



1959년 초기 재일조선인 북한송환과 미국*

강여린 서울대학교 일본연구소 객원연구원

본 연구는 1959년 초 재일조선인 북송사례에서 미국은 어떠한 방침을 취했는지 살펴보기 위해 1959년 1-3월까지의 미국 국무부 문서 등 1차 문헌 자료를 활용하여 역사적 분석방법으로 고찰했다. 그 결과 미국은 1959년 1월 일본이 발표한 재일조선인 북송계획에 무간섭(hands off)의 태도를 보였지만, 이러한 미국의 중립적인 입장은 1959년 3월부터 점점 관여로 변했다는 것을 알 수 있었다. 특히 대외적으로 미국은 중립적 입장을 표명했지만, 미국은 북송문제와 같이 진행되었던 베트남과 태국의 송환문제가 재일조선인 북송의 직접적인 영향을 받게 될 것을 우려했고, 1959년 4월 북한적십자사와 일본 적십자사의 제네바 협상을 염려하였다. 그러므로 1959년 초기 재일조선인 북송사례에서 미국은 단지 방관자가 아니었으며, 북송문제에 관여를 조금씩 시도했다는 것을 알 수 있다. 또한, 본 연구는 동북아에서 북송 재일교포 2세 등으로 이어지는 현재의 재일교포 문제에서 한일관계뿐만 아니라 미국의 입장도 고려해야 한다는 점을 시사한다.

주제어 재일조선인, 재일조선인 북한송환, 한일회담, 냉전기 동북아, 미국의 동북아 정책

I. 서론

1. 문제 제기

제2차 세계대전 후 동북아에서는 냉전과 함께 많은 변화가 생겼다. 가장 큰 변화는 미국이 자유 진영을 지키기 위해 공산세력 봉쇄를 미국 외교의 우선 목표로 설정했고(마상윤, 2019: 316) 냉전기 미국의 동아시아 정책은 샌프란시스코 체제를 통해 이루어졌다는 점이다. 본 연구의 주제는 샌프란시스코 체제 속에서 발생한 1959년 초기 재일조선인 북한송환(북송, 北送)에서 나타난 미국의 입장 변

* 본 논문은 연구자의 석사학위 논문 일부의 내용을 수정·보완하여 작성했다. 또한, 본 논문을 위해 유익한 논평을 해 주신 익명의 논문 심사위원님들께 감사드린다.

화이다. 우선 ‘재일조선인’과 ‘북송’이라는 용어에 대해 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 재일조선인 또는 재일조선인은 ‘1945년 이전 일본 태평양 전쟁 이전에 일본의 식민지 지배의 결과로 일본에 있게 된 자 및 그 자손’을 말한다. 재일조선인 북송문제에 대한 호칭은 연구자들마다 차이가 있다. 테사 모리스 스즈키는 재일조선인 북송을 ‘The repatriation of Koreans from Japan to North Korea’ 등으로 표현하였다(Tessa Morris-Suzuki, 2007: 13). 이현진에 의하면 재일교포, 재일한국인, 재일조선인, 재일동포 등 다양하게 사용되지만, 일본 거주 한국인들에 대해 국적이라는 측면에서 남북한을 포괄하고 역사성을 고려한 용어로 ‘재일조선인’이 주로 사용된다고 하였고 제시하였다(이현진, 2010: 71 각주 1). 미즈노 나오키(水野直樹)와 문경수의 연구는 오늘날에 ‘재일한국인’, ‘재일조선인’, ‘재일 코리안’ 등의 호칭이 사용되는 이유가 남북 분단이라는 상황에서 민족 호칭에 대한 갈등을 나타내거나 혹은 반대로 분단 극복의 의미가 있다고 보았다(미즈노 나오키·문경수, 2016: 11). 또한, 신소정은 재일조선인들의 투쟁 과정을 성찰하는 의미로 ‘재일조선인’이라는 용어를 설명하였다(신소정, 2021: 3102 각주 1). 본 논문도 남북한의 갈등이 아닌 통합의 의미로 재일조선인이라는 용어를 사용한다. ‘북송’이라는 용어도 각 국가와 각 연구자에 따라 다르게 사용된다. 한국에서는 기본적으로 ‘북한송환’, 즉 ‘북송’이라고 많이 쓰이지만, 일본에서는 ‘귀국사업’이라는 용어가 주로 사용된다. 또한, 미국 등에서는 주로 ‘송환(repatriation)’이라 사용된다(이현진, 2010: 71-72 각주 1). 본 논문도 한국 외교문서에서 많이 사용되는 ‘북한송환(북송)’이라는 용어를 활용한다.

그러므로 본 논문에서 ‘재일조선인 북한송환(재일조선인 북송)’은 1959년 재일조선인이 북한으로 귀환한 것을 뜻한다. 재일조선인 북송은 1959년 8월 인도의 캘커타에서 북한적십자사와 일본적십자사가 ‘재일조선인 귀국협정’에 조인한 후 1959년 12월 14일에 시작되어 1984년까지 약 9만 명의 재일조선인이 북한으로 영구 귀국한 사건을 의미한다. 이 북송사례는 한국, 일본, 북한 등 국가 행위자 이외에도 국제적십자위원회 등 국가가 아닌 다른 행위자들도 관련되어 있다. 특히 미국도 당시 동북아의 중요 행위자였으므로 북송에 영향을 주었다. 따라서 본 연구는 1959년 북송 초기 과정에서 중립을 지키는 것처럼 보인 미국의 실제적인 방침 변화와 그 원인을 살펴본다.

1950년대 후반 한국은 한국전쟁으로 파괴된 국가 경제의 부활을 위한 원조

획득을 위해 한일관계를 재정립하려고 했다. 그러나 제4차 한일회담 재개 후 북송문제로 인하여 한일회담은 냉각상태에 빠졌다. 특히 이 시기에는 이승만 대통령의 반일주의와 반공의식이 나타났다. 한편 북송문제가 표면에 떠오르기 시작했던 시기 미국의 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부는 1950년대 후반 대한경제원조의 삭감, 일본과의 협력관계 수립을 기대하였다(李鍾元, 1996: 282-284). 당시 일본의 기시 노부스케(岸信介) 정권은 미일안보관계와 주일미군에 대해 일본의 주체적 판단을 내세우고자 하였다. 기시 정권은 유엔을 중시하여 유엔을 미일 안보관계의 상위에 두었다(소에야 요시히데, 2006: 57).

이렇게 1950년대 후반 동북아에서의 재일조선인 북송사례에서 한국, 일본, 북한과 같은 국가 행위자가 중요했고, 특히 미국도 북송에 큰 영향을 주었다. 표면적으로 미국의 북송 관련 입장은 중립적으로 보였지만, 실제 미국은 북송 문제에 많은 관심을 가졌으며 시기에 따라서 방침이 변했기 때문이다. 즉, 북송과 관련된 여러 상황이 진행되면서 미국의 중립적인 입장은 변화했다. 또한, 국가가 아닌 행위자, 즉, 국제적십자위원회(국제적, ICRC: International Committee of the Red Cross), 일본적십자사(일적, JRC: Japan Red Cross), 북한적십자사(북적, NKRC: North Korean Red Cross) 등도 북송의 중요 행위자였다.

그러므로 본 연구는 냉전기 1959년 동북아에서 일어난 북송사례에서 중요 행위자인 미국의 입장 변화를 분석한다. 본 논문에서 북송 당시 미국의 입장을 연구하는 중요한 이유는 이 사례가 단지 과거의 문제가 아니라 지금도 동북아에서 중요한 정치적 의미를 가지며, 여전히 동북아에서 미국의 영향력은 크기 때문이다. 더 나아가 1959년 재일조선인 북송사례에 대한 미국의 입장 변화 분석은 현재 동북아에서의 북송 재일교포 2세 등 관련 문제에 대한 미국의 방침 예측에 도움을 줄 것이다.

