▶세미나 (12. 9)◀

6.15선언과 일본의 대 한반도 정책

- 북일수교 교섭을 중심으로 -

이 원 덕*

I. 6.15 선언과 일본

올해 6월에 개최된 남북정상회담은 분단 반세기의 역사에 일대 획을 긋는 중대한 의미를 지닌다. 남북의 지도자들은 이번 회담을 통해서 남북한 간의 적대적 대결관계를 종식시키고 평화공존 및 실질적 남북협력의 시대의 본격적 개막을 열어갈 것을 합의하였다. 이러한 합의는 남북한 관계의 구조적 변화를 초래하였을 뿐 아니라 동아시아 국가들간의 이국간 관계는 물론 나아가 동아시아 국제체제의 근본적 전환을 모색하는 계기가 될 것으로 전망된다. 즉, 6.15선언은 전세계적 냉전해체의 과정에서 유일하게 냉전의 고도로 남아있던 동아시아의 국제관계를 해빙으로 견인하는데 일정한 역할을 수행할 것으로 기대된다.

90년 가네마루의 방북 이래 북한과의 수교교섭을 전개하여 왔으나 답보상태를 면하지 못하고 있는 일본은 누구보다도 이번 6.15선언을 매우 큰 충격으로 받아들이고 있다. 일본은 남북정상회담을 계기로 북일간의 현안이었던 납치의혹 문제나 과거사 청산 문제가 해결될 수 있는 기회가 제공될 것으로 기대하고 있다. 또한 한반도의 긴장완화가 일본의 안보비용을 경감시켜 줄 것이라는 점에서도 최근의 변화를 긍정적으로 평가하고 있다.

그러나 이러한 긍정적 평가의 이면에는 우려의 목소리가 제기되고 있는 것 또한 부인할 수 없는 현실이다. 북한의 경제난 해결에 있어서 한국에의 의존도가 높아지면 상대적으로 일본의 대북지원이 갖는 매력이 반감되어 북일수교 협상이 공전될 가능성에 대해 일본은 경계를 표하고 있다. 또 일본으로서는 남북한이 민족적 동질성을 바탕으로 일본에 대한 과거사 청산의 요구를 남북한 공조의 차원에서 더욱 제기해오지는 않을까 하는 우려를 갖게 되었다. 더욱이 북한의 미사일 문제가 투명하게 해결되지 않은 상태에서 일본은 실리없는 대북지원 만을 요구받는 상황이 초래되지 않을까 하는 우려도 한편으로 지니게 되었다. 어쨌든 남북정상회담 이후 일본은 좋든 싫든 대북한 정책을 본격적으로 추진하지 않으면 안 되는 새로운 과제에 직면하게 되었다.

이 글에서는 6.15선언 이후 추진될 일본의 대북정책을 전망하기 위해 일본이 직면하고 있는 대한반도 정책의 현실적 여건을 고찰하고 90년대 이후 전개된 북일수교 교섭에서 보이고 있는 일본의 대북정책을 심층적으로 분석 검토하기로 한다. 더 나아가 이러한 일본의 대북정책이 한반도 정세에 미치게 될 영향을 다각도로 평가해보기로 한다.

