

북일 스톡홀름 합의 재론:

한국의 대북정책에 대한 함의

박정진 _ 쓰다주쿠 대학 국제관계학과 부교수

— 목 차 —

- I. 문제의 재설정
- II. 스톡홀름 합의의 경위와 의제
- III. 북한과 일본, 이해관계의 교차
- IV. 구조변동기의 북일관계와 한국
- V. 결론을 대신해

국문초록

2014년 스톡홀름 합의는 북일관계의 이례적인 사례였다. 북일관계에 대한 한국정부의 위상, 그리고 그동안 도식적으로 이해되어 왔던 북한 핵 문제 및 일본인 납치문제가 북일관계와 가졌던 인과관계가 붕괴되었기 때문이다. 본고는 스톡홀름 합의의 이러한 이례성에 대해 충분한 설명력을 갖지 못하는 선행 분석에 대한 재론이다. 그동안의 해석은 “왜 북한과 일본이 스톡홀름 합의를 하고자 했나”라는 물음, 즉 스톡홀름 합의에 담긴 북일 양국의 ‘의도’를 확인하는데 집중되어 있다. 본고는 이 문제를 비판적으로 검토하기 위해, 한편에서는 스톡홀름 합의에 이르는 경위의 재확인함으로써 이례성을 구체적으로 선별하고, 다른 한편에서는 “어떻게 스톡홀름 합의가 가능할 수 있었나”라는 문제를 추가적으로 제기한다. 이에 대한 분석을 통해 현재의 북일관계가 구조변동기에 접어들었음을 밝힌다. 그리고 이 점에 근거해, 한국 정부가 북일관계에 대한 보다 적극적인 관여와 포괄적인 접근을 시도해야 할 단계에 와 있음을 주장한다.

주제어

북일관계, 북일 스톡홀름 합의, 한국의 대북정책, 북한 핵문제, 일본인 납치문제

.....

I . 문제의 재설정

한국정부의 대북정책 추진과정에서, 일본은 오래 동안 부차적인 요소가 되어 왔다. 그 이유는 다양하게 이야기 되지만, 각각의 논리적 근거에는 공통적으로 '신중함'이 담겨있다. 대북정책의 추진이 한일 간의 직접적인 안보(군사)협력을 동반 할 경우 중국을 자극할 수 있고, 이는 곧 한반도를 넘어 동북아 지역의 긴장을 초래할 수 있다는 것이다. 이러한 우려는 특히 한일관계가 역사문제로 악화되어 있을 때 더욱 크게 부각된다. 하지만 현실에서는 북한으로 부터의 위협이 한일 간의 역사적 쟁점을 봉합하고 협력을 회복시키는 기제로 작동하고 있다. 이는 한일 양국의 안보 협력을 통한 전략적 접근의 결과가 아니라, 북한이 연출한 핵 위기의 산물일 경우가 대부분이다. 한편 대북정책 추진에서 일본과의 협력에 대한 신중함은, 북한과 일본을 둘러싼 정세에 대한 '둔감함'으로 나타나기도 한다. 여기에는 과거의 북일관계에 근거한 일종의 믿음이 작용하고 있다. 한국의 양해와 미국의 사전논의 없이 일본이 북한과의 관계를 급진전시키는 일은 없을 것이라는 판단이다. 북일관계가 한미일 공조의 틀을 넘어서 독자적으로 전개되기는 어렵다는 믿음이 강할수록, 북일관계는 자동적으로 관찰의 대상에서 멀어지게 된다.

2014년 스톡홀름에서 있었던 북일 국장급 회담에서의 합의(이하, 스톡

홀름 합의)는 한국에게 이러한 믿음을 저버리는 이례적인 사건으로 다가왔다. 이 때문에 짧은 시간 동안 그 배경에 대해 다수의 분석이 이루어져 오기도 했다. 하지만 사건의 이례성이 지적되고 있음에도 불구하고, 분석의 내용은 과거 북일관계의 변화에서 거론되었던 해석들이 다시 동원되고 있다. 그리고 스톡홀름 합의가 결과적으로 파탄에 이르면서, 이러한 관행적 해석은 적실했던 것으로 간주되어가고 있다. 스톡홀름 합의가 과거와 동일한 배경에 의한 것이라면, 합의이행의 실패는 이미 예정된 것이기 때문이다. 본고는 스톡홀름 합의 이후 한국에서 제출된 이러한 해석에 대한 재론이기도 하다. 그동안의 해석은 “왜 북한과 일본이 스톡홀름 합의를 하고자 했나”라는 물음, 즉 스톡홀름 합의에 담긴 북일 양국의 ‘의도’를 확인하는데 집중되어 있다. 본고는 이 문제를 비판적으로 검토하기 위해, 한편에서는 스톡홀름 합의에 이르는 경위를 재확인함으로써 이례성을 구체적으로 선별하고, 다른 한편에서는 “어떻게 스톡홀름 합의가 가능할 수 있었나”라는 문제를 추가적으로 제기한다. 이에 대한 분석을 통해, 현재의 북일관계가 구조변동기에 접어들었음을 밝히고, 이에 근거해 한국의 대북정책에 합의를 도출하고자 한다.

II . 스톡홀름 합의의 경위와 의제

스톡홀름에 합의가 예기치 않은 사건으로 간주되는 이유는 일단 그 경위에서 찾아진다. 무엇보다 한미일 간의 사전조율 과정이 거의 확인되지 않았기 때문이다. 가장 당혹스러운 입장이었던 것은 한국정부였다. 북일관계는 남북관계에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 한국은 당사자라고 할 수 있다. 따라서 탈냉전 후 북일관계의 결정적인 국면에는 반드시 한국 정부의 이니셔티브가 작동했었다. 물론 위안부 문제 등으로 한일관계

가 악화된 상태였지만, 일본이 북한문제에 있어서 한국의 입장을 고려하지 않을 것이라는 가정은 쉬운 일이 아니다. 하지만 스톡홀름 합의과정에서 한국정부의 존재감은 매우 희미했다. 놀라운 것은 미국과도 사전 ‘협의’가 아닌 ‘통보’ 수준에 머물러 있었다는 점이다. 이는 미일동맹관계의 상식을 넘어서는 외교행태로 비추어졌다. 당시 북한 핵문제에 대해 미국이 정책조정을 고려한 흔적은 없었으며, 오히려 6자회담의 휴지상태는 장기화 기미를 보이기도 했다.¹⁾ 북일관계에서 습관처럼 지적되어 왔던 ‘북핵문제 해결 → 북일관계 진전’이라는 도식이 깨진 것이다.

합의의 내용과 수준 또한 예상을 넘어서고 있었다. 합의문의 서두에서 북일 양국은 과거청산과 국교정상화 실현의 의지를 분명히 드러내고 있었다. 물론 이 문구는 평양선언을 계승한 내용이었다는 점에서 새롭지는 않다. 평양선언의 서명자인 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각 이후, 일본의 역대정권은 시정연설 등을 통해서 반드시 이 입장을 재확인 했었다. 하지만 아베 신조(安倍晋三) 수상은 제1차 내각에서는 물론 제2차 내각이후 줄곧 이 관례를 철저히 외면해 왔었다. 그리고 납치문제의 해결을 최우선 과제로 내세우면서, 북한에 대한 독자적인 제재와 국제적인 압력을 주도하고자 했다. 이에 대해 북한은 평양선언 이래로 납치문제는 이미 ‘결착을 본 문제’로 간주하는 한편, 과거청산 문제를 일본과의 현안에서 최우선 과제로 삼아왔다.²⁾ 적어도 스톡홀름 합의직전까지 북일 양국의 이러한 대립구도는 유지되고 있었고, 특히 납치문제에 대한 아베 수상의

1) 스톡홀름 합의 직후 미국무부, 주일 미 대사 등의 반응에 대해서는 통일연구원, 『북일 스톡홀름 합의와 동북아정세』, 제3차 KNU 통일포럼(2014.6.11), KNU 통일포럼 14-03, 14-18쪽.

2) 「납치문제 내뿜면 조일평양선언과는 관계없이 강한 대응조치」, 『로동신문』, 2003년 8월 19일. 그 외 평양선언에 대한 북한의 평가에 대해서는 「평양선언 리행은 조일쌍방의 공동의 의무」, 『로동신문』 2004년 9월 18일. 북일관계에서 과거청산 문제가 가지는 의미에 대한 북한의 입장은 「과거청산은 조일현안문제해결에서 일본의 최우선 과제」, 『로동신문』 2003년 11월 14일 등을 참조.

강경한 슬로건에 큰 변화의 조짐은 관측되지 않았다. 이 때문에 ‘납치문제 해결 → 북일관계 진전’이라는 도식은 상식으로 여겨져 왔다. 스톡홀름 합의로 인해 이 상식마저 깨진 것이다.

