

4/ 북일냉전, 1950~1973

전후처리의 분단구조*

박정진



북송선 제1선의 출항에 즈음하여 북한의 조선적십자 중앙위원회 리일경 부위원장이 니가타항에 도착해 성명을 발표하는 모습(『로동신문』, 1959년 12월 13일자)

박정진(朴正鎭) 쓰다주쿠대학 국제관계학과 교수, 도쿄대학 총합문화연구과 박사(학술박사), 국제정치, 외교사 전공, 한일관계, 북일관계 연구, 서울대학교 일본연구소 연구교수를 역임. 주요 연구성과로는 저서 『日朝冷戦構造の誕生1945~65 封印された外交史』(2011)가 있고, 편저로 『帰国運動とは何だったのか』(2005)가 있으며, 공저로 *The Dismantling of Japan's Empire in East Asia*(2017), 『한일관계사』(2015), 『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』(2015)이 있다. 논문으로는 「北朝鮮非核化の行方—空転する日韓の連携」(2018) 등이 있다.

* 이 논문은 2019년도 일본연구소 발전기금(위임기금-통보 25)의 지원을 받아 수행된 연구임.

<https://doi.org/10.29154/ILBI.2020.22.112>

1. 들어가며

북한과 일본은 국가로서 상호승인이 없는 비정상관계에 있다. 비정상관계는 적대적이기 쉽다. 지리적 또는 지정학적으로 인접한 국가가 적대적인 경우는 예외적이지 않다. 하지만 북한과 일본은 상호적대를 전제하지 않는다. 이 점에서 북일관계는 특수관계이기도 하다. 북일관계의 특수성은 제국과 식민의 역사라는 초기조건과 분단과 냉전이라는 이중장벽에서 유래한다. 이 중 일본과의 관계에서 냉전이라는 장벽은 북한과 한국의 운명을 가르는 것이었다. 일본의 전후처리과정에서 북한을 제외시킨 것은 냉전의 논리였으며, 이 논리에 의해 한국과 일본은 타협할 수 있었다. 그 결과 형성된 북일관계 또한 냉전적으로 고착되었고, 탈냉전 이후에도 해소되지 않은 채 현재에 이른다.

한편, 같은 시기 형성된 한일관계는 ‘65년 체제’라는 개념으로 표현되어 왔다. 역사문제로 격화되어 있는 현재의 한일대립 또한 ‘65년 체제’에 기인하는 것으로 설명된다. 따라서 과거의 유산 또는 잔재로서 ‘65년 체제’의 극복은 하나의 규범적인 목표가 되어 있기도 하다. 하지만 이 ‘65년 체제’라는 개념은 일관된 학술적 정의를 공유하지 못한 채 다양한 의미로 사용되어 왔다. 어떠한 ‘65년 체제’를 극복할 것인가? 이에 대한 합의가 사실상 존재하지 않는 것이다. 논의의 진전을 위해, 본고는 최소 공약수의 의미로서 ‘65년 체제’를 ‘1965년 한일기본조약 체결에 의해 이루어진 한일 정부 간의 합의 또는 (역사문제를 둘러싼 해석상의 차이에 기인하는) 암묵적 양해 사항’으로 정의해 둔다.

이 정의에 근거해서 보면 북일국교정상화가 하나의 극복의 대안으로 부상할 수 있다. 필연적으로 ‘65년 체제’가 재론되기 때문이다. 다만, 한일 간의 역사문제를 해결하기 위해 미래의 북일관계를 예단하기 앞서, 과거의 북일관계에 대한 검토가 반드시 이루어져야 한다. 이와 관련한 선행연구의 성과를 바탕으로 하면서,¹ 본고에서는 북일관계를 한일 간 전후처리의 역사에

1 대표적인 연구성과로는 신정화, 『일본의 대북정책: 1945~1992』, 오름, 2004; 高一, 『北朝鮮外交と東北

비추어 재검토하는 작업을 시도하고자 한다. 이 작업은 그동안 분석에서 누락되어 왔다. 분석은 두 시기를 대상으로 한다. 첫째, 한일기본조약체결에 이르는 과정을 북한요인을 중심으로 재구성해 본다. 둘째, ‘65년 체제’의 규정력이라는 차원에서 1970년대 데탕트기 북일관계의 변화를 추가 검토한다. 이는 ‘북일냉전’의 기원과 재편에 관한 논의의 일환이기도 하다.

분석의 주된 논점은 북일관계에 대한 냉전의 영향력이 남북한 분단구조를 경유해 현실화되는 과정이다. 본고에서 말하는 ‘북일냉전’의 구체적인 전개다. 여기서는 ‘한반도 유일 정통성(Legitimacy)을 둘러싼 남북한 경쟁’에 주목하면서 이 과정을 드러내고자 한다. 분단국가 당사자 간 정통성을 둘러싼 경쟁은 구조화되어 있으며, 이 경쟁관계의 변화가 분단질서의 주요부분을 이루기 때문이다. 일본의 한반도에 대한 전후처리 또한 분단질서의 영향을 받지 않을 수 없다. ‘65년 체제’가 형성되기까지 남북한은 일본을 상대로 정통성 우위의 경쟁을 전개했다고도 할 수 있다. 이것이 전후처리과정에 어떻게 작용했나? 본고의 목적은 이 물음에 대한 해답을 찾는 것이며, 이 과정에서 남북관계와 북일관계의 인과성을 확인하는 데 있다.

2. 전후의 일본과 북한

1) 일본의 강화조약과 ‘복선’

한국전쟁의 개전을 목전에 둔 1950년 2월 28일, 이승만 대통령의 첫 일본 방문이 있었다. 이즈음 북한의 당·정의 각 기관지에는 관련 기사 및 논설들이 급증하기 시작한다. 기본 논조는 ‘일본 제국주의의 부활’에 대한 강한 경계심과 이를 시도하는 미국과 이승만 정권에 대한 적개심이었다. 당시 북한 외무성 일본과장은 과거 재일조선인으로서 일본공산당중앙위원회 후보위원을 역임했던 송성철이었다. 송성철은 당 기관지 『근로자』에 기고한 논

『アジア 1970 - 1973』, 信山社, 2011; 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生 1945~1965』, 平凡社, 2012.

문에서 이승만의 방일 목적이 “남조선에 무력원조를 위한 비밀협정”의 체결이라고 해석하고 있었다.² 미국 점령하의 일본도 이미 적대적인 세력으로 간주되기 시작한 것이다.

북한의 대일(對日) 적대는 새로운 것이었다. 건국을 알리던 첫 번째 최고 인민회의에서 초대 수상 김일성은 <조선민주주의인민공화국 정강>을 발표해 대외정책의 기본입장을 밝힌 바 있다. 여기서 일본은 물론 점령국 미국에 대해서도 적대적 표현은 등장하지 않는다.³ 이는 국제공산주의 운동의 기본방침이었고, 일본공산당도 공유하고 있었다. 일본 패전 후, 중국 망명 중이던 일본공산당의 노사카 산조(野坂參三)는 귀국 중에 한반도를 경유해 김일성, 박헌영과 회합을 갖고 소련 공산당의 방침에 기반한 운동노선을 확인했었다. 알타회담에서 확인된 미소의 협력체제가 유지되는 한, 조선의 공산주의자들은 미국을 적대시하지 않으며, 일본공산당도 평화혁명론을 실천한다는 것이었다.⁴

북한의 대일인식은 중국 대륙의 ‘혁명정세’와 연동되어 변해 갔다. 국공내전에서 중국공산당의 우세가 확실시되자, 외무상 박헌영은 국제정세를 “민주주의 진영과 제국주의 진영 간의 대립투쟁”으로 규정하고, 미국이 “새로운 전쟁방화를 기도하고자” 한다고 해석하기 시작했다.⁵ 이 또한 국제공산주의 운동의 입장을 반영한 것이었다. 1950년 1월 6일자 코민포름 기관지 『영구평화와 인민민주주의를 위해』에는 노사카의 평화혁명노선이 부정되는 논문이 게재되었고,⁶ 그 일주일 후에는 스탈린(Joseph Stalin) 앞으로 김일성의 무력통일 의사를 전달하는 전문이 도착했다.⁷ 이승만이 일본을 방문

2 송성철, 「미제의 사수 하에 이승만 미국도당과 일본제국주의자는 결탁하고 있다」, 『근로자』 제8호, 1950, 87~95쪽.

3 김일성, 「조선민주주의인민공화국 정강」, 서대숙 편, 『북한문헌연구Ⅱ』, 경남대학교 극동문제연구소, 2004, 25~30쪽.

4 和田春樹, 『歴史としての野坂參三』, 平凡社, 1996, 144~157쪽.

5 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生』, 25~26쪽. 한국전쟁 직전 북한의 대일인식의 변화에 대해서는 남기정, 『기치국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』, 서울대학교출판문화원, 2016, 70~74쪽.

6 日本共産党中央委員会50年問題文獻資料編集委員会 編, 『日本共産党50年問題資料集』 第1巻, 新日本出版社, 1957, 9~11쪽.

7 “Letter from Fyn si[Stalin] to Kim Il Sung(via Shtykov) 8(7) October 1950,” *Cold War International*

하기 약 한 달 전의 일이다.

