

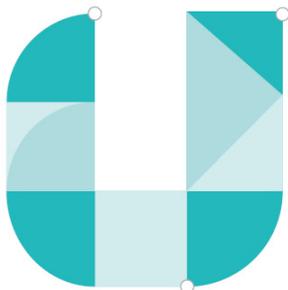
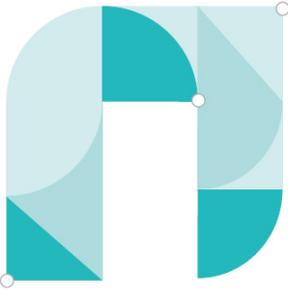


한반도 평화번영과 북일관계 연구

이기태 | 배정호 | 신정화



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION





한반도 평화번영과 북일관계 연구



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



연구책임자

이기태 (통일연구원 연구위원)

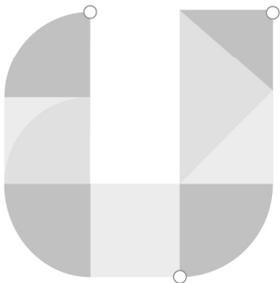
공동연구자

배정호 (통일연구원 석좌연구위원)

신정화 (동서대학교 교수)

연구지원

안정은 (통일연구원 연구원)



한반도 평화번영과 북일관계 연구

KINU 연구총서 20-06

발행일	2020년 12월 30일
저자	이기태, 배정호, 신정화
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	평화연구실
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)계문사(02-2275-6894)
I S B N	979-11-6589-010-0 93340
가격	8,000원

© 통일연구원, 2020

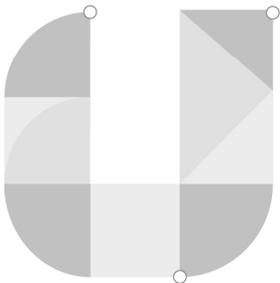
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



한반도 평화번영과 북일관계 연구



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	7
I. 서론 이기태	13
II. 동아시아 환경과 북일관계 신정화	21
1. 미국의 동아시아전략과 대북정책	23
2. 일본의 동북아전략과 대북정책	50
3. 북한의 동북아전략과 대일정책	58
III. 과거 북일대화 사례연구 배정호	69
1. 자민당·사회당대표단 방북 및 「3당 공동선언」과 국교정상화회담의 개시	71
2. 고이즈미 총리 방북 및 정상회담	84
3. 2014년 「스톡홀름 합의」	102
IV. 북일 국교정상화 현안 문제 이기태	117
1. 현안 (1) 북한 핵·미사일 문제	119
2. 현안 (2) 일본인 납치자문제	127
3. 현안 (3) 과거 청산 문제	137

V. 결론 배정호·이기태	143
1. 전략적 고려사항	145
2. 대책	149
참고문헌	156
최근 발간자료 안내	169

표 차례

〈표 Ⅲ-1〉 북일관계 개선을 위한 북한의 세 가지 조건	74
〈표 Ⅲ-2〉 「3당 공동선언」	76
〈표 Ⅲ-3〉 일본·북한 수교협상 5원칙	78
〈표 Ⅲ-4〉 「3당 공동선언」에 대한 일본·한국·미국의 반응 및 평가	79
〈표 Ⅲ-5〉 북일 국교정상화회담의 주요 의제	80
〈표 Ⅲ-6〉 제1차~제8차 국교정상화회담에서 일본과 북한의 주장과 대립점	81
〈표 Ⅲ-7〉 「북일평양선언」(전문)	90
〈표 Ⅲ-8〉 제1차 김정일-고이즈미 정상회담의 의제별 합의사항 및 향후 과제	92
〈표 Ⅲ-9〉 8명의 사망자에 대한 북한의 설명	93
〈표 Ⅲ-10〉 제2차 북일정상회담(2004.5.22.)의 핵심 합의사항	99
〈표 Ⅲ-11〉 북한 핵실험과 일본의 대북제재 조치	102
〈표 Ⅲ-12〉 「스톡홀름 합의」의 주요 내용	110
〈표 Ⅳ-1〉 일본인 납북 피해자 목록	131
〈표 Ⅳ-2〉 G20 정상회의(2019.6.26.~29.) 북한 납치문제 관련 내용	133
〈표 Ⅴ-1〉 북일관계에 대한 전략적 고려사항과 대책	149

본 과제는 북미관계 개선 및 정상화라는 한반도 평화번영 프로세스 이후 북일 대화 가능성, 쟁점, 한국의 정책 대안을 종합적으로 분석한다. 국제전략환경 변화와 북일 대화의 상관성을 분석하고, 미래 통일환경에서 한국의 대일 전략 방안을 도출한다. 즉, 북일 국교정상화 과정에서 논의 될 수 있는 쟁점을 파악하고, 이에 대한 북일 간 입장의 비교 분석을 통한 한국의 선제적 대응 방안을 모색한다.

제Ⅱ장에서는 미국의 동아시아전략 변화에 따른 대북정책을 행정부 별로 살펴보고, 일본의 동북아전략과 대북정책, 그리고 북한의 동북아 전략과 대일정책을 분석한다.

제Ⅲ장에서는 1990년대 이후 북일관계 개선을 위한 움직임을 개괄 적으로 정리한다. 1990년대 가네마루(金丸) 방북단 및 북일 회담, 2000년대 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리 방북 및 북일 평양공동 선언, 2010년대 「스톡홀름 합의(Stockholm Agreement)」 등이 이에 해당한다.

제Ⅳ장에서는 이와 같은 과거 사례를 바탕으로 향후 북일관계 개선을 위한 현안 문제 해결방안을 제시한다. 먼저 일본인 납치자문제는 북일 관계 개선을 위한 가장 핵심적인 문제이다. 특히 북일 접근을 위한 일본 국내 여론을 움직이기 위해서는 국민이 이해할 수 있는 납치자문제 해결 방안이 제시되어야 한다. 다음으로 북핵·미사일 문제는 일본인 납치자 문제와 함께 아베(安倍) 정부가 3대 해결과제로 제시하였다. 아베 정부는 미국 및 국제사회와의 대북제재 공조 유지를 통한 북핵·미사일 문제 해결을 추구하고 있다. 여기에 더해 장기적 관점에서 북일 국교정상화를 염두에 둔 양국 간 관계 개선을 분석한다. 1990년대 북일 회담에서 논의 되었던 사항, 즉 식민지 지배 배상금 문제, 대북 경제지원 문제 등의 사항이 포함된 과거 청산 문제에 대한 양국 입장을 분석한다.

마지막으로 제V장 결론에서는 한국의 전략적 고려사항으로 ‘북일관계 개선을 위한 일본 정치권의 돌파력과 역할’, ‘북일관계 개선과 정상회담의 전략적 효과’, ‘북일관계의 입구와 낚치 일본인 문제’, ‘북일 회담에 호응하는 북한의 전략적 의도와 합의 이행의 한계’를 제시하였다. 그리고 한국 정부의 대책으로는 ‘북한의 합의사항 이행 능력과 전략적 의도를 고려한 전략 수립과 추진’, ‘한미공조를 전략적으로 중시하며 추진’, ‘대북접근에 있어 한미일의 역할 분담’, ‘한일관계의 조속한 회복’, ‘북일 관계정상화를 위한 한국의 역할 모색’을 제시하였다.

주제어: 한반도 평화변영, 북일관계, 대북정책, 대일정책

A Study on Peace and Prosperity on the Korean Peninsula and Relations between North Korea and Japan

Lee, Kitae et al.

This study provides a comprehensive analysis of the possibility of North Korea–Japan dialogue, outstanding issues, and South Korea’s policy options in the wake of the peace process on the Korean Peninsula, which seeks to improve and normalize the relationship between the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) and the United States. The study analyzes the relevance of the shift in the international strategic environment for potential DPRK–Japan talks and suggests strategies that South Korea can adopt toward Japan in the context of a possible inter–Korean unification.

Specifically, the study identifies potential issues that may arise in the process of normalizing diplomatic relations between North Korea and Japan, and compares and analyzes the different positions of the two sides over these issues in order to explore preemptive measures that South Korea can take.

Chapter Two examines each government’s North Korean policy against the backdrop of the U.S. strategic shift towards East Asia and looks into Japan’s strategy toward

Northeast Asia and its North Korean policy, as well as the DPRK's strategy for Northeast Asia and Japan.

Chapter Three outlines developments that have taken place since the 1990s regarding the improvement of relations between North Korea and Japan. They include the Kanemaru delegation's visit to North Korea and the DPRK–Japan dialogue in the 1990s, Prime Minister Junichiro Koizumi's visit to North Korea and the DPRK–Japan Pyongyang Declaration in the 2000s, as well as the bilateral Stockholm Agreement in the 2010s.

Based on this analysis, Chapter Five suggests measures to address pending issues between Pyongyang and Tokyo in order to make progress on bilateral relations. Above all, the North Korean abductions of Japanese citizens are a matter of the highest priority to be resolved in order to enhance the DPRK–Japan relationship. In particular, acceptable solutions to this issue should first be presented to sway popular opinion in Japan as a prerequisite for addressing the bilateral relationship. Secondly, the DPRK nuclear and missile issue was one of the three outstanding issues of concern for the Abe Cabinet alongside the abductions. The Cabinet sought to resolve the North Korean nuclear issue through continued cooperation with the U.S. and the international community on sanctions against the North. In addition, this chapter reviews past developments in North Korea–Japan relations that were made with the ultimate objective of the long-term normalization of diplomatic relations. In this regard, this

study explores what position each side maintained during the 1990s North Korea–Japan negotiations with respect to the settlement of past grievances including compensation for damages incurred during the Japanese colonial rule and economic aid for the North.

Finally, Chapter Five concludes by enumerating strategic considerations for South Korea: the role and driving force of the Japanese political circles in breaking the impasse of DPRK–Japan relations; strategic effects of the improvement of North Korea–Japan relations and summit; the entry into the normalization of their relations and the abduction issue; North Korea’s strategic intention in response to North Korea–Japan dialogue and its limitations in implementing bilateral agreements. Potential policy measures are also suggested for South Korea: establishing and promoting strategies in consideration of the North’s ability and strategic intention in implementing agreements; promoting North Korean policies with strategic emphasis on Korea–U.S. cooperation; dividing roles among South Korea, the U.S. and Japan in approaching North Korean issues; pursuing a prompt restoration of South Korea–Japan relations; and exploring South Korea’s role in normalizing relations between North Korea and Japan.

Keywords: Peace and Prosperity on the Korean Peninsula,
North Korea–Japan relations, North Korean policy,
Japanese policy

I. 서론

이기태 통일연구원



2020년 현재 북일관계는 2016년 북한의 제4차 핵실험 이후 공식적인 대화 및 접촉이 없는 상태가 지속되고 있다. 북한과 일본은 2014년 「스톡홀름 합의」를 통해 북한 측의 일본인 납치자문제 재조사와 일본 측의 대북제재 일부 완화에 합의하였다. 하지만 2016년 북한의 제4차 핵실험 이후 일본의 대북 추가 제재가 시행되었고, 북한의 납치자문제 조사특별위원회 활동 중지와 함께 북일관계는 정지 상태에 있다.

향후 북일관계는 한반도의 평화변영 프로세스 상황의 진전, 즉 북미관계 개선 및 정상화 이후 본격적으로 논의될 것으로 전망된다. 일본은 북한의 ‘핵, 미사일, 납치자문제’를 북일관계 정상화를 위한 3대 중요 과제로 설정하면서 핵, 미사일 문제는 북미협상을 통해 해결하고, 납치자문제는 국제사회의 협력을 바탕으로 북일협상을 통해 해결하려고 한다. 아베 신조(安倍晋三) 총리는 2019년 5월 이후 ‘조건 없는 북일대화’를 제안하였지만, 북한의 대일 강경 자세로 북일 대화에 진전이 없으며, 북미 대화를 통한 한반도 비핵화 및 평화체제가 우선 해결되어야 북일관계가 진전될 가능성이 크다.

따라서 향후 한반도 평화변영 프로세스에서 북일관계 개선 움직임이 어떻게 전개될 것인지 예상하면서 한국 정부의 대응을 구상해야 할 정책적 필요성이 있다. 북미관계 개선 이후 대북제재 완화가 실현된다면 북한과 일본 간에 관계 개선 움직임이 나타날 것이며 대북 경제지원 등 다양한 형태의 일본의 대북 투자가 예상된다. 그러기 위해서 한국 정부는 북일관계의 ‘중개자’ 입장에서 관계 개선에 함께 참여하는 등의 정책적 대응이 필요하다.

따라서 장기적으로 북일 국교정상화 과정을 시야에 두고 한국의 정책 대안을 제시할 필요가 있다. 북한과의 수교는 일본 전후처리의 완성이며, 아베 총리가 주장하는 ‘전후 체제로부터의 탈각(탈피)’을

실현하는 성과를 나타낸다. 북일 국교정상화 과정에서 제기될 수 있는 일본의 대북 경제지원문제, 배상금 문제 등은 한일 국교정상화 과정과 대비해서 미래 통일한국의 정책 대안을 제시할 수 있다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 연구목적을 가진다. 먼저 한반도 평화프로세스와 관련해서 남북관계 발전, 북일관계 정상화 및 동북아 지역의 평화 안보 질서 구축 등 선순환 구도의 정책적 분석을 하는 것이다. 그리고 1965년 「한일 기본조약」과 북일 국교정상화 과정의 주요 쟁점 분석을 통해 한국, 북한, 일본 3국 관계 분석을 목적으로 한다. 마지막으로 미·중 경쟁 등 국제전략 환경 변화와 북일 대화의 상관성을 분석함으로써 미래 통일환경에서 한국의 대일 전략 방안 도출을 목적으로 한다.

무엇보다 한반도 평화프로세스가 진행되는 상황에서 북일관계가 개선되었을 때 북한과 일본의 입장 그리고 정책을 종합적으로 분석할 필요가 있다. 김정은 정권의 대일정책 및 아베 정부의 대북정책에 관한 연구가 많지 않은 상황이기 때문에 북일 각각의 정책에 대한 종합적 분석을 통한 연구가 필요하다.

통일연구원은 지금까지 다음과 같은 북일관계 연구를 진행하였다. 배정호 외는 미·일·중·러의 대외전략과 한반도, 대북전략 등에 관해 분석을 진행하면서, 한반도 통일과 주요 쟁점들을 통해 한국의 통일외교전략을 분석하였다.¹⁾ 하지만 일본의 대외전략의 국내정치적 요인에 대한 분석은 과제로 남았다.

한편 배정호와 이기태·김두승은 아베 정부의 2006년, 2012년 두 차례 등장에 따른 일본 국내정치, 대외전략 및 대북전략 변화를 분석하였다. 배정호는 장기정권 고이즈미(小泉純一郎) 내각의 퇴진과

1) 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 2014).

동아시아 외교 부재 상황에서 등장한 제1기 아베 정부의 특징과 국내정치 및 대외전략, 대북전략을 분석하였다.²⁾ 이기태·김두승은 아베 정부의 대외전략과 대북전략을 동아시아 안보 상황이라는 구조적 접근을 통해 분석하고 있으며, 구체적으로 일본 국내 정치와 보수 우경화, 중국의 부상과 국제환경 변화, 일본의 국가전략 관점에서 분석하였다.³⁾

본 연구는 북미관계 개선 및 정상화라는 한반도 평화변영 프로세스 이후 북일 대화 가능성, 쟁점, 한국의 정책 대안을 종합적으로 분석한다. 국제전략환경 변화와 북일 대화의 상관성을 분석하고, 미래 통일환경에서 한국의 대일 전략 방안을 도출한다. 즉, 북일 국교 정상화 과정에서 논의될 수 있는 쟁점을 파악하고, 이에 대한 북일간 입장의 비교 분석을 통한 한국의 선제적 대응 방안을 모색한다.

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저 ‘한반도 평화변영’의 개념과 관련해서 ‘한반도 평화’는 단순히 전쟁이 없는 상태를 유지하는 것만이 아닌 북핵문제의 평화적 해결, 남북 간 정치·군사적 신뢰 구축, 한반도 평화체제 구축 등을 통한 적극적이고 항구적인 평화 실현을 의미하며, ‘한반도 변영’은 남과 북의 새로운 경제공동체뿐만 아니라 동북아 주변국도 함께 이익을 누리는 열린 변영을 추구하는 것을 의미한다.⁴⁾ 이러한 개념을 한반도를 둘러싼 국제정세에 반영한다면 한반도 평화변영은 향후 미국 조 바이든(Joe Biden) 대통령과 북한 김정은 국무위원장 간 한반도 비핵화 및 평화체제 문제에 일정 정도 합의 및 성과가 나타나서 양국 간 대화 구도가 형성된 상태를 의미하며, 아울러 북

2) 배정호, 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2007).

3) 이기태·김두승, 『아베정권의 대외전략과 대북전략』 (서울: 통일연구원, 2016).

4) 통일부, 『문재인의 한반도 정책: 평화와 변영의 한반도』 (서울: 통일부, 2017), pp. 14~15.

미 간 긴장 완화를 넘어 한반도 및 한반도를 둘러싼 주변국 간 긴장 완화 상태 이후를 상정할 수 있다.

제Ⅱ장에서는 미국의 동아시아전략 변화에 따른 대북정책을 행정 부별로 살펴보고, 일본의 동북아전략과 대북정책, 그리고 북한의 동북아전략과 대일정책을 분석한다. 2020년 이후 예상 가능한 한반도 평화변영 상황을 동북아 국제질서 환경 변화를 포함하여 설명한다. 구체적으로 한반도 비핵화, 남북관계 개선, 북미관계 개선, 북일 대화 등이다. 즉 단순한 한반도 정세를 둘러싼 환경 변화만이 아닌 미국과 중국의 지역 전략을 포함한 동북아 국제질서 환경 변화를 전반적으로 설명한다.

제Ⅲ장에서는 1990년대 이후 북일관계 개선을 위한 움직임을 개괄적으로 정리한다. 1990년대 가네마루 방북단 및 북일 회담, 2000년대 고이즈미 총리 방북 및 「북일 평양공동선언」, 2010년대 「스톡홀름 합의」가 해당한다. 단, 1990년대 이전 사회당 및 자민당 일부 의원과 북한과의 교류 및 접촉은 연구대상 및 시기에서 제외한다.

제Ⅳ장에서는 이와 같은 과거 사례를 바탕으로 향후 북일관계 개선을 위한 현안 해결방안을 제시한다. 먼저 일본인 납치자문제는 북일관계 개선을 위한 가장 핵심적인 문제이다. 특히 북일 접근을 위한 일본 국내 여론을 움직이기 위해서는 국민이 이해할 수 있는 납치자문제 해결방안이 제시되어야 한다. 다음으로 북핵·미사일 문제는 일본인 납치자문제와 함께 아베 정부가 3대 해결과제로 제시하였다. 아베 정부는 미국 및 국제사회와의 대북제재 공조 유지를 통한 북핵·미사일 문제 해결을 추구하고 있다. 또한, 일본의 독자적 대북제재 완화 문제 역시 「스톡홀름 합의」 이행 재개와 함께 논의될 수 있는 현안이다. 그동안 일본 정부는 북일 간 대화 단절 속에서도 제3국(몽골, 싱가포르)에서 비공식적 접촉을 유지하였다. 언론 등을 통해

간접적이거나 파악할 수 있는 비공식적 접촉의 내용 분석을 통해 북일 양측의 요구사항 및 쟁점 사항을 분석한다.

여기에 더해 장기적 관점에서 북일 국교정상화를 염두에 둔 양국 간 관계 개선을 분석한다. 1990년대 북일 회담에서 논의되었던 사항, 즉 식민지 지배 배상금 문제, 대북 경제지원 문제 등의 사항이 포함된 과거 청산 문제에 대한 양국 입장을 분석한다. 결국, 북일 국교정상화는 한일 국교정상화와 연관성이 있다는 측면에서 최근 한일 갈등과 관련해서 65년 한일 국교정상화 내용이 북일 국교정상화에 미치는 영향 및 관련성을 분석한다.

마지막으로 제V장 결론에서는 한국의 전략적 고려사항으로 ‘북일관계 개선을 위한 일본 정치권의 돌파력과 역할’, ‘북일관계 개선과 정상회담의 전략적 효과’, ‘북일관계의 입구와 납치 일본인 문제’, ‘북일 회담에 호응하는 북한의 전략적 의도와 합의 이행의 한계’를 제시하였다. 그리고 한국의 대책으로는 ‘북한의 합의사항 이행 능력과 전략적 의도를 고려한 전략 수립과 추진’, ‘한미공조를 전략적으로 중시하며 추진’, ‘대북접근에 있어 한·미·일의 역할 분담’, ‘한일관계의 조속한 회복’, ‘북일관계 정상화를 위한 한국의 역할 모색’을 제시하였다.

한편 2018년 문재인 정부가 중개하는 형태로 역사상 최초의 북미 정상회담이 실현되었다. 한반도 비핵화 실현을 향한 기대도 높았지만, 현재까지 실질적인 진전은 없는 상태이다. 이에 따라 미국과의 협상으로 제재 해제를 이끌어내지 못한 북한은 곤란한 상황에 부닥쳐 있다. 또한, 북한은 2020년 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나 19) 대책으로 중국과 러시아와의 국경을 발 빠르게 봉쇄함으로써 경제 상황이 더욱 악화되었을 것으로 예상된다.

북한은 대화를 희망하는 문재인 정부를 압박하면서 한국과 미국,

일본 간 협력 구도에 변화를 주려고 한다. 하지만 문재인 정부는 일본과의 협력에서 불안 요소를 안고 있다. 2019년 한미일 협력에 중요한 「한일 군사정보보호협정(General Security of Military Information Agreement: GSOMIA)」까지 외교적인 거래 도구로 사용되었다.

현재 일본 정부는 납치, 핵, 미사일 문제를 포괄적으로 해결해서 국교정상화로 나아간다는 것을 원칙으로 삼고 있다. 국교정상화로 이어진다면 북한이 요구하는 경제지원도 가능할 것이다. 또한, 2020년 9월 아베 총리의 사임과 함께 스가 요시히데(菅義偉) 정부가 출범한 상황에서 포스트 아베 이후 한일 교착상태에 어떠한 변화가 발생할지 모르고, 더 나아가 북한과 일본 관계가 새롭게 설정될 수도 있으므로 한국에도 영향이 불가피하다.

따라서 본 연구는 한반도 평화변영의 프로세스가 진행되는 가운데 북한의 대일전략과 일본의 대북전략 분석을 통해 향후 한국 정부의 대일, 대일전략에 함의를 제공하고자 한다. 또한, 남북한 및 일본의 협력 및 교류 활성화 방안 모색을 위한 정책 제안을 제시하는 것을 최종 목표로 한다.

II. 동아시아 환경과 북일관계

신정화 동서대학교



1. 미국의 동아시아전략과 대북정책

냉전 붕괴 이후 미국의 세계전략 목표는 유일한 세계 초강대국 (a sole hyper power)의 지위를 지키는 한편 미국 중심적 세계질서를 구축하는 것이다.⁵⁾ 따라서 미국의 국가안보전략은 행정부별로 일정 정도 차이는 있으나, ‘현실주의적 국제주의(realistic internationalism)’를 토대로 크게 두 가지 축으로 전개됐다. 즉 테러 및 생화학무기 등 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)의 반확산(Counter-Proliferation of Weapons of Mass Destruction)을 한 축으로, 자유시장, 자유무역, 민주정부 등 미국적 가치의 확산(Proliferation of American Values)을 또 하나의 축으로 추진했다.⁶⁾

미국은 21세기 세계 경제활동의 약 1/3 이상을 차지할 것으로 전망되는 아시아·태평양에서 중요한 이해관계를 가진다. 동 지역에서 미국의 국익에 걸림돌이 되는 대표적인 현안은 북한 핵문제와 중국의 세력 확장이다. 이와 관련하여 1999년 10월 작성된 『페리 보고서(Perry Report)』는 다음과 같은 지적을 하고 있다. 미국의 국익은 한편으로 핵 비확산체제(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)의 유지와 관련하여 북한의 핵 프로그램을 폐기하고, ‘미사일 기술 통제 체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)’와 관련하여 장거리 미사일 개발을 중단시키는 것이다. 다른 한편으로 중국의 부상을 정치적, 군사적으로 통제해 세력균형의 변경을 방지하는 것이다.⁷⁾

5) 남궁영, “북한의 핵무기 및 미사일 개발의 위협에 대한 대응방안,” 제주평화연구원, 2009.9.11., <<http://jpi.or.kr/?p=10083>> (검색일: 2020.12.2.).

6) 남궁영, “부시행정부의 북핵 전략과 선택,” 『세계지역연구논총』, 22권 2호 (2004), pp. 118~119.

7) William J. Perry, “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations,” U.S Department of State Archive, 1999.10.12., <https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991012_perry_nkorea.html> (검색일: 2020.10.31.).

이와 같은 입장에서 미국으로부터의 안보위협을 이유로 핵 개발을 추진해 온 북한에 대해서는, 행정부에 따라서 온도 차는 있으나 최대 목표로 ‘정권교체(regime change)’를 통한 ‘자유 북한’의 수립을, 최저 목표로 대량살상무기의 비확산 차원에서 핵무기 폐기를 설정하고 대화(타협)와 압박(제재)이라는 이중적인 정책을 구사해 왔다. 그리고 중국에 대해서는, 중국의 성장과 비례하는 형태로 미국이 주도하는 국제질서 안으로의 포섭에서 점점 견제로 정책의 중심을 이동시켜 왔다. 주목할 점은 미국이 북핵 문제와 중국 문제의 연계를 통해 두 현안의 동시적 관리와 해결을 시도해 왔다는 것이다. 물론 그 시도는 아직까지 성공하지 못했으나 동아시아에서 미국의 외교적 이니셔티브(initiative)의 지속적 유지와 발휘에 이바지해 온 것은 확실하다.

가. 부시 행정부

(1) 세계전략

2001년 1월 미국의 제34대 대통령에 신보수주의자 조지 W. 부시(George Walker Bush)가 취임했다. 부시 행정부 대외정책의 핵심은 팍스 아메리카나(Pax Americana)였다. 즉, 미국이 주도하는 단극체제에 도전하는 어떠한 세력의 부상도 강력한 힘(군사력)을 통해 적극적으로 저지해 미국이 주도하는 국제적 안정과 평화를 유지하는 것이었다.⁸⁾ 한편, 미국에 대한 잠재적 도전 세력으로 주목한 나라는 1990년대 이후 경제력과 군사력을 향상하며 국제사회에서 그 존재감을 확장하고 있는 중국이었다. 즉 부시 행정부는 중국을 자국의 전략적 경쟁자로 판단하고 있었던 것이다.

8) 김재천·조용규, “부시 행정부의 세계전략(Grand Strategy)과 미국의 이라크와 북한에 대한 외교정책,” 『국제정치논총』, 46권 3호 (2006), pp. 178~180.

5월 부시 대통령은 국방대학교(National Defence University: NDU)에서 △ 비확산(nonproliferation), △ 확산 대항조치(counter proliferation), △ 미사일 방어(Missile Defense: MD), △ 핵무기 감축(nuclear reduce)이라는 4개의 주요 축으로 이루어지는 외교·안보방침을 제시했다. 그리고 도널드 헨리 럼스펠드(Donald Henry Rumsfeld) 국방장관은 냉전 종식 이후 새롭게 부상한 비대칭적이고 불균형적 위협, 즉 탄도미사일과 WMD의 전 세계적 확산에 대한 새로운 대처방식으로 MD체제를 전속력으로 추진하겠다고 표명했다.⁹⁾ 물론 그 명분으로 미국은 북한을 비롯한 불량국가들(rogue states)의 미사일 위협을 내세웠다.¹⁰⁾ 그러나 MD체제 구축의 장기적 목적은 전략적 경쟁자로 규정된 중국의 핵 억지력을 무력화시켜 미국의 핵 패권 우위는 물론 미국 주도의 국제질서를 유지하는 것이었다.¹¹⁾

그해 9월 11일, 국제 테러조직인 알카에다가 항공기를 이용해 뉴욕의 세계무역센터 빌딩과 워싱턴의 국방부 건물을 공격한, 이른바 ‘9·11 테러’가 발생한다. 약 1주일 뒤인 9월 20일 의회 연설에서 부시 대통령은 “알카에다로 시작됐지만 거기서 끝나지 않는다. 전 세계의 모든 테러 집단을 찾아내 물리칠 때까지 테러와의 전쟁은 끝나지 않을 것”이라며, ‘테러와의 전쟁(war on terror)’을 공식적으로 선언한다. 그리고 미국의 ‘테러와의 전쟁’에 동참하는 모든 국가를 ‘동맹(alliance)’이 아닌 ‘뜻을 함께하는 연합(coalition of willing)’

9) 미국의 미사일 방어체제의 목적은 기본적으로 적국의 탄도미사일을 요격미사일로 파괴해 국가안전을 지키겠다는 것이다. 이를 미국 본토에 적용한 것이 국가미사일방어체제(National Missile Defense: NMD)이며, 동맹국에 적용한 것이 전역 미사일 방어체제(Theater Missile Defense: TMD)이다. 이 두 가지 개념은 조지 W. 부시 행정부 등장 이후 미사일 방어체제(MD)로 통합되었다.

10) 남궁근, 『미국 신 행정부의 대 한반도 안보 및 국방정책 전망』 (서울: 한국전략문제연구소, 2001), p. 37.

11) 이정민·현인택·이정훈, “미사일 방어체제의 개념과 쟁점,” 『전략연구』, 34호 (2005), pp. 143~144.

이라고 정의한다. 국제사회의 국가들을 ‘테러와의 전쟁’에 동참하는 국가와 동참하지 않는 국가로 양분한 것이다.¹²⁾

부시 대통령은 2002년 1월 『연두교서(Annual Message)』에서 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축(axis of evil)’으로 규정하고, “세계에서 가장 위험한 정권들이 세계에서 가장 파괴적인 무기들을 가지고 미국을 위협하는 것을 허락하지 않겠다”라는 강력한 의지를 표명한다.¹³⁾ 그리고 다음 해인 2003년 3월 미국은 국제사회의 반전 여론과 UN(United Nations, 국제연합)을 비롯한 동맹국들의 반대에도 불구하고 이라크의 독재자 사담 후세인(Saddam Hussein)이 WMD를 소지했다는 명분 아래 이라크를 침공해 후세인 대통령을 생포한다.

9·11 테러는 미국의 안보 인식과 전략에 막대한 영향을 미쳤다. 먼저, 핵무기에 대한 인식이 사실상 사용 불가능한 ‘최후의 수단(weapons of last resort)’에서 소위 불량국가 또는 테러리스트들에 의해 ‘군사적으로 사용 가능한 무기(militarily useful weapons of choice)’로 바뀌었다. 핵무기에 대한 인식 변화는 적극적인 방어태세 구축으로 이어졌다. 즉 선제공격(preemptive actions)론이 제시되었다. WMD와 그 운반기술의 발달에 따라 불량국가와 테러 집단들에 대한 전통적 억제전략의 효과가 무효해졌기 때문에, 이들의 위협에 대응하기 위하여 필요할 경우 선제공격을 하겠다는 것이다. 이와 함께 미사일 위협의 확산으로부터 미국 국민과 미국 본토의 효과적인 방어를 위해 「탄도미사일조약(Anti-Ballistic Missile Treaty: ABM Treaty)」에서 탈퇴하고, MD체제의 개발과 배치를 추진했다.

12) 신성호, “부시와 오바마 행정부의 외교개혁,” 『국제관계연구』, 17권 2호 (2012), p. 52.

13) “The National Security Strategy of the United States of America,” The White House (President George W. Bush), 2002.9., <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>> (검색일: 2020.10.31.); “Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles,” Department of State Archive, 2003.9.4., <<https://2001-2009.state.gov/t/us/rm/23801.htm>> (검색일: 2020.10.31.).

아시아태평양 지역에서는 일본과의 MD체제 협력을 구체화하였다. 이미 일본은 1998년 북한의 대포동 1호가 전후 처음으로 일본의 영공을 넘어 태평양에 낙하함에 따라 북한 미사일에 대해 우려와 경계를 표명하고 있었다.¹⁴⁾

(2) 대북정책

미국은 기본적으로 북한의 지도자와 북한을 불신한다. 특히 기독교적 도덕관에 근거하고 있는 부시 행정부는 북한의 지도자 김정일에 대해 합리적이지 못한 독재자이자 국제 테러리스트라는 이미지를 가지고 있었다. 또 북한의 현실과 변화 전망에 대하여도 부정적으로 평가했다. 따라서 대북 포용 정책(engagement policy)을 실시한 클린턴(Bill Clinton) 전(前) 행정부의 1994년 10월 「제네바합의(Geneva Agreed Framework)」와 2000년 10월 「북미공동성명」에 대해 엄격한 상호주의의 적용과 검증을 강조한 것은 당연했다.¹⁵⁾

그런데도, 2001년 5월 리처드 아미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 북핵 문제가 부시 대통령의 취임 직후인 5월 국방대학교에서 제시한 외교·안보 방침의 하나인 비확산의 틀 안에서 추진된다고 표명했다. 이어 다음 달인 6월에 부시 대통령은 북한에 대해 ‘포괄적 협상안’을 제시했다. 주요 의제는 첫째, 제네바 합의의 이행 개선, 둘째, 북한의 미사일 개발과 수출 문제 해결, 셋째, 북한

14) 박영준, “21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화,” 『국가전략』, 13권 2호 (2007), p. 38; 조은일, “부시 행정부 이후 미국의 미사일방어(MD)체제 연구: 분석과 전략적 함의,” 『국가전략』, 25권 1호 (2019), pp. 72~73.

15) 「북미공동성명(2000.10.12., 워싱턴)」의 주요 내용은 다음과 같다. 미국과 북한은 “아시아 태평양지역의 평화와 안전을 강화하기 위해 양국의 쌍무관계를 근본적으로 개선하는 조치를 취하기로 했다. … 첫 중대 조치로서 쌍방은 타방에 대하여 적대적 의사를 가지지 않을 것을 선언하고 앞으로 과거의 적대감에서 벗어난 새로운 관계를 수립하기 위해 모든 노력을 다할 것이라는 공약을 확인했다.”

의 재래식 군사력 위협 감소였다.

부시 행정부의 북한에 대한 인식은 9·11 테러를 계기로 더욱 악화하였다. 북한이 90년대 이래 세계의 주요 탄도미사일 수출국으로 성장해 왔으며, 끊임없이 WMD의 개발과 실험을 실행함으로써 모든 국가에 대한 잠재적인 위협이 되었다는 기존의 인식이 거듭 강조되었다.¹⁶⁾ 이에 더해, 북한이 ‘악의 축’ 국가 중에서도 미국과 동맹국을 대상으로 독자적으로 핵 공격을 감행할 수 있는 능력 등을 포함해 가장 발달한 WMD 기술을 보유하고 있다고 지적했다.¹⁷⁾ 또 김정일 정권을 ‘WMD를 추구하는 불법 정권(outlaw regime)’이자 공포와 굶주림 속에 국민을 지배하는 ‘억압 정권(oppressive regime)’이라고 평가했다. 한마디로 말해, 부시 행정부가 북한을 현실주의적 ‘기브 앤드 테이크(give-and-take)’ 게임에 의한 거래대상이 아니라 선과 악의 관점에서 제거되어야 할 상대, 즉 정권교체가 필요한 대상이라고 선언한 것이다.¹⁸⁾

한편, 북한은 9·11 테러에 대해 지대한 관심을 표명했다. 9·11 테러 발생 이틀 후인 13일 『로동신문』에 “미국에 대한 습격 사건 발생 전국이 대혼란” 게재를 시작으로, 미국의 테러 관련 움직임을 계속해서 보도했다.¹⁹⁾ 그리고 북한은 9·11 테러 직후 미국을 지지하는 「반테러성명」을 발표하고, 스웨덴 주재 북한대사관을 통해 미국에

16) The White House (President George W. Bush), “The National Security Strategy of the United States of America.”

17) 김재진·조용규, “부시 행정부의 세계전략(Grand Strategy)과 미국의 이라크와 북한에 대한 외교정책,” p. 170.

18) 장달중, “한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립,” 『한국과 국제정치』, 제25권 제2호 (2009), p. 21.

19) 『로동신문』의 대표적인 기사는 다음과 같다. “미국에 대한 습격사건 발생 전국이 대혼란,” 2001.9.13.; “미국의 북한 미사일위협 운운에 대한 반발,” 2001.9.15.; “통할 수 없는 압력 소동,” 2001.9.17.; “미국이 군사적보복을 시도,” 2001.9.18.; “해외침략야망은 감출 수 없다,” 2001.9.22.

게 위로의 뜻과 함께 반테러에 협력하겠다는 메시지를 전달했다. 또 미국이 북한을 “《불량배국가》로 몰아 붙이며 우리에게 대한 《미사일 위협》 소동을 강화”하는 목적을 북한에 대한 미국의 군사적 공격이 아니라, 북한을 “좋은 미끼로”, “기본경쟁대상자인 로씨야와 중국을 군사적으로 견제하고 세계의 패권을 쥐자는데 있다”고 주장했다.²⁰⁾ 북한은 미국의 MD체제 구축에 경계를 표명하면서도 미국에 대한 자극을 최대한 억제하고자 했던 것이다.

북한의 기대와는 달리 미국이 2002년 북한을 ‘악의 축’으로 지정하자, “진짜 테로왕초 미국은 력사의 쓰레기통에 처박힐 것이다”라는 제목의 『로동신문』 기사가 상징하듯이 북한은 미국을 맹비난했다. 그리고 미국이 선제공격한다면 “미국은 치명적인 타격을 면치 못할 것”이라고 경계했다.²¹⁾ 북한은 미국의 공격을 두려워하고 있었다.

그러나 부시 행정부는 북한에 대해 이라크와는 다른 정책을 제시했다. 즉, 이라크에 대해서는 군사적 공격을 감행했으나, “북한의 WMD 문제는 외교적으로 해결해 나갈 성격의 문제이지 결코 군사적으로 풀 수 있는 성질의 것이 아니다(It’s a diplomatic issue, not a military issue)”라고 하면서, 군사적 대응보다는 대화를 통해 해결할 의사를 표명한 것이다.²²⁾ 그러나 2000년 6월 남북 정상회담이 상징하는 한국 김대중 정부의 대북유화정책 그리고 2년 뒤인 2002년 9월 북일 정상회담을 추진하고자 한 일본 고이즈미 내각의 북한과의 관계 개선에는 반대를 표명했다. 한마디로 말해, 군사력을 사

20) “《북조성위협》론을 떠드는 자들의 검은 속셈,” 『로동신문』, 2001.9.25.; “미국이 보복작전을 추진,” 『로동신문』, 2001.9.26.

21) “진짜테로왕초 미국은 력사의 쓰레기통에 처박힐 것이다,” 『로동신문』, 2001.9.17.; “조선을 건드린다면 미국은 치명적인 타격을 면치 못할 것이다,” 『로동신문』, 2002.2.11.

22) 김재천·조용규, “부시 행정부의 세계전략(Grand Strategy)과 미국의 이라크와 북한에 대한 외교정책,” pp. 170~173.

용하지는 않지만 한국 및 일본 정부와 함께 외교적으로 해결할 의사도 없었다.

