

한일외교를 둘러싼 여론의 정책 선호와 정치 불신*

이주경 ■ 부산대학교**

〈국문요약〉

본 연구는 한일 정부의 외교 대응에 대한 여론 동향을 중심으로, 한일외교와 국내 정치의 복합적 정치구조를 규명하는 것을 목적으로 한다. 이때 여론과 정책 사이의 투입-산출구조를 파악하는 정치 시스템(political system)에 이론적 토대를 두고, 정부의 외교 대응과 국민의 정책 선호가 국내 정치과정에서 어떻게 결부되고 구조화되는지를 밝히고자 하였다. 이를 위해 한일관계 교착과 관계 개선의 역동성이 현저히 관찰되는 지난 10여 년을 대상으로 한일 국민의 상대국 인식과 정부 대응 평가를 검토하고, 이 과정에서 형성된 한일 정치 신뢰의 현주소를 검토하였다. 분석 결과는 첫째, 한국 사회의 대일 인식과 한일관계 지향은 정부 대응과 간극이 있으며, 보수-진보 어느 정권에 대해서도 정책 수월성을 평가하지 않는 상황이다. 둘째, 일본 사회의 대한(對韓) 인식과 한일관계 지향에서는 무관심과 정치 불신이 나타나고 있으며, 자국 정부 대응 평가에 대해서도 유보적이다. 셋째, 정부의 외교 대응에 대한 한일 국민의 정치 신뢰는 높지 않은 수준이며, 이에 더해 상대국 정치에 대한 불신을 동반하고 있다는 것이 한일외교의 난점으로 작용하고 있다. 세 가지 결과가 의미하는 바는 한일관계 교착 메커니즘의 본질이 특정 정부의 정책 기조에 기인한 것이기보다는 정치과정에 대한 자국 불신과 상대국 불신의 동반 상승효과에서 비롯된 구조적 문제일 수 있음을 시사한다.

*주제어: 한일관계, 여론, 정책 선호, 정부 평가, 정치 시스템

I. 서 론

한일 국민은 자국 정부의 외교 대응을 신뢰하는가? 이 연구는 지난 10여 년

* 이 글은 2023년 동아시아연구원(EAI)이 추진한 <여론으로 보는 한일관계 프로젝트> 중 필자가 담당한 연구보고서를 학술적으로 수정·발전시킨 것이다. 유익한 조언을 주신 손열 교수님, 이원덕 교수님, 이정환 교수님 그리고 세 분의 심사위원님들께 감사드립니다.

** 부산대학교 사회과학연구원 연구교수(E-mail: leejk928@gmail.com)

간 한일외교에 대한 여론 동향을 되짚어 봄으로써 위의 질문에 대한 실마리를 찾고자 한다. 주지하듯이 해당 시기는 양국 간 대립과 교착, 더불어 최근 관계 개선 국면에 이르기까지 한일관계의 다이내미즘을 함축하고 있다. 하지만 여론의 동향은 여전히 불확실성이 있다. 양국 간 갈등과 반목을 거듭한 시기는 물론, 정부 수준의 관계 회복이 나타난 현재도 여론에서는 협력의 필요성과 상대국 불신이 공존하고 있다는 점에서 단선적이지 않다.

이에 본 연구는 한일 국민이 자국의 외교 대응을 어떻게 인지·평가하고 있으며, 대중의 정책 선호가 어떤 측면에서 정부 간 반목 또는 관계 개선 노력과 부조화를 이루고 있는지 살펴봄으로써, 한일외교와 여론의 정책 선호 불일치의 구조적 원인을 규명하고자 한다. 이때 본 연구의 주안점은 여론에 대한 반응성(responsiveness)과 산출된 정책에 대한 책임성(accountability)을 중요시하는 국내 정치의 관점에서 한일외교와 여론의 복합적 정치구조를 규명하는 데에 있다. 즉 국민의 인식과 정책 선호가 정부 대응과 상응하지 않을 경우, 이것이 국내 정치에 미치는 영향을 탐구하는 것이다.

이와 같은 문제의식과 연구 목적은 외교정책과 여론, 또는 국제관계에 대한 국내 변수의 영향력에 주목하는 기존의 시각과는 차별화된다. 주지하듯이 외교정책과 여론과의 관련성에 주목하는 다수 연구를 통해 여론이 외교정책의 직간접적인 원인임이 제시되었다(김성한·정한울 2005; Holsti 2004; Kertzer & Zeitzoff 2017; Sobel 2001). 더불어 대부분의 이론적 토대는 국제관계에 영향을 미치는 국내 요인을 해명하는 것에 있다고 할 것이다. 예컨대 현실주의 시각에서는 국제체제의 자국에 대해 국가의 반응을 지도자 이미지나 국가-사회관계, 국내 제도 등의 국내 변수를 통해 설명하고자 하며(Ripsman et al. 2016), 자유주의 시각에서는 국가 전략이 형성되는 국내 과정 분석을 통해 국가 간 원색을 파악하는 양면 게임(two-level game)으로 적용된다(Putnam 1988). 그런 의미에서 여론을 포함한 국내 정치는 정부 및 정치 엘리트의 대응을 설명하는 독립변수 중 하나이지만, 외교정책이 국내 정치에 미치는 영향력이 주요 연구 관심의 대상이 된 경우는 찾기 어렵다.

하지만 국제관계 또는 외교정책을 설명하기 위한 변수로 여론을 상정할 경우, 한일관계는 대립의 국면과 협력의 국면을 동시에 설명해내기 어려워진다. 실제 관련 선행연구를 보면 한일 대립을 설명하는 전자와 협력 가능성을 시사하는 후자의 견해 사이에 국내 동향 파악의 불일치를 확인할 수 있다. 예컨대 전자의 경우, 한일 양국의 국내정치적 고려가 외교 및 국제 정치의 영역으로 확장되고 있음을 시사하는 연구(신육희 2019; 정기웅 2020), 일본 선거 과정에서 나타나

는 군사·안보 정책 강화의 전략적 유효성을 실증하는 연구(Catalinac 2016; Winkler & Taniguch 2022; 谷口将紀 他 2022) 등이 대표적이다. 해당 연구에서는 국내 변수가 정부 수준의 강경 노선을 촉진하는 유인으로 설명된다. 한편, 이와는 대조적으로 여론이 관계 개선을 촉진할 수 있음을 뒷받침하는 연구도 공존하고 있다. 예컨대 일본 정부와 여론 사이에 외교 지향의 간극이 있음을 시사하는 연구(경제회 2018), 그리고 한국 여론의 복합적인 대일 인식 구조와 정책에 대한 전략적 사고가 있음을 제시하는 연구(정상미 2023) 등에서는 정부 대응 강경화를 해명하는 연구들과는 대비되는 결과가 확인된다.

이처럼 제도화된 협력의 필요성(국제 정치)과 역사적 경험에서 비롯된 정체성 갈등(국내 정치)이 맞물린 상황에서 정치·사회 간 대일 인식의 차가 발현되거나 이를 전략적 차원에서 활용하는 경향이 높아진 것이라면, 외교정책에 여론이 어떤 영향을 미치는가를 파악하는 것보다 선결되어야 할 과제는 집단(국가) 정체성 구성과정으로서 여론과 정책을 하나의 분석 틀 안에서 규명해내는 것이라 할 수 있다.¹⁾

이에 대한 답을 찾기 위해 본 연구가 주목하는 이론적 실마리가 바로 정치 시스템이라는 정치 구조적 접근이다. 후술하듯이 여론과 정책 사이의 투입-산출 구조를 파악하는 정치 시스템을 적용할 경우, 정부의 외교 대응과 국민의 정책 선호는 정치과정의 환류 구조로 치환될 수 있으며, 여기에서 외교정책과 여론을 결부시킨 국제-국내 정치의 복합구조를 보다 간결하고 체계적으로 바라볼 수 있게 되기 때문이다.

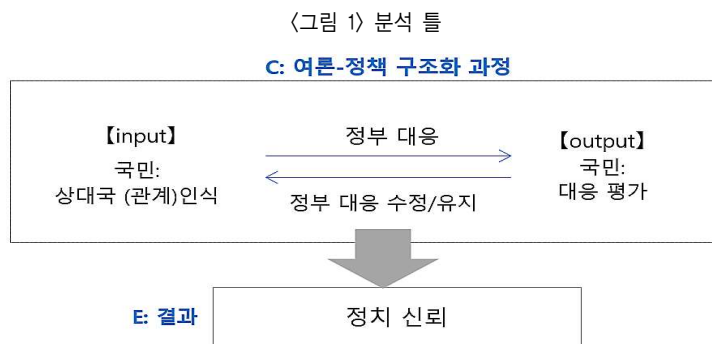
II. 분석 방법

1. 정책, 평가, 정치 신뢰의 인과 구조

본 연구의 관점이 제시할 수 있는 이론적 좌표는 여론 변수를 통해 한일관계의 외교적 대립 또는 협력의 가능성이라는 편향성이 도출되는 기존 국제 정치 논의에 대한 보완적 시각이라는 점이다. 큰 틀에서 보면, 정치 시스템을 적용한

1) 한편, 집단 정체성의 구성과정에 주목하는 구성주의(constructivism) 시각은 기존 이론들과 비교할 때 국내 변수에 주목하는 경향이 상대적으로 높아 보인다. 하지만 대부분 국제구조에 주안을 두고 국가 단위를 분석 대상으로 하면서 국내 정치는 충분히 다루지 못하고 있으며, 전반적으로 경시되는 경향이 있다(Checkel 1998, 347).

