

후쿠다 정권의 대북 정책 전망과 시사점

김 영근(현대경제연구원)

< 요약 >

북한 문제를 둘러싼 일본의 대북 강경 외교 정책의 전개는 북일 간 적대적 역학 관계로 이어져 한반도 평화체제 구축에 부정적 영향을 초래할 수 있으며, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진전에도 큰 영향을 미치고 있다. 이에 따라, 6자회담 참가국 간 역학 구도 변화 속에 일본의 대북 정책 변화 가능성과 정책적 시사점 도출은 유용하다 하겠다.

먼저, 일본의 대북한 인식을 형성하는 요인으로 지정학적 조건, 탈 식민지화, 냉전이라는 세 가지를 들어 최근 일본 사회의 대북한 인식을 검토해 봄으로써 일본의 대북 정책 형성과 변화를 검토한다. 또한 북일 관계의 정체 요인으로 작용하고 있는 북일 국교 정상화 교섭 과정의 납치 문제와 연계 문제, 6자회담에서의 대북 정책을 둘러싼 미·중·러·한의 대화 정책 對 일본의 압박 정책 구도 등을 점검하고 있다.

다음으로 참의원 선거 결과 및 후쿠다 정권의 대북 정책에 관한 분석을 바탕으로 일본의 대북 정책 변화 가능성을 제시하고 있다. 특히 아베 내각은 대북 강경 정책을 기조로 6자회담에서도 납치 문제를 우선 의제로 삼으려는 정책을 유지해 왔으며, 납치 문제가 해결되기 전에는 대북 지원에 참여하지 않기로 하는 입장을 견지해 왔다. 그러나 후쿠다 내각 출범 이후, 일본의 대북 정책의 전체적인 방향은 자민당은 선거 패배의 결과로 대북 강경 기조를 고수하기는 어려울 것으로 예상되며, 북핵 6자회담 참가국의 대북 유화 정책에 동조하고, 북일 수교 교섭 에서도 다소 유화적인 정책으로 선회할 전망이다.

결론적으로 일본 대북 정책의 변화와 남북 관계에의 정책적 시사점을 도출하고 있다. 첫째, 북핵 6자회담 내에서 일본이 강경자세 완화를 유도하기 위한 주변국과의 공조 체제가 필요하다. 둘째, 북한 경제 회생을 위한 일본의 경제적 지원을 도출하기 위해 한일간 경제 협력, 나아가 '다자간 연대 외교 정책' 추진이 필요하다. 셋째, 일본의 대북 경제 지원 과정에서 북한 경제의 일본 의존 일변도를 최대한 억제해야 된다.

들어가며

냉전체제 하의 북일 간은 비정상적 관계를 유지해 왔으나, 냉전 이후 북일 수교 교섭의 재개로 전환기에 접어들었다. 특히 2002년 9월 17일 최초의 북일 정상 회담 개최와 더불어 북일 관계 개선이 급진전될 것으로 기대된 바 있다. 그러나 정상 회담 이후 납치자 문제와 북핵 문제가 발발하면서 북일 관계는 다시 악화되게 되었다. 이러한 북한 문제를 둘러싼 일본의 적대적 역학관계는 한반도 평화체제 구축에 부정적 영향을 초래할 수 있으며, 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진전에도 큰 영향을 미치고 있다. 이에 따라, 6자회담 참가국 간 역학구조 변화 속에 일본의 대북 정책 변화 가능성과 정책적 시사점 도출은 유용하다 하겠다.

먼저, 제1절에서는 일본의 대북한 인식을 형성하는 요인과 최근 일본 사회의 대북한 인식을 검토해 봄으로써 일본의 대북 정책 형성과 변화를 살펴보고, 제2절에서는 참의원 선거 결과와 후쿠다 정권의 대북 정책에 관한 분석을 바탕으로 일본의 대북 정책 변화 가능성을 점검해 보고자 한다. 결론적으로 제3절에서는 일본 대북 정책의 변화와 남북 관계에의 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

일본의 대북 정책 형성과 변화

일본의 대한반도 정책 및 대북 정책 형성

일본의 대한반도 정책은 미국의 외교 정책과 관련되어 형성되어 왔다. 한국전쟁 발발 이후 미국의 대(對)일본 정책은 일본의 완전한 민주화로부터 아시아의 반공거점의 확보로 변경되었고, 일본 요시다(吉田)정권과 자유당은 대미 협력 차원에서 한국전쟁을 북한에 의한 침략 전쟁으로 규명하고 국제연합에 참가할 의사를 밝히는 등 남한에 대한 지지를 표명하였다. 반면에 공산당은 반미무력투쟁노선에 입각하여 북한을 지지하는 정책을 띠고 있었다. 사회당 역시 한국전쟁과 관련해서는 국제연합을 지지하고 있었지만, 전쟁불개입 선언과 함께 원칙적으로는 조총련을 지지하는 입장을 취하고 있었다.

이러한 일본의 대한반도 정책하에서 일본의 대북 정책의 형성 요인은 일본의 대북한 인식과 밀접하게 연관되어 있다. 특히, 지정학적 조건, 탈 식민지화, 냉전이라는 세 가지를 들 수 있다).

1) 일본이 대북한 인식을 형성하는 요인에 관해서는, 다음 연구논문을 참조, 기미야 다다시,

첫째, 한반도가 처한 지정학적 조건을 고려할 경우, 일본으로서는 한반도에 어떤 국가, 정권이 성립하는지가 중요한 문제로서, 일본과 적대하는 반일적인 정권이 성립되는 것은 직접적으로 일본의 안보에 위협이라는 점이 작용하고 있다.