북한의 일본에 대한 청구권 구상이 확인되지 않는 이유는 여기에 있다. 개전을 앞둔 북한에게 일본과의 교섭은 우선순위가 될 수 없었다. 요시다 시게루(吉田茂) 내각에게 한국전쟁은 미국의 점령종식을 가속화시킬 ‘신폭’이자, 비약적인 전후복구를 가능하게 하는 ‘특수’였다. 이는 자본주의 진영과의 단독강화라는 선택을 전제하는 것이었고, 결과적으로 북한의 원천적 배제를 의미했다. 북한의 대일 청구권 문제에 대한 기본입장은 이즈음에 비로소 드러난다. 한국전쟁 1년을 경과한 1951년 6월 북한은 대일 샌프란시스코 강화조약(이하 ‘강화조약’으로 약칭) 관련국들에게 공개서간을 보내, “반드시 조약국으로서 참가해 조선인민의 이해관계가 반영되어야 한다.”라고 주장했다.⁸ 소련에 대해서는 “대일강화조약안을 기초하는 회합(4개국 회의)에 초대해 줄 것”을 요구하고 있었다.⁹

요시다 내각은 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 서방진영과 단독강화를 단행했다. 그리고 미국과 안전보장조약을 체결해 자국의 영토를 한국전쟁의 후방기지로 자리매김했다. 독립과 동시에 일본은 북한의 대전 상대가 된 것이다. 같은 날 김일성은 미일안보조약을 거론하면서 “일본의 반동그룹이 남조선과 아시아의 다른 지역으로 침략기도를 노골적으로 드러내고 있다”며 강한 경계감을 표현했다.¹⁰ 북한의 강화조약에 대한 최종적인 입장은 8·15해방 6주년 기념 평양경축대회에서 드러났다. 대회 보고에서 김일성은 강화조약체결의 조건으로서 “미제침략군의 철퇴, 일본의 비군사화, 알타 및 포츠담협정의 이행” 등을 제시했다. 하지만 북한정부의 강화조약 참가 주장은 더 이상 언급되지 않았다. 전쟁으로 시작된 북일관계였던 만큼 당연한 수순이었다.

History Project (CWIHP) Bulletin Issues, 6~7, 1995, p. 116.

8 강근조, 『조선민주주의 인민공화국 대외관계 1』, 평양: 사회과학출판사, 1985, 92쪽.

9 “Korean War and Peace,” Government Section (GS), General Headquarters/ Supreme Commander for Allied Powers (GHQ/SCAP) Record, File No. 2275, Box No. 2275HH, NA.

10 「日韓国交正常化交渉の記録(日韓会谈と北朝鮮)」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제6차 공개분), 문서번호 911.

한국이 일본의 전후 처리의 첫 파트너가 된 것 또한 자연스러운 귀결이었다. 다만 한반도가 전쟁 중이라는 점이 일본정부에게는 난제로 다가왔다. 한국이 수복하지 못한 지역, 즉 “북선(北鮮)”의 향방이 미지수로 남아 있었기 때문이다. 1951년 11월 한일 예비회담에 임하면서 일본정부가 내놓은 해법은, 일단 한국정부의 “권력의 공간적인 확대가 이루어지고 있는 정도”에 맞추어서 “문제를 처리하는 방법을 강구”하는 것이었다.¹¹ 전쟁의 결과를 예측할 수 없었기 때문에 취해진 잠정조치라고 할 수 있다. 그리고 1952년 4월 강화조약이 발효되자, 재일조선인들은 일본재류자격을 상실한다. 일본이 “조선(朝鮮)”의 독립을 승인했기 때문에 재일조선인도 조선국적을 회복한다는 것이었다.¹² 하지만 조선국적은 실체가 없는 법률해석상의 기호에 불과했으며, 강화조약 제2조(a)에 적시된 “조선”(Korea) 역시 한국이라고 해석하고 있지 않았다.¹³

이 모호함은 한국전쟁 이후 일본의 대 한반도정책의 변화를 암시하는 것이었다. 정전협정 체결 후, 3차에 걸쳐 진행되던 한일회담은 ‘구보타 발언’으로 결렬된다. 그런데 결렬 당시 일본 측의 한국에 대한 교섭방침에는, 재일조선인들의 북한 송환이 필요하다는 의외의 내용의 포함되어 있었다.¹⁴ “북선” 출신 재일조선인들은 극소수에 불과했다는 점에서 실제로 송환을 고려한 대상은 한국전쟁 당시 폭력투쟁을 전개하던 재일조선통일민주전선(이하 민전으로 약칭) 계열의 재일조선인들이었을 것이다.¹⁵ 이들은 치안의 불안요소이자 생활 보조금을 축내는 재정부담의 대상이었다. 이들의 법적지위 문제는 한일회담의 장애요인이기도 했다. 하지만 이들을 송환하기 위해 “북선”의 당국자와 교섭을 하는 것은 당시로서 현실적이지 않았다.

11 「北鮮地域關係の問題をどう取扱うか(未定稿)」, 일본외무성 한일회담 공개문서(추가 공개분), 문서번호 1xx.

12 吉澤文寿, 『戦後日韓関係: 国交正常化交渉をめぐって』, 平壤: クレイン, 2005, 38~42쪽.

13 『第16回衆議院外務委員会議事録』, 1953. 8. 1. 国立国会図書館国会会議録検索システム <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>

14 「(別紙)日韓交渉処理方針」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제5차 공개분), 문서번호 1060.

15 전후 북한 지역 출신 재일조선인은 4% 정도에 불과했고, 이들 중 대부분이 미소 합의에 의해 송환된 상태였다. 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生』, 93~99쪽.

2) 북일 평양회담으로

그럼에도 불구하고 일본정부가 이를 추진하고자 한 데에는 다른 이유가 있었다. 1954년 1월, 일본적십자사는 북한의 조선적십자 중앙위원회 앞으로 한 통의 전문을 보냈다. 북한과의 공식 연락망이 부재했기 때문에 국제적십자위원회(International Committee of the Red Cross, 이하 ICRC로 약칭)를 경유하는 것이었다. 이 전문에서 일본은 처음으로 재일조선인들의 송환 의사를 북한에 전달한다. 하지만 전문의 내용은 대부분 북한 잔류 일본인의 인양에 대한 요청으로 채워져 있었다.¹⁶ 북한을 비롯한 재외 잔류 일본인들의 인양사업은 하토야마 이치로(鳩山一郎) 내각의 외교정책에서 우선순위에 있었다. 일본이 북한과의 교섭을 추진한 이유는 여기에 있었다.

당시 북한의 대일정책에는 극적인 변화가 시작되고 있었다. 그 배경에는 한국전쟁 직후 국제공산주의 운동의 전술변화가 있었다. 스탈린 사망 이후, 소련은 자본주의 진영과의 ‘평화공존’을 슬로건으로 내걸고 있었다. 중국은 ‘평화 4원칙’을 통해 보조를 맞추었고, 중소 양국의 구체적인 공조는 일본으로 향했다. 1954년 10월 11일 베이징(北京)에서 흐루쇼프(Nikita Khrushchev)와 마오쩌둥(毛澤東) 사이에 발표된 〈대일관계에 관한 중소 양국의 공동선언〉(이하 ‘중소 대일공동선언’으로 약칭)이 그것이다. 선언에서는 일본과 국교정상화가 실현되기까지 “인민 간의” 경제 및 문화교류를 촉진하자는 내용을 담고 있었다.¹⁷ 이른바 인민외교의 등장이다. 중소의 인민외교는 일본 국내에 광범위하게 포진해 있던 친소, 친중 혁신계 일본인들을 채널로 하고 있었고, 그들이 결집해 있던 일소협회와 일중우호협회를 창구로 전개되었다.

중소 대일공동선언은 중화인민공화국수립 5주년을 기념해서 발표된 것이었다. 기념행사 참석차 베이징에 체류하던 김일성도 그 의미를 공유하

16 “Telegram of Mr. Shimadzu, President, Japanese Red Cross Society,” 1954. 1. 5. 일본외무성 외교문서 개시청구번호 2004 - 00637, 자료번호 6.

17 「対日関係に関する中ソ共同声明」, 茂田広・末澤昌二 編, 『日ソ基本文書・資料集』, 世界の動き, 1988, 81쪽.

고 있었음은 물론이다.¹⁸ 하지만 일본 국내에 북한을 지지하는 인적, 조직적 기반은 매우 허약한 상태였다. 따라서 김일성은 대일 인민외교를 등장시키기 전에 추가적인 준비단계를 밟고 있었다. 그 일단은 중소 대일공동선언 발표 직전인 1954년 8월 평양방송이 일본정부를 향해 최초로 발표한 외무상 성명(이하 '54년 성명'으로 약칭)에서 확인된다. 성명의 핵심주장은 모든 재일조선인을 공화국의 인민 즉, “공민”으로서 규정하는 것이었다.¹⁹ 북한정부의 배타적 정통성을 주장하는 논리임과 동시에 일본공산당의 재일조선인 운동에 대한 지도를 부정하는 의미였다. 중소 양국이 갖지 못한 대일 인민외교의 또 다른 채널로서, 북한은 60만 재일조선인 사회에 주목한 것이다.

