

**제 54 회**

**한반도 미래비전과 동북아 평화구축**

**전문가 정책포럼**

**북일 관계: 3개 핵심 현안을 통한 구조적 문제 해법 모색**



**한반도미래전략연구원**  
Institute for Korean Peninsula Future Strategies

## 목 차

포럼 일정 및 참석자 명단.....	3
발표문.....	4
지정 토론자 토론문.....	21
참석자 프로필.....	47

# 포럼일정 및 참석자 명단

2:30-2:50 환영 다과회

2:50-3:00 환영사 (서인택 회장, GPF Korea)

3:00-6:15 주제: **북일 관계: 3개 핵심 현안을 통한 구조적 문제 해법 모색**

발표자: **장영주 박사** (리츠메이칸대학교 동아시아평화협력연구센터 객원연구원)

기획 진행. 사회: **곽태환 박사** (한반도미래전략연구원 이사장/전 통일연구원 원장)

지정 토론자 (가나다 순)

1. **김형석 박사** (전 통일부 차관/대진대 교수)
2. **박은주 박사** (통일연구원 북한연구실 연구위원)
3. **박창건 박사** (국민대 동아시아 국제관계학과 교수)
4. **왕선택 박사** (서강대 대우 교수)
5. **이상수 박사** (제주 평화연구소 초빙연구위원)
6. **정성장 박사** (세종연구소 부소장)

GPF Korea참석자: **김한솔 사무국장, 기성훈 팀장**

**6:30-8:30 참석자 만찬**

# 제54회 전문가 정책포럼 발표문(2026. 5. 16)

## 북일 관계: 3개 핵심 현안을 통한 구조적 문제 해법 모색

장영주 박사

(리츠메이칸대학교 동아시아평화협력연구센터 객원연구원)

### I. 서론

북일 국교 정상화는 동아시아에서 미해결 상태로 남아 있는 중요한 외교 과제 중 하나이다. 1965년에 한일관계가 정상화되어 2025년에 60주년을 맞이한 것과는 대조적으로 북일 관계는 2002년의 평양선언 이후 24년, 2014년의 스톡홀름 합의 이후 12년이 경과하고 있음에도 불구하고 여전히 교착 상태에 머물러 있으며, 국교 정상화라는 궁극적 목표와는 상당한 거리를 보이고 있다. 양국간에 가로놓이는 외교적 과제는 첫째로 일본의 대북 식민지 보상문제, 둘째로 북한의 대(對)일 일본인 납치 문제해결이 꼽힌다. 이 구도는 어쩌면 일본과 북한 쌍방이 서로 피해자와 가해자의 입장을 안고 있다는 복잡성을 보여준다. 이러한 복잡성 아래 일본의 대북 식민지보상문제는 북한의 최우선 의제로 간주된다. 반면에 일본인 납치 문제는 일본의 대북 최중요과제 중 하나다.

일본 다카이치 사나에 총리가 2026년2월의 중의원 선거에서 316의석의 단독 획득이라는 전후 처음에 거둔 대승리는 매우 상징적이다. 아베 신조 전 총리 계열의 보수세력의 탄생은 ‘북한에 의한 납치 피해자 가족연락회’ (이하 ‘가족회’)에 해결을 향한 작으면서도 큰 희망으로 보여진다. 한편으로 북한 김정은 정권은 납치 문제가 이미 해결했다는 입장을 견지하고 있다. 이번 해 2월달에 열린 조선로동당 9차대회에서 북한은 한국을 ‘동족이라는 범주에서 영원히 배제할 것’을 공고했다. 남북관계의 앞길은 어둡고 트럼프2.0이 출범한지 1년이 지난 현재 국제정세는 어느 곳이 전쟁터로 변환되는지 예측이 어려운 불확실성에 넘치고 있다.

이러한 국제정세 아래 북일관계의 진전은 동아시아 지역에서 상당한 의미를 가진다. 이에 본 논문은 1) 일본과 북한이 안고 있는 외교적 제현안의 정리, 2) 북일 협상의 복잡성과 관련된 구조적 문제점의 지적, 3) 북일관계 개선을 위한 일본 정부에 대한 정책 제시의 세 가지 목적을 정한다.

### II. 탈냉전기 북일관계의 역사적 전개

#### 1. 90년대 삼당(三黨)공동선언과 외교 정상화 회담

일본은 과거에 북한과 국교를 수립할 수 있는 기회가 네 차례 있었다. 첫 번째는 1956년 10월 소련과 국교를 회복했을 때이다. 두 번째는 1972년 9월 중일 국교 정상화를 실현했을 때이며, 세 번째는 냉전 종식 시기의 1990년대 데탕트 시기이다. 네 번째는 2002년 9월 고이즈미의 방북이다. 어느 기회에서도 국교 정상화는 최종적으로 달성되지는 못했으나, 국교 정상화 협상으로 진전을 보인 것은 냉전 종식으로 인해 도래한 데탕트 시기였다.

일본과 북한이 국교 정상화 협상으로 나아가는 계기가 된 사건은, 당시 자민당 부총재였던 가네마루 신이 이끈 ‘가네마루 방북단’의 평양 방문이었다. 그 목적은 국교 정상화 협상에 대해 협의하는 것과 더불어, 1983년 11월부터 북한에 억류되어 있던 무역선 제18후지산호의 선장과 기관장의 석방을 위한 것이었다. 1990년 9월 26일, 가네마루 신과 사회당 부위원장 다나베 마코토가 가이후 도시키 총리의 친서를 들고 북한을 방문했다. 그 후 28일에 발표된 3당 공동선언에서는 국교 관계 수립을 포함하여 다음과 같은 합의가 자민당, 사회당, 그리고 조선로동당의 3당 간에 이루어졌다.

- 일본이 지난 36년 동안 조선 인민에게 입힌 불행과 재앙, 그리고 전후 45년 동안 조선인이 입은 손실에 대해 공식적으로 사과하고 배상할 것

- 통신 위성의 이용과 양국 간 직항 노선을 개설할 것
- 재일 조선인의 법적 지위를 보장할 것
- 조선은 하나이며, 평화적 통일이 민족적 이익이 될 것
- 북일 간 국교 수립과 현안 문제들을 해결하기 위한 정부 간 협상을 11월 중에 시작하도록 촉구할 것

3당 공동선언을 통해 국교 수립을 위한 토대가 마련되었다고 할 수 있다. 세 차례의 예비 회담을 거쳐 일본과 북한은 네 가지 의제를 바탕으로 국교 정상화 협상을 진행하기로 합의했다. 제1의제는 일본의 식민지 지배에 대한 사죄를 다루는 기본 문제이다. 제2의제는 국교 정상화를 위한 배상 및 재산 청구권을 논의하는 경제적 제반 문제이며, 제3의제는 핵 사찰을 중심으로 한 안보 문제이다. 제4의 안건은 재일 조선인의 법적 지위나 일본인 배우자 문제를 비롯해 양측이 관심을 갖는 여러 문제에 관한 것이다. 이 시점에서는 납치 문제가 외교 문제로 표면화되지 않아, 이 네 가지 안건에는 포함되지 않았다. 또한, 여기서 제3의 안건인 안보 문제가 양국 간에만 국한된 안건이 아니라는 점을 강조한다.

북일 국교 정상화 협상은 1991년 1월 첫 회의를 시작으로 2002년 10월까지 약 10년 동안 총 12차례에 걸쳐 진행되었다. 그중 3분의 2에 해당하는 8차례가 1991년과 1992년의 2년 동안에 집중적으로 이루어졌다. 일본 측에서는 나카히라 노보루 전 말레이시아 대사가, 북한 측에서는 전인철 외교부 부장이 협상단 대표를 맡았다. 기본 문제에 대해 전 대표는 사과의 내용이 향후 외교 문서에서 강조되면 충분하다고 했으며, 제2의제에 대해서는 교전국 간에 승전국이 패전국에 요구하는 전쟁 피해에 대한 배상, 전쟁 피해자에 대한 보상, 나아가 재산 청구권 전부를 요구했다고 한다. 이에 대해 일본은 한일 합병이 합법적으로 이루어졌다는 점, 북한 정부의 전신인 항일 빨치산이 활동하던 당시 한반도에는 주권 국가가 존재하지 않아 교전국 관계에 있지 않았다고 주장하며, 보상은 없고 재산 청구권만 존재한다고 답변했다.

협상이 교착 상태에 빠지게 된 계기는 제3차 협상에서 일본 측이 핵 문제와 이른해 문제를 제기한 것이었다. 당시 IAEA의 핵 사찰 수용이 쟁점이 되었던 핵 문제와 관련해, 미국이 일본에 북한에 사찰 수용을 요구해 줄 것을 요청했다. 같은 시기에 대한항공기 폭파 사건의 실행법이었던 김현희의 증언을 통해, 일본어 교육 담당이었던 이른해가 일본에서 납치된 타구치 야에코 씨임이 밝혀졌다. 일본 측은 북한 측에 핵 사찰 문제를 해결하지 않고서는 국교 수립이 불가능하다는 입장을 밝혔으며, 이른해 문제에 대해서는 조사를 요청했다. 이에 북한 측은 강경한 태도를 보였다.

그 후 협상은 제8차까지 이어졌으며, 앞서 언급한 네 가지 안건과 관련된 논의가 계속되었으나, 핵사찰 문제와 이른해 문제로 인해 1992년 11월에 중단되었고, 2000년 4월까지 7년간의 외교 협상 공백기가 발생했다. 이 간에 미국과 북한은 1994년에 제네바합의를 체결했고, 이에 따라 출범한 KEDO 프로젝트나 식량(쌀) 지원 등을 통해 일본은 북한에 대한 원조를 지속했으나, 공식적인 대화 재개에는 이르지 못했다. 그 후 간신히 협상이 재개되어, 2000년 4월의 제9차 협상 재개부터 10월까지 세 차례의 협상이 진행되었으나, 논의는 과거 청산, 납치와 안보 문제에서 평행선을 그리며 큰 진전으로 이어지지 않았다.

## 2. 2002년 북일 평양선언

2001년 4월, 일본 정권이 고이즈미 준이치로 자민당 총재로 넘어갔다. 이 무렵 북일 관계의 변화는, 90년대에는 자민당이나 초당파 의원들이 북한과의 대화를 주도했으나, 고이즈미 총리를 중심으로 외무성이 협상에 나서게 된 점이였다. 협상을 담당한 외무성 아시아태평양국장 다나카 히토시는 일본의 전후 처리 과정에서 반세기가 지나도 여전히 미해결로 남아 있는 북한과의 외교 관계 수립에 큰 관심과 의지를 보였다. 약 1년에 걸친 다나카와 ‘미스터 X’로 알려진 북한 고위 관리 간의 비밀 협상 끝에, 2002년 9월 17일 일본과 북한은 사상 최초의 정상회담을 가졌다. 당시는 북한이 우라늄 농축을 하고 있다는 의혹이 있었고, 이에 따른 일련의 북한 측 대응 조치로 인해 제2차 핵 위기에 직면해 있었으며, 미국을 포함한 주변국에서는 이것이 지역의 최우선 과제가 되어 있었다. 또한 이 무렵에는 1998년8월에 북한이 대포동 1호를 일본 영공 상공을 가로지르는 형태로 시험 발사한 전력이 있었고, 게다가 납치 문제가 일본에서 큰 사회 문제로 대두되고 있었기 때문에, 북한에 대한 부정적인 감정은 커져만 가고 있었다.

정상회담에서 양국은 오랫동안 현안으로 남아 있던 과거 청산, 납치 문제, 핵 개발을 포함한

안보 문제에 대해 논의했다. 과거 청산에 대해서는 90년대의 국교 정상화 협상에서 청구권 포기를 대가로 경제 원조를 제공한다는 방향으로 합의된 바 있어, 경제 원조의 방식이 논의되었다. 납치 문제에 대해서는 진상 규명이 일본에게 있어 무엇보다 중요한 과제였다. 회담에서 김정일 국방위원장은 납치 문제를 “특수 기관의 일부가 망상주의, 영웅주의에 빠져 저지른 일”이라고 밝히며 공식적으로 사과했다. 북일 평양 선언에서는 크게 다음 네가지 사항에 대해 합의가 이루어졌다.

- ① 양측이 국교 정상화를 목표로 하고, 이를 위한 협상을 재개한다
- ② 일본이 과거의 식민지 지배에 대해 사과하고, 국교 정상화 이후 경제 협력을 실시한다
- ③ 북한이 일본 국민의 생명과 안전에 관련된 현안 문제(필자 주: 즉 납치 문제)가 재발하지 않도록 적절한 조치를 취한다
- ④ 양측이 핵 문제의 포괄적인 해결을 위해 노력한다<sup>1</sup>

김정일이 그동안 당국의 방침과는 정반대로 납치 사실을 공식적으로 인정한 것은, 이를 인정하고 사과함으로써 문제를 해결하고, 국교 정상화의 발판을 마련해 일본으로부터 경제 협력을 얻어내려는 전략이 있었다고 한다. 이날 북일 정상회담 이후, 북일 관계는 국제적 틀에서 다루어지는 핵 문제, 납치 문제를 중심으로 한 일본인 유골 문제 및 성묘 등을 포함한 양국 간 문제로 구성되게 되었다.

북일 평양 선언 이후, 북일 간 논의는 납치 문제에 집중되었다. 납치 피해자에 대해 일본 측은 17명의 정부 인정 납치 피해자가 있다고 했으나, 북한 정부는 13명만 파악하고 있으며, 이 중 5명은 생존하고 8명은 사망했다고 회담에서 설명했다. 회담 후, 나머지 4명에 대해서는 입국 기록이 없다고 일본 측에 통보했다. 이듬해 10월, 하스이케 카오루·유키코 부부, 지무라 야스시·후키에 부부, 소가 히토미 씨 등 5명의 일본 일시 귀국이 실현되었다. 하지만 5명은 그 후 북한으로 돌아가지 않고, 북한에 남겨둔 가족의 일본 귀환을 요구하기로 결심했다.

일본과 북한은 공식·비공식 두 가지 경로를 통해 협상을 지속했으며, 2004년 5월 22일 평양에서 두 번째 정상회담을 열었다. 이 자리에서 북한은 10명의 실종자에 대한 재조사와, 앞서 귀국한 5명의 납치 피해자 가족의 귀국에 합의했다. 결국 이 정상회담 후 귀국길에 하스이케 부부와 지무라 부부의 자녀 총 5명이, 2개월 뒤인 7월에 소가 히토미 씨의 남편과 딸 두 명이 일본에 도착했다. 그러나 이는 일본 측에 있어 전체의 극히 일부에 불과한 구출이었다.

안보 문제는 북한의 핵 개발과 미사일 개발의 두 가지이다. 이는 동아시아 지역의 최우선 과제이며, 2000년대에 들어서면서 1990년대의 북미 양자 협상에서 일본, 한국, 중국, 러시아를 포함한 6개국 다자간 협의로 전환되었다. 납치 문제도 여기서 논의 대상이 되었다. 그러나 귀국하지 못한 납치 피해자에 대해서는 진전을 이루지 못했고, 6자 회담도 2008년 12월 회의를 마지막으로 사실상 틀이 무너졌다. 이처럼, 일본과 북한 간의 여러 현안은 양자 및 다자 간에 중첩된 구조를 띠고 있다고 지적할 수 있다.

동시에 지적하고 싶은 점은, 6자 회담이 진행된 5년 동안에 북한은 핵실험을 단행했고, 이에 대응해 국제적인 제재 조치가 부과되었다는 사실이다. 일본도 독자적인 대북 제재를 발동했다. 안보 위협이 증대함에 따라 국제적인 포위망이 구축되어갔다고 할 수 있다.

### 3. 2014년 · 스톡홀름합의

납치 문제로 교착된 북일 관계는 제2차 아베 정권에서야 비로소 진전을 보였다. 2012년 노다 정권 말기에 북한은 납치 피해자에 대한 재조사를 약속했다. 이를 계기로 일본과 북한은 대화를 지속했고, 2014년 5월 28일 전격적인 스톡홀름 합의로 이어졌다. 여기서 일본 정부가 일관되게 요구해 온 납치 사건에 대한 재조사 실시가 합의되었다. 합의 내용의 요지는 다음과 같다.

일본 측 :

- ① 과거 청산과 현안 해결, 국교 정상화에 대한 의지 확인
- ② 북한이 실시하는 납치 피해자·실종자에 대한 재조사 개시 시점에, 일본의 독자 제재를 일부

<sup>1</sup> 外務省 (2002年9月17日). 日朝平壤宣言.

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/n\\_korea\\_02/sengen.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/sengen.html).

해제

- ③ 일본인 유골 문제에 대해, 묘지 처리 및 성묘와 관련된 필요한 조치 시행
- ④ 재일 조선인의 지위에 관해, 북일평양선언에 따라 협의

북한 측 :

- ① 재조사와 관련하여, 일본인 유골과 묘지, 잔류 일본인, 납치 피해자, 실종자에 대한 동시 병행적인 조사 실시
- ② 특별조사위원회 구성
- ③ 조사 내용을 일본 측에 수시로 통보하고, 필요한 조치에 대해 일본 측과 적절히 협의
- ④ 조사와 관련된 일본 측 관계자의 북한 체류 및 관계자와의 면담 등을 용인<sup>2</sup>

스톡홀름 합의는 북한이 국내의 모든 일본인에 대해 재조사를 실시하고, 그 대가로 일본이 독자 제재를 해제하기로 한 합의이다. 1990년의 3당 공동선언, 2002년의 북일 평양선언과 비교하면 양국 간 문제에 극히 한정된 합의라고 할 수 있다. 북한은 합의대로 특별조사위원회를 구성하여 네 가지 분야에서 동시에 조사를 진행했다. 그러나 납치 문제를 우선시하는 일본 정부와의 인식 차이와, 2016년 1월 북한의 핵실험으로 인한 대북 제재 재개 때문에 합의 이행이 이루어지지 않게 되었다.

20년에 걸친 북일 협상 과정에서 분명해진 점은, 첫째로 북일 간 현안의 핵심이 과거 청산에서 납치 문제로 극적으로 변화했다는 것이다. 둘째로, 일본의 독자 제재 발동 요인이 핵 문제에 있는 반면, 해제 요인은 납치 문제라는 점을 들 수 있다. 셋째로, 이로 인해 양국 간 현안인 납치 문제가 다자간 핵 문제와 복잡하게 얽혀 있다는 점을 지적할 수 있다.

### III. 핵심현안1: 납치문제 (양자간)

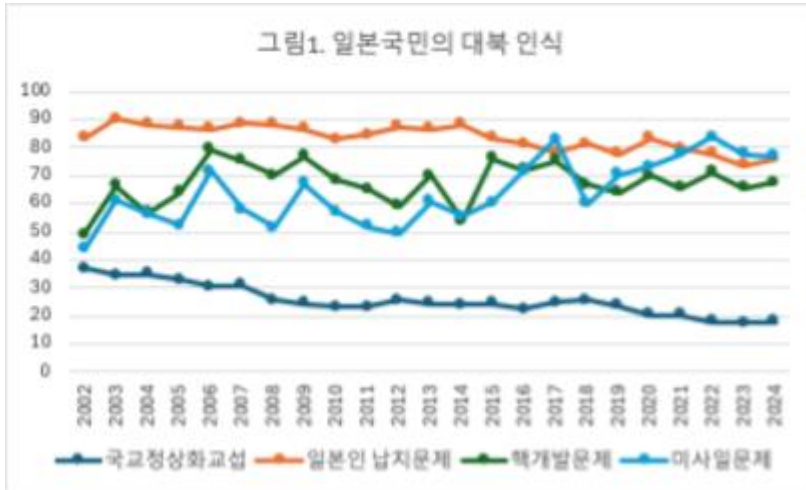
#### 1. 사건 배경 및 일본이 바라보는 납치문제의 중요성

북한에 의한 일본인 납치는 1970년대부터 80년대에 걸쳐 빈번하게 발생했다. 그 목적은 국내 정보요원들에게 일본어 교육을 시키기 위함이며, 해당 정보요원들이 납치된 일본인의 신분을 해외 정보 활동에 활용하는 데 있었다. 현재 일본 정부가 공식적으로 인정하는 납치 피해자는 17명이며, 그 중에서도 요코타 메구미 씨는 납치 당시 겨우 13살이었기 때문에 납치 문제에서 특히 상징적인 존재가 되었다. 피해자 17명 중 5명이 2002년 9월의 북일 정상회담 다음 달인 10월에 귀국했다.

북한에 의한 일본인 납치 의혹에 대해 일본정부가 처음으로 그 가능성을 인정한 것은 1988년이었다. 당시 국가공안위원장이었던 카지야마 세이로쿠가 국회정부답변에서 답한 것이다. 90년대에 들어 일본과 북한의 국교 정상화 협상이 진행되자, 일본 측은 납치 피해자에 관한 정보 제공을 수차례 요청했으나, 북한 측은 납치 사실 자체를 부인했다.

1993년의 제1차 북핵위기 이후 북한에 대한 국제사회의 관심은 북한의 핵개발문제에 집중되었으나 일본에서는 그와 함께 납치문제에 대한 국민의 관심이 집중되었다. 그림1을 통해 알 수 있듯이 일본인 납치문제에 대한 관심도가 우월세다. 제1차 북일정상회담이 진행된 2002년부터 2024년까지 80% 전후의 관심도를 유지하고 있으며 핵 미사일 개발문제도 60~70%의 수준에서 추이를 보인다. 반면 북일 국교정상화에 대한 관심도는 하락세다.

<sup>2</sup> 外務省 (2014年5月30日). 日朝政府間協議 (概要) . <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>



출처: 일본내각부 언론조사의 데이터부터 필자 작성

([https://survey.gov-online.go.jp/search/research\\_search/?\\_category=322&\\_filter=survey](https://survey.gov-online.go.jp/search/research_search/?_category=322&_filter=survey))

왜 납치문제가 항상 국민의 큰 관심을 끄는가? 납치문제는 전후 평화주의를 표방해 온 일본의 국방과 안보에 대한 의식을 바꾸게 한 국가적 위기로 볼 수 있다. 하그스트롬과 한센(Hagstrom and Hanssen)은 납치문제를 통하여 일본이 북한에 대해 가해자 입장에서 벗어나 피해자 입장을 확립했다고 밝혔다<sup>3</sup>. 납치문제는 또한 국내 정책에서 자주 이용되어 왔다는 지적도 있다. 예를 들어 이기완은 아베 정권이 하락하는 지지율 회복을 위해 스톡홀름합의 체결과 일본 독자 제재의 일부 해제에 나섰다, 나아가 이를 집단적 자위권 해석 변경과 국제사회로부터의 고립 방지를 위한 수단으로 삼았다고 주장하였다<sup>4</sup>. 매슬로우와 메이슨(Maslow & Mason)은 제2차 아베 정권이 납치문제를 국난으로 규정하고, 방위력 강화와 헌법 개정이라는 국내 정책의 실현을 위해 필수적인 위기로 인식했다고 주장한다<sup>5</sup>. 이처럼 납치 문제는 일본의 국민 감정을 강하게 자극하는 외교적 과제인 동시에 국내적으로는 안보 정책의 방향을 정하는 명분으로 활용되어 왔다. 논의의 방향은 다양하지만, 북일관계에서 일본은 납치 문제를 통해 전후 보상 문제를 안고 있는 가해자의 입장에서 벗어나 피해자의 입장을 확립해 왔다는 점을 지적할 수 있다.

이에 더해 일련의 납치 사건들이 전쟁 시기도 아닌 전후에 발생했고 그 피해자들이 모두 아무 죄 없는 일반인이라는 점도 국민의 감정을 크게 흔들었다. 일본정부가 인정하는 피해자는 17명이지만 보수 세력들로 구성되는 북조선에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(이하 ‘스쿠우카이’)와 특정실종자문제조사회(이하 ‘조사회’)가 공개하는 바에 의하면 북한 당국에 납치된 가능성을 배제할 수 없는 행방불명자들이 수백명에 달한다고 한다<sup>6</sup>.

이와 대조적으로 북한에게 일본은 식민지 지배를 한 적국이다. 조선중앙통신, 노동신문 등 국영 언론에서는 미국과 한패 혹은 미국의 추종세력으로 인식되어왔으며, 1990년대부터 시작된 북일 국교정상화 협상에서 식민지 지배에 대한 보상이 북한 당국의 주요 요구사항이었던 것에서 알 수 있듯이, 북한의 입장은 일본의 식민지 지배에 의한 피해자이다. 그러나 2002년 북일정상회담에서 김정일 위원장이 납치 문제를 공식 인정 한 이후부터는 가해자로서의 입장이 새롭게 추가되었다고 할 수 있다. 이처럼 일본과 북한 양국에게 납치 문제는 본래 서로가 인식하던 입장과 반대되는, 즉 일본은 피해자의 입장, 북한은 가해자의 입장에 서게 된 사건이다.

<sup>3</sup> Hagstrom, L. and Hanssen, U. (2015). The North Korean abduction issue: emotions, securitization and the reconstruction of Japanese identity from ‘aggressor’ to ‘victim’ and from ‘pacifist’ to ‘normal’. *The Pacific Review*, 28(1), 71-93.

<sup>4</sup> 이기완 (2013). 일본의 정치변화와 북일관계. *국제관계연구* 18(2), 75-100.

<sup>5</sup> 세바스티안 매슬로우, 라 메이슨 (2021). 아베정권의 대북정책-“국난” 인식의 정치학 (安倍政権の対北朝鮮政策-「国難」言説の政治学). *白百合女子大学紀要*, 28, 1-26.