2. 기존연구

1950년대 재일조선인 북송문제 기존연구는 주로 한일회담의 일부 문제로 다루어졌거나 재일조선인 문제의 역사적·법률적 차원 혹은 북일 관계와 관련해서

부차적으로 다루어진 연구가 대부분이다.¹ 우선 한일회담 측면에서 대표적으로 이원덕의 연구는 일본 정부의 대한정책에 초점을 맞춰 한일회담의 전개를 분석했다(이원덕, 1996). 이 연구에서는 1959년 3월 미국은 한국에 한일회담 재개가 북송저지의 최선이라고 강조하며 국적, 일적, 북적 간의 의견 불일치 때문에 자연스럽게 좌절될 것이라고 했다고 제시하였다(이원덕, 1996: 109 각주 58).² 하지만 이 연구는 주로 청구권 문제에 집중되어 있어 재일조선인 문제, 특히 북송문제만을 상세하게 살펴보기에 부족하며 또한 집필 당시 공개된 관련 자료가 제한적이었다. 또한, 제1공화국의 대일정책과 한일회담 전개과정을 고찰한 박진희의 연구에서도 다음과 같이 북송문제에 대한 미국의 입장을 설명하였다(박진희, 2008). 즉, 1959년 2월 미국은 일본의 북송 결정에 당황하였지만, 원칙적으로 일본의 북송결정을 이해했고 한국의 입장을 지지하지 않았다고 이 연구는 강조하였다(박진희, 2008: 296-297).

반면, 이현진의 연구는 1950년대 후반 동북아의 냉전 상황에 주목해서 북송 문제에 대한 한국, 미국, 일본의 대응방식을 살펴보았다(이현진, 2010). 이 연구는 북송문제에서 잘 다루어지지 않은 미국의 입장을 알려 준다. 즉, 냉전기 동아시아에서 일본에 우호적인 미국의 개입이 있었고 이로 인해 한국의 북송저지 노력이 실패로 돌아갔다고 주장했다(이현진, 2010: 84). 하지만 한일회담의 큰 틀 속에서 북송문제와 관련한 미국의 입장을 부분적으로만 보여 주고 있어서 1959년 1월부터 3월까지의 구체적인 미국 태도의 변화를 알기에는 부족함이 있다.

¹ 재일조선인의 대우에 관련하여 김태기의 연구는 재일조선인 문제를 살펴보는 데 도움이 된다(김태기, 1998; 2004). 그의 연구는 해방 후부터 재일조선인의 불안정한 지위와 일본에서의 연합국군 총사령관 최고사령부(GHQ: General Headquarters/SCAP: Supreme Commander Allied Powers), 일본 정부의 관계를 잘 보여 주며 재일조선인의 역사적 배경을 설명해 준다. 하지만 1959년 재일조선인 북송사태 대해서 상세한 설명을 하고 있지는 않다. 반면, 일본 국내적인 차원에서 북송문제를 고찰한 연구는 다음과 같다. 이성의 연구는 1950년대 일본 법무성의 스즈키 하지메(鈴木一) 입국관리국장이 패전 후 장기적인 재일조선인 정책이 없던 일본 정부를 비판하며 재일조선인들에게 일본 정착과 같은 현실적이고 일본국민에 가까운 지위의 보장을 주장했다고 제시했다(이성, 2016). 또한, 임영언은 1959년 일본 가나가와(神奈川) 조선중고등학교에서 발간한 『불꽃』이라는 잡지를 통하여 북송사업이 재일조선인 학교 학생들에 의해서 어떻게 전파되었는지 분석하였다. 임영언의 연구는 조선학교의 존재와 재일조선인의 정체성이 재일조선인 북송에 큰 역할을 하였다고 주장하였다(임영언, 2017).

² 더 자세한 내용은 김동조(1986: 159-165) 참조.

재일조선인의 북송문제를 중심으로 다룬 대표적인 연구는 모리스-스즈키(Tessa Morris-Suzuki)의 연구다(테사 모리스-스즈끼, 2005; 테사 모리스-스즈끼, 2008).³ 북한 적십자사와 일본적십자사, 국제적십자위원회의 북송계획에 대한 태도와 실제 움직임을 파악한 모리스-스즈키의 연구는 북송에 관련한 국제적십자위원회 문서를 처음으로 발굴해서 국제적십자위원회와 일본적십자사가 어떤 과정으로 북송을 준비했는지 알려 주는 연구로 의미가 크다(테사 모리스-스즈끼, 2011). 모리스-스즈키는 미국의 침묵이 있었기 때문에, 북송이 가능했다고 주장한다. 특히 모리스-스즈키는 1959년 3월 북송문제에 대하여 미국이 국제적십자위원회에 철저한 심사를 행하는 것을 조건으로 반대하지 않는다는 방침이었었으나 북일 적십자사의 직접 협상은 우려하였다고 강조하였다(테사 모리스-스즈끼, 2008: 311). 다만, 모리스-스즈키의 연구는 국제적십자위원회의 문서를 발굴해서 연구했다는 큰 의미가 있음에도 불구하고 1959년 초기의 북송문제에서 미국의 입장을 자세히 알기 어렵다.

박정진의 연구는 북송문제를 포함한 냉전기 일본과 북한과의 관계를 다양한 시각에서 살펴보았다. 박정진은 일본과 북한은 한일관계와는 다른, 서로 반세기 넘게 만들어 온 양국 간의 고유한 역사와 거기에 내재된 문제들을 직시하지 않고 있었다고 하였다. 특히 납치문제는 이런 북일 관계의 산물에 불과하므로, 문제의 기원을 쫓기 위해 납치문제가 발생하기 이전의 북일 관계를 고찰하였다. 즉, 냉전기에 형성된 북-일 관계의 원형을 찾아보며 역사적인 접근으로 재일조선인 북송문제를 분석했다(朴正鎭, 2012: 13).⁴ 또한, 박정진은 미국이 북송문제에 1959년 3월 정도에 중재에 나섰지만, 한국은 미국의 중재를 거부하였다고 보았다(朴正鎭, 2012: 242-243). 박정진의 연구는 1959년 초기의 재일조선인 북송문제에 대한 미국의 입장 변화보다 넓은 의미의 북일 관계 중심으로 북송문제를 파악하였다고 할 수 있다.

³ 본 논문은 Tessa Morris-Suzuki의 번역본 한글 이름을 ‘테사 모리스-스즈끼’로 표기한다.

⁴ 이 외에도 박정진은 북한의 대일접근과 재일조선인 북송문제를 분석하여 북한의 북송사업 추진은 결과적으로 실패 사례였다고 제시하였다(박정진, 2011a: 219-246). 박정진의 또 다른 연구는 재일조선인 북송이 어떻게 일본 사회의 지지를 받았는지 고찰하여 북송(귀국)협력운동이 북일의 인민연대를 높였다고 주장하였다(박정진, 2011b: 31-60).

한편 재일조선인 북송문제에 있어서 미국의 방침을 자세하게 살펴본 연구는 신옥희의 연구라고 할 수 있다(신옥희, 2004: 37-61). 신옥희는 이 연구에서 한미일 삼국 정부가 한일회담 재개에 긍정적이었으나 북송문제가 등장하면서 협상이 중단되었는데, 미일 양국은 이 북송 문제 해결에 있어서 적극적이지 않다고 하였다. 이 연구는 미국은 한일 양국이 북송문제를 둘러싼 논쟁에 개입할 의사가 없었기 때문에 거중조정을 할 의사도 없었다고 제시하였다.

