

일본의 투레벨 협상전략 : 북·일수교협상

양 기 웅*

◁ 목 次 ▷

- | | |
|----------------------------|----------------------|
| I. 머리말 : 협상교착의 원인과
협상이론 | 시각 |
| II. 北·日 수교협상 | IV. 일본의 협상전략 |
| III. 수교협상을 보는 세가지의 분석 | V. 협상의 중간결과 |
| | VI. 맺음말 : 새로운 잇슈연계전략 |

I. 머리말 : 협상교착의 원인과 협상이론

본 논문에서 밝히고자 하는 것은 북·일협상의 교착원인에 관한 것이다. 물론 북·일협상이 결렬되고 교착상태에 빠진 것은 다른 여러 가지 이유에서 기인하는 바도 있겠지만,¹⁾ 여기서 주목하는 것은 양국의 협상전략차원

* 한림대 정치외교학과 교수

- 1) 한영구, “북한 일본간 수교 가능성 전망,” 「국제문제」 (1994. 2), pp. 30~36 ; 연립 정부가 자민당정책을 계승하고 있는 점, 호소카와 내각의 과도기적 성격과 국내문제 우선정책, 연립정부내부의 정책조정 어려움, 가네마루와 같은 거물정치인의 부재 등을 협상결렬의 원인으로 볼 수도 있다 ; 한영구, “일북한 수교문제의 현재와 미래,” 「국제문제」 (1995. 8), pp. 35~42에서는 보수적인 외무성의 영향력이 증대된 것을

의 원인이다. 특히 흥미를 유발시키는 장면은 북한측이 협상초기의 강경자세에서 급선회하여 3차회의부터 갑자기 대폭적인 대일양보안을 제시한 것과 거의 때를 같이하여 일본측이 북한이 양보하는 순간을 기다렸다는 듯이, 협상초기의 온건한 대북자세²⁾에서 비타협적인 강경자세로 돌변한 대목이다. 왜 북한은 갑자기 대일양보를 시사했고 일본은 그것을 수용하지 않았을까? 본 논문의 목적은 바로 이같은 소박한 의문을 협상이론적 관점에서 해명해보고자 하는 데 있다.

1990년 9월 28일, 북한 노동당과 일본의 여당 자민당, 그리고 제1야당인 사회당 사이에 북·일관계정상화에 관한 획기적인 합의가 이루어졌다. 북한측의 요구가 거의 전면적으로 수용되는 형태로 소위 「3당공동선언」³⁾으로 불리는 위의 문서가 조인되었다. 그동안 북한측이 일관되게 요구했던 ‘36년간의 식민지 지배에 대한 보상’, ‘전후 45년간의 보상’, ‘사죄’, ‘하나의 조선’, ‘조속한 수교협상개시’, ‘재일조선인에 대한 법적 지위보장’이라는 조건들을 일본의 집권여당과 제 1야당이 공동으로 수락했던 것이다. 한편 이 3당공동선언은 일본의 국내외에서도 엄청난 파장을 일으켰다. 3당공동선언은 1965년의 한·일기본조약의 틀을 훨씬 벗어나는 것이고 전후 45년간의 냉전상태의 책임을 미국측에 전가하는 것이었으며 일본의 대한 반도정책을 전면적으로 수정하는 것이었다. 여하튼 3당공동선언 이후, 북·

또 다른 이유로 보기도 한다. 물론 북한의 내부사정으로 교섭결렬을 설명하는 학자들도 있다.

- 2) 88년 10월 25일의 다케시타 수상에 북일관계개선 요청, 1989년 3월 14일의 다케시타 수상의 사죄표명, 1990년 5월 17일, 6월 15일의 가이후 일본수상의 사죄표명, 90년 6월 4일, 일본외상의 북일협상촉구 등 일본측은 일방적으로 북·일협상을 위한 환경을 조성해나갔고 90년 7월 2일과 25일, 가이후 수상은 사회당에게 북·일협상의 중재역을 요청했고 9월 18일에는 외무성도 자민당-사회당 합동방북단과 사전협의를 했다. 또 가이후 수상은 가네마루를 통해 수상자격으로 사죄하는 친서를 김일성에게 전달하기도 했다. 田中均, “日朝關係を進める外務省の意圖,” 「現代コリア」(1989. 1), pp. 22~29를 참조.

- 3) 가네마루 방북과 「3당공동선언」에 관해서는 田邊誠, “日朝新時代の幕あげ, アジアの平和と南北統一のために,” 「月刊社會黨」(1990. 12); 石井一, “近づいてきた遠い國,” (日本生産性本部, 1991) 참조.

일 간의 막후절충은 급진전을 보여 3당공동선언에서 합의했던 대로, 북한과 일본은 11월과 12월에 걸친 3차례의 예비회의를 가진 후, 91년 1월 30~31일, 평양에서 제1차 북·일수교협상 제1차회의를 개최하였다. 그런데 막상 북한과 일본이 정부간 협상을 시작하자, 상황전개는 당초의 예상을 훨씬 벗어나는 양상을 보이기 시작했다. 예비회의에서부터 일본측은 3당공동선언을 정당간 합의에 불과하다고 일축한 뒤,⁴⁾ 종래의 대북강경태도로 복귀했다. 더욱이 놀라운 것은 일본측의 이러한 강경자세에도 불구하고 3차회의부터 갑자기 북한측의 태도가 타협적으로 변했고 대폭적인 양보안을 제시하기 시작했던 것이다.⁵⁾ 북한측은 ‘先修交, 後補償’ 방식을 제안했고 “우리의 주권은 조선반도의 반에만 미치고 있다”고 말함으로써 관할권 문제에서 양보했으며, 4차회의에서는 “전후 45년간 보상문제는 북한과 미국간의 문제로서 일본은 무관하다”고 발언하여 ‘전후보상’을 포기한 듯했다. 또한 일본측 관심사항인 ‘北送日本人妻’ 문제에 대해서도 긍정적인 검토의 뜻을 내비쳤고, 5차회의에서는 ‘일제와의 교전상태에 의한 배상’ 문제에 관한 직접적인 언급은 회피하면서 단지 국제관행과 도덕윤리에 입각한 보상을 촉구했을 따름이었다. 말하자면 북한은 ‘식민지 시대의 보상과 배상’, ‘전후 45년간의 보상’, ‘관할권’ 의제와 같은 가장 중요한 분야에서 대폭적인 양보를 시사했던 것이었다. 게다가 북한은 그동안 일본측이 요구했던 북·일수교의 3가지 전제조건(‘핵사찰’, ‘남북한 유엔동시가입’, ‘남북대화’)⁶⁾을 ‘IAEA와의 핵사찰협정안’에 합의하고(91. 7. 15), ‘UN가입’을 신청(91. 7. 2), ‘남북총리회담’을 제의(91. 7. 11)함으로써 모두 충족시켰다. 하지만 북한의 이같은 타협적이고 양보적인 제안에도 불구하고 일본측은 3차회의에서 ‘이은혜’문제⁷⁾를 거론함으로써 회의를 결렬시켰고 4차

4) 나카히라 일본측대표의 기자회견(1990. 12. 21), 제1차예비회담(1990. 11. 3~4)에서 밝힘. 가네마루 자신도 국내외의 반발이 거세지자 “3당공동선언은 일본정부를 구속시키지 않는다”(AERA, 1990. 3. 19 : 6~9)고 3당선언을 부정.

5) 정노관, “일·북한 수교회담의 장래,” 『북한』, 241 (1992. 2), pp. 45~53.

6) 핵사찰문제는 예비회담부터 일본측 요구사항이었지만 3가지 전제조건은 제3차회담(1991. 5. 20)에서 나카히라가 공식적으로 제시.

회의에서는 재산청구권 방식의 보상해결을 거듭 강조했으며, 급기야 6차 회의에서는 ‘한일합방관련 제조약’이 당시로서는 유효하고 합법적이었다는 주장과 더불어 북·일수교는 한·일기본조약과 정합성을 가져야 하며 북한이 요구하는 ‘지배권 추구금지 조항’의 삽입은 불필요하다는 등, 북한의 양보를 수용하기는 커녕 오히려 더 강경한 자세로 회담을 일관했다. 결국 북·일협상은 6차회의부터 다시 강경자세로 선회한 북한과 한치의 양보도 내보이지 않는 일본 사이에서 결렬의 조짐을 보이다가, 8차회의에서 일본측이 별도로 협의하기로 했던 ‘이은혜’문제를 다시 제기하자 이에 북한측이 반발하여 모두 퇴장함으로써 약 2년간에 걸친 북·일협상은 교착의 길고 긴 터널로 들어가게 되었다.

본 논문의 분석이론은 로버트 파트남이 제안한 ‘투레벨게임적 접근방법(Two-level game approach)’이다.⁸⁾ 투레벨게임이론에 의하면 “국제적 교섭을 둘러싼 정치란, ‘국내적 차원의 게임’(Level II = 국내의 여러 그룹들이 자국정부에 대하여 자신에게 유리한 정책을 채택하도록 압력을 행사함으로써 자기이익을 추구하는 한편, 정치가는 그러한 그룹들 간의 연합을 재편성함으로써 자신의 권력확대를 추구하고자 하는 게임)과 ‘국제적 차원의 게임’(Level I = 외교상의 불리한 결과를 극소화하고 국내적 압력을 만족시키는 능력을 극대화하고자 하는 게임)이라는 두 가지의 게임으로 구성되어 있고, 교섭자(=최고정책결정자)는 양차원게임의 접점에 서서 두 가지 게임을 동시에 운용하지 않으면 안된다.”⁹⁾ 말하자면 교섭자는 국내적

7) 이은혜는 KAL기 폭파사건의 범인 김현희의 일본어교사로 알려진 일본여성이다. 이은혜의 안부확인요청에 대해 북한측은 폭파사건 자체가 조작된 것이므로 의제설정 자체를 거부했다. 일본측은 이은혜 문제를 거론함으로써 3차회담이 결렬된 이후, 북한과 일본간의 마후절충을 통해 이은혜 문제를 별도로 협의하기로 하였다. 하지만 8차회담에서 일본측은 약속을 어기고 이은혜 문제를 제기, 다시 회담을 결렬시켰다.

8) Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games,” *International Organization*, vol. 42~43 summer 1988; Peter Evans, Harold Jacobson, Robert Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Univ. of California Press, 1993).

9) 양기웅, “미-일 경제협상: 협박과 교섭,” 한림대국제문제연구소 심포지움 발표논문 (1995. 9. 26), pp. 5~18.

인 요인들과 국제적인 요인들의 제약을 함께 받음과 동시에 그러한 제약을 ‘반향’ (reverberation)과 ‘잇슈연계’(synergistic issue linkage)라는 협상 전략¹⁰⁾을 사용하여 역으로 이용하는 역동적인 행위자이며 국내정치와 외교 협상이라는 다른 차원의 세계를 넘나드는 존재로 묘사된다. 하지만 파트남의 논의에도 불충분한 부분이 있다. 파트남은 교섭자가 국내정치잇슈와 국제협상잇슈를 전략적으로 연계지움으로써 자신이 원하는 대로 윈셀¹¹⁾을 확대하거나 축소한다고 지적하고 있지만, 문제는 교섭자가 구체적으로 어떻게 양차원의 잇슈를 연계하는가에 관한 설명을 하고 있지 않다는 데 있다. 따라서 본 논문에서는 북·일협상과정에서 나타난 일본의 협상전략을 분석함으로써, 잇슈연계전략의 구체적 방법을 분석하고자 한다.

II. 北·日수교협상

1. 협상 이전

전후 북·일관계사를 살펴보면 양국관계가 항상 적대와 무관심으로 일관된 것이 아니라는 사실을 쉽게 발견하게 된다.¹²⁾ 양국관계에는 대략 3차례

10) Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics : the logic of two-level games." 반향이란 외압과 설득을 통해 상대국의 국내정치를 재편시키는 것을 의미한다. 가령 통상협상에서 시장보호를 완강하게 주장하는 협상상대를 설득하기보다는 협상상대국의 일반소비자에게 시장개방의 이익을 직접 호소하여 그들로 하여금 자국정부에 압력을 행사하도록 하는 것을 예로 들 수 있다. 또 잇슈연계전략의 예로서는 국내적으로 인기가 없는 정책(예: 개솔린가격인상)을 국제적인 협상(예: 국제적인 경기부양책의 실시)과 연계지워 동시에 실시하는 것을 들 수 있다.

11) Putnam, Ibid. 윈셀이란 국내적으로 비준을 받을 수 있는 협상선택지들의 집합이며 이는 쉽게 생각해서 협상자가 가지고 있는 협상재량권으로 이해해도 될 듯하다.

12) 한영구, "일본의 대북한 정책," 「통일연구논총」, 제1권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1992. 12), pp. 139~161; 村上貞雄, "ピョンヤンの扉をたたく一脱冷戦と日朝貿易(中)," 「THIS IS 讀賣」 (1990. 8), pp. 292~299; 小此木政夫, "南北朝鮮關係の推移と日本の對應," 「國際問題」, 第92號 (1989), pp. 8~9; Denny Roy, "North Korea's Relations with Japan : The Legacy of War," *Asian Survey* (Dec. 1988).

에 걸친 상호접근의 시기가 존재한다. 북·일간의 1차 관계개선기는 1955년부터 1965년 한·일국교정상화까지의 시기이며, 2차 관계개선기는 1971년부터 1974년까지이고, 3차 관계개선기는 1988년부터 1996년 현재까지이다.

북·일 양국간의 공식적인 접근은 북한측에 의해서 먼저 시작되었다. 1955년 2월 25일, 남일 북한외교부장은 “상이한 사회제도를 가진 모든 국가가 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙에서 출발하여 우리나라와 우호관계를 가지려는 모든 국가와 정상적인 관계를 수립할 용의가 있다.···무역, 문화관계 및 그밖의 朝日관계의 수립, 발전에 관한 제문제를 구체적으로 토의할 용의를 가지고 있다”고 일본측에 정부간 협상을 제의했다.¹³⁾ 하지만 일본외무성은 당시의 국제정세하에서 분단국가인 남북한을 동시에 승인할 수 없기 때문에, 북한이라는 ‘사실상의 권위’는 인정하지만 정부간 교섭은 불가하다는 반응을 보여 북한측의 제안을 거부했다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 이후의 북·일관계는 비정부차원에서 급속도로 가까워져서 각종 민간무역협정이 체결되어 무역량이 급증했고 재일조선인의 복송문제가 합의되었다. 정부간 협상을 거부했던 일본정부도 북·일관계개선이 민간교류차원이라는 것과 政經분리원칙을 내세워 사실상 양국간 접근을 용인했던 것이다. 일본정부의 이같은 정경분리정책은 1961년, 장면정부가 일본정부의 대북 직접교역 인가에 항의한 것에 대해 일본정부가 민간인들의 요구를 수용하지 않으면 한·일회담이 오히려 어려워진다는 논리로 대응한 것에서도 확인된다.¹⁵⁾ 당시의 일본정부가 대북접근을 용인한 배경에는 일본내 좌익의 요구를 일부 수용하면서 북한과의 채널을 유지, 북한정보를 입수하고자 했던 동기가 있었음에 틀림없다. 이리하여 1차 북·일접근은 북한과 일본의 적십자사간에 「재일조선인 귀환에 관한 협정」이 조인되면서(1958. 8) 절

13) 「로동신문」, 1955. 2. 26; 神谷不二 編, 「朝鮮問題戰後資料」, 第2卷 (日本國際問題研究所, 1968), p. 444.

14) 강태훈, “일본의 대북한 정책,” 「한국정치학회보」, 제25권 2호 (1992. 4), pp. 369 ~ 389; 中川信夫, 「激動の朝鮮半島」 (祿風出版, 1990), p. 47.

15) 高峻石, 「戰後朝日關係史」 (田畑弘, 1975), pp. 196 ~ 197.

정에 달하게 된다.

