

기시다 정부의 대북 전략과 북일 관계

이기완* · 여현철**

• 요 약 •

본 연구는 기시다 정부의 대북 전략을 안보적, 외교적, 정치적 접근에서 분석하고, 이를 통해 일본의 대북 접근 과정의 한계와 북일 관계의 변화 가능성을 규명한다. 기시다 정부는 아베·스가 내각의 정책에 기초하여 일본인 납치 문제와 북한의 핵·미사일 문제 등을 해결한 후, 국교 정상화를 추진한다는 방침을 대북 전략의 핵심으로 하고 있다. 기시다 정부가 대북 접근을 통해 해결하려는 세 가지 목표는 다음과 같다. 첫째, 안보적 접근으로 북한의 핵 능력의 고도화와 다종의 탄도미사일 보유에서 초래되는 안보 위협 해소이다. 둘째, 외교적 접근으로 일본인 납치 문제 해결과 북일 수교를 통한 정치적 영향력 확대이다. 셋째, 정치적 접근으로 납치 문제를 선거 전략으로 활용하여 정부와 자민당에 대한 지지 확보이다. 그런데 문제는 기시다 정부가 달성하려는 대북 전략 중 첫 번째(안보 현안)와 두 번째(외교 현안)는 상호 충돌하고 있어 현실점에서는 북한의 정책 변화 없이는 해결의 실마리를 찾기가 쉽지 않다. 여기에 기시다 정부의 대북 정책 딜레마가 있다.

주제어 : 기시다, 북일 관계, 안보 위협, 일본인 납치, 선거 전략

I. 문제 제기

2021년 10월 4일 기시다 후미오(岸田文雄) 정부가 출범했다. 기시다 총리는 2012년 12월 2차 아베 신조(安倍晋三) 내각에서 외상으로 임명되어 2014년 5월 27일 북한과 ‘스톡홀름 합의’를 도출하는 데 결정적인 역할을 했던 정치인이다.¹⁾ 이러한 기시다 정부

* 창원대학교

** 국민대학교

1) 이기완, “스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제 배경,” 『국제정치연구』, 제17권 2호, 동아시아국제정치학회, 2014, pp.177-196.

의 성립으로 그동안 냉각된 북일 관계가 개선될 수 있을 것이라는 기대감이 제기되었다. 이러한 사실은 2021년 10월 8일 기시다 총리의 국정연설과 납치 관련 발언에서 확인할 수 있다.

기시다 총리는 2021년 10월 국정연설에서 “납치 문제를 국정의 최우선 과제로 삼을 것이며 납치 문제의 조속한 해결을 위해 북한의 김정은 국무위원장과 언제든지 조건 없이 만날 용의가 있다”라는 점을 명확히 표명했다.²⁾ 이러한 연장선상에서 기시다 총리는 2021년 10월부터 2024년 2월까지 대략 17회에 걸쳐 일본인 납치 문제 관련 발언을 했다(본문의 <표 6> 참조).

하지만 북한은 기시다 정부의 정부 간 협상 또는 정상회담 제안에 대해 커다란 반응을 보이지 않은 채, 다종의 탄도미사일 발사를 통한 성능 개량에만 몰두해 왔다. 이처럼 북한이 일본의 협상 제안에 그다지 관심을 보이지 않은 이면에는 일본의 대북 정책에 대한 강한 불신이 내재해 있다. 북한은 일본의 대북 정책이 미국의 대북 정책에 결박되어 있어 미국의 대북 정책이 변화하지 않는 이상, 일본의 대북 정책 변화에는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없으며, 2002년 9월 제1차 북일 정상회담 및 2014년 스톡홀름 합의의 ‘일방적 파기’에서 명확히 드러났다고 한다. 북한은 제1차 북일 정상회담과 2014년 스톡홀름 합의를 어렵게 도출했지만, 일본이 북한의 핵·미사일 문제를 구실 삼아 미국의 대북 정책에 편승하면서 합의를 일방적으로 파기했다고 주장해 왔다.

일본은 이러한 북한의 주장이 탄도미사일 발사에 대한 명분 확보와 함께 한·미·일 3국 공조 체제의 균열을 위한 계산된 전략으로 판단하고 있다. 특히 일본은 북한의 잇따른 탄도미사일 발사가 동북아 지역의 평화를 위협하고 자국 안보에 심대한 영향을 미칠 수 있다고 주장해 왔다. 일본의 방위성에 따르면, 북한은 2022년 31회에 걸쳐 59발의 탄도미사일을 발사했으며, 2023년에는 18회에 걸쳐 25발의 탄도미사일을 발사했다고 한다.³⁾ 기시다 정부는 이러한 북한의 탄도미사일 발사가 일본의 대북 접근을 어렵게 하는 요인으로 간주하고 양국 관계를 정상화하기 위해서는 북한의 탄도미사일 발사 중단이 우선되어야 한다고 주장했다.

2019년 2월 제2차 북미 정상회담이 결렬된 이후, 한반도를 둘러싼 안보 상황이 개선될 기미를 보이지 않는 상황에서 기시다 정부의 대북 전략은 무엇인가? 기시다 정부는 안보적 차원에서 북한의 핵·미사일 문제, 정치·외교적 차원에서 일본인 납치 문제와 수

2) “第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表明演説,” https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement (검색일: 2021.10.8).

3) “北朝鮮 2023年の弾道ミサイルなどは25発 過去2番目の多さ,” <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240102> (검색일: 2024.1.20).

교 문제 등을 해결하기 위한 대북 전략을 추진하고 있다. 그런데 문제는 이러한 대북 전략이 개별적인 사안이 아니라 정치적으로 매우 복잡하게 얽혀 있어 해결이 쉽지 않다는 점이다. 기시다 정부는 유엔 안보리 결의를 위반하면서까지 자국의 상공을 향해 2022년에는 31회(59발), 2023년에는 18회(25발)에 걸쳐 탄도미사일을 발사하는 북한에 대해 강력하게 대처하지 않을 수 없는 상황이다. 왜냐하면 북한의 핵·미사일 위협은 자국의 안보 문제와 직결된 고차원의 정치(high politics)로 양보와 타협의 대상이 아니기 때문이다.

또한 최근 미·중 간 강 대 강의 힘의 대결 국면과 함께 러시아·우크라이나 전쟁 이후 미·러 갈등의 심화 속에서 유엔 안보리 상임이사국인 중국과 러시아의 반대로 ‘유엔 안보리 대북 추가 제재 결의안 채택 불발’은 일본의 대북 안보 불안을 한층 심화시키고 있다(본문의 <표 5> 참조). 이러한 대북 안보 불안은 일본이 북한과 해결해야 할 중대한 외교 현안인 북일 수교 문제와 일본인 납치 문제의 해결을 한층 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 여기에 ‘일본 외교의 딜레마, 더 나아가 기시다 정부의 딜레마’가 있다.

이러한 문제 인식하에 본 논문은 기시다 정부의 대북 전략과 동향을 고찰함으로써 북일 관계의 변화 가능성과 일본의 대북 접근 과정에서 예상되는 쟁점과 한계 등을 정확히 분석하는 데 있다. 이하 제2장에서는 기시다 정부를 둘러싼 정치 역학이 대북 정책에 미치는 영향을 살펴보고, 제3장에서는 기시다 정부의 대북 접근의 동향을 안보적, 외교적, 정치적 측면에서 분석한다. 그리고 제4장에서는 일본의 대북 전략의 한계를 규명하고, 제5장에서는 결론을 제시한다.

II. 기시다 정부의 정치 역학과 대북 정책

민주주의 정치 체제하에서 한 국가의 대외정책은 정치제도(대통령제, 의원 내각제), 최고정책결정자의 정치적 성향(political orientation), 정치 문화(political culture), 정치적 상황(political situation) 등에 따라 상당한 차이가 발생한다.

