

한국과 일본의 여론과 외교정책

: 국민의 역사 인식, 정치적 환경, 프레임िंग을 중심으로*

박명희 _ 국회입법조사처 입법조사관

목 차

- I. 문제 제기
- II. 한국과 일본의 여론형성 구조
- III. 일본군 위안부 문제와 한일 정부의 정책 결정 환경
- IV. 강제동원피해자 문제와 한일 정부의 정책 결정 환경
- V. 결론

국문초록

본 연구는 한일 양국에서 외교정책에 대한 여론을 형성하는 양국 국민의 고정적 인식, 정치적 환경, 정부의 프레임링 간의 관계를 분석해 보는 데 목적이 있다. 이를 위해 위안부합의, 강제동원피해자 문제를 사례로 살펴보았으며, 2013년부터 2023년까지의 한국 동아시아연구원(EAI)과 일본 겐론(言論)NPO의 「한일국민상호인식조사」 결과를 활용하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 한일 간 해결해야 할 역사문제로 한국 국민에게는 위안부 문제, 일본 국민에게는 한국의 역사 교과서 문제가 고정적 인식으로 자리잡고 있다. 둘째, 정치적 환경변화가 위안부 문제, 강제동원피해자 문제와 관련한 양국의 여론을 견인하고 있다. 셋째, 정책결정자의 외교 현안에 대한 프레임िंग이 자국민의 인식 틀을 형성하고 있다. 특히 일본에서는 정부의 위안부 문제, 강제 동원피해자 문제에 대한 프레임이 그대로 여론에 수용되고 있음을 확인할

* 본 연구는 동아시아연구원(EAI)의 지원을 받아 수행되었음.

수 있었다. 이 같은 결과는 개별현안에 대한 양국 국민의 여론은 각국이 가지는 정치적 맥락 하에서 해석될 필요가 있으며, 양국 정부의 노력 여하에 따라 여론이 바뀔 수 있음을 의미한다.

주제어

여론, 외교정책, 프레임, 위안부, 강제동원피해자

1. 문제 제기

한일관계에 있어서 역사문제는 긍정적이기보다는 부정적 요인으로, 양국 관계를 악화시킬 수 있는 폭발력이 강한 사안으로 그리고, 관리되어야 하는 사안으로 간주되어 왔다. 그렇다면, 역사 현안과 관련된 외교정책에 대한 국민의 선호는 어떻게 형성되는가?

외교정책과 여론에 대한 이론적 논의는 오랜 기간 이어져 왔다. 일반 대중은 국제문제를 이해할 지식을 가지고 있지 않고, 지속적인 의견을 형성하지 못하기 때문에 외교정책의 지침이 되어서는 안 된다는 경험적·당위적 논 의도 있었다.¹⁾ 하지만, 민주화, 국제화, 정보통신의 발전으로 국민이 외교정책 결정이나 수행에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다는 점이 여러 실증적 연구를 통해 확인되어 왔다.²⁾ 또한, 정부 간 합의를 이룬다고 할지라도 국민

1) Holsti, Ole R. "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus," *International Studies Quarterly* 36-4, 1992.

2) Herrmann, R. K. "Perceptions and image theory in international relations," In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levy (Eds), *The Oxford handbook of political psychology*. Oxford University Press, 2013; Kertzer, Joshua D. & Zeitzoff, Thomas, "A Bottom-Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy," *American Journal of Political Science* 61(3), 2017; 남궁근, 「탈냉전기 일본 내 미일 무역 및 안보 여론에 관한 연구」, 『국제정치논총』 39(1), 1999; 김태현·남궁근·양유석, 「외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례연구: 한국인들의 북한 이미지를 중심으로」, 『한국정치학회보』 37(3), 2003; 김성한·정한울, 「여론과 미국외교: 부시2기 외교정책의 딜레마와 선택」, EAI, 2005.

이 이를 지지하지 않으면 외교적 문제가 해결되지 않는 것을 위안부 문제 등의 사례에서 경험할 수 있었다. 다만, 모든 여론이 균등하게 외교정책에 영향을 미치는 것은 아니고, 여론이 외교정책 방향에 영향을 미칠 수도 있지만, 사안에 따라서는 정부의 정책 방향이 여론에 영향을 미치기도 한다.³⁾ 이와는 별도로 한국과 일본은 양국 간의 역사적 경험으로 인해 양국 국민이 상대국에게 느끼는 특수한 인식의 틀이 형성되어 있을 수도 있다.

본 연구에서는 2013년부터 2023년까지 11년간 실시되었던, 한국 동아시아연구원(EAI)과 일본 쟁론(言論)NPO의 「한일국민상호인식조사」 결과를 근거로 한일 양국 국민의 역사에 대한 고정적 인식을 검토하고, 위안부 문제, 강제동원피해자 문제 등 한일 간 외교 현안이 다루어지는 정치적 환경과 양국 정부가 자국민을 대상으로 발표한 언설(言說)과 여론이 어떠한 관계성을 가지는가를 살펴보고자 한다.

양국 국민이 상대국에게 느끼는 특수한 인식의 틀과 함께 양국의 정치적 환경과 정부의 메시지를 분석하고자 하는 이유는 결과적으로 개별현안에 대한 양국 국민의 여론은 각국이 가지는 정치적 맥락 하에서 해석될 필요가 있으며, 양국 정부의 노력 여하에 따라 달라질 수 있음을 밝히기 위해서이다.

II. 한국과 일본의 여론형성 구조

1. 고정적 인식과 정치적 환경

외교정책과 여론에 대한 전통적인 논쟁은 국제적인 문제에 대해 여론은

3) 엔트만(Robert M Entman)은 정치엘리트가 제시한 사건의 정의와 의미, 감정이 미디어를 통해 사회로 확대되는 과정을 설명하고 있다. Entman, Robert M, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University of Chicago Press, 2004.

지속적인 의견을 형성할만한 지식과 관심이 없으며, 불안정하기 때문에 지속적으로 안정적인 국익을 추구하는 외교정책의 지침이 되어서는 안 된다는 알몬드-리프만 컨센서스(Almond-Lippmann Consensus)와 이에 대한 반박으로서 외교정책에 대해 여론이 매우 안정적이라는 것을 실증적으로 보여주는 연구 간의 논쟁이 주를 이루었다. 후자의 입장에 선 논문들은 주로 ‘스키마(schema)’를 통하여 이러한 현상을 설명한다. 스키마란 “한 개념의 여러 속성과 그들 속성 간의 관계에 대한 지식을 포함하는 인지적 구조”로 정의된다. 즉, 개개의 지식이 일정한 구조를 이루고 연계된 상태를 의미한다.⁴⁾ 스키마 이론에 따르면, 일반 대중이 외교정책에 대한 의제를 자세히 이해하지 못하더라도 특정한 상황에서 개인의 스키마가 작동하면서 일관된 반응을 나타내게 된다. 최근 한일관계에 있어서 반일(反日), 반한(反韓) 정체성이 양국의 외교정책을 갈등적인 방향으로 이끌고, 이것이 다시 적대적인 국가정체성을 강화한다는 일련의 연구도 이 연장선에 있다.⁵⁾

한편, 정책결정자가 외교적 사안에 대해 국민적 이해를 얻어가는 과정은 스키마 이론으로는 설명하기 어렵다. 이에 따라, 구조화된 지식이라는 측면에서 유사한 의미를 가지는 ‘프레임(frame)’을 통해서 정치적 엘리트가 외교적 사안에 대한 국민적 이해를 얻어가는 과정에 대한 분석이 이루어지고 있다. 대표적으로 엔트만(Robert M, Entman)은 폭포수모델(Cascading

4) Fiske, S.T. & E. Talor, *Social Cognition*, McGraw-Hill Humanities, 1984, p.149; 김태현·남궁곤·양유석, 「외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례연구: 한국인들의 북한 이미지를 중심으로」, 『한국정치학회보』 37(3), 2003, p.155.