II. 탈냉전기 한일관계의 기본구도

냉전종결 이후 한일관계는 근본적인 변화를 겪게 되었다. 즉, 1965년 국교수립 이래 유지되어 왔던 한일관계의 기본패턴은 국제체제와 국내체제의 변동으로 말미암아 1990년대를 전환점으로 하여 질적으로 변모되고 있다. 냉전체제 종식 이후 한일관계의 각 영역에서 나타나고 있는 변화 상은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 90년대 한일 양국의 잇따른 정권변동과 이에 연계된 정치인의 대규모 세대교체가 진행됨에 따라 정치가 간의 공식·비공식 채널이 급속히 약화되는 현상이 나타났다. 특히 한국의 정치변동에 따른 급격한 정치인의 세대교체는 과거 군사정권 시대에 형성, 유지되어 왔던 한일 정치인 간 인맥의 단절을 초래하였다. 국교수립 후 한일 정치인 간에는 한일의원연맹이나 한일각료회담과 같은 공식적 채널 이외에도 한일협력위원회나 한일친선협회 등의 다양한 비공식적 채널이 존재하여 잦은 회합과 일상적인 의견교환을 통해 양국 간의 민감한 정치이슈나 갈등사안이 정치쟁점화 되기 이전에 사전에 막후에서 조정, 타협되는 경우가 많았다. 그러나 90년대 이후 기존의 비공식적 조직이나 채널의 기능은 현격하게 감소하였다. 한일 정치가 간의 비공식적 교류와 접촉기회 자체가 상대적으로 줄어들었을 뿐 만 아니라 갈등이 발생할 경우의 문제해결 능력도 급격하게 떨어졌다. 정부나 정치인 간의 교류채널이 약화된 것과는 대조적으로 시민사회나 지방 자치체 간의 교류가 비약적으로 증대되었

* 국민대 국제지역학부 교수

다. 또 경제적 상호의존의 확대로 말미암아 비즈니스 차원의 교류도 엄청나게 늘어났다. 이처럼 비정부 레벨에서의 비약적인 인적 교류의 증대에도 불구하고 정치적 갈등이 발생할 경우 이를 수습할 수 있는 비공식적 메커니즘은 상대적으로 약화되었다고 볼 수 있다.

둘째, 탈냉전으로 말미암아 한일간의 협력을 가능케 했던 구심력이 약화된 대신, 냉전시대 억제되어 왔던 민족주의적 갈등 요소가 분출되면서 과거청산 문제는 뜨거운 쟁점으로 재등장하였다. 민주화와 국력의 신장의 결과 한국은 과거청산 관련 쟁점에 대해 강경한 대일 자세를 취하는 경향이 강해졌으며 일본에서도 한국의 집요한 과거청산 요구에 반발하는 이른바 염한, 혐한의 분위기가 고조되는 것은 탈냉전 시대의 새로운 현상이다. 1998년 10월 정상회담에서 21세기 한일 파트너쉽을 위한 공동선언과 액션플랜이 채택된 후, 한일간의 과거사 갈등은 일단 수습의 국면을 맞이하고 있으나 그렇다고 해서 양국 간에 과거사 갈등 쟁점이 근본적으로 해소되었다고는 볼 수 없다. 따라서 향후 양국관계가 과거사 문제의 돌발적인 이슈화로 말미암아 악화일로를 치달을 가능성은 여전히 크다고 볼 수 있다.

셋째, 탈냉전 이후의 한일 안보관계도 냉전시대와 비교할 때 미묘한 변화를 보이고 있는 것으로 평가된다. 무엇보다도 한일간의 안보협력의 기본 틀을 제공해 왔던 냉전이 종결되면서 한일 안보관계는 훨씬 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 1983년 40억불의 안보 경협에서 전형적으로 나타나듯이 냉전시대 양국간의 안보적 이해관계는 정치경제 분야의 협력을 견인하고 유도하는 기능을 수행해 왔다. 그러나 냉전체제의 종식에 따라 한일간의 안보적 협력의 구심력은 상대적으로 약화되었다. 한편으로는 북한의 군사위협에 대처한다는 목표 아래 이루어지고 있는 일본의 안보역할 확대를 수긍하면서도 또 한편으로는 일본의 확대된 군사적 활동에 대해서는 경계심을 늦추지 못하고 있는 것이 한일 안보관계의 이중성이다. 즉, 한일 안보관계는 미국을 매개로 한 잠재적 협력관계의 성격을 여전히 지니면서도 동시에 탈냉전 후 동아시아 국가 간에 새롭게 벌어지고 있는 다자간 세력균형 게임의 한 부분으로서의 의미를 지니게 되었다.