하위 시스템 분석은 기존의 국제정치이론이 갖는 한계를 극복하는 과정에서 제기된 사회시스템 이론(social system theory)의 문제의식과도 맞닿아 있다. 즉 국가 내부의 하위 시스템 분석을 통해 한일외교를 재구성해본다면, 이는 거시적 차원(국제 정치)의 결과가 미시적 차원(국내 정치)으로 이어지고 또다시 국가 간 상호작용으로 환류하는 국내-국제 정치의 복합구조를 규명하는 시작점이라 위치시킬 수 있을 것이다.²⁾



<그림 1>은 본 연구가 제시하는 분석 틀을 도식화한 것이다. 주안을 둔 것은 정치 엘리트 중심의 내생적 과정이 반영된 정책 결과를 여론이 어떻게 인지하는가를 파악하는 것이며, 이를 위해서 이스턴(Easton 1965)의 정치 시스템을 활용하여 여론과 외교정책의 구조화 과정을 상정한 것이다. 주요 구성요소와 분석 내용은 크게 세 가지이다. 첫째, 여론의 대일 인식과 정책 선호가 무엇인지를 살펴보는 투입구조(input) 분석이다. 이것은 정치 엘리트 수준에서 결정한 실제 외교 대응과 여론의 대일 인식이 어떻게 다른지를 살펴보기 위한 것으로, 정치 엘리트 수준에서 나타나는 내생적 과정을 통제한 여론 그 자체의 동향 분석이라 할 수 있다.

둘째, 정부 대응에 대한 평가를 살펴보는 산출구조(output) 분석이다. 이는 대립과 관계 회복의 역동성을 보인 정부 수준의 대응과 여론 동향의 합치 여부를 살펴봄으로써, 정부 대응에 대한 국민의 평가와 그 변화를 검토하기 위함이다.

2) 사회시스템 이론은 외부환경과 조건을 인식, 선택하고 여기에 반응하면서 시스템 내부의 의미와 질서를 구축하는 과정에서 선택과 포획, 배제를 통한 일정한 메커니즘을 시스템 내부에 구현한 것이라 볼 수 있으며, 여기에서 파생된 거시적 국제관계를 보다 체계적으로 규명하기 위한 이론적 프레임워크와 개념들을 제공한다는 점에서 특히 주목된다(니콜라스 루만 2014).

셋째, 이러한 투입-산출의 환류(feedback)로서 정책과 여론의 인과 구조를 파악해 볼 수 있다. 우선 정치-사회 간 정책적 간극과 조율이 반복되는 가운데 한일외교를 둘러싼 여론과 정책의 구조화가 나타나는 것으로 파악할 수 있다(원인). 이때 국민은 정부의 외교 대응과 개인의 정책 지향을 비교·평가하면서 상대국(과의 관계)을 재인식하는 과정을 반복하게 된다. 이 가운데 국민의 인식과 평가가 축적된 것이 정치 신뢰(political trust)로 발현된다고 볼 수 있다(결과). 정치 신뢰는 정부의 정책 성과나 정치 지도자에 대한 평가 등의 단기적 요인에 영향을 받기보다는 정치과정 전반에 대한 인식이 장기적으로 축적된 결과라는 점에서 한일외교를 둘러싼 국민 여론의 실제(인식과 대응 평가)를 규명하기에 적합하다.

한편, 국민의 정치 신뢰를 검증하기 위해서 본 연구가 주목하는 개념은 다음의 두 가지이다. 그 하나는 정치적 효능감(political efficacy)이다. 일반적으로 정치적 효능감은 국민(나)의 요구가 정부 수준에서 얼마나 잘 반응되는지에 대한 평가이며, 세부적으로는 정치영역에서 갖는 개인의 효능감, 즉 자신이 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있는지에 대한 자기평가(내적 효능감, internal efficacy)와 정치 시스템의 반응성에 대한 평가(외적 효능감, external efficacy)의 두 가지 평가 정향을 포함한다(Converse 1972; Finkel 1985). 이를 정치 시스템에 비추어본다면, 투입과정에서 내적 효능감이 산출과정에서 외적 효능감이 발현될 수 있음을 알 수 있다. 여기에서 정치 신뢰를 구체화하기에 적합한 것은 외적 효능감이라 할 수 있다. 외적 효능감의 평가 대상은 정치가 시민의 선호와 요구에 반응하는 ‘정치적 반응성’이며, 평가의 기준이 되는 것은 이 같은 정치 체제에 대한 믿음과 신뢰라는 점에서 사실상 정치 신뢰와 같기 때문이다(정한울·이곤수 2013).³⁾

한편, 정치 신뢰를 세분화해 본다면 그 대상은 정치공동체, 통치체제, 그리고 정부 당국으로 나누어볼 수 있을 것이다. 여기에서 본 연구가 주목하는 정치 신뢰는 협의(狹義)의 정부 당국, 즉 정부 신뢰에 가깝다. 일반적으로 정부 신뢰는 지지하는 정당이나 개인의 정치 성향에 따라서도 좌우되기도 하지만, 정부의 정책 성과를 어떻게 평가하는가에 따라 달라진다. 즉 정부 성과를 긍정하는 사람일수록 정부 신뢰가 높고, 성과를 부정하는 사람일수록 정부 신뢰가 낮게 나타나게 된다(Keele 2007; Torcal 2014). 따라서 자국의 한일외교 대응에 대한 평

3) 정치적 효능감은 정치참여와 관계성을 갖는 독립변수로 파악하기도 한다. 이에 대해, 본 연구는 유권자의 정책 선호(투입)와 정부 정책(산출), 이것이 환원되어 이루어지는 정치과정이 장기적으로 구조화된 상태를 정치적 효능감으로 파악하고자 한다는 점에서 이를 종속변수로 설정하고 있다.

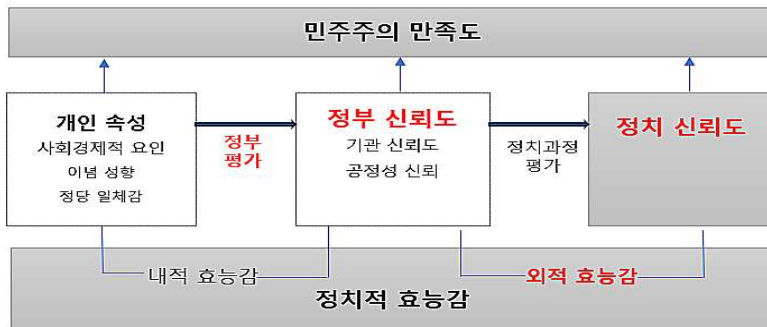
가가 정부 신뢰에 유의미한 영향을 미치리라는 예측이 가능하다.

다만 한 가지 문제가 되는 것은 한일외교와 관련하여 여론의 정치 신뢰를 측정할 수 있는 구체적인 설문 문항을 포함하는 조사를 찾아보기 어렵다는 점이다. 후술하듯이 본 연구가 최종 선택한 여론조사 데이터 또한 한국 측 분석에 유효한 문항을 포함하고 있다는 점에서 유용하나, 동일 문항의 일본 조사는 이루어지지 않는 상황이라 대체적 문항을 적용할 필요가 있다.

정치 신뢰에 대한 한일 분석의 불균형을 보완하기 위해 본 연구가 주목한 두 번째 개념이 바로 민주주의 만족도(satisfaction with democracy)이다. 이것은 자국의 민주주의 운영 체제에 대한 평가를 측정하는 변수로서, 시민들의 만족/불만족에 영향을 미치는 대표적인 요인으로는 개인의 사회경제적 요인, 정부 정책 평가(performance evaluation), 그리고 정치과정 평가(political process evaluation)의 세 가지가 주요하게 작용한다(Kölln & Aarts 2021). 이처럼 민주주의 만족도는 정부의 정책 평가와 이것이 축적된 정치과정 평가에 영향을 받고 있다는 점에서 정치 시스템의 투입-산출과정에 대한 평가에 기초하고 있는 개념임을 알 수 있다.

요컨대 정치 신뢰를 파악하기 위해 본 연구가 주목하는 두 가지 개념, 즉 정치적 효능감과 민주주의 만족도의 유효성과 호환 가능성의 근거는 다음과 같다. <그림 2>에 정리한 것처럼, 정치적 효능감은 자신에 대한 주관적 평가인 내적 효능감과 정부에 대한 평가인 외적 효능감의 두 가지 요소로 구성되며, 이는 민주주의 만족도 형성에 영향을 미치는 요인과 연결된다. 두 개념은 모두 본 연구가 주목하는 정부 평가, 정부 신뢰, 정치 신뢰를 구성요소로 하는 유사성을 갖고 있다는 점에서 대체적 분석의 유효성이 인정된다.

〈그림 2〉 정치적 효능감과 민주주의 만족도



*출처: 필자작성.

2. 분석 방법 및 데이터 유효성 검토

여론 동향 분석을 위해 본 연구는 한국 동아시아연구원과 일본 겐론(言論) NPO의 여론조사 데이터(동아시아연구원·겐론NPO 2013-2023)를 활용하고자 한다. 해당 조사는 다음의 두 가지 측면에서 본 연구의 취지에 부합한다. 첫째 조사 시기의 적합성이다. 조사는 한일 국민 각 1,000여 명을 대상으로 2013년에 시작된 이래 현재까지 지속되고 있으며,⁴⁾ 해당 시기는 한일관계 대립 첨예화와 개선 국면의 현재 상황을 모두 포괄하고 있다는 점에서 한일외교의 역동성에 대한 국민 의식의 변화를 조명하기에 적합하다. 둘째, 본 연구가 주목하는 여론의 상대국 인식과 정부 대응 평가를 포함하는 최소한 데이터라는 점에서 양국 여론의 정향과 동태 파악에 적합하다. 다만 통시 문향과 시의성 문향의 혼재, 한일 양국 문향의 비동일성 등으로 비교분석에 주의가 필요하다.

