

이슈브리프

No. 2026-07

이재명-다카이치

한일 정상회담(2026.1.13~14) 평가 및 향후 과제:

안정 궤도에 오른 셔틀외교 발전 방안

최은미

연구위원

2026-01-30

지난 1월 13~14일 일본 나라현(奈良県)에서 열린 한일 정상회담은 이재명 정부 출범 이후 6번째(이시바(石破茂) 내각 3회, 다카이치(高市早苗) 내각 3회) 정상 간 만남이자, 2번째(도쿄, 나라) 일본 방문이었다([별첨 1] 참조). 중일 갈등의 장기화 속에서 이재명 대통령의 중국 방문(1.4~1.7)에 이어 일본 방문(1.13~1.14)이 연이어 추진되며 국내외 관심이 집중된 가운데, 양 정상은 어느 때보다 우호적인 분위기에서 회담을 이어갔다.¹ 이번 회담은 이재명 정부 출범 지난 8월 도쿄 방문으로 재개된 한일 간 셔틀외교가 짧은 주기에 반복적으로 개최되며 '재개와 복원'의 단계에서 '정착과 안정의 단계'로 넘어갔다는 데 의의가 있다. 한일 양 정상은 지역·글로벌 현안에 대한 공동 인식을 확인하고 경제·통상, 사회·문화 협력을 확대하기로 뜻을 모았으며, 특히 조세이(長生) 탄광 사고² 희생자로 추정되는 유해의 DNA 감정 협력에 합의함으로써 과거사 분야에서 인도주의적 협력의 출발점을 마련했다는 점은 중요한 의미를 갖는다.

이번 회담의 성과로는 첫째, 셔틀외교가 '예외적 이벤트'가 아니라 '예정된 외교 대화'로 정착하며 안정화 국면에 진입했다는 점을 들 수 있다. 또한 정상회담이 지방도시에서 순번 개최되는 흐름은 한일 협력의 무게중심을 서울-도쿄 중심의 중앙정부 외교에만 두지 않고,

지역과 사회로 확장하는 계기가 된다. 이는 지자체·기업·대학·청년 등 다양한 주체의 참여 공간을 넓히고 협력의 저변을 두텁게 하여, 관계의 지속가능성을 높이는 완충장치로 작동할 수 있다. 둘째, 양국의 논의가 과거사 등 특정 갈등 현안에 의해 좌우되는 구조에서 벗어나 경제·사회·초국가범죄 대응 등 포괄 의제 협력으로 외연을 확장했다는 점도 주목할 만하다.

동시에 도전과제도 분명하다. 첫째, 한일 양국이 한일관계를 바라보는 전략적 필요와 정책적 우선순위에서 미묘한 결의 차이가 확인되었다. 표면적으로는 안보 협력이라는 큰 틀에서 공감대가 존재하지만, 일본이 '북한 비핵화'를 명시한 반면, 한국은 '한반도 비핵화'를 명시하며 북핵 문제를 둘러싼 인식과 해법의 강조점이 다를 수 있음을 시사했다. 둘째, 사도광산 추도식, 군함도, 강제징용, 일본군 '위안부', 한일 대륙붕 공동개발구역(Joint Development Zone, JDZ) 등 민감·미해결 현안이 '관리'의 대상이 되기보다 사실상 '침묵'으로 처리되고 있다는 점도 과거의 한일관계 역사를 돌아볼 때 체계적 관리 방안 마련의 필요성을 높였다. 셋째, 상대적으로 피상적인 수준에 머물렀던 안보 및 경제안보 협력에 대한 논의는 구체적인 후속 조치 마련의 필요성을 노정시켰다.

따라서 안정 궤도에 들어선 한일 협력의 한 단계 더 발전시키기 위해서는 다음과 같은 과제가 요구된다. 첫째, 지방에서의 정상회담 개최는 지리적 상징을 넘어 개최도시 단위의 '협력 패키지'(산업·기업, 대학·연구기관 공동과제와 청년교류, 문화·관광 공동 프로젝트 등)를 기획·추진하여, 그 성과를 정상회담 개최도시 성과로 가시화해야 한다. 둘째, 민감 사안이 부상하더라도 충격을 흡수하고, 파급을 통제하며, 협력의 최소 작동을 유지하는 메커니즘을 설계 및 제도화해야 한다. 셋째, 조세이 탄광 DNA 감정 협력은 과거사 문제 해결로 과대 해석하지 않되, 후속 진전을 위해 유족의 동의·참여 및 설명 절차, 개인정보·데이터 처리와 윤리 기준, 이의제기 절차 등을 제도화하고, 추모·기억 사업 등 상대적으로 합의 가능한 영역에서 신뢰를 축적해 점진적 협력 확대로 연결해야 한다.

나라 한일 정상회담의 성과

한국 대통령이 일본의 지방도시를 찾아 정상회담을 한 것은 지난 2011년 교토에서 이루어진 이명박 대통령과 노다 요시히코(野田佳彦) 총리의 정상회담³ 이후 15년 만이자, 역대 일본 총리가 자신의 지역구에 외국 정상을 초청해 양자회담을 한 건 2016년 아베 신조(安倍晋三)

전 총리가 블라디미르 푸틴 러시아 대통령을 야마구치현(山口県)에 초대한 이후 약 10년 만이다.

어느 때보다도 우호적인 분위기 속에서 이루어진 이번 회담에서 양국 정상은 이틀간 단독 및 확대 회담을 포함한 5차례의 회담과 친교 및 문화교류의 시간을 가졌다. 이번 회담을 통해 양 정상은 △지역·글로벌 현안에 대한 공동의 인식을 확인하고, △경제·통상, 사회·문화 분야의 협력을 확대하기로 뜻을 같이 하였다. 특히, 이번 회담에서는 조세이 탄광 사고로 사망한 피해자로 추정되는 유해에 대해 DNA 감정을 통해 신원 확인을 추진하기로 합의하면서 과거사 분야에 대한 인도적 차원의 협력의 길을 열었다([표 1] 참조).

