

재일조선인 북송문제와 미국의 정책: 1959년 북일 적십자사 제네바 회담 시기를 중심으로*

강여린 동국대학교 일본학연구소 전문연구원(박사후연구원)

냉전기 재일조선인 북송문제는 한일관계, 한미일 관계, 북일관계를 조망할 수 있는 중요한 문제였고, 남북의 체제경쟁에도 영향을 주었던 사안이었다. 특히 한일회담 과정에서 대립하는 한일 양국을 조율하였던 미국의 역할은 중요하였다. 본 논문은 '미국이 북일 적십자사의 제네바 회담이 진행되었던 1959년 4~6월에 일본에 호의적인 태도를 견지하며 북송에 중립적인 정책만을 실행했는가?'라는 질문에 답하기 위하여 1차 자료를 중심으로 분석하였다. 본 연구는 북송문제와 관련된 당시 미국의 정책이 단순한 묵인을 하였거나 혹은 일본에 우호적이었던 것만은 아니었고, 오히려 북송문제를 해결하기 위하여 미국은 여러 면에서 적극적인 정책을 실행하였다는 점을 제시한다.

주제어 냉전, 미국의 동북아 정책, 재일조선인 북송문제, 한일회담

I. 서론

2022년 5월 31일 서울에서 영국, 프랑스, 아르헨티나, 네덜란드 등의 주한 대사들이 북한의 강제실종 범죄를 규탄하였고, 북한인권단체들은 한국의 정부에 북한의 강제실종 범죄 관련 진상 조사, 책임 규명을 촉구하는 공동선언문을 발표하였다(VOA 뉴스 22/05/31). 이들은 자유와 인권을 위하여 “납북자와 한국군 포로, 북송 재일교포의 생사 및 행방 확인, 생존자 귀환 및 사망자 유해 송환, 진실 규명 및 가해자 처벌, 피해 기억 보존 등이 필요”하다고 밝혔다(BBC News 코리아 22/05/31). 한편, 2022년 3월 23일 일본의 도쿄에서는 재일조선인 북한송환(이하

* 본 연구는 연구자의 석사학위 논문 내용의 일부를 수정하고 보완하여 작성하였습니다. 또한, 본 논문에 대해 논평을 해 주신 익명의 심사 위원님들께 감사드립니다.

북송) 사업으로 북한에 갔다가 탈북해서 일본에 거주하는 ‘탈북 북송 재일동포’¹가 북한을 상대로 제기한 손해배상 소송에서 패소하였다. 이 소송은 북송사업에 대한 북한 정부의 책임을 묻는 일본 국내에서의 첫 민사재판이었다(연합뉴스 22/03/23).

이렇듯 ‘재일조선인 북송문제’는 역사 속의 지나간 사건이 아니라 여러 측면에서 여전히 진행되고 있는 가볍지 않은 문제다.² 본 논문은 1959년 12월 재일조선인 북송의 실질적인 실행 전 단계였던 1959년 일본적십자사(이하 일적)와 북한적십자사(이하 북적)의 회담 시기를 중심으로 당시 미국이 어떠한 정책을 보여 주었는지 1차 자료를 주로 활용하여 역사적으로 분석한다. 특히 본 논문은 1959년 4월 북적과 일적이 직접 제네바 회담을 개시한 시기부터 6월 제네바 회담 타결이 된 시기를 중심으로 북송문제에 대한 미국의 정책을 살펴본다. 이 시기는 1959년 12월 북송이 실행되기 전으로 북일 적십자사를 통하여 실질적으로 논의한 시기로 북송 실행되기 전의 중요한 시기였다. 미국은 냉전기 동북아에서 일본의 역할을 중요하게 여겼으며, 기시 노부스케(岸信介)를 신뢰하였다. 본 논문은 ‘미국이 북일 적십자사의 제네바 협상이 진행되었던 1959년 4월부터 6월까지 시기에 일본에 호의적인 태도를 견지하며 북송에 중립적인 정책만을 실행했는가?’라는 질문에 답하고자 한다.

본 논문이 주목하는 1959년 4월부터 6월까지 시기의 재일조선인 북송문제와 관련된 기존연구는 드물다. 즉, 한일 국교정상화 교섭의 방해 요인으로 북송문제를 주목하거나 혹은 북송문제 자체에 주목한 기존연구가 많으므로, 본 연구에서 다루는 짧지만 중요한 분석대상 시기를 고찰할 필요성이 있다. 한편, 재일조선인 북송문제의 대표적 연구로 테사 모리스-스즈키(Tessa Morris-Suzuki)와 박정진의 연구를 들 수 있다. 모리스-스즈키의 연구는 재일조선인 북송문제에 관심

¹ 김석향의 연구는 ‘탈북 북송 재일동포’라는 용어를 다음과 같이 정의하였다. 즉, 2차 대전 후 일본에 남아서 차별받으며 ‘조센징’로 살다가 1959년 12월부터 1984년까지 북한으로 ‘귀국선’이라 불린 북송선을 타고 이주한 사람 중에 탈북한 사람들을 의미한다(김석향, 2021: 25-26).

² 본 논문은 ‘재일조선인’과 ‘북송’이라는 용어를 사용한다. 다만, 연구자마다 ‘재일조선인’ 대신 ‘재일교포’나 ‘재일한국인’을 활용하기도 하고, 또한 북한송환 대신에 ‘귀국’이라 하기도 한다. 이와 관련하여 강여린의 연구(2022: 344)를 참조.

을 불러일으킨 연구로 국제적십자위원회(이하 국제적)의 문서를 찾아서 냉전 시기 관련국의 이해관계를 잘 보여 주었다(모리스-스즈키, 2008). 이 연구는 미국이 재일조선인 북송문제에 침묵했다고 제시했는데, 그 이유로 미국은 북송에 난색을 보였지만 인권이라는 자유주의적 관념에서 이동의 자유를 인정할 수밖에 없었다고 보았다(모리스-스즈키, 2008: 305-323). 다만 이 연구는 본 논문이 주목하는 1959년 4월부터 6월까지의 미국의 입장과 상황에 대해서는 비교적 간략하게 설명하였다. 또한, 박정진의 연구(2012)도 냉전기 북한과 일본을 중심으로 재일조선인 북송문제를 상세하게 분석하였다. 박정진의 연구는 1959년 4월부터 시작된 북일 적십자사의 제네바 회담과 관련하여 6월 합의에 이르는 과정에 대해서도 자세하게 설명하였다(朴正鎭, 2012: 247-257). 박정진의 연구를 통해 북적과 일적의 입장 차와 합의 과정을 파악할 수 있지만, 반면 1959년 4월부터 6월까지 미국의 입장에 대해서는 면밀하게 알기 어려운 점이 있다.

최근의 북송연구로는 기쿠치 요시아키의 연구(菊池嘉晃, 2020)가 중요하다. 기쿠치의 연구는 냉전기 국제관계의 역학 속에서 재일조선인 북송이 어떻게 실시되었으며 어떤 영향을 미쳤는가에 대해 다루었다. 특히 그의 연구는 북한과 일본의 관계 속에서 재일조선인 북한송환이 어떻게 전개되었는지 역사적으로 살펴보았다. 기쿠치의 연구는 북한의 의도와 북송을 한 재일조선인들을 둘러싼 상황들을 분석하였다. 또한 최근 재일조선인 북송 관련 연구로 마쓰우라 마사노부의 연구(松浦正伸, 2022)도 있다. 마쓰우라의 연구는 왜 9만 명이 넘는 재일조선인이 북한으로 갔는지를 자본주의 국가에서 사회주의 국가로의 대이동을 통해 살펴보았다.

