

일본군 위안부 피해자 문제 합의와 한일 관계의 양면 안보 딜레마*

신옥희 서울대학교 정치외교학부

박근혜 정부에 의한 2015년 12월의 일본군 위안부 피해자 문제 합의는 한일 양국의 가장 민감한 역사 문제를 해결하려는 목적에서 이루어졌지만, 합의 이후 한일 관계는 더욱 경색되었다. 이 사례는 ‘관념’과 ‘국내 정치’ 요인이 두드러지는 한일 관계에서 잘못된 협상이 가져오는 의도하지 않은 결과의 측면을 잘 보여 주고 있다. 이 연구는 ‘양면 안보 딜레마’의 분석틀을 바탕으로 위안부 합의 전후의 한일 관계를 고찰한다. 서론에서는 분석의 방법과 사례에 대한 소개가 이루어지고, 이어서 2013년부터 2018년까지의 한일 관계 전개를 위안부 합의의 사례를 중심으로 시계열적으로 검토한다. 결론에서는 관념과 국내 정치 변수의 영향과 함께 국제 정치적 상황과의 연계 양상을 지적함으로써 한일 관계의 양면 안보 딜레마의 특성을 나타내고자 한다.

주제어 한일 관계, 위안부 합의, 박근혜 정부, 양면 안보 딜레마, 관념, 국내 정치

I. 서론

박근혜 정부에 의한 2015년 12월의 일본군 위안부 피해자 문제 합의(이하 위안부 합의)는 한일 양국의 가장 민감한 역사 문제를 해결하려는 목적에서 이루어졌지만, 합의 이후 한일 관계는 더욱 경색되었다. 이후 문재인 정부에서는 이를 공식적으로 파기하거나 재협상을 요구하지는 않았지만, 합의의 결과로 만들어진 화해 치유 재단을 해산함으로써 ‘사실적인 파기’를 선택했다. 이 사례는 ‘관념’과 ‘국내 정치’ 요인이 두드러지는 한일 관계에서 잘못된 협상이 가져오는 의도하

* 이 연구는 2017년도 서울대학교 아시아연구소 아시아 연구 기초 사업의 지원을 받아 이루어졌습니다. 또한 2016년도 한국연구재단 저술 출판 지원 사업(NRF-2016S1A6A4A01018444)의 지원을 받아 수행된 연구입니다. 자료의 수집과 정리를 도와준 오해연 석사에게 고마움을 표하고, 적절한 지적을 해주신 두 분 심사 위원들께 감사드립니다.

지 않은 결과의 측면을 잘 보여 준다.

이 논문은 ‘양면 안보 딜레마’의 분석틀을 바탕으로 위안부 합의 전후의 한일 관계를 고찰하려 한다. 먼저 분석의 방법과 사례에 대한 소개가 이루어지고, 이어서 2013년부터 2018년까지의 한일 관계 전개를 위안부 합의의 사례를 중심으로 시계열적으로 검토할 것이다. 결론에서는 위에서 언급된 관념과 국내 정치 변수의 영향과 함께 국제 정치적 상황과의 연계 양상을 지적함으로써 한일 관계의 양면 안보 딜레마의 특성을 나타내고자 한다.

II. 방법과 사례

이 글의 포괄적인 분석틀은 구성주의 이론에서 제기했던 주체-구조의 문제(agent-structure problem)라고 할 수 있다. 알렉산더 웬트(Wendt, 1987)의 논의가 주로 국제 정치 이론의 인식론과 존재론에 관한 것이었다면, 월터 칼스네스(Walter Carlsnaes)의 논의는 이 문제를 외교 정책 분석에 연결시켜 좀 더 구체적인 분석틀을 제공했다. 칼스네스(1992: 254)는 자신의 논문에서 의도적, 성향적, 그리고 구조적 차원을 결합한 삼중(tripartite) 접근을 제시한다. 여기에서 의도적 차원은 선택과 선호로, 성향적 차원은 인식과 가치로, 그리고 구조적 차원은 객관적 조건과 제도적 환경으로 이루어지며, 구조적 차원과 성향적 차원으로부터의 인과적 관계가 의도적 차원을 규정하며, 의도적 차원으로부터의 목적론적 관계가 외교 정책 행위를 산출하는 것으로 설명된다. 이 연구에서 주목하는 것은 두 번째의 성향적 차원의 역할인데, 그중에서도 인식, 좀 더 구체적으로 위협 인식(threat perception)의 변수라고 할 수 있다.

안보적 위협에 대한 인식은 본질적, 구성적, 도구적인 위협으로 나누어 볼 수 있다. 본질적인 것은 상상된 것이 아닌 ‘실재하는’ 위협을, 구성적인 것은 고정되거나 이미 정해진 것이 아닌 ‘형성되는’ 위협을, 그리고 도구적인 것은 정치적 혹은 물질적 이익을 위해서 ‘사용되는’ 것을 지칭한다.¹ 한일 관계에서는 서로

¹ 다위샤(Dawisha, 2002)는 민족주의에 대한 연구에서 이와 같은 구분을 사용했다.

에 대한 인식 또한 이러한 세 측면이 복합적으로 나타난다고 볼 수 있으며, 이와 같은 복합성을 이해하기 위해서는 엘리트의 주체성이 강조되는 표상적 접근과 사회적 수준의 관념 형성을 설명하는 사회 정체성 이론을 연결하는 아우디 클로츠(Audie Klotz)와 세실리아 린치(Cecilia Lynch)의 과정 지향적 방법론을 참조할 필요가 있다.

주체와 구조 사이의 상호 구성의 존재론을 유지하면서 구성주의자들은 정체성을 시기와 맥락에 따라 변화하는 사회적 관계로 간주하고 있다. ... 따라서 구성주의자들은 경험적 연구에서 자아(self)에 대한 의식, 그것의 의미들과 그들의 재귀적인 영향의 전개에서 맥락과 행위를 연결하는 과정을 탐구한다(Klotz and Lynch, 2007: 65).

인식의 공유를 통한 정체성 형성을 개인, 국가, 국제의 세 수준에서 고찰하는 이러한 방식은 한 국가의 정치 지도자에 의해 하나의 인식이 제시되고, 그러한 인식이 자국의 사회 세력이나 타국의 지도자, 사회 세력으로 확산되어 이후 그 국가의 정책적 선택을 규정하게 되는 사회적·관념적 구조를 구성하게 되는 맥락을 검토할 수 있게 해 준다. 아래에서 서술되는 데이비드 루소(David Rousseau)의 위협의 구성 모델이 그러한 예라고 할 수 있다.

개인적 수준에서 이 모델은 사람들이 자신의 마음에서 관념을 구성하는 과정을 설명한다. 국내적 수준에서 이 모델은 개인들 사이의 상호 작용이 국내 사회에서 관념의 확산을 가져오는 과정을 보여 준다. 마지막으로 국제적 수준에서 이 모델은 반투과적인 경계에 의해 구분되는 집합적인 그룹 사이에서 어떻게 관념이 전파되는지 설명한다(Rousseau, 2006: 61).

양면적인 주체로서의 국가 정책에 대한 이와 같은 다층적 구조의 영향은 안보 딜레마가 국가와 국가 사이뿐만 아니라 한 나라의 국가와 사회 사이에서도 존재하는 ‘양면 안보 딜레마’의 상황을 만들어 낸다.² 이는 위에서 언급된 위협

² 이 틀은 필자의 이전 논문에서도 사용되었다(신옥희, 2018). 이는 기본적으로 한일 관계의 교착 상황을 두 나라 정부 사이의 관계뿐만이 아니라 각국의 국내 정치와 연결해 분석하려는 목적으로

인식의 부분에서 도구적 요인에 의한 구성적 인식의 과잉 문제, 즉 특정 행위자에 대한 위협 인식의 부과(또는 철회)와 과도한 안보화(혹은 탈안보화)의 부분, 그리고 그와 연관된 국내 정치적 환경에 대한 고찰을 필요로 한다. 이 상황에서는 협상을 위한 ‘win-sets’이 아닌 협력을 저해하는 ‘lose-sets’의 존재가 중요하다는 사실과 함께 이에 대한 분석을 통해 국가 수준의 협력 필요성과 지도자의 의도에도 불구하고 비합리성 혹은 제한된 합리성이 작동하면서 국가 간의 갈등 내지는 불안정이 지속되는 이유를 밝혀낼 수 있는 것이다(신옥희, 2017: 28-29).

한일 관계의 사례는 이러한 양면 안보 딜레마의 전형적인 예를 제공하고 있는데, 이에 대한 경험적 논의를 위해서 여기에서는 시간적 차원과 분석적 차원을 결합하는 칼스네스의 형태발생 주기의 방법을 사용한다. 그는 마가렛 아처(Margaret Archer)의 사회 이론을 원용해서 한 시점(time)의 구조(structure)에서 이루어진 행동(action)이 새로운 시점의 구조를 창출하고, 그 아래에서 또 다른 행동을 유도하는 순환 형태를 제시하고 있다.³

이 분석적 접근의 기저를 이루는 근거는 제도와 규칙과 같은 구조적 요인들은 그들에게 영향을 미치는 어떠한 행동에 선행하거나 후행하며, 정책과 같은 특정한 행동 또한 논리적으로 그에게 영향을 미치는 구조적 요인들에 선행 혹은 후행한다는 것이다. 따라서 이는 사회적 체계들에 연속성과 변화를 제공하기도 하면서, 사회적 전환에 있어서 핵심적인 순차적 추동력을 분석적으로 파악할 수 있도록 하는 변증법적인 과정으로서의 행동-구조 상호 작용의 지속적 순환에 대한 존재론적 개념을 추출해 낼 수 있게 하는 것이다(Carlson, 1992: 259-260).

