

# 북일 수교와 경협 전망\*

이종훈 / 국회 입법조사분석실 담당관

최근 국제 정치적 상황의 전개에 비추어 볼 때, 북일 수교는 이제 기정 사실이라 해도 과언이 아니다. 또한 그 시기도 우리가 예측하는 것보다 빠를 수 있다. 이러한 중요한 변화에 직면하여 우리는 다음의 몇 가지 중요한 과제를 수행해야 할 것이다.

첫째, 북일 수교 교섭을 측면에서 지원함으로써 과거사 문제와 보상 문제가 진일보하게 처리되도록 한다. 둘째, 북일 수교 교섭의 진전이 남북 대화 진전과 연계될 수 있도록 한일 협조 체제를 강화하는 한편, 일본 정부가 한국을 배제하지 못하도록 노력한다. 셋째, 북일 수교에 따른 북한 경제의 대일 의존을 막기 위해 남북한 경제 구조의 연계 강화를 추구한다. 넷째, 교차 승인 체제 형성에 발맞추어 다자간 안보 체제 구축을 적극 추진한다.

## I. 문제 제기

최근 남북한 관계는 우성호 송환과 북한의 인권 문제를 둘러싼 공방, 그리고 간접 납파를 계기로 경색 국면으로 접어들고 있다. 이러한 경색 국면은 남북한 관계뿐만 아니라 한일 관

계에도 형성되고 있다.

현재 한일간에는 한일 합방 조약과 관련한 일본 관료들의 잇단 망언과 이에 대한 우리 정부의 강한 성토로 냉기류가 감돌고 있다. 더욱이 우리 정부의 대일 강경 대응은 한일 합방 조약에 관한 내용을 넘어서 급속한 대북 접근에 대한 경고, 그리고 1965년 한일 조약 재체결을 주장하는 국회의원의 결의안 채택으로 이어지고 있다.

\* 경제 분야에 지식이 거의 없는 필자를 위해 의견을 보태 준 '남북경협연구회' 회원 여러분께 감사한다. 이 글의 경제 관련 내용은 상당 부분 그들의 의견입을 미리 밝혀 둔다.

우리 정부는 북일 수교 교섭과 관련하여 이미 ①국교 정상화 이전에 경제 협력과 배상을 하지 않을 것, ②남북 대화와 교류의 진전을 고려하여 진행할 것, ③대북 경제 협력이라도 한국에 대한 배상액을 초과하지 않을 것을 일본 측에 요구한 바 있다.<sup>1)</sup>

또한 지난 3월 북한과 일본이 수교 교섭 재개에 합의한 이후에는 이를 정면으로 막는 데 한계가 있는 만큼 소극적인 입장을 고수하기 보다 이를 북한 핵문제 해결에 이용하는 적극적인 입장을 취한다는 쪽으로 방향을 정립한 바 있다.

이러한 내용을 참고할 때 우리 정부가 이제까지 취해 온 입장은 기본적으로 한·미·일 공조 체제 위에서 북일 수교를 적극적으로 수용하되 이것이 남북 대화에 긍정적으로 작용하도록 하며, 북일 수교시 보상 문제는 한일 협정에 준하여 처리되도록 한다는 것이라 할 수 있다. 그러나 최근 기류는 정부의 방침에 다소 변화가 있을 수 있음을 시사하고 있다. 곧 남북 대화가 전제되지 않은 상황에서 남한을 배제한 북일 접근은 절대 용납할 수 없으며, 한일 합방 조약의 무효가 전제되지 않는다면 한일 협정 자체를 거부할 수도 있다는 것으로 해석 가능하다.

특히 후자의 경우 비록 이것이 북일 수교를 거당하고 있다고 보기는 어렵지만 결과적으로

북일 수교 교섭의 가장 주된 쟁점 사항인 구조 약 문제나 보상 문제와 관련하여 이제까지 사실상 우리 정부가 수용해 온 일본 정부의 '정합성' 원칙에 동의하지 않을 수도 있음을 의미하고 있다. 이는 곧 이 쟁점과 관련하여 북한측 주장을 지지하는 것과 다름없어서 눈길을 끈다. 참고로 북한 역시 일본 관료들의 잇단 망언에 대해 경고의 목소리를 내고 있다.

그러면 일본은 왜 이 시점에서 망언을 일삼고 있을까? 전후 청산과 보상 문제에서 더 이상의 양보 없이 유엔 상임이사국으로 진출함으로써 이 문제를 종결지으려는 의지 표현이라 할 수 있다. 북일 관계에 한정시켜 볼 때 이것은 수교 협상시 유리한 고지를 점하려는 외교적 수사이기도 하다.

이러한 상황에서 우리 정부가 취해야 할 전략은 무엇일까? 현재의 대일, 대북 강경 기조는 올바른 방향일까? 이것은 북일 수교를 어떠한 맥락에서 해석하고 활용할 것인가 하는 판단을 전제로 마련할 수밖에 없다. 북일 수교가 우리에게, 더 나아가 남북한 관계와 통일 그리고 통일 한국의 국가 발전에 어떠한 영향을 미칠 지를 검토한 다음 대안을 찾아야 할 것이다.