북송문제와 미국의 태도를 고찰한 최근 연구로는 강여린의 연구(2022)가 있다. 이 연구는 1959년 1월부터 3월까지 시기를 중심으로 재일조선인 북송문제 관련 미국의 방침을 살펴보았다. 강여린의 연구에 의하면 미국은 일본의 1959년 1월 재일조선인 북송계획에 중립적인 방침을 보였지만, 당시의 베트남과 태국의 송환문제에 북송문제가 미칠 영향과 1959년 4월의 북일 적십자사 제네바 회담을 앞두고 매우 우려하였으므로 북송문제에 관여를 시도했다고 제시하였다. 하지만, 이 연구는 일본이 재일조선인 북송계획을 발표한 시점부터 북적과 일적의 제네바 회담 개시 전 시기를 중심으로 분석하여 제네바 회담이 진행되었

던 1959년 4월부터 6월까지의 시기의 미국의 정책에 대해서는 잘 파악할 수 없다.³

전술한 바처럼 1959년 4월 13일에 시작된 북일 적십자사 제네바 회담부터 합의가 되었던 6월까지의 미국의 입장을 분석한 연구는 드물다. 이 시기는 한일회담에 재일조선인 북송문제가 큰 영향을 주었고, 더 나아가 1959년 8월 인도 캘커타(Calcutta) 협정 조인 전의 시기였으므로 매우 중요하다.⁴ 특히 재일조선인 북송문제로 인하여 1959년 6월 15일 한국은 대일무역 단교까지 하며 한일 간의 갈등이 치달던 시기였으므로, 미국은 매우 근심하였다.

본 논문은 북송문제로 인해 한미일의 갈등이 첨예화되었던 1959년 북적·일적 제네바 회담이 진행되었던 시기를 중심으로 당시 중요 행위자였던 미국의 정책을 구체적으로 살펴본다. 즉, 재일조선인 북송문제와 미국의 정책 분석은 연구주제로서 중요하므로 본 연구는 기존의 연구 성과를 바탕으로 1959년 4월부터 6월까지 재일조선인 북송문제와 연관된 미국의 정책을 분석한다. 이를 통하여 기존연구를 보완하고 냉전기의 재일조선인 북송문제와 관련한 미국의 정책을 자세하게 고찰하여 관련 연구에 기여하고자 한다. 또한, 본 논문은 1959년 4월부터 6월 사이의 재일조선인 북송문제에 대한 미국의 정책 분석을 위하여 주로 미국 국무부 재외공관 문서 자료(Record Group 84, Records of the Foreign Service Posts of the U.S. Department of State)⁵와 일반문서 자료(Record Group 59, General Records of the U.S. Department of State)를 활용한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 1959년 4월부터 6월까지의 재일조선인 북송문제에 대한 미국의 정책을 살펴보기 위해 본 논문의 II장에서는 북일 적십자사

³ 이 외에도 북송문제와 관련한 미국의 입장을 살펴본 연구로는 이현진의 연구(2010), 신옥희의 연구(2004) 등이 있다. 다만, 이 연구들은 재일조선인 북송문제 시기를 넓게 분석하여 본 논문이 주목하는 1959년 4월부터 6월까지의 미국의 북송에 대한 정책을 자세하게 살펴보기에는 어렵다.

⁴ 재일조선인 북송은 캘커타 협정에 근거하여 1959년 12월부터 1984년 7월까지 계속되었다(박정진, 2011: 221). 재일조선인 북송은 자본주의 국가에서 사회주의 국가로의 민족 대이동이었고 역사적으로 드문 사례였다(미즈노 나오키·문경수, 2016: 161).

⁵ 국사편찬위원회, 『한일회담 관계 미 국무부 문서 5: 주일 미국대사관 문서철, 1959』, 국사편찬위원회, 2009; 국사편찬위원회, 『한일회담 관계 미 국무부 문서 7: 주한 미국대사관 문서철, 1959』, 국사편찬위원회, 2010.

제네바 협상이 개최되었던 1959년 4월부터 5월까지의 미국의 정책을 살펴본다. 그 후 III장에서는 1959년 6월의 북일 제네바 회담과 당시 미국의 정책을 분석한다. 특히 1959년 6월 북일 제네바 회담의 타결로 향하던 시기였는데 이때 미국의 일본에 대한 의구심, 국적의 입장, 미국의 적극적인 북송정책을 중심으로 분석한다. 결론인 IV장에서는 당시 재일조선인 북송문제 관련 미국의 정책을 정리하며 미국이 일본에 호의적인 태도를 견지하며 북송에 중립적인 정책만을 실행했는지에 답하고자 한다.

II. 북일 적십자사 제네바 회담 개시와 미국의 관여

1. 1959년 4월의 북일 적십자사 제네바 회담

1959년 1월 일본은 재일조선인 북송계획을 공식적으로 발표하였고, 한일회담은 결렬되었다. 더 나아가 2월 13일 일본의 각료회의에서는 재일조선인 북송계획을 승인하였는데, 당시 미국은 재일조선인 북송문제에 대하여 무간섭 방침이었다. 그러나 제네바에서 북일 적십자사가 직접 협상을 고려한다는 소식을 접한 미국은 북일 간의 교류를 막기 위하여 관여하는 방침으로 전환하였다. 미국은 미국 내 중국인 송환문제에서 타이완과 중국의 본토로의 동시 허용을 했고, 더욱이 남북 베트남 및 태국 난민 송환에 북송문제가 영향을 주었기 때문이다(강여린, 2022: 352-362).

1959년 4월 13일부터 제네바에서 북적과 일적은 본격적인 회담을 시작하였다. 1959년 3월 북송은 오로지 국적의 참여하에서만 이루어질 것이고 북한과 직접 교섭하지 않겠다고 공언하였던 일본은 1959년 3월 23일 국적이 북송 불관여 결정을 내린 후, 결국 직접 북적과 교섭하였다(김동조, 1986: 164-165). 이후 일본은 일적과 북적과의 직접 교섭을 통해 북송을 추진하는 방향으로 정책을 전환하였다(이원택, 1996: 110).

1959년 4월 일적과 북적이 제네바에서 재일조선인 북송에 관한 직접 협상을 개시하자 허터(Christian A. Herter) 미국 국무차관은 주일 및 주한 미국대사관에 한

일관계의 악화를 막기 위해 미국의 영향력이 어떻게 행해지는 것이 최선인지에 대한 논의를 요청했다.⁶ 한편 북송에 대하여 이승만 대통령의 과격한 대응과 한국 정부의 비난적인 공개 성명이 행해졌다. 다올링(Walter C. Dowling) 주한 미국대사는 외무차관 김동조에게 그러한 대응을 하지 말도록 촉구하였다.⁷ 일본은 한일관계의 악화를 막기 위하여 북송문제를 국적을 통해서 실행할 것이라고 한국 정부에 전하며 이해를 구했다. 유태하 대사는 후지야마 아이이치로(藤山愛一郎) 일본 외상에게 한일회담 재개의 중요성에 대해서 강조했다지만, 일본이 북송을 추진한다면 재개가 어렵다고 표명하였다. 후지야마는 일본 정부도 회담의 재개를 원하지만 북송을 포기할 수 없으므로 일적에 관련 역할수행을 맡겼고, 국적을 통하여 북송문제가 해결되길 원한다고 답변했다.⁸ 이러한 상황이 반복되면서 한일 간의 관계가 악화되어 4월 6일 파슨스(J. Graham Parsons) 미 국무부 극동부장은 한일관계의 어려움이 있는 상황에서 미국은 한일 문제에 더 깊이 관련해야 한다는 의견을 다올링에게 전달하였다.⁹

결국, 4월 13일 일적과 북적은 재일조선인 북한송환에 대한 직접 협상을 제네바에서 개시하였다. 같은 날 한국적십자사 대표단은 북일 적십자의 직접 협상에 대해 불만을 나타냈다.¹⁰ 미국은 한국 측에 “온건한 태도”를 유지하라고 강하게 반복적으로 촉구했지만, 김동조는 강경한 논조의 비판이 담긴 성명 발표를 이승만 정부가 안 하겠다는 보장을 하지 않았다.¹¹ 한국의 이러한 불만과 대응으로 인해 미국은 한국이 고립될 것을 우려했다.¹² 즉, 제네바 협상에서 북한이 국적의 심사 거부를 하는 상황에서 만약 북한이 수정한 국적의 북송 관련 안을 받아

⁶ Herter 국무차관이 주일미국대사관과 주한미국대사관으로 보낸 전문, 1959. 4. 1.(국사편찬위원회, 2009: 18).

⁷ Dowling 주한 미대사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 4. 3.(국사편찬위원회, 2009: 24).

⁸ MacArthur 주일미대사가 국무장관에 보낸 전문, 1959. 4. 4.(국사편찬위원회, 2009: 25).

⁹ Parsons 국무차관보가 Dowling 주한미대사에 보낸 편지, 1959. 4. 6.(국사편찬위원회, 2010: 125-127).

¹⁰ Villard 주 제네바 미국공사가 국무부로 보낸 전문, 1959. 4. 14.(국사편찬위원회, 2009: 35-36).