[표 1] 한일 정상회담(2026.1.13) 주요 내용 및 성과

한일관계의 중요성

- 한일관계의 전략적 중요성에 대한 인식 공유
- 지역 안정에 연계한 한일의 역할 필요성 확인

경제/경제안보

- 전략적 및 상호이익을 위한 협력 추진 논의 심화 일치
- 경제안보와 과학기술, 공동 규범 주도 등 포괄적인 협력의 제도적 틀 마련을 위한 관계 당국 간 협의 진행 합의
- AI, 지식재산권 보호, 지방 성장 불균형, 저출생 고령화, 미래세대 교류 증진 등 협력 논의

초국경적 범죄

- 한국 경찰청 주도로 출범한 국제 공조 협의체에 일본 참여
- 한일 양자 차원의 공조 체계화 문서 마련

과거사 문제에 대한 인도주의적 협력 강화

- 조세이 탄광 내 발견 유골에 대한 DNA 감정 협력 합의

지역정세

- 한반도-한국 측 발표) (cf. 북한-일본 측 발표)의 완전한 비핵화를 향한 의지 재확인
- 대북정책에 대한 긴밀한 공조 지속
- 한일 및 한미일 안보협력을 포함한 전략적 연계의 중요성 논의(일본 측 발표)

출처: 한국 외교부 및 일본 외무성 발표 자료 기반으로 필자 정리

1. 안정 궤도에 오른 셔틀외교

2025년 양국의 정권교체 속에서도 한일 정상은 꾸준히 셔틀외교를 지속해 왔으며, 특히, 이재명 정부에 들어서는 도쿄 방일 이후, 부산, 경주(APEC계기), 나라 등 양국의 지방도시를 돌아가며 연쇄 회담 개최를 이어가고 있다. 이러한 가운데 이번 정상회담의 가장 큰 성과는 한일 정상 간 셔틀외교가 '예외적 이벤트'가 아니라 '예정된 외교 대화'로 자리 잡았다는 것이다. 특별한 현안이 없어도 이루어지는 정상 간 대화를 위한 셔틀외교가 안정화 국면에 진입했음을 보여주는 것이다. 이와 같은 정상회담의 정례화는 단순한 왕래 빈도 증가에 그치는 것이 아니라, 정상 간 신뢰 구축을 통해 위기 발생 시에도 소통을 이어갈 수 있는 기반을 제공한다.

더욱이 정상회담이 지방도시에서 순번 개최되는 모습은 한일관계의 무게중심이 '서울-도쿄의 중앙정부 간 외교'에 머물지 않고, '지역과 시민의 삶의 영역'으로 확대되고 있다는 것을 보여준다. 지방도시에서 개최되는 정상회담은 관광·문화·교육·산업·사회 문제와 같은 생활형 의제를 자연스럽게 전면에 올리고,⁴ 지자체, 민간, 기업, 대학, 청년 등이 협력의 주체로 참여할 공간을 넓혀주기 때문이다. 이러한 과정은 양국 협력의 저변을 넓히고, 관계의 기반을 다층화하여 궁극적으로 양국관계를 견고히 하는 완충장치로 작용할 수 있다는 이점을 갖는다.

2. 갈등 현안에 좌우되던 한일관계 구조에서 포괄 협력 의제로 이동

내용 면에서도 이번 회담의 논의가 과거사 문제 등 특정 갈등 현안에 의해 좌우되는 구조에서 벗어나, 포괄 의제로 확장되는 흐름을 확인시켰다. 기존까지 한일 정상회담 개최 시 상당수는 과거사 문제에 대한 일본의 사죄 및 반성 표명 여부 등 갈등 사안에 대한 부각이 두드러졌다. 그러나 이번 회담에서 한일 정상은 갈등보다는 협력에 방점을 두고, 북핵 대응 등 전통적 외교안보 협력에서 경제, 과학기술, 사회, 공통과제 등 포괄의제 협력으로 확장되는 양상을 보여주었다. 특히, 스캠(Scam: 초국가 조직형 사기) 등 국경을 넘는 범죄에 대한 공동 대응을 강화하기로 한 것도 주목할 만하다. 이는 양국 국민들의 피해를 줄이고, 안전을 위한 장치임과 동시에 한일이 양자 간 협력을 넘어 국제문제에 대한 공동규칙에 기반해서 함께 대응하며, 국제 사회의 범죄 해결에 공동 기여한다는 대내외적 메시지를 주기 때문이다. 이처럼 다양한 협력 의제를 통해 정부를 넘어 기업, 연구기관, 지자체, 대학 등으로 협력의 참여자 및 대상자를 확대함으로써 관계의 안정성을 확보할 수 있다.

한편, 한일이 실제로 공통 이익을 공유하는 영역, 예를 들어 북핵·미사일 대응, 해양안보, 경제안보(핵심광물, 반도체, 배터리, 수출통제), 공급망 확보, 재난·감염병 대응 등은 단발성 합의만으로는 관리되기 어렵다. 정례화된 장관급 협의체, 실무 워킹그룹, 조기경보 및 정보공유, 위기 시 핫라인과 공동 메시지 조율 등 합의가 필수적이다. 따라서 연이은 셔틀외교를 통해 양 정상은 신뢰를 축적하며 선언적 합의를 넘어 실무 채널의 제도화의 길을 열었다는 데 의의가 있다.