1954년 성명 발표 직후, 재일조선인운동 진영 내에서는 노선전환을 둘러싼 격렬한 논쟁과 대립이 촉발되었다. 그리고 노선 전환의 완결단계에 맞추어, 1955년 2월 남일 외상이 일본정부에 국교정상화를 공식 제안했다(이하 '남일성명'으로 약칭).²⁰ 남일성명의 내용은 중소 대일공동선언과 기본적으로 동일한 것이었다. 그 실행은 전술한 일본적십자의 요청에 호응하는 것에서부터 시작했다. 1955년 4월 뉴델리 아시아 제국회의에서 북한대표단은 일본대표단에게 “현재 (북한)정부가 일본인의 송환을 준비 중에 있다”고 전했다.²¹ 뒤이어 5월에는 일조협회의 하타나카 마사하루(畑中政春)를 단장으로 한 10명의 일본인을 평양으로 초청했다. 이들에게는 “일조협회가 주체가 되어” 인양사업을 추진해 줄 것과, 북한과의 교섭 장소로서 평양을 제안했다.²²

인양사업은 중소의 대일 인민외교를 국가 간 관계로 확대시키는 검증된 수단이었다. 일소 간의 인양사업은 정부 간의 의제로 격상되었고, 뒤이어

18 박태호, 『조선민주주의인민공화국 대외관계사』 제1권, 평양: 사회과학출판사, 1985, 261쪽.

19 「조선민주주의인민공화국 남일 외무상의 성명: 일본에 거주하는 조선공민에 대한 일본정부의 비법적 박해를 반대하며」, 『로동신문』, 1954. 8. 31.

20 「대일관계에 관한 조선민주주의인민공화국 외무상의 성명」, 『로동신문』, 1955. 2. 26.

21 外務省情報文化局, 『現下の重要外交問題』, 未刊, 1956.

22 厚生省援護局, 『統々・引揚援護の記録』, 1963, 63쪽; 森田芳夫, 『朝鮮終戦の記録: ミソ兩軍の進駐と日本人の引揚』, 巖南堂, 1964, 916쪽.

국교정상화에까지 이른다. 일중 간의 인양사업에는 일중우호협회가 주체로 참여해 중국의 대일 협상력을 높이는 데 일조하고 있었다.²³ 북한은 중국의 경험을 적극적으로 활용해 대일 인민외교를 본격화한다는 계산이었다. 하타나카 방북단의 평양체류 기간에 맞추어 재일본조선인총연합(이하 조총련으로 약칭)이 결성되었고, 이들의 귀국 직후에 일조협회의 전국조직화가 착수되었다. 뒤이어 조총련과 일조협회라는 두 개의 창구를 통해, 일본 각계각층의 북한 방문이 급증했다.²⁴

가장 큰 성과는 1955년 10월 후루야 사다오(古屋貞雄)를 단장으로 하는 일본국회의원 대표단의 평양방문이었다. 대표단은 사회당 의원이 중심이 되어 구성되어 있었다. 방북 직전에 좌우 사회당의 통합이 이루어진 만큼, 사실상 제1야당의 방북단이었다고도 할 수 있다. 평양에서는 수상 김일성이 선두에서 일본국회의원 대표단을 맞이했고,²⁵ 최고인민회의 상임위원회 김응기 부위원장이 후루야와 <조일 양국간의 국교의 정상화를 위하여>라는 제하의 공동 코뮌iqué(communiqué, 이하 후루야-김 코뮌iqué로 약칭)에 합의했다. 코뮌iqué의 각 항목에는 남일성명의 실천방안들이 담겨 있었다.²⁶ 뒤이어 이미 방북 중에 있었던 일소무역회 사무국장 다나베 미노루(田辺稔)가 조선국제무역촉진위원회 김최선 상무와 <조일무역촉진에 관한 의사록>에 합의했다. 북일무역의 가이드라인을 담은 최초의 합의문이었다.²⁷

귀국한 뒤, 후루야는 1956년 2월의 중의원 예산위원회에서 김일성이 “독도는 일본의 영토”라고 발언했다고 증언했다.²⁸ 그 진위에 대해서는 추가적인 검증이 필요하지만, 적어도 북한 당국과 조총련으로부터 정정의 요

23 大澤武司, 「在華邦人引揚交渉をめぐる戦後日中関係: 日中民間交渉における「三団体方式」を中心として」, 『アジア政経学会 編, 『アジア研究』 第49巻 3号, 2003, 56~57쪽.

24 남일성명 이후 북한의 대일접근과 관련한 자세한 논의는 朴正鎮, 『日朝冷戦構造の誕生』, 109~217쪽

25 「김일성 수상과 김두봉 위원장. 조선방문 일본국회의원단 접견」, 『로동신문』, 1955. 10. 21.

26 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 김응기 부위원장과 조선민주주의인민공화국 방문 일본국회의원 대표단 후루야 사다오 단장 간의 공동 코뮌iqué」, 『로동신문』, 1955. 10. 21.

27 「조선국제무역촉진위원회 상무와 일소무역회 전무리사 간에 이루어진 무역촉진에 관한 담화록」, 『로동신문』, 1955. 10. 22.

28 『第24回衆議院予算委員会会議録』, 1956. 2. 10.

구는 확인되지 않는다. 3월의 중의원에서는 이시노 히사오(石野久男)가 대표단의 일원으로서 증언했다. 그는 일본 어선이 한반도 부근의 공해에서 자유로운 조업을 할 수 있도록 “중국과 체결했던 방식의 어업협정을 체결하기를 희망한다.”라는 김일성의 제안을 전했다.²⁹ 이 제안은 ‘평화라인’을 둘러싼 한일 간의 대립을 의식한 것이었다. 한일회담을 견제하기 위해, 북한은 큰 폭의 양보자세를 보이고 있었음이 확인된다.

평양에서 후루야-김 코뮌니케의 합의소식이 전해지자, 도쿄에서는 1955년 10월 25일 ‘차관회의’가 개최되었고, <조일무역촉진에 관한 의사록>을 인정할 수 없다는 결정이 내려졌다.³⁰ 하지만 여기까지였다. 오히려 하토야마 내각은 후루야-김 코뮌니케의 발표 전부터 남일성명을 긍정적으로 평가하는 자세를 보이고 있었다. 북한잔류 일본인들의 귀환을 위해 북한 당국과의 교섭준비를 본격화하고 있었기 때문이다. 교섭을 위한 대표단은 일본적십자사를 주체로 했지만, 일본공산당 출신 일조협회의 간부가 참여하는 것에 대해 “어떠한 제약도 가하지 않는다”는 방침이었다.³¹ 이로써 1956년 2월에 평양에서는 전후 최초로 북일 양국 간의 공식 교섭이 시작된다. 특히 일본 대표단에게는 최초로 북한행 여권이 발급되었다.³² 지리적 구분으로서의 ‘북선’이 아니라 정치적 실체로서의 ‘북조선’(北朝鮮)을 인정하는 조치였다.

3) ‘북송’을 둘러싼 한일논쟁

평양회담의 타결로 북한 잔류 일본인들이 인양될 당시, 일본적십자사 본사 앞에는 북한으로의 ‘귀국’을 요구하는 재일조선인들이 연좌시위를 벌이고 있었다. 그 규모는 47명(이후 48명)에 불과했다.³³ 이들은 결국 일본정부

29 『第24回衆議院大蔵委員会会議録』, 1956. 3. 8.

30 「(極秘)北鮮と貿易その他の諸關係を樹立することの可否に関する件」, 일본외무성 외교문서, 분류번호0120-2001-00988, 릴 번호 A'-393.

31 『第22回参議院本会議事録』, 1955. 6. 22.

32 평양회담에 대한 자세한 논의는 朴正鎭, 『日朝冷戰構造の誕生』, 120~137쪽.

33 당시의 진상조사를 위해 일본에 입국한 ICRC 조사단에 대해 일본 후생성은 재일조선인 귀국희망자

의 보호를 받지 못한 채 자비로 북한을 향했다. 중요한 것은 북한이 이 문제로 평양회담을 결렬시키지 않았다는 점이다. 북한은 공식적으로 재일조선인들의 귀국을 환영한다는 입장이었지만, 사실 그 대상은 오무라(大村) 수용소 내 북한 귀국희망자들에 한정되어 있었다.³⁴ 이 문제의 해결을 명목으로 조선적십자 중앙위원회는 일본적십자사에 여러 차례 교섭을 요구하고 있었다.³⁵ 오무라 수용소 억류자 문제는 한일 간의 대립지점이었다. 오무라를 거점으로 한국을 견제하는 동시에 일본과 공식 교섭의 채널을 유지하겠다는 의도였다.

하지만 1957년 12월 31일 한국과 일본은 부산과 오무라에 억류 중인 양국 국민의 상호석방에 합의했고, 뒤이어 4년 반의 공백을 깨고 제4차 한일 회담의 재개가 예고되었다. 이즈음부터 재일조선인 북한 귀국희망자가 오무라 수용소를 넘어 전국적으로 확대된다. 게다가 그 규모는 1년 사이에 10만 명 규모로 급증한다. 조총련의 조직력이 총동원되고, 일조협회를 비롯한 혁신진영의 지지 운동이 최대치로 가동된 결과였다. 하지만 사회 부문의 점진적인 인적 교류의 축적이 아닌 단기간 내 대규모 집단이주를 통한 정치적인 효과를 의도했다는 점에서, 인민외교는 본래의 모습을 상실하고 과잉 추진되고 있었다. 그 결과 실현된 대규모 북송사업은 북일관계의 일시적인 비약을 초래했다. 국가 대 국가의 교섭과 합의의 결과로, 정기적으로 확보된 도항로를 통해 북한의 공식 대표가 일본에서 공무를 개시한 것이다.³⁶

이는 일본정부의 선택이기도 했다. 기시 노부스케(岸信介) 내각은 ICRC 및 일본적십자에게 책임을 위임하고 이를 각의에서 ‘양해’하는 방식을 취했다.³⁷ 하지만 대표단의 구성에서 제네바 교섭, 그리고 켈커타 합의에 이르

를 약 6만 명으로 추산한다고 보고했었다(テッサ・モーリス・スズキ, 『北朝鮮へのエクソダス「帰国事業」の影をたどる』, 朝日新聞社, 2007, 130~135쪽).

