



북일 수교 전망과 정치·경제적 대응 과제

서동만 / 외교안보연구원 교수

남북경제공동체 형성에 대비한 전략 지역 활용 방안

김영봉 / 국토연구원 연구위원

정부의 대북 정책: 북한 변화론에서 평화 공존론으로

이태섭 / 현대경제연구원 연구위원

북일 수교 전망과 정치·경제적 대응 과제

서동만 / 외교안보연구원 교수

북미 미사일 교섭이 '포괄적 타결 방안'의 틀에 의거하여 진전됨에 따라 교착 상태에 빠졌던 북일 수교 교섭이 새로운 국면을 맞이하고 있다. 수교를 포함하여 북일 관계 개선은 북미간 미사일 문제를 둘러싼 고위급 협상을 축으로 단계적·점진적으로 진행될 것이다. 북일 수교가 성사되기까지는 상당한 기복이 뒤따를 가능성을 배제할 수 없다. 다만 미국은 자체 국내 정치 상황에 따른 제약 때문에 1991~92년 북한의 핵무기 개발 의혹이 제기되던 당시와는 달리 북일 관계가 북미 관계보다 앞서는 경우를 국면에 따라서는 용인할 것으로 보인다. 북미간에 연락사무소 설치 정도로 관계가 개선된다면, 북일 수교 교섭은 가속화될 가능성이 있다.

북일 교섭은 식민지 지배에 대한 사죄와 보상, 납치 사건 문제, 미사일 문제, 재일조선인의 법적 지위 문제 등 쟁점을 안고 있다. 이러한 쟁점은 복잡다단한 성격을 띠고 있으며 타결에 이르기까지는 양국의 상당한 인내와 타협이 요구될 것이다. 다만 1991~92년에 제1차 수교 교섭이 진행된 바 있고 이후에도 두 차례 재개 움직임이 있었던 만큼, 양국은 서로의 입장 차이를 완전히 확인하고 있다. 협상의 타결은 복수의 쟁점의 일괄 타결 방식을 포함하여 양국 정책 결정 주체의 정치적 결단 여하에 달려 있다고 볼 수 있다.

한편 우리 정부는 북일 수교는 북한 체제의 변화를 위해서는 필수불가결한 구조적인 조건이며 한반도 냉전 구조 해체 작업의 주요한 부분을 이루고 있다는 인식이 확립되어야 한다. 또한 이는 북한을 동북아 국제 질서의 정상적인 일원으로 참여 유도함으로써 보다 안정된 조건에서 남북 대화에 나설 수 있게 하는 조건임을 확인해야 할 것이다. 일본과의 수교에서 얻어지는 보상자금은 북한 경제 재건에 기여한다면 통일 비용을 절약할 수 있다. 한국은 '남북경제공동체' 구상의 틀 속에서 상호 보완이 이루어질 수 있도록 남북 경제 협력과 북일 경제 협력을 연계 추진하는 방안을 보다 폭 넓은 지역 협력의 전망을 가지고 모색해갈 필요가 있다. 북일 수교는 한일기본조약과 직접적인 관련성을 지니고 있으므로 이에 대한 기본 원칙은 세우되, 한국 정부의 직접적인 입장 표명은 일본·북한의 교섭 과정을 지켜보며, 대승적 차원에서 협상의 진전에 도움이 되는 방향으로 신축적으로 행하는 것이 바람직하다.

머리말: 북일 수교의 역사적·현실적 의미

내 전시대와 달리 탈냉전시대에 북일 관계를 바라볼 때, 유의해야 할 것은 한반도 전체의 시점을 취하는 일이다. 한반도에는 분단이 지속되고 있으며, 1965년에 한일기본조약이 체결되고 한일국교정상화가 실현되었으나, 이는 한반도 전체와 일본의 관계에서 볼 때에는 반쪽만의 관계, 일본과 남한만의 관계이다. 일본의 입장에서는 전후 처리 차원에서 대북한 수교는 러시아와의 북방 영토 문제와 함께 대외 관계에서 마지막으로 남아 있는 미해결 과제라 할 수 있다. 유엔 회원국 183 개국 가운데 일본이 국교를 맺지 않은 유일한 나라가 북한이다.

다음으로 북일 관계는 역사적인 시점에서 바라보아야 한다. 북일 수교는 1965년 체결된 한일기본조약의 제2조와 제3조, 즉 한일합방조약 무효 조항 및 대한민국의 한반도 유일합법정부 조항에 대한 해석을 수정하는 결과를 갖게 된다. 1998년 10월 한일정상회담에서 한일 양국은 과거사 청산에 합의하였으며, 이러한 과거사에 대한 태도 변화는 일본이 그동안 고수해오던 한일합방조약 유효 주장에 영향을 미치지 않을 수 없다. 또한 일본이 북한을 승인하게 되면, 한일기본조약

상 대한민국의 한반도 유일합법정부 주장도 사실상 수정되는 것으로 해석할 수 있다.¹⁾

한편, 북일 수교는 동아시아 국제 질서란 관점에서 바라보아야 한다. 북한의 입장에서 일본은 적대국이므로 외교적 고립에서 벗어나기 위해서는 이를 우호 관계로 바꾸어야 하는 것이 과제로 되어왔다. 특히 일본과의 수교에서 얻어지게 될 보상자금은 북한이 '정당한 요구'로서 취득할 수 있는 몇가지 안 되는 거액의 자금원이다. 세계 초강대국 미국과의 수교를 포함하여 세계 2위의 경제대국 일본과의 수교는 북한의 체제에 대한 안전 보장을 의미한다는 점에서 향후 북한체제의 변화를 위해 필수불가결한 구조적인 조건이기도 하다. 북미·북일 수교는 북한이 동아시아 국제 질서 속에 정상적인 일원으로 받아들여지게 됨을 뜻한다. 나아가 북일 수교는 양국 관계를 넘어서 한반도와 일본의 관계뿐 아니라 동북아시아 국제 관계 전반을 결정적으로 전환시키는 계기가 될 수 있다. 북미·북일 대치 관계는 한반도의 남북 대립과 함께 한반도 냉전 구조의 일각을 형성하고 있다. 50년 이상에 걸쳐 고착된 이 대치 관계가 해소된다는 것은 동북아시아 국제 질서의 질적 변화로 이어질 수 있다.²⁾

