

統一情勢分析 2004-11

2차 북·일 정상회담 결과분석

2004. 5

김영춘(국제관계연구실 선임연구위원)

통 일 연 구 원

< 요약 >

1. 회담개최 배경과 결과

- 일본은 납치문제를 1차 6자회담(2003. 8) 본회의에서 거론조차 할 수 없었으나, 2차 6자회담(2004. 2)에서는 미국의 지원으로 의제화함으로써 고이즈미 총리의 재방북 분위기를 조성하였음.
- 고이즈미 총리는 7월 참의원 선거 이전에 연금 미가입에 대한 비난을 모면하고 교착상태에 빠진 납치피해자 가족의 귀환문제 등을 진전시켜 북·일 수교교섭을 재개토록 하기 위하여 재방북 하였음.
- 평양에서 개최된 정상회담(2004. 5. 22)에서 두 정상은 1차 정상회담(2002. 9) 때 채택한 「평양선언」의 성실한 이행 의사를 확인했음.
 - 「평양선언」은 일본이 과거 식민지배에 대해 사죄와 보상을 하고 북한은 미사일 발사시험을 보류한다는 등의 내용을 담고 있음.
 - 북한이 「평양선언」의 이행을 약속함에 따라 일본은 국제기구를 통해 식량 25만 톤과 1,000만 달러 상당의 의약품을 인도적 지원 명목으로 제공하기로 하고, 또한 일본의 대북 경제제재 관련법을 발동하지 않겠다고 표명하였음.
- 김정일 국방위원장은 이날 회담에서 일본으로 돌아간 피납자의 북한 잔류자녀 5명의 일본행을 허용했으며, 피랍 후 북한에서 사망 혹은 실종된 일본인 10명에 대한 진상 재조사를 약속했음.
- 고이즈미 총리가 완전한 핵 포기를 촉구한 데 대해 김 위원장은 한

반도 비핵화가 목적이라며, 6자회담을 활용해 평화적으로 해결해 나가겠다고 밝혔다.

- 김 위원장은 미사일 발사시험 동결도 재확인하여 주었음.

○ 여론조사에 의하면 일본 국민 60% 이상이 고이즈미 총리의 방북을 긍정적으로 평가했고 그의 내각 지지율은 약 10% 상승하였음.

- 그러나 대북 인도적 지원에 대하여 '피납자 가족 일본행의 대가'라는 비판적 시각이 높으며, '북한에 너무 많은 것을 주었다'고 비난되고 있음.

2. 북·일간 예상쟁점과 일본의 동북아정책 전망

○ 일본인 납치와 북핵 문제 등은 향후 북·일 양국간 쟁점으로 계속 남게 될 전망이다.

- 이번 회담으로 납치피해자 가족 8명 중 5명만 귀국한 데 대해 일본 국민들이 실망감을 나타냈음.

- 납치의혹자 10명의 재조사를 약속 받았지만 새로운 사실이 없어 피납자 가족들이 '최악의 결과'로 평가하고 있음.

- 북핵문제와 관련 북한은 6자회담에서 동시행동원칙에 근거한 일괄해결을 주장한 반면, 일본은 완전한 핵포기 입장을 고수하여 서로 다른 입장만이 재확인되었음.

○ 북·일 수교전망에 있어서 미국변수는 상당한 비중이 있음.

- 2002년 북핵문제가 다시 불거진 배경에는 급속한 북·일 관계개선을 경계하는 미국의 우려가 작용하였으므로, 이번에 미국이 어느 선까지 '양해'하였는가는 매우 중요함.

- 일본 국민의 최대 관심사인 ‘납치문제 해결 정도’로 미국의 양해가 이루어졌을 가능성이 큼.
- 일본정계 및 언론계도 국교정상화 교섭은 납치문제와 핵문제의 진전을 보아가며 신중을 기해야 한다는 주장이 많아, 북·일 관계는 두차례의 정상회담에도 불구하고 가속도가 붙기는 어려울 전망이다.
- 금번 북·일 정상회담 이후 동북아에서 일본의 영향력은 확대될 전망이다.
 - 일본은 미·일 동맹 강화가 바람직하다고 보고 군사비 부담을 감수하면서 아·태지역에서의 영향력 증대를 꾀하고 있음.
 - 일본은 납치문제 해결을 위해 6자회담을 적극적으로 활용할 것이며, 1차 북·일 정상회담에서 합의한 동북아안보협의체 창설에 적극성을 보일 가능성이 있음.

