

고이즈미 정권의 대북 정책과 북일 교섭의 추진 전략*

김 아 름**

요약

본 연구의 목적은 고이즈미 정권의 대북 정책 및 북일 교섭의 추진 전략을 분석하는 것이다. 스가 정권과 아베 전 정권은 북한의 일본인 납치 문제가 ‘내각의 가장 중요한 문제’라며, 김정은 국무위원장과 조건 없이 직접 마주하여 대북 문제를 해결하겠다고 수차례 입장을 표명했다. 하지만, 첫 북일 국교 정상화 교섭으로부터 약 30년이 지난 현재까지도 북일 간의 수교 협정은 체결되지 못했으며, 역대 어느 정권도 고이즈미 정권이 거둔 성과를 뛰어 넘지 못하고 있다.

이에 고이즈미 정권의 북일 교섭을 분석하여 중단된 교섭이 어떠한 전략을 통해 재개되었는가를 연구했다. 분석결과, 고이즈미 정권의 교섭 추진 전략은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 외무성이 북일 교섭의 추진 및 진전을 위한 전략 및 대안의 구상을 주로 담당했지만, 교섭 진행 상황 및 각 단계에서 요구되는 대북 교섭 담당자의 역할에 맞게 고이즈미 정권은 새로운 인물을 추가로 배치하기도 했다. 둘째, 북일 간의 합의 내용을 이행하기 위한 후속 조치를 밟아가는 과정에서 실효성을 잃은 교섭 카드를 복원시키기 위해 북일 교섭의 대상과 범위를 확대했다. 셋째, 언론 매체 및 다

* 본 논문은 필자의 박사 학위 논문의 일부를 발췌 및 수정하여 집필한 것이다. 본 논문의 집필에 있어서 여러 교수님들과 익명의 심사 위원들의 조언은 큰 힘이 되었다. 이 자리를 빌려 감사의 마음을 전한다.

** Assistant Professor, Graduate School of Law, Hitotsubashi University,
a.kim@r.hit-u.ac.jp

양한 경로를 통해 일본인 납치 문제를 국제 이슈 특히 인권 문제로 대두시켰고, 내각이 추진하는 정책에 관한 정보를 일본 내외에 공유하여 지지를 얻었다. 넷째, 한국의 대북 정책과 6자 회담을 활용하여 북일 관계 개선에 시너지 효과를 보았다. 결과적으로 이러한 교섭 전략을 통해 일본 국내 여론 및 정치계가 납치 문제의 중대성 및 해결의 필요성을 인지하게 됐으며 관련 정보가 확산됐고, 이를 통해 고이즈미 정권은 북일 교섭의 추진 원동력 및 정당성을 확보했다.

주제어: 고이즈미 정권, 김정일 정권, 북일 국교 정상화, 교섭 전략

I. 시작하며 : 문제 제기

스가(菅義偉) 정권은 북한의 일본인 납치 문제가 ‘스가 내각의 가장 중요한 문제’라며 조기 해결에 대한 결의를 표명했다(日本經濟新聞 2020/10/25; 朝日新聞 2020/11/06). 또한 스가 총리는 2021년 ‘시정 방침 연설’을 통해 김정은 국무 위원장과 조건 없이 직접 마주하여 납치, 핵, 미사일과 같은 현안을 포괄적으로 해결하고, 불행한 과거를 청산해 국교 정상화를 이루겠다는 입장을 표명했다(朝日新聞 2021/01/19). 이러한 스가 총리¹⁾는 아베 전 정권 시절 관방장관(官房長官) 겸 납치 문제 담당상(拉致問題担当相)을 역임하며 아베 전 총리와 대북 정책에 대한 뜻을 같이했고, 스가 정권 발족 후에도 아베 정권의 대북 정책 방침을 계승한다고 밝혔다(朝日新聞 2020/11/06; 朝日新聞 2021/06/09).

그런데 이러한 스가 정권의 방침에 대해 ‘일본인 납치 피해자 가족 모임’의 사무국 차관(飯塚耕一郎)은 ‘7년 8개월간 결과를 내지 못한 아베 전 정권의 방침을 유지하는 것만으로는 충분하지 않다’면서 기

1) 스가 요시히데는 아베 1차 내각 때 북한의 일본인 납치 문제를 통해 당시 아베 총리와 긴밀한 관계를 갖게 되었다(朝日新聞 2007/08/24).

존과 다른 방침을 요구했다(朝日新聞 2020/12/13). 이는 2018년 당시 아베 정권이 ‘전후 외교의 총결산’을 선언하며 임기 중에 납치 피해자의 귀국을 실현하겠다고 수차례 표명했음에도 불구하고(朝日新聞 2020/08/29; 読売新聞 2018/09/25), 결과적으로는 눈에 띄는 성과를 거두지 못한 채 끝났기 때문에, 납치 문제의 해결을 위해서는 방침 개선 및 기존과 다른 조치가 필요하다는 것이다.

한편, 아베 전 총리의 이 같은 발언은 하나의 정치적 전략으로 평가되기도 한다. 가네마루(金丸信吾)²⁾는 아베 전 총리의 ‘전제 조건 없이’ 김정은 국무위원장과 마주하겠다는 입장이 발표된 후, 2019년 9월에 방북하여 송일호(宋日昊)와 면담했다(朝日新聞 2021/08/06). 이때, 일본 측으로부터 정상회담을 위한 어떠한 조치가 있었느냐는 가네마루의 질문에 송일호는 “전혀 없다”고 답했고(朝日新聞 2021/08/06), 이에 가네마루는 아베 총리의 실질적인 후속 조치가 이루어지지 않았다는 점에서 이를 당시 아베 총리의 정치적 발언으로 분석했다. 그렇다면 전제 조건 없이 북일 정상회담을 희망한다는 두 정권의 입장 표명은 실행되지 않을 정치적 공약에 불과하며, 두 정권이 일본인 납치 문제와 관련해서 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것은 이러한 각 정권의 방침 및 총리의 역량의 문제일까?

이러한 두 정권과 유사하게 고이즈미 정권 역시 당시 임기 내 일본인 납치 문제를 해결하겠다고 결의를 표명했는데, 결과적으로 고이즈미 정권(2001년 4월 26일~ 2006년 9월 26일)은 두 정권과 달리 ‘평양 선언’ 및 일본인 납치 문제에 대한 북한의 사죄와 후속 조치 등과 같은 성과를 거뒀다. 제1회 북일 정상회담(2002년 9월 17일) 이후 일본 국내 여론 악화와 미국으로부터 계속되는 압력에도 불구하고, 고이즈미 총리는 북일 교섭을 추진했다. 그 결과, 북일 교섭은 중단과 재개를 반복

2) 가네마루 신고(金丸信吾)는 가네마루 신(金丸信)의 차남이며, 1990년에 가네마루 신과 함께 방북했다.(朝日新聞 2021/08/06)

하였지만, 고이즈미 정권은 5명의 일본인 납치 피해자와 그들의 가족을 일본으로 귀국시켰고, 북한으로부터 납치 문제에 관한 새로운 정보를 얻을 수 있었다. 또한 미사일 문제에 관한 북일 간의 합의도 이행되었다. 그렇다면 고이즈미 정권은 어떻게 다른 정권과 달리 북일 교섭을 계속 추진하여 성과를 얻을 수 있었던 것일까? 다나카 히토시(田中均)는 고이즈미 총리의 방북(2002년 9월 17일)이 없었다면 일본인 납치 문제는 교착상태를 벗어나지 못했을 것이라며, 고이즈미 총리의 방북을 높이 평가했다(田中均 2009, 110). 그러나 고이즈미 정권 출범(2001년 4월 26일) 후 방북을 결정하기까지 약 1년 반 정도의 시간이 걸렸다는 점을 고려하면 고이즈미 총리의 결단이나 리더십만으로는 북일 교섭의 진전을 설명할 수 없다.

북일 관계에 관한 선행 연구를 살펴보면, 일본인 납치 문제, 핵 문제, 여론 악화, 미국의 압력 등과 같은 국내외적인 요인으로 인해 북일 국교 정상화 교섭이 좌절되었다는 논지의 연구가 많다. 북일 국교 정상화 교섭의 ‘결렬 요인’을 분석하는 것은 중요하다. 하지만 결렬 및 중단 요인이 교섭 실패에 대한 필요충분조건이 아니며, 북일 교섭이 중단된 현재로서는 교섭 재개 및 추진에 관한 연구가 필요하다.

따라서 본 연구에서는 일본의 국내 여론 악화와 북일 교섭의 진전을 억제하려고 했던 미국의 압력에도 불구하고 북일 협상을 추진해 북일 관계를 개선시키려고 했던 고이즈미 정권 시절의 북일 교섭에 초점을 맞추어 분석하겠다. 고이즈미 정권 때 북일 교섭은 중단과 재개를 반복했지만, 10회 이상 실시됐고 북일 교섭을 통해 새로운 국면을 맞이하며 성과도 거뒀기 때문이다. 또한 북한이 기존 입장을 철회하는 등 북일 교섭에서 보여진 북한의 입장 변화에 대해서도 분석할 것이다. 특히 북일 관계에 관한 다수의 선행 연구에서 북한 입장에 대한 분석이 충분하게 이루어지지 않았다는 점을 고려해 본 연구에서는 북한의 『로동신문』과 조선로동당 출판사 등의 자료를 토대로 북한 입장을 분

석하여 학술적 논의를 추가하겠다. 이러한 분석 결과는 앞으로 일본 정부가 교섭을 재개하는 데 있어서 중요한 실마리가 될 것이다.

II. 북일 교섭에 관한 논의

1990년 자유민주당의 가네마루 신(金丸信)과 일본사회당의 다나베 마코토(田辺誠)를 중심으로 한 일본 단체가 방북하면서 북일 간의 국교 정상화 움직임이 본격화되었다. 그로부터 약 12년 후인 2002년에 첫 북일 정상회담이 개최되었다. 제1회 북일 정상회담에서 고이즈미 정권은 ‘북일 평양 선언’과 일본인 납치 문제에 대한 북한의 사과를 받는 등의 성과를 거뒀다. 하지만, 현 스가 정권에서는 북일 교섭 및 관계 개선에 있어서 뚜렷한 진전을 보이지 못하고 있다. 이에 역대 정권 중 북일 교섭을 지속적으로 추진해 일정한 성과를 거둔 고이즈미 정권의 북일 교섭을 분석하겠다.

우선 북일 관계에 관한 선행 연구를 살펴보면, 다수의 선행 연구는 1991년 북일 간의 첫 교섭부터 북일 간에 있었던 모든 교섭을 분석 대상으로 삼고 있다. 이러한 선행 연구를 통해 북일 교섭의 전체적인 흐름을 파악할 수 있다. 또한 다수의 선행 연구는 북일 교섭의 결렬 및 중단에 주목했고, 그 요인으로는 핵 문제, 납치 문제, 여론 악화, 미국의 압력 등을 거론했다. 이러한 연구들은 국제 정치적 요인, 국내 정치적 요인으로 사태를 각 수준별로 나눠서 분석하기 때문에 북일 관계의 주요 쟁점을 이해하는 데 도움이 된다.

하지만, 이러한 분석은 핵 문제, 납치 문제, 여론 악화, 미국의 압력 등의 문제가 해결되지 않는 한 북일 국교 정상화 교섭의 진전 혹은 성과는 없을 것이라는 정해진 결론으로 이어진다. 이에 본 장에서는 선행 연구 분석을 통해 북일 교섭의 논의를 재검토하겠다.

우선, 국제정치적 측면에서 일본의 정책 변화와 북일 관계를 일본의 동아시아에서의 영향력 확대를 위해 활용했다고 분석한 연구(신정화 2013), 북한 관련 문제가 9·11테러와 농축 우라늄과 같은 핵무기 개발 문제를 거쳐 국제 이슈가 되었다고 논하며 일본의 대북 정책을 분석한 연구(小此木 2003; 添谷 2004)가 있다. 또한, 국내 정치적 측면에서 일본의 대북 정책과 납치 문제를 둘러싼 여론의 악화를 배경으로 북일 관계의 변화와 북일 교섭을 분석한 연구(Hughes 2006)와 북한의 체제 유지의 필요성에 대해 논하며 북일 관계를 분석한 연구(신정화 2008), 특정 개인의 리더십에 초점을 맞추어서 북일 교섭 및 북일 관계의 변화를 설명한 연구(손기섭 2007; 윤홍석 2007; 김영호 2010)가 있다. 그 밖에도 북일 관계 개선에 대한 한국의 영향 및 관여에 주목한 연구(서동만 2001; 김아름 2017)가 있으며, 북일 교섭에서의 주요 쟁점만 정리한 연구도 있다. 또 ‘한일 기본 조약’과 북일 국교 정상화를 법적 측면에서 북일 관계 및 교섭을 분석한 연구(이원덕 2010)도 있다.

