

〈일반논문〉

## 1960년대 대일무역 불균형 개선 교섭과 양국 경제의 접근\*

신 재 준 \*\*

### 〈목차〉

- I. 머리말
- II. 정부수립 후 한일무역의 단절과 재개
- III. 한국 정부의 문제 제기와 1966년 무역협정 체결
- IV. 일본 정부의 '환경정비' 요구와 문제의 장기화
- V. 맺음말

### [국문초록]

이 글은 오랜 기간 만성화했던 한일무역 불균형 구조가 언제부터, 어떻게 만들어졌는지를 실증적으로 살펴보았다. 대일무역 불균형은 수교 이전부터 고질적이고 심각했다. 한국 정부는 1964년 한일회담 과정에서 이 문제를 처음 거론하며 개선을 시도했다. 그러나 1966년 무역협정 개정 교섭 및 그 이후에도 불균형 현상은 좀처럼 달라지지 않았다. 무역 확대·균형을 위한 한국의 경제환경 선(先)정비라는 일본 정부의 새로운 요구에 맞닥뜨려 논의가 제자리걸음을 거듭했기 때문이다. 그 와중에 1960년대 후반 이후 양국은 초보적이지만 산업분업 구상을 논의 의제로

\* 이 논문은 2023학년도 전주교육대학교 교육·연구 및 학생지도 비용에 의하여 연구되었음.

\*\* 전주교육대학교 사회교육과 조교수

올리기 시작했다. 이후의 관련 논의에서 산업분업은 무역 불균형 문제보다 더 우선하여 취급되었다. 요컨대 한국이 장기 경제협력과 산업분업 논의에 공명한 이 시점은 결과적으로 불균형 문제의 해결을 장기 과제로 미뤄버렸다는 점에서 한일 무역관계, 나아가 한국경제 발전 방향의 한 분기점이었다고 할 수 있다. 덧붙여 그것은 1950년대부터 의연히 존재했던, 한일의 긴밀한 유대와 산업분업을 구상했던 미국의 동아시아 지역통합전략이 정치(수교)면에 이어 경제면에서도 그 구상을 구체화하는 쪽으로 한 걸음 다가선 것이기도 했다.

□ 주제어

한일관계, 한일협정, 한일무역, 한일무역협정, 산업분업

---

## I. 머리말

지난 2019년 한국 대법원이 일본 기업에 대해 강제동원 피해자 배상 판결을 확정했다. 일본 정부가 그에 대한 보복으로 한국을 자국 ‘화이트리스트’에서 배제하는 무역 규제 조치를 단행하자, 한국 정부는 세계무역기구(WTO)에 제소하는 등 과거사로 인한 양국 갈등은 순식간에 현실의 정치경제 분야로 번졌다. 한국에서는 이 사건을 계기로 한일무역관계를 성찰하는 한편, 이른바 ‘소부장(소재·부품·장비) 경쟁력 강화가 사회적 화두가 되기도 했다.<sup>1)</sup> 이처럼 오랜 기간, 최근까지도 만성적이었던 한일무역

---

1) 이와 관련해 최근 여인만은 글로벌 가치사슬과 산업 및 제품의 아키텍처 변화라는 관점에서 2000년대 이후 양국 산업 경쟁력 변화의 원인과 의미를 검토했다. 여인만, 「한일 경제분업관계의 역사와 대한 수출규제의 의미」, 『역사비평』 129, 2019.

불균형 구조는 언제부터, 또 어떻게 만들어졌을까.

1965년 수교 이후 한일무역은 지금까지 적지 않은 연구들에서 언급되었다.<sup>2)</sup> 다만 수교부터 오늘날까지 반세기를 아우르는 폭넓은 관점에서 양국 무역의 거시적인 흐름과 특징을 도출하는 연구들이 많은 데 비해 그것의 국면별 추이와 쟁점, 정부간 교섭 양상을 정치하게 살핀 연구는 많지 않다. 자연 수교 전후의 무역 불균형 현상과 개선 교섭의 맥락을 제대로 분석한 연구도 드문 편이다.

예컨대 비교적 최근의 몇몇 연구들은 무역 불균형이 수교 이후 새롭게 제기되었다거나 또는 1960~70년대에는 크게 문제 되지 않았다는 인식을 보였다.<sup>3)</sup> 실은 대일무역 불균형은 수교 이전부터 고질적이고 심각했다.<sup>4)</sup> 그것을 개선하는 문제는 한일회담 과정에서 한국 정부의 주된 관심사 중 하나였고, 양국 경제협력의 목표이자 전제이기도 했다.<sup>5)</sup> 다만 한국의 지속적인 문제 제기에도 불구하고, 이 문제는 쉽사리 해결되지 않았다. 일본

2) 임휘철, 『청구권협정 - 협정 이후의 한일경제관계』(민족문제연구소 편, 『한일협정을 다시 본다』, 아세아문화사, 1995); 이면우, 『탈냉전기 한일경제관계』(최상용·이원덕·이면우 공저, 『탈냉전기 한일관계의 쟁점』, 집문당, 1998); 김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II 경제』, 역사공간, 2015; 정재정, 『한일회담·한일협정 그 후의 한일관계』, 동북아역사재단, 2015; 기미야 다다시 저, 이원덕 역, 『한일관계사』, AK, 2022 외에 다수의 연구를 참고할 수 있다.

3) 아베 마코토, 『일본의 대한 경제협력』(김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II 경제』, 역사공간, 2015), 55, 59~60쪽; 오쿠다 사토루, 『한일 무역관계의 발전』(같은 책), 133~134쪽. 아베는 한국이 1960년대 후반부터 불균형 시정을 강하게 요구한 것으로, 오쿠다는 1970년대까지 무역 불균형이 큰 문제가 아니었던 것으로 서술했다.

4) 1948년 한일통상협정 체결 시에도 관련 논의가 전개되었다. 太田修, 『大韓民國樹立と日本-日韓通商交渉の分析を中心に』, 『朝鮮學報』 173, 1999; 차철욱, 『이승만정권기 한일통상협정과 무역구조』, 『역사와 경계』 50, 2004; 이정은·임광순, 『한일 무역관계의 재개 : 통상협정과 '재정협정』(허은 편, 『냉전분단시대 한반도의 역사 읽기』, 선인, 2015) 등을 참고.

5) 한일경제공동조사단 편, 『한일경제협력의 방향과 그 배경』, 한국생산성본부, 1965, 1~5쪽.

정부가 한국 경제환경 정비라는 새로운 제안을 꺼내면서 서로의 요구가 상호 대립했기 때문이다. 그 같은 교섭의 외중에 불균형 문제는 후순위로 밀린 채 산업분업 구상이 등장하면서 외려 불균형 구조가 단단해지는 역설을 초래하기도 했다.

이 글에서는 첫째, 불균형 문제의 인식과 문제 제기는 1960년대 전반 한일회담 중 이미 등장했다는 점을 강조하고자 한다. 한일협정과 거의 동시에 체결된 무역협정은 불균형 개선 교섭의 중간 결과물이기도 한 데 1948년 한일통상협정과 달리 그간 별다른 주목을 받지 못했다. 무역협정 체결 교섭도 살펴볼 것이다. 둘째, 불균형 개선 교섭에서 한국 경제환경 정비라는 새로운 쟁점, 나아가 산업분업 구상의 등장까지 논의의 변용 과정과 그 양상을 주목할 것이다. 이는 대일무역 불균형 문제와 그 극복이 왜 2000년대 이후까지 이어진 장기적 과제가 되었는지 역사적 맥락을 살피고 성찰하는 데 조금이나마 도움이 될 것이다.

이상의 문제의식과 논점을 중심으로 이 글은 관련 선행 연구 및 한국 국가기록원과 외교사료관, 일본 외무성 외교사료관의 외교문서, 민간 경제단체가 남긴 문서 등 1차 사료를 활용해 수교 전후 양국 무역의 현상과 불균형 개선 교섭을 실증적으로 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup>

## II. 정부수립 후 한일무역의 단절과 재개

해방 후 한일관계의 분리와 미군정의 대외무역 통제 방침에 따라 한일

6) 필자는 학위논문(「1960년대 한국의 대일청구권 및 '경제협력' 교섭 연구」(서울대학교 대학원 박사학위논문, 2019))에서 이 글의 주제인 대일무역 문제를 다룬 바 있다. 이 글은 학위논문 1~4장의 관련 논의를 재구성하고, 수정 및 일부 가필하여 작성했다.

무역은 큰 변화를 겪었다. 민간무역은 마카오·홍콩을 경유한 일부 중계무역을 제외하곤 사실상 중단되었고, 정부무역은 군정의 긴급물자수급계획에 따른 점령지역행정구호원조(GARIOA) 물자 도입이 대종을 이뤘다.<sup>7)</sup> 이에 따라 1940년대 대체로 수출입 모두 70%를 넘었던 대일무역 비중은 10% 내외로 급락했다(표 1).<sup>8)</sup>

표 1. 1942~48년, 연간 수출입 및 대일수출입 추이 (단위: 1,000원)

	총수출	대일수출	총수입	대일수입
1942	944,722	752,287 (79.6%)	1,491,155	1,374,476 (92.2%)
1943	913,668	512,907 (56.1%)	1,544,257	1,135,699 (73.5%)
1944	919,602	728,830 (79.3%)	955,895	769,179 (80.5%)
1945	70,898	-	122,170	-
1946	47,100	8,874 (18.8%)	168,406	8,054 (4.8%)
1947	1,111,133	-	2,088,125	10,361 (5.0%)
1948	7,195,747	1,094,636 (15.2%)	8,857,457	461,583 (5.2%)

출전: 한국은행 조사부, 『경제연감』, 1949, '수출입액의 추이', 자료는 재무부 세관국.  
# 수출입은 금·은을 제외한 화물에 한정. 대일수출입의 ()는 총액 대비 비중.

한국 정부수립은 양국 무역 재개의 전기였다. 한국 정부는 1948년 10월 한일무역 재개를 공식 발표했다. 이승만 대통령은 도쿄에서 맥아더(D. MacArthur) 사령관과 회담한 후 양국 통상관계를 규정하기 위해 연합군 최고사령부(GHQ/SCAP)와 교섭할 뜻을 밝혔다. 이어 정부는 11월 말부터 협정 체결 준비에 나섰다. 사회적으로는 우려와 반대의 목소리가 높았다.

7) 차철욱, 「이승만정권기 한일통상협정과 무역구조」, 34~35쪽.

8) 미 24군단은 군정 설치 직후 담화를 발표해 군정의 허가 없는 통화 유통 및 일체의 대외교류를 금지한다고 언명했다. 이어 법령 39호(「대외무역규칙」, 1946.1.3)를 통해 민간의 자유로운 대외무역과 재산의 반출·반입을 정식으로 금지했다(『미군정 관보』, 1946.1.3). 이대근, 『해방 후 1950년대의 경제』, 삼성경제연구소, 2002, 123쪽.