현재 북미·북일 관계 개선을 위한 협상

1) 한일기본조약과 북일 수교 교섭의 상관 관계에 관해서는, 서동만(1999. 12), "한일기본조약과 북일 수교 교섭의 상관 관계", 『아세아연구』, vol.42, no.2, 和田春樹(1987), 「北の友よ, 南の友よ」, 東京, 御茶の水書房 참조.

이 진행 중이다. 과거 대치 상태에 있던 북미·북일 관계가 협상 국면으로 전환된 데는 한국 정부의 대북 화해·협력 정책이 적지 않은 역할을 하였다. 이제 포괄적 타결 방안에 입각한 페리 프로세스는³⁾ 가동 단계에 들어서고 있으며, 이와 연동하여 북일 수교 교섭이 4월쯤에 재개될 것으로 추측되고 있다. 협상의 가닥은 잡혔다고 하나 타결에 이르기까지의 과정은 순탄치 만은 않을 것이다. 북일 수교 교섭과 관련하여 제반 쟁점을 분석해보고 그 추이를 전망해보고자 한다. 나아가 한국 정부의 일관된 대북 정책이 계속해서 중요한 열쇠가 될 것이란 점에서 이에 대한 대응 방안을 정치·경제의 양면에서 검토해보기로 한다.

북미 관계 진전에 따른 북일 관계 개선

‘포괄적 타결 방안’ 내 북일 관계의 위치

북일 관계는 일본과 북한 양국 사이의 고유한 문제이지만, 미국의 대량 살상 무기 억제라는 세계 전략 틀 속에서 해결되는 양상

을 보이고 있다. 1991~92년 제1차 수교 교섭 결렬 이후 북한도 북미 관계 우선 전략에 따라 일본과의 독자적 수교 교섭은 이미 포기한 것이다.⁴⁾ 또한 미국은 북한이 미사일을 포기하는 대신 지불해야 할 경제적 부담을 자신이 질 것을 전혀 고려하지 않고 있으며, 이를 한국이나 일본에 부담시킬 것으로 예상된다. 일본도 북한 미사일을 자신의 안보에 심각한 위협으로 간주하는 만큼, 북일 수교에 따른 보상금 지불을 북한의 미사일 포기에 대한 대가와 연계시킬 것으로 보인다. 그러나 미국은 자체 국내 정치 상황에 따른 제약 때문에 1991~92년 북한의 핵무기 개발 의혹이 제기되던 당시와는 달리 북일 관계가 북미 관계보다 앞서는 경우를 국면에 따라서는 용인할 것으로 보인다. 또한 일본으로서 북일 수교를 전적으로 북미 관계에 종속시키는 것은 바람직하지 않다고 여기고 있으며, 북일 관계를 일본이 독자적으로 풀어나갈 공간도 확보할 것으로 보인다.

70년대초 미국과 중국이 먼저 역사적 화해를 한 뒤, 국교 정상화는 1979년이 되어야 실현되었다. 대중 관계에서 뒤쳐진 일본

2) 북한 미사일 문제와 동북아 국제 질서와의 관련에 관해서는, 李鐘元(1999. 4), “デポドンと東北アジアの國際政治”, 『世界』, 和田春樹(1999. 4), “朝鮮有事を防ぐために”, 『世界』 참조.
 3) 페리보고서의 내용은, Review of United States Policy Toward North Korea : Findings and Recommendations, www.usia.gov/regional/ea, 또한 Albright, Perry, Sept. 17 Briefing on North Korea, www.usia.gov/regional/ea 참조.
 4) 제1차 북일 수교 교섭과 핵문제와의 관련에 대해서는, 小此木政夫(1994), “日朝國交交渉と日本の役割”, 小此木政夫編, 『ポースト冷戦の朝鮮半島』, 東京, 日本國際問題研究所.

은 국교는 미국보다 먼저인 1973년에 성사시켰다. 대통령 선거나 의회내 대북 강경론때문에 대북 정책에서 상당한 제약을 받고 있는 미국으로서는 북한과 연락사무소 설치 정도의 관계 개선이 이루어진다면, 북한이 일본과 수교를 맺는 것을 용인할 가능성이 있다.⁵⁾ 물론 북한의 미사일 위협 해결은 이를 위한 당연한 전제이다. 또한 일본의 국내 여건도 유리하게 조성되어야 한다.