여기서는 먼저 북일 수교 교섭의 재개와 타결 가능성을 전망해 보고, 북일 수교가 미칠 영향을 경제적 측면에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다. 다음에는 이에 대응한 우리의 정책 과제를 검토하기로 한다.

1) 이교덕, "한·일 회담에 비추어 본 북·일 수교 협상 : 기본 문제 및 보상 문제의 타결 전망에 대하여", 『통일연구논총』 제4권 1호, 1995, p.188.

## II. 북일 수교 전망

### 1. 북일 수교 교섭 과정

북한과 일본이 90년대 초에 수교 교섭을 개시한 가장 주된 요인은 냉전 체제의 해체라는 구조 변동이며, 좀 더 직접적인 계기가 된 것은 한국의 북방 정책 성공이라 할 수 있다. 그러나 북한과 일본의 오랜 관계 발전 노력 역시 중요한 역할을 하였다.

북일 관계는 북한이 1955년에 관계 개선 의지를 천명한 이래, 60년대에는 한일 회담이 전개되는 속에서도 경제와 문화 등 비정치 분야를 중심으로 접촉이 계속되었으며, 70년대에는 동북아의 긴장 완화 정세에 부응하여 다방면에서 접촉이 확대되었다. 그리고 80년대에는 북한의 제한적 경제 개방 조치에 따라 경제 교류가 확대되는 한편 정치적 관계 개선도 모색되었다.<sup>2)</sup>

다시 말해 90년대의 북일 접근 본격화는 양측의 오랜 관계 개선 노력과 의지에 더해 북한의 체제 유지 욕구, 일본의 안보 위협 요소 해소 의지, 동북아 질서 재편 과정에 대한 적극적인 참여 필요성과 정치·경제적 역할 증대 욕구가 맞물린 데에서 비롯되었다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

1990년 9월 28일 일본의 자민·사회 양당 남북 대표단과 북한 노동당 사이에 채택된 '3당 공동선언'을 계기로 시작된 북일 수교 교섭은

이후 11월과 12월 사이에 3차례 예비회담을 거쳐 회담의 의제를 ①기본 문제 ②경제 문제 ③국제 문제 ④쌍방에 관계된 제문제 등으로 정리하였으며, 1991년에 5차례, 1992년에 3차례 포함 8차례 본회담이 이루어졌다.

제1차 회담은 1991년 1월 30일~31일에 평양에서 개최되었는데 일본이 핵사찰 문제 등을 제기함으로써 접제한 대답으로 끝났고, 제2차 회담은 3월 11일~12일 동경에서 열렸는데 1차 회담과 마찬가지로 별 성과없이 끝났다. 제3차 회담은 북한이 관할권 문제 등에 부분적 변화를 보였으나 일본이 핵사찰 수용, 남북 대화, 유엔 동시 가입, 이른해 문제 등을 거론해 결렬되었다. 북경에서 열린 제4차 회담(8월 30일~9월 2일)은 북한이 유엔 가입과 핵안전협정 서명 의사를 표명한 후 열린 가담에 보상 문제를 제외한 나머지 부분의 타결 전망이 상당히 높아졌다. 북경에서 재차 열린 제5차 회담(11월 18일~20일)은 배상 문제와 북송 일본인 처의 고향 방문 문제 등에서 약간의 진전이 있었으며 북한은 종래에 고수하던 전후(戰後) 45년간에 대한 보상은 거론하지 않은 채 전전(戰前) 36년간의 인적·물적 피해에 대한 보상만을 요구하였다. 그러나 핵사찰 문제를 둘러싼 대답으로 다음 회담으로 넘어갔다. 이어 제6차 회담(1992년 1월 30~2월 1일), 제7차 회담(5월 13일~15일), 제8차 회담(11월 5일~6일)이 개최되었으나 주요 문제를 매듭짓지 못한 채 북한의 핵사찰 거부로 회담이 중단되었다.

2) 허문영, "북·일관계 전망과 대응정책 방향", 『정책연구』 제118호, 1995, p.31.

3) 위의 글, p.35 참고.

## 2. 북일 수교 교섭 재개와 타결 전망

이러한 교섭 과정에서 잘 드러나듯이 북일간에는 핵문제 이외에도 보상 문제와 구조약 문제 등 해결하기 어려운 문제들이 존재한다. 그러나 지난 북미 합의 결과로 북한 핵문제가 해결의 실마리를 찾게 됨에 따라 가장 주된 장벽이 제거된 까닭에 적어도 전제 조건 없이 회담을 진행시킬 수 있는 여건은 마련되었다고 할 수 있다.

이러한 상황 진전에 힘입어 북한 노동당과 일본 연립여당 방북단은 지난 3월말 평양에서 「북일 수교회담 재개를 위한 합의서」에 서명함으로써 한동안 중단된 수교 회담 재개 가능성이 높아지고 있다. 이 합의서 채택 직후 회담 재개 시점은 빠르면 5월중이 되리라 예측되기도 하였다. 그러나 아직까지 공식적인 재개 움직임은 없다.

