

# 일본의 정치변동과 대북정책\*

최 희 식 | 국민대학교

탈냉전 이후 대북정책을 둘러싼 일본의 정치 지형도는 크게 변화하였다. 일본의 대북 인식은 탈냉전이라는 국제질서의 변화, 핵·미사일 문제 및 납치 문제의 대두, 북한 문제의 국제화로 인해 복잡화되고 있다. 또한 대북정책을 둘러싼 정책균열은 미일 동맹을 상대화하여 얻어진 외교적 상상력을 북한을 포함한 아시아 외교에 전개하며 아시아와의 우호관계를 통해 외교적 지평을 확대하려는 그룹(내재적 접근), 중국과 북한 문제를 안전보장 문제로 인식하며 미국 등 동질국가와의 협력을 통해 이들을 포섭하려는 그룹(외재적 접근)이 길항하고 있다.

고이즈미 정권은 초기 내재적 접근을 시도하며 두 차례의 방북을 통해 적극적인 대북 정책을 추진했다. 하지만 '납치 역류'로 인한 국민 여론의 악화로 인해 외재적 접근을 시도하는 그룹의 영향력이 강화되면서 북일관계의 정체를 가져왔다. 후쿠다 정권은 아베 정권과 달리 내재적 접근을 시도하였으며, 실제 정치권 및 시민사회에서 대북 대화를 촉진하는 흐름들이 본격화되었다. 하지만 후쿠다 정권의 대북정책은 국민 여론의 악화, 본점국회에 의한 정권의 취약성으로 인해 좌초되었다.

주제어: 북일관계, 정치변동, 대북정책, 내재적 접근, 외재적 접근

## I. 서론

본 논문은 일본의 정치변동과 대북정책의 연관성을 분석한다. 2009년 9월 아시아 외교를 중시하는 민주당 정권이 들어섰다. 따라서 역사적인 정권교체가 대북정책에 어떠한 변화를 가져올 지 초미의 관심사가 되었다. 그런 의미에서 본 연구는 정권교체라는 일본의 정치변동이 미칠 대북정책의 변화를 분석하고 예측하는데 중요한 기여를 할 것이다.

\* 본 논문은 2009년 서울대학교 간접연구경비에서 지원되는 통일학 연구사업비에 의해 수행된 연구이다. 서울대 통일평화연구소에 감사의 말씀을 드린다. 또한 익명의 심사위원님들의 유익한 논평에 감사드린다.

문제는 일본의 경우 여당과 야당이 권력을 교체하는 의미에서의 정권교체와 같은 커다란 정치변동은 실질적으로 없었다는 점이다. 일본정치는 1955년 자유당과 민주당이 합당하며 자민당을 결성한 이래, 1993년 약 1여 년을 제외하고 2009년 9월까지 자민당 장기집권체제였다. 하지만 일본 정치 분석에서 '유사 정권교체'라는 개념이 존재한다. 이는 자민당 내에 파벌을 중심으로 다양한 정책집단이 존재했고, 이들 파벌 간의 수상 교체가 실질적으로 정권교체 효과를 가져왔다는 것을 설명하기 위한 개념이다. 이는 중요한 정치변동 사례로 볼 수 있다. 예를 들어, 1955년 하토야마 정권의 수립은 어느 의미에서 정권교체와 동일하다. 요시다 시게루를 중심으로 하는 미일 협조주의에 대하여 자주외교를 추구하던 하토야마 정권의 등장은 요시다의 자유당 계열에서 하토야마의 민주당 계열로의 권력 이동을 의미할 뿐만 아니라, 정책 지향점 자체의 변화이기도 하기 때문이다. 비슷하게 1972년 다나카 정권의 등장 또한 유사 정권교체로 볼 수 있다. 기존의 건전 재정 노선에서 적극 재정 노선으로 전환하였을 뿐만 아니라, 외교노선에 있어서도 중일 국교정상화 수립 등 적극적인 자주외교를 추구하면서 다른 정책 지향점을 보였기 때문이다. 따라서 본 논문은 정치변동을 유사 정권교체를 유발하는 '내각 교체'의 의미로 사용하고자 한다.

본 논문은 이러한 정치변동이 대북정책과 어떠한 연관성을 가지는지를 국내정치와 국제정치의 상관관계 속에서 분석하고자 한다. '유사정권교체' 효과를 유발하는 내각교체와 같은 정치변동은 기본적으로 정책 지향점의 전환, 권력의 이동 등을 수반하는 경향이 있다. 따라서 정치변동과 대북정책의 연관성을 분석하기 위해 대북정책을 둘러싼 정치지형을 살펴 보지 않을 수 없다. 즉 대북정책을 둘러싼 정책적 대결구도를 명확히 할 필요가 있다. 또한 일본의 대북정책은 국제정치 상황의 변화, 북미관계 등 주변국의 대북정책과 상호작용하는 측면이 존재하므로 국제정치적 변수도 중요하다.

우선 냉전 시기 정치변동과 대북정책의 상관성을 하토야마 정권 및 다나카 정권의 대북정책을 통해 살펴보고자 한다. 이를 분석하기 위해 먼저 냉전 시기 대북정책을 둘러싼 일본의 정치지형을 검토하고 두 정권의 대북정책을 분석한다. 두 사례는 냉전 시기 북일 관계가 개선된 유일한 사례라는 점에서, 그리고 유사정권교체 효과를 유발하는 내각의 교체 및 국제정치적 환경의 변화와 연동되어 있다는 점에서 냉전 시기 정치변동과 대북정책의 연관성을 해명하는데 중요한 사례이다.

다음으로 탈냉전 이후 대북정책을 둘러싼 정치지형이 어떻게 변화했는지를 살펴본다. 이를 기반으로 2002년 고이즈미 정권 및 2007년 후쿠다 정권의 대북정책을 살펴본다. 고이즈미 정권은 구조개혁의 기치 아래 반개혁세력과의 대결구도를 형성하면서 권력 구도의 변화

를 보였다는 점에서, 후쿠다 정권은 전임자인 아베 수상의 이데올로기와 정책을 비판하며 권력 구도의 변화를 가져왔다는 점에서 유사정권교체 효과를 보인 정치변동이다. 동시에 양 정권 모두 적극적인 대북정책을 추진했기 때문에 탈냉전 시기 정치변동과 대북정책의 연관성을 분석하는데 중요한 사례이다.

## II. 냉전 시기 일본의 정치변동과 대북정책

### 1. 일본 국내정치와 대북 접근의 가능성

미국의 냉전전략은 소련 및 중국 봉쇄정책이라는 글로벌 전략에 입각해, 반공 전선국가와 반공 후방기지국가<sup>1)</sup>와의 적극적 연계를 모색하며 방공망을 구축하는 것이었다. 반공 전선국가에게는 대립하고 있는 공산권에 대한 억지력을 확보하게 하면서도 이들 사이의 무력 충돌이 소련과의 세계전쟁으로 확대되지 못하도록 반공 전선국가의 과도한 냉전논리를 억제할 필요가 있었다. 즉 '분쟁의 국지화'를 모색했던 것이다. 동시에 미국의 부담을 경감하기 위해 반공 후방기지국가를 육성하여 그 연계를 통해 반공 전선국가의 억지력을 제고시킬 필요가 있었다. 따라서 미국의 냉전전략은 일본을 반공 후방기지국가로 육성하면서 동시에 한국과 같은 반공 전선국가와의 군사적 및 경제적 연계를 강화하여 자유 아시아의 연대를 추구하는 방향으로 나아갔다.<sup>2)</sup>

문제는 일본이 미국의 냉전전략에 있어 상징되었던 중추적 역할을 어떻게 내재화하였는가였다. 일본은 미국의 초기 점령정책인 '민주화와 비군사화' 정책에 의해 혁신세력이 육성되었으며, 이후 '역코스'에 의해 추방된 정치인이 복귀함으로써 보수세력이 재구축되었다. 이에 따라 '보혁(保革)대립'이라는 특수한 국내체제가 수립되어 "국제적 냉전이 국내적 대립을 야기하기 쉬운 구조"를 가지고 있었다. 일본은 재무장과 주일 미군의 자유로운 전개에 협력함으로써 극동 방위에 일정의 역할을 할 것이 기대되었으나, 이는 평화헌법과 이를 정치적으로 지지하던 혁신세력의 반대로 정치적 혼란만을 가져올 것이 명약관화했다. 또한

1) 후방 기지국가로써의 일본의 실태에 대해서는 남기정(2001)을 참조. 그는 '기지국가'라는 개념을 사용한다. 필자는 직접적 대립상황에 있는 '반공 전선국가'와의 차별성을 부각시키기 위해 '반공 후방기지국가'라는 개념을 사용한다.

2) 50년대 미국과 일본 및 한국의 냉전전략에 대해서는 최희식(2009b)을 참조.

일본의 경제적 역할에 대한 주문은 어디까지나 자유진영에 대한 협력이었기에 '냉전의 국내화'를 초래할 우려가 있었다.

이러한 일본의 냉전전략은 대한(對韓) 정책에도 그대로 들어났다. 일본 정부는 한국과의 관계에 있어 군사적 측면의 협조관계는 구상하지 않았다. 즉, 미국이 강력히 요구하는 한일 국교정상화 수립에는 찬성하지만, 군사원조 및 군사협력을 염두한 국교정상화는 거부한 것이다. 이러한 일본의 소극적 자세에는 '한반도 문제의 국내화'를 차단하고자 하는 의식도 작용했다. 일본 내 혁신세력(사회당과 공산당 및 평화운동세력)은 한국과의 국교정상화에 반대하였다. 이들은 한일 국교정상화를 한국과 일본이 아닌 남북한을 포함한 한민족과 일본의 특수한 과거를 청산하는 새로운 출발점이어야 한다는 생각을 가지고 있었기 때문이다. 더군다나 한국 정부의 독재적 정치운영과 과도한 냉전논리는 혁신세력에 있어 한국에 대한 부정적 이미지를 증폭시켜, 한국과의 국교정상화는 이러한 권위주의 정부를 실질적으로 인정하고 지원하는 것으로 비쳐졌다. 무엇보다 한일의 국교정상화에 따라 한미일 반공연맹이 구축되어 공산권 국가와 긴장이 제고될 것을 우려했다(장박진 2009, 161-185). 실제 혁신세력은 후술하듯이 <일조(日朝) 협화> 등의 조직을 만들어 북한과의 우호축진 운동, 이른바 '일조 우호운동(북일 우호운동)'을 전개하였다(畑田重夫·川越敬三 1968, 182-200).

