



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

일본의 북방영토 외교정책 연구

2023년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학 전공
최준석

일본의 북방영토 외교정책 연구

지도교수 이 정 환

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함
2023년 01월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학 전공
최 준 석

최준석의 석사 학위논문을 인준함
2023년 02월

위 원 장 신 범 식 (인)

부위원장 김 종 학 (인)

위 원 이 정 환 (인)

국문초록

영토 문제는 국가의 주권에 관계되는 기본적인 문제이다. 이처럼 북방 영토에 반환에 대한 역사적 전개 과정에서 보면 러일 관계에서 지속해서 해결해야 할 국제적 과제로 남아있는 것을 알 수 있다.

샌프란시스코 평화조약에서 일본은 치시마 열도를 방기하였으나 동 조약상 치시마 열도의 범위는 명확하게 되어 있지 않고, 애초 일본은 남치시마, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬이 치시마 열도의 범위에 포함된다고 생각하고 있었다. 그 후 소련과 국교회복을 향한 교섭 과정에서 하보마이 군도 및 시코탄 섬에 한정하지 않고 남치시마의 반환을 요구해 나가는 가운데 고유의 영토론을 전면에 내세우게 되어, 샌프란시스코 평화조약에서 방기한 치시마 열도에 남치시마는 포함되지 않는다는 견해를 나타내게 되었다. 이러한 경위로부터 이 고유의 영토론의 지리적인 초점은 애초 남치시마에 맞추어져 있었다. 그러나 1956년의 일소공동선언, 일소국교회복이 이루어지면서, 그 교섭을 거쳐, 일본의 영토요구는 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 하보마이 군도의 4도라고 명시된 것이다. 이 4도를 가리키는 “북방영토” 라고 하는 말도 그 후 생겨난 것이다.

최근 수년의 러시아 정부는 제2차 세계대전의 결과로서 이들 섬이 러시아의 영토 일부로 되었다고 하는 주장을 강화하고 있으나, 러일 간에는 평화조약이 없으므로 더욱이 제2차 세계대전 후의 영토 문제의 최종적 해결이 되어 있지 않은 상태가 계속되고 있다.

2012년 제2차 아베 내각 발족 후에는 다시 고유의 영토에 대한 북방4도와 북방영토의 구별이 엄밀히는 되지 않는 형태가 되어가는 가운데 2019년 11월의 싱가포르 러일 수뇌회담에서 1956년의 일소공동선언을 기초로 하여 교섭을 진전시켜 나갈 것이 합의되어 그 후 아베총리대신 및 외무대신 등의 답변에서는 고유의 영토라는 표현을 사용하지 않게 되고, 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들이라는 답변을 한다. 이러한 답변의 변화는 외교청서에서의 기술에도 영향을 주어, 4도의 귀속을 둘러싼 기술이 없고 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들이라고 기술되어 있다. 러시아 측은 1956년 일소 공동선언에 기초하여 2개 도서 반환 및 경제협력 안에서 벗어나지 않는 양상을 보이지만, 일본 측은 정권의

교체에 따라 원칙론인 4개 도서 반환 요구와 현실적 타협안인 2개 도서 반환 요구 사이를 오가는 양상을 보인다. 가장 극적인 변화를 보인 것은 모리 내각에서 고이즈미 내각으로 넘어가는 시기였다. 모리 정권기 2개 도서 선 반환론을 현실적으로 검토하던 일본 측은 고이즈미 내각의 등장과 함께 보다 경직된 4개 도서 일괄 반환론으로 돌아서며, 민주당 정권에서도 이 원칙을 유지하였다.

아베 2기 내각에서는 이 문제의 해결에 의욕적으로 나서서 다시 2도 우선 반환을 포함한 모든 대안을 두고 현실성 있는 고려를 시작하였으나 협상은 난항을 겪었다. 그러는 사이 러시아에서도 내셔널리즘이 고조되어 영토할양 문제는 푸틴 대통령도 함부로 다루기 어려운 민감한 사안이 되었고, 러시아의 실효 지배는 더욱 공고화되어 현재는 2도 반환조차도 요원해진 상황이다. 일본정부의 북방영토문제 등 해결 촉진 특별조치법이 개정되어 4도 교류, 북방성묘, 자유 방문 등이 명문화되고, 북방영토의 날 제정, 시민단체를 통한 영토반환운동에 대한 지속적인 예산지원이 이루어지고 있지만, 북방영토 대응정책과 관련해서 대러 외교정책에는 유연성이 부족하다고 볼 수 있다. 더욱이 북방영토 반환운동과 관련한 대부분의 시민단체는 4도 일괄 반환을 지지하고 있으며 내각부와 관계를 가지고 있다는 점이다. 이들은 “2+ α ”와 같은 협상안에 대해서 한번 2개 섬을 양도받고 나면 나머지 2개 섬은 양도받지 못한다고 우려하고 있다. 이와 같은 4도 반환론에 대해서 일본사회에서는 4도 반환론의 한계를 지적하는 주장도 있고, 시민 여론조사에서도 4도 반환론에 대해 부정적인 시각이 있음을 간과해서는 안된다. 러일 간의 일본정부의 북방영토의 유연성 부족은 일본사회의 경직된 태도와도 연결되며, 이것에 기인하는 러일 간의 북방영토 외교정책의 경색구도로 인해 북방영토 해결을 원하는 일본의 입장은 어려운 상황에 직면하게 된 것으로 볼 수 있다. 다만 전쟁이라는 돌발변수 이외의 일본의 대러 외교정책의 유연성 확보와 그에 따른 일본사회의 주도적인 여론 등 변화가능성도 있으므로 미래변화는 주목해 볼 필요가 있다.

주요어 : 북방영토, 북방영토의 날, 일본·러시아 외교정책, 영토반환
학 번 : 2018-26198

목 차

I. 서론	1
1. 연구배경	1
2. 선행연구	5
3. 선행연구 검토	9
4. 연구방법	10
II. 냉전기 북방영토 관련 일소 외교정책	12
1. 북방영토 문제의 역사적 전개 과정	12
2. 냉전기 일본의 대소정책과 북방영토 협상	29
III. 탈냉전기 일본의 대러 외교정책과 북방영토 협상	48
1. 고르바초프의 방일을 통한 북방영토 순항구도 교섭	48
2. 소연방의 붕괴와 러일 평화조약체결 교섭	52
3. 1990년대의 러일간의 북방영토 교섭	56
IV. 2000년대 이후 일본의 대러 외교정책과 북방영토 협상	66
1. 고이즈미 정권기 북방영토 정책의 딜레마(2000~2008)	66
2. 민주당 정권기 러일의 영토정책의 경직화와 갈등 고조 (2008~2012)	74
3. 아베 정권기 유연성 모색과 한계 (2012~2020)	83
4. 북방영토 관련 원주민 대응 정책	100
V. 일본의 북방영토에 대한 외교정책 논의 및 전망	123
1. 일본의 북방영토 4도반환론과 2도반환론의 논의 및 전망	123
2. 일본의 북방영토 고유영토론에 대한 논의 및 전망	136
3. 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세 변화속의 북방영토 논의 및 전망	142
4. 북방영토 원주민 향후 대응정책 논의 및 전망	146

VI. 결론	153
참 고 문 헌	158
Abstract	168

표 목 차

<표 2-1> 북방영토에 관한 주요한 역사 연표 (1855-1945)	13
<표 2-2> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (1950년대~1980년대 말)	30
<표 3-1> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (1980년대 말~ 1990년대 말) ..	63
<표 4-1> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (2000년대)	67
<표 4-2> 고이즈미(~민주당)와 아베 2기 내각의 북방영토 정책의 차이점	77
<표 4-3> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (제2차 아베정권 이후) ..	88
<표 4-4> 북방영토교섭 연표 총괄 I (1855~1989년)	97
<표 4-5> 북방영토교섭 연표 총괄 II (1990~2020년)	98
<표 4-6> 거주자단체 및 사회운동의 주장과 성격 분석	111
<표 5-1> 북방영토에 대한 지역별 인지도 여론 조사(2018년)	127
<표 5-2> 북방영토에 대한 도시규모별 인지도 여론 조사(2018년)	128
<표 5-3> 북방영토에 대한 연령별 인지도 여론조사(2018년)	129
<표 5-4> 북방영토에 대한 남,녀 인지도 여론조사(2018년)	130
<표 5-5> 최근 북방영토관련 변화구도(러일관계 포함)	144
<표 5-6> 최근 북방영토 관련 원주민들의 활동과 러일관계(2022.6-10)	149

그림 목 차

[그림 5-1] 북방영토에 관한 지역별 인지도 여론조사(2018년)	127
[그림 5-2] 북방영토에 관한 인지도(전국, 도시규모별) 여론조사(2018년)	128
[그림 5-3] 북방영토에 관한 연령별 인지도 여론조사(2018년)	129
[그림 5-4] 북방영토에 관한 성별 인지도 여론조사(2018년)	130

I. 서론

1. 연구배경

에토로후섬, 쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이군도를 둘러싼 문제(북방영토문제)는 제2차 세계대전 후로부터 현재에 이르기까지 일본과 러시아(소련)와의 사이에 최대의 현안으로 지속되고 있다. 2012년 12월의 제2차 아베 내각 발족 후 총 24회에 이르는 아베 내각총리대신과 러시아의 푸틴 대통령 사이의 수뇌회담을 포함한 러일 간의 외교교섭이 행해져 오긴 하였으나, 이 문제는 아직 미해결인 상태로 남아있다.¹⁾

4도에 대해서 지금까지 일본 정부는 아직 단 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 일본 고유의 영토라고 해 왔다.²⁾ 한편 러일 관계(특히 평화조약 교섭)를 둘러싼 최근의 국회 논의에서 아베 내각총리대신은 2017년 2월 3일의 중의원예산위원회에서 북방4도는 우리나라(일본) 고유의 영토³⁾ 라고 답변한 이후, 북방영토에 대해서는 고유의 영토라고 표현한 사례가 없다. 2018년 11월의 러일 수뇌회담에서 1956년 선언(일소공동선언)을 기초로 하여 평화조약교섭을 가속하기로 합의한 후⁴⁾, 11월 26일의 중의원예산위원회에서 내각총리대신은 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들⁵⁾이라고 말했으며 그 이후 같은 답변을 하고 있다.⁶⁾ 이러한 답변의

1) 藤生 将治(2020). 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論(上),一 国会論議・政府資料及び国際法の観点からの整理 一,立法と調査 2020. 10. No. 428.

2) 外務省(2019).『われらの北方領土』(2019年版)

3) 第 193 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号, p.40-41 (平 29.2.3)

4) 外務省「日露首脳会談(平成 30 年 11 月 14 日)」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page1_000697.html)

5) 第 197 回国会衆議院予算委員会議録第 4 号, p.18. (平 30.11.26)

6) 第 198 回国会衆議院本会議録第 2 号,p.6 (平 31.1.30)及び第 3 号, p.12-19 (平 31.1.31) 1) 同參議院本会議録第 3 号,p.6 4(平31.1.31)及び第 4 号,p. 7 -17 (平31.2.1) 同參議院予算委員会會議録第 1 号,p.11 (平31.2.6) 同衆議院予算委員会會議録第 4 号.p.6 4 (平 31.2.8) 及び第 10号,p.34 (平 31.2.20) 同衆議院本会議録第 24 号. p.12 (令元.5.16) 第 200 回国会衆議院本会議録第 3 号, p. 8 (令元.10.8) 同參議院本會議録第 2 号, p.12 (令元.10.8) 及び第 3 号, p.24 (令元.10.9) 第 201 回国会衆議院本會議録第 2 号, p.18 (令 2.1.22) 同參議院本會議録第 2 号, p. 9 (令 2.1.23) 及び第 3 号, p.23 (令 2.1.24) 同衆議院予算委員会會議録第 3 号, p. 4 (令 2.1.28) 及び第 5 号, p.42 (令 2.2.3.)

변화에 대해서는 러시아에 대한 배려나 교섭에 대한 영향을 피하려는 의도가 있다는 지적도 있다.⁷⁾

2020년 5월에 간행된 외교청서에서도 이와 같은 답변과 같이 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들로 되어 있다.⁸⁾ 이 기술에 대해서는, 2012년 판부터 2018년 판까지는 북방4도는 일본에 귀속된다고 되어 있던 부분이 2019년 판에서는 러시아에 대한 여러 사정으로 삭제된 것에 대해 여당으로부터 크게 비판받은 것 등으로 인해 다시 기술된 것으로 볼 수 있다.⁹⁾

이와 같이 논의의 중심에 있는 북방영토 또는 쿠릴4도는 에토로후 섬, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬 및 하보마이 군도로 구성된 4개 도서로 이루어져 있다. 일본 정부는 북방영토가 국민의 조상 전래의 땅으로서 계승되어 온 것으로, 지금까지 단 한 번도 외국의 영토가 된 적 없는 일본 고유의 영토라는 입장을 나타내고 있다. 1956년 일소공동선언이 서명되어 양국 간 국교가 회복된 이후 60년 이상이 경과하였다. 그동안 일본은 러일 간 최대의 현안인 북방영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것에 따라 일본의 중요한 이웃 국가와 상호이해에 기초한 안정적인 관계를 확립한다는 기본방침을 견지하며 소련과 러시아에 대응했다. 1991년 4월에는 소련의 국가원수가 처음으로 일본을 방문하여 18년 만에 일소 정상 회담이 진행되었다. 당시의 공동성명에서 양국은 북방4도가 평화조약에서 해결되어야 하는 영토 문제의 대상임을 문서의 형태로는 처음으로 확인하였으며 평화조약 체결의 중요성을 강조하였다.

1991년 12월의 소련 붕괴에 따라 러시아 정부는 소련으로부터 인계받은 영토문제에 대해 다음과 같은 새로운 접근법을 제시하였다. 첫째 제2차 세계대전의 패전국과 승전국이라는 구별 등이 존재하지 않는 새로운 국제질서가 출현하고 있다는 인식이 강조되었고 둘째 과거에 체결된 국제 합의를 존중하는 것을 포함하여 영토 문제의 해결에 법과 정의를 중요한 원칙으로 삼는 것이 강조되었다. 일본 정부는 위와 같은 러시아 정

7) 北海道新聞 2019.2.8.

8) 外務省(2020). 外交青書 2020(令和2年版), p.112

9) 朝日新聞, 2020.5.19.

부의 새로운 접근법에 응하여 북방영토 문제의 해결에 유연하고 합리성이 있는 대응을 견지하고자 하였다.

1993년 10월에는 러시아의 옐친 대통령이 방일하여 러일 양국 정상인 도쿄 선언에 서명하였다. 도쿄 선언에서는 북방4도의 도명을 열거하여 영토문제가 이들 4도의 귀속에 관한 문제라고 확인하였다. 특히 영토문제를 역사적, 법적 사실에 근거하여 양국 사이의 합의 위에 작성된 제 문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결한다는 명확한 교섭방침을 나타냈으며, 러시아가 소련과 국가로서의 계속성을 가지는 동일한 국가이며 일본과 소련과의 모든 조약 및 그 외의 국제약속은 일본과 러시아 사이에 지속하여 적용된다는 것을 확인하였다. 더불어 전체주의의 유산 등 곤란한 과거의 유산을 극복하여 나간다는 사고방식을 제창하여 신생 러시아와 일본 사이에 영토문제 해결을 향한 새롭고 진전된 교섭기반을 확립하였다.

1997년 11월에 개최된 크라스노야르스크 정상회담에서는 도쿄선언에 기초하여 2000년까지 평화조약을 체결하도록 전력을 다한다는 것에 합의하였다. 또한 1998년 4월 시즈오카(静岡)현 이토(伊東)시 가와나(川奈)에서 개최된 가와나 정상회담에서 양측은 평화조약이 도쿄선언 제2항에 기초하여 4도의 귀속 문제를 해결하는 것을 내용으로 하여 21세기를 향하여 러일 간 우호협력에 관한 원칙 등을 포함시키는 것이 되어야 할 것임에 합의하였다.

크라스노야르스크 합의에서 영토문제 해결의 목표로 제시한 2000년이라고 하는 기한은 지났으나 2001년 3월에는 이르쿠츠크에서 러일 정상회담이 진행되어 양측은 이르쿠츠크 성명에 서명하였다. 이 성명에서는 양국이 평화조약 체결을 향해 협의하여 온 결과를 총괄함과 함께 이후의 평화조약교섭의 새로운 기초를 제시하였다.

또한 2003년 1월에는 고이즈미(小泉) 총리가 러시아를 방문하였다. 고이즈미 총리는 푸틴 대통령과 에토로후섬, 쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이 군도의 귀속에 관한 문제를 해결함에 따라 평화조약을 가능한 한 조기에 체결하고, 이로 하여 양국 간의 관계를 완전히 정상화해야 한다

는 결의를 확인하였고, 러일 간 폭넓은 분야에서의 협력 방향성을 종합한 러일 행동계획을 채택하였다.

이처럼 러일 간에는 북방영토 문제의 해결을 향한 교섭이 진행되어 왔으나 실질적 인도에까지 이르지 못하는 한편 러시아 정부는 2010년대에 들어 북방4도에서 사회 인프라 정비 사업이나 군비의 강화를 진전시키는 움직임을 강화하고 있다. 2010년 11월에는 메드베데프 대통령이 소련 및 러시아의 정상으로서는 처음으로 쿠나시리 섬을 방문하였고, 관계 각료의 방문이 뒤를 이었다. 이러한 움직임에 대해 일본 측은 일본의 법적 입장과 서로 용납되지 않는다고 러시아 정부에 유감의 의사를 전달하였다.

2013년 4월에는 아베(安倍)총리가 일본의 내각총리대신으로서 10년 만에 러시아를 공식 방문하였다. 양국 정상은 평화조약 문제에서 쌍방이 수용 가능한 해결책이 도출되도록 노력하라는 지시를 자국의 외교부에 공동으로 전하는 것에 합의하였다. 이에 따라 2013년 8월부터 외무차관급으로 교섭이 다시 시작되었다.

2016년 12월에는 푸틴 대통령이 방일하였고, 당시의 러일 정상회담에서 평화조약 문제를 해결하는 것에 대해 의견의 일치를 보였다. 이 회담 이후 북방4도에서의 공동경제활동의 실현을 향한 방안 및 항공기를 이용한 성묘 등 원주민들의 보다 자유로운 왕래를 위한 조치가 진전되었다. 그리고 2018년 11월의 싱가포르 러일 정상회담에서 아베 총리는 1956년 공동선언을 기초로 하여 평화조약교섭을 가속시킨다는 것에 푸틴 대통령과 합의하였다. 2020년 9월에 발족한 스가(菅) 내각에서도 지금까지의 양국 간 제 합의를 따라 교섭을 진행했다.