<표 1>은 본 연구가 제시한 분석 틀을 고려하여 검토에 적용할 문향을 정리한 것이다. 우선, 여론의 투입과정에서 나타나는 상대국 인식에 관해서는 ①상대국에 대한 인상, ②그 이유, ③상대국과 관계 및 대립 지양을 위해 자국이 취해야 할 입장에 관한 3개의 통시 문향을 활용한다. ①과 ②는 상대국에 대한 호오(好惡)도를 묻고 그 이유를 선택하는 문향이라 국민들의 상호인식을 파악하기에 가장 적합하다. 또한 ③은 양자 간 관계성에 대한 여론의 인지 및 관계 지향의 방향성에 관한 국민 상호인식을 집약하고 있다.

다음으로, 여론의 산출과정에서 나타나는 정부 대응 평가에 대해서는 대부분 2019년 이후에 추가된 조사 항목들이다. 해당 조사는 ④한일관계 개선 및 발전을 위해 양국이 해야 할 일(2020년 이후~), ⑤한국(일본) 정부의 대응과 태도 평가(2019년 이후~)의 2개의 문향을 선택하였다. 정부 대응 평가를 묻는 ⑤문향으로 분석 내용은 충족하나, 일반적으로 유권자는 시간과 자원의 비용을 줄이기 위해 자신이 중요시하는 정책을 중심으로 정부 평가를 결정하는 경향이 있음을 고려하여 ④를 검토에 포함한다.

마지막으로, 정치 신뢰 관련 분석은 다음과 같은 대체 문향을 적용하고자 한다. 우선 한국의 경우에는 ⑥2021년도 정치적 효능감을 직시하는 한국 정부와 일반 국민 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 여기는지와 평가 이유를 묻는 문향을 활용하여 정치적 (외적) 효능감을 살펴보고 이를 토대로 정

4) 한국은 대면 면접조사 방식, 일본은 방문 및 배포 조사 방식으로 매년 6월~8월에 실시한 조사이며, 조사 내용은 한일 각국의 독자 문향과 양국 공통 문향으로 구성되어 있다.

부 신뢰 및 정치 신뢰를 유추하도록 할 것이다. 한편, 일본의 경우에는 ⑦2022년도 민주주의 기능 여부와 문제점을 묻는 문항을 함께 검토하여 민주주의 만족도를 확인하고, 한정적이거나 이를 통해 일본 정부의 정책 반응성에 대한 국민의 신뢰 여부를 유추해 보도록 할 것이다.⁵⁾

〈표 1〉 선택 문항 및 대체 문항

구분	투입: 상대국 인식
한·일 공동 문항 (통시문항)	▶ 귀하께서는 한국/일본에 대해 어떠한 인상을 가지고 계십니까?(단수 응답) - (좋은 인상을 가지고 있다고 응답한 사람만) 상대국(일본/한국)에 좋은 인상을 갖게 된 이유는 무엇입니까? (2개까지 응답) - (좋지 않은 인상을 가지고 있다고 응답한 사람만) 상대국(일본/한국)에 좋은 인상을 가지게 된 이유는 무엇입니까? (2개까지 응답) ▶ 양국은 앞으로 상대국과 어떠한 관계를 맺어야 한다고 생각하십니까? (단수 응답) (=2022년도: 향후, 한일 간 대립에 대해 어떻게 대응해야 한다고 생각하십니까?)
	산출: 정부 대응 평가
한·일 공동 문항 (2019년 이후~)	▶ 한일관계 발전을 위해 한국과 일본, 양국이 무엇을 해야 한다고 생각하십니까? ▶ 귀하께서는 현재의 일본 정부의 한국에 대한 대응과 태도를 어떻게 평가하고 있습니까? (단수 응답) ▶ 귀하께서는 현재의 한국 정부의 일본에 대한 대응과 태도를 어떻게 평가하고 있습니까? (단수 응답) - (2021년도 한국조사 한정) 귀하께서 한국 정부의 일본에 대한 대응과 태도를 긍정적/부정적으로 평가하고 있는 이유는 무엇입니까?
	정치 신뢰(정책-여론 환류의 결과)
한국	▶ 2021년도: 정치적 효능감
	한국 정부와 일반 국민들 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 생각하십니까?
일본	▶ 2022년도: 민주주의 기능 여부와 이유
	- 당신은 일본의 민주주의가 기능하고 있다고 생각하십니까? - (기능하지 않는 편이다 혹은 기능하지 않는다고 응답한 사람만) 당신은 귀하께서는 일본 민주주의 문제가 어디에 있다고 생각하십니까? (3개까지 응답)

*출처: 필자작성.

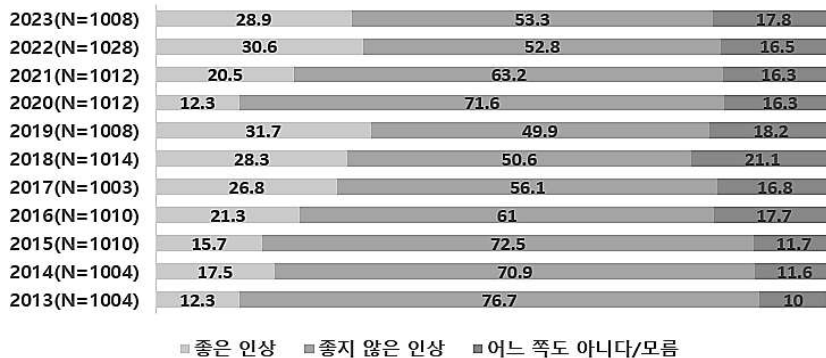
5) 일본 민주주의 만족도 조사는 2019년, 2021년, 그리고 2022년에 이루어졌으며, 그 결과를 대조하여 확인하되, 특히 2022년도 조사는 구체적인 이유를 제시하고 있어 유효한 분석 문항으로 최종 선택하였다.

Ⅲ. 한국 여론의 대일 인식과 정부 대응 평가

1. 상대국 인식: 정치(국가)-사회(국민)의 구별

한국 국민의 대일 인식은 2000년대 후반 이후 경색 국면의 한일외교에 반응적이다. 2013년 76.7%로 조사된 이래 좋지 않은 인상이 다수이다. 하지만 해를 거듭할수록 비호감도가 완화되는 추세인 것이 주목된다(<그림 3>). 한편, 2015년(72.5%)과 2020년(71.6%)의 두 해는 전년 대비 좋지 않은 인상이 상승한 것으로 나타난다. 해당 시기는 2014년 이후 지속된 위안부 해법을 둘러싼 양국 공방, 2019년 한국 대법원 강제 동원 판결 이후 일본 측의 수출규제 조치, 한국 측의 지소미아 해소 선언과 초계기 갈등 등 역사-경제-안보로 한일 대립이 확대되면서 여론 악화에 영향을 준 것으로 해석할 수 있다. 즉 상대국 인식은 외교 사안의 동향을 반영하면서 연동하고 있으며, 이를 매개하는 변수로 정부 대응이 개재됨으로써 시기와 사안에 따라 유동적인 결과를 가져온 것으로 파악된다.

〈그림 3〉 일본에 대한 인상

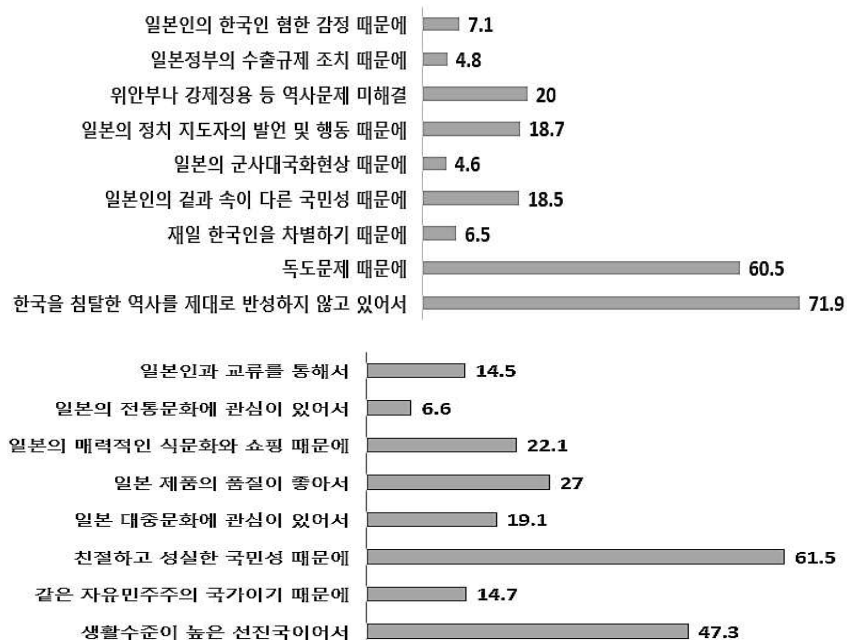


*출처: 동아시아연구원·젠론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

일본에 대해 좋지 않은 인상을 가지는 이유를 보면(<그림 4>의 상), 역사문제 현안이 큰 비중을 차지하고 있다. ‘한국 침탈 역사에 대한 반성이 없어서(72.5%)’와 ‘독도 문제(61.7%)’, ‘정치 지도자 발언 및 행동(19.3%)’, ‘위안부 피해자 문제(18.1%)’ 등 대부분 고착화된 갈등 요소들이다. 더욱이 해당 사안들

은 국가의 3요소인 주권(역사), 국민(강제 동원 피해자, 위안부 피해자), 영토(독도)와 상응한다는 점에서 정체성 인식과도 맞닿은 요소이다. 여기에서 양국 사이에 과거사 및 영토 관련 사안이 불거질 경우, 일본에 대한 불신이 해소되지 못하고 있음을 알 수 있다. 반면, 일본에 대해 좋은 감정을 느끼는 데에는 국민성과 선진국이라는 인식이 작용한다(<그림 4>의 下). 구체적인 이유를 보면 ‘친절하고 성실한 국민성(62.8%)’과 ‘생활 수준이 높은 선진국(48.3%)’이라는 인식이 높다. 즉 과거사 비판과 현재 일본 사회에 대한 우호감이라는 양가적 정서, 또는 호감과 반감이 양립하는 국민 정서가 엿보인다. 여기에서 한국 국민은 일본 정치-사회, 또는 총체로서 국가-국민에 대해서 구별된 이미지를 갖고 있음을 유추해 볼 수 있다. 즉 과거사에 대한 비판의식과 현재 일본에 대한 우호가 공존하는 이면에, 침탈 역사라는 집단적 기억에서 파생된 일본 정치(국가)에 대한 경계, 동시에 사회(국민)에 대한 호감이라는 상반된 인식 조합이 나타난다.