이 연구는 박근혜 정부에서 시작되어 현재에 이르는 한일 관계의 양면 안보 딜레마의 형성과정을 시계열적으로 분석하고자 한다. 여기에 관련된 상황과 사례들은 박근혜 정부 초기의 대일(對日)·대중(對中) 정책의 영향, 미 정부의 역할, 한일 통화 스와프 종료, 한·중·일 정상회의, 위안부 합의와 그에 따른 저항적

활용되고 있다.

³ 즉 주체의 행동을 A1, A2, ...로, 사회적 구조의 전환을 S1, S2, ...로, 그리고 시점의 변화를 T1, T2, ...로 하는 분석 틀을 사용하여 주체-구조 사이의 시계열적 상호 작용을 검토해 보는 것이다.

정체성의 확산, 그리고 문재인 정부에 의한 위안부 합의에 대한 재검토, 그리고 강제 징용 배상에 대한 대법원 판결 등인데, 이 중에서 위안부 합의 사례가 그 분석의 중심이 될 것이다.⁴

III. 시계열적 분석

1. 위안부 합의 이전

2015년 12월에 이루어진 한국과 일본 정부 간의 위안부 합의를 두고 손열(2018: 131)은 그를 ‘시대에 어울리지 않는 밀실 협상’에 의한 ‘문제 많은 합의’로 표현하고 있다. 따라서 우리는 이와 같이 한일 양자 관계와 각 국가의 국내 정치에 커다란 영향을 미친 중요한 행동(action)이 어떠한 구조(structure)에서 행해졌고, 그것이 어떠한 새로운 구조를 만들어 냈는가를 위안부 합의라는 시점(time)을 전후로 해서 분석해 볼 필요가 있는 것이다.⁵ 이 합의가 이루어진 구조의 차원을 크게 대내적 차원과 대외적 차원으로 구분한다면, 대외적 차원은 또한 양자 관계, 지역 정치, 그리고 세계 정치의 차원으로 세분될 수 있을 것이다. 냉전기의 한일 관계가 북한과 중국의 존재, 그리고 미국의 정책에 의해 조건 지어졌던 것처럼, 21세기 초반의 한일 관계 역시 북한 문제, 한국의 대중 정책, 그리고 미국의 역할과 밀접하게 연관되어 있었다.

전임 이명박 대통령 초기와는 달리 박근혜 대통령은 임기 초 일본에 대해 상대적으로 강경한 입장을 표명했다. 취임 직후의 2013년 3·1절 기념사에서 박 대통령은 일본에 대해 다음과 같이 언명했다.

⁴ 경험적 논의의 주 자료로는 한국과 일본의 주요 일간지가 사용되며, 부분적으로 다른 온라인 자료가 활용될 것이다. 이 문제에 대한 박근혜 정부 이전의 양국 간 논의의 내용을 위해서는 이면우(2017: 서장), 한일 양국 행동가들의 견해를 보려면 김창록 외(2016), 미에다(2016)를 참조할 것.

⁵ 이러한 분석은 이전의 이명박 정부의 사례와 현재의 문재인 정부의 사례를 포괄해서도 시행될 수 있을 것으로 보인다.

역사는 자기 성찰의 거울이자, 희망의 미래를 여는 열쇠입니다.

한국과 일본, 양국 간의 역사도 마찬가지입니다. 지난 역사에 대한 정직한 성찰이 이루어질 때, 공동 번영의 미래도 함께 열려 갈 수 있습니다.

가해자와 피해자라는 역사적 입장은 천 년의 역사가 흘러도 변할 수 없는 것입니다. 일본이 우리와 동반자가 되어 21세기 동아시아 시대를 함께 이끌어 가기 위해서는 역사를 올바르게 직시하고 책임지는 자세를 가져야 합니다. 그럴 때 비로소 양국 간에 굳건한 신뢰가 쌓일 수 있고, 진정한 화해와 협력도 가능할 것입니다.⁶

이후 한국에서 역사 문제 진전을 한일 정상 회담과 연결시키는 방식을 선택하자, 양국 관계는 급속히 냉각되었다.⁷ 이처럼 경색된 한일 관계의 다른 편에는 협력적인 한중 관계와 박근혜 정부의 대북 정책에 대한 중국 지지의 기대가 자리하고 있었다. 미국의 오바마 행정부에서는 이와 같은 한국의 정책과 한·미·일 관계의 상황에 대해 우려하고 중재적 역할을 모색했다.⁸ 미국의 노력에 따른 2014년 3월 헤이그 핵 안보 정상 회의 시 한·미·일 정상 회담이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 『허핑턴포스트(The Huffington Post)』에서는 이에 대해 아래와 같이 보도했다.

전통적으로 한·미·일 3국에서는 미국의 주도 아래 동북아 지역에서 공고한 협력 관계를 유지해 왔지만, 최근 수 년간 중국의 군사 대국화와 일본의 우경화 흐름을 배경으로 동북아 안보 지형이 급변하면서 공조 체제에 파열음을 내 왔다.

특히 과거사 문제를 놓고 대립한 한일 관계는 3국 공조의 약한 고리로 지목돼 왔다.

한·미·일 3국 정상 회담이 지난 2008년 이후 6년 만에야, 그것도 갖은 우여곡절 끝에 개최된 것이 이를 방증한다.

이런 상황에서 일단 3국 정상은 회담에서 북핵 문제 해결을 고리로 공고한 협력

6 박근혜 대통령 3·1절 기념사(2013. 3. 1).

7 손열(2018: 138)은 이와 같은 강경 노선 이면에는 일본 지도자들의 퇴행적 언행이 자리하고 있다고 지적했다. 즉 이는 그 안에서 한국의 행동이 이루어진 관념적 구조를 만들어 낸 일본의 행동이 먼저 고려되어야 한다는 것을 의미한다.

8 안보적 고려를 넘어서는 정체성과 역사의 맥락에서 한일 관계와 미국을 다룬 연구로는 Glosserman and Snyder(2015)를 볼 것.

관계를 구축하자는데 공감대를 형성, 3각 공조를 복원할 지점을 다시 찾아냈다...

이날 박 대통령도 “북한 비핵화를 위해 한·미·일 공조가 핵심적인 역할을 해야 하는 만큼 한·미·일 3국 수석 대표들이 조속히 만나 비핵화의 실질적인 진전을 이룰 수 있는 협력 방안을 모색할 수 있기를 바란다.”라고 공감했고, 아베 총리 역시 “대북 억제에 있어서 일본의 협력도 중요하다.”라고 하면서 3국 간 협력의 필요성을 강조했다(『허핑턴포스트』 2014. 3. 26).

그러나 오바마 행정부에서 기대했던 것처럼 3국 정상 회담을 통해 과거사 문제를 넘어서는 한일 양국 간의 실질적인 협력의 기초가 마련된 것은 아니었다. 위의 보도는 다음과 같이 이어지고 있다.

그러나 한·미·일 공조가 진정한 의미에서 복원되기 위해서는 ‘한일 과거사 갈등’이라는 걸림돌을 넘어야 한다는 지적이 제기된다.

한국과 일본에서는 미국 ‘아시아 재균형 정책’의 핵심 파트너임에도 과거사 문제로 갈등을 빚으면서 미국의 역내 전략적 이해관계에 부담을 줬던 것이 사실이고, 미국에서는 어떻게든 한일 관계 개선이 필요하다는 외교적 압박을 가해온 터였다.

그러나 이날 회담에서도 과거사 문제는 전혀 언급되지 않은 것으로 알려져 한일 간의 과거사 갈등이 좋은 의미에서 전환점을 맞이할 수 있을 것이라는 관측은 당분간 유보해야 할 상황이다.

아베 정부에서 일본군 위안부와 관련된 고노 담화를 수정하지 않겠다고 밝히는 등 3국 정상 회담 전에는 과거사 문제에 대해 진전된 입장을 보이는 듯하다가 3자 정상 회담이 성사된 이후 ‘과거사 왜곡 본색’을 드러내고 있는 점도 좋지 않은 신호로 받아들여진다.

북핵에 대응하기 위해 한일 간 협력 필요성이 큰 것은 사실이지만, 왜곡된 역사 인식으로 마찰을 빚는 일본과의 안보 협력은 여론의 반발을 불러올 가능성이 농후한 것도 부인하기 힘든 현실이다.

결국 한·미·일 3각 공조는 이번 회담을 계기로 한자리에 앉았던 한국과 일본에서 과거사 문제를 어떻게 해결해 나가느냐에 따라 그 복원의 속도와 강도가 결정될 것이라는 관측이 지배적이다(『허핑턴포스트』 2014. 3. 26).

하지만 이후의 한일 관계는 담보 상태를 벗어나지 못했고, 반대로 한중 관계는 더욱 가까워지는 모습을 보여 주었다. 이와 같은 상황을 손열은 아래와 같이

설명한다.

이런 상황은 분명 중국에 유리하다. 중국은 역사 문제의 유용성을 잘 인식하고 있다. 이번 헤이그 핵 안보 정상 회의에서 중국은 한·미·일 회담에 앞서 한중 정상 회담을 개최하여 한일 관계에 쐐기를 박고자 했다. 이는 역사 문제를 고리로 한 ‘한중대일본’ 구도로 일본 및 미국의 전략을 흔들고자 하는 것으로 한국에 묘한 전략적 딜레마를 가져다주고 있다(손열, 2014).