북일 관계 진전을 위한 여건 조성 및 장애

1999년 9월 북미고위급회담에 따라 북한의 미사일 추가 발사 유예와 미국의 대북 경제 제재 조치 부분 해제가 합의된 뒤, 일본 정부는 대북 제재 조치 해제 시기를 모색하는 단계에 들어서게 되었다. 일본은 직항기 운항 재개 조치를 취함으로써 북일 관계는 실질적으로 미사일 발사 이전으로 복귀하게 되었다. 1999년 12월 일본은 무라야마 전 총리를 대표로 하는 초당파 의회대표단을 파견, 수교 교섭 재개에 합의하였다.⁶⁾ 이에 따라 일본과 북한은 1999년 12월 말에 적십자회담 및 정부간 실무급 교섭을 재개하고 2000년 초에 수교 교섭을 재개할 것에 합의

하였다. 일본은 납치 사건 문제 해결을 북일 수교 교섭 재개를 위한 전제 조건으로 삼지는 않고, 적십자회담 창구를 통해 이를 논의해가기로 결정함으로써 수교 교섭 재개를 위한 여건 조성에 나섰다. 일본과 북한과의 합의에서 '납치 사건'을 '행방 불명'이라고 그 표현을 바꾸었다. 이후 일본 정부는 식량 지원 동결 해제 등 대북 제재 조치를 해제하였다.

우선 일본은 수교 교섭 진전을 위한 정치 작업으로서 국내 반복한 정서를 완화시키기 위해 북한측과 스포츠나 대중 예술 내지 문화 행사 등을 공동 개최할 것으로 보인다. 프로 레슬러이며 전 참의원 의원 안토니오 이노키氏가 1999년 7월 평양을 방문, 평양에서 프로 스포츠 경기를 비롯하여 대규모 공연 행사를 가지기로 한 바 있다. 무라야마 방북 시 일본은 고구려 고분군을 유네스코 세계 문화 유산으로 지정하기 위한 작업을 북한과 공동으로 추진하기로 합의하였다.

북일 수교 교섭이 재개되는 시기에 맞추어 일본의 대북 식량 지원이 재개될 가능성이 높아졌다. 북일 수교 교섭은 한·미·일 협의 속에서 포괄적 협상의 일부로서 추진되도록 되어 있으며, 수교를 포함하여 북일 관

5) 미국 대통령 선거 이전 미국과 북한의 부분적 타협 가능성에 관해서는, Young · C · Kim (1999, 8), "米朝關係の今後と日本外交", 「世界」.

6) 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파 의회대표단의 방북 이후 북일 관계에 대해서는, 서동만(2000, 2), "무라야마 방북 이후 북일 관계 전망", 「주요 국제 문제 분석」, 외교안보연구원.

계 개선은 북미간 협상과 연동되면서 진행될 것으로 예상된다. 다만 일본은 수교 교섭을 몇 개의 의제별로 분과위원회를 설치하여 진행함으로써 1992년 제1차 수교 교섭 당시의 핵문제처럼 특정 쟁점의 악화에 따라 수교 교섭 자체가 중단되는 사태는 피하려 할 것으로 알려지고 있다.

그러나 북일 수교 교섭은 일본의 국내적 정치적 요인과 얽히면서 복잡한 양상을 띠 수도 있다. 일본 내에서는 유사법제화와 헌법 개정 논의를 둘러싸고 이를 서두르는 세력과 신중하게 대처하려는 세력 사이에 주도권 경쟁이 전개될 것이며, 이는 대북 강경론과 협상론과의 갈등과 연동되어 전개될 가능성이 크다. 유사법제화 추진 및 헌법 개정 논의가 정치 일정에 오른 이상, 북한 위협이란 변수가 계속 작용할 것인지 여전히 불투명한 상황이다. 바로 무라야마 방북 직전까지 북한의 미사일 위협을 구실로 일본은 미일방위 협력 지침 개정에 따른 국내의 법적 정비 작업을 일거에 해결하였으며, 군비 증강을 위해 이를 적절히 활용해왔던 것이다.

수교 교섭의 쟁점

북일 수교에는 미사일 문제나 한일기본조약과의 정합성 문제 등 양국 관계를 넘어선 것뿐 아니라 식민지 지배에 대한 사죄와 보상, 납치 사건, 재일 조선인 문제 등 양국 공유의 쟁점이 얽혀 있다. 이러한 쟁점은 복잡다단한 성격을 띠고 있으며 타결에 이르기까지는 양국의 상당한 인내와 타협이 요구될 것이다. 다만 1991~92년에 제1차 수교 교섭이 진행된 바 있고 1994, 95년에도 재개 움직임이 있었던 만큼, 양국은 서로의 입장 차이를 완전히 확인하고 있다. 따라서 미국이나 한국이란 변수를 제외한다면, 협상의 타결은 양국 정책 결정 주체의 정치적 결단 여하에 달려 있다고 볼 수 있다. 복잡하고 다양한 쟁점을 일괄 타결⁷⁾하는 수밖에 없다는 견해도 이와 같은 맥락에서 나온 것이다.

수교와 보상의 분리 여부⁸⁾

일본 내에서 향후 유사법제화 및 개헌 논의가 정치 일정에 오른 이상, '북한 위협'이란 변수가 작용할 가능성이 크며, 이는 북일

7) Okonogi Masao(2000. 2.25), The Sunshine Policy and Its Impact on Japan's North Korean Policy, 아태평화재단 주최 국제학술회의 '남북한 관계와 냉전 구조 해체' 발표 논문.

8) 북한의 1999년 8월 10일 대일 정부 성명에 대한 해석을 둘러싸고 이 쟁점에 대한 논란이 일어나고 있다. 이 성명에 대한 일본측 해석에 관해서는, 伊豆見元(1999. 9), "北朝鮮政府と對日聲明の示唆するもの", 「東亞」.

