

## 일본의 대북정책 : 납치문제와 아베 내각의 트릴레마(trilemma)\*

우 준 희\*\*

•요 약•

일본에 있어 납치문제는 어떠한 성격과 의미를 가지며 변화해왔는가. 이 연구는 제 2차 아베 신조(安倍晋三) 내각 이래 납치문제에 대한 일본 정부의 정책 대응이 현재 일본의 대북정책 전반에 트릴레마(trilemma)를 초래하였다는 가정에서 출발한다. 이 연구는 제2차 아베 내각 이전과 이후 납치문제를 둘러싼 국내 정치과정을 비교·분석하며, 아베 내각의 정치적 선택에 영향을 미친 국내 정치적 요소들을 규명하고자 한다. 시기별 비교 분석을 통해 이 연구는 아베 내각의 정책 대응이 북한과의 양자적 외교 채널 구축, 납치문제에 대한 국내적 지지 결집, 동맹국과의 공조를 통한 납치 문제 해결이라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없는 대북 외교의 트릴레마를 양산하게 되었음을 주장한다.

주제어 : 납치문제, 일본의 대북정책, 북일관계, 아베 내각, 트릴레마(삼중의 딜레마)

### I. 서론

이 연구는 제2차 아베 신조(安倍晋三) 내각 이래 납치문제에 대한 일본 정부의 정책 대응이 현재 일본의 대북정책 전반에 트릴레마(trilemma: 세 가지 선택지 모두를 충족시킬 수 없는 상황)를 초래하였다고 주장한다. 2012년 출범 이래 역대 최장기간 집권한 아베 총리는 ‘납치의 아베(拉致の安倍)’라 불릴 만큼 납치문제 해결을 최우선의 정책과제로

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5B5A17 058284). 유익한 논평을 해주신 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

\*\* 한국의국어대학교 정치외교학과 초빙교수

추진하고자 하였다. 아베 총리는 납치문제 해결을 요구하는 국내 여론의 지지를 정치적 자양분으로 삼아 집권에 성공하였고, ‘납치문제 3원칙’을 대북정책의 핵심 기조로 삼아 북한에 대한 강한 불신과 압박을 한층 강화하였다.<sup>1)</sup> 북한의 핵·미사일 문제로 동북아의 안보 정세가 급변하는 상황에 대해서는 ‘핵·미사일, 납치문제의 포괄적 해결’이라는 슬로건 하에 대외적으로는 미국의 대북제재 조치에 편승하고, 대내적으로는 북한위협론(안보 불안)을 정치적 도구로 활용하여 정치적 쟁점들을 처리하는데 성공했다. 북한의 핵·미사일 문제는 아베 총리에 의해 국난(國難)으로 묘사되면서 납치문제에 대한 강경론자들의 논리와 반북(反北) 여론을 강화하는데 이용되었다.

그러나 납치문제를 대내외적 문제들과 연결시켜 일거에 해결하기 위한 수단으로 삼아 온 아베 내각의 접근법은 정치적 지지기반에 위기를 초래하고 외교적 약점을 부각시키는 ‘양날의 검’이 되었다. ‘납치문제 3원칙’과 핵·미사일 문제를 구실로 한 대북 강경책의 강화는 모두 북한에 대한 불신을 토대로 북한과의 대화 채널을 스스로 차단하는 방식이다. 그러나 납치문제를 최우선 정책과제로 설정하여 여론의 지지를 얻어 온 아베 내각은 납치문제에 대해 어떻게든 해결책을 강구해야 하는 정치적 부담을 안고 있다. 아베 내각에서 납치문제는 북한문제를 한 번에 해결하는 만병통치약과 같은 위상을 부여받았지만, 국내 정치에 의해 영향을 받는 전형적인 양동외교 전략의 한계를 보여주었다. 일본은 미국과의 외교적 공조를 통해 납치문제를 해결하는 것에도 한계가 있다. 납치문제는 유일하게 역사 청산을 이루지 못한 북한을 상대로 일본이 풀어야 할 외교적 과제인 동시에 민족문제의 특성을 띠고 있다. 또한 안보 문제에서 주도권을 쥐어 본 경험이 없는 안보 외교 피그미(pygmy)인 일본이 유일하게 북한과의 양자 대화에서 주도권을 쥌 수 있는 안건이기도 하다. 따라서 납치문제를 대외적으로 이슈화하고, 이 문제의 해결에 미국을 끌어들이는 것은 일본 스스로가 외교적 숙원 과제의 주도권을 내려놓고 자주외교의 가능성을 포기하는 것이 된다. 이러한 점 때문에 납치문제는 일본의 국내 정치와 대외정책이 복잡하게 연결되어 있으며 대북정책에 대한 일본의 트릴레마를 보여주는 매우 흥미로운 사례이다.

현재 기사다 후미오(岸田文雄) 내각은 아베 총리의 유산을 그대로 답습하고 있으며, 국내 정치에서도, 북일 관계에서도, 동맹국과의 공조 측면에서도 납치문제를 해결하기 어려운 상황에 놓여있다. 기사다 총리는 북한의 냉소적 반응에도 불구하고 “북한과의 여러 현

1) 납치문제 3원칙은 첫째, 납치문제가 일본의 최우선 과제이며, 둘째, 납치문제 해결 없이 국교 정상화는 없다는 것, 셋째, 납치 피해자 전원이 생존해 있으며, 전원의 생환이 납치문제의 해결임을 내용으로 한다. 와다하루키(和田春樹). “북미회담과 일본의 역할(米朝會談と日本の役割)”, <https://www.kanaloco.jp/news/social/entry-32353.html>(검색일: 2024.05.26).

안을 해결하기 위해 고위급 협상을 계속 추진하겠다”고 여러 차례 밝힌 바 있다. 기시다 총리의 반복된 정상회담 제안 의지는 국내 정치 상황에 따른 불가피한 선택을 보여준다. 정상회담을 통해 납북자 문제의 진전 가능성 열어두는 것은 지지율 반등을 위한 돌파구가 될 수 있기 때문이다. 그러나 2024년 4월 미일정당회담에서 납치자 문제를 언급한 것은 납치 문제가 여전히 북한 핵·미사일 문제와 별도의 트랙에서 일본 스스로 진전시키기 어려운 상황에 놓여있음을 의미한다. 이 연구는 시기별 비교·분석을 통해 2012년 제2차 아베 내각 출범 이래 일본 정부의 정책 대응이 북한과의 양자 대화 채널 구축, 납치문제 3원칙에 대한 국내 지지의 결집, 동맹국과의 공조를 통한 해결이라는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 없는 대북 외교의 트릴레마를 만들게 되었다고 주장한다.

## II. 연구 방법: 선행연구와의 비교

일본의 대북정책 혹은 북일관계에 대한 선행연구는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 북일정상회담 등 양국 간 교섭이나 협상 과정의 의미와 한계를 분석한 연구이다. 정영철(2005)은 2002년과 2004년 두 차례의 북일정상회담에도 불구하고 양국 관계가 개선되지 못했던 원인을 양국 간 외교전략의 차이로 설명하고 있다. 또한, 양기웅·김준동(2006)은 1990년부터 2006년까지 북일수교협상 과정을 4개의 시기로 구분하여 결렬과 재개의 원인을 분석하였고, 다나카 유키·김유은(2017)은 2002년 제1차 북일정상회담(평양선언)과 2010년 스톡홀름합의의 주요 내용 및 경과를 비교·분석하고 있다. 둘째는 북한 핵 문제와 납치문제 등 양국 간의 갈등 현안을 분석한 연구이다. 임상순(2013)은 2002년 제1차 북일정상회담 이후 납치문제에 일본이 활용하고 있는 기본 전략을 분석하며, 이에 대해 북한이 어떻게 대응하고 있는가를 설명하고 있다. 남창희·이중성(2010)은 북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응이 어떠한 특징과 패턴을 보여왔는지에 대해 분석하였다. 최은미(2019)의 연구는 납치문제에 대한 아베 내각의 인식 변화를 ‘소신표명연설’과 ‘시정방침연설’을 중심으로 설명하고 있다. 셋째는 정권별, 시기별로 일본의 대북정책을 분석한 연구이다. 대표적으로는 북일관계의 발전 과정과 주요 특징을 시기별로 연구한 신정화(2016)의 연구가 있다. 이기완(2013)은 제1차 아베 정권, 민주당, 2012년 재집권한 제2차 아베 정권까지 각 정권에서 일본 정치의 변화가 대북정책에 어떤 변화를 가져왔는지를 분석하였다. 최희식(2010)은 탈냉전 이후 달라진 일본의 정치지형도를 구분하고, 이를 통해 고이즈미 정권과 후쿠다 정권의 대북정책에 대해 분

석하였다. 조은일(2019)은 2012년 출범한 아베 내각의 대북정책 현황을 국교정상화, 북한 핵·미사일 문제, 납치문제의 세 가지 요인에 따라 분석하고자 하였다. 가장 최근의 연구로는 기시다 내각의 대북정책 딜레마를 분석한 이기완·여현철(2024)의 연구가 있다. 또한 일본의 정권별 대북정책을 분석한 연구 중에서 몇몇 연구들은 국내 정치 지형과 여론의 관계를 주요 분석 대상으로 하고 있다. 예를 들면 이기태·김두승(2016)은 납치문제가 정치적 지지를 이끄는 과정을 설명하고 있으며, Berkofsy(2010)와 Hughes(2009)는 국내 보수 정치세력이 여론에서 중요한 위치를 점해온 평화주의를 약화시키기 위해 북한의 위협을 과장해 왔다고 주장한다.

그러나 대부분의 기존 연구는 북일협상의 주요 내용이나 합의에 주목하면서도 하나의 정치과정으로서 이것에 영향을 미치는 대내외적 요인들을 입체적으로 통합하고 있지 못하다. 시기별, 정권별 분석에서 도출되는 합의 역시 북일 교섭의 내용들에 근거한 단순한 비교설명에 머무르는 경향이 있다. 일본의 대북정책은 크게 북한 핵·미사일 문제, 북일국교정상화, 그리고 납치문제라는 세 가지 북한 문제가 복합적으로 작용하면서 형성되어 왔다. 또한 탈냉전기 이후 안보 및 외교 전략의 재조정과 자민당 보수 1당 우위의 붕괴에 의한 정치적 유동성의 증대, 사회경제적 침체 등 외교뿐 아니라 일본 사회 전반의 변화와 관련이 있다는 점에서 훨씬 복잡한 맥락을 반영한다. 2002년, 2004년 두 차례의 북일정상회담이 개최되면서 납치문제를 중심으로 한 연구들이 나타나기 시작했으나 대외적 요인과 국내 정치 역학의 관계를 균형감 있게 통합한 연구는 매우 드물다. 이 연구는 국내 여론을 하나의 사회적 분위기로 해석하거나 여론과 정치적 지지율의 관계 등으로 단순화하여 분석해 온 연구의 한계 역시 보완하고자 한다. 이 연구는 납치문제에 대한 사회적 민감도 및 국민의 인식 수준 등을 시계열적으로 비교·분석함과 동시에 납치 문제에 영향을 미친 이익집단, 시민단체, 국회의원연맹 등을 분석의 범주에 포함함으로써 납치문제의 국내 정치화를 보다 동태적인 시각에서 분석해 보고자 한다.

이 연구는 두 가지 연구방법론을 이용하고 있다. 첫째, 시기별 비교를 통해 납치문제에 대한 정부 대응의 변화 동학을 분석하고, 변화와 연속성을 규명하고자 한다. 크게는 제2차 아베 내각 이전과 이후로 시기를 구분하되, 세부적으로는 2002년 제1차 북일정상회담에서 2006년 제1차 아베 내각기, 2009년 민주당 집권기에서 2012년 제2차 아베 내각 이전 시기, 그리고 제2차 아베 내각 이후 현재까지의 시기로 구분하여 납치 문제의 변화 동학을 비교·분석한다. 이는 현재 교착상태에 놓인 북일 관계의 원인을 규명하는 것은 물론 향후 일본 정부가 납치문제에 어떻게 대응할 것인지, 나아가 북일 관계에 어떤 변화 가능성이 있는지를 탐색하는 작업과 연결된다. 둘째, 납치문제가 정치적 과제로서 일

본 사회에서 차지하고 있는 비중이 어떻게 변화해 왔는지, 납치문제를 둘러싼 이해관계나 세력 공방이 어떤 식으로 전개되어 왔는지를 규명하고자 한다. 이 연구는 납치 문제 해결을 둘러싼 정치적 세력 공방을 엿볼 수 있는 의회 및 총리 관저의 자료 (온건화와 강경파의 대립, 국교정상화 적극파와 신중파의 대립), 구출회·가족회 등 납치 관련 이익 집단의 영향력을 파악할 수 있는 이익집단의 활동내역 및 입장문, 납치 문제에 대한 사회적 민감도와 여론의 인식 수준을 엿볼 수 있는 여론조사 자료 (내각부 외교에 관한 여론조사- 북한에 대한 관심사항) 등을 분석하여 납치문제가 국내 정치적으로 어떤 위치와 비중을 차지해 왔는지, 납치문제의 실재를 파악해 보고자 한다.