<sup>6</sup> 스쿠우카이는 정부가 인정해야 할 피해자 명단을 독자적으로 작성/공개해 현재 7명의 일본인들이 포함되어 있다 (<http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1160>). 조사회는 독자적인 조사를 통해 납치 가능성이 있는 행방불명자가 수백명 있다고 하며 행방불명자 가족들의 동의 아래 인터넷에 명단을 일부 공개하고 있다 (<https://www.chosa-kai.jp/archives/missing>).

## 2. 납치문제 협상의 역사적 전개

### (1)진상 규명과 조사

2004년 제2차 북일 정상회담에서 5명의 납치 피해자 가족을 구출한 후, 일본 정부는 진상 규명과 귀국한 5명 이외의 피해자에 대한 재조사를 거듭 요청했다. 그 후 북한 당국으로부터 8명의 정부 인정 납치 피해자에 대한 사망 증명서가 보내졌다. 그러나 이 증명서는 일본에서 파견된 조사 담당국의 방문에 맞춰 급히 작성된 것으로, 사망일이나 장소는 제각각이지만 증명서 발행 기관(병원)은 동일하다는 등 여러 가지 의심스러운 점을 드러냈다. 8명 중 6명의 유골에 대해서도 모두 수해로 떠내려갔다고 설명했다<sup>7</sup>. 나머지 두 명인 요코타 메구미 씨와 마츠키 카오루 씨에 대해, 북한은 그들 것이라고 주장하는 유골을 제공했다. 그러나 일본에서 DNA 감정을 실시한 결과 다른 사람이라는 정부 견해가 나왔고<sup>8</sup> 가짜 유골 문제로 일본 사회에 또 다른 충격을 주어 북한에 대한 비난은 거세졌다.

이에 대해 북한 측은 국가원수의 사과, 실종자 재조사, 일본 조사단 수용, 북한 측 조사위원장 면담, 요코타 메구미 씨의 남편 면회 허용 등 협상에서 유연한 대응을 보였음에도 불구하고 확고한 진전을 이루지 못했다. 북한 당국은 일본의 여론이 납치문제에 있어 가장 영향력이 크다는 것을 이해하고 납치문제가 국교정상화의 가장 큰 걸림돌이 될 것임을 인식했다<sup>9</sup>. 동시에 이러한 과정이 있었던 2년은 북한의 일본에 대한 불신이 커진 기간이라고 할 수 있다. 결국 일본의 요구에 응했음에도 기대했던 성과를 거두지 못한 북한 정부는 이 무렵부터 '납치 문제는 해결되었다'는 입장을 기본 태도로 삼게 되었다.

납치 문제는 핵 문제를 논의하는 6자 회담에서도 협의되어 일본 정부는 재조사를 거듭 북한 측에 요구했다. 그리고 유골 문제 발생 후 4년이 지난 2008년 6월의 북일 실무자 협의에서 일본의 독자 제재 일부 해제를 대가로 북한 대표는 재조사 실시 의사를 밝힌 바 있다. 그러나 당시 후쿠다 야스오 총리의 갑작스러운 사임과 그 후 일본과 북한 양측의 국내 정세로 인해 재조사 협상은 교착 상태에 빠졌다. 협의는 제2차 아베 정권 이후인 2013년에 재개되어, 최종적으로 스톡홀름 합의에 이르게 된다. 후술하겠지만, 이 합의도 결국 파탄에 이르렀으며, 재조사와 진상 규명은 여전히 일본의 큰 과제로 남아 있다.

### (2) 납치문제의 국제문제화

제1차 북일정상회담이 열린 지 약 1년 후인 2003년 8월, 북한의 비핵화를 위한 다자간 틀의 6자회담이 시작되었다. 일본 정부는 제1차 회의부터 핵·미사일 문제와 납치문제는 북일 국교정상화 이전에 해결되어야 하며, 특히 납치문제는 북일 양자간 협의에 의한 것이지만, 다른 문제의 포괄적인 해결에 있어서 납치문제 해결이 필수적이라는 입장을 분명히 했다<sup>10</sup>. 납치문제를 관련국들이 가장 우려하는 핵문제와 동등하게 중요히 여기고 있음을 보여줌으로써 국제사회의 공동과제로 삼으려는 시도를 했다고 할 수 있다. 또한, 회담 기간 중 진행된 북일 접촉에서는 북일 평양선언 이행 의지를 밝히면서 납치문제에 대한 북한 정부의 적극적인 협조를 요청했다. 이에 대해 북한은 북일 평양선언에 따라 하나하나 해결하겠다는 의지를 보이며, 선언 이행의 중요성을 언급하면서 어디까지나 북일 간의 틀 안에서 해결할 것임을 시사했다. 이후 일본 정부는 6자회담에서 일관되게 일본인 납치 문제 해결을 촉구했다. 6자회담에서는 핵-미사일 문제는 다자간 협의, 납치 문제는 6자회담 내 북일 간 협의라는 형식을 취했다.

이 시기에 동시에 진행되었던 것은 일본의 독자적인 대북제재 발동 준비였다. 일본 여론은

<sup>7</sup> 내각관방 납치문제 대책본부 사무국. 북조선(북한)에 의한 납치문제.

<https://www.rachi.go.jp/jp/mondaiten/index.html>.

<sup>8</sup> DNA 감정은 일본 정부의 의뢰로 과학경찰연구소와 테이쿄대학교가 실시했다. 과학경찰연구소는 DNA를 검출하지 못한 반면, 테이쿄대학은 서로 다른 두 종류의 DNA가 검출됐다고 밝혔다. 일본 정부는 테이쿄대학교가 내놓은 결과를 정부 공식 견해로 내세웠지만, 네이처(Nature) 학술지는 그 분석 방법에 의문을 제기하고 있다. 현재도 일본 정부는 테이쿄대학교의 분석 결과를 공식 견해로 내세우고 있다. 네이처지 기사 상세 내용은 우측 참조: <https://www.nature.com/articles/433445a>.

<sup>9</sup> 平沢勝栄 (2004). 拉致問題：対北朝鮮外交のあり方を問う(납치 문제: 대북 외교 방식을 묻다). PHP研究所.

<sup>10</sup> 外務省 (2003). 第1回六者会合 (平成15年8月) 概要と評価.

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kaigo/6kaigo\\_gh.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/6kaigo_gh.html)

2000년 이후 납치 문제가 핵·미사일 문제보다 더 심각한 문제라는 인식을 보여 왔다<sup>11</sup>. 동시에 대북제재 실시를 주장하고 있으며, 특히 요코타 메구미 씨의 유골 문제가 밝혀진 이후 그 목소리는 더욱 커졌다<sup>12</sup>. 고이즈미 정권은 당시 자민당 내각관방 부장관이자 대북제재특별위원회 위원장이었던 아베 신조를 중심으로 5단계로 구성된 대북제재 계획을 준비했다. 이는 외교 협상에서 북한의 불성실한 대응에 대비한 것이었다<sup>13</sup>.

납치 문제를 6자회담에 포함시켜 국제문제로 만든 일본 측의 성과로는 2005년 9월 16일 채택된 공동성명을 들 수 있다. 북한의 비핵화 의지를 6국이 확인하는 성명에서 북일관계는 평양선언에 따라 식민지 지배와 납치 문제를 포함한 현안 해결을 목표로 한다는 내용이 담겨졌다.

1년뒤 2006년 9월 26일, 제1차 아베 정권이 출범했다. 제1차 고이즈미 방일에 동행한 아베 총리는 취임 당시 소신표명 연설에서 납치문제에 관한 방침을 제시했다. 첫째, 납치문제 해결 없이는 국교 정상화를 하지 않는다. 둘째, 자신이 수장이 되는 납치문제대책본부를 설치한다. 셋째, 대화와 압박의 정책 하에 모든 납치피해자가 생존해 있다는 전제로 모든 납치피해자의 일본으로의 귀국을 강력히 요구한다는 것이다<sup>14</sup>. 여기서 일본 정부로서는 처음으로 ‘모든 납치 피해자가 생존해 있다는 전제’라는 조건이 추가되었다.

6자회담의 틀에서 병행되던 북일 협상은 정체된 상태였다. 납치문제 해결을 국교정상화의 전제조건으로 삼고 있는 일본 정부는 2005년 9월 공동성명이 채택될 당시에도 납치문제가 해결되지 않는 한 공동성명에서 합의한 경제지원 제공이 어렵다는 입장을 보였다. 실제로 6개국이 합의한 2007년 비핵화 초기단계 조치와 2단계 조치 이행에서 각국이 돌아가면서 북한에 중유를 제공하기로 한 조치를 일본만 납치문제에 진전이 없다는 이유로 거부했고, 미국이 대신 제공했다.

그러나 북한 당국은 2차 북일정상회담 이후 고이즈미 정권 시절의 대일 협상이 교착상태에 빠지면서 양자보다는 6자회담을 통한 대미 직접 협상으로 방향을 선회했다. 북한은 납치 문제가 일본의 여론에 좌우된다는 것을 알고 있었다. 또한 자국이 납치 문제를 인정하고 모든 것을 밝힐 경우 일본 여론이 더욱 반발하고, 이를 이유로 일본 측이 국교 정상화를 하지 않겠다는 입장을 표명하지 않을까 하는 우려까지 가지고 있었다<sup>15</sup>. 기대했던 경제지원이 사라지고 자국의 안보에도 영향을 미친다면 북한 당국 입장에서는 일본과의 협상 자체의 의미가 퇴색된다. 6자회담에서는 북한의 비핵화와 그에 대한 대가를 어떻게 할 것인가가 논의의 중심이었다. 그러나 일본 대표단은 다른 참가국에 대한 납치문제에 대한 이해 확산과 납치문제 자체를 의제에 포함시키는 데 주력하며 납치문제가 일본에게 있어 가장 중요한 사안임을 전면에 내세웠다. 이 상황에 북한 측은 짜증을 드러냈다.

6자회담의 틀에서 진행된 북일 협상은 북일 평양선언에 근거하여 진행되었는데, 이는 일본의 대 북한 보상문제와 기타 현안에 대한 포괄적인 해결이었다. 그러나 일본 측은 생존해 있는 모든 납치피해자와 그 가족의 일본 송환, 진상규명, 피의자 인도를 요구하며 회담의 내용은 납치문제에 집중되어 있었다. 2007년 3월에 열린 북일 국교정상화 협상을 위한 실무자회의에서 북한 대표는 “일본 측의 문제제기에 대해 지금까지 할 수 있는 것을 해왔다, 납치문제는 이미 해결됐다”며 지금까지와 같은 주장을 되풀이하고 회담 도중 자리를 박차고 나갔다<sup>16</sup>. 같은 해 9월에 열린 두 번째 국교정상화 협상 실무자회의에서도 납치문제에 대해 북한 측은 지금까지 성실하게 최대한의

<sup>11</sup> 그림 1 참조. 내각부 여론조사 사이트에 게재되어 있으며, 해당 통계는 '외교에 관한 여론조사'로서 매년 실시 및 공개되고 있다.

<sup>12</sup> 木村洋二, 板村英典, 池信敬子 (2005). 「拉致」問題をめぐる4大新聞の荷重報道(3)―「日朝実務者協議」を報じる見出し語の分析(‘납치’ 문제를 둘러싼 4대 신문사의 가중 보도(3)―‘북일 실무자 협상’). 関西大学「社会学部紀要」, 37(1), 1-56.

<sup>13</sup> Jang, Y. (2019). The two Abe administration and the Abduction Issue: in the view of “Dialogue and Pressure” policy and concession of the Stockholm Agreement. *The Ritsumeikan Journal of International Studies*, 18, 38-65.

<sup>14</sup> 首相官邸 (2006년9월29일). 第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説(H18.9.29). 安倍総理の演説・記者会見等.

<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/244428/www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>

<sup>15</sup> 平沢, 前掲書.

<sup>16</sup> 外務省 (2007년3월8일). 第1回「日朝国交正常化のための作業部会」の概要 (제1차 ‘북일 국교정상화를 위한 작업부회’). [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/seijyoka.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka.html).

대응을 해왔다고 주장하며 오히려 북일 국교 정상화에 대한 언급이 활발했다. 북일 국교정상화의 본질은 과거 청산에 있다며 경제협력과는 별개로 재일조선인의 지위, 문화재 문제 등을 언급했다<sup>17</sup>. 일본이 납치 문제의 책임을 북한에 묻기 전에 일본이 식민지 지배에 대한 책임을 다할 것을 요구하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 납치문제를 둘러싼 딜레마

#### (1) 양자간 문제와 다자간 문제의 분리

제1차 아베 정권은 1년 만에 막을 내렸다. 이후 일본은 거의 1년마다 정권이 바뀌는 특수한 정치 상황이 되었다. 2007년 9월 26일 후쿠다 야스오 정권이 출범했다. 후쿠다 총리는 취임 첫 소신 표명 연설에서 ‘평화를 창조하는 외교’라고 이름 지은 외교 항목에서 납치 문제가 ‘중대한 인권 문제’라며 모든 납치 피해자의 조속한 귀국과 과거 청산, 그리고 북일 국교 정상화를 위해 ‘최대한의 노력’을 할 것임을 표명했다<sup>18</sup>. 기존 일본 정권에서 볼 수 있었던 기본적인 방향성을 그대로 따르고 있다고 할 수 있다.

후쿠다 정권의 북일 협상에서는 북일 양측에 긍정적인 변화가 나타났다. 2008년 6월에 열린 북일 실무자 회담에서 납치 문제의 최종적 해결을 위해 북한이 구체적인 행동을 취할 경우 일본은 독자적인 제재 조치의 일부를 해제할 용의가 있음을 제기했다. 이에 대해 북한 측은 재조사를 실시하겠다고 약속하며 기존 입장을 바꾸었다. 이 무렵 6자회담에서는 비핵화 검증 프로토콜 마련을 위한 협의가 진행되었고, 북한은 영변 핵시설의 핵계획 보고서를 제출하는 등 행동 대 행동의 원칙에 따른 조치가 진행되고 있었다. 이 때의 북일 협상도 이 원칙에 따라 일본 측의 인적 왕래와 항공 전세기 운항 규제 해제의 제안에 대해 북한 측이 재조사 합의로 응한 것으로 추측할 수 있다. 일본측으로서는 제2차 북일정상회담 이후 ‘납치 문제 해결’에서 재조사로 4년 만에 북한의 대응을 바꾸게 하는 데 성공했다고 볼 수 있다. 또한 재조사는 ‘생존자를 발견하고 귀국시키기 위한 조사가 되어야 한다’는 것이 일본 측에서 북한 측에 전달되었다<sup>19</sup>. 제1차 아베 정권에서 명시한 ‘모든 납치피해자가 생존해 있다는 전제’의 방침에 부합한다. 이는 다시 말해 생존자가 없다는 조사 결과는 받아들일 수 없다는 것을 시사한다. 또한 이는 납치 문제를 6자회담에서 다루어 국제문제로 만든 뒤, 납치 문제와 핵 문제를 어느 정도 분리시키려는 시도로도 볼 수 있다.

2008년 6월 재조사에 대한 정책 합의 후, 같은 해 8월 실무자 협의에서 보다 심도 있는 논의가 이루어졌다. 재조사는 ①정부가 인정한 납치 피해자 외에 다른 실종자도 포함한다는 점, ②권한을 가진 북한의 조사위원회가 조사한다는 점, ③관계자 면담과 자료 공유, 관련 장소 방문 등 일본이 조사 결과를 직접 확인할 수 있는 구조로 한다는 점 등의 요구사항이 일본 측에서 제기되었다. 또한 조사위원회 출범과 조사 개시 시점에 맞춰 일본 측도 대북제재 중 ① 인적 왕래 규제 해제, ② 항공 전세기 규제 해제를 할 준비가 되어 있음을 표명했다. 결국 재조사는 제2차 아베 정권의 2014년 스톡홀름합의까지 약 6년을 기다리는 결과로 이어졌지만 그 기초는 후쿠다 정권에서 구축된 점을 강조한다.

#### (2) 교섭 수단으로서의 제재 해제

2012년 12월 26일, 제2기 아베 정권이 출범했다. 이듬해 2월 중의원 예산위원회에서 아베 총리는 납치 문제 해결의 세 가지 원칙을 밝혔다. 첫째, 모든 납치 피해자의 안전 확보 및 즉각적인 귀국, 둘째, 납치 관련 진상 규명, 셋째, 납치범의 송환이다<sup>20</sup>. 이것들이 이행되는 것이 해결의 실마리가 될 것임을 시사하며, 북일 국교 정상화를 위한 포석임을 시사했다. 일본 사회의

<sup>17</sup> 外務省 (2007年9月6日). 第2回「日朝国交正常化のための作業部会」(제2차 ‘북일 국교정상화를 위한 작업 부회’). [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/seijyoka2.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka2.html).

<sup>18</sup> 首相官邸 (2007年10月1日). 第168回国会における福田内閣総理大臣所信表明演説(제168회 국회에서의 후쿠다 내각총리 소신표명 연설). 福田総理の演説・記者会見等. <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/233240/www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2007/10/01syosin.html>

<sup>19</sup> 外務省 (2008). 日朝実務者協議の概要. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/abd/jitsumu\\_gai.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/abd/jitsumu_gai.html).

<sup>20</sup> 衆議院 (2013年2月28日). 第183回国会本会議第8号. [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118320130228008.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/000118320130228008.htm).

납치 문제에 대한 관심도 여전히 높았다. 그러나 동시에 가족회에서는 정부에 대해 물밑 대화의 기회 모색에 대해 목소리가 높아지고 있었다<sup>21</sup>. 가족회의 고령화가 심각해 하루빨리 진전이 있기를 바라고 있었다.

북한은 2012년 초 김정은 총서기가 국내 주요 권력직에 추대된 이후<sup>22</sup>, 2월 인공위성을 탑재한 로켓을 성공적으로 발사하는 등 권력기반을 장악했다. 2013년 2월 12일 세 번째 핵실험을 실시했다. 이듬해 3월 말 당 중앙위원회 총회에서 경제건설과 무력건설을 병행하는 병진노선을 발표하고, 같은 해 4월 최고인민회의에서 ‘자위적 핵보유국의 지위를 더욱 확고히 할 데 대하여’라는 법령을 채택<sup>23</sup>하면서 최초의 핵 독트린을 정했다. 세 번째 핵실험으로 국제사회는 추가 경제제재를 가했고 고립과 경제 악화는 더욱 깊어졌다. 6자회담은 물론 북미 접촉도 전무했다.

이 가운데 일본은 독자적인 제재 연장 조치를 취하므로 국제 공조를 유지하면서도 2013년 5월 이이지마 이사오 내각관방 참모를 극비리에 방북시켜 이듬해 3월 북일 적십자회담과 정부 간 협의를 거쳐 2014년 5월 스톡홀름합의를 이끌어냈다. 합의는 일본인의 유골 및 묘지, 잔류 일본인, 납치 피해자 및 실종자를 포함한 모든 일본인에 관한 조사를 북한이 실시하고, 그 대가로 일본은 독자적인 제재를 해제한다는 내용이다<sup>24</sup>. 조사는 북한이 특별 권한을 가진 특별조사위원회를 설치하여 조사하는 것으로 양측이 합의했다. 회담의 북한 측 대표였던 송일호 대사는 조속한 위원회 설치에 대한 의지를 보였다<sup>25</sup>. 일본 정부의 스톡홀름합의에 대한 기대감도 높았다.

7월 1일 북일회담에서 송 대사는 특별조사위원회 설치에 대해 일본 측에 통보했다. 조사위원회는 4개 팀으로 구성됐다. 특히 납치 및 실종자 조사팀에는 강성남 국가보위부 국장, 박영식 인민보안부 국장이 임명됐고, 전체 조사 책임자는 서대하 국방위원회 안전담당 참사 겸 국가안전보위부 부부장 등 김정은 국무위원장과 직결되는 군과 보위부(비밀경찰) 출신 인사로 구성됐다<sup>26</sup>. 일본 정부는 이 점에 대해 조사의 신뢰성이 있다고 평가·판단하여 독자 제재의 일부 해제를 결정했다<sup>27</sup>.

### (3) 안보문제에 의거한 제재 부활

일본 국내에서는 아베 총리가 조사 개시 단계에서 제재 해제를 결정하면서 진전 기대감이 높아졌다. 스가 관방장관은 기자회견에서 “북한 조사는 1년을 넘지 않을 것이다. 오래 끌지 않을 것”이라고 말하며<sup>28</sup> 고령화가 진행되는 가족회의 마음과 국내의 기대에 속도감 있게 대응하는 자세를 보였다. 북한도 시간을 끌지 않겠다는 일본 측의 주장에 이해를 표했다<sup>29</sup>. 이 시점에서 북일 양국은 스톡홀름합의를 이행할 의지가 어느 정도 있었음을 보여준다. 이 시기의 북한의 빠른 대응과 일본의 유연함 또한 특징적이었다. 회담의 북한측 대표였던 송일호 대사는 조속한 위원회 설치에 대한 의지를 보였다<sup>30</sup>. 일본 정부의 스톡홀름합의에 대한 기대감도 높았다.

<sup>21</sup> Jang, 前掲書.

<sup>22</sup> 2011년12월에 조선인민군 최고사령관으로, 2012년4월에 조선로동당 제1서기와 국방위원회 위원장으로 추대되었다.

<sup>23</sup> 朝鮮中央通信 (2013년4월1일). 자위적핵보유국의 지위를 더욱 공고히 할데 대한 법 채택. 朝鮮通信 <http://www.kcna.co.jp/calendar/2013/04/04-01/2013-0401-030.html>.

<sup>24</sup> 外務省 (2014년5월30일). 日朝政府間協議 (概要). chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf.

<sup>25</sup> 読売新聞 (2014년5월30일). 拉致再調査1年で結論 首相「北に実行促す」.

<sup>26</sup> 조사팀은 납치피해자, 실종자, 일본인 유골, 잔류 일본인(일본인 배우자) 등 4개 분과로 구성됐으며, 잔류 일본인 유골 조사에는 김현철 국토환경보호성 국장이, 잔류 일본인 조사에는 리호림 조선적십자사 서기장이 책임자로 임명됐다.

<sup>27</sup> 外務省 (2014년7월4일). 日朝政府間協議 特別調査委員会と日本の対北朝鮮措置の一部解除.

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/kp/page3\\_000842.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kp/page3_000842.html). 구체적으로는 인적 왕래(북한 당국 직원의 입국 금지, 일본에서 북한으로의 여행 자제, 북한 국적자의 재입국 금지) 규제 해제, 송금 및 현금 반출 신고 의무 금액 설정 변경(각각 300만 엔 초과에서 3,000만 엔 초과, 100만 엔 초과에서 100만 엔 초과), 인도적 목적의 북한 국적의 선박의 입항 해제(유엔 제재 범주 및 만경보호는 대상 제외)이다.

<sup>28</sup> 毎日新聞社 (2014년5월30일). *Op. cit.*

<sup>29</sup> 毎日新聞社 (2014년5월30일). 北朝鮮・拉致問題：1年以内に結論 官房長官、再調査見通し.

<sup>30</sup> 読売新聞 (2014년5월30일). 拉致再調査1年で結論 首相「北に実行促す」.

하지만 1년을 기준으로 한 재조사를 둘러싸고 납치 문제의 조사보고를 우선시하는 일본과 ‘조사는 일부 조사만 우선하지 않고 모든 분야에 대해 동시 병행한다’는 합의에 따르려는 북한 사이에 이견이 생겼다. 북한은 2014년 가을부터 2015년까지 간헐적으로 재조사 결과를 전달한 것으로 보인다<sup>31</sup>. 이하라 국장에게 1978년 실종된 정부 인정 납치피해자인 다나카 미노루 씨(필자 주: 북한은 당초 조사에서 입북을 확인하지 않았다고 했다)의 생존을 확인했다. 또한 그의 지인이며 1979년에 실종한 가네다 다즈미즈 씨도 생존해 있다고 했다. 두 사람 모두 결혼하여 평양에 거주하고 있으며 귀국의 의사가 없고, 스스로 입국해 왔기 때문에 납치도 부인하는 보고 내용이었다. 다른 피해자에 대한 새로운 정보는 없었고, 보고를 받은 일본 정부는 이 내용으로는 국민에게 설명할 수 없다며 보고서를 받지 않고 조사를 계속할 것을 요구한 것으로 알려졌다. 결국 조사 보고서는 없는 채로 2015년 7월에 1년의 시한을 맞이했다. 다나카 씨 등의 생존 정보가 전달된 것에 대해 일본 정부는 공식적으로 인정하지 않고 있다<sup>32</sup>.

그동안 일본 국내에서는 보고가 없는 것에 대비하여 자민당이 5월 13일에 제재 강화를 검토하는 새로운 프로젝트 팀을 설립하고 6월 25일에 내각에 제안했다<sup>33</sup>. 2014년 해제했던 제재를 복원하고, 북한 여행 후의 일본 재입국 금지 대상자를 확대, 인도적 목적의 10만엔 이하 송금 외에는 인정하지 않음 등의 내용을 담았다. 그러나 이 제안은 2015년 7월 보고서 제출 시한을 넘기기도 발동되지 않았다. 제재 강화가 협상을 더욱 어렵게 만들 수 있다는 우려 때문이었다. 그러나 일본 정부는 해제하지 않았던 제재에 대해서는 2년간의 연장 조치를 계속 취하며 보고서를 제출하지 않는 북한에 대한 양보를 피했다. 7월 3일 일본 정부는 북한 측이 재조사 지속을 통보해 왔다고 밝혔다<sup>34</sup>. 일본 정부는 이를 인정하고 양측이 스톡홀름합의를 계속 이행할 의지를 확인했다.