¹¹ Gilstrap이 국무부로 보낸 전문, 1959. 4. 14.(국사편찬위원회, 2010: 132).

¹² Leonhart가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 4. 15.(국사편찬위원회, 2010: 140).

들인다면 한국은 고립될 것이라고 예상했기 때문이다.¹³

4월 중순이 되면서 미국의 입장이 조금씩 변화였다. 미국이 원했던 한일 문제의 해결책은 제네바 협상이 실패하는 것이었다. 만약 북일 제네바 협상이 계속 되더라도 국적이 북송계획에 대한 참여를 거부하고, 일본이 계속 국적의 심사를 주장한다면 협상은 아무 의미가 없을 것으로 보았기 때문이다. 따라서 미국은 이 시기 국적의 역할을 매우 중요하게 여겼다. 하지만 국적에 영향을 주는 미국의 행동을 비공개적으로 해야 한다고 판단했다.¹⁴ 이러한 측면에서 미국은 비공개적으로 북송문제에 관여하는 방침을 보였다.

4월 17일 미 국무부는 북일 적십자 간 송환 절차 합의 가능성을 우려하면서 각 대사관에 여러 지시를 내렸다. 우선 주제네바 미국 총영사관에 내린 훈령은 다음과 같다. 즉, 부아시에(Leopold Boissier) 국적 위원장에게 접근해서 공정한 심사와 인도주의적 원칙이 확실하게 지켜지도록 국적에 개별심사의 필요성을 알려 줘야 하며 만약 국적이 실패한다면 국제적인 비난을 받게 된다고 강조하고 지시하였다. 다음으로 주일 미국대사관은 일본 정부에 미국의 관점 즉, 선택의 자유와 인도주의 원칙의 보증을 위한 국적의 개별심사 필요성에 대해 분명하게 강조해야 한다고 전하였다. 만약 그러한 심사 절차가 없다면 일본 정부는 심한 비판을 받게 될 것이라고 일본 측에 알리라고 주일 미국대사관에 지시하였다. 또한, 주한 미국대사관에 내린 미 국무부의 지시는 한국 정부가 상황을 악화시킬 수 있는 행동과 공적인 성명은 하지 말아야 하며, 제네바 협상이 실패할 가능성이 있는 상황에서의 한국의 대응은 지혜롭지 못하다는 것을 조언해야 한다는 내용이었다.¹⁵ 즉, 미 국무부가 주제네바 미국총영사관을 포함해서 주일 미국대사관과 주한 미국대사관에 내린 구체적인 지시는 비록 비공개적이지만 북송문제와 관련하여 미국이 관여의 정책을 실행한 것이었다고 볼 수 있다.

반면 부아시에 국적 위원장은 국적이 일적과 북적의 공동 요구가 있기 전까

¹³ Leonhart 주일 미 대사관 참사관이 국무장관에 보낸 전문, 1959. 4. 15.(국사편찬위원회, 2009: 37-39).

¹⁴ Bohlen(Baguio)가 국무부에 보낸 전문, 1959. 4. 16.(국사편찬위원회, 2009: 40).

¹⁵ Murphy 미국무부 정부차관이 주일미국대사관, 주한미국대사관, 주제네바 대사관에 보낸 전문, 1959. 4. 17.(국사편찬위원회, 2009: 43-44).

지 북송문제에 어떤 행동도 취하지 않을 것이라고 했다.¹⁶ 이는 국적의 부담감이 커졌다는 것을 의미한다. 주일 미국대사인 맥아더(Douglas MacArthur II)는 국적의 부아시에가 한국이 유일한 합법적인 정부인 동시에 한반도 국가의 미래와 복지의 정당한 이해를 가진다는 것을 알지 못하는 것이 유감이라고 밝혔다. 따라서 미국은 부아시에의 이런 문제점을 이해시켜야 하며 부아시에와 국적은 재일조선인들이 자유로운 선택을 확실하게 할 수 있도록 의무감을 가져야 한다고 강조하였다.¹⁷ 특히 미국은 국적이 북송문제에서 중요한 역할을 한다고 판단하였다. 미국은 국적에 대한 압박을 서서히 가하면서 “재일조선인 북송문제에서 최선의 가능한 해결책은 북한이 개인선택의 자유를 보장하는 국적의 심사를 거부하여 북일 제네바 협상이 실패하는 것”이라는 구상을 하였다.¹⁸

4월 27일 북일 적십자사의 제네바 회담의 타결이 임박했다는 소식이 언론을 통해 전해졌다. 미국은 국적이 북송 심사를 담당해야 한다는 방침을 일본 정부가 유지하길 바라며, 국적의 실질적인 북송 심사를 맡아야만 하는 중요성을 일본 측에 전했다.¹⁹ 하지만 국적은 미국의 이러한 정책에 불만이 있었다. 헨리 빌라드(Henry Villard) 주제네바 미국 총영사는 북일적십자 제네바 협상에 개입하라는 미국의 설득에 부아시에 국적 위원장은 국적이 인도주의적 신념에 따라 개입할 여지를 막는 것이라며 불만이 있는 것 같다고 언급하였다. 빌라드는 부아시에가 북송문제에서 상당한 압박을 받고 있으며 국적이 잘못된 선택을 하게 될 가능성에 대해 매우 우려하고 있다고 보면서 국적의 불만을 파악하였다.²⁰

미 국무부는 한국 정부에도 조언과 압박을 통해 정책을 펼치며 관여하였다. 4월 25일 주한 미국대사관이 국적의 북송 참여와 관련된 한국 여론의 반대를 변화시키도록 한국 정부를 설득해야 한다고 미 국무부는 전하였다. 미 국무부는 인도주의적인 절차에 대한 북한의 거부로 제네바 협상 실패가 최선책이므로 자

¹⁶ Villard가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 4. 17.(국사편찬위원회, 2010: 148).

¹⁷ MacArthur 주일미대사가 국무장관에 보낸 전문, 1959. 4. 22.(국사편찬위원회, 2009: 55-57).

¹⁸ Herter 국무차관이 서울 등에 보낸 전문, 1959. 4. 23.(국사편찬위원회, 2010: 163).

¹⁹ MacArthur 주일미대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 4. 27.(국사편찬위원회, 2010: 170-171).

²⁰ Villard가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 4. 27.(국사편찬위원회, 2010: 172).

유 선택에 의한 개인 심사의 엄격한 기준을 촉구한다는 방침이었다.²¹ 이렇듯 미국은 한국이 무절제한 성명이나 행동을 피하면서, 국적의 북송 참여로 인한 북한의 반대로 제네바 협상이 결렬될 때까지 기다리는 것이 이익이라는 것을 한국에 강조하는 정책을 정했다.²²

4월 28일 미국은 더욱 관여하는 정책을 보였다. 다올링 주한 미국대사는 “일본적십자사와 북한적십자사 사이의 제네바 협상을 결론 내리기 위해 미국이 일본 정부에 압력을 가해야 할 시기가 아닌지 궁금하다.”라는 의견을 제시하였다. 그는 제네바 협상의 연장이 공산주의자들에게 이득일 뿐이며, 국적 심사문제에서 일본 정부를 약하게 만들 수 있고 한일관계를 더욱 악화시킬 것이라며 예측하였다.²³

2. 5월 일본 총선거와 미국의 예측

4월 13일 북일 제네바 협상으로 인한 미국의 소극적이지만 관여 정책은 5월에도 계속되었다. 제네바 협상이 진행되는 동안 한국, 일본 그리고 국적의 움직임도 더욱 활발해졌다. 이 시기 미국이 가장 우려했던 것은 북송문제가 한일관계에 악영향을 끼치는 것이었다. 당시 대통령의 아들이면서 백악관 직원이었던 존 아이젠하워(John. S. D. Eisenhower) 서명이 들어 있는 각서에 의하면 북송문제가 한일관계 정상화를 어렵게 만드는 것을 미국 정부는 매우 우려했다. 미 국무부는 국적의 역할이 명확하고 적극적이어야 한다고 제안하며 이러한 미국의 입장을 국적 간부에게 전달하라는 훈령을 빌라드 제네바 총영사에게 하였다. 특히 존 아이젠하워 각서 중 “우리는 이 문제가 중대한 정치문제를 파생시키고 있다는 점을 국적이 인식하기를 강력하게 원한다.”라는 내용이 있었다(모리스-스즈키,

²¹ Herter 국무차관이 주한미국대사관, 주일미국대사관에 보낸 전문, 1959. 4. 25.(국사편찬위원회, 2009: 65-66).