구체적으로 살펴보면, 신정화(2013, 277-298)는 냉전 붕괴 이후부터 20여 년간 일본의 대북 정책은 중핵 국가로서의 영향력 확대에서 영향력 유지를 위한 수단으로 변했다고 분석했다. 즉, 제1차 북핵 위기, 일본인 납치 문제, 그리고 대포동 미사일 발사를 계기로 부상하는 ‘북한 위협론³⁾’을 배경으로 일본은 미일 동맹의 강화와 군사력의 확대를 적극적으로 추진했다는 것이다(신정화 2013, 285). 또한 이것은 냉전의 붕괴라는 새로운 국제환경 하에서 미국이 일본에게 요구한 군사적 역할 확대에 대한 적극적인 응답인 동시에, 중핵 국가로서의 영향력 유지를 위해 일본이 선택한 해답이었다는 분석이다(신정화 2013, 285).⁴⁾

한편, 양기웅과 김준동(2006)은 1990년부터 2006년까지의 북일 교

3) 신정화(2013, 284-285)는 1997년부터 부상한 북한의 일본인 납치 문제와 1998년 북한의 미사일 발사로 인해 ‘북한 위협론’이 대두했다고 논한다.

4) 또한 고이즈미 정권과 김정일 정권이 행한 북일 국교 정상화 교섭의 실패 원인으로 미국의 부정적인 태도와 일본 국내 여론 악화 등을 거론했다.

섭을 4시기로 나누어 북일 국교 정상화 교섭의 결렬과 재개의 조건을 분석했다. 즉, 쟁킨스(Charles Robert Jenkins) 가족의 귀환 문제와 가짜 유골 문제 등 납치 문제와 관련된 개별적 문제로 인해 악화된 일본 국내 여론을 북일 협상 결렬 요인으로 보았다. 양기웅과 김준동(2006)은 납치 문제가 일본 국내에서 ‘정치화’되었고, 1·2차 실무 협의 및 2006년 2월의 제13차 북일 회담이 납치 문제로 인해 성과 없이 끝났다고 논했다.

그 밖에도 윤홍석(2007, 177-206)은 고이즈미 내각이 ‘상호주의’에 따라 대북 정책을 실시한 결과, 첫 북일 정상회담과 평양 선언이 이루어지게 됐다고 분석했다.⁵⁾ 이오(飯尾潤, 2008) 역시 고이즈미 정권의 외교 정책을 검토하고 개인의 리더십과 관저 외교에 따른 정책 운영의 특징을 분석했다. 특히 이오는 이전부터 존재하고 있던 논의를 고이즈미 총리가 다시 일으켰고 외교 분야에서 명확한 메시지를 전달함으로써 일정한 내적 합리성을 가지고 정책을 추진했다고 분석했다. 이와 더불어 일본의 국내 정치에서의 인식 변화에 대해서도 논했다.

이처럼 기존 연구를 통해 북일 교섭의 진행 상황 및 교섭의 결렬 요인에 대해 파악할 수 있다. 하지만, 북일 교섭의 재개 및 추진 요인을 파악하기 위해서는 추가적인 연구가 필요하다. 첫째, 북일 교섭에 대한 북한의 입장 및 방침을 재분석할 필요가 있기 때문이다. 윤홍석(2007, 185)은 2001년 후반부터 북일 관계 개선을 둘러싼 대내외적 환경의 긴장감이 고조됐고, 북한이 이전보다 자세를 낮추가며 적극적으로 정상회담 개최에 대한 의지를 표명했다고 논했다. 반면 일본은 변화된 국내외 환경을 인식하고 이전보다 강경한 자세를 취했다고도 덧붙였다. 그러나 2002년에 미국이 북한의 우라늄 농축 개발에 대해 발표했고 이로

5) 윤홍석(2007)은 납치 문제에 관한 성과는 북한에 대해 우호적인 조치를 취한 결과라고 주장한다. 그리고 이것은 포괄적이고 장기적인 외교 전략의 관점에서의 정책 결정이 아니라 일본 국내 정치를 고려했으며, 여론의 지지를 얻기 위해 현안 처리 방식을 우선한 결과라고 논했다. 또한 그는 이 같은 일본의 대북 정책은 ‘상호주의’라는 전략적 기조(기본 방침)에 일관성이 결여된 것이라고도 덧붙였다.

인해 북한을 둘러싼 정세는 더욱 악화되었다. 그럼에도 불구하고 북한은 북일 교섭을 중단시켰다. 즉, 북일 관계 개선을 둘러싼 대내외적 ‘환경의 변화’와 같은 우연의 요소보다, 북한의 북일 교섭에 대한 인식의 변화를 분석할 필요가 있다.⁶⁾

둘째, 고이즈미 리더십 및 내각에 관한 재분석이 필요하기 때문이다. 외교 정책에 대해 논한 이오(飯尾潤 2008)는 고이즈미 정권 출범 직후 다나카(田中眞紀子) 외무 장관(外務大臣)이 관료와 대립했으며, 외무성이 제대로 기능을 수행할 수 없는 사태가 된 이후, ‘관저 주도형 외교’가 행해졌다고 분석했다. 즉, 외교 분야를 전문 영역으로 하고 있던 후쿠다(福田康夫) 관방 장관을 중심으로 관저가 외교 안건⁷⁾을 처리하는 관행이 만들어졌다는 것이다(飯尾潤 2008, 204). 또한 이 같은 일본의 국내 정치적 상황에 따라 고이즈미 총리의 리더십의 발휘가 미국의 부시 대통령과의 개인적인 신뢰 관계를 구축하는 데도 영향을 미쳤다고 분석했다.

하지만 이러한 분석은 북일 교섭의 추진에 관한 사안에는 적용하기 어렵다. 물론, 부시 대통령은 납치 문제를 포함한 북일 간의 문제를 해결하려는 고이즈미 정권을 지지한다고 표명했다. 그러나 선거 공약으로 비우호적인 대북 정책을 강조해온 부시 정권은 북일 관계 개선을 환영하지는 않았다. 특히 첫 북일 정상회담 직후 미국은 북한의 농축우라늄 의혹을 터트렸고 이로 인해 북한의 핵 문제를 둘러싼 국제 정세는 악화되었다. 또한, 북일 교섭에 대한 미국의 압력은 계속되었다.⁸⁾ 따라

6) 즉, 고이즈미 총리의 방북 및 북일 국교 정상화 교섭을 국내 정치적 요인으로 분석한 윤홍석(2007)의 연구는 추가적인 설명 및 분석이 필요해 보인다.

7) 관저 주도형 외교의 이유 : ①후쿠다(福田康夫) 관방 장관이 외교에 관심이 있었고, ②외무성 측에서도 관저의 권위를 바탕으로 국내 조정을 진행하고자 하는 측면이 있었으며, 일상적으로 내각 관방이 외교 문제를 조정하는 상황이 되었다(飯尾潤 2008, 204).

8) 또한 두 번째 정상회담 직후 다시 미국에 의해 북한 핵 문제를 둘러싼 사태는 심각해졌고, 북일 교섭에 영향을 주었다. 즉, 고이즈미 정권의 북일 국교 정상화 교섭에 관

서 개인의 리더십과 관저 주도 외교에 의한 ‘납치 문제’와 ‘북한 문제’ 등에 관한 설명에는 한계가 있다.

셋째, 북일 교섭에는 미국 등 관련국이 관여되어 있기 때문이다. 하지만, 대부분의 선행 연구에는 북일 교섭에 대한 미국 및 한국의 관여가 어떠한 형태로 이루어졌는지에 대한 분석 및 논의가 결여되어 있다. 따라서 미국과 한국의 관여에 대해 살펴보아야 한다.

Ⅲ. 고이즈미 정권의 대북 정책과 북일 교섭

제1회 북일 정상회담은 2002년 9월 17일에 평양에서 열렸다. 일본 측 교섭단은 당일 오전 9시 15분에 평양에 도착했다. 당시 동참한 이치마 이사오(飯島勲, 당시 총리 수석 비서관)는 당시 회담이 성공할 것이라는 승산도 없었으며 특히 일본인 납치 피해자의 안부 정보도 전혀 파악하지 못한 채 방북하게 되었다고 회고했다(飯島勲 2006, 150). 당시 일본 측은 일본인 납치에 관한 문제에 대해 만약 북한 측에서 사과하지 않는다면, 일본 측 참석자 간의 회의를 다시 열 생각이었다(田中均 외 2005, 54). 그러던 중 당일 오후에 열린 북일 정상회담에서 김정일 국방위원장이 납치를 인정하며 사죄했고, 납치의 경위에 대해 설명했다. 북한 측은 생존자와의 면회 및 사망자에 대한 정보 제공에 대해서도 부연했다(田中均 외 2005, 54-55).

그렇게 북한의 양보를 통해 일본인 납치 문제는 진전을 보였고, 북일 교섭의 결과물인 북일 평양 선언도 공표되었다. 특히 북한과 일본은 회담을 통해 과거 청산 문제에 관한 합의도 이끌어냈다. 또한 북일 정상회담 이후에도 북한은 『로동신문』을 통해 북한의 자주권을 존중하는

한 정책 추진에서 고이즈미의 리더십만으로는 북일 교섭의 추진과 중단 및 성과를 설명할 수 없다.

자본주의 국가와 친선 관계를 발전시켜 나가겠다는 대외 정책 방침을 공표했다(로동신문 2002/10/09). 이와 더불어 북한은 대외 정책 방침에 따라 북일 평양 선언을 이행하고, 북일 관계를 개선할 것이라는 입장을 밝혔다(로동신문 2002/10/09). 또한 북한은 2002년 고이즈미 총리의 방북에 대해 대담한 정치적 결단이라며 높이 평가하기도 했다(로동신문 2002/11/11).

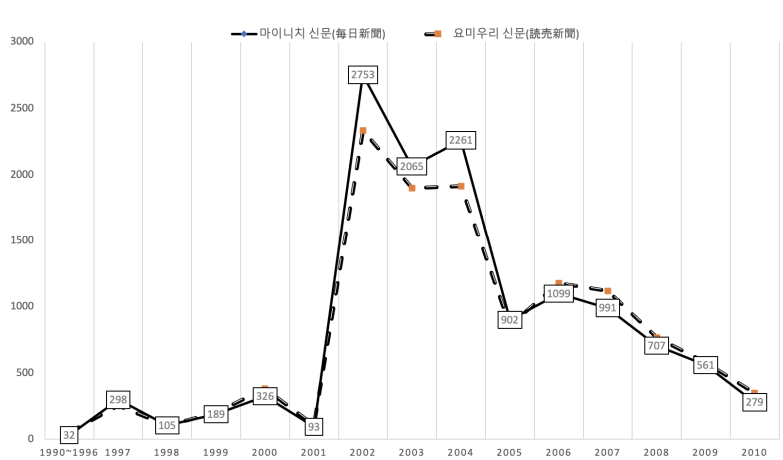
1. 고이즈미 정권의 북일 교섭 추진 전략

제1회 북일 정상회담의 개최 전 북한은 북일 관계에서 중대한 문제는 과거 청산 문제라는 입장을 취하고 있었다(로동신문 2002/04/05). 또한 북한은 2002년 3월에 『로동신문』을 통해 일본 측이 제기했던 납치 문제에 대해 비판했었다. 특히 북한은 일본에 의해 약 600만명이 납치 및 연행되어 큰 피해를 입었다고 주장했다(로동신문 2002/03/26; 로동신문 2002/03/30). 즉, 북일 정상회담 이전에는 북일 교섭에서 북한은 피해국의 입장이며, 일본은 이러한 사안에 대해 대책을 제시해야 하는 가해국이라는 인식이 지배적이었다. 1990년대 북일 교섭까지만 해도 일본 측 역시 전후 45년간의 배상 문제를 북일 교섭의 최대 쟁점으로 보았다(読売新聞 1990/11/05; 日本經濟新聞 1999/12/03). 1999년에도 자민당 외교부회에서 마키타 구니히코(槇田邦彦) 당시 외무성 아시아국장(槇田邦彦)이 “고작 10명 때문에 북일 국교 정상화를 멈춰야 하나”라는 발언을 할 정도로 북일 교섭에서 납치 문제는 중대하지 않았다(読売新聞 2002/03/16).