34 外国文出版社 編, 『祖国は待っている!: 在日同胞の帰国問題にかんする文献』, 平壤: 外国文出版社, 1959, 5쪽.

35 外国文出版社 編, 『祖国は待っている!』, 54~55쪽.

36 이를 상징하는 것이 1958년 12월 11일 북한 대표단(대표 리일경)의 합법적인 니이가타항 입항이었다(『니이가타 우리 적십자 대표를 열렬히 환영』, 『로동신문』, 1959. 12. 13.).

37 「在日朝鮮人中北鮮婦還希望者の取扱いに関する閣議了解」, 일본외무성 외교문서, 개시청구번호

기까지, 일본정부는 모든 과정에서 결정 및 훈령을 직접 하달했고 그 실행에 필요한 예산을 투입했다. 한편, 한국의 이승만 정권은 한일회담의 전면 중지와 더불어 일련의 “보복책”을 발표했다. 일본정부에 ‘평화선’에 대한 감시강화를 통고하는 한편, 정부와 여야 정치인, 그리고 각계의 대표들이 망라된 초당파적 연석회의를 동원해 “북송저지를 위한 총력전”을 결의했다. 국방부로부터는 육해군이 북송선을 저지하기 위한 준비태세가 완료되었다는 보고가 뒤를 이었다.³⁸

한국정부의 이러한 초강경 대응은 일본정부의 북송사업 추진이 한반도 내 유일 합법 정부로서의 자기 위상을 부정하는 것으로 인식되었기 때문이다. 한국정부가 일본정부에 제기한 문제점은 크게 두 가지로 모아져 있었다. 첫째, “재일한인은 한국인이며, 한국은 이들에 대한 관할권을 가지고 있으므로, 그들이 북한으로 가는 것을 일본 측이 일방적으로 허가하는 것은 한국의 주권침해”라는 것과 둘째, “한국은 북한과 사실상 전쟁상태에 있기 때문에 재일한인의 북한으로의 송환은 한국의 적에 대한 원조를 주는 결과가 되며, 따라서 한국에 대한 비우호적 행위이자 한국의 안전에 유해한 행위”라는 것이다.³⁹

첫 번째 재일조선인들의 ‘북송’이 한국의 주권침해라는 문제제기에 대해, 일본정부는 먼저 반론의 근거로 “외국인 신분인 재일조선인 일반시민의 출국을 저지해야 하는 법률적 의무”를 가지고 있지 않다는 점을 들었다. 그리고 그들의 “자유의사”를 인정하는 것이 “한국 국적을 부인하는 것은 아니며 북조선 국적을 인정하는 것 또한 아니”라고 주장했다. 재일조선인들의 북한 귀국을 허용한 것이 한국정부의 유일합법성을 부정하는 조치는 아니라는 것이다. 북송사업은 “거주지 선택의 자유”라는 국제규범에 근거한 “인

2004-00637, 문서번호 4.

38 “Chronology concerning mass expulsion of Korean residents in Japan to northern part of Korea, April 10-February 17, 1959.” 한국외무부 외교문서, 필름번호 C1-0011, 분류번호 723.1JA, 등록번호 771.

39 「北朝鮮歸還問題に關する韓国側の主張に対する反駁(試案)」, 일본외무성 외교문서, 개시청구번호 2004-00637, 문서번호 7.

도주의 사업”이지 “한국에 대한 주권침해는 아니다.”라는 것이 일본정부의 반박논리였다.⁴⁰

두 번째 북송사업이 한국의 안전보장을 위협하게 된다는 주장에 대해서는, 정전상태 즉 “항구적인 평화상태를 규정하는 법률관계가 아직 설정되어 있지 않았다는 것이, 전쟁수행과 전혀 관계없는 인도주의적 이유에 의한 교통(사람의 이동)을 저지하는 이유는 되지 못한다.”라는 입장이었다. 또한 북한 귀국희망자는 “부녀자를 포함한 일반시민들”이라는 점을 강조하면서, 이들이 북한의 “전력의 증강으로 이어지는 결과가 되지는 않는다.”라고 반론했다. 이에 더해 한국전쟁 당시 정전협정의 주체였던 미국도 “중공으로 귀환할 것을 희망하는 중국인의 출국을 인정한 선례가 있다.”라는 점을 강하게 어필하고 있었다.⁴¹

3. 북한의 ‘65년 체제’

1) 남북한-일본 3자회담 구상

귀국사업의 추진에 담긴 일본정부의 의도는 한일관계를 희생시키는 것이 아니었다. 오히려 최대의 장애물을 제거함으로써, 향후 “보다 가벼운 마음(クリーン・ハンド)으로 장래의 한일회담의 재개에 임한다”는 구상이었다.⁴² 실제로 한일회담 재개 이후, 빠른 속도로 합의가 도출되고 있던 현안은 재일조선인 법적 지위와 관련한 사항이었다.⁴³ 반면, 1961년 10월부터 제6차 회담에 이르는 동안 기본관계, 즉 청구권과 관할권을 둘러싼 논의는 정체되고 있었다.⁴⁴ 그 배경에는 4·19 학생혁명과 이승만 정권의 몰락, 그리고 뒤

40 「北朝鮮帰還問題に関する韓国側の主張に対する反駁(試案)」.

41 「北朝鮮帰還問題に関する韓国側の主張に対する反駁(試案)」.

42 「閣議了解に至るまでの内部事情」, 일본외무성 외교문서, 개시청구번호 2004 - 00637, 문서번호 4.

43 「한일회담 한국대표단 간담회」, 한국외교부 외교문서 필름번호 C1-0004, 분류번호 723.1JA, 등록번호 713.

44 「日韓会谈問題別経緯 (1) (基本関係問題)(1962. 7. 1.)」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제5차 공개

이은 군사쿠데타 발생이라는 한국의 정치적 격변이 작용했다. 한국이 혼란 속에 있는 동안, 일본정부는 기본관계에 대한 교섭방침을 확정해 갔다.

관할권 문제에 대한 방침은 1960년 12월 12일 중의원 본회의에서 드러났다. 회의에서 이케다 하야토(池田勇人) 수상은 “38도선 이북에 별도의 정부가 있다는 사실을 염두에 두고 교섭”할 것임을 밝혔다.⁴⁵ 이케다 수상의 이 발언은 한국의 정변에 의한 영향보다는 북한의 움직임에 대한 반응으로서의 의미가 크다는 점이 중요하다. 북송사업의 추진력은 소진되고 있었지만, 안보개정 반대 국민회의에 의한 통일전선운동으로서 안보투쟁은 소멸하지 않고 “일한회담 반대투쟁”으로 지속되고 있었다. 한국과 더불어 일본에서도 “혁명적인 정세”가 전개되고 있었던 것이다. 여기서 북한은 대남 평화통일공세와 일본의 한일회담 반대운동을 연계시키는 전술을 구사하기 시작한다. 연계의 매개는 연방제통일방안이었다.

이케다 수상의 발언은 연방제통일방안에 대한 혁신계의 반향이 확대되어 가던 시점에서 이루어진 것이었다. 북한은 한일회담과 관련해서도 전보다 적극적으로 발언하기 시작했다. 1962년 10월에 개최된 제3기 제1차 최고인민회의에서 김일성은 “일본과의 모든 정치적·경제적 제 문제는 앞으로 조선에 통일적인 인민의 정부가 수립된 후”에 해결해야 한다고 말했다.⁴⁶ ‘선통일 후교섭론’의 등장이었다. 그런데 그로부터 2개월 후에 발표된 북한의 정부성명(이하 ‘12·13성명’으로 약칭)은 전혀 다른 원칙과 해법을 제시하고 있었다. 성명은 과거 식민지 지배에 대해 “일본정부가 공정하게 배상”해야 한다며, “조선민주주의인민공화국과 남조선 당국을 포함한 3자회담”을 제안했다.⁴⁷

3자회담 구상은 종래의 북한의 입장에 비추어 보면 매우 돌출적인 것이

분), 문서번호 528.

45 『第37回衆議院本會議會議録』, 1960. 12. 12.

46 「조선민주주의 인민공화국 정부의 당면과업에 대하여: 조선민주주의인민공화국최고인민회의 제3기 제1차회의에서 한 내각 수상 김일성 동지의 연설」, 『로동신문』, 1962. 10. 24.

47 「《한일회담》과 관련하여 조선민주주의인민공화국 정부 성명」, 『로동신문』, 1962. 12. 14.

