

연구총서 2000-21

일본의 외교정책 결정요인:
북·일국교정상화를 중심으로

김 영 춘

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 한반도 정세의 급변에도 일본의 대북 관계개선은 상대적으로 둔하다. 최근의 북·일 수교교섭에서 양국은 협상을 서두르지 않고 실질적·실무적 협의를 진행시키고 있다.

일본이 생각하는 대북관계의 해법은 무엇인가? 본 연구는 이러한 해답을 알기 위하여 일본의 국내정치체제가 외교정책(대북정책)에 미치는 영향을 분석해 보기로 한다. 대북정책을 결정하는 국내요인으로는 여·야당, 관료(특히 외무성), 재계, 그리고 매스미디어와 여론에 초점을 맞추어서 연구하고 평가하기로 한다.

1. 일본의 국내정치와 외교정책

일본의 국내정치의 변화가 대외정책 즉 대북정책에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 대외정책의 결정기반으로 국내정치를 분석할 경우 중요한 것은 누가 정치를 주도하고, 누가 정책결정에 영향력을 미치는가에 대한 문제를 파악하는 것이다.

일본의 외교정책 결정과정에 관한 전통적인 시각은 엘리트모델의 관료, 자민당, 재계의 구성요소를 중시한다. 그러나 최근 일본의 다원론자들은 관료, 자민당, 재계뿐만 아니라 여·야당 및 각 당의 파벌, 정부부처, 이익집단, 매스미디어 및 여론 등이 외교정책에 심각한 영향을 주었다고 분석한다.

엘리트모델 내에서도 일본의 관료가 강력하다는 점에 주목하여 관료정치론을 주장하는 의견이 적지 않다. 무라마쓰는 이러한 관료 세력의 진출을 활동량과는 별도의 자율성이라는 시점(視點)으로도 관찰

해야 한다고 주장한다. 그는 활동량이 많아도 자율성이 약한 집단은, 또 그 역의 경우에도 큰 권력을 보유한 것은 아니라고 분석한다. 따라서 일본의 정치를 관료정치라 보는 것은 잘못이라고 결론짓는다.

그러나 여기서 와타나베 아키오는 이러한 엘리트모델이 복잡한 일본의 정치를 극단적으로 단순화하였으며, 오키나와 반환 케이스에는 맞지 않으며 여론이 가장 중요한 요인이라고 주장하면서 엘리트모델을 비판하였다.

엘리트이론을 변형한 ‘제한된 다원론’(limited pluralism)이라고 불리는 사고방식이 있다. 이 제한된 다원론은 외교정책과정에 등장하는 주역이 자민당, 재계, 관료 3자에 국한되는 것으로 보는 점에서는 엘리트 이론과 같다. 차이점은 제한된 다원론이 보수당의 파벌이나 관료 간의 대립 또는 재계 내부의 알력 등 엘리트집단이 지닌 다원적인 양상을 중시하는 데에 있다.

다원적인 양상에 대한 첫번째 논점은 1973년의 석유 위기가 보수당과 관료, 거기에 이익집단을 둘러싼 종래의 관계를 완전히 새롭게 하는 계기가 되었다고 주장하는 것이다. 경제 규모의 확대가 기정 사실화되어 있는 상황에서는 이러한 정책의 실질적인 담당자는 바로 관료였던 것이다. 관료는 경제자원의 배분권을 쥐고 있었다. 그러므로 보수당 정치의 주역이 되고, 그 중추부를 차지하는 것이 가능하였다. 그런데 그것을 1973년의 석유 위기가 일시에 바꾸어 놓았던 것이다. 저성장기에 있어서 ‘뭉’의 확장이 완만해지기 시작함에 따라 뭉을 재분배하는 문제는 고도의 정치적인 흥정을 필요로 했으며, 그것은 관료의 손으로는 감당할 수 없는 과제였다.

석유 위기 시기 이후의 정치에서 정책형성의 중심은 자민당의 정책심의기관인 정무조사회(政務調査會)로 이행했다고 생각한다. 그것은 근래에 갑자기 많은 화제에 오르고 있는 자민당의 ‘외무족’, ‘건설

족'이나 '농림족' 등 '족'(族) 집단의 명칭으로 불리는 압력정치의 대두에 주목하기 때문이다. 현재의 보수 정치가 지닌 관련 정·관·재계(政·官·財界)의 복층 구조는 정책별로 다원화하여 그 때문에 정책형성을 분산시키고 있다. 이것이 '족' 정치라고 불리는 실상이다.

재계에 관해서도 최근 다양화의 양상이 깊어가고 있다. 그것을 촉진하고 있는 것은 일본 경제 규모의 확대와 국제화 그리고 장기화하고 있는 불황이다. 재계는 재계로서가 아니라 개개의 기업가 자신의 이해 관계에 기초를 두고 보수당의 정치가에게 접근하는 것이다.

일본의 정치체계를 엘리트모델에서 파악하는 경향이 두드러졌으나 1980년대부터는 다원주의적 시각이 더욱 설득력을 얻는 추세이다. 최근에는 다원주의적 관점을 전제로 하여 어떠한 형태의 다원주의인가를 규명하는 데 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다.

대외정책결정의 주요 행위자인 수상, 외무성, 자민당, 재계, 그리고 매스미디어의 역할을 살펴보기로 하자. 일본 외교정책 결정과정에서 수상이 여타 정책행위자를 압도하는 발군의 역할을 수행하고 있다.

비상시형 정책결정의 사례(예, 1972년 일·중 국교정상화)는 기본적으로 현상변경을 추구하는 움직임, 상징적으로는 수상에서 비롯되어 그러한 위로부터의 압력이 소수의 정치가·고급관료 등의 손에 의해 정책화되고 실시되었다.

비상시형 정책결정 경우에 있어서 외무성은 해당 관계국 간에 선별적으로 협의한 후 간부회의에서 의견을 조정하고 내부의 의사전달 통로를 통하여 수상에게 보고함으로써 정책결정이 이루어진다.

자민당이 대외정책의 결정과정에 압도적인 영향력을 행사하게 되는 것은 이슈가 고도의 정치적인 성격을 띠게 될 경우이며, 이러한 상황 아래서는 상대적으로 관료기구(외무성)의 역할은 축소되는 것이다. 정치적 이슈는 일반국민이 관심을 가지는 영토문제(북방영토) 혹

은 국교문제(일·중 국교정상화) 등이다.

재계는 정권여당이나 관료에 비해 개개의 외교안건에 대한 직접적인 관여도가 훨씬 적으며 정책결정과정에서의 행위자로서의 행동력도 상대적으로 약하다고 하겠다.

일본의 매스미디어 중 3대 신문(『아사히신문』, 『마이니치신문』, 『요미우리신문』)의 구독자는 전국의 절반정도이며, 특정사건에 있어서는 정부의 발표보다 더 신뢰를 받는다고 한다. 외교정책 결정과정에서 매스미디어는 국민적 콘센서스를 형성시키는 데 공헌(혹은 방해)하기도 한다. 일본 신문이 활발한 콘센서스 형성에 노력하는 것은 중·일 정상화 과정에서 보여 주었듯이 일본의 국익과 신문사 자체이익(부수경쟁, 광고수입)을 고려하기 때문이다.

2. 일본의 다원주의 시각과 대북정책

북·일 수교과정에서 엘리트모델은 많은 문제점을 내포하고 있다. 즉 타이어의 엘리트모델에서 재계는 정치가(자민당)에 영향을 미치고, 정치가는 관료를 지배하며, 또 관료는 재계에 영향을 미친다는 관계는 일본의 복잡한 정치현실을 단순화시켰다는 비난을 받는다.

제한적 다원론은 엘리트이론과 같이 외교정책 결정과정을 관료, 자민당, 재계로 국한하여 보는 것은 같으나, 차이점은 보수당의 파벌이나 관료의 대립 또는 재계의 알력 등 다원적인 현상을 중시하는 것이 다르다.

우선 제한적 다원론의 시각으로 북·일수교 교섭과정을 살펴보기로 하자. 북·일수교의 추진배경으로는 다케시다 수상의 결단과 가네마루 전 부총리의 강력한 지원(타나베 사회당 전 서기장 등의 협력)하에 3

당 공동선언(1990. 9. 28)이 채택된 사실을 들 수 있다. 그러나 가네마루가 평양에서 귀국한 후 자민당의 직책을 갖지 않는 자가 당내 합의 없이 개인외교를 추진했다며 자민당내 강경파와 외무성의 보수파에 의해 비난을 받았다. 외무성의 보수파는 3당 선언에 일본 정부가 구속될 수 없다면서 크게 반발하였다. 8차에 걸친 수교교섭은 외무성과 자민당의 보수파에 의해 주도되었다.

또한 납치 議連의 회장인 나카야마 전 우정성장관이 자민당 대표단을 이끌고 방북(1998. 3)하여 납치사건 해결을 전제로 하지 않고 그 해결을 위해서라는 명목으로 평양 연락사무소 설치를 북측에 제의하여 합의에 이르렀으나, 외무성과 자민당내 강경파의 비판에 부딪쳐 흐지부지되었다. 따라서 제한적 다원론의 다원론적 시각은 일본의 외교정책 결정과정에서 복잡한 과별 구조를 파악하는 데 기여하였다고 판단된다.

또한 제한적 다원론이 석유위기 시기 이후의 정책형성의 중심이 관료보다는 자민당의 정무조사회로 이동하고, 족의원이 등장하는 등 이익집단의 활성화에 주목하였다는 점에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있다. 1995년 6월 22일 무라야마 수상이 관계 각료와 협의하여 북한에 쌀 지원을 결정하였을 때, 수교교섭에 적극적으로 참여한 자민당의 노나카 정조회장과 가토 간사장은 일본의 쌀 재고처리를 위해 농민의 이해를 대변했던 농림족 출신이었다. 모리 총리가 쌀 50만톤을 북한에 지원하기로 결정하였을 때도, 국내 잉여미를 줄여 쌀값 하락에 따른 농민피해를 덜려는 자민당내 농수산족들의 의사가 관철되었다.

그러나 제한적 다원론은 북·일 수교협상에서 관료, 자민당, 재계에 초점을 맞추므로써, 매스미디어와 여론의 역할을 경시하였다는 점에서 비판을 받는다.

미디어는 대포동 미사일 발사, 납치의혹에 대해 북한을 신랄하게

비판하였으며, 여론도 이에 동조하였다. 이러한 미디어의 비판과 여론의 악화로 일본 정부는 북·일 수교교섭에서 납치문제를 전제조건으로 걸게 되었다. 따라서 북·일 수교과정에 미디어와 여론은 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

외교정책의 결정기반으로 국내정치를 분석할 경우 중요한 것은 누가 정치를 주도하고 정책결정에 영향력을 미치는가에 대한 문제를 파악하는 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 북·일 관계개선의 외교정책 결정과정에서 가장 중요한 역할은 정치적 결단을 통해 수교협상의 여부를 결정하는 수상에 의해 이루어진다는 것이다.

자민당의 외교정책 결정과정의 역할을 살펴보면 다케시다 수상의 측근인 가네마루 전 부총리가 수교교섭의 물꼬를 트는 중요한 임무를 수행하였고, 제네바 회담에서 핵문제가 타결되자, 와타나베 전 부총리 겸 외상이 대표단장으로 방북하여 실질적인 회담을 주도하였고, 실무 회담은 가토 고이치 정조회장이 추진하여 4당 합의서(1995. 3. 30)를 이끌어 냈다. 자민당이 외교정책 결정과정에서 중요한 역할을 행사하게 되는 것은 국교문제 등 국민적 관심을 갖는 정치적 이슈일 때이며, 이러한 상황아래서는 관료(외무성)의 역할이 축소되는 것이다.

다음은 외무성이 주도하는 실무적 협상의 역할이다. 제1차 수교회담(1991. 1. 30~31)부터 8차 수교회담(1992. 11. 5)까지의 과정을 보면, 협상은 북·일간에 합의된 의제에 대한 실무회담이었으며, 외무성의 보수파에 의해 주도되었다. 9차 수교교섭(2000. 4. 4~8)에서 외무성 대표단은 과거청산과 납치 의혹의 진의를 파악하기 위해 회담에 임했으며 10차 회담(2000. 8. 21~25)에서는 쟁점을 줄이기 위해 노력하였고, 11차 협상(2000. 10. 30~31)은 대표단이 실무적으로 상호접점을 찾기 위해 주력하였다고 판단된다. 따라서 교섭의 실무회담은 외무성의 몫이었다.

북·일 수교과정에서 매스미디어는 북한의 대포동 미사일 발사 및 일본인 납치의혹에 대해 신랄하게 비판하였고 여론도 이에 동조함으로써, 일본 정부는 납치문제를 수교교섭에 전제조건으로 걸게 되었다. 미디어와 여론은 외교정책 결정과정에서 상당한 영향을 미쳤다고 보여진다. 따라서 최근 일본의 외교정책 결정과정에서도 다원적 시각이 설득력을 얻고 있다.

세계의 역할은 북·일 수교교섭 과정에서 미약하였는데, 이는 재계가 북한시장에 관심은 있었으나 납치의혹 등 국민감정의 악화로 주도적으로 사업을 추진하기가 어려웠고, 일·중관계 개선시와 비교해볼 때, 중국시장보다 북한시장의 잠재력이 적었기 때문이다.

북·일 수교에 대해 전망해 본다면 미국의 부시 당선자가 대통령으로 확정(2000. 12. 13)되었지만, 선거 후유증을 수습하느라 대북관계 개선에 주력하기는 용이하지 않을 것이고, 일본 국내적으로도 지지율이 낮은 모리 내각을 가지고 2001년으로 예정된 참의원 선거를 치를 수 없는 정치현실을 고려하면, 북·일 수교는 쉽게 이루어지지 않을 것으로 판단된다.

목 차

| | |
|--|----|
| I. 서 론 | 1 |
| II. 일본의 국내정치와 외교정책 | 3 |
| 1. 일본의 전통주의 시각 및 다원주의 시각과 대외정책 | 3 |
| 2. 대외정책결정과정의 주요행위자 | 9 |
| 가. 수상 | 9 |
| 나. 외무성 | 12 |
| 다. 자민당 | 14 |
| 라. 재계 | 15 |
| 마. 매스미디어 | 16 |
| III. 일본의 국내정치변화와 대북정책 | 17 |
| 1. 일본의 대북정책: 일·북 국교정상화 | 17 |
| 가. 수교교섭의 배경과 3당 공동선언(1990. 9) | 17 |
| 나. 수교교섭(1차~8차) | 24 |
| 다. 일본의 대북쌀지원과 연립 3당 대표단 방북(1995. 3) | 30 |
| 라. 수교교섭의 교착화 | 34 |
| 마. 일본인 처 귀향과 연립 3당 대표단의 방북(1997. 11) | 37 |
| 바. 대포동 발사문제 타결(1999. 9)과 9차 수교교섭 재개 | 40 |
| 2. 남북정상회담 이후의 일·북 국교정상화 | 50 |
| 가. 10차 수교교섭 | 50 |
| 나. 일본의 대북 쌀지원과 11차 수교회담 | 56 |

| | |
|----------------------------|----|
| IV. 일본의 대북정책 평가 및 전망 | 61 |
| 1. 평가 | 61 |
| 2. 전망 | 70 |
| V. 결론 | 74 |
| 참고문헌 | 78 |

I. 서 론

일본의 국내정치 변화가 대외정책, 즉 대북정책에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 대외정책의 결정기반으로 국내정치를 분석할 경우 중요한 것은 누가 정치를 주도하고, 누가 정책결정에 영향력을 미치는가에 대한 문제를 파악하는 것이다.

일본의 외교정책 결정과정에서 전통적인 시각은 엘리트모델의 관료, 자민당, 재계의 구성요소이다. 그러나 최근 일본의 다원론자들은 관료, 자민당, 재계뿐만 아니라 여·야당 및 각 당의 파벌, 정부부처, 이익집단, 매스미디어 및 여론 등이 외교정책에 심각한 영향을 주었다고 한다.

여기서 우리는 일본의 대북정책을 일·북 간의 관계 정상화에 대한 정책으로 보며, 관계정상화를 분석하기 위하여 6개의 시기로 나누어 고찰하였다. 첫째는 수교교섭 배경과 3당 공동선언(1990. 9)이 발표되기까지의 기간이며, 둘째는 1차에서 8차까지의 수교교섭(1992. 11) 기간이고, 셋째는 일본의 대북쌀지원과 연립3당 대표단의 방북(1995. 3) 기간에 초점을 맞추어 보았으며, 넷째는 수교교섭의 교착기간, 다섯째는 제일동포 일본인 처의 귀향과 연립3당 대표단의 방북(1997. 11) 기간을 살펴보고, 여섯째는 대포동 발사문제 타결(1999. 9, 베를린 회담)과 수교교섭 재개의 기간, 일곱째는 남북정상회담 이후 10차(2000. 8. 21~25) 수교교섭, 그리고 여덟째는 일본의 대북 쌀 지원과 11차(2000. 10. 30~31) 수교협상을 분석하기로 하였다. 이러한 시기 구분은 주로 일·북 수교교섭 및 교섭재개의 움직임을 고려한 것으로서, 이러한 시기에는 대북정책 결정 행위자가 잘 관찰되기 때문이다.

대북정책을 결정하는 국내요인으로는 여·야당, 관료(특히 외무성),

2 일본의 외교정책 결정요인

재계·학계 및 정책연구기관, 그리고 매스미디어와 여론 초점을 맞추어서 연구하기로 한다.

II. 일본의 국내정치와 외교정책

1. 일본의 전통주의 시각 및 다원주의 시각과 대외정책

대외정책의 결정기반으로서 국내체제를 논하는 경우 무엇보다도 중요한 사항은 누가 정치를 주도하고 어느 곳이 실질적인 결정의 장(場)이며 누가 정책형성에 영향력을 미치는가의 문제를 파악하는 것이다. 엘리트모델에서 이해되어지는 기성조직은 일반적으로 관료, 자민당, 재벌로서 구성되고 있다.¹⁾ 이러한 엘리트모델은 밀즈(C. W. Mills)²⁾의 권력엘리트 개념과 유사하다. 타이어(N. B. Thayer)³⁾는 재계는 정치가(자민당)에게 영향을 미치고 정치가는 관료를 지배하며, 또 관료는 재계에 영향을 주는 관계로 보았다. 이 3개의 정책 결정 단위는 상호 거부권을 갖고 있어서 어떤 정책 수립의 필요성을 인식하는 과정에 있어서 어떤 한 요소가 강한 거부 반응을 보이게 되면 그 정책은 실현되지 않게 되는 것이다.

엘리트모델 내에서도 일본의 관료가 강력하다고 하는 점에 주목하여 관료정치론을 주장하는 의견도 적지 않다. 이러한 관점에 선다면 관료야말로 일본의 외교정책과정을 지배하는 세력이며, 보수 당원을 비롯한 입법부 그 자체는 협력하는 역할에 불과하다고 보여진다.⁴⁾

1) Haruhiro Fukui, "Studies in Policy Making: A Review of the Literature" in T. J. Pempel ed., *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1977).

2) C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).

3) Nathaniel B. Thayer, *How the Conservatives Rule Japan* (Princeton: Princeton University Press, 1969). p. 70.

4) Fukui, "Studies in Policy Making," pp. 22~59.

4 일본의 외교정책 결정요인

그런데 무라마쓰는 이러한 관료 세력의 진출을 활동량과는 별도의 자율성이라는 시점(視點)으로도 관찰해야 한다고 주장한다.⁵⁾ 그렇게 함으로써 관료의 또 하나의 다른 측면을 보려 한다. 이것을 간결하게 말하면 이렇다. 결국 무라마쓰의 논의에 의하면 관료가 만든 정책이 국회에서 무난히 승인되는 것을 가지고 반드시 관료의 정치력이 강화되는 행위라고는 볼 수 없다. 오히려 이것은 그들이 자율성을 결하고 있음을 나타내는 증거로 보여진다. 왜냐하면 관료는 스스로의 안을 국회 심의에 올려지기 이전에 사전 교섭을 하고 애초 그들이 보수계 의원의 반대가 예상되는 그 이상의 안건을 국회에 부의할 수가 없기 때문이다.

특히 일본과 같이 보수 세력이 장기간에 걸쳐 정권을 담당하고 있는 상황에서 관료는 보수당의 의향을 미리 살펴 알아내어 자민당이 원하는 것을 목표로 삼아 정책을 만드는 것이다. 이것은 관료 인사한 가지를 예로 들어보더라도 자민당의 손에 달려 있기 때문에 관료가 보수당의 의사로부터 이탈한다든지 그것을 무시하는 일은 일어날 수 없다.

따라서 관료의 정치력이 우월하다고 보는 것은 피상적인데 지나지 않는다. 그것은 그 이면에 숨은 관료의 미묘한 행동양식을 놓쳐 버렸기 때문이다. 현실적으로 관료는 특히 보수당에 대해 충분히 배려를 하고 자율성이란 점에서는 문제가 많은 행동을 할 필요에 쫓기고 있다. 이 때문에 무라마쓰는 활동량이 많아도 자율성이 약한 집단은, 또 그 역의 경우에도 큰 권력을 보유한 것은 아니라고 분석한다. 따라서 일본의 정치를 관료정치라 보는 것은 잘못이라고 결론짓는다.

그러나 여기서 와타나베 아키오⁶⁾는 이러한 엘리트모델이 복잡한

5) 村松岐未, “政治的 多元主義と 行政官僚制,” 『法學 増刊 内閣と 官僚: 綜合特輯シリス 9』 (日本評論社, 1979), pp. 112~125.

일본의 정치를 극단적으로 단순화하였으며, 오키나와 반환 케이스에 는 맞지 않으며 여론이 가장 중요한 요인이라고 주장하면서 엘리트 모델을 비판하였다. 다원론자들은 일본의 정책결정과정에서 엘리트모델에는 2가지 가정이 존재한다면서 첫째, 엘리트들은 국가적 목적에서 단합하는 경향이 있고, 둘째, 그들은 중요한 결정에는 대부분 참여했다는 것이다.⁷⁾ 그러나 다원론자들은 이러한 가정들을 부정하고, 다알(R. Dahl)⁸⁾이 지적한 대로 권력은 항상 정치적 또는 경제적 엘리트들만이 소유하는 것이 아니고 사회질서 내에서 산만하게 퍼지는 경향이 있다고 주장한다. 즉, 특수한 집단이 과도한 권력을 획득하려 할 때 대항적 집단에서 강하게 반발하여 저지하는 경향이 있다는 것이다.