### III. 2012년 제2차 아베 내각 이전 납치 문제의 국내 정치

#### 1. 납치 문제의 표면화와 납치 이익 단체의 태두(台頭)

북한에 의한 일본인 납치 사건은 1970년대 후반부터 1980년대 초반에 걸쳐 일본 각지에서 발생했다. 1988년 일본 정부는 북한에 의한 납치 가능성을 국회 공식 석상에서 처음으로 발표했고, 1991년 대한항공기 폭파범 김현희에게 일본어를 가르친 리은혜가 1978년에 행방불명된 일본 여성임이 확인되면서 납치문제는 국내적으로 표면화하였다(松本 2003).<sup>2)</sup> 또한 1996년 9월, 아사히 방송(朝日放送)의 이시타카 켄지(石高健次)가 전 북한 공작원의 증언을 바탕으로 ‘김정일의 납치 지령’이라는 저서를 출판하면서 일본인 납치사건에 대한 정보가 공개되었다(石高 1996). 이후 납치문제는 본격적으로 국민적 관심을 받게 되었으며, 일본 국내에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 1997년 1월 23일 신진당 니시무라 마사오(西村眞悟)는 중의원에 ‘북한 공작조직에 의한 일본인 유괴·납치에 관한 질문주의서(北朝鮮工作組織による日本人誘拐·拉致に関する質問主意書)’를 제출, 요코다 메구미(横田めぐみ) 납치 사안을 거론하고 정부에 답변을 요청했고, 하시모토 내각은 요코다 메구미를 포함 7건, 10명의 납치 가능성이 농후하다는 답변서를 발표했다.<sup>3)</sup> 일본 정부는 자체 조사 결과를 근거로 북한 측에 문제제기를 하였으나 북한은 이를 전면

2) 북일 양국은 1991년 1월부터 국교정상화 교섭을 진행 중이었다. 일본 정부는 1992년 5월에 개최된 제3차 교섭에서 처음으로 북한에 납치문제를 언급하였고 북한은 이에 강하게 반발하였다. 결국 북일국교정상화 교섭은 1992년 11월, 제8차 교섭을 끝으로 중단되었다.

3) 일본 중의원 홈페이지, 입법정보 내 질문답변정보, [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a140001.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumona.nsf/html/shitsumon/a140001.htm) (검색일: 2024.06.02).

부정하였다.

이러한 분위기 속에서 1997년 3월 납치피해자 가족 및 친족에 의해 “북한에 의한 납치피해자 가족 연락회(北朝鮮による拉致被害者家族連絡会: 이하 가족회)”가 결성되었다. 또한 1998년 4월부터 가족회를 지원하기 위해 각지에서 조직들이 만들어져 “북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会: 이하 구출회)”라는 이름으로 활동을 개시하였다.<sup>4)</sup> 이들 조직은 피해자 구출을 촉구하는 운동을 활발히 전개하고 대북 여론과 미디어를 형성하는데 영향력을 행사했다.<sup>5)</sup> 또한 “북한에 납치된 일본인의 조기 구출을 위해 행동하는 의원연맹(北朝鮮に拉致された日本人を早期に救出するために行動する議員連盟: 이하 납치의원연맹)”에도 압력을 행사했다.<sup>6)</sup> 납치의원연맹은 1997년 4월에 자민당 중의원 의원 나카야마 마사아키(中山正暉)를 회장으로 설립된 초당파 의원연맹이다. 납치의원연맹은 북한에 대한 강경노선을 선포하면서 발족했고, 가족회와 여러 차례의 공동 회견을 통해 의견이 일치함을 피력했다. 그러나 회장인 나카야마가 1997년 11월부터 1999년까지 총 5회에 걸쳐 북한과 교섭을 진행하고, 2000년에 조일우호의원연맹(日朝友好議員連盟) 회장에 동시 취임하게 되면서 납치의원연맹 내부는 분열하였다.<sup>7)</sup> 나카야마의 행보를 따라 조일우호의원연맹에 동시 가입하는 의원도 있었으며, 납치 문제의 원칙이 흔들리는 것에 대한 의심과 비판의 목소리를 내는 의원도 나타나게 되면서 납치의원연맹 내부에서는 의견이 대립하였다(高世 2002, 247-8). 나카야마는 “납치문제가 유령처럼 실체가 없는 것이며, 북한과의 국교정상화를 우선적으로 실시한 뒤에 해결해야 한다”고 발언하는 등 납치의원연맹 발족 당시와 모순된 입장을 표명하였고,<sup>8)</sup> 이에 가족회와 구출회는 서명, 청원 운동 및 강력한 비판 운동을 전개하였다(米澤·近江 2003, 404). 당시 일본 언론도 이를 집중적으로 보도하면서 납치의원연맹 내부의 분열을 우려하였고, 납치의원연맹은 결국 해산하였다.

4) 구출회 홈페이지, <http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1102>(검색일: 2024.06.04).

2021년 기준, 구출회는 전국 32개 도도부현에 총 34개의 조직을 갖추고 있다. 초대 회장 사토 가쓰미(佐藤勝巳)는 반복 노선의 현대(겐다이)코리아연구소 소장에 재임한 인물로 납치문제 해결과 관련해 북한에 대한 강경노선을 주장해 왔다.

5) 2024년 1월 기준 1,722만 건 이상의 서명이 총리에게 제출된 상황이다. 납치문제대책본부 홈페이지, <https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/index.html>(검색일: 2024.06.04).

6) 일본에서는 납치의련(拉致議連)으로 통용된다.

7) 조일우호의원연맹은 2000년 2월 23일에 자민당, 사민당, 민주당, 공명당, 공산당 등 초당파 의원들에 의해 결성되었고, 나카야마는 제2대 회장에 취임했다.

8) 일본 중의원 앞의 홈페이지, “제149회 국회 중의원 외교·방위위원회 의사록(第149回国会 参議院 外交・防衛委員会 議事録)”, <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=114913949X00120000809>(검색일: 2024.06.07).

2002년 4월 납치의원연맹은 자민당 중의원 의원 이시바 시게루(石破茂)를 회장으로 새롭게 발족(新 납치의원연맹)하여 현재에 이르고 있다. 재출범과 동시에 납치의원연맹은 “가족회, 구출회와 결속하여 행동함”을 재확인하며, 북조선인 재입국 금지, 북조선 지원 전면 동결, 의회 내 납치특별위원회 설치를 비롯한 6가지 행동 원칙을 발표했다(畠 2002, 20). 1990년대 말 납치 문제는 일본 정치에서 수면 위로 떠오르게 되었으며, 이 과정에서 피해자 가족을 중심으로 한 가족회와 구출회의 영향력이 크게 작용했다. 이들은 민간 수준에서 납치문제에 대한 국민적 관심을 유도했을 뿐만 아니라 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 정치조직과 정치인들에게 자신들의 견해를 관철시키려 노력하였다.

## 2. 2002년 제1차 북일정상회담과 납치 문제의 국내 정치화

2002년 제1차 북일정상회담 및 평양선언 이후 납치 문제는 국내 정치적으로 중요한 의제로 쟁점화되었으며, 일본 내 대북 여론을 주도하는 핵심적인 사안이 되었다. 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리는 관저 주도의 외교를 이끌며 일본 총리로서는 처음으로 북한을 방문하였다. 2002년 9월 17일 고이즈미 총리와 김정일 위원장은 제1차 북일정상회담을 개최하였으며, 평양 선언이 합의문으로 채택되었다.<sup>9)</sup> 평양 선언은 납치 문제뿐 아니라 과거사에 대한 청산과 관계 개선을 위한 노력에 양국이 합의함을 내용으로 한다. 평양 선언이 일본에서 가지는 가장 큰 함의는 북한이 종전이 태도를 바꿔 납치 사실(납치피해자 5명 생존, 8명 사망)을 인정하고 재발 방지를 약속한 데 있다. 북한이 납치 사실을 인정하고 유감을 표명하면서 납치 문제에 새로운 전기가 마련되는 듯하였지만, 일본 내의 대북 인식과 여론은 급격히 악화되었다(신정화 2006, 162) 일본 내각부는 2000년도부터 외교에 관한 여론조사 항목에 <북한에 대한 관심 사항>을 추가하였다. 2000년 여론조사에서 일본인 납치가 68.6%로 가장 높은 순위를 차지했고, 이어 미사일 문제가 52.1%, 식량 지원이 50.5%를 차지했다. 2002년에는 일본인 납치가 83.4%로 일본 국민

9) 양국은 과거사를 청산하고 관계를 개선하는 것이 쌍방의 이익에 부합한다는 데에 인식을 공유하면서 다음의 네 가지 합의 안건을 채택하였다. 첫째, 북일국교정상화의 실현 과정에서 북일 간 제 문제에 성실히 대응한다. 둘째, 일본은 과거사에 대한 사회의 뜻을 표명하고, 북한에 대한 경제지원을 위해 구체적인 경제협력 규모와 내용을 협의한다. 셋째, 국제법을 준수하고, 일본인의 생명과 안전에 관한 현안 문제에 대하여 재발을 방지하는 적절한 조치를 취한다. 넷째, 동북아 지역의 평화와 안전을 위해 협력해 나간다. 또한 양국은 이를 위해 핵과 미사일 문제를 대화로 풀어나간다는데 인식을 공유했으며, 북한은 미사일 모라토리엄(보류)을 2003년까지 더 연장한다는데 합의했다. 그러나 합의서에 명확히 “납치”라는 문구가 포함되지 않은 것은 2002년 이후 납치문제가 이미 해결된 것인지 또는 해결되어야 할 문제인지에 대한 논쟁을 남기게 되었다. 일본 외무성, “고이즈미 총리대신 회견 요지(會見要旨)”, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/n\\_korea\\_02/summary.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/summary.html)(검색일: 2024.06.08).

의 압도적 관심 사항이 되었으며, 10월의 제2차 북한 핵 위기 직후 실시된 여론조사임에도 불구하고 핵 개발 문제에 대한 관심도는 납치 문제에 크게 못 미치는 49.2%에 그쳤다. 이는 당시 일본의 국내 여론이 납치 문제에 얼마나 집중되어 있는지를 잘 보여준다.<sup>10)</sup>

평양 선언 직후인 9월 28일부터 10월 1일에 걸쳐 고이즈미 내각은 정부 차원의 사실조사팀을 평양으로 파견하여 납치 생존자와 면담을 진행하고 북한이 제공한 정보의 사실관계를 조사했다. 그리고 10월 15일에 납치 일본인 중 생존자 5명이 귀국하였다. 당시 북일 간 협의에 따르면 납치피해자 5명은 일본을 방문하고 평양으로 돌아올 것이 예정되어 있었으나 일본 정부는 이들이 일본에 계속 남도록 하는 한편, 북한에 남아있는 가족들의 안전 확보 및 귀국 일정의 조속한 확정을 북한 측에 강력히 요구하겠다는 방침을 발표했다. 동월 28일 쿠알라룸푸르에서 열린 제12차 북일 국교정상화 교섭에서 더 많은 조사를 요구하는 일본에 대해 북한은 납치 문제가 완전히 해결되었음을 주장하면서 일본 귀국자 5명의 평양 복귀를 요청했다.<sup>11)</sup> 그러나 이 과정에서 가족회와 구출회는 납치피해자 전원에 대한 귀국을 거세게 요구하였고, 이는 일본 사회에서 대북 인식을 더욱 부정적으로 악화시키는 계기로 작용했다. 2002년 12월 일본 정부는 「납치피해자 등 지원법(拉致被害者等支援法)」을 제정하였고, 2003년 1월에는 민간 단체 “특정 실종자 문제 조사회(特定失踪者問題調査会: 이하 조사회)”가 설립되었다. 조사회는 북한에 의해 납치당한 의혹을 배제할 수 없는 실종자에 대해 재조사를 요구하고 납치 문제의 전면 해결을 목표로 하여 구출회에서 분리된 조직이다. 납치피해자지원법과 조사회 결성 이후 일본 정부의 강도 높은 조사로 공식적인 납치피해자로 인정된 사례는 10건 15명으로 늘어났다.