수교 내지 관계 정상화와 배치될 수 있다. '정치·군사대국화'라는 일본의 새로운 국가진로 모색에서 북일 수교가 플러스로 작용할 것인가, 마이너스로 작용할 것인가 일본 국내 상황에서 볼 때 여전히 불투명한 상태에 있다. 또한 북일 수교 교섭이 타결되기 위해서는 제1차 수교 교섭에서 논의된 한일기본조약과의 정합성 문제외에도 미사일 문제의 의제 포함 여부, 납치 사건 등이 다시 거론될 것이 예상되며, 북한과 일본의 입장 차이를 좁히는 데는 일정한 곤란이 따르게 되어 있다.

제1차 수교 교섭 당시 북한측은 先수교, 後쟁점 해결의 방식을 제안한 바 있다. 이는 수교 문제와 경제적 보상 문제를 분리시키는 방식이며, 수교 교섭이 재개되어도 양국의 입장 차이로 타결이 쉽지 않을 경우, 양측은 이러한 방식을 시도할 가능성을 배제할 수 없다. 북한의 입장에서 이러한 접근은 수교 교섭에 따르는 복잡한 쟁점 해결을 뒤로 미루고 먼저 경제적 이익을 취하려는 실리적 접근일 수 있다. 그렇지만 식민지 지배에 대한 사죄 문제 등 중요 현안을 둘러싸고 남한과 일본 관계에서 일정한 진전이 이루어짐에 따라 북일 협상의 주요 장애 가운데 하나가 제거된 것도 사실이다.

식민지 지배에 대한 사죄와 보상의 방식⁹⁾

식민지 지배에 대한 사죄 문제는 1998년 10월 한일공동성명에서 일본이 남한에 대해 사죄를 표명한 이상, 일본이 북한에 대해 이를 적용하면 양국이 합의를 보는 데 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 다만 한일합방조약의 합법성 문제를 어떻게 처리할지 일본측 입장은 아직 분명치 않다. 한반도내 남북한의 관할권 문제 등 쟁점은 유보하고 타결을 볼 가능성도 있다.

식민지 지배에 대한 보상 문제는, 북한측이 북한 '인민'이 입은 피해에 대한 인도적 보상 형식을 주장할 것인 데 반해, 일본측은 직접적인 보상 형태가 아닌 우호적 차원의 경제 협력 방식을 주장할 것으로 예상된다. 1965년 한일국교정상화 당시 청구권 자금을 기준으로 현재 가치로 환산하면, 약 50억~100억 달러가 될 것이란 추산이 있다. 식민지 지배에 대한 보상 문제는 양측의 해결 방식이 팽팽하게 맞서고 있으므로, 양측이 모두 자기식대로 해석할 수 있는 절충적 형식으로 타결될 것으로 예상된다. 일본은 한국에 대해 청구권 방식으로 경제협력을 실시하였으나, 이미 일본이 식민지 지배에 대한 사죄 표명을 한 이상, 이 방식은 명분상 일본측

9) 이 쟁점과 관련해서는, 와다 하루키(和田春樹)(1999년 겨울호), "무라야마 방북단 이후의 북일 관계를 생각한다", 「통일시론」 참조.

도 계속 주장하기 어렵게 되었고 북한측이 받아들이지도 않을 것이다. 북한이 요구하는 보상 방식을 액면 그대로 취할 경우, 새롭게 한국이나 다른 아시아 국가들에 대해서도 적용해야 하는 부담이 따르는 만큼, 일본이 받아들이기 곤란할 것이기 때문이다.

납치 사건 문제¹⁰⁾

일본은 일단 수교 교섭의 전제 조건에서 형식적으로는 납치 문제를 제외시켰으나, 적십자 회담이란 별도 채널을 통해 북한측과 교섭을 진행시키기로 하였다. 일본은 이 문제를 교섭 도중이나 타결 후에 해결되어야 할 목표로 삼으면서 계속 협상의 지렛대로 활용할 것으로 보인다. 북한은 납치 사건을 행방 불명자로서 계속 조사할 것을 약속하였으나, 납치 사건을 근본적으로 해결할 수단을 갖고 있는지 가늠하기 어렵다.

북한은 납치 사건 해결을 위해 부분적인 협력 자세를 취함으로써 일본내 비판 여론을 완화시키기 위한 분위기 조성에 힘쓸 것으로 보인다. 우선 유일하게 납치 사건 피해자로 공개된 일본인 1 명을 귀국시키거나, 70년대 적군파의 일항기 납북 사건 주모자들을 귀국

시키는 방법을 취할 것으로 예상된다. 또한 적십자회담에서 논의하기로 합의한 중단된 북송 재일조선인 일본인 처 귀향 사업을 재개할 것이다. 납치 사건 문제 해결은 일본측의 정치적 결단이 요구되는 사안으로서 경우에 따라서는 협상 타결을 가로막는 변수로 작용할 수도 있다. 일본측이 수교 협상 이전에 납치 사건이 해결되어야 한다는 '입구론'에서 타결되면서 해결한다는 '출구론'으로 완전히 입장을 정리하지 않는 한, 이 문제는 수교 교섭의 최대 장애로 남을 것이다.

미사일 문제¹¹⁾

일본은 미국과 마찬가지로 북한이 미사일의 실험, 수출, 생산 및 개발까지 전부 포기해야 수교를 맺을 수 있다는 입장을 취해왔다. 북한은 미사일 수출에 대해서는 경제적 보상을 대가로 협상할 수 있으나, 생산 및 개발은 주권 사항이라는 이유로 협상 대상이 될 수 없음을 주장해왔다. 표면적인 양국 입장이 어떠한지 북한 미사일 문제에 대한 경제적 해결 방식으로서 북일 수교에 따른 경제적 보상이 결부된다는 데 대해서는 미국을 매개로 하여 북한과 일본 사이에 암묵적 합

10) 와다 하루키(1999년 겨울호), "우라야마 방북단 이후의 북일 관계를 생각한다", 『통일시론』

11) 미사일 문제에 대한 일본의 입장에 관해서는 小此木政夫(1999. 10), 『ミサイル外交と日本の戦略』, 『潮』, Okonogi Masao(2000. 2.25), The Sunshine Policy and Its Impact on Japan's North Korean Policy, 아태평화재단 주최 국제학술회의 '남북한 관계와 냉전 구조 해체' 발표 논문 참조.

