

# 스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가?

-다원주의 모델에서 본 대북정책 결정-

미야모토 사토루(宮本悟) \_ 세이가쿠인대학교

## 목 차

- I. 첫머리
- II. 대북정책을 움직이는 액터(행위자)
- III. 북일정부간협약에서 스톡홀름합의까지
- IV. 맺음말

### 국문초록

북한과 일본은 2014년 5월 26일부터 28일까지 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 북일정부간협약에서 전격적으로 합의했다. 이른바 스톡홀름합의이다. 2008년 8월 11일부터 12일까지 개최된 북일실무자협약에서의 발표는 북한의 일본인 납치문제 조사합의 이후, 약 6년 만에 이루어진 북일합의이다.

2014년 5월 스톡홀름합의는 2008년 8월, 북일실무자협약의 합의와는 크게 다른 부분이 있다. 2008년 8월의 합의는 북한이 납치피해자와 특정실종자(행방불명자)에 관한 조사를 북한이 받아들였지만, 2014년 스톡홀름합의에서는 북한이 '1945년을 전후하여 북한영내에서 사망한 일본인의 유골과 묘지, 잔류일본인, 일본인 배우자, 납치피해자 및 행방불명자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이고 전면적으로 시행하게 됐다'는 점이다.

왜 2014년 5월 스톡홀름합의에서는 2008년 8월 합의에 비해 조사범위가 확대되었는가? 필자는 다원주의 시각에서 일본의 대북외교정책의 결정과정을 분석하고자 한다. 다원적 민주주의에서 외교정책은 많은 행위자의 이익조정과 갈등으로 결정된다. 본고에서는 북한문제에 관해 관료조직을 포함한 내각과 국회위원, 이

익단체들을 일본의 행위자로 정의하고, 북한은 일본외무성과 내각의 협상파트너로서의 행위자로 본다.

일본의 여론은 변함없이 납치문제에 가장 큰 관심이 있다. 따라서 납치 및 특정실종자 문제에 관한 이익단체가 강한 영향력을 갖고 있다. 국회의원은 이익단체의 요구를 흡수하고 외무성과 내각에 해결을 요구하는 의원연맹을 형성하고 있다.

2008년에 북한은 납치 및 특정실종자의 조사를 받아들였다. 그래서 일본인의 유골과 묘지, 잔류일본인, 일본인 배우자에 관한 이익단체는 힘을 가질 기회가 없었다. 그렇지만 그 후 북한은 납치문제를 피하고 일본인 유골이나 잔류일본인 문제로 일본과 교섭하려고 했다. 그래서 일본에서 납치 및 특정실종자에 관한 이익단체뿐만 아니라 많은 이익단체가 영향력을 가졌고, 2012년에 다시 시작한 북일교섭에서는 교섭내용이 많아졌으며 이것은 스톡홀름합의로 연결되었다. 스톡홀름합의에서 조사범위가 납치 및 특정실종자뿐만 아니라 일본인 유골이나 잔류일본인문제, 일본인 배우자까지 확대된 이유는 북한이 납치 및 특정실종자로 교섭을 피하려고 일본인 유골이나 잔류일본인문제로 일본과 교섭을 하려고 했기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

## 주제어

북일관계, 납치문제, 스톡홀름 합의, 다원주의모델, 이익단체

---

## I . 첫머리

북한과 일본은 2014년 5월 26일부터 28일까지 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 북일정부간협에서 전격적으로 합의했다. 이른바 스톡홀름합의이다. 2008년 8월 11일부터 12일까지 개최된 북일실무자협에서 발표한

북한의 일본인 납치문제 조사합의 이후, 약 6년 만에 이루어진 북일합의이다. 당시 북일실무자협약에서 이루어진 합의는, 9월 2일 후쿠다 야스오(福田康夫)가 총리를 사임함에 따라 9월 4일에 북한 측이 일본의 사정에 의해 납치피해자재조사위원회구성을 연기한다고 통보함으로써 실현되지 못하였다. 그러나 스톡홀름합의에서는 일본인 납치문제의 해결에는 이르지 못했지만 재조사를 위한 위원회가 조직되었다.

다만 스톡홀름합의는 북일실무자협약에서 이루어진 합의와는 크게 다른 부분이 있다. 2008년 8월의 합의는 2008년 6월 11일부터 12일에 개최된 북일실무자협약에서 이루어진 합의를 구체화시킨 것이었지만, 두 합의 모두 북한이 납치피해자와 특정실종자(행방불명자)에 관한 조사를 실시하는 대신에 일본 측이 제재를 일부 해제한다는 것이었다.

그런데 스톡홀름합의에서는 북일실무자협약에서 협의도 되지 않았던 조사가 북한에 요구되었다. 북한은 “1945년을 전후하여 북한 영내에서 사망한 일본인의 유골과 묘지, 잔류 일본인, 일본인 배우자, 납치 피해자 및 행방불명자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이고 전면적으로 시행”하게 되었다.<sup>1)</sup> 즉 납치피해자와 특정실종자뿐만 아니라 잔류 일본인·일본인 배우자, 일본인의 유골·묘지 등을 포함하는 일본인에 관한 전면적인 조사를 실시하게 된 것이다.

어째서 스톡홀름합의에서는 북한 측이 실시해야 할 일본인 조사범위가 확대된 것일까. 본고에서는 그 의문을 풀기 위해, 일본의 대북정책이 어떻게 형성되어 왔는지를 밝히고자 한다. 다원적 민주주의를 이해함에 있어서 정치사회는 수많은 액터(행위자)로 구성되어 있으며, 정책은 그 액터(행위자)들의 대립과 조정 등으로 생성된다고 할 수 있다. 대외정책에 다원주의의 개념을 도입한 연구로서 그라함 앨리슨(Graham T. Allison)의

---

1) 「합의사항」, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf> (접속일: 2016년 4월 30일).

조직과정 모델과 관료정치 모델,<sup>2)</sup> 그리고 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 “2차 게임 모델(two-level game)”이 유명하지만,<sup>3)</sup> 일본 대외정책에 관해서는 로저 힐스만(Roger Hillsman)의 정치과정 모델<sup>4)</sup>을 참고로 한 시노다 도모히토(信田智人)의 연구를 본고에 적용한다.<sup>5)</sup> 국회의원은 그 이익단체에 부응하기 위하여 족의원(族議員 - 관련업계의 이익 보호를 위해서 관계 관청에 강한 영향력을 행사하는 국회의원)으로 의원연맹을 구성하고 정책실현을 목표로 한다. 또한 이익단체와 의원연맹은 내각과 관계부처에 압력을 가하여 정책을 실행시킨다. 대북정책도 마찬가지로 이익단체의 압력이 의원연맹을 움직이고, 나아가 내각과 외무성까지 움직인다고 할 수 있다. 따라서 본고에서는 액터(행위자)를 내각·외무성, 의원연맹, 이익단체, 여론으로 나누어 그 동향을 분석한 다음, 실제로 북일정부간협약에서 스톡홀름 합의가 성립하기까지 일본의 대북정책이 어떻게 형성되었는가를 밝히고자 한다.

## II. 대북정책을 움직이는 액터(행위자)

### 1. 내각·외무성

1994년 중의원 의원총선거 중선거구제가 1인 2표제(소선거구 비례대표병립제, 小選挙区比例代表並立制)로 변경되어 1996년 중의원 의원총선

2) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

3) Robert D. Putnam, *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460.

4) Roger Hillsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, New Jersey: Prentice Hall, 1987.

5) 信田智人, 『冷戦後の日本外交』, ミネルヴァ書房, 2006, 57-62쪽.

거에서 적용되면서, 정책을 결정하는 내각, 국회, 관료의 관계에 변화가 나타난 것은 익히 잘 알려져 있다. 종래에는 일본관료들에 대한 통제라는 면에서 내각보다 국회의 족의원들에 의한 통제가 강했다고 본다면, 선거구제 변경 이후 족의원들에 의한 통제가 약화되고 내각에 의한 통제가 강화된 것이다. 이것이 이른바 ‘관저주도(官邸主導)’이다. 2001년 4월 26일 총리에 취임한 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 정권기에 ‘관저주도’라는 말이 일반적으로도 정착했다. 고이즈미 총리가 ‘관저주도’를 이끌었다는 사실은 널리 알려진 바이며, 이후에도 정책결정에 있어서 내각에 의한 관료통제는 더욱 강화되었다. 이러한 정책결정들 중의 하나로 대북정책도 포함되어있다.

내각에는 일본인 납치문제를 전문적으로 다루는 부서가 있다. 고이즈미 준이치로 총리의 뒤를 이어 아베 신조(安倍晋三)가 2006년 9월 26일 총리에 취임하면서 일본인 납치문제를 다루는 새로운 조직이 내각에 설치되었는데, 이것이 바로 납치문제대책본부이다. 취임 3일 뒤인 9월 29일에 내각의각의 결정으로 납치문제대책본부가 설치되었다. 본부장은 총리이며 부분부장은 내각관방장관과 납치문제담당장관, 그 외 나머지 국무대신(장관)이 본부원으로 구성되었다.<sup>6)</sup> 첫 납치문제담당장관은 자민당의 시오자키 야스히사(塩崎恭久) 내각관방장관이 겸임하였다. 납치문제대책본부의 첫 회합은 10월 16일에 개최되어 일본인 납치문제와 특정실종자 문제해결을 요청하는 내용으로 진행되었다. 두 번째는 2008년 10월 15일에 개최되었는데, 납치문제대책본부가 설치되고 나서 민주당정권에 의해 폐지될 때까지 약 3년 동안 회합이 열린 것은 이상의 두 번뿐이었다.<sup>7)</sup> 그러나 납치문제대책본부가 다른 부처와 협의해 구체적인 시책을 세우기

6) 「납치문제대책본부 설치에 대하여」, <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kettei.html> (접속일: 2016년 4월 30일).