남아 있는 도전과제

동시에 이번 나라현에서 개최된 한일 정상회담은 지속적인 관심이 필요한 핵심 과제들이 여전히 남아 있음을 명확히 보여주었다. 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

1. 양국의 정책 우선순위와 대북인식 차이 속 협력 증진

다만 이번 회담을 통해 드러난 도전과제도 분명하다. 무엇보다 한일 양국이 한일관계를 바라보는 전략적 필요와 정책적 우선순위에서 미묘한 차이가 확인됐다. 예를 들어, 일본 정부 발표는 한일관계의 전략적 중요성을 '지역의 안정과 연대', '한미일 안보협력'에 우선적으로 위치시키고, 경제 및 경제안보 분야의 협력 강화에 방점을 찍었다.⁵ 반면 한국 정부는 경제 협력과 더불어 사회·문화 교류, 초국가범죄 대응 등 비교적 폭넓은 협력 의제를 전면에 배치해 강조점에서 차이를 보였다.⁶ 또한, 표면적으로는 안보 협력이라는 큰 틀에서 공감대가 존재하지만, 세부 프레임에서는 간극이 여전했다. 대표적으로 일본이 '북한 비핵화'를 보다 명시적으로 제시한 반면, 한국은 '한반도 비핵화'라는 표현을 사용함으로써,⁷ 북핵 문제를 둘러싼 인식과 해법의 강조점이 다를 수 있음을 시사했다. 이는 동일한 목표를 공유하더라도 위기 대응과 협상 전략, 대외 메시지 설계에서 서로 다른 해석이 개입할 여지가 남아 있음을 보여준다.

이러한 간극이 관리되지 않고 누적될 경우, 위기 시 공동 대응의 속도는 늦어지고 대외 메시지의 일관성도 흔들릴 수 있다. 그 결과 한미일 협력의 실제 작동 과정에서 작은 이견이 반복적으로 표출되며, 미묘한 마찰이 축적될 가능성도 있다. 셔틀외교가 안정화될수록 '자주 만나는 것' 자체는 성과로 평가될 수 있지만, 역설적으로 접촉면이 넓어질수록 핵심 협력 의제인 안보 프레임의 불일치가 더 선명하게 드러날 수 있음을 경계해야 한다.

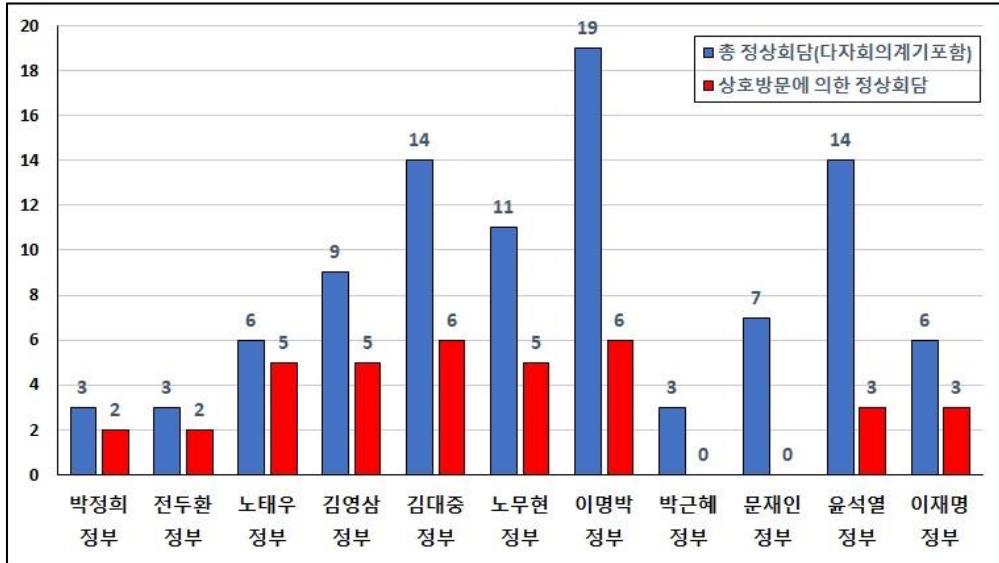
따라서 향후 정상회담의 성과는 이와 같은 우선순위의 차이 속 발생가능한 문제들에 대해 결정적 시점에 실제 협력이 가능한 신뢰 축적과 협력의 제도화에 중점을 둘 필요가 있다. 이를 위해서는 평시부터 공동의 위기관리 원칙과 소통 절차를 정교화하고, 긴급 상황에서 즉시 작동할 연락 체계 등의 메커니즘을 상설화하는 노력이 요구된다. 결국 양국 협력의 진전은 위기 시 함께할 수 있는 신뢰 기반과 협업 작동 조건을 얼마나 촘촘히 구축하는지에 달려 있다는 점에 주목해야 할 것이다.

2. 민감 사안에 대한 체계적 관리 방안 마련의 필요성

이번 회담을 통해 확인된 또 하나의 도전과제는 민감 사안과 미해결 현안이 '관리'의 대상이 되기보다, 사실상 '침묵'으로 처리되고 있다는 점이다. 사도광산 주도식과 군함도 문제 관련 개선책, 법적·재정적 차원에서 여전히 실질적 해법이 남아 있는 강제징용 문제, 일본군 '위안부' 문제, 그리고 향후 종료 가능성이 상존하는 JDZ 협정 등은 지금까지 여섯 차례의 정상 간 만남에서 공식적으로 한 차례도 언급되지 않았다.

