

# 아베정치와 북일 관계

: 납치문제의 정치화, 북핵위협을 안보화\* \*\*

윤대엽 \_ 대전대학교

## 목 차

- I. 서론
- II. 북핵문제와 일본: 접근시각
- III. 납치문제의 정치화와 북일관계: 2013-2016
- IV. 북핵위협을 안보화와 북일관계: 2017-2020
- V. 결론 및 함의

### 국문초록

2012년 12월 위기돌파내각을 표방하며 출범한 아베 내각은 2020년 9월까지 최장기 집권을 통해 경제회생, 사회안전, 안보개혁 등 포괄적인 국가개혁을 추진했다. 그러나 퇴임연설에서 직접 언급한 것처럼 납치문제는 미완의 통함으로써 남았고 북핵위협에 대응하는 대북정책도 제재와 대화, 대화와 제재, 대화 없는 압박, 조건 없는 대화 등 변화가 계속되었다. 아베 내각의 대북정책을 결정한 요인은 무엇인가? 본 연구

\* 논문의 수정 및 보안을 위해 세심하게 조언해주신 익명의 심사자님께 진심으로 감사드립니다. 일부 반영하지 못한 내용은 후속연구를 통해 보완하도록 하겠습니다.

\*\* 이 논문은 2020년 통일연구원 일반연구 '남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(3/5년차, 계속)-세부과제 (1) 한반도 평화실현을 위한 주변국 협력방안' 중 위탁연구(한반도 평화에 대한 일본의 대한국 협력방안) 내용을 수정 및 보완한 것임

는 아베-김정은 시기 납치문제, 북핵위협이 어떻게 일본의 국내정치와 연계되어 대북정책에 영향을 미쳤는지 검토한다. 본 연구의 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 김정은 체제에 대한 미국과 국제사회의 대응이 지체되는 가운데 아베 내각은 납치문제를 정치화하고 북한에 접근했다. 둘째, 2016년 이후 북핵문제가 악화되고 트럼프 정부가 최대한의 압박으로 대응하자 아베 내각은 북핵위협을 안보화하고 자위대를 부가하는 개헌전략으로 활용했다. 셋째, ‘대화과 압박,’ ‘대화 없는 압박,’ 그리고 ‘조건 없는 대화’ 등 아베 내각의 대북전략의 변화는 납치문제, 북핵문제를 국내정치와 연계하는 아베정치의 결과다.

### 주제어

아베 내각, 북일 관계, 납치문제의 정치화, 북핵위협, 안보화, 북핵 문제

---

## 1. 서론

2012년 12월 제46회 중의원 선거에서 압도적인 승리로 재집권에 성공한 아베 총리는 2020년 9월까지 최장기 집권을 통해 ‘새로운 일본(新しい国へ)’을 향한 개혁을 추진했다<sup>1)</sup>. 아베 개혁의 기본방향은 취임연설에서 ‘위기돌파 내각(危機突破内閣)’의 임무로 제시한 (1) 경제회복, (2) 국가재건, (3) 위기관리 세 가지로 요약할 수 있다. 1990년 이후 장기적인 경기침체를 극복하기 위해 양적완화, 재정투자, 구조조정을 통한 경제성장을 추진하는 ‘아베노믹스(Abenomics)’를 추진했다.<sup>2)</sup> 국가재건을 위해 동일본 대지진의 재건, 지방창생, 사회복지 등 대대적인 사회개혁을 추진했다. 새로운 일본을 향한 아베 개혁은 국내 개혁에만 국한되지 않는다. 아베 총리는 ‘적극적 평화주의’를 표방하고 국제사회에서 일본의 지위와 역할을 재정립하는 개혁을 추진했다.

---

1) 安倍晋三, 『新しい国へ 美しい国へ 完全版』, 文藝春秋, 2013.

2) 윤대엽, 「아베 내각의 성장정책: 정책이념, 제도변화와 정치주도 정책 거버넌스」, 『일본공간』 제22호, pp.54~94.

아베 외교의 철학이라고 할 수 있는 ‘아베 독트린(Abe Doctrine)’은 전후 탈각의 일본을 지향하는 아베개혁의 원칙이라는 점에서 중요하다. 아베 독트린은 5가지 핵심 원칙을 포함하고 있다.<sup>3)</sup> (1) 사상, 표현, 언론의 자유와 인류 보편가치의 보호, (2) 법과 규칙에 의한 해양 민주국가(maritime democracy), (3) 자유롭고 개방적인 자본주의 경제질서, (4) 문화적 연대와 협력, 그리고 (5) 젊은 세대 간의 교류 진흥 등의 5가지 원칙이 그것이다. 아베 독트린은 전후 일본의 대외전략으로 표방되어 왔던 요시다 독트린(Yoshida Doctrine), 후쿠다 독트린(Fukuda Doctrine)과는 차별적이다.<sup>4)</sup> 두 개의 전후 독트린은 경제발전과 경제협력에 중점을 두었을 뿐 안보문제는 미일동맹에 의존하는 것을 기본원칙으로 했다. 반면 아베 독트린은 아베 총리가 위기돌파 내각의 임무로 명시한 세 가지 목표를 포괄하는 대전략(grand strategy)이자 안전보장을 위한 일본의 역할을 강조하고 있다는 점에서 차별적이다. 아베 내각은 전후 일본의 방위전략 규범, 안보체제, 자위대의 전력구조를 본질적으로 변화시키는 안보개혁을 추진했다. 2013년 방위계획대강은 전후 방위전략의 원칙이었던 ‘기본적 방위력’에서 탈피한 ‘통합기동방위력’이 제시되었고, 2018년 5년 만에 안전보장환경의 긴박한 변화에 대응하여 ‘다차원통합방위력’으로 변경되었다. 2014년 각의에서 의결된 집단적 자위권은 전후 논란이 되어왔던 공세적 교전권을 사실상 용인하는 것으로 2015년 ‘일미 방위협력지침’과 함께 주변사태에 적극적으로 개입할 수 있는 근거다. 2015년

3) Hugo Dobson, “Is Japan Really Back? The Abe Doctrine and Global Governance.” *Journal of Contemporary Asia*, 47-2, 2017, pp.199~224.

4) John Nilsson-Wright and Kiichi Fujiwara, “Japan’s Abe Administration: Steering a Course Between Pragmatism and Extremism,” Chatham House Research Paper (September 2015) <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150914JapanAbeAdministrationNilssonWrightFujiwara.pdf> (검색일: 2021.6.10.).

에는 방위장비청을 개칭하고 무기이전 3원칙을 수정함으로써 군사기술협력을 통해 군사력을 건설할 수 있는 안보체제를 구축했다. 아베 내각이 주도하고 있는 인도-태평양 구상(Indo-Pacific Initiative) 역시 아베 내각의 안보 개혁이 국제적으로 확대된 것이다.<sup>5)</sup>

그러나 아베 개혁의 성과와 달리 북일관계와 납치문제는 미완의 과제로 남아있다. 퇴임연설에서 아베 총리는 납치문제를 해결하지 못한 것이 '통한의 극치(痛恨の極)'라고 언급했다<sup>6)</sup>. 더구나 아베 내각이 강경하고 일관된 대북정책을 추진했다는 한국사회의 통념과는 달리 납치문제와 북핵문제 해결을 위한 아베 내각의 대북전략은 변화와 혼선이 계속되었다. 취임 초기 '압력과 대화'를 원칙으로 납치문제 해결을 위해 노력하겠다고 밝힌 아베 총리는 2014년 스톡홀름 합의 이후에는 '대화과 압력'에 더하여 독자제재 완화를 결단하며 '행동대 행동' 원칙을 추가했다. 스톡홀름 합의가 무산되고 북한이 4차 핵실험을 감행한 2016년에는 납치문제에 집중했던 기존 입장을 변경하여 납치, 핵, 미사일의 '포괄적 해결'을 위해 대화과 압력, 행동 대 행동 원칙을 관철할 것이라고 강조했다. 2017년 1월 시정방침 연설까지 유지되던 기존 원칙은 트럼프 정부가 출범한 이후 '강압과 억지'로 변경된다. 2017년 9월 유엔 총회 연설에서 북한의 핵과 탄도미사일 계획을 포기시키기 위해서 필요한 것은 '대화가 아니라 압력'이라고 언급했다.<sup>7)</sup> 트럼프 대통령이 김정은을 로켓맨(Rocket Man)으로 호칭하며 미국과 동맹국을 보호하기 위해서 북한을 완전

---

5) Eunmi Choi and Jeonghun Min, "National Identity, Free and Open Indo-Pacific, and Abe Administration's Foreign Policy," 『국제정치연구』 제22권 3호, pp.313~333.

6) 首相官邸, 「安倍内閣総理大臣記者会見」(2020.08.28.) [https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0828kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0828kaiken.html) (검색일: 2021.06.20).

7) 首相官邸, 「第72回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」 [https://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2017/0920enzetsu.html](https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0920enzetsu.html) (검색일: 2021.06.02.).

히 파괴(totally destroy)할 수 있으며 김정은 정권이 적대행위를 멈출 때 까지 고립시킬 것이라고 연설한 바로 다음날이다.<sup>8)</sup> 2017년 11월 소신표명 연설에서도 북한의 정책을 변경시키기 위해 대북압력을 강화하겠다는 입장이 반복되었고, 2018년 1월 시정방침 연설에서는 북한의 핵, 미사일이 중대하고 압박한 위협이며, 안보환경이 전후 가장 어렵다는 전제하에 북한을 바꾸기 위해 ‘의연한 외교’를 추진하겠다고 대북전략을 설명했다. 그런데 2018년 남북, 북미간의 정상회담이 개시된 이후에는 다시 북한과 ‘조건 없이 대화’하겠다는 입장으로 변경되었지만 북일 관계는 진전되지 않았다.

아베 내각의 대북정책이 대화에서 압박으로, 다시 조건 없는 대화로 변화를 거듭한 원인은 무엇인가? 납치문제, 북핵위협을 해결하기 위한 아베 내각의 대북전략은 국내정치와 어떻게 연계되어 있는가?

본 연구는 아베-김정은 시기 북일 관계의 변화과정을 분석한다. 아베 2차 내각은 세 가지 측면에서 북일관계를 연구하는데 역사적, 비교적 함의를 제공한다. 첫째, 2012년 권력을 승계한 김정은 체제와 아베 2기 내각(2012-2020)은 정권변동이 전후처리, 식민관계의 청산, 납치문제와 북핵문제 등이 결부되어 있는 북일 관계에 미친 영향을 분석할 수 있다. 둘째, 북핵위협的高도화에 대응하는 일본의 대북전략의 문제다. 전후 일본은 다양한 목적에서 북한문제에 관여해왔지만, 김정은 체제 이후 북핵문제는 핵무기를 개발하는 ‘위기’에서 핵무장을 완료한 ‘위협’으로 전환되었다. 실존적 안보위협으로서 북핵문제가 아베 내각에서 어떻게 쟁점화되었는지 비교적인 사례를 제공

---

8) David Nakamura and Anne Gearan, “In UN Speech, Trump Threaten Totally Destroy North Korea and Calls Kim Jong En ‘Rocket Man,’” *The Washington Post* (Sep. 20, 2017). <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/09/19/in-u-n-speech-trump-warns-that-the-world-faces-great-peril-from-rogue-regimes-in-north-korea-iran/> (검색일: 2021.06.20.).

