

KINU

제3차 KINU 통일포럼(2014.6.11)

북일 스톡홀름 합의와 동북아정세

Korea Institute for
National Unification

KINU

제3차 KINU 통일포럼(2014.6.11)

북일 스톡홀름 합의와 동북아정세

Korea Institute for
National Unification

북일 스탁홀름 합의와 동북아정세

인 쇄 2014년 9월
발 행 2014년 9월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 국제전략연구센터
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2527 (팩시밀리) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획디자인 두일디자인 (02-2285-0936)
인 쇄 처 두일디자인 (02-2285-0936)

© 통일연구원, 2014

북일 스톡홀름 합의와 동북아정세

○ 본 보고서에 수록된 내용은 집필진의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목 차

북일 스톡홀름 합의와 동북아정세

◆ 제3차 KINU 통일포럼

발간사	vii
요약	ix
I. 북일 합의의 주요 내용 및 평가	1
1. 주요 내용	1
2. 평가	2
II. 북일 합의의 배경과 전망	6
1. 북일 합의의 배경	6
2. 북일 합의와 북일관계 전망	10
III. 북일 합의의 국제적 함의	14
1. 주변국의 입장과 대응	14
2. 동북아 정세에 미칠 영향	17
IV. 우리의 대응 방향	23
<부록1> 북일 합의문(전문)	26
<부록2> 납치자 관련 북일관계 일지	28

발 간 사

본 보고서는 2014년 6월 11일 개최된 제3차 KINU 통일포럼의 내용을 바탕으로 수정·보완한 것입니다. KINU 통일포럼은 통일연구원이 정책 대응력을 높이기 위한 노력의 일환으로 새롭게 기획한 브랜드입니다. 동 포럼은 통일연구원의 연구진뿐만 아니라 학계, 언론계, 정부의 관련 분야 전문가들이 함께 지혜와 경험을 나누는 자리입니다.

북일 스톡홀름 합의(2014.5.26~28)에 따른 북일접근은 북핵문제 해결을 위한 한미일 협력관계는 물론, 한미중, 북중러 관계 등 기존 동북아 구도에 적지 않은 변화를 야기할 가능성이 있습니다. 따라서 본 보고서의 목적은 북일합의가 동북아 정세에 미칠 영향을 분석한 후 우리의 대응 방향을 제시하려는 것입니다.

제3차 KINU 통일포럼에서 발표와 토론을 해주신 각계 전문가들과 본 보고서가 출간되기까지 수정·편집을 맡아주신 여러분께 이 자리를 빌어 감사의 말씀을 드립니다.

2014년 9월
통일연구원장
최진욱

요 약

북한과 일본은 2014년 5월 26일부터 28일까지 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 국장급 회담에서 납치자 조사 및 대북제재 해제(유엔안보리결의와 관련한 조치 불포함)에 전격적으로 합의했다. 아울러 합의문은 양국이 과거청산과 현안문제를 해결하고 국교정상화 실현을 위해 협의했음을 밝히고 있다.

북한은 대내외적 위기 상황 속에서 대일관계 개선을 통해 외교적 돌파구를 찾고 동북아 질서 개편 과정에서 주도권을 잃지 않으려는 의도 하에 북일 합의를 적극적으로 추진한 것으로 보이며, 일본은 일차적으로 아베 총리의 장기집권을 위한 포석으로서 북일 합의가 필요했을 것으로 평가된다. 현 단계에서 판단할 때, 북한과 일본이 합의한 특별조사 위원회 설치 및 가동, 납북자 재조사 실시, 일본 측 관계자의 방북까지는 일사천리로 진행될 가능성이 높다. 그러나 이것이 북일관계의 정상화와 수교로까지 이어질지는 미지수이며, 또 북일 합의가 동북아 지역 정세에 미칠 파장도 아직은 제한적이다.

그럼에도 불구하고, 당분간 북일교섭은 지속적으로 진행될 가능성이 크며, 이에 따라 우리에게도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우려되는 측면은 한미일 대북공조 및 대북정책에서 우리가 주도력을 잃거나 중일 간 양자택일의 문제에 직면할 수 있다는 점이다. 반면, 북핵 실험 방지 및 북한의 변화 촉진, 대화국면 조성 가능성 등 기회의 측면도 배제할 수 없다. 이와 같은 도전과 기회의 측면을 모두 고려하면서 우리에게 유리한 방향으로 상황이 전개될 수 있도록 전략적 접근이 요구된다.

I. 북일 합의의 주요 내용 및 평가

1. 주요 내용

북한과 일본은 2014년 5월 26일부터 28일까지 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 국장급 회담에서 납치자 조사 및 대북제재 해제에 전격적으로 합의했다고 동시에 발표(2014.5.29)했다. 북측에서는 송일호 외무성 대사가 일본 측에서는 이하라 준이치 외무성 아시아대양주 국장이 협상 대표로 참석했다. 그동안 북한과 일본은 중국 심양에서의 비공식 접촉(3.3, 3.19), 몽골에서 요코다 메구미의 부모와 손녀 간 상봉(3.10-14), 1년 4개월 만에 북경에서의 공식협상(3.30-31)을 재개하여 예상보다 빨리 2개월 만에 합의를 거두는 성과를 거두었다.

양국의 합의문에 나타난 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 합의문에는 양국이 과거청산과 현안문제를 해결하고 국교정상화 실현을 위해 협의했음을 밝히고 있다. 일본은 모든 일본인에 대한 조사를 요청하였고 이에 대해 북한은 해결할 의사를, 일본은 독자적 대북제재 조치(유엔 안보리결의와 관련한 조치 불포함)를 해제할 의사를 표명하였다. 그리고 북일 양국이 실행하고 협의할 조치들을 명기하고 있다.

<일본이 취해야 할 조치>

- ① 일본은 과거청산, 현안문제 해결, 국교정상화 실현할 의사를 밝히고 북일 간 신뢰조성과 관계개선을 지향한다.
- ② 특별조사위원회의 조사 시점에서 인적왕래규제조치, 송금보고 및 휴대수출신청금액과 관련하여 북한에 대한 특별한 규제조치, 인도주의 목적의 북한국적선박의 일본 입항 금지 조치를 해제한다.
- ③ 북한 내 일본인의 유골, 묘지처리, 성묘방문과 관련해 협의하고 필요한 조치를 취한다.
- ④ 북한이 제기한 행불자들에 대한 조사, 협의하고 적절한 조치를 취한다.
- ⑤ 재일조선인의 지위 문제를 북한과 협의한다.
- ⑥ 조사과정에 제기되는 문제에 대해 일본측 관련자의 면담, 관련자료의 공유 등 적절한 조치를 취한다.
- ⑦ 적절한 시기에 북한에 대한 인도주의 지원을 실시할 것을 검토한다.

<북한이 취해야 할 조치>

- ① 1945년을 전후해 북한 내에서 사망한 일본인의 유골 및 묘지와 잔류일본인, 일본인 배우자, 납치피해자 및 행불자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 전면 실시한다.
- ② 모든 분야에서 동시병행적으로 조사를 진행한다.
- ③ 모든 기관을 대상으로 조사 권한을 부여받은 특별조사위원회를 설치한다.
- ④ 모든 일본인 관련 조사를 수시로 일본 측에 통보한다.
- ⑤ 납치피해자 및 행불자에 대한 조사 상황을 수시로 일본에 통보하고 그 과정에서 생존자가 발견될 경우 귀국시키는 방향에서 협의한다.
- ⑥ 조사 확인을 위한 일본측 관계자의 북한체류, 면담, 방문과 자료 공유 등의 적절한 조치를 취한다.
- ⑦ 신속한 조사 진행과 기타 문제들에 대해 계속 협의하고 적절한 조치를 취한다.

2. 평가

이상에서 본 바와 같이 북일 합의의 핵심 내용은 다음 3가지로 압축할 수 있다. 첫째, 1945년을 전후하여 북한 영내에서 사망한 일본인의 유골과 묘지, 잔류 일본인과 그 배우자, 납치 피해자 및 행불자를 포함

한 모든 일본인에 대한 조사를 시행해야 한다. 또한 이러한 일본의 요구에 대해 북한은 포괄적이고 전면적인 재조사를 실시하여 최종적으로 일본에 통보하고 유골 처리 및 생존자 귀국 조치를 취한다. 둘째, 북한이 특별조사위원회를 설치하고 활동을 개시하는 시점에서 일본의 독자적 대북 제재조치, 즉 왕래규제, 송금·휴대금액의 제한, 인도적 목적의 북한국적선박 입항 금지 등을 해제한다. 셋째, 위의 합의 사항이 진전될 경우 일본은 북한에 대한 인도적 지원 제공을 검토하며 과거청산 및 국교정상화 실현을 위한 협의를 진행한다.