7) 「납치문제대책본부회합/개최상황」, <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kaisai.html> (접속일: 2016년 4월 30일).

위한 납치문제대책본부 관계부처대책회의는 7번이나 개최되었으며, 납치 문제해결을 위해 내각이 직접 관료조직에 지시를 내리는 구도가 명확해졌다.<sup>8)</sup>

2009년 9월 16일 민주당의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)가 총리에 취임하게 되면서 납치문제대책본부는 폐지되고, 새로운 납치문제대책본부가 설치되었다. 10월 13일 의각의 결정으로 새롭게 내각에 설치된 납치문제대책본부에서는 총리가 본부장, 내각관방장관과 납치문제담당장관이 부분부장을 맡은 점에는 변함이 없었으나, 여기에 외무장관이 추가되었고<sup>9)</sup> 본부원은구성에서 제외되었다.

민주당의 납치문제 대책본부에는 산하에 2개의 조직이 만들어졌다. 납치문제대책본부 밑에 납치문제담당장관을 의장으로 하고 관계부처의 부대신(차관급) 또는 대신(장관) 정무관 등을 구성원으로 하는 관계부처 연락회의가 설치되었다. 그리고 납치문제대책본부와 관계부처 연락회의의 사무를 담당하는 납치문제 대책본부사무국이 내각관방에 설치되었다. 사무국장은 납치문제담당장관이 맡고, 사무국장을 보좌하기 위해 사무국장대리도 두었다. 전체적으로 자민당 정권시절에 비해 조직이 확대되었다고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

민주당정권의 첫 번째 납치문제 대책본부회의는 2009년 10월 27일에 개최되었다. 민주당정권시절인 3년 3개월 동안 6번이나 납치문제 대책본부회의가 개최되었으며, 내각이 일본인 납치문제를 직접 해결하려는 자세가 명확해졌다.<sup>11)</sup> 오히려 납치문제 관계부처 연락회의는 4번밖에 개최

- 
- 8) 「납치문제대책본부 관계부처 대책회의/개최상황」, <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kaisai2.html> (접속일: 2016년 4월 30일).
  - 9) 「납치문제대책본부 설치에 대하여」, <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/10/13rachi.pdf> (접속일: 2016년 4월 30일).
  - 10) 「납치문제에 관한 새 조직체제」 [http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/meta/new\\_soshikizu.pdf](http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/meta/new_soshikizu.pdf) (접속일: 2016년 4월 30일).
  - 11) 「납치문제대책본부회합」, [http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kaisai\\_new.html](http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kaisai_new.html)

되지 않은 것으로 보아, 관료조직으로부터 일본인 납치문제에 관한 업무를 빼앗은 것이 아닌가 생각된다.<sup>12)</sup>

2012년 12월 26일, 아베 신조가 다시 총리로 선출됨에 따라, 자민당 정권이 부활하게 되면서 2013년 1월 25일에 납치문제 대책본부가 새로이 설치되었다. 민주당 정권이 설치한 납치문제대책본부를 폐지하는 절차는 밟지 않았기 때문에 개편이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 납치문제대책본부의 조직은 크게 바뀌었다. 본부장은 총리이며 부본부장은 내각관방 장관과 납치문제담당장관, 외무장관인 것은 민주당정권 시절과 다르지 않으나, 그 외 나머지 국무대신(장관)을 본부원으로 구성함으로써 2006년에 설치된 납치문제대책본부를 답습했다. 또한 납치문제 대책본부의 사무를 담당하는 납치문제대책본부 사무국은 그대로 유지했지만, 관계부처 연락회의는 폐지되었다<sup>13)</sup>.

새로운 납치문제대책본부는 2개의 자문기관을 두었다. 정부·여야 납치문제 대책기관 연락협의회와 ‘납치문제에 관한 유식자(有識者, 전문가) 간담회’를 설치했고, 좌장은 두 기관 모두 납치문제담당장관이 맡았다. 때문에 국회의원들과 이익단체들의 요청들과 의견들을 더욱 직접 내각이 흡수하기 쉬워졌다.

정부·여야 납치문제 대책기관 연락협의회는 내각과 국회의원들 사이에서 의견을 교환하고 대책을 세우기 위한 자문기관이다. 여기에는 뒤에서 다시 부연설명을 하겠지만 ‘납치의런’ 임원들과 여당뿐만 아니라 야당에서도 납치문제 대책조직 대표의원들이 참석하였다. 2015년 7월까지 7차례나 개최되었는데 이는 아베정권이 ‘납치의런’ 등 초당파 국회의원과

---

(접속일: 2016년 4월 30일).

- 12) 「납치문제 관계부처 연락회의」 <http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2010/20120208shouchou.html> (접속일: 2016년 4월 30일).
- 13) 「납치문제대책본부 설치에 대하여」, <http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2013/0125kakugikettei.pdf> (접속일: 2016년 4월 3일).

협력함으로써, 국회의 반대세력을 통제하면서 일본인 납치문제를 해결하려는 의도가 잘 나타나 있다. 그러나 사회민주당과 일본공산당 소속의원은 한 번도 참석하지 않았다<sup>14)</sup>.

‘납치문제에 관한 유식자 간담회’는 2013년 4월 3일과 2015년 7월 3일에 개최되었다. 참가자는 대학 교원과 이익단체의 임원들이었다.<sup>15)</sup> ‘납치문제에 관한 유식자 간담회’는 전문가와 이익단체 대표들로부터 납치문제 해결을 위한 다양하고 구체적인 제언을 받기 위해 만들어진 자문기관이다. ‘납치문제에 관한 유식자 간담회’를 통해 전문가 및 이익단체와 협력함으로써 아베정권이 여론 수렴을 통해 조정해 나가고자 하는 자세를 잘 보여주고 있다.

납치문제대책본부회의는 제1차 아베내각에 비하면 빈번하게 개최되고 있다. 2013년 1월 25일에 설치된 후, 1년 동안 3차례나 개최되었다.<sup>16)</sup> 또한 관료조직과의 연락을 긴밀히 취하기 위해 관계부처 납치문제 연락회가 개최되었는데, 2014년에는 8차례나 개최되었다. 관계부처(관료조직)는 내각관방과 경찰청, 법무성, 총무성, 외무성, 문부과학성, 후생노동성, 국토교통성 등을 가리킨다. 이를 보아도 일본인 납치문제에 대해 얼마나 많은 관료조직이 관계하고 있는지를 알 수 있다.<sup>17)</sup> 일본인 납치피해조사

- 
- 14) 「정부여야당 납치문제대책기관 연락협의회」 <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/renrakukai.html> (접속일: 2016년 4월 30일).
  - 15) 「『납치문제에 관한 유식자와의 간담회』 제1회 회합을 개최했습니다」 <http://www.rachi.go.jp/jp/archives/2013/0403yushikisha.html> (접속일: 2016년 4월 30일); 『朝日新聞』 2015년 7월 3일.
  - 16) 「납치문제대책본부회합」 <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/honbukaigou.html> (접속일: 2016년 4월 30일); 「납치문제대책본부 (접속일: 코어(핵)회합)」 <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/corekaigou.html> (접속일: 2016년 4월 30일)
  - 17) 「관계부처 납치문제연락회(지원 간사회)」 <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kanjikai.html> (접속일: 2016년 4월 30일); 「관계부처 납치문제연락회(지원[과장급]회합)」 <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/kachokyu.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

와 귀국납치피해자에 대한 지원, 북한과의 외교협약, 대북제재감시 등 다양한 분야에 관계하고 있기 때문이다. 이와 같은 각 분야 관료조직에 지시를 내리는 것이 납치문제대책본부이며, 여기에는 총리의 의향이 강하게 반영되게 된다.

이들 여러 관료조직들 중에서 실제로 북한과 협의를 하는 주체는 외무성이다. 그러나 일본인 납치문제에 관해서는 외무성이 독자적인 판단으로 북한과 협의할 수 없다. 민주당 정권에서는 납치문제대책본부가 직접 북한과 협의하려고 한 적이 있었으나, 자민당정권에서는 실제로 북한과 협상하는 것은 외무성이다. 그러나 적어도 납치문제 대책본부가 설치된 이후에 외무성은 납치문제 대책본부와 연계하여 협의에 나서야 한다. 내각에 설치된 납치문제 대책본부사무국에는 외무성으로부터 파견된 관료도 많이 있는데, 이는 외무성을 포함한 관료조직들이 빈번하게 내각의 통제를 받고 있다는 것을 보여주는 예라고 할 수 있다. 북한과의 협의에는 외무성에서 납치문제 대책본부 사무국에 파견된 관료가 참여할 수 있다. 납치문제대책본부의 설치와 확대는 북한과의 협의에 있어서 외무성에 대한 내각의 통제가 강화되고 있음을 의미한다.

북일정부간협약의 대표는 대부분 외무성 아시아대양주국장이 맡게 된다. 아시아대양주국에는 한반도를 담당하는 북동아시아과가 있으며, 북동아시아과장도 북한과의 협의에 임할 수 있다. 납치문제대책본부가 개최하는 관계부처 납치문제 연락회(지원 간사회)에는 아시아대양주국장이 참석하고 관계부처 납치문제 연락회(지원 [과장급회의])에는 북동아시아과장이 참석하고 있다. 북한과의 협의에 임하는 것은 외무성의 국장과 과장이지만, 이들은 결국 납치문제대책본부를 설치한 내각의 직접적인 통제를 받고 있는 것이다.