둘째, 탈 식민지화를 둘러싼 논의 중, 한일간에는 국교 정상화(1965) 후 주요한 법적 문제는 해결되었으나, 북한과 일본과의 법적 문제는 미해결 된 상태로 남아있다.

셋째, 냉전체제하에서 반공진영의 결속 강화를 위한 한일수교가 성립한 후(혹은 성립 과정 속에서), 또한 냉전 후의 하나의 과제로서 북일 국교 정상화 교섭의 문제가 중요하게 인식되어 왔다.

그러나, 90년대 초반 이후 새로운 요인이 등장하게 되었다. 즉, 일본의 북한에 대한 관심사항은 납치 문제, 핵 문제, 미사일 문제, 정치체제, 식량 지원, 불심선(괴선박) 문제, 마약 밀수 등의 불법행위, 북일 수교 협상 등의 문제로 변화하고 있다. 또한 최근에는 북한의 미사일 발사, 핵 실험 이후 일본의 안보와 관련된 북한의 군사적 위협이 중요한 요소로 재등장하게 되었다²⁾.

일본 대북 정책의 시기별 변화

북일 간의 관계는 북일 국교 정상화 교섭 이전(1965~1989)과 북일 국교 정상화 교섭 과정(1990~2007)으로 크게 구분할 수 있다. 먼저, 북일 국교 정상화 교섭 이전까지의 북일 관계는, 북한의 탄생과 탐색기(1945~1965), 북일 관계 침체기 (1965~1971), 관계 개선 모색기(1971~1989)로 분류된다³⁾. 다음으로, 북일 국교 정상화 교섭 과정(1990~2007)은 다시 4기로 구분되어 설명되고 있다. 제I期 (제1차~8차 수교 회담: 1991~1992), 제II期 (제9차~11차 수교 회담: 2000), 제III期 (제1차 정상 회담~제12차 수교 회담: 2002), 제IV期 (제2차 정상 회담~제13차 수교 회담: 2004~2006)로 나뉜다.

1) 북일 국교 정상화 교섭 이전까지의 북일 관계

북한의 탄생과 탐색기(1945~1965) : 한국 전쟁 후 북일간에 제일 조선인 문제,

“일본의 대일본 인식과 한일관계,” 『일본공간』 창간호, 2007년, 165-167쪽.

2) 최근 일본의 대북한 인식의 추이에 관해서는, 기미야 다다시(2007), 전개논문, 167-181쪽을 참조.

3) 이러한 분류 방법에 관해 대표적인 논문으로서는, 양기웅·김준동, “북일수교 협상(1990~2006)의 결렬(決裂)과 재개(再開)의 조건,” 『日本研究論叢』 제23호, 2006년.

재일 조선인의 북송 문제 등이 논의되었고⁴⁾, 또한 조총련과 민단이 탄생하였으며, 경제 교류가 시작되었다.

북일 관계 침체기 (1965~1971): 한일 기본조약 체결 및 한일 수교(1965)후 북일 간에는 냉전체제 하의 국교 없는 비정상적 관계가 지속되어 왔다⁵⁾. 미국의 새로운 아시아 정책인 닉슨 독트린(1969) 발표 후, 북일 경제 교류는 지속적인 증가를 보이고 있으나 극히 미비하였다⁶⁾.

관계 개선 모색기 (1971~1989): 1980년대 전 세계적으로 퍼진 데탕트 분위기를 바탕으로, 일본은 두 개의 코리아 정책을 펼치며 북일 간의 인적·문화적 교류가 확대되어 왔다. 다만 북일 간의 무역은 1972년 이후 급격한 무역 확대를 보였으나 1974년부터 북한이 무역 대금을 정시에 지불하지 못함으로써 채무 문제가 발생하였고, 계속되는 채무 이행의 지연으로 정체되었다⁷⁾. 특히, 갈등 국면이 완화되기 시작한 계기는 1988년 한국 노태우 정부의 '7.7 선언' 으로, 발표 후, 당시 오부치 게이조 일본 관방장관이 '제1후지산 마루 사건' 해결을 전제로, 모든 측면에서 북한과 대화할 용의가 있음을 전후 처음으로 공식석상에서 밝힌 점이다⁸⁾. 이후 일본 정부는 북한에 대한 경제 봉쇄의 해제를 통해 북한에의 접근을 본격적으로 시도하기 시작했다.

2) 북일 국교 정상화 교섭기 (1990~2007)

- 4) 재일조선인의 북한 귀국운동은 일본정부가 1959년 2월 귀국을 정식으로 허가하였고 한국 정부의 반대에도 불구하고 인도적인 문제라고 주장하는 일본의 입장이 국제적으로 지지를 얻어 1959년부터 1964년까지 117차례에 걸쳐 총 8만 1천 여명이 북송되었으며, 이 작업은 1980년대까지 계속 되게 됨. 홍인숙, "제 2차 세계대전직후, GHQ의 재일조선인정책," 『한일민족문제연구』, 한일민족문제학회, 2001년.
- 5) 이후의 북일 관계는 급속히 냉각되게 되는 과정에 접어들게 되는데, 일본국군주위에 대한 북한의 비난은 「한일기본조약」에 내포되어 있는 일본의 국제적 역할, 즉 새로운 경제대국으로 등장한 일본이 한반도에 있어서의 미국의 역할을 일정부분 넘겨받은 것을 그 표적으로 하고 있었음. 신정화, 『일본의 대북 정책: 1945~1992』 오름, 2004년, 104쪽.
- 6) 일본과 북한의 경제관계 및 시기적 변화에 관해서는 다음 논문을 참조. 류상영, "일본과 북한관계: 사라진 접점의 경제적 재해석," 『국제정치논총』 제44집 2호, 2004년. 그는 1956년부터 2002년까지의 변화를 3기로 나누어 분석하고 있음. 제1기(1956~1971): 간접 무역에서 직접무역으로 성장, 제2기(1973~1992): 무역확대와 합영사업 시도, 제3기(1993~2004): 정치적 긴장과 무역의 침체, 로 분류함.
- 7) 북한의 경제개방의 역사적 전개에 관해서는 다음 논문을 참조. 신지호, "일북경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안," 『북한의 개혁 개방: 과거, 현황, 전망』 한울, 2000년.
- 8) 진창수, "북일국교 정상화 교섭의 개시와 좌초," 한국세계지역학회, 2002년도 춘계정기 학술회의 논문집, p. 4.