금번 북일 합의 내용의 주요 특징은 납치피해자 등 일본인에 관한 문제와 재일 조선인의 지위에 관한 문제로 대상을 한정하고 있다는 점을 들 수 있다. 1991년부터 1992년까지 북일 수교교섭 당시의 의제는 크게 4가지로 기본관계(관할권, 과거조약의 효력 등), 경제관계(보상, 청구권 등), 국제문제(핵문제), 기타문제(일본인처 고향방문, 조총련교포문제 등)였고, 이후 일본 정부는 북한과 납치자 문제와 핵·미사일 문제의 포괄적 해결을 주장해왔다. 그러나 이번에는 북한 핵과 미사일 문제를 분리하여 납치자 문제를 중심으로 합의를 이끌었다. 물론 5월 26일부터 28일까지의 협의 내용에는 북핵·미사일 문제와 조총련 본부 건물 매각문제가 포함되었지만, 합의문서에는 포함되지 않았다. 향후 북일 합의의 진전과정에 주목되는 부분이기도 하다.

금번 북일 합의의 두 번째 특징은 조사대상의 포괄성을 들 수 있다. 즉, 합의 대상은 한정적이지만, 조사 대상은 모든 일본인에 관하여 포괄적, 전면적으로 조사를 실시하는데 합의했다. 이는 납치자 문제 하나만으로 양국이 움직일만한 동인이 크지 않다는 것을 의미하는 동시에 조사의 대상범위를 넓힘으로써 성과 도출에 대한 운신의 폭을 확보한 것으로 평가된다.

세 번째 특징으로 단계적 접근을 들 수 있다. 북한과 일본은 행동 대 행동의 원칙으로 특별조사위원회의 조사 개시 시점에 일본이 독자 제재를 해제하고, 조사 진척 상황에 대한 수시 통보 및 이에 대한 검증과 생존자 귀국 등을 협의하기로 합의했다. 또한 일본인에 관한 조사 문제가 원만하게 진전을 이룬다면 일본은 적절한 시기에 인도적 지원을 검토해야 하며, 양측이 만족을 한다면 여타문제로 이행이 가능할 수 있다. 그러나 이는 양국이 가시적이고 만족할만한 성과를 거두기가 쉽지 않음을 의미하며, 양국이 원론적 수준에서 합의한 과거청산, 현안 해결, 국교정상화로 가는 데는 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다. 특히 조사 결과의 확인을 위한 일본인 관계자의 북한체류에 대한 합의는 이전에는 없었던 사안으로 향후 상당히 중요한 역할을 할 것으로 평가된다.

마지막으로 금번 합의 내용의 대부분은 이전의 북일 합의에서도 등장했던 것으로서 ‘일본인에 관한 모든 문제’로의 조사범위 확대는 2012년 8월 과장급 예비협약에서, ‘잔류 일본인’, ‘일본인 배우자’, ‘요도호 문제’로의 조사범위 확대는 2012년 11월 국장급 협약에서 추가된 것이다. 그리고 이러한 내용은 2014년 3월 국장급 협약에서도 유지되었다. 이는 금번 합의가 표면적으로는 갑자기 이루어진 것 같지만, 사실 일본이 오랜 시간 동안 준비하고 발전시켜 왔음을 알 수 있다.

주요 북·일 협의 비교(2002~2014)

항 목	평양선언 (2002.9)	북 일 실무자협의 (2008.6)	북 일 실무자협의 (2008.8)	금번 협의 (2014.5)
납북자	<ul style="list-style-type: none"> · '유감스러운 문제가 발생하지 않도록 적절한 조치 	<ul style="list-style-type: none"> · 재조사 실시(납치문제는 이미 해결됐다는 기존입장 변경) 	<ul style="list-style-type: none"> · 구체적 재조사 방안에 대한 협의(행불자를 포함한 모든 납치 피해자 대상, 생존자 발견 후 귀국 조치, 권한이 주어진 조사 위원회가 조사, 수시 통보 및 협의, 일본 측 관계자와의 면담, 자료 공유 등 	<ul style="list-style-type: none"> · (특별권한을 부여받은) 특별조사위원회 설치 · 일본인 유골 및 묘지, 진류 일본인, 일본인 배우자, 행불자 등 모든 일본인에 대한 포괄적이고 전면적인 재조사 · 조사 상황 수시통보 및 일본 측 관계자의 북한 체류
대북제재 및 대북지원	<ul style="list-style-type: none"> · 국교정상화 후 적절한 시기에 무상자금 협력, 저이자 장기 차관, 민간 경제 지원, 국제기구를 통한 인도주의적 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 납북자 문제에 관한 북한 측의 이행여부에 따라 '인적 왕래 규제', '항공 전세기 규제' 해제 및 인도적 목적의 북한 선박 입항 허용 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · '인적 왕래 규제', '항공 전세기 규제' 해제 용의 표명 및 향후 구체적 시기 협의 	<ul style="list-style-type: none"> · 납북자 관련 재조사 실시 시점에서 인적 왕래 규제, 송금 및 인도적 목적의 북한 선박 입항 금지 조치 해제 등 · 인도주의적 관점에서 적절한 시기에 지원 실시 검토
재일 조선인	<ul style="list-style-type: none"> · 재일 조선인의 지위와 관련 향후 국교정상화 회담에서 협의 	<ul style="list-style-type: none"> · 과거 청산, 재일 조선인의 지위 	<ul style="list-style-type: none"> · 조총련 탄압 문제 	<ul style="list-style-type: none"> · 재일 조선인의 지위와 관련 북·일 평양선언에 따라 협의
국교 정상화	<ul style="list-style-type: none"> · 과거청산 및 현안문제 해결을 통한 국교정상화 실현 	<ul style="list-style-type: none"> · 과거 청산 차원 	<ul style="list-style-type: none"> · 북 일 평양선언에 따른 과거 청산 차원 	<ul style="list-style-type: none"> · 북 일 평양선언에 따른 국교정상화 실현 의사 재차 표명
핵 · 미사일	<ul style="list-style-type: none"> · 포괄적 해결을 위해 모든 국제적 합의 준수 · 유관국들 간 대화추진을 통한 문제해결 	<ul style="list-style-type: none"> · 현안사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 현안사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 합의문 미포함
기타		<ul style="list-style-type: none"> · 오토호 관련자 인도 	<ul style="list-style-type: none"> · 향후 오토호 관련자 문제 해결을 위한 협의 실시 	

II. 북일 합의의 배경과 전망

1. 북일 합의의 배경

가. 북한의 의도

북한이 북일 합의를 적극적으로 추진한 배경과 의도는 대내외적 위기해소를 위한 외교적 타개로 집약된다. 대내적인 측면에서 보면, 북한은 최근 김정은 정권의 정당성이 취약해질 정도로 상당한 위기감이 증폭되고 있다. 김정은은 집권 2년 반 동안 인민들의 의식주 문제 해결과 확고한 주권 수호를 약속했고, 이에 따라 인민들은 북한이 개혁개방 정책을 실시하고 대외적으로도 확고한 주도권을 쥐게 될 것이라는 기대와 희망이 있었다.

그러나 최근 탈북한 새터민들의 증언과 국경지대의 군부대 지역 인민들과의 유선 인터뷰에 따르면, 3대 세습에 ‘속았다’는 표현을 할 정도로 희망과 포부가 완전히 허물어진 상태로 평가된다. 인구의 약 20%를 차지하는 상위 엘리트 계층, 소위 ‘백두혈통’들은 김정은 정권과 운명을 같이 할 수밖에 없지만, 30%의 중간층과 50%의 일반 주민들의 불만이 축적되면서 이를 만회하기 위해 핵무기 개발 및 경제건설의 병진 노선에 박차를 가하고 있다.

즉, 경제발전을 통한 민생개선이 절대적으로 필요한 상황이다. 하지만 이는 북한 내부의 자원 동원만으로는 한계가 있으며 외부의 지원 없이는 불가능하다. 게다가 중국의 대북제재 강화로 중국의 지원이나 경험도 기대만큼 이루어지지 않고 있다. 따라서 북한은 중국에만 의존하지 않고 한국, 일본, 러시아 등 무역과 경험의 다변화를 위한 외교적 타개 차원에서 북일관계 개선을 추구한 것으로 보인다.