이상을 종합해 볼 때, 기존연구에서 재일조선인 북송문제는 단독주제이기보다는 부차적인 문제로 연구되었다. 즉, 한일회담의 한 과정에 대한 고찰이거나 북일관계의 측면에서 살펴본 연구가 대부분이다. 또한, 일본 국내정치와 사회문제의 측면에서 재일조선인을 살펴본 연구가 많다. 더욱이 재일조선인 북송연구와 미국의 입장을 부분적으로 다룬 연구들은 분석시기를 대부분 1959년 4월 13일 북일 적십자사 제네바 협상 이후인 1959년 8월 캄커타 협정 조인 전후를 중심으로 고찰하였다. 그러므로 1959년 1월부터 3월까지의 재일조선인 북송문제에 관련한 미국의 입장을 구체적으로 분석한 연구가 필요하다. 본 연구는 기존 연구에서 공백 부분으로 남아 있는 북송문제에 대한 미국의 태도 변화과정을 더 구체적으로 분석하여 보완하고자 한다.

3. 연구 방법과 구성

1959년 재일조선인 북송 관련 행위자들은 국가 이외의 행위자로 일본적십자사와 북한적십자사, 국제적십자위원회 등이 있다. 그리고 국가 차원에서는 한국, 일본, 북한 등이 행위자이며 이 가운데 미국도 중요한 행위자라고 할 수 있다. 미국은 미 국무부의 지시로 주한미대사관, 주일미대사관은 한국과 일본에 조언과 압박을 했으며, 주제네바 미총영사관을 통해 국제적십자위원회에 영향을 주었다. 이러한 과정에서 미국은 시기별로 북송에 대한 방침이 변하였으므로 본 논문에서는 이 변화 정도를 연구한다.

연구를 위해 본 논문은 미국의 입장을 자세하게 알 수 있는 1차 문헌 자료를 중심으로 활용한다. 재일조선인 북송문제 관련 1차 문서 자료는 방대하지만, 이 자료들을 분석하여 미국의 입장만을 상세하게 다룬 단독 연구는 드물다. 따라

서 본 논문에서는 미국 국무부 문서와 한국 외무부의 문서 등의 북송 관련 1차 문헌 자료를 중심으로 활용하여 역사적 분석방법으로 고찰한다.⁵ 특히 본 논문은 미국 국무부 재외공관 문서(Record Group 84, Records of the Foreign Service Posts of the U.S. Department of State, 이후 “RG 84”로 간략하게 표기)를 주로 활용한다(국사편찬위원회, 2009, 2010).⁶ 이 자료는 한국 관련 내용이 가장 많이 있는 미국 정부가 생산한 문서 중 하나다(정병준, 2002: 5). RG 84 한일관계 문서는 미 국무부, 주한미국대사관, 주일미국대사관 등이 한일회담, 한일관계 개선을 위해 교환한 문서이므로 북송에 관련된 미국의 입장도 자세히 나타난다. 이외에도 미국 국무부 일반문서(Record Group 59, General Records of the U.S. Department of State, 이후 “RG 59”로 간략하게 표기)와 최근 공개한 한일회담 관련 외교문서⁷도 참고했다.

본 연구의 분석 시기는 1959년 1월부터 3월까지이다. 이 시기를 중심으로 분석하는 이유는 이때 일본이 북송문제에 대해 공식적으로 입장을 표명하였기 때문이다. 구체적으로 1959년 1월 30일에 후지야마 아이이치로(藤山愛一郎) 일본 외상은 재일조선인 북송에 대한 견해를 언급하였다.⁸ 2월 13일에 이 원칙은 일본 각료회의에서 통과되었다. 그 후 북한적십자사와 일본적십자사는 북송추진을 위해서 1959년 4월 13일 북일 적십자사 제네바 협상을 하여 제4차 한일회담의 진행을 어렵게 만들었다. 즉, 재일조선인 북송문제 초기인 1959년 1월부터 3월까지는 미국의 입장도 변화가 생기는 중요한 시기라고 할 수 있다. 그러므로 본 논문은 일본의 북송 방침이 발표되고 북일 적십자사가 협상을 시작한 1959년 1월부터 3월까지 재일조선인 북송 초기 미국의 방침 변화를 살펴본다.

본 연구는 미국의 입장 변화를 살펴보기 위하여 다음의 개념을 활용한다. 본

⁵ 본 논문에서 활용하는 한국 및 미국 문서의 자세한 정보는 내주 대신 각주에 자세하게 표기한다.

⁶ 참고문헌의 ‘1차 자료’ 참조.

⁷ 한국 외교부, 2005, 『한일회담 문서』 중 『재일한인 북한 송환 및 한·일 양국 억류자 상호석방 관계, 1955-60(V.2 재일한인 북한송환, 1959.1-8)』, 분류번호 723. 1JA 북 1955-60, V.2(이후 각주부터 『한국 외교부 문서: 재일한인 북한송환 1959.1-8』로 간략하게 표기).

⁸ 후지야마 외상은 1월 30일 기자회견에서 ‘조선인’을 귀국시키면 한일회담에 악영향을 끼친다는 우려가 있지만, 북송문제로 일본이 한국에 양보하더라도 한일회담이 유리하게 전개되지 않을 것이라고 언급하였다. 후지야마는 북송계획이 한일회담에 끼치는 영향에 대해 고려하지 않는다는 발언을 하였다(일본외무성, 2015: 367).

논문에서 미국이 북송문제에 대해 의도적으로 객관적 입장에서 조언하는 정도를 미국의 ‘중립’이라고 본다. 다음으로 미국이 북송에 대해 미국이 북송에 대해 대외적으로 중립적 방침을 밝혔지만, 실제로 북송 관련 각 행위자에게 미국이 관여의 성격을 가진 조언과 압력을 비공식적 혹은 공식적으로 행사하는 시기를 본 논문은 미국의 ‘관여’라고 본다. 따라서 본 연구는 ‘중립’과 ‘관여’의 개념을 중심으로 재일조선인 북송문제 초기인 1959년 초반 미국의 입장이 어떻게 변했는지 고찰한다.

본 연구의 분석을 위한 논문 구성은 다음과 같다. 1959년 1월부터 3월까지의 재일조선인 북송문제에 대한 미국의 태도 변화를 살펴보기 위해 본 논문의 II장에서는 예비적 고찰로서 재일조선인 북송문제의 배경인 냉전기의 미국의 동아시아 정책을 살펴본다. 그 후 III장은 재일조선인 북송 초기에 나타난 미국의 입장을 분석한다. 특히 이 장에서는 일본의 재일조선인 북송계획, 북송계획의 일본 각료회의 통과, 국제적십자위원회와 미국의 방침을 중심으로 고찰한다. 또한, 미국의 입장이 변화가 있는지 분석한 후, 당시 미국의 방침을 제시하고자 한다. 결론인 IV장에서는 1959년 초 재일조선인 북송문제와 관련하여 미국의 입장이 변화하는 양상을 정리하면서 이 변화의 원인이 무엇인지에 대해서 규명한다.

II. 냉전기 미국의 동아시아 정책

제2차 세계대전 종결 후 냉전기 미국의 동아시아 정책은 샌프란시스코 체제를 통해 이루어졌고 한미일 관계는 위계적인 형태가 되었다(신옥희, 2020: 60). 미국은 일본의 경제부흥정책에 관여하여 1949년 가을 이후 대일강화의 실현을 위해 노력했다(김태기, 1999: 360). 미국의 동북아 정책의 변화 속에서 1951년 9월 미·일 안보조약 체결을 통해 성립된 미·일 동맹은 일본 외교의 기반으로 동북아에서 공산주의 팽창을 막는 역할을 했다. 요시다 독트린에 의하여 일본은 ‘경(輕)무장·경제성장’을 채택하고 미국의 핵우산에 의존하는 동맹 관계를 유지했고 1952년 4월 28일 샌프란시스코 대일강화조약의 발효로 국교를 회복하였다

(대한민국 외교부, 2018: 68). 이렇게 미국의 일본 점령은 종료되었고, 아시아에서는 새로운 국제질서가 시작되었다(이리에 아키라, 2003: 199).