제I期 (제1차~8차 수교 회담: 1991~1992) 북한 측은 일제 36년을 양국 간의 교전 관계로 규정하고 '보상'과 '배상'을 요구하였지만 일본은 36년은 신민지와 중주국 관계이며 보상이나 배상이 아닌 청구권이 문제라고 일축하였다. 북핵 문제에 관해서도 북핵은 일본에게 위협되므로 핵사찰을 수용 하여야 한다는 일본 주장에 대해, 북한은 핵사찰은 북일 간 문제가 아닌 북미 간의 문제이며 일본이 관여할 필요는 없으며 단지 중재자로서의 입장을 강조하였다. 그러나, 1988년 한국 노태우 정부의 '7.7 선언'을 계기로 갈등 국면이 완화되기 시작했다. 1994년 이후 일본은 북미간의 협상으로 인해 대북 국교 정상화 교섭 회담을 더 이상 추진하지 않았으나 북미 관계가 호전되고, 북한의 초청으로 일본연립 3여당이 방문하여 「북일 협상 재개를 위한 4당 합의서」를 발표했다. 그 후, 일본인 치의 고향 방문이 성사되었고 일본도 식량 지원을 약속하는 등, 양국의 관계는 상당히 진전되었다.

제II期 (제9차~11차 수교 회담: 2000) 요코다 메구미(横田めぐみ) 납치 사건이 이슈화 되자 일본 여론은 극도로 악화되었으며 다시 북일 관계는 급속히 냉각되었다. 아울러, 북한의 '광명성 1호(대포동)' 미사일 시험 발사를 계기로 북일 관계가 악화 국면에 접어들게 된다. 이에 대하여 일본은 북한에 지원하던 식량을 전면 중단하고 한반도 경수로 건설 사업에 대한 협력을 보류한다는 입장을 밝혔다⁹⁾.

제III期 (제1차 정상 회담~제12차 수교 회담: 2002) 과거 청산 문제와 일본인 납치 문제에 대한 입장이 대립하자 양국 정상 회담의 필요성을 인식하였고 이에 정상 회담 개최에 의견 일치하여 양국 정상 회담과 수교 회담을 추진했다. 북한의 김정일 위원장은 그동안 일본과 대립을 보여 왔던 주요 현안에 대해서 대대적인 양보와 납치 문제·괴선박 문제에 관해 사과하여, 평양선언(2002. 9. 17)에 합의함으로써 북일 관계는 호전되었다. 그러나 이러한 북일 양국의 관계는 '피랍사건 진상규명'문제로 악화되었고, 납치 문제와 핵 문제의 해결 없이는 수교 교섭이 이루어질 수 없다는 일본 측의 주장에 따라 별다른 합의점에 도달하지 못하였다.

제IV期 (제2차 정상 회담~제13차 수교 회담: 2004~2006) 제 2차 북일 정상 회담(2004. 5. 22)에서는 5명의 일본인 납치 생존자 가족들의 귀국 문제, 행방불명자에 대한 조사 문제와 인도적 대북 지원, 재일조선인 문제, 북한 핵문제, 북일 수교 회담의 재개 문제가 거론되었다. 그러나, 북핵 문제에 있어서는 양측 모두 기존 입장을 고수하여 종래의 과정을 되풀이 되었고, '젠킨스 가족 귀환 문제'와 '요코다 메구미의 가짜 유골 사건'으로 국내외적 여론이 악화되어 일본은 강경정책으로 전환되었다.

9) 신정화, "북 일관계의 발전과정과 주요현안: 1993 ~ 1999년을 중심으로," 북한연구학회 『북한연구학회보』 4권, 2003년.

북일 관계의 정체 요인

첫째, 일본은 국교 정상화 교섭 과정의 진전을 납치 문제와 연계시킴으로써, 북일 간 관계 개선에 제약 요인으로 작용하고 있다. 일본은 2005년 7월 납치자 문제를 6자회담 테이블에 올려놓으면서 주변부로 밀려났고, 미국의 전격적인 대북 방향 선회로 더 고립되는 양상이다. 특히, 일본은 북한의 미사일 발사(2006. 7) 및 지하 핵 실험 실시(2006. 10)이후, 납치 문제를 북핵과 연계시켜 해결하려는 정책을 강력하게 추진해 왔다.

둘째, 6자회담에서의 대북 정책을 둘러싼 각국의 입장은 기존의 미·일의 압박 정책 對 한·중·러의 대화 정책 구도에서 최근 일(압박) 對 미·중·러·한(대화)의 구도로 바뀌고 있는 구도 하에서 일본의 대북 정책 대응은 중요하다 하겠다.

특히, 일본 정부 내에서도 '납치 문제 제기로 결국 얻은 게 없다'는 자책론이 나오고 있는 현 상황하에서, 대북 강경세력에 지지 기반을 둔 아베 정권은 딜레마에 빠져 있다. 북한 문제를 둘러싼 일본의 대북 강경 외교 정책의 전개는 북일간 적대적 역학관계로 이어져 한반도 평화체제 구축에 부정적 영향을 초래할 수 있다. 따라서 일본의 참의원 선거후의 후쿠다 신내각의 대북 정책 변화 가능성에 관한 분석을 통하여 남북 관계의 정책적 시사점을 도출해볼 필요가 있다.