집권 여당이었던 자민당 내에서는 인접국 한국과는 역사적으로 깊은 관계가 있고, 한국의 안정이 일본의 안보에 매우 중요하다는 인식이 대세를 차지하고 있었다(大岡越平 1962, 285). 즉 일본에 있어 한국의 지정학적 위치가 중요시되었던 것이다. 보수분류이며 요시다 노선(안전보장의 대미의존, 경무장, 경제와 통상의 중시)을 '독트린화'했다고 평가받는 이케다 하야토(池田勇人) 수상마저도 1961년 6월에 개최된 케네디(John F. Kennedy) 대통령과의 회담에서 "일본의 역사가 보여주는 대로, 천년 이상 전부터도 일본에 있어 조선은 일본 자신과 같은 것이었으며, 만약 조선이 공산화되는 경우 일본에 있어 치명적이다"고 언급했을 정도이다(金斗昇 2001, 191).

문제는 어떻게 한국에 관여하는가였다. 보혁대립의 국내정치와 헌법상의 제약을 감안하면, 군사 면에서의 지원과 관여는 불가능해서 경제협력 이외의 선택지는 존재하지 않았다. 물론 일본 방위청은 한국의 유사(有事)사태를 상정하여 한반도 정세와 일본의 안전보장과 관계, 미일 양국의 공동 대처방안에 대해 '미즈야 연구'로 불리는 연구를 실시하여, 한일 국교정상화에 수반되는 한미일 방위체제를 모색하려던 시도가 존재했다.<sup>3)</sup> 그러나 1965년

3) 미즈야 연구에 이케다 내각이 어떻게 관여했는지는 불명확하나, 金斗昇(2001, 199)은 1961년의 국

2월 중의원 예산위원회에서 사회당의 오카다 하루오(岡田春夫) 의원에 의해 정치 문제화된 이후, 주변 유사사태에 대한 연구는 불가능해졌다(高崎宗司 2004, 86-87).

또한 한국에의 관여정책을 고려할 때, 북한과의 관계를 어떻게 정리할 것인가가 문제가 되었다. 예를 들어, 친중파이며 북한과의 관계를 중시했던 우즈노미야 토쿠마(宇都宮徳馬) 자민당 중의원은 한일국교정상화에 반대하지는 않지만, “일본정부는 한일 국교 성립 후, 바로 북한 및 중국과의 관계를 개선하도록 노력해야 한다.”고 주문했다(宇都宮徳馬 1965b, 71). 또한 그는 “북한과 남한의 교류를 자연스럽게 촉진시키도록 적극적으로 일본이 노력하는 것이 장래 한민족과 영구적 친선관계를 구축하는 데 좋다”고 주장했다(宇都宮徳馬 1965a, 19). 이러한 논리는 ‘한국의 안전이 일본의 안보에 중요하다’는 냉전논리를 초월하여, ‘한반도의 평화와 안전이 일본의 안보에 중요하다’는 ‘신한국조항’<sup>4)</sup>논리와 유사했다. 이는 실제 사회당 및 공산당 등 혁신세력의 한반도 정책과 일맥상통하는 것이었다.

이렇듯 북한과의 관계를 시야에 넣고, 한국과 국교정상화를 달성해야 한다는 주장은 ‘서측의 일원’을 표방하는 일본 외교에 있어 주류는 아니었지만, 한국의 관할권을 둘러싼 논쟁에 상당한 영향을 미쳤다. 일본에는 일·대만 평화조약과 같이 한국의 관할권을 한국에 한정함으로써 북한과의 비정치적 관계에 여지를 남기려는 의도가 있었다. 따라서 사토 에사쿠(佐藤栄作) 수상은 1965년 10월의 중의원 한일특별위원회에서 “(한일국교정상화와 관계없이, 일본과 북한과의)관계는 백지상태이며, 그 관계는 사실적 문제로써 처리해 간다, 즉 케이스 바이 케이스로 처리해 간다는 입장이다”고 말하며, 한일국교정상화가 북일관계를 단절시키는 것은 아니라는 점을 강조했다.<sup>5)</sup>

이와 같이 국내 보혁대립 구도 속에서, 일본은 자국의 안보를 미국에 의존하며, 이를 통해 재무장의 정도를 완화하여 남은 여력을 경제성장에 몰입시키려는 외교정책, 이른바 ‘요시다 노선’을 추구하였다. 이러한 냉전전략은 정경분리의 원칙하에 공산권과도 경제 및 문화교류를 추진하려는 모티브를 내재한 것이었다. 이는 경제입국을 표방하는 외교전략의 구체적 발현이기도 하였지만, 미국의 냉전논리에서 벗어나서 공산권과의 우호관계 구축을 주장하

방회의에서 “미츠야 연구와 거의 같은 논의, 즉 한반도 정세와 일본 안보와의 관계, 미일 양국의 공동대처 방안 등이 논의되었다”고 강조하였다.

- 4) 신한국조항은 데탕트의 흐름을 반영하여 한미일 협력체제의 강화와 한반도의 긴장완화를 양립시키려는 목적 하에 1975년 미키 내각에서 정식화되었다(五百旗頭真編 1999, 162).
- 5) 일본 국회의사록 검색시스템 <http://kokkai.ndl.go.jp/>(검색일 2009년 11월 30일). 자민당 및 혁신세력의 대한반도 정책에 대해서는 최희식(2008a, 155-160)을 참조.

는 혁신세력에 대한 보수세력의 대응이기도 하였다. 즉 '냉전의 국내화'를 차단하고 정치적 안정성을 확보하고자 하는 일본 정부의 노력이었다. 결국 일본의 냉전전략에서는 미국과의 관계 속에 '자유 아시아'와의 연계 강화, 경제입국 전략과 국내 보혁대립 완화라는 측면에서 '공산 아시아'와의 정경분리에 입각한 우호관계 구축이 핵심적 외교과제가 되었다. 이처럼 미국의 냉전전략을 기본으로 하면서도 미일 동맹의 허용 범위 내에서 공산권과의 우호관계를 모색했던 일본의 냉전전략은 이른바 '평화외교'의 단면을 보여준다(五十嵐武士 1999, 156-180).

## 2. '2번의 기회'와 실패

이렇듯 일본 국내정치에는 혁신세력을 중심으로 북한과의 우호관계를 추진하려는 흐름이 상존하였으며, 자민당에서도 '냉전의 국내화'를 차단하기 위해 북한과의 관계에 여지를 남겨두려는 흐름이 존재하였다. 따라서 국제정치적 변화와 국내 정권변동에 의해 이러한 북일 관계 개선을 향한 움직임은 언제든지 상시화될 수 있는 가능성이 존재했다.

첫 번째 기회는 1954년 하토야마 이치로(鳩山一郎) 내각의 수립으로 형성되었다. 하토야마 수상은 전 수상이었던 요시다 시게루(吉田茂)의 외교를 미국 일본도 외교 및 종속 외교로 비난하면서, 적극적인 재무장과 헌법개정 및 미일안보조약 개정을 기치로 내걸고 '대미 자주노선'을 추구하였다. 또한 소련 및 북한과의 관계개선, 아시아아프리카 회의(반동회의)에의 참가를 시도하며 종래의 미국 중심 외교에서 벗어나 외교적 지평을 확장하려 하였다. 이러한 정치변동은 국제정치적 변화와 접목되며 정책전환을 더욱 가속화시켰다. 1953년 스탈린 사후, 소련의 평화공존 외교가 본격화되며, 파리 강화회의를 통해 한반도 정전합의 및 베트남 정전합의가 이루어지는 등 미소 냉전은 급격히 완화되었던 것이다.

이런 배경 하에서 하토야마 수상은 1955년 연두기자회견에서 소련 및 중국과의 국교정상화를 위한 회담을 개최할 의사와 더불어 북한과의 관계도 개선할 용의가 있음을 밝혔다. 이에 북한은 2월 25일 이른바 '남일 성명'을 발표하며 일본과의 무역 및 문화 교류를 추진할 의사가 있음을 밝혔다. 이로써 북일관계가 개선되는 듯 보였다. 북한은 10월 이후 일본 국회의원 방북단을 시작으로 경제계, 노동계, 문화계 인사들을 북한에 초대하는 '인민외교'를 전개하였다. 일본 내에서도 11월 혁신세력이 주축이 되어 <일조협회>를 결성하여 북한과의 문화교류를 시작하였다. 56년 3월에는 <일조무역회>가 결성되어 동년 9월 중국을 매개로 하는 북일 민간무역이 시작되었다(신정화 2002, 31-32; 류상영 2004, 152). 동시에 제일 조선

인 북한 귀국 사업에 대한 북일 적십자 회담이 개최되어 제일 조선인 귀국문제가 본격적으로 추진되었다(高崎宗司 2004, 16; 박진희 2008, 289-290).

하지만 이러한 흐름이 북일 국교정상화에는 이르지 못하였다. 이는 한국의 반발 때문이었다. 1956년 변영태 외무부장은 북일 교류는 “일본이 반역정권(북한)을 사실상 승인하는 것이며, 이는 한국과 국교정상화를 할 의사가 없음을 입증하는 것”이라며 강력히 반발했다. 이에 일본 정부는 1955년 8월 히로시마에서 개최될 ‘원·수폭 금지 세계대회’에 참가하려는 북한대표단의 입국 거부, 북한과의 직접무역 금지 조치를 발표하면서 북한과의 교류 중단을 선언했다. 한국과의 국교정상화가 이루어지지 않은 상태에서 북한과의 정부 간 교류를 추진하는 것은 미일동맹을 우선하며 자유주의 국가의 일원임을 표방하던 일본 정부에게 있어 부담스러운 것이었다. 실제 냉전논리를 우선하던 자민당 내 우파의 대표적 인물이었던 기시 노부스케(岸信介) 외상은 “남북한의 조정도 일본의 커다란 사명이지만, 북한의 생각, 국제환경, 정세가 복잡하기 때문에 지금 바로 북한과 우호관계를 맺는 것은 어렵다”는 신중한 의견을 표명했다(신정화 2002, 33). 이처럼 일본의 냉전전략은 어디까지나 자유 아시아와의 연대강화가 우선이었던 것이다. 하지만 일본 정부는 북한과의 비정부간 교류(정치인 교류, 민간 무역, 문화교류)를 허용함으로써 대북관계에 여지를 남겨두려 했다. 이는 혁신세력 및 자민당 내 친중파를 중심으로 하는 대북 관계 개선 운동을 억제하는 경우, 심각한 정치갈등을 유발할 수 있다는 우려 때문이었다.