우선 일본은 의원 내각제를 채택하고 있다. 일반적으로 대통령제와 달리 의원 내각제를 채택하고 있는 국가에서 최고정책결정자인 총리가 외교 정책 결정 과정에 미치는 영향력의 정도는 상대적으로 낮다. 왜냐하면 대통령제하에서 행정부의 수장인 대통령은 국민의 직접 선거로 선출되지만, 의원 내각제하에서 총리는 선거에서 가장 많은 의석을 획득한 정당의 당수가 정부의 장으로 선출되므로 정권의 존립 기반이 의회와 소속 정당의 지지에 의존하기 때문이다.

이 때문에 의원 내각제의 총리는 소속 정당의 의견이나 의회의 합의를 존중하여 정책을 결정하지 않을 수 없다. 이러한 의원 내각제의 특성에도 불구하고 최고정책결정자인 총리가 대외정책의 내용과 그 방향성을 결정하는 데 주도적인 역할을 한다는 점은 부정할 수 없다. 따라서 기시다 총리의 정치적 성향은 일본의 대외정책 방향을 예측하는 데 있어 매우 중요하다.

우선, 기시다 총리는 극우적인 정치 행보를 보여 왔던 아베 전 총리와는 거리를 두면서 온건한 보수 정치 실현을 지향하고 있지만, 안보 문제에 대한 대응에 있어서는 아베·스가 전임 정부와 별다른 차이가 없을 것으로 보인다.⁴⁾ 이러한 배경에는 스가 요시히데(菅義偉) 총리의 퇴임 선언 직후 실시된 자민당 총재 선거에서 아베 전 총리와 아소 다로(麻生太郎) 부총재의 과별이 고노 다로(河野太郎) 행정개혁담당상이 아닌 기시다를 지지하여 기시다가 자민당 총재로 선출되었던 정치 동학이 작용하고 있었다. 이 때문에 기시다 총리는 정책 일반과 관련된 정치적 이슈에 대해서는 아베·스가 전임 정부와 미묘한 차이를 보일 수 있지만, 안보·국방과 관련된 문제에 대해서는 미국 중심의 대외정책을 바탕으로 국제문제에 대응해 나갈 것이다. 이런 점에서 본다면, 기시다 정부하에서도 일본의 국가 진로와 대외정책의 방향성은 종래의 대외정책 노선을 그대로 견지할 것으로 보인다.

다음으로, 첫 번째의 내용과 밀접히 관련된 것으로 기시다 총리의 정치적 영향력은 과별 세력 간 정치 역학에 의해 제한을 받지 않을 수 없다는 것이다. 이러한 점은 과별 정치의 특수성 또는 자민당 정치의 특수성에서 기인하고 있다.⁵⁾ 1955년 11월에 창당된 자민당은 당내에 8개의 과별이 존재했고, 비록 정치세력 간 이합집산과 합종연횡의 과정에서 과별의 부침이 있었지만, 지금까지도 과별 정치의 메커니즘에는 커다란 변화가 없이 그대로 계속되고 있다.⁶⁾ 이러한 과별 간 정치 속에서 자민당 당수가 결정되고 극히 예외적인 경우를 제외하고는 자민당 당수가 그대로 일본 정부의 총리가 된다. 이 때문에 일본의 총리를 ‘과별에 의한 순번제 총리’라고 비유할 정도다.⁷⁾

이러한 사실은 기시다 총리가 자민당 총재인 동시에 내각 수반 대신이라고 하더라도 아베파와 아소파의 지지 없이는 정당 내 정치와 정당 간 정치, 그리고 국정 운영을 원활히 수행하기가 쉽지 않다는 것을 말해준다. 이 때문에 기시다 총리는 아베파와 아소파의

4) “‘극우세력의 놀이터’ 기시다 내각... 몰락으로 치닫는 일본,” <http://www.ohmynews.com> (검색일: 2021. 10.22).

5) 김성룡, “일본 ‘55년 체제’의 형성과정 연구,” 『일본평론』, 제8호, 사회과학연구소, 1993, pp.356-385.

6) 内田健三, 『派閥一政權抗争の表と裏』, 東京: 講談社, 1983, p.177.

7) 竹中治堅, 『首相支配』, 東京: 中央公論新社, 2006, pp.173-174.

정치인을 중용(重用)하지 않을 수 없었다. 제1차 기시다 내각에서 마쓰노 히로카즈(松野博一) 관방장관, 하기우다 고이치(萩生田光) 문부과학상, 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외상, 스즈키 슌이치(鈴木俊一) 재무상 겸 부총리 등의 입각이 여기에 해당한다. 또한 이러한 사실은 제2차 기시다 개조 내각의 파벌 역학관계에서도 그대로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 1〉 제2차 기시다 개조 내각의 파벌 역학관계(2023.5)

파벌	기시다파	아베파	아소파	모테기파	니카이파	무파벌	기타	계
수	2	4	4	3	2	4	1	20

출처: 자민당 홈페이지.

이러한 점을 고려할 때, 기시다 정부의 대북 정책은 내부적으로는 각료 구성의 특수성과 파벌 정치의 역학관계, 그리고 대외적으로는 미국의 대북 정책과 북한의 안보 위협에 영향을 받으면서 추진될 가능성이 크다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 기시다 정부의 대북 접근의 쟁점과 동향

일본의 대북 전략은 기본적으로 2002년 9월 북일 평양 선언에 기초하여 일본인 납치 문제와 북한의 핵·미사일 문제 등을 포괄적으로 해결한 후에 북일 국교 정상화를 추진한다는 방침이다. 이러한 방침은 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각 이후에도 그대로 계승되고 있으며,⁸⁾ 기시다 정부도 이러한 기본 방침에 따라 대북 전략을 추진하고 있다. 여기서는 기시다 정부의 대북 전략을 크게 안보적 접근, 외교적 접근, 정치적 접근이라는 세 측면에서 살펴볼 것이다.

1. 안보적 접근: 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응

기시다 정부는 북한의 핵·미사일 능력의 고도화와 함께 공세적 정책으로 인해 자국을 포함하여 동맹국의 안보가 심각하게 위협받고 있다고 인식하고 있다. 기시다 정부는 북

8) 이기완, “일본의 정치변화와 북일 관계,” 『국제관계연구』, 제18권 제2호, 고려대학교 일민국제관계연구원, 2013, pp.81-94.

한의 군사적 위협 요인을 크게 세 가지—핵 능력의 고도화에 대한 우려, 미사일 능력에 대한 우려, 공세적인 핵 정책에 대한 우려—측면에서 파악하고 있다.⁹⁾

기시다 정부는 이러한 북한의 핵·미사일 능력의 고도화와 공세적 핵 정책이 일본의 안보뿐만 아니라 지역의 안전과 평화를 크게 위협하는 것으로 간주한다. 이에 따라 기시다 정부는 미일 동맹을 한층 강화하는 동시에 한국과의 관계 회복을 통한 한·미·일 3국 공조 체제를 강화해 나간다는 방침이다. 이를 위해 기시다 정부는 한·미·일 정상회의와 한일 정상회담을 정상화하여 북한에 의한 다종의 탄도미사일 발사에 대응해 나간다는 방침을 명확히 했다.

기시다 정부는 2019년 7~8월 한일 간 역사 인식 갈등이 경제 영역으로까지 확대되면서 한일 정상회담과 함께 중단되었던 한·미·일 정상회의를 복원하고자 노력했다.¹⁰⁾ 그 결과 2022년 6월 29일 NATO 정상회의를 계기로 한·미·일 정상회의가 4년 9개월 만에 개최되었다. 이를 계기로 11월 13일 아세안 정상회의, 2023년 5월 G7 정상회의, 그리고 2023년 8월 18일 캠프데이비드 정상회의 등이 개최되었다. 여기서 기시다 총리는 북한에 의한 군사적 도발에 대해 한·미·일 3국의 공동 대응이 중요하다는 점을 강조했다.