1차 북·일관계개선기의 국내외적 환경을 살펴보면 그 이전과는 다른 특징들이 발견된다. 소련에서는 후르시초프에 의한 스탈린 격하운동이 일어났고 미·소간에는 데탕트의 기운이 싹트기 시작했다. 한반도의 남북관계에 있어서는 1954년에 제네바에서 한반도문제와 관련한 정치회담이 열렸고 한·일관계는 구보타 발언(1953. 1)¹⁶⁾으로 한·일 회담이 중단되는 냉각기에 들어간 시기였다. 그리고 북한과 소련관계는 냉각되기 시작했고 일본은 하토야마(鳩山)정권이 자주외교노선¹⁷⁾을 모색하던 시기였다. 하지만 북·일 1차관계개선기는 1965년 한국과 일본의 국교가 정상화되면서 일단 막을 내리게 된다.

1965년의 한·일 국교정상화 이후, 소원해졌던 북·일관계는 북한측의 유연한 접근에 의해 다시 발전하기 시작한다(2차 관계개선기). 1971년 9월 25일, 김일성은 아사히(朝日)신문과의 인터뷰에서¹⁸⁾ “국교는 물론 그 전 단계로서 무역, 자유왕래, 문화교류, 기자교환 등을 원함과 동시에 일본국 회의원의 북한방문을 정당의 여하를 불문하고 환영한다”고 말했고, 1972년 1월의 요미우리(讀賣)신문과의 인터뷰에서는¹⁹⁾ “북·일 국교가 정상화 되면 한·일 조약은 자연히 취소될 것이다”고 말했다. 또 김일성은 1972년 9월의 마이니찌(毎日)신문과의 인터뷰에서는²⁰⁾ “일본정부가 우리나라와 선린관계를 가지려 한다면 마땅히 한국 일변도정책을 쓰지 말고 조선반도

16) 구보타는 당시 한일회담 일본측 수석대표였고 그는 “조선통치는 조선인에게 은혜”라는 식의 망언을 했고 이후 구보타망언이 취소되기까지 한일회담은 결렬되었다. 일본망언에 관해서는 김광욱, “일본정부의 대북한 국교교섭에서의 진보측의 압력에 대한 연구,” 「통일문제연구」, 11호 (1991. 9), pp. 251~291 참조.

17) 1954년 12월에 내각을 발족시킨 하토야마 수상은 요시다(吉田)수상의 대미협조정책에 대응하는 의미에서 자주외교를 표방했고, ‘중국, 소련과의 국교정상화’를 내각의 최우선과제로 설정했다. 한영구, “일본의 대북한 정책,” p. 141. 이후 친미적인 기사(岸信介)내각에서도 藤山의상은 자주외교노선을 추진했다. 강태훈, “일본의 대북한 정책,” p. 374.

18) 「朝日新聞」, 1971. 9. 27.

19) 「讀賣新聞」, 1972. 9. 19.

20) 「毎日新聞」, 1972. 9. 19.

의 남과 북에 대하여 어떤 침략적 성격도 없는 균등한 정책을 실시해야 한다.···우리는 일본과 국교관계를 맺기 전이라도 기자들과 기술자들을 비롯한 각계인사들의 왕래를 많이 하여 경제, 문화적인 교류를 진행할 용의가 있다”고 말함으로써 북·일관계 개선의 의사를 적극적으로 표명했다. 이후 북·일관계는 다시 급진전을 보여 「朝日우호촉진의원연맹」이 결성되고 「우호촉진의정서」와 「무역협정」이 체결되는 등, 정당외교와 경제교류차원에서 상당한 발전을 거듭한다. 북한과 일본의 2차 접근은 1973년 10월의 일본사회당대표단의 북한방문과 「북·일국교정상화3원칙」의 발표²¹⁾로 그 절정에 도달한다.

2차 북·일관계개선기의 국내외적 환경을 살펴보면 1차 북·일관계개선기와 비슷한 특징들이 나타난다. 미국의 닉슨 행정부는 중국과의 전격적인 관계개선을 모색했고 닉슨독트린에 의한 주한미군의 점진적인 철수계획을 발표했다. 남북관계에서는 박정희대통령의 ‘남북한 선의의 경쟁’이 제의되었고(1970. 8. 15), 이산가족 재회를 위한 예비회담이 개최되었으며(1971. 9), 마침내 남북공동성명(1972. 7. 4)이 발표되었다. 한편 한·일관계는 김대중 납치사건과 문세광사건, 그리고 기무라(木村) 일본외상의 ‘남침가능성 부인’발언²²⁾ 등으로 불편한 관계를 노정시키고 있었고 한·미관계 또한 악화되고 있었다. 이 시기의 북한은 전후복구와 경제성장으로 강한 자신감을 가졌을 때이고, 일본은 친미보수적인 사토(佐藤)내각이 장기집권의 말기를 맞이했고 새로 발족한 다나카(田中)내각이 미국과 경쟁적으로 대중

21) 村上貞雄, “ピョーニヤンの扉をたたく一脱冷戦と日朝貿易(中),” pp. 300~303; 小此木政夫, “南北朝鮮關係の推移と日本の對應,” 「國際問題」, 第92號 (1989), pp. 8~9.

22) 「朝日新聞」, 1974. 8. 20; 강태훈, “일본의 대북한 정책,” pp. 378~379를 참조. 기무라 외상은 국회답변에서 남침가능성에 관해 “일본정부로서는 객관적으로 그러한 사실이 없다고 판단하고 있다”고 발언했고 “한국은 한반도 유일의 합법정부가 아니며, ...한반도 전체의 평화와 안전은 일본의 안전에도 긴요하다”고 했다. 또 기무라는 잡지 「エコノミスト」와의 인터뷰에서 “한반도문제에 가장 많은 발언권을 가지는 것은 어떤 의미에서는 일본이다”고 발언했다. 이같은 기무라 외상의 발언은 자민당내의 친한파의원들의 비판도 받았다. 山中 방위청장관은 “기무라의 발언은 외국정부에 대한 간섭”이라고 비판했다. 「世界」(1974. 11), p. 183.

관계개선을 모색하던 시기였다. 하지만 이번에도 북한과 일본의 밀월관계는 오래 지속되지 않았다. 인도차이나반도의 공산화와 남북관계의 경색, 그리고 북한의 대일채무 변제불이행 등의 요인이 겹쳐서 또 다시 북·일관계는 냉각되어 갔다.

하지만 일본의 대북정책은 나름대로의 국익개념에 입각하여 일관성있게 추진되었다. 일본이 미·일관계의 기본 틀을 벗어나지 않는 한도 내에서 최대한의 자주외교를 전개하려 했고 더욱이 한반도에 대해서는 나름대로의 일관된 정책목표를 가지고 있었다는 주장은 미·일간의 ‘한국조항’의 변천 과정을 살펴보면 명확해진다. 1969년의 닉슨-사토 미·일수뇌회담의 공동선언문에서 “한국의 안전은 일본의 안전에 긴요하다”는 내용의 한국조항이 처음으로 나타난다. 이는 한반도 유사시에 일본의 개입을 명문화하고자 하는 미국의 의지를 반영한 것이었고 당시의 일본은 미·일간의 현안(예 : 미·일섬유협상, 오키나와 반환협상)도 있고 해서 미국의 요구대로 ‘한국조항’에 동의했다.²³⁾ 하지만 1972년에 들어서 미국과 중국이 화해하고 일본이 중국과의 국교정상화를 모색하는 등, 동북아에 긴장완화의 분위기가 성숙되자, 일본은 ‘한국조항’의 구속으로부터 벗어나고자 했다. 72년 8월 20일, 사토수상은 미·일수뇌회담 후에 가진 기자회견에서 “1969년의 공동성명의 소위 ‘한국조항’과 ‘대만조항’은 없어졌다”²⁴⁾고 말했고 이후 일본은 한국일변도정책에서 벗어나 북한접근을 시도했다. 1972년 다나카 내각의 오히라(大平) 외상은 제6차 한·일각료회담에서 북한과 경제교류를 확대하겠다고 천명했으며, 1974년 8월 20일, 기무라(木村) 외상은 남침가능성과 한국이 한반도 유일의 합법정부라는 것을 부인함으로써 일본의 대한반도정책이 남북한 등거리외교임을 공식적으로 표명했던 것이다.

이후 일본의 대한반도정책은 국제정세의 변화에 맞추어 유연하게 변화한다. 월남패망 이후 한반도에 긴장이 고조되자, 일본은 1975년 4월, 미야자

23) 한국조항, 대만조항과 관련한 당시의 국제정세에 관해서 田中明彦, “美中ソのあいだで,” 渡邊昭夫 編, 「戦後日本の對外政策」(有斐閣, 1985), pp. 220~253; 河野康子, “戦後の終り,” 渡邊昭夫 編, 「戦後日本の對外政策」, pp. 182~215를 참조.

24) 「日本經濟新聞」, 1972. 1. 21.

와(宮澤) 외상을 워싱턴에 파견하여 미국의 한국방위에 대한 확약을 요구했고 닉슨-사토 공동성명의 ‘한국조항’이 여전히 유효함을 스스로 재확인했던 것이다. 그러면서도 일본은 북한을 적대시하는 정책만큼은 회피하고자 했고 여기서 나온 절충안이 바로 1975년의 포드-미키(三木) 공동성명의 이른바 ‘新한국조항’이다. 신한국조항은 “한국의 안전은 한반도의 안전이며 한반도의 안전은 일본을 포함한 동아시아의 안전”이라는 문구로 작성되었고, 이 ‘신한국조항’은 후쿠다(福田) 내각이 들어서면서 더욱 유연해져 “일본 및 동아시아의 안전을 위하여 한반도에 있어서 평화와 안전의 유지가 계속해서 중요하다는 것에 유의하였다”는 ‘한반도조항’으로 바뀌게 된다.²⁵⁾ 이처럼 한국조항의 변화과정은 일본의 대한반도정책의 목표가 어디에 있었고 일본외교가 얼마나 유연하면서도 일관성 있게 전개되었는가를 사실적으로 보여준다.

어떤 논자들은 일본외교, 특히 일본의 대한반도 외교를 평가함에 있어서 ▷일본외교는 미국외교를 단순히 추종하거나, ▷국제정치에 대한 통제능력이 없기 때문에 상황변화에 단순히 수동적으로 반응할 뿐이라고 주장하기도 하고, 또 다른 논자들은 일본외교 자체가 가지는 결함, ▷즉 외교정책결정기간의 조정능력 부재나, ▷정치지도자들의 결단부족 등을 이유로 일본외교를 ‘외압반응형’²⁶⁾으로 평가하기도 한다. 하지만 전후 45년간의 북·일접근과 한국조항의 변화과정을 살펴보는 한, 일본의 대한반도정책은

25) 강태훈, “일본의 대북한 정책,” pp. 374~382.

26) 일본외교의 대한반도정책이 외압반응적인가 자주적인가에 관해서는 강태훈, “일본의 대북한 정책”을 참조. 일본외교와 외압에 관해서는 Donald Hellman, “Japanese Security and Postwar Japanese Foreign Policy,” Robert A. Scalapino ed., *The Foreign Policy of Modern Japan* (Berkeley : Univ. of California Press, 1977), pp. 321~340 ; Donald Hellman, “Basic Problems of Japanese-South Korean Relation,” *Asian Survey* (May 1962), p. 22 ; Karel G. van Wolferen, “The Japan Problem,” *Foreign Affairs*, vol. 65 no. 2 (winter 1986), pp. 290~291 ; Yamamoto Mitsuru, “Review of F.C. Langdon’s Japan’s Foreign Policy,” *Japan Quarterly* (Jan.-Mar. 1975), p. 74 ; 山本吉宣, 「國際的相互依存」(東京大學出版會, 1989), pp. 85~99 ; 田中明彦, “日本外交と國內政治の連關—外壓の政治學,” 「國際政治」, 348호 (1989) ; 李庭植, 「戰後日韓關係史」(中央公論社, 1989), p. 129를 참조.

▶대미관계를 중시하면서도 남북한간의 세력균형을 통해 한반도에서의 일본의 영향력을 최대한 유지하고자 했고, ▶한반도의 전쟁가능성을 줄이고자 하는 명확하게 정의된 목표를 가지고 있었다. 따라서 일본외교를 ‘외압 반응형 외교’라고 하는 평가는 재고되어야 할 것이다.

2. 협상과정

북·일 수교협상을 위한 사전접촉은 1989년으로 거슬러 올라간다. 1989년 3월, 다케시타(竹下) 일본수상은 국회발언을 통해 “북한을 포함한 한반도에 대해 과거 식민지 지배에 대한 반성과 사과”의 뜻을 표명함으로써 북한과의 협상개시를 위한 돌파구를 만들고자 했다.²⁷⁾ 이에 약간 앞서 북한측은 1989년 1월 11일의 외교부 대변인의 성명²⁸⁾을 통해 “일본이 북한과의 관계개선을 원한다면 그것을 방해하는 조건부터 제거하라”는 담화를 발표하면서 장애요인으로서 ‘일본정부의 두개의 조선책모’, ‘36년간 점령에 대한 사죄 및 배상금 지불’, ‘한국에 대한 한반도 유일의 합법정부 인정철회’, ‘북한에 대한 적대시정책 및 제재조치의 해제’ 등을 열거했다. 이후 북·일관계는 일본사회당이 북한과 일본정부의 중재역을 적극적으로 수행함으로써 3당공동선언(1990. 9. 28)을 발표할 정도로 접근하였고 수교협상을 위한 3차례에 걸친 예비회의와 북·일정부간 공식협상을 8차에 걸쳐 개최하게 되었다(91. 1. 3~92. 11. 5).

이 시기의 국내외적 환경을 살펴보면 1~2차 북·일관계개선기와 비슷한 특징들이 나타난다. 우선 미·소간에는 냉전이 종식되었고 한국은 소련, 중국과의 수교협상을 신속하게 모색하고 있었다. 남북관계에는 노태우대통령의 「7.7선언」(1988. 7. 7)과 남북총리회담의 개최로 화해의 분위기가 감돌았고, 한·일관계는 북방진출을 둘러싼 미묘한 경쟁관계를 경험한다. 또한 북한은 국제적 고립으로부터의 탈피와 경제난의 해소라는 과제를 안고

27) 다케시타 수상은 1989. 3. 14 대북사죄용의를 밝힌 후, 1989. 3. 30 국회에서 북한에 대한 사죄표명. 田中均, “日朝關係を進める外務省の意圖,” pp. 22~29.

28) 「月刊朝鮮資料」(1989. 2), pp. 46~47.

있고, 일본은 신보수주의자들에 의한 정치대국화의 길을 모색하고 있다.²⁹⁾ 북·일수교협상을 시작한 일본정부의 동기에 관해서는 ▷한국의 북방정책, ▷노태우대통령의 7.7선언, ▷미국의 대북접근, ▷일본의 창외외교전략 (신외교=전후총결산과 정치대국화), ▷일본정국타개, ▷북한이 가진 잠재적인 경제실리 등을 지적하는 시각도 있다. 다음의 <표 1>은 북·일수교협상의 의제와 양측주장을 요약한 것이다. <표 2>는 1차에서 8차까지의 북·일 정부간 공식협상의 결과를 요약한 것이다.

다케시타 수상의 과거사 사죄를 계기로 일본사회당은 일본정부를 대신해서 수교협상을 위한 중재역을 수행한다. 1990년 9월 24~28일, 자민당 전 부총재 가네마루(金丸)와 사회당 위원장인 다나베(田邊)를 단장으로 하는 자민당-사회당 합동방북단이 북한을 방문하여 (북한)노동당-자민당-사회당간에 「3당공동선언」을 발표했다. 이 3당합의는 여지껏 북한측이 주장해온 것을 그대로 수용한 것이었고 당연히 일본의 국내강경과 뿐만 아니라 한국정부와 미국정부의 반발을 초래했다. 이에 한국정부는 북·일협상의 5가지 전제조건을 일본정부에 제시했고 일본측은 그것을 염두에 두면서 협상을 진행시키겠다고 약속한다.³⁰⁾

미국도 일본정부에 대해 표면적으로는 북·일수교협상이 시작된 것을 환영하면서도 북한의 핵사찰 및 테러지원문제를 거론하지 않은 가네마루와 사회당의 자세에 불만을 표시했고 또 전후 45년을 보상한다는 합의사항에도 유감을 표시했다.³¹⁾ 1990년 10월 5일의 요미우리 신문보도에 의하면³²⁾

29) 신보수주의자의 대표적 견해로는 오자와 이찌로, 방인철 번역, 「일본개조계획」(지식산업사, 1994)을 참조. 패전국에서 보통국가로의 전환을 모색하면서 안보리 상임이사국 진출, PKO과병 등을 통한 정치대국화를 목표로 함.