한다. 셋째, 북미관계가 북일 관계에 미친 영향이다. 오바마 행정부의 전략적 인내는 트럼프 행정부 출범과 함께 최대한의 압박으로 전환되었다. 아베-오바마와 아베-트럼프 시기의 비교를 통해 북미관계와 북일관계의 인과관계에 대한 경험적 사례를 제공한다.

본 연구의 핵심 주장은 세 가지다. 첫째, 아베 내각의 대북정책을 변화시킨 핵심 변수는 납치문제와 개헌이라는 아베정치다. 2013년부터 2015년까지 아베 내각이 '대화와 압박'을 원칙으로 북한문제에 관여한 것은 납치문제를 정치화한 결과다. 스톡홀름 합의가 무산된 이후 아베 내각은 북핵위협을 안보화하고 자위대를 명시하는 개헌을 추진했다. 둘째, 북미관계는 아베 내각이 대북전략을 실행하는 대외적 조건이다. 아베 내각은 오바마 정부의 '전략적 인내' 전략에서 조성된 공백을 납치문제 해결을 위한 정치적 기회로 활용했다. 반면 2017년 출범한 트럼프 정부가 '최대한의 압박'을 추진하자 아베 내각은 트럼프 정부에 적극 협력하고 북핵 위협을 안보화하며 개헌전략을 추진했다. 셋째, 이와 같은 분석을 통해 납치문제와 북핵위협이 아베 내각의 정치 전략과 연계되어 있음을 분석한다. 북한문제를 둘러싼 예상치 못한 변수들이 개입되면서 납치문제와 헌법 개정을 추진했던 아베정치는 성공하지 못했다. 그러나 납치문제와 헌법 개정은 아베 내각 이후에도 일본정치에 부과된 과제라는 점에서 한일협력에 대한 정책적 함의를 검토한다.

## II. 북핵문제와 일본: 접근시각

전후 일본의 외교안보정책은 (1) 평화헌법의 제도, (2) 일미동맹의 의존을 조건으로 (3) 민주주의와 시장경제 발전에 중점을 두어왔다.<sup>9)</sup> 미국의 동

---

9) 전후 일본의 안보전략에 대해서는 Michael J. Green and Zack Cooper, eds., *Postwar Japan: Growth, Security, and Uncertainty since 1945* (Lanham,

아시아 전략은 일본은 물론 동아시아 주변국의 국가이익에 직접적인 영향을 미쳤다. 일미동맹은 일본의 전후 안보전략의 핵심수단이자 미국에게 동아시아에서 전략적 균형을 유지하고 자유주의 국제질서를 제도화하는 기반이었다. 평화헌법과 일미동맹의 구조에서 일본의 전후 안보정책은 주변 안보환경에 조용하는 반응 국가(reactive active), 또는 안보책임을 미일동맹에 전가(passing the buck)하는 수동적 전략으로 개념화되어 설명되어 왔다.<sup>10)</sup>

동맹협력의 구속에도 불구하고 미국의 동아태 전략이 일본의 안보전략을 일방적으로 구조화한 것은 아니다. 신고전현실주의(neo-Classical Realism)가 설명하는 바와 같이 일본의 대외전략은 외적요인과 내적요인의 상호작용한 결과다.<sup>11)</sup> 신고전현실주의는 외교안보 전략이 국제체제에서의 상대적 위치, 특히 물리적 파워에 의해 결정된다고 주장함으로써 현실주의를 수용한다. 하지만 전략문화, 정책 엘리트의 이념, 국가정체성에 따라 상대적인 자율성을 추구한다고 설명하고 안보전략을 국내정치와 안보환경의 상호작용의 결과물로 분석한다. 외적구조와 국내정치가 연계된 일본의 외교안보 전략의 변화가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 탈냉전 이후다. 토머스 버거(Berger 2007)는 탈냉전, 9·11테러 등의 안보환경 변화에 따라 일본이 추구하는 자주적인 안보전략을 ‘적응국가(adoptive state)’로 설명했다. 모치즈키 (Mike Mochizuki)는 중국의 부상에 대응하는 일본의 안보전략이 헤

---

MD: Rowman and Littlefield, 2017) 참조.

- 10) Thomas Berger, “From Sword to Chrysanthemum: Japan’s Culture of Anti-militarism,” *International Security* 17-4, 1993, pp.119~150; Thomas Berger, “The Pragmatic Liberalism of an Adoptive State,” Thomas U. Berger et al. eds., *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007), pp.259~299.
- 11) Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics* 51 (October, 1998), pp.144~172; Michael I. Magcamit, “The Fault in Japan’s Stars: Shinzo Abe, North Korea, and the Quest for a New Japanese Constitution,” *International Politics* vol. 57, pp.606~633.

징과 관여가 상호 혼재된 복합적인 성격으로 변화했다고 분석한다.<sup>12)</sup> 냉전기 협력적 관여와 연성헤징(soft hedging) 중심이었던 일본의 대중전략이 경쟁과 경성헤징, 균형과 봉쇄로 다원화되었다는 것이다. 시진핑 체제 출범 이후 공세적인 중국문제에 대응하여 아베 내각은 다자적 헤징, 경쟁적 관여, 전략적 결속을 강화하는 경제안보전략을 추진했다.<sup>13)</sup> 탈냉전 이후 일본에서 제기된 평화국가론, 보통국가론, 미들파워 국제국가론 또는 신자주론(neo-autonomist) 역시 안보환경 변화에 따른 국가정체성과 안보전략에 대한 인식을 대변한다.<sup>14)</sup>

특히, 북한에 대한 일본의 관여전략은 자율성이 두드러진다는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>15)</sup> 한국전쟁 직후 냉전대립이 치열한 가운데 일본정부는 한국정부의 반대에도 불구하고 재일코리안의 복송을 강행했다. 미중 데탕트 시기에는 남북관계의 단절에도 불구하고 북일 간의 경제교류가 확대되었다. 탈냉전 시기 '3당 선언'을 계기로 국교정상화를 위한 북일 교섭이 시작되고, 고이즈미 총리가 전격적으로 평양을 방문하여 '평양선언'에 합의한 것도 일본정부가 추진한 전략적 자율성의 결과다. 전후 일본이 북한에 적극 관여한 것은 전후처리, 안전보장, 납치문제, 그리고 경제협력 등의 목적 때문이다.<sup>16)</sup>

- 
- 12) Mike M. Mochizuki, "Japan's Shifting Strategy toward the Rise of China", *Journal of Strategic Studies* vol. 30, no. 4-5, 2007, pp.739~776.
- 13) 윤대엽, 「아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 헤징, 경쟁적 관여, 전략적 결속」, 『아태연구』 제26권 3호, 2019, pp.165~196.
- 14) 이정환, 「현대일본의 보수화 정치변동과 동아시아 국제관계」, 『의정연구』 제20권 제1호(2014), pp.5~33; Richard Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca, NY: Cornell University Press).
- 15) 윤대엽, 「남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협」, 『한국정치연구』 제30권 1호, 2019, pp.159~186.
- 16) Hiraiwa Shunji, "Japan's Policy on North Korea: Four Motives and Three Factors." *Journal of Contemporary East Asia Studies* 9-1, 2020, pp.3~7.

북한은 일본이 전후종결을 위한 전후처리에서 유일한 공백으로 남아있다. 그리고 한반도 문제, 특히 북핵문제는 일본의 안전보장과 직접 연계되어 있다. 아울러 2002년 평양선언 이후 납치문제는 일본 국내정치의 핵심쟁점으로 부상했다. 그러나 1990년 11월 예비회담을 시작으로 8차례의 북일 교섭이 개최되었지만 북핵 문제와 납치문제가 북일 관계의 현안으로 남아있다. 전후처리 문제에 부가하여 북핵위기와 납치문제가 본격화된 탈냉전 이후 일본은 북한 문제에 어떻게 관여해 왔는가?

〈표 1〉 북핵 위기와 한미일 정부, 1993-2020

| 구분       | 1차 북핵 위기<br>(1993-2001)                                                                                                                                                                        | 2차 북핵 위기<br>(2001-2011)                                                                                                                                               | 3차 북핵 위기<br>(2012 이후)                                                                                             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 북한<br>도발 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵 시설 가동 (연변)</li> <li>• 탄도미사일 발사 6회</li> <li>• 대포동 미사일(1998)</li> </ul>                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• NPT 탈퇴</li> <li>• 핵실험 2회</li> <li>• 탄도미사일 발사 44회</li> </ul>                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵실험 4회</li> <li>• 탄도미사일발사 118회</li> </ul>                                |
| 미국       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 클린턴 정부(93-01)</li> </ul>                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부시 정부(01-09)</li> <li>• 오바마 1기 (09-12)</li> </ul>                                                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 오바마 2기 (13-17)</li> <li>• 트럼프 정부 (17-21)</li> </ul>                      |
| 일본       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 호소카와 내각(93-94)</li> <li>• 하타 내각 (94)</li> <li>• 무라야마 내각(94-96)</li> <li>• 하시모토 내각(96-98)</li> <li>• 오부치 내각(98-00)</li> <li>• 모리 내각 (00-01)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고이즈미 내각(01-06)</li> <li>• 아베 내각 (06-07)</li> <li>• 후쿠다 내각(08-09)</li> <li>• 하토야마 내각(09-10)</li> <li>• 간 내각(10-11)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노다 내각(11-12)</li> <li>• 아베 내각(12-19)</li> <li>• 스가 내각 (19 이후)</li> </ul> |
| 한국       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김영삼 정부 (93-98)</li> <li>• 김대중 정부 (98-01)</li> </ul>                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 김대중 정부(01-03)</li> <li>• 노무현 정부(03-08)</li> <li>• 이명박 정부(08-13)</li> </ul>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 박근혜 정부(13-17)</li> <li>• 문재인 정부(17-22)</li> </ul>                        |

※자료: 미사일 발사 횟수는 CSIS North Korea Missile Threat 자료 참조

제1차 북핵 위기 시기 전후처리와 북핵문제의 평화적인 해결을 위한 일본의 대북관여의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. (1) 우선 전후 해결을 위한 정당주도의 북일 교류가 지속되었다. 냉전시기 북일 관계가 진전될 수 있

