

문재인 정부의 대일외교 제언 주장하는 아베 외교, 어떻게 다를 것인가?

2017년 5월

대표집필 손 열

EAI 일본연구센터 소장 · 연세대학교 교수

트럼프 정부의 출범과 함께 동아시아 지역질서는 중요하고 있고 한일관계도 새로운 국면을 맞고 있다. 신정부는 미국 우선주의(America First)에 기초하여 안보 차원에서는 군사력을 증강하고 기존 동맹 네트워크를 강화하되 동맹국에 보다 많은 유지 부담을 부과하는 이른바 “힘에 의한 평화”(peace through strength)를 추구하고 있다. 경제적으로는 “미국 제품을 구입하고 미국인을 고용”하는 적극적 통상정책을 추진하겠다고 천명하면서 환태평양동반자협정(TPP) 탈퇴를 선언하고 기존 통상협정을 전면 재검토하는 한편 주요 교역상대국의 불공정 무역행위를 시정하도록 압력을 행사하고 있다. 한국과 일본은 미국의 두 핵심 동맹국으로서 미국의 군사중심적이고 거러지향적 안보정책에 적응해야 하며, 경제적으로는 미국의 공격적 일방주의 통상정책에 신중히 대처해야 한다. 한일 양국은 동아시아 안보 및 경제관계의 유동성이 증가하는 속에서 양자관계를 새롭게 모색해야 하는 시점에 와 있다.

그럼에도 불구하고 양국간 현안인 일본군 위안부 문제, 보다 구체적으로 2015년 12월 28일 위안부 합의를 둘러싼 감정 대립이 재연하면서 주한 일본대사가 3개월을 넘는 장기간 자리를 비우는 초유의 사태를 치렀을 만큼 전략적 협력을 위한 대화의 분위기는 좀처럼 마련되지 못하고 있다. 한국에 대해 보다 주장적이고 강경해지는 아베 정부와 위안부/소녀상 문제로 파열음을 내고 감정대립을 지속한다면 한국의 외교적 활로는 크게 제약될 것이고 트럼프 리스크에 적절히 대응하지 못하는 위험성을 안게 될 것이다. 신정부는 위안부 문제가 갖고 있는 속성, 양국간 합의의 본질을 냉철히 검토하여 역사문제는 역사문제대로 다루는 동시에 안보, 경제, 문화 협력을

강화해가기 위한 한일 양국의 공동 진화(co-evolution)의 첫발을 제대로 데 수 있어야 한다.

위안부 외교의 함정

박근혜 정부의 대일외교는 사실상 실패작이라 평가할 수 있다. 제대로 된 정상회담 한번 하지 못한 채 안보와 경제 양면에서 이렇다 할 협력 성과를 거두지 못하였고, 양국간 국민감정은 국교정상화 이래 최악의 상태에 이르렀다. 한국의 반일감정은 그렇다 치더라도 일본의 대한감정 악화는 뼈아픈 대목이다. 한국을 조롱하고 혐오하는 분위기가 만연해 있다. 이 모든 악화 상황의 근저에는 위안부 문제가 자리하고 있다. 가해자와 피해자라는 역사적 입장은 천 년의 역사가 흘러도 변하지 않는다는 2013년 3.1절 기념

- EAI는 2017년을 맞아 변화하는 국제정세와 주요 이슈를 진단하고 바람직한 한국 외교정책의 방향을 제시하기 위하여 각 분야 전문가들을 모시고 라운드테이블 토론회를 개최하였습니다.
- 본고는 토론회에서 논의된 사항을 바탕으로 저자가 대표집필 하였습니다. 본고의 내용이 반드시 다른 토론회 참가자의 의견을 그대로 반영하거나 토론회 상호간 합의된 결과를 보여주는 것은 아닙니다.
- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

“문재인 정부의 대일외교 제언: 주장하는 아베 외교, 어떻게 다를 것인가?” ISBN 979-11-87558-61-3 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr



사로부터 시작한 박근혜 대통령의 과거사 강경론은 위안부 문제 진전을 한일관계 개선의 전제조건으로 설정하는 무리수로 이어져 일정한 국내적 지지를 획득하였던 반면 외교적 고립을 초래한 자충수가 되었다. 한일 양국간 역사갈등, 정체성갈등이 안보협력의 저해와 경제협력 저하로 이어지는 악순환(vicious cycle)의 고리가 형성되었다. 한미일 안보 삼각협력에 제동이 걸리면서 미국 측 불만이 증대되었고, 한일 양국간 교역과 직접투자, 관광객 수가 급격히 축소되어 정치경제적 비용을 감내하기 어려운 상황에서 결국 외교적 타협으로 12.28 위안부 합의가 이루어졌다.

물론 이러한 악순환 고리가 박근혜 정부의 탓만은 아니다. 아베 정부의 역사수정주의와 이에 따른 정체성의 정치가 한국에 강한 정서적 반발을 초래했음은 주지의 사실이다. 또한 합의 이후 아베 총리가 위안부 할머니에 대한 직접적인 사과 발언이나 서신 전달 요청을 정면으로 거부한 점, 독일에서 평화의 소녀상 건립 시도에 일본 정부가 압력을 가해 무산시킨 사례, 미국 글렌데일 평화의 소녀상 철거 소송에 일본 정부가 개입한 사례 등 합의의 정신에 위배되는 여러 사례에서 읽히듯이 일본 정부의 태도는 역사 화해를 위한 전향적 노력과는 거리가 있다. 나아가 아베 정부는 부산 소녀상 건립에 대한 항의로 나가미네 야스마사(長嶺 安政) 대사를 소환 조치하고 한일 통화스와프 논의를 중단하는 초강수를 두었고, 지속적으로 한국 신정부가 위안부 합의를 준수해야 한다는 주장으로 압박하고 있다. 마치 과거 한국이 일본에 취했던 모습을 보는 듯하다.

문제는 한국이 처한 국제형세이다. 일본의 아베 정부는 2015년 4월 미일 정상회담으로 동맹 강화를 향한 큰 획을 그었으며 이후 트럼프 정부와도 긴밀한 관계를 형성하면서 역내 전략적 위상이 상승세를 타고 있다. 반동적 보수 정체성 구축 시도로 대외 갈등이 초래되더라도 거래지향적 접근(transactional approach)의 트럼프 정부가 적극적으로 개입할 가능성은 낮다. 국내적으로도 정치적 경쟁자가 사실상 부재한 가운데 독주체제를 굳혀 놓았다. 반면 한국은 리더십 공백으로 외교적 파도림(Korea passing)을 걱정할 만큼 전략적 위상이 하강하고 있다.

5월 10일 문재인 정부가 마주하는 아베 정부는

역대 정권과 달리 역사문제에 대해 정면으로 맞설 것이다. 위안부 합의 대응 여하에 따라 한일관계 상황은 파열음을 내며 악화될 수 있고, 이럴 경우 양국의 국력으로 보나 현재 아태지역 내 외교적 위상이나 당면한 외교과제 차원에서 한국이 상당한 비용을 치러야 하므로 전략적 접근이 요청된다.

신중하고 유연한 대응 필요

신정부는 이런 흐름을 주의 깊게 관찰하고 위안부 합의 처리를 신중하고 유연하게 다루어아가야 한다. 그 출발점은 위안부 문제에 대한 한일 양국의 합의가 얼마나 지난한 과제인가를 명확히 인식, 인정하는 데서 시작되어야 한다. 본래 역사해석은 그 국가의 정체성과 관련된 일이어서 한일 양국간 과거에 대한 인식 차이는 종종 정체성의 충돌로 이어져 왔다. 따라서 양국이 역사문제에 “합의”(合意)하는, 즉 양국민의 의(意)를 합(合)하는 일은, 양자간 정체성의 일정한 수렴을 뜻하는 지난한 과제이다.