한편 한국전쟁은 단번에 아시아 냉전을 확장하였다(쇼에야 요시히데, 2006: 40). 한국전쟁은 미국 내부의 냉전적 합의를 공고하게 만드는 동시에 일본을 재무장시켰다. 이로 인하여 동아시아의 냉전 구조는 이전의 소극적인 봉쇄에서 실질적인 대결 구도로 변화되었다. 따라서 한국전쟁과 샌프란시스코 강화조약을 통한 미국과 일본 중심의 체제는 안보적인 동맹뿐만 아니라 정치·경제적인 의미도 지녔다(신옥희, 2017: 64).

또한, 동북아에서는 전후 탈식민화의 ‘일본 문제’에서 냉전적 위협인 ‘북한 문제’로 위협전이가 되었다. 그 결과 동북아에서 지역적 안정적인 구조가 아니라 한국·미국·일본의 남방삼각관계와 북한·소련·중국의 북방삼각관계의 냉전적 구도가 동북아에 형성되었다. 하지만 한미일 안보체제는 내부적으로 협력적이지 않을 때도 있었다(신옥희, 2017: 73, 80).

1950년대 한국전쟁에 미국은 즉각적으로 개입하였고 전쟁이 끝난 후 한미상호방위조약을 체결하여 한국과 군사적 동맹관계를 시작하였다. 이승만 정권은 미국의 안보 보장을 받고 미국에 군사기지를 공여하였다. 그러나 당시 한미관계는 그리 원만하지 않았다(박태균, 2019: 102). 특히 한국전쟁으로 미국은 동아시아에서 공산주의를 저지하는 정책을 펼쳤는데, 미국은 남한의 이승만 정권을 부담스럽게 여겼다. 휴전협정을 통해 군사대결상황 종식을 원하는 미국과 달리 이승만 정권은 군사 활동을 통해 한반도 통일을 원했기 때문이다(장준갑, 2002: 133-134). 한국전쟁과 중국 요인 이외에 미국의 베트남 개입으로 동아시아에서의 냉전적 환경이 오래 유지되었다(신옥희, 2019: 77). 이렇게 형성된 한미일 관계는 현재까지도 이어지고 있다. 즉, 한미일 관계에서 미국은 여전히 일본 위주의 정책을 수행하고 있다(신옥희, 2021: 74).

III. 재일조선인 북송 초기 미국의 방침 변화

1. 재일조선인 북송계획의 구체화

1959년 1월 일본은 재일조선인 북송에 대해 공식적인 발표를 했다. 즉, 후지야마 일본 외상이 기자회견에서 재일조선인 북송과 39명의 재일조선인 추방에 대해 언급하였다. 이에 한국은 재일조선인 북송은 한일협정 체결 반대를 원하는 북한 정권에 의한 움직임이고, 재일조선인은 대한민국 국적이며 이들에 대한 협의권한은 오로지 한국에 있다고 강한 항의를 했다.⁹

반면 일본적십자사는 재일조선인이 고국으로 돌아갈 권리를 행사하지 못하고 있으며 정치적인 문제에서 벗어난 인도주의적 관심을 기반으로 한 문제 해결이 급히 필요하다는 주장을 했다. 당시 맥아더(Douglas MacArthur II) 주일미대사는 일본적십자사의 북송 결정이 일본 국내의 정치적 압력에서 비롯되었고 한일회담에 큰 장애가 되고 있다는 일본 외무성 한국 담당관의 발언을 주한미대사관에 전달했다.¹⁰ 미국은 이미 이 시기부터 일본 국내의 정치적 압력으로 인해 북송문제가 현실화되고 있다고 판단했지만 특정한 입장을 취하지 않았다.

결국, 1959년 1월 30일 후지야마의 재일조선인 북송계획 언급 후 한일회담은 결렬됐다. 같은 날 한국 측은 일본 외무성이 발표한 재일조선인 북송계획이 실재인지 파악하라는 지시를 최규하 참사관에게 내렸으며¹¹ 후지야마의 재일조선인 북송 관련 기자회견 발언에 대해 한일 간 면담을 했다. 한국 측은 한일협정 체결을 반대하는 북한에 의한 북송은 정치적 음모이며, 재일조선인의 국적은 한국이라고 강조했다. 그리고 유엔이 인정하는 유일한 합법 정부인 한국 정부가 인도주의적으로 송환 협의할 권한이 있으므로 한국은 재일조선인 북송을 반대하며 만약 북송이 이루어지면 한일관계는 어려워질 것이라는 의견을 표명했다.

⁹ from Minister Tai Ha Yiu to Office of the President, No. 257, January 15, 1959, 『한국 외교부 문서: 재일한인 북한송환 1959. 1-8』.

¹⁰ MacArthur 주일대사가 국무장관에게 보낸 전문, 1959. 1. 26.(국사편찬위원회, 2010: 2).

¹¹ from Foreign Minister to Counsellor CHOI, ST-920180, January 30, 1959, 『한국 외교부 문서: 재일한인 북한송환 1959. 1-8』.

이에 일본 측은 후지야마의 발표가 사실이지만 인도주의적 차원에서 이루어진 것이며, 일본 국회도 자유의지에 기반한 송환이기 때문에 결정했고, 국제적십자위원회의 개입계획도 있다고 대답했다.¹²

이렇게 후지야마가 재일조선인 북송원칙을 발표한 후 한일 간의 갈등은 심해졌다. 당시 한국 정부는 재일조선인 북송 발표 시점에 대해서 의아해했으므로 미국은 만약 일본이 실제로 북송계획을 시행한다면 한일회담이 불투명해질 것이라고 내다보았다.¹³ 따라서 주일미대사관은 이후 계속 북송 정보를 수집하면서 주한미대사관과 긴밀히 연락했다. 맥아더 대사는 재일조선인 북송허용으로 인한 일본 정계의 상황과 여론을 주한미대사관에 전달했다. 또한, 그는 일 외무성 한국 담당자와의 대화에서 북한이 국제적십자위원회의 개입방식을 반대할 것이고 직접 접촉을 요구할 것이라는 정보를 얻었다. 미국은 일본 내각이 재일조선인 북한송환에 대한 열기가 식을 때까지 직접적인 행동을 미룰 것이라고 예상했다.¹⁴

하지만 이 예상과 달리 사태가 지속이 되자 맥아더 대사는 한일 간 위기의 근원이 북한 공산주의자들의 분열 책동에서 비롯된 것이며, 자유 세계의 이해관계에 피해를 최소화하는 방향으로 사태가 해결되기를 바란다는 의견을 후지야마에게 전했다. 특히 “북한이 인도주의적인 이유가 아닌 자유 세계를 가르기 위한 일반적 공산주의 전략의 일부로 한일관계의 어려움을 만들고 있다.”라며 맥아더는 후지야마에게 한일회담의 결렬을 막기 위해 전력을 다하길 바란다고 전했다.¹⁵ 이 시기 미국은 북송계획을 공산주의의 계획으로 판단했으며 일본에 여러 조언을 했다. 그러나 기시는 맥아더에게 일본 정부는 자발적으로 북한으로 돌아가길 원하는 재일조선인 송환계획을 부득이하게 실행해야만 하는 상황이라고 전했다.¹⁶

¹² from Counsellor CHOI to Office of the President and Foreign Minister, TS-920288, January 30, 1959, 『한국 외교부 문서: 재일한인 북한송환 1959. 1-8』.

¹³ Gilstrap이 국무부에 보낸 전문, 1959. 2. 2.(국사편찬위원회, 2010: 5-6).

¹⁴ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 5.(국사편찬위원회, 2010: 7).

¹⁵ MacArthur 주일대사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 2. 9.(국사편찬위원회, 2010: 8-11).

¹⁶ 주일대사관에서 주한대사관으로 보낸 비망록, 1959. 2. 10.(국사편찬위원회, 2010: 12).