〈그림 4〉 일본에 대한 비호감(上)과 호감(下)의 이유 (2014~2023년 평균)



*출처: 동아시아연구원·젠론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

〈표 2〉 일본과의 관계에서 취해야 할 입장 (단수 응답)

년도	대립을 미래지향적으로 극복해야 함	적어도 정치적 대립은 피해야 함	일본 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함	미래지향적인 관계를 구축하는 것 자체가 곤란하므로 거리를 두어야 함	잘 모르 겠음
2021(N=1012)	45.8	28.8	15.6	6.9	3.0
2022(N=1028)	49.2	31.1	13.5	2.6	3.5
2023(N=1008)	31.3	48.3	-	12.8	7.5

*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

**주: 해당 질문은 2021년 이후 지속 확인되며, 2023년도 조사에서는 ‘일본 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함’을 제외하고, 4가지 중 한 가지 답을 선택하는 문항으로 변경됨.

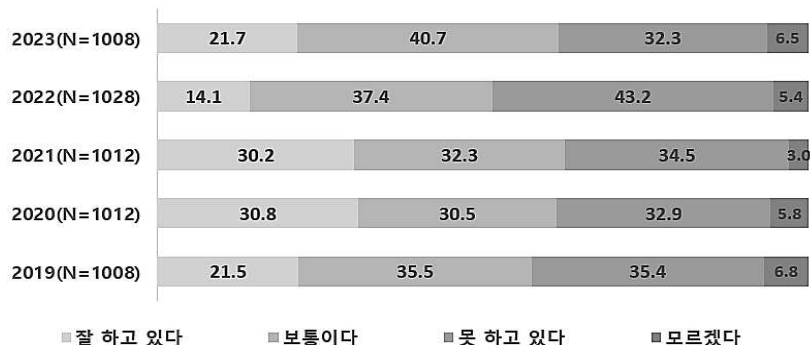
이 같은 여론의 인식은 한일관계에 관한 판단 자체는 외교 이슈와 맞물려 유동적일 수는 있지만, 우리가 취할 입장에 대해서는 긍정적일 수 있음을 시사한다. 실제 한국 여론의 관계 지향성은 전반적으로 긍정적이며, 당위적·합리적 시각이 우세하다. <표 2>를 보면, 한일 간 대립으로 관계 인식이 가장 비관적으로 기록된 2020~2021년도 구간에서 한국인의 인식은 ‘대립을 미래지향적으로 극복해야 함’을 우리가 취해야 할 자세로 보고 있다. 한편, 조사 기간 중 관계 인식이 가장 긍정적으로 나타난 2023년의 경우, 대립의 미래지향적 극복보다는 ‘적어도 정치적 대립은 피해야 함’이 다소 우세하다는 점에서 실제 정치 레벨의 한일관계 동향과 조응하지 않는 측면도 있다. 한국 여론은 당위적 시각에서 대립 첨예화의 시기에는 일본과의 우호적인 관계 설정을 지향하면서도, 정부 간 상호작용으로 주어진 한국의 대일 외교 결과물을 고려한 지점에서 관계 지향의 수위를 조율하는 합리적 선택을 한 것으로 풀이해 볼 수 있다.

2. 정부 대응 평가: 역사-경제 양측 지향성

그렇다면 한국 정부의 대응을 국민은 어떻게 평가하고 있을까? <그림 5>는 2020년 이후 이어진 정부 대응 평가를 정리한 것이다. 우선 확인되는 것은, 문재인 정부의 대일 강경 노선에 우호적이지는 않다는 점이다. 하지만 지배적인 여론이 보이지도 않는다. 특히 대립 첨예화 국면의 2020~2021년 평가를 보면,

‘잘하고 있다(30.8→30.2%)’, ‘보통이다(30.5→32.3%)’, ‘못하고 있다(32.9→34.5%)’가 유사한 비중이라 돌출되거나 우세한 평가를 찾기 어렵다.

〈그림 5〉 한국 정부의 일본에 대한 대응 평가(2019~2023년)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2019-2023)에 근거하여 필자작성.

한편, 한일관계 회복을 제시한 윤석열 정부에 대해서도 여론은 호의적인 평가를 보이지 않고 있다. 발족 직후인 2022년에는 전 정부 평가와 유사하거나 못한다는 응답(2021년 34.2→2022년 43.2%)이 다소 높게 나타난 바 있다. 한일관계 개선이 가시화된 2023년 조사에서는 전년 대비 잘하고 있다는 평가가 늘고(14.1%→21.7%), 못하고 있다는 비율은 상대적으로 감소했으나(43.2%→32.3%) 가장 우세한 것은 ‘어느 쪽이라고 말할 수 없다(=보통이다)’에 해당한다. 즉 문재인-윤석열 두 정권은 대일 외교 지향에 차이를 보이지만, 국민 레벨에서는 특정 정부의 대응을 높이 평가하지 않는 유보적인 상황이다.

이에 국민이 무엇을 기준으로 정부 대응을 평가한 것일지를 보다 구체적으로 파악해 볼 필요가 있다. 유권자가 판단 효율화를 위해 자신이 중요시하는 정책을 중심으로 정부 평가를 결정하는 경향을 고려한다면, 관계 개선을 위해 양국이 해야 할 일에 관한 응답(<그림 6>)이 실마리가 될 수 있다. 그 결과는 앞서 제시한 대일 인식과도 유사하게 역사문제, 독도 문제, 역사 인식 및 교육문제 해결 등에 관심이 높다. 뒤를 이어 정상 수준의 소통과 신뢰, 반한(반일)을 부추기는 언론 보도와 정치인의 발언 자제, 그리고 무역 투자 등 경제 협력 강화의 순으로 나타나고 있다. 특히 정부 정상 수준의 소통과 신뢰에 대한 요망도 높은 것으로 볼 때, 정치권의 해법 마련을 중요시하되 경제 협력과 민간 교류 등 양국 간 관계 개선에 긍정적인 한국 국민의 대일 인식과 연동한다.

〈그림 6〉 한일관계 발전을 위해 양국이 해야 할 일(2020~2023년 평균)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2020-2023)에 근거하여 필자작성.

**주: 해당 질문은 2020년 이후 지속 확인되며, 제시된 선택안 중 응답자가 3순위까지 선택하도록 함.

〈표 3〉 2013년도 한일 간 상호신뢰 관계 수립에 가장 도움을 줄 수 있는 것(1+2순위)

구분	사례수 (명)	경제 무역 협력	올바른 역사 인식	양국 지도자들 간의 상호방문	문화/ 교육 교류	청년들 과 기타 민간기 구의 교류	군사 교류 협력	국제 협력	지역 국제기구의 건립이나 동아시아 공동체 형성 등	기타
전체	1,004	43.9	72.5	17.6	27	7.3	10.6	14.4	6.4	0.2
이념성향										
진보	250	34	76.1	18.4	29.4	9.6	9.2	15.8	7.1	0
중도	400	46.6	72.9	16.9	28.1	5.8	8.8	14.7	5.8	0.5
보수	354	47.8	69.5	17.8	24.1	7.4	13.8	13.2	6.5	0
국정운영 평가										
잘함	605	45.3	70.4	18.5	28.3	7.2	8.9	15.5	5.5	0.3
못함	348	42.9	76.5	15.7	26.3	7.6	11.9	11.6	7.4	0
무응답	51	32.9	70.3	20	16.9	7.1	22.4	20.4	10.1	0

*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2013)에 근거하여 필자작성.

한 가지 더 논의할 것은 이 같은 국민의 정책 지향의 변화 유무이다. 이와 관련해 우선 2013년(박근혜 정부) 조사 자료가 흥미롭다. 한일 간 상호신뢰 관계 수립에 도움이 되는 사안을 선택하는 질문(<표 3>)에서 당시 여론은 올바른 역사 인식(72.5%)과 경제 무역 협력(43.9%)을 중요시하고 있음을 알 수 있다. 즉 비중의 차이는 있되, 전반적으로 한국 국민은 역사 우선-경제 양립, 또는 역사-경제 양측 지향성이 명확히 드러난다.

이처럼 통시적 관점에서도 역사문제 해법 제시와 경제 협력의 양립이 한국 국민의 대일 외교 지향이라면, 국민의 정부 대응 평가도 재해석의 여지가 있다. 우선 정부 대응 평가의 구체적인 이유를 묻는 조사(2021년 한정)를 보면, 갈등이 첨예화된 시기에 나타난 여론의 인식을 유추해 볼 수 있다. 긍정 평가자의 48.7%는 ‘일본 측의 수출규제에 대한 한국 정부의 강력 대응’을 꼽았고, 뒤를 이어 ‘역사문제에 대한 한국 정부의 단호한 태도(33%)’를 들고 있다(<표 4>).