일본의 대북 정책 변화 가능성 점검

참의원 선거 결과 및 아베 정권 사퇴

일본인 납치 문제에서 실질적 해결안을 도출하지 못한 아베 정권은 6자회담에서도 납치 문제를 고집함으로써 외교적 고립 상황에 처해있다. 이러한 문제가 부각되어 최근 아베 내각의 지지도 하락이 두드러짐으로써, 참의원 선거에서는 과반수 의석 획득에 실패했다¹⁰⁾.

10) 일본 국회의 참의원의 정수는 242명으로, 선거에는 중·대선거구제와 비례대표제가 함께 이용된다. 도·도·부·현마다 하나씩 놓인 선거구는 정수 146명이며, 전국이 하나의 선거구로 묶인 비례대표는 정수 96석임. 또한, 참의원 의원의 임기는 6년으로, 3년마다 의원의 절반(121명)을 다시 선출. 현재 의석은 자민당 109석, 공명당 24석, 민주당 83석, 공산당 9석이며, 이 가운데 자민당 63석, 공명당 13석, 민주당 31석, 공산당 5석 등 121석이 이번 선거 대상임. 여당계 의석 76석, 야당계 의석 45석임. 2010년 선거 대상이 되는 121석은 자민·공명 등 여당측이 58석, 민주당 등 야당계가 63석이며, 결국 이번 선거에

참의원 선거 결과를 자세히 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 연립여당의 획득 의석을 보면, 자민당은 부진으로, 참패한 98년의 44 의석을 밀도는 37석을 획득하는 데 그쳤으며, 공명당은 개선 12 의석에서 3석이 줄어든 9석만을 차지하고 있다. 이에 비해 민주당은 호조로, 선거사상 최고인 50 의석을 가볍게 넘어 60석을 획득하였고, 공산당과 사민당은 현상 유지의 결과로 민주당이 제 1당으로 부상하게 되었다¹¹⁾. 자민당의 선거 패배 원인은 여러 가지를 들 수 있겠지만, 무엇보다도 아베 내각에 대한 최근 두드러진 지지도 하락이 참의원 선거의 대참패로 이어졌다. 특히, 아베정권의 지지도는 연금 문제와 내각의 문제 등으로 하락추세를 보여 왔다¹²⁾. 더구나 정권 탄생의 배경인 대북 문제도 해결하지 못한 상황에서, 외교적인 문제점들이 두드러져 온 점 또한 패배의 원인이라 할 수 있다.

아베 정권은 납치 문제를 여전히 유용한 득표수단으로 삼아, “납치 용의자 2명을 추가로 공개하는 문제를 검토 중”이라며 ‘북풍’을 노리고 있다는 보도도 있었으나, 7.29 참의원 선거에서 북한 문제는 이슈로 부상하지 못하였다. 자민당은 공약의 최대쟁점으로 '새헌법 제정'을, 연립 여당인 공명당은 공약에 '가헌'(군대를 공식 인정하는 조항을 추가한다)을 내세웠으며, 민주당은 헌법 개정 문제에 관한 내부적인 의견 불일치로 '연금 문제'에 초점을 맞춰왔다¹³⁾.

각당의 유세내용을 살펴보면, 자민당만이 유일하게 납치 문제를 언급하였으며, 주로 각당의 실적을 호소하거나, 연금·사회보험청 개혁, 공무원 제도 개혁, 저출산(소자화) 대책 등에 집중되었다¹⁴⁾. 특히, 민주당은 연금·소비자 문제, 저출산 대책, 농업 문제, 소득 양극화 문제뿐만 아니라 아베 정권 비판과 더불어 정권교체를 호소하였다. 또한, 민주당은 보다 국민들의 정치적 관심을 끌어내기 위해 경제 희생에 주력하여, 과반수 획득에 성공했다.

여당이 과반수를 유지하기 위해서는, 이번 개선분에 64 의석이 필요하지만, 자민당 추천의 무소속(1석)을 더해 총 105석(과반수 의석은 121석)에 그쳐 향후 정책 운영이 상당히 어려운 정세에 처하게 되었다.

서 여당측은 64석(공명당이 13석을 유지할 경우, 자민당의 승패라인은 51석)을 확보하면 122석으로 과반수를 확보하게 되지만 야당측은 59석만으로도 과반수가 가능함.

- 11) 『아사히신문』 (석간), 2007년 7월 30일자.
- 12) 아사히신문 여론조사(7. 21~22 실시)에 따르면, 아베 내각의 지지율은 30%(내각을 지지하지 않는 비율은 56%)로 작년 9월 정권 발족 후 63% 비해서 33%포인트가 빠짐. 반면에 민주당의 지지율은 아베 정권 탄생 직후 18%에서 56%로 급상승하고 있음. 『아사히신문』 2007년 7월 23일자, 1면.
- 13) 작년 8월, 아베 정권의 구상이 발표되었는데, 가장 먼저 주장한 것이 헌법 개정이었으며, 대외정책 관련 부분에서는 납치문제, 핵·미사일 문제 등 북한 문제의 해결이 포함되어 있음. 그러나 수상 취임 직후 소신표명 연설에서 "Asia Gateway"의 추진의도를 발표(2006. 9. 29)한 이후 전략회의 최종보고서(2007. 5. 16)에서는 대북 정책에 관한 부분은 전혀 포함되어 있지 않음.
- 14) “각 당의 유세전략” 『아사히신문』 2007년 7월 13일자, 2면.