2004년 5월 22일 고이즈미 총리가 다시 방북하여 제2차 북일정상회담이 개최되었다. 제2차 정상회담은 2002년 평양 선언의 내용을 양국이 재확인한다는 의미를 담고 있었다. 고이즈미 총리는 김정일 국방위원장에게 안부불명자(安否不明者: 15명의 납치피해자 중 일본으로 귀국한 5명을 제외한 나머지 10명)에 대한 백지상태에서의 재조사를 요구하였으며, 북한이 이에 응하는 대가로 25만 톤의 식량 지원과 11억 엔의 의료품 지원을 약속했다고 밝혔다.<sup>12)</sup> 이후 2002년 귀국한 납치피해자 5명의 가족 8명의 일본 귀국도 합의

10) 일본 내각부, “외교에 관한 여론조사-북한에 대한 관심 사항”, [https://survey.gov-online.go.jp/h14/h14-gaikou/3\\_chosahyo.html](https://survey.gov-online.go.jp/h14/h14-gaikou/3_chosahyo.html)(검색일: 2024.07.06).

11) 납치문제대책본부, 앞의 홈페이지.

12) 수상 관저, 제1차 고이즈미 내각 홈페이지, “일조수뇌회담(日朝首脳會談) 후의 기자회견”, <https://warp.n.dl.go.jp/info:ndljp/pid/234460/www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2004/05/22press.html>(검색일: 2024.06.20).

되었다.<sup>13)</sup> 2004년 6월과 11월 중·참의원 양원에는 각각 납치문제특별위원회(拉致問題特別委員会)가 설치되었고, “북한에 의한 일본인 납치 문제 해결 촉진에 관한 결의”가 채택되었다(寺林 2012, 88). 이런 가운데 일본의 납치피해자 재조사 요구에 북한이 제출한 요코타 메구미의 유골이 검사 결과 허위로 판명됨에 따라 일본 국내 정치의 속사정은 다시 복잡해졌다. 북한은 일본의 정보 제공 요구에도 사실관계를 확인할 수 없다는 내용으로 회답하였고, 일본 내에는 북한의 성의 없는 대응에 강력하게 항의해야 한다는 대북 강경 여론이 형성되었다.<sup>14)</sup> 가족회와 구출회는 제2차 북일정상회담을 “최악의 결과”라 비판했고, 납치의원연맹 내 강경파 의원들은 평양 선언이 국교정상화를 위한 합의문서이며, 파기되어야 한다고 날을 세웠으며 그동안 국교정상화 교섭을 우선시 한 온건파 의원들의 입지는 좁아졌다.<sup>15)</sup> 납치문제특별위원회는 2004년과 2005년 총 7번의 청문회를 개최하였다.<sup>16)</sup> 정부 참고인과 민간인(주로 납치피해자 가족 및 납치 관련 시민단체 회원, 전문가 등으로 구성) 참고인이 참석하는 청문회는 대중매체를 통해 국민에게 전달되었고, 납치문제의 심각성을 인식시키고 북한에 대한 부정적 여론 형성에 크게 기여하였다. 의회와 민간 단체인 조사회, 가족회 등의 네트워크는 여론에 강력하게 호소했고, 그 결과 정부가 인정한 공식적인 납치피해자는 12건, 17명(종전 10건, 15명)으로 늘어났다. 이렇듯 제2차 북일정상회담은 납치문제에 국민의 높은 관심, 적성 국가로서 북한에 대한 인식, 의회 강경파의 정치적 입지 강화, 그리고 총리에 대한 기대 등 국내 정치의 복잡성을 반영하게 되었다.

2005년 제3차 고이즈미 내각에서는 대북 강경론자인 아베와 아소 다로(麻生太郎)가 각각 관방장관과 외상에 취임하게 되었다. 2005년 11월과 12월에 걸쳐 베이징에서 진행된 6자회담 내 북일 정부 간 협의에서 북한은 납치 문제가 이미 해결된 사안이라고 반복적으로 주장했다. 2006년 베이징에서 진행된 일북포괄병행협의(‘납치문제 등 현안 사항에 관한 협의’, ‘핵·미사일 문제 등 안전보장에 관한 협의’, ‘국교정상화교섭’의 3가지 병행 협의)에서도 납치 생존자 전원의 귀국, 진상 규명을 향한 재조사, 피의자의 인도를 강력히 요구하는 일본에 대해 북한은 생존자는 이미 모두 귀국했으며, 재조사를 위해 노력했

13) 실제 2004년 5월 22일 납치피해자 가족 5명이 귀국했으며, 7월 18일에 가족 3명이 귀국하였다.

14) “5人だけ帰国は「悲劇」再調査に不信感強める家族会”, 『아사히 신문(朝日新聞)』, 2004년 5월 24일.

15) 내각관방참여(총리 자문역)로 2002년 북일정상회담에 참여하여 납치 문제에 관여했던 나카야마 교코(中山恭子)는 “평양 선언이 피해자 구출은 커녕 납치를 인정·사죄하면 이전의 납치 문제를 불문하겠다는 내용”이라며 “납치 문제를 수습해 국교정상화를 하겠다는 것”이라고 비판했다.

16) 일본 중의원, 앞의 홈페이지, “납치문제 등에 관한 특별위원회의 회의록 의사 정보 일람(北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の会議録議事情報一覧)”, [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0142\\_1.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0142_1.htm)(검색일: 2024.07.01).

고, 피의자 인도는 정치적 문제라고 주장하며 인도를 거부했다.

북일 사이에서 납치 문제가 교착에 빠진 가운데, 2006년 7월 북한은 동해를 향해 탄도 미사일 7발을 발사했다. 그리고 10월에는 제1차 핵실험을 강행하였다. 일본 정부는 이를 평양 선언의 준수 위반 및 일본의 안전보장을 위협하는 행위로 간주하였다. 일본 정부는 처음으로 북한에 대한 독자 제재를 실시하였는데, 제1차 아베 내각이 출범함 직후인 10월 핵실험 이후에는 북한으로부터의 모든 선박 입항 금지, 모든 품목 수입 전면 금지 등의 강력한 제재 조치를 발표하며 초강수로 대응했다. 제1차 아베 내각은 사실상 북한에 대한 일본의 적대감이 정치적 자산이 되는 배경 속에서 탄생하였고, 북한에 대해 강경책을 더욱 강화하는 방식으로 대응해갈 수 있는 조건에서 출발하였다.

제1차 아베 내각 하에서 대북 불신과 압박은 한층 더 강화되었다. 아베 내각은 출범과 동시에 총리를 본부장으로 하는 납치문제대책본부(拉致問題対策本部)를 설치하고, “납치 문제 해결 없이 국교정상화는 있을 수 없다”는 원칙을 발표하였다.<sup>17)</sup> 당시 납치문제담당 상에는 대북 강경론을 주도해 온 나카이 히로시(中井浩) 납치의원연맹 부대표가 임명되었다. 일본의 대북정책은 공식적으로는 대화와 압박의 방침을 표방하고 있지만, 실제 성격에서는 제제와 압박으로 성격이 변화하였으며, 2002년 평양 선언은 백지화나 다름없게 되었다. 일본 측은 ‘생존자 귀국’, ‘재조사’, ‘피의자 인도’를 요구하는 데 반해 북한 측은 ‘납치피해자 문제의 해결 완료’라는 입장을 견지하면서 양국은 팽팽히 대립하였다.

2007년 9월 대북 온건파인 후쿠다 야스오(福田康夫) 내각이 출범하면서 북일 관계의 변화 가능성이 모색되었다. 후쿠다 총리는 대북강경론을 주장하는 아베 등과 달리 평양 선언에 근거한 포괄적 해결을 강조하는 점에서 고이즈미 내각 초기의 대북 접근과 유사한 시각을 가지고 있었기 때문이다. 후쿠다 내각 하에서 북한과의 교류와 대화가 중요하다고 주장한 의원들은 2008년 5월 초당적 대북 온건파 의원연맹인 북일국교정상화추진 의원연맹(日朝国交正常化推進議員連盟)을 결성하여 납치 문제 해결을 위해서는 북일 국교 정상화가 전제되어야 한다고 강조했다. 2008년 7월, 월간 『세계(世界)』는 “지금이야말로 대화할 때”라는 특집 기사를 발표하며, 대화를 촉구하는 대북 온건파의 목소리를 전달했다. 그러나 국교정상화 추진의원연맹은 그동안 북한에 대한 불신과 분노를 느껴온 국민 여론의 반발을 샀고, 많은 의원들이 연맹을 탈퇴하는 등 실제 활동에서 어려움을 겪게 되었다. 2008년 9월 후쿠다 내각의 갑작스러운 퇴진과 대북 강경론자 아소 내각의 등장

17) 수상 관저, 제1차 아베 내각 홈페이지, “제165회 국회 소신표명연설(第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説)”, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/244428/www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html> (검색일: 2024.07.01).

으로 납치문제는 다시 진전을 이루지 못하였다.

### 3. 납치 문제의 정체: 담보 상태에 빠진 북일 관계

2009년 8월 제45회 중의원 총선거로 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 민주당 연립내각이 발족했다. 하토야마 총리는 소신표명연설에서 “납치, 핵, 미사일 등의 여러 현안을 포괄적으로 해결한 후에 북한과 국교 정상화를 도모할 것이다”라고 하면서 기본적으로 자민당 전 정권과 유사한 대응 방침을 표명했다.<sup>18)</sup> 그러나 압력뿐 아니라 대화 역시 중시하면서 가급적 빨리 가능한 모든 수단을 이용하여 납치문제를 해결하고 싶다는 의지를 밝힘으로써 자민당 정권과의 차별성을 강조하였고, 북일 관계에 미세한 변화가 기대되기도 했다.

하토야마 내각은 새로운 납치문제대책본부의 설치를 각의 결정하여 총리(본부장), 납치문제 담당상, 관방장관, 외상의 4인 체제로 납치대책본부를 개편했다. 이것은 전 각료를 구성원으로 했던 기존 조직을 정비하여 기동력을 높이려는 의도를 반영한 것이다. 그러나 납치문제 담당상에 2006년 제1차 아베 내각에서 첫 담당상을 맡았던 나카이가 임명되었다는 사실은 납치문제의 진전이 어려울 것을 시사했다. 나카이는 대표적인 대북 강경론자로 2008년 11월 아소 내각에서 대북 추가 제재안이 논의되었을 때 재일 조선인의 대북 송금 전면 금지, 출국 시 재입국 금지 등의 추가 제재안을 입안한 인물이기도 하다. 그는 2009년 9월 취임 기자회견에서 “대화와 압력이 아닌, 압력과 압력이 정답이라 생각해왔다. 지금까지의 정부 정책은 미적지근했다. 현재 상황에서 북한과 교섭할 계획은 없으며, 우선은 압력을 강화한다”고 밝힌 바 있다. 하토야마 내각에서 나카이는 사실상 납치문제에 대해 막강한 발언권을 행사하고, 납치대표본부의 기능 강화에 적극적으로 나섰다.<sup>19)</sup> 하토야마 총리가 미일 관계의 재설정과 오키나와 이전 문제, 동아시아 국가와의 우애(友愛) 외교 등을 외교적 중점에 두면서 납치문제에 많은 에너지를 쓸 수 없었고, 납치대책본부가 4인 체제로 정비되면서 담당상인 나카이의 권한과 대표성이 더 확대될 수

18) 수상 관저, 하토야마 내각 홈페이지, “제173회 국회 소신표명연설(第173回国会における鳩山内閣総理大臣 所信表明演説)”, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1042913/www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>(검색일: 2024.07.01).

19) 나카이 담당상은 납치피해자 정보수집을 위해 한국 정부와의 연대를 강화한다는 목적을 밝히며 방한하였고, 황장엽 전 북한노동당 서기의 일본 의회 연설을 요청했다. 또한 특정실종자문제조사회 등 민간 단체 관계자들을 장관 직속으로 등용해 납치대책본부에 참여하도록 했다. 나카이가 담당상이 된 이후 정보수집 기능 강화를 목적으로 납치대책본부의 예산이 전년도 6억 2천만 엔에서 12억 4천만 엔으로 2배가량 늘었다. 『아사히 신문(朝日新聞)』 2009년 10월 13일, 나카이 납치문제담당상과의 인터뷰 내용은 『경향신문』, 2010년 4월 5일.

