

러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향

A current Situation on Kuril Islands Dispute
between Russia and Japan

2017. 09.

현대송 · 최지현 · 현승수



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

현 대 송 : 연구총괄, 제1,2장, 제3, 4장 일부, 제5장

〈연구진〉

최 지 현 : 제3, 4장 일부

현 승 수 : 제3, 4장 일부

산·학·연·정 연구자문위원

현 승 수 (통일연구원 연구위원)

연구감리자

김 종 덕 (정책동향연구본부장)



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 연구의 범위	3
제4절 선행연구 검토	4
제5절 연구 추진방법	6

제2장

남쿠릴 열도 분쟁 개요 · 7

제1절 남쿠릴 열도의 지리적 현황	7
제2절 남쿠릴 열도 분쟁의 역사적 경위	10
1. 제2차 세계대전 전까지의 쿠릴 열도	10
2. 제2차 세계대전의 전후처리(戰後處理)와 쿠릴 열도	15
3. 일·소 공동선언과 냉전 체제	17
4. 냉전체제의 붕괴와 교섭의 진전	19
5. 고이즈미 정권의 등장과 교섭의 정체	22

제3장

일본의 해결 방안과 러·일 영토 협상 정책의 추이 · 24

제1절 일본의 정책	24
1. 일본의 기본입장	24
2. '북방영토' 반환 정책 추진 체제	25
3. 일본의 남쿠릴 열도 문제 해결 방안	28
제2절 러·일 영토 협상 정책의 변화 추이	31
1. 냉전기	31
2. 포스트 냉전기	32
3. 최근의 러시아의 정책 변화	36
4. 러시아의 실효 지배 강화 정책	42

제4장

러·일 간 영토 교섭의 최근 현황과 전망 · 47

제1절 제2차 아베 내각의 등장과 러·일 영토 교섭의 진전	47
제2절 새로운 접근법 - 공동경제활동	50

제5장

결론 및 정책제언 · 60



참고문헌 · 63

〈표 1-1〉 선행연구와 본연구의 차이점 비교.....	5
〈표 2-1〉 남쿠릴 4도의 면적 및 인구.....	10
〈표 2-2〉 남쿠릴 열도 영유권의 변천.....	15
〈표 3-1〉 지난 10년간의 북방영토 관련 예산 변화.....	26
〈표 3-2〉 내각부 북방대책본부 예산 내역.....	27
〈표 3-3〉 일본 내 남쿠릴 열도 반환론.....	30
〈표 3-4〉 오텔친의 ‘5단계안’	33

» 그림목차

〈그림 2-1〉 쿠릴 열도.....	8
〈그림 2-2〉 남쿠릴 열도.....	9
〈그림 3-1〉 일본 정부의 ‘북방영토 문제’ 해결 추진 체제.....	25

요약

러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향

남쿠릴 열도를 둘러싼 러·일 간의 교섭이 약 60년 만에 본격적으로 이루어지고 있다. 아베 총리는 러시아가 요구하고 있는 경제협력을 통해 영토 문제를 해결하려 하고 있고, 푸틴 대통령은 쿠릴 4도를 미끼로 일본으로부터 최대한의 경제적 지원과 협력을 이끌어내려고 하고 있다. 2016년 12월 러·일 정상회담에서 남쿠릴 열도 4개 섬에서의 공동경제활동을 위한 협의 개시에 합의한 이후, 2017년 6월 현재, 일본 실사단이 현지에서 공동경제활동 가능성을 점검하고, 9월에는 남쿠릴 열도 거주 일본인들의 고향 방문이 예정되어 있는 등 남쿠릴 열도를 둘러싼 움직임이 활발하다.

남쿠릴 열도는 일본 측에서 볼 때 일본 고유의 영토를 타국이 불법점거하고 있는 상태로, 반드시 되찾으려고 하는 영토다. 남쿠릴 열도 문제가 ‘어느 정도’ 해결이 되면 다음 목표는 독도가 될 것이 틀림없으므로 우리로서는 러·일 교섭에 예의 주시해야 할 필요가 있다. 본 연구의 목적은 최근 러·일 양국의 교섭 현황 및 양국의 정책을 분석하고, 향후 러·일 간 영토 교섭 진전에 따른 우리의 대응 방안을 강구하는 것이다.

일본은 남쿠릴 4도 반환을 위한 여건 조성을 위해 공동경제활동을 러시아에 제안하고 이를 추진하고 있다. 일본 측에서는 공동경제활동 추진 과정에서 제기될 제도적 문제를 빌미로 러·일 양국의 법률과는 다른 특수한 제도를 적용하는 방법으로 우선 4개 섬을 “특수한 지역”으로 만든 후 협상의 실마리를 마련하고, 궁극적으로 평화조약을 체결하려고 하고 있다. 한편, 러시아는 남쿠릴 4개 섬 외에 사할린 등 극동 시베리아 개발에 일본 자본을 끌어들이려 하고 있다. 러·일 양국이 고토 회복과 경제적 실익이란 명분을 주고받으려 하고 있는 것이다.

그러나 러·일 영토 교섭 진전에는 많은 장애가 있다. 러시아는 쿠릴 4도가 일본의 주권 하에 들어가면 미군기지가 들어설 가능성이 있다고 인식하고 있다. 공동경제활동을 협의하는 중에도

러시아 측은 쿠릴 4도를 미·일동맹에 대항하는 전략 방어 최전선으로 규정하고 쿠릴 4도의 군사거점화를 진행하고 있다. 이와 같이 러시아가 남쿠릴 열도 문제를 안보적 관점에서 접근한다면 공동경제활동이라는 경제적 접근을 통한 영토 문제 해결은 어려워질 것으로 보인다.

한편, 푸틴 정권은 ‘신 동방정책’을 중국의 ‘일대일로’와 연계시키고, 외국 자본을 끌어들여 극동 시베리아 지역을 개발하려고 하고 있다. 푸틴 정부가 영토 문제 해결에 전향적인 자세를 보이는 이유다. 아베 정권도 경제협력 카드를 영토 문제와 연결해서 활용하고 있다. 러·일 교섭과정에서 러시아는 우리와 중국에도 극동 개발에 참여할 것을 요구하고 있다. 우리 정부로서는 쿠릴 열도 및 극동 시베리아 개발과 러·일 간 영토 교섭의 추이를 주시할 필요가 있다.

현재 러·일 간 영토 교섭이 진전되고 센카쿠 제도를 둘러싼 중일 간 갈등이 고조되며 남쿠릴 열도, 센카쿠 제도, 독도 문제가 서로 연동되고 있다. 우리로서는 일본이 주변국과의 영토 문제에 어떻게 접근하고, 주변 국가들은 어떻게 대응하는지 예의주시해야 할 것이다.

또한 최근의 동아시아 영토 문제는 남중국해를 비롯한 아시아에서의 세력전 이와 함께 갈등이 고조되는 양상을 보이고 있다. 따라서 미·중·러·일 간의 세력균형 재편을 염두에 두고 해양전략 수립 및 독도 문제 대응 방안을 강구하는 것이 필요하다.

특히 일본은 남쿠릴 열도와 독도를 ‘일본 고유의 영토를 타국이 불법점거’하고 있는 것으로 동렬에 올려놓고 정책을 추진하고 있다. 우리로서는 일본 논리의 모순점과 부당성을 지적하고 ‘북방영토 문제’와 독도 문제가 본질적으로 다른 문제임을 강조할 필요가 있다.

남쿠릴 열도 반환을 둘러싼 러·일 간 교섭이 약 60년 만에 본격적으로 재개

- ‘공동경제활동’을 축으로 경제협력 통한 영토 문제 해결 모색

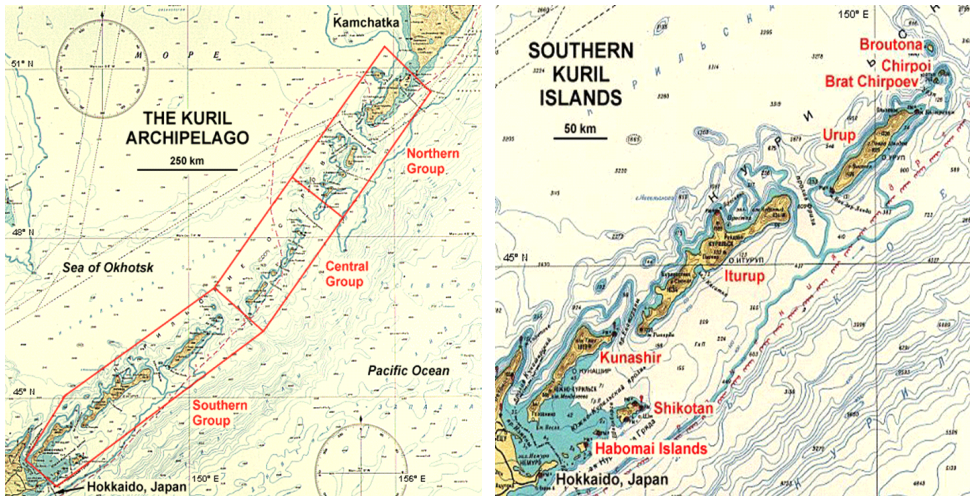
■ 일본 측이 ‘4도 일괄반환론’에서 전략을 수정, 실현 가능한 해결 방안을 모색하는 ‘새로운 접근법’을 채택

- 일본은 쿠릴 4개 섬 반환을 위한 여건 조성을 위해 2016년 12월 라일 정상회담에서 쿠릴 4개 섬에서의 ‘공동경제활동’을 제안, 협의 개시에 합의함
- 공동경제활동을 추진하는 과정에서 제기될 제도상의 문제를 빌미로 양국 법률과는 다른 특수한 제도를 적용하는 방법으로 4개 섬을 “특수한 지역”으로 만들어 영토 문제 해결의 실마리를 마련하고, 궁극적으로 평화조약을 체결하는 것이 목표임
- 아베 총리는 러시아가 요구하고 있는 경제협력을 통해 영토 문제를 해결하려고 하고 있고, 푸틴 대통령은 쿠릴 4개 섬을 미끼로 일본으로부터 최대한의 경제적 지원과 협력을 이끌어내려고 하고 있음
- 2017년 6월 현재, 일본 실사단이 현지에서 공동경제활동 가능성을 점검하고, 9월에는 남쿠릴열도 거주 일본인들의 고향 방문이 예정되어 있는 등 남쿠릴 열도를 둘러싼 움직임이 활발함

■ 남쿠릴 열도 개요

- 러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁은 현재 러시아가 실효 지배하고 있는 남쿠릴 열도의 8개 섬 중 남부 4개 섬, 즉 하보마이 군도, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 영유권을 둘러싼 러시아와 일본 사이의 분쟁임
- 남쿠릴 4도 전체 면적은 5,003km²로 제주도(1,849km²)의 약 3배, 서울(605km²)의 8배 이상의 크기임
- 일본과 러시아는 1956년 10월 일소공동선언을 통해 ‘평화조약 체결 후 하보마이와 시코탄(남쿠릴 4도 전체 면적의 7%에 해당)을 일본에 인도’하기로 합의한 적이 있음

그림 1. 쿠릴 열도와 남쿠릴 열도 확대도



자료 : The International Kuril Island Project (IKIP),

<http://www.burkemuseum.org/static/okhotskia/ikip/Gallery/Map/southgrp.htm> (검색일 : 2017.05.30.)

표 1. 남쿠릴 4도의 면적 및 인구

북방4도	영문명	면적(%)	길이 km	표고 m	인구(명, %)	
		km ²			1945년	2015년
이투루프 択捉島	Iturup	3,168(63)	214	1,634	3,608(21)	5,906(35)
쿠나시르 国後島	Kunashir	1,490(30)	123	1,822	7,364(43)	7,916(47)
시코탄 色丹島	Shikotan	251(5)	27	413	1,038(6)	3,006(18)
하보마이 歯舞群島	Habomai	95 (2)	50	45	5,281(31)	-
총면적		5,003(100)	총인구		17,291(100)	16,828(100)

자료 : http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1w_000024.html,

http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1w_000025.html, (검색일 : 2017.03.24.)

■ 남쿠릴 열도 문제의 역사적 경위

- 쿠릴 열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영유권 문제에서 최근의 결정적 시일은 제2차 세계대전 말 소련군에 의한 점령임
- 러시아인들의 쿠릴 열도 발견 시점은 대체로 17세기 중반에서 18세기 전반 즈음으로 추정. 1800년대 들어 일본인들이 북방 섬으로 진출하였음
- 1855년 2월 7일, 일본 시모다에서 체결된 러·일통상조약의 결과, 남쿠릴 열도의 이투루프와 우루프섬 사이에 국경이 그어져 남쿠릴 열도의 섬들이 일본의 영토로, 사할린은 어느 일방에 귀속되지 않은 채 남게 됨
- 일본인들의 사할린 섬 이주가 증가하자 러시아 정부는 1875년 4월 26일 상트페테르부르크 조약을 체결해 쿠릴 열도 전부를 일본에 넘겨주고 남사할린을 넘겨받음
- 1905년 러·일전쟁 결과, 러시아는 남사할린까지 일본에 양도하였음
- 제2차 세계대전 말기인 1945년 8월 9일, 일소중립조약을 파기하고 일본에 대해 선전포고, 일본의 포츠담 선언 수락 후 8월 18일, 쿠릴 열도를 침공한 후 29일부터 9월 5일까지 북방 섬을 모두 점령하였음
- 1947년, 스탈린의 결정에 따라 쿠릴 열도 내에 거주하던 1만 8천 명의 일본인들이 홋카이도로 추방되었음

표 2. 남쿠릴 열도 영유권의 변천

조약명	요인	점유지역 및 점유국		특이사항
1855년 2월 7일 시모다 조약	통상우호조약 체결	이투루프 이남 쿠릴 열도	일본	사할린 공동소유
		우루프 이북 쿠릴 열도	러시아	
1875년 4월 26일 상트페테르부르크 조약	러시아와 일본 정부의 합의	쿠릴 열도 전체	일본	
		사할린 섬 전체	러시아	
1905년 9월 5일 포츠머스 강화 조약	러·일전쟁	쿠릴 열도 전체 남사할린	일본	남사할린 기준 - 북위 50도 이하
		북사할린	러시아	
1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화조약	제2차 세계대전	쿠릴 열도 전체 사할린 전체	러시아	일본은 북방 4도는 쿠릴 열도에 속하지 않는다고 주장

자료 : 남상구, “남쿠릴 열도 영토분쟁의 역사적 경의와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로”, 『영토해양연구』, 제4권, 2012, p. 125를 수정

■ 일본 정부의 ‘북방영토 문제’ 기본 입장

- 1) 남쿠릴 열도는 일본인이 개척해 거주한 섬으로 역사적으로 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 일본 고유(固有)의 영토임
- 2) 1945년 8월 제2차 세계대전 종료 직후 소련군에 의해 불법으로 점거되었음
- 3) 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 쿠릴 열도에 대한 영토권을 포기했지만, 북방 4도는 일본 고유의 영토로 쿠릴 열도에 포함되지 않음
- 일본 정부는 북방 4도를 일괄반환 받아 귀속 문제를 해결하고 러시아와 평화조약을 조기에 체결한다는 일관된 방침을 견지하였음
- 일본 정부의 영토 협상의 가장 큰 목적은 북방 4도의 주권이 일본에 속해 있다는 것을 확인하는 데 있음. 일단 북방 4도의 일본 귀속이 확인되면 실제 반환의 시기, 반환 형태 등에 대해서는 유연하게 대응하며, 4도를 반환 받은 후에도 현재 남쿠릴 열도에 거주하고 있는 러시아인의 인권, 이해관계 및 희망을 충분히 존중하겠다고 주장할 것으로 보임

■ 일본의 남쿠릴 열도 문제 해결 방안

- ‘4도 일괄반환론’ : 4도를 일괄반환 받아 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결함
- ‘면적 2등분론(3.5도 반환론)’ : 하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 서부 25%를 일본령으로하고 이투루프의 나머지 75%를 러시아령으로 해서 북방 4도를 면적으로 2등분함
- ‘3도 반환론(2도+ α 론)’ : 하보마이, 시코탄, 쿠나시르를 일본에 반환하면 이투루프는 러시아의 영유권을 인정함
- ‘2도 선행반환론(단계적 반환론)’, ‘분리병행론’ : ‘북방영토 문제’의 해결 실현 가능한 방안으로서 하보마이, 시코탄을 먼저 반환 받은 후 쿠나시르, 이투루프는 계속 협의함
- ‘공동통치론’ : 하보마이 시코탄을 반환 받으면 쿠나시르, 이투루프에 대한 러·일 양국의 주권을 서로 인정하고 주민에게는 자치권을 인정함

표 3. 일본 내 남쿠릴 열도 반환론

반환론	주창자	내용
쿠릴 열도 전도 반환론	일본 공산당	1875년 사할린·쿠릴 열도 교환 조약대로 쿠릴 열도 전체를 일본령으로 반환
4도 일괄반환론	일본 정부, 하카마다 시게키(袴田茂樹)	4도를 일본에 일괄 반환 4도의 일본 귀속이 확인되면 반환 시기와 방법은 유연하게 대응
면적 2등분론 (3.5도 반환론)	아소 타로(麻生太郎), 아치 쇼타로(谷内正太郎)	하보마이, 시코탄, 쿠나시르 3도와 이투루프의 서부(25%)를 일본령, 이투루프의 나머지(75%)를 러시아령으로 북방 4도 전체를 면적으로 2등분
3도 반환론 (2도+ α 론)	이와시타 아키히로(岩下明裕), 하토야마 유키오(鳩山由紀夫), 고노 타로(河野太郎)	하보마이, 시코탄, 쿠나시르를 일본에 반환, 이투루프의 러시아 영유권 인정
2도 선행반환론 (단계적 반환론, 분리병행론)	모리요시로(森 喜朗), 스즈키 무네오(鈴木宗男), 도고 카즈히코(東郷和彦), 사토 마사루(佐藤優)	하보마이, 시코탄을 일본에 먼저 반환 후 쿠나시르, 이투루프 계속 협의
공동통치론	아소 타로(麻生太郎), 하토야마 유키오(鳩山由紀夫), 와다 하루키(和田春樹), 도미타 다케시(富田武)	하보마이, 시코탄을 일본에 반환. 쿠나시르, 이투루프를 공동통치

자료 : 남상구, 전개 논문, p. 129를 수정

■ 일본 ‘북방영토’ 정책 추진 체제

- 내각부에 ‘북방대책본부’를 중심으로 국토교통성과 외무성이 주무관청의 역할을 함
- 외무성은 1977년부터 ‘북방영토 문제’의 역사, 관련 자료 등을 수록한 책자『우리들의 북방영토』를 매해 발간중임
- 남쿠릴 열도 반환운동은 정부가 직접적으로 ‘북방영토 문제대책협의회’ 등 관련 단체를 지원하는 것임
- 지자체인 홋카이도에는 총무부에 ‘북방영토대책본부’가 설치되어 있음. 지자체에서도 반환운동 관련 민간단체를 지원함

표 5. 내각부 북방대책본부 예산 내역

(단위 : 백만 엔)

사항	전년도 예산액	2017년도 개산 결정액	전년도 대비 증감액	설명
북방대책본부에 필요한 경비	1,606	1,607	1	100.1% (대 전년도비)
1. 북방대책본부 경비	217	214	△ 3	98.7% (대 전년도비)
(1) 북방영토 반환요구 운동 추진 경비	44	41	△ 3	· 북방영토 문제에 관한 젊은층을 타 겟으로 한 효과적인 홍보 및 매체에 대한 조사 9(신규) · 「북방영토 눈으로 보기 운동」추진 조사비 12 (신규)
(2) 북방 4도 교류 등 추진 경비	5	5	△ 0	
(3) 북방영토 인접 지역 진흥 계발 사업 경비	26	26	△ 0	
(4) 그 외	142	142	△ 0	
2. 독립행정법인 북방영토 문제 대책 협회 경비	1,390	1,393	4	100.3% (대 전년도비)
(1) 북방지역 구 어업권자 등 대부사업비 보조금	154	157	4	
(2) 일반업무 감정 운영비 교부금	1,236	1,236	0	· 북방영토 계발 사업「교류의 광장」 개최비 102(86) · 4개 섬 교류의 실시의 원활화, 충실 추진경비 25(신규)

자료: <http://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/pdf/29juuten.pdf>, (검색일 : 2017.04.30.)

■ 러·일 영토 협상 정책의 변화 추이

- 일본과 러시아는 1956년 10월 일·소공동선언을 통해 ‘평화조약 체결 후 하보마 이와 시코탄을 일본에 인도’하기로 합의하고 국교를 회복함
- 2개 섬을 반환하면서 평화조약을 체결할 가능성도 있었으나 일소 접근을 경계한 미국이 이에 강력히 반발함으로써 무산됨

- 1991년 4월 고르바초프 방일 당시, 양국 정상이 서명한 '일소 공동선언'에서 소련은 기존의 입장을 바꿔 양국 사이에 '영유권 문제'가 존재함을 공식적으로 인정함
- 당시 2개 섬을 일본에 넘겨주는 문제에 관한 협상이 실제로 있었지만, 1991년 12월로 소연방 자체가 역사 속으로 사라져 버렸기 때문에 그 협상은 끝을 보지 못했음
- 옐친 러시아 대통령이 1993년 10월 도쿄를 방문. 도쿄 선언에서 하보마이와 시코탄뿐만 아니라 이투루프와 쿠나시르까지 영토 협상의 대상으로 인정하였음
- 당시 옐친은 러·일 간 영토 문제가 존재한다는 점을 인정한 데서 더 나아가 쿠릴 열도를 자유로운 기업 활동이 가능한 특별 지역으로 선포할 것, 동 열도 내 도서들의 비무장화 그리고 러·일 간 공동 지배에 이르는 다양한 안들을 고려하였음

■ 최근의 러시아의 정책 변화

- 옐친에 이어 대통령이 된 푸틴의 두 번에 걸친 집권(2000-2004년, 2004-2008년)과 메드베데프 대통령 집권기(2008-2012년)에 러시아는 다시금 영토 문제에 강경한 자세를 보이며 협상을 원점으로 되돌림
- 2010년 10월, 메드베데프 대통령이 소련 시기를 통틀어 러시아 지도자로서는 처음으로 쿠나시르섬을 전격 방문하였음
- 러시아의 강경한 입장 선회 요인은 다음과 같음
 - 1) 군사·안보적 중요성이 큼
 - 2) 남쿠릴 역내 자원의 가치에 대한 러시아 정부의 인식이 제고됨
 - 3) 남쿠릴 열도의 반환에 대한 러시아 지방정부의 인식은 부정적인 입장을 보임
 - 4) 러시아 국민들, 특히 사할린과 쿠릴 열도 역내 거주민들의 반발이 심함
 - 5) 애국주의와 민족주의의 고조 속에서 영토 문제가 더욱 민감해지는 추세임

- 한편, 푸틴 정권은 ‘신 동방정책’을 중국의 ‘일대일로’와 연계시키고, 외국 자본을 끌어들이며 극동 시베리아 지역을 개발하려고 하며 영토 문제 해결에 전향적인 자세를 보이고 있음

■ 러·일 양국 정상회담의 영토 해결 방안: 1) 푸틴의 무승부론

- 2013년 2월 비준된 러시아 정부의 새로운 ‘대외정책개념’ 문서에는 일본과의 “우호적이고 다각적인 역동적 관계 발전”을 지향하면서 동시에 “해결되지 않은 채 남아 있는 문제들에 대해서는 양측이 상호 수용할 수 있는 해결 방안을 모색하는 대화를 지속해 나갈 것”이라고 명시되어 있음
- 동년 4월, 러·일 정상은 공동 성명을 통해 영토 교섭에서 있어서 존재하는 양측의 입장 차를 극복하고 양측에 수용 가능한 형태로 최종 해결함으로써 평화조약을 체결한다는 것에 합의하였음

■ 러·일 양국 정상회담의 영토 해결 방안: 2) 아베의 ‘새로운 접근법’-공동경제활동

- 2016년 5월 6일, 러·일 정상회담. 그동안의 교섭 정체를 타파하기 위하여 ‘새로운 접근법’을 바탕으로 교섭을 진전시켜나갈 것에 대하여 합의하였으며 아베 총리는 8개 항목의 경제협력 프로젝트를 제시하였음
- 12월 16일, 러·일 양측은 쿠릴 4도에서 ‘공동경제활동’, 8항목의 경제협력계획에 대해 80건(정부 간 12건, 민간 68건)의 협력을 추진하기로 합의하였으며, 민간 합의 안건의 투·융자 규모는 총액 3천억 엔임
- 민간에서는 마루베니와 러시아 국영 석유회사 로즈네프트 등이 사할린 남서부 해역에서 액화천연가스(LNG) 개발을 위한 공동탐사, 국제협력은행(JBIC)과 러시아 직접투자기금(RDIF)이 1000억 엔 규모의 기금을 창설해 일본 기업의 진출을 지원하는 것 등이 있음
- 정부 간에도 의료·보건 분야와 원자력 분야 협력 양해각서가 체결되었음

표 6. 아베 총리가 제시한 8개 항목의 프로젝트

구분	프로젝트 내용
1	일본 스타일의 최첨단 병원과 러·일 건강장수센터의 건설 및 운영 등 의료 수준을 제고하여 러시아 국민들의 건강 수명을 늘리는 데 기여하는 협력
2	쾌적하고 청결하며 살기 편하고 활동하기 좋은 도시 건설에 협력. 구체적으로는 도시문제에서 모범을 보여 온 일본의 식견과 기술을 활용하여 한랭 지역에 적합한 주택과 폐기물 처리 시스템, 교통 정체 해소, 상하수도 정비, 도시교통망과 우편 네트워크 정비, 재개발 토지(brownfield)의 개발 등
3	러·일 중소기업 간 교류와 협력을 근본적으로 확대하는 협력. 비즈니스 매칭, 벤처 지원, 직종 간 교류 등을 추진하는 새로운 기관의 설립
4	석유 및 가스 등과 같은 에너지 개발 협력. 생산 능력의 확충, 더 나아가 석유 제품의 다변화와 관련된 협력. 상류에서 하류에 이르기까지 기존 협력을 능가하는 연계를 강화
5	상징적인 대규모 프로젝트의 추진. 러시아 산업의 다변화 촉진과 생산성 향상을 위한 노력
6	극동지역의 근원적인 산업 진흥, 아태 지역을 향한 수출 기지화를 위한 협력. 항만, 농지 개발, 수산물 가공, 제재소, 공항 정비 등
7	원자력, IT, 러·일 양국의 지혜를 결집한 첨단기술 분야의 협력
8	러·일 양국의 상호 이해를 증대시키기 위해 대학과 청소년들의 교류 및 관광객의 증가 그리고 스포츠 문화 등 폭넓은 분야에서 인적 교류를 근본적으로 확대

자료: http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3_001680.html

http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokkyo/food_value_chain/pdf/2016_1st_data3_1.pdf (검색일: 2017.05.01.)