일본 정부의 대러시아 외교를 대표하는 현안은 북방 4개 섬 문제 즉 북방영토 문제이다. 아베 신조(安倍 晋三) 전 총리는 2020년 8월 사퇴 연설에서 임기 내 해결하지 못해 아쉬운 문제 세 가지를 언급한 바 있는데 그 세 가지는 일본의 헌법 개정 문제, 북한과의 납치일본인 문제, 그리고 러시아와의 북방영토 문제이다.¹⁰⁾ 일본에 있어 위 세 가지 문제는 미

10) 安倍内閣総理大臣記者会見 (2020年8月28日)

<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/PI/20200828.O1J.html> (검색일 2021.04.08.)

완성된 전후처리를 의미하며 그 중 북방영토 문제는 러일 관계에서의 전후처리를 대표하는 주제이다.

북방4도 문제 해결의 주도권은 결국 4개 도서를 실효 지배하고 있는 러시아 측이 쥐고 있으나, 4개 도서의 반환은 양국의 이해관계가 함께 걸쳐있는 문제인 만큼 일본 측의 대응과 그 형성 과정을 살펴보는 것도 중요성을 지닌다. 러일 관계의 다른 문제들과 다르게 북방 4개 섬 문제에 있어서 일본 측이 이처럼 경직되고 유연하지 못한 태도를 보이는 이유는 이 문제가 본질적으로 전후처리와 영토에 관한 문제라는 데 있다. 영토 문제는 일본 정부 측에서도 특히 유연하게 대처하기 어려운 문제로, 일본 정부가 4개 섬 일괄 반환이라는 경직된 입장을 고수하는 여러 가지 원인들 가운데에는 협상의 내용 및 결과물에 대해 정치적으로 국내 지지자들의 동의를 고려해야 하는 까닭이 존재한다.

한편 일본의 구소련 및 러시아에 대한 영토문제 제기, 북방영토의 날 제정, 각종 회의와 행사 등은 지역사회와 지방정부를 중심으로 진행되고 있다.¹¹⁾

본 연구에서는 제2차 세계대전 후로부터 최근까지의 국회논의나 정부 자료를 중심으로 북방영토 문제를 둘러싼 고유의 영토론에 러일간의 관계, 시민단체의 역할 관계, 시민들의 북방영토에 대한 인식, 북방영토의 날 지정에 대한 실증적 분석을 하고자 한다. 이 연구는 문헌 연구 및 위무성, 내각부, 각 시민단체 자료 및 언론보도를 통해 본 북방영토에 대한 변화구도에 살펴보고자 한다.

2. 선행연구

북방영토에 관련된 기존 논의는 크게 현안의 역사성과 교섭과정의 항목에 집중하는 연구, 현안의 연대기적 사실을 정리하고 해결방안의 도출에 목적을 두는 연구로 분류할 수 있는데 세부적으로 살펴보면 다음과

11) 윤석상(2014). “러, 일 북방영토 반환문제와 일본의 국내정치: 제도적 요인을 중심으로.” 국제지역연구 18.4, p.139.

같다.

교섭과정에서 문제 해결이 요원한 원인을 설명하는 연구로는 일본 러시아 양측 정부의 입장에 대한 분석에 초점을 둔 국가관계 중심 연구, 그리고 샌프란시스코 체제의 국제구조를 중심으로 하여 지정학적 요인으로 설명하는 논의로 분류할 수 있다.

첫째 현안의 역사성 및 교섭과정을 중심으로 다루는 연구는 다음과 같다. 기무라(2002)는 1855년 시모다 조약의 체결부터 현재에 이르기까지 양국에서 발행한 공식 문서 42건을 통해 양국 간의 교섭사를 분석하고 있다.¹²⁾ Honda(2011)는 소련이 붕괴하는 시기에서 탈냉전기까지의 북방영토 교섭과정을 체계화시키고, 일본이 놓친 반환의 기회들을 주로 연구하고 있다.¹³⁾ 그리샤체프(2011)는 전쟁 전 일본령 사할린 가라후토청의 역사와 사회적 기억에 관해 연구한 바 있다.¹⁴⁾ 한편 와카미야(2016)는 2차 세계대전의 종전 준비기에서 1956년 일소 공동선언이 발표되는 과정까지 미, 일, 소 사이의 교섭사를 다루고 북방영토 문제의 역사적 진행과정에 대하여 연구하고 있다.¹⁵⁾

둘째, 북방영토 문제의 해결방안 모색에 집중하는 연구는 다음과 같다. 와다(1986) 및 나카지마(1986)는 현안의 해결방안으로 2도 반환과 4도 공동 경영안을 제시하고 있다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 한편 기무라(2002)는 고유 영토론에 입각하여 4도의 일괄 반환론을 주장하고 있다.¹⁸⁾ 이와시타(2017)는 홋카이도 및 네무로 촌 현지의 목소리를 기초로 하여 현안을 심도 있게 연구하고, 하보마이와 시코탄 2도의 육지 면적에 집중한 2도 반환 안 대신 해양 면적을 고려한 바다의 50대 50분할 안에 주목하는 방안을 제시하고 있다.¹⁹⁾ 최태강(2013)은 일본 내에서 제기되고 있는 다양한 안을 비교한

12) 木村汎(2002). 遠い隣国: ロシアと日本. 東京: 世界思想社.

13) 本田洋一(2011). 日ロ現場史 北方領土終わらない戦後. 札幌: 北海道新聞社.

14) С.В. Гришачев(2019). Японское губернаторство К араФутго(1905-1945), история и социальная память, 15)

若宮啓文(2016). 『ドキュメント: 北方領土問題の内幕-クレムリン・東京・ワシントン』. 東京: 筑摩選書.

16) 和田春樹(1986). “北方領土問題についての考察.” 世界495号, pp.150-161.

17) 中嶋峯雄(1986). “ゴルバチョフが投げる「対日戦略」の不気味な変化球.” 現代 (12), pp. 206-221.

18) 木村汎(2002). 遠い隣国: ロシアと日本. 東京: 世界思想社.

후 $2+\alpha$ 안이 최소한의 요구를 충족하는 해결책임을 주장한다.²⁰⁾

셋째 국제구조 및 국가관계에서 현안을 살펴본 연구이다. 이러한 연구는 현상을 국제구조를 중심으로 분석하고 북방영토 문제 해결이 요원한 원인을 지정학적 측면과 샌프란시스코 체제를 구조변수로 설명하며, 러일간 영토 문제의 현안을 일본과 러시아 양국관계를 넘어 미일러 3국간의 세력 방정식의 문제로 분석한다. 미소 냉전 중 일본을 자유진영 세력권 안에 묶어두려는 배후의 힘으로 미국이 작용했으며, 미일 안보동맹 사이를 소련이 파고들지 못하도록 영토문제에 미국이 영향력을 행사했다는 설명이다. 최태강(2010)은 미국이 일본의 전후 2대 미처리 영토 문제인 북방4도와 오키나와 문제를 적절히 연계하여 이용했다고 설명하며,²¹⁾ 마고사키(2011), 카지우라(2012), 미조구치(2014)는 북방영토 문제의 발단 및 초기 국면에서 나타나는 미국의 영향에 대해 다루고 있다. 마고사키(2011)는 일본이 당면하고 있는 국경문제들을 다루고, 영토문제의 갈등 배경에는 샌프란시스코 조약의 작성 및 해석의 주체인 미국의 역할이 크게 작용하고 있다고 강조하여 주장한다.²²⁾ 한편 카지우라(2012)는 1956년 일소국교정상화 교섭과정에서 나타난 북방영토 문제에 대해 일본 국내에서는 이미 4도 일괄 반환에 대한 합의가 존재했으며 이에 대한 미국의 영향은 제한적이었다고 주장한다.²³⁾ 미조구치(2014)는 일소 국교정상화 교섭에 대한 미국의 정책변화와 연속성에 대해 다루며 미국의 정책은 법적 해석보다는 정치적 판단에 기초한다고 주장하며, 변화보다는 연속성을 중심으로 해석하고 있다.²⁴⁾ 오사키(2018)는 북방영토 문제에 관한 선행연구를 러시아의 일본학자 시각에서 분석하고 향후의 과제를 제시하고 있다.²⁵⁾

19) 岩下明裕(2017). 『北方領土問題—4でも0でも、2でもなく』. 東京: 中公新書.

20) 최태강(2013). “아베시대 러·일 관계: 영토교섭의 해법은 있는가?” 슬라브학보 28권 4호. pp.471-502.

21) 최태강(2010). “러시아와 일본의 쿠릴섬 문제:샌프란시스코평화조약을 중심으로.” 군사 74, p.217.

22) 孫崎享(2011). 日本の国境問題: 尖閣・竹島・北方領土, 東京: ちくま新書,

23) 梶浦篤(2012). “日ソ復交交渉に対する米国の戦略(1-4).” 政治経済史学546号, pp.29-53.

24) 溝口修平(2014). “日ソ國交正常化交渉に対する米国の政策の変化と連続性.” 國際政治176号, pp.111-125.

냉전기의 협상은 주로 중앙정부와 정치엘리트의 필요로 이루어졌으므로, 냉전기의 협상을 설명하는 데는 양국 정부 입장을 중심으로 국가관계와 구조적인 면에서 현상을 정리하고 이해하는 것이 적합하다. 그러나 탈냉전기의 협상 양상은 더 복잡성을 가진다. 전기 협상에는 국내 정치 동향이나 주민, 여론 등의 요인이 추가로 등장한다. 북방 4개 도서를 실효 지배함으로써 협상의 결정권을 지닌 것은 러시아인만큼 해당 현안에 대해서 일본보다는 러시아 측을 대상으로 하는 연구가 많다. 국내정치 측면에서 러시아 측을 다룬 연구는 다음과 같다. 우준모 김중현(2014)은 엘친 대통령이 경제협력을 대가로 하는 2+ α 협상안을 제안하였다가 국내 민족주의 세력의 강력한 반대에 부딪혀 5단계 협상안으로 퇴보한 것을 지적하며 러시아에서 국내여론이 외교정책에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 분석하고 있다.²⁶⁾

일본 국내정치 측면에서 일본 측을 대상으로 한 연구는 다음과 같다. 오쿠야마(2003)는 지방정부와 지역민들의 다양한 영향력을 분석하였으나 장기적 관점에서 영토반환 정책이 다양화되는 원인은 설명하지 못한다는 한계를 가지고 있다.²⁷⁾ 히가시다(2004)는 일본이 겪고 있는 영토 분쟁의 각 국면에서 영토문제 협상의 진전은 내셔널리즘보다는 경제적 이익에 의해 추동된다고 설명하고 있다.²⁸⁾ 이성환(2011)은 일소 공동선언 이후 북방 4개 섬 영토론의 형성 과정, 소련붕괴와 탈냉전시기 북방영토 정책의 변화과정, 민간에서 나타나는 50:50 해결방식 논의 등을 정리하고 있다.²⁹⁾ 도고(2011)는 북방영토를 둘러싼 협상 과정에서 섬을 반환받는 데 일본이 놓친 다섯 가지의 기회가 있다고 주장한다. 특히 2000년에서 2001년 사이 국면에서 2도 선 반환 안이 실현 가능성을 지니고 타결되기

25) 大崎巖(2018). “ロシアにおける「南クリルの問題」に関する先行研究の到達点と課題 - ロシアの日本学者から見た「北方領土問題」.”

26) 우준모, 김중현(2014). “쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영토갈등 쟁점과 합의.” 중소연구 37.4, pp.225-228.

27) Okuyama, Yutaka(2003). “The Dispute Over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990.” Pacific Affairs Vol. 76, No. 1 (Spring), pp.37-53.

28) Kazuo Higashida(2004). “Nationalism vs. Economism in Japan’s Territorial Disputes.”

29) 이성환(2011). “일본과 러시아의 국경 문제의 형성과 전개 - 일본의 정책변화를 중심으로.” 한국시베리아연구, 15:1, pp.45-83.

직전 국내적 갈등구조에 기인하여 무위로 돌아가는 과정을 내부 자료를 통해 밝히고 있다.³⁰⁾ 쿠로이와(2011, 2013)는 러일간 국경문제에 대한 현장 주민들의 다양한 목소리를 정리하고 있다.³¹⁾ 최은봉, 석주희(2012)는 러일 북방영토 분쟁 중 일본 내에서 나타나는 정책지향점을 갈등형, 절충형, 협력형, 포괄형으로 분류한 바 있다.³²⁾

일본의 북방영토 정책을 비일관성으로 규정하고 정책이 일관되지 못하고 표류하는 원인을 국내정치 제도적 요인, 정치 환경과 응집성으로 살펴본 연구도 존재한다. 윤석상(2014)은 북방영토 정책의 일관성을 해치는 원인을 반환운동이 중앙, 지방, 지역민으로 나뉘어 진행된 것으로 지적하고 이에 대해 분석하고 있다.³³⁾ 일본 정부의 북방영토 전략은 정책의 비일관성을 특징으로 하고 있으며, 이는 이익을 중시하는 세력과 원리원칙을 중시하는 세력 간의 이해가 교차 반복 수용됨으로써 정책의 일관성이 결여되기 때문이라 설명한다. 내각과 여당의 응집성이 낮은 경우 수상에 의한 정책추진이 본래 의도와 다르게 나타날 가능성이 높으며, 이는 영토협상 관련 정책을 일관되게 유지할 조직의 결여를 의미하고 사회와 여론 등의 영향에 휘둘리기 쉬운 것이라고 설명한다.³⁴⁾

3. 선행연구 검토

북방영토 현안에 대한 기존연구 중 일본 국내적 요인을 다루는 연구에는 앞서 언급한 지자체의 활동에 초점을 둔 연구가 있으나, 북방영토에 러일관계, 외무성, 내각부, 시민단체, 언론에 대한 접근이 종합적으로 다룬 실증적인 연구가 부족하다. 북방영토에 대한 일본과 러시아의 정부

30) Kazuhiko Togo(2011). "The inside story of the negotiations on the Northern Territories: five lost windows of opportunity", Japan Forum, 23:1, pp.123-145.

31) Yukiko Kuroiwa(2011). "Northern Challenges: The Japan-Russian Border Dispute and Local Voices," Journal of Borderlands Studies, 26:3, pp.283-295.

32) 최은봉, 석주희(2012). "러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망." 사회과학연구논총, 28, pp.43-70.

33) 윤석상(2014). "러,일 북방영토 반환문제와 일본의 국내정치: 제도적 요인을 중심으로." 국제지역연구 18권 4호, pp.139-163.

34) 윤석상(2014). pp.144-145.

활동 및 국내의 한일 간 영토 분쟁에 대한 분석연구는 많으나, 일본 내 민간 활동에 대한 정리 및 분석 등에 대한 연구는 미진한 수준이므로.³⁵⁾ 북방영토 반환과 관련된 민간 활동에 대한 심도 있는 연구가 필요하다.

본 연구에서는 북방영토의 역사적인 측면이나 현재 일본에서 대응하는 국내적 관계, 러일 관계를 정확하게 이해하기 위해 북방영토에 대한 여건 분석을 자료를 통해 정리하였으며, 기존 연구에서 다뤘던 시계열분석에서 제외되었던 내각부 자료를 활용하여 북방영토에 대한 인지도 등 인식조사에 대한 최근의 여론조사까지 포함하여 시계열적으로 분석하였다.

이와 함께 러일 간 북방영토 교섭사를 체계적으로 정리하여 러일 관계를 중점적으로 살펴보았으며, 북방영토 관련 시민단체의 활동 및 원주민들의 건의내용이나 읍소내용을 정리하여 여론조사가 가지는 양적 연구의 한계를 질적 연구로 보완하였는데, 이는 기존 연구에서는 다루지 않은 것으로 연구의 차별성을 지닌다.

4. 연구방법

1) 연구대상

연구의 대상은 1차적으로 북방영토에 관한 일본 및 러시아의 외교정책에 대하여 러일 간 교섭사를 중심으로 하여 시계열적으로 살펴보고, 2차적으로는 북방영토에 관한 일본 정부의 정책과 시민단체의 태동과 활동, 북방영토에 대한 여론조사(2008년, 2013년, 2018년), 원주민의 건의 등에 대해 시계열적 분석을 통해 변화되는 일본의 외교정책과 시민사회의 대응 및 역할을 살펴보고자 한다.

2) 자료수집 및 분석방법

본 연구의 자료 수집 방법과 대상은 다음과 같다. 기본 문헌의 연구,

35) 오주영(2021). 현대일본의 시민사회와 북방영토. 건지인문학 제32집, p.223.

선행연구, 일본의 북방정책 외교정책 사례 연구, 러시아 북방정책 외교 사례 연구, 내각부의 북방영토에 대한 연도별 여론조사 자료, 러일 간 교섭사, 북방영토 대응 관련 시민단체 홈페이지 및 북방영토 관련 자료, 내각부 및 외무성의 북방영토에 관한 최근의 대응 관련 공보자료, 관련 신문에 나타나는 북방영토의 정책 사례 및 여론 동향을 중점적으로 조사했다. 특히 일본의 북방영토 외교정책과 관련된 일본 사회의 대응관계를 요인별로 유목화 하였다. 수집한 자료를 중심으로 유목화, 시계열분석을 통해 각 북방영토에 대한 러일의 외교정책 및 북방영토에 대한 향후 전망을 하였다.

II. 냉전기 북방영토 관련 일소 외교정책

1. 북방영토 문제의 역사적 전개 과정

일본 외무성과 러시아연방 외무성(1992)이 공동으로 작성한 러일 간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집은 북방영토와 관련된 일본과 러시아의 외교정책에 중요한 흐름을 파악하게 한다. 러일 양국 국민이 일본과 러시아 사이의 영토문제를 올바르게 이해하기 위한 자료로써 러일 양국 외무성이 공동으로 작성한 것이다. 일본 및 러시아 국민들에 제공되는 본 자료집에는 2국간 영토 확정에 관한 러일, 일소관의 기본문서 및 북방영토와 관계있는 일련의 다른 문서 및 자료를 수록하였다.³⁶⁾

1) 시모다 조약, 가라후토·치시마 교환 조약과 포츠머스 조약

1649년 제정 러시아는 유라시아 대륙의 동쪽 끝인 오토츠크에 도달하였고 사할린과 쿠릴열도 쪽으로 남하하여 영토 확장을 시도했다. 국경이 불분명한 상황에서 러시아의 남하는 일본과의 충돌을 초래하였고, 양국은 국경 확정을 위해 1855년 시모다 조약(下田條約, 러일 화친조약)을 체결하였다. 이는 일본과 러시아 간의 최초의 국경 협정으로, 양국은 러일 간의 국경을 사할린섬 동쪽에 있는 쿠릴열도 상의 에토로후섬과 우루프섬 사이로 하고 사할린(일본명 가라후토)은 양 국민이 함께 거주하는 공동 거주 및 공동 관할구역으로 두는 것으로 합의하였다. 이때부터 북방4도는 일본 영토로, 에토로후 해협을 경계로 한 우루프 섬 이북은 러시아 영토로 확정되었다. 러시아는 시모다 조약에서 쿠나시리와 에토로후 섬에 대한 일본의 영유권을 공식적으로 인정하였다.