하지만, 2002년 북일 정상회담을 통해 북한이 일본인 납치 문제에 대해 사죄함에 따라, 당시 아베(安倍晋三) 관방 부장관은 국제법 등에 따라 무엇을 요구할 것인지, 북한에 대한 배상청구를 검토하겠다는 입장을 밝혔다(読売新聞 2002/09/23) 즉, 2002년 9월에 개최된 북일 정상

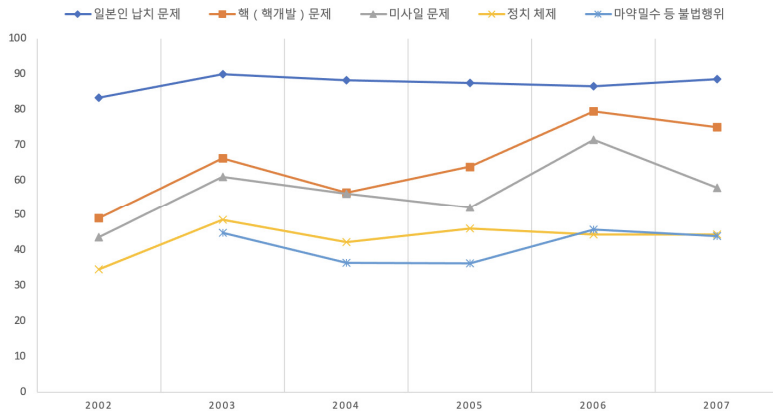
회담을 기점으로 북일 교섭의 쟁점과 교섭에 대한 북일 양자의 인식 및 입장이 달라졌다. 일본 국내에서는 정치계의 이러한 변화뿐만 아니라 북일 국교 정상화 및 북일 관계 개선에 대한 여론의 변화도 두드러지게 나타났다. 특히 <그림 1>과 같이 제1회 북일 정상회담이 개최된 2002년에는 일본의 주요 언론사를 통해 납치 문제에 관한 보도가 급증했고 이에 관한 다양한 정보가 쏟아졌다. 이에 따라 일본 시민들도 북한과 관련된 문제 중 납치 문제를 중대하게 여기기 시작했다. 일본 내각부에서 매년 시행하는 외교 관련 여론조사에서도 <그림 2>와 같이 납치 문제에 대한 관심이 압도적으로 높았고, 북일 교섭에서 납치 문제는 상징적인 과제가 되었다.

<그림 1> ‘북한’과 ‘납치’를 키워드로 한 주요 언론사의 연간 보도 건수⁹⁾



출처: 『毎日新聞』, 『読売新聞』 관련 기사로 필자 작성

9) 1990년부터 1996년까지는 ‘북한 일본인 납치’에 관한 보도 건수가 미미했기 때문에 통합했으며, 1997년부터 2010년까지 1년 단위로 나누어 검색하였다. 분석할 때는, ‘북한(北朝鮮)’, ‘일본인(日本人)’, ‘납치(拉致)’라는 3가지 키워드로 검색한 결과와 ‘북한’, ‘납치’라는 2가지 키워드로 검색한 결과를 함께 비교했다. 두 경우 모두 증감 시기 및 변화 추이는 유사했으며, 최종적으로 그림1과 같이 ‘북한’, ‘납치’ 2가지 키워드로 검색한 결과를 채택하였다.

〈그림 2〉 일본 국적자의 대북관련 관심 사안¹⁰⁾

출처: 『毎日新聞』, 『読売新聞』 관련 기사로 필자 작성

한편, 요미우리 신문이 2002년 9월 18~19일에 실시한 여론 조사(전화 방식)의 결과, 북일 국교 정상화에 앞서 납치 문제에 관한 모든 내용의 해명이 필요하다고 응답한 비율이 91%였고, 국교 정상화를 서두를 필요가 없다는 응답률은 68%를 차지했다(読売新聞 2002/09/20). 당시 고이즈미 정권과 일본 내 여론이 갖고 있던 일본인 납치 문제에 대한 ‘해결’의 기준은 북한과 달랐고, 이러한 인식 및 입장의 차이는 북일 교섭에도 영향을 미쳤다.

즉, 이러한 여론을 통해 교섭 추진에 대한 정당성을 확보한 고이즈미 정권은 북한에게 납치 문제에 대한 진상 규명 및 추가적인 후속 조치를 요구하며 북일 관계를 새롭게 규정했다. 20세기 후반에 북일 관계에서 쟁점이 되었던 과거 청산 문제와 달리 1970~80년대에 발생한 일본인 납치 문제는 일본을 피해국의 위치에 서게 만들었고, 그 피해 당사자

10) 2013년에 실시된 일본 내각부 여론 조사 결과를 바탕으로 필자가 그래프 작성. 모집단: 전국의 각 지역(市区町村)에 거주하는 만 20세 이상의 일본 국적자, 표본수: 3,000명, 지점수: 209지역(市区町村) 210지점, 추출 방법: 층화 2단 무작위 추출법(内閣府 2013)

대다수는 전쟁 및 식민 정책을 체험하지 못한 젊은 세대였다.¹¹⁾ 결과적으로 북한의 예측과 달리 ‘북한의 일본인 납치 인정과 피해자의 귀국’에도 불구하고 일본 내 대북 인식은 달라졌다(読売新聞 2004/02/26). 즉, 당시 다양한 언론 매체를 통해 납치 ‘피해자’에 대한 보도가 대대적으로 이뤄졌고 일본 내 대북 인식은 악화되었으며, 일본인 납치 문제는 북일 관계에서 중대한 정치적 이슈로 자리잡았다.

그런데, 일본인 납치 문제를 아베(安倍晋三) 관방 부장관(官房副長官)에게 맡긴 조치가 두드러지면서 “통째로 내던졌다(丸投げ)”는 비판도 거세졌다(朝日新聞 2002/12/30). 이에 고이즈미는 2002년 12월 25일에 인터뷰를 통해 “어려운 상황에서 어떻게 많은 국민들을 이해시킬 수 있을까”는 앞으로 더욱더 고려해야 할 사항이라고 입장을 밝혔다(朝日新聞 2002/12/30).¹²⁾ 고이즈미 총리는 재임 시절에 하루에 2번 관저에서 기자 회견(ぶら下がり会見)을 열었는데, 이와 더불어 2003년 1월부터 임기 말(2006년 7월)까지 거의 매달 1번씩 라디오를 통해 국내외와 관련된 다양한 정책과 함께 북한 문제에 대해서도 논했다.

즉, 고이즈미 총리는 각종 언론 매체를 통해 내각이 추진하는 정책에 관한 정보를 확산시켜 공감대를 형성했으며, 이는 정책 추진에 대한 정당성을 확보하는 수단으로 활용된 것이다. 여기서 주목할 만한 점은 납치 문제를 알게 된 계기를 묻는 내각부의 또 다른 여론조사의 결과를 살펴보면, 텔레비전(99.3%)과 신문(83.3%)이 상위를 차지했고, 서적(32.1%)과 라디오(27.8%) 및 인터넷(18.7%)이 그 뒤를 이었다.¹³⁾ 이는 1980년대 후반부터 2000년대 초반까지 필리핀 정변(1986년), 베를린

11) 일본인 납치 문제는 히로시마 원폭의 피해자와 전쟁 범죄의 가해자에 관한 연구와 상통하는 부분이 있다.

12) 당시 일본인 납치 문제뿐만 아니라 경제 정책에 관해서도 다케나카(竹中) 장관에게 맡기고 총리로서의 책임을 다하지 않았다는 비판이 있었다(朝日新聞 2002/12/30).

13) 모집단: 전국의 각 지역(市区町村)에 거주하는 만 20세 이상의 일본 국적자, 표본수: 3,000명, 지점수: 172지역(市町村) 210지점, 추출 방법: 층화2단 무작위 추출법(内閣府 2012)

장벽 붕괴(1989년), 걸프전(1991년), 한신·아와지 대지진(1995년) 등의 계속된 사건 사고로 일본의 텔레비전 방송 보도 기능이 향상되었고 일본 시청자들의 방송 시청 시간이 증가하면서(三矢惠子 2014, 13) 나타난 결과이다. 그 결과, 텔레비전 시청 시간이 긴 사람일수록 고이즈미 자민당에 투표하는 경향이 보인다는 연구 결과도 발표됐다(谷口將紀 2015, 147).

정리하면, 북일 교섭이 재개되기까지의 각 과정 중 주도적인 역할을 수행한 행위자는 정권 및 시기에 따라 달랐다. 1990년대 초의 북일 교섭은 북한에 체류 중인 일본인의 석방을 위해 방북한 정치인을 통해 물밑 작업이 이뤄졌고, 이는 북일 교섭의 계기가 되었다. 그러나 당시 북한의 조선로동당과 자민당 및 사회당 간의 합의 내용은 그 이후에 열린 북일 간의 공식 교섭에 계승되지 않았다. 이와 달리, 고이즈미 정권의 북일 교섭은 외무성 관료가 구축한 단일화된 네트워크를 통해 북한 측과 물밑 작업이 진행됐다. 그리고 일본인 납치 문제의 해결과 국교 정상화 등을 위한 북일 교섭의 개시의 공표는 일본 최고 권력자의 방북을 통해 이뤄졌다. 즉, 교섭에 대한 사전 협의와 달리 교섭의 합의 내용은 정치적 책임을 짊어져야 하기 때문에, 북한 측의 교섭 참가자에 대한 선호가 1990년대와 달라진 것이다.

한편, 고이즈미 정권의 미디어 활용이 정책에 대한 정보를 공유하고 내각에 대한 이해를 높였으며, 이를 통해 결과적으로 일본 국내 여론 및 정치계가 납치 문제의 중대성 및 해결의 필요성을 인지 및 공유하게 됐다. 이러한 고이즈미 정권의 전략은 북일 교섭의 추진 원동력 및 정당성을 확보하는 동시에, 이를 해결하기 위한 후속 조치 및 북일 관계 개선에 관한 정치적 판단에 제약으로도 작용됐다.

2. 고이즈미 정권의 북일 교섭 전략의 한계

그런데 제1회 북일 정상회담 이후 북한을 둘러싼 정세가 악화되었다. 결국 북한은 『로동신문』을 통해 일본은 핵 문제에 있어서 당사자가 아니며, 일본은 북한의 “안전을 담보해줄 수 있는 능력이 없다”는 입장을 밝혔다(로동신문 2002/11/11). 북한의 외교 정책에 있어서 북일 국교 정상화 교섭의 비중은 점차 작아졌다. 북한은 미국으로부터 군사적 위협, 핵 위협, 통일 문제에 대한 간섭, 경제적 제재 등을 받으며, 이를 북한 체제 유지에 대한 위협으로 인식했던 것이다(엄국현, 윤금철 2004). 군사적 위협의 경우 1994년 미국의 페리 조정관이 ‘북한 폭격론’을 주장했을 뿐만 아니라(김대중 2015), 미국에서 잇따라 북한 공격론이 나왔고 북한은 안보 위협을 느꼈다. 특히 북한은 미국이 북한에 대해 단순히 공격을 논의할 뿐만 아니라, 작전 계획 5027-04(속전속결의 공세 전략), 신 작전 계획 5026(북한의 핵시설에 대한 선제 정밀 공습 계획), 작전 계획 8022-02(북한의 핵 위협 징후에 따른 핵 선제 공격) 등과 같이 상세한 내용까지 계획을 세웠다는 점을 지적했다(로동신문 2005/09/18).