12.28 합의의 근본적 한계는 여기에 있다. 박근혜 정부는 사실상 합의가 불가능한 사안에 대해 시한을 정하고 타결을 시도하였으므로 국민적 동의를 구하는 과정이 부재한 밀실협상과 일방통행식 결정을 할 수밖에 없었다. 그런 까닭에 타결 직후 여론조사에 따르면 한국민 63%가 합의를 반대하였고, 현재도 압도적 다수인 80% 이상의 국민이 소녀상 이전을 반대하고 있다.

신정부는 재협상을 거론하기 이전에 국내 대화에 나서야 한다. 12.28 합의가 기본적으로 정치적, 외교적 타협의 결과임을, 즉 위안부 합의의 결함을 자인하는 겸허한 자세로 정부 결정을 반대하는 피해자와 국민 다수에게 호소하고 설득해 나가는 수순을 밟아야 한다. 신정부는 이러한 자기부정적 자세로 국민과 대화를 진행하며 합의의 파기, 재협상 같은 선택부른 강경대응 조치를 삼가고 그에 따른 손익을 냉정히 다면적으로 계산하는 시간을 가져야 한다.

신정부가 재협상 수순을 단행하고자 할 경우 그 후폭풍은 만만치 않다. 아베 정부는 줄곧 한국정부에게 위안부 합의 준수를 요구해 왔다는 점에서 심중팔구 재협상에 응하지 않을 것이기 때문에 일방적



파기의 선에서 그칠 가능성이 크다. 이럴 경우 일본 정부의 외교적 파상공세에 국제여론은 한국에게 결코 우호적이지 않을 것이며, 일본 국내에서 역사문제에 진보적 입장을 견지했던 지식인들의 입장은 현격히 위축될 것이다.

신정부는 일본 정부에게 12.28 합의의 내용에 대한 좁은 해석보다는 그 기본 정신, 즉 식민지 지배에 대한 역사 화해 정신을 강조하는 대응적 입장으로 합의 내용을 보완해가자는 긴 호흡의 대응을 견지할 필요가 있다. 12.28 합의대로 위안부 역사와 관련한 정부 수준의 비판과 비방은 중단하되, 1.5트랙 혹은 민간 역사대화를 지속하여 따질 것은 따지면서 합의 정신의 이행과 확산에 노력하여 국민적 이해와 공감의 폭을 넓혀야 한다. 이 과정에서 신정부는 지난 30여년간 역사문제를 둘러싼 갈등과 협력을 통해 얻은 지식과 견해를 존중하여, 마치 새로운 업적을 내겠다고 나서기보다는 역대 정부가 이룩해 온 성과를 보완, 축적하겠다는 겸허한 자세를 가져야 한다.

안보협력 강화

신정부는 역사문제 트랙에서 다층적 수준에서의 논의를 지속하되 안보 및 경제 영역에서 훼손된 양자관계를 복원하도록 노력을 경주해야 한다. 이런 가운데 중요한 고려사항은 역내에서 일본의 점증하는 위상에 대한 평가이다. 2012년 출범한 제2차 아베내각은 국제협조주의에 기반한 적극적 평화주의란 슬로건 하에 집단적 자위권을 용인하고 일련의 안보법제를 통해 군사적 역할 확대에 노력해 왔고, 2015년 미일공동비전성명(2015년 4월 28일)을 통해서 “양국의 안전과 번영은 상호 긴밀히 얽혀있어 떼어내려야 뗄 수 없는, 국경에 의해 정의될 수 없는 것임”을 선언함으로써 미일동맹을 최상의 상태로 올려놓았다. 나아가 미국 트럼프 정부의 등장으로 여러 불확실성과 불안이 고조되는 가운데 발빠르게 양국관계를 안정화하여 아태지역에서 미국의 핵심 파트너로서 위상을 공고히 하고 있다는 자신감이 여러 면에서 배어나고 있다.