그러나 정부는 해방 후 원료 수입이 중지되는 등 경제가 극히 어려워진 상황에서 현실적인 해결책은 대일통상을 재개해 필요한 자재와 부분품을 수입하고, 기존 설비를 활용하는 것이라며 통상협정을 옹호했다.<sup>9)</sup>

사절단을 파견해 SCAP 및 경제협조처(ECA)와 협의한 끝에 1949년 3월 무역협정이 체결되었다(표 2). 잠정 협정이지만 정부수립 후 외국과 체결한 최초의 통상협정이었다. 1년 기한의 협정은 무역계획을 수정해 1950년 6월, 재차 조인되었고, 일본의 독립을 앞둔 1952년 3월에는 각서 교환을 통해 강화조약 발효 또는 양국이 새로운 무역계획에 동의할 때까지 연장되었다. 아울러 재정(금융)협정이 체결되었다.<sup>10)</sup>

표 2. 1949~51년, 한일무역협상 경과

	1949년(1)	1949년(2)	1950년	1951년*
일정	3.10-22	10.5-14	3.27-4.10	3.22-31
참가	한국, ECA, SCAP	한국, ECA, SCAP, 일본 통상감(참관)	한국, ECA, SCAP, 일본(옵서버)	한국, ECA, SCAP, 일본
회담 내용	무역·금융	무역·금융·선박	무역·금융·해운	무역·금융
무역 계획	수출 2,929.4만\$ 수입 4,868.7만\$		수출 935.5만\$ 수입 2,550만\$	수출 1,600만\$ 수입 3,200만\$

9) 「대일통상협정의 발족」(1949.5.4)(국사편찬위원회 편, 『한국경제정책자료』 1(1948.8-1949.12), 2009).

덧붙여 통상협정 체결의 큰 맥락에서는 일본과 일본 부흥의 경제적 배후지로서 한국의 경제통합 또는 한일경제교류의 재개를 모색한 미국의 입장을 고려할 필요가 있다. 李鍾元, 「前後米国の極東政策と韓国の脱植民地化」(大江志乃夫 等 編, 『近代日本と植民地 8 : アジアの冷戦と脱植民地化』, 岩波書店, 1993); 이현진, 「해방 이후 미국의 한일경제관계 구상」, 『이화사학연구』 47, 2013 등을 참고.

10) 「대한민국과 점령 하 일본 간의 무역협정」(1950.4.1, 일본 제1132호). 「대한민국과 점령 하 일본 간의 무역을 위한 재정협정」(1950.4.1, 일본 제1133호). 통상협정 교섭 과정은 차철욱, 「이승만정권기 한일통상협정과 무역구조」; 이정은·임광순, 「한일 무역관계의 재개 : '통상협정'과 '재정협정」 등을 참고.

기타	4.1 발효	12.28 SCAP 승인	6.8 조인 (4.1 소급적용)	
----	--------	---------------	----------------------	--

출전 : 차철우, 「이승만정권기 한일통상협정과 무역구조」, 39쪽.  
 \* 1952~53년에는 별도의 회담 없이 각각 1년 연장을 문서로 합의. 이후에는 적당한 절차 없이 기존 통상 협정을 계속 적용.

무역·재정협정의 체결로 양국 무역이 재개되었다. 규모 면에서 꾸준한 성장·안정 추세를 보인 1960년 이후와 비교하면 들쭉날쭉한 경향이 있지만 대일 수출입은 1952년 각각 약 579만\$와 2,540만\$에서 1959년 1,268만\$와 3,237만\$까지 대체로 증가 추세를 보였다(표 3). 주요 수출 품목은 식료품과 광산물을 주로 한 1차산품, 수입 품목은 섬유류·기계·비료 등 공업품이었다.

표 3. 1950년대 연간 수출입 및 대일 수출입 (단위: 1,000\$)

연도	수출액	대일수출액 (총수출 대비)	수입액	대일수입액 (총수입 대비)	대일수출입 비율
52	27,733	5,785 (20.9%)	53,630	25,397 (47.4%)	1 : 4.39
53	39,586	5,944 (15.1%)	153,631	54,307 (35.3%)	1 : 9.14
54	24,246	7,258 (29.9%)	93,927	40,463 (43.1%)	1 : 5.57
55	13,848	5,940 (42.9%)	63,907	7,054 (11.0%)	1 : 1.19
56	25,154	8,092 (32.2%)	43,238	7,486 (17.3%)	1 : 0.93
57	21,521	9,258 (43.1%)	48,872	11,383 (23.3%)	1 : 1.23
58	16,453	9,772 (59.4%)	65,049	14,207 (21.8%)	1 : 1.45
59	19,162	12,680 (66.2%)	291,709	32,372 (11.1%)	1 : 2.55

출전 : ①한국은행 조사부, 『경제연감』, 1955~59, '국별 수출입 실적', '주요 국별 수출입 실적', '지역별 수출입 상황', 자료는 한국은행 외환수불통계(1952~57), 재무부 세관국(1958). ②한국은행, 『경제통계연보』, 1961, '1959년 상품류별 및 국별 수출입액', 자료는 재무부 외자청.  
 \* 1955년은 10월 말까지 통계.

표 3에서 보듯 고질적인 대일 수출입 역조, 즉 수입 초과 현상은 이때도 뚜렷했다. 협정의 무역계획은 연간 대일 수출입액을 각각 1,600만\$와 3,200만\$로 설정했지만(수출입 비율 1:2), 1950년대 대일무역은 그것을 넘

어서는 대규모 적자를 면치 못했다. 수출입 비율은 들쭉날쭉한 경향이 있지만, 1955~58년을 제외하면 1:2.5에서 많게는 1:9까지 치솟기도 했다. 청산계정의 대일 채무는 1951년에 이미 500만\$에 달했고, 1954년 이후에는 4,500~4,700만\$ 선에서 고정되었다.<sup>11)</sup>

과대한 수입 초과는 국내적·구조적으로 불가피한 요인이 없지 않았다. 식민지기 일본 경제권에 편입되었다가 떨어져 나온 데다 남북 분할-분단이 겹치면서 당장 하나의 경제단위로서 취약함을 면하기 어려웠다. 경제 재건을 위해서는 원자재·시설재 등의 수입이 절실했다. 반면 일본은 일부 광물 외에는 대한(對韓) 수입 수요가 크지 않았고, 더욱 한국의 유력한 수출 품목인 수산물(水産物)은 수입을 억제했다. 특히 한국이 한층 심각하게 생각한 것은 일본 정부가 취한 일련의 수입통제 조치였다.

일본은 자국 외환 사정 및 수입의 긴요도에 따라 자동승인품목 외에 품목별 수입금액을 정하는 사전할당제도 등의 방식으로 물자 수입을 규제했다. 한국전쟁 특수로 외환 사정이 나아지면서 점차 자동승인제도를 확대해 갔지만 여전히 규제가 심했다. 이 같은 수입정책은 한국에도 적용되었는데, 특히 무연탄·흑연·고령토·김·은행초·선어(鮮魚) 등 한국의 주요 수출 품목을 할당 품목으로 분류했다. 반대로 자국의 대한수출품목인 비료·소맥분·인견사 등에 대해서는 체크프라이스를 적용해 통상의 수출 가격보다 고가로 판매하기도 했다.<sup>12)</sup>

11) 차철욱, 「1950년대 한일무역 중단에의 정치적 성격」, 『부대사학』 30, 2006, 7쪽. 청산계정(open account)은 상호 모든 무역 거래를 계정에 기록한 후 일정 기간마다 잔액을 확인해 정산하는 무역 결제 방식에 사용되는 계정으로, 한일무역의 청산계정은 위에 언급한 1950년 양국 재정협정으로 규정되었다. 당시 한일 모두 자국 수출은 늘리면서 수입은 억제하고자 하던 상황에서 하나의 절충안으로서 긴급도가 낮은 민간무역에 외상거래에 해당하는 청산계정 사용이 채택되었다. 이에 대해서는 신재준, 「1960년대 한국의 대일청구권 및 '경제협력' 교섭 연구」, 32~33쪽 참고.

12) 『동아일보』 1953.8.9; 차철욱, 「1950년대 한일무역 중단에의 정치적 성격」, 5쪽. 체크



무역계획의 연간 수출입 목표가 유명무실화하고 역조가 누적되면서 한국 정부도 대응 방안을 모색했다. 이승만 대통령은 1951년 이후 대일무역에 경화된 입장으로 선회해 일종의 대일 종속론을 제기하며 대일수입 규제를 강조했다.<sup>13)</sup> 한국 정부는 1952년 1월 청산지역 즉 일본 이외 지역의 수출을 촉진한다는 수출정책의 기본방향을 제시했다.<sup>14)</sup> 또 수출지역 다변화 노력과 함께 더 직접적인 수입 억제 조치도 동원했다. 1954년 3월 특별외화대부에 의한 대일 수입신용장 개설 허가를 일시 중단했고 4월에는 상공부장관 담화를 통해 호혜평등원칙과 무역수지 균형을 대일교역의 기본방침으로 한다고 발표했다.<sup>15)</sup>

그러나 이러한 노력에는 근본적인 한계가 있었다. 이른바 원조의 이중 사용이라고 하는 미국의 원조조정정책이 그것이었다. 한국전쟁 이후 아이젠하워(D. Eisenhower) 정부는 일본을 중심으로 한 아시아지역 경제통합을 한층 절박한 과제로 인식했다. 대한원조는 단순한 일국 원조가 아닌, 한일경제통합을 앞당길 촉매이자 단기적으로는 전쟁특수를 대체할 일본의 새로운 수입원으로 여겨졌다. 원조를 한국의 독자적인 공업 기반을 구축하는데 사용해야 한다는 한국의 입장과는 정면으로 배치되는 구상이었다. 원조물자의 조달 지역과 구매권, 나아가 대한원조의 운용방침을 둘러싸고 이승만 정부는 1950년대 내내 미국과 대립했지만, 미국의 정책 기조를 바꾸지 못했다.<sup>16)</sup>

---

프라이스란 수출업자(혹은 생산자)의 과당경쟁으로 너무 염가에 수출 시 수출선의 시장 혼란과 그로 인해 궁극적으로 해당 제품이 수입 제한되는 상황을 방지하고자 수출상품 일부에 적용하는 최저가격을 지칭한다(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=10229&cid=43659&categoryId=43659>, accessed: 2024.8.20).

13) 太田修, 「大韓民國樹立と日本-日韓通商交渉の分析を中心に」, 25~30쪽.

14) 정진성, 「1950년대의 한일경제관계 - 한일무역을 중심으로」(한일역사공동연구위원회 편, 『한일역사공동연구보고서』 제6권, 2005), 138쪽.

15) 『동아일보』 1954.3.21. 『경향신문』 1954.4.11.