엘리트 이론을 변형한 ‘제한된 다원론’(limited pluralism)이라고 불리는 사고방식이 있다. 이 제한된 다원론은 외교정책과정에 등장하는 주역이 자민당, 재계, 관료 3자에 국한되는 것으로 보는 점에서는 엘리트 이론과 같다. 차이점은 제한된 다원론이 보수당의 파벌이나 관료 간의 대립 또는 재계 내부의 알력 등 엘리트집단이 지닌 다원적인 양상을 중시하는 데에 있다. 그리고 이러한 분석축에는 정책은 그렇게 다원화된 집단의 대립이나 경합이 복잡하게 얽힌 가운데서 생겨나는 것으로 생각해 왔다.

일본정치 내에서도 갈등의 빈도나 집중이 학자들의 관심을 끌었는데 헬만⁹⁾은 소·일 외교협상에서 자민당 파벌의 갈등에 의하여 외교정

6) Akio Watanabe, *The Okinawa Problem: A Chapter in Japan-U.S. Relations* (Carlton, Australia: Melbourne University Press, 1970), Ch. 2.

7) Haruhiro Fukui, 1977, "Studies in Policy Making," p. 35.

8) Robert A. Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961), p. 310.

9) Donald C. Hellmann, *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics*

6 일본의 외교정책 결정요인

책이 이루어진다고 보았고, 베어발트¹⁰⁾ 역시 정당 간의 파벌이 높은 수준의 콘센서스를 형성한다고 보았으며, 스톡윈(J. A. A. Stockwin)¹¹⁾도 자민당내 파벌과 사회당내 파벌이 정치에 심각한 영향을 주었다고 보았다.

다원적인 양상에 대한 첫번째 논점은 1973년의 석유 위기가 보수당과 관료, 거기에 이익집단을 둘러싼 종래의 관계를 완전히 새롭게 하는 계기가 되었다고 주장하는 것이다. 다음에서 설명하는 것처럼 고도 성장기에는 관료가 강력한 힘을 발휘하였다. 경제 규모의 확대가 기정 사실화되어 있는 상황에서는 이러한 정책의 실질적인 담당자는 바로 관료였던 것이다. 관료는 경제자원의 배분권을 쥐고 있었다. 그러므로 보수당 정치의 주역이 되고, 그 중추부를 차지하는 것이 가능하였다.

그런데 그것을 1973년의 석유 위기가 일시에 바꾸어 놓았던 것이다. 특히 이 사건에 의해 ‘뭉’의 확장이 완만해지기 시작함에 따라 그와 같은 상황은 일본 보수정치의 본연의 상태를 다음과 같은 의미로 크게 변혁시켰던 것이다. 즉 지금까지 자명한 것으로 간주되어 왔던 성장정책의 재검토라는 압박을 받게 되었고, 그것에 대응해서 ‘뭉’의 배분 방법을 근본적으로 새롭게 바꾸지 않으면 안 되었던 것이다. 이것은 저성장기의 시대적 요청이었다. 하지만 ‘뭉’을 재배분하는 문제는 현저히 정치성이 높은 내용을 지니고 있었다. 그 처리에는 무엇보다도 고도의 정치적인 높은 내용을 지니고 있었다. 그 처리에는 무엇

(Berkeley: University of California Press, 1969), p. 56.

10) Hans Baerwald, *Japan's Parliament* (London: Cambridge University Press, 1974), pp. 46~47.

11) J. A. A. Stockwin, *The Japanese Socialist Party and Neutralism* (Caton, Australia: Melbourne University Press, 1968). pp. 21~24.

보다도 고도의 정치적인 흥정을 필요로 하였던 것이다. 다시 말해 그것은 관료의 손으로는 감당할 수 없는 과제였다. 물론 보수당 내부에서의 정치적인 조정에 기대해야 할 성격의 명제였다. 또한 그 때까지 관료가 후퇴하지 않으면 그들은 정치에 휘말려 사태를 더욱 악화시킬 것으로 예상되었다.¹²⁾

그와 같은 정치환경의 변화가 원인이 되어 저성장기에 들어선 뒤부터의 일본의 정책형성은 그 주도권이 관료의 손을 떠나 서서히 자민당으로 옮겨지기 시작하였다. 석유 위기 시기 이후의 정치에서 정책형성의 중심은 자민당의 정책심의기구인 정무조사회(政務調査會)로 이행했다고 생각한다. 그것은 근래에 갑자기 많은 화제에 오르고 있는 자민당의 ‘외무족’, ‘건설족’이나 ‘농림족’ 등 ‘족’(族) 집단의 명칭으로 불리는 압력정치의 대두에 주목하기 때문이다. 이러한 ‘족’ 정치의 담당자인 보수당의 유력 의원은 자민당의 정무조사회에 설치된 부회(部會)를 비롯한 각종 기관을 그 권력 기반으로 삼고 있다. 자민당 내의 각종 관련 기관은 각각 담당하는 정책 부문에 관련이 깊은 이익집단이나 중앙 성청의 진정(陳情)의 장이 되고 있다.

현재의 보수 정치가 지닌 관련 정·관·재계(政·官·財界)의 복층 구조는 정책별로 다원화하여 그 때문에 정책형성을 분산시키고 있다. 이것이 ‘족’ 정치라고 불리는 실상이며, 그 때문에 일본에서도 다원적 시각이 설득력을 얻고 있는 추세이다.

여기서 외무족에 대해 살펴보기도 한다. 외교문제에 관한 한 족 의원이 발달되어 있지 않다. 왜냐하면 외무성 출신의 의원이 상대적으로 수도 적고, 국내적인 이해관계도 적기 때문이다. 또한 외교문제는

12) 자민당에서 정책결정의 중심이 이행하고 있다는 점에 관해서는 市岡揚一郎, “財政金融 政策決定の 過程と 構造,” 『法學セシナ 増刊, 内閣と官僚: 綜合特集 シリス 9』 (日本評論社, 1979), pp. 88~94.

선거에서 표의 획득에 유리하지 않기 때문에 국회에서 외무위원회, 자민당의 외교부회는 인기가 상대적으로 낮다.

세계에 관해서도 최근 다양화의 양상이 깊어가고 있다. 그것을 촉진하고 있는 것은 일본 경제 규모의 확대와 국제화 그리고 장기화하고 있는 불황이다. 일본 산업은 고도 성장기를 기회로 거대해져서 활발한 해외 진출을 계속해 왔다. 그 결과 기업 중에는 현재 그 수익의 대부분을 해외 시장에서 올리고 있는 경우도 많다. 이들 국제화한 기업이 무엇보다도 관심을 가져야만 하는 문제는 이미 국내 정치는 아니게 되었다. 국제정치야말로 중요시하지 않으면 안 되는 시대에 들어서고 있다. 이것은 1970년대 이전의 모양과는 변모된 것이다. 아직 산업 기반이 약한 국제적인 경쟁력이 없는 시기의 산업계는 무엇보다도 정부의 지원과 보호를 필요로 했다. 이 점에서 경제계의 의견은 거의 일치하고 있고, 그 때문에 재계는 보수당과의 접촉을 밀접하게 가짐으로써 자민당 정치의 사정에 큰 관심을 보였다.¹³⁾

그런데 산업계는 전반적으로 정부의 보호와 원조를 필요로 하는 시기는 지났다고 보고 있다. 그 증거로 각지에서 무역 마찰을 일으킬 정도로 일본 기업은 국제적인 경쟁력을 강화시켜 왔다. 정부의 원조를 필요로 하지 않는 기업 중에는 보수당과의 종래의 관계를 점차 새롭게 하려는 경우가 나타나고 있다. 그 하나의 패턴은 특정 기업이

13) Gerald L. Curtis, "Big Business and Political Influence," Ezra F. Vogel ed., *Modern Japanese Organization and Decision-Making* (Berkeley: University of California Press, 1975), pp. 33~70. 이와 관련하여 어떤 대규모 약전(弱電) 제조업체의 예를 들면, 동 회사의 1982년도의 매출 총액은 2조 4,735억 엔이었다. 그 중에서 수출에 의한 것은 8,101억 엔(32.8%)에 이른다. 이것을 결산으로 하면 매출액은 3조 6,500억 엔이지만, 수출 매출의 비율도 46.2%나 증가한다. 한편, 이 기업에서는 해외에서 현지 생산을 별도 회계로 행하고 있다. 그 액수는 약 4,000억 엔에 이른다.

특정의 보수당 유력 의원이나 파벌과 연결하는 경향이다. 결국 재계로서가 아니라 개개의 기업가 자신의 이해 관계에 기초를 두고 보수당의 정치가에게 접근하는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 현상은 산업계가 장기간에 걸친 경기 후퇴를 경험하는 데 이르러 일단 두드러지게 나타났다.

이처럼 최근에는 재계의 다원화가 현저하다. 그리고 특정 기업이 특정 파벌이나 유력 의원과 특별한 관계를 맺는 경향이 현저해지고 있다. 재계의 정치 행동이 다원화된 방향으로 변질했다는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 일본의 정치체계를 엘리트모델에서 파악하는 경향이 두드러졌으나 1980년대부터는 다원주의적 시각이 더욱 설득력을 얻는 추세이다. 최근에는 다원주의적 관점을 전제로 하여 어떠한 형태의 다원주의인가를 규명하는 데 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

2. 대외정책결정과정의 주요 행위자

가. 수상

후쿠이(福井治弘) 교수는 일본의 대외정책을 일상형과 비상시형으로 대별하는 유형화를 시도하였다. 비상시형 정책결정이란 일상형과 위기관리형의 중간에 위치하는 것으로 “전후 일본의 특이한 정치환경 가운데 특정의 외교문제를 둘러싸고 벌어지는 격렬한 논쟁과 긴장의 상황 속에서 이루어지는 외교정책 결정의 패턴”이라고 정의된다.

전후 일본 대외정책의 경우 평화헌법에 의해서 전쟁을 국제분쟁의

14) 俊藤基夫, 内田健三, 石川眞澄, 『戦後 保守政治の軌跡』(岩波書店, 1982), pp. 109~117.

15) 中野實 編, 『日本型政策決定 變容』(東洋經濟新報社, 1986) 참조.

해결수단으로 포기하였으며 국제적 군사분쟁에 관여하지 않는 대외 노선을 유지해 왔기 때문에 국가의 존립과 관련한 위기사태에 직접적으로 개입할 여지가 원천적으로 제약되어 왔다. 또 군사·안보 문제에 관한 한 미국이 주도하는 미·일 안보체제에 철저히 순응하는 이른바 대미 기축외교에 의존하는 정책노선을 추구하였기 때문에 전쟁이나 국제분쟁 등의 위기사태에 노출되어 일본의 독자적인 선택을 요구받는 상황이 초래될 가능성은 극히 제한될 수밖에 없었다.¹⁶⁾ 따라서 전후 일본의 위기관리형 외교정책을 상정하는 것은 적절하지 못하다고 볼 수 있다.

비상시형 정책결정의 참가자 패턴은 다음의 특징을 갖는다. 첫째, 대외 이슈를 둘러싼 논쟁에 정당·압력단체·메스컴·시민단체 등이 폭넓게 관여한다. 둘째, 정부 내부에서의 정책결정과정에 참가하는 수는 매우 소수로 한정되고 수상이 중심적 인물로 등장하며 논쟁의 한편에 서게 된다. 셋째, 수상의 조언자 집단은 여당의 유력자 등 소수의 정치가와 관방장관·외무대신 등의 고급관료로 한정되나 경우에 따라서는 문제의 이슈에 메스컴·지식인·야당의원 등의 불특정 다수 개인이나 그룹이 관여한다.

이슈의 정치화 정도가 커짐에 따라 외무성의 역할은 후퇴하게 되

16) 대외정책결정의 일본적 특징은 두 개의 상반된 견해가 존재한다. 하나는 소위 엘리트모델로 대표되는 일본주식회사론이다. 즉 일본의 정책은 효율적으로 관리되고 통합적으로 움직인다는 것이다. 다른 하나는 시각은 무책임 시스템, 반응형 국가(reactive state) 등으로 볼 수 있듯이 일본의 외교정책은 핵심적 지도력이 결여된 가운데서 그 당시의 외압이나 상황적 요인에 의해 순응적이고 무책임한 반응을 보인다는 것이다. 그러나 무책임, 반응형 국가론은 외교정책결정의 국내적 메커니즘의 중요성을 지나치게 과소 평가하는 문제점을 갖고 있다. Karl G. Von Wolfren. *The Enigma of Japanese Power* (London: Macmillan, 1989), Kent E Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*. Vol. 40 (July 1988).

고 그 대신 수상의 지시 혹은 정권여당의 개입이 증대되어 문제의 합리적 처리보다는 정치적 결정에 의존하게 되는 경향이 강해진다.

수상과 외무대신과의 관계설정이다. 수상은 스스로의 리더십 발휘에 장애가 되는 외상의 존재를 원하지 않게 된다. 특히 스스로 외교 문제에 큰 관심을 가지고 있는 수상의 경우 누구를 외상으로 할 것인가는 큰 문제가 된다. 이런 의미에서 실패의 예로 들 수 있는 것이 미키(三木武夫) 수상과 미야자와(宮澤喜一) 외상의 경우이다. 일·중 평화우호조약의 체결이 필요 이상으로 분규를 거듭했던 것은 중국측의 내정상의 혼란 탓이기도 했지만, 특히 외교통을 자처하는 미키 수장과 미야자와 외상의 대립 때문이었다는 것은 주지의 사실이다. 역대 수상들은 기득권을 유지하려는 업계나 족위원의 벽에 부딪쳐 지도력을 발휘하지 못하는 경우가 있었다는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.

일본외교정책에서 수상이 여타 정책행위자를 압도하는 발군의 역할을 수행하는 예는 기존의 외교노선을 뛰어넘어 새로운 대외노선을 설정하는 경우나 또는 미수교상태로 있는 주요 국과의 관계를 정상화시키는 이른바 ‘수교외교’의 경우에서 전형적으로 나타난다. 비상시행 정책결정에 속하는 사례로 후쿠이 교수는 1951년의 샌프란시스코 강화조약, 1956년의 일·소 국교회복, 1960년대의 미·일 안보조약 개정, 1972년 일·중 국교정상화, 1971년의 오키나와 반환교섭 등을 들고 있다.

이러한 사례는 기본적으로 현상변경을 추구하는 움직임, 상징적으로는 수상에서 비롯되어 그러한 위로부터의 압력이 소수의 정치가·고급관료 등의 손에 의해 정책화되고 실시되었다.

1980년대 일본의 국제역할 확대에 주력한 나카소네는 ‘대통령적 수상’이라는 지도력의 평가를 받았다.

나. 외무성

외무성은 수상이나 외상의 국제 환경에 대한 인식과 상황 판단, 그리고 문제의 성격을 인식하는 등 중요한 공적인 정보 채널을 장악하고 있다. 또한 수상과 외상의 판단을 조정하여 해당 외교 현안에 유효 적절하게 대응하기 위한 대안을 제시하는 기능도 갖는다.¹⁷⁾

일상적인 정책결정의 경우 외무성 내의 국, 부와 해당 과는 선례에 의거하여 정책입안작업(Standard Operating Procedures)을 취하며¹⁸⁾ 이 경우에는 소위 품의제(稟議制: Ringisei: 콘센서스 결정제도)가 활용되고 있다.¹⁹⁾

비상시형 정책결정 경우에는 해당 관계국 간에 선별적으로 협의한 후 간부회의에서 의견을 조정하고 외무성 내부의 의사전달 통로를 통하여 수상에게 보고함으로써 정책결정이 이루어진다.²⁰⁾ 그러나 중요한 안보적 및 경제적 성격의 문제가 발생하면 외무성의 단독처리 능력은 저하되고 수상과 외상이 직접 지휘하게 된다. 타 행정부처의 관료들도 발언권을 행사한다.

이러한 관료 정치에 의한 정책결정과정에서 여당인 자민당이 개입하게 되면 이는 더 복잡한 양상을 띠게 된다. 소위 일본 특유의 자민당의 과별 역학에 의하여 정책결정이 이루어지는 것이다.

현재 외무성에 근무하는 직원은 4,762명으로 이 중 2,887명이 122개의 해외공관에 그리고 나머지 1,875명이 본성 및 부속기관에 배치

17) 渡邊昭夫, “日本の對外政策形成の機構と過程,” 細谷千傳·綿貫讓治 編, 『對外政策決定過程の日米比較』(東京大學出版會, 1977), pp. 33~73.

18) 上掲論文, pp. 37~42.

19) Song M. Lee and Schwendiman, *Japanese Management: Cultural and Environmental Consideration* (New York: Praeger, 1982).

20) 渡邊, “日本の對外政策形成の機構と過程,” pp. 42~44.

되어 근무하고 있다. 해외공관 근무인원의 약 4할은 관방직원 및 연
수요원이며 이를 제외한 6할이 실무직원으로 되어 있다. 그러나 실무
직원의 약 1/4은 외무성 이외의 관청에서 파견된 인원이다.

외무성의 조직 체계는 먼저 외무 대신 밑에 외무 정무차관과 외무
사무차관이 있고, 이들을 보좌하는 외무 대신 보좌관, 외무 심의관,
의전장이 있다. 주요 업무 부서로는 중앙 부서로 대신관방(830여 명)
과 지역별로 아시아국(130여 명), 북미국(70여 명), 중남미국(38여
명), 구아(歐阿)국(100여 명), 중근동 아프리카국(60여 명)이 있다. 또
한 기능별로 국제무역 관련 업무를 담당하는 경제국(130여 명), 경제
협력국(150여 명), 조약체결 업무를 담당하는 조약국(70여 명), 총합
외교 정책국과 국제 정보국이 있다.

대신관방에는 관방장, 외무 보도관, 심의관(114명), 외무 참서관(10
명), 조사관(2명) 등 간부가 있고, 그 밑에 총무과, 인사과, 통신과, 회
계과, 재외공관과, 의전관, 보도과, 국제보도과, 국내광보과, 해외광보
과가 해당 업무를 수행하고 있다. 또한 대신관방에는 이 밖에도 문화
교류부(30여 명)와 영사 이주부(100여 명)가 있다.

그 밖에 외무성의 외곽 특수 법인으로서 1,060여 명의 방대한 조직
의 국제협력사업단과 80여 명의 인원이 업무를 담당하고 있는 국제
교류기금이 있다. 국제협력사업단의 업무는 기술협력사업, 청소년 해
외협력대 파견사업, 기술협력을 위한 인재의 양성 및 확보, 무상자금
협력사업, 개발협력사업, 이주사업, 재해긴급원조 업무 등을 관장한
다. 국제교류기금은 일본어·일본 문화를 해외에 보급하는 문화사업을
담당한다.

다. 자민당

여당으로서의 자민당내 외교정책 입안과정에 있어서 중추적인 역할을 하는 것은 정무조사회(그 하부 기관으로서의 외교조사회)이다. 또한 안전보장조사회도 외교안보정책의 기획과 입안 면에서 중요한 역할을 행사하고 있다. 중요한 외교안건의 경우는 각의에서 최종승인을 얻기에 앞서서 당의 총무회에서 승인받는 것이 하나의 관례로 되어 있다. 그러므로 자민당의 당 3역인 간사장, 정무조사회장, 총무회장은 당내의 외교정책 결정과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다.²¹⁾

자민당은 외교정책 결정과정에서 관료기구와 병행하여 거의 동등한 역할을 하는 듯이 보이나 사실상 적지 않은 문제점을 내포하고 있다. 예컨대 정보 수집, 분석 및 조정 능력에 있어서 빈약하며, 독립적인 정책입안 능력도 결여되어 있다. 따라서 외교조사회에서의 결정도 외무성이 결정한 방침을 사후승인하는 데에 그치는 경우가 없지 않았다.

1980년대 이후 일반적인 정책형성과정에서 중견의원을 중심으로 한 자민당 정무조사회의 역할은 확대되었다. 이른바 족의원의 활약이 두드러지게 나타났다. 그러나 타정책에 비해 외교정책의 경우에는 족의원의 역할이 제약될 수밖에 없다.

자민당이 대외정책의 결정과정에 압도적인 영향력을 행사하게 되는 것은 이슈가 고도의 정치적인 성격을 띠게 될 경우이며, 이러한 상황 아래서는 상대적으로 관료기구(외무성)의 역할은 축소되는 것이다. 정치적 이슈는 일반국민이 관심을 가지는 영토문제(북방영토) 혹은 국교문제(일·중 국교정상화) 등이다.

21) 福井治弘, 「自由民主黨と政策決定過程」, 日本國際問題研究所 編, 「國際問題」(1972. 4), pp. 15~27.

라. 재계

권력 엘리트의 일부를 구성하고 있는 재계는 공적 결정기구 외의 집단으로서 정책결정자에 있어서는 국내 환경적 요인이 된다. 그러나 기능적 측면에서 보면 현대 일본의 3대 정책결정기구의 일부분을 구성하고 있다.

구체적으로 재계가 기능하는 것은 주로 정치자금 혹은 인적인 네트워크를 통해서이다. 예를 들어 수산업계가 일·소 국교 회복(1960년 11월) 과정에서 고노 이치로(河野日郎)를 매개로 하여 정치적 압력을 가한 것은 주지의 사실로 되어 있다. 일·중 국교 회복 과정에서 알 수 있는 바와 같이 재계는 정부를 선도하는 입장을 취하기도 하는 것이다.

재계의 중심 세력은 경제단체련합회(經濟團體聯合會: 經團聯)을 중심으로 하여 일본경영자단체연맹(日本經營者團體聯盟: 日經聯), 경제동우회(經濟同友會), 일본상공회의소(日本商工會議所: 日商)의 4단체로 구성되어 있다. 뿐만 아니라 재계는 일본무역협회와 그 외의 주요 경제단체 및 주요 기업의 지도자로 구성되어 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 최근 산업계는 정부의 비호를 받는 시기는 지났다고 보고 있다. 최근의 재계와 자민당의 관계는 특정기업이 특정의 자민당 의원이나 파벌과 연대한다는 것이다. 즉 재계로서가 아니라 기업가 자신의 이해에 기초하여 행동한다는 것이다. 이처럼 재계에도 다원화된 행동이 나타나고 있다.

재계는 정권여당이나 관료에 비해 개개의 외교안건에 대한 직접적인 관여도가 훨씬 적으며 정책결정과정에서의 행위자로서의 행동력도 상대적으로 약하다고 하겠다. 그러나 오늘날에도 일본 재계는 외교정책은 물론 경제정책의 결정과정에서 필요 불가결한 요소로서 위

치를 접하고 있다.

마. 매스미디어

일본전국의 신문구독자 중 절반정도가 3대 신문(아사히, 마이니치와 요미우리)을 구독하고 있으며 어떤 특정한 사건에 있어서는 정부의 발표보다 이 신문들의 발표를 더 신뢰하고 있다고 한다.²²⁾ 그러면 일본의 미디어가 어떻게 외교정책 결정과정에 있어서 국민적 콘센서스를 형성시키는 데 공헌(혹은 방해)하였는가에 대해서 살펴보기로 한다.