의가 이루어져 있다고 할 수 있다. 따라서 근본적으로 일본의 경제적 보상 여부는 양국간 관계의 고유 쟁점외에 북미 미사일 협상 타결에 달려 있다.

다만 형식적인 차원에서는 일본 정부가 재개되는 수교 교섭에서 미사일 문제를 직접적인 의제로 포함시킬 것인지는 아직 불투명하다. 일본은 미사일 협상은 미국에 맡기되 한·미·일 협의를 통해 조정할 수 있다고 판단하지만, 미사일을 위협으로 간주하는 한이 문제를 해결하기 위한 보장을 북한측으로부터 받아내야 한다. 동시에 일본은 과거 북미간의 핵문제에 의해 제1차 수교 교섭이 결렬되었던 전철을 밟고 싶어하지 않는다. 또한 앞에서도 언급했듯이 수교 교섭이 양국 관계보다 북미 관계에 종속되는 것을 피하려는 의도도 가지고 있다고 보여진다.

재일조선인 문제

조총련계 재일동포의 법적 지위 문제가 중요한 쟁점으로 제기됨으로써 이 문제는 남한의 민단의 지위와 상응하게 해결될 것이며, 조총련계 재일동포는 무국적자에서 벗어나 일본내 북한 '공민'으로서의 지위를 부여받게 될 것으로 예상된다. 조총련계 재일동포들은 스스로 북한 국적에 속할 것인지 선택의 기로에 서게 될 것이다. 재일 조총련은

일본 내에서 남한의 민단과 동일하게 소수 민족 단체로서 합법적 존재가 될 것이다. 다만 조총련의 대북 독자성 여하에 따라서는 재일조선인 사회가 커다란 진통을 겪을 가능성도 크다.

북일 수교에 대한 정치적 자세

동북아 질서 변화 및 북한 체제 변화를 위한
여건으로서 인식

북일 관계가 개선됨에 따라 남한 내에서는 이에 대한 거부감이 고조될 우려가 있으므로 북일 관계에 임하는 기본 자세를 확인할 필요가 있다. 우선 한일 우호 관계는 1965년 한일국교정상화 이래 35년간 축적되어 시민 사회간 관계로 심화되고 있다. 또한 한일 양국의 정치·경제체제는 동아시아 지역에서 가장 유사성이 많다고 할 수 있다. 이와 같은 한일 우호 관계를 토대로 북일 관계 개선이 한일 관계를 저해할 수 없다는 자신감이 확립되어야 한다.

미국과 일본과의 관계 개선도 북한이 대외적으로 개방을 취하는 하나의 경로이며 내부 체제 변화에도 유리한 여건이 될 것이다. 또한 북일 수교는 한반도 냉전 구조 해체 작업의 주요한 부분을 이루고 있다는 인식이 확립되어야 한다. 한반도 냉전 구조는 북한

과 미국 및 일본과의 적대 관계, 남북한 대치 관계의 두 가지 차원으로 이루어져 있으며, 이 두 가지는 깊은 관련을 맺고 있으면서도 상대적 독자성을 지닌다. 북일 수교 자체도 남북 대화 못지 않게 한반도 냉전 구조 해체를 위해서는 거치지 않을 수 없는 길이다. 특히 북일 수교는 북한과 일본의 양국 관계를 넘어서 일본의 군사대국화 움직임이나 동북아시아 국제 질서 전반에 영향을 주는 변수임이 주지되어야 할 것이다. 일본의 보수화·우경화 움직임이 한반도 긴장과 깊은 관련을 맺고 있다는 점에서 북일 관계 개선은 이러한 움직임을 견제 내지 완화시키는 계기가 될 수 있다.

남북 대화와 관련한 자신감 확립

지금까지 남북 대화와 관련, 북일 수교를 바라보는 시각은 이로 인해 남북 대화가 더욱 뒤쳐진다는 우려 일색이었다. 그러나 북한의 남한에 대한 두려움이 현실인 상황에서 북한의 대일 수교를 마냥 막을 수만은 없다. 한일 양국은 북일 수교가 북한이 동북아 국제 질서의 정상적인 일원이 되게 함으로써 보다 안정된 상태에서 남북 대화에 나설 수 있게 하는 조건임을 확인해야 한다. 북일 수교가 실현되면 북한은 외교 관계에서 남한과 좀 더 균형을 이룰 수 있게 됨으로써 과거보

다 자신감을 갖고 남북 대화에 나설 수 있게 된다는 면도 고려해야 한다.

북일 관계가 남북 대화보다 앞서 나가더라도 이를 남한이 고립되는 것이라고 소극적으로 바라보기 보다는 남북한 관계 개선을 위한 유리한 환경 내지 기회로 활용하겠다는 적극적인 자세가 요구된다. 북일 수교를 일본의 전통적인 한반도 등거리 외교로 간주하여 경계만 하는 소극적 자세도 이제는 지양해야 한다. 장기적으로 볼 때 북일 관계 개선 없는 남북 대화에는 한계가 있을 수밖에 없다. 남북 대화도 북미·북일 수교를 포함하여 동아시아 국제 질서가 '정상화' 되어가는 과정에서 풀어나가는 것이 순리적이다. 물론 북일 관계 개선을 남북 대화 진전을 위한 기회로 활용할 수 있기 위해서는 북일 관계 개선이 한일간의 긴밀한 협의 하에 진전되도록 함으로써 남북한 관계에 부정적으로 작용할 요인들을 제거시켜가는 작업이 필요하다.