2014년 7월에 열린 한중 정상 회담의 내용은 한중 관계의 강화된 양상을 잘 보여 주고 있다. 이태환은 이 회담의 의미를 다음과 같이 여러 가지로 열거하고 있다.

지난 7월 3일의 한중 정상 회담은 한중 양국의 역사상 아주 중요한 시기에 이루어진 회담이었다는 점에서 정상 회담의 성과 못지않게 회담 자체가 갖는 의미가 크다.

단순히 양국 관계와 한반도만이 아니라 좀 더 큰 그림을 보면서 양국 정상이 회동했다는 데에 그 의미가 있다. 시진핑 체제가 들어선 이후 처음으로 동북아 지역 방문 외교를 추진하는 중차대한 시기에 북한과 일본에 앞서 한국을 단독으로 방문하여 이루어진 정상 회담이라는 점에서이다. …

다음으로 이러한 맥락에서 정상 회담 이후 왕이 외교 부장의 정상 회담 평가에서 나타난 4가지 동반자의 의미도 짚어 볼 필요가 있다. …

공동 성명에 포함된 한중 정상 회담의 성과도 적지 않으며, 주요 성과는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 신뢰 구축을 위한 고위급 대화 방식을 한 단계 높인 것이다. …

둘째, 북핵을 반대하는 양국의 입장이 과거보다 좀 더 강경하게 표현되었다. …

셋째, 6자 회담에 대해 매우 상세하게 그 절차나 방식을 제시했다는 점이다. …

넷째, 중국의 한반도 통일에 대한 관심과 지지이다. …

다섯째, 위안부 문제에 대해 공동으로 연구하고 협력해 나가기로 한 것이다. …

여섯째, 한중 자유 무역 협정의 연내 타결에 대한 합의이다. …

일곱째, 위안화 직거래 시장과 위안화 청산 결제 은행 개설, 그리고 한국이 중국의 자본 시장에 투자할 수 있는 위안화 적격 외국인 투자자 자격 확보도 큰 성과이

다. …

마지막으로 금번 한중 정상 회담은 한중 양국의 미래 비전과 한반도 통일 시대를 맞이하여 양국의 꿈을 공동으로 실현하기 위한 진정한 동반자로서의 가능성을 보여 주었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다(이태환, 2014).

이와 같은 한중 협력의 증대가 가장 최고점에 달했던 것은 2015년 9월의 박근혜 대통령의 전승절 참석과 열병식 참관이었다고 할 수 있다. 여러 논란 끝에 박근혜 대통령은 9월 3일 천안문 광장에서 푸틴 러시아 대통령을 사이에 두고 시진핑 주석과 나란히 전승절 열병식을 참관했다. 북한 대표인 최룡해 노동당 비서는 성루의 오른쪽 가장 끝부분에 자리 잡았다. 중국의 언론인 장잉춘은 박 대통령의 열병식 참석의 의미를 이렇게 지적했다.

9월 3일이면 세계의 이목이 집중된 중국의 반파시즘 및 항일 전쟁 승리 70주년 기념 행사가 성대한 막을 올리게 될 것이다. 미국과 대부분의 구미 국가 지도자가 불참할 것으로 보이는 가운데, 박근혜 대통령은 열병식에 참석하겠다고 결정하며 남다른 행보를 보였다. 이에 대해 박근혜 대통령의 결정은 전략적으로 옳은 선택이며, 한국이 ‘자주 외교’의 길을 걷고 있음을 보여 주는 것이라는 평가가 우세하다. …

… 최근 한중 양국은 역사적으로 가장 긴밀한 우호 관계를 유지하고 있으며, 양국 모두 70년 전 일본 침략 전쟁의 피해국이자 일본 군국주의에 유린당한 역사적 아픔을 지니고 있다. 한국은 무려 35년 동안 일본의 식민 통치를 받았고, 과거 한국과 중국은 힘을 모아 일본에 대항했다. 또한 박근혜 대통령이 이번 열병식에 참여함으로써 한중 양국 간의 경제 무역 확대, 북핵 대응, 일본 군국주의 부활 저지 등 다방면에 긍정적으로 작용할 것이다.

그렇다고 해도, 박근혜 정부가 열병식에 참여하겠다는 결정을 내리기까지는 많은 우여곡절이 있었다.

일본 교도통신은 미국이 박근혜 대통령에게 중국의 열병식에 참석하지 말 것을 요구했다고 보도한 바 있다. 해당 보도 내용에 따르면, 미국이 박근혜 대통령이 열병식에 참석하면 매우 불쾌해할 것이라고 전하면서, ‘한·미·일 공조’를 핵심 축으로 하는 ‘아시아 중시 전략’에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다며 걱정했다는 것이다. 물론 한미 양국은 모두 이러한 보도 내용은 사실이 아니라고 부정했지만, 알다시피 한미 관계는 한국 외교의 핵심이기 때문에 박근혜 대통령이 이번 결정을 내리는 것이 쉽지 않고 조심스러웠을 것이다. …

… 이번 박근혜 대통령의 열병식 참여 결정이 얼마나 큰 의미를 지니는지는 굳이 말로 설명할 필요도 없을 것이다. 사실 박근혜 대통령이 중요하게 생각하는 것은 중국과 미국 중 누구의 편에 서고 어떻게 균형을 맞출 것인가가 아니라 세계 속에서 한국의 이미지를 어떻게 만들어 갈 것인가라고 한다. 만일 한국이 미국의 말만 따르고 중국과 미국 사이에서 갈피를 못 잡았다면, 결국 독립적이고 자주적인 외교 정책을 펼칠 수 없게 되었을 것이다. 그러나 박근혜 대통령은 최종적으로 국가의 이익을 수호할 수 있는 결정을 내렸다. 이번 결정은 박근혜 대통령의 외교적 기지와 정치적 역량이 십분 발휘된 결과라고 볼 수 있다(장영춘, 2015).⁹

위에서 언급된 것처럼 박 대통령의 열병식 참관에 대해 미국에서는 실질적으로 부정적인 입장을 표시했다. 『한겨레』에서는 아래와 같이 보도하고 있다.

박근혜 대통령의 중국 ‘항일 전쟁 및 세계 파시스트 전쟁 승리 70주년 기념 행사’ 참석에 대해 미국 국무부의 공식적 반응과 달리 워싱턴에선 부정적인 분위기가 적지 않다.

마트 토너 국무부 부대변인은 3일(현지 시각) 정례 브리핑에서 “지역 내 다른 국가와 어떤 관계를 맺을지 결정하는 것은 한국의 주권적 사항”이라는 기존 입장을 재확인했다. 미 국무부는 지금까지 박 대통령의 전승절 참석을 ‘존중한다’는 태도를 유지해 왔다.

그러나 워싱턴 싱크탱크의 한 전문가는 익명을 조건으로 “박 대통령의 전승절 참석에 대해 워싱턴의 전반적 분위기는 상당히 부정적”이라며 “일부에선 ‘블루 팀

⁹ 이에 반해 한국의 보수 언론인 조갑제는 다음과 같은 이유로 박 대통령의 전승절 행사 참석을 비판했다. “박근혜 대통령이 중국이 초청한 전승절 행사에 참석하는 것은 국익에 도움이 되지 않는다. 특히 한미 동맹 관계에도 악영향을 줄 것이다. 1. 2차 대전 때 연합군 편에 서서 일본군과 싸워 승리한 중국군의 주체는 모택동의 팔로군이 아니라 장개석이 지도하던 중화민국 군대였다. … 2. 전승절 행사는 중국군이 주도하는데 중국군은 6.25 남침 전쟁 때 패주하는 북한군을 돕기 위하여 불법 개입, 우리의 북진 통일을 막은 전력이 있다. … 3. 중국군은 북한군과 동맹 관계이다. 적의 친구는 우리 편이 될 수 없다. 4. 미국은 박근혜 대통령의 중국 전승절 참석을 한미 동맹 정신에 대한 배신 행위라고 생각할 가능성이 높다. 박 대통령의 친중 반일적 외교 노선은 중국 견제에 주력하는 미국의 신경을 건드렸다. … 6.25 때 한국 및 미국과 싸웠던 중국군 행사에 한국 대통령이 참석하게 되면 친 중반일을 넘어 친중 반미로 넘어간다는 의심을 받게 될 것이다. 5. 한국인 5,000만 명의 생사가 달려 있는 북의 핵미사일 위협으로부터 한국을 지켜 줄 나라는 중국이 아니라 미국이다. … 도덕적·역사적·전략적 면에서 박근혜 대통령은 중국의 전승절 행사에 불참하는 게 옳다. 이게 국가 이익에 도움이 된다.”(조갑제, 2015)

에 있을 사람이 레드 팀에 있다'고 말한다"고 전했다. 블루 팀은 '우리 팀', 레드 팀은 '상대 팀'을 가리키는 말로, 국방부에선 '아군'과 '적군'을 지칭할 때 사용하기도 한다. 그만큼 박 대통령의 전승절 참석을 심각하게 바라본다는 뜻이다.

중국의 열병식과 관련해선 토니 부대변인은 “우리는 중국이 기념 행사를 주최하는 권리와 권위에 의문을 제기하거나 도전하려는 건 아니다”면서도 “화해와 치유를 강조하는 행사를 바란다는 점을 중국과 공유해 왔다.”로 밝혀, 행사의 ‘일본 때리기’ 성격엔 우회적으로 불만을 표시했다(『한겨레』 2015. 9. 4).