넷째, 90년대 이래 북일간 수교교섭 문제는 한일관계의 새로운 쟁점으로 급속하게 부상하였다. 냉전시대를 통해 일본은 한국일변도의 한반도 정책을 기본으로 유지하였으나 북일교섭의 개시와 함께 일본의 한반도 정책은 두개의 한국을 동시에 고려하는 방향으로 전환되었다. 북일 교섭은 일본의 입장에서 볼 때에는 한반도 문제에 대해서 정치적 역할을 확대해 나가는 통로이기도 하며 또 교섭의 진전여부에 따라서는 근본적으로 북한의 변화 혹은 남북한 관계의 변화를 촉진하는 변수로 작용할 수 있기 때문에 한국으로서는 치명적 이해관계가 걸려있는 문제이기도 하다.

냉전 이후 전개된 이러한 한일관계의 구조변화 속에서 양국 간에는 망언, 종군위안부 문제 등 과거사 사안을 둘러싼 갈등이 속출하는가 하면 어업협정의 개정 및 EEZ 획정 갈등에서 보듯이 해양질서의 재편문제에서도 심각한 마찰이 벌어져왔다. 더욱이 외교·안보적 차원에서도 미일 신안보 체제의 성립과 더불어 일본의 군사역할 확대에 대한 우려가 확산되고 있는 가운데 한일 안보협력에 관한 논란이 제기되고 있다. 또 북일 교섭의 완급을 비롯한 북한에 대한 대응방식을 둘러싸고 한일 간에 미묘한 시각 차가 노정되어 왔다.

그러나 90년대 집중적으로 제기된 한일간의 외교적 갈등과 대립은 1998년 10월 김대중 대통령과 오부찌 전 총리간의 정상회담을 계기로 현저하게 해소의 국면을 맞이하게 되었으며 그 결과 현재 양국관계는 전후 최고의 밀월관계를 맞이하고 있다. 현재 한국의 대일 관계에서 핵심적 현안이 되고 있는 이슈는 일본의 대북 수교 교섭추진을 둘러싼 한일 간의 협력과 공조를 어떻게 모색할 것인가 하는 문제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 일본의 대북한 정책 분석

향후 한일관계의 최대 외교현안은 북일 수교교섭과 관련하여 한일 간 공조와 협력의 체계를 어떻게 구축·관리해 나갈 것인가의 문제라고 할 수 있다. 일본인 납치의혹과 대포동 사태 등으로 인해 일본의 대북 여론이 극도로 냉각되어 있는 최근 상황을 고려할 때 일본이 현재 진행되고 있는 북한과의 수교교섭에서 급격한 타결을 성사시키기는 어려울 것으로 전망된다. 그럼에도 불구하고 일본은 언제까지나 대북 관계를 공백상태로 방치해 놓을 수만은 없다는 나름의 정세인식을 지니고 있는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

첫째, 일본은 북한과 일정한 관계를 유지함으로써 한반도에서의 정치적 영향력을 강화할 수 있다고 판단하고 있다. 90년대 이후 일본은 한반도에서의 영향력 경쟁에서 미국, 중국, 러시아에 비해 상대적으로 열세에 놓이게 되었다. 중국과 러시아는 이미 한국과 수교관계를 수립함으로써 한반도에서 두 개의 카드를 지니게 되었으며 미국도 북한과의 고위급 정치회담, 미사일회담 등의 채널을 통해 나름대로 북한에 대한 영향력을 강력하게 행사하고 있다. 한반도에서 벌어지고 있는 주변강국의 영향력 경쟁대열에서 뒤지지 않기 위해서라도 일본은 북한과의 관계개선을 시도하는 것이 자신의 국익에 부합한다고 느끼고 있다.