우리는 중·일 외교정상화 과정에서 다원론자의 시각이 권력엘리트 개념을 주장하는 학자들보다 더 적절히 설명될 수 있다고 보는데 이것은 자민당이나 사회당의 파벌정치가 심도 있게 전개되기 때문이다. 여기서 우리는 미디어가 자민당과 사회당의 파벌의 견해를 조정(비판 혹은 지지)하면서 의제설정적 콘센서스를 이룬다는 것이다.²³⁾ 그리고 일본신문들은 내부적으로 '자기규제'라는 메카니즘을 가지고 의사결정을 하고 있다는 것이다.

왜 일본신문이 그토록 활발하게 콘센서스 형성에 노력하는가에 대한 대답으로 국제현실에서 중·일 정상화가 일본의 국익에 크게 유리하다는 것과 신문사의 자체이익을 고려한다는 점을 들 수 있다.²⁴⁾

22) Yukio Mstuyama, "Japanese Press and Japan's Foreign Policy." *Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 2 (1972), p. 152.

23) 헬만(D.C. Hellmann)의 시각은 소·일 외교협상(1956)에 있어서 외교정책이 자민당내 파벌의 갈등에 의해서 이루어지며 신문은 이것을 대변하는 데 바빴다고 회상하고 있다. Donald C. Hellmann, *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1969), p. 56.

24) 김영춘, "일본의 매스미디어의 국가적 콘센서스 역할: 중·일 외교정상화

Ⅲ. 일본의 국내정치변화와 대북정책

일본의 정치체제의 변화가 대외정책, 즉 대북정책에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 여기서 일본의 대북정책은 일·북 간의 관계정상화에 대한 정책으로 볼 수 있으며, 외교정책을 결정하는 요인으로는 여·야정당, 정부부처(특히 외무성), 재계, 학계 및 정책연구기관, 그리고 매스미디어와 여론에 초점을 맞추고자 한다.

1. 일본의 대북정책: 일·북 국교정상화

일·북 간의 관계정상화는 8개의 시기로 나누었다. 이는 첫째, 수교교섭의 배경과 3당 공동선언(1990. 9), 둘째, 1차에서 8차까지의 수교교섭(1992. 11), 셋째, 대북 쌀 지원과 연립3당의 대표단 방북(1995. 3), 넷째, 수교교섭의 교착화, 다섯째, 재일동포 일본인 처 귀향과 연립3당 대표단의 방북(1997. 11), 여섯째, 대포동 발사문제 타결과 수교재개, 일곱째, 남북정상회담 이후 10차(2000. 8. 21~25) 수교교섭, 그리고 여덟째, 일본의 대북 쌀 지원과 11차(2000. 10. 30~31) 수교협상 등이다. 이러한 시기의 구분은 주로 일·북 수교교섭 및 교섭재개의 움직임을 고려한 것이다.

가. 수교교섭의 배경과 3당 공동선언(1990. 9)

일본이 북한과 관계개선을 추진하게 된 배경은 첫째, 냉전체제의 붕괴라는 국제정치적 변화이며, 둘째, 집권 자민당의 정국돌파를 위

를 중심으로, 『한국정치학회보』, 23집 2호 (1989), pp. 257~272.

한 변화로 요약할 수 있다.

노태우 대통령은 1988년 7·7 선언에서 “북한이 미국, 일본 등 우리나라와 우호관계에 있는 국가들과의 관계를 개선하는 데 협조할 용의가 있다”고 표명했으며, 9월의 올림픽 개회식에 참석한 다케시다(竹下) 수상에게 “북한을 국제사회에 공헌시키기 위하여 일본이 맡을 역할은 크다”고 언명했던 것이다. 7·7 선언과 관련하여 같은 날 일본 정부는 “관계국과 밀접한 협의를 거쳐, 일조(日朝)관계 개선을 적극적으로 추진시킬” 의향을 표명했고, 제18 후지야마 마루호(第十八富士山丸) 문제의 해결을 전제로 “일조(日朝) 간의 모든 현안문제를 북한측과 협의할 용의가 있다”는 정부견해를 발표했다.²⁵⁾

다케시다 수상은 효과적인 대응책을 강구하기 위하여 북한과 우호적 유대를 갖고 있는 일본사회당에게 일·북한 관계개선을 위한 일종의 중계역할을 부탁하게 되었다. 1988년 9월 7일부터 12일까지 북한을 방문한 사회당 의원 야마구치(山口鶴男)는 북한요인들과 회담을 가졌고 귀국한 후 일본과의 관계개선을 희망한다는 북한측의 의사를 다케시다 수상에게 전하였다. 동시에 “북한은 공식국교가 없는 국가일지라도 경제·기술협력 및 문화교류를 할 방침”²⁶⁾이라고 한 김일성의 발언을 인용하면서 야마구치는 다케시다 수상에게 북한과의 관계개선을 촉구하였다. 이에 대해 다케시다 수상은 야마구치 의원의 노력을 치하하면서 북한(KAL기 폭파)에 대한 제재조치의 해제를 약속하였으며 서울올림픽 개막식 직전인 9월 16일부터 북한에 대한 제재조치를 해제하기로 결정, 발표하였다.²⁷⁾

특히 중요했던 점은 1989년 3월 30일 중의원 예산위원회에서의 다

25) 『朝日新聞』, 1988. 7. 7.

26) 『朝日新聞』, 1988. 9. 16

27) 『朝日新聞』, 1988. 9. 13.

께시다 수상은 답변(사죄발언)이었다. 여기서 다께시다는 북한과의 불행했던 과거에 대하여 “깊은 반성과 유감의 뜻”을 표명한 것 뿐만 아니라, 새로운 결의를 갖고 조선민주주의인민공화국과의 관계개선을 진전시킬 의사를 명확히 했던 것이다.

이러한 다께시다의 메시지는 신중히 준비되어서, 평양방문 도중에 북경에 도착한 타나베(田邊) 사회당 전(前) 서기장에 의해 같은 날 중국주재 북한대사에게 전달되었다. 또한 흥미있는 점은 그가 김일성 주석에게 보내는 자민당의 가네마루(金丸) 전 부총리의 서한을 휴대하고 있었다는 점이다. 타나베는 1985년 5월에 사회당 서기장으로 평양을 방문한 이래 북한 지도자와의 접촉을 유지하면서 제재조치가 해제된 후에는 사회당을 통하여 허담 서기와 연락을 취하면서, 북한 지도자와 자민당 간부와의 사이를 중개하는 역할을 맡고 있었던 것이다. 뒷날 타나베는 다께시다 수상의 사죄발언과 가네마루 서한이 북한측의 자세변화에 상당히 기여했다고 술회하였다.²⁸⁾

사회당은 1989년 1월 21일부터 28일까지 북한노동당 대표단을 일본사회당 전당대회에 초청하였고 노동당 국제부 부부장인 김양건을 단장으로 한 4명의 간부가 방일하였다. 일본 외무성은 노동당 대표단이 입국하기 직전인 1월 20일에 북한을 적대시하지 않으며 남북분단 기정화를 하려는 의도가 없고 일·조관계 개선을 위해서 후지야마 마루호 문제의 조기해결을 희망하며 일·북간의 모든 문제에 대하여 전제조건 없이 교섭에 응할 용의가 있다는 견해를 발표하였다.²⁹⁾ 일본 외무성은 일본사회당을 대북한 접촉창구로서 이용하는 것이 유익하다고 판단하고, 이러한 일본사회당 간부 및 정치인들의 북한방문을

28) 田邊誠, 金丸 訪朝團, 舞台裏, 『日刊 Asahi』, (1990. 12).

29) 『朝日新聞』, 1989. 1. 21.

통하여 북한과의 접촉 창구를 유지하고자 하였다.

다케시다 수상의 대북한 제재조치 해제 및 반성·사과발언은 1983년부터 북한에 억류되어 있던 후지산호 선원의 석방을 추진하려는 명분적 측면도 있었으나, 이보다는 오히려 1988년 자민당 정부를 궁지로 몰고 리쿠르트 사건 및 소비세문제 등과 관련하여 사회당의 협조를 필요로 했던 점에서 사회당이 계속 추구해 온 북한과의 관계개선을 모색하려 했던 일본내 정치적 요인이 강하게 작용한 것으로 볼 수 있다.

그 후 일·북양국의 국내사정은 어려움에 직면하였다. 주지하다시피 6월의 천안문사건, 11월의 호네카 실각, 12월의 차우세스쿠 처형에 직면하여 북한은 국내적인 단결강화를 최우선시하지 않으면 안되었다. 다른 한편으로 일본 국내에서는 1989년 4월 23일 다케시다 수상이 리쿠르트 사건의 책임을 지고 사의를 표명하게 되고, 6월 초에는 우노(宇野) 정권이 발족했다. 그러나 7월 말의 중의원 선거에서 자민당은 대패하여 우노 정권은 겨우 2개월 간의 단명으로 끝나고 말았다. 그 후, 소수파벌의 가이후(海部)가 최대 파벌인 다케시다파(가네마루 회장)의 지지를 받아 수상에 취임했으나, 그 안정성이 확인된 것은 1990년 2월의 중의원 선거에서 자민당이 승리하고서부터였다.

1990년 3월에 고르바초프·김영삼 회담이 실현된 무렵에는 양쪽의 국내사정도 알단락되어 일·북간의 비공식접촉도 부활됐으며, 또한 6월의 고르바초프·노태우 회담이 이를 가속화 시켰다. 북한측으로부터 연락을 받은 타나베가 5월초 사회당의 후까다(深田) 국민운동국장을 평양에 파견하여 “가네마루씨를 단장으로 하는 자민당 대표단을 만나 후지야마 마루호의 문제해결을 적극적으로 모색하고 싶다”라고 하는 북한측 의사를 갖고 돌아왔던 것이다. 이어서 7월 중순에는 사회당의 구보(久保) 부위원장이 평양을 방문하여, “자민당과 사회당,

그리고 조선노동당 3당이 먼저 교섭하고, 그런 연후에 정부간 교섭으로 옮긴다”는 방식에 합의했다.

이리하여 가네마루·타나베 대표단이 1990년 9월에 평양을 방문한 결과 10월중으로 후지야마 마루호의 선원 2명을 석방하고, 11월중으로 일·북 국교교섭을 시작한다는 것이 합의되었다. 그러나 9월 28일에 발표되었던 3당 공동선언에는 일본이 식민지 지배 36년간 끼친 ‘불행과 재난’뿐 아니라 ‘전후 45년간 조선인민이 입은 손실’에 대하여 “충분히 공식적으로 사죄하고, 보상하는 것이 당연하다”는 것, “조선은 하나이며 북과 남이 대화를 통하여 평화적으로 통일을 달성하는 것이 조선인민의 민족적 이익에 합치한다”는 것 등이 포함되었다.

『3당 공동선언』은 일본의 국내외에서 엄청난 파장을 일으켰다. 3당 공동선언은 1965년 한·일기본조약의 틀을 훨씬 벗어나는 것이고 전후 45년 간의 냉전상태에 대한 미국의 책임을 인정하는 것이었으며 일본의 대한반도정책을 전면적으로 수정하는 것이었다.

가네마루가 귀국한 후, 자민당의 직책을 갖지 않은 자가 당내 합의 없이 개인외교를 추진했을 뿐만 아니라 북한의 ‘인질외교’를 사실상 용인하고, 장래 정부간 교섭의 범위를 규정지은 것에 대하여 자민당 내 일부와 공명당과 민사당 그리고 언론에서 비판의 소리가 높았다.

일본의 강경파인 외무성은 3당 공동성명에 일본 정부가 구속될 수 없다면서 크게 반발했다. 나카야마(中山) 외상이 중의원 안보특별위에서 북한에 전후보상 거부 의사를 명백히 한 것³⁰⁾과 나카히라(中平) 대사(북·일 수교협상 일본측 대표)가 “본 회담에서 북측에 IAEA의 핵사찰 수용을 촉구할 것이며 3당 공동선언에 있는 전후 45년 간의 배상은 일본 정부에 법적 책임이 없다”고 주장하였다.³¹⁾

30) 『朝日新聞』, 1990. 10. 5.

우리는 일본이 북한에 대해 본격적으로 관계개선정책을 추진하기 이전까지의 일본 정부와 북한과의 관계에 대해 일본에서 북한을 연구하고 있는 학자들 또는 실무자들이 어떠한 입장을 가지고 있었는가 하는 문제를 살펴보기로 한다.

1988년 9월 우쓰노미야(宇都宮德馬) 의원이 중심이 되어 『조선정책의 개선을 요구하는 회』를 발족시켰다.³²⁾ 이 조직은 일본인으로서만 구성되지만 국제정세와 한반도정세의 변화라고 하는 외부로부터의 변수에 의해 그 조직을 서두르게 되었다. 동 회에서는 일본의 지식인과 정치가가 중심이 되어 1989년 3월에 일본 정부를 상대로 하여 성명서³³⁾를 발표하기에 이른다. 성명서는 학자, 정치가, 종교인, 언론인 등 200여명의 서명으로 발표되었다.

성명서의 내용에는 일본의 국익이라는 차원에서 한국에 편향된 일본의 외교정책은 일본외교의 가능성을 제약시키고 있다고 비판하고, 이에 대한 시정으로 다음 두 가지의 정책전환을 요구하였다. 첫째로 일본정부가 북한과 식민지 지배에 대한 청산을 이행해 나갈 것을 분명히 밝혀야 한다는 것이다. 즉, 당면한 문제뿐만이 아니라, 북한과 전반적인 개선을 행할 의의가 있다는 것을 일본정부는 분명히 해야 한다는 것이다. 둘째로 북한과의 관계개선은 일본측으로부터 구체적

31) 『朝日新聞』, 1990. 12. 21.

32) 宇都宮德馬 議員은 보수당계(進歩黨, 民主黨, 自民黨의 衆議員 10회)의 진보파로 알려져 있는 정치가이다. 그가 주재하는 宇都宮軍縮研究室에서는 『軍縮問題資料』를 발간하고 있다. 山本剛士 “朝日交流の現況問題點,” 『提言・日本の朝鮮政華』, 岩波ブツクレット, No. 129 (岩波書店, 1989), p. 50.

33) 『政府に朝鮮政策の轉換を求める』라는 聲明은 1989년 3월 발표되었는데 宇都宮德馬(參議員), 伊藤成彦(文藝評論家), 田英夫(參議員), 土井高子(社會黨中央執行委員長), 長洲一二(神奈川縣知事), 安江良介(岩波書店社長), 和田春樹(東大教授) 등의 이름으로 발표되었다.

으로 행해져야 한다는 것이다. 즉, 일본정부는 북한과의 관계개선을 위해 정부교섭을 벌여야 한다는 것이다.

동 회를 발족시키면서 당시 다케시다 수상에게 요망서³⁴⁾를 띄웠는데, 요망서에서는 북한과의 관계개선에 있어 일본정부가 보다 능동적으로 대처해 줄 것을 요구하였다. 이와 같이 일본정부에 압력을 행사한 배경에는 일본과 북한과의 관계개선이 되지 않고 있는 이유가 일본정부의 역사적인 인식이 있었다. 요망서에 서명한 지식인들은 북한과의 관계정상화의 여론환기를 위해 행동에 옮길 것이라고 하면서, 수상이 직접 노력하여 줄 것을 호소하였다. 성명서에 서명한 학자들 가운데 와다(和田春樹) 같은 이는 한국에 편향된 일본의 외교정책을 시정하고 북한과의 관계개선을 위해 보다 적극적인 정부교섭을 해야 한다고 주장³⁵⁾하였다.

이 성명서가 있는 후에 1989년 3월 30일 다케시다의 국회발언(사죄발언)이 있었고, 이러한 취지가 북한을 방문중인 다나베(1989. 3)에 의해 북한의 수뇌부에 전해져 일본과의 교섭이 긍정적으로 검토되어 가는 과정은 극적³⁶⁾이라고 할 수 있었다.

시게무라 마이니치신문 논설위원에 의하면 “가네마루 부총리의 방북을 실현시킨 것은 북한의 김용순으로 되어 있으나, 사실은 김일성과 직접 연결된 조총련계 재일교포이었다”라고 주장하였다.³⁷⁾

34) “朝鮮政策の改善を求る要望書,” 世界. 1988. 11.

35) 和田春樹, “植民地支配の清算を,” 『提言・日本の朝鮮政策』, 岩波ブシクト, No. 129(岩波書店, 1989), p. 19.

36) 田邊誠, “これが金丸訪朝團の舞台裏だ,” 月刊 Asahi, 1990. 12.

37) 시게무라(重村智計), “일·북 국교정상화의 전망,” 『동북아정세 변화와 남북 및 일북관계 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1998) p. 33; 조총련계 재일교포는 누구인가에 대해 알아보기로 하자. 사사가와 요헤이(笹川陽平) 日本財團(舊日本船舶振興會) 이사장이 1992년에 김일성과 회담하였다. 그리고 1997년 6월 하순 사사가와는 방북하여 북한의 노동당 중앙

이상 진보적인 단체 및 조총련으로부터의 일본정부에 대한 압력은 종래의 북한에 대한 정책에 변화(사죄발언)를 일으켰고, 그것은 결국 일본과 북한이 접근하는 데 중요한 역할을 했다고 볼 수 있다.

나. 수교교섭(1차~8차)

여하튼 『3당 공동선언』 이후 북·일 간의 막후절충은 급진전을 보여 3당 공동선언에서 합의했던 대로 1991년 초부터 8차에 걸쳐 1992년 11월까지 수교교섭회담을 개최했다.

북·일간 국교정상화를 위한 회담의제의 설정과 의제에 대한 외교협상 등은 외무성이 주도하는 실무적 협상의 내용이다. 일본과 북한 1990년 11월 북경의 예비회담에서 수교협상에서 논의될 4가지 의제에 대해 합의하였다. 합의된 협상 의제는 ① 국교정상화에 관한 기본문제, ② 경제적 문제, ③ 국제문제, ④ 쌍방에 관계되는 기타 문제이다.

제1차 국교정상화회담(1991. 1. 30~31)이 평양에서 열렸는데 일본의 과거 보상과 북한의 핵사찰수용문제 등 양국은 뚜렷한 이견차를 보였다. 북한의 전인철 대표는 일제 36년을 교전관계로 규정하고 ‘배상’을 요구하였으며 핵사찰은 북일간 문제가 아닌 북·미간의 문제라고 주장하였다. 이에 대해 일본의 나카히라 대표는 36년은 식민지와

위원회 제1(조직) 부장과 회담하여 일본인 처 고향방문을 성사시켰다. 이 당시 사사가와와 동행한 중국·북한과의 무역업을 하는 오사카의 A氏(부친은 20여년 전에 關西지방의 재일조선인 상공회의 회장을 역임)는 다케시다, 하시모토(당시 총리), 무라야마 3인 중의 한 명의 친서를 김정일에게 전달하였다고 한다. 시게무라 논설위원이 언급한 조총련계 재일동포는 오사카의 무역업자 A氏인 것으로 추정된다. 加賀孝英, “笹川陽平, 金正日への衝撃密書,” 『文藝春秋』, (1998. 6), pp. 142~143.

중주국 사이의 관계이며, 재산정리에 적용되는 ‘청구권 형식의 보상’으로 처리하여야 하고 북한의 핵은 일본에 위협이 되므로 핵사찰 수용을 강조하였다.

제2차 회담(1991. 3. 11~12)은 동경에서 개최되었는데 양측은 구체적인 성과를 얻지 못했으나 서로 의견 차이점과 강도를 알게 된 것으로 보인다. 북한은 식민지 교전상태 주장과 배상에 대해 종래 주장을 되풀이했으나 일본인의 귀환 문제 등에 대해 “회담이 잘 진행된다면 케이스 바이 케이스로 대응하고 싶다”는 우호적인 답변을 하였다. 그리고 북한이 미국과 한국으로부터 압력을 받고 있는 핵사찰 수용 문제와 남북대화 진전에 대해서 북한은 일본이 개입할 문제가 아니라고 주장하였다.

제3차 회담(1991. 5. 20~22)은 북경에서 개최되었는데 북한의 전인철 대표는 ‘선 외교관계수립, 후 배상논의’로 종전의 ‘국교수립과 동시배상’의 입장을 변경하였으며, 핵사찰에 있어서 협상과 사찰수용은 별개 차원의 문제라고 말했다. 이에 대해서 나카히라(中平立) 대표는 3가지 전제조건을 제시하였다. ① 핵사찰문제를 전면내 내세워 핵사찰협정체결 없이 국교정상화는 없음을 강조, 핵시설의 장소를 지명, 핵연료 재처리시설에까지 사찰받을 것을 촉구, ② 남북한 총리회담 조기 재개, ③ 남북한 유엔동시가입 촉구, 남한 단독가입시 지지 의사 등이 그것이다.

‘관할권 문제’ 협의에서 전 대표가 ‘우리의 주권은 조선반도의 반에만 미치고 있다’고 발언함으로써 사실상 한반도 2개의 정부를 처음으로 인정한 셈이 되었으며, 보상문제도 협의했으나 합의점을 찾지 못하고, ‘이은혜 사건’에 대한 일본측의 사실 확인 발언에 대해 철회를 요구하며 강한 반발을 보이며 차기회담일정도 결정하지 못하고 회담이 결렬되었다.

3차 교섭이 끝난 후, 북한은 종래의 입장을 바꾸어 1991년 5월 27일 유엔에 가입하기로 공식 발표하였다. 이어 국제원자력기구에 핵안전협정체결을 위한 협정문안 협상을 재개하자고 통보하였다. 이러한 북한의 정책변화는 일본이 제시한 수교 협상의 전제조건 3가지 중 남북한간 대화를 제외한 2가지를 충족시키고자 하는 노력으로 평가되었다.

3차 회담이 결렬된 후, 수교협상 재개를 위한 노력의 일환으로 양국 관리들이 상호 방문을 통해 문제 해결에 나섰다. 1991년 6월 30일에 북한 노동당 국제부 손일호 일본과장과 김일성전담 통역 황신철이 방일하여 가네마루 자민당 의원과 다나베 사회당 의원을 접촉하고, 또 외무성 다니노(谷野作太郎) 아시아 국장을 만나 8월중에 수교협상을 재개하기로 합의하였다. 그리고 7월에 북한이 남북한 고위급 회담을 8월 말에 열기로 결정함에 따라 일본이 3차 회담에서 제시한 요구 조건을 만족시켰다. 핵문제에 관해서는 한국이 남북한 상호사찰을 주장하고 미국도 북한의 핵의혹 완전불식이라는 단호한 입장을 견지하였기 때문에 해결되지 않았다.