<표 4> 한국 정부의 대응과 태도를 긍정적으로 평가하는 이유(2021년)

이념 성향	사례수 (명)	역사문제에 대한 한국 정부의 원론적이고 단호한 태도 때문에	일본 측의 수출규제에 대해 한국 정부가 강력히 대응하고 있기 때문에	일본 정부를 신뢰할 수 없기때문에	과도하게 대응하는 측면이 있으나 어쩔든 지지한다	모르 겠다
전체	306	33.0	48.7	13.7	3.6	1.0
진보	92	31.5	48.9	12.0	5.4	2.2
중도	142	33.1	46.5	16.2	3.5	0.7
보수	72	34.7	52.8	11.1	1.4	0.0

*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2021)에 근거하여 필자작성.

한편, 부정 평가자 중 가장 높은 비율을 보인 것은 ‘일본에 대해서 보다 강한 대응을 기대했지만, 기대에 미치지 못하기 때문(38.4%)’이라는 결과가 확인된다(<표 5>). 이러한 긍정/부정 평가의 기저에는 한국 국민이 중요시하는 역사-경제 현안에 대한 일본의 대응, 특히 역사 현안을 경제 안보 문제로 확대한 수출규제 조치가 부당하며, 이에 대해 단호히 대응하는 한국 정부에 대한 평가와 기대가 발현된 것이라 할 수 있다. 즉 대일 강경 대응 자체를 지지한 것이기보다는, 일본 정부 대응 비판을 매개로 이를 한국 정부 대응 평가에 투영한 것으로 보인다. 실제 2021년 조사에서 일본 정부 대응에 대한 한국 국민의 평가를

보면 좋게 평가(매우 좋음+대체로 좋음: 14.1%), 어느 쪽이라 말할 수 없다(37.4%)는 견해보다 나쁘게 평가(대체로 나쁨+나쁨: 43.2%)가 웃도는 것으로 확인된다. 더불어 이때 한국 정부에 대한 호의적/비판적 평가와 그 이유가 응답자의 이념 성향에 따라 크게 좌우되지 않는다는 점에서 한국 국민의 대일 인식은 역사와 경제 기축의 공통분모를 가지고 있음을 유추해 볼 수 있다.⁶⁾

〈표 5〉 한국 정부의 대응과 태도를 부정적으로 평가하는 이유(2021년)

이념 성향	사례수 (명)	한국 정부가 대일정책을 국내정치 차원에서 이용하고 있다고 보기 때문에	한국 정부가 일본에 지나치게 감정적으로 대응하고 있기 때문에	한미일 안보 협력의 원활한 작동을 저해하는 등 안보 우려를 초래하므로	미중 갈등에 대한 한국의 대응책 마련이 가장 중요한 시점에서 한일관계를 과도하게 악화시키고 있으므로	일본에 대해서 보다 강한 대응을 기대하였지 만, 기대에 미치지 못하고 있으므로	모르 겠다
전체	349	19.5	16.6	7.2	16.0	38.4	2.3
진보	54	14.8	11.1	7.4	22.2	42.6	1.9
중도	163	22.1	16.0	6.7	13.5	39.9	1.8
보수	132	18.2	19.7	7.6	16.7	34.8	3.0

*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2021)에 근거하여 필자작성.

IV. 일본 여론의 대한(對韓) 인식과 정부 대응 평가

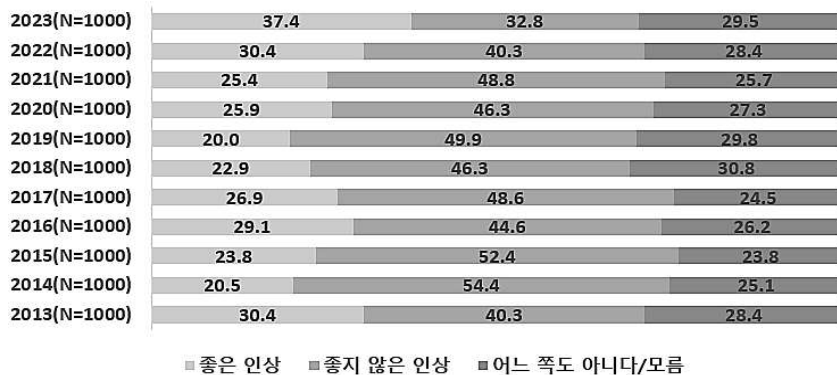
1. 상대국 인식: 무관심, 동조화, 그리고 민족주의 위화감

그렇다면 일본 여론은 한국 정치-사회를 어떻게 인식하고 있을까? <그림 7>에 제시한 바와 같이, 일본의 한국 인식은 호오도 판단에 다소 유평적이다. 판단 보류(어느 쪽도 아니다/모름) 비율이 높은 만큼 비호감의 수준도 한국보다 높지 않지만, 여론의 40~50%대를 차지하는 우세한 인식이기도 하다. 더불어 2023년 현재 상대국 호감도(37.4%)와 비호감도(32.8%) 모두 조사 이래 가장

6) 이념적 성향과의 관련성에 대해서는 V장에서 후술.

양호한 수치를 보이는 가운데, 전반적인 호오도 양상은 호감-비호감-판단 유보가 30% 전후로 공존하고 있는 상황이 지속되고 있다.

〈그림 7〉 한국에 대한 인상



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

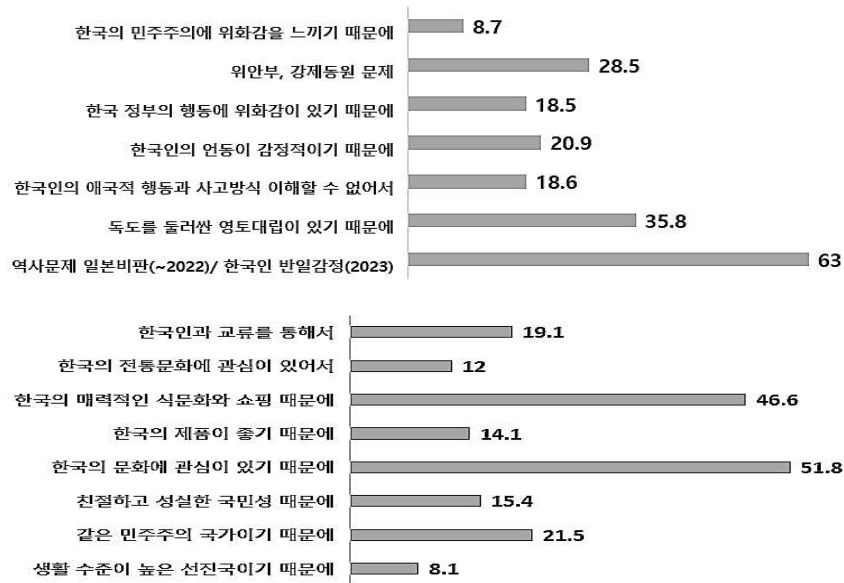
변화 추이를 살펴보면, 전반적인 비호감 완화의 경향 속에서도 10% 전후로 한 증감이 다소 빈번하게 관찰된다. 예컨대 한국의 경우, 2015년과 2021년의 돌출 이외에는 꾸준히 완화되었던 데 비해, 일본은 2014년, 2017년, 2019년, 2021년의 네 번의 구간에서 전년 대비 좋지 않은 인상이 높아졌음을 확인할 수 있다.⁷⁾ 이에 외교 사안과 연동한 미세하고 잦은 비호감도 상승, 그리고 한국 여론과의 동조화 등의 현상이 감지된다.

일본 국민이 좋지 않은 인상을 갖는 이유는 ‘역사문제 관련 일본 비판 및 반일 감정(63%)’이 압도적인 비중을 차지하고 있어 한국의 반응에 대한 동조화 효과를 엿볼 수 있다. 이에 더해 ‘독도 문제(35.8%)’, ‘위안부·강제 동원 문제(28.5%)’가 뒤를 잇고 있어 한국과 동일 현안이 고착화된 갈등 요소로 작용하고 있음을 알 수 있다(<그림 8>의 上). 반면, 좋은 감정을 느끼는 데에는 ‘한국 문화(51.8%)’, ‘한국 식문화와 쇼핑(46.6%)’ 등 민간 교류와 문화의 효과가 크다. 또 한 가지 인상적인 것은 ‘같은 민주주의 국가(21.5%)’라는 체제 인식이 나타난다는 점이다. 여기에서 한국의 반일 정서에 대한 불신 이면에 민주주의

7) 2014년 위안부 공방, 2017년 문재인 신정부의 위안부 합의 재검토, 2019년 일본 수출 규제 조치에 대응한 한국의 지소미아 해소 선언 등의 갈등에 대한 여파로 파악할 수 있다.

체제 공유 인식에서 비롯된 기본적인 신뢰가 공존하는 불신-신뢰의 양가적 정서가 함께 드러난다(<그림 8>의 下).

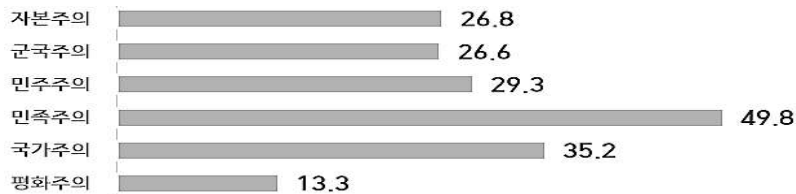
<그림 8> 한국에 대한 비호감(上)과 호감(下)의 이유(2013~2023년 평균)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

**주: ‘ 좋지 않은 인상(上)에서 ’한국 정부의 행동에 위화감’은 2021년 이후 확인되는 문항이며, 이전 자료에서는 이와 유사한 ‘정치지도자 언동의 비호감’(2015~2018), ‘대통령의 행동에 대한 위화감’(2019~2020)을 적용하여 평균한 값임.