한일기본조약과의 관련성에 대한 대비

북일 수교 교섭 과정에서 얽히기 마련인 한일기본조약의 제2조(관할권 문제), 제3조(구조약의 합법성 문제) 해석을 둘러싸고 이에 대한 한국 정부의 기본 원칙을 세워 둘 필요가 있다. 제2조는 남북기본합의서에서의 남북간 합의를 따르며, 제3조는 1998년 한일

공동선언에서 일본이 과거 식민지 지배에 사죄한 것을 근거로 한일합방조약 등 구조약이 원천적으로 무효임을 확인하도록 해야 한다. 제3조 관할권 문제를 잠정적으로 남북기본합의서대로 통일 과정에서의 특수 관계로 해석한다면 헌법의 영토 조항과의 충돌없이도 쟁점을 처리할 수 있을 것이다. 다만 한국 정부의 입장은 북일 교섭의 쟁점에 대한 기준 역할을 할 수도 있다는 점에서 기본 원칙은 세우되 공식적인 의사 표명은 일본·북한의 교섭 과정을 지켜보며 대응적 차원에서 협상이 순조롭게 진전되는 방향으로 신축적으로 행하는 것이 바람직할 것이다.

월드컵과 남북한·일본의 역사적 화해

21세기 한일 우호 관계를 상징하는 이벤트로 떠오르고 있는 2002년 월드컵 한일 공동 개최에 북한이 참가할 수 있다면 이 행사는 남북한을 포함한 한반도 전체와 일본의 화해를 상징하는 역사적 행사가 될 수 있다. 전세계의 이목이 집중되는 월드컵 행사는 한반도 평화 및 남북한 모두와 일본의 역사적 화해를 세계에 발신할 수 있는 더할 나위없는 찬스이다. 남북한간 공동 개최는 어려워지고 있으나 단일 팀 구성 등 북한을 참가시키기 위한 구상을 한일의 협력 하에 추진해야 한다. 특히 월드컵 대회를 앞두고 거론되

는 일본 천황 방한의 상징성이 북일 수교 및 한반도와 일본의 역사적 화해로 이어지도록 하는 방안을 검토해볼 만하다.

이러한 역사적 화해는 일본 속의 남북 평화 공존 실현으로 자연스럽게 이어질 수 있을 것이다. 현재 남북한 교류·협력은 일방적인 남한 민간인의 북한 방문만이 주도하고 있다. 북한 '인민'의 남한 방문을 통한 균형 확보가 중요한 과제로 되어 있다. 이 점에서 여행의 자유가 보장되어 있지 못한 북한 주민들과 달리 북한 국적을 유지한 채로 남한을 자유 방문할 수 있게 되는 조총련계 재일 동포의 장점을 살려나갈 필요가 있다. 총련계 동포의 남한 방문은 남북한 주민이 접촉을 통해 상호 공존을 꾀하는 실험대가 될 수 있다. 나아가 일본내 민단과 조총련이 상호 접촉과 교류를 확대·심화시킴으로써 일본내 남북한 주민의 평화 공존을 실현하고 소수 민족으로서의 민족적 위상을 높이도록 노력해야 한다. 민단과 총련의 교류는 일본 내에서 악화되고 있는 반복한 정서를 완화하는 데도 기여할 것이다.

북일 경제 협력에 대한 대응

60년대의 역사적 교훈

북일 수교의 가장 핵심적인 사안은 일본

의 북한에 대해 지불할 막대한 보상금에 있다. 북한에 보상금이 지불되면 이는 북한 경제를 근거에서 변화시킬 수 있는 계기가 될 것이다. 이를 남북 경제 협력을 적극 추진하는 남한 입장에서 이에 어떻게 대처해야 할지 큰 과제가 될 것이다. 이를 위해서는 약 30여 년 전 과거를 되돌아보고 교훈으로 삼을 필요가 있다. 남북한 사이의 힘의 관계에 있어서 북한이 남한에 대해 압도적인 우위에 있던 시기는 북한이 무력 통일의 시도했던 한국전쟁 직전의 시기와 북한이 전후 경제 부흥을 일당락시켰던 50년대 말~60년대 초의 시기였다. 특히 50년대 말에서 60년대 초까지의 시기는 북한이 대남 평화 공세에 입각한 남북 대화와 교류에 가장 적극적인 시기로서 90년대 이후의 남북한 관계를 역전시킨 것과 같은 상황을 방불케 했었다.

