

## 제 185 회 일본전문가 초청세미나

주제: 일본의 대북한 정책의 전개

강연자: 김찬훈(金燦熏) (동경대박사 및 나라아이넷 대표)

동경대박사이자 나라아이넷 대표이사를 맡고 있는 김찬훈 선생의 '일본의 대북한 정책의 전개'라는 주제의 세미나가 5월 26일 국제대학원에서 열렸다.

김찬훈 선생의 설명에 의하면, 기존의 연구는 '외교와 국내정치'의 상호관계'라는 관점에서 보면 외교교섭에서 하나의 요인을 너무 강조했기 때문에 양자의 관계에 관한 통일적 시점에 근거해 분석되지 않았다. 그리고, 북한, 일본 국내 정치, 미국·한국 등, 교섭에 영향을 미치는 요인의 중층적인 상호작용 매커니즘을 밝히지 못했다. 공식적인 북일교섭에서 일본의 '대북 교섭패턴' 자체에 대해 언급하고 있지 않다.

따라서, 북일교섭에 대한 일본의 전략과 기본방침을 종합적으로 이해하는 데는 한계가 있으며, 선행연구는 모두 통일적·중층적·종합적인 관점에서 북일교섭의 전모를 밝힌 것은 아니라고 할 수 있다. 그런 의미에서 김찬훈 선생의 연구는 기존 연구의 성과를 토대로 1990년부터 2008년까지의 북일 국교정상화 교섭을 분석대상으로 하며, 북일 국교정상화 교섭을 통해 나타난 일본의 대북 교섭패턴을 밝히는 것을 목적으로 한다고 설명했다.

북일 국교정상화 교섭에서 일본의 대북 교섭패턴을 연구함에 있어서 선행연구보다 일보 진전된 접근방법의 필요성을 느낀 김찬훈 선생은 '3 교섭공간 어프로치'를 도입하게 된다. 교섭이라 함은, '국내외의 당사자(교섭주체)간에 외교사안에 관해서 자신의 전략적 목표를 유리하게 달성하기 위해 행하는 상호행위의 연쇄', 구체적으로는 '외교상의 해당쟁점을 둘러싸고 당사자간에 벌어지는 추상적 또는 물리적인 가치배분의 현상변경의 제안 및 역제안, 양보의 관망 등을 포함한 상호행위의 연쇄'라고 정의한다.

이 가운데 김찬훈 선생이 가장 중점을 둔 부분은 바로 교섭의 주체인데, 해당국가 및 그것을 대표하는 주임교섭자 또는 정부지도자 등의 당사자는 물론, 교섭에 영향을 주고받는 관련 외국과, 한 국가 내의 많은 이익단체, 매스컴, NGO 등의 이해관계자가 되는 관계자까지도 포함하는 것으로 정의하였다.

이전의 국가중심적 단일 교섭모델은 국가의 정책 자체가 통일적이고 명확한 교섭전략으로 제시했다는 일치성을 전제로 하고 있기 때문에, 복합적인 사회정치적인 현실의 중요성을 고려하지 못하였고, 그 한계를 극복하기 위해 김찬훈 선생은 교섭을 '국제정치와 국내정치'의 상호작용'의 2레벨 게임(파트남의 2레벨 게임 어프로치, 1988)이라는 메타포로 발전시킨다.

그러나 교섭자가 국내적 차원과 국제적 차원 두가지 레벨에서, 교섭의 타결을 통해 타국과 국내 비준자를 동시에 만족시키려 하고 있다고 보는 어프로치인 2레벨 게임은 단일 이슈가 아닌

복합적 이슈에는 적용이 어렵다. 북일교섭의 경우 단일 이슈가 아닌 세가지 이슈(경제협력을 포함한 국교정상화 문제, 안전보장문제, 납치 등 현안문제)를 포함하고 있고, 그것을 둘러싼 일본과 북한과의 양국간의 레벨만이 아닌, 미국·한국 등의 관련 다국간 레벨에서 이뤄지는, 세가지 이슈·다국가간 교섭이므로 2레벨 게임을 그 자체로 적용하기 어렵다는 설명이다.

그리하여 퍼트남의 2레벨 게임에서의 국제적 차원(레벨 1)과 국내적 차원(레벨 2) 두가지로 이루어졌던 부분에 '교섭공간'이라는 개념을 도입시켜 교섭상대국공간·국제공간·국내공간 등 세가지 공간으로 확장한 것이 김찬훈 선생의 '3가지 교섭공간 어프로치'이다.

교섭공간의 상태는 교섭촉진적·교섭정체적·교섭교착적 세가지로 나누며, 교섭촉진적 상태는 교섭타결로 연결되고, 교섭교착적인 경우는 교섭결렬로 연결되며, 교섭정체적인 경우는 교섭이 현상태로 계속된다. 교섭공간 상태가 교섭타결 가능성이 높거나 낮아 교섭에 영향을 주어 교섭목표의 변화도 수반될 경우는 6가지 케이스로 정리할 수 있다. 그 중 Case VI의 경우 세가지 모든 공간이 교섭교착적인 경우로, 모든 교섭이 Case VI에서 결렬되었음을 네 가지 예시(3 당공동선언국면과 일본의 교섭패턴, 정당외교국면과 일본의 교섭패턴, 평양선언국면과 일본의 교섭패턴, 6자회담국면과 일본의 교섭패턴)를 통해서 알 수 있었다.