2002년 9월 전후 최초로 개최된 북일 정상회담 수일 후인 10월 3~5일 평양을 방문하고 돌아온 제임스 켈리(James Kelly) 미 아태지역 차관보는 북한이 고농축 우라늄(High-Enriched Uranium: HEU)을 사용한 핵 개발 의혹을 시인했다고 발표했다. 그리고 북핵문제 해결 방안으로 ‘완전하고 검증가능하며 돌이킬 수 없는 폐기(Complete Verifiable Irreversible Dismantling: CVID)’를 제기했다. 그리고 1994년 「제네바합의」에 의해 북한에 제공되어온 중유공급을 일방적으로 중단하는 징벌적 조치를 했다. 이에 대해 북한은 핵시설 재가동과 NPT 탈퇴로 응수했다. 제2차 북핵 위기가 발생한 것이다.²³⁾

제2차 북핵 위기 발발의 주요 원인이 「부시 독트린(Bush Doctrine)」으로 상징되는 미국의 일방주의였음에도 불구하고, 부시 행정부는 제2차 북핵 문제를 다자주의적으로 접근하고자 했다. 그 이유는 다음과 같았다. 첫째, 북한 핵 문제에 대해 미국뿐만 아니라, 중국, 한국, 일본, 그리고 러시아가 직접적 당사자로 생각하고 있었다. 따라서 북한의 우방국임에도 불구하고 북한의 핵 보유는 찬성하지 않는 중국과 러시아를 참여시켜 책임과 부담을 나누고자 생각했다.²⁴⁾ 둘째,

23) 제2차 북핵 위기(2002.10.~2003.6.)의 전개과정은 다음과 같다. 미국 켈리 특사의 북한의 우라늄 농축프로그램 개발 발언 (2002.10.15.) → 북한의 반발과 북미불가침 협정 체결 제안 (2002.10.25.) → 미국의 주도하에 KEDO(Korea Peninsula Energy Development Organization, 한반도에너지개발기구) 대북 중유 공급 중단 발표 및 IAEA(International Atomic Energy Agency, 국제원자력기구)의 북한에게 우라늄 농축프로그램 개발 관련 설명을 요구하는 대북결의안 채택 (2002.11.14.) → 미국의 북한 화물선 서산호 나포 (2002.12.11.) → 북한의 핵시설 가동 및 건설재개 선언 (2002.12.12.) → 북한 NPT 탈퇴 선언 (2003.1.10.), “침략자의 아성을 불바다로 만들 것” 『로동신문』, 2003.1.12. → 북핵 문제 해결을 위한 3차 (북한·미국·중국) 회담 개최와 무산 (2003.4.) → 6자회담 개시로 제2차 북핵 위기 소멸 (2003.6.).

24) U.S Department of State, “President Bush Urges Multilateral Effort on North Korea,” U.S Department of State Archive, 2003.3.6., <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/18521.htm>> (검색일: 2020.10.31.).

1994년 「제네바합의」와 같은 북미 양자만의 합의보다는 동북아시아 관련 국가들이 참가하는 다자협상을 통한 합의를 북한이 지킬 것이라고 기대했다. 셋째, 미국의 동맹국인 한국과 일본이 북한의 보복공격 피해를 우려해 미국의 선제공격을 반대하고 있었기 때문이었다.

2003년 4월 중국이 중재하여 미·북·중 3자회담이 베이징에서 개최되었다. 중국은 한반도에서의 전쟁 반대, 북한의 붕괴 또는 불안 반대, 대화를 통한 북핵 해결이라는 ‘3비(非) 1무(無) (비전(非戰), 비혼란(非混亂), 비붕괴(非崩壞), 무핵(無核))’ 정책을 제시했다. 미국이 북한의 비핵화를 최우선시한다면, 중국은 한반도의 평화와 안정을 중시했다. 여하튼, 3자 회담은 같은 해 8월 남북한과 미·일·중·러가 참가하는 6자 회담으로 이어졌다.

2004년 2월에 개최된 제2차 6자 회담에서 북한을 제외한 한·일·중·러 4개국은 북한 비핵화 방안으로 미국이 제안해 온 CVID 원칙을 수용했다. 그러나 다음 해인 2005년 2월 북한은 외무성 성명을 통해 핵무기 보유를 선언하고, 6자 회담의 의제가 북한의 비핵화에서 군축으로 변경되어야 한다고 주장했다. 북한이 핵 개발을 공식화한 것이다. 같은 해 9월에 재개된 제4차 6자회담에서 북한의 비핵화를 위한 북한과 관련국들 사이의 합의사항인 「9.19 공동성명」이 채택되었으나, 그 이행은 이루어지지 않았다. 이를 끝으로 6자 회담은 교착상태에 빠져버렸다.

부시 행정부는 6자 회담에 적극적이지 않았다. 그리고 임기가 종료될 때까지 6자회담 재개를 위한 특별한 노력을 하지 않았다. 즉 북핵 문제를 적극적으로 해결하려고 시도하지 않았다. 중국의 핵전력을 무력화하고 미국의 유일 패권을 유지하기 위해 구축하는 MD체제의 명분으로 북한의 핵·미사일 문제가 여전히 필요했기 때문이다. 그리고 미국은 6자 회담을 통해 관련 국가들을 모두 북핵 문제에 묶

어 놓는 것을 통해 외교적 주도권을 지속해서 유지할 수 있었다.²⁵⁾

나. 오바마 행정부

(1) 동아시아전략

2008년 미국의 월스트리트(Wall street)가 무너지면서 시작된 세계 금융위기는 미국의 국제위상 약화와 그에 상반하는 중국의 팽창과 도전을 상징적으로 보여주었다. 이와 같은 배경 아래에서 2009년 1월 미국 제44대 대통령에 취임한 버락 오바마(Barack Obama)는 미국의 세계질서에 대한 주도력을 회복하고 미국의 이익을 보호하는 세계전략을 실시하고자 했다.

오바마 행정부가 주목한 지역은 세계 경제를 선도하고 있는 아시아·태평양이었다. 오바마 대통령은 2009년 11월 14일 일본의 도쿄 아카사카(赤坂) 산토리홀(Suntory Hall)에서 가진 연설에서 “미국 최초의 태평양 대통령(America’s first pacific president)”을 자임하면서, “아시아-태평양이 미국 대외전략의 최우선 순위이며, 미국은 아시아-태평양으로 귀환했고 또 계속 머무를 것”이라고 선언한다.²⁶⁾ 이어 2010년 1월 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관은 하와이대(University of Hawaii) 동서센터(East-West Center) 연설에서 미국의 세계전략의 최우선 순위가 아시아-태평양지역이며, 미국의 미래가 아시아에서 결정될 것이라는 사실을 강조한다.²⁷⁾ 미국의 ‘아시아로의 회귀(pivot to Asia), 아시아 재

25) 조성복, “현실주의 시각에서 본 미 동북아정책의 딜레마,” 『국제정치논총』, 54권 2호 (2014), p. 190.

26) The White House, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall,” 2009.11.14., <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>> (검색일: 2020.12.18.).

27) “Clinton: “America’s Future Linked To Future Of Asia Pacific Region,” East-

균형 정책(rebalancing strategy)’을 명확히 한 것이다.²⁸⁾

‘아시아로의 회귀, 아시아 재균형 정책’이 중국에 대한 전략적 견제인 것은 확실했다. 중국은 9·11 테러 이후 미국이 중동에 몰입하는 동안, 꾸준한 경제성장을 배경으로 핵·미사일 전력 및 해·공군 능력의 질적·양적 향상을 달성해 2009년에는 미국에 이어 세계 제2위의 국방비 지출국가가 되었다. 또 중국은 세계 금융위기를 계기로 한층 더 존재감을 부각시켰을 뿐만 아니라, 2010년에는 일본의 국내 총생산(GDP)을 추월하여 세계 제2위의 경제 대국으로 등장했다. 이와 같은 경제력과 군사력을 배경으로 중국은 2010년 천안함 사태에서는 북한 입장을 간접적으로 옹호하고, 센카쿠 열도(尖閣列島) 및 남중국해에서의 영유권 분쟁에서는 공세적인 자세를 취하는 등 이전과는 달리 적극적인 대외 정책을 시행하고 있었다.²⁹⁾

물론 오바마 행정부도 냉전 종료 이래 미국이 지속해서 우선시해 온 비확산을 중시했다. 취임 첫 해인 2009년 4월, 오바마 대통령은 체코 프라하 연설에서 “핵 없는 세계의 평화와 안보 추구”를 그의 비전으로 제시했다. 같은 해 9월 UN 안전보장이사회(이하 안보리)에서 ‘핵 비확산 및 군축 정상회의’를 개최해 핵무기 폐기를 촉구하는 결의를 만장일치로 통과시켰다. 이처럼 다분히 이상주의적 목표를 내건 오바마 행정부는 NPT를 준수하는 비핵국가에 대해서는 핵 공격 또는 핵 공격 위협을 하지 않을 것이라고 공약했다.³⁰⁾ 그러나

West Center, 2010.1.14., <<https://www.eastwestcenter.org/news-center/east-west-wire/clinton-americas-future-linked-future-asia-pacific-region>> (검색일: 2020.12.18.).

28) 피벗(pivot)에 대해서는 키트 캠벨 지음, 이재현 옮김, 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』 (서울: 아산정책연구원, 2020)을 참고할 것.

29) 김성한, “아태지역에서의 G2 체제: 미·중 협력과 갈등 가능성 평가,” 『전략연구』, 60호 (2013), pp. 122~123.

30) 배정호 외, 『오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 37~38.

북한과 이란을 ‘예외국들(outliers)’로 규정하면서 핵 선제공격 옵션을 유지했다.³¹⁾

한편, 2013년 6월 오바마-시진핑 정상회담이 미국 캘리포니아 란초 미라지(Rancho Mirage)에서 개최되었다. 3월 중국의 최고지도자로 등장한 시진핑(習近平)은 ‘중국의 꿈(中国梦: 중국몽)’과 ‘신형대국관계(新型大國關係)’ 비전을 오바마 대통령에게 설명했다.³²⁾ 먼저, ‘중국의 꿈’은 국가의 부강, 민족의 부흥, 인민의 행복이며, 이를 실현하기 위해 중국은 앞으로도 평화발전 및 개혁개방 기조를 지속해 나갈 것이라고 설명했다. 이와 함께, ‘중국의 꿈’이 실현되기 위해서는 평화롭고 안정된 국제 및 지역 환경이 필요하며 이를 위해 중국이 이바지할 것이라고 강조하였다.³³⁾ 다음으로, ‘신형대국관계’ 비전은 과거 강대국들이 전쟁 등 대립을 통해 국제질서를 재편했던 것과 달리 미국과 중국이 평화적인 관계 속에서 공정하게 경쟁하며 공영을 이뤄나가자는 것이라고 설명했다. 간단히 말해, 미국과 중국 간의 평등성을 강조하며 핵심이익을 상호 존중하고 협의해 나가야 안정적이고 평화로운 국제질서가 유지될 수 있다는 것이었다.³⁴⁾

이처럼 시진핑의 중국은 후진타오(胡錦濤)의 중국과 달랐다. 2000년대 후진타오가 자국을 ‘세계에서 가장 규모가 큰 발전도상국’으로 인식하고 경제발전을 위해 도광양회(韜光養晦: 몸을 낮추

31) 전성훈, “오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR): 분석과 평가,” (통일연구원 Online Series Co 10-08, 2010), <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/1625/1/001447331.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

32) “習近平與奧巴馬在加州莊園舉行會晤,” *BBC NEWS*, 2013.6.8., <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/06/130608_china_usa_summit> (검색일: 2020.12.18.).

33) 김양규 외, “미중정상회담 이후 한반도 : 대북공진독트린과 한중정상회담의 과제,” 『EAI 논평』, 제29호 (2013), p. 2.

34) 이태환, “시진핑 시대 중국의 대외정책과 한반도,” 『정세와 정책』, 200호 (2012), p. 12; 구분학, “한·미동맹과 한·중 전략적 동반자관계의 조화,” 『신아세아』, 제22권 제4호 (2015), pp. 135~160.

고 힘을 기르는 것)를 추진했다면, 시진핑은 중국이 발전 중인 강대국이라는 새로운 자아 정체성에 근거해 주동작위(主動作爲: 해야 할 일을 주도적으로 하는 것) 즉, 적극적인 대외정책을 시행하고자 한 것이다.³⁵⁾

이에 대해 오바마 대통령은 미국의 ‘아시아 재균형 정책’을 강조했다. 그 내용은 첫째, 동맹국들과의 협력 강화, 둘째, 부상하는 신흥 강대국, 특히 중국과의 파트너십 구축 및 발전, 셋째, 동아시아 정상 회의(East Asia Summit: EAS)와 같은 지역제도 강화, 넷째, 공동 번영을 위한 경제 아키텍처 구축이다. 오바마 대통령은 미국이 주도하는 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership: TPP)에 중국의 가입이 가능하다고 설명했다. 그리고 앞으로 미국과 중국이 “전략적 맞수(strategic rival)”가 아니라, “건강한 경쟁(healthy competition)”으로 나가자고 제안했다.³⁶⁾ 간단히 말해 애쉬튼 카터(Ashton B. Carter)의 연설에 의하면, 오바마 행정부의 ‘아시아 재균형 정책’의 핵심은 미국의 아시아·태평양 지역에 대한 전략적 이익을 지키기 위해 봉쇄가 아닌 관여를 통해 중국의 공세적 행위를 억제하고 역내 평화와 번영에 중국이 이바지할 수 있는 공간을 창출하는 것이었다.³⁷⁾ 그리고 오바마 대통령과 시진핑 주석은 미국과 중국의 새로운 관계, 즉 ‘신형대국관계’ 구축에 공식적으로 합의했다.

물론, 미국은 장기적 측면에서 중국과의 이해충돌에 대비하여 동맹국 및 우방국, 특히 일본과의 대중국 견제 네트워크 구축에 힘쓰

35) 김홍규·권혁재·이창주, 『중국 일대일로 전략과 환황해지역 한중협력 연계가능성과 과제』 (서울: Kotra, 2018), pp. 24~25.

36) 김양규 외, “미중정상회담 이후 한반도: 대북공진독트린과 한중정상회담의 과제,” p. 3.

37) Ashton Carter, “Remarks on the Next Phase of the US Rebalance to the Asia-Pacific (McCain Institute, Arizona State University),” U.S. Department of Defense, 2015.4.6., <<https://dod.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660/remarks-on-t>> (검색일: 2020.10.31.).

는 것도 잊지 않았다. 이미 일본은 2010년 센카쿠 열도사건을 통해 부상하는 중국이 자국의 ‘현재적 위협’이며, 동아시아 지역 더 나아가 국제사회의 우려 사항이라는 인식을 표명하고 있었다.³⁸⁾ 경제적·군사적으로 앞선 중국을 단독으로 견제하는 것이 불가능한 일본은 미국과의 연대에 적극적으로 임했다.

2013년 10월 미국과 일본 양국의 외교 및 국방장관이 참여해 개최된 ‘미·일 안전보장협의회(2+2)’에서 양국은 일본이 아시아·태평양 지역의 평화, 안정 및 번영의 초석(cornerstone)이고 미일동맹이 그 요체(lynchpin)라는 것을 재확인했다.³⁹⁾ 또 미일동맹 강화를 위해 2014년까지 「미·일 방위협력지침」을 개정할 것에 합의했다. 그리고 일본의 ‘집단적 자위권’ 행사와 방위예산 증액 등을 환영하는 「미일 공동성명」이 발표되었다.⁴⁰⁾ 중국의 부상이 초래할 동아시아의 지형 변화를 관리하기 위해 이루어진 일본의 군사적 역할 증대와 미일동맹의 강화는 중국의 반발을 가져왔다. 동아시아에서의 미·일 대 중국의 대립이 더욱 분명해진 것이다.

(2) 대북정책

오바마 행정부 출범 직후인 2009년 4월 북한 김정일 정권은 장거리 미사일을 발사하고, 또 다음 달 5월에는 2차 핵실험을 단행했다. 북한은 기존 6자 회담 재개에 대한 가능성을 차단하고 미국과 핵보유

38) 防衛省, “平成23年以降に関わる防衛計画の大綱について,” 首相官邸, 2011.12. <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

39) John Kerry, “Remarks with Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Mitsunori Onodera,” U.S. Department of State, 2013.10.3., <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215073.htm>> (검색일: 2020.12.2.), 재인용: 배정호 외, 『오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』, p. 20.

40) 위의 책, p. 4.

국이라는 대등한 위치에서 군축과 평화체제 구축 논의를 하고자 한 것이다. 그러나 북한 핵실험에 대해 오바마 대통령은 직접 성명을 발표하여 “국제 평화와 안보에 대한 위협(a threat to the international peace and security)”을 가하고 있으며, “북한의 고립을 심화시킬 뿐만 아니라 국제사회의 압력을 초래할 것(deepening its own isolation and inviting stronger international pressure)”이라고 경고하고,⁴¹⁾ 국제사회(UN 안보리)와 함께 「대북제재 결의안 1874호」를 채택하고 독자적인 대북제재 조치를 시행했다. 북한의 의도와는 달리 직접 협상에 나서지 않은 것이다.

오바마 대통령은 대선 캠페인 과정과 취임사에서 북한 핵실험이 국제사회의 핵확산 방지를 위한 노력과 동북아시아 지역 안정에 심각한 위협이 되고 있으므로 북한에 대한 확고한 개입 의지를 표명했다. 또 북한이 비핵화에 진정성 있는 선제적 조치를 하면 북미관계 정상화와 대규모 경제지원을 포함한 포괄적 패키지 딜(package deal)을 제시할 준비가 되어 있다고도 언급했다.⁴²⁾ 그러나 오바마 행정부의 실질적인 대북정책은 이른바, ‘전략적 인내(strategic patience)’였다. 시간이 북한 편이 아니며 결국 북한이 대북제재와 압박에 견디지 못하고 굴복할 것이라는 나름의 가정 아래 북한의 전형적 위협 전술에 굴복하지 않고 잘못된 행동에 대해 보상하지 않으며, 북한이 실질적인 비핵화 조치 의지를 보여줄 때까지 기다린다는 것이었다.

‘전략적 인내’라고 평가되는 오바마 행정부의 대북정책은 크게 다음의 두 가지로 구성되어 있었다. 하나는 북핵 문제를 부시 행정부와 동일하게 핵 비확산체제 틀에서 접근했다. 그러나 부시 행정부와는 달리 북한이 핵기술 이전을 시도하거나 전략 핵무기 제조에 성공

41) 홍익표·이종운, “북한의 2차 핵실험에 따른 국제사회의 대북제재 동향 및 한국의 대응 방안,” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 9, no. 16 (2009), pp. 5~6.

42) 위의 글, pp. 5~6.

하지 않는 한 북핵 문제가 미국에 직접적인 위협이 되지 않는다고 판단하고 있었다. 또 다른 하나는 북한 문제를 동아시아 질서 건설과 중국의 부상에 대한 대응 차원 즉, 대중 견제용이자 대중 관여용으로 활용했다. 간단히 말해, 미국이 주도적으로 나서지 않고 국제사회와 중국에 북핵 문제의 해결을 일임하겠다는 것이다.

오바마 대통령은 계속해서 중국 최고지도자에게 “북한의 후견국으로서”, “책임 있는 이해당사자(responsible stakeholder)”의 역할 수행을 요구했다. 2011년 미중 정상회담에서는 후진타오에게 북핵 문제를 글로벌 안보·경제·환경문제와 관련된 주요 안건의 하나로 논의하자고 제안했다. 그러나 후진타오는 북핵 문제에 중국이 관련하는 것을 주저했다. 다음으로 미중 ‘신형대국관계’를 공식화한 2013년 6월 정상회담에서는 시진핑에게 북한 문제가 ‘신형대국관계’의 최우선 쟁점이 될 수 있음을 강조했다. 중국이 ‘신형대국관계’에 부합하는 책임 대국의 역할 수행 의지가 있는지 판단 기준의 하나로 북핵·북한 문제에 대한 중국의 관리능력을 요구한 것이다. 그리고 3개월 뒤인 9월 왕이(王毅) 중국 외교부장은 미국의 브루킹스 연구소(Brookings Institution)에서 연설을 통해 북핵 문제를 비롯한 아태지역 현안에 대한 협력이 미중 ‘신형대국관계’의 ‘시험대(testing ground)’라는 발언을 했다. 오바마 대통령의 요구에 드디어 중국이 응답한 것이다.⁴³⁾

중국의 북핵문제에 대한 관여는 부시 행정부 말기에 구성된 6자회담을 통해 적극적으로 이루어졌다. 그리고 2012년 2월 29일 북핵 문제의 해결방안으로 「2.29 합의」가 발표되었다. 주요 내용은 △ 장거리 미사일 발사 유예와 핵실험 중단, △ 우라늄 농축시설 포함 영변에서의 핵 활동 중단, △ IAEA 사찰 수용, △ 미국의 북한에 대한

43) 김성배, “2013년 북한의 전략적 선택과 동아시아 국제정치: 병진노선과 신형대국관계를 중심으로,” 『평화연구』, 21권 2호 (2013), pp. 207~208.

24만 톤의 영양공급 등이었다. 그러나 2개월 뒤인 4월 북한 김정은 정권이 장거리 미사일을 발사했다. 결국 「2.29 합의」는 이루어지지 않았으며 중국이 주도해 온 6자 회담도 붕괴하였다.

북한 김정은 정권은 2012년 4월 「개정헌법」 전문에 북한이 핵보유국임을 명기하였다. 다음 해인 2013년 2월에는 3차 핵실험을 단행하고 ‘핵보유국 지위 영구화’를 선언했으며, 4월에는 「자위적 핵보유국 지위 공고화 법」을 제정했다. 또 3월에 개최된 조선노동당 중앙위원회 전원회의는 새로운 전략적 노선으로서 ‘경제건설과 핵무력 병진 노선’을 채택하였다. 간단히 말해 북한 스스로 핵보유국임을 공식화함과 동시에 핵을 포기할 의사가 없음을 분명히 한 것이다. 북한은 미국에게 핵보유국 인정과 직접 협상을 요구했다.

그러나 오바마 행정부는 북한과의 협상에 나서지 않았다. UN 안보리를 통해 「대북제재결의안 2087호」와 「대북제재결의안 2094호」를 채택해 북한에 대한 제재를 더욱 강화했으며, 한반도 서해상에서 최첨단 무기를 동원한 군사훈련을 시행했다. 여전히 ‘전략적 인내’ 원칙을 유지한 것이다.

한편 중국은 기본적으로 북한에 대한 ‘3비(非) 1무(無)’ 정책을 변경하지는 않았다. 그러나 북한의 거듭되는 도발이 중국의 안보 취약성을 증대시켜 중국의 핵심 이익을 침해할 수 있으며, 미국과의 ‘신형대국관계’ 구축에 걸림돌이 될 수 있다고 우려했다.⁴⁴⁾ 결국 중국은 기존 자세를 변경해 UN 안보리 대북제재에 찬성했다. 그리고 중국 내에서 영업하는 북한 은행 4개를 폐쇄하고 대북 송금을 중단시키는 등 「안보리 대북제재 결의안 2094호」를 이행했다. 중국이 과거의 협소한 지정학적 맥락을 넘어서 핵심 이익, 그리고 ‘신형대국관계’라는 새로운 틀로 북한 문제를 관리하기 시작한 것이다.

44) 위의 글, pp. 206~207.

이상과 같이 오바마 행정부는 ‘전략적 인내’ 원칙을 토대로 북핵문제를 해결하고 또 중국에게 북한 문제에 대한 책임 있는 대국의 역할을 요구함으로써 중국을 견제하고자 했다. 즉 북한과 중국을 동시에 관리하고자 한 것이다. 그러나 그 사이 북한은 3차례의 핵실험과 40회 이상의 각종 탄도미사일 발사 실험을 통해 핵·미사일 능력을 크게 신장시켰다.⁴⁵⁾ 그뿐만 아니라 북한 문제에 대한 중국의 관여는 북한의 핵 문제는 해결하지 못한 채, 북한에 대한 중국의 영향력을 보다 확대하는 결과로 끝나버렸다.⁴⁶⁾

다. 트럼프 행정부

(1) 동아시아전략

2017년 1월 “미국을 다시 위대하게(Make America Great Again)”라는 구호를 내건 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령이 탄생했다. 트럼프는 선거 캠페인 시기부터 오바마 행정부의 대외전략이 ‘유약하다’고 비판하면서, ‘미국의 가치와 이익을 위협하는’ 중국과 러시아에 대한 강력한 억제가 필요함을 역설했다.

트럼프 행정부가 2017년 12월에 발표한 『국가안보전략보고서(National Security Strategy: NSS)』는 먼저 ‘미국 우선주의(America First)’가 미국 국가전략의 핵심이라는 점을 분명히 지적하면서, 현재의 국제질서를 근본적으로 ‘경쟁적(competitive)’이라고 판단하고 있었다. 그리고 미국의 힘과 영향력, 이익에 도전하면서 미국의 안보와 번영을 잠식하려고 시도하는 대표적 국가를 중국과 러시아 등 현상타파 세력, 다음으로 이란, 북한 같은 불량국가, 마지

45) 계용호, “트럼프의 대북 최대 압박과 관여정책 그리고 한국의 안보,” 『전략논단』, 제 27호 (2018), p. 66.

46) 구본학, “미국과 중국의 패권경쟁과 북한의 전략,” p. 104.

막으로 지하드, 테러 조직과 같은 초국가적 테러 집단으로 분리 제시했다. 이러한 인식에 기초해 미국의 우위를 유지하기 위한 ‘네 개의 기둥(four pillars)’을 제시했다. 첫 번째 기둥은 자국민 보호와 미국 본토 방어, 그리고 미국의 전통적 가치와 생활방식을 지키는 것이다. 두 번째 기둥은 미국의 번영을 제고하는 것이다. 세 번째 기둥은 미국의 ‘힘을 통한 평화’를 유지하는 것으로, 특히 재래식 군사력, 핵 능력과 사이버 및 우주 안보에서 미국의 전통적 군사력을 증강하고자 한 것이다. 마지막 기둥은 미국의 국제사회에 대한 영향력을 제고하는 것이다.⁴⁷⁾ 이처럼 고립주의로 회귀하지 않고 국제사회에 대한 관여를 지속하겠다는 것으로 요약되는 트럼프 행정부의 안보 전략은 앞선 행정부들의 안보 전략과 큰 차이가 없었다.

그러나 트럼프 행정부는 앞선 행정부와는 달리 유럽이나 중동에 앞서 인도태평양을 언급하면서, ‘인도태평양 전략’을 제시하였다. 중국의 남중국해에 대한 공세적인 일대일로 전략, 해양주권 주장, 북핵 문제 등으로 인해 인도태평양 지역이 미국의 국익과 관련해 최우선 전구(Priority Theater)로 부상했기 때문이었다.⁴⁸⁾ 물론 인도태평양 개념은 새로운 개념이 아니다. 이미 2006년 8월 일본의 아베 총리가 ‘자유롭고 열린 인도태평양 전략’으로 제시했던 개념이었다.

트럼프 행정부의 ‘인도태평양 전략’의 목표는 ‘자유롭고 개방된 인도태평양(free and open Indo-Pacific)’을 만드는 것이다. 먼저, 지리적 범위는 미국의 서해안에서 출발해 인도의 서해안까지를 포함한다.⁴⁹⁾ 특히 동북아시아 지역은 미국의 안보를 위협하고 있는 북한

47) The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

48) 이상현, “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의,” 『국가전략』, 24권 2호 (2018), pp. 48~49.

49) 이재현, “미 국방부 ‘인도-태평양 전략 보고서’ (2019) 평가: 미국의 위협인식과 인도

의 핵 문제와 궁극적으로는 지역 패권국으로 부상하고 있는 중국 견제를 위해 미국이 지속해서 역내 균형자 임무를 수행해야 하는 전략적 요충지로 중요하다.⁵⁰⁾ 다음으로 ‘자유(free)’는 지역 차원에서는 국가의 주권 존중을, 국가 내에서는 좋은 거버넌스(good governance)와 개인의 권리 및 자유 보장을 의미한다.⁵¹⁾ 마지막으로 ‘열린(open)’은 전략적으로 항해와 비행의 자유, 분쟁의 평화적 해결, 경제적으로는 투자 개방성과 투명한 합의에 기반을 둔 공정(fair)하며 상호적(reciprocal)인 무역을 주 내용으로 한다.⁵²⁾

‘인도태평양 전략’에서 지역 국가들은 동맹, 전략적 파트너, 지역(남아시아·동남아·남태평양) 파트너, 역외 파트너(영국·프랑스·캐나다 등)로 구분되었다. 여기에 3자 협력(한미일·미일호·미인일 등)과 다자 협력(ASEAN, 동아시아정상회의, 아세안지역 안보포럼) 등이 추가된다. 미국의 주요 동맹국 중 일본과 호주는 명확하게 ‘인도태평양 전략’ 안에서 그 역할이 규정되었다. 일본은 ‘인도태평양 지역 평화와 번영의 초석(the cornerstone of peace and prosperity in the Indo-Pacific)’으로, 호주는 ‘미래 인도태평양 지역 안전보장을 위한 협력 대상(collaborating to ensure the security of the Indo-Pacific region into the future)’이다. 그러나 한국은 인도태평양이 아닌 ‘한반도와 동북아에 있어서 평화와 번영의 축(linchpin of peace and prosperity in Northeast Asia, as well as the Korean Peninsula)’으로 언급되었다. 미국은 한국과의 전략적 협력

-태평양에서 한국의 자리,” KIMS Periscope, 2019.6.21., <<http://www.kims.or.kr/peri162/>> (검색일: 2020.12.2.).

50) 송은희, “인도·태평양 시대 ‘동아시아 지역주의’가능성과 한계,” 국가안보전략연구원 편, 『국가안보전략연구소 연구보고서 18-14』(서울: 국가전략연구원, 2018), p. 8.

51) 이재현, “미 국방부 ‘인도-태평양 전략 보고서’ (2019) 평가: 미국의 위협인식과 인도-태평양에서 한국의 자리.”

52) 위의 자료.

의 대부분을 사실상 북한 문제와 한반도에 국한한 것이다.⁵³⁾ 한마디로 말해, 트럼프 행정부의 ‘인도태평양 전략’은 일방주의적 성격을 강하게 띠면서 제도적·외교적 수단보다는 강력한 군사력을 사용해 중국을 견제해 역내 미국의 국익과 영향력 확대를 도모하겠다는 것이다.

트럼프의 미국은 오바마의 미국처럼 중국을 경쟁자나 협력적 파트너로 상정하지 않았다. Tillerson(Rex Tillerson) 국무장관의 “규칙 기반 국제질서를 약화하는” 국가 중국이라는 언급이 상징하듯이,⁵⁴⁾ 이처럼 중국을 제로섬 차원에서 지역 질서와 번영 그리고 서구국가들의 전략적 이익에 위협이 되는 국가로 상정한 것이다.⁵⁵⁾ 실제로 트럼프 행정부는 무역 전쟁을 통해 중국의 지배력을 거부하고 또 약화하고자 했다. 또 중국의 남중국해 군사화를 비판하고 항해의 자유 작전을 일상화함으로써 남중국해에서 미국의 주도권을 유지하고자 했다.

이와 함께 트럼프 대통령은 기존의 동맹국들을 압박했다. 미일동맹과 한미동맹 그리고 북대서양조약기구(North Atlantic Treaty Organization: NATO)가 ‘경제적으로 공정하지 않은(unfair)’ 동맹 관계이며, 동맹국들이 더 큰 비용을 분담해야 한다고 주장했다. 즉 공동방위보다 비용 분담이라는 시각에서 동맹 관계를 바라보면서 미국의 부담을 해소하기 위해 동맹국들이 ‘공정한’ 비용 분담을 해야 한다고 요구하는 것이다. 이에 따라 트럼프 행정부에 들어와 동북아 질서의 변화가 중국보다는 미국에 의해 촉발된다는 평가까지 등장하게 되었다.

53) US Department of State, “A FREE AND OPEN INDO-PACIFIC Advancing a Shared Vision,” 2019.11.4., <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

54) “Tillerson Praises India, but Calls China a Destabilizing Force,” PRESS TV, 2017.10.19., <<https://www.presstv.com/Detail/2017/10/19/539115/Tillerson-praises>> (검색일: 2020.10.31.).

55) 조한범 외, 『한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 87~88.

한편 중국의 시진핑 정권은 2012년 11월, 제18차 당 대회 이후 줄곧 주창해 온 ‘중국의 꿈’ 실현을 위한 핵심전략으로 2015년 ‘일대일로(一帶一路, One Belt and One Road)’ 구상을 제시했다. ‘일대일로’는 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위해 당나라(육상)와 명나라(해상)의 실크로드 옛 영광을 재현하고자 하는 대규모 프로젝트다. 다시 말해, 중국-중앙아시아-유럽까지 이어지는 공동 경제권을 만들겠다는 육상 실크로드 경제 벨트(一帶, 일대)와, 동남아시아-서남아시아-중동-아프리카까지 이어지는 해양 무역로 및 네트워크를 구축하는 21세기 해양 실크로드(一路, 일로)를 포함하는 개념이다.⁵⁶⁾

2017년 10월 개최된 19차 당 대회에서 시진핑은 자국의 이익을 증진하기 위해 기존과는 다른 차원의 새로운 중국 건설을 선언했다. 기존 미국 중심의 국제질서를 뛰어넘는 새로운 질서를 추진하고 자본주의 한계를 넘어 새로운 중국식 사회주의 모델에 대한 확신을 보여주겠다는 것이다.⁵⁷⁾ 이를 위해 중국은 경제적 수단은 물론 군사적·비군사적 강압 조치까지도 시행했다. 예를 들면, 2010년 일본과 마찰을 빚었던 동중국해의 센카쿠 열도에 대한 영유권을 변함없이 주장하면서 해양법 집행 선박 및 항공기를 사용하여 센카쿠 부근의 순찰 활동을 증대했다. 남중국해와 관련해서는 2019년 남중국해 대부분의 수역을 포괄하는 ‘구단선(九段線, nine-dashline)’을 지도에 명시하는 등 야심적인 해양 영유권 주장을 선언했다. 또 한국의 성주에 배치된 ‘종말 고고도 지역 방어 체계(Terminal High Altitude Area Defense: THAAD, 사드)’ 철수를 요구하면서 한국에 경제적·외교적 압력을 가했다.⁵⁸⁾

56) 송은희, “인도·태평양 시대 ‘동아시아 지역주의’ 가능성과 한계,” p. 17.

57) 김홍규·권혁재·이창주, 『중국 일대일로 전략과 환황해지역 한중협력 연계 가능성과 과제』, p. 24.

58) 권태환, “최근 미중 안보전략 변화와 일본 자위대의 새로운 도전,” 『전략논단』, 29호 (2019), pp. 73~80.

미국은 시진핑의 ‘일대일로’ 구상이 중국 중심적이고 중국에 유리한 규칙을 수립하려는 시도라고 비판했다. 이에 맞서 중국은 트럼프의 ‘인도태평양 전략’이 순수하거나 중립적인 것이 아니라 아시아에서 중국의 영향력 증대에 대항하기 위해 설계된 전략이라고 반박했다. 미국의 ‘인도태평양 전략’과 중국의 ‘일대일로’ 구상의 이해관계가 중첩되면서 미국 주도 하의 자유주의적 국제질서와 중국이 주도하는 ‘신형국제관계’ 간의 대결 구도가 점점 선명해졌다.⁵⁹⁾

또 트럼프 행정부의 2018년 『핵태세 검토 보고서(Nuclear Posture Review)』는 미국의 지속적인 핵무기 감축 노력과는 상반되게 중국과 러시아가 신종 핵무기 기술 개발 등 핵무기 비중을 높여 왔으며, 북한과 이란도 핵 개발 능력을 확장했다고 평가했다. 따라서 미국 본토, 동맹국 파트너들의 안보를 위해 미국은 전통적인 핵전략에 더해 핵 공격 역지를 위해 더욱 현대화된 핵 능력 강화가 필요하다고 제안하였다.⁶⁰⁾ 동북아 정책 차원에서 트럼프 대통령은 ‘힘을 통한 평화’의 기조에 따라 대만 문제, 남중국해 문제, 미중 무역 갈등 등의 현안에 대해 공세적인 태도를 보였다. 반면 북한 문제에 대해서는 중국이 진정성을 가지고 국제사회의 대북제재에 참여하는 것이 가장 효율적인 대응이라고 주장하면서 중국의 대북제재 및 압박에 적극적인 참여를 요구했다.⁶¹⁾

59) 위의 글, p. 80.

60) 미국의 전통적인 핵전략은 잠수함(SS-Ballistic Missile-N: SSBNs)과 잠수함 발사 탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missile: SLBM), 지상기지 대륙간탄도 미사일(InterContinental Ballistic Missile: ICBM), 전략 폭격기와 공중 발사 크루즈미사일(Air-Launched Cruise Missile: ALCMs)의 세 축으로 구성된다. U.S Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of the America,” 2018, <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

61) 조한범 외, 『한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략』, pp. 10~11.

(2) 대북정책

취임 초기 트럼프 대통령은 오바마 행정부의 북한 정책을 상징하는 ‘전략적 인내’가 실패했다고 비판하면서, ‘최대의 압박과 관여(Maximum Pressure and Engagement)’로 이루어지는 대북정책을 제시했다. 즉 비핵화를 궁극적인 목표로 북한에 대해 경제·외교·군사적으로 압박을 강화하고, 북한의 행동이나 입장이 변화하는 적절한 조건에서 김정은과의 직접 대화까지를 포함한 협상을 추진한다는 것이다.⁶²⁾ 압박 강화와 함께 관여라는 이른바, 냉·온탕 투 트랙(two track) 전략이다. 트럼프 행정부는 압박 강화의 방법으로 중국의 역할을 강조했다.⁶³⁾ 북핵 문제에 대한 ‘중국 책임론’을 일정 정도 각인시키고 북한의 잘못된 행동에 대한 중국의 제재를 유도하고자 한 것이다.

트럼프 행정부의 대북정책은 다음과 같은 점에서 이전 부시 행정부 및 오바마 행정부와 공통점을 갖고 있다. 첫째, 제재와 압박을 통해 북한의 변화를 견인하고 협상으로 유인한다는 것이다. 둘째, 중국을 개입시킴으로써 북핵 문제를 중국의 부상에 따른 동아시아 세력 균형의 변화를 관리하는 수단의 하나로 활용하고 있다는 것이다.

그러나 다음과 같은 점에서는 차별성을 보인다. 먼저 북핵 문제 해결의 중요성, 시급성에 대한 온도 차이다. 오바마 행정부의 경우는 북핵 문제보다 이슬람국가(Islamic State of Iraq and the Levant: ISIL)의 부상과 이란의 핵 개발을 중시했으며, 오바마 대통령이 직접 북핵 문제를 거론하는 경우는 드물었다. 반면, 트럼프 행정부의 경우는 북한의 핵·미사일 능력이 고도화됨에 따라 북한의

62) 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제,” (통일연구원 Online Series Co 17-12, 2017.5.24.), p. 2, <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/2ba9acaf-868d-4313-a9dc-b107b5e9e02f>> (검색일: 2020.10.31.).

63) 위의 글, p. 2.

핵·미사일이 미국에 직접적 위협이라고 판단한다. 따라서 북한 핵 능력 제거를 목표로 하는 ‘선제공격론’을 넘어, ‘코피 터뜨리기 전략(bloody nose strike)’까지를 제시하는 것이다.⁶⁴⁾ 다음으로, 오바마 행정부의 대북제재가 주로 경제 부분에 한정되어 이루어졌다면, 트럼프 행정부의 경우는 경제는 물론 군사·외교 분야로 확대되었으며 중국은 물론 UN 안보리의 대북제재를 위반하는 제3기관 및 개인을 제재할 것이라고 해 그 강도도 보다 강해졌다. 마지막으로, 오바마 행정부의 전략적 인내가 때로는 북한 무시 전략으로 간주한 데 반해, 트럼프 행정부는 대화 협상 유도를 위한 적극적인 대북 메시지도 발신한다. 트럼프는 김정은을 로켓 맨(rocket man)이라고 야유했으나, 김정은을 대화 상대로 인정한다는 신호도 동시에 보냈다. 그리고 북한이 비핵화 의지를 표명하지 않아도, 핵 개발과 실험을 전면 중단할 때 대화가 가능하다고 밝혔다.⁶⁵⁾ 간단히 말해 오바마의 대북정책이 ‘전략적 인내’라면, 트럼프의 대북정책은 ‘최대의 압박과 관여’인 것이다.