금번 7월 참의원 선거는 2001년 "고이즈미 붐"으로 자민당이 대승하면서 당선되었던 의원들의 개선(改選)선거이므로, 여당의 과반수 의석 유지가 초점이 되어왔다. 비록 참의원 선거에서 패배했다 할지라도 민주당이 정권 교체를 이룰 수 있는 것은 아니며¹⁵⁾, 중의원에서 압도적 다수의석을 확보하고 있는 자민당의 정권 유지가 가능하다¹⁶⁾. 다만, 내년에 있을 중의원선거의 발판이 될 이번 선거는 향후 일본의 대북 정책 변화의 분수령이 될 전망이다. 특히, 아베 총리의 자민당은 참의원 선거에서 패배함으로써, 향후 내각 변화가 주목되어왔다.

민주당의 목표 의석이 달성되고 여당이 과반수 의석 확보에 실패할 경우, 아베 수상의 사임 및 新 내각의 출범 가능성이 대두될 것으로 예상되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 아베 수상은 "참패의 책임은 나에게 있다. 선거를 무겁게 받아들일 것이다. 그러나 총리로서 아름다운 나라를 만들겠다는 약속을 지키는 게 나의 사명이라고 생각한다."며 총리직을 수행하겠다는 의지를 피력해 왔다. 특히, 아베 총리의 자민당은 참의원 선거에서 수세로 몰릴 경우, 아베의 사임 가능성이 전망되어 왔으나, 자민당은 아베 체제를 유지하며 새로운 내각 구성을 통해 정국을 타개해 나가려 했다. 그러나 아베 정권은, 8월 27일 신내각 구성후 여론의 향배가 관건으로, 특히 아베 총리가 약속해온 당정 쇄신 및 정치자금 관리 강화 방안 마련 등 각종 개혁 정책 추진을 위한 국회운영 등에 관한 국면 전환에 어려움을 느껴, 2주도 못되어서 사임을 발표하게 된다¹⁷⁾.

아베 내각의 기존 대북 정책과 후쿠다 新정권의 대북 정책 방향

1) 아베 내각의 기존 대북 정책

아베 신조(安倍晋三) 총리는 취임 前 대북 강경 정책 추진에 핵심적 역할을 해옴으로써 인기를 얻어 아베 정권 탄생의 주요 배경으로 작용하였다. 2002년 9월 고이즈미 방

-
- 15) 이는 일본의 정치 구조에서 기인하는 문제로, 총리(수상) 지명권은 국회가 가지고 있고, 중의원과 참의원 양원에서 과반수이상의 득표로 지명 결정되는데 만약 양원의 의견이 대립될 때는 중의원에서의 의결이 우선되기 때문이다. 일본의 헌법에 관해서는, <http://law.e-gov.go.jp/htmlldata/S21/S21KE000.html>
- 16) 참의원에서 여당의 의원수가 과반수를 넘지 못해도 중의원에서는 그 수가 압도적(480석 중에서 자민당 296석과 연립정당인 공화당 31석으로 327석)으로 많기 때문에 중의원의 해산 없이는 정권교체는 어려울 것으로 보임. 참고로 차기 중의원 선거는 2009년 9월임.
- 17) 아베 총리는 돌연한 사의 표명 이유에 관해서, 정신적 피로감과 쇠약해진 건강상태 때문인 것으로 밝히고 있음. 『일본경제신문』 2007년 9월 14일자.

북 당시 관방부장관으로서 수행하며, 납치에 대한 김정일의 사과 요구 입장을 관철하였고, 2002년 10월 납치 피해자의 일본 귀국시 북한 귀환을 적극 저지하였다.

아베 총리는 취임(2006. 9. 26)한 이래 북한의 미사일 발사와 핵실험에 대한 제재를 강화하는 등 대북 강경 정책을 변함없이 추진해 왔다. 2006년 7월 북한 미사일 발사 후 유엔 안보리 대북 제재 결의안을 적극 추진했으며, 이는 유엔 대북 제재 결의안 채택(2006. 10. 14)으로 이어졌다¹⁸⁾.

또한 6자회담에서도 대북 강경 정책을 기조로 납치 문제를 우선 의제로 삼으려는 정책을 유지해 왔다. 일본정부는 북핵 문제 해결을 위한 6자 회담(2.13 합의)에서 납치 문제가 해결되기 전에는 대북 지원에 참여하지 않기로 하는 입장을 견지해 왔다¹⁹⁾. 그러나, 아베 정권은 실제 납치 문제를 해결하지 못하였고, 6자회담에서 납치 문제를 고집함으로써 외교적 고립 상황이 계속되어 왔다. 6자회담을 통한 북핵 문제에서 보여준 일본 외교의 문제점과 납치 문제의 미해결은 아베 정권의 외교 정책의 취약성으로 지적받아온 점이다.

2) 후쿠다 新정권의 대북 정책 방향

현재 아베의 사임으로 새롭게 출범한 후쿠다 야스오(福田康夫) 수상은 지난해 자민당 총재 선거(당시 관방장관)에서 아베 총리의 최대 대항마로 거론되어 왔던 인물로, 비교적 유화적 대한반도 정책을 지지해온 점으로 보아 대북 유화 정책 기조가 기대되고 있다²⁰⁾. 후쿠다 수상은 1990년대 중반이후 일본 정계에서 강화되고 있는 '일본 국익의 중시'와 '일본 자주성의 확보', 국제사회에서의 '정치적 기여 확대'와 같은 국가중심적 정치관을 바탕으로 주변국들과 관계 개선을 중시할 것으로 분석된다. 특히 9월 25일 취임 후 첫 기자회견에서 급격한 경제발전을 이룩한 중국이나 동아시아 국가들과의 외교 관계를 우호적으로 발전시켜나아가야 할 필요성을 언급하고 있으며 '동아시아 공동체' 실현을 외교정책의 기본 방향으로 제시하고 있다²¹⁾. 또한, 아베 정권이 선거에서 패배한 점에 대한 반성에서 출발함으로써 대북 정책의 기

18) 일본의 대북한 제재 문제에 관해서는, 동용승, 「북일 경제관계의 현황과 과제」, 『수은 북한경제』, 봄호, 2007년, 논문을 참조.