8월 송 대사는 교도통신과의 인터뷰에서 조사 결과가 거의 완성되어 일본 측의 협의 제안을 기다리고 있음을 시사한 바 있다<sup>35</sup>. 또한 특별조사위원회 설치에 북한에 있는 일본인 문제를 최종적으로 해결하려는 입장이라며, 일본 측에 설명할 수 있는 단계에 있지만 일본 측이 받아들이지 않으려 한다는 취지의 불만을 표시했다고 한다. 또한 일본이 과거에 조선인들에게 준 불행과 고통을 생각하면 제재를 없애는 것이 최선책이라고 강조했다.

그러나 공식적인 협의가 이루어지지 않은 채 2016년 1월 6일 북한의 4차 핵실험으로 상황이 급변했다. 일본 정부는 2월 11일 독자제재 부활과 더불어 새로운 제재를 결정했다. 새로운 제재 조치는 일본 재입국 제한 대상의 확대(조총련 간부를 보좌하는 직원, 핵-미사일 기술자인 재일 외국인의 방북 후의 재입국 불허), 북한에 기항한 제3국 국적 선박의 입항 금지, 북한으로의 송금 금지다. 미국과 한국도 각각 독자적인 제재를 같은 시기에 발표하고<sup>36</sup> 한미일 공조를 도모했다. 북한은 이에 반발해 이듬해 2월 12일 특별조사위원회 해체를 선언했다<sup>37</sup>. 선언문은 제재 조치의 부활과 새로운 제재 조치에 대해 유감을 표명하고, “조일정부간 합의를 이행과 하등의 상관도 없는 문제를 구실로 모든 약속을 헌신짝처럼 철회하고 우리에게 정면으로 도발을 걸어왔다”라며 일본이 스톡홀름합의를 파기했다는 인식을 드러냈다. 이 발신에서 북한이 양자 간 문제인 납치 문제를 스톡홀름합의의 범위 내에서만 다루고자 했음을 알 수 있다. 반면 일본은 납치 문제를 양국 간 문제로 분리하고 독자적인 제재 완화도 단행했지만, 제재 부활에 있어서는 납치 문제가 아닌 핵-미사일 문제를 연계시켰으며, 여기서 북일 간 납치 문제 대응의 근본적인 차이를 볼 수 있다.

## IV. 핵심현안 2: 보상 문제 (양자간)

### 1. 보상문제를 둘러싼 북일 협상

<sup>31</sup> 鈴木, 前掲書.

<sup>32</sup> 同上

<sup>33</sup> 日本經濟新聞 (2015년6월25일). 自民、北朝鮮制裁強化を提言、「拉致」進展ない場合、送金の原則禁止、渡航制限の拡大.

<sup>34</sup> 日本經濟新聞 (2015년7월3일). 北朝鮮「時間かかる」、拉致調査の継続伝達、安倍首相認める.

<sup>35</sup> 鈴木, 前掲書.

<sup>36</sup> 日本經濟新聞(2016년2월11일). 日本、対北朝鮮新制裁に踏み込む 官房長官「拉致協議は継続」.

<sup>37</sup> 朝鮮中央通信 (2016년2월12일). 일본인조사 전면중지, “특별조사위원회” 해체.

<http://www.kcna.co.jp/calendar/2016/02/02-12/2016-0212-029.html>

전후 보상 문제는 북일 관계 정상화의 핵심이다. 현재까지도 미해결 상태이며, 북한이 일본에 요구하는 최우선 과제이다. 일본이 납치 문제에 대해 요구를 제기하면, 북한은 종종 식민지 시대에 일본이 행한 강제 연행과 그 피해자 수를 거론하며, 일본은 자국의 요구를 북한에 내세우기 전에 전후 보상 문제를 먼저 해결하는 것이 마땅하지 않느냐는 주장을 국영 매체를 통해 펼쳐왔다. 한국에서는 경제 협력 방식으로 보상이 이루어지고 국교가 수립된 것과는 대조적이다. 보상 문제는 3당 공동 선언에서 시작되어, 북일 평양선언과 스톡홀름합의에서도 표현의 차이는 있으나 명시되어 왔다.

그렇다면 실제 협상은 어땠을까? II-1에서 언급했듯이 90년대의 북일 국교 정상화 협상에서 보상 문제는 주로 논의되었다. 북일 간에 괴리가 있었던 것은 사실이지만 이 시기는 외부 요인이 더 크게 작용했다고 지적할 수 있다. 첫째로, 북미 관계와 북한의 핵 개발 문제이다. 미일 동맹을 주축으로 하는 일본 외교에서 북한의 핵 개발 문제는 일본의 안보에 심각한 영향을 미치는 사안이다. 제1차 핵 위기에 직면하여 미국이 북한과 직접 협상을 진행하는 상황에서, 이를 북일 국교 정상화 협상의 의제로 포함시키지 않는 것은 지극히 어려웠다. 실제로, 핵 사찰 수용을 북일 국교 정상화 협상에서 북한에 요구하고 있다.

둘째로 남북 관계이다. 한국 정부는 역사적으로 북미 관계와 북일 관계가 한국을 거치지 않고 개선되는 것에 대해 경계심을 보여왔다. 90년대 중반 일본의 대북 식량 지원이나 북일 국교 정상화 협상 재개 당시에도 김영삼 정권은 남북 관계의 진전을 전제로 할 것을 요구했었다<sup>38</sup>. 이에 대해 당시 하시모토 류타로 총리는 일본과 북한 간 협상을 진행할 경우, 사전에 한국의 승인을 얻어야 할 필요성을 언급했다<sup>39</sup>. 이에 더해 타구치 야에코 씨와 요코타 메구미 씨의 납치 의혹이 제기되면서 국내에서 진위 확인을 촉구하는 목소리가 높아졌고, 일본 정부의 국교 정상화 추진은 어쩔 수 없이 제약을 받게 되었다. 북일 평양선언 이후 납치 문제가 ‘의혹’에서 벗어나 공식적인 외교 문제로 포함되게 되었으며, 안보 문제, 납치 문제, 국교 정상화(보상 문제)의 포괄적인 해결을 목표로 하게 된 것은 앞서 언급한 바와 같다.

보상 문제에 대해서는 일본과 북한 간의 협의에서 간헐적으로 논의되어 왔다. 고이즈미 총리의 방북을 계기로 ‘일괄 해결, 경제 협력 방식’이 확인되었으며, 6자 회담에서는 이것이 유일한 현실적인 해결책이라는 일본의 입장을 밝혔다<sup>40</sup>. 이는 한국에 대한 방식과 마찬가지로, “1945년 8월 15일 이전에 발생한 사유에 근거한 양국 및 그 국민의 모든 재산과 청구권을 상호 포기하고, 이에 따른 위안부나 강제 연행 등을 포함한 식민지 지배로 인한 금전 지급 문제까지 포함하여 모든 청구는 법적으로 완전히 최종적으로 해결된 것으로 간주하며, 이와 병행하여 경제 협력을 진행한다”는 내용이다.

한편, 보상 문제가 늘 경제 협력 방식으로만 논의된 것은 아니었다. 3당 공동선언과 평양 선언에서 나타난 바와 같이, 재일 조선인의 법적 지위 보장 문제도 북일 협상에서 논의되어 왔다. 6자 회담의 틀 안에서 2006년 9월과 2008년 6월에 진행된 실무자 협의 등에서 북한의 요구 사항으로 논의되었다. 재일조선인 커뮤니티는 조총련을 중심으로 기능하고 있으며, 역사적으로 조총련은 사실상 북한 대사관과 같은 역할을 해왔다. 그러나 안보 문제나 납치 문제로 인해 일본 사회 내 입장은 더욱 악화됐으며, 그 활동의 일부는 일본의 독자적 경제 제재 대상이다. 스톡홀름합의 이행이 정체되었을 때, 북한 정부는 일본 경찰 기관에 의한 당시 총련 의장의 가택 수색이나 제재 조치를 비난해 왔다. 재일 조선인의 지위 향상에 관한 구체적인 조치가 북일 간에서 논의된 것은 아니지만, 북한이 중시하는 점을 일본 정부는 간과해서는 안 된다.

## 2. 구조적 어려움

북한에 대한 보상 문제는 국교 정상화 이후에 처리하기로 정의되어 왔다. 보상 문제는 북한에게는 최우선 과제이지만 일본, 미국, 한국에서는 그 우선순위가 다르다. 일본은 식민지 지배로 인한 도덕적 책임을 북한에 지고 있다. 그러나 전후에 발생한 일본 국민 납치 사건은 현재까지도 계속되고 있는 문제이며, 일본은 이를 안보 문제와 동등하거나 경우에 따라서는 더 우선시되는 과제로 다루어 왔다. 따라서 납치 문제가 최종적으로 해결되지 않는다면 보상을

<sup>38</sup> 다카사키, *op.cit.*

<sup>39</sup> 다카사키, *op.cit.*

<sup>40</sup> 외무성 (2006). 第1回「日朝国交正常化のための作業部会」(제1회 ‘일조국교정상화를 위한 작업부회’의 개요). [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/seijyoka.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/seijyoka.html).

실시하는 것은 불가능하다.

미국과 한국은 말할 것도 없이 안보 문제를 가장 중요하게 여긴다. 지금까지 1994년 북미 제네바합의, KEDO 프로젝트, 6자 회담, 정상회담 등을 통해 한반도(즉 북한)의 비핵화를 시도했으나, 모두 실패로 끝난 역사가 있다. 이러한 실패와 병행하여 북한은 핵과 미사일 개발을 추진해 왔으며, 현재는 사실상 핵 보유국이다. 북한에 대한 경제적 유인은 북한 당국에 이익이 되므로, 일본의 전후 보상을 목적으로 하는 경제 지원은 북한이 무기 개발을 포기하지 않는 한 이루어지지 않는다는 논리가 성립된다.

이러한 구조적 요인들로 인해 전후 보상 문제는 항상 가장 마지막에 다루어지는 외교 과제로 자리매김해 왔다. 그 때문에 특히 납치 문제가 표면화된 이후의 북일 협상에서는 국교 정상화와 그에 수반되는 경제 지원을 실시하겠다는 의지는 확인되었으나, 그 전제가 되는 납치 문제와 안보 문제 해결에 대한 논의에 그쳐 왔다. 이는 북한의 대일 협상에 대한 동기 부여가 약화되었음을 의미한다.

## V. 핵심현안 3: 안보문제 (핵·미사일: 다자간)

### 1. 일본의 위협 인식

일본은 북한의 핵·미사일 개발을 어떻게 인식하고 있는가. 제1차 핵 위기는 미국의 주도로 협상이 진행되었으며, 미국은 협상을 진행하는 동시에 북한에 대한 제재 조치와 선제 공격도 시뮬레이션하고 있었다. 하지만 유사 발생시의 각국의 희생자와 도시 피해가 막대할 것이라는 결론에 따라 이 옵션은 보류되었고, 최종적으로 북미 틀 합의 체결을 통해 비핵화를 목표로 하는 쪽으로 결론이 났다. 당시 일본 정부 내 대응에 대해, 고이즈미 정권 시기 북한과 비밀 협상을 진행했던 다나카 히토시는 일본이 어떻게 자국을 지킬 것인지, 혹은 (미일 동맹 하에서) 어떤 역할을 수행할지에 대해 계획도 법 정비도 전혀 없었다고 회고하고 있다<sup>41</sup>. 이 것은 전후 일본이 미일 동맹을 기반으로 한 평화 국가로서의 지위를 확립해 왔으며, 국가 안보에 힘써야 할 필요성에 직면한 적이 없었던 점이 원인으로 꼽힌다.

일본이 가장 큰 충격을 받은 것은 1998년 8월 31일 북한의 대포동 1호 발사라고 할 수 있다. 북미 제네바합의가 체결된 후, 1996년 4월부터 북미 미사일 협상이 시작되었다. 그 후 1997년에 요코타 메구미 씨가 북한으로 납치되었다는 보도가 나왔고, 북한에 대한 불신이 커지는 와중에 대포동 1호가 발사된 것이었다. 대포동 1호의 큰 문제점은 탄두 부분이 일본 상공을 넘어 태평양 쪽 산리쿠 앞바다에 낙하했다는 점이다. 즉, 그 사정 범위 안에 일본 전역이 들어갈 수 있다는 사실이 밝혀진 것이다. 이듬해 방위백서에서는 새롭게 제6장 제2절에 ‘북한의 미사일 발사와 방위청의 대응’ 항목을 추가하고, 미사일 관련 정보 수집 및 한미 협력 체제 등에 대해 언급함으로써, 특별한 대책을 시작했음을 엿볼 수 있다<sup>42</sup>.

이후 일본은 방위 체제 구축에 주력해 왔다. 미사일 발사나 천재지변 등 시간적 여유가 없는 긴급 상황을 주민들에게 전달하기 위한 시스템으로, 2007년 2월부터 전국 순간 경보 시스템(J-알러트)의 일부 운용을 시작했으며, 현재는 모든 시정촌에서 경보 수신기 설정이 완료되었다. 미사일 요격 시스템으로서 이지스함 및 PAC-3의 배치도 진행 중이다. 이는 궁극적으로 중국을 겨냥한 것이지만, 미사일 개발을 지속하는 북한과 바다를 사이에 두고 인접해 있는 일본에게는 필요한 대비책이라고 할 수 있다.

### 2. 일본의 역할

안보 문제는 다자간 틀에서 다루어졌으며, 일본과 북한 간에 협상이 진전된 적은 없다. 6자 회담에서 일본의 입장에 대해 Buszynski(2013)는 핵과 미사일로 인한 지역 내 긴장을 피하고 납치 문제 해결을 희망하는 주변국(peripheral player)으로 정의하며, 회담의 중심 주체가 아님을 시사하고 있다<sup>43</sup>. 사실, 제1차 핵위기 이후 핵·미사일 문제는 미국의 주도로 협상이 진행되어 왔다. 그러나 협상 후 합의 이행 과정에서는 일본은 중요한 역할을 수행해 왔다. 북미 제네바합의는

<sup>41</sup> 다나카, op.cit.

<sup>42</sup> 防衛省 (1999). 防衛白書. [http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1999/honmon/index.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/index.htm)

<sup>43</sup> Buszynski, L. (2013). *Negotiation with North Korea: the Six-Party Talks and nuclear issue.*

Routledge.

북한이 핵 동결과 단계적 핵 폐기를 이행하는 대가로, 관계국들이 에너지 지원을 제공함과 동시에 핵의 평화적 이용을 위한 경수로 건설을 추진하는 내용을 담고 있었다. 일본은 이때 최종적으로 전체의 약 20%를 차지하는 400만 달러를 거출했다. 6자 회담에서는 2007년 2월에 채택된 2.13 합의에서 일본을 포함한 5개국이 에너지 등 경제 지원을 약속했다. 핵·미사일 문제에 직접적인 영향을 미칠 정도의 파급력은 없지만, 북한의 비핵화 과정에서 특히 경제적 후원자로서 필수적인 파트너였다는 점은 분명하다.

한편, 특히 납치 문제가 드러난 이후로는 각종 외교 문제에 대한 북한의 불성실한 대응에 대한 조치로 일본은 독자적인 제재 체계를 구축하고 실행해 왔다. 2006년 7월 5일 북한이 대포동 2호를 발사하자, 일본 정부는 독자제재를 발령하고 일본과 북한을 연결하는 해상 루트로 사용되던 만경봉호의 입항 금지 조치, 북한 여행 후 북한 국적을 보유하는 재일 조선인 고위 관계자의 일본 재입국 금지 등 9가지 항목의 독자적인 대북 제재를 시행했다. 그리고 이러한 제재는 3개월 후 북한의 핵실험으로 더욱 강화되었다. 모든 북한 국적 선박의 입출항을 금지하고, 재일 조선인 고위 관계자의 재입국을 해외 여행지에 관계없이 모두 불허했다.

그 후 일본과 북한의 협상이 진행되는 과정에서, 이 경제 제재는 납치 문제 협상을 진전시키기 위한 수단으로 활용되었다. 제3장에서 언급한 바와 같이, 2008년 후쿠다 정권 시절에 처음으로 납치 문제 진전을 목표로 제재 해제가 제안되었으며, 2014년 스톡홀름 합의에서 북한이 조사위원회를 구성하는 대가로 독자 제재의 일부가 해제되었다. 여기서 강조해야 할 점은, 북일 협상이 진전될 경우 필요하게 되는 미국 및 한국과의 조절이다. 핵과 미사일 개발에 대한 대응을 중시하는 미국과 한국은 스톡홀름합의를 도출한 일본의 입장을 이해하면서도 3국의 협력과 북한과의 협의에서 투명성 보장을 요구했다<sup>44</sup>. 북일 관계의 과도한 진전은 안보 문제를 최우선으로 여기는 미국과 한국 입장에서는 우려의 대상이 된다. 일본이 납치 문제를 지나치게 우선시하여 과도한 양보를 보이고, 제재 해제를 시작으로 보상 문제에 이르는 경제 지원으로 발전할 경우, 이는 북한에 유리한 결과를 초래하기 때문이다. 그러나 이러한 제재 해제 조치는 이후 2016년 1월 이후 북한의 핵실험과 ICBM 발사와 같은 안보 문제로 인해 부활하고 강화되었다.

이처럼 제재 해제와 재개에 있어 납치 문제와 안보 문제는 불가분의 관계에 있다. 이는 양국 간 현안과 다자간 현안이 깊이 얽혀 있음을 의미하며, 문제 해결을 한층 더 어렵게 만들고 있다.

## VI. 분석: 북일 관계의 현 위치와 정책제언

### 1. 일본의 입장 약화

북한은 2016년 9월 9일 5번째 핵실험을 실시했다. 이에 대한 대응 조치로 일본 정부는 12월 2일 새로운 독자 제재를 발동했다. 그 내용은 방북 후 일본 재입국 금지 대상을 확대하고, 선박 입항 금지 조치에서는 북한에 기항한 제3국 국적 선박에 한정했던 것을 일본 국적 선박으로 확대했다<sup>45</sup>. 2017년은 북한의 미사일 실험과 핵실험 등 도발 행위가 확대된 한 해였다. 일본 정부는 4월 7일과 13일에 만료되는 독자 제재를 2년 더 연장하는 국무회의를 열었다. 이에 반발해 송 대사는 17일 고(故) 김일성 주석 탄생 105주년을 맞아 방북 중이던 일본 언론에 스톡홀름합의는 “이미 사라졌다”며 납치에는 “아무도 관심이 없다”고 발언했다<sup>46</sup>. 납치 문제에 대해서는 다시 문을 닫은 것이다. “일본 측의 요청이 있으면 인도적 차원에서 잔류 일본인 문제를 다룰 용의가 있다”고 밝혀 대화의 실마리를 남겼지만, 납치 문제에 대한 일본과의 협상에 대한 관심이 줄어들고 있음을 내비쳤다.

같은 해 9월 3일 북한은 6번째 핵실험을 실시했고, 11월 29일에는 화성 15형 ICBM 발사에 성공하면서 동아시아의 긴장은 최고조에 달했다. 핵실험을 계기로 국제사회는 물론 일본도 35개

<sup>44</sup> 西野純也 (2015). 第9章 日朝協議の再会、合意、そして停滯 拉致問題再調査をめぐる日本の対北朝鮮政策. 日本国際問題研究所, 朝鮮半島のシナリオ・プランニング(pp.93-104).

[https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26\\_Korean\\_Peninsula/](https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H26_Korean_Peninsula/)

<sup>45</sup> 日本經濟新聞 (2016年12月2日). 政府、北朝鮮への独自制裁決定 再入国禁止の対象者拡大など.

<sup>46</sup> 峯岸博 (2017年4月19日). 半島緊迫、拉致以余波、北朝鮮大使「再調査合意すでに無い」、政府、真意の分析急ぐ. 日本經濟新聞.

단체와 개인을 대상으로 자산을 동결하는 추가 독자 제재를 발동했다<sup>47</sup>. 이러한 일본 정부의 결정에 대해 북한 정부는 11월 15일 납치문제 해결을 위해 미국 및 다른 나라와 협력하겠다고 한 일본 정부를 비판하며 “납치문제에 집착하면서 우리를 걸고드는 것은 그것이 없이는 대조선압박체제를 유지할 방도가 없다고 타산하고 있다”며 납치문제는 이미 모두 해결된 문제라고 이전과 같은 입장을 보였다<sup>48</sup>. 스톡홀름합의 체결 후 약 2년 반이 지난 시점에서, 합의의 지속을 내세우며 납치 문제 해결을 서두르는 일본과 달리 북한의 일본과의 협상 의욕은 점점 떨어져 갔다.

2018년 북한은 한국과 미국과의 관계 개선에서 정책을 대폭 전환했지만 북일 관계는 침체기를 이어갔다. 2월 9일 평창올림픽 리셉션에 참석한 아베 총리는 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 악수하며 납치 문제와 핵·미사일 문제 해결을 위한 구체적 행동을 요구했다<sup>49</sup>. 또한 일본 정부는 남북정상회담, 북미정상회담에서도 납치 문제를 다룰 것을 거듭 촉구했으며<sup>50</sup> 한미 양국은 모두 이해를 표명했다. 남북정상회담에서 김정은 위원장은 납치 문제를 거론한 문재인 대통령에게 “언제든지 일본과 대화할 준비가 되어 있다”고 말했고, 이에 대해 문 대통령은 “아베 총리도 대화의 의지가 있다. '과거 청산'의 기반이 되는 국교 정상화를 바라고 있다”고 언급했다<sup>51</sup>. 미국도 북미정상회담에서 납치 문제를 언급했다. 김정은 위원장은 '해결되지 않았다'고 말하지 않고, 아베 총리와의 대화에도 '열린 자세'를 보였다<sup>52</sup>. 2019년 들어서는 매년 유엔 인권이사회에 제출하던 북한 인권침해 규탄 결의안 제출을 보류하고, 2019년도 외교청서에서 전년도까지 대북정책에 대해 '압박을 최대한 강화해 나갈 것'이라는 문구를 삭제했다<sup>53</sup>.

그렇다면 김정은 위원장은 왜 정상회담으로 발전시키지 않은 것일까? 북한 관계 소식통에 따르면, 역시 납치 문제 해결 없이는 국교 정상화도 없다는 원칙이 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다고 한다<sup>54</sup>. 하노이 북미정상회담에서도 김정은 위원장은 이 원칙이 대화를 가로막고 있다는 인식을 보인 것으로 알려졌다<sup>55</sup>. 이는 다시 말해, 납치 문제를 최우선 과제로 북한에 해결을 촉구하는 일본 정부가 조건 없이 북한 측과 만나더라도 북한이 요구하는 국교정상화 후 경제지원에 이르기 위해서는 결국 납치 문제의 해결이 필요하다고 생각하고 있음을 알 수 있다. 스톡홀름합의 이행 과정에서도 납치 이외의 조사보고서를 제시했지만 받아들여지지 않았고, 납치 조사보고를 반복적으로 요구 받은 사실로부터 이와 같은 생각의 근거를 찾아볼 수 있다.

## 2. 북일 협상의 특징과 과제

북일 협상의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 납치 문제가 양국 간 문제로서 일본에게 가장 중요한 과제라는 점이 협상을 진전시키기도 후퇴시키기도 했다. 6자회담의 틀에서 북일 협상을 진행했고, 이를 통해 최종적으로 독자제재 해제와 납치 재조사에 대한 스톡홀름합의를 도출했다. 그러나 일본이 납치 문제 이외의 양국 간 의제를 우선시하는 것을 인정하지 않은 것이 여러 차례 북한의 태도 경화를 불러일으키며 협상을 후퇴시켰다. 북한은 국교 정상화 뒤에 예상되는 경제 지원을 염두에 두고 '납치 문제 해결 없이는 국교 정상화는 없다'는 원칙에 조사 실시로 대응해 왔다. 그러나 이 과정은 일본 국내 여론의 반발을 불러일으켰고, 합의를 하더라도 납치 문제에 대해 일본이 납득할 만한 진전을 제시해야만 협상이 다음 단계로 나아갈 수 있다는 인식을 북한에 심어주었다.

둘째, 북일 국교정상화 협상에서 놓이는 핵·미사일 문제의 위치이다. 일본은 납치문제 해결을 최우선 과제로 삼고 있지만, 6자회담에서 일본이 특히 강력히 제시한 대전제(大前提)는

<sup>47</sup> 日本經濟新聞 (2017年11月7日). 政府、追加の独自制裁を決定 対北朝鮮.

<sup>48</sup> 조선중앙통신 (2017년11월15일). 민주조선 남을 걸고드는 일본의 고약한 악습 규탄.

<http://www.kcna.co.jp/calendar/2017/11/11-15/2017-1115-005.html>.

<sup>49</sup> 恩地洋介、永沢毅 (2018年2月9日). 首相、金永南氏と接触 拉致や核・ミサイル問題で行動要求. 日本經濟新聞.

<sup>50</sup> 日本經濟新聞 (2018年3月16日). 北朝鮮「IAEA査察受け入れ必要」首相、韓国大統領に、島田学 (2018年4月18日). 日米、非核化へ圧力維持、首脳会談、対北朝鮮で一致、トランプ氏、拉致提起へ. 日本經濟新聞.

<sup>51</sup> 恩地洋介 (2018年4月30日). 金正恩氏、日本と対話に意欲 核実験場5月に廃棄. 日本經濟新聞.

<sup>52</sup> 日本經濟新聞 (2018年6月14日). 金正恩氏「日朝對話にオープン」トランプ氏、首相に伝達.