일본에서는 이후 “박근혜 정부의 중국 경사 자세를 부각하며, 한중 양국이 일종의 역사 동맹으로 일본을 때리고 한·미·일 협력 구도를 훼손한다는 논리를 사용했다”(손열, 2018: 146). 한일 관계에서 기능적 협력 또한 2015년에 최악의 상황을 경험하게 되었다. 2월에는 치앙마이 이니셔티브(CMI)에 따른 양자 간 통화 스와프가 완전 종료되었고,¹⁰ 양국 간 교역 규모도 2012년과 대비할 때 30%가 축소되었다(손열, 2018: 147). 한·미·일 정상 회담에 이어 박근혜 정부에서 모색한 한일 정상 간 대면의 장소는 한·중·일 정상 회의의 무대였다. 중일 간 영토 문제로 이미 냉랭한 분위기를 보였던 2012년 베이징 한·중·일 정상 회의 이후의 한·중·일 관계는 역사 문제로 더욱 교착 상태에 빠졌고, 이후 2년 동안 3국 정상 회의는 열리지 않았다. 한국의 중재 노력에 의해 성사된 2015년 11월 서울 정상 회의에서 3국에서는 56개 항목에 이르는 ‘동북아 평화 협력을 위한 공동 선언’을 채택하고, 영토와 역사 문제를 가능한 한 협력과 분리하는 두 트랙(two-track) 접근을 강조하는 모습을 보였다. 이 회의에서 채택된 ‘동북아 평화 협력을 위한 공동 선언’은 3국 협력에 대해 다음과 같이 천명했다.

우리는 향후 3국 협력을 흔들림 없이 발전시켜 나가고, 항구적인 지역의 평화 안정

¹⁰ 한국의 한 거시 경제학자는 “외환 보유액과 경상 수지 흑자 규모, 단기 외채 등 한국의 펀더멘털이 여러 측면에서 개선되었지만, 한일 관계를 개선하고 대외 충격 발생 시 방어망으로 통화 스와프를 활용할 수 있었으면 더욱 좋았을 것이다.”라고 진단했으며, 한 외환 전문가는 “글로벌 금융 위기가 재발하면 미국 달러화나 일본 엔화 등 기축 통화의 필요성이 커질 수밖에 없으며, 향후 미국의 금리 인상 등에 따른 자본 유출 가능성을 감안할 때 이에 대한 대비도 필요하다.”라고 지적했다고 보도되었다(『연합인포맥스』 2015. 2. 16).

과 공동 번영을 구축하기 위해서는 경제적 상호 의존과 정치 안보상의 갈등이 병존하고 있는 현상을 극복해야 한다는 데 인식을 같이했다.

우리는 이를 위해 3국 간의 양자 관계가 3국 협력의 중요한 토대를 이루며, 3국 협력의 심화가 결국 3국 간의 양자 관계 및 동북아 지역의 평화와 안정, 번영에 기여한다는 데 인식을 같이했다. 역사를 직시하며 미래를 향해 나아가겠다는 정신을 바탕으로, 우리는 3국이 관련 문제들을 적절히 처리하고, 양자 관계 개선 및 3국 협력 강화를 위해 함께 노력해 나가기로 했다(『조선비즈』 2015. 11. 1).

하지만 세 정상 회의에 대한 언급은 아래에서 보는 것처럼 다소 차이를 보이고 있었다.

박 대통령은 “이번 정상 회의가 한·일·중 3국을 넘어 동북아 전체의 평화와 번영에 한걸음 더 나아가는 계기가 되기를 바란다”며 “세계 경제 성장의 견인차라고 할 수 있는 동북아에서 경제적 상호 의존이 빠르게 심화되고 있지만, 정치 안보 측면의 갈등과 그 반복을 가져오는 문제들을 해소하지 못하고 있어서 무한한 협력 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있다”고 언급했다.

그는 “오늘 정상 회의를 계기로 3국 협력을 정상화해서 협력의 장애물과 도전 요소를 함께 극복하고 진정한 동반자 관계를 구축하여 동북아에서 평화와 협력의 질서를 세워 나가기를 기대한다”고 덧붙였다. …

아베 신조 일본 총리는 이에 대해 “이번에 박근혜 대통령께서 주도하셔서 3년 만에 일·한·중 정상 회의가 개최된 것을 정말 좋게 생각한다”고 화답했다. 또 “이번 정상 회의 개최로 인해 일·한·중 프로세스는 정상적인 상태로 돌아갔다”며 “정상 회의가 정례적 개최로 회귀된 것을 지지하겠다”고 했다. 이어 “오늘 세 정상 간의 건설적인 논의를 통해서, 그리고 3국의 국민, 그리고 지역 사람들을 위한 커다란 성과를 얻어서 내년에 일본에서 개최되는 정상 회의로 이어지도록 하겠다”고 말했다. …

리커창 중국 총리는 “이번 제6차 한·중·일 정상 회의를 개최하는 데 있어서 보내주신 커다란 노력과 기여에 대해 박근혜 대통령과 한국 정부에 진심으로 감사 드린다”고 말했다. 이어 “이번 회의는 3년 만에 개최되는 회의”라며 “회의 자체가 회복된다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다”고 강조했다.

리커창 총리는 “3국이 글로벌 경제, 발전과 지역 안전에 있어서 중요한 영향력이 있고 3국이 잘 협력하면 더 큰 역할을 발휘할 것”이라면서도 “협력은 타당하게, 역

사를 비롯한 민감한 문제를 처리하는 토대 위에서, 동아시아 지역이 서로 이해 증진하는 토대 위에서 이루는 것”이라고 밝혔다. 또 “불행히도 우리는 이렇게 가까운 세 나라인데 일부 국가들 간에 더 깊이 이해하지 못하는 것이 아쉽다”며 “우리는 이해를 증진시키고 진정한 포용, 관용을 실현하고 지역의 지속적인 발전과 번영을 위해서 기여해 줄 것을 기대한다”고 말했다(『조선비즈』 2015. 11. 1).

2. 위안부 합의

6차 한·중·일 정상 회의에서 나타난 한일 간의 역사 문제에 대한 탄력적인 입장 제시에는 그 이유가 있었다. 악화된 한일 관계에 대한 미국의 안보적 우려와 국내, 경제 문제를 고려한 박근혜 정부에서는 2014년 8월경부터 ‘비공개 고위급 협의’를 고려했고, 한국 측에서는 당시 국정원장으로 임명된 이병기 전 주일 대사가 주 역할을 담당하게 되었다.¹¹ 한국에서는 위안부 합의 문제에 대해 일본에서 먼저 해결 방안을 제시해야 한다는 입장을 수정하여, 한국에서 기준을 제시하고 이에 대해 쌍방에서 합의를 모색하는 방안을 선택했다(손열, 2018: 151). 하지만 이후 유네스코 세계 유산 등재 문제와 중국 전승절 참석에 따른 양국 갈등 등으로 협의는 난항을 거듭했고, 한·중·일 정상 회의에서의 한일 정상 간 회동이 위안부 문제 협상 타결의 마지막 기회를 제공하게 되었던 것이다.

한·중·일 정상 회의 개최 직전의 보도는 한일 양국 간의 물밑 조율의 과정과 양측의 이견 존재를 보여 주고 있다.

한일 정상 회담이 임박했지만 위안부 문제를 둘러싼 양측의 물밑 교섭은 별 성과를 내지 못하고 있다. 외교 소식통은 30일 “회담까진 아직 시간이 남았다”면서도 “상황은 두 정상이 직접 담판을 하는 쪽으로 가고 있는 것 같다”고 했다.

앞서 29일 김홍규 외교부 차관보는 스기야마 신스케 일본 정무 담당 외무 심의관(차관보급)과 양자 회동을 갖고 내달 2일 열리는 한일 정상 회담의 의제를 협의했다. 이 회동 결과에 대해 청와대 관계자는 “신통치 않은 것 같다”고 했다. 추가 조율

¹¹ 이러한 방식은 김종필 중앙 정보 부장이 비공개 협상을 추진했던 1965년의 한일 국교 정상화의 사례와 여러 면에서 유사하다고 할 수 있다.

의 여지는 아직 있다. 윤병세 외교부 장관은 내날 1일 기시다 후미오 일본 외무상과 회담을 가지기로 돼 있다.

이런 공개 채널 외에 이병기 청와대 비서 실장과 야치 쇼타로 일본 국가 안전 보장 국장 간의 ‘핫라인’도 주목된다. 주일 대사를 지낸 이 실장은 그간 한일 정상 회담 추진에 관여해 왔다고 한다. 야치 국장 역시 아베 총리의 최측근 외교 참모이다. 이들이 움직이면 양국 정상의 ‘최근접 고위급’이 직접 나서게 되는 셈이 된다.

그럼에도 불구하고 일본 정부가 위안부 문제에 대해 진전된 변화를 보일 가능성은 그리 높지 않다는 게 우리 정부의 예상이다.

박 대통령이 일본 마이니치 신문과의 인터뷰에서 “이번 한일 정상 회담을 계기로 위안부 문제가 금년 내에 타결되기를 바란다”고 했지만, 이에 대한 일본 정부 반응은 시큰둥했다.