## 2. 국회의원연맹

일본의 국회에는 족의원들로 구성된 많은 의원연맹이 있다. 정치과제에 대응하기 위한 의원연맹이 대부분이며 북한의 일본인 납치문제에 관하여는 2002년 4월 25일에 설치된 신 ‘납치의련’(북한에 납치된 일본인을 조기에 구출하기 위해 행동하는 의원연맹)이 있다.<sup>18)</sup> 초대회장은 자민당 의원인 이시바 시게루(石破茂)였으나, ‘납치의련’은 초당파의원연맹이기 때문에 자민당뿐만 아니라 민주당 등에서도 많은 의원이 참여하고 있다. ‘납치의련’이 중심이 되어 북한의 일본인 납치문제에 대한 해결을 요구하며 내각과 외무성에 압력을 가해왔다. 2004년에 성립된 의원입법인 제재법(개정외환법 및 특정선박입항금지법) 성립에도 ‘납치의련’ 소속 의원들이 적극적으로 관여해 왔다. 이는 북한에 대한 압력을 가하는 동시에 내각과 외무성에 압력을 가하는 것이었다.

1997년 4월 15일에 자민당중의원 의원인 나카야마 마사키(中山正暉)가 중심이 되어 결성된 구 ‘납치의련’(북한납치의혹 일본인구제의원연맹)과는 다른 조직이다. 나카야마 마사키가 1997년 11월과 1998년 3월에 방북했으나 납치문제 해결에는 이르지 못했다. 납치와 관련해 일본 측이 문제를 제기하자, 북한 측은 “상당히 불쾌하며 묵인할 수 없다. 날조다”라며 부인했다<sup>19)</sup>. 이어서 나카야마 마사키의 주장으로 구 ‘납치의련’은 해체의 궁지에 몰렸다. 나카야마 마사키는 “국교 정상화 없이 납치문제 해결은 있을 수 없다”며 납치문제 해결을 위해서도 북일국교정상화를 서둘러야 한다고 주장하기 시작했다. 이 주장이 구 ‘납치의련’ 참여 의원들의 반발을 사게 되었으며 2002년 3월 26일 나카야마 마사키는 회장 사임을 표명, 구 ‘납치의련’은 해체위기에 처했다.<sup>20)</sup> 신 ‘납치의련’은 구 ‘납치의련’이 해

18) 『朝日新聞』 2002년 4월 26일(조간)

19) 『朝日新聞』 1997년 11월 13일(조간)

체되면서 새로이 설립되었다.

신 ‘납치의련’의 방침은 구 ‘납치의련’과는 정반대로, 북일국교정상화보다 납치문제해결을 우선시하는 정책이었다. 2002년 9월 17일에 이루어진 북일정상회담 후, ‘납치의련’은 2002년 10월 4일에 총회를 열고 “납치문제가 해결되지 않으면 국교정상화협상에 임하지 않겠다”고 요구하는 결의안을 채택하였다.<sup>21)</sup>

따라서, ‘납치의련’은 북한과 협상하는 내각과 외무성과 대립하는 부분이 많았다. 2003년 12월 20일과 21일에는 ‘납치의련’ 사무국장인 히라사와 가쓰에이(平沢勝榮) 중의원 의원이 베이징에서 북한의 고위인사들과 접촉하며, 외무성과는 다른 독자외교를 추진하기도 했다.<sup>22)</sup> 그러나 이 즈음에는 북한 측이 북일정부간협약에 불응했기 때문에 내각과 외무성은 북한과의 협상에 있어서 교착상태에 빠져 있었다.

‘납치의련’은 2004년 1월 20일에 총회를 열고 북한과의 협상은 내각과 외무성을 통한 정부간협상을 실시하는 것으로 결정했다.<sup>23)</sup> 내각과외무성이 정부간협의를 진행하고 있었기 때문이다. 실제로 2월 11일부터 북일정부간협약이 시작되었으므로 신 ‘납치의련’이 북한 측과 협상할 필요가 없게 된 것이다.<sup>24)</sup> 그러나 2004년 4월 1일부터 2일까지 자민당의 야마자키 다쿠(山崎拓) 전 부총재와 납치의련 사무국장 히라사와 가쓰에이 총무장관정무관이 대련을 방문하여 북한 측과 접촉했다. 이에 대해 후쿠다 야스오 내각관방장관은 “납치문제는 정부 간에서 협상해야 할 문제”라며 불쾌감을 드러냈고 내각은 ‘납치의련’과 대립했다.<sup>25)</sup>

---

20) 『朝日新聞』 2002년 3월 27일(조간)

21) 『朝日新聞』 2002년 10월 4일(석간)

22) 『朝日新聞』 2003년 12월 25일(조간)

23) 『朝日新聞』 2004년 1월 21일(조간)

24) 『朝日新聞』 2004년 2월 12일(조간)

25) 『朝日新聞』 2004년 4월 2일(석간)

히라사와 가쓰에이의 대북접촉은 뒤에 기술한 이익단체인 ‘가조쿠카이(家族會)’와 ‘스쿠우카이(救う會)’로부터도 비판을 받았다.<sup>26)</sup> 이익단체의 압력으로 히라사와 가쓰에이는 ‘납치의련’ 사무총장직 사표를 제출했고 ‘납치의련’은 2004년 4월 6일 이사회에서 사표를 수리하기로 결정했다. ‘납치의련’은 4월 7일 총회에서 히라사와 가쓰에이의 행동을 “자신의 공명을 위해 납치문제를 이용하는 반역행위”라고 강력히 비판하는 성명을 채택했다.<sup>27)</sup> ‘납치의련’에 대한 이익단체와 내각의 승리였다. ‘납치의련’이 이후 독자적으로 북한과 접촉하는 일은 없어졌으나 이익단체와 연계하며 내각과 외무성에 압력을 가하는 존재로 지금까지 그 활동을 이어오고 있다. 그러나 ‘납치의련’의 활동은 해를 거듭하면서 약화되고 있는 추세이다. 관료에 대한 국회 족의원들의 통제가 약화됨에 따라, 현재 ‘납치의련’이 외무성을 통제하는 일은 거의 이루어지지 못하고 있으며 내각과 이익단체를 연계하는 역할만을 하고 있다고 할 수 있다.

또한 지방단위로도 전국 도도부현의 지사가 참여하는 ‘지사의 모임’(북한에 의한 납치피해자를 구출하는 지사의 모임)과 전국도도부현 의회 의원들이 참여하는 지방의련(납치문제지방의회전국협의회)이 있는데, 본고에서는 고찰의 대상으로 삼지 않는다.

### 3. 이익단체

일본인 납치문제와 관련된 이익단체로서 최초로 설립된 것은 1997년 3월 25일에 납치피해자 8가족에 의해 결성된 ‘가조쿠카이(家族會, 북한에 의한 납치피해자가족 연락회)’였다.<sup>28)</sup> 초대대표는 최연소 피해자인 요코

26) 『朝日新聞』 2004년 4월 5일(조건)

27) 『朝日新聞』 2004년 4월 8일(조건)

28) 『朝日新聞』 1997년 3월 27일(조건)

타 메구미(横田めぐみ)의 아버지 요코타 시게루(横田滋)였다. 2007년부터는 피해자 다구치 야에코(田口八重子)의 오빠인 이즈카 시게오(飯塚繁雄)가 대표를 맡고 있다. 구 ‘납치의련’은 ‘가조쿠카이’ 결성에 맞추어 만들어진 의원연맹이었다. ‘가조쿠카이’를 지원하기 위해 일본각지에서 납치피해자를 구하기 위한 조직이 생겨나고, 그 중 8개 조직이 1998년 4월 18일에 전국단위조직인 ‘스쿠우카이’(북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회)를 결성하였다<sup>29)</sup>. ‘스쿠우카이’는 2016년 2월 23일 현재 전국에 34개의 가맹조직을 두고 있다.<sup>30)</sup> 물론, ‘스쿠우카이’에 가맹되어 있지 않더라도 ‘가조쿠카이’를 지원하는 단체가 일본 각지에 다수 존재하고 있다.

‘스쿠우카이’는 ‘납치의련’과 연계하여 활동하고 있다. 2003년 12월에 ‘납치의련’ 사무국장 히라사와 가쓰에이가 베이징에서 북한의 고위인사들과 접촉했을 때 ‘스쿠우카이’의 부회장인 니시오카 쓰토무(西岡力)가 동행했다.<sup>31)</sup> 일반적으로 내각·외무성 및 ‘납치의련’이 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’를 비판하는 일은 없으나 반대로 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’가 내각과 외무성을 비판하는 일은 자주 있다. 이 사실을 볼 때 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’가 ‘납치의련’ 및 내각과 외무성에 압력을 가하고 있다고 판단할 수 있다. 실제로 히라사와 가쓰에이는 ‘납치의련’ 사무총장직 사표를 제출한 것은 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’의 압력이었다.

‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’ 외에도 북한과의 협상에 관련된 이익단체로는 2003년 1월 10일에 설치된 단체로, 북한에 납치됐을 가능성이 있는 특정실종자를 다루는 ‘조사회’(특정실종자문제조사회)가 있다. 일본인 납치를 부정해 오던 북한당국이 2002년 9월 17일 북일정상회담에서 납치를 인정함에 따라, “우리 가족도 납치된 것이 아니냐”는 조사신청이 전국

29) 『朝日新聞』 1998년 4월 19일(조간)

30) 「북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회 가맹조직」 <http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1103> (접속일: 2016년 4월 30일)

31) 『朝日新聞』 2004년 1월 11일(조간)

에서 쇠도하면서 ‘스쿠우카이’가 설립한 단체이다. ‘스쿠우카이’ 사무국장 이었던 아라키 가즈히로(荒木和博)가 대표에 취임하여 현재에 이르고 있으며,<sup>32)</sup> 설립경위로도 알 수 있듯이 ‘스쿠우카이’와 밀접한 연계를 맺고 있다. 또한 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’의 활동에 협력하는 법률가 단체로 ‘북한에 의한 납치·인권문제를 연구하는 법률가 모임’이 있다. 이 법률가 모임은 2003년 3월 18일에 결성된 ‘북한에 의한 납치 피해자를 구출하는 법률가 모임’이 2004년 9월 1일에 개칭한 모임이지만, 이익단체로서 정치활동을 하고 있지는 않다.<sup>33)</sup>

또한 일본인 배우자의 문제를 다루는 ‘마모루카이(守る会)(북한귀국자의 생명과 인권을 지키는 모임)가 있다. ‘마모루카이’는 1959년부터 시작된 재일조선인 귀국자사업을 통해 북한으로 귀국한 재일조선인과 일본인 배우자 중에 박해를 받거나 행방불명된 경우가 많다는 재일조선인과 일본인 가족들이 모여 1994년 2월 20일에 결성한 단체이다. 귀국자의 실태 조사, 귀국사업의 재검토, 국회와 유엔의 도움을 통해 북한 내 인권보호를 촉구하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>34)</sup> 이익단체로는 가장 오래되었고 지금도 활동하고 있으나, ‘가조쿠카이’나 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’에 비하면 이익단체로서의 영향력은 그다지 크지 않다. 아마도 조직의 규모나 재정적인 문제 때문일 것이다. ‘마모루카이’는 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’와도 좋은 관계를 유지하고 있으며, 오히려 이들 단체를 지원하는 측에 있다. 다만 일본인 배우자와 탈북자에 대한 문제 해결을 위해서는 ‘가조쿠카이’나 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’보다도 적극적인 자세를 취하고 있다. 다만 ‘마모루카이’에 대하여 납치문제 대책본부와 ‘납치의련’은 특별히

32) 「특정실종자문제조사회 조사회에 대하여」 <http://www.chosa-kai.jp/cyosakai.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

33) 「북한의 납치인권문제를 연구하는 법률가 모임」 <http://kwlaw.org/tokutei/tokutei.htm> (접속일: 2016년 4월 30일)

34) 『朝日新聞』 1994년 2월 21일(조간)

관심을 갖고 있지는 않았다. 여론의 지지가 강한 ‘가조쿠카이’나 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’에 대하여는 ‘납치의련’과 내각도 자주 그들을 만나 주지만, 여론의 지지가 약하고 재정도 약한 ‘마모루카이’ 임원들은 의원을 만나는 것도 힘들다.

북한에 의한 일본인 납치문제와 특정실종자문제, 일본인 배우자문제와는 달리, 북한에서 사망한 일본인 유골문제를 다루는 ‘전국청진회(全国清津会)’라는 동호회가 있다. 이 동호회는 청진을 중심으로 한 지역의 귀국자 또는 연고자에 의해 결성되었으며, 제2차 세계대전 전후에 북한에서 식량 부족 때문에 사망한 것으로 추정되는 3만 명 정도의 일본인 유골문제를 다루고 있다. 뒤에서도 설명하겠지만 일본인 유골문제를 북일관계의 쟁점으로 삼은 것은 북한 측이다. 일본에서 여론도 내각도 ‘납치의련’도 원래 아무 관심이 없었다. 2012년 8월 10일과 11일에 북일직접자회담에서 일본인 유골문제가 협의되면서, 민주당의 노다 요시히코(野田佳彦) 정권은 8월 23일에 현지조사를 목적으로 한 ‘전국청진회’의 북한도항을 허용하기로 결정했다. 일본정부는 2006년 7월 5일 “북한의 탄도미사일발사 사안에 관한 일본의 당면대응” 방안을 내각관방장관이 발표한 이래, 북한으로의 도항을 자숙할 것을 요청해 왔으나,<sup>35)</sup> 2012년 8월 29일부터 북일정부간협의 과장급예비회담 개최가 결정되자 특례적으로 인정하기로 하였다.<sup>36)</sup> ‘조사회’의 부대표인 오카다 가즈노리(岡田和典)에 따르면, NPO 법인 ‘레인보우 브릿지’의 대표대행이자 여러 번 방북 경험이 있는 고사카 히로유키(小坂浩幹)가 ‘전국청진회’에 도움을 주었다고 한다.<sup>37)</sup> 어쨌든, ‘전국청진회’가 이 무렵 이익단체로 부상한 것은 틀림없다. ‘전국청

---

35) 「관방장관 기자회견」, [http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/07/05\\_a3.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2006/07/05_a3.html) (접속일: 2016년 4월 30일)

36) 『日本經濟新聞』 2012년 8월 24일(조건)

37) 岡田和典, 「몽골과 북한·납치문제의 몇 가지 접점」 <http://chosa-kai.jp/140320.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

진회'의 요청으로 일본 각지에 존재하는 북한지역에서 사망한 일본인의 유족회가 2012년 10월 18일에 결성한 것이 '북유족연락회(北遺族連絡會)'(북한지역에 남겨진 일본인 유골의 수용과 성묘를 요구하는 유족 연락회)이다.<sup>38)</sup> 그러나 '북유족연락회'는 이익단체로서의 힘이 그다지 크다고 할 수 없다. 결성식에는 요코타 시게루 '가조쿠카이' 전 대표를 내빈으로 초대했으나 '가조쿠카이'와 '스쿠우카이', '조사회', '마모루카이'와의 연계는 거의 없다. 서로 부정하지는 않으나 협력도 자제하고 있다. '가조쿠카이'와 '스쿠우카이', '조사회', '마모루카이'에서는 '북유족연락회'가 납치문제를 이용하고 있다고 의심을 품은 사람들도 있었다.

'북유족연락회'는 '납치의련'과의 관계도 없다. 그러나 의원들의 지지가 전혀 없었던 것은 아니다. 민주당의 아리타 요시후(有田芳生) 참의원 의원과 사민당의 아베 도모코(阿部知子) 중의원 의원이 2012년 10월 18일에 참의원회관에서 열린 '북유족연락회'의 설명회에서 발언을 하기도 했다.<sup>39)</sup> 또한 아리타 요시후는 9월 13일에 '전국청진회'의 고문이 되었다.<sup>40)</sup> 그리고 아리타 요시후는 10월 23일부터 5일간 평양을 방문해 일본인 유골 문제로 묘지 등을 시찰했다.<sup>41)</sup> 그러나 참의원 의원인 아리타 요시후가 도항자숙기간 중에 방북한 사실에 대해 비판이 쏟아지자 '전국청진회'는 아리타 요시후를 고문에서 제외시켰다.<sup>42)</sup> 스톡홀름합의 후에는 유족회 중 하나인 '평양·용산(龍山)회'가 2015년 8월 16일에 방북해 성묘를 했다.<sup>43)</sup>

38) 『朝日新聞』 2012년 11월 16일(조건). 단, '북유족연락회' 홈페이지에는 10월 9일로 기재되어 있음 (『북유족연락회』 <http://www.kitaizokurenrakukai.org/#!aboutus/cjg9>, 접속일: 2016년 4월 30일)

39) 「일본인 유골문제, 유족이 연락회 발족」, 『朝鮮新報』 2012년 10월 18일.

40) 『有田芳生 on Twitter』 (접속일: 2012년 9월 13일) <https://twitter.com/aritayoshifu/status/246391503969193984> (접속일: 2016년 4월 30일)

41) 有田芳生, 「『일본인 유골내용』에 깔린 김정은의 본심 특별기고·아리타 요시후가 본 북한의 실상」, 『週刊朝日』 2012년 11월 16일, 130쪽.

42) 『有田芳生 on Twitter』 (2012년 12월 13일) <https://twitter.com/aritayoshifu/status/275796601837060097> (접속일: 2016년 4월 30일)

아리타 요시후는 ‘평양·용산회’의 고문이기도 했는데, 자신이 외무성과 후생노동성에 힘을 써서 ‘평양·용산회’의 방북이 실현됐다고 말하고 있으나 그 당시 야당이었던 민주당 안에서도 고립된 아리타 요시후가 실제로 영향력이 있었다고는 생각하기 힘들다.<sup>44)</sup> 더욱 참의원 의원인 아리타 요시후가 의원연맹이나 내각의지원도 없이 관료조직을 통제할 수는 없을 것이다. 게다가 2015년 8월 31일에 ‘북유족연락회’는 해산했다.<sup>45)</sup> 해산 이유에 대해서는 스톡홀름합의에 따라 북한으로 자유롭게 왕래할 수 있게 됐기 때문이라고 설명했다. ‘전국청진회’의 활동도 뜸해지면서 2015년 9월 이후 일본인 유골문제를 다루는 이익단체의 활동은 거의 찾아볼 수 없다.