- 2017년 4월 27일, 아베 총리가 모스크바를 방문하여 푸틴 대통령과 러·일 정상회담을 실시하였으며, 다음의 내용에 합의하였음
- 1) 항공기를 이용한 북방 4도 원도민(元島民)의 특별 성묘를 6월 중에 실시함
- 2) 공동경제활동과 관련하여 5월 중에 4개 섬에 관·민 현지조사단을 파견함
- 3) 8월 말, 하보마이 군도 성묘 시 추가 출입구역을 설치함

■ 향후 전망: 러·일 영토 교섭 진전에는 많은 장애

- 공동경제활동을 협의하는 중에도 러시아 측은 쿠릴 4개 섬을 미·일 동맹으로부터 자국을 지키는 전략적 방어 최전선으로 규정하고 쿠릴 4개 섬의 군사거점화를 진행하였음

- 러시아는 쿠릴 4개 섬이 일본의 주권 하에 들어가면 미군기지가 들어설 가능성이 있다고 보고 있음
- 러시아가 남쿠릴 열도 문제를 안보적 관점에서 접근한다면 ‘공동경제활동’이라는 경제적 접근을 통한 영토 문제 해결은 어려워질 것으로 보임
- 최근 아베 내각의 지지율 하락으로 정책 추진력이 약화되고 있는 것도 마이너스 요인임

■ 남쿠릴 열도 문제를 둘러싼 러·일 간의 교섭이 한국의 해양전략 및 독도 문제에 주는 시사점

- 러·일 영토 교섭은 독도 문제에 직·간접 영향을 미침
- 첫째, 러·일 간 영토 교섭의 진전과 센카쿠 제도를 둘러싼 중일 간 갈등 고조로 향후 영토 문제에 대한 일본 국민의 관심이 높아지면서 영토 내셔널리즘도 고양되고 있음. 이는 결국 국내 극우세력으로 하여금 대(對) 한국 관계 및 영토 문제에서 강경 대응을 하는 빌미를 제공하게 될 것임. 독도에 대한 주권을 행사하고 있는 우리 입장에서는 일본의 공세에도 불구하고 ‘분쟁화’ 전략에 말려드는 일이 없도록 신중하게 대응할 필요가 있음
- 둘째, 남쿠릴 열도, 센카쿠 제도 문제에 일본과 상대 국가들이 어떻게 상호 대립하고 갈등을 회피하는지 살펴볼 필요가 있음. 러·일 간의 활발한 영토 교섭은 물론, 중국과 일본은 영토 문제로 상호 격렬히 대립하면서도 중일 해양관련 고위급 회담을 매년 개최하며 갈등을 ‘관리’하고 국익의 확대를 꾀하고 있음. 일본, 중국, 러시아 등이 영토 문제와 경제적 실익을 어떻게 상호 조율하는지 면밀한 분석을 통해, 우리의 대응 전략을 강구할 필요가 있음
- 셋째, 중국의 해양진출과 미국의 동아시아 회귀 전략으로 남중국해에서의 미중 대립이 격화되면서 아시아 지역에서 세력전이가 일어나고 있음. 남중국해를 둘러싼 갈등이 고조되고, 일본이 인도, 호주와 협력하며 인도-태평양 전략으로 중국과 팽팽히 맞서면서 동북아질서 재편은 한반도에 해양안보에 직접적인 영향을 미치고 있음. 우리로서는 미국의 동아시아 정책 및 동맹전략 등을 염두에 두고, 남중국해 및 동중국해 해양패권 경쟁으로 인한

- 해양질서 변화를 예의 주시하면서 동아시아 지역질서 안정에 공헌하는 한국의 해양전략 수립 및 독도 문제 대응 방안을 강구하는 것이 긴요함
- 넷째, 우리는 ‘북방영토 문제’와 독도 문제가 본질적으로 다른 문제임을 강조할 필요가 있음. 일본 문부성은 2008년 7월, 중학교 학습지도요령 해설서를 개정하면서 “한국과 일본 간에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요”가 있다고 기술, 독도 문제를 처음 명기하면서 북방영토 문제와 독도 문제를 동일 선상에 놓았음. 지난 3월 31일 확정 고시된 「초·중학교 新학습지도요령」에서도 “다케시마와 북방영토가 우리나라 고유영토라는 것 등, 우리나라 영역을 둘러싼 문제도 거론하도록 할 것,” “영토의 획정 등을 다룰 것. 그 때에 북방영토를 거론하면서 함께 다케시마, 센카쿠제도의 편입에 관해서 언급할 것,” “우리나라가 고유의 영토인 다케시마와 북방영토와 관련하여 남아 있는 문제의 평화적인 수단에 의한 해결을 위해 노력하고 있다는 것 등을 거론할 것” 등으로 북방영토와 독도를 한 세트처럼 기술하고 있음. 방위백서에서도 “우리나라(일본) 고유(固有)의 영토인 북방영토와 다케시마의 영토 문제가 여전히 미해결인 채로 존재하고 있다”고 기술하며, 독도가 북방영토와 마찬가지로 일본의 고유 영토라는 주장을 하고 있음. 우리로서는 일본의 이러한 공세에 대해 양 문제의 차별성을 부각시키면서 일본 주장의 부당성을 반박해야 할 것임

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경 및 필요성

푸틴 대통령과 아베 총리가 2016년 12월 15일, 일본 야마구치현(山口縣) 나가토시(長門市)의 온천여관 오타니(大谷) 산장에서 통역만을 대동한 채 약 95분간 남쿠릴 4도(북방영토) 반환을 놓고 답판을 벌였다.¹⁾

약 7개월 전인 5월 6일, 아베 총리가 러시아를 방문했을 당시 일본의 경제협력을 축으로 한 영토 문제의 ‘새로운 접근법’에 양국이 합의한 뒤 이루어진 정상회담이었기 때문에 일본 언론에서는 러시아와의 ‘북방영토 빅딜’설이 회자되는 등 영토 문제의 해결에 대한 기대가 어느 때보다 높았다.

이날 회담에서 양 수뇌는 남쿠릴 4도의 귀속 문제 및 평화조약 체결 문제, 극동 러시아 지역에 대한 일본의 투·융자 등 3000억 엔 규모의 8개 경제협력 방안에 대해 협의했다. 아베 총리는 회담 직후 “북방영토에서 일·러 양국의 특별한 제도 아래에서의 공동경제활동, ‘북방영토’ 전 거주민들의 자유 방문, 평화조약 문제 등을 심도 있게 논의했다.”고 밝혔다. 일본 국민이 기대했던 2개 섬 반환과 플러스 알파는 없었고, 크렘린 측에서는 정상회담에서 남쿠릴 4도의 영유권 문제는 전혀 논의 되지 않았다고 밝혀 러·일 간의 ‘동상이몽’이 극명히 드러났다.

1) 러·일 간 영토 분쟁은 남쿠릴 열도의 4개 섬, 즉 하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 영유권 귀속을 둘러싼 분쟁이다. 남쿠릴 열도 4개 섬의 일본식 명칭은 하보마이(齒舞群島), 시코탄(色丹島), 구나시리(國後島), 에도로후(択捉島)다. 일본 측은 이 섬들을 북방영토(北方領土, the Northern Territories), 북방 4도, 또는 남치시마 열도(南千島列島, Southern Chishima Islands)라고 부르며 홋카이도(北海道)의 일부라고 주장하고 있다. 본고에서는 쟁점이 되고 있는 도서의 이름을 기본적으로 남쿠릴 열도, 또는 남쿠릴 4도라고 지칭하고, 러시아식으로 표기하기로 한다. 직접인용 또는 문맥에 따라서 ‘북방영토’, ‘북방 4도’ 등으로 사용할 때도 있다. ‘남쿠릴 열도 분쟁’과 ‘남쿠릴 열도 문제’도 마찬가지다.

그로부터 약 1년 후인 2017년 4월 27일, 아베 총리가 모스크바를 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 가졌다. 회담에서는 양국의 평화조약 체결 문제가 논의되었다. 논의의 기본 바탕은 남쿠릴 열도에 관한 영유권 협상이었다. 양 수뇌는 회담 후의 공동기자발표에서 지난 2016년 12월 16일 도쿄에서 합의했던 쿠릴 4도를 대상으로 한 공동경제활동에 대한 견해를 밝혔다.

이상에서 본 바와 같이 남쿠릴 열도를 둘러싼 러·일 간의 교섭이 약 60년 만에 본격적으로 이루어지고 있다. 아베 총리는 러시아가 줄기차게 요구하고 있는 경제협력을 통해 남쿠릴 열도 반환 등 영토 문제를 해결하려고 하고 있고, 푸틴 대통령은 남쿠릴 열도를 미끼로 일본으로부터 최대한의 경제적 지원과 협력을 이끌어내려 하고 있다.

푸틴 정권은 ‘신 동방정책’을 중국의 ‘일대일로’와 연계시키고, 외국 자본을 끌어들여 극동 시베리아 지역을 개발하려고 하고 있다. 러·일 교섭과정에서 러시아는 우리와 중국에도 극동 개발에 참여할 것을 요구하고 있다. 우리 정부로서는 쿠릴 열도 및 극동 시베리아 개발과 러·일 간 영토 교섭의 추이를 예의주시할 필요가 있다.

현재 러·일 간 영토 교섭이 진전되고 센카쿠 제도를 둘러싼 중·일 간 갈등이 고조되며 남쿠릴 열도, 센카쿠 제도, 독도 문제가 서로 연동되고 있다. 우리로서는 일본이 주변국과의 영토 문제에 어떻게 접근하고, 주변 국가들은 어떻게 대응하는지 예의주시할 필요가 있다. 특히 일본은 남쿠릴 열도와 독도를 ‘일본 고유의 영토를 타국이 불법점거’하고 있는 상태라며, 동렬에 올려놓고 정책을 추진하고 있다. 우리로서는 일본의 남쿠릴 열도의 영유권 주장에 대해 면밀히 분석하고 ‘북방영토 문제’와 독도 문제가 본질적으로 다른 문제임을 갈파할 필요가 있다.

제2절 연구의 목적

본 연구는 러시아와 일본의 남쿠릴 4도의 반환 교섭의 현황 및 양국의 정책을 분석하고, 향후 러·일 간 영토 교섭 진전에 따른 우리의 대응 방안을 강구하는 것을 목적으로 한다.

이를 위하여 본고에서는 먼저 러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 역사적 배경과 경위를 양국이 주장하는 영유권의 근거를 중심으로 고찰한다. 그리고 러시아와 일본의 남쿠릴 열도 문제에 관한 기본 입장과 정책이 시대별로 어떻게 변화해 왔는지를 살펴본다. 이러한 기본적인 이해 위에 현재 푸틴 대통령과 아베 총리가 추진하고 있는 영토 문제 해결 방안을 검토하고, 최근 양국의 교섭 현황에 대해 살펴본다. 마지막으로 분석 결과를 토대로 러·일 간 교섭이 한국의 해양 전략 및 독도 문제에 미치는 영향을 살펴보고 우리의 대응 방안을 강구한다.

특히 양국이 영유권 문제 해결을 위하여 어떻게 접근하는지에 대한 분석 결과를 토대로 러·일 간 교섭이 독도 문제에 미치는 영향을 살펴보고 우리의 대응 방안을 강구하는 것을 목표로 한다.

제3절 연구의 범위

본고의 전반부에서는 러시아와 일본 간의 남쿠릴 열도 분쟁의 기원을 검토한다. 먼저 영토 문제의 쟁점에 관한 역사적 사실을 검토한 뒤 각국이 주장하는 영유권의 근거를 고찰한다. 그리고 러시아와 일본이 남쿠릴 열도 반환 교섭 정책이 시대에 따라서 어떻게 변화해 왔는지를 확인한다. 이러한 기본적인 이해 위에 러·일 양국 간의 영토 문제 해결 담론 및 두 국가의 정상이 추진하고 있는 해결 방안을 검토한 뒤에 최근 진행되고 있는 남쿠릴 열도 및 연해주 지역 일대를 대상으로 하는 경제협력방안을 고찰하고, 그 방안이 영토 문제에 미칠 영향력을 검토한다. 결론에서는 남쿠릴 열도 문제의 교섭 추이 및 결과가 독도 문제에 미치는 영향력을 검토하는 것을 목표로 한다.

제4절 선행연구 검토

국내에서 남쿠릴 열도와 관련된 연구는 분쟁의 역사적 분석(최태강 1996; 홍완석 2000; 2002; 박원용 2007; 남상구 2012; 벨라 박 2012), 반환 교섭과 관련한 러일 양국의 정책(최태강 2007; 2009; 2010; 2011; 2013; 윤영미 2006a; 2006b; 최은봉·석주희 2012; 윤석상 2014), 동북아 국제관계 속에서의 러·일 관계의 동향(최태강 1996; 김진기 2004; 손기섭 2013) 등이 주를 이룬다.

최은봉·석주희(2012)와 윤석상(2014)은 ‘북방영토’ 교섭을 둘러싼 일본의 국내정치적 상황에 초점을 맞추어 분석하고 있다. 특히 윤석상은 1980년대 중반 이후 러·일 간의 남쿠릴 열도 반환 교섭이 합의에 이를 수 있는 기회가 있었음에도 불구하고 타협에 이르지 못한 요인을 일본 정부의 ‘정책 일관성 결여’에 있다고 주장했다. 일본 정부가 정책의 일관성을 유지하지 못하는 주요 요인은 자민당의 파벌 정치로 인한 중앙정치의 응집성 결여이며, 또한 ‘북방영토 문제’를 대하는 정치세력의 자세가 상대방(러시아)보다는 국내 정치를 의식한 때문이라고 분석하고 있다.

최태강(1996; 2002)은 1945년 이후 쿠릴 열도를 둘러싼 러·일 간의 입장에는 기본적으로 큰 변화가 없다고 주장하고, 향후 전망도 비관적으로 평가하고 있다. 그러나 한편 최태강(2013)은 러·일 양국 정부가 서로 수용 가능한 안으로는 하보마이 시코탄을 일본이 반환받고 ‘쿠나시르와 이투루프 2도를 공동경제 활동을 할 수 있는 섬으로 만드는 것’이라고 지적하고 있다.

홍완석(2000, 2002)은 러시아와 일본 간의 남쿠릴 열도 분쟁을 역사적으로 추적했다. 19세기 중엽의 제국주의적 팽창과 충돌, 1945년 이후의 냉전체제, 소련붕괴 이후의 남쿠릴 열도를 둘러싼 러시아와 일본의 접근방법 및 교섭과정을 개괄하면서 미국 변수를 중심으로 분석하고 있다.²⁾

2) 홍완석, “러일 북방영토분쟁: 그 역사와 전망,” 『동북아연구』제 5권(경남대 극동문제연구소, 2000); 홍완석, “쿠릴 4도 분쟁영속화 요인 고찰,” 『한국정치학회보』제36집 2호, 2000.

본 연구는 기존 선행연구의 성과를 토대로 남쿠릴 열도 문제와 독도 문제의 상관관계에 유의하면서, 러·일 양국반환 교섭 과정의 추이 및 결과가 독도 문제에 어떠한 영향을 미치는지, 양국이 반환 교섭 과정에서 펼치는 정책과 협상 전략이 우리의 독도 정책에 어떠한 시사점을 주는지를 분석하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 1-1〉 선행연구와 본연구의 차이점 비교

구분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 러·일 북방영토 반환문제와 일본의 국내정치 - 연구자(년도): 윤석상(2014) - 연구목적: 일본과 러시아의 북방영토 반환문제가 미해결과제로 지속되는 요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 - 비교정치 	<ul style="list-style-type: none"> - 일본의 북방영토 반환 전략 - 일본의 북방영토 반환정책이 일관성을 결여하게 되는 요인 - 일본 국내 정치 과정
	2	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 러·일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망 - 연구자(년도): 최은봉, 석주희(2012) - 연구목적: 일본의 북방영토분쟁에 대한 정책 지향점 분석(갈등형·절충형·협력형·포괄형) 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 전후시기부터 2012년 사이의 북방영토 분쟁에 관한 러·일 간 주요 공동선언 및 성명, 협정 분석 - 일본의 북방영토 협상 정책방향과 변화
	3	<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 아베시대 러·일 관계: 영토교섭의 해법은 있는가? - 연구자(년도): 최태강(2013) - 연구목적: 일본의 영토 문제 해결방안의 실현 가능성 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 	<ul style="list-style-type: none"> - 아베 총리의 대러 외교 - 푸틴 집권 후의 대일 접근 - 일본의 영토 문제 해결방안
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 연구가 일본의 북방영토 반환에 관한 정책 및 북방영토 문제를 둘러싼 일본의 내정과 외교에 초점을 맞추어 반환이 안 되고 있는 이유를 설명하고 있음에 비해 본 연구는 남쿠릴 열도 문제와 독도 문제의 상관관계에 초점을 맞추어 남쿠릴 열도 문제가 독도 문제에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌연구 - 전문가 인터뷰 - 워크숍 등을 통한 의견 수렴 	<ul style="list-style-type: none"> - 러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 전개 및 반환 교섭 협상과정 - 남쿠릴 열도 분쟁의 진전 및 타결이 미일동맹, 러일 관계 및 중일 관계에 미칠 영향 - 남쿠릴 열도 분쟁 타결 이후의 독도 문제의 전개

제5절 연구 추진방법

본고에서는 역사적 접근법에 의해 1차, 2차 사료 및 선행연구 등을 대상으로 문헌연구를 통해 러·일 간 북방 교섭의 전개 과정을 시대 순으로 분석한다. 그리고 남쿠릴 열도 문제를 바라보는 러시아와 일본의 시각차와 분쟁 해결을 위한 양국의 접근 차이를 국제정치적 접근법으로 분석한다.

두 국가의 시각을 중립적으로 반영하기 위하여 러시아 측의 사료 및 언론동향과 일본 측 사료 및 언론동향을 각각 접근하여, 러·일 양측의 시각으로 전체 문제를 조망하도록 했다.

제2장

제장 남쿠릴 열도 분쟁 개요 <<

제1절 남쿠릴 열도의 지리적 현황

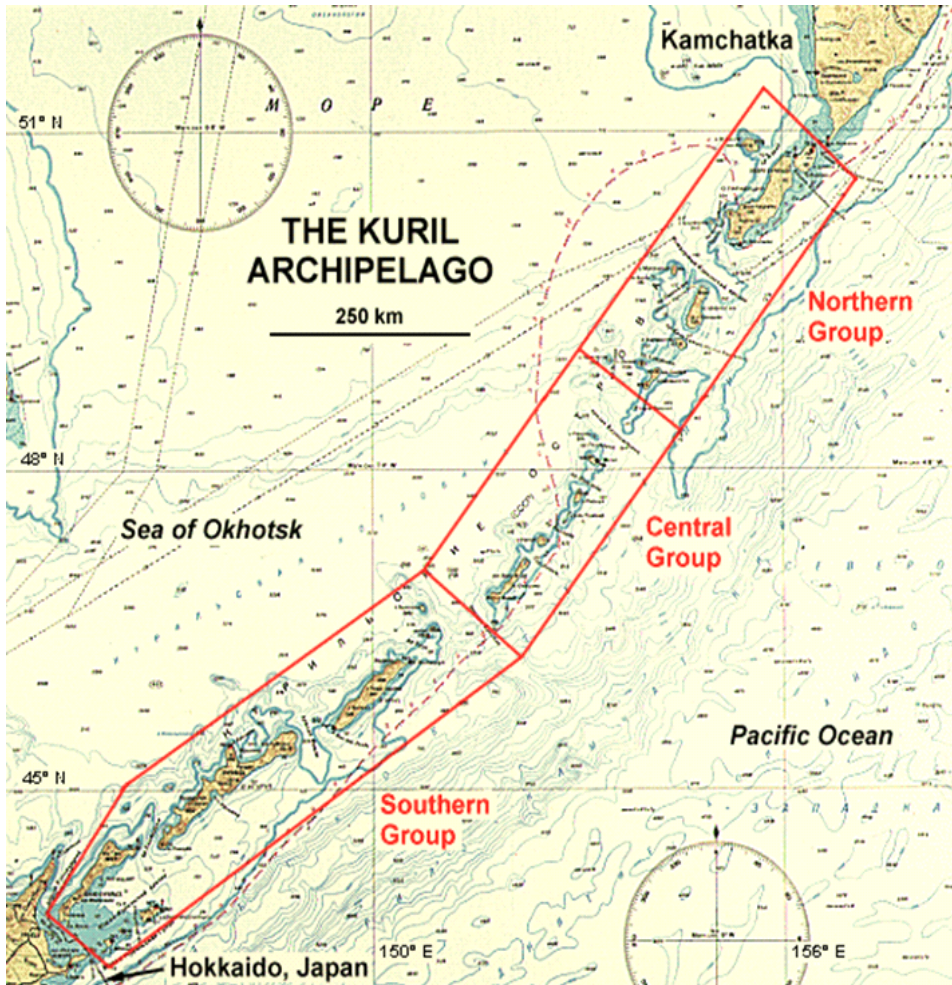
러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁은 현재 러시아가 실효 지배하고 있는 남쿠릴 열도의 4개 섬, 즉 하보마이 군도, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 영유권을 둘러싼 러시아와 일본 사이의 분쟁이다. 남쿠릴 4도의 전체 면적은 5,003km²로 제주도(1,849km²)의 약 3배, 서울(605km²)의 8배 이상에 달한다.

남쿠릴 열도가 속해 있는 쿠릴(Kuril) 열도는 캄차카반도와 홋카이도(北海道) 사이 총길이 약 1,300km에 걸쳐 56개의 크고 작은 섬들로 이루어져 있다. 이 지역은 흑한 및 화산 활동(100개의 화산 중 35개가 활화산) 등과 같은 극한 환경으로 인해 파라무시르(幌筵島), 하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프 등 소수의 섬에만 사람들이 거주하고 있다.³⁾

러시아 측에서 쿠릴 열도의 범위는 캄차카반도 아래 슈무슈섬에서 홋카이도 북단의 하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프 등 “남쿠릴 4도”까지를 포함하는 것이다. 반면 일본 측은 해당 섬들이 홋카이도에 속하며 쿠릴 열도의 범위에 포함되지 않는다고 주장하고 있다.