었다. 일단 한국정부의 정통성을 부정해 왔던 북한의 기존 입장과 정면충돌하는 제안이었다. 특히 3자의 주체로서 제시한 “남조선 당국”은 “현 시점”에 한정되어 있었기 때문에, 군사정권의 최고 권력기구였던 국가재건최고회의를 지칭하는 것이 된다. 12·13성명에서조차 국가재건최고회의를 “미제국주 의자들의 침략도구”이자 “괴뢰정권”으로서 간주하고 있었다는 점에서 논리적 모순을 보인다. 게다가 당시의 정세에서 3자회담 방식은 한국정부는 물론 일본정부도 받아들이기 어려운 비현실적인 제안이었다. 한일회담의 최대 쟁점이었던 청구권 문제가 이미 정치적 타결 단계에 들어간 상태였기 때문이다.

12·13성명에 대한 일본정부의 평가는 12월 18일 외무성 북동아시아과가 작성한 보고서 〈북조선정부의 대일태도〉에서 확인된다. 보고서는 “이러한 식의 공식성명이 발표된 것은 이것이 최초로 해당한다.”라며 당혹감을 드러내고 있었다. 성명발표의 배경으로는 “김종필 부장의 방일, 오노 반보쿠(大野伴睦) 부총재의 방한 등” 청구권 문제를 둘러싸고 긴박하게 전개되던 정세변화를 들고 있었다. 3자회담의 제안은 이에 대한 견제의 의미가 있다고 본 것이다. 그리고 “조총련 및 일본 측 좌익단체가 조직하고 있는 일한회담반대운동에 논리적 근거를 제공해서, 이를 보다 활성화·강화하는 것에 본래의 의도가 있다.”라고 분석했다.⁴⁸ 실제 3자회담이라는 방식은 이미 일본의 혁신계, 특히 사회당으로부터 발신된 바 있었다.⁴⁹

일본 외무성은 3자회담의 현실성은 부정하고 있었지만, 그것이 국내적으로 미칠 파장에 대해서는 매우 민감하게 반응하고 있었다. 이케다 내각의 공식적인 입장은 이에 근거해 정리되어 간다. 1963년 3월 12일에 열린 참의원 외무위원회에서, 이케다 수상은 북한의 3자회담 제안과 관련한 야당의원들의 질의에 대해 “한일회담을 방해하기 위한 것이라는 의심의 여지가 있다.”라고 하면서도, “한국정부의 지배가 현실에서는 조선반도 북쪽 부분에는

48 「北朝鮮政府の対日態度」, 일본외무성 문서, 분류번호 0120-2001-00988, 릴 번호 A'-393.

49 日本社会党本部 編, 『第20回定期党大会決定集: 社会党の新路線』, 1961, 155쪽.

미치지 않는 사실”도 더불어 환기시키고 있었다. 한국이 당면한 회담의 대상이었기 때문에 그 합법성은 인정하지 않을 수 없지만, 한국정부의 관할권 문제는 전혀 다른 것이라는 방향으로 입장이 확정되어 가고 있었던 것이다.

2) “북조선” 오소리티

1965년 2월 한일기본조약은 가조인의 단계로 접어들었다. 남은 쟁점은 과거에 체결되었던 조약이나 협정의 시효와 한국정부의 관할권 문제로 좁혀져 있었다. 사토 에이사쿠(佐藤栄作) 내각은 “유일합법성과 관할권 문제를 분리”시킨다는 입장을 분명히 하고 있었고, 이 때문에 발생할 한국과의 충돌을 피하기 위해 “최소한 필요한 내용만을 합의하는 방식을 취하는 것이 타당”하다는 결론을 내리고 있었다.⁵⁰ 이즈음 일본 외교문서에 “오소리티”(オーソリティー; Authority)라는 표현이 등장한다. 북한정부의 합법성 여부와 상관없이 해당지역을 통치하고 있는 정치 실체라는 의미였다. 주목할 것은 일본 정부가 장래 북한에 요구할 수 있는 청구액수가 “압도적으로 많다”고 판단한 점이다. 한국에 대한 역청구권 포기의 근거인 강화조약 제4조 b항이 북한에는 적용되지 않는다고 해석한 것이다.⁵¹

“북조선”에 오소리티가 존재한다는 판단하에, 일본정부는 북한 관련 쟁점들에 대한 입장을 확정해 갔다. 먼저 재일조선인의 법적 지위는 한국과 체결한 협정이 “자동적으로 재일조선인 모두를 적용대상으로 할 수는 없다.”라고 보았다. 따라서 협정문에 재일조선인 전체가 한국의 국민이라는 취지의 조항을 삽입하고자 하는 주장에는 “절대 응할 수 없다.”라는 입장이었다. 어업문제와 관련해서도 평화선의 설정이 북한의 수역까지 걸쳐있기 때문에, 한국 측이 한반도 전체의 수역을 교섭의 대상으로 삼을 것으로 예상하고 있었다. 이에 대해서는 가능한 “쌍방의 대립점이 확실히 보이는 방식은 피하며, 한일 쌍방이 각각의 입장을 유지할 수 있는 표현으로 조문을

50 「日韓会談の諸懸案につき北朝鮮問題が関連してくる諸点の協定上の取扱振りについて」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제6차 공개분), 문서번호 1845.

51 「日韓会談の諸懸案につき北朝鮮問題が関連してくる諸点の協定上の取扱振りについて」.

작성하는” 방향으로 교섭에 임한다는 방침이었다.⁵²

한편, 북한은 1965년 2월 25일 정부성명을 발표해 가조인된 한일기본 관계조약안을 “본질적으로 을사조약과 다름없는 흉악한 문서”라며 강력히 비난하고 있었다.⁵³ 뒤이어 3월 11일자 『로동신문』에는 한일회담 관련 논설이 2면에 걸쳐 실렸다. 논설은 한일회담이 “미제의 극동침략정책의 산물”이라고 규정하고, 그것이 타결되는 것은 “북동아시아 군사동맹의 형성을 위한 준비와 법적체제가 기본적으로 완성”되는 것을 의미한다고 주장했다.⁵⁴ 논설이 발표된 3월부터 제7차 한일회담은 3대 현안, 즉 어업문제, 재일한인 법적 지위문제, 청구권의 세부사항 처리 등을 둘러싸고 최종교섭단계에 진입해 있었다. 한일회담에 대한 북한의 세부적인 입장은 3대 현안이 최종적으로 타결되는 과정에서 드러났다.

첫째, 어업문제에서 한일 간의 쟁점은 어업협력과 관할수역의 기선(基線)설정에 관한 것이었다. 이와 관련해, 북한은 사토 내각이 “남조선 어업을 예측화”시키려 한다고 비난을 개시했다.⁵⁵ 이 반론은 관할수역의 기선설정 문제가 원칙적으로 “다른 국가와의 회담의 대상이 될 수 없다.”라는 입장에 근거한 것이었다. 즉, “영해의 폭에 대한 국제적 합의가 아직 확립되어 있지 않고” 있기 때문에, 기선설정에 관해 “국제관례를 운운하는 것 자체가 비법적”이라는 것이다. 여기서 북한이 대안으로서 제시한 것이 “연안 국가 간의 분쟁을 억제함과 더불어 어로의 생산성과 지속성을 유지하기 위한 별도의 협정을 체결”하는 방식이었다.⁵⁶ 이 구상은 1955년 10월 평양에서 ‘후루야-김 코뮌니케’가 발표될 당시 이미 제시된 바 있었다.

둘째, 재일조선인 법적 지위 문제에서 미결로 남아 있었던 것은 1945년

52 「日韓會談の諸懸案につき北朝鮮問題が関連してくる諸点の協定上の取扱振りについて」.

53 「한일회담의 최종결속을 서두르고 있는 미일 제국주의자들의 범죄적 행위를 규탄한다: 조선민주주의인민공화국 성명」, 『로동신문』, 1965. 2. 26. 당시 북한의 공식성명 등에 대한 일본정부의 분석 내용은 「国会提出資料 日韓協定および諸協定調印に関する北朝鮮の反響」, 일본외무성 한일회담 공개 문서(제2차 공개분), 과일번호 2006-00588-0029-01.

54 「《한일회담》을 론함」, 『로동신문』, 1965. 3. 11.

55 류경숙, 「사또는 남조선 연안수역을 자기 집 정원으로 아는가」, 『로동신문』, 1965. 3. 4.

56 한렬, 「해설, 《한일어업회담》에서 떠드는 소위 《국제관례》에 대하여」, 『로동신문』, 1965. 3. 18.

이후부터 거주해 왔던 재일조선인들에 대한 처우문제였다. 이 문제에 대한 북한의 입장은 원칙적인 것에 머물러 있었다. 즉 “모든 재일조선인을 국제법에 근거해 외국인으로서 대우하고, 그들의 권리를 보장”해야 한다는 기본 입장에, “재일조선인의 절대다수가 공화국 국민인 이상, 협정의 체결 자체가 무효”이며, 이 점에 대해서는 “어떠한 거래도 있을 수 없다.”라는 것이다.⁵⁷ 북송문제에서도 확인되듯이, 재일조선인 문제는 북한의 대일정책의 중핵을 이루어 왔고, 따라서 이에 대한 북한의 입장은 타협의 여지를 가지기 어려웠다.

