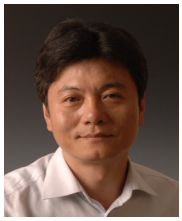
# 북한과 일본 관계 : 접근의 동인과 결별의 구조*



**이 성 봉** (부경대학교)
〈sblee@pknu.ac.kr〉

**국문요약**

본 연구는 북한과 일본이 관계 개선을 시도했지만 실패로 끝난 세 가지 사례에 대한 분석을 통하여 양국이 관계 개선에 나서게 된 동인(動因)과 결렬로 끝날 수밖에 없었던 구조적 제약에 대해 분석하였다. 해당 사례는 1950년대 중반의 관계 개선시도, 1990년대 초반의 수교회담, 그리고 2000년대 초반의 북일 정상회담이다. 분석결과 양국이 관계 개선에 나서게 된 동인이 상당한 차이가 있었음을 알 수 있었다. 북한에게 있어 일본과의 관계 개선은 체제적 차원에서 매우 중요한 문제였지만, 일본은 외교적 지평의 확장 혹은 국내 정치적 이유로 북한과의 관계 개선을 시도하였다. 이러한 동인의 차이로 인해 협상과정에서 북한이 저자세를 보일 수밖에 없었으며, 일본의 요구를 상당 부분 수용하는 것으로 나타나게 된다. 그럼에도 불구하고 세 가지 사례 모두 실패로 끝날 수밖에 없었던 이유는 일본이 가지고 있는 구조적 제약 때문이었다. 즉, 일본은 미국의 세계 전략에서 벗어날 수 있는 자율성이 제한되어 있었으며, 국내정치적으로도 북한과의 관계 개선을 추동할 수 있는 능력을 갖추고 있지 못했다. 이러한 세 가지 사례에서 나타난 접근의 동인과 결별의 구조적 제약은 현재에도 큰 변화가 없으며, 따라서 앞으로도 북한과 일본이 관계 개선을 이루기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

**주제어** : 북한, 일본, 북일관계, 수교회담, 정상회담, 관계개선

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2013년 : C-D-2013-0211)에 의하여 연구되었음

# Ⅰ. 서 론

북한과 일본의 관계 개선 시도는 세계 질서가 양대 진영으로 나뉘고 있던 1950년대 중반에 이미 시작되었다. 1965년 한국과 일본이 국교를 정상화하면서 북한과 일본의 관계는 멀어질 수밖에 없었지만 이후에도 정당과 경제계를 비롯한 비정부간 채널에서는 적지 않은 교류가 진행되었다. 탈냉전이 시작되던 1990년대에는 양국 간에 본격적인 수교회담이 시작되어 2006년 제13차 회담까지 진행되기도 하였다. 특히 2002년과 2004년에는 양국 간 정상회담이 실현되고, 양국 관계의 핵심적인 쟁점 사항을 타결한 '평양선언'을 채택하기도 하였다.

체제의 정통성을 반미와 항일투쟁에서 찾고 있는 북한과 미국의 세계 전략에 편입되어 대미 의존적인 외교정책을 실행해온 일본이 관계 개선에 나서는 것은 쉽지 않은 문제라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 양국이 장기간에 걸쳐 다양한 차원에서 관계 개선을 시도했다는 사실은 이를 추동하는 상당한 동인(動因)이 있음을 보여준다. 동시에 이러한 노력에도 불구하고 양국이 아직 관계를 개선하고 있지 못한 것은 양국의 접근을 가로막는 제약이 있음을 보여주는 것이기도 하다. 일반적으로 북한과 일본이 수교에 이르지 못한 이유로 주요 쟁점에 대한 이견 때문으로 설명되지만, 그동안의 협상 과정을 살펴보면 양국 사이에 상당한 수준의 합의가 이루어졌음을 알 수 있다. 적대적 과거를 가진 국가들이 서로 만족할 만한 협상이 이루어지지 못했음에도 국교 수립에 성공한 사례들을 볼 때[1] 북한과 일본 관계를 단순히 쟁점 사항에 대한 이견만으로 설명하는 것은 충분하지 않다. 북한과 일본의 관계를 이해하기 위해서는 협상과정에서의 쟁점뿐만 아니라, 양국을 접근시켰던 동인과 결별의 과정으로 이어질 수밖에 없었던 제약에 대해 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 이러한 인식 하에 과거 북한과 일본이 관계 개선을 위해 접근했지만 결별로 끝나고 말았던 세 가지 사례에 대한 분석을 하고자 한다. 첫째, 1950년대 중반 시기이다. 냉전체계가 본격화되고 있던 이 시기에 북한과 일본은 관계 개선의 의사가 있음을 밝혔으며, 일본 방문단이 평양을 방문하여 북한 당국과 공동선언을 채택하기도 하였다. 1965년에 한일협정이 체결됨으로써 양국 관계는 냉각되고 말았으나, 냉전이 본격화되던 시기에 양국이 관계 개선을 시도한 것은 주목할 만한 사건이라 할 수 있다. 둘째, 1991년 1월의

1) 일본이 소련(1956년), 한국(1965년), 중국(1972년) 등과 국교를 수립할 당시에도 영토문제를 비롯한 과거사 문제, 배상문제 등으로 난항을 겪었지만, 미해결 문제는 후일로 그 해결을 미루는 방법 등으로 협상을 마무리 지었다.

제1차 수교회담부터 1992년 11월의 제8차 수교회담까지의 시기이다. 세계적 차원의 탈냉전 상황에서 북한과 일본은 관계 정상화를 위해 본격적으로 수교회담을 시작함으로써 비상한 관심을 끌었다. 양국은 회담 초기에 현격한 의견 차이를 보였으나, 이어진 협상과정에서 쟁점을 상당 부분 해결하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 제8차 수교회담에서 파국을 맞았으며, 2000년에 다시 수교회담이 재개될 때까지 협상이 중단되고 말았다. 셋째, 북한과 일본 사이에 두 차례 정상회담이 열린 2000년대 초반 시기이다. 2002년 9월과 2004년 5월에 일본의 고이즈미 총리가 평양을 방문함으로써 두 차례에 걸친 북일 정상회담이 개최되었다. 이를 계기로 양국 간 수교 가능성이 높은 것으로 전망되었고, 수교회담도 두 차례 재개되었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2006년의 제13차 수교회담을 끝으로 양국은 다시 결별의 길로 들어서고 말았다. 이러한 세 차례의 국면은 북한과 일본이 관계 개선을 위해 접근했지만 결국 결별로 끝나고 만 대표적인 사례이다. 이에 대한 분석을 통하여 양국 간 접근의 동인과 결별의 구조를 살펴보고자 한다.