²² USAMBASSADOR SEOUL KOREA to ACSI DA WASH DC, April 24, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/4-2459, General Records, Record Group 59, National Archives, Washington, DC.(이하 'RG 59'로 간략 표기).

²³ Dowling 주한미대사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 4. 28.(국사편찬위원회, 2010: 173).

2008: 312-313).

미국은 일본 정부의 입장을 이해해 주려고 했던 것으로 보인다. 일본 정부가 북한과의 협상 중단에 망설이는 것은 일본 여론이 재일조선인 북한송환을 지지하고 있었고, 선거기간과 연결된 정치적인 문제이기 때문이라고 판단하였다.²⁴ 하지만 5월 3일에 맥아더는 후지야마에게 일본이 북한 측 의견에 동조하지 않도록 조언하였다.²⁵ 특히 맥아더는 후지야마에게 북한이 국적의 심사를 받아들일 의도가 없고, 국적을 단지 복송 감시자 역할을 하도록 일본을 설득하기 위해 협상을 연장하고 있다며 우려를 나타냈다. 이어서 맥아더는 제네바 협상을 결렬하거나 만약 일본이 무기한으로 복송문제를 보류하는 것에 동의한다면 이승만 라인(Rhee line)의 궁극적인 문제와 일본 어부 인질 귀환을 포함한 한일관계 합리적인 해결을 위해 최선을 다해 돕겠다고 하였다. 후지야마는 맥아더의 조언에 감사를 표했고 일본 정부는 윤리적 기반을 위태롭게 하는 것을 막기 위해 최대한 주의를 다해서 제네바 협상에 임하겠다고 했다. 하지만 후지야마는 “제네바 협상이 곧 실패할 것”이라는 맥아더의 말에 반응하지 않았는데도, 맥아더는 그의 조언이 일본에 도움을 주었다고 믿었다.²⁶ 이렇듯 미국은 일본 정부를 크게 신뢰하고 있었고 제네바 협상이 곧 실패할 것이라는 희망을 품었다. 특히 미국은 당시 북적이 국적의 복송 심사 및 감시를 반대했기 때문에 북적과 일적의 협상은 더 이상의 진행이 어렵다고 예상하였다.²⁷ 동시에 만약 제네바 협상 결렬이 되지 않는다면 한일관계의 정상화를 위한 한일회담의 좋은 기회를 놓칠 수도 있다고 예측하였다.²⁸

미국은 복송문제에 관여의 정책을 보였지만, 공식적으로는 중립적인 입장을 나타냈다. 미국은 우방인 한일 양국의 관계 악화를 개탄하며 한국과 일본에 적

²⁴ MacArthur 주일미대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 5. 1.(국사편찬위원회, 2010: 176).

²⁵ MacArthur 주일미대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 5. 3.(국사편찬위원회, 2010: 177-178).

²⁶ MacArthur 주일미대사가 국무장관에 보낸 전문, 1959. 5. 3.(국사편찬위원회, 2009: 76-79).

²⁷ USAMBASSADOR SEOUL KOREA to DA WASH DC, May 15, 1959, Department of State, Decimal File 795B(W)/5-1559, RG 59.

²⁸ USAMBASSADOR SEOUL KOREA to DA WASH DC, May 1, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/5-159, RG 59.

절한 조언은 하였지만, 북송문제와 관련이 있는 정도일 뿐이고 개입(intervene)의도는 없으며, 자발적인 송환의 원칙을 지지한다는 방침이었다.²⁹ 즉, 미국의 입장은 자발적인 북송을 지지하며 조언은 하지만, 대외적으로는 관여하지 않는다는 방침이었다.

그러나 미 국무부와 대사관의 문서 내용을 보면 실질적으로 미국이 관여하는 정책을 택했다는 것을 알 수 있다. 미국은 북일 제네바 협상의 지속이 불만이었다. 미국은 제네바 협상의 연장은 도움이 안 된다는 견해를 일본 측에 전했다.³⁰ 동시에 미국은 일본 정부의 입장을 이해하려 노력했다. 미 국무부는 일본 정부가 총선거의 중요성과 관련하여 북송계획을 진행한다고 보았기 때문이다. 파슨스 미 국무부 극동부장은 일본 정부가 6월 2일 총선거 이전 제네바에서 논의를 끝내도록 기대하는 것은 현실적이지 않은데, 일본 정부가 북송문제를 일본 국내의 정치적 목적에 이용하고 있기 때문이라는 의견을 내놓았다. 즉, 일본 정부가 북송사업을 하지 않으면 일본 국내에서 야당의 비판을 받을 것이고, 이는 선거 결과에 큰 영향을 줄 것이라 보았다(모리스-스즈키, 2008: 307-308).

맥아더 또한 일본의 총선거 이후 제네바 협상 결렬을 예상했다. 5월 30일 맥아더는 유태하에게 “제네바 협상은 다음 주 정도 결렬될 것”이며 이러한 상황에서 한국이 공개적인 성명을 온화하게 할 것을 요청하였다. 즉, 한국의 폭력적인 북송반대 공개성명과 무력 사용을 계속한다면 유용한 대화가 어려워질 것이라 전달했다.³¹ 즉, 미국은 동아시아의 우방인 한일 관계의 어려움을 우려하였지만, 한일 양국이 잘 해결하길 원하였다.³²

한국 정부는 북송문제를 공산주의자들과의 대결로 이해하였다. 5월 29일 조종환 외무부 장관은 양유찬 주미대사와 함께 파슨스를 방문하여 북일 적십자사

²⁹ 발도비네스(Valdovinos) 칠레대사관 2등서기관, 필립스(Phillips) 칠레과장, 레인(Lane) 한국과장, 클렘스틴(Klemstine, 동북아국)의 비망록, 1959. 5. 8.(국사편찬위원회, 2009: 80-81).

³⁰ Leonhart 주일 미 대사관 참사관이 Parsons 국무부 극동담당 차관보에게 보낸 편지, 1959. 5. 15.(국사편찬위원회, 2009: 86-87).

³¹ MacArthur 주일대사가 주한대사관 등에 보낸 전문, 1959. 5. 30.(국사편찬위원회, 2010: 190-192).

³² Mr. Parsons to Mr. Bane, May 29, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00/5-2959, RG 59.

협상 및 미국의 대한원조 관련 사안을 논의했다. 이때 파슨스는 국적 참여에 대해 일본의 입장 변화를 미국은 확인할 수 없었으며, 개인적으로는 일본의 6월 2일 선거 후에 제네바 협상이 결렬될 수도 있다고 전했다. 이에 조종환은 일본이 적절한 수준의 준비가 됐다면 한국은 한일회담을 재개할 준비가 되어 있으며 한국은 공산주의자들에 대항하기 위해 미국의 도움이 필요하다고 했다.³³

즉, 한국은 당시 미국의 입장, 국적 및 일본 정부의 입장을 자세하게 파악하지 못했고 공산주의와 자유 진영의 대결로만 여겼다. 반면 일본이 북한과의 협상에서의 어려움을 겪었지만 일본 국내 총선이 있으므로 제네바 회담을 중단하지 못했다고 미국은 이해하였다. 미국은 재일조선인 북송문제보다 한일관계를 더 중시했지만 제네바 협상의 지속은 원하지 않았기 때문에 국적의 북송사업 참여를 위해 압박정책을 계속 실행하였다. 또한, 일본에 북한의 조종을 당하지 말라는 조언을 했는데 북한이 국적의 심사를 받아들일 의도가 없다고 판단했기 때문이며 일본이 미국의 입장에 동의하면 한국과의 관계 개선을 위해 미국이 돕겠다고 하였다. 미국은 이러한 조언이 일본에 도움을 주었으며 곧 제네바 회담이 결렬될 것이라고 기대하였다. 이러한 미국의 예측과 판단은 잘못된 것이었다. 즉, 5월 말까지도 미국은 일본의 총선 때문에 제네바 협상이 지연되고 있다고 믿었으며, 그 후에는 협상이 결렬될 것이라고 예상했지만, 그것은 미국의 착오였다. 그러므로 미국은 한국 정부가 북송문제와 관련해서 일본에 대한 공개적인 비난 및 성명과 폭력적인 대응을 한다면 한국 정부에도 도움이 되지 않으며 미국은 조언을 더는 하지 않겠다고 경고하였다.