3) 17세말에 캄차카(Kamchatka)반도의 카자크인들은 최초로 남캄차카반도의 거주민(아이누족)을 ‘쿠릴사람’이라고 불렀는데, ‘쿠릴’이라는 명칭은 러시아-아이누족어에서 ‘사람, 민족’을 의미하는 단어 ‘쿠루Kuru’에 기원한다는 설도 있다. (블라디미르 안드레예프 · 이주만, “쿠릴 열도의 문제, 러시아의 견해”, 『獨島研究』, 제18호, 2015, p.446)

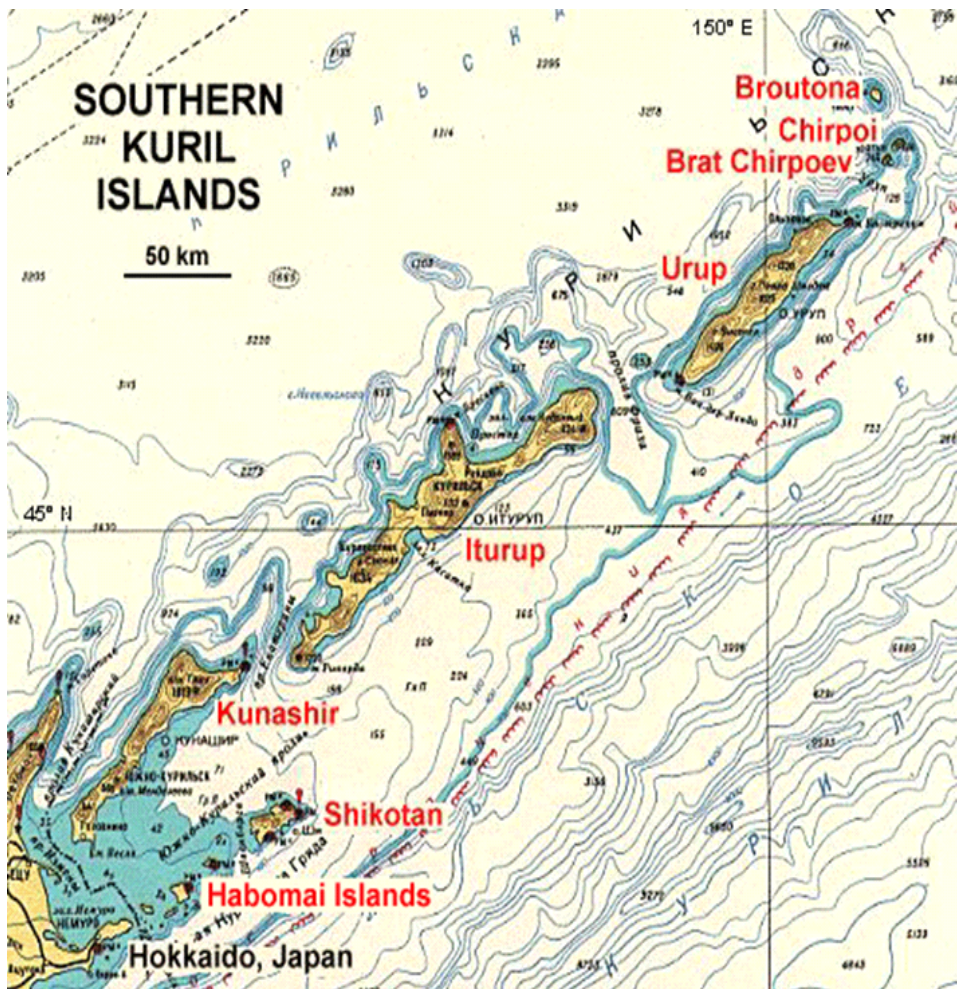
〈그림 2-1〉 쿠릴 열도



source: The International Kuril Island Project(IKIP)

(<http://www.burkemuseum.org/static/okhotskia/ikip/Gallery/basemap.htm>) (검색일: 2017.6.8.)

〈그림 2-2〉 남쿠릴 열도



source: The International Kuril Island Project(IKIP)

<http://www.burkemuseum.org/static/okhotskia/ikip/Gallery/Map/southgrp.htm> (검색일: 2017.6.8.)

〈표 2-1〉 남쿠릴 4도의 면적 및 인구

북방4도	영문명	면적(%)	길이	표고	인구	
		km ²	Km	m	1945(%)	2015(%)
이투루프 択捉島	Iturup	3,168(63)	214	1,634	3,608(21)	5,906(35)
쿠나시르 国後島	Kunashir	1,490(30)	123	1,822	7,364(43)	7,916(47)
시코탄 色丹島	Shikotan	251(5)	27	413	1,038(6)	3,006(18)
하보마이 歯舞群島	Habomai	95 (2)	50	45	5,281(31)	-
총면적		5,003(100)	총인구		17,291(100)	16,828(100)

자료 : http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1w_000024.html

http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1w_000025.html, (검색일: 2017.3.24.)

제2절 남쿠릴 열도 분쟁의 역사적 경위

1. 제2차 세계대전 전까지의 쿠릴 열도

남쿠릴 열도 관련 러시아와 실무 교섭을 담당했던 도고 가즈히코(東郷和彦) 전 네덜란드 대사는 남쿠릴 열도 문제는 역사, 경제, 안보의 문제로 나누어 볼 수 있는데, 가장 중요한 것은 역사 문제라고 주장한다.⁴⁾

쿠릴 열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영유권 문제에서 최근의 결정적 시일은 제2차 세계대전 말 소련군에 의한 점령이지만 쿠릴 열도를 둘러싼 양국의 갈등은 오랜 역사가 있다.

러시아인들의 쿠릴 열도 발견 시점은 대체로 17세기 중반에서 18세기 전반쯤으로 추정된다. 1800년대 들어 일본인들의 북방 섬 진출이 가시화되면서 제정

4) 保阪正康・東郷和彦, 『日本の領土問題—北方四島、竹島、尖閣諸島』, 角川書店, 2012, p. 15.

러시아 정부는 맞대응에 고심하게 되고 결국 1855년 2월 7일, 일본 시모다에서 체결된 러·일통상조약의 결과, 남쿠릴 열도의 이투루프와 우루프섬 사이에 국경이 그어져 남쿠릴 열도의 섬들은 일본의 영토가 되었고, 사할린은 어느 일방에 귀속되지 않은 채 남게 된다. 그러나 일본인들의 사할린섬 이주가 증가하자 러시아 정부는 1875년 4월 26일 상트페테르부르크 조약을 체결해 쿠릴 열도 전부를 일본에 넘겨주고 남사할린을 넘겨받았다.

1905년 러·일전쟁 결과, 러시아는 남사할린까지 일본에 양도하게 되었다. 제2차 대전 중인 1945년 2월 얄타 회담에서 루스벨트 미국 대통령은 스탈린에게 소련의 참전 조건으로 종전 후 남사할린과 쿠릴 열도를 소련이 차지하는 것에 동의했다. 소련은 제2차 세계대전 말기인 1945년 8월 9일, 일·소중립조약을 파기하고 일본에 대해 선전포고했으며, 일본이 포츠담 선언을 수락하고 항복한 후인 8월 18일, 쿠릴 열도를 침공해 29일부터 9월 5일까지 열도를 모두 점령하고 일방적으로 자국에 편입했다. 그 후 1947년, 쿠릴 열도 내에 거주하던 1만 7천여 명의 일본인들이 홋카이도로 추방되었다.

러시아는 남쿠릴 열도의 영유권이 2차 대전 이전까지 일본에 귀속되어 있었다는 일본 측의 주장에 대해 이의를 제기한다. 일본이 고대로부터 이들 섬을 자국 영토로 인식했다는 주장은 근거가 없다는 것이다. 러시아 역사학자인 키릴 체레브코(К Черевко)에 따르면, 쿠릴 열도를 처음 발견한 이들은 일본인들이 아니라 현재 러시아연방 내 아시아 지역에 거주하는 토착 민족들이며, 이들 민족은 원래 일본 북부 도서에 과거부터 거주한 것으로 알려진 아이누족 그리고 그들보다 더 먼저 이 지역에서 삶을 영위해 오던 니브흐(nivkhs)족과 혈연관계에 있다고 주장한다.⁵⁾

5) Кирилл Е. Черевко, “Являются ли Южно-Курильские острова исконной территорией Японии?” Проблемы национальной стратегии, No. 2, Vol. 17 (2013), p. 142. 체레브코는 아이누나 니브흐족이 순수하게 황인종(몽골리안) 고유의 외형을 갖고 있지 않으며 얼굴이나 손가락, 손바닥 등에 백인종의 형질을 갖고 있다고 주장한다. 유라시아 지역에서는 일찍이 백인종과 황인종의 혼혈이 진행되고 있었고 아이누나 니브흐족도 민족기원학적으로 여기에 해당하는바, 그들이 유라시아 내륙으로부터 지금의 쿠릴 열도 각 섬으로 이주했다는 것이다.

러시아 학계에서는 대부분의 학설이 러시아인들의 쿠릴 열도 발견 시점을 17세기 중반에서 18세기 전반쯤으로 추정하고, 러시아인들의 쿠릴 열도 선착설(先着說)을 주장한다.

사할린 국립대학교의 엘레나 이콘니코바(Е. Иконникова)는 러시아인들이 처음으로 극동 지역에 관한 이해와 지식을 갖게 된 것은 17세기에 이 지역을 방문했던 러시아 탐험가들의 보고서를 통해서이며, 그 중 한 명인 니콜라이 콜로보프(Н Колобов)는 이미 1646년에 쿠릴 열도에 살고 있는 아이누족들에 관한 기록을 남겼다고 주장한다.⁶⁾

1719년 발간된 세몬 레메조프(Semen Remejov)의 지도에 처음으로 쿠릴 열도가 '쿠릴인들의 땅'이라고 명확하게 표시되어 있으며, 1739년 7월, 마르틴 시판베르그(Мартьян П Шпанберг)가 이끄는, 비투스 베링(Vitus Bering) 캄차카 2차 원정대의 남부 탐사대가 일본과의 통상 관계 수립을 목표로 일본 해안선을 따라 항해하는 중에 처음 쿠릴 열도에 상륙했다고 주장한다.⁷⁾

안드레이 예피모프(А Ефимов)의 연구에 따르면, 1721년 제정 러시아 황제인 표트르 대제의 포고령에 따라 지리학자인 이반 예브레이노프(И Евреинов)와 표도르 루쥬(Ф. Лужин)이 쿠릴 열도를 탐사했으며 그곳에서 최초의 지도를 작성하고 6개 섬의 원주민들을 러시아 황제의 신민으로 만들었다.⁸⁾ 예피모프는 러시아의 공식 문건에 쿠릴 열도의 존재가 처음으로 언급된 것은 1730년으로, 당시 러시아 황제였던 안나 이바노브나 여제가 오희츠크 주 사령관인 그리고리 피사레프(Г. Писарев)에게 보낸 칙령이 그것이라고 주장한다. 동 문서에는 쿠릴 열도를 피사레프 사령관의 직할 통치 지역으로 편입시키고 현지 원주민들로부터 세금을 거두라는 내용이 담겨 있다.

⁶⁾ Елена А. Иконникова, "Курильские острова в русской литературе"
https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-serp%3A%2F%2Fwww.shipdesign.ru%2FSea%2F2013-02-12%2F3_281-286.pdf&lang=ru&c=553e851ce0ea&page=1

⁷⁾ ф.от Кирилл Е. Черевко, 2013, pp. 142-143.

⁸⁾ Алексей В. Ефимов, Из истории великих русских географических открытий (М.: 1971), С. 200.

예피모프의 연구는 1795년 러시아 제국의 회사인 ‘러시아-아메리카 회사’(Русско-американская компания)가 바실리 즈베즈도체토프(В Звездочетов)를 비롯해 40명의 주민들이 거주하던 우루프(Уруп)섬에 알렉산드라 식민지를 건설했고, 4년 뒤인 1799년 쿠릴 열도 내 모든 섬들이 이 회사의 소유지가 되었으며 동년 7월에 러시아의 파벨 1세 황제가 낸 포고령에 쿠릴 열도가 러시아에 속한다고 명시함으로써, 이후 쿠릴 열도의 개발은 러시아-아메리카 회사의 독점권 하에서 추진된다고 주장한다.

이에 반해, 일본에는 쿠릴 열도와 관련된 공식 문헌이 아직 발견된 바 없다는 것이 러시아 학계의 주장이다. 일본 에도 막부가 18세기 말까지 쇄국 정책을 유지한 탓에 일본인들이 국외로 나가는 행위를 국법으로 금했다는 사실은 잘 알려져 있다. 따라서 사고로 인한 조난이나 표류를 제외하고 일본의 선박들이 지금의 쿠릴 열도는 물론, 예조(지금의 홋카이도) 내 중북부 너머 지역으로 나아가는 일도 드물었다. 일본보다 러시아가 공식적으로 또 국가적으로 먼저 쿠릴 열도를 개척하고 개발했다는 사실을 러시아는 다양한 문서들을 통해 입증하고 있다. 러시아 학자들은 일본이 공식적으로 이 지역에 처음 모습을 드러낸 시점을 1785년으로 보고 있으며, 러시아 카자키(코사크) 원정대인 안티핀(Антипин)과 샤발린(Д Шабалин)이 쿠릴 열도 개발에 착수하자 일본 정부가 이에 대응하는 형태로 관리를 파견한 것으로 주장한다. 1789년에는 일단의 무장 일본인들이 우루프섬에 상륙하여 1784년에 러시아인들이 그곳에 세운 정교 십자가를 철거하는 사건도 발생하고 있다. 뒤이어 일본은 1800년 이투루프 섬에 관리들을 파견해 관청을 설치하고 정교 십자가를 철거한 다음 그 자리에 동 섬의 일본 귀속을 상징하는 기둥을 세웠다. 이후 일본 수비대가 이 섬에 상주한 것으로 보고되고 있다.⁹⁾

하지만 역사적 연원을 통한 영토의 선점 주장은, 다른 영토 분쟁 사례에서도 그렇듯, 명확한 증거 자료가 되기는 힘들다. 계쟁하는 한 측이 고문헌이나 옛 문서를 들고 나와 선점권을 주장해도 상대방에서 이를 그대로 받아들이는 경우는 대단히 드물기 때문이다. 대표적인 사례가 일본이 제시하고 있는 1644년 경

9) С. Накамура, Японцы и русские(М: Прогресс, 1983), С. 122.

작성된 지도 쇼호구니에즈(正保国絵図)다. 일본 국립역사민속박물관에 복제본이 보관되어 있는 이 지도에는 ‘구나시리’와 ‘에토로후’라는 지명이 실려 있어, 일본은 이를 근거로 적어도 1644년 이전에 일본이 ‘북방영토’의 존재를 알고 있었다고 주장한다. 이에 대해 러시아의 일본 전문가인 아나톨리 코시킨(А Кошкин)은 이 지도는 누군가가 아이누인이 전해준 정보에 기초해 작성된 것일 뿐 진짜 지도는 아닐 것이라면서, 당시 일본은 국법에 따라 국외로 이동하는 것이 불가능했기 때문이라고 주장했다.¹⁰⁾

1800년대 들어 일본인들의 북방 섬 진출이 가시화되면서 제정 러시아 정부는 맞대응에 고심하게 된다. 1802년 일본은 하코다테에 쿠릴 열도의 식민지화를 담당하는 관청을 설립하고, 뒤이어 사할린으로 진출했다. 러시아 정부는 러시아-아메리카 회사의 니콜라이 레자노프(Н Резанов)를 대표로 하는 사절단을 일본으로 파견해 일본과 정식적인 외교·통상 관계를 수립하고자 시도했다. 레자노프는 1805년, 나가사키에서 에도 정부의 관료들과 회담하고, 에조(홋카이도) 이북의 모든 육지와 바다는 러시아 황제에 속한 것이라고 주장했다. 하지만 역사상 첫 러·일 간 협상은 실패로 끝났다.

1855년 2월, 일본 시모다에서 체결된 일·러통호조약의 결과, 남쿠릴 열도의 섬들은 일본의 영토가 되었고 이투루프와 우루프섬 사이에 국경이 그어졌다. 사할린은 어느 일방에 귀속되지 않은 채 그 소속이 애매하게 남게 된다. 그 후 일본인들의 사할린섬 이주가 증가하자 러시아 정부는 1875년 4월 26일 상트페테르부르크 조약을 체결해 쿠릴 열도의 섬 전부를 남사할린과 교환하는 조건으로 일본 측에 양도했다.¹¹⁾ 30년 후인 1905년 러시아는 러·일전쟁 후의 포츠머스 강화조약에서 남사할린까지 일본에 양도하게 된다.

10) А Кошкин, Россия и Япония. Узлы противоречий(М: Вече, 2010).

11) Ю В. Ключников, А В. Сабанин, Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. 1. (М: Литиздат НКВД 1925), с. 168-169.

〈표 2-2〉남쿠릴 열도 영유권의 변천

조약명	요인	점유지역 및 점유국		특이사항
1855년 2월 7일 시모다 조약	통상우호조약 체결	이투루프 이남 쿠릴 열도	일본	사할린 공동소유
		우루프 이북 쿠릴 열도	러시아	
1875년 4월 26일 상트페테르부르크 조약/ 사할린치시마 교환조약(樺太千島交 換条約)	러시아와 일본 정부 합의	쿠릴 열도 전체	일본	
		사할린 섬 전체	러시아	
1905년 9월 5일 포츠머스 강화 조약	러일전쟁	쿠릴 열도 전체 남사할린	일본	북위 50도 이남 사할린을 일본이 영유
		북사할린	러시아	
1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화조약	제2차 세계대전	쿠릴 열도 전체 사할린 전체	러시아	일본은 북방 4도는 쿠릴 열도에 속하지 않는다고 주장

자료 : 남상구, “남쿠릴 열도 영토분쟁의 역사적 경의와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로”, 『영토해양연구』, 제4권, 2012, p. 125를 수정

2. 제2차 세계대전의 전후처리(戰後處理)와 쿠릴 열도

소련과 일본은 1941년 4월 13일 중립조약을 체결했다. 이 조약의 유효기간은 비준한 날인 동년 4월 25일부터 1946년 4월 25일까지 5년간이었다.

2차 세계대전 당시 미국은 동부 전선에서 일본과의 전투를 유리하게 이끌기 위해 소련을 끌어들이고자 했다. 스탈린은 1945년 2월 얄타 회담에서 참전 조건으로 일본이 항복한 후에 남사할린과 쿠릴 열도를 소련에 귀속시킬 것을 요구했다. 루즈벨트 미 대통령은 이에 동의했다.¹²⁾

¹²⁾ А. Громыко и др. (ред.), Крымская конференция руководителей трех союзных держав - СССР, США и Великобритании (4-11 февраля 1945 г.) (М: Политическая литература, 1984), p. 129.

소련은 원폭 투하로 일본의 패색이 짙어진 동년 8월 9일, 일본에 대해 선전포고했고, 일본이 포츠담 선언 수락 후 8월 18일 쿠릴 열도에 공격을 개시, 동월 28일 이투루프에 상륙한 이래 9월 5일 사이에 북방 4도를 모두 점령하고 9월 20일 하바로브스크주에 편입했으며, 1947년, 쿠릴 열도 내에 거주하던 약 1만 7천 명의 일본인들을 홋카이도로 추방했다.¹³⁾

1951년 9월 연합국들과 일본 사이에 체결된 샌프란시스코 강화조약 교섭에 임했던 소련 대표단의 기본 입장은 다음과 같은 것이었다. “일본은 남사할린과 남사할린에 인접한 모든 도서 및 쿠릴 열도에 대한 소비에트사회주의공화국연방의 완전한 주권을 인정하고, 이들 영토에 대한 권리와 요구를 포기한다.” 그러나 정작 강화조약 제2조는 다음과 같은 내용을 담고 있었다. “일본은 쿠릴 열도 및 일본국이 1905년 9월 5일 포츠머스 조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 동 지역에 인접한 여러 도서에 대한 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.” 쿠릴 열도와 남사할린에 대한 일본의 주권과 요구는 포기되었지만 그것이 소련의 주권으로 이양된다는 내용이 빠져 있는 것이다.¹⁴⁾

샌프란시스코 강화회의에 참석한 소련과 체코슬로바키아 그리고 폴란드 대표들은 조약 서명을 거부했다. 소련이 샌프란시스코 강화조약에 서명하지 않아 법적으로는 일본과 전쟁이 지속되는 상태가 되었다. 결과적으로 일본은 러시아와의 사이에 평화조약을 체결하지 못했고, 또 양국 간 합의에 의한 국경도 확정하지 못하게 된 것이다.

또한 샌프란시스코 강화조약은 쿠릴 열도의 지리적 범위에 대한 정의가 명확히 내려져 있지 않다. 그런데 쿠릴 열도의 지리적 범위에 대한 러·일 양국의 인식에 큰 차이가 있다. 1951년 9월 샌프란시스코 강화조약 조인 시에 요시다 시게루(吉田 茂) 일본 총리는 시코탄섬과 하보마이 군도는 홋카이도의 일부라고 표명하고, 북방영토 4개 섬은 쿠릴 열도에 속하지 않기 때문에 샌프란시스코 평화조약에 의해 규율받지 않는다고 주장했다.¹⁵⁾ 일본 측이 규정하는 쿠릴 열도의

13) 홋카이도 베토카이초(別海町) 홈페이지(<http://4islands.jp/problem/post-2.php>)(검색일: 2017.5.30.)

14) А. Громыко и др. (ред.), *Крымская конференция руководителей трех союзных держав - СССР, США и Великобритании (4-11 февраля 1945 г.)* (М.: Политическая литература, 1984), p.448.

범위에는 하보마이와 시코탄이 포함되지 않으며, 이들 두 개 섬은 일본 영토인 홋카이도에 부속된 도서라는 것이다. 물론 소련(러시아)은 여기에 동의하지 않는다.

한편, 러시아 측은 일본이 하보마이와 시코탄뿐만 아니라 쿠나시르와 이투루프까지 ‘북방영토’라고 부르며 반환을 요구하는 데는 그 배경에 미국이 있다고 보고 있다. 미국이 일본에게 쿠나시르와 이투루프의 영유권을 주장할 것을 재촉했으며 만일 일본이 이를 받아들이지 않을 경우 오키나와를 반환하지 않겠다고 겁박했다는 것이다.

3. 일·소 공동선언과 냉전 체제

일본에서는 1955년에 보수합동으로 소위 ‘55년 체제’가 시작되었다. 보수합동으로 성립된 자유민주당의 하토야마 이치로(鳩山一郎) 내각은 기존의 요시다 시게루(吉田茂) 자유당 내각의 친미 일변도 외교에서 탈피, 소련과의 국교 회복을 외교 방침으로 내세워 1955년 6월부터 런던에서 마츠모토 슌이치(松本俊一) 대표와 말리크 대표 사이에 회담을 시작했다. 남쿠릴 영토 문제로 1956년 3월에 무기 휴회되는 등 교착을 겪었으나, 같은 해 7월 모스크바에서 시게미쓰 마모루(茂光 葵) 외상과 세빌로프 소련 외상과의 협상이 재개 돼, 결국 10월 19일, 평화조약 체결을 보류한 채 공동 선언의 형태로 국교 회복에 합의하기에 이르렀다.

1955년 7월, 일본과 소련 간의 평화조약 교섭과정에서 소련은 하보마이와 시코탄 2개 섬을 반환하겠다고 밝힌 적이 있다. 그러나 전술한 바와 같이 일본의 내정 문제와 미국의 반대로 일본 측에서 다시 4도 일괄반환을 요구함으로써 협상이 결렬되었다.

¹⁵⁾ 1951년 10월 19일, 니시무라 쿠마오(西村 熊雄) 당시 일본 외무성 조약국장은 국회 답변에서 쿠릴 열도의 지리적 범위에 대해 “북쿠릴의 섬들과 구나시리 및 에토로후가 포함된 남쿠릴이다”라고 발언, 쿠나시르와 이투루프가 샌프란시스코 강화조약 제2조 c항에 포함된다고 언급했다. 블라디미르 안드레예프·이주만, “쿠릴 열도의 문제, 러시아의 견해”, 『獨島研究』, 제18호, 2015.6, p. 449.

1956년 10월의 일·소공동선언으로 양국 간에 국교가 회복되면서, 공동선언과 함께 마쓰모토·그로미코 서한이 공개되었다. 서한의 내용은 “일본 정부는 영토 문제를 포함한 평화조약 체결에 관한 교섭은 양국 간의 정상적인 외교관계 재개 후 계속되는 것으로 양해한다”는 것이었다. 그러나 1960년 1월 19일, 미일 신 안보조약 서명과 관련해 1월 27일 소련은 하보마이, 시코탄섬 반환 조건으로 일본 영토에서 외국 군대의 무조건 철수를 요구했다. 이로써 사실상 일소공동선언은 유명무실화되었다.

1961년 9월, 흐루쇼프 수상은 이케다 총리에게 보낸 서한에서 ‘영토 문제는 일련의 국제협약에 의해 이미 해결됐다’고 주장하였다.¹⁶⁾ 이에 대해서 동년 11월 17일, 이케다 총리는 흐루쇼프 수상 앞으로 ‘4도 일괄반환이 없는 한 조약 체결은 불가능하다’라는 서한을 전달하였다. 그 후에도 계속 일본 측은 북방영토 고유영토론을 배경으로 4도의 일괄반환을 요구했다.

일본 정부는 1964년 6월부터 남쿠릴 열도 4도에 대해 일본식 명칭인 남치시마(南千島)라는 용어 대신 ‘북방영토’라는 명칭으로 통일해 부르기 시작했다.

1969년 10월, 일본 정부는 ‘북방영토 문제’에 대해 국민 여론의 환기를 도모하기 위해 전국적 규모로 계몽 선전을 전개할 목적으로 ‘북방영토문제대책협회법(1969년 법률 제34호)’을 제정하고, 북방영토문제대책협회를 발족시켰다. 1970년대 이후 북방영토 반환운동이 활발히 전개되고, 1981년 1월 6일 각의양해로 1855년 시모다 조약에 의해 쿠릴 열도의 국경이 정해진 2월 7일을 ‘북방 영토의 날’로 결정했다.