대외적인 측면에서도 북한은 심각한 외교적 고립감에 처해있다. 김정은은 이라크의 사담 후세인(Saddam Hussein)과 리비아의 무아마르 카다피(Muammar Gaddafi)가 핵을 포기했기 때문에 정권이 붕괴되었고, 우크라이나 역시 핵을 포기한 대가로 크림반도가 러시아에 합병되었다고 판단하고 있기 때문에 체제유지를 위해 핵보유를 고수하는 소위 '고슴도치 전략'을 구사하고 있다. 이에 따라 2013년 2월의 3차 핵실험에 이은 제4차 핵실험을 준비하고 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 이로 인한 국제사회의 대북제재와 북한의 외교적 고립감은 더욱 심화되고 있는 상황이다. 오바마 행정부는 북핵문제에 대한 전략적 인내를 고수하며 북한의 신뢰성 있는 조치의 선행을 요구하고 있고 남북관계도 교착 내지 악화되고 있다. 게다가 시진핑 정부와 김정은 정부간 전략적 소통이 부재한 가운데, 북한 비핵화와 6자회담의 재개를 위한 중국의 대북 압박이 증가함에 따라 북중관계도 다소 소원해진 상황이다.

이러한 대내외적 위기 상황에서 북한은 대일관계 개선을 통해 외교적 돌파구를 찾고자 한 것으로 보인다. 김정일 시기까지의 북한은 대미관계를 우선하면서 일본에 접근했으나 김정은은 북미관계가 풀릴 가능성이 없자 대일관계를 우선적으로 개선하는 방향으로 선회한 것 같다. 북한의 입장에서, 대일관계 정상화와 그에 따르는 막대한 식민지 보상금을 획득하는 것은 상당한 유인이 될 수 있기 때문이다. 그동안 북한은 일본이 깊은 관심을 보이고 있는 납치자 문제를 가지고 일본과의 신뢰회복과 상호의존을 높이고 일본의 인도주의 목적의 대북지원을 유도해왔다. 또한 해체위기에 직면한 조총련을 유지함으로써 조총련 명의를 자산들을 환수하고 김정은의 비자금을 충당하는데 활용하려는 의도도 있는 것으로 보인다.

특히, 그동안 북한이 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국들의 역학관계를 이용해 자국의 이익을 최대한 확보해왔다는 점에서 금번 북한의 일본 접근 역시 중일 갈등 증폭과 한일관계 악화, 한중협력 증대와 한미일 안보협력 모색 등이 복합적으로 작용하고 있는 동북아 구도에서 주도권을 잃지 않기 위한 시도도 내재된 것으로 평가된다.

나. 일본의 의도

일본이 북일 합의에 전격 합의한 배경 및 의도는 대내적인 측면과 대외적인 측면에서 모두 찾을 수 있다. 일본의 북일 합의는 아베 총리의 장기집권을 위한 포석과 이를 위한 능동적·주도적 외교의 추구가 결합된 결과이나, 대내적 성과에 더 방점이 두어진 것으로 평가된다.

이번 북일 합의는 아베 총리의 정치적 행보와 연관되어 있다. 아베 신조(安倍晋三)는 납치 문제에 대한 강경대응을 주장하면서 국민적인 인기와 주목을 받았고, 그 결과 총리까지 될 수 있었다. 이번 북일 합의도 북한이 납치문제의 재조사를 인정하였다는 점에서 아베 총리에 호재로 작용하고 있다. 더욱이 내년 가을에 열리는 자민당 총재 선거에서 유리한 고지를 점하고 내후년 7월에 열리는 참의원, 중의원 선거에서 승리를 통해 장기집권을 구상 중에 있다.

따라서 이번 북일 합의는 일본 경기의 부진과 아베노믹스에 대한 실망을 납치문제 해결로 만회하려는 아베의 정치적인 포석이 깔려 있다. 그런 점에서 아베 총리는 북일 정상회담의 성사를 포함해 납치문제 해결을 위한 북일 타협에 더욱 적극적일 수 있다. 이는 그동안 어느 정부도 해결할 수 없었던 납치자 문제를 해결하는 ‘역사적 위업’을 달성함으로써 국내 정국을 주도하는데 유리할 수 있다.

따라서 아베는 집단적 자위권, 고노 담화 재검증 등과 같은 큰 아젠다 (agenda)들을 점진적으로 추진해왔으며 이를 둘러싼 국내의 신중한 여론, 야당의 입장 등을 고려하여 북일 합의를 통해 권력의 지기기반을 강화하려는 의도를 갖고 있는 것으로 평가된다. 이를 위해 아베 정권은 이전의 민주당 정권과 달리 대북라인의 단일화를 통해 대북정책에 대한 장악력을 높이고 납치문제를 정권의 최우선순위 아젠다로 설정함으로써 외무성의 견제 및 사보타지(sabotage)의 가능성을 낮추는 한편, 북한과의 관계를 주도할 수 있었다.

그런 점에서 금번 북일 합의는 아베 정권의 능동적, 주도적 외교의 추구라는 성격을 갖고 있다. 물론 일본의 대북접근은 한일관계, 중일관계가 교착된 상태의 동북아 지역에서 일본 나름의 고립된 상황을 타개하려는 시도가 있음을 부인할 수 없을 것이다. 그러나 일본은 수세적 상황을 타개하려는 북한의 시도보다 더 철저하고 주도면밀한 준비를 해왔음을 주목할 필요가 있다.

즉, 야스쿠니 신사 참배, 중국과 한국과의 외교적 마찰 등과 같은 몇 가지 중대한 실책이 관찰되기는 하지만 아베 정부는 첫 번째 집권 시기보다 굉장히 성숙한 국정운영 능력을 보여주고 있으며 스스로 상황을 만들고 새로운 포석을 두는 시도를 끊임없이 한다는 것이 특징이라 할 수 있다. 다시 말해 일본의 북일 합의는 리액티브(reactive)가 아니라 액티브(active)한 외교를 기반으로 자국의 외교적 발언권과 영향력을 강화하려는 데 초점을 두고 있다.

비록 핵·미사일 문제가 합의사항에 포함되어 있지 않더라도, 일본 측 관계자를 일본에 주재시키고 북한과 직접 대화할 수 있는 채널을 확보한 것만으로도 일본의 외교적 입지를 강화시키는 효과를 갖고 있다. 그 채널을 통해서 인도적 차원의 문제, 납치자 문제에 국한되지

않고 핵·미사일 문제를 논할 수 있기 때문이다. 물론 북일 합의가 북일 수교까지 이어질 수 있을 지에 대해서는 더 신중한 관찰이 필요하겠지만 확실한 점은 그 과정에서 일본이 상당히 독자적인 공간을 확보하고, 주도적 입장을 취할 수 있다는 것을 주지할 필요가 있다.

2. 북일 합의와 북일관계 전망

북일 합의가 향후 북일관계에 어떠한 영향을 끼칠 것인가? 이에 대해서는 크게 두 개의 전망으로 엇갈린다. 하나는 북일 합의에 따른 북한과 일본의 접근이 상당한 속도를 내면서 관계정상화를 거쳐 북일수교 협상으로까지 이어질 가능성이 있다는 전망과, 다른 하나는 북일 합의를 이행하는 과정에서 고려해야 할 변수가 많기 때문에 북일관계의 진전에 한계가 있을 것이라는 전망이 그것이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 가속론

북일관계 가속론은 금번 합의가 양국의 상호 이해가 일치된 결과라는 점에서, 향후 북한과 일본의 접근에 상당한 속도를 보일 가능성에 주목한다. 즉, 북한의 김정은 정권은 대내외적 위기 및 고립감을 극복하는 외교적 돌파구로서 일본을 선택하였고, 일본 역시 아베정권의 장기집권에 유리한 납치자 문제 해결을 위해 대북 접근을 독자적으로 시도하였다.

이러한 양국의 의도는 양국 모두에게 북일 합의를 적극적으로 이행할 수 있는 원동력으로 작용할 수 있다. 그리고 이러한 원동력은 북일 합의의 구체적 성과들을 거두면서 북일관계의 진전에 속도를 낼 수

있고, 더 나아가 북일수교에 대한 논의로 이어질 가능성이 있다는 것이다. 실제로 북일이 합의한 특별조사위 설치 및 가동, 납치자 재조사 문제에 대한 협의 등은 양국의 의지를 통해 볼 때 진전이 가능하며, 현재까지 일본 내 여론도 우호적이다. 여기에 납치자 송환 등 조사결과 의 의미 있는 진전이 이루어지고, 장기집권을 위한 아베의 의지가 결합된다면, 내년 4월 또는 가을 이전에 정상회담이 성사될 가능성도 있다.