그 만큼 스톡홀름 합의는 매우 돌출적인 것으로 인식되었고, 그 배경을 설명하기 위해 다양한 북일 간 공식 또는 비공식 접촉과정들이 다소 혼란스럽게 제시되어 왔다. 이를 다시 선별해서 보면, 결국 두 번의 접촉이 중요한 계기로 작동했음이 확인된다. 먼저, 2013년 5월에 아베수상의 특사자격으로 이루어진 이지마 이사오(飯島勲) 내각관방참여의 방북을 들 수 있다. 아베내각은 지난 2006년 9월 제1차 내각 출범과 더불어 납치문제를 종합적으로 추진하는 구심체로서 납치문제대책본부를 발족시킨 바 있다. 납치문제대책본부는 내각 산하의 조직이라기보다 내각과 일체화된 형태로 조직되었다. ‘총력대응’의 태세를 보이기 위해서였지만, 실제 대응 방식은 대북 강경정책 일변도였다.³⁾ 이지마의 특사의 방북은 그 결과 단절되어온 북한과의 대화채널을 다시 회복시킨다는 의미였다. 2013년 12월부터 2014년 3월까지 중국, 베트남, 홍콩 등에서 이루어진 다양한 비공식 또는 비밀접촉 등은 그 후속조치였다고 할 수 있다.⁴⁾ 일단 스톡홀름 합의의 발단은 아베 내각의 대북정책 전환의 시도에서 먼저 비롯되었음을 알 수 있다.

3) 민주당 정권 시기 납치문제대책본부가 북한 측과의 독자적인 대화를 시도한 바 있지만, 이 또한 좌절되었다. 민주당 정권의 납치문제대책본부의 운영과 대북정책은 아베정권의 그것을 계승하고 있었다. 이와 관련해서는 박정진, 「일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제’」, 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, 통일연구원, 2015, 187~195쪽.

4) 2013년 12월 중국, 2014년 1월 베트남, 2014년 2월 홍콩에서 북한 측과 비밀협회가 이루어졌고, 3월도 두 차례에서 걸쳐 비공식 접촉(3.3, 3.19)이 이루어졌다.

한 이러한 국내여론에 일정 정도 거리를 두지 않는 한, 북한과는 대화와 교섭자체가 불가능한 상황이었다. 물론 북한이 공표한 납치 피해자의 생사여부는 신뢰성에 문제가 있을 수 있다.⁶⁾ 하지만 요코타 메구미의 경우는 육친(김은경)의 증언을 통해 생사여부를 확인할 수 있는 유일한 사례이다. 증언이 실현되는 자리에서, 요코타 메구미의 사망사실이 반복될 가능성은 희박하다. 이 점을 알고 있음에도 불구하고 일본 정부가 먼저 접근해 온 것이다. 여기서 북한은 아베 내각의 대북접근이 가지는 현실성 여부를 판단했을 가능성이 높다.

요코타 부부와 김은경의 면담은 곧 스톡홀름 합의로 직결되었고, 북한은 7월 3일 베이징에서 납치문제해결을 위해 특별조사위원회를 설치한다고 발표하기에 이른다. 스톡홀름 합의가 이루어질 당시, 일본 외무성은 “납치문제 해결의 단초를 마련”한 것으로 평가했다.⁷⁾ 그런데 합의문의 내용을 보면, 해결의 대상을 ① 납치희생자 재발견 및 귀국은 물론, ② 행방 불명자의 조사, ③ 북송자 가족(일본인 처 등) 고향방문 및 귀국, ④ 북한 잔류 일본인 유골반환 문제로 늘려 놓고 있었다. 이는 ‘일본인에 관한 모든 문제’로 표현되었다. 이 중, ②와 ③의 의제는 2011년에 있었던 북일 국장급 협의에서 이미 논의되기 시작했었고, ④의 의제와 관련해서는 북일 적십자회담과 국장급 협의 등을 거쳐, 2012년 11월 이후 일본인 가족의 현지 성묘 등이 일부 선행된 상태이다.⁸⁾ 중요한 것은 스톡홀름 합의에

5) 이와 관련해서는 和田春樹, 「マスメディアと拉致問題, 家族会」, 蓮池透・和田春樹, 『拉致問題を考えなおす』, 東京: 青灯社, 2010, 143-165쪽을 참조.

6) 납치 희생자에 대해 북한 측이 공개한 자료에 대한 일본 측의 공식적인 비판 내용에 대해서는 内閣官房拉致問題対策本部, 『すべての拉致被害者の帰国をめざして—北朝鮮側の主張の問題点—』, 内閣官房拉致問題対策本部事務局, 2014; 일본정부 납치문제대책본부, 『(한국어 판) 모든 납치피해자의 귀국을 위하여—북조선(북한) 측 주장의 문제점』, 일본정부 내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2013 등을 참조.

7) 『朝日新聞』, 2014년 7월 4일.

8) 북한 잔류 일본인 유골문제는 소련 군정시기 일본인들의 본국 인양과정에서

서 이 의제들을 납치문제와 동일선상에서 놓고 ‘포괄 병행’적 이행을 약속하고 있었다는 점이다.⁹⁾ 일본에게 반드시 유리한 합의라고 볼 수 없다. 북한은 납치피해자 외의 복수의 카드를 추가시킴으로서 문제 해결의 단계를 설정하고, 이를 통해 교섭 상의 자율성과 시간을 확보하고 있기 때문이다.

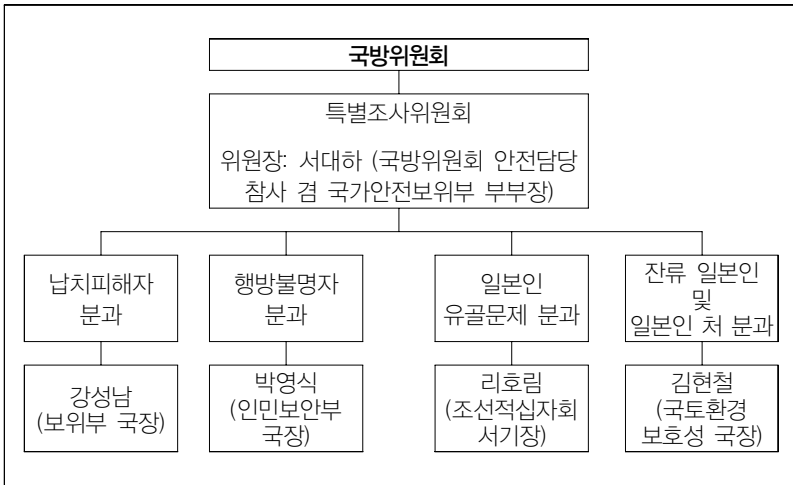
하지만 스톡홀름 합의의 내용을 다른 각도에서 보면, “납치문제는 더 이상 존재하지 않는다”는 북한의 기존 입장이 이 시점에서 사실상 공식적으로 철회된 것이 된다. 또한 북한은 새로운 납치희생자가 발견될 경우, 귀국을 약속함으로써 진정성을 드러내기도 했다. 특히 북한이 설치한 특별조사위원회에는 서대하 국방위원회 안전담당 참사 겸 국가안전보위부 부부장이 위원장으로 임명되었고, 그 산하의 4개 분과(납치피해자 분과, 행방불명자 분과, 잔류 일본인 및 일본인 처 분과, 일본인유골문제 분과)에는 국가안전보위부, 인민보위부, 조선적십자 중앙위원회 등의 국장급 이상이 배치됨에 따라, 그 집행에서도 기대를 자아내고 있었다.¹⁰⁾ 북한이 납치문제에 대한 기본입장의 수정을 이처럼 공식화한 것은 전술한 이지마 특사의 방북과, 요코타 부부와 김은경의 면담이 계기가 되었을 것이다. 여기서 북한은 아베 내각의 변화된 대북정책이 실행력을 가질 것으로 판단한 것이다.

발생한 문제로, 엄밀하게 말하면 북일 간의 정치적 의제라고 할 수 없다.

9) 外務省, 「ストックホルム合意 “合意事項”, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>(검색일: 2015.11.10).

10) 『朝日新聞』, 2014년 7월 4일.

〈도표 2〉 북한 납치문제 특조사위원회 조직표(2015년 7월 현재)



출처: 『産経新聞』, 2014년 7월 4일; 『読売新聞』, 2014년 7월 4일; 外務省, 「特別調査委員会に関する北朝鮮側からの説明概要」, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044429.pdf>, (검색일: 2015. 11.10) 등을 참조로 작성. 박정진, 「일본인 납치피해자와 이른바 ‘납치문제’, 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, 통일연구원, 2015, 203쪽 재인용.

일본 정부 또한 북한에 대한 독자적 경제제재의 일부를 해제하는 한편, 납치문제와 북한 핵 문제와의 연계를 차단시켰다. “북한 핵·미사일 문제와 납치문제의 포괄적 해결”이라는 아베 내각의 공식입장을 후퇴시킨 것이다. 일본 측의 이러한 태도변화를 스톡홀름 합의의 가장 큰 특징으로 거론하기도 하지만,¹¹⁾ 이는 사실과 다르다. 북한 핵 문제와는 별도로 납치문제 추가조사와 제재해제의 추진은 2008년 6월의 북일 실무자협약에서 이미 합의된 사항이었다. 당시 후쿠다 수상의 퇴임과 더불어 백지화되었지만, 2011년 민주당 정권시절에 재추진의 시도가 있었다. 이 또한 동일본 대진재 이후 추진력을 상실했다. 스톡홀름 합의는 양국 지도부의 갑작스러운 결단에 의한 것이 아니라, 실행을 미루어 두던 합의 패키

11) 이기완, 「스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제 배경」, 『국제정치연구』 제27집 2호, 2014, 157쪽.

지를 부활시킨 것이라고도 할 수 있다. 이 점은 북한이 추가적인 납치피해자에 대한 재조사가 약 6년 전부터 이미 시행되어왔을 가능성을 시사한다. 일본 외무성이 말하는 “납치문제 해결의 단초”는 이 지점에 있다. 스톡홀름 합의에 임하면서, 북한은 납치희생자의 추가적 공표 및 이들의 귀국을 준비해 놓았을 가능성과, 이 점이 회담이전 접촉과정에서 일본 측에 전달되었을 것임이 밝혀지기 때문이다. 일본정부가 그 가능성을 인식하지 않고 움직였다고는 보기 어렵다.