〈표 2〉 한·미·일 정상회의(2021.10~2023.12)

일시	방식	내용
2022.06.29	나토 정상회의	- 북한 핵·미사일 개발 진전이 동아시아와 국제사회에 심각한 위협 인식 공유 - 미국이 한일 양국에 대한 핵우산을 포함 확대 억지 강화 - 한·미·일 안보협력 강화 대책 긴밀히 협의
2022.11.13	아세안 정상회의	- 북한 탄도미사일 발사에 대응하기 위한 협력과 연계 강화
2023.05.21	G7 정상회의	- 북한과 중국에 대해 한·미·일 3국의 전략적 협력 및 연계 강화
2023.08.18	캠프데이비드 정상회의	- 북한의 핵·미사일 대응 연계 강화 - 적어도 연 1회 한·미·일 정상회의 개최 합의
2023.11.16	APEC 정상회의	- 한·미·일 3국 전략적 연계 강화

출처: 『朝日新聞』 참고하여 저자가 작성.

9) 구체적인 내용에 대해서는 이기완, “객관적 한반도 정세 인식 형성의 한계와 과제,” 『한국보훈논총』, 제 22권 제3호, 한국보훈학회, 2023, pp.48-49.

10) 이기완·여현철, “일본의 수출규제 조치와 한일관계,” 『평화학연구』, 제21권 3호, 한국평화연구학회, 2020, pp.73-89.

다음으로 2011년 노다 요시히코(野田佳彦) 총리의 방한을 계기로 중단된 한일 정상 간 상호 방문의 복원이다. 2023년 3월 16일 윤석열 대통령이 일본을 방문하고, 이에 5월 7일에 기시다 총리가 한국을 방문함으로써 서틀 외교가 복원되었다.¹¹⁾ 기시다 정부는 서틀 외교의 복원을 계기로 한·미·일 3국 및 한국과 공동으로 북한의 군사적 위협에 대응할 수 있는 협조체제를 구축할 수 있게 되었다.

〈표 3〉 한일 정상회담(2021.10~2023.12)

일시	방식	내용
2022.10.06	화상 회담	- 탄도미사일 정보공유 및 훈련 - 한일 해상 군사 분쟁 문제 논의
2022.11.13	아세안 정상회의	- 대북 확장 억제 강화 협력 - 양국 관계 정상화 방안 논의
2023.03.16	정상회담	- 한일관계 새로운 장, 서틀 외교 복원 - 북한의 핵·미사일 개발 대응을 위해 한·일, 한·미·일 안보협력 강화 추진 - 지소미아(GSOMIA) 완전 정상화 선언
2023.05.07	정상회담	- 북한에 대한 한일 간 협력의 필요성 - 한일관계 개선
2023.07.12	나토 정상회의 AP4 참석	- 북한 미사일 발사 비난 및 연계 대응
2023.08.18	캠프데이비드	- 북핵 위협 대응 - 한일 협력 증진
2023.11.17 ¹²⁾	APEC 정상회의	- 한국과 일본은 파트너로서의 협력 강화 - 북한의 핵·미사일 활동에 대한 의견 교환

출처: 『朝日新聞』 참고하여 저자가 작성.

기시다 정부는 이러한 국가 간 정상회의의 복원을 바탕으로 미일 및 한일 외무장관 회담에서 북한의 군사적 도발 문제를 제기하고 공동 대응 방안을 마련하려고 시도했다. 2022년 9월 22일 유엔총회에서 한·미·일 외상은 북한의 완전한 비핵화와 군사적 도발

11) “日韓「シャトル外交」復活、首脳会談で確認へ…再開すれば12年ぶり,” <https://www.yomiuri.co.jp> (검색일: 2023. 6.12).

12) “日韓首脳、対北朝鮮で米国合わせ協力 今年7回目の会談,” <https://www.nikkei.com/article> (검색일: 2024. 12.7).

중단을 위해 공동 대응에 합의했다. 이러한 움직임은 한·미·일 정상회의의 복원과 맞물려 한층 활발하게 진행되었다. 이러한 사실은 2023년 7월 14일 아세안 외무장관회담에서 박진 외교통상부 장관, 안토니 블링컨(Antony J. Blinken) 국무장관, 하야시 요시마사(林芳正) 외상 간 3국 공조 체제의 강화 방안 논의에서 찾아볼 수 있다. 이처럼 기시다 정부는 한·미·일 3국 공조 체제 강화 및 한국과의 외교 정상화를 통해 북한의 군사적 도발에 대한 대응 방안을 마련해 나가고 있다.

〈표 4〉 한·미·일 외상 회담(2021.10~2023.12)

일시	방식	내용
2022.02.13	하와이 협의	- 북한 탄도미사일 발사에 심각한 우려 - 북한의 군사적 도발 중단, 대화에의 참여 촉구
2022.06.11	아시아 안전보장회의	- 북한의 미사일 발사 대응 - 탄도미사일 탐지, 추적훈련 등 공동 훈련 재개
2022.07.09	G20 외상 회담	- 북한의 핵·미사일 활동 움직임에 ‘심각한 우려’ 공유 - 북한의 완전한 비핵화를 향해 미일, 한일, 한·미·일 3국 공조 연계 강화
2023.06.03	아시아 안전보장회의	- 북한의 미사일 관련 정보 실시간 공유
2023.8.15	화상회의	- 한·미·일 협력 - 자유롭고 개방된 인도-태평양 시대 실현
2023.8.24	전화회의	- 북한 미사일 위협에 대한 공동 대처 - 지역의 역지력 강화, 안보리 대응과 협력을 연계
2023.9.22	약식회의	- 3국의 긴밀한 정보 교환 및 연계 확인
2023.11.15 ¹³⁾	회의	- 한·미·일 3국의 협력 모멘텀 유지 - 북한 핵·미사일 위협에 대한 3국의 긴밀한 연계

출처: 『朝日新聞』 참고하여 저자가 작성.

이와 동시에 일본은 미국과 함께 유엔 안보리 대북 제재 결의안을 주도하여 북한의 군사적 도발 야욕을 원천적으로 차단하기 위해 노력했다. 일본은 2006년 10월 9일 북한의 제1차 핵실험 이후 채택된 안보리 결의 제1718호로부터 2017년 11월 29일 화성 15형

13) “日米韓外相、対北朝鮮で安保協力を深化 米国で会談,” <https://www.nikkei.com/article> (검색일: 2023.12.7).

시험 발사 이후 채택된 제2397호까지 총 10차례의 안보리 대북 제재 결의에 적극적으로 동참했다.¹⁴⁾ 그런데 문제는 최근 이러한 유엔 안보리 대북 제재 결의안이 미·중 간 또한 미·러 간 갈등의 심화 속에서 대북 추가 제재 논의가 성과 없이 끝나는 상황이 반복적으로 발생하고 있으며, 이러한 상황에 대해 기시다 정부는 깊은 우려를 표명하고 있다.

〈표 5〉 유엔 안보리 대북 제재 불발 사례(2021.01~2023.07)

일 시	내용	결 과
2021.03.26	탄도미사일 발사, 안보리 결의 위반 논의	-
2021.03.30	북한 추가 제재에 찬성하는 의견 제시	중·러 반대로 불발
2021.10.21	탄도미사일, 안보리 결의 위반 비난	일치된 의사 표명 무산
2022.02.04	2017년 이후 장거리 미사일 발사 중·러, 북한에 대한 제재 완화 주장 미국 추가 제재 주장	일치된 의사 표명 무산
2022.03.25	탄도미사일 발사 안보리 결의 위반 긴급 공개 회동	일치된 의사 표명 무산
2022.05.12	미국 요청으로 대북 추가 제재 필요성	중·러 반대로 무산
2022.05.27	북한의 유류 수입 상한선 축소와 관련한 대북 추가 제재 결의안	중·러 거부권 행사로 부결
2022.10.05	탄도미사일 발사	일치된 의사 표명 불발
2022.11.04	긴급 공개회의 개최, 비난 공동성명 발표	일치된 의사 표명 불발
2023.02.20	탄도미사일 발사, 비난 공동성명 발표	일치된 의사 표명 불발
2023.04.17	탄도미사일 발사, 비난 공동성명 발표	중·러 반대로 의사 표명 불발
2023.07.13	ICBM 발사, 안보리 일치한 대응 요구	결의안 채택 불발

출처: 이기완, “객관적 한반도 정세 인식 형성의 한계와 과제,” 『한국보훈논총』, 제22권 제3호, 한국보훈학회, 2023, p.51에서 재인용. 『朝日新聞』 참고하여 저자가 작성.