## Ⅱ. 1950년대 중반 북한과 일본의 관계 개선 시도

### 1. 관계 개선 시도의 전개과정

국제적 차원에서 냉전체제가 본격화되고 있던 1950년대 중반, 북한과 일본 사이에는 관계 개선을 위한 움직임이 나타나고 있었다. 1955년 일본의 하토야마 총리는 연두 기자회견을 통해 소련 및 중국과 국교정상화를 위한 회담을 개최할 의사가 있음을 밝히면서 북한과도 경제관계를 개선할 용의가 있음을 밝혔다(신정화 2004, 52). 이에 화답이라도 하듯 2월 25일 북한 외무성은 성명을 통해 “상이한 사회제도를 가진 모든 국가들과 평화공존의 원칙에서 출발하여 정상적인 관계를 수립할 용의가 있다”고 밝혔다(로동신문 1955/02/26). 3월 26일에는 하토야마 총리가 중의원 예산위원회에서 모든 국가 및 민족과 가능한 한 우호관계를 증진하고 싶다고 발언함으로써 북한의 제안을 받아들일 의사를 표명하였다(신정화 2004, 53). 이러한 성명과 발언 등을 통해 양국의 국교정상화에 대한 공감대가 형성되면서 1955년 10월 19일 북한 최고인민회의 초청으로 후루야가 이끄는 방문단이 방북하였으며, 10월 21일 북한 당국과 일본 방문단은 공동선언을 발표하였다. 공동선언에는 국교정상화를 위한 양국의 적극적인 노력, 수교 여부와는 별도로 경제적 교류의 추진, 어로 자유의 보장, 양국 교민들의 본국에 대한 자유로운 왕래 보장, 상호간의 문화교류

실현 등이 천명되었다(로동신문 1955/10/22). 이러한 가운데 일본 내에서는 '일조(日朝)협회'가 구성되고, 1956년 3월에는 '일조무역회'가 구성되어 양국 간 무역을 위한 창구 역할을 수행하였다. 김일성은 1957년 9월 최고인민회의에서 일본과의 정상적 관계를 맺기 위하여 노력할 것이며, 이는 아시아의 평화 공고화에 이바지할 것이라는 점을 강조하기도 하였다(국토통일원 1988a, 77). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 북한과의 국교정상화 교섭은 이루어지지 못했으며, 1957년 기시 내각의 출범과 함께 일본의 북한에 대한 태도는 부정적으로 변화하였다. 이러한 상황에서도 1959년 8월 인도 캘커타에서 '재일교포 북송협정'이 맺어지기도 했지만, 1965년 한일협정이 체결되면서 양국 관계는 멀어지고 말았다.

## 2. 접근의 동인

냉전체제가 본격화되는 시점에서 북한과 일본이 관계 개선을 위해 접촉을 시도한 것은 흥미로운 일이다. 중국과 소련의 영향권 하에 있던 북한이 일본에 접근하는 것은 조심스러울 수밖에 없었을 것이다. 또한 체제의 정통성을 '항일무장투쟁'에서 찾고 있는 북한이 건국 초기에 일본과의 관계 개선을 내세우는 것은 국내 정치적으로도 매우 민감한 문제였을 것이다.[2] 그럼에도 불구하고 북한은 일본과의 관계 개선에 적극성을 보여주었다. 한국전쟁 이후 북한은 국가 전략의 우선순위를 무력에 의한 통일보다는 한국과의 체제 경쟁에서 앞서기 위해 국내적으로는 사회주의 체제의 안정[3]과 대외적으로는 사회주의권의 확장 국면과 비동맹운동의 대두를 활용하여 한국을 압박하는 전략을 수립하였다.[4] 북한은

2) 이러한 이유로 북한은 일본과의 관계 개선의 명분을 갖추기 위해서 노력한 것으로 보인다. 1955년 제1기 9차 최고인민회의에서 '제4기 쏘련 쏘베트 제2차 회의에서 채택한 선언서에 관한 토론'을 개최하였는데, 이 자리에서 외무상 남일은 소련 소비에트회의에서 평화공존과 국제관계에 대한 5원칙이 제시되었음을 보고하면서 이에 대해 "국제 관계 분야에서 사회제도 여하를 불문하고 모든 나라들의 평화적 공존을 보장하며 제 인민간의 친선을 보장할 수 있는 명백한 길을 가르치고 있습니다"라고 평가하였다. 이어진 토론에서는 천도교청우당위원장 김달현, 북조선민주당 중앙위원 홍기황, 조선 건민회 위원장 리극로가 소련 최고소비에트 선언에 대해 적극 지지할 것을 주장하였다(국토통일원 1988a, 719-729). 이는 일본과의 관계 개선 시도를 소련의 대외정책에 기초한 것이라는 점을 강조하기 위한 것으로 보인다. 또한 다양한 정파 대표들을 동원하여 남일의 주장을 지지하게 한 것은 당시 북한 정권에 연안파와 소련파 등 비김일성계  정치세력도 다수 포진하고 있었던 정치상황을 고려했기 때문일 것이다.

3) 1955-59년 기간의 북한의 군사비는 예산의 5%, GNP의 10% 수준에 불과하였다. 이는 같은 기간 한국의 국방비가 예산의 30-40% 대였던 것을 고려하면 매우 적은 것이다(황의각  171-175). 비록 선전적인 측면이 있으나 심지어 "군사 부담을 경감시키고 이를 평화건설에 돌리기 위하여 쌍방 군대를 최소한도로 축소시킬 것을 요구"하기도 하였다(국토통일원 1988b, 339).

1950년대 국제적인 차원에서 정통성 면에서 크게 뒤지고 있었다. 한국이 UN에서 한반도의 유일한 합법 정부로 인정받은 반면에, 북한은 유엔에서 침략국으로 규정되었을 뿐만 아니라 1940년대 말까지 사회주의권 11개 국가와만 수교를 한 상황이었다(통일원 2003, 174-181) 하였다. 이러한 상황에서 일본과의 관계 개선, 나아가 수교에 이른다면 한국과의 체제 경쟁에서 유리한 고지를 점하게 되는 것이었다.[5] 또한 일본 내의 좌파 정당 및 조총련과의 협조 관계를 원활히 함으로써 이들을 북한을 지지하는 세력으로 활용할 수도 있었다. 경제적인 측면에서도 일본과의 관계 개선은 중요한 의미가 있었다. 선진 자본주의 국가로 거듭나고 있던 일본 경제는 소련과 중국 등 사회주의권에서 얻을 수 없는 고급 기술의 수입원이자, 북한의 풍부한 지하자원의 수출시장이 될 수 있었다. 북한에게 있어 일본 경제의 중요성은 양국 관계가 악화된 1960년대 이후에도 양국 간 경제교류가 계속 확장되고 있었다는 사실에서도 잘 나타난다.[6]

일본이 북한과의 관계 개선에 나선 것도 의외의 사건이었다. 1952년 샌프란시스코 조약의 발효로 주권을 회복하기는 했지만, 전후 일본은 온전히 미국의 세계 구도에 편입되어 있었다. 따라서 반미를 대외정책의 핵심적인 내용으로 하는 북한과 관계를 개선한다는 것은 미국에 대한 도전으로 간주될 수도 있는 것이었다. 이를 모를 리 없는 일본이 북한에 우호적인 반응을 보인 것은 하토야마 총리의 대외정책과 일본 정치권의 다양한 정파 구성에서 그 이유를 찾을 수 있다. 1954년 총리로 취임한 하토야마는 헌법개정, 자위군의 창설, 대미관계의 재설정과 더불어 소련과의 국교 회복을 핵심적인 국가목표로 설정하고 있었다(현진덕, 2013, 612). 따라서 그는 북한과의 관계에서도 전향적인 자세를 보임으로써 소련과 국교를 정상화하는 데 있어 유리한 환경을 조성하고자 하였다. 여기에 일본 정치권 내에 혁신 세력과 경제계의 요구도 일본의 북한 접근을 촉진하는 요인이었다. 사회당은 1955년 10월에 소속 의원이 중심이 된 방북단을 두 번에 걸쳐 파견하는 등 북한과의

4) 김일성은 1956년 제3차 당 대회에서 행한 연설에서 사회주의권의 확장과 반둥회의를 언급하면서 "이와 같이 우리는 사회주의와 민주주의와 평화 옹호 력량이 장성 강화되며 제국주의 세력이 날로 쇠퇴하여 가는 시기에 살고 있습니다"라고 언급하였다(국토통일원 1988b, 293).