Ⅲ. 북한과 일본, 이해관계의 교차

스톡홀름 합의에 담긴 북한과 일본의 의도에 대해서는 그동안 대체로 일치된 해석이 제출되었다. 북한에 대해서는, 일본의 대북 경제재제의 해제와 국교정상화를 통해 경제난의 탈피를 꾀하고 한미일 공조 균열을 의도했다는 분석이다. 일본의 경우에는, 국내 지지율 하락을 돌파하는 한편, 한국을 견제하고 북한문제에 대한 영향력을 확대함으로써 동북아 지역의 위상을 회복하고자 했다는 것이다. 경제적 파탄, 정치·외교적 고립 등이 스톡홀름 합의의 동인이었다는 해석이다. 명시하고 있지는 않지만, 공통적으로 당면한 위기 상황이 있었기에 나타난 대응이었다는 지적이라고 할 수 있다. 반면 과거사 청산, 국교정상화 등을 스톡홀름 합의에 설정된 북일 양국의 목표로서 이해하고 있다. 이 목표는 위기에 대한 단기대응으로 달성하기 어렵다. 이러한 해석과 이해들은 스톡홀름 합의만이 아니라, 북일관계와 관련한 정세분석에서 단골메뉴처럼 자주 등장해 왔다.

1. 북한: 경제위기 타파를 위한 대일 국교정상화?

먼저 스톡홀름 합의에 배경에 북한의 경제위기가 있다는 해석은 거의 ‘정설’로 받아들여지고 있다. 이에 근거해서 보면 북한의 일차적인 목표는 일본의 경제제재 해제가 된다. 달리 말하면 그간 일본의 독자적 경제제재가 효과성을 발휘했다는 주장과도 상통한다. 과연 그런가? 현재 북한의 일본에 대한 경제 의존도는 2010년 이래로 ‘0’을 기록하고 있다.¹²⁾ 조총련계와의 조조(朝朝)무역을 가산해도 일본의 경제제재 해제는 당초부터 북한을 움직일 만한 교섭의 레버리지가 되지 않는다. 물론 북한의 경제는 위기상황일 수 있다. 하지만 이는 새로운 현상이 아니다. 스톡홀름 합의가 있었던 2014년도를 전후해서 위기의 정도가 피크에 도달했다는 정황 또한 찾기 어렵다. 즉 경제위기설은 왜 이 시점에서 북한이 일본과의 접촉을 가시화시켰는지를 설명하지 못한다. 이에 대해 “북중무역이 기대에 미치지 못했기 때문에, 무역과 경협의 다변화를 시도”했다는 해석이 있을 수 있다.¹³⁾ 실제로 북중관계는 원활하지 않았다. 하지만 스톡홀름 합의 당시 시점에서 북중교역은 하락세에 있지 않았다.¹⁴⁾ 북중교역 나아가 남북경협에 상응하는 대규모 북일 경제협력은 국교 정상화가 시야에 들어올 때 비로소 가능한 이야기이다. 스톡홀름 합의는 그 전 단계에도 미치지 않는 국장급 수준의 것이다. 그 이행단계에서 일본이 북한에 투자나 경제지원을 단행하지는 않을 것이라는 점을 북한이 모를 리가 없다.

사실 북한의 경제위기와 대일접근이 가지는 인과성은 근본적으로 재고해야 한다. 북한의 일본에 대한 전략적 이해관계에서 경제문제가 대단

12) 外務省, 「日朝經濟關係」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html (검색일: 2016.04.30).

13) 통일연구원(2014), 6쪽.

14) 2014년 북중 교역규모는 68.6억 달러로 전년도 전체 교역 비중은 물론 총량에서도 증가추세였다(KOITRA, 「2014년 북한의 대외무역동향」, (KOITRA 자료 15-008), 2015년 9월, 10쪽).

히 중요하다는 점은 이론의 여지가 없다. 북한이 경제 관리체제의 개혁을 시도할 때 대일접근을 수반하기도 했다. 김정일 위원장이 2002년 7.1 경제관리개선 조치 3개월 후 고이즈미 총리와 정상회담을 단행한 것이 대표적인 예이다. 하지만 북한의 경제 개혁조치는 반드시 경제 위기의 국면에서만 시행되지 않는다. 그리고 일본이 당장의 경제위기 타파를 위한 외부자금 출처가 되기는 더더욱 어렵다. 북한에게 일본은 대규모 경제협력의 가능성을 잠재한 대상이지만, 국교정상화 이전에 간단히 현금을 수령할 수 있는 상대가 결코 아니다. 결국 북한의 의도가 “두말할 것 없이 경제 강국 건설에 필요한 외부 자본 확보”였다는 분석은 스톡홀름 합의가 곧 북일 국교정상화를 목표로 한 것이었다는 주장과 동일한 의미를 지닌다.¹⁵⁾ 그러나 이 목표는 시간이 필요한 장기전략 목표이다. 그 도정에 2002년 9월 평양선언이 있었다. 여기서 국교정상화의 모델로서 한일 경제협력방식이 채택되었다. 향후 북일 국교정상화가 실현될 경우, 일본은 분명 북한의 ‘경제강국 건설’의 중요한 물적 토대가 될 수도 있을 것이다. 다만 1965년 국교정상화 이후 한일 간의 경제협력의 실행과정을 회고해보면, 북일 국교정상화가 북한 경제위기 타파를 위한 특효약이 되지 않을 수도 있음을 시사한다. 한일 경제협력방식은 일시불 방식의 무상지원이 아니다.

북한의 대일접근은 경제위기만큼 빈번하게 이루어지지 않았다. 이 점에서 북한의 대일접근의 의도는 경제적 요인보다는 외교 안보전략의 차원에서 보는 것이 보다 설명력을 가진다. 이와 관련해 그동안 한미일 공조의 파기(균열)와 대중 자주성의 확보 등이 제시되었다. 현실적으로 한미일 공조파기(균열)는 어렵지만, 이에 대한 견제는 북한의 안전보장 정책에서 필수적이다. 북한의 외교안보에서 일본이 중국을 대체하기는

15) 신정화, 「북한의 국가 발전 목표와 대일정책-김정일·김정은 시대를 중심으로」, 『북한연구학회보』, 제19권 제2호, 142쪽.

어렵지만, 대중관계를 상대화하는데 있어 일본이라는 선택지는 효과적이다. 다만 일본과의 경제협력과 마찬가지로, 일본을 통한 외교 안보전략의 새로운 모색도 단계가 필요하다. 진정으로 북한이 한미일 공조가 위협으로 현상하지 않도록 견제하고, 보다 현실성 있는 대중 자주성을 의도했다고 한다면, 스톡홀름 합의를 반드시 제13차 북일 국교정상화 본회담으로 이어가야만 한다.¹⁶⁾ 12년 동안 열리지 않았던 국교 정상화 본회담이 재개되는 과정은 대일관계만이 아니라 대외관계의 전반의 변화를 수반하기 때문이다. 스톡홀름 합의에 이르는 과정은 북한의 대남접근이 함께하고 있었다. 대미관계는 경색되어 있었지만, 적어도 스톡홀름 합의가 이루어지던 국면에서는 핵 실험을 단행하지 않았다. 북한의 일본과의 국교정상화 본회담 재개 시도를 통한 외교환경 재편시도는, 시기적으로 국내정치의 특별한 정황과 직결되어 있었다. 36년 만에 개최될 제7차 조선로동당대회를 성공적으로 맞이하기 위해, 대외관계의 성과는 반드시 필요했다.

스톡홀름 합의에 담긴 일본과의 ‘국교정상화 본회담의 재개’라는 북한의 의도를 이해한다면, 북한의 입장에서 실질적인 현안은 만경봉호 재입항 여부와 조총련 본부 매각문제가 된다. 만경봉호는 북일 간의 유일한 인적·물적 교류 및 교역의 합법적 루트이자, 조총련에 대한 직접지도를 가능하게 하는 소통 로이다. 이것이 막혀오면서 북한의 대일통일전선 사업은 모두 공작활동으로 간주되어 왔다. 만경봉호의 출항은 스톡홀름 합의의 세 번째 의제, 즉 “북송자 가족(일본인 처 등) 고향방문 및 귀국” 문제의 ‘포괄 병행적’ 합의 속에서 실현될 것으로 기대했을 것이다. 과거 재일조선인 북송사업을 통해 북한으로 이동한 일본인 국적 소지자는 약 7,000명에 이르는 것으로 추측된다.¹⁷⁾ 이들의 방일을 허용하게 되면 도항

16) 2002년 7.1 개혁조치만이 아니라 1991년 나지선봉 경제특구의 설치도 북일 국교정상화 본 회담이 진행 중이거나 예정 중에 이루어진 것이다.