### III. 한국 정부의 문제 제기와 1966년 무역협정 체결

#### 1. 1964년 6월 일본의 긴급원조 제안과 한국의 무역 불균형 문제 제기

1960년 한일 양국에서 정권이 바뀌었다. 먼저 한국에서는 4월혁명으로 이승만 대통령이 하야한 데 이어 1년 후 군사정권이 집권했고, 일본에서는 안보투쟁으로 기시(岸信介) 총리가 사임한 후 새로 이케다(池田勇人) 내각이 들어섰다. 두 정권은 경제 중시 노선을 기본으로 이전보다 적극적으로 한일회담에 임했다. 무역 문제는 이 과정에서 양국 현안의 하나로 본격적으로 논의되기 시작했다. 문제가 수면 위로 떠오른 것은 6·3항쟁으로 한일회담이 중단되었던 1964년 중순이었다.<sup>17)</sup>

일본은 한일회담 전도가 불투명해지자 한국 정정(政情) 안정을 명분으로 긴급원조를 제안했다.<sup>18)</sup> 회담 수석대표 비공식회의에서 우시로쿠(後

16) 한국전쟁 이후 대한원조를 둘러싼 한미 논의양상에 대해서는 이현진, 『미국의 대한 경제원조정책 1948-1960』, 해안, 2009, 4장과 李鍾元, 『東アジア冷戦と韓米日關係』, 東京大学出版会, 1996, 3장 참고. 군사 원조는 이동원, 「이승만 정권기 미국의 대한 군사원조 연구」, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2019 참고.

17) 앞서 보았듯, 극심한 한일무역 불균형을 시정해야 한다는 문제의식은 국내적으로 1950년대 이미 상당한 공감대를 얻었고, 그것은 1960년대 군정으로 이어졌다. 예컨대 박정희 국가재건최고회의 의장의 첫 방미를 앞두고 군정은 내각수반령으로 대미 교섭안작성특별위원회를 구성했다. 위원회는 보고서에서 한일관계 현안을 재산청구권과 통상·경제협력으로 구분했는데, 이때 무역 불균형 개선은 양국 통상·경제협력 분야의 주요 과제로 언급되었다. 「대미교섭안내용 각항에 대한 연구보고서」, 『대미 경제관계 교섭안 내용 각항에 대한 연구보고서, 1961』(외교사료관, 등록번호 1271) (이하 처음 인용하는 사료철에 한해 등록번호 기재).

18) 일본은 긴급원조라고 불렀고, 양국 논의에서도 통상 원조로 지칭되었으나 한국 측에서는 assistance라는 용어 대신 economic cooperation으로 칭해야 한다는 견해가

宮虎郎) 외무성 아시아국장장은 정부 고위층 및 외무성을 중심으로 한 사무당국에서 한국의 긴급한 경제 실정에 대한 협력안으로 긴급 소비재 연불수출을 고려 중이라고 말하고, 한국의 견해를 물었다.

그러나 한국의 반응은 뜻뜻미지근했다. 배의환 주일대사는 즉답을 피하는 대신, 부진한 플랜트 대한수출을 실현하고 무역에서 한국 물품 수입을 늘린다면 한국인들의 대일감정 완화에 도움이 될 것이라고 말했다. 또 본부로부터 받은 대일경협 제1지령은 수출을 늘리는 것이며, 무역 불균형을 어느 정도 시정해야 할 것이라고 덧붙였다. 배석한 이규성도 과거 15년간 양국 무역관계는 비정상적이었으며, 근본적으로 상호주의 원칙에 의해야 한다고 거듭었다. 비슷한 시기 자본재 연불 도입 건에 대해 적극적으로었던 것과는 대조적인 태도였다.<sup>19)</sup>

다음 회의에서 한국은 대일경제관계의 기본방침이 무역역조의 시정을 통한 경제 체질 개선임을 명확히 했다. 긴급원조를 제안한 의도는 고맙지

---

있었다. 『대일 2,000만불 연지불 도입에 관한 한일 간의 각서 교환, 1964-65. 전 2권 (V.1 1964.6-9)』(외교사료관, 1663). 1963년 12월 민정 이양 후에도 한국의 경제 사정이 좋지 않으며, 이것이 정정과 사회불안으로 이어지고 있다는 인식이 제안의 배경이었다. 생각의 기저에는 한반도 현상 유지, 즉 남북한 통일에 대한 경계심이 깃들여 있었다. 비슷한 성격의 논의는 이전부터 있었다. 예컨대 일본 외무성은 1963년 초, 한국이 경제적 곤란을 구제하기 위한 소비재 연불 또는 후불 수입을 요청할 경우 중국·인도네시아에 대한 선례에 따라 동등한 수준을 고려한다는 방침을 준비했다. 「對韓無償及び有償供與實施大綱(試案)」(1963.2.21, 外務省)(국민대학교 일본학연구소·동북아역사재단 편, 『韓日會談日本外交文書』 60, 2010), 333~341쪽(이하 『日本外交文書』). 긴급원조 교섭은 요시자와의 글도 참고할 수 있다. 요시자와 후미토시지, 이현주 역, 『현대 한일문제의 기원 : 한일회담과 '전후 한일관계』, 일조각, 2019, 260~262쪽.

19) 「대표부-외무부(제8차 수석대표간 비공식회담 보고)」(1964.6.11)(한국학술정보 편, 『한일회담 청구권관련문서』 44, 2005), 336~337, 339~344쪽(이하 『청구권관련문서』). 「韓国に対する当面經濟協力問題に関する基本的な考え方」(1964.7.29, 外務省), 『日本外交文書』 68, 297~307쪽; 신재준, 「국교정상화 전, 한일경제협력 논의의 전개와 성격」, 『역사학보』 237, 2018, 362~363쪽.

만, 식량 사정은 생각만큼 심각하지 않으며 더욱 소비재 도입은 한국경제의 발전에 근본적으로 이바지하는 것은 아니라고 덧붙였다.<sup>20)</sup> 계속해서 한국은 수석대표는 물론 사무 레벨 등 여러 경로를 통해 역조 개선의 필요성과 희망, 구체적인 요구사항을 전달했다.<sup>21)</sup>

한국은 1963년 대일수출입이 각각 2,500만\$와 1억 6천만\$로 1:6의 극단적 불균형 상태임을 지적하고 균형을 맞추는 방향으로 나아갈 필요가 있다고 강조했다. 이를 위해 당시 한국 정부가 관심을 가졌던 분야는 크게 둘이었다.<sup>22)</sup>

첫째, 1차산품 수출증대를 위한 일본 정부의 수입 금지·제한 조치의 폐지 또는 완화를 요구했다. 당시 한국은 무역구조상 농수산·광산물 등 1차산품의 수출 비중이 전체의 절반 이상을 차지했다. 공업제품의 비중은 1963년 이후에야 절반을 넘어섰다.<sup>23)</sup> 대일수출도 마찬가지였다. 특히 1차산품에는 대일수출 의존도가 높은 품목들이 많았다.<sup>24)</sup> 수산물의 경우

20) 그보다 수출상품 생산이 가능한 유휴공업시설을 가동하고 외환사정을 개선할 수 있는 원자재나 시설보수기재 등이라면 장기연불로 받을 용의가 있다는 입장을 표명했다. 「대표부-외무부(제9차 수석대표간 비공식회담 보고)」(1964.6.24), 『장기경제방식에 의한 대일자본재 도입, 1964』(외교사료관, 1293), 346~349, 351~358쪽.

21) 「韓国援助問題に関する韓国側要望内容」(1964.6.25, 外務省 經濟局 アジア課 / 經濟協力局 經濟協力課), 『日本外交文書』 68. 예컨대 외무성 직원들이 한국 정정 시찰 차 출장 왔을 때 외무부 정일영 차관과 김정태 동북아과장은 약 2천만\$의 긴급원조도 중요하지만 이런 종류의 협력은 늘 야당으로부터 청구권자금의 사전수수라는 비판을 받는다고 말하며 거액은 아니더라도 수입을 늘려주는 게 극히 중요하다고 강조했다. 「韓国視察出張報告」(1964.7.25, アジア局 広瀬 參事官 / 條約局 小和田 事務官) 『日本外交文書』 68, 491~529쪽.

22) 무역 불균형 개선과는 성격이 다소 다르지만, 무역 관련 한국의 요구사항에는 어선·어구의 대한수출 허용도 있었다. 일본 정부는 양국 어업의 경합, 평화선 및 어선 나포 문제 등의 이유로 1950년대 초부터 어선 수출을 사실상 금지했다.

23) 한국은행 집계에 따르면, 수출의 산업별 구성에서 공업제품의 비중은 1961~62년 각각 24.1%, 27.9%에서 1963~64년 52.2%, 54.5%로 증가했다. 한일경제공동조사단, 『한일경제협력의 방향과 그 배경』, 395쪽.

오징어·방어·전갱이·고등어·꽂치를 비롯해 기타 선어·염간어류(자유화) 등이 주요 수출품이었다. 농축산물은 잎담배, 생돈·생우·技肉(냉동쇠고기) 등이 해당했고, 광산물은 무연탄과 흑연의 자유화 및 관세 인하를 요구했다. 대미의존도가 큰 중석과 달리 흑연은 일본의 수요와 연계해 개발되었기 때문에 대일 의존도가 절대적이었다.<sup>25)</sup> 수입할당제의 폐지(자유화) 또는 완화는 이들의 공통 요구사항이었다.

둘째, 제조업 분야 보세가공무역과 그 증진을 위한 제반 제한 조치의 개선을 요구했다. 보세가공무역은 일정한 보세가공계약에 의해 계약 당사국으로부터 원료 또는 반제품을 무상수입하고, 이를 보세공장 또는 보세지역에서 제품화하거나 조작하여 위탁국으로 재수출 또는 제3국으로 수출하는 무역형태를 의미한다. 당시 한국의 대상 품목은 피복·조화·미싱·스카프·모직물·어망·비닐론 지갑·인형 외장(外裝)·야구 글러브·트랜지스터·라디오·견직물·알루미늄 원판·양식기 등 다양했다. 1960년대 초까지 보세가공이 총수출에서 접하는 비중은 그리 높지 않았지만, 별다른 자원·자본 없이도 가공임을 획득할 수 있다는 점에서 업계는 물론 정부 차원에서도 육성 의지가 강했다. 그런데 당시 한국의 경우 대부분의 원료를 일본에서 유상으로 수입하는 반면, 가공 후 수출은 미주 지역 위주로 일반 가공무역과 다르지 않았다.<sup>26)</sup> 대일수출은 극히 적었다(표 4).

24) 예컨대 1964년 수산물 수출의 대일 의존도는 68%(그 중 魚介類는 67%), 광산물은 73.5%에 달했다. 대미의존도가 높았던 생사(76.6%), 합판(97.9%), 의류(62.5%) 등과 확연히 구분된다. 한일경제공동조사단, 『한일경제협력의 방향과 그 배경』, 298, 400쪽. 그 가운데서도 활선어, 어개젓류, 김의 대일 수출 의존도는 거의 100%였다. 상공부, 『상공백서』, 1971, 440~446쪽.

25) 한일경제공동조사단, 『한일경제협력의 방향과 그 배경』, 312쪽. 1958~61년, 4년간 흑연 총생산량 중 대일수출의 비중은 64.9%에 달했다. 이와 관련해 1차산품 개발수출(광물의 매장 현황 및 개발 가능성 조사, 농산물 종자 개량, 수산 양식기술 등)도 주요한 요구사항의 하나였다. 이들 분야에 일본의 기술과 자본을 도입해 개발하고 나아가 가능한 경우 일정액의 수입(대일수출) 약속까지 받고자 했다.