두 번째 기회는 미중 접근에 의한 ‘데탕트’가 도래하면서 찾아왔다. 동아시아 냉전구조의 핵심을 이루던 미중 대립이 종말을 고하자 동아시아 국제정치는 변혁의 소용돌이에 빠지게 되었다. 이러한 흐름을 이용하며 김일성은 1971년 9월 “우리는 일본과의 국교를 수립하기 전에도 가능한 범위에서 기자, 기술자 등의 왕래를 적극 추진하고, 경제 및 문화 교류활동을 전개할 용의가 있다”며 일본과의 관계 개선 의지를 표명하였다. 이에 호응하여 일본에서는 자민당 등 국회의원이 11월 북일 국교정상화를 목표로 <일조우호촉진의원연맹(이하 일조의련)>을 결성하였다. 1972년 1월에는 <일조의련> 대표단과 북한의 <조선국제무역촉진위원회> 사이에 <일조 무역촉진에 관한 합의서>가 조인되어, 북일 무역은 급격히 증가하기 시작하였다(신정화 2002, 37; 류상영 2004, 152-153).

이러한 북일 관계의 개선은 1972년 7월 다나카 가쿠에(田中角榮) 내각이 수립되며 더욱 탄력을 받게 되었다. 다나카 내각은 데탕트를 이용하여 대미 자주 노선을 모색하였다. 미국의 우려에도 불구하고 미국보다 먼저 중국과 국교를 수립하였고 북베트남과도 국교정상화를 달성하면서, 동아시아 냉전체제 하에 관계가 단절되었던 공산 아시아와의 관계를 정

상화시켰던 것이다. 이러한 자주 외교 노선은 북한과의 관계 개선 의지로 연결되었다. 이미 살펴보았듯이 이러한 내각교체는 <일조의련>의 결성 등 '일조 우호운동'이 다시금 활성화 되는 사회상황과도 겹치면서 북일관계에 긍정적으로 작용했다.

무엇보다 북일관계의 개선에 걸림돌이 되었던 남북한의 대립 상황이 1972년 7월 남북공동성명의 발표로 완화되었다는 현실인식도 크게 작용하였다. 동시에 북한이 한일 기본조약의 폐기를 요구하던 기존 정책에서 벗어나 남북한 쌍방에 균등한 정책을 취할 것을 요구하였다는 것 또한 일본 외교의 부담을 경감시켜 준 것이었다. 실제 1973년 7월 오히라 마사요시(大平正芳) 외상은 "북한과의 관계가 후퇴하는 일은 있을 수 없고, 수출입은행 자금적용문제는 북한과 국교가 없어도 구체적인 프로젝트의 내용을 음미하여 사안에 따라 적용할 것이다"고 언급하며 북한과의 교류에 적극적 태도를 보였다. 심지어 다나카 수상은 6월 29일 중의원 외무위원회에서 유엔 총회에서 남북한을 동시 초청하는 결의안이 나오면 이에 찬성할 것이라며 실질적으로 '두 개의 한국' 노선을 취할 의사를 표명했다(신정화 2002, 39-40).

하지만 두 번째의 기회 또한 한국 요인에 의해 좌초되고 말았다. 한국은 일본의 대북 교류를 강력히 비난하며 이를 중지할 것을 요구하였다. 무엇보다 73년 6월 '6·23 선언'을 기점으로 남북관계가 다시 악화되고, 8월 발생한 '김대중 납치사건'으로 한일관계가 국교단절 수준에 이르자 일본 정부는 북일 접근보다 한일관계의 재구축에 중점을 둘 수밖에 없었다.

냉전 시기 북일관계에 대한 분석을 통해 다음과 같은 사실이 확인되었다. 첫째, 일본 내 보혁대립 구도 및 이에 기반 한 요시다 노선이라는 일본의 냉전전략 하에, 일본은 북한과의 교류를 촉진하려는 모멘텀이 상시적으로 확보되어 있었다는 점이다. 둘째, 이러한 모멘텀은 국제정치적 변화와 유사정권교체 효과를 유발하는 내각 교체에 의해 현실화된다는 점이다. 첫 번째 기회는 스탈린 사후 미소 평화공존 흐름에 기인하였으며, 두 번째 기회는 미중 화해라는 데탕트 흐름에 기인하였다. 미소 평화공존이라는 국제정치적 변화는 자주 외교를 추구하는 하토야마 내각의 수립과 연동되었고, 데탕트는 다나카 내각의 수립과 연동되며 북일 교류를 더욱 가속화시켰다. 셋째, 이러한 흐름에도 불구하고 일본의 대북 접근은 냉전이라는 구조적 제약으로 실패하게 되었다는 점이다. 두 번의 기회 모두 한국의 반발에 좌초되었다. 물론 그 배경에는 한일 간의 적극적 연계를 요구하는 미국의 냉전전략이 자리 잡고 있다. 일본의 냉전전략 또한 어디까지나 자유 아시아와의 연계를 우선하며 공산 아시아와의 연계는 미일 동맹의 허용 범위에서 이루어지는 것이었다. 결국 냉전 시기 북한의 대북정책은 국내정치상 북일관계 개선을 위한 모멘텀을 확보하고 있었음에도 불구하고, 냉

전이라는 구조적 제약에 의해 실행력이 담보되지 못했던 것이다.

### III. 탈냉전 이후 일본 대북정책 구도의 변화

#### 1. 탈냉전 이후 일본에게 있어 북한문제의 복잡성

1989년 냉전의 붕괴와 한국의 '북방외교'에 의한 한반도 냉전 구도의 약화는 일본의 한반도 정책에 큰 변화를 가져왔다. 무엇보다 남북한 동시 유엔 가입은 암묵적으로 두 개의 한국 노선을 취하던 일본에게 북한과의 국교정상화에 대한 명분을 제공해 주었다. 2차 세계 대전 패전 이후 단절되었던 양국 간 관계를 복원하지 못한 국가는 북한뿐이어서, '전후처리로서의 북일 국교정상화 주장'은 더욱 힘을 얻게 된 것이다. 더군다나 한국의 북방외교로 외교적 고립을 맞보았던 북한이 그 고립을 탈피하기 위해 일본과 미국에 접근하려는 경향을 보임에 따라, 일본의 대북 접근은 더욱 탄력을 받을 수 있었다.

하지만 북방외교에 의해 한반도에서 한국의 외교적 승리가 확고해지고, 한국의 경이로운 경제성장으로 한국과의 체제경쟁에서 패배가 확실해진 북한이 핵·미사일 개발을 통해 군사적 우위를 확보하려는 전략으로 전환되자 일본의 대북 정책에 새로운 복병이 생겼다. 즉 북한의 핵과 미사일은 직접적으로 일본에게 위협으로 다가오게 되었고, 이에 따라 일본은 북한 문제를 안전보장 측면에서 사고할 수밖에 없는 상황이 벌어진 것이다.

또한 납치문제의 대두는 일본의 대북 정책을 더욱 복잡하게 만들었다. 냉전 시기 일본 내에는 권위주의 한국보다는 지상낙원으로 소개되었던 북한에 대한 인식이 좋았던 것이 사실이다. 이는 혁신세력의 '조일 우호운동'에 기인한 것이었다. 하지만 납치문제로 인해 이러한 대국민 인식이 악화되어, 일본의 대북정책에 걸림돌로 작용하게 되었다.

무엇보다 북한 핵문제는 '북한문제의 국제화'를 가져와 핵문제 해결을 위한 주변국과의 정책공조가 중요해지면서, 북일관계는 단순한 양국 간 관계에 머물지 않고 북미관계와 남북관계에 연계되는 경향을 보였다. 냉전이라는 구조적 제약이 제거되는 듯 보였던 북일관계는 다시금 '북한문제의 국제화'라는 구조적 제약에 처하게 된 것이다.

결국 탈냉전기 일본의 대북정책은 두 개의 한국 노선에 반발하며 북일 접근을 억제하던 한국의 정책변화, 마지막 남은 전후처리를 완결해야 한다는 사명 의식이 긍정적 요인으로 작용하는 반면, 납치문제로 인해 북한에 대한 죄의식이 희석되고 동시에 핵과 미사일 문제

로 인해 북한문제를 안전보장 차원의 문제로 인식하는 경향이 늘어나면서 부정적 요인으로 작동하게 되었다. 더군다나 북한 문제의 국제화가 진척되는 상황에서 국제적 공조를 의식하지 않을 수 없게 되어 일본의 대북정책은 더욱 복잡한 양상을 보이게 되었다.

실제 이러한 복잡화된 북일관계는 탈냉전 이후 조금씩 그 모습을 드러내기 시작했다. 1990년 가네마루 신(金丸信) 대표단의 방북은 탈냉전 이후 첫 북일 접촉이었다. 한국정부는 1988년 7월 ‘7·7선언’을 발표하여 남북한 교차 승인 등 남북한 관계 개선 의지를 보였으며, 일본은 이에 호응하여 북한과 대화할 용의가 있다고 표명하였다. 북한은 1989년 1월 11일 1) 한국 일변도 정책의 폐지, 2) 식민지 지배에 대한 사죄, 3) 배상금 지불의무 등 세 가지를 북일관계 개선의 조건으로 제시하였고, 일본 정부는 동월 20일 정부견해를 발표하여 북한에 대해 적대정책을 취하고 있지 않으며, 과거에 근린제국 국민에 막대한 고통과 손해를 끼친 것을 깊게 자각하고 있다며 조건 없는 대화를 제안하였다. 결국 외교적 고립을 탈피하고자 하는 북한과 탈냉전을 이용하여 전후처리를 종결하고 싶었던 일본 양국의 의사가 합치되어 1990년 9월 가네마루를 단장으로 하는 자민당과 사회당 대표단이 방북을 하게 되었다. 여기에서 발표된 3당 공동선언에서 식민지 지배에 대한 사죄, 식민지 지배 및 전후 45년간에 대한 배상이 합의되면서 북일 국교정상화 교섭을 시작하는 계기를 만들었다(신정화 2002, 43-44).