었던 것은 사회당의 중재 때문이었다. 탈냉전 이후 일본의 대북 관여는 북일 관계 개선을 추구하는 국내 정치세력의 협조를 기반으로 한다. 탈냉전 질서에서 경제력에 부합하는 국가정체성을 모색했던 자민당은 사회당과 협력하여 북일 관계 개선을 적극 추진했다.<sup>17)</sup> 1993년 55년 체제가 붕괴되고 자민당-사회당 연립내각이 수립되면서 자민당, 사회당, 신당 사키가케 소속 의원으로 구성된 방북단이 평양을 방문하여 ‘4당 공동성명서’를 채택하고 제네바합의 이후 북일교류에 기여했다. 1999년 7년 만에 북일교섭이 재개될 수 있는 돌파구를 마련한 것도 무라야마 전 총리를 단장으로 하는 초당파 의원의 방북이 계기가 되었다. (2) 그러나 1996년 공명당과의 연립정권으로 출범한 하시모토 내각은 북핵과 한반도 유사에 대비하는 안보규범을 제도화했다. 1995년 방위대강은 ‘기본적 방위력’을 계승했지만 1997년 일미방위협력지침을 개정하고 북핵문제를 반영한 안보규범을 제도화했다.<sup>18)</sup> 1998년 대포동 쇼크 이후 미국이 주도하는 MD(Missile Defense)체제 참여가 결정되고 주변사태법 등의 안보법제가 제정되었다. 1997년 처음 제기된 납치문제는 북핵 위기의 정치화에 영향을 미쳤다. (3) 하지만 북한문제에 대해 일본은 독자적인 관여보다 다자협력에 참여했다. 일본은 한반도에너지개발기구(KEDO)에 10억 달러의 자금을 지원했지만 미국이 주도하는 다자협력의 지원역할에 국한되었다. 탈냉전 이후 국가정체성이 정립되지 않은 가운데 미국에 의존하는 수동적 안보전략이 지속되고 북일 관계에 있어 한일관계를 존중했기 때문이다.<sup>19)</sup>

17) 특히 80~90년대 자민당 최대파벌이었던 누카가(額賀)파와 기시다(岸田)에 속한 정치가를 주류 세력으로 한다. 신정화, 「냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력」, 『일본공간』 제19호, 2016, pp.174~175 참조.

18) Christopher W. Hughes, “Super-Sizing the DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey* XLIX-2, 2009, pp.302~305.

19) C.S. Eliot Kang and Yoshinori Kaseda, “Korea and the Dynamics of Japans’s Post-Cold War Security Policy,” *World Affairs* 164-2, 2001,

제2차 북핵 위기를 계기로 일본의 대북전략은 크게 변화되었다. (1) 우선 고이즈미 내각은 교착되어있던 북일 교섭을 적극 추진했다. 1999년 초당파 의원의 방북을 계기로 1999년 12월과 2000년 3월 각각 1,2차 예비회담이 개최되었고, 2000년 4월 평양에서 7년 만에 제9차 북일 교섭이 재개되었다. 2000년 9월 북한이 북송 일본인 처의 방일을 허용하고 일본이 50만 톤의 식량을 지원하면서 북일 교섭이 진전되었지만 10월 개최된 11차 교섭은 진전 없이 중단되었다.<sup>20)</sup> 그런데 김정일이 북일관계 개선을 위한 의지를 먼저 전달하고 고이즈미 내각이 이를 수용함으로써 과거사 청산, 납치문제, 핵·미사일 등을 의제로 북일 수교 협상이 재개되었다.<sup>21)</sup> 2차례의 북일 정상회담은 전후처리, 안보현안에 긍정적인 전환점을 만들었지만 납치문제를 정치화하는 계기가 되었다. 2004년 5월 22일 고이즈미 총리가 2차로 북한을 방북한 것은 납치문제가 정치화된 결과다.<sup>22)</sup> 2004년 4월 25일 중의원 보궐선거, 7월 11일 참의원 선거를 앞두고 고이즈미 총리에 대한 비판요인이었던 납치문제의 해결이 필요했고, 아울러 제2차 북핵 위기를 해결하는 주도적인 역할을 모색한 것이다. 그러나 메구미 유골이 허위로 밝혀지고 납치문제 해결을 위한 협의가 교착된 가운데 북한이 2006년 제1차 핵실험을 감행하면서 북일 교섭은 다시 중단되었다.

납치문제와 결부된 북핵 위기의 정치화는 전후 안보규범의 변화를 촉진시켰다. 2004년 방위계획대강은 북한의 대량살상무기, 탄도미사일, 특수부대 등을 동북아의 안보위협으로 명시하고 전후 방위규범이었던 '기본적 방위

---

pp.53~54.

20) 배정호, 「과거 북일대화 사례연구」, 이기태·배정호·신정화, 『한반도 평화변영과 북일관계 연구』, 통일연구원, 2020, pp.84~87.

21) 최희식, 「일본의 정치변동과 대북정책」, 『한국정치연구』 제19집 1호, 2010, p.220.

22) 남기정, 「2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상」, 『역사비평』 제112호, 2015, pp.339~345.

력'을 계승하되 '다기능·탄력방위'로의 전환을 추가했다. 북한에 대한 유엔 제재에 부가하여 일본은 인적교류, 무역, 항공 및 해운 등에 대한 독자제재를 단행했다. 일본이 과거와 달리 단독제재를 실행한 것은 2004년 11월 메구미 유골 허위사태 이후 자민당의 납치대책본부, '북한에 납치된 일본인을 조기에 구출하기 위해 행동하는 의원연맹(납치의련)', '북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국협의회(구하는 모임)' 등에 의해 납치문제가 정치화되었기 때문이다.<sup>23)</sup> 한편으로 북한문제에 대한 한미일 공조에 이견이 표출되기 시작했다. 북한의 핵, 미사일 문제에 대해 2002년 평양선언은 “한반도 핵문제의 포괄적 해결을 위해 모든 관련국의 국제적 합의를 존중한다”고 명시했다. 그러나 노무현-고이즈미 내각시기 역사문제로 인한 한일관계가 냉각되었고, 대북 포용정책을 추진하는 한국정부와 납치문제를 선결조건으로 하는 고이즈미 내각의 강경론과 전략적 이견이 심화되었다. 대신 일본의 대북정책은 일관되게 미국과의 공조를 기반으로 진전되었다. 고이즈미-아베-아소 내각은 미일동맹을 주축으로 북한에 대한 경제제재를 시행했고, 후쿠다(福田康夫內閣) 내각 역시 북미합의 결과에 따라 북일 관계 개선을 모색했다.

〈표 2〉 일본의 북한 독자제재, 2006-2016

| 구분                  |      | 제재내용                  |
|---------------------|------|-----------------------|
| 2006                | 인적왕래 | 북한 국적자 입국금지           |
|                     |      | 일본인 북한 도항 자제          |
|                     | 교역   | 북한의 모든 품목 수입 금지       |
|                     | 운항   | 일-북 전세항공기 운항 금지       |
| 만경봉 92호 등 북한선박 입항금지 |      |                       |
| 2009                | 인적왕래 | 제재위반 재일외국인 입국, 재입국 금지 |

23) 미우라 미쓰히로, 『일본의 대북한 경제제재의 경제적 효과 분석』, 대외경제정책연구원, 2005, pp.33~38.

| 구분   |                     | 제재내용                       |
|------|---------------------|----------------------------|
| 2010 | 교역                  | 북한 원산지, 선적지 화물의 수입금지       |
| 2011 | 교역                  | 북한 관련 중개무역거래 금지            |
| 2013 | 금융                  | 일본 금융기관의 북한 거래 금지          |
| 2016 | 인적왕래                | 조청련 및 북한방문 핵미사일 기술자 재입국 금지 |
|      | 금융                  | 인도적 목적(10만 엔) 외 대북송금 금지    |
|      |                     | 북한 출국 현금 휴대반출(10만 엔 이상) 신고 |
| 운항   | 북한기항 제3국 선박 일본 입항금지 |                            |

※자료: 經濟産業省, “対北朝鮮制裁関連” 참조.

제1차에서 제2차 북핵위기를 거치면서 일본의 대북전략에는 중요한 변화가 있었다. 북일 관계의 쟁점은 식민관계의 청산과 국교정상화라는 전후 쟁점에 납치문제와 북핵 위기가 더해졌다. 제1차 북핵 위기에서 수동적, 반응적으로 대응했던 일본의 대북전략은 고이즈미 정부에서 능동적, 주도적 성격으로 전환되었다. 고이즈미 내각은 북일 현안의 해소라는 정치적 의지에서 북한과의 대화를 시작했지만 오히려 납치문제가 정치적인 쟁점으로 고착되었다. 납치문제의 정치화에 북핵위협을 안보화가 결부되면서 국내정치가 북일 관계에 미치는 영향력이 커진 것이다. 북일 관계의 우선순위가 전후 처리에서 납치문제와 북핵 문제로 전환되었다. 그러나 납치문제와 북핵문제를 우선하는 일본의 대북전략이 북미관계에 구속되는 제약이 구조화되었다. 비핵화라는 전략적 쟁점에 대한 미국의 대북정책과 북미합의가 일본의 북한관여의 조건이 된 것이다.

아래에서는 세 가지 요인에 주목하여 아베 내각 시기 북일 관계의 변화를 분석한다. 첫째, 아베 내각은 납치문제와 북핵문제의 해결을 최우선으로 북한문제에 관여했다. 둘째, 그럼에도 불구하고 대북관여의 조건은 북미관계에 의해 조성되었다. 전략적 인내를 원칙으로 하는 오바마 행정부의 대북전

략은 납치문제 해결을 위한 북일 교섭의 기회를 제공했다. 반면 최대한의 압박을 원칙으로 하는 트럼프 행정부의 대북전략은 북핵문제의 안보화를 촉진시켰다. 셋째, 아베-김정은 시기 북일 관계는 북미관계를 맥락화한 아베정치의 결과물이다. 2014년 예상 밖의 스톡홀름 합의는 북미관계의 공백을 활용하여 납치문제를 정치화한 아베 정치의 결과다. 그리고 2017년 이후 헌법개정의 정치는 북미관계의 갈등을 활용하여 북핵위협을 안보화한 것이다. 이를 통해 아베-오바마 시기 납치문제의 정치화, 아베-트럼프 시기 북핵위협의 안보화가 아베정치와 연계되면서 대북전략을 결정한 요인임을 분석한다.

### Ⅲ. 납치문제의 정치화와 북일관계: 2013-2016

#### 1. 아베 내각의 대북전략 목적

아베 내각은 출범 1년 만에 ‘국가안전보장전략’을 발표했다.<sup>24)</sup> 국가안전보장전략은 총리주도의 안보정책기구의 개혁에 따라 설치된 국가안전보장위원회가 발표한 전후 최초의 포괄적인 안보전략이라는 점에서 중요하다. 국가안전보장전략에는 아베 내각의 북한문제에 대한 인식과 전략목표가 명시되었다. 국가안전보장전략에는 북한문제에 대한 (1) 정책목표와 (2) 해결방안 등 두 가지 대북전략이 명시되어 있다.