표 4. 1962~67년, 연도별 보세가공수출실적 (단위: 1,000\$)

연도	일반무역 총수출 (A)	보세가공 수출 (B)	대일 보세가공 수출 (C)	보세가공용 원자재 수입(D)	대비 A:B / B:C / B:D
62	54,813.000	1,152.502	-	787.288	0.02 - 0.68
63	86,802.000	4,885.646	79.707	3,346.698	0.06 0.02 0.69
64	119,056.000	5,644.636	119.256	4,839.790	0.05 0.02 0.86
65	180,450.000	19,669.661	1,359.197	12,331.603	0.11 0.07 0.63
66	255,751.000	27,965.028	3,086.262	23,762.052	0.11 0.11 0.85
67	358,592.000	57,617.000	22,137.000	23,024.000	0.16 0.38 0.40

출전 : 『제2차 한일정기자료회담 준비자료 - 경제분야(잠정적인 의제)』(1968.7. 경제기획원), 『한일정기자료회의, 제2차 서울, 1968.8.27-29, 전 6권(V.1 사전준비철)』(외교사료관, 2562).

따라서 한국이 희망한 것은 보세가공이란 개념에 걸맞게 원자재 및 기계를 무상[無換]으로 수입하는 것이었다. 대금은 원자재를 가공하여 또는 기계를 가동해 만든 상품의 수출대금으로 결제한다는 구상이었다. 다음으로는 제품 수입관세 인하를 희망했다. 특히 일본에서 원자재를 수입해 가공 후 재수출하는 경우 제품가격 전체가 아닌, 부가가치분에만 관세를 부과할 것을 희망했다.

미국, 특히 한국대사관 관계자들이 양국 무역 문제에 대한 중재에 나서기도 했다. 예컨대 버거(S. Berger) 주한미국대사는 일본에 들렀을 때 요코타(黃田多喜夫) 사무차관, 우시로쿠 심의관 등 외무성 주요 간부들을 만나 한국 사정 및 한일관계에 대해 대화를 나눴다. 버거는 한국인의 일본 관 개선을 위해 이제껏 일본이 무엇을 했는지 묻고, 1차산품은 물론 합판·라디오라도 점차 수입해 한국인들의 일자리를 늘리도록 노력할 것을 권고했다. 그는 수입액의 증대 자체보다 한국인들의 대일 불신감을 줄이는 제스처로서 매우 효과적일 것이라고 말했다. 또 그때마다 크게 선전하

26) 한국생산성본부, 『보세가공무역의 효과분석』, 1963, 15~16쪽.

고, 드라마틱하게 포장함으로써 한국인들에게 인상을 남기라고 조언하기도 했다.<sup>27)</sup>

제안을 받은 일본 정부(외무성)도 큰 틀에서 대한경제협력 방안을 검토했다.<sup>28)</sup> 그러나 일본의 입장은 한국과 달랐다. 먼저 한국의 대일수출에서 가장 큰 비중을 차지하는 수산물의 경우 1961년 10월 이후 많은 부분이 자유화되었고, 고등어·전갱이·정어리·꽂치·방어·오징어·대구·청어·말린 청어알·가리비·관자 등이 연안어업 보호 차원에서 수입할당품목으로 남은 상황이었다. 일본 정부는 이들을 ‘한국산 활·냉동 및 염간 어패류(전갱이·고등어 제외)’로 일괄하여 한국만의 싱글 쿼터로 할당했다(1962~64년, 100~130만\$). 이를 통해 주로 방어와 마른 오징어, 명란젓을 수입했다.

일본은 이들 잔존 수입제한품목은 국내 생산자 보호나 시장 안정의 견지에서 탄력적인 조치를 취하기 어렵다고 판단했다. 단 방어나 마른 오징어와 같이 점증하는 수요에 비해 공급이 부족한 것은 수입을 약간 늘려도 좋다고 생각했다. 김도 비슷했다. 김의 경우 부득이한 경우를 제외하고는 연간 100만束 이내로 수입해달라는 1956년 중·참의원 농림수산물 위 요청

27) 「前駐韓パーガ米大使との内話に関する件」(1964.7.13, 外務省 アジア局 北東アジア課), 『日本外交文書』 68, 377~392쪽. 버거는 이상의 관점에서 일반적인 무역사절단이 아닌, 구매사절단을 한국에 보내는 게 좋으리라 생각하며 그때 한국이 아직 경험과 능력이 부족하므로 뭔가 합리적인 요망을 해올 것을 기다리기보다 일본이 무엇을 우선 구매할지 적극적으로 검토할 것을 권고했다. 또 일본은 한국과 비교해 대국이므로 일본이 먼저 양보해야 한다고 덧붙였다.

한편, 일본 외무성 관계자들의 한국 출장 시 주한미국대사관의 도허티 공사와 하비브(P. Habib) 참사관도 교섭의 진전을 도모코자 한다면 무역 확대를 진지하게 고려해야 한다고 거들었다. 「韓国視察出張報告」(1964.7.25, アジア局 広瀬 参事官 / 條約局 小和田 事務官), 『日本外交文書』 68, 491~529쪽.

28) 「韓国に対する援助問題(第2改正案)」(1964.6.29, 外務省 北東アジア課), 『日本外交文書』 68, 225~238쪽.

도 있어 규제를 즉각 완화할 수 없지만 생산량 및 가격추이에 따라 추가로 할당할 수 있다고 보았다.

보세가공수출은 일본 국내법상 ‘역위탁계약’에 해당했다. ‘역위탁계약’에 의한 원료 등의 수출은 표준 외 결제로 계약과 함께 통산성의 승인을 받아야 하지만 가공비의 적정성 등 계약 내용이 합리적이려면 어떤 국가/업자와의 계약도 승인되며 차별 없는 상황으로 파악했다. 단 원재료 무상수출 문제는 약간 달랐다. 즉 미국과 아시아 제국(諸國)을 제외한 자유권의 여러 국가들에게는 5~6개월 이내의 D/P 또는 D/A<sup>29)</sup>를 인정하고 있었지만, 한국은 대금 회수가 불안정하다는 이유로 원칙적으로 인정 대상에서 제외된 실정이었다. 그러나 외무성은 통산성 일각에서 대한수출 진흥을 위해 한국도 대상에 포함하는 방안을 검토 중인 만큼, 그것이 실현될 경우 한국의 요청도 자연스럽게 충족될 것이라고 보았다. 다만 가공에 필요한 기계설비의 연불은 별개의 문제이며, 수입관세 역시 자국 국내 산업과 관련하여 결정되어야 하는 것으로 보세가공제품이라고 해서 특별히 인하하는 것은 반대했다.

요컨대 일본 정부의 태도는 전반적으로 소극적이었다. 한국의 대일감정 완화 및 1차산품의 경우 국내 수급 사정에 따라 어느 정도 요구에 응할

---

29) Documents against Payment(지급인도조건). 화환어음의 송부를 받은 은행이 화물인수에 필요한 선적서류를 어음대금지급과 상환으로 인도하는 조건을 말한다. 수입업자는 미리 신용장을 개설할 필요가 없고 화물과 함께 송부된 선적서류를 외국환은행에서 대금 지급과 동시에 인수할 수 있다. Documents against Acceptance(인수인도조건). 매출자나 수출상이 발행하는 화환어음의 인수만으로 선적서류를 내주는 것. 매수자나 수입상이 은행에서 화환어음의 제시를 받았을 때 대금을 지불하지 않아도 단지 인수하는 것만으로 화물인환증이나 선적서류의 인도를 받을 수가 있으며 만기에 어음대금을 지불한다(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1592193&cid=50304&categoryId=50304>, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=319&ref=y&cid=43659&categoryId=43659>, accessed: 2024.8.20). 둘 다 계약서를 바탕으로 거래하는 무신용장 결제 방식의 일종이다.



의향은 있었지만, 그것은 상황에 따른 가변적인 것으로 기존 조치를 근본적으로 변경하려 하진 않았다. 또 어선 나포 사건이 발생하지 않는 경우에만 한다는 조건부 수입 증대를 검토했다(표 5).

표 5. 일본의 대한경제협력(무역) 방안(1964.7, 외무성)

분류(품목)		한국 희망		일본 방안
		1안	2안	
1차 산물	김	·자유화(최저 연간 500만束) ·관세(중가세 15% 이하) ·수입시기제한(4-9월) 폐지 ·수입업자지정제도 폐지	250만束 할당	금년 50만束 추가 할당 (총 250만束)
	마른오징어	자유화(적어도 금년 10만 피클 (약 250만\$) 할당	8만 피클 할당	금년 200만\$ 추가 할당 (총300만\$)
	방어	자유화	130만\$ 할당	
	꽂치·기타 FA어개류	자유화	-	
	진쟁이·고등어	자유화	수십만\$ 할당	
	소·돼지· 냉동쇠고기	·자유화 ·검역기간 단축 ·검역두수 증가	돼지 (연간 3만頭) 장기계약	·돼지(연간 3만頭) 수입 가능토록 외화할당 증대 ·검역제도는 현행 유지
	무연탄	자유화	30만 톤 할당	30만 톤 수입할당
	인상흑연	관세 감액	관세 감액	현재로서는 곤란
	토상흑연	자유화	-	자유화 곤란
	잎담배	자유화	500톤 구매	500톤 시험수입
	쌀		14,000톤 구매	14,000톤 구매
보세가공	·원재료·기계 무환수출 ·半제품 수출허가 ·제품수입관세 감액	-	가능한 조치를 계속 검토	

출전 : 『対韓国經濟協力(第2次案)(貿易關係)』(1964.7.28, 経 7), 『日本外交文書』 68.

1964년 7월 일본은 무역 증대 1차 조치로 김의 연간수입할당을 100만束에서 200만束으로 늘리기로 했고 그 외의 요망사항은 계속 단계적으로 해결하도록 노력하겠다고 전했다.<sup>30)</sup> 그러나 그 외에는 대체로 미진했다.

30) 「대표부-외무부(제11차 한일 수석대표간 비공식 회담 결과보고)」(1964.7.16), 『청구

김 50만束 추가 수입은 농림성이 신중한 태도라며 부정적 반응을 보이다 11월에 가서야 현재 김 생산철이므로 내년 4월까지 곤란하다고 답했다. 방어와 오징어 쿼터 증액에도 난색을 보였다.<sup>31)</sup>

가공무역의 경우 1965년 2월 시이나(椎名悦三郎) 외상 방한 시, 자신들도 관세 면제 등을 진지하게 검토했으나 현행 제도로는 불가하며 법률 개정이 필요하다는 결론에 도달했다고 밝혔다. 개정하고자 해도 현재 한국산 가공품 수입이 극히 소액이기 때문에 국회의 어려운 심의를 거치면 서까지 그럴 필요는 없다는 문제가 있다고 설명했다. 나아가 일본으로서는 현행 가공무역방식에서 제품이 반드시 일본에 수출되어야 한다고 생각하지는 않으며 오히려 이들을 광범한 세계시장으로 수출하는 것이 한국을 위한 것이라고 말했다.<sup>32)</sup>

이때 일 측의 발언 중 자국 상사 등이 한국이 결여한 세계시장 판매망을 지원함으로써 한국제품의 시장 확대에 협력할 수 있다고 덧붙인 것은 흥미로운 대목이다. 시이나는 원료는 일본에서 수입하고 제품은 타국에 수출한다는 사고방식은 업계의 반발을 초래할 것이라는 한국 측 주장에 대해 한국의 저렴한 노임을 이용해 일본에 제품을 들여오면 자국이 한국인을 착취한다는 비난을 초래할 우려가 있다고 반론했다.