이와 더불어 부시 정권은 북한의 김정일 정권에 대해 ‘안보 위협 해소를 위한 정권 교체’를 주장했다(임동원 2015, 404-405). 즉, 부시 정권은 김정일 정권에 대한 승인과 관계 개선 모두 어렵다는 입장이었다. 한국은 미국 측에 김정일 위원장과 직접 회담해 볼 것을 권유했지만, 미국은 북한에 대한 불신을 품고 있었으며 부정적인 관점에서 대응하고 있었다. 또한 부시 행정부는 빌 클린턴 행정부와는 정반대의 대북 정책을 추진할 것이라면서 대북 정책 검토는 서두르지 않고 충분한 시간을 가지고 진행하겠다는 입장을 취했다(임동원 2015, 404-405). 즉, 부시 대통령은 북한이 제네바 합의에 따라 핵 동결 대신 얻어지는 경제적 이익에 만족하지 않고 1998년 대포동 미사일 발사, 1999년 서해 교

전 등 사건을 일으켰다며 북한에 대한 비판적인 입장을 취했다(Bush 2011, 423). 결과적으로 당시 미국은 부정적인 관점에서 북한에 대한 군사적 공격 가능성까지 고려하고 있었던 것이다. 그렇기 때문에 미국의 군사 공격에 관한 작전 계획이 나왔을 때, 미국의 네오콘 세력이 강해지면서 북한의 입지는 더 좁아졌다.

북한은 북일 관계 개선을 통해 대화와 협력의 분위기를 고양시켜 이를 통해 북미 관계를 개선시키려고 했다. 하지만, 제1회 북일 정상회담 이후 북한은 북일 관계 개선이 북미 관계 개선의 단초가 될 수 없으며, 북한이 일본인 납치를 인정하고 납치 피해자의 귀국을 수락했음에도 불구하고 북일 수교가 단기간에 가능하지 않다는 것을 인지하게 된 것이다. 그 결과 북한의 양보를 바탕으로 이루어진 일본인 납치 문제의 진전과 북일 관계 개선의 흐름은 북한의 북일 교섭에 대한 인식의 변화로 단절되었다. 이때부터 북한은 보류했던 미사일 발사를 재검토할 수도 있다며 일본 측의 요청에 대해 강경하게 대응했다(로동신문 2002/11/11).

즉, 북한은 핵·미사일 문제에 관한 교섭은 일본이 아니라 미국과 해야 하지만, 북미 교섭을 실시하기 위한 하나의 방법으로 일본과 타협하여 북일 평양 선언에 핵·미사일 문제를 언급했던 것이다. 하지만, 북한의 예상과 달리 제1회 북일 정상회담 이후 북미 관계와 북일 관계가 악화되자, 북한은 다시 한반도 핵·미사일 문제의 해결에 관한 직접적인 당사자는 북한과 미국이라는 입장을 밝혔다. 이와 더불어 북한은 일본 측에 “일본은 과거 한반도 지배에 대해 사죄하고 보상해야 한다. 그리고 전후 북한을 적대시하는 정책을 바꿔 이를 행동으로 보여달라”(田中均 2009, 110)고 요구했다.

이런 북한의 요구에 대한 당시 다나카 히토시 아시아대양주국장은 북한이 과거 청산 문제를 협상의 주도권을 잡기 위한 카드로 활용한다고 논했지만, 여기서 주목해야 할 점은 일본 측이 북한의 양보에 상응

하는 후속조치를 취하지 못했다는 점이다. 물론, 일본이 가장 우려하는 ‘교섭 결렬 및 중단’을 북한이 교섭 카드로 갖고 있기 때문에 북한이 협상의 주도권을 갖고 있다고 해석할 수 있다. 하지만, 단기적 관점에서 그 주도권은 북한에게 의미가 없었다.

이처럼, 북한을 둘러싼 국제 정세는 악화됐고, 이러한 정세 변화는 북일 관계 개선 또는 북일 국교 정상화 교섭의 중요성 및 비중이 상대적으로 낮아지는 요인으로 작용했다. 미국과 일본에 의해 북한 문제가 더욱더 국제 이슈로 대두되는 상황에서 북한은 일본과의 협상을 계속 추진할 필요성이나 긴급성을 느끼지 못했던 것이다. 즉, 북일 교섭 및 북일 관계 개선에 대한 북한과 일본의 입장 및 인식이 변한 것이다.

3. 고이즈미 정권의 새로운 전략

일본 측은 대북 경제 지원에 대해 일본과 전쟁을 하지 않은 북한에게 ‘보상’할 수 없으며, 한일 수교와 같이 당시 청구권에 대한 상호 포기과 경제 협력이라는 패키지 밖에 방법이 없다는 입장이다. 또한 일본은 북일 국교 정상화는 일본 국회의 승인이 필요하기 때문에, 국교 정상화 이후에 이루어질 경제 협력의 금액에 대해 사전에 비공식 협상을 통해 합의할 수 없다는 교섭 방침을 세우고 있었다. 특히 다나카는 이러한 방침을 지켜가며 북한과 교섭했고, 그 합의 내용을 담은 것이 평양 선언이라고 설명했다. 즉, 북일 간의 경제 협력 금액에 관한 밀약은 없었다는 것이다(田中均 2009, 111).

하지만, 이러한 공식적 혹은 비공식적 합의 여부와 별개로 교섭을 통해 문제를 해결하고 성과를 거두기 위해서는 평양 선언 및 북일 간의 합의한 사항이 실질적으로 이행되어야 한다. 중단된 교섭을 재개하기 위해서는 ‘재개’에 대한 ‘전략’이 필요하고, ‘평양 선언’이 북일 수교로 이어지기 위해서는 교섭이 지속되어 성과를 얻을 수 있는 전략, 즉 합

의 이행 및 후속 조치가 필요하다. 일본은 북한의 일본인 납치 인정 및 납치 피해자의 일시 귀국과 같은 북한의 양보에 상응하는 후속 조치가 필요했다. 북한에게 있어서 최악의 사태는 미국과 안보 관련 협의가 이루어지지 못한 상황 속에서 미국이 북한에 대해 경제 제재 및 안보적 위협을 가하는 것이다. 이에 북한은 일본과의 교섭을 통해 남북 간 화해와 협력의 기류를 한층 고양시켜 북미 관계 개선의 발판을 다지려 했다. 하지만, 북한이 『로동신문』을 통해 지적한 것처럼 북일 관계 개선은 북미 관계 개선의 단초가 되지 못했다.

그러던 중 2003년 8월에 6자 회담이 열렸다. 그리고 회담 중에 이루어진 북일 간의 협의에서 김영일 북한 외무 차관은 “납치 문제를 포함한 북일 간의 문제를 평양 선언에 입각해 하나씩 해결해 나가겠다”(読売新聞 2004/05/04)는 입장을 밝혔다. 북일 교섭을 중단시킨 북한이 왜 다시 일본의 요구에 따라 ‘납치 문제’를 재검토하겠다고며 입장을 바꾼 것일까? 결론적으로는, 북한은 6자 회담이 좌절되는 최악의 사태를 막기 위해 일본의 협력이 필요했고 이에 납치 문제를 논의의 사안으로 받아들였던 것이다.

정리하면, 고이즈미 정권이 6자 회담에 참여하게 되면서 일본 측의 대북 교섭 카드가 복구됐다. 즉, 북일 관계 개선이 북미 관계 개선의 단초가 될 수 있게 된 것이다. 고이즈미 정권은 북한이 북미 관계 개선을 위해서는 북일 관계 개선도 함께 이루어져야 한다는 구조적 틀을 만들었다. 이러한 다자 체제 속에서 북한을 압박하여 북일 교섭을 추진하고자 했던 고이즈미 정권은 6자 회담 참여국뿐만 아니라 북한과 국교를 맺은 독일 등의 관련국에게도 협력을 구했다(読売新聞 2003/08/29).¹⁴⁾

14) 북한은 일본이 독일 행 비행기 내에서의 간담회에서 6자 회담에 납치 문제를 제기할 생각을 나타낸 점, 독일 총리와의 회담에서 북한의 핵 개발 문제와 납치 문제에 대한 이해와 협력을 구한 점을 비판했다(로동신문 2003/09/02). 또한 일본이 폴란드와 체코에서도 핵과 납치 문제를 제기하며 협력을 요구한 것에 대해서도 『로동신문』은 자세히 보도했다(로동신문 2003/09/02).

이런 상황에서 노무현 정권의 대북 정책은 고이즈미 정권의 대북 정책 및 북일 교섭 추진에 시너지 효과를 주었다. 노무현 정권의 대북 정책은 크게 두 가지 특징이 있다. 첫째, 북한과 대화 및 협력을 통해 문제를 해결하고자 했던 점, 둘째, 북한 문제와 관련된 주변국과 협력하는 동시에 북한이 주변국과 대화 및 교섭을 지속할 수 있도록 북한과 해당국 간의 교두보 역할을 수행한 점이다.¹⁵⁾ 그리고 궁극적으로 통일 문제와 남북 관계에 직접 영향을 미치는 북한 문제에 대해서는 관련국 특히 미국 및 일본과 2003년 1월부터 TCOG¹⁶⁾(북한 문제에 관한 한미일 3자 회담) 협의를 통해 정보 및 의견을 공유 및 교환해왔다.¹⁷⁾ 또한 비공식 실무자 협의회도 수 차례에 걸쳐 실시했다.

이처럼 노무현 정권은 북한이 미국뿐만 아니라 일본과도 관계를 개선하도록 협조했다.¹⁸⁾ 특히 노무현 대통령의 전쟁 방지에 대한 의지는 2003년 5월 한미 정상회담 당시 공동성명을 작성할 때 협상의 마지막 선택으로서 군사 행동을 의미하는 ‘타협의 모든 선택’이라는 표현을 ‘추가적인 조치들’로 바꾼 것에서도 알 수 있다(오마이 뉴스 2014/07/29). 또 미국이 경수로 공사를 ‘종료’해야 한다고 주장했지만, 일본과 한국은 6자 회담을 통한 대북 문제의 진전을 위해 ‘중단’ 상황이라도 지속

15) 여기에서 한국이 북한과 관련국 간의 대화를 계속하기 위해 치른 대가 중 한일 관계와 관련된 것도 있었다. 그것은 한일 간의 역사 교과서 문제, 야스쿠니 신사 참배 문제 등으로 난항을 겪고 있던 한일 관계는 몇 개월간 냉각 상태였지만, 노무현 대통령의 결단에 의해 한일 정상회담이 열린 것이다. 노무현 대통령은 6자 회담을 통해 핵 문제 해결을 위해서는 일본의 협력이 필요하다고 판단한 것이다(한겨레신문 2005/06/14).

16) 2003년 1월 7일에 발족 및 개시 (U.S. Department of State 2003)

17) 그 밖에도 노무현 정권은 경수로 공사에는 총 46억 달러의 경비 중 한국이 총 사업비의 70%인 3조 5420억원을, 일본이 10억 달러에 상당하는 1165억 엔을 분담하며, 미국은 경수로 완공할 때까지 대북 중유 제공 비용과 기타 사업비 3억 8000만 달러를 부담하기로 되어 있었다(이수혁 2008, 254).

18) 이와 더불어 노무현 정부는 ‘북한이 가장 두려워하는 것은 흡수 통일이나 무력 공격’이라고 판단했다(노무현 2010, 250). 따라서 한국은 무력 공격을 하지 않는다는 것과 흡수 통일을 할 생각도 없다는 것을 확실하게 입장을 밝혔다(노무현 2010, 250).

되도록 미국을 설득했다. 그 결과, 2004년 11월 KEDO 이사회는 중단 상황을 1년 더 연장하기로 결정했다(이수혁 2008, 257).¹⁹⁾

2003년에 노무현 대통령은 일본을 방문하여 5번째 한일 정상회담을 가졌다. 이 회담에서 ‘한일 정상 공동성명: 평화와 번영의 동북아 시대를 향한 한일 협력 기반 구축’이 발표되었다(외무성 2003). 이는 거시적으로 한반도 및 동북아 지역의 평화와 안정을 위한 한일 간의 협력에 관한 것이었다. 특히 공동성명에는 북한의 핵·미사일 문제 등 각국의 관심 사항에 대한 협력의 내용도 담고 있었다. 그 외에도 한일 정상은 북한 핵 문제 및 그 밖의 북한과 관련된 여러 문제를 포괄적으로 해결하기 위해 조기에 후속 회담을 재개하기로 하였으며, 한일 양국이 참여하는 다자 회담을 통한 협력에 대해서도 기대를 표명했다.