¹⁶⁾ 남상구, 전개논문, p. 139. 니키타 흐루쇼프(Khrushchyov, Nikita Sergeevich, 1894~1971)는 1953년부터 1964년까지 소련 국가원수 겸 공산당 서기장을 역임했다. 예전에는 일본 발음의 영향으로 후루시초프, 혹은 흐루시초프 등으로 표기되었으나, 국립국어원 외래어 표기법에 의해 러시아어 원음에 가깝게 흐루쇼프로 표기하도록 결정되었다.

4. 냉전체제의 붕괴와 교섭의 진전

1985년 3월, 소련의 새로운 지도자로 고르바초프가 취임, 신사고(新思考) 외교를 전개하면서 얼어붙었던 러·일 관계가 해빙기를 맞았다. 1986년 1월 세바르드나제(Eduard Amvrosievich Shevardnadze) 소련 외상이 10년 만에 방일, 영토 문제를 포함한 평화조약 교섭이 재개되었다. 이어 5월에는 아베 신타로(安倍晋太郎) 외상이 모스크바를 방문했다.

1976년 소련 측의 비자 취득 요구로 중단되었던 전 거주민들의 ‘북방영토 성묘’도 기존의 신분증에 의한 도항 방식으로 하기로 1986년 7월 2일 양국 간에 구상서를 교환하고 재개되었다.¹⁷⁾

1989년 5월, 우노 소스케(宇野 宗佑) 외상이 다시 모스크바를 방문했다. 방소 시에 우노 외상은 종래의 정경불가분(政經不可分) 원칙에서 선회해, 정치와 경제를 병행한다는 소위 ‘확대균형론’을 주창했다. 경제관계 강화를 선행해 영토 문제 해결의 실마리를 찾으려는 것이었다. 세바르드나제 외상도 미일안보조약이 존속하더라도 평화조약 체결은 가능하다고 화답했다. 소련이 공식적으로 미일안보체제를 용인한 것은 이때가 처음이었다.¹⁸⁾

1991년 4월에는 고르바초프 대통령이 일본을 방문해 가이후 도시키(海部 俊樹) 총리와의 공동성명에서 4개 섬의 명칭을 기재하고 일본과 소련 사이에 영토 문제가 존재한다는 사실을 공식적으로 확인하였다.¹⁹⁾

1991년 12월 소련이 해체되고 러시아로 계승된 후 옐친(Boris Nikolayevich Yeltsin) 대통령은 러·일 영토 문제 해결 방안으로 ‘5단계 해결안’을 제시했다.

17) ‘북방영토 성묘’는 1964년에 처음 실현되었다. 전 거주민의 요청을 받은 일본 정부가 소련 측과 적극 교섭을 실시한 결과였지만, 1971년부터 73년까지는 소련 측의 동의를 얻지 못해 중단되었다. 1974년, 일소정상회담에서 다나카 가쿠에이 총리가 강력하게 재개를 촉구해 75년에 다시 실시되었으나 76년의 실시에 즈음해 소련 측에서 종래에 간단한 신분증명서로 도항했던 관행을 변경하고 여권의 휴대 및 비자 취득을 요구했다. 이러한 요구는 북방영토를 법적으로 소련령으로 인정시키려는 것이라, 일본 측에서는 이를 거부했고, 결국 1985년까지 북방영토 성묘가 중단되었다. 1986년 1월, 8년 만에 일소외상 간 정기협회가 재개되면서 소련 측에서 인도적 견지에서 북방영토 성묘 재개 의사를 타진해, 7월 2일 일·소사이에 성묘에 관한 구상서가 교환되어 기존의 신분증에 의한 도항 방식으로 북방영토 성묘가 재개되어 현재까지, 매년 실시되고 있다. <http://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/12.html>, (검색일: 2017.5.30.)

18) <http://www.sankei.com/politics/news/161130/pl1611300004-n2.html>, (검색일: 2017.5.30.)

19) <http://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryuu/pdf/gaikou35.pdf> (검색일: 2017.5.30.)

즉, 1단계에서 영토 문제 확인, 2단계에서 분쟁지역을 공동사업지대로 지정, 3단계에서 비군사화, 4단계에서 평화조약을 체결, 5단계에서 공동관리, 자유화, 반환 등의 선택을 다음 세대에 맡긴다는 것이다. 실제 열린 대통령이 1993년 10월 방일 당시 도쿄선언에서 영토 문제 재확인 및 “모든 조약 및 그 외의 국제 약속”으로 일소공동선언이 유효하다는 것을 간접적으로 명시하였다.

1997년 11월 크라스노야르스크에서 개최된 비공식 회담에서 열린 대통령과 하시모토 류타로(橋本龍太郎) 총리는 2000년까지 평화조약을 체결할 것에 합의했다. 따라서 조약 체결의 전제 조건인 남쿠릴 열도 문제의 해결 시점이 정해졌다. 동시에 일본은 러시아에 15억 달러의 차관을 제공할 것을 약속하였다.

1998년 2월 21일에 러·일 어업협정이 서명되어 5월 21일 구상서 교환에 의해 발효되었다. 어업협정에는 러시아 측이 남쿠릴 열도 4도 해역도 포함되어 있지만, 영유권 문제와의 파급을 피하기 위해 통상의 어업협정에 포함되어 있는 해당 해역에서의 ‘불법 조업에 대한 단속’ 규정은 제외되어 있다. 러시아 측은 95년 3월부터 시작된 어업협정 협상 당초에는 해당 해역에서의 불법 조업을 러시아법으로 단속해야 한다고 주장했지만, 나중에 철회했다.²⁰⁾

1998년 4월 28일의 가와나(川奈) 정상회담에서 두 정상은 크라스노야르스크 회담 이후 하시모토-열린 계획의 진행 상황을 확인하고, 양국 관계의 경제 관계 발전을 위해 계속 이 계획을 확충·실시해 나갈 것에 합의했다. 또한 양국 정상은 평화조약에 관한 크라스노야르스크 합의를 실현하기 위해, 동 평화조약이 도쿄 선언 제2항에 기초해 남쿠릴 4도의 귀속 문제를 해결할 것과, 21세기를 향한 러·일 우호 협력에 관한 원칙 등을 내용에 포함시켜야 한다는 것에 합의했다. 이 회담에서 양국 정상은 크라스노야르스크 합의의 실질적 진전 및 그를 위한 작업을 가속화하기로 하고, 다음의 ‘평화조약체결 문제 러·일 합동위원회 차관급 분과회’를 조속히 개최하기로 합의했다.

양국 정상은 4개 섬의 교류가 1992년에 시작된 이후 당초의 목적인 영토 문제 해결을 위한 상호 이해 증진을 도모하는데 상당한 역할을 해 온 것을 평가했다. 가와나 회담에서 하시모토 총리는 이투루프와 우руп 사이에 국경선을 획정하고,

²⁰⁾ <https://kotobank.jp/word/>, (검색일: 2017.5.30.)

시정권(施政權)은 당분간 러시아에 위임한다는 소위 ‘가와나(川奈) 제안’을 제시했으나, 옐친 대통령 측으로부터 명확한 회답을 얻지 못했다.²¹⁾ 또한 이 회답에서 하시모토 총리는 남쿠릴 열도 4개 섬이 당시 전력 공급에 차질을 빚고 있는 것에 대해 4도 주민에 디젤 발전기를 공여하는 협력 가능성을 제안했고, 옐친 대통령이 일본 측의 이니셔티브를 평가하는 등 우호적인 회답이 되었다.

그러나 7개월 후인 11월 11일, 오부치 게이조(小渕恵三) 총리가 일본 총리로서는 25년 만에 러시아를 공식 방문해, 13일 옐친·오부치 두 정상의 ‘모스크바 선언’이 발표되었다. 동 선언에서는 크라스노야르스크 회담에서 합의된 2000년까지의 평화조약 체결을 재확인했고, 평화조약 문제 교섭에서는 ‘평화조약체결 문제 러일합동위원회’의 틀 내에 ‘국경획정위원회’ ‘공동경제활동 위원회’를 설치할 것과 전 거주자들 및 가족들의 남쿠릴 4도 자유방문 실시 등에 합의했다. 이중 공동경제활동위원회에서는 남쿠릴 4도에서 ‘어떠한 경제활동을 쌍방의 법적 입장을 해치지 않고 실시 가능한가’에 대해서 검토하기로 했다.²²⁾

2000년 9월 푸틴 러시아 대통령은 ‘일소공동선언이 유효하다’고 발언했으며 2001년 3월 25일 이르쿠츠크에서 개최된 푸틴 대통령과 모리 요시로(森 喜朗) 총리 간의 비공식 회담에서 1956년 일소공동선언과 1993년 도쿄 선언 등에 기초해 평화조약 체결을 위한 교섭을 진행하는 데 합의하였다. 하지만 모리 총리가 제기한 ‘하보마이, 시코탄 2개 섬에 대해서는 구체적인 반환 방법, 이투루프, 쿠나시르 2개 섬에 대해서는 영유권 귀속’에 대해 논의하자는 소위 ‘분리병행안’은 거부하였다.

이와 같이 냉전 붕괴 후 약 10년간, 러·일 양국은 정상회담을 통해 3회에 걸쳐 공식적으로 남쿠릴 4도 문제에 합의했다. 즉, 러시아 측은 하보마이, 시코탄 2개 섬에 대해서는 1991년 고르바초프·가이후 회담에서는 거부 의사를 밝혔으나 1993년 옐친·호소카와의 ‘도쿄 선언’에서 동의 의사를 밝혔고, 이는 2001년 푸친·모리의 이르쿠츠크 공동성명에서도 확인되었다. 쿠나시르, 이투루프 2개 섬의 영유권 귀속 문제에 대한 교섭에 관해서는 1991년 고르바초프·가이후 두

21) <http://www.sankei.com/politics/news/161130/pl1611300004-n5.html>, (검색일: 2017.5.30.)

22) 모스크바 선언의 정식 명칭은 ‘러시아 연방과 일본 간의 창조적 파트너십 구축에 관한 모스크바 선언’.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/kiroku/s_obuchi/arc_98/russia98/homon.html, (검색일: 2017.5.30.)

정상에 의한 공동성명에서 양국 사이에 영토 문제가 존재한다는 사실을 확인한 이후부터 2001년 이르크츠크 성명에 이르기까지 교섭 진행에 합의한 것이다.

〈표 2-3〉 러·일 양국의 남쿠릴 열도 문제 합의

연도	러·일 정상	장소	합의 형태	하보마이, 시코탄	쿠나시르, 이투루프
				인도	교섭
1991	고르바초프·가이후	도쿄	공동성명	거부	동의
1993	엘친·호스카와	도쿄	선언	동의	동의
2001	푸친·모리	이르크츠크	공동성명	동의	동의

출전: 新崎 盛暉, 岡田 充, 高原 明生, 東郷和彦, 最上 敏樹 「領土問題」の論じ方(岩波ブックレット), 岩波書店, 2013, p.48. 을 필자가 수정.

5. 고이즈미 정권의 등장과 교섭의 정체

2001년 4월 일본에서 국수주의적인 고이즈미(小泉) 정권이 성립되면서 일본은 다시 4도 일괄반환 정책으로 복귀했다. 그러자 2004년 11월 푸틴 정부는 2개 섬을 반환할 수 있다는 방침을 밝히며 2개 섬 반환만으로 영토 문제를 해결하려고 하였다.

2005년 10월 제3차 고이즈미 개조내각에서 내각관방장관으로 입각한 아베 신조가 2006년 9월 26일, 총리에 취임, 고이즈미 정권하에서 냉각되었던 주변국과의 관계 개선에 나섰다.²³⁾

2006년 11월, 푸틴 대통령과 아베 총리는 2003년 1월에 수립한 일러행동계획에 기초해 사무 레벨의 전략적 대화와 파트너십을 구축하자는데 합의하였다. 이어 2009년 2월, 메드베데프 대통령과 아소 타로(麻生太郎) 총리는 정상회담에서 영토 문제를 현 세대에 해결하기 위한 가속화 작업에 의견이 일치하였다. 그런데 동년 5월, 아소 총리가 참의원 예산위원회의 답변에서 러시아에 의한

²³⁾ 2006년 9월 20일, 고이즈미 자민당 총재의 임기 만료에 따른 총재선거에서 아베 신조가 아소 타로(麻生太郎), 다 니가키 사다카즈(谷垣禎一) 두 후보를 누르고 선출되었다.

‘북방영토 불법 점거’가 계속되고 있다는 취지로 발언함에 따라 러시아 측이 이에 강력히 반발하였다. 다음 해인 2010년 2월, 러시아 외교부는 일본에서 진행되고 있는 ‘북방영토 반환대회’에 불만을 표명하였고, 이어 7월, 러시아 군은 쿠나시르에서 군사 훈련을 실시한다고 발표했다. 일본 정부는 즉각 항의 및 훈련 중지를 요청하였으나 러시아 군은 예정대로 훈련을 실시했다.

2010년 11월 1일, 메드베데프 대통령이 쿠나시르를 전격 방문하였다. 2011년 5월 15일에는 이바노프 부총리 및 정부 주요부처 장관들의 이투루프, 쿠나시르를 방문해 양국의 긴장관계가 고조되었다. 약 6개월 후인 11월 이루어진 메드베데프 대통령과 노다 요시히코(野田佳彦) 총리 간의 정상회담에서 영토 문제 해결의 필요성을 재확인하고 해결을 위한 실질적인 논의를 하자는데 합의하였다.

2012년 1월 26일, 러시아 외상이 일본 측에 제2차 세계대전의 결과로 남쿠릴 4도가 러시아 영토가 되었다는 사실을 인정하도록 요구하겠다고 발언한데 대해 3월 1일과 3월 8일 노다 총리와 후지무라 오사무(藤村 修) 관방장관은 각각 4도 일괄반환을 요구하는 일본 정부 입장에 변화가 없다고 발언하였다. 6월 18일, 푸친 대통령과 노다 총리의 회담에서 양국이 남쿠릴 열도 교섭의 재활성화에 합의했으나 다음 달인 7월 3일, 메드베데프 총리가 다시 쿠나시르를 방문했다. 당일 겐바 고이치로(玄葉光一郎) 외상은 즉각 ‘러일 관계의 전향적인 분위기 조성에 찬물을 끼얹는 행위’라고 항의하였다.²⁴⁾

²⁴⁾ <http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20120703-OYT1T00861.htm>, (검색일: 2017.4.10.)

제3장 일본의 해결 방안과 러·일 영토 협상 정책의 추이 《

제1절 일본의 정책

1. 일본의 기본입장

남쿠릴 열도 문제에 대한 일본 정부의 기본 입장은 다음과 같다.

‘첫째, 남쿠릴 열도는 일본인이 개척해 거주한 섬으로 역사적으로 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 일본 고유(固有)의 영토다. 둘째, 1945년 8월 제2차 세계대전 종료 직후 소련군에 의해 불법으로 점거되었다. 셋째, 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 쿠릴 열도에 대한 영토권을 포기했지만, 북방 4도는 일본 고유의 영토로 쿠릴 열도에 포함되지 않는다. 미국 정부도 1956년 9월 7일 대일 각서를 통해 이를 공식적으로 인정했다.’²⁵⁾

일본 정부는 북방 4도의 귀속 문제를 해결하고 러시아와 평화조약을 조기에 체결한다는 일관된 방침을 견지하고 있다. 일본 정부의 영토 협상의 가장 큰 목적은 북방 4도의 주권이 일본에 속해 있다는 것을 확인하는 데 있다. 일단 북방 4도의 일본으로의 귀속이 확인이 된다면 실제 반환의 시기, 반환 형태 등에 대해서는 유연하게 대응하며, 4도를 반환 받은 후에도 현재 남쿠릴 열도에 거주하고 있는 러시아인의 인권, 이해관계 및 희망을 충분히 존중하겠다고 밝히고 있다.²⁶⁾

²⁵⁾ http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/mondai_qa.html (검색일: 2017.4.10.)

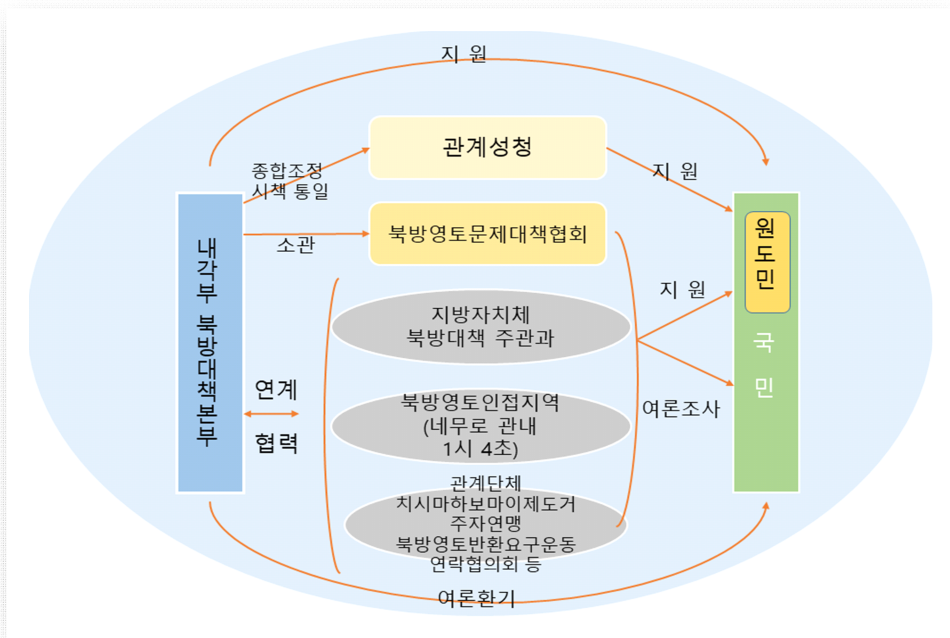
²⁶⁾ *ibid.*

2. ‘북방영토’ 반환 정책 추진 체제

남쿠릴 열도 문제 관련 일본의 정책 주체는 중앙정부, 지자체, 민간단체로 나눌 수 있다. 국가기관으로는 내각부에 ‘북방대책본부’를 중심으로 국토교통성과 외무성이 주무관청이다. 외무성은 1977년부터 ‘북방영토 문제’의 역사, 관련 자료 등을 수록한 책자『우리들의 북방영토』를 매해 발간하고 있다.

남쿠릴 열도 반환운동은 정부가 직접적으로 ‘북방영토 문제대책협의회’ 등 관련 단체를 지원하고 있으며, 지자체인 홋카이도에는 북방대책 주관과인 총무부에 ‘북방영토대책본부’가 설치되어 있다. 지자체에서도 ‘치시마하보마이제도 거주자 연맹’, ‘북방영토반환요구운동연락협의회’ 등의 반환운동 관련 민간 단체를 지원하고 있다.

〈그림 3-1〉 일본 정부의 ‘북방영토 문제’ 해결 추진 체제



자료 : 일본 내각부 북방대책본부 자료

(<http://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/honbu.html#shisaku4>)를 필자가 수정(2017.5.24. 검색)

지난 10년간의 일본 정부의 북방영토 관련 예산은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 지난 10년간의 북방영토 관련 예산 변화

(단위: 백만 엔)

년도	예산액
2008	931
2009	961
2010	1,175
2011	2,073
2012	1,829
2013	1,647
2014	1,606
2015	1,606
2016	1,606
2017	1,607

2017년 정부 예산은 16억 7백만 엔에 달한다. 2017년도 북방대책본부 예산 내역은 다음과 같다.

－ 내각부 북방대책본부경비

2017년 예산은 2억 1,400만 엔으로 2016년 대비 300만 엔이 감소했다. 그 중 「북방영토반환요구운동추진경비」의 4,100만 엔(전년도 4,400만 엔)에는 ① 「젊은 층을 타깃으로 한 북방영토 문제의 효과적인 홍보 및 매체에 관한 조사」(900만 엔, 신설), ② 「북방영토를 눈으로 보는 운동」 추진조사비(1,200만 엔, 신설)이 포함되어 있다. 그 외에 「북방 4도 교류 등 추진경비」에 500만 엔(전년도 500만 엔), 「북방영토 인접지역 진흥개발사업 경비」가 2,600만 엔(전년도 2,600만 엔) 으로 계상되어있다.

－ 독립행정법인 북방영토 문제대책협회 경비

2017년 예산은 13억 9300만 엔으로 2016년 대비 400만 엔이 증가했다. 그 중 「일반 업무 감정 운영비 교부금」의 12억 3600만 엔(전년도 12억 3600만 엔)

에는 ① 「북방영토 개발사업」교류의 광장」개최비」 1억200만 엔(전년도 8,600만 엔), ② 「4도 교류의 실시 원활화·충실 추진경비」 2,500만 엔(신설)이 포함되어 있다. 그 외에 「북방 지역 구 어업권자 등 대부 사업비 보조금」이 1억 5,700만 엔(전년도 1억 5,400만 엔)으로 계상되어 있다.

그 중에서도 신규·증액 요구로 결정된 사항 및 예산은 다음과 같다.

- 북방영토 개발사업 「교류의 광장」 개최 (1억 2백만 엔)²⁷⁾
- 「북방영토를 눈으로 보는 운동」 추진 조사 경비 (1천2백만 엔)²⁸⁾
- 젊은 층을 타깃으로 한 북방영토 문제의 효과적인 홍보 및 매체에 관한 조사 (9백만 엔)²⁹⁾

〈표 3-2〉 내각부 북방대책본부 예산 내역

(단위: 백만 엔)

사항	전년도 예산액	2017 년도 개산 결정액	전년도 대비 증감액	설명
북방대책본부에 필요한 경비	1,607	1,607	1	100.1% (대 전년도비)
1. 북방대책본부 경비	217	214	△ 3	98.7% (대 전년도비)
(1) 북방영토 반환요구 운동 추진 경비	44	41	△ 3	· 북방영토 문제에 관한 젊은층을 타깃으로 한 효과적인 홍보 및 매체에 대한 조사 9(신규) · 「북방영토 눈으로 보기 운동」추진 조사비 12(신규)
(2) 북방 4도 교류 등 추진 경비	5	5	△ 0	

27) 북방영토 문제나 반환운동에 대한 젊은 층의 관심을 높이기 위해 패널의 전시나 서명 활동, 무대 이벤트 등의 일반 참가형의 북방영토 개발 이벤트를 집객성이 높은 도시부의 시설에서 관계단체와의 연계를 통해 실시하는 사업.

28) 1978년 총리부(당시)와 홋카이도의 주창에 의하여 「북방영토를 눈으로 보는 운동」의 추진이 계획되어 공모에 의하여 「망향(望郷)의 고향 공원」으로 명명하고 정비하였으며, 37년이 지나 해안선의 입지조건 등에 의하여 망향의 고향 공원 내부의 설비 등이 노화, 염분 피해 등에 의해 진부화된 상황 등의 조사를 실시하여 북방영토 인접지역에의 방문객 증대를 위한 사업.

29) SNS 등을 포함하여 어떤 매체, 수단을 이용한 홍보를 실시하는 것이 젊은 층에 좀 더 효과적으로 북방영토 문제를 소구(訴求)할 수 있는지에 대하여 조사하고, 그 조사와 병행하여 젊은 층에게 홍보를 할 때에는 어떤 매체가 활용하기 쉬운지에 관하여 행정기관 등에 앙케이트 조사를 실시.

사항	전년도 예산액	2017 년도 개산 결정액	전년도 대비 증감액	설명
(3) 북방영토 인접 지역 진흥 계발 사업 경비	26	26	△ 0	
(4) 그 외	142	142	△ 0	
2. 독립행정법인 북방영토 문제 대책 협회 경비	1,390	1,393	4	100.3% (대 전년도비)
(1) 북방지역 구 어업권자 등 대부사업비 보조금	154	157	4	
(2) 일반업무 감정 운영비 교부금	1,236	1,236	0	· 북방영토 계발 사업「교류의 광장」 개최 비 102(86) · 4개 섬 교류의 실시의 원활화, 총실효진 경비 25(신규)

자료: <http://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/pdf/29juuten.pdf>, 검색일: 2017. 4. 30.)

3. 일본의 남쿠릴 열도 문제 해결 방안

일본에서는 남쿠릴 열도 문제 해결을 위해 다양한 방안이 개진되고 있다. 1956년 2도 선행반환론(先行返還論)이 좌절된 이후, 아베 정권 이전까지 일본 정부의 입장은 4도를 일괄반환 받아 귀속문제를 해결하고 평화조약을 체결하자는 방침이었다. 국내적으로도 하카마다 시게키(袴田茂樹) 니가타현립(新潟県立) 대학 교수의 주장처럼, ‘2도 선행반환론’은 러시아 측이 ‘2도 반환으로 최종결착’으로 간주하게 만드는 함정이 있기 때문에 ‘4도 일괄반환’이 아니면 안된다는 주장이 주류를 이루고 있다.³⁰⁾

그러나 이때까지 일부 정치가를 비롯하여 학계 및 언론계에서 공식·비공식적으로 ‘북방영토 문제’의 해결에 관해 현실적으로 실현 가능한 방안으로서 하보마이, 시코탄을 먼저 반환 받은 후 쿠나시르, 이투루프는 계속 협의하자는 ‘2도

30) 『産経新聞』2006.8.26.