조약에서 국경에 관한 합의 내용을 담은 것은 제2조로 양국 간의 국경(境)은 에토로후(エトロフ)섬과 우루프(ウルップ)섬 사이로 한다, 에토로

36) 일본국 외무성·러시아연방 외무성(1992). 러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집(日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集, 1992.9)

후섬 전체는 일본에 속한다, 우루프섬 전체와 그로부터 이 섬 북쪽에 있는 쿠릴 제도는 러시아에 속한다고 되어 있다.³⁷⁾ 이 조약으로 북방4도에 속하는 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 하보마이는 일본영토로 인정되었다. 당시 러시아의 짜르 니콜라이 1세는 국경분쟁보다 통상 이익을 중시하였고, 국경 문제에 대해서는 유연한 기조를 유지함에 따라 러일 간 국경을 에토로후와 우루프섬 사이로 하여 합의를 보려는 훈령에 따르고 있었다. 이것은 일본이 주장하는 고유 영토론의 근거 중 하나가 된다.

1855년 시모다 조약의 영토 조항에 따라 쿠릴열도의 영유권은 확정되었지만, 사할린 섬에 대해서는 추후 경계를 재확정하기까지 양국이 공유하기로 하여 국경 문제를 미해결로 남겨두었다.³⁸⁾

<표 2-1> 북방영토에 관한 주요한 역사 연표 (1855-1945)

● 1855.	• 일본과 러시아가 러일화친조약(시모다조약)을 체결
● 1875.	• 러일 양국이 가라후토 치시마 교환조약을 체결
● 1904.	• 러일전쟁 발발
● 1905.	• 러일 양국이 포츠머스조약을 체결, 러일전쟁 종결
● 1917.	• 러시아혁명
● 1922.	• 소비에트 사회주의 공화국연방 탄생
● 1941.04.	• 일소 양국이 중립조약 조인
● 1941.12.	• 일본이 미국과 영국에 선전포고, 태평양전쟁 발발
● 1945.02.	• 미국, 영국, 소련의 정상이 얄타협정에 서명
● 1945.08.09.	• 일소중립조약을 무시하고 소련이 대일참전
● 1945.08.14.	• 일본이 포츠담 선언을 수락
● 1945.08.28.~09.05.	• 소련이 북방영토를 점령

자료 : <https://www.hokkaido-np.co.jp> 에서 제작성

1855년(安政元年) 2월 7일 러일 통호조약(시모다 조약)이 체결되었다. 현재의 시즈오카(静岡)현 시모다(下田)시에서 체결된 이 조약에서 양국의 국경은 에토로후 섬과 우루프 섬 사이로 결정되었다. 이에 따라 에토로후 섬, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬 및 하보마이 군도는 일본의 영토가 되고 우루프 섬부터 북쪽의 치시마(쿠릴) 열도는 러시아 영토로 확인되었다.

37) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/pw/18550207.T1J.html>

38) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/pw/18550207.T1J.html>

또한 가라후토(사할린)는 양국민의 혼주지로 결정되었다.³⁹⁾

일본 홋카이도 본섬의 북동쪽 바다 위에 위치하는 하보마이 군도, 시코탄섬, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬의 4개 섬을 “북방영토” 라고 부르고 있다. 일본 측은 북방4도를 일본이 러시아보다 빨리 그 존재를 알았고, 많은 일본인이 이 지역에 도항하여 생활하였으며 조상들이 살았던 전래의 땅으로서 이어져 내려온 곳이라고 주장하고 있다.⁴⁰⁾

한편 국경의 두 번째 변경은 러일 화친조약으로부터 20년 뒤인 1875년 상트페테르부르크에서 열린 가라후토 치시마 교환조약(樺太千島交換條約)에서 있었다. 상트페테르부르크 조약으로도 불리는 이 조약은 시모다 조약을 개정하기로 합의한 조약으로 일본이 사할린(가라후토)에서 철수하며 사할린을 러시아가 완전히 점유하도록 하는 대신 쿠릴열도(치시마) 전체의 영유권을 일본이 가지도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 것이었다. 당시 홋카이도 개척사청의 구로다 기요타카(黒田 清隆)는 현지 실정 조사 보고서에서 사할린 개척에 드는 자원을 홋카이도의 경영에 전용하여 사용하는 것이 투자가치 측면에서 유용할 것이라 주장하였는데, 이러한 판단에 따라 일본은 이 조약을 통해 사할린의 영유권을 러시아에 넘기는 대신 쿠릴열도 전체에 대한 영유권을 획득하였다. 이 합의에서 우루프 섬으로부터 이북의 솅슈섬(占守島)에 이르는 북쪽 쿠릴 제도(치시마) 18개 도서 전체가 일본에 이양되었고, 시모다 조약 이후 공동 관리 하던 사할린 섬(가라후토)은 러시아의 영토가 되었다.⁴¹⁾

가라후토 치시마 교환조약 제2관 (1875년)⁴²⁾에서는 전러시아국황제폐하는 제1관에 명기된 가라후토섬(즉 사할린섬)의 권리를 받는 대신 그 후예에 이르기까지 현재 소유령 “쿠릴” 군도 즉 제1 “솅슈” 섬, 제2 “아라이도” 섬, 제3 “파라무시르” 섬, 제4 “마칸루시” 섬, 제5 “오네코탄” 섬, 제6 “하림코탄” 섬, 제7 “예카르마” 섬, 제8 “시아시코탄” 섬, 제9 “무시르” 섬, 제10 “라이코케” 섬, 제11 “마투아” 섬, 제12 “라스슈

39) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

40) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

41) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/pw/18750507.T1J.html>.

42) 메이지(明治) 8년(1875년) 5월 7일 상트 페테르부르크에서 기명, 메이지(明治) 8년(1875년) 8월 22일 비준, 메이지(明治) 8년(1875년) 8월 22일 도쿄에서 비준서 교환

아” 섬, 제13 “스레드네보” 섬 및 “우시시르” 섬, 제14 “케토이” 섬, 제 15 “시무시르” 섬, 제16 “브로우톤” 섬, 제17 “치르포이” 및 “브라트 치르포예프” 섬, 제18 “우루프” 섬 모두 제18도의 권리 및 군주에 속하는 일절의 권리를 대일본제국황제폐하에 넘겨 금후 “쿠릴” 전도는 일본 제국에 속하며 캄차카지방 “라팻카” 곳과 “슌슈” 섬 사이를 이루는 해협을 양국의 경계로 한다고 정하고 있다.⁴³⁾

이 조약은 러시아와 일본 양국 모두에게 불만을 남겼다. 일본에는 정치경제상 큰 가치를 지닌 사할린을 러시아에 넘겼다는 불만이 남았고, 러시아에게는 극동 어업권과 쿠릴열도 전체가 일본에 넘어가 오호츠크 해로 향하는 해양 출구가 봉쇄되었다는 불만이 남았다.⁴⁴⁾ 이러한 양국의 불만은 후일 러일 간 전쟁이 발발하는 원인 중 하나가 되었으며, 러일전쟁에서 승리한 일본은 1905년 포츠머스 조약을 새로이 체결함으로써 러시아에 영유권을 넘겼던 남부 사할린을 다시 일본영토로 편입시켰다.

세 번째 국경 변경은 앞선 가라후토 치시마 교환조약으로부터 30년 뒤인 포츠머스 조약에서 이루어졌다. 포츠머스 조약은 1905년 발발한 러일전쟁에서 러시아가 패배하고 일본이 승리하며 체결된 것으로, 러일전쟁에서 러시아가 패전함에 따라 일본은 미국의 중재 하에 러시아와 포츠머스 강화조약을 체결하였다. 러일전쟁을 종결하는 이 조약으로 러시아는 북위 50도 이남의 남부 사할린을 일본에 양도하였다. 이로써 일본은 사할린(가라후토) 남부지역까지 영유권을 확장하게 되었다.⁴⁵⁾ 이를 통해 일본은 북위 50도 이남의 사할린섬을 일본령으로 편입시키고 가라후토 민정서를 설치하였으며, 1907년에는 이를 일본령 가라후토 청으로 개편하였다. 이후 1945년 9월 2차 세계대전 종전시까지 남사할린 및 쿠릴열도의 점유권은 일본이 가지게 되었으며 해당 지역에서 양국 간 국경의 큰 변화는 없었다.

43) 일본국 외무성·러시아연방 외무성. 1992. 러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집(日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集, 1992.9)

44) 이성환(2011). pp.51-52.

45) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/pw/19050905.T1J.html>.

(2) 제1차 세계대전 이후 2차 세계대전 종전까지 국경 문제

1차 세계대전이 발발하자 일본은 연합군으로 참전하였다. 한편 전쟁 도중 일어난 10월 혁명으로 러시아에서는 로마노프 왕조가 붕괴하였고, 제정 러시아를 대신하여 소비에트 사회주의 공화국 연방이 탄생하였다. 신생 소비에트 정부는 국내외 제반 사정을 고려하여 세계대전에서 중도 탈퇴할 것을 결정하였다. 제1차 세계대전 말엽 1917년 10월 혁명의 과정에서 적백내전의 혼란을 틈타 일본은 시베리아 출병을 단행하고 러시아의 극동 일부 지역을 무력 점령하였다. 그러나 이들 영토 중 어떠한 부분도 공식적으로 병합하지 않고 철군하였다. 한편 신생 소비에트 정부는 구 러시아 제국에 연관한 영토 문제의 해결에 전향적인 입장을 취하는 편이었고, 일각에서는 사할린이 로마노프 왕조의 제국주의적 팽창에 따라 획득한 영토라는 인식으로 사할린 섬 북부를 일본에 반환해야 한다는 논의도 있었으나 실현되지는 않았다.⁴⁶⁾

일본이 신생 소련을 승인하며 북사할린 지역을 러시아에 반환한 이후 장기간 사할린 및 쿠릴열도 지역에서 점유의 변동은 없었으며 양국 간 국경은 비교적 안정적이었다. 이후 1939년 할хин골에서 벌어진 일소 국경 분쟁을 제외하고 1945년 8월 8일 소련이 일소 불가침조약을 파기하고 일본에 대해 선전포고 후 진군(만주 대공세)하기까지 소련과 일본 사이에는 어떠한 실질적 적대행위도 없었다. 이와 같이 제2차 세계대전까지 쿠릴 및 사할린 지역에서의 러일 양국은 평화적이고 우호적인 형태로 국경에 관한 합의를 달성하였다.

한편 제2차 세계대전 종전 시까지 사할린과 쿠릴열도 지역에서의 국경 변경은 없었다. 그러나 러일 사이에 갈등 관계가 전혀 없었던 것은 아니며 만주 및 시베리아 지역에서는 크고 작은 충돌이 지속되었다. 소련과 일본 간 갈등이 최고조에 이른 것은 1939년에 벌어진 무력 충돌인 할хин골 전투(노몬한 사건)에서였다. 양측은 대규모의 군대를 동원한 전투로 많은 사상자가 발생하였으나 국경의 현상 유지 선에서 무력 분쟁은 마무

46) 신생 소비에트 정부의 사할린반환논의

리되었다.

한편 유럽에서는 1939년 9월 제2차 세계대전이 발발하였고 소련은 추축국인 일본이 극동에서 침공해 양면 전쟁이 펼쳐진 데 대한 우려를 가지고 있었다. 한편 일본은 소련 측에 중립 조약을 건의하는데, 극동에서 일본이 소련을 공격하지 않는 대신 소련은 일본이 만주와 동인도 및 인도차이나반도를 침공하는 것에 간섭하지 않을 것과 양국이 서로의 영토를 침공하지 않는다는 내용을 골자로 하는 것이었다.⁴⁷⁾ 이후 양국 간 긴장 관계가 지속되었으나 1941년에는 소련과 일본이 중립 조약을 체결함으로써 표면적으로는 갈등이 일단락되었다.

양국 간 이해관계의 합일로 일소 중립 조약은 1941년 4월 13일 모스크바에서 정식 체결되었다. 조약이 성사됨에 따라 2차 세계대전 중 소련은 나치 독일과의 유럽전선에 집중할 수 있었고 일본은 중국과 남방전선의 확장 및 태평양 전역에서 벌어진 미국과의 전쟁에 집중할 수 있게 되었다. 추축국과 연합국 사이의 중립이라는 기묘한 관계로, 양국은 1945년 8월까지 중립관계를 지속적으로 유지하였다.

1945년 5월 소련 군대가 베를린을 점령하고, 나치 독일이 5월 8일과 5월 9일에 각각 서방연합국과 소련과의 항복조인식에 서명함으로써 유럽전선에서의 전쟁이 종결되었다. 1943년 테헤란 회담 및 1945년 얄타 회담의 합의내용에 따라 소련에는 나치의 패망으로부터 3개월 이내 태평양전선에의 참전이 요구되었다.⁴⁸⁾ 서방 연합국과 소련은 테헤란 회담과 얄타 회담에서 태평양 전선에 소련이 참전하는 대가로 동아시아 지역에서 남부 사할린(가라후토) 등 러일전쟁으로 상실한 옛 제정 러시아의 영토를 회복하고 쿠릴열도를 다시 이양 받는다는 내용의 합의를 이뤄놓은 상태였다. 미국과 영국은 소련의 참전을 유도하기 위해 얄타 회담에서 1905년의 포츠머스조약에 의해 일본령이 된 남사할린과 쿠릴열도를 소련에 되돌려 주겠다는 비밀 제안을 하였고, 포츠담 회담에서 이를 재확인하였다. 소련은 위와 같은 사전 합의에 따라 1941년 체결한 일소 중립

47) 일소 중립 조약 전문을 참조

<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPRU/19410413.T1J.html>

48) 테헤란 회담 및 얄타 회담에서는 소련의 태평양전쟁 참전을 규정하였다.

조약을 일방적으로 파기하고 1945년 8월 9일 일본에 선전포고, 일본과 전쟁상태에 돌입하였다.

소련은 일본에 선전포고 후 1945년 8월 28일에서 9월 5일 사이에 쿠릴 열도를 점령하였고, 1946년에서 1948년에 걸쳐 소련 연방 최고회의 간부 회령을 발표하여 정식으로 이 지역을 소련 영토로 편입하였다. 이로써 소련은 러일전쟁의 결과 일본영토로 넘어간 사할린, 1875년 가라후토 치시마 교환조약에서 일본과 교환한 쿠릴열도의 18개 섬, 그리고 1855년의 시모다 조약에서 일본영토로 확인한 북방 4개 섬 모두를 소련의 영토로써 편입하였다.⁴⁹⁾ 9월 2일에는 도쿄 만에 정박한 미주리 함 함상에서 거행된 항복조인식에서 일본이 무조건 항복 문서에 서명함으로써 전쟁이 완전히 종결되었다. 한편 전후에 열린 도쿄 전범재판에서는 일소 중립 조약이 전쟁 및 침략의 수단으로 이용된 것이라는 판결과 함께 조약의 무효화가 선언되었다.

계속 일본의 영토였던 도서를 포함한 쿠릴열도 전부가 소련의 점령 하에 놓이게 되었고, 북방영토 문제의 현대적, 실질적 갈등은 이 시점에서 시작되었다고 볼 수 있다.

(3) 제2차 세계대전 종결 및 전후 처리의 북방영토

북방영토에 반환에 대한 역사적 전개 과정에 있어서 제2차 세계대전 종결까지 시기에 있어서 북방영토에 대한 경과를 살펴보면 다음과 같다.

1941년 8월 처칠과 루스벨트 영미 양 정상은 제2차 세계대전 중 연합국 측 정책의 지도원칙이라고도 할 수 있는 대서양헌장에 서명했다. 이 헌장 가운데 영미 양국은 전쟁에 의한 영토의 확장은 용납되지 않는다는 방침을 명확히 하였다. 이것은 제2차 세계대전 중 연합국 측 정책의 중심적 원칙이 되었고 종전 후 패전국을 처리할 때의 방침으로도 적용되었다. 소련은 1941년 9월 24일의 정부 선언에서 대서양헌장 참여를 표명하였다. 1943년 11월 27일의 카이로 선언은⁵⁰⁾ 대서양헌장의 방침을 확인하

49) 이성환(2011). pp.51-52.

50) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

고, 동시에 일본에 대해 일본은 제1차 세계대전으로 획득한 태평양의 제도, 만주, 대만 및 평후(澎湖)섬, 조선, 거기에 폭력 및 탐욕에 의해 일본국이 약취한 다른 모든 지역으로부터 밀려나지 않으면 안 된다고 선언하였다. 카이로 선언은 남가라후토, 치시마 열도에 대해서는 확실히 언급하고 있지 않다. 그러나 치시마 열도는 가라후토 치시마 교환조약에 의해 평화리에 일본이 양수받은 것이다. 일본고유의 영토인 에트로후 섬, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬 및 하보마이 군도가, 카이로선언에서 언급된 일본국이 약취한 지역에 해당하지 않는 것이다.⁵¹⁾

1945년 2월 11일 미국의 루스벨트 대통령과 영국의 처칠 수상, 소련의 스탈린 원수에 의해 알타협정이 서명되었다. 알타협정에는 가라후토의 남부 및 이에 근접하는 모든 제도를 소련에 반환하는 것, 그리고 치시마 열도(쿠릴 제도)를 소련에 인도하는 것이 합의되었다.

소련은 종래로부터 북방4도의 소련 귀속 문제에 대하여 누차 이 알타협정을 근거로 인용했다. 그러나 일본 측은 다음과 같은 이유를 들어 알타협정에 근거한 북방4도에 대한 소련 귀속의 정당성을 반박한다. (가) 알타협정은 당시의 연합국 정상의 사이에 전후의 처리방침을 언급한 것에 지나지 않으며, 관련 연합국간에 영토문제의 최종적 처리에 대해 결정한 것은 아니다.⁵²⁾

미국 정부도 1956년 9월 7일의 이 문제에 관한 미 정부의 공식견해(국무성각서) 가운데 알타협정은 단지 그것을 서명한 나라의 정상이 공통의 목표를 언급한 것에 지나지 않는다고 인정하였고, 그 당사국에 의한 어떠한 최종적 결정이 아니며 또한 영토를 이전하는 것에 대한 어떠한 법률적인 효과도 가지지 않는다고 인정하였다.⁵³⁾

(나) 애초 일본은 알타협정에 참가하고 있지 않으므로 어떠한 의미에서도 이 협정에 구속되는 사항이 없으며, 따라서 일본과의 관계에서 소련은 알타협정을 인용할 이유가 없다.⁵⁴⁾

51) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19431127.D1J.html>

52) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

53) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

54) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

1945년 7월 26일의 포츠담 선언은 카이로 선언의 조항은 이행되지 않으면 안 되며 또한 일본국의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 및 시코쿠에 우리가 결정하는 제 소도에 한정되지 않으면 안 된다고(제8항) 되어있다. 종전 후 영토의 최종적 처리는 평화조약에 의해 결정되는 것이다. 그런 의미에서 포츠담선언의 이 규정은 평화조약과 별개로 하여 영토처리에 대해 법적 효과를 가지는 것이 아니다.⁵⁵⁾

카이로 선언의 영토불확대 원칙에 대한 예외적 방침으로 해석할 수도 없다. 일본은 포츠담 선언에서 명확히 한 것과 같이 이것이 카이로 선언의 원칙을 계승하고 있는 것으로 생각하여 항복 시 포츠담 선언을 수락한 것이다.