이 경우 북한과 일본은 과거청산과 배상문제 등 사실상 국교 정상화를 위한 수교논의를 시작할 수 있다. 국제사회에서 정치적 위상을 제고하기 위하여 독자적 발언권과 영향력을 행사하려고 노력하고 있는 일본은 북한과의 수교협상에 적극적으로 임할 가능성이 있다. 수교에 걸림돌로 작용할 것이라는 북핵문제에 대해서도 일본은 이미 납치자 문제와 분리시킴으로써 대북관계를 풀어갈 수 있는 독자적 영역을 마련한 바 있다.¹

이는 일본이 자국에 실질적 위협이 되는 북한 핵·미사일 문제를 해결하기 위해 저금리 장기차관이나 국제기구를 통한 인도적 지원 등 경제적 카드를 활용하면서 협의를 지속할 수 있음을 시사한다. 더욱이 일본은 북한과의 관계정상화가 북한의 핵실험을 억제하고 해결하는데 도움이 될 수 있음을 강조하면서 미국을 설득할 개연성이 있으며, 미국도 이에 대해서는 크게 반대할 명분이 없을 것이다. 오히려 우크라이나와 중동 사태로 여력이 없고 그동안 북핵문제에 대해 전략적 인내를 해 온 미국의 입장에서 일정 수준 일본의 역할을 용인할 수도 있다.

¹ 북일 합의 직후, 스가 일본 관방장관은 후지 TV의 대담 프로그램에서 북한이 핵이나 미사일실험을 하더라도 납치문제를 계속 협의할 것이라는 질문에 “납치와 핵은 분리해 행동한다”고 답변한 바 있다.

그런 점에서 금번 북일 합의는 북일관계의 진전에 가속화할 가능성을 주장한다.

나. 한계론

한계론은 북일 합의가 북일수교로 이어지는데 신중한 입장을 취하고 있다. 물론 이 논의도 북일 합의가 김정은 정권과 아베 정권의 상호 일치된 이해관계의 결과물이기 때문에 북한과 일본은 특별조사위원회 설치 및 가동, 납치자 재조사 협조 등의 단계별, 사안별 협의와 협력에 적극적으로 협조할 동인을 갖고 있고 이에 따라 북일관계도 일정한 진전과 탄력을 받으면서 전개될 가능성이 있다고 본다.

하지만, 그렇다고 해서 북일관계가 수교 논의로 발전할 것이라는 데에는 회의적이다. 북일 합의를 이행하는 과정에서 탄력을 받을 만한 가시적 성과나 신뢰할 만한 조사결과를 거두기도 사실상 쉽지 않다. 과거 가짜 유골 사건을 기억하고 있는 다수의 일본인들을 만족시키기 위해서는 최소 한두 명의 납치자 송환이 이루어져야 하고 만일 그렇지 못할 경우 일본 내 지지 여론은 급격히 약화될 것이며 이론 인해 북일 합의 무용론이 등장하면서 북일관계의 진전도 한계를 보일 것이다.

설사 북일 합의에 따른 성과를 거두고 이것이 정상회담으로 이어진 다 하더라도 이는 이벤트 성으로 그칠 가능성이 있다고 주장한다. 즉, 납치자 문제에 일정한 성과를 거두고 이로 인한 국내 여론이 유리한 방향으로 전개된다면 아베 정부는 인도적 지원을 추진하고 북한이 원하는 만경봉호의 제재를 해제할 것이나 북한과의 관계 개선은 아베 정권의 장기집권에 도움이 되는 수준에서 멈출 것으로 본다.

따라서 북일 합의는 단기적으로 북일관계의 개선 속도에 일정한 영

향을 줄 것이나 가속화에는 한계가 있을 것이다. 일본 정부는 납치문제의 해결이 주는 영향으로 장기집권과 국제적인 제재와의 균형을 생각할 가능성이 높기 때문이다. 납치문제가 해결되더라도 결국, 핵·미사일 문제의 진전이 있어야만 북일 수교를 할 수 있기 때문에 북한이 원하는 대규모의 지원은 불가능하다. 북핵문제를 포함한 북한문제는 북한과 일본 양자만의 협력으로 해결할 수 없는 문제가 도사리고 있고, 한미일 공조 특히 대미관계에 의해 북일 수교는 제동이 걸릴 가능성이 높다는 것이 중론이다.

이상을 종합하면 북한과 일본이 합의한 특별조사위원회 설치 및 가동, 납북자 재조사 실시, 일본 측 관계자의 방북까지는 일사천리로 진행될 가능성은 높을 것으로 예상된다. 다만 이것이 북일관계의 정상화와 수교로까지 이어질지는 미지수이며 향후 납북자 재조사에 관한 의미 있는 성과 도출 여부, 일본 내 여론동향, 북핵문제의 해결을 위한 국제사회의 공조 수준 등에 따라 달라질 수 있을 것이다.

Ⅲ. 북일 합의의 국제적 함의

1. 주변국의 입장과 대응

가. 미국

납치자 문제와 관련하여 북한과 일본의 합의에 대한 미국의 기본 입장은 반대하지 않는 것이다. 납치자 문제나 인도적 지원문제는 미국이 중시하는 인류보편적 가치인 인도적 문제나 인권문제와도 관련이 있기 때문이다. 다만, 미국은 북일 간의 납치자 문제가 북핵문제의 해결에 나쁜 영향을 주어서는 안된다는 입장을 고수해왔고 오바마 정부 출범 이후에도 이러한 입장을 공식적으로 바꾼 적이 없다. 따라서 미국은 북일 합의에 따른 북일관계의 개선보다 북핵문제에 어떠한 도움이 될 수 있을지에 더 많은 관심을 갖고 있을 것으로 보인다. 실제로 이는 북일 합의 직후, “북일관계 개선도 좋지만 정책의 우선순위는 핵과 미사일이다”라고 언급한 케네디 주일 미국대사의 발언에서도 확인할 수 있다.

오바마 행정부는 북핵문제에 대해 전략적 인내를 고수하고 있는데, 북핵문제의 해결을 위해 적극적으로 나서는 입장도 아니고 깊은 관심을 갖고 있지도 않다. 그렇다고 해서 북핵문제를 방기하는 것이 아니라 북핵문제가 더 이상 악화되는 것을 방지하고 억제하는데 초점을 두고 있다.

그런 점에서 일본이 미국의 이러한 입장을 고려해 북한에 대한 접근을 적극적으로 시도하고 합의를 이룬 것은 맞지만 사전에 미국과 긴밀하고 우호적인 협의를 한 것으로 보이지는 않는다. 북한과 일본이 협의 장소를 굳이 스톡홀름에서 한 것을 보면 미국의 영향력을 의식한

것으로 보이고, 미 국무부 대변인도 ‘사전 협의’가 아닌 ‘사전 통보’를 받았다고 언급한 것을 보면, 더욱 그렇다.

따라서 미국이 북핵문제 해결에서 지지부진하고 신뢰할 수 없는 중국의 역할에서 벗어나 일본에 그 역할을 주문했을 가능성은 높지 않은 것으로 보인다. 미국이 중국 역할을 강조하는 이유에는 북핵문제의 평화적 해결 이외에도 다른 전략적 측면이 있기 때문에, 일본이 중국의 역할을 완전 대체할 수는 없을 것이다.

그렇다고 해서 일본이 앞장서서 북핵문제를 해결하려 한다면 미국이 이를 굳이 반대할 이유도 없을 것이다. 현재 미국은 북핵문제 해결에 집중할 수 있는 여력도 없고 마땅한 방법도 없기 때문에, 집단적 자위권 보장을 대가로 일본이 동아시아 지역에서 미국의 부담을 덜어준다면 북일접근을 일정 수준 용인할 것으로 보인다. 미국이 북일 합의의 투명성을 강조하는 것도 북핵문제를 포함한 미국의 아시아전략 틀 내에서 북일관계를 관리하려는 의지로 해석된다. 따라서 향후 미국이 북일관계의 진전 폭과 일본의 역할을 어느 수준에서 용인할 것인지에 대해서는 일본과 논의를 지속할 것으로 보인다.

나. 중국

북일 합의에 대한 중국의 입장은 기대와 우려가 교차하고 있는 것으로 평가된다. 우선 북일 합의에 대한 중국의 공식 입장은 긍정적이다. 북일 합의 직후 중국 외교부 대변인은 기자회견을 통해 “북일 합의가 양국 관계개선에 기여하고 동아시아 지역의 평화와 안정에 유리하게 작용하기를 바란다”는 입장을 표명한 바 있다.