5) 이는 1956년 4월의 제3차 당 대회에서 외무상 남일이 "우리 민족의 평등적 지위와 자유를 존중하는 기초 위에서 정상적 관계를 갖기를 원하는 모든 국가들과 외교적 및 경제적 관계를 설정할 용의를 표명하였습니다. 이리하여 우리 공화국은 전 세계 평화 애호 인민들의 지지를 받는 당당한 독립 국가로서 발전함과 아울러 전 세계의 평화와 안전의 공고화를 위한 사업에 기여하게 되었습니다"라는 언급한 것에서도 그 일단이 드러나고 있다(국토통일원, 1988b, 415).

6) 1960년대 북한의 일본과의 무역비중은 평균 6.7%, 1970년대에는 평균 14.1%였으며, 이러한 증가 추세는 1990년대까지 지속되었다(북한연구소 1983, 689-698); 북한연구소 1994, 447-453에 따라 계산).

관계 확대를 시도하면서 정부를 압박하였다. 또한 경제계에서도 북한과의 관계 개선에 적지 않은 관심이 있었다. 일본은 외교와 안보는 미국에 의존하지만 경제적인 문제에 있어서는 자원 부족을 극복하고 자원과 시장을 확보하기 위해 어떤 나라와도 교류를 한다는 정경분리 정책을 취하고 있었다(이성환 외 2001, 61). 이의 연장선상에서 일본 상품의 수출시장이자 북한의 풍부한 광산물에 관심을 가지고 있던 일본 경제계는 북한과의 경제교류를 요구하였고, 하토야마 내각은 일부 수용하는 자세를 보였던 것이다.

## 3. 결별의 구조적 제약

냉전이 본격화되고 있었지만 북한이 일본에 접근하는 데에는 별다른 제약이 되지 못하였다. 소련은 1956년 2월 제20차 당 대회에서 제기된 후루시쵸프의 '평화공존론'을 대외정책으로 천명하고 있었으며, 1956년에 일본과 국교를 정상화시켰다. 중국 역시 1954년 6월 인도 및 버마와의 총리회담에서 '평화공존 5원칙'을 천명한 바 있었으며, 1995년 4월 반둥회의 이후 비동맹 외교에도 관심을 보이고 있었다. 따라서 북한이 일본과의 관계를 개선하는 것에 대해 소련과 중국이 반대할 명분은 없었다. 국내적으로도 별다른 제약이 없었다. 한국전쟁을 전후로 하여 김일성의 권력은 확고해졌으며, 1956년 '8월 종파사건' 이후 김일성에게 도전할 수 있는 세력은 사라졌다. 더욱이 북한은 최고인민회의와 당 대회를 통해 일본과의 관계 개선을 공식적인 대외 정책으로 확정지은 상태였던 것이다.

반면에 일본은 북한과의 관계 개선을 추진할 내부의 동력이 약했을 뿐만 아니라 미국의 세계전략에서 벗어날 수 없는 구조적 제약을 가지고 있었다. 전후 미국은 아시아에서의 공산주의 팽창을 봉쇄하는 데에 깊은 관심을 가지고 있었으며, 이를 위해 한미일의 유대를 강화하여 동아시아 지역에서 강력한 반공동맹을 구축하고자 하는 전략을 수립하고 있었다. 따라서 미국은 한국과 일본에 대하여 관계를 정상화할 것을 촉구하였으며, 이를 위해 양국에 직간접적으로 영향력을 행사하기도 하였다. 이러한 구조적 제약을 돌파할 동력을 일본은 가지고 있지 않았다. 하토야마 내각이 북한과의 관계 개선에 긍정적인 반응을 보인 것은 기본적으로 소련과의 수교 환경을 조성하고자 하는 것이었지만, 1956년 10월 소련과 국교를 회복함으로써 북한의 중요성은 퇴색하게 된다. 여전히 북한과의 관계 개선을 주장하는 사회당이 있었지만, 야당이라는 한계로 인해 영향력은 제한적일 수밖에 없었다. 따라서 1950년대 중반 북한과 일본 사이에 일시적으로 관계 개선의 움직임이 있기는 하였지만, 이는 당시 일본이 처한 구조적인 제약 하에서 실현되기는 어려운 일이었다.

# Ⅲ. 1990년대 초반 북한과 일본의 수교 회담

## 1. 수교 회담의 전개과정

1991년 1월 평양에서 북한과 일본은 사상 처음으로 수교를 위한 회담을 시작하였다. 양국의 수교회담은 수 년 동안의 사전 작업을 거친 끝에 이루어진 것이다. 1988년 9월 일본 사회당 대표단은 북한을 방문하여 관계 개선 의향을 타진하고, 북한의 긍정적인 입장을 다케시타 총리에게 전달하였다(朝日新聞 1988/09/16). 이에 대응하여 다케시타 내각은 KAL기 폭파 사건과 관련해 북한에 부과했던 제재 조치를 해제하였다. 1989년 1월 북한은 외교부 대변인 담화를 통해 북일 양국 간의 대화재개에 장애가 되는 요소들을 우선적으로 제거하자고 제의하였으며, 이에 일본정부는 사회당 등 간접적인 채널을 통하지 않고 정부 간 직접 대화에 나설 것이며 아무런 전제 조건 없이 북한과 대화에 응할 용의가 있다고 밝히게 된다(조선일보 1989/01/21). 1989년 3월 30일 다케시타 총리는 중의원 예산위원회에서 일본총리로는 처음으로 북한을 정식 국호인 '조선민주주의인민공화국'이라고 호칭하고, 북한과의 관계 개선을 진전시켜 나가기를 희망한다고 밝혔다(朝日新聞 1989/03/30). 이처럼 관계 개선의 분위기가 무르익어 가는 가운데 1990년 9월에는 일본의 자민당과 사회당 대표단이 북한을 방문하였고, 북한의 노동당과 일본의 자민당・사회당 사이에 '3당 공동선언'이 발표되었다.[7] 같은 해 11월과 12월 사이에 3차례에 걸친 예비회담을 가지면서 회담의 의제를 국교정상화와 기본문제, 경제문제, 국제문제, 그리고 쌍방이 관심을 갖는 문제로 할 것을 합의하였다. 이러한 일련의 사전 정지 작업을 거친 끝에 양국은 1991년 1월 본격적인 수교회담을 시작하였다. 회담이 시작되자 양국은 과거사 인식, 일본의 배상문제, 북한의 핵과 미사일 문제와 남북대화 재개 문제, 그리고 북한에 살고 있는 일본인 처의 고향 방문과 재일교포의 지위 문제 등에 이견을 보였지만, 회담과정에서 쟁점이 상당 부분 해소되기도 하였다. 그러나 1992년 11월 제8차 회담에서 일본이 '이은혜 문제'와 북핵 문제를 거론하자 북한이 회담 결렬을 선언하고 퇴장함으로써, 2000년 4월 제9차 수교회담이 재개될 때까지 양국 간 수교논의는 중단되었다.

---

7) 공동선언문은 8개 항으로 구성되었는데, 주요 내용은 일본의 식민지배와 전후 45년간 북한에 입힌 손실에 대해 사죄와 배상, 빠른 시일 내에 양국의 국교 수립, '조선은 하나', 3당 간의 관계를 강화하고 상호협조 등이다(로동신문 1990/09/28).

