임을 의미하는 것임. 이는 현재 PESCO 참여 회원국이 모두 공유하는 것으로 판단되며 단일성 유지의 근거이기도 함
- PESCO는 결국, 2010년대 이후 금융위기와 불법 이주자 문제, 테러리즘 그리고 영국의 브렉시트 등으로 분열의 조짐을 보이는 유럽이 경제, 사회, 문화뿐 아니라 안보, 방위 분야에서의 협력을 통해 정치적 통합을 강화하고자 하는 의도를 포함하는 것으로 파악됨

나. NATO와의 관련성

- 현실적으로 EU는 NATO에서의 예산 편성 논란으로 미국과 불편한 관계에 놓여 있음. 즉, 트럼프 대통령은 “공정하게 예산을 분담하는 NATO 동맹국들에만 도움을 줄 것”이라고 수차례 언급한 바 있음.¹⁶⁾ 따라서 EU는 NATO와는 별개로 독자적인 방위군 운영에 보다 박차를 가하고 있는 것이 사실임. EU 28개 회원국 중 23개국이 2018년 11월 13일 브뤼셀에서 모여 공동 군대(European Army) 창설에 합의한 바 있음. 이들은 2020년 이후 매년 50억 유로 이상을 투자하여 군대의 해외 훈련 허브를 구축하고 최첨단 무기 구입을 지원하기로 한 바 있음¹⁷⁾

- 그러나 EU와 NATO가 당분간 결별의 수순으로 갈 가능성은 그다지 크지 않음. EU는 우선 그들의 근간인 리스본 조약에서 NATO와의 협력을 규정하고 있으므로 제도적 범주에서 이를 부인하기 어려운 상황임. 즉, TEU 42조 3항(프로토콜 11 포함)은 “EU는 회원국의 각자 특성에 따른 안보방위정책을 침해해서는 안되며 NATO의 틀 내에서 공동방위정책을 실현하고자 하는 회원국의 의무도 존중해야 함”을 강조. 또한 “NATO의 틀 내에서 설치된 공동방위 안보정책과 양립해야 함”을 제도적으로 규정하고 있음

- 2016년 12월 유럽정상회담(European Council)은 유럽이 자신의 안보에 보다 큰 책임을 져야 함을 강조함. 그러나 EU는 항상 NATO 회원국의 법적 의무 준수, 군사비 지출에 관한 NATO의 가이드라인 준수 등을 고려하고 있음을 확인하며¹⁸⁾ 제도적, 정치적으로 NATO와의 연관성을 부인할 수 없음을 밝힘

- 따라서 PESCO가 ‘유럽통합군’의 상징으로 읽히거나 NATO와의 결별로 가는 촉진자가 될 것이라고 현재로서는 선불리 단정할 수 없음

다. 문민 권력의 위기 혹은 EU의 군사 대국화?

- EU는 소규모이기는 하지만, 전투단을 보유하고 있으며 NATO를 통해 여러 국제적 위기관리 활동에서 경찰력, 군대 등을 파견하고 있음
- 그러나 EU는 그동안 문민 권력으로서 군사력보다는 외교력, 물리력보다는 규범과 제도를 강조하면서 기존의 현실주의적 국제질서의 패러다임에 도전해 온 것도 사실임
- 다만, 이때의 EU가 추구하는 문민 권력은 다음과 같은 맥락에서 해석되어야 함. 첫째, 유럽은 지구상 어느 국가보다도 민주주의 실천에서 앞서 있으며 초국가적 민주제도(supranational democratic institutions)와 과정과 국경을 초월한 협회, 단체와 정당 네트워크를 가지고 있으며 EU의 제도적 근간이 리스본 조약에서 '기본권 헌장'을 채택하고 있다는 점. 둘째, 유럽은 국제 경쟁력과 사회적 응집력, 민주적 사회 등이 서로 균형을 이루는 독특한 '유럽형 사회 모델(European Social Model)'을 가지고 있다는 점. 셋째, EU 회원국이 되기 위해서는 평화 준수와 민주화가 중요한 조건인데 회원국 참여가 늘어나면서 유럽대륙이 이러한 조건을 가진 환경으로 점차 확산이 커지고 있다는 점. 넷째, 더 나아가 EU가 공동의 전략을 수립하여 근린 국가들과 동반자 협정 체결하면서 그들의 경제적, 정치적 영향력을 확대하고 있다는 점. 다섯째, 위와 같은 전략을 통해 EU가 무역 규모 등에서 세계에서 차지하는 위상이 한층 강화되었다는 점. 여섯째, EU가 지역 수준을 넘어서 국제무대에서 다자주의(multilateralism)를 통해 자신의 정체성을 구축하고 있다는 점. 마지막으로 EU는 다른 지역에서 지역 협력이 강화되는데 자극을 주고 동시에 글로벌 거버넌스에서 일정의 기여를 하고 있다는 점 등을 말할 수 있음
- 따라서 EU의 문민 권력은 민주주의, 제도화, 인간안보, 다자주의, 사회적통합, 경제·사회적 영향력 등이 핵심어로 정리됨. 이런 맥락에서 보자면 PESCO는 전통적인 안보·방위 정책은 NATO와의 연계성을 법적, 정치적

으로 유지하되 시대의 변화에 따라 책임을 강화하고자 하는 방식으로 이해됨. 구체적으로 유럽 시민의 안보 확보, 회원국 간 다자적 협력, 책임성의 강조, 중소기업을 비롯한 산업 육성 등에 방점을 두고 있어 과거의 초강대국이 추구했던 패권적 군사력 확보를 위한 군사국가화와는 행동 양식에서 다른 맥락에 있음

4. 마무리

- PESCO의 출범은 EU의 안보 방위 정책에서 다자주의를 통한 단일한 공동체 도약을 위한 중요한 시도임. 즉 전통적인 주권 분야로 인식되던 안보·방위 분야에서 PESCO를 통한 실천적 협력이 가능할 것인가 하는 문제는 단지 군사력의 확대 차원뿐 아니라 정치적 협력의 차원에서도 큰 시험대가 될 것
- 현재 PESCO의 주된 초점은 방위 역량 강화와 자산의 확보에 있음. 따라서 구체적인 군사력의 확보 혹은 군사시설의 확대를 판단할 근거는 아직 미약함
- EU가 독자적인 군사력 확보를 위해서는 그동안 주된 안보·방위 추진 분야였던 교육·훈련과 지원을 넘어서 군사 위성, 방어 전투 기체, 시스템 개발 등 군사력의 자율적 전략 운용이 가능한 분야에 얼마나 투입하여 역량을 강화할 것인가에 달려 있음
- 프로젝트 대부분이 공격용 무기 체계와는 거리가 있고 정찰, 유지, 수선, 관리 등에 주안점을 두고 있어 방위 개념의 전환이 시도되고 있다고 판단됨. 즉, 공격이 아닌 방어적 개념의 확장 및 심화가 방위 개념의 주요 틀이 될 것으로 전망됨. 예컨대 탱크를 개발할 것인지 장갑차를 개발할 것인지는 매우 다른 메타포를 지니며 PESCO는 후자의 입장으로 판단됨
- 전통적인 외교 안보 시각에서 안보협력은 공동방위 혹은 동맹 개념에 머물

러 있으나 안보·방위를 경제적·사회적 과제로 인식한 새로운 접근으로 판단
됨. 이를 통한 다자주의적 협력을 도모하려는 노력은 향후 한반도 평화체제
이후 동북아의 지역주의를 형성하고 안보 질서를 구축하는데 충분한 함의
를 줄 것으로 기대됨

부록

표1) PESCO에 따른 프로젝트 개관(2018.11.19. 현재)

프로젝트명	성격	참 여 국	채 택 일
EU Training Mission Centre(EU TMCC)	훈련, 시설 (Training, Facilities)	독일, 벨지움, 체코, 아일랜드, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 오스트리아, 루마니아, 스웨덴	2018.03.06
European Training Certification Centre for European Armies		이탈리아, 그리스	2018.03.06
Helicopter Hot and High Training (H3 Training)		그리스, 이탈리아, 루마니아	2018.11.19
Joint EU Intelligence School		그리스, 사이프러스	2018.11.19
EU Test and Evaluation Centres		프랑스, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아	2018.11.19
Deployable Military Disaster Relief Capability Package	육상무기체계 (Land, Formation, Systems)	이탈리아, 그리스, 스페인, 크로아티아, 오스트리아	2018.11.19
Armoured Infantry Fighting Vehicle/ Amphibious Assault Vehicle/ Light Armoured Vehicle		이탈리아, 그리스, 슬로바키아,	2018.03.06
Indirected Fire Support(Euro Artillery)		슬로바키아, 이탈리아	2018.03.06
EUFOR Crisis Response Operation Core(EUFOR CROC)		독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Integrated Unmanned Ground System (UGS)		에스토니아, 벨지움, 체코, 스페인, 프랑스, 라트비아, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 핀란드	2018.11.19
EU Beyond Line Of Sight(BLOS) Land Battlefield Missile Systems		프랑스, 벨지움, 사이프러스	2018.11.19
Maritime(semi-) Autonomous Systems for Mine Countermeasures (MAS MCM)		벨지움, 그리스, 라트비아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아	2018.03.06
Harbour & Maritime Surveillance and Protection(HARMSPRO)	이탈리아, 그리스, 폴란드, 포르투갈	2018.03.06	
Upgrade of Maritime Surveillance	해양 (Maritime)	그리스, 불가리아, 아일랜드, 스페인, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스	2018.03.06
Deployable Modular Underwater Intervention Capability Package (DIVEPACK)		불가리아, 그리스, 프랑스	2018.11.19

프로젝트명	성격	참 여 국	채 택 일
European Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft Systems - MALE RPS (Eurodrone)	항공, 시스템 (Air, Systems)	독일, 체코, 스페인, 프랑스, 이탈리아	2018.11.19
European Attack Helicopters TIGER Mark III		프랑스, 독일, 스페인	2018.11.19
Counter Unmanned Aerial System (C-UAS)		이탈리아, 체코	2018.11.19
Europe Secure Software defined Radio (ESSOR)	사이버, 지휘, 통제, 통신, 컴퓨터, 정보, 감시 및 정찰 (Cyber, C4ISR)	프랑스, 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 핀란드	2018.03.06
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform		그리스, 스페인, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 오스트리아, 포르투갈	2018.03.06
Cyber Rapid Response Teams and Mutual Assistance in Cyber Security		리투아니아, 에스토니아, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 네덜란드, 폴란드, 루마니아, 핀란드	2018.03.06
Strategic Command and Control(C2) system for CSDP Missions and Operations		스페인, 프랑스, 독일, 이탈리아, 포르투갈	2018.03.06
European High Atmosphere Airship Platform (EHAAP)- Persistent Intelligence, Surveillance and Reconnaissance(ISR) Capability		이탈리아, 프랑스	2018.11.19
One Deployable Special Operations Forces(SOF) Tactical Command and Control (C2) Command Post (SJO)-(SOCC) for SJO		그리스, 사이프러스	2018.11.19
Electronic Warfare Capability and Interoperability Programme for Future Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (JISR) Cooperation		체코, 독일	2018.11.19
European Medical Command		이탈리아, 네덜란드, 루마니아, 슬로바키아, 스웨덴	2018.03.06
Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations		지원, 협력 (Enabling, Joint)	독일, 벨지움, 불가리아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 헝가리, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 슬로바키아

프로젝트명	성격	참 여 국	채 택 일
Military Mobility	지원, 협력 (Enabling, Joint)	네덜란드, 벨지움, 불가리아, 체코, 독일, 에스토니아, 그리스, 스페인, 프랑스, 크로아티아, 이탈리아, 사이프러스, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 핀란드, 스웨덴	2018.03.06
Energy Operational Fuction (EOF)		프랑스, 벨지움, 스페인, 이탈리아	2018.03.06
Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (CBRN) Surveillance as a Service(CBRN SaaS)		오스트리아, 프랑스, 크로아티아, 헝가리, 슬로베니아	2018.11.19
Co-basing		프랑스, 벨지움, 체코, 독일, 스페인, 네덜란드	2018.11.19
Geo-meteorological and Ocean ographic (GeoMETOC) Support Coordination Element (GMSCE)		독일, 그리스, 프랑스, 루마니아	2018.11.19
EU Radio Navigation Solution (EURAS)	우주 (Space)	프랑스, 벨지움, 독일, 스페인, 이탈리아	2018.11.19
European Military Space Surveillance Awareness Network(EU-SSA-N)		이탈리아, 프랑스	2018.11.19

* 참여국 중 굵은 글씨는 사업의 대표국가

** 사업 관련된 보다 자세한 내용은 아래 출처 참고

출처: "Permanent Structured Cooperation (PESCO) updated list of PESCO projects - Overview - 19 November 2018"의 내용을 저자가 요약

표2) 주요국의 군사비 지출

순 위	국 명	지출액(십억 US 달러)	전 세계 대비(%)	GDP 대비(%)
1	미국	610	35	3.1
2	중국	[228]*	[13]*	[1.9]*
3	사우디아라비아	[69.4]*	[4.0]*	[10]*
4	러시아	66.3	3.8	4.3
5	인도	63.9	3.7	2.5
6	프랑스	57.8	3.3	2.3
7	영국	47.2	2.7	1.8
8	일본	45.4	2.6	0.9
9	독일	44.3	2.5	1.2
10	한국	39.2	2.3	2.6
11	브라질	29.3	1.7	1.4
12	이탈리아	29.2	1.7	1.5
13	호주	27.5	1.6	2.0
14	캐나다	20.6	1.2	1.3
15	터키	18.2	1.0	2.2
주요 15개국 합계	-	1396	80	-
전세계총계	-	1739	-	2.2

* 추정치

출처: "Trends in World Military Expenditure, 2017", SIPRI Fact Sheet May 18, p.2.

참고문헌

- 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11. 19.
- 도종윤, “EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건”, PeaceNet 2017-68.
- 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려... 영국도 동참”, 2018.11.09.
- 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도... ‘미사일·장갑차·사이버 방위 추진””, 2018.11.20.
- Clair Mills, “EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation”, Commons Briefing papers CBP-8149.
- Council of the EU Press release, “European Defence Fund: Council adopts its position”, 19, November 2018.
- EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- _____, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”,
- EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World”(European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- Lisbon Treaty
- Mario Telò, 2006, Europe: A Civilian Power?, New York and Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SIPRI Fact Sheet, 2018.

주석

- 1) 동아일보, “나토 우산 벗어난 ‘유럽 독자군대’ 깃발 올려... 영국도 동참”, 2018.11.09; 경향신문, “유럽군, 왜 또 수면 위로 올라왔나”, 2018. 11.19; 한겨레, “EU, 독자군 창설 가속도... ‘미사일·장갑차·사이버방위 추진””, 2018.11.20.
- 2) EU General Secretary of the Council, “A Secure Europe in a Better World” (European Security Strategy), Brussels, 12 December 2003.
- 3) 2018년 현재 1,500명 규모의 14개 전투단과 2,500명 규모의 전투단 4개가 설치되었다.
- 4) 2011년 6월 30일 서유럽연합은 공식적으로 해제되었다.
- 5) EEAS, “Shared Vision, Common Action: a Stronger Europe” (A Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy), June, 2016.
- 6) European Union External Action, Shaping of a Common Security and Defence Policy, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5388/shaping-common-security-and-defence-policy_en (2019.01.09. 확인) 이 내용은 2018.11.19. EEAS의 News Stories, “Towards a stronger EU on security and defence”로 업데이트 됨.
- 7) EEAS, “Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy”, 참조.
- 8) EU가 내놓은 “Permanent Structured Cooperation Factsheet” 참조. 사실 이에 앞서 리스본 조약 TEU 42조에서는 “on security and defence”라는 표현 없이 “... permanent structured cooperation...”이 문장 중에 언급되어 있다. 그러나 42조가 속한 부분은 TEU Ch.2 session 2의 공동 안보 및 방위 정책에 관한 부분이므로 당연히 “on security and defence”라는 표현 없이도 그 뜻이 안보 분야에 관한 협력이라는 것을 알 수 있다.

- 9) TEU 42-46조는 EU의 공동안보·방위 정책에 관한 조항들이며 42조는 구조적 협력에 관한 조항이다. 또한, 프로토콜 10은 42조에 관한 부속 프로토콜이다. 42조6항, 46조, 프로토콜 10은 리스본 조약에 처음 도입되었다.
- 10) EEAS, "Notification on Permanent Structured Cooperation to the Council and to the High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy", p1.
- 11) European Commission Press Release, "A European Defence Fund", 7, June 2017.
- 12) European Commission Press Release, "EU budget: Stepping up the EU's role as a security and defence provider", 13, June 2018.
- 13) Council of the EU Press release, "European Defence Fund: Council adopts its position", 19, November 2018.
- 14) 이때의 3국은 EU 회원국 중 참여하지 않는 나머지 3국을 의미하는 것으로 보인다. 특히 영국의 제3자 참여는 프로젝트 추진 상황에 따라 영국에서도 재검토될 사안으로 보인다. 이와 관련된 문서는 Clair Mills, "EU Defence: the realization of Permanent Structured Cooperation", Commons Briefing papers CBP-8149 참조.
- 15) EEAS, "Notification on Permanent Structured Cooperation(PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for foreign affairs and security policy", p.3.
- 16) The Guardian, Donald Trump reiterated he will only help Nato countries that pay 'fair share', July 28, 2016.
- 17) 도종윤, "EU는 한반도 유사시 군사 개입을 할 수 있을까?: 외교의 충분조건과 군사적 개입의 필요조건", PeaceNet 2017-68.
- 18) 미국 및 EU 주요국의 군사비 지출에 관해서는 표2 참조.



2019년 홍콩 시위는 1997년 홍콩의 중국 반환 이후 가장 큰 규모로 전개되어 중국정부에게 1989년 천안문 사태 이후 최대의 정치적 위기와 도전을 대내외적 차원에서 안겨주고 있다. 이번 홍콩 시위를 촉발시킨 직접적 계기는 송환법을 둘러싼 내부적 갈등이지만, 홍콩이 중국으로부터의 자율성과 민주주의에 대한 요구의 측면에서 2014년 우산혁명의 연장선 상에 있으며, 이는 근본적으로 홍콩의 중국 반환 이후 시행되어 온 “일국양제”가 지닌 모순과 맞닿아 있다. 한 국가 내에 서로 다른 체제를 양립시키고자 하는 시도는 “일국(一國)”에 대한 중국정부의 강조가 “양제(兩制)”의 위기를 낳고, “양제”에 대한 홍콩시민의 요구가 “일국”에 대한 도전으로 여겨지면서 일국양제의 존립 가능성에 대한 회의와 우려를 낳고 있다. “일국”과 “양제”의 충돌과 모순은 단기적으로는 홍콩 정부와 홍콩시민, 홍콩시민과 중국 정부 사이의 갈등과 정치적 혼란을 야기하고 있으나, 영국 식민지 통치 이후 민주주의 없는 자유와 법치 및 경제적 번영을 향유하는데 만족하던 홍콩시민들이 민주주의 가치와 제도화의 필요성을 인식하고 이를 적극적으로 요구하게 만들었다는 점에서 홍콩의 정치발전에도 의도하지 않은 영향을 미치고 있다. 일국양제의 모순 속에서 진행되는 홍콩의 민주화를 위한 시도는 중국의 국내적 통합성, 대만과의 통일(양안관계), 중국이 지향하는 새로운 국제질서의 문제와 결부되어 있으며, 근본적으로 중국 자체의 민주화 문제와 맞닿아 있다. 따라서 홍콩 시위는 중국과 홍콩의 문제를 넘어 동아시아 및 국제체제의 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다.



홍콩 시위와 민주화

“일국양제(一國兩制)” 실험의 위기를 통한 민주주의 전환

최 경 준

제주대학교 사회교육과 조교수

1. 문제 제기

- 홍콩은 현재 중국으로의 반환 이후 최대의 정치적 위기에 직면해 있음. 2019년 송환법 사태로 촉발된 홍콩 시위는 그 규모와 지속 기간 그리고 공권력과 시민 사이 폭력적 대립의 강도 면에서 2014년 우산혁명을 비롯한 이전의 시위들을 능가함. 홍콩시위와 이에 대한 국제사회의 지지와 대중국 압박으로 인해 중국정부는 1989년 천안문 사태 이후 최악의 국내적 도전과 국제적 압력을 경험하고 있음.
- 홍콩시위의 직접적 계기는 홍콩에 있는 범죄피의자를 홍콩과 범죄인인도조약을 맺지 않은 다른 국가에 송환할 수 있는 송환법 제정을 홍콩정부가 추진한데 있음. 범죄인을 송환할 수 있는 대상 지역에 대만을 포함 중국대륙 전체가 들어가면서 홍콩시민들은 가혹하고 자의적인 처벌이 이루어지는 중국의 사법체계에 홍콩인들이 노출됨으로써 표현과 사상의 자유 등 시민적 권리가 제약될 수 있음을 우려하며 이 법에 반대하는 시위를 전개.

- 그러나 홍콩 정부가 송환법 폐기를 밝혔음에도 홍콩 시위가 보편적인 선거권에 기반한 직선제에 의한 행정장관 선출 등 민주주의에 대한 요구로 더욱 거세게 이어지고 있다는 점에서 이는 2014년 우산혁명의 연장선 상에 있음. 근본적으로는 1997년 홍콩 반환 이후 홍콩사회가 직면한 정치, 경제, 사회적 불만과 홍콩의 미래에 대한 위기의식이 대규모 시위를 야기한 원인으로 작용. 이는 일국양제에 의한 상이한 두 체제의 공존을 통한 통합방식이 내부적인 모순과 한계를 드러낸 것이며, “일국”을 강조하는 중국과 “양제”의 보장을 요구하는 홍콩시민 사이에 타협하기 어려운 갈등을 노정시킨 결과임.
- 홍콩 반환시 영국과 중국간에 합의된 일국양제는 자유와 법치를 보장하는 자본주의 체제와 레닌주의적 일당 독재에 기반한 사회주의 체제의 통합을 위해 고안됨. 그러나 반환 이후 홍콩은 상대적인 경제 쇠퇴와 위상의 저하, 대륙과의 교류로 인해 야기된 각종 사회적 문제들을 경험하게 되고, 영국 식민지 하에서 민주주의 없는 자유와 법치, 그리고 경제적 번영을 향유하며 만족하던 홍콩인들에게 민주주의 없이는 자유와 법치가 보장될 수 없다는 정치적 자각을 가져다 주었고, 이는 보편적 투표권과 직선제 선거를 비롯한 정치참여의 권리를 보장하는 민주주의 제도에 대한 요구로 이어짐. 이 점에서 일국양제는 스스로의 모순을 드러내며 의도치 않게 홍콩의 민주주의적 정치발전을 향한 노력의 계기로 작용하고 있음.

2. 홍콩 시위의 발단과 전개

가. 송환법 사태

- 홍콩정부는 2019년 4월 3일, 찬통카이(陳同佳) 사건을 계기로 범죄인 인도 조약을 체결하지 않은 국가나 지역에도 범죄인을 인도할 수 있도록 하는 내용을 담은 “범죄인 인도 범안(송환법)”을 추진. 이는 대만에서 살인을 저지르고 홍콩으로 도주한 홍콩인을 대만으로 인도하려는 조치의 일환임. 홍콩은 속지주의를 채택하고 있어 영외에서 발생한 범죄에 대해서는 처벌하지

않으며, 다만 미국, 영국, 캐나다, 독일 등 20개 국가들과 범죄인 송환조약을 맺고 있음.

- 새로운 송환법 제정이 문제가 되는 것은 기존의 홍콩법이 홍콩내 범죄 혐의자가 중국 대륙으로 송환되는 것을 금지했던 반면, 새로운 송환법은 대만뿐만 아니라 중국 본토 및 마카오 등도 송환 지역으로 포함시키고 있다는 점. 홍콩 정부는 300명 이상의 범죄도피자들이 홍콩에 살고 있으며, 새롭게 추진되는 송환법이 기존 홍콩법이 지닌 허점을 메꾸어 홍콩의 안전과 법치질서의 유지에 필요하다 주장.
- 그러나 홍콩 시민들은 중국이 홍콩인들의 자유를 억압하기 위한 수단으로 이를 악용할 것을 우려하며 반발. 송환법이 통과되면 누구든 사소한 범죄 혐의만으로도 자의적인 구금과 고문이 이루어지는 중국 본토로 압송될 가능성이 있고, 중국에 대한 일상적 비판도 처벌받을 수 있다는 두려움이 홍콩 내 표현과 사상의 자유를 해칠 것이라 주장. 이는 홍콩 사법부의 중국으로부터의 독립성에 대한 심각한 도전이며, 홍콩의 자치권을 줄여 점점 더 많은 강권을 행사하려는 중국본토의 의도가 깔려 있다 비판.¹⁾
- 홍콩 시민의 반발에 직면하자 홍콩정부는 경제와 관련된 9개의 범죄를 송환법 대상에서 제외하고, 새로운 송환법이 7년 이상의 구금에 해당하는 중범죄에만 해당될 것이며, 정치범에는 해당되지 않을 것이라 발표.²⁾ 그러나 홍콩시민들은 지금까지 중국이 반체제 인사들에게 뇌물, 갈취 등 비정치적인 범죄 혐의로 기소해 탄압해 왔음을 지적하며, 새로운 송환법의 전면적 철회를 주장.³⁾

나. 시위의 전개

- 송환법 철회와 이를 추진한 캐리 램(林鄭月娥) 행정장관에 대한 사퇴 요구로 시작된 시위는 경찰의 강경 대응으로 인해 더욱 거세지며 민주주의와 자유를 요구하는 대규모 시위로 확대됨. 6월 9일 백만 명이 시위에 참여하였

고, 일주일 후에는 홍콩 전체 인구인 720만 명 중에서 200만명이 참여하는 홍콩 역사상 최대 규모의 시위가 벌어졌. 6월 15일 홍콩 정부는 송환법안의 처리를 연기하겠다고 발표하였으나, 시위대는 전면 철회를 요구하며 시위를 지속, 시위대와 경찰 사이에 폭력이 증폭되어 시위대의 홍콩 입법회의 사당 침투와 경찰서 파손, 공항 봉쇄가 이루어졌고, 홍콩 당국은 최루가스, 물대포, 고무탄을 동원해 무력으로 시위대를 진압 및 체포.

- 시민들은 2019년 9월 28일에 우산혁명 발발 5주년을 맞아 기념집회를 열어 시위의 대상을 홍콩 정부를 넘어 중국 정부로까지 확장, 중국 정부를 독일 나치에 비유한 '차이나지(Chinazi)'란 문구가 등장하고, 지하철역 바닥에 시진핑(習近平) 중국 국가주석과 마오쩌둥(毛澤東) 사진을 붙이고 시민들이 이를 밟고 지나가는 퍼포먼스도 등장.⁴⁾ 또한 10월 1일 신중국 건국 70주년 국경절 시위에서 미국, 영국 등 74개 민주주의 국가의 국기와 국제연합(UN), 유럽연합(EU) 깃발 등을 들고 행진함.⁵⁾ 이를 통해 시위대는 단순히 송환법 철회를 요구하는 시위가 아니라, 행정장관 직선제를 통해 홍콩의 민주화를 실현하려는 우산혁명의 연장선 상에서 전개되는 민주화 운동임을 대내외에 드러냄.
- 특히 10월 1일 시위에서 경찰이 쏜 실탄에 시위대 중 한 명이 중상을 입은 사건은 중국 기업 및 언론사, 친중 재벌의 점포에 대한 공격으로 이어져 중국 정치 지도자뿐만 아니라 중국 자체에 대한 반감으로 표출.⁶⁾ 한편 홍콩의 범민주 진영 인사들을 향한 친중파 소행으로 추정되는 '백색 테러'도 잇따라 발생하여 시위의 과격성과 폭력성을 증폭시킴. 홍콩 정부는 10월 5일 시위대의 마스크 착용을 금지하는 복면금지법을 시행함과 동시에 시위대를 '폭도'로 규정하고 5천 명 이상의 시위대를 체포하는 강경 대응에 나섬.⁷⁾ 시위로 체포된 시민들 중 상당수가 유죄 판결을 받으면 최고 10년 징역형에 처할 수 있는 폭동죄로 기소됨.⁸⁾
- 시위대는 (1) 범죄인 인도법 철회, (2) 경찰의 강경 진압에 대한 독립조사위원회 설치, (3) 시위대에 대한 폭도 규정 철회, (4) 체포된 시위대의 조건 없

는 석방 및 불기소, (5) 행정장관 직선제 실시의 5대 요구사항을 내세우며 시위를 지속,⁹⁾ 홍콩 고등법원이 11월 18일 시위대의 마스크 착용을 금지한 '복면금지법'에 위헌 결정을 내림에도 불구하고, 홍콩정부는 11월 22일 강경파인 크리스 탕을 경찰 총수인 경무처장으로 임명하며 더욱 강경한 시위 진압에 나섬. 홍콩 시위대 '최후의 보루'로 불리는 홍콩이공대 내 시위대가 경찰의 전면 봉쇄로 1천여 명이 체포되고, 이 중 상당수가 폭동죄로 기소되었으며, 체포된 시위대의 수는 전체 4천 5백 명을 넘어섬. 중국 인민해방군의 투입 가능성 제기와 경찰의 초강경 진압 속에서 시위는 급격히 위축.¹⁰⁾

다. 선거와 참여 민주주의

- 시위가 소강된 후 홍콩 시민들은 구의원 선거에 대한 유례없는 참여를 통해 자신들의 정치적 요구와 불만을 표출하였으며, 범민주파에 대한 압도적인 지지를 통해 홍콩의 민주주의에 대한 열망을 선거를 통해 표출.
- 11월 24일 열린 홍콩 구의원 선거는 홍콩 정부에 대한 홍콩 시민의 일종의 신임 투표로서의 의미를 지님. 전체 413만 명의 유권자 가운데 294만 명이상이 투표에 참여하여 71.2%의 역대 최고 투표율을 기록하여 시위를 통해 고양된 홍콩 시민들의 정치 참여의 열망이 적극적인 선거 참여로 이어졌음을 보여줌. 투표 결과 범민주파가 전체 452석 가운데 85.8%인 388석을 차지하고 18개 구 가운데 17개의 구에서 다수당이 되는 압도적인 승리를 거둔 반면, 친중 성향의 건제파는 13.3%인 60석을 얻는데 그침. 유권자의 전체 지지에 있어서는 범민주파 후보들은 57%의 득표를 얻었으며, 건제파는 41%의 지지를 받음. 이 전까지 건제파가 327석, 범민주파가 118석으로 18개 모든 구의회에서 건제파가 다수당을 차지하였으나 이번 선거로 구의회에서의 세력 구조가 완전히 뒤바뀌게 되었고, 홍콩 정부와 중국에 대한 홍콩 시민들의 불신과 불만이 이러한 선거 결과를 야기한 것으로 평가받고 있음.¹¹⁾
- 그러나 람 행정장관은 이번 선거에서 41%의 유권자가 친중국 진영 후보에게 표를 던진 것을 상기시키면서 "이것은 폭력에 대한 유권자들의 불만을

나타내는 것"이라 유리한 해석을 내린 후, 선거 참패에도 불구하고 시위대의 5대 요구 사항 중 이미 받아들인 송환법 철회 이외의 다른 것들은 받아들일 뜻이 없음을 표명.¹²⁾ 중국 언론 역시 범민주 진영이 의석의 과반을 얻으며 압도적인 승리로 끝났지만, 두 진영 사이의 실제 득표 차이는 이보다 훨씬 적었다는 해석을 내려 선거의 의미를 축소.¹³⁾ 중국의 왕이(王毅) 외교 부장은 구의원 선거결과가 홍콩이 중국의 일부라는 사실을 바꿀 수는 없으며, "홍콩을 어지럽히거나 그 번영과 안정을 손상시키려는 그 어떤 시도도 성공하지 못할 것이다"라 경고.¹⁴⁾

- 범민주파에 의한 구의원 선거의 승리에도 불구하고, 홍콩의 문제는 현재의 선거체제 속에서 홍콩인들의 민심과 요구가 민주적 절차에 따라 정부에 반영될 수 없도록 하는 구조적 문제를 지니고 있음. 따라서 투표 참여를 통한 공식적인 절차적 과정을 통해 해소될 수 없는 한계를 지님. 구의회 선거에서 범민주파의 압승에도 불구하고 중국이 만든 독특한 선거체제로 인해 홍콩이 선거를 통한 정치적 변화를 이끄는 것이 불가능. 홍콩에는 지방자치 의회인 구의회, 입법기관인 입법회, 그리고 최고 수반인 행정장관 중에서 구의원만 직선으로 뽑는 선거체도를 운영. 반면, 입법회는 직선제와 간선제의 혼합, 행정장관은 간선제에 의해 선거를 치름. 행정장관을 간접선거로 선출하는 선거인단 1,200명 가운데 직능별 선거인단, 입법회 대표, 전인대 대표, 종교계 대표 등 상당수 선거인단을 친중파가 대부분 장악하고 있는 상황에서 현재의 간선제가 유지된다면 2022년 행정장관 선출에서 범민주파가 승리할 가능성은 매우 희박.¹⁵⁾

3. 일국양제의 모순

가. 일국양제의 성격과 한계

- 영국의 식민지 통치 시기 동안 영국은 주민의 참정권이 배제된 민주주의 없는 정치 구조 속에서 경제적 자유와 법치를 누리는 독특한 체제를 홍콩에

구축하여 운영, 홍콩의 지리적 위치, 식민 지배 하의 정치적 안정, 상대적으로 발전된 항만시설 등은 홍콩이 중국 대륙과 서방 세계를 잇는 주요 중개 무역항으로 발전할 수 있는 유리한 조건을 형성,¹⁶⁾ 1949년 중화인민공화국 수립과 함께 중국과의 교역항의 기능이 어려워지자 홍콩은 대륙에서 이주한 대량의 이민자들의 노동력을 바탕으로 다국적 기업의 제품 생산 기지로 변신하여, 섬유, 화학, 전자공업 등 노동집약적인 산업을 발전시키며 경제적 번영을 누림.¹⁷⁾

- 1978년 중국의 개혁개방 정책은 해외 정부와 기업들에 의한 자본, 기술, 경영기법의 제공을 필요로 했고, 대부분 중국계에 의해 소유되고 경영되는 홍콩의 기업들은 중국의 개혁개방을 추진하는데 있어 중요한 자원으로 인식됨. 경제성장과 함께 노동집약적 산업의 경쟁력 약화를 겪고 있던 홍콩은 생산과 조립 공장을 중국 남부에 이전시키고 홍콩을 서비스 부문의 중심으로 전환시켰고, 선전 지역의 경제특구 형성과 함께 중국과 홍콩의 분업적 협력은 중국의 제조업 발전과 홍콩의 설계, 유통, 판매 및 금융 중심지로서의 발전을 가져옴.¹⁸⁾
- 그러나 홍콩의 정치발전은 영국에서 독립한 다른 탈식민지 국가들과는 상이한 경로를 밟게 됨. 영국 지배 시기 동안 대의민주주의로의 전환이 이루어지지 않았고, 이는 이후 홍콩 내 민주주의 요구에 대해 영국이 홍콩에게 150년간 시행하지 않았던 민주주의를 중국으로 하여금 실행할 것을 요구한다는 비판의 빌미를 중국에게 제공, 대의제 정부의 도입을 통한 홍콩인들의 정치적 참여를 보장하려는 개혁 시도가 전혀 없었던 것은 아님. 그러나 중국의 내전, 공산화, 정치적 불안으로 대규모 인구가 홍콩에 유입되었고, 이들 중국계 주민들은 민주주의와 자치정부에 대한 요구보다 경제적 생존을 우선시하였음. 영국 역시 홍콩에서 공산주의 운동이 일어나는 것을 두려워하며, 홍콩의 치안력이 이러한 도전에 준비되지 않음을 우려하였음. 홍콩 정부는 중국의 공산당, 대만의 국민당 등 외부의 정당들이 홍콩에 지부를 두는 것을 금지하였음.¹⁹⁾

- 1997년 홍콩의 중국 반환을 앞두고 영국과 중국 사이에 타협을 이끌어 낸 일국양제는 민주주의 없는 자본주의 시장경제와 일당독재에 기반한 사회주의 경제 체제 사이의 통합을 이룰 수 있는 하나의 한시적인 방편으로 고안됨. 중국은 국방과 외교를 제외한 모든 분야에서 홍콩의 자율성을 인정하고, 홍콩의 경제제도, 재산권, 독립적인 관세권, 독자적인 화폐(홍콩달러), 외국과의 경제교류 등 홍콩의 경제 시스템을 최소 50년간 인정하는데 합의. 이는 홍콩에 대한 주권 확보를 분명히 하고자 하는 중국과 홍콩반환 이후에도 영국과 서구자본이 갖춰놓은 홍콩의 기본질서를 최대한 유지하고자 했던 영국의 이해가 만나 이루어진 결정이었음.²⁰⁾
- 문제는 영국과 중국이 합의한 “일국양제”에 홍콩의 민주주의에 대한 내용이 명확히 들어가지 않았다는 점. 영국은 “일국양제”에 의한 홍콩의 자치에 대한 보장이 민주주의를 포함할 수 있을 것으로 생각한 반면, 중국은 홍콩에 대한 자치를 경제체제의 측면에서 해석하였으며 민주주의에 바탕을 둔 완전한 자치가 “일국”을 위협하는 것으로 생각하였음. 영국은 홍콩 반환 직전 향후 “양제”의 틀 속에서 유지될 홍콩의 제도적 속성에 민주주의를 하나의 기정사실로 포함시키기 위해 홍콩에 민주적 제도와 가치를 이식시키려고 함. 그러나 그동안 홍콩에서 민주주의를 시행하지 않던 영국의 이러한 행동을 ‘위선적’인 행동이자 홍콩을 준독립국화하여 홍콩에 대한 영국의 영향력을 반환 이후에도 지속시키려 한다는 중국 측의 반발로 결국 무산됨.²¹⁾

나. 반환 후 홍콩의 문제

- 1997년 7월 1일 홍콩의 중국 반환 직후 발생한 아시아 금융위기, 미국의 9.11 사건, 중증호흡기질환(사스)의 창궐로 홍콩은 1998년, 1999년, 2002년, 2003년 마이너스 성장을 기록. 2003년 중반에는 역대 최고의 실업률(8.7%)을 기록.²²⁾ 저소득층과 중산층을 위해 주택수를 확대하고자 했던 홍콩 정부의 계획은 집값 하락에 대한 우려와 정부의 긴축정책에 의해 폐기. 이에 따라 홍콩인들의 삶에 대한 만족도도 떨어져, 1997년 초 홍콩시민들의 삶에 대한 만족도는 90%였으나, 2003년 말에는 51%로 떨어짐.²³⁾

- 홍콩 경제는 반환 이후 상대적인 위상이 점점 쇠퇴, 1997년 홍콩은 중국 전체 GDP에서 15% 이상을 차지하였으나, 2018년에는 3% 미만으로 축소.²⁴⁾ 외국인 투자의 2/3가 여전히 홍콩에 집중돼 있지만, 상하이와 금융 분야에서, 선전이 혁신 분야에서 홍콩과 경합을 벌이게 됨.²⁵⁾ 1980년대 홍콩의 GDP는 선전의 164배였으나 2016년에는 2배로 좁혀지고, 홍콩 경제는 2003년 중국 광둥성에 역전당함. 홍콩이 중국의 다른 여느 도시들 중 하나로 전환되고 있다는 인식 속에 “홍콩이 죽어간다”는 우려가 홍콩 시민들 사이에 널리 공유되기 시작.²⁶⁾
- 중국과의 통합과 교류의 확대는 사회적으로도 홍콩 내부에 문제와 불만을 야기. 관광, 쇼핑, 진학, 취업, 거주, 그리고 사회서비스 소비를 위한 중국 대륙인들의 홍콩 유입은 이전에 존재하지 않던 경쟁을 홍콩 내에 가져옴. 자녀의 홍콩 거주권 획득과 중국의 한 자녀 정책을 회피하기 위해 임신한 대륙여성들의 홍콩 유입이 2011년 한 해에만 43,000명에 달했고, 이는 홍콩인들의 의료서비스 접근을 제약하는 문제를 야기. 2014년에 중국인 관광객은 홍콩 전체 인구의 네 배가 넘는 규모로 증가하는데, 소비 또는 판매를 목적으로 생필품을 홍콩에서 사재기하는 중국 관광객으로 인해 불가상승과 생필품 부족 문제가 발생.²⁷⁾
- 중국인들이 홍콩 부동산을 대거 매입함으로써 홍콩 부동산 가격이 폭등하고 양극화 현상이 심화. 미국이나 영국의 우수 대학을 졸업한 중국 본토의 젊은이들이 홍콩에 몰려들면서 고수입을 보장하는 양질의 일자리를 중국인들에게 빼앗긴다는 불만이 높아짐.²⁸⁾ 2018년 홍콩의 빈부격차는 45년만에 최대를 기록하였고, 전체 인구 중 137만 명이 빈민층으로 분류됨.²⁹⁾ 집값 문제, 사회적 불평등의 심화는 특히 젊은 층의 불만을 야기하였고, 이들은 2019년 시위에 대거 참여하여 주도적인 역할을 수행. 이는 홍콩시위가 단순히 과거 영국 식민지 시기에 대한 막연한 향수에서 기원한 것이 아니라 반환 이후 홍콩에서 나타난 내부적 문제와 이로 인한 불만과 관련되어 있음을 의미.

다. 일국양제의 정치적 위기

- 홍콩 반환 이후 나타난 사회 및 경제적 문제의 발생과 함께, 중국이 “일국”적 요소를 홍콩에 강제하려는 시도로 인해 정치적인 갈등과 위기가 촉발. 이는 2003년 ‘국가안전법’의 입법시도, 2012년 민족주의 교육을 학교에 도입하려는 시도, 그리고 2014년 행정장관 직선제를 둘러싼 일련의 갈등과 시위를 통해 표면화.
- 2003년 홍콩정부는 ‘기본법’ 23조의 반역, 국가분열, 반란 선동, 중앙인민정부의 전복 및 국가 기밀의 절취 행위를 금지하는 규정을 구체화하는 국가안전법의 법제화를 시도.³⁰⁾ 이는 2002년 증반 중국정부가 기본법 23조와 관련된 입법의 통과를 원한다고 표명한 이후 이루어진 일이었음. 그해 7월 1일 홍콩 시민 50만 명이 국가안전법 입법에 반대하는 대규모 시위를 전개. 홍콩인들은 이 법이 표현, 집회 및 결사의 자유라는 자신들의 핵심적인 가치를 위협할 수 있다고 우려. 홍콩 시민들의 반대에 의해 홍콩 정부는 그 해 9월 시위대의 요구를 받아들여 국가안전법의 입법 초안을 철회하고, 얼마 뒤 행정장관이 자신의 임기만료 2년을 남겨두고 사퇴.³¹⁾
- 2012년 민족주의 교육 반대운동은 2007년 7월 홍콩반환 10주년 기념식에서 후진타오(胡錦濤) 국가주석이 “청소년에 대한 국민교육을 중시”해야 한다고 강조하고, 이후 홍콩정부가 초등과정에서 중학 6학년까지를 대상으로 ‘국민교육과정’을 도입하는 것을 추진하면서 발생. 홍콩정부와 중국정부의 이러한 시도는 홍콩 학생들에게 국가와 민족의식을 배양하는 정체성 교육을 강화하고 애국심을 고양하겠다는 의도에서 추진되었으며, 국민교육과정은 중국 대륙에서 시행되는 애국주의 교육과정과 유사한 것이었음. 교재에는 중국 정치체제의 우월성을 선전하면서 중국공산당은 진보, 공평, 단결의 정당임을 강조하고 서구의 다당제를 비판하는 내용이 들어갈 계획이었음. 홍콩 시민들은 국민교육과정의 도입을 홍콩의 반정부, 반체제 세력의 성장과 운동을 억제하기 위한 중국공산당의 세뇌 교육의 일환으로 인식하고, 시

민단체, 학생, 교사, 학부모 등이 결집한 대규모 반대 시위를 전개, 홍콩정부는 2012년 10월 8일 '국민교육과정'의 도입을 철회.³²⁾

- 행정장관 직선제 도입을 주장하며 전개된 2014년 우산혁명은 앞의 두 번의 시위를 통해 자신들의 요구를 관철시킨 홍콩 시민들이 보다 직접적인 민주주의 제도에 대한 요구를 시위를 통해 표출한 사건임, 대규모의 시위가 전개되었음에도 불구하고 실패로 돌아간 우산혁명은 2019년 송환법 사태를 둘러싼 시위와 직접적으로 이어지는 시민운동이었음.
- 중국 전인대 상임위원회는 2007년 12월에 2017년 홍콩 행정장관 선거를 최초로 보통선거에 기반하여 실시한다고 발표, 그러나 초·중등학교 민족주의 교육을 실시하려던 중국의 정책이 홍콩시민들의 반대에 의해 무산되자 중국정부는 홍콩인들의 "마음"이 아직 "모국"으로 돌아오지 않았고 홍콩사회 상당수가 중국과 이질감을 느끼고 있다고 판단.³³⁾ 이로 인해 중국 정부는 2014년 8월 31일 전인대 상무위원회 제10차 회의에서 2017년 홍콩 행정장관 선거를 후보추천위원회의 추천과정을 통과한 후보자들에 대해 일반 시민들이 보통선거로 선출하는 퇴보된 형태의 선거방식을 공표, 그러나 홍콩의 경제계, 전문가집단, 정치계, 사회종교계에서 각각 300명씩 선발된 1,200명의 후보추천위원회에 의한 후보자 추천은 이들 선거위원회의 위원들을 친증인사로 채워 행정장관을 중국정부가 원하는 사람이 당선될 수 있도록 하는 제도적 장치라 비판받음.³⁴⁾
- 홍콩 시민들은 보편적인 선거권에 기반한 직접선거 방식으로 행정장관을 선출할 것을 요구하며 2014년 9월 26일부터 12월 15일까지 "센트럴점령운동"으로 불리는 대규모 시위를 전개, 시위 참여자들은 중국과 홍콩 정부가 후보자추천위원회에 의한 후보자 제한 방식을 철회하고 보편선거권을 받아들일 것을 요구, 반면 중국 정부는 홍콩의 선거제도는 중국의 법적 특성과 부합하는 방식으로 이루어져야 하며 "센트럴점령운동"은 불법임을 선언, 비록 센트럴 지역은 점거되지 못했지만 홍콩의 주요 지역에서 시위, 점거 및 경찰과의 대치가 발생,³⁵⁾ 경찰의 최루가스를 막기 위해 펼쳐든 "노란

우산"이 "우산혁명"의 상징이 된 것처럼 평화시위로 전개된 홍콩시위는 정부의 강경진압에 의해 종료됨.