트럼프와 시진핑은 주한미군의 사드 한국 배치와 북핵문제 대응을 둘러싸고 갈등했다. 먼저, 한국 성주의 사드 배치와 관련하여 미국과 한국은 어떠한 3국을 지향하는 것이 아니라, 오직 북한의 핵·미사일 위협을 방어하기 위한 것이라고 강조했다. 그러나 중국은 외교부 대변인을 통해 공개적으로 반대 의사를 표명했으며, 관영언론인 환구시보(環球時報)는 “한국의 사드 배치는 중국의 안보를 위협에 빠트리게 될 것”이라고 반발했다.⁶⁶⁾ 즉, 사드 배치의 목적이

64) 일명, ‘코피 터뜨리기 전략’의 목표는 미국이 무력사용을 불사할 정도로 비핵화 달성의 의지가 높다는 신호(signaling)를 북한에게 전달하는 것이다. 박지광, “미국 군사행동의 새로운 전략: 코피 터뜨리기 전략(bloody nose strike),” (세종연구소 세종논평 No. 2018-6, 2018.1.31.), <<http://www.sejong.org/board/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=1&seq=4157>> (검색일: 2020.10.31.).

65) 김상기, “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제,” pp. 2~3.

북한의 핵·미사일 감시가 아니라, 중국을 감시해 동북아에서 미국
의 전략적 우위를 형성하고자 하는 것이라고 반발했다.

이어 양국은 2017년 11월 북한이 발사한 ICBM 대응을 둘러싸고도
대립했다. 트럼프 대통령은 북한의 탄도미사일 발사를 미국에 대한
직접적 위협으로 규정하고, 북한에 대해 국제사회가 더욱 강력한 압
박을 취하라고 요구하면서 필요한 경우 선제공격을 포함하는 군사
적 선택도 배제하지 않을 것을 선언하였다. 그리고 “북한이 나쁜 행
동을 지속하며 수년간 미국을 가지고 놀고 있다”고 비판하고, 이 과
정에서 중국이 거의 도움이 되지 않았으며 비난의 화살을 중국에게
돌렸다.⁶⁷⁾

중국은 미국이 북핵 문제를 그 자체보다는 미·중 간의 전략 경쟁
차원에서 이용하고 있다고 비난했다. 왕이 중국 외교부장은 ‘한반도
의 비핵화’에 대한 중국의 변함없는 의지를 강조하면서도, 한국과
미국이 요구하는 중국과 북한의 특수 관계(special relationship)를
전제로 한 ‘중국 책임론’이나 ‘중국 부담론’의 수용은 거부했다. 중국
은 한반도 문제의 중요한 당사국으로 유관국들과 함께 한반도 비핵
화 실현과 한반도 평화체제구축을 위해 노력하나, 핵 문제는 본질적
으로 북미 간에 해결해야 할 문제이며, 평화적 해결을 위한 외교적
노력이 우선되어야 한다는 기존 견해를 강조하는 것을 통해 트럼프
행정부가 제기하는 중국 책임론을 견제하고자 한 것이다.⁶⁸⁾

둘이켜 보면, 미국과 중국의 북핵 문제에 대한 인식과 정책은 북
핵 문제가 국제사회의 주요 현안으로 등장한 2000년대 초 부시 행정

66) 김홍규, “북한의 제4차 핵·미사일실험과 한·중 관계,” 『성균차이나 브리프』, 4권 2호
(2016), p. 68.

67) “북한이 미국 갖고 논다 경고한 트럼프,” 『중앙일보』, 2017.3.18., <<https://news.joins.com/article/21381592>> (검색일: 2020.12.7.).

68) 신성호, “아시아 재균형에서 미국 우선주의로: 트럼프 행정부 시대 미중 경쟁과 한국
의 외교안보전략,” 『KRIS 창립 30주년 기념논문집』, (2017), pp. 120~121.

부 시기부터 이미 차이가 있었다. 미국이 북핵 문제의 해결을 우선시하는 데 반해, 중국은 한반도의 평화와 안정을 중시했다. 그리고 해결방안으로 미국이 ‘선제공격’을 포함한 군사적 공격까지를 염두에 두는데 반하여, 중국은 대화에 의한 해결을 주장했다. 그런데도 미국 우위의 국제환경 아래에서 중국은 미국의 대북정책에 가능한 보조를 맞추고자 하였다. 중국이 의장국이었던 6자회담이 그 주요 사례의 하나로 볼 수 있다. 그러나 트럼프 행정부가 북핵 문제의 해결방안으로 제시하는 외과수술(코피 전략)까지를 포함하는 군사적 수단 참여까지는 불가능했다.

압박 강화와 동시에 관여를 위한 적극적 신호를 표출하는 트럼프 행정부의 대북정책은 2018년 2번에 걸친 북미정상회담으로 나타났다. 그러나 같은 기간 중국은 북한과 3차례에 걸쳐 정상회담을 개최했다.⁶⁹⁾ 특히 제2차 북중정상회담(2018.5.)은 제1차 남북정상회담(2018.4.) 개최 열흘 뒤에 개최되었으며, 제3차 북중정상회담(2018.6.)은 제1차 북미정상회담(2018.6.) 직후에 개최되었다. 또 제2차 북미정상회담(2019.2.)이 실패로 끝난 후에도 북중정상회담이 개최되었다. 이와 같은 사실은 북한에 대한 중국의 영향력과 북미관계 변화가 동북아시아 안보 지형과 역내에 미칠 정치·경제 변화에 대한 중국의 관심 정도를 대변하고 있었다. 중국은 북미정상회담을 회담 자체만으로도 중요하고 긍정적이며 역사적인 의미가 있다고 평가했다.⁷⁰⁾ 그와 함께 중국의 역할을 강조하는 것도 잊지

69) 제1차 북미정상회담: 2018년 6월 12일, 싱가포르 센토사섬, 제2차 북미정상회담: 2019년 2월 베트남 하노이; 제1차 북중정상회담(비공개): 2018년 3월 25~28일 중국 베이징, 제2차 북중정상회담: 2018년 5월 7~8일 중국 다롄, 제3차 북중정상회담: 2018년 6월 19~20일 중국 베이징; 제1차 남북정상회담: 2018년 4월 27일 공동경비구역 평화의 집, 제2차 남북정상회담: 2018년 5월 5일 공동경비구역 통일각, 제3차 남북정상회담: 2018년 9월 18~20일 평양.

70) 전선미, “북미관계 변화에 대한 중국의 반응,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제20권 제6호(2018), p. 56.

않았다. 그리고 UN 안보리의 대북 제재 완화 또는 해제 필요성을 처음으로 공식적으로 제안했다.⁷¹⁾ 중국은 국제의무를 위반하지 않는 전제 하에 북한과 정상적인 교류와 협력을 통해 북한에 대한 영향력과 동북아시아의 현상 변화를 관리하고자 한 것이다.⁷²⁾

2. 일본의 동북아전략과 대북정책

가. 고이즈미 내각

냉전 붕괴 이후 국제사회의 운영체제로 다극 체제가 예견되는 가운데, 일본은 세계 제2위의 경제력을 배경으로 동아시아 지역 질서를 주도하는 중핵국가가 되고자 했다. 그를 위해 1991~1992년 북한과 국교정상화 협상을 개최하고, 1995년에는 「전후 50년 무라야마 담화(村山談話)」를 발표하는 등 아시아 국가들과의 사이에 존재하는 전후 문제 청산을 시도했다. 그러나 북한과의 국교정상화 협상은 북한의 핵 개발 의혹과 관련한 미국의 반대와 이른해라는 일본인 납치문제로 좌절되고 말았다. 그리고 과거사 청산도 국내 보수 세력의 반발과 아시아 국가들의 불만족으로 성공하지 못했다.

2000년대에 들어와 중국의 부상, 북한의 핵실험과 미사일 발사, 그리고 장기화하는 경제침체와 소자 고령화 등으로 일본 사회가 보수화되는 가운데 고이즈미 내각이 수립된다.⁷³⁾ 고이즈미 내각은 냉전 붕괴 후 유일 패권 국가로 등장한 미국과의 관계를 최우선시하는 것을 통해 국제사회에서 일본의 영향력을 확대하고자 했다.⁷⁴⁾ 일본

71) 위의 글, p. 56.

72) 위의 글, p. 57.

73) 중국의 부상과 관련한 1990년대~2000년대 일본의 안보정책은 신정화, “중국의 부상과 일본 안보전략의 변화,” 『국제문제연구』, 12권 2호 (2012)를 참조.

외교가 냉전기 자민당 외교로 회귀한 것이다. 고이즈미 총리는 미국의 부시 대통령과 개인적인 친분 쌓기에 힘을 기울이고, 2001년 9·11 테러 이후 부시 행정부가 ‘테러와의 전쟁’을 감행하자 적극적으로 지지했다. 예를 들어, 국내 반대를 무릅쓰고 10월 「테러대책특별조치법」을 제정하고, 11월에는 자위대 함선을 인도양에 파견하여 미 함대와 다국적군에 대한 후방 지원을 했다.

그러나 부시 행정부가 북한을 ‘악의 축’으로 지정하고 선제공격 가능성을 높여가자, 고이즈미 내각은 미국의 북한에 대한 공격이 북한의 일본에 대한 공격으로 이어지는 것을 우려했다. 부시 행정부가 핵 비확산 차원에서 북한의 핵 문제를 중시하는 데 반해, 미국의 핵 억지력에 의존하고 있는 고이즈미 내각은 북한의 미사일 능력을 자국의 안보 위협으로 주목하고 있었다.⁷⁵⁾

평화 헌법에 따라 군사력 사용이 금지된 상황에서 고이즈미 내각이 일본의 안보를 확보하기 위해 택한 방법은 북한과의 대화, 즉 북일정상회담이었다. 더 나아가, 부시 행정부가 이라크와는 달리 북한과의 대화 가능성을 표명하고 있었고, 또 그 동안 구축한 부시 행정부와와의 긴밀한 관계를 고려할 때, 북미협상의 중재 역할도 가능하리라 판단했다.⁷⁶⁾

74) 対外関係タスクフォース, “21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—,” 日本対外関係タスクフォース, 2002.11.28., <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3531245>> (검색일: 2020.10.31.).

75) 일본 정부 담당자는 일본을 공격할 수 있는 능력은 러시아, 중국에 이어 북한이 그다음이지만, 의도와 잠재력으로 볼 때는 역으로 북한이 처음이고 중국, 러시아가 다음이라고 판단하고 있었다. 山本朋広, “ブッシュ政権のミサイル防衛に迫る—政府高官とのインタビュー,” 松下政経塾, 2001.7., <<https://www.mskj.or.jp/report/924.html>> (검색일: 2020.10.31.).

76) 흥미로운 사실은 고이즈미 내각에서는 부시 행정부가 ABM조약을 탈퇴하고 교토의정서 비준을 거부하는 등 일방주의적 태도를 취했을 때도, 일본은 미국이 국제사회에 공공재를 제공하는 ‘중재’ 역할을 해야 한다는 논의가 제기되었다. 즉 고이즈미 내각은 일본이 중시하는 현안에서 미국의 중재자 역할을 수행할 수 있다고 생각한 것 같다.

2002년 9월 고이즈미 총리와 김정은 국방위원장 사이에서 전후 최초로 북일정상회담이 개최되었다. 그리고 북일 국교정상화 협상의 기준이라고 평가되는 「북일평양선언」이 발표되었다. 북일 양국은 ‘국교정상화 협상 추진’, ‘과거사 반성에 기초한 보상’, ‘납치 등 유감스러운 사태의 재발 방지’, ‘핵·미사일 문제 해결을 위한 신뢰에 기초한 협력관계 구축’ 등 4개 항목에 합의했다.⁷⁷⁾ 특히 북일 양 정상은 “(핵 및 미사일 문제를 포함한) 안전보장상의 제반 문제와 관련해 유관국들 사이의 대화를 촉진하여 문제 해결을 도모해야 할 필요성을 확인했다”라는 문구는 고이즈미 내각이 핵·미사일 문제를 압력이 아니라 대화를 통해 해결해 일본은 물론 동북아시아의 안전보장을 확보하고자 했음을 의미한다.

그러나 2002년 10월 제임스 켈리 미 대통령 특사는 북한을 방문한 후 북한이 고농축 우라늄을 사용한 핵 개발을 시도하고 있다고 발표했다. 그리고 북핵 문제 해결방안으로 ‘검증 가능하며 돌이킬 수 없는 폐기’를 제시했다. 또 켈리는 “미국의 우려 사안(핵 문제)이 해결되지 않으면 북미대화도 없고, 특히 남북관계나 북일관계도 파국상태에 들어갈 것”이라고 지적했다.⁷⁸⁾ 부시 행정부는 2000년 6월 ‘남북정상회담’이 상징하는 한국 김대중 정부의 대북 유화정책은 물론 2002년 9월 ‘북일정상회담’이 상징하는 고이즈미 내각의 대북 유화정책을 반대한 것이다.⁷⁹⁾ 부시 행정부는 세계적 차원에서 핵확산방지는 물론 중국의 핵전력을 무력화하고 미국의 유일 패권을 유지하기 위해 구축하는 MD체제의 명분으로 북한의 핵·미사일 문제가 필요했다.

77) 이형근·최유정, “최근 한반도 정세 변화와 북일 경제협력 과제,” 『KIEP 기초자료』, 18-21 (2018), p. 4.

78) 김철환, “북한의 국방과학기술과 핵문제,” 『과학기술정책』, 141호 (2003), p. 74.

79) 리처드·L·아미테이지·조세프·S·나이 Jr·春原剛, 『日米同盟 中国·北朝鮮-아미테이지나이緊急報告書』(東京: 文芸春秋, 2010), pp. 126~127.

북일정상회담에서 북한이 납치문제를 인정함으로써 북한에 대한 일본 국내 여론이 악화하고, 켈리의 북한 우라늄 농축프로그램 개발 발언을 계기로 북미관계도 악화하였다. 그리고 제2차 북핵 위기가 발발했다. 결국, 고이즈미 내각은 대북정책을 대화에서 억제로 변화시킨다. 먼저, 미국이 중시하는 핵을 포함한 이른바 납치·핵미사일로 이루어지는 3가지 세트의 해결을 북한에 요구했다.⁸⁰⁾ 그리고 미국의 미일동맹 재편 요구를 받아들였다. 2002년 미일 연합작전 계획인 「작전계획 5055」가 제1차 북핵 위기 후, 한반도 유사시를 상정해 수립된 1997년 「신가이드라인」에 이어 체결되었다. 그리고 2004년 발표된 「방위계획대강」은 1976년과 1995년의 「방위계획대강」과는 달리 “북한의 WMD와 한반도에서의 군사적 도발이 일본을 포함한 지역의 안전보장에 긴급하고도 중대한 불안정요인”이라는 인식을 표명하고, 냉전 시대 소련의 군사 침략을 상정해 구축된 ‘기반적 방위력 구상’을 ‘동적 방위력’으로 변경한다고 선언했다.⁸¹⁾

물론 일본이 방위정책의 변경 이유로 북한 위협론을 제시했으나, 그 궁극적 목적이 강화 일로에 있는 중국의 군사력 견제에 있는 것은 확실했다. 일본은 미국이 중국 견제를 위해 개발하고 있는 미사일 방어 시스템을 도입하고 공동개발에도 합의했다.⁸²⁾ 그리고 이러한 미국과의 동맹 강화는 일본의 군사력과 활동 영역 확대를 가지고 왔다.

80) 신정화, “일본 외교의 변화와 대북정책: 중핵국가로서의 영향력 확대,” 『일본연구논총』, 38권 (2013), p. 290.

81) 防衛省, “平成17年度以降に関わる防衛計画の大綱,” 2004.12., <<http://www.mod.go.jp>> (검색일: 2020.10.31.).

82) 박영준, “21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화,” p. 46; 주요 내용은 한반도 유사시 미군이 한반도에서 작전을 전개하는 동안 자위대는 미군을 후방지원하고, 북한 무장공작원이 일본에 침입할 때 자위대가 단독으로 대처한다는 것으로 알려졌다.

나. 아베 내각

2002년 9월 개최된 제1차 북일정상회담에서 납치문제와 관련한 대북 강경 자세로 국민에게 인지도를 높인 아베 신조가 고이즈미에 이어 제90대 내각총리대신에 취임한 것은 2006년 9월이었다. 제1차 내각의 출범이다. 2007년 9월 말 1차 내각 붕괴 이후부터 2012년 12월 말까지의 약 5년간의 공백을 거쳐 2012년 12월 복귀한 아베는 제96대, 제97대, 제98대 내각총리대신을 역임하면서 제2~4차 내각을 운영했다. 아베는 역대 최장 일본 총리로 재임 기간은 총 3,169일이었다.

제1차 내각기 아베 총리는 메이지 시대의 일본을 모델로 한 ‘아름다운 나라(美しい国), 일본’을 추진하면서, 일본인 납치문제를 내각의 책임 하에 해결하겠다고 공언했다. 그러나 아베가 건강 문제로 1년 만에 퇴임함에 따라 별 성과 없이 끝나버렸다. 2012년 12월 정권에 복귀한 이후 아베 총리는 중국과 북한이 “...우리나라(일본)의 영토·영해·영공 및 주권에 대한 도발”을 계속함에 따라 일본의 안전보장 환경이 악화하고 있다고 인식했다.⁸³⁾ 그리고 「평화헌법」의 개헌을 통한 보통국가 일본 구현과 중국 견제를 위한 수단의 일환으로 납치문제와 핵·미사일 문제로 구성되는 북한과의 현안을 활용했다.

먼저, 납치문제는 “일본의 주권 및 국민의 생명과 안전과 관련한 중대한 문제”로 “국가의 책임하에 해결해야만 하는 긴급한 주요 과제”라는 공식적 태도를 보였다.⁸⁴⁾ 납치문제를 해결하기 위해 제2차 내각기 북한과의 대화를 추진했다. 아베 총리의 경우 국내 정치와 관련하여 일본인 납치문제 해결이 긴급했다면, 김정은 정권의 경우는

83) 首相官邸, “平成25年2月28日 第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説,” 2013. 2. 28., <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.htm> (검색일: 2020.10.31.).

84) 拉致問題対策本部, “拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策,” 北朝鮮による日本人拉致問題, 2013. 1. 25., <<https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/20130125honbukettei.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

2006년 미사일 발사 이후부터 일본이 독자적으로 실시한 일련의 제재 조치 해제가 필요했다. 2014년 5월 26~28일 스웨덴 스톡홀름에서 북일 양국의 외무성 국장급 간 공식 협상이 이루어져 일본인 납치 피해자 조사와 대북제재 해제에 합의했다. 그리고 합의 내용은 「스톡홀름 합의(5·28 북일 합의)」로 발표되었다.

이후 「스톡홀름 합의」에 따라 북한이 ‘특별조사위원회’를 설치해 일본인 유골 및 묘지, 잔류 일본인, 일본인 배우자, 납치 피해자 및 행방불명자 등에 대한 포괄적인 조사를 했다. 그리고 일본은 ‘인적 왕래 규제’, ‘송금에 대한 규제’, ‘북한 국적 선박의 입항 금지’ 등과 관련한 대북 제재의 일부를 해제했다.⁸⁵⁾ 약 1년 뒤, 북한은 『납치자 조사결과보고서』를 일본에 전달했다. 그러나 일본은 이의 수령을 거부하고 해제했던 대북제재를 복원했다. 아베 내각 하에서 처음으로 개최된 북일 정부 차원의 대화가 이것으로 끝나버렸다.

북한의 핵·미사일 실험 발사가 거듭되고 성능이 향상됨에 따라, 아베 정권의 북한에 대한 위기의식도 변화한다. 예를 들어 2016년 1월 북한의 제4차 핵실험 이후부터는 북한의 핵·미사일이 “일본의 안전에 직접적이며 중대한 위협이며, 북동아시아 및 국제사회의 평화와 안전을 현저하게 해치는 문제”로 “용인할 수 없다”고 지속적으로 주장했다.⁸⁶⁾ 그리고 2016년 9월 북한의 5차 핵실험 이후부터는 북한의 핵·미사일은 평시에서 유사시에 이르기까지 일본의 안전보장에 있어서 현재적이며 잠재적인 위협이며, 더 나아가 일본이 북한의 일차적 공격대상이라는 이른바 ‘당사자’ 입장에서 북한의 핵·미사일의 위협과 대응을 국제사회에 주장했다.⁸⁷⁾ 이후 아베 내각의 대북

85) 「北·日, 납치문제 재조사 합의…日 독자제재도 해제,」 『연합뉴스』, 2014.5.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140529192453014>> (검색일: 2020.12.2.).

86) 首相官邸, “平成28年1月6日, 内閣総理大臣声明,” 2016.1.6., <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discource/20160106seimei.html> (검색일: 2020.12.4.).

87) 首相官邸, “平成28年11月30日 内閣総理大臣コメント(北朝鮮による核実験等に関する

정책은 납치문제에서 핵·미사일 문제로 그 중심축이 이동되어 제재 중심으로 전개된다. 그리고 아베는 “일본의 안전뿐만 아니라, 아시아·태평양지역과 국제사회의 평화와 안정 및 번영” 확보를 위해 능동적이고도 적극적 역할, 즉 “적극적 평화주의(Proactive Contribution to Peace)”를 추진할 것을 선언했다.⁸⁸⁾

현실적으로 일본의 주장에도 불구하고 북한이 일본을 일차적으로 공격할 가능성은 그리 높지 않다. 그보다는 북한이 미국을 공격하거나 또 미국이 북한을 공격할 때 미국의 후방 기지인 주일미군기지와 자위대 기지를 북한이 공격할 가능성이 크다.⁸⁹⁾ 그런데도 아베 내각이 일본이 북한의 1차적 공격대상국이라고 주장하면서 국제사회의 대북제재를 주도하는 이유는 중국 견제의 명분 확보용이기도 하다. 즉, 국제사회가 안보 위협이라고 우려하는 북핵 문제에 선도적으로 대응함으로써 국제사회에서 ‘평화선도 국가’ 일본의 역할을 인정받고, 이것을 대중 견제를 위한 지렛대로 활용하고자 하는 것이다. 여기에는 ‘중국 위협’이 보다 장기적이라면 ‘북한 위협’이 보다 직접적이라는 위협의 성격 차이뿐만 아니라, 중국과는 달리 한반도에 적지 않은 영향력을 발휘할 수 있다는 일본의 자신감이 작용하고 있다. 그리고 이를 상징하는 것이 2017년 9월 UN총회에서 아베 총리의 ‘일반 토론연설’이었다.⁹⁰⁾

国連安保理決議の採択について,” 2018.11.30., <https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20161130comment.html> (검색일: 2020.12.4.).

88) 首相官邸, “安全保障と防衛力に関する懇談会の開催について,” 2015.9.10., <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei/pdf/konkyo.pdf> (검색일: 2020.10.31.).

89) 戸嶋洋史, “北朝鮮の核問題と日本の抑止態勢,” 『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業安全保障政策のリアリティ・チェック—新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢—朝鮮半島情勢の総合分析と日本の安全保障』(東京: 日本国際問題研究所, 2015), pp. 145~147.

90) 首相官邸, “第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説,” 2017.9.20., <https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html> (검색일: 2020.10.31.).

2017년 1월 미국에서 트럼프 행정부가 발족하자, 아베 내각은 트럼프 행정부와 대중정책 및 대북정책에서의 협력을 적극적으로 추구했다. 아베 총리는 국제사회의 어느 지도자보다도 앞서 트럼프 대통령과 친밀한 유대관계를 형성했으며, 트럼프 행정부가 대중 견제 목적으로 추진하고자 하는 ‘인도태평양 전략’도 앞장서서 지지했다. 대북정책과 관련해서는 경제·외교·군사적 압박과 김정은과의 직접 대화 가능성까지를 언급하는 강온 투 트랙으로 구성되는 트럼프 행정부의 대북정책을 일본의 대북 압박정책으로 견인하고자 했다.

아베 내각은 트럼프 행정부가 추진하는 대북 강경정책을 전적으로 지지했다. CVID가 이루어질 때까지 북한에 대한 강력한 제재와 압박을 계속해야 한다는 주장은 물론, ‘북한 외과수술론’도 지지했다. 물론 중국과 한국의 소극적인 태도가 대북제재 효과를 감소시키고 있다는 트럼프 대통령의 비난에도 적극적으로 동의했다. 2017년 7월 북한이 ICBM급인 화성 14호를 발사한 직후 개최된 ‘미일 공동기자발표’에서 아베 총리는 “트럼프 대통령은 미국은 항상 (대북정책에 있어서) 100% 일본과 함께 한다고 명언했다”라고 발언하는 등, 대북정책에서 굳건한 미일 일체를 대내외에 과시했다.⁹¹⁾

그러나 2018년 6월과 2019년 2월 트럼프 대통령은 일본의 기대와는 달리 북한 김정은 위원장과 2차례에 걸쳐 정상회담을 개최했다. 이를 배경으로 아베 총리를 비롯한 일본 정부 관계자들은 북한에 정상회담을 비롯한 대화를 제안했다. 그러나 대북강경정책을 변경하지는 않았다. 2차례 북미정상회담 개최 앞뒤로 이루어진 빈번한 미일정상회담과 미일정상전화회담을 통해, 아베 총리는 트럼프 대통령에게 북한의 진정성에 의문을 제기하고 비핵화에 앞선 미국

91) “미일 정상, 北탄도미사일 협약…트럼프 “100% 일본과 함께할 것,” 『연합뉴스』, 2017.3.7., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170307041500073>> (검색일: 2020.12.7.).

의 대북제재 해제를 반대했다. 결국, 북미정상회담은 실패로 끝났고 미국은 일본과 함께 대북 강경정책을 그대로 유지했다.

3. 북한의 동북아전략과 대일정책

세계적 차원의 냉전 붕괴 이후 국제적 고립과 경제적 어려움에 직면한 북한이 체제 유지를 위해 우선하여 시도한 것은 일본과의 국교 정상화였다. 일본과의 관계 개선을 통해 한소 국교정상화와 한중 국교정상화가 초래한 한국과의 비대칭적 외교경쟁에서 벗어나고, 경제 위기 극복에 필요한 외부 자금을 조달하고자 한 것이다.

핵 개발이 미국의 위협으로부터 정권의 안위를 지키기 위한 것이라고 한다면, 일본과의 국교정상화는 정권 안정에 필요한 경제 위기 극복에 요구되는 외부 자금 조달로서의 성격이었다.

1991년에서 1992년에 걸쳐 북한은 일본과 국교정상화를 위한 정부 간 협상을 총 8차례 개최했다. 북한은 일본에게 과거사 청산과 그에 수반하는 보상을 신속히 수행하라고 강력히 요구했다. 그러나 미국이 제기하는 북한의 핵 개발 의혹과 1987년 11월 대한항공 858편 폭파사건의 범인인 김현희의 일본어 교사 이은혜라는 일본인 납치 의혹을 일본이 제기하고, 이에 북한이 반발함으로써 국교정상화 협상은 실패로 끝났다.

이후 북한은 대외정책의 중심을 미국으로부터 체제 보장 확보로 변경하고, 미국과의 협상 수단으로 핵 개발에 전력을 기울이기 시작했다. 한편, 일본에게는 지속해서 과거사 청산을 요구하면서, 대미 관계와 경제정책과의 연관 하에서 일본과의 관계 개선을 시도했다. 이와 같은 대일정책의 기본 프레임은 동북아 지역의 정세변화에도

불구하고, 또 북한 정권이 김정일에서 김정은으로 변경되어도 지속하였다.

가. 김정일 정권

1998년 9월 최고인민회의를 개최하여 헌법을 개정하고 권력 구조의 개편을 통해 김정일 정권이 공식출범했다. 김정일 정권은 국가목표로 김일성 시대의 ‘사회주의 완전승리’를 북한의 대내외 정세에 맞게 새롭게 각색한 ‘강성대국’을 제시했다.⁹²⁾

‘강성대국’론은 정치사상 강국, 군사 강국, 경제 강국 세 부분으로 구성되어 있다. 먼저, 정치사상 강국은 “모든 사회성원들이 혁명적 수령관으로 튼튼히 무장한 나라”로서 “수령결사옹위의 결정체”인 강성대국의 첫 번째 징표이다. 다음으로 군사 강국은 “군력을 핵으로 하여 나라의 전반적 국력을 강화함으로써 군력으로 강성대국의 지름길”을 열어가게 한다. 마지막으로 경제 강국은 “강성대국의 물질적 토대”이다.⁹³⁾

그리고 9월 9일 공화국 창건 50주년에 발표한 『로동신문』 사설은 정치사상 강국과 군사 강국은 이미 실현되었기 때문에 이제 경제 강국만을 건설하면 된다고 강조했다.⁹⁴⁾ 체제 유지를 최우선 목표로 하는 북한은 강력한 자위적 군사력에 의한 안보 유지가 필요하다는 인식에 근거해 핵무기와 미사일 개발을 우선했다. 그런데도 장기적인

92) 신정화, “북한의 국가 발전 목표와 대일정책: 김정일, 김정은 시대를 중심으로,” 『북한 연구학회보』, 제19권 제2호 (2015), p. 133.

93) 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 『우리당의 선군정치』 (평양: 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 2006), pp. 327~328, 재인용: 위의 글, p. 133.

94) 신정화, 위의 글, p. 134.

체제 유지를 위해서는 경제발전이 필요했다.

그러나 냉전 붕괴 이후 심화된 안보위기와 경제적 어려움이 호전되지 않았다. 오히려 체제 유지 수단으로 개발하고 있는 핵, 즉 군사 강국이 북한에 대한 미국의 압박과 국제사회의 제재를 초래해 ‘경제 강국’의 구현을 더 어렵게 만들고 있었다.

2001년 10월 3일 김정일은 『《강성대국 건설의 요구에 맞게 사회주의 경제 관리를 개선할 데 대하여》』라는 문건을 통해 ‘경제 강국’ 달성을 위한 전략으로 ‘실리 사회주의’를 강조했다.⁹⁵⁾ 즉 실리 사회주의는 국가 주도의 실리 추구적 경제성장과 시장 경제적 요소의 도입을 통해 경제발전, 즉 ‘경제 강국’을 구현하고자 한 전략이다.⁹⁶⁾

‘실리 사회주의’ 정책으로 국내 차원에서는 2002년 7월 1일 이른바, ‘7·1조치’를 발표했다. ‘7·1조치’의 주요 내용은 가격개혁, 환율 현실화, 공장·기업소의 자율성 확대, 개인 경작지 확대와 실험적인 개인 영농제 실시 등이었다.⁹⁷⁾ 대외적 차원에서는 9월 ‘신의주 특별 행정구’, ‘10월 금강산 관광지구’, 그리고 ‘11월 개성공업지구’로 이어지는 경제특구를 설치했다. 그리고 일본과의 경제교류를 증시했다. 북한 경제에서 수출시장이자 우수한 상품과 기술을 제공받을 수 있는 일본은 중요하다. 게다가 국교정상화 시 일본이 지불 할 보상 또는 배상자금은 자본 부족에서 기인한 ‘빈곤의 늪(poverty trap)’ 으로부터 한 번에 빠져나온다는 이른바, 북한의 ‘단번 도약’ 전략의 성공을 가능하게 할 수도 있는 거대자본이었다.⁹⁸⁾

95) 정우근, “김정일 정권의 국가발전전략: ‘강성대국’을 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 20권 4호 (2004), p. 50. 물론 북한이 경제 강국을 이룩하기 위해서는 핵 문제의 해결을 통한 대외관계 개선이 필수적이다. 그러나 본고는 경제적 측면을 중심으로 분석을 하기 때문에 핵 문제에 대한 분석은 제외한다.

96) 김근식, “김정일 시대 북한의 新발전전략: 실리사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 43집 4호 (2003) p. 204.

97) ‘7·1조치’의 구체적인 내용 및 평가는 이정철, “선군경제, 시장 그리고 개혁,” 장달중 편, 『현대 북한학강의』 (서울: 사회평론, 2013)을 참조할 것.

그러나 냉전 붕괴 직후의 김일성 시대와는 달리, 김정일 시대 북한은 미국과의 관계 개선이 이루어져야, 즉 미국의 반대가 없어야 일본과의 관계 개선이 가능하다는 것을 1990년대 초 국교정상화를 위한 정부 간 협상 경험으로부터 깨우치고 있었다. 따라서 무엇보다 중요한 것은 미국과의 관계 개선이었다. 북한은 미국과의 관계 개선을 외교의 중심에 놓고 협상 수단인 핵 개발에 박차를 가했다. 그러나 2001년 발생한 9.11테러 이후 미국의 부시 행정부는 북한을 ‘악의 축’의 하나로 지명하고 선제공격 가능성을 언급하고 있었다. 1994년 제1차 북핵 위기와 동일하게, 핵 개발이 미국과의 관계 개선의 수단이 아니라 북한의 의도와는 달리 미국의 군사 공격을 유발하는 수단으로 변질하고 있었다.

북한은 미국의 군사 공격을 방지해야 했다. 미국이 북한의 직접 대화 요구를 무시하는 가운데 북한이 북미 협상의 중재자로서 주목한 것은 부시 행정부와 긴밀한 관계를 맺고 있는 고이즈미 내각이었다. 물론 고이즈미 내각도 미국의 북한에 대한 군사 공격이 북한의 일본에 대한 공격으로 이어져 일본의 안보가 위협받는 것을 우려하고 있었다. 한마디로 말해, 북한에게 있어서 일본은 북미관계의 중재자로 또 경제적 지원자로 필요했다.

김정일은 2002년 9월 전후 최초로 일본의 고이즈미 총리와 정상 회담을 개최했다. 북한은 90년대 초 북일 국교정상화 협상 때부터 “일본의 반동세력에 의한 비열한 자작극이며..., 반공화국 모략 책동”이라고 주장하면서 부정해 오던 일본인 납치를 인정하고 재발을 약속했다.⁹⁹⁾ 일본과의 관계 개선이 절실했다.

북한은 「북일평양선언」을 “새 세기 조일 두 나라 인민들의 지향

98) 강성홍, 『북한의 강성대국 건설전략』 (서울: 한울아카데미, 2004), pp. 236~239.

99) “중군위안부·태평양전쟁 피해자 보상대책 위원회 대변인 담화,” 『로동신문』, 1998.7.12.

과 리익, 시대적 흐름에 부합되는 역사적인 문건”이라고 높이 평가했다.¹⁰⁰⁾ 북한은 일본에게 과거사 청산과 사죄를 요구했으며, 일본과 북한은 1995년 「무라야마 담화」에 근거해 해결한다고 합의했다(「북일평양선언」 1항). 그리고 경제 재건을 위해 필요한 외부 자금, 즉 식민지 지배에 대한 보상 및 배상 문제는 국교정상화 후 경제협력 방식으로 처리한다고 합의했다(「북일평양선언」 2항). 그리고 북일 정상회담 개최를 촉진했던 핵·미사일문제에 대해 북한은 국제적 합의를 지킬 것을 약속했다(「북일평양선언」 4항).

김정일 정권은 일본과의 사이에 존재해 온 과거사 문제와 납치문제를 해결했으며, 핵·미사일 발사의 유예 선언을 통해 미국의 군사 공격도 잠정적으로 해결했다고 생각했을 것이다. 또 가능한 한 조속히 국교를 정상화하여 일본으로부터 경제협력자금을 확보해 경제 재건에 투입하고자 했을 것이다. 김정일 정권이 추진한 ‘실리 사회주의’였다.

그러나 미국이 반대했다. 북한을 방문하고 돌아온 제임스 켈리 미아태 지역 차관보가 북한이 고농축 우라늄을 사용한 핵 개발 의혹을 제기했다. 그리고 북한은 미국의 군사 공격에 직면하는 제2차 북핵 위기를 맞이하게 된다. 결국 북일 국교정상화는 실패했다. 이후 북한은 외교의 중심을 미국으로 집중하면서 일본에게는 계속해서 「북일평양선언」에 기초해 과거사 문제를 청산하고 국교를 정상화하라고 주장했다.

100) “평양선언리행은 조일쌍방의 공동의 의무,” 『로동신문』, 2004.9.18.

나. 김정은 정권

2010년 무렵부터 당 중앙군사위 부위원장에 임명되어 김정일의 후계자로 등장한 김정은은 2011년 김정일 사망 이후 3대 세습으로 조선민주주의인민공화국의 최고지도자 자리에 올랐다. 김정은 시대 북한은 국가 발전 목표로 김정일 시대의 강성대국을 대체한 ‘강성국가’를 제시했다.¹⁰¹⁾ 2012년 4월 11일 개최된 조선로동당 제4차 대표자회에서 북한은 당 규약을 개정하고 서문에 당의 당면 목적으로 ‘사회주의 강성국가’ 건설을 제시했다. 이미 3월 당중앙위원회 전원회의는 ‘강성국가’ 달성 전략으로 ‘경제·핵 병진 노선’을 채택하고 있었다. 김정은 정권은 정권의 안정성 확보를 위해서는 핵과 미사일뿐만 아니라, 김정일 시대의 ‘그럭저럭 버티기(muddling through)’를 넘어선 지속가능한 경제발전이 필요했다. 그리고 4월 15일 ‘김일성생일 100돌 기념 열병식’에서 김정은은 “우리 인민이 다시는 허리띠를 조이지 않게 하자는 것이 당의 확고한 결심”이라고 선언했다.¹⁰²⁾

정권의 정당성 확보를 위해 김일성-김정일주의 승계 표명 그리고 변함없는 미국과의 대립과 경제적 어려움을 배경으로 김정은 정권의 대외정책은 김일성-김정일 시대 대외정책의 틀 안에서 진행되었다. 그런데도 중국의 부상이 가져온 국제환경의 변화, 핵보유국임을 주장할 정도로 고도화된 핵·미사일 기술, 그리고 김정은 개인의 리더십 등에 의해 김정은 시대 나름의 특성도 나타났다.

김정은 체제 발족 당시 국제정세는 이전 김정일 시대와 달라져 있었다. 북한의 우호국이라고 평가되는 중국의 국제적 위상이 변화한

101) 광승지, “김정은 시대의 국가전략: 변화 양상과 전략적 함의,” 북한연구학회, 『김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가, 선경인가』 (파주: 한울아카데미, 2014), pp. 55~57.

102) 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책,” 『한국과 국제정치』, 29권 1호 (2013), p. 202.

것이다. 중국은 미국과 일본의 견제에도 불구하고 미국과 ‘신형대국 관계’를 구축할 정도로 성장했으며, 2010년 발생한 센카쿠 사건이 상징하듯이 일본과의 경쟁에서도 우위를 점하고 있었다. 이와 같은 중국이 미국과 달리 북핵 문제의 평화적 해결을 주장하면서, 북한의 핵·미사일 개발과 실험에 미온적인 태도를 보이고 있었다. 미국으로부터 안보를 확보하지 않아도 또 일본으로부터 경제지원을 확보하지 않아도, 중국으로부터 경제적 지원과 안전보장을 일정 정도 확보할 수 있는 환경이 마련된 것이다.