19) <“9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치”> 에 관한 2.13 합의에서, 일본은 증유 5만 톤 상당의 대북 긴급 에너지 지원 및 증유 95 만 톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원에 대해서 납치자 문제 해결 이후에 참여하겠다는 입장을 밝히고 있음. 외교통상부 “공동성명 이행을 위한 초기조치(도표),” 2007. 2. 13.

20) 아베 사임후 자민당 총재선거(2007. 9. 23)에서 후쿠다는 330표를 얻음으로써 197표를 획득한 아소를 압도적으로 물리치고 제22대 자민당 총재에 선출됨.

21) 『일본경제신문』 2007년 9월 26일자.

조도 강경에서 유화로 선회할 전망이다. 특히, 대북 문제에 대해서도 강경 일변도의 대북 태도의 변화 입장을 밝히고 있어 '대화와 압박'이란 대북 정책 기조 가운데, '압박'에 무게를 둔 아베 수상과는 달리 '대화'에 비중을 둬으로써, 대북 유화 정책을 취할 가능성이 높다.

아베 정권 탄생 배경이었던 대북 정책을 제대로 수행해 내지 못함에 따라, 후쿠다 정권의 일본의 강경한 대북 정책 기조는 기존의 대북 정책 비판에서 출발함으로써 변화될 가능성이 높다고 전망된다. 대북 제재를 주도한 아베 신조 정권이 참의원 선거를 전후해서 인기가 크게 추락한데다, 최근 한반도 주변정세 해빙 속에서 외교적으로 고립되어 왔기 때문이다.

아베 총리 후보자가 국민적 인기를 얻게 된 결정적 계기가 일본인 납치자 문제에 대한 강경 자세였음은 향후 일본의 대북 정책에 시사하는 바가 크다고 하겠다. 특히, '납치 문제'에 대해서는 아베 정권이 초강경 입장을 고수해 오며 따라서 일본과 북한의 전향적인 태도가 선행되지 않는 한, 북일 관계가 진전되기 어려운 상황임을 전임 아베 정권의 반면교사로서 삼아 정책 변환을 추구할 것으로 보인다. 북한 또한 아베 총리가 재임하는 동안 일본과 대화를 거부할 방침을 밝혀왔다²²⁾.

이러한 북일 관계가 납치 문제, 핵·미사일 문제 등의 문제에 봉착하여 한 걸음도 못나가고 있는 현 상황을 탈피하여 대북한 관계를 진전시키기 위한 대북 정책의 전환이 관건이라고 할 수 있다.

결론적으로 보면, 자민당이 선거 패배함으로써 대북 강경 기조를 고수하기는 어려울 것으로 예상된다. 민주당의 목표 의식이 달성되고 여당이 과반수 의석 확보에 실패해, 향후 일본의 대외정책 변화, 특히 대북 정책에 있어서는 강경정책은 약화될 전망이다.

특히, 민주당의 대북 정책 노선의 영향이 예상되는바, 아베 정권의 외교 정책의 기본 노선이 국민들에게 지지(이해)를 받지 못했다는 민주당의 압박(정치적 입지 약화)으로 강경한 대북 정책 기조에서 유화적 대북 정책으로 선회할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

자민당은 제1야당인 민주당이 아베 퇴진과 중의원 해산을 요구하며 자민당을 압박하고 있는 현 상황에서 민주당과 타협해 정책 공조를 이뤄나감으로써 대북 정책의 변화 가능성이 대두되고 있다. 특히, 오자와 민주당 대표는 1990년 당시 자민당 실력자 가네마루 신(金丸信)과 함께 북한을 방문하여 북일 교섭에 추진에 기여한바 있어 대북 정책 변화에 기여할 것으로 보인다²³⁾.

22) 『조선신보』 2007년 7월 17일자. 북한이 일본 참의원 선거 결과를 주시해온 가운데 선거 후 북한의 첫 반응 또한 아베 신조(安倍晋三) 총리의 사퇴를 촉구해 왔음. 『조선신보』 2007년 7월 30일자.

23) 오자와 이치로 민주당 대표는 지난해 10월 북한의 핵실험 직후 “주변사태법을 발동해야 한다”는 당내 내부 보수파의 반발을 억누르고 “발동해선 안 된다”는 대북 유화정책 태도

또한, “북핵 문제와 납치 문제 해결을 분리해서 대응해야 한다”고 주장해온 아마사키 다쿠(山崎拓) 前 자민당 총재, 가토 고이치(加藤紘一) 前 자민당 간사장 등 자민당 내 대북 온건론자들의 당내 입지와 발언권이 강화될 경우에는 북일 교섭의 추동력으로 작용할 전망이다.

향후 민주당의 정책 실현이 관건으로 작용할 전망으로, 일본의 대북 정책에 관해서는 납치 문제를 최우선시 해온 자민당의 정책 기조에서 탈피하여 유화 정책 기조로 변화해 나갈 가능성이 높다.

민주당은 중국·한국을 비롯한 아시아제국과의 신뢰 관계 구축을 기조로 하며 납치 문제에서의 인식 공유를 꾀하려 하고 있다. 특히, 민주당이 선거 공약대로 아시아제국과의 신뢰 관계 구축을 기조로 하여 대북 포용 정책을 적극적으로 지지할 경우, 자민당의 대응이 주목된다.