이들 사안은 한일관계에서 상징성이 크고 국내 여론에 대한 파급력이 큰 이슈들이다. 정상회담 의제에서 지속적으로 배제될 경우 단기적으로는 마찰을 피하는 효과가 있을 수 있다. 그러나 중장기적으로는 잠재 리스크가 축적되는 부작용이 커질 가능성이 높다. 미해결 쟁점이 누적되면, 예상치 못한 사건 하나가 촉발점이 되어 양국 관계 전반을 흔들 정도로 충격으로 확산될 수 있기 때문이다. 과거 셔틀외교가 빈번히 개최되었던 노무현 정권과 이명박 정권에서도([그림 1] 참고) 임기 말 과거사 문제의 발생이 그간의 성과가 무산될 만큼 한일관계가 크게 악화된 점도 반면교사로 삼아야 할 것이다.

[그림 1] 한일 정상회담(1996년 국교정상화~2026.1월 현재)



비고. 이재명 정부 (2025.6~2026.1 현재)

출처: 외교부 및 외무성 자료 참고하여 재구성, 상세사항 별첨 참조 (작성: 최은미 연구위원, 함건희 선임연구원)

결국 셔틀외교가 안정 궤도에 오를수록 필요한 것은 협력에 대한 논의뿐만 아니라, 갈등사안에 대해 어떻게 충돌을 최소화하고 협의점을 넓혀갈 수 있을까에 대한 고민이다. 따라서 정상 간 만남의 횟수가 늘어날수록 '말하지 않는 방식'이 오히려 부담으로 돌아올 수 있으며, 국내적 정당성 확보 측면에서도 취약해질 수 있다. 따라서 발생 가능한 민감 사안들에 대해 △의제를 구체화하고, △다층 채널에서 사전 협의하며, △점진적 조치 논의를 할 수 있는 '현안 관리 메커니즘'을 마련할 필요가 있다.

3. 경제 및 안보분야 공통분모 확대

경제 및 안보 분야에 대한 논의는 다른 분야에 비해 상대적으로 피상적인 수준에 머물렀던 점도 향후 구체적인 후속 조치 마련을 통해 보완해 나가야 할 핵심 영역이다. 트럼프 2기 행정부의 '거래 중심 외교'와 캠프데이비드 이후 한미일 정상회담 부재라는 지정학적 환경을 고려하면, 이러한 제한적 논의는 한일 양국이 한미일 협력의 실질적 동력을 보다 적극적으로 발굴해야 한다는 과제를 남겼다.

이에 따라 한일 셔틀외교 차원에서 한미일 안보협력을 필수 의제로 상시화하고, 핵우산, 미사일 방어 연계 등 미국의 확장억제 공약을 한일 실무 공조로 구체화하는 후속 논의가 보강되어야 한다. 동시에 반도체·희토류·배터리 등 핵심 공급망 재편에서 3자 협력

프로젝트를 우선 발굴하여 경제안보의 실질적 공통분모를 확대해야 한다. 민관 협력 차원의 공동 R&D, 투자 펀드 조성 등이 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 또한, 외교·국방·경제 차관급 3자 회의를 정례화하고, 공동 훈련, 투자 규모, 정보 공유 프로토콜 등 성과 지표를 사전 설정하는 등의 체계 구축에 대한 논의도 유의미할 것이다. 이러한 접근을 통해 이번 회담의 성과를 한미일 협력 프레임워크로 심화시킴으로써, 트럼프 행정부의 정책 변동성에도 지역 안정과 경제안보의 지속 가능성은 확보할 수 있는 전략적 기반을 마련해야 한다.

향후전망 및 정책적 고려사항

이번 회담은 정상 간 신뢰 형성과 한일협력의 필요성 재확인이라는 표면적 성과를 넘어, 셔틀외교가 '정례화-안정화' 국면에 진입했음을 보여준다는 점에서 의의가 크다. 특히 트럼프 2기 출범 이후 대외정책의 변동성이 커지며, 동맹국에도 관세 및 경제 압박이 예외 없이 적용될 수 있다는 우려가 확산되고, 대만 및 동중국해를 둘러싼 중일 갈등이 장기화되는 흐름은 역내 위기 가능성을 높이는 상황에서, 한일 간 긴밀한 조율의 전략적 가치가 재부상하고 있다. 따라서 국내 정치적 변수와 역사문제의 재부상 우려가 속에서도 외부 환경이 협력을 견인하는 구조적 요인이 강화되고 있다는 점에서, 양국 관계는 당분간 현 흐름이 유지 및 관리될 가능성이 높다.

그러나 앞서 언급하였듯, 지난 수십 년의 한일관계 경험을 되짚어보면 셔틀외교가 활성화된 국면에서도 민감 사안이 발생하는 순간 정상 간 대화가 장기간 중단될 가능성을 배제하기 어렵다. 실제로 노무현 정부는 2004년부터 정상 간 '셔틀외교' 정례화에 대한 기대를 키웠지만, 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리의 야스쿠니 신사 참배를 둘러싼 갈등이 심화되면서 2005년 이후 정상회담이 사실상 중단되는 국면으로 전환된 바 있다.⁸ 이명박 정부에서도 정상 간 교류의 복원과 활성화가 추진되었으나, 2011년 12월 교토에서 열린 이명박-노다 회담은 일본군 '위안부' 문제를 둘러싼 이견이 전면화되며 긴장 속에 마무리되었다.⁹ 이후 2012년 독도 방문을 계기로 양국 관계가 급랭하면서, 정상 간 정례적 셔틀외교는 12년간 작동하지 못했다.

이러한 전례는 현재 안정화 국면에 진입한 셔틀외교가 결코 영속적이라고 단정할 수 없으며, 민감 사안의 충격을 완화하는 장치가 부재할 경우 언제든 유사한 단절이 재현될 수 있는 취약성을 내포하고 있음을 시사한다. 따라서 셔틀외교를 단순한 '자주 만나는 관계'에

머물게 할 것이 아니라, 이견과 돌발 변수를 만나도 최소한의 대화가 지속되는 '회복탄력적 관계'로 전환하기 위한 모델 구축이 필요하다. 이러한 문제의식에 기반해, 안정 국면에 들어선 셔틀외교를 다음 단계로 끌어올리기 위해서는 다음과 같은 정책적 고려가 요구된다.