첫째, 2002년 평양선언에 입각해 납치, 핵, 미사일 등의 현안을 포괄적으로 해결한다는 목표가 명시되었다. 납치문제의 해결 없이 북한과의 국교정상화는 불가하다는 원칙과 함께 모든 납치피해자의 안전, 귀국, 진상규명뿐만 아니라 납치실행범의 인도를 위해 ‘전력’을 다한다는 방침이 명시된 것이

24) 国家安全保障會議, 「国家安全保障戦略について」(2013) <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217/anzenhoshou/nss-j.pdf>(검색일: 2021.06.10.).

다. 둘째, 북한의 핵·미사일 문제 대응을 위해 한일 및 한미일의 협력방안이 구체적으로 제시되었다. 지정학적으로 일본의 안전보장에 매우 중요한 한국과의 협력이 북한의 핵·미사일 문제 해결을 위한 최우선 과제로 명시되었다. 이를 위해 미래지향적인 중층적인 한일관계를 구축하고 안전보장협력기반을 강화하는 것은 물론, 한미일 3국간 협력방향이 제시되었다.

국가안전보장전략의 대북정책은 납치문제와 북핵문제에 대한 아베 총리의 인식을 반영한 것이다. 아베 총리는 1997년 북일 교섭에서 납치문제가 처음 제기된 이후 ‘납치문제의 정치화’를 주도했다. 1997년 ‘납치 피해자 가족 모임’ 결성을 주도했고 ‘납북 일본인 지원 의원연맹’을 창설하여 사무차장을 역임했다. 2002년 북일회담에 관방부 장관으로 참석한 아베 총리는 유화파였던 다나카 히토시 외무성 국장과 달리 ‘납치’를 명시할 것을 주장함으로써 김정일 국방위원장이 납치문제를 시인하도록 했다.<sup>25)</sup> 아베 총리에게 납치문제 해결은 일본의 주권과 안보문제에 있어 최우선의 과제였고, ‘납치의 아베’라는 이미지는 아베 총리가 보수의 아이콘으로 성장하는 요인이었다.<sup>26)</sup> 아베 제2기 내각에서 북일 관계의 최우선 의제로 납치문제의 해결이 명시된 것은 아베 총리의 정치적인 의지 때문이다.

납치문제가 아베 총리의 개인적인 정치소신에서 추진된 대북관계의 최우선 과제였다면, 북핵문제에 대응하는 안보개혁은 단절적이기 보다 연속적 개혁의 문제였다. 아베 내각은 (1) 안보정책기구, (2) 자위대의 개혁은 물론 (3) 군사기술 및 획득체계 혁신 등 군사기술-방위산업-군사전략을 연계하는 포

---

25) 곤도 다이ске, 「납치의 아베, 북일 정상회담에 올인하는 속사정」, 『월간중앙』 (2018.11.17.) <https://jmagazine.joins.com/monthly/view/323343> (검색일: 2021.09.10.); 후나바시 요이치, 오영환 역, 『김정일 최후의 도박』, 중앙일보시사미디어, 2007, pp.24~36.

26) 최은미, 「북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석」, 『국가전략』 제 25권 4호, 2019, pp.120~121.

괄적인 군사혁신을 추진했다.<sup>27)</sup> 아베 내각은 1986년 설치된 ‘안전보장회의’를 ‘국가안전보장회의’로 개편하고 총리중심의 안보 거버넌스를 구축했다. 헌법9조의 구속에 따라 일본은 분권화된 정보공동체가 형성되면서 총리중심의 안보 거버넌스가 제도화되지 못했다. 2013년 개편된 국가안전보장회의는 기존 9대신회의의 이외 4대신회의와 긴급사태회의를 신설하여 총리가 직접 주관하는 의사결정기능을 강화하고, 국가안전보장회의를 지원하는 국가안전보장국(NSS)을 신설했다. 그리고 우주공간의 군사적 활용능력과 인공위성, 인간정보(HUMINT) 능력을 강화하는 정보부문혁신(Revolution in Intelligence Affairs) 전략이 추진되었다. 2014년 무기수출3원칙을 폐지하고 방위이전3원칙이 결정되면서 군사기술 및 방위산업 육성을 위한 정책기관으로 방위장비청이 설치되었다. 방위장비청은 방위계획대강에 명시된 방위력 증강계획에 따라 장비획득은 물론 군사기술의 연구개발 및 방위산업 기반기술 등의 업무를 총괄한다.

안보위협에 대응하는 방위규범과 자위대의 혁신, 방위력의 건설목표도 변화되었다. 전후 일본의 안보규범에는 두 차례의 중요한 변화가 있었다. 1976년 기반적 방위력이라는 최초의 방위규범이 제정된 것은 닉슨 독트린, 미중 데탕트 이후 일본과 동아시아 미군전력의 변화 때문이다. 기반적 방위력은 전수방위를 원칙으로 일본이 동아시아의 안보 공백이 되지 않기 위한 방위력 건설을 목표로 했다. 두 번째 전환점은 2010년 민주당 정권에서 제시

---

27) 아베 내각이 추진한 안보개혁의 세부 내용에 대해서는 김성조·윤석정, 「일본 헌법9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로」, 『평화연구』 제27권 2집 2019, pp.117~152; 박영준, 「일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가」, 『아세아연구』 제58집 4호, 2015, pp.6~41; Nakanishi Hiroshi, “Reorienting Japan? Security Transformation Under the Second Abe Cabinet,” *Asian Perspective* vol. 39, 2015, pp.405~421; Adam P. Liff, “Japan’s Defense Policy: Abe the Evolutionary,” *The Washington Quarterly* vol. 38, no. 2, 2015, pp.79~99의 논의 참조

된 ‘동적 방위력’이다. 동적방위력은 테러, 대량살상무기 등의 안보위협을 억제하고 실효적이고 대처능력을 구축하는 것을 목표로 했다. 그런데 10년 주기로 방위대강을 개편해온 관행과는 달리 아베 내각은 2013년 방위대강에서 ‘통합기동방위력’을 새로운 방위규범으로 제시했다. 통합기동방위력이란 ‘후방지원 기반의 확립을 고려하면서 고도의 기술력과 정보·지휘통신능력에 바탕을 둔 하드 및 소프트 양면에서의 적응성, 지속성, 강인성 및 연접성(連接性)을 강화’하는 것이다. 이는 2010년 ‘다양한 안보위협에 대응할 수 있도록 적응성, 기동성, 유연성, 지속성 및 다목적성을 겸비하고 군사기술수준의 동향을 반영한 고도의 기술력과 정보능력을 구축하는 것’으로 정의된 ‘동적방위력’ 개념과 두 가지 차이가 있다. 첫째, 강인성, 연접성의 개념을 통해 방위력의 회복탄력성(resilience)과 통합운용능력을 강조했다. 강인성과 연접성은 방위력의 질과 양을 충분하게 확보하여 억지력 및 대처능력을 강화하는 것을 의미한다.<sup>28)</sup> 무엇보다 중요한 것은 후방지원 기반을 구축하는 것이다. ‘후방지원 기반의 확립’은 2014년 집단적 자위권에 대한 내각결정을 통해 구체화되었다. 주지하는 바와 같이 헌법 9조의 구속에 따라 집단적 자위권의 용인 문제는 전후 일본의 안보전략에서 중요한 쟁점이었다.<sup>29)</sup> 그런데 2014년 집단적 자위권이 용인됨으로써 미군의 후방기지로서 자위대의 역할이 규정되었다. 즉, 일본 본토에 대한 공격이 아니라도 일본의 안보에 중요한 주변사태의 분쟁에 참여할 수 있는 권한이 결정된 것이다.

그러나 이와 같은 안보개혁의 목표는 이미 2000년대 각 정권에서 쟁점화되었다. 탈냉전 이후 안보환경에 부합한 방위대강을 수립한다는 목적에서

28) 沓脱和人·今井和昌, 「積極的平和主義と統合機動防衛力への転換」, 『立法と調査』, No. 349, 2014, p.78.

29) 윤석정·김성조, 「아베 정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7.1 각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학」, 『국제지역연구』 제28집 2호, 2019, pp.1~28.

호소카와 내각으로부터 민간인 전문가가 주도하는 안보간담회가 구성되어왔다.<sup>30)</sup> 2004년 이후 안보간담회의 공통적인 의견은 크게 세 가지다. 첫째, 북한과 중국을 일본의 안보위협으로 인식한 것이다. 둘째, 전후 방위규범이었던 ‘기본적 방위력’을 대체하는 안보규범을 제시하고 있다. 2004년 아라키 보고서는 총합적 안전보장을 뒷받침하기 위해 다기능 탄력적 방위력의 필요성을 언급했고, 2009년 가쓰마타 보고서에서 등장한 ‘다층협력적 안전보장’은 2010년 사토 보고서에서 ‘동적방위력’으로 개념화되었다. 셋째, 총리중심의 안보정책 거버넌스의 개편, 정보기능의 혁신과 집단적 자위권, 무기수출 3원칙의 개정도 이전 안보간담회에서 제기된 쟁점이다. 아베 내각은 2000년대 안보개혁 의제로 쟁점화된 과제를 안보개혁으로 실행한 것이다.

특히, 북핵 위협은 일본의 안보개혁의 핵심 쟁점으로 작동했다.<sup>31)</sup> 1991년 방위백서부터 핵시설 및 미사일 장사정화에 대한 우려가 기술되기 시작했고, 동해에 노동미사일을 발사한 1993년에는 노동미사일이 일본의 안보위협이라고 명시했다. 그리고 1998년 북한이 대포동 1호 미사일을 발사한 이후에는 미일협력에 기반한 미사일방어체계 구축이 본격 추진되었다. 1998년 해상요격체계(SM-3)의 미일공동연구가 결정되었고, 2005년에는 미국과 해군전력 방위체계(NTWD)의 4개 공동연구 사업이 결정되었다. 2003년에 고이즈미

30) 호소카와 내각에서 아사히맥주 사장 히구치 코타로(樋口廣太郎)를 위원장으로 하는 방위문제간담회가 ‘1995년 방위대강’수립에 참여한 이후 ‘2004년 방위대강’에는 아라키 히로시(荒木浩) 도쿄전력 고문을 위원장으로 하는 안보·방위력 간담회가 구성되어 ‘아라키 보고서’가 발표되었다. 2009년 자민당 정부는 도쿄전력 회장인 가쓰마타 쓰네히사(勝俣恒久)를 위원장으로 간담회를 구성하고, ‘가쓰마타 보고서’를 발표했다. 그리고 민주당 정부는 2010년 사토 시게타카(佐藤茂雄) 게이한전철 회장을 위원장으로 하는 간담회를 구성하여 8월 사토 보고서를 발간했음.

31) Christopher Hughes, “The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security,” *Survival* 38-2, 1996, pp.79~103; Christopher Hughes, “Super-sizing The DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea,” *Asian Survey* XLIX-2, 2009, pp.291~311 참조.