## 2. 접근의 동인

1980년대 말 사회주의권의 개혁과 한국의 북방정책이 추진되는 과정에서 북한은 내부적으로는 '우리식 사회주의'와 '조선민족 제일주의'를 내세워 체제를 단속하는 한편, 대외적으로는 북방정책을 저지시키는 데 주력하였다. 따라서 일본이 한국의 7.7선언을 지지하면서 북한과 대화할 용의가 있음을 밝히자, 북한은 이를 '교차승인을 노린 간교한 술책'이라는 비난으로 대응하였다(로동신문, 1988/02/27). 북한으로서는 일본과의 관계 개선이 자칫 소련을 비롯한 사회주의 국가들이 한국과 수교를 촉진하는 요인으로 작용할 것을 우려하지 않을 수 없었기 때문이다. 그러나 북한의 반발에도 불구하고 1989년부터 한국이 헝가리를 시작으로 폴란드, 유고슬라비아, 불가리아, 루마니아 등과 수교를 맺고, 1990년 9월에는 소련과 수교를 하는 상황에 이르자 북한은 수세적인 자세에서 벗어나 일본과 관계를 개선하는 '남방정책'을 통하여 한국의 북방정책을 상쇄시키는 방향으로 전략을 수정하였다.

세계적 차원의 탈냉전은 일본으로 하여금 다시 한 번 북한에 접근할 수 있도록 하였다. 일본은 1951년 샌프란시스코 강화조약을 시작으로, 1950년대 인도네시아, 필리핀, 소련, 한국 등과 국교를 회복하고, 1972년에 중국과 관계를 정상화시킴으로써 전후 처리 문제의 완성을 눈앞에 두고 있었다. 따라서 일본에게 있어 북한과의 수교는 일본의 전후 문제를 종결한다는 의미도 있었다(김진기 2000, 136). 나아가 동북아 정세는 일본의 영향력 축소를 우려하지 않을 수 없는 상황으로 흘러가고 있었다. 일본은 1969년 닉슨 독트린 이후 아시아에서의 자국의 영향력 확대를 추구해 왔지만, 오히려 중국과 소련이 한국과 관계를 정상화함으로써 일본의 입지는 축소되고 있었다. 따라서 일본으로서는 약화된 대한반도 영향력을 확보하고, 동북아에서의 주도권을 확보하기 위해서는 북한과의 관계 개선이 절실히 필요하였던 것이다.(Fouse 2004, 117). 이와 더불어 일본의 국내 정치적 상황도 북한과의 관계 개선에 적극적으로 나서도록 하였다. 1955년 창당 당시부터 일관되게 북한과의 관계 개선을 주장해온 사회당은 1989년 7월 참의원 선거에서 압승하고 1990년 2월 중의원 선거에서 당세 확장에 성공하고 있었다. 사회당은 한국의 7.7선언 이후 더욱 적극적으로 북한과의 관계 개선을 정부에 요구하였다. 이에 자민당은 사회당과의 화해 분위기를 조성하기 위한 일환으로 북한 접근에 공동보조를 취하였다(민족통일연구원 1993, 53). 사회당과의 협력은 북한과의 신뢰관계와 대화 통로로 활용할 수 있을 뿐만 아니라, 사회당을 끌어들이게 되면 국내 정책에 있어서도 사회당의 협조를 얻을 수 있었기 때문이었다.

## 3. 결별의 구조적 제약

1991년 1월부터 시작된 수교회담의 의제는 예비회담에서 합의된 기본문제, 경제문제, 국제문제, 쌍방이 관심을 가지는 문제 등 4가지였다. 제1차 회담이 시작되자 양측은 각 의제에 대해 첨예한 대립을 보였고, 1991년 3월에 열린 제2차 회담에서도 양측이 의견 차이만을 확인하는 수준에 머물 수밖에 없었다. 그러나 제3차 회담부터 북한 측이 유화적인 자세를 보임으로써 쟁점이 상당 부분 해소되었다.

기본문제에서 핵심적인 쟁점은 북한의 관할권 문제였다. 북한은 '하나의 조선' 원칙을 위해 이 문제를 명기하지 않은 것이 좋으며, 만일 밝혀야 한다면 북한이 한반도의 유일한 정부가 되어야 한다는 입장이었다. 이에 대해 일본은 북한의 관할권을 한반도의 휴전선 이북으로 명기할 것을 주장하였다. 그러나 이 문제는 1991년 5월 제3차 수교회담에서 북한이 자신들의 관할권에 대해 '조선반도의 절반밖에 주권이 미치지 않고 있다'고 밝힘으로써 일본의 요구를 받아들이게 되며(朝日新聞 1991/05/22), 1991년 9월에 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 더 이상 논란이 되지 못했다.

경제문제는 식민지배와 전후 일본의 적대정책에 대한 배상 문제가 쟁점이 되었다. 북한의 입장은 조선과 일본은 식민지와 종주국 관계가 아니라 교전관계에 있었으며, 전후에도 일본이 '미 제국주의 침략군의 보급・수리・공격 기지의 역할을 담당하고 일본군이 해상작전 등에 참가'했기 때문에 전후 45년에 대해서도 보상을 해야 한다는 것이었다. 이에 대해 일본은 과거 조선과 일본은 식민지와 종주국 관계에 있었으며, 따라서 청구권 형식으로 문제를 해결해야 하며, 전후 보상은 있을 수 없다는 주장으로 맞섰다. 그러나 이 문제 역시 북한이 제3차 회담에서 우선 외교관계를 설정한 후 경제문제에 대해서는 추후에 협의하자고 새로운 제안을 내놓음으로써 쟁점에서 사라지게 되었다.

국제문제에서 핵심적인 쟁점은 북한의 핵개발 문제였다. 일본은 북한의 핵개발 의혹이 완전히 해결되지 않으면 수교가 이루어질 수 없다고 주장하면서 IAEA에 의한 핵사찰을 받을 것을 요구하였다. 이에 대해 북한은 핵사찰 문제는 양국 간 수교회담에서 논의될 성질의 것이 아니라는 입장이었다. 하지만 이 문제 역시 1991년 12월 남북한이 채택한 '한반도비핵화에 관한 공동선언'이 발효되고,[8] 1992년 1월에는 북한이 IAEA의 핵안전협정

8) '선언'의 주요 내용은 핵무기의 시험・제조・생산・접수・보유・저장・배비(配備)・사용의 금지, 핵에너지의 평화적 이용, 핵재처리시설 및 우라늄 농축시설 보유 금지, 비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상에 대한 상호 사찰, 공동선언 발효 후 1개월 이내 남북핵통제 공동위원회 구성 등이다.

에 서명함으로써 일본의 요구가 받아들여졌다. 그러나 1992년 5월에 개최된 제7차 회담에서 일본은 북한 측에 IAEA와의 핵안전협정의 '조기・무조건・이행'과 더불어 남북한 상호사찰과 '한반도비핵화에 관한 공동선언'의 실시를 추가적으로 요구하였다. 이에 대해 북한은 IAEA의 일정에 따라 핵사찰 등이 진행될 것이며, 일본이 요구한 핵문제는 이미 해결된 문제라고 주장하였다(경향신문 1992/05/16).

쌍방이 관심을 가지는 문제와 관련하여 제1차 회담에서 일본은 '일본인 처'의 고향 방문을 요구하였고, 북한은 재일 조선인의 처우 개선을 요구하였다. 이 문제에 대해서는 쌍방이 비교적 호의적인 반응을 보임으로써 이후 더 이상 이 문제가 쟁점이 되지 않았다. 그런데 제3차 회담에서 일본이 '이은혜 문제'[9]를 제기함으로써 회담이 파행을 겪게 되었다. 북한은 이 문제가  수교회담의 의제에 포함되어 있지 않으며, 북한을 국제적으로 신용할 수 없는 국가라고 선전하는 음모라고 반발하였다(동아일보 1991/05/23). 결국 이 문제로 인해 제8차 회담에서 북한이 회담 결렬을 선언하면서 퇴장함으로써, 이후 양국 간 수교회담은 2000년에 재개될 때까지 8년간 중단되었던 것이다.