중국은 지역 평화와 안정유지를 대 주변국 외교 정책의 핵심 목표로

설정하고 있기 때문에, 역내 갈등의 한 축으로 작용해 온 북일관계가 개선되는 것을 긍정적으로 인식할 것으로 평가된다. 지난 2002년 9월 고이즈미의 방북과 북일 평양선언이 북미 대화 재개에 긍정적 영향을 미친 바 있기 때문에 북일 정부 간 대화 진전 및 관계 개선이 남북대화 와 북미 접촉을 유도하는 기폭제가 되기를 기대할 것이다.

게다가 과거 일본이 납치자 문제를 회담 의제로 상정할 것을 요구함으로써 6자회담 진전에 장애가 되기도 했다는 점에서, 중국은 이번 일본인 납치자 문제 재조사에 대한 북한의 약속이 향후 6자회담 재개 및 진전에도 긍정적으로 기여하게 될 것으로 판단하고 있다. 6자회담의 재개를 위해 노력해온 중국은 일본정부가 북핵문제와 납치자 문제를 분리해 접근할 경우 6자회담의 재개에 유리할 수 있음도 내심 기대하고 있는 것으로 보인다. 이밖에도 중국은 북일 합의가 북한문제, 북핵 문제에 대한 한미일의 공조체제를 이완시키고 국제사회의 대북 제재 완화를 촉진하는 요인으로 작용하기를 바랄 것이다.

반면 중국의 북일 합의에 대한 우려도 존재한다. 이번 북일 합의가 중미 및 중일 갈등이 고조되고 중북 경색국면이 장기화 되고 있는 상황에서 성사되었기 때문에 중국은 북일 합의의 의도에 대해 의구심을 갖고 향후 북일관계 진전을 주의 깊게 관찰·대응할 것으로 판단된다. 특히 김정은이 대중관계 소원화에 대처하기 위한 돌파구 차원에서 대일관계 개선을 추진한 것으로 판단하여, 중국은 금번 북일 합의가 북한에 대한 중국의 영향력 약화로 이어질 가능성을 우려할 것으로 보인다. 또한 금번 북일 합의가 한중 협력관계를 견제하기 위한 일본의 의도가 작용하여 성사된 측면도 있다고 보고 있으며, 향후 일본의 역할과 북일관계의 향배와 관심과 촉각을 곤두세울 것으로 보인다.

다. 러시아

북일 합의에 대한 러시아 정부의 공식적인 논평은 없었지만, 2002년 고이즈미의 방북 당시 “북일 교섭이 한반도 평화증진에 기여하길 바란다”는 긍정적인 의견을 표명한 데서도 알 수 있듯이 러시아는 북일 접근이 자국에 불리하지 않은 정세변화라고 판단하고 있는 것으로 보인다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북일 합의로 인해 북한이 대외적인 접촉을 확대함으로써 체제 안정을 도모할 수 있으며 이는 국경을 접하고 있는 러시아에도 긍정적으로 작용할 수 있다. 둘째, 북일관계의 진전은 북한이 중국에 대한 의존도를 약화시킬 수 있다는 측면에서도 러시아에는 나쁘지 않은 정세의 변화로 평가된다. 셋째, 러시아로서는 일본이 북한에 대한 압박이 아닌, 협상모드로 전환함으로써 북한 문제를 둘러싼 한미일 대 북중러의 구도를 희석시키고 한반도와 동북아에 대한 미국의 동맹외교 전략이 어느 정도 약화될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 넷째, 북일관계의 개선은 북한을 둘러싸고 중국과 일본의 경쟁구도를 형성시킴과 동시에 러시아의 영향력을 확대시킬 수 있는 호기로 평가할 수 있다. 다섯째, 북한과 일본의 경제협력이 본격화될 경우 러시아로서는 이를 남북러 삼각협력을 확대시킬 수 있는 기회로 여길 수 있을 것이며 그러한 정세변화가 시베리아 극동개발과 연계시키는 프로젝트를 발전시키는 데에도 유리하게 작용할 수 있을 것으로 판단할 수 있다.

2. 동북아 정세에 미칠 영향

북일 합의에 따른 북일접근은 향후 동북아 정세에 어떠한 영향을 끼칠 것인가? 북일 합의는 지역협의체가 부재한 동북아지역 정세에 적지

않은 변화를 초래할 가능성이 있으며, 경우에 따라서는 동북아 정세구도를 바꿀 수도 있는 잠재력을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 현 단계에서 볼 때 북한과 일본의 전격적인 합의에도 불구하고 관련국이 즉각적인 정책기조의 변화를 단행하기보다 앞으로의 이행과정을 주시하며 대응할 가능성이 높기 때문에, 당장 커다란 파장을 일으키는 쉽지 않을 것이다. 더욱이 동북아 지역은 경제적 상호의존이 증대하고 있고 다양한 이슈와 행위자 간 복합적 상호의존관계를 형성하고 있기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 여기에서는 동북아 정세에 미칠 미세한 영향을 포함한 가능성을 상정하고 분석, 전망하고자 한다.

가. 대북공조와 한미일 협력에 부담

북일 합의의 이행에 따라 일본이 독자적 제재를 해제하고 대북 인도적 지원을 재개하면 한미일 3국이 공조하는 대북제재에 다소 차질을 줄 가능성을 배제할 수 없다. 북일 합의 직후 한국의 6자회담 수석대표인 황준국 한반도평화교섭 본부장과 미국의 6자회담 수석대표인 글린 데이비스(Glyn Davies) 국무부 대북정책 특별대표가 북핵문제에 대한 기존 입장을 재확인하고 북일 합의의 투명성을 강조한 것도 한미일 3국간의 공조가 약화될 것을 우려한 측면을 반영한다.

다만, 미일관계는 비교적 상호 신뢰와 대가 거래가 가능한 관계로서 향후 합의 이행과정에서 협의를 진행하면서 조정할 수 있는 여지는 얼마든지 있고 경우에 따라 일본의 역할이 확대될 수도 있을 것이다. 그러나 한일관계가 약화된 상황에서 북일관계 증진은 한일관계에 부담으로 작용할 전망이다. 더욱이 일본의 대북제재 해제 및 인도적 지원이 이루어지면서 일본 아베정권의 보수우경화가 가속화될 경우, 한일

관계의 개선은 더 어려울 수 있다. 따라서 한미일 3국의 긴밀한 대북공조와 안보협력에도 부담으로 작용할 전망이다. 반면에 이는 북중러 3국 간의 협력 강화 가능성을 낮추는 효과도 있을 것이다.

나. 일본의 독자외교 강화와 중일갈등 확대

아베 정권은 납치자 문제는 일본의 문제이고 이의 해결을 위해 일본이 독자적이고 주도적으로 해결할 수 있다는 입장이고, 미국은 북일관계 개선이 북핵문제를 해결하는데 도움이 되는 방향에서 일정 수준 일본의 역할을 용인할 것으로 보인다. 이러한 일본의 독자외교는 금번 북일 합의로 나타났고, 향후 북일 간 합의 이행과정에서 더욱 탄력을 받을 가능성을 갖고 있다.

중국의 부상을 가장 커다란 위협으로 인식하고 있는 일본은 북일관계 개선을 계기로 동북아에서 독자외교의 영역과 범위를 더욱 확대할 가능성이 있는데, 그 주요 고려 대상에 중국 견제가 반드시 포함될 것이다. 일본과 미국이 중국 견제에 공통된 이해관계를 형성하고 있다는 점에서, 미국은 일본의 중국견제를 지지할 것으로 보인다. 이미 지난 4월 오바마 대통령은 일본 순방 시에 중일 영토분쟁을 겪고 있는 센카쿠 열도가 미일 안보조약의 범위에 있다는 데에 동의한 바 있고, 일본의 집단자위권 보유에도 우호적이었다.

따라서 미국은 일본의 독자외교가 중국을 견제하는데 치중하더라도 반대하지는 않을 것이다. 자국의 핵심 이익 수호에 깊은 관심을 갖고 적극적인 대외정책을 추진하고 있는 시진핑 정부 역시 미국과는 신형 대국관계 구축을 통해 직접적 대결을 피하는 한편 일본과는 역사, 영토문제를 통해 적극적인 대응을 하고 있는 바, 중일갈등은 더욱 격화될 가능성이 있다.