30) 1990. 10. 8 가네마루는 「3당공동선언」의 진의를 해명하기 위해 서울을 방문했고, 1991. 1. 9 한국을 방문한 가이후 수상이 노태우대통령에게 한국의 5개 조항을 충분히 염두에 두겠다고 약속: 1. 북한의 대남 적화노선의 포기를 촉구할 것 2. 남북대화에 지장을 초래하지 않을 것 3. 북한의 핵안전협정 서명을 요구할 것 4. 경제원조나 배상금이 북한의 군비증강에 사용되지 않을 것 5. 북한의 개방·개혁을 촉구할 것. 김봉진, “일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,” 「통일연구논총」, 제2권 2호 (1993. 12), p. 119.

31) AERA (1990. 3. 19), pp. 6~9.

32) 김봉진, “일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,” p. 119.

〈표 1〉 협상의제와 양국의 기본입장

의 제		북한측의 주장	일본측의 주장
제1의제 기본 문제	구조약 평 가	구조약은 불법이고 무효	구조약은 ‘이미’ 무효이나 당시로서는 합법적으로 체결, 유효하게 실시되었음.
	관할권	국가간 국교수립시, 관할권 明記는 불요. 만약 관할권을 명기할 경우, 조선반도의 통일을 염두에 두어 “조선은 하나이며 평화적으로 통일되어야 한다”고 할 것.	한·일관계범위내에서 공화국의 관할권을 명기할 것. 휴전선을 관할권으로 하며 “조선은 하나이며 평화적으로 통일되어야 한다”는 전제는 받아들일 수 없음.
	정합성	한·일기본조약의 틀에 맞출 수 없음.	한·일기본조약과 정합성이 있어야 함.
	해방과 독 립	조선인민은 항일무장투쟁을 전개하여 제2차대전에서 연합군과 힘을 합쳐 일본제국 주의를 몰아내고 해방과 독립을 찾았음.	조선은 샌프란시스코 강화조약에 따라 일본으로부터 분리독립했음. 조선과 전쟁 상태에 있었던 시기는 없음.
제2의제 경제적 제문제	식민 지배 보상	20만 종군위안부와 100만 희생자, 600여만의 강제연행에 대한 보상	재산청구권방식으로 해결할 것. 또한 청구하는 측이 사실관계를 입증할 것. 종군위안부에 대한 보상은 재산청구권 범위내에서 고려할 수 있음.
	전쟁 배상	식민지시대 조선과 일본은 국제법상의 교전상태였고 전승국으로서 배상을 요구함.	국제법상 일본과 조선 사이에는 전쟁상태는 없었음.
	전후 보상	전후 일본의 대북적대정책, 특히 조선전쟁에의 무력개입에 대한 보상필요	일본의 책임이 아님.
제3의제 국제문제	핵사찰	미군의 남한내 핵무기 위협이 상존하고 있음. 일본이 미국에 대해 이 문제의 해결을 권고할 것을 희망함.	남북한 상호핵사찰을 수용하지 않으면 수교협상의 진전은 곤란
제4의제 쌍방관심 문 제	조총련	조총련과 재일조선인에 대한 차별정책을 지양, 주권국가인 공민으로서의 법적지위와 대우를 보장할 것.	차별정책은 없으며 재일조선인이 일본에서 안정된 생활을 할 수 있도록 대우개선에 노력하고 있음.
	일본인 처	사안별로 전향적으로 처리	자유로운 왕래, 안부확인

〈표 2〉 북·일수교협상(1차 회의~8차 회의)

	북한측의 협상안	일본측의 협상안
1차 회담 91.1.30-31 평양	▷ 일제 36년은 양국간의 교전관계로 규정, '보상'과 '배상'을 요구함. ▷ 핵사찰은 北·日간문제가 아닌 北·美간 문제이며 일본이 중재할 것.	▷ 36년은 식민지와 종주국 관계이며 보상이나 배상이 아닌 청구권의 문제임. ▷ 북핵은 일본에 위협, 핵사찰을 수용할 것.
2차 회담 91.3.11-12 동경	▷ 한일합방관련 제조약: 무력에 의한 것으로 처음부터 무효 ▷ 북한의 관할권: 논의불요 ▷ 교전관계의 인식: 일본과 조선인민혁명군과의 교전관계는 존재 ▷ 전후보상: 6.25개입과 한반도 분단에 대한 일본의 책임을 보상할 것. ▷ 핵사찰: 주한미군 핵기지도 사찰해야 함. 북·미간 문제임. ▷ 북송일본인처: 교섭이 순조로우면 사안별로 전향적으로 검토 ▷ 남북대화: 수교협상과 관계 없음.	▷ 한일합방관련 제조약: 당시에는 유효했고 국제적으로도 인정되었음. ▷ 북한의 관할권: 군사분계선이북으로 확인할 필요있음. ▷ 교전관계의 인식: 항일 빨치산 활동은 국제법상 교전이 아님. ▷ 전후보상: 동서대립에 의한 것이며 일본책임은 없음. ▷ 핵사찰: 무조건 수용 ▷ 북송일본인처: 자유왕래와 통신의 자유보장 ▷ 남북대화: 수교교섭의 진전을 위해 남북대화는 중요
3차 회담 91.5.20-22 북경	▷ 先 외교관계수립 後 배상논의 방식의 제안 ▷ 관할권문제: "우리의 주권은 조선반도의 반에만 미치고 있다"고 발언 ▷ 핵사찰: 북·일수교협상과는 별개의 문제	▷ 핵사찰: 핵사찰협정 체결없는 국교정상화도 불가 ▷ 남북대화: 남북한 총리회담 조기재개 촉구 ▷ 남북동시유엔가입: 동시가입 촉구, 남한단독가입도 지지 ▷ 이은혜사건: 사실확인요청
4차 회담 91.8.30-9.2 북경	▷ 관할권: 조선은 하나이나 유감스럽게도 북반부밖에 주권이 미치지 않는다. 한국의 존재는 인정. ▷ 전후보상: 북한과 미국문제로서 일본은 무관 ▷ 일본인처: 국교수립이전에도 전향적으로 검토	▷ 보상과 배상: 재산청구권만 인정(단, 피해입증책임을 북한에게 요구) ▷ 관할권: 군사분계선 이남에는 주권이 미치지 않음을 확인할 것. ▷ 핵사찰: 사찰협정의 조기비준과 조기사찰수용을 요구 ▷ 일본인처: 조기왕래와 통신 허용 ▷ 이은혜문제는 협상과 분리협의

	북한측의 협상안	일본측의 협상안
5차 회담 91.11.18-20 북경	▷ 배상과 보상 : 전후45년과 교전상태에 대한 언급을 회피. 단, 국제관행과 도덕윤리에 입각한 보상을 요구 ▷ 새 제안 : 朝·日선린우호조약 체결 제안 ▷ 일본인처 : 일본측이 요구한 12명의 안부를 확인해줌. ▷ 핵사찰 : 종래 입장고수	▷ 일본인처 : 추가 20명 안부확인 요청 ▷ 이은혜문제 : 별도회담 ▷ 전후보상과 교전배상(일본대표의 평가) : “전체적으로 볼 때 진전이다” ▷ 관할권 : “논의내용이 깊었다”
6차 회담 92.1.30-31 북경	▷ 한일합방관련 제조약 : 불법, 무효 ▷ 지배권추구금지조항 : 필요 ▷ 관할권 : 北南은 통일과정의 잠정적인 관계에 있으며 2개의 국가를 상정한 처리는 재고해야 함. ▷ 종군위안부 : 일본에 인적피해보상을 분리청구, 남북공조를 제안	▷ 한일합방관련 제조약 : 당시 유효 ▷ 지배권추구금지조항 : 불필요 ▷ 한·일기본조약과의 정합성 주장 ▷ 공동문서 : 의견교환
7차 회담 92.5.13-15 북경	▷ 한일합방 : 무효 ▷ 종군위안부 : 더욱 강경하게 보상을 요구 ▷ 핵사찰 : IAEA 사찰수용과 남북상호핵사찰 합의로 핵문제는 이미 해결되었음. ▷ 전후보상 : 샌프란시스코 조약의 규정을 받지않고 아직도 북·일은 전쟁상태. 배상은 전후까지 포함해야 함. ▷ 관할권 : 한일조약의 연장선에서 두는 것을 반대	▷ 한일합방 : 유효 ▷ 보상과 배상 : 재산청구권으로 처리 ▷ 핵사찰 : 국제사회와 일본내부에서 인정될 때까지 핵문제는 해결된 것이 아님.
8차 회담 92.11.5 북경	▷ 일본측의 이은혜문제발언으로 전원퇴장, 회담결렬	▷ 이은혜문제를 제기

미국은 북·일수교협상과 관련하여, ① 전후 45년을 배상에서 제외할 것, ② 경제원조나 배상의 경우 북한이 이를 군사력 강화에 사용치 않는다는 보증을 확보할 것, ③ 교섭과정에서 IAEA의 사찰을 북한이 허용토록 할 것, ④ 남북대화를 후퇴시키지 않도록 배려할 것 등의 4개 항을 일본에 전달했다. 결국, 국내외의 반발에 직면한 가네마루는 “3당공동선언은 일본정부를 구속시키지 않는다”고 해명했고 일본정부도 예비회의부터 한국과 미국을 고려하는 수준에서 대북협상을 전개했다.

3당공동선언에 합의된 대로 북한과 일본은 1990년 11~12월에 걸쳐 3차례의 정부간예비회의를 개최하여 의제를 협의한 후, 마침내 1991년 1월 30~31일, 평양에서 1차 정부간 회의를 개최했다. 1차 회의에서는 4분야의 의제, 즉 ▷국교정상화와 기본문제, ▷보상과 관련한 경제문제, ▷한반도 평화와 안전에 관한 문제, ▷쌍방이 관심을 가지는 문제를 의제로 설정했다. 특히 주목할 만한 것은 머리말에서 지적한 바와 같이 3차회의부터 북한이 대단히 중요한 의제, 즉 ‘36년간의 교전상태에 따른 배상문제’와 ‘전후 45년간의 보상’, ‘관할권’ 문제에서 대폭적인 양보를 시사했다는 것이다. 김일성정권의 출발시기를 만주에서 일본제국주의와 싸운 항일 무장투쟁시기부터로 보고 현재의 북한정권을 그 연장선상에서 인정받고자 하는 북한의 입장³³⁾에서 본다면 획기적인 양보라고 하지 않을 수 없다. 북한측은 3차회의에서 관할권문제와 관련하여 북한의 주권이 북반부에만 미치고 있다는 것을 인정했고 또 놀랍게도 ‘先修交 後補償’ 방식을 제안했다. 4차 회의에서는 보상문제와 관련하여 전인철 북한측대표는 “전쟁배상 또는 명칭과 관계없이 일본은 과거 조선인민에게 준 막대한 피해와 손실에 대한 보상의 책임을 면할 수 없다”고 발언했고, 5차회의에서는 교전상태에 따른 배상과 전후45년의 보상을 언급하지 않은 채, 단지 식민지 시대의 인적·

33) 和田春樹, “遊撃隊國家の成立と展開,” 『世界』, 제587호 (1993. 10), pp. 268~267; 북한정치체제에 대한 시각으로는 ‘전체주의적 사회주의 국가’=McCormack (1993), ‘수령제국가’=鐸木(1992), ‘유격대국가’=和田(1993), ‘사회주의 코포라티즘’=Cumings(1983) 등이 있다. Bruce Cumings, “Corporation in North Korea,” *Journal of Korean Studies* (1983); 鐸木昌之, 『北朝鮮』(東京大學出版會, 1992).

물적 피해, 불행, 고통에 대한 가해자로서의 물질적 보상만을 언급함으로써 보상방식에 유연성을 보였다. 그리고 북한측은 이미 제안한 ‘선수교 후 보상’과 관련하여 다시 ‘선린우호조약 체결’을 제안했다. 게다가 북한측은 그동안 일본측이 요구한 수교의 전제조건이던 ‘핵사찰’과 ‘남북대화’, ‘남북 유엔동시가입’ 문제를 거의 해결했던 것이다.

그런데 일본측은 이같은 북한의 양보에도 불구하고 협상 전후의 유연한 자세에서 오히려 더욱 강경해진 자세로 협상을 이끌어갔고 결국, 6차회의 이후부터 북한측의 입장은 다시 강경하게 돌아섰고, 양국간의 협상은 8차 회의를 끝으로 1995년 현재까지 결렬된 상태로 긴 동면기로 들어갔다. 일본측의 강경자세를 구체적으로 살펴보면 4차회의에서 피해사실의 증거제시와 입증책임이 북한에게 있다고 발언했고 이은혜문제로 북한측을 자극했다. 그 이후에도 한일합방관련 제조약이 당시로서는 합법적이고 유효했다고 거듭 주장했고, 7차회의에서는 IAEA핵사찰로는 불충분하며 남북상호 핵사찰을 받아들일 것을 요구했다. 8차회의에서 별도로 협의하기로 약속했던 이은혜문제를 다시 거론함으로써 북한과의 협상을 완전히 결렬시켰다.

Ⅲ. 수교협상을 보는 세가지의 분석시각

여기에서는 북·일수교협상을 보는 세가지의 분석시각에 관해 검토하고자 한다. 우선 양국간협상차원에서 보면 일본의 협상자들은 북한의 협상자와 마찬가지로 대단히 합리적인 존재이고 국가이익적 차원에서 최대한의 양보를 얻어내기 위해 최선을 다한다. 하지만 일본의 협상자가 심각하게 고려해야 하는 변수는 단지 북한의 협상전략만이 아니다. 일본의 협상자들은 국내정치차원에서도 국내적 압력을 조정하고 수용해야 하는 상황에 직면해 있는 것이다. 대북정책을 둘러싸고 일본국내에 대북은건과 강경파가 대립하는 정치과정을 연출하고 있다. 이들의 대립은 학계와 언론, 그리고 정당의 차원을 넘어서 연립정부가 구성되면서부터는 정부 내에서까지도

재현되고 있다. 말하자면 북·일협상의 중재역을 맡았던 일본사회당이나 자민당내의 일부실력자(예 : 가네마루)들은 일본정부의 대북정책이 보다 유연하고 타협적인 것이 되도록 압력을 행사하고 있고, 다른 한편의 자민당의 보수파들은 대북강경책을 거듭 주장한다. 일본의 협상자들이 고려해야 하는 변수는 이것들만이 아니다. 일본의 협상자들은 북·일협상을 단지 북한과 일본의 양국간문제로만 파악하지 않는 한국과 미국으로부터의 압력도 조정하고 수용해야 하는 것이다. 따라서 본 장에서는 북·일수교협상을 보는 이상의 3가지 차원의 시각을 각각 검토하기로 한다.

1. 북·일 양국협상차원의 시각

협상초기에 북한은 한·미·일공조체제의 내부분열을 유도하는 전략을 수립했다. 북·미협상을 통해 ‘국제적 승인’을 원했고, 북·일협상을 통해 ‘돈’을 원했던 북한은 북·미협상에서는 북·일협상을, 그리고 북·일협상에서는 북·미협상을 이용하여 미국과 일본을 각각 자극하려 했고 미·일관계를 협조적인 성격에서 경쟁적인 성격으로 변화시키고자 했다. 이같은 북한의 전략은 한·일관계에 대해서도 그대로 적용되었다. 북한은 ‘한일합방관련 제조약’과 ‘종군위안부’ 문제 등과 관련하여 남북한 공조를 강조함으로써 한·일관계의 분열을 유도하려 했다. 이런 관점에서 본다면 북한이 3~5차회의에 걸쳐 유연한 대일양보자세를 시사한 것은 북·일 조기수교 가능성을 높여서 북·미협상에서 미국측을 자극하려 했기 때문이고, 핵문제만큼은 미국과 단독으로 해결할 문제라고 거듭 주장한 것은 북·미협상 자체를 하나의 주요한 협상력으로 활용하여 북·일협상에서 일본측을 자극하려 했기 때문이다.