17) 북송사업으로 북한에 이주한 재일조선인은 1985년까지 누계 약 9만 3천 명이었다. 이 중 6천 8백여 명이 일본국적자였고, 일본인 배우자는 2,000명 정도

의 방법이 도마에 오른다. 이 과정에서 자연스럽게 만경봉호가 떠오를 수밖에 없다. 북한이 스톡홀름 합의에서 의제를 확대시킨 이유는 여기에 있다. 물론 만경봉호를 통해 “김정은의 비자금을 충당”하려는 의도가 전혀 없다고는 할 수 없다.¹⁸⁾ 만경봉호는 재일조선인들이 북한의 친지들에게 현금을 전달하는 수단이기도 했다. 하지만 만경봉호에 대한 북한의 기본적인 이해는 돈에 있지 않다. 만경봉호를 통해 북한에 비자금을 전달해 줄 만큼 조총련과 재일 조선인 사회는 녹록치 않은 상황이다.

조총련은 대일 통일전선 사업의 거점이기도 하지만, (준) 대일공관으로서의 역할도 수행해 왔다. 북일관계가 정상화에 접근할수록 조총련의 외교기관으로서의 역할은 확대된다. 북한과 일본 간에 국교는 없지만, 외교기관에 대한 특혜로서 도쿄 소재 조총련 본부 건물 및 지방 산하 단체의 부동산에 대해서는 고정자산세가 면제되어 있었다. 하지만 스톡홀름 합의 이전 조총련의 현실은 정반대였다. 이시하라 신타로(石原慎太郎)도 정(都政)에 의해 고정자산세 면제 특혜가 불법화된 상태였을 뿐만 아니라, 이미 본부건물의 경매 처분이 결정되어 있었다.¹⁹⁾ 이는 곧 북한을 외교의 대상으로 보지 않는다는 의미이기도 하다. 이 상황을 되돌리지 않는 한, 국가 대 국가로서 북일관계는 일회성이 될 수밖에 없다. 스톡홀름 합의 문서에는 조총련 본부건물 매각문제가 포함되지 않았지만, 합의 과정과 내용에서 매우 중요한 문제로 부상했었다. 스톡홀름 합의 바로 직전에, 일본에서 조총련 본부건물의 ‘매각결정 중지판결’이 내려진 것도 우연이 아니었다. 북한이 “조총련 명의의 자산들을 환수하기 위해서”²⁰⁾ 일본

로 집계되고 있다. 북일관계에서 재일조선인 복송문제가 가지는 의미와 관련해서는 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生—1945-65 封印された外交史』, 東京: 平凡社, 2012, 제3장을 참조.

18) 통일연구원(2014), 7쪽.

19) 조총련 본부에 대한 과세처분 과정과 그 의미에 대해서는 박정진, 「도쿄도정과 재일조선인 시책」, 한영혜 역음, 『도쿄 메트로 폴리스: 시민사회, 격차, 에스닉 커뮤니티』, 박문사, 2011, 389쪽을 참조.

에 요구한 것이 아니다. 조총련의 합법적 지위확보는 북일관계의 안정화를 의미하며, 이는 곧 국교 정상화 본회담의 재개가능성으로 이어진다. 조총련 본부 건물의 운명은 일본의 스톡홀름 합의 이행의 의지를 확인해주는 바로미터였다고 할 수 있다.

2. 일본: 지지율 하락과 외교적 고립의 타개?

일본이 북한과 대화를 재개한 배경에 대해서는, 아베 내각의 지지율 하락을 돌파하기 위해서였다는 해석이 주류를 이루고 있다. 지지율 하락의 원인에 대해서는 아베노믹스 효과의 저하와 개헌 추진에 대한 반발 등이 주로 거론된다. 실제로 일본 현지의 시각에서 스톡홀름 합의를 보면, 분명 국내정치가 작동하고 있음이 확인된다. 베이징에서 북일 간 회담이 시작한 7월 1일, 일본에서는 집단적 자위권 행사에 대한 내각결정이 세트를 이루었다. 그리고 3일 합의의 결과는 아베 수상입을 통해서 매우 극적으로 연출되었다. 집단적 자위권 행사에 대한 반발여론을 납치문제로 치환시키고자 한 것이다. 문제는 이 반발여론이 납치문제가 아니면 억제하기 어려운 정도였나에 있다. 당시 내각지지율은 여전히 50%를 전후의 수준을 유지하고 있었다.²¹⁾ 아베노믹스의 실패를 우려하는 목소리는 있었으나, 지지율을 좌우하는 수준이 아니었다. 역으로 아베 내각이 강행한 특정비밀보호법(2013년 10월), 소비세율 인상(2014년 4월) 등은 모두 높은 지지율을 배경으로 해 왔다. 물론, 집단적 자위권 행사의 경우 반대여론이 확대되고 있었고, 이를 상쇄하는 카드로서 납치문제는 실제로 효과적이었다. 하지만 이를 목적으로 북한에 접근했다고 해석할 만큼 아베 내각의 지지율은 정치적 압력으로 작용하지 않았다.

20) 통일연구원(2014), 7쪽.

21) NHK文化研究所, 「2014年度内閣支持率」, <http://www.nhk.or.jp/bunken/yonon/political/2014.html> (검색일: 2016년 4월 30일).

한편 일본의 의도를 대외관계에서 찾는 논의들은, 동북아 지역에서 일본이 외교적으로 고립상태였다는 분석을 전제한다.²²⁾ 일본은 북한과의 관계개선을 통해 한국의 역사문제 공세를 견제하는 한편, 중국의 대북한 영향력에 제약함으로써 압박을 가하고자 했다는 해석이다.²³⁾ 한일관계에 대해서는 위안부 문제로 제기되는 국제사회로부터의 비난을 피하기 위한 전술카드였다는 의견도 제시되었다.²⁴⁾ 그 진위는 확인할 길이 없지만, 적어도 일본이 북한이라는 카드로 한국의 대일정책에 조정 또는 수정을 유도했다는 해석은 한일관계의 현황에 대한 이해를 결여하고 있다. 특히 아베 내각이 이미 악화된 한일관계를 더욱 희생시키는 선택지로 한국 정부를 움직이고자 했다는 정세분석은 경험적 근거를 찾기 어렵다. 중국의 영향력을 억제 또는 압박하고자 했다는 해석 또한 과도한 측면이 있다. 일본 국내에 ‘중국 위협론’이 확산되고 있는 것이 사실이지만, 당시의 시점에서 일본 정부가 중국을 자극할 필요성은 찾기 어렵다. 나아가 중국을 압박하기 위해 북한이 외교적 자원이 되기에는 시기상조이다. 물론 전반적으로 한일관계와 한중관계의 악화를 일본의 외교적 수세적 상황으로 해석할 수 있다. 하지만, 당사자인 아베의 외교에서는 오히려 자신감이 엿보인다. 스톡홀름 합의 전에 미국과의 조율을 생략한 것에서는, 미국에 대한 설득이 가능하다는 판단이 엿보이기도 한다. 미국의 양해를 근거로 한국의 반발 또한 무마가 가능하다고 보았을 것이다.

일본의 대북접근이 지지율의 하락과 외교적 고립의 탈피를 위한 것이었다는 주장은, 결과적으로 대내외적인 압력에 대한 수동적 반응이라는 해석이 된다. 하지만 스톡홀름 합의의 경위에서 확인되는 일본 측의 적극적 접근은, 상황논리에 유동하지 않는 계획성을 필요로 한다. 이와

22) 이기완(2014), 163-165쪽; 통일연구원(2014), 9쪽; 현대경제연구원, 「북·일 관계 개선의 영향과 시사점」 VIP REPORT, 2014.09.01. 3쪽.

23) 신정화(2015), 142쪽.

24) 이기완(2014), 166쪽.

관련해 아베 정권의 대북접근이 ‘장기집권 프로젝트’의 일환으로서의 의미를 가진다는 지적은 설득력이 있다.²⁵⁾ 이 프로젝트의 성공을 위해서는 2015년의 자민당 총재 선거와 2016년의 참의원 및 중의원 선거를 앞두고 유리한 고지를 점할 필요가 있다. 시기가 집단적 자위권 채택에 맞추어진 것은, 그 후에 이어질 안보법제와 개헌을 둘러싼 정치적 추진력을 확보하기 위해서였다. 여기서 납치문제는 아베 수상에게 변함없이 유력한 정치적 자산이었던 것이다. 이에 덧붙이면, 장기집권 프로젝트에는 반드시 외교안보전략이 함께 한다. 아베 내각이 장기적으로 북한문제에 대한 개입과 동북아에서 영향력을 확대하는 선택지를 고려했다면,²⁶⁾ 납치문제는 그 계기를 제공해 주는 외교적 자원이기도 하다. 특히 스톡홀름 합의의 시행결과 추가적 납치 희생자의 귀국이 있을 경우, 외교적 퍼포먼스를 과시할 수 있다. 구체적인 시기에 대해서는 논란이 있을 수 있지만, 아베가 방북을 추진한 것은 분명한 사실이며, 북한 또한 아베의 방북을 조건으로 납치 희생자의 추가공표를 고려했을 가능성이 높다.

아베내각의 장기집권 프로젝트 안에 납치문제가 있다면, 납치문제를 진정으로 해결하고자 했을까? 일본정부의 납치문제 해결에 대한 공식입장은 모든 피해자 귀국, 진상 규명, 납치 실행범의 일본 인도이다.²⁷⁾ 하지만 납치문제와 관련해 북한 측이 주장해 온 ‘8명 사망, 4명 미 입국’이 김정일의 유혼이 아닌 것처럼, “모든 납치피해자의 귀국”이라는 문구는 사실상 정치적 수사라고 할 수 있다. 정부승인을 기다리고 있는 ‘납치의혹 행방불명자’와 ‘특정실종자’가 천여 명을 육박하고 있다.²⁸⁾ 납치 실행 범

25) 진창수, 「북일 합의는 어디까지 진전될 것인가?」, 『정세와 정책』 2014년 10월 호, 13쪽.