이처럼 수교회담은 처음에 주요 사안에 대해 현격한 입장 차이를 보였으나, 제3차 회담에서 북한이 유연한 반응과 정세의 변화로 쟁점이 상당 부분 해소되었다. 그러나 일본은 회담 진행과정에서 추가적인 요구를 내놓았고, 이로 인해 회담은 난항을 겪게 되었다. 일본은 3당 공동선언을 채택할 당시에만 해도 북한과의 수교에 상당한 열의를 가지고 있었던 것으로 보인다. 그러나 북한과의 관계 개선에 대한 미국의 우려와 한국의 반발로 인해 회담이 시작될 무렵에는 소극적인 입장으로 전환되었다. 3당 공동선언이 채택된 직후 미국 국무부는 북일 간의 관계 개선이 남북대화와 한반도의 안전 등에 기여해야 하며, 북한이 IAEA의 핵안전협정의 서명과 완전한 이행을 실행에 옮겨야 한다고 밝혔으며(경향신문 1990/09/29), 10월 9일에는 미국의 아머코스트 주일대사가 가네마루와의 회담에서 북한이 IAEA와 핵안전협정을 체결하는 것이 관계 개선의 전제조건이며, 일본의 대북한 보상자금이 북한의 군사력 증강에 쓰여 진다면 이에 반대한다고 밝혔다(매일경제 1990/10/10). 한국 역시 3당 공동선언의 내용에 반발하였다. 1990년 10월 가네마루가 공동선언에 대한 이해를 구하기 위해 방한하자, 한국은 북일 수교교섭에 대해 일본이 준수해야 할 5개 원칙을 제시하였고,[10] 가네마루는 앞으로 북한과의 수교교섭 등 관계

9) 이은혜는 1987년 KAL기 폭파범 김현희의 일본어 선생으로, 일본은 이은혜가  납치된 일본인일 가능성이 크므로 이에 대해 조사를 해 줄 것을 요청하였다.

10) 5개 원칙은 북한의 대남 적화노선 포기 촉구, 남북대화에 지장을 초래하지 않도록 고려할 것, 핵안전협정 서명 요구, 경제원조나 배상금이 북한의 군비 증강에 사용되지 않는다는 보장을

개선에 있어 한국 측과 긴밀한 협의를 할 것이라고 밝혔다. 또한 1991년 9월의 한일 외무장관 회담에서도 한국은 일본이 북일 수교교섭에 신중을 기해줄 것을 요청했고, 일본은 한일 관계가 저해되지 않도록 기존 입장에 따라 확고히 대처해 나가겠다고 밝혔다(동아일보 1991/09/24). 이처럼 미국과 한국의 반대에 직면하게 되자 일본은 북일관계 개선에 대해 속도를 조절하지 않을 수 없었다. 또한 회담을 진행하는 과정에서 일본은 북한이 수교를 서두르고 있다고 판단하고, '장기 교섭'의 입장을 취하게 된다(손기섭 2007, 47). 이러한 이유로 일본은 북한의 양보에 대해 핵과 납치 문제 등 추가적인 요구를 제시하였던 것이다. 이처럼 일본은 탈냉전이라는 국제환경을 이용하여 북한과의 수교를 맺음으로써 동북아에서의 영향력을 확대하고자 했으나, 여전히 국제환경은 이를 제약하는 구조로 남아 있었던 것이다.

# Ⅳ. 2000년대 북일 정상회담

## 1. 정상회담의 전개과정

2002년 9월 17일 일본의 고이즈미 총리가 전격적으로 평양을 방문함으로써 북일 정상회담이 이루어졌다. 양국 정상은 '평양선언'을 통해 양국 간의 3대 현안 즉, 수교회담 재개, 과거사 청산, 그리고 안전보장 문제에 대하여 기본적인 합의를 마련하였다. '평양선언'의 내용은[11] 그동안 양국의 국교 정상화를 가로 막은 핵심적인 쟁점을 타결했다는 평가를 받을 만큼 획기적인 것이었으며, 이를 계기로 양국 관계가 급진전될 것으로 기대되었다.

그러나 이후의 상황은 이러한 전망과는 전혀 다른 방향으로 흘러갔다. 정상회담 과정에서 일본인 납치가 사실로 확인되고, 일본인 피랍자 11명 중 5명만 생존하고 있다는 사실이 알려지면서 일본 국내의 여론은 급격히 악화되기 시작하였다. 더욱이 10월에 접어들면서

---

받을 것, 전후 45년간은 배상 대상에 포함시키지 말 것이다(조선일보 1990/10/08).

11) '평양선언'의 주요 내용은 1) 양국 간 수교회담을 2002년 10월에 재개한다. 2) 일본은 식민지 지배에 대해 사과와 더불어 국교정상화 이후 북한에 대해 경제협력을 실시한다. 3)북한은 일본 국민의 생명과 재산에 관련된 현안 문제에 대해 유감을 표명하며, 재발하지 않도록 적절한 조치를 취한다. 4) 쌍방은 한반도 핵문제의 포괄적인 해결을 위해 관련국과 합의를 준수하기로 하며, 북한은 이 선언의 정신에 따라 2003년 이후에도 미사일 발사를 유예한다 등이다.

북핵 문제가 다시 국제적 이슈로 부각되기 시작하였다.[12] 이러한 상황에서 2002년 10월 29일 콸라룸푸르에서 제12차 수교회담이 개최되었지만, 납치문제와 안전보장 문제를 최우선 과제로 해결해야 한다는 일본의 주장과 국교정상화 자체와 경제협력 문제를 핵심적인 문제로 다루어야 한다는 북한의 주장이 맞서 성과 없이 끝나고 말았다. 정상회담에도 불구하고 양국 간 회담이 교착상태에 빠지자 2004년 5월 고이즈미 총리는 다시 평양을 방문하여 한 차례 더 정상회담을 가지게 된다. 회담에서 양국 정상은 '평양선언'을 재확인하였다. 그리고 북한은 정상회담 당일 피랍자 가족 일부를 일본으로 송환하는 성의를 보여주고, 핵문제와 관련해서는 6자회담에서 '동시행동' 원칙에 근거한 일괄해결을 목표로 하고 있으며, 핵 동결에 대한 검증을 받겠다고 약속하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 일본 국내에서는 요코다 메구미의 '가짜 유골 사건'으로 인해 여론은 더욱 악화되어갔으며,[13] 대북 경제제재, 북한 인권법 제정 등을 주장하는 강경기류가 확산되고 있었다. 결국 2006년 2월 제13차 수교회담이 열렸지만 성과 없이 결렬되었고, 2006년 10월에 북한이 핵실험을 감행함으로써 양국의 정부 간 협의는 중단되고 말았다. 이처럼 2000년대 초반 북한과 일본은 정상회담을 개최하는 등 관계 개선에 전례 없는 적극성을 보여주었지만, 또 다시 결별로 막을 내리게 된 것이다.

## 2. 접근의 동인

2000년대 초반 북한은 절박한 심정으로 일본과의 관계 개선을 원하고 있었다. 사회주의권이 붕괴되고 전통적인 우방인 소련과 중국이 한국과 국교를 수립함으로써 북한은 국제적으로 고립되는 상황에 처하게 되었다. 또한 경제적 기반도 붕괴되어 1990년부터 1998년까지 연속 마이너스 경제 성장을 기록하였고,[14] 농업마저 수십만 명의 아사자가 발생할 정도로 황폐화되었다. 이처럼 어려운 상황에 놓은 북한은 외부의 지원을 얻기 위해 동분서주하였다. 악화된 중국과 러시아와의 관계[15]를 회복하기 위해 김정일 위원장의 두 차례에 걸친

12) 2002년 10월 4일 북한의 강석주 외무성 제1부상이 평양을 방문한 미국의 켈리 차관보와의 회담에서 우라늄 농축 프로그램의 존재를 시인하는 듯한 발언을 했는데, 이를 계기로 제2차 북핵위기가 시작되었다.