하지만, 고이즈미 정권의 이 같은 북한 문제의 국제 이슈화 전략에는 한계가 있었다. 당시 중국의 경우, 북중 간의 고위 인사 교류(1998년)와 장쩌민 국가 주석의 방북(2000년)을 통해 북중 관계는 회복되었지만, 중국은 기본적으로 경제 성장을 우선시하고 있었다(외교부 동북아시아국 2021, 137). 즉, 중국은 국제 사회에서 대두되고 있었던 북한 관련 이슈에 적극적으로 관여하지 않았다.

이러한 중국의 입장은 당시 미국 대통령이었던 부시(George W. Bush)의 자서전을 통해서도 확인할 수 있다. 부시 대통령은 2002년 10월 중국의 장쩌민(江泽民) 주석에게 북한의 위협은 미국뿐만 아니라 중국에게도 해당된다고 하며 북한 문제에 대한 중국의 협력을 요청했다.²⁰⁾ 이에 대해 장쩌민 주석은 미국의 문제이지 중국의 문제가 아니라고 대

19) 노무현 정권 때 6자 회담 수석 대표였던 이수혁은 회고록을 통해, 당시 노무현 정권은, 경수로 공사가 중단되면 당시까지 투입된 약 10억 달러 이상의 자금에 대한 한국 국내 정치적 논쟁이 일어날 것에 대해 우려했으며, 북핵 문제의 근본적인 해결을 목표로 하고 있었기에 미국과의 조정에 난항을 겪었다고 설명했다(이수혁 2008, 255-257).

20) 부시 대통령은 북한과의 다자외교를 추진하기 위해서는 중국의 참여가 중요하다고 판단했다(Bush 2011, 424).

답했고, 이와 더불어 북한에 대해 영향력을 행사하는 것에 대해서도 곤란하다는 입장을 표명했다(Bush 2011, 424). 그러나 부시 대통령은 2003년 1월에 재차 장쩌민 주석에게 북한의 핵무기 프로그램이 계속된다면 일본 측의 핵무기 개발을 중지시킬 수 없다고 전했다. 또 그 다음 달 2월에 부시 대통령은 “만약 외교적으로 문제를 해결하지 못하게 된다면 북한에 대한 군사적 공격도 고려하겠다”는 입장을 밝혔다(Bush 2011, 424). 결국 중국은 북핵 문제를 해결하기 위한 다자 회담에 참여했다. 즉, 중국이 6자 회담에 참여한 것은 북한 문제를 해결하고 북한의 국제 사회에서의 활동을 돕기 위한 것이 아니었다. 중국은 접경 지역인 북한에서의 무력 충돌뿐만 아니라 북한의 급격한 몰락 및 미국의 대북 영향력 확대를 억제 및 견제할 수 있는 최소한의 동참으로 북한 문제에 소극적인 태도를 견지하고 있었다. 이는 많은 연구를 통해 언급되어 왔던 것처럼 중국이 주변의 안정된 환경을 구축하여 중국의 지속적인 경제 성장을 도모하고자 했기 때문이다. 따라서 중국의 동참으로 일본, 한국, 러시아까지 참여하는 다자 협의의 기반은 다져졌지만, 중국은 기본적으로 북일 교섭 및 북일 관계 개선에 뚜렷한 영향을 미치지 않았다.

한편, 미국은 대북 문제를 해결해야 한다는 필요성은 인식하고 있었다. 다만 미국에서 북한을 둘러싼 문제는 우선적으로 처리해야 하는 사안이 아니었기 때문에 북한과의 양자 협상을 거부했고, 관련국과의 협력을 통해 미국의 부담을 줄이고자 했다. 이런 미국의 상황과 더불어 부시(George W. Bush) 행정부의 이중 외교·행정에 의한 미국 내의 대립도 있었다. 하지만 결과적으로는 부시 행정부 내에는 북한과의 대화를 하나의 보상으로 인식하며 북한에게 보상을 해줘서는 안 된다는 강경한 방침을 취하는 당시 딕 체니 부통령, 콘돌리자 라이스 국무 장관 등에 의해 정부 방침이 좌우되었다. ‘대북 개입파’인 찰스 프리처드의 회고록(Pritchard 2007)에도 언급된 것처럼 강경파는 미국 행정부 내에

서 협의를 거치지 않은 채 북한에 대한 언동을 행함으로써 이중 외교·행정이 이루어졌다.²¹⁾ 이로 인해 고이즈미 정권은 미국으로부터 일본인 납치 문제에 관한 지지를 얻을 수는 있었지만, 북일 관계 개선에 대해서는 근본적인 동조를 얻지 못했다.

IV. 고이즈미 정권의 북일 교섭의 추진 전략의 변화

제1회 북일 정상회담으로부터 1년이 지난 2003년 9월 17일에 북한 외무성 대변인이 담화를 발표했다. 담화는 일본 측이 핵 문제와 납치 문제를 국제화하고 경제적 제재 조치²²⁾를 취했으며, 조총련에 대한 압살 소동을 벌이는 등 북일 관계는 더 악화됐다는 내용을 담고 있었다(로동신문 2003/09/17). 또한 북한은, 고이즈미 총리가 연설에서는 ‘평화’와 ‘북일 관계 개선’을 대외 정책의 기본 방침으로 제의했지만, 실제로는 북한을 적대시하는 정책을 실시하고 있다며 비판하기도 했다(로동신문 2003/12/25). 특히 북한은 일본 측이 ‘대량 살상 무기의 확산 방지’라는 명목 하에 북한에 대한 수출 규제를 강화하는 것과, 미국이나 호주 등 14개국과 ‘대량 살상 무기의 확산 방지’를 위한 ‘아시아 불확산 협의’를 행한 것, 북한의 선박이나 비행기에 대해 단속하고 수색을 실시하고, 다국적 군사 연습 계획을 세운 것 등 북한을 제재 및 봉쇄하고 있다고 비판했다. 그 밖에도 북한은 일본의 ‘H-IIA 로켓’이 북한에 대한 정보를 수집하는 것을 임무로 하고 있음을 우려했다(로동신문 2003/12/06).²³⁾

21) 미국 정부 내에는 북한에 대한 입장이 서로 다른 두 그룹이 있었다. 하나는 북한에 대해 강경한 입장을 취했고 북미 양자 협의 등을 거부하는 강경파였다. 또 다른 그룹은 강경한 태도로 북한과의 협상을 추진해야 한다고 주장하는 대북 개입주의파였다. 예를 들어, 콜린 국무 장관 등이 대북 개입주의파에 속했다.

22) 外務省. 2004. 『平成16年版外交青書』.

23) 북한은 일본이 북한의 미사일 위협 때문에 일본의 ‘H-IIA 로켓’ 발사를 실시한 것처

그러던 중 2004년 5월 14일, 고이즈미 정권은 제2회 북일 정상회담을 개최하기 위한 방북 계획을 발표했다. 일본 외무성은 그에 앞서 2월부터 북한과 논의하며 북일 교섭 등 일련의 준비를 하고 있었다.²⁴⁾ 북일 간에는 당시 일본 외무성이 독자적으로 형성한 연락망뿐만 아니라 야마사키(山崎拓) 전 자민당 부총재 및 이즈마(飯島勲) 총리 비서관이 구축한 네트워크도 있었지만(読売新聞 2004/12/04), 외무성이 주도적으로 북일 교섭을 이끌었다. 특히 외무성의 관료 다나카(田中均)와 야부나카(藪中三十二)는 당시 외무 장관을 통하지 않은 채 고이즈미 총리와 직접 대면으로 북한과 관련된 사안을 보고하기도 했다.

그렇게 북한과 교섭을 이어가던 중 고이즈미 총리가 다시 방북하겠다는 최종 결정을 내렸다.²⁵⁾ 고이즈미 총리는 ‘메일 매거진(小泉内閣メールマガジン)’을 통해 직접 방북을 결정하게 된 배경을 설명했다.²⁶⁾ 즉, 고이즈미 총리는 일본인 납치 피해자 가족들의 조기 귀국, 납치 피해자 중 생사가 확인되지 않은 사람과 납치된 것으로 의심되는 실종자 문제를 해결하기 위해 김정일 국방 위원장과 회담을 갖겠다는 입장이었다.²⁷⁾ 특히 고이즈미 총리는 “납치 문제와 함께 핵 문제, 미사일 문제를 포괄적으로 해결하려고 했던 북일 평양 선언을…… 다시 확인하고 싶었다”는 입장도 표명했다.²⁸⁾

두 번에 걸친 방북과 정상회담 이후 북일 교섭의 재개 및 성과를 살펴보면, 북일 교섭은 세 단계로 나뉜다. 첫 단계는 교섭이 재개되기

럼 입장을 취했다며 비판했다(로동신문 2003/12/06).

24) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次参議員外交防衛委員会 21号(平成16年5月27日).”

25) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次参議員外交防衛委員会 21号(平成16年5月27日).”

26) 고이즈미 총리는 “내가 다시 방북하지 않는 한 사태를 진전시킬 수 없다면 내가 방북해서 직접 김정일씨와 다시 한번 대화해보자는 생각에 방북을 결정했다”라고 방북 배경을 설명했다. 官邸(小泉内閣). 2004/05/20. “小泉内閣メールマガジン第140号”

27) 官邸(小泉内閣). 2004/05/20. “小泉内閣メールマガジン第140号”

28) 官邸(小泉内閣). 2004/05/20. “小泉内閣メールマガジン第140号”

까지의 과정, 두 번째 단계는 교섭을 통해 합의를 이끌어내는 과정, 세 번째는 합의 내용을 이행하기 위한 후속 조치를 밟아가는 과정이다. 북일 교섭의 재개를 위해서는 첫 단계에서 단일화된 네트워크를 통해 두 정권 간의 일관된 방침 및 입장 조율이 필요하다. 이와 동시에 정치적 책임을 짊어질 수 있는 인물 혹은 총리와 같은 최고 권력자의 입장을 대리하는 인물이 대북 교섭 담당자로 배치되어야 한다. 두 번째 단계에서는 북일 간의 합의가 실질적으로 유지 및 이행되도록 정책적 정당성을 확보할 수 있는 인물이어야 한다. 이는 1990년에 북한의 조선로동당과 자민당 및 사회당의 교섭을 통해 ‘3당 공동 선언’을 발표했지만(読売新聞 1990/09/29), 결과적으로는 정부 간 공식 북일 교섭에는 적용되지 않았던 사례를 통해 구축된 북한의 입장이 반영된 것이다.

1. 고이즈미 정권의 대북 정책

2004년의 회담은 2002년 북일 정상회담과 달리 보다 실무적인 회담이었다. 제2회 북일 정상회담을 위한 방북에는 당시 야마자키(山崎正昭) 관방 부장관, 다나카 외무 심의관(田中均外務審議官), 야부나카 아시아대양주국장(藪中三十二アジア大洋州局長)이 동행했다(日本經濟新聞2004/05/22). 북한은 공항에서의 환영식 또는 다양한 행사 등을 제안했지만, 고이즈미 총리는 실무적인 내용을 논의하기 위한 회담으로 방북의 의미를 제한했다.²⁹⁾ 제2회 북일 정상회담에서는 일본인 납치 문제뿐만 아니라 핵 문제와 북한에 대한 인도적 지원에 대해서도 논의했다. 특히 고이즈미 총리는 회담을 통해 국교 정상화, 납치 문제, 핵·미사일 문제를 포괄적으로 해결하며, 그 과정 속에서 북일 평양 선언을 제대로 준수해 나간다는 방침과 “자신은 현재 경제 제재를 발동할 생

29) 참고인(藪中政府)의 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員会17号(平成16年5月25日).”