선행반환론 - 단계적 반환론'이 지속적으로 주장되어 왔으며, 그 외 다양한 방안이 제기되어 왔다.

2006년 12월 13일, 중의원 외무위원회 석상에서 당시 민주당의 마에하라 세이지(前原誠司) 의원과의 논전에서 아소 타로 당시 일본 외상이 하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 서부 25%를 일본령으로하고 이투루프의 나머지 75%를 러시아령으로 해서 북방 4도를 면적으로 2등분하자는 '면적 2등분론 - 3.5도 반환론'을 제기하기도 했다.³¹⁾ 현재 아베 총리의 특별고문으로 활동하고 있는 야치 쇼타로(谷内正太郎, 전 외무성 사무차관)도 3.5도 반환론을 지지하고 있다.

또한 하토야마 유키오(鳩山由紀夫), 고노 타로(河野太郎)등의 유력한 정치가와 이와시타 아키히로(岩下明裕) 홋카이도대학 교수와 같은 영토 전문가 등은 하보마이, 시코탄, 쿠나시르를 일본에 반환하면 이투루프는 러시아의 영유권을 인정하자는 '3도 반환론 - 2도+ α 론'도 있다.³²⁾

최근에는 하보마이 시코탄 2도를 반환 받으면 쿠나시르, 이투루프에 대한 러·일 양국의 주권을 서로 인정하고 주민에게는 자치권을 인정하자는 '공동경영안', '공동통치론' 등도 해결 방안으로서 자주 거론되고 있다.³³⁾

특히 아소 전 총리, 하토야마 전 총리 등은 '2도 선행반환론'에서 '면적 2등분론'을 거쳐 현재는 '공동통치론'을 주장하고 있다.

이와 같이 일본 국내에서는 '북방영토 문제'의 해결 방안에 대해 다양한 논의가 이루어지고 있으며, 논자에 따라서는 시대변화에 따라 지론이 변하는 자도 많다.

지금까지 일본 내에서 전개 된 남쿠릴 4도 문제 해결 방안을 정리하면 <표 3-3>과 같다.

31) <http://www.yomiuri.co.jp/politics/news/20061213it14.htm>, (검색일: 2017.4.17.)

32) 岩下明裕, 『北方領土問題 - 4でも0でも, 2でもなく』, 中公新書, 2005, pp. 242-248.

33) 和田春樹, 『領土問題をどう解決するか - 対立から対話へ』, 平凡社新書, 2012, pp. 180-184.

〈표 3-3〉 일본 내 남쿠릴 열도 반환론

방안	주 장 내 용	주 창 자
쿠릴 열도 전도 반환론	1875년 사할린·쿠릴 열도 교환 조약대로 쿠릴 열도 전체를 일본령으로 반환	일본 공산당
4도 일괄반환론	4도를 일본에 일괄반환. 4도 일본 귀속이 확인되면 반환 시기 및 반환 방법은 유연하게 대응	일본 정부, 하카마다 시게키 (袴田茂樹, 정치학자)
3.5도 반환론 (면적 2등분론)	하보마이·시코탄·쿠나시르 3도와 이투루프의 서부(25%)를 일본령, 이투루프의 나머지(75%)를 러시아령으로 북방 4도 전체를 면적으로 2등분	아소 다로 (麻生太郎, 정치가), 아치 쇼타로 (谷内正太郎, 전 외교관)
3도 반환론 (2도 + α 론)	하보마이·시코탄·쿠나시르를 일본에 반환, 이투루프의 러시아 영유권 인정	이와시타 아키히로 (岩下明裕, 정치학자), 하토야마 유키오 (鳩山由紀夫, 정치가), 고노 다로 (河野太郎, 정치가)
2도 선행반환론 (단계적 반환론)	하보마이·시코탄을 일본에 반환 후, 쿠나시르·이투루프는 계속 협의	스즈키 무네오 (鈴木宗男, 정치가), 도고 가즈히코 (東郷和彦, 전 외교관), 사토 마사루 (佐藤 優, 전 외교관)
공동통치론 (2도 반환·2도 공동경영론)	하보마이·시코탄을 일본에 반환. 쿠나시르·이투루프는 공동통치	아소 다로 (麻生太郎, 정치가), 하토야마 유키오 (鳩山由紀夫, 정치가), 와다 하루키 (和田春樹, 정치학자), 도미다 다케시 (富田 武, 정치학자)

자료 : 남상구, 전개 논문, p. 129를 수정

제2절 러·일 영토 협상 정책의 변화 추이

일본과 러시아는 1956년 10월 일소공동선언을 통해 국교를 회복했다. 하보마이와 시코탄 2개 섬을 반환하면서 평화조약을 체결할 가능성도 있었으나 일·소접근을 경계한 미국이 이에 강력히 반발함으로써 기회가 무산되고 말았다. 남쿠릴 열도 문제를 둘러싼 러·일 양국의 영토 협상 정책은 크게 냉전시기와 포스트 냉전시기로 나누어 볼 수 있다.

1. 냉전기

1956년 10월 일소공동선언이 체결되기 전까지, 모스크바에서 열린 소일 간 협상에서 일본은 남쿠릴 열도와 사할린 남부를 반환해 주도록 요구했다. 당시 소련 정부는 하보마이와 시코탄을 일본에 반환한다는 조항을 평화선언에 포함시킨다는 선에서 타협을 시도했다. 하지만 일본 측은 이를 거부하고 4도의 일괄 반환을 요구했다. 결국, 일소공동선언의 최종 문안에는 하보마이와 시코탄을 일본에 반환하기로 하되, 실제 반환은 평화조약을 체결한 이후에 실시한다는 조항이 삽입되었다.

러시아학술원 동방학연구소의 벨라 박(Белла В Пар)은 일소공동선언의 문제를 다음과 같이 지적한다. 당시 소련 공산당 서기장이던 흐루쇼프는 일본이 미국과 군사협력 조약을 체결할 가능성을 염두에 두고 일본에 일종의 회유 조치로 “즉흥적”으로 서명했다는 것이다.³⁴⁾ 하지만 1960년 1월, 미일 간에 신안보조약이 체결되자 소련 외무성은 일본 정부에 서한을 보내 소련이 자발적으로 하보마이와 시코탄을 반환하기로 한 결정이 폐기되었다고 통보했다. 소련은 이후 일본 영토로부터 모든 외국군을 철수시킨 이후야 소일 간 평화조약 체결이 가능하다는 입장을 견지했다. 이후 소련의 공식 입장은 일본과의 사이에 영토 분쟁이 존재하지 않는다는 것이었다.

34) 박벨라, 「러시아 쿠릴 열도의 영토정치학」, 『이사부와 동해』, 7호 (2014), p. 123.

그런데 1991년 4월 고르바초프 방일 당시, 소련은 기존의 입장을 바꿔 러·일 양국 사이에 ‘영유권 문제’가 존재함을 공식적으로 인정했다. 소련이 갑자기 영토 문제에서 전향적인 자세를 보인 것은 당시 소련이 처해 있던 경제적 위기와 이를 개선하고자 한 고르바초프의 친서방 개혁 의지 때문이었다. 소련은 정체된 자국 경제에 활력을 불어넣기 위해 극동지역 개발에 주목했으며 일본의 협력을 통해 낙후된 극동 지역의 인프라 개발과 경제 발전을 모색하고 있었다.

고르바초프 대통령의 제안에 따라 일본 국민과 남쿠릴 4도 거주 소련인들 사이의 교류 확대를 위한 ‘무(無) 비자(VISA) 교류’의 틀 설정이 공동성명에 담겼다.³⁵⁾ 일본 측은 소련의 이러한 전향적인 자세에 환영을 표시하며 경제 원조 의사를 적극적으로 표명했다. 당시 일본은 소련의 개혁·개방 움직임에 힘입어 영토 문제를 해결할 수 있으리라는 기대감에 들떴다.³⁶⁾

당시 하보마이와 시코탄 2개 섬을 일본에 인도하는 문제에 관한 협상이 실제로 있었지만, 1991년 12월로 소련연방 자체가 역사 속으로 사라져 버렸기 때문에 그 협상은 끝을 보지 못했다.³⁷⁾

2. 포스트 냉전기

소련이 해체되고 신생 러시아연방이 소련을 계승한 후 옐친 러시아 대통령이 1993년 10월 도쿄를 방문했다. 당시 옐친 대통령은 도쿄 선언에서 하보마이와 시코탄뿐만 아니라 이투루프와 쿠나시르까지 영토 협상의 대상으로 인정했다. 당시 옐친은 러·일 간 영토 문제가 존재한다는 점을 인정한 데서 더 나아가 쿠릴 열도를 자유로운 기업 활동이 가능한 특별 지역으로 선포할 것, 동 열도 내

35) 1991년 10월, 러일 외상 간의 왕복 서한을 통해 일본 국민과 남쿠릴 열도에 거주하는 소련인은 비자가 필요없이 정부(외무대신)가 발행한 신분증에 의해 상호 방문이 가능하게 되었다. 1992년부터 시행되었다. 전 거주자의 자손, 반환운동단체 관계자, 보도관계자, 각 분야 전문가 등을 포함해 2015년 현재 일본인 약 1만 2천명이 남쿠릴 4도를 방문하고, 남쿠릴 열도 거주 러시아인 약 8,600 명이 일본을 방문했다.
http://4islands.jp/exchange/post-38.php, (검색일: 2017.5.21.)

36) 제성훈, (2012), p. 42.; 최태강, 『동북아의 영토분쟁: 러-일 관계를 중심으로』, 한림대학교 출판부, 2015, pp. 129-133.

37) http://www.newsru.com/russia/21feb2011/zaznaiki.html (검색일: 2017.5.21.)

도서들의 비무장화 그리고 러·일 간 공동 지배에 이르는 다양한 안들을 고려했던 것으로 보인다. 심지어 옐친은 여건이 허락한다면 일본에 4개 도서를 넘겨줄 가능성도 염두에 두고 있었다고 한다.³⁸⁾

알렉산드르 파노프의 주장에 따르면 옐친은 소연방이 해체되기 전부터 러·일 영토 문제 해결에 관심을 갖고 있었으며, 5단계 과정을 통해 최종 해결에 이를 수 있다는 나름대로의 안을 갖고 있었던 것으로 보인다.

옐친의 5단계 안은 다음과 같다. 우선 1단계에서 소련과 일본, 양국 사이에 영토 문제가 존재한다는 것을 공식 표명한다. 다만, 역사적 사실 등을 정확히 국민에게 알리고 러시아 국내 여론을 통합시키기 위해서는 2~3년이 필요하다. 2단계에서는 일본 측이 요구하는 4개 도서에 자유항(自由港) 제도를 도입하여 일본 기업들이 경제활동을 할 수 있도록 특혜를 제공한다. 여기에는 3~5년이 소요될 것이다. 그 후 3단계에서는 4개 도서에 대해 비무장화를 실시한다. 4단계에 이르러서는 소·일 간 평화조약을 체결한다. 이를 위해서는 일본 측이 ‘선(先) 4개 도서 반환, 후(後) 평화조약’이라는 기본입장을 포기할 필요가 있다. 이 단계까지는 15~20년의 기간이 소요될 것이다. 마지막 5단계는 1~4단계를 토대로 ‘공동관리, 자유화, 반환’이라는 세 가지 선택지 가운데 어느 쪽을 선택할지를 결정한다. 단, 선택은 ‘다음 세대에 맡긴다’는 것이다.

〈표 3-4〉 옐친의 ‘5단계안’

- | |
|--|
| • 1단계 - 러시아와 일본 양국 사이에 영토 문제가 존재한다는 것을 공식 표명한다. 다만, 역사적 사실 등을 정확히 알리고 러시아 국내 여론을 통합시키기 위해 2-3년이 필요 |
| • 2단계 - 일본 측이 요구하는 4개 섬에 자유항 제도를 도입하여 일본 기업들이 경제 활동을 할 수 있도록 특혜를 제공한다. 여기에는 3-5년이 소요 |
| • 3단계 - 4개 섬의 비무장화를 실시 |
| • 4단계 - 러·일 간 평화조약을 체결한다. 이를 위해서는 일본 측이 ‘선 4개 섬 반환, 후 평화조약’이라는 기본입장을 포기할 필요가 있음. 이 단계까지 15~20년의 기간이 소요 |
| • 5단계 - 1~4단계를 토대로 ‘공동관리, 자유화, 반환’ 세 가지 선택지 가운데 결정. 단, 선택은 다음 세대에 맡김 |

³⁸⁾ А Панов, Россия и Япония: становление и развитие отношений в конце XX века (до сстижения, проблемы, перспективы) (М: Известия, 2007), с. 51-53.

하지만 1993년 10월 당시 옌친은 일본에 도착한 직후 일본 측에 다음과 같이 언급하며 영토 협상의 전망이 결코 밝지 않음을 지적했다.

“이곳에 오기 전에 러시아 대표단과 나는 1854년부터 시작된 이 문제가 거쳐 온 역사를 충분히 검토했다. 나는 이 문제를 정면에서 해결하기란 불가능하다는 것을 스스로 명확히 깨달아야 했다. 일본에도 여론이 있듯이 러시아에도 이제 여론이라는 것이 존재한다. 우리는 1945년부터 지금까지 이 문제 자체가 존재하지 않는다고 주장해 왔다. 러시아의 여론은 이 문제가 존재하지 않는다는 데에서부터 출발하며 지금까지도 그렇게 형성되어 왔다. 만일 러시아 지도부가 ‘일본에게 4개 섬을 넘기자’는 식으로 정면 해결을 꾀한다면, 그 지도부는 더 이상 존재할 수 없게 될 것이다. 우리 국민은 그 지도부를 퇴출시켜 버릴 것이다. 이 점을 일본인들이 이해해 주기를 바란다.”³⁹⁾

일본은 오늘날까지도 1993년의 도쿄선언을 영토 협상의 중요한 전기로 인식하면서 러시아의 전향적인 자세를 도출해 내기 위해 노력하고 있다. 하지만 옌친이 지적했던 것처럼, 이후 러·일 간 교섭에서 영토 문제 해결의 실마리는 좀처럼 풀리지 않았다.

1997년 크라스노야르스크에서 옌친 대통령과 하시모토 총리 간 비공식 회담이 열렸을 때, 양국은 도쿄선언에 기초해 2000년까지 평화조약 체결을 목표로 노력하자는 데 합의했지만 그로부터 20년 가까이 흐른 현재까지도 러·일 평화조약은 체결되지 않고 있다. 1998년 4월, 일본 가나와에서 옌친 대통령과 하시모토 총리 사이에 또 다시 정상회담이 열렸을 때, 일본 측은 남쿠릴 열도에서 러시아가 갖고 있는 행정적 지배권을 인정하되, 이투루프의 북쪽으로 국경선을 획정하자고 제안했지만 러시아 측으로부터 거절당했다. 이 시기 러시아는 체첸 전쟁 등으로 인한 국내적 혼란과 시장개혁의 실패에 따른 국가부도로 총체적 국가 위기에 처해 있었다. 일본은 이러한 러시아의 약점을 이용해 영토 협상을 유리한 쪽으로 끌고 가려 노력했으나 뜻을 이루지 못했다.

³⁹⁾ <http://www.kuriles-history.ru/book/chapter/22/> (검색일: 2017.05.01).

2012년 5월, 푸틴 집권 3기의 출범을 앞두고 러시아의 국영 통신사인 ‘리아 노보스티’(РИА-Новости)는 메드베데프 정부에서 대외정책을 담당한 바 있는 고위급 관료와의 인터뷰를 게재했다. 인터뷰에서 그는 일러 영토 협상과 관련하여 옐친 정부 시기인 “1990년대 중반, 일본은 영토 문제를 해결할 수 있었을 역사적 기회를 놓쳤”으며 “향후 그 같은 기회는 다시는 없을 것”이라고 주장했다.⁴⁰⁾

옐친에 이어 대통령이 된 푸틴의 두 번에 걸친 집권(2000-2004년, 2004-2008년)과 메드베데프 대통령 집권기(2008-2012년)에 러시아는 다시금 영토 문제에 강경한 자세를 보이며 협상을 원점으로 되돌렸다.

푸틴 대통령의 집권 직후인 2000년 7월 발표된 러시아연방 외교정책 구상은 푸틴 행정부의 외교적 우선순위를 가늠할 수 있는 중요한 척도였지만, 여기에는 일본과의 평화조약 체결이나 영토 협상에 관한 기술이 포함되어 있지 않았다.

2000년 9월, 푸틴 대통령 방일 당시, 모리 총리는 1998년의 가나와 제안을 토대로 양측이 수용 가능한 합의를 이룬 후 평화조약을 체결하자고 제안했지만 거절당했다. 푸틴은 러시아의 입장은 1956년 선언의 유효성을 확인하는 것임을 명확히 했다.⁴¹⁾ 1956년 일소공동선언에 명시한 대로 ‘평화조약 체결 후 2도 양도’라는 원칙을 이행하는 것만이 유일한 해법이라는 것이었다. 아울러 국경 획정에 관한 상호 수용 가능한 해법은 러시아의 주권과 영토 보전을 침해해서는 안 된다는 전제하에 모색되어야 했다. 이 같은 인식은 푸틴 집권 1, 2기와 뒤이은 메드베데프 집권기 그리고 푸틴의 집권 3기 동안 러시아가 일관되게 견지하고 있는 기본 입장이다.

2008년 5월 취임한 메드베데프 대통령은 푸틴의 영토관을 기본적으로 계승하면서도 영토 문제에 대해 “독창적이고 비전통적인 접근법”을 모색해야 한다고 주장했고, 2009년 2월 사할린에서 열린 러·일 정상회담에서 메드베데프와 아소 일본 총리는 그와 같은 접근법에 합의했다. 그러나 같은 해 5월, 일본 국회

40) “Медведев расширил инструментарий внешней политики России – источник,” *РИА Новости*(3май, 2012). <http://ria.ru/interview/20120503/639962719.html> (검색일: 2017.05.01).

41) 다음해 3월, 이르쿠츠크에서 푸틴과 모리의 정상회담이 열리기 직전, 일본 NHK와의 인터뷰에서 푸틴은 “1956년 선언은 소련최고회의가 비준한 것이며, 러시아는 이를 실천할 의무가 있다.” 고 언급, 일본을 당혹스럽게 했다.

참의원 예산위원회에서 아소 총리는 러시아가 북방영토를 불법점거하고 있다고 발언함으로써 러시아를 자극했다.⁴²⁾ 이어 7월 3일, 일본 국회가 북방영토를 일본의 ‘고유 영토’라고 명시한 ‘북방영토 문제 등 해결촉진 특별조치법(북특법)’을 개정했다. 동 법은 국가의 책무로서 “우리 국가의 고유 영토인 북방영토의 조기 반환을 실현하는 데 최대한 노력한다”고 규정하고 있다. 그러자 러시아 정부도 강경책으로 선회했다.⁴³⁾ 2010년 10월, 메드베데프 대통령이 소련 시기를 통틀어 러시아 지도자로서는 처음으로 쿠나시르섬을 전격 방문했고, 뒤이어 러시아 국방부 장관이 남쿠릴을 방문하여 동 지역에 무기를 추가 배치할 계획임을 밝히는 등 일본의 기대에 췌기를 박았다.

푸틴 3기 정권에서 다시 총리직을 수행하게 된 메드베데프 전 대통령은 2012년 7월 3일, 재차 쿠나시르섬을 방문했다. 당시 정보를 접한 일본 측의 반발은 대단히 거셌으나 메드베데프 총리는 2015년 7월 23일에도 내각회의 석상에서 다시금 쿠릴 열도를 방문할 계획을 밝히면서 아직까지 쿠릴에 가보지 않은 장관들은 방문할 필요가 있다면서 현지 상황 시찰을 위해 쿠릴 행에 동참해 줄 것을 장관들에게 부탁했다.

3. 최근의 러시아의 정책 변화

최근 남쿠릴 열도에 대한 러시아 측의 정책이 변화하고 있다.

첫째, 남쿠릴 열도의 군사 안보적 중요성을 강조하며, 남쿠릴 열도에 군사력을 증강하고 있다. 남쿠릴 열도 근해는 러시아가 태평양으로 진출하기 위한 전략적 요충지이다.

푸틴 대통령은 2017년 6월 1일, 상트페테르부르크 국제경제포럼에서의 연설에서 “극동 러시아와 쿠릴 열도에 군사력을 증강하는 것은 러시아 측의 이니셔티브가 아니라 세계의 다른 지역 - 유럽에서 하고 있는 것과 마찬가지로”라고 주장하고,

42) 최태강, 「러-일 간 영토교섭: 무승부를 통한 해결방법 있는가?」, 『중소연구』, 제39권, 제3호 (2015), p. 288.

43) 최태강 「메드베데프시대 러-일관계: 정치 및 영토 문제를 중심으로」, 『중소연구』, 제33권, 제3호 (2009), p. 145.

아시아 지역에서 미국의 미사일 방위 시스템인 고고도 미사일 방어체계(Terminal High-Altitude Area Defense : THAAD)가 배치되고 있는 것에 우려를 표명하며, 만일 일본이 쿠릴 열도를 관할하게 되면 쿠릴 열도에 미국이 군사력을 배치할 것으로 생각한다고 언급했다.⁴⁴⁾

사실 러시아 측에서 볼 때 남쿠릴 4도가 일본에 양도된 후 그곳에 미군이나 일본 자위대의 기지 및 군사 시설 등이 설치되지 않는다는 보장은 어디에도 없다. 또한 미국과 일본의 미사일 방어 시스템이 극동 지역에서 확장되고 있는 것에 대응한다는 명분하에 러시아는 남쿠릴에 ‘발’(Бал)과 ‘바스티온’(Бастион) 등의 미사일 시스템을 배치하고 있다. 남쿠릴 열도가 동아시아 지역에서 러시아가 미국과 전략 균형을 유지하기 위한 주요 거점으로서 기능하고 있는 것이다.

이와 같이 러시아 정부와 정·군·관계의 전반적인 반응은 단순히 경제적인 이유만으로 일본에 4개 섬 혹은 2개 섬을 양도하기가 어려울 것임을 여실히 보여준다. 러시아는 남쿠릴의 가치를 동북아, 더 나아가 글로벌 차원에서 강대국 세력 관계의 틀 안에서 바라본다. 이는 러시아가 주한미군의 존재가 지속되는 한, 북한을 포기하지 않을 것이라는 예측과도 일맥상통한다. 미일 동맹 속에 묶여 있는 일본에게 영토를 내어주는 불가능하리라 추측되는 근거이다.

군사안보적 이유에 더해, 영토 문제에 대한 도미노 현상도 러시아가 우려하는 사안이다. 이미 크림 반도 병합을 통해 보여줬듯, 러시아는 국제법을 무시하면 서까지 자국 및 자민족의 ‘고유 영토’에 대한 주권 수호와 회복을 국시의 수준으로 천명하고 있다. 만일 여하한 이유로 남쿠릴 열도의 일부 혹은 전체가 일본에 넘어갈 경우, 독일과 국경을 맞대고 있는 러시아의 비지(飛地), 즉 칼리닌그라드 주나 핀란드와의 국경 획정에서 골칫거리였던 카렐리아 지역의 영유권 문제도 불거질 개연성이 있다고 러시아는 인식하고 있다.

둘째, 남쿠릴 역내 자원의 가치에 대한 러시아 정부의 인식이 제고되고 있다. 남쿠릴 열도와 주변 해역은 풍부한 어장을 자랑할 뿐만 아니라, 천연가스와 석유,

44) Franz-Stefan Gady, "Putin: Russian Force Buildup in Kuril Islands a Response to US Military Actions: Furthermore, the Russian president does not rule out a U.S. troop presence on the disputed islands if controlled by Japan." <https://thediplomat.com/2017/06/putin-russian-force-buildup-in-kuril-islands-a-response-to-us-military-actions/> (검색일: 2017.8.11.)

비철금속, 수은 등 자원의 보고로 알려져 있다. 이투루프 섬의 쿠드랴브(Кудряв) 화산 주변에는 세계 최대의 레늄 광산도 발견된 바 있다. 레늄은 우주 항공 기술에서 초합금체로 사용되는 희귀 광물로 알려져 있으며, 2006년 전 세계 레늄 채굴량 40톤 가운데 20톤이 쿠드랴브 화산에서 생산된 것이다. 더욱이 이 지역의 레늄은 세계 유일의 순정 레늄으로 전혀 불순물을 포함하지 않는다. 그 밖에도, 남쿠릴에는 약 20억 톤의 탄화수소와 2천 톤에 이르는 금과 은, 4천만 톤의 티탄, 2억 7천만 톤의 철이 매장되어 있는 것으로 확인됐다.

해양 자원의 측면에서도 이 지역은 난류와 한류가 합류하는 지점에 위치한 덕분에 세계 10대 어장 중 하나로 손꼽히며, 연간 해산물에 의한 수입은 40억 달러를 넘는다. 이는 인프라와 개발이 뒤쳐진 극동과 사할린주 정부에게는 대단히 중요한 수입원이다.