내각은 해상 및 저고도(PAC-3) 탄도미사일 방어체계 구축사업이 결정되고 2020년까지 20조원의 예산이 투자되었다. 2005년 자위대법을 개정하여(제 82조와 92조) 탄도미사일 요격에 관한 규범이 법제화되었다.

## 2. 전략적 인내와 북미관계: 조건

그러나 납치문제와 핵·미사일 문제해결을 목표로 하는 아베 내각의 대북 전략은 일본의 의지대로만 추진될 수 없다. 특히 북핵문제를 공유하는 미국, 한국과의 정책조율과 협력은 전통적으로 일본의 대북전략을 제약한 조건이다.

아베 내각은 오바마 행정부의 대북전략이 전환되는 과정에서 출범했다. 오바마 1기 정부(2009~2012)의 북미대화 원칙은 ‘전략적 인내’였다. 전략적 인내란 ‘북한이 비핵화 의지를 표명하는 것이 북미대화의 조건’이며 북한의 핵 개발 프로그램의 완전하고 검증 가능한 폐기(CVID)를 목표로 한 것이다. 부시 행정부와 다른 점은 북한이 비핵화 의지를 가지고 협상에 참여하도록 하는 설득하고 유도하는데 중점을 두었다는 점이다. 그러나 오바마 행정부 출범 직후 김정일 체제가 2차 핵실험과 미사일 실험을 강행하고 천안함 사건과 연평도 포격 등 무력도발이 이어지면서 북미 대화는 단절되었고, 이 때문에 전략적 인내는 북한의 핵 개발을 방치한 전략적 무대책이라고 비판받았다. 북미간의 공식적인 대화<sup>32)</sup>가 시작된 것은 2011년 7월 미중 정상회담 이후 중국의 중재로 제1차 고위급 회담이 개최되면서다. 이어 2011년 10월 스위스 제네바에서 제2차 고위급 회담이 개최되었지만 2011년 12월 김정일이 사망하면서 중지되었다. 그리고 2012년 2월 김정은 체제 출범 이후 처

---

32) 오바마 행정부 출범 이후 북미간의 접촉은 2009년 8월 빌 클린턴 전 대통령, 12월 보스워스 대북정책 특별대표, 2011년 5월 로버트 킹 대북인권대사, 그리고 지미 카터 전 대통령이 2010년 1월과 2011년 4월 방북했음.

음으로 베이징에서 개최된 제3차 고위급 회담에서 (1) 북한을 적대시 하지 않으며, (2) 장거리 미사일 발사 및 핵 실험, 영변에서의 핵 동결, (3) 핵 동결의 검증, 감시를 위한 사찰단의 방북과 (4) 이에 대해 24만 톤의 식량을 제공하는 ‘2·29합의’를 도출했다.

그러나 김정은 체제가 2012년 4월 ‘은하 3호’를 시작으로 김정일 체제보다 훨씬 더 많은 탄도미사일을 발사<sup>33)</sup>하고 2013년 2월 핵실험에 이어 2016년 2회, 2017년 2회 등 4회의 핵실험을 감행하면서 북미관계가 경색되었다. 북한의 3차 핵실험 직후 오바마 2기 행정부의 대북전략이 재검토되기 시작했다. 2013년 4월 17일 하원외교위원회 청문회에서 존 케리(John Kerry) 국무장관은 미국의 대북정책이 ‘전략적 비인내(strategic impatience)’로 전환될 것이라고 말했다.<sup>34)</sup> 전략적 비인내는 ‘2·29합의’와 같이 합의와 파기의 악순환이 반복되지 않도록 북한이 비핵화 의지가 없다면 협상도 보상도 없음을 명확하게 한 것이다.

전략적 인내와 마찬가지로 전략적 비인내 역시 북한에 영향력을 행사할 수 있는 정책수단이 부재했다. 오바마 행정부가 대화하지 않은 전략에서 본격적인 강압수단을 검토하기 시작한 것은 2016년 1월 제4차 핵실험 이후다. 오바마 행정부가 검토한 ‘전략적 비인내’ 전략은 (1) 체제교체와, (2) 비핵화와 평화협정을 병행하는 두 가지 방안이다.<sup>35)</sup> 핵시설에 대한 군사적 공격방안은 의제로 다루어졌을 뿐 현실적으로 실행가능하지 않았다. 또, 비핵화와 평화협정을 병행하는 ‘대화’도 권력승계 이후 국내 권력기반 구축에 집중하는

---

33) CSIS가 미사일 실험으로 분류한 북한의 145회의 도발 가운데 김정은 체제 이후 2020년까지 실행된 것이 114회로 전체의 78.6%를 차지한다.

34) 이인호, 「미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망」, 『국방정책연구』 29권 3호, 2016, pp.9~31.

35) 정한범, 「오바마정부 말기 전략적 인내 정책의 변화」, 『한국정치외교사학회』 제39집, 2017, pp.73~76의 논의 참조.

김정은 체제의 무대응으로 추진되지 못했다.

〈표 3〉 오바마 행정부의 대북 경제제재<sup>36)</sup>

| 일시         | 행정명령    | 세부내용                       |
|------------|---------|----------------------------|
| 2010.08.30 | EO13551 | 인적제재 (특정 인물에 대한 수출 규제)     |
| 2011.04.18 | EO13570 | 수입규제 (북한으로부터의 상품, 서비스, 기술) |
| 2015.01.02 | EO13687 | 자산동결 (미국 내 북한자산에 대한 통제)    |
| 2016.03.16 | EO13722 | 자산동결 강화                    |

김정은 체제에 영향력을 행사하는 유일한 정책수단으로 실행된 것은 경제제재다. 오바마 행정부의 북한에 대한 경제제재는 총 4회다. 이중 김정은 체제의 도발행위에 대한 경제제재는 2015년 1월과 2016년 3월 등 2회다. 모두 미국 내 북한의 자산동결을 강화한 것으로 북한에 대한 직접적인 강압수단이 되지 못했다. 유엔 안보리에서는 2013년과 2016년 4개의 북한관련 안보리결의가 통과되었다. 이중 북한의 도발행위에 대한 결의안 2개<sup>37)</sup>를 제외하면 실질적인 경제제재가 시행된 것은 ‘결의안 2094’(2013.03.07.)와 ‘결의안 2321’(2016.11.30.) 등 2건이다. ‘결의안 2094’는 핵, 탄도미사일 및 대량살상무기와 사치품에 대한 규제를 강화했고, 5차 북핵 실험 이후 통과된 ‘결의안 2321’은 광물수출, 물품 수출입은 물론 북한의 선박, 화물, 금융 등에 대한 규제조치를 대폭 강화한 것이다.<sup>38)</sup> 결국 권력을 승계한 김정은 체제의

36) OFAC, “North Korea Sanctions Program.” Department of Treasury, Nov. 2, 2016, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/north-korea-sanctions> (검색일: 2021.10.12)

37) ‘결의안 2087’(2013.01.22.)과 ‘결의안 2270’(2016.03.02.) 등 2건임.

38) UN Security Council, “S/RES 2094 (2013), <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2094-%282013%29>; UN Security Council, “S/RES 2321 (2016) <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2321-%282016%29>

불확실성과 도발이 지속되던 2013년부터 2015년 사이 북한에 효과적인 영향력을 행사하는 미국과 국제사회의 전략과 수단에 공백이 발생했다.

### 3. 스톡홀름 합의: 납치문제의 정치화

2014년 5월 북일 간의 ‘스톡홀름 합의’는 북한문제에 대응하는 미국과 국제사회의 유보된 대응을 활용한 아베 정치의 결과물이다. 스톡홀름 합의는 예외적이고 돌출적인 결과로 평가된다.<sup>39)</sup> 김정은 체제의 불확실성은 물론 군사적 도발이 계속되는 가운데 일본이 주도적으로 북일 관계 개선을 추진했다. 더구나 2008년 8월 북일 실무협회의 결과와 달리 스톡홀름 합의는 조사대상을 ‘1945년을 전후로 북한에서 사망한 일본인의 유골, 묘지, 잔류 일본인, 배우자, 납치 피해자 및 행방불명자’까지 대폭 확대했고, 이로써 납치문제는 존재하지 않는다’는 기존 북한의 입장이 공식 철회되었다. 한국은 물론 미국과의 사전협해도 없었다. 아베 총리의 정치적 소신이자 보수정치의 정체성으로서 납치문제 해결을 위한 스톡홀름 합의의 과정은 대북정책의 목표와 안보환경의 구축을 어떻게 적극적인 정치 전략으로 활용했는지 설명하는 사례다.

우선 스톡홀름 합의의 조건과 과정은 고이즈미 내각의 2002년 평양선언과 유사점이 많다. 2002년 평양선언이 추진된 것은 김정일 체제가 권력승계 이후 고난의 행군을 마치고 대외관계 개선을 추진하던 시기다. 1999년 북중간의 고위급 교류가 개시되었고 2000년 남북정상회담이 개최되었다. 마찬가지로 2011년 12월 김정일의 사망으로 권력을 세습한 김정은 체제 역시 외교적인 고립상황에 있었다. 아베-김정은의 북일 교섭이 완전히 단절된 대화

---

(검색일: 2021.09.10.).

39) 박정진, 「스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 함의」, 『일본공간』 제19호, 2016, pp.102~135 참조.

를 복원하는 것이 아니라 중단된 협의를 재개하는 것이었다는 점도 공통적이다. 평양선언은 1991년 시작된 북일 정부 간 교섭과 정당교류를 통해 성사될 수 있었다.<sup>40)</sup> 2014년 스톡홀름 합의 역시 납치문제 해결을 위한 공식·비공식 북일 교섭을 재개함으로써 추진될 수 있었다. 2008년 8월 개최되었던 북일 실무자협의 이후 중단되었던 북일 예비교섭은 민주당 정부 시기인 2012년 8월 재개되었다. 북한의 북일 국교정상화 담당대사인 송일호는 2011년 7월과 2012년 1월 민주당의 나카이 히로시 전 납치문제담당상과 회담을 개최했다. 그리고 2012년 11월 북일 정부협약이 개최될 수 있었다. 차기 회담을 2012년 12월 5일 개최하기로 합의했지만 12월 16일 중의원 선거에서 민주당이 참패하면서 북일교섭은 아베 내각으로 인계되었다.<sup>41)</sup>

북일교섭을 적극 수용해야하는 김정은 체제의 이해도 김정일과 유사했다. 김정일이 고이즈미 내각에 북일 교섭을 먼저 제안하고 2002년 평양회담을 적극 수용한 것은 고난의 행군 시기 누적된 심각한 경제위기 때문이다.<sup>42)</sup> 납치문제 협의를 위한 북일교섭을 먼저 제안한 것은 아베 내각이다. 내각관방참여인 이지마 이사오(飯島勲)가 2013년 5월 14일 비공식적으로 평양을 방문하여 회담을 추진했다. 2014년 3월 16일 외무성은 요코다 메구미의 딸인 김은경과 울란바타르에서 면담사실을 공개했고, 3월 19일에는 평양에서 외무성 과장급회담과 적십자회담이 개최되었다. 김정은 체제는 왜 일본의 제안을 수용했는가? 과거와 마찬가지로 경제협력을 전제로 하는 국교 정상화가 목적이었다는 점은 부인할 수 없다. 그러나 보다 큰 이유는 권력승계 이후

40) 윤대엽, 「남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협」, 『한국정치연구』 제30권 제1호, 2021, pp.159~186.