<sup>53</sup> 外務省 (2019). 外交青書第62号. [https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22\\_003299.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/page22_003299.html).

<sup>54</sup> 同上

<sup>55</sup> 同上

핵·미사일과 납치문제의 포괄적인 해결이다. 따라서 핵·미사일 문제에서는 국제사회와의 협력이 필수적이며, 북일 협상이 지나치게 진전되거나 후퇴하는 것을 피하면서도 국내의 납치 문제 해결 요구에 부응하는 매우 어려운 외교를 전개해야 하는 상황이다. 물론 북한은 식민지 지배의 청산으로 일본으로부터 경제지원을 받는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 일본이 주장하는 납치 문제 해결을 위한 노력도 해왔다. 그러나 그 노력은 결실을 맺지 못했고, 설령 진전이 있더라도 그 다음 단계에서 핵·미사일 문제를 풀어야 했고, 이는 다자간, 특히 대미 협상이 기축이 되어 대(對)일 협상의 한계점을 북한에 보여주었다. 동시에 이는 일본이 북한에 대해 가지고 있는 '경제지원'이라는 레버리지를 감소시키는 것을 의미한다.

이 두 가지 특징을 바탕으로 볼 때, 일본의 과제는 크게 두 가지로 요약된다. 첫째, 납치 문제 해결의 재정이다. 지금까지 일본 정부는 '모든 납치 피해자가 생존해 있다는 전제'를 견지해 왔다. 그러나 스톡홀름합의에서는 납치 피해자 및 실종자를 포함한 모든 일본인에 대한 조사 실시를 규정하고, “조사 과정에서 일본인 생존자가 발견될 경우, 그 상황을 일본 측에 전달하고 귀국시키는 방향으로...필요한 조치를 취할 것”을 명시했다. 생존자 취급이 반드시 일치하지 않기 때문에 이 적합성을 도모할 필요가 있다. 또한 이미 합의된 일본 측 관계자의 북한 체류와 관계자 면담, 관련 장소 방문에 더해 발견된 일본인과의 면담도 포함시켜 일본 측이 조사 내용을 면밀히 조사할 수 있는 보다 강력한 체제를 다시 구축하는 것을 들 수 있다. 이는 만약 사망이라는 결과가 나올 경우도 상정하고, 이와 유사한 구조 구축이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 일본의 경제지원 레버리지 회복이다. 일본이 내세우는 납치, 핵, 미사일 문제의 포괄적 해결과 납치 문제 해결을 최우선 과제로 삼는 정책은 이중구조라고 할 수 있다. 이는 북한으로서는 국교 정상화와 경제지원에 이르려면 넘어야 할 두 개의 장애물이 있음을 보여주며, 납치 문제 해결에 대한 동기를 떨어뜨리는 큰 요인 중 하나로 지적할 수 있다.

### 3. 대북 접근법의 제시

납치 문제가 북일 관계, 특히 일본에게 있어 가장 중요한 과제라는 점은 앞서 언급한 바와 같다. 동시에, 2002년 북일 평양 선언 이후, 일본에게 있어 납치 문제의 중요성과 납치 문제가 해결되지 않는 한 일본과의 관계 정상화, 나아가 경제 지원은 없을 것이라는 점을 북한 정부는 이해하고 있다. 한미와의 협력 균형에도 배려가 필요한 일본 정부는 외교 면에서 북한 정부보다 훨씬 더 큰 제도적 제약을 받는다. 이러한 상황에서 앞서 언급한 과제를 고려할 때, 납치 문제 해결을 위한 노력을 시작하더라도 그에 상응하는 대가에 대한 재검토가 필요하다고 본다. 여기서 양국 간에 한정되며, 한미의 제약을 덜 받는 재일 조선인의 지위 향상에 힘쓰는 방안을 제시하고자 한다. 재일 조선인의 지위 향상 문제는 3당 공동선언에 이미 포함되어 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 6자 회담에서의 북일 회담에서도 언급되어 왔다.

현재 재일 조선인과 관련된 일본의 사회적 문제로는 조총련 산하 단체인 조선학교가 고등학교 수업료 무상화 대상에서 제외된 점과 지방 자치단체 차원에서의 보조금 삭감 또는 동결이 꼽힌다<sup>56</sup>. 그 배경에는 납치 문제로 인한 북한에 대한 불신이 북한과 깊은 연관이 있는 조총련, 나아가 그 하부 조직인 조선학교로까지 파급된 데 있다. 이 무상화 제도는 본래 고등학교 교육을 받는 데 있어 소득 간의 격차를 없애는 것을 목적으로 하고 있으며, 현재 많은 외국계 학교를 포함한 각종 학교도 지원 대상이 되고 있다. 조선학교도 각종 학교로 취급되며, 교육 격차를 시정한다는 관점에서 볼 때 도의적인 조치라고 할 수 있다. 유엔에서도 적용 제외 조치에 대해 지적하고 있는 상황을 감안할 때, 지위 향상의 일환으로 무상화 제도를 재검토하는 것은 일본의 국제적 신뢰도를 높이는 데 있어서도 중요한 조치이다.

재일 조선인들은 일본에 여러 세대에 걸쳐 삶의 기반을 두고 있으며, 일본 사회의 구성원이기도 하다. 한편, 북한 정부는 오랫동안 재일 조선인들을 배려의 대상으로 삼아 왔다. 2025년 1월, 설맞이 공연을 위해 평양을 방문했던 조선학교 학생들의 숙소를 김정은 위원장이 직접 찾아가 환영의 뜻을 표했던 이례적인 사례도 있었다. 그 후에도 '교육 원조비와 장학금'이라는 명목으로

<sup>56</sup> 고등학교 수업료 무상화는 2010년 4월부터 당시 민주당 정권이 도입한 제도로, 조선학교도 그 대상에 포함되어 있었다. 그러나 2012년 12월 제2차 아베 정권이 출범하면서 당시 시모무라 하쿠분 문부과학상이 납치 문제의 진전이 없다는 점과 조총련과의 관계를 이유로 적용 대상에서 제외해야 한다는 견해를 밝혔다. 이에 따라 2013년 문부과학성이 공식적으로 제외시킨 경위가 있다. 지방 자치단체의 보조금도 전무한 것은 아니지만, 2013년 문부과학성의 부령 이후 크게 감소했으며, 현재도 감소 추세가 이어지고 있다.

자금 지원을 계속하고 있는 점을 감안하면, 조선학교에 대한 관심이 크다는 것을 엿볼 수 있다. 무상화 추진은 일본 국내 정책의 범위 내에서 다룰 수 있으며, 인권의 관점에서 미국과 한국의 간섭은 최소화될 것으로 예상된다. 재일 조선인에 대한 지원은 북한에 대한 직접적인 지원이 아니라, 일본의 민주주의 제도에 따른 것임을 강조하고 싶다. 중앙 정부가 재검토를 함으로써, 지방 자치단체의 보조금 축소나 동결에도 긍정적인 변화를 기대할 수 있다. 이러한 변화가 북한의 대일 태도 변화로 이어져, 북일 대화 재개의 계기가 되고, 모든 대화의 제1단계로 자리매김될 것이다.

제2단계로 대화를 협상으로 전환시킨다. 여기서는 스톡홀름 합의를 바탕으로 상호 조치를 재설정하는 방안을 제시하고자 한다. 일본 입장에서는 납치 사건에 대한 재조사가 최우선 과제이지만 ‘전원 생존’이라는 전제 조건은 언급하지 않고, 발견된 일본인 생존자에 대해서는 정부 인정 납치 피해자가 아니더라도 정보를 접수하여, 일본 측 담당관을 신속히 파견해 사실 확인을 진행하는 것이 중요하다. 재조사 결과에 ‘사망’이라는 내용이 포함되어 있는 경우에도 마찬가지로 그 내용을 일단 접수하여 정밀 조사하는 틀이 필요할 것이다. 그 대가로 일정한 인적 왕래를 허용함으로써 북한 정부가 선호하는 ‘행동 대 행동’의 원칙을 보여주고, 북한을 다음 협상으로 이끌 환경을 조성한다. 납치 재조사 다음으로 성묘나 유골 문제를 논의하는 방향성을 확보하여 양자 간 협상의 폭을 확대한다. 이는 적대적 국가 간에 있어 지극히 어려운 신뢰 구축에 일조할 것이다. 또한 상호 조치를 취함으로써 북한 정부로 하여금 대일 협상의 가치를 인식하게 할 수 있다.

제3단계에서 일본 정부는 미국과 한국과의 정책 조정을 진행하면서 안보 문제 논의로 북일 협상을 확대해 나갈 필요가 있다. 안보 문제에 대해 북한은 대미 협상을 최우선으로 여기고 있어 일본이 우위를 점할 수 있는 영역은 극히 제한적이지만, 제1, 제2단계에서 구축한 관계를 바탕으로 한미와의 효과적인 대화에 기여할 수 있지 않을까. 또한 이 단계에서 국교 정상화와 경제지원을 동시에 협의하거나, 무기개발과 연계하지 않는 경제지원 방식을 모색하는 등 장기적인 접근법을 검토하는 것도 효과적이라고 볼 수 있다. 이러한 단계적 노력을 기울인다 하더라도, 일본과 북한 간의 과거 청산(경제 지원) 및 국교 수립까지는 안보 문제로 인해 여전히 상당한 거리가 있다는 것은 사실이다. 그러나 정책으로서 실행하지 않는 한 사태의 돌파구는 열리지 않으며, 이는 곧 납치 문제의 진전, 나아가 해결에는 아무리 시간이 지나도 도달할 수 없음을 의미한다. 북한 정부의 관심을 끄는 데 있어서도 유효한 접근 방식이라고 생각한다.

## VII. 결론

북일 간 외교 현안은 납치 문제와 과거 청산 문제라는 양자 간 현안, 그리고 핵·미사일 안보 문제라는 다자 간 현안으로 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 본 논문에서는 이러한 여러 현안을 개관하고, 일본이 안고 있는 대북한 외교의 특징과 과제를 규명하였다. 2002년 북일 정상회담 이후 20년 이상이 경과하는 과정에서 밝혀진 사실은, 일본과 북한의 국교 수립을 위해서는 납치 문제, 안보 문제, 과거 청산(일본의 대북 경제 지원)의 순서로 해결해 나가야 한다는 점이다. 동시에 이것이 다층적인 구조를 띠고 있다는 점도 논의하였다.

교착 상태에 빠진 북일 관계를 타개할 실마리는 역시 납치 문제이다. 이를 실현하기 위해 본 논문에서는 일본 정부가 타국이나 국제적 구조로부터 제약을 덜 받는 재일 조선인의 지위 향상에 힘쓸 것을 제안했다. 이는 북일 간 외교 문제의 일부를 다루는 것이면서도, 실제 정책 실행은 국내 범위 내에서 가능하므로 지극히 현실적인 접근 방식임을 보여주었다.

향후 북일 관계의 전망은 여전히 불투명하다. 타카이치 사나에 총리는 중의원 선거가 끝난 후인 2026년 2월 20일 시정방침 연설에서 “제 임기 중에 모든 납치 피해자의 귀국을 실현하고 싶다”고 밝히며, 김정은 위원장과의 정상회담에 대한 의지를 드러냈다<sup>57</sup>. 그보다 앞서 2025년 11월 3일에 열린 ‘모든 납치 피해자의 즉각적이고 일괄적인 귀국을 요구하는 국민 대집회’에서는 북한에 회담 개최를 타진한 사실을 밝혔며, 일본과 북한 간의 새로운 결실 있는 관계 구축에 대해

<sup>57</sup> 首相官邸 (2026年2月20日). 第221回国会における高市内閣総理大臣施政方針演説. 首相官邸, <https://www.kantei.go.jp/jp/105/statement/2026/0220shiseihoshin.html>.

언급했다<sup>58</sup>. 북한의 대일 협상 반응은 2026년 3월23일날의 김정은 위원장이 시정 연설에서 드러낸 일본이 일방적으로 마련한 의제에 따라 해결하려 한다면 대화에 응하지 않겠다는 반발이었다. 이는 비핵화를 목표로 삼은 데 대한 반발로 추측되지만, 의제를 납치 문제로 한정하여 양측이 수용할 수 있도록 조정한다면 대화가 가능할 수도 있다고 볼 수 있지 않을까.

타카이치 총리는 납치 문제 해결을 위해 앞장서 온 고(故) 아베 신조 전 총리와 가장 유사한 견해를 가진 정치인이다. 대북 정책을 수행하는 데 있어 영향력을 행사하는 가족회와 수쿠우카이로부터도 큰 신뢰와 기대를 받고 있다. 대외 관계 구축 측면에서는 올해 1월 이재명 대통령과의 정상회담에서 관계 강화를 목표로 한다는 점이 확인되었으며, 3월 트럼프 대통령과의 정상회담에서는 미일 동맹의 새로운 황금기를 구축하자는 구상이 제시되었다. 한미일의 협력 태세가 안정적이고 북한이라는 공통 과제를 안고 있는 반면, 북한은 러시아나 중국과의 관계를 강화하고 있어 북한 내 한미일과의 관계 개선에 대한 유인은 하락세다. 이 상황에서 일본이 납치 문제를 주체적으로 추진하는 것은 북한의 대외 정책 변화에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 추측된다. 나아가 일본이 동북아 정세의 안정화를 도모하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 시간이 걸리고 막대한 어려움이 따를 것은 분명하지만, 실현 가능한 정책을 우선적으로 추진하는 것 외에는 방법이 없다. 앞으로 다카이치 정권의 외교 운영에 기대를 걸어보고 싶다. /끝/

---

<sup>58</sup> TBS NEWS DIG (2025년 11월 3시). 高市総理「北朝鮮に首脳会談したい旨伝えた」拉致問題解決に向け意欲 (다카이치 총리 “북한에 정상회담 의지 전달, 납치문제 해결을 위한 의욕”). YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=wIdXC3eunLM>.

## 제 54회 전문가 정책포럼 토론문 (무순: 제출 순서대로 편집)

### I. 박창건 박사(국민 대학교 동아시아 국제관계학과 교수)

#### 1. 총론

본 발표문은 북일 관계의 교착 상태를 단순한 외교 실패가 아니라 구조적 문제의 산물로 파악하고, 이를 납치·보상·안보라는 세 가지 핵심 현안을 통해 분석하고 있다는 점에서 높은 분석적 의의를 가진다. 특히 1990년대 협상부터 2002년 평양선언, 2014년 스톡홀름 합의에 이르기까지의 과정을 체계적으로 정리하면서, 북일 관계가 단순한 양자 문제가 아니라 다층적·다자적 구조 속에서 작동한다는 점을 설득력 있게 제시하고 있다.

발표문의 핵심 기여는 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 북일 관계의 핵심 의제가 과거 청산 중심에서 납치 문제 중심으로 전환된 과정을 구조적으로 설명했다는 점이다. 둘째, 납치 문제·핵 문제·보상 문제가 서로 분리되지 않고 상호 연동되는 ‘복합 의제 구조’를 형성하고 있음을 밝혔다. 셋째, 일본의 대북정책이 국내정치(여론, 보수세력, 피해자 담론)에 의해 강하게 제약된다는 점을 실증적으로 제시하였다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 일본 중심의 정책 제언에 초점을 두고 있어, 북한의 전략적 합리성이나 협상 동기 구조에 대한 이론적 설명은 상대적으로 제한적이라는 점에서 보완의 여지가 존재한다.

#### 2. 세부 논평

(1) **납치 문제: ‘정체성 정치’로서의 외교 의제** 본 발표문은 납치 문제가 일본 사회에서 단순한 외교 현안을 넘어 국가 정체성과 안보 인식을 재구성하는 핵심 정치 이슈로 기능해 왔음을 설득력 있게 보여준다. 특히 일본이 납치 문제를 통해 전후 ‘가해자’라는 역사적 위치에서 벗어나 ‘피해자’로서의 정체성을 재구성해 왔다는 점은 중요한 분석이다. 이러한 정체성 전환은 단순한 담론 변화에 그치지 않고, 일본의 안보 정책 방향에도 실질적인 영향을 미쳐 왔다. 즉, 납치 문제는 방위력 강화나 헌법 해석 변경과 같은 정책적 선택을 정당화하는 중요한 정치적 자원으로 활용되어 왔다고 평가할 수 있다.

이러한 점에서 발표문의 분석은 충분한 설명력을 갖는다. 다만, 보다 심화된 논의를 위해서는 몇 가지 보완이 필요하다. 첫째, 납치 문제를 둘러싼 ‘감정 정치(emotional politics)’가 실제 외교 협상 전략에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 이론적 정교화가 요구된다. 일본 사회에서 형성된 강한 피해자 의식과 도덕적 분노가 협상 과정에서 어떠한 제약 조건으로 작동하는지, 그리고 그것이 협상의 유연성을 어떻게 제한하는지를 보다 체계적으로 분석할 필요가 있다. 둘째, 일본 정부가 견지하고 있는 ‘모든 납치 피해자가 생존해 있다’는 전제가 협상을 구조적으로 경직시키는 핵심 요인이라는 점을 보다 명확히 문제화할 필요가 있다. 이 전제는 단순한 정책 입장을 넘어 협상의 출발 조건 자체를 규정하는 역할을 하며, 북한 측이 이를 수용하기 어려운 현실을 고려할 때 협상 진전을 사실상 차단하는 효과를 가져온다.

결국 납치 문제는 단순히 협상 과정에서의 장애물로 기능하는 것이 아니라, 협상 자체의 가능성을 제약하는 ‘조건 설정 메커니즘’으로 작동하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 납치 문제를 하나의 외교 현안으로 다루기보다는, 협상의 구조와 가능성을 규정하는 핵심 변수로 재개념화할 필요가 있다.

**(2) 보상 문제: 협상 동기 붕괴 구조** 발표문은 북일 관계에서 보상 문제가 갖는 구조적 위치를 매우 정확하게 짚어내고 있다. 특히 보상 문제가 북한에게는 최우선 과제임에도 불구하고 실제 협상 과정에서는 항상 후순위로 밀려난다는 점을 체계적으로 보여준다는 점에서 중요한 분석적 기여를 갖는다. 발표문이 제시하듯이 북한은 경제적 보상과 과거 청산을 협상의 핵심 목표로 설정하고 있는 반면, 일본은 납치 문제 해결을 국교 정상화 및 보상의 선행 조건으로 제시하고 있으며, 미국과 한국은 비핵화를 가장 우선적인 과제로 설정하고 있다. 이처럼 각 행위자들이 상이한 우선순위를 가지고 있기 때문에, 결과적으로 보상 문제는 협상의 마지막 단계로 밀려나게 되는 구조가 형성된다.

이러한 분석은 북일 관계의 교착 상태를 이해하는 데 매우 중요한 시사점을 제공한다. 그러나 여기에서 한 걸음 더 나아가면, 현재의 구조를 단순한 ‘우선순위의 차이’로만 이해하는 것은 충분하지 않다. 오히려 이 구조는 서로 교환이 불가능한 의제들이 충돌하는 상황, 즉 ‘교환 불가능한 의제(non-exchangeable issues)’ 간의 구조적 대립으로 해석할 필요가 있다. 일본은 납치 문제 해결 없이는 어떠한 형태의 보상도 제공할 수 없다는 입장을 고수하고 있으며, 북한은 보상이 보장되지 않는 한 협상에 참여할 실질적 유인을 갖기 어렵다. 이와 같은 상호 입장은 협상의 핵심 조건인 ‘이익의 교환 가능성’을 근본적으로 차단하고 있다.

결국 현재의 북일 협상 구조는 상호 양보를 통한 점진적 합의 도출이 가능한 상태가 아니라, 애초에 교환 자체가 성립되지 않는 구조적 한계를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 협상의 전제가 되는 상호 이익 교환 구조 자체가 붕괴된 상태이며, 이로 인해 협상은 반복적으로 교착 상태에 빠질 수밖에 없다. 이러한 점에서 발표문이 지적한 ‘구조적 교착’은 타당한 분석이지만, 이를 보다 이론적으로 심화하여 협상 이론, 특히 게임이론적 교착 구조로 확장한다면 분석의 설명력은 한층 강화될 것이다.

**(3) 안보 문제: ‘양자-다자 중첩 구조’** 발표문이 가장 탁월하게 드러내는 부분은 북일 관계가 단순한 양자 관계를 넘어, 다자 안보 구조와 긴밀히 결합되어 작동한다는 점을 명확히 보여준 데 있다. 발표문은 납치 문제가 기본적으로 일본과 북한 간의 양자적 현안인 반면, 핵·미사일 문제는 미국, 한국, 중국 등이 참여하는 다자 안보 구조 속에서 다루어지는 문제라는 점을 구분하여 설명한다. 그러나 실제 협상 과정에서는 이 두 문제가 분리되지 않고 상호 결합되어 작동한다는 점을 지적함으로써, 북일 관계의 복합적 성격을 설득력 있게 드러낸다.

특히 주목할 점은 일본이 납치 문제를 일관되게 양자 문제로 유지하려는 전략을 취하고 있음에도 불구하고, 제재와 안보 정책은 미·한 공조를 중심으로 한 다자 구조에 종속되어 있다는 점이다. 이러한 구조적 조건 속에서 일본은 독자적인 협상 전략을 구사하는데 제약을 받을 수밖에 없으며, 결과적으로 협상 자율성이 크게 제한된다. 이는 북일 관계가 단순히 두 국가 간의 의지나 전략에 의해 결정되는 것이 아니라, 보다 상위의 국제 안보 구조에 의해 규정된다는 점을 보여주는 중요한 통찰이다.

이러한 분석은 북일 관계의 구조적 한계를 이해하는 데 있어 매우 중요한 의미를 갖는다. 다만, 여기에서 한 걸음 더 나아가면 일본이 단순히 ‘주변 행위자(peripheral player)’로 머무른다는 설명을 넘어, 왜 일본이 협상 주도권을 확보하지 못하는지에 대한 보다 구조적인 설명이 필요하다. 예를 들어, 일본의 대북 정책이 미일동맹이라는 제도적 틀에 깊이 의존하고 있다는 점, 그리고 북한의 핵·미사일 문제에 대응하기 위한 억지 전략이 본질적으로 미국 중심의 안보 구조 속에서 설계되고 있다는 점 등을 함께 고려할 필요가 있다.

결국 일본은 납치 문제라는 양자적 의제를 통해 협상 공간을 확보하려 하지만, 동시에 안보와 제재라는 핵심 수단은 다자적 틀에 의해 제약받는 이중적 구조에 놓여 있다. 이러한 ‘양자-다자 중첩 구조’는 일본의 전략적 선택지를 제한하고 협상 주도권 확보를 어렵게 만드는 핵심 요인으로 작용한다. 따라서 향후 연구에서는 북일 관계를 단순한 양자 외교의 관점이 아니라, 동아시아 안보 구조 전체 속에서 재위치시키는 보다 입체적인 분석이 요구된다.

### 3. 정책 제언

발표문을 토대로 보다 구조적인 정책적 함의를 도출해보면, 북일 관계의 교착을 해소하기 위해서는 기존 접근 방식의 근본적인 전환이 필요하다는 점이 분명해진다. 무엇보다 현재 북일 협상이 직면한 핵심 문제는 납치, 핵·미사일, 보상이라는 서로 다른 성격의 의제들이 과도하게 연동되어 있다는 데 있다. 이러한 의제 연동(linkage)은 모든 문제의 동시 해결을 요구하는 구조를 만들어내며, 결과적으로 협상의 진입 자체를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 향후 협상 전략은 ‘포괄적 일괄 해결’이라는 기존 접근에서 벗어나, 의제를 분리하여 단계적으로 해결해 나가는 방식으로 재설계될 필요가 있다. 구체적으로는 납치 문제를 인도적 협상 트랙으로 분리하여 양자 간 집중적으로 다루고, 핵 문제는 미국·중국·한국이 참여하는 다자 안보 틀 속에서 처리하며, 보상 문제는 협상 진전에 따라 단계적으로 이행되는 조건부 접근을 취하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다.

아울러 현재 협상 구조가 일본의 ‘선 해결 요구’와 북한의 ‘선 보상 요구’가 정면으로 충돌하는 형태를 띠고 있다는 점에서, 이를 완화할 수 있는 ‘조건부 상호주의’의 도입이 필요하다. 지금과 같은 일괄적 선결 조건의 제시는 협상을 구조적으로 교착 상태에 빠뜨릴 수밖에 없다. 이에 따라 소규모의 상호 조치를 교환하는 방식, 예컨대 일부 조사에 대한 협력과 일부 제재 완화를 연계하는 단계적 교환 메커니즘을 구축하는 것이 요구된다. 이는 과거 스톡홀름 합의가 보여준 제한적 성과를 토대로 하되, 보다 정교하고 세분화된 형태로 발전시킬 필요가 있다.

또한 제재의 활용 방식에 대한 재검토 역시 중요하다. 발표문이 보여주듯, 지금까지 제재는 협상을 촉진하기보다는 오히려 협상 붕괴를 초래하는 요인으로 작용해 온 측면이 강하다. 따라서 제재를 단순한 압박 수단으로 사용하는 접근에서 벗어나, 협상 과정에서의 레버리지 관리 수단으로 재정의할 필요가 있다. 즉, 제재의 강화와 완화가 반복되는 비예측적 패턴이 아니라, 일정한 조건과 단계에 따라 조정되는 예측 가능한 구조를 설계함으로써 협상 당사자 간 신뢰를 구축하는 방향으로 전환되어야 한다.