첫째, 향후 한일 정상회담은 지방 개최의 상징성을 넘어 개최도시의 경제·문화·관광 등을 묶은 협력 모델로 설계해야 한다. 지방에서의 정상회담은 서울-도쿄로 대표되는 중앙 정부 중심의 협력을 지역과 사회로 확장시킨다는 상징성을 넘어 사회 각 층의 협력 기반을 두텁게 만들 수 있는 잠재력을 지닌다. 따라서 향후 한일 정상회담의 지방 개최는 단순한 지리적 '의미 부여'를 넘어 개최도시 단위의 협력 실행 패키지를 동반하는 방식으로 설계되어야 한다. 예를 들어, 해당 지역의 산업과 기업, 그리고 청년스타트업 매칭, 대학 및 연구기관 간 공동과제 및 청년교류, 문화·관광 등 공동 프로젝트를 시행하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그리고 그 결과를 '정상회담 개최도시 성과'로 발표하고, 이를 시행할 수 있는 '지자체-산업-학계'로 이어지는 상시 협력 구조를 만들어야 한다. 이러한 과정의 축적 속에서 정상외교의 결과가 체감 가능한 성과로 전환될 수 있고, 한일관계의 안정화에 기여할 수 있을 것이다. 한편, 이재명 대통령은 다음 한일 정상회담을 안동에서 개최 희망한다는 것을 공개적으로 시사하였다.¹⁰ 그러나 다음 정상회담은 대통령의 고향이라는 상징적 의미를 넘어 지역사회 발전과 한일 지방 협력의 새로운 모델로 거듭날 수 있는 고민이 필요하다. 예를 들어, 안동은 일본 야마가타현(山形県) 사가에시(塞河江市)와 자매도시이며,¹¹ 한국에도 잘 알려진 일본 애니메이션 '슬램덩크'의 본고장인 가나가와현(神奈川県) 가마쿠라시(鎌倉市)와 파트너 도시¹² 협정을 체결하고 있다. 역사문화 도시이자 가면·탈 문화를 교류 서사로 활용해 온 두 도시는 상호 축제, 지방 관광, 지역특산품 수출 확대 연계 등을 매개로 한일 지방협력의 새로운 모델이자 의미 있는 연결고리로서 실질 협력을 구축해 나가야 한다.

둘째, 셔틀외교 안정화 국면일수록 민감 사안에 대한 관리체계 구축이 필요하다. 과거 셔틀외교가 활성화되었다가 급격히 중단된 계기들은 대체로 야스쿠니 참배, 독도와 같이 상징성이 크고 국내 파급력이 큰 이슈에서 촉발되었다. 이는 향후에도 유사한 사안이 '촉매'가 되어 협력 전반을 경색시키는 경로가 언제든 재현될 수 있음을 시사한다.

따라서 정책적으로는 민감 사안이 부상하더라도 충격을 흡수하고, 파급을 통제하며, 협력의 최소 작동을 유지하는 메커니즘을 설계 및 제도화해야 한다. 이를 위해 정부 차원에서는 민감 사안 발생 시에도 안보·경제·인적교류 등 실무 협력 채널은 자동 정지되지 않는다는

것을 공동 원칙으로 합의하고, 정상회담 의제로 직접 다루지 않더라도 고위급 및 실무급 상설 협의체에서 상시 관리하며, 상호 비난 수위가 증폭되지 않도록 가이드라인을 마련하는 등 운영 규칙화 노력이 필요하다. 또한, 민감 사안이 국내 정치 및 여론의 영향이 크다는 점을 고려해 민관 네트워크를 완충재로 활용해 위기 시에도 소통과 협력이 끊기지 않도록 해야 한다. 이를 위해 전현직 외교·안보 당국자, 전문가, 경제단체, 언론 등이 참여하는 정례 대화 채널을 구축하고, 교육·전시 협력, 연구 아카이빙 등 '갈등 수위를 낮추는 영역'부터 한일의 공동 프로젝트를 축적 및 발표해 신뢰 기반을 확장해 나가도록 노력해야 한다.

셋째, 조세이 탄광 유골 DNA 감정 협력은 과거사 '분야'에서의 의미 있는 진전이지만, 이를 곧바로 과거사 '문제' 해결이나, 일본 사회의 인식 변화로 연결하는 설부른 기대는 경계해야 한다. 이번 정상회담에서 양국 정상은 지난 해 8월 일본 시민단체 주도의 조사 및 현장 작업으로 발견된 유해에 대해 DNA 감정을 공동으로 추진하기로 합의했다. 한일 정상이 역사 분야에서 인도주의적이고, 실무적인 협력을 도출했다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 특히 정치적 부담이 큰 사죄, 반성, 배상이 아니더라도 실무적으로 우선 실행 가능한 과제를 선택해 성과를 만들어냈다는 점에서, 향후 과거사 영역의 신뢰를 축적할 수 있는 출발점이 될 수 있다.