- 우산혁명이 성공하지 못하고 종료된 다음 해인 2015년 홍콩 정부는 중국 전인대 결정에 따른 선거안을 발표했으나, 범민주파의 반대로 입법회에서 2/3 이상의 동의를 얻지 못해 무산됨. 결국 중국과 홍콩정부의 선거안과, 홍콩시민들이 요구하던 입후보 자격의 제한이 없는 보편선거를 통한 선거 방식 어느 쪽도 수용되지 못한채 2017년 행정장관 선출은 기존대로 간접선거를 통해 이루어졌고, 친중파로 분류되는 캐리 램이 신임 행정장관으로 선출됨. 행정장관 선출을 둘러싼 갈등은 이후 2019년 시위로 이어짐.³⁶⁾

4. 홍콩문제를 둘러싼 갈등

가. 민주주의와 법치

- 일국양제 방식에 의한 통합으로 야기된 홍콩 내 사회·경제적 문제와 2000년대 이후 전개된 일련의 시위를 통해 홍콩인들은 일국양제에서 "양제"보다는 "일국"이 강화되면서 "양제"의 한 축인 홍콩의 기존 제도가 위협받고 있으며, 자유와 법치를 수호하기 위해서는 중국 정부가 아닌 홍콩 시민의 요구에 반응하고 책임성을 지니는 민주주의 정부 형태를 확보해야 함을 자각하기 시작. 2019년 홍콩시위는 자신들의 도시가 어떻게 운영되어야 하는지를 스스로 결정하는 권리를 확보하기 위한 홍콩시민들의 집단적인 노력을 보여주고 있음.³⁷⁾
- 송환법 제정에 대한 반대는 홍콩인들이 중국의 자의적이고 억압적인 사법체계에 노출될 수 있다는 단순한 가능성에 대한 우려가 아니라 이전부터 중국정부가 홍콩 내 반중국적 인사들에 대해 가한 억압과 탄압에 대한 직접적인 경험에서 비롯함. 2015년 홍콩에서 중국 공산당 내의 정치투쟁에 대한 책을 파는 서점을 운영하던 다섯 명의 출판인이 각기 실종되는 사건이 발생했는데, 일

부는 홍콩에서 사라졌고 한 명은 태국에서 실종되었음. 실종 이후 이들은 중국 공안당국에 의해 중국에서 구금상태에 있는 것으로 밝혀짐.³⁸⁾

- 2014년 홍콩 민주화 시위의 주역인 조슈아 웅(黃之鋒)은 선관위에 의해 올해 11월 24일 실시된 구의원 선거에서 입후보 자격을 박탈당함. 선관위는 그가 홍콩 헌법인 '기본법'에 대한 지지와 홍콩 정부에 대한 충성 의사가 없는 것으로 드러났기에 그의 후보 자격을 박탈한다고 해명. 선관위는 '홍콩 독립'이 기본법에 규정된 "일국양제"에 어긋난다는 이유로 홍콩독립을 주장하는 후보에게 선거 출마 자격을 주지 않음. 선관위가 선거 후보가 속한 정당의 강령을 문제 삼아 후보 자격을 박탈한 사례는 2016년 이후 10건에 달함.³⁹⁾ 이러한 일련의 사건들을 통해 홍콩인들은 홍콩의 인권과 자유가 위기에 처했다고 인식. 2018년 상반기 홍콩인들이 인권과 자유의 보호를 위한 홍콩 정부의 성과에 대해 "매우 긍정"과 "대체로 긍정"으로 답한 비율은 36%였던 반면, "매우 부정"과 "대체로 부정"으로 답한 사람은 49%에 달함.⁴⁰⁾
- 중국정부는 사법부와 법집행 기구의 독립성, 그리고 국가의 임의적 권력에 대한 제약이라는 법치 개념과는 상이한 법치에 대한 관점을 표명해 왔음. 2012년 시진핑은 중국의 법체계가 당의 지휘 하에 있어야 하고 중국은 사법 독립이라는 서구의 길을 반드시 따를 필요가 없다고 밝혀, 중국의 법치가 중국공산당의 지배 하에 종속되어 있음을 인정하고 그것이 서구와는 다른 중국적인 방식임을 주장.⁴¹⁾
- 2014년 "우산혁명" 당시 중국 관영 신화통신은 홍콩에서의 시위가 법치주의 붕괴의 출발점이라 지적하며, 센트럴 점령 시위가 "법률을 위반함으로써 정의를 달성할 수 있다"는 식의 왜곡된 개념을 사용함으로써 법질서의 혼란을 야기하였다 주장함. 신화통신은 당시 시위 지도부에 "홍콩 사회를 점차 혼돈 속으로 빠져들게 함으로써 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위해, 법치의 자유를 점진적으로 파괴하는 사회를 만들려고 했다"고 비판하며, "법치주의는 홍콩 번영과 안정의 초석"이라 주장을 통해 법치 개념을 시위대를 비판하는 도구로 활용하였음.⁴²⁾

- 2019년 시위에서도 중국의 관영 언론 매체들은 시위의 혼란스런 모습들에 초점을 두며, 시위자들을 외국의 “검은 손(Black Hand)”들과 결합한 소수의 폭력적인 분리주의자들로 묘사하며, 홍콩의 “폭도들”은 분쇄될 필요가 있다고 주장함.⁴³⁾ 즉, 홍콩의 대규모 시위가 법치 질서를 위협하고 있으며, 홍콩경찰이 이들에 대해 단호한 대응을 함으로써 홍콩의 법치를 지키고 회복시켜야 한다고 주장함. 중국정부 역시 시위참여자들을 ‘폭도’와 ‘테러리즘’으로 규정하고 있으며 이들에 대한 홍콩 경찰의 강경 진압을 도시의 안정과 질서 회복을 통한 법치 수립의 일환으로 바라보고 있음.
- 시진핑 주석은 11월 4일 상하이에서 캐리 램 장관을 만나 “법에 따라 폭력 행위를 진압하고 처벌하는 것은 홍콩의 광범위한 민중의 복지를 수호하는 것이니 절대 흔들림 없이 견지해야 한다”며 강력한 대응을 주문.⁴⁴⁾ 또한 11월 14일 “홍콩에서 계속해 과격하고 폭력 범죄 행위가 벌어져 법치와 사회 질서를 짓밟고 있다”며, “폭력을 중단시키고 혼란을 제압해 질서를 회복하는 것이 홍콩의 가장 긴박한 임무”라고 밝힘. 이 발언 이후 11월 17일 홍콩 주둔 인민해방군 수십 명이 주둔지에서 나와 도로를 청소하는 작업을 40여 분간 진행하여 홍콩 사태에 중국이 무력수단의 사용을 배제하지 않는 강경대응에 나설 수 있음을 과시함.⁴⁵⁾

나. 자치와 통일된 중국

- 중국의 입장에서 홍콩의 주권회수는 과거 아편전쟁으로 영국에게 당했던 치욕적인 역사에 대한 원상복구의 의미와 함께 다민족 국가로 이루어진 중국의 국내적 통일성을 유지하는데 있어 매우 중요한 의미를 지님. 2017년 홍콩 반환 20주년 기념식에서 시진핑 주석은 “20년 전 홍콩이 조국의 품으로 돌아왔고, 민족이 겪은 100년 동안의 굴욕을 씻고 조국의 완전한 통일을 실현하는 중요한 첫걸음을 이루었다”고 평가함.⁴⁶⁾ 중국에게 홍콩의 정치적 불안은 강대국으로 부상하는 중국의 국제적인 지위뿐만 아니라 티벳이나 신장과 같이 중국 내 분리주의 운동에도 부정적인 영향을 미쳐 체제 전체의

안정성에 위협을 가할 수 있다고 인식함.

- 중국 지도자들이 우려하는 것은 홍콩 내에서의 민주주의 그 자체가 아니라 이러한 민주주의에 대한 열망이 홍콩의 독립 주장으로 이어져 소수민족의 자치와 독립에 대한 요구로 이어질 가능성임. 중국이 홍콩에게 민주주의에 기반한 완전한 자치를 허용할 경우 중국의 소수민족 자치구나 자치주도 “우리도 홍콩 처럼 지도자를 우리 손으로 뽑겠다”고 요구하고 나올 수 있기 때문임.⁴⁷⁾ 중국 정부는 홍콩 시위가 홍콩에 대한 중국의 주권에 도전한다고 비난하며, 홍콩의 민주주의 제도에 의한 자치 요구를 “분리주의”의 일환으로 묘사하여 홍콩 시위가 정당성이 부재하며 중국에 위협을 가하고 있음을 강조.⁴⁸⁾
- 중국의 언론들은 중국 국민들의 홍콩시위에 대한 부정적 인식을 민족주의와 홍콩에 대한 중국인들의 시기에 호소하며 생성 및 강화시키려 시도. 홍콩인들을 다른 중국인들보다 더 많은 자유와 번영이 허용되었음에도 불구하고 뒤에서 시위를 조종하는 외국인들(특히 미국인)과 결탁하여 자신들의 조국을 저버린 사람들로 묘사함.⁴⁹⁾ 또한 홍콩시위를 “테러리즘”으로 규정하고 홍콩을 신장, 티벳과 같은 범주에 넣음으로써 홍콩에 대한 강경한 수단들이 국가적 안정을 위해 필요하다는 점을 강조. 중국 정부는 홍콩 시위가 홍콩 독립의 문제를 제기하고 있으며 이는 타협 불가능한 민족적 영토의 통합성과 주권에 대한 위협으로 보고 있음.⁵⁰⁾
- 그러나 홍콩 시민들에게 민주주의에 대한 요구는 독립에 대한 요구와 동일하지 않음. 시위대 중 일부만이 중국으로부터의 홍콩 독립에 대해 찬성하고 있음. 보다 많은 사람들이 홍콩인으로서의 정체성에 자부심을 느끼지만 홍콩이 중국의 일부라는 것을 인정하고 있음. 자신들의 헌법 체계 속에서 민주주의를 요구하는 홍콩인들의 투쟁은 일국양제가 본래 의미하는 것에 더 가까워지기 위한 것이며, 자치는 독립과 같지 않다고 생각함. 중국 정부는 홍콩 시위대를 분리주의자들로 부르지만 독립은 이번 시위의 주된 요구가 아니었음.⁵¹⁾

다. 인권과 주권의 충돌

- 홍콩 시위는 홍콩 및 중국 정부와 시위에 참여한 홍콩 시민 사이의 갈등과 대립뿐만 아니라 시위를 지지하는 국제사회 특히 미국과 중국 정부 사이의 첨예한 갈등을 야기하였고, 한 국가 또는 지역 및 도시의 민주주의가 어떻게 국제적인 성격을 띠 수 있는가를 보여줌. 그리고 이러한 갈등에는 주권 국가의 권리와 인류의 보편적 인권이라는 국제사회의 두 가지 주요 규범의 충돌이 자리잡고 있음.
- 홍콩 시위를 적극적으로 지지하고, 이에 대한 강경 진압에 나선 홍콩정부와 중국을 앞장서 비판했던 것은 미국임. 특히 시위를 벌이던 고교생의 실탄 피격 후 미국하원 외교위원회 등에 소속된 의원 21명은 성명을 통해 홍콩 경찰과 중국 중앙정부를 강력하게 비난. 이들은 “시진핑 주석이 30년 전 학살이 일어났던 천안문 광장에서 열병식을 개최할 때 홍콩에서는 고등학교 2학년생이 바로 옆에서 쓴 총에 맞았다”며, “이는 중국 공산당이 절대권력을 달성하기 위해 어떠한 행동을 저지를 수 있는지 심각하게 보여준다”고 비판.⁵³⁾
- 홍콩 사태를 둘러싼 중국과 국제사회의 갈등은 미국이 “홍콩 인권법”을 제정하면서 가장 첨예한 대립의 양상을 띠. 홍콩 인권법은 미 정부가 홍콩의 자치 수준을 매년 검증하도록 의무화하고, 인권 범죄를 일으킨 중국 정부 관계자 등에 대해 비자 발급을 제한하거나 자산을 동결하는 등의 제재 내용을 담고 있음.⁵³⁾ 홍콩은 중국 본토와 달리 관세나 투자, 무역, 비자 발급 등에서 미국으로부터 특별대우를 받고 있는데, 미국의 홍콩 인권법은 매년 홍콩의 자치에 대한 평가를 통해 홍콩의 특별지위 지속 여부를 결정하는 법안이며, 하원은 10월 만장일치로 홍콩 민주주의 법안을 가결함.⁵⁴⁾
- 2019년 11월 19일 미국 상원 역시 홍콩 인권법을 만장일치로 통과시키는데, 법안 통과 후 민주당 상원 원내대표는 “시진핑 중국 국가주석에게 홍콩이든, 중국 북서부든, 아니면 그 어느 곳에서든 자유의 억압은 받아들일 수 없으며 홍콩 시민에게 무자비하게 한다면 위대한 지도자나 위대한 국가가

될 수 없다는 메시지를 전달한 것"이라고 그 의미를 설명.⁵⁵⁾ 또한 11월 26일 미국 국무부는 "미국은 홍콩의 자율성, 법치에 대한 충실, 시민적 권리를 보호하기 위한 노력들이 미국법 하에서 홍콩의 특별 지위를 유지할 뿐만 아니라 일국양제와 앞으로 홍콩의 안정과 번영을 위해서도 핵심적인 것이라고 믿고 있다"고 밝힘.⁵⁶⁾

- 중국의 반대와 경고에도 불구하고 트럼프 대통령은 11월 27일 '홍콩인권법'에 서명하면서, "이 법안은 중국과 홍콩의 지도자와 대표자들이 서로의 차이를 평화적으로 극복해 오래도록 평화와 번영을 누리기를 희망하며 제정됐다"고 취지를 설명함.⁵⁷⁾ 중국 외교부 마자오쉬(馬朝旭) 부부장은 "홍콩은 중국의 홍콩이고, 홍콩 사무는 순수하게 중국 내정에 속한다"며 "어떠한 외국 정부와 외국 세력도 간섭하도록 용납하지 않겠다"며 미국에 경고, 그는 "미국이 홍콩 인권법안 추진과 중국 내정 간섭을 즉시 중단하지 않으면, 중국은 반드시 최선을 다해 반격 조치에 나설 것"이며 "중국의 발전을 방해하는 것은 아무런 효과가 없을 것이고, 오히려 자신의 발등을 찍을 것"이라 경고, 경상(耿爽) 외교부 대변인은 "제 불에 타 죽지 않도록 즉시 해당 법안의 입법을 막는 조치를 하고 내정 간섭을 중단하라"는 성명을 내고, "미국이 고집대로 한다면 중국은 주권과 안보, 발전이익을 지키기 위해 강력한 조치로 단호히 반격할 것"이라 경고.⁵⁸⁾
- 중국 정부는 주중 미국 대사를 초치해 "홍콩인권법안은 홍콩과 중국 내정에 대한 엄중한 간섭이며 적나라한 패권 행위로 중국 정부와 인민은 강력히 분개하며 결연히 반대한다"고 항의.⁵⁹⁾ 중국 외교부는 "사회 질서를 해치는 폭력 범죄자를 두둔하는 것은 몹시 나쁜 행동으로 홍콩의 번영과 안정, 일국양제 그리고 중화민족의 위대한 부흥이라는 역사적 과정 실현을 파괴하는 것"이라 비판, 그리고 "홍콩은 중국의 홍콩이고 홍콩 문제는 중국 내정에 속하며 어떤 외국 정부와 세력도 간섭할 권리가 없다"면서 "중국은 외부 세력이 홍콩 문제에 개입하는 것을 반대하며 일국양제 관철과 국가 주권, 안전, 발전 이익을 지키겠다는 결심에는 변함이 없다"고 주장.⁶⁰⁾

5. 홍콩사태의 의미와 향후 전망

가. 일국양제 속의 홍콩의 미래

- 홍콩의 기본법은 2047년에 만료되며 그 이후 홍콩의 지위가 어떻게 될지는 불분명한 상황. 이번 2019년 홍콩시위는 그 동안 축적된 일국양제의 문제점을 시민과 공권력이 폭력적으로 대치하는 방식으로 표면화시켰다는 점에서 기본법 만료 이전까지 일국양제가 지속될 수 있을 것인지에 대한 의문은 더욱 커지고 있음.

- 중국은 홍콩의 정치체제를 현상태로 둔채 홍콩의 자유를 억압하려 할 수 있음. 그러나 이는 보다 많은 시위와 보다 강도 높은 폭력을 야기함으로써 중국 대륙과 교역이 이루어지는 안전한 기지라는 홍콩의 가치를 떨어뜨릴 것이며, 국제금융센터로서의 홍콩의 지위 상실은 중국 경제에도 악영향을 미칠 것임.⁶¹⁾ 홍콩의 경제는 여전히 중국에서 유용함. 높은 신용도를 지니고 있으며 달러를 쉽게 처분할 수 있고, 세계무역기구(WTO)에 독립적인 구성원이며, 미국, 유럽, 일본에 필적하는 증권시장의 지위를 지니고 있는 홍콩은 중국에게 서구 시장에 지속적으로 접근할 수 있는 창구임.⁶²⁾ 글로벌 자산운용 회사들은 홍콩의 자유와 자치가 훼손되고 정치적 불안정이 증폭된다면 언제든지 싱가포르 등 다른 곳으로 이전할 수 있음.⁶³⁾ 홍콩의 법치와 자유가 훼손되고, 홍콩이 독립 자치구의 지위를 상실했다는 이유로 미국의 홍콩에 대한 특혜 폐지가 이루어질 경우, 홍콩에 기반을 둔 국제적 기업과 금융 기관들 중 많은 수가 홍콩을 떠날 것이고, 이는 중국에게 서구와의 중요한 금융 가교를 상실하는 피해를 줄 것임.⁶⁴⁾

- 시진핑 정부에 의한 일대일로 정책 역시 차질을 빚게 될 것임. 중국은 2015년 광둥-홍콩-마카오 대만구 건설이 국가적인 의제로 본격화하고, 그 해 3월 “실�크로드 경제벨트와 21세기 해상실�크로드 공동건설 추진의 비전과 행동”에 선전 첸하이, 광저우 난사, 주하이 형칭 등 개방협력지역의 기능을 활용하여 광둥-홍콩-마카오 대만구 건설을 추진한다는 목표를 제시하였음.⁶⁵⁾

현재 중국은 일대일로를 추진하기 위해 주강 삼각주 지역 내에 경제통합을 목표로 홍콩정부와 함께 경제권 건설을 추진하고 있으며, 홍콩은 일대일로의 바다 실크로드의 출발점임.⁶⁶⁾

- 현재의 일국양제 틀 속에서 중국의 용인 하에 홍콩의 민주화가 가능할 것인지는 불확실함. 홍콩시위에 대한 국제 사회 특히 미국의 지지는 홍콩시위의 동력으로 작용하였으나, 중국으로 하여금 홍콩시위를 외세와 결탁한 “폭동” 또는 “분리주의 운동”으로 규정하도록 함으로써 의도하지 않은 부정적인 영향 역시 미쳤음. 티벳, 위구르 등 중국 내 분리주의 움직임의 도전에 직면하고 있는 중국 정부의 입장에서 홍콩의 민주주의의 보장은 다른 지역에도 독자적인 정치체제를 구축할 수 있는 자율성을 보장해야 하는 부담을 안겨줌. 나아가 홍콩에 대한 양보는 자치와 독립을 추구하는 중국 내 다른 소수민족 지역에 대해 외세의 지지와 후원을 확보하면 중국 정부의 양보를 얻어낼 수 있다는 잘못된 신호를 주게 될 것을 중국 정부는 우려할 것임.

나. 홍콩과 양안 관계

- 홍콩 시위와 이에 대한 중국정부의 대응은 중국과 대만 사이의 양안관계뿐만 아니라 대만의 국내정치에도 영향을 미치고 있으며, 일국양제의 위기는 중국과 대만의 통일문제에 영향을 미칠 것임. 일국양제에 기반하여 대만과의 통일을 시도하는 중국이 홍콩에 대한 정책을 취함에 있어 그것이 양안관계에 미칠 영향 역시 고려해야 하기에 홍콩 문제는 홍콩과 중국뿐만 아니라 양안관계에 영향을 미치고 또한 양안관계로부터 영향을 받는 상호작용의 연결 고리에 묶여 있음.
- 홍콩 시위는 2020년 1월 대만 총통선거를 몇 달 앞둔 시점에서 대만의 국내정치에 이미 영향을 주고 있음. 중국 경제에 대한 대만 경제의 의존도가 높은 상황에서 민진당 차이잉원(蔡英文) 정부의 탈중국 정책은 중국으로부터 경제보복을 초래하였고, 대만 경제가 어려워지며 차이 정부는 2018년 11월 지방선거에서 참패하였음. 그 여파로 2019년 상반기까지 차이 총통

은 국민당 한귀위(韓國璣) 후보에게 지지도에서 밀리고 있었음, 그러나 홍콩 사태가 격화됐던 7월부터 반중 정서와 일국양제에 대한 회의가 거세지면서, 10월 25일 여론조사에서 차이 총통이 52%의 지지율을 얻는 반면 한귀위 후보는 39%에 머무른 지지율 역전이 벌어짐.⁶⁷⁾

- 차이 총통은 홍콩에서 ‘송환법’에 반대하는 시위가 벌어지자, 이번 사건은 일국양제는 통일의 방식으로 부적절하며, 특히 민주화된 대만은 이를 수용할 수 없다는 걸 보여준다는 내용의 담화를 발표.⁶⁸⁾ 또한 일국양제를 수용하면 대만의 생존 공간이 없어질 것이며, “우리와 멀지 않은 홍콩은 일국양제 실패로 무질서 위기에 놓여있다”고 주장.⁶⁹⁾ 11월 25일 대만 총통부 대변인은 대만정부가 홍콩인들의 자유와 민주주의에 대한 열망을 높게 평가하고 이를 지지하며 북경과 홍콩 정부가 홍콩에 대해 약속한 민주주의를 실행할 것을 요구한다고 발표.⁷⁰⁾
- 홍콩에서의 시위는 대만인들로 하여금 일국양제가 잘못됐다는 인식을 강화시키고 있음. 대만인들은 홍콩의 시위자들이 권위주의적 중앙정부의 포위에 맞서 자신들의 자유를 지키고 있다고 생각함. 2019년 8월 실시된 설문조사에서 57%의 대만인들이 홍콩 시위를 지지한 반면 시위를 지지하지 않는 사람은 19%에 머물렀음.⁷¹⁾ 홍콩에서 시위가 발생하자 대만 내 여러 집단들이 방독마스크, 공기 필터, 헬멧을 시민들이 낸 기부금으로 구입하여 홍콩으로 보냄. 170만 홍콩 달러(미화 5만 4천 8백 달러) 이상이 시위대를 위한 보호 장구 구입을 위해 모금되었고, 1,400개 가량의 방독 마스크와 13,000개 이상의 공기 필터가 8월과 9월 초 사이에 홍콩에 보내졌음.⁷²⁾
- 중국이 앞으로 권위주의적이고 폭력적인 방식으로 홍콩문제를 해결하고자 한다면, 오늘의 홍콩이 내일의 대만이 될 수 있다는 불안과 함께 일국양제의 틀 속에서 대만을 통합하려는 중국에 대한 경각심이 증가하여, 중국으로부터의 독립을 주장하는 민진당의 지지율과 정치적 영향력이 증가되는 결과를 초래할 것임.⁷³⁾ 반대로, 홍콩과 중국 정부가 갈등과 대치의 국면을 원만하고 평화로운 방식으로 전환한다면, 중국이 대만과 통일 방식으로 추진

하는 일국양제의 좋은 본보기가 될 것이며, 중국과의 관계증진을 강조하는 국민당의 정치적 영향력 역시 높아질 것임.⁷⁴⁾

다. 중국의 세계 구상과 홍콩

- 홍콩 사태는 중화민족의 위대한 부흥이라는 “중국몽(中國夢)”을 내세운 시진핑 국가주석의 국제전략과 향후 국제정치 속에서 중국의 위상과 역할에 영향을 미칠 것임. 성공적인 경제성장을 이룬 중국은 베이징 컨센서스라는 ‘중국모델’과 ‘중국의 평화적 부상(和平崛起)’과 같은 개념과 비전을 국제사회에 제시하고 있음. 이는 내부적으로는 중국 공산당의 지도에 의한 발전과 성장을 위한 안정과 번영, 외부적으로는 하나의 상업적 공간의 창출을 통한 지구적 차원의 이익의 수렴을 내용으로 함.
- 특히 ‘평화적 부상’의 개념은 공산주의 중국의 부상이 초래할 군사 및 경제적 갈등에 대한 서구의 우려에 대한 응답으로 나왔음.⁷⁵⁾ 비서구 국가들과 동시에 권위주의 체제인 중국이 국제사회의 지배적 강대국이 되었을 때 기존의 세계질서에 위협을 가할 수 있다는 주요 서구 강대국들을 설득하기 위한 목적을 지니고 있음. 중국정부는 중국 주변의 저발전 국가들을 자신의 영향력 안으로 포섭하기 위해 일대일로로 발전전략을 추진하고 있음. 이는 대규모 기초 인프라 건설 투자로 중국과 주변 국가를 연결하려는 전략으로서, 중국은 기초 인프라가 부족한 저개발 국가를 도울 책임과 의무가 있다는 방식으로 국제적인 이미지 전환을 모색하고 있음.⁷⁶⁾
- 홍콩 시위는 시진핑의 정치적 수완과 중국이 과연 국제무대에서 지도적인 역할을 수행할 수 있는가에 대한 하나의 시험대가 되고 있음. 중국 공산당이 국내뿐만 아니라 국제적 차원에서 자신의 권위주의적 성향에 대해 두려워하거나 이를 거부하는 사람과 국가들을 포섭하기 위해 어떠한 수단과 방식을 선택하고 활용할 것인가를 국제사회는 홍콩사태를 통해 주시하고 있음.⁷⁷⁾
- 홍콩문제에 대한 중국의 대응에 따라 권위주의적 슈퍼파워의 국제적 역할

에 대한 국제사회의 수용과 거부가 크게 영향을 받게 될 것임. 홍콩 문제를 평화로운 방식으로 해결한다면 중국의 “평화로운 부상”은 설득력을 얻게 될 것이고, 일대일로 전략에 대한 주변국의 참여를 더욱 쉽게 유도해 낼 수 있을 것임. 그러나 만일 홍콩에서 강경진압을 통한 유혈사태가 발생하고 홍콩 문제가 장기적인 갈등과 폭력을 낳는다면, “평화로운 부상”을 통한 중국의 국제적 역할, 일대일로 전략을 통한 중국의 외교적 개방 노력, 대만과의 통일, 그리고 궁극적으로는 “중화 대국 건설”의 꿈은 신기루가 될 것임.

참고문헌

- 강혜란, 2019. "캐리 램 몰아내도 막막한 홍콩... "어떻게 뽑아도 친중파 당선", 『중앙일보』 (6/18).
- 구정은, 2019. "거리에서 투표소로, 홍콩의 '세 번째 싸움'이 남긴 것들," 『경향신문』 (11/26).
- 김용민·김준호, 2018. "중국의 대 홍콩 경제통합정책", 『동북아연구』, 제33권 1호, pp. 63-90.
- 박광득, 2017. "홍콩반환 20년의 회고와 전망에 관한 연구", 『대한정치학회보』, 25집, 4호, pp. 213-233.
- 박은경, 2019. "차이잉원, 대만 국경질 연설서 "일국양제 수용하면 생존공간 없어져", 『경향신문』 (10/10).
- 벨라르, 마르틴, 2019. "홍콩의 분노, 지정학적 화약고," 르몽드 디플로마티크, 제132호 (9월호), pp. 1-39.
- 오원석, 2019. "홍콩 친중파 역사상 가장 큰 참패에...중" "서방 세력 개입 탓," 『중앙일보』 (11/25).
- 연합뉴스, 2019. "신화통신 "센트럴 점령시위가 홍콩 법치주의 붕괴의 출발점," (9/30).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩 시위대 실탄 맞아 중상...시진핑 초상 불태우며 '애도 시위'," (10/2).
- 연합뉴스, 2019. "시위 고교생에 실탄 쓴 홍콩 경찰에 국제사회 비난 고조," (10/2).
- 연합뉴스, 2019. "고교생 피격 이어 언론인 경찰 고무탄에 실명...홍콩 시위 격화," (10/3).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩 시위 주역 조슈아 웡, 11월 지방선거 출마 금지당해," (10/29).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩 시위 150일...체포된 시민 3천명 넘어섰다," (11/4).
- 연합뉴스, 2019. "주권이나 인권이나 홍콩시위 놓고 중-서방 정면충돌," (11/13).
- 연합뉴스, 2019. "흔들리는 일국양제...시진핑 좌불안석," (11/17).

- 연합뉴스, 2019. "혼란 장기화에 금융중심 위상까지 흔들." (11/17).
- 연합뉴스, 2019. "전쟁터 홍콩시위...차량 돌진에 중국군 막사 인근서 실탄 쏘." (11-18).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩 시위 격화 속...미 상원, '홍콩인권법' 만장일치 통과." (11/20).
- 연합뉴스, 2019. "200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기." (11/20).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩선거 '민심의 분노' 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯." (11-25).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩 캐리 램, 선거 참패에도 "시위대 요구 수용 못해." (11/26).
- 연합뉴스, 2019. "홍콩정계 지각변동 범민주 확보 행정장관 선거인단 40% 육박." (11/26).
- 연합뉴스, 2019. "중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 '대사 초치' 강력 항의." (11/28).
- 연합뉴스, 2019. "트럼프의 홍콩인권법 서명에 중 "패권 행위" 강력 반발." (11/28).
- 유상철·이승호·오원석, 2019. "미국 상원 홍콩인권법 통과..중국 "내정간섭" 보복 예고." 『중앙일보』 (11/21).
- 윤완준, 2019. "시위대 요구 5개 중 2개만 수용해도 시민 80%는 안 나설 것." 『동아일보』 (9/2).
- 윤완준, 2019. "밖으론 "인류공동체" 안으론 "중화민족 부흥"...14억명 단결에 방점." 『동아일보』 (9/28).
- 윤완준, 2019. "우산혁명-반중시위 젊은 주역들 대거 당선." 『동아일보』 (11/26).
- 윤완준, 2019. "388:60...홍콩 선거 반중진영 압승." 『동아일보』 (11/26)
- 이승신 외, 2019. "홍콩 시위 사태의 영향 및 시사점." KIEP 기초자료 19-15 (8월 28일), pp. 1-17.
- 이종화, 2018. "홍콩의 집단 기억과 시위 그리고 정체성 정치." 『중소연구』, 제 42권 제3호, pp. 157-189.

- 전채은, 2019. "우산혁명 5주년...홍콩 곳곳서 '시진핑 사진 밝기,'" 『동아일보』 (9/30).
- 정용환, 2019. "홍콩 지켜보던 대만인들 "독립 필요없어...지금처럼 살겠다," 『중앙일보』 (11/6).
- 채인택, 2019. "홍콩 시위 모른다 말했다 역풍...대만 '친중'도 돌아선다," 『중앙일보』 (7/11).
- 채인택, 2019. "홍콩선거 민주파 압승해도..중 웃는다, 그 뒤엔 기묘한 칸막이," 『중앙일보』 (11/26).
- Bush, Richard C. 2016. *Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Delaney, Robert, and Keegan Elmer, 2019. "US Ambassador Terry Branstad Expressed 'Grave Concerns' about Hong Kong after Chinese Protest over Human Rights Act," *South China Morning Post* (November 26).
- Ho, Wing-Chung, and Emilie Tran, 2019. "Hong Kong-China Relations over Three Decades of Change: From Apprehension to Integration to Clashes," *China: An International Journal*, 17 (1): 173-193.
- Hui, Victoria Tin-bor, 2019. "Hong Kong Citizens Just Voted for More Democracy. What Happens Now?," *The Washington Post* (Nov. 26).
- Lee, Ching Kwan, 2019. "What's Happening in Hong Kong after Nearly Three Months of Protest?," *The Washington Post* (Aug. 22).
- Melchior, Jillian Kay, 2019. "Hong Kong's Revolutionary Turn," *Wall Street Journal* (October 24).
- Miller, Terry, 2019. "China Risks Hong Kong's Economic Freedom," *Wall Street Journal* (May 21).
- Qin, Amy, 2019. "A Father-Son Split on Hong Kong Protests Shows

- City's Generational Divide," *The New York Times* (Sep. 28).
- Rigger, Shelly, 2019, "Why Taiwan Is Watching Hong Kong Very Closely," *The Washington Post* (Sept. 4).
- Sala, Liaria Maria, 2019, "After the Protests: How Will Hong Kong Vote?," *The New York Times* (Nov. 22).
- The Economist, 2019, "Extradition: Back to the Mainland," (April 6), pp. 53-54.
- The Economist, 2019, "Hong Kong," (June 15), p. 9.
- The Economist, 2019, "Protest in Hong Kong," (June 15), pp. 18-20.
- The Economist, 2019, "Unrest in Hong Kong: China's Chance," (June 22), p. 11.
- The Economist, 2019, "Reclaiming Hong Kong: Protest, But No Movement," (Aug. 3), p. 49.
- The Economist, 2019, "Turmoil in Hong Kong: Airport Mayhem," (Aug. 17), pp. 16-18.
- The Economist, 2019, "Social Stability, Shutting the Gate," (Sept. 14), pp. 58-59.
- Vukovich, Daniel, 2015, "Illiberal China and Global Convergence: Thinking through Wukan and Hong Kong," *Third World Quarterly*, 36 (11): 2130-2147.
- Wang, Joyu, 2019, "Taiwan Rallies for Hong Kong to Resist Beijing's Influence," *Wall Street Journal* (Sept. 29).
- Yeung, Chris, 2018, "Human Rights in Hong Kong: One Country Looms as Two Systems Fade," *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 4 (2): 431-449.
- Zheng, Sarah, 2019, "Face the Will of the People, Taiwan's Main Political Parties Urge Hong Kong's Government," *South China Morning Post* (Nov. 25).
- Zheng, William, and Echo Xie, 2019, "Hong Kong Election Result a

'Wake-up Call' for China but Will It Listen?," South China Morning Post (Nov. 25, 2019).

주석

- 1) 마르틴 빌라르, “홍콩의 분노, 지정학적 화약고,” 르몽드 디플로마티크 제 132호 (9월호, 2019), p. 7; The Economist, “Protest in Hong Kong” (June 15, 2019), p. 19.
- 2) The Economist, “Extradition: Back to the Mainland” (April 6, 2019), p. 54.
- 3) The Economist, “Protest in Hong Kong” (June 15, 2019), p. 18.
- 4) 전체은, “우산혁명 5주년...홍콩 곳곳서 '시진핑 사진 밟기,’” 『동아일보』 (2019/9/30).
- 5) “홍콩 시위대 실탄 맞아 중상...시진핑 초상 불패우며 '에도 시위,’” 『연합뉴스』 (2019/10/2).
- 6) “고교생 피격 이어 언론인 경찰 고무탄에 실명...홍콩 시위 격화,” 『연합뉴스』 (2019/10/3).
- 7) “홍콩 시위 150일...체포된 시민 3천명 넘어섰다,” 『연합뉴스』 (2019/11/4); “홍콩선거 '민심의 분노' 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯,” 『연합뉴스』 (2019/11/25).
- 8) “200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기,” 『연합뉴스』 (2019/11/20).
- 9) 윤완준, “우산혁명-반중시위 주역들 대거 당선,” 『동아일보』 (2019/11/26).
- 10) “홍콩선거 '민심의 분노' 보여줘...시위대에 큰 힘 실릴 듯,” 『연합뉴스』 (2019/11/25); “200여명 폭동죄 기소 초강수...홍콩시위대 기세 꺾기,” 『연합뉴스』 (2019/11/20).
- 11) 채인택, “홍콩선거 민주파 압승해도...중 웃는다,” 『중앙일보』 (2019/11/26); Victoria Tin-bor Hui, The Washington Post (Nov. 26, 2019); 윤완준, “388:60...홍콩 선거 반중진영 압승,” 『동아일보』 (2019/11/26).
- 12) “캐리 램, 선거 참패에도 '시위대 요구 수용 못해,’” 『연합뉴스』 (2019/11/26).
- 13) 오원석, “홍콩 친중파 역사상 가장 큰 참패에...중 서방 세력 개입 탓,” 『중

- 양일보』 (2019/11/25).
- 14) William Zheng and Eco Xie, "Hong Kong Election Result a 'Wake-up Call' for China but Will It Listen?," South China Morning Post (Nov. 25, 2019).
 - 15) 채인택, "홍콩 선거 민주파 압승해도...중 웃는다," 『중앙일보』 (2019/11/26); "‘홍콩정계 지각변동’ 범민주 확보 행정장관 선거인단 40% 육박," 『연합뉴스』 (2019/11/26).
 - 16) 김용민·김준호, "중국의 대 홍콩 경제통합정책," 『동북아연구』, 제33권 1호 (2018), p. 67.
 - 17) Richard C. Bush, Hong Kong in the Shadow of China: Living with the Leviathan (Washington, D.C.: The Brookings Institution), pp. 8-9; 김용민·김준호, op. cit., p. 68.
 - 18) Bush, op. cit., pp. 9-10; 김용민·김준호, op. cit., pp. 70-71)
 - 19) Bush, op. cit., pp. 10-12.
 - 20) 김용민·김준호, op. cit., pp. 64-70; 박광득, "홍콩반환 20년의 회고와 전망에 관한 연구," 『대한정치학회보』, 제25집, 4호 (2017), pp. 218-219.
 - 21) 이종화, "홍콩의 집단 기억과 시위 그리고 정체성 정치," 『중소연구』, 제42권, 제 3호 (2018), pp. 160-161.
 - 22) 김용민·김준호, op., cit., pp. 72-74.
 - 23) Bush, op. cit., p. 15.
 - 24) "Protest in Hong Kong," The Economist (June 15, 2019), p. 19.
 - 25) 벨라르, op. cit., p. 39.
 - 26) Wing-Chung Ho and Emile Tran, "Hong Kong-China Relations over Three Decades of Change: From Apprehension to Integration to Clashes," China: An International Journal, 17-1 (2019), p. 185.
 - 27) Bush, op. cit., p. 18; Ho and Tran, op. cit., pp. 185-186.
 - 28) 벨라르, op. cit., p. 7.
 - 29) 구정은, "거리에서 투표소로, '세 번째 싸움'이 남긴 것들," 『경향신문』 (2019/11/26).
 - 30) 이종화, op. cit., p. 174.

- 31) Ho and Tran, op. cit., pp. 179-182.
- 32) 이종화, op. cit., pp. 174-175.
- 33) Chris Yeung, "Human Rights in Hong Kong: One Country Looms as Two Systems Fade," *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 4-2 (2018), pp. 435-436.
- 34) 이승신 외, "홍콩 시위 사태의 영향 및 시사점," KIEP 기초자료 19-15 (2019/8/28), pp. 4-5.
- 35) Bush, op. cit., p. 2.
- 36) 이승신 외, op. cit., 7; Yeung, op. cit., 435-436.
- 37) Liaria Maria Sala, "After the Protests: How Will Hong Kong Vote?," *The New York Times* (Nov. 22, 2019).
- 38) Yeung, op. cit., p. 446.
- 39) "홍콩 시위 주역 조슈아 웡, 11월 지방선거 출마 금지당해," 『연합뉴스』 (2019/10/29).
- 40) Yeung, op. cit., p. 432.
- 41) "Hong Kong," *The Economist* (June 15, 2019), p. 9.
- 42) "신화통신, 센트럴 점령시위가 홍콩 법치주의 붕괴의 출발점," 『연합뉴스』 (2019/9/30).
- 43) "Social Stability, Shutting the Gate," *The Economist* (Sept. 14, 2019), p. 58.
- 44) "흔들리는 일국양제...시진핑 좌불안석," 『연합뉴스』 (2019/11/17).
- 45) "'전쟁터' 홍콩시위...차량 돌진에 중국군 막사 인근서 실탄 쏘," 『연합뉴스』 (2019/11/18).
- 46) 김용민·김준호, op. cit., pp. 83-84.
- 47) 강혜란, "캐리 램 몰아내도 막막한 홍콩...어떻게 뽑아도 친중파 당선," 『중앙일보』 (2019/6/18).
- 48) "Reclaiming Hong Kong: Protest, But No Movement," *The Economist* (Aug. 3, 2019), p. 49.
- 49) Jillian Kay Melchior, "Hong Kong's Revolutionary Turn," *Wall*

- Street Journal (Oct. 24, 2019).
- 50) Ching Kwan Lee, "What's Happening in Hong Kong after Nearly Three Months of Protest?," The Washington Post (Aug. 22, 2019).
 - 51) Melchior, "Hong Kong's Revolutionary Turn," Wall Street Journal (Oct. 24, 2019).
 - 52) "시위 고교생에 실탄 쓴 홍콩 경찰에 국제사회 비난 고조," 『연합뉴스』 (2019/10/2).
 - 53) 유상철·이승호·오원석, "미국 상원 홍콩인권법 통과...중국, 내정간섭 보복 예고," 『중앙일보』 (2019/11/21).
 - 54) "주권이냐 인권이냐 홍콩시위 놓고 중-서방 정면충돌," 『연합뉴스』 (2019/11/13).
 - 55) "홍콩시위 격화 속...미 상원, 홍콩인권법 만장일치 통과," 『연합뉴스』 (2019/11/20).
 - 56) Robert Delaney and Keegan Elmer, "US Ambassador Terry Branstad Expressed 'Grave Concerns' about Hong Kong after Chinese Protest over Human Rights Act," South China Morning Post (Nov. 26, 2019).
 - 57) "중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 '대사 초치' 강력 항의," 『연합뉴스』 (2019/11/28).
 - 58) 유상철·이승호·오원석 (2019-11-21).
 - 59) "중, 트럼프의 홍콩인권법안 서명에 대사초치 강력 항의," 『연합뉴스』 (2019/11/28).
 - 60) "트럼프의 홍콩인권법 서명에 중, 패권행위 강력 반발," 『연합뉴스』 (2019/11/28).
 - 61) "Unrest in Hong Kong: China's Chance," The Economist (June 22, 2019), p. 11.
 - 62) "Turmoil in Hong Kong: Airport Mayhem," The Economist (Aug. 17, 2019), p. 17.
 - 63) "혼란 장기화에 금융중심 위상까지 흔들," 『연합뉴스』 (2019/11/17).
 - 64) Terry Miller, "China Risks Hong Kong's Economic Freedom," Wall

- Street Journal (May 21, 2019; 이승신 외, op. cit., p. 14.
- 65) 김용민, 김준호, op. cit., p. 79.
- 66) 박광득, op. cit., p. 217.
- 67) 정용환, "홍콩 지켜보던 대만인들 독립 필요없어...지금처럼 살겠다," 『중앙일보』 (2019/11/6).
- 68) 채인택, "홍콩 시위 모른다 말했다 역풍...대만 '친중'도 돌아선다," 『중앙일보』 (2019-7-11).
- 69) 박은경, "차이잉원, 대만 국경철 연설서 일국양제 수용하면 생존공간 없어져," 『경향신문』 (2019/10/10).
- 70) Sarah Zheng, "Face the Will of the People, Taiwan's Main Political Parties Urge Hong Kong's Government," South China Morning Post (Nov. 25, 2019).
- 71) Shelly Rigger, "Why Taiwan Is Watching Hong Kong Very Closely," The Washington Post (Sept. 4, 2019).
- 72) Joyu Wang, "Taiwan Rallies for Hong Kong to Resist Beijing's Influence," Wall Street Journal (Sept. 29, 2019).
- 73) 정용환, "홍콩 지켜보던 대만인들 독립 필요없어...지금처럼 살겠다," 『중앙일보』 (2019/11/6).
- 74) 윤완준, "시위대 요구 5개 중 2개만 수용해도 시민 80%는 안 나설 것," 『동아일보』 (2019/9/2).
- 75) Daniel Vukovich, "Illiberal China and Global Convergence: Thinking through Wukan and Hong Kong," Third World Quarterly, 36-11 (2015), p. 2131.
- 76) 박오른 "인류공동체 안오른 중화민족 부흥...14억명 단결에 방점," 『동아일보』 (2019/9/28).
- 77) Amy Qin, "A Father-Son Split on Hong Kong Protests Shows City's Generational Divide," The New York Times (Sept. 28, 2019).



본 연구는 최근 미중 간 무역전쟁을 비롯해 세계 곳곳에서 발견되는 자유주의 질서 쇠퇴에 대한 구조적 원인을 살피고 그 대응 방안을 제시한다. 강대국 간 권력 배분을 중시하는 국제정치학의 전통적 접근에서 벗어나, 본 연구는 폴라니(Karl Polanyi)가 제시한 '정치경제학적 분석틀'을 통해 탈냉전 이후 신자유주의 진행 과정을 추적한다. 이를 통해 본 연구는 최근 급증하는 반(反) 자유주의적 사건들 저변에 신자유주의 팽창 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기의 메커니즘이 자리잡고 있음을 밝히고, 이를 극복하기 위한 방안으로 원칙 기반의 미중 관계, 지역주의 협력, 역동적 서비스업 일자리의 창출, 그리고 권력 공유를 위한 정치제도 구축 필요성을 제시한다.



신자유주의 종언과 제2차 ‘거대한 전환’의 도래?