이상에서 살펴본 바와 같이 기시다 정부는 2020년 이후 증가하고 있는 북한의 미사일 발사가 동북아 및 일본에 심각한 안보 위협을 초래하고 있다는 판단하에 한일관계 복원을 바탕으로 한·미·일 3국 공조 체제를 강화하기 위한 외교적 노력을 기울여 왔고,

14) 이기완, “일본의 한반도 정책과 한일-북일 관계,” 이기완(외), 『동북아 국제질서와 한반도 통일』, 창원: 글서림, 2023, p.240.

상당한 성과를 거두었다. 이를 통해 기시다 정부는 북한의 탄도미사일 발사에 대한 대응 태세를 마련할 수 있게 되었다. 이러한 일본의 대미 접근 및 대한민국 접근의 강화는 기시다 정부가 추진하려는 일본인 납치 문제 해결에 북한의 무반응을 초래하는 요인이 되었다.

하지만 최근 북한 문제를 둘러싼 한·미·일 3국 공조 체제의 강화는 북한의 대일 정책에 미묘한 변화를 초래할 개연성이 커지고 있다. 이러한 사실은 2024년 1월 1일 김정은 국방위원장의 일본 지진 위로 서한과 2월 15일 김여정 부부장의 북일 관계 변화 언급 등에서 확인할 수 있다. 2024년 1월 5일 김정일 국무위원장은 기시다 총리 앞으로, 1일 노토반도에서 발생한 지진 피해를 위로하는 서한을 보냈다.¹⁵⁾ 또한 2024년 2월 15일 조선노동당 중앙위원회 부부장 김여정은 개인 명의의 담화를 통해 “북일 관계를 대담하게 바꾸어 나갈 용의가 있다”라고 언급했다.¹⁶⁾ 김여정은 비록 ‘개인적인 견해’라는 전제조건을 달았지만, 그녀가 북한에서 차지하는 위상을 고려하면, 북한 정부의 견해일 가능성이 크다고 하겠다.

일본은 이러한 북한의 동향이 북한의 미사일 발사에 대한 한·미·일 3국 공조 체제 강화와 함께 2월 14일 한국-쿠바의 수교에 따른 외교적 고립 등을 탈피하기 위한 ‘국면 전환용’ 조치라고 간주하면서도, 경우에 있어서는 ‘2014 스톡홀름 합의’ 이상의 관계 진전의 계기가 될 수도 있을 것으로 판단한다.

2. 외교적 접근: 납치 문제 해결과 북일 수교

일본인 납치 문제는 북한의 핵·미사일 문제와 함께 일본 정부의 대북 정책에 있어 우선적 해결 과제이며, 북일 수교의 전제조건이기도 하다. 2021년 10월 4일에 출범한 기시다 정부는 일본인 납치 문제를 해결하겠다는 의지를 명확히 드러냈다. 10월 8일 국정연설에서 기시다 총리는 “납치 문제는 국정의 최우선 과제로 하루라도 빨리 모든 납치 피해자의 귀국을 실현하기 위해 노력해 나갈 것이며, 이를 위해 김정은 국무위원장과 조건 없이 만날 용의가 있다”라고 언급했다.

15) 서보혁, “김정은의 일본 지진 위로 서한의 배경과 함의,” 『KINU Online Series』, 24-03, 통일연구원, 2024, pp.2-3.

16) “김여정, 북일수교 시사... 기시다, 평양 올 수도 있을 것,” <https://weekly.chosun.com/news/article> (검색일: 2024.2.17).

〈표 6〉 기시다 총리의 납치 관련 발언(2021.10~2024.2)

일시	장소	발언 내용
21.10.8	국회	- 납치 문제는 가장 중요한 과제다. 모든 납치 피해자의 하루 빨리 귀국을 실현하기 위해 전력을 다하겠다. - 나 자신은 조건을 달지 않고 김정은 위원장과 직접 마주할 결의가 되어 있다.
21.10.19	수상 관저	- 납치 문제는 가장 중요한 과제이다. - 나 자신이 앞장서서 납치 문제에 대처해 나갈 것이다.
22.1.18	국정연설	- 각국과 연계하여 납치 피해자의 빠른 귀국을 실현하기 위해 모든 기회를 놓치지 않고 최선을 다하겠다.
22.5.24	미일 정상회담	- 납치 문제의 즉각적인 해결을 위해 바이든 대통령으로부터 강력한 지지를 얻었다.
22.5.29	도내 국민 대집회	- 납치 피해자와 가족이 고령화되는 가운데 납치 문제 해결에는 한시도 유예도 없다.
22.6.10	아시아 안보회의	- 북한에 의한 납치 문제는 중대한 인권침해다.
22.6.30	나토 정상회의	- 납치 문제에 대해 한미로부터 강력한 지지를 받았다.
22.10.23	도내 집회	- 나 자신은 조건 없이 언제든지 김정은 위원장과 직접 마주하겠다는 각오다.
23.1.23	국정연설	- 모든 납치 피해자의 하루빨리 귀국을 실현하기 위해 모든 기회를 놓치지 않고 전력을 다해 대처하겠다. - 나 자신은 조건을 달지 않고 김정은 위원장과 직접 마주할 결의가 되어 있다.
23.1.24	납치피해자 가족 면담	- 납치 문제는 시간적 제한이 있는 중요한 인권 문제라는 인식을 세계와 공유해 나가야 한다.
23.7.5	납치피해자 가족 면담	- 납치 문제는 정권의 가장 중요한 과제다. 나 자신이 앞장서서 대처해 나가야 한다.
23.7.8	수상 관저	- 아베 전 총리의 뜻을 이어받아 헌법 개정 및 납치 문제 등 국가적 과제 해결에 전력을 기울여 나가겠다.
23.9.13	기자회견	- 북일 정상회담을 조속히 실현하기 위해 여러 루트를 통해 시도를 계속하고 있다.
23.11.15	수상 관저	- 많은 납치 피해자가 받는 고통에 비통한 마음을 금할 수 없다.
23.11.26 ¹⁷⁾	도내 집회	- 납치 문제 해결을 위한 다방면으로 노력하고 있다. - 납치 문제를 하루라도 조속히 해결해야 한다는 점에는 변함이 없다.

일 시	장 소	발언 내용
24.1.30 ¹⁸⁾	시정 방침 연설	- 납치 피해자 가족이 고통이 되고 있어 시간적 제약이 있는 납치 문제는 한시도 유예할 수 없는 인도적 문제다.
24.2.9	중의원 예산위원회	- 내가 스스로 필요한 판단을 한다. 구체적으로 다양한 시도를 하고 있다.

출처: 『朝日新聞』 참조하여 저자가 직접 작성.

이처럼 기시다 총리는 납치 문제 해결을 위해 조건 없이 김정은 위원장과 만날 용의가 있다는 점을 명확히 하는 동시에 주요 국가 간 정상회담과 외상 회의, G7 정상회의, 한·미·일 정상회담, 유엔총회 등에서 이 문제를 거론하면서 납치 문제에 대한 이해와 지지를 얻기 위한 외교적 노력을 병행했다.