41) 납치문제에 대한 북일교섭 과정에 대해서는 미야모토 사토루, 「스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가? 다원주의 모델에서 본 대북정책 결정」, 『일본공간』 19호, 2016, pp.156~160참조.

42) 남기정, 「2002년 북일정상회담과 아베 신조의 부상」, 2015, pp.330~333.

집권기반을 완성하고 제7차 조선로동당대회를 준비하고 있던 김정은에게 대외관계의 성과를 만들어야 하는 국내 상황이 주요한 이유였을 것이다. 납치문제 해결을 위한 북일교섭이 아베정치에서 가지는 의미 역시 중요하다. 1기 내각에서 납치문제의 정치화를 주도했던 아베 총리에게 납치문제는 최우선 정치의제로 고정되었다. 그리고 2015년 자민당 총재 선거와 2016년 참의원 및 중의원 선거를 앞두고 ‘납치문제의 정치화’는 장기집권을 위한 유력한 정치적 자산이었다.

## IV. 북핵위협 의 안보화와 북일관계: 2017-2020

### 1. 납치문제의 실패와 북핵위협

예상치 못했던 스톡홀름 합의와 단독제재의 일부를 해제하는 ‘담대한 정치’에도 불구하고 납치문제는 진전되지 못했다. 스톡홀름 합의에 따라 2014년 7월 1일 북일은 북경에서 회담을 개최하고 ‘특별조사위원회’를 구성에 합의했다. 일본정부도 인적교류, 급여 및 지불, 휴대수출 신고금액, 인도적 목적의 선박입항 등에 대한 단독 제재를 완화했다. 2014년 9월과 10월 북일 회담에서 북한은 특별조사위원회가 국방위원회 산하기구로 특별권한을 부여받고 있음을 설명하기도 했다.<sup>43)</sup> 2015년 1~2월 북한은 1945년 전후 북한에서 사망한 일본인 유골조사, 잔류 일본인 및 북한 남편의 일본인 배우자 조사 결과를 타진했지만, 일본의 우선순위는 납치 피해자였기 때문에 이를 수용하지 않았다. 스톡홀름 합의 1년 경과에도 불구하고 구체적인 조사결과가 발표되지 않자 ‘특정실종자문제조사회’와 ‘자민당납치문제대책본부’는 북한에 대한

---

43) 内閣官房 拉致問題対策本部事務局, 「北朝鮮による拉致問題とは」, <https://www.rachi.go.jp/jp/ratimondai/index.html> (검색일: 2021.09.10.).

제재강화를 요청했다.<sup>44)</sup> 그리고 2016년 1월 북한의 4차 핵실험 이후 일본이 단독제재를 강화하면서 북한은 일방적으로 2016년 2월 특별조사위원회의 해체를 발표했다.

〈표 4〉 제3차 북핵 위기와 아베 내각의 대북정책, 2013-2020

| 구분         | 아베-오바마 2기<br>(2013-2016)                                                                                                              |                   |       |    |         | 아베-트럼프<br>(2017-2020)                                                   |    |       |    |    |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------|----|---------|-------------------------------------------------------------------------|----|-------|----|----|
| 핵실험        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3차 핵실험(2013.02.12.)</li> <li>• 4차 핵실험(2016.01.06.)</li> <li>• 5차 핵실험(2016.09.09.)</li> </ul> |                   |       |    |         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6차 핵실험(2017.09.03.)</li> </ul> |    |       |    |    |
| 미사일<br>(회) | 연도                                                                                                                                    | SR                | MR-IR | IC | 합계      | 연도                                                                      | SR | MR-IR | IC | 합계 |
|            | 2013                                                                                                                                  | 8                 |       |    | 8       | 2017                                                                    | 4  | 17(3) | 3  | 24 |
|            | 2014                                                                                                                                  | 16                | 2     |    | 18      | 2018                                                                    |    |       |    |    |
|            | 2015                                                                                                                                  | 15                | 3     |    | 18      | 2019                                                                    | 19 | (1)   |    | 20 |
|            | 2016                                                                                                                                  | 5                 | 16(3) |    | 21      | 2020                                                                    | 9  |       |    | 9  |
| 대북<br>원칙   | 2013.02                                                                                                                               | 압력과 대화            |       |    | 2017.09 | 대화가 아니라 압력                                                              |    |       |    |    |
|            | 2014.01                                                                                                                               | 대화와 압력            |       |    | 2017.11 | 대북압력                                                                    |    |       |    |    |
|            | 2014.09                                                                                                                               | 대화와 압력,<br>행동대 행동 |       |    | 2018.01 | 정책변경, 의연한 외교                                                            |    |       |    |    |
|            | 2015.02                                                                                                                               |                   |       |    | 2018.10 | 김정은과 대화                                                                 |    |       |    |    |
|            | 2016.09                                                                                                                               | 포괄적 해결            |       |    | 2019.01 | 조건 없는 대화                                                                |    |       |    |    |

※ · 미사일 발사 자료는 CSIS North Korea Missile Data

- SR(SRBM)은 유효 사거리 300~1,000km, MR(MRBM)은 1,000~3,000km, IR(IRBM)은 3,000~5,500km, IC(ICBM)은 5,500km 이상을 기준으로 분류
- 북한의 MR-IR 미사일은 (1) 개량형 노동미사일, (2) 무수단, (3) 화성-12, (4) 북극성 등으로 분석됨
- 괄호 숫자는 잠수함발사미사일(SLBM, KN-11, PK-3)로 사거리는 900~2,000km

44) 「自民党拉致問題対策本部、対北朝鮮制裁強化を首相に要請」, 『産経新聞』(2015/06/25) <https://www.sankei.com/article/20150625-PKL5YTGW4RNAXEW52ADQE4IWGA/> (검색일: 2011.09.10.).

2016년 이후 북한의 핵실험과 중장거리 탄도미사일 발사가 재개되고 미국과 국제사회의 제재가 강화되면서 일본이 북한과 교섭할 수 있는 전략적 공간은 축소되었다. 더구나 <표 6>에서 보는 바와 같이 일본을 위협하는 북핵 위협이 고조되었다. 2016년 1월과 9월 두 차례의 핵실험을 감행한데 이어 2017년 9월에는 수소탄으로 추정되는 6차 핵실험을 감행했다. 중장거리 미사일의 발사도 대폭 증가했다. 2015년까지 북한의 미사일 발사는 주로 1,000km 이하의 단거리 미사일이었다. 그런데 2016년과 21회의 미사일 발사 가운데 17회가 중장거리 미사일였고, 2017년에는 대륙간탄도미사일 3회를 포함하여 24회의 미사일을 발사했다. 특히 사전 통보 없이 일본영공을 통과하는 중장거리(IR) 미사일이 증가하면서 일본의 위협인식이 고조되었다. 1998년 대포동 쇼크처럼, 2017년 8월과 9월의 일본 영공을 통과하는 화성-12호 발사는 북핵 위협의 안보화는 물론 일본사회의 위협인식을 고조시켰다.

## 2. 최대한의 압박과 북핵위협: 조건

핵무장이 기정사실화된 북핵 문제는 트럼프 정부로 이관되었다. 북핵문제는 트럼프 행정부가 오바마 행정부와 차별화(anything but Obama)할 수 있는 외교안보 의제였다. 전략적 인내의 실패, 특히 2016년 대선을 앞두고 북한의 핵실험과 도발이 집중되면서 안보정책 현안으로 부상했다. 실존적인 북핵 위협도 고도화되었다. 트럼프 정부가 출범한 2017년 북한의 탄도미사일 발사는 24건으로 김정은 체제 이후 가장 많았고, 미국을 직접 위협하는 중거리 및 장거리 탄도미사일 (화성 14호, 화성 15호)을 발사했다.

트럼프 행정부는 북핵문제를 최우선 안보과제의 하나로 간주하며 ‘최대

한의 압박(maximum pressure)'을 공식화했다. 최대한의 압박은 군사적 옵션을 포함하는 북한 전략을 의미한다. 군사적 옵션은 이미 클린턴, 부시 행정부는 물론 오바마 행정부에서조차 북핵문제의 해결 수단으로 검토되었다.<sup>45)</sup> 트럼프 정부는 군사적 옵션의 가능성을 공개적으로 언급했으며, 이에 대해 김정은과 북한당국도 '핵사용 의지'를 공표하며 강경하게 대응했다. 미국의 검토했던 군사적 옵션은 7가지 단계를 의미한다. 북핵 협상이 결렬되는 경우 현상유지(1단계)를 변경하여 경제제재의 강화와 함께 군사적 압력을 위해 주한미군과 전략자산을 증강한다(2단계). 3단계는 해상봉쇄(naval blockade)다. 해상봉쇄는 경제제재를 강화하는 군사적 제재수단이지만 군사적인 충돌을 감수해야 한다는 점에서 사실상의 교전상태를 의미한다. 4단계는 실질적인 군사적 시위로 공해상에서 북한의 탄도미사일을 직접 요격하는 것이다. 2017년 빅터 차(Victor Cha)의 주한대사 임명과정에서 소위 '코피작전(Bloody Nose)'으로 논란이 된 바 있는 제한적 타격은 5단계의 대응이다. 북한의 핵 실험과 군사시설을 직접 타격하는 것이라는 점에서 제한적 타격은 선제공격(preemptive attack)이자 전쟁단계다. 제한적 타격에 북한이 군사적으로 대응한다면 제한적 확전(6단계)을 거쳐 체제전환을 목적으로 하는 전면전(7단계)으로 확전될 가능성도 있다.<sup>46)</sup>

트럼프 정부 출범 이후 2017년 북미간의 군사적인 긴장은 2018년 평창 올림픽을 계기로 남북대화와 북미정상회담으로 돌파구를 찾았다. 오바마 행

---

45) Michael O'Hanlon 2018, "America Has Military Options for North Korea—but They're All Bad." (Jan. 08, 2018) <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/08/america-has-military-options-for-north-korea-but-theyre-all-bad/>(검색일: 2021.06.10.); Andrew O'Neil, "Confronting the Reality of a Nuclear North Korea: The Challenge of Shrinking Policy Options," *Policy and Society* 23-2, 2004, pp.101~128.

46) 군사적 옵션에 대한 논의는 윤대엽, 「체제안전보장과 북한의 비핵화 협상 시나리오: 한미동맹과 미중관계를 중심으로」, 『국방연구』 제62권 제3호, 2019, pp.9~13.