둘째, 일본은 만약 북한체제가 급작스런 붕괴나 극심한 내부혼란에 빠질 경우 일본에 미칠 수 있는 악영향을 우려하고 있다. 북한의 급변사태로 인해 한반도에서 군사적 충돌이 발생할 경우 일본은 좋든 싫든 직접, 간접적으로 개입하지 않을 수 없

다. 일본은 이미 미일 신 안보선언과 가이드라인 개정 및 주변사태법 등의 정비를 통해 한반도에서 유사사태가 발생할 경우 일본이 취할 군사적 역할을 규정한 바 있다. 또 일본은 만약 북한체제가 급작스런 붕괴에 직면할 경우, 대규모의 난민이 일본에 유입될 가능성을 심각하게 경계하고 있다. 따라서 일본은 북한의 급변사태에 대한 예측력을 나름대로 지니는 한편, 만약의 사태에 대한 효율적인 대처를 위해서라도 북한과의 관계를 최소한 유지시킬 필요를 느끼고 있다고 판단된다.

셋째, 일본에게 있어서 북한문제는 북방4개 영토문제와 더불어 유일한 미해결의 전후처리 문제이기도 하다. 또 일본은 무역대금의 미결제 문제, 일본인 처의 자유왕래 문제 등의 미해결의 과제를 안고 있는 실정이다. 이러한 문제를 종결짓기 위해서라도 일본은 북한과의 관계개선을 필요로 하고 있다. 북한문제의 해결은 경제대국 일본의 본격적인 대아시아 외교 추진을 위해서도 요구되는 과제가 아닐 수 없다.

이러한 점을 고려할 때 일본은 장기적으로는 북한과의 관계개선을 추구할 것이며 궁극적으로는 교섭을 통한 국교정상화의 길을 걷게 될 것으로 예상된다. 그러나 최근의 상황을 고려할 때 단기간 내에 북일 교섭이 타결되기는 어려울 것으로 전망된다. 최근 일본의 대북 정책은 90년대 초반에 비해 신중하고도 소극적인 태도를 견지하고 있는데 여기에는 다음의 세 가지 요인이 작용하고 있다고 여겨진다.

첫째, 도합 7건 10여명의 일본인 여성이 북한의 공작요원에 의해 납치되었다는 의혹이 제기되면서 일본의 대북 자세는 급속히 냉각되었다. 납치의혹 사건은 1991년 제1차 북일교섭시 대한항공 폭파범 김현희의 일본어 교사역을 담당했다는 이은혜가 일본에서 납치된 일본인 여성이라는 사실이 알려지면서부터 불거져 나왔는데 그후 요코다 메구미라는 일본여성의 납치의혹이 알려지면서 문제가 더욱 심각해졌다. 이를 계기로 납치의혹의 피해자 가족이 결집하고 국회의원 연맹이 조직되는 등 일본 내 반북 여론이 조성되었다.

둘째, 북한의 호전적 자세에 대한 일본국내의 우려가 증폭되고 있다는 점이다. 일본정부는 제네바 합의에도 불구하고 북한의 핵 개발 의혹을 불식하지 못하고 있다. 더욱이 일본은 북한의 잇따른 미사일의 개발성공에 의해 일본열도 전체가 미사일 공격에 노출되어 있다는 심각한 안보위협을 느끼고 있다. 일본이 북한의 미사일 개발을 자국의 치명적인 안보위협으로 간주하고 이에 대한 본격적인 대응을 강구하게 된 계기는 98년 8월의 대포동 사태였다. 북한이 대포동에서 실험 발사한 사정거리 1700 Km를 상회하는 3단계추진 로켓트가 일본의 상공을 통과하자 일본은 이를 전후 최대의 안보위협으로 간주하게 되었다. 대포동 발사체의 실험성공은 오키나와를 비롯한 일본전역이 북한 미사일의 사정거리 내에 들어왔음을 의미하는 것이었다. 이를 계기로 일본은 핵탄두와 운반체의 결합이 초래할 가공할 만한 위협에 스스로 노출되어 있음을 새삼 깨닫게 된 것이다.

