ISSUE BRIEF

이슈브리프 353호
(2022. 5.11)

한일 정책협의대표단 파견과 역사문제: 해법과 향후 전망

제353호

김태주 외교전략연구실

국가안보전략연구원
Institute for National Security Strategy

INSS
www.inss.re.kr

국문초록

윤석열 대통령이 당선인 신분으로 지난 4월 24일 일본에 파견한 한일 정책협의대표단은 일본 정재계 등 주요 인사들을 면담하고 28일 닷새간의 일정을 마치고 귀국하였다. 그동안 한일관계는 우리 대법원의 일제 강점기 강제징용 배상 판결과 정부의 한일 위안부 합의 불인정 등에 일본이 수출 규제로 맞대응하면서 문재인 정부 후반기에는 정상회담 한 번 없는 최악의 관계로 인식되어 왔다. 이번 정책협의단의 방일은 일본 사회 내에서 우호적인 정치적 분위기를 조성하였고 이는 커다란 악재만 없다면 앞으로 신정부의 한일관계 개선을 위한 노력에 날개를 달아줄 값진 자산이 될 것으로 보인다. 하지만 정책협의단이 남긴 무시할 수 없는 성과에도 불구하고 한일 간에 인식의 차이점과 정책협의단이 할 수 있는 역할의 한계도 명확하다는 것을 보여주었다. 과거사 문제의 해결은 가해자의 진정한 사과가 수반되어야 함에도 불구하고 일본 정치권의 반응에서 김대중-오부치 공동 선언의 정신에 나타난 사과의 흔적은 이번에도 찾아보기 힘들었다. 역사 논쟁은 현재 불확실성이 증대하는 동북아시아 국제정치에서 과거를 반면교사로 삼아 상대방에 대한 행동, 의도, 이익, 정체성을 가늠하고 사과의 국제정치를 통해 화해와 협력의 기반을 만들어 가는 중요한 정치적 도구이다. 그럼에도 불구하고 일본 정부의 과거사 부정, 평화헌법 개정 의도, 군사적 재무장 움직임에 대한 주변국들의 우려를 고려할 때 단기간 내에 역사 문제를 둘러싼 한일관계 개선을 기대하기는 어려워 보인다. 과거사 문제는 당장 해결이라는 성급한 해법 보다는 어떻게 공통의 이익과 연대, 대화의 폭을 넓혀 가면서 신뢰를 구축하고 국제정치적 불확실성을 관리할 지를 생각하는 것이 빠른 해법이다.

핵심어: 정책협의대표단, 한일관계, 김대중-오부치 선언, 과거사, 불확실성, 다자적 접근

윤석열 대통령이 당선인 신분으로 지난 4월 24일 일본에 파견한 한일 정책협의대표단은 일본 정재계 등 주요 인사들을 면담하고 28일 닷새간의 일정을 마치고 귀국하였다. 한미 정책협의단에 이어 한일 정책협의단을 파견한 것은 한국외교의 중심축을 형성하는 두 국가의 중요성을 단적으로 보여주는 상징적인 시그널로 볼 수 있다. 그동안 일본 정부는 우리 대법원의 일제 강점기 강제징용 배상 판결과 정부의 위안부 합의 불인정 등에 수출 규제로 대응하였다. 그 여파로 2019년 아베 수상과의 정상회담 이후 문재인 정부 후반기에는 양국 간에 정상회담 한 번 없는 전후 최악의 상태가 되었다. 하지만 윤 대통령의 한일관계 개선 의지와 정책협의단의 방일은 신정부의 양국 관계개선에 대한 강한 의지와 진정성을 보여주었고 일본 측에서도 관계 개선 필요성에 대해 신정부와 어느 정도 공감하는 계기가 되었다. 일본 내 주요 언론들은 기시다 정부도 신정부의 관계개선 의지에 호의적으로 호응할 것을 촉구하는 등 상당한 공감대를 형성하는 계기가 되었다. 이는 신정부 출범 이전에 중요한 외교적 성과로 볼 수 있다. 하지만 이번 정책협의단의 유의미한 방일 성과에도 불구하고 일본 측의 역사문제에 대한 진정한 사과와 소통 그리고 미래지향적 협력을 위한 전향적인 태도 변화는 감지되지 않는다는 측면에서 그 한계도 분명해 보인다.