더불어 일본의 대북정책이 국내 정치적 요인에 의해 강하게 제약받고 있다는 점을 고려할 때, 협상 전략과 병행하여 국내정치 리스크를 관리하는 접근도 필수적이다. 납치 문제는 일본 사회에서 매우 높은 정치적·감정적 민감성을 지니고 있으며, 피해자 가족 단체와 보수 여론, 정치 지도자들의 입장이 정책 결정에 직접적인 영향을 미치고 있다. 이러한 상황에서 협상의 유연성을 확보하기 위해서는 납치 문제를 절대적 가치로 고정시키는 기존 프레임워크를 완화하고, 보다 현실적인 해결 가능성을 열어두는 방향으로 정치적 담론을 재구성할 필요가 있다.

마지막으로, 다자 안보 구조 속에서 일본의 역할을 재정의하는 문제도 중요한 과제로 제기된다. 현재 일본은 핵 문제에서는 주변 행위자로 머무르는 반면, 납치 문제에서는 단독 행위자로 기능하는 이중적 위치에 놓여 있다. 이러한 구조는 일본의 협상 영향력을 제한하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 일본은 경제적 지원 능력과 인도적 협력 자원

을 전략적으로 활용하여 단순한 보조적 행위자에서 벗어나, 중재자 또는 조정자로서의 역할을 모색할 필요가 있다. 이는 북일 관계를 넘어 동아시아 지역의 협력 질서 형성에도 기여할 수 있는 방향이 될 것이다.

결국 북일 관계의 교착을 해소하기 위해서는 의제 구조, 협상 방식, 제재 전략, 국내 정치, 그리고 다자 외교 속 역할 인식에 이르기까지 전반적인 정책 패러다임의 전환이 요구된다고 할 수 있다.

#### 4. 결론

본 발표문은 북일 관계의 장기적 교착 상태를 단순한 외교적 실패로 환원하지 않고, 구조적이고 다층적인 문제로 해석했다는 점에서 높은 학술적 의의를 지닌다. 특히 납치 문제의 정치화, 보상 문제의 구조적 지연, 그리고 안보 문제의 다자적 종속성이라는 세 가지 핵심 요소를 통합적으로 분석함으로써, 북일 관계의 복잡한 작동 메커니즘을 입체적으로 설명하고 있다는 점은 매우 설득력 있다. 이러한 접근은 개별 현안 중심의 단편적 분석을 넘어, 서로 다른 의제들이 어떻게 상호작용하며 교착을 심화시키는지 보여준다는 점에서 중요한 기여로 평가할 수 있다.

다만 향후 연구에서는 몇 가지 보완이 이루어진다면 분석의 설명력과 정책적 함의가 더욱 강화될 것으로 보인다. 우선, 현재 제시된 구조적 분석을 보다 체계화하기 위해 협상 이론적 틀, 특히 교착 상태와 상호작용을 설명할 수 있는 이론적 도구를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 북일 협상의 반복적 실패를 보다 일반화된 이론 속에서 설명할 수 있을 것이다. 또한 북한의 협상 전략과 의사결정 구조에 대한 분석을 보다 심층적으로 보완함으로써, 양측의 상호 인식과 전략적 계산이 어떻게 충돌하는지를 보다 균형 있게 조명할 필요가 있다.

아울러 정책적 차원에서는 의제 간 과도한 연동을 완화하기 위한 분리 전략과, 단계적·조건부 협상 모델에 대한 구체적 설계가 제시된다면 실천적 함의가 한층 강화될 것이다. 결국 이러한 이론적·실증적 보완이 이루어진다면, 본 연구는 북일 관계를 이해하는 데 그치지 않고 향후 협상 전략 수립에까지 기여할 수 있는 보다 완결성 높은 분석으로 발전할 수 있을 것이다. /끝/

## II. 이상수 박사(제주평화연구원 초빙 연구위원)

### 1. 총평

이 논문은 1990년대 삼당 공동선언부터 2026년 다카이치 정권 출범까지, 북일 관계 30여 년의 흐름을 '납치-보상-안보'라는 세 축으로 분절하여 분석한다. 이 삼각 구도 자체는 낡은 것이 아니다. 오히려 이 틀이 유효한 이유는, 세 현안이 서로 독립된 의제가 아니라 상호 잠금 구조를 이루고 있음을 발표문이 비교적 정교하게 포착하고 있기 때문이다.

특히 주목되는 것은 '가해자-피해자 지위의 역전'이라는 프레임이다. 식민 지배의 피해국이 납치 피해국이 됨으로써 협상의 도덕적 지형이 어떻게 재편되었는지를 심리학·정치학적으로 설명하는 방식은, 기존의 구조-이익 중심 북일 관계 연구에서 흔히 놓치는 지점을 건드린다. 다카이치 총리를 '아베 유산의 계승자'로 규정하고 이를 위기가 아닌 기회 구조로 독해하는 시각도 신선하다. 강경 보수 이미지가 오히려 국내 설득력을 담보

한다는 역설적 논리는 정책 포럼 발표로서 충분한 자극이 된다.

그러나 발표문의 시선이 전반적으로 일본 쪽으로 기울어져 있다는 점은 지적하지 않을 수 없다. 북한의 전략적 계산, 즉 핵 보유를 협상 변수가 아닌 체제 생존의 기정사실로 전제한 상태에서 일본에 어떤 레버리지가 남아 있는지에 대한 냉정한 분석이 부족하다. 발표문이 제시하는 단계적 접근법이 설득력을 얻으려면, 북한의 수신 의지(receptiveness)에 대한 독립적 평가가 선행되어야 한다.

문장 수준에서도 몇 가지 정비가 필요하다. '316의석의 단독 획득이라는 전후 처음에 거둔 대승리'는 문장 구조 자체가 어색하다. '전후 유례없는 단독 과반 대승리' 정도로 다듬는 것이 자연스럽다. '이번 해 2월달'은 '올해 2월'로 간결하게 정리할 수 있고, '짜증을 드러냈다'는 학술 텍스트에 어울리지 않는 구어 표현이다. '외교적 거부감을 노골화했다'거나 '불만을 공식 표출했다' 정도면 충분하다. '스쿠우카이'도 일본어 발음 표기만으로 제시되고 있는데, '구출회(救出會, 스쿠우카이)'처럼 한자를 병기해야 학술 문서로서의 정확성을 확보할 수 있다.

종합하면, 발표문은 정책 포럼 발표로서 유효한 수준의 완성도를 갖추고 있다. 다만 '일본이 무엇을 할 수 있는가'에 집중한 나머지, '북한이 왜 응하겠다는가'라는 질문에 충분히 답하지 못한다는 구조적 약점이 존재한다.

## 2. 세부 논평

### 가. 역사적 사실관계 및 논거 검토

1990년 삼당 공동선언, 2002년 평양선언, 2014년 스톡홀름 합의에 이르는 협상 경과는 대체로 정확하게 서술되어 있다. 요코타메구미 씨의 유골 DNA 감정 논란에서 일본 정부의 판정과 학술지 Nature의 의구심을 나란히 제시한 방식은 객관성 확보의 모범적 사례다. 이런 균형 감각이 발표문 전체에 일관되었다면 더 설득력 있었을 것이다.

납치 피해자 수와 관련해서는 일본 정부가 공식 인정한 17명과 민간 단체들이 주장하는 수백 명 규모 행방불명자 사이의 간극이 충분히 부각되지 않는다. 이 두 범주는 증거의 질과 법적 지위가 전혀 다른데, 발표문이 이를 혼용하는 인상을 준다면 팩트체크에 취약점이 생긴다.

일본이 2016년 이후 독자 제재를 재부과하면서 '납치 문제'가 아닌 '핵·미사일 도발'을 명분으로 삼았다는 분석은 정확하고 중요하다. 이것이 중요한 이유는, 일본의 경제적 레버리지가 사실상 UN 안보리 제재 체계 및 미국의 대북 전략과 구조적으로 연동되어 있음을 시사하기 때문이다. 발표문은 이 함의를 적시하지만, 그렇다면 일본이 납치 문제 해결을 위해 독자 제재를 선별 완화하려 할 때 미국의 허용 여부가 결정적 변수가 된다는 점까지 논리를 끌어가야 한다.

### 나. 다카이치 변수의 과도한 낙관

발표문의 가장 취약한 지점은 다카이치 총리를 북일 대화 재개의 기회 구조로 일방적으로 해석하는 부분이다. 다카이치 총리는 야스쿠니 참배, 헌법 개정 추진에서 아베 전 총리보다 오히려 더 강경한 노선을 견지해 온 인물이다. 북한이 '과거 청산 미흡'을 대화 거부의 명분으로 삼는 구조에서, 다카이치 총리의 강경 보수 이미지는 일본 국내 정치적 설득력보다 북한의 거부 명분을 강화하는 방향으로 작동할 가능성이 적지 않다.

발표문이 2026년 3월 23일 최고인민회의 시정연설에서의 북한 반발을 인용하면서도 이를 다카이치 변수와 충분히 연결하지 않는 것도 아쉽다. 당대회 공식 노선과 시정연설

간의 연속성 및 차별성을 구분해야 논거가 더 견고해진다. 당대회는 당 노선 결정의 장이고, 시정연설은 국가 정책 표명의 장이므로 두 발언의 맥락을 섞어 인용하면 독자에게 혼선을 줄 수 있다.

요컨대, 발표문이 '기회 구조'로 규정하는 조건과 그 한계를 명시적으로 서술해야 한다. 그렇지 않으면 정책 낙관주의가 분석의 신뢰성을 잠식한다.

#### 다. 북한 측 구조적 제약 분석의 공백

발표문 전반에 걸쳐 북한의 전략적 계산에 대한 독립적 분석이 미약하다. 북한은 이미 핵 보유국화를 사실상 기정사실로 굳혔고, 러시아·중국과의 관계를 대폭 강화해 일본 의존도를 구조적으로 낮추었다. 이 조건에서 일본이 권 경제적 레버리지의 실질적 규모가 얼마나 되는지를 먼저 냉정하게 산정해야 정책 제언의 기반이 생긴다.

납치 문제에 대해 북한이 '이미 해결됐다'고 보는 입장을 발표문은 정치적 선전으로 처리하는 경향이 있다. 그러나 북한 내부의 논리 구조 안에서 이 주장이 어떤 의미를 갖는지, 그리고 이 인식 차이가 '구조적'인지 아니면 협상 국면에 따라 유연해질 수 있는 성격인지를 따져보지 않으면, 발표문의 진단이 일본 정부의 공식 입장 반복에 그치게 된다.

### 3. 정책대안 평가 및 제언

#### 가. 필자 제안 3단계 접근법 평가

발표문이 제시한 3단계 접근, 즉 ①재일 조선인 지위 향상 및 조선학교 무상화 재검토 → ②스톡홀름 합의 기반 재조사 → ③안보 문제로의 의제 확장은 내부 정합성이 높고 단계별 실행 가능성이 구체적이라는 점에서 평가할 만하다. 1단계로 조선학교 무상화를 설정한 것은 전략적으로 탁월하다. 행정부 결정만으로 추진 가능하고, 한미일 공조 체제와 직접 마찰하지 않으면서도 북한에 대화 의지를 보여주는 저비용 고효율 조치다. 하지만 재일 조선인에 대한 시혜조치가 북한을 대화로 이끌지는 여전히 의문이며 더욱이, 핵문제와 연계된 안보문제확장은 북한이 수용하기 어려운 정치적 이슈이다.

다만 두 가지 현실적 제약이 있다. 일본 국내 보수 여론, 특히 납치 피해자 가족 단체와 조총련 연계 안보 우려를 고려하면 다카이치 행정부가 이를 실제로 정치적으로 소화할 수 있을지 불투명하다. 또 조선학교 무상화가 북한의 협상 복귀 동기로 충분히 기능할지, 즉 북한이 이를 유의미한 신호로 수신할지에 대한 근거가 발표문에서 충분히 제시되지 않는다. '국내 정책 수준의 조치'가 북한이 실질적으로 원하는 경제 보상의 대체제가 될 수 있는가라는 질문에 발표문은 아직 답하지 못하고 있다. 북한이 내심 원하는 것은 대 규모 식민지 배상금이다.

#### 나. 보완적 정책 대안: 세 가지 제언

발표문의 3단계 접근법을 부정하는 것이 아니라, 그 위에 올릴 수 있는 보완 전략을 제안한다.

##### ① 납치 문제의 다자적 지역화: 레버리지 확장

납치 문제를 일본만의 양자 현안으로 고립시키는 것은 협상력을 스스로 제한하는 결과를 낳는다. 오히려 북한-러시아 군사 밀착, 북한의 대러 무기 공급, 미국의 인도-태평양 전략이라는 다층 구도 속에서 납치 문제를 지역 인권·안보 패키지로 재편하는 접근이 유효하다. 일본이 G7 또는 쿼드(Quad) 채널을 통해 납치 문제를 북한의 강제 노동·인신매매 이슈와 연계하고, 이를 대북 제재의 별도 트리거 조항으로 국제 규범화하는 방안을 검토할 수 있다. 이 전략은 일본의 레버리지를 양자 외교의 한계를 넘어 다자 규범 수립 차원으로 끌어올린다는 점에서 중장기적 협상력 축적에 기여한다.

## ② 비정치적 인도주의 상설 채널 구축

2002년 평양선언 이후 양국 간 신뢰 적자가 구조화된 상황에서, 정치·외교 채널과 독립된 소통 루트의 상설화가 필요하다. 제주 평화 포럼 또는 몽골 울란바토르 채널을 활용하여, 유골 반환, 잔류 일본인 지원, 이산 가족 생사 확인 등 인도주의적 의제만을 다루는 상설 실무 접촉 기구를 설치하는 방안을 제안한다. 이 기구는 정치 협상이 결렬되더라도 최소한의 인적 접촉과 신뢰 자산을 유지하는 안전판 역할을 수행한다. 제주도는 한국 정부의 협조라는 변수가 개입되지만, 중립성과 상징성 면에서 충분히 검토할 만한 후보지다.

## ③ '포스트 정상화' 경제 청사진 선제 공개

북한이 협상 테이블에 앉기를 주저하는 이유 중 하나는 정상화 이후의 실질적 이익이 불투명하다는 점이다. 일본은 국교 정상화 이후 제공 가능한 경제 협력의 청사진을 공개적으로 선제 제시함으로써 북한의 협상 동기를 자극할 수 있다. 전통적 현금 보상이나 인프라 투자는 현행 제재 체계와 충돌하므로, 인도주의적 민생 지원(식량·의료), 재생에너지 기술 협력, 디지털 행정 인프라 구축 등 제재 면제 가능 분야를 중심으로 한 단계별 경제 협력 로드맵을 공개 문서화하는 전략이 유효하다. 협상 타결 시의 이익을 가시화함으로써 북한의 비용-편익 계산을 자극하는 심리적 효과도 기대할 수 있다.

### 다. 결론적 제언

이 논문은 다카이치 총리라는 새로운 변수를 위기가 아닌 기회로 읽어내는 데서 정책적 함의의 핵심을 찾는다. 이 독해가 옳다면, 그 논리를 북한의 수용 가능성과 연결하는 작업이 남아 있다. 발표문이 제시한 재일 조선인 카드의 좋은 출발점이다. 다만 이것이 작동하려면, 납치 문제 진전의 명확한 교환 조건으로 설계되어야 하고, 한미와의 정책 조율이 병행되어야 하며, 북한이 이를 진정성의 신호로 수용할 근거가 뒷받침되어야 한다.

구조적 교착의 타개는 단일 전략이 아니라, 인도주의 채널의 상설화, 다자 레버리지의 확장, 포스트 정상화 비전의 선제 제시, 이행 마일스톤과 패키지 연계라는 다층적 조합을 통해서만 현실화할 수 있다<그림 1참조>. 현재 북일 간 외교관계 정상화를 위해서는 북일 간 대화분위기 조성이 급선무이지만 대북제재가 유효한 현재 북일 간 대화 분위기 조성은 시기 상조이다.

<그림 1> 이행 마일스톤과 패키지 연계

단계	북한의 조치 (Milestone)	일본의 대응(Package)
1단계	납치 피해자 재조사 위원회 구성	인도적 물품 및 의료 지원 재개
2단계	핵-미사일 모라토리엄 및 정보공개	인프라 구축용 차관 제공(다자펀드)
3단계	납치문제 완전 종결 및 검증 수용	국교정상화 및 대규모 경제협력 진행

위에서 언급한 마일스톤과 패키지 연계전략은 안보문제와 결부된 정치적 문제이며 북한은 공식적으로 납치문제는 해결되었다는 입장임으로 위의 로드맵은 북한 체제 생존논리와 충돌하므로 북한이 수용할 수 없는 정치적 이슈이다.

북한이 견지하는 대일 교섭의 대전제는 식민지 지배에 대한 무조건적인 보상이 선행되어야 한다는 '과거사 우선 원칙'에 뿌리를 둔다. 평양 당국은 일본이 과거 청산이라는 역사적 책무를 외면할 경우, 그 대가를 핵 무력 강화를 통한 이른바 '총결산'으로 치르게 하겠다는 공세적 입장을 노골화해 왔다. 한편, 일본은 납치 피해자 문제의 완전한 해결을 전후 배상의 전제 조건으로 설정하며 북한의 요구에 대응해 왔는데, 사실 경제적 파국에 직면했던 북한은 한때 일본의 이러한 까다로운 요구조건을 수용하기 위해 자체 조사단을 구성하는 등 상당한 성의를 보인 적도 있다. 그러나 일본이 북한의 수용 한계를 넘어서는 수준의 압박을 지속하자, 북한은 결국 납치 문제는 이미 종결된 사안이라며 일방적인 대화 중단을 선언하기에 이르렀다.

실제로 일본은 과거 100억 달러 규모의 식민지 배상금을 지불할 의사가 있었으나, 북한의 핵실험 강행이라는 변수가 발생하며 국면은 급변했다. 특히 현금 지원이 북한의 대량살상무기 개발로 전용될 것을 우려한 미국의 강력한 반대에 부딪히자, 일본은 납치 문제 해결을 교착 상태의 명분으로 삼아 배상 논의를 사실상 무기한 유예하는 태도로 선회했다. 이후 북·일 관계에서 과거사 청산이나 납치 문제 해결을 위한 생산적 대화의 기류는 완전히 증발했으며, 북한의 연쇄적인 핵 도발과 이에 따른 국제사회의 대북 제재가 모든 외교적 현안을 압도하는 냉전적 구도가 고착화되었다. 현재 북한은 여전히 조건 없는 식민지 보상을 선결 과제로 내세우는 반면, 일본은 납치 문제의 선결 없이는 어떠한 경제적 지원도 불가능하다는 기존의 '선(先) 해결, 후(後) 보상' 논리를 고수하며 팽팽한 평행선을 달리고 있다.

북일관계 개선을 위한 정책 대안 제시 Fisher와 Ury가 제시한 《Getting to Yes》의 협상 원칙은 단순히 이해관계의 조율을 넘어, 북·일 관계처럼 유동적이고 적대적인 환경에서 발생할 수 있는 교착 상태를 타파할 실천적 단초를 제공한다. 북한의 '무조건적 식민지 보상'이라는 완고한 원칙과 일본의 '납치 문제 선결론'이라는 정치적 명분이 정면으로 충돌하는 현재, 양측이 고수하는 고정적 입장을 해체하고 실리 중심의 단계적 접근법을 모색할 필요가 있다.

### 1단계: 행위자와 현안의 분리—인도적·비공식 채널을 통한 신뢰 복원

북·일 교섭의 가장 큰 암초는 역사적 적개심과 국가적 자존심이 얽힌 감정의 과잉이다. 협상 테이블에 앉기도 전에 상대방의 존재 자체가 정치적 부담이 되는 상황을 극복하기 위해서는 사람(협상자 및 국민 감정)과 문제(식민지 배상 및 납치 현안)를 철저히 분리해야 한다.

우선 공식적인 외교 라인의 경직성을 피해 베트남이나 스위스 같은 중립국에서의 비공식 워크숍을 가동해야 한다. 여기서 핵심은 법적 의무나 금전적 배상을 직접 언급하기보다, 가족 상봉이나 유골 송환 같은 인도적 차원의 낮은 단계부터 건드리는 것이다. 2002년 고이즈미-김정일 정상회담의 전례를 참고하되, 당시의 사과 제스처를 구체적인 법적 보상과 즉각 결부시키지 않는 전략적 모호성을 유지하며 대화의 문턱을 낮추는 과정이 선행되어야 한다. 결국 북한을 '경제 파트너'로, 일본을 '해결의 동반자'로 인식하게 만드는 프레임 전환이 관건이다.

## 2단계: 본질적 이해관계에의 집중과 포괄적 패키지 딜 설계

양측의 수사적 표현 뒤에 숨겨진 진짜 욕망은 무엇인가? 북한은 정권의 생존을 뒷받침할 경제 지원과 국제적 정당성을 갈망하며, 일본은 국내 정치의 핵심 동력인 납치 문제의 종결과 동북아 안보의 안정을 원한다. 이러한 근본적 이해관계를 만족시키기 위해서는 소위 '파이를 키우는' 패키지 접근이 필수적이다.

가장 현실적인 대안은 경제 지원의 단계적 집행과 현안 해결의 마일스톤을 연계하는 방식이다. 일본이 대규모 경제협력을 약속하되, 이를 납치 관련 추가 정보 공개나 핵·미사일 모라토리엄 단계에 맞추어 분할 집행하는 것이다. 특히 '식민지 보상'이라는 민감한 용어를 '미래지향적 경제협력'으로 재정의함으로써 북한의 체면을 세워주는 동시에 일본 내부의 반발을 완화해야 한다. 또한, 일본의 지원이 국제기구를 통한 다자 펀드 형태로 전달된다면 직접 배상에 따르는 정치적 부담을 분산하면서 투명성까지 확보할 수 있을 것이다.

## 3단계: 객관적 기준에 의한 합의와 이행 담보 체계 구축

협상이 감정이나 힘의 논리에 휘둘리지 않으려면 누구나 납득할 수 있는 객관적 잣대가 동원되어야 한다. 보상 규모를 산정할 때 1965년 한일협정의 사례나 인구 대비 GDP 비교 등 국제적인 통계 기준을 활용하고, 납치 문제 역시 국제 인권 표준에 따른 DNA 검증과 제3자 확인 절차를 도입해야 한다.

합의의 지속성을 보장하기 위해서는 위반 시 제재가 즉각 복원되는 '스냅백(Snap-back)' 조항과 중립국 옵저버에 의한 상시 감시 체계가 병행되어야 한다. 결국 북·일 관계의 최종 목적지는 관계 정상화 선언을 넘어선 포괄적 평화 체제의 구축이다. 핵 문제는 한·미·일 다자 프레임에서 다루더라도, 양자 관계에서는 경제와 역사를 우선순위에 두어 선순환 구조를 만드는 전략적 유연성이 요구된다.

물론, 이러한 시나리오는 북한의 진정성 있는 태도 변화를 전제로 하지만 말이다. 북·일 관계의 해소되지 않은 긴장은 단순히 정책적 견해차를 넘어 역사적 반목과 실존적 위협이 뒤섞인 고도의 심리적 교착 상태에 놓여 있다. 특히 평양 당국이 견지하는 '과거사 청산 최우선 원칙'과 도쿄 측의 '납치 문제 선결론'은 협상의 입구에서부터 서로의 존재를 부정하게 만드는 강력한 기표로 작동한다. 북·일 양국은 각자의 국내 정치적 역학관계로 인해 공식 석상에서 기존의 입장을 철회하기 극히 어려운 구조에 갇혀 있다. 결국 관계 개선의 실마리는 '식민지 배상'이나 '납치 해결'이라는 단일 명제에 매몰되는 것이 아니라, 서로의 실질적 이해관계가 교차하는 지점에서 경제적 보상과 인도적 조치를 정교하게 연계하는 '병행적 로드맵'을 설계하는 데서 찾아야 한다. 특히 경제 지원의 명칭을 '미래지향적 개발 협력'으로 재정의하고, 납치 문제를 보편적 인권의 틀 안에서 객관화하는 등 Fisher와 Ury식의 전략적 프레임 전환이 교착 상태를 타파할 핵심적인 기제로 작용할 것이다. 이러한 영란(零和)적 대치를 타파하기 위해 Fisher와 Ury가 제안한 협상 원칙을 적용하여, 양측의 경직된 입장을 본질적인 이해관계로 해체한 분석 결과는 다음과 같다<표 1참조>.