흥미로운 점은 미 국무부가 북송 관련국의 미국대사관에 정책을 지시하면서 재일조선인 북송에 관계된 한국, 일본, 국적에 조언과 압박으로 관여정책을 시작했지만, 여전히 대외적으로는 강경한 중립을 지킨다고 표명했다는 것이다. 따라서 이 시기의 미국은 북송에 대해 비공식적으로 관여의 정책을 실행하였다고 볼 수 있다.

³³ Bane 국무부동북아국장이 주한대사관 등에 보낸 비망록, 1959. 5. 29.(국사편찬위원회, 2010: 185-187).

III. 1959년 6월 북적·일적의 협상과 미국

1. 제네바 회담의 순조로운 진행과 미국의 의구심

1959년 6월이 되면 재일조선인 북송에 관련된 상황은 많은 변화를 보였다. 국적은 북일 적십자사 제네바 협상 타결이 곧 될 것이라는 소식이 전해지는 가운데 정치적 함의를 지니는 역할을 맡는 것에 큰 부담을 느껴 최종결정 전 미국과 협의를 원했다.³⁴ 한편 미국은 일본이 공산주의자들에게 이용당할 수 있다고 우려하였다. 1959년 6월 3일 주일 미국대사인 맥아더는 후지야마 일본 외무상에게 일본의 입장이 약화가 된다면 공산주의자들에 의해 이용당할 것이고 자유진영에서 일본이 어려움이 많이 생길 것이라며, 만약 제네바 협상이 결렬된다면 미국은 이승만 정권에 이승만 라인과 어부인질 송환에 관련해서 도움을 줄 것이라고 조언했다.³⁵

반면 북한은 제네바 협상을 진행하면서 결렬시킬 만한 어떤 행동도 보이지 않았는데, 미국은 이를 북한이 제네바 협상이 한일 관계의 악화 원인이라는 것을 인지하고 있기 때문이라고 파악했다.³⁶ 사실 1959년 6월 초 국적의 역할을 ‘조언’으로 표현하기로 하여 이에 기초한 새로운 초안을 북한의 조선노동당 중앙위원회가 6월 7일에 승인하였다. 북한은 국적이 북송과정을 승인하기만 할 뿐 북한이 원하지 않는 심사(screening)에 개입하지 않을 것이라고 믿었다. 그러므로 북적과 일적은 이 정도의 선에서 타협안을 찾았다(모리스-스즈키, 2008: 292-293).

6월 미국 측은 북일 적십자 회담 타협이 이루어지고 있다는 소식에 깊은 우려를 나타내면서, 기시 수상에게 공산주의자들이 일본을 압도할 경우를 걱정하며 그 결과는 일본에 비극일 것이라고 전했다. 하지만 이러한 견해를 들은 기시로

³⁴ Villard가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 6. 3.(국사편찬위원회, 2010: 202).

³⁵ MacArthur 주일미대사와 후지야마 일 외무상의 비망록, 1959. 6. 3.(국사편찬위원회, 2009: 110-114).

³⁶ USAMBASSADOR SEOUL KOREA to ACSI DA WASH DC, June 5, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/6-559, RG 59.

부터 특별한 답변이 없었다.³⁷ 이후 미국은 6월부터 일본이 제네바 협상에서 타협할 것을 예상했고 국적과 더 많은 논의를 하였고, 국적 또한 재일조선인 북한 송환 계획 참여 요구 수락 여부에 대해 미국의 의견을 참고하기를 원했다.³⁸ 미국이 구상한 국적의 역할과 방침은 다음과 같다. 미국은 국적의 역할이 인도주의적인 동기와 원칙을 보호하는 것뿐만 아니라 공명정대한 심사과정과 재일조선인의 자유 선택을 보장하기 위해서 최소한 국적에 의한 개별심사를 포함해야 한다고 보았다. 또한, 미국은 필요할 경우 강제복송을 막기 위해 국적이 다른 조치를 준비해야 한다고 제시했다. 그러므로 미 국무부는 국적의 자발적인 선택의 보증과 인도주의적 원칙보장의 실패 시 국적이 국제적인 심각한 비난을 받을 수 있다는 것을 국적에 강조하라고 주제네바 미국 공사관에 지시하였다.³⁹

이러한 미국의 방침에도 불구하고 1959년 6월 제네바 협상에서 북적은 일적이 제안한 복송계획에서 국적의 관찰자·조언자 역할을 받아들였다. 그 후 미국은 일적이 제네바 협상에서 북적과 타협할 수도 있다는 우려를 하였다. 따라서 미국은 국적에 대해 많이 관여하였고, 국적 또한 복송계획에 참여 수락 여부에 곤란한 태도를 보이며 미국의 조언을 요청했다. 이후 미국은 복송문제에 적극적인 정책을 보였다. 더욱이 이 시기 국적은 미국에 조언을 청했다.⁴⁰ 미국은 복송문제를 단지 한일회담을 방해하는 문제 혹은 재일조선인의 문제가 아닌 동북아 차원의 문제로 바라보기 시작하여 복송문제에 대한 미국의 정책 방향이 더욱 적극적인 양상으로 나타났다.

미국의 입장은 곧바로 대일정책에도 적용되어 미국은 일본이 모든 문제에 대해서 스스로 결정할 수 있는 독립적인 주권국이며, 정치적 선택에 대한 책임을 져야 한다고 강조하였다. 동시에 미국은 태평양 자유 진영의 안보, 안정, 번영에 영향을 끼치는 어떠한 결정에 대해서도 주목하고 있다고 표명하며 일본을 압박

³⁷ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 6. 6.(국사편찬위원회, 2010: 204).

³⁸ Villard 주 제네바 미국공사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 8.(국사편찬위원회, 2009: 120).

³⁹ Dillon 국무차관이 제네바에 보낸 전문, 1959. 6. 10.(국사편찬위원회, 2009: 121).

⁴⁰ MacArthur 주일미대사가 국무장관에게 보낸 전문, 1959. 6. 11.(국사편찬위원회, 2009: 122-124).

하였다.⁴¹ 6월 11일 맥아더 대사는 후지야마 외상에게 일본이 북송문제에서 공산주의자들의 계략에 빠질 수도 있는 최종 협상을 피하는 것이 얼마나 중요한지를 강조하였다. 미국은 아시아 국가들이 공산주의자들의 위협을 인식하고 있는 시기에 일본이 공산주의자와 합의하는 것은 비극이라고 여겼으므로 맥아더 대사는 후지야마 외상에게 일본 국내의 정치적·안보적 차원에서 재일조선인 문제가 있다는 것은 이해하나 북송이 그 문제의 해결책이 아니라고 강조하였다.⁴² 이렇듯 1959년 6월부터 재일조선인 북송문제와 관련하여 미일 간의 방침 차이가 서서히 나타났다. 미국은 북송문제 관련 정책을 적극적으로 실행해야겠다고 판단했다. 미국은 일본에 불편한 심기를 전했고, 국적에도 계속 압박하였다.

한편 북한의 요구를 일본이 허용했다는 제네바의 소식을 들은 빌라드 주제네바 미국 총영사는 국적이 미국이 북일 간 합의안을 “부적절”하다고 생각한다는 의견을 전했다. 그리고 국적이 귀국하려는 재일조선인에 대해 완전한 심사를 해야만 절차상 공정하다고 강조하였다.⁴³ 재일조선인 강제 북송방지와 공정한 심사원칙을 재확인하는 빌라드에게 갈로팽(Roger Gallopin) 국적 부위원장은 6월 12일 국적은 미국의 입장을 신중하게 여길 것이고 최종결정이 이루어지기 전에 다시 미국의 자문을 구할 것이라고 했다.⁴⁴

같은 날 빌라드는 갈로팽에게 강제북송이 진행되면 안 되며 재일조선인들의 자유 선택과 공정한 심사과정이 얼마나 중요한지 강조했고, 인도주의적인 목적과 자유 선택에 대한 것을 국적이 확실하게 보증하지 못한다면 국제적으로 심각한 비난에 직면할 것이라고 했다. 이에 갈로팽은 다음 답변을 했다. 첫째, 국적은 일적이 어떤 강제 없이 자유로운 선택을 하는 재일조선인들에게 진행 절차를 투명하게 하고 있다고 본다. 하지만 물리적인 강제와 정신적인 강제는 다른 것이다. 국적은 재일조선인이 남북한 양측에서 대규모 선전 대상이 되어 왔다는

⁴¹ MacArthur 주일미대사가 국무장관에게 보낸 전문, 1959. 6. 11.(국사편찬위원회, 2009: 126-127).