북일 수교는 앞으로 ①김정일의 개방 지향적 정세 인식 ②북한의 경제난 ③북한의 대외 경협 부진 ④사회당 중심의 연립내각 출범에 대한 북한의 기대 ⑤일본 무라야마 내각의 '전후 청산'과 일본의 대한반도 영향력 확보 차원의 적극적인 대북 관계 개선 추진 노력 ⑥북한 핵문제의 해소 ⑦일본의 대북 보상금과 '환동해 경제권' 구상 연계 방침 등 긍정적 요인과 ①김정일의 개혁 추진 한계 ②북한의 지속적인 핵모호성 정책 ③북한의 내내 결속을 위한 '주적'으로서 일본에 대한 군국주의 규정적 인식 지속 ④북한의 대일 강경 태도 ⑤보상 문제와 구

조약 문제의 조기 해결 난방 ⑥김정일 정권의 불안정성 ⑦일본의 대북 안보 위기 의식 ⑧무라야마 내각의 과도적 성격 ⑨무라야마 내각의 한국 중시 태도 ⑩일본 외부성의 미온적인 대북 접근 태도라는 부정적 요인의 상호 관계 여하에 따라 그 타결이 결정될 전망이다."

물론 결정적인 영향을 미칠 변수는 역시 구조약 문제와 보상 문제를 둘러싼 쟁점 해소 여부이다. 구조약 문제의 경우 북한은 1910년 한일 합방 조약을 비롯하여 일본이 조선에 강요한 모든 조약과 협정이 불법이며 무효이었음을 선언해야 한다고 주장하고 있다. 이에 대해 일본은 제2차 회담에서 한일 합병 조약을 포함한 제조약이 현재는 무효이나 당시는 합법적으로 체결되어 유효하게 실시되었다고 반박하고 있다.

북한은 일본의 식민지 지배에 대한 불법성 인정과 사죄 표명을 일본의 대북한 관계 개선 의지의 표현으로 간주함과 동시에 보상 문제 등에도 영향을 미칠 수 있는 중요한 문제로 인식하고 있다. 이에 대해 일본 정부는 남한 분현에 의존하여 현재의 북한 정권과 항일 운동 세력이 연결이 약하거나 단절된 상태로 간주하고 북한과 전쟁 상태가 아니었으므로 '배상'이나 '보상'이라는 개념을 인정할 수 없으며, 다만 '재산 청구권'의 관점에서만 대화 용의가 있다고 밝히고 있다." 이 문제는 가장 본질적인 문

4) 위의 글, pp.41~54 참고.

5) 김규룡·진동진, "미국과 일본의 대북한 관계 개선과 남북한 관계", 민족통일연구원 「연구보고서」 94-02, 1994. 9, p.46.

제인 동시에 아래의 보상 문제에 관련되기 때문에 앞으로 양국이 쉽게 합의하기 어려울 전망이다.

보상 문제의 경우 '3당공동선언'에서는 과거에 일본이 36년간 조선 인민에게 가한 커다란 불행과 재난, 전후 45년간 조선 인민이 받은 손실에 대하여 조선민주주의 인민공화국에게 공식적으로 사죄를 행하고 충분히 보상해야 함을 인정한다고 규정하고 있다. 이에 근거하여 북한은 보상에는 교전국가간 배상과 재산 청구권 두 형태가 포함된다는 견해를 제시하고 있다. 곧 북한은 식민지 시대의 북일 관계를 국제법상 교전 관계로 인식하고 일본에게 전승국으로서 배상, 그리고 전후 45년에 대한 피해와 손실에 대한 보상을 요구하고 있는 것이다.

이에 대해 일본은 엄밀한 의미에서 '3당공동선언'을 무시하고 전후 45년간의 배상은 물론 식민지 시대에 대한 보상을 받아들이지 않으며 다만 적법이 아니었던 행위의 결과에 대해서만 재산 청구권 차원에서 보상할 수 있으며, 이 경우에도 피해의 사실 관계를 뒷받침할 만한 객관적 자료를 제시할 의무는 북한측에 있다는 입장을 보이고 있다. 곧 일본은 식민지 지배가 합법적인 것이며 북한과 전쟁 상태에 있지 않았으므로 패전국으로서 배상을 할 수 없으며, 식민지 시기에 입힌 손해에 대해서도 최소한의 보상을 해줄 수 밖에 없다는 태도를 취하고 있는 것이다. 이와 관련하여 특기할 만한 점은 북한의 주장이 일찌기 한국측이 한일회담에서 주장했으나 실현을 보지 못한 주장에 가깝

다는 사실이다.<sup>6)</sup>

생각컨대 이들 문제는 결국 보상 문제에 대한 합의를 전제로 구조약 문제도 연계 타결되는 과정을 밟을 것으로 예상된다. 보상 방식과 규모는 난항이 예상되지만 극심한 경제난을 겪고 있는 북한 실정을 고려할 때 북한이 일본의 주장을 수용하는 선에서 정치적으로 결정될 가능성이 높다.