이같은 북한의 ‘以夷制夷 戰略’(divide and rule)에는 中·日수교모델이 고려되고 있는 듯하다. 일본과의 협상을 진행시키면서 북한측은 미국이나 일본 중의 어느 한 쪽과의 우선적인 관계개선은 다른 쪽과의 관계개선을 자연스럽게 동반할 것이며 미국과 일본은 북한과의 관계개선에서 서로 뒤쳐지고 싶어하지 않는다고 판단한 듯하다. 따라서 협상초기에 북한이 북·

미협상이 난항이면 북·일협상에 주력하고 북·일협상이 어려워지면 북·미협상에 주력했던 것도 이런 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 1970년대 초기의 중국과의 관계개선을 둘러싸고 미국과 일본은 분명히 경쟁적인 입장에 놓여 있었다. 특히 미·일관계를 외교의 주축으로 하고 있던 당시의 일본정부(사토내각말기)로서는 일본과의 사전협의없이 전격적으로 이루어진 美·中화해는 크나큰 충격이었고 새로 등장한 다나카 내각은 중국과의 관계개선을 최우선과제로 설정하여 결국에는 미국에 앞서서 중·일국교정상화를 단행했다.³⁴⁾ 따라서 북한으로서도 이같은 과거의 중·일수교협상 사례를 의식하면서 북·미협상과 북·일협상을 동시에 분리해서 진행시키으로써 미국과 일본을 경쟁시키려고 했고 그들로부터 최대한의 양보를 얻어내려 했을 것이다. 이런 맥락에서 1992년 6월 24일, 이삼노 북한군축평화연구소 고문이 「한반도의 평화통일에 관한 6개국 회의」에서 말한 “통일전 남북이 외국과 체결한 모든 조약은 통일 후에도 존중, 필요하다면 주한 미군의 계속주둔도 인정”할 것이라는 메시지를 이해해야 할 것이고, 1992년 6월 27일, 로동신문의 현준극 책임주필(인민최고회의 대의원)이 요미우리신문과 가진 인터뷰에서 “미국과의 관계개선이 일본과의 국교정상화에 앞서 가속화될 가능성이 있다”고 말한 것의 진의를 이해해야 할 것이다.

이렇게 미·일협력관계를 분열시키려고 하는 한편, 북한은 한·일공조체제 또한 분열시키고자 했다. 한일합방관련 제조약의 해석을 둘러싸고 북한은 한국의 동조를 유도하려 했고³⁵⁾ 종군위안부 문제에서도 한국측의 협력을 촉구했다.³⁶⁾ 6차회의에서 북한이 종군위안부 문제를 제기한 후, 수교협상과는 별도의 보상을 요구하겠다고 한 것은 물론 한·일관계차원에서 이 문제가 해결되는 것을 방지하고 북한의 발언권을 확보하여 협상지위를 강

34) 中·日수교에 관해서는 田中明彦, “美中ソのあいだで,” pp. 220~253 참조.

35) 이교덕, “한·일회담에 비추어 본 북일 수교 협상,” 「통일연구논총」, 제4권1호(1995. 7), p. 172; 북한측은 1992년 9월의 남북총리회담에서 한일합방관련 제조약의 무효를 남북한이 공동으로 주장하자고 제안.

36) 6차 회담에서 북한측은 종군위안부의 보상을 분리·청구하겠다고 발표했고 남북한공조를 제안했다.

화하고자 하는 의도도 작용했겠지만,³⁷⁾ 기본적으로는 한·일공조체제를 분열시키고자 하는 동기가 주된 것이었을 것이다. 북한측은 1965년의 한·일 기본조약이 한국에 불리하게 졸속으로 합의된 것에 불만을 품고 있는 한국 내 민족주의 세력을 의식하였던 것이다.

그러나 일본정부는 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’에 ‘다자간 잇슈연계전략’으로 대응했다. 일본정부는 3차회의 이후 북한측이 양보를 시사했음에도 불구하고 북·일협상에서 강경자세로 일관함으로써 북·일협상의 조기합의 가능성을 낮추었고 한국정부 또한 중군위안부 문제와 관련하여 더이상 과거사에 집착하지 않을 것이며 정부차원의 보상을 요구하지 않는다고 발표함으로써 한·일공조체제를 유지하려 했다. 이처럼 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’이 실패한 것은 중·일수교모델과 북·일수교협상 사이의 결정적인 차이에서 기인한다. 그 차이라는 것은 첫째, 소련을 견제하기 위해 중국과의 관계개선이 불가피했던 당시와는 달리, 현재의 미국에게는 북한과의 관계개선을 서두를 적극적인 동기가 없다.³⁸⁾ 둘째는 당시의 중국이 가졌던 엄청난 경제적인 잠재력을 지금의 북한은 가지고 있지 못하며,³⁹⁾ 셋째는 급속한 체제붕괴와 한국에 의한 흡수통일 가능성마저도 배제할 수 없는 북한의 상황이다. 마지막으로 미국이 북한을 승인한다 해도 미국의 기본정책은 여전히 한·미동맹관계를 유지하는 것이 될 것이며 남북한간에는 경쟁과 대립이 계속될 것이다. 따라서 이같은 상이한 조건을 충분히 인식하고 있는 일본이 북한의 ‘以夷制夷 戰略’에 넘어갈 이유도 없고 북한과의 관계정상화를 자신에게 불리하게 서둘러 처리할 이유도 없었던 것이다.

결국 자신의 초기협상전략이 실패했다는 것을 깨달은 북한측은 6차 회의에서 다시 대일강경자세로 복귀했고 8차 회의를 마지막으로 협상이 결렬된 이후로는 일본과의 협상 자체를 무시하면서 미국과의 협상에만 주력

37) 전동진, 「일본의 대북한 정책」(서울: 민족통일연구원, 1993); 전동진, “북한의 대일 외교정책,” 「통일연구논총」, 제2권2호(1993. 12), p. 103.

38) 김계동, “북한의 대미일 관계개선; 가능성과 한계,” 「국방논총」(1992. 9), pp. 32~57.

39) 북한은 1974년 이후 대일채무를 변제하지 않고 있다.

하고 있다. 이는 곧 북한의 협상전략이 이전의 ‘以夷制夷 戰略’에서 ‘北·美 일괄타결 전략’으로 수정되었음을 의미한다. 말하자면 북한은 일본이 미국과 경쟁할 수 있는 상대가 아니며 한국 또한 독자적인 외교능력을 가지고 있지 못하다고 판단하였고, 모든 문제의 열쇠를 가지고 있는 미국과의 단독협상을 통해 ‘국제적 승인’과 ‘돈’, 그리고 ‘한반도의 긴장완화’라는 목표를 달성하고자 했던 것이다. 이같은 맥락에서 NPT탈퇴를 선언한 후 1993년 4월 7일 및 13일, 북경주재 일본대사관 외교관의 북한대사관 접촉시도를 북한측이 거부한 것과 “일본등 각국이 핵문제를 구실로 압력을 계속 가한다면 자위적 조치를 취할 것”이라는 북한외교부의 담화발표(93. 10. 16)를 이해해야 한다. 또한 종군위안부문제와 관련한 일본정부의 진상조사 결과발표(1993. 8. 4)에 대해, 북한이 8월6일 외교부 대변인 담화를 통해 ‘관련자 형사처벌’과 사죄표명 및 보상을 요구하는 한편, 한국정부가 더이상 이 문제를 외교현안으로 제기하지 않을 방침을 세운 것에 대해 매국적 행위로 비판한 것⁴⁰⁾도 같은 맥락에서 이루어진 것이다. 그리고 최근의 구보 와타루(久保) 사회당 서기장을 단장으로 하는 일본정부여당합동대표단의 방북계획(94년12월15일 파견예정)을 북한이 거부한 것⁴¹⁾도 바로 이것 때문이었다. 이같은 북한측의 ‘북·미일괄타결전략’에 대해서 일본정부는 ‘지연전략’으로 대응하고 있다.

2. 한·미·일 관계처원의 시각

북·일수교협상을 보는 제2의 시각은 한·미·일관계를 중심으로 하는 설명이다. 여기에서는 한국 혹은 미국이 일본정부에 대해 어떤 압력을 행사했고 또 일본정부는 그러한 외압을 어떻게 수용했는가에 관해 고찰하고자

40) 「朝日新聞」, 1993. 10. 17.

41) 전동진은 이것을 협상재개전에 북한이 협상지위를 강화하려는 목적에서 행한 것으로 보고 있다. 전동진, “김정일 체제 등장과 일·북한 관계개선의 전망,” 「통일연구논총」, 3권2호 (1994. 12); 전동진, 「미국과 일본의 대북한 관계개선과 남북한 관계」 (서울: 민족통일연구원, 1994).

한다. 특히 일본정부가 외압을 있는 그대로 수용한 것인지 아니면 외압을 일본정부의 협상전략에 이용하는 형태로 수용한 것인지(즉, 외압을 전략적으로 유도했는지)를 살피고자 한다.

일본정부가 북한과의 관계개선과 관련해서 한국과 미국의 반응을 항상 의식하고 있었던 것은 분명하다. 북·일정부간협상이 시작되기 약 2년전인 1988년 10월 24일, 일본정부는 정부간 직접교섭이 실현되는 대로 북한을 정식으로 승인하고 북한과 관계정상화를 단행한다는 방침을 한국과 미국에 미리 통보한 적이 있고 「3당공동선언」에 대한 한국과 미국의 반발을 적극적으로 수용한 것을 보더라도 북·일협상이 단순히 양국만의 협상이 아닌 것은 분명했다. 앞서 살펴본 바와 같이 1990년 10월, 미국정부는 북·일수교협상과 관련하여 4개 항의 전제조건을 일본측에 요청했고,⁴²⁾ 일본정부는 이를 받아들여 북한과의 협상에서 전후 45년 보상을 거부했으며 핵사찰과 남북대화의 진전을 수교의 전제조건으로 내세웠다. 그리고 1990년 12월 11일, 가이후 수상은 북·일수교협상에서 만약 전후 45년간의 배상이 포함될 경우에는 한국에게도 이에 상응하는 조치를 취하겠다는 뜻을 이시다 공명당위원장을 통해 노태우대통령에게 전달했고 1991년 1월에는 가이후 수상 자신이 직접 한국을 방문하여 한국측이 제시한 북·일수교 5개 전제조건을 수용을 약속했다.

일본정부는 이같은 한국과 미국정부의 전제조건(혹은 외압)을 수용하여 1990년 12월 15~16일의 제3차 예비회의에서 핵사찰문제를 북·일수교협상의 의제로 상정할 것을 요구했고, 12월 21일, 나카히라 대표는 북한측에 대해 IAEA의 핵사찰 수용을 촉구했으며, 3당 공동선언의 ‘전후 45년간의 배상’에 관해서는 법적 책임이 없는 당차원의 합의에 불과하다고 일축했다. 또 나카히라는 1991년 4월 11일, 한국의 이상옥 외무장관을 예방한 자리에서 북한이 주장하는 ‘하나의 조선’이란 표현은 수용치 않겠다고 거듭 약속했다. 실제로 나카히라는 1991년 5월 20~22일에 열린 북·일수교협상 제3차회의에서 한국과 미국측의 요구를 반영하는 형태로 “① 핵사찰

42) 「讀賣新聞」, 1990. 10. 5.

협정체결 없이 국교정상화는 없으며 일본측이 지명하는 핵시설과 핵연료재 처리시설까지 사찰을 받을 것, ② 남북한 총리회담을 조기에 재개할 것, ③ 남북한이 UN에 동시에 가입할 것”을 요구했다.

북·일협상이 결렬되고 난 이후에도 일본정부는 한·미·일공조체제의 유지에 집착한다. 1993년 12월 28일, 하타 일본외상은 일본의 첨단기술과 자금(年 2천억엔)의 대북유출을 감시하겠다고 밝혔고, 1994년 6월 15일에는, 유엔이 대북제재를 결정한다면 일본도 대북송금의 주요루트로 이용되고 있는 북한지역 여행자의 엔화 소지액 한도를 낮출 것이라고 했으며, 미국측으로부터 전달받은 1단계 대북제재안을 모두 수용하기로 결정했다. 친북적인 사회당의 무라야마가 수상이 되고서도 정책기조는 바뀌지 않았다. 무라야마 수상은 1994년 7월 1일의 기자회견을 통해 한·일공조체제의 중요성을 다시 강조했다 이같은 수상의 생각은 95년 1월 4일의 주일특파원들과의 기자회견에서도 다시 한번 확인되었다. 그리고 일본정부는 한국과 미국정부가 요청한 대로 북한이 KEDO와 경수로공급계약을 체결할 것과 한국의 중심적 역할을 인정할 것을 북·일수교협상 재개를 위한 전제조건으로 북한측에 제시했다. 1995년 3월 9일, 일본정부는 북한과 KEDO 간 경수로 공급계약이 체결되기 전에는 북한과 국교정상화 교섭을 재개할 수 없다고 밝혔고 1995년 4월 2일에는 고노(河野) 일본외상이 NHK와의 대담에서 대북경수로 지원문제와 관련하여 한국이 중심역할을 해야 한다는 것이 일본의 입장이라고 밝혔다.

하지만 일본정부는 유연했다. 일본측은 한·미·일공조체제에만 집착하여 한국과 미국의 대북정책을 그대로 수용하지는 않았던 것이다. 일본은 상황변화를 지켜보다가 북·미협상이 호전될 기미가 보이면 한국과 미국보다 한발 먼저 북한에 접근했고 적극적으로 수교협상의 재개를 촉구했다. 흥미로운 사실은 이때의 일본은 북한핵문제에 관해 별로 집착하지 않는 모습을 보이곤 했다는 것이다. 1991년 10월 18일, 미야자와 수상은 “핵사찰문제가 남아 있으나, 미국이 전술핵을 폐기해 나간다는 방법을 내놓아 북한이 지금까지의 입장을 고수하지 않아도 되는 좋은 사태이므로 북·일간 국교교섭을 최대한 추진할 것”이라고 말했고, 1991년 10월 31일, 나카야마 외

상은 기자회견에서 “부시 대통령의 핵무기감축 제의에 따라 북·일국교정상화가 급진전할 것”이라고 말했다. 또 1994년 1월 9일, 하타 외상은 북한핵문제의 해결이 최근 진전을 보이므로 북한측에 수교회담을 즉각 재개하자고 제의했다. 이같은 일본측의 유연한 자세는 1994년 8월 13일, 북·미간에 핵문제 해결에 대한 원칙합의가 이루어지자 더욱 가속화된다. 북·미간에 많은 과제가 아직 남아있음에도 불구하고 1995년 3월 9일, 일본의 연립여당은 대북 경수로 제공협정 체결시한인 내달 21일전에 북한과 수교협상을 재개한다는 데 합의를 보았고, 1995년 3월 30일, 일본 연립여당과 북한로동당 사이에는 “대화와 교섭에 조건을 달지 않는다”는 내용의 「북·일교섭재개를 위한 4당(자민, 사회, 사키가케, 로동)합의서」에 조인했다. 그리고 1995년 4월 3일, 사이토(齊藤) 외무차관은 “북·일교섭재개는 KEDO와 북한간의 계약시기와 직접적인 관계가 없다”고 강조함으로써 북한과의 경수로 협상시한에 관계없이 북·일협상을 재개할 것과 협상과정에서 경수로 문제에 집착하지 않겠다는 일본정부의 방침을 시사했다. 이렇게 한·미·일관계와 일본의 대북협상정책을 연관지워보면 결국 일본은 한·미·일공조가 유지되는 수준에서 한국과 미국의 외압을 수용하되⁴³⁾ 대북정책은 한·미의 입장과는 별도로 자주적으로 추진하고자 했음을 알 수 있다.