3. 정책적 고려사항

- 북·일 수교협상과 일본의 대북경제지원이 북핵 해결을 위한 6자회담을 촉진 지원하는 성격으로 진행될 수 있도록 우리 정부는 다각적으로 외교 역량을 발휘해야 함.
- 북한은 한·미 동맹의 이완과 북·일 접근을 자신들에게 유리한 상황으로 조성하는데 활용하려 할 것이 분명하고, 이는 앞으로 북핵문제에도 새로운 변수로 작용할 가능성이 높음을 유념해야 함.
- 이번 북·일 정상회담을 계기로 중국 등 주변 4강이 각각 남북한을

상대로 독자적인 움직임을 보이면 한반도 및 동북아 정세에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있음.

- 따라서 우리 정부는 이런 문제를 조율할 수 있는 동북아 다자협력체 구성을 적극적으로 검토하여 제안할 필요가 있음.

○ 향후 북·일 수교는 “한국을 유일 합법정부로 인정한다”고 규정한 1965년 한·일조약과 상충되기 때문에 우리 정부는 이에 대한 입장을 미리 정리해야 할 것임.

- 목 차 -

I. 문제제기	1
II. 2차 북·일 정상회담 개최배경과 결과	2
1. 개최배경	2
2. 결과	3
III. 북·일간 예상쟁점 및 일본의 동북아정책 전망	5
1. 북·일간 예상쟁점	5
2. 일본의 동북아정책 전망	6
IV. 정책적 고려사항	9

I. 문제제기

- 고이즈미 준이치로 일본총리의 재방북으로 성사된 2차 북·일 정상회담(2004. 5. 22)은 국교정상화 교섭을 이룬 시일 안에 재개하고, 피랍자 가족들을 일본에 보내기로 하는 등 양국 관계개선의 발판을 마련하였음.
- 북·일 관계개선은 한반도 안정과 평화에 긍정적 영향을 미칠 것으로 사료되며, 북핵 6자회담에 대한 긍정적 영향도 기대되고 있음.
 - 김정일 국방위원장은 한반도 비핵화 목표와 6자 협의를 활용해 북핵 문제를 평화적으로 해결하겠다는 의지를 거듭 표명했음.
 - 미국의 완강한 태도로 교착 국면에 빠진 6자회담에 일본의 매개 역할이 돌파구가 될지 모른다는 조심스런 기대가 있음.
- 그러나 이번 정상회담 합의에 대한 일본의 정계 및 언론계의 평가가 인색해 북·일 수교교섭의 전망이 불투명함.
- 본 보고서는 2차 북·일 정상회담의 배경과 결과를 살펴보고 향후 양국간 예상되는 쟁점들과 일본의 동북아정책을 전망하려는 데 목적이 있음.

II. 2차 북·일정상회담 개최배경과 결과

1. 개최배경

- 고이즈미 총리는 임기 내에 북한과 정상적 관계를 수립하겠다는 강한 의욕을 피력해 왔음.
 - 그러나 일본인 납치와 북핵 문제 등으로 북·일 수교교섭은 교착상태에 있었음.

- 일본 총리와 외교당국은 북·일 수교교섭의 장기적 교착상태와 대북 경제제재 논의가 일본의 대한반도 및 동북아 외교 전체에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 판단하였음.
 - 또한 부시 행정부가 이라크 사태로 어려움을 겪게 됨에 따라서 친(親) 부시 정책을 수행하는 일본외교에 대한 자성론과 케리 민주당 후보의 집권 가능성에도 대비해야 한다는 여론이 있었음.

- 일본은 납치문제를 1차 6자회담(2003. 8) 본회의에서 거론조차 할 수 없었으나, 2차 6자회담(2004. 2)에서는 미국의 지원으로 의제화함으로써 고이즈미 총리의 재방북 분위기를 조성하였음.

- 고이즈미 총리는 7월 참의원 선거 이전에 연금 미가입에 대한 비난을 모면하고 교착상태에 빠진 납치피해자 가족의 귀환문제 등을 진전시켜 북·일 수교교섭을 재개토록 하기 위하여 재방북 하였음.
 - 일본정부는 고이즈미 총리의 재방북 의의를 ‘평양선언의 이행을 확인하고, 일본과 북한 간의 신뢰관계를 회복하는 것이 목적’이라고 밝혔음.

- 북한은 피납자 가족의 귀환 대가로 대규모 인도적 지원을 얻고, 일본의 대북 제재법 시행을 보류토록 하는데 정상회담의 목표를 둔 것으로 판단됨.