하지만 1991년 1월부터 1992년 11월까지 8차에 걸친 북일 국교정상화 교섭은 성과 없이 좌초되었다. 한국이 한국과의 사전협의 없는 북일 접근에 민감한 반응을 보이면서 강력 항의했기 때문이다. 한국은 북일접근이 반드시 북한 핵사찰 문제와 남북관계 개선과 연계되어야 하며, 북일관계 개선이 이들 문제보다 선행되어서는 안된다는 입장을 취하고 있었다. 미국 또한 핵사찰 문제를 북일관계와 연계시켜야 한다며 북일 접근에 부정적이었다. 일본 국내에서도 식민지 시기뿐만 아니라 전후 45년에 대한 배상을 합의한 것을 두고 비판적이었다. 물론 북일 간에도 과거 한일 국교정상화 교섭처럼, 사죄문제와 배상문제 등에서 이견을 좁히지 못한 측면도 교섭 실패의 원인이었다. 실제 3차 회담이후 일본이 미국의 요구에 따라 본격적으로 핵사찰 문제를 북일 교섭의 의제로 올리고자 하면서 교섭은 본격적으로 대립국면으로 전환되었다. 또한 배상 문제에 있어 일본은 한국을 의식하여 65년 체결되었던 한일기본조약 방식(경제협력 방식)을 취하지 않을 수 없었으며, 배상 지불을 요구하는 북한과 의견 차이를 좁힐 수 없었다(양기웅·김준동 2006, 118-122).

그러나 일본은 ‘전후처리 종결 외교’를 멈추지는 않았다. 1995년 3월 연립여당(자민당, 사회당, 신당 사키가케) 대표단, 1999년 12월 무라야마 토미이치(村山富市) 대표단이 방북하

여 북일 회담의 재개를 탐색하였던 것이다. 이러한 노력으로 2000년 제9차와 10차 북일 교섭이 개최되었지만 양국은 전혀 접점을 찾지 못하였다. 무엇보다 1997년 요코다 메구미(横田めぐみ) 납치 의혹이 표면화되면서 일본 사회에 납치문제에 대한 인식이 제고되었고, 이에 따라 일본이 납치문제를 적극적으로 제기했기 때문이다. 또한 1998년 8월 대포동 미사일 문제가 새롭게 대두되면서 북일 교섭에 부정적 영향을 미쳤다(양기웅·김준동 2006, 122-129).

## 2. 대북 정책을 둘러싼 일본 정치지형의 변화

이렇듯 탈냉전 이후에도 일본은 전후처리의 종결이라는 사명 의식 속에 북한과의 국교정상화를 달성하려는 모습을 보였다. 하지만 북한 핵문제, 미사일 문제, 납치문제가 본격적으로 대두되면서 북일관계는 복잡한 양상을 보이게 되었다. 한국 정부는 여전히 일본이 한국과의 사전협의 하에 북한에 접근할 것을 요구하였고, 남북관계 개선과 북일관계 개선을 연계시키면서 호흡조절을 요구하였다. 미국 정부는 핵문제를 우선하면서 북일 교섭에서 핵문제를 중요 의제로 다룰 것을 요구하였다. 결국 미국과 한국의 대북정책이 여전히 북일관계를 압박하는 구조에는 큰 변함이 없었다.

일본 국내에서도 핵, 미사일, 납치문제가 본격화되면서 북한문제를 전후처리의 종결이라는 측면보다는 안전보장 측면에서 사고하는 경향이 강해졌다. 특히 사회당의 몰락 등 보혁대립의 종언으로 전후 처리 측면에서 북한과의 국교정상화를 구가하던 혁신세력이 사실상 정치적 영향력을 상실하면서 이러한 경향은 가속화되었다.

탈냉전 이후 대북 정책을 둘러싼 일본의 정치지형은 기실 미일동맹에 대한 평가에 근거하고 있다. 일본 내에는 일본외교의 근간이 미일동맹이라는 것에 합의가 존재하지만, 미일관계를 어느 정도 상대화할 것인가, 아시아 외교와의 정합성을 어떻게 확보할 것인가에 대한 이견이 존재한다.<sup>6)</sup> 예를 들면 97년 주년사태법 등 미일 신가이드라인 관련 국내법규 제정과 정에서 외무성 내부에 미일동맹의 위치설정을 둘러싸고 의견대립이 있었다. 당시 북미국 심의관이었던 다나카 히토시(田中均)와 조약국장이었던 다케우치 유키오(竹内行夫) 논쟁의 핵심은 다음과 같았다(藥師寺克行 2003, 68).

6) 탈냉전 이후 일본의 외교전략과 아시아 외교를 둘러싼 대립구도에 대해서는 최희식(2009a)을 참조.

竹内(行夫)와 같이 미일안보체제가 일본의 안전보장 정책의 대전제라는 종래의 외무성 사고방식에 입각하면, 일본 외교 안전보장 정책은 미국에 보조를 맞추면 되는 것이다.

반면, 田中(均)와 같이 미일안보는 일본 안보정책의 일부에 불과하다는 입장에서 서면, 주변사태법의 내용과 해석의 문제 만에 머물지 않는다. 미일안보 이외의 부분을 어떻게 할 것인가? 정치, 경제, 안전보장 면에서 깊은 관계에 있는 아시아 외교, 대부분의 석유를 의존하는 중동 외교 등 일본이 독자적으로 생각하지 않으면 안되는 문제가 수없이 대두된다.

위와 같은 미일 동맹을 둘러싼 의견 대립은 실제 외무성 양대 파벌인 북미국과 아태국 사이의 의견대립이었다. 이러한 의견대립은 고이즈미 이치로(小泉純一郎) 방북을 둘러싼 내부 대립으로 확대되었다. 고이즈미 방북을 둘러싸고 미국은 너무 성급하다는 경고의 메시지를 보냈고, 자주외교의 측면을 강조하는 아태국 그룹과 대미 협조노선을 강조하는 북미국 그룹 사이에 격렬한 논쟁을 유발하였던 것이다(藥師寺克行 2003, 22-29; 田中均·田原總一郎 2005, 76-82). 즉 미일동맹에 대한 사고방식이 아시아 외교를 둘러싼 외교 전략에 균열을 초래한 것이다.

이렇듯 일본 내에는 미일동맹을 상대화하며, 아시아 외교와의 정합성을 추구하려는 그룹이 존재한다. 이러한 성향은 아시아 외교의 강화, 특히 대북 외교의 강화로 나타날 가능성이 높다. 후술하듯 대북대화 노선을 추구하던 후쿠다 야스오(福田康夫) 정권은 대표적 예이다. 후쿠다 정권은 '미일동맹과 아시아 외교의 공명(共鳴)'을 주장하며 아시아 외교에 중점을 두며 미일동맹을 이에 정합시키려고 하였다. 특히 주목할 것은 미일동맹을 아시아 태평양 지역의 공공재로 위치 설정함으로써 미일동맹의 재해석을 시도했다는 점이다.<sup>7)</sup> 지금까지 미일동맹을 정당화하는 논리가 일본 안보의 확립 등 자기중심적이었다. 예를 들면 아베 신조(安倍晋三 2006, 129)는 다음과 같이 미일동맹을 정당화하고 있다.

일본은 동맹국으로써 미국을 필요로 했다. 왜냐하면 일본은 독자적 힘으로 안전을 확보할 수 없기 때문이었다. 이러한 상황은 지금도 변함이 없다. 자국의 안전을 위한 최대한의 자조노력, 자국은 자신이 지킨다는 기개가 필요한 것은 말할 필요도 없지만, 핵 억지력이나 극동 지역의 안정을 생각하면 미국과의 동맹은 불가결하며 미국의 국제사회에서의 영향력, 경제력, 그리고 최강의 군사력을 고려하면 미일동맹은 최선의 선택이다.

7) 일본 외무성 HP [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk\\_0522.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/20/efuk_0522.html)(검색일 2008. 10. 20)

이런 점에서 신후쿠다 독트린에서 나타난 미일동맹의 정당화 논리는 미일동맹과 아시아 외교를 양립시킬 수 있는 가능성을 보여준 것으로 매우 흥미로운 것이다. 실제 미일동맹과 미중관계의 양립을 추구하며 새로운 대중 외교 전략을 제안한 PHP 종합연구소의 <일본의 대중 종합전략(2007년 12월)>에서도 “미일동맹을 강화해 가는 경우에, 아시아 지역에 있어서 동맹의 공공재로서의 의의를 어떻게 높여갈 것인가를 검토함과 동시에, 미일동맹과 미·일·호 전략대화가 중국 봉쇄를 의도하지 않는다는 것을 설명하여 중국의 우려를 제거하려는 노력이 필요하다”고 언급하고 있다(PHP総合研究所 2007).

이러한 흐름은 미일동맹의 상대화로 획득되는 외교적 상상력을 아시아로 향하게 하여 외교 지평을 확대하려는 경향을 보였다. 이러한 사고는 ‘아시아의 일원’으로서의 자기인식을 전면화하면서 아시아와의 선린 우호관계 구축이라는 내재적 동인을 바탕으로 외교적 지평을 확대하려는 ‘내재적 접근’<sup>8)</sup>으로 볼 수 있다. 결국 내재적 접근은 아시아 외교를 강화하며, 북한과의 국교정상화에 상대적으로 적극적인 형태로 나타난다. 아시아 외교를 논함에 있어 국교정상화를 이룩하지 못한 북한과의 관계는 핵심적인 문제가 되기 때문이다. 실제 자민당 의원 그룹인 <한반도 문제 소위원회>는 북일 대화로 납치문제 및 핵·미사일 문제를 포함한 양국의 현안을 포괄적으로 타결하여 국교를 수립할 것을 주장하며 2007년 12월 결성되었다. 고문이었던 야마사키 타쿠(山崎拓)는 아베 내각의 대북 정책을 비판하면서 대북 경제제재의 해제 및 북일 직접 대화를 주장하였다. 민주당에서도 2008년 2월 <한반도 문제 연구회>를 조직하여 납치문제에 집착하지 않고 북일 대화로 문제를 해결할 것을 촉구하였다. 이 두 조직이 모태가 되어 2008년 5월 <북일 국교정상화 추진 의원연맹>이 발족되었다. 여기에는 아시아 외교를 중시하는 가토 고이치(加藤紘一), 간 나오토(菅直人), 이와쿠니 테츠히로(岩國哲人), 가와카미 요시히로(川上 義博) 등이 참가하면서 북일 국교정상화의 조기 달성을 촉구하였다. 이들 멤버들은 미일 동맹에 안주하는 일본 외교에 비판적이며, 미일 관계에서 벗어나 독자적 외교의 추구를 주장하던 정치인들이었다.

반면에 중국과 북한을 의식하며 미일동맹을 주축으로 전략적 외교를 추구하려는 그룹이 존재한다. 아베 정권의 ‘가치관 외교’, 아소 타로(麻生太郎)의 ‘자유와 번영의 호’ 구상은 대표적인 사례이다(최희식 2009a, 41-45). 이러한 흐름에서는 중국과 북한 등 ‘이질국가’의 위

8) 내재적 접근과 이하에서 설명하는 외재적 접근은 기존연구에서 아시아 주의와 미일동맹 우선주의로 불리는 경향이 존재한다. 그러나 일본의 국가 아이덴티티가 아시아의 일원 의식을 강조하며 아시아 내부에 존재하려는 의식과 아시아를 상대화하며 아시아의 밖에 존재하려는 의식 사이에서 분열하는 것을 강조하기 위해 내재적 접근과 외재적 접근이라는 개념을 사용하고자 한다.