당시 북한은 남한측에 대해 다양한 레벨에 걸쳐 남북 대화를 제의하고 광범위한 남북 경제 교류를 제안하였다.¹²⁾ 당시 남한은 정치적으로는 가까스로 이승만 독재에 신음하던 상태에서 벗어나고 있었으나 경제적으로는 미국의 대외 원조에 의존하면서 아직 전쟁의 파괴 상황에서 자력으로 희생하지 못한 어려운 상태였다. 이에 반해 북한은 사회주의 개조와 5개년계획을 완수하고 남한 경

제에 대해 자신감에 넘쳐 있었다. 북한측은 통일 논의를 위해 남한에 대해 남북 정부간의 당국자회담, 남북 국회간의 합동회의, 정당, 사회단체 연석회의 등 주체에 구애받지 않고 다양한 회담 형식을 제의하면서 남한측이 어떤 회의든 받아들일 것을 요구했고, 통일 논의가 부담이 된다면 최소한 남북한 경제 교류를 위해 실업인들로 구성된 경제위원회라도 열 것을 요구한 바 있다. 이 당시 제안된 북한의 연방제는 적화 통일에 대한 남한의 두려움을 해소시키기 위한 목적으로 통일에 이르는 과도적 단계로서 안출된 것이다. 당시 북한측이 제안한 남북 경제 교류안은 상당히 구체적인 내용을 담고 있으며, 사실상 북한에 의한 남한 경제 재건안이란 성격을 갖고 있다. 북한의 남북 경제 교류안은 '자립적 민족 경제'라는 개념에 입각하여 제안된 것이었다.

물론 미국·구소련 냉전 하에서 북한의 적화 통일을 위한 선전적인 의도나 당시 활발했던 남한의 통일 운동에 대응한다는 통일 전선적 전략 등 북한 제의를 액면 그대로 받아들일 수 없는 요소가 있음을 부정할 수 없을 것이다. 당시 북한의 경제 역량이 남한 경제를 부흥시킬 수 있을만한 것이었는가도 검증되어야 한다. 그러나 당시 북한이 제안한

12) 당시 북한의 대남 제안 원문 자료는, 이 한 역음(1989), 「북한통일정책변천사(상)」, 온누리에서 찾아볼 수 있다.

안의 구체성이나 유연성은 현재의 남북한 관계에서 중요한 참고가 된다. 북한은 다양한 주체의 정치회담을 제안한 데 그치지 않고 이미 정경 분리에 입각한 다양한 경제 교류 방안을 제안하였다. 거의 30년 이상 시간이 흐른 뒤 북한 경제가 직면한 파탄 상을 보면서 격세지감이나 역사의 냉엄함을 느끼면서도, 현재의 남한의 대북 제의를 당시 북한의 그것과 비교해보지 않을 수 없게 된다.

그 당시 남한이 택한 길은 5·16 이후 박정희가 집권하면서 先건설·後통일 노선에 입각, 철저한 반공 정책을 펴면서 일본과의 국교 정상화를 실현하여 대일 청구권자금을 가지고 경제 건설에 나선 것이다. 북한이 2000년 현재 처한 상황은 60년대초 남한이 처한 상황과 대비시켜볼 필요가 있다. 당시 남한이 택한 길이 역사적으로 잘못된 것이 아니라면, 현재의 북한이 취하고 있는 대외 전략은 어떻게 평가해야 하는가? 당시 남한은 국제적으로 붕괴 위기에까지 처해 있던 것은 아니었던 데 반해, 현재의 북한은 사회주의권의 붕괴나 변용 속에서 체제적으로 외교적으로 고립 상황에 있으며 상당수 주민이 아사에 처하는 경제적 위기를 겪었다. 북한은 정경 분리 하의 남북 경협을 확대하면서도 남북 대화보다 북미·북일 관계 개선에 주력하는 정책을 펴왔으며 이러한 정책이 계속된다면 60년대초 당시 남한의 선택과 유사

한 바가 없지 않은 것이다.

남북경제공동체와 북일 경제 협력

김대중 대통령은 1999년 12월 남북경제공동체 구상을 위해 남북의 연구 기관 사이에 교류와 협력을 갖자는 제안을 한 바 있다. 현재 북미·북일 관계가 아직 확실한 진전을 보이고 있지 않은 조건에서 정치·군사적 차원의 남북 대화는 그 전망이 불투명한 상태인 반면, 정경 분리 원칙 하의 남북간 경제 교류·협력은 급속히 확대되고 있다. 남북 경제 협력도 일정 시점에 이르면 당국자간 대화를 필요로 할 것이지만, 아직은 경제 부문의 남북 대화도 뚜렷한 전망을 점치기 어려운 상태에 있다. 남북 대화가 제반 사정으로 그 실현이 불투명한 이러한 국면을 타개하기 위한 방안으로서 연구 기관 수준에서 남북 대화 채널을 개설하는 것은 우회적이지만 정경 분리 원칙 하의 교류·협력을 한 단계 높이는 효과를 갖게 될 것이다.

그러나 남북경제공동체 구상은 북일 수교와 관련하여 새로운 과제를 안게 된다. 북일 수교 교섭이 실현됨에 따라 일본의 보상자금 지불로 북일 경제 협력이 진전되면 대북 진출을 둘러싸고 일본과 남한의 경제적 이해가 충돌하는 상황이 조성될지도 모른다는 우려가 남한 일각에서 제기되고 있다. 북한이 경

제 협력 파트너로서 상대적으로 체제 위협에 부담이 적은 일본을 선택한 나머지 남한과의 경제 협력을 소홀히 할 경우, 이제 개시 단계인 남북 경제 협력이 침체에 빠질 뿐 아니라 북한 경제의 재건이 북일 관계를 중심 축으로 진행될 가능성이 크다는 것이다. 이렇게 되면 북한 경제의 구조가 남한보다는 일본과의 연계가 강화되는 쪽으로 재편될 수도 있다. 이 논리에 따르면, 민족 경제 차원에서 대일 경제적 의존도가 큰 남한 경제의 부담에 북한 경제의 대일 의존이라는 새로운 부담이 가중될 수 있다.