서로의 노동력과 자본·기술을 활용하는 보세가공무역은 크게 보면 양

권관련문서』 44, 376~377, 380~385쪽.

31) 단 방어는 연말연초 수요 증가로 추가 수입이 있을 것이며, 오징어는 금년 홋카이도 오징어가 흉작이므로 수요 면으로 볼 때 적절한 시기에 해결할 수 있을 것이라고 가능성을 열어두었다. 「한일회담 재개 전의 제문제점 해결에 관한 청훈」(1964.11.9, 대표부-외무부), 『청구권관련문서』 45, 64~67쪽.

32) 한국 측은 원료 부분만 면세되면 가공무역의 대일 수출은 훨씬 늘어날 것이라며 이를 반박하고 재고를 요청했다. 「椎名外務大臣韓国訪問(昭和 40年 2月 17日-20日)の際の討議記録」(1965.2.25, 外務省 アジア局 北東アジア課); 「椎名外務大臣一行の訪韓の際における日韓經濟關係についての會談要旨について」(1965.2.26, 外務省 經濟局 加藤), 『日本外交文書』 74.

국 산업분업으로 연결될 수 있다. 위에 언급한 일본의 주장과 우려는 수긍할 만한 점이 없지 않다. 그러나 그와 함께 언급한, 한국의 해외판로 개척에 자국 상사가 기여할 수 있다고 한 부분은 주한일본상사의 활동 보장을 전제로 한 주장이라고 할 수 있다. 또는 그것을 요구하고 나설 수 있는 지점이었다. 후술하듯 그것은 곧 수교 후 소위 한국경제의 환경정비 요구로 이어지는 쟁점이기도 했다. 그런 측면에서 보세가공을 매개로 한 한일 산업분업에 소극적이었던 것은 일본의 관점에서 한국의 환경정비가 아직 미진하다고 생각했기 때문일 수 있다.

## 2. 무역회담과 무역협정 체결

일련의 논의를 통해 무역회담 개최에 합의한 것은 하나의 성과였다. 무역 문제가 막 제기된 1964년 6월에 한국이 무역회담 개최를 제안했고, 일본은 처음에는 조심스러운 반응이었지만 약 반년 후 시이나 외상 방한 시 동의했다. 회담 성격의 경우 애초 한국은 수산물 등의 수출증대 및 자본재 연불수입을 의제로 하는 일종의 경제회담을 제안했다. 그러나 일본은 농수산물 수입만으로는 불균형을 시정할 수 없고 그 외의 1차산품이나 공업제품 등의 수출력 증강 문제도 쌍방이 검토할 필요가 있다는 이유로 양국 통상관계 전반을 회담 의제로 다룰 것을 역제안했다. 이는 주한일본상사 활동 보장과 같은 자신들의 관심사도 같이 논의하려는 심산이었다.<sup>33)</sup>

양국은 1965년 3월 도쿄에서 1차, 같은 해 12월 서울에서 2차 무역회

33) 회담 형식에 대해서도 일본은 각료급으로 하자는 한국 제안에 반대했다. 이는 회담에서 가시적인 성과가 있어야 한다는 압박을 피하기 위한 것이었다. 이에 따라 회담은 양국 국장급을 수석대표로 하는 실무회담으로 개최되었다. 『日韓經濟會談及び對韓援助に関する件』(1964.6.15, 外務省 北東アジア課) 『日本外交文書』 68.

답을 열었다. 회답에서 우선 논의된 것은 1949년 이후 양국 통상관계의 법적 근간이었던 무역·재정 잠정 협정을 개정하는 문제였다. 단 협정 개정을 원하는 이유, 그리고 새로운 협정에 어떤 내용을 담을 것인지에 대한 양국의 속내는 전혀 달랐다. 일본은 자국민의 출입국 편의 보장 및 한국에서 경제활동의 발판이 될 수 있는 조항들을 넣고자 했고, 한국은 무역 불균형 개선안을 명시해 무역관계 개선의 계기로 삼고자 했다. 반면 출입국 편의 보장에는 소극적이었다. 한국으로서는 일본의 경제적 교두보가 될 수 있는 문제를 서두를 필요가 없었다.

양국의 이 같은 상반된 입장은 교섭에서 무역협정의 형식과 무역계획의 포함 여부, 크게 두 가지 쟁점으로 나타났다. 첫째, 일본은 잠정 협정을, 한국은 정식 협정을 원했다. 일본은 정식 협정은 국회 비준이 필요해 어렵다는 이유를 들었다.<sup>34)</sup> 그러나 실제로는 이것을 통상항해조약 체결의 전 단계로 간주했기 때문이었다. 즉 통상항해조약을 통해 경제 분야에서 최혜국(Most Favored Nation: MFN) 대우를 보장받으면 출입국·체재·상거래·과세·해운수송 등에서 그들의 제반 관심사를 일거에 해결할 수 있다는 것이 일본의 의도였다.<sup>35)</sup> 반면 한국은 통상항해조약이 원칙적으로는

34) 「면담내용」(1965.11.26), 『한일 간의 무역협정, 1964-66』(외교사료관, 1974).

35) 1964년 6차 한일회담에서 12년 만에 기본관계위원회가 재개되면서 일 측은 기본관계조약에 이 안건(현행 3협정 개폐 또는 통상항해조약 체결)을 삽입하는 문제를 검토했다. 「日韓基本關係協定に規定すべき通商關係事項に関する件(幹部會協議資料)」(1964.5.1, 外務省 經濟局 アジア課), 『日本外交文書』 68. 그러나 한국 측은 반대로 통상항해조약 체결은 끝내 이뤄지지 않았다.

한편 이것은 비단 정부만이 아닌, 민간업계의 관심사항이기도 했다. 예컨대 도쿄상공회의소 회장 아다치(足立正)는 1965년 12월, 2차 무역회담을 앞두고 외무성 나가야마(中山賀博) 경제국장에게 건의문을 보내 입국체제 편의, 주한일본상사에 대한 합리적 과세, 무역 등 잠정협정의 신속한 체결 등을 교섭 요청했다. 이외에도 외자도입, 가공무역 증진, 경제교류협의회 설치 등을 제안했다. 「日韓貿易會談に対する要望(写)送付について」(1965.12.13, 東京商工会議所), 『日韓經濟案件 / 第2次日韓貿易會談』(일본 외교사료관, 등록번호 2010-3997)(이하 처음 인용하는 사료

상호주의라 하더라도 실제로는 자본·기술의 우열에 따라 차별적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그것을 부정적으로 보았다. 그보다 무역·항공·해운 등 필요에 따라 개별 협정을 체결하는 편을 선호했다.<sup>36)</sup>

둘째, 무역 불균형을 시정할 수 있는 수단으로서 무역계획(trade plan)을 포함할 것인지를 두고 이견이 있었다. 무역계획을 요구한 것은 한국이었다. 한국은 무역계획에 품목별 수출입 목표실적을 명기하고자 했다. “片 무역 시정에 기여하지 못하는 무역협정은 곤란”하다는 이철승 회담 대표의 발언은 한국의 입장을 압축적으로 드러냈다.<sup>37)</sup> 반면 일본은 무역‘계획’은 시세에 뒤떨어진 방식으로 실제로는 일본에 의무를 부과하려는 것이니 곤란하다며 반발했다. 한국의 수출 품목인 농수산물은 공업제품과 달리 계절적 변동이 있어 1년 수입량을 사전에 대거 결정할 수 없다는 실질적인 이유도 들었다.<sup>38)</sup>

이처럼 새로운 협정을 둘러싼 양국의 동상이몽은 다른 여러 곳에서도 부딪혔다. 예컨대 초안 작성 과정에서 일본은 前文에 무역 확대 취지를 담았다면 한국은 본문에 확대‘균형’ 원칙을 명기하고자 했다. 또 일본이 무역 확대를 “법령의 범위 내”에서 “노력한다”(endeavor)고 표현했다면 한국은

---

철에 한해 등록번호 기재).

36) 유일한 전례로 한미통상항해조약(1957.11.7)이 있지만 집행과정에서 국내산업 보호에 불리한 경우가 많았고, 더욱 한일관계는 한미관계보다 더욱 미묘하므로 예기치 못한 불이익을 가져올 경우도 고려해야 한다고 보았다.

37) 「第2次日韓貿易會議(1965.12.15~12.18 於ソウル) 議事錄2 協定關係分科委員會」(1966.3, 外務省 經濟局 アジア課), 『日韓經濟案件 / 第2次日韓貿易會議』.

38) 한편으로는 조만간 김을 포함한 몇몇 품목의 관세 인하가 논의될 것이며 쌀은 자신들도 장기구매를 희망하지만 국내법상 난점이 있으니 계약이 아닌 다른 형식의 약정은 가능할 것이라고 하면서 유화적 태도를 보이기도 했다. 「면담내용」(1965.11.26) 『한일 간의 무역협정, 1964-66』; 「第2次日韓貿易會議(1965.12.15~12.18 於ソウル) 議事錄2 協定關係分科委員會」(1966.3, 外務省 經濟局 アジア課), 『日韓經濟案件 / 第2次日韓貿易會議』; 「대사관-외무부」(1965.11.26) 『한·일본 무역회담, 제2차, 서울, 1965.12.15-18』(외교사료관, 1676).

“조치를 취한다”(shall take)라는, 의무를 지우는 더 강한 표현으로 수정하고자 했다. 한국은 일본의 문안은 ‘노력한다’에 “법령의 범위 내”라는 제한 규정까지 있어 실제로는 무의미하다고 비판하고, 보다 실효성이 있어야 한다고 주장했다.<sup>39)</sup>

표 6. 1965년 무역협정 개정을 둘러싼 주요 쟁점

쟁점	일본	한국	무역협정
형식	통상항해조약 체결 전까지의 잠정협정	정식협정	정식협정
의도 (취지)	‘경제관계 강화 및 무역증진·발전’	‘경제관계 강화 및 무역증진·균형’	‘경제관계 강화 및 균형 잡힌 기초 하 무역증진·발전’
무역계획	(없음) ‘협정의 이행을 위한 양국 정부의 제안을 호의적으로 검토’	연간 무역계획 채택 (최소한 무역계획만큼의 수출입 허용)	(없음) ‘상대방 정부의 요청으로 수입쿼터 할당 전 상호 협의’
제한 규정	‘자국 법령의 한도 내에서 노력’	‘모든 조치를 취함’ (법령의 한도 내라는 제한규정 없음)	‘법령의 한도 내에서 모든 조치를 취하도록 노력’
출입국 및 주한일본상사 활동	협정에 규정	제외	제외

이상의 쟁점을 둘러싸고 2차 무역회담에서 양측은 공방을 벌였다. 잠정 협정이 아닌 정식 협정으로 체결했다는 점, 출입국 및 무역·사업활동 보장에 관한 규정을 협정에 포함하지 않았고, 아울러 통상항해조약 체결 문제를 미뤘다는 점에서는 한국 입장이 반영되었다. 다만 한국은 무역계획을 작성하지 못하면 무역협정을 연기시킬 방침이라고까지 말하며 강경하게 대응했음에도 그것은 결국 관철하지 못했다. “법령의 범위 내”라는

39) 「면담내용」(1965.11.26), 『한일 간의 무역협정, 1964-66』.