⁴² MacArthur 주일미대사가 국무장관에게 보낸 전문, 1959. 6. 11.(국사편찬위원회, 2009: 128).

⁴³ “Notes de dossier” by R. Gallopin, 12 June 1959, ICRC Archives, B AG 232 105-009(테사 모리스-스즈키, 2008: 312 재인용).

⁴⁴ Villard가 서울 등으로 보낸 전문, 1959. 6. 12.(국사편찬위원회, 2010: 219-220).

것을 알고 있다. 둘째, 북적과 일적의 마지막 협상 중 국적과 관련된 입장은 아직 모르지만, 국적은 일적으로부터 모든 심사과정에서의 조언자 역할을 부탁받을 것으로 예상된다. 셋째, 국적의 조언자 역할은 서방세계의 관점에서 만족할 수 있도록 일적과 분리된 이해관계를 확신한다는 것이다. 이렇게 갈로팽이 답변했지만, 그는 북송문제 상황을 매우 어렵게 느꼈다. 그 이유로는 북송계획참여에서의 인도주의의 실행을 요구하는 일적의 요구를 무시할 수 없고, 다른 한편으로는 평화에 심각한 문제를 일으킬 수 있는 이승만 정권으로부터의 강한 반대가 있었기 때문이었다. 그러므로 국적은 미국의 조언에 감사를 표했다.⁴⁵

국적은 한국과 일본 사이에서 어떤 방침을 세워야 할지 고민했다. 또한, 미국과 일본 정부의 의견 차이가 생기면서, 국적은 미국의 강한 압력을 계속 받았다. 6월 13일 빌라드는 다시 갈로팽에게 국적이 북송 심사에 책임을 져야 한다는 미국의 입장을 재차 전달했다. 이에 갈로팽은 “이 복잡하고 어려운 문제를 신중하게 진행”할 것이라고 미국을 안심시켰다.⁴⁶

6월 15일 미국은 일적 직원들의 공산주의자들과의 연관성에 대해 강한 거부감을 표명하였다. 맥아더 대사는 이러한 상황을 관망하는 일적에 대해 지적했다. 당시 일적의 성격과 정치적 성향에 대해서 다음 두 가지 의견이 제기되었다. 첫째, 일적이 재일조선인들에 반감이 있고, 일본에서의 정치적 분위기는 북송에 대한 공정한 판단과 실행 등을 기대할 수 없다는 것이었다. 둘째, 다른 하나의 의견으로 다른 나라의 국적과는 다르게 일적의 관리와 직원들은 일본 국내의 정치 상황에서 부자유하다는 것이었다. 특히 일적 직원들의 대부분이 극도의 좌파 조직이라는 것은 일적의 정치적 객관성과 관련하여 미국이 심각한 의구심을 갖도록 만들었다.⁴⁷

같은 날인 6월 15일 미 국무부는 주제네바 미 총영사관에 국적의 역할을 강조하는 훈령을 내렸다. 그 수행지시에서 일본노동조합총평의회(日本労働組合総評議会, 이하 총평)와의 일적 직원의 연계를 지적하였다. 미 국무부는 총평의 친공산

⁴⁵ Villard 주제네바 미국공사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 12.(국사편찬위원회, 2009: 140-141).

⁴⁶ Villard 주제네바 미총영사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 13.(국사편찬위원회, 2009: 146).

⁴⁷ MacArthur 주일미대사가 국무장관에 보낸 전문, 1959. 6. 15.(국사편찬위원회, 2009: 147-148).

주의적인 정책이 공산주의 노선과 거의 구별되지 않고 북송문제에 있어서 국적의 역할에 공개적으로 저항하고 있다고 보았다.⁴⁸ 6월 16일 더글러스 딜런(Douglas Dillon) 미 국무부 차관도 친공산주의적이고 북송문제에서 국적의 역할에 공식적인 반대를 하는 총평과 일적 직원들 관계에 대해 주시하였다.⁴⁹ 그러므로 이 시기는 미국이 북송문제를 일본의 북송계획이 인도주의적이고 자발적인 송환의 차원이라고 보는 것을 넘어서, 일적 직원들의 공산주의와의 연관성을 미국이 매우 중요하게 인식하게 된 시점이었다.

한편 한국의 이승만 정권은 1959년 6월 10일 제네바에서 북적과 일적의 협상이 타결에 가까워지고 있다는 소식을 접하자 반발의 움직임을 보여 6월 15일 대일통상단교를 발표했다(박진희, 2008: 301). 이승만 정권이 일본의 북송계획을 견제할 정책으로 4월 15일 재개된 한일회담을 5월 28일에 중단시키고, 이어서 6월 15일 대일통상을 중단한 것이었다(오오타 오사무, 2008: 181). 한국은 대일통상단교의 위험성과 손실에 대해 “다른 대안이 없다.”라는 입장이었는데⁵⁰ 이 조치는 오히려 한국에 더 큰 부담을 줄 수 있는 위험한 방법이기도 하였다(신재준, 2016: 390-391). 이승만 정권은 일본 총선이 끝난 후 북일 제네바 협상 결렬을 원했는데, 오히려 북송문제 합의에 근접한 상황이 되자 큰 충격을 받았다. 동시에 한국은 대일무역 전면금지를 하더라도 미국이 반대하지 않기를 원했다. 미국은 만약 국적이 북송에서의 적절한 통제력을 주장하지 않거나 참관자의 역할 축소를 거부하는 확고한 태도를 보이지 않는다면 이승만 정권이 위협하고 무절제한 감정적인 반응을 보일 것이라고 이미 예상했다.⁵¹ 더욱이 이승만 대통령은 1959년 6월 15일 대일통상단교 발표 후 6월 20일 북송저지를 위하여 모든 수단을 동원할 것이라며 무력행사의 가능성을 시사하였다(이원덕, 1996: 110).

그러나 한국은 6월 15일 대일무역 금지 발표했던 같은 날 공식적으로 미국의

⁴⁸ Dillon 국무차관이 제네바에 보낸 전문, 1959. 6. 15.(국사편찬위원회, 2009: 152).

⁴⁹ Dillon이 서울 등으로 보낸 전문, 1959. 6. 16.(국사편찬위원회, 2010: 231).

⁵⁰ Amembassy Seoul to The department of state, Washington, June 19, 1959, Department of State, Decimal File 895B.00/6-1959, RG 59.

⁵¹ USAMBASSADOR SEOUL KOREA to DA WASH DC, June 12, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/6-1259, RG 59.

중재(good offices)를 요청하였다. 즉, 국제여론은 한국의 입장을 지지하고 있지만, 오로지 미국의 도움만이 이 문제를 해결할 수 있다고 이승만 정권은 표명했다. 미국은 한국이 대일통상단교라는 유일한 대응책을 실행하였지만, 여전히 북송문제는 한국이 홀로 감당하기에는 어렵다는 것을 알고 있었다.⁵² 이승만 정권은 미국이 국적에 일본과 북적의 북송협정에 관여하지 말게 하고, 일본 정부에 국적의 승인 없이 제네바 협정을 조인하지 말도록 영향력을 행사하기를 원하였다. 동시에 한국은 미국에 매우 불만이었다. 미국이 6월 2일 일본 참의원 선거가 끝나면 제네바 협상이 결렬될 것이니 인내심을 가지고 기다려 달라고 한국에 요청하여 이를 믿고 자제했는데, 그 결과는 최악이었기 때문이다(김동조, 1986: 172-173).