5) Glosserman, Brad & Snyder Scott A, *The Japan-South Korea identity clash : East Asian Security and the United States*, New York : Columbia University Press, 2015; Deacon, Chris, “(Re)producing the ‘history problem’: memory, identity and the Japan-South Korea trade dispute,” *The Pacific Review* 35(5), 2022.

activation model)을 통하여 대통령 등 정치적 엘리트가 제시한 사건의 정의와 의미, 감정이 미디어를 통해 사회에 수용되는 과정을 설명하고 있다. 여기서 프레이밍(Framing)은 어떤 상황에서 강조하는 점을 선택하여 특별한 해석을 더하는 것으로 볼 수 있다.⁶⁾

한일관계에서 여론과 외교정책을 실증적인 측면에서 분석한 연구는 많지 않다. 그리고, 많은 경우 이들 연구는 외교사안에 대한 미디어의 보도 행태에 주목하고 있으며, 외교정책에 관한 여론이 형성되는 정치적 환경, 정부의 언설 등에 주목한 연구는 거의 없다.⁷⁾ 하지만, 정보의 수집, 태도의 구성, 미디어 효과, 정치적 리더십 등 여론이 형성되는 제 요소가 국내정치과정과 분리될 수 없는 내용이다. 더욱이 최근 한일관계를 분석하고 있는 국내 연구에서는 국내의 양극화된 정치를 양국 관계에서 주요 변수로 보아야 한다고 주장하고 있다.⁸⁾ 일본에서도 탈냉전 이후 보혁 이데올로기의 대립이 사라지면서 정당간 정책의 사이가 사라지고, 국민들도 신축적으로 이슈에 대해 대응하는 경향이 나타나고 있다.⁹⁾ 이는 외교정책과 여론의 관계를 파악함에 있어 일반

6) Entman, Robert M, *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University of Chicago Press, 2004; Entman, Robert M, "Theorizing mediated public diplomacy: The US case," *The International Journal of Press/Politics* 13(2), 2008; 稻増 一憲, 『政治を語るフレーム: 乖離する有権者, 政治家, メディア』, 東京大学出版会, 2015.

7) Park, Myunghye, "The Gap Enlargement Mechanism between Korean-Japanese Perceptions: Focusing on the Comfort Women Agreement (2015.12.28.)," *Korea Observer* 48(3), 2017; 정기용, 「한국의 대일본외교 갈등 요인 고찰: GSOMIA 사례와 투페이스 게임」, 『정치·정보연구』 23-1, 2020; 정상미, 「안보위협과 대일인식: 한일관계 개선·한미일 군사안보협력에 대한 여론분석 (2018~2021)」, 『국제정치논총』 제63집 제1호, 2023; 木村幹, 「日韓関係における言説の悪魔化とその影響: 日本側の状況を中心に」, 『일본연구논총』 제56호, 2022; 三谷文栄, 「日本の対外政策決定過程におけるメディアの役割: 2007年慰安婦問題を事例として」, 『マス・コミュニケーション研究』 77, 2010.

8) 최희식, 「미중전략경쟁 시기의 한일관계: 양극화된 정치와 대일정책」, 『일본연구논총』 제56호, 2022.

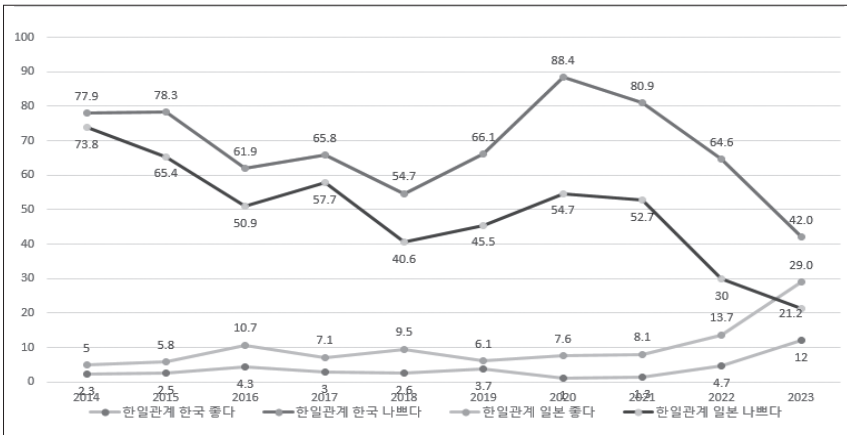
9) Maeda, Yukio, "The Effect of Changing Political Contexts on Public Opinion

인들이 가지는 체계적이고, 고정적인 인식과 정치적 환경을 함께 분석할 필요가 있음을 의미한다.

2. 한일 역사문제에 대한 양국 국민의 고정적 인식

2013년부터 2023년까지 11년간 실시되었던 한국 동아시아연구원(EAI)과 일본 겐론NPO(言論NPO)의 여론조사에서 약간의 유동성을 보이기는 하지만, 한일 양국 응답자가 대체로 일관된 답변을 보이는 문항은 다음과 같다.

〈그림 1〉 현재의 한일관계 평가 추이 (2014-2023)



출처: 동아시아연구원·言論NPO 「한일국민상호인식조사(2014-2023)」 근거 필자작성

첫째, 현재의 한일관계에 대한 평가에 관한 문항의 답변을 보면, 한일 모두 2014년부터 2022년까지 일관되게 ‘좋다’ 보다 ‘나쁘다’라고 답한 응답자의 비율이 월등히 높다. 2023년 일본에서 한일관계가 ‘좋다’라고 응답한 비율이

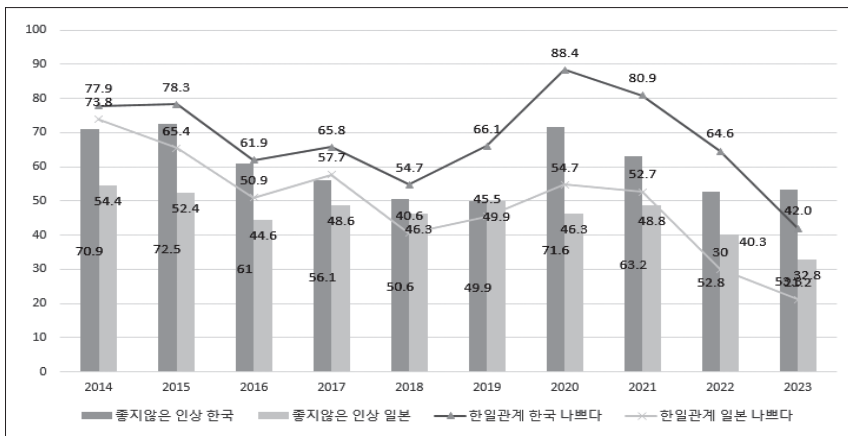
in Japan, 1945-2020,” In *The Oxford Handbook of Japanese Politics* eds. Robert J. Pekkanen and Saadia M. Pekkanen, Oxford University Press, 2021.

29%로서, '나쁘다' 21%를 상회하고 있으나, 한국에서는 여전히 '나쁘다'라고 응답한 비율이 42%로서 좋다 12%를 크게 상회한다.

둘째, 한일관계에 대한 부정적 평가는 양국 국민의 상대국에 대한 '좋지 않은 인상'과 대체로 흐름을 같이한다. 한국의 경우, 2014년부터 2023년까지 지난 10년간 일본에 대한 '좋지 않은 인상'이 '좋은 인상'을 계속해서 상회하였다. 또한, 상대국에 대한 '좋지 않은 인상'이 강화되는 시기에는 한일관계에 대한 부정적 평가도 증가하는 경향을 보여주고 있다.

일본은 한국과 마찬가지로 2014년부터 2022년까지는 상대국에 대한 '좋지 않은 인상'이 '좋은 인상'을 상회하였으나, 2023년 처음으로 '좋은 인상'(37.4%)이 '좋지 않은 인상'(32.4%)을 상회하였다. 일본 측의 2023년 한일관계에 대한 부정적 평가가 낮아진 점을 고려할 때, 한일관계에 대한 평가와 상대국에 대한 '좋지 않은 인상'이 대체로 흐름을 같이한다는 것을 확인할 수 있다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 한일관계 부정적 평가와 비호감도 추이 (2014-2023)



출처: 동아시아연구원·言論NPO 「한일국민상호인식조사(2014-2023)」 근거 필자작성

셋째, ‘해결해야 할 역사문제는 무엇인가?’라는 문항의 답변에 대해 한일 국민은 각기 다른 지속성을 보인다. 양국 정부 당국과 한일관계 전문가들은 2018년 대법원판결 이후 강제동원피해자 문제가 1965년 체제의 근간을 흔드는 큰 사건으로 경고하였지만, 한국 여론은 ‘위안부 문제’를 우선적으로 해결해야 할 역사적 사안으로 꼽고 있다. 한편, 일본 여론은 ‘한국의 반일 역사 교과서 문제’를 우선적으로 해결해야 할 역사적 사안으로 인식하고 있다([표 1] 참조).