셋째, 남쿠릴 열도의 반환에 부정적 입장을 보이는 러시아 지방정부의 인식은 중앙정부의 그것보다 더욱 강하다. 현재 남쿠릴 열도는 행정구역 상 사할린주의 관할권 아래 놓여 있다. 사할린주 정부는 소련 말기, 고르바초프의 영유권 문제 인정 발언 이후부터 오늘에 이르기까지 일본과의 협상 자체를 반대 해 온 것으로 알려져 있다. 소련 말기부터 옐친 집권 초기에는 중앙정부에 대한 지방의 권한이 강화되는 경향이 농후해지면서 사할린주의 입장이 중앙정부에 일정 정도의 압력으로 작용했던 것으로 보인다.

일례로 1990년부터 1993년까지 사할린주지사를 역임한 발렌틴 표도로프(В. Федоров)는 고르바초프의 영토 인식을 비판하고 일본과의 일체의 영유권 협상도 불가함을 현지 언론을 통해 적극적으로 유포했다. 그는 1867년 제정 러시아가 알라스카를 미국에 단돈 720만 달러에 팔았지만 이를 통해 미국과의 평화도, 또 이렇다 할 경제적 이익도 얻지 못했다고 지적하면서, 러시아 정부가 이를 역사적 교훈으로 되새길 필요가 있다고 경고했다. 또 사할린주지사는 러시아가 남쿠릴 열도를 일본에 넘겨주면서 수십 억 달러를 보상받는다 해도 이 액수는 소금으로 가득한 바닷물에 맹물 한 방울 떨어뜨리는 격이 될 것이라면서, 러시아의 고질적인 비효율 시스템은 이 돈을 금방 소비해 버릴 뿐만 아니라, 수년 내에는 돈과 섬 모두를 잃게 될 것이라고 주장했다.⁴⁵⁾

그렇다고 해서 표도로프 주지사가 무조건 영유권 고수를 주장한 것은 아니었다. 그는 1990년 8월, 일본 홋카이도를 방문한 자리에서 남쿠릴 열도와 사할린 그리고 홋카이도 북부에 자유경제지대를 설치하여 일본과의 공동경제개발을 통해 동 지역을 발전시킬 필요성을 역설하기도 했다. 러시아 본토와 떨어져 있고 인구와 인프라가 희박한 남쿠릴 열도의 개발에 일본의 경제력을 활용하려는 시도는 이미 소련 말기부터 제기된 것으로서, 일본과 러시아의 영토 교섭이 교차하는 중간 지대에 늘 일러 경제 협력이 놓여 있다는 사실은 시사하는 바가 크다.

하지만 표도로프의 제안은 소련 중앙정부뿐만 아니라 일본 측으로부터도 크게 주목받지 못했으며, 이후 그는 남쿠릴 열도의 영유권 강화를 위한 노력을 더욱 노골화하면서 고르바초프와 일본 정부에 대한 비판의 강도를 높여갔다. 1991년 4월, 고르바초프의 방일 직전, 표도로프는 일본 언론과의 인터뷰에서 고르바초프가 남쿠릴 반환을 결정한다면 그는 몰락할 수밖에 없을 것이라고 강력히 경고했다. 소련방 해체 이후 새로이 러시아연방이 출범하면서 지방 정권의 독립 표명이 유행처럼 번지던 1990년대 초, 표도로프는 러시아로부터 독립해 극동공화국(Far Eastern Republic)을 수립할 것이라고 주장하기도 했으며 크고 작은 사안을 둘러싸고 연방 중앙정부와 충돌을 빚었다.⁴⁵⁾

표도로프의 후임자인 예브게니 크라스노야로프(Е Краснаяров, 1993-1995 재임)의 경우에는 중앙정부가 사할린주의 의견을 배제하고 남쿠릴 열도의 영유권 문제를 자의적으로 결정하지 못하도록 법적 근거를 마련하려 시도했다가 뜻을 이루지 못했으며, 그의 뒤를 이은 이고리 파르후트디노프(И Пархутдинов, 1995-2003 재임) 역시 중앙정부의 위탁으로 러시아 학술원 산하 ‘세계경제 및 국제관계연구소(IMEMO)’가 연구·발표한 ‘남쿠릴 열도의 러·일 공동개발 가능성’ 제하의 연구보고서에 이의를 제기하면서 발표 현장을 봉쇄하기도 했다. 동 보고서에 따르면 러시아 정부는 일본의 영유권 주장에 대응하는 일환으로 남쿠릴 열도를 공동 개발할 것과, 이를 위해 동 지역에 특별한 행정구역을 부여하여

45) Valentin Petrovich Fedorov, *Yeltsin: A Political Portrait* (Washington, DC: Imperial Publishing, 1996), pp. 17-24.

46) 제성훈, 「러시아 대외정책 결정 및 수행과정에서 지방의 역할: 남쿠릴 열도 영유권 논쟁 사례를 중심으로」, 『글로벌 정책연구』, Vol. 9, No. 2 (2016), 143-144쪽.

지역 자치 정부를 수립하고 연방 대통령실이 직접 관할하는 특별지역 설정안 등을 골자로 하고 있다. 사할린주 정부의 입장에서 이는 받아들일 수 없는 중앙정부의 폭거였는바, 동 안의 추진 중단을 강력히 요구하여 관철시켰다. 여기에 그치지 않고 파르훗디노프는 남쿠릴 개발을 위한 주 정부 독자적인 외국 자본 유치, 하보마이 군도 내 러시아정교 사원과 십자가의 건설을 강행했으며, 일본인 무비자 프로그램을 취소할 수 있다는 경고를 연방 정부에 보내는 등 강력한 실효 지배 정책을 추진했다. 쿠나시르, 시코탄, 하보마이를 유네스코 세계문화유산에 등재하도록 연방 외무부에 제안한 것도 파르훗디노프였다.⁴⁷⁾

한편, 2000년 대통령에 당선된 푸틴은 대통령을 정점으로 하는 수직적 통치 구조를 확립하고 지방에 대한 중앙의 통제를 강화하는 일련의 조치를 취해 나갔다. 이에 따라 그동안 직선제로 선출되던 지방의 수장들도 대통령이 임명하는 방식으로 변했으며, 모든 권력과 권한이 대통령에게 집중됨으로써 주지사를 포함한 지방의 수장들은 단순히 대통령의 명령을 수행하는 하수인으로 전락했다. 이러한 국내 정치의 변화는 사할린주지사에게도 예외일 수 없었으며, 더 이상 중앙정부에 자신의 입장을 강요할 수 없었다. 하지만 현재도 사할린주의 입장은 일본과의 협상 거부와 2개 도서 반환 반대라는 점에서 과거 주지사들의 그것과 다르지 않다.

넷째, 소연방과 러시아연방의 교체와 맞물려 출범한 옐친 집권기 동안 사할린 주지사들이 연방 정부의 결정에 반하는 강력한 영유권 주장을 강행할 수 있었던 데에는, 당시 러시아가 처해 있던 정치적, 경제적 혼란, 연방 중앙정부의 상대적 권위 약화, 지방정부의 독립성 강화 등의 배경이 깔려 있지만, 러시아 국민들, 특히 사할린과 쿠릴 열도 역내 거주민들의 반발도 무시할 수 없는 요인이었다. 1990년 3월 사할린주 공산당위원회가 남쿠릴 주민들을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 응답자의 88%가 영토의 일본 반환에 반대하고 있고, 1995년 3-4월에 실시된 조사에서는 사할린주민의 84.8%가 남쿠릴 4개 도서가 러시아의 영토이며 일본 반환에 반대한다고 응답했다. 1998년 초 유지노사할린스크 주민을 대상으로 한 또 다른 여론조사 결과는 84%가 남쿠릴 열도를 러시아의

47) 위의 글, 144-146쪽.

불가분의 일부라고 답했으며, 만일 러시아 정부가 일본 양도를 결정할 경우 어떻게 할 것인가라는 질문에는 81.1%가 결정의 철회와 대통령의 즉각 사임을 요구할 것이라고 답했다.⁴⁸⁾

한편, 2009년 러시아의 여론조사 기관인 레바다센터의 조사 결과에 따르면, 러시아인 응답자 가운데 82%가 남쿠릴 열도의 반환을 반대한다고 답했다. 동시에 응답자의 78%는 일본과의 관계 개선이 절대적으로 필요하며, 더 나아가 24%는 극동과 동시베리아에서 러시아와 일본이 공동개발을 추진하는 것이 바람직하다고 답했다.⁴⁹⁾

다섯째, 푸틴 집권기 이후, 애국주의와 민족주의의 고조 속에서 영토 문제는 더욱 민감해지는 추세다. 특히 2014년 푸틴 정권이 우크라이나로부터 강압적으로 크림 반도를 병합한 사건 이후, 러시아 사회에서는 국가와 영토를 일체화하면서 영토적 일체성을 유지하려는 푸틴에 대한 지지도가 80%를 오르내리는 상황이 연출되고 있다. 이런 사회적 분위기 속에서 아무리 국민들로부터 절대적 추앙을 받고 있는 푸틴이라 할지라도 영토의 일부를 타국에 반환하기란 쉽지 않을 것이라는 추론이 가능하다.

러시아의 정당 지도자들의 경우, 민족주의적 성향이 강할수록 영토 문제의 존재 자체를 부정하는 경향이 강하게 나타난다. 공산당 당수 젠나디 주가노프(Г. Зюганов)와 자민당 당수 블라디미르 지리노프스키(В Жириновский)가 대표적이다.⁵⁰⁾ 그에 반해, 2015년 암살당한 반푸틴 운동의 지도자 보리스 넴초프(Б Немцов)는 생전, 일본과의 관계 개선이 중요하며 남쿠릴 열도의 양국 공동 관리가 바람직하다고 제안한 바 있다.⁵¹⁾ 그러나 친정부, 반정부를 막론하고 러시아 내에서 쿠릴 열도의 일부 혹은 전부를 일본 측에 양도하는 데 찬성하거나 적어도 공감하는 목소리는 거의 찾아보기 힘든 것이 현실이다.

여섯째, 최근 러시아 학계에서는 남쿠릴 열도 문제를 근본적으로 미국의 동아시아 전략에 책임이 있는 것으로 보는 견해가 늘어나고 있다. 이는 위에서 언급한

48) 위의 글, 146쪽.

49) <http://www.levada.ru/new/04-09-2009/rossiyane-ob-otnosheniyakh-s-yaponiei> (검색일: 2017.8.4.)

50) http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mld_33_alld_322658.html (검색일: 2017.8.4.)

51) http://www.archipelag.ru/ru_mir/ostrov-rus/far-east/epoch/ (검색일: 2017.8.7.)

러시아 사회의 국가주의적, 애국주의적 선풍과 무관하지 않다. 왜냐하면, 러시아에서 애국주의는 반미주의와 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 일부 러시아 학자들은 미국이 원폭 투하 기억을 일본인들의 기억에서 지우고, 미국에 대한 적개심을 갖지 않게 하기 위해 모든 서방 언론을 동원해 쿠릴 열도가 소련에 넘어간 게 잘못됐다는 여론을 형성시키며 일본인의 기억을 새롭게 자극했다고 주장하며, 러·일 간의 영토 분쟁이 다분히 인위적인 성격을 갖는다고 평가하면서 분쟁의 원인을 미국의 탓으로 돌리기도 한다.

4. 러시아의 실효 지배 강화 정책

러시아는 일본과 영토 협상을 진행하면서 국내적으로는 실효 지배를 강화하고 있다.

첫째, 개발을 통한 실효적 지배의 강화다. 러시아 정부는 푸틴 집권 2기 말인 2007년부터 ‘쿠릴 열도(사할린주) 사회 및 경제 발전’ 프로그램을 진행해 오고 있다. 동 프로그램은 쿠릴 열도 내 각 섬들이 예산을 자립적으로 운영하며 러시아연방의 경제뿐만 아니라 주변 아시아 태평양 지역 경제로 원활히 통합될 수 있는 사회적, 경제적 여건을 조성할 것으로 목표로 한다.

메드베데프 러시아 총리는 2012년 7월 3일 쿠나시르섬을 방문하기에 앞서 사할린주의 주도인 유지노사할린스크(Южно-Сахалинск)에서 ‘쿠릴 열도 사회 및 경제 발전’을 주제로 한 회의를 주재한 자리에서 “쿠릴 열도는 사할린주의 중요한 일부이자 러시아 영토의 중요한 일부”라고 강조하면서 이후로도 고위급 관료들이 쿠릴 열도를 지속적으로 방문하게 될 것이라고 말했다.⁵²⁾

더 나아가 2015년 7월, 메드베데프 총리는 내각회의에서 ‘2016-2025년 쿠릴 열도 사회경제개발’ 연방 사업 프로젝트를 논의하면서, 쿠릴 열도 개발에 박차를 가하기 위한 방편으로 이 지역에 선도개발구역 조성 문제를 검토할 예정임을 밝혔다. 러시아 총리는 또 쿠릴 개발 전체에 드는 재정 규모가 10년 동안 약

⁵²⁾ “Медведев намерен вновь посетить Курилы,” *РИА Новости*(3 июля. 2012).
<http://ria.ru/politics/20120703/690668694.html> (검색일: 2017.8.11.)

700억 루블(한화 1조 4161억 원)로 책정됐다면서, 이 자금은 사할린과 쿠릴 그리고 캄차카를 대륙과 연결하는 여객과 화물 수송 사업의 지속성을 보장하게 될 것이라고 말했다. 이와 관련해 헬기 활주로를 비롯해 항로 및 일련의 항구 재건 사업도 진행될 것이라는 게 총리의 계획이다.⁵³⁾

이와 관련, 올레그 코제마코(O. Кожемяко) 사할린주지사 직무대행은 기자회견을 통해 총리가 밝힌 쿠릴 개발 연방 프로그램에 일본도 참여할 수 있을 것이라고 전망하면서도 다만, 일본 기업들이 사업 참여 이니셔티브를 밝힐 경우에도 그것이 가능할 것이라면서, 만일 일본에서 사업 참여 의사가 없을 시에는 한국 기업을 포함한 제3국 기업들에게 쿠릴 개발권을 양도할 계획이라고 덧붙였다. 이는 해석 여하에 따라서는 일본에 대한 경고의 의미로도 받아들일 수 있는 발언이다.

러·일 관계에 정통한 드미트리 스트렐리초프 모스크바국제관계대 동양학부 학장은 다음과 같이 논평한다. “일본 기업의 참여 가능성과 관련해 러시아의 입장은 언제나 유동적이다. 일본은 쿠릴 열도 협력 사업과 관련해 매우 신중하면서 소극적 태도로 임하고 있다. 일본 기업들은 러시아와 일본 정부 간 영토 분쟁의 대상이 되고 있는 남쿠릴 열도 프로젝트에 합류할 경우, 이로 인해 일본 정부로부터 비난을 받게 되지 않을까 우려하고 있다. 러시아 법에 의거해 사업이 추진될 것이기 때문에 이것이 간접적으로 러시아의 주권을 인정하는 행보로 오해받을 수 있음을 걱정하면서 조심스러운 것이다. 설령, 세금 및 재정 면에서 특별 혜택을 받게 될 지라도 이 사업은 어디까지나 러시아에 유리하게 작용하는 사업이기 때문이다.”⁵⁴⁾

이러한 러시아 정부의 정책은 당연히 일본 측의 우려를 불러일으킬 수밖에 없다. 푸틴 대통령은 2013년 4월, 모스크바에서 열린 일러 정상회담 직후 기자회견에서 러시아 정부의 남쿠릴 열도 인프라 개발 사업이 일본과의 평화협정 체결 교섭에 영향을 주지 않겠느냐는 일본 기자의 질문에 대해 다음과 같이 답했다. “이 문제는 우리가 만든 것이 아니라 과거서부터 우리에게 주어진 것이다. 또

53) <http://kr.sputniknews.com/russia/20150723434989> (검색일: 2017.5.11.)

54) <http://kr.sputniknews.com/opinion/20150727449284> (검색일: 2017.5.11.)

우리는 이 문제를 양측이 허용할 수 있는 조건 하에서 해결할 수 있기를 진심으로 기대한다.” 그러면서 푸틴은 일러 영유권 갈등의 해결을 위해서는 무엇보다 “호의적인 상호 관계와 신뢰가 필요하다”고 강조했다.⁵⁵⁾

러시아 극동개발부는 2016년 5월의 소치 정상회담 직후인 6월 3일, 그 해 안에 쿠릴 열도에 ‘쿠릴 선도개발구역(TOP)’이 조성될 예정이라고 사이트를 통해 알렸다. 그 내용에 따르면 러시아 정부는 2016년 쿠릴 열도에 약 1조 2억 원의 예산을 투자해 새 연방특수목적프로그램을 가동하기 시작했는데, 이 프로그램에는 쿠릴 열도 선도개발구역 조성 계획이 포함돼 있다고 밝혔다.

둘째, 군사적 프레젠텐스의 강화이다. 2012년 10월 22일, 세르듀코프 러시아 국방장관은 캄차카를 방문해 쿠릴 열도의 군사시설 강화에 향후 2년 동안 70억 루블(한화 약 2천 480억 원)을 투입, 쿠릴 열도 2개 섬에 새로운 주둔지를 건설, 병력 약 3천 5백 명을 배치하고, 신형 대공미사일과 통신시스템을 도입할 계획을 밝혔다.⁵⁶⁾ 2015년 7월 23일에는 메드베데프 총리가 정부 내각회의에서 “쿠릴 열도에 방위 인프라망을 복원할 계획”이라고 밝혔다. 또한 “군사 시설뿐만 아니라, 관련 민간인 시설도 개발할 방침”이라고 밝히면서, 지역 내에 상주하는 러시아 연방군이 이 프로젝트를 주도하게 되며 향후 쿠릴 열도는 일상 기능 외에도 해외 국경 보호 기능까지 담당하게 될 것이라고 강조했다. 러시아 언론의 보도에 따르면, 동 프로젝트는 세르게이 쇼이구 국방장관의 요청에 의해 제기된 것으로 알려졌다. 쇼이구 장관은 현재 사회 인프라망 복원 작업을 비롯해 국방부가 시행하는 쿠릴 개발 사업의 일환에서 정부가 일련의 프로젝트를 기획해 주도록 요청했다.

쿠릴 열도 주변 해역에서 러시아 군의 군사 훈련이 증가하고 단거리 대공 미사일인 ‘토르-M2U’이 발사되는 등, 러시아의 군사적 프레젠텐스가 강화되고 있는 가운데, 2016년 3월 25일, 쇼이구 국방장관은 쿠릴 열도에 태평양 함대 기지를 배치할 가능성을 검토하기 위해 해군이 3개월간의 일정으로 쿠릴 역내 도서를 향해 출발했다고 발표했다. 러시아의 태평양 함대는 블라디보스토크와 캄차카의

⁵⁵⁾ “Путин: на жесткие вопросы спорных островов будут такие же ответы,” *РИА Новости* (29 апр. 2013), <http://ria.ru/world/20130429/935240154.html> (검색일: 2017.7.10.)

⁵⁶⁾ <https://kr.sputniknews.com/society/201603251205075/> (검색일: 2017.6.28.)

빌류친스크를 주 기지로 해 왔다. 국방 장관은 또 2016년 쿠릴 열도에 연안 미사일 함인 ‘발’(Бал)과 ‘바스티온’(Бастион) 그리고 무인함인 ‘아일레론-3’(Айлерон-3)을 파견할 예정임도 밝혔다.⁵⁷⁾

2016년 5월, 소치에서 성공적인 러·일 정상회담이 개최된 직후인 6월 3일, 러시아 동부 군관구 사령관인 세르게이 수로비킨(С. Суровикин) 대장은 2020년까지 사할린 역내 쿠릴 열도에 정부 우선 정책으로 군사 인프라 시설을 구축할 예정이라고 밝혔다. 그의 말에 따르면 군사 인프라 구축 차원에서 러시아 국방부와 러시아 지리학회 소속 탐사대가 쿠릴 열도에 대한 전방위적인 조사를 실시하고 있다. 쿠릴 열도 마투아섬 내 러시아 태평양 함대 기지 건설 예비 타당성조사가 탐사대 파견 목표다. 군사 전문가인 바실리 카신(В. Кашин)은 관영 매체인 스푸트니크와의 인터뷰에서 “몇 달 전 러시아 국방부는 쿠릴 열도 내 신규 해군 기지 건설 계획과 관련한 강경조의 성명을 발표했었다”고 지적하면서 “당시 많은 이들은 국방부의 입장은 일본과 논쟁을 펼치고 있는 쿠릴 열도 내 러시아 군 주둔을 강화하기 위한 포석일 것이라고 이해했다”고 말했다. 세르게이 수로비킨 대장의 언급대로라면 기지는 쿠릴 열도 중부에 있는 무인도인 마투아에 건설할 계획이다. 이 곳은 러시아와 일본 간 영유권 분쟁중인 남쿠릴 열도 근접 지역은 아니지만, 2차 대전 당시 일본군이 남긴 시설이 많이 남아 있어 현장을 답사한 학자들은 이 섬이 태평양 함대 기지 건설에 적합하다는 결론을 내렸다. 마투아섬에는 통신장비들과 항공기, 군함들이 배치될 것이다. 스푸트니크 뉴스는 냉전 시대에는 주의를 기울이지 않았던 이 곳에 이제야 러시아가 군사력을 강화하려는 이유가 무엇인가 자문하면서 그 이유 중 하나는 통신 장비와 정찰기를 이용해 오호츠크해 해상로를 확실히 통제할 수 있기 때문일 것으로 추측했다. 또 러시아 군의 이 같은 결정이 영유권 분쟁에 있는 섬과 관련한 일본과의 타협점과 쿠릴 열도 비군사화에 대한 합의점에 도달할 가능성을 제고해 준다고 분석했다.⁵⁸⁾

57) <https://kr.sputniknews.com/society/201603251205075/> (검색일: 2017.6.18.)

58) <https://kr.sputniknews.com/opinion/201606031445755/> (검색일: 2017.6.18.)

셋째, 종합적으로 러시아의 전략은 러시아 국내의 상황과 국제적 전략 환경에 따라 미묘한 변조를 보이고 있어 일본 측으로 하여금 영토 협상 해결 가능성에 대한 기대를 갖게 한다는 점에서 러시아의 대일 전략의 수단으로 활용되고 있는 측면이 있다. 위에서 언급한 것처럼 2014년 서방의 대러 경제 제재에 일본이 동참한 직후, 러시아는 쿠릴 열도의 경제적 인프라 구축과 군사적 요충화를 강화하는 일련의 조치를 취했으며, 메드베데프 총리와 쇼이구 국방장관의 연이은 쿠릴 방문도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

또 한국이나 중국 등 주변국을 쿠릴 열도 개발 사업에 끌어들이므로써 일본의 초조함을 자극하고 행동 변화를 유도하는 측면 역시 러시아의 전략으로 이해할 수 있다. 한국의 쿠릴 개발 사업 참여와 관련해 위에서 언급한 스트렐리초프 모스크바국제관계대 동양학부 학장은 다음과 같이 지적한다. “작년에도 이미 한국 자금이 쿠릴 열도 인프라망 프로젝트 개발 사업에 투자됐다. 일본 정부는 러시아가 일본을 제외한 제3국을 쿠릴 열도에 유치하는 방안에 대해 남쿠릴 열도 분쟁을 둘러싸고 일본에 대한 압력으로 간주하고 있다. 한편, 한국은 일본과 달리 극동개발과 관련해 경제적으로나, 정치적으로 충분히 독립적인 입장이다. 일본이야 물론 러·일 간 분쟁지역인 쿠릴 열도 개발에 한국 기업의 참여가 달갑지 않겠지만, 한국이 이 사업에 합류하는 문제는 순수한 경제적 이윤 추구하고 동시에 러시아 정부의 후원과 투자 환경의 혜택을 받는 기회가 될 수 있다.”⁵⁹⁾

⁵⁹⁾ <http://kr.sputniknews.com/opinion/20150727449284> (검색일: 2017.6.18.)