다. 일본의 대북 영향력 확대

지금까지는 북한에 대해 영향력을 행사해 달라고 할 때 대부분 중국에 의존해왔는데 일본이 중국에 필적하는 역할은 못하겠지만 적어도 이번 합의를 통해 일정한 단계에까지 관계진전을 하고 연락사무소를 비롯한 채널을 확보한다면 최소한 4차 핵실험, 추가 미사일 발사가 도움이 안 된다는 메시지 정도는 북한에 충분히 전달할 수 있고 그 부분만큼은 중국의 기존 역할을 상쇄시킬 수 있다.

북한의 김정은 정권 입장에서도 중국을 활용한 위기극복이 지지부진한 상황에서 대일관계 개선을 돌파구로 삼은 만큼 일본과의 합의 이행에 적극 협력할 것으로 보인다. 더욱이 북한은 대중 의존도를 줄이면서 북일관계의 개선을 발판으로 북미대화를 추진할 가능성도 있어 일본의 대북 발언권도 이전보다 확연히 증대될 수 있을 것이다. 물론 합의 이행과정에서 북일관계 개선에 장애가 될 수 있는 여러 가지 돌발변수가 있긴 하지만 최소한 북한의 이러한 외교적 시도가 모색되는 한, 일본의 역할도 유지될 것이다.

라. 중국의 대한(韓)협력 유인과 대북(北) 압박 완화

북일접근은 중국을 자극해 시진핑 정부의 대한민국 및 대북한 정책을 조정하려는 동기를 부여할 것으로 예상된다. 물론 중국은 금번 북일 합의가 조기 관계정상화로 이어질 가능성이 높지 않다고 보고 있다. 그러나 시진핑 집권 후 중국외교가 상황을 자국에 유리하도록 선도하는 방향으로 변화(奮發有爲)하고 있어 적극적 대응책을 고려할 것으로 전망된다.

구체적으로 중국은 일본정부가 남북자문제 재조사를 조건으로 대북

제재조치를 해제한다는데 합의한 목적 중의 하나가 북한카드를 이용하여 중국과 한국을 압박하려는데 있다고 보고, 역내 중견국인 한국과의 협력관계를 강화하여 대응할 것으로 예상된다. 여기에는 중국이 한미일 공조체제를 더욱 이완시키려는 의도와 향후 전개될 중일 경쟁관계에서 유리한 고지를 선점하려는 포석도 내포되어 있다.

이와 동시에 중국은 북한과의 관계를 복원하려고 시도할 것이다. 북중관계가 소원화된 상황에서 북일관계의 개선은 중국의 대북영향력 약화를 의미하기 때문에, 중국은 일본이 북일관계를 이용하여 역내에서 자국의 이익을 침해하지 못하도록 북한과의 전략적 소통을 강화하고자 할 것이다. 그러나 김정은이 중국을 신뢰하지 않고 대중 의존도를 축소하고자 하기 때문에 북중관계가 쉽게 회복되기는 어려울 것이다.

더욱이 한국과의 협력을 강화하면서 북한과의 관계를 복원하는데 한계가 있기 때문에 중국은 한국의 협력을 유인해내는데 집중하면서 북한에 대한 압박을 완화시키는 방향을 유지하는 한편, 북일대화를 6자회담 재개를 위한 동력으로 활용하기 위한 노력을 증대시킬 것이다. 이에 따라 북중관계와 한중관계가 상호 맞물리면서 조정기를 거칠 것으로 보인다.

마. 북핵문제의 악화 방지와 6자회담의 동력 유지

북일 합의와 북일관계 증진은 북한의 4차 핵실험 등 북핵문제의 악화를 방지하고 6자회담의 동력을 유지하는데 기여하는 측면이 있다. 비록 북일 합의가 북핵문제와 남북자문제를 분리해 접근한 결과라 하더라도, 북한과 일본 모두 북핵 실험이 북일 합의 이행과 관계 증진에

악재가 됨을 잘 인지하고 있기 때문에 당분간 북핵 실험은 시도되지 않을 것이다. 또한 북일접근을 통해 증대된 대화 채널을 활용해 일본은 북한의 긴장 조성 행위를 억제시키려 할 것이다.

이를 통해 북한의 대외 접촉면과 소통의 기회가 증대된다면, 상대적 혹은 일시적이거나 북한의 유연화를 유도하거나 대화를 모색하는데 유리할 수 있다. 아직은 관찰이 더 필요하지만 북한은 중국에 의존하거나 중국을 활용하는 대외정책에서 다변화를 시도하는 모습을 보이고 있고 북일관계의 성과에 따라 자국에 유리한 대외환경을 주도하는 적극적인 정책을 추진할 개연성도 있다.

이 경우 주변국을 자극해 한미일 협의와 북미대화, 남북대화 등의 모멘텀이 증가하고 6자회담의 재개에 주력해 온 중국이 가세하면서 대화국면이 전개될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 물론 북한의 변화가 전제되어야 하지만, 최소한 6자회담 재개에 관한 논의를 유지시키는데 기여할 것이다.

IV. 우리의 대응 방향

지금까지 살펴본 바와 같이, 북일 합의에 따른 북일관계 증진 가능성과 동북아 정세에 미칠 영향은 제한적이다. 북한과 일본이 각자의 이해관계를 조율한 결과로 금번 스톡홀름 합의가 이루어졌지만 앞으로 이행과정에서 해결해야 할 다양한 변수들이 존재하기 때문에 이에 대한 정책적 관심과 객관적 평가를 지속해야 할 것이다. 특히 향후 본격적인 북일관계 개선 가능성에 대비하되 북일관계 개선에 대한 과대평가는 경계해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 당분간 북일교섭은 지속적으로 진행될 가능성이 크며 이에 따라 우리에게도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우려되는 측면은 한미일 대북공조 및 대북정책에서 우리의 주도력 약화 그리고 중일 간 양자택일의 문제에 직면할 수 있다. 반면, 북핵 실험 방지 및 북한의 변화 촉진, 대화국면 조성 가능성 등 기회의 측면도 배제할 수 없을 것이다. 이와 같은 도전과 기회의 측면을 모두 고려하면서 우리에게 유리한 방향으로 전개될 수 있도록 다음과 같은 신중한 접근이 요구된다.

첫째, 한미일 3국 공조의 유지·강화이다. 북일접근의 주요 의제가 납북자문제와 인도주의적 지원이기 때문에 이를 국제사회가 반대할 명문은 약하다. 또한 북일이 합의만 이룬 상태이고 일본의 설명도 있었기에 한미일 3국의 공조는 아직 유지되고 있는 것으로 평가된다. 하지만 향후 만일 북일 합의의 이행이 순조롭게 전개되어 일본의 대북제재가 일부 완화되거나 해제될 경우 북한에 나쁜 메시지를 줄 수 있고 한미일 공조에도 균열이 불가피하다.

따라서 우리는 우선 일본에 투명성을 강조하며 주시한 후, 만일 일본이 납북문제를 우선 해결하기 위해 비핵화에 대한 진전 없이 대북제

재를 완화할 경우에 대비, 한미일 공조로 견제해야 한다. 특히, 무산된 바 있는 한일 정보교류협정(GSOMIA)을 한미일 3국의 정보교류협정으로 확대해 재추진하는 것도 방법일 수 있다. 다만 중국의 반발을 고려 북한 핵과 미사일 등과 관련된 정보로 제한하는 것이 바람직하다.

둘째, 한미관계 강화를 통한 중일과의 협력 견인 및 북일, 북중관계 견제이다. 북핵 위협 및 중일갈등 격화 등 동북아 안보의 불확실성이 증대하고 있는 상황에서 상대적 약소국이자 중견국인 우리의 국익을 수호하는데 한미동맹은 그 무엇보다도 바꿀 수 없는 핵심 자산이다. 따라서 우리는 이를 활용할 수 있도록 한미관계를 강화해야 한다. 중일갈등을 조정할 수 없는 우리의 입장에서 양자택일의 상황을 벗어나 북한(핵)문제에 대한 중국과 일본의 협력을 유인하기 위해서는 긴밀한 한미관계를 통한 한미일 공조와 한미중 협력을 병행해야 한다.