손정욱

제주평화연구원 연구위원

1. 서론

- 냉전이 끝날 무렵, 프랜시스 후쿠야마(Francis Yoshihiro Fukuyama)는 “역사의 종말(The End of History)”을 선언했음. 공산 사회주의와 자유 민주주의 사이의 오랜 대결이 후자의 승리로 끝났으며 이와 함께 인류 이데올로기의 진화도 함께 종결됐다는 것임. 도발적 주장이었지만, 많은 사람들이 동의하기도 했음
 - 특히 월가를 필두로 시장의 역할에 절대적 신뢰를 갖고 있던 진영은 이른바 신자유주의(neoliberalism)라는 이름으로 빠르게 자본시장 자유화를 추진해갔고 그 영향력은 개인과 사회, 그리고 국경의 통제를 벗어나는 수준에 이르게 되었음 (Rodrik 2011)
- 하지만 최근 극좌/극우 정치세력의 부상, 브렉시트(Brexit), 트럼프(Donald J. Trump) 등장, 그리고 미중 무역 전쟁 등과 같은 일련의 사건들이 세계 정치 전면에 등장하면서 후쿠야마의 선언이 얼마나 몰역사적이고 근시안적인 것이었는지가 드러나고 있음

- 다시 말해서, 후쿠야마의 선포와 달리 세계 인구의 절반은 여전히 비민주적 정부 하에서 살아가고 있으며 주요 선진국 내에서도 민족주의를 자극하는 데마고그(demagogue)가 부상하고 있음. 그 정점에는 미국 우선주의(America First)를 전면에 내세운 트럼프 정부가 서 있는 상황임

○ 이러한 일련의 상황에 직면하면서 최근 국제정치학에서는 냉전 이후 세계 질서를 추동했던 신자유주의 질서가 쇠퇴하고 있는 원인은 무엇인지, 그리고 신자유주의 이후 21세기 세계 질서의 동학(動學)은 어떻게 전개될 것인지에 대한 논의가 활발하게 전개되고 있음

- 주류 국제정치이론은 국가를 생존과 자력구제(self-help) 등 동일한 성질을 갖는 단일 행위자로 간주하고 그로부터 무정부상태(anarchy)라는 국제정치의 조직 원리를 도출하고 있음. 그리고 구조의 성격은 행위자들 간의 불균등한 권력 배분에 의해 결정된다고 봄
- 예컨대, 세력균형론과 세력전이론의 입장에서 21세기 세계질서 변화과정에서 가장 중요한 변수는 미중 간 권력관계임. 중국의 부상과 미국의 쇠퇴를 해석하는 관점은 이론에 따라 다양함. 일반적으로 세력균형론자들은 미중 간 양극체제의 등장과 이들을 중심으로 하는 동맹관계가 형성되면서 세계정치는 장기적으로 보다 안정적으로 재편될 것이라고 보는 반면, 세력전이론자들은 중국의 힘이 커짐에 따라 기존의 미국 중심의 세계질서에 대해 불만이 쌓이게 되고 그런 중국의 불만족이 커지면서 전쟁의 발발 가능성이 높아지리라고 보는 경향이 있음
- 하지만 각 이론 간 입장 차이에도 불구하고 두 입장 모두 미중 간 권력 배분을 향후 세계 질서를 결정하는 가장 중요한 변수로 지목하고 있다는 점에서 유사하다고 할 수 있음

○ 주류 국제정치이론들이 제시한 바와 같이, 21세기 세계 질서에서 강대국 간 세력 분포가 중요한 변수라는 점은 분명함. 하지만 이러한 시각은 미중 갈등 저변에 깔려있는 보다 근본적인 메커니즘을 간과하는 경향이 있음

- 러기(Ruggie 1982)는 권력(power)을 중시하는 체제 수준의 분석이 과도한 이론적 간결성을 추구한 나머지 현실을 정확히 반영하기 힘들다고

비판하면서, 권력과 함께 사회적 목적(social purpose)을 함께 살펴봐야 함을 강조했음. 여기서 사회적 목적이란 시장 메커니즘에 대한 국가의 역할 관념을 지칭하는 것임

- 다시 말해서 강대국들을 중심으로 하는 권력 배분 관계에 있어서 그것이 일극체제인지, 양극체제인지, 아니면 다극체제인지도 중요하지만, 그런 극을 형성하는 강대국들이 어떤 사회적 목적을 추구하느냐에 따라 구조의 본질적인 내용이 변할 수 있으리란 것임. 예컨대, 같은 일극체제라 하더라도 이른바 '내재된 자유주의(embedded liberalism)'를 강조하는 미국과 미국 우선주의(America first)를 강조하는 미국이 주도하는 일극체제의 성격은 다를 수 밖에 없으리라는 것임
- 이런 측면에서 미국을 비롯해 그간 자유주의 질서를 주도해왔던 서방 선진국들 내부에서 정반대의 극좌/극우 혹은 민족주의적 흐름이 전방위적으로 분출되고 있는 최근 상황에 대한 근본적이고 구조적 원인을 밝혀내는 것이 시급함

- 이런 문제의식 하에 본 연구는 100년간의 평화가 세계 대전으로 귀결됐던 19세기 서구 문명의 동학을 '시장의 확장과 사회의 자기방어 원리'라는 정치경제적 시각으로 바라본 폴라니(Polanyi 1944)의 분석틀을 이어받아, 냉전 이후 빠르게 확장된 신자유주의 세계화와 그 속에 내재된 불평등 심화 및 민주주의 위기가 어떻게 국제정치적 갈등으로 표출됐는지를 추적하고자 함

2. 첫 번째 거대한 전환

가. 자기완결적 시장 메커니즘의 동학

- 1944년 폴라니(Karl Polanyi)는 『거대한 전환(The Great Transformation)』이라는 책을 발표했다. 이 책에서 폴라니는 100년간의 평화를 유지하던 19세기가 세계 대전으로 귀결될 수밖에 없었던 '거대한 전환'의 정치경제적 원인을 밝히고자 했음

- 사실 19세기 서구문명의 동학은 많은 학자들의 연구대상이었음. 하지만 플라니는 이러한 설명들의 대부분이 경제적 오류에 빠져있다고 비판했음. 플라니에 따르면, 시장의 역할을 강조하는 아담 스미스(Adam Smith)의 후계자들은 물론이고, 칼 마르크스(Karl Marx)와 같은 사회주의 계열의 사상가들까지도 사회를 경제주의적 관점으로만 접근하는 오류를 저지르고 있었음. 플라니는 물질적 차원과 이념적 차원을 총체적으로 보지 못하는 경제주의적 접근으로는 현실 세계를 제대로 분석할 수 없다고 보았음
- 플라니는 시장 메커니즘을 총체적인 사회로부터 분리시켜 분석하기보다는 시장이 내재되어 있는 사회적 맥락(context)을 중시했음. 플라니는 인류역사 전반적인 측면에서 볼 때 아담 스미스가 이야기하는 시장적 사회라는 것이 실상은 19세기 이후에나 적용될 수 있는 매우 예외적인 현상에 불과한 것임을 밝혀내고자 하였음

○ 19세기는 역사상 유례없는 평화를 경험하였는데, 플라니는 이러한 평화를 지탱해준 제도적 메커니즘으로 세력균형 체제(balance-of-power system), 국제금본위제(international gold standard), 자기완결적 시장(self-regulating market), 그리고 자유주의 국가(liberal state)를 제시하였음. 그 중에서도 핵심이 되는 것은 자기완결적 시장임. 다른 메커니즘들은 모두 자기완결적 시장을 기반으로 성립되었기 때문임

- 물론 겉으로 보기에 19세기의 평화가 유럽협조체제(Concert of Europe)를 바탕으로 하는 세력균형의 산물인 듯 보이지만, 사실 그 저변에는 19세기만의 독특한 거대 금융(haute finance)이 세계 정치를 연결하고 있었다고 플라니는 강조하고 있음
- 이는 거대 금융이 본래부터 평화지향적 성격을 가졌기 때문이라기보다는 자신들의 이익을 유지시켜주는 체제의 화폐 기초가 대규모 전쟁에 의해 파괴될 위험이 있기 때문이었음. 이와 같이 전반적인 평화가 성공적으로 유지되었던 비결은 국내외 정치경제에서 차지하는 이들의 위치와 조직, 그리고 기술에 있었다고 할 수 있음
- 하지만 19세기 말에 절정에 이르렀던 유럽협조체제가 20세기에 들어서자 두 진영으로 분열되면서 더 이상 작동하지 않게 되었고 국제 금본위제

의 한계가 드러나기 시작했음. 결국 20세기 초에 나타난 대립과 혼란이 세계 대전으로 연결되었던 것임

- 플라니는 이러한 거대한 변환은 자기완결적 시장체제를 확립시키려는 경제적 자유주의의 유토피아적인 야심에서 비롯된다고 보았음. 특히 플라니는 시장의 확장과 함께 나타나는 사회의 자기방어 원리에 주목하였음
 - 이 원리는 시장의 파괴적 결과로부터 인간과 사회 보호를 목적으로 하는 것으로, 시장의 확대로 직접적인 피해를 입게 될 노동자와 빈민 계층을 지원하는 형태로 나타났음
 - 스피남랜드(Speenhamland)법을 시작으로 하는 이러한 사회의 자기방어적 반작용은 노동에서의 사회입법, 토지에서의 곡물관세, 그리고 자본에서의 중앙은행 통제의 형식으로 각각 나타났음. 이와 같이 자기완결적 시장의 영향력이 확장될수록 사회의 자기방어 성향은 증가했고, 19세기 후반의 서구문명은 이러한 두 가지 상충된 원리 사이의 긴장과 갈등으로 인해 점차 붕괴의 위협에 처하게 됨
 - 요컨대, 자기완결적 시장원리를 바탕으로 평화를 유지하는 19세기의 메커니즘은 그 속에 이미 갈등과 전쟁의 씨앗을 잉태하고 있었던 것임. 이러한 태생적 한계로 인해 20세기 초에 이르자 시장의 자기완결적 기능이 붕괴되기 시작했고, 결국 정치적 간섭과 전쟁을 통해 국제사회 전체의 붕괴로 이어졌다는 것이 플라니의 핵심 주장임

나. 민족주의 부상의 정치경제적 동학

- 거대한 전환의 책임이 전적으로 자기완결적 시장체제라는 구조적인 것에 있었던 것만은 아님. 사실 세계 대전으로 인한 19세기 시장 중심 체제의 종언은 각국이 시장의 지배로부터 벗어나 새로운 정치체제를 통해 성장할 수 있는 기회를 제공했었음
 - 하지만 불행하게도 20세기 초 유럽에서 등장한 체제는 국가의 역할을 거부하는 파시즘과 스탈린주의였음
 - 파시즘은 공적 영역에서 민주주의적 가치들을 완전히 배제함으로써 사회

에 오직 자본주의라는 경제활동만 남기는 경우에 해당함. 반면, 스탈린주의는 이와 반대로 민주주의라는 정치영역이 경제영역으로까지 확대되면서 생산수단의 사유화를 무시하게 되는 양상을 띠었음

○ 그렇다면 어떻게 과격한 민족주의가 민주주의적 절차를 거쳐 사회 전반을 포획할 수 있었을까? 전간기 독일 나치즘의 등장 과정을 간략하게 추적함으로써 그 실마리를 찾아보도록 하겠음

- 1차 대전이 끝나고 민주화의 파도가 유럽 전역을 휩쓸면서 사회주의 정당들은 이전에 누리지 못했던 높은 지지를 얻으며 권력 정치의 핵심적인 역할을 맡아야 하는 위치에 서게 되었음. 하지만 당시 사회주의 정당들은 역사유물론과 계급투쟁이라는 맑스주의 강령을 따라 민주주의 체제 내에서 적극적인 역할을 맡는 것에 회의적이었음

- 독일 사민당 역시 마찬가지였음. 민주주의 체제를 적극 활용하여 그 속에서 사회문제를 적극 해결하는 것이 사민당의 역할이라는 베른슈타인(Eduard Bernstein)의 주장은 당내 지지를 이끌어내지 못했음 (Tudor eds, 1993, 147)

- 다시 말해서, 독일 사민당은 1차 대전 이후 가장 높은 지지율을 얻는 정당이 되었음에도 불구하고 다양한 사회적 이해당사자들을 위한 정책을 개발하기보다는 자본주의 붕괴와 공산주의 도래라는 맑스적 믿음에 기반해 수동적인 자세로 일관했던 것임

○ 1차 대전 패배 이후 독일은 초(超)인플레이션 사태와 뒤이은 경기침체로 인해 큰 어려움을 겪고 있었음. 특히 1920년대 후반 대공황은 독일에 결정적인 타격을 주었음. 1929년부터 1932년까지 산업 생산량은 절반으로 떨어졌고 같은 시기 국민소득은 무려 3분의 1가량 감소했음. 은행에 저축한 돈은 증발해버렸고 주가는 폭락했음. 실업자수는 6백만 명을 넘어섰음 (Berman 2006)

- 하지만 이런 극심한 혼란 상황 속에서도 사민당은 여전히 갈피를 잡지 못하고 정치 영역에서 적극적인 역할을 감당하는 것을 꺼려했음. 계급 교차적 협력을 거부한 사민당은 경제 혼란으로 어려움을 겪고 있는 농민집단이나 중간계층을 위한 어떤 정책도 제시하지 않았던 것임

- 이런 상황이 지속되면서 이들 집단을 비롯한 국민 전반의 정치 불신이 급증했음. 1920년대까지 낮은 지지율에 그쳤던 나치당이 1930년대 초반에 독일 국민들로부터 높은 지지를 받게 되었던 것은 이처럼 정치로부터 소외된 계층의 빈 공간이 점차 넓어졌기 때문이었음
- 1차 대전 직후 독일 내에는 민족주의를 기반으로 하는 정당들이 대거 등장했는데, 민족사회주의독일노동자당(이하 나치당)도 그 중 하나였음
 - 당시 히틀러(Adolf Hitler)라는 젊은 오스트리아인도 이 정당 모임에 참석하고 있었음. 나치당은 민족주의와 사회주의를 기반으로 도시 지역과 블루칼라 노동자들에게 관심을 집중했음. 그러나 이미 이들 계급 집단은 사민당과 공산당에 많은 지지를 보내고 있었기 때문에 1920년대만 하더라도 나치당은 낮은 지지율에 머물면서 재정난을 걱정하는 상황에 직면해 있었음 (Orlow 1969, 88)
 - 하지만 계속되는 심각한 경제적 어려움과 이를 제대로 해결하지 못하고 있는 정당들의 무능력이 맞물리면서 나치당은 희생할 수 있는 기회를 잡게 되었음. 나치당은 기존의 급진적인 주장들을 약화하는 대신 계급교차적 민족주의를 강조하면서 그간 정치에서 소외된 다양한 계층들을 집중적으로 공략했음. 그 결과 1930년대에 들어서면서 나치당은 독일 내에서 폭넓은 지지기반을 확보하는 가장 강력한 정당으로 성장할 수 있었음
- 1932년 7월 선거에서 나치당은 기존의 정부와 사민당의 무능력을 강하게 비판하면서 자신은 대공황을 해결하고 실업문제에 대한 해법도 갖고 있음을 강조했음 (Berman 2006). 그간 정치의 수동적 모습에 환멸을 느꼈던 독일 국민들은 자신들의 먹고 사는 문제를 적극적으로 해결해주겠다는 나치당의 주장에 많은 지지를 보냈음
 - 그 결과 사민당은 21.6%를 득표하며 1912년 이후 처음으로 최대 정당의 지위를 상실한 반면, 나치당은 37.3%라는 높은 지지율로 제1당이 되었음. 이런 흐름을 이어받으면서 1933년 1월 히틀러가 독일의 총리로 등장하게 된 것임
 - 요컨대, 나치의 독일 집권이라는 2차 세계대전의 씨앗은 국민들로부터 상

당기간 정치적 지지를 받았음에도 불구하고 이를 외면한 사민당의 정치적 수동성에 중요한 책임이 있다고 할 수 있음

- 이처럼 폴라니는 20세기 초 '거대한 전환'이 발생하게 된 근본 원인은 국가의 역할이 시장 경제와 분리되어 있다고 믿어왔기 때문이며, 따라서 개인의 자유를 확보하기 위해서는 시장에 대한 국가의 적절한 통제가 필수적이라고 보았음
- 즉, 시장 역할의 확대에 따른 변화의 속도가 지나치게 빨라서 공동체의 가치가 훼손될 우려가 있을 경우 국가는 자율성을 갖고 이러한 속도를 조절할 수 있어야 한다는 것임. 여기서 주의할 점은 국가의 자율성은 민주주의의 가치를 훼손하거나 시장경제의 원리를 무시하는 파시즘이나 스탈린주의로 변질되지 않아야 한다는 것임

3. 두 번째 거대한 전환?

가. 세계 자본주의의 구조적 변곡점들

- 경제주의적 시각을 경계하는 폴라니의 주장은 21세기에도 여전히 중요한 함의를 제공함. 레이건-대처리즘을 시작으로 본격화되었던 경제적 세계화는 탈냉전 이후 월가의 자본가들과 미국 행정부에 의해 빠르게 확산됐음
- 그 속에서 세계화의 확산을 주도하는 세력들은 국가와 사회에 대한 시장의 우위를 강조한다는 점에서 19세기 거대 금융의 논리와 그 맥이 닿아 있음
- 그렇다면 21세기 세계정치는 두 번째 거대한 전환, 다시 말해서 또 한 번의 세계 대전을 향해서 가고 있는 것인가? 최근 세계 정치 곳곳에서 발견되는 민족주의적 갈등들은 두 번째 거대한 전환의 전조 현상으로 볼 수 있는가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 전후 세계 자본주의의 질서가 어떤 과정을 거쳐 형성되었는지를 살펴볼 필요가 있음

○ 세계 자본주의의 구조적 변화를 정확히 추적하기 위해서는 금융과 통화 체제의 변곡점들을 함께 살펴봐야 함

- 우선 세계 금융구조의 변화를 살펴보면, 금본위제였던 1차 세계 대전 이전에는 국제 금융 거래에 대한 통제가 거의 존재하지 않았지만 이 체제는 전간기에 들어서면서 붕괴했고 1931년 금융위기를 기점으로 자본 통제가 광범위하게 부과되었음

- 전후 형성된 브레튼우즈체제(Bretton Woods System) 하에서 자본에 대한 통제는 점차 완화되었으며 이에 따라 국제 자본의 흐름 역시 서서히 증가했음. 이후 1980년대부터는 영미국가들을 중심으로 자본의 이동이 빠르게 증가하기 시작했고 21세기에 들어와서는 이런 추세가 더욱 가속화되어 19세기 말과 20세기 초보다 높은 수준으로 자본의 이동이 확산되는 금융의 세계화 시대가 열렸음

- 다음으로 국제통화체제의 첫 번째 변곡점은 고정환율제도와 자본이동성을 유지했던 고전적 금본위제도, 두 번째는 고정환율제도와 통화정책의 자율성을 중시했던 브레튼우즈체제, 그리고 마지막으로 자본이동성과 통화정책의 자율성을 강조하는 현재의 변동환율제로 거칠게 구분할 수 있음

- 먼델-플레밍(Mundel-Flemming) 모형이 설득력 있게 제시한 바와 같이 고정 환율, 거시경제정책 자율성, 자본의 유동성 확보라는 세 가지 정책 목표는 동시에 달성되기 어려움. 즉, 국제통화체제와 자본시장의 변화 양상은 정부의 정책 자율성과 긴밀하게 연결되어 있는 것임

- 예컨대, 고정환율제도 하에서 국내에 인플레이션이 발생하게 된다면 국가는 통화량을 줄이기 위해서 이자율을 상승시킬 것임. 하지만 자본이 자유롭게 이동한다면 이자차익을 노리는 자본이 국내로 유입되어 오히려 통화량이 증가하게 되고 결국 본래 의도했던 것과는 반대로 인플레이션이 발생하게 됨. 이처럼 고정 환율과 자본의 이동성이 자유로운 상황 하에서는 국내 경제정책 자율성을 확보하기가 쉽지 않은 것임

○ 19세기 금본위제 하에서 각 정부는 제한적 투표권의 조건 하에서 통화 안정을 위한 고정 환율을 선택하는 데 큰 어려움이 없었음. 하지만 20세기에 들어서면서 선거권이 확대되고 정책결정과정 속에 노동조합과 좌파정당들

이 참여하면서 정책의 우선순위가 고용 확대 등과 같은 경제정책의 자율성으로 옮겨지게 되었음. 브레튼우즈체제 하에서 자본의 통제는 이러한 상황 하에서 등장한 것임. 즉 자본을 통제하는 대신 고정 환율과 완전 고용의 유지 등을 위한 정부정책의 자율성을 확보하려 했던 것임

- 하지만 탈냉전 이후 신자유주의 이념 하에 자본에 대한 통제가 힘든 국면에 이르렀고 결국 정부는 또 다시 고정 환율과 정부의 정책 자율성 확보 사이에서 선택을 해야 하는 기로에 서게 되었음. 금융의 세계화가 심화되면서 유럽은 통화통합으로, 영미국가들은 정부 역할의 축소로, 그리고 동아시아 국가들은 그 사이 어딘가에서 다양한 모습으로 대응하고 있는 국면임

나. 금융 세계화의 정치경제적 의미

- 냉전 이후 가장 빠르게 국가의 규제로부터 벗어난 것은 금융 시장이었음. 따라서 21세기 자본주의 질서의 특징을 이해하기 위해서는 금융 세계화가 갖는 특징을 이해하는 것이 중요함
- 금융 세계화는 크게 두 가지 메커니즘을 통해서 노동시장에 압력을 행사하고 있음. 첫 번째는 국제 자본이동의 경제적 논리(economic logic)임. "구조적 종속(structural dependence)"이라고도 하는 경제적 논리의 바탕에는 크게 두 개의 가정이 깔려 있음 (Swank 2001)
 - 첫째, 일자리, 가격 안정, 소득 등과 같은 경제적 성과는 생산 활동에 계속 투자를 하려는 자본 소유자의 의지에 의해 결정됨. 둘째, 경제적 성과는 기존 정치인들의 재선과 이들에 대한 후원에 결정적인 영향을 미침
 - 이러한 가정을 바탕으로 했을 때, 금융세계화가 심화될수록 결국 일국의 노동시장은 유연성의 증가와 사회정책의 축소로 연결되기 쉬움. 일반적으로 이동자산 보유자들은 단기간의 이익 창출을 위한 노동시장 유연성을 중시하는 경향이 있으며, 국가 개입의 최소화를 선호함
 - 이 때 국경을 넘나드는 자본의 이동이 거의 자유로운 상황 하에서 이러한 자산을 보유하고 있는 집단들은 가장 큰 이익을 얻을 수 있는 곳에 투자

를 하려하고, 경제성장을 중시하는 각 정부는 그러한 투자를 유치하기 위해 자본의 요구에 민감할 수밖에 없음

○ 두 번째로 정치적 논리(political logic)가 있음. 정치적 논리는 결론은 결과 면에서 경제적 논리와 같으나, 결론에 이르기까지의 정책결정과정에서 국내 행위자들의 영향력과 선호를 분석함으로써 금융 세계화와 불평등 심화 사이의 연결고리들을 제시해주고 있음

- 국경의 제약으로부터 비교적 자유로운 금융 및 기업집단들은 정책결정과정에서 '이탈 위협(exit threat)'을 레버리지(leverage)로 사용할 수 있음. 이러한 레버리지 확보로 인해 이들의 정치적 협상력은 증가하는 반면, 상대적으로 이동성이 떨어지는 노동자들, 특히 비숙련 노동자들의 협상력은 감소하게 됨. 요컨대 금융 세계화가 심화될수록 협상력의 비중이 노동에서 자본으로 이동하게 된다는 것임 (Thomas 1997)

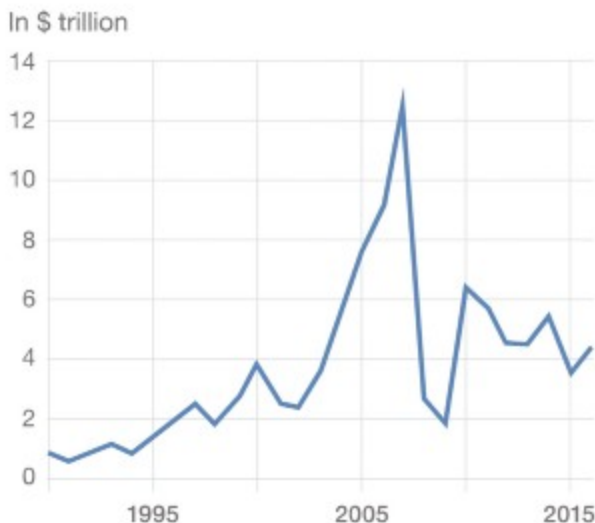
- 금융 세계화의 심화 속에서 자본의 이동성이 증가하고 그 규모가 방대해질수록 정책결정과정에서 자본 세력의 영향력도 커지는 경우가 관찰됨. 다시 말해서, 국가의 사회정책 축소 및 노동시장 유연성을 중시하는 자본 세력의 요구가 협상과정에서 보다 비중있게 다뤄질 가능성이 높아진다는 것임

○ 한편 이러한 금융 세계화의 팽창은 2008년 금융위기 이후 급격하게 하락하는 양상을 보이고 있음

- <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국가 간 경계를 넘나드는 자본의 총량은 2007년 12.4조 달러에서 2016년 4.3조 달러로 65% 급감했음

- 노벨경제학 수상자인 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)는 이러한 2008년 금융위기 상황을 가리켜 '규제없는 시장(unfettered markets)'이란 본질적으로 제대로 작동할 수 없음을 보여주는 대표적인 사례라고 평가한 바 있음 (Stiglitz 2019). 이런 스티글리츠의 주장은 자기완결적 시장의 폐해를 지적했던 플라니와 긴밀하게 연결되어 있다고 할 수 있음

〈그림 1〉 글로벌 국경 간 자본 흐름



출처: IMF Balance of Payments (재인용: Lund eds, 2017)

다. 탈산업화 노동시장의 등장

○ 21세기 자본주의의 또 다른 구조적 특징은 제조업의 위축과 서비스업의 팽창이라는 탈산업화 시대로의 전환임. 전후 선진국들의 노동시장이 제조업에서 서비스업 중심의 산업구조로 급격히 재편되면서 서비스 부문의 노동자들이 새롭게 정치시장으로 유입됐음 (Wren eds, 2013)

- 예컨대, 〈그림 2〉는 가장 빠르게 탈산업화 사회로 넘어가고 있는 미국 노동시장의 변화를 드라마틱하게 보여줌. 이 그림은 측정 가능한 가장 빠른 해인 1939년을 기준으로 미국의 서비스업과 제조업의 일자리 증가율을 연도별로 나타낸 것임. 2차 대전 시기인 1940년대에 미국의 제조업 일자리 증가율은 급증했지만, 이후 빠르게 하락해 2018년 1월에 이르면 1939년 1월 대비 62.9%가 감소했음. 반면, 서비스업 일자리 증가율은 1958년 처음으로 플러스를 기록한 이후 지속적으로 상승해 2018년 1월에는 37.1%의 증가율을 기록했음

- 물론 이런 현상은 정도의 차이만 있을 뿐, 주요 선진국들에서 공통적으로 발견되는 특징임. 한 때 절반에 가까웠던 OECD 회원국들의 제조업 일자리 비중은 점차 감소해 2010년대로 접어들면서 평균 20% 초반까지 줄어든 반면, 서비스업 일자리의 비중은 70%를 넘어섰음

〈그림 2〉 미국 제조업과 서비스업의 고용 증가율(1939-2018)



출처: Bureau of Labor Statistics (<https://www.bls.gov/data/>).

- 20세기 중·후반부터 급증한 서비스업 역시 대부분 저숙련·저임금 노동자들이었음 (Autor and Dorn 2010). 상당수의 서비스업들은 노동 생산성이 높지 않기 때문에 상대적으로 저임금 직종에 집중되는 경향이 있음
 - 예를 들어, 1990년부터 2004년까지 산업별 평균 생산성 증가율을 보면 제조업은 2.2%인 반면, 숙박업 1.21%, 도·소매업 1.32%, 기타 공동체 및 사회서비스업 0.91% 등 일반적으로 서비스업의 생산성은 제조업의 절반 수준에 그쳤음 (Wren eds, 2013)
 - 업무 간 연관성이 높은 제조업에 비해 금융업에서 숙박업까지 다양한 직종으로 파편화되어 있는 서비스업 노동자들은 스스로 조직력을 갖추기도 쉽지 않았고, 고용구조 측면에서도 저숙련 서비스업의 상당수는 정규직보다는 시간제 근로(part-time work) 형태가 많았음

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 21세기 자본주의 질서는 기술의 발달에 따른 금융세계화의 심화와 탈산업화 기반의 노동시장 위축 등과 맞물리면서 19세기보다 훨씬 강력하게 시장의 역할이 확장되는 양상을 보이고 있음
 - 이는 곧 양날의 검처럼 시장에 대한 사회의 반작용 역시 그만큼 크게 나타날 수 있음을 뜻하는 것이기도 함. 그리고 그 기저에는 역사상 가장 큰 규모의 불평등의 심화가 자리잡고 있음. 특히 역사의 종언을 선포한 이후 신자유주의가 심화된 지난 30여년간 국내뿐만 아니라 국가 간 불평등이 가파르게 증가하고 있음 (Milanovic 2016)
 - 그런 측면에서 최근 등장한 일련의 민족주의적 대응과 극우세력 및 극좌 세력의 성장, 금융 위기, 그리고 트럼프의 등장과 미중 무역 전쟁의 심화 등은 일시적이거나 우발적 사건이라기보다는 21세기 자본주의 질서 속에 내재된 구조적 불평등 확산 메커니즘에 대한 반발로 봐야 할 것임
 - 따라서 각 정부가, 특히 미국이나 중국과 같은 강대국들이 국내외에서 발생하는 불만들을 제대로 해결해주지 못할 경우, 이런 일련의 불만들은 언제라도 시장 팽창 속에 내재된 '자기 파멸의 씨앗'이 되어 대규모의 갈등 혹은 전쟁 등과 같은 사회혼란으로 발현될 수 있음

4. 결론

가. 최소 원칙 기반의 미중 무역 관계

- 자유주의 질서의 쇠퇴와 민족주의 부상이라는 21세기 전 지구적 갈등 상황에 대한 향후 대응 방안은 크게 세계 자본주의 체제와 지역주의, 그리고 개별 국가의 자율성이라는 세 가지 차원에서 생각해볼 수 있음. 우선 세계 자본주의의 구조적 변화와 관련해 가장 주목해서 봐야할 곳은 역시 미중관계임
 - 최근 미국 내에서 힘을 받고 있는 주장은 미국 경제가 중국 경제와 분리되어야 한다는 이른바 디커플링(decoupling) 전략임. 하지만 이런 전략은 미중 간 투자 흐름을 방해하고 높은 수준의 무역 장벽을 동반하면서 무역 전쟁을 더욱 극단으로 가져갈 위험이 있음

- 이에 대한 대안으로 5명의 노벨상 수상자들을 비롯해 34명의 미중 경제 학자와 법학자로 구성된 지식인 그룹은 최근 흥미로운 공동 성명을 발표 했음 (Rodrik 2019). 이들의 핵심 주장은 미중 간 상호의존 심화와 디커플링 사이에서 중도를 찾는 것으로, 중국과 미국이 상대방의 경제 발전 모 델을 변경하려고 하기보다는 현재의 모델을 인정하고 유지하게끔 해야 한다는 것임
- 보다 구체적으로 이들은 이른바 '근린궁핍화(BNT: beggar-thy-neighbor)' 정책을 양국이 서로에 대해 펼치지 말아야 할 마지노선으로 정해야 한다고 제시했음 (Rodrik 2019). BNT의 대표적인 사례로 얼마 전 중국이 희 토류 광물 수출을 제한하려고 하는 조치와 같이 한 국가가 전 세계를 상 대로 독점적 권한을 투사하려는 경우를 들 수 있음. 또한 세계 시장에서 경쟁우위를 확보하기 위해 외국인 투자자들에게 국내 시장 접근을 막는 것도 예로 들 수 있음
- 이런 측면에서 보면, 현재 미국이 중국에게 제기하는 불만들의 상당 부분 은 BNT 범위에 포함되지 않는다고 볼 수 있음. 예컨대, 중국의 산업 보조 금 지급은 국내 문제로 간주될 수 있음. 이런 행위가 미국의 특정 기업과 투자자들에게 피해를 줄 수는 있지만, 미국 외에 다른 국가들에게는 오히 려 이득이 되는 경우가 있는 만큼 BNT 정책으로 분류하기 어려운 측면이 있는 것임
- 마찬가지로 이유로 미국은 자국 기술 시스템의 통합성을 보호하기 위해 무 역 및 투자 정책을 자유롭게 채택할 수 있음. 그런 면에서 중국은 정책 자 율성이란 것이 언제나 쌍방으로 작동한다는 것을 명심할 필요가 있는 것 임 (Rodrik 2019)
- 이처럼 현재 미중 간 무역 전쟁은 어느 한 쪽이 완벽하게 이기려는 싸움 으로 전개되기보다는 최소한의 원칙에 기반한 자유주의 질서를 지키려는 노력이 필요할 것임

나. 동아시아 지역금융협력

- 세계 자본주의 구조와 관련해 미중관계와 함께 살펴봐야 할 곳은 유럽임. 자

본이동과 환율안정, 그리고 정부자율성 간의 긴장관계를 해소시키는 방안으로서 선택한 유로화가 과연 얼마나 성공적으로 정착하느냐에 따라 동아시아와 같은 다른 지역의 통합 및 화폐단일화 가능성도 영향을 받게 될 것이기 때문이다

- 하지만 전망이 밝지는 않음. 지난 12월 12일 치러진 영국 총선에서 브렉시트 강경 추진을 전면에 내건 보수당이 압승을 거두면서, 당장 2020년 1월 31일 영국이 유럽연합을 탈퇴할 가능성이 높아졌음
- 브렉시트라는 불확실성이 명확해졌다는 점에서 단기적으로 유로화나 세계 금융시장에 도움을 줄 수도 있음. 그러나 다른 한편으로는 브렉시트를 계기로 현재 유럽연합 탈퇴 여론이 높아져가고 있는 스페인, 이탈리아, 네덜란드 등 다른 유럽 국가들이 연쇄적으로 유럽연합을 탈퇴하거나 유로화의 폐지를 요구할 경우, 오히려 불확실성은 한층 높아져 유로화가 급격히 붕괴될 가능성도 존재함

○ 한편, 동아시아에는 1990년대 말 외환위기 이후 초보적 수준이긴 하지만 치앙마이 이니셔티브(CMI: Chiang Mai Initiative)와 같은 통화안정장치가 마련되어 있고, 2016년 10월부터 중국의 위안화가 IMF 특별인출권(SDR: special drawing right)에 편입되면서 세계 3대 통화로 인정받는 등 지역 통화에 대한 움직임이 감지되고 있음

- 하지만 세계 최대의 채권국으로 명성을 높이던 일본의 '엔 국제화'가 결국 좌절된 바와 같이, 그리고 최근 유로화가 겪고 있는 위기상황에서와 같이 지역통화의 등장은 결코 경제적 성장만을 기반으로 할 수 있는 것은 아님
- 그보다는 훨씬 복잡한 정치적 메커니즘의 작동이 필요함. 그런 측면에서 아직도 냉전 논리가 작동하고 있는 동아시아에서 지역단일통화의 등장은 적어도 가까운 시일 내에 성공하기가 쉽지는 않을 것임
- 따라서 동아시아 주요 국가들은 향후 현재 답보상태인 CMI를 동아시아 통합기금(EAMF: East Asian Monetary Fund)으로 발전시키는 방안 마련이 시급함

다. 역동적 서비스업과 국내 정치제도

- 지역주의 차원의 문제와 함께 고민해야 할 부분은 끊임없이 확장하려고 하는 시장의 압력과 불평등의 심화를 극복하기 위해 개별 국가가 어떻게 자용성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 문제임
 - 이미 자본이 국경을 넘어 빠르게 이동하는 상황에서 불평등을 줄이겠다고 정부가 대책 없이 부채를 늘려 이를 해결할 수는 없음. 결국 정부의 재원에 의지하지 않으면서도 높은 생산성을 올릴 수 있는 양질의 새로운 일 자리를 창출하면서 이를 효과적으로 배분하는 정치적 메커니즘을 찾아내는 것이 필요함
 - 이런 관점에서 봤을 때, 과거 수출 중심의 제조업을 통해 얻었던 이득을 이제는 역동적 서비스업(dynamic services)에서 찾아야 한다는 주장에 주목할 필요가 있음 (Wren eds, 2013). 역동적 서비스업이란 정보통신기술(ICT) 활용도, 생산성(productivity), 그리고 교역성(tradability)이 상대적으로 높은 금융 및 보험업(Finance and Insurance), 기업 서비스업(Business Service), 운송·물류·통신업(Transport, Storage, and Communications) 등과 같은 서비스업을 의미함.
 - 전통적인 서비스업과 달리, 역동적 서비스업은 제조업보다 높은 생산성을 확보할 수 있는 만큼, 21세기 새로운 성장 동력으로 주목할 필요가 있음. 제조업 외에 정부 주도의 고용 창출은 대부분 정부 재정을 기반으로 하는 공공 서비스업에 집중되어 왔음. 따라서 소득평등과 일자리창출을 동시에 달성하기 위해서는 정부지출도 늘어날 수 밖에 없었음.
 - 반면, 역동적 서비스업은 정부의 지원 없이도 상대적으로 고소득을 유지할 수 있는 일자리를 제공함. 그만큼 재정을 안정적으로 유지하면서 동시에 양질의 서비스업 일자리도 늘릴 수 있는 여지가 생긴 것임
 - 이처럼 공공 서비스업과는 달리 역동적 서비스업은 정부의 부채를 최소화하면서도 동시에 높은 수준의 생산성을 확보할 수 있기 때문에 21세기 국제금융환경에 적합한 신성장 동력으로서의 가치가 있음
 - 특히 이러한 역동적 서비스업은 ICT와 접목했을 때 훨씬 높은 부가가치를 창출하는 만큼, 한국처럼 ICT가 앞서있는 국가들의 경우 새로운 성장

동력으로 적극적으로 검토할 필요가 있음

- 하지만 시장의 팽창적 속성은 이렇게 창출된 경제적 성과물이 저절로 재분배되는 것을 허락하지 않음. 따라서 스스로 파멸의 국면으로 진입하기 이전에 이러한 시장의 자기 팽창적 속성을 어떻게 효과적으로 제어할 수 있는 정치 제도적 장치를 마련하느냐가 중요할 것임
 - 자본주의 사회로 진입하면서 사회의 이익갈등 구조는 다원화되고 이에 따라 갈등의 축도 다양화될 수밖에 없음. 정치가 부재할 경우, 그 갈등의 대부분은 시장의 확대를 지지하는 집단(market-oriented groups)에게 유리한 방향으로 귀결될 수밖에 없음
 - 그러나 정치를 통해 시장으로부터 피해를 입는 집단의 선호를 반영하는 기제가 마련되어 있다면 이런 시장 중심의 변화 속도를 늦추거나 혹은 그 방향을 바꿀 수도 있는 공간이 열리게 되는 것임. 특히 민주화와 세계화, 그리고 기술의 발전이 심화될수록 이런 공간이 넓어질 가능성은 더욱 높아지고 있음

- 정치학에서 이런 생각을 가장 정교하게 다듬은 학자 중에 한 명이 바로 레이파르트(Arend Lijphart)임. 그는 대중 수준에서 다양한 이해관계와 갈등이 나타나는 것은 자본주의 사회에서는 대부분 비슷하다고 한다면, 결국 문제는 이런 갈등이 정치 영역에서 어떻게 변환되느냐 하는 것이라고 주장했음
 - 레이파르트(1969)는 이런 갈등을 조정하는 중앙정치의 특성으로 비례대표제에 의한 다당제와 연립정부에 주목하면서 이런 정치제도적 특성을 협의주의(consociationalism)라는 개념으로 정리했음. 비례성이 높은 선거제도를 바탕으로 다양한 이해관계를 갖는 사회 집단들이 정당을 통해 정책결정과정에서 목소리를 투영함으로써 사회의 다양성이 비교적 안정적으로 유지될 수 있었다는 것이 레이파르트가 말하는 협의주의의 핵심 주장이라고 할 수 있음
 - 사회가 다양한 이해관계로 분화되어 있음에도 불구하고 선거를 통해 소수집단의 이익만을 반영하는 정치세력이 집권을 하게 된다면 이것은 곧 이로부터 배제된 집단들로부터 강력한 사회적 반발을 불러일으키게 됨.

따라서 사회의 다양하고 복잡한 이해관계를 안정적으로 조정하고 합의에 이르도록 하기 위해서는 권력이 특정 집단에게만 독점되어서는 안 되며 서로 공유할 수 있도록 하는 제도적 마련이 필요하리라는 것임

참고문헌

- Autor, David and David Dorn, 2010, "The Growth of Low-skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market," *The American Economic Review*, Vol. 103, No. 5, pp. 300-323.
- Berman, Sheri, 2006, *The Primacy of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend, 1969, "Consociational Democracy," *World Politics*, Vol. 21, No. 2, pp. 207-225.
- Lund, Susan eds, 2017, "The new dynamics of financial globalization," McKinsey Global Institute.
- Milanovic, Branko, 2016, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge: Harvard University Press.
- Orlow, Dietrich, 1969, *The History of the Nazi Party*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Polanyi, Karl, 1944, *The Great Transformation*, London: Farrar & Rinehart.
- Rodrik, Dani, 2011, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York and London: W.W. Norton.
- Rodrik, Dani, 2019, "How to Get Past the US China Trade War," Project Syndicate, Nov 7.
- Ruggie, John Gerard, 1982, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 379-415.
- Stiglitz, Joseph E. 2019, "The End of Neoliberalism and the Rebirth of History," Project Syndicate, Nov 4.
- Swank, Duane, 2001, "Political Institutions and Welfare State Restructuring-The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies," in Paul Pierson (eds.), *The New Pol-*

- itics of the Welfare State, Oxford: Oxford University Press,
- Thomas, Kenneth, 1997, *Capital beyond Border*, New York: St. Martin Press,
- Tudor, Henry (eds.), 1993, *Bernstein: The Preconditions of Socialism*, New York: Cambridge University Press,
- Wren, Anne (eds.), 2013, *The Political Economy of the Service Transition*, Oxford: Oxford University Press,

제2부

한일관계의 과거, 현재, 미래 :
2019 한일관계의 해법 모색





일본 정부의 보복 조치에 대한 한국사회의 반응 속에서는, 일본의 대한정책에 대한 정책기조를 역사수정주의 세력과 평화주의 세력의 양분법으로 파악하는 경향이 있다. 2019년 7월과 8월 일본 정부가 '수출관리의 엄격화'로 부르는 한국에 대한 경제보복 조치의 근간에 아베 정권의 역사수정주의적 정책 기조에 입각한 역사 정책이 있는 것으로 보는 시각이 한국사회에 폭넓게 받아들여지고 있다. 하지만 아베 정권의 역사 정책은 정치인 아베의 역사 인식과 일치되고 있다고 보기 어렵다. 아베 정권은 2015년 아베 담화를 기점으로 국제주의에 입각한 역사 정책을 추구하여왔고, 이를 통해 '국제질서' 개념을 일본 외교 정책의 중심에 놓으려 추구하였다. 아베 정권의 국제주의 외교는 아베의 역사수정주의 역사 인식을 우려하며 실용주의적 외교를 지향하는 일본 국내의 보수리버럴과 중도세력에게 안도감을 주며 이들의 아베 정권 외교에 대한 지지를 불러일으켰다. 2019년 한일 갈등에 대한 일본 내 담론 구조에서 험한론과 역사수정주의가 아닌 '국제규범을 준수하지 않는 한국'의 반한 담론이 광범위하다. 하지만 일본 보수중도가 지지하고 아베 정권이 표면에 내세우고 있는 국제주의 외교는 '국제질서'의 가치에 대해 적극적으로 의미를 부여하는 것이 아니며, 국가이익에 따른 전략적 계산에 입각한 외교 정책들에 대해서 정당화 수단이 되는 이데올로기적 성격을 지니고 있다. 이는 현재 국제주의의 아베 정권의 경제보복을 지지하는 일본 내 보수중도 세력에게는 실용주의적 성향이 여전히 강하고, 따라서 외교적 협상으로 양국 갈등을 해결하는 방향으로 나가는데 일본 내 여론을 환기시키는데 활용될 수 있다는 것을 의미한다.