#### 4. 여론

일본의 대북외교정책에서 가장 중요한 것은 ‘일본인 납치문제’이다. 그 이유는 일본사회의 여론에서 북한에 대해 가장 관심이 높은 분야가 ‘일본인 납치문제’이기 때문이다. 2014년 10월의 내각부대신(장관) 관방 정부 홍보실 여론조사에 따르면 북한에 대한 관심사항 중 ‘일본인 납치문제’를 선택한 비율이 88.3%로 가장 높다. ‘미사일문제’(55.6%), ‘핵문제’(54.0%), ‘정치체제’(37.3%) 등에 비하면 월등히 높다.<sup>46)</sup> 북일정상회담을 통해 북한이 일본인납치를 인정하기 2년 전인 2000년 10월의 여론조사에서도 북한에 대한 관심사항으로 ‘일본인 납치문제’를 꼽은 사람의 비율이 68.6%로

43) 「북유족연락회가 해산 성모지원, 10회 방북」, 『産経ニュース』 2015년 8월 31일, <http://www.sankei.com/life/news/150831/lif1508310044-n1.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

44) 『有田芳生 on Twitter』 (2015년 7월 27일) <https://twitter.com/aritayoshifu/status/625834954451107840> (접속일: 2016년 4월 30일)

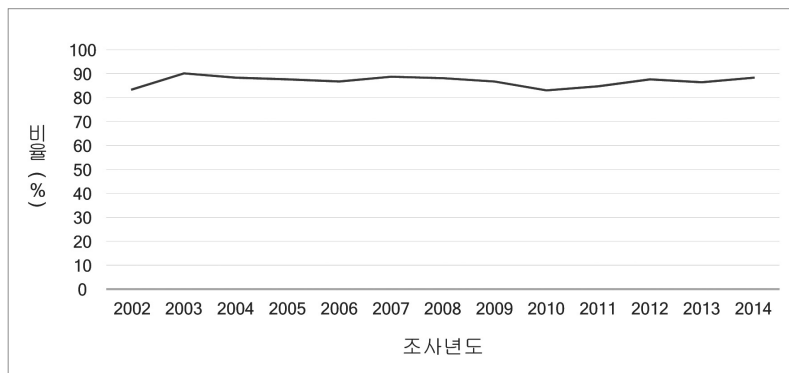
45) 「2015년 8월 31일 북유족연락회 해산과 향후에 대하여(도쿄)」 <http://www.kitaizokurenrakukai.org/#l831/c1x8z> (접속일: 2016년 4월 30일)

46) 「외교에 관한 여론조사」 「여론조사보고서 2014년 10월 조사」 <http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-gaiko/2-1.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

가장 높다. ‘미사일문제’(52.1%), ‘식량지원문제’(50.5%), ‘남북문제’(47.9%), ‘핵문제’(39.3%) 등과 비교할 때 그 차이가 크다.<sup>47)</sup>

북일정상회담이 최초로 개최된 2002년부터 스톡홀름합의가 이루어진 2014년까지 북한에 대한 일본여론의 관심사항은 일관되게 ‘일본인 납치문제’가 가장 높았다. 그것도 항상 80%를 넘고 있다. 핵문제와 미사일 문제는 80%를 넘은 적이 한 번도 없었다.<sup>48)</sup>

〈그림 1〉 북한에 대한 관심사항 중 ‘일본인 납치문제’가 차지하는 비율



이러한 이유 때문에 대북정책에서 내각과 국회가 가장 중요하게 생각하는 사항은 ‘일본인 납치문제’이며 자민당정권이든 민주당정권이든 이 점에 대해서는 논란의 여지가 없다. 일본에서 어떤 정권이 집권하더라도 일본정부의 대북정책에서 가장 중요한 사안은 ‘일본인 납치문제’인 것이다. ‘일본인 납치문제’에 대한 여론의 관심이 매우 높기 때문에 ‘가조쿠카이’나 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’에 대한 기부금 등이 많아, 그들은 여러 활동

47) 「외교에 관한 여론조사」 「여론조사보고서 2000년 10월 조사」 [http://survey.gov-online.go.jp/h12/gaikou\\_01/2-5.html](http://survey.gov-online.go.jp/h12/gaikou_01/2-5.html) (접속일: 2016년 4월 30일)

48) 「외교에 관한 여론조사」, <http://survey.gov-online.go.jp/index-gai.html> (접속일: 2016년 4월 30일)

을 할 수 있고 '납치의련'을 통해 내각의 정책결정에 큰 영향을 미칠 수가 있었다. '마모루카이'는 거기까지 아니지만 이익단체로서의 활동을 할 수 있는 정도의 기부와 재정을 갖고 있다. 반면 여론의 지지가 없는 '북유족 연락회'는 해산해버렸다.

### Ⅲ. 북일정부간협약에서 스톡홀름합의까지

북일정부간협약은 2002년 9월 17일 고이즈미 준이치로 내각총리의 방북 이후 북일 간 현안해결을 목표로 대사와 국장급에서 개최되어 온 공식적인 북일협약이다. 2005년 12월 25일까지 북일정부간협약이라는 명칭으로 북일회담이 개최되었는데, 이후에는 북일포괄병행협약과 북일국교정상화를 위한 실무그룹, 북일실무자협약이라는 명칭으로 공식적인 북일협약이 개최되었다. 그럼에도 불구하고 2008년 8월에 개최된 북일실무자협약을 마지막으로 공식적인 북일협약은 잠정적으로 중단되었다.

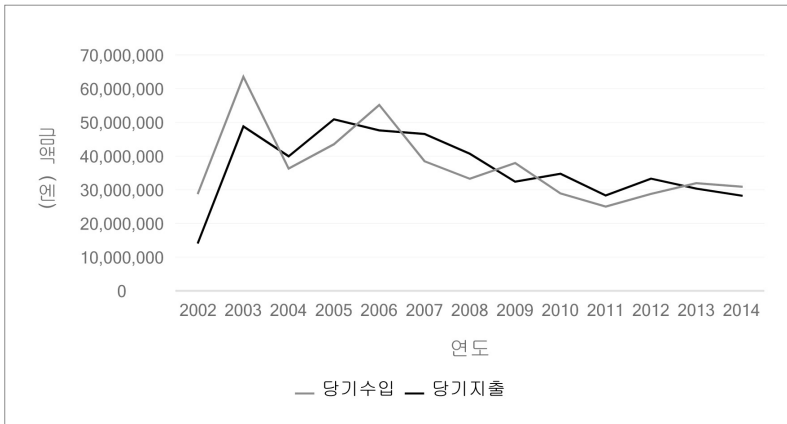
북일협약이 재개된 것은 2012년 8월 29일부터 31일에 북일정부간협약의 과장급예비협약이 개최되면서 부터지만, 여기까지 이르게 된 과정에는 북한 측의 의도를 비롯해 일본의 이익단체, 국회의원, 내각·외무성 등 각각의 활동이 있었다.

먼저 여론에서는 일본인 납치문제가 변함없이 대북관련정책에 있어서 가장 높은 관심을 보이는 분야였기 때문에 이익단체가 활동하기 쉬운 상황이 이어졌다고 생각된다. 일본인 납치문제를 다루는 최대의 이익단체인 '스쿠우카이'의 재정상태를 보면 대략적인 활동경향을 파악할 수 있다. '스쿠우카이' 수익의 대부분은 기부금으로 이루어진다. 수입은 첫 정상회담이 개최된 이듬해인 2003년에 정점을 찍은 후 일시적으로 침체를 맞이하나 미사일실험과 핵실험이 있었던 2006년에 다시 상승했다. 그

러나 이후 2011년도까지 계속해서 감소하다가 북일정부간협의 과장급 예비협의를 있었던 2012년도부터 다시 상승하기 시작했다.<sup>49)</sup>

지출에서 가장 많이 차지하는 것은 국민운동비, 국제활동비, 사무실 비용이었다. 원래는 일본 국내에서의 홍보활동을 위한 국민운동비가 가장 많았으나, 2006년도에는 해외홍보·조사활동을 위한 국제활동비가 가장 높았고, 2007년도부터는 직원급여와 사무실 임대비용 등과 같은 사무실 비용이 가장 높았다.<sup>50)</sup> 수입이 높은 시기에 설치한 사무소나 직원은 좀처럼 줄이기 힘들기 때문이다. ‘스쿠우카이’가 전체적으로 수입이 줄어들었다고는 하나, 2014년도에는 흑자로 전환되었다.

〈그림 2〉 ‘스쿠우카이’의 당기수입과 당기지출 변화



‘스쿠우카이’의 재정을 보면 ‘스쿠우카이’가 지원하는 ‘가조쿠카이’나 ‘스쿠우카이’가 설치한 ‘조사회’도 그렇게 상황이 나쁘진 않을 것이다. 다만, 원래 ‘가조쿠카이’와는 독립적으로 활동하던 일본인 배우자문제를 다

49) 「가조쿠카이·스쿠우카이의 납치피해자 구출운동」 <http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1102> (접속일: 2016년 4월 30일)

50) 위와 같음.

루는 ‘마모루카이’의 재정 상황은 그리 좋지는 않았을 것이다. ‘마모루카이’의 재정은 공개되지 않았지만 전국에 조직을 가지고 있지도 않고 ‘스쿠우카이’나 ‘가조쿠카이’에 비해 지명도도 상당히 낮기 때문에 기부금이 많이 모였을 것으로는 보이지 않는다.

일본인 유골문제를 다루는 ‘전국청진회’도 거론할 대상이 아니다. ‘전국청진회’는 청진을 중심으로 한 지역의 귀국자와 연고자에 의해 결성된 동호회이기 때문에 전국의 일본인으로부터 기부금 등을 모을 수 있는 상황이 아니다. ‘평양용산회’도 마찬가지일 것이다. ‘북유족연락회’도 기부금을 모으는 활동은 일체 하지 않았다. NPO 법인 ‘레인보우 브릿지’의 대표대행인 고사가 히로유키가 도움을 주고 있다는 이야기가 들리는 것으로 볼 때 ‘레인보우 브릿지’가 활동자금에 관여하고 있다는 견해도 있으나 확실한 증거는 없다.