3. 일본국내정치차원의 시각

가. 대북온건파와 강경파의 대립

대북협상을 둘러싸고 일본국내정치는 온건파와 강경파가 대립하는 양상을 보인다. 특히 이같은 국내적인 대립은 자민당정권의 붕괴 이후 대북온

43) 자민당은 북·일수교협상재개를 위한 「4당합의」를 작성함에 있어서 한국과 미국이 반대했던 3당공동선언은 폐기해야 한다고 주장하기도 했고, 4월 2일 고노 외상은 NHK 대담에서 “4당합의에 따라 북·일수교협상을 재개하지만 대북경수로 지원문제는 한국이 중심역할을 해야 한다는 것이 일본의 입장”이라고 말함으로써 한국과 미국을 배려하려고 했다.

건과인 사회당이 연립정부에 참가하게 됨으로써 더욱 가속화된다. 대북 온건파들에 의한 「3당공동성명」이 발표되자, 일본의 강경파(일본외무성을 포함)들은 “3당공동성명과 일본정부는 무관하다”면서 크게 반발했다. 1990년 10월 5일, 나카야마(中山) 외상이 중의원 안보특별위에서 전후보 상의사가 없음을 명백히 한 것과 1990년 12월 21일 나카히라(中平) 대사(북·일수교협상 일본측대표)가 “본 회담에서 북측에 IAEA의 핵사찰 수용을 촉구할 것이며 3당공동선언에 있는 전후 45년간의 배상은 일본정부에 법적 책임이 없다”고 말한 것은 바로 이같은 맥락에서 이해된다.

한편, 한국과 미국에 대해 3당공동성명의 진의를 해명했음에도 불구하고 대북온건파인 가네마루는 1991년 2월 20일, 일본을 방문한 북한의 김용순과 회담한 자리에서 “전후배상을 위해 사활을 걸고 노력하겠다”고 말해 3당공동성명에 집착하는 모습을 보였고, 1991년 2월 22일의 조·일우호친선협회 모임에서는 핵문제는 북·미간에 풀어야 한다는 북한측의 요구를 수용하여 “핵사찰문제 등을 협의토록 하기 위해 美·北간 정상급회담을 갖도록 주선할 용의가 있다”고 말하기도 했다. 하지만 자민당 보수정치가이면서 북·일조기수교를 추진시켜 왔던 가네마루는 북·일수교에 정치적 생명을 걸어보기도 전에 부패혐의로 정계를 떠나게 되었고 대북정책의 주도권은 다시 일본외무성을 중심으로 하는 강경파의 손에 넘어가게 된다.

그러나 온건파와 강경파의 대립이 이것으로 끝난 것은 아니었다. 온건파에게 다시 기회는 찾아왔다. 8차회의가 결렬된 이후, 1993년 8월 9일, 자민당 장기집권 체제가 붕괴되었고 비자민 8개정파의 연립내각=호소카와(細川) 내각이 발족하였다. 호소카와 수상 자신이 일본의 과거행위를 ‘침략전쟁’ 혹은 ‘침략적 행위’로 재해석했으며 내각출범의 주역인 오자와는 일본의 정치대국화, 아시아중시의교를 표방하고 있었다. 더욱이 호소카와 내각에는 친북적인 사회당인사들도 각료로 참가하고 있었다. 하타 쓰토무(羽田孜)신임 부수상 겸 외상은 기자회견에서 “북한과의 수교문제와 관련하여 대화가 가능한 환경을 만들도록 노력하겠다. 전쟁책임문제에 대해 아시아 각국들에게 솔직하게 사실을 인정하는 것이 중요하다”⁴⁴⁾고 말함으로써 일본정부의 대북정책이 온건노선으로 변경되는 듯한 시사를 했다. 그렇

지만 호소카와 연립정부의 대북정책이 과거와 비교해서 크게 변경된 것은 아니었다. 1993년 12월 28일, 하타 외상은 일본의 군사기술과 자금이 북한으로 유출되는 것을 추적·감시하겠다고 발표했고, 또 조총련이 북한에 첨단기술을 반출하고 있다는 보도에 대해 우려를 표시함으로써 정부내의 강경파의 견해를 대변했다. 이후 수상이 된 하타는 유엔의 대북제재와 관련하여 1994년 6월 15일, IAEA를 탈퇴한 북한에 대해 UN이 제재를 결정할 경우 대북송금의 주요루트로 이용되고 있는 북한지역 여행자의 엔화 소지액 한도를 낮출 것을 고려중이라고 발표했고, 외무성의 야나미 종합정책국장을 참석시킨 가운데 미국측으로부터 전달받은 1단계 제재안을 모두 수용키로 결정했다.

일본정부의 대북정책은 자민당-사회당-신당사키가케(新黨先驅)의 연립정부가 들어서면서 다시 혼선을 빚는다. 3당연립내각의 수상이 된 사회당의 무라야마 수상은 1994년 7월 1일의 기자회견을 통해 “북한핵 문제는 대화에 의한 해결을 지향할 것이며, 당차원에서 사회당과 노동당이 우호관계에 있으나 이는 당차원일뿐 정부는 앞으로도 한국과 긴밀한 관계를 유지할 것”이라고 강조하면서도 “전후 처리문제와 관련하여 반성할 필요가 있다. …개인에 대한 전후 보상에 대해서는 하지 않아도 좋다고는 생각하지 않는다”고 말함으로써 수상 자신의 일관성 없는 대북자세를 노정시켰다. 이같은 일본정부내의 온건파와 강경파간의 대립은 이후 몇 차례나 거듭 표출된다. 1994년 11월 8일, 연립여당의 북한합동방문과 관련하여 자민당의 모리(森) 간사장은 “연기될 가능성이 있다”고 말한 것에 반해, 사회당 출신의 이가라시 관방장관은 “방북단이 북한에서 돌아온 뒤 논의할 수 있을 것”이라는 유연한 입장을 표명함으로써, 내각내의 이견대립을 노정시켰다. 1994년 11월 28일, 이가라시 관방장관이 기자회견에서 “내각내에서 3당 공동선언에 대해 협의한 후에 결론이 내려지면 방북할 것”이라고 말함으로써 정부내 이견이 좀처럼 조정되지 않음을 확인시켜 주었다.

일본정부내의 대립은 무라야마 수상에 의해서 재현되었다. 1995년 1월

44) 비자민 연립내각 발족일에 가진 기자회견(1993. 8. 3).

30일, 중의원 예산위원회에서 무라야마 수상은 “일본은 한반도 분단에 책임이 있다”고 말해 한반도 분단에 책임이 없다는 일본정부의 보수적 견해와 상반된 발언을 하자, 정부내 강경파들은 심각한 반발을 보였고 수상은 그 다음날, 예산위원회에서 “남북분단은 전승국간 관계에서 이루어진 것”이라며 30일의 발언을 철회하는 소동을 연출했다. 90년의 북·일관계개선을 위한 3당공동선언에 관해서도 연립정부내의 자민당측은 ‘선언의 폐기’를 주장했고 사회당은 ‘선언을 기초로 한 협상재개’를 주장했다. 결국 3당공동선언의 해석문제는 1995년 3월 12일(마이니찌신문), 북한측이 3당연립여당의 방북초청장을 보내면서 “전후 45년간의 배상을 명기한 90년의 3당공동선언의 논의를 보류한다”고 말함으로써 북한측에 의해 일단락지워졌다. 이후 북한을 방문한 일본의 연립여당대표와 북한로동당 사이에 조인된 「북·일협상재개를 위한 4당합의서」(1995. 3. 30)에는 90년 3당공동선언에 의해 국교정상화 교섭이 시작됐다고 명기한 뒤 ① 조기 국교정상화를 위해 적극 노력할 것, ② 대화와 교섭에 조건을 달지 않을 것, ③ 자주적, 독자적 입장에서 교섭할 것, ④ 정부가 교섭을 적극 추진할 것 등의 4항목의 원칙이 합의되었는데 3당공동선언의 해석과 관련해서는 일본내의 논의가 조정된 것이 아니라 유보되어 있음을 알 수 있다.

일본정부내의 대립은 계속되고 있다. 1995년 5월 31일의 산케이(産經)신문보도에 의하면, 무라야마 수상은 「연립여당의 新3당합의」에 북한과의 국교정상화 실현을 포함시킬 것을 요청하였으나 자민당은 북한핵개발의혹에 대한 한·미 양국의 입장을 감안하여 이러한 요청은 받아들일 수 없다고 대립했다. KEDO와의 경수로계약문제와 관련해서도 일본은 1995년 3월 9일, 북한과 KEDO간 경수로 공급계약이 체결되기 전에는 북한과 국교정상화 교섭을 재개할 수 없다고 밝힘으로써 다시 대북강경정책으로 선회한 듯하다가, 4월 3일에는 사이토 외무차관이 “북·일협상재개는 KEDO와 북한간의 계약시기와 직접적인 관계가 없다”고 말해 정책일관성이 흔들리는 듯했다. 하지만 현재의 상황은 강경파에게 유리하게 진행되고 있는 듯하다. 강경파에게 유리한 환경을 열거해보면 ▷한국과 미국의 외압이 강경파를 지지하고 있고, ▷연립내각들이 선거제도개혁과 정계재편 등의 국내문

제를 우선시하고 있으며, ▷연립정부내의 정책조정능력이 없고 가네마루와 같은 거물정치인이 없다는 사실에 비추어 볼 때, 보수적인 외무성의 입장이 강화되고 있기 때문이다.⁴⁵⁾

나. 정부행위자와 비정부행위자의 대립

북·일수교협상과 관련한 일본의 국내정치는 온건파와 강경파의 대립 뿐만 아니라 비정부(비공식)행위자들이 협상과정에 깊숙히 개입함으로써 더욱 복잡한 양상을 보인다. 말하자면 국가외교와 정당외교가 교차되면서 협상이 진행되고 있는 것이다. 북·일수교협상은 처음부터 지금까지 일본사회당과 북한로동당간의 정당외교와 정부차원의교가 교차되면서 진행되어 왔다. 전후 북·일관계사를 살펴보면 일본은 냉전시기에 있어서도 사회당 혹은 친북우호친선단체를 통해 북한과의 채널을 유지해왔으며 현재까지도 정당외교와 민간교류를 통해 나름대로의 남북한 등거리외교체제를 유지해 왔던 것이다.

그런데 북·일협상에서의 비정부행위자의 참여는 몇 가지 중대한 문제를 제기한다. 3당공동선언은 일본의 사회당 뿐만 아니라 집권여당인 자민당의 공식대표가 서명한 합의문이었고 이 선언에 의해서 정부간협상이 시작되었음에도 불구하고 정부간협상에서 일본정부는 ‘선언’은 어디까지나 정당간 합의에 불과하므로 정부는 그것의 구속을 받지 않는다고 ‘선언’을 전면적으로 부정해버렸다. 하지만 3당공동선언작성을 위한 자민당-사회당의 합동방북은 가이후수상의 요청에 의한 것이었고 방북단은 외무성과도 공식적인 사전협의를 마쳤으며 더욱이 김일성에게 보내는 수상의 친서는 자민당 총재자격이 아닌 일본정부의 수상자격으로 발송되었던 것이기 때문에 정당간합의의 법적 구속력의 문제가 그렇게 간단하게 이분법적으로 처리되지

45) 관료와 정부여당간의 협관계를 시사해주는 사례로서는 최근의 대북쌀지원결정을 지적할 수 있다. 일본의 연립여당은 70만톤을 지원하기로 결정했으나, 외무성의 반대에 직면하여 결국에는 외무성의 주장대로 30만톤 지원이 결정되었다는 것이다. 한영구, “일·북한 수교문제의 현재와 미래,” 「국제문제」 (1995. 8), pp. 35~42.

않는다는 것이다. 3당 합의의 법적 성격과 관련한 문제는 이후에도 논란이 계속되어 「북·일협상재개를 위한 4당합의서」(1995. 3. 30) 작성과정에서도 많은 논란을 불러일으켰으며 일본정부내에서도 이를 둘러싼 해석상의 대립이 계속되고 있다. 또한 일본정부는 협상재개를 위해 다시 정당의교채널을 가동하고자 하였지만 과거와는 달리 북한측의 자세가 소극적인 것도 바로 이 문제에서 기인한다고 보아야 할 것이다.⁴⁶⁾

비정부행위자의 협상참여와 관련한 두번째 문제는 일본사회당의 대북정책과 관련한 것이다. 북한로동당과 전통적인 우호관계를 유지, 발전시켜왔던 일본사회당은 북·일협상에 있어서도 대북은건정책을 주장했다. 하지만 사회당 자신이 연립정부를 구성하고 외교정책결정과정에 참가하게 되자, 개인차원이나 정당차원에서는 계속해서 친북적인 자세를 견지하고 있지만 정부여당으로서의 사회당은 과거 자민당의 보수주의노선을 그대로 계승한다. 이러한 사회당의 모순적인 태도를 어떻게 해석할 것인가?

사회당의 모순을 설명하는 하나의 시각은 사회당의 대북정책은 변함없지만 정부내정치에서 패배했거나 타협했다는 것이다.⁴⁷⁾ 1994년 7월 1일, 무라야마 수상은 기자회견에서 사회당과 로동당의 우호관계는 당차원에 불과하며 정부차원에서는 한국과 긴밀한 관계를 계속적으로 유지할 것이라고 강조하였고, 1995년 1월 31일에는 중의원 예산위원회에서 “남북분단은 전승국간 관계에서 이루어진 것”이라고 했으며 95년 10월 11일의 국회답변에서 “한일합방조약은 합법적”이라고 말함으로써 일본정부의 보수적인 견해를 그대로 반영했다.⁴⁸⁾ 과거 자민당 내각하에서도 소수파별 출신의 수상은 존재했고 그들은 비록 자민당내의 역학관계에서 권력기반이 약했지만

46) 1994. 11. 29, 북한측은 일본의 여당대표단의 방북을 거부했다. 그러나 1995년에 들어서는 팔지원문제와도 관련해서 다시 북한과 일본의 정당외교는 활발하게 협상재개의 길을 모색한다.

47) 전동진, “김정일 체제 등장과 일북한 관계개선의 전망,” pp. 111~131. 94년 12월 10일, 9개 정파를 통합한 新進黨(오자와가 주축)이 등장하자, 자민당은 연내에 파벌해체를 결의했고 사회당은 구보 와타루와 야마하나(山花)의 사회당우파(新民主聯合)가 중심이 되어 社民리버럴이라는 제3의 정치세력을 결성하기 위해 노력하고 있었다. 이 과정에서 사회당우파는 보수적인 정책을 수용하려 했다.

수상으로서의 재량권은 충분히 행사하고 중요한 결정을 내릴 수 있었다.⁴⁹⁾ 사회당은 정부내정치에서 패배했다기 보다는 타협한 것으로 보인다.

사회당의 모순을 설명하는 또 다른 시각은 ‘초당파외교’이다. 즉, 일본의 정당은 비록 그들의 이념과 정책이 진보적이라고 할지라도 그것은 어디까지나 국내정치적 차원에서 국한된 구분일 뿐이며 국가외교차원에서는 보수와 진보의 구분이 의미가 없어지고 정부와 정당들이 일체가 되어 이른바 ‘초당파외교’⁵⁰⁾를 수행한다는 해석이다. 분명 일본사회당의 모순된 대북정책은 이런 시각으로도 설명이 가능하다.

비정부행위자의 협상참여와 관련한 세번째 문제는 외교에 있어서 비정부행위자를 활용하는 것이 일본외교의 일반적인 스타일이라고 부를 수 있는냐는 것이다. 가령 60년대 한·일외교에서는 야쓰기(失次)같은 비정부행위자가 중요한 역할을 수행했고 북·일협상에서는 다나베나 가네마루 같은 비정부행위자가 상당한 역할을 했다. 그리고 대미외교에서도 협상이 난항

48) 「조선일보」, 1995. 10. 11~15. 5일 무라야마 수상은 “한일합방조약은 당시 국제관계 등 역사적 배경 속에서 법적으로 유효하게 체결된 것으로 인식하고 있다. 그러나 이것과 일본의 식민지통치에 대한 정치·도덕적 평가와는 별개의 문제로 정부로서는 한반도지역의 모든 사람에 대해 깊은 반성과 유감의 뜻을 표명해 왔다”고 발언했다. 이후 공로명 외무장관은 12일, 야마시타(山下)주한일본대사를 불러 일본입장의 수정을 요구했다. 13일, 무라야마 수상은 다시 국회에서 “한일합방조약이 형식적으로는 합의로 이루어진 것이지만 실질적으로는…식민지 지배하의 한일양국은 역학관계면에서 차이가 있어 평등·대등하게 체결된 것은 아니다. …조약체결 당시 군함 등을 동원, 위협한 사실이 있었던 것은 부정할 수 없다”고 해명했다. 그리고 노사카(野坂) 관방장관도 “조약은 극히 강제적이었다”고 해명함으로써 국제조약의 원인무효 사유가 될 수 있는 ‘위협-강박적 상황’을 시인했다. 이에 대해 보수적인 일본외무성은 크게 반발하고 있고 결국 무라야마(사회당) 수상과 고노(자민당) 외상 사이에 이견조정이 과제로 남겨져 있다.