이번 정책협의단이 남긴 양국 관계개선의 필요성에 대한 공감 그리고 이러한 우호적인 분위기에 일본 정부의 반응을 촉구하는 일본 내 언론 동향 등 긍정적인 효과에도 불구하고 아직 한일관계 개선을 위해서는 넘어야 할 장애 요소가 많다. 그런 의미에서 이번 정책협의대표단의 방일을 네 가지 측면, 즉 △ 정책협의단의 방일 성과 △ 한일 간 서로 다른 기대와 한계 △ 역사 갈등 △ 양국 관계개선을 위한 새로운 접근 방법의 필요성 등의 측면에서 평가하고자 한다.

정책협의단의 방일 성과

한일 정책협의단은 4월 26일 기시다 총리를 예방하고 한일관계 개선에 대한 공감대를 확인하였다. 한국에서 대통령 선거가 끝나고 정권 이양시기에 양국은 지금까지의 대치 국면을 타개하고 정책 전환과 관계 개선을 시도할 수 있는 기회를 맞이하였다. 그동안 양국 국내 정치에서는 상대방에 호의적인 정치적 조치들이, 특히 선거 국면에서 유권자들의 역풍을 불러올 수 있다는 사실을 가장 두려워하였다. 하지만 기시다 총리가 새로 취임하였고 한국에서도 신정부가 출범을 앞두고 있는 상황에서 윤 대통령이 먼저 정책협의단을 일본에 보낸 것은 관계 개선을 위한 긍정적인 조치였다고 볼 수 있고 일본의 정재계 그리고 언론들도 이에 호의적인 반응을 보이고 있다.

우선 정책협의단의 방일은 일본 사회 내에서 우호적인 정치적 분위기를 조성하였고 이는 커다란 악재만 없다면 앞으로 신정부의 한일관계 개선을 위한 노력에 날개를 달아줄 값진 자산이 될 것으로 보인다. 기시다 총리는 신정부 대표단을 만남으로써 관계 개선의 의지를 보여주었고 우리 대표단의 김대중-오부치 선언 정신 계승 의지에 공감을 표시하기도 하였다. 정재계 인사들 역시 면담에 적극 응했고 다방면에 걸친 한일교류와 무역의 증대 그리고 정치적 협력을 주문하였다. 아사히신문은 윤 대통령의 취임식에 기시다 총리의 참석을 촉구하였고 도쿄신문은 기시다 총리와 정책협의단의 면담을 양국관계 개선을 향한 중요한 첫걸음이라고 평가했다. 일본 유력 언론들이 우리 신정부의 관계개선 의지를 연일 긍정적으로 보도하고 한일관계 개선에 대한 기대감을 표명하는 동시에 대화의 필요성을 강조한 것은 기시다 정부에게 양국관계 개선을 행동으로 주문한 것이다. 이는 일본 보수층과 일반 시민들에게도 보수 자민당 정부가 한국에 대해 새로운 접근을 시도할 수 있

는, 즉 수출규제를 철회하고 대화에 나설 수 있는 명분을 제공했다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 이번 정책 협의단의 방일은 적지 않은 외교적 성과를 거두었다.

한일 역사문제에 대한 서로 다른 기대

정책협의단이 남긴 무시할 수 없는 성과에도 불구하고 한일 간에 인식의 차이점과 정책협의단이 할 수 있는 역할의 한계도 명확하다는 것을 보여주었다. 우리 대표단은 윤 대통령의 친서를 기시다 총리에게 전달하며 김대중-오부치 공동 선언의 정신을 계승 및 발전시킬 것을 제안했고 기시다 총리도 이에 원칙적으로는 공감했다. 하지만 일본 정부 인사들은 공식적으로 김대중-오부치 선언을 한일관계 개선의 모델로 언급하거나 내세우지 않고 있다. 왜 그럴까? 당시 오부치 수상은 김대중 대통령의 방일 기간에 문서로 일본의 과거사에 대한 진정한 사죄의 뜻을 피력했다. 비슷한 시기에 중국의 장쩌민 주석이 일본을 방문해서 같은 수준의 사과를 요구했지만 오부치 내각은 이를 거절했다. 냉전이 끝나고 미일 협력의 새로운 기반이 마련되기 전에 일본이 중국의 부상에 한국과 함께 대응하기 위한 역할 분담을 모색하고 있었고 일본 문화에 대한 한국의 시장개방 등 일본 국익의 관점에서도 한국과의 관계 개선이 필요했기 때문이다.