또 북한은 핵보유국임을 선언하고 국제사회에 대해 그 지위 인정을 요구했다. 김정일 시대 핵 개발이 미국이라는 유일 초강대국을 대상으로 체제생존을 얻기 위한 협상용 카드였다면, 이제는 강성국가의 상징으로 변화한 것이다.¹⁰³⁾ 핵과 이동 수단을 보유하게 된 북한은 체제의 인정과 안전을 확보하기 위해 이전처럼 미국에 매달리지 않고, 오히려 미국을 압박하면서 국가와 체제의 안정을 지켜 낼 수 있는 가능성이 커졌다고 판단했을 것이다. 따라서 대외정책의 순위를 먼저 핵보유국 지위를 인정받은 뒤 미국과의 협상을 통해 평화협정, 북미수교 등을 이룩하고, 그다음 일본을 포함한 주변 국가들과 관계를 개선하겠다는 것으로 정했을 것이다.¹⁰⁴⁾

2012년 1월 김정은은 조선로동당 간부를 대상으로 ‘강성국가 건설에 있어서의 조선로동당의 경제로선과 임무’를 발표했다. 그 가운데, 일본과의 경제 협조 강화가 북한의 경제발전에서 중요하기 때문에 일본의 선진기술과 자금의 최대한 확보를 위하여 일본의 민간단체와 경제협력 방법을 긴급히 모색하고 추진할 것을 제시했다.¹⁰⁵⁾

103) 위의 글, p. 214.

104) 이상근, “김정은 리더십과 북한의 대외정책,” 『한국과 국제정치』, 33권 4호 (2017), p. 104.

105) 신정화, “북한의 국가 발전 목표와 대일정책: 김정일, 김정은 시대를 중심으로,” p. 141.

일본 정부의 대북제재는 일본으로부터 북한으로의 현금 유출 차단에 집중되었다. 재일조선인들의 북한 방문 수단인 만경봉 92호의 입항 금지, 송금액 축소, 방문자의 휴대 현금 액수 제한 등을 통해 정확한 액수는 확인 불가능하나, 수백억엔(円) 대로 추측되는 송금액을 많이 감소시켰을 것으로 추측되고 있다.¹⁰⁶⁾ 이에 더해 일본 정부는 재일조선인 상공업자들의 금융기관인 조은신용조합(朝銀信用組合)의 파탄에 대한 공적자금 투입을 중지했으며, 불법 자금과 관련해 조총련 간부에 대해 조사를 시행하고, 일본에서 북한의 대사관 건물 역할을 한 조총련 중앙건물에 대한 경매신청을 강행하고 있었다.

그런데도 북한은 일본과의 관계 개선을 위해 적극적으로 움직였다. 몽골 울란바토르(Ulaanbaatar)에서 북일 국장급 정부 간 회담, 아베 총리의 특사 자격으로 이지마 이사오(飯島勲) 특명담당 내각관방참여의 평양 방문, 납치문제를 상징하는 요코타 메구미(横田めぐみ)의 부모와 북한 거주 요코타 메구미의 딸 김은경과의 울란바토르에서의 만남, 일본인 유골 반환 및 일본인의 북한 현지 성묘에 대한 북일 적십자사 합의 등이 이루어졌다.¹⁰⁷⁾

2014년 5월 스웨덴 스톡홀름에서 북일 양국의 외무성 국장급에 의해 정부 간 공식 협상이 이루어지고, 「스톡홀름 합의」가 발표되었다. 핵심 내용은 북한이 북한 내 모든 일본인에 대한 재조사를 약속하고 이에 따라 일본은 대북제재를 해제한다는 것이었다. 북한이 선대인 김정일 시대에 해결되었다고 주장하였던 납치문제 재조사를 약속하면서까지 일본과의 관계 개선을 시도한 것이다.¹⁰⁸⁾ 물론 북

106) 조총련의 대북송금과 관련하여서는 野村旗守, 『北朝鮮 送金疑惑解明・日朝秘密資金ルート』(東京: 文系春秋, 2003)을 참조할 것.

107) 신정화, “5.28합의와 동북아지형의 변화,” NEAR재단 편저, 『한일관계, 이렇게 풀어라』(서울: 김영사, 2014), pp. 133~134.

108) 신정화, “북한의 국가 발전 목표와 대일정책: 김정일, 김정은 시대를 중심으로,” p. 142.

한은 90년대 초 국교정상화를 위한 정부 간 협상의 실패 경험 그리고 북일정상회담의 실패 경험 등을 통하여 미국과의 사이에서 핵 문제가 해결되지 않는 한 일본이 북한과의 관계 개선을 추진하는 것은 곤란하다는 사실을 알고 있었다. 또 아베 내각의 대북 강경정책도 쉽게 변경되지 않을 거라고 예상하였을 것이다. 그러나 아베 내각에 들어와 격상되고 있는 조총련에 대한 압박과 일본의 독자적인 대북 제재 정도는 해결 가능하다고 생각했을 것이다. 사실 김정은은 2014년 5월 조총련 제23차 전체대회에 축하문을 발송하는 등 2002년 9월 북일정상회담에서 김정일 국방위원장이 일본인 납치문제를 인정함으로써 벌어진 조총련과의 사이를 복원하고자 애쓰고 있었다.¹⁰⁹⁾ 만약 일본이 독자적으로 실시하고 있는 대북제재를 해제해 일본과의 무역이 복원되고, 조총련 관계자들의 북한 방문이 재개된다면 북한 경제에 적지 않은 도움이 될 수 있었다.

그러나 북한의 기대와는 달리, 아베 내각은 북한이 ‘특별조사위원회’를 설치해 약 1년 동안 조사한 결과를 정리한 『납치자 조사결과 보고서』 수령을 거절했다. 그리고 조총련에 대한 압박을 재강화했을 뿐만 아니라, 일본의 안보 확보와 국제사회의 평화 유지라는 명목으로 국제사회의 대북제재를 주도했다. 또 미일동맹과 자위대 강화를 통해 군사적 차원의 압박까지도 시도했다. 그리고 트럼프 미 행정부 발족 후에는 미국의 대북정책을 일본의 강경정책 방향으로 견인하면서 미국의 대북 ‘선제공격론’까지 지지했다. 북한에 있어 일본은 미국에 버금가는 적대 국가가 된 것이다.

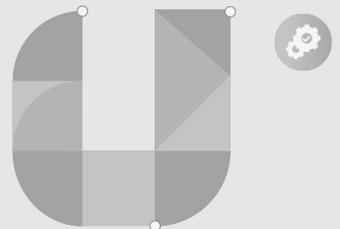
2018년 6월 북미정상회담 개최 후 일본은 북한에 수차례에 걸쳐 정상회담을 제안했다. 또 트럼프 대통령이 김정은 위원장에게 직접 일본과의 회담을 제안하기도 했다. 그러나 북한은 응하지 않았다.

109) 위의 글, p. 144.

미국과 관계 개선을 논의함에 따라 일본과 관계 개선을 서두를 필요가 없었을 뿐만 아니라, 일본의 제안이 단지 미국 대북정책 변화에 표면적 보조 맞추기에 불과하다고 판단했기 때문이다. 북한은 일본이 북한과의 관계를 추진하기 위해서는 북한과 미국의 관계 개선이 선결되어야 한다는 것을 과거의 경험을 통해 알고 있었다.

III. 과거 북일대화 사례연구

배정호 통일연구원



1. 자민당·사회당대표단 방북 및 「3당 공동선언」과 국교정상화회담의 개시

가. 냉전체제 붕괴와 북일의 전향적 접근

(1) 신냉전 상황에서 데탕트 상황으로의 전환과 냉전체제 붕괴

전후 동서 대립의 냉전체제 아래에서 국제환경이 변화함에 따라 일본의 대북한 정책 또한 접근과 냉각을 반복하며 전개되었고, 북한의 대일본 정책 역시 이러한 변화와 한일관계의 제약 속에서 비난·적대 정책과 유화·접근 정책을 반복하며 추진되었다.¹¹⁰⁾ 다시 말해, 냉전 시대 일본과 북한의 접근은 국교정상화를 위한 관계 개선 차원까지 발전하지 못하고 한계를 노정하였다.

동서 대립의 냉전체제는 북일관계의 제약 요인이었다. 따라서 「미소 중거리 핵전력폐기조약(Treaty between the United State of America and Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missile: INF)」이 1987년 12월 미소정상회담에서 체결됨에 따라 국제환경은 신냉전 상황에서 데탕트 상황으로 전환되고, 1989년 동구 공산주의 몰락에 따라 알타체제와 냉전체제가 와해하는 국제환경은 북일관계 개선에 우호적 여건이 될 수 있었다.

특히 한국의 북방정책 추진은 북일관계 개선에 매우 좋은 기회가 될 수 있었다. 노태우 대통령은 1988년 7월 「7·7 특별선언」 발표를 통해 “남북 간의 대결·불신·적대관계를 극복하고 민족자존과 통일번영의 시대를 열어가겠다”라고 천명하였고, 나아가 “미국과 일본이

110) 여인곤 외, 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』 (서울: 통일연구원, 2000), p. 129.

북한과의 관계를 개선하는데 반대하지 않겠다”라고 선언하였다.¹¹¹⁾

이와 같은 냉전체제 붕괴라는 글로벌 차원에서 국제환경의 전환 기적 대변화, 한국의 전향적인 북방정책 추진과 남북관계 개선 등은 일본과 북한의 접촉·접근에 적지 않은 영향을 미치게 되었다. 일본은 전후처리 외교 차원에서 유일한 미수교국 북한과의 국교정상화를 추구하게 되었고, 북한은 고난의 행군을 앞두고 생존전략 차원에서 일본과의 국교 수립에 적극적으로 임하게 되었다.¹¹²⁾

이와 같은 국제환경의 배경에서 일본 다케시타(竹下登) 정부는 1988년 서울 올림픽 개최 직전에 대북 제재조치를 해제하며 북일관계 개선을 추구하였다.

(2) 국교정상화를 향한 북일의 전향적 접근

동서 대립의 냉전 상황에서 일본은 1952년 「샌프란시스코 강화조약(Treaty of San Francisco)」 체결을 통해 국제사회에서 주권을 회복한 뒤 전후처리 외교를 전개하였다. 즉, 일본은 「샌프란시스코 강화조약」에 서명하지 않은 소련, 중국 등 공산 진영의 미수교 국가들을 대상으로 전후처리 외교를 전개하였다.

일본은 1956년에 소련, 1972년에 중국과의 국교정상화 등 거의 모든 공산주의 국가들과 수교를 이루었으나 북한과는 아직 미수교였다. 즉, 북한과의 국교정상화는 일본에게 전후처리 외교의 마무리 과제이다.

따라서 국제정세가 신냉전 상황에서 데탕트 상황으로 전환되는 시기에 한국 노태우 정부가 1988년 7월에 「7·7 특별선언」을 발표하고 북방정책을 전향적으로 추진하자, 일본도 전후처리 및 결산 차원

111) 김연철, 『70년의 대화』 (서울: 창비, 2018), p. 151.

112) 배정호, 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 87.

에서 국교정상화를 지향한 북한과의 관계 개선을 시도하였다.¹¹³⁾

먼저 일본사회당(日本社会党)이 북일 국교정상화를 위해 활동을 전개하였다. 사회당의 다나베 마코토(田邊誠) 서기장은 친밀한 관계에 있던 일본 정계의 실력자 가네마루 신(金丸信) 전 자유민주당(自由民主党, 이하 자민당) 부총재에게 접근하여 북한 접촉의 필요성 및 중요성을 설득했고, 그를 통하여 다케시타 총리에게도 간접적으로 북한 접촉의 필요성을 전달하였다. 또 사회당의 후카다 하지메(深田肇) 국민운동국장은 다케시타 총리에게 북일관계 개선을 위한 정부 여당의 노력을 요청하였다. 아울러 사회당은 북한에게도 ‘다나베 서기장의 서한’을 인편으로 보내 북일관계 개선을 위한 노력을 권유하였다.¹¹⁴⁾

이처럼 사회당은 북일관계 개선을 위한 가교 역할을 시도하였고, 마침내 사회당의 다나베 서기장이 1989년 3월 일본 정부와 집권여당인 자민당과의 협력 아래 사회당 대표단을 이끌고 평양을 방문하였다. 다나베 서기장은 김일성 북한주석에게 보내는 가네마루 자민당 전 부총재의 서한을 휴대하였고, 이를 당시 북한 최고인민회의 대의원 허담¹¹⁵⁾에게 전달하였다.

그 결과, 북한은 최고인민회의 의장이 초청하는 형식으로 의원교류 차원에서 자민당 의원단의 방북을 수용하였다.¹¹⁶⁾ 즉, 사회당의 가교 역할, 집권여당 자민당과 사회당의 협력 등으로 북일관계 개선을 위한 물꼬가 트이게 되었다.

113) 위의 책, p. 87.

114) 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992』 (서울: 오름, 2004), p. 211.

115) 허담은 그 당시까지 정무원 부총리 및 외교부장, 노동당 정치국 위원, 비서국 대남담당 비서, 조국평화통일위원장 등을 역임하였고, 1989년 11월 이후에는 최고인민회의 외교위원회 위원장 등을 역임했다.

116) 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992』, pp. 212~213.

나. 자민당·사회당 대표단의 방북과 「3당 공동선언」

(1) 자민당·사회당 대표단의 방북과 「3당 공동선언」

1990년에 접어들면서 노태우 정부의 북방정책의 전향적 추진의 한 결과로서 한소 국교정상화를 향한 조짐이 가시화되기 시작했다. 1990년 6월 4일 노태우 대통령과 미하일 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 소련공산당 서기장의 정상회담에서는 한소 국교정상화의 원칙이 합의되었고, 마침내 9월 30일 한국과 소련 사이에 국교가 수립되었다.

이와 같은 노태우 정부의 북방정책과 한소 국교정상화는 일본과 북한의 접근에도 영향을 주었다. 즉, 북일관계 개선을 위한 물꼬를 튼 일본과 북한은 1990년에 접어들어 더욱 적극적으로 접근하였다.

일본은 국교정상화를 지향한 북일관계 개선을 위해 전후 처음으로 1990년 5월 정부·자민당·사회당 3자 협의체를 구성하고 초당적 대처를 추구하였으며, 북한 역시 일본과의 접촉에 적극적으로 임하였다. 일본정부·자민당·사회당 3자 협의체는 1990년 7월 사회당 대표단을 평양에 파견하여 북일관계 개선의 적극적인 의사를 전달하였고, 북한 노동당 역시 9월에 자민당 실력자 가네마루 전 부총재를 단장으로 하는 자민당·사회당 대표단을 수용하는 의사를 명확하게 표명하였다. 아울러 북한 노동당은 북일관계 개선을 위한 조건으로서 <표 III-1>과 같은 세 가지 조건을 제시하였다.

<표 III-1> 북일관계 개선을 위한 북한의 세 가지 조건

- ① 식민지 지배에 대한 사죄와 배상
- ② 경제협력 실시와 인적 왕래
- ③ 통신위성 이용과 북일 간 직항항로 개설 및 북한을 도항제외지역으로 지정하고 있는 여권 문제의 해결

출처: 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992』, p. 219.

북한이 제시한 세 가지 조건은 일본 외무성과 사회당 간의 이견이 있었지만 그다지 문제가 되지 않았다. 사회당의 수용 요청에 외무성은 수용하기 어렵다는 견해였지만, 자민당이 북일관계 개선을 위해 정치 전략적인 대처를 추구하였기 때문에, 자민당·사회당 대표단의 방북 추진에는 걸림돌이 되지 않았다.

따라서 자민당의 이시이 하지메(石井一) 외교조사회 회장대리와 사회당의 구보 와타루(久保亘) 부위원장을 단장으로 하는 자민당·사회당 대표단의 선발대가 1990년 9월 4일 북한을 방문하였다. 자민당·사회당 대표단의 선발대는 북한 노동당과 자민당·사회당 대표단의 평양 방문을 협의하였고, 그 결과 가네마루 전 자민당 부총재와 다나베 사회당 서기장을 공동단장으로 하는 자민당·사회당 대표단이 1990년 9월 24~28일에 평양을 방문하였다.

한소 국교정상화가 이루어지는 시기에 평양을 방문한 가네마루 전 부총재는 가이후 도시키(海部俊樹) 자민당 총재 명의 친서를 김일성 주석에게 전달하였고, 북일관계 개선을 위한 교섭과 활동을 매우 전향적으로 펼쳤다.

이에 북한도 자민당과의 교류를 높이 평가하며 북일관계 개선을 위한 교섭에 적극적으로 임하였고, 나아가 김용순 노동당 서기를 통하여 전격적으로 국교정상화를 제의하였다.

이와 같은 북한 노동당과 자민당·사회당 대표단의 활발한 교섭은 1990년 9월 28일, <표 III-2>와 같은 노동당·자민당·사회당의 「조일관계에 관한 자민·사회·조선노동당의 공동선언(이하 3당 공동선언)」으로 표출되었다.

「3당 공동선언」에는 북한이 제시한 북일관계 개선을 위한 세 가지 조건, 즉 식민지 지배에 대한 사죄와 보상, 각 분야의 인적 교류, 통신위성 이용과 북일 양국 간 직항 항로 개설, 여권 문제 해결 등이 수용되어 나타났다.

〈표 Ⅲ-2〉 「3당 공동선언」

1. 3당은 과거에 일본이 36년간 조선 인민에게 준 커다란 불행과 재난, 전후 45년간 조선 인민이 받은 손실에 대하여 조선민주주의인민공화국에 대해 공식적으로 사죄하고 충분히 보상해야 함을 인정한다.
2. 3당은 조일 양국 간에 존재하고 있는 비정상적인 상태를 해소하고, 될 수 있는 한 빠른 시기에 국교 관계를 수립해야 함을 인정한다.
3. 3당은 조일 양국 간의 관계를 개선하기 위해 정치·경제·문화 등의 각 분야에서 교류를 발전시켜, 우선 통신위성의 이용과 양국 간의 직항항로를 개설하는 것이 필요함을 인정한다.
4. 3당은 제일조선인이 차별당하지 않고, 그 인권과 민족적 제 권리와 법적 지위가 존중되어야 하며, 일본 정부는 이를 법적으로도 보장하여야 함을 인정한다. 일본당국이 조선민주주의인민공화국과 관련하여 일본의 여권에 기재된 사항을 제거할 필요가 있는 것으로 본다.
5. 3당은 조선은 하나이며, 북과 남이 대화를 통하여 평화적으로 통일을 달성하는 것이 조선 인민의 민족적 이익에 합치함을 인정한다.
6. 3당은 평화롭고 자유로운 아시아를 건설하기 위해 공동으로 노력하고, 지구상의 모든 지역에서 장래 핵의 위협이 사라지는 것이 필요함을 인정한다.
7. 3당은 조일 양국 간 국교 수립의 실현과 현안의 제 문제를 해결하기 위한 정부 간의 협상이 금년 11월 중에 시작되도록 강력한 영향력을 발휘한다는 데 대하여 합의했다.
8. 3당은 양 국민의 염원과 아시아와 세계의 이익에 입각하여 조선로동당과 일본 사회당, 조선로동당과 자유민주당 간의 관계를 강화하고, 상호협조를 더욱 발전시킬 것에 합의했다.

출처: “김일성·가네마루회담 공동선언 전문” 『중앙일보』, 1990.9.29., <<https://news.joins.com/article/2500253>> (검색일: 2020.12.2.).

「3당 공동선언」에 대한 일본, 한국, 미국 등 관련국의 반응과 평가는 다음과 같다.

먼저 일본 국내의 반응 및 평가를 보면 대체로 긍정적이었다. 자민당의 일부 원로의원과 언론에서는 향후 정부 간 협상에서 불리한 조건을 허용했다며 비판했지만, 오자와 이치로(小澤一郎) 자민당 간사장 등 적지 않은 의원들은 북일관계 개선의 단초를 마련하였다는

긍정적 평가를 하였다. 야권에서는 사회당은 물론, 공명당(公明黨), 민사당(民主社會黨), 공산당(日本共産黨) 등도 담화 등을 통해 역사적 성과로 평가하며 환영의 뜻을 표명하였다.

반면, 한국 정부는 경계하며 부정적인 반응과 평가를 보였다. 원래 한국 정부는 북일관계 개선에 우호적이며 협력적이었다. 그런데 북일관계 개선과 관련, 한일 정상 간 회담 등에서 전혀 언급되지 않았던 국교정상화에 대한 합의가 「3당 공동선언」에서 발표되고, ‘조선은 하나’라는 북한 주장이 「3당 공동선언」에 명기되면서, 한국 정부의 반응과 평가는 부정적으로 바뀌게 되었다.¹¹⁷⁾ 한국 정부는 일본 정부에 불신과 경계심을 감추지 않고 드러내었다.

이에 대해 일본 정부는 한반도 정책의 기본이 한국과의 우호협력 관계 강화에 있음을 재차 역설하면서 한반도 평화와 안정을 위해 한국과 한층 더 긴밀한 연대를 취할 것을 강조하였다.

한국은 북일 교섭의 급속한 진전을 견제하면서 다른 한편에서는 일본의 대북 교섭 및 대북 관계의 개선을 전략적으로 활용하기 위해 가네마루 전 자민당 부총재가 1990년 10월 18일 서울을 방문하였을 때, 북일 교섭에 대한 한국의 기본입장, 즉 ‘일본·북한 수교협상 5원칙’을 준수해 달라고 요청하기도 하였다.¹¹⁸⁾ 가네마루 전 자민당 부총재는 한국이 제시한 ‘일본·북한 수교협상 5원칙’에 찬동하였고, 아울러 한국·미국 등 우호국들과 충분히 협의하면서 북일관계 개선을 추구해갈 것을 약속했다.¹¹⁹⁾

117) 위의 책, p. 231.

118) 배정호, 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』, p.89.

119) “日朝改善は事前協議を 盧・韓国大統領, 金丸氏との会談で5項目注文,” 讀賣新聞, 1990.10.9.

〈표 Ⅲ-3〉 일본·북한 수교협상 5원칙

1. 한일 양국 간의 충분한 사전협의
2. 남북 간의 대화와 교류의 의미 있는 진전과 연계
3. 북한에 대해 국제원자력기구(AEA)와 보장조치(사찰) 협정의 체결을 요구
4. 일본의 경제협력과 배상이 북한의 군사력 강화에 이용되거나 그것이 국교수립 이전에 제공되는 것에 대해 우려를 표명
5. 북한을 개방으로 이끌고 국제사회에 협력하도록 촉구할 것을 요망

출처: “日朝改善は事前協議を 盧・韓国大統領 金丸氏との会談で5項目注文.” 讀賣新聞, 1990.10.9.

미국 정부는 국교정상화를 지향한 북일관계 개선에 북한의 핵사찰 수용을 연계시키는 견해를 밝혔다. 즉, 미국 국무부는 공식 논평에서 북일관계 개선이 남북대화 진전이나 북한 핵사찰 문제와 연계되어 추진되어야 한다고 주장하였다. 특히, 미국 국무부는 주일미국대사를 통하여 가네마루 전 자민당 부총재에게 북한의 핵사찰 수용을 북일 국교정상화의 전제조건으로 삼을 것을 강력하게 요구하였다.¹²⁰⁾

이처럼 「3당 공동선언」의 발표와 관련, 자민당의 일부 원로의원 그룹과 일본 언론은 가네마루·다나베의 자민당·사회당 대표단이 향후 정부 간 협상에서 불리한 조건을 허용했다고 비판했다. 아울러 주요 관련국인 한국과 미국도 일본 측에 남북대화 진전과 연계, 한국과 긴밀한 연대, 북한 핵사찰 수용과 국교정상화 연계 및 전제조건화 등을 요구하게 되자, 북한은 이를 우려하여 「3당 공동선언」의 자주적이며 배타적 실행을 시도하였다. 즉, 북한은 「3당 공동선언」의 준수 및 실행에서 어떤 외부세력의 간섭이나 영향력을 배제하기 위해 김일성·가네마루의 관계 강화, 노동당·자민당의 관계 강화를 시도하였다. 아울러 일본 정부 특히 외무성이 「3당 공동선언」의 준수 및 실행을 담당하도록 요청하였다. 김일성·가네마루의 관계 강

120) 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992』, p. 232.

화는 오자와 자민당 간사장과의 관계 강화로도 이어졌다.¹²¹⁾

〈표 III-4〉 「3당 공동선언」에 대한 일본·한국·미국의 반응 및 평가

일본	<ul style="list-style-type: none"> 향후 정부 간 협상에서 불리한 조건을 허용했다는 비판이 제기되었지만, 전반적으로 북일관계 개선의 단초를 마련하였다는 긍정적인 평가
한국	<ul style="list-style-type: none"> 한일 정상 간의 회담 등에서 전혀 언급되지 않았던 국교정상화에 대한 합의, ‘조선은 하나’라는 북한의 주장 등이 「3당 공동선언」에 명기되어 나타나면서, 부정적인 평가
미국	<ul style="list-style-type: none"> 북일관계 개선을 남북대화의 진전이나 북한의 핵사찰 문제와 연계하여 추진 북한의 핵사찰 수용을 북일 국교정상화의 전제조건으로 삼을 것을 일본 측에게 강력하게 요구

출처: 한미일 언론보도 및 정부 발표 등을 종합하여 저자 작성.

(2) 국교정상화회담의 개시와 좌절

자민당과 사회당 등 정치권의 돌파력에 의해 시도된 대북 접촉 및 관계 개선은 국교정상화를 위한 북일 교섭이 구체적으로 전개되면서 외무성을 통한 실무 수준에서 추진되었다. 즉, 가네마루·다나베 자민당·사회당 대표단의 방북 결과, 국교정상화회담을 위한 외무성 국장급 예비회담이 1990년 11월 중국 베이징에서 세 차례 개최되었고, 같은 해 12월 중순에는 〈표 III-5〉와 같은 본회담의 주요 의제가 결정되었다.

국교정상화 본회담의 주요 의제 가운데 북일 예비회담에서 의견 대립이 심했던 의제는 ① 보상 등 국교정상화에 따른 경제적 제 문제와 ② 북한의 IAEA 핵사찰 수용을 핵심 내용으로 하는 국교정상화에 따른 국제문제였다. 이외에 제1차 회담은 평양 개최, 제2차 회담

121) 위의 책, pp. 233~234.

은 도쿄 개최, 제3차 회담 이후는 베이징 개최 등이 합의되었고, 본 회담의 대표단장은 차관급으로 하기로 합의하였다.¹²²⁾

〈표 III-5〉 북일 국교정상화회담의 주요 의제

제1의제: 국교정상화에 관한 기본문제(관할권, 합병조약의 합법성 등)
제2의제: 국교정상화에 따른 경제적 제 문제(재산청구권, 보상 등)
제3의제: 국교정상화에 따른 국제문제(핵사찰, 남북대화 등)
제4의제: 그 밖에 쌍방이 가지는 제 문제(재일조선인의 법적 지위, 일본인 처의 고향 방문)

출처: 고윤범, “일본의 대북정책 및 수교협상에 관한 연구,” 한국외국어대학교 정책과학대학원 석사논문, 2006, pp. 76~81.; 신정화, 『일본의 대북정책 1945~1992』 (서울: 오름, 2004), p. 236.

이상과 같은 베이징 예비회담 등을 거친 뒤, 국교정상화 본회담이 1991년 1월부터 시작되었다. 즉, 제1차 국교정상화회담이 1991년 1월 30~31일에 평양에서 개최되었다.

제1차 국교정상화회담에서 북한의 대표단장 전인철 외무성 부부장(차관급)은 기초연설을 통하여 국교정상화회담에 임하는 자세로서 북일 양국정부의 ‘자주성’을 강조하였고, 「3당 공동선언」에 입각하여 진행할 것임을 역설하였다. 반면, 일본 대표단장 나카하라 다쓰(中平立) 북일 국교정상화회담 담당대사는 「3당 공동선언」에 구속되지 않는다는 뜻을 명확하게 표명하였다.¹²³⁾ 북일 양국은 국교정상화회담에 임하는 자세에서부터 서로 다른 모습을 노출하였다.

북한과 일본은 제2차, 제3차 등으로 이어지는 국교정상화회담에서도 당초 기대와는 달리, 주요 의제에서 서로 다른 의견을 개진하며 대립하였다. 1991년 5월 20~22일 베이징에서 개최된 제3차 국교정상화회담에서는 일본 측이 제4의제와 관련하여 ‘이은혜 문제’를

122) 위의 책, pp. 236~237.

123) 위의 책, pp. 236~237.

제기하자, 북한 측은 회담 중단을 선언하기도 하였다. 우여곡절 끝에 제4차, 제5차, 제6차, 제7차 국교정상화회담이 개최되었지만, 북일 양측의 서로 다른 의견으로 대립만 노출한 채 진전은 이루어지지 못하였다. 특히, 제2의제인 ‘핵사찰’과 제4의제인 ‘이은혜 문제’는 평행선이였다.

결국 북한 측이 1992년 11월 5~6일 베이징에서 개최된 제8차 국교정상화회담의 ‘이은혜 문제’에 관한 실무자 협의에서 일방적으로 협의 중단을 선언함으로써 국교정상화회담은 파국을 맞이하였다. 즉, 북한 측이 차기 국교정상화회담 일정 등 추후 일정을 결정하지 않은 채 회담을 일방적으로 중단시킴으로써 국교정상화회담은 제8차 국교정상화회담에서 막을 내렸다.

제1차에서 제8차까지의 국교정상화회담에서 북한과 일본이 제기한 주장과 대립한 주요 내용은 <표 III-6>과 같다.

<표 III-6> 제1차~제8차 국교정상화회담에서 일본과 북한의 주장과 대립점

구분	일본	북한
기본문제 (식민지, 관할권)	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 한때 불행한 과거가 있었다는 것은 유감이다. 그러나 「한·일 합방조약」 등은 합법적으로 체결되었다. • 북한이 남쪽의 관할권까지 주장하는 것을 받아들일 수 없다. • 일·북 간의 국교정상화는 한 반도의 휴전선 북쪽을 실효 지배하는 북한과의 정상화다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 「을사조약(1905)」, 「정미7조약(1907)」 등은 일본에 의한 날조이다. 따라서 일본의 식민 지배는 불법 부당한 것이다. • 북한 인민에게 준 피해와 손실에 대해, 일본 정부의 최고 책임자가 사죄해야 한다. 공식 사죄한 내용을 외교 관계 설정을 위한 공식서류에 명기해야 한다. • ‘하나의 조선’ 논리에 근거하여 분단 국가를 인정하는 표현을 피하였으나, 절충안으로서 군사경계선 이북의 북측 관할을 제시하였다.

구분	일본	북한
국제문제 (핵사찰)	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵무기 개발은 일본과 국제사회에 커다란 위협이다. 북한은 IAEA 핵안전협정을 ‘조기, 무조건 완전한 이행’을 하여야 하며, 아울러 남북한 상호사찰, 재처리시설을 보유하지 않는다는 것을 포함하는 남북비핵화 공동선언의 실시를 통하여 핵무기 개발에 대한 국제적 의혹을 불식시켜야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 핵 사찰 문제는 일본과 논의할 성질의 것이 아니다. 북한은 핵무기를 개발할 의지도 능력도 없다. 북한이 핵사찰을 받아들이기 위해서는 미국의 핵불사용 약속이 필요하며 아울러 남쪽에 있는 미국의 핵과 동시 사찰이 이루어져야 한다. 그리고 북한은 이미 IAEA에 의한 3차례의 임시사찰을 받았으므로 핵의혹은 충분히 해명되었으리라고 본다. 핵 문제는 기본적으로 북한과 미국 간의 문제이므로 일본은 중개역할을 하기 바란다.
경제문제 (보상·배상·청구권)	<ul style="list-style-type: none"> 일본과 북한은 교전 상태가 아니다. 보상, 배상이란 개념은 인정할 수 없다. 전후 45년에 대한 배상은 정당 간의 합의이므로 일본 정부를 구속하지 못한다. 적법하다고 할 수 없는 행위의 결과에 대해서만 재산 청구권의 문제로서 처리하겠다. 6·25전쟁 시 일본의 행동은 UN 안보리의 결정에 기초한 것이다. 	<ul style="list-style-type: none"> 1945년 이전의 일본과의 관계는 교전 상태에 있었으므로 전쟁배상과 식민지 보상을 주장하였는데, 점차 포괄적인 견해가 나타났다. 즉 교전 관계에 적용되는 배상은 주장하지 않고, 국제관행이나 도덕·윤리의 관점도 포함하여 가해자로서의 보상을 요구하였다. 일본은 침략과 점령이라는 불법 하에서 생긴 자산에 대하여 청구권을 가질 수 없다. 6·25전쟁 시 미국의 보급·수리·공격기지 역할을 담당하여 북한에게 피해를 줬다.
제 문제 (재일조선인의 법적 지위, 재북 일본인 배우자 고향 방문)	<ul style="list-style-type: none"> 일본은 조총련 적대 정책을 쓴 일이 없다. 재일조선인의 대우개선에 노력하겠다. 	<ul style="list-style-type: none"> 재일조선인의 국적을 인정하고 외국인등록증의 상시휴대, 지문, 형벌을 폐지하라. 민족 교육의 권리를 인정 지원하라.

출처: 배정호, 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 90~91.

제8차 국교정상화회담 결렬 이후, 북일 국교정상화회담은 파국을 맞이하였고 북일관계는 소강상태로 빠졌다. 북일관계가 정체 상태에 빠졌지만 아주 냉각되고 악화한 것은 아니었다. 즉, 국교정상화를 향한 북일 양국의 비공식 접촉이 곧 재개되었다. 북일 양국은 외무성 과장급 수준의 비공식·비공개 접촉을 베이징 등지에서 가지면서 국교정상화 교섭의 재개 분위기를 조성해 갔다.

이처럼 북한이 일본과의 관계 개선 및 국교정상화 교섭에 적극적으로 임한 것은 체제유지 차원인데 전략적 목적에 관해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.¹²⁴⁾

첫째, 공산주의 진영의 붕괴로 탈냉전 시대가 도래하는 상황에서 북한은 일본과의 관계 개선을 통하여 국제사회에서의 고립에서 탈피하고 대외관계 개선에 돌파구를 마련하고, 나아가 대한민국 교섭 능력을 높이기 위함이다.

둘째, 소련 등 공산주의 진영 붕괴로 인해 북한은 기존 대외경제 관계가 거의 와해하는 경제적 어려움에 직면하게 되었다. 따라서 북한은 체제위기 수준의 경제적 어려움을 극복하는데 북일 국교정상화에 따른 거액의 보상·배상금, 북일 경제협력 등을 매우 요긴하게 활용하기 위함이다.

124) 배정호, 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』, pp. 88~89.

2. 고이즈미 총리 방북 및 정상회담

가. 국교정상화회담의 재개와 한계

(1) 국교정상화회담 재개를 위한 환경 조성

제8차에 걸친 국교정상화회담이 결렬된 후, 북일 양국은 국교정상화회담 재개를 위한 비공식·비공개 접촉을 베이징 등지에서 가졌지만, 좀처럼 우호적인 환경은 조성되지 않았다.

특히, 황장엽 노동당 비서가 1997년 1월 30일~2월 11일에 일본을 방문한 뒤, 귀국하는 길에 베이징에서 2월 12일 한국으로 망명을 신청함에 따라 한반도와 동북아 정세는 긴장감이 팽배하였다.

이와 같은 상황에서 북한 공작원 출신의 탈북민 안명진이 3월 12일 일본 산케이신문과의 인터뷰에서 1977년 11월 일본 니가타에서 납치된 요코타 메구미의 목격 상황을 증언함에 따라 북일 접근에 매우 불리한 여건이 일본 국내에 조성되기 시작하였다. 게다가 NHK-TV의 준중거리 탄도미사일(Medium-range ballistic missile: MRBM) ‘로동 1호’ 배치 보도(1997.3.31.)와 북한선적 화물선 ‘지성 2호’의 각성제 밀수사건(1997.4.9.)은 북일 접근에 대한 일본 국내의 비판적 여론을 한층 강해지도록 하였다. MRBM 로동 1호는 사정거리가 1,300km로서 일본 전역을 위협할 수 있기 때문이다.

이처럼 북한 공작원에 의한 일본인 여중생 납치 의혹사건, 북한 화물선의 각성제 밀수 의혹 사건, MRBM 로동 1호의 동해안 배치 의혹사건 등으로 인하여 북일관계는 비공식·비공개 접촉의 노력에도 불구하고 정체 상태를 벗어나기 어려웠다.¹²⁵⁾

125) 배정호, 『탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 107~108.

그러나 1997년 8월 21~22일 베이징에서 개최된 북일 ‘심의관급 회담’을 계기로 관계 진전의 전기를 마련하였다. 베이징 ‘심의관급 회담’에서 북한이 부정하였던 일본인 납치 의혹 사건은 ‘계속 협의’ 형태로 미루어졌지만, 북한에 대한 식량 지원 문제, 북한 화물선의 각성제 밀수 의혹 사건, 북송 일본인 처의 고향 방문 등에 기본 타결 원칙이 마련되었고, 국교정상화를 위한 본회담의 조기 개최에 합의가 이루어졌기 때문이다.¹²⁶⁾

북일 ‘심의관급 회담’ 합의에 따라 ‘세계식량계획(World Food Programme: WFP)’을 통한 일본의 대북 식량 지원이 추진되고 ‘북송 일본인 처’ 제1진(1997.11.), 제2진(1998.1.)의 방일 및 고향 방문이 이루어지면서 북일관계는 다소 호전되기 시작하였고, 국교정상화를 위한 본회담의 조기 개최에 대한 기대도 높아졌다.

그러나 북일관계는 북한의 북송 일본인 처 제3진의 방일 및 고향 방문 중단과 장거리 탄도미사일(Intermediate Range Ballistic Missile: IRBM) ‘광명성 1호’ 시험발사 등으로 인해 또다시 상당한 갈등과 대립을 겪어야 했다.

일본이 북송 일본인 처 제3진의 방일 및 고향 방문 중단과 IRBM ‘광명성 1호’ 시험발사에 항의하여 대북 식량 지원 중단, 일본-북한 직항 전세기 운항 중단, KEDO에 대한 협력의 일시 동결 등의 조치를 하자, 이에 북한이 일체의 대화 창구를 폐쇄하였다. 북일관계는 거의 단절상태에서 위기 상황에 놓이게 되었고 최악의 상황에 직면하게 되었다.

위기 상황의 북일관계는 1999년 9월 베를린에서 개최된 북미 고위급회담의 성과로 북한이 미사일 발사를 중단하게 됨에 따라 다소 완화되기 시작하였다. 그 영향으로 북일 외무성 과장급 접촉이 1999년

126) 위의 책, p. 108.

10월 18~20일 싱가포르에서 이루어졌다.

일본 정부는 1999년 11월 2일 일본-북한 직항 전세기 운항의 동결조치 해제를 발표하였고, 무라야마 도미이치(村山富市) 전 총리를 단장으로 하는 초당파 국회의원단은 1999년 12월 1~3일 평양을 방문하였다. 그 결과, ‘국교정상화 교섭 재개를 위한 예비회담 연말 개최’, ‘북일 적십자사 및 정부 수준의 인도적 문제 협의’, ‘북일 간 교류와 왕래 강화’ 등을 합의하였다.¹²⁷⁾ 즉, 중단된 국교정상화회담이 재개될 수 있는 새로운 전기가 마련되었고, 국교정상화회담 재개가 실현될 수 있는 환경이 조성되었다.

(2) 국교정상화회담의 재개와 한계

북한과 일본은 ‘일본인 납치문제’에 대한 견해 차이로 인하여 다소 진통을 겪었지만, 베이징에서 1999년 12월 19~21일 적십자회담을 가진 뒤, 바로 이어 베이징에서 12월 21일 국교정상화 제1차 예비회담을 가졌으며, 2000년 3월 13일 제2차 예비회담을 베이징에서 가졌다.