단서 규정도 남았다. 한국의 목표였던 무역 확대균형을 실현할 강제력은 부족했다고 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 한일협정 비준서 교환일이자 무역회담 마지막 날인 12월 18일, 양측은 재정·무역 신협정에 가조인했다.<sup>41)</sup>

무역협정을 정식 체결한 1966년 3월 24일, 외무부는 보도자료를 내고 “지금까지 불균형 상태에 있던 양국의 무역관계가 균형무역으로 진일보할 수 있는 점에 그 의의가 클 것”이라고 설명했다.<sup>42)</sup> 그러나 그것은 정부의 발표와 달리 보장된 것이 아닌, 다시 지난한 교섭을 요하는 과제였다. 언론도 실속 없는 무실한 협정이라고 비판했다.<sup>43)</sup> 무역협정 개정 교섭은 수교 후에도 양국 무역관계가 여전히 순탄하지 않으리란 것을 짐작하게 하는 일종의 전주곡이었다.

#### IV. 일본 정부의 ‘환경정비’ 요구와 문제의 장기화

무역협정이 체결된 것과 달리 무역 불균형 개선 문제는 무역회담에서도 여전히 답보 상태에 그쳤다. 일본은 1차산품 수출증대, 보세가공무역, 개발수출 등의 안전에 확답을 피하는 태도로 일관했다. 예컨대 한국이 보세가공산업의 중요성과 요구사항을 말하면 제도상 가능하나 대상 업종인 잡화와 경공업품이 자국 중소기업과 경합하므로 이들의 보호를 위해 적극

40) 단 이러한 문제를 논의하기 위해 공동위원회를 설치하고 적어도 연 1회 개최하기로 합의했다(5조).

41) 이에 따라 1950년 6월부터 시작된 양국의 청산무역도 폐지되었다. 「무역을 위한 재정협정 종결을 위한 각서 교환」(1965.12.18, 제185호). 「무역협정」(1966.3.24(정식 조인-발효), 제190호).

42) 「보도자료」(1966.3.24), 『한일 간의 무역협정, 1964-66』.

43) 『조선일보』 1965.12.21; 『동아일보』 1965.12.23.

적으로 추진할 수는 없다고 답하는 식이었다. 감·면세를 검토하겠다고 덧붙였지만, 실효성 없는 구두 약속에 불과했다.<sup>44)</sup>

개발수출의 경우 관심사가 달랐다. 한국은 기술과 시설 문제를 강조하고, 연불 또는 유산스<sup>45)</sup> L/C 방식의 도입 허용을 요청했다. 반면 일본은 자국 기업의 직접 참가와 공동 경영 등을 조건으로 제시하고 이를 위해 현지 조사가 선행되어야 한다고 말했다. 일본의 신중한 태도는 얼핏 당연할 수 있지만, 공동 경영은 합작투자의 한 형태라는 점에서 수교 직후 대일 경제심이 강했던 한국 사회의 정서를 감안하면 선뜻 수용할 만한 제안은 아니었다.

1차산품도 명확한 수출 목표실적을 확보하려는 한국과 구체성을 배제하려는 상대의 입장이 서로 충돌했다. 한국은 이 분야야말로 한일회담 타결의 촉진제라는 점, 청구권자금보다 무역을 통한 외화 획득이 더 필요하며 이는 야당의 강력한 요구사항이기도 하다고 강조했다. 그러나 일본은 1차산품 수입량은 자국 생산수급계획에 따라 조절한다며 구체적인 수치를 제시하진 않았다.<sup>46)</sup>

1차 무역회담의 공동성명<sup>47)</sup> 과 합의의사록은 논의 구도와 양국의 전반적인 견해 차이를 극명하게 보여줬다. 성명에서 한국은 “수년간 매년 5천만-1억\$ 수입 초과하였음을 지적하고 이러한 역조가 항구화하면 양국

44) 「무역회담(제3차 비공식 예비회담)」(1965.3.17, 대표부-외무부), 『한·일본 무역회담, 제1차, 동경, 1965.3.11-27』(외교사료관, 1675).

45) 일반적으로 무역 결제에서 어음의 지급 기한을 가리키며, 이러한 기한부 어음을 유산스 어음이라고 한다. 즉 어음의 지급 방법 중 일람급이 아닌 것으로 지급인이 지급 약속을 하고 일정 기간(통상 30일, 60일, 90일, 150일) 후에 지급하는 방식으로 단기 연불수입의 일종이다(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=8018&cid=43659&categoryId=43659>, accessed: 2024.8.20).

46) 「대표부-외무부」(1965.3.23), 『한·일본 무역회담, 제1차, 동경, 1965.3.11-27』.

47) 「대표부-외무부」(1965.3.26)(같은 사료철).



무역의 건전한 발전을 기할 수 없음을 강조”했다. 반면 일본은 “1964년 무역 밸런스는 상당히 개선되었다는 것을 지적하고 이는 금후 양국 무역의 건전한 발전을 약속한 것으로 생각”하며 “1차산품의 대일수출 증대도 중요하지만 보세가공 및 개발수출에 대한 협력을 통해 장기적으로 무역 확대균형을 도모하는 것도 필요”하다는 뜻을 밝혔다.

일본은 균형 무역은 장기적으로 검토-노력해야 할 문제라고 하면서 한국의 즉각적인 시정 요구를 거부했다. 대신 교류를 뒷받침할 수 있는 제도 마련, 이른바 경제적 환경정비를 거론하기 시작했다. 그것은 구체적으로 상용(商用) 목적의 일본인들의 한국 출입국 편의, 주한일본상사 지위·활동 보장 및 이중과세 방지, 공업소유권 보호 등이었다. 이들이 무역 확대의 선행조건 또는 그것과 상호 교섭 대상이 되는 셈이었다.

일본은 2차 무역회담부터 이 안건들을 본격적으로 제기하고 나섰다. 한국은 이들을 논의하는 것 자체를 꺼렸지만, 일본은 자국 입장을 메모로 수교했다.<sup>48)</sup> 일본은 공업소유권의 경우 한국 국내법이 상호주의를 취한 것과 자신들도 한국인의 출원을 인정할 의향을 갖고 있음을 상기시킨 후 기술을 도입하려면 특허권 인정은 꼭 필요하다고 주장했다. 상사 문제의 경우 첫째, 사증 발급기간 단축, 체재 허가기간 연장, 일반 상용(商容) 목적의 입국 허가 등의 편의를 요청했다. 둘째, 사업 활동과 관련해 현지법인 및 지점과 주재원연락사무소 설치 허가를, 마지막으로 오퍼상<sup>49)</sup> 으로서

48) 「第2次日韓貿易會議(1965.12.15~12.18 於ソウル) 議事録1 本會議」(1966.3, 外務省 經濟局 アジア課), 『日韓經濟案件 / 第2次日韓貿易會議』.

49) 당시 대외거래법에 의해 수출입 거래를 하기 위해서는 정부의 자격을 취득해야 했다. 해외로부터 수입 시에는 물품매도화약서 발행업(오퍼상), 반대로 수출 시에는 수출물품 구매업자(Buying Office) 자격이 필요했다. 오퍼상이란 해외 업체를 대신해 한국의 수요자에 대해 오퍼(물품매도화약서)를 발행하는 무역중개업자를 말하는데, 당시 일반적으로 수출입 쌍방의 자격을 모두 오퍼상으로 지칭했다. 후지타 토오루, 「일본 종합상사의 한국 비즈니스 변천」(김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-

적정한 과세를 요구했다.<sup>50)</sup>

이 같은 대립 구도는 한국의 관점에서 보자면 한일회담 중에 제기했던 경제협력의 핵심 의제, 즉 무역 불균형 문제가 해결되지 못한 채 수교 후 상대가 제기한 새로운 쟁점들과 다시금 대치하게 된 형국을 의미했다. 양측의 입장과 요구사항은 서로 맞물리며 줄다리기를 하는 듯한 양상을 빚었다. 무역협정까지 체결된 1966년 이후에는 대립 구도가 한층 선명해졌다.

예컨대 공업소유권의 경우 일본이 경제협력을 위한 소유권 보호 필요성을 강조하면 한국은 국내 형편상 시기상조라고 맞섰다. 1966년 4월, 3차 무역회담에서 일본 특허청 관계자는 경제관계의 원활한 진전을 위해서는 공업소유권 보호가 필수라고 주장했고, 자국의 기술 진보도 특허법과 기술도입으로 가능했다는 점을 강조했다. 또 연수생 수용과 자료 제공 등을 통해 한국의 특허행정 정비에 협력하겠다고 설득하는 한편, 자국의 출원이 일시에 쇄도할 것을 우려하는 한국의 불안감을 덜어내는 데 공을 들였다. 그러나 상공부는 상호주의가 현재와 같이 적용되면 실제로는 일방주의가 될 수 있다는 점을 지적하면서 국내 기술이 유린당할 것을 우려하는 업계를 먼저 설득·지도해야 한다고 주장했다. 따라서 이번 회담에서는 이야기를 잘 듣는 정도로 그치고 국내체제 정비를 선행한 후 실행 여부를 검토하겠다고 답했다.<sup>51)</sup>

2015 II 경제』, 역사공간, 2015), 539쪽.

- 50) 하나 더 눈여겨볼 것은 일본인 투자를 외자도입촉진법 적용 대상에 포함시켜줄 것을 요청했다는 것이다(이 시점, 동법(법률 제1544호, 1963.12.16)은 법 적용을 받는 외국인을 '정상적인 외교관계'를 맺은 국가 국민과 '외국에 10년 이상 영주'하고 있는 한국 국민으로 규정). 투자의 경우 국내에서는 당분간 일인의 직접투자는 물론 합작 투자도 받지 않는다고 할 만큼 경계심이 높던 때로 상당히 이른 시기의 요청이었다.
- 51) 『第3次日韓貿易會議議事錄』(1966.4, 外務省 經濟局), 『日韓經濟案件 / 第3次日韓貿易會議』(일본 외교사료관, 2010-4004). 참고로 1966년 4월 일본에서 열린 26차 국제공업소유권보호협회(AIPPI) 총회에서 저개발국 경제개발을 위해 선진국으로부터 기술도입 시 특별한 배려 하의 원조 요청이 있었다. 총회는 공업소유권 보

일본상사의 지위·과세 문제 양상도 비슷했다.<sup>52)</sup> 같은 회담에서 통산성은 무역 확대균형에 동감하지만, 그것을 위해서는 먼저 유리한 환경을 조성하는 것이 중요하다고 말을 꺼냈다. 한국 상품을 세계시장에 내놓기 위해서도 자국 상사의 협력과 공동노력이 필요하며 상사 주재원이 충분히 활동할 수 있어야 한다는 논리를 폈다. 또 상사 활동이 한국 수출에 공헌하는 측면이 있음을 강조했다. 구체적으로 첫째, 「출입국관리법」 시행령의 입국 허가 기준을 확대해 일반 商用·무역 목적의 입국 인정을 요구했다. 동시에 체재 기한을 처음부터 1~2년 허용해 주길 요청했다.<sup>53)</sup> 둘째, 가능한 한 빨리 오퍼상으로 등록해 주고, 그에 따라 현재 도매업으로 과세하는 것을 시정해 주길 요청했다.