하지만 현재 일본 정부는 김대중-오부치 선언 모델처럼 일본의 과거사에 대한 반성을 필요로 하지 않는 듯하다. 이는 무엇보다도 일본이 미국과의 전략적 공생관계를 바탕으로 중국 문제 등 지역 안보, 경제 문제 등을 균형자 미국과의 협력만으로도 해결할 수 있다고 믿기 때문이다. 더욱이 날로 심화하는 한국과의 경제적, 군사적 경쟁관계, 정치적 불확실성, 민족주의 대립과 역사 갈등의 심화 등은 화해와 소통을 가로막는 장벽이다. 정치학자 배리 오닐

(Barry O'Neill)은 "한 국가의 다른 국가에 대한 사죄의 표시는 국가의 체면과 위신을 떨어뜨린다(losing face)"라고 주장한다. 이는 한국과의 관계 개선을 위해 일본의 체면을 구기고 위신을 저하시키는 일은 보수 민족주의 정서에 반하는, 감내 해서는 안되는 것으로 여기는 것이며 이는 불확실성의 시대에 더욱 더 그렇다. 과거사 문제의 해결은 가해자의 진정한 사과가 수반되어야 함에도 불구하고 강한 보수 민족주의 정서 속에서 일본 정치권이 김대중-오부치 공동 선언의 정신에 나타난 사과의 흔적은 이번에도 찾아보기 힘들었다. 이러한 사실을 고려할 때 한일관계에서 과거사 문제에 관한 한 눈에 띄는 개선을 기대하기는 어려워 보인다.

역사 갈등과 재무장 움직임

기시다 총리는 정책협의단을 면담하고 한일, 한미일 협력의 필요성을 역설 하면서도 우리 대법원의 강제징용 배상 판결과 일본 기업의 한국 내 자산 매각과 현금화를 반대한다고 했다. 기시다 총리 면담 후에 보수 자민당 내 최대 파벌을 이끌고 있는 아베 신조 전임 총리와의 면담에서도 아베는 강제징용 판결의 부당함을 지적하고 일본기업의 자산 압류와 현금화를 지적했다. 뿐만 아니라 2015년 박근혜 정부에서 한일 양국 정부가 체결한 위안부 합의가 파기된 것에 대해 유감을 표시하고 합의의 이행을 촉구하였다. 반면에 한국 측에서는 일본 전범 기업들의 자산 매각과 현금화가 초읽기에 들어갔으며 이러한 법원의 판결을 신정부가 뒤집고 정치적 역풍을 감내하기에는 정권 초기에 너무 부담스러운 짐이 될 수 있다. 현재도 일제 강제노역피해자 정의구현전국연합회 주도로 일본 전범 기업을 상대로 1004명이 소송을 진행 중이다.

역사 문제는 현재 불확실성이 증대하는 동북아시아 국제정치에서 과거를 반면교사로 삼아 상대방에 대한 행동, 의도, 이익, 정체성

을 가늠하고 사과의 국제정치를 통해 화해와 협력의 기반을 만들어 가는 중요한 정치적 도구이다. 일본의 과거사 부정이 일본의 평화헌법 개정, 군사적 재무장 움직임에 대한 주변국들의 우려를 더욱 강하게 불러일으키는 이유이다. 일본은 2008년 경제위기와 미중 갈등의 심화 등 동아시아 국제정치적 불확실성의 심화와 더불어 아베 집권 이후 지속적으로 평화헌법 개정과 자위대의 역할 확대 그리고 적기지 공격능력 법제화 움직임 등 재무장에 대한 강한 의욕을 보여 왔다. 과거의 침략과 폭력에 대한 사죄 없는 일본의 재무장을 군국주의 일본의 과거를 답습하는 절차로 이해하는 것은 역사가 미래를 공통으로 열어가는 데 있어 얼마나 중요한 요소인지를 잘 말해준다. 다시 말해서 한국, 중국을 비롯한 주변국들은 진정성 있는 사과를 통해서 일본의 행동에 과거의 군국주의가 가졌던 침략적, 폭력적 의도와 정체성이 없다는 것을 보여 달라는 것이다.