그리고 1992년 11월 제8차 회담 결렬 이후 중단된 국교정상화회담이 약 7년 만에 재개되었다. 제8차 회담 결렬 이후, ‘과장급’, ‘심 의관급’ 수준의 북일 공식·비공식 접촉은 국교정상화회담 재개로 대사급 회담으로 격상되었다.

2000년 4월 4~8일 평양에서 개최된 제9차 국교정상화회담은 일본 외무성 다카노 고지로(高野幸二郎) 북한담당대사가 일본 측 대표로, 정태화 북한 외교부 순회대사가 북한 측 대표로 참석하였다. 다카노 북한담당대사와 정태화 순회대사는 북일관계 진전의 필요성을 역설하였고, 5월 하순에 제10차 국교정상화회담을 도쿄

127) “村山訪朝団, 日朝關係に突破口 懸案処理なお多難,” *朝日新聞*, 1999.12.4., 재인용: 허문영 외, 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 69.

에서 개최하기로 합의하였다.

제10차 국교정상화회담은 자민당의 2000년 6·25 총선 대비, 북한의 2002년 6월 남북정상회담 준비, 국교정상화회담을 둘러싼 북일간 상이한 이해관계 등으로 연기되었다가, 8월 21~25일 도쿄에서 개최되었다. 제10차 국교정상화회담도 기존의 북일 견해차만 확인한 채 그다지 실질적 성과를 내지 못하였다. 즉, 쌍방의 접점을 찾기 위해 계속 대화를 한다는 합의 이외 별다른 성과를 내지 못하였다.¹²⁸⁾

그런데도 일본과 북한은 남북정상회담과 남북관계 개선, 북미관계 진전 등의 영향을 받아 국교정상화를 지향한 관계 개선을 위해 비공식·비공개 노력을 계속하였다.

이 같은 노력 덕분에 2000년 10월 30~31일 베이징에서 개최될 제11차 국교정상화회담 개최 전에 제3차 ‘북송 일본인 처’의 방일과 고향 방문이 9월 12~18일에 이루어졌다. 일본은 10월 6일 북한에게 50만 톤의 식량을 지원하였다. 다시 말해, 이는 일본 정치권이 제11차 국교정상화회담의 성공적인 개최를 위한 환경 조성에 상당한 노력을 기울인 결과이기도 하다.¹²⁹⁾

그러나 제11차 국교정상화회담 역시 기대와는 달리, 차기 제12차 국교정상화회담의 일정조차 합의하지 못한 채 막을 내렸다. 이후 북일관계는 국교정상화회담을 개최하지 못하고, 제3국에서 대화 채널 유지 수준의 비공식 접촉으로 다시 퇴보하였다.¹³⁰⁾

요컨대, 대사급 수준의 회담으로 국교정상화를 향한 관계 진전을 추구하는 데 한계가 있었다.

128) 배정호, 『탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략』, p. 113.

129) 배정호 외, 『동북아 지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』 (서울: 통일연구원, 2006), p. 135.

130) 위의 책, p. 114.

나. 고이즈미 총리의 제1차 방북과 북일정상회담 및 평양선언

(1) 배경

제8차 국교정상화회담(1992.11.) 결렬 이후 7년 만에 제9차 국교정상화회담이 재개되고 이어 제10차, 제11차 국교정상화회담이 개최되었지만, 또다시 차기 국교정상화회담 일정조차 합의하지 못한 채 막을 내렸다.

따라서 2001년 4월 26일 출범한 고이즈미 내각은 다소 냉각되고 소강상태의 북일관계를 개선하기 위해 북한과 비공식 접촉과 대화를 시도하였지만, 제12차 국교정상화회담을 개최하지 못하였다. 즉, 북일관계는 제3국에서 대화 채널을 유지하는 수준을 벗어나지 못하였다.

게다가 일본 경찰이 2001년 11월에 1999년 5월 파산한 조총련계 금융기관인 조선동경신용조합(朝鮮東京信用組合)의 비리와 아울러 조총련 중앙본부의 비리 관련성에 대해 강제 수사를 단행했다. 이에 북한이 북한적십자회를 통하여 2001년 12월에 ‘일본인 납치 의혹 조사’를 중단하겠다고 발표하자, 북일관계는 급속하게 냉각되었다.

반면 한반도에서는 2000년 6월 남북정상회담 이후, 남북관계가 남북대화의 다양화·정례화, 남북교류협력 활성화 등이 이루어지며 진전되고 있었다.

냉각된 북일관계는 2002년에 접어들면서 조금씩 완화되는 기미를 나타내었고, 마침내 2002년 4월 북일 적십자회담, 7월 브루나이에서 열린 북일 외무장관회담 등이 이루어지면서 다소 진전되기 시작하였다.

고이즈미 총리와 일본 정부는 대사급 회담으로는 북일 양측의 쟁점 현안에 대한 타협점을 찾는 데 한계가 있을 것으로 평가하였고, 다소 완화된 북일관계를 활용하며 정상회담을 전략적으로 추구하였다.

고이즈미 총리와 일본 정부는 최초의 북일정상회담 개최 문제를 2002년 8월 18~19일 북일 적십자회담, 8월 25~26일 북일 외무성 국장급 회담 등에서 가능성을 타진하였다.

이에 북한은 북일정상회담 개최에 긍정적으로 호응하는 태도를 보였다. 북한이 북일정상회담 개최에 긍정적으로 호응한 전략적 의도에 대해 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 북한은 식량·에너지·외화 등의 부족으로 경제난이 심화하고 있는 상황에 부닥쳐 있었기 때문에 국교정상화를 지향한 북일관계 개선을 이용하여 일본으로부터 대규모 경제지원을 받기 위함이다. 즉, 북한은 경제난 극복을 위한 목적으로 북일정상회담 개최에 긍정적으로 호응하였다.

둘째, 북일정상회담 개최 등 평화적인 대화 국면을 조성하고 국교정상화를 지향한 북일관계를 개선하여 미국의 대북 강경정책을 견제하기 위함이다. 즉, 북한은 북일관계 개선을 이용하여 일본을 연결고리로 하는 북미관계 개선을 추구하고 미국의 대북 강경정책 완화를 위해 북일정상회담 개최에 긍정적으로 호응하였다. 북일정상회담 개최 등 평화적인 대화 국면 조성은 북미관계 개선은 북한의 핵 개발을 위한 시간벌기 전술에 순기능적으로 연계될 수 있다.¹³¹⁾

이와 같은 북한의 전략적 의도는 북일정상회담을 개최할 수 있게 하였다. 즉, 전후 최초의 북일정상회담이 2002년 9월 17일 평양에서 열렸다. 북일관계는 새로운 관계 진전의 계기를 마련할 수 있는 전환기적 국면을 맞이하였다.

131) 유성욱, “북한이 북일정상회담에 호응한 배경 및 전략적 의도” (통일연구원 정책자문회의 발표자료, 2020.7.30.).

(2) 고이즈미 총리의 제1차 평양 방문과 북일정상회담의 성과

고이즈미 총리는 2002년 9월 17일 제1차 북일정상회담을 위해 평양으로 출발하였다. 당시 아베 신조 관방부장관도 수행했다. 아베 관방부장관은 평양에 도착한 즉시 납치된 일본인들의 사망 소식을 접하면서 상당히 비판적이며 강경한 태도를 보였다.

따라서 2002년 9월 17일 오전에 개최된 김정일-고이즈미 제1차 정상회담은 납치된 일본인들의 사망 문제로 인해 긴장되고 무거운 분위기였다. 이어 개최된 오후 회담에서 김정일 국방위원장이 예상외로 북한의 특수기관과 조총련의 공모에 의한 일본인 납치 사실을 처음으로 시인하고 사과함에 따라 회담은 급진전되었다. 즉, 북일간의 주요 현안이었던 식민지 지배에 대한 사죄와 보상, 일본인 납치문제, 북한의 핵·미사일 문제 등이 일괄적으로 타결되었다.¹³²⁾ 그리고 「북일평양선언」이 발표되었다(〈표 III-7〉 참조).

〈표 III-7〉 「북일평양선언」(전문)

북일정상은 양국 간의 불행과 과거를 청산하고 현안을 해결해 실질적인 정치, 경제, 문화 관계를 수립하는 것이 양국의 기본이익과 일치하고, 지역의 평화와 안전에 크게 기여한다는 데 인식을 같이했다.

1. 쌍방은 이 선언문에 담긴 정신과 기본원칙에 따라 빠른 시간 내에 국교정상화를 이루기 위해 모든 노력을 다한다. 이를 위해 2002년 10월에 국교정상화 교섭을 재개한다. 쌍방은 서로 간의 신뢰 관계에 기초, 국교정상화를 이루는 과정에서도 양국현안에 대해 성실하게 임한다는 강한 결의를 밝힌다.
2. 일본은 과거 식민지 지배에 의한 조선인들의 엄청난 손해와 고통을 입었다는 역사적 사실을 겸허하게 받아들이고, 통절한 반성과 마음으로부터 사과의 뜻을 표명했다. 국교정상화 이후 쌍방이 합의한 적절한 시간이 지난 뒤에 무상자금 협력, 저금리 장기차관 제공이나 국제기구를 통한 인도주의적 지원 등 경제 협력을 실시한다.

132) 배정호, 『탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략』, p. 114.

또 민간경제 활동을 지원하기 위해 국제협력은행 등에 의한 융자, 신용제공 등을 실시하는 것이 공동선언 정신에 일치한다는 것이 기본인식이다. 이를 위해 국교정상화협의 과정에서 경제협력의 구체적인 규모와 내용을 성실하게 협의하겠다.

양국은 국교정상화를 위해 1945년 8월 15일 이전의 일에 대해서는 국가와 국민이 모두 재산청구권을 포기한다는 기본원칙에 따라 국교정상화교섭에서도 이에 대해 구체적인 협의를 한다. 재일조선인 지위에 관한 문제와 문화재 문제에 대해서도 국교정상화 과정에서 성실하게 협의한다.

3. 양국은 국제법을 준수하고, 상호의 진전을 위협하는 행동을 하지 않기로 확인했다. 또 일본 국민의 생명과 재산에 관련된 현안 문제에 대해서 북한은 북일 관계가 비정상적인 관계였던 때에 발생한 유감스러운 문제라고 밝히고, 앞으로 이 같은 문제가 발생하지 않도록 적절한 조치를 취한다는 것을 확인했다.
4. 쌍방은 동북아시아 지역의 평화와 안전을 유지, 강화하기 위해 서로 협력하기로 했다. 이 지역의 관련국들 사이에서 서로의 신뢰에 기초한 협력관계를 구축하는 것이 중요하다고 인식했다. 관련 국가들의 관계가 정상화되고, 지역의 신뢰구축을 위해 안보 질서를 정비하는 것이 중요하다는 데 합의했다. 쌍방은 한반도의 핵 문제의 포괄적인 해결을 위해 모든 관련국과 합의를 준수하기로 했다. 또 핵 문제와 미사일 문제를 포함한 모든 문제에 관해 관련 국가 간의 대화를 촉진시켜 문제를 해결하는 것이 필요하다는 데 합의했다.

북한은 이 선언의 정신에 따라 미사일 발사 유예(모라토리움)를 2003년 이후에도 또 연장시킬 의사를 표명했다. 쌍방은 안전보장에 관한 문제에 대해 협의하기로 했다.

출처: 外務省, “日朝平壤宣言,” 2002.9.17., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html> (검색일: 2020.10.31.).

일본 정부는 「북일평양선언」을 매우 중요한 성과로서 강조하였는데, 김정일-고이즈미 정상회담의 의제별 합의사항 및 향후 과제는 <표 III-8>과 같다. 즉, 2002년 10월 중 국교정상화회담 재개, 일본의 식민지 지배 반성과 대북 경협 제공, 북한의 납치 일본인 문제 사과와 재발 방지, 2003년 이후에도 북한의 미사일 발사 보류 유지 등이다.¹³³⁾

133) 위의 책, p. 114.

〈표 III-8〉 제1차 김정일-고이즈미 정상회담의 의제별 합의사항 및 향후 과제

의제	합의사항	향후 과제
일본인 납치	<ul style="list-style-type: none"> 김정일 위원장의 공식 사과와 재발 방지 약속 피랍 13명 중 5명 생존, 8명 사망 	<ul style="list-style-type: none"> 생존자 귀국 사망자 사인 조사
과거청산·배상	<ul style="list-style-type: none"> 「무라야마 담화」의 “통절한 반성과 마음으로부터 사과” 답습 한일 국교정상화 동일방식 보상 1945.8.15. 이전 재산청구권 상호 포기 ① 무상지급, ② 저금리 장기차관, ③ 국제기구를 통한 인도적 지원 등 3개 항의 경제협력방안 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 자금 지원 및 차관 규모 문제 국제협력은행을 통한 간접 융자 및 신용 공여 여부 검토
핵·미사일	<ul style="list-style-type: none"> 북한 2003년 이후 미사일 발사 실험 계속 유예 한반도 핵문제 포괄적 해결을 위한 국제협약(「제네바 합의」) 준수 및 관련국 대화 해결 원칙 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 미사일 실험유예 구체적 시한 확정 문제 영변 핵시설 사찰 등 핵 문제에 관한 구체적 합의 문제 북한 재래식 무기 문제
국교정상화	<ul style="list-style-type: none"> 10월 중 장관급 수교협상 재개 	<ul style="list-style-type: none"> 재일 조총련계 교포 지위 문제 문화재 반환 문제

출처: 배정호, 『탈냉전기시대 전환기의 일본의 국내 정치와 대외전략』, p. 115.

이와 같은 제1차 김정일-고이즈미 정상회담의 의제별 합의와 「북일 평양선언」 발표는 향후 북일관계 정상화를 위한 기반을 마련하였다고 평가되었다. 그러나 북일관계에는 여전히 납치 일본인들의 사망에 관한 진상 조사 문제, 핵·미사일 문제 등 심각한 갈등의 불씨들이 향후 과제로 내재하고 있었다.

(3) 제1차 김정일-고이즈미 정상회담 이후의 북일관계

제1차 김정일-고이즈미 정상회담과 「북일평양선언」을 계기로 북일관계는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 일본 국민은 제1차 김정일-고이즈미 정상회담과 「북일평양선언」을 대체로 긍정적으로 평가하였다. 반면 일본 언론들은 북한에 매우 비판적인 태도를 보였다. 제1차 김정일-고이즈미 정상회담에서 납치된 일본인 13명 가운데 5명만이 생존하고 있고 8명이 사망하였다는 사실이 알려지면서, 일본 언론들은 의무성이 치밀하게 협상을 추진하지 못한 점을 통렬하게 비판하면서 북한에게도 매우 비판적인 사실, 논평, 칼럼, 기사 등을 연일 쏟아내었다.

〈표 Ⅲ-9〉 8명의 사망자에 대한 북한의 설명

성명	사망연령	사망원인	성명	사망연령	사망원인
요코타 메구미 (横田めぐみ)	29	자살	다구치 야에코 (田口八重子)	30	교통사고
이치카와 슈이치 (市川修一)	24	심장마비	마스모토 루미코 (増元るみ子)	27	심장마비
이시오카 도오루 (石岡亨)	31	가스중독	마쓰키 가오루 (松木薫)	43	교통사고
하라 다다아키 (原敕晃)	49	간경변	아리모토 게이코 (有本恵子)	28	가스중독

출처: 内閣官房拉致問題対策本部事務局, “北朝鮮側主張の問題点.” (https://www.rachi.go.jp/jp/mondaiten/index.html) (검색일: 2020.10.31.).

이에 북한은 제1차 김정일-고이즈미 정상회담의 후속으로 개최되는 제12차 북일 국교정상화회담의 우호적인 분위기를 연출하기 위해 납치 일본인의 생존자 5명의 방일 및 고향 방문을 허용하였다. 즉, 북한은 일본으로부터 경제적 지원을 기대하며 일본 국내의 비판적인 분위기가 심화하는 것을 막기 위해 납치 일본인 생존자 5명의 고향 방문을 허용하였다.

납치 일본인 생존자 5명은 2002년 10월 15일 일시 방문 형태로 일본으로 귀국한 뒤, 일본 잔류 의향을 표명하며 북한으로의 귀환을 거부하였다. 즉, 납치 일본인 생존자 5명은 일본에 귀국하여 자신들의 고향에 정착하였다.

이처럼 납치 일본인 생존자 5명의 고향 방문 등 북일관계 개선의 우호적인 분위기가 조성되는 가운데 제12차 북일 국교정상화회담이 2002년 10월 29~30일 말레이시아 쿠알라룸푸르(Kuala Lumpur)에서 개최되었다.

제12차 북일 국교정상화회담에서 일본 측은 그 당시 일본에 체류 중인 납치 일본인 생존자 5명과 그들의 북한에 거주하고 있는 가족 8명의 영주 귀국을 요청하였고, 아울러 납치 일본인 사망자 8명에 관한 성의 있는 재조사도 촉구하였다. 나아가 일본 측은 북한 핵개발의 즉각 중지와 핵사찰 전면 수용을 촉구하였다.

북한 측은 과거 보상 문제를 북일 국교정상화회담의 핵심의제로 중점적으로 협의하면서 납치·안보 문제와 같은 다른 현안에 대해서도 포괄적으로 논의할 것을 요구하였다. 그리고 북한 측은 핵 문제에 대해서는 미국과 협의하여 해결할 문제라고 주장하면서 핵 문제에 관한 미국과의 대화 의지를 강조하였다. 즉, 일본과 북한은 제12차 북일 국교정상화회담에서도 납치문제, 경제협력 문제, 핵 문제 등 주요 현안에 관해 심도 있는 협의를 하지 못하였다. 요컨대, 제12차 북일 국교정상화회담도 주요 현안에 대한 북일 간의 견해차만을 재확인하는 수준을 벗어나지 못했고, 차기 일정에 대해서도 아무런 협의를 하지 못하고 끝났다.

이후 국교정상화를 지향한 북일관계는 전혀 개선되지 못하고 일본인 납치문제를 둘러싼 갈등·대립으로 인하여 냉각상태로 빠져들었다. 특히 일본에 일시 귀국했던 납치 생존자 5명은 일본 잔류의향

을 표명하면서 북한으로 돌아가지 않았다. 게다가 일본 정부는 비공식 접촉을 통해 북한 거주 가족(8명)의 영주 귀국과 납치피해자 중 사망자 및 행방불명자에 관한 진상을 재조사할 것을 요구하면서 북일 갈등은 더욱 깊어졌다.¹³⁴⁾ 즉, 일본인 납치문제가 일본 국민의 북한에 대한 정서적 반감과 함께 국내정치 문제화되면서 더욱 북일 관계를 냉각시켰다.

이처럼 북일관계가 냉각상태로 악화하는 상황에서 북미관계도 북한 핵 문제로 인해 갈등이 증폭되어 갔다. 북한 핵 문제로 북미 간 갈등이 심화하자, 부시 대통령과 고이즈미 총리는 2003년 5월 크로포드(Crawford) 정상회담을 통해 북한 핵 문제에 대응하여 대북 ‘강경 조치(tougher measures)’를 취하기로 합의하였다. 강경 조치와 관련, 고이즈미 총리는 북한이 관련된 불법 교역과 불법 수입, 마약 등에 대한 강력 대처를 강조했다.

이후 고이즈미 총리는 대화와 압박을 기조로 하는 대북정책을 견지하면서도 미일동맹의 강화노선에 따라 압박에 비중을 두는 정책을 추진하였는데, 특히 납치 일본인 문제 해결에 역점을 두고 정책을 전개하였다.

그러므로 일본 정부는 2003년 8월 27~29일 베이징 제1차 6자회담에서 대표연설을 통하여 북일 국교정상화 이전에 북한 핵·미사일 문제와 일본인 납치문제를 포괄적으로 해결해야 한다고 역설하면서, 납치문제 해결을 가장 중시하는 견해를 강하게 표명하였다. 이어 일본 정부는 9월 20일 가와구치 요리코(川口順子) 외무상의 UN 총회 기조연설을 통하여 최초로 UN 무대에서 일본인 납치문제를 거론하였다. 가와구치 외무상은 “납치문제는 「북일평양선언」에 기초해 핵·미사일 문제와 함께 포괄적으로 해결할 방침”이라며 포괄적

134) 위의 책, p. 116.

접근에 의해 납치문제를 해결할 것임을 재차 강조하였다. 고이즈미 총리도 10월 7~8일 인도네시아에서 개최된 ASEAN+3 정상회담과 10월 20~21일 방콕의 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양 경제협력체) 정상회담에서 “납치문제는 북핵 문제와 함께 해결해 간다는 방침에 변화가 없으며, 차기 6자회담에서도 지속해서 제기해 나갈 것이다”며 일본인 납치문제 해결에 대한 강한 의지를 표명하였다.¹³⁵⁾

이처럼 고이즈미 정부는 일본인 납치문제와 북핵 문제의 포괄적 해결을 강조하며 일본인 납치문제의 국제공론화를 전략적으로 추구하였다. 나아가 고이즈미 정부는 북한 압박을 위한 대북 제재조치로서 2004년 2월 정기국회에서 「외환 및 무역관리법 개정안」을 성립하였다.

고이즈미 정부의 일본인 납치문제의 국제공론화와 대북압박정책에 대해, 북한은 일본인 납치문제는 2002년 9월 북일정상회담에서 이미 해결된 사안이기 때문에 6자회담에서 더 이상 논의할 문제가 아니라고 반발하였다. 아울러 북한은 외교부 대변인 성명이나 로동신문 등 관영매체를 통해 일본 제국주의 식민지 통치 기간에 가한 인권 유린 및 피해자·유족에 대한 사죄와 보상을 주장하였고, 조총련에 대한 테러행위 중단을 강력하게 요구하였다.¹³⁶⁾

이처럼 북일관계는 2002년 9월 김정일-고이즈미 정상회담과 「북일평양선언」에 의해 새로운 전기를 맞이하였지만, 일본인 납치문제와 북한 핵 문제로 인하여 냉각상태를 벗어나지 못하였다. 이후 일본인 납치문제는 일본 국민의 북한에 대한 정서적 반감을 증대시키며 한층 더 뜨거운 국내 정치문제가 되었다.

135) 위의 책, pp. 116~117.

136) 위의 책, p. 117.

다. 고이즈미 총리의 제2차 방북과 북일정상회담

(1) 고이즈미 총리의 제2차 방북과 북일정상회담

앞에서 언급한 바와 같이 일본의 대북정책은 국내 정치 상황, 한국의 대북정책과 남북관계, 미국의 대북정책과 북미관계, 동북아 국제정세 등의 영향을 받으며 전개됐다. 고이즈미 총리의 제2차 평양 방문과 북일정상회담도 국내 정치 상황, 동북아 국제정치, 한국의 대북정책과 남북관계, 미국의 대북한 핵 정책과 북미관계 등을 고려하면서 이루어졌다.

먼저 일본 국내 정치 상황을 살펴보면, 2004년 4월 25일 중의원(衆議院) 보궐선거, 7월 11일 참의원(參議院) 선거를 앞두고 고이즈미 총리는 국민연금 미납 문제에 의한 후쿠다 야스오(福田康夫) 관방장관 사임 등으로 인해 매우 곤혹스러운 정치 상황에 부닥쳐있었다. 아울러 고이즈미 총리는 일본 언론들과 시민단체들로부터 사망한 납치 일본인들의 의혹 재조사, 행방불명으로 발표된 납치 의혹 일본인들에 대한 재조사, 일본으로 귀국한 납치 일본인들의 재북한 가족들(8명)의 일본 귀국 문제 등을 해결하라는 정치적 압박을 받고 있었다.

동북아 국제정치 관점에서 살펴보면, 동북아 지역에서 일본과 중국이 주도권 경쟁을 전개하고 있는 상황에서 중국이 북한 핵 문제 해결을 위한 6자회담을 성사시키고 주도하면서 외교적 위상을 높이고 있었으므로, 고이즈미 총리에게는 적지 않은 정치적 부담이 되었다.

따라서 고이즈미 총리의 제2차 평양 방문과 북일정상회담의 배경에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 국내 정치 차원에서 고이즈미 총리는 2004년 4·25 중의원 선거, 7·17 참의원 선거 승리를 위해 국내 정치의 '뜨거운 감자'가 되는 납치 일본인 문제를 해결하는 것이 매우 중요하였다. 즉, 고이

즈미 총리는 야당과 언론의 정치적 공세를 상쇄시키고 국민 지지율 증대를 위한 전략적 승부수로서 제2차 평양 방문을 결단하였다고 지적할 수 있다.

둘째, 동북아 국제정치 차원에서 고이즈미 총리는 북한 핵 문제를 둘러싼 북미 간 중재 역할, 북한 핵 문제로 한계에 부딪친 남북관계를 위한 일본의 일정 부분 역할 등을 수행하며 주도권 경쟁자인 중국을 견제하기 위해 제2차 평양 방문을 기획하였다고 지적할 수 있다. 당시 미국은 2004년 11월 대통령 선거 등으로 북한 문제에 깊게 간여할 여유가 그다지 없었고, 한국 정부는 북한 핵 문제로 인해 남북관계를 더 진전시키기 어려운 상황에 있는데 반해, 중국은 6자회담 성사를 통해 '제2차 북핵 위기'¹³⁷⁾를 봉합하며 동북아 지역에서 외교적 위상을 높이고 있었다.¹³⁸⁾

이와 같은 국내정치 상황, 동북아 국제정치 상황, 북핵과 남북관계 등을 고려하여 고이즈미 총리는 제2차 평양 방문을 전략적으로 기획하였다.

고이즈미 총리의 제2차 평양 방문은 2004년 4월에 접어들어서 중국 다롄(大連)에서 야마자키 다쿠(山崎拓) 전 자민당 부총재와 북한의 정태화 북일 교섭담당대사 및 송일호 외무성 부국장의 극비 접촉, 북한 용천역 열차 폭파 사고와 관련 일본의 10억 달러 상당 의료품 지원 등이 이루어지고, 5월에 중국 베이징에서 일본인 납치문제에 대한 북일 정부 간 협의가 개최되면서 구체화하여 갔다.

마침내 고이즈미 총리의 제2차 평양 방문과 북일정상회담이 2004년 5월 22일로 결정되었다. 일본 언론들은 고이즈미 총리가 김정일 국방

137) 2003년 1월 10일 북한이 NPT에서의 '자동적이고 즉각적인' 탈퇴를 선언함에 따라 '제2차 북핵 위기'가 발생하였으나, 제2차 북핵위기는 새로운 방식의 대화체인 6자회담의 틀이 합의되고 전개되면서 봉합되었다. 배정호 외, 『북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략』 (서울: 통일연구원, 2011), pp. 25~28.

138) 배정호, 『탈냉전기시대 전환기의 일본의 국내 정치와 대외전략』, pp. 118~119.

위원장의 답방이 이루어지지 않은 상태에서 평양을 재방문하는 것에 신랄한 비판을 하였지만, 고이즈미 총리는 「북일평양선언」에 따라 일본인 납치문제 등 양국 간 주요 현안과 안전보장상 핵심 문제인 핵·미사일 문제 등의 포괄적인 해결을 위해, 아울러 중단된 북일 국교정상화 재개의 계기 마련을 위해 북한 방문을 결단하였다고 역설하면서, 약 1년 8개월 만인 2004년 5월 22일 제2차 평양 방문을 단행하였다.¹³⁹⁾

방문 당일 개최된 제2차 김정일-고이즈미 북일정상회담은 약 1시간 30분 정도의 짧은 회담이었지만, 고이즈미 총리는 납치 일본인의 사망 또는 행방불명에 대한 진상 재조사 합의, 납치 일본인 피해자 가족 5명의 귀국 동의, 소가 히토미(曾我ひとみ)의 가족 3인의 제3국 조기 면회, 「북일평양선언」 준수, 북한의 제4차 6자회담 참가 및 6자회담 진전을 위한 북일의 노력, 미사일 발사 동결 재확인 등의 성과를 거두었다(〈표 III-10〉 참조). 그리고 고이즈미 총리는 귀국 시 일본인 납치 피해자 가족 5명을 데리고 돌아왔다.

〈표 III-10〉 제2차 북일정상회담(2004.5.22.)의 핵심 합의사항

- 「북일평양선언」의 이행 확인함.
- 인도적 관점에서 북한은 납치 피해자 가족 5명의 귀국 동의 및 소가 히토미(曾我ひとみ) 가족 3인의 제3국 조기 면회가 가능하도록 조정함.
- 북한은 사망·행방불명의 조사를 직접 착수하고, 여기에 일본도 참가함.
- 인도적 입장에서 일본은 국제기관을 통해 식량 25만 톤 및 1,000달러 상당의 의약품을 지원함.
- 일본은 「북일평양선언」 중시 입장에서 북한이 평양선언을 준수하는 한, 경제 제재를 발동하지 않음.
- 일본은 조총련계 한국인이 차별받는 일이 없도록 노력함.
- 핵문제의 평화적 해결을 위해 쌍방이 함께 6자회담 진전을 위해 노력함.
- 미사일 발사 동결을 재확인함.

출처: 배정호, 『탈냉전기시대 전환기의 일본의 국내 정치와 대외전략』, p. 121.

139) 위의 책, p. 120.

이와 같은 고이즈미 총리의 제2차 평양 방문 및 정상회담 결과에 대해 대부분 일본 국민은 긍정적으로 평가하였다.¹⁴⁰⁾ 특히 납치 일본인의 피해자 가족 5명과 함께 귀국한 고이즈미 총리의 모습이 일본 TV 등을 통해 생생하게 보도되었는데, 이는 상당한 극적인 정치적 연출효과로 40%대로 하락하였던 내각 지지율을 50%대로 상승하도록 하였다. 하지만 일본 언론은 고이즈미 총리의 제2차 정상회담과 관련, 북한이 주도한 1시간 30분의 짧은 회담, 납치 일본인의 사망 또는 행방불명에 대한 새로운 정보가 없는 상황에서 25만 톤의 식량과 1,000만 달러 상당의 의료품 지원 등에 대해 강한 불만을 표출하였다.¹⁴¹⁾

(2) 고이즈미 총리의 제2차 평양 방문 이후 북일관계

제2차 북일정상회담 성과로 고이즈미 내각에 대한 지지율이 상승하는 가운데 일본 정부는 제2차 북일정상회담의 후속 조치와 관련하여 북한과 계속해서 공식 및 비공식 실무 수준의 접촉을 하였다.

그러나 제2차 북일정상회담에 불만을 표출했던 일본 언론은 조기 국교정상화를 신중히 처리할 것을 강하게 요구하였다. 따라서 제2차 평양 정상회담 이후 북일관계도 제1차 평양 정상회담 이후 북일관계와 유사하게 순탄하지 않았다.

고이즈미 총리가 제2차 북일정상회담에서 북한이 「북일평양선언」을 준수하는 한, 개정된 「외환관리법(外国為替及び外国貿易法)」에 따른 대북 제재를 발동하지 않고 아울러 북한 선박 등의 일본 입항을 규제할 수 있는 법안을 설립하지 않겠다고 약속하였지만, 자민·공명·민주 3당은 2004년 6월 3일 중의원에서 북한 선박의 일본 입항

140) 위의 책, pp. 121~122.

141) “小泉首相訪朝「評価」67% 朝日新聞社緊急世論調査,” 朝日新聞, 2004.5.24.

을 거부할 수 있는 「특정선박입항금지특별조치법(特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法)」¹⁴²⁾를 가결하였다.

또한 고이즈미 총리와 일본 외무성의 노력으로 2004년 7월 8일 소가 히토미의 가족인 남편(주한미군 탈주병) 찰스 켄킨스(Charles R. Jenkins)와 2명의 딸이 싱가포르를 거쳐 도쿄로 극적으로 왔고, 일본 TV들이 이들의 입국 모습을 생중계하는 등 언론들이 대대적으로 보도하였지만, 일본 납치자 의혹 문제에 대한 부정적인 여론을 무마하는데 역부족이었다.

따라서 일본과 북한은 제1차(2004.8.11.~15.)·제2차(2004.9.25.~26.)·제3차(2004.11.9.) 북일 납치자문제 실무자 회의를 개최하였고, 북한은 일본 측에서 제기한 행방불명 10인 등 납치 일본인 의혹 문제를 집중적으로 다루었다.

그러나 납치 일본인 의혹 문제에 대한 북한의 재조사 결과는 명확하게 나타나지 않았다. 게다가 북한 측이 제3차 북일 납치자문제 실무자 회의에서 일본 측에게 전달한 요코타 메구미의 유골은 DNA 검사를 한 결과 가짜로 판명되었다. 요코타 메구미의 가짜 유골 사건은 일본 국내의 북한에 대한 부정적인 비판 여론을 더욱 커지도록 하였고, 나아가 북일 간 불신·갈등도 더 한층 증폭되게 하였다.

이에 고이즈미 정부도 국내 여론을 의식하여 제2차 북일정상회담에서 약속했던 인도적 차원의 경제지원 즉 25만 톤의 식량과 1,000만 달러의 의료품 가운데 국제기구를 통하여 50%만 지원하고, 나머지 50%의 지원은 보류하였다.

이처럼 고이즈미 총리가 제1차 정상회담에 이어 제2차 정상회담까지 단행하며 북일관계 개선의 전기를 마련하였으나, 오히려 북일

142) “‘북한선박입항금지법’ 日 중의원 통과,” 『KBS 뉴스』, 2004.6.3., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=600311>> (검색일: 2020.10.2.).

관계는 납치 일본인 문제와 요코타 메구미의 가짜 유골 문제 등으로 더욱 심각한 국면을 맞이하게 되었다.

악화된 북일관계는 개선되지 않았고, 그 후유증은 2005년에는 물론, 2006년에 접어들어서도 진전되는 기미를 보이지 않았다. 특히 북한이 2006년 7월 5일 ICBM으로 추정되는 ‘대포동 2호’를 시험발사하고, 10월 9일 제1차 핵실험을 감행하자, 고이즈미 총리를 계승한 아베 신조 총리가 독자적 대북 조치를 단행함과 더불어 UN 안보리의 대북제재에 적극적으로 동참하게 되면서 북일관계는 한층 냉각되고 악화하였다.

3. 2014년 「스톡홀름 합의」

북한은 2006년 10월 제1차 핵실험을 실시한 후에 제2차 핵실험(2009.5.25.), 제3차 핵실험(2013.1.12.)을 전개하였다. 이에 UN을 비롯한 국제사회는 북한 핵실험에 대해 대북제재를 가하였고, 일본도 독자 대북제재와 더불어 UN안보리 대북제재에 적극적으로 동참하였다(〈표 III-11〉 참조). 즉 일본은 ‘압박과 제재’ 중심의 대북정책을 전개하였다. 따라서 북한의 국제적 고립화는 심화되었고, 북일관계도 경직되면서 교착상태를 벗어나지 못하였다.

〈표 III-11〉 북한 핵실험과 일본의 대북제재 조치

	독자적 제재	UN 제재 동참
제1차 핵실험 (2006.10.11.)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 모든 북한 국적 선박의 입항 금지 ▲ 북한으로부터의 수입 전면 금지 ▲ 북한 국적자의 원칙적 입국 금지 	「UN안보리 1718」 적극 동참
제2차 핵실험 (2009.5.25.)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 북한으로 수출 전면 금지 - 일본과 북한의 수출입 전면 금지 	「UN안보리 1874」 적극 동참

	독자적 제재	UN 제재 동참
천안함 폭침사건 (2010.3.26.) 이후 추가 제재 조치	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 「화물검사특별조치법(國際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法施行規則)」(2010.5.28.) - 일본 해상보안청(海上保安庁)이나 세관은 북한에 드나드는 선박이나 항공기가 핵무기 및 미사일에 관련된 금수품목을 실은 것으로 의심될 경우, 영해는 물론 공해상에서도 검사할 수 있게 됨. ▲ ‘대북 송금 및 현금 지참액 제한’ - 대북 송금 시 보고의무 기준액을 현행 ‘1천만엔 이상’에서 ‘300만엔 이상’으로 하향 조정 및 강화 - 북한 방문 시, 신고해야 하는 현금 지참금을 현행 ‘30만엔’ 이상에서 ‘10만엔 이상’으로 하향 조정 및 강화 	
제3차 핵실험 (2013.1.12)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 2013년 4월 13일에 만료되는 제1차, 제2차 핵실험 이후에 취해진 일본의 대북제재 조치를 2년 연장 결정(2013.4.5.) 	「UN안보리 2094」 적극 동참

출처: 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』, p. 83.

이처럼 북일관계가 매우 냉각된 상황에서 2014년 5월 26~28일, 스웨덴 스톡홀름에서 북일 국장급회담이 개최되었다. 스톡홀름 회담에서 납치 피해자 조사와 대북제재 해제에 대한 파격적 합의가 전격적으로 이루어졌다. 즉, 일본과 북한의 적대적 공존 관계¹⁴³⁾에서 납치자 재조사에 대한 파격적 합의가 이루어진 것이다.

「스톡홀름 합의」는 동북아 정세에 상당한 영향을 줄 수 있는 변수로 등장하였다. 특히, 당시 북한이 한국의 ‘드레스덴 제안(Dresden Declaration, 2014.3.28.)’에 대해 매우 반발하고 있었던 상황에서

143) 히라이 히사시, “아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 ‘스톡홀름 합의,’” 『한반도 포커스』, 31호 (2015), p. 17.

「스톡홀름 합의」가 이루어졌으므로 한국 정부에게는 상당히 부담될 수 있었다. 즉, 「스톡홀름 합의」 배경과 주요 내용, 「스톡홀름 합의」 이후 북일관계 진전 등이 주목되었다.

가. 배경

(1) 아베 정권의 대북 접근과 전략적 배경

2002년 9월 고이즈미 총리의 방북 이후, 일본인 납치자 의혹 문제는 국내정치 문제화가 되었다. 상당수 일본 국민이 일본인 납치자 의혹 문제에 높은 관심을 가지고 주목하였기 때문에 그 어느 정부도 일본 국내의 북한에 대한 부정적 여론 때문에 납치문제 해결 없이 북일관계 진전을 추구할 수 없었다.

게다가 앞에서 언급한 바와 같이, 아베 총리는 2002년 9월 고이즈미 총리의 평양 방문 시 관방부장관으로 동행하여 납치 일본인들의 사망 의혹과 관련하여 매우 강경한 태도를 보였고, 그 이후에도 일본인 납치 의혹 문제에 강성적인 태도를 견지하였다. 이와 같은 아베 총리의 일본인 납치문제에 대한 강경한 태도는 국민의 높은 지지로 연계되었고 두 차례나 총리직에 선출될 수 있는 배경이 되었다. 따라서 아베 총리로서는 일본인 납치 의혹 문제에 커다란 정치적 채무가 있었고, 국민의 기대에 부응하여 납치문제 해결을 위한 전략적 노력을 적극적으로 추구하여야 했다.

아베 총리는 북한의 제3차 핵실험으로 UN 안보리 등 국제사회의 대북제재가 한층 강해진 상황에서도 북한에 적극적으로 접근하였고 납치문제 해결을 위한 교섭을 전개하였다. 그 결과 「스톡홀름 합의」가 이루어졌는데, 아베 정권의 대북 접근과 전략적 배경에 대해 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 최대 현안인 납치문제 해결을 통해 아베 총리의 정치적 입지를 강화하고 나아가 정국 주도력을 강화하기 위함이었다. 납치된 일본인의 가족들을 비롯하여 상당수 일본 국민이 아베 총리에게 납치문제 해결에 기대를 하고 있었기 때문에, 아베 총리가 정치권의 최대 현안인 납치문제 해결을 향한 진전을 이루어내면 그의 정치적 지지도는 상승하고 정치적 입지 및 정국 주도력은 강화될 수 있었다. 그리고 일본인 납치문제 성과에 의한 아베 총리의 정치적 지지도 상승과 정치적 입지 및 정국 주도력 강화는 2015년 가을로 예정된 자민당 총재 선거에서의 재선으로 이어질 수 있었다. 따라서 아베 총리의 「스톡홀름 합의」를 향한 대북 접근은 장기집권을 위한 전략적 일환에서 전개되었다고도 지적할 수 있다.