각이 없다”는 입장도 밝혔다.³⁰⁾ 결과적으로 제2회 북일 정상회담에서 김정일 국방 위원장이 평양 선언을 준수해 나갈 것을 총리에게 직접 말하는 등 양자 간의 입장을 재확인했다.³¹⁾

북일 정상회담 이후에 가와구치 요리코 외무 장관(外務大臣)은 국회에서 납치 문제의 진전과 국제적 사찰을 수반한 핵 동결 및 핵 폐기에 대한 북일 간의 논의의 결과를 긍정적으로 평가했다. 또한 가와구치 외무 장관은 “이는 이 지역의 평화와 안정, 그리고 세계의 평화와 안정과도 연결될 것이다”라며 북일 정상회담의 결과에 대한 입장을 밝혔다.³²⁾ 이와 더불어, 가와구치 외무 장관은 6자 회담에서 북한 이외의 5자가 연대해 핵 문제를 평화적으로 해결할 것이라고 덧붙였다.³³⁾

한편, 북한은 2003년 11월에 50만 톤에 가까운 식량이 여전히 부족할 것이라는 WFP 세계 식량 계획이 발표됐다. 당시 일본 국회에서 외무성 관료는 북한의 식량 부족 사태는 계속되고 있으며, 미국이 연간 10만 톤의 식량, 한국이 연간 50만톤의 식량과 30만 톤의 비료, 중국도 상당 규모의 식량을 지원하고 있음에도 불구하고 여전히 부족한 상황을 확인했다고 밝혔다.³⁴⁾ 이러한 상황 속에서 외무성은 북한에 대한 경제 지원에 대해 최종적으로는 고이즈미 총리의 판단에 의해 이루어졌으며, 국제적 지원에 일본도 참여하겠다는 입장을 밝혔다.³⁵⁾ 일본은

30) 참고인(蔭中政府)의 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

31) 또한 가와구치 외무 장관은 북한이 현안을 해결하려는 성의 있는 조치를 취하는 것이 북한 스스로에게 이익이 된다는 것을 북한이 인지하고 있으며, 평양 선언을 지켜가는 것이 중요하다고 답했다. 가와구치 요리코 외무 장관의 발언. 2004. “159回次參議員外交防衛委員會21号(平成16年5月27日).”

32) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

33) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

34) 야부나카(薮中) 참고인 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

35) 야부나카(薮中) 참고인 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16

유엔기구를 통한 국제 홍보, 국제 사회의 노력에 일본도 적절하게 부담을 하자는 고이즈미 총리의 결단이 있었다.³⁶⁾ 지원 내용에 대해서 야부나카(薮中) 국장은 WFP와 상담한 결과, 밀 또는 옥수수가 더 효과적이라는 이야기가 있었기 때문에 여러 가지를 고루 고려해 판단하겠다고 답했다.³⁷⁾ 한편, 외무성 관료는 코피 아난 유엔 사무 총장이 북일 정상 회담을 통해 북한의 핵 문제를 6자 회담의 틀 안에서 해결한다는 방침을 확인한 점과 일본이 인도적 지원을 재개한 점을 긍정적으로 평가한 것에 대해 언급하며 일본의 대북 정책에 대한 국제적 지지를 강조했다.³⁸⁾ 한편 일본은 표면상으로는 북한에 대한 경제 지원은 납치 문제와 관계없는 인도적 지원이라는 입장을 밝혔다.³⁹⁾ 그러나 일본 내에서는 ‘납치 피해자의 귀국을 위한 대가 지불(물물 교환)’이 아니냐는 지적도 있었다.⁴⁰⁾ 이에 가와구치 요리코 외무 장관은 “그런 발상은 전혀 없다”며 부인했다.⁴¹⁾

2. 고이즈미 정권의 새로운 전략

북일 교섭에서 일본 측은 납치 문제에 관한 목표를 관철시키지 못한 채 교착 상황에 빠지게 되었다. 이에 일본 측은 새로운 방안을 모색했

年5月25日).”

36) 야부나카(薮中) 참고인 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

37) 야부나카(薮中) 참고인 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

38) 야부나카(薮中) 참고인 발언 인용함. 2004. “159回次衆議員外務委員會17号(平成16年5月25日).”

39) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次參議員外交防衛委員會21号(平成16年5月27日).”

40) 신바카즈야(榊葉賀津也)의원의 인도적 지원에 관한 질의. 2004. “159回次參議員外交防衛委員會21号(平成16年5月27日).”

41) 가와구치 요리코 외무 장관의 발언 인용함. 2004. “159回次參議員外交防衛委員會21号(平成16年5月27日).”

다. 북일 관계를 6자 회담에 안건으로 추가하여 북한이 일본과의 납치 문제에 대한 협상을 지속하도록 하는 것이었다. 그러나 북핵 문제로 모인 6자 회담은 핵 문제만으로도 난항을 겪고 있었다. 서로 다른 이해관계로 얽혀 있는 참가국들은 납치 문제에 대한 문제성에는 동의했지만, 6자 회담의 안건으로 올리는 것에는 부정적인 입장을 취했다.

일본 대표단의 야부나카는 이런 상황을 전환할 수 있도록 참가국들을 설득했다. 야부나카의 논리는 다음과 같다. 우선 6자 회담은 북핵 문제를 해결하기 위한 자리이다. 따라서 핵 문제의 해결을 위해 첫째, 북한의 안전 보장, 둘째, 경제 협력이 요구된다. 북한의 안전 보장의 경우 미국 하기 나름인 반면 경제 협력의 경우, 북일 국교 정상화가 성립되면 일본은 북한에 경제 협력을 실시한다. 그러나 납치 문제의 해결 없이는 북일 국교 정상화는 안된다는 것이 일본의 입장이었다(蘇中三十二 2010, 139-141). 즉, 북한이 요구하는 경제 협력을 일본이 적극적으로 부담함으로써 6자 회담에서 북일 관계에 대해 논의할 수 있었으며, 이를 막으려 했던 중국과 러시아도 반대하지 않게 되었다.⁴²⁾ 결과적으로 대북 문제 해결을 위한 경제적 부담을 피하고자 했던 미국과 중국 및 러시아, 그리고 이를 이용하려 했던 일본의 이해관계 간의 접합점을 찾았고, 결국 6자 회담에 북일 관계에 관한 논의가 추가된 것이다.

2004년 2월 25일부터 제2차 6자 회담이 개최되었는데, 이때 납치 문제에 관한 교섭도 진행되었다. 일본 측은 납치 문제를 북일 관계에 있어서 최대 과제로 여겼고, 기조연설에서는 문제 해결의 중요성을 강조했다(외무성 2004/03/01). 그리고 2005년의 ‘제4차 6자 회담에 관한 공동성명(외무성 2005/09/19)’에 “조선 민주주의 인민 공화국과 일본은 평양 선언에 따라 불행한 과거를 청산하고 현안 사항을 해결하는 것을 기초로 국교를 정상화하기 위한 조치를 취할 것을 약속했다”는 내용을

42) 야부나카 국장은 6자 회담 때 중국과 러시아로부터 원만한 진행을 위해 협력해달라는 요청을 받은 적이 있다고 말했다.

담았다(외무성 2005/09/19). 결과적으로 일본의 전략에 따라 북일 교섭 자체를 거부했던 북한과 일본은 교섭을 재개할 수 있게 된 것이다.

일본에게 6자 회담의 의미는 국제정치적으로 일본 정부가 주요 행위자로 자리매김하는 기회가 되었다. 또한 국내 정치적으로는 납치 문제의 진전이 보이지 않는 상황에서 한 걸음 내디딜 기회이기도 했다. 또한 당시 북한이 북일 교섭에 응하지 않았던 상황이었기 때문에 6자 회담을 계기로 북일 교섭을 재개할 수 있었다. 실제로 다나카 히토시는 “요코타 메구미의 유골이 위조로 밝혀지면서, 북한은 막을 치고 완고하게 일본 측의 요청에 일절 응하지 않았던 상황”에서 “6자 회담을 통해 북일 간의 논의가 상당히 이루어지게 되었다”라고 평가했다(田中均 2005, 245).

고이즈미 정권은 관련국의 반대가 있었지만 북일 관계에 관한 사항을 6자 회담의 공동성명에 추가했다. 당시 일본 측은 6자 회담과 북일 국교 정상화의 관계에 대해 다음과 같이 설명했다(蘇中三十二 2010, 140). 야부나가 아시아대양주국장은 6자 회담에 참석한 사람들에게 “북한의 핵 문제를 논의하기 위해 여기에 모여 있다. 그리고 우리들의 목적은 북한의 핵 개발 계획을 포기시키는 것”이며, 북한이 핵을 포기하도록 하기 위해서는 두 가지가 결정적으로 중요하다고 덧붙여 설명했다. 즉, 앞서 6자 회담에 북일 문제를 안건으로 추가했던 것처럼 첫 번째 쟁점 안건은 북한의 안전 보장 문제이기 때문에 미국의 역할이 중요하지만, 두 번째 쟁점 안건인 대북 경제 협력에 대해서는 북일 국교 정상화를 통해 일본이 큰 역할을 수행할 수 있다는 것이다. 하지만 북일 국교 정상화를 실현하기 위해서는 핵 문제의 해결과 함께 납치 문제의 해결이 필수적이다. 따라서 납치 문제를 해결하는 것은 북한이 핵을 포기하도록 하는 데 매우 중요하며 이는 6자 회담과 긴밀하게 연관되어 있다며 참가국들을 설득한 것이다(蘇中三十二 2010, 139-141). 한편 자민당 외교 관계 합동 회의에서 “일본은 납치 문제에 대해 다른 나

라의 이해를 얻을 수 있는지, 일본만 들떠 버리는 것이 아니냐”는 우려도 나왔다(読売新聞 2005/07/26).

정리하면, 북일 국교 정상화 교섭의 진전에 있어서 6자 회담의 의미는 두 가지 있다. 우선 북한이 일본과의 양자 교섭에 응하지 않는 상황에서, 일본은 6자 회담을 통해 북일 교섭을 다시 추진할 수 있는 새로운 길을 찾았다. 둘째, 6자 회담의 공동성명에도 북일 교섭의 정상화가 하나의 목표가 되었다(田中均 2005, 246). 다나카 히토시는 북일 교섭을 6자 회담의 안건으로 올린 것은 일본 정부의 큰 성공이라고 평가했으며, 북일 교섭의 추진이 다른 6개국을 위한 것이기도 하다고 논했다(田中均 2005, 250).

한편, 자민당의 납치 문제 대책 본부(본부장: 아베 신조 간사장 대리)는 회의를 열고 북한의 행동에 따라 5단계의 제재 조치를 실시해 나갈 것을 골자로 한 ‘제재 프로그램’의 중간보고를 실시했다(読売新聞 2004/11/06). 즉, 이러한 제재를 통해 납치 문제와 핵 문제의 조기 해결을 촉구하겠다는 것이다. 한편, 2004년 12월에 일본 정부는 북일 국교 정상화 교섭에 관한 관계 각료회의에 ‘납치 문제 전문 간사회’(관방 장관, 관계 부처 국장급으로 구성)을 열고 북한에 대한 인도적 지원(식량 지원)은 당분간 하지 않는다는 등 6항목의 대처 방침을 확인했다(読売新聞 2004/12/29).

그러나 2004년 12월에 열린 납치 문제 전문 간사회 위원회에서 스기우라 관방 장관은 대북 정책의 기본은 대화와 압력이고, 경제 제재도 하나의 방법이지만, 경제 제재를 기정사실처럼 전제하고 있는 것은 아니라며 대북 제재 방침에 대한 입장을 밝혔다(読売新聞 2004/12/03). 그리고 고이즈미 총리도 납치 문제는 평화적, 외교적으로 해결해야 한 다며 북한이 북일 협상장에 나오도록 상대적으로 온건한 태도를 취했다(読売新聞 2004/12/03). 한편, 2004년 12월 한일 정상회담 후에 행한 기자회견에서 고이즈미 총리는 “북한 측이 어떻게 대응을 하는지를

제대로 파악해야 한다. 그런 가운데, 앞으로 압력이나 제재 문제도 생각해야 한다”고 말했고, 이를 통해 고이즈미 총리가 일본의 국내 정치를 의식하고 있는 모습도 엿볼 수 있었다(SBS뉴스 2004/12/17). 이는 북한 룡천역에서 기차 폭발 사고에 대해 일본 정부가 긴급 의료 등의 지원을 하며, 북한에 대한 지원을 재개한 후였다. 일본 측의 ‘대화와 압력’이라는 방침 하에 대북 제재 정책이 검토됐지만, 실제로는 대화를 중시하고 있었다는 것을 알 수 있다. 이는 북한이 일본과의 협상 자체를 거부하고 있었기 때문에, 일본 측은 교섭의 개시 및 진행 과정에서 북한을 ‘대화의 자리에 머물도록⁴³⁾’ 하면서 교섭에 임했다.