대체로 현 상황에서는 시기가 여전히 불투명하기는 하지만 교섭은 조만간 재개되리라는 전망을 내릴 수 있다. 교섭의 타결과 수교 자체는 현 시점에서 그다지 중요한 문제가 아니다. 이미 기정 사실이라 해도 과언이 아니기 때문이다. 다만 그 시기가 결정되지 않았을 뿐인데 현안에 대한 양측의 대폭적인 양보가 없는 한 조기 수교에 합의하기는 어려울 전망이다. 수교 교섭은 조기에 재개될 수 있지만 수교까지는 좀 더 시간을 요하리라는 것이다.<sup>7)</sup> 현 상황에서 그 시간의 열쇠는 결국 북한이 얼마나 버틸 수 있는가에 달려 있다.

그러면 북일 수교는 어떠한 영향을 미칠 것인가?

6) 김봉진, "일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응", 『통일연구논총』 제2권 2호, 1993, p.116.

7) 모두 알다시피 현재까지 공식적인 북일 수교 교섭 재개 움직임은 없다. 하지만 지난 여름의 대북 쌀 지원 협상이 그 성격상 상징적인 성격을 강하게 띠고 있었던 만큼 현재 수면 하에서 사실상 교섭이 진행되고 있을지 모른다는 예측이 일각에서 제기되고 있다. 만일 이것이 사실이라면 북일 수교는 교섭 재개후 비교적 단기간에 성사될 가능성도 없지 않다.

### Ⅲ. 북일 수교의 전반적 영향

먼저 정치적 측면의 영향은 교차 승인 체제의 구축에 따른 것으로서, 이는 동북아 지역의 불안정한 국제 관계의 틀을 안정화하리라 예상된다. 곧 현재의 동북아 지역 국제 관계가 북한의 핵문제와 체제 불확실성으로 불안정한 상태에 있다면, 일본의 대북 관계 정상화는 동북아 지역 국제 질서에 북한이 참여하도록 함으로써 이 지역 국가간 관계를 안정화시킬 전망이다. 아울러 북한의 동북아 질서 참여는 군사·안보 면에서 역내 국가간 신뢰 구축과 군비 통제를 논의할 수 있는 다자간 안보 협의체의 형성 가능성을 높일 전망이다.<sup>8)</sup>

또한 교차 승인 체제 완성은 북한이 '대남 사회주의 혁명 전략'의 명분으로 제시하고 있는 '하나의 조선' 논리를 국제적으로 부정하는 것으로서, 북한도 남북한 분단 상태를 현실적으로 인정하고 냉전적 대치 관계를 평화 공존 또는 화해 관계로 전환할 수밖에 없으리라 여겨진다. 곧 단기간에는 북미 관계와 북일 관계에 주력하면서 남한과 일정한 거리를 유지할 전망이지만 대미·대일 관계가 안정 국면에 접어들 이후에는 남한과 관계 개선이 불가피할 전망이다.

그러나 교차 승인 체제는 부작용으로서 주변 4국의 한반도에 대한 영향력 확대를 초래할 전망이다. 특히 미국이 아시아 지역에서 상대적으로 군사적 역할을 축소하고 러시아가 국내

정치·경제 문제를 해결하기 위하여 국내 문제에 전념할 것으로 전망됨에 따라 상대적으로 일본과 중국의 영향력이 확대될 가능성이 높다. 그 중에서도 일본은 자신의 막강한 경제력을 배경으로 남북한의 평화 공존 체제를 국제적으로 보장하고 제도화하는 데에 적극적인 역할을 수행함으로써 한반도에 대한 영향력 확대를 추구할 전망이다.<sup>9)</sup> 그 결과 분단 구조의 고착화 가능성도 전혀 없지 않다.

경제적 측면의 영향으로는 북일 경협이 수교 교섭 재개를 시발점으로 점차 활성화하리라 예상된다. 수교 이후의 북일 경협은 대북 보상을 중심으로 이루어질 전망이다. 이 자금을 기초하여 북한은 사회간접자본을 확충하는 한편 '나진·선봉 자유경제무역지대'와 같은 경제 특구를 중심으로 경공업 분야의 수출 공장을 건설하는 동시에, 천연 자원 개발 분야에도 합작 투자 등을 모색할 전망이다.

수교를 전후한 시기의 북일 경협 확대는 단기적으로 북한 경제를 활성화시킬 것이 분명하다. 특히 일본이 북한에게 제공할 보상은 김일성 사후 북한 체제의 위협 요인으로 작용할 수 있는 경제난을 극복하는 데 긴요하게 사용될 전망이다. 아울러 북한의 생산 능력을 증대시키고 생필품과 식량 부족 문제를 해소하는 동시에 사회간접자본의 만성적 애로 현상을 단기적으로 완화해 줄 수 있을 전망이다.<sup>10)</sup>

그러나 북한 경제 침체의 본질적인 원인은

9) 위의 글, p.61.

10) 위의 글, pp.55~57.

8) 김규륜·전봉진, 앞의 글, p.59.