따라서 안보 및 경제무대에서 일본은 한국에 대해 보다 주장적인 자세로 나올 가능성이 높다. 북핵 및 미사일 능력 고도화에 따른 공통의 위협에 대처하

는 공동안보협력 체제를 강화하는 데 적극적으로 나설 것이며, 한미일 협력은 본 궤도에 오를 것이다. 이런 차원에서 2016년 11월 한일 GSOMIA 체결은 위안부 합의와 유사하게도 국민들에게 충분한 설명을 제공하지 않은 가운데 밀실협상과 일방통행적 결정으로 인해 국민적 반대에 직면하고 있음에도 불구하고, 상대국이 요청하는 군사정보를 상호성의 원칙 하에 제공하는 협정으로서 양국간 안보협력의 기본 토대를 이루는 성격을 갖고 있어 그 불가피성은 인정해야 한다. 신 정부는 미일 양국과 함께 대북 군사정보 공유, 핵우산 및 확장억제 신뢰성 제고, 미사일 방어체제 공동협력 등 삼각협력체제를 확대 발전시켜가야 한다.

반면, 대중국 견제노선을 견지하고 있는 아베 일본의 지역내 역할 증대에 따라 동북아 형세는 “미일 대(對) 중국” 구도가 형성됨에 따라 대중국 견제의 한미일 삼각협력이 전개되어 원치 않는 전략적 상황을 맞을 수 있다. 신 정부는 한미일 삼각협력이 대중국 지역동맹으로 발전하지 않도록 세심한 주의를 기울이는 가운데, 삼각협력과 한중 네트워크가 상호 공존하고 협력적으로 연계될 수 있도록 다각적인 노력을 경주해야 한다.

경제 및 신흥이슈 협력 확대

신정부는 번영과 신흥 무대에서 일본과 최대한 공통 이익을 찾아서 협력하는 신시대 출범의 전기를 마련해야 한다. 특히 경제무대에서 트럼프 정부는 미국 우선주의 슬로건 하에서 다자주의 제도와 규범, 규칙에 입각한 자유주의적 접근보다는 미국의 비대칭적 권력관계를 최대한 활용하는 양자주의 협상과 일방주의적 보복, 실적지향적 접근을 취하고 있다. 이른바 공격적 일방주의(aggressive unilateralism) 통상정책의 일환으로 TPP 탈퇴 선언 이후 동요하는 동아시아 혹은 아태 지역의 통상질서를 새롭게 모색해야 하는 과제가 던져졌고, 그런 만큼 개방적으로 자유주의적인 다자제도의 성립을 위한 한일 양국의 협력 유인은 더욱 커지고 있다.

한일 양국은 TPP 이후(Post-TPP) 통상질서 구축을 위해 지역포괄경제동반자협정(RCEP), 한중일 FTA, “TPP 11” 등을 통한 지역 아키텍처 건축에 공조하는



한편, G20, 아시아태평양경제협력체(APEC), 동아시아정상회의(EAS) 등 여러 국제 다자무대에서 자유무역, 자유주의 다자규범과 제도 수호와 확대를 위한 양국의 협조를 강화해야 한다. 또한 아시아개발은행(ADB)과 아시아인프라투자은행(AIIB)의 공존과 기능적 분화를 지향하면서, 경제/통상 이익과 전략적 이익이 부정적으로 상호연쇄하지 않도록 아키텍처 설계에 나서야 한다.

신정부는 해묵은 이슈인 한일 FTA를 재가동할 준비에 나서야 한다. 2004년 교섭이 중단된 한일 FTA에 대해서 양국은 2008년 교섭 재개를 시도했고 TPP 교섭 과정에서도 재개가 모색된 바 있다. 이제 TPP 중지 상태에서 한일 FTA 협상의 새로운 모멘텀이 부각되고 있으므로 이 기회에 신중하게 교섭 재개를 위한 새로운 프레이밍(framing)을 마련하고 국민적 공감대를 모아 갈 필요가 있다.