또한 소련도 포츠담 선언에 참여한 결과로서 카이로 선언의 영토 불확대의 원칙을 인정한 것으로 해석이 가능하다.(제3항) 그러나 소련은 1945년 8월 9일, 당시 아직 유효하던 일소 중립조약을 무시하고 대일참전을 단행하였다. 이것은 점령 행정상의 조치에 지나지 않으며, 영토 문제의 최종적 결정과 관계가 없는 것은 명확하다.

실제로 동 각서는 이 지령 안의 조항은 무엇도, 포츠담 선언의 제8항에 있는 소도서의 최종적 결정에 관한 연합국 측의 정책을 나타내는 것으로 해석하면 안 된다(제8항)라고 기술하여 이것을 명확히 확인하고 있다. 1945년 8월 14일에 일본이 포츠담 선언을 수락하고 항복의 의도를 명확히 표명한 후인 8월 18일, 캄차카반도로부터 제2 극동군이 진격하여 치시마 열도의 점령을 개시하여, 8월 31일까지 치시마 열도의 남단인 우루프섬의 점령을 완료하였다. 이것과는 별개로, 가라후토로부터 진격한 제1 극동군은, 당초 홋카이도의 북쪽 절반 (쿠시로 釧路, 루모이 留萌 라인 이북) 및 북방4도의 점령을 임무로 하고 있었으나, 전자에 있어 미국의 강력한 반대에 부딪혀 이것을 단념하고, 미군의 부재가 확인된 북방4도에 병력을 집중하여 8월 28일부터 9월 5일까지의 사이에 에토로후 섬, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬 및 하보마이군도의 전체를 점령해버렸다. 이때 일본군은 저항하지 않고 진군은 완전히 무혈로 진행되었다.⁵⁶⁾

55) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

이 사실은 당시 소련군에 동행한 일본군의 작전참모의 증언 및 공개된 구소련 해군의 자료로부터도 확인된 사실이다. 당시 소련도 에토로후 섬 이남의 4도는 우루프 섬 이북의 섬들과 전혀 다른 것이라고 인식하고 있었으며, 에토로후 섬 이남의 4도 점령은, 계획만으로 중지된 홋카이도 북부와 같이 일본의 고유의 영토인 것을 알고 있으면서도 행하여진 것이라는 사실이다. 더군다나 1946년 1월 29일자의 약간의 외곽지역의 일본으로부터의 정치상 및 행정상의 분리에 관한 총사령부각서 (SCAPIN 제 677호)는 이 지령의 목적상, 일본은 4대섬 및 약간의 근접 제도를 포함하여, 치시마 열도, 하보마이 군도 및 시코탄 섬을 포함하지 않는 것으로 정의되어 있다.⁵⁷⁾

이와 같이 일본은 포츠담 선언, 카이로 선언의 원칙을 따라 제2차 세계대전 후 북방영토에 대한 영유권이 지속되는 것으로 생각하여 항복 시 포츠담 선언을 수락한 것이며, 소련도 포츠담 선언에 참여한 결과로써 카이로 선언의 영토 불확대 원칙을 인정한 것으로 해석할 수 있다는 점이 중요하다.

소련은 1945년 제2차 세계대전에서의 태평양 전선 참전을 대가로 합의한 얄타협정에서 러일전쟁 이후 일본이 영유하고 있던 남 사할린과 쿠릴열도의 양도를 보장받게 되었다. 그러나 제2차 세계대전의 종식과 더불어 미국과 소련은 연합국에서 적대국의 관계로 바뀌었고, 샌프란시스코 강화조약에 명시되어 있는 북방영토 문제의 처리와 관련하여 쿠릴열도의 정의에 관해 대립하였다.

소련은 1951년 9월의 샌프란시스코 강화조약 비준을 거부하였고, 조약 발효 이후에도 북방4도는 소련이 점령하여 실효적 지배를 지속하고 있다. 한편 일본 정부는 1956년 일소 국교 정상화 이래 북방4도, 즉 쿠릴열도 최남단에 있는 하보마이, 시코탄, 에토로후, 쿠나시리 4개 군도의 반환을 끊임없이 요구해 오고 있다. 2차 세계대전의 종전 과정에서 소련이 해당 도서를 점령하여 실효적 지배하에 두었으나, 이것이 법적으로

56) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

57) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

인정되는 문제에는 러일 관계 뿐 아니라 미소간의 냉전 등 전후처리에 관한 보다 복잡한 사정이 얽혀 있다. 오늘날 북방영토 문제는 실질적으로 제2차 세계대전의 종전 및 전후처리 과정에 기인하고 있다.

(4) 샌프란시스코 평화조약의 쿠릴문제와 소련의 비준 거부

북방4도의 귀속에 관한 역사적 전개 과정에 있어서 샌프란시스코 평화조약은 매우 중요하다.

1951년 9월 8일에 서명된 샌프란시스코 평화조약은 치시마 열도(쿠릴 제도)와 남 가라후토(사할린)에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 일본국은 치시마 열도에 일본국이 1905년 9월 5일의 포츠머스 조약의 결과로서 주권을 획득한 가라후토의 일부 및 이에 근접하는 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다. (제2조 c항)⁵⁸⁾

이 규정에 따라 일본은 치시마 열도와 남 가라후토를 포기하였다. 그런데 샌프란시스코 평화조약은 이들 지역이 최종적으로 어디에 귀속되는가에 대해서는 무엇도 정하지 않고 있다. 소련은 이들 지역을 일방적으로 자국의 영토로 편입하였으나 국제법상 이들 지역이 어디에 귀속되는가는 여전히 미정이다. 또한 평화조약은 치시마 열도의 지리적인 범위를 확실히 정하고 있지 않으나 이 점에 대해서는 평화조약 체결 당시의 다음의 여건 등이 고려되어야 한다. 즉 평화조약의 초안이 검토되던 단계에서 일본 정부는 하보마이 군도, 시코탄 섬은 홋카이도의 일부이며, 또한 쿠나시리, 에토로후 양 섬은 치시마 열도와는 다르게 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 것 및 이들 제도는 동식물분포 등 지리적 조건이 치시마 열도와는 다르다는 것을 나타내는 자료를 미국정부에 제출하였다. ⁵⁹⁾

샌프란시스코 회의에서, 일본의 요시다 전권은 하보마이군도, 시코탄 섬이 일본 본토의 일부를 구성하는 것임은 물론, 쿠나시리와 에토로후 양섬이 예로부터 일본의 영토였다는 사실에 대해 회의 참가자의 주의를

58) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

59) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

환기하고 있다. 이 회의에서 미국의 덜레스 전권은 포츠담 항복조건이 일본 및 연합국 전권을 구속하는 유일한 강화조약이며 연합국의 사이에는 사적인 이해가 있었으나, 일본도 다른 연합국도 이들 이해에는 구속되지 않는 것을 명확히 하였다.⁶⁰⁾

평화조약은 치시마 열도의 지리적 범위를 확실히 정하고 있지 않으나 일본의 명확한 입장은 다음과 같다. 평화조약에서 말하는 치시마 열도에는 종전 시까지 일본 고유의 영토였던 하보마이 군도, 시코탄 섬 및 쿠나시리, 에토로후 섬들이 포함되지 않는다는 해석은 일본을 구속하는 어떠한 국제 합의에도 모순되지 않는다는 것이다.

일본정부도 국회 심의 등에서 쿠나시리, 에토로후 양 섬은 일본 고유의 영토이며, 샌프란시스코 평화조약에서 포기한 치시마 열도에는 포함되지 않는다고 하는 견해를 반복하여 밝혔다. 그 후 미국 정부는 1956년 9월 7일의 일소교섭에 대한 미국 각서에서 하보마이, 쿠나시리 양 섬은 홋카이도의 일부인 하보마이군도 및 시코탄 섬과 함께 항상 고유의 일본 영토 일부이며, 정당히 일본의 주권 하에 있는 것으로서 인정되지 않으면 안 되는 것이라고 하는 공식견해를 밝혀 일본의 입장을 지지하고 있다. 더욱이 1954년 홋카이도 상공에서 미국의 비행기가 격추되는 사건이 일어났으나, 동 사건에 대하여 미국정부가 소련정부에 보낸 1957년 5월 23일의 서한에서도, 샌프란시스코 평화조약, 알타협정 등의 치시마 열도라고 하는 것에는 종래 언제나 일본 본토의 일부였던 것이며, 따라서 정의상 일본의 주권 하에 있는 것으로 인정되어야 하는 하보마이 군도, 시코탄 섬 및 쿠나시리 섬, 에토로후 섬이 포함되지 않으며, 포함하는 식으로 의도되지도 않았다고 하는 것을 반복하여 언명한다고 기재하고 있다.⁶¹⁾ 이들 미국정부의 문서는 샌프란시스코 평화조약의 기초국인 미국의 입장에서 앞서 언급해온 일본정부의 해석이 정당함을 확인한 것이다.

이와 같이 샌프란시스코 평화조약은 북방영토에 대한 일본의 입장에 제약적 요인으로 작용하게 된 것이다. 현재까지 이 조약은 일본이 러시아와의 북방영토관련 반환과 관련한 외교정책을 추진하는 데 근본적으로

60) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

61) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

해결해야할 선결과제로 작용하고 있다.

종전 후 연합국 점령 하에 있던 일본은 1951년 9월 샌프란시스코 강화 조약의 체결과 함께 국권을 회복하였다. 샌프란시스코 조약에 명시되어 있는 러일 간 북방영토 문제의 처리와 관련하여 미국과 소련은 날카롭게 대립하였다. 문제가 된 것은 쿠릴열도라는 지리적 명칭의 정의에 대한 해석이었다. 조약에서는 “일본국은 쿠릴열도 및 일본국이 1905년 포츠머스 조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린 남부 및 이에 근접하는 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다” 라고 규정하였는데, 이에 대해 미국의 덜레스(John Foster Dulles) 고문은 “이 조문의 ‘쿠릴열도’ 라는 지리적 명칭은 하보마이 제도를 포함하지 않는다.” 라는 견해를 밝힘으로써⁶²⁾ 알타 회담과 소련 참전의 대가로 암묵적으로 약속된 쿠릴열도의 소련 양도를 백지화하려고 하였다.

쿠릴열도에 대한 일본 정부의 해석도 러시아와는 달랐다. 1951년 10월 15일에 샌프란시스코 강화조약의 국회 승인을 위해 열린 평화조약 및 미일 안전보장 조약 특별위원회 중의원 회의에 따르면 니시무라 구마오(西村 熊雄) 조약국장은 쿠릴열도는 북 쿠릴 과 남 쿠릴 모두를 의미한다고 정의했으며 하보마이와 시코탄은 쿠릴열도에서 제외된다고 언급하였다.⁶³⁾ 이것은 샌프란시스코 조약에서 일본이 포기한 쿠릴열도에는 남쿠릴(에토로후, 쿠나시리)이 포함되어 있음을 명확히 한 것이다. 또한 쿠사바 류엔(草葉 隆圓) 외무차관 역시 쿠릴열도는 북부 쿠릴, 중부 쿠릴, 남부 쿠릴로 되어 있어서 남 쿠릴 예외로 한다는 주장은 성립되기 어렵다고 답변하였다.⁶⁴⁾ 이러한 해석으로는 남쿠릴에 해당하는 에토로후, 쿠나시리 섬은 일본이 포기해야 할 대상이 된다. 따라서 샌프란시스코 평화조약 단계에서 북방영토에 대한 협상을 일본 측에 최대한 유리하게 전개한다 하더라도 하보마이와 시코탄 2개 섬의 반환만이 가능하게 된 것이다. 요시다 시게루(吉田 茂) 전권대사는 1951년 9월 7일 연설에서 쿠릴열도 및 남사할린 지역은 일본이 침략행위 때문에 빼앗은 곳이 아니라

62) 和田春樹(1999). 『北方領土問題』, 東京: 朝日新聞社, p.218.

63) 外務省(2020). 『我々の北方領土』 2020年版.

64) 중의원 회의록 (<http://kokkai.ndl.go.jp>)

1945년 9월 20일에 소련이 일방적으로 군대를 주둔시킨 것이며 소련의 영유권 주장에 승복할 수 없다고 주장하였고, 여기에는 미국의 암묵적인 지지가 들어있었다.⁶⁵⁾

미국이 주도하여 완성된 샌프란시스코 평화조약에는 일본의 남 가라후토와 치시마 열도의 영유권 포기가 명시되어 있으나, 해당 지역에 대한 소련의 점령권이 명확히 기재되어 있지 않았기 때문에 이에 소련은 불만을 제기하였다. 소련은 해당 조문을 두고 “일본국은 남부 사할린과 이에 근접한 제도 및 쿠릴열도에 대한 소련의 완전한 주권을 인정하고 이들 지역에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”로 그 내용을 수정할 것을 요구하였다. 그러나 미국은 이 주장을 받아들이지 않았고 소련은 샌프란시스코 조약에 서명할 수 없다며 불참하였다.⁶⁶⁾

결국 소련은 샌프란시스코 조약의 비준을 거부하였고, 소련과 일본은 평화조약 미체결 상태로 남아 법적으로 전쟁상태를 종결하지 못한 채 오늘날에 이르고 있다.

러일 관계에서 샌프란시스코 강화조약이 가지는 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 조약의 제1조 (a)항에 따라 교전국과의 법적 전쟁상태가 해소되나, 소련이 이에 서명하지 않음으로써 러일 간 법적 전쟁상태가 해소되지 않았다는 점, 둘째 조약의 제2조 (c)항에 따라 일본이 포츠머스 강화조약으로 획득한 사할린 남부지역 및 쿠릴열도 전체에 대한 권리와 소유권 및 청구권을 상실함으로써 4개 섬을 포함한 쿠릴열도의 영유권이 소련에 넘어갔다는 점이다.⁶⁷⁾ 이와같이 샌프란시스코 평화조약 제2조 및 제25조 (1951년)⁶⁸⁾에 명시하고 있다.⁶⁹⁾

비록 소련이 조약에 서명하지는 않았으나 쿠릴열도는 이미 소련의 점령하에 있었으므로 알타 회담의 약속을 토대로 소련 측에 그대로 귀속되

65) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

66) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

67) 샌프란시스코 강화조약 및 소련의 수정제의(1951.09.).

<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19510908.T1J.html>

<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPUS/19510905.O1J.html>

68) 일본국과의 평화조약 (발체)1951년 9월 8일 서명

69) 일본국 외무성·러시아연방 외무성(1992). 러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집(日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集, 1992.9)

었다.

샌프란시스코 평화조약에 소련이 서명하지 않은 문제는 향후의 러일 관계를 전후처리의 미완성 상태로 남겨두었다. 샌프란시스코 조약에 따라 일본이 주권국 지위를 회복하고 미일 간 강화가 이루어진 것과 대조적으로 일소 평화조약은 체결되지 못함으로써 일본과 소련 사이에 법적으로 전쟁상태가 끝나지 않은 문제와 함께 북방 4섬의 애매한 귀속상태가 발생하게 된 것이다.

위와 같이 북방영토에 관한 문제는 전후처리 과정에서 발단이 되었다. 제2차 세계대전 종전을 전후한 얄타협정(Yalta agreement, 1945년 2월), 포츠담선언(Potsdam Declaration, 1945년 7월), 샌프란시스코 조약(Treaty of San Francisco, 1951년 9월) 내용과 합의의 모호함 그리고 냉전의 도래에 따라 그 의미에 대한 당사국 미국과 소련 간의 의견 불일치가 원인이 된 것이다.

1943년의 카이로 선언은 쿠릴열도를 소련에 양도한 데 대해 별건으로 지정하여 명백하게 언급하고 있지는 않으나, 일본은 또한 자신이 폭력과 탐욕으로 약탈한 다른 모든 영토로부터 추방될 그것이라고 명시하고 있다.⁷⁰⁾ 그리고 얄타협정은 소련이 대 일본전에 참전하는 경우, 1904년 배신적인 일본의 공격으로 침해받은 러시아의 이전 권리들이 회복될 것이다. 즉 남부 사할린과 인근 섬들은 소련에 반환될 것이다. 쿠릴열도도 소련에 양도될 것이라고 명시하고 있다.⁷¹⁾

쿠릴열도의 귀속에 대한 보다 실질적인 분쟁의 원인은 1951년 샌프란시스코 조약에 있다. 이 조약이 체결될 즈음에는 이미 미소 간 냉전이 시작된 후였으며 한반도에서는 전쟁이 진행 중인 상황이었다. 따라서 얄타협정과 포츠담선언에 대한 미국의 의견은 크게 변화되어 있었다. 일례로 1951년 3월 작성된 미국의 초안에는 얄타협정을 준수하여 일본은 소련에 대해 쿠릴열도를 인도(引渡)한다고 되어 있었으나, 대일 정책에서 대미 견제를 기조로 한 소련이 영토 문제를 제외한 다른 부분에서도 미국이 작성한 초안에 반대를 표명하자 미국은 소련이 조약에 서명할 가능

70) 카이로 선언(1943.11.27.) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19431127.DIJ.html>

71) 얄타 협정(1945.02.11) <https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19450211.TIJ.html>

성이 없다고 판단하였다. 이에 따라 미국은 쿠릴열도의 귀속 국가로서의 소련을 삭제하였다. 조약안 완성의 과정에서 쿠릴열도의 귀속 문제뿐만 아니라 쿠릴열도의 범위에 대한 정의, 그리고 결과적으로 소련이 이 조약에 서명하지 않은 점도 문제가 되었다.

현재 일본은 적어도 분쟁 대상 섬들 중 일부는 쿠릴열도 일부가 아니기(홋카이도의 일부로 취급) 때문에 샌프란시스코 조약의 대상이 아니라고 주장한다. 러시아는 쿠릴열도에 대한 소련의 주권은 2차 세계대전 말의 여러 국제조약에 의해 인정되었다고 주장한다. 또 일본은 소련이 샌프란시스코 조약에 서명하기를 거부했기 때문에 조약상의 권리를 주장할 수 없다고 한다.