셋째, 청구권 문제는 상업차관의 총액 및 정부차관의 상환조건 등이 한일 간 논쟁의 대상이었다. 북한은 무상공여 3억 달러가 “배상이 아니고 경제협력이라는 이른바 원조의 명목을 띠고 있고, 그 자금의 사용권 또한 일본 측에 있다.”라는 점을 문제시했다. 나아가 “여기에 장기차관을 더함에 따라 남조선은 오히려 채무자의 지위로 전락했다.”라고 비판했다.⁵⁸ 북한이 “대일배상”이라는 표현을 처음 쓴 것은 일본의 강화조약 체결에 즈음해서였다. 그 뒤 배상이라는 용어가 북한의 공식문헌에 다시 등장한 것은 ‘김종필-오히라’ 회담에서 청구권 문제가 타결될 때다. 이 10여 년의 공백 기간 동안, 북한은 일본에 대해 타협적인 자세를 취해 왔다.

3대 현안 외에, 북한이 비난의 표적으로 삼은 것은 <한일무역문제에 관한 의사록>이었다. 비난의 주된 논지는 의사록이 “부등가 교환에 의한 착취를 내용”으로 한다는 점에 있었다.⁵⁹ 하지만 북한이 일본의 민간무역단체와 합의했던 <조일무역촉진에 관한 의사록>의 내용 또한 한일 간의 그것과 거의 동일한 것이었다.⁶⁰ 게다가 북한은 다롄(大連) 또는 홍콩 등을 경유한 대일무역을 추진해 왔다. 여기에는 “부등가 교환” 이상의 손실이 동반되고 있

57 리삼재, 「한일회담의 현안문제: 재일교포의 법적지위 문제」, 『로동신문』, 1965. 2. 28.

58 박성복, 「《한일회담》의 《현안문제》: 재산청구권의 내막」, 『로동신문』, 1965. 2. 15.

59 박열, 「《한일무역문제에 관한 합의 의사록》의 반동성」, 『로동신문』, 1965. 5. 11.

60 「조선 국제무역 촉진 위원회 상무와 일소 무역회 전무 리사 간에 진행된 무역 촉진에 관한 담화록」, 『로동신문』, 1955. 10. 22.

었다. 독도 문제가 현안의 교섭의제에서 제외된 점도 북한의 비난 재료였다. 한국이 이 문제를 미결상태로 방치하는 것은 “일제의 영토 야욕을 의도적으로 묵인한 것”이 북한의 주장이었다.⁶¹ 하지만 비공식적으로 김일성이 “독도는 일본의 영토다.”라고 언급했다는 점은 전술한 바와 같다.

3) 한일기본조약과 북한 - 1

한일 간 기본관계 문제가 타결된 직후, 일본 중의원 외무위원회에서 야당 의원들로부터 집중적인 질의공세가 이루어졌다. 타결의 주역이었던 시이나 외상은 답변 중에 유엔결의를 반복해 인용하면서, 한국정부가 “지배하는 부분”은 현실적으로 “38도선 또는 휴전선 이남”이라고 점을 강조했다.⁶² 여기서는 “영토”가 아니라 “관할영역”이라는 용어가 사용되고 있었다. 이와 더불어 우시로쿠 도라오(後宮虎郎) 아시아 국장은 “이케다 내각 이래 북(한)과 관련한 사항은 백지상태”라고 답변했다.⁶³

한편 1965년 4월 19일 인도네시아 자카르타에서 열린 기자회견에서 김일성은 “인접국인 일본과의 정상화를 위해 노력”하고 있다고 말하고, 앞으로 “일본정부가 적대정책을 시정한다면 대화에 응할 것”이라고 답했다.⁶⁴ 한일기본조약의 최종 타결단계에서 한 이 발언은 의외의 것이었다. 김일성이 귀국한 직후에 개최되었던 제3기 제4차 최고인민회의에서는 한일조약에 관한 결정서가 채택되었다. 결정서에는 한일조약에 있어 북한의 위치를 드러내는 항목, 즉 관할권문제에 관한 사항이 빠져 있었다.⁶⁵ 일본정부가 한일기본조약 체결 이후 관련 사항을 “백지”로 남겨 둔 것에 대해, 북한 또한 “공백”으로서 대답한 셈이다.

61 김순화, 「《한일회담》의 《현안문제》: 독도문제」, 『로동신문』, 1965. 2. 23.

62 『第48回衆議院外務委員会會議録』, 1965. 2. 24.

63 「大韓民国の『領域』について」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제6차 공개분), 문서번호 1855.

64 「《일본교도 통신사》 전무리사 이와모토 기요시가 제기한 질문에 김일성 수상 대답」, 『로동신문』, 1965. 4. 21.; 「《니혼 게이자이 신보》기자의 질문에 김일성 수상 대답」, 『로동신문』, 1965. 4. 21.

65 「전민족이 단합하여 범죄적《한일회담》을 분쇄할 데 대하여: 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 결정」, 『로동신문』, 1965. 5. 22.

하지만 남일성명 이후 전개된 대일접근 방식은 폐기가 불가피했다. 한일기본조약 비준서가 교환된 후, 1966년 1월 10일자 『로동신문』은 2면에 걸친 장문의 논설을 게재했다. 논설은 “미제의 비호하에 일본군국주의가 부활했다.”라고 단언하고, 그 장본인으로 “요시다로부터 기시, 사또에 이르는 역대 일본의 지배층”을 들었다. 그리고 이들에 대한 “불필요한 기대나 환상”을 가지지 않겠다고 결의하고 있었다.⁶⁶ 한일기본조약이 타결단계에 이르면서 북한은 각 국면마다 정부성명 4회, 외상성명 2회, 외무성 및 외무성 대변인 성명을 각각 1회씩 발표했다. 여기에 북한의 사회단체 등의 관련 논평의 양을 고려하면, 1965년 당시 북한의 외교 정책에 한일기본조약의 체결이 어느 정도의 중요성을 차지하고 있었는지 추측할 수 있다.⁶⁷

따라서 북한의 대일접근의 변화는 외교정책 총론의 수정을 동반하면서 이루어졌다. 1966년 8월 12일자 『로동신문』에는 “자주성을 옹호하자”라는 제목의 논설이 3면을 가득 메웠다. 이 논설에는 조선로동당의 정책방침으로서 “사상에서의 주체, 정치에서의 자주, 경제에서의 자립, 국방에서의 자위”를 제시하고, “자주성의 원칙”을 대외정책의 새로운 기초로서 제시했다.⁶⁸ 이 “자주성의 원칙”은 1966년 10월 5일 제2회 조선로동당 대표자회의에서 발표된 김일성의 보고 〈현정세와 우리당의 과업〉에서 대외 자주노선으로서 조선로동당의 공식 외교노선이 된다.⁶⁹ 자주노선의 공식화 이후, 일본외무성은 북한이 “세계에서 일본을 가장 적대시하고 있다고 해도 과언이 아니다.”라고 분석했다.⁷⁰

66 「일본군국주의를 반대하여 투쟁하자」, 『로동신문』, 1966. 1. 10.

67 「日韓国交正常化交渉の記録(日韓会谈と北朝鮮)」, 일본외무성 한일회담 공개문서(제6차 공개분), 문서번호 911.

68 「자주성을 옹호하자」, 『로동신문』, 1966. 8. 12.

69 김일성, 「현정세와 우리당의 과업: 조선로동당 대표자회의에서 한 보고」, 『로동신문』, 1966. 10. 6.

70 「北朝鮮の最近の対日論調」, 일본외무성 외교문서, 분류번호 0120-2001-00988, 릴 번호 A'-393.

4. 데탕트와 북일관계

1) 북일 데탕트의 전조

1969년 10월 최용건 최고인민회의 상임위원장이 중화인민공화국 건국 20주년 기념행사에 참여했다.⁷¹ 최용건의 방중은 3개월 전에 발표된 닉슨(Richard Nixon) 독트린을 의식한 것이었다. 닉슨 독트린은 아시아 지역에 대한 미국의 군사적 개입의 축소, 그리고 안전보장에 있어 일본의 역할 확대를 예견하는 것이었다. 최용건의 방중 다음 달에 발표된 닉슨-사토공동성명은 그 각론이었다. 특히 성명에 명시된 “한국의 안전은 일본에게 긴요”하다는 조항, 즉 ‘한국조항’이 북중 연대를 자극했다. 전시의 한반도에 대한 미국의 군사적 역할은 유지되지만, 평시의 한국 방위에 대해서는 일본이 적극 지원한다는 의미를 담고 있었기 때문이다. 이에 대한 북한과 중국의 공동대응을 천명하는 의미에서, 1970년 4월에는 저우언라이(周恩來) 총리가 평양을 방문했다.

한편, 정작 일본은 이즈음 한국과 갈등의 조짐을 보이고 있었다. ‘한국조항’이 일본의 중국 및 북한과의 관계를 제약한다는 목소리가 국내적으로 비등하기 시작했기 때문이다. 이 와중에 1970년 3월 31일 일본 적군과 요원 9명이 승객 129명을 태운 일본항공(JAL) 여객기를 납치해 북한으로 도주한 사건이 발생한다(이하 ‘요도호 사건’으로 약칭). 문제해결의 열쇠는 북한의 판단에 달려 있었다. 사건 직후 조선중앙통신사는 4월 4일자 성명을 통해 국제법과 인도주의적 조치로서 “일본항공회사 소속의 여객기와 조종사 및 인질로 연행되어 온 운수정무차관”을 일본에 무사귀환 시킨다는 방침을 밝혔다. 북한의 신속한 외교적 대응으로 국제테러가 인명피해 없이 해결되었고, 이에 대해 일본은 관방장관 명의의 담화를 발표해 감사의 뜻을 표명했다.⁷²

요도호 사건은 한일기본조약 이후 북일관계를 회복시키는 첫 계기가 되

71 이종석, 『북한-중국관계: 1945~2000』, 중심, 2000, 250쪽.