하기우다 고이치 일본 관방부 장관은 이날 기자 회견에서 이에 대한 질문이 나오자 “군 위안부 문제에 대한 일본 정부의 입장은 이제까지 밝혀 온 대로”라며 “전제 조건 없이 정상 회담을 개최해야 한다고 거듭 말하고 있다”고 했다.

아베 총리는 이번 방한 중에 갖기로 했던 내외신 기자 회견도 갖지 않는 쪽으로 가닥을 잡은 것으로 전해졌다. 여기에는 한일 정상 간에 오찬 및 공동 기자 회견 없이 회담만 갖기로 한 것에 대한 일본 측의 불만이 배어 있다는 관측이다(『조선일보』 2015. 10. 31).

하지만 아래에서 보는 것처럼 회담 이후 오랜만의 정상 간 만남이 역사 문제 해결로 이어질 가능성에 대한 기대 또한 표현되었다.

박근혜 대통령과 아베 신조 일본 총리는 2일 청와대 영빈관에서 1시간 40분 동안 정상 회담을 갖고 양국 간 최대 현안인 ‘위안부 문제’ 해결 등을 협의했다.

한일 정상 회담이 열린 것은 2012년 5월 이후 3년 반 만이며, 두 정상으로선 취임 후 첫 양자 회담이었다. 그러나 두 정상의 ‘위안부 협의’는 해결책을 내놓진 못했다. 대신 두 정상은 “가능한 한 조기에 위안부 피해자 문제를 타결하기 위한 협의를 가속화한다”는 데 합의함으로써 막혔던 양국 관계 복원의 불씨만 살려 냈다. …

박 대통령은 이날 “위안부 문제는 피해자가 수용할 수 있고 우리 국민이 납득할 만한 수준으로 조속히 해결돼야 한다”고 말했다. 반면 아베 총리는 “미래 지향적 일한 관계의 새로운 시대를 구축하기 위해 박 대통령과 함께 노력하고자 한다”며 ‘미래’를 강조했다. 위안부 문제에 대한 양 정상의 인식 차이가 여전한함을 보여 주는 대

목이다(『조선일보』 2015. 11. 3).

일본 내 한국 전문가들도 회담 직후 다음과 같이 희망적인 견해를 피력하기도 했다.

일본 내 한국 전문가들은 아베 신조 일본 총리가 2일 한일 정상 회담 이후 기자들과 만나 위안부 문제에 대해 “가능한 한 조기 타결을 목표로 해 협상을 가속화하는 데 일차했다”는 발언에 주목하면서, 기존보다 문제를 해결하려는 의지를 좀 더 분명히 담은 진전된 태도라는 반응을 보이고 있다.

와다 하루키 도쿄대 명예 교수는 이날 『한겨레』와의 전화 인터뷰에서 “아베 총리가 위안부 문제 해결에 대한 분명한 의지를 보였다. … 앞으론 한국 정부가 단독으로 협상을 하는 것보다 한국의 여러 사회 단체들이 구체적인 입장을 밝히고 활발히 토론을 하는 게 좋다…”고 말했다.

기무라 간 일본 고베대 교수도 “일본 정부가 ‘문제의 존재’를 인정하고 해결을 위해 노력하겠다는 뜻을 밝혔다. 지금의 일한 관계를 생각한다면 꽤 획기적인 일인지도 모른다”고 말했다(『한겨레』 2015. 11. 3).

하지만 아래에서 보는 것처럼 일본 내 부정적 의견 역시 존재했다.

… 자민당 내에는 역사 인식 문제로 한중에게 다가가는 것에 대해 거부감을 가진 의원도 적지 않다. 올해 6월 언론에 대한 압력 발언이 튀어나왔던 연구회인 ‘문화예술 간담회’ 참가 의원은 위안부 문제에 대해 “강제 연행이 있었다는 것이 사실이 아님을 인정받도록 해야 한다.”라고 말했다(『마이니치 신문』 2015. 11. 3).

다른 한편으로 쟁점이 된 것은 ‘조기’, 그리고 박근혜 정부에서 원했던 ‘연내’ 합의의 문제였다. 양국 정상이 “가능한 한 조기에 위안부 피해자 문제를 타결하기 위한 협의를 가속화한다.”라고 합의한 지 이틀 만에 아베 총리는 “연내에 일본군 위안부 문제가 타결되긴 어렵다.”라는 뜻을 밝혔다(『조선일보』 2015. 11. 5). 하지만 이 발언 이후 “청와대에서 밝혀 온 ‘연내 위안부 문제 타결’ 목표가 여전히 유효하냐?”라는 한국 기자의 질문에 정연국 청와대 대변인은 “그렇다.”라고 답변했다(『조선일보』 2015. 11. 6). 이 부분은 여전히 박정희 대통령이 성사시킨 국교

정상화의 50주년인 해에 이 문제에 대한 합의를 이루고자 하는 박근혜 대통령의 의사가 반영된 것이라고 할 수 있다.

하지만 2015년 12월 15일, 이해 마지막으로 열렸던 한일 국장급 협의가 이견을 좁히지 못하고 끝나면서 박근혜 대통령이 강조해 온 ‘연내 해결’은 현실적으로 어려워지는 것처럼 보였다. 그러나 한국 법원에서 산케이 신문 전 지국장에 대해 무죄 판결을 내리고 헌법 재판소에서 한일 청구권 협정 관련 헌법 소원을 각하하면서 일본 측 입장에 변화가 생겼고, 기시다 외상이 28일 ‘위안부 특사’로 방한하게 되었다. 연내 타결을 원하는 한국 정부에 대해 일본 정부에서는 합의가 ‘최종적이고 불가역적이어야 한다.’라고 요구했고, 위안부 합의를 소녀상 이전 문제와 연계시키고자 했다.

합의 이전 한국 시민 사회의 가장 큰 우려는 과연 이 합의가 ‘청구권 협정의 틀’을 넘는 해결 방안일 수 있는가의 여부였다. 일본 정부의 법적 책임에 관한 이 문제에 대해 한국 언론에서는 아래와 같이 지적했다.

한일 간의 최대 쟁점인 위안부 문제를 외교 협상을 통해 빠른 시일 안에 최종적으로 타결하자는 생각에 대해, 어느 누구도 반대할 사람은 없을 것이다. 하지만 중요한 것은 내용이다.

한일 양쪽에서 이제까지 여러 가지 다양한 해결책이 제시되어 왔지만, 핵심 쟁점은 위안부 문제가 1965년 한일 청구권 협정으로 해결된 문제인가 아닌가 하는 점이다. 일본 측은 위안부 문제도 청구권 협정으로 ‘완전하고 최종적으로 해결’되었다는 입장이다. 따라서 법적 책임은 없으며, 단지 인도적 책임으로 무언가를 해 볼 수 있다는 자세이다. 이에 반해 우리 측은 위안부 문제는 협정 당시에 거론되지 않았으며 해결되지 않은 문제라는 원칙을 유지하고 있다. …

지금 일본 정부 소식통이나 미디어를 통해 나오는 안은 어떤 수사가 붙어 있든, ‘일본 정부의 법적 책임은 없다’는 논리를 고수하고 있다. 변한 것이 있다면 위안부 피해자를 위한 기금의 규모를 대폭 늘리겠다는 것뿐이다. 더욱이 이와 함께 소녀상 철거와 위안부 문제 제기의 완전 봉인을 요구하고 있다. 쉽게 말하면, 돈을 더 줄테니 소녀상도 철거하고 더 이상 문제 제기도 하지 말라는 것이다.

이제까지 한국 쪽이 위안부 문제를 제기해 온 것은 일본 쪽으로부터 돈을 더 받아 내자고 한 것이 아니다. 인간의 존엄을 인정받자는 것이다. 정부는 본말을 잘 헤아려 일본의 법적 책임을 인정하지 않는 어떤 방안에도 선불리 타협해서는 안 된

다. 나라의 위신이 걸린 문제다(『한겨레』 2015. 12. 28).

이 문제는 양국에서 해석의 여지를 남기는 ‘중립적 표현’ 혹은 ‘창의적 대안’을 모색하는 것으로 의견이 모아졌는데, 이는 결국 일본의 “정부의 책임을 통감한다.”라는 말로 정리되었다. 12월 28일 기시다 외상과 윤병세 외교부 장관은 회담 이후 한일 양국의 위안부 문제가 해결되었다고 선언했고, 양국 정상은 전화로 합의를 확인했다.

3. 위안부 합의 이후

그러나 한일 양국의 정부가 기대했던 것과는 달리 이 합의는 문제를 ‘최종적으로’ 해결했다기보다는 문제를 오히려 악화시켰다고 볼 수 있다. 먼저 합의 자체가 갖는 법적인 효력 문제가 제기되었다. 박배근(2018)은 이 합의가 비조약 합의이지만 국제법상의 ‘금반언 요건’을 충족하고 있으므로, 한국과 일본에서는 위안부 합의에 따라 합의 내용에 반하는 권리 주장을 할 수 없으며, 합의에 반하는 행위의 법적 효과도 인정되지 않을 것으로 보았다. 이에 반해 강경자(2017)는 위안부 합의는 그 내용과 합의 이후 책임 인정을 둘러싼 기만 행위에서 강행 규범(jus cogens)을 정면으로 위반한 합의로서 국제적으로 그 실효성을 인정할 수 없는 것이라고 주장했다. 이러한 견해 차이는 일본의 계약 충실의 원칙(pacta sunt servanda)의 입장과 한국의 강행 규범 입장으로 대별되는 양국의 국제법적 접근의 차이를 적절하게 나타내고 있다.