아베 정권의 국제주의 외교와 2019년 한일 갈등

이정환

서울대학교 정치외교학부 부교수

1. 문제제기

- 본 경제산업성은 2019년 7월 1일 '대한민국을 향한 수출관리 운영재검토 (大韓民国向け輸出管理の運用の見直しについて)'를 발표하고 3일 후인 7월 4일부터 포토레지스트, 플루오린 폴리이미드, 불화수소 3개 품목의 대한 수출을 포괄수출허가제도에서 빼서 개별 수출허가신청을 통한 수출심사 대상으로 변경시킴, 또한 동 발표문에서 한국의 화이트리스트 배제 검토를 예고하고, 그 결과로 일본 정부는 8월 2일 한국을 화이트리스트에서 배제하는 결정을 각의 통과시킴¹⁾
- 일본 정부에 의한 소위 '수출관리의 엄격화'는 일본 정부가 보복 조치임을 부인하고 있지만, 한일 양국 사이 역사 인식 관련 현안인 징용 문제에 대한 보복임은 자명한 사안, 일본 정부에 의한 상정 외의 도발로 인해 2019년 7월과 8월 초의 한일관계는 1965년 국교정상화 이후 최악의 시기 중 하나로 손꼽혀지게 되었음

- 일본 정부는 보복도 아니며 금수도 아니라고 주장하며, 일본 국내 제도 변화임을 주장하고 있음. 또한 한국에 대한 무역관리 변동의 이유로 '신뢰 관계의 훼손'을 언급하고 있지만, 신뢰가 어떻게 훼손되었는지에 대해서 구체적인 설명이 없음. 또한 수출관리 제도 변화에 영향을 받는 한국에 사전 설명이 없다는 점에서 설명책임의 원칙에 입각해 볼 때 일반 행정사무와 국가관계의 상식에 반하는 행동을 보였음. 징용 문제에 대한 보복 조치가 명확한 가운데 국제무역 규범상 그렇지 않은 것으로 포장해야 하는 상황에서 나온 자기기만적 성격이 다분함

- 일본 정부의 경제보복 조치에 대해서는 일본 국내에서도 다양한 반발의 목소리가 있지만, 한국의 '신뢰관계의 훼손'에 대해서는 폭넓은 공감대가 존재함. 따라서 일본 정부의 '수출관리 엄격화'에 대한 일본사회의 지지도는 높은 상황. 일본 정부의 경제보복이 일본 기업들에게 주는 피해에 대한 우려,²⁾ 외교적 충구를 제공하지 않는 것에 대한 비판³⁾ 등은 한국 측이 '신뢰 관계의 훼손'을 한 것은 맞지만, 이에 대한 일본 정부의 대응책에 문제가 있다는 입장이라고 볼 수 있음. 일본 정부의 경제보복이 징용재판과 연계되어 있는 것이 명확한 가운데, 소위 '신뢰 관계의 훼손'이 역사 문제를 대하는 한국 정부의 태도에 대한 일본 내 불만이라는 점은 분명한 상황

- 징용 문제에 대한 한국 정부의 올바른 역사 인식의 기준과 삼권분립에 대한 존중의 패러다임이 일본의 오피니언 그룹 내에서 조약과 협정의 국가간 약속에 대한 신의 배반으로 간주되고 이에 대한 일본사회 내 지지가 큰 상황임. 역사적으로 언제나 존재해온 문명론적 한국 비하의 혐한론과 일본의 과거 역사적 과오에 대한 부정론에 입각해 있는 역사 수정주의와는 다른 차원의 반한 담론이 2019년 한일 갈등의 기저에 존재하고 있음

- 일본 정부의 보복 조치에 대한 한국사회의 반응 속에서는, 일본의 대한 정책에 대한 정책 기초를 역사수정주의(역사왜곡)와 평화주의 세력의 양분법으로 파악하는 경향이 있음. 하지만, 일본 정부의 역사 정책에서 역사수정주의가 아베 신조(安倍晋三) 정권의 역사 현안 관련 대한정책의 중심 기초

라 보기 어려움. 정치인 아베의 역사수정주의적 인식에서 기인하는 아베 정권의 외교정책에 대한 일본 국내의 우려는 아베 정권이 2015년 아베 담화를 기점으로 국제주의 노선을 분명히 하면서 약화 되었고, 아베 정권은 국제주의 노선을 통해서 일본 국내의 보수리버럴과 중도세력의 지지를 확보할 수 있었음

- 일본 정부의 보복 조치로 전면화된 2019년 한일 갈등을 아베를 비롯한 정권 핵심관계자의 역사수정주의적 인식으로 환원하여 이해하는 데는 한계가 있음. 강경보수 세력을 넘어서 일본 내에 보다 광범위한 실용주의적 보수중도 세력에게 퍼져 있는 한국이 국가 간 '신뢰 관계를 훼손'했다고 하는 논리의 근간이 되는 국제주의 외교 노선 속에서 이해하여야 함

2. 아베 정권기 역사수정주의 정책화의 한계⁴⁾

- 아베가 일본 정치권 내에서 역사수정주의를 대표해 온 인물인 것은 명확한 사실. 1990년대 보수리버럴과 혁신세력에 의해 주도되어온 역사 화해 노선에 대해 반대 목소리를 내던 여러 의원 단체(역사·검토위원회, 종전50주년 국회의원연맹, 역사교육의원연맹) 활동에 적극적으로 참여했던 아베는 고노 담화, 무라야마 담화, 아시아태평양전쟁에 대한 '침략' 정의, 총리의 야스쿠니 신사 참배 등의 이슈에서 역사 화해 노선과 반대되는 의견을 피력해왔던 인물임. 위안부 강제동원 부정, 총리의 야스쿠니 신사 참배 지지에 대한 아베의 인식은 의회 속기록과 미디어 보도에서 쉽게 발견됨⁵⁾
- 아베의 역사 수정주의적 역사인식은 일본국내와 역사현안이슈와 관련된 주변국가인 한국, 중국뿐만 아니라 미국에서도 우려하던 사항임.⁶⁾ 제2기 아베 정권 출범 전에 자민당 총재선거 과정에서 제1기 아베 정권기에 역사수정주의적 인식의 정책화 실패를 자아비판하는 아베의 발언들 속에서 이와 같은 우려는 확대되었음

- 하지만, 제1기 정권기(2006~7) 동안 역사수정주의의 정책화, 즉 역사 화해 노선에 입각한 일본 정부의 역사 정책의 변동을 이루어내지 못했던 아베는 2012년 12월에 출범한 제2기 정권기에도 역사수정주의를 정책에 반영시키는 데 한계를 보였음
- 제2기 아베 정권이 역사수정주의의 정책화를 당초부터 포기하였던 것은 아님. 2013년에 역사수정주의의 정책화의 여러 증후가 있었음. 아베 총리는 2013년 4월 23일 참의원 예산 위원회에서 “침략의 정의는 학문적으로도 국제적으로도 정해져 있지 않다”라는 발언을 함. 또한, 고노 담화가 나오기까지의 경위에 대한 검증은 실시하여, 고노 담화 집행과정이 실증적 증거에 기반하지 않고 외교적 타협에 영향을 받았다는 점을 부각시킴.⁷⁾ 결정적으로 2013년 12월 26일 기습적으로 야스쿠니 신사 참배를 강행함
- 하지만 2013년 이후 아베는 야스쿠니 신사 참배를 지속하지 못하고 있음. 또한 고노 담화 검증에도 불구하고 고노 담화 자체에 대한 정부의 입장에는 변화가 없다는 견해를 유지하는 중. 제2기 아베 정권의 초기 시기인 2013년과 2014년에는 야스쿠니와 위안부 문제에 대한 기존의 정부 정책에 역사수정주의적 성격을 반영하여 변경하려는 노력이 부분적으로 발견되지만 역사수정주의적 역사 인식에 부합하는 노선으로 역사 정책의 대폭적 변경은 이루지 못함
- 2013년 12월 26일 아베의 야스쿠니 신사 참배는 역설적이게도 아베 정권 역사 정책에서 역사수정주의가 제약되는 계기가 됨. 아베의 야스쿠니 신사 참배에 대한 일본 국내의 논란과 한국·중국의 비판은 예상되었던 것에 비해서 미국 정부의 우려는 예상외로 간주됨. 야스쿠니 신사참배는 기존까지 한일 관계, 중일 관계의 외교 이슈로 전개되어 왔으나, 2013년 아베의 야스쿠니 참배 강행에 대한 미국의 부정적 태도는 제2기 아베 정권의 역사 정책에서 미국 변수에 대한 고민이 커질 수밖에 없는 조건이 됨
- 아베의 야스쿠니 참배 강행 이후 제2기 아베 정권 역사 정책의 방향성에 대

한 관심은 전후 70주년인 2015년에 아베 정권에서 어떠한 입장을 내놓는가에 집중됨. 아베는 무라야마 담화의 내용에 반대하는 역사 인식을 지니고 있었으며, 전후 60주년이었던 2005년에 무라야마 담화의 내용을 그대로 수용해서 담아낸 고이즈미 담화와는 차별화된 자신만의 담화를 만들어 내고 싶어함. 무라야마 담화와는 다른 '미래 지향적' 내용을 담아내고 싶다고 발언해 온 아베가 어떠한 내용을 담아서 전후 70주년 담화를 표명할 것인가에 대해 일본 국내외의 관심이 증폭됨. 전후 70주년 담화는 제2기 아베 정권 역사 정책의 방향성을 가늠하는 잣대로 간주되었음

3. 2015년, 일본 정부의 국제주의 역사 정책 정착

- 아베 정권은 종전 70주년인 2015년 8월 무라야마 담화와 고이즈미 담화와 차별화되는 아베 담화를 내놓기 위한 준비를 위한 간담회를 구성함. '20세기를 되돌아보고 21세기의 세계 질서와 일본의 역할을 구상하는 지식인 간담회(20世紀を振り返り21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会, 이하 21세기구상간담회)'는 2015년 2월부터 6월까지 총 6회 개최되었고, 8월 7일 최종보고서를 내놓음⁸⁾
- 21세기구상간담회에서 위원들 사이에 동의된 내용들이 전후 70주년 담화에 담기고, 이것이 제2기 아베 정권 역사 정책의 중심적 요체가 된다는 점에서 21세기구상간담회의 의의가 있음. 하지만, 21세기구상간담회의 위원 구성을 보면 이미 논의 결과의 내용은 정해져 있었다고 볼 수 있음. 16명의 위원 중 역사수정주의자는 교토대학 명예교수 나카니시 데루마사(中西輝政) 한 명뿐임. 후에 나카니시는 21세기구상간담회에서 자신의 의견이 고립되어 있었다고 회고함⁹⁾
- 역사수정주의 역사 인식이 간담회 내용에 반영되기 위해서는 일본 근·현대사에 대해 나카니시와 의견을 같이하는 인사들이 보강되었어야 하고, 아베는 그러한 인사들과의 인연이 깊음. 하지만, 21세기구상간담회에서는 아베

와 개인적으로 친밀한 역사수정주의적 역사 인식 보유자들을 찾아보기 어려움

- 간담회 내용 구성과 발표문의 중심을 이루는 특징은 일본적 맥락이 아니라 세계사적 맥락 속에서 일본의 행위와 위상을 논하고 있다는 점임. 21세기 구상간담회 논의를 주도한 기타오카 신이치(北岡伸一), 3차 모임에서 초빙 발표자로 나선 다나카 아키히코(田中明彦), 4차 모임의 초빙 발표자 호소야 유리치(細谷雄一)는 일본 근현대사를 국제질서에 대한 일본의 협조와 이탈을 기준으로 일본사를 평가하고자 함
- 21세기구상간담회의 토론 논의를 주도하고 있는 기타오카 등의 국제주의 관점은 역사수정주의 역사 인식과 공존하기 어려움. 우선 역사수정주의는 역사 인식에서 일본 중심주의이고, 일본이라는 문화 공동체의 역사적 연속성 속에서 일본 역사를 해석하는 복고주의임. 국제주의 관점은 역사수정주의가 비판해온 진보 사관과는 거리가 있지만, 일본사를 일본 밖의 기준으로 평가한다는 점에서 역사수정주의 세계관과 충돌함
- 나아가 국제주의 관점에서 발견되는 전전과 전후 시기 국제질서의 성격에 대한 평가도 역사수정주의 세계관과 충돌함. 국제주의 관점에서는 전후 자유주의 국제질서의 유지, 발전에 대한 미국의 공헌을 높게 보고 있으며, 미국과의 협조에 대해 매우 긍정적으로 판단함. 하지만 역사수정주의 세계관에서 미국은 전후 일본이 자신의 문명론적 가치관을 반영한 국가 체제와 사회 질서를 수립하는 것을 방해하는 존재임. 전후 체제의 근간을 이루는 헌법의 개정 문제에 대해 국제주의 관점과 역사수정주의 모두 개헌론으로 연결되지만, 역사수정주의자들에게 개헌은 자주성과 전통성, 즉 미국에 의해 훼손된 일본적 가치와 국가적 명예의 복구라는 의미를 갖는 반면에, 국제주의 관점에서 있는 기타오카에게 개헌은 미국 주도의 국제질서에 일본이 더 적극적으로 공헌하면서 일본의 번영이 기대고 있는 국제질서를 유지하기 위한 수단임

- 21세기구상간담회는 국제주의 관점에서 일본의 근·현대사를 보고 있는 인물을 중심으로 구성되었고, 그들의 목소리가 최종 보고서에 고스란히 반영됨. 더 정확하게는 국제주의 관점을 담아내기 위한 간담회 위원 구성이었다고 볼 수 있음. 21세기구상간담회에서 주류적인 국제주의 관점은 미국 주도의 국제질서에 대해 성찰적 시각이 없다는 점에서 문제적 소지가 다분함. 이는 미국 주도의 세계 질서에 일본에서 적극적으로 협력하는 현 상황에 대한 정당화이며, 그렇지 못했던 역사적 경험에 대한 부정적 평가가 21세기구상간담회 논의의 핵심이라고 볼 수 있음. 이는 역사 화해 노선이 반성의 대상을 아시아로 삼고 있다는 점과 큰 차이를 보임. '세계 속의 일본'을 고려해야 한다는 21세기구상간담회의 국제주의 관점에서 '세계'는 '미국'으로 대치되어도 전혀 무리가 없음
- 21세기구상간담회의 결과 보고서에 기반을 둔 총리 담화는 2015년 8월 14일에 발표됨. 아베 담화의 핵심 키워드는 국제질서임. 해당 시대의 국제질서에 부합하는가 아닌가에 따라 일본의 근·현대사에서 각 시기별 해석이 이루어지며, 이러한 국제주의적 역사 인식은 21세기구상간담회에서 기타 오키나 호소야가 보여준 인식이기도 함
- 이러한 국제주의적 역사인식은 아베담화발표 이전에 2015년 4월 22일 아시아·아프리카 회의(반동 회의) 60주년 기념 정상 회담에서의 아베 총리 연설¹⁰과 동월 29일 미국 상하원 합동 회의에서의 아베 총리 연설¹¹에서도 국제질서에 대한 강조는 동일하게 발견되고 있음. 이는 21세기구상간담회의 논의 과정 또는 이전에 제2기 아베 정권 내에서 국제주의적 관점이 정부 역사 정책의 공식적인 외형으로 선택되었으며, 이에 입각하여 21세기구상간담회의 구성원이 선택되었다는 점을 암시해 줌

4. 가치관 외교 패러다임과 물신화된 '국제질서'

- 아베 담화의 마지막 부분은 아베 정권 외교 정책 지향의 핵심을 보여 주고

있음. '우리는 국제질서에 대한 도전자가 되어 버린 과거를 우리 가슴에 계속 새기겠습니다. 그러기에 바로 일본에서는 자유, 민주주의, 인권과 같은 기본적 가치를 흔들림 없이 견지하며, 그 가치를 공유하는 나라들과 손잡고 "적극적 평화주의"의 가치를 높이 내걸며 세계 평화와 번영에 지금껏 이상으로 공헌해 나가겠습니다. 종전 80년, 90년, 나아가서는 100년을 향해 국민 여러분과 함께 이런 일본을 만들어 나갈 그런 결의입니다'¹²⁾

- 이 부분은 가치관 외교 정책 노선을 단적으로 드러내고 있음. 가치관 외교 정책 노선은 제1기 아베 정권의 '자유와 번영의 호,' 제2기 아베 정권의 '민주적 안보 다이아몬드' 구상의 바탕이 되어 왔음.¹³⁾ 민주주의와 인권과 같은 가치를 공유하는 국가들과의 외교를 우선시한다는 점은 이러한 가치를 국가 정치 체제의 원칙에 포함하고 있지 못한 중국, 북한에 대한 배제의 논리가 됨. 가치관 외교는 미일 동맹 강화와 중국에 대한 균형적 정책 노선을 정당화하는 수단이 될 수 있음. 아베 담화에 언급된 적극적 평화주의는 미일 동맹 강화를 위한 일본의 군사 안보적 제약 해소를 의미하는 안보 체제의 변화를 의미함. 가치관 외교와 적극적 평화주의는 아베 정권의 외교 안보 정책에서 일체화되어 있음. 미국과의 협력을 실용주의나 힘의 논리가 아닌 보편적 가치에 부합하는 것으로 자리 잡도록 위상지우는 것이 가치관 외교 패러다임의 역할임
- 21세기구상간담회에서 기타오카, 다나카, 호소야 3인이 세계사적 맥락을 강조하면서 보여주었던 국제질서에 대한 협조를 기준으로 일본의 국가적 행위를 판단한다는 관점은 현재 일본에서 자유주의 국제질서의 유지, 강화를 위해 더 적극적인 역할을 하여야 한다는 적극적 평화주의의 논리로 연결됨. 기타오카, 다나카, 호소야 3인 모두 안보법제간담회의 위원이었다는 점은 우연이 아님
- 아베 담화의 국제주의도 가치관 외교 세계관의 반영물임. 보편적 국제질서는 존재하고, 이에 협력하는 일본을 긍정적으로 파악하는 역사 해석임. 가치관 외교 세계관에 입각한 국제주의 담론에 일본의 역사수정 주의자들은

동의하지 못함. 가치관 외교 세계관에서 일본의 미국중심적 국제주의 외교 담론을 구축하려는 오카자키 히사히코(岡崎久彦)나 가네하라 노부가쓰(兼原信克)의 세계관은 역사수정주의자에게 '역사 친미'일 뿐임

- 역사수정주의자들이 아베에게 기대한 것은 일본적 가치의 계승과 가치부여를 상징하는 '아름다운 나라'를 위한 복고주의적 교육·문화 정책 추구하고, 더불어 일본 근·현대 역사에 대한 대내외의 비판적 관점과 싸우며 '아름다운 나라' 일본의 자랑스런 역사를 드러내 줄 수 있는 역사 정책의 추구였음. 역사수정주의자 입장에서 가치관 외교에 입각한 아베 담화의 국제주의적 성격은 미국 중심의 세계사 서술 속에 일본을 객체로 자리 잡도록 하는 것에 다름 아님
- 역사수정주의자들이 아베 담화에 대해서 강하게 비판¹⁴⁾하는 이유는 아베 담화가 일본 국가 정체성 인식 차원에서 그들에서 수용하기 어려운 세계관에 입각해 있기 때문임. 역사수정주의자들에게 소위 '보편적 국제질서'는 '미국적 가치'일 뿐임. 또한 그들은 '미국적 가치'와 '일본적 가치'가 맞물려 있다는 것에 대해 동의하지 않음
- 아베 담화의 국제주의적 성격과 그에 대한 일본 내 역사수정주의자들의 반발은 아베 정권의 역사 정책을 이해하는 데 있어서 역사수정주의를 중심에 놓는 고정적 사고방식을 넘어서야 한다는 점을 보여주고 있음
- 21세기구상간담회와 아베 담화는 일본의 과거 침략 전쟁과 식민지 지배의 피해자였던 아시아를 대상으로 하지 않음. 아베 담화의 명백한 청자는 일본에 대한 승자였던 미국임. 아시아의 피해자에 대한 반성이 중심에 없다는 점에서 역사수정주의 역사 인식과 아베 담화의 전제가 되는 국제주의의 관점은 차이가 없음. 하지만 역사수정주의에 입각한 역사 정책과 국제주의에 입각한 역사 정책은 미국에게 상이하게 이해됨. 정책적 차원에서 아베 정권의 국제주의적 역사 정책은 2013년 아베 정권의 역사 정책을 보는 미국의 불신과 불안에 대한 효과적인 대응이었음

- 아베와 개인적인 친분이 있던 니시베 스스무(西部邁)는 유고에서 아베에게 기회주의를 버리라고 주문한 바 있음.¹⁵⁾ 니시베는 아베에게 신념에 입각한 역사 정책의 추구를 주문하고 있으며 아베의 역사수정주의의 신념에 대해 믿고 있음. 하지만 2015년 이후 역사 정책에서 보여준 아베의 정책 선택에서 신념 요소의 비중은 상대적으로 제한적임. 전략적 고려 속에서 국제주의적 관점의 역사 정책이 일본의 국가 이익과 아베 정권의 정권 이익에 부합하는 한 아베 정권은 국제주의적 관점을 유지할 가능성이 높음

5. 나가며

- 2015년 위안부 합의는 일본 국내에서 역사수정주의에서 차별화된 국제주의 외교의 일환으로 간주됨. 역사수정주의자들은 아베 담화와 더불어 위안부 합의를 아베에 대한 지지 철회의 이유로 제기함. 한국의 정권교체 후 위안부 합의 이행에 굴곡이 생긴 뒤 역사수정주의자들은 이를 국제주의 외교가 실패한 것으로 간주함
- 반면에 일본 보수그룹 내 실용주의적 중도그룹에게 국제주의에 입각한 아베담화와 위안부 합의는 아베 정권 외교노선의 안정적인 신뢰성을 상징하는 것이기도 하였음. 일본 보수 정치권 내 중도 그룹에게 아베 총리가 본인의 신념을 꺾고 합리적 방향으로 향했는데 한국이 위안부 문제와 징용 문제에서 이에 대해 호응하지 않아 난관에 빠진 것으로 이해함. 이러한 맥락에서 징용 문제에 대한 한국 정부의 정책 입장에 대한 일본 내 광범위한 반감이 해석될 수 있음. 역사수정주의와 험한론 차원이 아니라, 국제주의 외교노선에 입각한 외교구상 속에서 한국이 문제시되고 있는 상황임
- 일본내 국제주의 관점을 지지하고 있는 보수중도 현실주의세력은 역사 피해자 문제에 대해서 등한시한다는 점에서 한일 간 역사현안 문제를 바라보는 자세에 한계가 있는 것은 분명. 하지만 일정한 외교적 타협을 통해서 해

결을 모색하는 것에 있어서 열려 있을 가능성이 다분함. 더구나, 국제주의 담론에 입각한 일본 내 보수중도 현실주의 세력은 아베 정권의 경제보복 조치가 야기하고 있는 일본의 경제적 손실이 커지는 상황에 대해서 우려의 목소리를 내고 있음

- 일본의 보수중도 현실주의 세력을 일본 내 여론변화의 동력으로 사용해서 2019년 한일갈등에 대응할 것인지는 한국 정부에 달려있는 성격이 있음. 역사 문제에 있어서 일본 내 보수중도 현실주의세력이 기대고있는 국제주의의 초점은 1965년 청구권협정을 지키라는 것이고, 더 구체적으로 청구권협정 3조에 따른 외교협약에 응하라는 요구임. 국내 사법체계의 최고성과 독립성을 지켜야 하는 한국 정부에게 사법부의 판단을 외교적으로 재론하는 것에 있어서의 어려움이 있는 것이 사실임
- 하지만 일본 국제주의의 노선이 말하고 있는 국제질서가 고정불변의 가치에 기반하고 있지 않고, 자국이익을 위한 현실주의적 전략사고의 이데올로기적 성격임에 입각할 때, 국제주의 노선의 일본 보수중도는 한일 양국 사이의 외교적 타협에 대해서 전향적 자세를 취할 가능성이 높음. 2019년 7월 이후 한국 정부가 외교적 협상의 여지를 지속해서 언급하고 있는 상황에서, 한국 정부가 외교적 타협에서 한국이 그리고 있는 구체적 상에 대해서 일본 정책그룹 내에 잘 전달할 필요가 있음
- 한편, 경제보복에 대한 한국의 대응은 보다 구체적이고 지속적으로 국제질서 위반에 입각해 논박해야 함. 아베 정권의 경제보복의 국제질서 위반의 성격에 대해서 현재 일본 내에서는 국내 제도 변화일 뿐 국제 질서와는 상관없는 것이라는 자의적 해석이 매우 일반적임. 국제질서 위반이 아니라는 논리에 맞추다 보니 '수출관리 엄격화'가 실제로는 수출입 관련 양국 기업에 있어서의 거래비용 증가로 귀결될 가능성이 높음. 하지만 일본의 '수출관리 엄격화'가 일본 정부의 주장대로 역사 문제와 별개라면, 신뢰와 신의에 입각한 설명책임의 규범에 입각했을 때 보편적 가치에 부합하지 않는다는 점을 지속해서 환기시켜야 함

- 역사현안에 있어서 국제규범 준수를 강하게 천명해온 일본 측에게 일본 정부의 소위 '수출관리 엄격화'가 가지는 자기모순적 성격은 국제규범의 상징을 한국 측이 가져올 기회를 제공하고 있으며, 역사현안에 있어서 일본 중도보수의 실용적 외교 타협 지향을 불러일으킬 가능성도 커지게 하고 있음. 물론 역사현안에 대한 한국 정부의 구상에서 외교적 협상이 실제로 테이블에 있는지, 그리고 외교적 협상을 진행하는 국내적 합의 기반을 어떻게 구축할 것인지에 대한 구상이 있는지가 일본 내 중도보수를 외교해결에 동원할 수 있는지에 있어서 기본 전제가 될 것임

주석

- 1) <https://www.meti.go.jp/press/2019/07/20190701006/20190701006.html>(검색일: 2019/ 8/16); <https://www.meti.go.jp/press/2019/08/20190802001/20190802001.html>(검색일: 2019/8/16).
- 2) 藤井彰夫, “報復の連鎖に「勝者」はいない,” 『日本経済新聞』(2019/7/2); 高橋玲央, “輸出規制強化で「韓国半導体」は大打撃なのか,” 『東洋経済オンライン』(2019/7/6).
- 3) 中西寛, “文政権、止まらぬ急進主義 対韓外交、戦略はあるか,” 『毎日新聞』(2019/ 8/11); 山田孝男, “韓国へ届く言葉を,” 『毎日新聞』(2019/8/12).
- 4) 2-4의 내용은 필자의 논문 “아베 정권 역사 정책의 변용: 아베 담화와 국제주의,” 『아시아리뷰』 9권 1호(2019.8.31)에 기반을 두고 있음.
- 5) 구유진, “역사문제를 둘러싼 일본 보수의원연맹 연구,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워엘리트의 대한정책』(선인, 2016); 임은정, “아베 유신과 한반도: 제2기 아베 정권의 대전략과 대(對)한반도 정책,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워 엘리트의 대한 정책』(선인, 2016).
- 6) Bert Edström, *The Success of a Successor: Abe Shinzo and Japan's Foreign Policy*, Institute for Security and Development Policy (2007); Mike M., Mochizuki, Samuel Parkinson Porter, “Japan under Abe: toward moderation or nationalism?” *The Washington Quarterly* 36(4), 25-41(2013); 渡辺治, “安倍政権とは何か?” 渡辺治・岡田知弘・後藤道夫・二宮厚美, 『〈大国〉への執念 安倍政権と日本の危機』(大月書店, 2014).
- 7) 남상구, “고노 담화 수정론에 대한 비판적 검토,” 『한일관계사연구』 49, 460- 462(2014).
- 8) 21世紀構想懇談会, 『戦後70年談話の論点』(日本経済新聞出版社, 2015).
- 9) 中西輝政, “戦後70年と日本の進路”(2015), <https://www.kokuminkai.kan.jp/chair/detail20150830.html>(검색일: 2019/8/16).
- 10) https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0422_speech.html(검색일: 2019/8/17).

- 11) https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0429enze_tsu.html(검색일: 2019/8/ 17).
- 12) https://www.kr.emb-japan.go.jp/what/news_20150814.html(검색일: 2019/8/17).
- 13) Yuichi Hosoya, "The Rise and Fall of Japan's Grand Strategy: The "Arc of Freedom and Prosperity" and the Future Asian Order," *Asia-Pacific Review* 18(1) (2011); Yuichi Hosoya, "Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy," *Asia-Pacific Review* 20(2)(2013).
- 14) 아베의 역사 정책에 대한 역사수정주의 지식인의 대표적 비판으로는 西尾幹二, 『保守の真贋: 保守の立場から安倍政権を批判する』(徳間書店, 2017); 西尾幹二・中西輝政・柏原竜一, 『日本の「世界史的立場」を取り戻す』(祥伝社, 2017); 中西輝政・西岡力, 『なぜニッポンは歴史戦に負け続けるのか』(日本実業出版社, 2016).
- 15) 西部邁, 『保守の遺言: JAP,COM衰滅の状況』(平凡社, 2018).

참고문헌

- 구유진, 2016, “역사문제를 둘러싼 일본 보수의원연맹 연구,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워엘리트의 대한정책』, 선인.
- 남상구, 2014, “고노 담화 수정론에 대한 비판적 검토,” 『한일관계사연구』 49.
- 임은정, 2016, “아베 유신과 한반도: 제2기 아베 정권의 대전략과 대(對)한반도 정책,” 국민대학교 일본학연구소 편, 『일본 파워 엘리트의 대한 정책』, 선인.
- Edström, Bert, 2007, *The Success of a Successor: Abe Shinzo and Japan's Foreign Policy*, Institute for Security and Development Policy.
- Hosoya, Yuichi, 2011, “The Rise and Fall of Japan's Grand Strategy: The “Arc of Freedom and Prosperity” and the Future Asian Order,” *Asia-Pacific Review* 18(1).
- _____, 2013, “Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy,” *Asia-Pacific Review* 20(2).
- Mochizuki, Mike M., Samuel Parkinson Porter, 2013, “Japan under Abe: toward moderation or nationalism?” *The Washington Quarterly* 36(4).
- 高橋玲央, “輸出規制強化で「韓国半導体」は大打撃なのか,” 『東洋経済オンライン』 (2019/7/6).
- 渡辺治, 2014, “安倍政権とは何か?” 渡辺治・岡田知弘・後藤道夫・二宮厚美, 『〈大 国〉への執念 安倍政権と日本の危機』, 大月書店.
- 藤井彰夫, “報復の連鎖に「勝者」はいない,” 『日本経済新聞』(2019/7/2).
- 21世紀構想懇談会, 2015, 『戦後70年談話の論点』, 日本経済新聞出版社.
- 西尾幹二, 2017, 『保守の真贋: 保守の立場から安倍政権を批判する』, 徳間書店.
- 西尾幹二・中西輝政・柏原竜一, 2017, 『日本の「世界史的立場」を取り戻す』, 祥伝社.
- 西部邁, 2018, 『保守の遺言: JAP.COM衰滅の状況』, 平凡社.
- 中西寛, “文政権、止まらぬ急進主義 対韓外交、戦略はあるか,” 『毎日新聞』

』(2019/ 8/11); 山田孝男, “韓国へ届く言葉を,” 『毎日新聞』(2019/8/12).

中西輝政・西岡力, 2016, 『なぜニッポンは歴史戦に負け続けるのか』, 日本実業出版社.



2010년대 국제질서는 한편으로 신자유주의 세계화에 대한 반기로서 민족주의 및 포퓰리즘이 부흥하고, 반자유주의적 규제가 증가하는 현상을 보이고 있다. 아베 정부의 수출규제 조치는 자유주의 국제질서의 혼란상태라는 지구적 차원의 추세를 반영한 것이다. 아베 정부는 세계화 물결 속에서 일본의 상대적 쇠퇴에 대해 민족주의적 전통에 서서 과거 제국의 영광을 추억하고 재현하려는 복고적 정체성 정치를 추진하고 있다. 이는 필연적으로 한국의 저항 민족주의에 일종의 존재론적 불안과 위협을 초래하여, 두 민족주의 간 충돌을 초래하였다. 현 한일 간 갈등은 이러한 정체성 충돌의 구조적 성격을 지니고 있으므로 상황은 장기화될 것이다. 한국은 자유주의 규칙기반 질서 수호 차원에서 일본을 비판하고 일본이 복귀하도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 이런 외교가 국제적 설득력을 가지기 위해서는 스스로 국제적 규칙과 규범을 지키는 모범국으로서 행동을 보여야 한다.



국제질서의 변화와 한일갈등의 구조, 전망

손 열

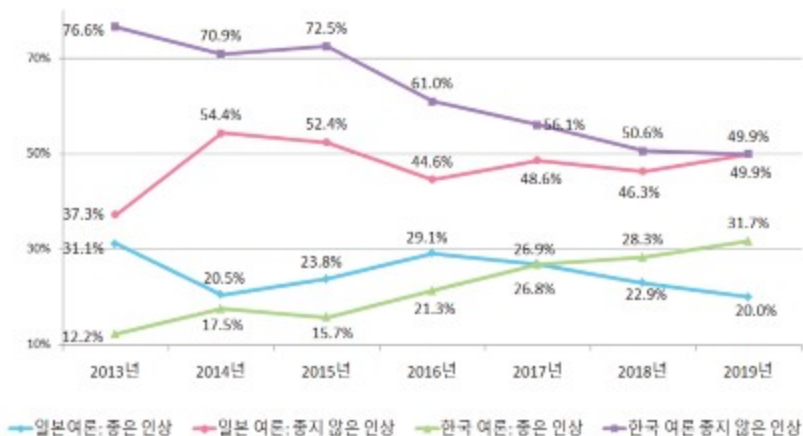
연세대학교 국제학대학원 교수

1. 문제 제기

가. 이 글의 배경

- 지난 7월 1일 아베 정부의 수출규제 조치 이래 악화일로로 최악의 상태에 빠진 한일관계는 2018년 강제징용에 관한 대법원 판결이나 위안부 관련 '화해·치유재단'의 해산, 제주 관함식 욕일기 논란, 동해상 일본 초계기 레이더 조사(照射) 공방 등 여러 사건의 연장선일 뿐만 아니라, 거시적으로는 지난 2012년 이명박 대통령의 독도 방문과 천황 사죄 요구 발언, 2013년 아베 총리의 침략 부인 발언과 야스쿠니 신사 참배, 2014~15년 고노 담화 재검토, 위안부 해법 갈등과 국제 공공외교전, 2016년 위안부 합의 논란과 부산소녀상 설치, 2017년 위안부 합의 재검토 등 "7년 갈등"의 선상에 있음

〈그림 1〉 상대국에 대한 인상(2013~2019)



- 지난 7년간 EAI-젠론NPO 한일 국민 상호인식 조사 결과를 보면 일본측의 한국에 대한 호감도 저하는 이러한 장기 갈등 추세를 반영하는 것이라 할 수 있음(〈그림 1〉). 일본의 한국에 대한 호감도 즉, 한국에 대한 인상을 '좋다', '대체로 좋다'로 응답한 일본인은 2013년 31.1%에서 20.0%로 꾸준히 하락하고 있고, 부정적 인식은 2013년 37.3%에서 2019년 49.9%로 상승하고 있음(손열 외 2019)

나. 이 글의 목적

- 2010년대 한일 양국 간 물리적 이익의 변화 즉, 경제 및 안보이익의 결정적 괴리가 나타나지 않은 속에서 양자 갈등이 진전된 데에는 양국 정부 간 신뢰의 위기, 특히 감정적 대립이 자리하고 있음
- 이 글은 양국 간 신뢰의 위기를 조장하는 국제질서의 변화와 이를 반영하는 국내 이념적 지형의 변화에 주목하여, 위기의 구조적 성격, 그리고 본격적 관계 개선의 어려움을 지적하고자 함

- 양국 간 신뢰의 위기는 거시적으로 자유주의 국제질서의 혼란이란 대외적 배경 하에서 양국의 민족주의 충돌 즉, 일본의 복고 민족주의와 한국의 저항 민족주의의 충돌로 야기되는 것임

2. 자유주의 국제질서의 혼란: 민족주의 vs. 민족주의

- 2010년대 들면서 협력적 안보, 개방적 경제질서, 개인의 자유 신장 등 미국 주도 국제질서는 다음과 같은 두 가지 요인으로 혼란 상황에 빠짐

가. 반(反)세계화와 민족주의의 부활

- 1980년대 이래 본격화된 지구화(globalization)의 물결은 상품, 자본, 인적 이동의 자유화를 통해 세계경제의 성장을 견인하였으나, 한편으로는 국가간 불균형 성장, 그리고 국내적·경제적 불균형이 심화되어 소득격차에 따른 사회적 반발을 야기, 사회경제적 약자를 보호하는 보호 주의의 확산을 이끌게 되었음
- 특히 2007~8년 미국발 세계금융위기를 계기로 선진산업국에서는 세계화 진전에 따라 자국이 쇠퇴하고, 불균등 발전의 희생이 되고 있으며 나아가 도덕적 쇠퇴로 연결되고 있다는 인식이 확산되었으며, 문화적으로 (합법, 불법) 이민, 인종적 소수가 기존의 사회적 유대를 해치고 있다는 인식, 이에 대한 반감이 확산됨. 대외 경쟁으로부터 자국의 전통적 산업부문, 전통적 산업지역(미국의 경우 러스트벨트)을 보호하려는 강렬한 경제민족주의, 이질적 문화요소로부터 전통적 공동체를 보호하는 자민족우선주의(i.e., 백인우월주의)가 정치적 세를 얻게 됨
- 그 극단적 정치형태로서 포퓰리즘이 등장함. 사회적·정치적 양극화에 따라 정치 마비 현상이 일어나는 속에서, 기성 정치를 혐오하고 잊혀진 대중의 목소리를 부활하는 반-제도권(establishment) 정치가 부상함 (Judis 2016; Eichengreen 2018)

- 민족주의의 부활은 포퓰리즘의 횡행과 궤를 같이 하여 자국의 상대적 쇠퇴 추세를 역전시키는 수단으로 등장하고 있으며, 따라서 북고 민족주의의 색채를 띠며, 현재의 쇠퇴 흐름을 바꾸고 과거의 영광을 재현하려는 경향임. 미국의 트럼프 대통령에 의한 "Let's make America great again" 슬로건은 1950년대 미국의 영광을 복원하려는 움직임이며, 러시아 푸틴 역시 러시아 제국의 영광을 재현하려는 북고적 민족주의라 할 수 있음. 시진핑 주석에 의한 "중화민족의 위대한 부흥" 혹은 "중국몽" 역시 영광스런 과거 제국의 부활을 꿈꾸는 사례이며, 일본 아베 총재가 일본의 재흥(再興), 즉, "Japan is back!"을 외친 것도 이런 차원임

나. 미중 전략경쟁에 따른 무역규범/규칙의 혼란

- 2010년대 들면서 세계경제질서는 미중 전략경쟁에 따라 규범/규칙의 혼란상황이 지속되고 있음. 특별히, 국제경제질서는 미중 전략적 경쟁에 따른 "부정적 안보/경제 넥서스(negative security-economic nexus)" 혹은 "무역의 무기화(weaponization of trade)"에 따른 "부정적 파급효과"가 빈번히 나타남
- 민족주의 문제와 마찬가지로 이 역시 강대국을 중심으로 나타나고 있음. 미국은 국가안보전략(2017)에서 "미국의 번영은 국가안보의 문제"라 선언하며 무역정책을 안보적 고려와 경제적 후생 고려가 결합되는 방식으로 추진하고 있으며, 중국의 부상을 저지 혹은 지연을 위한 대중 무역압력, 국가안보를 위한 수입 제한조치(Section 232) 등으로 표출하고 있음
- 이는 기술혁신을 둘러싼 미중 마찰로도 이어지고 있음. 일반적으로도 전국(혹은 rising power)이 첨단 기술이전이나 취득 과정에서 패권국(혹은 established power)에 의해 제도화된 규범과 규칙 등을 위반하는 경우 질서 침해라는 외부효과(order externality)가 발생함. 이 경우 패권국은 기존 질서 유지를 위해 강압적 규제 수단을 동원함으로써 자유로운 국제경제질서를 훼손하게 됨. 현재 미국과 중국은 5G, 인공지능, 반도체 부문에서 기

술 및 경제적 상호의존도를 줄이면서 전략적 경쟁을 벌이고 있는 바, 중국은 자국 산업의 보호육성을 위해 국제규범에 어긋나는 다양한 규제조치를 실행하고 있는 반면, 미국은 중국의 기술 경쟁력을 제한하기 위해 보호주의 무역수단을 빈번히 이용하고 있음

- 중국의 경우, 2010년 센카쿠/다오위다오 영토 분쟁에 대한 보복조치로 대일 회토류 수출 제한, 사드 도입에 대한 보복조치로 대한 경제제재 조치 등 정치적 사안에 대해 경제적 수단을 서슴없이 사용하는 행태를 보여왔음
- 질서 교란의 주역은 미국과 중국임. 양국의 사례를 보면 문제는 강대국의 보호주의 자체보다는 영향력/권력의 남용, 무역수단의 기회주의적 활용에 있음. 미국의 TPP 탈퇴와 WTO 분쟁조정기구 무력화, '국가안보' 남용 사례, 중국의 사드보복에서 보듯이 자국의 핵심이익과 관련되는 경우 주변국들에 일방주의적 행동을 주저하지 않음. 과연 강대국의 기존 약속/협정이 지켜질 것인지, 규칙과 규범이 지속적으로 도전받지 않을는지, 이런 과제가 부상하고 있음
- 그럼에도 불구하고 미중 양국은 명분적으로는 개방과 자유화, 공정무역을 위한 국제규범/규칙기반 질서를 지지하고 있음. 미국은 역내 국가들과 연대하여 자유롭고 개방된 질서를 만들고 이를 통해 중국의 약탈적, 수정주의적 행동을 억제하고자 한다는 점에서 규칙기반 국제질서 추구를 공인하고 있음. 중국 역시 최근 개방성, 투명성 등 국제규범에 기초한 일대일로 추진을 약속하고 있음. 일본의 경우도 '자유롭고 개방적인 인도태평양(FOIP) 구상'을 통해 보편가치를 담는 규칙과 규범에 기반한 질서를 만들고자 함

3. 아베외교의 구조적 속성

가. 복고 민족주의 부상

- 선진 산업국으로서 일본은 영광된 과거를 호출하여 자국의 부활을 주창하

는 민족주의를 목도하고 있음. 이는 세계화에 따른 상대적 쇠퇴에 대한 불만, 세계화 자체에 대한 불만, 그리고 기존의 우익사조의 결합으로 이해할 수 있음. 아베 총리는 과거 일본의 자신감 상실은 잘못된 교육에 있는 바, 일본의 근대사가 1945년 패전에 따른 승자의 정의(victor's justice)에 기반하여 왜곡되어 있다고 비판하면서, 기왕의 교육을 청산하고 영광된 과거를 복원하는 애국주의 교육과 정치를 추진해야 한다고 역설해 왔음

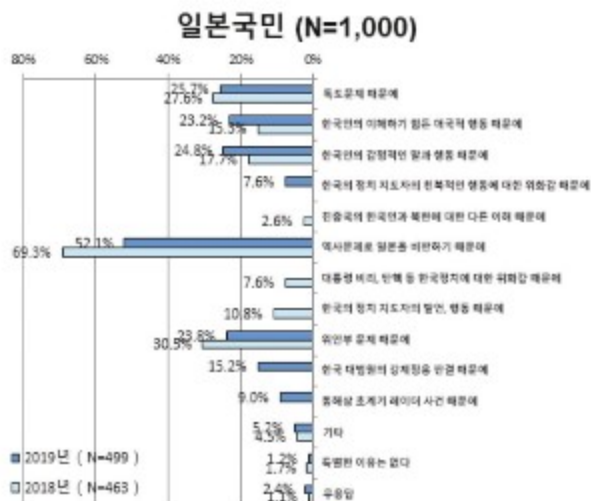
- 아베의 정체성의 정치는 복고 민족주의에 의한 역사 재해석으로 이루어지므로 필연적으로 한국의 국가정체성과 충돌함. 왜냐하면 일제의 미화는 한국의 국가정체성의 중요 요소로서 일제에 대한 저항의 역사를 부인하는 것이기 때문임. 이는 한국에게 일종의 존재론적 불안과 위협(ontological insecurity/threat)으로 작용함
- 한국 민족주의는 구한말 저항운동, 올해로 100년 된 3.1운동 등 외세에 의해 존립이 부인되는 상황에서 자란 저항 민족주의적 속성을 띠고 있음. 문제는 외세의 핍박에 대해 거족적으로 대항하는, 피동적으로 저항하는 단계를 넘어서 스스로 힘을 기르고 발전을 꾀하는 전진적·건설적 민족주의로 나아가야 하나, 2010년대 한국의 대일정책은 일본의 복고적 정체성 정치와 조우하면서 저항 민족주의의 영향을 받아온 것이 사실임

나. 탈한(脫韓)론: 한국의 전략적 위상 하향 조정

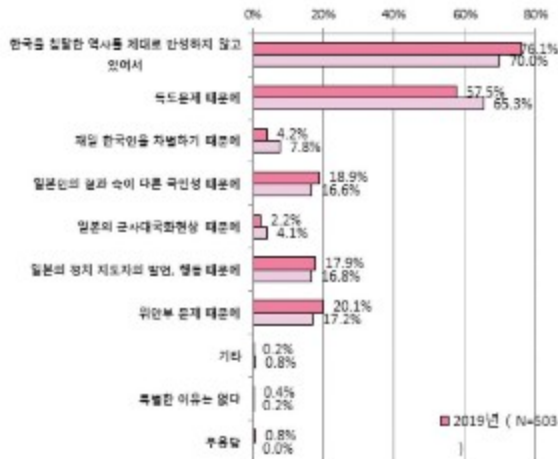
- 메이지유신 이후 일본은 당시 조선과 청국과의 연대를 포기하고 아시아를 떠나 홀로 근대화와 서양화의 길을 걷겠다는 선언 즉, “我國[일본]은 隣國의 開明을 待하여 共히 亞細亞를 興하기를 猶豫할 수 없다”며 “亞細亞東方의 惡友”를 아세아동방의 악우(惡友)를 떠나겠다는 탈아론(脫亞論)을 선언한 바 있음(“脫亞論,” 『福澤諭吉選集 7卷』). 현재 일본은 전략적으로 한국을 떠나는, 한국과 거리두기 속에서 자국의 외교정책적 목표를 실현하고자 하는 자세를 보이고 있음

- 그 이유로 한국을 신뢰할 수 없는 국가, 법치가 지켜지지 않는 국가, 가치를 공유하지 않는 국가로 규정함. 2015년 위안부 합의를 거치면서 한국에서 위안부 합의에 대한 반발이 지속되고 부산 소녀상 건립 시도 등이 이어지자 아베 정부는 공세로 전환하여 위와 같은 프레임으로 한국을 공격하고 있음
- 일본의 여론 역시 아베의 공세를 지지함. <그림 2>에서 보듯이 한국의 경우, 일본에 대해 부정적 인상을 가지고 있는 가장 큰 이유로 일본의 역사인식에 대한 비판이지만, 일본의 경우 역사인식 자체보다는 역사 이슈에 대한 한국의 태도와 정책에 대한 부정적 여론이 형성되어 있음을 알 수 있음. '역사 문제 등으로 일본을 계속 비판해서'라고 답한 응답자가 52.1%로 가장 높은 응답률을 보이고, '한국인의 감정적인 말과 행동 때문에(24.8%)', '한국인의 이해하기 힘든 애국적 행동 때문에 (23.2%)' 등을 꼽는 것은 결국 한국인의 행동과 정체성에 대한 의문을 표시하고 있다는 뜻임

<그림 2> 상대국에 대해 좋지 않은 인상을 가지고 있는 이유



한국국민 (N=1,008)



- 이러한 여론추세와 함께 일본정부는 한국의 전략적 위상을 하향 조정하고 있음. 2015년 '자유, 시장경제, 법치, 인권 등 기본적 가치 공유하는 국가'란 표현을 삭제하고, 안보협력 순위를 강등하며, 2018년 우호국 범주에 한국을 배제함. 지난 1월 28일 고노 타로 일본 외상은 국회 2019년 외교정책 연설에서 일본 외교의 목표로 첫째, 미일동맹을 강화하고 역지력을 향상하며, 둘째, 우호국 네트워크의 강화 즉, 인도, 호주, EU 등 기본적 가치(자유, 민주주의, 법치, 기본적 인권, 국제법 존중 등) 및 전략적 이익의 공유 국가와 연대 강화, 셋째, 근린제국(러시아, 중국, 북한, 한국)과의 관계 강화, 넷째, 자유와 개방의 인도·태평양(FOIP) 전략 및 포괄·전진적 환태평양동반자협정(CPTPP: Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership) 추진을 꼽음. 아베 내각이 출범한 2013년 1월 연설과 비교하면 한국의 전략적 가치가 두 번째 범주(우호국)에서 러시아·중국 등 주변국 수준의 세 번째 범주로 하향 조정된 것임

- 일본 정부는 Korea passing과 함께 자국의 외교안보 전략을 군사력 강화(자강)+미일동맹+QUAD+CPTPP+인도태평양(FOIP)으로 설정하여 한국을 제외해 놓았음. 이런 점에서, 7.1 수출규제는 한일 양국 간 민족주의 갈등

등 속에서 국제질서의 약화를 틈탄 아베 정부의 Korea bashing이라 할 수 있음

4. 한일관계의 향후 전망

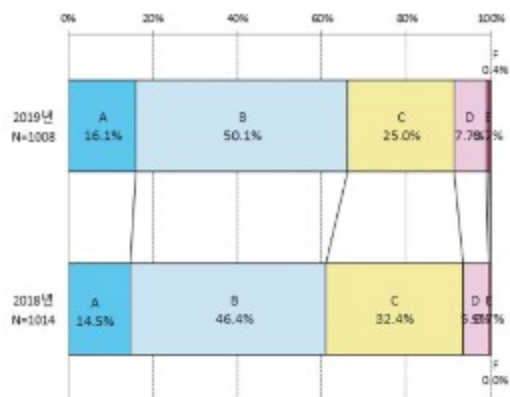
가. 한일갈등의 하방경직성

- 한일관계는 상호불신과 보복의 악순환 구조를 이루고 있으나, 이 충돌이 자유낙하(free fall)로 가지는 않을 것임. 양국은 안보이익과 경제이익을 공유하고 있으므로 양자관계 악화에는 안보면에서 미국 요인과 경제면에서 상호의존에 따른 시장 요인이 작동하여 하방경직성이 있기 때문임
- 실제로 과거 위안부 갈등의 사례를 비추어 보면, 미국의 경고에 의해 2014년 봄 투트랙 접근이 개시되었고, 시장의 경고(무역, 투자, 관광 하락), 중국 요인(중일관계 개선)으로 합의의 길에 이른 바 있음. 현재의 경우도 양국간 관계가 악화되면서 미국 요인과 시장 요인이 작동하고 있는 것으로 보아야 함
- 현재와 미래 국제구조의 변화 즉, 미중 전략경쟁의 격화는 한편으로 자유주의 국제질서의 혼란을 가져와 일본으로 하여금 '무역의 무기화' 결행을 가능케 하는 조건으로 작용하는 한편, 다른 한편으로 한미일 결속을 추동하는 동력으로도 작용함. 미국은 국방부의 인도태평양 전략 보고서(6월 1일)에서 드러나듯이 중국견제를 위한 경제, 군사, 외교(파트너십) 3분면에서 미일 결속과 한미일 협력 강화 요구하고 있음. 따라서 한미일 협력 차원에서 미국이 한일관계 개선에 일정한 영향력은 행사할 수 있는 구조임. 문제는 지난 위안부 사례에서 보듯이 미국의 개입이 악화 추세를 막는 역할을 하지만 한국이 원하는 방향으로 회복과 개선의 동력으로는 작용하기 어렵다는 점임

〈그림 3〉 한미일 삼각 군사안보협력 강화 의견



	A	B	C	D	E	F
	매우 그렇다	일정부분 그렇다	어느 쪽도 아니다	대체로 부정적이다	매우 부정적이다	무응답
19년	9.6%	33.7%	45.8%	8.5%	2.0%	0.4%
18년	7.3%	28.5%	45.1%	13.4%	5.3%	0.4%

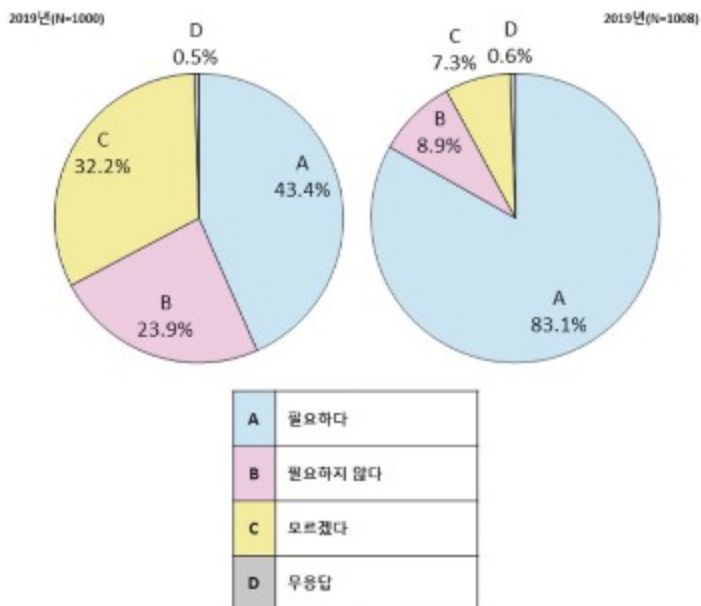


	A	B	C	D	E	F
	매우 그렇다	일정부분 그렇다	어느 쪽도 아니다	대체로 부정적이다	매우 부정적이다	무응답
19년	16.1%	50.1%	25.0%	7.7%	0.7%	0.4%
18년	14.5%	46.4%	32.4%	5.9%	0.7%	0.0%

○ 한가지 관심을 기울일 필요가 있는 점은 한국이 일본에 비해 한일관계 개선

에 대한 유인이 크다는 여론조사 결과임, 앞서 언급한 2019년 6월 발표한 한일국민상호인식조사 결과에 따르면 한미일 삼각 군사·안보 협력을 찬성하는 한국인은 66.2%이며 일본은 43.3%임(〈그림 3〉). 또한 한일 경제협력이 '필요하다'고 평가한 한국인 응답자는 83.1%인 반면, 일본의 경우 '필요하다'가 43.4%임(〈그림 4〉). 요컨대 한국 측이 일본 측에 비해 한일관계 회복에 대한 여론이 크다고 볼 수 있음(손열 2019)

〈그림 4〉 한·일 경제협력의 필요성



나. 정책 전망

- 한국과 같은 대외지향적 경제구조를 가진 중견국은 자유주의, 규칙기반 국제질서가 생존과 번영에 사활적 조건임, 특히 미중 양강의 전략경쟁이 가중되는 가운데 이른바 강대국 정치의 비극을 피하려면 규칙기반 질서 수호를 위한 외교적 노력이 대단히 중요함, 국제 규칙이나 규범 역시 강대국의 이해를 반영하는 것이 현실이나, 그럼에도 불구하고 그러한 규칙과 규범이 확

렵되어 있을 때 중견국은 불확실성을 제거하고 예측가능성을 높여 지속가능한 대응책을 마련할 수 있음

- 일본이 정치적 목표를 위한 무역수단사용 유혹 속에서도 한국에 강하게 나오지 못하는 이유는 강대국에 의한 무역의 무기화 우려 때문임. 즉, 세계 경제 3위국 일본도 정경분리 원칙에서 자유롭지 못하며, 따라서 중·미와 달리 명분론에서 자유롭지 못함. 중국의 사드 보복과 같은 강한 입장을 견지하지 못하고 수출규제가 보복이 아니라는 어설픈 주장을 반복하는 까닭은 한국에 대한 중·일의 경제적 영향력 차이뿐만 아니라, 자유주의 질서, 규칙기반 질서 수호 명분을 유지하는 것이 국익에 부합한다는 데 있음
- 이런 점에서 일본 비판도 규칙기반 질서 수호 차원에서 이루어져야 함. 맞보복을 자제하고, 스스로 규칙과 규범을 지키는 모범국으로서 일본을 다루어야 함. 이정환 교수의 글에서 다루었듯이 공공외교 역시 일본 내 여론 주도층인 국제주의 세력을 겨냥하여, 그들의 논리를 활용하는 속에서 수립, 실행해야 함
- 한국과 같은 중견국이 강대국 정치의 비극을 피하려면 규칙기반 질서 수호 위한 외교적 노력을 견지해야 함. 특히 다자무대에서 like-minded 중견국 연대 노력을 강화해야 함. WTO 수호, 지역제도 강화 등 다자주의 수호를 위한 외교적 노력도 병행되어야 함
- 국제무대에서 한일 양국간 협력을 추동하기 위해서는 양자간 미래국가 비전 및 지역 안보 구조에 대한 논의와 합의가 수반되어야 함. 향후 미중간 협력과 경쟁의 이중 구도가 적어도 30년 이상 지속될 것으로 보면, 다양한 갈등 이슈가 산재할 것이기 때문에 양자 간 협력/갈등 구도도 복잡해질 것임. 따라서 한일 갈등이 민족주의나 자주 문제 등 거대전략 담론으로 쉽게 비화되지 않도록 통제(contain)하는 동시에 역으로 이를 방지하기 위해 구체적인 수준에서의 지역협력 (혹은 양자 협력) 의제들을 풀어가야 함

- 요컨대, 현재 한일관계의 위기 국면에서는 관계 개선을 향한 대내외적 요청이 증가할 것임. 정부는 대일관계를 승자와 패자의 문제로 인식하는 19세기적 발상, 저항적·방어적 사고를 탈피하여, 더 큰 도전에 직면하여 일본을 협력하며 경쟁해야 할 존재로 인식해야 함



2019년 9월 현재 한일관계는 수교 이래 최악이라고 일컬어지고 있다. 한일관계의 악화는 구조적으로는 동북아 국제정치 질서의 지각변동과 더불어 양자관계의 성격이 수직적인 데서 수평적인 관계로 이행되는 과정에서 나타난 현상이다. 또한 한일 양국의 정권이 지향하는 국가정체성 차이와 상대방의 전략적 우선순위가 저하되는 과정과도 무관하지 않다. 그러나 양국관계를 벼랑으로 내모는 요인을 제공한 것은 대법원의 징용재판과 그에 대한 한국 정부의 무책이라고 할 수 있다. 아베 정부는 이에 대한 반발과 분노로 수출규제 강화조치 등의 보복에 나섬으로써 한일관계를 더욱 악화시켰다. 향후 한일관계 개선을 꾀하기 위해서는 징용 문제에 대한 합리적인 해법을 도출할 필요가 있다. 이 해법에는 기금방식의 대처, 국제사법재판소 공동제소, 물질 배상포기 선언 등의 방법이 존재하며 각 선택지는 나름의 장단점을 지니고 있는 만큼 정부는 국익과 전략의 관점에서 징용문제 해결에 나서야 할 것이다.