2. 결과

- 평양에서 개최된 정상회담(2004. 5. 22)에서 두 정상은 1차 정상회담(2002. 9) 때 채택한 「평양선언」의 성실한 이행 의사를 확인했음.
 - 「평양선언」은 일본이 과거 식민지배에 대해 사죄와 보상을 하고 북한은 미사일 발사시험을 보류한다는 등의 내용을 담고 있음.
 - 북한이 「평양선언」의 이행을 약속함에 따라 일본은 국제기구를 통해 식량 25만 톤과 1,000만 달러 상당의 의약품을 인도적 지원 명목으로 제공하기로 하고, 또한 일본의 대북 경제제재 관련법을 발동하지 않겠다고 표명하였음.
- 김정일 국방위원장은 이날 회담에서 일본으로 돌아간 피납자의 북한 잔류자녀 5명의 일본행을 허용했으며, 피랍 후 북한에서 사망 혹은 실종된 일본인 10명에 대한 진상 재조사를 약속했음.
 - 두 정상은 피납 일본 여성의 남편인 주한미군 탈영병 출신 찰스 켄킨스가 미국에 체포될 것을 우려해 두 딸과 함께 일본행을 거부함에 따라 제3국에서 가족이 만나 해결책을 찾도록 협조하기로 했음.
- 고이즈미 총리가 완전한 핵 포기를 촉구한 데 대해 김 위원장은 한반도 비핵화가 목적이라며, 6자회담을 활용해 평화적으로 해결해 나가겠다고 밝혔음.
 - 김 위원장은 미사일 발사시험 동결도 재확인하여 주었음.

- 고이즈미 총리는 이번 회담에서 핵문제를 적극적으로 제기하여 향후 북·일 수교회담에서도 논의할 수 있는 발판을 마련하였음.
 - 핵문제는 6자회담이나 수교 교섭과정에서 논의할 사안이지 당장 ‘선물’을 기대할 수 있는 것은 아니었음.
 - 따라서 고이즈미 총리나 일본정부 측으로서는 충분하지는 않지만 나름대로의 성과를 거둔 것이라고 볼 수 있음.

- 고이즈미 총리의 방북 이후 실시한 긴급 여론조사에 의하면 일본국민의 60% 이상이 이번 방북을 긍정적으로 평가하는 것으로 조사됐음.
 - 『아사히 신문』(5. 23) 응답자의 67%, 『요미우리 신문』 응답자의 63%, 『마이니치 신문』 응답자의 62%가 긍정적으로 평가했음.
 - 고이즈미 내각 지지율은 『아사히 신문』 조사결과 54%로 그의 방북 이전보다 약 10% 정도 상승하였음.

- 그러나 고이즈미 총리가 대북 인도적 지원을 조기에 실시하기로 한 데 대하여, 일본 내에서는 ‘피납자가족 일본행의 대가’라는 비판적 시각이 높으며, 북한에 너무 많은 것을 주었다고 비난되고 있음.
 - 일본의 대북 인도적 지원에 대한 반대는 『아사히 신문』 조사결과 61%이었음.

- 북한은 금번 정상회담에서 외교적 성과가 적지 않음.
 - 피납자 가족의 귀환 대가로 대규모 인도적 지원을 얻었고, 대북 제재법 시행의 보류를 얻었으며, 핵문제 해결을 위해 일본채널을 이용할 수 있게 되었음.

Ⅲ. 북·일간 예상쟁점 및 일본의 동북아정책 전망

1. 북·일간 예상쟁점

가. 납치문제

- 이번 회담으로 피납자의 북한 잔류가족 5명이 귀국했지만, 주한미군 근무 중 탈영한 미국인 쟈킨스와 두 딸의 일본행 문제, 북한이 약속한 납치의혹자 10명의 조사문제 등을 둘러싸고 북·일간 갈등이 재연될 소지가 큼.
 - 피납자 가족 8명 중 5명만 귀국한 데 대해 국민들은 실망감을 갖고 있으며, 납치의혹자 10명의 재조사를 약속 받았지만 새로운 사실이 없어 피납자 가족들은 ‘최악의 결과’로 평가하고 있음.

나. 핵문제

- 일본에 대한 안보위협 요인이 되고 있는 북핵문제의 해결방식을 놓고도 양국간 마찰이 예상됨.
 - 이번 정상회담에서도 북한의 미사일 발사시험에 대한 동결은 합의됐지만 핵문제에 관해서는 서로 다른 입장을 확인하는 선에서 끝났음.
 - 고이즈미 총리는 방북 전에 부시 대통령과 통화를 하고 “수교문제는 핵문제와 납치 문제를 일괄 타결한다”는 데 의견일치를 봤는 바, 이는 핵문제 해결 없이는 수교가 어렵다는 것을 의미함.

- 북한은 6자회담에서 동시 행동원칙에 근거한 일괄해결을 주장하고 있음.
 - 그 첫 단계로써 ‘핵동결 대 보상’을 제안하고 있고 핵동결시 검증을 받겠다는 입장임.
- 반면 일본은 미국과 함께 6자회담에서 북핵의 ‘완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체’(CVID)를 주장하고 있음.

다. 대북 지원문제

- 고이즈미 총리는 식량 25만 톤과 1,000만 달러 상당의 의약품 인도적 지원을 국제기구를 통해 제공한다고 못 박음으로써 북·일 수교교섭의 실마리가 될 본격적인 대북지원과는 거리를 두었음.
 - 따라서 양국간 수교 교섭시 대북지원의 규모에 대한 이견이 노정될 가능성이 큼.