26) 통일연구원(2014), 14쪽.

27) 拉致問題対策本部, 「拉致問題解決に向けた方針と具体的な施策」, <http://www.rachi.go.jp/shisei/taisaku/meta/20130125honbukettei.pdf>, (검색일: 2015. 11.10).

28) 特定失踪者問題調査委, 「定失踪者問題調査会—失踪者リスト」, <http://www.listserv.er.sakura.ne.jp/cgi-bin/list/list3.cgi?mode=list2>, (검색일: 2015.11.10). 특정실종자

을 일본으로 인도한다는 말은 더더욱 리얼리티가 없다. 현실적인 수준으로 납치문제 해결의 재 정의가 시급한 과제이며, 이를 위해서는 일본 국내의 정치과정과 국민적 합의가 선행되어야 한다. 특히 납치문제 해결의 공식적인 수위를 조정하는 과정에서, 아베 개인의 리더십은 결정적 의미를 가진다. 아베가 이 문제에 가장 강경한 입장이었기에, 역설적으로 그의 리더십은 정당성을 발휘할 수 있기 때문이다. 이에 더해 납치문제를 둘러싼 국내여론의 압박 또한 과거에 비해 약화된 상태이다. ‘납치문제’의 여론을 주도하고 있는 가족회와 이들을 지원하는 구출회가 분리되기 시작했고, 가족회도 자기분열의 조짐을 보였다.²⁹⁾ 이렇게 보면, 스톡홀름 합의 이행과정에서 납치문제 해결의 재정의 가능성은 과거에 비해 상대적으로 높아진 상태였다고 할 수 있다.

하지만 여전히 문제는 남는다. 북한이 납치피해자 조사에서 일정한 성과를 내놓아도 일본 여론은 절대 만족하지 않을 것이다. 일본 여론을 납득시킬 수 있는 것은 조사결과가 아니라 조사과정에서의 투명성이다. 투명성을 확보하기 위해서는 일본의 대표단이 추가적으로 현장에서 직접 검증하지 않으면 안 된다. 하지만 아베 정부가 스톡홀름 합의를 이 지점까지 끌고 가려고 했는지는 불투명하다. 이 과정은 자동적으로 북일 국교정상화 본회담의 재개로 이어지기 때문이다. 2002년 제12차 북일 국교정상화 본회담 재개를 전제로 일본의 조사팀이 북한에서 납치피해자와 관련한 현지 조사를 한 것과 동일한 프로세스라고 할 수 있다.³⁰⁾ 북한이 의도한 바는 여기에 있었을 것이다. 일본 또한 국교정상화 본회담이라는 보

문제조사위원회는 북한 납치가능성이 높다고 판단되는 대상들을 특검해 출판을 통해 공개한 바 있다. 特定失踪者問題調査委員会, 『消えた227人』, 東京: 毎日ワーズ, 2007.

29) 가족회와 구출회 간의 갈등과 가족회 내부 분열의 경위에 관해서는 青木理, 『ルポ拉致と人々一救う会・公安警察・朝鮮総連』, 東京: 岩波書店, 2011, 21~84쪽을 참조.

30) 박정진(2015), 207~208쪽.

다 제도화된 논의 구조가 있을 때, 비로소 북한과도 납치문제 해결의 재정의를 위한 교섭과 타결을 시도할 수 있다. 그리고 이 국면에 접어들 때만이 일본의 의도가 북한문제에 대한 개입과 동북아 지역에서 영향력을 확대하는데 있다는 해석도 논리적으로 성립할 수 있다. 하지만 스톡홀름 합의에는 제13차 국교정상화 본회담의 재개가 명기되지 않았다. 북한과 달리, 아베 내각이 국교정상화 본회담 국면으로 확장시킬 것인가의 여부는 미정이었다.

3. 이해의 교차와 합의의 교착

북한은 스톡홀름 합의를 통해 제13차 국교정상화 본회담 재개를 시도했다. 제7차 당대회를 앞두고 일본을 매개로 한 외교환경의 재편을 모색한 것이다. 공식, 비공식 회담과 국교정상화 본회담이 가지는 질적인 차이는, 과거 한일회담 부침의 역사에서 충분히 확인 가능하다. 다만, 북한이 이러한 선택을 한 계기는 일본으로 부터의 접근이었고, 이는 당시의 유동적인 외교환경을 배경으로 한다. 따라서 북한은 이것의 실패도 동시에 염두했을 것임은 상상하기 어렵지 않다. 당대회 직전, 스톡홀름 합의의 파탄과 핵실험이라는 새로운 국면이 시간차를 두지 않고 전개된 것이 때문이다. 북한의 일본에 대한 이러한 ‘양궤도(two-track)’ 접근은 결코 낯선 것이 아니다.³¹⁾ 한편 일본 또한 납치문제의 해결을 위해서는 제13차 국교정상화 본회담의 재개를 고려하지 않을 수 없다. 하지만 스톡홀름 합의에서 아베내각은 납치희생자의 추가 귀환을 일차적인 목표로 했다. 납치문제를 매개로 한 북한과의 국교정상화 본회담의 재개라는 선택은 아베 정권의 장기집권 프로젝트에 순기능을 할 경우에만 한정된다. 현재 일

31) 북한의 일본에 대한 양궤도 접근의 사례를 다룬 연구로는 朴正鎭(2015)을 참조. 비정상 국가 간 관계개선의 움직임에서 양궤도 접근은 일반적인 현상이기도 하다.

본에서는 '북한 위협론'이 '납치문제 해결'을 대신하고 있다. 아베 내각에 있어 북한의 의미는 애초부터 '양면성'을 지니고 있었던 것이었다. 다가올 선거와 개헌추진에 있어, 북한과의 교섭보다 북한의 핵 위협이 효과적인 논거가 될 것이다.

결국 스톡홀름 합의에서 북일 양국의 이해가 교차하는 지점은 제13차 국교정상화 본회담 재개의 여부였다고 할 수 있다. 합의문에는 '납치문제 해결'과 '과거사 청산과 국교정상화'라는 문구가 있었지만, 북한과 일본이 이 양자의 '빅딜'을 통해 그 실현을 기대했다는 주장³²⁾은 억측에 가깝다. 이의 실현을 위해서는 그 전 단계로서 국교정상화 본회담의 재개가 반드시 필요하지만, 스톡홀름 합의문에는 이것이 생략되어 있다. 스톡홀름 합의가 가지는 의미에 주목할 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 여기에 담긴 북일 양국의 의도를 과대평가해서는 안 된다. 한편 합의의 이행과정에서 그동안 문제시 되어 왔던 것은 납치 피해자 공개시점이었다. 이를 북한이 미루어 왔던 것이 합의 시행 교착의 원인이었다는 이미지가 강하게 남아있다. 하지만 스톡홀름 합의에서 북일 양국은 "포괄 병행"적 이행을 약속했다는 점을 상기해야 한다. 그 이행과정에서 나타난 북일 양국 간의 공방내용은 납치문제와 그 외의 의제 간의 우선순위를 둘러싸고 이루어진 것이다. 이 현상은 양국의 뿌리 깊은 '불신감'에 의한 것이라기 보다,³³⁾ 합의의 성격상 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 실제로 합의의 교착과 파탄의 계기는 다른 곳에 있었다.

먼저 미국이 스톡홀름 합의 이행과정에 대해 문제 제기를 시도했다.

32) 히라이 히사시, 「아베 정부의 대북정책: 기회와 정세—시련에 직면한 '스톡홀름 합의」, 『한반도 포커스』, 2015년 봄호(제31호), 20쪽; 신정화(2015), 144쪽. 히라이 히사시의 분석의 경우 빅딜이라는 표현을 '큰 틀'이라는 의미로 기술하고 있다는 점에서 장기 전략이라는 의미를 담고 있다고도 해석이 가능하다.

33) 히라이 히사시(2015), 22~23쪽, 신정화(2015), 145쪽.

2014년 7월 16일 존 케리(John Forbes Kerry) 국무장관이 전화통화를 통해 기시다 후미오(岸田文雄) 외무상에게 아베 수상이 방북하기 전에 “사전에 충분히 논의”할 것을 주문했다.³⁴⁾ 역설적으로 아베 수상이 방북을 추진했다는 사실이 미국의 입을 통해 공공연해진 것이다. 또한 일본이 대북 접근을 본격화 하면서 미국과 긴밀한 논의를 생략했다는 점도 드러났다. 미국의 공개적인 문제 제기로 인해, 전격적인 방북과 납치피해자의 구출이라는 아베 수상의 극적인 퍼포먼스의 효과는 반감될 수밖에 없다. 아베가 방북을 미룬 이유는 여기에 있다. 이 시점에서 납치문제 해결은 가시적인 성과를 끌어내기 어렵다. 사실 미국의 메시지는 북일 간의 교섭 그 자체를 반대하는 것이 아니다. 북한과 납치문제이상의 것, 즉 북핵문제에 대해서는 단독으로 논의하는 것을 자제하라는 것이었다. 곧이어 한일 국장급회담 재개 등, 한미일 공조가 가동했다. 뒤늦은 한일조정과 한미일 공조의 가동, 이 자체가 스톡홀름 합의과정에서 나타난 북일관계의 특징이기도 하다.