우선 일본은 자국의 최대 동맹국인 미국의 이해와 지지를 확보하는 데 주력했다. 2022년 1월 22일 미일 간 화상으로 진행된 정상회담에서 기시다 총리는 바이든(Joe Biden) 대통령에게 납치 문제의 즉시 해결에 대한 이해와 지지를 요청했고, 이에 바이든 대통령도 일본 측의 노력을 지지한다고 밝혔다. 또한 5월 23일에 개최된 미일 간 정상회담에서도 기시다 총리는 바이든 대통령에게 납치 문제의 조속한 해결을 위해 미국의 전폭적인 지지와 협력을 요청했고, 이에 대해 바이든 대통령의 전폭적인 지지를 확인했다. 바이든 대통령은 이 정상회담 때, 납치 피해자의 가족과 면담하고, 그 마음의 상처를 위로해 주면서 납치 문제의 조속한 해결을 위해 일본 정부와 협력을 한층 강화해 나가겠다고 표명했다. 이러한 미일 정상 간 일본인 납치 문제 해결을 위한 공동 인식은 이후 10월 4일 화상 회담, 11월 13일 정상회담, 그리고 2023년 1월 13일 정상회담, 5월 18일 정상회담 등에서도 계속되었다.

납치 문제 해결을 위한 기시다 정부의 노력은 미국뿐만 아니라 북한과 밀접한 이해관계를 가지고 있는 중국과 한국에 대해서도 그대로 나타났다. 우선 2021년 10월 중일 전화 통화로 진행된 정상회담에서 기시다 총리는 시진핑(習近平) 국가주석에게 “납치 문제를 포함하여 북한의 핵·미사일 문제에 관한 대응 과정에서 양국의 협력이 필요하다”라고 언급했고, 이에 시진핑 국가주석도 동의했다. 또한 2022년 11월 17일 중일 간 정상회담에서 기시다 총리는 납치 문제의 조속한 해결을 위한 중국 측의 이해와 지지를 요청했다.

17) “全拉致被害者の即時一括帰国を求める国民大集会,” <https://www.kantei.go.jp/jp> (검색일: 2023.12.3).

18) “岸田首相 「拉致問題はひとときもゆるがせにできない」施政方針演説,” <https://www.sankei.com/article> (검색일: 2024.1.31).

한편 기시다 총리는 2021년 10월 한일 간 전화 통화로 진행된 정상회담에서 납치 문제에 대해 계속적 지지와 협력을 한국 측에 요청했고, 이에 대해 문재인 대통령으로부터 전폭적인 지지를 확인했다. 2022년 10월 6일 한일 간 전화 통화로 진행된 정상회담, 2023년 3월 17일 한일 정상회담, 그리고 5월 7일 한일 정상회담에서도 기시다 총리는 윤석열 대통령에게 납치 문제에 대한 일본 측의 입장을 설명했고, 윤석열 대통령의 지지를 얻어냈다.

이처럼 기시다 정부는 일본인 납치 문제 해결을 위해 다양한 노력을 전개하고 있지만, 북한의 미반응으로 인해 아직 어떠한 성과도 내지 못하고 있다.

3. 정치적 접근: 납치 문제와 선거 전략

위에서 기시다 정부가 북한의 핵·미사일 문제와 납치 문제 해결을 위해 어떤 노력을 전개해 왔는지를 살펴보았다면, 여기서는 일본인 납치 문제가 선거 과정에 어떤 영향을 미치고 있는지의 문제를 분석한다. 일본인 납치 문제가 대두된 2002년부터 자민당뿐만 아니라 야당들은 선거가 다가오면, 이 문제를 집중적으로 부각하는 이유는 무엇인가? 또한 고이즈미 총리를 비롯한 이후의 총리들이 집권한 후 납치 문제 해결을 대북 정책의 최우선 과제로 설정하는 이유는 무엇인가? 말할 필요도 없이 현시점에서 북한이 일본과의 대화에 응하지 않을 것을 정확히 간파하고 있으면서도 일본인 납치 문제 해결을 대북 정책의 핵심 목표로 내걸었을 때, 얻을 수 있는 정치적 이익을 고려한 것으로 보인다.¹⁹⁾

일본이 납치 피해자와 그 가족들이 겪고 있는 고통을 하루라도 빨리 해결하고 그 고통으로부터 조금이라도 벗어날 수 있도록 납치 문제 해결을 정책의 우선적 목표로 설정하고 있다는 데에는 의심의 여지가 없다. 왜냐하면 국가의 존재 이유가 국민의 생명과 재산, 그리고 안전을 지키는 것에 있기 때문이다. 이 때문에 일본은 일본인 납치 의혹 문제가 처음으로 불거진 북일 수교를 위한 제3차 회담 때부터 이 문제를 끊임없이 제기했던 것이고, “납치 문제의 해결 없이 국교 정상화 없다”라는 기본방침을 표명한 것이었다.²⁰⁾ 그런데 이 문제는 2002년 9월 제1차 북일 정상회담에서 북한이 일본인 납치 문제를 공식 인정하면서부터 ‘터무니없는 억측’에서 ‘하나의 사실’이 되어 일본의 대북 전략의 핵심 의제로 대두하게 되었다.²¹⁾

19) 이기완, “일본의 국가이익과 대북정책,” 『지역과 정치』, 제3권 제2호, 지방분권발전연구소, 2020, pp.198-202.

20) 김영춘, 『일본의 군사위협 인식과 군사력 강화』, 서울: 통일연구원, 2001, pp.11-12.

21) 藤田久一, “日朝関係における拉致問題の意味,” 姜尙中(編), 『日朝交渉』, 東京: 岩波書店, 2003, p.131.

이러한 상황에서 일본 내에는 자국민을 ‘냉전의 도구’로 이용하기 위해 납치했다는 점에 분개하는 부정적인 대북 여론이 북한의 대포동미사일 발사 및 핵실험으로 초래된 안보 위협과 맞물려 한층 빠르게 퍼져나갔다. 결과적으로 북한에 의한 일본인 납치 사실은 북한의 핵·미사일 위협과 함께 일본 내에서 ‘북한 혐오증’을 불러일으키는 요인이 되었다. 이때부터 일본인 납치 문제 해결과 북한의 핵·미사일 위협 해소는 일본의 대북 전략의 우선적 과제가 되었다. 이러한 사실은 <표 7>에서 나타나는 바와 같이 북한에 대한 일본인의 관심 사항 중 일본인 납치 문제와 북한의 핵·미사일 문제가 우선순위를 점하고 있다는 것에서 확인할 수 있다. 이러한 연유로 여·야당을 불문하고 각 정당은 일본인 납치 문제를 우선적 해결 과제로 제시하고 있으며, 선거 때마다 각 당의 주요한 선거 공약으로 채택된 것이었다.

<표 7> 북한에 대한 일본인의 관심 사항(%)

관심 순위	2002년	2006년	2012년	2017년	2020년	2022년
1	일본인 납치 83.4	일본인 납치 86.7	일본인 납치 87.6	미사일 문제 83.0	일본인 납치 83.3	미사일 문제 83.8
2	괴선박 문제 59.5	핵 문제 79.5	핵 문제 59.1	일본인 납치 78.3	미사일 문제 73.2	일본인 납치 77.7
3	핵 문제 49.2	미사일 문제 71.5	미사일 문제 49.6	핵 문제 75.3	핵 문제 70.1	핵 문제 71.1
4	미사일 문제 43.7	밀수 마약 46.0	정치 체제 41.7	정치 체제 44.6	정치 체제 47.8	정치 체제 46
5	식량 지원 37.6	정치 체제 44.5	탈북자 문제 35.1	탈북자 문제 34.5	탈북자 문제 21.2	북일 수교 18.1
6	북일 수교 37.0	북일 수교 30.3	북일 수교 25.6	북일 수교 24.8	북일 수교 20.2	탈북자 문제 17.8

출처: 内閣府大臣官房政府広報室, 『外交に関する世論調査』, 東京: 内閣府大臣官房政府広報室, 2023.