한일 FTA는 제조업 중심, 대기업 중심, 자유화(liberalization) 중심의 기존 교섭틀에서 벗어나 일자리 창출의 FTA로 새롭게 프레이밍할 수 있다. 특히 서비스업 확대를 위한 아이템 발굴, 문화교류 및 문화산업에서의 협력 촉진을 위한 조치, 고령화사회를 겨냥한 의료, 바이오 분야 협력, 디지털 트레이드(digital trade) 규칙제정, 환경사업 협력 등 신규 어젠다를 적극 발굴할 필요가 있다.

또한 양국간 인력 이동을 자유롭게 하는 협정도 유망하다. 한일 양국은 저출산 고령화사회에 빠르게 진입하면서 노동인구 감소 사태를 맞고 있으며, 특히 일본은 단카이(團塊) 세대의 은퇴로 노동력 부족이 심화되는 반면 한국은 청년실업이 심각한 상태여서 상호보완 구조를 가지고 있다. 중고교 및 대학 교류, 기능인력 교류 촉진 조치, 인력 이동의 자유화(모드 4) 등을 통해 한국의 양질의 청년노동력이 일본의 숙련 노동시장의 부족을 메워줄 수 있을 것이다.

한일의 공진을 위하여

신정부가 맞이할 첫 번째 도전 과제는 아베 정부가 위안부 합의 이후에도 역사수정주의에 입각한 반동적 정체성의 정치를 지속하고 있고, 향후 식민지 지배와 침략전쟁을 왜곡하는 행위를 반복할 가능성이 크다는 점이다. 앞서 언급하였듯이 아베 정부의 역사 왜곡에

일본 국내세력의 견제나 트럼프 정부가 개입할 가능성이 낮은데도 혐한감정과 한국 디스카운트(discount) 분위기가 여전한 가운데 아베 정부는 한국 정부가 선부른 대응을 할 경우 상당히 공세적으로 나올 것이다. 한국 정부가 역사이슈와 정치경제이슈를 분리 대응하는 투트랙 외교를 실천하지 못하는 한 5년 내내 역사전쟁으로 출구를 찾기 어려울 수도 있다.

역사문제를 수습해가기 위해서는 최고지도자의 의지와 비전도 필요하지만 진정한 양국의 화해와 관계 개선은 어느 한쪽의 노력이 아니라 양측의 공동 진화로 이루어진다는 점을 인식할 필요가 있다. 양국은 국내에서조차 역사전쟁을 겪고 있어서 자국 내 역사를 국민 모두가 공유할 수 있는 수준으로 정리가 되어 있지 못한 것이 현실이다. 하물며 양국간 역사 화해는 현시점에서 과도한 기대일 수밖에 없다. 따라서 아베 정부와는 당장의 현안 관리를 위해 역사와 안보/경제 사안의 분리 대응을 추진하는 것과 함께 보다 장기적 시야에서 양국이 편협한 민족주의와 자국 중심적 사고에서 벗어나 동아시아의 안정과 번영, 공생이란 가치를 실현하여 정체성 공유의 길로 갈 수 있도록 서로 변화하며 진화해 가는 노력들을 모색해야 한다. ■

— 라운드테이블 참가자(가나다 순)_ 남기정(서울대), 박영준(국방대), 손 열(연세대), 이동률(동덕여대), 이숙종(EAI), 전재성(서울대), 조세영(동서대), 하영선(EAI)

— 대표집필 손 열_ EAI 일본연구센터 소장, 연세대학교 교수. 미국 시카고대학교(University of Chicago)에서 정치학 박사학위를 취득하였으며 도쿄대학교, 와세다대학교, 노스캐롤라이나대학교 채플힐(University of North Carolina at Chapel Hill) 방문교수를 거쳤다. 주 연구 분야는 일본 및 국제정치경제, 동아시아 지역주의, 글로벌 거버넌스 등이다.

— 담당 및 편집_신영환 EAI 수석연구원
문의_02 2277 1683 (ext. 107), yhshin@eai.or.kr