한일관계 개선을 위한 역사문제 해법은 있는가

일본 측은 이번 정책협의단과의 면담에서도 과거사 문제에 대한 해법을 한국 신정부가 가져와야 한다는 입장을 전달했다고 한다. 이는 과거사 문제를 단순하게 보는 시각이며 일본 지도자들은 위안부합의와 대법원 강제징용문제를 매듭지으면 해결될 것이라고 생각하는 듯하다. 과거사 문제는 위안부와 강제징용 말고도 영토문제, 교과서 문제 등등 많은 이슈들이 얽혀 있다. 사람들이 집단적으로 공유하고 있는 기억은 이를 지우지 않는 한 영원히 남아있는 것이고 지우는 것은 가능하지도 않다. 과거에 대한 기억은 앞으로 우리가 상대방을 이해하고 행동하고 이익을 설정하는데 있어 중요한 인식의 토대(시각)를 제공한다. 자신이 상대방, 혹은 그 사람의 행동을 어떻게 인식하느냐에 따라서 자신의 이익도, 행동도, 또 그 의도도 달라진다. 그래서 과거는 한 사람 혹은 단체들의 미

래 관계를 어떻게 형성하는지에 있어 핵심 결정요인이며 과거를 잊고 미래를 보자고 하는 것은 미래지향적일 수 없다. 사람들의 기억을 완전히 지울 수 없는 한 우리 정부도 일본 측도 과거사와 함께 살아가야 한다. 그렇다면 과거사는 어떻게 해결해야 할 것인가?

과거사 문제는 국제정치적 불확실성과 밀접한 상관관계를 가지고 있다. 공유할 수 있는 이익의 결여 그리고 상대국에 대한 신뢰가 약화되고 의도와 행동에 대한 불확실성이 증가하면 과거의 불행한 시기의 대립과 폭력에 대한 역사는 언제든지 수면 위로 다시 떠오른다. 냉전이 끝나고 국가 간의 행동을 규정할 수 있었던 이데올로기의 프레임이 무너져가면서 우리는 일본의 헌법개정운동, 영토갈등, 교과서문제, 위안부, 강제징용 등 역사문제를 새로운 국가 간의 갈등으로 인식하기 시작하였다. 이는 우리의 국내 역사문제에서도 과거 권위주의적인 국가가 시민들에게 행했던 잔혹행위에 대한 반성을 요구하고 화해와 통합을 이루려는 노력과 마찬가지다. 한일 양국 간의 과거사 문제를 해결하겠다는 생각은 지난 정부들이 모두 원했던 바 이지만 사실 이는 이상적인 실험으로 그칠 가능성이 농후하다. 과거사 문제는 당장 해결이라는 성급한 해법보다는 공통의 이익과 연대, 대화의 폭을 넓혀 가면서 신뢰를 구축하고 국제정치적 불확실성을 어떻게 관리할 지를 생각하는 것이 빠른 해법이다.

과거사 문제는 국제정치에서 불확실성을 줄이고 한일 공통의 국가이익을 창출하기 시작하면 정치적 대립과 갈등 보다는 과거 불행했던 역사의 의미를 재정의하고 보다 건설적인 화해와 협력의 무드를 만들어내는 중요한 사회적 도구로 변신할 것이다. 그런 의미에서 신정부와 기시다 내각이 강조하는 경제안보에서 공통의 이익과 연대를 모색하고 한미일을 중심으로 하는 다자적인 접근을 통해 먼저 대화의 문을 열 필요가 있다. 현재 한일 간에는 과거사

문제로 신뢰가 심각하게 손상된 상태이며 이를 단기간에 복구하기는 쉽지 않아 보인다. 일본의 수출규제는 반도체 공급망 문제 등 미국이 민감해 하는 사안이며 이를 감안할 때 일본이 여기서 수출규제를 더 강화하기는 어려워 보인다. 여기서 더 나아가 신정부는 한미일 경제안보 협력을 열린 인도-태평양 전략과 동일 선상에서 '열린' 공급망 재건이 필수라는 사실을 강조하고 경제동맹의 제도적 틀을 전향적으로 재구성 할 필요성이 있다. 지소미아 역시 역내 군사적 대화의 창구를 파이브 아이스와의 협력 전 단계로 규정하고 이를 새롭게 한일 협력 모델로 확대, 재구성하고 다른 한편으로 한일 역사공동연구회와 같은 공공외교를 점차 확대해 나가면 교류와 대화의 폭을 넓혀 가면서 불확실성을 줄여 나갈 수 있을 것이다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.