49) 예를 들면 가이후 수상은 소수파별 출신이었고 그 자신은 파벌보스도 아니었으며 다케시타에 의해 조종당하고 있다고 알려졌지만, 가이후 수상은 1990년의 미국과의 구조협약(SII)에서 정부와 자민당의 반대를 무릅쓰고 상당한 리더십을 발휘할 수 있었다.

50) 일본의 정당외교에 관한 우수한 연구업적으로는 岩永健吉郎, 「戦後日本の政黨と外交」(東京大學出版會, 1985)를 참조. 여기서는 “정치적 대립은 국내문제에만 국한되는가”라는 문제의식을 가지고 전후일본의 정당외교를 대립과 협조의 역동성으로 파악하고 있다.

이런 항상 비정부행위자가 등장했다. 이렇게 보면 일본외교와 비정부행위자의 관계는 좀 더 분석적으로 연구되어야 할 주제인 듯하다.⁵¹⁾ 일본의 협상전략을 분석하면서 정당외교의 또 다른 측면을 분석할 것이다.

다. 오자와와 하시모토의 대립

하시모토는 취임사에서 ‘스스로 주도권을 잡는 일본외교’를 제창했다. 하시모토 수상은 최소한 중국침략과 한반도 식민지배는 철저히 인정한다. 지난해 무라야마 수상의 〈종전담화〉와 관련하여 〈終戰〉이라는 표현을 〈敗戰〉으로 바꿀 것을 제안한 바 있다. 이같은 하시모토의 입장은 90년대 신보수주의자들의 수단주의적 아시아주의 즉, 일본이 한반도를 포함한 아시아에 새롭게 ‘진출’하려면 과거사에서 손을 씻어야 한다는 판단에서 기인한다. 수상취임에 앞서 맺은 연립여당의 〈정책합의서〉에도 “북한과 수교를 적극 추진한다”는 내용이 있었다. 현재 하시모토 내각의 대북창구는 하시모토의 측근인 가토 간사장으로 알려져 있다.

하시모토는 북한이 3차 쌀지원을 요청한 데 대해 96년 1월 25일 “인도적인 지원은 필요하나 수입쌀 재고도 없고 한국과 충분히 협의하지 않으면 안된다”고 말했고 이케다 외상은 1월 11일 취임기자회견에서 “외교는 지속성이 가장 중요하다”며 한·미·일 공조의 중요성을 강조했다. 96년 1월 25일, 하와이에서 개최된 한·미·일 고위정책협의회에서도 일본측은 “북한의 식량사정이 정확하게 평가되지 않고 있고 2차 대북 쌀지원분량 20만t 중 5만t은 선적조차 이루어지지 않아 추가 쌀지원은 전혀 검토하고 있지 않다”는 입장을 분명히 밝혔다. 또한 96년 2월 3일 한·일외무장관회담에서 이케다 외상은 지난해 11월 한·일정상회담에서 무라야마 전총리가 밝힌 대북수교의 3원칙, 즉 북·일수교협상은 ▲한·일관계를 손상시키지 않는다 ▲남북관계개선에 기여하는 방향으로 추진한다 ▲수교 이전에는 대

51) 日本國際政治學會 編, “日本外交の非正式チャンネル,” 「國際政治」(1983. 10)과 같은 선행연구를 참조할 만하다.

북경제지원을 앓는다는 원칙하에서 추진한다는 정책이 하시모토 내각에서도 유효하다는 입장을 전달했다.

하지만 하시모토는 북·일수교를 적극적으로 추진할 동기를 가지고 있다. “경수로 자금을 부담하는 한·미·일 중에서 일본만 유독 북한과 대화채널조차 확보하지 못하고 있다”는 국내적 비판에 대응해야 하고 또 자신의 재임기간 중에 북·일수교협상의 타결이라는 외교적 업적을 남기고 싶다는 유혹이 작용할 것이다.⁵²⁾ 또한 현재의 일본에게는 미국과 중국이 남북한에 영향력을 확대하고 있는 가운데 일본만이 뒤지고 있다는 초조감이 발견된다. 중국은 강택민 국가주석을 한국에 보냈고 미국은 북한과의 여러가지 협상채널을 통해 북한의 개방을 유도중이다. 이런 맥락에서 1995년 10월 30일, 하야시 외무차관의 “한국과의 관계는 고려(사향) 가운데 하나이지만 국교정상화협상은 한반도 전체에 대한 일본의 기존의 기본정책에 따라 추진해야 할 것이다”는 발언을 이해해야 한다.

북한측은 96년 2월 4일, 로동신문을 통해 하시모토 내각의 대북관계 개선노력을 긍정적으로 평가하였다. 로동신문에 “주목되는 현 일본정부의 대외정책동향”이라는 논설에서 일본의 하시모토 내각의 대북정책에 기대감을 표시하면서 “우리는 현 일본정부의 태도를 주시할 것이며 일본이 관계정상화를 모색하기 위한 실질적인 조치를 취한다면 좋은 의도를 가지고 우리가 해야 할 바를 할 것”이라고 강조했다. 로동신문은 하시모토 수상이 ‘자립적 외교’를 강조하고 이케다 유키히코 외무장관이 북·일간의 국교정상화 교섭 재개문제를 언급한 사실을 지적하면서 이를 ‘전향적인 자세’로 평가하고 “일본의 새정부가 독자적인 외교정책에 입각해 조선에 대한 긍정적인 태도를 취한다면 조·일관계 정상화의 진전은 이루어질 것”이라고 논평한 바 있다.

하지만 하시모토 내각의 대북접근에는 국내적인 제약이 있다. 일본제1야당 신진당⁵³⁾의 당수이며 하시모토와는 숙적관계⁵⁴⁾로 평가되는 오자와 이

52) 일본외교에서는 ‘하토야마의 소련’, ‘다나카의 중국’, ‘사토의 한국’이라는 말이 있다. 하시모토 또한 북·일수교를 완성함으로써 전후처리외교의 마무리를 짓고 싶은 욕구가 있을 것이다.

찌로의 대북정책이 대단히 보수적이라는 것이다. 오자와는 대북경수로 지원, 정당차원의 북·일협상, 일본의 대북쌀지원을 모두 반대했다. 1994년 12월 18일, 오자와는 후지TV의 「보도 2001」이란 프로에서 북한핵 문제를 거론, “미·북합의는 핵사찰을 5년간 불가능하게 만든 것일 뿐이며 북한의 핵실태가 불분명한 가운데 국민이 낸 세금을 지원 자금으로 사용해서는 안된다.···북한이 핵개발을 중지하고 민주화의 길로 나갈 경우에는 지원해도 좋지만 이는 북한 스스로 독재체제를 부정하는 것이기 때문에 불가능하다”고 말한 바 있다. 또 1995년 3월 23일로 예정된 일본여당 의원대표단의 방북과 관련해서 오자와는 제동을 걸었다. 오자와는 “핵문제를 확인하는 것이라면 정부간 교섭을 행하는 것이 무엇보다 중요하다”고 말하면서 핵의혹이 해소되지 않은 상태에서의 의원단방북은 화근을 자초할 수 있다는 우려를 표명하기도 했다.

물론 북한이 오자와를 보는 시각 또한 대단히 적대적이다. 94년 1월 12일, 로동신문 논평을 통해 “일본신생당 대표 간사인 오자와와 전방위청 장관 나카니시 등 신국가주의자들이 최근 우리의 핵문제와 미사일 위협을 거론하였다.···일본우익반동들은 하나같이 군국주의자들로서 극도의 재침열에 들떠 있다.···그들이 우리의 핵위협에 대해 말하는 것은 일본을 핵무장화, 군사대국화하기 위한 것이며 나아가 조일관계개선을 방해하는 데 목적이 있는 것”이라고 비판했다.

53) 일본의 제1 야당인 신진당은 1994년 12월 10일, 오자와 신생당 대표간사의 주도하에서 신생당, 신당, 공명당 등을 중심으로 결성되었다. 초대 당수로서는 구 자민당 정권의 총리였던 가이후가 선출되었고 약 1년후 1995년 12월 28일, 당내경선을 통해 간사장이었던 오자와 이찌로가 새로운 당수로 선출되었다.

54) 우노총리가 여성 스캔들로 물러난 뒤 거대파벌간 협상과정에서 하시모토는 총리로 거론됐으나 오자와가 방해했다. 그래서 오자와-하시모토 관계를 ‘一龍戰爭’이라 표현하기도 한다. 자위대를 이용한 ‘세계공헌’을 추진하는 오자와에게 하시모토는 ‘지구환경’으로 대항하고 있기도 하다.

IV. 일본의 협상전략

협상자들의 목표는 첫째, 국제협상차원에서 교섭결과의 분배를 자신에 유리하게 해주는 국제적 합의를 도출하는 것이고, 둘째, 국내정치차원에서 국제적 합의에 의해 변동하는 ‘정치적 손익분포’와 ‘정치적 연합’을 자신에게 유리하게 재편하는 것이다.⁵⁵⁾ 이를 위해서 협상자들은 파트남의 용어로 표현하자면 자신이나 상대방의 원셀(=국내적 비준이 가능한 협상선택지들의 집합)을 전략적으로 조작하고자 한다. 가령 ‘온건한 협상자’에게는 자국의 원셀을 확대하고자 하는 동기가 있을 것이며 ‘강경한 협상자’에게는 자국의 원셀을 축소시키고자 하는 동기가 있을 것이다.⁵⁶⁾ 또한 모든 협상자들은 상대방의 원셀을 확대시키고자 한다.⁵⁷⁾ 파트남은 이같은 원셀조작의 구체적인 전략으로서 ‘잇슈연계전략’을 제시한다. 잇슈연계전략은 국제적 이슈와 국내적 이슈를 연계지워 원셀을 확대하거나 축소하는 전략이다. 그런데 머리말에서도 이미 지적한 것처럼 파트남의 잇슈연계전략은 협

55) 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭,” 한림대국제문제연구소 심포지움 발표논문 (1995. 9. 26).

56) 협상자를 협상자의 선호에 따라 온건, 강경, 중립의 세가지 형태로 나누어 논의할 수 있다. 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭,” pp. 8~9; Moravcsik, Andrew, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining,” in Peter Evans, Harold Jacobson, Robert Putnam eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Univ. of California Press, 1993), pp. 30~31.

57) 합의란 결국 양국의 원셀이 겹치는 부분을 의미함으로 원셀이 크면 클수록 합의가능성은 높아진다. 하지만 원셀이 크면 원셀이 작은 쪽으로부터 양보를 요구받는 역설적인 상황도 성립되기 때문에(쉽게 말해서 “당신의 재량권이 나보다 훨씬 많으니 당신이 양보해달라. 나로서는 더이상 어떻게 할 방법이 없다”는 식의 논리를 의미한다), 협상자들은 상대방의 원셀을 확대시키고자 하는 것이다. 파트남은 자신의 원셀이 작음을 이유로 해서 상대의 양보를 요구하는 전략을 ‘자기손목묶기 전략’(tying-hands-strategy)이라고 불렀다.

상자가 어떻게 국내정치와 국제협상을 연계하는가에 관한 구체적인 분석이 결여되어 있다.⁵⁸⁾ 여기에서는 파트남의 ‘잇슈연계전략’의 실행과정을 분석함으로써 파트남의 모델을 보완하고자 한다.

1. 협상참여전략

일본의 협상자들은 북·일수교협상에서 정당행위자들을 적극적으로 참여시켰다. 사회당이나 자민당은 그들이 설령 집권여당이라고 할지라도 국가차원의 외교에 있어서는 하나의 ‘비준자’에 해당하지만 일본정부(일본의 교섭자)는 이들을 협상과정전반을 통해 사실상의 협상자로 참여시켰던 것이다. 이처럼 국내비준자의 일부를 협상자그룹에 참가시키는 것을 ‘협상참여전략’이라고 부르기로 하고 이같은 전략의 효과를 검토하기로 한다.

‘협상참가확대전략’의 첫번째 효과는 국내적 비준을 용이하게 하는 것과 관련이 있다. 즉 강경한 비준자에게 협상참가의 경험을 제공하여 상대방의 요구수준과 기대수준을 직접 확인하게 함으로써 비준과정에서 정부(협상자)의 협상안을 지지하도록 유도하는 목적을 가지고 있는 것이다. 통상적으로 협상자가 선호하는 협상안보다 비준자들이 선호하는 협상안이 보다 강경할 때, 즉 협상자가 자신의 윈셀을 확대할 동기를 가지고 있을 때 사용될 수 있는 전략이다.

두번째의 효과는 첫번째와는 반대로 온건한 비준자들을 협상에 참가시킴

58) Schoppa, Leonard, "Two-level games and bargaining outcomes: Why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others," *International Organization*, vol. 47, summer 1993; 소파의 참가확대전략(participation expansion)은 상대국의 정책 결정과정에 어떤 압력을 행사해서 협상 이슈에 무관심한 비준자나 자국정부에 반대하는 그룹을 참가시켜(즉 참가를 확대시켜), 상대국의 윈셀을 확대시키는 것을 의미한다. 본 논문에서 말하는 ‘협상참가확대전략’이란 국제협상과정에 비준자의 일부를 참여시키는 전략을 말하므로 양자는 다른 개념임을 미리 밝혀둔다. 협상참가확대전략의 한 예로서는 북한핵문제와 관련하여 미국정부가 애커만 미하원 동아태위원장의 방북을 주선한 것이라든지 이와는 약간 다른 형태이지만 카터행정부가 의원출신의 슈트라우스(Robert Strauss)를 USTR(미국통상대표부) 대표로 임명하여 외국과의 협상과 의회대책을 동시에 수행하도록 한 것도 이 전략의 한 변형된 예라고 볼 수 있다.

으로써 비준자 스스로가 자신의 지나치게 온건하고 이상주의적인 협상안을 현실적으로 수정할 수 있는 기회를 제공하는 것과 관련이 있다. 이 경우는 비준자보다 협상자가 강경할 때, 즉 강경한 협상자가 자신의 원셀을 스스로 축소시키고자 할 때 사용할 수 있는 전략이다. 하지만 이 경우는 온건한 비준자를 협상에 참가시킴으로써 상대방과의 공모(collusion)⁵⁹⁾가 발생하지 않도록 유의해야 한다. 또 이 경우는 ‘비자발적 협정불이행’의 문제가 제기될 수 있다. 물론 협상에 참가한 비준자가 비준과정에서 결정적인 영향력을 가지고 있다면 의사협상자(=협상과정에 참가한 비준자)와의 협정은 실행되겠지만 그렇지 않다면 의사협상자와 합의는 정부협상자에 의해 거부당할 가능성도 충분히 존재한다.

세번째의 효과는 온건한 비준자들을 협상에 참가시킴으로써 상대방의 요구수준과 기대수준에 대한 정보를 입수하는 것과 관련이 있다. 이 경우는 상대방이 대화상대로 인정해 줄 수 있는 정도의 지위를 가진 비준자를 활용해야 할 것이며 만약 상대방이 협상자의 자격을 문제시 삼는다면 어떤裏面보상(side-payments)⁶⁰⁾을 해야 할 것이다.