제4장 러·일 간 영토 교섭의 최근 현황과 전망 《

제1절 제2차 아베 내각의 등장과 러·일 영토 교섭의 진전

2012년 12월 자민당이 다시 정권에 복귀, 26일 제2차 아베 내각이 출범했다. 2013년 4월 29일, 아베 총리가 모스크바를 공식 방문, 푸틴-아베 정상회담에서 러·일 간 평화조약 체결을 위한 협상 재개에 합의했다. 그 결과 2014년 2월 9일, 아베 총리 취임 이후 5번째 정상회담이 러시아의 소치(Sochi)에서 개최되었다. 이 회담에서는 영토 문제나 평화조약 체결 논의보다는 러·일 경제협력이 주로 논의되었다.⁶⁰⁾

그런데 2014년 3월 18일, 러시아가 크림 반도를 합병한 것을 계기로 러시아 대 서구 유럽의 신냉전적 상황이 촉발되어, 서방측이 러시아에 대해 경제 제재를 가하게 되었으며, 일본도 이에 가세했다. 그러자 동년 5월 25일, 푸틴 러시아 대통령은 우크라이나 사태와 관련한 일본의 대러 제재 동참에 대해 비난하고, 남쿠릴 열도 협상 중단 가능성을 언급하였다. 이어 8월 12일, 러시아가 쿠릴 열도에서 군사훈련을 실시하자, 일본이 이에 강력하게 항의하였고, 9월 24일, 이 투루프섬에서 신공항 준공식이 거행되자 일본이 항의를 표명함과 동시에 대러시아 제재 확대를 결정하는 등 양국 관계가 악화일로로 치달았다.⁶¹⁾

이러한 가운데 2015년 9월 28일, 일본 아베 총리와 푸틴 러시아 대통령이 뉴욕 유엔 본부에서 10개월 만에 정상회담을 가졌으나 영토 문제 및 푸틴의 연내 방일 등에 관해 이견을 좁히지 못하였다. 10월 8일에는 1년 8개월 만에 러·일 외무 차관급회의가 열려 평화조약체결 협상을 재개했지만 양국의 입장차를 좁히지 못하였다. 일본 측은 북방 4도는 법적으로, 역사적으로 일본에 귀속된다고

⁶⁰⁾ KIDA 세계분쟁 데이터 베이스, '남쿠릴 열도(북방영토) 분쟁'(검색일:2015.10.10.)

⁶¹⁾ KIDA 세계분쟁 데이터 베이스, '남쿠릴 열도(북방영토) 분쟁'(검색일:2015.10.10.)

주장했고, 이에 대해 러시아 측은 쿠릴 열도는 제2차 세계대전의 결과 러시아의 영토가 됐다는 주장만 서로 반복했다.⁶²⁾

2012년 5월에 집권 3기를 출범시킨 푸틴의 러시아는 일본과의 영토 문제 해결에서 다소간의 전향적 자세를 보이기 시작했다. 이른바 ‘무승부론’을 제기한 것이다. 유도 유단자인 푸틴은 일본식 유도 용어인 ‘히키와케’를 사용하며 승자도 패자도 없는 무승부로 영토 문제를 해결하자고 일본 측에 제안했다. 때마침 2012년 12월 재집권에 성공한 아베 총리도 러시아와의 관계 개선에 관심을 보이던 차, 푸틴의 제안에 환영을 뜻을 보이면서 영토 교섭에서 상호 수용 가능한 해결을 위해 협의해 나가자고 주문했다.

2013년 2월 비준된 러시아 정부의 새로운 ‘대외정책개념’ 문서에는 일본과의 “우호적이고 다각적인 역동적 관계 발전”을 지향하면서 동시에 “해결되지 않은 채 남아 있는 문제들에 대해서는 양측이 상호 수용할 수 있는 해결 방안을 모색하는 대화를 지속해 나갈 것”이라고 명시한다. 앞 장에서도 지적한 것처럼, 러시아의 대외정책개념(외교구상)은 러시아 외교의 방향과 노선을 적시하는 중요한 문서로서 여기서 언급한 일본과의 미해결 문제가 남쿠릴 열도의 영유권 갈등을 의미한다는 것은 명백하다. 푸틴 정부가 일본과의 영토 문제를 인정하면서 이를 대화를 통해 해결한다는 의지를 표명한 것은 대단히 이례적인 것으로서 당시 일본에서는 이를 ‘북방영토’ 문제 해결에 대한 푸틴의 의지로 받아들이며 주목했다.

2013년 4월, 러·일 정상은 공동 성명을 통해 영토 교섭에서 있어서 존재하는 양측의 입장 차를 극복하고 양측에 수용 가능한 형태로 최종 해결함으로써 평화조약을 체결한다는 합의를 끌어냈다.

그러나 2014년 러시아의 우크라이나 내전 개입과 크림 반도의 병합 이후 일본은 서방의 대러 제재에 동참했고, 그동안 러시아와 추진하던 비자 간소화 회담 등 일련의 회담 과정도 중단시켰다. 이에 대응해 러시아 역시 남쿠릴 열도에 일본인들의 무비자 입국을 금지시켰다. 영토 문제 해결에 의욕을 보이던 아베의 의지가 무산되는 듯 보였다.

62) 김혜경, “러시아 “쿠릴 열도는 러시아 영토” … 러·일 평화조약 협상 평행선”, 뉴시스, 2015.10.9.
(http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20151009_0010339948&clD=10101&plD=10100) (검색일: 2017.6.21.)

2015년 5월 아시아를 순방 중이던 세르게이 나리시킨(С. Нарышкин) 러시아 하원의장이 일본을 방문했다. 냉각된 러·일 관계의 개선을 타진하려는 의도였다. 나리시킨 의장의 일본 방문을 앞두고 라브로프 러시아 외무장관은 관영 일간지 ‘로시스카야 가제타’(Российская газета)와의 인터뷰에서 남쿠릴 문제와 러·일 관계 정상화에 대한 질문을 받고 이 문제를 유엔에 상정할 계획이라고 밝히면서 다음과 같이 말했다. “2차 세계대전의 결과를 인정하는가?” 이 질문은 항상 일본들이 받게 되는 질문이다. 이 물음에 대해 그들은 ‘그렇다’고 대답한다. 그렇다면 남쿠릴 열도 문제에서도 ‘인정한다’고 답하는 것이 당연할 것이다. 하지만 일본인들은 이 질문에 대해 ‘그렇지 않다’고 답한다. 유엔헌장 107조에 보면 ‘전승국들이 한 모든 행위는 신성불가침’이라고 명시되어 있다.” 라브로프 장관은 “일본은 2차 세계대전의 결과에 불복하는 유일한 나라”라고 지적했다. 그는 5월 30일, 러시아 TV 채널 「러시아24」의 국제 시사 프로그램 「국제 리뷰」에 나와서도 같은 내용의 대일 비판을 이어갔다.

6월 1일에는 러시아연방 동부 군관구 공보처 책임자인 알렉산드르 고르데예프 대장이 쿠릴 열도에서 해병대가 참가하는 훈련을 계획하고 있다고 발표했다. 또 6월 9일, 고르데예프는 러시아 국방부가 사할린 주둔 항공부대에 수호이 전투기(Su-30SM)를 배치해 군사력을 보강했다고 발표했다. 그는 리아노보스티와의 인터뷰에서 “사할린주변 도서 지역 항공부대의 전투기 비행 개선이 이번 군사 방침의 주요 과제”라고 강조했다. 같은 날 동부 군관구를 시찰한 세르게이 쇼이구 러시아 국방장관은 행정상 사할린주에 속하는 쿠릴 열도 상주 군부대들의 군사 및 사회 인프라망 건설 속도를 두 배로 높이라고 지시했다.

9월 8일, 막심 소콜로프 러시아 교통부 장관의 쿠릴 열도 방문에 대해 일본 외무성이 신경질적인 반응을 보이자, 이고리 모르굴로프(И Моргулов) 러시아 외무차관이 성명을 발표해 일본을 비난했다. 그는 “쿠릴 문제는 이미 70년 전에 해결됐다”면서 일본 정부와 쿠릴 문제에 대해 더 이상 나눌 이야기가 없다고 주장했다. 이에 대해 드미트리 스트렐리초프(Д. Стрельцов) 모스크바국제관계대(МГИМО) 동양학부 학장은 외무차관의 성명은 2015년 12월로 예상되던 푸틴의 방일 가능성이 희박해진 것과 관련이 있다고 분석하면서 아베는 러시아와 영토 문제를 해결한 총리로 역사에 남길 원하면서도 정작 푸틴을 맞이하는

준비에는 진척이 보이지 않는다고 비판했다. 그는 러시아는 일본과의 영토 문제 회담이 관계 긴장을 고조시키기만 할 것으로 예상되기 때문에 이 문제를 확실히 해결하거나, 아예 무기한 해결 시기를 늦추자는 입장이라고 전제하고, 모르굴로프 차관의 대화 불필요 성명 내용이 모스크바가 영토 배치 문제, 다시 말해 국경선을 명확히 하자는 문제와 관련해 일본과의 대화를 거부하겠다는 것은 아니라고 설명했다.⁶³⁾

제2절 새로운 접근법 - 공동경제활동

일본이 우크라이나 사태로 인한 대러 제재에 동참함으로써 2015년 12월로 예정돼 있던 푸틴의 방일은 무산되었다. 푸틴의 방일로 영토 문제 해결에 상당한 진전이 있을 것이라는 일본 측의 기대에 대해 러시아 전문가들은 일반적으로 동의하지 않는 분위기였다. 남쿠릴 열도에 대한 양국의 입장에 여전히 큰 괴리가 있다는 생각이 지배적이었다. 그러면서도 일본이 대러 제재 속에서 굳이 푸틴의 방일을 성사시키려 하는 원인을 두고 러시아에서는 대체로 일본의 전략적 이해가 러시아의 존재를 필요로 하기 때문이라는 분석이 언론에 오르내렸다.

러시아 학술원 일본연구센터의 발레리 키스타노프(В. Кистанов) 소장은 다음과 같이 논평했다. “일본은 미국과 러시아 사이에서 중간자적 입장을 취하고 있다. 한편으로 일본은 러시아와의 관계에 있어 중량감을 잃고 싶어 하지 않는다. 양국 정상 사이에는 우크라이나 사태가 있기 전까지 신뢰관계가 상당 정도 구축돼 있었다. 하지만 인접 국가와의 관계에서 상황은 그렇게 우호적이지 못하다. 중국과 한국의 지도자들은 아베 총리와의 만남을 단호하게 거부하고 있다. 따라서 아베 총리에게 있어서 푸틴 대통령의 방문과 같은 전시 효과는 상당히 중요하다. 아베는 영토 문제가 있고 평화조약이 부재한 상태에서도 대화를 진행하면서 복잡한 문제에 대한 해결책을 찾아야 한다는 점을 드러내고 싶어 한다.”

⁶³⁾ <http://kr.sputniknews.com/opinion/20150908585589> (검색일: 2017.5.15.)

키스타노프 소장은 중국 요인으로 인해 아베 총리는 미국 정부와의 전략적 협력 관계를 유지 발전시키는 동시에 러시아에 대해서는 능동적이면서도 독립적인 정책을 취하게 될 것이라고 지적하면서 다음과 같이 말했다. “최근 아베 총리의 워싱턴 방문 시, 오바마 미국 대통령은 지금은 푸틴 대통령을 초청할 때가 아니라고 직접적으로 그에게 말했다. 그러나 아베는 이에 반(反)하는 행보를 지속하고 있다. 일본은 러시아와 중국이 경제, 안보 분야에서 밀접한 관계를 형성해 가는 것을 매우 우려하고 있다. 일본은 중국이 에너지 자원을 포함해서 러시아의 극동 경제를 독점할 것을 두려워하고 있다. 현재 중국의 실크로드와 러시아 주도의 유라시아경제연합을 연계하고자 하는 계획이 적극적으로 진행 중에 있다. 일본은 러시아 정부와 중국 정부의 군사 협력 관계가 적극적으로 발전해 나가는 데 대해서 깊은 우려를 나타내고 있다. 8월에 동해에서 러시아와 중국 함대의 합동 훈련이 있을 예정이다. 따라서 푸틴 대통령의 초청을 통해 아베 총리는 러시아를 자기편으로 최대한 끌어들이 가능한 분야에서 협력을 지속해 나가기를 원하고 있다. 일본은 대중국 전선을 구축하고 베트남, 필리핀과 같은 동남아시아 국가들뿐만 아니라 오스트레일리아, 미국, 유럽 국가들을 끌어들이고자 헛되이 노력하고 있다. 심지어 최근 독일에서 개최되었던 G7 정상들의 회합에서 공동 선언문에 이와 같은 사실을 포함시키려 노력했다. 그러나 유럽 국가들은 중국과의 관계가 첨예화되기를 원하지 않는다. 따라서 현 상황을 변경하려는 시도가 있었던 공동 선언문에 중국은 언급조차 되지 않았다.”

일본의 전략적 의도를 읽은 키스타노프 소장은 영토 문제와 러·일 관계의 미래를 다음과 같이 전망한다. “대 러시아 제재 상황 속에서 푸틴 대통령의 일본 방문을 기획하면서, 아베는 러시아가 중국에 압력을 가하기를 원치 않는다면 일본이 스스로 러시아와의 관계를 풀어가겠다는 의지를 표명해 보인 것이다. 일본이 대러 제재에 동참하고 있는 이때, 러시아가 일본과의 영토 분쟁에서 어떤 양보를 해 줄 것이라고 기대하기는 어렵다. 아베의 지지율이 하락하고 있는 시점에서 러시아 대통령의 도쿄 방문이라는 긍정적 신호는 일본 정부에 상당히 긍정적인 기류를 조성해 주게 될 것이다.”⁶⁴⁾

64) <http://kr.sputniknews.com/opinion/20150704378389> (검색일: 2017.5.17.)

푸틴의 방일이 무산되고 러·일 관계에 그늘이 드리워져 가던 2016년 1월, 러시아 전문가들의 예상대로, 일본의 대러 접근이 재가동 되었다. 대러 제재 국면 속에서도 일본은 결코 러시아를 향한 접근의 끈을 놓지 않았던 것이다. 아베 총리는 러·일 관계 발전을 담당하는 ‘정부대표 일러 관계 대사’ 직을 신설했고 초대 특사에는 하라다 지카히토(原田親仁) 전 러시아 대사가 임명됐다. 기시다 후미오(岸田文雄) 외무대신은 러·일 관계 발전은 일본의 외교에 있어서 주요한 임무 중 하나라고 강조하면서 신임 특사가 양국의 관계 발전을 위해 최선을 다해줄 것을 당부했다.

과거 한국과 일본 주재 러시아 대사를 역임한 바 있으며 저명한 러시아 동양 전문가인 알렉산드르 파노프(А Панов)는 하라다 특사의 임명이야말로 일본이 러시아에 대해 관심을 증대시키고 있음을 보여주는 것으로서 대단히 높게 평가한다고 말했다. 또 하라다는 러시아에서 4년 간 근무한 바 있으며, 러시아와의 관계에 있어서 강경 실용주의 노선을 추구한 인물이기 때문에 그의 임명은 분명 큰대 일본 외무성 관료들의 영향력을 외교 관계에서 균형 있게 배분하고 일본 총리가 대러 관계에서 현안을 풀기 위해 노력하고 있음을 보여주는 사례라고 추켜세웠다. 러시아 측은 하라다의 임명으로 아베 총리와 푸틴 대통령 사이의 회동이 적극적으로 추진될 것이며 아베의 방러가 조만간 성사될 것으로 내다봤다. 동시에, 일본 측의 일련의 행동이 한편으로는 러·일 관계 발전을 위해, 또 다른 한편으로는 주요 선진 7개국(G7)과 러시아를 연결하는 핵심 역할을 일본이 하고자 하는 아베 총리의 복안일 것으로 해석했다. 다만 문제는 미국이 어느 정도까지 러·일 관계 개선을 위한 일본의 독자적인 행보를 허락할 것인지 예측이 불가능한 점이라고 지적했다.⁶⁵⁾

2016년 5월 6일, 아베 총리가 소치를 방문하여 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 경제협력을 제안했다. 협력 방안은 액화천연가스(LNG) 추출 공장 설립, 항만과 공항 정비, 공공보건 서비스와 기타 인프라 구축 등 러시아의 혁신 분야 발전 방향에 초점을 맞추고 있으며 무엇보다 러시아 극동지역의 개발과 산업 진흥이 우선 협력 대상이라고 리아 노보스티 통신이 일본 언론의 보도 내용을 인용해

⁶⁵⁾ <https://kr.sputniknews.com/opinion/201601241012653/> (검색일: 2017.5.18.)

소개했다. 러시아 언론과 전문가들은 정상회담에서 여전히 러·일 간 평화조약 체결과 쿠릴 문제 해결은 명확한 합의를 도출해내지 못했지만, 아베 총리가 미국의 압력을 배제하고 러시아와의 관계 개선에 적극적으로 나선 점을 높이 평가했다.

발렌틴 키스타노프 러시아 학술원 극동연구소 일본연구센터 소장이나 알렉산드르 파노프 전 주일 대사 등 러·일 관계에 정통한 전문가들은 소치 정상회담을 그 구체적 성과보다는 상징적 의미에서 높게 평가한다고 말했다. 이들 전문가들은 사실상 아베 총리가 대러 제재와 관련해 G7으로부터 이탈했으며 일본 측에서는 공식적으로 언급은 안했지만 서방의 대러 제재 시스템에서 일본이 벗어났다고 주장했다. 또 파노프 대사는 아베 총리가 소치에서 내놓은 제안을 살펴보면 거의 모든 분야와 관련된 주요 문제들을 다루고 있고 러·일 간에 정치적 대화도 활발해지고 있다면서 “올해 아베는 5회 이상의 고위급 회담을 계획하고 있으며 매순간 적극적으로 임할 계획인 것으로 알려졌다. 여기에는 블라디보스토크에서 열리는 동방경제포럼 참석도 포함돼 있다”고 말했다. 그는 다음과 같이 분석했다. “아베 총리는 경제 분야에 있어 관계 발전을 위한 계획을 제시했다. 이 복안에는 서방 제재와 부딪히는 분야도 포함돼 있다. 바로 기술 및 원자력 에너지 분야 협력 방안이다. 시베리아와 극동 지역에서의 협력 과정에서 인프라 건설에는 일본 측의 투자도 필요하다. 이것 역시 서방의 제재 정책에서 벗어나는 것이다. 영토 문제의 경우 일본 정책에 있어 새로운 요소가 실제로 나타나고 있는 것으로 보인다. 러시아 대통령 대변인은 푸틴 대통령과 아베 총리의 소치 정상 회담이 매우 건설적인 분위기에서 이뤄졌다고 밝혔다. 아베 총리는 4도 반환 요구와 관련한 일본의 입장에는 변함이 없다고 주장하고 있다. 그렇지만 회담 가운데에서는 과거와 달린 진척된, 새로운 입장을 제시한 게 아니냐는 추론도 있다. 이에 러시아에서도 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 알려졌다. 이는 향후 협상을 위한 기반 마련에 일조할 것으로 보인다. 이전의 경우 일본은 원칙적인 입장을 고수했고 평화 조약은 협상 없이 답보 상태에 놓였었기 때문에 금번 양국 정상 간 회담은 큰 의미가 있다. 이 모든 것으로 판단하건데 소치에서의 푸틴 대통령과 아베 총리 간 회동을 위한 신규 제안을 일본 측에서 제시한 것을 고려해볼 때 러·일 평화조약 체결 진전 가능성을 점쳐 볼 수 있겠다”고 소치 회담의 결과를 대단히 긍정적으로 평가했다.⁶⁶⁾

2016년 12월 15일과 16일 양일에 걸친 푸틴 대통령의 일본 방문에서도 북핵 공조를 제외하면 평화조약 체결과 남쿠릴 열도라는 두 개의 쟁점과 양국 간 경제 협력이 중심 화두였다. 회담 결과, 푸틴 대통령과 아베 총리는 공동성명을 발표하여 남쿠릴 열도에서 계획하고 있는 러시아와 일본의 공동경제활동에 관해 협의를 개시할 것이며, 이것이 평화조약 체결로 나아가는 중요한 걸음이 될 수 있을 것이라고 지적했다. 또 러시아와 일본은 60개 이상의 크고 작은 협력 합의서에 서명했다.

전술한 바와 같이, ‘공동경제활동’에 대해서는 1998년 11월 11일, 오부치 게이조(小淵恵三) 총리가 러시아를 공식 방문했을 당시 러·일 양국은 평화조약 문제 교섭에서 ‘평화조약체결문제 러·일합동위원회’의 틀 내에 ‘국경행정위원회’ ‘공동경제활동 위원회’를 설치할 것에 대해 합의한 적이 있었다. 따라서 아베 총리가 제시한 ‘공동경제활동’이 완전히 새로운 접근법이라고 하기에는 무리가 있다. 그러나 아베 정권에서는 위원회에서의 논의 차원이 아니라 3,000억 엔에 이르는 구체적인 협력 방안을 실질적으로 제시한 것에 의미가 있다.

푸틴 대통령은 아베 총리와의 회담에서 일본이 전망 있는 러시아의 동반자 국가일 뿐만 아니라 양국 관계에서 실제로 진전이 목격되고 있다고 지적했다. 러·일 양국 정상은 남쿠릴에서 전개하게 될 공동경제활동 가운데 우선적으로 진행하게 될 프로젝트의 리스트를 작성하자는 데 합의했다. 정상회담에서 푸틴은 평화조약 문제에 관해서도 언급했지만, 그 해결책은 러시아와 일본의 전략적 이익을 충족시키고 양국 국민들이 받아들일 수 있는 것이어야 한다고 강조하면서, 남쿠릴에서의 공동경제활동도 그러한 맥락에서 진행될 것임을 시사했다.

2017년 4월 27일, 드미트리 페스코프(Д. Песков) 러시아 대통령실 공보비서는 「즈베즈다」(Звезда) 방송국 TV 프로그램에 출연하여 다음과 같이 말했다. “평화조약 체결은 영토 문제와 관련되어 있다. 영토 문제는 물론 러시아와 일본 양측이 모두 용인할 수 있어야 하며 또 그렇게 조정되어야 할 대상이다. 러시아, 일본 모두 최근 평화조약 체결로 나아가는 출구를 모색하려는 강한 정치적 의지를 표명하고 있으며, 우리는 이 정치적 의지가 조만간에 우리를 중요한 문서의 서명

66) <https://kr.sputniknews.com/opinion/201605111353846/> (검색일: 2017.5.18.)

에로 이끌어갈 것을 기대한다. 하지만, 이 문서에 서명할 날을 기다리면서 시간을 낭비할 필요는 없다는 것을 러시아와 일본이 이해해야 함을 지적하고자 한다. 가장 넓은 시각에서 여러 문제와 분야들을 바라보면서 양국 관계의 발전과 개선에 대해 작업을 활발히 진행시켜 나갈 필요가 있다.”⁶⁷⁾ 푸틴 대통령의 최측근인 페스코프 공보비서의 이 발언은 러시아가 일본과의 평화조약 체결에서 낙관적인 전망을 갖고 있으면서도 영토 문제에서 결코 서두르지 않을 것임을 내비치는 언사로 해석될 수 있다.

한편, 양국 정상회담을 바라보는 러시아 정계와 사회 일각의 반응 역시 대체로 러·일 경제협력과 평화조약 체결에는 낙관론이, 하지만 영토 문제 해결에는 신중론이 공존하는 것 같다. 러시아 의회 하원(국가두마)의 국제문제위원회 위원이자 여당인 통합러시아당 소속의 세르게이 젤레즈냐크(С. Железняк)는 러시아와 일본의 정상회담과 여기서 달성된 합의는 평화조약 체결을 위한 기반을 조성하려는 러·일 양국의 의지를 진지하게 확인할 수 있는 기회가 됐다고 평가하면서, 러·일 사이에 놓인 가장 복잡한 문제조차도 러시아의 영토적 일체성과 국익을 손상시키지 않고 해결할 수 있을 것이라는 낙관적 전망을 내놓았다. 그는 남쿠릴에서 실시하게 될 공동경제활동을 위해 러·일 지도부가 취한 일련의 해결방안과 행동이 이를 증명한다고 강조했다.⁶⁸⁾

또 러시아의 사회·정치연구센터인 ‘아스펙트’(Аспект)의 이리나 알크스니스(Ирина Алкснис) 부소장은 경제지 『브즈글랴드』(Взгляд) 4월 27일자에 기고한 칼럼을 통해 푸틴과 아베의 회담을 평가하면서 “양국 관계에 가로놓인 주요 문제가 수십 년 동안 협력 촉진을 방해했는데 이제야 처음으로 방해를 멈췄다. 그 이유는 간단하다. 일본으로서는 러시아의 도움이 필요하기 때문”이라고 분석했다. 알크스니스는 러·일 양국 관계의 최대 걸림돌인 영토 문제에서 러·일 양측의 체면을 살려줄 해결책을 겨우 찾았다고 지적했다. 다시 말해 러시아에게 있어서 공동경제활동은 “쿠릴은 우리 것이다”라는 입장에 아무런 변화도

67) “Россия и Япония развивают сотрудничество, не дожидаясь мирного договора – Песков” http://tvrzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201704271608-y3z2.htm (검색일: 2017.7.1.)

68) “РФ и Япония формируют основы мирного договора.” <https://regnum.ru/news/polit/2269083.html> (검색일: 2017.6.18.)

주지 않으며, 일본 정부로서는 이것이 영토 반환 프로세스의 일환임을 여론에 발표할 수 있기 때문이라는 것이다.