있었기 때문이다. 납치대책본부는 납치문제에 대한 대책 마련 및 진상 규명을 주요 임무로 하는 동시에 납치문제에 대한 국민 여론을 형성하고 유지하는 것에도 중점을 두었다. 납치대책본부는 강연회 및 집회를 개최하고 지방정부와 ‘국민 모임’을 공동 개최하며, 애니메이션 <메구미>를 비롯한 각종 콘텐츠를 제작하여 널리 보급하였다. 특히 이전 시기 “생각하는 모임”이라 칭했던 강연회와 집회의 행사명을 모두 “모든 납치자를 구하는 모임”으로 바꾸어 납치문제의 심각성과 해결의 시급성을 홍보하고 여론을 조성하기 위해 좀 더 적극적인 모습을 보였다.<sup>20)</sup>

한편 2010년 3월 참의원 납치문제특별위원회에서는 ‘납치문제의 발본적 해결을 촉구하는 결의’가 채택되었다.<sup>21)</sup> 2010년 내각부가 실시한 외교에 관한 여론조사 중 <북한에 대한 관심 사항>을 묻는 질문에서 일본인 납치는 83%로 여전히 가장 높은 국민적 관심을 받고 있었다. 이것은 2002년 평양선언 직후 실시된 여론조사에서 납치문제에 대해 일본 국민이 보여준 관심도 83.4%에 육박하는 수준이다.<sup>22)</sup> 2009년 5월 제2차 핵실험과 2010년 3월 천안함 사건, 연이은 일본의 대북 추가 제재 등이 있었음에도 불구하고 납치 문제가 일본 국민에게는 북한 핵·미사일 문제보다 중요한 관심 사항을 보여주고 있다. 그러나 하토야마 내각에서 납치문제는 실질적 진전을 이루지도 어떠한 합의를 도출하지도 못하였다.

하토야마 내각의 퇴진과 함께 들어선 간 나오토(菅直人) 내각기인 2011년, 북한과의 수교가 필요함을 주장해 온 북일국교정상화추진의원연맹은 결성 3년 만에 활동을 중단했다. 결성 3년 만에 북일 대화의 가능성이 희박함을 스스로 인정하게 된 것이다. 간 총리 역시 부정적인 대북 인식을 가진 인물이었으며, 미일 동맹 중시파인 마에하라 세이지(前原誠司)를 외상에 임명하여 기지 이전 문제 등으로 손상된 미일 관계의 복원에 가장 많은 에너지를 쏟았다. 또한 2011년 3월 동일본 대지진으로 납치문제 해결에 필요한 동력을 상실하였다. 간 내각의 뒤를 이어 2011년 9월에 성립한 노다 요시히코(野田佳彦) 내각은 12월 17일 김정일 국방위원장의 갑작스러운 사망이라는 예기치 못한 변수를 맞이하게 되었고, 이는 교착상태에 빠진 납치문제에 소극적으로 대처할 수밖에 없는 계기가 되었다.

---

20) 납치문제대책본부, 앞의 홈페이지.

21) 일본 참의원 홈페이지, “참의원 납치문제 특별위원회 결의안, 회의록”, <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kaigirok/kaigirok.htm>(검색일: 2024.07.04).

22) 일본 내각부, “외교에 관한 여론조사—북한에 대한 관심 사항”, 앞의 홈페이지.

#### IV. 최우선 과제로서의 납치문제: 제2차 아베 내각 이후의 트릴레마

##### 1. 제1차 아베 내각의 유산-납치 문제 3원칙과 납치대책본부의 기능 강화

2006년 제1차 아베 내각의 출범과 함께 아베 총리가 내세운 ‘대북정책 3원칙’은 현재까지 일본 정부의 납치문제 대응에 결정적인 유산을 남겼다. 제1원칙은 ‘납치문제가 일본의 가장 중요한 최우선 과제’라는 것이다. 아베 총리는 내각에 납치문제대책본부를 설치하고 스스로 본부장직을 선언했다. 제2원칙은 ‘납치피해자는 전원 생존하고 있으며, 피해자 전원의 귀국을 실현한다’는 것이다. 일본은 17명의 납치피해자를 공식적으로 인정하고 있고, 북한은 13명을 납치해 8명이 사망했다고 주장해 왔다. 제3원칙은 ‘납치문제의 해결 없이 국교정상화는 없다’는 것이다. 아베 총리의 납치문제 3원칙은 2002년, 2004년 두 차례의 국교정상회담과 허위 유골 사건 등을 거치며 국내에 형성된 반북 여론을 등에 업고 정권교체 상황을 넘나들며 공고화 되었다. 무역 전면 금지, 선박 왕래의 전면 금지 등 제재조치뿐만 아니라 납치대책본부의 기능 강화 및 반북 여론 형성, 청소년에 대한 교육과 외국인에 대한 홍보 등은 사실상 납치문제 3원칙이라는 기초하에 이루어졌다.

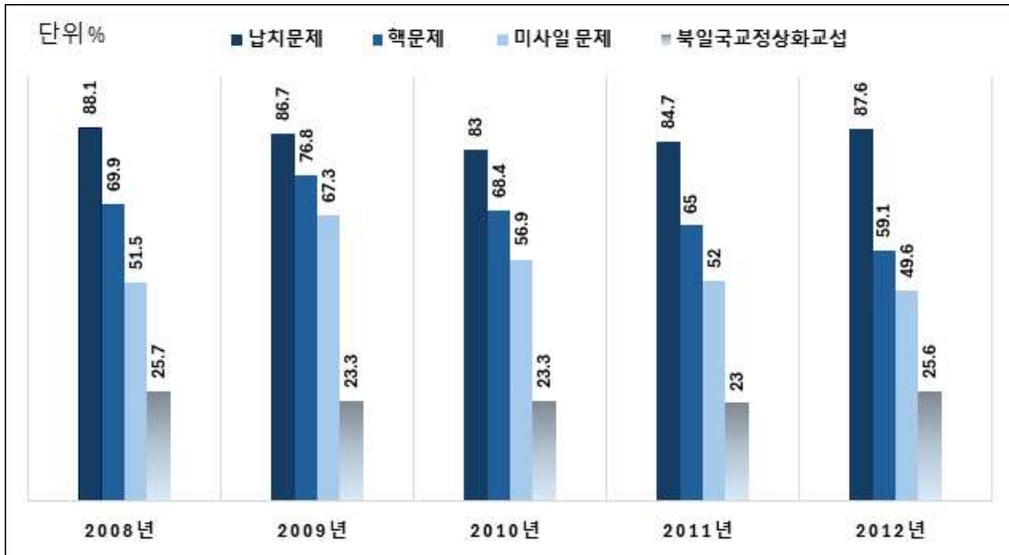
아베 총리가 1년간의 짧은 재임 시간에 천명한 납치문제 3원칙이 오랜 기간 일본에서 공고화될 수 있었던 것에는 제1차 북일정상회담에 엮인 과거의 역할이 크게 작용했다. 2002년 9월 17일 고이즈미 총리와 김정일 국방위원장의 정상회담 과정에서 당시 관방부장관이자 납치의원연맹(2002년 재결성)의 회원인 아베는 납치 문제에 강경한 노선을 피력한 바 있다. 당시 일본에서는 북일정상회담을 성사시키는데 일조한 후쿠다 관방장관(전 총리), 다나카 히토시(田中均) 전 외무성 참사관 및 아시아대양주 국장 등 대북 온건파와 납치문제의 진상규명이 국교정상화 교섭보다 우선시되어야 한다고 주장하는 아베 등의 강경파가 대립하고 있었다. 아베는 정상회담 당일 고이즈미 총리에게 “김 위원장이 납치를 인정하지 않는 한 공동선언에 서명해서는 안 된다”고 진언했고, 결국 북한의 사실인정을 받아내는 데 결정적인 역할을 하였다(후나바시 2007, 47-51). 정상회담 뒤 이와 같은 일화가 여론에 공개되면서 아베는 순식간에 대북 온건파를 제치고 ‘북한에 할 말은 하는 과단성 있는 정치인’으로 부각 되었다. 또한 아베는 2002년 10월 15일 일시 귀국한 생존자 5명을 북한에 돌려보내지 않아야 한다고 강력히 주장하였다. 김정일 국방위원장의 납치 사실인정 이후 급격히 악화된 일본 여론은 납치 문제에 대해 강경한 입장을 표명한 아베를 높이 평가했고, 이것은 납치의원연맹 소속 대북 강경파의 정치적 입지를 확대하였다. 12월 납치피해자 메구미의 유골이 가짜로 판명된 이후에는 대북 강경파의 논리가

여론에 더 확고하게 자리 잡게 되었다. 2006년 아베 내각이 납치문제 3원칙을 발표하고, 실행 조직으로 납치문제대책본부를 설치하였으며, 제1차 핵실험 이후 초 강경수의 경제 제재를 밀어붙인 것은 모두 납치 문제를 둘러싼 국내 정치 역학과 대북 여론 악화를 활용한 것이다.<sup>23)</sup> 제1차 아베 내각 1년간 납치문제 해결을 두고 북한과의 협의는 진행되지 못했다. 대신 아베 총리는 1년의 재임 동안 북한 핵 문제에 대응하기 위해 개최된 총 3차례(제5차 2, 3단계 회담과 제6차 1단계 회담)의 6자회담에서 납치문제 해결을 주장하는 등 납치문제의 국제 문제화를 피하였다. 이는 아베 내각의 탄생이 납치문제와 밀접한 관련이 있으며, 내각 지지율에 직접적인 영향을 행사하는 국내 여론이 북한의 핵·미사일 문제보다 납치문제에 관심을 두고 있었기 때문이다.

북일정상회담을 둘러싼 아베의 경험과 양국 간 납치문제의 정체를 거쳐 2012년 12월 성립한 아베 2차 내각은 납치문제를 최우선 과제로 다시 부상시켰다. 앞서 지적했듯이 납치문제는 실질적 진전이 하나도 없이 정체되었던 시기에도 일본 국민에게 북한에 대한 최대 관심 사항이었다. 따라서 납치 문제는 새로운 아베 내각의 정치적 지지 동원에 결정적인 역할을 담당할 수 있었던 것이다. <표 1>은 북일 실무자 협의에서 북한이 납치피해자 재조사에 합의하였던 2008년부터 납치문제의 정체가, 제2차 아베 내각 발족 직후인 2012년 10월까지 내각부에서 실시한 여론조사 결과를 분석한 것이다. 표를 통해 알 수 있듯 재조사 합의 등 북한의 일보 양보가 있었던 2008년부터 일본 정치의 유동성이 가장 증대된 민주당 정권으로의 정권교체기, 그리고 제2차 아베 내각 성립 직후에 이르기까지 일본 국민들은 납치문제에 가장 큰 관심을 보였다. 북한에 대한 관심 사항은 총 10여 개의 항목으로 구성되는데 북일국교정상화 교섭은 지속적으로 25% 전후에 머물러 납치 문제와는 상반된 관심도를 보여주었다. 다만 2012년 11월, 실무자 협의로부터 4년, 정부 간 협의로부터는 7년 만에 북일 정부 간 협의회가 예정되어 있었기 때문에 10월 여론조사에서는 납치문제뿐만 아니라 북일국교정상화 교섭에 대한 관심도 소폭 상승(전년도의 23%→25.6%)한 것으로 보인다. 11월 울란바토르에서 개최된 정부 간 협의회에서 북일 양국은 납치문제의 경위와 서로의 주장에 대한 재검토를 위해 양국이 협의를 지속한다는 것에 합의하였다. 12월 5일~6일에 걸쳐 개최하기로 한 2차 협의회는 12월 1일 북한의 미사일 발사 예고에 결렬되었다.

23) 당시 아베 총리는 북일 간을 왕래하던 만경봉호를 비롯한 모든 북한 선박의 일본 입항을 금지했다. 만경봉호는 재일동포들이 가족을 만나기 위해 북한을 드나드는 여객선이었다는 점에서 재일동포들의 가족 상봉 루트가 완전히 차단된 것이다.