자력생성의 폐쇄적 경제 노선과 중앙 집권적인 계획경제 체제의 비효율성, 그리고 정치·군사 우위의 비합리적인 경제 정책에 있기 때문에 일본의 대북한 보상과 경제 교류 증대만으로 북한의 경제난이 근본적으로 그것도 단기간에 해결되리라 기대하기는 어렵다. 이제 북일 수교의 경제적 영향을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### IV. 수교 이후의 북일 경험 전망

##### 1. 교역 전망

북일 교역은 현재 몇가지 특징을 보이고 있다. 첫째, 전형적인 선후진국간 교역의 형태를 띠고 있다. 둘째, 조총련계 기업에 주로 의존하고 있다. 셋째, 최근 들어 다소 정체 양상을 보이고 있다. 넷째, 위탁 가공 무역 형태가 발전하고 있다. 다섯째, 경공업 제품이 북한의 수출 선도 제품으로 부상하고 있는 것이 그것이다.<sup>11)</sup>

그러면 이러한 특징은 북일 수교 이후에도 지속될 것인가? 부분적으로는 그러하고 부분적으로는 그러하지 않으리라는 전망을 할 수 있다. 구체적으로 선후진국간 교역 형태는 북한 산업의 구조 개편과 경쟁력 강화 과제가 단기간에 해소되기 어렵다는 점을 고려할 때 앞으로도 오랫동안 계속될 전망이다. 위탁 가공 무역 형태 역시 당분간 지속될 전망이다. 그러

나 대북 보상금 유입을 계기로 한 일본 기업의 대북직접 투자 증가는 위탁 가공 무역 형태를 빠른 시일내에 변화시켜 나가리라 예상된다. 물론 경공업 제품은 계속 북한의 주력 상품이 될 전망이다. 그러나 현재의 재일동포 기업 중심의 교역은 일본의 종합상사 중심으로 급속히 이전될 전망이다. 최근 들어 다소 정체 상태를 보이고 있는 교역 규모 역시 급증하여 일본은 북한의 최대 수출 대상국이자 수입 대상국이 될 전망이다.

이제 북일 교역 현황과 전망을 남북한 교역의 그것과 대비시켜 보기로 한다. 남북한 교역은 현재 내국간 거래로 인정되고 있어 북한의 대외 교역 실적에 포함되지 않고 있으나, 1994년의 경우 국별 순위로 볼 때 일본 다음으로 3위를 차지하였다. 북한의 대외 무역 전체 규모 대비 비율도 1993년의 7.1%에서 1994년에는 9.2%로 늘어나 남한이 북한의 대외 무역에서 차지하는 비중이 높아지고 있다. 전반적으로는 북한의 대외 무역 규모가 감소하는 속에서도 남북한 교역은 증가 추세를 보이고 있다.

남북한 교역은 1994년에도 여전히 남한의 반입위주 형태로 이루어지고 있다. 그러나 위탁 가공 교역이 확대되면서 반입·반출이 동시에 증가하고 있어 지금과 같은 불균등 상황은 점차 지양되리라 예상되고 있다. 대북 반입의 경우 철강 금속 제품이 줄어들고 농산물과 섬유류가 늘어나 북한의 전반적인 수출 품목 변화와 유사하며, 대북 반출은 총 반출액의 60% 이상을 의류 위탁 가공용 원자재가 차지하고 있

11) 이우현, "북일 경제 관계의 현황과 전망", 『통일경제』 제7호, 1995. 7, pp.29~31 참고.

어 사실상 위탁 가공 교역이 대북 반출을 주도하고 있다. 또한 최근 들어 위탁 가공 분야는 전자 제품 조립 분야 등으로 확대되는 양상을 보이고 있다.

교역 부문에서 현재 북일 교역과 남북한 교역은 형태 면에서 상당한 유사성을 보이고 있다. 위탁 가공 교역의 비중이 점차 증가하고 있으며 분야도 점차 다양화하고 있는 점이 그러하다. 그러나 차이점도 없지 않은데 북한이 일본으로부터 기계류, 전기기기, 수송기기 등의 반입을 증가시키면서 남한으로부터는 이러한 품목의 반입을 증가시키지 않는 점이 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 물론 여기에는 정치적 이유가 개재되어 있다.

이상의 유사점과 차이점을 고려할 때 북일 수교 이후 예상되는 현상은 ①한일간에 위탁 가공 교역을 둘러싼 경쟁 심화 ②북한의 남한제 중공업 제품 기피와 일본 중공업 제품 선호, 그리고 일본 기업의 대북 보상금을 앞세운 대북 수출 확대로 말미암아 교역 구조면에서 북한의 대일 종속 현상 심화 ③이와 연관된 남북한 교역의 상대적 위축이다.

## 2. 대북 투자 전망

일본의 대북 투자는 현재까지 거의 전부가 조총련계 기업의 투자로 알려져 있다. 조총련의 조사 발표에 따르면, 1992년 8월말 현재 약 120건이 계약되고 그 중 약 70건, 1억 달러를 투자하여 조업하고 있다고 한다.