그렇다고 한다면 여·야당을 떠나 일본의 정당은 “왜 일본인 납치 문제를 중요한 선거 공약을 제시하고 있는가?” 하는 점이다. 이러한 이면에는 정당-지지단체의 관계 변화가 깊이 내재 되어 있다. 1955년 10월 좌·우파 사회당의 통합과 11월 자유당과 민주당 간 합당으로 창당된 자민당에 의해 성립된 55년 체제하에서 정당과 지지단체의 관계는 매우 견고했다. 자민당은 보수적인 유권자층과 건설·농업 관련 단체, 경제단체, 일본 의사협회,

그리고 일본 유족회 등으로부터 강력한 지지를 받았다. 반면 사회당은 일본노동조합총평의회(일명, 총평)에 가입한 노동조합으로 지지를 받았다. 이 당시에는 사회당·총평 블록이라는 용어가 생겨날 정도로 사회당은 총평의 지지에 절대적으로 의존하고 있었다.²²⁾

하지만 1990년대 냉전 종식과 맞물려 정치적 대립축이 약화하면서 정당-지지도단체 간에 상당한 변화와 함께 부동층 및 무당파층이 증가했다. 특히 부동층과 무당파층은 정치적 이슈에 따라 ‘지지 정당’이 변화했고, 이들은 인권, 공정, 가치 등의 이슈에 훨씬 민감하게 반응하는 경향을 보였다. 특히 북한에 의한 일본인 납치 문제는 기존의 정당 지지층뿐만 아니라 부동층과 무당파층, 그리고 여성과 젊은 세대에게 정치적 지지를 동원하는 데 있어 매우 효과적인 이슈였다.

이러한 점을 간과하고 있던 정부와 정당은 자국민의 생명과 안전을 위협하고 인권을 침해한 중대한 문제인 일본인 납치 문제를 해결해야 할 우선적 공약으로 제시한 것이었다. 즉 정부와 정당은 이 문제가 그 어떤 정책보다는 유권자의 감성을 자극하여 지지를 획득하는 데 도움이 된다고 판단하여 직접적인 해결을 선거 공약으로 제시했고, 또한 내각 수반이 되면 정치적 성향에 상관없이 이 문제의 해결을 위해 북한의 최고 지도자와 만날 용의가 있다는 점을 강조했다. 여기에 덧붙여 정부에 대한 지지율이 하방 경향을 보일 때, 일본인 납치 문제 해결에 대한 강한 의지 표명과 함께 구체적인 행동에 나서게 되면 정부에 대한 국민적 지지가 높아지는 점도 고려한 것이다. 이러한 사실은 2002년 9월 고이즈미 총리의 방북과 2014년 5월 스톡홀름 합의를 들 수 있다.

우선 전자와 관련하여 보면, 1990년대 들어 시작된 북일 수교 과정에서 북한에 대해 일본인 납치 문제를 소극적으로 제기하던 기존의 정부와는 달리, 고이즈미 총리는 직접 방북하여 김정일 국방위원장으로부터 일본인 납치 문제와 관련하여 북한 측의 사과와 함께 이에 대한 사실관계를 공식적으로 확인함으로써 ‘사무라이’다운 정치인의 모습을 연출했다. 이러한 고이즈미 총리의 정치 자세는 당시 구조 개혁 정책의 후퇴로 하락하던 정부에 대한 지지율을 반전시키는 계기로 작용했다. 후자와 관련하면 보면, 아베 정부는 당시 일본군위안부 문제를 둘러싸고 한국과의 관계가 냉각되고, 미국의 오바마 행정부도 한국 측의 입장을 지지하면서 외교적 딜레마에 직면했다. 또한 중국과도 센카쿠열도 영유권 문제를 둘러싸고 첨예하게 대립하고 있었다. 이러한 외교적 난관을 돌파하기 위해 일본은 2014년 5월 29일 북한과 스톡홀름 합의에 서명했던 것으로 보인다.²³⁾

22) 清水慎三, “總評30年のバランスシート,” 清水慎三(編), 『戦後労働組合運動史論: 企業社會超克の視座』, 東京: 本評論社, 1982.

23) 이기완(2014), 앞의 논문, p.164.

이처럼 일본인 납치 문제는 정부에 대한 지지율 하락을 차단하고 선거 때 사회적 지지를 동원하는 데 있어 매우 효과적인 수단이 되었다. 이 때문에 비록 현 단계에서는 북한이 이 문제에 대해 입장을 전환할 가능성은 매우 낮지만, 앞으로도 일본인 납치 문제는 대북 전략의 우선적 과제가 될 수밖에 없을 것으로 보인다.

IV. 일본의 대북 전략의 한계

전후에서 기시다 정부에 이르기까지 일본은 외교·안보 정책에 있어 미국과의 동맹관계를 가장 중시하고 있으며, 근래에 들어 자국을 둘러싼 안보 요인의 불확실성 증가로 인해 미국 우선주의 외교를 한층 강화하고 있다. 즉 기시다 정부는 최근 북한의 핵·미사일 위협 고조와 동중국해 및 남중국해에서의 중국의 현상 타파 움직임 강화, 그리고 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 국제 안보 환경의 불확실성 강화 등으로 자국의 안보 위협이 이전보다도 훨씬 증가했다고 판단하고 있다.

이 때문에 기시다 정부는 미일 동맹을 기축으로 국제 정세 및 동북아 정세의 불안정 요인에 대처해 나간다는 방침이다. 특히 자국 안보에 직접적인 위협으로 다가오는 북한의 핵·미사일 문제에 대해서는 한·미·일 3국 공조 체제 강화를 통해, 동중국해와 남중국해에서의 중국의 수정주의적 움직임에 대해서는 미국 중심의 안보 협의체 참여를 통해 대응하겠다는 방침이다.

전자와 관련하여 보면, 최근 북미 관계는 강 대 강의 대결적인 국면이 한층 높아지고 있다. 2019년 2월 베트남 하노이에서 제2차 북미 정상회담이 실패로 끝난 후, 북한은 미국에 대해 공세적 정책을 강화해 오고 있다. 이러한 사실은 2022년 최고인민회의의 제14기 제7차 회의에서 김정은 위원장이 행한 연설에서 명확히 알 수 있다. 여기서 김정은 위원장은 “미국의 조선 적대 정책에 의해 우리 인민이 겪는 고통의 시간이 긴 것에 정비례하여 우리들의 절대적 힘은 계속 강화되고 있으며, 그들이 직면하게 되는 안보상의 위협도 정비례해서 증가할 것이다”라고 언급하면서 핵을 포기하고 비핵화의 길로 나서는 일은 절대 없을 것이라고 주장했다.²⁴⁾

또한 2022년 12월 26일부터 31일까지 개최된 당중앙위원회 제8기 제6차 전원회의에서 김정은 위원장은 “미국은 한일 양국과 3국 공조를 추진하며 ‘아시아판 NATO’와 같

24) 外務省, 『外交青書 2023』, 東京: 外務省, 2023, p.58.

은 새로운 군사 블록을 형성하는 것에 몰두하고 있다”라고 언급하면서 이에 대항하기 위해서는 군사력의 강화, 전술 핵무기의 대량 생산, 핵탄두 보유량의 기하급수적 증가 등이 필요하다고 주장했다.²⁵⁾ 이러한 북한의 공세적 발언은 2022년 31회(59발), 2023년 18회(25발)에 걸친 다종의 탄도미사일 도발로 이어져 일본을 포함한 한반도 안보 위협을 현실화했다.