13) 일본 정부가 북한이 전달한 요코다 메구미의 유골을 검사한 결과 가짜로 밝혀졌다는 발표를 한 이후 요미우리 신문의 여론조사에서 74%가 대북 경제제재에 찬성한다고 응답하였다(讀賣新聞 2004/12/14).

14) 북한 경제는 1990년부터 1998년까지 9년간 연속 마이너스 성장을 기록했는데, 1998년의 GDP는 1990년에 비해 30% 감소하였다(한국은행 연도별).

방중(2000.5, 2001.1)과 장쩌민 중국 국가주석의 방북(2001.9)을 통해 우호관계를 회복하고, 러시아와도 푸틴 대통령의 방북(2000.7)과 김정일 위원장의 방러(2001.7)를 통해 친선관계를 어느 정도 회복하였다. 그러나 중국과 러시아는 더 이상 과거와 같은 '형제국'은 아니었다. 중국과 러시아는 과거 군사장비와 원유 등의 거래에 적용하던 '우호가격제도'를 폐지함으로써 북한 경제에 커다란 타격을 가하였다.[16] 특히, 러시아는 북한과의 관계에서 자동군사개입조항을 폐지함으로써 동맹 관계를 청산하고 일반적인 국가 간의 관계로 전환되었다. 이처럼 갈수록 국제적 고립이 심화되는 상황에 처하게 된 북한은 일본과의 관계 개선에 커다란 관심을 보였던 것이다.

일본의 고이즈미 총리가 북한과의 관계 개선에 나서고, 두 차례의 정상회담까지 성사시킨 것은 의외의 사건이었다. 고이즈미는 자민당 내에서도 매파 그룹에 속하는 인물로서(강태훈 2006, 275), 한국과 중국의 반발을 무릅쓰고 총리 자격으로 야스쿠니 신사 참배를 강행했던 우익 성향의 정치인이다. 외교 정책에 있어서도 부시 대통령과의 친분 형성과 미국과의 협력관계 구축을 최우선 과제로 삼고 있었다. 이러한 성향의 고이즈미 정부에서 북한과의 관계 개선이 이루어질 것으로 기대하기는 어려웠다. 그러나 일본 국내의 정치상황이 급변함으로써 고이즈미는 북한과의 관계 개선을 선택하게 된다. 한동안 높은 국민적 인기를 얻던[17] 고이즈미의 정치적 위상이 2002년 들어 흔들리기 시작하였다. 2002년 1월 다나카 외상을 경질한 직후 고이즈미의 인기도 급락하기 시작하였고, 자민당 내 정치자금 스캔들도 연이어 발생하였다. 결국 자민당은 2002년 4월에 치러진 보궐선거에서 패배하게 된다. 나아가 자민당 내부에서도 고이즈미의 입지가 위협을 받고 있었다. 고이즈미는 국민적 지지를 바탕으로 공기업의 민영화 등 구조개혁을 추진하면서 자민당의 간섭을 배제하고자 하였는데, 이에 하시모토파 등 비주류는 반 고이즈미 움직임을 본격화하고 있었던 것이다(배정호 2005, 41-42). 이처럼 국내 정치적으로 위기에 처한 고이즈미는 북일 정상회담을 국면을 전환시킬 카드로 선택하게 된다. 1990년대부터 납치문제는 일본 내에서 주요한 관심사가 되어 왔기 때문에 고이즈미가 이 문제를 해결할 경우 국민적 지지를 다시 회복할 수 있을 것으로 믿었던 것이다.

---

15) 이 당시 북한은 소련에 대해 "사회주의 대국으로서의 존엄과 체면, 동맹국의 리익과 신의를 팔아 먹은 행위"로 비난하고, 중국에 대해서는 "제국주의에 굴복한 변절자·배신자"라는 극렬한 비난을 가하였다(로동신문 1990/10/05).

16) 러시아는 1991년에, 중국은 1994년에 북한과의 무역에서 경화(硬貨) 결제로 전환하였으며, 그 결과 교역규모는 전년 대비 각각 42.4%와 20.2%나 급감하게 되었다.

17) 2001년 4월 요미우리신문이 실시한 여론조사에서 고이즈미 총리에 대해 호감을 느낀다는 응답이 사상 최고인 88.7%를 차지하였다(讀賣新聞 2001/04/29).

고이즈미의 이러한 선택에는 동북아에서 새로운 정세의 조성도 영향을 미쳤다. 김대중 정부의 '햇볕정책'과 이에 따른 남북한 관계의 개선, 그리고 2000년 6월의 남북정상회담 등으로 인해 한반도 정세가 급변하고 있었다. 또한 중국의 경제적 성장과 함께 한중관계가 '전면적 협력의 새로운 단계'로 발전시키기로 합의하는 등 동북아의 상황이 급변하는 상황은 자칫 한반도와 동북아에서 일본의 영향력이 약화되는 결과를 초래할 수도 있었다. 이러한 대외 환경의 변화도 일본으로 하여금 대북 관계를 전환시키는 방향으로 나아가게 하는 촉매제로 작용하였다. 핵과 미사일 문제로 미국과 북한 관계가 악화되어 있었기 때문에 일본이 적극적으로 북한과 관계 개선에 나서기에는 부담스러운 부분이 있었다. 그렇지만 일본이 주도권을 쥐고 북한의 핵과 미사일 문제를 해결할 경우 외교적 독자성을 확보할 수 있을 것으로 기대했으며, 북한과의 사전 접촉을 통해 그 가능성을 높게 평가한 것으로 보인다.[18]

## 3. 결별의 구조적 제약

두 차례에 걸친 정상회담에도 불구하고 양국 간 관계 개선은 진전을 이루지 못하였다. 제1차 정상회담 이후 제12차 수교회담이, 제2차 정상회담 이후 제13차 수교회담이 개최되었지만 모두 성과 없이 끝나고 말았다. 회담이 결렬된 이유는 납치문제의 완전한 해결을 주장하는 일본 측 요구가 받아들여지지 않았기 때문이다. 그러나 이는 충분한 설명이 되지 못한다. 양국의 국교 정상화를 가로 막았던 핵심적인 쟁점은 이미 '평양선언'을 통해 기본적으로 타결되었다. 더욱이 일본의 최대 관심사였던 일본인 납치 문제는 김정일이 직접 나서서 사과하고 재발 방지를 약속하였으며, 생존 가족을 일본으로 송환하는 등 적극적인 조치를 취하였던 것이다.

고이즈미 총리가 야심차게 북한과 정상회담을 추진하였지만, 일본의 대미 자율성은 여전히 제한되어 있었다. 당시 미국에는 대북 유화적 접근을 시도했던 클린턴 행정부에서 부시 행정부로 전환되었는데, 이에 따라 미국의 대북 정책도 강경 일변도로 변화하고 있었다. 부시 행정부의 대외정책은  체니 부통령, 럼스펠드 국방장관, 월포비츠 국방부장관 등 '네오콘'이 주도하고 있었으며, 이들은 북한을 이란, 이라크와 더불어 '악의 축'으로 지목하기도 하였다. 이러한 부시 행정부에서 북일 관계의 급진전은 받아들이기

18) 양국 정상회담의 준비과정에 대해 후쿠다 관방장관은 '1년간 서로 호흡을 맞추는 물밑 교섭이 있었다'고 밝혔으며, 고이즈미 총리도 '상당히 오랜 기간 북한이 성실하게 협상을 할 것인지 살펴왔다'고 말했다(동아일보 2002/08/30).