하지만 이러한 법적인 쟁점보다 더욱 중요한 것은 이 합의가 한국과 일본 각각의 국내 사회적 정체성과 이 문제에 관한 국제 사회 혹은 세계 사회적 정체성에 미친 영향이라고 할 수 있으며, 이와 같은 점에서 위안부 합의라는 정부 간 행동이 사회적 구조에 미치는 영향력이 적절하게 검토되어야 하는 것이다. 먼저 한국의 국내적 결과를 살펴보면, 이는 대일 역사 문제에 대한 국가-사회의 대립적 구도의 심화로 요약될 수 있다. 『한겨레』에서는 이에 대해 아래와 같이 지적했다.

28일 한일 외교 장관 회담에서 위안부 협상이 타결되면서, 어떤 식으로든 한일 관계가 새로운 지평을 맞게 됐다. 하지만 피해자 위안부 할머니들과 시민 사회에서 반발하고 있어 여론의 향방이 양국 관계 진전의 주요 변수로 등장하게 됐다. …

박 대통령이 위안부 문제의 연내 타결을 추진한 배경에는 한미 동맹, 대일 경제 의존도 등이 두루 고려된 것으로 전해졌다. 중국 견제를 위한 ‘한·미·일 삼각 동맹’ 구상에서 한일 간의 과거사 갈등이 걸림돌로 작용하자 미국에서는 그동안 기회가 있을 때마다 위안부 문제 타결을 독려해 왔다. …

양국 관계의 최대 현안이었던 위안부 문제가 타결되면서, 양국 관계도 정상화 국면에 진입할 것으로 전망된다. 지난달 박 대통령 취임 뒤 처음으로 한일 정상 회담이 열린 데 이어, 내년 3월에 미국에서 열리는 핵 안보 정상 회의에서 박 대통령과 아베 총리가 다시 만날 가능성도 점쳐진다. 하지만 시민 사회 단체의 반발 등 협상 결과에 대한 반대 여론은 한국 정부에서 풀어야 할 과제로 남았다. 박 대통령이 피해자 할머니들과 시민 사회의 강한 반발을 설득해 내지 못할 경우 일본을 향하던 반감이 한국 정부를 향해 부메랑으로 되돌아올 수 있다. 이 경우 한국 정부와 시민 사회의 ‘대립’ 구도가 형성되면서, 위안부 합의를 둘러싼 국내 갈등이 한일 관계 진전에 악영향을 끼칠 가능성이 크다(『한겨레』 2015. 12. 29c).¹²

이러한 갈등적 구도의 등장 이유는 이 합의가 소녀상 철거와 징용문제라는 다른 의제와 연결되어 있었기 때문이기도 하다. 이에 대한 보도 내용은 다음과 같다.

위안부 소녀상(평화비) 이전, 철거 문제는 민간 차원의 일로 정부 간 협상 대상이 아니라고 줄곧 밝혀 온 한국 외교부가 28일 오후 한일 외교 장관 회담 결과 발표에서 “관련 단체와의 협의를 통해”라는 단서를 달았지만 해결 노력을 명시했다. 정부의 예고 없는 선회에 위안부 피해자 관련 단체들은 크게 반발했다. …

… ‘정신대 할머니와 함께하는 시민 모임’의 안이정 대표도 “민간에서 설치한 것이기에 철거하라 마라 할 수 없다고 수 차례 얘기해 놓고 돌연 정부가 태도를 바꿨다”며 “10억 엔을 받는 대신 소녀상 문제를 덮고 가는 건 용서할 수 없는 일”이라고 비판했다(『한겨레』 2015. 12. 29b).

28일 한일 외교 장관의 ‘위안부’ 문제 해결 선언으로, 일본군 위안부 외에 강제

¹² 합의에 찬성하는 한국 사회 내부의 상반된 인식의 존재에 대해서는 장기영(2017)을 볼 것.

징용 등 여전히 미해결 상태인 일본 식민지 피해자들의 문제 해결은 더욱 어려워질 것이라는 지적이 나온다.

일본의 강제 징용 피해자들이 일본 기업을 상대로 한 청구권 소송을 대리하고 있는 ‘민주 사회를 위한 변호사 모임(민변)’의 최봉태 변호사는 이날 “이번 양국 외교 장관 발표에서는 1965년 체결된 한일 청구권 협정의 해석에 대한 합의는 물론이고, 일본군 위안부 문제 외 다른 문제들에 대해서는 전혀 언급하지 않았다. 이 상태에서 양국 행정부가 위안부 문제가 최종적으로 해결되었다고 한다면 남은 문제들에 대해서는 신경 쓰지 않을 가능성이 높다”고 말했다(『한겨레』 2015. 12. 29a).

이후 아베 수상이 소녀상 철거와 10억 엔 사이의 상관 관계를 분명히 한 반면, 박근혜 대통령은 이 문제에 대해 모호한 태도를 견지했다. 일본의 언론 또한 합의 자체에 대해서는 상대적으로 긍정적인 입장을 표시하면서, 소녀상 문제를 아래와 같이 언급했다.

양국에서 서로 필요로 하는 협력 관계를 더욱 더 추진하기 위해서는 위안부 문제의 합의를 진정으로 ‘최종적이고 불가역적으로 해결’하려는 노력이 필요하다. 이를 위해 양국에서 많은 국민들의 동의를 얻을 필요가 있다.

박 대통령은 기자회견에서 “협상에 제약이 있어 100% 만족은 할 수 없다.”라며 국민 설득에 최선을 다하겠다고 밝혔다. 동시에 위안부 할머니들에게 상처를 주는 언동이 일본 정부와 언론에서 나오면 한국 여론의 설득이 어려워진다고 지적했다.

양국의 여론이 가장 민감한 것은 주한 일본 대사관 앞에 세워진 소녀상의 이전 문제가 될 것이다.

한국 정부에서는 “적절한 해결을 위해 노력하겠다.”라고 약속했고, 일본에서는 “적절히 대처하는 것은 이전되는 것”(아베 총리)으로 해석하고 있다. 일본에서는 한국 정부에서 설립한 재단에 일본 정부에서 10억 엔을 내는 조건으로 이전을 강요해야 한다는 주장도 있다.

한편 합의 직후 한국에서의 여론 조사에서는 66%가 이전에 반대했다.

한일 양국에서 소녀상은 위안부 문제의 상징이 되고 있다. 이전을 둘러싼 감정 대립으로 합의 자체가 공중에 뜨는 사태는 피해야 한다.

한국 정부에서는 이전이 실현되도록 노력해 주기를 바란다. 다만 여론의 설득이 쉽지 않은 것은 분명하다. 한일 모두 성실함을 잃지 말고 합의를 꾸준히 이행해 나

가야 한다(『마이니치 신문』 2016. 1. 14).¹³

결국 이 부분은 박근혜 정부 시기에 지속적인 쟁점으로 남았고, 징용 문제는 이후 문제인 정부 시기에 본격적인 갈등의 원인으로 등장하게 되었다.

한일 양국 정부 간 합의의 또 하나의 영향은 이 문제에 대한 국제 사회 내지 세계 사회의 논의에 미친 부정적 결과라고 할 수 있다.¹⁴ 이지영은 다음과 같이 지적한다.

위안부 문제가 국제 사회의 주요 이슈가 된 지 20여 년, 한국의 시민 사회는 위안부 문제 해결을 위해 성찰적인 일본의 시민 단체, 그리고 식민 지배와 위안부 피해를 공유하고 있는 아시아, 더 나아가 국제 사회와 연대하며 다양한 활동을 전개해 왔다. … (이지영, 2017: 78)

12·28 합의 발표 이후의 실태는 위안부 문제의 해결을 위해 지금까지 추진되어 온 글로벌 거버넌스의 역량과 성과를 무시한 채 오로지 국가만이 관여하여 한일 정부 차원에서 외교적으로만 접근하는 방식의 한계를 명백히 나타내는 것이라고 할 것이다(이지영, 2017: 98).

일본 정부에서는 위안부 합의 이후 이를 계기로 2016년 3월 핵 안보 회의를 비롯한 각종 국제 회의에서 한일 정상 간 대화를 추진할 방침이라고 말했다(『조선일보』 2015. 12. 30b). 아래에서 보는 것처럼 미국 정부에서는 합의를 적극적으로 환영했다.

… [수전] 라이스 [백악관] 보좌관은 “이번 합의는 (위안부 문제의) 치유와 화해를 위

¹³ 일본의 우익 정치인들은 합의에 대해 좀 더 비판적인 의견을 피력했다. 산토 아키코 전 참의원 부의장은 『산케이신문』에 “미국에 설치된 소녀상에 대한 언급이 없어 (불만이) 뼈에 꽂히는 기분”이라고 말했고, 하라다 요시아키 자민당 국제 정보 검토 위원장은 “국민이 납득하지 않을 것”이라고 말했다(『조선일보』 2015. 12. 29).

¹⁴ 즉 이 문제는 한일 관계, 혹은 한·미·일 관계라는 ‘국제 관계’를 넘어서는 ‘글로벌한’ 문제로 다루어져 왔던 것이다. 신기영(2016)을 볼 것. 위안부 문제가 국제적·세계적 쟁점으로 부각되는 과정의 분석을 위해서는 양기호(2015)를 참조할 것.