다만, 후쿠다 수상 또한 국내 여론 동향을 예의 주시하며, 납치문제 해결과 한반도 비핵화 문제를 연계해나감으로써, 강경한 대북 정책의 현 기조는 변화가 없을 가능성도 존재하고 있다. 후쿠다 정권은 납치 문제를 여전히 유용한 지지도 획득 수단으로 삼아, 북한에 대한 기존의 ‘대화과 압박’ 정책을 견지해 나갈 가능성도 배제할 수 없다²⁴⁾.

3) 주요 이슈별 일본의 대북 정책 변화 방향

후쿠다 내각 출범 이후, 일본의 대북 정책의 전체적인 방향은 자민당은 선거 패배의 결과로 대북 강경 기조를 고수하기는 어려울 것으로 예상되며, 북핵 6자회담 참가국의 대북 유화 정책에 동조하고, 북일 수교 교섭 에서도 다소 유화적인 정책으로 선회할 전망이다.

첫 번째로, 북핵 6자회담에 관해서는 국내외적 압력으로, 일본인 납치 문제의 정치 쟁점화는 약화되고 대북 지원을 요구하는 주변국의 정책에 상응하는 입장으로 변화될 가능성이 적지 않다. 이는 최근 일본 사회의 대북한 인식(여론) 변화에서도 뒷받침되고 있다. 북핵 6자회담에서 납치 문제²⁵⁾보다 핵문제를 우선 논의할 수밖에 없다는 ‘핵우선 용인론’이 힘을 얻고 있다²⁶⁾.

를 고수해 결국 법적용 저지를 관철하기도 함.

24) 특히, 후쿠다 내각은 아베 내각의 유임과 당내 여러 계파들의 추대로 출범하였기에 계파들의 이해관계를 반영해야 하므로 독자적인 외교 정책 추진에 어려움이 있을 수 있음.

25) 북한의 일본인 납치 문제 때문에 6자회담에서 일본의 역할이 제한적이라는 지적이 지배적임. 납치문제에선 전혀 진전이 없는 반면, 최근 2.13 합의 이행은 순조롭게 진행되고 있는 현 상황에서 우선순위 변화는 일본의 대북 정책의 큰 변화를 의미한다고 할 수 있음.

26) 예컨대 ‘납치문제의 진전’에 대한 정의를 둘러싸고 “비핵화의 진전도 납치문제의 진전으

일본의 대북 정책 변화 가능성은 6자회담에 관한 최근 일본 사회의 대북한 인식(여론) 변화에서도 뒷받침되고 있다²⁷⁾. 이로써, 일본은 대북 에너지 지원과 같은 협의 사항 등을 이행할 것으로 예상되며, 한반도 평화체제 구축에 긍정적 영향을 미칠 것으로 전망된다.

두 번째로, 납치 문제에 관해서 6자회담에서는 북핵 문제와의 분리 접근 정책을 추진할 것으로 예상되지만, 북일 수교 교섭에서는 여전히 납치문제와 연계되어 논의될 가능성이 크다.

세 번째로, 북일 수교 교섭 협상에 관해서는 북일 양측은 북미 관계의 영향을 강하게 받고 있어, 2.13 합의이행 및 북미 관계 정상화 과정이 진전됨에 따라 북일 수교 교섭 진전에 긍정적 효과가 기대된다²⁸⁾.

북핵 6자회담의 2.13 합의로 해빙되는 한반도 주변정세에서 북한-일본 관계만이 정체되어 있다. 북일 관계 정상화는 북미 관계 정상화 과정과도 매우 밀접하게 관련되어 있어, 향후 북미 관계가 급진전시에는 일미동맹체제 유지를 위한 대북포용 정책에 보조를 맞출 가능성도 있다.

중장기적으로 보면 북일 국교 정상화는 일본이 의도하는 동북아 경제권 구상에 일부 다가섬을 의미한다. 이는 오오히라 마사요시(大平正芳) 내각기 때 주창된 '환일본해 경제권 구상'과 같이 소련 극동지역의 천연가스 등의 천연자원 개발이나 중국의 농산물시장, 광물자원과의 연계를 위해서고, 또한 북한은 해상 수송로 면에서나 철도와 같은 육상 수송로 면에 있어서도 일본의 중요한 전략적 거점으로서의 역할이 기대되는 곳이기도 하다.

< 북일간의 주요 현안과 변화 전망 >

현안	변화 전망	
	기존 정책	정책 변화
6자회담	- 대북 강경정책 → 일본 소외 현상 심화	- 대북 포용정책에 동조 → 대북 에너지 지원 사업등에 참여로 고립 탈피
납치문제	- 납치피해자 최우선 정책	- 핵우선 용인론
북일수교 교섭	- 대화와 압박	- 대화와 협력

로 볼 수 있다”는 해석이 대두하고 있음. 『아사히신문』 2007년 7월 12일자, 일본의 한반도 문제 전문가 이즈미 하지메 시즈오카 현립대학 교수는 일본이 지금까지의 정책대로 납치문제의 진전·해결을 최우선시하여, 핵 문제를 둘러싼 교섭이나 한반도의 평화체제 구축에도 적극적으로 관여하지 않을 경우에는 동북아시아 지역의 평화·안정·안전에 대한 일본의 역할은 극히 제한되게 될 것이라 경고하며, 종래의 정책을 재검토해야 할 시기라고 지적하고 있음. 『아사히신문』 2007년 7월 19일자.

27) 아사히신문의 여론조사. 『아사히신문』 2007년 6월 5일자 및 2007년 7월 12일자.

28) 북일수교 협상에서 이러한 북미 관계의 추종 혹은 동조 현상에 관해서는 양기웅, 김준동 (2006), 전개논문, 152-153쪽을 참조할 것.