어쨌든 일본사회의 여론은 일본인 납치문제와 납치의혹이 있는 특정 실종자 문제에 관심이 많고, 일본인 배우자 문제와 일본인 유골문제, 잔류 일본인문제에 대해서는 거의 관심을 갖지 않았다. 그렇기 때문에 ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’와 같은 이익단체의 활동은 눈에 띄지만, ‘마모루카이’만 하더라도 지명도가 낮으며 ‘전국청진회’의 경우는 인터넷 홈페이지조차 없는 무명의 존재였다. ‘납치의련’도 일본인 납치문제와 특정실종자문제 외에는 그다지 관심이 없었다. 구 ‘납치의련’은 원래 ‘가조쿠카이’ 결성에 맞추어 설립되었기 때문에 새로운 ‘납치의련’도 ‘가조쿠카이’와 이를 지원하는 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’의 활동에 협력하는 것은 당연한 일이다. 그러나 ‘마모루카이’가 다루는 일본인 배우자문제까지 협력할 이유는 없다. 하물며 일본인 유골문제와 잔류 일본인문제에 대해서는 협력할 생각도 없을 것이다.

이러한 경향은 2012년 당시에 민주당의 노다 요시히코가 총리였던 시기의 내각과 외무성도 마찬가지였을 것으로 보인다. 일본인 납치문제

와 특정실종자문제는 대북정책에 있어서 최우선시 되지만, 일본인 배우자문제와 일본인 유골문제, 잔류 일본인문제는 어디까지나 그 다음 문제였다. 일부러 북일협약에서 우선적으로 거론할 사항은 아닌 것이다.

그런데 북한에서는 그렇지 않았다. 북한의 송일호(宋日昊) 북·일 국교 정상화 교섭담당 대사는 2011년 7월과 2012년 1월에 민주당의 나카이 히로시(中井洽) 전 납치문제담당장관과 접촉했을 때, 일본인 배우자와 일본인의 유골수집, 일항기 ‘요도호’ 사건 당사자의 귀국문제에 대한 협의를 요청했다.<sup>51)</sup> 4월 16일에 송일호는 전 사민당 참의원의원 시미즈 스미코(清水澄子)에게 일본인 유족의 성묘를 ‘조건 없이 받아들일겠다’고 설명하고 6월 21일에는 일본의 일부 언론에 일본인 묘지를 공개했다. 송일호가 일본인 납치문제가 아닌 일본인 배우자문제와 일본인 유골문제로 일본과 협의를 개최하려고 했던 것은 분명했다. 때문에 마쓰바라 진(松原仁) 납치문제담당장관은 6월 28일에 “유골문제는 납치문제와는 다른 문제로 적절하게 판단되어야 한다”고 기자회견에서 밝혔다.<sup>52)</sup> 외무장관인 겐바 고이치로(玄葉光一郎)는 7월 12일 ARF에 참석한 북한의 박의춘(朴宜春) 외무장관에게 일본인 납치문제에 대해 “적극적인 대응을 재차 요구하겠다”고 말했으나, 헤어진 후 박의춘은 “납치문제는 이미 해결”됐다며 기존 입장을 표명했다.<sup>53)</sup>

그런데 일본적십자사가 2012년 7월 25일 북한적십자회에 의견교환을 신청하는 서한을 송부한 결과, 8월 31일에 북한적십자회에서 받아들일겠다는 응답이 왔다. 외무성은 그때까지 유골문제는 납치문제 해결을 위한 진전으로 이어지지 않는다고 판단해서, 협의에 부정적인 입장이었지만 일본적십자사로부터 연락을 받은 외무성은 그때까지 협의에 부정적이던

51) 『朝日新聞』 2012년 3월 16일(조간)

52) 『朝日新聞』 2012년 8월 11일(조간)

53) 『朝日新聞』 2012년 7월 13일(조간)

입장에서 방침을 수정했다.<sup>54)</sup> 겐바고 이치로 외무장관은 8월 8일에 “인도적으로 중요한 문제이다. 긍정적으로 받아들이겠다”고 일정 수준의 평가를 했다. 정부 관계자는 불참한 가운데 8월 9일과 10일에 북일적십자회담이 열렸으며 북일정부가 참여하는 협의 개최를 목표로 하는 데 합의했다.<sup>55)</sup>

2012년 8월 14일, 후지무라 오사무(藤村修) 내각관방장관은 일본인 유골문제와 성묘에 관한 일본과 북한의 예비협의를 8월 29일에 베이징에서 실시할 것을 발표했다.<sup>56)</sup> 물론 일본 측은 회담에서 일본인 납치문제를 제기할 생각이었으며, 북한 측은 그것을 막으려 했다.<sup>57)</sup> 그러한 대립 속에서 내각은 성묘와 현지 조사를 위해 방북하려는 ‘전국청진회’에 8월 23일 허가를 내주었다. 북한이 일본인 유골문제를 일본에 강하게 부각시켰기 때문에, 동호회였던 ‘전국청진회’가 이익단체로서 활동하게 되었다.

그러나 내각과 외무성의 관심은 어디까지나 일본인 납치문제였다. 2012년 8월 29일부터 시작된 북일정부간협의 과장급 예비협에서 의제는 일본인 유골문제만 정해져 있었지만, 일본 측은 일본인 납치문제와 일본인 배우자문제, 일항기 ‘요도호’ 사건관계자의 귀국문제 등을 의제로 상정하고 있었다.<sup>58)</sup> 예비협회의 목적은 다음에 개최되는 본협회의 의제를 결정하는 것이었다. 외무성은 어떻게 해서라도 본 협의에서 일본인 납치문제를 거론할 필요가 있었다. 본 협의에서 일본인 유골문제만 다루기보다는 일본인 납치문제와 특정실종자문제, 일본인 배우자문제, 일항기 ‘요도호’ 사건관계자의 귀국문제를 다루는 것이 내각과 외무성 ‘납치의련’ 입장에서는 반드시 필요했다. 3일간의 예비협의 끝에 북한 측이 일본인 유

54) 『朝日新聞』 2012년 8월 8일(조건)

55) 『朝日新聞』 2012년 8월 11일(조건)

56) 『朝日新聞』 2012년 8월 15일(조건)

57) 「일본이 인도주의 문제를 정치화하여 얻을 것 아무것도 없다」, 『조선중앙통신』 2012년 8월 16일.

58) 『朝日新聞』 2012년 8월 29일(조건)

골문제뿐만 아니라 일본인 납치문제(특정실종자문제를 포함), 일본인 배우자문제, 일항기 ‘요도호’ 사건관계자의 귀국문제 등 폭넓은 문제를 본 협의의 의제로 하는 데 동의했다.<sup>59)</sup>

이에 따라 이익단체의 활동은 오히려 활발해졌다. ‘가조쿠카이’와 ‘스쿠우카이’, ‘조사회’는 문제 해결의 기대를 담아 일본 각지에서 집회를 열었고, 재정적으로 어려운 상황에 있던 ‘마모루카이’도 2012년 9월 30일에 간토(관동)학습회를 개최했다.<sup>60)</sup> 또한 앞서 언급했듯이 ‘전국청진회’가 10월 18일에 ‘북유족연락회’를 결성해 참의원 회관에서 국회의원들을 대상으로 한 설명회를 개최하였다. 이와 같이 일본인 납치문제, 특정실종자문제, 일본인 배우자문제(잔류 일본인문제를 포함), 그리고 일본인 유골문제를 다루는 이익단체의 활동이 활발해졌다.

북일정부간협약의 개최는 조정에 난항을 겪고 있었다. 일정뿐만 아니라 과장급이나 국장급이나 하는 문제도 있어, 북일정부간협약의는 2012년 11월 15일과 16일에 겨우 개최하게 되었다.<sup>61)</sup> 북일정부간협약에서는 일본인 납치문제, 특정실종자문제, 일본인 배우자문제(잔류 일본인문제를 포함), 일본인 유골문제, 일항기 ‘요도호’ 사건관계자의 귀국문제에 대해 북한 측은 협력해 나가기로 했다. 일본인 납치문제에 대해서는 상당한 논의가 있었지만 합의에는 이르지 못하고 향후에도 협의를 이어가기로 했다.<sup>62)</sup>

다음 북일정부간협약의는 2012년 12월 5일과 6일에 개최하기로 했다.<sup>63)</sup> 그러나 12월 1일 북한이 인공위성발사를 예고했기 때문에 노다 요

59) 『朝日新聞』 2012년 9월 1일(조간)

60) 「9월 20일 마모루카이가간토학습회 공지사항」 <http://hmk.trycomp.net/syukai.php?eid=00177>

61) 『朝日新聞』 2012년 11월 10일(조간)

62) 「북일정부간협약(개요)」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/abd/seifu/kan\\_yobi\\_121116.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/seifu/kan_yobi_121116.html)

63) 『朝日新聞』 2012년 11월 27일(석간)

시히코 내각총리는 그날 밤 북일정부간협의를 연기하겠다는 의사를 북한에 전달했다.<sup>64)</sup> 북일정부간협의를 연기는 내각에 대한 ‘가조쿠카이’의 불만과 비판을 사게 되었다.<sup>65)</sup>

결국 북한은 2012년 12월 12일에 인공위성을 쏘아 올렸다. 그리고 12월 16일에 실시된 중의원선거에서 민주당이 참패하자 노다 요시히코 내각은 12월 26일 총사퇴하고 민주당정권은 붕괴했다. 북일정부간협의를 새로 성립한 자민당 정권인 아베 신조 내각으로 인계되었다.