제3차 교섭이후 교착상태에 빠졌을 때 「조선정책의 개선을 요구하는 회(會)」 등 진보측에서는 일본정부에 대해 국교교섭을 조속히 재개하여 주기를 요구하였다.³⁸⁾

다나베 위원장은 6월 11일 가이후 수상을 방문하여 북한이 유엔과 핵사찰협정교섭을 재개하려는 용의가 있으니 수교회담의 조기타결을 위해서 일본측이 성실하게 대처해야 한다고 요구하였다.³⁹⁾ 친북성향의 평론가인 나카가와(中川信夫)는 「아사히신문」의 논단을 통하여 일

38) 山本剛士, “日·朝政府間交渉への視點,” 『世界』 (1990. 10).

39) 『조선일보』, 1991. 6. 13

본정부의 대북한 교섭자세를 비판하였는데, 이는 조선의 식민지 지배에 대해 가해자인 일본이 책임청산을 하지 않는다는 조총련과 북한의 입장을 대변하는 것이었다.⁴⁰⁾

여기서 주목해야 할 점은 일단 정식의 외교교섭이 시작되면 외교교섭의 자격을 갖는 자 이외에는 제3자가 관여할 여지는 적다. 그러나 외교교섭이 교착상태에 빠졌을 때는 제3자의 주장이 영향을 줄 수 있다는 것이다.

제4차(1991. 8. 30~9. 2) 국교정상화 회담은 북경에서 열렸다. 의제는 북한의 한반도 관할권 범위, 식민지 지배에 대한 보상청구권, 핵사찰, 남북대화, 일본인 처 고향방문 등이었다. 북측은 '조선은 하나'이나 유감스럽게도 북반부 밖에 주권이 미치지 않는다고 하여 한국의 존재를 인정하였으며 물질적 보상을 요구하였다. 또한 전후보상도 미국과의 문제로 일본과는 무관하며 사안별로 국교수립 전에도 가능하다는 입장을 보였다. 일본측은 군사분계선(휴전선) 이남에는 주권이 미치지 않음을 확인하였으며, 보상은 거부하였고 재산청구권은 인정하였으며, 핵사찰 협정체결 후 조기비준 및 조기개최를 요구하였다. 양국은 30일 이은혜 신원확인문제로 의견이 엇갈려 본격적 논의를 못하였다. 31일 이은혜 문제는 수교협상과 분리하여 협의기로 타협하였으며 9월 1일에는 북한의 관할권을 휴전선 이북으로 하자는데 어느 정도 의견접근이 이루어졌다.

5차와 6차 회담은 특별한 진전이 없었다.

제7차(1992. 5. 13~15) 국교정상화 회담은 북경에서 열렸는데 양측은 수교회담의 3대 의제를 비롯해 샌프란시스코 강화조약의 유효성 문제, 한일회담의 정합성 문제 등에 이견차를 보였다. 샌프란시스코

40) 『朝日新聞』, 1991. 6. 11

강화조약의 유효성 문제는 기본문제의 해방과 독립의 유권해석인데, 북한은 조선인민은 항일무장투쟁을 전개하여 제2차 대전에서 연합군과 힘을 합쳐 일본제국주의를 몰아내고 해방과 독립을 찾았다고 주장하였다. 이에 대해 일본은 샌프란시스코 강화조약에 따라 조선이 분리 독립했으며 조선과 전쟁사태에 있었던 시기는 존재하지 않는다고 밝혔다.

수교회담의 3대 의제는 ① 기본문제: 과거조약의 효력에 관한 해석과 지배권 추구 포기조항문제, ② 경제문제: 보상문제, ③ 국제문제: 핵문제, 남북관계, 이은혜 문제 등이었다. 북측은 ① 한일합방은 무효이고, ② 중군위안부문제를 더욱 확대, 보상을 요구하였으며, ③ IAEA 핵사찰 적극 수용, 남북한 상호핵사찰 합의로 더 이상 핵문제는 없다고 주장하였다.

8차 회담은 1992년 11월 5일 열렸으나, 북한은 이은혜 문제의 재론은 하지 않겠다며 퇴장하여 회담은 결렬되었다.

8차에 걸친 일·북한 국교정상화 회담에서 교섭 중단은 표면적으로는 이은혜 문제를 계기로 하고 있었다.⁴¹⁾ 그러나 일·북한 교섭 중단의 실질적 원인은 북한의 핵사찰 문제에 있었다.⁴²⁾

북한의 핵문제와 관련, 일본 정부는 핵개발 의혹이 있는 국가에 대한 경제적 지원을 전제로 관계정상화를 추진하는 것은 일본국민의 지지를 얻을 수 없다는 점을 내세워 북한의 핵의혹이 해소되지 않는 한 일·북한 수교교섭은 진전될 수 없다는 사실을 분명히 밝혔다.(제1

41) 일본은 북한이 반발하는 이은혜 문제를 일·북 수교교섭에서 제기하여 교섭에서 주도권을 가지고 협상에서 유리한 지위를 확보하려 하였다. 이러한 일본의 태도는 제3차 및 8차 회담에서 일본측이 재차 이은혜 문제를 제기한 데에서도 엿볼 수 있다. 東京新聞. 1991. 12. 30.

42) 小此木政夫, “日朝國交交渉と日本の役割,” 小此木政夫 編, 『ポスト冷戦の朝鮮半島』 (東京: 日本國際問題研究所, 1994). p. 266.

차 수교회담)⁴³⁾

북한 핵문제에 대한 북한 자신의 공식적인 입장은 핵개발 능력도, 의사도 없으며 핵사찰을 거부하고 있는 것이 아니라 남한의 미군 핵과 동시에 사찰이 행하여져야 한다는 것이었다.(제1차 및 제2차 수교회담)⁴⁴⁾ 또한 북한측은 북한의 핵문제가 미·북 간의 문제라고 주장하면서(제1차 수교회담) 일·북 수교교섭보다는 미·북 관계에서 해결을 모색하였다. 미국은 1991년 8월 미·일 양국 정부간 협의에서 북한이 핵안전협정에 조인할 것으로 예측하고 다시금 강도를 높여 북한에게 핵재처리시설을 폐기시키기 위한 협력을 요청하였다. 이에 따라 와타나베 일본 외무장관은 1991년 11월 14일 “핵재처리시설이 있다면 그것을 과기하지 않으면 국교정상화는 어렵다”고 언급하여 핵재처리시설의 폐기를 국교정상화의 전제조건으로 삼을 것을 강조하였으며,⁴⁵⁾ 제5차 수교교섭(1991. 11. 18~20)의 기초연설에서 일본측은 연료재처리시설에 대해 “우리나라의 안전보장에 있어서 중요한 문제”라고 밝히며 강한 우려를 표명하였다.⁴⁶⁾

8차에 걸친 회담은 외무성과 보수파에 의해 주도되었으며, 일·북 간의 합의된 의제에 대한 실무회담이었다.

3차 교섭의 결렬되었을 때에 진보성향의 단체나 인사 즉 「조선정책의 개선을 요구하는 회」, 다나베 위원장, 그리고 평론가 나카가와 등이 교섭재개의 영향을 주었다고 볼 수 있다.

1993년(북한의 NPT 탈퇴선언, 1993. 3.12)부터 1994년까지 핵위기에 대해서 일본에서는 무책임한 정치공방이 계속되었고, 정치가는 대

43) 『朝日新聞』, 1991. 2. 2.

44) 『朝日新聞』, 1991. 2. 2; 朝日新聞, 1991. 3. 13.

45) 『朝日新聞』, 1991. 11. 15.

46) 『朝日新聞』, 1991, 11. 20.

화로서 평화적 해결을 기대한다는 말뿐이었다. 호소가와 정권의 각료에는 외교정책의 무경험자가 대부분이었으며, 위기관리는 전부 관료가 맡았기 때문에 ‘정공관보’(政空官補)라는 단어가 유행하였다.⁴⁷⁾

다. 일본의 대북쌀지원과 연립 3당 대표단 방북(1995. 3)

1994년 10월 21일 미·북 간의 핵교섭이 타결(제네바 회담)되자, 일본의 연립여당 3당 대표단이 1995년 3월 28일부터 30일까지 방북하여 일·북 수교교섭의 전제없는 재개에 합의하였다. 1990년 9월 28일 합의된 3당 공동선언의 해석문제는 1995년 3월 12일 북한측이 3당 연립정당의 방북 초청장을 보내면서 “전후 45년 간의 배상을 명기한 1990년의 3당 공동선언의 논의를 보류한다”고 말함으로써 북한측에 의해 일단락 지워졌다.⁴⁸⁾

협상재개에는 무라야마 총리가 북·일수교를 이끈 사회당 출신이라는 점이 중요한 배경이 되었다.

3당 대표단은 와타나베 전 부총리 겸 외상을 단장으로 하는 자민당 대표단, 구보(久保) 서기장을 단장으로 하는 사회당 대표단, 하토야마 대표간사를 단장으로 하는 신당 사키가케 대표단으로 구성되었다. 북한 노동당의 김용순 서기를 단장으로 하는 북한 노동당 대표단과 회담하여 일·북 회담재개를 위한 합의서를 발표하였다. 일본측은 3당 대표가 회담을 주재하였으나, 실질적인 협상은 자민당 정조회장이인 가토고이치가 주도하였다.⁴⁹⁾

47) 小川彰, “安全保障政策のアクターと意思決定過程, 1991~98,” 外交政策決定要因研究会編(主査) 橋本光平, 『日本の外交政策決定要因』, (東京: PHP 研究所, 1999), pp. 152~153.

48) 『毎日新聞』, 1995. 3. 12.

49) 서동만, “북·일 관계의 현황과 전망,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안

일본의 연립여당대표와 북한노동당 사이에 조인된 『북·일 협상재개를 위한 4당 합의서』(1995. 3. 30)에는 1990년 3당 공동선언에 의해 국교정상화 협상이 시작됐다고 명기한 뒤 ① 조기 국교정상화를 위해 적극 노력할 것, ② 대화와 협상에 조건을 달지 않을 것, ③ 자주적, 독자적 입장에서 협상할 것, ④ 정부가 협상을 적극 추진할 것 등의 4항목의 원칙이 합의되었는데 3당 공동선언의 해석과 관련해서는 일본 내의 논의가 조정된 것이 아니라 유보되어 있음을 알 수 있다.⁵⁰⁾

1995년 5월 26일 북한의 이성록 국제무역촉진위원회 회장은 일본을 방문하여 연립여당 3당의 북한 방문단의 단장이었던 와타나베 전 부총리와 회담하고, 북한의 식량난을 처음으로 공식적으로 인정하고, 쌀 원조를 요청하였다. 이 요청에 대해서 무라야마 수상의 연립여당은 정부와 협의하여 협력하겠다고 표명하였다.⁵¹⁾

일본 정부는 6월 22일 무라야마 수상과 관계각료가 협의하여 북한에 대한 쌀지원을 정식으로 결정하였다. 6월 23일 이종혁 아시아태평양양평화위원회 부위원장이 일본을 방문하여, 일본측과 협의에 들어갔다.

일본측의 협상창구는 식량청⁵²⁾이었으며, 북한측의 협상창구는 국제무역촉진위원회였다. 양측은 7월 1일 계약서에 서명하였다. 계약의 주 내용에는 일본은 북한에 대해서 유상 15만 톤, 무상 15만 톤, 합계 30만 톤의 쌀을 공여하며, 공급받은 쌀은 전부 민생용 소비를 위

보연구원, 1998), pp. 3~4.

50) 『朝日新聞』, 1995. 3. 30.

51) 한국은 먼저 대북식량지원을 하여야 한다면서, 6월 21일 15만 톤의 쌀을 무상제공하는 내용의 합의서(차관급회담)에 서명하였다.

52) 쌀지원 문제에 있어서도 일·북 조정역의 중심인물은 자민당 정조회장인 가토고이치(加藤纘一)였다. 田中明, “北朝鮮コメ援助は平和ボケ,” 『諸君』(1995. 9), p. 72.

해서 적절하게 사용될 것이라는 내용이 포함되었다. 농협은 京都府 농협중앙회의 中川泰廣 회장(八木町 농협조합장)을 단장으로 하는 농협사절단을 7월 15일부터 19일까지 방북시켜서 북한의 송호경 아시아태평양평화위원회 부위원장과 실무회담을 실시하였다. 그 후 북한은 쌀의 추가지원을 요청하였다. 일본 정부는 10월 3일 20만 톤의 쌀을 10년 거치, 30년 연불방식으로 추가 제공하였다.

1996년까지만 해도 일본 정부는 국내의 남아 도는 쌀재고를 해결하기 위해서 식량원조에 적극적이었다. 이 당시 4년 연속의 풍작으로 정부미의 재고는 약 280만 톤으로 적정수준의 2배였다. 150만 톤을 보관하기 위해서는 연간 210억 엔이 소요되었다. 북한에 대한 쌀 지원은 쌀재고 처리를 위해 농민의 이해를 대변하는 농협과 자민당의 ‘농립족’ 의원들이 적극적으로 활동하였다.

나카가와는 자민당의 노나카 히로무(野中廣務) 정조회장(京都2區 선출)의 직계였다. 노나카와 같이 수교교섭에 적극적으로 관여한 가토 고이치(加藤纘一) 간사장은 자민당 농립족의 중진이었다.⁵³⁾ 일본 정부의 대북 쌀원조는 농협의 과잉미 처리를 위한 유력한 수단이었다.

이번 쌀지원협상에서 연립여당의 간부들은 북한이 100만 톤의 식량지원을 요구함으로써 상당한 양의 쌀을 지원할 의향이 있음을 밝혔음에도 불구하고 협상에 임하는 정부관리(식량청, 외무성 등)들의 의사(특히 외무성)에 의하여 30만 톤에 머무르고 말았다.⁵⁴⁾ 이러한 사실은 일본 정국의 불안정과 함께 무라야마 연립정권에 취약함을 나타내는 것이었다.

이 당시 상황은 보수파⁵⁵⁾에게 유리하게 전개되었는데, 한국과 미국

53) 土門剛, “コメ大過剩時代,” 『世界』 (1997. 10), pp. 157~159.

54) 한영구, “일·북한 수교문제의 현재와 미래,” 『국제문제』 (1995. 8), pp. 35~42.

이 보수파의 입장을 지지하고 있었고, 연립내각들이 선거제도개혁과 정계개편 그리고 경제위기 해소 등의 국내문제를 우선시 하고 있었으며, 연립정부 내에 정책조정능력 및 거물정치인이 없었다는 사실에 비추어 볼 때, 보수적인 외무성의 입장이 강화되었다고 볼 수 있다.

연립 3여당의 무라야마 총리를 배출한 일본 사회당은 북·일 협상에서도 대북 온건정책을 주장했다. 하지만 사회당 자신이 연립정부를 구성하고 외교정책 결정과정에 참가하게 되자, 개인차원이나 정당차원에서는 계속 친북적인 자세를 견지하였지만 정부·여당 차원에서는 과거 자민당의 보수주의 노선을 그대로 계승하였다. 연립정부 내의 대립은 무라야마 수상에 의해서 재현되었다. 1995년 1월 30일, 중의원 예산위원회에서 무라야마 수상이 “일본은 한반도 분단에 책임이 있다”고 한반도 분단에 책임이 없다는 연립정부의 보수적 자민당 견해와 상반된 발언을 하자, 연립정부내 강경파들이 심각한 반발을 보였고, 수상은 그 다음날, 예산위원회에서 “남북분단은 전승국간 관계에서 이루어진 것”이라며 30일의 발언을 철회하는 소동을 연출했다. 1990년의 3당 공동선언에서 관해서도 연립정부 내의 자민당측은 ‘선언의 폐기’를 주장했고 사회당은 ‘선언을 기초로 한 협상재개’를 주장했다. 앞에서 살펴본 바와 같이 북한측이 유보시켰으나 결과적으로 선언은 폐기되었다.

그러면 왜 사회당은 보수노선을 계승했는가? 첫째, 일본은 국가외교차원에서 보수와 진보의 구분 없이 초당파 외교를 추구한다는 것이었다. 둘째, 사회당의 기본적인 대북정책은 변함이 없지만 정부내 정치에서 타협했거나 패배했다는 것이다.⁵⁵⁾

55) 이 당시 온건파는 무라야마 총리와 다케무라(武村) 대장상(신당 사키카케 당수) 등이었으며, 보수파(강경파)는 자민당의 다마자와(玉澤) 방위청 장관과 가메이시즈카(龜井靜香) 운수상 등이다.

라. 수교교섭의 교착화

1996년 4월 17일 미국과 일본은 미·일 정상회담을 갖고 동북아시아의 유사시에 대비하는 방위협력과 아·태지역의 평화와 안정에 적극 관여하는 것 등을 내용으로 하는 「미·일 신안보공동선언」(미·일 양국 민에게 주는 메시지 - 21세기를 위한 동맹)을 채택하였다. 미·일 신안보공동선언의 주 내용은 미·일 방위협력지침의 개정문제이었으며, 초점은 대만해협 및 한반도 유사시의 분쟁으로서 미·일과 북·중 간에 갈등을 유발시켰다.

1996년 9월에 한국에서 발생한 북한 잠수함사건으로 남북관계가 경색됨에 따라 북·일관계에 진전이 없었다. 잠수함사건이 해결된 후 북·일간 교섭이 재개되었지만⁵⁷⁾ 1997년에 들어와서 북·일관계는 황장엽 노동당 비서의 망명사건, 일본인 납치의혹사건, 각성제 밀수사건, 노동1호 미사일 재배치 및 추가배치사건 등으로 다시 교착상태에 봉착하였다.⁵⁸⁾

56) 전동진, “김정일 체제 등장과 일·북한 관계개선 전망,” 『통일연구논총』, 3권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 111~131. 1994년 12월 10일 9개 정파를 통합한 新進黨(오자와가 주축)이 등장하자, 자민당은 연내에 파벌해체를 결의했고 사회당은 구보 와타루와 야마하나(山花)의 사회당 우파(新民黨 聯合)가 중심이 되어 社民리버럴이라는 제3의 정치세력을 결성하기 위해 노력하였다. 이 과정에서 사회당 우파는 보수적인 정책을 수용하려 했다.

57) 1996년 6월 베이징에서 북·일 양국 외무성의 과장급 접촉이 공식적으로 개시되었고 잠수함사건으로 중단되기도 했으나 양국 창구는 유지되고 있었다.

58) 북·일 주요 현안을 교섭하기 위하여 황장엽 노동당 비서가 일본을 방문(1997. 1. 30~2. 11)하였으나, 그가 귀국 도중 베이징에서 한국으로 망명함에 따라 남북관계는 냉각되었고, 일·북관계도 소원한 관계가 되었다. 1997년 3월 12일에는 한국으로 망명한 북한공작원 안명진이 일본 『산케이신문』과의 대담에서 평양의 김정일정치군사대학에서 요코다 메구미를 목격(1988. 10)했다고 증언함에 따라 일본열도가 발각 뒤집히는

일본인 납치의혹사건으로 비난을 받아 온 북한이 한국에서 잠수함 침투사건(1996. 9)을 일으키자 일본의 매스컴은 북한은 못 믿을 국가라며 비난의 강도를 높였다. 『日本經濟新聞』은 특집대담을 기획(8. 1~2)하여 다나카(田中明彦) 도쿄대 교수를 등장시켜 “북한이 판단을 잘못할까 걱정이다”, “북한은 변하지 않고 있으며 위험한 국가”라고 대서 특필하였다.

특히 8월 8일 가지야마(梶山) 관방장관은 日經連 주최 세미나에서 다음과 같은 망언을 하였다. “한반도에서 심각한 유사가 발생할 경우 대량난민이 일본에 들어온다. 이 경우 위장 난민도 유입될 수 있다. 그들은 무기도 제공받을 수 있다. 그들은 남북한 내에 조직이 있다. 일본에서 그들의 내분상태가 일어날 경우 일본의 자위대는 어떻게 싸울 것인가, 이러한 경우 정말 난처한 입장에 처할 것이다”라는 내용이였다.⁵⁹⁾

1997년 1월 13일 『아사히신문』 사실은 북한의 잠수함 침투사건과 관련, 다음과 같이 보도하였다. “북한의 이러한 움직임은 식량난과 경제위기로 야기된 긴장을 밖으로 표출한 심각한 사건이다. 일본은 북한의 이러한 움직임을 직시하고 『미·일 방위협력지침』에 관한 ‘일본주변 유사’, 즉 ‘한반도 유사’에 대한 유사법체제를 정비하여야 한다.” 즉 산케이신문은 북한의 남침 가능성에 대한 일본의 유사법체제를 마련하자고 촉구하였다.

하시모토 수상은 1996년 1월 25일 북한이 3차 쌀 지원을 요청한

소동이 일어났다. 1997년 4월 9일에는 북한화물선 『지성 2호』가 각성제(70kg, 약 100억 달러)를 미야기현 호소시마(細島)항으로 밀반입시키려다 적발되었다. 4월 11일 『산케이신문』에 의하면 북한이 일본전역을 위협할 수 있는 노동1호(중거리탄도미사일, 사정거리 1,300km)를 동해안에 3기 재배치하였고, 추가로 7기를 더 배치한다고 보도하였다.

59) 『朝日新聞』, 1996. 8. 9.

데 대해 “인도적인 지원은 필요하나 수입쌀 재고도 없고, 한국과 충분한 협의를 거치지 않으면 안 된다”고 거절하였다.⁶⁰⁾ 하시모토는 보수성향의 인물이었으나 북한과 대화창구를 확보하기 위해 측근인 가토 고이치 간사장으로 하여금 대북외교를 관장하게 하였다.

그러나 이 가토 채널은 제1야당 신진당(1994. 12. 10 결성) 당수인 오자와(小澤)의 반대로 잘 이루어지지 않았다. 오자와는 북한 핵문제에 대해서 핵의혹이 완전히 해소되어야 한다면서 북·일 수교협상을 반대하였다.

일본인 납치에 대한 피해자 가족들은 『피해자가족연락회』를 1997년 1월 결성한 후 1997년 3월 26일 기자회견을 갖고 정부에 대해 납치사건에 대한 규명을 요구하였다. 그들은 또한 북한에 납치된 일본인들의 신병을 북한에 요구하였다.⁶¹⁾ 이 당시 일본의 유명 대중 월간지인 『諸君』은 니카타현의 중학교 1학년생인 메구미양을 납치한 북한의 비정한 납치지령의 배경을 신랄하게 비판하면서 북한을 이해할 수 없는 국가라고 단정하였다.⁶²⁾

하시모토 수상은 국내적으로 양당의 비협조, 일본인 납치에 대한 피해자 가족들의 진정 및 매스미디어의 북한 비판에 의한 여론의 악화, 그리고 미·일 방위협력지침의 개정문제로 인하여 그가 시도하려던 북·일교섭은 교착상태에 봉착하였다.