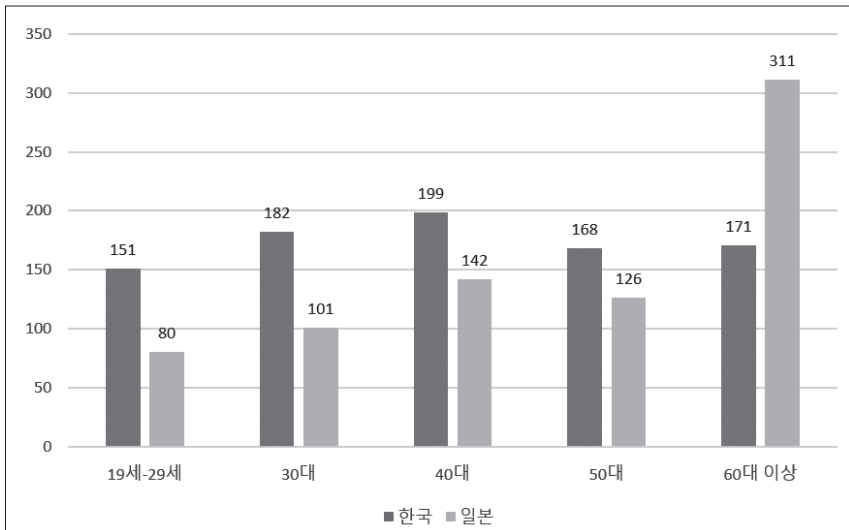
[표 1] 해결해야 할 역사문제

	2015		2016		2017		2018		2019	
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본
1위	일본 역사 교과서	한국의 반일 교과서	일본 역사 교과서	한국의 반일 교과서	위안부 문제	한국의 반일 교과서	위안부 문제	한국의 반일 교과서	위안부 문제	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동
2위	위안부 관련 일본 인식	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	위안부 관련 역사 인식	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	일본 역사 교과서	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	일본 역사 교과서	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	침략 전쟁 관련 일본 인식	한국의 반일 교과서
	2020		2021		2022		2023			
	한국	일본	한국	일본	한국	일본	한국	일본		
1위	위안부 문제	한국의 반일 교과서	일본 역사 교과서	한국의 반일 교과서	일본 역사 교과서	한국의 반일 교과서	일본 역사 교과서	한국의 반일 교과서		
2위	강제 동원 문제	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	위안부 문제	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	위안부 문제	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동	위안부 문제	역사문제 관련 한국인의 과도한 반일 행동		

출처: 동아시아연구원·言論NPO, 「한일국민 상호인식조사(2015-2023)」 근거 필자작성

이에 더하여 2014년 조사 중 양국 국민이 ‘한일병합’에 대해 알고 있는지를 묻는 문항에 대한 답변은 한일의 인식격차를 발생시키는 구조적 원인을 파악하는 실마리를 제공한다. 해당 문항에 대해 한국 응답자 중 871명, 일본 응답자 중 760명이 알고 있다고 대답하였다. 한편, 한국 응답자의 경우 전 연령 세대에 걸쳐 한일 강제병합에 대해 알고 인 데 반해, 일본의 경우 20대의 한일병합에 대한 인지도가 낮고, 60대 이상이 전체 일본 한일병합 인지자의 대다수인 41%(311명)를 차지하고 있는 것으로 나타났다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 국별 · 연령별 한일강제병합 관련 지식(2014년 조사)



출처: 동아시아연구원 · 言論NPO, 「한일국민상호인식조사(2014)」 근거 필자작성

이전 조사로부터 9년이 흐른 현재 일본 내 한일강제병합을 알고 있는 사람의 수는 세대가 교체됨에 따라 줄어들었을 가능성이 크다. 최근 일련의 조사에서 한국의 사과 요구에 대해 일본 내 피로감이 큰 것으로 나타나고 있는데, 과거사에 대한 지식을 공유하지 않은 세대를 향한 한국의 사과 요구는 더

큰 반감으로 나타날 수 있는 구조적 요인이 된다.

앞서 <그림 2>에서 한일관계에 대한 부정적 평가는 양국 국민의 상대국에 대한 ‘좋지 않은 인상’과 대체로 흐름을 같이한다는 것을 확인하였다. 한편, 10년 중 양국 국민의 한일관계에 대한 평가와 상대국에 대한 호감도가 일치하지 않는 구간이 존재함에도 주목할 필요가 있다. 한국의 경우 2016년부터 2017년, 2022년부터 2023년 사이의 구간, 일본의 경우 2019년부터 2020년까지의 구간이 이에 해당한다. 2016년과 2017년 사이 한국에서는 일본에 대한 ‘좋지 않은 인상’이 악화 되었으나, 한일관계에 대한 부정적 평가는 강화되었다. 반대로 2022년에서 2023년 사이의 구간은 일본에 대한 ‘좋지 않은 인상’은 거의 변화가 없으나, 한일관계에 대한 부정적 평가는 악화 되었다. 2019년부터 2020년까지 일본 여론에서 한국에 대한 ‘좋지 않은 인상’은 악화되었으나, 한일관계에 대한 부정적 평가는 상승하였다. 이러한 구간에서는 한일 간 외교적 관계와 상대 국민에 대한 인식이 분리된 것으로 해석될 수 있다. 이 경우 양국의 외교적 결정은 국민의 여론을 반영해서 결정된 것이라기보다는 정부 주도 정책결정자의 판단에 따른 것으로도 해석할 수 있다.

Ⅲ. 일본군 위안부 문제와 한일 정부의 정책 결정 환경

일본군 위안부 피해자 문제는 1991년 고 김학순 할머니가 증언한 이래 한일 간 외교 현안이 되어왔다. 2015년 한일외교장관이 「일본군위안부 피해자 문제 관련 합의」(이하 위안부합의)가 발표되었으나, 현재까지도 한국 국민의 인식 속에는 우선적으로 해결해야 할 한일 간 역사문제로 각인이 되어 있다. 위안부합의와 관련하여 한일 양국 국민 사이에 형성된 여론과 이러한 여론이 형성될 수 있었던 양국의 정치적·정책적 환경은 다음과 같다.

1. 일본군 위안부 문제와 한일 양국 여론

2016년, 2017년, 2018년 실시된 「한일 국민상호인식조사」는 위안부합의에 관한 문항을 담고 있다. [표 2]는 위안부합의와 관련한 양국 국민의 평가를 나타내고 있다.

[표 2] 일본군 위안부합의 평가(2016, 2017, 2018)

	평가	한국	일본
2016	긍정	28%	48%
	부정	30%	21%
	어느 쪽도 아님	38%	30%
2017	긍정	21%	42%
	부정	56%	25%
	어느 쪽도 아님	23%	32%
2018	긍정	24%	39%
	부정	46%	33%
	어느 쪽도 아님	31%	28%

출처: 동아시아연구원·言論NPO, 「한일국민상호인식조사(2016-2018)」 근거 필자작성

일본의 경우 2016년, 2017년, 2018년 조사 모두 위안부합의에 대해 긍정적인 평가가 우세하며, 조사연도에 따른 큰 변화를 찾을 수 없다. 이에 반해 한국은 부정적인 평가가 우세하나, 2016년에는 긍정적인 평가(28%)와 부정적인 평가(30%)가 길항하였으나, 2017년 조사에서는 긍정적 평가(21%), 부정적 평가(56%)로 부정적 평가가 큰 폭으로 상승하였다.

한편, 2017년과 2018년의 조사에서 위안부합의로 문제가 해결되었는지를 묻는 문항에서는 한국과 일본 모두 해결되지 않았다는 의견이 우세한 것으로 나타나고 있다([표 3] 참조).

[표 3] 일본군 위안부합의로 문제가 해결되었나(2017, 2018)

	평가	한국	일본
2017	해결	20%	25%
	미해결	75%	54%
2018	해결	22%	29%
	미해결	71%	48%

출처: 동아시아연구원·言論NPO, 「한일국민상호인식조사(2017-2018)」 근거 필자작성

2. 한일 양국의 정책 결정 환경

(1) 한국: 정권의 변화, 설득적 프레임의 부재

왜 2016년 대비 2017년 한국의 위안부합의에 대한 부정적 평가가 강화되었는가에 대해서는 당시의 정치적·정책적 환경과 관련하여 살펴볼 필요가 있다.

박근혜 정부는 2013년 2월 출범 이래 위안부 문제 해결을 대일외교의 최상위 목표로 내걸었다. 2015년 11월 한일정상회담에서 조기 위안부 문제 타결을 위한 협의를 가속화하는데 합의하였고, 그 연장선상에서 2015년 12월 28일 한일외교장관 회담 및 공동기자 회견으로 위안부합의를 발표하였다.