정부 시기 진전되지 못한 북핵 관련 북미대화와 정상회담이 최대한의 압박의 성과인지, 사실상의 핵무장을 완료한 북한의 협상전략인지는 단정할 수 없다. 분명한 것은 문재인 정부가 북핵문제의 평화적 해결을 위한 관여가 시작된 것은 김정은의 제안에서 시작된 것이다. 북미협상이 시작되면서 아베 총리의 북한인식과 대북전략은 변화되었다. 아베 총리는 2016년까지 소신표명과 시정방침을 통해 대화와 압력을 원칙으로 북한에 접근하고, 납치문제와 핵·미사일의 포괄적 해결을 표명했다. 그런데 2017년 9월 20일 유엔연설에서 북한의 모든 핵과 탄도미사일 계획을 포기시키기 위해서 필요한 것이 '대화가 아니라 압력'이라고 강조했고, 2018년 10월 조건 없이 대화하겠다는 입장을 표명하기까지 강경노선을 견지했다. 트럼프 대통령과의 접촉도 증가했다. 오바마 2기 행정부에서 아베-오바마의 양자회담(전화포함)은 12회였다. 그런데 아베-트럼프의 회담은 2017년 19회, 2018년 13회, 2019년 9회, 2020년 4회로 총 45회에 달하며 납치문제, 북핵문제의 대응이 논의되었다.<sup>47)</sup>

### 3. 헌법개정: 북핵위협외의 안보화

취임 초기 아베 내각은 김정은 체제의 불확실성과 미국과 국제사회의 전략적 공백을 납치문제 해결을 위한 정치적 기회로 활용했다. 반면 납치문제의 실패와 고도화되는 북핵 위협은 아베 내각이 헌법 개정을 재개하는 정치적 기회로 활용되었다.

2013년에 이어 5년만인 2018년 방위대강을 개정하고 '통합기동방위력'을 대체하여 '다차원통합방위력'을 안보규범으로 제시한 것은 북핵 위협에

---

47) 外務省 アメリカ合衆國 회담 기록(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>)

대응하는 안보개혁의 결과다. 아베 총리는 2018년 1월 4일 연두기자회견에서 ‘일본을 둘러싼 안보환경이 전후 가장 어렵다’라고 언급하며 안보개혁을 시사했다.<sup>48)</sup> 아베 내각의 두 번째 안보개혁은 중국과 북한문제가 복합적으로 결부되어 있다. 2016년과 2017년을 거치면서 북한의 핵과 탄도미사일 위협이 고조되었다. 트럼프 대통령이 2017년 11월 APEC 정상회담에서 인도-태평양 전략을 공표하고, 12월 발간된 국가안보전략(NSS)과 2018년 1월 국가국방전략(NDS)에서 중국을 ‘전략적 경쟁자’로 규정하면서 트럼프-시진핑 시기의 갈등적 미중관계가 공식화되었다. 2018년 3월 미중간의 관세전쟁이 시작되고 기존 ‘태평양사령부’를 ‘인도-태평양사령부’로 변경한 것이 2018년 5월이라는 점을 감안하면 아베 총리가 ‘가장 어려운 안보환경’이라고 언급한 것은 가시화된 북핵 위협과 불확실성이 가중되는 미중관계에 대한 인식이 반영된 결과다. 2018년 12월 발표된 방위대강은 방위규범에 있어서 미국이 추진하고 있는 ‘다영역작전(Multi-Domain Operation)’의 전략, 작전, 전술 개념을 적극 수용했을 뿐만 아니라 우주-사이버 공간, 종합미사일방공, 정보능력과 후방지원 등에 있어 미일동맹의 심화를 목표로 했다는 점에 특징이 있다.<sup>49)</sup> 특히 미국으로부터의 무기구매가 급증하면서 방위력 개선비에서 해외구매 비중도 2013년 7%에서 2019년 25%로 증가했다.<sup>50)</sup>

한편, 북핵문제를 둘러싼 북미갈등은 헌법 개정에 안보적 명분을 제공했다. 헌법 개정은 ‘전후 체제를 종결’하는 아베 총리의 정치목표일 뿐만 아

48) 首相官邸, 「安倍内閣総理大臣年頭記者会見」, (2018.01.04) [https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2018/0104kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2018/0104kaiken.html) (검색일: 2021.10.09).

49) 조은일, 「일본 방위계획 대강의 2018년 개정 배경과 주요내용」, 『국방논단』 제1742호, 2019, pp. 1~12 참조.

50) 박명희, 「일본 방위계획대강 개정의 주요 내용과 정책적 고려사항」, 『이슈와 논점』 제1547호, 2019, pp. 1~8 참조.

나라 주권을 가진 보통국가로서 일본의 국가정체성을 정립하는 전후 보수 정치의 과제다. 그러나 개헌논의가 진전되지 못한 것은 개헌-호헌세력간의 정치적인 이견과 양원에서 2/3의 동의를 구해야하는 제도적 구속 때문이었다.<sup>51)</sup> 아베 총리는 2006년 ‘전후 체제로부터의 탈각’과 이를 위한 헌법 개정을 추진했지만 조기사임하면서 중단된 바 있다. 민주당 집권 시기인 2012년 자민당은 헌법개정안을 발표하고, 이를 2012년 11월 중의원 선거공약에 반영했다. 재집권 이후 아베 총리는 집단적자위권을 용인하는 해석개헌과 헌법 개정을 수년 내에 실현한다는 정치일정을 공표했다. 2013년 참의원 예산위원회에서 “현행헌법은 점령 시대에 만들어 낸 구조라서 진정한 독립을 되찾기에 있어서는 우리 자시의 기본적인 틀을 다시 만들어 나갈 필요가 있다”고 역설한데 이어<sup>52)</sup>, 2013년 10월 의회에서 “헌법 개정에 대해서 국민투표 절차를 갖추고 국민적인 논의를 심화해 나가겠다”고 소신을 표명했다.<sup>53)</sup>

아베 내각이 추진한 개헌의 정치에는 두 번의 쟁점적, 시간적 전환점이 있었다.<sup>54)</sup> 집권초기인 2013년 아베 내각은 개헌조건을 완화하는 개헌전략을 추진했다. 호헌을 지지하는 정치세력과 사회인식을 고려할 때 여야합의를 통해 헌법 개정을 추진할 수 있는 가능성은 높지 않았다. 따라서 개헌을

51) 전후 일본의 헌법 개정 관련 논의는 박철휘, 「일본 정당들의 헌법개정안 시안 분석을 통해서 본 개헌논의의 정치과정」, 『일본연구논총』 27권, 2008, pp.65~93; 최희식, 「일본 국회의 개헌 논의」, 『의정연구』 48호, 2016, 페이지없음; Ryu Yongwook, “To Revise or Not to Revise: The Peace Constitution, Pro-Revision Movement, and Japan’s National Identity.” *The Pacific Review* 31:5, 2018, pp.655~672.

52) 김성조·윤석정, 「일본 헌법 9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로」, 『평화연구』 제27권 제2호, 2019, p.130.

53) 한의석, 「일본의 헌법 개정 논의와 아베 총리의 개헌 구상」, 『동서연구』 제30권 1호, 2018, p.252.

54) 김성조·윤석정, 「일본 헌법 9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로」, 2019, pp.136~145.

가로막는 제도적 조건인 헌법 96조를 양원 과반수로 개정하는 절차적 개헌을 추진한 것이다. 2013년 7월 참의원 선거에서 자민당은 ‘96조 선개헌’을 선거공약으로 제시했다. 그러나 연립여당인 공명당이 헌법 96조의 개정에 동의하지 않고, 여론의 동의를 구하지 못함에 따라 개헌조건을 변경하는 개헌전략을 포기했다. 대신 ‘집단적자위권의’ 해석변경을 통해 우회적 개헌을 추진하였고, 2014년에서 2016년까지 개헌논의는 보류되었다.

〈표 7〉 자민당의 헌법 9조 개정안 비교

| 구분        | 세부내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2012년 개정안 | 1항 (현행과 동일)<br>2항 전항의 규정은 자위권의 발동을 막는 것은 아니다.<br>9조의 2 (신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1항 우리나라(일본)의 평화와 독립 및 국가와 국민의 안전을 보장하기 위해 총리를 최고 지휘관으로 하는 국방군을 보유한다.</li> <li>• 2항 국방군은 전항의 규정에 의한 임무를 수행 할 때 법률이 정하는 바에 의하여 국회의 승인 기타의 통제에 따른다.</li> <li>• 3항 국방군은 제 1항에 규정하는 임무를 수행하기 위한 활동 외에 법률이 정하는 바에 따라 국제 사회의 평화와 안전을 보장하기 위해 국제적으로 협력하여 수행하는 활동 및 공공질서를 유지하거나 국민의 생명 또는 자유를 지키기 위한 활동을 할 수 있다. (이하생략)</li> </ul> 9조의 3 (신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가는 주권과 독립을 지키기 위해, 국민과 협력하여 영토, 영해 및 영공을 보전하고 자원을 확보하지 않으면 안 된다.</li> </ul> |
| 2018년 개정안 | 9조 1,2항 (현행과 동일)<br>9조의 2 (신설) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1항 우리나라의 평화와 독립을 지키고 국가와 국민의 안전을 유지하기 위해 필요한 자위 조치를 취할 것을 목적으로 법률이 정하는 바에 따라 내각의 수장인 총리를 최고의 지휘감독자로 하는 자위대를 유지한다.</li> <li>• 2항 자위대의 행동은 법률이 정하는 바에 의해 국회의 승인 및 기타의 통제에 따른다.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

제2차 개헌의 정치가 추진된 것은 2016년 7월 참의원 선거에서 양원에서 개헌에 필요한 2/3 의석을 확보하면서 본격화되었다. 김정은 체제의 핵

위협이 고도화되면서 자위대를 명시하는 헌법 개정의 정치적 명분은 더욱 강화되었다. 아베 총리는 2016년 9월 자민당 헌법개정추진본부장에 야스오카 오키하루(保岡興治)를 임명하고 개헌의 정치를 재개했다. 2017년 5월 3일 헌법기념일 아베 총리는 2012년 자민당의 개헌안을 변경하여 자위대를 명문화하는 ‘가헌개헌안’을 발표했다(표7참조). 전면개정에 대한 이견을 고려하여 개정범위를 축소하고 개헌세력과의 타협을 시도한 것이다. 가헌개헌안 역시 자민당 내 강경파와 보수 리버럴이 반대했지만, 2018년 9월 실시된 자민당 총재에서 3연임에 성공하면서 추진력을 얻게 되었다. 아베 총리에 대한 지지는 경제회생, 사회개혁 및 안보개혁 등의 요인이 복합적으로 작용한 결과다. 그러나 자위대를 명시하는 헌법 9조 개정은 고도화되는 북핵위협과 잠재적인 중국문제가 연계되었다. 트럼프 정부 출범 이후 2017년까지 북한위협의 정치화와 이에 대응하는 아베 내각의 ‘압박과 강압’ 중심의 강경노선은 헌법9조의 개헌의 정치와 상호연계되어 있는 정치 전략이었다. 그러나 역설적이게도 아베 내각이 북미관계 진전에 따라 김정은과 조건 없는 대화를 제의하고 대북관여 전략이 추진되었던 2019년 7월 참의원 선거에서 헌법 개정을 위한 2/3의석(164) 달성에 실패하면서 개헌전략은 난관에 봉착하게 되었다.