북한은 1990년대 초반 이후 경제 특구를 설정하고 부분적이긴 하지만 개방을 확대하고 있으며, 이제까지의 조총련 일변도의 투자 유치에서 벗어나 서방 자본 유치에 노력하고 있다. 그러나 북한의 투자 유치에 일본 기업은 아직 적극적인 반응을 보이지 않고 있다. 이에 따라 국교 정상화 같은 정치적 여건의 변화 없이 상업적이고 보수적인 일본 기업의 대북 진출은 기대하기 어렵다는 전망이 현재로서는 지배적이다.<sup>12)</sup>

그러면 북일 수교 이후에는 상황이 어떻게 변화할 것인가? 일단 국교 정상화로 북일간 외교적 마찰이 줄어들 것이 분명하므로 국제정치적인 측면에서는 투자 환경이 호전된다고 할 수 있다. 북한의 국내 정치 측면에서도 일본의 대북 보상금은 단기적으로 체제 안정에 기여하여 투자 환경을 호전시킬 것이다. 이러한 환경적 변수에 더해 대북 보상금 지원은 좀 더 직접적으로 일본 기업의 대북 투자를 활성화시킬 전망이다.

이제까지 이루어진 조총련계 중심의 대북 투자는 자본과 기술의 영세성을 고려할 때 본격 투자라고 보기에는 미흡한 점이 많았다. 투자 규모가 건당 1백만 달러 이하의 소규모가 대부분이고 1천만 달러 이상은 10여건에 불과하였을 뿐더러, 투자 대상 역시 식당, 관광, 금융 등 서비스 부문과 의류 등 경공업 부문에 치우쳐 광산 개발, 대형 제조업, 사회간접자본 등 북한 경제 발전에 절실한 부분에서는 투자가 거의 이루어지지 못했기 때문이다.<sup>13)</sup>

12) 위의 글, p.28.



북일 수교 이후 일본의 대북 투자는 이러한 한계를 벗어나 매우 포괄적으로 전개될 것이 분명하다. 투자 규모면에서는 물론 투자 대상 면에서도 보상금을 밑천으로 한 북한 정부 주도의 사회간접자본 부문으로부터 기간 산업 건설, 그리고 대규모 제조 산업에 이르기까지 다양하게 추진될 전망이다. 북일 수교를 앞두고 일본 기업들은 북한 진출에 적극적으로 대비하고 있는 것으로 알려져 있다. 기획 조사 단계를 마치고 거물급 인물과 인적 관계 형성에 노력하고 있다고 한다.<sup>13)</sup>

북일 수교 이후 일본 기업의 대북 투자 활성화 가능성에 대해서는 회의적인 시각이 있는 것도 사실이다. 그러나 막대한 보상금을 지불하는 일본이 이 자금의 수혜자가 다른 국가가 되도록 내버려두지 않으리라는 사실은 분명하며, 이 자금의 용도와 관련하여서도 단기적인 사업이나 부문보다는 장기적으로 일본에 이익이 될 수 있는 사업이나 부문에 사용하도록 유도할 가능성이 높다. 곧 이 자금의 대부분은 일본 기업의 진출을 원활하게 할 수 있는 사회간접자본 확충이나 기간 산업 건설 그리고 각종 일본제 생산 설비 수입에 사용될 가능성이 높은 것이다.

이러한 일본의 대북 투자는 우리 기업의 대북 진출에도 긍정적인 영향을 미치는 측면이 없지 않다. 그러나 주된 수혜 대상이 일본이 되리라는 점은 명약관화하다. 우리의 입장에서 일본 못지 않은 진출 기반을 마련하기 위해서

는 더 많은 자본을 들이지 않을 수 없는 상황이 닥칠 수도 있다. 더욱이 남북 관계의 획기적인 진전이 없는 상황에서는 정치적인 장애로 말미암아 더 많은 자본과 노력을 투하하고도 기대한 만큼의 소득을 얻지 못하거나, 아예 대규모 투자 자체를 거부당할 가능성이 높다. 이 경우 이른바 일본 기업의 북한 선점은 현실로 나타날 것이 거의 확실하다.

일본의 대북 투자와 관련하여 주목해야 할 또 다른 점은 이것이 이른바 ‘환일본해경제권’ 건설이라는 포괄적인 전략 아래에서 진행되리라는 사실이다. 물론 아직까지 일본의 환일본해경제권 구상에서 북한의 위상은 여타 관련 국가에 비해 가장 낮은 실정이다.<sup>14)</sup> 그러나 북한을 제외한 환일본해경제권은 생각할 수 없다는 점을 고려할 때 일본의 입장에서 북한은 주된 시장 또는 투자 대상지는 아닐지라도 언젠가는 투자해야 할 지역임에는 분명하다. 일본이 최근 들어 나진·선봉지역 개발에 지대한 관심을 표방하고 있는 것은 바로 이러한 맥락에서이다.

## V. 정책 과제

### 1. 정치적 과제

먼저 정치적 측면에서 북일 수교 교섭 재개

14) 위의 글, p.35.

15) 김도형, “일본의 대북한 경제정책”, 『미소연구』 제7집, p.259.

13) 위의 글, p.33.

와 그 타결에 대해 우리 정부는 어떠한 입장을 취할 것이며 어떻게 대응할 것인가?