셋째, 일본국내의 정치, 경제적 상황 또한 일본의 대북 접근을 가로막고 있는 요인으로 작용하고 있다. 현재 자민당은 중의원에서 과반수 의석을 획득하고는 있으나 1998년 7월의 참의원 선거 참패에서 보듯이 정권의 지지기반 침하에 고심하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 참의원에서의 과반수 지지를 확보하기 위해 자민당은 공명당과 보수당을 끌어들여 연립정권을 구성하고 있는바 이러한 상황에서 대북 외교와 같은 난제를 해결하기 위한 정치적 결단을 내릴 수 있는지에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 90년대 초반 가네마루와 와타나베가 담당했던 대북 파이프 역할을 이어받을 거물 정치인이 부재한 상황에서 노나카 자민당 간사장 대리와 코오노 외상이 대북 외교의 일선을 담당하고 있는 실정이다. 현재 일본의 정치가들은 정치적 코스트를 수반할 지도 모르는 대북 외교의 추진에 적극적이지 않다. 거물 정치인의 지도력이 약화된 가운데 현재 대북 정책의 주도권은 외무성에 의해 대표되는 관료들의 손에 장악되어 있다. 외무성을 비롯한 관료집단은 대북 교섭 재개에 소극적일 뿐 아니라 원칙론과 법률론에 집착하는 경향이 있어 북한과의 관계개선을 더욱 어렵게 만들고 있다.

또 하나의 장애 요인은 일본의 심각한 경제침체에서도 찾을 수 있다. 일본은 현재 전후 최악의 불황과 금융시스템의 위기에 직면하고 있어 경제활성화에 총력을 기울이고 있는 실정이다. 오부찌의 갑작스런 퇴장에 이어 새롭게 등장한 모리 내각은 오부찌 내각이 추진하던 경제재생 계획의 지속적인 추진을 최우선 과제로 설정하고 있다. 이러한 경제난국의 상황에서 대북 관계의 개선은 일본정부의 정책 우선과제로부터 밀려있을 수 밖에 없다. 왜냐하면 일본정부는 북한과의 관계개선에는 적든 많든 재정지출을 감수해야 한다는 부담을 느끼고 있기 때문이다. 대북관계 개선에 요구되는 대북 식량지원 및 경제원조도 재정적 지출을 요하는 부담일 뿐 아니라 장기적으로는 북일수교가 이루어질 경우 상당한 액수의 대북 청구권자금 지불의 부담을 안게 될 것이라는 점을 충분히 인식하고 있다.

이상의 상황을 고려할 때 향후 일본의 대북 정책은 신중하고도 소극적인 행보를 걸을 것으로 보인다. 물론 수교교섭에서 양국의 대립쟁점으로 되어있는 과거사 보상문제, 기본문제, 미사일개발 문제, 납치의혹 문제 등에서 북한이 전격적인 대일 양보자세로 나온다면 일본도 이에 부응하여 대북 교섭이 빠른 속도로 타결될 가능성은 여전히 배제할 수 없을 것이다.

VI. 바람직한 북일관계의 방향

여기서 우리가 검토해야 할 과제는 일본의 대북 정책의 바람직한 방향은 무엇이며 또 일본으로 하여금 그러한 정책을 추진

토록 하기 위해서는 어떻게 할 것인가의 두 가지 점으로 압축될 수 있다. 김대중 정부는 이미 누차에 걸쳐서 대북 정책의 기본방향으로 화해와 협력을 기둥으로 하는 포용정책을 제시한 바 있다. 즉, 대북 포용정책의 요체는 정경분리 원칙에 입각하여 북한의 태도에 구애받음이 없이 인적, 물적 교류를 확대하고 북한을 국제사회에 끌어냄으로써 점진적인 개방과 개혁으로 유도하여 평화적인 통일을 추구한다는 것으로 파악된다. 또 김대중 정부는 북한의 군사적 위협을 해소하고 평화를 달성하기 위해서는 무엇보다도 한반도 냉전구조의 해체가 선행되어야 함을 천명한 바 있다. 이러한 맥락에서 남북관계의 개선에 앞서 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고 국교정상화에 나설 것을 강력하게 촉구하고 있다.