북일 간의 스톡홀름 합의가 파탄에 이르는 징후는 조총련의 위상에서 나타났다. 조총련 본부가 결국 경매 낙찰되어 그 존립이 불확실해진 상태가 된 것이다.³⁵⁾ 이는 북일관계가 교착상태 이상의 국면으로 접어들었음을 의미한다. 교착국면은 2014년 10월 28일 외무성의 이하라 준이치(伊原純一) 아시아 대양주국장 일행이 방북해 서대하 위원장으로부터 특별조사위원회의 조사결과를 직접 청취한 뒤부터 시작되었다. 그 상세한

34) 『연합뉴스』, 2014년 7월 16일.

35) 조총련 본부 건물은 2015년 1월 부동산 회사에 전매되었고, 조총련 중앙이 이 부동산 회사에 월세를 지불하는 것으로 본부를 유지하는 선에서 문제가 일단락되어가고 있는 것으로 보도되었다. 이 과정에는 야마우치 도시오(山内俊夫) 전 자민당 중의원 의원이 관여한 것으로 알려졌다(『東京新聞』, 2015년 1월 23일). 그는 산케이 신문과의 인터뷰에서 “북일관계를 고려한 조치”였다고 사실을 시인했다(『産経新聞』, 2015년 1월 29일). 하지만 조총련 본부의 존속 여부는 여전히 불투명한 상황이다.

내용은 밝혀지지 않고 있지만,³⁶⁾ 추가적 납치희생자 조사결과를 요구하는 일본 측의 입장과 일본인 배우자 등 잔류 일본인들의 귀국을 우선시하는 북한 측의 입장이 대립한 것으로 알려져 있다.³⁷⁾ 전술한대로 이 대립은 당연한 현상이다. 이 대립과는 별도로, 조총련 본부문제에 대한 일본 측의 새로운 조치가 없는 한 타결은 기대할 수 없는 것이었다. 북한 측의 속내는 회담 밖에서 드러났다. 뒤이어 11월에 열린 유엔 총회에서 북한인권법 안이 통과되자 북한은 일본에 대한 공식적인 비난을 다시 시작했다. 그리고, 이에 대한 일본 측의 대응은 스톡홀름 합의를 파탄으로 가져갔다. 2015년 3월부터 일본 경찰청이 조총련 허종만 의장 일가의 가택수사를 강행한 것이다. 그 후 스톡홀름 합의 이행을 위한 양국의 구체적인 움직임은 확인되지 않는다.

IV. 구조변동기의 북일관계와 한국

지금까지의 논의에서 주요 문제는 북한과 일본이 “왜 스톡홀름 합의를 하고자 했나”에 두어져 있었다. 스톡홀름 합의의 이례성이 지적되기는 했지만, 북일 양국의 의도에 대한 해석은 새롭지 않았다. 이에 근거하면 스톡홀름 합의는 결렬이 예정된 해프닝에 불과한 것이 된다. 이 합의에 주목하지 않았던 한국정부의 외교정책에 대한 추궁 또한 의미가 없어진다. 실제로 스톡홀름 합의의 이례성에 주목한다면 추가적인 문제제기가 필요하다. 북한과 일본이 스톡홀름 합의에서 무엇을 의도했는지에 더해, 합의에 이를 수 있었던 조건, 즉 “어떻게 스톡홀름 합의가 가능할 수 있었

36) 外務省, 「特別調査委員会に関する北朝鮮側からの説明概要」, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044429.pdf> (검색일: 2015.11.10).

37) 『朝日新聞』, 2014년 10월 30일.

나”라는 물음이 그 것이다. 스톡홀름 합의의 이례성은 ①핵 문제와 ②납치문제가 각각 북일관계와 가졌던 인과관계의 붕괴, 그리고 북일관계에 대한 ③한국정부의 위상 약화에서 나타났다. 이러한 현상은 정세의 유동성으로만 정리할 수 없다. 여기서는 이 세 가지 측면을 북한과 일본 간의 관계질서의 변화라는 관점에서 정리해 본다.

첫째, 북한 핵문제와 북일관계의 진퇴여부는 일방적인 관계에서 상호적인 관계로 변화해 왔다. 북한의 핵문제가 북일관계에 직접적인 영향을 미친 것은 1991년 북일 국교정상화 본회담이 시작된 이후의 일이다. 본회담이 개시될 당시, 의제의 설정은 기본적으로 한일기본조약의 그 것을 계승하고 있었다. 북일관계가 결국 한반도와 일본의 관계의 연장이라는 점을 명시적으로 보여준다. 하지만 다른 한편에서는 ‘납치의혹’과 더불어 ‘북한 핵과 미사일문제’가 새로운 의제로 추가 되었고, 이 때문에 북일관계는 한일관계와는 다른 독자적인 전개양상을 보이기 시작했다. 회담 시작부터 북한 핵문제는 ‘국제문제’로서 중요한 의제로 다루어졌다. 하지만 북한 핵문제는 북일 양국 간의 정치적 타결로서 해결될 수 있는 성질의 문제가 아니다. 그럼에도 불구하고 북일관계의 진전을 위해서 북한 핵문제의 해결이 선결되어야 한다면, 원천적으로 북일 양국관계 만으로는 관계진전이 불가능하다는 논리가 된다.

물론, 1993년 북한의 NPT 탈퇴 이후, 북일관계는 거의 전적으로 북한 핵 문제에 의해 좌우되어 왔다. 2000년 4월에 재개된 제9차 북일 국교정상화 본회담 또한 북미 제네바 회담에 뒤이어 페리보고서(1999.10.13)를 통한 북한 핵 및 미사일 문제 해결의 기본 로드맵이 제출되었기 때문에 가능한 것이었다(〈도표 3〉).

〈도표 3〉 북일 국교정상회담과 북핵 문제의 전개

제1차-제8차 북일 국교정상화 본회담(1991-1992)	
	북한 핵문제 대두(1993) 북미 제네바 합의(1994) 페리 보고서 채택(1999)
제9차-제11차 북일 국교정상화 본회담(2000)	남북, 6·15 선언(2000)
제12차 북일 국교정상화 본회담(2002)	부시, 북한 악의 축으로 규정(2002) 북일, 평양선언(2002)
	제1차 북한 핵실험(2006.10) 제2차 북한 핵실험(2009.5) 제3차 북한 핵실험(2013.2)

출처: 박정진, 「북일 국교정상화와 '65년 질서」, 『역사비평』, 통권 111호, 2015, 117쪽 재인용.

하지만, 제12차 본회담을 성사시킨 2002년 9월 18일 김정일 국방위원장과 고이즈미 수상 간의 정상회담과 평양선언의 발표는 이와는 전혀 다른 양상을 보여준다. 최초의 북일 정상회담을 실현시키기 위한 비공식접촉은 9.11 테러 직후에 시작했고, ‘악의 축’으로서 북한의 핵문제가 국제사회의 주목을 받고 있던 정세 속에서도 일관되게 추진되었다. 그리고 부시 독트린 발표 3일 전에 북일 양 정상은 평양선언에 조인했다. 북한 핵문제, 즉 국제의제의 제약이 보다 강화된 조건이었던 것이다. 이렇게 보면, 평양선언은 북한 핵문제를 둘러싼 국제적 제약을 북일 간 쌍무적 이해관계로 돌파하고자 한 양국 리더십의 정치적 결단이었다고도 평가할 수 있다.

특히 평양선언에서 중요한 것은 김정일 위원장이 ‘핵 문제 해결을 위한 국제규약의 존중’과 ‘미사일 발사 실험의 동결시한 연장’을 약속했다는 점이다(제4항). 북일교섭의 장에서 북핵문제 해결의 대안이 모색된 것이다. 특히 이 자리에서 북한 핵문제 해결을 위해 북미 양자관계를 넘어선 다자간 구상이 구체적으로 논의되었다는 점도 주목할 만하다.³⁸⁾ 이 구상은 이후 6자 회담으로 현실화된다. 그동안 북일관계를 좌우했던 국제문

제가 평양선언을 시작으로 새로운 단계에 들어선 것이다. 이는 북핵문제가 북일관계를 좌우하는 일방적인 관계가 아니라 북일관계가 북핵문제 해결을 촉진하는 상호적인 관계로 진화되어 왔음을 의미한다. 이 것이 가능할 수 있었던 데에는 남북정상회담 이후 전개된 한국의 대북정책의 적극적 관여가 있었다. 북핵문제 해결을 위해 일본의 전략적 가치를 적극적으로 활용한 사례라고도 할 수 있다. 이 점은 스톡홀름 합의 이후 한국의 대응과 관련해서도 의미 있는 시사를 준다.

둘째, 북일관계에서 납치문제가 가지는 의미는 동태적으로 이해할 필요가 있다. 납치문제의 부상으로, 평양선언 이후 2002년 10월에 재개된 제12차 국교정상화 본회담은 일회성으로 그쳐버렸다. 이후 북일 양국관계의 모든 의제는 납치문제로 거의 일원화되며, 제13차 국교정상화 본회담은 열리지 않은 채 현재에 이른다. 본회담이 표류하던 중에 국교정상화와 관련한 북일 간 ‘기본의제’가 논의된 곳은 ‘북일 국교정상화 작업그룹(Working group)’에서였다. 이 조직은 2007년 6자회담의 성과로 합의된 9.19 공동성명에 근거한 것이다. 평양선언 후, 북일 국교정상화 문제가 북한 핵문제 해결을 위한 다국 간 협력의 틀 내에 위치하기 시작한 것이다. 하지만 6자회담이 표류하면서 이 북일 국교정상화 작업그룹은 이미 기능정지 상태에 있다. 납치문제가 북일관계의 진전을 막는 결정적 요인으로만 간주할 경우, 현재의 스톡홀름 합의는 불가능에 가까운 것이 되어야 한다. 제12차 국교정상화 본회담 이후, 북일관계는 정체되어 온 것일까. 납치문제가 가지는 의미를 동태적으로 파악할 필요성은 여기에 있다.