공동기자회견을 통해 기시다(岸田文雄) 외무상은 ① 일본군 위안부 문제는 일본군의 관여하에 다수 여성의 명예와 존엄에 깊은 상처를 입힌 문제로써 일본 정부의 책임을 통감하고, 아베 총리는 일본국 내각총리대신으로서 상처를 입으신 모든 분께 사죄와 반성의 마음을 표하며, ② 한국 정부가 위안부분들의 지원을 목적으로 하는 재단을 설립하고, 일본 정부 예산으로 자금을 일괄 거출하여 한일 정부가 협력하여 모든 위안부분들의 명예와 존엄의 회복 및 상처를 치유하기 위한 사업을 시행할 것임을 밝혔다. 예산 조치에 대해서는 대략 10억엔 정도를 상정하고 있음을 밝혔다.

이에 윤병세 외교부 장관은 일본 정부가 앞서 표명한 조치를 착실히 시행한다는 것을 전제로 이번 발표를 통해 이 문제가 최종적·불가역적으로 해결된 것임을 확인하고, 동일 전제로 일본 정부와 함께 향후 유엔 등 국제사회에서 이 문제에 대해 상호비난 비판을 자제할 것을 밝혔다. 또한, 주한 일본 대사관 앞 소녀상에 대해 공관의 안녕, 위엄의 유지라는 관점에서 일본 정부가 우려하고 있는 점을 인지하고 있는 바, 한국 정부로서 가능한 대응 방향에 대해 관련 단체와의 협의를 통해 적절히 해결되도록 노력한다고 밝혔다. 일본군 위안부합의에 따른 사업을 시행하기 위한 기구로서, 2016년 7월 화해치유재단이 설립되었다.

위안부합의와 관련하여 한국 내에서는 정대협 등 관련 단체 등을 중심으로 반대 여론이 형성되었고, 국회에서도 야당 의원을 중심으로 2015년 12월 2건, 2016년 3건의 ‘일본군위안부피해자 문제 합의’ 무효와 관련된 결의안이 제출되었으나, 모두 임기 만료 폐기되었다.¹⁰⁾

국정농단 사태로 2017년 3월 박근혜 대통령에 대한 탄핵이 결정되면서, 2017년 5월 문재인 정부가 들어서게 되었다. 문재인 대통령은 대통령 선거 과정에서 2015년 일본군 위안부합의 무효화 공약을 발표한 바 있다. 문재인 대통령 취임 이후 2017년 7월 위안부합의 관련 협의 경과 및 합의 내용 전반에 대해 사실관계를 확인·평가하기 위한 외교부 장관 직속 「한일 일본군위안

10) 「대한민국 정부와 일본 정부 간의 ‘일본군위안부 문제 관련 합의’의 무효 확인 및 재협상 촉구 결의안」(김제남의원 등 14인, 2015.12.30.), 「대한민국 정부와 일본 정부 간의 일본군 ‘위안부’ 피해자 문제 합의 무효 확인 및 재협상 촉구 결의안 유승희의원·이종걸의원 외 117인, 2015.12.31.」, 「대한민국 정부와 일본 정부 간의 ‘일본군 위안부 피해자 문제’에 관한 합의’ 무효 확인 및 재협상 촉구 결의안」(남인순의원 등 20인, 2016.5.30.), 「한일 정부 간 일본군위안부 피해자 문제 합의 무효 선언 및 재협상 촉구 결의안」(김종대의원 등 17인, 2016.6.10.), 「일본 정부의 위안부 관련 ‘거출금’ 10억엔 수령 거부 촉구 및 일본 정부의 ‘평화의 소녀상’ 철거 요구 중단 촉구 결의안」(추혜선의원 등 26인, 2016.8.30.) 국회외안정보시스템(최종검색일: 2023.9.20.), <<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>>.

부 피해자 문제 합의 검토 TF(이하 TF)가 출범하였다. 2017년 12월 27일 검토 TF는 한일 위안부합의는 피해자 중심적 접근이 충분히 이루어지지 않았고, 민주적 절차와 과정이 중시되지 못하였으며, 대통령과 협상책임자, 외교부 간 소통이 부족하였다는 결과를 발표하였다.

이에 우리 정부는 검토 TF의 결론을 토대로 2015년 합의는 위안부 문제의 진정한 해결이 될 수 없다는 입장을 밝히고, 향후 우리 정부는 위안부 피해자의 명예·존엄 회복 및 마음의 상처 치유를 위해 모든 노력을 경주할 것이나, 2015년 합의가 한일 양국 간의 공식 합의였다는 사실은 부인할 수 없는 바, 일본 정부에 재협상은 요구하지 않는다고 발표하였다. 그리고, 2018년 11월 정부는 화해치유재단을 해산하였다.

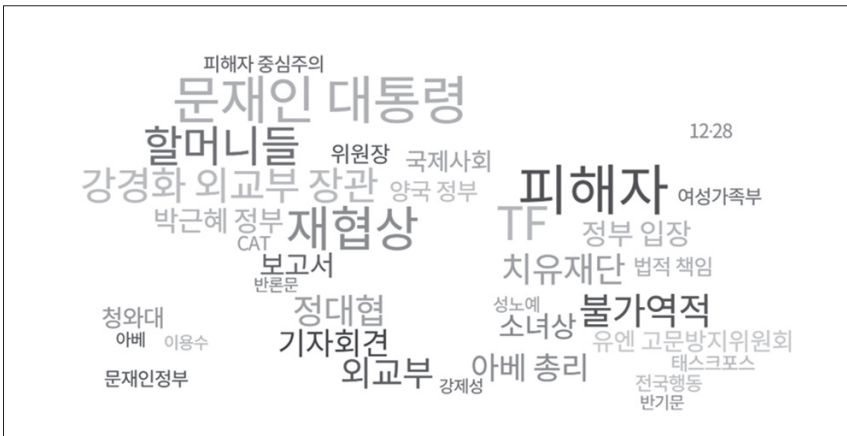
2016년은 위안부합의를 추진하였던 박근혜 대통령의 집권기로서, 합의에 대한 반대 여론이 있었지만, 여·야당이 양분된 가운데 국회에서도 위안부합의 무효화와 관련된 논의가 동력을 가지기는 어려운 상황이었다. 한편, 2017년 취임한 문재인 대통령은 후보 당시 위안부합의 무효를 공약한 바 있다. 취임 이후 TF의 검토 결과를 바탕으로 정부 입장이 정리되었는데, 2015년 합의는 위안부 문제의 진정한 해결이 될 수 없으나, 2015년 합의가 한일 양국 간의 공식 합의였다는 사실은 부인할 수 없는 바, 일본 정부에 재협상은 요구하지 않는다는 것이다. 2016년 대비 2017년 한국의 위안부합의에 대한 부정적 평가의 강화 여론은 이러한 정치적 환경을 근거로 한 것으로 판단된다.

2016년부터 2018년까지 위안부 문제에 대한 언론의 관심도를 기사 빈도를 통해 살펴보았다. ‘위안부’를 키워드로 11개 전국판 일간지¹¹⁾를 검색해

11) 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보

본 결과 2016년 6,349건, 2017년 6,781건, 2018년 3,557건으로 2016년과 2017년에 미디어의 관심이 집중되어 있으며, 월별로는 2016년 1월, 2017년 12월, 2018년 1월 기사가 집중되어 있음을 확인할 수 있었다. 이는 2015년 12월 28일 일본군 위안부합의 발표, 2017년 12월 위안부합의 TF 검토 결과 발표, 2018년 1월 향후 정부 방침 발표 시기와 중첩되는 것으로서, 위안부에 대한 미디어의 관심이 상시적이라기보다는 정부의 방침과 연동되며, 2018년 이후 미디어의 위안부 문제에 관한 관심도 현저히 낮아지고 있음을 의미한다.¹²⁾

〈그림 4〉 위안부합의 보도 워드 클라우드 분석(2015.12~2018.12)



출처: 빅카인즈(bigkinds) 활용 필자작성(2023.9.25.)

‘위안부합의’를 키워드로 기사를 검색해본 결과, 2015년 1,494건, 2016년 3,481건, 2017년 3,408건, 2018년 1,628건으로 나타났다. 위안부합의에 대한 정부의 입장과 위안부합의에 대한 보도의 유사 및 차이 내용을 시각화하

12) 빅카인즈(최종검색일: 2023.9.20.), <<https://www.bigkinds.or.kr/>>.