반면에 위와 같은 우려를 완전히 부정하는 것은 아니지만, 경제적인 측면에서 북일 수교를 긍정적으로 보는 견해도 많다. 일본과의 수교에서 얻게 될 보상자금은 1965년 한일기본조약 당시 청구권자금을 기준으로 50억~100억 달러로 추산되는 거대한 액수이다.¹³⁾ 북일 수교에 따라 막대한 자본이 북한에 투여될 경우, 남한 경제 규모로 감당할 수 없는 북한 경제 재건에 필요한 방대한 인프라 기초 건설이 이루어질 수 있다. 이는 통일 비용 절약이라는 점에서 상당한 기여를 할 수 있다. 나아가 일본의 대북 자본 투여는 동북아시아 지역 경제 협력 차원에서 새로운 경제적 활력소로 작용할 것이며, 이렇다 할

진전을 보지 못하던 이 지역내 경제 협력이 활성화되는 계기가 될 수도 있을 것이다. 한일 경제 협력의 긴밀함이나 상호 경제적 분업 관계 여하에 따라서는 남북 경제 협력을 더욱 활성화시키는 계기가 될 수도 있다.

어떠한 견해를 취하든 북일 경제 협력과 남북 경제 협력을 서로 충돌하는 것이 아니라, 상호 이익이 되는 방향으로 조정해내는 작업이 절실한 과제가 된다. 남북간의 신뢰 관계를 확보하면서 한일간에 대북 경제 진출을 둘러싸고 긴밀히 협력하기 위한 준비 작업이 필요하다. 이 점에서 확대되고 있는 남북 경제 협력이 북일 경제 협력과 상호 보완 관계를 가질 수 있도록 상호 연계 추진하는 방안을 다각적으로 모색해야 할 것이다. 이를 위해서는 1965년 한일 국교 정상화 이후 한일 경제 협력의 경험을 남북한과 일본이 공유할 수 있도록 역사 인식의 합의가 요구된다. 이러한 전제 하에서는 남한 기업과 일본 기업이 서로의 대북 경제 협력 경험을 살려 대북 진출을 위한 국제 컨소시엄도 시도할 수 있게 될 것이다. ADB(아시아개발은행) 등 국제 기구를 활용하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

13) 북일 경제 관계 현황 및 북한의 의도에 관해서는, 신지호(1999), "북한의 대외 관계와 경제 전략", 「현대북한연구」, 제2권 제2호, 조은호(1998. 10), "최근 북일 경제 관계의 현황과 특성", 「통일경제」.

지역 경제 협력

남북경제공동체 구상이 좁은 민족적 이해 관계에 사로잡힌다면, 진전되고 있는 북미·북일 관계 개선에 걸림돌로 작용할 수도 있다. 또한 가뜰이나 압도하는 남한의 체제 역량에 위협을 느끼는 북한에게는 일종의 흡수 통일 구상으로 오해될 소지를 줄 수도 있다. 남북경제공동체 구상은 이와 관련된 북한의 구상과의 정합성을 찾는 동시에 대미·대일·대중·대러 관계를 포함하여 위축되어 있는 북한의 대외 경제 관계가 활성화되는 방향과 양립될 수 있도록 보다 열린 성격의 것으로 설정되어야 할 것이다. 이러한 점에서 남북경제공동체 구상은 일본뿐 아니라 중국·러시아도 포함된 환동해경제권 구상, 동북아시아 경제 협력 구상, 두만강 개발 계획, 환황해권 구상 등 지역 경제 협력 구상과 결합시켜 감으로써 양자간 협력 관계와 다자간 협력 관계를 유기적으로 연결한 폭 넓은 것으로서 모색해가야 할 것이다.¹⁴⁾

이 점에서 일본이 러시아와의 관계 개선을 위해 '유라시아 외교'를 표방하며 금년 안에 평화조약을 체결, 극동 시베리아 개발에 나설 준비를 하고 있는 데 주목할 필요가 있

다.¹⁵⁾ 아직 북방 영토 문제 해결이 불투명한 상태이지만 러시아 정국 안정 여부에 따라서는 일정한 타협 가능성을 배제할 수 없다. 북일 관계가 개선된다면 일러 관계와 결합될 가능성이 높아진다. 극동 시베리아 개발이 본 궤도에 오르면, 막대한 기자재를 운반하기 위해 시베리아 철도와 일본 열도의 연결이 필요해진다. 한반도의 남북한을 잇는 철도가 복원되는 것은 중요한 통교점이다. 나아가 가스 및 석유 개발이 이루어지면 그것을 운반할 파이프라인 건설이 제일차적인 과제가 된다. 이 거대한 토목 사업에는 방대한 노동력이 요구되며 상대적으로 저렴한 북한·중국의 노동력이 필수적이다. 또한 이 지역 개발에는 지리적으로 남북 경제 협력을 통한 참여가 효과적이다. 나아가 시베리아 개발에는 남북한·중국·일본·러시아간의 지역 경제 협력이 당연한 전제가 된다. 남북한 경제 협력을 한반도 내에 한정된 프로젝트에만 중점을 둘 것이 아니라, 지역 협력을 위한 남북한 공동 계획을 수립하는 일도 포함되어야 한다. **92**

14) 환동해·환일본해 경제 협력에 관한 일본의 입장에 관해서는, 서동만(1998. 1), 「환동해·환일본해 경제 협력 구상」, 「환동해권 협력의 국제 정치 경제: 외교안보연구원-한림대 공동학술회의 보고집」, 외교안보연구원.

15) 일본의 유라시아 외교에 관해서는, 日本外務省, 「外交青書: 1998年版」, www.mofa.go.jp, 서동만(1999. 2), 「일본의 '유라시아 외교」, 외교안보연구원 참조.