어려운 사안이었다. 미국은 일본으로부터 정상회담 계획을 전해 듣는 즉시 부정적인 반응을 보였다. 미국과 사전 협의 없이 북한과 정상회담을 추진해 온 일본은 방일 중이던 아미티지 국방부 부장관을 통해 고이즈미의 방북 계획을 전하였다. 이 자리에서 아미티지는 북한이 제네바합의를 어기고 비밀리에 우라늄 농축을 하고 있다는 증거가 있음을 밝힘으로써 부정적인 입장을 전달하였다(Rozman 2003, 527). 고이즈미의 방북 직전에도 럼스펠드 국방장관이 북한이 핵무기를 이미 보유하고 있다는 발언을 하였고, 아미티지 부장관도 방미 중인 하시모토 전 총리에게 북한의 핵개발 계획과 미국의 우려를 전달하였다(남기정 2002, 43). 2003년 5월 미일 정상회담에서도 미국 측은 북한의 핵개발에 대해 우려를 표명했고, 결국 양국 정상은 북한의 핵무기를 용납하지 않을 것이며, 북한이 핵 위기를 고조시킬 경우 강경조치를 취할 것을 합의하게 된다(조선일보 2003/05/24). 이처럼 미국은 여러 경로를 통하여 북일 관계의 급속한 개선에 대해 제동을 걸고 나섬으로써 일본의 입지는 극도로 약화되었다. 납치자 문제에 대한 일본 국내의 여론도 제약이 되었다. 고이즈미의 기대와 달리 일본의 여론은 일본인 피랍자 중 사망자가 많은 점에 대해 의혹이 제기되었고, 일본 언론의 선정적인 보도로 인해 일본 국민들 사이에는 평양선언의 내용보다는 납치문제만 부각됨으로써 북한에 대한 부정적인 여론이 확산되었다(미무라 미쯔히로 2008, 45-47). 북일 정상회담의 동인이 되었던 국내 정치가 관계 개선을 가로 막는 요인으로 작용하였던 것이다. 결국 일본은 압박에 비중을 둔 대북정책을 추진하게 되었고, 이로 인해 북일관계는 한층 악화되어 갔다.

## Ⅴ. 북한과 일본 관계 : 비대칭적 동인과 구조적 제약

북한과 일본이 관계를 개선하고자 하는 동인은 항상 비대칭적이었다. 북한에게 있어 일본과의 관계 개선은 한국과의 체제 경쟁에서 매우 중요한 의미가 있었다. 한국전쟁 직후의 북한은 유엔의 인정을 받지 못했을 뿐만 아니라 국제 사회에서 침략국으로 규정된 상황이었다. 따라서 1950년대에 북한은 일본과 관계 개선을 이룸으로써 한반도에서의 정통성 경쟁에서 유리한 고지를 점하고자 하였다. 1990년대 사회주의권이 와해되고 한국이 북방정책을 통해 북한의 동맹국인 소련, 중국 등과 수교를 하는 상황에 이르자 일본과의 관계 개선은 시급한 문제가 되었다. 핵과 미사일 문제로 국제적 고립이 심화된 2000년대에 일본과의 관계 개선은 체제 생존과 관련된 문제로 다가왔다. 경제적인 차원에서도 북한은 일본을 필요로 하였다. 지리적으로 인접한 선진 자본주의국가인 일본은 북한이 사회주의권

으로부터 얻을 수 없는 고급 기술의 획득원이자, 북한의 풍부한 지하자원을 내다 팔 수 있는 수출시장이었다. 특히 1990년대 이후 북한 경제가 파탄에 처한 상태에서 일본과의 수교를 통하여 받게 될 배상금은 경제 회생의 유일한 희망이었다. 이처럼 북한은 일본과의 관계 개선을 절실히 필요로 하고 있었던 것이다.

일본 역시 북한과의 관계 개선을 원하고 있었지만, 대외 정책의 우선순위에서는 부차적인 것이었다. 일본은 북한과의 수교를 통해 전후 처리의 완결이라는 외교적 과제를 해결할 필요성을 느끼고 있었다. 나아가 남북한과 동시 수교는 한반도와 동북아에서의 일본의 영향력을 강화시켜 줄 수 있었다. 그러나 일본 외교의 중심은 미국 및 한국과의 관계에 있었으며, 일본은 미국이 설정한 세계 구도에서 벗어나고자 하지 않았다. 일본은 북한과의 관계 개선을 외교적 외연을 확장한다는 의미일 뿐, 대안으로 고려하지 않았던 것이다. 일본이 북한에 접근하도록 한 또 다른 동인은 국내정치적 상황이다. 1950년대 중반과 1990년대 초반의 대북 접근 당시 일본의 사회당을 비롯한 혁신계 정치세력의 활동이 적지 않게 영향을 미쳤다. 그러나 이들의 활동은 정부와 자민당이 필요에 따라 활용한 것일 뿐, 사회당은 야당이라는 한계를 벗어날 수는 없었다. 2000년대에 들어와서는 국내 정치적 위기를 대북관계의 개선을 통해 만회하고자 하는 시도가 이루어졌다. 고이즈미 총리의 방북은 일본 국민들의 관심사인 납치문제를 해결함으로써 자신의 정국 주도권을 회복하고자 하는 정치적 계산에서 비롯된 것이다. 그러나 이는 다양한 정파로 이루어진 일본 정치의 특성상 강력한 동력을 지닐 수는 없는 것이었으며, 정치적 상황에 따라 가변적일 수밖에 없었다.

이러한 관계 개선 동인의 비대칭성은 북한의 협상력을 약화시키는 결과를 가져오게 되었다. 1950년대 북한은 김일성이 직접 나서서 일본과의 관계 개선에 매달렸지만 별다른 성과를 거둘 수 없었다. 1990년에 시작된 수교회담에서도 북한은 초기의 강경한 입장을 견지했으나, 회담이 진행될수록 일방적으로 양보를 할 수밖에 없었다. 반면에 일본은 북한이 양보를 하는 상황에서도 북한의 핵문제와 일본인 납치자 문제에 대해 추가적인 요구를 제기하였던 것이다. 2000년대 정상회담의 국면에서도 이러한 일은 재현되었다. 북한은 최고지도자가 나서서 일본인 납치에 대해 사과하고, 재발 방지를 약속하였다. 이러한 조치에도 불구하고 일본 국내의 여론이 악화되자 북한은 제2차 정상회담에서 피랍자 가족을 일본으로 송환하는 성의를 보여주고, 핵문제에 대해서도 핵 동결에 대한 검증을 받겠다는 약속을 하였다. 이처럼 북한이 일방적인 양보를 할 수밖에 없었던 것은 관계 개선의 절박함에 있어 열세에 놓여 있었기 때문이었다.

그럼에도 불구하고 양국의 접근은 결국 결별로 끝나고 말았던 것은, 일본이 가진

제약 때문이었다. 북한은 1950년대 중반 이후부터 일본에 접근하는 데 있어 국제적 차원의 제약은 거의 없었다. 1950년대 사회주의권의 평화공존론, 그리고 뒤이은 중소분쟁의 틈에서 북한의 외교는 자율성을 추구하였으며, 이는 1966년 제2차 당대표자회에서 '외교에서의 자주'를 주체사상의 부분으로 내세우게 된다. 더욱이 1955년에 소련이, 그리고 1972년에 중국이 일본과 국교를 정상화한 상황이었기 때문에 북한은 자유롭게 일본에 접근할 수 있었다. 반면에 일본에게는 대내외적 제약이 있었다. 대외적으로는 미국의 구도 하에서 벗어날 수 없는 일본 외교의 한계와  한국의 반발이었다. 대내적으로는 다원화된 정치구조로 인해 어느 한 정파나 정부가 강력한 추진력을 가질 수 없었다는 점이다. 특히 일본인 납치사건 이후 일본의 악화된 대북 여론도 대북한 접근을 제한하는 구조로 등장하였다.