기 위해 이들 기사 내용을 워드 클라우드로 만들었다(〈그림 4〉 참조). 워드 클라우드는 텍스트 내의 단어의 빈도가 높을수록 크게 표시되는데, 1위는 피해자, 2위는 문재인 대통령, 3위는 재협상으로 나타나고 있다. 우리 정부의 위안부합의에 대한 공식 입장은 ‘위안부 피해자의 명예·존엄 회복 및 마음의 상처 치유를 위해 모든 노력을 경주하되, 2015년 합의가 한일 양국 간의 공식 합의였다는 사실은 부인할 수 없는 바, 일본 정부에 재협상은 요구하지 않는다’이나 이에 대한 설득적 프레임은 언론 보도의 핵심 키워드에서는 이를 찾아보기 어렵다.

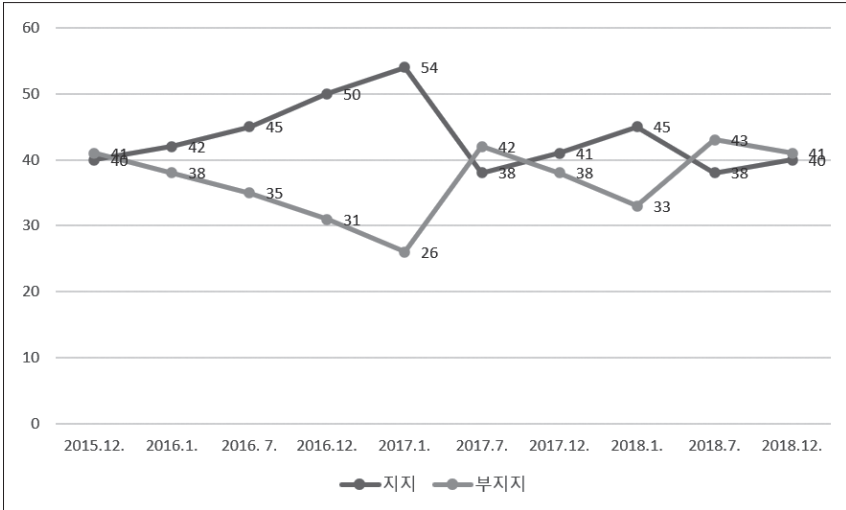
(2) 일본: 정권의 연속, 위안부 문제 ‘최종적·불가역적 해결’ 프레임

2017년과 2018년의 「한일국민상호인식조사」에 따르면, 한일 양국 국민 모두 위안부합의로 위안부 문제가 해결되지 않았다고 보지만, 위안부합의 자체에 대한 일본의 여론은 2016년 긍정 48% 부정 21%, 2017년 긍정 42%, 부정 25%, 2018년 긍정 39%, 부정 33%로 긍정적 평가가 지속적으로 우세하게 나타났다.

정치적 환경에 있어 위안부합의와 관련한 여론조사가 진행된 시점은 모두 아베(安倍内閣) 총리의 집권 시기에 해당한다. 2012년 12월 재집권에 성공한 아베 총리는 2020년 9월까지 7년 8개월 동안 장기집권하였다. 2012년 재집권 이후 아베 내각은 50% 내외의 높은 내각 지지율을 유지하였으나, 2015년 9월 안보법제 통과 직후(9.20) 내각의 부(不) 지지율(45%)이 지지율(35%)을 상회하였다. 이후 위안부합의를 계기로 지지율이 다시 상승하였다(〈그림 5〉 참조).

위안부합의의 결과에 대한 설명과 대국민 설득을 위한 강조점에서 한국 외교부와 일본 외무성 간의 차이가 발견되는데, 한국 외교부 홈페이지에는 ‘한

〈그림 5〉 아베 내각 지지도 추이(2015.1-2018.12)



출처: 「朝日新聞」 <http://www.realpolitics.jp/research/asahi.html>(최종검색일: 2023.9.20)

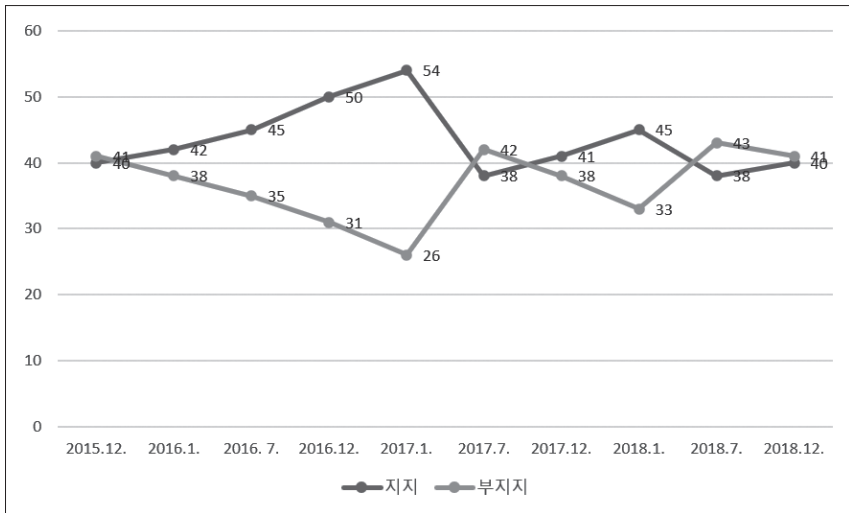
일외무장관회담 공동기자회견 발표내용’, ‘한일외교장관회담결과’가 게재된 반면, 일본 외무성 홈페이지에는 ‘한일외상 공동기자회견 결과’와 ‘아베-박근혜 대통령 간 전화 회담’ 이 게재되었다. 외무성이 게재한 한일전화 회담 결과에서는 아베 총리가 위안부로서 상처를 받으신 분들께 사죄함과 동시에 위안부 문제를 포함한 한일 간의 재산, 청구권 문제는 1965년 한일청구권, 경제협력 협정에서 최종적으로 완전히 해결되었다는 입장에는 변함이 없으나, 이번 합의에 의해 위안부 문제가 최종적, 불가역적으로 해결된 것을 환영한다는 내용을 게재하고 있다.¹³⁾

이후, 아베 총리는 기자회견 발표를 통해 ‘자손 세대에 사죄를 계속해야 하는 숙명을 지워서는 안 된다’라는 취지로 이번 합의를 결행하였다는 취지를

13) 外務省(최종검색일: 2023.9.20.), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page25_001905.html>.

설명하면서 국민적 설득을 시도하였다. 당시 일본의 보수적 지지층은 위안부 합의에는 반대하지만, 기본적으로 아베에 대한 지지가 두텁고, 아베 총리가 합의 후 기자회견 등을 통해 이번 합의로 위안부 문제가 최종적, 불가역적 해결되었다는 점, 후세대에 사죄의 부담을 지우지 말아야 한다고 설득한 것이 반발 억제에 주효했다고 평가되고 있다.¹⁴⁾ 2018년 11월 화해치유재단 해산에 대해 일본 정부는 한국 정부가 ‘합의를 파기한 것이 아니다.’, ‘재협상을 요구하지 않는다’라고 하면서 재단을 해산한 것은 한일위안부합의에 비추어 문제가 있는 것으로 받아들일 수 없으며, 한국 정부는 국제사회의 일원으로서 그 약속을 충실히 수행해야 한다는 입장을 표명하고 있다.

〈그림 6〉 일본 미디어의 위안부 관련 보도 건수 (2015.1.1.~2019.12.31)



출처: 일본경제신문(조·석간), 요미우리신문 전국판 검색

14) 박명희, 2016, 「일본군 위안부피해자 문제 합의 관련 일본 미디어의 보도 동향과 대일공공외교 방안」, 『주요국제문제분석』, 2016-20.

〈그림 6〉은 2015년부터 2019년까지 「일본경제신문」과 「요미우리신문」의 기사를 ‘위안부’를 키워드로 검색한 것이다. 2015년 일본군 위안부합의 당시 보도가 집중되었고, 2017년 위안부 보도가 급증하였으나, 두 신문 모두 2018년 이후 급격히 위안부 관련 보도가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 한편, 문재인 대통령 취임 이후 ‘문재인’을 키워드로 한 기사는 「일본경제신문」 2017년 741건, 2018년 852건, 「요미우리신문」 2017년 578건, 2018년 704건으로 위안부 문제라고 하는 외교 사안보다는 문재인이라는 개인을 위주로 한일관계 외교 사안이 보도되고 있다는 것을 짐작할 수 있다.