그러나 한국은 전향적으로 검토하겠다고 하면서도 요구를 일방적으로 수용하려고 하지는 않았다. 상공부는 국내에서 야당과 민간 모두 양국 관계가 장차 균형 상태로 나아갈지에 관심이 대단하다는 사실을 환기시켰다. 이어 회담에서 적극적인 성과가 있다면 정부의 의사를 부드럽게 추진할 수 있다고 말했다. 즉 일본이 먼저 불균형 개선 조치를 취해 한국도 상응하는 액션을 취할 수 있는 계기를 만들어달라는 뜻이었다. 외무부 전상진 차관보도 오퍼상 등록 준비는 하고 있지만 언제 결단할지가 문제이며 이 회담이 모멘트가 되길 바란다 고 거들었다. 국교정상화는 되었지만 무

---

호 원칙을 엄수하되 저개발국 사정에 따라 약간의 조정이 가능하다는 정도로 결론을 냈다. 『매일경제신문』 1966.6.3. 이 기사는 '일본서 개최한 공업소유권(전 특허국장 이윤모 변리사 연재, 5.31-6.3).

52) 『第3次日韓貿易會議議事錄』(1966.4, 外務省 經濟局), 『日韓經濟案件 / 第3次日韓貿易會議』.

53) 당시 「출입국관리법시행령」(1966.1.12, 대통령령 제2372호)상 경제 관련 입국은 기술지도 또는 한국 상품의 수입 상담 목적으로 엄격히 제한되었다. 체류 기한의 경우 기자나 상사 주재원들은 대개 3개월에서 6개월의 단기 체류사증을 받았는데, 그나마 후자는 15일짜리 통과사증으로 입국하는 경우도 많았다. 이 경우 여러 명이 릴레이식으로 돌아가며 체류했다. 또 자녀 동반 입국을 요청했다.

역에서도 정상관계가 되어야 한다는 목소리가 높은 만큼 불균형 개선 전망이 서야만 상사 건도 결단할 수 있다고 주장했다.<sup>54)</sup>

이처럼 양국이 서로의 요구사항을 두고 줄다리기하면서 자연 무역 불균형 개선 문제도 쉽사리 실마리를 찾을 수 없었다. 1967년 이후에는 아예 일련의 회담에서 무역 ‘확대균형’을 논의하는 것조차 어려워졌다. 예컨대 1967년 7월 4차 무역회담의 사전 절충 과정에서 일 측은 한국이 제안한 의제 중 무역 균형·증진에 난색을 표했다. ‘균형’은 회담의 성격을 한국의 요구에만 맞춰 일방적으로 치우치는 인상을 준다는 이유였다. 외무성은 이를 언론에 발표하면 자국의 대외통상정책 일반이 균형무역으로 전환된 것 같은 인상을 줄 수 있어 통산성이 강력히 반대할 것이라고 주장했다. 한국 측은 ‘균형’을 포함한다는 전제로 일본상사의 과세 문제 논의를 인정한 것이라고 반박한 끝에 겨우 입장을 관철할 수 있었다.<sup>55)</sup>

구체적인 성과 도출이 거듭 지연된 것은 불균형의 현상과 원인에 대한 일본 정부의 입장이 한국과 전혀 달랐기 때문이다. 무엇보다 외무성은 수교 후 양국의 무역 현황을 비정상적인 것으로 보려 하지 않았다. 예컨대 1966년 한국의 대일 수입은 통관 베이스로 3억 3,500만\$로 전년 대비 86% 대폭 증가했고, 수출은 74% 증가했다. 자연 한국의 대일 수출입 비율은 1:4.36에서 1:4.68로 나빠졌고, 대일 적자는 1억 3,900만\$에서 2억 6,300만\$로 2배 가까이 증가했다(표 7).

54) 토의 중 일 측은 한국의 태도는 상사 활동을 제한하면서 片무역 시정이 안 된다고 불만을 표하는 격이라고 불평했다. 그러자 전상진은 제한하는 데도 이만큼 역조인데 제한을 없애면 어떻게 될 것인가라고 생각할 수도 있다고 반박했다. 짧은 문답이었지만 역조 개선과 환경정비, 서로 상대의 조치를 선결 조건으로 내세우며 해결을 촉구했던 구도가 잘 드러났다.

55) 「대사관-외무부」(1967.7.7), 『한·일본 무역회담, 제4차, 서울, 1967.7.13-14』(외교사료관, 2426).

표 7. 1962~66년, 한일무역 현황(통관/외환 기준) (단위: 1,000\$)

연도	대일수출		대일수입		수출입 비율	
	통관	외환	통관	외환	통관	외환
1962	28,504	24,649	138,140	115,824	1 : 4.85	1 : 4.68
1963	26,980	24,123	159,661	132,767	1 : 6.15	1 : 5.50
1964	41,667	31,295	108,841	102,799	1 : 2.61	1 : 3.28
1965	41,315	37,004	180,304	159,527	1 : 4.36	1 : 4.32
1966	71,688	69,229	335,170	221,690	1 : 4.68	1 : 3.20

출전 : 「1966年の対韓貿易について」(1967.7.4. 経・ア), 『日韓經濟案件 / 貿易不均衡問題』(일본 외교사료관, 2010-4015).

단 외무성은 1966년 한국의 대일수입이 이처럼 증가한 것은 하반기부터 실시 단계에 들어선 청구권자금과 민간 상업차관의 영향이 크다고 보았다. 동년 수입통관액 중에는 약 3천만(3,090.3만)\$의 청구권자금이 포함되었고, 1964년 12월부터 1966년 8월까지 대한수출 승인된 34건(1억 3,400만\$)의 상업차관 중 상당액도 1966년에 선적되었다.

여기서 외무성은 통관과 외환 기준의 차이에 주목했다. 1966년 대일 수입에서 통관과 외환의 차액은 1억\$ 이상으로 직전 4년간 적게는 6백만\$, 많게는 2,700만\$였던 것과 비교해 매우 크다. 이것들은 대개 청구권자금과 상업차관 선적분이다. 따라서 이들을 제외한 일반무역의 동향을 살펴보기 위해서는 통관보다 외환통계를 주목해야 한다는 게 외무성의 생각이었다. 외환 기준으로 1966년 대일수입은 2억 2,200만\$, 전년 대비 39% 증가했다. 그러나 수교의 영향·충격을 생각하면 그다지 놀랄 만한 증가는 아니며, 대일수출 또한 6,900만\$로 전년 대비 87% 증가했다. 외무성은 외환 기준 1966년 한국의 대일 수출입 비율은 1:3.20으로 1965년 1:4.32와 비교해 오히려 대폭 개선된 것으로 해석했다.<sup>56)</sup>

56) 「1966年の対韓貿易について」(1967.7.4. 経・ア), 『日韓經濟案件 / 貿易不均衡

외무성은 한국의 대일수입품목에도 주목했다. 대일수입물자의 43%를 차지하는 기계·기기류는 한국의 경제발전과 공업화에 공헌하는 물자라는 점, 다른 주요 물자인 철강을 중심으로 한 금속품과 화학섬유 등 공업 원재료 역시 한국의 수출용 상품에 쓰이는 것이라고 지적했다. 즉 양국 무역의 불균형은 자국 상품에 대한 한국의 수입 수요에 주로 기인한다고 판단했다. 따라서 불균형 시정에 대한 한국 요망에 협력을 아끼는 것은 아니지만 양국간 균형을 엄격히 요구하기보다 장기적인 무역 확대 과정에서 무역수지 전체의 균형을 추구하는 것이 한국 경제발전에 바람직하다고 설득한다는 것이 외무성의 입장이었다.<sup>57)</sup>

한일협정에 따라 청구권자금과 공공·상업 차관이 1966년부터 본격적으로 들어오기 시작했으므로 통관이 아닌 외환 기준으로 수출입 비율을 따졌을 때 역조 정도가 누그러지는 것은 분명하다. 그렇지만 공공/상업차관 역시 결국은 원리금을 상환해야 하는 것이고, 크게 보면 일본 물품의 판매 행위였다. 그런 점에서 1965~66년 통관/외환 기준의 차이에만 주목해 무역 불균형이 개선되었다고 본 외무성의 진단은 부분적으로는 틀렸다고 할 수 없지만, 양국 경제교류의 실체를 적절히 짚었다고 볼 수 있는지는 의문이다. 더욱 역조는 비단 수교 후 돌출된 것이 아닌, 이전부터 누적된 고질적이고 구조적인 문제였다. 수입제한(할당) 완화·폐지, 보세가공 촉진을 위한 제도 개선, 관세 인하 등 한국의 요구사항도 대일 수출의 구조적인 장애물들이었다. 결국 일본은 더 본질적인 문제들에는 외면했다고 볼 수 있다. 양국이 상호 접점을 찾기는 지극히 어려울 수밖에 없었다.

이처럼 서로의 상반된 인식과 입장이 줄다리기하는 가운데 수교 후에도 양국 무역의 불균형은 의연히 지속되었다(표 8). 한국 자료에서

---

問題」.

57) 「日韓貿易問題(日韓貿易會議及び日韓定期閣僚會議における討議)(1967.9.1, 經濟部 総務參事官室)(같은 사료철).

1966~69년 4년간 대일 역조 비율은 표 7의 '통관'에 해당하는 '총수출입'과 '외환'에 해당하는 '일반무역', 각각 1:4.4에서 1:57, 1:3.4에서 1:3.5로 어느 쪽도 결코 개선되지 못했다. 청구권자금이나 차관에 의한 수입이 아니더라도 정부보유외환(KFX)에 의한 정부·민간의 대일수입이 대일수출을 크게 웃돌았다.

표 8. 1965~69년, 대일무역수지 (단위: 100만\$)

	수출	수입					총수출입 역조 비율	일반무역 역조 비율
		KFX	청구권	차관	기타	계		
65	44.0	166.6	-	-	-	166.6	1 : 3.8	1 : 3.8
66	66.3	222.2	4.1	50.5	17.0	293.8	1 : 4.4	1 : 3.4
67	84.1	298.2	32.8	90.2	21.9	443.1	1 : 5.2	1 : 3.5
68	99.7	438.3	42.6	129.3	13.8	624.0	1 : 6.3	1 : 4.4
69	133.3	466.3	34.7	228.5	24.3	753.8	1 : 5.7	1 : 3.5

출전: 경제기획원, 『한국경제의 개관』, 1971, 126쪽.