이러한 북한의 군사적 도발에 대해 미국도 강경하게 대응하고 있다. 미국은 2022년 10월 새로운 ‘국가안전보장전략(NSS)’을 공표했고, “한반도의 완전한 비핵화를 향해 지속적인 외교적 노력을 기울일 것이며, 북한의 대량파괴무기 위협에 직면하는 가운데 확장 역지를 강화해 나갈 것이다”라는 점을 명확히 했다. 또한 11월 13일 한·미·일 프놈펜 선언에서 바이든 대통령은 “한일 양국의 방위에 대한 미국의 공약은 강고하며, 핵을 포함한 모든 종류의 능력으로 뒷받침될 것이다”라고 주장했다.²⁶⁾

후자와 관련하여 기시다 총리는 취임 직후 바이든 대통령과의 전화 통화에서 자유롭고 개방된 인도-태평양(FOIP)의 실현을 통해 지역 및 국제사회의 평화와 안전에 기여하기로 합의했다. 이러한 점은 2021년 11월 영국에서 열린 제26차 기후변화협약의 당사국 총회(Conference of Parties, COP)에서 기시다 총리와 바이든 대통령의 회담을 통해 재차 확인되었다. 더욱이 2022년 5월 일본에서 개최된 미일 간 정상회담에서 기시다 총리와 바이든 대통령은 “인도-태평양 지역이 세계의 평화, 안전, 그리고 번영에 있어 매우 중요하며, 미일 양국이 인도-태평양의 실현을 향해 기본적 가치를 공유하고 미일 동맹을 강화해 나간다”라는 점에 의견의 일치를 보았다.²⁷⁾

기시다 정부는 2022년 6월 인도-태평양의 실현 방안으로 ‘평화를 위한 기시다 비전’을 발표했다.²⁸⁾ 기시다 비전의 핵심 내용은 첫째, 규칙에 기초한 자유롭고 개방된 국제질서의 유지·강화와 인도-태평양의 새로운 전개, 둘째, 일본 방위력의 획기적 강화, 미일 동맹의 역지력·대응력의 한층 강화, 가치 공유국(有志國)과의 안보협력 강화, 셋째, 핵무기 없는 세계를 향한 현실적인 방안 추진, 넷째, 유엔 안보리의 개혁을 비롯한 유엔의 기능 강화, 다섯째, 경제 안보 등 새로운 분야에서의 국제적 연계 강화 등이다.

이러한 기시다 비전에 따라 기시다 정부는 인도-태평양의 실현을 향한 외교 활동을 적극적으로 추진하는 동시에 미국과의 동맹 강화 및 가치 공유국과의 안보협력 강화를 통

25) 外務省, 위의 책, p.59.

26) 外務省, 위의 책, p.58.

27) 外務省, 위의 책, p.32.

28) 外務省, 위의 책, p.30.

해 북한 및 중국으로부터 초래될 수 있는 안보 위협을 사전에 방지하려고 했다.

더욱이 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 문제를 둘러싸고 중일 갈등이 고조되는 가운데, 미국은 동중국해와 남중국해에서 중국의 현상 변경 시도를 좌시하지 않을 것이며 특히 센카쿠열도를 포함하여 일본 방위에 대한 미국의 약속은 절대로 흔들릴 수 없다는 점을 명확히 했다. 이러한 연장선상에서 미국은 “미일안보조약 제5조의 적용 대상에 센카쿠열도가 포함된다”라고 하여 센카쿠열도에서 중일 간에 무력 충돌이 발생할 경우, 이에 따라 개입할 수 있다는 점을 명확히 했다.²⁹⁾

이러한 미일 동맹의 강화 움직임은 아태지역의 평화와 번영에 도움이 될 뿐만 아니라 헌법 제9조의 제약으로 인해 군대를 보유하지 못하고 있는 일본의 안보 이익에 큰 도움이 된다는 점은 부정할 수 없다. 그런데 문제는 북한의 핵·미사일 위협과 미·중 간 대결 구도가 다층적인 측면에서 전개되고 있는 상황에서 일본 외교의 자율성을 제약하는 요인이 될 수 있다는 점이다. 왜냐하면 일본은 북미 간 갈등 및 미·중 간 갈등의 격화에도 상관없이 전적으로 미국의 입장을 지지할 것이기 때문이다.

이러한 일본의 대미 중시 외교는 미국과 갈등을 초래하고 있는 북한과 중국에는 아주 불편하고 국익에 반하는 것이다. 특히 북한은 이러한 일본의 대미 외교가 변화하지 않는 한, 비록 일본과 수교 회담을 진행한다고 하더라도, 일본의 대미 추종 외교로 인해 성과를 거둘 수 없다고 본다. 이러한 북한의 대일 인식이 ‘일본 총리의 조건 없는 만남’ 제안을 경시하는 요인으로 작용해 왔던 것이다. 바로 이것이 일본의 대북 외교의 딜레마를 초래하고 있다고 하겠다.

V. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 기시다 정부의 대북 접근은 북미 관계의 냉각으로 인해 큰 성과를 거두기 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면 북미 간 갈등적 대결 국면은 기시다 정부의 대북 접근에도 상당한 구조적 하중을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 기시다 정부는 일본인 납치 문제 해결을 대북 전략의 우선순위로 설정하고 있지만, 북한 핵 능력의 고도화와 다종의 탄도미사일 보유로 인해 안보 위협이 한층 고조되는 상황에서 미국과의 동맹 강화를 최우선 정책(high politics)으로 고려하지 않을 수 없다.

29) 이기완, “바이든 행정부 이후 일본의 대외정책,” 『미국 바이든 정부의 신외교정책과 각국의 대응』, 대전: 프리마북스, 2021, pp.86-87.

이러한 연유로 기시다 총리와 각료, 그리고 여·야당을 불문하고 정치 지도자들은 “자국이 스스로 주체적으로 나서 모든 기회를 놓치지 않고, 조속히 납치 문제 해결을 목표로 해야 한다”라고 주장하며 일본인 납치 문제에 대한 강한 해결 의지를 표명해 왔다. 하지만 기시다 정부는 북한의 핵·미사일 문제를 둘러싼 북미 간 협상이 어느 정도 진척되기 전까지는 일본인 납치 문제 해결을 위해 무리하게 대북 접근을 시도하지 않을 것이다.

이러한 일본의 대북 접근 전략을 간파하고 있는 북한은 당분간 핵 능력의 고도화와 이를 바탕으로 미국과의 협상 전략에 외교 역량을 집중하고 있어 일본과의 관계 개선을 위한 노력을 전개할 수 없을 것으로 보인다.

이러한 점을 고려하면, 향후 북일 관계는 일본의 주변국 관계와 북한의 주변국 관계의 변화 정도에 따라 달라질 수 있을 것으로 보인다. 이를 네 가지 측면에서 살펴보면, 다음과 같다.

〈표 8〉 북일 접근의 시나리오

	일 본		북 한	
	중국	미국	한국	북일 접근
중국	갈등적 관계	갈등적 관계	소원한 관계	긴밀한 협력관계
미국	동맹 강화	이해관계 갈등 국면	대결적 국면	대화적 국면
한국	우호적 관계	갈등적 관계	갈등적 관계	협조적 관계
북일 접근	가능성 없음	가능성 있음	가능성 있음	가능성 없음

출처: 저자 직접 작성.

첫 번째는, 북일 양국 모두가 주변 국가로부터 소외되거나 갈등적 상황에 직면하게 될 때, 이러한 주변국 상황을 반전시키기 위한 카드로 상호 간 접근을 시도할 개연성이 있다. 이러한 사실은 2014년 5월 스톡홀름 합의에서 찾아볼 수 있다.