둘째, 동북아 국제정치에서 일본의 외교적 수세를 극복하기 위함이다. 동북아 지역에서 일본은 역사문제, 영유권 등으로 한국, 중국 등과 갈등을 빚으며 외교적으로 수세에 처해 있었다. 아베 총리는 이와 같은 외교적 수세 상황을 돌파하기 위해 납치자문제 해결을 위해 북한에 전향적으로 접근하였다. 일본인 납치문제가 일본 국내의 정치화된 주요 현안이지만, 일본은 납치문제 해결 과정을 통하여 북한 문제에 개입할 수 있는 전략적 기반을 마련할 수 있고 이를 통하여 동북아 지역에서 일본의 영향력 확대를 도모할 수 있다. 즉, 일본은 납치문제 해결을 위한 북일관계 진전을 통하여 북한에 대한 영향력 확보와 더불어 동북아 지역에서 영향력 확보를 도모할 수 있으며 나아가 동북아 국제정치에서 일본의 외교적 수세를 극복할 수 있다.

(2) 김정은의 대일 접근과 전략적 배경

김정일이 2011년 12월 17일에 사망하고 3대 세습의 김정은이 등장하였다. 김정은은 김일성과 김정일의 핵무기 개발과 핵보유국 추

구도 세습하였다. 김정은의 핵무기 개발과 핵보유국에 대한 의향은 2012년 3월 개정헌법 전문에 ‘핵보유국’ 명기로 나타났고, 나아가 2013년 2월 2일 제3차 핵실험 단행으로 가시화되었다.

김정은은 2012년 12월 ICBM 대포동 2호를 시험 발사하며 한반도 정세를 긴장시킨 뒤, 2013년 2월 2일 제3차 핵실험을 단행하였다. 제3차 핵실험은 제1차 및 제2차 핵실험의 플루토늄이 아닌 새롭게 고농축 우라늄을 사용하였고, 중국 시진핑 국가주석 등장 직후, 일본 아베 내각 출범 직후, 한국 박근혜 대통령 당선인의 취임 직전에 단행되었다.

동북아 지역의 안보정세는 긴장되었고 미국과 북한의 대립이 한층 깊어졌다. 따라서 UN안보리는 2013년 3월 7일 매우 강력하고 폭넓은 제재를 담은 「대북제재 결의안 2094」를 채택하였고, 일본, 중국 등도 UN안보리의 새로운 대북제재에 동참하였다. 특히 일본은 제1, 2차 핵실험 이후 취해진 일본의 대북제재조치(2013년 4월 13일 만료)에 대해 2년 연장을 결정하며 독자적 대북제재를 계속했다.¹⁴⁴⁾ 남북관계 경색은 물론, 북일관계, 북미관계도 악화하였고 북중관계도 냉각되었다.

이처럼 북한은 국제사회에서 고립이 한층 심화하는 상황에서 일본에 접근하였다. 그 결과 스톡홀름 회담은 개최되었다.

스톡홀름 회담 개최와 관련, 김정은의 대일 접근의 전략적 배경에 대해 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 북한이 국제적 고립에서 벗어나기 위해 전략적 돌파구를 마련하기 위함이다. 북한은 제1차 및 제2차 핵실험을 한 후 2013년 1월

144) 일본의 대북제재는 북한의 제1차 핵실험 이후 6개월마다 대북제재 연장 여부를 결정했다. 2009년 5월 제2차 핵실험 이후에는 1년으로 조정되었고, 제3차 핵실험 이후에는 2년으로 연장하며 강화했다. 배정호 외, 『오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내 정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』, p. 115.

제3차 핵실험을 단행하여 「UN안보리 2094」 등 국제사회로부터 대북제재를 받게 됨에 따라 외교적 고립이 한층 심화되었다. 특히 2013년 12월 김정은의 친중파 장성택의 처형, 중국의 제3차 핵실험에 대한 「UN안보리 2094」 동참 등으로 인해 북중관계도 냉각되었다. 북중 교역은 격감하였고 중국의 대북 압박 수위도 강화되었다. 따라서 북한은 일본과 관계 개선을 통하여 국제적 고립에서 벗어날 수 있는 돌파구를 마련하고, 나아가 대미 관계 개선을 위한 기반을 마련하기 위해 「스톡홀름 합의」에 전략적으로 임한 것이다.

둘째, 장기집권의 아베 정권과 교섭을 통해 일본의 독자적 대북제재를 해제하기 위함이다. 북한의 핵실험 이후, 일본은 북일 간 수출입 전면 중단, 북한 국적 선박의 일본 입항 금지, 일본의 대북 송금 제한, 북한 방문 시 현금 지참액 제한 등 독자 제재를 하고 있었다. 따라서 북한은 자민당에서 민주당, 민주당에서 자민당으로 정권교체 시기마다 적극적으로 일본에 접근하며 일본의 대북제재 해제를 추구하였는데, 일본 자민당이나 민주당 정권 모두 단명으로 끝났기 때문에 그다지 실효성이 없었다. 따라서 북한은 이전 정권과 달리, 중장기 정권인 아베 정권에 전략적으로 접근하며 일본의 독자 대북제재 해제를 도모한 것이다.

셋째, 북한의 해외 핵심 거점인 조총련을 살리기 위함이다. 조총련은 일본의 거점일 뿐 아니라 핵심 해외 거점이다. 그런데 일본에서 조총련의 조직 세력은 약화하고 있었다. 조총련 중앙본부 건물은 도쿄지방법원에 의해 두 번 경매된 적이 있지만, 일본 정부의 정치적 배려로 아직 매각되지 않고 있었다. 김정은은 조총련의 중앙본부 건물 문제 해결 등 조총련 조직 부활에 상당한 관심이 있었기 때문에 일본 정부와의 접촉이 필요하였다. 북한이 스톡홀름 회담에서 인적 왕래의 규제 조치 해제를 강하게 요구한 것도 조총련과 관계가 있다.

나. 「스톡홀름 합의」 내용과 특징

아베 정권은 대북정책 기조를 ‘압박과 제재’ 중심으로 전개하면서도 북일 간 최대 현안인 일본인 납치자문제 해결을 위해 북한과 대화 채널을 유지하며 극단적 대북제재 조치를 자제하였다. 특히, 주지하다시피 아베 총리는 납치문제에 대한 강한 의욕과 주장을 통해 거물 정치인으로 성장하여 납치문제 해결에 적극적이었다. 즉, 일본인 납치문제 해결을 위한 대북 접촉이 총리 관저 주도 아래 전개되었다.¹⁴⁵⁾

2013년 5월 14일부터 17일까지 아베 총리의 측근인 이치마 이사오(飯島勳) 내각관방참여(총리 자문역)가 총리 특사로서의 예우를 받으며 방북하였다. 김영일 노동당 국제비서와의 회담(2013.5.15.)을 시작으로, 김영남 최고인민회의 상임위원장(2013.5.17.) 등과 회담을 진행했다. 김영남 상임위원장과 회담에서는 △ 일본인 납치문제, △ 북일 교섭 회담 재개, △ 식민지 배상 등 국교정상화 현안에 대해 의견을 교환했다.¹⁴⁶⁾ 또한, 북한의 조총련 도쿄본부 건물 사용 요청 건에 대해서도 이치마 내각관방참여는 일본인 납치자 문제 등에 대한 교섭 조건으로 대응했다. 즉, 이치마 내각관방 참여는 조총련 중앙본부 건물의 경매 문제를 전략적 카드로 활용하여 일본인 납치자 문제를 해결하고자 했다.¹⁴⁷⁾

2013년 5월 평양 방문 이후에도 이치마 내각관방참여는 중국 베이징에서 북한 측과 접촉하며 교섭을 펼쳤다. 아울러 일본과 북한 간 외무성 실무 수준의 비공식 협의도 중국 선양(瀋陽)과 베이징, 몽골 울란바토르 등에서 전개되었다. 2014년 3월 3일 중국 선양에서 개최된 북일 과장급 비공식 협의에서 정부 간 협의 재개와 요코타

145) 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』, p. 84.

146) 배정호 외, 『오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』, pp. 116~117.

147) 위의 책, p. 117.

메구미의 부모가 북한에 있는 요코타 메구미의 딸인 김은경과 상봉하는 것이 합의되어 3월 30일 몽골 울란바토르에서 그 만남이 실현되었고, 아울러 3월 30~31일 중국 베이징에서 북일 과장급 협의가 공식 개최되었다. 북일 베이징 과장급 협의에서는 납치문제 등 주요 현안을 주제로 폭넓게 논의하였는데, 일본 측의 납치자문제 재조사 제기에 대해 북한 측은 긍정적으로 반응하였다. 즉, 북한은 “납치자 문제는 이미 해결되었다”는 기존 인식에 변화가 있을 수 있다는 인식의 전환 가능성을 내비쳤다.

이와 같은 북일 간 일련의 과정을 거친 뒤, 마침내 스톡홀름 회담이 2014년 5월 26~28일에 개최되었다. 북일 외무성 국장급이 단장으로 참가한 스톡홀름 회담에서 일본 측에서는 이하라 준이치(伊原純一) 아시아대양주국장, 북한 측에서는 송일호 국교정상화교섭담당대사가 단장으로 참석했다.

스톡홀름 회담에서 북한이 납치자문제는 이미 해결되었다는 기존 인식에서 벗어나 모든 일본인에 관한 조사를 포괄적 및 전체적으로 실시하고 최종적으로 일본인에 대한 모든 문제를 해결한다는 태도를 보였기 때문에 예상외로 납치 일본인 피해자 조사 및 대북제재 해제에 대하여 <표 III-12>와 같은 파격적인 합의가 전격적으로 이루어지게 되었다.

아베 총리는 5월 29일, 「스톡홀름 합의」 문서를 승인하면서, “전면 해결을 향한 제일보”가 될 것을 기대한다고 언급하였고, 나아가 합의사항은 ‘언어 대 언어’, ‘행동 대 행동’의 방식으로 전개될 것임을 강조하였다.¹⁴⁸⁾

「스톡홀름 합의」에 따라 일본이 취할 행동 조치는 <표 III-12>와 같다.

148) 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』, p. 85.

〈표 III-12〉 「스톡홀름 합의」의 주요 내용

일본이 취할 행동 조치	북한이 취할 행동 조치
<ul style="list-style-type: none"> • 「북일평양선언」에 따라 현안 사항을 해결하고, 국교정상화를 실현하는 의사를 표명하며 북일 간의 신뢰 조성 및 관계 개선을 위해 북한 측과 함께 성실하게 이행 • 특별위원회가 조사를 개시하는 시점에 일본은 독자 제재의 일부를 해제 • 인적 왕래의 규제 조치, 송금 보고 및 현금 지참의 제한, 인도적 목적의 북한 국적 선박의 일본 입항 금지 조치 등 해제 • 일본인 유골, 묘지 참배 등의 협의와 필요한 조치 강구 • 조총련계 교포들의 지위에 대해 「북일평양선언」에 따라 협의 • 적절한 시기에 북한의 인도 지원을 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 1945년 전후 북한지역에서 사망한 일본인, 일본인 유골 및 묘지, 잔류 일본인, 일본인 배우자, 납치 피해자 및 행방 불명자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사를 포괄적이고 전면적으로 실시 • 조사 대상을 넓게 하여 성과 도출의 가능성을 확보 • 조사는 일부 조사만을 우선하는 것이 아니고 전 분야에 대해 동시 병행적으로 실시 • 모든 기관을 대상으로 조사가 가능한 권한을 가진 특별위원회를 설치 • 납치피해자, 행방불명자에 대한 조사 사항을 일본 측에 수시 통보 • 조사과정에서 일본인 생존자가 발견될 경우, 이들을 귀국시키는 방향에서 협의 • 조사의 진전 상황 등을 확인할 수 있도록 일본 측 관계자의 북한 체류 조사의 진전 상황 등을 확인할 수 있도록 일본 측 관계자의 북한 체류·관계자 면담·관련 장소의 방문, 관련 자료의 일본측과 공유

출처: 外務省, 『日朝政府間協議(概要)』 2014.5.29., <http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page4_000494.html> (검색일: 2020.10.11.).

이와 같은 「스톡홀름 합의」는 북일 간 돌출행동에 의한 충격적 결과라고 평가되기도 하였다.¹⁴⁹⁾ 그러나 북한이 과거 납치 피해자 조사에 불성실하게 임하였기 때문에, 일본 정부 내에서는 「스톡홀름 합의」에 대한 기대가 매우 컸지만, 회의론 및 신중론도 존재했다.

149) 히라이 히사시, “아베 정부의 대북정책: 기회와 정제-시련에 직면한 ‘스톡홀름합의,’” p. 21.

따라서 일본 정부는 납치 피해자 재조사의 실효성을 가장 중시하였고, 이러한 관점으로부터 스톡홀름 회담의 합의 문서에서 북한이 일본인 납치 피해자 및 행방불명자 등에 대한 조사 사항을 일본 측에 수시로 통보하는 것을 명확히 하였고, 아울러 특별조사위원회가 “모든 기관을 대상으로 조사가 가능한 권한”을 가진다는 점도 명기하였다.¹⁵⁰⁾ 또한 일본 정부는 스톡홀름 회담의 합의 문서에서 일본 측이 조사의 진전 상황 등을 확인할 수 있도록 일본 측 관계자의 북한 체류·관계자 면담·관련 장소 방문 등을 가능하게 하였고 관련 자료를 일본 측과 공유할 것을 명백하게 하였다.

다. 「스톡홀름 합의」 이후 북일관계의 진전과 한계

일본과 북한은 「스톡홀름 합의」 이행을 위하여 일본인 납치자 조사의 로드맵을 마련하였다. 즉, 일본인 납치자 조사의 로드맵은 북한의 특별위원회 설치 → 조사결과에 대한 판명 → 생존하고 있는 일본인 납치자 귀국 등으로 진행되는 것이었고 기간은 1년 이내 완료였다.

이와 같은 로드맵에 따라, 일본과 북한은 2014년 7월 1일 베이징에서 북일 외무성 국장급회담을 하여 「스톡홀름 합의」 이행 방안을 논의하였고, 북한은 2014년 7월 4일 특별조사위원회를 구성하여 스톡홀름 회담에서 합의한 모든 일본인에 대한 포괄적이고 전면적인 조사에 착수하였다.

특별조사위원회는 서대하 국방위원회 안전담당 참사 겸 국가안전보위부 부부장이 위원장에, 김명철 국가안전보위부 참사와 박영식

150) 西野純也, “日朝協議の再開, 合意 そして停滯, 拉致問題再調査をめぐる日本対北朝鮮政策,” (日本國際問題研究所 朝鮮半島のシナリオ・プランニング, 2015.3.), p. 95, <http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Korean_Peninsula/09-nishino.pdf> (검색일: 2020.10.31.).

인민보안부 국장이 부위원장에 선임되었다. 또한, 국가안전보위부, 인민무력부, 인민보위부 등에서 30명이 파견되었다. 특별조사위원회 안에는 납치피해자, 행방불명자, 일본인 유골 문제, 잔류 일본인, 일본인 배우자 등의 문제를 조사하는 4개 분과가 설치되었고 지방에는 국가안전보위부가 포함된 지부를 설치했다.¹⁵¹⁾

북한이 특별위원회를 구성하여 모든 일본인에 관한 포괄적이고 전면적인 조사에 착수한 날, 일본도 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라 스톡홀름에서 합의한 대북제재 일부를 해제하는 조치를 하였다. 즉, 일본은 2014년 7월 4일 북한 국적자의 일본 입국 금지 등 인적 왕래의 규제 조치 해제, 인도적 목적의 북한 국적 선박의 일본 입항 금지 조치 해제, 300만 엔 이상의 송금 보고 의무와 10만 엔 이상의 현금 지참 제한 등에 대한 규제 해제 등의 조치를 하였다 (<표 III-12> 참조). 단, 일본 정부는 북한 국적 선박의 일본 입항 금지 조치를 해제 하면서 만경봉호에 대해서는 입항을 금지하는 조치를 해제하지 않았다. 북한의 요구에도 불구하고 만경봉호의 입항은 금지되었다.

요컨대, 「스톡홀름 합의」 이행을 위하여 북한은 특별조사위원회를 구성하여 일본인 문제 재조사에 착수하였고, 이에 상응해서 일본은 대북제재 일부를 해제하는 조치를 한 것이다.

그런데 2014년 9월 둘째 주로 예정되었던 북한의 제1차 납치문제 재조사의 일본에 대한 통보가 제대로 진행되지 않았다. 일본은 납치 피해자에 관한 조사 통보를 최우선시하였지만, 북한은 납치 피해자 문제보다 일본인 유골 및 묘지 문제를 우선으로 통보할 의향이였다. 일본과 북한의 견해가 다른 것이다.¹⁵²⁾

151) 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』, pp. 85~86.

152) 西野純也, “日朝協議の再開, 合意, そして停滞拉致問題再調査をめぐる日本対北朝鮮政策,” p. 98.

일본과 북한의 입장 차이로 재조사에 대한 보고는 계속 연기되었는데, 이것은 스톡홀름 회담에서 가장 핵심 현안인 납치문제 해결에 관해 일본과 북한이 구체적으로 합의를 하지 않은 채, 북한이 재조사에 착수했기 때문이다.¹⁵³⁾ 북한의 납치 피해자에 관한 조사 통보가 계속 연기됨에 따라, 일본 국내의 북한에 대한 여론도 점점 부정적이고 비판적인 성향으로 악화하였다.

이와 같은 일본 국내의 북한에 대한 부정적이고 비판적인 여론을 의식하여, 북한 송일호 북일 국교정상화담당대사는 2014년 9월 29일 중국 선양에서 개최된 북일 외무성 국장급회의에서 이하라 아시아대양주국장에게 “평양을 방문하여 특별위원회의 구성원을 직접 만나 조사상황에 대해 청취해보라”라는 제안을 하였다.¹⁵⁴⁾

이에 일본 정부는 2014년 10월 27~30일 이하라 아시아대양주국장을 단장으로 하는 12명의 방문단을 납치 피해자 등 북한 내 일본인 조사의 진척 상황을 점검하기 위해 평양에 파견하였다. 이하라 국장 등은 북한의 서대하 특별위원장 등을 만나 북한 내 일본인 조사 상황에 대해 협의를 하면서 납치문제가 가장 중요한 현안임을 역설하였고 아울러 조사의 신속성과 투명성을 강조했다.

그러나 북한의 납치 피해자에 관한 조사 통보는 여전히 지연되었다. 2015년에 접어들어 일본과 북한은 1월 말 중국 상하이에서 재조사 관련 비공식 협의를 했지만, 북한의 납치 피해자에 관한 조사 통보는 불투명한 상태를 벗어나지 못했고 「스톡홀름 합의」 이행도 진전되지 않았다.

이에 일본 정부는 2015년 3월 31일 인도적 목적을 제외한 북한 선박의 입항 금지, 북일 교역의 전면 금지 등의 독자 대북 제재조치

153) 히라이 히사시, “아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 ‘스톡홀름합의,’” p. 22.

154) “迅速な拉致調査、日朝協議で要求,” *朝日新聞*, 2014.9.30.

를 2년간 연장하기로 결정하였다.

북한은 일본의 이와 같은 조치 때문에 북일 정부 간 대화를 계속할 수 없게 되었다고 일본을 비난했다. 즉, 북일관계는 「스톡홀름 합의」에 대한 기대와는 달리, 납치문제 재조사의 보고 지연에 따른 진통을 겪게 되었다.

게다가 북한은 2016년 1월 6일 제4차 핵실험을 단행하고 2월 7일 사거리 13,000km로 추정되는 ICBM을 시험발사하여 동북아 안보 정세를 긴장시켰다. 미국, 일본 등 국제사회는 북한을 강력하게 비판하였고 남북관계는 급속하게 냉각되었으며, UN 안보리는 한층 강력한 대북제재 결의에 착수하였다.

일본 정부도 2016년 2월 10일 국가안전보장회의를 개최하여 독자 대북제재 조치를 채택하고 2월 19일 각료회의에서 이를 결정하였다. 일본 정부는 독자 대북제재 조치로서 북한을 방문한 핵·미사일 관련 기술자의 일본 재입국 금지, 인도적 목적을 포함한 모든 북한 선박과 북한에 기항했던 제3국 선박의 일본 입항 금지, 해당 선박 선원의 입국 금지, 대북 송금의 원칙적 금지, 조총련 의장 등 간부들과 재일조선인 과학기술협회 회원 등을 포함한 22명에 대한 방북 후 일본 재입국 금지, 자산 동결 대상 확대 등을 채택하였다.¹⁵⁵⁾ 국제사회에서 북한의 고립은 한층 심화하였고, 북일관계도 갈등을 겪으며 급속하게 냉각되었다. 이에 북한은 2016년 2월 12일 납치문제 재조사를 전면 중지하고 특별위원회를 해체하였다. 스톡홀름 회담과 합의는 좌절되었고 북일관계는 악화하였다.

이처럼 동북아 안보 상황과 북일관계가 악화된 상황에서도 북한은 2016년 4월 23일 함경남도 신포 인근 동해상에서 SLBM을 발사하고, 이어 8월 24일에도 잠수함 발사 탄도미사일을 시험 발사하였

155) “北朝鮮制裁を閣議決定 入港禁止、効果に疑問も,” *朝日新聞*, 2016.2.20.

다. 이때 SLBM은 약 500km 비행한 뒤, 일본 방공식별구역 내에 낙하하였다. 나아가 SLBM이 시험 발사된 지 16일 후, 북한은 정권수립일(1948.9.9.)에 제5차 핵실험을 단행하였다. 즉, 북일관계가 개선되기에는 매우 어려운 상황이 조성된 것이다.

그래서 일본이 압박에 역점을 둔 대북정책을 전개하면서도 대화 채널을 유지하며 북한과의 비공식 접촉을 시도하였지만, 일본인 납치문제와 관련 해결 조짐은 나타나지 않았다. 즉, 좌절된 스톡홀름 회담의 합의가 진전될 기미는 보이지 않았다.

IV. 북일 국교정상화 현안 문제

이기태 통일연구원



1. 현안 (1) 북한 핵·미사일 문제

2016년 북한이 실시한 두 차례 핵실험은 아베 정부가 무엇보다도 우선하여 대처해야 할 안보 위협 요인이었다. 북한이 2016년 1월 6일, 제4차 핵실험에 이어, 9월 9일에 실시한 제5차 핵실험에 대해 아베 총리는 “UN 안보리는 북한이 제4차 핵실험 및 탄도미사일 발사 시험을 강행한 데 대해 대북제재를 추가·강화하는 「결의안 2270호」를 채택하였는데, 이러한 상황 속에서 북한이 실시한 5차 핵실험은 일본 으로서는 결단코 용인할 수 없다”면서 강하게 비판하였다. 발표와 함께 아베 총리는 북한이 계속해서 연속적으로 실시한 핵실험과 단거리 탄도미사일(Short-Range Ballistic Missile: SRBM), IRBM, SLBM 등을 통해 WMD를 운반할 수 있는 탄도미사일의 능력 향상에 주력하고 있는 상황은 일본의 안전에 대한 직접적인 위협인 동시에 지역 및 국제사회의 평화와 안전을 현저하게 저해하고 있다고 인식하였다.¹⁵⁶⁾

이처럼 아베 정부는 북한 핵·미사일 개발은 일본에 있어 “새로운 단계의 위협인 동시에 동북아 및 국제사회의 평화와 안전을 현저하게 저해”하는 위협으로 평가하였다.¹⁵⁷⁾ 이러한 인식 아래 북한에 대한 압박과 제재를 강화하는 한편, 한미일 3국의 공동 대응 태세를 구축하는 데 외교 능력을 집중하였다.¹⁵⁸⁾

2016년 이후 북한의 4~6차 핵실험과 잇따른 탄도미사일 발사 시험에 따른 북한 위협이 증가하는 가운데 미국 트럼프 행정부의 대북

156) 首相官邸, “内閣総理大臣声明,” 2016.9.9., <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20160909seimei.html> (검색일: 2020.10.31.).

157) “北ミサイル開発新たな段階の脅威…外交青書,” *讀賣新聞*, 2017.5.30.

158) 外務省, “日米韓外相会合: 北朝鮮の状況に関する日米韓外相共同声明,” 2017.2.16., <http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page3_001999.html> (검색일: 2020.10.31.); “「対話より圧力」対北防衛能力向上へ…日米首脳,” *讀賣新聞*, 2017.5.27.

압박 정책에 따라 한반도 유사시에 관한 논의가 일본 내에서 급증하였다. 2017년 3월 6일에는 탄도미사일 4발 중 3발이 일본의 EEZ (Exclusive Economic Zone, 배타적 경제수역) 내에 낙하하였으며, 8월 29일에는 북한 탄도미사일이 일본 열도 상공을 통과하자 일본 정부는 전국순간경보시스템(J-Alert)을 발령하는 등 북한의 미사일 발사에 대해 심각한 우려를 표시하였다.¹⁵⁹⁾ 특히 2017년 4월 미 항공모함 칼빈슨호(SS Carl Vinson)가 한반도 해역에 다가오자, 일본을 중심으로 ‘한반도 전쟁설’이 확산되었고, 한반도 유사시 자위대의 관여 형태를 둘러싸고 관련 논의가 활발히 진행되었다.¹⁶⁰⁾

아베 정부는 ‘한반도 전쟁설’을 여러 차례 언급하면서 한반도 불안 상황에 과도한 움직임을 보였다. 여기에는 아베 정부가 국내정치적으로 정권 내부의 각종 스캔들을 무마하기 위해 한반도 불안 상황을 악용하면서 정권 위기를 모면하려는 측면도 존재했다. 즉 한국의 민주화 전에는 일본 정부가 한국의 군사 정부에서 국내 정치를 목적으로 반일 감정 등을 이용한다고 비난했으나, 민주화 이후에는 오히려 일본 정부가 한반도 불안 상황을 매개로 국내정치적으로 이용하는 경향이 강해졌다.¹⁶¹⁾

아베 총리의 북한 핵·미사일 문제에 대한 자세는 “대화를 위한 대화는 하지 않는다”라고 하는 ‘압력(압박) 외교’이다. 그렇지만 일본이 북한에 대해 독자적이고 유효한 ‘압력’을 가하는 수단이 있었다고는 말할 수 없다. 단지 미국의 대북정책에 맞춰 충실하게 지원할 뿐이었다.

아베 정부가 북한과의 ‘대화’를 시도하지 않은 것은 아니다. 2017년 8월 29일, 북한 탄도미사일이 일본 상공을 넘어서 태평양에 낙하했

159) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 176.

160) 위의 책, p. 175.

161) 위의 책, p. 175.

다. 이후 아베 총리는 트럼프 대통령과 전화 통화를 가졌고, 일본 외무성 공식발표에 따르면 “북한에 대화의 용의가 없음을 명확히 하고, 지금은 압력을 더욱 가할 때”라는 인식을 전달했다. 이러한 발표는 사실 미국이 전달한 내용을 그대로 발표한 것이라고 일본 정부 관계자는 밝혔다.¹⁶²⁾

사실 아베 정부는 그 이전인 8월 15일 트럼프 대통령과의 전화통화 이후 미·일 안보협의위원회(2+2 회의) 등을 통해 북한과의 대화 시도를 미국 측에 제안했지만, 트럼프 정부는 이에 대해 부정적 반응을 보였다. 미국으로서 8월 말의 탄도미사일 발사, 이후 6차 핵실험 등 북한의 행동을 고려하면 ‘아베 방북’ 시도는 긴박하게 전개되는 국제외교의 흐름에서 매우 벗어난 제안이었을 뿐이다.

아베 정부는 2017년 들어 사학 스캔들 및 각료들의 잇단 하차 등으로 국내적으로 정치 위기를 맞았다. 하지만 아베 총리는 북한 문제를 ‘국난’으로 부르면서 2017년 중의원 해산의 이유로 삼았고, 결과적으로 자민당의 대승을 이끌어냈다. 2018년 들어서도 남북, 북미정상회담 개최가 발표된 이후에도 아베 총리는 북한에 대한 최대한의 압력을 국제사회의 방침으로 하기 위해 일본이 리더십을 발휘한 결과 북한이 대화를 요구하기 시작했다는 인식을 가지고 있었다.

아베 총리는 북미정상회담 발표 이후에도 트럼프, 문재인 대통령과의 전화 통화에서 북한이 비핵화에 대해 구체적으로 행동하기 전까지 한미일이 계속해서 압력을 가하자고 확인했다. 이러한 가운데 김정은 국무위원장은 중국을 방문해서 시진핑 국가주석을 만났다. 이로써 평창올림픽 이후 뒤처지고 있던 중국도 전면에 나서기 시작했다.

아베 정부는 일본의 대북 외교의 문제점을 다음 3가지로 정리하고 있다. 2018년 3월 28일 참의원 예산위원회에서 아베 총리는 “일본이

162) 佐藤甲一, “米ロにはねつけられた安倍首相の対北外交,” 週刊金曜日, 2017.10.14., <<http://www.kinyobi.co.jp/kinyobinews/2017/10/14/seiji-17/>> (검색일: 2020.10.31).

뒤쳐진다는 것은 무엇을 의미하고 있는 것인가?”라는 질문을 받았다. 이에 대해 아베 총리는 다음과 같이 대답했다.¹⁶³⁾

“일본에게 있어 가장 중요한 납치문제가 홀로 남겨지는 것이 아닌가? 일본에게 위협인 중거리 미사일이 논의 대상이 되지 않는 것이 아닌가? 핵실험은 중지하지만, 핵 보유가 인정되는 건 아닌가?”

이와 같은 3가지 현안은 아베 정부에게 대북 문제를 둘러싼 미일 관계까지 포함해서 고려해야만 하는 사항이다.

아베 정부는 대북제재 정책과 관련하여, 첫째, 북한의 핵미사일 개발 관련 화물의 북한 유입을 통제하기 위한 ‘캐치올 규제(Catch-All Controls)’ 도입을 추진하였다. ‘캐치올 규제’는 일본을 경유하는 항공기나 영해를 항행하는 선박으로부터 북한의 핵·미사일 개발에 이용되는 모든 화물을 몰수할 수 있게 하는 조치이다.¹⁶⁴⁾ 아베 정부가 채용하고 있는 「화물검사특별조치법」은 핵연료나 무기 등 100개 품목 이상의 금수대상 리스트를 기재하여 북한을 출입하는 제3국 선박, 항공기가 이들 품목을 적재하고 있는 것으로 의심되는 경우 해상보안청과 세관이 검사·압수할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 북한은 금수대상 무기를 분해하여 원재료 또는 기계 부품으로 운반하고 있어 제재의 실효성이 의문시되어 왔다.

둘째, 탄도미사일 방어능력을 향상하는 차원에서 육상배치형 이지스 시스템(Aegis Ashore System)을 도입하기로 하였다.¹⁶⁵⁾ 이지스 어쇼어 도입은 아베 정부가 2017년 말 각의 결정을 통해 결정하였고, 2018년 5월 아키타현(秋田縣)과 야마구치현(山口縣)의 자위

163) 国会会議録検索システム, “第196回国会参議院予算委員会 第15号(平成30年3月28日),” 2018.3.28., <<https://kokkai.ndl.go.jp/>> (검색일: 2020.10.31.).

164) “北の核・ミサイル関連全貨物押収可能に…新規制,” *読売新聞*, 2017.5.30.

165) 하지만 2020년 6월 고노 다로(河野太郎) 방위상은 이지스 어쇼어 도입 중지를 발표하였다.

대 연습장이 배치 후보지로 결정되었다. 육상 이지스는 미국산 무기의 대량 구입을 요구하는 트럼프 대통령과의 관계를 중시하는 가운데 비용 대비 효과에 대한 검토가 불충분한 상황에서 아베 총리 주도로 결정되었다. 아베 정부는 기본적으로 ‘전수방위원칙’에 따라 요격미사일을 통해 북한 탄도미사일을 방어하는데 대북 방위 전략에 중점을 두고 있다.

셋째, 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응 차원에서 적 기지 공격 능력을 보유하는 방안에 대해 검토하고 있으며, 그 연장선상에서 자민당은 2017년 3월 30일 적 기지 공격 능력을 보유하는 문제를 일본 정부 차원에서 검토해야 한다고 제안하였다. 자민당 정무조사회는 ‘탄도미사일 방어의 신속하고 근본적인 강화에 관한 제안’을 발표하고, 일본은 순항미사일을 비롯한 ‘적기지 반격능력’을 보유해야 하며 아베 정부는 즉시 이를 검토해야 한다고 제안하였다.¹⁶⁶⁾ 이 연구팀의 좌장이었던 오노데라 이쓰노리(小野寺五典)는 2017년 8월 4일 방위상에 취임한 이후 “국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 자위대의 적 기지 공격 능력 보유를 검토해야 한다”라고 언급하였다.¹⁶⁷⁾

넷째, 북한이 일본 영해 내에 탄도미사일을 발사하였을 때, 자위대에 대한 방위출동 발령이 가능하도록, 이를 ‘무력공격 절박사태’로 인정하는 방안을 검토하고 있다. 이는 핵·미사일 개발을 계속하는 북한의 도발 행위가 갈수록 증대되는 상황을 고려할 때 적절한 방위 태세를 정비할 필요성이 있다는 판단에서 비롯되었다.¹⁶⁸⁾

166) 自由民主党政務調査会, “弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言,” 自民党, 2017.3.30., <www.jimin.jp/news/policy/134586.html> (검색일: 2020.10.31.).

167) 김상기 외, 『트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응』, p. 185.

168) “領海に北ミサイルなら「武力攻撃切迫事態」検討,” 讀賣新聞, 2017.4.18; 2016년 3월에 정식으로 발효된 「평화안전법제」는 개별적 자위권의 범위 내에서 자위대가 출동할 수 있는 상황을 긴박도의 단계에 따라, 1) 무력공격예측사태(예측사태), 2) 무력공격 절박사태(절박사태), 3) 무력공격 발생사태(발생사태)의 3단계로 구분하고 있다.

아베 정부의 대북정책에서 전환점이 된 것은 2018년 들어, 한반도 평화프로세스가 진행된 시점이라고 평가할 수 있다.金正은이 신년사에서 돌연 평창올림픽 참가와 남북대화의 움직임을 보인 것은 아베 총리에게 충격을 주었음이 틀림없다. 하지만 아베 총리의 대북정책은 이상할 정도로 북한에 대한 압력 일변도가 계속되었다. 이러한 상황에서 북한은 아베 정부를 매우 심하게 비판했다. 1월 18일 북한 외무성 일본연구소 보도관은 “만일 아베 총리가 압력으로 북한의 핵정책을 변경시킬 수 있다고 생각하고 있다면, 일국의 총리로서 매우 어리석다”라고 비판하였다.

사실 북한의 이러한 비판은 트럼프에게도 반복해서 있었다. 하지만 북한의 핵무장은 미국에 대한 생존이 걸린 정책인 까닭에 단순한 비판이 아닌 체제 보장을 요구하는 김정은의 정치적 메시지라고 볼 수 있다. 이에 비교해 아베에 대한 비판은 트럼프에 기대서 북한에 대한 압력만을 가할 수밖에 없는 대미종속의 아베에 대한 비판이었다.

아베 총리는 계속해서 ‘최대한의 압력’으로 미국과 의견이 완전히 일치하고 있다고 강조하였다. 하지만 북미정상회담 발표 이후 트럼프 대통령의 다음과 같은 조치는 아베 총리의 생각과 달랐다. 3월 23일 미국은 철강과 알루미늄 제품에 대한 관세에 EU와 한국이 대상에서 벗어났지만, 일본과 중국은 적용된다고 발표하였다. 트럼프의 생각은 정상 간의 개인적 관계와 대일, 대중 정책을 분리해서 생각하고 있었다.

2018년 이후 아베 총리는 ‘북한에 최대한의 압력’이라는 발언을 하지 않았다. 4월 27일 남북정상회담 이후 발언이나 29일 문재인 대통령과의 통화 이후에도 ‘압력’이라는 단어는 없었다. 사실 4월 17일에 열린 트럼프 대통령과의 정상회담 이후 ‘북한에 대한 압력’이라는 단어가 사라졌다는 점에서 아베 총리가 미국의 태도 변화를 파악했고, ‘압력’이라는 단어를 자제하면서 미국과 보조를 맞추기 시작했다.

다고 분석할 수 있다.¹⁶⁹⁾ 아베 총리 역시 6월 12일 개최된 북미정상 회담에 대해 한반도 평화를 위한일보(一步)로 평가하고, 납치 피해자 문제는 북일이 마주하여 해결해야 함을 밝히면서 압박 일변도의 대북정책 방향 전환을 시사하였다.¹⁷⁰⁾ 하지만 아베 정부는 납치 피해자 문제를 선결 조건으로 내세우면서 북한 핵·미사일 문제를 둘러싼 구체적인 북일 간 협상 시도 및 내용은 밝혀지지 않았다.

다만 한반도 비핵화 및 평화정착 로드맵에 대한 일본의 견해를 다음과 같이 추정해 볼 수 있다. 첫째, 남북미 간에 추진되는 한반도 비핵화 및 평화정착 로드맵에서 일본인 납치문제 해결도 함께 모색되어야 한다는 의견이다. 둘째, 일본에 가장 위협이 되는 SRBM, IRBM 문제가 협상에서 제외되는 것을 우려하고 있다. 셋째, 북한 핵·미사일 모라토리엄은 환영하지만 언제든 재발할 수 있다는 불확실성이 크다는 점을 인지하고 있다.¹⁷¹⁾

이러한 가운데 2020년 북한 핵·미사일 문제 관련 논의에 대전환이 발생하였다. 2020년 6월 고노 방위상은 이지스 어쇼어 시스템 내 요격미사일에서 분리되는 부스터가 주민들에게 피해를 주지 않도록 하는 대책으로 비용과 기간이 너무 걸린다고 하면서 계획 중지를 발표하였다. 방위성이 9월 초에 발표한 검증보고서에서도 도입을 서두르면서 주민들의 안전대책에 소홀하였다고 나타났다.

169) “말 바뀐 아베, 이제야 ‘공기’ 입었나?,” 『KBS News』, 2018.5.3., <<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3643882>> (검색일: 2020.12.2.); 김두승은 아베 정부의 정책 전환 배경으로 다음 3가지를 추정하고 있다. 첫째, 남북 및 북미정상회담 과정에서 북한 비핵화 합의가 이루어진다는 가정에 따라 일본인 납치문제를 북한 문제의 포괄적인 해결을 위한 공식 의제로 부각할 필요가 있다고 판단하였다. 둘째, 남북 및 북미정상회담 개최 발표 이후 제기된 ‘일본 패싱(Japan Passing)’ 문제에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있다고 판단하였다. 셋째, 북한 핵·미사일 문제의 당사자로서 북한의 비핵화 과정에 적극적으로 관여할 필요가 있다고 판단하였다. 김두승, “아베 정권의 대북정책과 북일 정상회담 전망,” 『북한』, 577호 (2020), pp. 45~47.

170) “日米が認識共有 米朝首脳会談前に電話協議,” 『朝日新聞』, 2018.6.12.

171) 조은일, “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망,” 『한일군사문화연구』, 27집 (2019), p. 103.