그동안 중국의 대북압박 강화도 한중협력에 한미중 협의가 더해져 가능했음을 주목한다면, 한일협력이 약화된 상황에서 북일관계의 속도와 폭을 조절하는데 한미일 공조는 매우 유용하다. 이를 위해서는 긴밀한 한미관계의 구축과 전략적 활용이 필요하다. 한미중 협의의 발전 가능성에 대한 일본의 우려를 불식하기 위해서도 한미일 공조체제의 구축은 중요하다. 이와 함께 한미중 협의도 지속해야 할 것이다. 왜냐하면 중국이 북일접근 속도를 주시하면서 북한에 대한 압박 완화와 관계회복을 모색할 가능성이 있는 바 이를 견제하는데 한미중 협의가 필요하기 때문이다. 향후 한미일 공조체제 하에서 한미중 협의체를 얼마나 조화롭게 발전시키느냐가 커다란 과제로 등장할 수 있는 바, 이를 수행하는 데에도 한미관계의 강화는 필요하다.

셋째, 대북정책 관련 한일협약의 한중협력을 강화해야 한다. 북일 합의의 이행 여하에 따라 일본의 대북 영향력과 발언권이 증대될 가능성이 있는 바, 대북정책 관련 일본과의 협의를 확대할 필요성이 있다. 한

미일 공조만으로 북한문제에 대한 실효성 있는 한일협력을 유인하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 한미일 공조를 위해서도 한일협력은 필수적이다. 한일관계의 약화는 동북아에서 미국의 영향력 발휘를 제한하기 때문에 미국 역시 한일관계의 회복을 기대하고 있다. 따라서 우리는 과거사와 북한문제를 분리해서 일본에 접근할 필요가 있으며, 최소한 대화를 재개함으로써 정책 협의채널을 확보해 둘 필요가 있다.

물론 한일협력 강화는 갈등 중인 중일관계의 영향을 최소화하는 지혜가 필요하다. 예를 들면, 과거사 문제와 관련하여 한중연대는 일본의 협력을 유인하는데 장애가 될 수 있음을 고려해 한미중이나 국제사회의 틀을 활용하여 접근해야 될 것이다. 그리고 한미일 공조나 한일협력 강화가 한중협력을 약화시킬 것이라는 이분법적인 사고에서도 벗어날 필요가 있다. 북일접근과 중일 갈등은 한국의 협력을 유인해야 하는 중국의 동기를 더욱 증가시킬 가능성도 있기 때문이다. 박근혜정부 들어 양국이 합의한 전략적 협력 동반자 관계의 내실화와 북한(핵) 문제 등에서 중국의 협력을 확보했던 정책기조는 여전히 유효하다.

넷째, 남북관계 관리를 통한 우리의 주도력 확보이다. 남북관계의 대립구조가 지속될 경우 한반도의 평화와 안정을 도모하는데 불리할 뿐만 아니라, 한반도 안보문제의 주도권이 주변국에게 넘어갈 수도 있다. 그동안 남북관계의 악화 속에서 북한문제를 풀기 위해 중국에 기웃거리다가 이제는 일본의 눈치를 봐야할지도 모르는 상황에 직면할 수도 있다. 한국이 당사자로서 북한(핵)문제에서 주도력을 확보하기 위해서는 남북관계의 안정적 관리가 필요하다. 이를 위해서는 한반도 신뢰프로세스와 드레스덴 구상의 구체적 실천방안이 제시되고 이행되어야 한다. 남북관계를 둘러싼 정치적 문제나 북핵문제에 상관없이 진행되고 북한이 받을 수 있는 인도적 지원방안이 나와야 할 것이다.

〈부록1〉 북일 합의문(전문)

북·일 합의사항(2014.5)

쌍방은 북·일 평양선언에 따라 불행한 과거를 청산하고 현안문제들을 해결하며 국교정상화를 실현하기 위하여 진지한 협의를 진행하였다.

일본 측은 북한 측에 1945년을 전후하여 북한 내에서 사망한 일본인의 유골 및 묘지, 잔류 일본인, 일본인 배우자, 납치피해자 및 행불자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 요청하였다.

북한 측은 일본 측이 지난 시기 납치문제와 관련하여 기울어 온 북한의 노력을 인정한데 대해 평가하면서 종래의 입장은 있지만 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이며 전면적으로 진행하여 최종적으로 일본인에 관한 모든 문제를 해결할 의사를 표명하였다.

일본 측은 이에 따라 최종적으로 현재 일본이 독자적으로 취하고 있는 대북 제재 조치를 해제할(유엔안보리결의와 관련하여 취하고 있는 조치는 포함되지 않는다) 의사를 표명하였다.

쌍방이 취할 행동조치들은 다음과 같다. 쌍방은 조속한 시일 내에 다음과 같은 구체적인 조치들을 실행에 옮기기로 하고, 이를 위해 긴밀히 협의해나가기로 하였다.

[일본 측]

첫째, 북한 측과 함께 북·일 평양선언에 따라 불행한 과거청산 및 현안문제 해결을 통해 국교정상화를 실현할 의사를 다시금 밝히고 북·일 간의 신뢰 조성 및 관계개선을 지향하여 성실히 임하기로 하였다.

둘째, 북한 측이 포괄적 조사를 위해 《특별조사위원회》를 설치하고 조사를 개시하는 시점에서 인적왕래 규제조치, 송금보고 및 휴대수출신청금액과 관련하여 북한에 대해 취하고 있는 특별한 규제조치, 인도주의 목적의 북한 국적 선박의 일본입항금지조치를 해제하기로 하였다.

셋째, 일본인 유골문제에 대해서는 북한 측이 유가족들의 성묘 방문실현에 협력해 온데 대해 높이 평가하면서 북한 내에 방치되어 있는 일본인의 유골 및 묘지 처리, 성묘방문과 관련하여 북한 측과 계속 협의하고 필요한 조치를 취하기로 하였다.

넷째, 북한 측이 제기한 과거의 행불자들에 대해 계속 조사를 실시하며 북한 측과 협의하면서 적절한 조치를 취하기로 하였다.

다섯째, 재일 조선인의 지위와 관련한 문제에 대해서는 북·일 평양선언에 따라 성실히 협의해나가기로 하였다.

여섯째, 포괄적이며 전면적인 조사과정에서 제기되는 문제들을 확인하기 위하여 북한 측의 제기에 대해 일본 측 관계자와의 면담, 관련 자료의 공유 등 적절한 조치를 취하기로 하였다.

일곱째, 인도주의적견지에서 적절한 시기에 북한에 대한 인도적 지원 실시를 검토하기로 하였다.

[북한 측]

첫째, 1945년을 전후하여 북한 내에서 사망한 일본인의 유골 및 묘지와 잔류 일본인, 일본인 배우자, 납치피해자 및 행불자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이고 전면적으로 실시하기로 하였다.

둘째, 조사는 일부에 대한 조사만을 우선시하지 않고 모든 분야에 대해 동시 병행적으로 진행하기로 하였다.

셋째, 모든 대상들에 대한 조사를 구체적이고 진지하게 진행하기 위하여 특별한 권한(모든 기관을 대상으로 조사할 수 있는 권한)을 부여받은 《특별조사위원회》를 설치하기로 하였다.

넷째, 일본인유골 및 묘지, 잔류 일본인 및 일본인 배우자를 비롯하여 일본인과 관련한 조사 및 확인 상황을 수시로 일본 측에 통보하며 그 과정에서 발견되는 유골의 처리와 생존자의 귀국을 포함한 거취문제는 일본 측과 적절히 협의하기로 하였다.

다섯째, 납치문제에 대해서는 납치피해자 및 행불자에 대한 조사 상황을 수시로 일본 측에 통보하며 조사과정에서 일본인 생존자가 발견되는 경우 그 상황을 일본 측에 알려준 후 귀국시키는 방향에서 거취문제와 관련하여 협의하고 조치를 취하기로 하였다.

여섯째, 조사가 진척되는 대로 일본 측의 제기에 대해 그것을 확인할 수 있도록 일본 측 관계자의 북한 체류, 관계자와의 면담, 관계 장소의 방문을 통해 관련 자료들을 일본 측과 공유하면서 적절한 조치를 취하기로 하였다.

일곱째, 조사는 신속히 진행하며 기타 조사과정에 제기되는 문제들은 다양한 형식과 방법으로 계속 협의하고 적절한 조치를 취하기로 하였다.