한편 미국은 재일조선인 북송문제에 대해 개입할(intervene) 생각이 없다는 방침을 한국에 분명히 했다. 맥아더는 “미국은 공산주의자들에 의한 한일관계의 균열을 피할 수 있기를 바라지만 어느 쪽의 입장에 서서 민감한 논쟁에 개입하려는 생각은 없다.”라고 유태하 주일대사에게 강조했다. 또한, 미국은 북송문제는 공산주의자들의 계략이므로 그 해결책으로 일본과의 회담을 결렬하지 말도록 한국 정부에 전했다.¹⁷ 즉, 미국은 중립적인 자세를 취했다고 볼 수 있다.

2. 일본 각료회의의 재일조선인 북송계획 승인

1959년 2월 13일 일본 정부는 결국 재일조선인 북한송환에 대해 각의양해¹⁸를 하였다(일본외무성, 2015: 369). 그 내용은 재일조선인 북송에 관한 업무는 일본 적십자사와 국제적십자위원회에 위임을 하고, 일본 정부의 ‘좋은 대로 하라’는 선처로 볼 수 있다(미즈노 나오키·문경수, 2016: 159).

맥아더는 한국의 폭력적 대응을 막는 비공식적인 조치를 미 국무부에 요청하는 동시에 일본이 한국과 대결하지 않도록 일본을 설득하겠다는 태도를 보였다. 여전히 미국은 북송문제에 적극적인 관여는 하지 않고 단지 조언을 할 뿐이었다. 따라서 일본 정부는 미국이 비공식적으로 재일조선인 북송문제로 인해 한국과 위기상황이 되지 않도록 중재(good offices)해 주기를 원했지만, 맥아더는 미국이 비공식적으로 무엇을 해 줄 수 있을지 어떤 보장도 할 수 없음을 알렸다. 대신 맥아더는 미 국무부가 비공식적으로 한국이 폭력적 결정을 하지 않도록 촉구할 방법을 찾겠다고 답했다.¹⁹

이렇듯 미국은 재일조선인 북송으로 인한 한일 간의 문제에 관여를 원하지 않았다. 이런 상황 속에서 주일미대사관과 주한미대사관은 더욱 자주 의견을 교환했다. 맥아더는 2월 13일 일본각료회의에서 결정된 송환과 관련된 언론의 보도를 주한미대사관에 전달했다. 즉, 일본 각료회의는 거주 선택 자유의 근본적

¹⁷ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 11.(국사편찬위원회, 2010: 13-14).

¹⁸ ‘각의양해’란 담당 부처가 결정한 정책에 대하여 관련 부처 각료들이 양해하여 서명하는 의사결정의 한 형식이다.

¹⁹ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 13.(국사편찬위원회, 2010: 18).

인 인권과 원칙을 국제적으로 받아들이면서 재일조선인 북송문제를 결정했으며, 그 첫 단계로 국제적십자위원회에 요청하기로 했다는 것이다.²⁰ 그러나 인권에 대하여 국제적십자위원회는 유럽인 등 서구인의 영역으로 한정하여 적용하려고 했던 것으로 보인다는 비판도 있다(김석향, 2021: 133의 각주 36 참조). 한편, “일본 내각이 재일조선인의 자발적인 북송문제를 승인한 것에 대해 한국 정부는 북송선을 막기 위해 부득이하게 해안경비대를 사용할 수도 있다.”라는 한국의 반응에 대해 미국은 그러한 무분별하고 무절제한 행동은 한미관계에 안 좋은 영향을 줄 수 있고 국제적으로도 불리할 것이라고 표명했다.²¹

일본 정부의 기본 전략은 북송사업의 조기 완료였으므로, 한국과 미국은 북송문제를 계속 논의했다. 한일 간 위기에 대해 주미 한국공사는 로버트슨(Walter S. Robertson) 미 국무부 차관보에게 몇 가지 중요한 논점들을 다음과 같이 말했다. 그는 “재일조선인 북송은 북한 정권을 사실상 인정”하는 것이고 “한국은 재일조선인의 한국송환을 받아들일 의도가 있지만 먼저 일본 정부는 재일조선인들에게 보상에 관한 약속이행”을 해야만 한다고 주장했다. 즉, 한국은 재일조선인의 한국송환은 일본의 보상 후에 가능하다는 것이었다. 이에 로버트슨은 공산주의자들에게만 이득이 되는 상황이므로 자유 세계 두 국가인 한일관계 악화에 미국은 우려하고 있다고 답변하고 “특히 이 시점에서 일본이 이러한 행동을 취하는 것에 대해 유감스럽게 생각하고 있지만, 미국은 한국전쟁 후에 중국 공산주의자들에게 선택의 기회를 줬던 것처럼 자발적 송환은 찬성”이라는 입장을 전했다. 즉, 미국은 재일조선인 북송문제를 “외부개입 없이(without outside intervention)” 한일 양국이 해결하길 원했다.²² 동시에 미 국무부는 북송문제에 “무간섭(hands off)” 입장을 강조하면서도 한국과 일본이 계속 대립할 것이므로 한일 간 긴장 완화를 위해 조언은 계속해야 한다고 보았다.²³ 미 국무부는 한

²⁰ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 13.(국사편찬위원회, 2010: 19).

²¹ Gilstrap이 국무부에 보낸 전문, 1959. 2. 13.(국사편찬위원회, 2010: 21).

²² Dillon 국무차관이 서울 등으로 보낸 전문, 1959. 2. 14.(국사편찬위원회, 2010: 24-25).

²³ Memorandum of Conversation, February 17, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00/2-1759, General Records, Record Group 59, National Archives, Washington, DC. (이후 “RG 59”로 간략하게 표기)

국이 국가보안법 개정 논쟁을 겪으면서 일본의 공산주의 성향을 가진 사람들을 왜 한국에 입국시키려 하는지 이해할 수 없었다. 또한, 미국은 휴전회담에서 포로들의 자발송환원칙을 지지했기 때문에 북송에 대해 중립의 입장을 보였다(박진희, 2008: 297).

미국은 일본이 재일조선인 북송 결정을 발표한 이유를 일본의 국내정치에서 찾았다. 일본 대중은 재일조선인을 경제, 안전 문제로 여겼고 일본 정부는 이러한 문제로 압박을 받고 있었기 때문이다.²⁴ 미국은 일본 정부가 재일조선인들을 경제, 안보적인 부담으로 여겼고, 재일조선인으로 인한 사회문제 해결책을 요구하는 여론에 일본 정부가 만족시켰으며, 정치권과 일본국민은 북송에 대해 동의했다고 파악했다. 그러므로 미국은 “중재(good offices)” 대신 한일관계의 악화를 막기 위한 “조언(counseling)”을 할 의사가 있었는데, 북송이 실제로 실행되기 전까지는 한일 양국의 관계가 좋아질 가능성이 있다고 판단했기 때문이다.²⁵

또한, 2월 19일 허터(Christian A. Herter) 미국 국무장관 대리도 북송문제는 외부개입 없이(without outside intervention) 한일 양국이 해결해야 할 문제이므로 미국은 한국 정부의 요구에 직접적인 답변은 피하는 것이 적절하다며 주한대사관에 지시했다.²⁶ 맥아더도 역시 국제적십자위원회가 일본이 요청한 자발적인 북송계획에 참여하는 것을 단념하도록 미국의 개입을 요청한 한국의 주장에 반대한 주한미대사관을 지지했다. 반면 주일미대사관은 일본적십자사와 북한적십자사가 도쿄, 평양 혹은 다른 장소에서 직접협상 요청을 받았다는 것을 알게 된 후 일본 외무성에 일본적십자사는 현재 한일 간 논쟁을 더욱 악화시키고 한국을 자극할 수 있는 북한적십자사와 어떠한 양자 회담도 하지 말아야 한다고 강하게 촉구했다.²⁷ 이렇게 1959년 2월 말 재일조선인 북송문제에 대한 미국의 관심은 점점 높아졌지만, 미국은 기본적으로 한일 간의 관계 조정에 대해서 조

²⁴ Maybee 캐나다 대사관 참사관, Lane 한국과장, 동북아국 Klemstine의 비망록, 1959. 2. 24.(국사편찬위원회, 2009: 1).