38) 「NHKスペシャル—日朝交渉」(2007년 11월 8일 방송).

〈도표 4〉 평양선언 후, ‘북일협약(日朝協議)’의 유형과 전개

북일정상회담(日朝首腦會談)	제1차 2002년 9월 제2차 2004년 5월
북일고위급협약(日朝ハイレベル協議)	2004년 2월
북일정부간협약(日朝政府間協議)	제1차 2005년 11월, 12월 제2차 2012년 11월
북일실무자협약(日朝実務者協議)	2008년 6월, 8월
북일국교정상화를 위한 작업그룹 (日朝国交正常化のための作業部会)	북일 포괄병행협약(日朝包括並行協議) 2006년 2월
	제1차 2007년 3월 제2차 2007년 9월

출처: 外務省, 「日朝關係」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/ (검색일: 2015.11.10).을 참고로 작성. 박정진, 「일본인 납북피해자와 이른바 ‘납치문제」, 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, 통일연구원, 2015, p 205 재인용.

결과적으로 북일 양국은 납치문제를 의제로 그동안 두 차례나 정상 회담을 했다. 김정일 위원장이 정상회담을 2번 이상 반복한 대상은 고이즈미 수상이 유일하다. 이와 더불어 다양한 수준의 공식 회담, 즉 정부간 회담, 실무자급회담, 고위급회담, 포괄병행회담 등이 전개되어 왔다. 일본 외무성은 이러한 회담 형태를 ‘북일협약(日朝協議)’로 규정하고 있다 (〈도표 4〉).³⁹⁾ 스톡홀름 합의 패키지를 부활시키면서는 평양선언 시기의 비공식 접촉루트도 부활시켰다. 그리고 북한이 특별조사위원회를 발족하면서 부터는 양국 간에 핫라인까지 설치하기에 이른다. 물론 과거에 납치 문제는 북일관계와 6자회담을 교란시켜오기도 했다. 그렇지만 현 시점에서 보면, 납치문제가 있기에 북일 양국은 자신들만의 의제로 만날 이유가 항상적으로 존재해 왔던 것이다. 그리고 시간이 경과하면서 납치문제가 상의 것들이 논의되어 왔다. 스톡홀름 합의는 북한 핵문제를 중심으로 (6자회담 등) 다자간의 틀 속에서 전개되어 온 북일관계가, 점차 독자적인

39) 外務省, 「日朝關係」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/ (검색일: 2015.11.10).

양자관계가 중심이 되어 진행될 조짐을 보이고 있음을 확인시켜 주는 것이었다. 그리고 역설적으로 그 매개는 납치문제였다.

셋째, 이와 같은 북일관계와 핵문제 및 납치문제 간 인과관계의 가변성이 한국 정부의 위상약화로 직결되었다고 할 수 있다. 하지만 보다 거시적으로 보면 이른바 '65년 질서'가 이루어져 온 결과였다. '65년 질서'는 1965년에 형성된 북일 간 '비정상' 관계질서를 의미한다. 이 관계질서는 한일 국교 '정상화'에 수반된 것이었으며, 남북관계의 냉전적 대립을 전제로 한다. 북일관계의 전개에서 한국정부가 중요한 변수로 작용해 왔었던 것은 바로 이 질서에 기인한다. 1965년 이후, 북한에게 일본(인)은 대남(한국) 혁명 전략을 위한 해외거점으로서 의미를 가지게 되고, 일본인은 이의 수행을 위한 '통일전선사업'의 대상이 되었다. 반면 일본은 대한반도 정책에 있어 한국을 우선시 했고, 북한과의 국가 대 국가의 관계는 비공식성을 유지했다. 북한과 일본 사이 관계에 한국의 존재가 구조적으로 자리하고 있었던 것이다. 한국과 일본 사이에 북한이 가지는 의미와는 질적으로 다르다. 일본 내 조총련의 위상이 북일관계의 현주소를 보여주는 바로메타가 되는 것도 '65년 질서'에 연유한다. 조총련은 1955년 대일 인민 외교의 수행기관으로서의 성격을 띠고 결성되었지만, 1965년 이후 대일 통일전선 사업의 거점으로서 바뀌게 된다. 달리 말하면, 조총련이 외교기관으로서의 성격을 회복하기 시작한다면, '65년 질서'에도 변화가 있었음을 의미한다.⁴⁰⁾

'65년 질서'의 중요한 변화는 1970년대 초중반, 1990년대 초반 전개되었다. 데탕트기 북일 간의 접근은 가장 밀도 있게 전개되었고, 탈냉전과

40) 북일 간 65년 질서에 대한 보다 본격적인 논의는 朴正鎭(2012), 495-497쪽; 박정진, 「북일 국교정상화와 '65년 질서」, 『역사비평』, 통권 111호, 2015, 119-123쪽.

거의 동시에 북일 국교정상화 본회담이 시작했다. 공통적으로 글로벌 수준의 냉전질서의 변화를 배경으로 하고 있었음을 알 수 있다. 북한과 일본 모두 외교안보 정책 전반의 수정 및 재조정과 외연의 확대를 도모하던 시기이기도 하다. 조총련이 고정자산세의 면제 특권을 부여받은 것(1972년)은 바로 이러한 변화가 이루어진 시기였다. 특히 '65년 질서'의 변화를 보다 자세히 관찰하면, 반드시 남북관계의 진전 속에 이루어져왔다는 사실이 확인된다. 이 점에 주목할 필요가 있다. 같은 시기에 있었던 남북공동성명(1972년)과 남북기본합의서(1990년)가 이 점을 상징한다. 반대로 일본인이 북한의 납치 대상이 된 경위를 보면, 남북관계 악화에 뒤이은 대남 혁명노선의 급진화가 확인된다. 첫 번째 일본인 납치희생자는 1970년 초중반 북일 접근이 실패한 직후의 일이다. 가장 최근에 있었던 2002년 평양선언의 경우도 남북정상회담이후 이루어진 남북관계의 진전을 추진력으로 하고 있었다. 남북관계의 진전여부는 한국정부의 대북정책 여부에 크게 좌우되어 왔다. 북일 국교정상화 본회담을 포함해, 그동안 북일관계에서 한국정부가 존재감을 드러낸 직접적인 이유이기도 하다.

스톡홀름 합의에서는 이러한 남북관계와 북일관계 간의 인과성이 처음으로 관찰되지 않았다는 사실이 중요하다. 이는 예정된 현상이기도 했다. 과거 박정희 대통령의 유엔동시가입 제안과, 노태우 대통령의 7.7선언 등에서 확인되듯이 남북관계의 진전은 곧 상호 실체와 정통성의 인정 또는 허용을 수반해왔다. 이것이 있었기에 일본은 대북 접근에서 한국의 반발로부터 상대적으로 자유로울 수 있었고, 북한 또한 대일 접근에서 유연성을 발휘할 수 있었던 것이다. 그리고 그 여파는 다시 한일관계로 파급되어왔다. '65년 질서'는 한일기본조약, 구체적으로 한반도 유일합법성 규정한 다른 제3조에 의해 제약받아왔다고도 할 수 있다. 제3조에서 한국정부의 관할권을 둘러싸고 한일 양국의 해석이 다르다는 점은 잘 알려진 사실이다. 바로 이 해석이 북일관계의 변화와 더불어 바뀌어져 온 것이

다. 남북기본합의서에서 한국은 북한을 ‘특수 관계’의 상대로 규정했지만, 과거 한국이 북일 국교정상화 본회담의 개시를 양해하거나 촉진하고자 한 것은 북한을 사실상 국가로서 인정한 것이 된다. 이는 곧 한일기본조약 제3조에 대한 한국정부의 공식입장과 정면으로 배치된다. 달리 말하면, 남북관계의 진전과 북일관계 변화로 인해, 한일기본조약 제3조의 해석은 일본 측의 해석으로 수렴되어 왔음을 의미한다.⁴¹⁾ 그만큼 한국정부가 북일관계를 좌우할 수 있는 기반은 구조적으로 약화되어 왔다. 스톡홀름 합의가 이를 가시적으로 보여준 것이다.

V. 결론을 대신해

스톡홀름 합의는 ‘65년 질서’의 연속과 변화를 드러내는 사례였다. 북일관계와 북한 핵문제와의 관계 변화, 북일관계에 대한 남치문제가 가지는 의미의 동태성, 그리고 북일관계에 있어 한국정부의 위상 약화 등은 일회적인 변화가 아니다. ‘65년 질서’는 탈냉전과 남북관계의 변화 속에 이미 이루어져 왔고, 북일 간 고유의 의제가 더해짐에 따라 재편이 진행되어 왔다. 스톡홀름 합의가 그 연장에 있는 만큼, 북일 양국의 ‘의도’와 그 이행의 실패에 대한 평가만이 아니라, 이 합의를 가능하게 한 ‘조건’을 확인하고 그 합의를 생각해야 한다. 북일관계와는 달리, 한일관계가 구조변동을 거쳐 새로운 단계에 들어서고 있다는 점에 대해서는 이미 많은 논의가 이루어진 상태이다. 그것이 한반도와 일본 간의 관계의 일면이라면,

41) 북일관계의 전개와 한일기본조약의 재해석에 대해서는 박정진, 「북중관계의 변화와 한일관계: ‘두 개의 조선’ 원칙과 한일기본조약에 대한 해석을 중심으로」, 이원덕·기미야 다다시 외 지음, 『한일관계사 1965-2015 I 정치』, 역사공간, 2015, 229-255쪽.