## V. 결론 및 함의

대외전략과 국내정치는 분리될 수 없다. 아베 내각 역시 납치문제와 북핵위협을 안보개혁 및 헌법 개정과 연계하여 추진했다. 스톡홀름 합의가 북미관계의 공백에서 납치문제를 정치화한 결과라면, 개헌전략은 북핵위협을 안보화하고 개헌전략의 정치적 계기로 활용했다. 중국문제가 잠재적인 위협의 문제라면 김정은 체제 이후 실존적 위협으로서 북핵위협은 평화헌법

의 개헌에 안보적 명분으로 작동했다. 대외전략과 국내정치를 수동적, 반응적으로 연계했던 과거와 달리 아베 내각은 대외전략과 국내정치를 적극적으로 연계하고 맥락화했다는 점에 차이가 있다. 아베 내각이 북한문제를 정치적인 이익을 위해 활용했다는 한국사회의 인식은 일면 사실이라고 할 수 있다. 그러나 납치자, 핵·미사일 등 주권 및 안보와 직결된 북한문제를 대외전략과 분리해야 한다는 것 역시 현실적이지 않다.

〈표 8〉 아베 정치와 북일관계

| 구분       | 세부내용                                                                                                                                                             |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 북일관계의 목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전후 처리와 외교관계 정상화</li> <li>• 납치자 문제 해결 (2002년 평양선언 이후)</li> <li>• 북핵 문제 해결(~2012), 북핵위협 대응 (2013~)</li> </ul>             |
| 북일관계의 조건 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국의 대북정책과 북미관계</li> <li>• 아베-오바마 정부-전략적 인내</li> <li>• 아베-트럼프 정부-최대한의 압박</li> </ul>                                      |
| 아베정치의 결과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 납치문제의 정치화와 스톡홀름 합의</li> <li>• 북핵 위협의 안보화와 안보개혁, 헌법개정</li> <li>• 대북정책의 원칙: 대화와 제재, 대화와 압력, 대화 없는 압박, 조건 없는 대화</li> </ul> |

더욱 중요한 것은 북핵문제가 한미일 3자간의 전략적 모순을 심화시키고 있다는 점이다. 본 연구는 아베 내각이 추진한 납치문제, 헌법개정, 안보개혁이 북핵문제에 대응하는 일본의 안보전략이자 국내정치와 연계되어 있는 북일관계의 쟁점임을 설명했다. 이와 같은 쟁점은 한국과 미국을 중심으로 하는 동맹체제와 분리될 수 없는 문제다. 하지만 핵무장한 북한이라는 실존적 위협에 대응하는 한일 대화와 협력은 오히려 북한의 핵무장이 기정사실화된 2017년 이후 단절되었다. 더구나 한일 간에는 역사문제, 납치문제, 헌법개정, 안보개혁 등 국내현안은 물론 미국과의 동맹체제에 대한 전략적 이견이 존재한다. 북핵문제는 남북관계를 넘어 한미일과 동북아의 공통적인 최우

선 안보현안이다. 대외전략과 국내정치가 복합적으로 결부되어 있는 동북아의 안보딜레마를 해소하는데 있어 북핵이라는 우선 과제를 중심으로, 미래를 지향하는 한일협력의 과제를 적극 모색할 필요가 있다. 日本空間

논문 투고일 : 2021년 10월 29일

논문 심사일 : 2021년 11월 18일

게재 확정일 : 2021년 11월 29일

## 참고문헌

- 김성조·윤석정, 「일본 헌법9조 개정의 정치: 아베 총리의 개헌전략을 중심으로」, 『평화연구』 제27권 2집, 2019.
- 남기정, 「2002년 북일 정상회담과 아베 신조의 부상」, 『역사비평』 제112호, 2015.
- 미야모토 사토루, 「스톡홀름 합의는 어떻게 가능했는가? 다원주의 모델에서 본 대북정책 결정」, 『일본공간』 19호, 2016.
- 박명희, 「일본 방위계획대강 개정의 주요 내용과 정책적 고려사항」, 『이슈와 논점』 제1547호, 2018.
- 박영준, 「일본 아베 정부의 보통군사국가화 평가」, 『아세아연구』 제58집 4호, 2015.
- 박정진, 「북일 스톡홀름 합의 재론: 한국의 대북정책에 대한 합의」, 『일본공간』 19호, 2016.
- 박철희, 「일본 정당들의 헌법개정안 시안 분석을 통해서 본 개헌논의의 정치 과정」, 『일본연구논총』 27권, 2008.
- 배정호, 「일본의 대외전략과 한반도」, 배정호 외, 『동북아 4국의 대외전략 및 대북전략과 한국의 통일외교 전략』, 통일연구원, 2014
- 신정화, 「냉전 이후 일북 관계의 시대별 주요 특징: 동북아시아 정세, 국가목표, 국내정치세력」, 『일본공간』 제19호, 2016.
- 윤대엽, 「아베 내각의 경제적 국가책략: 다자적 헤징, 경쟁적 관여, 전략적 결속」, 『아태연구』 제26권 3호, 2019.
- 윤대엽, 「남북일 트릴레마: 체제경쟁, 안전보장, 역사문제의 상호모순과 타협」, 『한국정치연구』 제30권 1호, 2021.

윤석정·김성조, 「아베 정권의 집단적 자위권 헌법해석 변경과 일본의 정당정치: 7.1 각의결정과정을 둘러싼 정당정치 동학」, 『국제지역연구』 제28집 2호, 2019.

이인호, 「미국 오바마 2기 행정부의 아태전략 및 대북정책 전망」, 『국방정책연구』 29권 3호, 2016.

정한범, 「오바마정부 말기 전략적 인내 정책의 변화」, 『한국정치외교사학회』 제39집, 2017.

조은일, 「일본 아베 정권의 대북정책: 현황과 전망」, 『한일군사문화연구』 제27집, 2019.

최은미, 「북일 납치문제에 대한 아베내각의 인식 및 방침 변화 분석」, 『국가전략』 제25권 4호, 2019.

최희식, 「일본 국회의 개헌 논의」, 『의정연구』 48호, 2016.

콘도 다이ске, 「납치의 아베, 북일 정상회담에 올인하는 속사정」, 『월간중앙』 제201811호, 2018

히라이 히사시, 「아베 정부의 대북정책: 기회와 정체-시련에 직면한 스톡홀름 합의」, 『한반도포커스』 제31호, 2015.

Berger, Thomas, “From Sword to Chrysanthemum: Japan’s Culture of Anti-militarism.” *International Security* 17-4, 1993.

David, Arase, “Japan, the Active State? Security Policy after 9/11” *Asian Survey* 47-4, 2007.

Dobson, Hugo, “Is Japan Really Back? The Abe Doctrine and Global Governance.” *Journal of Contemporary Asia* 47-2, 2017.

Fouse, David, “Japan’s Post-Cold War North Korea Policy: Hedging

- toward Autonomy?” Asia-Pacific Center for Security Studies, Feb.2004.
- Green, Michael J, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Security for Autonomy*. New York: Columbia University Press, 1995.
- Hiraiwa, Shunji, “Japan’s Policy on North Korea: Four Motives and Three Factors.” *Journal of Contemporary East Asia Studies* 9-1, 2020.
- Hughes, Christopher, “The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security.” *Survival* 38:2 (1996)
- Hughes, Christopher, “Super-sizing The DPRK Threat: Japan’s Evolving Military Posture and North Korea.” *Asian Survey* XLIX-2, 2009.
- Liff, Adam P, “Japan’s Defense Policy: Abe The Revolutionary.” *The Washington Quarterly* vol. 38, no. 2, 2015.
- Nakanishi, Hiroshi, “Reorienting Japan? Security Transformation Under the Second Abe Cabinet.” *Asian Perspective* vol. 39, 2015.
- O’Hanlon Michael, “America Has Military Options for North Korea—but They’re All Bad.” (Jan. 08, 2018) <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/08/america-has-military-options-for-north-korea-but-theyre-all-bad/> (검색일: 2021.06.10.).
- O’Neil, Andrew, “Confronting the Reality of a Nuclear North Korea:

The Challenge of Shrinking Policy Options,” *Policy and Society* 23-2 (2004).

Ryu, Yongwook, “Toe Revise or Not to Revise: The Peace Constitution, Pro-Revision Movement, and Japan’s National Identity.” *The Pacific Review* 31-5 (2018)

外務省, 『北朝鮮の核・ミサイル問題』, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/kakumondai/index.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/kakumondai/index.html)

安倍晋三, 『新しい国へ 美しい国へ 完全版』, 文藝春秋, 2013.

横溝未歩, 「日韓の対北朝鮮政策めぐり比較研究：政策形成の分岐点わどこだったのか」『六甲台論集国際協力研究編』第10号, 2009.

杳脱和人・今井和昌, “積極的平和主義と統合機動防衛力への転換”『立法と調査』, No. 349, 2014.

首相官邸, 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/index.html>

首相官邸, 『拉致問題対策本部』, <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ratimondai/index.html>

首相官邸, 「安倍内閣総理大臣記者会見」(2000)[https://www.kantei.go.jp/jp/98\\_abe/statement/2020/0828kaiken.html](https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2020/0828kaiken.html) (검색일: 2021. 06.20).

Abstract

## Abe Politics and North Korea-Japan Relations: Politicization of Abduction Issue, Securitization of Nuclear Threat

Dae-yeob, Yoon

The Abe cabinet, which was launched under the goal of a crisis-breaking cabinet, has promoted comprehensive national reforms such as economic revitalization, social safety, and security reform. However, as Prime Minister Abe mentioned in his resignation speech, the abduction issue remained unresolved, and the North Korean policy continued to change between sanctions, dialogue and pressure. What factors determined the Abe cabinet's North Korea policy? This study examines how the abduction issue and the North Korean nuclear threat were linked to Japan's domestic politics and affected North Korea policy. There are three main arguments of this study. First, while the US and the international community's response to the Kim Jong-un regime was delayed, Abe's cabinet politicized the abduction issue and approached North Korea. Second, as the North Korean nuclear issue worsened after 2016 and the Trump administration responded with maximum pressure, the Abe cabinet used the North Korean nuclear threat as a constitutional amendment

strategy. Third, changes in the Abe cabinet's strategy toward North Korea, such as "dialog and pressure," "pressure without dialogue," and "dialog without conditions," are the result of Abe's politics that link the abduction issue and the North Korean nuclear issue with domestic politics.

#### Key Words

Abe Cabinet, North Korea–Japan Relation, Politicization of Abduction Issue, Securitization of Nuclear Threat, North Korean Nuclear Issue