2. 일본의 동북아정책 전망

가. 조기 북·일 수교 가능성 희박

- 일본정계 및 언론계에는 국교정상화 교섭은 납치문제와 핵문제의 진전을 보아가며 신중을 기해야 한다는 주장이 많은 바, 북·일 관계는 두 번의 정상회담에도 불구하고 가속도가 붙기는 어려울 전망이다.
 - 일본은 북·일 수교의 전제조건으로 북핵과 미사일 문제의 포괄적 해결을 강조하고 있음.
 - 호소다 관방장관은 기자회견(5. 24)에서 “실종자 10명에 대해 북

한당국의 성실한 답변을 듣기 전에는 수교협상 재개를 서두르지 않을 것”이라는 입장을 밝혔음.

○ 콜린 파월 미 국무장관은 “고이즈미 총리의 방북을 지지한다”고 밝혔으나(5. 15), 미국이 북·일 접근을 어느 정도 용인할 것인가 하는 문제도 중요함.

- 지난 2002년 북핵문제가 다시 불거진 배경에는 급속한 북·일 관계개선을 경계하는 미국의 우려도 작용하였음.
- 금번 정상회담에서는 일본국민의 최대 관심사인 납치문제 해결 정도에서 미국의 양해가 이루어졌을 가능성이 큼.

○ 7월 참의원 선거 이전, 즉 6월에 수교협상이 재개되더라도 참의원 선거에서 자민당의 득표성적이 저조한 경우 북·일 관계가 경색될 수 있음.

- 2003년 중의원 선거 이래로 제1야당인 민주당의 상승세가 유지되고 있음.

○ 향후 일본은 북핵문제에 대한 미국의 입장을 고려하면서 북핵문제 해결과 동시에 수교문제를 타결짓는 정책을 추진할 것으로 예상됨.

나. 일본의 동북아 영향력 확대

○ 일본은 미·일 동맹 강화가 바람직하다고 보고 군사비 부담을 감수하면서 아·태지역에서의 영향력 증대를 꾀하고 있음.

- 고이즈미 정부는 외국으로부터 일본에 대한 무력공격이 감행될 경우, 자국 영토 내에서 자위활동이 원활하게 전개될 수 있도록

하는 유사법제(2003. 6. 6)와 유사관련 7법안(2004. 5. 20, 중의원 가결)을 마련하였음.

○ 이번 북·일 정상회담을 계기로 한반도 주변 4강이 남북한을 상대로 독자적인 움직임을 보일 수도 있음.

- 중국은 북·일 및 북·미 관계정상화 과정에서 자국의 영향력이 침해되어서는 안 된다는 입장인 바, 일본이 이번 정상회담을 계기로 한반도에서 독자적인 영향력을 갖는 데 대해 상당히 민감한 반응을 보일 것으로 예상됨.

○ 따라서 일본은 이런 문제를 조율할 수 있는 6자회담을 적극적으로 활용할 것이며, 1차 북·일 정상회담에서 합의한 동북아안보협의체 창설에 적극성을 보일 가능성이 있음.

- 일본의 안보협의체 창설 의도는 한반도에 대한 영향력을 확대하고 나아가 동북아 안보질서를 주도하겠다는 의미로 분석됨.
- 러시아는 동북아안보협의체 창설에 대해서 긍정적인 입장을 표명하고 일본에 협력하기로 하였음.

IV. 정책적 고려사항

- 북·일 수교협상과 일본의 대북 경제지원이 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 측면 지원하는 성격으로 진행될 수 있도록 우리 정부는 다각적으로 외교 역량을 발휘해야 함.
- 북한은 한·미 동맹의 이완과 북·일 접근을 자신들에게 유리한 상황을 조성하는데 활용하려 들 것이 분명하고, 이는 북핵문제 해결에도 새로운 변수로 작용할 가능성이 높음을 우리 정부는 유념해야 함.
- 2차 북·일 정상회담을 계기로 한국은 일본과의 사전협의를 통한 외교적 협조체제를 더욱 강화하여야 함.
 - 중국과 러시아에게도 북·일, 북·미 대화를 위한 지속적인 협조를 요청해야 함.
- 이번 정상회담을 계기로 한반도 주변 4강이 각각 남북한을 상대로 독자적인 움직임을 보이면 한반도 및 동북아 정세에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음.
 - 우리 정부는 이러한 문제를 조율할 수 있는 동북아다자협력체 구성을 적극적으로 검토하여 제안할 필요가 있음.
- 향후 북·일 수교는 “한국을 유일 합법정부로 인정한다”고 규정한 1965년 한·일조약과 상충되기 때문에 우리 정부는 이에 대한 입장을 미리 정리해야 할 것임.