북방4도 영유권은 역사적 경위와 더불어 전후의 법적 처리, 알타협정의 준수 여부, 샌프란시스코 강화조약의 규정 내용 등에 의해 법적 귀속 여부가 결정될 수 있다. 샌프란시스코 강화조약 제2조 (c)항에는 일본은 쿠릴열도 및 일본이 1905년 9월 5일의 포츠머스조약의 결과로 주권을 획득한 사할린 일부와 그에 인접하는 도서에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다고 규정하고 있다.⁷²⁾ 이 규정은 한국전쟁을 둘러싸고 미소가 대립한 상태에서 쿠릴열도의 범위가 북방4도의 어느 부분을 포함하는지, 일본이 포기한 쿠릴열도의 귀속 주체가 누구인지 명시되지 않아 갈등의 여지를 남기고 말았다. 러시아는 알타 회담에서 소련의 참전이나 전후 쿠릴열도의 할양은 연합국에 의해 사전 승낙되었으며, 시코탄, 하보마이라면 홋카이도의 부속 도서이기 때문에 반환 협상이 가능하지만, 쿠릴열도의 범위는 에토로후, 쿠나시리를 포함한다는 입장이다.⁷³⁾ 분쟁에 대해서 종합적으로 살펴보면 북방영토 문제는 그 시발점이 초기 냉전 구조의 형성과 전후처리 과정에 있으며, 미 소간 냉전체제의 깊은 영향을 받을 수밖에 없는 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

구 일본제국은 포츠담 선언을 수락하면서 그 영역을 혼슈, 큐슈, 시코쿠, 홋카이도의 주요 4도와 연합국이 정하는 여러 섬들에 대해 일본의 국가영토에 대해 논의되었다. 이 과정에서 방기하게 되는 지역을 어떻게

72) 샌프란시스코 강화조약(1951.09.08.)<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19510908.T1J.html>

73) 손기섭(2017). p.86.

처분할 것인가 하는 문제는 원래대로라면 평화조약의 대상이었다. 그러나 1945년 9월 2일 미주리 합상에서 항복문서에 조인하는 패전의 과정에서 연합국을 구성하는 미국 등과 소련과의 관계는 일본의 처리방침을 둘러싸고 악화하였다. 소련 붉은 군대의 참전은 동북아시아 지역에 걸쳐 중국 공산당이나 한반도에서의 민족파, 좌파 세력의 대두를 재촉하였고, 이로 하여 미국과의 관계는 더욱 복잡해졌다. 한편 소련은 미국이 점령하고 있는 일본 본토의 공동관리 참가보다 사할린 또는 치시마 열도 등 붉은 군대 점령지역을 확보하는 분할통치 안을 희망하였으며, 우라늄광의 존재가 알려진 한반도 38도선 이북 지역의 점령 권력 유지에도 영향력을 행사하고자 했다.⁷⁴⁾

1946년 1월 말 모스크바의 조지 케넌(George Kennan) 미국대사는 알타 비밀 협정을 개시하였다. 다시 1946년 1월 29일 연합국 최고사령부 각서의 결과 치시마 열도, 하보마이 제도, 시코탄이 일본의 범위로부터 떨어져 나갔다. 이것이 평화조약의 최종결정은 아니라고 되었으나, 미소에 의한 동북아시아의 분단이 또다시 이 시기에 일어난 것이다. 참고로 케넌이 본국에 냉전의 시작을 알리는 저명한 장문전보⁷⁵⁾를 보낸 것은 바로 그 2월의 일이었다.⁷⁶⁾

소련이 사실상 미국 중심의 일본 본토 점령을 승인한 이상, 모스크바 외상회의에서 결정된 극동위원회를 통한 일본 관리에 소련은 그 정도로 큰 관여를 표시하지 않았다. 연합국 총사령관인 더글라스 맥아더에 대해, 헌법, 전범재판이라고 하는 문제에서도 소련대표부는 의외로 소극적이었으며 대일이사회에서 소련의 활동은 고작 미국의 반동적 정책을 폭로하는 것에 그쳤다.⁷⁷⁾ 냉전기 일본을 둘러싼 기본구도는 이렇게 성립되었다.

2. 냉전기 일본의 대소정책과 북방영토 협상

74) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.98.

75) 냉전 시작을 상징하는 조지 케넌의 전보

76) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, pp.97-116.

77) 下斗米伸夫(2011). 『日本冷戦史』, 岩波書店, p.225.

러시아와 일본의 평화조약 및 영토분쟁 협상에서 일본의 대러 외교는 크게 네 단계의 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째 냉전 시기의 1956년 일소 국교 정상화 당시로부터의 양국 간 교섭, 둘째 탈냉전기의 1990년대 양국 간 교섭, 셋째 2000년대 이후 양국 간 교섭 넷째, 제2기 아베 내각 시기의 교섭이다. 우선 냉전기 일본의 대소정책과 북방영토 협상의 진행 과정은 다음과 같다.

1) 1956년 국교 정상화를 둘러싼 일소 관계(호루쇼프 시기)

1946년 4월, 전후 일본 최초의 민주화 선거에서 제1당이 된 것은 하토야마 이치로(鳩山 一郎)가 이끄는 자유당이였다. 그러나 전전 시기로부터 국내파 보수정치가였던 하토야마는 미국의 점령정책에 부합하지 않는다고 했으며 4월 말 맥아더 암살 미수사건이 발각된 직후에 공직 추방되었다.⁷⁸⁾ 뒤이어 5월 22일에 수상이 된 것은 전전파의 친 영미 외교관이었던 외상 요시다 시게루(吉田 茂)였다. 그는 자유당을 이어받아 점령기 동안의 일본 정치는 기본적으로 요시다가 주도하였다.⁷⁹⁾ 제2차 세계대전의 종전과 함께 시작된 스탈린의 일본인 포로 시베리아 억류문제는 일부 청년층이 가지고 있던 사회주의 소련에 대한 동경에도 불구하고 대중적 차원에서의 대소련 감정을 결정적으로 냉각시켰다.⁸⁰⁾

스탈린 집권기 소련의 대일 정책은 대미 견제 기조에 기초해 있었고, 미일 양국이 샌프란시스코 강화조약을 체결함과 동시에 미일 안보 조약까지 성립시킴으로써 일소 관계는 더욱 경직된 상태였다. 1953년 3월 스탈린(Iosif. V. Stalin)이 사망하고 호루쇼프(Nikita. S. Khrushshev)가 소련의

새로운 지도자로 등장한 뒤부터 양국 간 관계 개선의 가능성이 싹트기 시작하였다. 호루쇼프는 세계대전은 회피하자는 평화공존의 신 발상을

78) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.99.

79) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.99.

80) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.97.

내세웠고 이는 아시아 외교에도 큰 영향을 주었다.⁸¹⁾

<표 2-2> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (1950년대~1980년대 말)

● 1951.09.	• 일본이 샌프란시스코 강화조약에 조인
● 1955.06.	• 일소 양국이 평화조약 교섭을 개시
● 1956.08.	• 델레스 미 국무장관이 일본이 하보마이, 시코탄의 2개 섬 반환으로 소련과 평화조약을 체결한다면 오키나와를 미국령으로 하겠다고 압력 (델레스 공갈)
● 1956.10.	• 일소공동선언에 서명
● 1960.01.	• 일미안보조약 개정
● 1973.10.	• 다나카 가쿠에이 수상이 일본의 수상으로서 17년만에 소련을 방문
● 1981.01.	• 일본정부가 각의 결정으로 러일 화친조약이 체결된 2월 7일을 “북방영토의 날” 로 결정. 소련이 반발
● 1985.03.	• 소련 최고지도자인 공산당 서기장에 고르바초프가 취임
● 1989.12.	• 미소 양국 정상이 냉전 종결을 선언

자료 : https://www.hokkaido-np.co.jp/series/s_ryodo20190117, 제작성.

소련의 대일 정책 전환은 1954년 가을에 흐루쇼프 제1서기가 북경을 방문, 모택동 주석 등과 회담을 진행한 것이 계기가 되었다. 9월 12일에는 몰로토프 외상이 대일 외교관계 수립의 가능성을 시사하였고, 10월 12일에는 대일평화조약을 공동으로 행하는 중소 공동 성명이 제기되었다. 흐루쇼프는 귀국길에 뤼순에 들러 소련해군의 철수를 선언, 이에 더해 사할린을 순회하며 대일 공작을 준비하였다.⁸²⁾ 다만 몰로토프 외상과 같은 보수파의 영향력은 1957년까지 남아있었고, 그만큼 흐루쇼프의 개혁파적 입장은 제약을 받았다.⁸³⁾

한편 같은 시기 일본의 국내정치에서는 친미반공파의 요시다 시게루 (吉田 茂) 자유당 정권이 막다른 골목에 몰려, 1954년 12월에 공직 추방으로부터 복귀해 있던 국내 보수파의 하토야마 이치로(鳩山 一郎)가 이끄는 민주당정권이 탄생했다. 하토야마 이치로(鳩山 一郎) 내각의 출범과

81) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.97-98.

82) 下斗米仲夫(2006). 『モスクワと金日成』, 岩波書店, p.159.

83) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.100-110.

함께 외상이 된 것은 전전 모스크바 대사이기도 했던 시게미츠 마모루(重光 葵)였다. 스탈린 사후 소련은 1954년 12월 17일 모스크바 방송에서 일소 관계의 정상화에 관한 논의를 시작할 용의가 있음을 몰로토프 외무상의 말을 통해 전달하였다. 1955년 1월 7일, 주일 소련대표부의 도르니츠키가 오토와(音羽)의 하토야마 저택에 방문하여 평화조약 교섭을 어필하는 편지를 전달하였다. 이에 대해 일본에서는 1955년 5월 24일 각료회의 결정을 내리고 일소 평화조약 체결을 위한 일소 협상을 시작하게 되었는데 이것이 제1차 일소 국교 정상화 교섭이다.⁸⁴⁾

일소 국교 정상화를 추진한 하토야마 이치로(鳩山 一郎)는 전후 내각 총리로 지명되자마자 맥아더 사령부의 추방령에 따라 요시다에게 자리를 내어 준 경험이 있었다. 요시다 내각은 소련과의 관계를 단절하고 미일 양국 간 단독 강화와 동시에 미일 안보 조약을 성립시키는 결정을 내렸는데, 뒤를 이은 하토야마 내각에서 요시다 내각과 반대로 소련과의 국교 정상화에 열의를 보인 이유는 이러한 개인 행위자의 맥락에서도 이해할 수 있다.

2) 일소 공동선언을 통한 평화조약의 체결을 위한 교섭의 지속

소련은 샌프란시스코 회의에 그로미코 대표를 보내 샌프란시스코 평화조약안에 대하여 장시간에 걸쳐 반대 연설을 한 뒤, 해당 조약안이 마치고 동에서 새로이 전쟁을 준비하는 것과 같다는 이유를 들면서 조인을 거부하였다. 이후 1955년 6월, 일본과 소련 사이에 개별적인 평화조약을 맺기 위한 교섭이 시작되었다.

이 교섭에서 일소 양국 정부 사이에는 하보마이 군도 및 시코탄 섬을 제외하고는 영토 문제에 관한 의견이 일치할 것으로 전망되지 않았기 때문에, 1956년 9월 29일의 마쓰모토 그로미코 서한에서 영토 문제를 포함한 평화조약체결에 관한 교섭은 양국 간의 정상적인 외교관계를 재개한 후에 계속한다고 하는 합의를 이루었다.

84) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, p.115.

그 결과, 평화조약을 맺기 위한 교섭은 우선 국교를 회복하기 위한 교섭으로 대신하였다. 그 결과 1956년 10월 19일, 일소공동선언이 서명되었다. 이 선언은 평화조약의 체결에 대해, 양국 간에 정상적인 외교관계가 회복된 후, 평화조약의 체결에 관한 교섭을 계속하는 것에 동의한다고 하고(제9항), 보마이군도 및 시코탄 섬에 대해 다루어, 소련은 일본의 요망에 답하여 일본의 이익을 고려하여, 하보마이 군도 및 시코탄 섬을 일본에 인도하는 데 동의한다. 다만 이들 제도는, 일본과 소련 사이의 평화조약이 체결된 후에 현실 인도되는 것으로 한다고 규정하고 있다.⁸⁵⁾

일소 공동선언에서 평화조약의 체결교섭은 외교관계를 회복한 후에 계속되는 것으로 되었다. 중요한 문제들 가운데 평화조약 체결과 더불어 일소 공동선언으로 해결되지 못한 것은 영토 문제, 즉 쿠나시리, 에토로후 양 섬의 귀속 문제였다. 따라서 쿠나시리, 에토로후 양 섬을 일본으로 반환하는 문제야말로 평화조약 체결 교섭으로 해결되어야 할 문제임은 마쓰모토 그로미코 서한이나 일소공동선언 제9항에서 볼 때도 그런 것이다.

일본과 소련 간의 북방영토를 둘러싼 협상은 1956년의 국교 정상화 교섭 과정에서 첫발을 내디뎠다. 하토야마 내각과 흐루쇼프 정권 사이의 실질적 조약교섭은 1955년 6월 1일부터 런던에서 시작되었다. 소련 측에서는 예로부터 강자인 말리크 주영대사가, 일본 측에서는 외교관 출신의 국회의원 마쓰모토 슌이치(松本 俊一)가 전권대표로 나섰다.⁸⁶⁾

대소문제에서 민주당은 평화공존 지향이었으나, 자유당은 반소-반공 노선을 지향하고 있었다. 또한 국교회복 교섭이 먼저인가, 평화조약체결이 우선인가 하는 문제로 조기 타결 파인 하토야마 총리와 오가타 다케토라(緒方 竹虎)가 이끄는 자유당, 외무성 출신으로 대소외교에 신중한 시게미즈 마모루(重光 葵) 외상 등 사이에 의견의 불일치가 있었다. 한편 전권인 마쓰모토의 생각은 조기에 평화조약을 체결하는 것을 목표로 하는 것이었다.⁸⁷⁾

85) 外務省(2020). 『我らの北方領土』2020年版.

86) 松本俊一(2012). 『日ソ国交回復秘録』, 朝日選書, p.22.

87) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, pp.102-107.

그런데 7월 모스크바에서의 중앙위원회 총회에서 흐루쇼프 제1서기가 보수파의 몰로토프 외상에 대해 승리하게 되자 사태는 진전되었다. 8월 9일 말리크 대사가 홋카이도의 끝인 하보마이와 시코탄을 일본에 인도하는 안을 표명하였고 마쓰모토는 긍정적으로 받아들였다. 그러나 8월 말, 시게미츠 외상 등 일본 정부는 4도가 고유의 영토라고 하는 훈령을 전보로 보내 사태는 어둡게 변하기 시작한다. 마쓰모토는 이렇게 하여 10월 1일에 일시 귀국하였으나, 시게미츠와 외무성은 2도론으로 결착을 짓는 데 적극적이지 않았다.⁸⁸⁾

8년 7개월여 만에 요시다(吉田) 내각이 하토야마(鳩山) 내각으로 바뀌면서 국교 정상화에 대한 교섭은 진전되지만, 영토 문제에 대한 양국의 이견은 좁혀지지 않았다. 일소 간 평화조약 체결을 위해 1955년 6월부터 이루어진 여러 번의 물밑교섭에서 일본은 하보마이, 시코탄, 치시마(쿠릴)열도, 남가라후토(사할린)는 역사적으로 일본의 영토라는 원칙론을 강조하였다. 소련 측은 고민 끝에 열 번째 회담에서 흐루쇼프의 결단에 따라 하보마이 및 시코탄 2개 섬을 반환할 것을 양보안으로 내놓았다.⁸⁹⁾

당시 하토야마 내각 내부에는 일소 국교 정상화에 대한 견해차가 존재했는데, 하토야마 총리를 위시한 적극론에 대해 시게미츠 마모루 외무대신과 외무성을 중심으로 한 신중론의 견해가 대립하고 있었다. 물밑 협상의 과정에서 협상단의 소련 양보안을 기밀 전보로 전해 받은 시게미츠는 친미파인 외무성 간부들과 비밀리에 협의하여 하보마이, 시코탄 2도 반환만으로는 불충분하며 쿠나시리, 에토로후를 포함한 4도 일괄 반환을 요구해야 한다는 강경 입장을 하토야마 총리의 의견 청취 없이 외무성 훈령을 통해 협상단에 전달하였다.

일본 측 협상단은 8월 협상에서 지시받은 대로 4도 반환론을 주장하였고, 이러한 강경 발언은 일본 측에게 상당 부분 양보하였다 생각하는 흐루쇼프의 자존심을 짓밟는 것이었기 때문에 55년의 제1차 평화조약 회담은 무산되었다.⁹⁰⁾

88) 波多野澄雄編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, pp.108-110.

89) 波多野澄雄編(2013). 『日本の外交』 第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, pp.111-115.

90) 松本俊一(1966). 『モスクワにける虹』, 東京: 朝日新聞社, p.56.

이 배경에는 국제정세도 있었다. 1955년 7월 18일 제네바 회담에서 아이젠하워 미 대통령, 이든 영 수상이나, 폴 프랑스 수상, 불가닌 소련 수상 등은 평화공존의 분위기를 드높였으나 의견이 불합치되었고, 쿠나시리, 에토로후의 귀속에 대해서는 영미 정부 사이에 의견의 불합치가 있었다. 특히 영국 정부는 일본이 샌프란시스코에서 쿠나시리, 에토로후, 곧 남치시마를 방기했다는 점을 시사했다. 샌프란시스코 조약 제26조에서는 미 서명국도 3년간은 동일조건으로 가맹할 수 있게 되어 있었다. 이것이 만료되는 1955년 4월 이후, 중국과 소련 등은 새로운 조건으로 일본과의 개별평화조약의 결속이 가능하게 되는 것이다. 이것을 예견한 미국은 4월 NSC 결정 미국의 대일 정책에서 소련의 평화공세에 대해 일미안보조약과 미군기지의 안정을 위해 일본의 보수합동을 요청했다. 영국은 특히 UN의 적으로 간주하고 있는 중국공산당 정권과 일본이 평화조약을 맺는 것은 피해야만 한다고 주장하였다.⁹¹⁾

이것을 반영하여 일본 국내에서도 대립이 발생하였다. 1955년 11월 보수합동에 의해 자유민주당이 결당되었다. 자유당의 반공노선이 강화되면서 하토야마 내각은 의회에서는 다수파가 되었고, 이케다 하야토 등 옛 자유당 계 요시다 파의 대소 강경론이 분출되기 시작하였다.

1956년 초에 마쓰모토는 말리크와 런던 교섭을 재개하였으나 교섭은 난항을 겪는다. 그런데도 호루쇼프는 일본 의회 대표단과의 자리에서 2도의 양보를 언급하였다. 2월 20일 마쓰모토는 남치시마에 대해 원주민의 경영을 허락하도록 하는 비공식 절충안을 시험해보고, 말리크도 모스크바의 제20회 공산당대회에 이것을 가져갔다. 호루쇼프의 유명한 스탈린 비판이 제기된 대회였다. 그러나 3월 9일 말리크는 마쓰모토에게 남쿠릴 제도를 일본에 인도하는 결정은 최종적이라며, 하보마이, 시코탄 이상의 교섭은 없다는 것을 표명하였다.

제2차 교섭은 1956년 7월 모스크바에서 진행되었다. 북방영토 문제와 관련하여 일본은 남 쿠릴열도는 일본의 영토이며 샌프란시스코 조약에서 이를 포기하지 않았다는 입장을 강조하였고, 소련은 영토문제는 카이로

91) 下斗米仲夫(2011). 『日本冷戦史』 岩波書店, p.281.