한편 자민당은 이지스 어쇼어 도입을 정부가 단념하면서 대체 기능을 검토하였고, 미사일 방어 강화에 관한 제언을 정리해서 7월 31일 아베 총리에게 제출하였다. 제언에는 “상대 영역 내에서도 탄도 미사일 등을 저지하는 능력의 보유”를 정부에게 요구하고 있다.¹⁷²⁾ 비록 ‘적 기지 공격능력’이라는 단어는 피했지만 사실상 ‘적 기지 공격능력’이다. 다만, 잠수함이나 이동식 발사대로부터의 미사일 발사도 상정해서 ‘적 기지’로 한정하지 않았다.

이러한 가운데 아베 총리는 퇴임을 앞두고 9월 11일 안보 정책의 새로운 방침에 관한 담화(미사일 저지에 관한 안보 정책의 새로운 방침)를 발표하였다. 아베 총리는 일본의 안보 환경이 북한 핵의 소형화, 탄두화 및 미사일 기술의 고도화로 일본의 안보 환경에 대한 위협이 증대되었고, 이지스 어쇼어 배치를 대체하는 방안을 강구할 필요가 있다고 언급하였다. 이를 위해 억제력을 위한 새로운 안보정책과 방침을 검토하면서 전수방위와 미일 역할 분담 지속을 강조하였다. 또한, 적의 미사일 기지 등을 직접 공격하는 ‘적 기지 공격능력’ 보유 여부와 육상 이지스 대체안에 대해 연내에 결론을 내리는 것을 전제로 새로 출범하는 스가 정부에 최종결정을 미뤘다.¹⁷³⁾

그동안 일본은 전수방위를 내걸고 자위대는 방어에 전념하고 공격은 미군에 의존하는 역할 분담을 유지해왔다. 즉 미일동맹은 ‘창과 방패’의 관계를 유지해왔는데, 적 기지 공격 능력과 관련해서 이제 미일동맹은 ‘창과 창’의 관계로 변모해가고 있음을 파악할 수 있다. 따라서 일본의 적 기지 공격 능력 논의와 관련해서 이 문제를 한미일 간 안보협력의 논의 대상으로 설정해야 한다. 북한 영토는 대한민국

172) 自由民主党政務調査会, “国民を守るための抑止力向上に関する提言,” 2020.8.4., <https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/200442_1.pdf> (검색일: 2020.10.31.).

173) 首相官邸, “内閣総理大臣の談話,” 2020.9.11., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/discourse/20200911danwa.html> (검색일: 2020.10.31.).

헌법과 깊은 관련이 있고, 일본은 미일동맹 및 한반도 유사시 미국의 후방기지 역할을 한다는 점을 고려했을 때 한미일 안보협력 차원에서 논의 및 제도화시킬 필요가 있다. 적 기지 공격 관련 특정의 어려움과 함께 미일동맹의 ‘병마개 역할(bottleneck, 瓶の蓋)’, 즉 미일동맹이 일본의 군국주의화를 억제한다는 측면에서 한국 내에서 일본의 적 기지 공격 능력 보유에 대한 신중한 검토가 필요한 시점이다.

2. 현안 (2) 일본인 납치자문제

일본에서 일본인 납치문제는 ‘북조선에 의한 일본인 납치사건(北朝鮮による日本人拉致事件)’으로 표기되며 주로 1977년에서 1983년까지 발생하였다. 납치대상은 대부분 젊은 20대 남녀였으며 실종지역은 동해와 인접한 후쿠이현(福井縣), 니가타현(新潟縣), 가고시마현(鹿兒島縣) 등 해안가 근처였다.

일본 경찰청은 ‘납북 가능성이 인정되는 특정 실종자’ 리스트로 868명을 공개하였다. 하지만 ‘북조선에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会, 약칭 ‘구하는 모임(救う会)’)’는 경찰청의 공식 납북자 이외에 7명이 더 납북된 것으로 추정한다. 일본 정부는 납치 피해자로서 17명을 인정하고 있다. 2002년 북일정상회담에서 피해자 5명의 귀국이 실현되었지만, 나머지 12명은 귀국하지 못하고 있다. 북한 정부는 13명(남자 6명, 여자 7명) 납치를 인정하였으며, 5명은 일본으로 귀환하였고 요코타 메구미를 포함한 8명은 사망, 4명은 ‘입국 사실 없음’으로 공식 발표하였다.¹⁷⁴⁾

174) 外務省, “北朝鮮による日本人拉致問題,” 2020.1., <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000433595.pdf>> (검색일: 2020.10.31.).

1980년 『산케이신문(産経新聞)』 보도를 통해 일본에서 납치문제가 처음으로 제기되었으나, 당시에는 북한이라는 구체적인 언급은 없었다. 당시 일본 정부도 공식적으로 인정하지 않았다.

일본 국회에서 북한에 의한 일본인 납치사건에 대해 처음 발언한 것은 1988년 1월 22일 중의원 본회의에서 당시 다케시타 총리의 시정방침연설에 대한 민사당 서기장 쓰카모토 사부로(塚本三郎)의 질의였으며, 이에 대한 다케시타 총리의 명확한 답변은 없었다. 1988년 3월 26일 참의원 예산위원회에서 일본 공산당의 하시모토 아쓰시(橋本敦)의 질문에 대해 가지야마 세이로쿠(梶山靜六) 국가공안위원장은 “아마도 북한에 의한 납치 의혹이 농후”하다고 답변하였다. 또한 1997년 나카야마 마사아키(中山正輝) 중의원 의원을 회장으로 하는 ‘북조선납치오류일본인구원의원연맹(北朝鮮拉致疑惑日本人救援議員連盟, 이하 납치의련)’이 설립되었고,¹⁷⁵⁾ “납치문제가 해결될 때까지는 식량지원을 하지 않는다”라는 강경 발언도 있었지만 1997년 11월 평양 방문 이후 납치사건 부정설을 발표하였다. 2000년 이시하라 신타로(石原慎太郎) 도쿄도 지사는 “북한에 납치된 불쌍한 소녀 1명(요코타 메구미)을 구하지 못하는 것은 정부의 책임이다”라고 공개적으로 표명하였다. 2002년 3월에는 이사바 시게루(石破茂)를 회장으로 하는 ‘신 납치의련’이 설립되었다.

이와 같이 1987년 대한항공 858편 폭파사건의 주범이자 공작원 김현희의 증언을 시작으로 북한 출신 탈북자와 망명한 북한 공작원, 북송되었다가 일본으로 돌아온 재일교포 등의 증언으로 북한에 의한 납치자 의혹이 부상하였다. 1997년까지 일본 국회에서는 북일 국교정상화 등의 의제에서 현안으로 거론되는 정도였다. 하지만 1977년 납치된 중학생 요코타 메구미(당시 13세)에 관한 실명 보도

175) 北朝鮮拉致疑惑日本人救援議員連盟 <<https://www.rachi.go.jp/index.html>> (검색일: 2020.12.18.).

이후 국회에서 다루어졌고, 이후 언론 보도의 빈도가 폭발적으로 증가하였다. 1997년 납치 피해자의 구출을 요구하는 의원 연맹이 발족하였고, 일본 정부가 7건(납치 피해자 10명)을 인정하였다.

이에 대해 북한 정부는 “납치는 날조”로 일관적인 주장을 하였다. 그러다가 2002년 9월 17일 고이즈미 총리 북한 방문으로 이루어진 제1차 북일정상회담 당시 김정일 국방위원장은 조총련계 공작원들에 의한 일본인 13명 납치 사실을 인정하고 사과하였다. 이 회담을 계기로 당시까지 생존해있던 납북 일본인 5명이 일시귀국 형태로 일본으로 귀환했으나, 나머지 8명에 대해선 사망진단서를 보냈다.¹⁷⁶⁾ 그러나 일본 정부는 북한 측이 사망했다고 밝힌 피해자들에 대해 그것을 뒷받침할만한 증거가 부족하고 북한 측 설명에는 모순된 점¹⁷⁷⁾이 많아 신빙성이 의심된다는 이유로 강력하게 반박하였다.

2004년 제2차 북일정상회담에서 김정일 국방위원장은 8명의 사망진단서가 조작된 것임을 인정하고 생사가 불분명한 사람에 대해 조사를 재개하겠다고 약속하였다. 이 회담으로 일본 고이즈미 총리는 북한에 남아있던 피해자 가족들을 추가로 데리고 귀국했으나 북한으로 돌려보내는 것을 거부하였고, 이에 대해 북한은 강하게 비난하고 이후 일본과의 교섭을 중단하였다.

현재 북한은 2014년 5월의 「스톡홀름 합의」를 일방적으로 파기하고 2002년 북일정상회담으로 일본인 납치문제가 해결되었다고 주장하고 있다. 즉 북한은 납치자 수는 13명이 전부이며, 문제 해결 결정으로 사망자 8명을 제외한 생존자 5명을 돌려주었으므로 해결된 상태라는 것이다.

176) 심장마비, 교통사고, 가스중독 등으로 사망했으며 홍수 때 모지가 유실되어 시신을 찾을 수 없었으며 자세한 내용은 <표 III-9> 참고할 것.

177) 사망 일자와 사인이 다름에도 불구하고 사망진단서가 모두 같은 병원에서 발급되었으며, 목격자 진술 등이 모순되었다.

반면에 일본은 문제 해결의 결정은 하지 않았고, 북한으로부터 사망 증거로 제출된 것은 전부 날조이며, 신속하고 성의 있는 대응이 없다면 엄중한 대응을 할 수밖에 없으며, 성의 있고 신속한 대응이 아직도 이루어지지 않는다고 주장한다. 또한 납치 피해자 가족은 UN에도 납치자문제에 대한 협력을 요청하였고, 2004년 2월 24일 코피 아난(Kofi Annan) UN 사무총장이 일본 국회 연설에서 이 문제를 언급하고 완전 해결을 희망한다고 하면서 납치자문제를 언급하였다.

북한의 일본인 납치 유형은 일본인 여권 획득, 공작원으로 육성하는 과정에서 북한에 정착하기 위해 연인을 납치, 일본인 공작원으로 삼기 위해 유럽에서 납치, 북한 공작원에게 일본 생활 교육, 북한 망명객의 배우자, 납치 시범 사례, 기타(일본 정부가 2005년, 2006년 추가) 등이 있다.

먼저 일본인 여권 획득 경우는 1980년 6월 당시 43세였던 하라 다다아키를 들 수 있다. 1985년 한국에서 간첩 혐의로 체포된 북한 공작원 신광수는 하라의 여권을 사용하기 위해 그를 납북하였고, 북한은 그가 사망했다고 주장하였다. 두 번째로 공작원으로 육성하는 과정에서 북한에 정착하기 위해 연인을 납치한 경우는 치무라 야스시(地村保志), 치무라 후키에(地村富貴恵, 1978.7.7. 실종), 하스이케 카오루(蓮池薫), 하스이케 유키코(蓮池祐木子, 1978.7.31. 실종), 이치카와 슈이치, 마스모토 루미코의 납치이다. 이 중 북한은 이치카와는 해수욕 중 익사, 마스모토는 심장마비로 사망했다고 주장하였고, 나머지 사람들은 일본으로 귀국하였다. 세 번째는 일본인 공작원으로 삼기 위해 유럽에서 납치한 경우인데 이시오카 도오루, 마쓰키 가오루(1980.5. 실종), 아리모토 게이코(1983. 7. 실종)가 해당하며 북한은 이시오카는 가스 사고, 마쓰키는 교통사고, 아리모토는 가스 사고로 사망했다고 주장한다. 네 번째는 북한 공

작원에게 일본 생활 교육을 위한 납치이며 김현희를 교육한 다구치 야에코가 대표적이며 북한은 그녀가 교통사고로 죽었다고 주장한다. 다섯 번째는 북한 망명객의 배우자로서 소가 히토미, 소가 미요시(曾我ミヨシ, 1978.8.12. 실종)가 해당하며 소가 히토미는 일본으로 귀국하였고 그녀의 어머니인 소가 미요시는 북한이 입경을 부정하고 있다. 여섯 번째는 납치 시범 사례로서 요코타 메구미(1977.11.15. 실종)이며 납치 당시 13세로 북한은 그녀가 자살했다고 주장한다. 마지막으로 일본 정부가 2005년과 2006년에 추가한 기타 사례로 마츠모토 교코(松本京子, 1977.10.21. 실종), 다나카 미노루(田中実, 1978.6. 실종)이며 북한은 공식적으로는 입경을 부정하지만, 비공식적으로 인정하고 있다.¹⁷⁸⁾

〈표 IV-1〉 일본인 납북 피해자 목록

납북 이유	이름	실종일자	행방	비고
일본인 여권 획득 관련	하라 다다야키(原勲晁)	1980.6.	간경변으로 인한 사망	
공직원 육성 과정에서 일본 정착을 위한 연인(아베크 납치사안(アベック拉致事案) 납치 관련	치무라 야스시(地村保志)	1978.7.7.	2002년 귀국	
	치무라 후키에(地村富貴恵)	1978.7.7.	2002년 귀국	
	하스이케 카오루(蓮池薫)	1978.7.31.	2002년 귀국	
	하스이케 유키코(蓮池祐木子)	1978.7.31.	2002년 귀국	
	이치카와 슈이치(市川修一)	1978.8.12.	익사	
	마스모토 루미코(増元るみ子)	1978.8.12.	심장마비	
공직원 육성을 위한 해외에서의 납치 관련	이시오카 도오루(石岡亨)	1980.5.	가스 사고로 인한 사망	스페인에서 납치
	마쓰키 가오루(松木薫)	1980.5.	교통사고로 사망	스페인에서 납치
	아리모토 게이코(有本恵子)	1983.7.	가스 사고로 인한 사망	런던에서 납치

178) 和田春樹, 『安倍首相は拉致問題を解決できない』(東京: 青灯社, 2018), pp. 32~46.

납북 이유	이름	실종일자	행방	비고
북한 공작원 교육을 위한 납치 관련	다구치 아에코(田口八重子)	1978.6.29.	교통사고로 사망 홍수로 묘지 유실	이은혜납치 사안(李恩惠拉致事案), 하라 다다아키와 결혼
북한 망명객의 배우자	소가 히토미(曾我ひとみ)	1978.8.12.	2002년 귀국	모녀납치 사안(母娘拉致事案)
	소가 미요시(曾我ミヨシ)	1978.8.12.	-	북한에서는 부정
납치 시범 사례	요코타 메구미(横田めぐみ)	1977.11.15.	자살	
일본 정부에서 추가 확인 사례	마쓰모토 교코(松本京子)	1977.10.21.	-	북한에서는 부정
	다나카 미노루(田中実)	1978.6.	-	

출처: 저자 작성.

2012년 제2차 아베 내각 발족 이후, 아베 정부는 일본인 납치문제가 해결되기 전에 북일 간 국교정상화는 없다는 방침이었다. 아베 정부는 2014년 「스톡홀름 합의」를 통해 일본인 납치문제의 포괄적 재조사 결정을 이끌어 내었다. 그러나 이후 북한 핵실험과 대북제재 등 국제정치 상황으로 인하여 북한이 일방적으로 「스톡홀름 합의」를 파기하였다.

2019년 5월 미일 정상회담에서 북한에 의한 일본인 납치문제를 최우선 외교과제로 다뤘다. 5월 27일 열린 미일 공동기자회견에서 내외 귀빈에 대한 인사 다음으로 납치문제가 가장 먼저 언급되었으며, 당시 아베 총리는 납치문제와 관련해 모두 7문장, 납치라는 단어만 3회 언급하였다. 단순 양적으로도 인도태평양 전략 연대(3장), 일본 기업 대미투자자와 관련된 내용(7문장)과 비교해서 적지 않은 분량이었다.

아베 총리는 2019년 6월 26~29일 G20 정상회의 기간 총 19개 국가 및 기구와 정상회담을 실시하였고, 그중 7개 국가에 북한에 의한 일본인 납치문제 해결을 요구하였고, 3개국에 북한 정세에 대한 이해와 협력을 요구하였으며, 특히 북일정상회담을 통한 납치문제

해결을 강력히 희망하였다.¹⁷⁹⁾ 이 외에도 아베 총리는 집권 하는 동안 납치피해자 가족 연락회와의 면담, 납치문제 해결을 위한 국민 대집회 등에 꾸준히 참석하였다.

〈표 IV-2〉 G20 정상회의(2019.6.26.~29.) 북한 납치문제 관련 내용

일자	대상국	내 용
6.26.	프랑스 - 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령	납치문제 조기 해결 위한 이해 및 협력, WMD, 핵 등 돌이킬 수 없는 폐기 실현
6.27.	중국 - 시진핑 주석	납치문제, 북일 관계 개선 지지
	호주 - 스콧(Scott John Morrison) 총리	북한 정세에 대해 의견 교환
	싱가포르 - 리셴룽(李顯龍) 총리	납치문제의 조기 해결을 위한 이해 및 협력, 안보리 결의 이행
	EU - 도널드 투스크(Donald Tusk) 의장	납치문제의 조기 해결을 위한 이해 및 협력, 안보리 결의 이행
6.28.	태국 - 뿌랏웃(Prayuth Chanocha) 총리	납치문제의 조기 해결을 위한 이해 및 협력, 안보리 결의 이행
	UN - 안토니오(Antonio Guterres) 사무총장	납치문제의 조기 해결을 위한 이해 및 협력, 북한 정세 의견 교환
	미국 - 트럼프 대통령	북한 납치, 핵·미사일 등 현안 해결 협력
	독일 - 메르켈(Angela Merkel) 총리	북한 정세에 대한 의견 교환
6.29.	러시아 - 푸틴(Vladimir Putin) 대통령	북한 정세 고려, 한반도 비핵화 노력

출처: “아베의 ‘약점’으로 변한 일본인 납치 문제,” 『오마이뉴스』, 2019.7.1., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002550071> (검색일: 2020.12.2.).

일본 국내정치에서도 납치문제 해결은 공공연히 거론되었다. 2019년 7월 참의원 선거를 앞두고 일본 자민당은 ‘레이와(令和) 원년

179) “아베의 ‘약점’으로 변한 일본인 납치 문제,” 『오마이뉴스』, 2019.7.1., <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002550071> (검색일: 2020.12.2.).

정책 펌플릿(2019.6.17.)’을 배포하였다. 이에 따르면 일본인 납치 문제 해결은 ‘가장 중요한 과제’로서 납치피해자 전원 귀국을 자민당의 목표로 한다고 명시하였다.

일본은 납치, 핵, 미사일 문제를 포괄적으로 해결해서 국교정상화로 이끈다는 원칙을 갖고 있다. 국교정상화의 길로 들어서면 북한이 요구하는 경제지원도 가능할 것이다. 현실적으로 북한 핵 및 미사일의 급격한 해결 가능성이 낮은 가운데 일본 정부가 대화에 나선다면 납치자문제를 전면에 내세울 가능성이 크다. 일본 내에서 납치피해자 및 그 가족을 귀국시킨 고이즈미 전 총리와 비교해서 아베 총리는 납치문제든 핵실험이든 제재 강화를 주장할 뿐 북일 정상 간 직접 대화도 실현하지 못하고 어떠한 결과도 내지 못한다는 비판이 높다.

이러한 가운데 한반도 평화프로세스가 진행된 2019년 이후 아베 총리는 조건을 붙이지 않고 김정은 위원장과 회담하겠다는 의향을 나타내었다. 압력 중시의 노선을 전환한 것은 피해자 가족들의 상황을 고려해서 조기에 사태를 타개하고 싶다는 생각에서 나온 것이다.

아베 총리는 ‘조건 없는 정상 간 만남’을 제시하였지만, 선결 조건인 일본인 납치자문제의 해결이 요원하다. 북한은 납치생존자 2명에 대한 정보를 일본 측에 제시하였다고 한다. 하지만 납치생존자 2명은 가족이 없는 등 무연고자 상태이므로 일본 국민을 이해시킬 만한 조건이 될 수 없다.¹⁸⁰⁾ 향후 북일 간에 조건 없는 만남을 위한 ‘대북제재 일부 완화’와 같은 일본 측의 태도 변화 혹은 ‘2명+α’와 같은 북한 측의 새로운 제시가 없는 한 쉽지 않다.

향후 일본인 납치자문제에서 일단 북한은 「스톡홀름 합의」 이행 재개로 다시 돌아가는 선택을 취할 수 있다. 「스톡홀름 합의」 중 ‘납

180) 진창수, “한일관계 재구축을 위한 해법,” (세종연구소 세종정책브리프 No. 2019-11, 2019.8.28.), p. 13, <http://napci.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=3&seq=4920> (검색일: 2020.10.31.).

치자문제에 대한 재조사' 재개를 표명할 가능성이 있으며 '2명+a'에 상응하는 결과가 나와야 한다. 아베 총리뿐만 아니라 스가 총리 역시 조건 없는 만남을 얘기하고 있으므로, '납치자문제 재조사' 재개 수준에서 북일 대화는 가능하다. 하지만 가장 중요한 것은 김정은 위원장 본인의 의지이다. 김정은 위원장이 아베 총리와의 대화 의지를 남북, 북미정상회담 등에서 표명한 적은 있지만, 아직 구체적인 실행은 전혀 없는 상태이다.

북한 핵·미사일 문제는 국제사회 전체의 문제이지만, 납치자문제는 일본의 문제이다. 따라서 일본이 솔선해서 움직이지 않으면 해결될 수 없다. 납치자 가족회를 중심으로 피해자 가족의 고령화가 진행되는 가운데 협상이 진행되지 않는 상황에 대한 불안 및 불만이 고조되면서 아베 정부를 압박하고 있다. 2020년 6월, 납치피해자 요코타 메구미의 아버지 요코타 시게루(横田滋)가 87세로 세상을 떠났다. 시게루는 부인 사키에(早紀江)와 함께 피해자 구출 활동에 참여하면서 귀국을 희망하는 가족의 상징적 존재였다. 하지만 북한 위협의 고조를 대내외적으로 이용하는 아베 정부는 납치문제 해결을 서두르지 않았다.

트럼프 대통령은 아베 총리의 요청을 받아들여서 2차례 북미정상회담에서 납치문제를 제기하였다. 따라서 일본 정부는 계속해서 미국에 협력을 요청할 것이다. 하지만 최근 납치문제에 대한 여론의 관심은 높다고 말할 수 없다.

2020년 9월 스가 정부가 탄생하였다. 아베 총리는 사임을 발표한 기자회견에서 “납치자문제를 이 손으로 해결하지 못한 것이 통한스럽다”고 말했다. 특히 납치자문제 해결을 요구하고 있는 일본 내 시민단체 및 여론을 고려했을 때, 스가 총리는 아베가 추진한 ‘전후 외교 총결산’을 계승하면서 일본인 납치문제의 해결을 위해 김정은 위원장과 의 정상회담에 의욕을 표명하면서 대외적인 메시지를 지속해서 발신

할 것이다.¹⁸¹⁾ 이미 자민당 총재 선거 과정에서 스가 총리는 납치자문 제 해결을 우선 과제로 제시하였고, 김정은 위원장과 조건 없는 만남에도 의욕을 표명하였다. 즉 아베 총리가 김정은 위원장과 직접적인 정상회담을 강조했듯이 스가 총리도 납치자문제를 해결하고자 하는 정치적 의지를 계속하여 표명할 것이다. 따라서 일본의 대북정책은 대외정책이라기보다는 국내정책 차원에서 강조될 것이다.¹⁸²⁾

결국, 우여곡절을 겪으면서 진행돼온 납치문제를 해결하기 위해서는 북일 양국 정상 간 만남을 통해 결착을 꾀하는 방법밖에 없다. 향후 스가 정부는 다양한 외교 루트를 통해 북한에 정상회담을 제의할 필요가 있다. 구체적으로 김정은 위원장으로 연결되는 인맥을 찾는 것이 중요하다.

하지만 북일관계 정상화는 일본인 납치자문제 이외에 북한의 비핵화라는 안보문제 및 북미관계와 연동되어 있고, 북한이 과도기적 성격의 스가 정권을 상대로 정상회담에 응할지 불투명한 상황이다.¹⁸³⁾

비록 한반도 평화프로세스 국면에서 북일 간의 정상회담은 없었지만, 일본은 미국을 통해 북한에 납치문제의 해결을 지속해서 요구하였다. 그러나 트럼프 대통령이 납치문제를 제기하는 것이 북한의 태도 변화를 가져왔는지는 회의적이다. 한반도 평화프로세스와 같은 일련의 국면을 거치면서 북한에게 일본과의 대화는 우선순위가 낮아졌기 때문이다.

181) “스가 총리 첫 회견 ‘납치 문제에 전력’…한일관계 언급 없어,” 『연합뉴스』, 2020.9.16., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200916187100073>> (검색일: 2020.10.30.).

182) 조은일, “포스트 아베 시기 일본의 안보방위정책 전망,” (한국국방연구원 동북아안보정세분석, 2020.9.21.), p. 4, <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=706&depth=2&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr>> (검색일: 2020.10.31.).

183) 조양현, “포스트 아베 관련 일본 동향 및 전망,” (외교안보연구소 IFANS FOCUS IF 2020-16K, 2020.9.11.), p. 3, <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?pblctDtaSn=13629&clCode=P07&menuCl=P07>> (검색일: 2020.10.31.).

3. 현안 (3) 과거 청산 문제

1965년 체결된 「대한민국과 일본국 간의 기본관계에 관한 조약」은 북일 교섭의 전제로서 한일 국교정상화 교섭과 그 이후를 규정해왔다.¹⁸⁴⁾ 탈냉전 이후 본격적인 북일 교섭을 크게 두 시기로 구분할 수 있다.

1차 시기는 1990년 11월 3일 예비교섭부터 제1차~제8차 북일 교섭 시기를 말하며, 2차 시기는 2000년 4월 제9차 교섭부터 제10차, 제11차(2000.10.) 교섭을 거쳐 2002년 9월과 2004년 5월에 성립된 북일정상회담까지로 규정할 수 있다.

북일 교섭 1차 시기는 크게 다음 4가지 문제, △ 기본문제(식민지 지배 사죄), △ 경제문제(배상 및 재산청구권 문제), △ 국제문제(핵 사찰 문제), △ 기타문제(재일조선인 법적 지위, 일본인 처 문제 등)가 주요 현안으로 다루어졌다.

이 중에서 기본관계와 관련해서는 다음 3가지 문제를 둘러싸고 북일 간에 첨예한 대립적 입장이 충돌하였다. 먼저 관할권 범위를 둘러싸고 일본은 북한 지역을 38도선 이북만 인정하였는데 이는 한일 협정 이후 남은 38도선 이북의 공백을 메우기 위한 목적이었다. 반면 북한은 ‘조선은 하나이며 평화적으로 통일’을 주장하면서 분단국가를 인정하는 표현을 피하려고 노력하였다. 또한, 「샌프란시스코 강화조약」의 인정 여부와 관련해서 일본은 ‘당국자’, ‘특별한 협의의

184) 남기정은 한반도 평화 프로세스에서 북일 수교는 「북일평양선언」에 기초해서 이루어질 가능성이 있고, 「북일평양선언」에서 약속한 경제지원은 북한이 기피하는 리비아 방식을 보완하여 북한의 비핵화를 보증하는 유효한 방법이 될 수 있다고 설명한다. 남기정, “[기획연재] 아베 신조 재집권 후 일본과 한반도 한반도 평화구축에서 북일 수교가 지니는 의미와 전망.” (동아시아연구원 EAI 특별기획논평 시리즈, 2020.10.5.), pp. 1~2, <http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=9802&board=kor_report&keyword_option=board_title&keyword=북일수교&more=> (검색일: 2020.10.31).

대상', '별도 협정의 주체'라는 관점에서 연합국과 패전국 관계가 아닌 식민지에 대한 별도의 협정으로 규정하였다. 북한은 「샌프란시스코 강화조약」이 일본과의 교전 관계를 부정하기에 북일관계의 기초가 될 수 없다는 견해였다. 마지막으로 한일 강제 병합 시 조약의 합법과 불법 여부에 관해서 일본은 체결 당시에는 합법이었지만 이미 무효, 즉 한일 기본조약 체결 시 “already null and void(이미 무효)”의 반복된 뜻을 고수했지만, 북한은 한국과 마찬가지로 강압 및 무력에 의한 강요된 불법 조약이라는 입장이었다.

청구권 문제에 대해서도 북한은 항일빨치산과 일제의 대결 및 교전 상태에서 전쟁배상 및 식민지 지배에 대한 보상을 요구하였고, 자민·사민·노동 「3당 공동선언」에서 합의한 전후 45년 동안의 적대 정책에 따른 보상도 요구하였다. 반면에 일본은 항일빨치산 부대는 중국 공산당 산하의 일개 집단으로 활동한 것에 불과하며 따라서 실질적 교전 상태로 인정할 수 없고, 「3당 공동선언」에서 합의한 사항도 정부 간 합의가 아닌, 정당 간 합의에 불과하므로 보상 의무에 구속되지 않는다는 것이다. 무엇보다 「샌프란시스코 강화조약」 제4조에 규정된 청구권에만 채권·채무, 미지불 임금 등이 해결될 수 있고, 이에 따라 북일 간에는 '경제협력' 방식으로 해결한다는 뜻이었다고 설명한다.

북일 교섭 2차 시기는 제9차 교섭인 2000년 4월부터이지만, 이미 2차 교섭 전부터 납치자문제, 북한 미사일 문제가 전면으로 등장한 시기였다. 일본은 90년대 이후 일본의 식민지 지배 등 과거사 문제에 대한 총리 담화 형식을 통해 표명한 입장을 북한에 확대 적용하였다. 즉 기본관계, 식민지 지배 사죄 등에 관해 한국에 표명했던 입장을 그대로 북한에 적용하고자 하였다. 그리고 일본은 기존에 주장하였던 배상 혹은 보상 입장을 철회하고, 경제협력 방식 도입 및 구체적 계획에 동의하였다. 즉 청구권과 관련된 약 100억 달러에 달하는

경제협력 방식에 동의한 것이다. 이후 교섭 중단과 재개를 거듭하며 2014년 5월 29일 「스톡홀름 합의」에 이르렀다.

북일 양국은 2006년 2월 ‘포괄 병행 협의’라는 방식으로 국교정상화 문제와 북한의 핵·미사일, 납치자문제를 분리해서 교섭한 경험이 있다. 따라서 재개될 국교정상화 회담에서도 ‘포괄 병행 협의’ 방식을 채택할 가능성이 크다. 즉 핵·미사일 문제와 납치자문제가 제외된 국교정상화 회담에서는 과거 청산 문제가 주요 쟁점이 될 것이다.

북일 양국은 「평양공동선언」에서 합의한 대로 일본이 북한에 제공할 경제협력 규모와 내용 및 상호 포기할 청구권에 관한 구체적인 협의가 진행되어야 한다. 북한의 최우선 협상 목표는 일본이 제공할 경제협력 규모를 최대화하는 것이다. 한일 간에 합의되었던 5억 달러(무상 3억 달러, 유상 2억 달러)를 현재 가치로 환산한 금액이 협상의 기초가 되겠지만, 북한이 이전에 전후 45년간의 피해에 대한 보상을 요구했다는 점에서 ‘100억 달러+α’를 요구할 가능성이 크다.¹⁸⁵⁾ 또한, 「평양공동선언」에 포함되지 않은 경제협력의 명분과 관련해서는 식민지 지배 피해에 대한 배상 및 보상의 의미가 분명히 나타날 수 있도록 협상해 나갈 것으로 예상된다.¹⁸⁶⁾

일본 측은 「북일 평양공동선언」의 제2조에서 언급한 내용을 바탕으로 「한일 기본조약」처럼 개인 청구권을 회피하려고 한다. 「북일 평양공동선언」 제2조¹⁸⁷⁾에서 1965년 한일 국교정상화회담과 동일

185) 유의상, “북·일 수교회담 전담과 한국의 대응전략: 과거청산문제를 중심으로,” 『일본 공간』, 23호 (2018), pp. 121~122.

186) 박창진, “한·일 국교정상화 이후 북·일 관계의 변화: ‘상황적 경직화’에서 ‘전략적 유연화’로 전이된 외교 교섭,” 『한국과 국제정치』, 31권 2호 (2015), p. 47.

187) “쌍방은 국교정상화를 실현하는 데 있어 1945년 8월 15일 이전에 발생한 과거사에 기초한 두 나라 및 두 나라 인민의 모든 재산 및 청구권을 서로 포기하는 기본원칙에 따라 국교정상화 회담에서 이에 대해 구체적으로 협의키로 했다.”

한 조건으로 북일 국교정상화를 한다는 내용이다. 즉 일본이 북한에 대한 경제지원을 하지만, 전후보상, 즉 청구권 포기를 얻겠다는 것이다. 일본은 최근 강제 징용공에 대한 대법원 판결에서 비롯된 한일 갈등과 관련하여 한일 기본조약의 근간을 흔들리게 하는 것은 일본과 북한 양국 간 합의한 「북일평양선언」에 기초한 북일관계를 흔들 수 있다고 주장한다.¹⁸⁸⁾

일본의 위와 같은 주장은 1965년 한일기본조약 이후 국내외에서 제기되었던 개인 청구권 문제를 일본 정부가 애써 외면하기 위해 「북일평양선언」에 명시적으로 표명한 것이다.¹⁸⁹⁾ 하지만 강제 징용공 대법원 판결에서도 나타나듯 1910년 일본의 강제적 불법성에 근거한 식민지 지배에 따른 피해배상 및 개인 청구권은 소멸 될 수 없다.¹⁹⁰⁾ 만일 「북일평양선언」 제2조에 기초한 북일 국교정상화가 이루어진다 하더라도 향후 북한의 민주화 혹은 통일된 한반도는 다시 한번 강제 징용공 대법원판결과 같은 개인 청구권을 일본에 요구하게 되는 사태에 직면할 것이다.¹⁹¹⁾ 따라서 일본이 1965년 한국에 시도했던 것처럼 북한에 ‘청구권 포기’를 북일 국교정상화 과정에서 시도한다면 미래 통일된 한반도와 일본 간 갈등의 커다란 원인이 될 것은 자명하다.

향후 과거사 문제에서 북한이 입장을 변화시킬 가능성은 없을 것으로 판단된다. 북한 국내적으로 항일 운동을 통해 성립된 정권이 라는 정체성을 유지하면서 상대적으로 친일 정부(이승만, 박정희

188) 이기태, “한일 갈등이 북일 대화에 미치는 영향,” (통일연구원 Online Series Co 19-18, 2019.9.2.), p. 5, <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&bibliofId=1522237>> (검색일: 2020.10.31.).

189) 위의 글, p. 4.

190) 필자가 면담한 일본 조선대의 익명을 요구한 교수는 북한 정부는 「북일평양선언」 발표 이듬해부터 제2조에서 개인 청구권 및 배상을 포기한 것은 아니라는 입장을 표명하고 있다고 말한다. 조선대학교 교수 A 인터뷰(2019.10.14., 통일연구원); 위의 글, p. 4.

191) 위의 글, p. 4.

정부)라는 남한과의 정통성 우위를 계속해서 내세울 필요가 있다. “특히 한국의 ‘잘못된(혹은 불완전한) 1965년 합의’를 북한이 ‘올바른 과거사 문제 처리’를 통해 일본으로부터 정당한 배상을 받았다고 주장할 필요”가 있다. 따라서 북한은 일본에 대해 도덕적 우위를 바탕으로 과거사 문제를 적극적으로 활용하면서 대북 경제제재 해제 및 지원을 최대한으로 끌어내려고 할 것이다.¹⁹²⁾

일본은 북한에 제공할 대규모 경제협력 카드로 협상을 유리하게 이끌고자 할 것이다. 경제협력방식은 지금까지와 마찬가지로 「샌프란시스코 강화조약」에 기반한 한일 간 ‘65년 체제’ 및 동남아시아 국가들에 대한 전후처리방식(자본재, 용역 제공을 통한 유·무상 경제협력)과 정합성을 최대한 유지해 나갈 것이다. 또한 한국과의 협상에서도 어려움을 겪었던 경제협력의 명분에 식민지 지배에 대한 배상 및 보상, 과거 청산의 의미가 최대한 포함되지 않도록 노력할 것이다.¹⁹³⁾

향후 국제 및 국내정세의 변화, 특히 미국의 정권교체를 비롯해 한일 양국의 차기 정권에서 북한의 경제발전 정책과 핵·미사일 문제를 동시 병행으로, 단계적으로 해결한다는 원칙에 따라 대북 경제지원책을 구체화할 필요가 있다. 한국으로서는 독자적인 대북지원까지 고려하는 상황에 놓인 만큼 수년 안에 북일 국교정상화가 실현된다면 북한의 경제발전을 지탱할 수 있는 파트너로 일본을 발전하게 될 것이다. 그렇게 되면 남북일을 포괄하는 ‘한반도-일본’이라는 새로운 경제협력 공간이 탄생하고, 더 나아가 동아시아 국제질서의 안정과 평화번영을 이룩할 수 있다. 이 과정에서 신뢰를 구축하여 과거사를 청산함으로써 보다 성숙한 화해를 이루고 함께 미래를 개척할 수 있다.

192) 위의 글, p. 5.

193) 유의상, “북·일 수교회담 전망과 한국의 대응전략: 과거청산문제를 중심으로,” p. 123.

V. 결론

배정호 · 이기태 통일연구원



1. 전략적 고려사항

가. 북일관계 개선을 위한 일본 정치권의 돌파력과 역할

냉전기 북일관계는 동서 대립의 틀 내에서 접근과 대화를 시도하며 관계 개선을 추구하였지만, 냉전 구조의 제약에 따른 한계를 극복하지 못했다. 북일관계는 접근과 대화, 접촉과 갈등을 되풀이하면서 전개되었다.

따라서 냉전체제가 붕괴하고 탈냉전 시대가 도래하고, 한국의 전향적인 북방정책에 의해 남북관계가 진전되자, 일본도 대북제재를 해체하며 국교정상화를 지향한 북일관계 개선을 추구하였다.

국교정상화를 지향한 북일관계 개선은 일본 정부 즉 외무성보다는 일본 정치권에 의해 과감하게 추진되었다. 야당인 사회당이 북일관계 개선을 위한 가교 구실을 하였고, 집권여당인 자민당이 사회당과 협력하여 과감하게 북일관계 개선을 위한 돌파구를 마련하였다. 일본 자민당·사회당의 방북과 더불어 자민당·사회당·노동당의 「3당 공동선언」이 발표되었고, 이후 북일 국교정상화회담이 여덟차례 개최되었다. 상당히 빠른 시간에 이루어진 성과이다.

또한 제8차 북일 국교정상화회담(1992.11.) 결렬 이후, 북일관계가 교착상태에 빠진 상황에서 무라야마 전 총리를 단장으로 초당파 국회의원들이 1999년 12월 평양을 방문하여 국교정상화회담이 재개될 수 있는 전기를 마련하였다.

이처럼 냉각되고 교착상태에 빠진 북일관계의 현상타파는 주로 정치권에 의해 이루어졌다. 즉, 북일관계 개선의 물꼬를 트고 전기를 마련하는 데는 신중한 관료보다 정치권의 돌파력 및 추진력이 훨씬 효과적이었다.

나. 북일관계 개선과 정상회담의 전략적 효과

제8차 북일 국교정상화회담(1992.11.) 결렬 이후, 국교정상화회담은 약 7년 동안 재개되지 않았다. 즉, 북일관계는 양측의 수차례에 걸친 비공식 접촉에도 불구하고 진전되지 않았다.