60) 『朝日新聞』, 1996. 1. 26.

61) 加賀孝英, 笹川陽平, “金正日への衝撃密書”, 『文藝春秋』 (1998. 6), p. 139; 피해자가족연락회 회장은 横田めぐみの 부친인 横田滋씨가 선출되었다.

62) 石高健次, “北朝鮮 「めぐみさん 拉致事件」を徹底追及する,” 『諸君』 (1997. 4), pp. 72~80.

마. 일본인 처 귀향과 연립 3당 대표단 방북(1997. 11)

한국의 잠수함사건(1996. 9) 이후 납치문제로 교착상태에 빠져 있던 일·북관계를 개선하기 위하여 재계의 사사가와 요헤이(笹川陽平) 日本財團(舊日本船舶振興會) 이사장이 1997년 6월 하순 방북하여 장성택 노동당 중앙위원회 제1(조직)부장(김정일의 여동생 김경희의 남편)과 만나서 일본인 처 귀향에 합의하였다.⁶³⁾ 또한 1997년 8월 21일에는 베이징에서 심의관급의 실무회담이 성사되었는데, 각성제 의혹 사건, 식량지원문제, 일본인 처 귀향문제에 대하여 합의하였고, 납치 사건은 계속 논의하기로 합의하였다.⁶⁴⁾

이 합의에 의하여 베이징에서 1997년 9월 9일 열린 북·일 적십자사 연락협의회에서는 북한에 있는 일본인 처의 고향방문을 실시하기로 하였다. 따라서 1997년 11월 8일 북한에 있는 일본인 처(1,831명) 중 제1진 15명이 일본을 방문하였고, 제2진 12명이 1998년 1월 27일부터 2월 2일까지 일본에 도착하였다.⁶⁵⁾

63) 사사가와가 방북할 때 중국, 북한과 무역업을 하는 오사카의 실업인 A씨와 동행하였다(A씨의 부친은 20여년 전의 關西지방의 재일조선인 회장을 역임). 이 A씨가 하시모도, 다케시마, 무라야마 3인 중(누구 것인지는 모르나) 1명의 친서를 김정일에게 비밀리에 전하였다. 일본인 처 귀향의 합의는 일본이 이 합의의 대가로 식량제공을 한다는 밀약이 있었기 때문이다. 加賀孝英, 笹川陽平, “金正日への衝擊密書,” 『文藝春秋』, (1998. 6), pp. 138, 142, 143.

64) 『朝日新聞』, 1997. 8. 22.

65) 일본 각료회의는 일본인 처의 고향방문을 계기로 1997년 10월 9일 2,700만 달러의 대북한 식량지원을 결정하였다. 당초 일본내 반복한 정서를 완화시키고 수교교섭 재개를 위한 분위기를 조성하기 위해 계획되었던 일본인 처 귀향은 일본내 반복한 분위기를 전혀 누그러뜨리지 못하였다. 일본은 유엔 등 국제기구를 통한 600만 달러의 간접적인 식량원조에 그치게 되었고 직접적인 원조를 거부하는 강경한 태도를 유지하였다.

1차 일본인 처 귀향에 맞추어 1997년 11월 11일부터 14일까지 자민당의 모리 요시로 총무회장, 노나카 히로무 간사장 대리, 사민당의 이토 시게루 정조회장 등 자민, 사민 사키가케의 연립 3당 대표단이 방북하였다.⁶⁶⁾ 회담은 3개 항에 합의를 도출하였는데, 첫째 수교교섭의 조속한 재개, 둘째, 인도적 문제의 해결, 셋째, 인적 교류의 시행 등이었다. 인도적 문제 해결은 납치문제의 해결을 의미하며, 북한은 “일본측의 간절한 제의에 대해 일반 행방불명자들과 함께 조사는 해 볼 수 있다”라는 유연성을 보였다.⁶⁷⁾

연립 3당 대표단이 이러한 합의를 이루었음에도 불구하고 언론과 여론의 반박 정서는 가라앉지를 았았으며, 일본인 처 귀향문제는 오히려 납치사건을 더욱 부각시키는 데 일조하였다.

앞에서 언급한 일본인 납치에 대한 ‘피해자가족’과 인권단체들은 1999년 3월 3일 오부치총리를 방문하여 125만명의 서명서를 전달하고, 납치문제의 해결을 요구하였다. 또한 그들은 5월 2일 동경에서 『북한납치 일본인 구출대회』를 열고 일본정부에 진상규명과 구출을 요구하고, 유엔인권위원회에 인권구제를 신청하기로 결의하였다.

1998년 3월 28일 납치 議連의 회장인 나카야마 마사아키(中山正暉) 전 우정성 장관(당시 의원)을 단장으로 하는 자민당 방북단이 평양에 도착하여 김용순 노동당 비서, 김양건 부부장 등과 북한 공작원에 의한 일본인 납치의혹문제, 보상방안, ‘요도호’ 납치범 귀국문제 등을 논의하였으며, 납치사건 해결을 전제로 하지 않고 그 해결을 위해서라는 명목으로 평양에 연락사무소 설치를 북측에 제의하여 합의를 이뤘다. 당시 자민당 내에서는 온건파 성향의 의원이 방북해서 납

66) 『朝日新聞』, 1997. 11. 11.

67) 『朝日新聞』, 1997. 11. 15. 북한이 이러한 유연성을 보인 것은 다급한 식량사정 때문이었다.

치문제에 대해 회답을 해도 일본 내에서 움직임이 없었기 때문에 반북 성향의 강경파인 나카야마 단장을 방북시키면 일본의 움직임, 즉 여론을 다소 호전시킬 수 있지 않을까 하여 납치의원연맹의 회장인 나카야마를 방북시켰다.⁶⁸⁾ 그러나 귀국 직후 외무성과 자민당내 강경파의 비판에 부딪쳐 이 제안은 흐지부지되고 말았다.⁶⁹⁾

일본측이 납치문제를 수교교섭의 전제조건으로 삼았다는 것은 자민당이 국민여론의 악화로 더 이상 수교교섭을 서두를 계획이 없음을 나타내는 것이었다. 또 외무성은 해외에서 자국민 보호에 소극적이 아닌가 하는 여론의 비판을 받고 있었다.⁷⁰⁾ 이 당시 일본 최고의 대중 월간지인 『文藝春秋』는 북한의 일본인 납치조직인 『낙동강』의 실체를 파헤치면서 국가적 사기행위라고 강도 높게 비난하였다.⁷¹⁾

당시 하시모토 총리가 1998년 7월 12일 실시한 참의원 선거(총 252명 중 1/2인 126명 재선)에서 자민당이 참패⁷²⁾함으로써 사임하고, 7월 30일 오부치(小淵)를 신임총리로 선출하였다.

자민당 참의원 선거 참패의 이유는 7년이나 지속되어 온 경기침체 등 전후 최악의 불황(부실채권 등 금융대책 미흡)으로 하시모토의 자

68) 加賀孝英, 笹川陽平, “金正日への衝撃密書,” pp. 142~143.

69) 일본은 당시(1997. 11) 일본 방북대표단이 왔을 때에 쌀지원과 일·북 정상화 교섭을 약속할 예정이었지만 그 계획이 수정되었다. 그 이유는 일본 외무성이 1997년 말부터 국교정상화 교섭 무조건 재개 방침을 바꾸어 납치의혹의 진전이 없는 한 교섭은 재개할 수 없다는 입장을 취했기 때문이다. 시게무라, “일·북 국교정상화의 전망,” p. 4.

70) 위의 글, p. 34.

71) 張龍雲, “北朝鮮日本人拉致組織 『洛東江』の二十年,” 『文藝春秋』, 1998. 6, pp. 106~121.

72) 자민당은 44석(지역구 30석, 비례구에서 14석)을 확보하는데 그쳐 非改選의석 58석을 포함, 총 102석으로 과반수(12석)에 25석이나 미달하게 되었고, 제1야당 민주당은 改選의석(18석)을 대폭 상회하는 27석을 획득하였다.

민당 정권에 대해 국민이 등을 돌렸기 때문이다.

오부치의 자민당은 국내 경제위기 해소에 전념을 해야 하는 상황 이었고, 북·일수교에 대한 정치적 부담을 감내할 세력도 부재하였다. 북·일관계 창구인 노나카 히로무 관방장관이 북한에 대한 반발의 격 화로 관망하는 자세를 보여 오부치 내각의 대북채널은 공백상태를 맞고 있었다.⁷³⁾

북한은 일본이 전제조건으로 걸고 있는 납치사건을 인정할 수 없 는 문제이었기 때문에 교섭은 진전될 수 없었다. 따라서 1998년 6월 북한은 납치사건 조사의 종결을 선언하였으며, 양국의 수교교섭은 단 절되었다.

바. 대포동 발사문제 타결(1999. 9)과 9차 수교교섭 재개

1998년 8월 31일 북한이 대포동1호 미사일을 발사하자 일본은 미 국과 공동으로 「전역미사일방위」(TMD) 시스템을 연구개발하기로 합 의하고 지대공 요격미사일인 패트리엇 개선비용 291억 엔을 2000 년 방위예산으로 배정했다.⁷⁴⁾

1999년 들어서서 일본인 납치의혹사건과 3월의 북한공작선의 일본 영해침투사건, 그리고 7월과 8월의 북한 미사일 시험 재발사 움직임 등으로 일본과 북한관계는 심각한 상황에 처하였다.⁷⁵⁾ 북한은 일본에

73) 오부치 내각의 2인자인 노나카는 1990년 3당 합의에 참가한 이래로 계 속해서 대북수교에 관여하고 있었다.

74) 『朝日新聞』, 1999. 8. 25.

75) 북한의 미사일 발사 사건은 일본의 여론을 최악의 상태로 몰았고 조총 련계 상공인들도 대북투자를 주저하게 되었으며 조총련계 재일동포들 도 북한에 대해서 북만을 표출하였다. 배정호, 『조총련계 기업의 대북 투자실태』 (서울: 민족통일연구원, 1999).

대해 ‘접근과 미사일 협박’이라는 이중전략을 전개하고 있고, 일본은 북한에 대하여 한·미·일 공조체제를 유지하면서 ‘대화과 억지’ 전략을 추구하였다.⁷⁶⁾

북한과 미국은 1999년 9월 12일 베를린 고위급회담에서 대포동 미사일 발사 유예와 경제제재 해제 및 식량지원을 맞바꾸는 타협안에 합의했다.⁷⁷⁾ 따라서 1999년 6월 미·북 베이징 고위급회담 이후 계속 되어 온 북한의 미사일 위기는 일단락 되었다고 볼 수 있다.

미사일 발사문제의 타결은 북·일관계를 개선하는 계기가 되었다. 미사일 발사 움직임에 가장 예민하게 대처해 온 일본은 베를린 회담 결과에 한숨을 돌리면서 1998년 8월 31일 북한의 대포동 미사일 발사 이후 취했던 식량지원 중단, 수교회담 중단, 전세기운항 중단 등의 제재조치를 해제하고 수교교섭을 추진하였다.⁷⁸⁾

평양을 방문한 일본의 초당파 의원 대표단(단장: 무라야마 전 수상)이 북한 노동당의 김용순 비서와 북·일 수교협상의 재개에 합의하고 공동성명을 발표(1999. 12. 3)함에 따라 1992년 11월 이후 중단됐던 북·일 국교정상화 협상이 다시 열릴 수 있는 분위기를 맞게 되었

76) 배정호, “탈냉전기 북·일관계의 변천과 일본의 대북한 ‘대화과 억지’정책,” 『국제정치논총』, 제39집 1호 (1999), p. 117.

77) 베를린 합의는 한마디로 한국의 포용정책을 한·미·일 3국이 꾸준히 추진해 온 결과이다. 합의의 바탕은 한국정부의 햇볕정책이 제공했다고 볼 수 있다. 1994년 핵위기 때와 마찬가지로 금창리협상은 사실 미·북간의 몫이었다. 그러나 햇볕정책이 햇볕아닌 바람이었다면 북한이 미국만 믿고 벼랑끝에서 쉽게 물러서지 않았을 것이다. 미사일 위기 해결에 북한의 군사적인 고려가 있었다면 그것은 서해해전의 패배가 아니라 극동미군의 공격능력일 것이다. 동시에 미국도 가능한 한 최대의 당근을 제시하였다고 볼 수 있다.

78) 고노 요헤이(河野洋平) 일본외상은 북·일 전세기 운항 중단을 전부 해제하겠다고 말했다. 『朝日新聞』, 1999. 12. 7. 일·북 정부는 싱가포르에서 외교당국자간 비밀접촉(10. 18~20)을 가졌고, 일본정부는 일·북간의 전세기 운항의 동결조치를 해제한다는 데 의견을 모은 것으로 알려졌다.

다.⁷⁹⁾ 이와 관련해 노나카 히로무(野中廣務) 자민당 간사장 대리는 연내에는 의제결정을 위한 외무성 심의관급 예비회담이 열리고 2000년 초에는 본회담이 열릴 것으로 본다고 말했다.⁸⁰⁾

12월 3일 일본과 북한의 정당들이 발표한 공동성명의 기본성격은 일본 정치인과 북한 노동당 대일(對日)관계 책임자가 서명한 문서란 점에 나타난다. 무라야마 전 총리가 이끄는 초당파 방북단과 북한 노동당 김용순 비서가 서명한 공동성명은 일·북 정부간 접촉이 아니라 정부간 회담의 전 단계로 이루어진 비당사자간 접촉의 결과이다. 지난 1990년에도 자민당·사회당이 북한 노동당과 식민지배 사죄, 보상 등을 담은 「3당 공동선언」을 발표했었다. 그러나 자민당내 강경파와 외무성 등 행정부의 비판과 갖은 논란 끝에 1996년 폐기되었다. 김일성도 지난 1992년 일본 재단이사장 사사카와 요헤이(笹川陽平)와 만난 자리에서 “(관료국가) 일본의 정책결정 과정과 외교적 지식에 무지했으며, 3당 공동선언은 커다란 착각이었다”고 말한 바 있다.⁸¹⁾

그러나 이번 공동성명은 내용이 진전됐고, 양국간 접촉이 눈에 띄게 진전된 분위기에서 나왔기 때문에 결코 경시할 수 없다.

일본은 그간 일본인 납치사건 조사, 마약 위조달러 등 제조·수출 금지, 대한항공 폭파범 김연희에게 일본말을 가르쳤다는 이은혜 문제, 북송 일본인 처 귀향, 핵·미사일개발 의혹 해소 등을 교섭재개의 전제조건으로 내세웠다. 이 중 일본인 납치, 일본인 처 고향방문 등은 ‘인도적 문제’로 집약된다.

양측은 이번 성명에서 인도적 문제를 양국 정부가 아닌 적십자사

79) 『讀賣新聞』, 1999. 12. 3.

80) 『朝日新聞』, 1999. 12. 2.

81) 加賀孝英, 笹川陽平, “金正日への衝撃密書,” p. 143; 『조선일보』, 1999. 12. 4.

를 통해 해결할 것으로 합의했다. 북한으로서는 ‘국가범죄’에 대한 수사주체를 적십자란 민간조직으로 격하시켜 만족하였으며, 북한과 수교가 ‘외교목표’ 중 하나인 일본정부도 대국민 설득이 용이해진 셈이다.⁸²⁾ 이 날 오후 방북단으로부터 보고를 받은 오부치(小淵惠三) 총리는 “정부 내에서 내용을 검토할 것이며, 가능한 한 성명의 정신을 살리고 싶다”고 말했다.

일본 정부가 가장 큰 관심을 가진, 그러나 이 성명에서 언급되지 않은 현안이 바로 핵·미사일 의혹 해소였다. 일본 정부는 이를 의식, 12월 2일 아오키 미키오(青木幹雄) 관방장관에게 “북한의 미사일 추가 시험발사를 포함한 현안들이 분명하게 해결되지 않는 한 협상을 추진하는게 매우 어려울 것으로 믿는다”는 성명을 발표하게 했다. 결국 전에 없이 협상의 성공가능성은 높지만 일본 정부가 핵·미사일 문제를 미·북 협상에 맡길 것인지 아닐지에 따라 회담의 향배는 결정될 전망이다.

일본 언론들은 “의원 방북단이 미사일 재발사 금지 등 일본 정부가 회담재개의 전제조건으로 내건 문제를 묵살했다”며 비관적으로 전망했다.⁸³⁾ 일본 최대 일간지 『요미우리신문』은 “미사일 문제와 일본인 납치문제에 진전이 이뤄지지 않은 채 나온 이번 합의가 진정한 관계발전으로 이루어질지는 불분명하다”고 논평했다. 보수성향의 『산케이신문』도 “북한이 이번 방북때 일본의 회담재개 전제조건을 묵살한 상태에서 열리는 정부간 후속회담은 무의미하다”는 견해를 밝혔다. 『니혼게이자이신문』은 “국교정상화 회담의 전도에는 일본인 납치문제 등 높은 장애물들이 놓여 있다”고 지적했다. 이 밖에 『마이니치

82) 북한이 과거와 달리 태도변화를 보이고 수교재개를 서두르는 이유는 식량난 등 경제적 요인 때문이다.

83) 『朝日新聞』, 1999. 12. 3.

(毎日)신문」은 “대포동 미사일 발사 이후 일본내 여론 악화로 후속회담의 전도를 낙관할 수 없다”는 견해를 나타냈다.

일본 적십자사 부사장, 고노에(近衛忠輝)와 북한 적십자사회 중앙위원회 부회장인 하해룡은 2000년 3월 13일 베이징에서 2차 적십자회담을 개최하였다. 북한측은 일본인 납치의혹문제에 대해 1999년 12월 1차 적십자회담에서 “해당기관에 의뢰하겠다”고 밝힌 바 있으나, 이번 회담에서는 “조사를 시작했다”고 표명하여 다소 진전을 보였으며, 일본인 처 고향방문도 4월경 재개하기로 합의하였다. 일본측은 이날 북한측에 세계식량계획(WFP)를 통해 쌀 10만톤을 지원하기로 공식 통보하였다.⁸⁴⁾

북한을 협상테이블에 끌어낸 것은 무엇보다 쌀이었다. 북한은 1999년 12월 무라야마 도미이치 전 총리가 이끄는 초당파 의원단이 찾아갔을 때부터 식량을 요구했다. 그러나 일본인 납치문제, 대포동 미사일 발사, 피선박 영해침범 등으로 북한에 대한 일본 국민의 감정이 나빠진 시점에서 일본정부가 이 요구를 받아들일 수는 없었다. 결국 예비회담은 교착상태에 빠졌다.

일본 정부는 마침내 쌀을 건네 주고 협상의 끈을 이어가면서 최대 현안인 일본인 납치문제를 풀어가기로 전환했다. 오부치 게이조 일본 총리로서는 어려운 결정을 한 것이다.

일본은 1995년 쌀 50만톤, 1996년 600만 달러어치의 쌀과 의약품, 1997년 쌀 6만 7,000톤을 북한에 지원했다. 그러나 북한과의 관계는 쉽게 개선되지 않았다.⁸⁵⁾

84) 『朝日新聞』, 2000. 3. 14.

85) 일본의 정부미가 남아도는 것도 식량지원과 무관하지 않다. 적정비축량(약 165만톤)을 크게 웃도는 255만톤의 쌀을 보관하는 데 연간 수억 달러가 든다고 한다.

북·일 양국이 국교정상화교섭 재개를 계기로 관계개선 조짐을 보이고 있는 가운데 북한에 납치된 일본인 납치피해자 가족연락회는 진상규명을 요구하며 협상과 쌀지원 반대운동에 나섰다. 일본 정부가 북한공작원에 의해 납치됐을 가능성이 크다고 인정한 피해자 10명의 가족과 지원단체는 3월 7일 일본 정부의 대북 쌀지원 발표에 맞춰 대규모 집회를 4월 30일 도쿄 히비야(日比谷) 공원에서 개최한다고 밝혔다.⁸⁶⁾

이들이 진상규명과 집회를 개최하는 데는 일본 정부가 당초 남북 의혹의 해결없이 식량지원을 재개하는 일이 없다고 줄곧 주장해 왔음에도 불구하고, 북측과 대화를 재개하기 위해 조기 식량지원 전략으로 전환했기 때문이다.

자민당의 보수파인 에토(江藤), 가메이(龜井)파⁸⁷⁾와 오자와(小澤) 당수의 자유당 보수파 등 연립여당 내에서도 남북의혹에 대한 조사를 뒤로 미룬 채 쌀지원을 재개키로 한 일본 정부의 결정을 비판하는 목소리가 일고 있어 유가족측의 입장을 지지하고 있었다.

오부치 총리의 일본 정부는 이를 의식하여 3월 7일 관방장관 발표문을 통해 “일본이 성의를 보인 만큼 북한이 성의를 갖고 대응할 것을 진심으로 기대한다”고 밝혔다. 또 회담이 결렬될 것에 대비하여 “쌀지원은 어디까지나 인도적 차원”이라는 것을 강조하였다.⁸⁸⁾

오자와 자유당 당수는 북·일수교 문제에 대해서, 수교교섭 이야기가 나오면 일본은 물자와 자금을 원조하느니 마느니 이야기만 하고, 어떠한 전략과 사고로 북한과 협상할 것인가에 대한 기본 입장이 분

86) 『朝日新聞』, 2000. 3. 8.

87) 에토·가메이파는 자민당의 제4파별로 대북정책에 강경한 입장을 취하고 있었다.

88) 이 당시 후지 TV의 여론조사(1999. 5. 27)에 의하면 일본 국민의 85%는 북한을 군사적 위협국가라고 인식하였다.

명하지 않다고 하면서 토론과 결론이 생략된 일본의 대북교섭에 찬성하지 않는다고 주장하였다.⁸⁹⁾

고노 요헤이 일본 외상은 2000년 3월 7일 일본의 대북수교 기본입장에 대해 한국·미국과 연계해 서로 상의해 가면서 북한과의 관계개선을 모색하는 것이라고 밝혔다.⁹⁰⁾ 2000년 3월 8일 일본 방위청 방위연구소는 “북한의 핵개발 의혹은 완전 불식된 것이 아니며 탄도미사일 증강도 현저하다”고 우려를 표시했다. 방위연구소는 한반도 등의 군사정세를 분석한 『동아시아 전략개관 2000』에서 “북한은 탄도미사일 발사를 일시 동결했지만 미사일 개발·배치를 자제하려는 자세는 아니다”면서 “김정일체제 존속에 자신감을 가질 때까지 미사일·핵 카드를 버리지 않을 것”으로 내다보았다.⁹¹⁾ 이는 방위청이 일·북 수교 교섭에서 핵·미사일 문제가 우선 해결되어야 한다는 입장을 나타낸 것으로 분석할 수 있다.