아베 신조내각이 일본인 납치문제에 적극적으로 대응하려 했던 것은 틀림없다. 유엔안보리가 2013년 1월 22일에 북한에 대한 제재결의안을 채택했을 때도 아베 신조 총리는 23일에 소신표명연설에서 “그리고 무엇보다도 납치문제의 해결입니다. 모든 납치피해자가족들이 육친을 품에 안을 날 때까지 제 사명은 끝나지 않을 것입니다. 북한에 ‘대화와 압력’ 방침을 관철시키고 모든 납치 피해자의 안전 확보 및 즉시 귀국, 납치에 관한 진상규명, 납치실행범의 인도를 위해 최선을 다할 것입니다”라고 말하며 납치문제해결을 목표로 삼았다.<sup>66)</sup> 그러나 2월 12일 북한이 핵실험을 실시하고 유엔안보리가 3월 7일에 다시 북한에 대한 제재결의안을 채택하자 더 이상 북일정부간협의를 할 수 있는 상황이 아니었다.

공식적으로 북일협의를 개최하기 어려운 가운데, 아베내각은 비공식적으로 북일정부간협의를 위한 기회를 모색했다. 2013년 5월 14일에 내각관방참여인 이지마 이사오(飯島勲)가 평양을 방문하여 북한의 고위관리들과 회담했다. 물론 아베 신조 총리와 스가 요시히데(菅義偉) 내각관방장관이 승낙한 것이며, ‘관저주도’로 진행된 것이다.<sup>67)</sup> 북한에서도 이지마 이사오의 방북을 보도했다. 5월 18일에 귀국한 이지마 이사오는 5월 21일

64) 『朝日新聞』 2012년 12월 2일(조간)

65) 『朝日新聞』 2012년 12월 3일(조간)

66) 『朝日新聞』 2013년 1월 29일(조간)

67) 『朝日新聞』 2013년 5월 16일(조간)

아베 신조 총리와 스가 요시히데 내각관방장관에게 방북내용을 보고했으나, 그 내용은 공개되지 않았다.<sup>68)</sup> 아베 신조 총리도 빠른 시일 내에 북일 정부간협회가 개최될 것이라는 기대를 하고 있지는 않았을 것이다.<sup>69)</sup>

2014년 1월 26일과 27일에 하노이에서 북일고위관계자가 접촉했다는 소문도 흘러나왔다.<sup>70)</sup> 2월 27일에는 일본적십자사가 3월 3일 중국심양에서 북한적십자회와 실무자에 의한 회담을 개최한다고 발표했다. 이는 북한 측의 제안이었다. 또한 외무성에서 북동아시아과장도 동석하게 되었다.<sup>71)</sup> 북한 외무성 일본담당과장도 참석하여 3월 3일 비공식 정부간협의를 실시했다<sup>72)</sup>.

그리고 외무성은 2014년 3월 16일에 납치피해자 요코타 메구미의 부모가 요코타 메구미의 딸로 보이는 김은경과 몽골의 울란바토르에서 3월 10일부터 14일까지 면회한 사실을 밝혔다.<sup>73)</sup> 이처럼 북한의 태도가 누그러지기 시작했다는 분위기가 조성되자, 북일정부간협회가 가능해질 것이라는 여론이 형성되기 시작했다.

2014년 3월 19일과 20일 중국심양에서 북일적십자회담이 다시 열리고, 그와 동시에 북일외무성 과장급협의회도 개최되었다. 그리고 3월 20일에 북일정부간협의 개최에 합의한 내용이 발표되었다.<sup>74)</sup> 외무성국장급이 참석한 북일정부간협회는 3월 30일과 31일에 개최되었다. 이는 노다 요시히코 내각 집권 당시 2012년 12월 5일과 6일에 개최될 예정이었으나 연기된 북일정부간협의를 1년 3개월 만에 개최한 형식을 취했다. 따라서 2012

---

68) 『朝日新聞』 2013년 5월 22일(조간)

69) 『朝日新聞』 2013년 5월 26일(조간)

70) 『朝日新聞』 2014년 1월 28일(조간)

71) 『朝日新聞』 2014년 2월 28일(조간)

72) 『朝日新聞』 2014년 3월 4일(조간)

73) 『朝日新聞』 2014년 3월 17일(조간)

74) 『朝日新聞』 2014년 3월 20일(석간)

년 11월의 북일정부간협약에서 이뤄진 논의를 바탕으로 개최되었다. 당연히 일본인 납치문제, 특정실종자문제, 일본인 배우자문제, 잔류 일본인 문제, 일본인 유골문제가 모두 포함되었다. 합의에는 이르지 못했지만, 협의는 계속 되었다.<sup>75)</sup> 이 북일정부간협약은 ‘가조쿠카이’로부터 높은 평가를 받아 이익단체로부터 항의를 받을 염려가 줄어들었다.<sup>76)</sup> 이것은 동시에 ‘납치의련’의 반대도 없을 것이라는 것을 의미했다.

외무성은 2014년 5월 19일에, 다음 북일정부간협약을 5월 26일부터 28일까지 스웨덴 스톡홀름에서 개최한다고 발표했다.<sup>77)</sup> 5월 26일부터 북일정부간협약이 시작되고, 이익단체들의 기대도 컸으나 5월 28일에 협약이 끝난 후, 일본인납치피해자를 재조사하는 것에는 합의가 이루어지지 않았다고 보도되었다.<sup>78)</sup> 이러한 내용은 당일 보도진 등에 의해 ‘가조쿠카이’ 등에 전해졌고, 실망한 ‘가조쿠카이’에서는 협약을 촉구하는 목소리가 높아졌다.<sup>79)</sup>

그러나 2014년 5월 29일 밤, 아베 신조 총리는 일본인납치피해자를 재조사하는 데 북한과 합의했다고 발표했다.<sup>80)</sup> 합의 내용은 북한이 “1945년을 전후하여 북한 영내에서 사망한 일본인의 유골과 묘지, 잔류일본인, 이른바 일본인 배우자, 납치피해자 및 행방불명자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이고 전면적으로 실시한다”는 것이었다. 지금까지의 일본인 납치문제 조사로서는 가장 범위가 넓은 것이었다.

2014년 6월 5일에 후루야 게이지(古屋圭司) 납치문제담당장관은 ‘납치의련’ 총회에서 “북한이 납치문제 해결에 구체적으로 움직이지 않는 한,

---

75) 『朝日新聞』 2014년 4월 1일(조건)

76) 『朝日新聞』 2014년 4월 1일(조건)

77) 『朝日新聞』 2014년 5월 20일(조건)

78) 『朝日新聞』 2014년 5월 29일(조건)

79) 『朝日新聞』 2014년 5월 29일(조건)

80) 『朝日新聞』 2014년 5월 30일(조건)

어떠한 (제재) 해제도 없다”고 주장했다. 총회에 참석한 ‘가조쿠카이’ 대표 이즈카 시게오는 “천재일우의 기회를 무산시켜서는 안 된다”고 지적하고 합의를 환영했다.<sup>81)</sup> 6월 30일에 후쿠오카에서 개최된 후루야 게이 지 장관과 ‘가조쿠카이’의 회합에서도 이즈카 시게오는 “겨우 여기까지 왔다. 다음에는 반드시 해결할 수 있을 것이라고 믿는다”고 환영의 뜻을 표했다.<sup>82)</sup> ‘납치의련’과 ‘가조쿠카이’ 모두 대체적으로 환영하는 합의였다고 할 수 있겠다.

2014년 7월 1일에 베이징에서 다시 북일정부간협약이 개최되었다. 이 협약은 스톡홀름합의의 후속조치 실현을 목적으로 이루어진 것이었다. 북한 측으로부터, 납치피해자를 포함한 모든 일본인에 관한 문제를 포괄적이고 전면적으로 조사하기 위한 특별조사위원회의조직, 구성, 책임자 등에 관한 설명이 있었고, 일본 측에서는 제재해제절차 및 내용에 대한 설명이 있었다.<sup>83)</sup>

2014년 7월 3일 아베 신조 총리, 스가 요시히데 내각관방장관, 기시다 후미오(岸田文雄) 외무장관, 후루야 게이 지 납치문제담당장관이 참석한 납치문제에 관한 4장관회의와 국가안전보장회의의 9장관회의가 개최되었다. 그 결과 북한에 대한 제재조치의 일부를 해제하기로 결정했다. 이는 이튿날인 4일에 개최된 내각국무회의에서 정식으로 결정되어 북한에 대한 제재 중 일부가 해제됐다.<sup>84)</sup> 같은 날 북한 측이 『조선중앙통신』을 통해 특별조사위원회의권한, 구성, 조사방법 등에 대해 발표하고 조사개시를 발표했다.<sup>85)</sup>

81) 『日本經濟新聞』 2014년 6월 6일(조건)

82) 『日本經濟新聞』 2014년 6월 30일(조건)

83) 「북일정부간협약(개요)」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/kp/page4\\_000494.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page4_000494.html)

84) 「북일정부간협약의 특별조사위원회와 일본의 대북 조치 일부 해제」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/kp/page3\\_000842.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_000842.html)

85) 「『특별조사위원회』가 조직되는데 대하여」, 『조선중앙통신』 2014년 7월 4일.