<그림 9> 한국 정치-사회 운영방식에 대한 이미지(2013~2023년 평균)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

**주: 10% 이상을 차지한 항목을 선별함.

한국에 대한 불편한 인식은 민족주의 정서에 대한 위화감에 가까울 수 있다.

이들은 한국 정치-사회에 민족주의와 반일 정서가 작용한다고 보고 있으며, 이것이 한국 정치과정에 대한 불신으로 연결될 수 있기 때문이다. 한국 정치-사회 운영방식에 대한 이미지를 보면 민족주의(51%)가 과반수를 차지하고 있다(<그림 9>). 즉 한국 사회의 반일 민족주의 정서에 대한 위화감, 더불어 필요에 따라 이를 촉진하고 확대하는 한국 정치에 대한 의구심이 함께 작용한 결과로 파악된다. 여기에서 국가(정치) 불신-국민(사회) 호감으로 정치와 사회를 구별하는 한국 국민과는 달리, 일본의 정서는 한국 국민의 집단적 정서와 이를 촉진하는 한국 정치에 대한 불편한 시선을 갖고 있음을 알 수 있다.

그러나 일본 여론은 한일관계 개선에 부정적이지 않다. 실제 <표 6>에서 나타나는 한일관계 지향성은 정치적 대립 회피를 바라는 일본 국민의 정서를 잘 말해준다. 여기에는 대립의 상시화 속에서 ‘관계 피로’와 이를 회피하려는 경향, 동시에 한일관계에 대한 무관심이 높은 비중을 차지하고 있다는 점도 간과해서는 안 될 한국과의 차이점이다.

<표 6> 한국과의 관계에서 취해야 할 입장(단수 응답)

년도	한일 간 대립을 미래지향적으로 극복해야 함	적어도 정치적 대립은 피해야 함	한국 정부의 대응이 변하지 않으면 무시하고 거리를 두어야 함	미래지향적인 관계를 구축하는 것 자체가 곤란하므로 거리를 두어야 함	잘 모르겠음	무응답
2021(N=1000)	22.8	32	13.7	7.5	24	0
2022(N=1000)	28.5	30.5	11.5	4.7	24.5	0.3
2023(N=1000)	26.1	42.8	-	7.3	23.2	0.6

*출처: 동아시아연구원·젠론NPO(2013-2023)에 근거하여 필자작성.

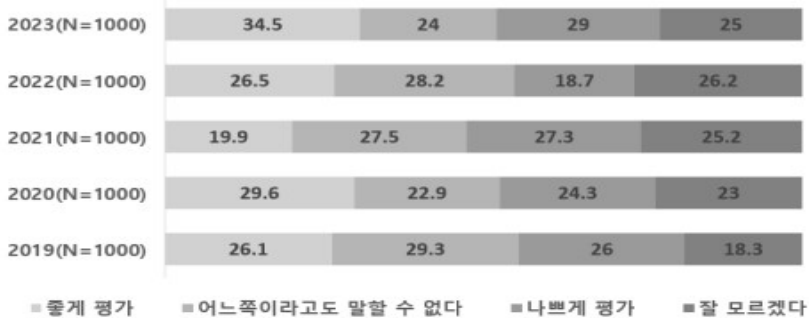
2. 정부 대응 평가: 안보 지향의 판단 유보⁸⁾

그렇다면 일본 국민은 정부의 대응을 어떻게 평가하고 있을까? <그림 10>은 2019년 이후 현재까지의 평가를 정리한 것이다. 긍정-부정 평가만큼이나 어느

8) 한일 공통질문을 활용하여 동일한 분석을 적용하고 있으나, 현재까지는 일본 설문조사에 자국 정부의 외교 대응 평가에 대한 이유를 유추할 수 있는 항목이 없어 구체적인 분석에 한계가 있음을 밝혀둔다.

꼭도 아니다-모르겠다'는 응답자의 비율도 높아 일본 정부에 대한 대중의 주류적 평가가 긍정인지 부정인지 가늠하기 어렵다. 이에 판단 유보와 무관심이 지배적인 추세이다. 이때 유보적 무관심의 대상은 한국이자 자국 정부이기도 하다. 여기에서 정치-외교 전반에 대한 일본 여론의 냉소와 무관심을 엿볼 수 있다(후술).

〈그림 10〉 일본 정부의 한국에 대한 대응 평가(2019~2023년)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2019-2023)에 근거하여 필자작성.

이에 더해 한일외교 관련 사안은 일본 정부가 성과를 내기 힘든 구조이기도 하다. 여론이 중요시하는 사안을 보면(<그림 11>), 일본 국민 역시 역사문제, 독도 문제, 그리고 역사 인식 및 교육 문제해결을 중요과제로 꼽고 있으며, 이는 일본 내부에서도 예민한 사안으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 한편, 뒤를 잇는 항목에서는 한일 간 인식 차도 발견된다. 특히 주목되는 것은, ‘무역 투자 등 경제 협력 강화’보다 ‘북핵문제 해결을 위한 협력’을 중요시하는 비중이 높다는 점이다. 이는 양국 국민 사이에 상대국의 효용과 협력 내용의 우선순위에 차이가 있음을 보여준다. 더불어 이 같은 한국(경제)-일본(안보) 간 정책 우선순위의 차이는 변화한 일본 정치·사회의 대한반도 인식을 여실히 보여주는 지표이기도 하다. 현재 일본의 대한반도 인식은 북핵문제를 제외하고 논할 수 없게 되었으며, 결과적으로 한일 간 정치 갈등이 첨예화된 이면에는 한일 정부의 대북 인식 차가 크게 작용하기도 하였다.⁹⁾ 즉 북핵 위협 심화는 일본 정치·사회의

9) 한편, 한국 내 보수-진보 정치세력 간 외교·안보관의 차이 또한 북한 문제와 한일관계에서 드러난다. 문재인 정부와 윤석열 정부의 외교정책에서 극적인 변화를 보이는 곳 또한 대북-대일정책에 있다. 보수-진보 세력 간 외교·안보 인식의 양극화와 북한-일본 문제의 복잡성에 대해서는 최희식(2022)을 참조.

안보 위기감에 대한 공명을 불러왔으며, 일본 내부에서는 경제보다는 안보 면에서 한국의 전략적 가치를 높게 인식하고 있음을 말해준다.¹⁰⁾

〈그림 11〉 한일관계 발전을 위해 양국이 해야 할 일(2020~2023년 평균)



*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2020-2023)에 근거하여 필자작성.

**주: 해당 질문은 2020년 이후 지속 확인되며, 제시된 선택안 중 응답자가 3순위까지 선택하도록 함.

V. 한일외교와 국민의 정치 신뢰

1. 한국: 정부 대응과의 간극

2021년도 조사에서는 한국 정부와 일반 국민 사이에 일본에 대한 인식과 정책에 차이가 있다고 생각하는지에 대한 조사가 이루어졌다. <그림 12>을 보면, 다소 차이가 있다고 보는 견해가 다수를 차지하는 것으로 나타난다. 앞서 제시한 논의와 연결 지어 보면, 이를 통해 유추해 볼 수 있는 한국 국민의 정치적 효능감의 특징은 다음과 같다. 첫째, 이념 성향과 무관하게 ‘다소 차이가 있다’라는 견해가 지배적이다. 일반적으로 이념 성향에 따라 대일 외교 선호가 다를 것이라는 인식이 있으나, 그 영향은 크지 않아 보인다. 보수성향 응답자의 경우,

10) 정책 우선순위 측면에서는 양국 간 차이가 있지만, 한미일 안보 협력 필요성에 대해서는 일본 여론(매우 긍정 14.6%, 일정 부분 긍정 35.3%)만큼이나 한국 여론에서도 긍정적 반응(매우 긍정 8.9%, 일정 부분 긍정 51.7%)이 다수인 것으로 확인된다(2023년 기준).

‘상당히 차이가 있다’라는 견해가 진보 측보다는 4% 높고, 진보성향 응답자의 경우, ‘거의 없다’라는 견해가 보수 측보다 4% 높아 미세한 반응 차이는 보이지만, 보수-중도-진보성향의 모든 구간에서 과반수를 압도하는 견해는 ‘다소 차이가 있다’에 수렴된다. 4%의 수치로는 이념 성향에 따른 정책 선호 양극화로 보기는 어려울 듯하다.

〈그림 12〉 정부의 대일정책에 대한 한국 국민의 정치적 효능감(2021년)

보수(N=291)	12.0	57.7	24.4	5.8
중도(N=492)	7.7	60.4	24.4	7.5
진보(N=229)	7.9	59.8	28.4	3.9
전체	9.0	59.5	25.3	6.2

■ 상당히 차이가 있다. ■ 다소 차이가 있다 ■ 거의 없다 ■ 모르겠다

*출처: 동아시아연구원·게론NPO(2021)에 근거하여 필자작성.

둘째, ‘다소 차이가 있다’에 함축된 국민 정서는 수궁 가능한 대일 외교의 경계선이 있음을 시사한다. 정부 정책과의 간극은 한국의 역사 정체성을 일본이 제대로 인정하게끔 해야 함을 전제로 정치적 갈등 회피와 경제 협력 강화의 정책 지향성이 맞물려 있기 때문이며, 여기에서 역사 정체성 문제를 상한, 갈등 회피와 경제(민간) 협력을 하한으로 하는 수렴 공간이 나타난다. 이에 한일관계 경색과 갈등-대립 국면의 지속, 또한 그에 대한 반대급부로 정치권의 적극적인 관계 회복 노력(이에 대한 일본 정부의 대응을 포함), 그 사이에서 국민 정서는 다소 차이가 있다고 느끼거나 평가를 유보하고 있는 것은 아닐지 고려해 볼 필요가 있다.