또한, 교섭공간에 대한 대응전략이라 함은 교섭자가 외교교섭에 동원하는 추상적·물리적인 '자원'의 배분에 관련된 문제라고 할 수 있다. 교섭자의 자원배분 전략에 따라 어떤 교섭공간에 대해 자원을 배분할 것인가 하지 않을 것인가, 또한 자원배분을 하는 경우에는 다양한 수단 중에서 어떤 것을 선택할지 등이 결정된다. 뿐만 아니라, 교섭공간 상태의 변화는 자원배분의 양에 의해서도 상당히 영향을 받으므로 교섭전략은 동원 가능한 외교적인 자원의 유무·다소와 자원배분의 방향과 전략에 의해 결정된다고 할 수 있다고 김찬훈 선생은 설명했다.

본 연구는 2레벨 게임론을 참고하면서도 새롭게 시도한 '3교섭공간 어프로치'를 통해 일본 정치학계를 아우르는 연구로서는 처음 일본의 대북 교섭패턴의 도출을 시도하였다는 점과, 북일교섭에서 일본의 교섭패턴을 도식화해서 표현하는 동시에 북일교섭의 실증연구의 틀을 제공하게 되었다는 점에서 큰 의의를 지니고 있다.

마지막으로, 김찬훈 선생은 일본이 마지막 전후 처리인 북일 국교정상화교섭 타결을 통해 패전 후에 세계 강국으로 부상하는 풍요로운 선진국으로서 재정립하기 위해서는, 향후 대북교섭에서 확고한 전략적 로드맵에 따라 상대국 공간에 대해서 경제적 자원을 중심으로 하는 외교적 자원을 배분하는 전략을 취해야 할 것이라고 설명했다. 또한, 북일 국교정상화 교섭을 결착하기 위해서는 국내공간과 국제공간의 문제를 균형있게 해결할 수 있는 신뢰받는 리더십을 발휘할 필요가 있다고 덧붙였다.

## 질의응답

1. '전략적 국면' 공식교섭(개시 및 재개)의 지렛대·계기가 되는 결정적인 사건을 중심에 놓

고, 그 결정적인 사건으로부터 이어지는 여러 교섭국면을 포함하는 시기구분이라고 정의 하셨습니다만, 결정적인 사건이라 함은 그 자체로 하나의 중요한 의미를 가지는 사건이라 기 보다는 여러 사건들의 축적물로 봐야하지 않을까 생각합니다. 어떻게 생각하시는지요?

➔ 답변 : 물론 결정적인 사건(critical event) 이전의 사건들이 간접적인 영향을 미쳤을 가능성을 배제할 수는 없을 것이다. 그러나 이 이론에 있어서의 결정적인 사건이라 함은 '교섭에 대한 양국의 합의(의지)가 포함된 event'로 보는 것이 적절하다.

2. 아베정권하에서 일본의 정치군사적 자원배분의 가능성이 커지고 있다고 생각합니다만, 집단적자율권 문제 등으로 대표되는 정치군사적 문제가 경제적 자원 배분을 통해 이루어져 왔던 북일 교섭의 양상의 성격에 어떤 영향을 미칠 것으로 보시는지요?

➔ 답변 : 미국과의 관계를 고려했을 때, 現아베정권의 노선(보통국가에의 추구)상에서는 평화헌법이 완전히 바뀌지 않는 이상 일본이 국제적 교섭에서 제시할 수 있는 부분은 경제적 자원의 배분으로 한정된다. 그것에 앞으로 정치군사적 자원 배분이 약간 추가가 될 수는 있겠으나 근본적인 변화는 아닐 것으로 판단하며, 그런 의미에서 아직까지는 이전의 틀에서 크게 벗어나지 않을 것으로 생각한다.

3. 납치문제가 앞으로 아베의 대북한 정책에 어떤 영향을 미칠 것으로 보시는지요?

➔ 답변 : 납치문제를 제기하는 것 자체는 문제가 되지 않으나, 상대국공간에서의 자원의 배분을 고려하지 않으면 안 된다. 이것은 보상, 즉 경제적 문제를 해결하지 않으면 안 되는 것인데, 일본이 과거 청산 문제를 제기해오기는 했으나, 구체적인 보상금액은 제시할 수 없었고 또 제시되지 않았다. 아베의 경우는 납치문제에 있어서 타협 의지를 보이지 않고 있다. 교섭이라는 것은 국제공간·상대국공간 등에서의 이해문제를 조정하는 것인데, 아베는 국내공간이라는 한 공간에만 집착함으로써 구조적으로 이탈한(이해를 조정하지 않는) 상태이고 북한 역시 물러설 수 없는 상황이기 때문에 앞으로 긍정적인 국면을 기대하기는 힘들 것으로 본다.

4. 아베총리와 박근혜대통령, 양쪽 모두 북한에 강경한 입장을 취하고 있습니다만, 북일관계 전문가로서 북한에 대한 한국과 일본의 입장에 어떤 차이가 있다고 보시는지요? (남북관계와 북일관계 비교)

→ 답변 : 상황적으로 정당 지도자 혹은 정치인들이 북한을 방문하여 교섭을 이끌어낸 경우가 많았고, 많은 문제들에도 불구하고 그것을 해결하고자 하는 확고한 의지를 가지고 있으며 우호적인 관계를 유지해야 한다는 입장에는 변화가 없다. 다시 말해, 일본의 경우 이전의 뿌리(교섭의 역사) 및 국민적 정서가 받침이 되는 등 여건이 많이 조성되어있고, 또 정권에 성격에 따른 변화가 덜하다. 따라서 납치문제가 해결되면 비교적 쉽게 문제가 해결될 것으로 보이는데, 우리의 경우에는 정부의 성격이 남북관계에 큰 영향을 미치고 실제로 정권에 따라 대북정책이 크게 변해왔으므로, 現박근혜 정권에서는 이제까지의 행보와 마찬가지로 남북관계의 긍정적 국면을 기대하기는 어려울 것으로 생각한다.