일본과 북한의 9차 수교교섭 본 회담이 2000년 4월 4일에서 8일까지 평양에서 열렸다. 1991년 1월에서 1992년 11월까지 8차 회담이 이은혜 문제로 결렬된 후 7년 5개월만에 재개되었다.

이 회담에서 양측은 기존 입장만을 되풀이한 채 첫날 회담을 끝냈다. 이 날 회담에서 북한은 일본측에 과거 식민통치에 대한 사과와 배상을 요구한 반면 일본은 배상은 곤란하다는 기존의 입장을 반복하면서 핵무기 및 미사일 개발 중단, 일본인 납치의혹사건에 대한 적절한 조치를 요구했다.

북한측 대표인 정태화 외무성 순회대사는 회담후 기자회견을 갖고 “우리는 과거사 문제를 최우선적으로 다뤄야 하며 그렇지 않을 경우

89) 『조선일보』, 2000. 2. 13.

90) 『조선일보』, 2000. 3. 7.

91) 『朝日新聞』, 2000. 3. 8.

회담을 더 이상 계속할 근거를 찾을 수 없을 것”이라면서 회담에서 철수할 수도 있다는 강경한 입장을 시사했다.

일본 대표인 다카노 고지로(高野幸二郎) 대북담당 대사는 이에 대해 일본과 북한은 식민통치기간중 전쟁상태에 있지 않았으며 일본이 한반도 분단에 책임이 있는 것도 아니어서 북한에 배상해야 할 합리적 근거가 없다는 기존 입장을 재확인했다고 일본의 한 관리가 전했다.

양측은 쌍방간에 수많은 문제가 있으나 협상을 진척시키는 데 노력하기로 다짐하면서 9차 회담을 끝냈다. 이 회담은 별 성과 없이 끝났으며, 양측은 실무적 탐색전 성격을 띠고 임했다고 볼 수 있다.

최근 주변 정세가 크게 바뀌어 양측의 교섭 마당에는 특별한 걸림돌이 없다. 북·미 대화의 진전과 한국 정부의 적극적인 대북 대화 자세 등으로 유리한 환경이 조성된 데다 현안도 대체로 정리됐다.

물론 현재도 일본 정부는 북한의 핵·미사일 개발 포기가 국교정상화의 전제조건이라 못박고 있다. 이에 대해 북한은 이 문제는 일본과 협의할 성질의 것이 아니라는 것을 강조하였다. 북한이 자신의 생존 즉 체제유지를 보장받기 위해 가용할 수 있는 유일한 대외협상카드인 대량살상무기 개발을 북·미관계의 획기적인 개선없이 쉽게 포기하지는 않을 것이기 때문에 일본의 경제지원이 북한의 핵·미사일개발문제를 해결하는 데 있어서 한계가 있다.

이른바 ‘일본인 납치 문제’는 그 동안의 물밑 접촉과 예비회담에서 큰 틀이 정리돼 우려할만한 수준은 아닌 것으로 보인다. 오히려 1991~92년 당시와 마찬가지로 ‘4개 항’의 의제를 둘러싼 밀고 당기기 교섭의 난항을 점치게 한다.

기본문제의 최대 쟁점은 구조약의 지위와 관할권 문제이다. 1910년 한·일합방에 대한 무효·유효 여부는 이어지는 보상문제와도 관련돼 있다. 또한 북한의 관할권을 둘러싼 논쟁은 1965년 한·일협정과의 관

련성이나 정통성에 집착하는 북한 정권의 속성으로 보아 타협이 쉽지 않다.

보상문제는 북한의 '전쟁 배상' 및 '전후 보상' 요구가 핵심이다. 일본은 북한의 교전 당사국 주장을 인정하지 않고 있으며 전후 보상 요구도 무시할 방침이다. 다만 청구권 협상을 통해 식민지 지배에 대한 보상은 행한다는 입장이다. 역사 사죄·반성의 명문화를 둘러싼 논쟁도 뜨거울 전망이다.

북한의 핵·미사일 개발의혹의 핵심인 국제문제는 주변 정세의 영향을 크게 받을 것으로 보인다. 한편 대북 식량지원, 일본인 납치 등이 핵심인 기타 문제는 그 자체가 주요 쟁점은 아니지만 다른 의제에서 이견이 불거질 때 꼬투리로 사용될 가능성이 크다.

2000년 5월 22일부터 26일까지 도쿄에서 열릴 예정이었던 북한과 일본의 수교협상 10차 본회담이 남북정상회담 때문에 북한측의 요구에 따라 6월 12일의 남북 정상회담 이후로 무기 연기되었다. 서울의 한 외교소식통은 “북한측의 수교협상 연기요청은 남북정상회담을 앞두고 북한이 외교적 역량을 정상회담에 맞추기 위한 것으로 풀이된다”고 말했다.⁹²⁾

모리 요시로 일본 총리는 5월 17일 북·일 수교회담의 연기를 확인하면서 “앞으로 끈기 있게 교섭을 해 나간다는 방침에는 변화가 없다”고 밝혔다.⁹³⁾

일본 정부는 4월 10일 정상회담 합의사실이 발표되었을 때 “사상 처음 있는 일로 획기적인 의의가 있다”며 “북·일관계에도 좋은 영향

92) 『동아일보』, 2000. 5. 17.

93) 『중앙일보』, 2000. 5. 18. 모리 총리는 오부치 총리의 타계(2000. 4. 5)로 총리직을 계승하였다. 그는 오부치 총리의 정책과제를 계승해 일본정국을 안정시키겠다고 밝혔다.

을 줄 것”(고노 요헤이 외상)이라며 적극적인 환영의 뜻을 밝혔다.

6월 15일 고노 요헤이 일본 외상은 남북정상회담에 대해 “문이 열렸다”면서 북·일수교에 대한 기대감을 표명하였다.

그러나 일본이 단기적으로 가장 걱정하는 부분은 이번 회담으로 남북이 급속히 가까워질 경우 일·북 국교정상화, 일본인 납치문제, 북한의 미사일 위협과 같은 관심사가 뒤로 밀려나고 동북아 역학 구도에서 일본이 갖는 지분이 줄어드는 것이었다. 일본은 한·미·일 가운데 대북 대화가 가장 늦어지고 있는 데 대한 경계감을 가지고 있다. 이를 우려하여 일본은 한·미·일 3국 공조를 강화해야 한다고 주장하는 입장이었다.

고노 외상은 연기된 북·일 수교교섭에 대해서 “남북한이 동일한 민족의식과 원칙을 갖고 있는 데 반해, 일·북 간에는 일본인 납치의혹 등 문제의식이 서로 다르다. 금방 교섭이 가능할 것으로 보지 않는다”고 말했다.⁹⁴⁾

후카가와 유키코에 의하면, 일본 재계는 남북정상회담이 경협을 활성화할 수 있지만 수교 이전에 경협에 나서는 것도 어려운 형편이었다. 일본의 국민감정 때문이었다.⁹⁵⁾ 기업차원도 북한의 채무불이행 문제가 해결되지 않은 만큼 기업이 이니셔티브를 쥐고 나가기 어렵다고 생각할 수 없었다.⁹⁶⁾ 일부 업계가 50~100억 달러로 추산되는 일본의 과거사 청산관련 배상금 비즈니스에 관심이 높은 것은 사실이지만, 북한은 여전히 불확실성을 갖고 있는 국가이기 때문에 위험을 감수하려 하지 않았다.

94) 『朝日新聞』, 2000. 6. 16.

95) 『조선일보』, 2000. 6. 6.

96) 일본에 대한 북한의 채무가 약 8억 달러에 이르고 있다. 한영구, 『일·북한수교가 남북관계 및 동북아정세에 미칠 영향』 (서울: 외교안보연구원, 1995), p. 22.

최근 미쓰비시 등의 기업들이 한국의 현대 등 대기업들과 비공식적으로 대북 및 시베리아 자원개발 합작사업 등에 대해 논의를 하고 있다는 것으로 알려진다.⁹⁷⁾

다른 편으로 가미야 다다시 도쿄대 교수는 정상회담이 성공적으로 끝났다는 것을 전제로 그것은 남북관계의 개선을 의미하며, 또한 북·일 교섭을 진전시키는 데 유리한 국제환경을 조성시켜 일본 국내의 여론도 교섭촉진을 위한 지지를 얻기가 쉬워질 것이라고 전망하였다.⁹⁸⁾

2. 남북정상회담 이후의 일·북 국교정상화

가. 10차 수교교섭

남북정상회담 이후의 북한과 일본 간의 제10차 수교교섭 회담이 8월 21~25일 지바(千葉)현 기사라즈(木更津)에서 열렸다. 회담에는 북측에서 정태화(鄭泰和) 대사가, 일본에서 다카노 고지로(高野辛二郎) 대사가 수석대표로 참가했다.

97) 『한겨레신문』, 2000. 6. 15.

98) 『한겨레신문』, 2000. 6. 3. 다다시 교수는 북·일교섭에 대해서 일본국민들의 관심이 매우 낮고 반응도 냉담하다고 보았다. 따라서 일본 정부는 북·일교섭이라는 어려운 과정을 헤쳐갈 준비가 되어 있는지 의문을 품지 않을 수 없다고 전망했다. 역사의식과 행동결과에 책임을 질 수 있는 정치 지도자의 등장을 바란다고 말했다.

<표> 북·일간 쟁점과 양측 입장

| 쟁 점 | 북 한 | 일 본 |
|------|--|---|
| 과거청산 | <ul style="list-style-type: none"> • 법적 구속력이 있는 문서에 사죄 명기 • 일제 36년간의 보상 필요 • 문화재 반환과 보상 | <ul style="list-style-type: none"> • 무라야마 담화로 사죄문제 종결 • 보상은 재산청구권 방식 처리 |
| 납치문제 | <ul style="list-style-type: none"> • 납치는 없음 • 행방불명자는 적십자서 협의 | <ul style="list-style-type: none"> • 관계개선을 위해 피할 수 없는 문제 |
| 미사일 | <ul style="list-style-type: none"> • 시험발사는 인공위성 | <ul style="list-style-type: none"> • 장거리는 물론 중거리 미사일의 생산·배치 반대 • 시험발사 중지를 위한 북·미협의 기대 |
| 교섭방식 | <ul style="list-style-type: none"> • 선 과거청산 후 다른 현안 타결 | <ul style="list-style-type: none"> • 납치·미사일 등 현안 일괄 처리 |

양측은 또 외무성 직원의 상호 교류도 합의하는 한편 민간경제인 교류가 바람직하는 데 의견의 일치를 보았으며 이같은 내용을 담은 공동합의문을 발표했다.⁹⁹⁾ 양측은 그러나 협상의 최대 쟁점인 교섭방식이나 과거청산 방법 및 북한의 일본인 납치의혹 문제에 대해서는 이견을 좁히지 못했다.

북한은 먼저 과거청산을 다루고 나중에 기타 현안을 해결하자고 한 데 반해, 일본은 북한과 과거 청산 및 북한의 일본인 납치의혹에 다 미사일 개발문제까지를 동시에 다뤄야 한다는 입장을 보였다. 과거청산과 관련해서도 북한은 사죄와 보상을 주장했으나, 일본은 사죄는 1995년 무라야마 도미이치(村山富市) 전 총리의 담화로 끝났으며 재산청구권 형태의 해결방식을 재확인했다.

99) 『朝日新聞』, 2000. 8. 25.

북한은 납치 의혹에 대해 “일반 행방불명자 차원에서 조사에 협력하겠다”는 입장을 밝힌 것으로 전해졌다.

일본에서 열린 양측의 10차 국교 정상화 교섭은 표면적으로 과거 청산을 주장하는 북한과 납치문제 해결을 주장한 일본이 서로의 원칙만을 고수한 것처럼 보였다. 그러나 뒤에서는 비공식으로 국교정상화의 실질적인 협상물인 ‘돈 문제’가 협의됐던 것으로 알려졌다.¹⁰⁰⁾ 애초의 ‘전쟁 배상’에서 ‘과거 보상’으로 물러난 북한측이 1965년 한·일수교 당시의 ‘청구권’으로 다시 물러설 수 있을 것이다.

1965년 한·일 간에 타결된 청구권 자금은 모두 8억 달러였다. 미국의 물가 상승률만 감안하면 35억 달러 정도이다. 그러나 당시의 엔화 가치를 기준으로 일본의 물가 상승률과 이자 등을 감안하면 200억 달러에 이르는 데다 일본 국내총생산(GDP)이나 총예산에서의 비율을 고려하면 250억 달러까지 늘어난다. 북한은 약 200억 달러, 일본은 50억~100억 달러를 고려하리라는 추측만이 있을 뿐이다.¹⁰¹⁾

‘계산의 기준’이 마련돼도 유상·무상·민간자금의 구성비, 제공 시기를 놓고 상당한 진통을 겪을 전망이다.

북한은 이와 함께 『아시아개발은행』(ADB) 가입 가능성도 타진했다.¹⁰²⁾ ADB에 가입할 경우 낮은 이자로 장기 개발자금을 제공받을 수 있기 때문이다.

그러나 일본으로서도 거의 유일한 대북 협상카드인 경제지원을 호락호락 내주진 않을 것으로 보인다. 일본은 대북협상에서 1965년 한·

100) 『朝日新聞』, 2000. 8. 28. 10차 본회담에서 정태화 북한단장은 일본의 경협방안에 대해 “식민지 통치를 합법화하는 것”이라며 명백한 거부 의사를 밝혔다. 자존심을 꺾어가면서까지 수교하지 않겠다고 한 김정일 위원장의 발언도 같은 맥락이다.

101) 『한국일보』, 2000. 7. 28.

102) 『日本經濟新聞』, 2000. 8. 28.

일협정 때와 마찬가지로 ‘경제지원 하나로 모든 문제를 해결한다’는 접근 방법을 취하고 있다. 다카노 대사는 “일본의 지원을 받으려면 지금까지 일본에 갚지 않은 돈을 먼저 갚으라”고 압박했다.¹⁰³⁾ 일단 수교부터 하면 경제지원이 있을 것이고, 그 돈으로 빚을 갚으면 일본 정부가 보험도 들어주고 추가 지원도 해주겠다는 뜻이다. 물론 골치 아픈 ‘과거청산’이나 ‘문화재 반환’ 같은 문제를 매듭짓지 않고 수교를 맺겠다는 협상전략이라고 볼 수 있다.

제10차 북·일 수교 교섭은 본격 협상의 기반을 다지는 회담이었다. 교섭은 북한의 선 과거청산 요구와 일본의 납치의혹 동시 해결 주장으로 평행선을 그었다. 그러나 양측은 일본의 과거청산과 북한의 납치의혹 문제로 쟁점을 줄임으로써 정치적 타결 가능성을 남겨 두었다. 북한의 정태화 대사는 연내 수교 입장도 내비쳤다.¹⁰⁴⁾ 과거청산을 통한 일본의 경제협력이나 자금지원을 바라고 있음을 드러낸 것으로 보인다.

남북정상회담 실현 등 최근 정세 변화는 일·북 쌍방에 ‘대립이 있는 가운데에도 접점을 찾는 작업을 진행하고 싶다’는 의지를 촉진시켰다. 남북정상회담은 미국이 한국전쟁 이후 반세기에 걸친 북한과의 적대관계를 청산하고 국교정상화를 추진케 한 원동력이 됐고 불투명한 상태의 북·일 수교교섭에도 긍정적 효과를 가져오고 있다. 북한측은 ‘포용정책과 남북 경제협력을 추진하는 한국 정부도 일본으로부터의 자금 제공을 지원해 줄 것’이라는 믿음도 있다. 북·일 수교에 따른 보상금이 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

한국 경제사정이 쉽지 않은 상황에서 북한에 대한 자금 지원능력이 가장 큰 국가가 일본이므로 그 역할이 주목된다. 다만 일본 정부

103) 『日本經濟新聞』, 2000. 8. 28.

104) 『조선일보』, 2000. 8. 25.

는 공식적으로 수교교섭 이전에 경제협력을 추진하지 않는다는 원칙을 가지고 있으며 북·일 경제협력과 남북경제협력을 결합시키는 데는 아직 소극적인 듯하다. 김대중 대통령도 일본에 선처를 요청할 것이라는 관측도 나오고 있다.¹⁰⁵⁾

대일 청구권 문제나 북한의 일본인 납치의혹은 대사급 수교협상 과정에서 타결될 사안이 아니다. 이 두 문제는 상대방에 대한 맞불 카드이기도 하다.

무엇보다 일본 정부로서는 부쩍 세를 불린 일본 보수층을 설득해야 하는 부담이 있다. 당장 자민당내 우파¹⁰⁶⁾들은 ‘납치문제’의 진전이 없다는 이유로 북·일 수교에 신중한 입장을 보이고 있다. 그래서 양측의 관계 정상화는 다람쥐 쳇바퀴 도는 식의 대사급 협상보다는 정치적 결단에 달려 있다는 분석이 지배적이다. 북한 김정일(金正日) 국방위원장은 남북정상회담 당시 “일본과 ‘가깝고도 가까운 나라’로 가려는 준비가 돼 있다”고 말했고, 모리 요시로(森喜朗) 일본 총리는 김위원장과의 정상회담 추진 의사를 밝혔다. 모리 수상은 7월 23일 기자회견에서 “김대중 대통령으로부터 김국방위원장과 직접적인 의사소통이 무엇보다도 중요하다는 충고를 받았다”며 북한과 정상회담을 추진하겠다고 언급하였다.¹⁰⁷⁾

납치의혹 문제와 관련, 고노 외상은 태국에서 열리는 아세안지역 안보포럼(ARF)에 참석하기 위하여 일본을 출발하기 전날인 7월 26

105) 『조선일보』, 2000. 8. 28.

106) 대표적인 강경우파는 에토(江藤)·가메이(龜井, 정조회장)파로 자민당내에서도 제4의 파벌이다. 이념적으로 모리파와의 인연이 깊은 파벌이 에토·가메이파이다. 모리파는 당내 제2의 파벌로 61명의 중의원을 확보하고 있다(2000년 6월 25일 실시된 총선거의 결과). 참고로 전체 중의원은 480석이며 자민당은 233석으로 단순 과반수에 실패했으나 연립3당은 271석을 확보하였다. 『朝日新聞』, 2000. 6. 26; 『한국일보』, 2000. 6. 28.

107) 『朝鮮日報』, 2000. 7. 24.

일·남북 일본인 유가족을 만나 납치의혹 해결 노력을 표명했으나, 백남순 외무상과의 회담에서는 납치의혹이나 미사일 문제에 대해 일체 언급하지 않았다.¹⁰⁸⁾

또한 고노 외상은 북한에 대한 쌀 지원은 일본인 납치 의혹이나 미사일문제 등 현안과는 별개로 검토해야 한다는 견해를 밝혔다. 또 자민당의 노나카 히로무(野中廣務) 간사장도 이 날 일본인 납치의혹이나 북방영토문제 등 현안의 해결을 전제로 삼지 말고 북한·러시아와의 관계 개선을 도모해야 한다는 견해를 밝혔다.¹⁰⁹⁾

나카야마 일·조의원 연맹회장은 북한에 의한 일본인 납치의혹 문제와 관련, “납치를 전제로 할 경우 일본·북한 관계에 아무런 진전도 없을 것”이라며 북한과의 교섭에서 유연하게 대응할 것임을 밝혔다.

외교관계의 성립은 위정자와 외교 당국자의 생각만으로 되는 것은 아니다. 1972년 일·중 국교정상화에는 중국과의 우호관계 수립을 호소하는 일본 국민의 광범위한 운동이 있었다.

7월 3일에는 무라야마 도미이치 전 총리를 회장으로 하고 아카시야스시 전 유엔 사무차장과 경제학자 스미야 미키오 도쿄대 명예교수, 미키 다케오 전 총리 부인인 미키 쓰쓰코를 부회장으로 하는 『일·조 국교축진국민협회』가 발족했다. 이 협회의 설립기념식에는 노나카 히로무 자민당 간사장이 식장까지 찾아와 지지해 주었다. 또 외무성의 아시아 국장이 축사를 하였다.

북·일관계의 걸림돌인 납치의혹 문제를 해결하자는 국민모임이 대대적으로 결성된 것이다. 이 협의회가 직·간접으로 위정자를 압박해 정치적 결단을 촉구하고 있다는 것을 주지의 사실이다. 또한 이 협의회가 냉소적인 나쁜 여론을 세계적인 추세 즉 한국의 남북정상회담

108) 『朝日新聞』, 2000. 7. 27.

109) 『朝日新聞』, 2000. 7. 27.

과 조명록 북한 국방위 제1부위원장의 방미(10. 10~12), 그리고 울브라이트 미 국무장관의 방북(10. 25~27)을 기회로 일본도 북한과 수교해야 한다는 여론을 환기시키고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 모리 수상의 적극적인 수교의사 고노 외상, 노카자 자민당 간사장, 그리고 나카야마 일·조 의원연맹 회장의 유연한 대응 즉 “납치를 전제로 할 경우 일본·북한 관계에 아무런 진전도 없을 것”이란 견해가 북·일 쟁점을 줄이는 역할을 하였던 것으로 보인다. 이러한 수교의지와 노력이 있었음에도 불구하고 외무성의 협상단은 실무적으로 북·일 수교에 대한 쟁점을 줄이는 역할로 협상을 주도하였던 것으로 보여진다.

나. 일본의 대북 쌀지원과 11차 수교회담

북한과 일본은 10월 30~31일 이틀동안 중국 베이징에서 열린 제 11차 북·일 수교 본 회담을 열고 조기수교에 합의했다고 밝혔다. 그러나 합의사항을 담은 공동발표문도 없었고, 다음 협상 일정도 잡지 못했다.

수교회담의 최대 쟁점은 과거청산이며 북한은 ‘보상’을 요구했다. 이에 대해 일본이 내세운 것은 경제협력 방식이었다. 이 방식은 결국 식민지 지배는 당시로서는 합법적이었고 따라서 북한이 요구하는 배상이나 보상 방식의 과거청산은 할 수 없다는 생각의 연장이다. 돈을 주더라도 베풀어주는 거지 과거 잘못을 갚는 게 아니며, 그래야 금액 협상과 장래관계에도 유리하다는 셈법이다. 그러면서 일본은 1965년 한·일협약 체결 당시의 경험 방식을 자세히 설명했다. 북한이 경제적으로 어려움을 겪고 있고 8월 회담 당시 던지시 이 방안을 비쳤을 때 반대하지 않았다는 점에서 일본측은 자신감을 갖고 있었다. 일본

정부는 대북 경제지원으로 총액 90억 달러(약 1조 엔) 규모의 자금원조를 검토하고 있다고 『東京新聞』이 10월 26일 정부 소식통의 말을 인용, 보도했다. 이 신문에 따르면, 이 가운데 60%인 50여억 달러는 무상공여, 나머지는 차관 방식에 의한 경제협력으로 추진하는 안이 유력시되고 있다는 것이다.