이와 관련하여 먼저 확인해야 할 점은 우리 정부가 이미 7·7선언을 통해 남북한 교차 승인을 인정하였고 남북한 유엔 동시 가입도 주도하였으며 소련·중국과도 수교를 우리가 앞장서 적극 추진하였다는 사실이다. 이 교차 승인 체제 구축은 지금도 유효한 정책 목표로 남아 있다. 이러한 측면에서 볼 때 북한의 대미·대일 수교는 기본적으로 권장 사항이지 억제 사항이 아니다.

그 다음으로 확인해야 할 점은 대북 관계에서 우리의 이해 관계와 일본의 그것이 차이가 있다는 사실이다. 만일 우리와 일본의 대북 이해 관계가 동일하다면 한일 공조 체제를 통해 모든 실마리를 풀어 갈 수 있다. 하지만 북한과 일본 사이의 쟁점 가운데 몇 가지 부분에서 우리와 일본의 이해가 엇갈린다. 특히 구조약 문제와 보상 문제가 그러하다. 사실 우리 정부가 고민해야 할 사항은 바로 이것으로서 일본의 마지막 남은 과거 청산 대상인 북한이 우리가 그러했듯이 과거사를 충분히 정리하지 못한 채 약간의 보상금만으로 일본 제국주의의 죄과에 면죄부를 제공하는 일이 우리의 국익, 더 나아가 통일 한국의 국익에 보탬이 되는가를 냉정하게 따져 보지 않을 수 없기 때문이다. 우리 정부는 일단 최근의 대일 강경 발언과 국회 결의를 통해 간접적이거나 이 문제에 관해 우리의 의사를 표명하였다고 할 수 있다. 이러한 의사 표현은 장기적으로 우리의 국익에 합치하는

것으로서 시의 적절했다고 생각한다. 이러한 자세는 북일 수교가 이루어지는 시점까지 일관성 있게 유지되어야 할 것이다. 또한 더 바람직하게는 북일 수교 교섭 재개시에 이를 좀 더 명시적으로 표명할 필요가 있다.

올해는 해방 50년 한일 국교 정상화 30년이 되는 해로서 북일 수교로 남북한과 일본의 전후 청산 문제는 완전히 종결되며 이로써 일본은 국제 사회에서 전후 책임을 완전히 벗은 것처럼 생각하고 행동할 전망이다. 북일 수교를 남북한 관계의 차원에서만 보아서는 안되는 이유는 바로 여기에 있다. 북일 수교의 핵심은 북한 핵문제의 규명뿐만이 아니라 일본 제국주의에 대한 평가에도 있음을 잊지 않아야 할 것이다. 물론 북한 핵문제 해결을 위한 한일 협력 체제는 필요하다. 그러나 여기에 못지 않게 민족의 장래 이익도 중요하다. 일본은 북일 수교 교섭 과정에서 우리가 이미 요구한 대북 관련 요구 사항과 일본의 유엔 상임이사국 진출을 위한 지지를 교환 조건으로 우리에게 요구할 가능성이 있다. 그러나 일본의 유엔 상임이사국 진출 문제는 북한 핵문제와 별개의 사안이므로 구분지어 대응할 필요가 있다. 일본의 상임이사국 진출 문제는 오히려 북일 수교 과정에서 과거사 문제와 연관시켜 일본의 도덕성을 평가한 토대 위에서 거론되어야 할 사안이기 때문이다. 이와 관련하여 일본의 핵무장 가능성 문제도 함께 제기할 필요가 있다.

이와 관련하여 북한이 우리에게 대해 보이고 있는 이중적인 자세를 비판하는 사람들 중에는

이러한 전략을 부정적으로 보는 이들도 있을 수 있다. 그러나 북일 수교는 단순히 북한이라는 우리의 적국과 일본이라는 우방의 교섭이 아니라는 점을 재차 인식할 필요가 있다. 북일 수교는 한국을 대신한 북한과 일본의 과거 청산 차원에서도 바라볼 필요가 있다. 북한을 적국이 아닌 머지않은 미래의 통일 한국의 일부 영토라는 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다. 북한이 쉽게 붕괴되지 않을지는 몰라도 궁극적으로 통일 한국의 일부가 되리라는 확고한 믿음을 전제로 북한과 일본의 교섭을 강 건너 불이 아닌 우리의 일로 생각해야 할 것이다. 물론 현 시점에서 우리의 이익과 북한의 이익이 반드시 일치하지는 않지만 통일을 전제로 할 경우에는 일치하는 부분이 있을 수 있다는 점을 인식한 토대 위에서 북일 수교를 바라보아야 한다는 것이다.

생각컨대 한국의 기본 입장은 교차 승인 원칙에 입각하여 북일 수교를 긍정적으로 받아들이되, 남북 관계의 진전과 북일 수교 교섭을 가능한 범위 내에서 조율시켜 이것이 궁극적으로 한반도 평화 구축으로 연결될 수 있도록 유도해야 할 것이다.<sup>16)</sup>

북일 수교 이후에는 한반도의 평화 체제를 정착시키는 문제가 더욱 구체적으로 등장할 것이므로 2+4와 같은 다자간 안보 체제 구축을 더욱 적극적으로 추진할 필요가 있다. 북일 수

교 이후 일본이 남북한 카드를 적절히 사용하면서 한반도에 대한 정치적, 외교적 영향력 강화를 추구할 경우에 대비한 대응 방안 역시 마련해야 한다.