북·일협상에 있어서 일본의 협상자들은 ‘협상참가확대전략’을 사용함으로써 >북한과의 전통적인 우호관계를 가지고 있는 사회당을 대북채널로 활용하여 북한의 요구와 기대수준을 파악하였고, >또 의사협상자간에 작성된 3당공동선언을 계기로 북한을 협상테이블로 유인할 수 있었다. 그러면서도 >일본정부는 3당공동선언을 의사협상자간의 합의에 불과하다고 일축함으로써 ‘선언’에 구속받지 않을 수 있었고 >국내의 온건한 비준자

59) 양국의 협상자들이 모두 국내비준자보다 온건할 경우, 협상자끼리의 共謀가 발생할 수 있다. Moravcsik, "Introduction : Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining," pp. 30~31. 하지만 본 논문에서 언급한 ‘공모’는 협상참가확대전략에 의해 협상대표로 나간 이쪽의 온건한 비준자가 상대방 협상자와 본국 정부의 의지에 반해서 비밀리 합의하는 경우를 의미한다. 필자는 「3당공동선언」을 이런 문맥에서 이해하고 있다. 말하자면 온건한 비준자인 가네마루는 일본외무성의 견해를 넘어서는 합의를 북한측과 맺었던 것이다. 그리고 「3당공동선언」은 후일 일본정부에 의해 부인되면서 ‘협정불이행’문제를 낳기도 했다.

60) 「3당공동선언」을 위해 방북한 가네마루에게 가이후 수상이 김일성에게 보내는 친서를 위탁한 것도 일종의 이면보상으로 볼 수 있을 것이다.

(사회당, 가네마루 등)를 국제협상에 참가시킴으로써 한국과 미국으로부터의 외압의 표적이 되도록 하여 비준자 스스로가 원셀을 축소시키도록 유도했다.⁶¹⁾ > 물론 이 과정에서 일본측은 의사협상자들의 자격을 보증하기 위해 가이후 수상의 친서를 북한측에 전달하는 이면보상을 행하기도 했다.

2. 다자간 잇슈연계전략

일본의 협상자들은 북·일수교협상에서 ‘수교’라는 양국간 잇슈를 ‘핵’이라는 다국간 잇슈와 연계지음으로써 협상과정에 한국과 미국이라는 제3국의 외압을 전략적으로 유도하여 협상을 자신에게 유리하게 하고자 했다. 이렇게 양국간협상의 잇슈를 제3국이 관심을 가지는 잇슈와 전략적으로 연계지음으로써 제3국의 외압을 유도하여 협상상대방의 원셀을 확대하거나, 자신의 원셀을 스스로 제약하는 전략을 ‘다자간 잇슈연계전략’으로 정의한다.⁶²⁾ 그러면 ‘다자간 잇슈연계전략’의 효과와 한계를 검토하기로 하자.

‘다자간 잇슈연계전략’의 첫번째 효과는 협상상대방의 원셀을 확대시키는 것과 관련된다. 제3국의 압력을 유도함으로써 협상상대방이 보다 온건한 제안을 하도록 하거나 혹은 제3국의 압력을 일종의 대항협박카드로 이용하여 협상상대방의 협박카드의 효과를 감소, 상쇄시키는 것이다.⁶³⁾ 북·일협상에서는 일본측이 북한핵문제를 수교와 연계지음으로써 한국과 미국의 개입을 유도했다. 물론 보는 시각에 따라서는 미국이 스스로 북·일수교

61) 사회당은 이후 비준자에서 교섭자(혹은 정책결정자)로 역할이 바뀌었지만 자민당의 기존의 대북강경정책을 상당히 계승하게 된다.

62) 다국적 잇슈연계전략의 예로서는 일본이 쌀시장개방문제와 관련하여 이 문제를 미·일간의 양자협상으로는 해결하려 하지 않고 GATT의 다자간협상으로 가져가려 했던 것을 지적할 수 있다. 이 경우 일본은 쌀문제를 농산물과 연계지워 유럽과 한국 등의 지원을 받을 것을 기대했던 것이다. 또 1986년에서 1988년에 걸친 미·일건설협상에서도 협상초기에 일본측은 양자협상을 거부하고 다자협상을 주장한 예도 있다.

63) 협상에서 협박과 대항협박에 관해서는 양기웅, “미·일 경제협상: 협박과 교섭”을 참조.

협상에 개입하여 일본에게 제동을 거는 측면도 부정할 수는 없겠지만 북한 핵과 관련하여 일본이 보이는 유연성을 감안하면 일본 스스로가 핵문제를 이용하고 있는 것도 사실일 것이다. 이렇게 함으로써 일본측은 협상초기에 상당한 부담으로 느끼고 있던 북한의 핵카드를 미국과 한국에 떠넘기고 자신은 수교협상 자체에 몰두할 수 있었다. 이렇게 해서 일본측은 북한측의 ‘以夷制夷 戰略’에 대응했던 것이다.

두번째의 효과는 제3국을 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 자신의 원셀을 제약하는 것과 관련된다. 이는 협상과정에서 단지 자신의 국내적인 비준자들 뿐만 아니라 제3국까지도 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 스스로의 협상재량권을 더욱 축소시키는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 미국과 한국의 개입을 유도한 후, 한국의 5개항의 전제조건과 미국의 4개항의 전제조건을 받아들인다. 이렇게 함으로써 일본측은 ‘전후45년에 관한 보상’, ‘북한의 관할권’, ‘중군위안부의 보상’, ‘식민지배의 보상’문제와 같이 양보하고 싶지 않은 의제에서 한국과 미국의 압력을 명분으로 이용하여 강경자세로 일관할 수 있었다. 일본측은 ‘전후 45년의 보상’은 미국의 전후동북아정책이 잘못되었음을 인정하는 결과를 초래하기 때문에 인정할 수 없다고 했고, ‘북한의 관할권’문제와 ‘식민지배의 보상’문제에서는 한·일기본조약과의 정합성을 명분으로 하여 반대했으며 ‘중군위안부문제’에서조차도 한국측의 지지를 이끌어낼 수 있었던 것이다. 또한 ‘조총련문제’와 관련해서는 미국측의 대북제재를 이용하여 북한측의 요구에 양보하지 않았던 것이다.

세번째의 효과는 자국내의 온건한 비준자를 제3국의 외압의 표적이 되도록 함으로써 자신의 원셀을 제약하는 것과 관련된다. 이는 국내의 온건한 비준자들을 제3국의 외압에 노출시킴으로써 온건한 비준자들을 고립시키거나 혹은 무관심한 비준자층을 강경한 방향으로 동원하여 국내정치과정에서의 영향력의 분포를 협상자에게 유리하게 재편하고자 하는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 한국과 미국의 외압을 유도하여 가네마루나 사회당과 같은 대북유화론자들이 스스로의 정책을 수정하도록 했고 후일 정부여당에 편입된 사회당이 기존의 보수노선에서 이탈하지 못하도록 했다. 이는

새로운 형태의 ‘외압유도’ 전략이라고도 할 수 있을 것이다. 여기서 새롭다고 하는 것은 기존의 외압유도는 협상상대국의 압력을 전략적으로 유도하여 국내정치에 이용하는 형태임에 반해, 북·일협상사례에서 보이는 외압은 협상당사국이 아닌 제3국의 외압을 유도하기 때문이다. 그런데 이 세번째 효과와 관련해서는 정반대의 결과를 기대할 수도 있을 것이다. 즉, 국내의 비준자들이 협상자보다 오히려 강경하여 협상타결을 방해할 경우, 협상자들은 제3국의 외압을 이용하여 국내비준자들을 설득하거나 위협하여 자신의 원세를 확대하는 데 이용할 수도 있다는 것이다. 일반적으로 미·일통상협상에서 일본의 협상자들이 외압을 유도할 때는 이런 효과를 기대하고 있는 듯하다.

하지만 다자간잇슈연계전략에는 한계가 있다. 이러한 전략을 이용하기 위해서는 제3국이 양국간잇슈에 대단히 높은 관심과 이해관계를 이미 가지고 있고 또 제3국이 자신의 협상상대국과는 대립하고 자신과는 협력하고 있어야 한다는 것이다. 양국간잇슈에 대해 제3국이 이해관계를 가지지 않는다면 애초부터 제3국의 외압을 유도할 수 없을 것이며 또 제3국이 자신의 협상상대국과 이해관계에서 대립하고 있지 않다면 오히려 자신의 원세를 확대시킬지도 모르기 때문이다. 게다가 제3국이 자신과 긴밀한 협력관계에 놓여있지 않다면 자신을 배제시키면서 자신의 협상상대국과 단독으로 협상을 진행하여 비밀합의를 맺을 수도 있기 때문이다.

끝으로 여기서 한가지 남는 의문은 일본이 실제로 북한핵문제를 자신에게 얼마나 심각한 위협으로 인식하고 있었는가 하는 점이다. 물론 표면적으로는 일본은 북한의 핵무기개발을 자신의 안전보장상의 심각한 위협으로 인식하고 있는 듯했지만,⁶⁴⁾ 협상과정을 전반적으로 재검토해 보면 대북제재나 경수로계약시기 등과 관련해서도 일본측은 상당히 유연하게 북한핵문

64) 1993. 7. 8, 동경 G7회의에서 일본은 북핵문제에 대한 서방선진국들의 보다 강경한 조치를 촉구했고 (『朝日新聞』, 1993. 7. 9), 1993. 9. 27 호소카와 수상은 유엔총회 연설에서 북핵에 대한 우려를 강조했다. 또한 호소카와 수상은 1993. 9. 25의 중의원 답변에서 “북한의 핵개발의혹이 해소되지 않는다면 대북한 국교정상화는 곤란하다”고 말했다.

제를 취급하고 있음을 알 수 있다. 일본에게 있어서 북한핵은 단순히 다자간 잇슈연계전략을 이용하기 위한 명분적인 잇슈였는지,⁶⁵⁾ 아니면 북·일수교보다 우선순위가 더 높은 선결과제였는지는 현재로서는 알 수가 없다.

3. 지연전략

일본의 협상자들은 국내비준자를 협상에 참가시키거나 양국간 잇슈에 제3국을 연계지음으로써 제3국의 외압을 유도하여 국내정치와 국제협상을 연계하는 두 가지의 새로운 잇슈연계전략 이외에도 ‘합의필요의 비대칭성’을 이용하여 의도적으로 협상타결을 지연시킴으로써 상대방의 양보를 유도하는 ‘지연전략’을 이용한다. 협상에서의 합의란 양자가 모두 합의를 필요로 할 때 이루어지는 것이며 이때, 파트남의 ‘원셀과 협상지위간의 패러독스 시킬한 관계’⁶⁶⁾가 성립된다. 즉 이것은 협상에서 원셀 사이즈가 크면 클수록 합의가능성은 높아지지만 협상지위는 약해진다는 것을 의미하는데 쉽게 말해서 재량권이 많은 쪽이 재량권이 없는 쪽에게 양보하게 된다는 것이다. 하지만 이 명제가 성립되기 위해서는 몇 가지의 조건이 필요한데 첫째는 양자가 모두 합의를 원한다는 조건이며 둘째는 자발적인 협상이어야 한다는 조건이다.⁶⁷⁾ 그리고 세 번째의 조건은 바로 합의필요성이 대칭적이어야 한다는 것이다. 합의필요성을 ‘협상타결까지 인내할 수 있는 시간’으로 정의한다면 합의필요성의 크기는 (인내할 수 있는)시간과 반비례할 것이다. 만약 양자가 동등하게 인내할 수 있다면 ‘대칭적인 합의필요성’의 관계

65) 일본이 북한핵을 심각한 위협으로 보지 않았다면 그것은 미국정부내의 온건파(예: 국무성)의 견해와도 일치한다. 북한핵을 둘러싼 미국정부내의 정책결정과정상의 강온대립에 관해서는 이삼성, 「한반도핵문제와 미국외교」(서울: 한길사, 1994), pp. 29~52에서의 분석이 뛰어나다. 일본정부의 대북핵 정책이 일관성이 없어 보이는 것이 바로 이같은 추측의 개연성을 높이고 있다. 이에 대해서는 본 논문의 III. 2. 한·미·일 관계차원의 시각, III. 3. 일본 국내정치차원의 시각을 참조.

66) Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games."

67) 원셀과 협상지위의 역설적 관계를 이용한 tying hands strategy(자기손목묶기전략)의 한계에 관해서는 양기웅, "미·일 경제협상: 협박과 교섭," pp. 40~41 참조.

라고 하고 그렇지 못하다면 ‘비대칭적인 합의필요성’의 관계에 놓여 있다고 하자.

그런데 북·일협상에 있어서 북한과 일본의 합의필요성에서는 비대칭성이 존재한다. 앞서 살펴본 바와 같이 北·日수교협상은 中·日수교모델과는 여러 가지 이유에서 차이가 나기 때문에 일본으로서는 북·일협상의 타결을 서둘 이유가 없다. 하지만 북한측의 사정은 어떠한가? 만약 이미 알려진 북한정보가 사실이라고 한다면 북한은 시급하게 미국과의 관계개선을 통해 국제적인 승인을 얻어야 하고 일본과의 관계개선을 통해 돈을 받아야 한다. 이처럼 북한과 일본의 합의필요성이 비대칭적이라면 일본측은 설령 그들의 원셀 사이즈가 북한보다 크다 해도 별로 양보할 필요를 느끼지 못할 것이다. 따라서 파트남의 ‘자기손목묶기전략(tying hands strategy)’은 합의필요성이 비대칭적이라면 성립되지 않는다고 할 수 있다. 이렇게 보면 일본측이 협상과정에서 수시로 ‘이은혜문제’를 거론함으로써 협상을 결렬시키는 이유가 이해된다. 시간⁶⁸⁾은 일본을 편들고 있는 것이다.

V. 협상의 중간결과

1. 북한의 실패

만약 북한이 핵문제를 北·美일괄타결 방식이 아니라 北·美·日의 3者해결방식으로 접근했다면 어떤 결과가 초래되었을까? 추측컨대 일본은 지금과 같이 핵문제를 한국과 미국에게 일임한 채로 수수방관할 수 없었을 것이며 북한측의 협박카드(핵)에 의해 일본측의 원셀이 확대되었을 가능성이 있다. 협상의 초기단계(가령, 3당공동선언)와 북한의 NPT탈퇴 이후에 보인 일본측의 대북유화책을 상기한다면 핵카드는 효과적이었을 것이다.

68) 협상과 시간문제에 관해서는 앞으로도 많은 연구가 필요할 것이다.

그렇지만 북한측은 미국의 승인과 일본의 돈을 동시에 받아낼 수 있는 효과적인 카드를 북·미협상에서만 사용함으로써 자신의 대일협상지위를 스스로 약화시키는 우를 범한 것으로 판단된다. 물론 북한측이 북·미일괄타결전략을 사용한 것에는 나름대로의 정세판단이 작용했을 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 북한은 70년대 초의 미국과 일본이 중국과 관계개선을 경쟁적으로 모색하던 경험을 지나치게 의식한 듯하다. 만약 70년대 중·일수교모델이 90년대의 북·일협상에 그대로 적용된다면 북한은 자신이 원하던 대로 미국과의 협상을 통해 국제적인 승인을 얻어내는 것에만 주력하면 되었을 것이다. 왜냐하면 일본과의 관계개선은 자동적으로 해결될 문제이기 때문이다. 하지만 북한이 원하던 ‘美·日 경쟁’은 발생하지 않았다. 오히려 미국과 일본은 협력체제를 강화시켰던 것이다. 물론 이같은 협상전략상의 실수는 북한 자신이 누구보다도 절실하게 자각하고 있을 것이다. 그러면 앞으로 재개될 북·일협상에서 북한측이 구상하는 새로운 협상전략은 어떤 모습일까? 첫번째의 예측은 핵카드의 효과를 충분히 만끽했던 북한측으로서 새로운 대일협박카드를 만들어낼 가능성이 있다는 것이다. 물론 협박카드가 효과적이기 위해서는 그것의 실행가능성이 높아야 한다. 지금 현재로서 예측할 수 있는 북한측의 협박선택지 중에는 ‘화학무기’와 ‘탄도미사일’⁶⁹⁾이 남아 있다. 더욱이 미국은 탄도미사일의 ‘수출’ 문제에만 관심을 가지고 있기 때문에 ‘수출’문제⁷⁰⁾에서 북한측이 유연성을 보인다면 ‘미사일’카드는 일본에게만 해당될 것이고 일본측이 ‘다자간 잇슈연계전략’을 다시 한번 구사하기는 힘들지도 모른다. 두번째의 예측은 만약 북한측의 사

69) 일본은 북한의 탄도미사일개발을 자국의 안전보장상의 중대위협으로 인식하고 있는 듯하다. 中川八洋, “労働一號を迎撃できるか,” 「諸君」, 25호8호 (1993. 8), pp. 168~175. 나카니시 일본방위청장관은 중의원 예산위원회에서 북한미사일위협에 대비한 방위체계 구축필요성을 역설했다. 물론 이에 대해 북한은 “일본이 미사일 위협소동을 벌이고 있는 것은 침략을 위한 무력증강을 지속해온 일본이 군사대국화, 핵무장화를 정당화하기 위한 것”이라고 반박하고 있다(김종선, “미사일 위협은 일본으로부터 오고 있다,” 「로동신문」, 1993. 10. 10). 전동진, “북한의 대일외교정책,” p. 98.