그러나 북한은 예상외로 강경했다. 이 방안을 거부하고 계속해서 ‘보상’을 요구한 것으로 알려졌다. 일본으로부터 받을 돈의 액수는 같을지 모르지만 ‘명분’은 양보하지 않겠다는 뜻으로 풀이된다. 경협 방식 이외의 ‘카드’를 준비하지 못한 일본측은 기존입장에서 한발짝 물러났다.¹¹⁰⁾ 1995년 무라야마 도미이치(村山富市) 총리 담화수준에서 북한을 상대로 사죄할 수 있다고 밝혔다. 일본인 납치의혹에 대해서도 북한은 ‘그런 사실이 없다’는 기존 입장을 고수했다. 일본측은 행방불명자에 대한 조사를 하고 있는 북한 적십자사측이 설명해 줄 것을 요구하면서 짚고 넘어가는 수준에 그쳤다고 한다.

북한이 강경하게 나오는 것은 경협과 보상을 분리, 일본측으로부터 강도높은 사과를 받아내고 보상액수도 최대한 높이겠다는 의도로 분석된다. 또한 이는 남북관계 해빙과 북·미회담의 진전, 유럽 각국의 잇따른 수교 요청 때문인 것으로 보인다. 일본을 초조하게 만들어 더 많은 것을 얻어내려는 것으로 보인다.

일본도 원칙론을 버리지 않았다. “일본은 한국과 미국을 태우고 북한으로 가는 버스시간에 맞추지 못했다. 그러나 버스는 우리가 타지 않으면 출발하지 못한다”고 말했다.¹¹¹⁾ 북한에 대한 한·미·일 3국 공조가 이뤄지고 있으며 북한 스스로도 경제개발 자금이 일본에서 나올 수밖에 없다는 것을 알고 있을 것이란 얘기이다. 이러한 북·일 양

110) 『朝日新聞』, 2000. 11. 1.

111) 『朝日新聞』, 2000. 11. 1.

국은 입장차이가 있었으나 협상을 서두르지 않고, 실질적·실무적 협의를 진행시켰다고 한다.¹¹²⁾

9차 협상은 양측이 과거청산과 일본인 납치의혹을 쟁점으로 진의를 파악하기 위한 것이었다면, 10차 협상에서는 쟁점을 줄이는 데 노력했으며, 11차 협상은 입장차이에도 불구하고 실무적으로 상호접점을 찾는 과정이었다고 분석된다.

일본으로선 빌 클린턴 미국 대통령의 방북이 걸린 북·미 미사일회담을 지켜볼 필요도 있다.¹¹³⁾ 외무성의 협상은 대사급 실무회담의 한계를 일깨우는 계기도 됐다. 보상 및 납치의혹 문제는 양측의 정치적 결단이 불가피하다는 지적이 또다시 일고 있다.

그러나 그것도 용이하진 않았다. 모리 총리의 일본인 납치의혹에 대한 제3국 행방불명자 처리방안 발설에다 북한의 양보를 기대하며 쌀 50만톤을 지원했으나, 회담은 실무적 수준에 머물렀다.

일본 정부는 북한에 지원하기로 발표한 50만톤의 쌀을 값싼 수입미를 일절 포함하지 않고 전량 일본산으로 보내기로 했다고 일본의 『毎日新聞』이 10월 19일 보도했다. 3월의 10만톤 지원 때 90%를 수입미로 채운 것과 대조되는 이같은 방침은 대규모 쌀지원을 대북 교섭의 촉진제로 활용하는 한편 3년만의 풍작에 따른 국내 잉여미를 줄여 쌀값 하락에 따른 농민 피해를 덜려는 일본 정부의 의도를 드

112) 『중앙일보』, 2000. 11. 2.

113) 북한의 조명록 국방위 제1부위원장이 방미하여 클린턴 대통령과 공동성명을 발표(10. 12)하는 등 양국은 미사일 등 현안이 명시되지는 않았으나 문제해결의 의지를 확실히 표명했으며 양국의 적대적 관계의 해소를 선언하였다. 조명록의 방문에 대한 답방형식으로 올브라이트 국무장관이 방북하여 김정일 위원장과 회담(10. 25)하였다. 미국은 북한의 미사일과 핵무기에 초점을 맞추고 북한이 국제 테러에 개입하지 못하도록 하는 데 상당한 진전을 보았다고 한다. 이러한 양국의 문제를 타결하기 위해 클린턴 대통령의 방북이 예상돼 왔다.

러낸 것으로 보인다.¹¹⁴⁾

대북 지원 쌀을 전량 일본산으로 채우게 된 것은 자민당내 농촌출신인 소위 ‘농수산족’ 의원들의 의사가 관철된 결과이다. 이번 지원규모는 당초 북한이 요청했던 40만톤을 웃도는 대규모로 이 때문에 자민당 내에 무성한 반발을 불렀는데, 이들 ‘농수산족’ 의원들은 이를 무마하는 데 앞장서 왔다.

모리정권의 쌀지원 등 대북한 소프트 노선은 “임기중 한 건 하려는 공명심 때문”이란 분석도 나왔다.¹¹⁵⁾

모리 총리는 오키나와 선진 8개국(G8) 정상회의 폐막을 앞둔 7월 23일 “김대중 대통령으로부터 북한의 김정일 국방위원장과 직접적인 의사소통이 무엇보다도 중요하다는 충고를 받았다”며 북한과의 정상회담을 추진하겠다는 뜻을 밝혔다.¹¹⁶⁾

또한 모리 총리가 8월 북한의 김정일 국방위원장에게 서한을 보내 양국 관계개선을 촉구하였다고 한 소식통이 밝혔다.¹¹⁷⁾ 이 소식통은 7월에서 8월 사이 한 한국인을 비밀리에 만나 서한전달을 개인적으로 요청했다고 전했다.¹¹⁸⁾ 모리 총리는 북·일 외교정상화 협상을 추진하기 위해 김위원장과 정상회담을 가질 용의가 있다는 뜻을 지속적으로 밝혀왔다.

최근 나카가와(中川) 관방장관이 여성 스캔들로 경질되었고 경기도 하락세를 보이고 있어 모리 내각의 지지율이 15%까지 바닥권으로 떨어져 정권기반이 흔들릴 지경이다.¹¹⁹⁾ 모두 북한과 관련돼 있다.

114) 자선활동하듯 주기만 한다는 뜻에서 ‘산타클로스 외교’라는 비난을 받고 있다. 『조선일보』, 2000. 10. 11.

115) 『東京新聞』, 2000. 10. 10.

116) 『朝日新聞』, 2000. 7. 23; 『동아일보』, 2000. 7. 24.

117) 『조선일보』, 2000. 9. 30.

118) 『중앙일보』, 2000. 10. 13, 한 한국인은 한국계 미 언론인이었다고 한다.

보수우파들이 반발하고 야당도 공세를 취한다. 이런 상황에서 상호 양보를 전제로 한 정치적 타결인들 과단성을 발휘하기 어렵다.

이번 회담에서 모리 수상과 농수산족 의원들이 북한에 대해 50만 톤을 지원하는 대가성 없는 산타클로스 외교를 행하였음에도 불구하고 소득없는 회담이 되었다. 그러나 외무성 대표단은 국제적인 분위기를 의식해서 앞에서 살펴본 바와 같이 수교의 쟁점에 대한 접점을 찾으려는 시도를 하였다고 평가된다.

IV. 일본의 대북정책 평가 및 전망

1. 평가

북·일 관계개선의 외교정책 결정과정은 외무성이 주도하는 실무적 내용의 교섭과 실무적이 아닌 정치적 결단에 의하여 해결되는 정치적 내용의 협상으로 나누어서 볼 수 있다. 한·일 국교정상화 교섭에 있어서도 수교교섭에 임할 것인가 아닌가, 또 청구권자금의 규모를 얼마로 할 것인가는 정치가의 결단에 속하는 협상내용이었다. 따라서 일본의 외교정책 결정과정에서 가장 중요한 역할을 수행하는 것은 수상이다.

일본이 북한과 관계개선을 추진하게 된 배경은 냉전체제의 붕괴라는 국제 정치적 변화이며 이는 노대통령의 1988년 7·7선언으로 요약 될 수 있고, 또 하나는 국내적으로 자민당의 정국돌파를 위한 변화인데, 이는 리쿠르트사건 및 소비세 문제 등으로 사회당의 협조를 필요로 했던 점에서 사회당이 추정해 온 일·북 관계개선의 정치적 문제를 다케시다 수상이 수용한 것으로 볼 수 있다.

다케시다 수상의 행동은 북한과 우호적 유대를 맺고 있는 사회당의 야마구치 의원에게 일·북 관계개선을 위한 중계역할을 부탁하였고, 또한 촉매제로 작용하였다. 그리고 북한과의 관계개선을 위한 다케시다의 사죄발언(1989. 3. 30)과 가네마루 서한이 북한의 자세변화에 기여하였다고 지적할 수 있다.

1992년 11월 5일 8차 회담이 이은혜 문제로 결렬되었을 때도 무라야마 수상이 회담재개(4당 합의서, 1995. 3. 30)를 결정하였고, 한국 잠수함사건 이후 납치문제로 교착상태에 빠져 있던 수교교섭을 위하

여 하시모토 수상은 재계의 사사가와 이사장을 방북(1997. 6)시켜 일본인처 귀향을 이끌어 냈다.

오부치 총리는 2000년 3월 북·일 수교교섭을 재개하기 위해 여론의 악화를 무릅쓰고 쌀지원(10만톤)을 통하여 북한을 수교교섭 테이블로 끌어내는 모험적 결단을 하였다.

모리 총리도 자민당내 보수파 등의 반발에도 불구하고 북한에 대한 쌀 50만톤의 지원(2000. 10. 19)을 결정하였으며, 한국계 미 언론인을 통해 김정일 위원장과 정상회담을 시도하였다. 이에 대해 일본 국내에서는 보수우파들이 반발하고 야당도 납치의혹에 대한 해결없이 수교를 타결지을 수 없다는 공세를 가하였다. 『마이니치신문』에 의하면 모리 내각의 지지율은 15%의 바닥권을 유지하고 있어, 상호 양보를 전제로 한 정치적 타결을 기대하기 힘든 실정이다.

자민당의 전 간사장이었던 가토 고이치(加藤纘一)가 야당의 모리 불신임안 상정에 대해 자파와 야마사키다쿠(山崎拓)파와 공동보조를 기도했으나 중의원 표대결 직전에 백기(결석)를 들어 불신임안이 부결(2000. 11. 20)되는 등 일본 정치권은 표류하고 있다.

최근 자민당은 몇 개의 파벌로 구성되어 있는데, 제1파벌은 하시모토파(60명), 두번째 파는 가토파벌(45명), 세번째는 모리파(39명)이며 네번째 파벌은 에토·가메이파(36명) 등이다. 그리고 자민당 연립정권은 공명당(31명), 보수당(7명) 등으로 유지되고 있다.¹²⁰⁾ 따라서 여론과 미디어의 지지 그리고 자민당의 내부적인 협조, 첨가해서 야당의 최소한의 협력이 없이는 수상이 지도력을 발휘하기가 쉽지는 않다는 게 현실이다.

8차에 걸친 일·북 교섭 중단은 표면적으로 이은혜 문제를 계기로

120) 야당은 민주당(129명), 자유당(22명), 공산당(20명), 사민당(19명)과 기타(신세기클럽 9명, 무소속 9명)로 구성되어 있다.

하고 있으나, 교섭결렬의 실질적 원인은 북한의 핵사찰 문제였다. 일·북관계에는 북한 핵·대포동미사일문제, 이은혜 문제, 일본인 납치사건 문제, 각성제 밀수사건문제 등이 걸려 있어 일본의 여론은 북한에 대해 냉담하고, 관심도 낮았으므로 수상 등 정치지도자들이 어려운 과정을 헤쳐 나갈 의지가 크지 않았다고 분석된다.

중·일 수교교섭과 북·일 수교교섭 사이의 차이점은 대외적으로 당시 소련을 견제하기 위해 중국과의 관계개선이 필요했던 것과 달리 현재의 미국과 일본은 북한과의 관계가 서두를 필요성이 적다는 것이며, 국내적으로 당시 중국이 가졌던 엄청난 잠재력을 지금의 북한은 가지고 있지 못하다는 것이다. 중·일 수교과정에서 친중노선을 걸어온 마쓰무라 의원은 거대한 중국시장을 선점하기 위해 국교정상화가 이루어져야 한다고 주장하였다.¹²¹⁾

정치리더십 관점에서는 1972년 9월 다나카는 신임총리가 되어서 외무성의 보수주의자(특히 대만통)들의 반대를 꺾고 역사적인 중·일 관계를 이룩하였다. 현재 일본에서는 다나카 같은 결단성 있고 국민의 폭넓은 지지를 받는 정치가가 존재하지 않는다는 것이 그 당시와는 다르다는 점이다.

후쿠이 교수는 수상이 '수교외교'에서 결정적 역할을 수행하였으며, 기득권을 유지하려는 족의원의 벽에 부딪쳐 수상의 지도력이 약화(1995년 무라야마 수상재직시 쌀지원에 대해 농림족의원의 활동 등)되는 경우가 있었다는 것은 북·일관계에서도 타당성이 있는 시각이라고 평가한다.

자민당의 외교결정과정에서의 역할은 다케시다 수상의 측근인 가네마루가 사회당의 다나베와 함께 수교교섭의 물꼬를 트는 중요한

121) 김영춘, “일본의 매스미디어의 국가적 콘센서스 역할,” p. 269.

임무를 수행했다는 데 초점을 맞출 수 있다.

미·북간의 핵문제가 제네바회담에서 타결되자 무라야마 수상은 와타나베 전 부총리 겸 외상을 연립 3당의 대표로 평양에 보냈고, 와타나베와 자민당 정조회장 가토 고이치는 북한노동당을 포함한 4당 합외서(1995. 3. 30)를 작성한 실질적인 역할을 담당하였다.

1998년 3월 납치 議連의 회장인 나카야마 의원을 단장으로 하는 자민당 대표단이 방북하여 김용순 비서와 평양 연락사무소 설치를 협의하는 등 수교교섭에서 어려운 역할을 담당하였다.¹²²⁾

북·미 베를린 미사일 회담이 타결(1999. 9. 12)된 후 초당파 의원대표단(단장 무라야마 전 수상)이 평양에서 김용순 비서와 수교교섭 재개에 대한 공동성명을 합의했을 때도 실무회담을 자민당의 노나카 간사장이 주도하여 성사시켰다. 이 성명에서 인도적 문제(일본인 납치, 일본인 처 고향방문)는 양국정부가 아닌 적십자사를 통하여 문제를 해결하였다는 것이 특징이다.

모리 총리는 일본인 납치의혹 등 북한의 양보를 기대하며 쌀 50만 톤을 결정(2000. 10. 19)하였다. 당초 북한이 요청했던 40만톤을 웃도는 규모로 자민당 내의 반발을 일으켰으나 소위 자민당내 농수산족의원들이 이를 무마하면서 쌀지원은 풍작에 따른 농민피해를 줄이려 국내 잉여미로 처리되었다.¹²³⁾ ‘제한된 다원론’의 시각에서 보면 일본 정책결정의 주도권은 서서히 관료의 손에서 자민당의 정무조사회로 이행하였다고 볼 수 있다. 즉 자민당의 외무족, 건설족, 농림족 등 족(族) 집단의 압력정치에 주목할 수 있다. 이러한 면에서 1995년

122) 그러나 자민당, 외무성 보수파에 반발로 이 합의는 무산되었다.

123) 위에서 본 바와 같이 자민당은 일·북수교의 교섭시 교착상태 그리고 쌀지원 결정시 의원외교를 통하여 정치적 해결을 모색하는 긍정적 역할을 수행하였다.

무라야마 수상재직시 쌀 지원에 대한 노나카 정조회장과 가토 고이치 간사장의 농림축 활동과 2000년 모리 총리 시절의 농수산축 활동은 제한된 다원론의 우수성을 보여 주는 좋은 예라고 볼 수 있다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 자민당의 보수파들은 핵문제, 미사일문제, 납치의혹문제, 쌀지원문제 등 일·북수교의 현안에 대해서 신중·강경한 입장을 보임으로써 일·북 수교교섭의 진전을 저해하는 부정적 역할도 담당하였다고 볼 수 있다. 그러나 자민당은 중요한 시기에 수상의 정치적 결단이 나오면 북한측과의 실질적인 회담에서 주역을 담당하였다.

일본 외무성은 다케시다 수상의 북·일관계 개선정책을 수행하기 위하여 북·일 간의 모든 문제에 대하여 전제조건 없이 교섭에 응한다는 방침(1989. 1. 20)을 밝혔다. 그러나 1990년 9월 28일에 발표된 3당 공동선언(1965년 한·일기본조약의 틀을 벗어나며 전후 45년간의 전쟁 상태에 대한 미국의 책임을 인정하는 것으로 일본의 대한반도정책을 수정하는 내용으로 평가)에 대해 일본의 강경파인 외무성은 일본 정부가 이에 구속될 수 없다면서 크게 반발하였다.¹²⁴⁾

제1차 수교회담(1991. 1. 30~31)부터 8차 수교회담(1992. 11. 5)까지의 과정을 살펴보면, 회담은 북·일 간에 합의된 의제에 대한 실무 회담이었으며 외무성의 보수파에 의해 주도되었다. 일단 정식의 외교교섭이 시작되면 외교교섭의 자격을 갖는 자 이외에는 제3자가 관여할 여지는 적기 때문이다. 1993년(북한의 NPT 탈퇴선언, 1993. 3. 12)부터 1994년까지의 핵위기에 대해서 호소가와 정권의 각료는 대

124) 북·일간 국교정상화를 위한 회담의제의 설정과 의제에 대한 외교협상 등은 외무성이 주도하는 실무적 협상의 내용이다. 일본과 북한은 1990년 11월 수교협상에서 논의될 4가지 의제를 합의하였는데 이는 첫째, 국교정상화에 관한 기본문제, 둘째, 경제적 문제, 셋째, 국제문제, 넷째 쌍방에 관계되는 기타문제였다.

부분 외교정책에 관해 경험이 없었으며, 위기관리와 관련, 외무성의 관료가 국정을 주도하였기 때문에 ‘政空官補’라는 말이 떠돌았다.

1995년 6월 22일 무라야마 수상과 관계 각료가 협의하여 북한에 대한 쌀지원을 결정하였다. 자민당의 노나카 정조회장과 가토 간사장 등 농림축의 증진들은 북한이 100만톤의 쌀지원을 요구하자 농협의 과잉미 처리를 위하여 상당한 양의 쌀을 지원할 의향이 있음을 밝혔으나, 협상에 임하는 외무관료들의 의사에 의하여 30만톤의 쌀지원이 결정되었다. 이 당시 상황은 보수파에게 유리하게 전개되었는데 국제적으로는 한국과 미국이 보수파의 입장을 지지하였고, 연립내각은 선거제도 개혁과 정계개편 그리고 경제위기 해소 등의 국내문제 처리에 바빴으며, 연립정부 내의 정책조정능력이 결여되어 있어서 보수적인 외무성의 입지가 강화되었던 것으로 분석된다.

일본측이 납치문제를 수교교섭의 전제조건으로 삼았다는 것은 자민당뿐만 아니라 외무성도 국민여론의 악화로 더 이상 수교교섭을 서두르지 않겠다는 의사표시였다. 외무성은 1997년 말부터 ‘국교정상화교섭 무조건 재개’ 방침을 바꾸어 “납치의혹에 진전이 없는 한 교섭을 재개할 수 없다”는 방침을 세웠다. 이 당시 외무성은 해외에서 자국민 보호에 소극적이 아닌가 하는 여론의 비판을 받고 있었기 때문이다. 따라서 외무성은 일본국민의 안전과 납치의혹을 분명히 해야만 하였다.

9차 수교교섭(2000. 4. 4~8)에서 일본 외무성 대표단은 과거청산과 납치의혹의 진의를 파악하기 위해 회담에 임했으며 10차 회담(2000. 8. 21~25)에서는 쟁점을 줄이는 데 노력했으며, 11차 협상(2000. 10. 30~31) 대표단은 입장차이에도 불구하고 실무적으로 상호접점을 찾는데 주력하였던 것으로 분석된다. 따라서 외무성의 대사급 실무회담은 협상한계는 일깨우는 계기도 되었다. 일본 국내에서 보상 및 납치

의혹 문제는 보수적인 외무관료의 실무회담보다는 정치적 결단이 불가피하다는 지적이 나왔다.

엘리트모델 내에서 일본의 관료가 강력하다는 점에 주목하여 관료 정치론을 주장하는 의견도 적지는 않다. 이러한 관점에서 본다면 관료는 일본의 외교정책을 결정하는 지배세력이라는 것이다. 그러나 무라마쓰 교수는 관료가 실무적 활동량이 많아도 자율성이 약한 집단이라고 평가하였다. 이러한 시각들은 타당성이 존재한다. 자율적인 정치적 결단을 내리기가 힘들다, 실무협상에서는 제3자가 관여할 여지가 적기 때문에 외무관료는 전문지식을 가지고 협상을 이끄는 주도세력임에는 틀림이 없다고 볼 수 있다.

매스미디어와 여론이 일본의 외교정책결정에 대해 상당한 영향을 미쳤던 것으로 고찰된다. 『조선정책의 개선을 요구하는 회』라는 요망서를 다케시다 수상에게 전달하였고, 3차 회담(이은혜사건)이 결렬되었을 때도 일본 정부에 국교교섭 재개를 요구하는 등 영향력을 행사하였다.

일본의 『납치피해가족 연락회』는 오부치 총리를 방문하여 125만명의 서명서를 전달(1999. 3. 3)하고 철저한 납치규명을 요구하였으며, 동경에서 규탄대회(1999. 5. 2)를 열었고, 유엔 인권위원회에 인권구제를 신청하였다.