그러나 고이즈미 총리는 2004년 12월에 일본 내 대북 경제 제재를 실시해야 한다는 목소리가 커졌지만, 북한과 진상 규명을 위해 협상을 계속해야 한다는 입장을 밝혔다(YTN 2004/12/16). 이것은 경제 제재보다 협상을 우선시한다는 의미였다. 한편 북한 외무성 대변인은 17일 성명을 통해 “일본이 패전 60주년을 맞는 올해 대북 적대정책을 중단하고 과거 청산을 위한 결단과 실천적 조치를 취해야 한다”고 강조했다(프레시안 2005/01/18).

북한의 협력을 얻지 못한 채 일본인 납치 문제가 진전 없이 난항을 겪자 고이즈미 정권은 2002년 북일 정상회담 이후 국제 사회에 본격적으로 호소하기 시작했고 이를 하나의 전략으로 활용했다. 유엔 인권 위원회에서 ‘북한의 인권 상황’ 결의가 채택되도록 활동을 했으며 유엔 인권 위원회 강제적 실종 실무 그룹(2005년, 방콕)에서 일본인 납치 문제에 관한 당시 상황을 설명했고, 9명의 납치 피해자의 소재의 조기 확인을 신청하거나 미국, 한국 등과의 정상회담 등과 같은 교류의 자리를 통해 납치 문제의 심각성을 호소하기도 했다. 한편 일본의 안보 문제로 핵 문제의 해결을 요구하고 있었기 때문에 핵 문제에 관해서도 여러 국

43) 일본 정부 참고인(齋木)의 발언 인용. 2005. “163回次 衆議院北朝鮮による拉致問題等4号(平成17年11月17日).”

가들의 협력을 촉구했다. 그 결과 핵 문제를 둘러싼 6자 회담이 고이즈미 정권 시절에 제4회까지 총 다섯 차례 열렸다.

북한은 2004년에는 북일 교섭에 협조적인 자세를 유지했었다. 실제로 2004년 2월에는 북일 고위급 협의가 실시됐고, 같은 시기 6자 회담과 함께 북일 교섭도 진행됐다. 그리고 같은 해 4월에 일어난 북한 룡천역 열차 폭발 사고에 대해 일본 정부가 10만 달러 상당의 긴급 의료 지원을 결정했다. 이처럼 제2회 북일 정상회담 이후에 3차례의 북일 실무자 협의가 진행되는 등 북일 관계는 호전됐다. 그러나 같은 해 11월의 회담 때 일본 측에 전달된 요코타 메구미씨의 ‘유골’이 12월 8일에 타인의 유골로 판정됐고, 북일 관계는 다시 악화됐다. 또한 2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 ‘핵무기 보유’와 6자 회담 참가를 ‘무기한 중단’한다는 입장을 표명했다.

IV. 결론: 고이즈미 정권의 대북 정책과 북일 교섭의 추진 전략

본 연구의 목적은 고이즈미 정권의 대북 정책 및 북일 교섭 추진 전략을 분석하는 것이다. 첫 북일 국교 정상화 교섭으로부터 약 30년이 지난 현재까지도 북일 수교는 체결되지 못했으며, 어느 정권도 고이즈미 정권이 거둔 성과를 뛰어넘지 못하고 있다. 북일 관계에 관한 선행 연구를 살펴보면, 일본인 납치 문제, 핵 문제, 여론 악화, 미국의 압력 등과 같은 국내외적인 요인으로 인해 북일 국교 정상화 교섭이 좌절되었다는 논지의 연구가 많다. 북일 국교 정상화 교섭의 결렬 요인을 분석하는 것은 중요하다. 하지만 이러한 교섭의 결렬 및 중단 요인이 교섭 실패에 대한 필요충분조건이 아니며, 북일 교섭이 중단된 현재로서

는 교섭 재개 및 추진에 관한 연구가 필요하다.

고이즈미 정권의 북일 교섭은 교섭 카드의 역할과 의미뿐만 아니라 중단된 교섭이 어떤 방식으로 재개될 수 있는지를 파악할 수 있는 사례이다. 고이즈미 정권의 경우, 북일 정상회담 이후 일본 국내 여론이 악화되고 미국으로부터의 계속되는 압력이 있었지만, 고이즈미 총리는 북일 국교 정상화에 대한 강한 의지를 표명했고 다양한 전략을 통해 북일 교섭을 추진했다. 물론, 고이즈미 정권은 ‘수교 조약’이라는 결과물을 이끌어내지는 못했고, 교섭은 중단과 재개를 반복했다. 그러나 다양한 방식으로 교섭을 추진한 고이즈미 정권은 11차례에 걸친 공식 교섭을 실시했다. 또한 결과적으로 일본인 납치 문제에서의 진전 및 북일 평양 선언의 내용 등을 감안하면 고이즈미 정권은 일정 부분 의미 있는 성과를 거두었다. 즉, 북일 간의 수교는 맺지 못해도 그 과정 속에서 양자 간의 관계가 개선되고 현안이 해결된다면, 장기적인 관점에서는 교섭을 지속적으로 이어가는 것이 중요하다.

이에 본 연구에서는, 북일 교섭의 결렬 요인을 분석하는 다수의 선행 연구와 달리 교착상태에 빠져 있던 북일 교섭이 어떻게 재개되었으며 어떠한 전략을 통해 교섭이 추진되었는지를 분석했다. 그리고 ‘대북 개혁 개방’ 정책을 추진했던 노무현 정권과의 협력체제와 6자 회담을 활용하여 북일 교섭을 추진한 고이즈미 정권의 전략은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 외무성이 북일 교섭의 추진 및 진전을 위한 전략 및 대안의 구상을 주로 담당했지만, 교섭 진행 상황 및 각 단계에서 요구되는 대북 교섭 담당자의 역할에 맞게 고이즈미 정권은 새로운 인물을 추가로 배치하기도 했다. 두 번에 걸친 방북과 정상회담 이후 북일 교섭의 재개 및 성과를 살펴보면, 북일 교섭은 세 단계로 나뉜다. 첫 단계는 교섭이 재개되기까지의 과정, 두 번째 단계는 교섭을 통해 합의를 이끌어내는 과정, 세 번째는 합의 내용을 이행하기 위한 후속 조치를 밟아가는

과정이다. 북일 교섭의 재개를 위해서는 첫 단계에서 단일화된 네트워크를 통해 두 정권 간의 일관된 방침 및 입장 조율이 필요하다. 이와 동시에 정치적 책임을 짊어질 수 있는 인물 혹은 총리와 같은 최고 권력자의 입장을 대리하는 인물이 대북 교섭 담당자로 배치되어야 한다. 두 번째 단계에서는 북일 간의 합의가 실질적으로 유지 및 이행되도록 정책적 정당성을 확보할 수 있는 인물이 필요하다. 고이즈미 정권은 대북 인식이 악화되는 상황 속에서도 다양한 언론 매체를 활용하여 북일 교섭이 추진되어야 한다는 정책적 정당성을 확보했다. 그 밖에도 한국과 미국 등 관련국의 정책 실무자를 통해 북한과 일본은 서로의 입장을 전달했으며, 북일 간의 다양한 연락망을 형성하되, 외무성을 통해 일관된 입장을 표명했다.

둘째, 북일 간의 합의 내용을 이행하기 위한 후속 조치를 밟아가는 과정에서 실효성을 잃은 교섭 카드를 복원시키기 위해 북일 교섭의 대상과 범위를 확대했다. 일본 측은 북한을 교섭의 장으로 이끌어내기 위해 교섭 카드의 다양화 및 실효성 확보에 주력했다. 일본 측의 북일 교섭에 대한 전략의 변화를 가장 알기 쉽게 나타내고 있는 것은 북일 교섭의 타이틀이다. 일본 측은 북한과의 협상이 납치 문제만을 위해 교섭을 추진하는 것이 아니라며, 다른 여러 문제에 대한 대처 방안에 대해서도 적극적으로 북한과 교섭하려 했다. 특히 고이즈미 정권 이전까지 북일 교섭은 1회~12회와 같이 연속성을 보여주는 타이틀이었다. 그러나 고이즈미 정권의 북일 교섭은 교섭에 직접 참여하는 행위자가 크게 변하지 않았음에도 불구하고 북일 교섭의 타이틀은 ‘북일 포괄 병행 협의’ 등으로 바뀌었다. 즉, 일본 측은 북일 관계 개선이 북미 관계 개선의 단초가 될 수 있다는 점을 피력하고자 했던 것이다. 그렇게 고이즈미 정권은 북일 교섭의 쟁점뿐만 아니라 교섭의 대상과 범위를 확대시켜 북한을 협상장으로 나오게 했다.

셋째, 언론 매체 및 다양한 경로를 통해 일본인 납치 문제를 국제 이

슈 특히 인권 문제로 대두시켜 일본 국내 여론뿐만 아니라 국제 사회에 해당 문제에 대한 인식을 공유했다. 즉, 당시 일본 내 대북 인식은 악화되었지만, 고이즈미 총리는 각종 언론 매체를 통해 내각이 추진하는 정책에 관한 정보를 공유하고 공감대를 형성했다. 그 결과 북일 교섭의 추진에 대한 정당성을 확보할 수 있었다. 한편, 이렇게 여론을 통해 교섭 추진에 대한 정당성을 확보한 고이즈미 정권은 북한에게 납치 문제에 대한 진상 규명 및 후속 조치를 요구하며 북일 관계를 새롭게 규정했다. 이와 더불어 일본 측은 국제 사회에 호소하며 동조를 얻었고 북한을 자극하는 또 다른 전략을 세웠다. 유엔뿐만 아니라 미국, 한국 등 관련국과의 정상회담 등의 자리에서 납치 문제의 심각성을 호소하며 협력을 요청했다.

넷째, 한국의 대북 정책과 6자 회담을 활용하여 북일 관계 개선에 시너지 효과를 낳았다. 6자 회담에서 일본은 중국과 미국 사이를 조정하는 역할도 수행했다. 그 결과 핵 문제를 둘러싼 6자 회담이 열렸고, 이와 함께 북일 교섭도 진행할 수 있는 기반을 만들었다. 또한 6자 회담의 개최 과정에서 고이즈미 정권은 노무현 정권과 협력하며 6자 회담을 이끌었다. 특히 노무현 정권은 북미 관계 및 북일 관계가 개선될 수 있도록 북한과 관련국 사이에서 교두보 역할을 수행했다.

덧붙이면 북한의 일본인 납치 문제는 시간이 지남에 따라 효용성이 달라지기 때문에 단기적 해결을 요구하는 사안이다. 즉, 아직 일본으로 귀국하지 못한 남은 8명의 일본인 납치 피해자와 납치 사건에 가담한 납치 용의자는 시간이 지나면 자연사할 것이고, 결과적으로 일본이 요구하는 방식의 해결은 불가능해진다. 시간이 지나 어느 시점부터는 북일 교섭에서 일본인 납치 문제는 더 이상 쟁점으로 간주되지 못한 채 북한의 한차례의 유감 표명과 함께 마무리될 수 있다. 따라서 일본 정부는 ‘전제 조건 없이’ 김정은 국무위원장과 마주하겠다는 입장만을 표명할 것이 아니라 실질적인 후속 조치를 조속히 취해야 한다. 제204

회 국회에서는 스가 정권의 대북 정책에 대해 개선을 요구하는 의견이 쏟아졌다. 특히 일본 정부의 대북 제재가 납치 피해자의 귀국으로 이어지지 못하고 있다는 점, 일본 정부의 여야당 연락 협의회가 2017년을 끝으로 4년간 열리지 않았다는 점, 중앙기관(省庁) 내부 납치 문제 연례회도 2014년에 6회 개최된 이후로 더는 활동이 없다는 점 등이 지적되었다.⁴⁴⁾ 하지만 무엇보다도 인사권 장악을 통해 경직되어 있는 스가 정권의 구조적 문제를 해결하고, 외무성의 기능 및 역할 강화가 선결되어야 할 것이다. 그리고 다양한 언론 매체를 활용하여 대북 정책에 관한 정보를 공유하여 북일 교섭의 추진 원동력 및 정당성을 확보해야 한다. 즉, 일본 정부가 북일 교섭을 재개하여 성과를 얻기 위해서는 각 단계별로 고이즈미 정권의 전략 및 특징을 선별적으로 응용해보는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

투 고 일: 2021년 06월 30일

심 사 완 료 일: 2021년 08월 18일

게 재 확 정 일: 2021년 08월 18일

참고문헌

- 김대중. 2015. 『김대중 자서전2』, 초판 3쇄판. 서울: 삼인출판사.
- 김아름. 2017. “김대중 정권의 ‘대북 포용 정책’과 ‘북일 관계 개선’의 상관관계.” 『통일연구』 21(2): 161-206.
- 김종손. 2002. “조일관계개선은 미룰수없는 시대의 요구.” 『로동신문』(10월 9일).
- 노무현재단 엮음. 2010. 『운명이다: 노무현 자서전』. 파주: 돌베개.