IV. 강제동원피해자 문제와 한일 정부의 정책 결정 환경

2018년 10월 30일과 11월 29일 한국 대법원은 일제강점기 강제동원 피해자들이 신일철주금(新日鐵住金, 구 신일본제철)과 미쓰비시중공업(三菱重工業) 등 일본 기업을 상대로 제기한 3건의 손해배상청구소송에서 피고가 강제동원 피해자들에게 1인당 8천만 원에서 1억 5,000만 원까지 위자료를 지급해야 한다는 원심판결을 그대로 확정하였다. 판결의 핵심 쟁점은 「한일청구권협정」으로 피해자들의 손해배상청구권이 소멸되었다고 볼 수 있는지 여부였다. 대법원은 일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 ‘위자료 청구권’은 청구권협정의 적용대상에 포함되지 않는다고 판단하였다.

1965년 한일 국교정상화 당시 한일 양국은 일본 식민지배의 불법성 인정과 관련한 대립을 각자 다르게 해석하는 ‘이견합의(異見合意)’를 이룬 바 있고, 당시 봉합된 과거사에 대한 본질적 대립이 대법원판결로 부상하게 되었다. 더욱이 일본 기업을 대상으로 소송에서 승소한 원고측이 압류한 피해 청

구소송에서 승소한 원고 측이 압류한 일본 기업의 자산의 현금화 절차가 추진되면서, 강제동원피해자문제는 2018년 이래 한일 간 가장 외교적 현안이 되었다.

1. 강제동원피해자 문제와 한일 양국 여론

2019년, 2020년, 2021년, 2022년 「한일국민상호인식조사」는 강제동원 피해자 문제에 대한 문항을 담고 있다. [표 4]는 강제동원피해자 대법원판결 관련한 양국 국민의 평가를 나타낸 표이다.

2019년 조사에서는 강제동원피해자 문제 관련 한국 대법원판결에 대한 평가를 묻고 있는데, 한국에서는 75.5%가 긍정적으로 일본은 58.7%가 부정적으로 평가하고 있다.

[표 4] 강제동원피해자 대법원판결 평가(2019)

	평가	한국	일본
2019	긍정	75.5%	7.2%
	부정	5.5%	58.7%
	어느 쪽도 아님	18.6%	33.6%

출처: 동아시아연구원·言論NPO 「한일국민상호인식조사(2019)」 근거 필자작성

2019년부터 2022년까지는 강제동원피해자문제 해결방안에 대한 설문을 담고 있는데, 그 결과를 보면 한국에서는 다양한 응답에 대한 지지를 보이고 있음을 알 수 있다([표 5] 참조). 2019년에는 사법부판결에 따른 강제 집행이 58.1%로 가장 많은 응답률을 보였으나, 2020년(36%), 2021년(32.6%), 2022년(36.5%) 감소하였다. 2019년도에는 양국 기업, 재단설립 보상 의견(13.7%), 2020년에는 일본 기업 법적책임 한국 정부보상(18.2%), 중재위원회, ICJ 공동제소안(20.3%)도 일반인들의 고려대상에 포함되었다. 한국 사

법부판결은 1965년 「한일청구권협정」과 대치되므로 일본 기업은 한국 정부의 강제집행에 따를 필요가 없다는 의견에 대해 2020년(14.2%), 2022년(15.1%)가 지지하였다.

한편, 일본은 한국에 비해 응답자가 지지를 보이는 의견이 한정적이다. 전 기간을 통틀어 ‘잘 모르겠다’는 응답이 가장 우위를 차지했는데, 2019년 28.4%, 2020년 34.5%, 2021년 40.2%, 2022년 39.5%가 이에 해당한다. ‘한국 사법부판결은 1965년 한일청구권협정과 대치되므로 일본 기업은 한국 정부의 강제 집행에 따를 필요가 없다’는 의견에 대해 2020년 29.3%, 2021년 32.8%, 2022년 30.6%가 지지하였다. 중재위원회, ICJ 공동제소 안에 대해서는 2019년 22.2%, 2021년 14.5%, 2022년 15.2%가 지지하였다.

2022년의 경우 ‘한일청구권협정과 대치되므로 일본 기업은 한국 정부의 강제 집행에 따를 필요가 없다’라는 의견에 대해 일본에서는 30.5%가 지지하는 한편, 한국에서는 15.1%가 지지하였고, 중재위원회 및 ICJ 제소와 관련해서는 한국 14.8%, 일본 15.2%가 지지하고 있다.

[표 5] 강제동원피해자 문제 해결방안(2019, 2020, 2021, 2022)

		한국	일본
2019	1순위	사법부판결에 따른 강제집행 58.1%	모른다 28.4%
	2순위	양국 기업, 재단설립 보상 13.7%	해결은 어렵다 16.5%
	3순위	피해자와 일본 기업대화 해결 9.4%	중재위원회, ICJ공동제소 22.2%
2020	1순위	사법부판결에 따른 강제집행 36%	모른다 34.5%
	2순위	일본기업 법적책임 한국정부보상 18.2%	1965 청구권협정과 배치 강제집행 따를 필요 없음 29.3%
	3순위	1965 청구권협정과 배치 강제집행 따를 필요 없음 14.2%	해결은 어렵다 15.9%

		한국	일본
2021	1순위	사법부판결에 따른 강제집행 32.6%	모른다 40.2%
	2순위	중재위원회, ICJ공동제소 20.3%	1965 청구권협정과 배치 강제집행 따를 필요 없음 32.8%
	3순위	모른다 13.6%	중재위원회, ICJ공동제소 14.5%
2022	1순위	사법부판결에 따른 강제집행 36.5%	모른다 39.5%
	2순위	1965 청구권협정과 배치 강제집행 따를 필요 없음 15.1%	1965 청구권협정과 배치 강제집행 따를 필요 없음 30.6%
	3순위	중재위원회, ICJ공동제소 14.8%	중재위원회, ICJ공동제소 15.2%

출처: 동아시아연구원·言論NPO 「한일국민상호인식조사(2019-2022)」 근거 필자작성

2. 한일 양국의 강제동원피해자 문제 관련 정책 결정 환경

(1) 한국: 정권의 변화, 지배적 프레임의 부재

2018년 10월 30일과 11월 29일 대법원판결 이후, 외교부는 ‘사법부의 판단을 존중하며, 피해자들의 상처가 조속히 치유될 수 있도록 노력할 것이며, 국무총리가 관계부처 및 민간전문가 등과 함께 제반 요소를 종합적으로 고려하여 정부의 대응 방안을 마련해 갈 것’을 발표하였으나, 이후 구체적인 대응 방안을 제시하지 않았다.¹⁵⁾ 아울러, 정부는 사안이 사인(私人) 간의 민사소송 권으로 소송 내용 및 규모 등도 밝힐 수 없다는 입장을 견지하였다.

2019년 6월 외교부는 강제징용 판결문제와 관련한 우리 정부의 입장을 발표하였다. 소송 당사자인 일본 기업을 포함한 한일 양국 기업이 자발적 출연금으로 재원을 조성하여 확정판결 피해자들에게 위자료 해당액을 지급하

15) 외교부, “강제징용 대법원 판결관련 대국민 정부입장 발표문,” 2018년 11월 7일

는 안을 골자로 하고 있으며, 일본 측이 이러한 방안을 수용할 경우, 한일청구권협정 제3조 제1항의 협의 절차, 즉 일본 정부와 외교적 해결을 검토할 의사가 있음을 밝혔다. 이에 대해 일본 정부는 기존 입장을 반복하면서 사실상 거부하였다.

이후 한국 정부의 공식적인 입장표명은 없었다. 다만, 문재인 전 대통령이 2021년 1월 신년 기자회견에서 ‘강제집행 방식으로 일본 기업이나 정부의 자산을 현금화하는 방식은 바람직하지 않다’는 입장을 피력한 바 있으나, 이후 추가적인 구체적인 해결방안 등은 논의되지 못하였다.¹⁶⁾

2022년 5월 취임한 윤석열 대통령은 대일관계 개선을 한국 외교의 중요한 과제로 설정하고, 과거사 문제·경제·안보를 망라한 포괄적 해결을 추구하였다. 강제동원피해자 대법원판결 원고승소단이 압류한 일본 기업의 자산 매각 집행이 임박한 것으로 알려지자 한국 외교부는 7월 4일 강제징용문제 관련 ‘민관협의회’를 발족하고, 각계각층의 의견을 청취하여, 합리적인 해법을 모색해 나가기로 발표하였다.¹⁷⁾

한편, 2018년 10월 이후 한국 정부는 강제동원피해자 대법원판결 사안이 사인(私人) 간의 민사소송 건에 해당하는 것으로 간주하고, 적극적인 해결방안을 내놓지 않은 사이 국회에서 해결문제 방안에 대해 논의가 진행되었다. 대표적으로 20대 국회에 발의된 「일제하 강제징용피해자기금법안」(홍일표 의원 등 10인), 「기억·화해·미래재단법안」(문희상 의원 등 14인)등은 강제동원피해자 관련 대법원판결 이후 강제동원피해자의 배·보상을 위한 재단설립과 관련한 법안이었으나, 임기 만료 폐기되었다.¹⁸⁾

16) “文대통령 대기업자산 강제 현금화, 바람직하지 않다.” 『한국일보』, 2021.1.18.