선언, 알타협정, 포츠담 선언과 일본의 항복으로 완전히 해결되었기 때문에 이를 인정하지 않으면 평화조약을 체결할 수 없다는 입장을 취하였다. 소련 측이 하보마이와 시코탄 두 섬만의 반환을 제의하자 일본 측에서도 합의를 보고자 하는 의향이 있었으나, 냉전 하의 국제정세와 미국의 반대로 무산되었다.

일본에서의 의견도 수렴되기 시작하였다. 3월 20일 시모다 다케조(下田 武三) 조약국장은 국회답변에서 처음으로 북방영토라고 하는 표현을 내걸며 남치시마의 쿠나시리, 에토로후와 하보마이-시코탄을 일괄로 묶었다. 이들은 일본이 방기한 치시마에 포함되지 않는다고 하는 정치적 정의가 행해진 것이었다. 이와 같은 새로운 정의는 그 후 평화조약 교섭의 방안을 설정하는 틀이 되었다. 이렇게 하여 5월 9일에 어업교섭으로 모스크바에 출장을 나간 고노 이치로(河野 一郎)가 불가닌 수상과 회담하여 평화조약이 아닌 국교정상화 우선이라고 하는 제안을 하였다. 서독의 아데나워 정권이 추진한 대소 교섭방식이었다.⁹²⁾

1956년 교섭 당시 미국은 일본과 소련 사이에 영토 문제가 해결되어 관계 개선으로 돌아서는 것을 원치 않았다. 이에 따라 미국은 델레스를 통해 소련과의 영토 협정이 체결될 때 오키나와에 미군을 영구 주둔하겠다는 처지를 밝힘으로써 2도 반환 제의를 거절하도록 압력을 행사하였다. 미국은 9월 7일 일본 외무성에 보낸 영토 문제에 관한 국무성 보조각서를 통해 샌프란시스코 조약에 따라 일본이 포기한 남사할린과 쿠릴 열도를 일소 간 협상으로 소련에게 양보하는 것은 인정할 수 없다고 했다.⁹³⁾ 이에 따라 일소 양국은 북방영토의 국경획정이 요원함을 인정하고 평화조약의 체결은 후일로 미루는 대신 공동선언의 형식으로 전쟁종결을 확인하고 국교를 회복하는 타협안을 택했다. 1956년 10월 19일 모스크바에서 서명된 일소 공동선언은 북방 4개 섬의 영토 문제에 대해 제9항에서 일본국 및 소련 연방은 양국 간에 정상적인 외교관계가 회복된 후, 평화조약의 체결에 관한 교섭을 계속할 것에 동의한다. 소련 연방은 일본국의 요망에 응하여 일본국의 이익을 고려하여 하보마이 및 시코탄을

92) 波多野澄雄 編(2013). 『日本の外交』第2巻 外交史 前後編, 岩波書店, pp.102-107.

93) 眞柄昭宏(1986). 『北方領土問題を考える(上)』, 東京: 新自由クラブ, p.7.

일본에 인도하는 데 동의한다고 명시하였다. 이에 따라 일본과 소련 간 국교는 정상화되어 대사관 설치가 이루어졌으며 양국관계는 정식적인 외교관계로 발전하게 되었다. 그러나 애초 목표로 하던 평화조약이 아닌 국교회복에 그쳤다는 것은 양측의 입장이 일치되지 못했다는 것을 의미한다.⁹⁴⁾

하토야마 총리와 흐루쇼프 서기장은 국교 수립을 위한 회담에서 일소 평화조약을 우선 체결한 뒤 시코탄과 하보마이 2개 섬을 일본에 반환할 것을 합의하였다. 이를 바탕으로 1956년 10월 19일 양측은 일소 공동선언을 발표하였다. 7월 말에 시게미츠 외상 자신이 전권으로써 모스크바에 올라타세 필로 퍼 신 외상과 교섭에 임하였다. 가장 강경한 태도의 시게미츠 외상은 8월 11일이 되어 돌연 2도 반환으로 마무리 지을 것을 현지에서 발언하였으나 일본 정부는 이것을 거부하였다. 더욱이 8월 19일 런던에서 텔레스 미 국무장관도 2도로 타협하는 경우 미국에 의한 오키나와 병합도 있을 수 있다고 하는 발언까지 하였다.⁹⁵⁾

9월 11일 요시다 시게루 전 총리는 하토야마가 진행시키는 대소외교에 대한 반대를 표명하였고 자유민주당의 약 4할 정도가 반대로 돌아섰다. 이렇게 하여 마쓰모토와 그로미코가 서한으로 영토 문제를 해결하고 평화조약을 맺는다고 한 것을 안건으로 하여 9월 11일 불가닌 수상 앞으로 국교정상화 실현의 교섭이 목적이라고 전함으로써 10월의 하토야마 방소가 결정되었다.⁹⁶⁾

10월 12일부터 20일에 걸쳐 실행된 하토야마 이치로 수상의 방소는 국교정상화가 주요 안건으로, 영토교섭을 진행하는 것은 아니었다. 그럼에도 흐루쇼프 제1서기 사이에 영토를 둘러싼 교섭도 진행되었다.

이 사이 소련 측이 당초 작성하여 제안하여 온 공동선언 원안에는, 영토 문제를 포함한 평화조약 체결 교섭의 표현이 있었다. 18일의 고노와 교섭에 임한 흐루쇼프는 강경하게 영토 문제의 삭제를 요구, 결국 일본 측은 이 안을 감추었다. 다만 일본 측은 이 표현이 있는 마쓰모토 그로

94) 岩下明裕(2005). 『北方領土問題: 4でも `2でもなく』, 東京: 中央公論新社, p.5.

95) 岩下明裕(2005). 『北方領土問題: 4でも `2でもなく』, 東京: 中央公論新社, p.5.

96) 岩下明裕(2005). 『北方領土問題: 4でも `2でもなく』, 東京: 中央公論新社, p.5.

미코 서한을 선언과 동시에 확인한다고 하는 수순을 밟아 이에 대해 불가닌 수상으로부터 허가를 받았다.⁹⁷⁾ 이렇게 하여 영토문제의 존재는 애매한 상황으로 마무리되었다.⁹⁸⁾

일소 국교회복의 공동선언은 쌍방에서 비준되었다. 일본은 연말 UN에도 가맹하였다. 더욱이 중소 공동 성명에 따르면 대일평화조약교섭은 동맹국인 중국과 소련이 정상화의 용의가 있다는 것으로 되어 있어, 사실 주은래 외상은 10월 14일 평화조약에 기대를 표명하였으나 하토야마 총리는 부정적이었다.⁹⁹⁾

1957년의 일소 간 외교관계 수립 후, 쌍방의 수도에 대사관이 개설되었다. 소련 측에서는 스탈린의 경제 관료였던 테보산이 2월에 도쿄 대사로 취임하였다. 그는 정권이 단명으로 끝난 이시바시 탄잔(石橋 湛山)을 대신하여 취임한 기시 노부스케(岸 信介) 총리와 3월 중순 회견하고 어업을 중심으로 관계 개선에 대해 회담하였다. 일본 측에서는 가도와키(門脇) 대사가 취임하여 4월에 불가닌 수상을 예방하였다. 이어서 문화협정이나 통상조약이 체결되었다. 9월에는 가타야마 데쓰(片山 哲) 등 사회당대표단도 소련을 방문하여 핵문제나 어업협정을 논의하였다. 일본인 포로 등 억류자도 이즈음까지는 귀국하였다.

그러나 평화조약 문제는 용이하지 못하였다. 1959년 8월에는 자민당의 미키 다케오(三木 武夫)가 소련을 방문하여 흐루쇼프 수장과 회견하였다. 그러나 기시 외교의 주안은 미일 안보개정이라고 하는 대미개선에 있었다. 이러한 상황으로 하여 그로미코는 일소관계가 뒤처지는 것에 불만을 표하였다.

3) 일소 국교회복 후 소련의 태도의 경직화

일소공동선언이 발효된 1956년 11월 12일부터 시작된 전후의 일소 관계는 양국이 평화조약의 체결에 관한 교섭을 지속하는 것에 동의한 것을

97) 松本俊一(2012). 『日ソ国交回復秘録』 朝日選書, p.161.

98) 松本俊一(2012). 『日ソ国交回復秘録』 朝日選書, p.161.

99) 松本俊一(2012). 『日ソ国交回復秘録』 朝日選書, p.164.

전제로 하여 평화조약의 체결을 기다리지 않고 공동선언의 발효를 기점으로 개시되었다. 이 공동선언은 특히 “선언”이라고 하는 말을 사용하고 있으나 양국의 국회, 최고회의의 승인을 받아 비준되고, 법적 구속력을 가진 국제적 약속이며, 전후의 양국관계를 맞추는 가장 중요한 기본 문서이다. 이 공동선언의 발효에 따라 일소 양국 간의 국교가 회복되고부터 양국관계는 경제, 무역, 문화 등 다양한 분야에서 순조로운 발전을 맺었지만, 이러한 일소 관계의 진전에도 불구하고 소련 정부는 1960년의 일미안전보장조약 체결에 즈음하여, 일소공동선언에서 합의된 하보마이군도 및 시코탄섬의 반환 실현의 전제로서, 일본영토로부터 모든 외국군대의 철수라고 하는 완전히 새로운 조건을 일방적으로 부과해 왔다.¹⁰⁰⁾

1960년 1월 19일 기시 총리는 워싱턴에서 새로운 일미 안전보장조약에 서명하였지만 1월 27일 소련정부는 일본정부에 대하여 각서를 보내 하보마이군도 및 시코탄섬을 일본에 인도하는 데 따라 외국군대에 의해 사용되는 영토가 확대되는 것과 같은 일을 촉진하는 일은 할 수 없다고 하여 일본영토에서 모든 외국군대의 철수 및 평화조약의 조인을 전제로 하고 난 후 하보마이 군도 및 시코탄섬이 일본에 인도될 것이라고 하는 성명을 발표하였다.¹⁰¹⁾

일본 정부는 2월 5일부의 소련 정부에 대한 각서에서, 일소공동선언이라고 하는 엄숙한 국제 약속의 내용을 일방적으로 변경할 수 없는 것이었다. 일소공동선언이 조인된 즈음 무기한으로 유효한 안전보장조약이 존재했으며, 일본에 외국군대가 주둔하고 있으며, 이 선언은 이를 전제로 한 뒤에 체결된 것임 등을 지적하면서, 공동선언의 내용을 변경하려고 하는 소련의 태도는 승인할 수 없다는 취지를 반론하였다.¹⁰²⁾

1961년 9월 흐루쇼프 수상은 이케다 총리에게 보내는 서한에서 “영토 문제는 일련의 국제협정에 따라 오래전에 해결되었다.” 하여 북방영토 문제에 관한 소련 측의 자세는 더욱 후퇴하였다.

100) 外務省(2020). 『我らの北方領土』2020年版.

101) 外務省(2020). 『我らの北方領土』2020年版.

102) 外務省(2020). 『我らの北方領土』2020年版.

4) 1965~1985년 일소 관계 (브레즈네프 시기)

(1) 다나카, 브레즈네프 회담을 통한 평화조약의 교섭

소련에서 흐루쇼프가 실각하고 브레즈네프가 뒤를 이은 데 이어 1964년 11월 일본에서도 이케다 내각을 대신하여 사토 에이사쿠(佐藤 栄作) 내각이 성립되었다. 시나 에쓰사부로(椎名 悦三郎) 외상 등은 한일관계를 중시하였으나, 경단련의 우에무라 고고로(植村 甲午郎) 등 경제계가 대소 관계에 적극적으로 움직임에 나섰다.¹⁰³⁾ 이렇게 하여 일소 관계는 개선되기 시작하였다. 그중에도 1943년부터 모스크바에 근무하고, 조약국장 경력을 가진 소련 전문가로 사토 총리에게도 신임이 두터운 시모다 다케조가 소련대사가 된 것은 양국관계의 호전에 더욱 기대를 더하였다.

사토는 코시긴 수상으로부터의 친서에 답전을 보냈다. 사토 내각은 오키나와 반환을 중시하였으나, 시나, 미키, 아이치 기이치(愛知 揆一) 등 역대 외상이 소련을 방문하였고, 소련 측으로부터도 그로미코 외상이 1966년 7월에 첫 방일하여 시나 외상과 교섭에 임하였다.¹⁰⁴⁾ 어업교섭이나 과학 기술협정, 항공업무 협정도 진행되었다. 도쿄대 교수 하야시 겐타로(林 健太郎)의 소련 방문 등 핵물리 등을 포함한 학자, 인사교류나 시베리아 성묘도 시작되었다.

그중에도 1967년 7월, 당시 브레즈네프 서기장 쪽에서 외교도 담당하던 코시긴 수상은 평화조약 문제로 중간 조약적 해결책을 미키 외상에게 시사하여 다시 사토 총리를 소련에 초대하였다. 그러나 그로미코와 소련대사가 된 시모다 다케조의 사이에 시작된 교섭은 난항을 겪었다.

1970년대 초까지 냉전환경 하에서의 동아시아 국제환경은 커다란 변동기를 맞이하고 있었다. 1960년대에 중소대립은 양당 간의 이데올로기 대립에서 중국문화대혁명 시기의 갈등을 거쳐 1969년에는 중소국경에서의 군사 충돌에까지 이르렀다. 미국도 베트남 전쟁에 따라 달러의 힘이 약

103) 鈴木(1998). p.35.

104) G. Rozman(2000). *“Japan and Russia: The Torturous Path to Normalization, 1949-1999,”* St. Martins., p.74.

해져서 닉슨 정권은 꺾 독트린을 발표하는 등 아시아에서의 새로운 접근을 모색하게 되었다. 미소 양극 구조를 대신하여 중국과 일본 등의 대두에 따른 다극구조가 부상하고 있었다. 이러한 기회를 붙잡은 것이 키신저 등이 추진한 미·중 접근이었으나, 이것은 일본의 머리 위에서 진행되었다. 소련 측도 중소관계의 악화와 미중 관계의 진전에 위기감을 느끼고 있었다. 소련공산당의 관료였던 체르냐예프는 이즈음 지도부 내부에서 중국에 대한 위기감이 점차 드높아지고 있던 것을 회상한다. 실제 바르샤바 조약 체제에서 대중 정책을 조정하는 인테르키트라고 하는 반중 조직이 1967년부터 소련공산당을 중심으로 하여 조직되었다.¹⁰⁵⁾ 특히 1930년대에도 시험되었던 동아시아에서의 집단안전 보장체제 구축은 1969년 이후 제23회 소련 공산당대회 등에서 브레즈네프의 북동아시아 정책 골자가 되었다. 그러나 이것이 일본에 대한 접근에 큰 영향을 주는 일은 없었다.¹⁰⁶⁾ 일본의 다국적인 외교에 대한 모색을 가져다주었다. 시베리아 개발에는 당시의 에너지 위기에 영향을 받아 재계 중에서도 이마자토 히로키(今里 広記)나 나가노 시게오(永野 重雄)라고 하는 재계 자원파가 시베리아에서의 자원개발에 관심을 강화하였다.

미중 관계 개선은 소련의 새로운 대일 관계를 불러왔다. 1972년 1월 소련공산당 중앙위원회는 2도를 인도하여 처리하는 방침을 결정한다.¹⁰⁷⁾ 그 후 그로미코 외상은 두 번째 방일하여 진귀하다고 할 만한 미소 외교를 행하였다. 6월에는 이시코프 어업상도 방일하였고 칸다에 따르면 일본외무성 주변에는 3도론이라고 하는 소문까지 있었다고 한다.¹⁰⁸⁾ 이때의 트로야놉스키 대사는 부자가 함께 도쿄의 대사라고 하는 전문가였다.

7월에 사토 정권은 끝을 맺고, 후임자 쟁탈전에서 후쿠다 다케오(福田 赳夫)와 다나카 가쿠에이(田中 角栄)가 경쟁을 벌였으나 다나카 가쿠에이가 승리하였다. 외상이 된 오히라와 함께 다나카는 겨우 2개월 만에 중일 공동성명을 맺은 것으로 세계를 놀라게 하였다. 대소 관계에서는 냉

105) J. Hershberg, S. Radchenko, P. Vamos and D. Wolff(2008). *“The Interlit Story, Cold war International History Project,”* No. 63, p.3.

106) J. Furgason(2008). *“Japanese-Russian Relations, 1907-2007,”* Routledge, p.46.

107) 和田春樹(1999). 『北方領土問題』 朝日選書, p.287.

108) 神田豊隆(2012). 『冷戦構造の変容と日本の対中外交』, 岩下書店, p.352.

각이 예상되었으나, 예상외로 브레즈네프 서기장은 대일 개선을 의미하는 남겨진 제 문제의 해결을 표명하였다. 1973년 3월 브레즈네프 서기장은 니세키 킨야(新関 欽哉) 대사와 회견하였고 일본측은 재계 자원 파를 중심으로 한 시베리아 개발 등에 관심을 나타냈다. 28일에는 트로야놉스키 대사가 다나카 총리에게 보내는 서기장의 친서를 전달하여 선린우호 관계를 호소하여 다나카 총리의 소련 방문이 결정되었다.¹⁰⁹⁾

북방영토에 반환과 관련해서 다나카 브레즈네프 회담은 중요한 계기이다. 일소공동선언에서 합의한 평화조약체결 교섭의 개시도 늦어지고 있었지만, 1972년 1월 제2회 일소 외상 정기회의를 위해 방일한 그로미코 외상은 처음으로 교섭개시에 동의하여 동년 10월 방소한 오히라 외상과 그로미코 외상 사이에 제1회 교섭이 실행되었고 이후에도 화합을 계속하기로 합의하였다. 소련의 유연한 자세는 당시 지배적이었던 동서간의 일반적인 긴장 완화 분위기와도 관련되는 것이었다.

1973년 3월, 당시의 다나카 총리는 브레즈네프 서기장 앞으로 보내는 친서에서 소련과의 선린관계의 확립을 위해서는 평화조약의 체결이 불가결하다고 강조하면서 연내 제2회의 평화조약교섭을 지속하는 것을 제안하였다. 이에 대한 브레즈네프 서기장의 반응은 총리의 모스크바방문을 환영한다고 하는 취지의 것이었다.¹¹⁰⁾ 이렇게 하여 다나카 총리는 1973년 10월 7일부터 10일까지의 사이, 소련을 공식방문 하였다. 일본의 현직 총리에 의한 방소는, 국교회복시의 하토야마총리 이래 실로 17년만의 일이었다. 이 공식방문중, 일소의 수뇌회담은, 10월 8일부터 10일까지의 3일간에 걸쳐 총 4회에 걸쳐서 회담이 실행되어, 최대의 초점은 당연한 일이지만 북방4도의 취급에 있었다. 양국 정상 간의 엄숙한 교섭의 결과, 최종적으로 북방영토문제가 평화조약의 체결에 따라 해결되어야 한다는 전후의 미해결문제인 것이 확인되었다. 구체적으로 말하자면, 브레즈네프 서기장과의 최종 회담에서 다나카 총리로부터, 미해결의 제 문제의 가운데는 4도의 문제가 들어있다고 하는 것을 확인하고 싶다고 말한 것에 대해, 브레즈네프 서기장은, “말씀하신 대로” 라고 답했다. 총리는

109) 久保田正明(1983). 『クレムリンへの使節』, 文藝春秋, p.31.

110) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

제 문제의 가운데에는 4개의 섬이 들어있다고 한 번 더 브레즈네프 서기장으로부터 확인받고 싶다고 말한데 대해, 브레즈네프 서기장은 고개를 끄덕이며, “그렇습니다.” 라고 대답했다.¹¹¹⁾

이러한 양국 수뇌 간의 의견교환에 따라 10월 10일에 발표된 공동성명에서 “양국은 제2차 세계대전 때부터 미해결인 제 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이 양국 간의 참된 선린우호 관계의 확립에 기여한다는 것을 인식하고 평화조약의 내용에 관한 제 문제에 대하여 협의하였으며, 양국은 1974년의 적당한 시기에 양국 간 평화조약의 교섭 체결을 계속하는 데 합의하였다. 국교회복 17년이 되어 일본은 영토 문제는 이미 해결되었다” 라고 반복하여 주장해 온 소련과 북방영토 문제에 관한 교섭을 계속하는 것에 대하여 양국의 최고정상 차원에서 합의한 것이다.

(2) 다나카 브레즈네프 합의 이후의 평화조약교섭

다나카 브레즈네프 합의에 기초하여 1975년 1월, 미야자와 외상은 방소하여 그로미코 외상과 제3회 평화조약체결 교섭을 진행하였다. 이 교섭에서 소련 측은 영토 문제에 관한 일본 측의 견해는 평화조약의 기초가 될 수 없다는 취지로 발언하였고 일본 측이 현실적인 태도를 나타낼 것을 요구하였다. 이에 대해 미야자와 외상은 참된 일소 선린관계를 확립하기 위해서는 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이야말로 현실적 태도라고 반론하여, 거듭 영토 문제의 조기 해결을 주장하였다.

공동발표에서는, 1973년 10월 10일부 일소 공동성명의 해당부분(제2차 대전 당시로부터의 미해결 제 문제를 해결하고 평화조약을 계속한다. 평화조약의 교섭체결을 계속하는 것에 합의하였다는 것을 확인하는 것과 더불어 평화조약의 교섭체결을 계속하기 위해, 1975년 중에 그로미코 외상이 방일하는 것이 합의되었다. 1976년 1월에는 합의에 기초하여 그로미코 외상이 방일하여, 미야자와 외상과의 사이에 제4회의 평화조약 체결 교섭이 행해졌으나, 평화조약 체결 교섭이 일본에서 행해진 것은 이

111) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

것이 처음의 일이었다. 이 회의에서는 계속하여 영토 문제가 최대의 문제로 다루어졌다. 영토의 반환에 대한 소련 측의 태도는 극히 경직되어 구체적인 전진은 보이지 않았다.¹¹²⁾

최종적으로 공동 성명에서 1973년의 일소 정상회담의 때의 일소 공동 성명의 해당 부분 전체가 확인되는 것과 함께, 평화조약의 조기 체결을 위해 교섭을 계속해 나가는 것이 합의되었다. 1976년, 일본인의 북방영토 성묘에 관하여 소련 측은 수년에 걸쳐 확립된 관행을 무시하여 일본 측의 성묘단에 외국에 여행하는 경우와 같이 유효한 여권과 소련정부의 사증을 취득할 것을 요구하였고 성묘는 부득이하게 중지되었다.

이에 관해 일본 정부는 이와 같은 소련 측의 조치는 북방4도의 소련령의 귀속을 확인시키려고 하는 의도에 기초하고 있는 것이며, 도저히 용인할 수 없다고 하는 입장을 표명하였다. 이후 1986년 8월까지 북방성묘는 10년의 장기간에 걸쳐 중단되게 되었다.

(4) 일소 어업교섭에 있어 영토 문제에 대한 갈등

북방영토의 반환에 있어서 일소 어업교섭과 영토 문제 또 다른 중요한 쟁점이다. 1976년 12월 10일, 소련은 최고회의 간부회령에 의해 200해리 어업수역을 설정하였고 1977년 2월 24일부의 연방 대신회의 결정에 따라 적용 수역을 포함한 실시규칙을 공포하였다. 그런데 이 적용 구역 안에 북방4도의 주변수역이 포함되어 있었기 때문에 일본 정부는 관방장관 담화를 발표하여 소련 측의 이러한 일방적 조치는 극히 유감이며 인정할 수 없다고 하는 입장을 밝히면서 외교 루트를 통해 소련 측에 대해 직접 항의하였다. 이에 대해 소련 정부는 일소 간 이른바 영토 문제는 존재하지 않는다, 또한 일본 측이 인위적으로 만들어낸 북방영토 문제에 관하여 회담하는 것에 소련은 동의한 적 없다는 구두성명을 전해 왔다.

소련 측의 성명에 대하여 일본 측에서는, 1956년의 일소공동선언, 마츠모토 그로미코 서한, 더욱이 1973년의 일소 정상회담의 때의 공동성명

112) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

에서 일소 양국이 영토 문제 존재를 확인하고 있다는 취지의 반론을 한 것이다. 소련이 북방영토 문제에 대하여 1956년의 일소공동선언과 1973년의 일소 정상회담의 경위를 무시하려고 하는 상황 가운데, 1977년 3월부터 모스크바에서 소련의 200해리 수역 내의 일본의 어업에 관해 결정하기 위한 교섭이 시작되었다. 이 일소 어업 잠정 협정의 교섭 체결에 대해서, 소련 측은 일본 측에 대해, 홋카이도와 쿠나시리섬 사이의 네무로 해협 및 홋카이도와 하보마이군도 사이의 고요마이수도에 소련의 국경선을 규정하고 있는 2월 24일부의 대신 회의 결정을 협정에 명기하도록 압박하였다.¹¹³⁾

그러나 일본 정부로서 이와 같은 소련의 제안을 받아들이는 것은 북방영토에 대한 일본의 기본적 입장을 약화하는 것이 되기 때문에 인정할 수 없는 것이었다. 그로 하여 교섭은 장기간에 걸친 난항을 겪었다. 그러나 그사이 북방영토 반환을 요구하는 전 국민의 목소리가 커지고, 일본 정부는 그 지원을 배경으로 지속 교섭한 결과, 영토 문제에 대한 일본의 견해를 조금도 손해 보지 않는 형태로 교섭을 타결할 수 있었다.

1976년 5월 27일에 서명된 “일소 어업 잠정 협정”에서는 제1안으로 이 협정의 적용수역을 1976년 12월 10일부로 “소련 연방 최고회의 간부 회령” 제6조 및 소련 정부의 결정에 따라 정해진 북서태평양의 소연방 연안부에 접속하는 해역으로 정한 뒤, 그 수역에서도 소연방의 다른 200해리 수역과 같은 수속 및 조건에 따라, 일본 어선이 안전하게 조업 가능한 것을 확보하였다. 그것과 동시에 제8조에서 “이 협의의 어떠한 규정도 일소 간의 상호 관계있는 제 문제에 대해서도, 어떠한 정부의 입장 및 견해를 해하는 것으로 보면 안 된다” 라고 규정하는 것에 따라, 이 협정이 실제로 일소 양국 간의 다년의 현안으로 되어 있는 북방영토문제에 관한 일본의 입장에 어떠한 영향도 미치지 않는 것을 명확히 유보하고 있다. 따라서 이 협정의 결과에 따라, 북방영토는 일본 고유의 영토이며, 소련의 북방4도 점거는 법적 근거를 무엇도 가지고 있지 않는다고 하는 의미로 불법이라고 하는 정부의 종래의 견해는 전혀 영향을 받지

113) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

않는 것이었다.¹¹⁴⁾

1977년 5월 2일, 어업수역에 관한 잠정조치법에 따라 일본도 200해리 수역을 설정하였으나, 이에 수반하여 일본 200해리 수역 내에서 조업하는 소련 어선의 수속과 조건을 정하는 이른바 일소 어업 잠정협정의 체결 교섭이 6월 하순부터 도쿄에서 시작되었다. 약 1개월에 걸친 교섭 결과 8월 4일에 협정이 서명되었다. 이 협정은 북방4도 주변수역에서도 200해리 수역을 설정한 일본의 어업수역에 관한 잠정조치법을 기초로 하여 맺어진 것으로, 북방영토에 관한 일본의 기본적 입장은 이 협정으로 전혀 침해되지 않고 있다. 일소 쌍방 수역에서의 어업협정으로 단일화되었으나, 이 협정에도 그 전신인 2협정에서 일본의 북방영토에 대한 입장은 그대로 유지되었다.¹¹⁵⁾

이와 같이 장기간에 걸친 일소 어업교섭을 통하여 북방영토 문제가 주목을 받게 되며 북방영토반환을 요구하는 일본 국민의 의사는 재확인된 것이다. 소련의 강한 압력에 대항하면서, 북방영토는 일본 고유의 영토라고 하는 일본 종래로부터의 입장이 이 협정에 따라서도 어떠한 영향도 받지 않는 형태로 교섭을 타결할 수 있었던 것은, 무엇보다도 전 국민적인 강력한 지지가 있었기 때문이다.

(5) 소노다(園田)외상의 방소와 북방영토에 있어서의 소련의 준비강화

북방영토 문제를 둘러싸고 크게 흔들린 어업교섭을 통해 국민 여론이 고조된 가운데, 소노다 외상은 1978년 1월 소련을 방문하여 일소 외상 간 협의를 진행하였다. 이 협의에서 소노다 외상은 전후 미해결 문제인 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이 일소 양국의 우호관계를 안정된 기초 위에서 발전시켜 나가기 위해 불가결하다는 일본의 기본적 입장을 반복하여 설명하였다. 이에 대해 그로미코 외상은 소련 측도 평화조약의 체결을 희망하고 있으나 평화조약을 체결하기 위한 전제가 일본 측과는 다르고, 일본 측이 요구하고 있는 영토 주장을 평화조약의

114) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

115) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

기초로 하는 방향으로 갈 수 없다고 하였다. 평화조약체결 교섭과 동시에 선린협력조약에 대해서도 교섭을 진행하고 싶다고 하여 조약의 초안을 일본 측에 건넸다. 소노다 외상은 영토문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이 선결이며, 선린협력조약이라고 하는 것을 평화조약에 앞서 말하는 용의는 전혀 없다고 명확히 하였다. 이를 통해 선린 협력조약 초안에 대해서는 검토하지 않으나 일단 맡아두겠다고 소련 측에 명확히 전한 뒤에 이것을 받아들였다. 더욱이 소노다 외상은 일본 측이 준비한 4도 일괄반환이 포함된 평화조약의 골자를 적은 문서를 소련 측에 수교 하였으나, 이에 대해 그로미코 외상은 소련의 뜻은 이미 말한 바와 같으며 소노다 외상과 같은 이해 하에 일단 맡아두겠다고 말하며 받아들였다.¹¹⁶⁾

이렇듯이 이 회의에서도 영토문제에 관한 일소 양국 간의 견해에는 차이가 있었다. 소련 측이 1973년 다나카 총리 방소당시의 일소공동성명에 언급된 합의인 제2차 세계대전 이후 미해결인 제 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 내용을 명기하는 것을 거부하여 합의문은 작성되지 못하였다. 이후 외상 간 정기협회는 “연1회 개최한다”라는 합의가 존재하여, 소련 외상이 방일할 차례가 돌아왔음에도 불구하고 1986년 1월까지 중단되게 되었다.¹¹⁷⁾ 소련이 세계적인 군비증강의 일환으로서 극동 태평양방면에서도 군비강화를 진행하여 온 것은 종래로부터 지적됐으나, 1979년 1월 말 방위청은 1978년 여름 무렵부터 소련에 의해 쿠나시리, 에토로후의 양 섬에서 새로운 군사력의 배치 및 시설의 구축이 진행되고 있다는 사실을 발표하였다. 이러한 사실은 일본정부 및 국민에게 도저히 허용할 수 없는 것이었으므로 2월 5일 정부는 소련정부에 대해 북방4도의 빠른 반환을 요구하는 일본 측의 입장을 재차 확인하면서 이러한 군사적 조치에 항의하고 빠른 철회를 요구하는 취지의 신청을 하였다.¹¹⁸⁾

소련의 북방영토 지역 군비강화에 대하여 일본 정부는 지속해서 그 철회를 소련 측에 요구하였다. 그럼에도 1982년 말에는 종래에는 날아오지

116) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

117) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

118) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

않았던 새로운 소련 군용기가 에토로후 섬에 비행해 오는 등 북방영토에 있어서의 소련의 군비 강화가 계속되는 것에 대해 1983년 1월에도 일본 정부는 소련 측에 항의하였다.

Ⅲ. 탈냉전기 일본의 대러 외교정책과 북방영토 협상

1. 고르바초프의 방일을 통한 북방영토 순항구도 교섭

냉전체제의 붕괴는 소련의 대일외교에도 변화를 가져왔다. 1991년 4월 소련 지도자로서는 처음으로 고르바초프 대통령이 일본을 방문하여 정상회담을 진행하였다. 고르바초프는 정상회담 후의 공동성명에서 1956년의 일소 공동선언을 언급하지 않음으로써 2개 섬 반환을 무시하는 듯한 태도를 보였으나, 4도에서의 군사력 삭감과 4개 섬에 대한 원주민의 무비자 방문 등 일본인의 접근을 쉽게 하는 등의 유연성도 발휘하였다.¹¹⁹⁾

한편 일본에서는 1991년 소련이 해체되기까지 일소 교섭 과정에서 정치가의 야심에 관료의 공명심이 결합하여 1955~56년과 같이 북방영토 문제를 둘러싼 주도권 다툼이 전개되었다. 1980년대 전반까지는 외무성의 러시아스쿨¹²⁰⁾이 사실상 외교를 독점하고 있었으나, 1980년대 말엽부터 1990년대 초에 이르기까지는 북방영토 문제의 진전을 목표로 하는 변화가 있었다.¹²¹⁾

소련에서는 1985년 3월 1일 고르바초프가 소련공산당 서기장으로 취임하였다. 고르바초프는 페레스트로이카를 내세우면서 대내적으로는 경제개혁과 개방을 대외적으로 적극적인 공존외교를 추진했다. 고르바초프 정권의 탄생으로 러일 관계는 새로운 단계에 진입했다. 7월에는 보수적이었던 그로미코를 대신하여 세바르나제 외상이 취임하여 새로운 외교가 시작되었다. 1986년 1월 소련 외무부 장관으로서 10년 만에 처음으로 세바르나제가 일본을 방문하고, 같은 해 5월 아베(安倍) 외상이 소련을 방문하는 등 양국의 외교관계가 활발해졌다. 소련 측에서도 이때부터 싱크탱크의 이바노프, 사르키소프, 크나제를 비롯한 젊은이들 가운데 대일 외교 개선에 대한 주장들이 대두되었으며, 캐나다 대사였던 알렉산드르

119) 이성환(2011). p.65.

120) 외무성 입성 후 러시아어 연수를 경험하고 소련 문제를 대하는 외교관을 말한다.

121) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.79.

야코블레프가 적극적인 대일외교를 내세우며 모스크바에서 당 선전부에 들어가면서 대일외교의 진전이 가속되었다.

일본에서는 나카소네 야스히로(中曾根 康弘) 총리가 1985년 3월의 체르넨코 서기장의 장례식을 이용하여 고르바초프 신 서기장과 회담을 진행하고 양국관계 개선의 계기로 삼으려고 하였다. 아베 신타로(安倍 晋太郎) 외상도 대소 관계 개선에 의욕적이었으나 일본 외무성 소련과의 주류는 페레스트로이카 평가에 여전히 신중한 편이었다.¹²²⁾

1987년 11월 일본에서는 자민당의 다케시타 노보루(竹下 登) 내각이 성립되고 시베리아 역류 경험이 있는 나카소네 파의 우노 소스케(宇野 宗佑)가 외상이 되었다. 1988년 7월에는 나카소네가 직접 모스크바에 방문하였고, 이즈음부터 야당 사회당의 도이 다카코(土井 たか子) 공산당의 후와 데쓰조(不破 哲三) 라고 하는 정치가들도 소련에 대한 외교를 진행하기 시작하였다.

1989년은 미국에서도 부시 공화당 정권이 등장하였다. 일본에서는 다케시타 내각의 기반으로 5월에는 우노 외상이 그때까지의 정경불가분으로부터 확대균형이라는 유연한 대소방침을 제기하였고, 6월에는 리크루트 사건으로 퇴진한 다케시타 수상을 대신하여 수상이 되었으나 이 사이 세바르나제 외상은 아베 신타로(安倍 晋太郎) 자민당 간사장에게 당 차원에서의 교류를 제안하였다. 아베도 다른 때보다 광범위한 대소 적극 정책을 진행하게 하자고 기획하였다. 1989년 말 동유럽 시민혁명의 여파를 받아 1990년 1월 아베 고르바초프 회담에서는 영토 문제라는 언어조차 의도적으로 회피하였다.¹²³⁾

이 사이 스캔들로 우노 내각은 2개월 남짓으로 퇴진하였고 8월에는 미키 파의 가이후 도시키(海部 俊樹) 수상이 등장하여 자민당의 젊은 피오자와 이치로(小沢 一郎) 간사장이 등장하였다. 오자와는 점차 소련 문제에 관여하며 더 유연한 방침을 모색해 나갔다. 특히 오자와는 자민당과 소련공산당과의 직접 교류를 모색하고, 외무성 소련과 등 그때까지 대소외교를 독점해오던 회로에 도전장을 내밀기 시작하였다. 그런 가운

122) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.79.

123) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.79.

데 오자와 이치로는 1990년 3월 소련을 방문하여 380억 달러의 지원을 대가로 하여 영토 문제를 해결한다는 매우 치밀하지 못한 제안도 했다.

그 사이 소련 내에서도 정치개혁의 움직임이 확대되었다. 1990년 3월에는 고르바초프가 새로운 인민 대의원 대회에서 대통령이 되었다. 그러나 5월에 일찍이 정치국원 후보였고 고르바초프 비판으로 추방되었던 러시아 연방공화국의 옐친 최고회의 의장이 등장하여 차츰 고르바초프의 권위를 잠식하게 되었다. 옐친은 1990년 1월에 비공식으로 일본을 방문하여 5단계의 대일개선안을 냈는데 이는 일소 관계에서 새로운 전개였다.¹²⁴⁾ 오자와의 움직임과 옐친의 도전은 1990년 여름 경제학자 샨타린 등이 고안한 500일 계획이라는 시장개혁 계획으로 이어졌다. 이 계획에는 일본으로부터의 대폭 지원이 상정되어 있었다. 위와 같은 일련의 협조는 1991년 4월로 예정된 소련 대통령의 첫 방일 계획으로 이어져 결실을 맺는 것처럼 보였다.¹²⁵⁾

그러나 이러한 개혁의 압력은 반동을 가져왔다. 고르바초프와 옐친에 의한 개혁이 소련 붕괴를 연좌시킨다고 걱정하는 소련 내 보수파의 움직임이 가을에 걸쳐 현실화되어 소비에트 연방을 옹호하는 보수파가 다시 결집하게 되었다. 12월에는 세바르나제 외상이 사임하고, 1991년 1월에는 발트 3국에서의 반대파 결집으로 인해 대일 준비 담당인 야코블레프 등 고르바초프 주변의 개혁파 브레인의 사임 소동으로까지 번졌다.