협이 강조되면서 이러한 위협을 해소하기 위해 미국 등 '동질국가'와의 협력 및 이를 엮어낼 수 있는 '가치관 외교'가 강조된다. 이는 동질국가의 가치관으로 아시아, 특히 중국과 북한 등 이질국가를 포섭하려는 '외재적 접근'으로 볼 수 있다. 따라서 북한 문제를 안전보장의 문제로 인식하면서, 북한에 대한 독자적 압력 및 한미일 공조에 의한 국제적 압박을 주장하고 있다. 아베 신조 전수상, 아소 타로 전수상은 이러한 흐름의 대표적 존재로서 '납치문제'의 해결 없이는 북일 국교정상화 없다'는 기본 정책에 입각해 북한에 대한 경제제재를 강력히 주장하였다. 2002년 2월 결성된 <북한에 납치된 일본인을 조기에 구출하기 위해 행동하는 의원연맹(이하 납치의원)>은 이러한 강경 노선의 대표적 단체이다. 이 단체는 <북한 납치피해자 가족 연락회(이하 가족회)>와 <북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(이하 구출회)>와의 긴밀한 협력관계 속에서 납치문제를 우선하면서 위 문제의 완전한 해결 없이는 북한과 국교를 수립해서는 안된다고 주장한다. 이들 그룹은 납치문제와 핵·미사일 문제를 이유로 경제제재 등 강경한 대북정책을 주장할 뿐만 아니라, 북한의 위협을 해소하기 위해 일본의 적극적 방위정책을 요구하며, 이를 위해 미일 동맹을 강화해야 할 것을 역설하고 있다. 동시에 '동질국가' 한미일 공조에 의한 대북 압박을 주장하고 있다. 물론 이들이 말하는 한미일 공조라는 것은 어디까지나 보수적인 것으로, 한국의 대북 포용정책에 비판적이었다.

문제는 후자의 경향(외재적 접근)이 강해지며, 내재적 접근의 목소리가 약해지고 있다는 점이다. 중국의 대두와 북한 문제의 국제화 등 국제정치의 변화가 이러한 경향을 강화했음에 틀림없다. 이러한 중국 문제와 북한 문제의 대두는 아시아에 대한 죄의식에 바탕을 두고 '전후 처리' 관점에서 사고하던 아시아 외교에 대한 정서적 측면을 와해시키고, 아시아 문제를 안보 측면으로 접근하도록 하는 동인이 되었다. 이른바 '안보 내셔널리즘'이 강화된 것이다(송주명 2001, 4-7).

이와 더불어 국내적 요인, 즉 전후세대의 등장과 같은 정치사회적 변화 및 정책결정과정의 변화가 일본 대외 전략의 전환을 가져왔다. 특히 전쟁 기억이 없으며 전략적 외교론에 입각한 전후세대의 등장은 일본 사회의 전반적 보수화 흐름과 맥을 같이하며, 외재적 접근을 강화하고 있다. 동시에 90년대 이후 강조된 정치주도 외교정책결정의 강조로 인해 '정치화된 문제(politicized issues)'에 있어 국민여론에 민감해지는 경향이 증대되고 있으며, 특히 양당제의 정착으로 여야 간 정권교체가 언제든지 현실화될 수 있는 상황에서 국민 여론에 더욱 민감해지는 경향이 강화되고 있다. 이에 따라 중국과 북한에 대한 일본 국민의 반감이 증대되고 있는 상황에서 외재적 접근이 강화되고 있다.

## IV. 탈냉전 시기 일본의 정치변동과 대북정책

앞서 살펴보았듯이, 탈냉전 이후 일본의 대북정책에 관한 정치 지형도는 크게 변화하였다. 대북정책을 둘러싼 구도는 탈냉전이라는 국제질서의 변화, 핵미사일 문제 및 납치 문제의 대두, 북한문제의 국제화로 인해 복잡화되고 있다. 또한 일본 국내의 대북정책을 둘러싼 정치지형도 미일 동맹을 상대화하여 얻어진 외교적 상상력을 북한을 포함한 아시아 외교에 전개하며 아시아와의 우호관계를 통해 외교적 지평을 확대하려는 그룹(내재적 접근), 중국과 북한 문제를 안전보장 문제로 인식하며 미국 등 동질국가와의 협력을 통해 이들을 포섭하려는 그룹(외재적 접근)이 갈항하고 있다. 이하에서는 이러한 상황에서 정치변동이 대북정책에 어떠한 변화를 일으키는지를 고이즈미 정권과 후쿠다 정권을 예로 들어 분석하고자 한다.

### 1. 고이즈미 정권의 등장과 대북정책

2001년 4월 자민당 총재선거에서 고이즈미 준이치로는 자민당 정치의 개혁 및 구조개혁론을 기치로 내걸고 총재로 선출되었다. 특히 고이즈미의 승리는 자민당 개혁을 바라는 국민여론을 등에 업고 파벌정치에 의한 총재선거라는 기존의 선거행태를 파괴한 것이었다. 당초 당내 최대 파벌의 후보자였던 하시모토 류타로(橋本龍太郎)의 승리가 예상되었으나, 당내 예비선거에서 여론의 지지를 등에 업고 고이즈미가 압승을 거두자 당 소속 국회의원 선거에서도 승리를 획득한 것이다. 결국 고이즈미의 승리는 높은 지지도를 바탕으로 하는 '포플리즘적 정치행태'를 예고한 것이었다(石川眞澄 2006, 258-260).

이러한 국민의 높은 지지율과 자민당 정치의 개혁 노선은 '관저(官邸)<sup>9)</sup> 외교'라는 새로운 형태를 유발하였다. 즉 9·11 테러가 발생하자 고이즈미 정권은 발 빠른 대응으로 <테러특별조치법>을 제정하여 자위대를 인도양에 파견해 미군을 지원했다. 또한 <이라크 특조법>을 제정하여 자위대를 이라크에 파견하여 미국의 이라크 전쟁을 지원했다. 동시에 군사 분쟁이 발생할 경우 자위대의 행동을 법률적으로 정비한 <유사사태법>을 성립시켰다. 위 법

9) '관저'는 청와대나 백악관처럼 수상이 직무를 수행하는 곳을 의미한다. '관저 외교', '관저 주도'라는 말은 수상과 이를 보좌하는 비서그룹(관방장관, 보좌관 등)이 정책결정을 주도하는 것을 의미한다.

률의 제정과정에서 수상 관저가 정책방향을 설정하고 법률제정과정을 주도하였다. 이는 자민당 정무조사회를 중심으로 관료 및 이익단체와의 조정을 거친 후 법률이 통과되는 '상향식 정책결정과정'과는 대조적인 것으로, 높은 지지율을 바탕으로 수상 중심의 '하향식 정책결정과정'을 보여주는 것이었다.

이러한 새로운 정책결정과정은 대북 정책에도 반영되었다(손기섭 2007, 63-66). 고이즈미 수상은 2002년 9월 전후 최초로 북한을 방문한 수상이 되었다. 고이즈미의 방북은 철저하게 관저가 주도하는 양태였다. 방북을 위한 교섭은 비밀외교로 진행되어, 다나카 히토시 외무성 아시아태평양국 국장, 후쿠다 야스오 관방장관, 후루카와 테이지로(古川貞二郎) 관방부장관 등 한정된 인물만이 관여되었다. 고이즈미 정권의 높은 지지율을 지탱하던 아베 신조 관방부장관은 배제되었다. 이미 언급했듯이 다나카와 후쿠다는 북일 국교정상화를 통해 외교 영역의 확대라는 자주외교를 구상하던 내재적 접근의 대표적 존재였다. 반면 아베 신조 관방부장관은 외재적 접근과 대북 압력 노선의 대표적 존재였다. 결국 초기 고이즈미 정권의 대북정책은 철저하게 내재적 접근을 시도하는 그룹이 주도하는 양상이었다(船橋洋一 2007, 47-49).

물론 고이즈미의 방북은 북한의 적극적 태도 때문이었다. 북한은 조지 부시(George W. Bush) 대통령의 당선에 확정된 직후 모리 요시로(森喜朗) 정권 시기에 북일 정상회담을 타진해 왔다. 이는 부시 정권의 등장으로 대미 외교가 정체될 것을 예상한 북한이 일본과의 대화를 통해 미국에 압력을 구사하려는 전략 때문이었다(小牧輝夫 2003, 47-48). 9·11 테러 이후 북한의 대일 접근은 더욱 강화되어 '미스터 X'로 호칭되는 김정일 측근과의 비밀 교섭이 진척되었고, 결국 고이즈미 수상의 정치적 결단에 의해 방북이 이루어졌다. 그러나 고이즈미 수상은 다나카의 외교전략에 전적으로 동의한 것은 아닌 듯 보인다. 고이즈미 수상에 있어 가장 중요한 과제는 납치문제의 해결이었으며, 북일 국교정상화는 이후 천천히 달성해도 된다는 생각을 하고 있었기 때문이다(船橋洋一 2007, 18, 52).

동시에 북일 정상회담은 2000년 남북 정상회담으로 인한 남북관계의 개선에 크게 영향을 받았다. 이전까지 한국은 한국과의 사전협의 없는 북일 관계의 진전에 반대를 해왔으며, 남북관계와 북일관계를 연계시킬 것을 요구해왔다. 하지만 김대중 정권의 등장 이후, 한국은 이러한 요구를 철회하였으며, 오히려 남북관계 및 북미관계와 무관하게 일본과 북한이 관계를 개선하도록 독려해왔다. 결국 2000년 남북 정상회담과 이로 인한 남북관계의 개선은 일본에게 대북접근에의 제약성을 제거해준 것이다. 이후 노무현 정권에서도 기본적으로 김대중 정권의 대북정책이 유지되면서, 더 이상 남북관계가 북일관계와 연동하지 않는 새

로운 구도가 나타났다.