<표 1>. Fisher & Ury의 협상 원칙에 따른 북·일 관계 분석

협상 원칙	원칙의 핵심 함의	북한의 입장 및 이해관계	일본의 입장 및 이해관계
사람과문제를 분리하라	감정과 자존심이 얽힌 행위자를 현안에서 떼어내어 문제를 객관화함	식민 지배에 대한 민족적 공분과 정권의 존엄성을 강조하며, 일본을 '신뢰할 수 없는 적대국'으로 규정	납치 범죄에 대한 국민적 분노를 바탕으로 북한을 '비정상적 위협 국가'로 인식하며 정치적 명분 고수
입장이 아닌 이해관계에 집중하라	표면적인 요구(Position) 뒤에 숨겨진 실질적 욕구(Interest)를 탐색함	<b>입장:</b> 무조건적 식민지 배상 선행 <b>이해:</b> 체제 안정을 위한 대규모 자금 확보, 국제적 고립 탈피 및 경제난 타개	<b>입장:</b> 납치 문제의 완전한 해결 <b>이해:</b> 자국민 안전 보장, 국내 정치적 지지 확보 및 동북아 안보 주도권 회복
상호이익을 위한 옵션을 창출하라	승패의 구도를 깨고 파이를 키울 수 있는 창의적 대안을 모색함	'배상금' 명목의 직접 현금 지원을 선호하나, 정권의 체면을 세워주는 방식의 인프라 투자 및 기술 협력 수용 가능	'배상'이라는 용어 대신 '경제협력' 프레임 제시하며, 단계적 인도 지원과 납치 정보 공개를 교환하는 패키지 딜 추구
객관적 기준을 활용하라	주관적 의지가 아닌 공신력 있는 외부적 잣대로 합의를 도출함	1965년 한일협정 사례를 상회하는 보상 규모를 요구하며, 과거사 청산의 역사적 정당성을 절대적 기준으로 제시	국제법적 근거, DNA 검증 등 과학적 데이터, UN 인권 표준 등 국제사회가 공인하는 해결 방식을 기준으로 설정

북한이 고수하는 과거사에 대한 '법적 배상'의 당위성과 일본이 견지해온 '경제협력'이라는 실무적 프레임 사이의 간극은 단순한 용어의 차이를 넘어선다. 이는 양국의 국가 정체성과 주권 해석이 충돌하는 지점이며, 이 심층적 불일치를 해소하기 위해서는 피셔와 유리가 제안한 '이해관계(Interest)' 중심의 접근이 요구된다. 즉, 명분에 매몰된 기존의 입장을 탈피하여 상호 이익을 관통하는 창의적 용어 재정의가 선행되지 않는 한, 외교적 수사는 공허한 메아리에 그칠 가능성이 농후하다.

갈등의 핵심인 감정적 대립(People)을 정치적 영역에서 분리하여 신뢰를 객관화하는 작업 또한 시급하다. 합의의 투명성을 담보하기 위해 IAEA나 UN 인권이사회와 같은

제3의 중립적 국제기구를 검증 프로세스에 편입시켜야 하며, 이는 곧 주관적 불신을 객관적 지표(Criteria)로 치환하는 과정이 될 것이다.

특히 ‘납치 문제’나 ‘핵 문제’의 선행 해결을 전제로 한 일방적 보상 논리는 북한의 체제 생존 본능과 정면으로 충돌한다. "납치 문제 해결 후 보상" 혹은 "선 비핵화 후 보상"이라는 선형적 조건부 압박은 북일 관계의 구조적 교착을 심화시킬 뿐이다. 결국 해결의 실마리는 단계적·동시적 이행의 원칙을 견지하며, 상대의 안보 우려와 정치적 체면을 고려하는 ‘역지사지’의 전략적 타협에서 찾아야 한다. 북일 관계 정상화라는 거대 담론은 한쪽의 굴복이 아닌, 상호 양보를 통한 정교한 정치적 함수관계의 산물이어야 하기 때문이다. /끝/

### III. 박은주 박사(통일연구원 북한연구실 연구위원)

#### 1. 총론

□ 발표문은 북일관계를 단순한 양자 외교 현안이 아니라, 납치 문제/식민지 지배 보상 문제/핵·미사일 안보 문제라는 세 가지 층위가 중첩된 “구조적 교착 상태”로 분석하고 있음.

- ✓ 특히, 1990년대 이후 북일 협상의 역사적 전개를 체계적으로 정리하면서, 북일관계가 양자 문제와 다자 안보 문제가 복잡하게 얽혀 있는 구조라는 점을 설득력 있게 보여주고 있음.
- ✓ 또한 일본 국내정치와 납치 문제의 상징성이 북일협상의 방향을 어떻게 규정해 왔는지를 실증적으로 설명한 점 역시 주목할 만함.

□ 무엇보다 발표문은 일본의 대북 접근법이 단순한 압박 일변도가 아니라, 제한적 신뢰 구축과 단계적 접근을 모색해 왔음을 스톡홀름 합의 사례 등을 통해 구체적으로 보여주고 있어 그 의미가 큼.

- ✓ 재일조선인 문제를 북일관계 개선의 접점으로 제시한 부분은 기존 논의에서 상대적으로 주목받지 못했던 새로운 정책적 시사점을 제공한다는 점에서 중요한 의미가 있음.

□ 다만, 발표문은 기본적으로 일본 외교의 관점에서 북일관계를 분석하고 있어, 몇 가지 차원에서 보완이 필요하다고 생각함.

- ✓ 최근 북러 군사협력의 심화, 북한의 핵보유국 노선 고착화, 남북관계의 적대적 재편 등으로 인해 북한의 전략 환경 자체가 변화하고 있다는 점이 충분히 반영되지 못함.
- ✓ 이러한 정세 변화 속에서 오늘날 북한에게 북일관계가 갖는 전략적 우선순위와 일본의 경제지원 카드가 갖는 실질적 의미 역시 과거와는 상당히 달라졌다는 점을 면밀히 분석하여 보강할 필요가 있음.

#### 2. 세부 논평

##### 1) 북일관계의 구조적 교착 분석에 대한 평가

□ 발표문이 제시한 가장 중요한 문제의식은 북일관계가 “양자 현안”과 “다자 안보 현안”이 중첩된 구조라는 점임.

- ✓ 실제로 일본인 납치 문제와 식민지 지배 보상 문제는 기본적으로 북일 간 양자의 제임.
- ✓ 반면, 핵·미사일 문제는 북미관계 및 동북아 안보질서와 직결된 다자 의제임.
- ✓ 이러한 구조 속에서 일본은 납치 문제 해결을 최우선 과제로 삼고, 북한은 식민지 청산과 경제지원 문제를 우선시하면서 양측의 우선순위가 지속적으로 충돌해옴.

□ 발표문이 지적인 것처럼 일본은 납치 문제를 통해 “식민지 지배의 가해자”라는 위치에서 “납치 피해국”이라는 정체성으로 이동해 왔음.

- ✓ 이는 단순한 외교 현안을 넘어 일본 국내정치와 안보 담론의 변화를 설명하는 중요한 분석이라고 평가됨.

## 2) 북한의 전략 환경 변화에 대한 보완 필요성

□ 다만 발표문은 북일협상의 구조를 정교하게 설명하고 있음에도, 최근 북한의 전략 환경 변화가 북일관계에 미치는 영향을 다소 제한적으로 다루고 있다는 점은 아쉬운 부분임.

□ 1990~2000년대 북한은 국제적 고립과 경제난 속에서 일본과의 국교 정상화 및 경제지원을 중요한 외교 목표 중 하나로 고려했음.

- ✓ 그러나 현재 북한은 러시아와의 군사협력 확대, 중국과의 전략적 관계 유지, 핵보유국 지위의 제도화 등을 통해 과거와는 다른 전략 환경 속에 놓여 있음.

- ✓ 특히 우크라이나 전쟁 이후 북러 관계가 군사·경제적으로 밀착되면서 북한의 대외 생존 구조는 상당 부분 변화함.

□ 이러한 상황에서 일본이 보유한 “경제지원 레버리지”의 실질적 영향력 역시 과거보다 약화되었을 가능성이 큼.

- ✓ 따라서 오늘날 북일관계는 단순히 협상 의지 부족의 문제가 아니라, 북한이 일본과의 관계 개선에서 얻을 수 있는 전략적 유인이 구조적으로 감소하고 있다는 점까지 함께 고려할 필요가 있음.

## 3) 납치 문제의 정치성과 협상 딜레마

□ 발표문은 일본 사회에서 납치 문제가 갖는 정치적·상징적 중요성을 상세히 설명하고 있음.

- ✓ 특히 아베 정권 이후 납치 문제가 일본의 안보정책 강화와 보수 정치의 핵심 담론으로 활용되었다는 점은 중요한 분석임.

□ 다만 여기서 한 가지 추가적으로 제기될 수 있는 질문은 "일본 정부가 납치 문제를 실제 해결 가능한 협상 과제로 접근했는가?" 아니면 "국내정치적 상징성의 차원에서 다루어 왔는가?" 하는 점임.

- ✓ 에컨대 일본 정부가 유지해 온 “모든 납치 피해자 생존” 원칙은 국내적으로는 강한 정치적 정당성을 확보할 수 있지만, 외교 협상 차원에서는 북한이 수용하기 어려운 조건이 될 가능성이 높음.

- ✓ 또한 북한이 제시한 일부 조사 결과나 재조사 제안 역시 일본 국내 여론의 반발 속에서 충분히 협상 공간으로 이어지지 못했음.

□ 결국 납치 문제는 북일관계의 핵심 현안인 동시에, 일본 스스로 협상 공간을 제한하는

딜레마로 작용해 왔다는 점도 함께 검토할 필요가 있음.

#### 4) 재일조선인 문제를 활용한 접근의 가능성과 한계

□ 발표문이 제안한 재일조선인 지위 개선 및 조선학교 무상화 문제는 기존 북일관계 논의에서 상대적으로 주목되지 않았던 현실적 접근이라는 점에서 흥미로움.

✓ 특히 이 문제는 직접적인 대북 경제지원이 아니라 일본 국내 정책의 범주에서 추진 가능하다는 점에서 정책적 의미와 활용 가능성이 높다고 판단함.

□ 다만 현재 일본 사회에서 조총련 및 조선학교 문제는 단순한 교육·인권 문제를 넘어 안보 및 대북 인식과 밀접하게 연결되어 있다는 점에서 한계가 있을 것으로 보임.

✓ 특히 보수 정치세력이 강한 일본 국내 정치 환경을 고려할 때, 조선학교 지원 확대나 재일조선인 관련 정책 완화가 실제 정책으로 이어질 가능성은 제한적일 수 있음.

✓ 정책적 필요성과 실제 정치적 실행 가능성 사이에는 상당한 간극이 존재하므로, 이를 어떻게 극복할 수 있을지에 대해 고민이 필요함.

□ 이러한 접근은 중장기적 신뢰 구축 차원에서는 의미가 있지만, 실제 정책 추진 과정에서는 일본 국내 정치와 안보 담론이라는 현실적 제약 요인 역시 고려할 필요가 있음.

### 3. 정책 제언

□ 첫째, 북한의 핵보유국 노선과 북러 군사협력 심화가 북일관계의 전략 환경 자체를 변화시키고 있어, 기존(1990~2000년대)의 "경제지원 중심"의 협상 구조만으로는 북일관계 개선을 견인하기 어렵다는 점을 받아들여야 할 것임.

□ 둘째, 납치 문제와 안보 문제를 완전히 분리하기 어려운 현실을 인정하되, 최소한 제한적 신뢰 구축이 가능한 영역부터 협상 공간을 복원할 필요가 있음.

✓ 이 과정에서 재일조선인 문제, 인도주의 협력, 유골·성묘 문제 등 상대적으로 정치적 부담이 낮은 의제를 활용하는 방안은 일정한 의미를 가질 수 있음.

□ 셋째, 북일관계는 양자관계 차원을 넘어 동북아 안보질서 전체 속에서 재해석될 필요가 있음.

✓ 현재 한반도 질서를 규정하는 핵심 축은 북미관계, 북러관계, 북중관계이며, 북일관계는 이러한 구조의 영향을 강하게 받는 종속 변수에 가까움.

✓ 따라서 일본의 대북 접근 역시 한미일 공조와 역내 안보 구조 변화 속에서 보다 전략적으로 조율될 필요가 있음.

□ 넷째, 한국 입장에서도 북일관계를 단순히 일본의 대북 접근으로만 볼 것이 아니라, 향후 한반도 정세 변화와 북미협상 재개 가능성 속에서 관리해야 할 변수로 인식할 필요가 있음.

✓ 특히 북일 대화 재개가 향후 대북제재 체제, 한미일 공조, 동북아 안보구조에 미칠 영향을 보다 면밀히 분석할 필요가 있음. /끝/

## IV. 왕선택 박사(서강대 지식융합미디어대학 대우 교수)

### 1. 총평

- 북일 관계를 납치 문제, 보상 문제, 안보 문제 등 3개 핵심 현안을 중심으로

체계적으로 정리한 점에서 북일 관계 이해에 매우 유용

- 탈냉전 이후 북일 협상 과정과 평양선언, 스톡홀름 합의 등을 구체적으로 복원하고 의미를 부여한 점은 정책적 참고 가치 큰 것으로 평가
- 납치 문제 부상과 핵 문제와의 연계 구조를 설명한 부분도 북일 관계 교착 원인을 이해하는 데 중요한 기여
- 이와 관련해 북일 관계 교착 원인을 보다 근본적으로 설명하기 위해서는 현안 중심 접근과 더불어 구조적 차원의 재해석도 필요한 것으로 사료. 북일 관계 교착 원인과 배경에 서로 다른 게임 구조와 일본 국내 정치 요인이 결합돼 있다는 점에 주목 필요
- 북일 관계는 단기적으로 개선 전망이 어둡지만 북일 협상 구조 특성을 이해하고 과거 협상에서 얻은 교훈을 참고해 한국이 협상 촉진자 역할을 수행할 경우 중장기적으로 관계 개선 가능성 존재

## 2. 세부 논평

### (1) 북일 관계 본질: 서로 다른 게임 구조

- 일본은 납치문제 해결을 대북 정책의 절대 과제로 설정
- 북한은 체제안전보장과 경제적 보상 확보를 협상의 절대 목표로 설정
- 동일한 협상 테이블에서 서로 다른 목표 추구
- 형식적으로 협상이 성사됐지만 실제로는 공통 관심사가 존재하지 않아서 효과적 소통이 부재하고 결국 실질적 협상이 이뤄지지 못하는 구조 형성
- 북일 협상은 단일 협상이 아니라 상호 접점이 제한된 두 개의 게임이 병존하는 구조

### (2) 납치 문제 과잉 집착과 국내 정치화

- 일본 사회에서 납치 문제는 강력한 정치적 동원 효과 보유
- 일본 지도자들은 이를 대북 정책 핵심 의제로 설정
- 납치 문제는 외교 협상 이슈를 넘어 국내 정치 정당성 확보 수단으로 기능
- 일본이 가해자 국가에서 피해국 이미지로 전환하려는 기대도 작용
- 그러나 협상 유연성 상실, 절대 조건화, 정책 선택 폭 축소라는 결과 초래
- 일본 지도자의 정치적 선택은 납치 문제의 경직성과 유연성을 결정하는 핵심 변수로 작용
- 아베 신조 전 총리는 납치 문제를 핵심 정치 의제로 활용해 국내 여론 결집에 성공했지만, 협상 유연성을 구조적으로 제약하는 결과 초래

- 현재 일본 지도부 역시 국내 정치 환경을 고려해 납치 문제를 강경하게 유지할 경우 북일 협상 실질적 진전 난망
- 반대로 국내 정치적 부담을 관리하면서 전략적 유연성을 확보할 경우 북일 관계는 제한적이거나 돌파구 형성 가능

### (3) 북한 정치 체제 경직성

- 북한은 유일지도체제로 최고 지도자 권력 유지가 최상의 가치. 외교 협상 전략과 전술도 체제 안정 기여가 핵심 변수
- 북한은 체제안전보장(외형적으로 국가안전보장)과 경제적 보상을 얻어내는 것을 목표로 협상에 참여하지만 두 가지 목표와 모순 관계에 있는 의제에 대해서는 전면 거부가 합리적 대응
- 북한 협상 대표 처지에서 보면 협상 성과를 낼 수 있지만 북한 국내 정치 차원에서 불만이 제기될 수 있는 합의는 거부하는 것이 안전. 따라서 경직된 협상 태도를 유지해야 하고, 협상장에서 외교 소통이 효과적이고 생산적으로 이뤄질 가능성 희박
- 다만 최고 지도자가 스스로 유연한 협상 필요성을 인정하는 경우 협상 성과 가능. 과거 북한이 합의한 핵문제 협상은 대부분 최고 지도자 결단으로 가능
- 과거 김정일 국방위원장이 고이즈미 일본 총리 방문에서 일본인 피랍자 존재를 인정하고 사과하는 발언을 제기한 것도 최고 지도자 결단 사례
- 앞으로도 김정은 위원장이 결단할 경우 북한도 협상 유연성 발휘 가능

### (4) 6자회담에서 전략적 충돌

- 6자회담은 북핵 문제 해결을 위한 다자 협상 구조
- 일본은 납치 문제를 핵 문제와 병렬적으로 제기. 북일 양자 의제와 다자 의제 성격 차이로 구조적 충돌 발생하고 협상 집중도 분산 및 긴장 발생
- 일본은 협상 주도국이나 기여국이 아니라 장애물이나 제약 변수로 작용
- 결과적으로 6자회담에서 핵문제 해결을 위한 잠정적 합의가 이뤄졌지만 일본의 미동의로 무산된 사례 수 차례 반복
- 일본은 단기적으로 불리한 합의를 저지하는 성과를 거뒀지만 북핵 협상 축은 북미 중심으로 이동
- 일본은 경제 지원 및 제재 참여국으로 역할 제한되고 주변 행위자로 위상도 강등

## 3. 정책 제언 및 전망

### (1) 북일 관계 전망: 구조적 교착 속 조건부 변화

- 북일 관계는 납치 문제 입장 차이와 일본 국내 정치 구조로 인해 단기간 내 실질적 진전 가능성 낮음
- 그러나 일본 국내 정치 환경과 지도자의 전략 선택은 북일 관계 경직성과 유연성을 결정하는 변수라는 점에 주목 필요. 경직성 유지되면 북일 협상 교착 지속. 유연성 증가하면 협상 착수 및 성과 가능
- 동시에 북핵 문제와 동북아 안보 환경 변화에 따라 북일 관계는 독립 변수 특성과 더불어 종속 변수 특성도 존재. 북미 관계나 남북 관계 개선이 급진전될 경우 일본은 북한과 대폭 양보를 수반한 관계 개선 불가피
- 북한의 경제 협력 수요 증가와 일본의 전략 조정이 맞물릴 경우 제한적 관계 개선 가능

## (2) 핵심 교훈: 도덕성과 전략 개념의 불균형

- 일본의 납치 문제 접근은 도덕적 정당성 확보와 국민 지지 동원에 유리
- 그러나, 협상 유연성 상실, 외교 영향력 약화, 협상 구조 내 주변화 초래
- 국내 정치 이익이 외교 성공과 직결되지 않음을 보여주는 사례

## (3) 한국의 전략적 역할: 촉진자(facilitator)

- 북한이 남북 관계를 적대적 두 국가 관계로 규정하면서 남북 관계 직접 개선은 구조적 한계 존재
- 반면 북일 관계는 경제 협력과 보상 문제를 매개로 일정 수준 협상 가능성 존재
- 한국은 북일 관계를 견제 대상이 아니라 전략적 변수로 활용 필요
- 직접 중재가 아니라 협상 환경을 설계하는 촉진자 역할이 생산적
- 북일 협상 촉진을 위한 외교 실행 프로그램 필요
  - 인도적 협력 틀 구축 -> 납치 문제 정치적 부담 완화
  - 북일 접촉 환경 조성 -> 대화 재개 유도
  - 경제 협력 기대 형성 -> 북한 협상 유인 강화
- 전략적 시나리오: 북일 관계 제한적 개선 -> 긴장 완화 환경 형성 -> 북한 외교 정책 유연성 증가 -> 남북 관계 개선으로 연결

## (4) 외교 정책 방향 재조정

- 북한을 겨냥한 협상 유인 구조 재설계 필요. 북한의 안전 보장과 경제 이익과 더불어 북한 외교 소통 역량 지원 프로그램 가동

- 일본 국내 정치와 외교 전략의 부분적 분리 필요. 특히 일본 국내 정치 변수 관리가 협상 진전에 핵심 조건이라는 점 주목 필요. 일본이 정치적 부담 없이 외교 유연성 발휘할 수 있는 협상 환경 조성에 기여할 필요
- 북일 관계를 관리 대상이 아니라 활용 대상으로 인식 전환

#### 4. 결론

- 북일 관계 협상 교착은 단순한 현안 충돌이 아니라 서로 다른 게임 구조와 국내 정치 요인이 결합된 결과
- 일본의 납치 문제 접근은 도덕성과 전략 간 불균형 사례
- 향후 북일 관계는 일본 국내 정치와 전략 선택에 따라 제한적 변동 가능
- 북한과 일본 스스로 각자 문제를 해결할 수 있는 의지와 환경을 창출하는데는 국내정치 제약이 있으므로 한국이 촉진자 역할로 양측 문제점을 완화하고 협상 환경 개선에 노력하면 북일 협상 성사 및 진전 가능. (끝)

### V. 김형석 박사(전 통일부 차관/대진대 교수)

#### 1. 총론

장영주 박사의 발표는 북일 관계가 오랜 기간 교착 상태에 머물러 있는 이유를 매우 체계적으로 설명하고 있습니다. 발표는 북일 관계의 핵심 쟁점을 납치 문제, 전후 보상 문제, 핵·미사일 안보 문제라는 세 가지 축으로 구분하고, 각각의 사안이 단독으로 존재하는 것이 아니라 서로 긴밀하게 얽혀 있는 구조적 문제임을 보여주었습니다. 특히 2002년 평양선언과 2014년 스톡홀름 합의라는 중요한 외교적 계기가 있었음에도 불구하고 실질적 진전이 이루어지지 못한 현실은, 북일 관계가 단순한 의지 부족의 문제가 아니라 협상 구조 자체의 한계를 안고 있음을 시사합니다. 이러한 문제의식은 북일 관계를 보다 입체적으로 이해하는 데 매우 중요한 출발점이라고 생각합니다.

무엇보다도 발표가 주목되는 이유는, 북일 관계를 개별 사안의 나열이 아니라 구조적 교착의 문제로 재구성했다는 점에 있습니다. 납치 문제는 일본 국내 정치에서 가장 민감한 사안으로 작용하고 있으며, 전후 보상 문제는 국교 정상화의 대가를 둘러싼 현실적 조정의 문제로 남아 있습니다. 여기에 핵·미사일 안보 문제는 미국을 중심으로 한 다자 협상 구조와 맞물리면서, 북일 관계를 더욱 복잡하게 만들고 있습니다. 이처럼 세 가지 현안은 서로 분리된 의제가 아니라, 하나의 협상 구조 안에서 서로 영향을 주고받는 문제로 이해할 필요가 있습니다.

#### 2. 세부 논평

먼저 납치 문제에 대해 살펴보면, 이 사안은 일본 정부가 대북 정책에서 가장 우선시해 온 문제입니다. 피해자와 가족의 고통화가 진행되면서 시간적 압박은 더욱 커지고 있으

며, 일본 사회 전체에서도 이 문제는 단순한 외교 현안이 아니라 인도적·정치적 상징성을 동시에 지닌 쟁점으로 인식되고 있습니다. 그러나 바로 이 점 때문에 협상은 오히려 더 어려워지고 있습니다. 일본이 “전원 즉시 귀국”이라는 절대적 목표를 고수할 경우, 북한은 이를 협상 불가의 조건으로 받아들일 가능성이 높기 때문입니다. 따라서 납치 문제는 원칙적으로는 결코 양보할 수 없는 사안이지만, 해결 방식에 있어서는 보다 유연하고 단계적인 접근이 필요하다고 생각합니다.

이와 관련하여 남북관계의 이산가족 문제는 중요한 시사점을 제공합니다. 남북 간 이산가족 상봉은 인도주의적으로 매우 시급한 문제였지만, 실제로는 군사적 긴장과 정치적 불신으로 인해 번번이 중단되거나 제한적으로만 추진되어 왔습니다. 그럼에도 불구하고 생사 확인, 서신 교환, 화상 상봉, 대면 상봉과 같은 단계적 절차는 최소한의 신뢰를 축적하는 데 일정한 역할을 해왔습니다. 이러한 경험은 북일 관계에서도 그대로 참고할 수 있습니다. 즉, 납치 문제 역시 처음부터 최종 해결을 요구하기보다, 조사 협력, 정보 교환, 인도적 접촉, 부분적 귀환 등 단계적 조치를 통해 협상의 문을 넓혀 가는 방식이 필요합니다. 인도적 사안일수록 오히려 세밀한 절차와 점진적 접근이 중요하다는 점을 남북 사례는 분명하게 보여주고 있습니다.

전후 보상 문제 역시 북일 국교 정상화를 가로막는 핵심 난제입니다. 이 문제는 단순한 금전 배상이나 과거사 정리의 차원을 넘어, 국교 정상화 이후의 관계 설계와 직결된다는 점에서 매우 복잡적입니다. 1965년 한일협정은 한국과 일본 사이의 국교 정상화 과정에서 청구권 문제를 일괄적으로 정리한 사례로 자주 언급되지만, 북한의 경우에는 이와 같은 방식의 단순한 적용이 어렵습니다. 왜냐하면 북한은 한국과 달리 납치 문제와 안보 문제가 동시에 중첩되어 있으며, 국제 제재 체제 속에서 경제 지원의 형식과 조건 역시 훨씬 제한되기 때문입니다.

따라서 북한과의 보상 문제는 과거와 같은 현금성 배상 논리보다는, 경제협력과 인도적 지원, 인프라 복구와 기술 협력 등 보다 현실적인 방식으로 재구성될 필요가 있습니다. 물론 북한이 과거부터 한국 이상의 보상을 기대해 왔다는 점을 고려하면, 일본으로 서도 일정한 경제적 부담을 감수해야 할 가능성이 있습니다. 그러나 중요한 것은 그 부담의 크기보다도, 그것이 어떤 정치적 의미를 갖는 가입니다. 즉, 보상은 단순한 배상이 아니라 협상 재개의 조건이자 신뢰 형성의 수단이 되어야 합니다. 이 점에서 발표가 경제적 접근과 단계적 조치를 강조한 것은 매우 적절한 문제 제기라고 평가할 수 있습니다.

