

## 대결로 치닫는 한일관계: 어떻게 풀 것인가?

이원덕 (국민대학교 일본학과 교수)

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.

## 목 차

1. 한일관계 현상 진단
  - 가. 비정상적 정상화: 장기간 악화상태의 지속
  - 나. 한일 갈등의 확산: 역사에서 정치, 정치에서 경제, 안보 분야로의 확대
  - 다. 국민감정의 악화
2. 최근 한일관계 악화의 4대 요인
  - 가. 위안부 합의 문제: 〈화해치유재단〉의 일방적 해산에 대한 반발
  - 나. 강제징용 재판: 대법원의 징용공에 대한 일 기업의 배상 판결
  - 다. 관함식 욕일기 파동, 화기 관제 레이더 사건
  - 라. 대북 자세를 둘러싼 한일의 온도차
3. 한일관계 이완의 구조적 배경과 관계악화의 직접적 원인
  - 가. 구조적 배경
  - 나. 직접적 원인
4. 일 측 무역보복 조치의 성격과 우리의 대응 방향
  - 가. 일 측 보복적 조치의 성격
  - 나. 대응의 기본 방향
5. 한일 갈등의 핵심, 징용 문제: 어떻게 풀 것인가?
  - 가. 제1의 선택: 징용 문제 방치-한일관계 극단적 악화로 질주
  - 나. 제2의 선택: 기금(재단) 조성에 의한 해결 추구
  - 다. 제3의 선택: 식민불법+배상포기+피해자 국내 구제 선언
  - 라. 제4의 선택: 국제사법 재판소(ICJ) 공동제소에 의한 해결

## 1. 한일관계 현상 진단

### 가. 비정상적 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 경제 보복 조치 이후 시민사회에서 벌어지고 있는 일본제품 불매운동 및 일본 안 가기 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 기본적 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 한일 갈등의 일본 측 원인자는 아베 정부의 이른바 우경화정책과 그에 대한 한국의 반발이라고 할 수 있음. 아베 정부는 2012년 말에 집권한 이래 평화헌법의 개정, 집단자위권의 용인을 허용하는 법제의 도입, 역사수정주의적 정책 추구, 독도에 대한 주권주장의 강화를 추구하고 있는 바, 이는 한국의 강렬한 반발과 저항을 초래하고 있음
- 징용재판의 결과에 대한 한국 측의 무책에 대한 반발로 일본은 마침내 수출규제 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 분야로까지 확산되고 있는 양상임

**한일관계  
갈등 전선은  
과거사 문제에서  
외교적 갈등으로  
외교에서 경제로,  
경제에서  
안보 분야로까지 확산**

## 다. 국민감정의 악화

- 최근의 한일관계는 1965년 수교 이래 최악이라고 일컬어지고 있음. 한 때 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 파고들고 있는 상황이라는 점에서 심각성이 존재함. 일본인의 험한 감정은 어느 때보다 높아지고 있고 한국인의 반일감정, 정서도 매우 고조되고 있음

**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 분노**

- 양국의 국민감정을 더욱 부추기고 갈등을 조장하는 데 미디어가 큰 역할을 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**

- 문재인 정부 출범 이후 한국은 2015년 12월 위안부 합의의 사실상 형 해화를 시도해왔음. 아베 총리는 합의의 준수와 이행을 요구하였고 문 대통령은 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
- 아베 정부는 한국 측의 위안부 합의 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 확인한 부분임. 즉, 합의의 절차나 과정 그리고 내용에 여러 문제가 있음에도 불구하고 문재인 정부로서는 이 합의를 파기하거나 일본 측에 재협상을 요구하지는 않겠다는 점을 분명히 했다는 사실임. 따라서 일본 측의 불만에도 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 한국 정부는 한국의 청구권 수혜기업과 일 측의 징용기업이 자발적 출연에 의한 자금으로 대법원 판결에 따른 배상 의무를 이행한다는 것을 전제로 한일 정부 간 협의를 개시하자는 제안을 했으나 일본 측은 즉각적으로 거부하였음. 이후 한일 정부 간 협의는 재개되지 못한 채 대립이 답보상태를 유지하고 있는 상황
- 징용 문제를 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 게양한 해상자위대의 참가가 우리 당국에 의해 거절되자 일본 측은 크게 반발하였음. 과거 유사한 행사참가에는 육일기가 문제되지 않다가 갑작스런 거절의사 표명에 일본 측은 불만을 갖게 됨. 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 조준

**한국 정부는  
한국의 청구권  
수혜기업과  
일 측의 징용기업이  
자발적 출연에  
의한 자금으로  
대법원 판결에 따른  
배상 의무를  
이행한다는 것을  
전제로 한일 정부 간  
협의를 개시하자는  
제안**

**아베 정부와****일본국민들은****문 정부의 ...****이러한 유화적 접근이****너무 순진하거나****북한에 역이용당하고****있다는 시각으로****보는 경향이 강함**

했다고 주장하는 일본과 우리 구축함에 초계기가 근접비행함으로써 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 일본 측이 우리 해군이 사격관제 레이더를 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 일해상자위대 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 북한 문제와 북핵 문제를 동시에 안고 있는데 반해, 일본은 안보 문제와 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 국내정치 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