북일 간의 관계질서도 구조변동을 거치고 있을 것이라는 사실이 새삼 놀라운 일이 되어서는 안 된다. 물론 '65년 질서'가 해체되지 않는 이상, 변화는 언제든지 역진(逆進)될 수 있다. 북한 문제가 핵 문제로 일원화 되고 있는 현재의 국면이 그러하다. 향후에도 북일 국교정상화가 최종적으로 완결되는 과정은 북한 핵문제와 납치문제의 해결과 연동되어 전개될 것이다. 하지만 남북관계의 진전 없이도 국교정상화 본회담을 포함한 북일 관계의 진전 가능성은 이미 열린 상태이다.

따라서 한국정부는 북일관계에 대해 과거보다 적극적으로 관여(engagement)해야만 하는 시점에 와 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 스톡홀름 합의는 북일관계 그 자체가 새로운 단계에 진입했다는 점에서 평가되어야 한다. 북일 스톡홀름 합의당시, 남북관계는 정체되고 있었고, 한일관계 또한 악화된 상태였기 때문에, 한국정부는 신속하게 대응하기 어려운 조건이었다고 설명할 수도 있다. 하지만 그간 한국정부의 대응을 종합해 보면, 북일관계의 구조변화 가능성을 고려한 전략적 움직임이었다고 평가하기는 어렵다. 당면해서 '납치문제' 해결을 목적으로 한 북일 정부 간 교섭에 대해, 한국정부는 신속한 지지의 입장을 표명하는 동시에, 북핵 문제에 대한 한국의 입장을 관철시키기 위한 한미일 공조체제의 정상화에 주도성을 보였어야 했다. 북일 평양선언 당시 북한이 미사일 모라토리엄을 선언했던 것처럼, 납치문제 해결을 위한 북일 국교정상화 본회담의 재개가 북핵문제 해결의 효과적인 계기가 될 수도 있다는 역발상 또한 필요했다. 이를 위해서는 일본과 안전보장을 둘러싼 안정적인 논의구조를 유지해야 하고, 전략적 인내만을 고수하고 있는 미국을 설득시키는 외교적 적극성도 요구된다. 이를 위해서는 추가적으로 필요한 것이 있다.

한국이 북일관계에 보다 효과적으로 관여하기 위해서는, 장기간 가동되지 않았던 대북 포괄(comprehensive) 접근을 부활시켜야 한다. 먼저 대북정책 추진에 필요한 외교환경으로서 거론되는 대중, 대미, 대일관계

를 개별적으로 나열해서는 안 된다. 북한문제와 관련해 그동안 한미동맹을 기축으로 대중관계를 확대시킨 것은 중요한 성과이다. 이와 더불어 한일관계를 효과적으로 관리해야만 했다. 하지만 시간차와 엇박자가 진행되었다. 이 지점에서 한일 간의 역사문제를, 대북정책을 둘러싼 안보협력에 연동시키는 일이 없도록 해야 한다는 점을 재삼 강조할 필요가 있다. 남북관계에 대한 한국정부의 주도성을 유지하는 한편, 한미, 한중, 그리고 한일관계의 통합적인 기획 안에서 북한 문제에 대한 다면적인 국제공조를 현실화시켜야, 북일관계에 대한 영향력 유지와 효과적인 개입이 가능해진다. 아쉽지만 현재는 북한 당대회를 전후로 핵 문제가 부상 중이다. 하지만 새로운 정세는 언제든 지 도래하기 마련이다. 중장기적으로 중국의 협조와 한미일 공조 하에 제13차 북일 국교정상화 본회담의 재개가 도래하도록 대비해야 하며, 북일 국교정상화 본회담의 전개와 남북관계의 진전이 선순환이 되도록 하기 위한 정책플랜도 요구된다. 나아가 북일 국교정상화와 통일문제를 둘러싼 복잡한 경우의 수를, ‘한반도와 일본의 관계’라는 관점에서 생각해 보는 지혜가 필요할 때이다. 이 모든 시도는 먼저 남북관계의 회복에서부터 시작되어야 한다. 日本空間

논문 투고일 : 2016년 5월 19일

논문 심사일 : 2016년 5월 30일

게재 확정일 : 2016년 6월 3일

참고문헌

- 『로동신문』, 『연합뉴스』, 『産經新聞』, 『朝日新聞』, 『東京新聞』
- 박정진, 「북일 국교정상화와 '65년 질서」, 『역사비평』, 통권 111호, 2015.
- 박정진, 「북중관계의 변화와 한일관계: '두 개의 조선' 원칙과 한일기본 조약에 대한 해석을 중심으로」, 이원덕·기미야 다다시 외 지음, 『한일관계사 1965-2015 I 정치』, 역사공간, 2015.
- 박정진, 「일본인 납북피해자와 이른바 '납치문제」, 북한인권연구센터 편, 『북한에 의한 납치 및 강제실종』, 통일연구원, 2015.
- 박정진, 「도쿄도정과 재일조선인 시책」, 한영혜 엮음, 『도쿄 메트로 폴리스: 시민사회, 격차, 에스닉 커뮤니티』, 박문사, 2011.
- 신정화, 「북한의 국가 발전 목표와 대일정책-김정일·김정은 시대를 중심으로」, 『북한연구학회보』, 제19권 제2호.
- 이기완, 「스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제 배경」, 『국제정치연구』 제27집 2호, 2014.
- 일본정부 납치문제대책본부, 『(한국어 판) 모든 납치피해자의 귀국을 위하여-북조선(북한) 측 주장의 문제점』, 일본정부 내각관방 납치문제대책본부 사무국, 2013.
- 진창수, 「북일 합의는 어디까지 진전될 것인가?」, 『정세와 정책』 2014년 10월호.
- 통일연구원, 『북일 스톡홀름 합의와 동북아정세』, 제3차 KNU 통일포럼 (2014.6.11), KNU 통일포럼 14-03.
- 현대경제연구원, 「북·일 관계 개선의 영향과 시사점」 VIP REPORT, 2014. 09.01.
- 히라이 히사시, 「아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 '스톡홀름 합의」, 『한반도 포커스』, 2015년 봄호(제31호).
- KOTRA, 「2014년 북한의 대외무역동향」(KOTRA 자료 15-008), 2015년 9월.
- NHKスペシャル—日朝交渉(2007년 11월 8일 방송).
- NHK文化研究所, 「2014年度内閣支持率」 <http://www.nhk.or.jp/bunken/yoron/political/2014.html> (검색일: 2016년 4월 30일).
- 外務省, 「ストックホルム合意 “合意事項」, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/>

- 000040352.pdf (검색일: 2015.11.10).
- 外務省, 「特別調査委員会に関する北朝鮮側からの説明概要」, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044429.pdf> (검색일: 2015.11.10).
- 外務省, 「日朝関係」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/ (검색일: 2015.11.10).
- 外務省, 「日朝経済関係」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/data.html (검색일: 2016.04.30).
- 青木理, 『ルポ拉致と人々を救う会・公安警察・朝鮮総連』, 東京: 岩波書店, 2011.
- 特定失踪者問題調査委, 「定失踪者問題調査会—失踪者リスト」, <http://www.listserver.sakura.ne.jp/cgi-bin/list/list3.cgi?mode=list2> (검색일: 2015.11.10).
- 特定失踪者問題調査委員会, 『消えた227人』, 東京: 毎日ワーズ, 2007.
- 内閣官房拉致問題対策本部, 『すべての拉致被害者の帰国をめざして—北朝鮮側の主張の問題点—』, 内閣官房拉致問題対策本部事務局, 2014.
- 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生 1945—65—封印された外交史』, 東京: 平凡社, 2012.
- 和田春樹, 「マスメディアと拉致問題」, 家族会, 蓮池透・和田春樹, 『拉致問題を考えなおす』, 東京: 青灯社, 2010.
- 拉致問題対策本部, 「拉致問題解決に向けた方針と具体的な施策」, <http://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/meta/20130125honbukettei.pdf> (검색일: 2015.11.10).

Abstract

Re-evaluation of the Stockholm Agreement between Japan and North Korea: Implications on the North Korea Policy of South Korea

Jung-Jin Park

2014 Stockholm agreement was unusual cases of North Korea and Japan relations. This paper is a critical re-interpretation of previous studies on the Stockholm agreement. Previous studies have been focused on analyzing the question "Why did North Korea and Japan agreed to Stockholm?", In other words, North Korea and Japan's 'intent' of the Stockholm agreement. This paper adds to raise the question of "How Did the Stockholm can be agreed?", to critically review the analysis performed by the previous studies. Through the analysis of this question, this paper reveals that the relationship between North Korea and Japan is on the qualitative changing. And, Based on this analysis, this paper argue that the South Korea government should try to engagement and comprehensive approach more positively to the relationship between the North Korea and Japan.

Key words

Japan-North Korea relations, Stockholm agreement between Japan and North Korea, North Korea policy of South Korea, North Korea's nuclear issue, Abduction of Japanese Citizen by North Korea