70) 미국측이 북한에 대한 관심사항이라고 표현한 것은 ‘탄도미사일의 수출’문제였다. 「한겨레신문」, 1992. 4. 17.

정이 알려진 정도만큼 나쁘지 않다면 북한측은 미국과의 관계개선에 주력하고 남북경협을 강화함으로써 일본을 고립시킨 다음, 시간적 여유를 가지고 북·일협상을 자신에게 유리하게 이끌어 가려 할 지도 모른다는 것이다.

2. 일본의 선택

현재까지의 협상결과에 국한해서 말하자면 일본외교는 승리하고 있는 듯하다. 북한측은 이미 3~5차회의에서 한·일조약 수준으로까지 자신들의 요구수준을 낮춘 적이 있고 시간은 일본을 편들고 있다. 게다가 한·미·일의 공조체제도 안정되어 있는 듯하다. 그러나 일본의 딜레마⁷¹⁾는 다른 차원에서 존재한다. 말하자면 북·일협상에서의 성공은 일본외교의 전후처리외교를 총결산시켜주는 것이 아니라, 일본의 신외교를 출발부터 파산시키는 것이 될 수도 있다는 것이다. 현재 일본의 정계개편을 주도하는 신보수주의자들은 전후총결산을 통해 일본의 '보통국가화'를 꿈꾸고 있다. 자신의 경제력에 상응하는 정치력을 추구하고 있는 것이다. 하지만 만일 일본이 원하는 방식대로 북·일협상이 타결된다면 일본의 전후처리에 납득하지 못하고 있는 많은 아시아 국가들에게 또 하나의 확신, 즉 일본이 추구하는 것은 '보통국가'가 아니라 '패권국가'라는 확신을 심어줄지도 모른다. 현재의 북·일협상에서 한국이 중립을 지키거나 일본의 편을 들어주는 것을 일본의 논리에 한국이 납득했다고 오해해서는 곤란하다. 지금의 일본은 작은 것에서 얻고 큰 것에서 잃는 우를 범하려 하고 있다. 북·일협상은 일본 신외교의 시금석이 될 것이다.

3. 미국의 만족

미국은 한·소수교를 한반도에 대한 미국과 소련의 영향력에 불균형이

71) 일본의 신외교와 관련해서 북·일협상에서의 일본의 대응을 비판적으로 보고 있는 것으로는 김봉진, "일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응"을 참조.

발생한 것으로 인식하여 북한과의 접촉을 시작했지만 소련붕괴 이후 미국은 동북아에서 더 이상 세력균형적인 사고를 유지할 필요가 없게 되었다.⁷²⁾ 현재의 미국에게 북한은 단지 동북아의 불안정요인의 하나로 이해되고 있을 것이다. 미국은 북·미협상을 통해 미국을 균형자로 하는 한·미·일공조체제를 강화시킬 수 있었으며 한편으로는 한국과 일본이 미국을 앞서서 대북관계개선을 모색할 가능성을 차단시켜 두었다. 앞으로도 미국은 동북아에서 북한에게는 한·미·일공조체제를 카드로 활용할 것이고 한국과 일본에게는 북한카드를 사용함으로써 동북아의 세력균형을 미국을 중심으로 하여 유지하고자 할 것이다. 따라서 미국은 향후 북한과의 관계개선을 진전시키되, 한국과 일본이 먼저 나가는 것은 견제하려 할 것이다.⁷³⁾

4. 한국의 갈등

북·일협상의 타결이 한·일기본조약과의 정합성을 유지해야 하는가 라는 문제와 관련하여 한국은 중대한 선택의 기로에 직면하고 있다. 북한이 1965년도의 한국보다 더 유리한 조건⁷⁴⁾에서 일본과 국교정상화를 모색할 때 한국이 이를 반대하느냐 아니면 협력하느냐는 남북관계와 한·일관계의 어느 쪽을 우선해야 하느냐는 문제와 관련된 중대한 선택이다.⁷⁵⁾ 이 선택은 단지 민족적 입장이라는 가치판단적인 문제만은 아니다. 바로 이 선택은 북·일수교후의 동북아질서재편과도 관련되며 통일한국의 미래와도 관련되는 현실정치의 전략문제인 것이다. 북·일수교(북·미수교)는 한반도에

72) 김계동, “북한의 대미일 관계개선: 가능성과 한계,” pp. 32~57.

73) 북한핵문제 이외에도 미국은 북한카드를 유지할 수 있는 많은 수단을 가지고 있다. 최근의 보도에 따르면 미국은 ‘탄도미사일의 수출금지’와 ‘북한의 인권문제’를 제기하면서 이것이 북미관계개선의 전제조건은 아니지만 해결해야만 하는 미국의 관심사라고 표현함으로써 언제든지 북한카드를 사용할 수 있는 상황을 준비하고 있다. 「한겨레신문」, 1992. 4. 17.

74) 1965년 한·일기본조약과 현재의 북·일협상을 아주 치밀하게 분석한 것으로서는 이교덕, “한·일회담에 비추어 본 북·일 수교협상,” pp. 155~188을 참조.

75) 김동훈, “일·북한 관계의 변화전망과 통일문제,” 「국제문제」, 270 (1993. 2), p. 60; 김봉진, “일·북한 국교정상화 교섭과 일본의 대응,” pp. 138~139.

대한 주변4강의 교차승인을 의미하며 역내안정에 기여할 수도 있다.⁷⁶⁾ 하지만 북·일수교에 의한 교차승인은 미국에 대한 한반도의 비중을 줄여줄 것이고 미국의 개입을 축소시키고 중국과 일본의 각축을 유발시킬 계기가 될 수도 있다. 또한 4강에 의한 한반도의 비핵화와 군축에 대한 압력도 강화될 것이다.⁷⁷⁾ 한·일관계의 차원에서 국한해서 말한다면 북·일수교는 일본의 대한반도 등거리외교의 공식화를 의미하며 이는 한반도에 대한 일본의 발언력을 높여주고 남북한간의 경쟁, 대립관계가 이용당하는 상황을 만들어 낼 가능성도 있다. 즉, 남북한의 상호의존적 관계형성에 장애물로 기능할 수도 있다는 것이다. 따라서 이러한 의미를 함축하고 있는 북·일수교 협상을 한국은 단지 북한핵문제와 한·미·일공조체제의 시각에서 바라볼 수만은 없는 입장이다. 한국은 한·일관계를 손상시키지 않는 범위 내에서 북·일협상에서 과거사문제나 보상과 관련하여 남북한 공조체제를 형성하여 일본을 견제하고 북한의 주장을 지지할 필요가 있다. 이는 남북한협력 체제형성의 주요한 계기가 될 수도 있고, 북·일관계에 대한 한국의 영향력을 증대시켜 일본의 남북한등거리외교에 대한 제동수단이 될 수도 있을 것이다. 다시 말해서 북·일협상에서 사안별 남북한공조는 북한과 일본에 대한 한국의 영향력을 동시에 증대시켜줄 것이다.

Ⅶ. 맺음말 : 새로운 잇슈연계전략

북한·일본 국교정상화 협상을 협상전략적 차원에서 정리하면 다음과 같다. 북·일협상은 일본측이 사회당이나 자민당과 같은 온건한 비준자를 협상과정에 참가시키는 ‘협상참여전략’을 통해 시작된다. 이들 비정부행위자

76) 집단분쟁의 공동관리나 지역안보체형성에 도움을 줄 것이다.

77) 정광하, “북·일관계 정상화가 한반도 통일환경에 미치는 영향과 그 대응책 연구,” 「통일문제와 국제관계」, 5권 (인천 : 인천대학교, 1994. 12), pp. 137~153 ; 전동진, “김정일체제 등장과 일·북한 관계개선 전망.”

들은 일단 북한측의 요구를 수용하여 「3당공동선언」을 만들어 냈고 북한측을 정부간협상의 테이블에 앉도록 유도했다. 한편, 일본측은 북·일수교라는 양국간잇슈를 북한핵문제라는 다국간잇슈에 연계지음으로써 한국과 미국의 외압을 전략적으로 유도하는 ‘다자간잇슈연계전략’을 채택한다. 이렇게 유도된 외압을 이용하여 일본측은 국내의 온건한 비준자들의 입지를 약화시키고 자신의 대북강경노선을 정당화시킴과 동시에 북한측의 협박카드를 한국과 미국의 외압으로 상쇄시킴으로써 1~8차까지의 정부간회의에서 시종 강경자세로 일관할 수 있었다.

한편, 북한측은 협상초기에 ‘以夷制夷 戰略’으로 한·미·일공조체제를 분열시키고자 했다. 한·일관계에 대해서는 과거사문제와 관련하여 남북공조를 요청함으로써 한·일관계의 균열을 유도하는 한편, 미·일관계에 대해서는 70년대의 중·일수교모델과 같이 북한과의 관계개선을 미국과 일본이 경쟁하는 상황을 만들어 내고자 했던 것이다. 하지만 상황은 70년대와 달랐고 일본은 ‘다자간 잇슈연계전략’으로 대응했다. 한·미·일공조체제는 분열되지 않았다. 상황이 이렇게 되자, 북한측은 3~5차 회합에서의 대일양보안을 철회하고 다시 대일강경자세로 선회하면서 ‘以夷制夷戰略’을 수정하여 새롭게 ‘북·미일팔타결전략’을 채택했다. 이는 일본과 한국에 대해서는 강경자세로 일관하면서 북·미단독협상을 통해 ‘국제적 승인’과 ‘돈’을 모두 얻어내겠다는 전략이다. 북한측의 이같은 전략수정에는 한·미·일공조체제의 주축은 미국이며 미국이 한국과 일본을 통제하고 있다는 판단이 작용했을 것이다. 하지만 북·미협상이 타결되어 북한과 미국의 관계가 개선되고 있는 1995년 현재로서도 일본측은 협상을 완전히 결렬시키지도 않으면서도 서둘지도 않는 지연책을 사용하고 있다. 일본측의 ‘지연전략’에는 협상타결을 더 절실히 원하는 쪽은 북한측이라는 것과 한·미·일공조체제는 잘 유지되고 있다는 판단이 작용했을 것이다. 협상이론적 차원에서 보면 북한의 ‘북·미일팔타결전략’과 일본의 ‘다자간잇슈연계’와 ‘지연전략’이 맞물린 것이 바로 현재의 북·일협상의 교착원인인 것이다.

본 논문에서는 일본측의 협상전략을 분석하면서 투레벨게임이론과 관련하는 두 가지의 중요한 협상전략을 발견하였다. 파트너는 협상자가 자신이

나 상대방의 원셀의 사이즈를 조작하기 위해 국내적인 이슈와 국제적인 이슈를 연계하여 그 이전에는 실행할 수 없었던 정책을 추진할 수 있도록 하는 전략을 ‘이슈연계전략’이라고 말했다. 하지만 파르남의 논의에는 어떻게 협상자가 국내정치차원과 국제협상차원을 연계하는가에 관한 구체적인 분석이 결여되어 있다. 본 논문에서는 북·일국교정상화협상을 분석하면서 이와 관련한 두 가지의 새로운 형태의 이슈연계전략을 발견하였다. 하나는 국내비준자의 일부를 국제협상과정에 참가시키는 ‘협상참여전략’이다. 이 전략은 ▷자신의 원셀을 확대시켜 국내비준을 용이하게 하거나 ▷혹은 역으로 자신의 원셀을 스스로 제약시키는 효과를 산출하고 경우에 따라서는 ▷상대방의 기대수준과 요구수준에 관한 정보를 입수하는 효과를 가져오기도 한다. 하지만 이 전략과 관련되는 문제로서는 비정부행위자의 협상참가자격과 관련하여 ◇이면보상이 필요하며 온건한 비준자와 상대협상자 사이에 ◇공모(collusion)가능성이 존재하고 ◇비자발적 협정불이행의 가능성이 있다는 것이다. 북·일협상에서 일본측은 ‘협상참여전략’을 사용함으로써 ▶북한과의 전통적인 우호관계를 가지고 있는 사회당을 대북채널로 활용하여 북한의 요구와 기대수준을 파악하였고, ▶또 의사협상자간에 작성된 3당공동선언을 계기로 북한을 협상테이블로 유인할 수 있었다. 그러면서도 일본측은 ▶이같은 사전합의에 구속받지 않을 수 있었고 ▶국내의 온건한 비준자를 한국과 미국으로부터의 외압의 표적이 되도록 하였고 비준자 스스로가 원셀을 축소시키도록 했다. ▶물론 이 과정에서 일본측은 의사협상자들의 자격을 보증하기 위해 가이후수상의 친서를 북한측에 전달하는 이면보상을 행하기도 했다.

또 다른 하나의 이슈연계전략은 양국간이슈를 제3국이 관심을 가지는 이슈와 전략적으로 연계 짓는 ‘다자간 이슈연계전략’이다. 이 전략은 ▷제3국의 압력을 유도하여 협상상대방이 보다 온건한 제안을 하도록 하거나 혹은 제3국의 압력을 일종의 대항협박카드로 이용하여 협상상대방의 협박카드의 효과를 감소, 상쇄시킴으로써 상대방의 원셀을 확대시키고, ▷자신의 국내적인 비준자들 뿐만 아니라 제3국까지도 사실상의 비준자로 편입시킴으로써 스스로의 원셀(협상재량권)을 더욱 축소시키는 효과를 가져왔

다. 또한 이 전략은 ▷자국내의 온건한(혹은 강경한) 비준자를 제3국의 외압에 노출시킴으로써 국내정치과정에서 온건한(혹은 강경한) 비준자들을 고립시키는 등, 국내정치과정에서의 영향력의 분포를 협상자에게 유리하게 재편하는 효과를 가져오기도 했다. 물론 이 전략이 효과적이기 위해서는 ◇제3국이 양국간이슈에 대단히 높은 관심과 이해관계를 이미 가지고 있어야 하고 ◇제3국이 자신의 협상상대국과 대립하고 있고 ◇자신과는 협력하고 있어야 한다는 전제조건이 필요했다. 북·일협상에서 일본측은 ‘수교’라는 양국간 이슈를 ‘핵’이라는 다국간 이슈와 연계지음으로써 협상 과정에 한국과 미국이라는 제3국의 외압을 전략적으로 유도하는 ‘다자간 이슈연계전략’을 사용하여 ▶일본이 부담으로 느끼던 북한의 핵카드를 미국과 한국에 전가시킬 수 있었고 ▶‘전후 45년에 관한 보상’, ‘북한의 관할권’, ‘종군위안부의 보상’, ‘식민지배의 보상’문제와 같은 의제에서 한국과 미국의 압력을 이유로 강경자세로 일관할 수 있었으며, ▶가네마루나 사회당과 같은 대북유화론자들이 스스로의 대북온건정책을 수정하도록 했고 후일 정부여당에 편입된 사회당이 기존의 보수노선에서 이탈하지 못하도록 했던 것이다. ‘다자간 이슈연계전략’은 일본외교에 대한 평가와 외압논의에 약간의 시사를 제공할 것으로 예상된다.