이러한 배경 하에 2002년 9월 개최된 북일 정상회담에서 ‘평양선언’이 채택되었고, 이는 현재까지 북일 관계의 기본 문서로 자리 잡고 있다. 평양선언에는 역사문제 및 현안사항을 포괄적으로 해결하여 북일 국교정상화를 달성해야 한다는 기본 인식이 천명되었다. 2항에서는 식민지 지배에 대한 일본의 반성이 명문화되었으며, 지금까지 문제가 되었던 배상문제를 한일 국교정상화 방식인 ‘경제협력 방식’으로 해결하기로 합의를 했다. 3항에서는 “일본 국민의 생명과 안전에 관련된 현안문제”, 즉 납치문제와 북한 공작선 문제에 대해 북한이 “금후 (다시 이런 것들이) 생기지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 확인했다.” 또한 4항에서는 “핵문제 및 미사일 문제를 포함한 안전보장 상의 문제에 대해서 관계국 간의 대화를 촉진하여 문제해결을 추구할 필요성을 확인했다.” 이 처럼 평양선언은 북일 국교정상화 교섭에 있어 걸림돌이 되었던, 역사문제, 배상문제, 납치문제, 핵·미사일 문제를 포괄적으로 해결하여 북일 국교정상화를 달성한다는 비전을 제시한 것으로 큰 의미가 있다. 특히 김정일은 납치문제에 대해 솔직히 인정하고 재발 방지를 약속함으로써 큰 진전을 보였다.

문제는 납치된 일본인 중 5명이 살아 있고, 8명이 죽었다는 북한의 납치문제 조사 결과였다. 납치라는 국가적 범죄의 상징적 피해자였던 요코다 메구미와 아리모토 게이코(有本恵子) 두 사람이 사망한 것으로 전달되자, 일본 여론의 대북 인식은 극히 악화되었다. 또한 비밀외교에 대한 비판, 우파 세력의 견제로 인해 고이즈미 대북정책에 대한 비판은 격화되었다. 결국 고이즈미 정권은 10월 “납치문제를 최우선 사항으로 처리해 나간다”는 기본 방침을 발표하며, ‘납치 역류’에 의한 국민 여론의 악화를 의식하지 않을 수 없었다. 이에 따라, 고이즈미 정권의 대북 외교는 아베 신조 관방부장관 등 대북 강경정책을 주도하는 그룹과 다나카 등 대북 대화노선을 주도하는 그룹 사이에 치열한 갈등을 유발하게 되었다.

이러한 갈등 구조는 고이즈미 1차 방북 이후 현재화되었다. 2002년 10월 15일, 북한은 생존한 것으로 알려진 납치피해자 5인을 일본의 요구에 따라 ‘일시적’으로 일본에 귀국시켰다. 후쿠다 관방장관은 일단 약속대로 다섯 명을 돌려보낸 후 추후 교섭을 통해 영구 귀국시키려고 했지만, 국민 여론을 등에 업은 아베 관방부장관의 강경한 항의에 부딪쳐 결국 다섯 명을 돌려보내지 않았다(船橋洋一 2007, 71-72). 이렇듯 아베 등 대북 강경파의 영향력이 확대되면서 북일 관계가 악화되는 듯 했으나, 다시금 다나카와 후쿠다의 리더십 하에 납치문제 해결을 위해 고이즈미 수상의 재방북이 추진되었고 2004년 5월 고이즈미 수상은 두 번째 방북하였다. 그 결과 북한은 납치피해자 가족 3인을 일본에 귀국시켰고, 2005년 11월에 요코다 메구미의 유골을 일본에 전달하며 납치문제의 진화에 나섰다. 하지만 위 유골이

DNA 감정결과 제 3자의 것으로 판명되자 대북 여론은 다시금 격화되었다.

결국 이러한 갈등 구조는 대북 여론의 악화로 인해 아베를 중심으로 하는 대북 강경파의 승리로 귀착되었다. <외무심의관>까지 승진하였던 다니카는 2005년 8월 퇴임하게 되고, 10월에는 관방장관으로 아베 신조가, 외상으로 아소 타로가 임용되면서, 대북 강경파가 전면 에 배치되었다. 이에 따라 고이즈미 정권의 대북정책은 이후 강경정책으로 일관하게 되었다. 실제 일본 정부는 2004년 2월 '개정 외환법'과 동년 6월의 '특정 선박 입항금지 특별조치법'을 제정하여 대북 제재를 강화하였다. 이 과정에서 대북 강경파의 역할이 상당했다. 급기야 2006년 6월에는 '북한 인권법'이 제정되어 납치문제 해결이 국가의 책무로 규정되었고 대북 경제제재 등에 대한 법률적 기반이 완성되었다. 동년 7월 북한의 미사일 발사는 이러한 대북 강경정책을 더욱 강화시킬 뿐이었다(윤홍석 2007, 198-200).

동시에 북미관계의 악화도 북일관계의 정체를 불러일으켰다. 고이즈미 수상의 1차 방북 계획을 전달받은 미국은 북한의 고농축 우라늄 개발 의혹을 일본에 전달하며 북일 정상회담 시에 이를 언급해달라는 요구를 하였다. 실제 2002년 고이즈미 1차 방북 직후 10월 3일 켈리(James A. Kelly) 미국무차관보가 방북했을 시 북한은 핵개발을 시인했으며, 이에 20일 파월(Colin L. Powell) 국무장관은 "미국으로써 북미제네바 합의를 무효로 간주할 수밖에 없다"는 견해를 피력하기에 이르렀다. 이로써 '제 2차 핵위기'가 시작되었고, 북미관계는 급격히 악화되었다. 미국은 11월 대북 경유지원의 중단을 발표했고, 이에 북한은 12월 영변 핵시설 재가동을 선언하고 봉인과 감시카메라를 철거하였다. 급기야 2003년 1월 북한은 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하였다. 물론 중국의 중재로 3월 6자회담이 시작되었으나, '선의적 무시정책(benign neglect)'으로 일관하던 미국의 대북 정책으로 인해 북미관계는 악화 일로였다. 2005년 10월 미국이 대북 금융제재를 발동함으로써 6자회담조차 그 탄력을 상실하고 북미관계가 극단적 갈등에 치닫게 되자 고이즈미 정권의 대북정책은 진전될 수 없었다.

이렇듯 북미 관계가 악화되면서 핵문제가 국제문제화되고 국내적으로는 납치문제와 핵·미사일 문제의 동시다발적 전개로 인해 여론이 격화되자, 아베와 같은 대북 강경파의 목소리가 증대되었고, 이에 따라 고이즈미 정권의 대북정책은 초기 대화 노선에서 강경 정책으로 전환할 수밖에 없었다.

2006년 9월 아베 정권의 수립은 이러한 현상을 가속화하였다. 아베는 고이즈미 초기의 대북 대화 노선에 저항하며 납치문제로 인해 격화된 여론을 이용하여 대북 정책의 수정을 주도한 인물이었다. 이에 아베 수상은 정권 수립 직후 9월 29일 수상 기구로써 <납치문제

대책본부>를 조직하여 납치문제 해결을 최우선 과제로 추진할 뜻을 명확히 했다. 10월 16일에는 “납치문제의 해결 없이 국교정상화는 없다”라는 인식을 구체화했다. 또한 자파 출신 나카야마 요코(中山恭子) 참의원을 새롭게 신설한 <납치문제 담당 내각총리대신 보좌관>으로 임용하여 납치문제 해결에 대한 강한 의지를 보였다. 동시에 북한에 대한 강경 입장을 취하던 아소 타로를 외상으로 임명하는 등 대북 강경과를 전면으로 포진시켰다.

특히 10월 9일 북한의 핵실험 강행은 대북 강경노선을 더욱 강인하게 견인하였다. 국제사회는 북한의 핵실험에 민첩하게 대응하여 14일 유엔 결의안 제1718호를 성립시켜 북한에 대한 경제 제재를 실시하였다. 일본은 이보다 더 나아가 독자적 경제제재를 실시하였다. 10월 11일, 북한 국적 국민의 일본 입국 금지 조치를 실시하였으며, 14일에는 북한 국적 선박의 입항 금지, 북한으로부터의 수입의 전면 금지, 만경봉호의 입항 금지를 실시하였다.

이에 따라 북일관계는 정체할 수밖에 없었다. 실제 2007년 3월과 9월에 개최되었던 <북일 국교정상화 작업부회>는 납치문제로 결렬되었다. 일본은 모든 납치피해자 및 그 가족의 안전 확보와 귀국, 납치 진상의 규명, 납치 실행범의 양도를 요구하였으나, 북한은 “일본의 문제제기에 대해 지금까지 할 수 있는 것을 해 왔다, 납치문제는 이미 해결되었다”는 주장을 반복할 뿐이었다.<sup>10)</sup>

## 2. 후쿠다 정권의 등장과 대북정책

후쿠다 정권은 아베 수상의 갑작스런 사퇴로 2007년 9월 수립되었다. 후쿠다 수상은 아베 수상과는 달리, 역사 문제에 대한 자성적 대응 및 아시아 외교를 중시하는 태도를 보였다. 무엇보다 “자립과 공생”을 주장하며 생활자 중심 정치를 표방하며, 고이즈미 정권 이래 지속되어 오던 구조개혁 노선을 수정하려 했다. 그런 의미에서 후쿠다 정권의 수립은 유사정권교체로 볼 수 있다.

이렇듯 아시아에 대한 내제적 접근을 시도하는 후쿠다 정권의 수립으로 대북 정책에 있어 전환이 있을 것으로 기대되었으며, 이러한 흐름을 가속화시키기 위한 활동이 정치권 및 시민운동 그룹에서 활발하게 전개되었다. 이미 언급했듯이, 대화를 통한 양국 간 현안문제의 포괄적 해결을 목표로 자민당 의원 그룹인 <한반도 문제 소위원회>가 2007년 12월 결성되었고, 민주당에서도 2008년 2월 <한반도 문제 연구회>가 조직되었다. 이 두 조직이 모

10) 일본 외무성 HP [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/seijyoka.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka.html)(검색일 2009. 11. 30)

태가 되어 2008년 5월 <북일 국교정상화 추진 의원연맹>이 발족되었다. 동시에 2008년 7월 월간지 <세계>는 “지금이야말로 대화를 해야 할 때”라는 특집을 마련하여 북일 대화를 요구하는 지식인의 목소리를 전달하였다(世界編集部 2008). 또한 와다 하루키(和田春樹) 동경대 명예교수 등 북일 국교정상화를 요구하는 <일조(日朝) 국교촉진 국민협회>가 활동을 재개하며 북일 대화를 촉구하였다. 물론 이러한 대북 정책의 전향적 흐름은 후술하듯 2007년 2월과 10월 <비핵화를 위한 초기단계 조치>와 <비핵화를 위한 차기단계 조치>가 합의되면서 북미관계가 호전되는 국제정치적 상황에 기인하는 측면도 컸다.