17) 외교부 보도자료, 「강제징용 관련 민관협의회 개최」, 2022.7.4.

18) 박명희, 「강제동원피해자 관련 국회 논의 동향과 향후 과제」, 『이슈와 논점』, 제 2096호, 2023.

[표 6] 국내 미디어의 강제동원피해자 관련 보도 건수

(단위: 건)

키워드	2018	2019	2020	2021	2022
징용	1,207	4,152	1,244	1,152	1,041

자료: 빅카인즈(최종검색일: 2023.9.20.), <<https://www.bigkinds.or.kr/>>.

2018년부터 2022년까지 강제동원피해자 문제에 대한 국내 미디어의 관심도를 전국일간지의 기사 건수를 통해 살펴본 결과는 [표 6]과 같다. 대법원 판결이 있었던 2018년에는 1,207건이 보도되었는데, 주로 대법원판결이 있었던 10월에 기사가 집중되어 있었다. 2019년 4,152건으로 보도 건수가 큰 폭으로 증가하였는데, 주로 일본의 수출규제조치가 있었던 2019년 7월에 보도가 집중되어 있다. 2020년 이후 강제동원 관련 보도는 급격히 감소하였다. 한편, 2019년 일본의 수출규제조치에 대한 보도는 9,469건, GSOMIA(한일 군사정보보호협정) 관련 보도가 5,976건이었던 것을 비교해 볼 때, 강제동원 피해자 문제가 일반인의 한일관계 현안으로서, 경제·안보 사안에 비해 크게 인식되지 않았다는 점을 알 수 있다.

(2) 일본: 내각 교체, ‘한일청구권협정 위반’ 프레임의 지속

강제동원피해자와 관련한 대법원판결(2018.10.30.) 이후 일본에서는 두 번의 내각 교체가 있었다. 2020년 8월 28일 아베(安倍晋三) 총리가 건강상의 이유로 사임하면서 2020년 9월 16일 등장한 스가내각(菅義偉)이 2021년 10월 4일까지 지속되었다. 이어 2021년 10월 4일 기시다(岸田文雄) 내각이 출범하여, 2023년 9월 현재에 이르고 있다. 두 번의 내각 교체가 있었다고는 하나, 아베 시기의 외교정책 방향이 큰 변화를 보이지는 않았다. 그 이유로는 대체로 일본 국내에서 아베 시기 외교·안보정책에 대한 국내적 평가가 높았고, 변화를 추구하기에는 자민당 내 파벌의 역학 구도에서 스가총리, 기시다

총리의 소속파벌이 안정적인 위치를 차지하지 못했던 이유에 기인한다. 더욱이 스가 내각, 기시다 내각에 대한 지지도가 높지 않은 상황에서 아베시기의 대한(對韓) 외교 방향이 지속되고 있다.

외무성은 2018년 10월 30일, 11월 29일 한국 대법원판결 이후 외무대신 담화형식으로 정부 입장을 표명하고, 이를 외무성 홈페이지에 게재하고 있다.¹⁹⁾ 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 1965년 체결된 「한일청구권협정」은 일본이 한국에게 무상 3억 달러, 유상 2억 달러의 경제협력을 약속(제1조)하고, 양 체약국 및 국민의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 국민 간의 청구권에 관한 문제는 ‘완전히 최종적으로 해결’되었다고 정하고 있고(제2조), 이것이 현재까지의 한일관계의 기초가 되었다. 둘째, 두 건의 일본의 대법원판결은 한일 간 우호협력 관계의 법적 기반을 근본적으로 뒤집는 것이기 때문에 받아들일 수가 없다. 셋째, 일본은 한국이 국제법 위반을 즉각 회복하는 등 적절한 조치를 취할 것을 촉구하며, 적절한 조치가 취해지지 않을 경우, 국제법원을 포함한 모든 옵션을 고려하여 일본 기업의 합법적인 경제활동을 보호한다는 관점에서 단호한 대응을 할 계획이다. 그리고 이러한 준비를 하기 위해 외무성 아시아대양국에 한일청구권문제실을 설치하였다.

‘한일청구권협정’, ‘한국의 국제법 위반’ 등이 주요 키워드가 되고 있으며, 외무성의 외무대신 담화는 영어, 한국어, 프랑스어, 스페인어, 아랍어로 번역되어 게재되어 있으며, 「구한반도출신노동자문제는?(旧朝鮮半島出身労働者問題とは?)」이라는 문건이 함께 게재되어 있다.

이후 외무성은 「한일청구권협정에 따른 구한반도 민간인 노무자 문제에 관한 협의요청(題に係る日韓請求権協定に基づく協議の要請)」(2019.1.17.),

19) 外務省, 「大韓民国大法院による日本企業に対する判決確定について」(外務大臣談話), 平成30年10月30日; 「大韓民国大法院による日本企業に対する判決確定について」(外務大臣談話)平成30年11月29日.

「구한반도 출신노동자문제에 관한 청구권협정에 따른 협의 요청 회답 독촉 (旧朝鮮半島出身労働者問題に係る日韓請求権協定に基づく協議要請への回答の督促)」(2019.2.12), 「구한반도출신노동자 문제에 관한 한일청구권협정에 기반한중재회부(旧朝鮮半島出身労働者問題に係る日韓請求権協定に基づく仲裁付託)」(2019.5.20.), 「대한민국의 한일청구권협정에 기반한 중재에 응할 의무의 불이행(大韓民国による日韓請求権協定に基づく仲裁に応じる義務の不履行について)」(2019.7.19.) 등 청구권협정에 근간한 일본 정부 조치의 내용과 한국의 불이행 사항에 대해 홈페이지에 게재하고 있다.²⁰⁾

이상의 외무성 조치의 내용을 워드 클라우드로 나타낸 본 결과는 <그림 7>과 같다.²¹⁾ 일본 기업, 한일청구권협정, 판결, 한국 등이 주요 키워드로 나타나고 있다. 2019년 이후 한일국민상호인식조사에서 강제동원피해자문제 관련 대법원판결에 대한 해결방안으로서, 일본 측 응답이 집중되어 있는 ‘한국 사법부판결은 1965년 「한일청구권협정」과 대치되므로 일본 기업은 한국 정부의 강제 집행에 따를 필요가 없다’는 안과 일본 정부의 해결방안이 일치하고 있음을 보여준다.

[표 7]은 2018년부터 2022년까지 「일본경제신문」(조간·석간)과 「요미우리신문」(전국판) 기사를 ‘징용공’이라는 키워드로 검색한 것이다. 대법원판결이 있었던 것은 2018년이지만 기사가 가장 많은 것은 2019년이다. 이후 징용문제에 대한 관심은 큰 폭으로 감소하였다. 2019년 기사 수가 급증한 것은 수출규제조치 등 한일관계 내 관련 현안이 많은 이유도 있지만, 일본 정부의 한국에 대한 대부분의 조치발표가 2019년에 집중되었던 이유도 연관이 있을 것으로 판단된다.

20) 外務省, “旧朝鮮半島出身労働者問題”(최종검색일: 2023.9.20.), <https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page4_004516.html>.

21) <https://textmining1.userlocal.jp/home/result/7af0b654fba1b576568558c2e0dd8dc1>

검토해 보았다.

첫째, 한일 간 역사문제는 한일 간 인식 차이뿐 아니라 양국 정부와 국민 사이에도 존재한다. 양국 정부 간 해결 시도가 있었고 일본 정부는 해결이 완료된 것으로 주장하고 있지만, 한국 국민에게 있어 위안부 문제는 여전히 해결해야 할 역사문제로 인식되고 있다. 또한, 양국 정부가 지난 11년 동안 관심을 두지 않았던 한국의 교과서가 일본 국민에게 있어서는 해결해야 할 역사문제로 크게 자리 잡고 있다. 한일병합의 역사를 한국은 전 세대가 고르게 인지하고 있으나, 일본은 60대 이상에 집중되고 있는 상황은 향후 한일 간 역사 인식의 격차가 더욱 확대될 수 있는 구조적 요인이 된다.