<표 1> 북한에 대한 관심 사항 (2008~2012년)



출처: 日本内閣府, “外交に関する世論調査-北朝鮮への関心事項”  
[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)에서 연도별 검색 후 필자 작성

## 2. “납치 is back”: 납치의 아베와 북핵 이슈의 정치화

납치문제는 2002년 평양 선언 이후 아베를 대중에게 알리는 계기가 되었고, 2012년 자민당이 정권을 다시 획득하는 데 적극적으로 활용되었다(송석원 2008; 野上忠興 2006). 아베 총리는 평양 선언 이후 납치 문제에 대한 강경노선이 자신을 유력정치인으로 만들었다는 점, 민주당 정권에서 납치 문제 및 북한 핵 개발 문제에 이렇다 할 돌파구를 전혀 찾지 못했다는 점, 납치 문제에 대한 높은 국민의 관심 등을 등에 업고 납치 문제를 다시 국가 최우선 과제에 올려놓았다. 제2차 내각의 발족 3일 후인 2012년 12월 28일 아베 총리는 납치피해자 가족과의 면담에서 “내가 다시 한번 총리가 된 것은 어떻게든 납치 문제를 해결하고 싶다는 사명감에서 비롯된 것이다”라고 밝히며 납치문제 해결에 강한 의지를 보여주었다.<sup>24)</sup> 아베 총리가 ‘납치의 아베’라는 별명을 얻게 된 것도 바로 이러한 배경에 기인한다. 아베 내각은 2013년 1월 25일에는 납치대책본부를 확대 개편하고 제1차 회의에서 ‘납치문제 해결을 위한 방침과 구체적 시책’을 결정했다. 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 북한에 의한 납치문제가 일본의 주권 및 국민의 생명과 안전과

24) 구출회, 앞의 홈페이지, “구출회뉴스(救う会全国協議会ニュース)”, 2012년 12월 28일.

연결된 중대한 문제이며, 국가의 책임에 있어 해결해야 할 긴급하고도 중요한 과제이다. 둘째, 정부는 납치문제의 해결 없이 북한과의 국교정상화는 있을 수 없다는 방침을 견지하고 납치피해자로서의 인정 유무와는 관계없이 모든 납치피해자의 안전 확보 및 즉시 귀국을 위해 전력을 다한다. 셋째, 납치에 관한 진상규명, 납치 실행범의 인도를 추구한다.<sup>25)</sup>

그러나 아베 내각 출범 직후인 2013년 2월 12일 북한은 제3차 핵실험을 감행했다. 북한 핵실험에 대해 국제사회는 기존의 결의안보다 강화된 안보리 결의안 2094호로 대응했고, 아베 내각은 이와 별도로 독자적인 대북 제재 조치를 발표했다. 재일조선인총연합회(조총련) 간부 중 방북 제한 대상자를 기존 4명에서 9명으로 확대하고, 북한 선박에 대한 입항 금지와 대북 수출입 전면 금지 조치를 2년 연장했다(寺林 2012, 95).<sup>26)</sup> 이어 2013년 4월 11일 모든 납치 생존자의 즉시 귀국, 안부불명자에 대한 진상규명, 그리고 납치범의 인도 등 조건이 충족되어야 납치문제가 해결된 것으로 간주한다는 입장을 밝혔다. 그러나 아베 총리는 대북 경제 제재와는 별도로 북한과 물밑 접촉을 시도했다. 유엔 안보리의 강도 높은 결의 등으로 북한의 고립이 가시화되던 2013년 5월 14일, 아베 총리는 한미 양국 정부와 사전 협의 없이 이치마 이사오(飯島勲) 내각 관방 참여를 북한에 파견하였다. 이치마는 고이즈미 총리의 1, 2차 방북 당시 정무비서관이었던 인물로 납치 문제에 깊숙이 관여해 왔다. 이치마는 김영일 조선로동당 서기, 김영남 최고인민회의 상임위원장과 회담을 가진 것으로 알려졌다.<sup>27)</sup> 아베 내각은 줄곧 납치문제를 해결하겠다는 정치적 의지를 표방해왔기에 이치마의 방북을 통해 북일 교섭의 계기를 탐색하고, 대중의 지지를 유지할 필요가 있었다. 또한 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 외교적 고립이 심화된 상황에서 북일 교섭이 일본에게 다소 유리한 방향으로 전개될 수 있을 것이라는 판단도 이치마의 방북에 배경이 되었을 것이다. 집권 초기 아베 총리의 강경한 대북 의지는 불과 몇 달이 지나지 않아 북한과 대화할 용의가 있는 것으로 전환하였다.

아베 내각의 방향 전환은 2014년 5월 26일부터 28일 3일에 걸쳐 스톡홀름에서 개최된 제3차 북일 정부 간 협의(스톡홀름 합의)로 연결되었다. 그 후 7월 1일 베이징에서 북일 정부 간 국장급 협의회가 개최되었으며, 아베 총리는 기자회견을 통해 “대북 독자 제

25) 납치대책본부, 앞의 홈페이지, “납치문제의 해결을 향한 방침과 구체적 시책”, <https://www.rachi.go.jp/p/shisei/taisaku/meta/20130125honbukettei.pdf>(검색일: 2024.06.04).

26) 북한 선박의 입항 금지 등 제재 조치는 2006년 10월 북한의 제1차 핵실험 이후 발동되어 6개월마다 연장되었으나, 2009년 5월 제2차 핵실험 이후 1년으로 조정되었다, 그리고 제1차 아베 내각기인 2013년 2월 북한의 제3차 핵실험 이후 2년으로 재조정되었다.

27) “飯島氏の訪朝 「拉致」の解決につなげよ”, 『산케이 신문(産経新聞)』, 2013년 5월 19일.

제를 일부 완화한다”고 발표했다.<sup>28)</sup> 이는 3월 26일과 29일에 북한의 연이은 탄도미사일 발사가 있었음에도 아베 총리가 협의를 밀어붙인 결과였다. 이것은 국제사회가 골머리를 앓고 있는 북한의 핵·미사일 문제 때문에 국내 정치적으로 최우선 과제로 설정된 납치문제를 무기한 연기할 수 없는 아베 내각의 속사정을 반영한다.

스톡홀름 합의의 목적은 북한이 납치문제 재조사에 응하면 일본이 독자적인 대북 경제 제재 조치를 완화하는 데 있다. 스톡홀름 합의는 납치피해자 및 안부불명자를 포함한 일본인(기존 납치피해자 및 안부불명자뿐만 아니라 잔류 일본인과 일본인 배우자, 일본인의 유골 및 묘지를 포함한 일본인)에 대한 재조사를 실시할 것, 이를 담당할 특별조사위원회를 설치할 것, 국방위원장이 특별조사위원회 위원장의 역할을 담당하고 특별조사위원회에 모든 기관에 대한 조사 권한을 부여할 것, 특별조사위원회 참가 기관에 국가안전보위부 등을 포함할 것, 특별조사위원회에 분과를 두고 모든 사안을 동시에 진행할 것과 동시에 신속하게 조사를 진행할 것을 재확인하였다.<sup>29)</sup> 또한 일본은 특별위원회의 조사 결과가 만족스러운 경우 평양 선언에 기초해 국교 정상화를 추진하겠다고 표명했다. 아베 내각은 합의 다음 날 북한과의 인적 왕래, 송금, 지불 수단, 선박 입항 등에서 제재조치를 일부 완화한다고 발표하였다.

스톡홀름 합의는 몇 가지 중요한 정치적 의의를 가진다. 첫째, 북한 핵·미사일 문제에 대한 언급 없이 납치문제가 단일 이슈로서, 독자적인 대북 채널을 통해 다루어졌다는 데 있다. 둘째, 스톡홀름 합의 직후인 7월 1일 집단적자위권 행사에 대한 각의 결정이 있었다는 점에서 납치문제가 집단적자위권 행사에 대한 반발을 상쇄하는 카드로 활용되었을 것이다. 나아가 납치문제 해결에 대한 국민의 신뢰가 2015년 자민당 총재 선거와 2016년 참의원, 중의원 선거에서 정치적으로 유리한 입지를 확보하고, 안전보장법제와 개헌을 둘러싼 정치적 지지로 연결될 수 있을 것이라는 판단도 작용하였을 것이다. 그러나 대북 강경노선을 취해온 가족회와 구출회 등 민간 단체들은 북한이 그동안 사망했다고 주장하는 8명에 대해서 이전과 같은 설명을 반복하게 된다면 정부는 북한과의 협상을 즉시 포기해야 하며, 피해자 사망했다는 북한 측의 주장을 결코 인정해서는 안 된다는 입장을 표명하였다.<sup>30)</sup> 스톡홀름 합의는 조사 대상이 된 일본인의 범주를 넓히고, 이에 대한 전

28) 수상 관저 제2차 아베 내각 홈페이지, [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/index.html](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/index.html)(검색일: 2024.07.01).

29) 일본 외무성, 앞의 홈페이지, “스톡홀름 합의 사항(ストックホルム合意事項)”, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>(검색일: 2024.07.02).

30) 구출회, 앞의 홈페이지, 납치피해자 재조사 합의에 관한 가족회와 구출회의 공동성명(拉致被害者の再調査合意に関する家族会・救う会声明), 2014년 5월 29일(검색일: 2024.07.02).

면적 제조사에 북한이 합의하도록 함으로써 국내적으로는 납치문제와 관련한 이익집단들이 정부에 더 적극적으로 압력을 행사할 수 있는 여지를 남기게 되었다.

2014년 10월 이하라 준이치(伊原純一) 아시아·대양주 국장이 방북, 특별조사위원회의 조사 경위를 듣고자 했으나 추가 납치피해자에 대한 조사 결과를 요구하는 일본의 입장과 잔류 일본인의 일본 귀국을 우선시하는 북한의 입장이 팽팽히 대립하였다.<sup>31)</sup> 여기에 설상가상으로 11월 UN에서 북한인권법이 채택되고 2015년 3월에는 일본 경찰청이 조총련 의장의 가택을 수색하는 일이 발생하면서 북일 관계는 다시 경색 국면으로 들어갔다. 북한은 2016년 1월 6일에 제4차 핵실험을 강행하였고, 일본은 북한에 대한 일부 제재를 강화하는 한편 신규 제재를 추가하였다. 북한은 특별조사위원회의 해체를 일방적으로 선언하고 조사를 전면적으로 중단한다고 통보해 왔으며, 2016년 9월에는 제5차 핵실험을 강행하였다.

스톡홀름 합의는 있었지만 사실상 납치 문제가 담보 상태에 빠진 과정에서 아베 총리는 납치 문제를 북한 핵·미사일 문제와 함께 일본에 대한 위협으로 설정하고, 미국 등 동맹국과의 공조를 강조하는 등 국제 이슈로 부각시키면서 정치적 위기를 돌파하고자 하였다. 제3차 아베 내각은 일본이 북한 핵·미사일 문제의 “당사자”라 주장하며, “미일일체화(日米一體化, 日米100%マッチ)”를 통한 대북강경책의 필요성 강조했다. 북한의 4차 핵실험 이후 아베 총리는 성명을 통해 “북한의 핵실험은 일본의 안전에 대한 중대한 위협이며, 결코 용인할 수 없는 일”이라 밝혔다.<sup>32)</sup> 또한 유엔안보리 결의안 2270호가 채택되자 납치, 핵, 미사일 문제를 포괄적으로 해결하기 위해 국제사회와 긴밀히 연계하여 “대화과 압력, 행동 대 행동”의 원칙을 관철할 필요가 있다고 강조하였고, 북한의 제5차 핵실험 이후에는 일본이 북한 핵·미사일 문제의 당사자인 동시에 동북아 평화의 수호자라고 강조하였다.

그러나 엄밀히 말해 일본은 한국이나 미국만큼 북한 핵·미사일 문제의 당사자가 아니다. 또한 헌법과 안보 정책상의 제약으로 일본의 관여는 주변적인 것에 머물 수밖에 없다. 이러한 현실적 한계를 보완하기 위해 아베 총리는 도널드 트럼프 미국 대통령과의 정상회담을 기회로 이용하고자 했다. 아베 총리는 트럼프 대통령 취임 직후인 2017년 2월 10일에 미국을 방문, 정상회담을 가졌다. 그리고 연이은 기자회견에서 “북한의 핵·미사일 문제뿐만 아니라 납치문제 해결의 중요성에 대해서도 트럼프 대통령과 의견이 일치

31) 『아사히 신문(朝日新聞)』, 2014년 10월 30일.

32) 수상 관저, 제3차 아베 내각 홈페이지, 내각총리대신성명(内閣総理大臣声明), <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10992693/www.kantei.go.jp/>(검색일: 2024.07.02).