72 신정화, 『일본의 대북정책』, 109쪽.

었다. 먼저 일본정부가 1970년 7월 일조무역회의 방북요청을 승인하고 상업여권을 발급했다. 경제부문에서 일본정부가 북한행 공식여권을 발급한 것은 이것이 처음이었다. 일본의 이러한 움직임에 대해 북한은 일단 신중한 자세였다. 1970년 11월의 조선로동당 제5차 대회 보고에서 김일성은 “일본 반동지배층에 대하여서는 그 어떤 환상도 기대도” 가지지 않는다는 입장을 재확인했다. 일본과의 유화보다는 북중 간의 연대를 중시하겠다는 의미이기도 했다. 그리고 “통일로의 평화적 이행은 있을 수 없다”는 점도 강조했다.⁷³ 한일기본조약 이후 견지해 온 대남 혁명노선을 유지하겠다는 의지였다.

하지만 대남정책과 달리, 북한은 대일 적대정책을 고수하지는 않았다. 대일정책에서 북한의 변화를 감지할 수 있는 사례는 중단되었던 재일조선인 북송사업의 재개였다.⁷⁴ 1970년 12월부터 모스크바에서 북일 양국의 적십자 회담이 전개되었고, 다음 해인 1971년 2월 5일 ‘잠정조치’에 근거한 북송사업의 실시와 더불어 전일철 조선적십자 중앙위원장을 비롯한 관련 인사들의 일본과견이 합의되었다.⁷⁵ 북한이 이 시점에서 북송사업을 통해 과거와 같이 대일 인민외교의 부활을 의도했는지는 분명하지 않다. 다만 그 진의와는 상관없이 북송사업이 실행에 옮겨지는 기간 동안, 북한은 대일 인민외교를 적극적으로 추진하지 않을 수 없는 정세를 맞이하게 된다.

2) 인민외교의 부활

1971년 7월 9일 키신저(Henry Kissinger)의 중국 방문으로 미중 데탕트가 시작된다. 그리고 닉슨 대통령의 방중계획이 공개되기 하루 전인 7월 15일, 저우언라이가 평양을 방문해 김일성과 두 차례 회담을 가졌다. 키신저의 방

73 김일성, 「조선로동당 제5차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고」, 『김일성 저작집 제5권』, 평양: 조선로동당출판사, 1983, 322~323쪽.

74 북송사업은 켈커타 협정에 근거해 1959년 12월 14일부터 실행되었고, 1961년까지 약 7만 명이 북한으로 귀국했다. 그 뒤로도 1년 단위로 갱신을 거쳐, 1967년 10월 20일까지 시행되었다. 동년 12월 22일에 긴급조치에 의한 일시 귀국이 있었지만, 북일 간의 협정에 의한 귀국은 이로써 종료되었다고 할 수 있다. 그 후 1971년 5월 15일부터 동년 10월 22일까지 잠정조치에 의한 귀국이 재개되었고, 그 사후조치로서 동년 12월부터 1984년 7월 25일까지 재시행되었다.

75 『朝日新聞』, 1971. 2. 6.; 『朝鮮時報』, 1971. 2. 13.

중 내용을 북한에게 직접 설명하기 위해서였다. 회담에서 저우언라이는 “원칙이 바뀌지는 않았다.”라고 해명했지만, 김일성의 입장에서는 충격적인 변화였음에 틀림없다. 김일성은 7월 30일 중국을 직접 방문해 일본군국주의 부활 저지, 주한미군 철수, 유엔한국통일부흥위원회(UNCURK)의 해체, 유엔 한국문제 토의 시 북한의 공식참여 등의 내용을 담은 요구사항을 전달했다.⁷⁶ 미중접근에 대한 한미공조에 비해 분명 발 빠른 대응이었다.

다만, 키신저가 중국을 방문하던 당일에는 북중우호협력상호원조조약 체결 10주년을 기념해 북한표단이 체류하고 있었다. 대표단 단장이었던 김중린은 키신저가 중국에 머물고 있었다는 사실을 인지하지 못한 것으로 알려져 있다.⁷⁷ 저우언라이의 방북 또한 어디까지나 사후 설득을 위한 것이었으며, 김일성의 요구조건에 대해서도 중국은 적극성을 보이지 않았다.⁷⁸ 미중 대타트로 북중 간의 연대가 후퇴하는 양상이었다. 북한은 공식적으로 중국에 대한 지지를 표명했지만, 『로동신문』의 논조는 “미국의 유화적인 기만 전술의 함정에 빠지기보다, 협력해서 미 제국주의에 타격”을 가하자는 것이었다.⁷⁹ 미국에 대한 경계와 중국에 대한 의구심이 동시에 표출되고 있었던 것이다. 북한의 의구심은 1971년 8월 15일 중국과의 경제협력 협정 및 군사협정의 체결을 통해 일단 무마되었다.

그리고 1971년 9월부터 판문점 남북적십자회담이 시작되었다. 북한의 대남정책에 수정이 가해진 것이다. 이와 더불어 매우 역동적으로 전개된 것이 대일정책이었다. 그 첫 시작은 1971년 9월 25일 『아사히신문』의 고토 모토오(後藤基夫) 편집장과의 5시간 반에 걸친 인터뷰였다. 여기서 김일성은 일본과 “국교는 물론 그 전단계로서 (중략) 무역, 자유왕래, 문화교류, 기자교환 등이 실현되기 바란다.”라고 말했다. 자민당 인사의 방북에 대해서도,

76 이종석, 『북한-중국관계: 1945-2000』, 255~256쪽.

77 平岩俊司, 『中華人民共和國と朝鮮民主主義人民共和國「唇齒の關係」の構造と変容』, 世織書房, 2010, 128~129쪽.

78 高一, 『北朝鮮外交と東北アジア』, 106쪽.

79 「미제국주의에 타격을 가하자」, 『로동신문』, 1971. 8. 6.

“우호촉진”을 위해서라면 “대환영”이라는 입장이었다.⁸⁰ 그 후 1972년 전반까지, 요미우리, 마이니치, 닛케이, 교도통신, 지지통신, NHK 등 유력 미디어뿐만 아니라, 자민당, 사회당, 공명당 및 초당파 대표단, 그리고 지역단체장에 이르기까지 일본인들의 방북이 연이어 이루어졌다. 대일 인민외교의 본격적인 가동이였다.

태탕트기 북한의 대일 인민외교는 중국과의 긴밀한 연계 속에서 전개되었다. 그 대표적인 사례가 1971년 8월에 있었던 왕구오관(王国权) 대외우호협회 회장의 일본 방문이었다. “왕구오관 선풍”으로 일컬어질 만큼, 그의 활약은 일본의 정치권과 재계, 그리고 언론과 사회부문에까지 광범위하게 이루어졌다. 특히 주목받은 것은 도쿄도에 소재한 조총련 본부의 방문이었다.⁸¹ 이는 중국이 조총련에게 북한의 재외공관으로서의 의미를 부여한다는 메시지였다. 이는 조총련 본부 건물에 대한 고정자산세의 폐지로 이어졌다. 외교기관에 부여하는 예외조치였다. 이를 단행한 것은 미노베 료키치(美濃部亮吉) 도쿄도 지사였다. 미노베의 결단은 북한 방문의 성과였으며, 이를 배후에서 실현시킨 것이 조총련의 실세로 부상하던 김병식 부의장이었다. 그리고 미노베는 북한에서 김일성의 직접추천을 통해 중국을 방문했다.⁸²

3) 한일기본조약과 북한 - 2

1972년 10월 30일 미노베 도지사와 마주한 김일성은 다음과 같이 말했다.

일한협정의 제3조에는 조선반도에서 유일 정부는 대한민국이라고 지적되어 있습니다. 이는 사토 내각의 침략성을 보여 주는 것으로 (중략) 조선민주주의인민공화국을 소멸하지 않으면 안 된다는 것으로 이어집니다. (중략) 우리는 일한협정 제3조를 조선에 대한 내정간섭으로 간주하기 때문에, 조선민주주의인민공

80 『朝日新聞』, 1971. 9. 27.

81 高一, 『北朝鮮外交と東北アジア』, 127쪽.

82 矢次一夫, 『わが浪人外交を語る』, 東洋経済新聞社, 1973, 347~348쪽.

화국과 국교수립을 하기 위해서는 일한협정을 파기해야 한다고 생각합니다.⁸³

김일성의 이 발언에는 한일기본조약 체결 이후 한국과의 정통성 경쟁에서 북한이 유지해 온 기본원칙이 선명하게 드러나 있다. 특히 제3조와 관련한 북한의 입장은 견고한 것으로 보였다. 하지만 이러한 원칙과 입장은 곧 이어 수정을 거듭한다.