더불어 이 지점에서 여론의 수렴 공간이 제시하는 학문적·정책적 시사는 크다. 현재 국내 정치세력 간 한일관계 인식과 전략의 차이는 양극성이 심화하고 있다.¹¹⁾ 다만 이것이 국민 여론으로 확장된 수준은 아니라는 위의 결과는 역으로 정치과정의 흥미로운 과제를 던져준다. 수렴성이 확인되는 국민의 대일 지향이 향후 이념적 양극화로 확대된다면, 그에 대한 정치세력의 책임은 적지 않다.

11) 이와 연동하여 학계에서도 한일외교 정책과정과 국내 변수와의 관련성을 규명하는 연구가 주목된다(신육희 2019; 정기웅 2020; 최희식 2022).

이는 ‘규범’의 대립을 촉진하고 확대한 정파적 논리와 무관하지 않기 때문이다.¹²⁾ 현 정부 및 후속 정부는 정치적 책임성에서 자유롭지 못하게 되며, 무엇보다 향후 대일 외교 공간에서 보수-진보 진영의 자기 구속적 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 대일 지향의 정치화 및 그 확장은 국내 정치와 외교 공간의 복합 딜레마로 이어질 수 있음에 유의할 필요가 있다.

2. 일본: 정책 산출구조 불신과 무관심

앞서 일본 국민은 정부의 대응에 대해 뚜렷한 선호를 보이지 않으면서 판단 유보와 무관심이 강하다는 사실을 확인하였다. 그 이면에는 일본 정치에 불신이 작용하고 있는 것으로 보인다. <그림 13>을 보면, 자국 민주주의에 대한 일본 국민의 만족도는 양호하지 않은 수준이다. 만족하지 않는 편이라는 대답이 두 해에 걸쳐 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 특히 2021년에는 50.7%를 기록해 응답자의 다수를 점한다. 더불어 명확히 불만족이라고 답한 응답자 수도 높아 전반적으로 만족하지 않는다는 견해가 다수임을 알 수 있다.

〈그림 13〉 일본 여론의 민주주의 만족도(2019/2021년)



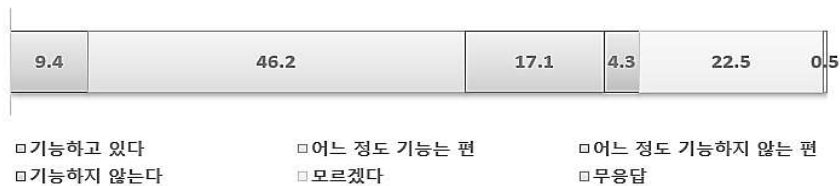
*출처: 동아시아연구원·겐론NPO(2019, 2021)에 근거하여 필자작성.

한편, 2022년 조사에서는 질문 내용을 ‘일본 민주주의는 기능한다고 생각하십니까?’로 변경하여 조사가 이루어졌는데, 그 결과 ‘어느 정도 기능하는 편 (46.2%)’이라는 응답이 높게 나타나 앞선 두 해의 결과와는 그 양상이 다르다 (<그림 14>). 이는 질문에 대한 해석 차이로 볼 수 있으며, 만족 여부는 운영방

12) 추후 이념 성향별 편차가 유효한 수준인지, 그 시점이 언제인지에 대한 검토에 더해, 정부 외교정책의 영향(지도자 호오도, 대일 외교 평가), 정당일체감과의 연동성 등 여론의 대일 외교 선호를 규정하는 변수에 대한 규명도 함께 필요하다.

식, 기능 여부는 제도적 효용으로 받아들였을 가능성이 있다. 2022년도 조사에서 더욱 주목해야 할 것은 일본 민주주의의 문제점으로 지적되고 있는 사항들이다. 그 내용을 보면, 국민의 정치 불신과 무관심(43.9%), 정당 선거공약의 형해화(36.9%)가 높게 나타나고 있으며, 일본의 중요과제에 정치가 제대로 대응하지 못한다거나, 정치가들의 능력 부족, 정당정치의 형해화, 정당의 문제해결 능력 부족 등이 각각 25% 이상을 점하는 중요한 원인으로 지적된다. 이는 국가와 사회를 잇는 정당(정치)의 정치적 반응성과 응답성에 대한 불만족이 사회 전반에 확대되어 있음을 시사한다.¹³⁾ 즉 산출된 정책에 한정된 불신이기보다는 정책 산출 행위자(정치)와 그 과정에 대한 불만족에 가깝다는 점에서, 대한 외교정책 과정 또한 예외일 수는 없다.

〈그림 14〉 일본 민주주의의 기능 여부에 관한 인식(2022년)



일본 민주주의의 문제점은 어디에 있다고 생각하는가(N=214)



*출처: 동아시아연구원·젠론NPO(2022)에 근거하여 필자작성.

**주: 문제점에 관한 사항은 10% 이상 비율의 문항에 한정함.

13) 예컨대 2019년 젠론NPO 자체 조사에 따르면, 민주주의가 기능하지 못하는 이유로는 ‘관저주도 및 자율성과 중립성을 상실한 행정 관행’이 69.7%를 기록해 가장 높은 비율을 보인 바 있다(이주경 2020, 59-60).

이러한 상황은 일본의 정치적 효능감 저하를 방증하는 것이기도 하다. 조사 결과에서 일본 여론의 다수를 점하는 것은 ‘모르겠다’, ‘어느 쪽도 아니다’라는 판단 유보적 무관심이라 할 수 있다. 나의 견해와 의지가 정치적 의사결정에 영향을 미칠 수 있다는 기대를 낮추면서(내적 효능감 저하), 정치과정에서 산출된 정책이 사회에 반응적이지 못하다는 인식이 높아진 것이며(외적 효능감 저하), 이러한 인식 순환이 축적되면서 정치에서 이탈하는 방기의 형태를 보이는 것으로 해석해 볼 수 있다. 현재 일본에서는 관저주도형 정책 결정 방식이 정형화되면서 정부의 정책 산출의 불투명성이 일본 정치의 문제점으로 지적되고 있기도 하다. 이와 궤를 같이하여(2010년대 이후) 정치적 효능감 저하가 두드러지는 일본 사회의 단면은 이러한 정치의 돌출과 정책 결정의 불투명성에 대한 여론의 냉소를 반영하고 있다.¹⁴⁾

VI. 결론 및 함의

이상으로 한일 국민의 상대국 인식과 정부 대응 평가, 그리고 양국 정치 신뢰의 현주소를 살펴보았다. 분석 결과는 다음의 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국 국민의 대일 인식과 정부 대응 평가에 관해서이다. 우선 대일 인식면에서는 역사문제 현안, 즉 정체성 요인이 주된 갈등 요소로 작용하고 있으며, 일본 정치에 대한 불신과 일본 사회에 대한 호감이 공존한다. 이 가운데 형성된 한일관계 지향은 우호적인 대일 관계 설정에 적극적이며, 역사문제 해법과 경제(민간) 협력을 양측으로 두고 있다는 점에서 한일 정부의 정치적 돌출은 통제되어야 할 대상으로 인식하고 있다. 따라서 현재로서는 보수-진보 어느 정권에도 정책 수월성(policy performance)을 부여하고 있지는 않으며, 정부 대응과는 일정 부분 거리를 두는 유보적인 상황이라 할 수 있다.

둘째, 일본 국민의 한국 인식과 정부 대응 평가에 대해서는 다음과 같은 특징이 확인된다. 우선, 대한 인식은 역사문제 현안을 중요시하고 있다는 점에서 한국과 공통되나, 한국 정치에 대한 불신뿐 아니라 한국 국민의 민족주의적 정서에 위화감을 느끼고 있다는 점에서 일본 사회에 우호적인 한국적 정서와는 차이를 보인다. 또한 한국과 비교할 때 상대적으로 호오도의 정서는 강하지 않

14) 수상관저의 정책 리더십 강화에 따른 일본 유권자의 정치적 효능감 저하에 관해서는 이주경(2020, 52-54)를 참조.

지만 판단 유보 경향 또한 짙다. 그런 의미에서 한국 정치-사회의 반응에 대한 온건한 동조화 효과와 무관심의 혼재를 확인할 수 있다. 한편, 한일관계 지향성 면에서는 관계 회복에 긍정적이다. 다만 적극적 관계 개선의 의지는 상대적으로 약하며, 정치적 대립 회피를 선호하면서 역사문제 해법과 대북 관련 안보 협력을 중요한 과제로 보고 있다. 여기에서 북핵 위협과 한일 안보의 필요성에 관한 일본 정치-사회의 공명이 확인된다. 더불어 이 지점에서 상대국의 전략적 가치의 우선순위를 경제 지향에 두는 한국 국민과 안보 지향에 두는 일본 국민 사이에 차이가 나타난다. 정부의 대응 평가에서도 수상 교체에 따른 외교 방향성 변화를 크게 기대(평가)하지는 않고 있어, 일본 여론의 대립 회피적 관망과 무관심이 한국과의 관계 설정, 그리고 정부 대응 평가 전반에 걸쳐 확인된다.