대결로 치닫는 한일관계 : 어떻게 풀 것인가?

이 원 덕

국민대학교 일본학과 교수

1. 한일관계 현상 진단

가. 비정상의 정상화: 장기간 악화상태의 지속

- 2012년 이래 악화 지속되고 있음. 2012년에는 ①이명박 대통령의 독도 방문과 ②일 천황에 대한 과거사 사죄 요구, ③일본의 국제정치적 지위에 대한 저평가 발언의 세 건이 한일관계를 장기적으로 악화시키는 계기가 되었다는 인식이 광범위하게 공유되고 있음. 일본국민은 특히 천황의 과거사 사죄 요구에 대해 크게 반발했음
- 2015년 12월 위안부 합의에 의해 출범한 화해치유재단을 2018년 한국 정부가 일방적으로 해산하겠다고 발표한 것과 더불어 2018년 10월 30일 일본 징용기업의 피해자에 대한 법적 배상을 명령한 강제징용 대법원 판결은 일본 정부와 국민의 큰 반발과 불만을 샀고 이것이 한일관계를 악화시킨 도화선이 되었음

- 최근 일본 내 혐한기류가 심각하게 강화되고 있는 추세, 2000년대 이래 일본국민의 한국에 대한 호감도는 50~60%를 상회했으나 2012년 이후 30%대로 떨어졌고 2018년 이후 호감도는 급감하고 있는 추세임
- 과거 한일관계는 일본의 과거사 도발에 대해 한국이 공세를 취하고 일본이 수세적으로 방어하는 양상이 지배적이었으나 최근 들어서는 일본이 오히려 위안부, 징용 문제를 들어 공세적인 태도를 취하고 이에 한국이 방어를 하는 상황이 벌어지고 있음. 즉, 한일 간 공수가 전환되고 마치 가해자-피해자 관계가 역전된 것과 같은 착각을 일으킬 정도로 한일관계의 전개양상이 이전과 180도 달라졌음
- 이러한 상황에서도 인적 왕래는 여전히 건재한 상황. 한국에서 일본을 방문한 인원은 약 720만을 상회하고 일본에서 한국을 방문한 인원은 약 270만 명으로 한일 간 인적 왕래의 불균형은 여전히 존재함. 일본의 경제보복 조치 이후 시민사회에서 벌어지고 있는 일본제품 불매운동 및 일본 안가기 운동의 영향으로 9월 이후 일본 방문자 수는 격감할 것으로 예상됨
- 한일관계의 악화에도 불구하고 일본의 젊은 세대 내 K-Pop 등 한류에 대한 열풍은 여전히 존재하고 있음. 10대~20대 젊은 세대는 상대적으로 정치 외교적 이슈에 무관심하거나 적게 영향을 받는 것으로 해석할 수 있음

나. 한일 갈등의 확산: 역사에서 정치, 정치에서 경제, 안보 분야로의 확대

- 종래에는 독도, 망언, 위안부, 야스쿠니 등 일본발 역사 문제가 한일 갈등에 원인을 제공하는 측면이 많았으나 최근에는 한일관계 쌍방에서 전방위적 갈등이 양산되고 있는 양상
- 위안부 문제와 징용 문제의 경우, 갈등의 촉발자 역할을 했던 것은 한국 사법부라고 할 수 있음. 즉, 2011년 헌법재판소는 위안부 문제가 기본적인 인권의 문제임에도 불구하고 한국 정부가 이를 해결하기 위한 노력을 경주하지

않은 것은 '부작위 위헌'이라고 판결했음. 이어 2012년 대법원은 강제징용 피해자들에 대해 해당 일본기업은 불법행위에 따른 배상을 지불해야 한다고 판시하였고 2018년 10월 이를 재확인하는 최종판결이 내려졌음

- 한편 한일갈등의 일본측 원인자는 아베정부의 이른바 우경화정책과 그에 대한 한국의 반발이라고 할 수 있음. 아베 정부는 2012년 말에 집권한 이래 평화헌법의 개정, 집단자위권의 용인을 허용하는 법제의 도입, 역사수정주의적인 정책 추구, 독도에 대한 주권주장의 강화를 추구 하고 있는 바, 이는 한국의 강렬한 반발과 저항을 초래하고 있음
- 징용재판의 결과에 대한 한국측 의무책에 대한 반발로 일본은 마침내 수출 규제 강화조치라는 보복적 행위를 자행하였고 한국은 이에 대한 대항조치의 하나로 GSOMIA 종료라는 강수를 두었음. 이제 한일관계 갈등 전선은 과거사 문제에서 외교적 갈등으로 외교에서 경제로, 경제에서 안보 분야로 까지 확산되고 있는 양상임

다. 국민감정의 악화

- 최근의 한일관계는 1965년 수교 이래 최악이라고 일컬어지고 있음. 한때 외교관계 단절까지 검토되었던 1970년대 중반 김대중 납치사건, 문세광의 대통령 영부인 저격사건 시의 한일관계와 비교되고 있는 실정이라고 할 수 있음
- 한일관계 갈등은 정부 간 관계에 그치지 않고 국민대중의 감정에까지 파고 들고 있는 상황이라는 점에서 심각성이 존재함. 일본인의 험한 감정은 어느 때보다 높아지고 있고 한국인의 반일감정, 정서도 매우 고조 되고 있음
- 양국의 국민감정을 더욱 부추기고 갈등을 조장하는데 미디어가 큰역할을 담당하고 있다는 점은 널리 지적되고 있는 상황임. 일본의 미디어는 문재인 정부를 '친북 반일 정권'이라는 프레임으로 보도하는 경향이 농후하다고 볼

수 있음. 한편 한국의 미디어는 '아베 악마화' 프레임으로 아베 정부의 역사 정책, 외교안보 정책, 교육 정책 등에 초점을 맞추어 비판적으로 보도하는 경향이 있음을 부정하기 어려움

2. 최근 한일관계 악화의 4대 요인

가. 위안부 합의 문제: <화해치유재단>의 일방적 해산에 대한 반발

- 문재인정부 출범 이후 한국은 2015년 12월 위안부합의의 사실상 형해화를 시도해왔음. 아베 총리는 합의의 준수와 이행을 요구하였고 문대통령은 기회가 있을 때마다 피해자들과 국민들이 이 합의에 납득하지 못하고 있다는 이유를 들어 합의에 대한 비판과 불만을 제기하였음
- 문재인 정부 하에 설치된 <위안부 합의 검토 Task Force>는 위안부 합의가 절차적으로도 내용적으로도 잘못되었다는 결론을 내렸고 이 결론에 따라 정부는 한일합의에 의해 설립된 화해치유재단에 대해 일방적 해산조치를 내렸음
- 아베정부는 한국측의 위안부합의 형해화 과정에 대해 크게 반발하고 거듭된 항의를 해왔음. 아베 총리 개인 입장에서 보면 한국과의 우호협력관계를 유지하기 위해 일본 국내 우익, 보수 세력의 저항을 누르면서 타협을 했음에도 불구하고 한국의 신정부가 합의를 사실상 파기하려고 하는 것에 대해 배신감과 분노를 깊이 품게 되었음. 이는 아베 정부의 대한국 불신을 강화하는 요소로 작용하였음
- 중요한 것은 문재인 정부가 위안부 합의 파기, 재협상 요구하지 않겠다고 확언한 부분임. 즉, 합의의 절차나 과정 그리고 내용에 여러 문제가 있음에도 불구하고 문재인 정부로서는 이 합의를 파기하거나 일본 측에 재협상을 요구하지는 않겠다고 점을 분명히 했다는 사실임. 따라서 일본 측의 불만에

도 불구하고 위안부 문제가 한일 정부 차원의 새로운 외교갈등 이슈로 부상할 가능성은 상대적으로 작아졌다는 사실은 분명함

나. 강제징용 재판: 대법원의 징용공에 대한 일 기업의 배상 판결

- 강제징용 문제는 당분간 한일관계의 악화를 심화, 확대 재생산시킬 수 있는 역대급 최대 악재로 볼 수 있음. 일본 정부나 기업은 대법원의 판결에도 불구하고 배상금을 지불할 의도가 전혀 없고 대법원 판결이 한일 청구권 협정의 위반이라고 해석하고 있음. 따라서 한국투자 일 측 기업의 자산에 대한 압류조치 등 강제집행 과정에 대해 크게 반발하고 있고 이에 대한 대항조치를 강구해야 한다는 강경한 입장을 견지하고 있음
- 한편 한국 정부는 대법원의 재판이 민사재판이므로 정부가 관여하는데 한계가 있으며 3권 분립 원칙하에 대법원이 내린 결정에 정부가 개입하는 데는 한계가 있으므로 일본기업은 배상에 응해야 한다는 원칙적 입장을 견지하고 있음
- 다만 6월 19일 한국정부는 한국의 청구권 수혜기업과 일측의 징용기업이 자발적 출연에 의한 자금으로 대법원 판결에 따른 배상의무를 이행한다는 것을 전제로 한일 정부 간 협의를 개시하자는 제안을 했으나 일본측은 즉각적으로 거부하였음. 이후 한일 정부 간 협의는 재개되지 못한 채 대립이 답보상태를 유지하고 있는 상황
- 징용문제를 둘러싼 갈등은 장기적으로 지속될 가능성이 클 뿐만 아니라 한일관계를 대결 국면으로 끌어갈 최대의 악재임에도 양국의 협상에 의해 문제가 해결할 가능성은 별로 크지 않다는 점이 우려됨. 징용 문제 해결 없이 한일관계 개선은 사실상 어렵다고 보여짐

다. 관함식 육일기 파동, 화기 관제 레이더 사건

- 2018년 말 징용재판과 더불어 한일관계를 악화시킨 또 하나의 악재는 제주관함식 육일기 파동과 일본 초계기 화기 관제 레이더 사건이라고 할 수 있음
- 제주관함식에 육일기를 계양한 해상자위대의 참가가 우리 당국에 의해 거절되자 일본 측은 크게 반발하였음. 과거 유사한 행사참가에는 육일기가 문제되지 않다가 갑작스런 거절의사 표명에 일본 측은 불만을 갖게됨. 한국 측은 국내 정서 및 여론을 고려할 때 육일기를 단 자위대 함정의 입항은 곤란하다는 입장을 전달함
- 동해 해상에서 조난 중인 북한 선적을 구조하기 위해 출동한 우리 측 구축함과 일 측 초계기가 근접하는 상황에서 사격관제 레이더를 조준했다고 주장하는 일본과 우리 구축함에 초계기가 근접 비행함으로써 위협을 가했다는 우리 측 주장이 팽팽하게 맞서는 갈등이 지속되었음
- 국방부와 방위성은 몇 차례에 걸쳐 보도문 발표와 기자회견을 통해 자신의 입장을 주장함과 동시에 상대방의 입장을 반박하는 이례적인 상황이 몇 달째 이어짐
- 실제로 청와대의 인식은 일본측이 우리해군이 사격관제레이더를 조준하지 않았음에도 불구하고 일본이 국내정치적 이용 목적으로 자기주장을 반복하고 있다는 것이고 반면, 일본 총리관저는 한국 측이 레이더 조사를 했음에도 그 사실을 부인하고 있다는 인식이 존재함
- 사실상 해프닝적인 사고임에도 불구하고 이런 충돌이 발생했다는 것 자체도 예외적이며 한국해군과 일 해상자위대 간의 교류와 협력의 경위를 생각할 때 매우 이례적인 사태로 볼 수 있음
- 이는 한일관계 악화의 원인이라기보다는 오히려 악화의 결과라고 해석할

수 있음. 한일 정부 간 불신이 최고조에 달해 있기 때문에 발생한 해프닝적인 사고라고 할 수 있음. 진지한 당국 간 대화가 있다면 얼마든지 수습할 수 있는 일임에도 최고 지도부 간의 외교적 대립사안으로 이어졌다는 것 자체가 매우 이례적임

라. 대북 자세를 둘러싼 한일의 온도차

- 문재인 정부는 출범 후부터 대북 화해협력의 방향에서 대북정책을 추진하였고 잇따른 정상회담을 개최하고 북미 정상회담을 견인하는 획기적인 대북 이니셔티브를 지속적으로 추동해가고 있음
- 이러한 과정에서 일본은 소외되거나 무시되는 상황이 이어져 왔음. 이는 재팬 패싱론이라고 일컬어지고 있음
- 아베 정부와 일본국민들은 문 정부의 대북한 비핵화협상을 한편으로 평가하면서도 다른 한편으로는 북한체제와 북핵 문제에 대한 깊은 불신을 지니고 있어 문 정부의 이러한 유화적 접근이 너무 순진하거나 북한에 역이용당하고 있다는 시각으로 보는 경향이 강함
- 북한 핵-미사일 문제의 해결이라는 공통의 목표를 가지고 있음에도 불구하고 한국과 일본은 대북접근에 대한 온도차를 여전히 보이고 있으며 대북정책의 수단과 방법에 있어서 크나큰 차이를 보이고 있음
- 북한 핵 문제를 풀기 위해서는 한국은 북미, 남북한 간의 대화와 협상을 우선하고 있고 일본은 제재와 압박을 통해 북한을 변화시키는 쪽에 더 큰 비중을 두고 있음
- 이러한 입장의 차이는 또 한편으로는 한국이 민족 문제로서의 북한문제와 북핵 문제를 동시에 안고 있는데 반해, 일본은 안보문제와 납치 문제, 전후처리 문제로만 북한을 바라보는데서 오는 차이이기도 함

3. 한일관계 이완의 구조적 배경과 관계악화의 직접적 원인

가. 구조적 배경

- 동북아 국제질서의 전환: 중국의 급부상, 일본 힘의 상대적 저하, 미들 파워 한국의 대두로 인한 세력균형의 급속한 유동화 현상
- 한일관계는 90년대 이후 수직적 한일관계로부터 수평적 한일관계로 전환되기 시작했고 2010년대 한일관계는 더욱 그러한 변화가 가속화됨
- 한일 정경 엘리트 간 네트워크의 질적 변화도 주목할 만한 변화임. 과거 권위주의 체제하에서는 양국 간 분쟁과 마찰이 발생할 경우 정치인, 경제인들이 막후 채널을 통해 갈등을 완화시키기 위한 일종의 분쟁해결 메커니즘이 가동되었으나 2000년대 이후 그러한 메커니즘은 더 이상 존재하지 않게 되었음. 정경 엘리트의 세대교체와 한국 정치사회의 민주화에 따라 더 이상 막후 조정 메커니즘은 존재하지 않게 되었음
- 한일 국가 정체성 충돌이라는 측면이 부상됨. 특히 아베 정권과 문재인 정권은 정권의 체질 혹은 추구하는 국가 정체성 면에서 상당히 다름
- 한국에서는 국내정치적 진영 간 대립이 첨예화되면서 친일 - 반일 문제가 정치화되는 경향이 나타나 합리적인 대일외교의 수행에 지장이 초래됨
- 한편으로 정치 민주화, 인권의식의 고양, 시민사회의 성장, 민(국가 피해자 그룹)의 강력한 힘이 표출됨으로써 강경한 대일정책을 추동하게 되는 힘이 강하게 작용하고 있음. 특히 위안부 문제, 징용 문제 등에서 두드러지게 나타나고 있음

- 한편 일본의 경우 2000년대 이후 정계의 보수화, 상대적 국제지위 하락에 따른 관대한 국제 인식의 실종, 경제 침체에 따른 사회 심리적 불안의 확산 현상이 두드러지게 나타났음
- 2012년 아베 정권의 재등장 이래 국가주의적 정책 추구는 더욱 강화되었다고 볼 수 있음. 특히 평화헌법 개정의 움직임, 안보정책에 있어서 집단적 자위권을 사실상 용인하는 법제의 정비, 교육과 역사정책에 있어서 역사수정주의 경향의 강화, 강성 영토정책의 추구 면에서 국가주의적 속성이 두드러지게 나타나고 있음

나. 직접적 원인

- 한일관계의 악화 원인은 먼저 양국의 상호인식(미디어)에서 찾을 수 있음. 즉, 상대방에 대한 오해, 편견, 무지의 극대화, 상호이해 노력의 부족이 한일관계 악화를 추동하는 원인이라고 할 수 있음
- 리더십 요인도 한일관계 악화의 큰 요인이 되고 있음. 한일 지도부 간 소통과 대화의 부재가 더욱 심해지고 있음. 제대로 된 한일 정상회담은 2011년 교토 이명박-노다 정상회담 이후 개최되고 있지 못하고 있음. 다자회담 속의 한일 정상의 면담을 제외하면 공식적인 의미에서 한일 정상회담은 8년째 열리지 못하고 있음
- 문재인 대통령과 아베 총리 개인 간의 신뢰와 대화도 매우 부족한 편. 사실상 정상 간 진지한 대화 채널은 두절된 상태로 보임. 청와대와 총리관저 사이의 대화 파이프는 사실상 가동하지 못하는 상태임
- 외교 당국 간의 전략적 소통 파이프도 예전에 비해 훨씬 부족한 상태라고 할 수 있음. 최고 지도부 간의 관계가 소홀해지면서 당국 간 대화 채널도 얼어졌다고 할 수 있음

- 한일은 상대방에 대한 전략적 중요성 내지 비중을 과거에 비해 훨씬 낮게 평가하고 있음. 가령 무역의존도만 보더라도 일본은 한국에게 무역상대국 5위 국가이고 한국은 일본에게 3위 국가가 되었음
- 한국의 일본 인식: 한반도 평화 프로세스에 아베 정부는 건설적 역할을 하기는커녕 오히려 심지어는 방해세력이라는 인식이 문재인 정권 내부에 존재하고 있음을 부인하기 어려움
- 문재인 정부는 한반도 신경제, 신남방, 신북방 정책으로 대외전략의 중점을 이동시키고 있음. 남북으로 외교적 외연을 확장하면서 일본에 대해서는 상대적으로 경시하는 전략을 추구하고 있음
- 한편 일본의 한국 인식도 역시 변화하고 있음. 인도 태평양 전략 구상을 주장하면서 일본은 대미동맹을 핵심으로 하는 중국포위망 구축을 추구하고 있음. 이러한 과정에서 한국은 상대적으로 애매한 위치가 됨
- 미국-호주-인도-동남아 지역을 잇는 이른바 해양국가 동맹 구축을 핵심적 전략으로 추구하고 있음
- <외교청서>, <방위정책의 대강> 등 일본 정부의 정책문서에서 한국은 더 이상 “자유민주주의, 시장경제의 가치와 규범을 공유하는 나라”, “전략적인 협력이 필요한 근린국가”라는 기술표현이 점차 희미해지거나 삭제되고 있는 경향이 나타나고 있음
- 한국은 ‘신 에치슨라인’ 밖에 존재한다는 식의 논법도 보수 우파의 담론에서 자주 등장하고 있는 것이 현실임

4. 일 측 무역보복 조치의 성격과 우리의 대응 방향

가. 일 측 보복적 조치의 성격

- 반도체, 디스플레이의 핵심 3부품에 대한 수출규제강화 조치와 화이트리스트 국가에서 한국을 제외한 조치는 사실상 한국에 대한 경제보복 조치라고 할 수 있음
- 위안부합의 형해화, 징용재판에 대한 한국 정부의 무책에 대한 분노가 폭발함으로써 내려진 조치라고 볼 수 있음
- 이는 일본 정부가 70년간 금과옥조처럼 지켜왔던 정경분리 규범을 위반한 것이며 매우 이례적 조치로 볼 수 있음. 무도하고 비열한 사실상의 보복 조치임
- 이 조치는 아베와 아베측근 경산성마피아들의 합작품으로 볼 수 있음. 일본 정부의 각성청의 관료집단이 내린 합리적 의사결정이라고 보기 어려움. 일본의 주요 미디어의 사설이나 오피니언 리더들의 비판을 받았음. 따라서 이 조치에 대한 일본국내 지지기반이 강하다고는 볼 수 없음
- 재량권, 칼자루(수도꼭지)를 쥐고 흔들 수도 있다는 시그널, 일종의 엄포 금수조치는 아님, 재량권 발동하게 되면 사실상 금수조치에 가까운 효과 날 수도
- 자유공정무역 규범에 저촉, 70년간 일본 스스로 지켜온 국책과도 모순, 국제사회 지지 어려운 선택(준법 투쟁적인 요소, GATT 21조 원용)
- 한국경제 공격행위, 기술패권 전쟁의 시작이라는 진단은 성급한 판단이며 한일 경제전쟁으로 보는 패러다임도 너무 거시적, 추상적 진단

나. 대응의 기본 방향

- 한일 갈등이 놓여 있는 국제정치적 맥락, 동북아 국제관계의 문맥 속에서 사태를 진단하고 해법을 추구해야 할 것임
- 마치 진공 속에서 한일 양국이 이익을 쟁투하는 양상처럼, 두 개의 당구공이 부딪치는 전쟁이 벌어진 상황은 전혀 아님
- 한국이 처한 국제정치적 상황과 우리가 추구할 전략적 우선순위를 고려하면서 이 사태에 대처해야 할 것임
- 국산화가 해법이 될 수 있는가, 글로벌 공급망, 제조업의 국제분업 구조가 하루아침에 붕괴될 것인가를 감안해야, 국제경제체제가 당장 중상주의로 회귀하는 건 아니라는 점에 유의해야 할 것임
- 따라서 이번 사태에 대한 디테일한 분석과 해법이 추구되어야 할 것임

5. 한일 갈등의 핵심, 징용 문제: 어떻게 풀 것인가?

가. 제1의 선택: 징용 문제 방치-한일관계 극단적 악화로 질주

- 법원에 의한 강제집행: 한국 내 일본기업 자산압류- 처분금지- 매각- 현금화-배상지급(신일철의 포스코 주식, 미츠비시 특허권의 현금화?) 현금화의 시기는 2020년 1월경으로 알려지고 있음. 현금화는 곧 루비콘 강을 건너는 것으로 여겨짐(현금화되면 일 측의 보복은 한 단계 업그레이드된 차원에서 더욱 거세질 것으로 예상됨)
- 일본 정부의 보복(대항) 조치: 현재 취해진 수출규제 강화 조치, 화이트리스트 배제 외에 금융보복 조치, 관세보복, 비자발급 제한, 송금 제한, 일본 내 한국자산 일시 동결 조치 등이 예상

- 아베 정부는 각성청으로부터 약 100여 아이템에 이르는 보복 항목을 제출 받아 치밀하게 준비하고 있는 것으로 알려지고 있음
- 중장기적인 한일 경제전쟁으로 비화, 국민감정 동원한 대대적인 한일 갈등으로 확산될 것으로 예상
- 한국의 산업, 경제에 주는 타격과 피해는 막대하고 장기화될 것임
- 더불어 일본의 산업-경제에 주는 피해도 클 것으로 예상됨
- 피해의 한일 비대칭성에 유의해야 할 것임(기본적으로 일본은 내수경제, 한국은 대외경제 의존도가 매우 높은 경제임에 유의해야 할 것임)
- 더불어 글로벌 서플라이 체인(제조업의 국제공급망, 산업의 국제분업 구조)에도 교란 요인으로 작용하여 궁극적으로는 국제 경제질서에도 적지 않은 악영향을 끼칠 것으로 예상됨

나. 제2의 선택: 기금(재단) 조성에 의한 해결 추구

- 6월 19일 외교부의 제안: 한 청구권 수혜기업+일 징용기업의 자발적 자금 거출에 의한 피해자 구제 방안 제시, 일 측 즉시 거부
- 일본 정부는 이 제안으로 징용 문제에 대한 해결책이 될 수 없다고 판단하고 있는 것이 현실, 징용기업이 기금조성에 자발적으로 협력할 가능성도 별로 없음, 일본 정부와 일본 내 여론은 일 기업의 자금조성에 반대하고 있어, 일 기업의 행동에 큰 제약이 걸려 있는 상황
- 기업+기업 안에 한국 정부의 적극적 역할이 추가된 진전된 안이 마련된다면 협상이 어느 정도 가능할 수도 있음

- ①피해자 그룹과의 조율, ②청구권 수혜기업과의 협의, ③피해자의 수 및 배상액의 규모가 가능되고, ④법원의 소송 시효 판단이라는 4대 요소가 충족될 때 완전한 해결이 될 수 있음, 더불어 ⑤2007년 특별법에 의한 조치와의 형평성(보훈정책과의 균형)을 담보해야 함.
- 2015년 위안부 합의에 의해 <화치재단>을 구성하여 해결에 임했지만 불완전 연소로 끝났다는 점을 상기하면 해결책으로서의 기금 방식의 한계를 잘 알 수 있음(일본 측은 기본적으로 기금방식에 의한 해결에 회의적임)

다. 제3의 선택: 식민불법+배상포기+피해자 국내구제 선언

- 정부가 특단의 성명 발표로 문제 해결하는 것도 하나의 방법
- 3개 사항으로 구성되는 특별성명 발표
 - ① 식민지배는 불법적인 강점, 일본은 사죄 반성하는 자세로 임해야 함
 - ② 화해와 관용의 정신으로 대일 배상, 보상 등 일체의 물질적 요구는 영원히 포기할 것임
 - ③ 모든 식민지배와 연관된 피해자의 구제 문제는 한국 정부의 책임하에 수행할 것임
- 물질 배상요구 포기하고 정신적 역사청산을 요구하는 방식으로 도덕적 우위에 선 대일 외교가 가능
- 중국이 일본에 대해 행한 전후처리 방식임(이덕보원, 배상포기), 일본은 중국에 속죄하는 의미로 방대한 대중 ODA 실시했음
- 위안부 문제에 대한 김영삼 대통령의 1993년 선언도 이와 같은 해법: 당시 국민의 전폭적인 지지를 받았음(일본에 진상규명+사죄반성+후세에 제대로 된 교육을 요구하고 피해자 구제는 한국 정부가 나서서 할 것임을 선언)

- 창의적 발상에 의해 한일관계의 국면을 극적으로 전환시키는 해법이 될 수 있음(한일 양 국민이 윈-윈할 수 있는 해법)
- 물론 이 성명에 앞서 피해자 그룹과의 사전조율은 필수, 초당적인 지지를 얻기 위한 물밑 대화가 선행되어야

라. 제4의 선택: 국제사법재판소(ICJ) 공동제소에 의한 해결

1) 해결의 가능성 및 전망

- 최종결론이 날 때까지 3~4년 이상의 시간 소요: 공동제소한다면 일종의 한일 간 전쟁을 휴전시킬 수 있는 효과 기대됨. 강 대 강의 대결 구도를 차분하고 냉정한 법리 논쟁의 구도로 전환시킬 수 있음
- 양국이 합의하면 한국에서의 법적 강제집행을 보류할 수 있고 일본의 경제보복 조치도 사실상 철회의 수순을 밟을 수밖에 없을 것임
- 양국의 최고법원 판결이 상이하므로 제3의 국제사법기관의 판결로 최종 결론 내는 것도 평화적 분쟁 해결방식이 될 수 있음
- 재판과정에서 일부승소, 일부패소의 가능성이 명확해지게 되면 양국의 화해에 의한 해결책을 도출할 가능성이 존재함
- 재판관은 16인으로 구성됨. 15인의 재판관 구성—아시아 3명, 아프리카 3명, 중남미 3명, 동유럽 2명, 구미 4명에 한국 정부가 지명하는 재판관 1명이 추가됨
- 결과는 일부승소, 일부패소로 나올 가능성이 매우 큼. 일방적 패소는 있을 수 없음

- 특히 개인의 인권, 권리를 중시하는 국제법의 진화 양상을 고려할 때 반인도적 상황 하에서 이뤄진 강제노동 피해자의 권리를 국가 간 합의에 의해 완전히 소멸할 수 없다는 법리가 존용될 가능성 매우 높음
- 재판은 피해자의 구제를 둘러싼 방법론에 초점을 맞추어서 진행되도록 제소하는 것이 마땅함
- 패소 시의 후폭풍을 염려하는 시각이 존재하지만 최종적으로 한국이 승소하면 일본 기업이 배상을 지불하게 되고, 패소하면 한국 정부가 피해자의 구제를 대행하게 되는 것일 뿐임
- 일본이 독도문제를 제소해 올 가능성을 걱정하는 시각도 존재하나 그런 염려를 할 필요 전혀 없음, 국제사법재판소는 양국이 공동 제소하지 않는 한 재판할 수 없음, 즉 한국은 강제관할권을 수용한 적이 없음

2) 개인 청구권 문제

- 일본의 최고재판소(2007년 니시마츠 판결)는 피해자 개인청구권은 소멸되지 않았으나 청구권 협정에 의해 소를 청구할 권능이 없다고 판시
- 일본 외무성(1991년 야나이 조약국장 발언, 2018년 고노타로 외상 발언)의 입장: 청구권 협정에 의해 외교적 보호권은 소멸되었으나 원 청구권이 소멸된 것은 아님, 다만 그 권리는 행사될 수 없다는 취지로 발언
- 한국의 대법원 판결: 개인청구권은 청구권 협정에 의해 소멸되지 않았고 불법적 식민지배하에서 이뤄진 반인도적 행위에 대해서는 위자료(배상)를 지급해야 한다고 판시
- 한국 정부(2005년 민관공동위원회)의 입장: 법리론과 정책론의 혼재 상황

① 대일 외교정책론: 위안부, 사할린 교포, 원폭 피해자 3대 사안에 대해서는 일본 정부에게 법적인 추구를 할 것이나 징용 피해자 문제는 청구권 협정에 의해 처리된 것으로 간주, 이 결론에 따라 2007년 특별법 제정하여 징용피해자에 대한 지원금 지급 실시함(6,300억 원 규모)

② 법리론: 청구권 협정에 의해 징용피해자의 청구권 요구에 대해 정부의 외교보호권은 소멸되었으나 개인 청구권 그 자체는 소멸된 것으로 볼 수 없다는 취지의 기술이 존재함, 일본 최고법원도 소멸되지 않았다고 인정하는 징용피해자 개인청구권을 우리 정부가 나서서 소멸되었다고 할 리는 없음, 다만 그 권리를 법적으로 추궁할 외교적 의도는 없었다고 보아야 할 것임

○ 한일 양국 정부 및 대법원, 최고재판소의 입장을 종합해 보면 징용피해자의 권리(청구권)는 국가 또는 국가 간 합의에 의해 결코 소멸시킬 수 없다는 점에서는 공통항이 존재

○ 개인의 인권 및 권리를 존중하는 국제법의 진화 상황을 고려할 때 피해자의 원 권리는 국가 간 합의로 결코 소멸시킬 수 없다는 결론에 도달할 것으로 판단됨(국제인권법, 국제인도법)

○ 그렇다면 피해자 권리(청구권)에 대해서는 누가 책임을 지느냐의 문제로 초점이 모아질 것으로 보임

3) 식민지배 불법성 문제

○ 양국이 공동제소 할 경우 핵심쟁점은 피해자구제의 여부 및 방법론에 초점이 맞춰질 것이기 때문에 ICJ는 식민지배의 불법성 여부를 정면으로 다루지 않을 것으로 예상됨

○ 다만 피해자구제의 시비를 따지기 위해 식민지 불법성 여부를 부수적으로 심의할 수는 있을 것임, 이 경우 식민지배를 불법으로 판단하여 식민지배로

인해 발생한 피해와 손실에 대해 전면적으로 배상해야 한다는 판단을 내릴 가능성은 크지 않음. 왜냐하면 21세기 국제사회가 도달한 규범에 따르면 식민지배가 불법이니 배상하라는 식의 판결이 나온 사례는 아직 없기 때문임

- 다만 징용이 국제법이 금하고 있는 반인도적 강제노동(준 노예제)에 해당하
는지 아닌지가 판단의 중심적 기준이 될 것임
- 식민지 불법성 문제에 관해 한일 양국의 입장(헌법, 한일기본조약 비준 국
회, 정부의 공식 입장)은 일관되게 대립, 병행되어 왔음. 즉, 한국의 입장은
일관되게 불법(부당 불법론)이라는 것이고 일본 측의 입장은 불법은 아니라
는 것(부당 합법론)임. 이러한 양국의 입장은 ICJ의 어떠한 판결에도 불구하
고 향후에도 변하지 않고 견지될 것임

〈참고사항〉 유사 사례의 보상금 책정은 어떻게 되었나?

- 대법원의 판결에 따르면 징용피해자에게 지불되어야 할 위자료는 1억원 내
외임. 실제로는 지연금을 포함하여 1인당 2억 원가량이 지불될 것으로 추
정됨
- 강제징용과 유사한 국제적 사례에 비추어 보면 이 금액은 하향 조정될 가능
성이 클 것으로 예상됨(일종의 글로벌 스탠더드?)
 - ① 나치 독일의 폴란드인 강제노동자 문제에 관해서 2000년 독일의 슈뢰더
정부는 <기억 책임 미래 기금>을 설립하여 정부와 관련 기업이 각 50%
씩 공동출자하여 기금을 조성하여 피해자 970만 명 중 생존 피해자 150
만 명에 한해 15,000마르크(약 1,100만 원)를 지불하였음
 - ② 미 클린턴 정부는 제2차 세계대전 당시 일본에의 협조를 우려하여 강제
로 감금조치했던 일본계 미국 시민들에 대해 20,000달러(약 2,000만
원)의 보상금을 지불하였음
 - ③ 일본 정부는 식민지하에 있던 대만인 출신 일본군 병사들에 대한 보상
금 조로 200만 엔(약 2,000만 원)을 지불하였음

- 이러한 제 국제사례에 비추어 볼 때 대법원의 강제징용 피해자에 대한 위자료 1억 원이 다소 과다 책정된 것으로 볼 수 있음
- 2007년 특별법에 의해 지불된 지원금의 경우, 사망 피해자에게 2,000만원, 부상 피해자에게 1,000만원, 그리고 생환 피해자에게 병원비 조로 연 80만원이 지불되었다는 점도 고려되어야 할 것임

제3부
미중일 여론과
우리 공공외교의 방향





트럼프 대통령의 '미국 우선주의'와 공격적 일방주의 외교에 가려서 잘 보이지 않았지만, 최근 미국 국민들 사이에서는 국제무역이나 동맹에 대해서 초당적이고 전례 없이 높은 수준의 지지가 나타나고 있다. 트럼프 대통령과는 반대로, 동맹을 중시하고 국제문제에서 미국이 적극적인 역할을 해야 한다고 생각하며 국제무역이 미국경제에 유익하다고 생각하는 미국 국민들이 갑자기 늘어나고 있는 것이다. 한반도 관련해서는, 미국 국민의 과반수가 주한미군은 유지 또는 증가해야 한다고 생각하고 있고, 북한을 러시아나 중국에 버금가는 위협으로 인식하고 있으며, 소수의 미국인들은 북한에 대한 예방적 핵공격도 꾸준히 지지하고 있는 것으로 여론조사에 나타났다.

2020년은 대통령 선거가 있는 해로서, 정치인들은 미국 국민의 선호를 외교정책이나 공약에 반영하여야 할 필요성이 커질 것이다. 미국 국민의 국제주의적 선호와 한반도 문제에 관한 생각을 활용하는 대미 공공외교가 바람직하다.



최근 미국여론과 공공외교적 함의

한 인 택

제주평화연구원 연구위원

1. 증가하는 대미 공공외교의 필요성

- 2016년 트럼프 후보의 예상치 못한 대통령 당선으로 미국의 국내정치에서 뿐만 아니라 국제질서에 이르기 까지 여러 분야와 영역에서 커다란 변화가 발생.
 - 2020년 대통령 선거도 결과 여하에 따라서 2016년 대통령 선거처럼 미국 국내정치뿐만 아니라 국제관계 전반에 커다란 변화를 가져올 가능성이 존재. 특히 민주당 후보가 당선이 된다면 트럼프 대통령이 추진해온 정책은 대대적으로 수정될 가능성이 높음.
- 한국의 국력이 신장되었고 북한의 핵미사일이 미국에 위협적인 수준으로 발전하자 이제는 미국의 일반 국민들도 한국과 북한에 대한 인식이 증가하였고, 특히 북핵의 위협에 대한 대응방안에 대하여 의견을 형성하기 시작. 즉, 미국 국민들이 이제는 문화나 지식 공공외교뿐만 아니라 정책 공공외교의 대상으로 등장했다고 할 수 있음.

○ 전통적으로 대외 정책은 대통령 당선을 결정짓는 가장 중요한 요인이 아니지만,¹⁾ 선거를 앞두고 대외 정책에 대한 유권자의 선호도 후보자들의 관심 사항이 될 수밖에 없음. 따라서 2020년도는 미국 국민들이 한반도에 관해 갖고 있는 견해가 단순한 견해에 머물지 않고 대통령 선거공약과 대외 정책에 반영될 가능성이 그 어느 때보다도 높음.

○ 공공외교가 외국 국민으로 하여금 한국 문화를 사랑하고(문화 공공외교), 한국의 이해하고(지식 공공외교) 한국의 정책을 지지하게(정책 공공외교) 하는 외교라고 한다면 2020년은 대미 공공외교에 있어서 매우 중요한 한 해가 될 것임.

○ 어느 후보가 당선되느냐는 결국 후보자가 유권자의 선호를 얼마나 잘 인식하고 잘 대변하느냐에 의하여 결정됨. 트럼프 같은 '워싱턴 아웃사이더'의 등장에서 알 수 있듯이 기성 정치인들은 종종 유권자들의 선호를 정확히 파악하거나 충실히 대변하는 데에 실패.

※ 워싱턴 아웃사이더의 등장은 미국 정치에서 역사적으로 종종 반복되는 현상.
 - 70년대에는 주한미군의 철수를 주장한, 당시로서는 워싱턴 아웃사이더였던 지미 카터 후보가 대통령으로 당선되었고, 92년 대선에서는 NAFTA를 반대한 기업인 로스 페로(Ross Perot)가 무당파로 출마하여 18.9%를 득표함으로써 당시 재선을 꿈꾸던 조지 H.W. 부시가 낙선되는 데에 기여.
 - 미국 공화당 내 '티 파티 운동 (tea party movement)'의 발생이나 민주당 내에서는 사회주의자로 알려진 버니 샌더스 상원의원이 인기를 얻는 현상 등은 미국의 전통적인 정당정치에 변화가 오고 있는 조짐일 수도 있음.

○ 트럼프 후보는 '워싱턴 아웃사이더'로 기성 정치인들을 통해서 파악되지 않거나 대변되지 못한 미국 국민의 선호를 대변함으로써 당선에 성공. 2020년도 미국 대선의 결과와 대외 정책의 향방을 파악하기 위해서는 우선적으로 트럼프 대통령 취임 이후 미국 여론의 추이를 알아볼 필요가 있음.

2. 최근 여론조사에 나타난 미국 국민의 인식: 국제주의의 부상

가. 국제주의적 여론의 증가

- 트럼프 대통령은 집권 이래로 '미국 우선주의(America First)'를 앞세우며 일방주의적 무역정책과 외교정책을 전개하여 왔음.
 - 트럼프 대통령은 WTO를 무력화하고, 아시아태평양 지역 국가들의 다자간 자유무역협정인 환태평양경제동반자협정(TPP)에서는 탈퇴하였으며, 캐나다, 멕시코, 한국 등과 체결한 FTA 협상은 재협상하는 한편, 중국과는 무역전쟁을 벌이고 있음.
 - 대외 관계에 있어서 트럼프 대통령은 외교보다는 제재를 앞세우고, 방위비 분담문제를 놓고 NATO등 전통적 우방과 불화를 낳고 있으며, 오히려 전통적으로 적대관계에 있던 러시아와는 우호적 관계를 유지.
- 트럼프 대통령의 당선을 기점으로 2016년 이후 미국 국민들 사이에서는 국제주의적 견해(미국의 국제적 역할 지지, 국제무역 지지, 국제제도 존중, 동맹 중시)가 증가하는 현상이 각종 여론 조사를 통하여 확인되고 있음.
 - 이러한 입장은 민주당 지지자뿐만 아니라 공화당 지지자들한테서 공히 발견되며 꾸준히 증가해서 지금 역대 최고 수준에 접근.

1) 국제문제에서 미국의 역할



출처: Dina Smeltz, et, al, 2019, "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs," p. 3 & p. 10.

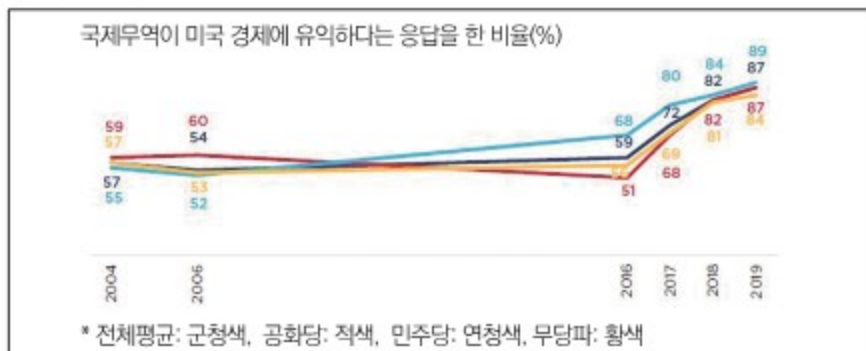
- 시카고 국제문제협의회에서 2019년 발표한 여론조사 결과에 따르면 최근 들어 미국인 10명 중에 7명 꼴로 미국의 미래를 위해서는 미국이 국제문제에 적극적으로 참여하는 것이 최선이라고 응답 (2018년 70%, 2019년 69%).
 - 적극적 참여를 선호하는 응답자의 비율은 2015년, 2016년, 2017년 내내 64%였는데 최근에 5~6 퍼센트 포인트 증가한 것임.

- 2018년과 2019년의 응답률 70%와 69%는 국제문제에서 미국의 역할에 대해 여론조사가 시행된 1974년 이래로 2번째와 3번째로 높은 수치.
 - 가장 높은 수치는 2002년의 71%로서, 2002년의 71%는 2001년 9.11 테러에 따른 일시적 효과였을 것으로 보이며 2003년 이후에는 감소하였음. 이와 달리 2018년과 2019년의 수치는 9.11 테러 같은 예외적 사건이 없는 평시에 나타난 수치이며, 높은 수치가 2년 연속된다는 점에서 주목할 필요가 있음.

- 아울러 트럼프의 당선 이후 미국 국민들의 견해가 심하게 양극화되었는데 2018년과 2019년 여론조사에서 나타난 국제문제에서 미국의 적극적 참여에 대한 미국인들의 지지는 초당파적 현상이라는 점도 주목할만 함.
 - 2019년의 경우 민주당 지지자의 75%, 무당파의 64%, 공화당 지지자의 69%가 미국이 국제문제에 적극적으로 참여하는 것을 지지함. (전체평균은 69%).

- 트럼프 당선 이후 미국이 고립주의로 회귀하고 있다고 우려되었는데, 이러한 여론조사 결과는 미국 국민들이 정파를 불문하고 고립주의가 아니라 오히려 국제주의에 대한 지지를 증가하고 있는 것을 보여줌. 이 같은 국제주의적 성향의 증가는 아래에서처럼 다른 질문에 대한 응답에서도 추가적으로, 그리고 더 명확하게 확인할 수 있음.