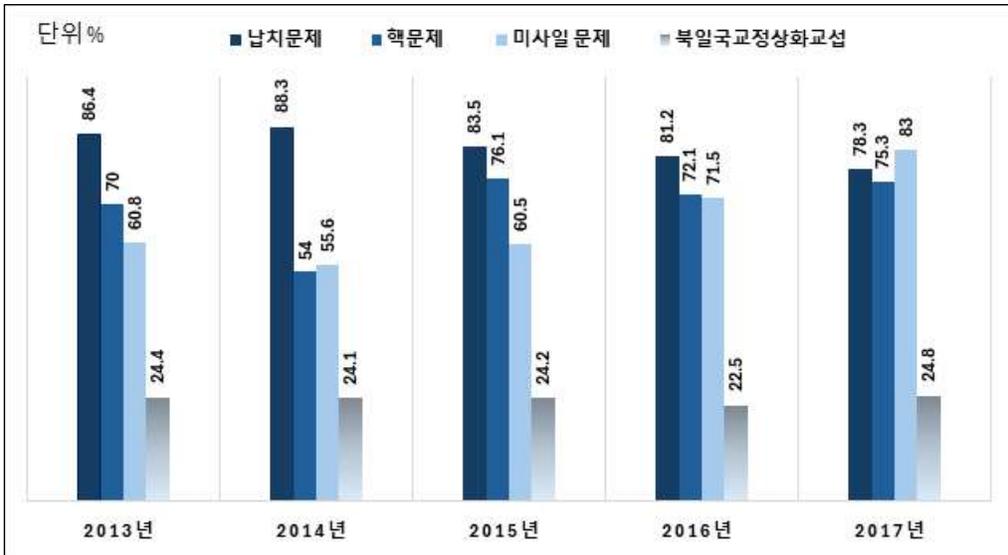
했다”고 표명했다. 2017년 3월 아베 내각은 국내에서는 처음으로 북한의 탄도미사일 공격을 가정한 미사일 대피 훈련을 실시하였다. 아베 내각은 3억 엔이 넘는 예산을 들여 북한이 탄도미사일 발사에 대비한 대피 요령도 전국 71개 신문과 43개 방송국, 인터넷 사이트를 통해 홍보했다. 이에 일본의 미디어들은 북한의 도발에 대한 보도 비중을 크게 늘렸다. 이러한 가운데 2017년 9월 3일 북한이 제6차 핵실험을 강행했다. 아베 총리는 9월 25일 북한의 위협을 강조하면서 “국난(國難) 극복을 위한 해산”이라는 명분으로 중의원을 해산했고, 이에 따라 일본 국민의 북한 핵, 미사일에 대한 관심도는 크게 늘었다.

일본 내각부가 2017년 10월 실시한 여론조사 결과는 이를 잘 보여준다. <표 2>를 통해 알 수 있듯 북한 미사일에 대한 관심도는 2007년에 83%까지 치솟아 처음으로 납치 문제에 대한 관심도(78.3%)를 넘어섰다. 납치문제는 외교에 관한 여론조사에서 북한에 대한 관심 사항을 처음 조사하기 시작한 2000년 이래 줄곧 일본 국민의 가장 높은 관심을 받아온 사안이다. 2017년 아베 내각이 북한의 핵·미사일 문제를 위협과 국난으로 규정하고 국내 정치에서 중요한 이슈로 부각시키는데 성공하면서 여론조사는 전례 없던 결과를 보여주었다. 납치 문제의 진전, 북한 핵·미사일 문제 당사자론 두 가지 모두에서 현실적 한계를 인식한 아베 총리의 대응은 납치 문제를 미국과의 공조가 필요한 국제 이슈로 부각시키고, 북한 핵·미사일 위협이라는 안보 이슈에 대중의 관심과 지지를 유도하였다.

북한 핵·미사일 문제의 국내 이슈화에 성공한 아베 내각은 10월 22일 시행된 중의원 의원 총선거에서 압승을 거두는 데 성공하였다. 2017년 11월 6일 제4차 아베 내각 성립 직후 정상회담을 위해 일본을 방문한 트럼프 대통령은 가족회 대표 등 납치피해자 가족과 면담하고 일본 정부와의 협력을 약속하였다. 또한 2017년 중 아베 내각은 총 6회에 걸쳐 북한 관련 단체와 인물에 대한 자산동결 등 대북 독자 제재를 확대하였고,<sup>33)</sup> 2017년 12월 말 일본의 독자 제재에 의한 자산동결 대상은 103개 단체, 108명에 이르며 가장 높은 수위의 대북 제재를 택한 미국과 유사한 수준이었다. 그러나 최대한 압력의 수위를 높여가겠다는 아베 내각의 결정은 2018년 초 북한의 태도가 급변하는 과정에서 아베 내각에 어려움을 가져오게 되었다.

33) 수상 관저, 제4차 아베 내각 홈페이지, 내각관방장관기자회견(内閣官房長官記者会見), <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201711/index.html> (검색일: 2024.07.06).

<표 2> 북한에 대한 관심 사항(2013~2017년)



출처: 日本内閣府, “外交に関する世論調査-北朝鮮への関心事項”  
[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)에서 연도별 검색 후 필자 작성

### 3. 납치 문제의 트릴레마

납치 문제는 2002년 이후 아베 총리를 정치적으로 유력한 인물로 만들었고, 북한 핵·미사일 문제라는 안보 이슈와 연결되면서 정권 유지에 활용되었다. 그러나 2018년 북한이 6자 회담의 당사국들과 잇따라 정상회담을 하게 되면서 독자 제재의 강화를 강조해 온 일본의 대북 강경노선에도 제동이 걸렸다. 2월 평창동계올림픽을 계기로 한 남북 관계에 진전 가능성이 보였고, 3월의 북중정상회담, 그리고 4월부터 이어진 남북, 북미정상회담 등으로 북한 문제에 변화가 가시화되었기 때문이다. 일본을 제외하고 6자 회담의 정상들이 숨 가쁘게 회담을 이어가는 가운데 아베 내각의 일본은 소외되어 있었다.

일본에서는 납치 문제가 오랜 기간 교착상태에 빠진 가운데 그간의 대북 강경노선에 대한 회의적인 시각들이 등장했다. 2018년 1월 31일 제193회 국회에서 아리타 요시후(有田芳生) 입헌민주당 의원은 일본의 독자적 대북 제재가 북한의 핵·미사일 문제 및 납치피해자 문제 해결에 효과가 가져오지 못했다고 지적하였다.<sup>34)</sup> 또한 납치문제를 북일

34) 이에 대해 아베 총리는 최근 북한의 어려운 경제 상황 등을 고려할 때 일정한 효과를 보이고 있다고 답변한 바 있다. 일본 참의원, 앞의 홈페이지, 질문주의서 및 답변서, <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/193/touh/t193009.htm>(검색일: 2024.07.06).

양국 정상직접 만나 해결할 필요가 있다는 주장도 제기되었다. 아베 총리는 2018년 2월 9일 평창동계올림픽 개막식에 참석하여 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장과 대화하고 일본인 납치문제의 해결을 요청했다고 발표했고, 언론에서는 이를 두고 북일정상회담에 대한 기대가 높아지고 있다고 평가하면서도 한편으로는 납치문제를 진전시켜 국내적으로는 하락한 지지율을 만회하려는 의도가 있다고 분석하기도 했다. 얼마 지나지 않아 정치권의 이견으로 납치문제 해결의 가능성이 불투명하다는 관측도 나왔다.<sup>35)</sup>

실제로 의회 내에서는 북일 정상회담을 놓고 정상회담 적극파(북일국교정상화추진의원연맹)와 신중파(납치의원연맹) 간의 의견 대립이 진행되었다. 하루라도 빨리 북일 정상회담을 열어야 한다고 주장하는 북일국교정상화추진의원연맹(2018년 재결성)은 의회 내 총회를 통해 의원 외교로 북한과의 대화를 본격화해야 한다고 논의했다. 예를 들어 2018년 6월 22일의 총회에는 2009년 고이즈미 총리의 방북을 총지휘했던 다나카 진 외무성 심의관도 참석하여 납치문제 해결에는 국교정상화가 전제되어야 한다고 강조하였다. 에토 세이시로(衛藤征士郎) 의원연맹 회장은 일본의 독자 체제가 유지되는 한 총리가 북일 회담을 제한해도 북한이 수용하기 어려울 것이라 밝혔다. 한편 제2차 아베 내각에서 국가공안위원장 겸 납치문제담당상을 역임했던 납치의원연맹 후루야 게이시(古屋圭司) 회장은 총회에서 일본이 북일 정상회담에 적극적으로 나서도 얻는 것이 없다고 지적하면서 납치와 핵미사일 문제를 포괄적으로 해결한다는 기존의 정부 방침을 그대로 추진해야 한다고 주장했다. 후루야 회장은 총회 당일 아베 총리에게 북일 협상에 신중해야 한다는 진정서를 제출하기도 했다.<sup>36)</sup>

아베 총리는 엄밀히 말하면 2018년 초반까지도 북한의 태도 변화와 비핵화의 진정성에 대해 의구심을 가지고 지켜보는 '소극적인 외부자'의 자세를 취했다. 2018년 4월의 북미정상회담을 지켜보고 북일 관계의 변화 가능성을 타진하고자 했다. 2018년 4월 미일정상회담을 위해 미국을 방문했을 당시만 하더라도 북미정상회담에서 납치문제를 언급해 주겠다는 트럼프 대통령의 제안을 수용하는 선에 그쳤다. 그러나 얼마 지나지 않아 아베 총리는 김정은 위원장과 직접 대화할 의사가 있음을 피력했다. 국내·외에서 자신의 입지가 좁아졌음을 의식했기 때문이다.<sup>37)</sup> 북미정상회담 이틀 뒤인 6월 14일에는 외무성 아시

35) 당시 아베 내각은 과거 총리 부부가 연루된 사학스캔들(모리모토 학원 문제)이 재점화되고, 외교적 무능까지 꼬집는 의견이 많아지면서 지지율 하락에 직면했다. 『닛케이 신문(日経新聞)』, 2018년 2월 28일. 교도통신은 일본이 다양한 통로로 북일정상회담을 타진 중이나 납치 문제에 대한 정치권의 이견으로 실현 가능성이 불투명하다고 보도했다. 『교도통신(共同通信)』, 2018년 3월 22일.

36) 『요미우리 신문(読売新聞)』, 2018년 6월 22일.

37) 『산케이신문(産経新聞)』, 2018년 6월 15일.

아대양주 참사관을 몽골에서 개최된 국제회의에 파견하였고, 북한 외무성 관계자와 비공식적으로 접촉하도록 한 것으로 알려졌다. 8월에는 고노 다로(河野太郎) 외무상이 싱가포르에서 개최된 아세안지역안보포럼(ARF)에 참가한 북한 리용호 외무상과 접촉했다. 아베 내각은 2018년 6월 20일 9개 지자체에서 실시 예정이던 북한 미사일 발사 대비 대피 훈련도 취소했다.<sup>38)</sup> 아베 총리는 2018년 7월 외무성에 북한 문제를 전담하는 동북아 2과를 신설하고 북한 문제의 비중을 가시적으로 높이고자 했으며, 9월 11일 블라디보스토크에서 열린 동방경제포럼에서는 북일 관계 개선과 국교정상화의 의지를 전달하기도 했다. 또한 9월 25일에 개최된 제73회 유엔총회 연설에서 아베 총리는 북한과의 국교정상화의 의지를 피력했다. 이러한 행보에는 소극적으로 관조하던 북한 비핵화에 손가락을 얹고, 납치자 문제를 진전시켜 재팬패싱(Japan Passing)과 지지율 하락이라는 국내외적 위기를 일거에 탈출하고자 하는 전략적 의도가 담겨 있는 것이다.

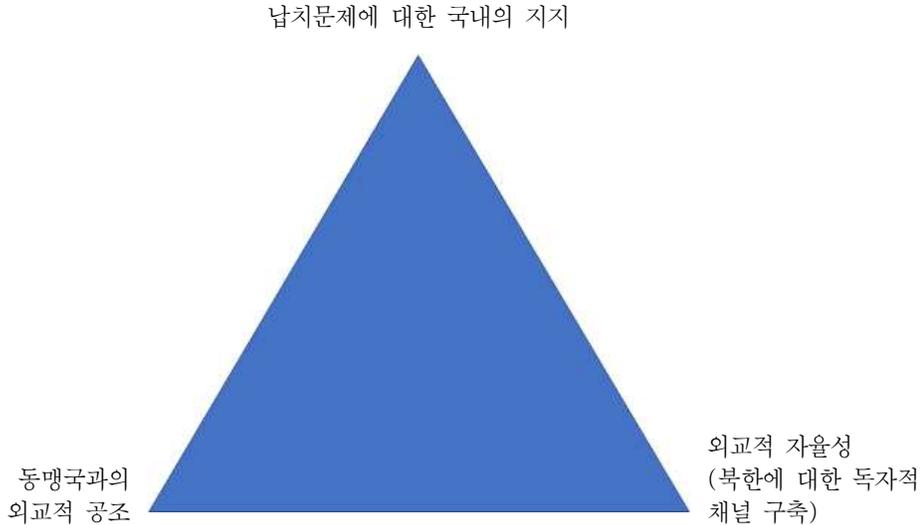
내각부의 외교에 관한 여론조사 중 <북한에 대한 관심 사항>도 일본 정부의 이러한 대응을 어느 정도 반영하고 있는 것으로 보인다. 2018년 결과에 따르면, 납치문제에 대한 관심은 전년(78.3%) 대비 상승하여 81.4%를 차지했고, 핵과 미사일 문제에 대한 관심은 각각 전년 대비 하락했다. 핵 문제는 전년도의 75.3%에서 66.7%로, 미사일 문제에 대한 관심은 역대 최고 기록인 전년도의 83.0%에서 59.9%로 크게 하락했다. 한편 국교정상화 교섭에 대한 관심은 전년도의 24.8%에서 25.7%로 증가하여 제2차 아베 내각 이래 최고치를 기록했다.<sup>39)</sup> 이는 남북, 북미정상회담이 연이어 개최되는 분위기 속에서 북일정상회담에 대한 어느 정도의 기대감을 반영한 듯 보인다.