	→ 북한의 '先 국교수립 後 기본 관계 및 경제문제 타결' 정책에 반대	
--	---	--

자료 : 필자 작성.

북일 수교 협상의 재개 조건 중에 중요한 한 가지는 정당 외교 혹은 의원 외교(이므로²⁹⁾, 비록 참의원에 한정된 결과이긴 하지만 대북 정책에 민주당을 포함한 비교적 온건한 정치 엘리트들이 북일 교섭에 관여해 나갈 경우 교섭 진전에 긍정적으로 작용할 전망이다.

그러나, 북한의 '先 국교수립 後 기본 관계 및 경제문제 타결'이라는 입장에는 적극적으로 동조하기 어려워 북일 수교와 납치 문제는 연계되어 논의될 가능성이 높아 걸림돌로 작용할 전망이다.

일본 대북 정책의 변화와 남북 관계에의 정책적 시사점

첫째, 북핵 6자회담 내에서 일본이 강경자세 완화를 유도하기 위한 주변국과의 공조 체제가 필요하다.

향후 북한의 대외 무역을 전망하는데 있어 가장 큰 변수는 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진전 및 합의 여부이며, 일본의 대북 강경 정책의 변화가 관건이기 때문이다³⁰⁾. 이를 위해, 주변국이 한국의 대북 포용 정책에의 동조할 수 있도록, 6자회담과 연계하여, 북미 관계 정상화와 중일 및 러일의 관계 개선 모색에도 주력해야 된다.

일본 외교는 미중 관계의 구도 변화 등 동북아 국제 환경의 변화에 민감한 바, 북미 관계에 추이를 주목하면서 전격적으로 북일 관계 개선에 나설 가능성도 배제할 수 없다³¹⁾.

둘째, 북한 경제회생을 위한 일본의 경제적 지원을 도출하기 위해 한일간 경제 협력,

29) 정당/의원 외교에 관해서는 다음 논문을 참조. 양기웅·김준동, “북일수교 협상(1990-2006)의 결렬(決裂)과 재개(再開)의 조건,” 『일본연구논총』 23호, 2006년.

30) KOTRA 보고서는 지난해 북한의 대일무역이 감소한 것이 미사일 발사, 핵실험 강행으로 국제사회의 대북제재가 강화되고, 여기에 추가로 미국, 일본, EU 등이 독자적인 경제제재 조치를 단행했기 때문이라고 분석하고 있음. 한편 중국, 태국, 인도 등 전통적인 우호국과들과의 교역은 증가하고 있음. KOTRA, 『2006년도 북한의 대외 무역 동향』 2007년, 63-65쪽.

31) 일본외교의 국제환경에의 민감성, 특히 미중 관계 구도변화에의 민감성은 특별한 것으로 보여지는데, 다나카 내각의 1972년 일중 국교수립도 닉슨 미정부의 미중 접근의 영향에 의한 것이라 할 수 있음. 添谷芳秀, 「1970年代の米中關係と日本外交」 『危機の政治学』 日本政治学会、岩波書店、1997年.

나아가 '다자간 연대 외교 정책' 추진이 필요하다.

북한의 영변 핵시설 폐쇄 조치가 취해짐으로써, 향후 비핵화에 대한 기대감을 부풀리고 있는 현실을 감안할 때, 선거후 북일 관계 증진에 계기가 마련될 경우, 경제회생 차원의 대규모 대북 경제 지원이 이루어질 전망이다. 이러한 북한의 대외 경제 환경의 변화 속에서 일본의 경제 제재 해제에 따른 경제 협력 활성화를 위한 한일 협력, 나아가 국제적 다자 연대 경제 지원 정책을 유도해야 한다. 구체적이고 실천 가능한 다자간 경제 협력 방안의 마련을 통한 해외 자본의 투자 활성화 방안을 모색해야 할 것이다.

셋째, 일본의 대북 경제 지원 과정에서 북한 경제의 일본 의존 일변도를 최대한 억제해야 된다.

남한은 2002년부터 일본을 제치고 중국에 이어 제2의 교역 상대국으로 북한 경제에 중요한 위치를 차지해 왔으나, 북일 경제 협력 과정에서 북한 경제의 대일 의존도가 강화될 수 있음을 경계해야 할 것이다³²⁾. 특히, 경협이 주도권 약화와 경합적인 상황이 우려되므로 한국의 경협 실익 방안을 도출할 필요가 있다³³⁾.

또한, 러시아와 중국, 유럽 등 제3국들의 대북 진출에 대한 관심과 투자가 본격화 되고 있어, 우리나라의 북한 에너지 및 지하자원 등에 대한 선점 방안 등을 도출할 필요가 있다. 특히, 북한의 경제 회생 및 개혁·개방 지원, 남북경제공동체 구성 논의 본격화 및 남북한 연계 개발 방안 등을 논의할 협의체를 구성할 필요가 있다³⁴⁾.

32) 2007년도 북한의 대외경제전망에 관해서는, “2007년 북한의 대외경제 전망,” 『KIEP 오늘의 세계경제』 제07-03호, 2007년.

33) 지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축을 위한 과제에 관해서는, 다음을 참조. 홍순직, “남북 경협 활성화를 위한 당면 과제,” 『통일경제』 여름호, 현대경제연구원, 2007년, 88-116쪽. ; 조동호, “남북 경제 상생 모델의 모색,” 『통일경제』 여름호, 현대경제연구원, 2007년, 50-69쪽.

34) 구체적 과제에 관해서는, 홍순직·김영근·이해정, “6.15 남북공동선언 7주년 평가와 남북 경협 체계 구축의 7대 과제,” 『통일경제 리포트』 제12호, 현대경제연구원, 2007년, 1-19쪽을 참조.