제재의 일부해제에 대해서도 ‘가조쿠카이’는 대체로 어쩔 수 없는 게 아니냐는 분위기였다. ‘가조쿠카이’의 전 대표인 요코타 시게루는 3일에 “해제했다고 해서 문제될 것은 없다”고 말했다. 납치 피해자인 아리모토 게이코(有本恵子)의 어머니인 아리모토 가요코(有本嘉代子)는 “제재해제는 환영하고 싶지 않지만 특정실종자들을 몇 명인가 돌려 보내준다면 어쩔 수 없다”고 하며 비판은 자제했다.<sup>86)</sup>

그러나 ‘납치의련’의 히라누마 다케오(平沼赳夫) 회장은 “북한이 모든 납치피해자를 귀국시키려고 결단했는지 확인하는 것이 중요하다”고 강조하고 중립적인 발언에 그쳤다. 물론 제재의 일부 해제를 비판하는 목소리도 있었다. ‘조사회’의 아라키 가즈히로 대표는 기자회견을 열고 제재의 일부 해제에 대해 비판했다. “결과가 나오지 않았는데 위원회를 만든 것만으로 해제한 것은 매우 유감스럽다. 북한이 약속을 여러 번 어겨왔다는 현실을 잊어서는 안 된다”고 강조했다.<sup>87)</sup> 모든 이익단체나 국회의원을 납득시킬 수는 없겠지만, 일본인 납치문제와 관련하여 최초로 설립되었고 중심적 존재인 ‘가조쿠카이’를 설득해 많은 이익단체로부터 비판을 피하면서도 북한과의 합의를 이끌어낸 성과는 평가를 받아도 좋을 것이다.

## IV. 맺음말

본고의 의문은 2008년 북일실무자협약에서는 북한이 실시하는 조사 범위가 납치피해자와 특정실종자로 합의되었는데, 어째서 2014년 스톡홀름합의에서는 납치피해자와 특정실종자뿐만 아니라 잔류일본인·일본인 배우자, 일본인의 유골·묘지 등을 포함하는 전면적인 조사에 이르게 되

86) 『朝日新聞』 2014년 7월 3일(석간)

87) 『日本經濟新聞』 2014년 7월 4일(조간)

었는지에 대한 점이었다.

그 이유는 2008년부터 2014년 사이에 내각과 국회에 영향력을 끼치는 이익단체가 늘었기 때문이었다. 다만, 그것은 여론이 바뀌었기 때문이 아니다. 북한에 대한 일본사회의 여론은 2002년부터 2014년에 이르기까지 일관되게 일본인 납치문제에 가장 관심이 많았으며, 2008년부터 2014년까지도 그 사실에는 변함이 없다. 따라서 북한관련 이익단체로는 일본인납치피해자의 가족으로 구성된 ‘가조쿠카이’와 이를 지원하기 위한 ‘스쿠우카이’가 국회와 내각에 대한 영향력이 가장 강하다. 특정실종자를 다루는 ‘조사회’는 그 다음이며, 일본인 배우자문제를 다루는 ‘마모루카이’의 영향력은 상당히 낮고, 일본인 유골문제를 다루는 ‘전국청진회’의 경우에는 2012년까지 그 존재조차 거의 알려져 있지 않았다.

국회에서 구성된 의원연맹에서도 북한의 일본인 납치문제를 다루는 ‘납치의련’은 있지만, 북한의 일본인 배우자와 일본인 유골문제를 취급하는 의원연맹은 없다. 내각에서는 납치문제 대책본부가 설치된 후 ‘관저주도’로 일본인 납치문제 해결을 추진해왔지만, 내각에서도 일본인 배우자와 일본인 유골문제를 적극적으로 거론할 이유는 없었다.

재정기반이 부족한 ‘마모루카이’나 ‘전국청진회’가 대북정책에 일정한 영향력을 갖게 된 것은 북한 측이 일본인 배우자문제와 일본인 유골문제를 북일관계의 쟁점으로 삼았기 때문이다.

북한은 일본인 납치문제와 특정실종자 문제로 일본과 협의하는 것은 피하고 싶었기 때문에, 일본인 배우자 문제와 일본인 유골문제를 쟁점화하려고 했다. 그러나 일본 측이 일본인 납치문제와 특정실종자문제를 끝까지 관철시키고자 하였기 때문에 결국 모든 사항이 쟁점이 되고 말았다. 따라서 노다 정권에서 시작된 북일정부간협약에서는 내각에서 당초 다룰 생각도 없었던 일본인 배우자문제와 일본인 유골문제가 부상하게 되면서, 관련 이익단체가 내각과 국회에 영향력을 가지게 되었다고 할 수 있다.

아베정권은 이러한 노다 정권기의 북일정부간협회의 의제를 계승하여 북한과의 협회에 임할 수밖에 없었다. 이익단체들도 아베정권에 인계되어 내각의 납치문제 대책본부에서도 이들 이익단체의 자문회의가 마련됐다. 따라서 북한은 스톡홀름합의에서 납치피해자와 특정실종자, 잔류일본인·일본인 배우자, 일본인의 유골·묘지까지 조사하는 것에 합의할 수밖에 없었을 것이다.

2016년에 들어서 북한이 핵실험을 강행하고 인공위성을 쏘기 위해 미사일을 발사하자, 일본은 다시 북한에 대한 제재를 가하기 시작했다. 일본의 제재가 시작되자 북한은 2월 12일에 조사를 위한 특별조사위원회를 해체했다. 일본 측은 스톡홀름합의를 포기한 것은 아니었지만, 실질적으로 협회가 결렬된 것이다. 다시 북일정부간협회가 재개된다면 여론과 함께 영향력 있는 이익단체가 북일 간의 쟁점을 결정할 것으로 생각된다.

**日本空間**

번역: 강은정(번역가)

논문 투고일 : 2016년 5월 15일

논문 심사일 : 2016년 5월 29일

게재 확정일 : 2016년 6월 3일

## 참고문헌

### <한국어문헌>

『조선중앙통신』

### <영어문헌>

Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Hilsman, Roger, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, New Jersey: Prentice Hall, 1987.

Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, No. 3(Summer, 1988).

### <일본어 문헌>

『朝日新聞』

『産経ニュース』, <http://www.sankei.com>

『朝鮮新報』

『日本經濟新聞』

信田智人, 『冷戦後の日本外交』, ミネルヴァ書房, 2006.

Headquarters for the Abduction Issue, <http://www.rachi.go.jp>

Investigation Commission on Missing Japanese Probably Related to North Korea, <http://www.chosa-kai.jp/cyosakai.html>

Kawahito Law Office, <http://kwlaw.org>

Prime Minister of Japan and His Cabinet, <http://www.kantei.go.jp>

有田芳生 on Twitter, <https://twitter.com/aritayoshifu>

Association for Families to Retrieve Japanese Remains in DPRK, <http://www.kitaizokurenrakukai.org>

Public Relations Department of the Cabinet Office, <http://survey.gov-online.go.jp>

National Association for the Rescue of Japanese Kidnapped by North Korea,

<http://www.sukuukai.jp/>

The Society to Help Returnees to North Korea, <http://hrnk.trycomp.net>

Ministry of Foreign Affairs of Japan, [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/abd/seifukan\\_yobi\\_121116.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/seifukan_yobi_121116.html)

Abstract

# How Did the Stockholm Agreement of Japan-North Korea Make Possible? - The Decision-making of the Japanese Foreign Policy toward North Korea with Pluralism Approach -

Satoru Miyamoto

Japan and North Korea had an agreement for the investigations of the abductees of Japanese nationals by North Korea in the Intergovernmental Consultations held in Stockholm on May 26-28, 2014. Japan-North Korea had once agreement at the Working-Level Consultations on August 8-11, 2008, however North Korea suddenly cancelled the investigations on September 2. The Stockholm Agreement on 2014 was very first agreement in six years between two governments.

We can find the differences between two agreements on 2008 and 2014. North Korea agreed the investigations of the Japanese abductees by North Korea and the missing Japanese probably related to North Korea in the agreement on 2008. However North Korea agreed the investigations of not only the Japanese abductees and the missing Japanese, but also remaining Japanese and Japanese spouses, remains of Japanese. Thus North Korea promised they would conduct comprehensive and full-scale investigations on all Japanese nationals.

Why did the range of the investigations broaden in the Stockholm agreement? I would like to analyze the decision-making of the Japanese foreign policy toward North Korea with pluralism approach. Foreign policies are decided by conflictions

and reconciliations of many actors' interests in pluralistic democracy as the studies of Roger Hilsman and Tomohiko Shinoda. I defined actors in Japan are the Cabinet including the bureaucracy, the cartel of the Diet member, and interest groups related in North Korea issues. Of course North Korea is the actor as negotiating partner of the Ministry of Foreign Affairs of Japan(MOFA).

The public opinions in Japan has most interested in the abduction issue on past and present. Therefore the interest groups related with abduction and missing issues have strong pressure powers to the Diet members. The Diet members form cartel to absorb the pressure from interest groups, and demand the resolutions to the Cabinet which controlling the MOFA. North Korea accepted the investigation which the MOFA demand on 2008, therefore interest groups related remaining Japanese and Japanese spouses, and remains of Japanese have little powers to the Diet member. However North Korea began to try the negotiations with Japan's government on the issue of the remaining Japanese and Japanese spouses, and remains of Japanese after 2008. Thus those interest groups began have great pressure powers to the Diet members and the Cabinet. The Japan's government has no way but to accept the demand of those interest groups, however the Japan's government also has to pursuit the resolutions of the issue of abductions and missing Japanese to North Korea by the interest groups related with the issue of abductions and missing Japanese which have strong pressure powers. We can say that the reason of broadening the range of the investigations in the Stockholm agreement is that North Korean diplomacy toward Japan make the interest groups in Japan strong.

#### Key words

Japan-North Korea relations, Abduction issue, Stockholm Agreement,  
Pluralistic Model, Interest Groups