²⁵ Memorandum of Conversation, February 18, 1959, Department of State, Decimal File 795B.5/2-1859, RG 59.

²⁶ Herter 국무장관대리가 주한대사관 등으로 보낸 전문, 1959. 2. 19.(국사편찬위원회, 2010: 47).

²⁷ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 19.(국사편찬위원회, 2010: 48).

언(counseling)을 해 주는 차원이었으며 직접적인 북송문제 관여는 원하지 않았다.²⁸

북송계획의 일본 각료회의 통과 후 한국과 일본의 태도를 정리하면 다음과 같다. 한국은 일본의 북송계획에 많이 당황하며 강경한 방침을 보였으며, 동시에 일본이 재일조선인 보상을 한다면 한국에서 송환을 받겠다고 미국의 도움을 구했다. 반면 일본은 2월 13일 각료회의 통과 이후 한일회담과 재일조선인 문제를 분리된 문제로 여겼다. 이러한 상황 속에서 국제적십자위원회는 자발적인 재일조선인 북송계획에 찬성하지만, 한국의 강경한 태도로 인해 많은 부담감을 느꼈다. 즉, 국제적십자위원회는 자발적인 송환을 지지하였으나, 한국의 반발과 북송 심사과정을 우려하였다.²⁹

미국은 북송문제에 대한 정보를 수집하기 시작했으며, 자유 세계로의 공산주의 침투 가능성이 있다고 보았으므로 급격한 대응을 하지 말아야 한다고 한국 측에 조언했다. 미국은 앞으로 북송문제를 처리할 때 한일 간 관계를 악화시키는 상황은 자제해 달라고 일본에 요청했다. 결국, 미국은 북송문제를 둘러싼 한일관계에 관여는 반대하며, 이 문제는 한일 양국이 서로 해결해야 할 문제임을 분명히 했다.

3. 국제적십자위원회와 미국의 관여

후지야마의 북송 추방원칙에 대한 일본 각료회의 통과 후 북송문제에 관련된 행위자들은 각각 다양한 모습을 보였다. 제네바에서 일본과 북한이 협상을 시작하려고 할 때 미국 총영사로 재(在)제네바 국제기관 상임대표이기도 한 빌라드(Henry Villard)는 국제적십자위원회 위원장 부아시에(Leopold Boissier)에게 미 국무부는 개인이 자기 나라로 돌아가는 것에 관해서는 귀국 전 철저한 심사를 한다면 반대하지 않는다고 전했다. 물론 미국은 북한을 인정하지 않지만, 북송될 많

²⁸ Memorandum of Conversation, February 25, 1959, Department of State, Decimal File 795B.5/2-2559, RG 59.

²⁹ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 2. 27.(국사편찬위원회, 2010: 66).

은 재일조선인이 자신의 나라라고 정의하는 것에 대해서 문제 삼고 있지 않고 미국의 견해를 말했다. 이에 부아시에는 미국이 북송문제 관여를 피한다는 인상을 받았다고 진술했을 정도로 미국은 이때까지도 여전히 중립적인 입장을 지키려고 했다.³⁰

1959년 3월 4일 후지야마는 재일조선인 북송문제에 대해서 한국이 일본을 오해하고 있다고 의견을 표명하며 북송은 다른 외국인들과 마찬가지로 자유의사 원칙에 따른 것이라고 밝혔다. 즉, 북송 자유의사 원칙을 보장하기 위해 국제적십자위원회의 지원을 요청할 것이며 북한 불송인 정책의 변화를 의미하는 것이 아니므로 한국은 오해하지 말아 달라는 것이다.³¹ 즉, 재일조선인 북송문제에 국제적십자위원회가 중요한 행위자로 등장했다는 것을 의미한다. 이때 국제적십자위원회는 북송문제에 부담을 가졌는데 자유 선택과 인도주의에 근거한다면 북송에 참여하는 것이 옳다고 생각했지만, 확신은 갖지 못했기 때문이다.³²

반면 1959년 3월 5일 재일조선인 북송문제에 관해 로버트슨은 미국이 자유 진영 두 나라의 관계를 우려하며, 북송문제에 대해서 한일 어느 편도 아니지만 최근 한일관계 악화에 깊은 실망을 하고 있다고 언급했다.³³ 이때부터 사실 미국의 입장은 조금씩 바뀌고 있었다. 3월 9일 허터는 주한미대사관에 북송문제의 해결책뿐만 아니라 한일회담을 포함한 한일관계 개선방안을 찾으라고 지시했다.³⁴ 즉, 미국의 북송 관련 기존 중립적인 입장에서 소극적인 관여의 조짐이 보이기 시작했다. 1959년 2월 미국은 한일 간 문제는 한일 양국의 일이니 미국은 관여하지 않겠다고 여러 번 언급했지만, 3월이 되자 악화가 된 한일관계에 개선책을 구상하고 미국은 대사관에 북송문제와 관련된 지시를 하였다.

당시 미국은 국제적십자위원회가 북송계획에 참여를 거절하거나 북한적십

³⁰ Boissier, Procès-verbal de telephone, 2 March 1959, ICRC Archives, B AG 232 105-009.01. 테ッサ·모리스·스즈키(2007: 259)에서 재인용.

³¹ from Fujiyama to Chung W. Cho, March 4, 1959. 『한국 외교부 문서: 재일한인 북한송환 1959. 1-8』.

³² Villard 주제네바 미총영사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 3. 6.(국사편찬위원회, 2010: 92).

³³ Parsons 동아시아국장이 주한대사관 등에 보낸 비망록, 1959. 3. 5.(국사편찬위원회, 2010: 86-89).

³⁴ Herter 국무장관이 주한대사관에 보낸 전문, 1959. 3. 9.(국사편찬위원회, 2010: 95).

자사가 국제적십자위원회의 심사와 관리 역할을 거절한다면 한일회담이 다시 진행될 수 있다고 기대했다. 그러나 일본의 북송계획 동기에 대한 한국의 의심은 깊어지고 있으므로 “한일관계에서 미국의 더욱 적극적인 역할(more positive United States role)이 필요하게 될 것”이라고 미국은 예상했다.³⁵

전술하였듯이, 그동안 미국은 북송문제에 대한 관여를 자제하려고 노력했다. 그러던 중 1959년 3월 18일 국제적십자위원회 간부 면담에서 북일 적십자사가 직접협상을 하려는 것에 대해 미 국무부의 우려가 시작되었다.³⁶ 미국은 북일 간의 직접적인 교류는 막아야 한다는 생각으로 북송문제에 서서히 관여해야 한다는 필요성을 느꼈다. 맥아더도 일본이 적십자사를 통해서든 아니든, 북일 간의 직접협상은 반대해야만 한다고 촉구했다.³⁷

미국의 재일조선인 북송문제에 대한 중립적 입장을 점점 관여의 입장으로 변하게 한 원인은 무엇이었을까? 그 시기 미국은 미국 내 중국인들의 송환문제에서 타이완뿐 아니라 중국본토로 허용을 했었고, 더 중요한 원인으로는 남북 베트남과 태국의 난민 송환문제에 북송문제가 영향을 끼쳤기 때문이었다. 베트남과 태국의 난민 송환문제가 재일조선인 북송과 같이 진행되면서 미국은 중립적인 입장에서 서서히 관여하려는 입장으로 바뀌었다.