그 첫 계기는 1971년 10월에 이루어진 중국의 유엔가맹, 즉 대만의 유엔퇴출이라는 정세변동이었다. 이에 고무된 김일성은 1971년 11월 1일 비밀리에 베이징을 방문해 마오쩌둥과 저우언라이를 접견했다. 그로부터 보름 후인 11월 20일부터 남북 적십자회담에 더해 당국자 사이에 비공식 접촉이 시작된다. 남북관계의 개선을 보다 현실화시키는 움직임이었다. 이 또한 대일접근과 연동되고 있었다. 1972년 1월 김일성은 『요미우리신문』의 다카기 다케오(高木健夫) 기자와의 인터뷰에서, 일본과 “국교가 정상화된다면, 한일조약은 자연히 소멸될 것”이라는 소견을 처음으로 밝혔다.⁸⁴ 한일기본조약의 폐기를 북일국교정상화의 전제로 하던 입구론에서, 북일국교정상화를 우선으로 하는 출구론으로 바뀐 것이다.

1972년 2월 28일에는 닉슨이 중국을 방문해 ‘상하이 코뮌니케’를 발표했다. 북한은 논평을 자제했지만 『로동신문』은 미중 간의 합의사항을 거의 가감 없이 소개하고 있었다. 그리고 7월 4일 이후락 중앙정보부 국장과 김영주 조선로동당조직지도부장의 명의로 남북공동성명이 발표되었다. ‘상하이 코뮌니케’의 한반도 버전인 셈이다. 그동안 북중 양국은 분주하게 의견을 조정하고 있었다. ‘상하이 코뮌니케’ 발표 직후인 3월 7일부터 9일 사이 저우언라이가 북한을 방문했고, 7·4 공동성명 발표 직후인 8월 22일부터 25일에는 김일성이 중국을 방문했다. 주요외제인 “국제 통일전선”의 현실적인 과제,⁸⁵ 대일 전략을 둘러싼 공동대응이었음은 상상하기 어렵지 않다.

83 「金日成首相會見記」, 『世界』 1972년 2月号, 56~57쪽.

84 『読売新聞』, 1972. 1. 14.

85 이종석, 『북한-중국관계: 1945~2000』, 258쪽.

중일 국교정상화가 일정에 오르고 있었기 때문이다.

이즈음 일본도 북한과의 관계개선을 적극화하고 있었다. 이를 상징하는 것이 1971년 11월 일조우호촉진의원연맹의 결성이었다. 자민당의 구노 주지(久野忠治)를 회장대리로 240여 명의 각 정당 의원들이 참여한 대규모 초당파 조직의 탄생이었다. 이 연맹은 대표단을 조직해 1972년 1월에 평양을 방문했고, 조선대외문화연락협회와 공동성명을 발표했다. 성명은 북일 양국이 “국교를 수립할 수 있을 것이라 확신”하고 있었다. 그리고 조선국제무역촉진위원회와 무역에 관한 합의서를 체결했다. 이 합의서 체결을 계기로 북일 간의 경제교류 또한 활기를 띤다. 일본이 이처럼 본격적인 대북 접근의 행보를 보인 것은 7·4 남북공동성명의 발표로 한국의 반발이 완화될 것으로 판단했기 때문이다. 남북공동선언 발표 3일 후 발족한 다나카 가쿠에이(田中角栄) 내각이 중국과 더불어 북한과의 관계개선도 주요 정치일정으로 설정한 근거는 여기에 있었다.⁸⁶

중일 국교정상화가 현실화되자 북한의 대일접근은 가속화되었다. 하지만 한일기본조약에 대한 종래의 원칙과 입장은 후퇴를 거듭하고 있었다. 1972년 9월 19일자 『마이니치신문』은 평양에서 이루어진 김일성과의 인터뷰를 1면 톱으로 게재해, 북한의 새로운 대일정책을 소개했다. 인터뷰 기사에는 “조선반도의 남과 북에 대해 어떠한 침략적 성격도 갖지 않는 균형 잡힌 정책을 실시해야 한다.”라는 일본정부에 대한 요구사항이 담겨 있었다.⁸⁷ 이에 호응하듯, 일본 외무성은 “장래 북한과 법적 관계를 맺게 되더라도 일한기본조약 제3조는 장애가 되지 않는다.”라는 입장을 밝혔다.⁸⁸ 그리고 10월에 일본정부가 조선국제무역촉진위원회 대표단의 입국을 허가한 것을 시작으로, 북한 주요 인사들의 연속적인 일본방문이 실현되었다.

이러한 성과를 바탕으로, 북한은 대일접근을 한 단계 높이하고자 시도했다. 이를 명시적으로 보여 준 것이 1973년 2월 2일에 이루어진 김일성과

86 外務省, 『我が外交の近況』 第16号, 1972, 1~2쪽.

87 『毎日新聞』, 1972. 9. 29.

88 신정화, 『일본의 대북정책』, 44쪽.

『도쿄신문』의 인터뷰였다. 인터뷰에서 김일성은 중일 국교정상화를 거론하면서, “양국관계는 이렇게 개선되는 것이다.”라고 말문을 열었다. 중일 국교정상화를 모델로 고려하고 있음이 확인된다. 뒤이어 일본과 “국교수립을 촉진시켜야 한다는 생각”임을 분명히 하는 한편, 일본의 “[식민지] 과거를 묻지 않겠다. (중략) 지금 구태여 과거를 되물어 볼 생각은 없다.”라고 말했다. 이 발언은 한일기본조약 제3조에 대한 재해석의 수준을 넘어, 제2조와 관련해서도 한국 이상의 양보가 있을 수 있음을 암시하는 메시지였다. 이를 현장에서 듣고 있던 호리타 이치로(堀田一郎) 편집장은 당시 김일성의 발언을 “일본에 대한 명확한 국교정상화 요구였다.”라고 회상했다.⁸⁹

5. 나오며

한일기본조약의 조문에는 북한의 존재가 담겨 있었다. 역사문제의 핵심조항인 제2조는 청구권의 성격을 기능하는 것이자, 이를 행사할 주체에 대한 문제이기도 했다. 일본의 최종선택은 한국이었지만 북한과의 청구권 문제는 지속적인 현안이었다. 한편, 제3조가 확정되기까지 지속된 관할권을 둘러싼 논쟁은 전후처리과정에서 분단이라는 요인이 작동하고 있음을 보여주는 가장 구체적인 사례였다. 일본정부의 입장은 한국의 유일 합법성을 인정하되 북한의 오소리티를 전제하는 것으로 정리되어 갔다. 이 입장은 북한과의 직간접적인 상호작용의 결과였음이 확인된다. 여기서 청구권과 관할권에 대한 북한의 입장은 일관성을 결여하고 있었다. 한일기본조약에 대한 북한의 원칙론적인 비판은 사후적인 것에 불과했다.

1965년 이후 북일관계는 남북관계와 연동되어 전개되었고, 이 과정에서 전후처리는 후퇴를 거듭했다. 일본은 한일기본조약을 계기로 한국을 우선시하는 방향으로 대한반도 정책을 펼친다. 한국이 북한에 대해 배타적 정

89 『東京新聞』, 1973. 2. 3.

통성을 고수하는 한, 일본의 대북접근은 제3조의 위반이 되기 때문이다. 일본의 대북접근을 가능하게 한 것은 남북관계의 진전이였다. 남북관계의 진전은 정통성을 둘러싼 경쟁의 완화를 의미했고, 이것이 일본의 대 한반도 정책에 대한 제3조의 제약을 약화시켰기 때문이다. 이러한 변화는 냉전질서의 변용을 배경으로 했다. 1970년대 북일 간의 데탕트 국면은 이 때문에 가능했다. 북한은 대일접근을 위해 제3조에 대한 해석을 유연하게 하였고, 제2조에 대해서는 한국 이상의 타협적인 자세를 보이기도 했다.

냉전이 해체되고 남북기본합의서가 체결된 이후에 북한은 일본과 국교정상화 본회담에 임했고, 교섭 중에 스스로의 관할권이 38선 이북에 한정한다고 인정하기에 이른다. 제3조는 이미 일본 측의 해석으로 수렴되고 있었던 것이다. 물론 제3조에 대한 일본의 공식입장에 근거하면 북한에게도 청구권이 남아 있게 된다. 하지만 2002년 북일 평양선언이 내린 잠정결론은 “경제협력방식”이었다. 한일기본조약의 틀을 넘어서지 못하고 있었음을 보여 준다. 이 시점에서 역사문제 해결의 장으로서 북일 국교정상화에 대한 기대는 이미 현실과 큰 괴리를 보이고 있다. 이렇게 보면 ‘북일 국교정상화를 통한 65년 체제의 극복’은 여전히 규범적인 이야기라고 할 수 있다. 이 점을 직시해야 한일대립에 대한 분석적인 미래 전망이 가능하다.

‘65년 체제’의 형성은 한일관계만이 아니라 북일관계의 결과이기도 했다. 따라서 ‘65년 체제’의 변화는 ‘한반도와 일본’이라는 시각에서 재론되어야 한다. 이 시각에 기초해 ‘한반도와 일본’ 간 전후처리의 완결에는 분단구조가 작동할 것이라는 점도 고려되어야 한다. 결국, 북일 국교정상화는 한일 기본조약 제3조의 수정을 반드시 동반하게 될 것이다. 이는 한반도에 있어 한국의 배타적 정통성이 부정되는 것을 의미한다. 물론 북일 국교정상화는 남북한 평화공존에 기여할 것이다. 북한 비핵화 과정에서 북일관계가 중요한 이유다. 하지만 평화공존에 대한 기여가 통일에 대한 공헌으로 이어지지 않는다. 전후처리의 마지막 단계로서 북일 국교정상화는 사실상 남북 분단을 제도화하는 것이기 때문이다. 이 모순에 대한 대비는 아직 충분치 않다.