그런 가운데 무역 불균형 문제를 당장에 해결하는 것이 아닌, 좀 더 장기적인 시야로 전망하면서 양국의 산업분업을 모색하는 시각이 조금씩 싹텄다. 앞서 보았듯, 그것은 기본적으로 일본 정부의 시각이었다.<sup>58)</sup> 그런

58) 1965년 3월 일본의 한 일간지에는 자국 정부가 외무·통산·농림 등 관계부처 연락 기관을 설치하고, 한일장기경제체제와 산업 분업화에 대한 내부 검토를 시작한다는 요지의 기사가 실렸다. 기사는 정부가 양국의 무역 확대라는 목표에서 한국경제의 체질 개선과 동시 자국의 산업구조를 고도화하여 분업체제를 확립해야 한다는 문제의식을 갖고 있다고 보도했다. 따라서 장기경제정책을 입안하는 경우 일본뿐만 아닌 한국의 산업체제 확립을 포함한 대책을 수립해야 한다는 것이었다. 『日本經濟新聞』 1965.3.28; 『第1回日韓貿易會議/フォローアップ』(일본 외교사료관, 2010-3993). 다른 자료와 교차 검토가 필요하겠지만, 이 기사는 일본 정부의 대체적인 분위기를 잘 보여준다.

데 1967년 연말에 열린 제1차 한일무역합동위원회에서는 한국 정부도 양국 무역 나아가 경제관계를 장기적 관점에서 전망한다는 생각에 공명하는 듯한 모습을 보인 것이 포착된다.

이 회의는 각료회의 및 무역회담의 결정사항을 집행하고, 이들 회의에서 토의해야 할 사항을 실무 레벨에서 건의하기 위한 정부 차원의 위원회를 구성하자는 한국의 제안에 따른 것으로 애초 한국은 여기서 불균형 시정을 위한 5개년계획과 같은 것을 만들고자 했다.<sup>59)</sup> 그러나 중장기 경제정책·경제정세에 관한 의견교환의 장으로 규정한 일본의 입장에 의해 회의의 성격은 개발수출·가공무역·합작투자를 통한 중장기 무역 확대·균형 방안을 논의하는 자리로 바뀌었다. 폐회식에서 한국 수석대표인 이철승 상공부 차관은 “양국의 무역관계를 세계경제의 움직임이라는 보다 큰 테두리 속의 하나로서 취급하였다는 점과 … 2차산품의 교역까지를 포함하여 장기적인 방향을 거시적인 입장에서 전망하였다는 것은 지금까지는 없었던 새로운 시도였다고” 말했다.<sup>60)</sup>

여기서 새로운 시도였다는 평가를 눈여겨볼 필요가 있다. 그것은 회의의 성과에 대한 자찬의 표현일 수 있지만, 일정 정도 달라진 논의의 성격을 반영한 측면도 있었다. 비록 한국이 먼저 장기 경제협력 논의를 제안한 것은 아니었지만 설령 일본의 고집으로 부득이했다고 하더라도 그것을 수용한 것은 분명 작지 않은 변화였다. 불균형 개선 논의에서 장기적 관점은 곧 눈앞의 역조현상에서 시선을 돌린다는 의미가 있었기 때문이다. 이것은 곧 무역 문제의 위상 또는 성격이 당장의 역조 개선을 요구했던 그전까지의 그것과는 다소 달라진다는 것을 의미했다.<sup>61)</sup> 기계설비와 부품 등 생

59) 「日韓貿易合同委員會設置に関する韓国側提案について」(1967.10.11, 経 ア), 『日韓經濟案件 / 第1回日韓貿易合同委員會』.

60) 「무역합동위원회 운영방안」(1967.12.18, 한국); 「한국 측 수석대표 폐회사」(같은 자료철).



산재와 중간재의 높은 대일 수입의존도, 산업 내 분업 미진전, 그 결과로 인한 대규모 대일무역수지 적자라는 대일무역의 오랜 특징<sup>62)</sup>은 이처럼 한일이 산업분업 방안을 주된 의제로 올리고 그것을 본격적으로 고민하기 시작하면서 한국경제에 한층 깊이 구조화되었다.

## V. 맺음말

이 글은 오랜 기간 만성화했던 한일무역 불균형 구조가 언제부터, 어떻게 만들어졌는지, 다른 길은 없었는지 등을 살펴봄으로써 현대 한일경제관계의 역사적 의미를 비판적으로 살펴보고자 했다.

대일무역 불균형은 수교 이전부터 고질적이고 심각했다. 한국 정부는 1964년 한일회담 과정에서 이 문제를 처음 거론하며 개선을 시도했다. 그러나 1966년 무역협정 개정 교섭 및 그 이후에도 불균형 현상은 좀처럼 달라지지 않았다. 무역 확대·균형을 위한 한국의 경제환경 선(先)정비라는 일본 정부의 새로운 요구에 맞닥뜨려 논의가 제자리걸음을 거듭했기

61) 논의 양상이 이처럼 달라진 데는 한국경제와 대일무역의 구조적 변화의 영향도 있었다. 1차 경제개발계획에 이어 1967년 2차 계획이 이어지며 한국의 산업구조는 공업 중심으로 빠르게 변화하기 시작했다. 특히 원자재와 설비를 수입해 가공 후 수출하는 경제구조가 정착되면서 수출 품목의 구성이 크게 달라졌다. 예컨대 1965년 공산품의 수출 비중은 60%를 갓 넘기는 수준이었지만 1970년에는 80%를 넘겼다. 대일수출 품목도 마찬가지로 1966년에는 1차산품의 비중이 60%를 넘겼고, 가공품은 10% 남짓했지만, 1970년에는 전자는 30%, 후자는 55%로 정반대로 달라졌다. 자연 대일 무역 교섭에서도 1차산품보다 보세가공을 포함한 2차산품 문제가 더 부각되었다. 이에 대해서는 신재준, 「1960년대 한국의 대일청구권 및 '경제협력' 교섭 연구」, 244~246쪽 참고.

62) 임휘철, 「청구권협정 - 협정 이후의 한일경제관계」, 186, 205~206쪽.

때문이다. 그 와중에 1960년대 후반 이후 양국은 초보적이지만 산업분업 구상을 논의 의제로 올리기 시작했다. 이후의 관련 논의에서 산업분업은 무역 불균형 문제보다 더 우선하여 취급되었다. 요컨대 한국 정부가 장기 경제협력과 산업분업 논의에 공명하면서 그전까지 불균형 개선에 초점을 맞추었던 대일무역 교섭의 성격 또는 방향이 살짝 틀어진 이 시점, 1960년대 후반~1970년대 초는 결과적으로 불균형 문제의 해결을 장기 과제로 미뤄버렸다는 점에서 양국 무역관계, 나아가 한국경제 발전 방향의 한 분기점이었다.

덧붙여 그것은 1950년대부터 의연히 존재했던, 한일의 긴밀한 유대와 산업분업을 구상했던 미국의 동아시아 지역통합전략이 정치(수교)면에 이어 경제면에서도 그 구상을 구체화하는 쪽으로 한 걸음 다가선 것이란 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 한일협정 체결로 양국 분업체제의 토대가 마련된 것은 맞지만 그것이 수교와 동시에 곧바로 실행에 옮겨졌던 것은 아니다. 그런 점에서 한국이 무역 불균형 개선 문제를 앞세우며 산업분업 논의에 본격적으로 발을 들이길 미뤘던 1965년 이후의 몇 년간은 한일 분업, 나아가 미 지역통합전략의 또 한 번의 유예 기간이었다고도 할 수 있다.

(2024.07.12. 투고 / 2024.08.19. 심사완료 / 2024.08.21. 게재확정)

[Abstract]

**Korea-Japan negotiations to resolve trade imbalance in the 1960s  
and permanent of trade imbalance between the two countries**

Shin, Jaejoon

This article empirically examines when and how the Korea-Japan trade imbalance structure, which has been chronic for a long time, was created. The trade imbalance with Japan was chronic and serious even before 1965. The Korean government first brought up this issue during the Korea-Japan negotiations in 1964 and attempted to resolve it. However, the imbalance phenomenon did not change much during and after the 1966 Trade Agreement revision negotiations. This is because discussions on imbalance have come to a standstill in the face of the Japanese government's new demands for a preemptive overhaul of Korea's economic environment. Meanwhile, after the late 1960s, two governments began to bring up the idea of division of two country's industry, although it was rudimentary, as a topic of discussion. In subsequent discussions between the two governments, division of industry was given priority over trade imbalance. As a result, resolving the trade imbalance problem was postponed as a long-term task. In that respect, the moment when Korean government agreed to discuss long-term economic cooperation and division of industry was a turning point in the direction of Korea-Japan trade relations and the development of the Korean economy.

□ Keyword

Korea-Japan relations, 1965 Treaty between Korea and Japan, Korea-Japan trade negotiations, Korea-Japan Trade Agreement, Korea-Japan division of industry

[참고문헌]

1. 사료

한국 국가기록원 소장 정부 문서

한국 외교사료관 소장 외교문서

일본 외교사료관 소장 외교문서

국민대학교 일본학연구소·동북아역사재단 편, 『韓日會談日本外交文書』,  
2010.

한국학술정보 편, 『한일회담 청구권관련문서』, 2005.

2. 단행본

경제기획원, 『한국경제의 개관』, 1971.

국사편찬위원회 편, 『한국경제정책자료』 1(1948.8-1949.12), 2009.

기미야 다다시 저, 이원덕 역, 『한일관계사』, AK, 2022.

김도형·아베 마코토 외, 『한일관계사 1965-2015 II 경제』, 역사공간, 2015.

민족문제연구소 편, 『한일협정을 다시 본다』, 아세아문화사, 1995.

상공부, 『상공백서』, 1971.

이대근, 『해방 후 1950년대의 경제』, 삼성경제연구소, 2002.

이현진, 『미국의 대한경제원조정책 : 1948~1960』, 혜안, 2009.

정재정, 『한일회담·한일협정 그 후의 한일관계』, 동북아역사재단, 2015.

최상용·이원덕·이면우 공저, 『탈냉전기 한일관계의 쟁점』, 집문당, 1998.

한국생산성본부, 『보세가공무역의 효과분석』, 1963

한일경제공동조사단 편, 『한일경제협력의 방향과 그 배경』, 한국생산성본  
부, 1965.

한일역사공동연구위원회 편, 『한일역사공동연구보고서』 제6권, 2005.

허은 편, 『냉전분단시대 한반도의 역사 읽기』, 선인, 2015.

李鍾元, 『東アジア冷戦と韓米日関係』, 東京: 東京大学出版会, 1996.

### 3. 논문

여인만, 「한일 경제분업관계의 역사와 대한 수출규제의 의미」, 『역사비평』 129, 2019.

이현진, 「해방 이후 미국의 한일경제관계 구상」, 『이화사학연구』 47, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2013.

차철욱, 「이승만정권기 한일통상협정과 무역구조」, 『역사와 경계』 50, 부산경남사학회, 2004.

차철욱, 「1950년대 한일무역 중단에의 정치적 성격」, 『부대사학』 30, 부산대사학회, 2006.

太田修, 「大韓民國樹立と日本-日韓通商交渉の分析を中心に」, 『朝鮮學報』 173, 1999.