다만 이번 합의의 범위는 어디까지나 '발견된 유해에 대한 신원 확인(DNA 감정)'에 한정된다. 조세이 탄광 사고 희생자 중 일본인이 포함되어 있다는 점, 그리고 자국 내에서 발견된 유해의 검증은 일본에게도 공적·인도주의적 책무라는 점에서, 이번 협력은 양국의 최소 공통분모가 맞물린 사례로 볼 수 있다. 다시 말해, 이번 합의는 '역사문제에 대한 진전'이라기보다 유해 수습과 신원확인이라는 특정 과제에서의 실무적 협력 수요가 일치한 결과에 가깝다. 따라서 이를 과도하게 확대 해석할 경우, 후속 조치가 기대에 미치지 못했을 때 오히려 실망과 반발이 커져 정책의 지속성을 약화시킬 수 있다는 점을 유념해야 한다. 더욱이 DNA 감정이 추가적인 유해 발굴과 조사로 이어지고(정부의 예산 지원),¹³ 나아가 사고 원인 규명, 책임 소재에 대한 논의, 피해자에 대한 배상 문제, 추도와 기억의 제도화 등으로 확장되기까지는 상당한 시간과 정치·사회적 노력이 필요할 것으로 여겨진다. 해저 갱도라는 현장 특성상 안전, 기술, 비용 문제가 크고, 유해 수습을 둘러싼 권한과 책임 주체, 절차의 정당성, 유족 참여 방식 등을 둘러싼 쟁점도 적지 않다. 결국 이번 성과가 일회성 조치로 소진되지 않도록 하기 위해서 협력의 과정과 절차를 정립해 나가는 접근이 요구된다.

따라서 이번 DNA 감정 협력을 인도주의 및 기술 협력의 진전으로 정확히 위치시키면서 역사문제 해결에 대한 과도한 기대는 경계하되 후속 협력이 이어지도록 제도적 기반을 마련해야 한다. 무엇보다 DNA 감정 과정에서는 유족의 동의와 참여, 충분한 설명과 소통이 필수이며, 샘플 채취부터 결과 통지에 이르는 전 과정에서 개인정보 및 데이터 처리 원칙, 윤리 기준, 이의제기 절차 등이 명확히 정립되어야 한다. 동시에 추모·기억 사업과 같이 정부 간 협의와 민관 협력이 비교적 용이한 영역에서의 진전을 동시 병행해 나가야 한다. 예를 들어, 매년 일본 시민단체와 유가족이 중심이 되어 개최되는 희생자 위령제·추도식에 한일 양국 정부 관계자가 함께 참여하는 방안, 부산에 위치한 국립일제강제동원역사관의 위패관('기억의 터')¹⁴ 등 희생자 추모 및 유족 위로 공간을 확충하고 관련 프로그램을 강화하는 방안 등을 적극 검토할 수 있다. 이러한 조치들은 피해자와 유족의 아픔을 위로하고 사회적 기억을 공고히 하며, 후속 협력의 신뢰를 축적하는 데 기여할 수 있을 것이다.

[별첨 1] 한일 정상회담 및 상호방문 현황(1965년 국교정상화~2026년 1월 현재)

일시	장소	한·일 정상	내용	비고(계기)
1967.06.30~07.02.	서울	박정희-사토 에이사쿠	정상회담	박정희 대통령 취임식
1971.06.30~07.02.	서울	박정희-사토 에이사쿠	정상회담	박정희 대통령 취임식
1974.08.19.	서울	박정희-다나카 카쿠에이	-	육영수 여사 장례식
1983.01.11~12.	서울	전두환-나카소네 야스히로	정상회담	일본 총리 최초 공식 방한
1984.09.06~08.	도쿄	전두환-나카소네 야스히로	정상회담	한국 대통령 최초 국빈 방일
1986.09.20~21.	서울	전두환-나카소네 야스히로	정상회담	서울 아시안게임 개막식
1988.02.24~25.	서울	노태우-다케시타 노보루	정상회담	노태우 대통령 취임식
1988.09.16~17.	서울	노태우-다케시타 노보루	예방	서울 올림픽 개막식
1990.05.24~26.	도쿄	노태우-가이후 도시키	정상회담	국빈 방일
1991.01.09~10.	서울	노태우-가이후 도시키	정상회담	공식 방한
1992.01.16~18.	서울	노태우-미야자와 기이치	정상회담	공식 방한, 회담 후 경주 방문
1992.11.08.	교토	노태우-미야자와 기이치	정상회담	실무 방일
1993.11.06~07.	경주	김영삼-호소카와 모리히로	정상회담	
1994.03.24~26.	도쿄	김영삼-호소카와 모리히로	정상회담	국빈 방일
1994.07.23~24.	서울	김영삼-무라야마 도미이치	정상회담	
1994.11.14.	자카르타	김영삼-무라야마 도미이치	정상회담	APEC 정상회의
1995.11.18.	오사카	김영삼-무라야마 도미이치	정상회담	APEC 정상회의
1996.03.02.	방콕	김영삼-하시모토 류타로	정상회담	ASEM 정상회의
1996.06.22~23.	제주	김영삼-하시모토 류타로	정상회담	
1997.01.25~26.	벳푸	김영삼-하시모토 류타로	정상회담	실무 방일
1997.06.23~29.	뉴욕	김영삼-하시모토 류타로	정상회담	UN총회
1998.04.02.	런던	김대중-하시모토 류타로	정상회담	ASEM 정상회의
1998.10.07~10.	도쿄	김대중-오부치 게이조	정상회담	국빈 방일, 「파트너쉽 공동선언」
1998.12.16.	하노이	김대중-오부치 게이조	정상회담	ASEAN+3 정상회의
1999.03.19~21.	서울	김대중-오부치 게이조	정상회담	공식 방한
1999.11.28.	마닐라	김대중-오부치 게이조	정상회담	ASEAN+3 정상회의
2000.05.29.	서울	김대중-모리 요시로	정상회담	
2000.06.08.	도쿄	김대중-모리 요시로	정상회담	오부치 게이조 전 총리 장례식
2000.09.22~24.	아타미	김대중-모리 요시로	정상회담	실무 방일
2000.10.19~21.	서울	김대중-모리 요시로	-	ASEM 정상회의
2000.11.15.	브루나이	김대중-모리 요시로	정상회담	APEC 정상회의
2001.10.15.	서울	김대중-고이즈미 준이치로	정상회담	
2001.10.20.	상하이	김대중-고이즈미 준이치로	정상회담	APEC 정상회의
2002.03.21~23.	서울	김대중-고이즈미 준이치로	정상회담	공식 방한, 「한·일 투자협정」
2002.05.31~06.01.	서울	김대중-고이즈미 준이치로	-	한일 월드컵 개막식
2002.06.30~07.02.	도쿄	김대중-고이즈미 준이치로	정상회담	한일 월드컵 결승전
2002.09.22.	코펜하겐	김대중-고이즈미 준이치로	정상회담	ASEM 정상회의
2003.02.24~25.	서울	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	노무현 대통령 취임식
2003.06.06~09.	도쿄	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	국빈 방일