이에 2007년 10월 9일, 중의원 예산위원회에서 후쿠다 수상은 다음과 같이 발언하며, 고이즈미 초기의 대북정책으로 전환할 뜻을 명확히 하였다.<sup>11)</sup>

북일 교섭이라는 것은 과거의 불행한 관계를 청산하는 것이지만, 납치, 핵, 미사일 등 제 현안도 있으며, 이것을 포괄적으로 해결하려는 것이 평양선언의 취지입니다. 그리고 그 위에서 북일 국교정상화를 실현한다는 것, 이러한 생각과 방침을 일관되게 견지해 나가겠습니다.

이러한 후쿠다 수상의 자세는 납치문제 해결을 북일 국교정상화의 전제조건으로 제시하며 대북 강경입장을 주장하던 아베 수상의 대북정책과 달리, 평양선언에 기초하여 포괄적 해결을 주장했다는 측면에서 고이즈미 정권 초기의 대북정책과 유사했다.

이러한 흐름으로 인해 2008년 6월과 8월에 개최된 <북일 실무자 회의>에서 납치문제에 대해 일정 정도의 합의를 이룰 수 있었다. 일본은 납치문제 등 제 현안의 해결에 북한이 구체적인 행동을 취하면 대북 제재 일부를 해제할 용의가 있다는 뜻을 밝혔고, 북한은 이전까지의 “납치문제는 이미 해결되었다”는 자세에서 후퇴하여 납치문제 재조사를 실시할 것을 약속하였다. 동시에 북한은 유도호 납치범 문제 해결을 위해 협력할 의사를 표명하기도 했다. 반면 일본은 이러한 북한의 태도 변화에 호응하여 인적 왕래 규제를 해제하고, 북일 직항편의 규제도 해제하기로 했다. 동시에 북한 수입 금지 조치 및 북한 선적 입항 금지 조치도 완화하여 인도적 관점에서 민간의 인도지원물자의 운송을 위해서는 북한 선적 입항을 허용하기로 했다.<sup>12)</sup>

11) 일본 국회의사록 검색시스템 <http://kokkai.ndl.go.jp/>(검색일 2009. 11. 30)

12) 일본 외무성 HP [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/abd/jitsumu\\_gai.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/jitsumu_gai.html)(검색일 2009. 11.

그러나 후쿠다 정권 하의 새로운 움직임은 어떠한 성과도 달성하지 못하였다. 이는 고이즈미 방북 이후 전개된 '납치 역류' 현상이 일본 사회에 뿌리 깊게 자리 잡았기 때문이다. 실제 아베 신조, 나카가와 쇼이치(中川昭一), 아소 타로 등 보수 인사 30여 명이 참가하여 '眞보수정책연구회'를 설립하여, '리베럴 세력'으로 구성된 후쿠다 정권의 지도부에 대한 견제를 가속화 하였다. <납치의연> 또한 <가족회> 및 <구출회>와 긴밀한 협력관계 속에서 후쿠다 정권의 전향적인 대북정책을 강력히 비판하며, 대북 강경책을 주장하였다. 이들 그룹은 납치문제로 악화된 국민여론을 바탕으로 강력한 반후쿠다 캠페인을 전개함으로써 후쿠다 정권의 대북정책을 제약하였다. 결국 <북일 실무자 회의>에서 합의된 납치문제의 재조사 및 경제제재의 일부 해제는 실시되지 않은 채 북일관계는 정체될 수밖에 없었다.

이렇듯 후쿠다 정권의 대북정책은 국내적 지지기반을 안정적으로 확보하지 못하였기 때문에 실질적으로 성과가 없었다. 여기에는 분점국회(ねじれ国会, divided diet)로 인한 정권의 불안전성도 크게 기여하였다. 2007년 7월 참의원 선거에서 자민당과 공명당이 과반수 획득에 실패함에 따라, 중의원은 여당이 참의원은 야당이 장악하는 분점국회를 맞이하였다. 이 상황에서 자위대의 인도양 급유활동, 주일미군 주둔비 분담금, 잠정세율 문제에서처럼 여야 간 합의가 존재하지 못한 사안에 대해서는 정책결정이 지연되거나 수정이 불가피하게 되었다. 특히 정권교체를 최대 정치적 과제로 제시하고 있는 민주당은 분점국회 하에서 참의원 권한을 최대한 이용하여 자민당 정권의 실정을 최대한 부각시키며, 대외관계 및 국내 주요 정책에 있어 자민당과의 차별화를 모색하면서 대안적 정책을 제시함으로써 수권 정당으로써의 이미지를 확고히 하려고 했으며, 이에 따라 양원 사이의 교착상태가 지속되었다.<sup>13)</sup> 그런 의미에서 대북정책은 야당이 활용 가능한 최대의 쟁점이었다. 실제 민주당은 국민 생명의 보호라는 차원에서 납치문제의 완전한 해결과 북한에 대한 연약 외교의 중지를 주장하였다. 따라서 분점국회 하에 후쿠다 정권은 대북정책을 적극적으로 전개할 수 없었다.

이는 북일관계와 북미관계가 연동되는 것처럼 보였던 과거의 구조와는 다른 측면을 보여준 것이다. 기실 2005년 10월 미국의 대북 금융제재 및 2006년 10월 북한의 핵실험 이후 악화된 북미 관계는 개선되고 있었기 때문이다. 부시 정부는 초기의 '선의적 무시정책'에서 북미 직접 대화 노선으로 전환하였고, 이러한 북미 직접 대화 결과 2007년 2월 제5차 6자회담에서 <비핵화를 위한 초기단계 조치>가 합의되면서 북미 관계는 개선되어 갔다. 위 합의

13) 일본 분점국회에 따른 교착상태에 대해서는 최희식(2008b, 35-39)을 참조.

에서는 북한이 영변 핵시설 정지 및 봉인, IAEA 복귀를 실행하면, 미국은 테러지원국에서 북한을 제외하고 대적 통상법 적용을 정지하기 위해 북한과 교섭하기로 약속했다. 동시에 60일 이내 5만톤 상당의 긴급 에너지 지원을 하기로 약속했다. 이와 더불어 한반도 비핵화 작업부회, 북미 국교정상화 작업부회, 북일 국교정상화 작업부회, 경제 및 에너지 협력 작업부회, 동북아시아 평화 및 안전 매커니즘 작업부회를 설치하며, '당사국들은 적절한 장소에서 한반도 평화체제를 협의하기로' 하여, 북한문제의 포괄적 해결을 위한 구체적 행동을 실시하기로 합의했다.

10월에는 <비핵화를 위한 차기단계 조치>에 합의하였다. 위 합의에서는 영변 핵시설 3곳의 무능력화를 12월까지 완료하기로 했으며, 모든 핵계획을 '완전하고 정확하게' 신고할 것, 핵물질, 기술, 노하우를 해외에 이전하지 않을 것을 합의했다. 이에 대해 미국은 테러지원국 지정을 해제하고 대적 통상법 적용을 종료하기로 약속했다. 동시에 100만 톤 중유를 공급하기로 했다. 물론 12월에 종결될 예정이었던 무능력화는 2008년 6월에야 완료되었으나, 북미관계의 개선 상황에는 변함이 없었다.

이처럼 북미관계는 개선되는 방향으로 움직였으며, 2007년 2월 및 10월의 6자회담 합의에 따라 북한에 약속한 에너지 지원에 일본도 참여하기를 주변국으로부터 기대를 받았다. 하지만 대북 강경노선 입장이었던 아베내각은 대북 에너지 지원에 참가하지 않는다는 방침을 고수하였다. 반면, 후쿠다 정권은 아베 정권과는 달리 이에 전향적 자세를 보일 것으로 기대되었으나, 결국 대북 에너지 지원에 참가하지 않았다. 납치문제로 악화된 국민 여론, 분점국회에 의한 후쿠다 정권의 취약성으로, 에너지 지원에 참가하는 것은 곧 '정치적 자살'에 가까웠기 때문이다. 이처럼 북일관계와 북미관계가 연동하던 이전의 상황과는 달리, 북미관계가 개선되더라도 국내 여론 및 정치역학 구도에 의해 북일관계는 개선되지 못하는 새로운 현상이 나타나면서, 후쿠다 정권의 대북정책은 실패로 끝나게 되었다. 결국 2008년 9월 아베 신조와 정치적 및 사상적 동맹관계를 구축하던 아소 타로에게 정권이 이양되었으며, 대북 강경노선은 재가동되었다.

## V. 결론: 민주당 정권에의 합의

냉전 시기 대북 정책을 둘러싼 일본의 정치지형은 혁신세력과 친중파의 존재로 인해 대북 정책에 우호적인 환경이었다. 동시에 자민당 정권 또한 북한 문제를 전후처리 문제로 인식

하며 북한과의 관계개선에 여지를 남기려고 하였다. 이러한 북일관계에 대한 우호적 환경은 국제정치적 변화와 국내 유사 정권교체에 의해 현실화되었다. 북일관계 개선의 첫 번째 기회는 스탈린 사후 미소 평화공존 흐름에 기인하였으며, 두 번째 기회는 미중 화해라는 데탕트 흐름에 기인하였다. 미소 평화공존이라는 국제정치적 변화는 자주 외교를 추구하는 하토야마 내각의 수립으로 북일 교류는 더욱 가속화되었고, 데탕트는 다나가 내각의 수립으로 더욱 가속화되었다. 하지만 이러한 흐름에도 불구하고 일본의 대북 접근은 냉전이라는 구조적 제약으로 실패하게 되었다. 두 번의 기회 모두 한국의 반발에 좌초되었다. 결국 냉전 시기 북한의 대북정책은 국내정치상 북일관계 개선을 위한 모멘텀을 확보하고 있었음에도 불구하고, 냉전이라는 구조적 제약에 의해 실행력이 담보되지 못했던 것이다.

하지만 탈냉전 이후 일본의 대북정책에 관한 정치 지형도는 크게 변화하였다. 일본의 대북 인식은 탈냉전이라는 국제질서의 변화, 핵미사일 문제 및 납치 문제의 대두, 북한 문제의 국제화로 인해 복잡화되고 있다. 또한 일본 국내의 대북정책을 둘러싼 정치지형도 미일 동맹을 상대화하여 얻어진 외교적 상상력을 북한을 포함한 아시아 외교에 전개하며 아시아와의 우호관계를 통해 외교적 지평을 확대하려는 그룹(내재적 접근), 중국과 북한 문제를 안전보장 문제로 인식하며 동질국가와의 협력을 통해 이들을 포섭하려는 그룹(외재적 접근)이 길항하고 있다.