셋째, 한일 정부의 외교정책과 국민의 정치 신뢰에 관해서이다. 과연 한일외교 구현 방식은 여론 동향에 합치한 것이었는가? 분석을 통해 도출한 잠정적 결론은, 한일 국민의 정책 지향과 정부 대응 사이에는 간극이 있으며, 정치과정에 대한 불만족과 낮은 정치 신뢰로 발현되고 있다는 점이다. 지금까지 정부의 노선과 방식에 따라 한일외교는 갈등과 불안정성이 지속되어 왔지만, 어떤 국면에서도 자국 다수 여론의 지지를 받지는 못하고 있다. 더불어 이러한 양상은 정부 교체로 해소되지는 않고 있으며, 한일 국민 모두 특정 정부의 정책 수월성을 평가하고 있지 않다는 점에서 양국 국민의 정치 신뢰는 높지 못한 상황이다. 특히 상대국 정치에 대한 불신을 동반하고 있다는 점에서 한일외교의 난점이 드러난다.

위 결과를 토대로 제시할 수 있는 본 연구의 함의는 다음의 세 가지이다. 첫째, 양국 국민 의식 속에는 한일관계 회복을 촉진하는 요소와 저해하는 요소가 동시에 내재되어 있다는 점이다. 우선 정치적 대립을 회피하고 협력의 필요성을 중요시하는 공통된 정책 지향은 외교 관계 개선 및 협력 증진에 긍정적인 요소로 작용할 수 있다. 하지만, 정치과정 불만족과 낮은 신뢰가 축적되면서 한일 모두 대내적으로 정책적 지지를 흡수하기 쉬운 구조는 아니다. 현재까지는 자국 대응 평가에 유보적인 상황이지만, 향후 자국-상대국 정치 불신이 지속될 경우, 배타적 집단 정체성이 고착화될 가능성도 배제할 수는 없다. 특히 정체성의 충돌과도 맞닿아 있는 역사문제 현안은 한일외교에서는 물론 국내 정치과정에서도 섬세한 접근이 필요한 사안이다. 국가 구성원 사이에 공유된 역사 기억, 이것이 정치과정과 결합하는 구조가 한일 역사문제의 기저에 있으며, 여기에 작용하는 국내 정치와 국제 정치의 복합적 정치구조를 직시할 필요가 있다.¹⁵⁾

둘째, 앞선 세 가지 결론을 관통하는 한일관계 교착의 본질에 대해서이다. 한

일관계 대립은 특정 정부의 정책 기조라는 단편적·유동적 요인에 기인한 것이기 보다는, 정치과정에 대한 자국-상대국 불신의 동반 상승효과에서 비롯된 구조적 문제라 해도 과언은 아닐 것이다. 현재 현저한 개선이 확인되는 일본 여론의 대 한국 인식 또한 한국 정부의 태도 변화에 반응한 유동적 시각이기도 하다. 한편 으로는 현 정부의 노력과 시책이 후속 정권에서도 정책 연속성을 담보할 수 있을지 의문시하거나, 보수-진보 간 정권교체를 우려하기도 한다. 여기에 대통령 중심제 기반의 한국 정치 운영방식에 대한 합목적적 이해, 또는 정치적 역동성과 균형에서 비롯되는 체제 안정성에 대한 불신이 나타난다. 한편, 한국 여론의 대일 인식 또한 침략 역사에 대한 집단적 기억에서 여전히 자유롭지 못하다. 일본의 군국주의화를 우려하는 시각은 현행 일본 민주주의 운영방식에 대한 신뢰 부족 및 비약을 방증한다. 이에 한일관계 개선을 체감하는 현 지점에서도 정치-사회의 상대국 인식 기반은 여전히 취약한 상황이다.

셋째, 장기적 관점에서 교착 완화를 추동하기 위한 한일 간 외교 대응에 대한 고민이다. 앞서 결론으로 도출한 한일 여론의 정향을 고려한다면, ①역사 현안에 대한 한일 정치 레벨의 섬세한 접근, ②포괄적 협력 과제 산출 과정의 투명성 확보, ③대내적 설명책임 강화를 통한 정치 신뢰 제고, ④규범성 확보를 통한 상대국 정치 신뢰 획득(회복) 등이 중요한 과제로 남아있다. 이 지점에서 정치 지도자 주도의 한일외교에 대한 재고가 필요하다. 대통령과 수상 중심의 한일 관저 외교는 설명책임 약화를 초래할 수 있으며, 권력 집중에 따른 무대책(inaction)의 비중이 커질 수 있기 때문이다(손열 2022, 13-14). 정치 리더십 vs. 제도 안정성 간의 균형은 국내 정치와 외교 연속성의 선순환을 가능하는 척도가 될 수 있다. 교착 완화의 메커니즘을 추동하기 위해서는 구조화된 안정성이 요구된다. 그런 의미에서 ‘한일 정치 레벨의 상호 존중→국민 레벨의 자국 정치(외교) 신뢰→상대국 신뢰’로 확장되는 정치-사회의 연쇄적 프로세스를 고려한 긴 호흡이 필요하다.

15) 이와 관련해 구성주의적 관점에서 해당 논의를 전개한 아사노 토요미(2022)의 연구가 주목된다.

참고문헌

국문 자료

- 경제희. 2018. “아베정권 시기의 외교·안보에 대한 여론과 정책.” 『일본비평』 19, 372-405.
- 김성한, 정한울. 2005. “여론과 미국외교: 부시 2기 외교정책의 딜레마와 선택.” 『EAI 워킹페이퍼: EARS』 3, 1-59.
- 니클라스 루만 저, 윤재왕 역. 2014. 『체계이론 입문』. 서울: 새물결.
- 동아시아연구원, 켄론NPO. 2013-2023. “제1회~제11회 한일 국민 상호인식 조사.” (미간)
- 손 열. 2022. “대일정책: 백년대계의 장기적 안복으로 한일관계 재건축.” 『EAI 워킹페이퍼: 2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈』 5, 1-15.
- 신육희. 2019. “일본군 위안부 피해자 문제 합의와 한일관계의 양면 안보 딜레마.” 『아시아리뷰』 9(1), 151-177.
- 아사노 토요미. 2022. “국민 국가 형성의 단층을 둘러싼 내외정치의 공진과 역사 화해.” 『EAI 워킹페이퍼: 한일협력의 미래비전 시리즈』 12, 1-17.
- 이주경. 2020. “일본 정치 시스템의 과제와 신진정치가의 대응.” 『현대정치연구』 13(1), 41-78.
- 정기웅. 2020. “한국의 대일본외교 갈등요인 고찰 GSOMIA 사례와 투-페이스 게임.” 『정치정보연구』 23(1), 113-140.
- 정상미. 2023. “안보위협과 대일인식: 한일관계 개선·한미일 군사안보협력에 대한 여론분석(2018~2021).” 『국제정치논총』 63(1), 177-219.
- 정한울, 이곤수. 2013. “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치참여에 미치는 영향.” 『의정연구』 19(1), 211-244.
- 최희식. 2022. “미중 전략경쟁 시기의 한일관계: 양극화된 정치와 대일정책.” 『일본연구논총』 56, 117-146.

영문 자료

- Catalinac, Amy. 2016. *Electoral Reform and National Security in Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. “The Constructive Turn in International Relations Theory.” *World Politics* 50, 324-348.

- Converse, Phillip E. 1972. "Change in the American Electorate." in *The Human Meaning of Social Change*, edited by Angus Campbell and Phillip E. Converse, 263-337. New York: Russell Sage.
- Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.
- Finkel, Steven E. 1985. "Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis." *American Journal of Political Science*, 29(4), 891-913.
- Holsti, Ole R. 2004. *Public Opinion and Foreign Policy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Keele, Luke. 2007. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government." *American Journal of Political Science* 51(2), 241-254.
- Kertzer, Joshua D. & Thomas Zeitzoff. 2017. "A Bottom-Up Theory of Public Opinion about Foreign Policy." *American Journal of Political Science* 61(3), 543-558.
- Kölln, Ann-Kristin & Kees Aarts. 2021. "What Explains the Dynamics of Citizens' Satisfaction with Democracy? An Integrated Framework for Panel Data." *Electoral Studies* 69, 1-9.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42(3), 427-460.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro & Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.
- Sobel, Richard. 2001. *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam: Constraining the Colossus*. New York: Oxford University Press.
- Torcal, Mariano. 2014. "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?" *American Behavioral Scientist* 58(12), 1542-1567.
- Winkler, Christian G. & Naoko Taniguchi. 2022. "Only Right Makes Might? Center-Right Policy Competition Among Major Japanese Parties After Electoral Reform." *Journal of East Asian Studies* 22(3), 503-523.

일본어 자료

谷口将紀, 浅野良成, 大森翔子. 2022. “二〇二二年参院選——データが示す有権者の右傾化.” 『世界』 2022年10月号(926号), 142-151.

Abstract

Public Policy Preferences and Political Distrust in Korea-Japan Relations

Jukyung Lee ■ Pusan National University

This study aims to identify the complex political structure of South Korea-Japan relations and domestic politics, focusing on the gap between government policy responses and public policy preferences. It presents an analytical framework using political system theory, and also uses data from public opinion polls conducted by the East Asian Institute (EAI) and Genron NPO from 2013 to 2023, a period of dynamics in Korea-Japan relations characterised by confrontation and improvement. The results are as follows. First, there is a gap between Korean attitudes towards Japan and government policies. And neither the conservative nor the liberal governments are dominated by policy performance. Second, Japanese attitudes towards Korea are indifferent and distrustful of politics, and the government's performance evaluation is also unclear. Third, political trust is low in both Japan and Korea, and there is distrust of each other's policies. In short, the mechanism of bilateral confrontation is a structural result of the synergistic effects of domestic distrust of the political process and distrust of the other country.

Key Words: Korea-Japan Relations, Public Opinion, Policy Preferences,
Performance Evaluation, Political System