2003.10.08.	발리	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	ASEAN+3 정상회의
2003.10.20.	방콕	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	APEC 정상회의
2004.07.21~22.	제주	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	실무 방한
2004.12.17~18.	이부스키	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	실무 방일
2005.06.20~21.	서울	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	실무 방한
2005.11.18~19	부산	노무현-고이즈미 준이치로	정상회담	APEC 정상회의
2006.10.09.	서울	노무현-아베 신조	정상회담	
2006.11.18.	하노이	노무현-아베 신조	정상회담	APEC 정상회의
2007.11.20.	싱가포르	노무현-후쿠다 야스오	정상회담	ASEAN+3 정상회의
2008.02.25~26.	서울	이명박-후쿠다 야스오	정상회담	이명박 대통령 취임식
2008.04.20~21.	도쿄	이명박-후쿠다 야스오	정상회담	실무 방일
2008.07.08~09.	삿포로	이명박-후쿠다 야스오	환담	G8 확대정상회의
2008.10.24.	베이징	이명박-아소 다로	정상회담	ASEM 정상회의
2008.12.13.	후쿠오카	이명박-아소 다로	정상회담	한·일·중 정상회의
2009.01.11~12.	서울	이명박-아소 다로	정상회담	
2009.04.01.	런던	이명박-아소 다로	정상회담	G20 정상회의
2009.04.11.	파타야	이명박-아소 다로	정상회담	ASEAN+3
2009.06.28.	도쿄	이명박-아소 다로	정상회담	
2009.09.23.	뉴욕	이명박-하토야마 유키오	정상회담	UN총회
2009.10.09.	서울	이명박-하토야마 유키오	정상회담	
2010.05.29~30.	제주	이명박-하토야마 유키오	정상회담	한·일·중 정상회의
2010.06.26.	토론토	이명박-간 나오토	정상회담	G20 정상회의
2010.10.04.	브뤼셀	이명박-간 나오토	정상회담	ASEM 정상회의
2010.11.11~12.	서울	이명박-간 나오토	-	G20 정상회의
2010.11.13~14.	요코하마	이명박-간 나오토	정상회담	APEC 정상회의
2011.05.21~22.	도쿄	이명박-간 나오토	정상회담	한·일·중 정상회의
2011.09.21.	뉴욕	이명박-노다 요시히코	정상회담	UN 총회
2011.10.18~19.	서울	이명박-노다 요시히코	정상회담	
2011.12.17~18.	교토	이명박-노다 요시히코	정상회담	공식 방일
2012.03.26~27.	서울	이명박-노다 요시히코	-	핵안보 정상회의
2012.05.13.	베이징	이명박-노다 요시히코	정상회담	한·일·중 정상회의
2012.09.09.	블라디보스톡	이명박-노다 요시히코	회동	APEC 정상회의
2014.11.10.	베이징	박근혜-아베 신조	환담	APEC 정상회의
2015.11.01~02.	서울	박근혜-아베 신조	정상회담	한·일·중 정상회의
2016.03.31	워싱턴 D.C.	박근혜-아베 신조	정상회담	핵안보 정상회의
2016.09.07	라오스	박근혜-아베 신조	정상회담	ASEAN/EAS 정상회의
2017.07.07	함부르크	문재인-아베 신조	정상회담	G20 정상회의
2017.09.07	블라디보스톡	문재인-아베 신조	정상회담	동방경제포럼
2018.02.09~10.	평창	문재인-아베 신조	정상회담	평창 동계올림픽
2018.05.09.	동경	문재인-아베 신조	정상회담	한·일·중 정상회의

2018.09.25.	뉴욕	문재인-아베 신조	정상회담	UN 총회
2019.06.28~29.	오사카	문재인-아베 신조	-	G20 정상회의
2019.11.04.	방콕	문재인-아베 신조	환담	ASEAN+3
2019.12.24.	청두	문재인-아베 신조	정상회담	한·일·중 정상회의
2022.09.21.	뉴욕	윤석열-기시다 후미오	정상회담	UN 총회, 2년 9개월 만
2022.11.13.	프놈펜	윤석열-기시다 후미오	정상회담	ASEAN 정상회의
2023.03.16~17.	도쿄	윤석열-기시다 후미오	정상회담	실무 방일
2023.05.07~08.	서울	윤석열-기시다 후미오	정상회담	실무 방한
2023.05.21.	히로시마	윤석열-기시다 후미오	정상회담	G7 정상회의
2023.07.12.	빌뉴스	윤석열-기시다 후미오	정상회담	NATO 정상회의
2023.08.18.	캠프 데이비드	윤석열-기시다 후미오	정상회담	한·미·일 정상회담
2023.09.10.	뉴델리	윤석열-기시다 후미오	정상회담	G20 정상회의
2023.11.16.	샌프란시스코	윤석열-기시다 후미오	정상회담	APEC 정상회의
2024.05.26.	서울	윤석열-기시다 후미오	정상회담	한·일·중 정상회의
2024.07.11.	워싱턴 D.C.	윤석열-기시다 후미오	정상회담	NATO 정상회의
2024.09.06.	서울	윤석열-기시다 후미오	정상회담	실무 방한
2024.10.10.	비엔티안	윤석열-이시바 시게루	정상회담	ASEAN 정상회의
2024.11.16.	리마	윤석열-이시바 시게루	정상회담	APEC 정상회의
2025.06.17.	카나나스키스	이재명-이시바 시게루	정상회담	G7 정상회의
2025.08.23.	도쿄	이재명-이시바 시게루	정상회담	17년 만 양국 정상 공동발표문 발표
2025.09.30.	부산	이재명-이시바 시게루	정상회담	21년 만 서울 이외 지역 개최
2025.10.30.	경주	이재명-다카이치 사나에	정상회담	APEC 정상회의
2025.11.23.	요하네스버그	이재명-다카이치 사나에	환담	G20 정상회의
2026.01.13.	나라	이재명-다카이치 사나에	정상회담	회담 후 호류지(法隆寺) 방문