## Ⅵ. 결 론

2014년 5월 스웨덴의 스톡홀름에서 북한과 일본은 회담을 통해 납치자 조사 및 대북 제재 해제에 전격적으로 합의하고, 국교 정상화 실현 문제를 협의하였다고 밝혔다. 이를 계기로 양국 간 협상이 다시 재개될 가능성이 높아지고 있다. 북한은 여전히 일본과의 관계 개선에 깊은 관심을 보이고 있다. 김정은의 등장 이후 북한은 국제적으로 더욱 고립되어 있는 상황이다. 미국의 오바마 정부는 북핵문제에 대한 '전략적 인내(strategic patience)'를 고수하면서 북한이 신뢰성 있는 조치를 선행할 것을 요구하고 있으며, 한국의 박근혜 정부 역시 북한의 태도 변화를 촉구하면서 남북관계 개선에 적극성을 보이고 있지 않다. 더욱이 북한은 제3차 핵실험 이후 중국과의 관계도 그 어느 때보다 악화되어 있는 상황이다. 이러한 국제적 고립에 처해 있는 북한으로서는 일본과의 관계 개선에 희망을 걸고 있다. 일본 역시 북한과의 관계 개선을 필요로 하고 있다. 아베 총리는 납치문제에 대한 강경 대응을 주장하면서 국민적인 인기를 얻었으며, 그 결과 총리에까지 오를 수 있었다. 따라서 그는 납치 문제를 해결해야하는 과제를 안고 있는 것이다. 또한 일본 경제의 부진과 아베노믹스에 대해 실망하고 있는 여론을 돌리기 위해서도 납치문제에 대한 성과가 필요한 실정이다. 이처럼 북한과 일본이 서로 관계 개선을 절실히 필요로 하고 있다는 점에서 양국은 협상에 적극성을 보일 것으로 전망된다.

그러나 과거 양국이 관계 개선에 실패하였던 구조적 제약은 여전히 남아 있다. 북한의 핵과 미사일 문제가 해결되지 않는 한 미국의 대북정책이 쉽게 변화할 것으로 보이지

않으며, 미국의 지지 없이 일본이 북한과의 관계를 개선하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 나아가 남북한 관계가 경색되어 있는 국면도 부정적인 요소이다. 일본으로서는 북한과의 관계 개선에 한국의 입장을 고려하지 않을 수 없으며, 이 경우 북한을 만족시키기 어려울 것이다. 나아가 납치자 문제와 북일관계에서 일본 국내의 여론이 중요한 변수로 등장한 것도 부담이 되고 있다. 북한이 납치자에 대한 재조사를 약속하였지만 일본 국민들이 만족할 만한 결과를 내놓지 못할 경우 관계 개선의 진전을 기대하기 어렵다. 이처럼 일본의 대북 접근은 여전히 국내외의 구조적 제약에 취약한 상태에 놓여 있다.

## 참고문헌


- 강태훈. 2006. “일본 외교정책의 독자성과 한계 : 대북정책을 중심으로.”『日本學報』 68, 271-280.
- 경향신문 1992/05/16; 1990/09/29.
- 김진기. 2000. “북・일관계 : 국제정치와 국내정치의 역동성.”『영남정치학회보』 3, 131-152.
- 국토통일원. 1988a.『북한 최고인민회의 자료집 II』. 서울: 국토통일원.
- 국토통일원. 1988b.『조선노동당대회자료집 I』. 서울: 국토통일원.
- 남기정. 2002. “북일정상회담과 미국.”『역사비평』 61, 33-51.
- 동아일보 1991/05/23; 1991/09/24; 2002/08/30.
- 로동신문 1955/02/26; 1955/10/22; 1988/07/27; 1990/09/28; 1990/09/28; 1990/10/05.
- 매일경제 1990/10/10.
- 미무라 미쯔히로. 2008. “최근의 일본-북한간 관계 변화와 과제.『북한경제리뷰』 2008년 5월호, 45-47.
- 민족통일연구원. 1993.『일본의 대북한 정책』. 서울: 민족통일연구원.
- 배정호. 2005.『탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략』. 서울: 통일연구원.
- 북한연구소. 1983.『북한총람』. 서울: 북한연구소.
- 북한연구소. 1994.『북한총람(1983-1993)』. 서울: 북한연구소.
- 손기섭. 2007. “일본의 대북한 국교교섭의 정책결정: 실력자 정치에서 관저정치로.”『일본연구논총』 25, 33-70.
- 신정화. 2004.『일본의 대북정책: 1945-1992년』. 서울: 오름.
- 이성환・정영순. 2001. “중국의 대일본 외교전략에 대한 연구 : 중・일 수교를 중심으로.”『국제학 논총』 6, 59-83.
- 조선일보 1989/01/21; 1989/03/31; 1990/10/08; 2003/05/24.
- 통일연구원. 2014.『북일 스톡홀름 합의와 동북아 정세』. 서울: 통일연구원.
- 통일원. 2003.『2004 북한개요』. 서울: 통일원.
- 한국은행. 연도별.『북한 GDP 추정 결과』. 서울: 한국은행.

■ 현진덕. 2013. “요시다 노선과 하토야마 노선 : 전후 일본외교정책의 2개의 이념형.”『일본문화연구』 제45집, 607-626.
■ 황의각. 1992.『북한경제론』. 서울: 나남.
■ Fouse, David. 2004. “Japan’s Post-Cold War North Korea Policy: Hedging toward Autonomy?.” *Asian Affairs* Vol. 31, Issue 2, 102-120.
■ Rozman, Gilbert. 2003. “Japan’s North Korea Initiative and U.S.-Japanese Relations.” *Orbit* (Summer 2003), 527-539.
■ 讀賣新聞 2001/04/29; 2004/12/14.
■ 朝日新聞 1988/09/16; 1989/03/30; 1991/05/22.

● 투고일: 2015. 1. 18. 심사일: 2015. 1. 19. 게재확정일: 2015. 2. 5.

| Abstract |

# A Study on Relations between North Korea and Japan : With focus on the Drive of an Approach and Structure of a Split

Seong Bong Lee
(Pukyong National University)

This study analyzed the drive for both countries' attempt at relations improvement through the analysis of the three cases of ending in failure though North Korea and Japan attempted to improve mutual relations, and also analyzed the structural restrictions that led their attempt into an unavoidable rupture.

The relative cases of failure in both countries' attempt include the attempt at improvement of relations in the 1950s; talks on diplomatic ties establishment in the early 1990s, and summit talks between North Korea and Japan in the early 2000s. As a result of the analysis, this study was able to learn that there existed a considerable difference in the drive for both countries' commitment to relations improvement.

From the position of North Korea, their improvement in relations with Japan was a very vital issue at a systematic level, whereas Japan attempted at relations improvement for the reason of diplomatic horizon expansion, or their domestic politics.

Due to such a difference in the drive between them, North Korea couldn't but assume a low posture in the process of negotiations, which led North Korea into acceptance of a considerable part of Japan's requests. Nevertheless, the reason for all the above three failure cases lay in the structural restrictions

Japan had.

In other words, in case of Japan, limited is their autonomy of breaking out of the US world strategy; moreover, they aren't equipped with the ability to give an impetus to improvement in relations with North Korea from the perspective of domestic politics as well.

The drive in an approach and structural restrictions of a split, as revealed in these three cases still remain in status quo without any sign of changes; consequently, presumably, it won't be easy for North Korea and Japan to achieve relations improvement for the time to come.

〈Key words〉 North Korea, Japan, Relations, Diplomatic Ties, Summit Talks