1959년 6월 북송에 대한 미국의 정책은 적극적인 측면이 더욱 나타났다. 그러나 한국이 미국에 요청한 중재를 포함하는 정도의 정책은 아니었으므로 다울링은 한국 측에 그들의 중재(good offices) 요청을 워싱턴에 전하겠다고 약속하였다. 동시에 다울링은 비록 예전보다 현재 한국에 대한 국제적 여론이 좋아졌지만, 여전히 국제사회는 일본 입장을 일반적으로 지지하고 있다는 것을 강조하며, 한국 정부의 위협적인 대응에 대해서 한국 측에 다시 강한 권고를 하였다.⁵³

2. 미국의 적극적인 정책과 국적

1959년 6월 15일 한국의 대일통상단교 발표 이후 제네바 회담의 최종합의를 막기 위해서 미국은 더욱 적극적인 정책을 보였다. 6월 18일에 맥아더 주일 미국대사는 일적이 국적의 참여를 통한 공정한 심사과정을 보장하지 않겠다고 하는 북적과의 어떠한 협의도 타결하지 않기를 바란다고 일본 정부를 압박하였다.⁵⁴ 같은 날 딜런 미 국무부 차관은 재일조선인 북송의 심사과정에서 공정성이 보장되지 않는다면 제네바 협상의 합의사항은 국제적인 비판을 받을 것이라

⁵² USAMBASSADOR SEOUL KOREA to DA WASH DC, June 12, 1959, Department of State, Decimal File 795B.00(W)/6-1259, RG 59.

⁵³ Dowling 주한 미대사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 15.(국사편찬위원회, 2009: 155).

⁵⁴ Dillon 국무차관이 주일미국대사관에 보낸 전문, 1959. 6. 18.(국사편찬위원회, 2009: 171).

고 일본 정부에 강조하라고 다시 지시하였다.⁵⁵ 월터 로버트슨(Walter S. Robertson) 국무부 차관보도 국적이 북일 제네바 협상에서 감독역할을 철저히 수행해야 한다는 미국의 입장을 재차 강조하였다.⁵⁶ 이렇듯 미국은 국적이 북송에서 아주 제한된 역할을 받아들인다면 극도로 실망할 것이며 국적이 자유세계의 비난을 받을 것을 우려했다. 따라서 북송이 실행된다면 미국의 최선책은 국적에 의한 적합한 심사였다.⁵⁷ 즉, 미일 간의 견해 차이가 생겼고, 제네바 협상의 최종 타결을 우려하면서 미국은 더욱 국적에 조언과 압박을 동시에 하였다.

국적은 1959년 6월 20일 미국의 조언에 대해서 감사를 표시하면서 다음과 같은 고려를 미국에 부탁하였다. 첫째, 북송반대를 위한 한국의 무력적인 위협은 현시점에서 가장 방해되는 문제다. 둘째, 만약 국적이 더 좋은 삶을 위해서 벗어나려는 재일조선인들의 예상 계획을 포기하도록 압박한다면, 현재까지 쌓아 온 국적의 명성을 위협할 것이다. 셋째, 국적은 북한과 같은 공산주의 국가로 난민을 보내는 것을 도와주지 않아야 한다는 이승만 정권의 불합리한 논의는 소련이 모든 러시아 혁명에 반대한 사람들에 대해 사법권을 주장하는 것과 비슷한 것이다. 넷째, 소련은 북송문제에서 국적의 불참을 원하고 일적과 북적에 의해 진행되길 원한다고 확실하게 밝혔다. 그러므로 만약 국적이 이승만 정권에 의해 북송계획에서 비타협을 강행한다면 공산주의자들을 기쁘게 할 뿐만 아니라 동유럽에서의 장래 국적의 업무를 행할 때 큰 재앙이 될 것이라며 국적은 미 국무부가 이승만 정권의 여러 간섭을 중단하도록 도와주길 원하였다.⁵⁸

6월 23일 다울링 주한미대사는 이승만 정권에 국적과 논의 시 부정적인 반응만을 유발하는 무력 협박은 삼가라고 압박했고 북송 그 자체를 반대하기보다는 자유 선택의 보장을 강조해야 한다고 한국에 촉구하였다.⁵⁹ 또한, 다울링 대사는 미국이 제네바 협상을 결렬시키도록 일본 정부에 영향력을 행사하고 있으며, 국적 개입이 없이 일본 정부가 북한과 직접 교섭하지 않을 것이므로 국적도 제

⁵⁵ Dillon이 서울 등에 보낸 전문, 1959. 6. 18.(국사편찬위원회, 2010: 240).

⁵⁶ Dillon이 서울 등에 보낸 전문, 1959. 6. 18.(국사편찬위원회, 2010: 242).

⁵⁷ Klemstine이 주한대사관 등으로 보낸 비망록, 1959. 6. 18.(국사편찬위원회, 2010: 244-245).

⁵⁸ Villard 주 제네바 미국 공사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 20.(국사편찬위원회, 2009: 174).

⁵⁹ Dowling 주한미대사가 국무부에 보낸 전문, 1959. 6. 23.(국사편찬위원회, 2010: 249).

네바 협정을 승인하지 않을 것이라고 한국 측에 전하였다(김동조, 1986: 174). 같은 날 맥아더 주일 미국대사도 북송문제의 해결책은 북적과 일적의 제네바 협상 결정이므로, 국적이 한국을 협상의 3자로 인정하거나, 국적이 북송심사과정과 송환에서 총감독을 맡게 된다면 제네바 협상이 결렬될 것이라고 표명하였다.⁶⁰

그러나 북적과 일적의 제네바 협상 결렬을 위한 미국의 적극적인 노력에도 불구하고, 결국 6월 24일 제17차 제네바 회담에서 북적과 일적은 합의하였다. 일적이 북송을 희망하는 사람들의 자유의사 확인을 위한 기구설치 제안을 철회하여 북일 간의 큰 장애물은 사라졌다. 6월 24일의 제18차 제네바 회담에서 북일 간 북송원칙의 완전한 합의가 이루어져 가조인되었다(이원택, 1996: 110). 이 제18차 회담에서 북일 양측은 국적의 위상과 역할을 강제력을 갖지 않는 조언으로 한정한다는 협정 초안에 합의했는데, 대부분 북한의 의도가 많이 반영되었다(박정진, 2010: 216).

정리하면, 재일조선인 북송 실행을 위한 북일 제네바 협상은 1959년 4월에 시작하여 북한이 국적의 관찰자 및 조언 역할을 수락한 후 협상 타결에 점점 속도가 붙었다. 미국은 일본에 조언하며 압박도 했지만, 일본은 미국의 조언을 듣는 것 같으면서도, 확실한 뜻은 표명하지 않았다. 따라서 미국은 일본에 의구심을 가지게 되었고, 특히 일적 직원들이 공산주의자들과 연계가 있다는 정보로 인해 미국은 일본에 더욱 거리감을 느꼈다. 또한, 국적도 북일 제네바 협상의 진전에 큰 부담을 느꼈다. 그 이유로 국적은 정치적인 문제에 관여를 원하지 않았지만, 인도주의를 요구하는 일적의 요구를 무시할 수도 없었기 때문이었다. 북송을 막기 위한 위협적인 한국의 대응도 국적이 감당하기에는 곤란하였으므로, 국적은 미국의 도움을 요청하였다.

1959년 6월은 특히 북송문제에서 매우 복잡한 시기였고, 미국의 북송문제 정책은 적극성을 보였다. 미국은 일본이 공산주의자들의 계략에 넘어가 친공산주의적 성향으로 될 가능성을 우려했다. 더욱이 일적 직원들이 공산주의자들과의 연계가 있다는 정보를 입수하자 일본에 의구심을 가져서, 그 후 국적을 중심으로 한 북송정책으로 전환하였다. 그러므로 미국은 북송문제에서 자유 선택과 인

⁶⁰ MacArthur 주일대사가 서울 등에 보낸 전문, 1959. 6. 23.(국사편찬위원회, 2010: 253).

도주의적 동기를 보증할 수 있도록 국적에 강조하며, 만약 국적이 그렇게 하지 않으면 국적은 전 세계적인 비난을 받을 것이라고 강하게 압박했다. 동시에 미국이 구상한 북송문제의 해결책은 북적과 일적의 제네바 협상 결렬이었다. 국적이 한국을 협상의 3자로 인정하거나, 국적이 북송심사과정과 송환에서 총감독을 맡게 된다면 제네바 협상이 결렬될 것이라고 미국은 예상했기 때문이다. 그러나 미국의 예상과는 달리 1959년 6월 24일 북적과 일적의 제네바 회담에서 합의가 이루어져 북송에 관한 협정 가조인이 이루어졌다.