2) 국제무역에 대한 지지



출처 : Helm, et. al, Oct, 2019, "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy," p. 3.

- 국제무역에 대한 미국 국민의 입장을 묻는 질문에 대해서 2004년에서부터 2016년까지는 국제무역이 유익하다는 응답자의 비율이 50~60 퍼센트 내외로 유지되다가 트럼프의 집권 이후부터 해마다 5~13% 퍼센티지 포인트 증가
 - 전체평균이 2006년 54%, 2016년 59%였다가 2017년 72%, 2018년 82%, 2019년 87%로 역대 최고치
- 국제무역에 대한 긍정적 평가에 있어서는 정당간의 차이가 2016년에 17 퍼센트 포인트로 최대치를 보이다가 매년 감소하여 2019년에는 5 퍼센트 포인트로 축소,
 - 즉, 정파를 초월하여 국제무역에 대한 긍정적인 인식이 형성되고 있다고 결론 내려도 크게 틀리지 않아 보임.
- 트럼프 대통령은 기본적으로 국제무역이 불공정하여 미국에 불이익이 된다고 인식하고 있고, WTO의 무력화, 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 탈퇴, 캐나다, 멕시코, 한국 등과 체결한 FTA의 재협상, 중국에 대한 제재 관세 등 반자유주의적 조치를 시행. 트럼프의 이러한 인식이나 정책결정은 국제무역이 미국 경제에 유익하다는 국민들의 인식과 점점 상충될 가능성이 존재.

○ 트럼프 대통령이 집권 후에 연이어 반자유주의적 조치들을 시행하였기 때문에 공화당 지지자들이 국제무역이 미국에 유익하다고 인식하게 되었다는 해석도 이론적으로는 가능.

- 여러 여론 조사를 통해서 민주당 지지자들과 무당파, 특히 민주당 지지자들은 자유무역을 지지하는 것으로 나타났기 때문에 이러한 설명은 무당파에는 적용되기 어렵고 민주당 지지자들한테는 적용이 불가.

- 미국 국민의 국제주의적 성향은 다음의 질문을 통해서도 추가로 확인가능.

3) WTO에 대한 지지

WTO가 미국에 불리한 판결을 내릴 경우에도 미국은 그 판결을 이행하여야 하는가?(%)

이행하여야 한다

전체평균 : 77

공화당 지지자 : 65

민주당 지지자 : 87

무당파 : 76

이행하지 말아야 한다

전체평균 : 20

공화당 지지자 : 31

민주당 지지자 : 12

무당파 : 22

출처 : Helm, et. al, Oct, 2019. "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the US Economy," p. 7.

○ 트럼프는 WTO가 미국을 제외한 모든 다른 국가의 이익을 위해 만들어졌

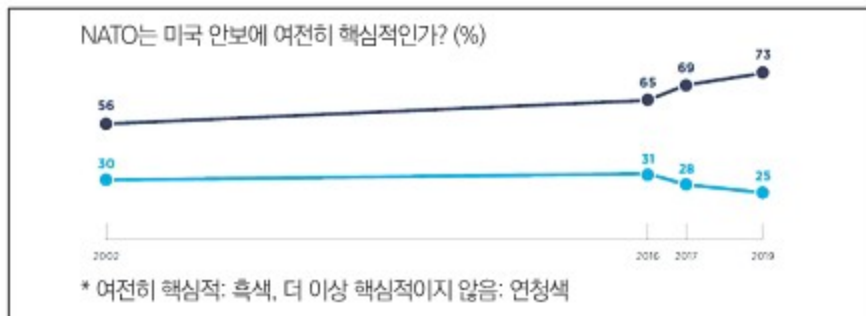
으며 최악의 무역협상 ("the single worst trade deal ever made")이라고 비난하였고, WTO 상소위원의 선임을 반대하여 현재 상소위원 7명 중 6명이 공식으로 WTO의 불능화를 초래.

- 하지만 미국인들 사이에는 WTO에서 미국에 불리한 판결을 내렸을 때에도 그 판결을 이해하여야 한다는 견해가 77%에 달하며, 그러한 지지는 초당적.
 - 공화당 지지자, 민주당 지지자, 무당파의 과반수가 판결에 따라야 한다고 응답.
- WTO를 존중하는 이러한 초당적 여론은 그동안 WTO에 대해 부정적 언급과 행동으로 일관해온 트럼프와 상충가능성이 존재.

4) 군사동맹에 대한 지지

- 트럼프 대통령 집권 후 미국과 다른 NATO 회원국과의 관계는 역사상 최악으로 악화. 하지만 미국 국민들은 다음의 차트에서 볼 수 있듯이 NATO에 대해서 긍정적으로 평가.
 - NATO가 미국의 안보에 핵심적이라는 견해가 미국 국민들 사이에 2002년 이래로 계속 증가하여 2019년 역대 최고치를 기록.

「NATO와 미국의 안보」



출처 : Smeltz, et. al, "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs," p. 18

- 동맹 일반에 관한 질문에 대해서도 미국인들은 비슷하게 답변. 2019년 조사에서 미국 국민의 74%가 다른 나라와 맺은 군사동맹이 미국의 안보에 기여를 한다고 인식.
 - 다른 나라와 군사동맹이 미국의 안전에 미치는 영향에 대해 묻는 질문에 응답자의 74%가 군사동맹이 미국을 더 안전하게 만든다고 대답했고, 18%는 별 차이를 만들지 않는다고 대답했으며, 8%는 군사동맹이 미국을 덜 안전하게 만든다고 대답.
- 아울러 미국이 군사력 우위를 유지하는 것보다도 다른 나라와의 군사동맹을 맺는 것이 미국의 안보에 더 많이 기여할 수 있다고 인식.
- 미국이 동아시아와 유럽에서 맺고 있는 지역 동맹에 대해서도, 이들 동맹이 미국과 동맹국 모두에게 유익하다는 견해가 2017년 조사와 2019년 조사에서 모두 50% 이상이고, 2017년에 비해 2019년에 그러한 대답을 하는 비율이 증가.

「동아시아 지역 동맹에 대한 평가 (2017년 vs. 2019년)」

	2017	2019	증감 (퍼센트 포인트)
주로 미국에 이익	9	7	-2
주로 동맹국에 이익	21	21	0
미국과 동맹국에 모두 이익	51	53	2
아무에게도 이익 없음	15	15	0

「유럽 지역 동맹에 대한 평가 (2017년 vs. 2019년)」

	2017	2019	증감 (퍼센트 포인트)
주로 미국에 이익	9	6	-3
주로 동맹국에 이익	26	24	-2
미국과 동맹국에 모두 이익	53	58	5
아무에게도 이익 없음	9	9	0

출처 : Smeltz, et. al. "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs." p. 17

나. 국제주의적 여론의 증가 원인과 함의

- 트럼프 대통령의 당선 이후 미국 정부는 국제주의를 배격하고 미국 위주의 일방주의를 공격적으로 추구하여 왔음. 미국 정부가 '미국 우선주의' 외교를 추진하는 바로 그동안 미국 국민들 사이에서 국제주의적 성향이 갑자기 그리고 초당적으로 발생하고 있음을 일련의 여론조사를 통해서 확인할 수 있었음.
- 트럼프의 집권 이후 이처럼 여론이 변화하게 된 원인에 대해 아직 명확한 분석은 존재하고 있지 않음. 하지만 James Stimson과 Magnus Carlsson, Gordon B. Dahl, and Dan-Olof Rooth의 연구는 중요한 단서를 제시. 이들 학자들은 정치인이 극단적인 정책을 취하거나 (James Stimson의 연구) 극단주의 정당이 의석을 획득하면 (Carlsson et al.의 연구) 여론이 변화할 수 있음을 이론적, 실증적으로 설명.
- 따라서 트럼프의 대통령 당선을 기점으로 트럼프 대통령이 추진하고 있는 정책에 정반대되는 여론이 증가하고 있는 현상을 James Stimson가 말하는 'mood swing' 이나 Carlsson과 공저자가 말하는 '백래시(backlash)'로 설명가능해 보임.
 - 미국의 경우, 보수적 정책은 진보적 정책에 대한 요구를 낳고, 진보적 정책은 보수적 정책에 대한 요구를 낳는 현상(mood swing)이 발견됨.
 - 스웨덴의 경우, 극우정당이 의석을 획득하면 극우적 정책에 대한 지지가 감소하고, 극좌정당이 의석을 획득하면 극좌적 정책에 대한 지지도가 감소하는 현상(backlash)이 발생.
- 다른 대통령이 집권하였을 때도 어느 정도 여론의 변화가 발생하였으나 트럼프의 경우는 정책뿐만 아니라 개인적 스타일도 이전의 대통령과 너무 달랐기 때문에 여론변화의 속도나 수준이 현저한 것으로 보임.
- 여론변화의 정확한 원인이나 메커니즘에 대한 설명이 어떻게 되든 중요한

점은 국민의 여론이 트럼프의 정책과 정반대 방향으로 움직이면 트럼프 대통령의 재선 가능성이 낮아질 수밖에 없다는 점임.

- 다만 대외 정책은 원래 유권자의 투표결정에 많은 영향을 주지 않아 왔기 때문에 양호한 경제상황이 계속 유지되고 핵심지층의 지지가 계속되면 트럼프 대통령의 대외 정책이 미국 국민의 여론과 괴리를 보이는 것이 당 선에는 결정적 장애가 되지 않을 수도 있음.

3. 한반도 관련 미국 국민의 여론

가. 한미동맹과 주한미군

○ 2019년 시카고 국제문제협의회 여론조사에서 미국이 한국과 맺고 있는 관계가 미국의 안보를 강화시키느냐 약화시키느냐라는 질문에 대해서 미국인의 70%가 초당적으로--공화당 지지자의 74%, 민주당 지지자의 70%, 무당파의 68%-미국이 한국과 맺고 있는 관계가 미국의 안보를 강화시킨다고 응답하였음.²⁾

○ 한미동맹의 중요한 부분이 되어온 주한미군 주둔 문제와 관련하여 미국인 10명중 7명꼴로 (69%) 주한 미군은 증가되어야 하거나 같은 수준으로 유지되어야 한다고 응답.
- 응답자의 12%는 주한미군의 증가를, 57%는 현 수준의 유지를 선호, 16%는 주한미군이 감축되어야 한다고 응답했으며 13%는 철군을 선호.

○ 한미동맹과 주한미군에 대한 지지는 한국 국민들 사이에서도 높게 나타나서, 2018년 12월 시카고국제문제협의회에서 실시한 한국 국민 대상 여론 조사에서 지난 10년간 북한의 대규모 납치를 예방한 가장 중요한 원인으로 한미동맹을 꼽은 응답자가 36%, 주한미군을 꼽은 응답자가 20%, 미국의 핵우산을 꼽은 응답자가 7%로 광의의 한미동맹 (한미동맹+주한미군+미국의 핵우산)이 한반도 평화의 유지에 가장 중요한 기여를 했다는 응답자가 전체의 63%에 달함.³⁾
- 이러한 결과는 지난 4년간 한국의 안보상황이 개선되었거나(42%) 동일

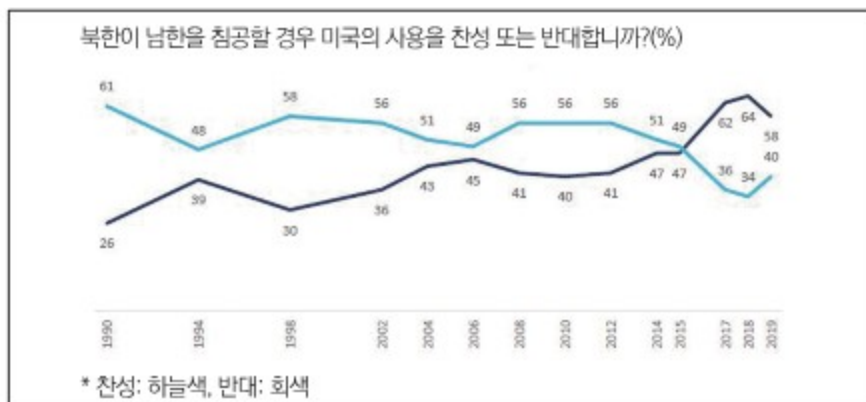
한 수준(30%)이라는 평가가 대세를 이루는 상황에서도 나온 것이기 때문에 더욱 의미가 있음. 안보상황의 개선이나 안정이 한미동맹과 주한미군의 필요성이나 역할에 대한 한국민의 지지를 약화시킬 수 있을 것이나 조사결과 한미동맹과 주한미군에 대한 한국민의 지지는 여전히 높게 나옴.

- 이러한 결과를 종합하면 적어도 미국 국민과 한국 국민들 간에는 한미동맹/주한미군이 양국에 이익이라는 견해가 공통적으로 다수로서, 양국 국민들 간에는 한미동맹/주한미군의 필요성이나 역할에 대해 이견의 소지가 없거나 크지 않다는 것을 의미.

나. 북한에 대한 대응

- 다음의 2019년 조사에서 미국인들은 북한이 한국을 공격할 경우 과반수(58%)가 한국을 방어하기 위하여 미군을 투입하는 것에 대해 초당적으로 지지를 표시.
 - 공화당 지지자의 63%, 민주당 지지자의 57%, 그리고 무당파의 56%가 미군의 사용을 지지함.
 - 미군 사용에 대한 지지율은 2017년에는 62%, 2018년에는 64%까지 증가하였다가 2019년도에는 58%로 다소 감소.

「북한의 남침 시 미군 사용에 대한 찬반 여론」



출처 : Friedhoff, Karl, 2019. "Americans Remains Committed to South Korea."

- 한국을 방어하기 위하여 미군을 투입하는 것에 대한 지지는 1990년 26%에 불과하였다는 점을 생각하면 2019년의 58%는 대단히 높은 비율.
 - 북한이 핵개발을 지속한 2000년대 들어서도 40%를 뺀 미군 사용 지지가 60% 전후까지 증가하게 된 것은 북한이 핵실험뿐만 아니라 미국을 타격할 수 있는 대륙간탄도탄급 미사일의 발사 실험에도 성공하였기 때문인 것으로 보임.
- 북한의 남침 시 미국이 한국을 방어할 것이라는 기대가 한국 국민들 사이에서도 높음. 2018년 12월 여론조사에서 한국인 응답자의 30%가 북한의 남침시 미국이 한국을 방어할 것이라고 '매우(very)' 확신한다고 답하였으며, 45%는 '다소(somewhat)' 확신한다고 답하였음. 즉, 한국인 응답자의 75%가 북한의 남침 시 미국이 한국을 방어해줄 것으로 기대.
 - 2017년 여론조사에서는 남한과 북한이 심각한 군사적 충돌을 할 경우 미국이 군사력을 투입해서 남한을 지켜줄 것이라고 대답한 응답자의 비율이 무려 91%에 달했음.⁴⁾
- 이러한 결과를 종합하면 적어도 미국 국민과 한국 국민들 간에는 북한의 남침 시에 미국이 한국을 지켜줘야 한다는 견해가 공통적으로 다수로서, 양국 국민들 간에는 이에 대해 이견의 소지가 크지 않다는 것을 의미.

※ 예방공격에 대한 찬반 여론

- 앞서서도 언급하였듯이 북한의 핵미사일이 미국에 위협적인 수준으로 발전하자 이제는 미국의 일반 국민들도 북한의 위협에 대한 대응방안에 대하여 의견을 형성하기 시작하였고, 대응방안의 하나로 한국의 방어하기 위한 미군 사용에 대해 지지를 증가하는 것으로 보임.
- Alida Haworth, Scott D. Sagan, Benjamin A. Valentino는 북한의 핵위협으로부터 한국과 미국을 지키기 위해서 미국 국민들이 어느 정도까지의 대응을 생각하고 있는지 알아보기 위하여 연구를 수행.⁵⁾

- Haworth et al.이 3천명의 미국인을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 미국인의 다수는 북한이 미국을 타격할 수 있는 핵미사일을 개발하더라도 북한에 대해 예방공격(preventive attack)을 실시하는 것에 대해서 반대.
 - 한편, 북한이 남한을 공격할 경우에는 69%의 응답자가 재래식 무기를 사용해서 북한에 대해 사후에 보복공격을 하는 것을 지지.
- 즉, 미국인들은 북한의 '군사적 능력'(미국 본토 타격 대륙간탄도미사일 개발)에 대해서는 군사적 대응을 지지하지 않는 한편, 북한의 '군사적 행위'(남한 침공)에 대해서는 군사적 대응을 지지.
- Haworth et al.은 연구를 통해서 미국인의 약 1/3 정도가 북한에 대한 예방공격을 지지하며, 예방공격이 핵무기를 사용하여 이루어지는 경우에도 그들의 선호도가 비슷하게 유지된다는 것을 발견.
- 이들은 예방공격, 심지어 핵무기를 사용하고 많은 민간인이 죽을 수 있는 예방공격에 대해서도 지지를 표명. 이들이 소수이기는 하지만 이들의 선호를 통해서 Haworth et al.은 미국 국민들이 핵무기는 사용하면 안 된다는 '금기'에 대해 별로 민감하지 않고 적국의 민간인들의 죽음에 대해서도 별로 민감하지 않다는 선행연구의 결과를 재확인.
- 이들의 발견이 정확하다면 북한에 대한 예방적 공격, 심지어 핵무기를 사용한 예방적 공격이 완전히 불가능하여 보이지는 않음.
 - 물론 응답자들은 가상적 시나리오에 대해서 의견을 밝힌 것이고, 수적으로는 소수 (약 1/3).
 - Herbert J. Gans가 주장하였듯이 여론조사 결과는 진정한 의견을 반영한다기 보다 조사자의 질문에 대한 대답에 불과할 수 있음 ("Polls are answers to questions rather than opinions").⁶⁾
- 하지만 대상을 바꾸어가며, 조건을 달리하며 물어도 응답자의 1/3 정도가

꾸준히 핵무기를 사용한 예방공격을 지지하는 것으로 나타나면 이러한 결과를 무시하기는 어려움. 만에 하나 만약 그들 중의 일부가 정책결정자가 된다면 북한에 대한 예방공격, 심지어 핵무기를 사용한 예방공격을 고려해 볼 수도 있을 것임.

다. 방위비 분담 증가 요구와 주한미군 감축/철수

- 트럼프 대통령은 한국이 방위비를 더 많이 분담하지 않는다면 주한 미군을 철수할 수 있다고 공개적으로 언급하고 있음.
- 2019년 1월말 한국인을 대상으로 실시한 여론조사에서 응답자의 59%가 미국의 분담금 증가 요구를 수용한 것에 반대한다고 대답. 26%는 미국의 분담금 증가 요구를 수용하는 것을 찬성.⁷⁾
 - 미국의 분담금 증가 요구를 수용하는 데에 대한 반대는 연령, 지역, 성별, 이념 등과 상관 없는 것으로 밝혀져 미국의 분담금 증가 요구의 수용에 대한 반대는 한국사회 저변에 넓게 존재한다고 볼 수 있음.
- 만약 미국이 주한미군 감축이나 철수를 위협한다면 한국이 방위비 분담을 증가하여야 하는지를 물었을 때에도 방위비 분담 증가에 대한 반대가 52%로 과반수를 넘었으며, 찬성은 31%.
- 만약 여론조사 결과 그대로, 과반수의 한국인들이 주한미군의 감축이나 철수 위협에도 불구하고 방위비 분담 요구를 거부하면 트럼프 대통령은 주한미군의 감축이나 철수를 추진하려고 할 수도 있을 것임. 미국 국민을 대상으로 한 여론조사에 따르면 그러한 시도에 대해 미국 국민의 호응은 높지 않을 것으로 보임. 주요 국가와 지역에 주둔된 미군을 증가시키거나 적어도 같은 수준 유지하여야 한다는 것이 미국 국민 과반수의 의견이기 때문.
- 2019년 시카고국제문제협의회 조사에서 응답자들의 과반수가 한국, 일본, 그리고 페르시아만 지역에 주둔한 미군을 증가시키거나 동일한 수준으로

유지하여야 한다고 대답.⁸⁾

- 주한 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 69%, 주일 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 57%. 중동지역에 주둔한 미군을 증가 또는 유지하여야 한다고 대답한 비율은 60%.
- 주한 미국의 감축을 선호한 비율은 16%, 철수를 선호한 비율은 13%에 불과.

4. 대미 공공외교의 방향

- 트럼프 대통령이라는 매우 비전형적인 스타일의 지도자가 집권하고 미국 국민들도 전례 없이 분열된 가운데 한반도와 동북아 평화와 미래를 좌우할 외교가 전개되고 있음.
- 트럼프 대통령의 '미국 우선주의'와 공격적 일방주의 외교에 가려서 그간 잘 보이지 않았지만 최근 미국의 여론은 '국제주의의 강화'로 향하고 있음. 미국 국민들은 국제무역이나 동맹체제에 대해서 전례 없이 높고 초당적인 지지를 보이고 있음.
- 우리가 소망하는 과정과 결과를 성취하기 위해서는 미국 국민들의 여론을 정확히 파악하고 가능하면 미국의 여론을 우리 공공외교에 활용할 필요가 있음. 특히 2020년은 대통령 선거가 있는 해이기 때문에 여론이 정부의 정책이나 선거 공약에 반영될 가능성이 높음.
- 트럼프 대통령의 정책 중에서 우리에게 유리한 정책이 있을 수도 불리한 정책이 있을 수도 있음. 마찬가지로 미국 국민의 여론 중에서도 우리에게 유리한 내용이 있을 수도 있고 우리에게 불리한 내용이 있을 수도 있음.
- 성공적인 대미 외교란 정부 간 외교를 통하여 최대한 우리에게 유리한 정책을, 공공외교를 통하여 최대한 우리에게 유리한 여론을 이끌어내는 것이 될 것임. 그러기 위해서는 적극적인 정부 간 외교에 추가하여 적극적인 공공외교도 필요.

- 다만, 일반 국민을 상대로 하는 적극적인 공공외교, 특히 적극적인 정책 공공외교는 '외국정부에 의한 국내 여론 조작'이라는 의심을 받을 수도 있기 때문에 조심스럽게 접근할 필요가 있음.

가. 엘리트 대상 공공외교의 한계⁹⁾

- 그간의 우리나라의 대미 공공외교는 주로 엘리트, 특히 대학 캠퍼스와 워싱턴 내 싱크탱크를 대상으로 이루어졌음.
 - 한국국제교류재단은 미국 우수 대학에서 한국학 진흥과 미국 주요 싱크탱크에서 한국연구 증진을 지원하여 왔음.
 - 워싱턴 내에서는 한국국제교류재단 워싱턴 사무소, 한미경제연구소(KEI), 그리고 지금은 활동이 중단된 한미연구소(USKI)가 정책에 포커스를 맞춘 공공외교를 수행하여 왔음.
- 엘리트를 대상으로 하는 대미 공공외교는 중요하고 앞으로 더욱 적극적으로 추진되어야 할 필요가 있지만, 엘리트와 미국 일반 국민 간에 간극(disconnect)이 전혀 없이 증가하였기 때문에, 엘리트, 특히 대학 캠퍼스와 워싱턴 싱크탱크를 통해서 미국 일반 국민의 생각을 읽어낸다든가 미국의 일반 국민과 소통하는 것이 쉽지 않음.
- 여론조사에서 살펴보았듯이 이제는 미국의 일반 국민들도 미국의 국제적 역할, 국제무역, 동맹체제 등에 관하여 관심을 갖기 시작했고, 특히 북핵위협에 대한 대응방안에 대해서는 구체적인 의견도 형성하기 시작했음. 즉, 미국 국민들이 이제는 문화나 지식 공공외교뿐만 아니라 정책 공공외교의 대상으로 등장했다고 할 수 있음. 문제는 그동안 미국의 일반 대중은 우리의 대미 공공외교의 주요 대상이 아니었고, 그들에게 접근하거나 그들을 활용하는 공공외교 전략이 개발되지 않았다는 점임.

나. 대중 대상 공공외교의 모색

- 인터넷을 발달과 포플리스트적 정치인의 출현으로 인해서 미국의 국민들이 과거에 비해 정치적으로 활성화가 되었음. 일부는 주요언론이나 전문가의 견해보다는 인터넷을 떠도는 fake news를 더 신뢰하며, 워싱턴 엘리트는 부패한 특권층이라고 경멸하면서 인터넷을 통하여 투표에 참가하여 자신의 이익과 견해를 적극적으로 대변하고 있음.
 - 특히 공화당 지지자들은 기존의 언론사와 언론인에 대해 강한 불신을 가지고 있는 것으로 나타남. 2019년 Pew Research Center 여론조사에서 공화당 지지자들의 31%가 언론인들은 윤리적이지 않다고 생각. 이에 비해 민주당 지지자들은 5%만이 언론인들이 윤리적이지 않다고 생각.¹⁰⁾
 - 공화당 지지자들의 64%만이 CNN 이나 NYT 같은 전국적 언론매체로부터 얻는 정보에 대해 신뢰감을 갖는다고 응답. 민주당 지지자들의 경우는 86%가 신뢰감을 갖는다고 응답.

- 미국의 일반 국민은 특정 지역이나 특정 기관에 모여 있는 것이 아니라 50개주의 도시와 농촌에 분산되어 있음. 따라서 워싱턴이나 대학 캠퍼스, 싱크탱크를 대상으로 수행해온 전통적 공공외교 사업이나 방식을 통해서 미국의 일반 국민에 접근하는 것이 쉽지 않음.

- 그렇다고 해서 기존의 언론매체를 활용하는 것도 한계가 있음. 앞에서 언급하였듯이 공화당 지지자들 사이에서는 기존의 언론매체에 대한 불신감이 높기 때문.

- 따라서 미국의 일반 대중과 소통할 수 있는 새로운 방식이 필요한데 필자는 '디지털 공공외교'를 제안하고자 함.¹¹⁾ 디지털 공공외교는, 공공외교에 정보통신기술을 도입하여 상대국 일반 국민의 인식을 자국에 유리하도록 변화시키는 정부 및 비정부 행위자의 의도적 노력으로 정의할 수 있음.

- 인터넷과 SNS를 활용하는 디지털 공공외교는 전통적 공공외교 대비 상대

적으로 일반 대중에 대한 접근가능성이 높음.

- 엄밀하게 말하면 디지털 공공외교의 최적의 대상은 젊고 고소득, 고학력, 도시 및 교외거주자.
- 만약 전략적으로 특정 집단을 타겟팅하지 않고, 그냥 인터넷을 사용하여 디지털 공공외교를 할 경우, 우리가 보내는 메시지는 주로 젊고, 고학력, 중상류층 이상, 도시 또는 교외지역에 거주, 영어 사용하는 아시아계 또는 백인에게 전달될 가능성이 높음.

○ 디지털 공공외교의 이러한 한계에도 불구하고 디지털 공공외교의 활용을 모색해야 하는 이유는 대중의 인터넷과 소셜 미디어 사용도 이제는 전반적으로 상당한 수준으로 증가하였을 뿐만 아니라 이들이 미국 전역에 산재하여 있기 때문에 다른 방식으로는 접근이 쉽지 않기 때문.

- 2015년 현재, 성인인 미국인의 65퍼센트가 SNS를 사용하고 있는 것으로 조사됨. 한편, 인터넷의 경우는 성인의 84퍼센트가 인터넷을 사용하고 있는 것으로 조사되었음.
- 따라서 웹사이트나 이메일을 잘 활용한다면 최대 84%의 미국인에게, SNS를 잘 활용한다면 최대 65%의 미국인들에게 메시지를 전달할 수 있음. 물론 실제로는 이보다 훨씬 낮은 퍼센티지가 되겠지만 전통적인 공공외교 사업이나 방식에 비해서는 훨씬 접근 대상이 증가한 것임.

○ 디지털 공공외교를 통하여 우선 우리나라에 대한 우호적 이미지를 형성하고, 가능한 한 그들이 우리나라와 우리나라의 정책을 이해하고 지지하도록 설득하는 것이 필요.

- text를 기반으로 한 트위터, 사진을 기반으로 하는 인스타그램, 동영상을 전문으로 하는 유튜브, 관계에 기반한 페이스북, 개인화가 용이하고 방문자와 작성자 간 소통이 가능한 블로그, 그리고 전통적인 웹사이트 등을 효과적으로 조합하여 사용하면 짧은 시간 내 다수의 대상을 상대로 메시지 전달과 이미지 개선이 가능할 수 있음.

○ 하지만 대중을 대상으로 하는 디지털 공공외교의 첫 단계는 우선 그들을 경

청하는 것이 될 것임. 사이버 공간에서는 매일 수많은 사진과 메시지가 생성되고 확산되기 때문에 미국인들이 무슨 생각을 하고 어떤 의견을 갖고 있는지 파악하는데 훌륭한 데이터를 제공. 오히려 문제는 데이터가 너무 많다는 것이 될 것임.

- '빅 데이터 분석'은 데이터 홍수의 문제를 해결하고 미국인들의 생각과 견해를 이해하는데 기여할 수 있음.
- 하지만 아직 기존의 공공외교 행위자들은 빅 데이터 분석에 대해 관심이 깊지 않고 설사 관심이 있다고 하더라도 분석할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못하다는 것이 해결되어야 할 과제.

○ 경청의 단계를 넘어서 소통을 할 경우, 문제는 과연 누가 그러한 소통을 하느냐 하는 것이 될 것임. 김상배 교수는 외교관이 소셜 미디어를 자유롭게 사용할 수 있게 허용하는 것은 정부의 입장에서는 부담스러운 일이라고 지적하고, 소셜 미디어의 활용과 외교조직의 속성 간에는 "태생적이 모순관계"가 존재한다고 주장.¹²⁾ 이 주장이 맞는다면 외교관은 대미 디지털 공공외교에 있어서 최적의 행위자는 아닐 수 있음.

○ 달리 말하면 디지털 공공외교 수행에 있어서 궁극적인 도전과제는 정보통신기술의 습득과 활용이 아니라 디지털 공공외교 수행에 적합한 '조직'과 '문화'의 창출이 될 것임. 당분간은 공공외교 수행주체--외교부, 주미대사관, 국제교류재단, 국제교류재단 워싱턴 사무소--들을 활용할 수밖에 없지만 장기적으로는 별도의 조직을 설치하거나 인력을 충원하는 것이 바람직.

- 일본 사사카와재단 워싱턴 사무소가 Nelson Report 발행인인 Chris Nelson을 영입한 것처럼 외부의 민간 전문가를 영입하여 디지털 공공외교의 수행을 맡기는 것도 고려해 볼 만함.

○ 미국은 지난 번 대선을 계기로 엘리트와 대중 간, 그리고 공화당과 민주당 간 양극화가 극도로 심화되었고, 트럼프 대통령의 집권으로 인해서 국제질서에서부터 한반도 정세까지 불확실성이 증가하였음. 이러한 변화와 불확실성에 가려서 잘 주목받지 못했지만, 최근에 미국 국민들 사이에서는 국제

주의적 여론이 강화되고 한반도 문제에 대해서 국민들이 의견을 형성하기 시작하였음.

- 이러한 새로운 현실--국제주의의 부활 속에서 엘리트와 대중 간 간극 증가, 미국 정치의 양극화 속에 한반도 문제에 대해 의견을 형성하고 있는 대중의 등장--속에서 우리의 국익을 실현하기 위해서는 기존의 워싱턴 엘리트 중심의 공공외교뿐만 아니라 미국 일반국민들이 갖는 생각에 귀를 기울이고 그들과도 소통하는 새로운 공공외교를 모색할 필요가 있음.
- 특히, 2020년은 대통령 선거가 있는 해로서, 정치인들은 미국 국민의 선호를 외교정책이나 공약에 반영하여야 할 필요성이 커질 것이므로, 미국 국민의 국제주의적 선호와 한반도 문제에 관한 생각을 활용하는 대미 공공외교가 요구됨 .

참고문헌

- 김상배, 2012. "소셜미디어와 공공외교," 『국제정치논총』 제52집 2호, 117-142.
- 한인택, 2018. "미국내 여론동향과 대미 공공외교의 방향." 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원
- 한인택, 2016. "대미 디지털 공공외교의 전략과 과제." 『대미 디지털 공공외교 강화방화 연구』, 한국국제교류재단
- Bialik, Kristen, 2018. "5 facts about how the US and its allies see North Korea," Pew Research Center,
- Carlsson, Magnus, Gordon B. Dahl, and Dan-Olof Rooth, 2015. "Do Politicians Change Ppublic Attitude?" NBER Working Paper 21062. <http://www.nber.org/papers/w21062>
- Friedhoff, Karl, 2019. "American and South Korean Publics Doubtful about Success of Talks with North Korea," Chicago Council on Global Affairs,
- Friedhoff, Karl, 2019. "Americans Remains Committed to South Korea," Chicago Council on Global Affairs,
- Friedhoff, Karl, 2019. "South Korean Public Ready to Call Trump's Bluff," Chicago Council on Global Affairs,
- Friedhoff, Karl, Dina Smeltz, J. James Kim, Kang Chungku, Scott A. Snyder, 2019. "Cooperation and Hedging: Comparing US and South Korean Views of China," Chicago Council on Global Affairs,
- Haworth, Alida, Scott D. Sagan & Benjamin A. Valentino, 2019. "What do Americans really think about conflict with nuclear North Korea? The answer is both reassuring and disturbing," Bulletin of the Atomic Scientists, 75:4, 179-186
- Helm, Brendan, Dina Smeltz, and Alexander Hitch, 2019. "Record Number of Americans Say International Trade Is Good for the

- US Economy,” Chicago Council on Global Affairs,
- Pew Research Center, 2015, “Americans’ Internet Access: 2000-2015
As internet use nears saturation for some groups, a look at
patterns of adoption.”
- Pew Research Center, 2017, “The Partisan Divide on Political Values
Grows Even Wider: Sharp shifts among Democrats on aid to
needy, race, immigration.”
- Pew Research Center, 2018, “Conflicting Partisan Priorities for U.S.
Foreign Policy: Terrorism, protecting U.S. jobs top the public’s
agenda.”
- Pew Research Center, 2019, “Trusting the News Media in the Trump
Era: Partisan dynamics overshadow other factors in Americans’
evaluations of the news media.”
- Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, and Craig Kafura, 2016,
“America in the Age of Uncertainty: American Public Opinion
and US Foreign Policy,” Chicago Council on Global Affairs,
- Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Brendan
Helm, 2019, “Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement
in Global Affairs,” Chicago Council on Global Affairs
- Smeltz, Dina, Ivo H. Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, and Lily
Wojtowicz, 2018, “America Engaged: American Public Opinion
and US Foreign Policy,” Chicago Council on Global Affairs
- Smeltz, Dina, Karl Friedhoff, and Lily Wojtowicz, 2019, “South Koreans
See Improved Security, Confident in US Security Guarantee,”
Chicago Council on Global Affairs

주석

- 1) 잘 알려져 있듯이 미국 대선에서 여당후보의 당선을 결정하는 가장 중요한 요인은 경제, 향후 경제상황의 큰 변화가 없는 한 트럼프 대통령은 2020년 대선을 위해 유리한 고지를 일단 확보한 상태.
- 2) Friedhoff, Karl, 2019, "Americans Remains Committed to South Korea," Chicago Council on Global Affairs,
- 3) Smeltz, Dina, Karl Friedhoff, and Lily Wojtowicz, 2019, "South Koreans See Improved Security, Confident in US Security Guarantee," Chicago Council on Global Affairs
- 4) Bialik, Kristen, 2018, "5 facts about how the US and its allies see North Korea," Pew Research Center,
- 5) Haworth, Alida, Scott D. Sagan & Benjamin A. Valentino, 2019, "What do Americans really think about conflict with nuclear North Korea? The answer is both reassuring and disturbing," Bulletin of the Atomic Scientists, 75:4, 179-186
- 6) Gans, Herbert, 2013, "Public opinion polls do not always report public opinion," <https://www.niemanlab.org/2013/04/public-opinion-polls-do-not-always-report-public-opinion/>
- 7) Friedhoff, Karl, 2019, "South Korean Public Ready to Call Trump's Bluff," Chicago Council on Global Affairs, <https://www.thechicagocouncil.org/blog/running-numbers/south-korean-public-ready-call-trumps-bluff>
- 8) Smeltz, et. al, "Rejecting Retreat: Americans Support US Engagement in Global Affairs," p. 35,
- 9) 이 절의 내용의 일부는 다음을 바탕으로 하였음. 한인택, 2018, "미국내 여론동향과 대미 공공외교의 방향," 『JPI 정책포럼』, 제주평화연구원,
- 10) Pew Research Center, 2019, "Trusting the News Media in the Trump Era: Partisan dynamics overshadow other factors in Americans' evaluations of the news media,"

- 11) 이 절의 내용의 일부는 다음을 바탕으로 하였음. 한인택, 2016, “대미 디지털 공공외교의 전략과 과제” 『대미 디지털 공공외교 강화방화 연구』 한국국제교류재단
- 12) 김상배, 2012, “소셜미디어와 공공외교,” 『국제정치논총』 제52집 2호, 117-142.



한중관계는 2017년 사드갈등으로 인해 극심한 타격을 입었고, '역사상 가장 우호적인 관계'에서 내리막길을 걷기 시작했다. 한국에 대한 중국인의 인식도 점차 다층적이고 복잡해지고 있으며, 단순히 좋고 나쁨으로 평가하기 어려운 실정이다. 이 글에서는 최근 여론조사를 참고하여 한국에 대한 중국의 인식의 변화를 분석하고, 향후 한중간에 풀어가야 할 과제들을 제기했다. 한중 간 상호 인식은 상호작용을 하는 쌍방향적 구조이다. 따라서 한국에 대한 중국의 이해와 호감을 증진시키는 노력도 필요하며, 중국에 대한 한국의 객관적인 인지를 유도해 나가는 것도 양국 관계 발전을 위한 중요한 과제이다



사드 갈등 이후 중국의 한국에 대한 인식

于 婉 莹 (우완영)

성균관대학교 성균중국연구소 책임연구원

0. 문제제기

- 한국과 중국은 바다를 사이에 둔 이웃 국가로서 오랜 세월 역사와 문화를 공유해 왔으며, 1992년 수교 이후 1990년대 중국과 수교한 국가 중 가장 빠르게 발전된 양국 관계를 유지하고 있음. 2010년 한중 양자 관계가 전략적 협력 동반자 관계로 격상되었고, 현재 한국은 중국의 세 번째로 큰 무역 파트너이고, 중국은 한국의 최대 무역 파트너임. 2013년과 2014년 박근혜 전 대통령과 시진핑 주석의 상호방문을 계기로 양국관계가 최고의 수준을 기록했고 2015년 한중 FTA 달성했지만 그 이후로 사드문제로 인해 양국관계가 신속하게 냉각되면서 아직까지도 회복세가 눈의 띄게 보이지 않음. 전략적 협력 동반자관계로 격상된 이후 거의 10년간 양국관계는 공식적으로 격상된 바 없음. 한때 뜨거웠던 한중관계는 거의 원상 복귀의 수준임.
- 우선, 한중관계를 둘러싸고 몇 가지 질문 제기할 필요 있음. 첫째, 한중 관계가 왜 경제무역 의존도가 높고 활발하지만 양국 정치적 관계는 정체되고 국민 간 친근하지 않는가? 둘째, 한중 관계는 왜 제3국과 관련된 문제의 영향

에 취약한가? 셋째, 한중일 3국은 여러 면에서 공통점이 많지만 왜 3국 간 상호 신뢰가 낮고 유럽처럼 하나의 지역공동체를 형성하지 못하고 있는가?

- 이런 문제들의 근본적인 해결을 위해서는 양국이 그동안 갖지 못했던 신뢰의 문제부터 해결해야 함. 신뢰는 타국에 대한 국민의 인식과 이해 정도의 영향을 받는다. 타국에 대한 친근감과 신뢰감은 오랜 시간 동안 형성된 것이며 하며 일반적으로 바꾸기가 어려움. 그러나 이러한 인식은 전혀 변하지 않은 것이 아니라 여러 요인에 의해 변화됨. 한국에 대한 중국의 인식도 여러 요인에 작용되고 변화하고 있음. 특히 최근 몇 년간 톨러코스터에 탄 것과 같은 한중관계가 '밀월기'와 '슬럼프'를 연속 거치면서 중국인들이 한국에 어떤 인식을 갖고 있는지 주목할 필요 있음. 한국에 대한 중국의 인식 변화를 통해 한국에 대한 중국의 인식 변화 요인을 파악하고 양국의 긍정적 인식의 형성과 오해 해소를 위한 건의를 제기하는 것이 양국의 신뢰 구축을 위한 중요한 과제임.

1. 한국의 이미지 관련 조사 : '근이불친(近而不亲)'의 한중관계

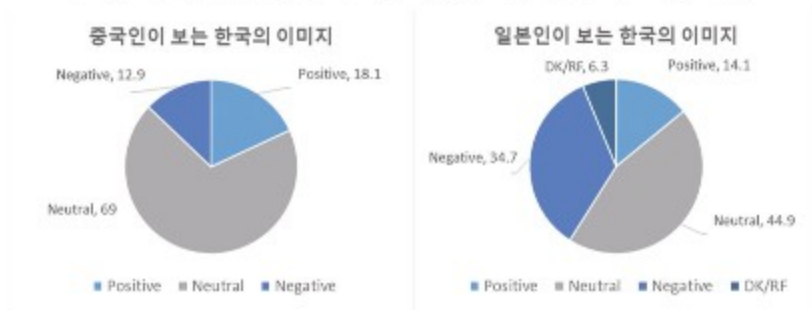
(1) 한중일 상호 인지조사(2018)¹⁾

- 한 전문 여론조사기구는 2018년 한중일 3국 국민 각 1000명을 대상으로 동시에 진행한 '한중일 상호 인지조사' 진행함. 중국에 대한 설문조사는 2018년 7월 12-31일까지 중국의 10개의 주요도시에서 1000명을 대상으로 진행. 중국 응답자의 답변을 통해 최근 한국에 대한 중국인 인식을 살펴볼 수 있음.
 - '이웃 국가에 대한 인식'에서 한중일 3국 응답자는 서로에 대한 친밀도와 파트너로서의 신뢰도가 부족한 것으로 나타남. 그 원인은 '역사영토 문제', '정치적 충돌' 및 '경제적 이익 차이' 등에 집중됨. 일본의 응답자는 중국에 대한 신뢰도가 24.2%로 가장 낮고 중국의 한국에 대한 신뢰도는 56.4%으로 일본에 대한 신뢰도 51.7%보다 높음. 중국인의 한국에 대한 친근감은 39.5%로 일본에 대한 친근감 30.7%보다 높음. 이와 반해 한일 응답자

들의 중국에 대한 친밀도는 각각 24.2%, 31.4%로 나타남.

- 보고서에서 “한국/일본/중국을 언급할 때, 무엇이 가장 먼저 떠오르십니까”의 질문에 전체적으로 질문에 응답자의 다수 중성적인 이미지를 언급하였고 그다음은 부정적 이미지, 긍정적인 이미지는 적음.

〈그림-1〉 귀하께서는 한국 하면 무엇이 가장 먼저 떠오르십니까?



*출처: 유관 조사결과 내용 인용.

- 한국을 언급할 때, 중국 응답자 중의 69%와 일본 응답자의 44.9%가 중성 이미지, 즉 ‘한식’, ‘성형’, ‘미용과 화장품’, ‘기업과 제품’ 등 언급함. 중국 응답자는 일본 응답자보다 한국에 대한 부정적 인식이 적게 나타남. 중국 응답자 중 12.9%, 일본 응답자 중 34.7%가 ‘역사 갈등’, ‘사회 부패’, ‘사드(THAAD-고고도미사일방어체계) 배치 문제’ 등 한국에 대한 부정적 인식을 갖고 있음.

〈표-1〉 한중일 3국 상호 인지 조사: 중국인이 보는 한국의 이미지

중국인이 보는 한국의 이미지		%
긍정적	한류-연예인, 드라마, 아이돌그룹	14.1
	기타 적극적인 이미지	3.4
	기술과 경제 발전	0.6
	성형, 뷰티, 화장품	21.8
중성	기타	18.9
	한식	15.9
	한국기업과 제품	6.6
	여행, 도시, 운동	5.7
부정적	기타 부정적 이미지	7.1
	사드문제	3.8
	전대통령 탄핵, 북한	2.0

*출처: 유관 조사결과 내용 인용.

- 응답자 중 60대와 비교할 때 젊은 20대의 상대 국가에 대한 친근감이 더 높았고 특히 일본에 대한 친근감으로 나타남. 보고서에서 3국 젊은 세대는 상대국에 대해 보다 개방적인 태도를 가질 것으로 예상됨이 밝혀짐.
- 한중일 3국 관계에 대한 인식에서 중국 응답자 중 44.3%가 한중일 3국은 '상호 보완의 관계'로 답변하였고 43.1%는 '상호 경쟁의 관계'로 답변하여 한일 양국과 비해 3국이 보다 협력을 지향하는 것으로 인식함. 일본 응답자 중 13.3%만 3국 관계는 '상호 보완적'이라고 답변했고 29.1%의 응답자는 '상호 경쟁의 관계'로 답변함. 전체적으로 3국은 상호 보완 관계보다 경쟁 관계를 지향한 것으로 인식함.
- 3국 응답자는 대부분 한중일 3국은 모두 3국 협력의 필요성을 인식하고 있고 '과거사 문제나 영토 관련 이슈 등과 개별로 미래지향적인 측면에서 3국 협력의 지속'에 동의하며 가장 협력이 필요한 영역은 '오염방지', '경제협력' 등으로 인식함.
- 3국 응답자의 44.8%은 온라인/인터넷을 통해 기타 국가와 관련된 정보를 얻는 것으로 답변함. 그 중에서 중국은 인터넷을 통한 정보의 획득이 60%이상으로 가장 큰 비율을 차지하고 주목할 만한 것은 중국 응답자 중 60세 이상의 58.2%는 인터넷을 통해 한국과 일본의 정보를 접하지만 이와 비해 한국과 일본의 60세 이상 응답자는 각각 15.4%와 11.5%로 나타남. 한국 응답자 중 60대 이상 TV를 통해 중국과 일본 관련 정보를 접하는 자는 59.9%. 중국은 29.9%로 나타남. 인터넷과 이동통신 수단의 발전에 따라 한국이나 일본에 관련한 정보를 접하는 방식은 중국에서 근본적인 변화가 나타남.

(2) 통일연구원의 『동북아문화공동체 토대연구: 중요국의 인식과 한국의 대응』 관련 조사

- 이 조사는 2018년 말부터 2019년 초까지 한중일 3국 전문가 각각 20명을 대상으로 동북아문화공동체에 대한 인식을 파악하기 위해 진행한 서면 인터뷰임. <표-2>에서 한국과 일본에 대해 이해도가 높은 중국 전문가를 대상으로 중국의 '협한' 수준과 '협일' 수준에 관한 질문에서 아래와 같은 조사결과가 나타남.

〈표-2〉 중국의 혐한과 혐일 수준

중국의 혐오 수준	중국에서의 혐한	중국에서의 혐일
(1) 매우 심각	0(0.0%)	3(15.0%)
(2) 어느 정도 심각	2(10.0%)	11(55.0%)
(3) 그다지 심각하지 않음	16(80.0%)	5(25.0%)
(4) 전혀 심각하지 않음	1(5.0%)	0(0.0%)
*심각함=(1)+(2)	2(10.0%)	14(70.0%)
*심각하지 않음=(3)+(4)	17(85.0%)	5(25.0%)
합계(명)	20(100.0%)	20(100.0%)

*통일연구원, 『동북아문화공동체 토대연구: 중요국의 인식과 한국의 대응』

(경제·인문사회연구회, 2019), p.147.