둘째, 한국과 일본의 국내 여론이 외교정책에 영향을 미치고 있지만, 위안부 문제, 강제동원피해자는 국민의 여론이 반영되어 외교정책이 결정된 것이라기보다는 정치적 환경변화가 양국의 여론을 견인한 사례에 해당한다. 일례로, 한국 국민의 위안부합의에 대한 평가는 2016년과 2017년의 조사 결과가 상이하다. 2016년에는 긍정적 평가와 부정적 평가가 갈라섰으나, 2017년 조사에서는 부정적 평가가 큰 폭으로 상승하였다. 이러한 결과는 위안부합의를 주도하였던 박근혜 정부에서 위안부합의에 대해 부정적 입장을 피력하였던 문재인 정부로의 정권교체라는 정치적 환경을 배경으로 한다. 한편, 일본의 경우 2012년 12월 제2차 아베내각 출범 이후 7년 8개월 동안 정권의 변동이 없었으며, 내각에 대한 지지도 안정적으로 유지되었다는 환경적 차이가 존재한다.

셋째, 정책결정자의 외교 현안에 대한 프레이밍이 자국민의 인식 틀을 형성하고 있다. 한국에서는 위안부 문제 및 강제동원피해자 문제와 관련하여 정부가 국민들을 설득하기 위한 지배적인 프레임이 없다. 이에 비해 일본은 위안부합의와 강제동원피해자 문제와 관련한 정부의 프레임이 견고하다. 위

안부합의 이후 일본 정부의 프레임은 합의문에 표명된 사죄보다는 ‘최종적·불가역적 해결’에 방점이 주어졌고, 강제동원피해자문제의 경우 「한일청구권협정」 위반, ‘국제법 위반’의 프레임으로 사안을 해석하고 있어 강제동원피해자의 문제가 역사 인식의 문제가 국제법의 문제로, 신뢰의 문제로 치환되고 있다. 이에 따라, 일본 국민이 제시하고 있는 강제동원피해자 문제 해결방안 역시 법적인 해석, 정부 프레임의 틀 안에 머물고 있다.

한일 국민 간 역사 인식격차는 불변한 것인가? 한일 간의 역사적 경험으로 인하여 양국 내에서 형성된 고정된 인식의 틀이 있지만, 이와는 별개로 외교 현안에 대한 양국 정부의 메시지는 양국 관계를 호전시킬 수도 갈등을 증폭시킬 수도 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 지난 11년 외교 현안에 대한 양국 정부의 메시지는 자국민을 대상으로 하거나, 적극적 설득 노력이 결여 되었으며, 나아가 상대국 국민을 향한 화해의 메시지는 부재하였다.

양국 국민의 인식 속에 해결해야 할 과제로 위안부 문제, 교과서 문제가 고정적으로 자리잡고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 염두에 두지 않고, 그때 그때의 단기적 측면에서 역사 현안 해결을 도모하게 된다면, 향후 양국 정부 간 외교 현안은 해결될 수 있을지 모르나, 양국 국민 간 역사문제 관련 갈등은 앞으로도 지속될 수밖에 없을 것이다. (日本空間)

논문 투고일 : 2023년 11월 7일

논문 심사일 : 2023년 11월 18일

게재 확정일 : 2023년 11월 28일

참고문헌

- 경제희, 「아베정권 시기의 외교·안보에 대한 여론과 정책」, 『일본비평』 제19호, 2018.
- 김상준, 「한일관계의 안정과 지속: 정치지도자의 메시지 전달과 정향을 중심으로」, 『일본연구논총』 제41호, 2015.
- 김성한·정환울, 『여론과 미국외교: 부시 2기 외교정책의 딜레마와 선택』, EAI, 2005.
- 김태현·남궁곤·양유석, 「외교정책 신념체계와 국가 이미지에 관한 실증 사례연구: 한국인들의 북한이미지를 중심으로」, 『한국정치학회보』 37(3), 2003.
- 남궁곤, 「탈냉전기 일본 내 미일 무역 및 안보 여론에 관한 연구」, 『국제정치논총』 39(1), 1999.
- 박명희, 「일본군 위안부피해자 문제 합의 관련 일본 미디어의 보도동향과 대일공공외교 방안」, 『주요국제문제분석』, 2016.
- _____, 「강제동원피해자 관련 국회논의 동향과 향후과제」, 『이슈와 논점』 제2096호, 2023.
- 송태은, 「미국 공공외교의 변화와 국제평판: 미국의 세계적 아젠더와 세계여론에 관한 인식」, 『국제정치논총』 57(4), 2017.
- 신옥희, 「한일관계의 양면 안보 딜레마: 이명박 정부의 사례」, 『아시아리뷰』 8-1호, 2018.
- 정기웅, 「한국의 대일본외교 갈등 요인 고찰: GSOMIA 사례와 투페이스 게임」, 『정치·정보연구』 23-1, 2020.
- 정상미, 「안보위협과 대일인식: 한일관계 개선·한미일 군사안보협력에 대한

여론분석(2018~2021)』, 『국제정치논총』 제63집 제1호, 2023.
최희식, 「미중 전략경쟁 시기의 한일관계: 양극화된 정치와 대일정책」, 『일본
연구논총』 제56호, 2022.

Berinsky, Adam, “Public Opinion and International Conflict,” in
Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences, John
Wiley & Sons, 2015.

Deacon, Chris, “(Re)producing the ‘history problem’:memory, identity
and the Japan–South Korea trade dispute,” *The Pacific
Review* 35(5), 2022.

Entman, Robert M, “Theorizing mediated public diplomacy: The US
case,” *The International Journal of Press/Politics* 13(2), 2008.

_____, *Projections of Power: Framing News, Public
Opinion, and U.S. Foreign Policy*, University of Chicago
Press, 2004.

Glosserman, Brad & Snyder Scott A, *The Japan–South Korea identity
clash : East Asian Security and the United States* New York:
Columbia University Press, 2015.

Herrmann, R. K., “Perceptions and image theory in international
relations,” in L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levy (Eds.), *The
Oxford handbook of political psychology*, Oxford University
Press, 2013.

_____, “Images in International Relations:An Experimental
Test of Cognitive Schemata,” *International Studies Quarterly*
41(3), 1997.

Holsti, Ole R, “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond–Lippmann Consensus,” *International Studies Quarterly* 36–4 1992.

Fiske, S.T. & E. Talor, *Social Cognition*, McGraw–Hill Humanities, 1984.

Kertzer, Joshua D. & Zeitzoff, Thomas, “A Bottom–Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy,” *American Journal of Political Science* 61(3), 2017.

Maeda, Yukio, “The Effect of Changing Political Contexts on Public Opinion in Japan, 1945–2020.” In *The Oxford Handbook of Japanese Politics*, Robert J. Pekkanen eds, Oxford University Press, 2021.

Park, Myunghee, “The Gap Enlargement Mechanism between Korean–Japanese Perceptions: Focusing on the Comfort Women Agreement (2015.12.28.),” *Korea Observer* 48(3), 2017.

Taniguchi, Massaki, “Changing Media, Changing Politics in Japan.” *Japanese Journal of Political Science* Vol.8, 2017.

木村幹, 「日韓関係における言説の悪魔化とその影響: 日本側の状況を中心に」, 『일본연구논총』 제56호, 2022.

稲増 一憲, 『政治を語るフレーム: 乖離する有権者、政治家、メディア』, 東京大学出版会, 2015.

三谷文栄, 「日本の対外政策決定過程におけるメディアの役割: 2007年慰安婦問題を事例として」, 『マス・コミュニケーション研究』77, 2010.

Abstract

Public opinion and foreign policy in Korea and Japan

: Focusing on historical perception, political environment, and framing

Park Myung-Hee

This study aims to explore the relationship between historical perceptions of the people of both Korea and Japan, the political environment, and the framing by the government that shapes public opinion on foreign policy. This study uses the issues of comfort women and Koreans forced laborers during Japan's colonial rule of the Korean Peninsula (1910-1945) as examples. It also uses the results of a Korea-Japan Joint Public Opinion Poll conducted by the East Asian Institute (EAI) and Genron NPO from 2013 to 2023.

The results are as follows: Firstly, regardless of the government's foreign policy, the comfort women issue remains the most significant historical matter for the Korean people, and the textbook issue for the Japanese. Changes in the political environment are driving public opinion in both countries. The framing of diplomatic issues by policymakers significantly influences the perception of their people. In Japan, the government's framing of the issues of comfort women and forced labor was found to be accepted by public opinion. It means that the public opinion on individual issues needs to be interpreted in the political context of each country and public opinion can be changed depending on the efforts of the governments of both countries.

Key words

public opinion, foreign policy, framing, comfort women, forced laborer

www.kci.go.kr