*정경 엘리트의  
세대교체와  
한국 정치사회의  
민주화에 따라  
더 이상 막후  
조정 메커니즘은  
존재하지 않게 되었음*

**상대방에 대한 오해,  
편견, 무지의 극대화,  
상호이해 노력의  
부족이 한일관계  
악화를 추동하는 원인**

- 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 좁아졌다고 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 중

점을 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 기술이 점차 희미해지거나 삭제되고 있는 경향이 나타나고 있음
- 한국은 ‘신 에치슨라인’ 밖에 존재한다는 식의 논법도 보수 우파의 담론에서는 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 아베 측근 경산성 마피아들의 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 일본 국내지지 기반이 강하다고는 볼 수 없음

*일본 정부가 70년간  
금과옥조처럼  
지켜왔던 정경분리  
규범을 위반한 것이며  
매우 이례적 조치 ...  
아베와 아베 측근  
경산성 마피아들의  
합작품으로 볼 수 있음*

**한일 갈등이****놓여 있는****국제정치적 맥락,****동북아 국제관계의****문맥 속에서****사태를 진단하고****해법을 추구해야**

- 재량권, 칼자루(수도폭지)를 쥐고 흔들 수도 있다는 시그널, 일종의 엄포 금수조치는 아님, 재량권 발동하게 되면 사실상 금수조치에 가까운 효과 날 수도
- 자유공정무역 규범에 저축, 70년간 일본 스스로 지켜온 정책과도 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 루비콘강을 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, 화이트

리스트 배제 외에 금융보복 조치, 관세보복, 비자발급 제한, 송금 제한, 일본 내 한국자산 일시 동결 조치 등이 예상

- 아베 정부는 각 성청으로부터 약 100여 아이템에 이르는 보복 항목을 제출받아 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 가늠되고, 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 불

**일본 정부와  
일본 내 여론은  
일 기업의  
자금조성에  
반대하고 있어,  
일 기업의  
행동에 큰 제약이  
걸려 있는 상황**

**물질 배상요구****포기하고****정신적 역사청산을****요구하는 방식으로****도덕적 우위에 선****대일 외교가 가능**

완전 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 준용될 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 독도 문제를 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

**양국의  
최고법원 판결이  
상이하므로  
제3의 국제사법기관의  
판결로 최종 결론  
내는 것도  
평화적 분쟁 해결방식**

## 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

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

- 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
  - ①대일 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)
  - ②법리론: 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 공통향이 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 공동제소할 경우 핵심 쟁점은 피해자 구제의 여부 및 방법론에 초점이 맞춰질 것이기 때문에 ICJ는 식민지배의 불법성 여부를 정면으로 다루지 않을 것으로 예상됨
- 다만 피해자 구제의 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 해당하든지 아닌지가 판단의 중심적 기준이 될 것임
- 식민지 불법성 문제에 관해 한일 양국의 입장(헌법, 한일기본조약 비준 국회, 정부의 공식 입장)은 일관되게 대립, 병행되어 왔음. 즉, 한국의 입장은 일관되게 불법(부당 불법론)이라는 것이고 일본 측의 입장은 불법은 아니라는 것(부당 합법론)임. 이러한 양국의 입장은 ICJ의 어떠한 판결에도 불구하고 향후에도 변하지 않고 견지될 것임

**<참고사항> 유사 사례의 보상금 책정은 어떻게 되었나?**

- 대법원의 판결에 따르면 징용피해자에게 지불되어야 할 위자료는 1억 원 내외임. 실제로는 지연금을 포함하여 1인당 2억 원가량이 지불될 것으로 추정됨
- 강제징용과 유사한 국제적 사례에 비추어 보면 이 금액은 하향 조정될 가능성이 클 것으로 예상됨(일종의 글로벌 스탠더드?)
  - ①나치 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 150만 명에 한해 15,000마르크(약 1,100만 원)를 지불하였음
  - ②미 클린턴 정부는 제2차 세계대전 당시 일본에의 협조를 우려하여 강제로 감금조치했던 일본계 미국 시민들에 대해 20,000달러(약 2,000만 원)의 보상금을 지불하였음
  - ③일본 정부는 식민치하에 있던 대만인 출신 일본군 병사들에 대한 보상금 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 2,000만 원, 부상 피해자에게 1,000만 원, 그리고 생환 피해자에게 병원비 조로 연 80만 원이 지불 되었다는 점도 고려되어야 할 것임

**국제사례에  
비추어 볼 때  
대법원의 강제징용  
피해자에 대한  
위자료 1억 원이  
다소 과다 책정된  
것으로 볼 수 있음**

## ❖ 저자 약력

## ■ 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 『한일관계 50년: 제1권 정치』(공편, 2015), 『한일관계50년의 성찰』(공저, 2017), 『질곡의 한일관계 어떻게 풀 것인가』(공저, 2017) 등이 있음.

기획 및 감수: 도종윤 (제주평화연구원 연구실장)

편집: 한유진 (제주평화연구원 연구조교)



제주특별자치도 서귀포시 중문관광로 227-24 (63546)

전화: 064) 735-6500 팩스: 064) 738-6522

E-mail: [policyforum@jpi.or.kr](mailto:policyforum@jpi.or.kr) <http://www.jpi.or.kr>

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

ISSN: 2005-9760