- 중국 전문가들을 대상으로 한 설문조사를 통해 중국의 '혐일' 수준이 중국의 '혐한' 수준보다 심각한 것으로 나타남. 총 17명의 응답자는 중국에서의 '혐한' 현상이 심각하지 않다고 응답하였고 14명의 응답자는 중국의 '혐일' 현상이 심각하다고 인식함.
- 중국에서의 '혐한' 문제를 해결하기 위한 중국 정부의 조치에 대한 질문에서 중국 전문가들은 중국 현재의 혐한문제의 주 원인을 사드문제로 인한 갈등으로 인한 것으로 보는 견해가 많음. '혐한'문제의 해결은 한중 전략적 동반자관계의 심화가 필요하고 정치적 문제와 기타 문제를 분리해 처리해야 한다는 입장임.
- 한중 간은 과거에 경제적 협력을 위주로 양국 간 관계를 발전시켜 왔지만 정치, 경제, 사회, 문화, 특히 청소년 교류, 학술적 논의, 유학생 상호파견 등 양국 사회 전반의 교류가 필요하다는 주장이 있음.
- 중국에서의 '혐한'이 나타나는 배경, 원인, 효과 등에 대한 심층적인 연구와 이해를 통해 양국 언론의 보다 객관적인 보도를 추진해야할 것을 주장하고 인터넷에서의 개인적인 부정적인 목소리를 정부의 입장으로 오해하는 것을 방지하고 이성적으로 이해할 수 있도록 해야 한다는 주장도 있음.
- 제3국과 관련된 부분에서 한국 분단의 역사, 일본에 의한 식민지 역사에 대한 이해를 증진 시켜 한국의 민족적 정서에 대한 깊은 이해를 통해 한국의 긍정적인 이미지를 형성시키도록 추진해야 할 것을 주장함.

(3) 한국 이미지에 대한 개별 설문조사

○ 한국에 대한 인식은 중국에서 천차만별이기 때문에 한국이나 한국인의 이미지가 중국에서 어떤 수준이라는 질문에 정확하게 답하기가 어려움. 다양한 요인(관광목적, 연령, 업종, 거주지 등)이 다르게 작용하기 때문에 중국에서의 '한국의 이미지'를 놓고 긍정적 또는 부정적으로 개괄하기 어려움. 비슷한 조건에도 불구하고 접하는 정보나 한국인에 따라 인식이 다를 수도 있기 때문임. 이에 따라 2019년 11월 20-60대의 중국인을 대상으로 다양한 성별(남, 여), 연령대(20대에서 60대), 직업(공무원, 기자, 대학생, 교수, 회사원), 거주지(베이징, 상하이, 항저우, 창춘, 칭다오, 싱타이), 한국어 가능여부(숙련, 초보, 불가), 한국 방문여부(거주, 방문 경험 있음, 방문 경험 없음) 등 다양한 대상에 대한 설문조사 진행함. 이번 조사는 온라인으로 진행했고 중국인 총 10명을 대상으로 8개의 질문을 통해 진행.

- 우선 한국에 대한 긍정적 이미지는 '화장품', '친절함', '예의 바름', '깨끗한 환경', '전통문화', '드라마', '한식', '편의한 생활' 등으로 나타나고 부정적 이미지로는 '언어 소통 불편', '사회적 압력', '사드문제', '역사문제', '한국 정당 경쟁', '연예계 추문', '국방 자주권', '선후배 위계질서', '포용성이 약하고 비교적 배타적' 등 다양한 답변이 나타남.
- 이번 조사에서 한국어가 불가하거나 한국 단기 관광으로 방문한 자는 한국의 대중국 호감도에 대해 '비교적 높음', '괜찮음', '보통'으로 인식하는 경향이 나타나고 한국에서 거주 경험이 있는 대상은 '양면적', '일본보다 좋음', '복합적' 등으로 인식함. 한국에 대한 이해가 깊을수록 한국에 대한 인식도 다각적인 측면이 나타남.
- 비교적 많이 언급된 내용은 '전통문화의 보호와 홍보'로 나타남. 한중 간 문화 분쟁이 존재한 것을 인정하면서도 전통 문화 영역에서 한국의 보호, 활용 및 홍보에 대해 인정한 입장임.
- 사드문제에서의 한중 간 입장 차이를 비교적 많이 언급함. 사드는 한중관계의 걸림돌로 인식하고 군사국방 영역에서 미국에 의지하여 독립적인 국방권이 없음으로 미국에 종속된 이미지로 인식함.
- 중국과 가까운 거리에 있는 한국의 지리적 위치를 언급함. 한중 양국은 이웃

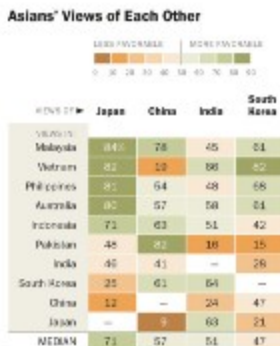
이면서도 친하지 않는 미묘한 관계를 유지하고 있다는 입장, 지정확적으로 미국, 북한, 러시아, 일본 등 국가의 정치, 경제 이익도 영향을 미치며 한중 관계의 미래에 대한 비관적 입장, 중립적 입장, 낙관적 입장 모두 나타남.

- 한국 관련 정보의 획득에 있어 대부분 응답자의 경우 인터넷, 드라마, TV 프로그램, 가족과 지인을 통한 접근, 그리고 한국인과 직접적으로 접한 과정에서 획득한 정보 등으로 나타남. 직접적인 접촉과 간접적인 인터넷을 통한 한국을 이해하는 방식이 주류를 형성되고 이것이 한국에 대한 이미지를 형성시키는 가장 중요한 경로임.
- 한국 드라마와 영화, TV프로그램은 중국에서 아직도 매력이 큰 것으로 나타남. 한국의 드라마, 영화 제작 및 한류의 전파 등에 있어서 한국의 경험을 배워야 한다는 주장 있음.
- 한국에 대한 인식은 개개인마다 다양한 화상으로 나타나지만 전체적으로 한국에 대한 이해의 폭과 깊이가 과거보다 심화되는 추세로 나타남.

(4) 기타 조사 결과

○ 퓨 리서치 센터에서 2015년 아시아 국가 상호 호감도 조사에서 중국은 주변 대다수 국가들과 거리상으로 가깝지만 친하지 않는 현상을 보여줌.²⁾

〈그림-2〉 아시아 국가 상호 호감도



Source: Spring 2015 Global Attitudes survey, Q12b, p. 1.
PEW RESEARCH CENTER

*출처: Pew Research Center, "Global Attitudes Survey", 2015.

- 일본의 민간 비영리 단체 '언론 NPO'는 2016년 중국과 한국의 싱크탱크에서 공동으로 실시한 한중일 3국의 여론 조사 결과 발표함. 그 결과 한국이 '믿을 수 있다'고 답한 중국인 응답자는 34.9%로 전년대비 약 20% 떨어진 반면 '믿을 수 없다'는 응답은 61.1%로 전년대비 20% 넘게 높아져 중국의 한국에 대한 불신이 커진 것으로 나타남. 한국과 미국이 7월 한국에 사드배치에 합의를 이루어진 후 이에 대해 중국 정부는 안보 위협을 이유로 반대하고 나서면서 '사드'가 국민 정서에도 크게 영향을 미치고 있는 것으로 보임.³⁾

2. 중국의 대한국 인식 변화의 배경

- 중국의 대한국 인식 변화의 배후에는 여러 요인이 공동으로 작용한 것이며 중국의 인식 변화는 또한 이에 영향을 미침으로써 상호작용한 결과임.

(1) 국력의 변화와 자신감의 증대

- 최근 중국이 한국에 대한 인식의 변화는 2017년 이후 사드의 영향을 직접적으로 많이 받은 것은 사실이지만 더 심층적으로 중국의 국력의 신장에 따라 자국과 세계를 바라보는 시각의 전환과 밀접한 관련이 있음. 2008년 베이징 올림픽의 성공적 개최, 2009년 성공적으로 글로벌 경제 위기의 타격을 면했으며, 2010년 일본을 초월하여 세계 제2의 경제 대국으로 부상 등 모두 중국의 국력의 증대를 확립함.
 - 2008년 동북아역사재단에서 발표한 '한중일 국민 인식조사'에 따르면 한중일 3개국 중 국가 자부심이 가장 강한 나라는 중국인 93.6%로 나타나고, 한국인 응답자 중 '자랑스럽다'로 답변한 자는 86.2%로 가장 낮은 것으로 나타남. 3국 응답자 중 이웃나라와의 관계가 좋지 않다고 인식하는 자도 한국인이 가장 많음.⁴⁾
 - 2014년 9월 중국 『런민일보(人民日报)』에서 “중국은 자신 있어야 한다”

라는 문장 게재됨.⁵⁾ 2016년 7월 중국공산당 창립 95주년 대회에서 시진핑 주석은 '4개의 자신(四个自信)', 즉 '중국특색사회주의 도로자신, 이론자신, 제도자신, 문화자신'을 내세우면서 "문화적 자신의 보다 기초적이고 폭넓고 깊은 자신감"의 지위를 강조함. 이러한 자신감은 중국공산당, 중국 정부만의 담론의 수준에만 멈춘 것이 아니라 실제로 중국 국민의 자신감의 증대로 이어짐.

- 선진국과의 국력 차이가 축소되고 세계와의 접촉도 많아지면서 점차 시야를 더 넓혀가는 과정임. 시진핑(習近平) 정부 출범 이후 일련의 외교적인 '유소작위(有所作为)'는 중국의 국제적 영향력 상승과 자신감을 보여줌. 여전히 주변관계를 중시하면서도 범위가 더욱 큰 아시아 국가라는 정체성이 강해짐. 이러한 맥락에서 중국은 일대일로 이니셔티브 제기 후 주변국, 나아가서 아시아 국가들과의 관계를 크게 발전시켰고, 다수의 아시아 국가들이 이 단계에서 중국과의 파트너십을 구축하거나 격상시키는 등 중국은 아시아 지역에서의 동반자 관계 네트워크를 이미 초보적으로 구축했다. 중국의 제의 하에 설립된 AIIB는 다수의 아시아 국가와 서구 국가들의 지지를 얻었고 2016년 항저우 G20의 성공적인 개최는 신시기 중국의 국제관계 네트워크를 보여주었으며 이는 또한 중국의 자신감, 특히 아시아 지역의 강대국이라는 인식을 크게 증진시킴. 최근 등장한 '운명공동체', '신형국제관계' 등 중국의 외교 담론도 국제 사회에서의 자신감의 증대를 기반으로 함.
- 미국의 유력 여론조사기관인 갤럽(Gallup)의 최신 여론조사 결과 중국의 글로벌 리더십에 대한 전 세계 지지도는 34%, 미국은 31%로 중국의 글로벌 리더십은 2008년 글로벌 금융위기 이후 다시 미국을 추월함.⁶⁾ 자신감은 높아졌지만 중국의 자신에 대한 인식은 여전히 발전도상 중의 대국이고 패권을 추구하는 능력과 의지 모두 없음을 표명함. KBS에서 2015년 7부작 다큐멘터리 '슈퍼차이나'를 방영 후 한국과 중국에서 화제로 급부상함. 중국의 발전 현황과 세계에 미치는 영향에 대해 전면적으로 소개하며 중국의 부상을 다양한 각도에서 보여줌. 다큐멘터리가 방영된 후 중국 국내 네티즌들의 비판의 목소리가 커짐. 중국의 강력한 국력을 지나치게 강조하면 오히려 한국 국민들이 경계와 두려움을 갖게 될 수도 있다는 우려가 있음.

(2) 한국과의 접촉을 통해 한국을 이해하는 경로의 증대

- 과거에 뉴스, 드라마와 한류를 위주로 하는 대한국 인식 형성에서 현재 한국 관련 정보를 더욱 다각적인 수단으로 접할 수 있음. 즉 한국 유학, 거주, 단기교류, 관광하는 사람이 많아짐에 따라 직접 방문을 통한 이해와 인터넷을 이용하여 실시간 언론, SNS를 통한 이해가 가능해짐. 더욱 신속하고(한국과 중국에서 거의 최신 뉴스를 공유할 정도로 전파력이 신속) 객관적으로 이해하는 측면도 있지만 언론의 보도의 방향과 내용에 의해 오도되거나 네티즌의 개인정서로 인해 오해가 생기는 경우도 많아짐.

1) 정치외교 관계의 발전 및 경제무역의 의존성

- 양국 간 관계는 국민간의 친근감에 자극할 수 있음. 한중 양자관계는 오랫동안 '정냉경열(政冷經熱)'로 평가받은 것처럼 경제적 협력이 활발하게 발전해 왔지만 정치, 군사적 협력과 신뢰는 그만큼 따라가지 못하는 상태임. 비록 한중 양자 관계가 전략적 협력 동반자관계로 격상되고 정부, 민간 등 여러 차원의 대화 채널이 구비되어 있지만 정치, 군사 영역의 관계는 아직도 한계가 있음.
- 한중 양자 간에 역사문제를 제외하고 사실 직접적인 충돌과 갈등은 없지만 제3국의 영향에 취약한 한중관계는 한미동맹, 한미군사훈련, 북핵문제 등 여러 가지 한중 간 공동으로 직면한 외적 변수들이 존재함. 이는 직접적으로 중국인의 한국에 대한 신뢰에 영향을 미침. 한미군사훈련, 사드의 경우 중국은 그것이 중국을 견제하기 위한 것이고 중국의 안보와 이익을 위협한 것으로 판단하고 강력하게 반응해 왔음. 사드문제는 한중관계의 시금석임. 여기서 한중 간 근본적인 인식 차이가 존재함. 한미동맹의 경우 과거의 '냉전의 유산'의 인식으로부터 점차 한반도 평화의 유지에 어느 정도의 역할을 인정하고 한중관계, 미중관계가 우호적일 때 많이 언급하지 않았지만 '한미일 동맹'의 형성에 예민하게 반응하고 있음. 북핵문제에 있어서 한국과 비

슷한 입장을 가지면서도 한반도 안정을 강조하면서 신중하게 접근하는 자세 보여줌.

- 한국과 중국은 인접한 지리적 위치와 유사한 문화적 배경을 가지고 있으며, 자연자원, 노동력 자원, 산업구조 등에서 상호보완성이 강하여 경제교류와 무역협력이 좋은 자연조건과 객관적인 우위 조건 있음. 2015년 양국 자유무역협정에 합의한 후 한중 교역은 2016~2017년 사드문제로 소폭 하락한 뒤 2018년부터 소폭 회복 추세가 나타나 한국은 여전히 중국의 3대 교역 파트너이자 제4대 최종 수출국, 중국은 한국의 1위 수입국이자 수출국을 유지함. 한국과의 교역의 확대를 통해 중국인은 한국산 제품과 기술을 접하는 기회가 많아지고 한국 자동차, 전자제품, 화장품 등에 대한 선호도도 높음.
- 최근 한국의 해외 수출품 전체로 보면, 가전제품, 운송설비, 금속 등 제품은 한국의 주요 수출품이며 화장품, 스킨케어 등으로 대표되는 화장품도 많이 수출하고 있음. 한국 무역협회의 통계에 의하면 한국 5대 수출품목의 국별/지역 구성을 보면 상위 5개국 중국은 4개 품목에서 1위 차지함. 한중 양국의 경제적 상호 의존성을 의심할 필요 없음.-2018년 한국은 세계 하이테크 제품 수출 5위를 기록함. 수출 품목 수출대상국을 보면 아시아권 특히 중국 및 홍콩 반도체 수출 비중이 57%로 전체의 절반을 넘어섰음. 주요국의 하이테크 수출품목 구조를 보면 한국과 중국은 전자통신기기, 컴퓨터 및 사무기기, 과학기기 등 정보기술(IT) 및 정밀기기의 비중이 90%를 넘음.⁷⁾ 이로 인해 한국에서 중국 의존에 대한 위험도 제기되고 있음.

2) 인적교류의 확대: 관광, 유학을 중심으로

- 한중간 수교 기간이 짧고 인적 교류가 단기간에 폭발적으로 늘어 교류를 촉진하고 문제점도 많음. 인적 교류는 서로를 이해하는 기초가 되는데, 이는 상대국을 이해하는 가장 직접적인 방식이기 때문임. 인적교류는 여러 분야에서 활발하게 이루어지고 있는데 그 중에서도 관광, 유학 분야의 인적교류 성과가 가장 뚜렷하게 나타남.

○ 한중 관광의 해

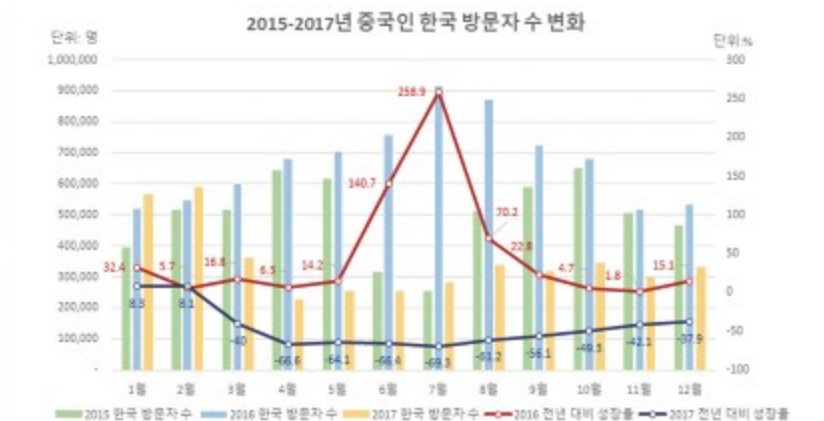
- 2014년 처음으로 한중 상호 방문 여행자 수 1000만명 시대로 들어서고 2013과 2014년 박근혜 전 대통령과 시진핑 주석은 상호 방문하여 '한중 관광의 해'를 개최하기로 공동 선언함. '중국 관광의 해' 동안 중국은 총 120여 건의 한중 관광 교류 행사를 설계함. 관광의 해는 양국간 인적교류와 문화교류를 확대하고 양국 간 전략적 협력동반자 관계를 돈독히 하는 데 중요한 역할 수행함. 2015년 박근혜 전 대통령이 중국의 항전승리기념 열병식에 참석하여 양국 관계가 전례없이 좋아짐.

○ 사드로 인한 관광객 수 폭락

- 2016년 하반기부터 한국 국방부는 롯데그룹의 성주 골프장을 사드 최종 배치 지점으로 확정하고 2017년 2월 27일 롯데그룹에서 사드 배치 부지 제공하기를 결정한 후 한중관계는 전면적으로 악화되기 시작함. 중국 외교부에서 강력히 반대하고 대중들 간에서도 논의되는 핫이슈로 등장하면서 중국 국내 여론은 일변도로 한국을 비난함.
- 2017년 3월 3일 국가 관광국은 중국 국민들에게 출국 위험을 자각하고 여행 목적지를 신중하게 선택하라고 주의를 제시하면서 한국 여행은 여행 전에 반드시 성실하고 전면적으로 한국 입국 정책을 이해해야 한다고 공지함. 중국 외교부에서는 이에 대해 중국 관광 주관 부서가 중국의 한국 단체여행을 금지하는 등 금지령을 내린 것을 부인함. 그러나 그 이후로 중국의 각 여행사에서 한국 관광제품과 광고가 제공되지 않기 시작했고, 아직까지도 완전히 풀리지 않는 상태임.
- 중국의 한 유명 여행기관이 2017년 발표한 '2017 중국 여행 희망자 조사보고서'에 따르면 2017년 중국인 관광객 중 31%가 안전에 가장 관심이 많고, 환경 요인은 25%, 15%의 여행자는 여행 목적지의 중국에 대한 친근감이 가장 관심이 많은 것으로 나타남. 조사 결과에 의하면 1.4%의 응답자만 한국 여행을 희망해 한국은 중국 관광객 선호 목적지 16위로 지난해보다 13위 떨어졌고, 중국인 관광객의 한국 여행 호감도 급감으로 나타남.⁸⁾

- 사드 이전 중국 방한 관광객 수는 현저한 증가세를 유지해 왔고 2015년 6월, 7월은 메르스(MERS) 영향으로 한국 방문자 수 잠시 하락세 보여줌, 2016년 7월 전년대비 성장률이 최고로 258.9%을 기록했고 그 이후로 다시 증가세를 유지해 옴. 2017년 3월부터 급하락 추세 나타나면서 전년대비 최대 69.3% 하락함.

(그림-3) 2015년-2017년 중국인 한국 방문자 수 변화



*출처: 한국관광공사 자료에 근거하여 작성.

○ 중국인의 새로운 관광 목적지 일본의 부상

- 2010년과 2012년 중일관계가 다오위다오(钓鱼岛) 문제로 갈등이 고도될 때도 중국 방일 관광객이 급격히 하락하는 현상이 나타난 적 있음. 2012년 '다오위다오 국유화' 사건 직후 2012년 10월 중국의 일본 방문자는 69,631명으로 그 중 관광객 수가 21,045명으로 급격히 감소하여 2011년 대비 60.3% 감소, 2010년 중국 일본 방문자 수 월 성장률이 최고 183.4%(6월)를 기록했다가 9월 다오위다오 사건으로 인해 하락세 나타났고 관광객 11월에 전년대비 35.2% 감소함.⁹⁾ 그 이후로 꾸준히 증가, 2016년 한국 방문 관광객 초과하고 중국인이 가장 선호하는 해외관광 목적지로 부상. 일본국가여유국(JNTO)에서 발표한 통계에 따르면 2019년 10월 중국인 관광객 수는 73만명으로 역대 최고를 기록했다.

- 중국인이 일본에 대한 인식이 한국과 비해 더 부정적이지만 2012년 이후 일본을 관광목적지로 선택하는 관광객이 급격히 늘어나는 추세임. 일본정부관광청에 따르면 중국은 이미 5년 연속 일본 방문 관광객 1위를 유지함. 2019년 상반기 중 중국 내 관광객은 453만 2500명으로 전체 일본 방문 관광객의 3분의 1 가까이 차지함. 중일 관계의 긴장은 사실 국민 차원의 문제가 아니라 정치적 요인으로 양국 간 갈등은 있지만 국민 간의 교류에는 큰 지장이 없었음. 소득 증가와 관광 소비의 업그레이드 추진, 비자의 간소화, 항공편 증편, 높은 여행 만족도 등에 비롯됨. 방일 관광객의 성장에 힘입어 비자 완화 정책을 여러 차례 추진했고 일본 국토교통성에 따르면 2019년 10월 27일부터 2020년 3월 28일 중·일 간 사이에 매주 정기 항공편은 1,406개 개설한 것도 관광객의 급등 원인 중 하나임. 중국 경제 발전과 국민 생활수준의 향상으로 해외여행의 경제적 부담 능력도 갈수록 높아져 해외 여행도 흔한 여가생활이 되어가고 있음. 그러나 해외로 나갈 때 시간, 경제적 측면을 고려할 때 가까운 나라를 택할 게 분명함. 이에 따라 일본은 아주 좋은 선택으로 부상함. 특히 언급해야 한 것은 한중관계가 사드로 인해 악화 된 후 한국대신 일본을 찾는 것도 중요한 원인임.

〈그림-4〉 2004-2019년 중국의 한국 방문자 수와 일본 방문자 수 변화 추이



*출처: 한국관광공사, 일본정부관광국(JNTO) 자료에 근거하여 작성.
(2019년은 10월까지의 데이터)

- 사드 갈등 이후 2018년부터 한국 방문 중국 관광객은 완만한 회복세 나타남. 눈에 띄게 보이지는 않지만 한국관광공사의 통계에 의하면 2018년 6월 한국을 방문한 중국인 관광객은 379,891명으로 전년 대비 49% 늘었음.
- 한국 방문 중국 관광객들의 확대에 따라 중국인은 한국, 한국인을 접할 수 있는 직접적인 기회가 많아짐. 여행 과정에서 한국을 보고, 듣고, 한국의 교통, 음식, 쇼핑, 레저 등을 직접 체험할 수 있으며 과거의 한국 이미지를 확인할 수 있고 또 새로운 한국 이미지를 형성시키는 계기가 됨. 한국은 이제 드라마 속만의 이미지가 아니라 더욱 입체적인 이미지로 중국 대중들에게 받아들여지고 있음. 그러나 저가 단체여행 등으로 인해 한국 방문에 대한 만족도가 낮은 사례가 많음. 이로부터 형성된 부정적 이미지를 주변 사람들에게 확산시킬 가능성이 있음.

○ 유학생을 비롯한 중국인 체류자 확대

- 2018년도 중국에서 해외유학을 하는 학생은 66만 2,100명으로 1978년부터 2018년 말까지 전체 해외유학생 수는 585만 7,100명이다. 이 중 153만 3,900명이 해외에서 학습과 연구를 진행중임.¹⁰⁾ 미국, 영국 등 국가는 여전히 중국 유학생들이 가장 선호하는 유학 목적지이지만 한국 유학을 선택한 유학생도 아주 큰 비중을 차지함. 한국 교육부 통계에 의하면 2019년 중국인 유학생 수 7만명 돌파, 전체 유학생 수의 44.4%를 차지함. 중국에서 발표된 '2017년 유학 해외유학 인재 수요 보고서'에 따르면 한국 유학 후 귀국한 중국 유학생 대졸 초임은 국내 동등 학력의 대졸자 평균보다 17.2% 높음으로 중국에서 어느 정도 경쟁력 있음.¹¹⁾ 그러나 역시 양국 관계 영향으로 2017년부터 한국 유학 중국인 유학생 수가 하락하는 추세 나타남.
- 한국 유학열이 나타나면서 한국 유학에 대한 부정적 이미지도 동시에 나타나기 시작함. 특히 최근 한중간 흥행한 불법 다이거우(代购), 초단기 속성 박사과정 등으로 한국 유학의 질에 대한 질의도 나타나고 있음. 이는 다시 중국 유학생들의 한국 취업이나, 귀국 취업에 악영향을 미치게 됨. 2018년 한국으로 박사학위를 받으러 떠난 중국인 유학생은 3,636명이었으나 2013년 1,906명으로 5년 새 거의 두 배로 늘어남. 중국 국내 일부

직업과 직장에서 박사학위는 '강제조건'인 동시에 출산을 저하로 인해 한국 학생수가 감소함에 따라 한국 대학들의 경영난이 심각해지자 한국 박사학위과정은 비교적 완전한 산업시장이 형성됨.¹²⁾

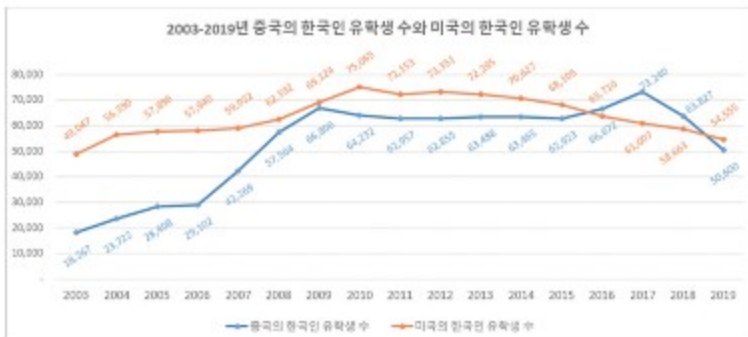
〈그림-5〉 2003-2019년 한국의 중국인 유학생 수 및 중국의 한국인 유학생 수



*출처: 한국 교육부 통계에 근거하여 작성.

- 2018년에 196개 국가의 외국인 유학생 총 492,185명이 중국 31개 성의 1,004개 대학에서 공부 진행 중. 국적으로 볼 때 한국인 유학생이 50,600명으로 가장 많고 그 다음은 파키스탄 유학생 28,608명, 인도 유학생 28,023명 미국 유학생 23,198명, 러시아 유학생 20,996명으로 나타남.¹³⁾ 2018년 해외에서 유학하는 한국인 유학생이 총 220,930명 중 63,827명이 중국에서 유학함으로써 전체에서 28.9%를 차지함. 한국에서 중국 관련 수요가 많아지자 한국에서 '중국어열'과 '중국유학열' 현상이 나타나면서 2016과 2017년 중국의 한국인 유학생 수가 66,672명으로 미국을 초과하여 한국의 가장 큰 유학 대상국으로 부상함.¹⁴⁾ 이처럼 매년 한중 간 상대 국가에서 공부하는 유학생이 급격히 늘어나고 있음. 그들은 상대국에 대한 이해를 증진하는 중요한 매개로 됨.

〈그림-6〉 2003-2019년 중국의 한국인 유학생 수와 미국의 한국인 유학생 수



*출처: 한국 교육부 통계에 근거하여 작성.

- 한국이나 중국에서의 유학생활동을 위해 유학생들은 상대국가의 언어를 배워야 하고 상대국가에 대해 공부해야 하며 생활 속에서도 상대국가 국민과 접할 수 밖에 없음. 따라서 가장 상대국을 잘 이해하는 단체로 됨. 이 집단의 확대는 신속하게 이루어졌으며 양국 간 효과적인 소통의 교량의 역할을 할 수 있는 '지한파', '지중파' 대량 양성의 역할 수행.
- 초기의 한국 유학 중국 유학생은 주로 정부장학생으로 선발된 대학원생이 주류였고 현재 언어연수생, 학부생, 대학원생으로 확대하면서 학생의 질이 천차만별임. 이는 한편으로 한국 유학이 선천적으로 미국이나 유럽보다 가깝고, 비용이 덜 드는 장점도 있지만 다른 한편 한국 대학의 국제화 지표를 위한 외국인학생 모집 확대와 대학 경영으로 등록금 긴장 완화 등 문제를 해결하기 위한 편의로 학생의 질과 교육의 질에 대한 질의를 받는 상황이 현실임.
- 한국에서는 매년 '중국일' 행사, '중국 유학생 페스티벌'을 포함한 다양한 중국인 대상 공공외교 행사와 기타 교류, 체험 활동을 통해 양국 간 상호 이해의 증진을 위해 노력하고 있음. 한국국제교류재단에서 2017년부터 재한 중국인 대학원생 100명을 상대로 한국을 깊이 이해하기 위한 전문가 특강 시리즈와 관련 기관 탐방을 기획하여 2년 연속 진행 중임. 이것은 모두 한국 체류 중인 중국인이 한국에 대한 폭 넓은 이해를 통해 한국에 더욱 긍정적 의미를 갖도록 하는 공공외교 프로그램으로서 의미가 있음.

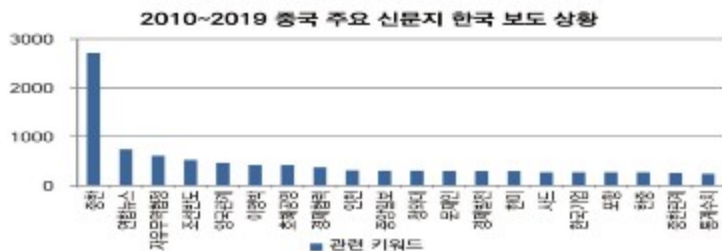
3) 정보통신의 활성화

○ 전통 언론에서의 한국 관련 보도 변화

- 2000~2019년 중국 주요 신문의 한국 보도를 통계해 본 결과 한국 관련 키워드의 빈도가 미묘하게 달라짐. 중국 학술 사이트 CNKI에서 '한국'을 키워드로 검색한 후 2000년에서 2009년까지 가장 많이 등장한 키워드 20개 중 '경제', '산업', '한국금융' 관련 내용이 절반 이상을 차지했고, '한류'와 '한국팀'이 각각 11위와 12위를 차지했다는 점에 주목함. 그러나 2010년에서 2019년까지의 키워드는 '자유무역협정', '호혜공영' 등의 키워드는 각각 3위와 7위로, 변화된 한중 관계와 한국에 대한 중국의 인식 변화를 반영함. 특히 이 시기 '한류', '한국팀'은 20위 안에 들지 못했고, '연합뉴스', '중앙일보' 등은 각각 2위와 10위에 올라 중국에서의 한국 언론의 관심과 언급이 대폭 증대한 것으로 보임.



*중국 학술 사이트 CNKI에서 2000년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지 중국 주요 신문지 데이터베이스에서 '한국'을 검색한 결과, 총 17,453편 관련 보도의 키워드 상위 20개.



*중국 학술 사이트 CNKI에서 2010년 1월 1일부터 2019년 12월 1일까지 중국 주요 신문지 데이터베이스에서 '한국'을 검색한 결과, 총 16,525편 관련 보도의 키워드 상위 20개.

○ 대중 매체의 활성화

- 2015년 박근혜 전 대통령이 중국의 항전승리기념 열병식 참석 시 중국에서 전례없는 외교예우를 받았고 그 당시 양국 언론의 관심과 주목을 받음. 박근혜 자서전 출간 이후 중국에서 인터넷에서의 인기로 화제를 모았고 중국 최대 온라인 서점 당당망(当当网)의 발표에 따르면 『절망은 나를 단련시키고 희망을 나를 움직인다』는 2014년 자서전 부문 판매 2위, 2015년 9,10월 2개월 연속 자서전 부문 판매 1위에 올랐고, 2015년 3월까지 60만 부 판매 돌파함.¹⁵⁾ 양국 관계는 당시 인터넷에서 대중들의 뜨거운 토론거리가 되었고 양국 언론도 전례없이 양국관계에 관한 긍정적 보도가 지배적임. 그러나 2016년 하반기부터 사드에 대한 중국 국민의 반응도 언론과 상호작용을 하면서 중국 대중의 애국주의 정서를 불러일으켜 양국 언론 보도의 방향도 급속도로 전향하기 시작함.
- 한중 양국관계는 과거와 비해 많이 냉각되었지만 양국 관련 정보의 획득수단은 정보통신기술과 이동통신수단의 혁신으로 더욱 쉬워졌고 계속 확대해가는 추세임. 한중 간 뉴스는 이미 국경의 계선이 사라졌고, 중국의 뉴스는 바로 한국 언론에 보도될 수 있고, 한국 뉴스는 실시간으로 중국에서 뜨거운 화제로 됨. 이는 과거와 다른 차원에서 양국의 상호 인식과 이해의 채널을 가속화시켰지만, 그 양면성도 존재함.
- 중국 런민론탄(人民论坛)에서 진행한 조사에 의하면 응답자의 74.8%는 “국지적인 문제, 돌발적인 사안들이 여론 대결의 전쟁터가 되는 경우가 많다”고 답했고, “개별적인 강력범죄와 같은 부정적 뉴스가 제대로 보도가 안될 경우 일련의 부작용이 나타날 가능성이 높다”는 응답도 76.8%로 나타남. 최근 몇 년 동안 인터넷은 특히 언론의 발달로 개별 지역에서 발생하는 국지적인 문제들이 쉽게 드러나고 확산되며 일부 극단적인 이야기들이 퍼져나가고 있음. 일부 파워블로거 혹은 어떤 외국 언론들은 종종 문제를 붙잡고 오보하거나, 지나치게 해독하거나 자신의 관점을 드러내서 대중에게 영향을 미치는 것으로 인식됨.¹⁶⁾
- 한국 언론은 중국인이 한국의 중국에 대한 호감도와 인식을 확인하는 중요한 수단임. 중국의 부정적인 보도나 균형 잃은 보도는 당연히 중국의 불

만을 야기할 수 밖에 없음. 또한 한중 양국 최근 인터넷과 이동통신수단의 발달로 1인 미디어 시대에 진입함. 상대국에 대한 주관적인 보도 등은 쉽게 전파되고 국가 간 이해도와 국민 감정에도 심각한 영향을 미침. 현재 한중 간 일부 '힘중', '힘한' 정서를 인터넷에서의 표출로 양국 간 국민 호감도에 악순환 주는 현상에 유의할 필요가 있음.

3. 한중 양국 신뢰 구축을 위한 건의

- 한중 관계에서 구조적으로 해결하기 어려운 문제에 대해 양국에서 유연하게 처리하는 지혜를 발휘해야 함. 사드와 같은 문제가 다시 나타나지 않게끔 양국 국가 이익의 레드라인을 서로 알아야 함. 중국과 미국 하나를 선택하기 보다 각국 국익을 손해하지 않는 것을 전제로 양자, 다자 협력을 전개해야 하는 사고방식 필요함.
- 대중에게 정부 공식 입장과 개인 입장을 구분할 수 있게끔 양국 간 갈등을 기인하는 오해를 해소하고 상호이해 증진이 필요함. 정부 차원과 민간 차원의 수단을 다양화할 필요 있음. 이를 위해 기존 한국공공외교를 검토하고, 공공외교를 통해 국민들의 상대국 국가의 인식, 정책 등에 대한 이해도 높여야 함.
- 언론의 지나친 왜곡이나 오판 자제해야 함. 사실을 기초로 한 균형을 갖춘 객관적인 보도 유도 해야 함. 국가 간 호감도 쌍방향적인 것으로 본국에 대해 호감도가 낮은 국가에 대해 높은 호감도를 갖기 어려운 것임. 일반적으로 이미지를 개선한 것은 한계가 있음. 공동으로 노력해야 서로의 호감도, 친근감을 높일 수 있음.
- 한중 협력의 중요성과 필요성이라는 공동인식을 기초로 양국이 공동으로 관심을 가진 분야, 환경보호, 미세먼지 방지 등 영역에서 우선 협력 진행한 후 공동으로 협력할 수 있는 영역을 새로 개발하고 양국 국민과 국제사회의

인정을 얻을 필요가 있음. 나아가서 이러한 협력을 한중일 3국으로 확대해 나갈 경험을 축적해야 함.

- 서로의 존중을 얻는 방법을 적극적으로 찾아야 함. 다양한 문화를 존중하고 혼합 정체성에 대한 포용과 존중하며 국내 정치가 양국관계에 영향을 부정적 영향을 최소화해야 함.
- 유학생 뿐만 아니라 수교 이후 한중 간 국제결혼, 한국에서 취직한 중국인을 비롯한 한국 체류중인 중국인, 중국 체류중인 한국인, 이들은 한중간 오가면서 양국 대중의 인식에 중요한 영향을 미치고 있음. 그들은 한중관계의 영향을 가장 직접적으로 받고 또 한중관계의 구축자이기도 함. 특히 청년의 역할을 발견하고 적극적으로 활용할 필요가 있음.
- 제3자의 충격과 돌발사건으로 양국관계에 미치는 영향을 최소화 하기 위해 양국 관계 위기대처능력의 강화와 보장장치가 시급함. 특히 미중 무역마찰이 장기적으로 지속될 가능성이 큰 상황에서 한중관계가 이에 연루되지 않게끔 예방할 필요 있음.
- 중국이 진정으로 주변운명공동체, 아시아운명공동체, 나아가서 세계운명공동체를 실현하려면 우선 한중 관계의 현 상태에서 벗어나야 하고 양국 국민간의 친근감을 확대할 필요가 있음. 한국도 진정으로 한반도, 동북아에서의 자주를 실현하고 건설적인 역할을 하기 위해서도 동북아에서 적극적인 양자관계와 다자관계의 구축을 위해 노력해야 함.
- 인터넷 콘텐츠가 활성화와 중국 국내 드라마, 영화 제작 수준의 향상은 중국 시청자들의 감상 수준을 높여줌. 한중 공동으로 업그레이드된 유행 문화 개발하여 협력하는 공간 확대해 나갈 필요 있음.

주석

- 1) 아직 공식적으로 공개된 자료가 아니기 때문에 자료 출처 생략.
- 2) "Pew Report: How Asian Publics View Each Other", <https://www.pewresearch.org/global/2015/09/02/how-asia-pacific-publics-see-each-other-and-their-national-leaders/>(검색일:2019.12.01.).
- 3) "中日韩民众陷入'信任危机'?", 『中国青年报』2016年11月09日, 06版.
- 4) 동북아역사재단은 여론조사기관인 월드리서치에 의뢰해 한중일 각 성인 500명(총 1500명)을 대상으로 역사인식에 관한 설문조사를 실시함. "멀어져가는 한중일 부정적 인식 악화", <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0002385121>(검색일: 2019.12.01.).
- 5) 马利, "中国人要有自信", 『人民日报』2014年9月4日, 07版.
- 6) "'America First?' Rating World Leaders: 2019", <https://www.gallup.com/analytics/247040/rating-world-leaders-2019.aspx>(검색일: 2019.12.01)
- 7) 한국무역협회, "주요국 하이테크 수출 동향과 미중 무역분쟁에의 시사점", <https://www.kita.net/cmmrcInfo/rsrchReprt/rsrchReprt/rsrchReprtList.do>(검색일:2019.12.01.).
- 8) "《2017中国旅游者意愿调查报告》出炉, 旅游超购房买车成消费首选,7成将花费超万元", http://www.sohu.com/a/130415750_180038(검색일 : 2019.12.01.).
- 9) 일본정부관광국(JNTO)통계, https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/data_info_listing/index.html(검색일:2019.12.01.).
- 10) 中国教育部, 『2018年度我国出国留学人员情况统计』, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201903/t20190327_375704.html(검색일: 2019.12.01.).
- 11) 前程无忧, 『2017海外留学生优秀人才需求报告』, <http://media.51job.com/2013/123/170728.htm>(검색일: 2019.12.01)
- 12) "这些来自中国的'速成博士', 让韩国人很紧张", <https://baijiahao>.

- baidu.com/s?id=1634856942746186754&wfr=spider&for=pc(검색일: 2019.12.01.).
- 13) 中国教育部, 『2018年来华留学统计』, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190412_377692.html(검색일: 2019.12.01.).
 - 14) 한국교육부통계, <https://www.moe.go.kr/boardCnts/list.do?boardID=351&m=0310>(검색일: 2019.12.01.).
 - 15) “韩媒: 朴槿惠自传在华畅销 累计销量突破60万本”, http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/25/c_128466711.htm(검색일: 2019.12.01.).
 - 16) “人民论坛调查: 网络意识形态现状 十个重要发现”, <http://theory.people.com.cn/n/2015/0728/c112851-27371823.html>(검색일: 2019.12.01.).



본고는 일본의 중앙 일간지 사설에 나타난 입장과 논조의 유사·차이점을 분석하여 일본 사회에서 퍼지는 “공기”를 전하는 것을 목적으로 한다. 약간의 ‘운도차’는 있지만 모든 중앙 일간지가 징용공 문제를 한일 청구권 협정의 틀 안에서 해결해야 한다고 주장하였다. 즉, 일본 사회에는 징용공 문제를 한일 청구권 협정의 틀 안에서 해결한다는 전제가 명확하게 존재하고 있으며, 이것이 한국을 “국제법 위반”이라고 비판하는 토양인 것을 확인할 수 있었다. 징용공 문제는 통상 문제와 안보 문제에서 명확하게 분리하고 ‘역사’와 ‘법’을 모두 충족하는 솔루션을 찾아야 한다.



일본 중앙지 사설을 통해 본 한일관계 (2019.1~11)

고바야시 소메이

니혼대학 법학부 신문학과 부교수

0. 들어가며

- 일본의 중앙 일간지는 어떻게 한일 관계의 현안 사항에 대해 보도, 논평을 내고 있었는지에 대해 2019년 1월부터 11월까지의 기간에, 요미우리, 아사히, 마이니치, 산케이, 닛케이 각지에 게재 한 사설 분석을 통해 고찰하고자 한다.
- 본고는 각 일간지의 입장과 논조의 유사·차이점을 부각시켜 한국을 둘러싼 담론의 구조적 한쪽 끝을 비추어내는 것으로, 일본 사회에 퍼지는 “공기”를 전하는 것을 목적으로 한다.
- 여기서는 고찰 대상 기간에서 생긴 한일관계에서 생긴 이슈 가운데 문제인 대통령 신년 회견, 문 대통령 삼일절 연설, 일본 정부가 실시한 반도체 재료 수출 엄격화, “화이트 국가”제외, 문 대통령 광복절 연설, GSOMIA 파기와 철회에 주목해서 일본 중앙지가 사설에서 어떻게 한일관계를 논의하고 금후의 방침이나 자세를 보였는지를 분석하고 여론 조사 결과에도 언급하는 것으로 일본 사회에서 존재하는 한국에 대한 분위기를 제시하려고 한다.
- 또한, 중앙지 중, 아사히 신문이나 닛케이 신문, 그리고 특히 마이니치 신문

에서 시민 교류를 호소하는 사설이 많이 게재되었다. 본고에서는 정치 이슈에 관련 사설 분석에 한정하기 때문에 시민 교류에 대해서는 고찰하지 않았다. 신문에 게재된 일본 시민의 투고 기사나 전문가의 논평 등을 고찰해서 일본 사회의 공기를 다각적으로 파악하기는 중요하다고 지적하고 싶다.

1. “역사”와 “법”의 교차점에 위치한 징용공 문제: 2019년 1~3월

○ 문재인 대통령에 의한 신년 기자회견

- 2019년1월10일, 문재인 대통령에 의한 신년 기자회견 개최.
- 징용공문제를 포함한 한일관계에 대해 발언. 중앙 일간지는 모두 사설에서 다루어, 논평을 제시하였음.

① 요미우리 신문

- 사설 “징용공문제: 문씨는 판결을 핑계로 하지 마라 (徴用工問題: 文氏は判決を言い訳にするな)”(2019년1월11일자)는, “국내 사법판단을 이유로, 국가간 약정에 따른 의무를 피하는 것은 용납되지 않는다”고 하면서 문 대통령이 “대일 외교를 안정화시키는 책임을 포기하고 있는 것이 아닐까”라고 비판.
- 구체책을 내놓지 않아 “남의 일과 같은 (문 대통령의) 태도는 납득할 수 없다”고 비판.
- 한국 정부가 판결 후 아무 대책도 강구하지 않았다고 하면서, 일본정부가 한국에 대해 협정을 바탕으로 양자협의를 요청한 것은 “당연한 조치”라고 해서 일본정부의 방침을 평가. “한국의 부당성을 국제사회로 호소하는 것”을 주장.

② 아사히 신문

- 사설 “징용공문제: 일한에서 극복할 노력을 (徴用工問題: 日韓で克服する努力を)”(2019년1월11일자)은 “지금 우선으로 요구되는 것은 이 (징용공) 문제에 관한 한국정부의 명확한 태도를 제시할 것”이라고 하며, “일한

은 1965년 기본조약이나 청구권 협정을 초석으로 하여, 신뢰와 협력을 심화한 역사를 잊지 말아야 한다"고 주장.

- 문 대통령에게는 "어려운 판단일 것"이라고 동정을 표하면서도, "현안을 넘기기 위해서는, 여론의 노여움을 사서라도 종래 정부 견해를 답습하여, 외교문제를 꼬이게 하지 않는 책"을 조기에 내기를 호소.
- "제3국을 포함시킨 중재위나 국제재판으로 결착시키는 것이 역사문제와 같은 현안에 어울리는 것인가"라고 의문을 제기하여, "어느 한쪽의 주장에 손이 들어져도 감정적 용어리가 남을지도"라고 지적함.

③ 마이니치 신문

- 사실 "문 대통령의 징용공 발언: 정치 지도자가 해결을 (文大統領の徴用工発言: 政治のリーダーが解決を)" (2019년1월11일자)은 "1965년 일한 기본조약과 이에 따른 청구권 협정을 양국관계의 기반으로 파악하지 않는 것일까"라고 하며, 문 대통령의 자세에 의문을 제기하고 있음.
- 문 대통령이, 정부간 협의에 응하는지에 대해 답을 하지 않았던 점을 들어, "구체적인 해결책의 제시도 없고, 오히려 당면 상황을 지켜볼 생각을 표한 것은 아쉽다"고 지적.
- 국제사법재판소로의 제소는 "양국 간 외교 해결의 실패"이며, 양국 간의 해결을 지향해야 한다고 주장.