아베 내각은 2019년 2월 27일부터 개최된 제2차 북미정상회담을 앞두고 트럼프 대통령에게 납치문제에 관한 언급과 협조를 부탁했다. 그리고 2019년 5월 미일정상회담을 위해 방일한 트럼프 대통령과 납치자 가족과의 면담에서 다시 한번 납치 문제를 국제 이슈로 부각시켰다. 당시 대북 강경노선의 납치문제대책본부는 홍보물을 통해 “미국의 트럼프 대통령이 2018년 6월과 2019년 2월 북미정상회담에서 김정은 위원장에게 납치 문제를 직접 제기했다”고 긍정적으로 기술하고 있다. 북한은 제2차 북미정상회담 당시에는 일본의 접근방식에 명확한 반응을 보이지 않았지만, 5월 트럼프 대통령의 방일 이후 “도적이 매를 드는 후안무치한 행위”라는 제목의 논평을 노동신문에 실었다. 논평에서 북한은 일본이 840만 명 조선 사람들을 납치한 과거의 죄를 청산할 생각이 전혀 없

38) 산케이신문 등은 “북미정상회담 등 국제정세에 따른 판단”이라고 쓰고 있다. 『산케이신문(産経新聞)』, 2018년 6월 20일, 『교토통신(共同通信)』, 2018년 6월 20일.

39) 일본 내각부, “외교에 관한 여론조사—북한에 대한 관심 사항”, 앞의 홈페이지.

다고 비판하였다.<sup>40)</sup>



<그림 1> 납치문제와 아베 내각의 트릴레마(trilemma)

납치문제는 아베 내각을 거치면서 <그림 1>에서와 같이 세 가지 목적을 동시에 달성할 수 없는 트릴레마의 상황에 빠지게 되었다. 첫째는 ‘납치문제에 대한 국내의 정치적 지지’이다. 납치문제를 최우선 과제로 제시하고 납치 3원칙에 입각한 해결을 주장해 온 아베 내각은 납치문제에 대한 국내 여론과 이익집단, 의회 내 강경파 등의 정치적 지지와 영향력으로부터 자유롭지 못하였다. 아베 내각은 김정은 체제가 정비된 이후 한층 수위가 높아진 핵·미사일 등 안보 문제로 납치문제 해결에 대한 정치적 지지를 유지하는 것이 쉽지 않게 되자 북한 핵·미사일 문제와 납치문제를 연결지어 독자 제재를 강화하는 등 대북강경책으로 대응했다. 이로 인해 아베 내각은 북한 핵미사일 문제에 강경하게 대처하는 동시에 최우선 과제로 설정된 납치문제 해결을 위해 북일 관계가 냉각되는 것을 마냥 방치할 수 없는 상황을 초래하게 된 것이다. 아베 내각의 대응은 결국 2018년 이후 북핵 문제를 둘러싼 국제정세가 변화하는 가운데에서도 납치 문제에 대한 유연하고 합리적인 대응을 어렵게 만들었다. 2018년 북일국교정상화추진의원연맹이 재결성되고, 주요 언론 및 정치권 내부에서는 일본의 독자적 대북 제재가 북한의 핵·미사일 문제와 납치피해자 문제 해결에 어떠한 효과를 보이고 있지 않다고 지적하기도 했다. 내각부의 여론조

40) 『동아일보』, 2019년 5월 27일.

사에 따르면 <북한에 대한 관심 사항>을 묻는 질문에서 납치문제에 대한 관심도는 2018년 81.4%에서 2021년에는 79.8%, 2023년에는 73.6%까지 떨어졌다. 제2차 아베 내각 형성 후 1년 뒤인 2013년에 86.4%, 2014년에 88.3%까지 관심이 급증했던 것을 감안하면 매우 큰 폭으로 하락한 것이다.<sup>41)</sup> 국교정상화에 대한 관심도 2018년 25.7%로 최고점을 찍었다가 2021년 20.3%, 2023년 17.3%까지 떨어진 것으로 미루어 볼 때, 북한과 일본 양국이 납치 문제를 두고 교섭을 할 수 있다고 기대하는 일본 국민은 줄었다고 할 수 있다. 과거와 달리 납치문제에 대한 국내 지지를 결집하는 것이 쉽지 않게 된 것이다.

두 번째는 ‘북한과의 독자적 대화 채널의 구축’이다. 납치문제는 일본이 전후처리를 종결하지 못한 유일한 국가 북한과 외교적 숙원 과제를 해결한다는 명분을 가진다. 또한 전후 미일동맹에 크게 의존해 온 일본에게 자주외교의 가능성을 열어주는 과제이다. 납치문제는 북핵 문제 등 일본의 역할이 제한적일 수밖에 없고 다자 간 관계를 필요로 하는 외교·안보적 의제와 달리 일본이 북한과 독자적인 양자 관계를 형성할 수 있는 유일한 북한 문제이기도 하다. 이런 의미에서 평양 선언은 북일 간 과거사 청산을 위한 합의인 동시에 일본에게는 자주외교의 첫 단추와 같은 성격을 가진다. 탈냉전을 전후로 일본 외교의 방향성에 대한 고민이 커지면서 미국을 거쳐 북한을 상대할 것인가, 미국을 넘어 독자적으로 북한과 대화할 것인가와 관련한 일본의 복잡성도 증대되었다. 일본 내에는 외교의 근간이 미일동맹이라는 합의가 존재하나, 동맹에 대한 의존도를 어느 정도로 상대화하고 아시아 외교와의 정합성을 어떻게 확보할 것인가, 전략적 자율성을 어떤 식으로 키워갈 것인가에 대한 이견이 존재해 왔기 때문이다(田中均·田原總一郎 2005, 76-82).<sup>42)</sup> 납치문제는 북일 양자 간의 문제이며, 민족문제라는 성격도 가지고 있어 자주성에 대한 일본의 복잡한 속사정을 반영한다. 아베 내각은 납치문제를 국가의 최우선 과제로 제시했음에도 불구하고 현실성이 떨어지는 ‘납치 3원칙’과 수위를 높여 온 대북강경책으로 인해 2018년 이후 납치문제의 대화 채널로 북미정상회담과 트럼프 대통령의 발언 등 미국의 역할에 크게 의존하였다. 물론 이것이 유연성을 발휘하지 못한 아베 내각의 문제만은 아니다. 트럼프 행정부가 북한과의 양자 접근을 선호하고 있다는 점에서 아베 정권은 북일 대화에 회의적일 수밖에 없었다(Smith 2018).

셋째는 ‘납치문제에 대한 동맹국의 공조’라는 측면이다. 아베 내각이 오랜 기간 표방해

41) 일본 내각부, “외교에 관한 여론조사- 북한에 대한 관심 사항”, 앞의 홈페이지.

42) 2002년 제1차 북일정상회담 당시 고이즈미 총리의 방북 과정도 역시 그러했다. 고이즈미 총리의 방북을 둘러싸고 미국은 경고의 메시지를 보냈고, 자주외교를 강조하는 아태국 그룹과 대미협조 노선을 강조하는 북미국 그룹 사이에 격렬한 논쟁이 유발되었다. 미국의 만류에도 불구하고 두 차례에 걸쳐 이루어진 고이즈미의 방북은 수상 관저 주도의 자주외교를 실험하는 계기로 평가받기도 했다.

은 ‘가치관 외교(민주주의, 시장경제, 인권 등 가치를 공유하는 국가와의 협력 강화)’로 납치문제에 접근하는 데는 한계가 존재한다. 2013년 2월 22일, 당시 오바마 미국 대통령과의 정상회담 이후 아베 총리는 “일본이 돌아왔다(Japan is back)”고 말하며 미일 동맹의 강력한 파트너로서 일본의 위치를 강조했다. 이는 민주당 정권의 ‘우애외교’ 등으로 다소 소원해진 미국과의 관계를 강한 신뢰와 유대로 풀어간다는 의미로 해석되었다. 아베 내각은 이러한 접근을 가치관 외교로 설정하였는데, 이른바 미국 등 ‘동질 국가’와의 협력 강화를 통해 북한과 중국 등 ‘이질 국가’를 견제하려는 접근방식이다. 아베 총리는 북한 핵·미사일 문제와 납치문제의 포괄적 해결을 강조하면서, 북한의 안보 위협을 동질 국가와의 적극적 방위정책과 대북 제재로 해결해야 한다고 주장했으며, 납치문제에 대해서도 동질 국가의 협력을 유도하고자 했다. 아베 내각은 이를 위해 납치문제의 국제적 이슈화, 공론화를 시도하였다. 일본 외무성 홈페이지는 “일본인 납치문제가 주권에 관련된 중대한 문제인 동시에 기본적인 인권 침해라는 국제사회의 보편적인 문제”라고 밝히며, 유엔 인권 레짐을 통한 국제사회의 이해와 지지를 촉구하고 있다.<sup>43)</sup> 아베 총리는 국내 정치 상황이나 양자 간 문제를 6자 회담 테이블에 올려놓지 않아야 한다는 다른 참여국들의 충고에도 불구하고 6자 회담에서 납치 문제를 언급하고자 노력하였다. 2018년 북미, 남북 간 로드맵에서는 납치문제 해결이 비핵화와 함께 모색되어야 한다고 주장하기도 하였다. 그러나 아베 정권은 2018년을 거치며 동질 국가와의 협력을 통한 납치문제의 해결이 회의적일 수밖에 없다는 것을 명확하게 경험했다. 또한 한반도 비핵화 및 평화 정착 로드맵 등 북핵 문제의 진전 과정에서 일본이 보여준 ‘소극적인 외부자’의 태도를 역시 한계로 지적될 수 있다. 이는 일본이 북핵·미사일 문제의 ‘당사자’라고 강조해 온 아베 내각의 주장과 모순되는 태도이다. 한반도와 동북아 평화 정착에 대해 진지한 고민이나 적극적인 협력을 전제하지 않으면서 납치 문제에 대한 동맹국의 공조를 요구하는 것은 아베 내각이 강조해 온 포괄적 해결 방식의 아이러니를 잘 보여준다. 미국도 한국도 일본과 상호 이익이 전제되지 않는다면 북일 납치문제에서 적극적 참여자가 될 필요는 없을 것이고, 엄연한 외부자로 남을 가능성이 있기 때문이다.

---

43) 일본 외무성, 앞의 홈페이지.