일본의 유명신문인 『아사히신문』, 『마이니치신문』, 『요미우리신문』, 『산케이신문』과 유명잡지 『諸君』 등은 메구미양 납치에 대해 북한을 이해할 수 없는 비상식적·비인권적 테러국가라고 신랄하게 비판하였으며, 여론도 이에 동조하였다. 이러한 매스미디어의 비판과 여론의 악화로 일본 정부는 북·일 수교에서 납치문제를 전제조건으로 걸게 되었다. 가미야 교수는 북·일 교섭에 대해서 일본국민의 관심이 매우 낮고 반응도 냉담하다고 진단하였다.

2000년 7월 3일에는 무라야마 전 수상을 회장으로 하는 「일·조국교
촉진국민협회」가 발족하였다. 북·일 관계의 걸림돌인 납치문제를 해
결하자는 범국민모임이 결성된 것이다. 이 협회는 냉소적인 나쁜 여
론을 세계적인 추세 즉, 한국의 남북정상회담, 조명록 북한 국방위
제1부위원장의 방미 그리고 울브라이트 미 국무장관의 방북 등을 기
회로 일본도 북한과 수교해야 한다는 여론으로 환기시키고 있다.

와다나베 아키오는 엘리트모델이 복잡한 일본의 외교정책 결정과
정을 단순화하였으며 여론이 중요한 요인이라고 강조하였다. 북·일
관계에서는 엘리트모델의 시각보다 여론이 중요한 요인이라는 다원
론자의 시각이 타당하다고 보여진다.

일본의 재계는 남북정상회담이 경협을 활성화를 촉진한다고 평가
하지만 수교 이전에 경협에 일본재계가 나서는 것도 어려운 형편이
라고 판단하고 있다. 왜냐하면 일본의 북한에 대한 국민감정 때문이
라는 것이다.

기업차원에서도 북한과의 채무불이행 문제가 해결되기 전에는 주도
적으로 사업을 하기가 힘들다는 것이다. 과거청산 보상금 때문에 북한
에 대한 일부 업계의 관심이 높은 것이 사실이나, 북한은 여전히 불확
실성이 존재하는 국가이므로 위험을 감수하려 하지 않는다는 것이다.

남북정상회담 이후 미쓰비시 등 일본의 대기업들이 한국의 현대
등 대기업들과 비공식적으로 대북 및 시베리아 자원개발 합작사업
등에 대해 논의를 하고 있다.

일본의 대북 경제교류창구인 동아시아 무역연구회가 2001년 봄 북
한의 대규모 경제사절단을 파견하기로 했다고 일본 언론(「아사히신
문」)이 2000년 11월 1일 보도하였다. 이 연구회 대북사절단의 파견은
1995년 이래 5년만으로 1991년 북·일 수교교섭 이래 최대 규모가 될
전망이다.

재계의 역할은 북·일 수교교섭과정에서 미약하였는데, 이는 재계가 북한의 시장에 대해 관심은 있었으나 납치의혹 등 국민감정의 악화로 주도적으로 사업을 수행하기가 어려웠고, 일·중 관계개선시와 비교해 볼 때, 중국의 시장에 대한 잠재력보다 상대적으로 북한에 대한 매력은 적었기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 수상은 수교교섭 개시를 결정할 때 그리고 교섭이 결렬 혹은 교착상태에 빠졌을 때 정치적 결단을 내려 교섭을 재개시키는 가장 중요한 외교정책의 결정을 한다.

외교정책 결정과정에서 두번째 중요한 세력은 자민당이다. 자민당은 중요한 시기에 수상의 정치적 결단이 나오면 북한측과의 정치적 협상에서 실질적 주역을 담당하였다.

외무성은 정치적 결단이 아닌 실무적 내용의 협상을 주도하고 있다. 일·북간 국교정상화를 위한 회담의제의 설정과 설정된 의제에 대한 교섭은 외무성이 주도하는 협상의 내용이다. 외교교섭이 시작되면 외교교섭의 자격을 갖는 자 이외에는 제3자가 관여할 여지가 적기 때문에 외무관료는 전문지식을 가지고 협상을 리드할 수 있다는 점에서 실무적 주도세력이라고 판단된다.

매스미디어와 여론의 역할은 북·일 수교교섭에서, 특히 납치의혹이 불거진 시점이나 대포동 미사일 발사시점 시기에 정부에 대해 결정적 역할을 했다고 해도 과언이 아니다. 선거를 의식한 일본 정부는 극도로 악화된 여론 앞에 속수무책이었을 정도로 미디어와 여론은 영향력을 행사하였다.

일·북 관계개선에 대한 외교정책 결정과정에서 재계의 역할은 미약하였다. 재계는 북한의 시장에 관심이 높았으나 납치의혹 등 국민감정의 악화로 주도적 사업을 펼치지 못하였다. 일·중 관계개선과 북·일 관계개선을 비교해 본다면, 상대적으로 중국보다 북한시장의 잠재력

이 떨어졌기 때문인 것으로 분석된다.

2. 전망

2000년 11월 21일 와다비키 중의원 의장의 부결선포(찬성 190, 반대 237표)로 일본정국을 일주일 동안 뜨겁게 달궜던 집권 자민당 내 비주류파인 가토 고이치 간사장의 모리 총리 퇴진 파동은 찻잔속의 태풍으로 막을 내렸다. 그러나 이미 하시모토파를 비롯한 당내 주류파도 비주류파와 야당에 의한 불신임안 가결이라는 불명예로 모리 내각이 퇴진하는 것을 필사적으로 저지는 했지만 더 이상 모리 내각으로는 2001년 봄으로 예정된 참의원 선거를 치를 수 없다는 사실을 실감하고 있다. 따라서 이 파동을 계기로 모리 총리의 퇴진은 앞당겨질 것이 분명하다.

모리 총리는 취임 초기부터 오부치 총리의 충실한 정책 계승자를 자처했고 이런 정치적 입지는 대북관계에도 그대로 적용됐다. 때마침 한반도에 불어닥친 남북간 정상회담과 북·미교섭의 급진전 등 급격한 변화의 물결을 지켜 보던 모리 내각으로서는 일본만이 이런 변화의 물결에 뒤쳐지는 것을 초조해 할 수밖에 없었고 자연히 대북관계 개선을 위해 어느 때보다 적극적인 정책을 펴기 시작했다.

그런데 이 과정에서 모리 총리는 잇단 말 실수와 엉뚱한 해프닝 등으로 궁지를 자초하고 말았다. 먼저 불거져 나온 것은 이른바 지난 1997년에 있었다는 50만톤 대북 식량지원 밀약에 관한 건이었다. 일본의 언론들은 2000년 10월 말 일제히 모리 총리가 자민당 총무회장 자격으로 북한을 방문했던 지난 1997년, 북한에 대해 50만톤의 식량 지원을 약속했었다고 일본 신사회당의 야시다 위원장의 증언을 빌어

보도했다. 일본 언론들은 식량지원에 따른 정당한 절차의 문제를 두고 모리의 밀약설을 강도 높게 비판하였다.

모리의 또 다른 실수는 2000년 10월 20일 서울에서 열린 APEC 정상회담 시기에 자신이 3년 전인 1997년 일본 의원들을 이끌고 북한을 방문했을 때, 당시 현안인 일본인 납치문제에 관해서, 베이징도 좋고 파리도 좋고 방콕도 좋으니 납치자를 행방불명자로 간주해 이들을 제3국에 데려다 놓으면 어떻겠는가 하고 제안했다고 설명했다. 회담내용이 보도되자 일본의 보수언론과 국민들은 납치문제를 북한에 양보해서는 안 된다며 강경한 입장을 보였다.

일본 외무성도 당황했다. 북·일수교의 최대 걸림돌이었던 일본인 납치문제를 조용히 해결하려 했던 외무성이 1997년 자민당 방북단이 제안했다는 행방불명자의 제3국 발견방식의 처리를 모를 리 없다. 오히려 일본 외무성은 명분을 중시하는 북한의 완강한 입장과 일본내 여론을 동시에 고려해 행방불명 방식의 처리방침을 놓고 북한과 물밑교섭을 벌이고 있던 차에 모리 총리의 엉뚱한 발언으로 난처해지고 말았다. 결국 이같은 모리 총리의 실수는 일본 외무성의 운신의 폭을 훨씬 좁혔고, 가시적인 성과를 기대했던 11차 베이징 수교회담은 실무적으로 상호접점을 찾는 데 만족해야 하였다.

이러한 모리 내각에 대한 불신임 파동으로 모리 총리가 조기에 퇴진하고 고무라 전 외무장관이나 고노 현 외무장관 등 새로운 인물이 집권을 한다고 해도 당분간 북·일수교에 적극 나서기는 쉽지 않을 전망이다.

여기에다 남북정상회담이라는 극적 효과에 도취되었던 한국 역시 국내경제가 악화되면서 대북관계 조절의 필요성을 느끼고 있다.

2000년 11월 대통령 선거혼란이 일어난 미국 역시 당분간 선거 후 유증을 수습하느라 대북관계에 주력하기 어려울 전망이고 보면 국내

외적인 변수로 당분간 속도조절이 불가피할 것으로 예상된다. 북한의 조명록 차수와 미국의 매들린 올브라이트 국무장관의 교차방문을 통해 조성된 북·미 간의 급진적 관계개선 분위기가 미국 대선을 이유로 다소의 속도완화 현상을 나타내고 있다.

대북 강경노선을 견지하는 공화당의 부시 후보가 당선자로 확정(2000. 12. 13)되었지만 현재 진행중인 북·미 관계개선의 분위기는 지속될 것이라는 긍정적 전망을 하고 있다. 이에 대한 논거로 우선적으로 공화당의 위압적인 대북정책노선이 클린턴 행정부에 대한 야당으로서의 공세적 비판에서 귀결된 것이며, 선거캠페인 과정에서 공화당의 외교정책을 차별화시키기 위한 선거전략적 수사학에 상당부분 기인한다는 것을 들 수 있다.

아울러 클린턴 행정부의 대북정책의 근간을 제시하는 『페리보고서』의 기본방향이 일부 강경파 공화당 의원들의 반대에도 불구하고 민주와 공화 양당의 합의에 의거하여 설정된 점을 지적하고 있다. 또한 부시 공화당 후보의 동북아 외교정책의 기본틀이 북한을 개혁·개방시켜서 국제사회의 책임있는 일원으로 나서게 하여 동북아지역에서의 평화안정을 유지한다는 목표에 기인하고 있기 때문이다.

국제적인 시각에서 일본은 북·일관계의 커다란 쟁점이 되고 있는 일본이 북한의 대량살상무기 개발 포기를 국교정상화의 전제조건이라고 못박고 있으며, 이에 대해 북한은 이 문제는 일본과 논의할 성질의 것이 아니라는 입장을 취해 왔다. 이 문제가 북·일 간의 논의로 타결될 가능성은 매우 낮으며, 그러한 한에서 북·일관계의 진전이 북·미관계의 진전을 앞지르기 어려운 측면이 있는 것은 사실이다.

그러나 미국이 북한을 자신의 영향권 안에서 안정적으로 관리하기 위해 북한의 대량살상무기 개발 포기에 대한 경제적 보상으로서 북·일관계 정상화 카드를 사용하려고 할 때, 그리고 북한이 이를 자신의

체제유지 보장의 신호로 받아들일 때, 북·일 간에는 명분과 실리를 조정하는 차원에서 수교협상이 급진전될 수도 있을 것이다.

현재의 상황으로 본다면 미국은 2000년 11월 대통령선거의 후유증을 수습하느라, 대북 관계개선의 주력하기가 용이하지 않을 전망이다. 일본 국내적으로는 지지율이 낮은 모리 내각을 가지고 2001년 봄으로 예정된 참의원선거를 치를 수 없는 정치현실을 감안할 때 북·일 수교는 쉽게 이루어지지 않을 전망이다.

VI. 결 론

북·일 수교과정에서 엘리트모델은 많은 문제점을 내포하고 있다. 즉 타이어의 엘리트모델에서 재계는 정치가(자민당)에 영향을 미치고, 정치가는 관료를 지배하며, 또 관료는 재계에 영향을 미친다는 관계는 일본의 복잡한 정치현실을 단순화시켰다는 비난을 받는다.

제한적 다원론은 엘리트이론과 같이 외교정책 결정과정을 관료, 자민당, 재계로 국한하여 보는 것은 같으나, 보수당의 파벌이나 관료의 대립 또는 재계의 알력 등 다원적인 현상을 중시하는 것이 다르다.

우선 제한적 다원론의 시각으로 북·일수교 교섭과정을 살펴보기로 하자. 북·일수교의 추진배경으로는 다케시다 수상의 결단과 가네마루 전 부총리의 강력한 지원(타나베 사회당 전 서기장 등의 협력)하에 3당 공동선언(1990. 9. 28)이 채택된 사실을 들 수 있다. 그러나 가네마루가 평양에서 귀국한 후 자민당의 직책을 갖지 않는 자가 당내 합의 없이 개인외교를 추진했다며 자민당내 강경파와 외무성의 보수파에 의해 비난을 받았다. 외무성의 보수파는 3당 선언에 일본 정부가 구속될 수 없다면서 크게 반발하였다. 8차에 걸친 수교교섭은 외무성과 자민당의 보수파에 의해 주도되었다.

또한 납치 議連의 회장인 나카야마 前 우정성장관이 자민당 대표단을 이끌고 방북(1998. 3)하여 납치사건 해결을 전제로 하지 않고 그 해결을 위해서라는 명목으로 평양 연락사무소 설치를 북측에 제의하여 합의에 이르렀으나, 외무성과 자민당내 강경파의 비판에 부딪쳐 흐지부지되었다. 따라서 제한적 다원론의 다원론적 시각은 일본의 외교정책 결정과정에서 복잡한 파벌 구조를 파악하는 데 기여하였다고 판단된다.

또한 제한적 다원론이 석유위기 시기 이후의 정책형성의 중심이 관료보다는 자민당의 정무조사회로 이동하고, 족의원이 등장하는 등 이익집단의 활성화에 주목하였다는 점에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있다. 1995년 6월 22일 무라야마 수상이 관계 각료와 협의하여 북한에 쌀 지원을 결정하였을 때, 수교교섭에 적극적으로 관여한 자민당의 노나카 정조회장과 가토 간사장은 일본의 쌀 재고처리를 위해 농민의 이해를 대변했던 농림족 출신이었다. 모리 총리가 쌀 50만톤을 북한에 지원하기로 결정하였을 때도, 국내 잉여미를 줄여 쌀값 하락에 따른 농민피해를 덜려는 자민당내 농수산족들의 의사가 관철되었다.

그러나 제한적 다원론은 북·일 수교협상에서 관료, 자민당, 재계에 초점을 맞추으로써, 매스미디어와 여론의 역할을 경시하였다는 점에서 비판을 받는다.

미디어는 대포동 미사일 발사, 납치의혹에 대해 북한을 신랄하게 비판하였으며, 여론도 이에 동조하였다. 이러한 미디어의 비판과 여론의 악화로 일본 정부는 북·일 수교교섭에서 납치문제를 전제조건으로 걸게 되었다. 따라서 북·일 수교과정에 미디어와 여론은 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

외교정책의 결정기반으로 국내정치를 분석할 경우 중요한 것은 누가 정치를 주도하고 정책결정에 영향력을 미치는가에 대한 문제를 파악하는 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 북·일 관계개선의 외교정책 결정과정에서 가장 중요한 역할은 정치적 결단을 통해 수교협상의 여부를 결정하는 수상에 의해 이루어진다는 것이다.

자민당의 외교정책 결정과정의 역할을 살펴보면 다케시다 수상의 측근인 가네마루 전 부총리가 수교교섭의 물꼬를 트는 중요한 임무를 수행하였고, 제네바 회담에서 핵문제가 타결되자, 와타나베 전 부총리

겸 외상이 대표단장으로 방북하여 실질적인 회담을 주도하였고, 실무 회담은 가토 고이치 정조회장이 추진하여 4당 합의서(1995. 3. 30)를 이끌어 냈다. 자민당이 외교정책 결정과정에서 중요한 역할을 행사하게 되는 것은 국교문제 등 국민적 관심을 갖는 정치적 이슈일 때이며, 이러한 상황아래서는 관료(외무성)의 역할이 축소되는 것이다.

다음은 외무성이 주도하는 실무적 협상의 역할이다. 제1차 수교회담(1991. 1. 30~31)부터 8차 수교회담(1992. 11. 5)까지의 과정을 보면, 협상은 북·일간에 합의된 의제에 대한 실무회담이었으며, 외무성의 보수파에 의해 주도되었다. 9차 수교교섭(2000. 4. 4~8)에서 외무성 대표단은 과거청산과 납치의혹의 진의를 파악하기 위해 회담에 임했으며 10차 회담(2000. 8. 21~25)에서는 쟁점을 줄이기 위해 노력하였고, 11차 협상(2000. 10. 30~31)은 대표단이 실무적으로 상호접점을 찾기 위해 주력하였다고 판단된다. 따라서 교섭의 실무회담은 외무성의 몫이었다.

북·일 수교과정에서 매스미디어는 북한의 대포동 미사일 발사 및 일본인 납치의혹에 대해 신랄하게 비판하였고 여론도 이에 동조함으로써, 일본 정부는 납치문제를 수교교섭에 전제조건으로 걸게 되었다. 미디어와 여론은 외교정책 결정과정에서 상당한 영향을 미쳤다고 보여진다. 최근 일본의 외교정책 결정과정에서도 다원적 시각이 설득력을 얻고 있다.

세계의 역할은 북·일 수교교섭과정에서 미약하였는데, 이는 세계가 북한시장에 관심이 있었으나 납치의혹 등 국민감정의 악화로 주도적으로 사업을 추진하기가 어려웠고, 일·중관계 개선시와 비교해 볼 때, 중국시장보다 북한시장의 잠재력이 적었기 때문이다.

북·일수교에 대해 전망해 본다면 미국의 부시 당선자가 대통령으로 확정(2000. 12. 13)되었지만, 선거 후유증을 수습하느라 대북관계 개

선에 주력하기는 용이하지 않을 것이고, 일본 국내적으로도 지지율이 낮은 모리 내각을 가지고 2001년으로 예정된 참의원 선거를 치를 수 없는 정치현실을 고려하면 북·일수교는 쉽게 이루어지지 않을 것으로 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

- 市岡揚一郎, “財政金融 政策決定の 科程と 構造,” 『法學セシナ 増刊, 内閣と 官僚: 綜合特集シリーズ9』(日本評論社, 1979).
- 小川彰, “安全保障政策のアクターと意思決定過程, 1991~98,” 外交政策決定要因研究會編(主査) 橋本光平, 『日本の外交政策決定要因』(東京: PHP 研究所, 1999),
- 小此木政夫, “日朝國交交渉と日本の役割,” 小此木政夫 編, 『ポスト冷戦の朝鮮半島』(東京: 日本國際問題研究所, 1994).
- 中野實 編, 『日本型政策決定 變容』(東洋經濟新報社, 1986).
- 村松岐未, “政治的 多元主義と 行政官僚制,” 『法學 増刊 内閣と 官僚: 綜合特輯シリーズ 9』(日本評論社, 1979).
- 俊藤基夫, 内田健三, 石川眞澄, 『戦後 保守政治の 軌跡』(岩波書店, 1982).
- 福井治弘, 『自由民主黨と政策決定過程』, 日本國際問題研究所 編, 『國際問題』(1972. 4).
- 山本剛士, “朝日交流の現況問題點,” 『提言・日本の朝鮮政華』, 岩波ブシクレット, No. 129, 岩波書店, 1989.
- 渡邊昭夫, “日本の對外政策形所の機構と過程,” 細俗千傳・綿貫讓治 編, 『對外政策決定過程の日米比較』(東京大學出版會, 1977).
- 和田春樹, “植民地支配の清算を,” 『提言・日本の朝鮮政策』, 岩波ブシクレット, No. 129(岩波書店, 1989).
- Baerwald, Hans. *Japan's Parliament* (London: Cambridge

- University Press, 1974).
- Curtis, Gerald L. "Big Business and Political Influence," in *Modern Japanese Organization and Decision-Making*, ed. by Ezra F. Vogel (Berkeley: University of California Press, 1975).
- Dahl, Robert A. *Who Governs: Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961).
- Fukui, Haruhiro. "Studies in Policy Making: A Review of the Literature" in Pempel T.J.(ed.), *Policymaking in Contemporary Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1977).
- Hellmann, Donald C. *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1969).
- Lee, Song M. and Schwendiman, *Japanese Management: Cultural and Environmental Consideration*(New York: Prager, 1982).
- Mills, C.Wright. *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956).
- Stockwin, J.A.A. *The Japanese Socialist Party and Neutralism* (Caton, Australia: Melbourne University Press, 1968).
- Thayer, Nathaniel B. *How the Conservatives Rule Japan*(Princeton: Princeton University Press, 1969).
- Von Wolfren, Karl G. *The Enigma of Japanese Power*(London: Macmillan, 1989).
- Watanabe, Akio. *The Okinawa Problem: A Chapter in Japan-U.S. Relations*(Carlton, Australia: Melbourne University Press, 1970).

2. 논문

- 김영춘, “일본의 매스미디어의 국가적 콘센서스 역할: 중·일 외교정상화를 중심으로,” 한국정치학회보, 23집 2호 1989.
- 시게무라(重村智計), “일·북 국교정상화의 전망,” 학술회의총서, 98-04, 민족통일연구원.
- 전동진, “김정일 체제 등장과 일·북한 관계개선 전망,” 통일연구논총, 3권 2호, 1994. 12.
- 한영구, “일·북한 수교문제의 현재와 미래,” 국제문제, 1995.
- 石高健次, “北朝鮮 「めぐみさん 拉致事件」を徹底追及する,” 『諸君』, 1997. 4.
- 加賀孝英, 笹川陽平, “金正日への衝撃密書,” 『文藝春秋』, 1998. 6.
- 田中明, “北朝鮮コメ大過剩時代,” 世界, 1979. 10.
- 田邊誠, “これが金丸訪朝團の舞台裏だ,” 月刊 Asahi, 1990. 12.
- 土門剛, “コメ大過剩時代,” 世界, 1997. 10.
- 張龍雲, “北朝鮮日本人拉致組織 「洛東江」の二十年,” 『文藝春秋』, 1998. 6.
- “朝鮮政策の改善を求る要望書,” 世界. 1988. 11.
- 山本剛土, “日·朝政府間交渉への視點,” 『世界』, 1990. 10.
- Calder, Kent E. "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*. Vol. 40, July 1988.
- Mstsuyama, Yukio. "Japanese Press and Japan's Foreign Policy." *Journal of International Affairs*. Vol. 26, NO. 2(1972).

3. 기타

「동아일보」.

「세계일보」.

「중앙일보」.

「한겨레신문」.

「한국일보」.

「朝日新聞」.

「日本經濟新聞」.

「毎日新聞」.

「讀賣新聞」.