한 중요한 제스처로, 국제 사회의 환영을 받을 것”이라며 “특히 미국의 중요한 두 동맹인 한국과 일본의 지도자들이 용기와 비전을 갖고 최종적이고 불가역적인 합의를 이끌어 냈다”고 말했다. 마크 토너 국무부 부대변인은 정례 브리핑에서 “한일 정부가 자국민의 불만과 우려 상황을 해소해야 한다”고도 말했다. 다시는 한일 갈등으로 미국의 세계 전략이 뒤틀리는 일이 없기를 바란다는 뜻을 담은 것이다.

그러면서 [존] 케리 [국무] 장관과 라이스 보좌관 등은 “동맹 관계가 이번 합의를 계기로 개선될 것으로 믿는다”, “한·미·일 3자 안보 협력을 비롯해 폭넓은 지역적·지구적 과제들을 다뤄 나가는 데 협력을 강화해 나가기를 기대한다”고 말했다(『조선일보』 2015. 12. 30a).¹⁵

한일 양국에서는 2016년 8월 종결되었던 양자 통화 스와프 논의를 재개했고, 2016년 11월에는 이명박 정부 시기 무산되었던 군사 비밀 정보 보호 협정(GSOMIA)을 체결했다. 그러나 박근혜 대통령은 같은 해 사드 배치 이후 중국과의 외교적 갈등과 그에 따른 경제적 문제를 경험하게 되었고, 이른바 ‘최순실 게이트’로 퇴진론이 제기되면서 2017년 3월 헌법 재판소의 탄핵 선고로 해야 했다. 위안부 합의와 박근혜 대통령 하야 사이에 직접적인 인과 관계가 있는 것은 물론 아니지만, 이 합의가 이후 정부에 대한 한국 사회의 저항적 정체성 형성의 하나의 요인이 되었다고 볼 수는 있을 것이다.

이후 등장한 문재인 정부에서는 ‘한일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크 포스(위안부 TF)’를 만들어 이 합의에 대한 내부적 검토를 진행했고,¹⁶ 2017년 11월 합의의 결과로 만들어진 화해 치유 재단을 해산하겠다고 공식 발표함으로써 2015년 합의는 실질적인 파기 상태로 남게 되었다.¹⁷ 2018년 10월

¹⁵ 영국의 일간지 『더 가디언(The Guardian)』은 이 합의를 ‘일본과 미국의 승리’라고 평가했다. 이 신문은 “한일의 역사적인 위안부 합의는 아베 신조 일본 총리에게 중요한 성공이며, 중국과 북한의 위협에 공동 대처하기 위해 한일 양국의 화해를 촉구해 온 미국에게도 간접적인 성공”이라고 분석하면서, 한국의 입장 변화가 “버락 오바마 미국 정부의 지속적이고, 때로 직설적인 압력의 결과이기도 하다.”라고 지적했다(『한겨레』 2015. 12. 29d).

¹⁶ 합의 당시 야당 대표였던 문재인 대통령은 위안부 합의에 대해 무효를 선언하면서 정부에 재협상을 요구한 바 있었다(『조선일보』 2015. 12. 31).

¹⁷ 와다 하루키(2017: 20-23) 교수는 합의 이후 아베 수상의 ‘사죄 지우기’ 전술을 비판하면서도, 일본의 사죄 내용에는 진보한 부분이 있으며 합의를 파기하기보다는 그 내용을 역사적으로 명확하게 할 수 있는 추가적 조치를 요구하는 편이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있었다. 합의 이후 위

에는 한국 대법원에서 일제 강점기 강제 동원 피해자들에게 해당 일본 기업에서 배상해야 한다는 최종 확정 판결을 내렸고,¹⁸ 이는 한일 관계의 또 다른 쟁점이 되었다. 이에 뒤따른 일본 사회의 부정적 분위기 속에서 등장한 한국 합정의 레이터 작동 문제에 대해 아베 수상이 공세적인 태도를 취하면서 한일 관계의 갈등은 더욱 증대되었다.¹⁹ 이와 같은 연쇄적 과정을 이해하려면, 위안부 합의를 전후로 한 상황의 비교, 즉 임기 초반의 외부적 환경과 그에 따른 일본에 대한 상대적 위협전이, 이후의 상황 변화와 미국의 역할에 따른 관계 개선 모색, 그리고 상반된 국내적·국제적 맥락에서의 합의 추진과 그 결과로서의 내부 갈등적 정체성 강화와 양자 관계의 악화로 이어지는 경로에 대한 검토가 있어야 하는 것이다.

IV. 결론

위안부 TF는 피해자 중심적 접근, 보편적 가치와 역사 문제를 대하는 자세, 외교에서 민주적 요소, 부처 사이의 유기적 협력과 소통을 통한 균형 잡힌 외교 전략 마련이라는 네 가지 차원에서 박근혜 정부의 위안부 합의를 비판했다. 보고서에서는 한편으로 “이번의 경우처럼 피해자들이 수용하지 않는 한, 정부 사이에 위안부 문제의 ‘최종적·불가역적 해결’을 선언했더라도, 문제는 재연될 수밖에 없다.”라는 점을 지적하고, 다른 한편으로는 “위안부 등 역사 문제가 한일 관계뿐 아니라 대외 관계 전반에 부담을 주지 않도록 균형 있는 외교 전략을 마련하여야 한다.”라고 권고했다(한일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스,

안부 문제에 대한 아베 정권의 구체적인 정책 내용을 위해서는 조운수(2018)를 볼 것.

¹⁸ 대법원 전원 합의체의 다수 의견은 피해자들의 손해 배상 청구권은 한일 협정의 적용 대상에 포함되지 않는다는 것이었고, 소수 의견은 한일 협정에 따라 피해자들의 권리 행사가 제한된다는 것이었다(『한겨레』 2018. 10. 30).

¹⁹ 이전까지의 양국 간의 갈등이 역사 문제에 대한 관념적 차원의 것이었다면 이 문제는 좀 더 직접적인 안보적 측면의 위협에 대한 논쟁이라는 점에서 차별성이 있다고 할 것이다. 아베 총리는 관련된 영상 공개를 지시했으며, 방위성 관계자는 이 공개가 한일 군 당국 간 관계를 한층 냉각시킬 수 있다고 주저했지만 이를 강행시켰다고 보도되었다(『조선일보』 2019. 1. 1).

2017: 28-29).²⁰

이와 같은 사회적 수준에 대한 검토와 전략적 고려의 병행에서 이 연구가 강조하는 한일 관계의 양면 안보 딜레마 상황에 대한 고찰은 그 유용성을 갖는다. 즉 어떠한 국제적·국내적 상황이 이와 같은 행위를 유도했으며, 그 행위는 어떠한 의도한, 혹은 의도하지 않은 결과에 의해 또 다른 국제적·국내적 구조를 만들어 냈는가를 시계열적으로 분석함으로써 이 문제에 관한 한일 관계의 복잡성을 보여 주는 것이다. 이를 위해서는 박근혜 정부 초반의 한중 관계와 남북한 관계, 그에 연관된 미국의 대일·대한 정책, 그 결과로서의 정부의 대일 정책 전환과 위안부 합의, 그리고 또다시 그에 따른 국내 정치적 변화와 양자 관계·지역 정치의 전환이 유기적으로 고찰될 필요가 있다.²¹

한일 관계는 한국에게는 북한 문제의 해결이나 지역 공동체의 구축에서 여전히 핵심적인 양자 관계이다. 인테리어 디자이너 허혁은 도시 재생(gentrification) 문제를 다루면서 “좋은 시작은 결코 과거를 지우는 데 급급하지 않는다.”라고 말한다(허혁, 2018). 역사 문제를 내생적으로 풀고 있는 한일 관계를 다루는 방법도 이와 같이 좀 더 장기적이고 탄력적인 접근을 필요로 하고 있다고 생각한다.²² 이와 같은 점에서 ‘연내에 최종적인’ 해결을 고집한 정부의 행위가 갖는 한계가 있었다고 할 수 있으며, 한일 양국 사이의 양면 안보 딜레마의 구성과 재구성에 대한 검토를 통해서 적절한 정책적 선택에 의한 행위와 국내적·국제적 구조 사이의 선순환적 과정이 창출될 가능성이 모색되어야 한다고 볼 수 있는 것이다.

²⁰ 하지만 한국의 한 언론에서는 보고서가 이 협상을 실패한 것으로 간주하면서도, 왜 그렇게 되었는지에 대해서는 분석하지 않았다고 지적했다. 그 요인 중 하나는 미국의 역할인데, 미국에서 중국에 대응하는 한·미·일 협력의 차원에서 양국 간 역사 문제에 대해 관여했고 한국 정부에서 이와 같은 외교 환경 때문에 협상을 조속히 마무리하게 되었다고 서술하면서도 압력의 내용과 이에 대한 대응에 대해서는 구체적인 언급이 없었다고 비판했다(『경향신문』 2018. 12. 28).

²¹ 칼스네스의 틀에 따르면 위안부 합의 이전의 구조(S1), 한일 양국의 위안부 합의(A), 이후의 구조(S2)의 상호 구성의 결과로서 양면 안보 딜레마 형성 과정이 그 대상인 것이다.

²² 조양현은 외교를 상대적으로 ‘탈정치화’시키는 것에 대한 국민적 공감대가 형성될 수 있어야 일본에 대한 ‘투 트랙 어프로치(접근)’가 가능하다고 이야기했다(남기정 외, 2017: 96).