일본 국회의원들의 초당파 외교에 의해 북일관계 개선의 전기가 마련되고, 외무성의 과장급·심의관급 수준의 공식, 비공식 접촉이 북일간에 수차례 이루어지면서 국교정상화회담이 재개되었다. 또한, 대사급으로 격상된 국교정상화회담이 재개되었지만 제9차·제10차 국교정상화회담 역시 그다지 성과를 내지 못하였고, 제11차 국교정상화회담은 제12차 회담의 일정조차 합의하지 못한 채 막을 내렸다. 일본인 납치문제, 북한 핵 문제 등 어려운 핵심 현안들 때문에 대사급 회담은 국교정상화를 향한 북일관계를 진전시키는 데 한계가 있었다.

고이즈미 총리는 이와 같은 한계를 극복하기 위해 정상회담 개최를 추구하였다. 그 결과, 북한 김정일 위원장은 2002년 9월 제1차 북일정상회담에서 처음으로 일본인 납치문제를 시인하며 사과하였고, 그 결과 「북일평양선언」이 발표되었다. 즉, 김정일-고이즈미 정상회담에서 일본인 납치문제, 북한 핵·미사일 문제 등에 관한 합의가 도출되었다.

북일관계는 정상회담에 의해 새로운 국면으로 접어들었고 속도조절이 필요할 정도로 관계 개선이 빠르게 전개되었다. 즉, 북일정상회담의 성과에 의해 국교정상화를 위한 기반이 마련되었다.

이처럼 교착상태에 빠진 북일관계가 관계 개선을 향한 새로운 국면으로 전환되도록 하는데, 북일정상회담은 결정적인 활력소가 되었다. 즉, 북일정상회담은 극적인 관계 개선의 반전을 마련하고, 개선된 관계가 진전되도록 하는 전략적 환경을 조성하는 데 결정적으로 이바지하였다. 북일관계 개선에 정상회담의 전략적 효과는 매우 컸다.

다. 북일관계의 입구와 납치 일본인 문제

일본인 납치문제는 북일 국교정상화회담 진행 과정에서 제기되어 1992년 11월 제8차 국교정상화회담을 도중에 중단시키는 갈등의 불씨로 등장하였다. 이후 일본인 납치문제는 일본 언론의 여론화에 의해 정치화되었고 북일관계에서 가장 핵심적인 현안이 되었다.

그런데 일본인 납치문제에 대한 일본과 북한의 구체적 합의가 없다. 2014년 5월 「스톡홀름 회담」이 개최되고 납치 일본인 문제의 해결을 위한 제Ⅲ장의 〈표 Ⅲ-12〉와 같은 합의가 이루어졌지만, 「스톡홀름 합의」 이행은 제대로 이루어지지 않았다. 제Ⅲ장에서 히라이 히사시 전 『교도통신(共同通信)』 평양 지국장이 지적하고 있듯이, 일본인 납치문제 해결과 관련하여 일본과 북한의 구체적 합의가 없는 것이 「스톡홀름 합의」 불이행의 한 요인이 되고 있다.

이처럼 일본인 납치문제에 대한 일본과 북한의 구체적 합의가 없는 상황에서 일본인 납치문제는 북일관계 개선을 위한 입구에 가장 핵심적인 현안으로 놓여 있다. 그러므로 북일관계는 납치 일본인 문제를 해결하지 못함에 따라 그다음 단계로 나아가지 못하고 있다. 일본인 납치문제가 북일관계의 입구에 있는 한 국교정상화를 향한 북일관계 진전은 현실적으로 매우 어려울 것이다.

라. 북일 회담에 호응하는 북한의 전략적 의도와 합의 이행의 한계

북일관계는 일본 정치권의 추진력과 돌파력, 북한 수뇌부의 결단, 북일정상회담 성과 등으로 상당한 기대와 주목을 받으며 국교정상화를 향해 출발하였지만, 곧 갈등을 빚었고 한계에 부딪혔다.

예컨대, 김일성 정권 시절, 가네마루 전 자민당 부총재를 중심으로 자민당·사회당이 1990년에 미수교국 북한과의 국교정상화를 전

후처리 외교 차원에서 매우 전향적으로 추진하였고 북한의 허담 최고인민회의의 대의원, 김용순 노동당 비서 등 수뇌부도 적극적으로 호응하여 국교정상화회담이 제8차 회담까지 개최되었으나 도중에 결렬되어 막을 내렸다.

김정일 정권 시절, 일본의 고이즈미 총리가 두 차례나 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 정상회담을 가졌다. 제1차 정상회담에서는 김정일 국방위원장이 일본인 납치문제를 시인하고 사과까지 하였고 「북일평양선언」을 발표하였다. 제2차 정상회담에서는 납치 일본인 문제의 진상 재조사 합의, 북한의 제4차 6자회담 참가 및 미사일 발사 동결 등의 성과가 있었고, 고이즈미 총리는 귀국 시에 납치피해자 가족 5명을 데리고 왔다. 이와 같은 두 차례의 정상회담으로 북일관계는 국교정상화를 향한 기반을 마련하며 새로운 국면으로 접어들었지만 지속하지 못하고 또다시 교착상태에 빠졌다.

그리고 김정은 정권 시절, 스톡홀름 회담을 통하여 납치 일본인 피해자의 재조사에 대한 파격적 합의를 이루며 합의 이행을 위한 로드맵까지 마련하였지만, 합의 이행은 원만하게 실행되지 못하고 좌절되었다. 즉, 북한은 합의 이행을 위하여 납치 일본인 피해자의 전면적인 재조사를 위한 특별위원회를 구성하였고 이에 일본은 ‘행동대 행동’ 원칙에 따라 대북제재 일부를 해제하였다. 그러나 북한의 납치피해자에 관한 조사 통보는 계속 연기되었고 결국 이루어지지 않았다. 북일관계는 또다시 교착상태에 빠졌고 대화 채널을 유지하는 수준을 벗어나지 못하고 있다.

이처럼 북일관계는 일본 정치권의 추진력과 북한 수뇌부의 결단, 꾸준한 양측의 공식·비공식 접촉과 대화 등으로 관계 진전을 위한 기회를 마련하였지만, 이행과정에서 갈등과 마찰을 빚으며 좌절하였다. 북일관계의 핵심 현안의 어려움에 따른 한계도 있지만, 북일

회담에 호응하는 북한의 전략적 의도, 북한의 합의 이행의 현실적 한계 등에 기인한 부분도 적지 않다.

〈표 V-1〉 북일관계에 대한 전략적 고려사항과 대책

	주요내용
전략적 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> • 북일관계 개선을 위한 일본 정치권의 돌파력과 역할 • 북일관계 개선과 정상회담의 전략적 효과 • 북일관계의 입구와 낚치 일본인 문제 • 북일회담에 호응하는 북한의 전략적 의도와 합의 이행의 한계
대책	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 합의사항 이행 능력과 전략적 의도를 고려한 전략 수립과 추진 • 한미공조를 전략적으로 중시하며 추진 • 대북접근에 있어 한미일의 역할 분담 • 한일관계의 조속한 회복 • 북일 관계정상화를 위한 한국의 역할 모색 • 북일관계의 돌파구로서 6자회담 모색

출처: 저자 작성.

2. 대책

가. 북한의 합의사항 이행 능력과 전략적 의도를 고려한 전략 수립과 추진

북일 양측의 각별한 노력의 결과, 기대 이상의 합의나 파격적인 합의가 도출되었음에도 이후 북일관계는 대체로 더 진전이 지속되지 못하고 좌절되었다.

앞에서 언급한 바와 같이, 일본과 북한은 자민당·사회당·노동당의 「3당 공동선언」이라는 괄목할 만한 성과를 내고 국교정상화회담을 개최하였지만 제8차 회담은 추후 일정도 결정하지 못한 채 막을 내렸다. 또, 전후 최초의 북일정상회담에서 김정일 위원장이 일본

측의 최대 현안인 일본인 납치문제에 대해 시인하고 사과를 했지만 북일관계 개선은 지속하지 못했다. 그리고 스톡홀름 회담에서 납치 일본인 피해자의 재조사에 대한 기대 이상의 파격적 합의를 하고 북한이 합의 이행을 위한 로드맵까지 마련하였지만, 북일관계 진전은 지지부진했고 좌절되었다.

이와 같은 북일관계 진전의 한계는 북한의 합의 사항 이행의 한계와 무관하지 않다. 합의사항에 대한 북일의 우선순위에 대한 인식 차이와 그에 따른 이행의 엇박자, 북한의 합의사항에 대한 현실적인 이행 능력의 한계 등으로 북일관계에 갈등이 빚어지고 한계가 나타났기 때문이다.

또한, 북일 회담에 임하는 북한의 전략적 목적이나 의도도 합의된 사항의 이행이나 북일관계 진전에 영향을 미쳤다. 김정일-고이즈미 정상회담의 경우, 합의 도출과 관계 개선을 통한 일본으로부터의 막대한 경제적 지원 확보라는 북한의 직접적 목적이나 의도가 있었지만, 북한 핵 개발을 위한 시간벌기라는 전략적 목적도 내재하여 있었다. 북한의 핵 개발은 경제적 지원의 확보보다 훨씬 상위의 전략적 목적이다. 다시 말해 북한에 핵 개발을 위한 시간벌기가 경제적 지원의 확보보다 우선순위가 훨씬 높은 상위의 전략목표였다.

그러므로 한반도 평화변영을 위한 전략 및 정책은 북한의 합의사항 이행 능력에 대한 고려는 물론, 회담에 호응하는 북한의 전략적 의도를 냉철하게 파악하고 이에 대응하는 대책 수립과 함께 입안되어야 할 것이다.

나. 한미 공조를 전략적으로 중시하며 추진

북한 핵 문제는 한반도 평화변영을 위한 중요한 정책 현안인 동시에 북미 간의 핵심 현안이기도 하다. 즉, 북한 핵 문제의 진전 없이

는 한반도의 평화변영을 위한 남북관계의 진전에 한계가 있다.

북일관계의 경우도 북일 양자 간 차원에서는 일본인 납치문제가 최대 현안이었지만, 북한 핵 문제의 진전 없이는 관계 개선을 위한 진전에 한계가 있었다. 따라서 일본은 미일 공조를 기반으로 대북정책이나 북일관계 진전을 추구하였고, 북한 핵 문제를 북일 국교정상화회담이나 북일정상회담의 핵심의제로 논의하였다.

한국의 대북정책이나 남북관계도 현실적으로 북한 핵 문제의 제약을 벗어날 수 없다. 한국은 한미 공조를 기반으로 한반도의 평화변영을 위한 전략이나 정책을 추구하여야 할 것이다.

특히 한반도는 대륙과 해양을 연결하는 지전략적 지점에 있고, 게다가 미국, 중국, 일본, 러시아 등 강대국들의 이해관계가 교차하고 있다. 따라서 한국은 한미동맹과 한미공조를 전략적으로 중시하며 한반도평화변영을 위한 전략이나 정책을 수립하고 추진하여야 할 것이다.

다. 대북접근에 있어 한미일의 역할 분담

한반도 평화변영을 위한 북일관계 개선을 위해 한미일의 역할 분담은 필요하나, 북한은 미국을 향한 핵 억지력 차원에서 핵·미사일 도발을 감행하고 있어서 결국 미국을 변화시켜 대화 여건을 조성하는 것이 필요하다. 일본의 대북정책은 핵·미사일 위협의 시급함으로 인해 대북제재와 압박에 무게를 두고 있지만, 북일 간의 현안문제를 풀기 위해서는 궁극적으로 ‘대화’를 통한 해결이 필요하다. 납치자문제 등 북일 간의 현안을 다뤄야 하기 때문에 결국 ‘대화’ 조건을 만드는 것이 필요하다.

한국과 일본은 북한과 관련해 각자가 직면한 현안문제를 풀기 위해 압박 일변도에서 벗어나서 계속해서 미국이 북미대화에 전향적

으로 나설 수 있도록 유도하는 역할을 수행할 필요가 있다.¹⁹⁴⁾ 또한, 최근 미중 전략경쟁 격화와 같은 동북아 국제질서 변화 속에서 북한 문제 등 현안을 해결하기 위해 ‘강대국 레벨’에서 이루어지는 게임인 미중관계도 중요하지만, ‘강대국 레벨’ 게임에 대응하고 견제할 수 있는 ‘중견국 레벨’의 협력, 즉 한일 협력이 필요한 시점이다.¹⁹⁵⁾ 또한 북한 핵 문제 등 현안을 해결하기 위해 한국과 일본이 주도하는 다자안보협력 구상 등 한일 협력을 다자주의적 차원에서 모색해볼 필요성이 있다.

라. 한일관계의 조속한 회복

2020년 현재 한국과 일본은 2019년에 촉발된 일본의 수출관리규 제정책에 따른 무역 보복 조치와 한국의 GSOMIA 정지 통보를 둘러싼 갈등으로 최악의 한일관계를 맞이하고 있다. 또한 이러한 한일관계 악화의 원인이 되었던 일제 식민지 시기 한국인 강제동원피해자 문제의 해결은 요원하기만 하다.

이러한 상황 악화는 아베 정부가 추진하고 있는 일본의 보통국가화에 대한 한국 내 불신 및 아베 총리의 역사 수정주의가 크게 작용하였다. 이러한 가운데 한국 정부는 한반도 평화변영을 도모하는 차원에서 일본의 보통국가화에 대한 정확하고 객관적인 이해 및 정의가 필요하다. 문재인 정부가 내세우는 신한반도체제에서 주변 환경의 도전요인으로 미중 패권경쟁, 북한의 불량국가 존속 가능성과 함

194) 성기영 외, 『평화와 변영의 한반도 구축방안: 총괄보고서』(세종: 경제·인문사회 연구회, 2018), p. 145

195) 위의 책, p. 145. 일본을 ‘중견국(Middle Power)’으로 설정하는 것에 대한 비판이 있을 수 있지만, 전후 일본의 외교행태, 즉 강대국 외교에서 거리를 둔 외교행태 측면에서 본다면 중견국 외교라고 평가할 수 있다. 일본의 중견국 외교에 관해서는 소에야 요시히데(添谷芳秀)의 연구를 참조. 소에야 요시히데 지음, 박철희·윤수경·이나을 옮김, 『일본의 미들 파워 외교: 전후(戰後) 일본의 선택과 구상』(서울: 오름, 2006).

께 일본의 보통국가화를 들고 있다. 일본의 보통국가화를 통한 군사 대국화가 동아시아 지역의 안보경쟁을 촉발하는 요인이 될 수 있지만, 과거 제국주의 시기와 같은 군국주의화를 향한 움직임이 아니라 는 점을 염두에 뒀다.¹⁹⁶⁾

따라서 한일 협력의 필요성에 대하여 한반도 평화번영과 일본의 보통국가화의 흐름을 고려하여 제시할 필요가 있다.¹⁹⁷⁾ 구체적으로 한일 협력의 비전을 제시할 필요가 있다. 문재인 대통령은 2019년 3·1절 기념사에서 “신한반도체제는 대립과 갈등을 끝낸 새로운 평화협력공동체”라고 밝혔다. 한일 간 과거사 문제로 인해 진행되고 있는 대립과 갈등을 지양하고, 미래지향적 한일관계 발전 모델을 제시해야 한다.

또한 대일본 평화 공공외교 등을 통해 정부 간 관계 회복 노력 외에도 시민사회 및 민간 교류 등의 활성화를 통한 민간 차원에서의 관계 회복이 필요하다. 일본 내 한반도 및 북한 관련 전문가가 급감하고 있는 상황에서 일본 연구기관 전문가에게 한반도 평화번영에 대한 설득 및 이해를 위한 정보 제공을 하는 대일 외교 논리 및 전략 개발이 필요하다. 시민사회 차원에서는 국제교류를 통한 한일 우호 증진, 일본 사회 내 북한에 대한 막연한 공포감 및 이질감 해소 노력이 필요하다.¹⁹⁸⁾

마. 북일 관계정상화를 위한 한국의 역할 모색

향후 북일 대화가 진행된다면 과거 2002년 북한과 일본이 합의한 북일 평양선언이 토대가 될 것이고, 배상문제 등 여러 현안을 가지

196) 이기태, “韓 한일 과거사 해결하고 북일 대화 ‘중재자’ 역할 적극 나서야,” 『세계일보』, 2019.11.28., <<http://peacemake.soel.co.kr>> (검색일: 2020.10.31.).

197) 위의 글.

198) 김진하 외, 『통일외교 콘텐츠 개발』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 94~95.

고 협상이 예상된다. 그전에 한일 간 과거사 문제를 해결하고 한국이 북일 대화에 적극적으로 중재자 역할을 해야 한다.¹⁹⁹⁾

제2차 아베 정권 시기 국제회의 등을 제외하고 한일 양국 정상이 단독으로 상대국을 방문한 적은 한 번도 없었다. 한일 양국은 모두 민주주의를 존중하고 자유무역을 지향하면서 북한 문제에 대한 고민을 공유하고 있는 이웃 국가이다. 1998년 「김대중-오부치(小淵惠三) 공동선언(21세기를 향한 새로운 한일 파트너십 공동선언)」 정신을 다시 한번 생각하면서 다음 세대의 양국 국민과 아시아의 안정을 위해서도 건전한 양국 정상의 왕래가 부활하지 않으면 안 된다.

문재인 정부의 한반도 평화번영 정책은 “남북관계 발전이 북미관계 정상화와 북일관계 정상화로 연결되고, 동북아 지역의 새로운 평화안보 질서로 확장되는 것”을 상정하고 있다. 한국은 북일관계 정상화 과정에서 ‘중재자’ 역할을 모색해야 한다. 과거 김대중 대통령의 중재자 역할로 고이즈미 총리의 방북 및 「북일평양선언」 발표가 실현되었다는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다.

바. 북일관계의 돌파구로서 6자회담 모색

한국 정부 입장에서는 북한 문제를 두고 일본이 미일과 중리의 갈등 구조를 조성하는 방향으로 작용한다면 한국의 운신 폭이 축소될 수 있다. 비록 과거 6자회담이 실패했다는 평가가 있지만 북일관계의 돌파구로서 여전히 충분한 대안이 될 수 있다. 북한의 핵 폐기에 대한 반대급부를 한미일뿐만 아니라 중국, 러시아도 제공해야 할 것이기 때문에 북미협상이 진척되면 6자회담 방식이 현실적인 방안이 될 수 있다. 북한 역시 남북대화를 지렛대로 북미관계 개선을 추진 중인 상황에서 북일관계 개선이 적극적으로 필요하지 않은 상황이다.

199) 이기태, “韓 한일 과거사 해결하고 북일 대화 ‘중재자’ 역할 적극 나서야”.

따라서 일본을 6자회담에 어떻게 참여시키는가에 대한 논의가 필요하다. 왜 한반도 문제에 일본이 필요한가에 대한 국내 설득을 위한 논리 개발도 요구된다. 특히 북한 비핵화를 위해 일본의 건설적인 역할을 할 수 있는 공간을 마련해야 한다.²⁰⁰⁾ 즉 일본의 ‘효용성’에 대한 정부 차원의 확실한 인식이 필요하다. 향후 북한의 변화 혹은 개혁개방 시 북일 국교정상화와 배상 및 보상에 따른 자금 유입은 커다란 역할을 할 것으로 예상된다. 북한의 비핵화에 대한 유인책 차원에서 북일 국교정상화 이후 일본의 경제지원을 고려해야 한다.²⁰¹⁾

200) 이기태, “한일 갈등이 북일 대화에 미치는 영향,” p. 6.

201) 위의 글, p. 6.

참고문헌

1. 단행본

- 강성홍. 『북한의 강성대국 건설전략』. 서울: 한울아카데미, 2004.
- 김상기·이기태·이우태·이혜정·이동률. 『트럼프 행정부 출범 이후 동아
시아 전략환경 변화와 한국의 대응』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 김연철. 『70년의 대화』. 서울: 창비, 2018.
- 김진하·정성철·백우열·이기태·우평균·현승수. 『통일외교 콘텐츠 개발』.
서울: 통일연구원, 2015.
- 김흥규·권혁재·이창주. 『중국 일대일로 전략과 환황해지역 한중협력
연계가능성과 과제』. 서울: Kotra, 2018.
- 남궁곤. 『미국 신 행정부의 대 한반도 안보 및 국방정책 전망』. 서울:
한국전략문제연구소, 2001.
- 배정호. 『아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략』. 서울: 통일
연구원, 2007.
- _____. 『탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책』. 서울: 통일
연구원, 1999.
- _____. 『탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략』. 서울:
통일연구원, 2005.
- 배정호·김국신·신상진·여인곤. 『동북아 지역의 갈등·협력과 한반도
평화구축을 위한 대외전략』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 배정호·박영호·김진하·백우열·유영철. 『오바마·시진핑 시대의 동북아
국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』.
서울: 통일연구원, 2013.
- 배정호·박재적·황지환·황재호·한동호. 『북한 핵의 국제정치와 한국의
대북 핵전략』. 서울: 통일연구원, 2011.

- 배정호·봉영식·한석희·유영철·박재적·최원기. 『동북아 4국의 대외 전략 및 대북전략과 한국의 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 성기영 외. 『평화와 번영의 한반도 구축방안: 총괄보고서』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2018.
- 소에야 요시히데 지음, 박철희·윤수경·이나을 옮김. 『일본의 미들 파워 외교: 전후(戰後) 일본의 선택과 구상』. 서울: 오름, 2006.
- 신정화. 『일본의 대북정책 1945~1992』. 서울: 오름, 2004
- 여인곤·김국신·신상진·배정호·박영호. 『대북포용정책의 효율적 추진을 위한 주변 안보·외교환경 조성방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 이기태·김두승. 『아베정권의 대외전략과 대북전략』. 서울: 통일연구원, 2016.
- 조한범·김규륜·정구연·최용환. 『한반도 비핵·평화체제 구축과 남북 관계 전략』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 키트 캠벨 지음, 이재현 옮김. 『피벗: 미국 아시아 전략의 미래』. 서울: 아산정책연구원, 2020.
- 통일부. 『문재인 정부의 한반도 정책: 평화와 번영의 한반도』. 서울: 통일부, 2017.
- 허문영·배정호·여인곤·전병근·홍우택. 『이명박 정부 대북·통일정책의 세부 실천방안』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 戸崎洋史. “北朝鮮の核問題と日本の抑止態勢.” 『平成27年度外務省外交・安全保障調査研究事業安全保障政策のリアリティ・チェック—新安保法制・ガイドラインと朝鮮半島・中東情勢—朝鮮半島情勢の総合分析と日本の安全保障』. 東京: 日本国際問題研究所, 2015.
- 野村旗守. 『北朝鮮 送金疑惑解明・日朝秘密資金ルート』. 東京: 文系春秋, 2003.

- リチャード・L・アーミテージ・ジョセフ・S・ナイ Jr·春原剛, 『日米同盟
中国・北朝鮮-アーミテージナイ緊急報告書』, 東京: 文芸春秋,
2010.
- 和田春樹, 『安倍首相は拉致問題を解決できない』, 東京: 青灯社, 2018.

2. 논문

- 계용호, “트럼프의 대북 최대 압박과 관여정책 그리고 한국의 안보.”
『전략논단』, 제27호, 2018.
- 고윤범, “일본의 대북정책 및 수교협상에 관한 연구.” 한국외국어대학교
정책과학대학원 석사논문. 2006.
- 곽승지, “김정은 시대의 국가전략: 변화 양상과 전략적 함의.” 북한연구
학회, 『김정은 시대의 정치와 외교: 선군인가. 선경인가』, 파주:
한울아카데미, 2014.
- 구본학, “한·미동맹과 한·중 전략적 동반자관계의 조화.” 『신아세아』,
제22권 제4호, 2015.
- 권태환, “최근 미중 안보전략 변화와 일본 자위대의 새로운 도전.” 『전략
논단』, 29호, 2019.
- 김근식, “김정은 시대 북한의 대외전략 변화와 대남정책.” 『한국과 국제
정치』, 29권 1호, 2013.
- _____, “김정일 시대 북한의 新발전전략: 실리사회주의를 중심으로.”
『국제정치논총』, 43집 4호, 2003.
- 김두승, “아베 정권의 대북정책과 북일 정상회담 전망.” 『북한』, 577호,
2020.
- 김성배, “2013년 북한의 전략적 선택과 동아시아 국제정치: 병진노선과
신형대국관계를 중심으로.” 『평화연구』, 21권 2호, 2013.
- 김성한, “아태지역에서의 G2 체제: 미·중 협력과 갈등 가능성 평가.”
『전략연구』, 60호, 2013.

- 김양규·이동률·전재성·하영선. “미중정상회담 이후 한반도 : 대북공진 독트린과 한중정상회담의 과제.” 『EAI 논평』, 제29호, 2013.
- 김재천·조용규. “부시 행정부의 세계전략(Grand Strategy)과 미국의 이라크와 북한에 대한 외교정책.” 『국제정치논총』, 46권 3호, 2006.
- 김철환. “북한의 국방과학기술과 핵문제.” 『과학기술정책』, 141호, 2003.
- 김흥규. “북한의 제4차 핵·미사일실험과 한·중 관계.” 『성균차이나브리프』, 4권 2호, 2016.
- 남궁영. “부시행정부의 북핵 전략과 선택.” 『세계지역연구논총』, 22권 2호, 2004.
- 박영준. “21세기 미일동맹의 변환과 일본 방위체제 변화.” 『국가전략』, 13권 2호, 2007.
- 박창건. “한·일 국교정상화 이후 북·일 관계의 변화: ‘상황적 경직화’에서 ‘전략적 유연화’로 전이된 외교 교섭.” 『한국과 국제정치』, 31권 2호, 2015.
- 송은희. “인도·태평양 시대 ‘동아시아 지역주의’가능성과 한계.” 국가안보전략연구원 편. 『국가안보전략연구소 연구보고서 18-14』, 서울: 국가전략연구원, 2018.
- 신성호. “부시와 오바마 행정부의 외교개혁.” 『국제관계연구』, 17권 2호, 2012.
- _____. “아시아 재균형에서 미국 우선주의로: 트럼프 행정부 시대 미중 경쟁과 한국의 외교안보전략.” 『KRIS 창립 30주년 기념논문집』, 2017.
- 신정화. “5.28합의와 동북아지형의 변화.” NEAR재단 편저. 『한일관계. 이렇게 풀어라』. 서울: 김영사, 2014.
- _____. “북한의 국가 발전 목표와 대일정책 -김정일, 김정은 시대를 중심으로.” 『북한연구학회보』, 제19권 제2호, 2015.

- _____. “일본 외교의 변화와 대북정책: 중핵국가로서의 영향력 확대.” 『일본연구논총』. 38권, 2013.
- _____. “중국의 부상과 일본 안보전략의 변화.” 『국제문제연구』. 12권 2호, 2012.
- 유의상. “북·일 수교회담 전망과 한국의 대응전략: 과거청산문제를 중심으로.” 『일본공간』. 23호, 2018.
- 이상근. “김정은 리더십과 북한의 대외정책.” 『한국과 국제정치』. 33권 4호, 2017.
- 이상현. “트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의.” 『국가전략』 24권 2호, 2018.
- 이정민·현인택·이정훈. “미사일 방어체제의 개념과 쟁점.” 『전략연구』. 34호, 2005.
- 이정철. “선군경제. 시장 그리고 개혁.” 장달중 편. 『현대 북한학강의』. 서울: 사회평론, 2013.
- 이태환. “시진핑 시대 중국의 대외정책과 한반도.” 『정세와 정책』. 200호, 2012.
- 이형근·최유정. “최근 한반도 정세 변화와 북일 경제협력 과제.” 『KIEP 기초자료』. 18-12, 2018.
- 장달중. “한반도의 냉전 엔드게임(Endgame)과 북미대립.” 『한국과 국제정치』. 제25권 제2호, 2009.
- 전선미. “북미관계 변화에 대한 중국의 반응.” 『KDI 북한경제리뷰』. 제20권 제6호, 2018.
- 정우곤. “김정일 정권의 국가발전전략: ‘강성대국’을 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 20권 4호, 2004.
- 조성복. “현실주의 시각에서 본 미 동북아정책의 딜레마.” 『국제정치논총』. 54권 2호, 2014.
- 조은일. “부시 행정부 이후 미국의 미사일방어(MD)체계 연구: 분석과 전략적 함의.” 『국가전략』. 25권 1호, 2019.

_____. “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망.” 『한일군사문화연구』, 27집, 2019.

홍익표·이종운. “북한의 2차 핵실험에 따른 국제사회의 대북제재 동향 및 한국의 대응방안.” 『KIEP 오늘의 세계경제』, vol. 9, no. 16, 2009.

히라이 히사시. “아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 ‘스톡홀름 합의.’” 『한반도 포커스』, 31호, 2015.

3. 북한 자료

조선로동당 중앙위원회 당역사연구소. 『우리당의 선군정치』. 평양: 조선로동당 중앙위원회 당역사연구소, 2006.

“《북조성위협》론을 떠드는 자들의 검은 속셈.” 『로동신문』, 2001.9.25.

“미국에 대한 습격사건 발생 전국이 대혼란.” 『로동신문』, 2001.9.13.

“미국의 북한 미사일위협 운운에 대한 반발.” 『로동신문』, 2001.9.15.

“미국이 군사적보복을 시도.” 『로동신문』, 2001.9.18.

“미국이 보복작전을 추진.” 『로동신문』, 2001.9.26.

“조선을 건드린다면 미국은 치명적인 타격을 면치 못할 것이다.” 『로동신문』, 2002.2.11.

“중군위안부·태평양전쟁 피해자 보상대책 위원회 대변인 담화.” 『로동신문』, 1998.7.12.

“진짜테러왕초 미국은 력사의 쓰레기통에 처박힐 것이다.” 『로동신문』, 2001.9.17.

“침략자의 아성을 불바다로 만들 것.” 『로동신문』, 2003.1.12.

“통할 수 없는 압력 소동.” 『로동신문』, 2001.9.17.

“평양선언리해는 조일쌍방의 공동의 의무.” 『로동신문』, 2004.9.18.

“해외침략야망은 감출 수 없다.” 『로동신문』, 2001.9.22.

4. 기타 자료

가. 신문 및 잡지

『KBS 뉴스』, 『YTN』, 『연합뉴스』, 『오마이뉴스』, 『중앙일보』, 『세계일보』.
PRESS TV.
讀賣新聞, *朝日新聞*, *週刊金曜日*.

나. 웹사이트

East-West Center <<https://www.eastwestcenter.org/>>.

The White House (President George W. Bush) <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>>.

The White House <<https://www.whitehouse.gov/>>.

北朝鮮拉致疑惑日本人救援議員連盟 <<https://www.rachi.go.jp/index.html>>.

김상기. “트럼프 행정부의 대북정책과 한국의 과제.” (통일연구원 Online Series Co 17-12. 2017.5.24.), <<https://www.kinu.or.kr/pyxis-api/1/digital-files/2ba9acaf-868d-4313-a9dc-b107b5e9e02f>>.

남궁영. “북한의 핵무기 및 미사일 개발의 위협에 대한 대응방안.” 제주평화연구원. 2009.9.11. <<http://jpi.or.kr/?p=10083>>.

남기정. “[기획연재] 아베 신조 재집권 후 일본과 한반도 한반도 평화 구축에서 북일 수교가 지니는 의미와 전망.” (동아시아연구원 EAI 특별기획논평 시리즈. 2020.10.5.), <http://www.eai.or.kr/main/publication_01_view.asp?intSeq=9802&board=kor_report&keyword_option=board_title&keyword=북일 수교&more=>>.

- 박지광. “미국 군사행동의 새로운 전략: 코피 터뜨리기 전략(bloody nose strike).” (세종연구소 세종논평 No. 2018-6. 2018.1.31.), <<http://www.sejong.org/board/1/egoread.php?bd=1&itm=&txt=&pg=1&seq=4157>> (검색일: 2020.10.31.).
- 이기태. “한일 갈등이 북일 대화에 미치는 영향.” (통일연구원 Online Series Co 19-18. 2019.9.2.), <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlV.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&biblioId=1522237>>.
- 이재현. “미 국방부 ‘인도-태평양 전략 보고서’ (2019) 평가: 미국의 위협인식과 인도-태평양에서 한국의 자리.” KIMS Periscope. 2019.6.21., <<http://www.kims.or.kr/peri162/>>.
- 전성훈. “오바마 행정부의 핵태세검토보고서(NPR): 분석과 평가.” (통일연구원 Online Series Co 10-08. 2010). <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/1625/1/0001447331.pdf>>.
- 조양현. “포스트 아베 관련 일본 동향 및 전망.” (외교안보연구소 IFANS FOCUS IF 2020-16K. 2020.9.11.), <<https://www.ifans.go.kr/knda/ifans/kor/pblct/PblctView.do?pblctDtaSn=13629&clCode=P07&menuCl=P07>>.
- 조은일. “포스트 아베 시기 일본의 안보방위정책 전망.” (한국국방연구원 동북아안보정세분석. 2020.9.21.), <<https://www.kida.re.kr/frt/board/frtNormalBoardDetail.do?sidx=2184&idx=706&depth=2&searchCondition=&searchKeyword=&pageIndex=1&lang=kr>>.
- 진창수. “한일관계 재구축을 위한 해법.” (세종연구소 세종정책브리프 No. 2019-11. 2019.8.28.), <http://napci.sejong.org/board/bd_news/1/egoread.php?bd=3&seq=4920>.
- 최운도. “북핵의 1차 타깃은 일본이 될 수 있다.” 『미래한국』. 2016.10.6., <<http://www.futurekorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=32365>>.

- Carter, Ashton. “Remarks on the Next Phase of the US Rebalance to the Asia-Pacific (McCain Institute, Arizona State University).” U.S. Department of Defense, 2015.4.6., <<https://dod.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606660/remarks-on-t>>.
- Kerry, John. “Remarks with Secretary of Defense Chuck Hagel, Japanese Foreign Minister Fumio Kishida and Japanese Defense Minister Mitsunori Onodera.” U.S. Department of State, 2013.10.3., <<https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/10/215073.htm>>, 재인용: 배정호·박영호·김진하·백우열·유영철. 『오바마·시진핑 시대의 동북아 국가들의 국내정치 및 대외정책과 한국의 대북 및 통일외교 전략』. 서울: 통일연구원, 2013.
- Perry, William J. “Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations.” U.S Department of State Archive, 1999.10.12., <https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991012_perry_nkorea.html>.
- U.S Department of Defense. “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of the America.” 2018., <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>>.
- U.S Department of State. “Proliferation Security Initiative: Statement of Interdiction Principles.” Department of State Archive, 2003.9.4., <<https://2001-2009.state.gov/t/us/rm/23801.htm>>
- U.S Department of State. “President Bush Urges Multilateral Effort on North Korea.” U.S Department of State Archive, 2003.3.6., <<https://2001-2009.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/18521.htm>>.

- U.S Department of State. “A FREE AND OPEN INDO-PACIFIC Advancing a Shared Vision.” 2019.11.4., <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>>.
- 外務省. “北朝鮮による日本人拉致問題.” 2020.1., <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000433595.pdf>>.
- 国会会議録検索システム. “第196回国会参議院予算委員会 第15号(平成30年3月28日).” <<https://kokkai.ndl.go.jp/>>.
- 首相官邸. “平成25年2月28日 第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説.” 2013.2.28., <http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.htm>.
- _____. “安全保障と防衛力に関する懇談会の開催について.” 2015.9.10., <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei/pdf/konkyo.pdf>.
- _____. “内閣総理大臣声明.” 2016.9.9., <http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/discourse/20160909seimei.html>.
- _____. “第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説.” 2017.9.20., <https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html>.
- _____. “内閣総理大臣の談話.” 2020.9.11., <https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/discourse/20200911danwa.html>.
- 自由民主党政務調査会. “弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言.” 自民党. 2017.3.30., <www.jimin.jp/news/policy/134586.html>.
- _____. “国民を守るための抑止力向上に関する提言.” 2020.8.4., <https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/200442_1.pdf>.

- 対外関係タスクフォース, “21世紀日本外交の基本戦略—新たな時代、新たなビジョン、新たな外交—.” 日本対外関係タスクフォース, 2002.11.28., <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3531245>>.
- 西野純也, “日朝協議の再開, 合意 そして停滞, 拉致問題再調査をめぐる日本対北朝鮮政策.” (日本国際問題研究所 朝鮮半島のシナリオ・プランニング, 2015, 3). <http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H26_Korean_Peninsula/09-nishino.pdf>.
- 内閣官房拉致問題対策本部事務局, “北朝鮮側主張の問題点.” <<https://www.rachi.go.jp/jp/mondaiten/index.html>>.
- 防衛省, “平成17年度以降に関わる防衛計画の大綱.” 2004.12., <<http://www.mod.go.jp>>.
- _____. “日米韓外相会合: 北朝鮮の状況に関する日米韓外相共同声明.” 2017.2.16., <http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page3_001999.html>.
- _____. “平成23年以降に関わる防衛計画の大綱について.” 首相官邸, 2011.12. <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>>.
- _____. “日朝平壤宣言.” 2002.9.17., <https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html>.
- _____. 『日朝政府間協議(概要)』 2014.5.29., <http://www.mofa.go.jp/a_o/na/kp/page4_000494.html>.
- 拉致問題対策本部, “拉致問題の解決に向けた方針と具体的施策.” 北朝鮮による日本人拉致問題, 2013.1.25., <<https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/20130125honbukettei.pdf>>.
- 山本朋広, “ブッシュ政権のミサイル防衛に迫る—政府高官とのインタビュー.” 松下政経塾, 2001.7., <<https://www.mskj.or.jp/report/924.html>>.

다. 선언문·합의서

북미공동성명 (2000.10.12.).

북일평양선언 (2002.9.17.).

스톡홀름 합의 (2014.5.29.).

조일관계에 관한 자민·사회·조선노동당의 공동선언(이하 3당 공동선언)
(1990.9.26.).

라. 인터뷰 및 자문회의자료

유성옥. “북한이 북일정상회담에 호응한 배경 및 전략적 의도.” (통일
연구원 자문회의 발표자료, 2020.7.30.).

조선대학교 교수 A 인터뷰(2019.10.14., 통일연구원).

통일연구원 비공개 내부자료.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2018년도 연구보고서

<연구총서>

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구(총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

<정책연구시리즈>

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
---------	----------------------	-------

2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

〈Study Series〉

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min·Cho, Han-Bum·Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa·Rhee, Minkyu·Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon·Lee, Moo Chul·Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

〈연구총서〉

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외 8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외 17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경욱, 안준형 8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리 8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외 12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외 11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외 11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로	박영자 외 11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외 15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외 18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외 9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외 9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외 10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외 10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외 9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외 7,500원

2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외 14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -	이규창 외 11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외 24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상	서보혁 10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외 14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외 19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화 18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화 14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외 12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외 10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외 14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환 10,000원
2019-27	한반도 평화·변영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외 14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외 10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외 8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편 16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

<연구총서>

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석틀	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화변영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원
2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본협정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화프로세스 추진전략과 정책과제	정성운 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이, 이해정	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	15,000원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식- 부록 1: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식- 부록 2: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원
2020-27	구술로 본 통일정책사2	홍 민 외	13,000원

<정책연구시리즈>

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

- 2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeon
- 2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening'
Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
- 2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
- 2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Park, Juhwa et al.

KINU Insight

- 2018-01 2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로 정은미
- 2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의 김주리
- 2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점 이지순
- 2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의 이재영
- 2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향 서보혁
- 2019-07 신한반도 체제 구상의 이해 조한범
- 2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제 김갑식 외
- 2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망 홍 민 외
- 2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로 장철운
- 2020-03 미국의 환적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책 김유철
- 2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로 최지영

북한인권백서

- 북한인권백서 2018 한동호 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2018 한동호 외 24,000원
- 북한인권백서 2019 김수경 외 20,000원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2019 김수경 외 24,500원
- 북한인권백서 2020 이규창 외 21,500원
- White Paper on Human Rights in North Korea 2020 이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외

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, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



한반도 평화번영과 북일관계 연구