주1) 음영 표시는 다자회담 등 계기가 아닌, 상호방문(서틀외교)에 의해 개최된 정상회담.

주2) 기타 지역에서 개최한 다자회담에 양국 정상이 함께 참석했으나, 정상회담이 개최되지 않은 경우는 포함하지 않음.

참조: 외교부, 『2025 일본개황』, (서울: 대한민국 외교부, 2025), 외교부, "월간외교일지", (<http://www.mofa.go.kr>), 외무성, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/korea/archives.html> (작성: 최은미 연구위원, 함건희 선임연구원)

저자

최은미 박사는 아산정책연구원 연구위원이다. 한국외국어대학교에서 정치학 학사, 고려대학교에서 정치학 석사, 박사 학위를 취득하였다. 미국 미시간대학교와 일본 와세다대학교에서 방문연구원, 외교부 연구원, 세종연구소 객원연구위원, 국립외교원 일본연구센터 연구교수로 재직하였다. 주요연구분야는 일본정치외교, 한일관계, 동북아다자협력 등이다. 국가안보실, 외교부, 국방부 정책자문위원이다.

¹ 다카이치 총리는 이례적으로 호텔 앞에서 직접 이재명 대통령을 영접하였으며, 일본 측 준비에 의해 양 정상은 영화 '케이팝 데몬 헌터스' OST '골든'과 가수 BTS의 '다이너마이트'를 함께 드럼 연주했다. 중앙일보. "日 '극진한 환대'에 李 "소원 이뤘다"...다카이치 어땠길래" (2026.1.13)

<https://www.joongang.co.kr/article/25397291>

² 1942년 조세이 탄광에서 수몰사고로 조선인 136명, 일본인 47명이 해저 간도에 갇혀 사망하였다. 사측은 2차 사고를 이유로 간도를 그대로 폐쇄했고, 해저 간도 특성상 수색과 수습이 어렵다는 이유로 유해 수습이 장기간 이뤄지지 못했다. 그러나 한일 시민사회의 노력으로 2025년 8월 처음으로 유해가 발견되었다.

주간조선. "바다에 묻혀버린 조선인 136명...84년 전 조세이탄광에선 무슨 일이?" (2025.12.28)

<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=47261>

³ 대한민국 정책브리핑. "이 대통령 17~18일 일본 방문" (2011.12.14)

<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148724014>

⁴ 회담의 장소를 지방 도시를 택하는 것은 한일 양국이 공통으로 직면하고 있는 국토 균형 발전과 지방 활성화라는 과제를 함께 해결해 나가기 위한 협력 강화라는 측면에서 의미를 찾을 수 있다. 외교부. "한일정상회담 및 주요성과" (2026.1.15)

https://mm.mofa.go.kr/www/brd/m_29520/view.do?seq=3&page=1

⁵ 外務省. "日韓首脳会談" (2026.1.13)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/pageit_000001_02697.html

⁶ 청와대. "이재명 대통령, 한·일 공동언론발표문" (2026.1.13)

<https://www.president.go.kr/president/speeches/pVudVwDr>

⁷ 다만, 이재명 대통령은 신년 기자회견에서 "핵 문제는 이상적으로 본다면 북한의 핵이 없어지는 한반도 비핵화이다. 남쪽에는 없고, 앞으로도 핵무기를 보유할 생각이 없으니까. 북측에만 핵무기가 없으면 한반도 비핵화는 되는 것이다."라고 말했다. 뉴시스. "[전문]이재명 대통령 신년

기자회견①" (2026.1.21) https://www.newsis.com/view/NISX20260121_0003484855

⁸ 국가기록원. "노무현 - 고이즈미 한일정상회담"

<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=003095&pageFlag=C&sitePage=1-2-2>

⁹ 동아일보. "[한-일 정상회담]"日, 위안부 당장 해결을"... MB, 57분간 노다 압박" (2011.12.19)

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20111219/42707704/1>

¹⁰ KBS. "이 대통령 "차기 한일 정상회담 안동서 개최"" (2026.1.21)

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8465489>

¹¹ 안동시. 국외자매도시. <https://www.andong.go.kr/portal/contents.do?mId=0303050300>

¹² 안동시. 파트너도시. <https://www.andong.go.kr/portal/contents.do?mId=0303070100>

- ¹³ 서울신문. “[인터뷰] “日 식민지배 조세이탄광 희생자 조국에 돌려보내는 건 최소한의 의무”” (2026.1.13) <https://www.seoul.co.kr/news/politics/2026/01/13/20260113500219>; 시사IN “찾아보니 진짜 나왔고 아직 많이 남았다 [취재 뒷담화]” (2025.9.2) <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=56377>
- ¹⁴ 일제강제동원피해자지원재단. “조세이탄광 희생자, 역사관에 잠들다” FOMO 2022년 7월호. p. 3.