투고일: 2019년 5월 21일 | 심사일: 2019년 6월 25일 | 게재확정일: 2019년 7월 30일

참고문헌

- 강경자. 2017. “12·28 ‘위안부’ 합의의 규범적 재조명: 국제 강행 규범(jus cogens)을 중심으로.” 『일본연구』 제28권 1호.
- 김창록·양현아·이나영·조시현. 2016. 『‘위안부’ 합의 이대로는 안 된다』. 파주: 경인문화사.
- 남기정·박영준·박철희·손열·이원덕·조양현. 2017. 『질곡의 한일 관계 어떻게 풀 것인가』. 서울: 제이앤씨.
- 미에다 아키라(前田朗). 이선희 역. 2016. 『한일 ‘위안부’ 합의의 민낯』. 서울: 창해.
- 박근혜 대통령 3·1절 기념사(2013. 3. 1.)
- 박배근. 2018. “2015년 한일 ‘위안부’ 합의의 국제법적 지위: 조약인가 비조약인가?” 『법학연구』 제59권 2호.
- 손열. 2018. “위안부 합의의 국제 정치: 불완전 주권 국가 간 경쟁과 협력의 동학.” 전재성 편. 『동아시아 지역 질서 이론: 불완전 주권과 지역 갈등』. 사회평론아카데미.
- 신기영. 2016. “글로벌 시각에서 본 일본군 ‘위안부’ 문제: 한일 관계의 양자적 틀을 넘어서.” 『일본비평』 제15권.
- 신옥희. 2017. 『삼각관계의 국제 정치: 중국, 일본과 한반도』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 신옥희. 2018. “한일 관계의 양면 안보 딜레마: 이명박 정부의 사례.” 『아시아리뷰』 제8권 1호.
- 양기호. 2015. “한일 갈등에서 국제 쟁점으로: 위안부 문제 확산 과정의 분석과 함의.” 『일본연구논총』 제42권.
- 와다 하루키(和田春樹). 양지영 역. 2017. 『위안부 합의 이후 한일 관계』. 서울: 제이앤씨.
- 이면우 편. 2017. 『위안부합의와 한일관계』. 성남: 세종연구소.
- 이지영. 2017. “일본군 ‘위안부’ 문제를 둘러싼 한일 갈등의 해결 모색: 여성 인권과 글로벌 거너번스.” 『일본학』 제44권.
- 장기영. 2017. “안보 위협이 과거사 인식에 미치는 영향: 한일 일본군 위안부 협상 타결에 관한 국내 여론 분석.” 『국제정치논총』 제57권 4호.
- 조윤수. 2018. “일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 아베 정권의 인식과 정책: 한일 일본군 ‘위안부’ 합의를 중심으로.” 『일본연구논총』 제48권.

- 한일 일본군 위안부 피해자 문제 합의 검토 태스크포스. 2017. 『한일 일본군 위안부 피해자 문제 합의(2015. 12. 28.) 검토 결과 보고서』.
- 허혁. 2018. “재생을 지나 회복의 공간으로.” 『Casa Living』 2018년 12월호.
- Carlsnaes, W. 1992. “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis.” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3.
- Dawisha, A. 2002. “Nation and Nationalism: Historical Antecedents to Contemporary Debates.” *International Studies Review*, Vol. 4, No. 1.
- Glosserman, B. and S. Snyder. 2015. *The Japan-South Korea Identity Clash: East Asian Security and the United States*. New York: Columbia University Press.
- Klotz, A., C. Lynch. 2007. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. New York: M. E. Sharpe.
- Rousseau, D. 2006. *Identifying Threats and Threatening Identities: The Social Construction of Realism and Liberalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Wendt, Alexander. 1987. “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory.” *International Organization*, Vol. 41, No. 3.

〈언론 및 인터넷 자료〉

- 경향신문. 2018. “[위안부 합의] 보고서 후폭풍] 미국의 ‘타결 압력 의혹’ 실체 왜 못 밝혔다?” 『경향신문』(12월 28일). http://news.khan.co.kr/kh_art_view.html?art_id=201712282228025.
- 마이니치 신문. 2015. “한일 정상회담: 여당, 외교 진전 어필, 역사 문제에서 보수파 반발도.” 『마이니치 신문』(11월 3일).
- 마이니치 신문. 2016. “한일 관계, 긍정적 흐름을 살리자.” 『마이니치 신문』(1월 14일).
- 손열. 2014. “한·미·일 정상 회담 그 이후.” 『허핑턴포스트』(4월 2일). https://www.huffingtonpost.kr/yul-sohn/story_b_5075388.html.
- 연합인포맥스. 2015. “한일 통화 스위프 종료… 진짜 충격 없을까.” 『연합인포맥스』(2월 16일). <http://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=139692>.
- 이태환. 2014. “2014년 한중 정상 회담의 성과와 의미.” 『인민망』 한국어판(7월 8일). <http://kr.people.com.cn/n/2014/0708/c203282-8752705.html>.
- 장영춘. 2015. “박근혜 대통령의 열병식 참석 의미.” 중국 전문가 포럼(9월 4일). <https://csf.kiep.go.kr/expertColr/M004000000/View.do?articleId=14941>.
- 조갑제. 2015. “박근혜 대통령이 중국 전승절 행사에 가지 말아야 하는 5가지 이유.” 『조

- 선pub』(7월 29일). <http://pub.chosun.com/client/news/print.asp?cate=C03&mcate=m1001&nNewsNumb=20150717952>.
- 조선비즈. 2015. “한·중·일 정상 회의 종료… 박 대통령 ‘동북아 평화 협력 새 시대 이 정표 되길.’” 『조선비즈』(11월 1일). http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/11/01/2015110101218.html.
- 조선일보. 2015. “한일 ‘위안부 물밑 조율’… 막판까지 난항.” 『조선일보』(10월 31일).
- 조선일보. 2015. “얼굴 맞댄 100분… 한일 정상화 첫발 떴다.” 『조선일보』(11월 3일).
- 조선일보. 2015. “아베 ‘연내 위안부 타결 어렵다’… 이틀 만에 찬물.” 『조선일보』(11월 5일).
- 조선일보. 2015. “靑, ‘위안부 연내 해결 여전히 유효.’” 『조선일보』(11월 6일).
- 조선일보. 2015. “엇갈린 일본… 우파 ‘너무 양보했다’ 부글.” 『조선일보』(12월 29일).
- 조선일보. 2015. “쌍수 들어 환영한 미 ‘위안부 타결, TPP만큼 의미 있다.’” 『조선일보』(12월 30일a).
- 조선일보. 2015. “NHK ‘日, 내년 3월 핵 안보 회의에서 한일 정상 대화 추진.’” 『조선일보』(12월 30일b).
- 조선일보. 2015. “野 ‘국회 동의 없는 위안부 합의 무효… 재협상하라.’” 『조선일보』(12월 30일c).
- 조선일보. 2019. “아베 ‘레이더 조준 위험한 행위… 韓도 받아들여야.’” 『조선일보』(1월 1일). http://news.chosun.com/site.data.html_dir/2019/01/01/201001011603.html.
- 한겨레. 2015. “‘박 대통령 열병식 참석’이 내심 불쾌한 미국.” 『한겨레』(9월 4일). <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/707531.html>.
- 한겨레. 2015. “와다 등 일 전문가들 ‘아베 해결 의지 진전.’” 『한겨레』(11월 3일).
- 한겨레. 2015. “‘청구권 협정 틀’ 넘는 해결 방안이 핵심이다.” 『한겨레』(12월 28일).
- 한겨레. 2015. “강제 징용 문제는 어찌나?” 『한겨레』(12월 29일a).
- 한겨레. 2015. “소녀상에 개입 못 한다던 정부 돌변… 이전 불가.” 『한겨레』(12월 29일b).
- 한겨레. 2015. “정대협, 시민 사회 반발, 정부가 풀어야 할 새 과제.” 『한겨레』(12월 29일c).
- 한겨레. 2015. “가디언, ‘위안부 합의는 일본과 미국의 승리.’” 『한겨레』(12월 29일d). <http://www.hani.co.kr/arti/723922.html>.
- 한겨레. 2018. “‘일제 강제 징용 피해자에 1억씩 배상’ 판결 확정.” 『한겨레』(10월 30일). http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/867981.html.
- 허핑턴포스트. 2014. “헤이그 한·미·일 정상 회담 마침내 열린다.” 『허핑턴포스트』(3월 26일). https://www.huffingtonpost.kr/2014/03/26/story_n_5032759.html.

Abstract

The 2015 Comfort Women Agreement and the Two-Level Security Dilemma of Korea-Japan Relations

Wookhee Shin Seoul National University

The agreement on the comfort women problem formulated by the Park Geun-hye government in December, 2015 was implemented for the purpose of solving an incredibly sensitive history problem between South Korea and Japan. However, the agreement eventually aggravated Korean-Japanese relations. This case effectively shows the unintended consequences of a defective negotiation in Korean-Japanese relations, in which the factors of ‘idea’ and ‘domestic politics’ played an important role. This study analyzes the bilateral relationship between South Korea and Japan before and after the negotiation through the framework of a ‘two-level security dilemma.’ After introducing methods and cases briefly, the main part of this paper carries out a time-series analysis of the case of comfort women negotiation. In conclusion, the characteristics of the two-level security dilemma of the relationship is presented by pointing out the role of idea, domestic politics and the link to international politics.

Keywords | Korean-Japanese Relations, Comfort Women Agreement, The Park Geun-hye Government, Two-level Security Dilemma, Idea, Domestic Politics