## V. 결론

납치문제는 2002년 평양선언을 계기로 국내 정치에서 중요한 의제로 부상했다. 그러나 엄밀히 말해 2002년 평양선언과 북일 관계에서 납치문제는 다른 외교적 과제들(식민지 청산, 과거사 사죄, 경제협력 등)과 동시에 병행적으로 양국이 함께 이행해야 할 북일 문제 중 하나였다. 그런데 아베 내각 이래 납치문제는 북한과의 관계에서 모든 이슈를 삼키는 블랙홀과 같은 역할을 담당했다.<sup>44)</sup> 아베 내각은 납치문제 해결이 북일 문제의 기본이자 거의 전부인 것처럼 정책 아젠다를 설정했다. 납치문제의 국내 정치화 과정에서 1990년대 후반부터 점차 세력을 확대해 온 납치 이익단체와 의회 내 대북 강경파들은 아베 내각의 이러한 노선에 힘을 실어주면서 정치적 지지와 압력을 동시에 행사했다. 북한 핵·미사일 문제와 납치문제의 동시 해결을 명분으로 한 일본의 대북 독자 제재는 북일 교역 관계가 거의 없어져 명분이 의심스러운 상황에서도 계속되었다. 이러한 조치는 북한 문제에 대한 보수파의 내부 결집을 도모하면서 적극적 안보 정책을 실행하는 논리로도 이용되었다. 다른 한편으로 아베 내각은 납치문제를 국제정치적으로 이슈화하여 납치문제에 대한 외교적 기회와 국제적 지지를 얻어내고자 하였다. 일본과 북한이 동시에 해결해 나가야 할 외교적, 역사적 과제로서의 ‘북일 문제’는 아베 내각에서 ‘북한이 야기한 문제’로 규정되어 반복 여론을 악화시켰고, 아베 총리는 이를 정치적 자양분으로 삼았다. 그러나 그동안 북풍의 수혜를 입고 북한 핵·미사일 문제와 납치문제를 연결시켜 정권 유지에 활용하려 한 아베 내각에서 납치문제는 결국 북일 관계의 아킬레스건이 되었다. 아베 내각은 납치문제에 어떠한 진전도 가져오지 못함으로써 납치 문제 해결에 대한 일본 국내의 정치적 지지를 얻어내는 것이 쉽지 않게 되었다. 또한 아베 내각은 미국에 의지하지 않으면 납치문제의 물꼬를 트기 위해 북한과 대화하는 것조차 쉽지 않음을 여러 차례 경험했다. 일본은 납치문제를 잠시 접어두고 북한과 대화를 시도하느냐, 미국을 통해서라도 납치문제를 북한에 계속 언급하느냐 선택의 갈림길에 놓여 있다. 또한 북한 비핵화 문제에 적극적으로 나오지 않는다면 납치 문제에 대한 동맹국의 공조를 얻는 것도 쉽지 않을 것이다.

아베 내각이 오랜 기간 고수해 온 납치 3원칙은 현실적으로 가능한 대안을 도출하지 못한 채 북한의 양보를 일방적으로 기다리는 방식에 지나지 않는다. 또한 아베 내각 이

44) 북일 양국 관계에서 모든 의제는 납치문제로 거의 일원화되었고 일본에 있어 북한 문제 해결의 입구인 동시에 출구이며, 북핵 문제의 해결과 납치 문제의 해결은 동시 해결 과제로 인식되었다. 박정진, “북일 스톱홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의”, 『일본공간』 19호, 2016, pp.126-128.

후 현재에 이르기까지 담보 상태에 놓인 납치문제는 총리가 책임져야 할 정치적 비용 역시 증가시켰다. 기시다 총리는 2023년도 10월 23일의 소신표명연설에서 “납치문제가 가장 중요한 과제이며, 북일 간 새로운 관계 설정을 위해 평양선언에 근거하여 김정은 위원장과 정상회담을 실현하겠다”고 납치문제에 대한 입장을 표명했다.<sup>45)</sup> 기시다 총리는 이미 2023년 5월 ‘납치피해자 즉시 일괄 귀국을 요구하는 국민 대집회’에 출석해 “정상회담을 조기에 실현시키기 위해 고위급 협의를 해 나가고 싶다”는 의지를 보이기도 했다. 그리고 2024년 2월에는 중의원 예산위원회에서 북일 간 고위급 교류가 있었다고 언급하기도 했다. 그러나 지난 3월 북한 노동당 김여정 부부장이 “납치문제는 이미 끝났다”며 납치문제를 정상회담 의제에서 배제할 것을 요구하자 기시다 내각은 다시 북일정상회담 신중론으로 돌아섰다. 납치문제를 제외하고 북한과 대화를 개시하는 것은 아직까지 국내 정치적으로 수용하기 어려운 상황임을 재차 확인한 셈이다. 과연 일본은 새로운 북일 관계에 첫발을 내딛을 준비가 되어 있는가. 일본의 국내 정치에서 납치문제에 대한 현실적이고 합리적인 방향 전환이 전제되지 않는다면 납치문제는 일본에게 북일 관계의 아킬레스건으로 남을 것이다.

## 참고문헌

### <국내 문헌>

- 남창희·이종성, “북한의 핵과 미사일 위협에 대한 일본의 대응: 패턴과 전망,” 『국가전략』 제16권, 제2호, 2010.
- 다나카유키·김유은, “일본인 납치문제와 일본의 대북정책: 평양선언과 스톡홀름 합의를 중심으로,” 『비교일본학』 제41집, 2017.
- 박정진, “북일 스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의,” 『일본공간』 19호, 2016.
- 송석원, “일본의 아베 정권 재고: 한일관계를 중심으로,” 『한국동북아논총』 제47집, 2008.
- 신정화, “일본의 대북정책-대화에서 제재로,” 전현준 외 『10.9 한반도와 핵』, 서울: 이룸, 2006.
- \_\_\_\_\_, “냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동북아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력,” 『일본공간』 제19호, 2016.
- 이기완, “일본의 정치변화와 북일 관계,” 『국제관계연구』 제18권 제2호(통권 제35호), 2013.
- 이기완·여현철, “기시다 정부의 대북 전략과 북일 관계,” 『대한정치학회보』 제32권 1호, 2024.
- 이기태·김두승, 『일본 아베 정권의 대외전략과 대북전략』 (서울: 통일연구원), 2016.
- 양기웅·김준동, “북일수교협상(1990~2006)의 결렬(決裂)과 재개(再開)의 조건,” 『日本研究論叢』 제23

45) 총리 관저, 기시다 내각 홈페이지, 제272회 기시다 내각 소신표명연설(第百二十二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/101\\_kishida/statement/2023/1023shoshinhyomei.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/1023shoshinhyomei.html)(검색일: 2024.07.08).

권, 2006.

임상순, “납치문제에 대한 일본의 전략과 북한의 대응: 제1차 북일정상회담 이후를 중심으로,” 『현대북한 연구』 제16권 제2호, 2013.

조은일, “일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망,” 『한국군사문화연구』 제27집, 2019.

정영철, “북일관계의 과거와 현재: 명분과 실리의 외교전략,” 『북한연구학회보』 제9권 1호, 2005.

최은미, “북일 납치문제에 대한 아베 내각의 인식 및 방침 변화 분석: 「소신표명연설」과 「시정방침연설」을 중심으로” 『국가전략』 제25권 제4호, 2019.

후나바시 요이치, 오영환 번역, 『김정일 최후의 도박』, 후마니타스, 2007.

<국의 문헌>

Berkofsky, A. *Japan-North Korean Relations. Bad and Not Getting Better*, ISPI Policy Brief No. 193, July, ISPI: Milan, 2010.

Hughes, C. W. “‘Super-Sizing’ the DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey*, 49(2), 2009.

Smith, S. A. “What a U.S: North Korean Summit Means for Japan: Abe Has Good Reason to Skeptical,” *Foreign Affairs*, March 14, 2018.

石高健次, “私が『金正日の拉致指令』を書いた理由,” 『現代コリア』, 1996.

田中均·田原總一郎, 『国家と外交』. 講談社, 2005.

野上忠興, 『ドキュメント安倍晋三 隠れた素顔を追う』. 講談社, 2006.

米澤仁次·近江裕嗣 編, 『家族』. 光文社, 2003.

高世仁, 『拉致: 北朝鮮の国家犯罪』. 講談社, 2002.

島奈津子, 『拉致の悲劇: 日朝交渉への気概を問う』. 高木書房, 2002.

松本英樹, “日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向,” 『レファレンス』, 2003.

寺林裕介, “北朝鮮による日本人拉致に対する我が国の取組— 拉致被害者5名の帰国から10年間の経緯,” 『立法と調査』 No. 334, 2012.

<기타 자료>

[인터넷 자료]

구출회 홈페이지, <http://www.sukuukai.jp/index.php?itemid=1102>(검색일: 2024.06.04).

\_\_\_\_\_, “구출회뉴스(救う会全国協議会ニュース)”, 2012년 12월 28일.

\_\_\_\_\_, 납치피해자 재조사 합의에 관한 가족회와 구출회의 공동성명(拉致被害者の再調査合意に関する家族会・救う会声明) 2014년 5월 29일(검색일: 2024.07.02).

납치문제대책본부 홈페이지, <https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/index.html>(검색일: 2024.06.04).

\_\_\_\_\_, 납치대책본부결정, “납치문제의 해결을 향한 방침과 구체적 시책”, <https://www.rachi.go.jp/jp/shisei/taisaku/meta/20130125honbukettei.pdf>(검색일: 2024.06.04).

수상 관저, 제1차 고이즈미 내각 홈페이지, “일조수뇌회담(日朝首脳会談) 후의 기자회견”, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/234460/www.kantei.go.jp/jp/kouzumispeech/2004/05/22press.html>(검색일: 2024.06.20).

\_\_\_\_\_, 제1차 아베 내각 홈페이지, “제165회 국회 소신표명연설(第

일본의 대북정책: 납치문제와 아베 내각의 트릴레마(trilemma) (우준희)

165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説”, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/244428/www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>(검색일: 2024.07.01).

\_\_\_\_\_, 하토야마 내각 홈페이지, “제173회 국회 소신표명연설(第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説)”, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1042913/www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200910/26syosin.html>(검색일: 2024.07.01).

\_\_\_\_\_, 제2차 아베 내각 홈페이지, [https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/index.html](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/index.html)(검색일: 2024.07.01).

\_\_\_\_\_, 제3차 아베 내각 홈페이지, 내각총리대신성명(内閣総理大臣声明), <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10992693/www.kantei.go.jp/>(검색일: 2024.07.02).

\_\_\_\_\_, 제4차 아베 내각 홈페이지, 내각관방장관기자회견(内閣官房長官記者会見), <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11547454/www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201711/index.html>(검색일: 2024.07.06).

일본 내각부, “외교에 관한 여론조사—북한에 대한 관심 사항”, [https://survey.gov-online.go.jp/h14/h14-gaikou/3\\_chosahyo.html](https://survey.gov-online.go.jp/h14/h14-gaikou/3_chosahyo.html)(검색일: 2024.07.06).

일본 외무성, “고이즈미 총리대신 회견 요지(会見要旨)”, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/n\\_korea\\_02/summary.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/n_korea_02/summary.html)(검색일: 2024.06.08).

\_\_\_\_\_, “스톡홀름 합의 사항(ストックホルム合意事項)”, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000040352.pdf>(검색일: 2024.07.02).

일본 중의원 홈페이지, 입법정보 내 질문답변정보, [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumon.a.nsf/html/shitsumon/a140001.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.a.nsf/html/shitsumon/a140001.htm)(검색일: 2024.06.02).

\_\_\_\_\_, “제149회 국회 중의원 외교·방위위원회 의사록(第149回国会参議院外交・防衛委員会議事録)”, <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=114913949X00120000809>(검색일: 2024.06.07).

\_\_\_\_\_, “납치문제 등에 관한 특별위원회의 회의록 의사 정보 일람(北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会の会議録議事情報一覧)”, [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kaijiroku.nsf/html/kaigiroku/0142\\_1.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaijiroku.nsf/html/kaigiroku/0142_1.htm)(검색일: 2024.07.01).

일본 참의원 홈페이지, “참의원 납치문제 특별위원회 결의안, 회의록”. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kaigirok/kaigirok.htm>(검색일: 2024.07.04).

\_\_\_\_\_, 질문주의서 및 답변서, <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/193/touh/t193009.htm>(검색일: 2024.07.06).

와다 하루키(和田春樹). “북미회담과 일본의 역할(米朝會談と日本の役割)”, <https://www.kanaloco.jp/news/social/entry-32353.html>(검색일: 2024.05.26).

#### [신문]

경향신문, 2010년 4월 5일

교토통신(共同通信), 2018년 3월 22일, 2018년 6월 20일

산케이신문(産経新聞), 2013년 5월 19일, 2018년 6월 15일, 2018년 6월 20일

大韓政治學會報(第32輯 3號)

아사히신문(朝日新聞), 2004년 5월 24일, 2009년 10월 13일, 2014년 10월 30일  
요미우리신문(読売新聞), 2018년 6월 22일.

【Abstract】

Japan's North Korea Policy: The Abduction Issue and Abe's Trilemma

Woo Jun Hee

How the abduction issue has evolved in Japan? This study starts from the assumption that the Japanese government's policy response to the abduction issue since the second Abe cabinet has created a trilemma in Japan's current North Korea policy. This study compares and analyzes the domestic political process surrounding the abduction issue before and after the second Abe cabinet, and seeks to identify the domestic political factors that influenced the Abe cabinet's political choices. Through comparison and analysis of each period, this study argues that the Abe's policy responses have created a diplomatic trilemma in which it cannot simultaneously achieve three goals: establishing a bilateral diplomatic channel with North Korea, rallying domestic support for the abduction issue, and coordinating with allies to address the abduction issue.

**Key Words** : Abduction Issues, Japan's North Korea Policy, North Korea-Japan Relations, The Abe Administration, Trilemma