이와 같은 맥락에서 남북관계의 경제협력 경험도 참고할 수 있습니다. 남북관계에서 경제협력은 언제나 정치적 긴장과 제재 환경의 영향을 받아 왔지만, 그럼에도 불구하고 인도적 지원, 비정치적 교류, 제한적 경제 프로젝트는 관계 개선의 작은 발판이 되어 왔습니다. 북일 관계에서도 마찬가지로, 일괄적인 배상 합의가 어려운 상황이라면, 인도적 지원과 경제협력의 패키지를 통해 실질적인 접점을 찾는 방식이 보다 현실적일 것입니다. 이는 단순한 유화책이 아니라, 협상의 지속 가능성을 확보하기 위한 전략적 선택으로 보아야 합니다.

안보 문제는 북일 관계를 더욱 복잡하게 만드는 또 하나의 축입니다. 북한의 핵·미사일 개발은 일본에게 직접적이고 현실적인 위협으로 인식되고 있으며, 이 문제는 북일 간 협상뿐 아니라 동북아 전체 안보 질서와도 직결되어 있습니다. 그러나 안보 문제는 납치 문제나 보상 문제와 달리 북일 양자 관계만으로 해결하기 어려운 사안입니다. 실제로 이 문제는 미국을 중심으로 한 다자 협상 구조, 특히 6자회담을 통해 논의되어 왔고, 그 과정에서 일본은 핵심 당사자이면서도 동시에 주변화되는 모순을 경험해 왔습니다.

이러한 구조는 일본에게 두 가지 과제를 동시에 제기합니다. 하나는 미국의 대북 정책에 지나치게 의존하지 않는 독자적 협상 채널을 모색하는 것이고, 다른 하나는 안보 문제를 제재와 압박의 논리로만 다루지 않고 협상 가능한 의제로 전환하는 것입니다. 물론 북한의 핵·미사일 문제는 일본 단독으로 해결할 수 있는 사안이 아닙니다. 그러나 일본이 대화의 당사자로서 실무 채널을 유지하고, 안보 사안을 경제협력과 일정 부분 연동시키는 방식은 충분히 의미가 있습니다.

여기에서 현재의 트럼프 정부가 추구하는 국익우선 외교 기조는 북일 협상구조에 중요한 외부 변수로 작용합니다. 트럼프 정부는 동맹의 안정적 관리보다 미국의 직접적 이익과 협상 성과를 우선시하는 경향을 보이고 있으며, 이러한 태도는 한반도 문제에서도 그대로 나타날 가능성이 큼니다. 즉, 미국이 북핵 문제를 둘러싸고 거래적 접근을 강화할수록 일본은 미국의 대북 전략에 기대기 어려워집니다. 동시에 이것은 일본에게 안보문제 해결을 위해 자율적 외교 공간을 넓혀야 한다는 부담으로도 작용합니다.

트럼프 정부의 국익우선 기조는 한편으로는 위험 요소이지만, 다른 한편으로는 기회 요인이 될 수도 있습니다. 미국이 북미 협상에 다시 적극적으로 개입할 경우, 일본은 그 흐름을 활용하여 북일 대화의 독자적 공간을 확보할 수 있습니다. 예컨대 미국이 핵 문제에 초점을 맞춘다면, 일본은 납치 문제와 경제협력을 별도 트랙으로 설정하여 병행 협상을 추진할 수 있습니다. 이는 북일 관계가 미국의 대북 협상에 완전히 종속되지 않고, 일본 자체의 외교 역량을 바탕으로 재구성될 수 있음을 의미합니다. 따라서 트럼프 정부의 외교 노선은 단순히 북일 관계에 불리하게만 작용하는 것이 아니라, 오히려 일본이 협상구조를 새롭게 설계하도록 만드는 외부 요인으로도 기능할 수 있습니다.

### 3. 정책 제안

장영주 박사의 발표가 제시한 경제적 접근과 단계적 조치는 매우 중요한 정책적 시사점을 갖습니다. 발표는 재일조선인 지위향상 방안, 북일대화를 협상으로 전환, 한미 조율하에 일본의 안보역할 확대를 제안하고 있습니다. 저는 이 접근이야말로 현재 북일 관계에 가장 필요한 전략이라고 생각합니다. 협상이 교착될수록 오히려 작은 신뢰 구축 조치가 중요해지며, 실무 수준의 접촉이 이어져야만 정치적 합의의 가능성도 열리기 때문입니다.

다카이치 정권이 현재의 높은 지지율을 바탕으로 시도할 수 있는 구체적인 외교적 대안은 다음과 같습니다.

- (1) **'평양 연락사무소' 상호 설치 제안:** 정상회담이라는 높은 문턱을 넘기 전, 실무진이 상주하며 납치 문제 조사와 외교적 소통을 상시화하는 연락사무소 설치를 선제적으로 제안해야 합니다. 이는 2014년 스톡홀름 합의의 실패를 되풀이하지 않기 위한 실질적인 담보 장치가 될 것입니다.
- (2) **'조건 없는 인도적 지원'의 선포:** 정치·안보 상황과 별개로 북한 내 취약계층을 위한 식량 및 보건 의료 지원을 과감히 시행하여 대화의 물꼬를 터야 합니다. 이는 국제사회의 지지를 얻는 동시에 북한 지도부에 대화 재개의 명분을 제공합니다.
- (3) **GTI(광역두만강개발계획)를 통한 다자적 경제 레버리지 활용:** 일본이 GTI 틀 내에서 북한의 환경 개선 및 에너지 인프라 사업에 단계적으로 참여할 것을 약속해야 합니다. 이는 일본의 경제적 지배력을 강화하는 동시에 북한을 다자간 협력의 장으로 끌어내어 안보 위협을 완화하는 전략적 지렛대가 될 것입니다.

종합하면, 이번 발표는 북일 관계의 교착을 단순한 외교 실패가 아니라 구조적 협상 문제로 설명했다는 점에서 매우 의미가 큼니다. 납치 문제는 인도주의적 긴급성과 정치적 상징성을 동시에 지닌 사안이며, 전후 보상 문제는 경제협력의 설계와 직결되어 있습니다. 안보 문제는 다자 협상 구조와 미국의 전략 변화에 의해 크게 영향을 받습니다. 여기에 트럼프 정부의 국익우선 외교가 결합되면서, 북일 관계는 더욱 복잡한 외교 환경 속에 놓이게 되었습니다.

그럼에도 불구하고 이러한 조건은 반드시 부정적인 결과만을 의미하지는 않습니다. 오히려 일본이 보다 자율적이고 단계적인 협상 전략을 설계할 필요성을 분명하게 보여줍니다. 북일 국교 정상화는 단기간에 달성될 수 있는 과제가 아니지만, 의제별 분리와 단계적 연계, 그리고 경제·인도주의·안보를 아우르는 복합적 접근을 통해 점진적으로 진전될 수 있습니다. 그런 의미에서 장영주 박사의 발표는 북일 관계를 새롭게 사고하게 만드는 중요한 논의였으며, 앞으로의 정책적·학술적 검토에도 충분한 시사점을 제공했다고 평가합니다. <끝>

## VI. 정성장 박사(세종연구소 부소장)

### 1. 총론

장영주 박사님의 발표문은 탈냉전기 이후 30여 년에 걸친 북일 관계의 역사적 전개를 납치 문제, 보상 문제, 안보 문제라는 세 개의 핵심 현안을 축으로 체계적으로 분석하고 있다는 점에서 높이 평가할 만하다.

특히 본 발표문은 다음 두 가지 측면에서 의미 있는 학술적·정책적 기여를 하고 있다. 첫째, 납치 문제·보상 문제·안보 문제를 "양자간 현안"과 "다자간 현안"으로 구분하면서, 이 두 층위가 복잡하게 얽혀 교착을 심화시키는 구조적 메커니즘을 설득력 있게 분석하였다. 둘째, 1990년 3당 공동선언부터 2014년 스톡홀름 합의, 그리고 2026년 현재의 다카이치 정권에 이르기까지 북일 협상의 전 과정을 일본 외무성 1차 자료와 선행 연구에 기반하여 실증적으로 재구성하였다.

다만 발표자가 납치 문제, 식민지 지배 보상 문제, 핵·미사일 안보 문제 등을 포괄적으로 해결하기 위한 해법을 결론 부분에서 제시하지 못하고 있는 점은 아쉬운 부분이다. 재일 조선인의 지위 향상 문제도 고려할 수는 있지만, 그것이 북일 관계 개선에 기여할 수 있는 부분은 매우 제한적일 것이다.

### 2. 세부 논평

첫째, 발표문은 납치 문제의 정치적 성격을 매우 설득력 있게 설명하고 있다. 일본인 납치 문제는 일본 사회에서 단순한 외교 현안이 아니라 전후 일본의 안보의식과 국가 정체성을 변화시킨 사건으로 작용했다. 발표문은 납치 문제가 일본 국민감정을 강하게 자극하는 외교 과제이자, 국내적으로는 안보정책의 방향을 정당화하는 명분으로도 활용되어 왔다고 설명한다. 특히 일본이 북한에 대해 식민지 지배의 가해자 위치에서 벗어나 납치 문제를 통해 피해자 정체성을 확립했다는 분석은 매우 주목할 만하다.

그러나 이 대목에서 한 가지 더 논의할 필요가 있다. 납치 문제는 일본 국내정치에서 매우 강력한 도덕적·정서적 힘을 갖고 있기 때문에, 일본 정부가 외교적 유연성을 발휘하

기 어렵게 만든다. 발표문도 이 점을 잘 설명하고 있지만, 토론자의 시각에서는 일본 정부가 납치 문제를 ‘해결’한다는 것이 구체적으로 무엇을 의미하는지 더욱 명확히 정의할 필요가 있다고 본다.

모든 납치 피해자의 생존과 귀환을 전제로 할 것인지, 생사 확인과 진상 규명을 중심으로 할 것인지, 또는 일부 피해자의 귀환과 북한의 공식 사과 및 재발방지 약속을 결합한 단계적 해결을 상정할 것인지에 따라 협상 전략은 크게 달라질 수 있다. 발표문이 결론부에서 ‘납치 문제 해결의 재정의’를 제안한 것은 매우 중요한 방향이지만, 그 재정의의 구체적 기준을 조금 더 명확하게 제시하면 정책적 설득력이 커질 것이다.

둘째, 발표문은 스톡홀름 합의의 의미와 한계를 균형 있게 평가하고 있다. 2014년 스톡홀름 합의는 북한이 납치 피해자와 실종자를 포함한 일본인 관련 조사를 실시하고, 일본은 독자제재 일부를 해제하기로 한 합의였다. 발표문은 이 합의가 북일 평양선언에 비해 양국 간 문제에 한정된 협소한 합의였지만, 그럼에도 납치 문제의 재조사라는 점에서 일정한 의미를 가졌다고 평가한다. 그러나 북한의 핵실험과 이에 따른 일본의 독자제재 재개, 북한의 특별조사위원회 해체로 인해 합의 이행은 중단되었다.

이 부분에서 발표문이 잘 지적하듯이, 일본은 납치 문제를 양자 문제로 분리하여 제재 완화의 대상으로 삼으려 했지만, 제재 부활 시에는 핵·미사일 문제를 이유로 다시 연계시켰다. 반면 북한은 납치 문제를 스톡홀름 합의의 틀 안에서만 다루려 했고, 일본의 제재 부활을 합의 파기로 인식했다. 이 차이는 북일 협상의 근본적 불신을 더욱 심화시켰다.

다만 발표문이 조금 더 보완할 수 있는 부분은, 스톡홀름 합의가 실패한 이유를 일본과 북한 양측의 상호 불신뿐 아니라, 북한의 핵능력 고도화라는 전략환경의 변화와 연결해 설명하는 것이다. 2014년 이후 북한은 핵·미사일 능력을 비약적으로 발전시켰고, 일본의 대북 위협인식도 훨씬 강해졌다. 따라서 현재 스톡홀름 합의를 단순히 복원하는 방식만으로는 충분하지 않을 수 있다. 새로운 합의가 가능하려면 납치 문제, 인도주의 문제, 제재 문제, 안보 문제에 대한 포괄적인 정교한 설계가 필요하다.

셋째, 발표문은 재일 조선인의 지위 향상을 북일 관계 개선의 실마리로 제시하고 있다. 이는 매우 흥미로운 정책 제안이다. 발표문은 재일 조선인의 지위 향상 문제가 1990년 3당 공동선언에도 포함되어 있었고, 6자회담 틀 속 북일 협의에서도 언급되어 왔다고 설명한다. 또한 조선학교의 고등학교 수업료 무상화 대상 제외, 지방자치단체 보조금 삭감 또는 동결 문제 등을 지적하면서, 이 사안이 한미와의 조율 부담이 상대적으로 적은 양자적 접근 영역이라고 본다.

이 제안은 기존의 ‘납치 문제 해결 없이는 아무것도 할 수 없다’는 경직된 구조를 완화할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 다만 정책 현실성 측면에서는 몇 가지 보완이 필요하다. 일본 국내 여론은 조총련 및 조선학교 문제를 북한 체제와 직접 연결해 보는 경향이 강하기 때문에, 재일 조선인 지위 향상 조치가 북한에 대한 양보로 비칠 경우 정치적 반발이 클 수 있다. 따라서 이 조치를 북일 협상의 ‘대가’로 제시하기보다는, 인권·교육권·소수자 권리 보장이라는 일본 국내 민주주의의 원칙 차원에서 접근하는 것이 더 효과적일 수 있다. 즉, 북한에 대한 정치적 양보가 아니라 일본 사회의 법치와 인권 기준을 회복하는 조치로 설명할 때 국내적 설득 가능성이 높아질 것이다.

넷째, 발표문은 전체적으로 일본의 시각과 정책 선택을 중심으로 논의를 전개하고 있다. 이는 발표문의 주제와 문제의식에 비추어 자연스러운 접근이다. 다만 한국 세미나의 토론문이라는 관점에서 보면, 북일 관계 개선을 위한 한국의 역할이 조금 더 명시적으로

다루어질 필요가 있다.

### 3. 정책 제언<sup>59</sup>

#### (1) 세 개의 장벽과 한국의 전략적 선택

현재 북일 협상의 교착은 세 가지 장벽이 서로를 인질로 삼는 구조에서 비롯된다. 첫째, 일본이 최우선 과제로 규정한 납치 피해자 문제에 대해 북한이 추가 협조를 거부하고 있다. 둘째, 북한의 핵·미사일 개발에 따른 유엔 안보리의 포괄적 대북 제재가 북일간 경제협력의 공간을 원천적으로 차단하고 있다. 셋째, 한미일이 추구하는 ‘완전한 비핵화’와 북한의 ‘핵보유국 지위’ 고수 사이의 간극이 협상 공간 자체를 소멸시키고 있다.

이 세 장벽 앞에서 한국 정부의 역할은 그동안 지나치게 수동적이었다. 남북 관계가 전면 단절된 상황에서 한국은 북일 협상의 방관자로 물러서 있었지만, 역설적으로 바로 이 상황이 한국이 전략적 중재자로 나설 수 있는 기회를 만들고 있다. 필자는 한국 정부가 먼저 ‘완전한 비핵화’라는 이상적이지만 당장은 비현실적인 목표를 협상의 선결조건에서 내려놓고, 한미일 공조를 통해 북한의 핵·미사일 동결을 이끌어내는 동시에 일본이 북한과 관계 정상화를 추구하고 납치 문제도 해결하도록 적극적으로 지원하는 새로운 전략 방향을 제안한다.

#### (2) 납치 문제의 구조적 딜레마와 현실적 해결 접근

##### (2-1). 협조할수록 보상은 없고 비용만 커지는 역설

납치 피해자 가족들의 고령화가 심각한 수준에 달했다. 가족회 구성원 상당수는 이미 80대 이상의 고령이 되었으며, 피해자의 생존 여부조차 확인하지 못한 채 세상을 떠난 가족도 있다. 납치 문제 해결의 시급성은 이제 인도주의적 긴박함을 넘어, 역사적 사명의 문제가 되었다.

그럼에도 북한이 납치 문제에 협조할 합리적 유인은 극히 낮다. 현재의 구조에서 북한이 납치 문제에 성실히 협조할수록 얻는 것보다 잃는 것이 더 크기 때문이다. 유엔 안보리 제재가 존속하는 한, 북한이 납치 피해자 전원을 송환하고 진상을 완전히 규명한다 해도 일본이 제공할 수 있는 경제적 보상의 폭은 제한적이다. 또한 북한이 새로운 조사 결과를 제공할수록 국제사회는 이를 ‘협조의 성과’가 아니라 ‘과거 국가범죄의 추가 확인’으로 받아들이는 역설적 구조가 작동한다.

2014년 스톡홀름 합의의 실패는 이 구조적 문제를 잘 보여준다. 북한은 특별조사위원회를 설치하고 전면 재조사를 약속하였으나, 합의 이행 과정에서 즉각적인 보상이 따르지 않자 결국 합의를 파기하였다. 2024년 김여정의 유화적 발언과 이후의 강경한 거부도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 북한은 협상의 문을 완전히 닫지는 않으면서도, 실질적 보상 전망이 없는 상황에서는 움직이지 않는 패턴을 반복하고 있다.

##### (2-2). 단계적 보상 체계의 구축: ‘행동 대 행동’의 제도화

---

<sup>59</sup> 이 정책 제언 부분은 토론자가 세종연구소에서 발간하는 『세종포커스』에 게재할 원고를 토대로 작성한 것임.

납치 문제 해결을 위해서는 도덕적 요구를 넘어, 북한의 각 협조 단계에 상응하는 실질적 보상이 자동으로 작동하는 체계를 구축해야 한다. 구체적으로는 세 단계의 보상 구조를 제안한다.

첫째, 초기 신뢰 구축 단계에서는 유엔 1718 제재의 인도주의 면제 조항을 활용하여 식량·의약품·의료장비 지원과 납치 피해자 가족 면담, 유해 검증 관련 인적 왕래 허용을 북한의 재조사 착수와 맞교환한다. 이는 현행 제재 체제 내에서 가능한 최소한의 출발점이다.

둘째, 중간 단계에서는 일본이 독자 대북 제재의 일부를 가역적(可逆的)으로 완화하는 조치를 북한의 검증 가능한 정보 제공 및 생존자 면담 허용과 연계한다. 이때 약속 위반 시 제재가 자동 복원되는 스냅백 조항을 반드시 포함함으로써 일본 국내 여론의 신뢰를 확보해야 한다.

셋째, 최종 단계에서는 납치 문제 해결의 완성과 북일 국교정상화를 연동한다. 북일이 국교를 정상화하면 북한은 일본으로부터 식민지 지배에 대한 대규모 경제협력 자금을 받을 수 있는 지위를 얻게 된다. 1965년 한일 청구권 협정을 모델로 한 이 최종 보상의 규모는 납치 문제 해결을 위한 가장 강력한 유인이 될 수 있다.

### (3). 비핵화에서 동결로: 한국의 전략적 전환 필요성

#### (3-1). ‘완전한 비핵화’ 정책의 현실적 한계

북한은 2022년 「핵무력정책에 관한 법령」 채택과 2023년 개헌을 통해 핵보유국 지위를 법적·헌법적으로 명문화하였다. SIPRI의 추정에 따르면 북한은 현재 약 50기의 핵탄두를 보유하며 IAEA는 강선·영변의 농축 활동 확대와 신규 의심시설 징후를 지속적으로 보고하고 있다. 이 현실에서 ‘완전하고 검증 가능하며 불가역적인 비핵화’(CVID)를 협상의 선결조건으로 설정하는 것은 북한에게 체제 무장해제 요구로 받아들여질 뿐이다.

한미일이 비핵화를 협상 개시의 전제조건처럼 취급할수록, 북한은 협상장에 나올 이유를 느끼지 못하고 오히려 핵 능력의 양적·질적 증강에 더욱 박차를 가한다. 카네기국제평화재단 등 미국의 주요 연구기관들도 완전 비핵화를 단기 협상 목표로 설정하는 것의 비현실성을 지적하며, ‘안정적 공존’과 핵관리를 우선하는 접근으로의 전환을 제안하고 있다.

#### (3-2). 한국이 먼저 정책을 바꿔야 한다

북일 협상의 교착을 풀기 위해 한국이 먼저 해야 할 일이 있다. 바로 ‘완전한 비핵화’를 단기 협상 목표에서 내려놓고, 현실적 1단계 목표로 북한의 핵·중장거리 미사일 개발 동결을 설정하는 정책 전환을 공식화하는 것이다.

이 전환은 비핵화 원칙을 포기하는 것이 아니다. 비핵화를 장기적 최종 목표로 유지하면서, 단기적으로는 북한의 핵능력 고도화를 멈추는 것을 우선 과제로 삼는 것이다. 지금처럼 북한의 핵 능력이 기하급수적으로 증대되는 상황을 방치하는 것보다, 동결을 통해 핵 위협의 증가 속도를 억제하는 것이 현실적으로 더 시급한 과제임을 인정해야 한다.

한국이 이 전환을 주도한다면, 미국과 일본도 설득할 수 있다. 한국이 먼저 ‘비핵화 선결조건’ 프레임에서 벗어나야 미국과 일본도 유연성을 발휘할 수 있는 정치적 공간이 열리기 때문이다. 이것이 바로 지금 한국이 취해야 할 전략적 선택이다.

### (3-3). 핵·미사일 동결은 핵보유 용인이 아니다

핵 동결 접근에 대한 가장 흔한 반론은 ‘북한의 핵보유를 사실상 인정하는 것 아니냐’는 지적이다. 이 우려는 충분히 이해할 수 있다. 그러나 동결은 핵보유국 지위를 법적으로 승인하는 것과 근본적으로 다르다. 동결은 북한의 핵능력 추가 증강을 중단시키는 위험관리 조치이며, 한미일은 최종 목표로서의 비핵화 원칙을 포기하지 않는다.

이 지적에 대한 더 근본적인 답변은 한국의 핵잠재력 확보에 있다. 한국은 일본과 마찬가지로 정부가 결단만 내리면 수개월 내에 핵무장이 가능한 핵잠재력을 확보해야 한다. 일본은 이미 첨단 원자력 기술, 대규모 플루토늄 비축량, 정밀 미사일 기술을 보유한 실질적 잠재 핵국가다. 한국도 세계 최고 수준의 원자력 기술력을 바탕으로 이에 준하는 핵잠재력을 구축해야 한다.

### (4). 빅딜의 구조: 동결·제재 완화·관계정상화의 삼각 연계

#### (4-1). 패키지 딜의 핵심 구성 요소

북한의 핵·미사일 동결과 한미일의 대응 조치를 일괄 타결하는 빅딜만이 현재의 삼중 교착을 돌파할 수 있다. 이 빅딜의 핵심 구성 요소는 다음과 같다.

△ 북한은 핵실험 및 ICBM·IRBM 시험발사를 즉각 중단하고, 영변 등 핵물질 생산시설의 추가 확장을 동결하며, IAEA 등 국제기구의 제한적 모니터링을 수용한다.

△ 한미일과 국제사회는 북한의 동결 조치에 상응하여 유엔 안보리 대북 제재를 조건부로 완화한다. 이때 반드시 스냅백 조항을 포함하여 북한이 동결 약속을 위반하면 제재가 자동 복원되도록 설계한다.

△ 북미 간 연락사무소 설치 및 관계정상화 협상을 개시하고, 북일 간 국교정상화 협상을 공식 재개한다.

△ 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하기 위한 남·북·미·중 4자 협상을 추진한다.

#### (4-2). 제재 완화가 납치 문제 해결의 열쇠

이 빅딜에서 가장 중요한 연쇄 효과는 제재 완화가 납치 문제 해결에 미치는 긍정적 파급이다. 핵·미사일 동결 합의에 따라 대북 제재의 조건부 완화 공간이 열리면, 북일 관계정상화 협상이 현실적 의제로 부상한다. 북일이 국교를 정상화하면 북한은 일본으로부터 대규모 경제협력 자금을 받을 수 있는 전망을 갖게 되며 이 거대한 경제적 유인이 북한을 납치 문제에 보다 적극적으로 협조하도록 이끌 것이다.

즉 납치 문제·핵 동결·제재 완화·관계정상화는 별개의 의제가 아니라 서로를 강화하는 하나의 패키지다. 한국의 역할은 이 패키지가 실현될 수 있도록 한미일 3국 내에서 조율하고, 북한이 협상 테이블에 나오도록 설득하는 전략적 중재자가 되는 것이다.

### (5). 일본 자본 유입과 북한 변화: 남북 협력 재개의 기회

### (5-1). 북일 정상화가 가져올 북한 내부의 변화

북일 국교정상화 이후 일본의 자본과 기술이 북한에 유입되면, 북한 경제와 사회에 상당히 큰 변화가 나타날 것이다. 1965년 한일 국교정상화 이후 일본 자본이 한국 경제 발전의 중요한 동력이 되었던 사례는 북일 관계에도 시사하는 바가 크다.

북한에 일본 자본이 들어오고 경제 개방이 진행되면 북한 엘리트와 주민의 대외 인식이 바뀌기 시작할 것이다. 경제적 이익이 현실화될수록, 북한이 핵 강경 노선을 고수하는 비용은 상대적으로 커진다. 북한의 대외정책이 이념적 경직성에서 실용주의적 방향으로 전환될 여지가 생기는 것이다. 그리고 북한의 대외정책이 실용주의적으로 바뀌면 남북한이 실용주의적으로 협력할 가능성도 함께 커지게 된다.