높은 지지율이라는 안정적 기반을 가지고 등장한 고이즈미 정권의 경우 내재적 접근을 시도하는 그룹에 의해 관저 중심의 비밀외교를 통해 두 차례의 방북을 이루어냈으며, 평양 선언이라는 북일 관계의 기본 문서에 합의했다. 하지만 '납치 역류'로 인한 국민 여론의 악화로 인해 외재적 접근을 시도하는 그룹의 영향력이 강화되면서 북일관계의 정체를 가져왔다. 동시에 '선의적 무시정책'으로 인한 북미관계의 악화는 북일관계에 부정적 영향을 미쳤다. 이로써 고이즈미의 대북정책은 좌초되었고, 아베 정권의 수립에서 보듯이 대북 강경론자들이 권력을 장악하기에 이르렀다.

후쿠다 정권은 아베 정권과 달리 내재적 접근을 시도하였으며, 실제 정치권 및 시민사회에서 대북 대화를 촉진하는 흐름들이 본격화되었다. 하지만 후쿠다 정권의 대북정책은 납치문제로 악화된 국민 여론과 이를 정치적 자산으로 삼고 있던 대북 강경파의 견제, 분점국회에 의한 후쿠다 정권의 취약성으로 인해 좌초되었다. 후쿠다 정권 시기 북미관계가 개선되고 있었음에도 불구하고 북일관계는 정체할 수밖에 없었다는 것은 대외적 변수보다 대내적 변수가 대북정책에 더 큰 영향을 미치고 있다는 사실을 보여준다.

2009년 9월 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 정권이 성립되면서 일본은 역사적인 여야 정권

교체를 이룩하였다. 하토야마 내각은 '대등한 미일 동맹', '우애 정신에 입각한 외교'를 표방하며 미일 동맹을 상대화하고 아시아 외교를 강화하고 있다. 아직까지 대북 정책에는 큰 변화는 없으나, 하토야마 수상은 납치문제의 해결과 북일 현안문제의 해결을 위해 방북할 의사를 밝힌 바 있다(마이니치 신문 09/12/11). 11월 17일자 <주간 아사히>는 민주당 간부의 말을 빌려 하토야마 수상은 북한과 이미 방북 일정을 합의하였고 "이 방북 계획을 당초 10일에 발표하려 했으나, 그 날 서해에서 남북 교전이 발생하자 북한이 갑자기 방북 일정을 취소하였고, (현재 방북) 시기를 조정하고 있다"고 보도했다(중앙일보 09/11/19). 이렇듯 아시아 중시 외교를 표방하는 하토야마 정권의 등장으로 북일 관계가 개선될 여지는 충분히 존재한다. 또한 북미 대화 국면으로의 전환 또한 북일 관계에 우호적인 환경을 조성하고 있다. 12월 8일 스티븐 보즈워스(Stephen Bosworth) 미 국무부 대북정책 특별대표가 방북하여 북한과 미국은 처음으로 공식적인 접촉을 가지면서 향후 북미 관계가 개선될 가능성이 존재한다.

하지만 일본 국민의 대북 인식은 여전히 개선될 기미가 보이고 있지 않다. 이러한 국민의 인식은 여전히 대북 강경파에 유리하게 작용하고 있다. 이 상황에서 아시아 외교를 강조하면서 북일 접근을 시도하는 그룹이 하토야마 정권의 권력 중추에 있다고 하더라도 전체적인 정치 역학구조에서 밀리고 있는 것이 사실이다. 고이즈미 정권 내에도 대북 대화 노선과 대북 강경 노선이 갈등을 빚고 있었듯이, 극우에서 사회당 출신의 좌파까지 이데올로기적 스펙트럼이 넓은 민주당 또한 대북 정책을 둘러싼 갈등구조는 상존해 있고, 국내외적 상황 변화에 따라 역학관계가 북일관계에 불리하게 작용할 수 있다.

또한 후쿠다 정권의 '실패'에서 보이듯이 북미관계의 진전이 더 이상 북일관계를 개선시키는데 긍정적 작용을 하기 힘든 상황에 처해 있다. 즉 북미관계의 악화는 필연적으로 북일관계에 부정적인 영향을 미치지만, 국내 문제가 일본 정부의 대북 정책에 가장 중요한 변수가 되고 현 상황에선 북미관계의 개선이 반드시 북일관계의 개선으로 연결되지 않는다는 점이다. 물론 후쿠다 정권의 실패는 분점국회로 인해 정치적 기반이 약해서, 북미관계의 개선을 충분히 활용하지 못한 측면도 존재한다. 하지만 양당제가 정착된 상황에서, 어느 정권도 국민 지지율에 민감할 수밖에 없다는 측면에서 하토야마 정권 또한 안정된 정치 지지기반을 확보했다고 볼 수 없다. 야당으로 전략한 자민당은 국민 여론을 이용하여 대북정책을 정치쟁점화시킴으로써 민주당의 대북정책을 견제하려 할 것이기 때문이다.

결국 북일 관계를 타개하는 것은 결국 일본 밖에서 찾을 수밖에 없을 것이다. 먼저 북미 관계가 진척되어 핵과 미사일 문제가 해결의 실마리를 찾아야 한다. 한반도를 둘러싼 갈등

구조가 약화되면 북한과 수교하지 않은 일본은 동북아 국제구조에 대한 영향력을 상실할지 모른다는 우려에서 북일 접근의 필요성을 더욱 인식하게 될 것이기 때문이다. 동시에 북한이 납치문제에 대해 성실한 대응을 보임으로써 일본 여론을 무마시켜야 한다. 이러한 상황 하에서만 대북 정책을 둘러싼 정치적 역학관계는 전후처리로서 북일 국교정상화를 추구하려는 정치그룹에 균형이 옮겨질 수 있으며, 정권교체의 효과가 최대한 발휘될 수 있다.

## 참고문헌

- 남기정. 2001. "한국전쟁과 일본: 기지국가의 전쟁과 평화." 『평화연구』 9권 1호.
- 류상영. 2004. "일본과 북한관계: 사라진 접점의 경제적 재해석." 『국제정치논총』 44-2호.
- 박진희. 2008. 『한일회담: 제1공화국의 대일정책과 한일회담 전개과정』. 서울: 선인.
- 손기섭. 2007. "일본의 대북한 국교교섭의 정책결정: 실력자 정치에서 관저 정치로." 『일본연구논총』 25호.
- 송주명. 2001. "탈냉전기 일본의 동아시아 정책과 한반도 정책: 아시아주의와 친미 내셔널리즘의 동요." 『일본연구논총』 14호.
- 신정화. 2002. "북한의 국교정상화제안과 일본의 대북한정책: 정부 자민당 및 사회당의 대응을 중심으로." 『한국과 국제정치』 18-2호.
- 양기웅 김준동. 2006. "북일수교협상(1990-2006)의 결렬과 재개의 조건." 『일본연구논총』 23호.
- 윤홍석. 2007. "상호주의와 고이즈미 정권의 대북한 정책." 『세계지역연구논총』 25-3호.
- 장박진. 2009. 『식민지 관계 청산은 왜 이루어질 수 없었는가』. 서울: 논형.
- 최희식. 2008a. "60년대 일본의 아시아 지역정책: 미일동맹과 자주외교 사이의 협곡." 『일본연구논총』 28호.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "양원제의 의도와 한계: 일본 분점국회 사례 분석." 임경훈 등 저. 『위기 속의 대의 민주주의: 제도적 도전과 개혁』 국회 의회발전연구회.
- \_\_\_\_\_. 2009a. "현대 일본의 아시아 외교 전략: 내재적 접근에서 외재적 접근으로." 『국제정치논총』 49-2호.
- \_\_\_\_\_. 2009b. "이승만 정부 시기의 한일관계: 한미일 냉전전략의 불협화음과 한일관계의 정체." 『세계지역연구논총』 27-3호.
- 高崎宗司. 2004. 『検証:日朝交渉』. 平凡社.
- 金斗昇. 2001. "池田政権の安全保障政策と日韓交渉." 『国際政治』(10월).
- 大岡越平. 1962. "自由韓国を守る." 『中央公論』(1월호).

- 石川眞澄 著. 2006. 박정진 역. 『일본전후정치사』, 서울: 후마니타스.
- 船橋洋一 著. 오영환 외 역. 2007. 『김정일 최후의 도박』, 서울: 중앙일보시사미디어.
- 世界編集部. 2008. “対北朝鮮: いまこそ対話に動くとき.” 『世界』(7월호).
- 小牧輝夫. 2003. “日朝交渉に賭ける北朝鮮の意図.” 姜尙中など編. 『日朝交渉: 課題と展望』, 東京: 岩波書店.
- 安倍晋三. 2006. 『美しい国へ』, 東京: 文芸春秋.
- 五百旗頭真編. 1999. 『戦後日本外交史』, 東京: 有斐閣.
- 宇都宮徳馬. 1965a. “日韓問題と北朝鮮の位置.” 『アジア時報』(1월호).
- 宇都宮徳馬. 1965b. “日韓問題と日本のアジア外交.” 『アジア時報』(9월호).
- 田中均·田原総一郎. 2005. 『国家と外交』, 東京: 講談社.
- 薬師寺克行. 2003. 『外務省; 外交力強化への道』, 東京: 岩波書店.
- 畑田重夫·川越敬三. 1968. 『朝鮮問題と日本』, 東京: 新日本出版社.
- 五十嵐武士. 1999 『日米関係と東アジア』, 東京: 東京大学出版会.
- PHP総合研究所. 2007. “日本の対中総合戦略.”(12월)
- [http://research.php.co.jp/research/foreign\\_policy/policy/data/seisaku01\\_teigen34\\_00.pdf](http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/policy/data/seisaku01_teigen34_00.pdf)

## ABSTRACT

## The Change of Government in Japan and the North Korea Policy

Hee-Sik Choi | Kookmin University

From the end of cold war, the political structure of Japan on the North Korea policy was connected with each other complicatedly, because of the change of international structure, the rise of North Korea's nuclear problem and abduction problem, the internationalization of North Korea problem. The policy argument on the North Korea policy was also divided into immanent approach which tries to extend the diplomatic landscape by deepening friendly relationship with Asia, and external approach which tries to block the 'heterogeneous states' such as China and North Korea by solidarity with 'homogeneous states' such as America.

Koizhimi Government in first accepted the immanent approach and visited the North Korea twice for the normalization with North Korea. But, these trials failed because external approach was intensified by the political crosscurrents of abduction problem. Hukuda Government also accepted the immanent approach, but it failed also by worsening of public sentiment on the North Korea and the weakness of political stability owing to the 'divided diet'.

**Keywords:** the relationship between North Korea and Japan, the change of government, policy on North Korea, immanent approach, external approach