즉, 남북 베트남과 태국의 난민 송환문제가 재일조선인 송환문제를 둘러싼 한일문제와 많이 유사했기 때문에 국제적십자위원회를 통하지 않은 일본의 북한적십자사와의 직접적인 회담 시도에 대해서 미국은 반대한다는 의사를 강하게 표명했다.³⁸ 특히 존슨(Johnson) 주태국 미 대사는 베트남 외무장관에게 베트남 난민송환과 관련해서 공산주의자들의 적십자회담 주장을 보면 태국과 일본이 비슷하다고 강조했다.³⁹ 즉, 재일조선인 송환과 관련한 일본의 입장과 베트

³⁵ USAMBASSADOR SEOUL KOREA to DA WASH DC, March 13, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/3-1359, RG 59.

³⁶ Melchoir Borsinger, Procès-verbal d'entretien, “Concernant le problème des Coréens au Japon,” 18 March 1959, ICRC Archives, B AG 232 105-009.01. 모-리스-스즈키(2007: 259)에서 재인용.

³⁷ MacArthur 주일대사가 서울 등으로 보낸 전문, 1959. 3. 17.(국사편찬위원회, 2010: 106).

³⁸ 국무부가 방콕, 사이공, 도쿄, 서울 등으로 보낸 전문, 1959. 3. 18.(국사편찬위원회, 2010: 109).

³⁹ Johnson 주태국대사가 주한대사관 등으로 보낸 전문, 1959. 3. 23.(국사편찬위원회, 2010:

남 난민송환에 대해 태국의 입장이 매우 비슷하다고 미국은 판단했다. 따라서 태국과 베트남 간의 난민송환 문제에 재일조선인 북송문제가 좋지 않은 영향을 줄 수도 있으므로, 미국은 북송문제에서 국제적십자위원회가 없는 북일 간의 직접적인 협상을 반대하면서 중립적인 입장에서 서서히 관여의 입장으로 돌아선 것이다. 이러한 측면에서 북송문제에서 국제적십자위원회의 중요성이 커지게 된 것으로 유추할 수 있다.

지금까지의 내용을 정리하면 다음과 같다. 북송문제에 대한 기존의 미국 입장은 공식적인 관여의 반대였다. 재일조선인 북송문제로 인해 자유 진영인 한일 관계의 악화를 우려했지만, 한일 양국의 문제이므로, 한국과 일본이 직접 한일 회담으로 풀어야 한다고 판단했기 때문이었다. 또한, 미국은 재일조선인 북송문제에 대한 국제적십자위원회의 중요성을 인정하여 북송사업에 반드시 국제적십자위원회가 필요하다고 판단했다.

그러던 중 미국의 기존의 북송문제에 대한 중립입장에서 관여의 입장으로 서서히 바뀌게 됐다. 그 주요 원인으로는 당시 베트남과 태국의 난민 송환문제가 재일조선인 북송문제와 비슷한 조건으로 진행되는 상황이었고, 재일조선인 북송사업에 국제적십자위원회가 참여해야만 그 영향으로 베트남과 태국의 난민 송환문제에도 국제적십자위원회가 개입할 수 있었기 때문이었다. 또한, 미국은 공산권에 대한 위협을 인식하여 북한적십자사와 일본적십자사의 직접적인 협상 자체를 우려했기 때문에, 북송문제에 관여하지 않겠다는 미국의 기존 중립적인 입장에서 1959년 3월 이후에는 관여의 필요성을 점점 깨닫게 되었다.

IV. 결론

본 연구는 재일조선인 북송문제에서 중요한 행위자였던 미국의 입장을 북송문제가 제기되었던 1959년 초기 시기를 중심으로 미 국무부 문서 등의 1차 자료를 활용하여 분석하였다. 본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 미국이 어떤

태도로 대응했기에 냉전기 동북아에서 자유 진영인 일본에서 공산 진영 북한으로의 재일조선인 송환이 가능했는가에 대한 답을 얻을 수 있다. 둘째, 기존연구를 보완할 수 있다. 재일조선인 북송과정에서 미국의 입장을 중심으로 구체적으로 연구한 기존연구는 드물다. 따라서 본 논문은 기존연구를 보완하기 위하여 북송문제 초기 시기인 1959년 1월부터 3월의 미국의 입장을 자세하게 연구했다. 셋째, 본 연구는 현재 한일 양국을 포함한 동북아에도 큰 시사점을 준다. 재일조선인 문제는 과거가 아니라 현재에도 계속 이어지고 있다. 동시에 동북아의 상황에서 미국의 방침은 여전히 중요하기 때문에 북송 당시 미국의 입장을 살펴보는 것은 현재에도 많은 도움을 준다.

본 연구는 구체적인 분석을 위하여 1959년 재일조선인 북송 초기 미국의 입장을 정책적인 면에서 중립과 관여로 구분해서 살펴보았다. 본 연구를 통해 다음의 사실을 확인할 수 있었다. 북송문제를 동북아에서 하나의 작은 사례로 생각했던 미 국무부와 이에 비해 구체적인 대응을 했던 주일미대사관과 주한미대사관의 견해 차이가 있었지만, 전반적으로 다음과 같은 미국의 방침이 나타났다. 즉, 미국은 1959년 1월부터 3월 초까지는 중립적인 입장이었으나 4월의 북일 제네바 협상을 앞두고 관여의 양상을 보였다. 1959년 1월 30일 후지야마 일본 외상이 북송추방원칙을 발표하고 1959년 2월 13일 일본의 각료회의에서 통과되었을 때 사실 미국은 재일조선인 북송계획 발표를 반기지 않았다. 하지만 한일관계의 악화를 원하지 않았기 때문에 한일 양국이 노력하기를 원했다. 다만, 이 시기에는 재일조선인 북송문제에 미국이 관여하지 않았고 중립적인 방침을 확실하게 표명했다. 미국은 북송문제에 대한 조언(counseling)은 가능하지만, 기본적으로 무간섭(hands off)의 입장을 추구했기 때문이다. 즉, 미국은 재일조선인 북송에서 자발적인 송환 원칙이 지켜진다면 반대하지 않는다는 방침이었다.

그러나 1959년 3월부터 미국은 북송문제에 대한 기존의 중립적인 입장에서 점점 관여의 모습을 보였다. 일본이 국제적십자위원회의 도움을 구하면서 국제적십자위원회는 북송에서 중요한 행위자가 되어 미국은 국제적십자위원회에 더욱 관심을 가졌다. 당시 베트남과 태국의 난민 송환문제가 진행되고 있었는데 이 송환은 재일조선인 북송의 영향을 받았다. 따라서 재일조선인 북송사업에 국제적십자위원회가 참여해야만 그 영향으로 베트남과 태국의 난민 송환문제에도

국제적십자위원회가 영향력을 끼칠 수 있다고 판단한 미국은 북송에 대해 중립적인 입장에서 관여로 조용한 변화를 보이기 시작했다. 또한, 1959년 4월 북일 적십자사의 제네바 협상에서 북일 간의 직접적인 협상을 우려한 미국은 한일관계에서 미국의 영향력을 논의하며 관여를 시작했다.

그럼 북송 관련 미국의 입장이 중립에서 관여로 변한 원인은 무엇이였을까? 본 논문은 다음과 같이 답을 하고자 한다. 첫째, 동북아의 평화와 한일 간의 화해를 위한 것이었다. 미국은 북송문제보다 한일회담을 중시했으며, 미국이 당사자가 아닌 문제에 한국과 일본의 사이에 끼어드는 것을 원치 않았다. 하지만 북송문제로 한일 양국의 관계 악화가 심해지자 한일관계가 더 악화되지 않고 동북아의 평화를 위해 미국은 북송문제에 관여했다. 둘째, 북송문제와 같이 진행되었던 베트남과 태국의 송환문제가 재일조선인 북송의 직접적인 영향을 받게 될 것을 우려해서 미국은 중립적인 입장에서 관여로 방침을 바꾸었다. 셋째, 1959년 4월 북일 적십자사의 제네바 협상을 앞두고 미국은 크게 우려하여 관여의 방향으로 서서히 변했다.