알크스니스는 현재 쿠릴 열도에 러시아의 군사적 존재감이 활발히 강화되고 있으며, 동 열도의 영유권 문제에서 러시아의 입장은 결코 변하지 않을 것임을 강조한다. 그러면서도 아베 총리의 모스크바 방문을 통해 물고기와 성게 등 어종 양식에 관한 공동 프로젝트가 합의된 사실, 구체적인 협력 가능성을 조사하기 위해 하절기를 이용해 일본의 정부 관계자가 남쿠릴을 방문할 계획이라는 푸틴 대통령의 발언, 남쿠릴에 연고지를 둔 일본 주민들의 성묘 겸 현지 방문을 위해 항공편이 운항된다는 사실 등을 거론하면서, 이들 결정이 러·일 양국의 경제 관계를 호혜적으로 만들 뿐만 아니라 일본으로부터의 대규모 공동 투자 등이 개시 되면 쿠릴 개발에 있어서 반드시 필요한 계기가 될 수 있을 것이라고 강조했다.

알크스니스는 그동안 쿠릴 문제와 평화조약의 미체결로 인해 러·일 양국 간 대규모 관계 발전과 협력이 방해를 받았을 뿐만 아니라, 여기에 일본의 불완전한 주권, 특히 러·일 간 접근을 바라지 않는 미국에 대해 마치 신하처럼 눈치를 보는 일본의 입장이 상황을 더욱 복잡하게 해 왔다고 주장하면서, 하지만 이제 상황은 극적으로 변화했다고 단언한다. 그 주요한 변화란 일본에게 러시아와의 협력이 불가결해졌다는 점으로, 일본이 직면한 일련의 긴박한 문제가 그 배경에 깔려 있다고 알크스니스는 지적한다. 하나는 지역 분쟁이 무력 분쟁으로 확대될 수 있다는 일본 정부의 우려로서, 남북한 사이의 대립은 그 중 하나에 불과할 뿐이다. 또 하나는 에너지 자원 부족이다. 2011년 3월의 동일본 대진재로 인해 일본의 에너지 수급 문제가 미해결인 채로 남아 있으니 러시아의 에너지 자원을 일본에 공급하겠다는 푸틴 대통령의 약속을 일본 정부가 환영하지 않을 수 없다는 것이다.⁶⁹⁾

2016년 4월 15일, 러·일 외상회담이 개최되어, 4개 섬에의 참배, 자유방문 등의 교류 사업에 관해 논의하였다.⁷⁰⁾ 다음 달인 5월 6일, 러시아 남부 소치에서

69) “Курилы перестают быть российско-японской проблемой,” Взгляд (27 апр. 2017). <https://www.vz.ru/politics/2017/4/27/868157.html> (검색일: 2017.6.18.)

70) 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_001960.html (검색일: 2017.5.12.)

러·일 정상회담이 개최되어 푸틴 대통령과 아베 총리가 그동안의 교섭 정체를 타파하기 위해 ‘새로운 접근법’을 바탕으로 교섭을 진전시켜나갈 것에 대하여 합의하였다. 이와 관련하여 아베 총리는 양국 간의 조용한 교섭환경을 유지하기 위하여 상대국 국민의 감정을 배려하고, 상대국민 감정을 상하게 하는 행동이나 발언을 자제 할 것을 지적하였다.⁷¹⁾

일본 언론은 소치에서의 정상회담에서 아베 총리와 푸틴 대통령이 개인적 신뢰 관계를 획기적으로 제고했으며, 특히 아베 총리가 ‘포괄적 접근’이라며 제시한 8개 항목의 경제협력 플랜이 푸틴 대통령의 얼어붙었던 마음을 움직였을 것이라고 분석했다.

당시 아베 총리가 제시한 ‘경제협력 플랜 8항목’은 (1) 건강 수명의 연장, (2) 쾌적, 청결하고 살기 좋고 활동하기 좋은 도시 만들기, (3) 중소기업 교류·협력의 과감한 확대, (4) 에너지, (5) 러시아의 산업 다양화·생산성 향상, (6) 극동 산업 진흥·수출 기지화, (7) 첨단기술 협력, (8) 인적 교류의 과감한 확대, 등이었다.⁷²⁾

푸틴 대통령은 아베 총리의 ‘경제협력 플랜 8항목’ 제안에 깊은 관심을 보였고 이 때문에 회담 시간이 3시간 10분이나 연장되었다. 또 9월 블라디보스토크에서 개최되는 동방경제포럼에 아베 총리를 초청하기로 결정했으며, 그 결정은 실행되었다.⁷³⁾

그러나 동년 11월 22일, 러시아 측은 이투루프와 쿠나시르에 신형 지대함 미사일을 배치했고,⁷⁴⁾ 12월 3일, 러·일 정상회담을 위해 러시아를 방문한 기시다 외상은 이투루프와 쿠나시르의 미사일 배치에 대하여 유감을 표명하였다.⁷⁵⁾

71) 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/page3_001680.html (검색일: 2017.5.12.)

72) ibid.

73) 9월 정상회담에서 아베 총리는 푸틴 대통령을 아베 가문의 선산(先山)이 있는 곳이자 자신의 출신 선거구이기도 한 야마구치현 나가토시에 초청했으며, 푸틴 대통령이 이를 수락해 12월 15일 나가토시에서 회담이 이루어 졌다.

74) 古川英治, “ロシア、北方領土に新型ミサイル配備”, 日本経済新聞, 2017.5.12. (http://www.nikkei.com/article/DGXLASF522H5H_S6A121C1PP8000/)

75) 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002558.html (검색일: 2017.5.12.)

2016년 12월 15일, 푸틴 대통령이 방일, 아베 총리와 일본 야마구치현(山口縣) 나가토시(長門市)에서 남쿠릴 4도 반환을 놓고 담판을 벌였다. 지난 5월, 아베 총리가 러시아를 방문했을 당시 영토 문제의 '새로운 접근법'에 양국이 합의한 뒤 이루어진 정상회담이었기 때문에 일본 언론에서는 러시아와의 '북방영토 빅딜'설이 회자되는 등 영토 문제의 해결에 대한 기대가 높았다.

16일 도쿄로 장소를 옮겨 이루어진 정상회담에서 러·일 양측은 8항목의 경제협력계획에 대해 80건(정부 간 12건, 민간 68건)의 협력을 추진하기로 합의했다. 민간 합의 안건의 투융자 규모는 총액 3천억 엔에 달했다.⁷⁶⁾

그러나 회담 결과, 일본 측이 기대했던 2도 반환과 플러스 알파는 없었다. 러시아 측은 정상회담에서 쿠릴 열도 영유권 문제는 논의조차 되지 않았다고 밝혔다.

다음 해인 2017년 4월 27일, 아베 총리가 모스크바를 방문하여 푸틴 대통령과 러·일 정상회담을 가졌다. 양 수뇌는 평화조약체결 문제, 국제정세(시리아, 북한 등), 경제, 문화, 인적교류 등의 다양한 분야의 문제에 관하여 의논을 나누었으며, 논의의 기본 바탕은 남쿠릴 열도에 관한 영유권 협상이었다. 회담 후의 공동기자발표에서 양 수뇌는 2016년 12월 16일 도쿄에서 합의했던 쿠릴 4도를 대상으로 한 공동경제활동에 대한 견해도 밝혔다. 특히 다음 3가지 사항에 대하여 합의 했다. 첫째, 항공기를 이용한 전 남쿠릴 거주자들의 특별 성묘를 6월 중에 실시한다. 둘째, 공동경제활동과 관련하여 5월 중에 4개 섬에 관·민 현지조사단을 파견한다. 셋째, 올해 8월말, 하보마이 군도 성묘 시 추가 출입구역을 설치한다, 등이다.⁷⁷⁾

2017년 4월 27일 합의는 전년 12월에 열린 일·러 정상회담의 합의사항에 관한 후속 조치였다. 이에 대해 일본 외무성은 “이와 같은 노력을 계속해 나가서 4개 섬과 관련한 협력 부문에서 여러 가지 성과를 내는 모습을 일본인과 현재 4개 섬에 거주하고 있는 러시아인이 실감하는 것은 평화조약 문제 해결의 의의를

⁷⁶⁾ 민간 합의 안건 중 주요사항은 마루베니와 러시아 국영 석유회사 로즈네프트 등이 사할린 남서부 해역에서 액화천연가스(LNG) 개발을 위한 공동탐사, 국제협력은행(JBIC)과 러시아 직접투자기금(RDIF)이 1000억 엔 규모의 기금을 창설해 일본 기업의 진출을 지원하는 것 등이다. 정부 간에도 의료·보건 분야와 원자력 분야 협력 양해각서가 체결되었다. <https://mainichi.jp/articles/20161217/ddm/001/010/162000c>, (검색일: 2017.5.31.)

⁷⁷⁾ http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page4_002953.html, (검색일: 2017.5.31.)

이해하는 것으로 이어지는 것이며, 이는 또한 평화조약체결을 향한 하나의 과정”이라고 평가했다. 양 대표는 회담 후의 공동기자발표에서 공동경제활동에 대한 각자의 견해를 밝혔다. 아베 총리대신은 생선과 성게 양식, 에코 투어리즘 등을 언급하며 “북방 4도에 거주하는 러시아인의 생활수준이나 편리성을 향상시키며, 4개 섬에서 경제활동을 하는 일본인들에게도 새로운 가능성을 만들어주는 것”이라고 강조했다. 푸틴 대통령 또한 4개 섬 원주민의 성묘나 자유로운 왕래 확충과 관련하여 “(일·러의)상호이해와 신뢰가 깊어지는 것은 매우 좋은 일이다”라고 평가했다.

2017년 5월 15일, 약 60명의 일본인 전 남쿠릴 거주자들이 올해 처음으로 비자 없이 쿠나시르섬으로 출발했다. 이들은 교류선 ‘에토비리카’호를 타고 홋카이도 네무로항을 출발하여 쿠나시르섬으로 들어가, 18일까지 머물며 과거 자신들이 살던 집터 등을 둘러볼 예정이었다. 방문단을 조직한 ‘치시마하보마이제도 거주자연맹’의 미야타니 료이치(宮谷亮一) 네무로 지부장은, 방문단이 섬에 남아 있는 묘지들도 참배할 것이라고 전했다.⁷⁸⁾ 방문단은 체재 기간 중에 쿠나시르섬에있는 세세키(瀬石), 니키시로, 도후츠(東沸) 등 세 곳의 일본인 묘지에 갈 예정이었다. 세세키와 니키시로는 이전부터 출입이 제한되어 있었던 곳으로, 방문객이 묘지 앞에 세워진 표주에서 위령 행사를 했었지만, 이번은 거기까지 가는 것도 허락되지 않았다. 도후츠는 지금까지 방문이 허용된 곳이었지만, 이번에는 처음으로 출입 허가가 나오지 않았다. 아베 총리와의 회담이 끝난 후 ‘북방영토’ 전 거주민들의 방문을 둘러싸고 푸틴 대통령이 “지금까지 갈 수 없었던 장소도 갈 수 있도록 최대한 자유로운 접근을 보장하기로 일본 측과 합의했다”⁷⁹⁾고 언급했지만 막상 현지에서는 그러한 약속이 전혀 지켜지지 않았다. 러·일 간 영토 교섭이 정상 간의 합의로만 해결될 수 있는 문제가 아니라는 것을 보여주는 대목이다.

⁷⁸⁾ <http://jp.sputniknews.com/russia/201705153636109>, (검색일: 2017.5.18.)

⁷⁹⁾ http://www.huffingtonpost.jp/2017/05/16/northern-territories-dispute_n_16658740.html, (검색일: 2017.5.18.)

제5장

결론 및 정책제언 ≪

쿠릴 4도를 둘러싼 영토 문제로 러·일 관계는 소원할 수밖에 없지만 관계 개선의 필요성에 대해서는 일본 측과 러시아 측이 공히 공감하고 있다. 하지만, 영토 문제라는 거대한 장벽이 양국 사이에 존재한다. 남쿠릴 열도의 귀속을 둘러싼 역사적 인식에서부터 전후 처리 과정에 대한 이해, 국제법적 근거, 더 나아가 미국의 아시아 전략에 대한 러시아와 일본의 시각에 이르기까지, 두 나라가 합의점을 도출하기까지 넘어야 할 산은 너무 많다. 확실한 것은 영유권을 둘러싼 갈등의 종식은 러시아 국민으로부터 압도적 지지를 받고 있는 푸틴과 영토 문제 해결로 역사에 족적을 남기고 싶어 하는 아베의 집권기가 아니면 가능성이 더욱 낮아질 것이라는 사실이다.

러시아는 글로벌 차원에서 형성되고 있는 새로운 역학 관계, 특히 유럽(우크라이나 등)과 중동 지역에서 미국과의 경쟁, 중국 굴기(屈起)에 따른 동북아 전략 환경의 변화, 서방의 대러 제재의 강도와 추이, 한반도에서 북핵과 사드가 초래하는 정세 변화 등을 모두 고려하면서 그 안에서 남쿠릴 열도의 전략적 가치를 재평가하고, 실효 지배를 강화하는 방향으로 나아가고 있는 것으로 보인다. 따라서 러시아의 입장에서 일본에 남쿠릴 열도의 전부 혹은 일부를 양도하는 것이 경제적으로나 안보적으로 러시아에게 득보다 실이 더 많다는 인식이 제고될수록 러·일 영토교섭의 전망의 어두워질 수밖에 없다.

현재 푸틴과 아베의 리더십에 대한 국내적 지지도를 고려한다면, 양국 정상임기 중 영향력을 갖고 있을 때 영토 문제 해결의 가능성은 높아진다. 다만, 양국 모두 푸틴이 거론한 대로 ‘무승부’의 결론을 도출해 낸다 할지라도, 국내 여론과 국민들의 동의를 얻기란 결코 쉬운 일이 아니다. 따라서 러·일 영토 교섭은 외교 문제이기 이전에 철저히 국내 문제일 수밖에 없으며, 푸틴과 아베 이후에 집권할 양국의 지도자가 현 지도자들이 보여주는 것만큼의 국내 지지를 도출해낼 수 있을지 장담하기 힘들다.

러시아의 아시아 경영에서 최대 관심사는 극동 지역 개발이다. 러시아 극동과 동시베리아는 무한한 자원의 보고이나 인구가 희박하고 인프라가 빈약해 러시아는 외국 자본을 견인해 이 지역을 개발하고자 한다. 푸틴이 야심차게 추진하고 있는 이른바 ‘신 동방정책’은 러시아 동부, 특히 극동 지역을 다자간 협력 아래 개발하여 새로운 성장동력을 도출해 내려는 국가전략이다. 집권 3기를 출범시킨 푸틴 정부가 영토 문제 해결에 전향적인 자세를 보인 원인도 러시아의 극동 개발과 무관하지 않다. 현재 시동되기 시작한 영토와 경제의 맞교환, 즉 남쿠릴 열도에서의 러·일 공동경제활동은 물론, 아베 정부가 푸틴에게 제안한 경험 8개항은 러시아의 극동 개발과 밀접하게 관련되어 있다. 향후 러·일 관계의 추이와 영토 문제 해결 전망은 극동 개발에서 일본이 하게 될 역할과 연계될 것인 만큼 우리 정부로서도 이 부분을 예의주시하면서 대응 전략을 강구할 필요가 있다.

남쿠릴 열도 문제를 둘러싼 러·일 간의 교섭은 한국의 해양전략 및 독도 문제에 다음과 같은 시사점을 주고 있다.

첫째, 러·일 간 영토 교섭의 진전과 센카쿠 제도를 둘러싼 중일 간 갈등 고조로 향후 영토 문제에 대한 일본 국민의 관심이 높아지면서 영토 내셔널리즘도 고양되고 있다. 이는 결국 국내 극우세력으로 하여금 대(對) 한국 관계 및 영토 문제에서 강경 대응을 하는 빌미를 제공하게 될 것이다. 독도에 대한 주권을 행사하고 있는 우리 입장에서는 일본의 공세에도 불구하고 ‘분쟁화’ 전략에 말려드는 일이 없도록 신중하게 대응할 필요가 있다.

둘째, 남쿠릴 열도, 센카쿠 제도 문제에 일본과 상대 국가들이 어떻게 상호 대립하고 갈등을 회피하는지 살펴볼 필요가 있다. 러·일 간의 활발한 영토 교섭은 물론, 중국과 일본은 영토 문제로 상호 격렬히 대립하면서도 중일 해양관련 고위급 회담을 매년 개최하며 갈등을 ‘관리’하고 국익의 확대를 꾀하고 있다. 일본, 중국, 러시아 등이 영토 문제와 경제적 실익을 어떻게 상호 조율하는지 면밀한 분석을 통해, 우리의 대응 전략을 강구할 필요가 있을 것이다.

셋째, 중국의 해양진출과 미국의 동아시아 회귀 전략으로 남중국해에서의 미중 대립이 격화되면서 아시아 지역에서 세력전이 일어나고 있다. 또한 남중국해를 둘러싼 갈등이 고조되고, 일본이 인도-태평양 해양협력을 통해 중국과 해양

에서 팽팽히 맞서면서 동북아질서 재편은 한반도에 직접적인 영향을 미치고 있다. 우리로서는 미국의 동아시아 정책 및 동맹전략 등을 염두에 두고, 남중국해 및 동중국해 해양패권 경쟁으로 인한 해양질서 변화를 예의 주시하면서 동아시아 지역질서 안정에 공헌하는 한국의 해양 전략 수립 및 독도 문제 대응 방안을 강구하는 것이 필요하다.

넷째, 우리는 대내외 홍보를 통해 일본의 ‘북방영토 문제’와 독도 문제가 본질적으로 다른 문제임을 강조할 필요가 있다. 일본 문부성은 2008년 7월, 중학교 학습지도요령 해설서를 개정하면서 “한국과 일본 간에 독도에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급, 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요”가 있다고 기술, 독도 문제를 처음 명기하면서 북방영토 문제와 독도 문제를 동일선 상에 놓았으며, 지난 3월 31일 확정고시된 「초·중학교 新학습지도요령」에서도 “다케시마와 북방영토가 우리나라 고유영토라는 것 등, 우리나라 영역을 둘러싼 문제도 거론하도록 할 것,” “영토의 획정 등을 다룰 것. 그 때에 북방영토를 거론하면서 함께 다케시마, 센카쿠제도의 편입에 관해서 언급할 것,” “우리나라가 고유의 영토인 다케시마와 북방영토와 관련하여 남아 있는 문제의 평화적인 수단에 의한 해결을 위해 노력하고 있다는 것 등을 거론 할 것” 등으로 북방영토와 독도를 한 세트처럼 기술하고 있다.

방위백서에서도 “우리나라(일본) 고유(固有)의 영토인 북방영토와 다케시마의 영토 문제가 여전히 미해결인 채로 존재하고 있다”고 기술하며, 독도가 북방영토와 마찬가지로 일본의 고유 영토라는 주장을 하고 있다. 우리로서는 일본의 이러한 공세에 대해 양 문제의 차별성을 부각시키면서 일본 주장의 부당성을 반박해야 할 것이다.

참고문헌 《

〈국내 문헌〉

- 강원식, “북방영토 문제에 대한 러-일의 입장과 해결전망” 『통일연구논총』, 제1권 2호 (1992)
- 김진기, “러일 영토분쟁의 재조명.” 『한국동북아논총』, 제9권 제1호 (2004)
- 김호동, “일본의 북방영토 문제와 독도 문제의 차이점”, 『獨島研究』, 제8호 (2010)
- 남상구, “남쿠릴 열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로”, 『영토해양연구』, 제4권, (2012)
- 박벨라, “러시아 쿠릴 열도의 영토정치학”, 『이사부와 동해』, 제7호 (2014)
- 박원용, “쿠릴 열도 영유권 분쟁의 역사적 맥락”, 『동북아시아문화학회 국제학술대회 발표자료집』, (2007)
- 블라디미르 안드레예프, 이주만, “쿠릴 열도의 문제, 러시아의 견해”, 『독도연구』, 제18호 (2015)
- 손기섭, “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석.” 『한국정치외교사논총』, 제34집 제2호 (2013)
- 윤석상, “러·일 북방영토 반환 문제와 일본의 국내정치: 제도적 요인을 중심으로”. 『국제지역연구 가을호』, 제18권 제4호(2014)
- 윤영미, “탈냉전기 러·일영토 갈등: 2도 반환 대 4도 반환 분쟁”, 『독도연구저널』, 한국해양수산개발원, 제12호 (2010)
- 이창위 외, 『동북아 지역의 영유권 분쟁과 한국의 대응전략: 남부쿠릴 열도(북방4도) 및 센카쿠 열도(다오위다오)를 중심으로』, 다운샘 (2006)
- 제성훈, “러시아 대외정책 결정 및 수행과정에서 지방의 역할: 남쿠릴 열도 영유권 논쟁 사례를 중심으로”, 『글로벌정치연구』, 제9권 2호 (2016)
- 조세영, “쿠릴 열도 영유권 분쟁의 역사적 맥락”, 『영토해양연구』, (2013)

- 최은봉, 석주희, “러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망: 주요 선언 · 성명 · 협정을 중심으로”, 『사회과학연구논총』, 제28집(2012)
- 최태강, “남쿠릴 섬(북방영토)에서 본 러일관계,” 『한국시베리아연구』, 창간호(1996)
- 최태강, “북방영토에 대한 일본정책” 『슬라브연구』 제18권 2호.(2002)
- 최태강, “메드베데프시대 러·일관계: 정치 및 영토 문제를 중심으로”, 『중소연구』, 제33권 제3호 (2009)
- 최태강, “아베시대 러·일 관계: 영토교섭의 해법은 있는가?”, 『슬라브학보』, 제28권 4호 (2013)
- 최태강, “러-일간 영토교섭: 무승부를 통한 해결방법 있는가?”, 『중소연구』, 제39권, 제3호 (2015)
- 홍완석, “러일 북방영토 분쟁: 그 역사와 전망,” 『동북아연구』제 5권 (2000)
- 홍완석, “쿠릴 4도 분쟁영속화 요인 고찰,” 『한국정치학회보』제36집 2호 (2000)

〈해외 문헌〉

- V. Fedorov, Yeltsin: A Political Portrait (Washington. DC: Imperial Publishing, 1996).
- 高橋和夫, 『日本の領土と領海』, 日本文芸社, 2012.
- 国立国会図書館調査及び立法調査局, 『外国の立法』(2011.1)
- 東郷和彦, “瀕死の北方領土交渉,” 『世界』, 岩波書店, 2011.
- 東郷和彦, 『北方領土交渉秘録: 失われた五度の機會』, 新潮社, 2011.
- 東郷和彦・保阪正康, 『日本の領土問題』, 角川書店, 2012.
- 牧野愛博, 『尖閣・竹島・北方4島一領土問題テキストブック』, 朝日新聞社調査研究室 [編], 1998.
- 保阪正康・東郷和彦, 『日本の領土問題一北方四島、竹島、尖閣諸島』, 角川書店, 2012.
- 孫崎享, 『日本の国境問題一尖閣・竹島・北方領土』, ちくま新書, 2011.

- 新崎 盛暉, 岡田 充, 高原 明生, 東郷 和彦, 最上 敏樹, 『「領土問題」の論じ方』(岩波ブックレット), 岩波書店, 2013.
- 岩下明裕, "北方領土「不法占拠」と「固有領土」の呪縛をどう乗り越えるか", 『世界別冊』, 第816号, 2011.
- 岩下明裕, 『北方領土問題 4でも0でも, 2でもなく』, 中公新書, 2005.
- 和田春樹, 『北方領土問題を考える』, 岩波書店, 1990.
- 和田春樹, 『領土問題をどう解決するか - 対立から対話へ』, 平凡社新書, 2012.

- Кирилл Е. Черевко, "Являются ли Южно-Курильские острова истинной территорией Японии?" Проблемы национальной стратегии, No. 2, Vol. 17 (2013)
- Алексей В. Ефимов, Из истории великих русских географических открытий (М.: 1971)
- С. Накамура, Японцы и русские (М.: Прогресс, 1983)
- А Кошкин, Россия и Япония. Узлы противоречий (М.: Вече, 2010)
- Ю В Ключников, А В Сабанин, Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч 1. (М.: Литиздат НКВД, 1925)
- А Громько и др. (ред.), Крымская конференция руководителей трех союзных держав - СССР, США и Великобритании (4-11 февраля 1945 г.) (М.: Политическая литература, 1984)
- А Панов, Россия и Япония: становление и развитие отношений в конце XX века (достижения, проблемы, перспективы) (М.: Известия, 2007)

〈인터넷 자료〉

일본 국회 의회록 검색시스템(kokkai.ndl.go.jp).

일본 외무성 홈페이지(www.mofa.go.jp/mofaj).

일본 재무성 홈페이지(www.mof.go.jp).

일본 홋카이도청 홈페이지(www.pref.hokkaido.lg.jp).

러시아 News RU (<http://www.newsru.com/russia/21feb2011/zaznaiki.html>)

러시아 비즈니스 프레스 (<http://www.businesspress.ru>)

러시아 아키펠라그 (<http://www.archipelag.ru>)

러시아 스푸트니크 (<https://kr.sputniknews.com>)

디프로매트(<https://www.thediplomat.com>)

KIDA 세계분쟁 데이터 베이스, ‘남쿠릴 열도(북방영토) 분쟁’ (<http://www.kida.net>)

러 · 일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향

• 인 쇄	2017년 5월 00일 인쇄
• 발 행	2017년 5월 00일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	디자인공감(070-7603-7401)

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원