④ 산케이 신문

- 주장 [사실일 듯] "문 대통령 연설 너무나 시뻐한 일본비판이다 (文大統領演説 余りに勝手な日本批判だ)" (2019년1월11일자)는 "아무런 해결책도 제시하지 않고 (일본에) 책임을 전가하였다"고 해 문 대통령은 문제를 되풀이하여, 미래지향을 막고 있으며, "현명"하지 않은 지도자는 자신이라는 것을 인식해야 한다고 비판.
- 문 대통령이, 징용공문제가 "불행한 역사"로 인해 발생한 것"이라고 말한 것에 대해, "그 인식 자체가 일한의 역사 사실에 반한다"고 비판.
- "한국에게 비난의 소리를 내며 진지한 대응을 요구해가는 것"이 일본정부가 취해야 하는 자세라고 주장.

- 주장 "문 대통령과 북조선 '제재 완화' 경솔히 말하지 마라 (文大統領と北朝鮮「制裁緩和」軽率に語るな)" (2019년1월14일자)는 문 대통령이 북한의 비핵화를 둘러싸고 "마치 김정은 조선노동당 위원장의 대변자인 것처럼"말한 것에 위구심을 느꼈다고 주장.
- 문 대통령은 북한의 '비핵화'가 하나도 구체화되고 있지 않는 현실을 직시해야 하고 현 단계에서 북한 제재 완화를 논하지 말고 "국제사회의 대북 압력을 흔들리는 언동"을 삼가하도록 주장.

⑤ 닷케이 신문

- 사설 "일한 대립 영향을 기업활동으로 넓히지 마라 (日韓対立の影響を企業活動に広げるな)"(2019년1월11일자)는, "경제계의 대응은 현 시점에서 냉정"하지만, 현장에서는 불안감도 강해지고 있음에 언급. 향후, 한국에서 대법원 판결에 유사한 판결이 이어지면, "일본 기업이 위축하여 사업에서의 철퇴나 투자 축소로 이어질 전개도 부정할 수 없다"고 지적. 연설은 "일본과의 경제 관계에 대한 배려는 안 보였다"며, 일본기업의 불안을 억제되지 못했다고 지적.
- "사법 판단과는 별도로, 문 정권의 결단으로 외교관계를 이끌어 주었으면 한다"고 하며, 한국정부는 일각이라도 빨리 대응책을 제시하여 한일 비즈니스로의 영향을 막아야 된다고 주장.

○ 문재인 대통령의 삼일절 연설

- 2019년 3월 1일에 행해진 문 대통령에 의한 삼일절 연설에 관해, 아사히 신문 이외의 중앙 일간지는 모두 사설에서 다룸.

① 요미우리 신문

- 사설 "문제의 근저는 이상한 대일관이다"(問題の根底は異様な対日観だ)(2019년 3월 2일자)는 한일 양국이 식민지 지배에 얽힌 문제 해결에 진력해 왔음에도 불구하고 문 대통령은 "이러한 축적을 부정하고 식민지 지배의 청산에 고집하는 자세를 보이고 있으며, 그렇다면 미래지향적 관계를 구축할 수 없다고 지적. 문 정권은 "관계 악화를 방치해놓고 일본에

협력을 호소해도 설득력이 없다"고 주장.

- 일본 정부는 "감정적 응수를 피하면서 국제법에 따른 정당한 권리에 대해 계속 의연하게 주장해 가야 한다"고 제언.

② 아사히 신문

- 아사히 신문은 삼일절 문 대통령 연설에 맞춘 사설을 게재하지 않았음. 약 한 달 전인 2월 9일에 2·8독립 선언 100주년에 맞춰 사설 "일한의 100년: 역사를 성실히 바라보며"(日韓の100年: 歴史を誠実に見つめて)를 게재했음.

③ 마이니치 신문

- 사설 "삼일운동부터 100년: 상호존중으로의 새로운 행보를 (3·1運動から100年: 相互尊重への新たな歩みを)"(2019년3월2일자)은, 문 대통령의 연설이 역사문제에 대해 간접적으로 언급하는 데에 그쳤으며, "조선반도 평화를 위한 일본과의 협력을 강화할 생각을 밝힌 것"이라고 분석. 문 대통령이 "관계 개선을 위한 의욕을 보여준 것"이라고 평가.
- 문 대통령이 "친일파 청산"을 내세우는 것은 민주적 국가 만들기를 위한 것이며, "이웃 나라와의 외교에서 마찰의 요인을 만들려는 것은 아니다"라고 이해를 구한 데 대해 "독립운동은 민족의 자긍심을 되찾기 위한 투쟁이며, 100주년을 기념한다고 해서 반일기운을 높이려는 의도는 없다는 것일 것"이라며 "이는 긍정적으로 받아들이고 싶다"고 주장.

④ 산케이 신문

- 주장 "반일'로 나라를 통합하지 마라(「反日」で国をまとめるな)"(2019년 3월2일자)는 "힘을 모아 피해자들의 고통을 실질적으로 치유했을 때야말로 한국과 일본은 마음이 통하는 진정한 친구가 된다"고 말한 데 대해 "직접적인 말로 인한 일본 비난은 피했지만 의미하는 바는 상당히 강경하다"며 그것은 "한국 측 주장에 일본이 따르지 않는다면 우호는 없다고 하는 것과 마찬가지로"고 비판.

⑤ 닛케이 신문

- 사실 "한국은 내셔널리즘 관리를 (韓国はナショナリズム管理を)"(2019년 3월 2일자)은 "친일 잔재 청산"을 진행하겠다고 강조한 것, 그리고 한 일이 힘을 합쳐 피해자의 고통을 치유할 때라고 말한 것이, 한일관계에 영향을 미칠 지도 모른다고 우려.
- 연설에서는 "한반도 평화를 위해 일본과의 협력을 강화할 생각"도 제시되었다며, 연설"대일 비판을 전체적으로 억제한 것은 적절했다"고 평가.

2. "역사"와 "법"에서 통상 문제로의 "전선" 확대: 2019년 4~7월

○ 반도체 재료 수출 엄격화

- 2019년 7월 4일, 일본정부는 반도체 제조의 재료가 되는 3개 품목에 관해 한국으로의 수출 수속을 엄격화하는 조치를 발동.
- 동 조치에 대해 한국은 반발했으며, 한일관계는 더욱 긴장을 높이는 와중에, 모든 중앙 일간지가 번번이 대한 수출 엄격화를 사설에서 다루었다.

① 요미우리 신문

- 사실 "대한수출 엄격화: 문 정권의 일본 비판은 어긋나다 (対韓輸出厳格化: 文政権の日本批判は筋違いだ)"(2019년 7월17일자)는, 한국 정부가 대한 수출 엄격화에 반발하여 일본 비난에 시종하고 있으나, 이러한 자세는 "도저히 받아들이지 못하다"며 "한국이 자국의 수출관리 체제를 검증하고 재검토하는 것이 선결"이라고 주장.
- 한국정부에 의한 수출관리 체제가 무르다며 "불법 수출 전체가 늘고 있다고 보는 게 자연스럽지 않겠느냐"고 지적, "일본이 EU와 보조를 맞추는 것만으로 한국이 일본의 조치를 부당하다고 보는 것은 이해하기 어렵다"고 주장.

② 아사히 신문

- 사실 "대한 수출규제: '보복'을 즉각 철회하라 (対韓輸出規制: 「報復」を即時撤回せよ)"(2019년 7월 3일자)는, 대한 수출 엄격화에 대해 "자유무역

원칙을 꼬집는 조치"라며 "즉각 철회해야 한다"고 주장. 수출규제조치는 "사실상의 대항조치"라고 단정하고 "일본정부는 징용공 문제가 배경에 있음을 인정하면서 '한국에 대한 대항조치가 아니'라는 것"과 같이 말하고 있으나 "전혀 설득력이 있지 않다"고 비판.

- 수출규제는 사태를 더욱 꼬이게 하며 보복의 용수가 될지도 모른다고 경종을 울리고 있다. "일한 양 정부는 머리를 식힐 때"이며 "외교 당국의 고위급 협의로 타개책을 서둘러야 한다"고 주장.

③ 마이니치 신문

- 사설 "한국으로의 수출 규제 통상국가의 이익을 훼손한다 (韓国への輸出規制 通商国家の利益を損ねる)"(2019년 7월 4일자)는 대한 수출의 엄격화가 "외교문제와 전혀 관계없는 무역절차를 거론하고 정치의 도구"로 만든 것이며 "일본이 중시해 온 자유무역의 원칙을 흐트러뜨리는 것"이라고 비판.
- 대한 수출 엄격화에 대해 "전 징용공 배상을 일본 기업에 명령한 대법원 판결을 놓고 한국에서 만족스러운 대책이 제시되지 않았다며 사실상의 대항 조치에 나섰다"고 분석. 한국에서 제시된 방안이 일본에게는 받아들이기 어려운 것임은 당연하다고 하면서도 "그렇다고 해서 강제적인 수법에 호소해도 되는 것은 아니다"고 지적.
- 대한 수출규제 강화는 규칙에 따른 자유무역 추진이라는 이념에 어긋날 뿐 아니라 WTO 협정 위반 혐의가 있다고 지적하는 전문가들의 코멘트도 게재.

④ 산케이 신문

- 주장 "대한 수출의 엄격화 부당을 허용하지 않는 국가의 의사다 (対韓輸出の厳格化 当許さぬ国家の意思だ)"(2019년 7월 2일자)는 문 정권이 징용공 소송과 위안부 문제, 자위대기로의 화기관제 레이더 조사 등, 집요하게 반일적 행동을 반복하고 있고, 항의를 거듭해도 "마이동풍을 터뜨리는 한국에 대해, 법에 따른 조치로 대처하는 것은 당연하다"며 대한 수출 엄격화를 평가. "국가 의사를 의연하게 보여주는 의미는 크다"고 지적.

⑤ 닛케이 신문

- 사실 "전 징용공을 둘러싼 대항조치의 응수를 자제하라 (元徴用工めぐる対抗措置の応酬を自制せよ)"(2019년 7월 2일자)는 대한수출 엄격화에 대해 전 징용공 소송을 둘러싼 "한국에 대한 사실상의 대항조치를 단행했다"며 "징용공 문제의 일의적인 책임은 한국 측에 있어, 시정을 요구하는 것은 당연하다"고 지적. 한편, 이러한 통상정책을 거론하는 것은 "기업으로의 영향 등 부작용이 커, 긴 안목을 볼 때 불이익이 많다"고 우려를 표시.
- 일본 정부에 의한 대한 수출 엄격화는 "국제정치의 도구로서 통상정책을 이용하려는 발상이 짙다"고 지적하며 자유무역을 맡는 자로서의 평가가 훼손될 가능성을 우려.
- 한국이 대항 조치를 취하고 보복의 연쇄가 계속된다면 한일관계 전반에 긴장을 초래한다며 "곤란하더라도 대화로 해결하는 노력을 포기하지 않았으면 한다"고 주장.

○ "화이트 국가"제외

- 2019년 8월 2일, 일본정부는 우대조치의 대상국인 "화이트 국가"에서 한국을 제외하는 것을 결정. 같은 달 28일부터 시행.
- 모든 중앙 일간지는 사실에서 다루었다.

① 요미우리 신문

- 사실 "수출우대국 제외: 한국은 왜 현실에 맞지 않는다(輸出優遇国除外: 韓国はなぜ現実に向き合わぬ)"(2019년 8월 3일자)는 "화이트국"에서 제외하는 것이 수출 제한과 달리 안보조치이며 WTO 규칙에서도 인정된다고 주장.
- 문 대통령이 "책임은 전면적으로 일본에 있다"고 언급한 것에 대해 "일본을 비난하는 것만으로는 사태가 개선되지 않는다"며 "한국이 우대국으로 재지정을 원한다면 자국수출관리 적정화가 선결"이라고 주장. 한국의 대응은 "감정적인 행동"이라고 지적.

② 아사히 신문

- 사실 "대립하는 한-교류 행보도 끊을 것인가 (対立する日韓：交流の歩みも壊すのか)"(2019년 8월 3일치)는 한국을 화이트 국가에서 제외한 데 대해 "국제적으로도 일본의 보복으로 지목되고 있다"며 "일련의 수출관리를 일본은 다시 생각해 철회해야 한다"고 주장.
- 문 대통령은 "사태가 꼬인 현실과 스스로의 책임을 직시해야 한다"며 "상황 악화의 책임은 일본 정부에 있다"고 말한 문 대통령의 발언을 일방적인 책임전가라고 비판.

③ 마이니치 신문

- 사실 "한국을 '수출 우대' 제외 부정적인 나선형을 피한다(韓国を「輸出優遇」除外 負のスパイラルを案じる)"(2019년 8월 3일자)는 화이트 국가에서 한국을 제외하는 것을 "극히 이례적인 대응"이라며 "과거 마찰과는 차원이 다른 대립이 될 수 있다"고 우려하고 한국의 반일 감정을 자극할 우려가 있어 "동아시아 안보 환경을 불안정하게 만들 수 있다"고 지적.
- 한일 양 정부 모두 민족주의를 부추기는 위험한 수법을 사용하고 있다며 한일관계가 "여기까지 꼬인 것은 한국인 징용공에 대한 배상 문제에 대해 일한 양측의 대응에 문제가 있었기 때문"이라고 지적. 한일 양 정부는 대국적인 관점에서 양보하기가 필요하다고 주장.
- 냉전 종결 이후에도 동아시아 질서 유지에 이르는 한일 역할의 중요성은 변하지 않았고, 북한의 비핵화에는 한일의 긴밀한 연계가 필요하며, "협력을 통해 동아시아의 안정을 도모하는 것이 한일 공통의 이익이 되기도 한다"고 주장.

④ 산케이 신문

- 주장 "'화이트 국가 제외', '어리석음' 끊임없이 타당한 판단이다 한국은 불신불식 행동일키라(ホワイト国除外 「甘え」絶つ妥当な判断だ 韓国は不信払拭の行動起こせ)"(2019년 8월 3일자)는 화이트 국가에서 한국을 제외하는 결정에 대해 "타당한 판단"이라며 "한국의 반발에 흔들리지 않고 국가의 의지를 관철한 것으로 지지하고 싶다"고 평가.

- 종전 일본의 대한외교는 안보상 신뢰관계가 무너지면 화이트 국가에서의 제외라는 “당연한 일조차 삼가해 왔다”며 “그것을 좋게도 문재인 정권은 반일적 행동을 거듭해왔다”. “이번 조치는 더 이상 한국의 일본에 대한 어리석음은 용납되지 않는다”는 것을 분명히 한 점에서도 이번 결정은 큰 의미를 지닌다고 지적.
- 한국은 일본 측의 뿌리 깊은 불신감을 직시해야 한다며 수출관리체제의 미비를 고치는 것은 물론 국가와 국가와의 약속을 지키고 신뢰에 부합하는 나라로 행동해야 한다며 하지만 그와는 정반대의 반응을 취하는 문정권에는 실망했다고 피력했다. 문 대통령에게 좀 더 냉정해지라고 요구한다.

⑤ 닷케이 신문

- 사설 “한일은 마찰 대상을 넓히지 마라(日韓は摩擦対象を広げるな)”(2019년 8월 3일자)는 한국을 화이트국에서 제외한 데 대해 “한국이 안보 우려를 불식시킬 필요는 없다”면서도 일본 정부도 “과도한 무역 제한은 엄하게 계명해 달라”며 자유무역 원칙을 철저히 하라고 요구.
- “양쪽 정치에서의 언행이 상대국의 여론을 자극하고 있다”며 감정적인 응수를 자제하고 안보협력과 민간교류를 뒷받침하는 것이 정치의 역할이라고 지적.
- 한국 정부는 징용공 문제에 대해 “해결을 위한 새로운 제안을 보여줄 필요가 있다”며 한일 양 정부는 스스로 대화로 해결해야 한다고 주장

3. 링크지되는 통상과 안보, 그리고 “과거”: 2019년 8월

○ 문 대통령에 의한 광복절 연설

- 2019년 8월 12일, 한국 정부는 안보상 수출관리에서 우대조치 대상국에서 일본의 제외를 결정. 9월 18일부터 시행. -2019년 8월 15일 문 대통령은 광복절 연설에서 한일관계를 언급. - 모든 중앙일간지가 문 대통령의 연설에 대해 사설로 거론했다. 특히 산케이신문은 두 차례에 걸쳐 사설에서 언급.

① 요미우리 신문

- 사실 “한국 대통령 연설: 관계복구의 구체책이 보이지 않는다(韓国大統領演説：関係修復の具体策が見えぬ)”(2019년 8월 16일자)는 문 대통령이 “지금이라도 일본이 대화와 협력의 길로 나아가면 기꺼이 손을 잡겠다”고 발언한 데 대해 “관계 악화의 원인이 일본에 있느냐 같은 언사는 받아들여 지지 않는다”고 비판.
- 한국 정부가 “우선 무역관리 체제를 재검토하고 일본과의 신뢰관계 회복에 힘쓰는 게 근본”이라며 문 대통령은 “대일관계 개선을 원한다면 양국 관계의 법적 기반인 협정을 존중해야 한다”고 주장.
- 문정권은 핵과 미사일로 주변국을 위협하는 독재국가와 협력해 통일을 실현하느냐는 의문을 표시하고, “문정권이 취해야 할 정책은 북한의 군사적 위협을 심각하게 파악하고 위협을 줄여야 한다는 점을 김정은 정권에 설파해 나갈 것”이라고 지적.

② 아사히 신문

- 사실 “일본과 한국을 생각한다: 차대로 넘기는 호혜관계 유지(日本と韓国を考へる：次代へ渡す互恵関係維持を)”(2019년 8월 17일자)은 문 대통령의 연설에 대해 역사문제의 톤을 낮추고 “일본이 대화와 협력의 길에 나서면 우리는 기꺼이 손을 잇겠다”며 관계 개선을 호소한 것을 평가. 연설을 계기로 “서로의 불이익밖에 없는 보복전에 종지부를 찍고 관계 개선을 위한 대화로 걸음을 나아가야 한다”고 주장.
- 양국이 한국 병합의 합법성 위법성에 대해 옥충색으로 결착시킨 경위를 거론하며 “일본 정부가 반발하는 것은 이제야 병합을 불법으로 삼는다면 배상범위가 끝없이 넓어질 수 있다”며 일본 측의 사치품에 대해 설명.
- 문 대통령에게 “우선은 위안부 합의를 재평가하고 존중해야 한다”고 하며 행동하기를 호소.
- 아베 총리에 대해서는 “한국을 뺄어내는 것만으로는 해결의 길은 열 수 없다”며 아베 정권이 과거 반성에 소극적이라고 보는 한국 측의 불신감을 불식시키기 위해 “새삼 한반도에 관한 역사인식을 밝혀야 한다”고 주장.

- 한일 정상 간에서 “문정권에 있는 위안부 합의 재평가”와 “아베 정권의 인식을 발신하는 조치”를 동시에 논의할 것을 제안.

③ 마이니치 신문

- 사설 “문·한국 대통령의 연설 억제된 자세 유지를(文・韓国大統領の演説抑制された姿勢の維持を)”(2019년 8월16일치)은 일본에 대한 직접적인 비판을 피해 “일본이 대화와 협력의 길로 걸어간다면 우리는 기꺼이 손을 잡겠다”고 당부한 데 주목. “조금 전까지 강한 말로 비난하고 반일 감정을 부추긴 것과는 대조적”이라며 “억제된 톤이 꿩똥어진 것은 적어도 평가하고 싶다”고 주장.
- 문 대통령은 도쿄 올림픽에 대해 “함께 번영의 길로 나아갈 절호의 기회다”라고 기대감을 표시한 데 대해 그러하다면 “일본이 내세우는 동일본 대지진으로부터의 부흥이라는 이념에 찬물을 끼얹는 것은 삼가야 한다”고 주장. 한국 외교부가 도쿄전력 후쿠시마 제1원전의 오염수 문제에 대해 일본에 흔들여놓는 움직임을 염두에 둔 지적. 문 대통령은 “계속 냉정한 대응에 노력하고 또 그것을 국민에게 당부해 달라”고 호소.

④ 산케이 신문

- 주장 “일한관계 개선공은 문 씨의 손에 있다(日韓關係の改善 ボールは文氏の手にある)”(2019년 8월 21일자)는 문 대통령이 “일본이 대화와 협력의 길로 나서는 우리는 흔쾌히 손을 잡는다”고 말한 데 대해 “역사 문제에서 자극적인 표현으로 인한 비판을 피한 것이 대일 배려인 것 같다”고 주장.
- 한국 내에서의 “아베 정권이 용할 차례다”(한국지 중앙일보 사설)라는 목소리를 소개한 뒤 “뭔가 큰 착각을 하고 있는 것 아니냐”고 지적해 “전후 최악이라는 지금의 한일관계를 초래한 것은 한국의 극단적인 반일적 정책, 행동”이며 문 대통령에게는 그 자각이나 반성이 없다고 비판.
- 문 대통령이 일본의 대한 수출관리 엄격화에 대해 “부당한 수출규제에 맞서겠다”고 비판한 데 대해 “수출관리 강화를 철회시키는 협상을 하고 싶은 것”이라고 분석. “우대조치를 다시 얻으려면 한국이 일본의 신뢰를 되찾는 구체적인 행동을 취할 수 밖에 없다”고 주장.

⑤ 닛케이 신문

- 사실 "일한은 지금이야말로 냉정한 대응을(日韓は今こそ冷静な対応を)"(2019년 8월 16일자)은 문 대통령이 "일본이 대화와 협력의 길로 향한다면 우리는 기꺼이 손을 잇는다"며 "전후일한이 모두 식민지 지배에 의한 피해자의 고통을 치유하려고 해왔다"고 말한 것에 주목. 문 대통령이 "일본이 전후 보상으로 일정한 노력을 했다는 인식을 나타냈다"며 "일본을 도발하는 듯한 기존 발언과 비교해 대일 비판을 억제한 것은 평가할 수 있다"고 지적.
- 한편, "사태타개에 대한 구체책은 보여주지 않았다"고 하며 "징용공 판결을 받고 우선은 한국 정부의 책임을 명확히 하는 것이 일한관계 수복의 출발점"이라고 주장.

○ GSOMIA 파기

- 2019년 8월 23일 한국 정부는 GSOMIA의 파기를 결정하고 발표. - 모든 중앙일간지가 GSOMIA 파기 결정에 대해 사설에서 거론했다.

① 요미우리 신문

- 사실 "한국의 협정 파기: 미일과의 안보협력을 훼손했다(韓国の協定破棄: 日米との安保協力を傷つけた)"(2019년 8월 24일자)는 한국의 GSOMIA 파기를 "한미일 3국의 안보협력을 뒤흔드는 비상식적인 조치"라고 비판.
- 문 대통령이 "15일 연설에서 대화를 당부해도 일본 측은 반응하지 않았다"고 말한 데 대해 문 대통령은 "갈등의 근간인 한국인 원 징용공 문제에 대해 구체책을 제시하지 않았다"며 "이해에 시달리는 주장"이라고 반론.
- 일본은 "협정 파기에 따른 영향을 최소화해야 한다"며 자위대와 미군과의 협력 강화와 억지력 유지가 필수적이라고 지적. 일본 정부는 "한국 정부와의 의사소통을 끊임없이 중층적으로 대화를 이어가야 한다"며 "아시아의 안보환경을 냉정하게 분석하고 한미일 협력을 유지하는 중요성을 호소해 나가야 한다"고 주장.

② 아사히 신문

- 사실 "일한정보협정: 대립확대의 연쇄를 끊어라(日韓情報協定: 対立拡大の連鎖を断て)"(2019년 8월 24일)는 GSOMIA의 파기를 결정한 데 대해 "국가와 지역의 미래를 생각하는 냉정한 사고를 헛디뎠다"며 문 대통령은 "지금 한 번 숙고하고 결정을 뒤집어야 한다"고 주장.
- GSOMIA 파기 배경에 문정권에 "협정 파기를 요구하는 대북 배려"가 있었을 가능성이나 "미국 스스로가 초래한 위신 저하가 있다"는 등 지적.
- "역사 문제에서 경제, 안보로 번지는 갈등의 연쇄를 끊어야 한다"면서도 "(일한) 보복전의 근본인 것은 징용공 문제이고, 이 현안을 조금씩이라도 진전시키지 않으면 관계 개선은 원치 않는다"고 주장. "양 정부는 징용공 문제에 대한 대응책에 차분히 얘기해야 한다"고 지적.

③ 마이니치 신문

- 사실 "한국이 정보협정 파기대립의 고차원화를 우려한다(韓国が情報協定破棄 対立の高次元化を憂える)"(2019년 8월 23일자)는 GSOMIA의 파기에 대해 "일한 양국의 대립이 한층 고차원화돼 안보 분야에까지 미쳐버린 것은 안타깝다"고 지적.
- GSOMIA 파기 결정 배경에는 "일본에 대한 강경 자세를 국내에서 어필하는 노림수가 있다"고 분석.
- GSOMIA 파기에 따라 한일 갈등은 더욱 에스컬레이트될 수 있고 한미동맹에도 그림자를 떨어뜨리려 한 데 이어 "이런 사태를 초래한 책임의 일단은 아베 정권에도 있다"고 지적. 문 정부가 "징용공 문제나 위안부 문제로 불성실한 대응을 계속하고 있는 것은 사실"이라며 "그렇다고 해서 외교 문제와 경제 정책을 엮은 것은 부적절하다"며 "한국 측의 강한 반발은 예상됐을 것"이라고 주장.
- 한일 갈등의 영향은 경제뿐만 아니라 문화와 스포츠, 인적 교류에까지 미치고 있어 "심각한 관계 악화를 개선으로 이끌어갈 책임은 양측에 있다는 것"을 자각할 필요성을 제기.

④ 산케이 신문

- 주장 “한국의 협정 파기 북한을 기쁘게 하는 우거다(韓国の協定破棄 北朝鮮を喜ばせる愚挙だ)”(2019년 8월 23일자)는 GSOMIA 파기 결정에 대해 “일미, 미한동맹의 불안정화를 바라는 북한이나 중국을 기쁘게 하는 우거”라며 비판, “일본 정부가 문정권에 항의한 것은 당연하다”고 주장.
- “동북아 안보에 책임을 다할 생각이라면 문정권은 번복하고 협정을 갱신해야 한다”고 주장하며 “일본은 한반도 정세 불안정화에 대비해야 한다”고 호소.

⑤ 닛케이 신문

- 사실 “일한 군사협정 파기는 안보에 화근을 남긴다(日韓軍事協定破棄は安保に禍根を残す)”(2019년 8월 24일치)는 GSOMIA 파기에 대해 “동북아 지역을 더욱 불안정하게 만들 수 있다”며 “냉정함이 결여된 판단이라 실망을 금할 수 없다”고 주장.
- GSOMIA 파기 결정은 한일이 분단돼 한미일의 안보협력에 탄력을 낼 수 있고, 그렇게 되면 북한과 중국, 러시아가 이익을 얻게 된다고 지적. 한국 정부는 “지역 정세를 냉정하게 분석해 협정의 의의를 재인식해 주기를 바란다”고 호소하면서 일본 정부도 “일한관계 개선 방안을 숙고해야 한다”고 주장.

4. 징용공 문제 해결을 위한 안보·통상 문제로의 대처:

2019년 9월~11월

○ GSOMIA파기 철회

- 2019년 11월 22일 한국 정부에 의한 GSOMIA 파기 방침 철회 발표 -중앙일간지는 모두 GSOMIA 파기철회를 위해 사설을 게재했으나 GSOMIA 실효를 앞두고도 각지 사설을 통해 한국에 파기철회를 당부했던 점은 특징적.

① 요미우리 신문

- 사실 "GSOMIA 일미한 안보협력의 시금석이다(GSOMIA「日米韓」安保協力の試金石だ)"(2019년 11월 16일)는 한국에 대해 "북한의 군사도발 억지를 위해 한미일 연계를 유지할 결의가 있느냐"고 물음.
- 한국 측이 GSOMIA의 계속에는 일본 측의 양보가 필요하다는 입장을 무너뜨리지 않는 데 대해 "실효에 이르면 한국은 미국의 신뢰를 잃고 한미동맹이 심각한 타격을 입는 것을 인식하지 않느냐"고 비판.
- 한국 측이 GSOMIA 파기 이유로 일본에 의한 '화이트국가'에서 제외를 꼽고 있지만 "일본의 조치는 한국의 수출관리에 미비하기 때문"이며 수출규제 강화와 GSOMIA를 연결되는 것은 도리가 통하지 않는다고 비판하고 파기 취소를 자장.
- 사실 "GSOMIA: 한국의 파기 재검토는 당연하다(GSOMIA : 韓国の破棄見直しは当然だ)"(2019년 11월 23일치)는 "일미한 3국의 방위협력이 상치받는 사태는 일단 회피됐다"면서도 한일 간 현안 해결은 앞으로 이어져 대화를 거듭하고 신뢰관계 회복에 이르기까지 낙관할 수 없다고 지적.
- GSOMIA 파기 철회 배경에는 미국의 한국에 대한 강한 압력이 효과적이었다고 분석.
- 한국 정부는 WTO 제소 절차를 중단하고 일본 정부는 수출관리에 관한 정책대화에 응하는 것에 대해 한국의 대응을 신중하게 검토할 필요가 있다면서도 "일한 관계 호전은 한국인 원 징용공의 갈등이 해소되지 않는 한 기대할 수 없다"고 주장. 여전히 "문재인 정권은 실효성 있는 선후책을 취하지 않았다"고 비판하며 "한국 정부는 일본 측이 수용 가능한 해결 방안을 조속히 제시해야 한다"고 주장.

② 아사히 신문

- 사실 "한일정보협정: 문정권은 파기 철회를(日韓情報協定: 文政権は破棄の撤回を)"(2019년 11월 16일자)은 문정권에 대해 GSOMIA 파기 결정을 철회해야 한다고 주장해 GSOMIA 유지가 국익에 이르는 것은 문정권도 알고 있을 것이고, '현명한 판단'을 해야 한다는 주장.
- "일본 정부도 근사한 태도를 완화하는 필요가 있다"고 지적. "고위급 인사

의 대화 틀을 마련하는 등 다가서는 제스처를 내림으로써 일단 협정의 지속을 도모하지 않겠느냐"고 제언.

- 사실 "한일정보협정: 관계개선의 계기로 해라(日韓情報協定: 關係改善の契機とせよ)"(2019년 11월 23일치)는 문정권이 GSOMIA의 파기 철회를 발표한 데 "일단 안도"라며 "문제의 근본은 손대지 않고"라며 "이치불사 사태를 반복하지 않기 위한 건전한 관계 회복에 본질을 뒤야 한다"고 주장.
- 대한 수출규제 강화는 "사실상의 보복"이라며 "일본 정부에도 관계 개선에 대한 무거운 책임이 있다"고 주장. "문 정권이 잘못된 대항조치의 에스컬레이트를 밟은 이상 일본 정부도 이성적 사고로 돌아와야 한다며 수출규제를 둘러싼 협의를 진정으로 진행해 강화조치를 철회해야 한다"고 주장.
- 한일 양 정부는 "한일청구권협정을 지키고 양국 관계 전반을 본연의 궤도로 되돌려놓는 발을 내딛어 달라"고 호소.

③ 마이니치 신문

- 사실 "일한 군사정보협정 실효시키지 않은 노력 끝까지(日韓の軍事情報協定 失効させぬ努力最後まで)"(2019년 11월 19일치)는 이대로 실효시켜서는 손실이 크다며 GSOMIA 유지를 강력히 호소.
- 한국이 GSOMIA를 파기하면 북한에 대해 "일미한의 발길이 흐트러지고 있다는 메시지"를 보내게 돼 3국 연계를 약화시키고 싶은 중국을 이롭게 될 것"이라고 지적.
- "실효가 되면 다시 체결하기가 쉽지 않다"며, "협정 유지를 위해 끝까지 노력을 다해야 한다"고 호소.
- 사실 "일한 정보협정 유지 최악의 사태는 회피됐다(日韓情報協定の維持最悪の事態は回避された)"(2019년 11월 23일자)는 GSOMIA의 실효라는 "최악의 사태는 막판에서 회피됐다"며 "일한 안보협력의 틀이 일단 유지된 것"에 대한 안도감을 보여준다.
- 한국 정부가 GSOMIA의 실효 회피와 함께 WTO 제소 중단도 결정한 데 대해 "일한 간에 어디까지 접어들었는지는 확실하지 않다"면서도 한일 양국이 "합의에 이른 것은 양국 모두 미국에 얽힌 측면이 크다"고 지적.

- GSOMIA 실효 회피가 민간 교류가 가늘어지면서 양측의 여론이 계속 악화되고 있는 가운데 곧 한일 관계가 개선될 것이라는 전망에 유보, 이를 계기로 '조금씩 신뢰 회복을 향한 행보를 진행해 나가야 한다' 주장.

④ 산케이 신문

- 주장 "군사정보협정 한국은 부당한 파기 철회를(軍事情報協定 韓国は不当な破棄撤回を)"(2019년 11월 16일자) GSOMIA에 대해 한국이 수출관 리 문제와 얽히는 것은 도리가 통하지 않는다며 "전제조건 없이 GSOMIA 유지를 표명해야 한다"고 주장.
- GSOMIA는 "일미, 미한이라는 두 동맹을 연결해 왔다"며 "그것을 파기하면 지역 위협인 북한이나 중국, 러시아에 대해 얽혀온 일미한 협력이 후퇴해 버린다"고 주장, GSOMIA 파기는 "조선반도를 비롯한 동북아 지역의 유사에 대한 미국의 즉시 태용 태세에 큰 차질"이 빚어지며 "지역에서 미국을 쫓아내고 싶은 중국은 기쁘며 미한 동맹을 소멸시키기 위해 한국에 경연양양의 일감을 강화할 것이 틀림없다"고 지적.
- 주장 "GSOMIA연장 한미일 협력을 다시 세워라(GSOMIA延長 日米韓の協力を立て直せ)"(2019년 11월 23일자)는 GSOMIA 실효를 회피하는 동시에 WTO 제소 절차 중단, 한일 양 정부 직접 대화 실시를 결정한 데 대해 아베 총리가 "한국 정부의 방침 변경에 일정한 평가를 한 것"에 언급, 문 정권이 "GSOMIA 파기라는 어리석은 선택을 직전에 그만둔 것은 타당하다"고 평가.
- 문정권의 "GSOMIA 파기 움직임이 한미일 3국의 안보협력 관계나 한미 동맹을 크게 해친 것은 확실하다"며 "일미한의 실효적인 안보협력과 한미 동맹 재건이 시급하다"고 주장, 이를 위해서는 "문 대통령 자신이 자국과 동북아 지역의 안보를 확보하기 보다 감정적인 반일로 달려왔다는 잘못된 자세를 깊이 반성하고 일본과 미국과의 진정한 협조노선으로 돌아설 필요가 있다"고 지적.

⑤ 닷케이 신문

- 사실 "협정 유지를 계기로 한미일 체제를 다시 세우라(協定維持を機に日

米韓体制を立て直す)"(2019년 11월 23일자)는 한국 정부가 GSOMIA 파기 방침을 수정한 데 대해 "대국적 견지에 선 판단을 환영"하고 WTO 제소 절차 중단과 수출관리 실무자회의 개최 결정도 "조건부로 접어든 것은 전진"이라고 평가.

- 한일관계 악화는 폭넓은 분야에 미치고 있다며 GSOMIA 파기 철회를 한 일관계 수복하는 실마리로 삼아야 한다. 한국 측은 최대 현안인 원 징용공 문제로 타개책을 제시하며 수출체제 미비를 시정하고 일본 측의 우려를 불식해야 한다고 주장.
- 일본 정부도 "한국과 협력하는 자세를 보여야 한다"며 북한의 핵·미사일 문제뿐만 아니라 납치 문제도 안고 있는 일본으로서는 "이웃집의 한국을 잇고 한미일 체제를 다시 세우는 때"라고 호소.

나가며

- 문재인 대통령의 신년 기자회견: 모든 중앙 일간지가 문 대통령이 징용공 문제에 대해 구체적인 대응을 보이지 않았다고 지적해 평가하지 않음. 한국 측에 문제가 있다는 견해를 주장. 산케이는 징용공 문제에 대한 대응 뿐만 아니라 문 대통령의 안보관도 비판하는 대상.
- 문 대통령의 3.1절 연설: 요미우리는 문 대통령이 한일 관계 악화를 방지하고 연설 내용은 설득력이 부족으로 평가하지 않음. 아사히는 연설에 닿지 않고 마이니치는 연설을 평가하고 한국의 독립 운동에 이해를 제시하며 역사관의 차이를 인정하고 서로 존중하는 한일 지도자가 발신해 나가는 것의 중요성을 지적. 산케이의 연설 내용에 대해 한국의 주장에 일본이 따라야 우호 아니라고 주장하는 것으로 해석하고 평가하지 않음. 닛케이의 연설에 대해 기본적으로 평가하지만 역사를 둘러싸고 한국에서 민족주의가 고양, 한일 관계에 영향을 미칠 가능성을 우려.
- 반도체 재료의 수출 엄격화: 요미우리와 산케이의 당연한 조치라고 평가. 닛케이의 조치에 일정한 이해를 표시하지만 일본 기업에 미치는 영향을 우려. 아사히와 마이니치는 조치의 즉각적인 철회를 주장. 아사히, 마이니치, 닛케이

이는 수출 엄격화가 징용공 문제에서 "사실상의 대항 조치"라고 지적.

- 화이트 국가 제외: 요미우리는 일본 정부가 안보 우려에서 취한 조치이며 한국은 수출 관리의 적정화를 해야 한다고 주장. 아사히는 조치의 철회를 주장 외교적 대화를 통한 해결을 호소. 마이니치는 직접 조치 철회에 언급했지만 이 조치가 한국의 반일 감정을 자극하고 동아시아의 안보 환경에 영향을 미칠 가능성을 우려하며 외교적 해결을 추구. 산케이는 조치가 타당하다고 하고 문 대통령에게 더 냉정하게 되어야 한다고 주장. 닛케이기는 안보상의 우려의 조치로 이해하지만 과도한 무역 제한되지 않도록 일본 정부에 요구하고 한일 양국 정부의 대화를 통한 해결을 주장.
- 문 대통령의 광복절 연설: 중앙 일간지의 사설은 모든 문 대통령이 일본에 대화와 협력을 호소 한 발언에 주목. 아사히, 마이니치, 닛케이기는 대일 비판을 억제 한 점에서 연설 내용을 기본으로 평가. 한편 요미우리와 산케이는 일본 관계 악화의 원인이 있다고 시사한 것으로 해석하고 평가하지 않음.
- 중앙지 사설 경향과 비슷하고 일본 여론에서도 대한 수출 관리 강화를 지지 하는 일본인이 대다수. 닛케이 여론 조사 (2019년 9월 1일자) 결과에 따르면 수출 관리 강화지지는 67%, 지지하지 않음이 19%이며 지난 7월 같은 조사 시 보다 9% 증가했음. 마이니치 신문 여론 조사 (2019년 9월 16일자) 결과에서도 같은 경향을 보여주었음. 이 조사는 한국을 화이트 국에서 제외하는 것에 대해 64%가 지지, 21%가 지지하지 않다고 대답했음. 반면, 이 여론 조사는 문제 해결하기에 향해 일본 정부는 대화를 통한 외교적 노력을 계속해야 한다고 대답한 사람은 57%이고 계속하는 필요는 없다고 하는 사람은 29%이었음. 중앙지 사설중 다수파의 논조를 반영되고 있음.
- GSOMIA 파기: 모든 중앙 일간지는 지역 안보 체제를 위협한다는 관점에서 한국이 GSOMIA 파기를 결정한 것에 반대하는 입장을 표명.
- GSOMIA 파기 철회: 모든 중앙 일간지가 한국의 GSOMIA 파기 철회를 환영. 요미우리, 마이니치, 산케이, 닛케이기는 한일의 신뢰 관계가 회복하거나 낙관하지 못하고 회의적인 시각을 보여줌. 회복을 위해서는 징용 공 문제의 해결이 필수적이라는 입장. 특히 요미우리, 산케이, 닛케이기는 한국 측이 징용공 문제 해결 방안을 나타내는 필요성을 주장. 아사히는 GSOMIA 파기 철회를 계기로 관계 개선을 목표로 해야 하며 일본 정부는 수출 규제

를 철회하고 한일 양국 정부가 한일 청구권 협정에 따라 징용공 문제를 해결해야 한다고 주장.

- 2019년 1월부터 11월말까지 한일관계를 보면 2019년 10월 하순부터 11월 상순에 걸쳐 실시된 한일 정상 수준에서 실시된 한일 접촉, 다시 말하면 아베 총리와 이낙연 총리 회담 (10월 24일), 11월 3일, 문희상 국회 의장 일본 방문과 그 때 수교된 문제인 대통령의 아베 총리 앞 진서, 그리고 11월 4일에 방콕에서의 아베 총리와 문제인 대통령과의 대화가 악화된 한일관계에 변함이 보이는 계기가 되었음. 모두 중앙지가 연속된 한일 접촉에 언급, 산케이신문 이외 긍정적으로 평가. 또, 모두 중앙지가 악화된 한일관계에서의 근본적 문제는 징용공 문제이며 대화로 해결하기를 목표로 해야 한다고 지적. 특히 닛케이 신문은 서로 양보하는 중요성에 대해 직접 언급.
- 외교적인 분위기가 변하기를 보여주었던 반면, 일본 사회에서는 아직도 한국에 대한 어려운 상황이 계속됨. 닛케이 여론 조사 (2019년 11월 24일자)는 69%가 "일본이 양보하는 정도라면 관계 개선을 서두를 필요는 없다"고 대답했고 "개선하기 위해서는 양보하기도 할 수 없다"고 답한 사람은 21%이었음. 이 조사 결과는 지난 10월에 실시한 결과와 변함이 없었음.
- 마지막으로, 모든 중앙 일간지가 징용공 문제를 한일간의 '역사'에 어떻게 마주할 것인가에 대해 '온도차'가 있지만 한일 청구권 협정의 틀 안에서 해결해야 한다고 주장. 한일 청구권 협정의 틀 안에서 해결한다는 전제가 일본 사회에서 분명히 존재하고 있으며 이것이 한국을 "국제법 위반"이라고 비판하는 토양이있는 것은 부정할 수 없음. 요미우리 신문과 한국일보가 공동으로 실시한 여론조사(2019년 6월 10일자)에 따르면 징용공 문제에 관해 일본 정부는 1965년 한일 청구권 경제협력 협정으로 해결되었고 한국 대법원이 일본 기업에 배상을 명령한 판결은 국제법 위반이라고 주장하는 것에 대해 78%가 납득할 수 있다고 대답했음. 이러한 여론은 이제 변화가 없다고 보임. 징용공 문제는 통상 문제와 안보 문제에서 명확하게 분리하고 '역사'와 '법' 모두 관점에서 해결할 수 있는 방법을 찾아야 함.

저자 약력

도종윤

現 제주평화연구원 연구실장, 브뤼셀 자유대학교에서 정치사회학 박사학위 취득, 연세대 연세-SERI EU센터 Post-Doc, 서울대 국제문제연구소 연구원, 성균관대, 이화여대, 건국대 강사 역임, 주요 논문으로 “환유를 통한 국제정치 텍스트의 해석(2014)”, “국제정치학에서 주체물음(2013)”, “유럽연합의 개발협력전략(2013)” 등이 있음

최경준

現 제주대학교 사회교육과 일반사회교육전공 조교수, 워싱턴대학교(University of Washington, Seattle)에서 정치학 박사학위 취득, 서울대학교 국제문제연구소 선임연구원, 동아시아연구원 사무국장 역임, 주요 저서 및 논문으로 『법집행의 정치: 신생민주주의 국가의 법집행과 공권력의 변화』(2018), “중국의 부상과 동아시아: 투영된 과거, 블랙박스 처리된 현재, 추정된 미래”(2018), “정치구조의 변화와 법치: 민주화 이후 대만의 경쟁적 정치구조와 법집행의 위기”(2017) 등이 있음

손정욱

現 제주평화연구원 연구위원, 서울대학교 정치외교학부에서 외교학 박사학위 취득, 국회 비서관/보좌관 역임, 관심분야는 국제정치경제, 비교정치경제, 평화연구이며, 주요 논문으로 “노동시장 이원화와 반응성의 정치”, “사회협약, 당파성, 불평등의 정치경제”, “빅 데이터로 살펴본 국가 간 평화관계 분석” 등이 있음

이정환

現 서울대학교 정치외교학부 부교수, 캘리포니아주립대학교(버클리)에서 정치학 박사학위 취득, 국민대학교 일본학연구소 전임연구원, 국민대학교 국제학부 조교수 역임, 최근 논문으로 “오카자키 히사히코(岡崎久彦)의 현실주의적 안보론과 일본적 민주주의론(2019)”, “이시하라 신타로(石原慎太郎)와 2012년 센카쿠 분쟁화의 일본 국내정치과정(2018)” 등이 있음

손 열

現 연세대학교 국제학대학원 교수, 재단법인 동아시아연구원(East Asia Institute) 원장이며 2019년도 한국국제정치학회 회장으로 재임 중, 시카고대학교에서 정치학 박사학위 취득, 전공분야는 일본외교, 국제정치경제, 동아시아지역주의, 공공외교, 최근 저서로는 *Japan and Asia's Contested Order* (with T. J. Pempel, 2018), *Understanding Public Diplomacy in East Asia* (with Jan Melissen, 2016) 등이 있음

이원덕

現 국민대학교 일본학과 교수, 도쿄대학 대학원에서 국제관계학 박사학위 취득, 세종연구소 연구위원 거쳐 국민대학에 부임, 현대일본학회 회장(2015년) 역임, 외교부, 통일부, 동북아역사재단, 민주평통 등 자문위원 역임, 주요 논저로는 『한일 관계 50년: 제1권 정치』(공편, 2015), 『한일관계50년의 성찰』(공저, 2017), 『질곡의 한일관계 어떻게 풀 것인가』(공저, 2017) 등이 있음

한인택

現 제주평화연구원 연구위원 겸 제주포럼 사무국장. 서울대학교 경제학과와 同 대학원 외교학과를 졸업한 후 UC, Berkeley 정치학과에서 박사학위를 취득. UC, Davis, University of Washington, 이화여자대학교, 제주대학교 등에서 강의. 핵전략, 안보협력, 공공외교가 주요 관심분야이며, “한국형 공공외교 모델의 모색: 정책네트워크를 활용한 맞춤형, 과학적 공공 외교”와 “핵폐기 사례연구: 남아 프리카공화국 사례의 함의와 한계” 등의 저술이 있음

于婉莹 (우완영)

現 성균중국어연구소 책임연구원. 주요 연구 방향은 중국의 대외전략과 주변외교이며 성균관대학교 동아시아학과에서 「중국 신형대국외교 담론과 정책의 상호작용에 관한 연구」 제하의 박사논문을 썼음. 주요 연구로는 「중국의 아시아안명공동체 담론과 외교적 투사」, 「韩国总统迅速开启访美之旅的战略考量」, 「“均衡”的东北亚国际关系与半岛安全结构」 등이 있음

고바야시 소메이 (小林 聡明)

現 니혼 대학(日本大学) 법학부 신문학과 부교수(准教授). 일본 히토츠바시대학(一橋大学) 사회학부 사회학 학사, 석사, 박사학위 취득. 일본학술진흥회(JSPS) 특별연구원, 동경대, 메릴랜드대, 서울대, 고려대, 동서센터(East-West Center in Washington), 케임브리지대, 경희대 등에서 연구, 교육 활동. 한반도 지역연구, 동아시아 국제정치사/미디어사를 전공. 일본어로 된 주요 연구로서 단독저서 「在日朝鮮人のメディア空間」 (2007), 공동저서 「メディアと文化の日韓関係」 (2016) 외 기타 논문 다수. 한국어로 된 연구로서 공저서 “열전 속 냉전, 냉전 속 열전” (2018) 외 기타 논문 다수가 있음