본 논문은 재일조선인 북송문제를 자세하게 살펴보기 위하여 1959년 초기 미국의 입장을 자세하게 연구했다. 이 문제는 현재에도 동북아에서 재일조선인 북송 탈북자 문제 등의 문제로 이어지고 있다. 또한, 미국은 여전히 동북아에서 중요한 역할을 하고 있다. 그러므로 본 논문을 통해 북송 재일교포 2세 등 현재의 재일교포 문제와 미국의 방침 예측에 도움이 될 것이라고 기대한다.

투고일: 2021년 10월 15일 | 심사일: 2022년 2월 25일 | 게재확정일: 2022년 3월 30일

참고문헌

1. 한·미·일 1차 자료

국사편찬위원회 편. 2009. 『한일회담 관계 미 국무부 문서 5(1959): 주일 미국대사관 문서철』. 과천: 국사편찬위원회.

_____. 2010. 『한일회담 관계 미 국무부 문서 7(1959): 주한 미국대사관 문서철』. 과천:

국사편찬위원회.

김동조. 1986. 『회상30년 한일회담』. 중앙일보사.

일본외무성(日本外務省) 편. 이동준 편역. 2015. 『일한 국교정상화와 교섭의 기록』. 도서출판 삼인.

한국 외교부. 2005년 『한일회담 문서』 중 『재일한인 북한 송환 및 한·일 양국 억류자 상호 석방 관계철, 1955-60(V.2 재일한인 북한송환, 1959.1-8)』, 분류번호 723. 1JA 북 1955-60, V.2, 등록번호 766.

Record Group 59, Records of the U.S. Department of State 자료 중 Internal Affairs of Korea 1955-1959, Decimal Files 795 and 795B

2. 2차 자료

김석향. 2021. 『조센징, 껌포, 탈북민: 탈북 북송재일동포의 세 토막 인생살이』, 선인.

김태기. 1998. “GHQ/SCAP 의 대 재일한국인정책.” 『국제정치논총』 38(3), 247-269.

_____. 1999. “1950년대 초 미국의 대한 외교정책: 대일강화조약에서의 한국의 배제 및 제1차 한일회담에 대한 미국의 정치적 입장을 중심으로.” 『한국정치학회보』 33(1), 357-377.

_____. 2004. “미국무성의 대일점령정책안과 재일조선인 정책: 일본통의 재일조선인에 대한 인식과 정책결정 과정을 중심으로.” 『한국동북아논총』 33, 127-156.

대한민국 외교부. 2018. 『일본 개황』.

마상윤. 2019. “미국의 외교정책.” 김계동 외. 『현대외교정책론』, 292-335. 명인문화사.

미즈노 나오키·문경수 저. 한승동 역. 2016. 『재일조선인: 역사, 그 너머의 역사』, 삼천리.

박정진. 2011a. “북한의 대일접근과 재일조선인 ‘북송(귀국)문제’.” 『북한연구학회보』 15(1), 219-246.

_____. 2011b. “재일조선인 ‘북송문제’와 일본인의 ‘귀국협력’: ‘일조우호운동’의 연속이라는 관점에서.” 『사회와 역사』 91, 31-60.

박진희. 2008. 『한일회담: 제1공화국의 대일정책과 한일회담 전개과정』, 선인.

박태균. 2019. 『우방과 제국, 한미관계의 두 신화: 8·15에서 5·18까지』, 파주: (주)창비.

소에야 요시히데 저. 박철희 외 역. 2006. 『일본의 미들파워 외교: 전후 일본의 선택과 구상』, 도서출판 오름.

신소정. 2021. “재일조선인 연구의 현황과 논점 정리.” 『인문사회』 21(1), 3101-3113.

신윅희. 2004. “이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계.” 『한국정치외교사논총』, 26(1), 37-61.

- _____. 2017. 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』. 서울대학교출판문화원.
- _____. 2019. 『한미일 삼각안보체제: 형성·영향·전환』. 사회평론아카데미.
- _____. 2020. “샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성.” 『한국과국제정치』 36(3), 43-65.
- _____. 2021. “샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성.” 구갑우·이혜정·신옥희 편. 『한반도 국제관계사의 재인식』, 53-78. 사회평론아카데미.
- 이리에 아키라 저. 이성환 역. 2003. 『일본의 외교』. 푸른산.
- 이성. 2016. “일본정부의 재일조선인 정책과 한일회담: 스즈키 하지메에서 사카나카 히데노리로.” 『일본공간』 20, 119-150.
- 이원덕. 1996. 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』. 서울대학교출판부.
- 이현진. 2010. “1950년대 후반 북송문제에 대한 한·미·일의 인식과 대응.” 『일본연구』 44, 71-93.
- 임영언. 2017. “재일조선인의 정체성과 조선학교 북송운동의 전파과정 고찰.” 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의. 1-15.
- 정병준. 2002. “총설.” 『미국소재 한국사 자료조사보고 I』, 1-30. 과천: 국사편찬위원회.
- 장준갑. 2002. “한국전쟁 직후 미국의 한반도정책(1953-54).” 『미국사연구』 15, 133-155.
- 테사 모리스-스즈키 저. 한철호 역. 2008. 『북한행 엑서더스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가』. 책과함께.
- 테사 모리스-스즈키 저. 박정진 역. 2011. 『봉인된 디아스포라: 재일조선인의 ‘북한행 엑서더스’를 다시 생각한다』. 제이앤씨.
- 테사 모리스-스즈키 저. 황정아 역. 2005. “북송사업과 탈냉전기 인권정치.” 『창작과비평』 129, 97-113.
- 李鍾元. 1996. 『東アジア冷戦と韓米日関係』. 東京大学出版会.
- テッサ, モリス-スズキ著. 田代泰子 訳. 2007. 『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.
- 朴正鎮. 2012. 『日朝冷戦構造の誕生1945-1965: 封印された外交史』. 平凡社.
- Morris-Suzuki, Tessa. 2007. *Exodus to North Korea: Shadow's from Japan's Cold War*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Abstract

The Stance of the U.S. toward Repatriation of Koreans in Japan to North Korea in Early 1959

Yeo Rin Kang *Seoul National University*

This paper aims to complement existing studies on the U.S.'s changing stance on the repatriation of Koreans in Japan to North Korea in early 1959, thereby attempting further detailed analysis. As a main actor in Northeast Asia during the Cold War, the U.S. wielded influences over the repatriation of Koreans in Japan to North Korea. Therefore, this study gives a detailed analysis of the U.S. stance on the repatriation of Koreans in Japan to North Korea in terms of 'neutrality' and 'engagement.' Against such a backdrop, the paper conducts a historical analysis using primary source documents from January to March 1959, thereby placing the findings in chronological order.

This research contends that the U.S. gradually changed engagement from January to March 1959. On January 30, Japan announced the principle of repatriation of Koreans in Japan to North Korea. The U.S. officially expressed that it remained a staunch advocate for neutrality. However, in March 1959, the U.S. shifted its position from neutrality to engagement concerning the repatriation of Koreans in Japan to North Korea. The U.S. thought the repatriation of Koreans in Japan to North Korea would have a direct impact on the repatriation of the Vietnamese and Thai. In particular, the U.S. worried about the Geneva negotiations in April between the North Korean Red Cross and the Japan Red Cross.

The above findings confirm that the U.S. was not a bystander of the repatriation of Koreans in Japan to North Korea in early 1959 and that the U.S. carried out engagement in the repatriation of Koreans in Japan to North Korea gradually.

Keywords | Koreans in Japan, Repatriation of Koreans in Japan to North Korea, the Korea-Japan Talks, the Cold War in Northeast Asia, U.S. Policy toward Northeast Asia