IV. 결론

본 논문은 재일조선인 북송문제의 협정이 실질적으로 북일 적십자 사이에 이루어졌던 1959년 4월부터 6월까지 시기를 중심으로 미국의 정책을 구체적으로 고찰하였다. 그 결과 1959년 북송 실행을 위한 북적과 일적의 제네바 협상이 본격적으로 진행되었을 당시 미국의 정책은 다음 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 미국은 당시 일본을 신뢰하였지만, 일적과 공산주의의 연관성을 주시하였다. 1959년 4월 개최된 북송 실행을 위한 북일 제네바 회담은 북한이 국적의 관찰자 및 조인 역할을 수락한 후 점점 타결에 가까워졌다. 미국은 일본 측에 조인하며 간접적인 압박을 했지만, 일본은 미국의 조인에 대해 확실한 답변을 하지 않았다. 그 후 6월 북적과 일적의 제네바 협상이 본격적으로 진전되면서 미국은 일본에 의구심을 가지게 되었다. 특히 6월 중순 미국은 총평과 일적 직원의 연계가 있을 뿐만 아니라, 총평의 친공산주의적 정책이 공산주의 노선과 구별되지 않고 북송문제에서 국적의 역할에 공개적으로 저항하고 있다는 사실을 알게 되었다. 미국은 북송문제를 인도주의적이고 자발적인 송환으로 여겼음에도 불구하고, 일적 직원들의 공산주의와의 연관성을 매우 중요하게 인식하여 북송문제 정책에 적용하였다.

둘째, 1959년 6월 미국의 북송문제 관련 정책은 주로 국적을 압박하는 형태로 나타났다. 6월 중순부터 미국은 일적과 공산주의의 연결에 대해 의구심을 가지고 일본에 거리감을 느꼈다. 국적도 6월 북일 제네바 회담의 진전으로 인하여

큰 부담감을 가졌다. 국적은 정치적인 문제에 관여를 원하지 않았지만, 일적의 인도주의 요청을 무시할 수 없었다. 더욱이 북송에 대항하는 이승만 정권의 위협적인 대응도 국적에 큰 문제였으므로 국적은 미국의 도움을 요청하였다. 미국은 북송문제에서 자유 선택과 인도주의적 동기를 보증할 수 있도록 국적에 조언하며, 만약 국적이 그렇게 하지 않으면 국적은 전 세계적인 비난을 받을 것이라고 강한 압박정책도 실행하였다. 다만, 당시 북송에 대한 미국의 정책은 적극적인 측면이 있었으나, 미국의 이러한 정책은 중재(good offices)까지는 포함하지 않았다. 1959년 6월 미국이 구상한 북송문제의 해결책은 북적과 일적의 제네바 협상 결렬이었으므로, 국정을 통해 한국을 협상의 3자로 인정하거나, 국적이 북송심사과정과 송환에서 총감독을 맡게 된다면 제네바 협상이 결렬될 것이라고 예상하였다.

6월 10일 북일 간 북송에 대한 의견이 일치하면서 미국의 예상과는 다르게 결국 6월 24일 북일 적십자의 제네바 회담 합의가 이루어져 북송협정은 가조인되었다(다카사키 소우지, 1998: 109). 냉전기 재일조선인 북송문제는 한일관계, 한미일 관계, 북일관계를 조망할 수 있는 중요한 문제였으며, 남북의 체제경쟁에도 영향을 미치는 사안이었다. 특히 한일회담 과정에서 대립하는 한일 양국을 조율하던 미국의 역할은 중요하였다.

본 논문은 ‘미국이 북일 적십자사의 제네바 협상이 진행되었던 1959년 4~6월에 과연 일본에 호의적인 태도를 견지하며 북송에 중립적인 정책만을 실행했는가?’라는 질문에 대해 다음처럼 답하고자 한다. 즉, 북송문제에 있어서 미국이 일본에 호의적인 정책을 실행하여 재일조선인 북송이 실행되었다고 보기는 어렵다. 특히 본 연구는 1959년 4월부터 6월까지 북송문제와 관련된 미국의 정책이 단순하게 묵인하였거나 혹은 일본에 우호적이었던 것만은 아니었으며, 오히려 북송문제를 해결하기 위하여 미국은 여러 면에서 적극적인 정책을 실행하였다는 점을 제시한다.

참고문헌

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. 『회상 30년 한일회담』. 중앙일보사.
- Record Group 59, Records of the U.S. Department of State
-Internal Affairs of Korea 1955-1959, Decimal Files 795 and 895.
- 연합뉴스. 22/03/23. “북송 재일동포 ‘낙원 선전 속았다’ 北상대 손배소 日법원서 기각.”
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20220323147700073?input=1195m>(검색일: 2022. 6. 14.).
- BBC News 코리아. 22/05/31. “영국, 네덜란드 등 4개국 주한대사, ‘북한 강제 실종범죄 규탄’ 한목소리.”
<https://www.bbc.com/korean/news-61604388?xtor=AL-73-%5Bpartner%5D-%5Bnaver%5D-%5Bheadline%5D-%5Bkorean%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D>(검색일: 2022. 6. 14.).
- VOA 뉴스. 22/05/31. “4개국 주한 대사·33개 인권단체, 북한 강제실종 범죄 규탄.”
<https://www.voakorea.com/a/6596601.html>(검색일: 2022. 6. 14.).

2차 자료

- 강여린. 2022. “1959년 초기 재일조선인 북한송환과 미국.” 『아시아리뷰』 12(1), 343-366.
- 김석향. 2021. 『조센징, 궤포, 탈북민: 탈북 북송재일동포의 세 토막 인생살이』. 선인.
- 다카사키 소우지 저. 김영진 역. 1998. 『검증 한일회담』. 청수서원.
- 모리스-스즈키, 테사 저. 한철호 역. 2008. 『북한행 엑서더스: 그들은 왜 ‘북송선’을 타야만 했는가?』. 책과함께.
- 미즈노 나오키·문경수 저. 한승동 역. 2016. 『재일조선인: 역사, 그 너머의 역사』. 삼천리.
- 박정진. 2010. “북송문제와 한일회담.” 이창훈·이원덕 외 편. 『한국 근·현대 정치와 일본 II: 해방 후』, 189-230. 선인.
- _____. 2011. “북한의 대일접근과 재일조선인 ‘북송(귀국)문제’.” 『북한연구학회보』

15(1), 219-246.

- 박진희. 2008. 『한일회담: 제1공화국의 대일정책과 한일회담 전개과정』. 선인.
- 신욱희. 2004. “이승만의 역할인식과 1950년대 후반의 한미관계.” 『한국정치외교사논총』 26(1), 37-62.
- 신재준. 2016. “1959년 이승만 정부의 대일통상중단조치와 미국.” 『역사비평』 115, 371-398.
- 오오타 오사무 저. 송병권 외 역. 2008. 『한일교섭: 청구권 문제 연구』. 선인.
- 이원덕. 1996. 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』. 서울대학교 출판부.
- 이현진. 2010. “1950년대 후반 북송문제에 대한 한·미·일의 인식과 대응.” 『일본연구』 44, 71-93.
- 菊池嘉晃. 2020. 『北朝鮮帰国事業の研究: 冷戦下の「移民的帰還」と日朝・日韓関係』. 明石書店.
- 朴正鎭. 2012. 『日朝冷戦構造の誕生 1945-1965: 封印された外交史』. 平凡社.
- 松浦正伸. 2022. 『北朝鮮帰国事業の政治学: 在日朝鮮人大量帰国の要因を探る』. 明石書店.

Abstract

The Repatriation of Koreans in Japan to North Korea and U.S. Policy: Focusing on the North Korea-Japan Red Cross Geneva Talks in 1959

Yeo Rin Kang Dongguk University

During the Cold War, the repatriation of Koreans in Japan to North Korea was an important issue that could explain South Korea-Japan relations, South Korea-U.S.-Japan relations, and South-North Korea competition. The role of the U.S., which intervened and coordinated the two opposing countries in various ways during the South Korea-Japan Talks at the time, was significant. This paper analyzes the primary data to answer the question: “Did the U.S. maintain a favorable attitude toward Japan and implement only neutral policies toward the repatriation issue in April-June 1959 when the Geneva talks of the North Korea-Japan Red Cross were held?” This study suggests that the U.S. policy at the time related to the repatriation issue was not simply acquiesced or friendly to Japan but rather was active in the repatriation issue of Koreans in Japan.

Keywords | Cold War, U.S. policy toward Northeast Asia, repatriation of Koreans in Japan to North Korea, South Korea-Japan Talks