## 2. 경제적 과제

먼저 북한이 요구하는 일본 정부의 보상금은 장기적으로 북한의 개방과 경제 안정을 유도하는 동시에 민족 경제 발전에 보탬이 된다고 보고, 가능한 한 정당한 보상이 이루어지도록 촉진할 필요가 있다.

북일 수교가 이루어질 경우에 일본의 대북한 경제 협력이 활성화하면서 북한이 종전보다 남북 경협에 소극적인 자세를 취할 가능성이 있으나 좀 더 여유를 갖는 태도로 남북 대화에 임함으로써 한반도의 평화 정착에 도움을 주는 방향으로 이를 이끌어야 할 것이다. 이와 관련하여 일본 기업의 과도한 북한 시장 독점은 북한 경제의 과도한 대일 의존과 한국 기업의 대북 진출 제약을 초래할 가능성이 높은 바, 북한의 대미·일 관계 개선 속도에 발맞추어 남북 경협 역시 활성화함으로써 남북한 경제의 연계 구조를 더욱 공고히 할 필요가 있다.

물론 좀 더 냉정하고 좀 더 정밀하게 북일 수교의 경제적 과급 효과를 예측하고 이에 대응하는 노력도 필요하다. 곧 총론이 아닌 각론의 차원에서 북일 수교의 과급 효과를 검토하고 이것이 통일 한국 수립과 발전에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 살펴보아야 한다는 것이

16) 신회석, “일·북 수교 교섭 전망과 한국의 대응”, 외교안보연구원, 『주요국제문제분석』, 1995. 1. pp.11~14.

다. 북일 경협이 경우 이러한 차원에서 대북 보상금이 북한 경제의 어떠한 부문에 얼마만큼 영향을 미칠 것이며 남북한 경협과 통일 한국 경제에 어떠한 영향을 미치는지 검토하고 비록 간접적인 수밖에 없지만 치밀하게 전략을 수립하여 악영향을 최소화하려는 노력이 필요하다.

이와 더불어 우리 정부는 정경 분리 원칙을 수용하여 정치적인 측면에서는 때에 따라 대북 강경 정책을 펴더라도 경제적인 측면에서는 유화정책을 지속적으로 펴 나가는 양면 전략을 구사할 필요가 있다. 이러한 전략은 북한의 개방 촉진과 경제 발전이라는 우리의 대북 정책 기조에도 부합하는 만큼 반드시 지켜 나가야 할 것이다. 우리 정부의 전략은 여전히 정치적인 우선으로 흐르는 경향이 있어서 남북 경협 흐름을 자주 차단하곤 하는데, 이러한 단절은 장기적으로 우리의 의지 관철을 무산시킬 우려가 큰 만큼 지양되어야 마땅하다. 더욱이 이러한 사소한 전략상 과오는 결과적으로 우리가 가장 원하지 않는 상황으로서 북한 경제의 일본 종속이라는 현상을 낳을 수도 있는 만큼 신중한 접근이 필요하다.

또한 일본이 북한에 대한 경제 협력을 강화함으로써 장기적으로 환일본해경제권을 형성하겠다는 의지를 가지고 있는 만큼 우리 역시 이에 상응한 전략의 수립과 체계적인 추진 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 나진·선봉 지역 개발에 대한 좀 더 적극적인 참여와 이를 위한 정부·기업·사회단체 등의 공조 체제 구축이 반드시 필요하다.

## VI. 맺음말

앞서 지적하였듯이 북일 수교는 이제 기정 사실이라 해도 과언이 아니다. 그리고 그 시기도 우리가 예측하는 것보다 빠를 수 있다. 지금 이 시점에서 우리가 점검해야 할 사항은 북일 수교 교섭 과정을 어떠한 입장에서 예의 주시할 것이며, 북일 수교 이후에는 어떠한 정책을 펴 나갈 것인가이다.

우리 정부는 앞으로, 첫째 북일 수교 교섭을 측면에서 지원함으로써 이른바 과거사 문제와 보상 문제가 진일보하게 처리되도록 한다. 둘째, 북일 수교 교섭의 진전이 남북 대화 진전과 연계될 수 있도록 한일 협조 체제를 강화하는 한편 일본을 간접 견제함으로써 일본 정부가 한국을 배제하지 못하도록 노력한다. 셋째, 북일 수교에 따른 북한 경제의 대일 의존을 막기 위해 남북한 경제 구조의 연계 강화를 추구한다. 이를 위해 정경 분리 원칙을 지속적으로 지켜 나간다. 또한 이와 관련하여 한반도와 중국·구소련의 동포들을 포함하는 '한민족경제공동체' 형성 방안을 적극 검토하는 한편, 나진·선봉 지역 개발을 위한 정부·기업·사회단체 협의체를 구성한다. 넷째, 교차 승인 체제 형성에 발맞추어 다자간 안보 체제 구축을 적극 추진한다는 목표를 설정하고 이를 일관성 있게 추진할 필요가 있다. 