이렇게 됨으로써 일본으로서는 과거와는 달리 한국의 지지 하에 대북 정책을 전환할 수 있는 호기를 맞게 된 셈이다. 한국이 북한에 대해 취할 수 있는 수단이 제약되어 있는 상황에서 일본의 대북 정책이 북한에 대해 미치는 영향력은 사실상 무시할 수 없을 정도로 크다고 볼 수 있다. 따라서 우리는 일본의 대북 정책을 한국이 추구하는 대북 포용정책의 방향과 합치되도록 하기 위한 노력을 다방면으로 경주해야 할 것이다. 장기적으로 볼 때 일본이 북한과의 관계개선을 시도하고 더 나아가 북한과의 수교에 나선다면 다음의 두 가지 점에서 긍정적인 결과를 초래할 수 있다고 생각된다.

첫째, 북일관계 정상화(북미수교 포함)는 한반도 주변의 4강에 의한 남북한 교차승인 구도의 도래를 초래하여 결국 북한을 국제사회의 무대로 끌어내는 역할로 이어질 것으로 예상된다. 미국과 일본에 의한 대북 수교는 한반도의 냉전구조를 해체하는데 결정적으로 기여할 수 있을 것이다. 이렇게 된다면 북한의 대남 적화전략은 완화 내지 수정될 수 있으며 또한 북한의 개방, 개혁을 촉진시키는 방향으로 작용할 것이다. 또 이는 북한의 투명성을 제고시켜 북한의 대외행동을 예측 가능한 틀로 끌어들이는 효과를 거둘 수 있다고 생각된다. 평화적인 남북통일을 실현시키기 위해서는 남북한의 공생, 공존구조의 확립이 선행되어야 한다는 점을 생각할 때 남북한 교차승인 구조의 도입은 불가피한 선택으로 받아들여야 할 것이다.

둘째, 북일 관계의 개선은 필연적으로 일본자본과 기술의 북한유입을 촉진할 것이다. 만약 북일 수교가 달성된다면 일본으로부터 50-100억불 상당의 청구권 자금이 북한에 제공될 것으로 예상된다. 이렇게 된다면 북한은 빈사상태에 빠져 있는 경제를 다소나마 재건할 수 있는 여력을 갖게될 지도 모른다. 더 나아가 일본자본은 붕괴상태에 놓여 있는 북한의 산업인프라를 재구축 하는데 긴요하게 활용 될 수 있을 것이다. 무엇보다도 일본자본의 북한 유입은 최악의 시나리오인 북한체제의 급변붕괴 사태를 억제하는데 중요한 역할을 수행할 것으로 예상된다. 또 장기적으로 보면, 한국이 주도하는 평화통일을 상정할 경우 일본자본은 장차 한국이 지불할 통일비용을 절감하는데 긍정적으로 기여할 것이다.

이러한 점을 고려한다면 우리는 향후 일본이 수교교섭에 적극적으로 임해 관계개선을 이룩하고 조기타결을 통한 수교를 맺을 수 있도록 일본을 독려하고 설득시키는 노력을 기울여야 한다고 생각된다. 또 현재 국제적인 공조체제 아래 추진되고 있는 KEDO사업과 4자회담이 원만하게 이루어져 성과를 거둘 수 있도록 일본의 협력과 지지를 획득하는 것도 중요한 당면의 과제로 남겨져 있다. 당분간 수교의 실현이 어렵다면 최소한 일본은 북한과의 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있도록 접촉 채널을 확대, 강화하는 노력을 기울여야 할 것이다.