〈부록2〉 납치자 관련 북일관계 일지

	일 시	내 용
2002년	8.30	• 북·일 정상회담 개최 발표
	9.17	• 북·일 정상회담(평양)
	9.28-10.1	• ‘납치문제에 관한 사실조사팀’의 평양 현지조사
	10.15	• 납치피해자 5명 귀국
	10.24	• 납치피해자 5명 및 그 가족 문제에 관한 기본방침 결정
	10.29-30	• 북·일 국교정상화 교섭 제12회 본회의(쿠알라룸푸르)
	11.5	• 내각관방 납치피해자·가족지원실 발족
	12.4	• UN총회 「강제실종 결의」 채택 • 「북한에 의해 납치된 피해자 등의 지원에 관한 법률」 성립 (12.11 공포)
2003년	1.1	• 내각관방장관 납치피해자 등 지원담당실 발족 • 「북한에 의해 납치된 피해자 등의 지원에 관한 법률」 (납치 피해자 지원법) 시행
	1.6	• 납치피해자 지원법에 근거, 15명을 납치피해자로 인정
	4.23	• UN인권위원회 「강제실종 결의」 채택
	10.1	• 납치피해자 가족·기부금회 설치
2004년	1.13-17	• 외무성 직원 평양 방문
	2.11-14	• 북·일 고위급협의를
	5.4-5	• 북·일 정부간 비공식협의(북경)
	5.14	• 북·일 정상회담 실시 발표
	5.22	• 북·일 정상회담 • 치무라(地村)·하스이케(蓮池) 부부 가족 5명 귀국
	7.1	• 북·일 외무장관 회담(자카르타)
	7.9	• 소가(曾我) 가족 인도네시아에서 재회(자카르타)
	7.18	• 소가(曾我) 가족 귀국
	8.11-12	• 제1회 북·일 실무자협의
	9.25-26	• 제2회 북·일 실무자협의
	11.9-14	• 제3회 북·일 실무자협의
	12.24	• 제3회 북·일 실무자협의 당시 북한 측에서 제시한 정보·물증의 조사결과 공표
	12.25	• 조사결과를 북한 측에 전달

일 시	내 용
2005년	1.26 • 북한 측이 제시한 요코타 메구미(横田めぐみ)의 유골에 관한 일본의 감정결과를 반론하는 「비망록」을 일본 측에 전달
	2.10 • 일본 측이 「비망록」에 대한 반론문서 공표 및 북한 측에 전달
	2.24 • 북한 측은 일본 측의 반론을 받아들일 수 없다며, 요코타 메구미의 유골 반환을 요구하는 문서 전달(이에 대해 일본 측은 당일 북한 측 문서에 대해 재반론하는 외무성 담화 발표)
	3.18 • 귀국 납치피해자와 그 가족의 영주 의사결정 표명
	4.13 • 북한 측은 일본 측에 종래의 입장을 되풀이하는 FAX 문서 전송(당일 일본 측은 재차 감정결과와 객관성, 과학성을 언급하며 재반론)
	4.27 • 납치피해자 지원법에 근거, 1명을 납치피해자로 인정
	11.3-4 • 북·일 정부간협약(북경)
	12.24-25 • 북·일 정부간협약
2006년	2.4-8 • 제1회 북·일 포괄병행협약(북경)
	4.1 • 경찰청 경비국 외사정보부 외사과에 납치문제대책실 설치
	6.6 • 납치문제에 관해 주일 각국 대사와의 의견교환모임 실시
	6.23 • 「납치문제 및 기타 북한 당국에 의한 인권침해문제 대처에 관한 법률」 공포 및 시행
	7.5 • 북한의 미사일 발사(일본 정부는 경제제재를 포함한 대응책 발표)
	7.16 • 북한의 미사일 발사에 관한 UN안보리 결의 1695호 채택
	7.28 • 북한 문제에 관한 10개국 외무장관 회담(쿠알라룸푸르)
	9.26 • 아베(安部) 내각 발족
	9.29 • 납치문제대책본부 설치
	10.13 • 북한의 핵실험 실시 발표에 관해 일본 정부의 대응 결정(모든 북한 선박의 입항 금지 및 북한으로부터의 모든 품목 수입 금지를 포함한 4개 항목)
	10.15 • 북한의 핵실험 실시 발표에 관한 UN안보리 결의 1718호 채택
	11.20 • 납치피해자 지원법에 근거, 1명을 납치피해자로 인정
	12.20 • UN에서 납치금지조약 채택 및 성립

일 시	내 용	
2007년	3.7-8	• 제1회 북·일 국교정상화를 위한 대책위원회(하노이)
	4.10	• 「북한국적 선박의 입항 금지」조치 및 「북한으로부터의 모든 품목 수입금지」 조치의 기한을 6개월 연장 결정
	9.5-6	• 제2회 북·일 국교정상화를 위한 대책위원회(울란바토르)
	9.26	• 후쿠다(福田) 내각 발족
	10.1	• 후쿠다 총리 소신 표명(납치피해자의 귀국 실현 및 국교정상화를 위한 최대한의 노력 표명)
	10.9	• 「북한국적 선박의 입항 금지」조치 및 「북한으로부터의 모든 품목 수입금지」 조치의 기한을 6개월 연장 결정
	12.10-16	• 북한 인권침해문제 계몽 주간
2008년	4.11	• 「북한국적 선박의 입항 금지」조치 및 「북한으로부터의 모든 품목 수입금지」 조치의 기한을 6개월 연장 결정
	6.11-12	• 북·일 실무자협의(북경)
	8.11-12	• 북·일 실무자협의(심양)
	9.4	• 북한 측은 일본의 정권교체로 인한 일본 정부의 대북 대응의 방침이 확정될 때까지 조사 개시를 보류하겠다는 방침을 통보
	10.10	• 「북한국적 선박의 입항 금지」조치 및 「북한으로부터의 모든 품목 수입금지」 조치의 기한을 6개월 연장 결정
2009년	4.5	• 북한의 미사일 발사에 관한 관방장관 성명
	4.10	• 「북한국적 선박의 입항 금지」조치 및 「북한으로부터의 모든 품목 수입금지」 조치의 기한을 6개월 연장 결정
	5.25	• 북한의 핵실험 실시
	6.12	• 북한의 핵실험에 관한 UN안보리 결의 1874호
	6.16	• 「북한으로의 모든 품목 수출 금지」조치 및 「대북 무역·금융 조치 위함으로 형이 확정된 외국인 선원의 상륙 등에 관한 원칙 불허가」조치 등의 결정
	10.13	• 납치문제대책본부 설치(구 대책본부 폐지)
	2.17	• 납치문제 관계 정책회의 개최
2010년	4.5-6	• 황장엽과 중·참 양원 국회의원 간담회 • 정부 관계자를 위한 황장엽 강연회 개최
	7.20	• 김현희 전 공작원 방일
2011년	11.12	• 일·중 정상회담(호놀룰루), 일·미 정상회담(호놀룰루)
	12.11	• 정부주최 납치문제 심포지엄 개최
	12.20	• UN총회에서 「북한인권상황결의」 채택

일 시		내 용
2012년	8.28-31	• 북·일 정부간 과장급 예비협약(북경)
	11.15-16	• 북·일 정부간협약(울란바토르)
	12.15	• 정부주최 납치문제 심포지엄 개최
2013년	5.2-3	• 미국(워싱턴, 뉴욕)에서 납치문제 계몽행사 개최
	5.22	• 제2회 북·일 정상회담 9주년 관련 납치문제담당 장관 담화 발표
	8.30	• 아베 총리, 북한인권 관련 UN조사위원회 예방
2014년	3.30-31	• 제2회 북·일 정부간협약
	5.22	• 제2회 북·일 정상회담 10주년 관련 납치문제담당 장관 담화 발표
	5.26-28	• 제3회 북·일 정부간협약

출처: 일본 외무성 '북한에 의한 일본인 납치 문제 보고서(2012)' 및 납치문제대책본부 '납치문제 동향(2002-2014)'을 기초로 재작성.

본 보고서는 통일연구원 주최 제3차 KINU 통일포럼(2014.6.11) 결과에 기초해 작성하였다.

제3차 KINU 통일포럼은 통일연구원 국제전략연구센터 전병곤 소장의 사회로 진행되었으며 최진욱 통일연구원장, 배정호 선임연구위원, 김진하 연구위원(이상 통일연구원)과 김동수 국가안보전략연구소 북한체제연구실장, 김호섭 중앙대 교수, 신상진 광운대 교수, 이상현 세종연구소 안보전략연구실장, 장덕준 국민대 교수, 조세영 동서대 교수, 진창수 세종연구소 일본연구센터장 등이 발제와 토론에 참여하였다.

KINU 통일포럼 시리즈



2014-01 『드레스덴 구상』과 ‘행복한 통일’(2014.6)

2014-02 김정은 시대 북한의 핵보유 및 대남정책(2014.8)

2014-03 북일 스톡홀름 합의와 동북아정세(2014.9)

■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 『회원 가입신청서』 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세 분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 4·19로 123(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판자료팀 도서회원 담당자(books@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



Korea Institute for
National Unification