두 번째는, 북한의 외교적 고립이 심화하고 한·미·일 3국 공조 체제가 강화할 때, 한·미·일 3국 공조 체제에 균열을 초래하기 위해 대일 접근을 시도할 개연성이 있다. 즉 북한의 탄도미사일 발사를 둘러싸고 한·미·일 3국 공조 체제가 강화되고 남북 관계 및 북미 관계가 이전보다도 더 훨씬 악화하게 되면, 북한은 한·미·일 3국 공조 체제에 균열을 초래할 계산으로 일본에 대해 납치 문제 해결을 위한 협상을 제안할 가능성이 있다. 이러한 사실은 2024년 1월 5일 김정은 국무위원장의 일본 지진 위로 서한과 2024년 2월 15일 김여정 부부장의 대일 관계 개선 발언에서 확인할 수 있다. 기시다 정부는 북한의

제안이 현재 북한이 처해 있는 외교적 고립을 타개하기 위한 ‘국면 전환용’으로 납치 문제를 포함하여 수교 협상을 제안한 것으로 판단한다. 하지만 기사다 정부는 일본인 납치 문제 해결이라는 정책적 우선 과제를 달성하기 위해서 북한의 탄도미사일 문제와 일본인 납치 문제를 분리하여 접근할 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

세 번째는, 한반도를 둘러싼 국가 간 관계, 즉 남북 관계 및 북미 관계가 개선 가능성을 보일 때, 북일 접근의 가능성은 크지 않아 보인다. 이러한 사실은 2018년 평창올림픽 이후 조성된 한반도 상황에서 확인할 수 있다.

마지막으로 일본의 미국 중시 외교와 북한의 중국 우선주의 외교가 전개되면, 일본과 북한의 상호 접근 필요성은 크게 줄어들게 될 것이다.

이러한 점을 고려할 때, 최근 국제적 수준, 동북아 수준, 한반도 수준에서 나타나고 있는 국가 간 대립 구도를 고려할 때, 당분간 일본의 대북 접근과 북한의 대일 접근의 가능성은 매우 낮다고 하겠다. 특히 일본과 북한의 외교적 자율성은 미·중 갈등 및 미·러 갈등의 심화로 인해 초래되는 한·미·일 대 북·중·러의 적대 게임과 동맹의 결박 현상이 강화되는 것에 비례하여 그만큼 더 줄어들 수밖에 없다. 하지만 북한은 일본과의 수교 협상이 ‘목적’이 아니라 한·미·일 3국 공조 체제를 흔들기 위한 ‘수단’으로 일본에 대해 일본인 납치 문제를 포함한 수교 협상을 제안할 수 있을 것으로 보이며, 현시점에서 2024년 2월 15일 김여정 부부장의 개인적 발언이라는 형식으로 나타났다. 이러한 북한의 움직임은 2024년 11월 미 대선 결과가 나올 때까지 계속될 것으로 보이며, 일본의 동향 여하에 따라 한일관계, 미일 관계, 그리고 한·미·일 3국 공조 체제에도 상당한 파장을 낳을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김성룡, “일본 ‘55년 체제’의 형성과정 연구,” 『일본평론』, 제8호, 사회과학연구소, 1993.
- 김영춘, 『일본의 군사위협 인식과 군사력 강화』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 서보혁, “김정은의 일본 지진 위로 서한의 배경과 함의,” 『KINU Online Series』, 24-03, 통일연구원, 2024.
- 이기완, “일본의 정치변화와 북일 관계,” 『국제관계연구』, 제18권 제2호, 고려대학교 일민국제 관계연구원, 2013.
- 이기완, “스톡홀름 합의와 일본의 대북 제재 해제 배경,” 『국제정치연구』, 제17권 2호, 동아시아국제정치학회, 2014.
- 이기완, “일본의 국가이익과 대북정책,” 『지역과 정치』, 제3권 제2호, 지방분권발전연구소, 2020.

- 이기완·여현철, “일본의 수출규제 조치와 한일관계,” 『평화학연구』, 제21권 3호, 한국평화연구학회, 2020.
- 이기완, “기시다 정권의 한반도 정책 향방,” 『Issue Brief』, 7호, 고려대학교 평화와 민주주의연구소, 2021.
- 이기완, “바이든 행정부 이후 일본의 대외정책,” 『미국 바이든 정부의 신외교정책과 각국의 대응』, 대전: 프리마북스, 2021.
- 이기완, “객관적 한반도 정세 인식 형성의 한계와 과제,” 『한국보훈논총』, 제22권 제3호, 한국보훈학회, 2023.
- 이기완, “일본의 한반도 정책과 한일-북일 관계,” 이기완(외), 『동북아 국제질서와 한반도 통일』, 창원: 글서림, 2023.
- “‘극우세력의 놀이터’ 기시다 내각... 몰락으로 치닫는 일본,” <http://www.ohmynews.com> (검색일: 2021.10.22).
- “김여정, 북일수교 시사... 기시다, 평양 올 수도 있을 것,” <https://weekly.chosun.com/news/article> (검색일: 2024.2.17).
- 内田健三, 『派閥一政権抗争の表と裏』, 東京: 講談社, 1983.
- 外務省, 『外交青書 2023』, 東京: 外務省, 2023.
- 清水愼三, “總評30年のバランスシート,” 清水愼三(編), 『戦後労働組合運動史論: 企業社會超克の視座』, 東京: 本評論社, 1982.
- 内閣府大臣官房政府広報室, 『外交に関する世論調査』, 東京: 内閣府大臣官房政府広報室, 2023.
- 竹中治堅, 『首相支配』, 東京: 中央公論新社, 2006.
- 藤田久一, “日朝関係における拉致問題の意味,” 姜尙中(編), 『日朝交渉』, 東京: 岩波書店, 2003.
- “第二百五回国会における岸田内閣総理大臣所信表演説,” <https://www.kantei.go.jp/jp/statement> (검색일: 2021.10.8).
- “日韓シャトル外交復活、首脳会談で確認へ...再開すれば12年ぶり,” <https://www.yomiuri.co.jp> (검색일: 2023.6.12).
- “全拉致被害者の即時一括帰国を求める国民大集会,” <https://www.kantei.go.jp/jp> (검색일: 2023.12.3).
- “日米韓外相、対北朝鮮で安保協力を深化 米国で会談,” <https://www.nikkei.com/article> (검색일: 2023.12.7).
- “日韓首脳、対北朝鮮で米国合わせ協力 今年7回目の会談,” <https://www.nikkei.com/article> (검색일: 2024.12.7).
- “北朝鮮 2023年の弾道ミサイルなどは25発 過去2番目の多さ,” <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240102> (검색일: 2024.1.20).
- “岸田首相 「拉致問題はひとときもゆるがせにできない」施政方針演説,” <https://www.sankei.com/article> (검색일: 2024.1.31).

【 Abstract 】

The Kishida government's strategy toward North Korea
and North Korea-Japan relations

Lee, Ki-wan · Yeo, Hyun-chul

This study analyzes the Kishida government's strategy toward North Korea in three aspects: security, diplomatic, and political approach, and through this, identifies the limitations of Japan's approach to North Korea and the possibility of changing North Korea-Japan relations. Based on the policies of the Abe and Suga cabinets, the Kishida government's strategy is to pursue normalization of diplomatic relations after resolving the Japanese abduction issue and North Korea's nuclear and missile issues.

The Kishida government presents three goals to be solved through access to North Korea. First, through a security approach, the security threats arising from North Korea's advancement of nuclear capabilities and possession of various types of ballistic missiles are resolved. Second, it is a diplomatic approach to solving the abduction of Japanese people and expanding political influence through diplomatic relations between North Korea and Japan. Third, a political approach is to use the kidnapping issue as an election strategy to secure support for the government and the Liberal Democratic Party.

However, the problem is that the first (security issue) and second (diplomatic issue) of the Kishida government's strategies toward North Korea are in conflict with each other, so it is unlikely to be resolved and realized at this point. This is where the Kishida government's North Korea policy dilemma lies.

Key Words : Kishida, North Korea-Japan relations, security threat, Japanese kidnapping, election strategy

• 논문투고일 : 2024년 1월 19일 / 논문심사완료일 : 2024년 2월 13일 / 게재확정일 : 2024년 2월 13일