44) 2021.“第204回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会第3号(令和3年6月11日).”

- 로동신문. 2003/ 09/ 17. “조선민주주의 인민공화국 외무성 대변인 담화.”
- 로동신문. 2005/09/18. “조선반도에 핵전쟁위기를 몰아온 미국의 죄악.”
- 론평원. 2002. “조일관계의 중핵문제를 똑바로 알아야 한다.” 『로동신문』 (3월 3일).
- 리현도. 2003. “절대로 수수방관할수 없다.” 『로동신문』(12월 6일).
- 리현도. 2002 “<랍치>문제를 가지고 법석 고아 대는 일본반동언론들을 비난.” 『로동신문』(4월 5일).
- 백문규. 2003. “평화국가의 허울을 벗어던진 위험한 군국주의전쟁국가.” 『로동신문』(12월 25일).
- 손기섭. 2007. “일본의 대북한 국교교섭의 정책결정.” 『일본연구논총』 25: 33-69.
- 서동만. 2001. “북일 수교 교섭의 전망과 과제.” 숙명여자대학교 『統一論叢』 19: 15-27.
- 신정화. 2008. “북한의 국가전략과 북일관계.” 『북한연구학회보』 12(2): 157-179.
- 신정화. 2013. “일본 외교의 변화와 대북정책: 중핵국가로서의 영향력 확대.” 『일본연구논총』 38: 277-298.
- 윤홍석. 2007. “상호주의와 고이즈미 정권의 대북한 정책.” 『세계지역연구논총』 25(3): 177-206.
- 엄국현·윤금철. 2004. 『미룰 수 없는 남조선강점 미군철수』. 평양: 평양출판사.
- 오마이 뉴스. 2014/07/29. “노무현 정부 외교안보 정책, 이 정도였구나.”
- 이수혁. 2008. 『전환적 사건: 북핵 문제 정밀 분석』. 서울: 중앙북스.
- 이원덕. 2010. “한일기본조약과 북한 문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의.” 『한국정치외교사논총』 31(2): 201-231.
- 임동원. 2015. 『피스메이커』, 개정증보판. 파주: 창비.
- 외교부 동북아시아국. 2021. 『중국개황2020』, 개정판.
- 정동영. 2007. 『개성역에서 파리행 기차표를』. 서울: 랜덤하우스코리아.

조택범. 2002. “일본은 최대의 탐치범죄국가.” 『로동신문』(3월 26일).
최성국. 2002. “거꾸로된 논리, 그릇된 대화자세.” 『로동신문』(11월 11일).
프레스리안. 2005/01/18. “日 ‘한국, 외교문서 전면공개 말라.’”
SBS뉴스. 2004/12/17. “한일 정상 북핵 6자회담 조속 재개.”
YTN. 2004/12/16. “고이즈미, 북한 제재보다 협상 우선.”

2002. “154回次参議員外交防衛委員会22号(平成14年7月2日).”
2002. “154回次参議員予算委員会21号(平成14年7月10日).”
2002. “155回次衆議員外務委員会3号(平成14年11月6日).”
2002. “155回次衆議員外務委員会6号(平成14年11月20日).”
2004. “159回次衆議員外務委員会17号(平成16年5月25日).”
2004. “159回次参議員外交防衛委員会21号(平成16年5月27日).”
2005. “163回次衆議院北朝鮮による拉致問題等4号(平成17年11月17日).”
2021. “第204回国会衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会
第3号(令和3年6月11日).”
朝日新聞. 2002/12/30. “神通力失う小泉語録、来年は「説明責任」? 脱「一
言政治」宿題.”
朝日新聞. 2020/08/29. “7年8カ月、残った課題 株価と雇用改善、財政は
悪化 安倍首相辞任表明.”
朝日新聞. 2020/11/06. “日朝交渉「良い機会」首相、五輪・パラで.”
朝日新聞. 2020/12/13. “拉致問題で国際シンポ.”
朝日新聞. 2021/01/19. “菅首相の施政方針演説(全文).”
朝日新聞. 2021/06/09. “(未完の最長政権)第3部: 10 米朝接近、「圧力」一
転して「対話を」.”
朝日新聞. 2021/08/06. “スペシャル鼎談 北朝鮮問題の突破口をさぐる 孫
崎享×金丸信吾×木村三浩.”
飯島勲. 2006. 『小泉官邸秘録』. 日本経済新聞社.
飯尾潤. 2008. 『政局から政策へー 日本政治の成熟と転換』. エヌティティ

出版.

小此木政夫. 2003. “北朝鮮問題の新段階と日本外交.”『国際問題』. 日本国際問題研究所. 518: 2-13

添谷芳秀. 2004. “朝鮮半島をめぐる国際政治と日本外交：ブッシュ外交を軸とする新展開.”『国際問題』. 日本国際問題研究所 528 :37-51

金栄鎬. 2010. “日朝交渉における日本外交の変化--『同盟と自主の狭間』の視点から.”『広島国際研究』.16: 1-15.

官邸. 2004/05/20. “小泉内閣メールマガジン第140号.”

<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2004/0520.html> (검색일: 2021. 6. 30.)

官邸. 2002. “日朝国交正常化交渉に関する基本方針.”

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nittyo/kettei/021009kihon.html>(검색일: 2021. 6. 30)

内閣府大臣官房政府広報室. 2013. “世論調査報告書(平成25年10月調査).”

<https://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-gaiko/index.html>(검색일: 2021. 6. 30)

内閣府. 2012. “北朝鮮による日本人拉致問題に関する特別世論調査集計表.”

<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h24/h24-rachi.html>(검색일: 2021. 6. 30)

外務省. 2004. 『平成16年版外交青書』.

外務省. 2003. 『平成15年版外交青書』.

外務省. 2002/10/02. “拉致問題に関する事実調査チームの報告について.”

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/14/dkw_1002.html
(검색일: 2014.12.14)

外務省. 2002/10/31. “日朝国交正常化交渉第12回本会談(評価と概要).”

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/nego12_gh.html
(검색일: 2014.12.14)

外務省. 2003. “日韓首脳共同声明 -平和と繁栄の北東アジア時代に向け

- た日韓協力基盤の構築—” http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_03/j_k_seimei.html(검색일: 2014.12.14)
- 外務省. 2004/03/01. “第2回六者会合.”
https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo2_gh.html(검색일: 2021. 6. 30)
- 外務省. 2005/09/19. “第4回六者会合に関する共同声明.”
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/ks_050919.html
(검색일: 2016.1.3).
- 田中均. 2009. 『外交の力』. 日本経済新聞出版社.
- 田中均, 田原総一郎. 2005. 『国家と外交』. 講談社.
- 三矢恵子. 2014. “誕生から60年を経たテレビ視聴”. NHK放送文化研究所.
- 薮中三十二. 2010. 『国家の命運』. 新潮社年.
- 谷口将紀. 2015. 『政治とマスメディア』. 東京大学出版会.
- 日本経済新聞. 1999/12/03. “日本経済新聞日朝国交交渉再開合意——正常化へ高いハードル、‘拉致’‘ミサイル’隔たり.”
- 日本経済新聞. 2004/05/22. “きょう首相再訪朝、家族全員の帰国めざす.”
- 日本経済新聞. 2020/10/25. “首相‘拉致解決へ好機逃さず’、横田滋さんお別れ会で.”
- 読売新聞. 1990/09/29. “日朝3党共同宣言 根拠欠く‘戦後の償い’ 日韓とのバランスも問題.”
- 読売新聞. 1990/11/05. “日朝国交正常化予備交渉 カギを握る‘償い’ 北朝鮮に苦しい経済事情.”
- 読売新聞. 2002/03/16. “北朝鮮拉致問題 外務幹部‘たった10人のこと…’ 発言 副大臣が調査へ.”
- 読売新聞. 2002/09/20. “日朝国交交渉、世論が圧力厳しく 正常化実現、慎重姿勢強まる／読売新聞社調査.”
- 読売新聞. 2002/09/23. “拉致事件で対北朝鮮賠償請求検討を明言／安倍官房副長官.”

読売新聞. 2002/11/21. “日朝協議「主張ぶつけるだけなら次回交渉も無意味」週末にも真意見極めへ.”

読売新聞. 2003/08/29. “「拉致」打開へ足掛かり 北「現状維持」、日本「政府間交渉で解決」／日朝協議.”

読売新聞. 2004/02/26. “「北朝鮮問題」対北圧力、強化を支持／読売新聞社世論調査.”

読売新聞. 2004/05/04. “「拉致」きょうから北京で協議 日朝首脳会談提案も／政府検討.”

読売新聞. 2004/11/06. “北への制裁「5段階で」自民対策本部が中間報告.”

読売新聞. 2004/12/04. “【政治の現場】小泉外交(13)「三元外交」も最後は首相.”

読売新聞. 2004/12/03. “北への制裁に温度差 与党・民主は発動主張 政府は慎重.”

読売新聞. 2004/12/29. “対北朝鮮人道支援は当面行わず 政府が拉致問題専門幹事会で6項目の方針確認.”

読売新聞. 2005/07/26. “6か国協議 日本、「拉致」埋没避ける.”

読売新聞. 2018/09/25. “【安倍3選の針路(下)拉致・北方領 難題挑む(連載).”

Bush, George W. 2011. *Decision Points*. New York: Crown; Reprint edition.

Hughes, Christopher W. 2006. “The Political Economy of Japanese Sanctions Towards North Korea: Domestic Coalitions and International Systemic pressures.” *Pacific Affairs* 79(3): 455-481.

Pritchard, Charles L. 2007. *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb*. Washington, D.C.: Brookings Inst Pr.

U.S. Department of State. 2003. “Joint Statement by the Trilateral Coordination and Oversight Group - January 7.”

<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/16433.htm>(검색일: 2021. 6. 30)

Abstract

Promotion Strategy in Japan-North Korea Negotiations and North Korea Policy under the Koizumi Regime

Areum KIM

Graduate School of Law, Hitotsubashi University

The purpose of this study is to analyze the Koizumi regime's policy toward North Korea and the strategies used to promote negotiations between Japan and North Korea. The Suga and Abe cabinets have repeatedly stated two things: that the abduction of Japanese citizens by North Korea is 'the most important issue in the cabinet,' and their willingness to meet North Korean leader Kim Jongun without any conditions. However, after more than 30 years have passed since the first negotiation to normalize diplomatic relations between Japan and North Korea, this has not been achieved. No former or subsequent government has been able to achieve better results than those of the Koizumi regime.

For this reason, this paper analyzes the negotiations between Japan and North Korea under the Koizumi regime, in particular focusing on the strategies used to resume the suspended negotiations. As a result of the analysis, the Koizumi regime's negotiation promotion strategies can

be summarized as follows. First, they selected a person to be in charge of holding the negotiation from outside of the Ministry of Foreign affairs, and they were willing to send in new or different actors who had political power if and when previous efforts failed. The Ministry of Foreign Affairs was mainly responsible for designing proposals and putting forward alternative options to promote the continuation of negotiations between Japan and North Korea under the Koizumi cabinet. Second, in order to bring North Korea to the negotiating table, they introduced some diversified bargaining chips and they also demonstrated that they had the ability to make their offers concrete. Third, the Japanese abduction issue was raised as an international issue, in particular as a human rights issue, through the media and various channels, thereby spreading awareness of its seriousness to the international community as well as in the domestic sphere. Fourth, the linkages of South Korea's North Korea policy and the Six-Party Talks created some synergistic effects on the improvement of relations between Japan and North Korea. As a result, the Koizumi regime made the public and political circles in Japan recognize the seriousness of the abduction issue, spread awareness of the need solve it using his regime's bargaining strategy. Having secured public and political support, the regime managed to instill legitimacy into and give momentum to the negotiations.

Keywords: Koizumi Regime, Kim Jongil Regime, Japan-North Korea Normalization, Negotiation Strategy