### (5-2). 북일 관계 개선이 여는 남북 관계 회복의 기회

역설적으로, 남북 관계가 딱 막힌 현재의 상황에서 한국이 북일 관계 개선을 적극적으로 도와주는 것이 한국이 북한과 관계를 회복할 수 있는 우회 경로가 될 수 있다. 북일 관계 정상화 과정에서 북한이 외부 세계와의 협상과 협력에 대한 경험을 쌓고 실용적 이익을 확인하게 되면, 대남 관계에서도 대화와 협력의 문을 열 유인이 커진다.

한국이 북일 협상을 측면 지원하고 촉진하는 역할을 한다면, 이는 한일 양국의 협력을 심화시키는 효과도 동시에 낳는다. 북일 정상화 과정에서 한일 양국이 대북 정보·외교를 긴밀히 공조하게 되면, 한일 관계 전반에도 긍정적 파급효과를 가져올 것이다. 한국, 일본, 북한 세 나라의 관계가 동시에 개선되는 선순환의 구조를 만드는 것, 그것이 한국의 전략적 목표가 되어야 한다.

물론 북러 군사협력의 급격한 심화로 북한이 대남·대일 협상의 유인을 덜 느낄 수 있다는 우려도 있다. 그러나 러시아 의존의 심화는 북한의 취약성을 오히려 키운다. 북한이 진정한 경제 회생의 길을 찾으려면 결국 동아시아의 경제 대국인 일본과의 관계정상화가 불가결하다는 사실은 변하지 않는다.

## (6). 한미일 억제 역량 강화와 북핵 위협 관리

### (6-1). 정보 공유를 넘어 공동 대응체제로

핵·미사일 동결에 합의한다고 해도 북한의 기존 핵 능력은 그대로 남는다. 따라서 협상과 억제는 대체 관계가 아니라 보완 관계로 동시에 추진해야 한다. 한미일은 2023년 캠프 데이비드 정상회의를 통해 북한 미사일 경보정보의 실시간 공유 체계를 가동하였고, 한미 핵협의그룹(NCG)을 통해 확장억제 협의를 심화해 왔다.

그러나 이는 출발점에 불과하다. 한미일은 정보 공유를 넘어, 북한의 핵·미사일 위협에 대한 공동 위협평가, 통합 미사일방어 운용절차, 핵위기 공동협의 메커니즘을 제도화해야 한다. 또한 사이버 공격 공동대응, 해상차단 협력, 대잠수함전 연동, 위기관리 핫라인 구축을 포함하는 진정한 의미의 공동 대응체계를 완성해야 한다.

### (6-2). 한국의 핵잠재력 확보: 억제력의 전략적 기반

한미일의 공동 억제 역량 강화와 함께, 한국은 독자적인 핵잠재력 확보를 추진해야 한다. 일본이 정부의 결단만 있으면 수개월 내 핵무장이 가능한 기술 역량을 보유하고 있

듯이 한국도 동등한 수준의 핵잠재력을 갖추어야 한다. 이는 NPT 체제 내에서도 가능한 첨단 원자력 기술 역량, 농축·재처리 기술, 정밀 미사일 능력의 체계적 발전을 의미한다.

한국의 핵잠재력은 북한에 대한 강력한 전략적 신호로 작동한다. 북한이 핵 능력을 계속 고도화할 경우 한국도 핵무장으로 나아갈 수 있다는 현실적 가능성은, 북한이 핵·미사일 동결에 동의하는 것이 오히려 자국의 이익에 부합한다는 인식을 강화할 것이다. 동시에 이는 한국이 북핵 동결을 수용하더라도 안보적으로 무방비 상태에 놓이지 않는다는 국내 여론에 대한 설득력 있는 답변이 된다.

## (7). 결론

북일 관계 정상화는 동북아 냉전 구조의 마지막 잔재를 해소하는 역사적 과업이다. 그러나 납치 문제·핵·미사일·대북 제재라는 다중의 장벽이 얽혀 있는 현재의 구조에서는, 어느 한 당사국의 개별적 노력만으로는 돌파구를 열기 어렵다. 열쇠는 한국이 쥐고 있다.

한국이 먼저 ‘완전한 비핵화’ 정책을 협상의 선결조건에서 내려놓고 핵·미사일 동결 우선 목표로 전환해야, 미국과 일본도 대북 정책을 유연하게 조정할 수 있는 공간이 열린다. 한국의 정책 전환이 한미일 공조의 재설계를 이끌고, 그 공조가 빅딜의 토대를 만든다.

이를 위한 핵심 정책 제언을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 한국 정부는 대북 정책의 단기 목표를 ‘핵·미사일 동결’로 공식 재설정하고, 이를 미국·일본과의 협의를 통해 한미일 공동 목표로 채택하도록 주도한다.

둘째, 한미일은 북한의 핵·미사일 동결과 유엔 안보리 제재의 조건부 완화, 북미·북일 관계정상화를 연계하는 빅딜의 윤곽을 비공개 채널을 통해 북한에 타진한다. 스냅백 조항을 포함하여 이행의 가역성을 보장한다.

셋째, 일본의 납치 문제 협상에서 한국은 외교적 지지를 제공하고, 비핵화 선결조건이 북일 협상을 가로막지 않도록 한미일 공조 틀 내에서 조율한다.

넷째, 한국은 핵잠재력 확보를 안보 전략의 핵심 과제로 추진한다. 이는 NPT 체제 내에서 첨단 원자력 기술·농축·재처리 역량의 체계적 발전을 통해 달성한다.

다섯째, 한미일 공동 억제 체계를 정보 공유를 넘어 공동 위협평가·핵위기 협의·통합 미사일방어의 수준으로 격상시킨다.

납치 피해자 가족의 시간은 더 이상 충분하지 않다. 북한의 핵 능력 고도화의 시계도 멈추지 않고 있다. 한국, 미국, 일본이 지금 당장 더 현실적이고 유연한 방향으로의 정책 전환을 결단해야 할 시점이다. /끝/

## <제54회 전문가 정책포럼 참석자 프로필>

### 총괄기획/진행: 곽태환(郭台煥) 박사

한국 외국어대 학사 (1961), 미국 Clark University 국제 관계학 석사(1963) 및 Claremont 대학원 대학교 국제 관계학 박사학위(1969). 미국 Eastern Kentucky 대학교 국제정치학 교수(1969-1999); 경남대 교수/극동문제연구소 소장(1995-1999); 통일연구원 원장(1999-2000), 민주평화통일 자문회의 상임위원 [정책외교 분과위원회 (2001-2005)]. (전) 통일부정책자문위원, (전)전국 대학교 통일문제연구소 협의회 회장, Global Peace Foundation(GPF)이 수여하는 글로벌 혁신적 학술 평화상 수상(2012.12.1). 경남대학교 명예 정치학 박사 수여(2019.6.4), 통일뉴스 특별 공로상 수상(2021). 한국 외국어 대학교 HUFs Award (해외 부분)수상(2025.4.18)

현재 한반도 미래전략연구원 이사장(전문가 정책포럼 기획 주관), 경남대 극동문제연구소 초빙 석좌교수, Eastern Kentucky대 명예교수, 제19-221기 평통 자문회의 LA 협의회 상임고문, 제23기 통일교육위원 LA협의회 상임고문, 미주민주참여 포럼(KAPAC) 상임고문, 한반도 중립화 통일 협의회 이사장(2010-2021) 현재 명예 이사장, 한국 외국어 대학교 남 가주 동문회 이사장(2022), 현 통일전략연구 협의회 (LA) 회장 등. 37권의 저서, 공저 및 편저자이며 600편 이상의 칼럼, 시론, 논평 등 학술논문을 남북한관계, 한반도 통일과 4강의 對한반도 정책에 관하여 출판하였음. **주요 저서** 『한반도 평화, 비핵화 그리고 통일: 어떻게 이를 것인가?』(통일뉴스, 2019), 『국제정치 속의 한반도: 평화와 통일 구상』(1999). 공저: 『한반도 문제 해법: 새로운 모색』(한국학술정보, 2024), 『한반도 비핵·평화체제의 모색』(매봉, 2023), 『한반도평화체제의 모색』(경남대 극동문제연구소, 1997), 『북한의 협상 전략과 남북한관계』(경남대 극동문제연구소, 1997)와 번역서로는 K.J Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 4th ed. 國際政治學: 分析의 틀(博英社, 1990).

**주요 영문 책** Editor & Co-editor: *In Search of Peace in Korea and Northeast Asia* (Routledge, forthcoming, 2026); *One Korea: Visions of Korean Unification* (Routledge, 2017); *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia* (Ashgate, England, 2014); *Peace-Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation* (Ashgate, England, 2010); *North Korea's Foreign Policy under Kim Jong Il: New Perspectives* (Ashgate, England, 2009); *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asia Security* (Ashgate, England, 2007)등 통일뉴스, LA 중앙일보, 브레이크 뉴스(Break News) 칼럼리스트.

**연락처:** [thkwak38@hotmail.com](mailto:thkwak38@hotmail.com); 미국 +1-310-729-8383(Kakao talk)

### 발표자: 장영주 박사

장영주 박사는 일본 리츠메이칸대학교 동아시아평화협력연구센터(Center for East Asian Peace and Cooperation Studies)의 객원연구원이다. 주요 연구 분야는 북미 관계, 북일 관계, 그리고 북한의 핵 개발을 둘러싼 대외정책이다. 리츠메이칸대학교에서 국제관계학 석사 및 박사 학위를 취득하였다. 박사학위 논문 제목은 “The U.S.-DPRK Nuclear

Agreements through Interactions of Coercive Diplomacy from 1992 to 2012”이다. 2003년부터 2014년까지 회사원으로 근무한 뒤 2017년 3월에 석사 학위를, 2024년 3월에 박사 학위를 취득했다. 리츠메이칸대학교, 효고현립대학교, 오사카대학교를 비롯한 칸사이 지역 소재 대학교에서 비정규 강사로 근무한다. 최근 연구 성과로는 일본어 서책 『북한 연구의 새로운 지평(北朝鮮研究の新地平)』(中戸・崔 편, 2023)와 『북한의 대외관계(北朝鮮の対外関係)』(中戸・森편, 2023)에 수록된 장(章)이 있으며, 2023년1월에는 아시아·일본연구소(Asia-Japan Research Institute) 웹사이트에 북한 관련 서평 논문을 발표하였다. 또한 『리츠메이칸 국제연구 저널(Ritsumeikan Journal of International Studies)』(2019)에 학술 논문을 게재하였다.

## 주요 논문

[학술 논문]

1. The U.S.-DPRK Nuclear Agreements through Interactions of Coercive Diplomacy from 1992 to 2012. 리츠메이칸대학교 대학원 국제관계연구과 박사학위논문. 2024년 3월 .
2. The two Abe Administrations and the Abduction Issue: in the View of “Dialogue and Pressure” Policy and Concession of the Stockholm Agreement. Ritsumeikan Journal of International Studies, vol.18, pp.39-65, 2019년 2월.

[논문집 수록 논문]

3. 「제3장 우라늄 농축을 둘러싼 북한의 대미 핵협상: 선언—증명—합의」 나카토 사치오, 모리 토모오미 편 『북한의 대외관계—다각적 시각과 그 접근법』 晃洋書房, pp.71-95, 2022년12월. (「第3章 ウラン濃縮をめぐる北朝鮮の対米核交渉：宣言—証明—合意」 中戸祐夫、森類臣編著 『北朝鮮の対外関係—多角的な視覚とその接近方法』)
4. 「제6장 북한의 억제력 강화에서 보는 대미 협상—2006년과 2009년의 핵·미사일실험을 중심으로」 나카토 사치오, 최정훈 편 『북한 연구의 신지평—이론적 지역연구의 모색』 晃洋書房, pp.124-149, 2022년3월.  
(「第3章 ウラン濃縮をめぐる北朝鮮の対米核交渉：宣言—証明—合意」 中戸祐夫、崔正勳編著 『北朝鮮の対外関係—多角的な視覚とその接近方法』)

연락처 (이메일) [yj-jiang@fc.ritsumei.ac.jp](mailto:yj-jiang@fc.ritsumei.ac.jp); [youngjoojang.al@gmail.com](mailto:youngjoojang.al@gmail.com)

## 토론자 프로필 (가나다 순)

### 1. 김형석 박사 (대진대 교수/전 통일부 차관)

학력: 서울대 영문학 학사, 서울대 행정대학원 정책학 석사, 경기대 정치전문대학원 정치학박사(북한학 전공)

- 2017.6월 통일부차관 퇴임후, 현재까지 (사)남북사회통합연구원 이사장, (사)한국통일외교협회 회장, 대한체육회 남북체육교류위원장, 대진대학교 객원교수로 활동중임.

**경력:**

- 1989년 32회 행정고시 합격후 통일부에 입부, 정세분석, 통일정책, 남북교류, 남북대화, 탈북민 정착지원 등 통일부 소관 업무 수행함. 통일부 경협기획관, 정세분석국장, 대변인, 남북회담본부 회담상근대표, 북한이탈주민정착지원사무소장을 거쳐 2015년 청와대 통일비서관, 2016- 2017.5까지 통일부 차관직을 수행함. 한편, 2003-2005년 한반도에너지개발기구(KEDO)에서 북한담당관직을 수행하면서 북핵문제 해결에 참여하였으며, 2005년 북한핵문제 해결을 위한 6자회담 한국 대표직을 수행함.
- 공직 퇴임이후에는 미래세대인 대학생들을 대상으로 대진대, 호남대 등에서 ‘통일과 한반도미래’라는 주제로 강의를 하고, 전직 통일부 직원들로 구성된 (사) 남북사회통합연구원 이사장으로 민간 남북교류단체 대상 특강과 이들 단체의 대북사업 자문과 지원, 공직경험을 토대로 북한과 협상 및 교류경험 전수를 위한 아카데미 운영 등 민간차원에서 통일 활동을 일관되게 하고 있음. 아울러 TV 및 라디오, 신문매체 등을 통해 일반국민의 한반도 정세 및 북한문제 이해도 제고에도 기여하고 있음.

**저서 및 논문:** 『이야기로 풀어보는 통일학개론』(동방문화사, 2020. 12.), “한국 보수 진보정부의 대북정책 비교 분석과 통합 가능성 모색”(『통일문제연구』 제29권 2호, 2017.), “비무장지대(DMZ) 의미, 위상과 활용방안 연구”(『북한학보』 제44집 2호, 2019.), “6.25전쟁 국군포로 귀환 및 전사자 유해 발굴 협상방안”(『한국보훈논총』 제45집, 2017.) “7.4 공동성명에서 4.27 판문점 선언까지,”(『월간 북한』 통권 583호, 북한연구소, 2020. 7. pp. 34~44.), “협상관점에서 본 북미회담 평가 및 정책적 함의,”(『지역과 통일』 창간호, 대진대학교 대진평화통일교육원, 2021. 6. pp. 55~78)

**연락처:** 010-3041-6955 **이메일:** "<khspark9988@naver.com>;

**2. 박은주 박사 (통일연구원 북한 연구실 연구위원)**

박은주 박사는 숙명여자대학교에서 경영학 및 국제기구학을 전공하고, 고려대학교 북한학과에서 석사(2012). 박사(2018) 학위를 취득했다. 박사학위 논문은 “한반도 평화를 둘러싼 국내 정치집단 간 역학관계 연구: 이슈와 영향을 중심으로.”

박 박사는 고려대학교 공공정책연구소 연구교수와 국민대학교 교양대학 겸임교수를 역임했다. 현재 정부 부처 및 지방자치단체 등에서 다양한 정책 자문 활동을 수행하고 있으며, 데일리안 칼럼니스트로도 활동하고 있다. 또한 한국평화연구학회와 한국동북아학회 등에서 학술 교류 및 연구 활동을 활발히 이어가고 있다.

주요 연구 분야는 북한 정치·외교, 한반도 평화체제, 남북교류협력, 비전통 안보협력 등이며, 최근에는 북한의 대외 전략 변화와 동북아 안보질서 재편이 한반도 정세에 미치는 영향 등에 관심을 두고 연구를 수행하고 있다.

**【대표연구】**

- 2026. 『한일 기후에너지 협력과 북한의 포용적 파트너 전환 가능성』. 통일연구원.

- 2025. 『한반도 미래 전망 및 통일 전략: 평화·공존 추진 방향과 정책과제를 중심으로』. 경제인문사회연구회.
- 2023. 『민족공동체통일방안 발전방향: 자유·평화·번영의 한반도 통일방안』. 통일연구원.
- 2023. 『동아시아 다중안보 위기 속 북한의 비대칭전력 증강이 가지는 의미』. 통일연구원.
- 2022. 『질서의 충돌, 움직이는 패권』. 박영사.

연락처: 010-3276-8311; 02-2023-8222

이 메 일 [pej1130@kinu.or.kr](mailto:pej1130@kinu.or.kr); [kpeditor@daum.net](mailto:kpeditor@daum.net)

### 3. 박창건 박사(국민대 동아시아 국제관계학과 교수)

2005년 영국의 University of Sheffield 동아시아학과에서 *The Significance of Japan's collaborative leadership role in promoting regional integration in East Asia*으로 국제정치학 박사학위를 수여 받았다. 이후 경남대학교, 부경대, 계명대, 아주대, 국민대 강의교수를 거쳐 2017년 국민대학교 일본학과에서 임용되어, 현재 국민대학교 동아시아 국제관계학과 일본학 전공 부교수로 재직 중이다.

주요 경력은 경북일보 객원칼럼위원, 더 칼럼리스트 객원칼럼위원, 국민대학교 일본학연구소 상임연구위원, 고려대학교 아세아연구원 국제관계연구소 연구위원으로 활동하고 있으며, 2025년 7월부터 현재까지 국민대학교 일본학연구소 해양전략연구센터(KJMC)의 센터장을 겸하고 있다.

최근 주요 연구 업적으로는 “기후위기 대응에 따른 새로운 일본형 정치경제모델: 친환경성과 경제성의 상생을 위한 “변형적 발전주의”“ 2026, 『국가전략』, “기정학으로 본 한일 공동개발구역(JDZ)의 거버넌스 전환: 해양보호구역(MPA) 제도를 통한 지속 가능한 자원관리의 제도적 함의.”(외1) 2025, 『일본연구논총』, “한일공동개발구역(JDZ)을 둘러싼 중국의 해양정책: 핵심이익으로서 복합적 해양 전략.” (외1) 2025, 『국제정치연구』, “경제안보 시대의 통상외교 재구조화: 일본의 대미 관세 협상과 제3의 전략적 선택.” 2025, 『일본공간』, “글로벌 기후위기 대응에 따른 일본의 에너지 기본계획 변화: 친환경성과 경제성의 상생을 향하여.” (외1) 2026 『평화연구』 등의 논문과 다수의 공저가 있다.

연락처: 010-8489-8057; 이메일: [cgpark77@kookmin.ac.kr](mailto:cgpark77@kookmin.ac.kr)

### 4. 왕선택 박사(서강대 지식융합미디어학부 대우교수/서울대 언론정보학과 정신영기금교수)

학력

- 서강대학교 영문과 학사
- 조지 워싱턴 대학교 국제정책실무 석사
- 북한 대학원 대학교 북한학 박사

#### 경력

- 전 한평정책연구소 글로벌외교센터장
- 전 YTN 통일외교 전문기자
- 전 YTN 워싱턴 특파원
- 전 여시재 정책위원
- 현 한평정책연구소 글로벌외교센터장
- 현 민화협 정책위원
- 현 민주평통 상임위원
- 현 청와대 국가안보실 정책자문위원

#### 주요저서

- 북핵 위기 20년 또는 60년
- 해답관
- 북한특강 2020(공저)
- 북한 취재 보도 가이드(공저)
- 희망각본 2021 (공저)

#### 주요 논문

- Legitimacy and Stability of North Korea  
2015, KEI Academic Paper Series

-연락처; Email: [woovovo@gmail.com](mailto:woovovo@gmail.com) 전화: 010-8831-8697

### 5. 이상수 박사 (제주 평화연구소/한국외대 글로벌 정치연구소 초빙연구위원)

전 국방대 국가안전보장문제연구소 핵/WMD대응 연구센터 책임연구원

**학력:** 고려대 영어영문학 학사(1989); 경희대 평화복지대학원 석사(1994); 한국학중앙연구원 정치학박사(2003)

**경력:** 한화경제연구원 특수연구센터 주임연구원(1994-1998); 고려대 평화연구소 연구교수(2005-2006); 국방대 안보문제연구소 핵/WMD대응연구센터 책임연구원(2006-2024); 플로리다 주립대학교 정치학과 방문학자(2013.-2014), 서강대학교 국제대학원(GSIS)외래 교수(2014.9-12); US Naval War College 방문 교수(2018.9.1.-2019.3.1.)

#### 주요 논문

- \*Sangsoo Lee. *Evolution of Jangmadang and Marketization in North Korea: Focus on Recalibrating South Korea's Economic Policy towards the Democratic People's Republic of Korea* *Korean Journal of Security Affairs*, 23(1), 2018. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *The ROK's Past Administration's Security View against the DPRK and Policy Direction for the Future*. *Social Science Review*, 47(1), 2016. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *The DPRK's Return to Dialogue," the US Perception, and the ROK's Trustpolitik* (*The Korean Journal of Security Affairs*, 19(2), 2014. (KCI)
- \*Sangsoo Lee. *Paradox of Neoliberalism: Arab Spring's Implications on North Korea*

(North Korean Review, Volume 8(1), 2012. (SCI)

\*Sangsoo Lee. A New Option for Development of Human Security in East Asia: Reforming the ASEAN Regional Forum (The Journal of Peace Studies, 13(2), 2012. (KCI)

\*Sangsoo Lee. The UN's Human Rights Policy towards North Korea: The Limit of the Neoliberal Approach (The Journal of Peace Studies, 13(2), 2012. (KCI)

\*Sangsoo Lee. Universalism VS. Relativism: US Human Rights Policies towards China and North Korea (The Korean Journal of Security Affairs, 13(1), 2008. (KCI)

\*Sangsoo Lee. Japan's Revision of the Peace Constitution and its Implications for the Korean Peninsula, Peace Studies 14(2) 2006. (KCI)

\*Sangsoo Lee. Anti-Corruption system of the Singapore: Lee Kwan Yews strategy on corruption. Southeast Asian Review, 16(2), 2006. (KCI) 등 다수.

### 주요 저서

이광요의 국가경영리더십, 한국학술정보주, 2005

동아시아 공동체의 설립과 평화구축(공동저술), 동북아 역사재단, 2010. 등

연락처:010-4200-4328, e-mail: [david1@daum.net](mailto:david1@daum.net)

## 6. 정성장 박사(세종연구소 부소장)

### 학력사항

1986년 경희대학교 정치외교학과 졸업.

프랑스 파리 낭떼르대학교에서 1988년에 정치학 석사 학위, 1996년 정치학 박사학위 취득(논문: Le kimilsongisme: De Kim Il-Song à Kim Chong-II).

### 경력사항

(現) 세종연구소 부소장, 한국핵안보전략포럼 대표,

(前) 청와대 국가 안보실 정책자문위원회 위원, 외교부 자체평가위원회 위원, 한미연합군 사령부 정책자문위원회 자문위원, 국방부 및 합동참모본부 정책자문위원, 통일부 정책자문위원회 위원, 전 민주평화통일자문회의 상임위원 & 자문위원, 대통령자문 동북아시아위원회 남북협력전문위원, KBS 객원해설위원, 매일경제 객원논설위원, 경희대 강사

### 단독 저서

- *La face cachée de Kim Jong-un: Politique et stratégie du dirigeant nord-coréen* (Paris: Atelier des cahiers, 2026).
- 『知られざる金正恩 - 四代目プリンセスとバスケット監督 -』 (도쿄: ワニブックス, 2025).
- 『우리가 모르는 김정은: 그의 정치와 전략』 (서울: 한울아카데미, 2024).
- 『日韓同時核武装の衝撃』 (도쿄: ビジネス社, 2024).
- 『왜 우리는 핵보유국이 되어야 하는가』 (서울: 메디치미디어, 2023).
- 『현대 북한의 정치: 역사. 이념. 권력체계』 (서울: 한울아카데미, 2011).
- 『Idéologie et système en Corée du Nord: De Kim Il-Song à Kim Chong-II』 (Paris: L'Harmattan, 1997).

연락처: 전화번호: 010-5277-7969; E-Mail: [sccheong@naver.com](mailto:sccheong@naver.com)

**Special Note:** 제54회 전문가 정책포럼에서 밝힌 견해와 내용은 포럼 참석자들의 개인 견해이며 한반도 미래 전략 연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 한반도미래전략연구원 찾아오시는길



서울특별시 영등포구 여의대로 66, 하이투자증권빌딩 15층  
5호선, 9호선 여의도역 (3번출구) 문의: 02-3448-8500



**연락처:** 한반도 미래전략연구원 전문가 정책포럼 주소: 서울특별시 영등포구 여의대로 66, IM 증권 빌딩 15층, 5호선, 9호선, 여의도 역 (3번출구), 한국글로벌피스재단. 사무실: 전화번호: 02-3448-8500; 070-0505-3803(직통); Fax:02-325-8509.

**총괄기획:** 곽태환 교수 카카오 토크 +1-310-729-8383. Email: [thkwak38@hotmail.com](mailto:thkwak38@hotmail.com)

**사무국장:** 김한솔 국장 (사무실) 070-5050-3838; Mobile:010-5122-2439 Email: [hskim@globalpeace.org](mailto:hskim@globalpeace.org)

**담당자:** 기성훈 팀장: Mobile:010-6554-6394. Email: [sunghoon@globalpeace.org](mailto:sunghoon@globalpeace.org)