러시아의 새로운 외무대신이 된 코즈일레프는 일본 문제에 대한 러시아 정부의 역할을 강조하여 고르바초프-소련 정부, 특히 대일문제 담당인 베스메르트니흐 외상에 대한 비판적인 목소리를 높였다. 이 때문에 고르바초프는 대담한 접근보다도 중용적인 발언을 할 수밖에 없었다.¹²⁶⁾

4월 고르바초프의 첫 방일은 위와 같이 정치 조건이 혼란스러운 가운데 실행된 것으로, 장시간에 걸친 가이후 총리와의 교섭도 생동감 없이 끝났다. 방일 대표단의 구성은 야나예프와 같이 나중에 쿠데타 파로 판명되는 인물부터 러시아 외무성 제1차관 크나제에 이르기까지 다양하게

124) 木村汎(2002), 『遠い隣国』, 世界思想社, p.565.

125) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.76.

126) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.79.

혼재되어 있어 개혁과의 의견 일치는 무리였다.¹²⁷⁾

귀국 후 고르바초프는 신 연방 조약체결 때문에 공화국 세력에 중심을 둔 정치개혁에 착수하였고 이것은 8월로 예정되었던 신연방 조약에서 구체화할 수순이었다. 그러나 루키아노프나 야나예프 등 연방기관의 우두머리 등의 보수계가 위기감을 명확히 하고 있었다. 이렇게 하여 8월 쿠데타가 실행되었다. 그러나 이 쿠데타는 엘친 등 공화국 세력의 대두를 가져오는 결과를 낳았고 고르바초프의 소련공산당 서기장 사임(24일), 그리고 최종적으로는 12월의 우크라이나 독립에서 발단되는 소련 붕괴의 시작이 되었다. 하스블라토프 러시아 최고회의 의장의 9월 방일에서 법과 정의라고 하는 크나제 제1차관의 제안에 기초하는 새로운 러시아 측의 대일방침이 등장하였으나, 그것은 그들이 권력을 갖게 되는 계기가 된 소련 붕괴 후에야 본격화되는 것이었다.¹²⁸⁾

고르바초프의 방일에 따른 공동성명을 기무라(木村 汎) 교수는 다음과 같이 정리했다. 첫째 공동성명에 국경 확정, 영토 문제 등의 용어가 명기됨으로써 일본과 소련사이에 영토 문제가 존재한다는 사실을 승인받았다. 둘째 하보마이, 시코탄, 에토로후, 쿠나시리의 4개 섬에 대한 교섭이 있었다는 사실이 명기됨으로써 이 4개 섬이 앞으로 일소 간 영토 문제의 교섭대상이라는 점이 확인되었다. 셋째 북방 4개 섬에 여권과 비자 없이 왕래할 수 있게 되었다. 넷째, 북방 4개 섬으로부터 소련군을 철수한다. 소련은 중일 평화조약 체결을 전후한 1978에서 1979년 사이에 약 1만 명(1개 사단)의 병력을 배치하고 있었으나, 현재는 약 3,500명이 주둔하고 있다. 이상과 같은 점을 들어 고르바초프의 방문을 계기로 일본으로서는 북방영토 문제에 대해 일정한 성과가 있었다고 평가했다.¹²⁹⁾

소련으로서도 1956년의 공동선언에서 밝힌 2개 섬 반환에 대해 언급을 하지 않음으로써 일본의 영토 반환 요구를 봉쇄할 수 있었다. 전체적으로 냉전의 붕괴와 함께 양국은 종래보다 북방영토 문제에 대한 유연성이 어느 정도 확보하게 되었다.¹³⁰⁾

127) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.80.

128) 木村汎(2002). 『遠い隣国』 世界思想社, p.570.

129) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』, ちくま新書, p.79.

2. 소련방의 붕괴와 러일 평화조약체결 교섭

1) 외상 간 정기협약과 평화조약체결 교섭의 재개

1985년 3월의 취임 이래 고르바초프 서기장은 INF 전폐 조약을 체결하고 아프가니스탄 파병, 통상병력의 일방적 감소 등 신사고외교를 전개하였다. 아시아 태평양지역에 관해서도 1986년 7월의 블라디보스토크 연설, 1988년 9월의 크라스노야르스크 연설 등에서 이 지역에 관한 관심을 표명하였고 대일 관계에 대해서도 그 개선의 필요성에 대해 인식하게 되었다.¹³⁰⁾ 이런 가운데 8년간 중단되어있던 외상 간 정기협약이 1986년 1월에 재개되어 의원교류의 재개, 일본 요인의 방소 등 일소 간 정치 대화는 확대 경향을 나타내 왔다. 세바르나제 외상이 소련 외상으로서 10년 만에 일본을 공식 방문하여 개최된 제6회 일소 외상 간 정기협약에서는 양 외상 간 3시간 이상에 걸쳐 영토 문제를 포함한 평화조약교섭이 시행되었으며 교섭을 지속할 것에 대해서도 합의를 보았다. 이렇게 소련 측은 북방영토 문제에 대해 협의 석상에 임하였지만, 북방영토 문제에 대한 엄격한 입장에 변화는 없었다.

1986년 5월에는 아베 외상이 방소하여 모스크바에서 제7회 외상 간 정기협약이 개최되었다. 이 방소에서는 영토 문제를 포함한 평화조약교섭이 계속된 것 외에 고르바초프 서기장과 2시간에 걸쳐 회담이 진행되었다. 아베 외상이 북방영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이 일소 관계의 장래에 있어 가장 중요한 것이라는 취지의 주장을 한 것에 대해 고르바초프 서기장은 “당신 측은 취급해서는 안 되는 문제를 취급하려고 하고 있다. 이 문제는 국경불가침의 문제에 관계되는 것이다. 그것은 제2차 세계대전의 결과로서 이미 합법성을 부여받은 문제이다” 라고 말해, 1월의 때와 같은 소련 측의 엄격한 입장에 변화는 보이지 않았다. 1976년부터 중단되어있던 북방성묘에 대해서는 1986년 5월의 모스크

130) 이성환(2011). p.66.

131) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

바 일소 외상 간 정기협의 때의 화합을 맞이하여, 1986년 7월 2일 일본의 북방영토 문제에 관한 입장을 해치지 않는 형태로 일소 간 합의가 성립되었다. 그 결과 북방성묘는 동년 8월 11년 만에 재개되어, 1989년 8월에는 19년 만에 쿠나시리 섬에 성묘가 시행되었고 또 1990년 8월에는 1964년의 북방성묘 개시 이래 처음으로 에토로후 섬에 성묘가 시행되었다.

2) 평화조약체결 교섭의 계속과 평화조약작업그룹의 설치

코쿰 문제, 소련의 스파이사건 등으로 인해 일소 관계에는 냉각화의 조짐이 보였으나 1988년에 들어서면서 다시 대화가 확대되었다. 그러나 7월에 나카소네 전 총리의 소련 방문 때 고르바초프 서기장은 “전후의 현실로부터 출발하지 않으면 안 된다. 1956년에는 소련은 그 당시의 현실을 감안하여, 선의에 의해 2도를 반환하려는 입장이 되었다. 그러나 일본은 4도의 반환을 요구했다.” 라고 말하였다.

1988년 12월에는 세바르나제 외상이 방일하여 제8회 일소 외상 간 정기협회가 진행되었다. 이 정기회의에서 외무차관 레벨의 평화조약 작업 그룹이 상설되었다. 이후 이 평화조약작업그룹의 회합은 소련시기에 8회, 러시아와 사이에 7회 개최되고 있다.

1989년 5월에는 우노 외상이 방소하여 제9회 일소 외상 간 정기협회가 진행되었다. 그중 일본 측으로부터 영토문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것을 최고 중요한 과제로서 일소 관계 전체를 균형 잡힌 형태로 확대한다고 하는 확대균형의 새로운 사고가 제시되어 소련 측의 기본적인 이해를 얻었다. 그러나 북방영토 문제에 관한 소련의 입장은 의연히 확고한 것이었다. 세바르나제 외상은 남쪽 부분을 포함하는 쿠릴열도의 소련에 대한 귀속은 국제법상, 역사상, 지리상 확실한 것이라는 입장을 반복하였으나 미일 안전보장조약에 대한 평가에서는 미일 안전보장조약이 존재하는 상황에 있어서도, 소련 측은 일소 평화조약 교섭을 개시하고자 하며 평화조약을 체결하는 것은 가능하다는 사고방식을 처음으로 표명하

였다.

1989년 9월의 UN총회 외상 회의에서는 소련 측으로부터 1991년의 고르바초프 의장의 방일 의향이 표명되었다.

1990년 9월에는 세바르나제 외상이 방일하여, 제10회 일소 외상 간 정기협회가 실행되었다. 영토 문제에 관해 구체적인 진전은 보이지 않았으나, 고르바초프 대통령의 방일에 관하여 소련 측으로부터 1991년 4월 중순의 방일 의향이 표명되었다.

1991년 1월에는 나카야마 외상이 소련을 방문하여 보수파의 대두를 경고하고 사임한 세바르나제 외상을 대신하여 취임한 베스스메르트니크 외상과 제11회 일소 외상 간 정기협회를 시행하였다.

3) 러일 간 영토 문제 공동작성 자료집 작성 등 협력적 관계 유지

1991년 3월에는 베스스메르트니크 외상이 방일하여 제12회 일소 외상 간 정기협회가 시행되었고, 4월에는 고르바초프 대통령의 방일과 일소 정상회담의 개최로 이어졌다.

일소 간에 이어진 정상회담에서도 북방영토 문제 해결의 돌파구는 열리지 않았으나 전체적으로 총 6회, 12시간 이상에 걸친 회담의 결과 서명된 일소 공동성명에서 하보마이 군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬의 귀속에 대한 쌍방의 입장을 고려하면서 영토 획정의 문제를 포함한 양국 간의 평화조약 회담이 진행되었으며 평화조약은 영토 문제의 해결을 포함한 최종적인 전후처리에 대해 문서로 확인되었다. 이것은 하보마이군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬의 4도가 평화조약에서 해결되어야 하는 영토 문제의 대상임이 문서의 형태로는 처음으로 명확히 확인된 것을 의미한다.

또한 이 공동성명에서는 평화조약의 준비를 완료시키기 위한 작업을 가속하는 것이 제일의로 중요한 일로 강조되었다. 영토 문제의 해결을 포함한 평화조약의 체결이 가지는 중요성을 양국의 최고정상급에서 확인하였다는 의의가 있다. 이 정상회담에서 합계 15에 미치는 실무관계의

문서가 작성되었다.

1991년 4월의 공동성명을 시작으로 하여 북방영토 문제 해결을 향한 새로운 노력이 개시되었으나 1991년 여름 이후 소련의 국내정세가 급격히 유동화되어 8월 쿠데타 미수와 공산당 지배의 종언을 거쳐 마침내 12월에는 69년간 계속된 소비에트 연방이 붕괴하였고 새로 등장한 러시아 연방이 뒤를 계승하였다. 러시아 연방은 소련과 계속성을 가지는 같은 국가이며, 북방영토의 지리적 소재를 감안해도 이후의 영토 반환 교섭의 상대는 당연히 러시아 연방이 되었다. 새로운 국가의 건설을 시작한 러시아 측의 대응은 북방영토 문제에 대해 종래보다일보 진전하게 되었다.

1991년 9월 러시아공화국에서 하즈블라토프 최고회의의장 대행이 가이 후 총리 앞으로 한 옐친 대통령의 친서를 가지고 방일하였다. 하즈블라토프 의장대행은 제2차 세계대전에서의 전승국, 패전국의 구별을 방기할 것, 영토 문제를 법과 정의에 기초하여 해결할 것, 문제의 해결을 연기하지 않을 것 등의 사고방식을 표명하였다. 1991년 10월에는 나카야마 외상이 모스크바를 방문하여, 옐친 대통령에 대해, 법과 정의에 기초하여 하루라도 속히 북방영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것의 필요성을 재표명하였다. 이 사이 러시아 국내에서 민족주의적 입장에서부터 북방영토의 일본으로의 반환에 반대하는 세력이 활성화되어, 다시 북방영토에 거주하는 주민의 사이에 장래에 대한 불안이 고조되는 등의 새로운 움직임이 나타났다. 이에 대해 옐친 대통령은 11월의 러시아 국민에 대한 편지에서 법과 정의에 기초한 문제의 해결과 일본과의 관계에서의 최종적인 전후처리 달성의 필요성을 지적하면서 북방영토주민의 걱정 및 러시아의 여론을 배려하여 나간다는 취지를 말하였다.

1992년 1월 미야자와 총리는 뉴욕에서 옐친 대통령과 회담하여, 옐친 대통령은 9월에 방일할 의향이라는 취지를 표명하였다. 이를 받아들여 9월까지의 사이에 평화조약작업 그룹이 2회(2월 모스크바, 7월 도쿄), 외상 간 협의가 3회(3월 도쿄, 5월 모스크바, 9월 모스크바) 개최되는 등 러일 양국 간에 방일 준비 작업이 계속되었다.

일본은 1991년 후반 이후 교섭에 임하면서 러시아 측이 표명하여 온 새로운 접근에 따라서 북방4도에 거주하는 러시아 국민의 인권, 이익 및 희망은 반환 후에도 충분히 존중하여 나갈 것, 4도의 일본 귀속이 확인 된다면 실제 반환의 시기, 양태 및 조건에 대해서는 유연히 대응할 생각 임을 표명하면서 유연한 대응을 취하였다. 이 사이 러시아 국내에서의 북방영토 문제를 둘러싼 논의는 더욱이 첨예화되어 영토 문제, 나아가 러시아 정부의 대일 자세 그 자체가 정쟁의 대상이 되는 모양으로 되었다. 이러한 상황에 있어 9월 9일 옐친 대통령은 미야자와 총리에 대한 전화에서 러시아 내의 사정으로 방일을 연기하지 않으면 안 되는 취지를 전해왔다.

방일 개시의 4일 전에 이르러 이러한 형태로 연기가 결정된 것은 극히 유감이었으나, 일본으로서는 냉정히 사태에 대처하여, 그 후의 러시아 국내의 정세를 끝까지 지켜보며 일련의 실무관계를 진행하는 것과 함께, 외상 레벨에서 2회 (9월 뉴욕, 93년 1월 파리), 외무차관이 1회 (12월 모스크바)의 협의를 거쳐, 옐친 대통령의 방일 준비작업의 재개가 합의되어, 방일 준비가 진행되었다.

1992년 9월에는 러일 양국 외교부의 협력으로 북방영토 문제에 관한 객관적인 사실을 종합화한 러일 간 영토 문제의 역사에 관한 공동작성 자료집이 완성되었다. 북방영토 문제에 관한 객관적인 사실을 모은 이 자료집은 작성 과정에서 러일 쌍방의 긴밀한 협력과 함께 과거 10회에 이르는 평화조약작업그룹이 가져다준 큰 성과로서 의의가 있는 것이다.

3. 1990년대의 러일간의 북방영토 교섭

1) 옐친 대통령의 방일과 도쿄 선언

옐친 대통령은 1993년 10월 1일부터 13일까지의 일정으로 일본을 공식적으로 방문하였다. 이 방문에서 러일 양국 정상은 영토 문제를 포함한 양국 간 관계 및 국제정세에 대해 회담하였고 이후 러일 관계의 진전을

위한 새로운 교섭기반이 확립되었다. 이 협의의 성과는, 양 정상에 의해 서명된 “러일 관계에 관한 도쿄 선언”으로 결실을 맺고 있다.¹³²⁾ 구체적으로는 ① 북방4도의 도명을 열거하여, 영토 문제를 그 귀속에 관한 문제임을 위치 지은 것, ② 영토 문제를 역사적, 법적 사실에 근거하여, 양국의 사이에 합의 위에 작성된 제문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결한다는 명확한 교섭지침을 표한 것, ③ 러시아가, 소련과 국가로서의 계속성을 가지는 동일한 국가이며, 일본과 소련과의 사이의 모든 조약 그 외의 국제 약속은 일본과 러시아와의 사이에 계속하여 적용되는 것을 확인한 것, ④ 전체주의의 유산, 곤란한 과거 유산의 극복이라고 하는 사고방식이 제창된 것 등을 그 사례로 보고 있다.¹³³⁾

이에 따라 신생 러시아와의 사이에서의 영토 문제 해결을 향한 새로운 진전된 교섭기반이 확립되었다.

엘친 대통령은 10월 13일의 공동기자회견에서 북방4도 문제와 관계되는 조약 및 그 외의 국제 약속에는 1956년의 일소공동선언이 포함된다는 것을 명확히 하였다. 엘친 대통령의 방일에 뒤이어 1994년 3월 하네다 부총리 겸 외상이 모스크바를 방문하여 체르노미르진 수상, 코즈일레프 외상 등과 회담하였고 도쿄 선언을 기초로 영토 문제의 해결을 향해 협의해 나갈 것에 러일 쌍방이 합의하였다.¹³⁴⁾

1994년 7월의 나폴리 서밋의 G7 정상과 엘친 대통령의 회담에서 무라야마 총리는 도쿄 선언에 기초한 러일 관계의 완전한 정상화의 필요성을 강조하였다. 또한 고노 부총리 겸 외상도 서밋의 논의 가운데 러시아의 법과 정의에 기초한 협조외교 지속의 중요성을 지적하였다. 뒤이어 94년 11월 하순에는 사스코베츠 제1 부수상이 방일하였고, 여기서는 도쿄 선언의 제2항에 따라 평화조약의 조기 체결을 위해 협의해 나갈 양국의 의도를 제 확인하였다. 1995년 9월에는 1995년이 전후 50주년째에 해당하는 해인 것에 따라, 무라야마 총리 발 엘친 대통령 앞으로의 구두 메시

132) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

133) 일본국 외무성·러시아연방 외무성(2001). 러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집”의 증보판(2001.1.16.)

134) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

지를 전달하여, 영토 문제 해결을 향한 구체적 전진을 양국국민에 나타내어 가는 것이 필요함을 강조하였으나, 옐친 대통령과의 회담은 양국간에 존재하는 곤란한 제 문제는 현실의 상황을 보면서, 양 국민의 이익을 고려하여 해결해야 한다며 종래로부터의 진중한 자세를 확인하는 데 그쳤다.

일소공동선언에 의한 국교회복 40주년을 맞이한 1996년에는 양국 간 정치적 대화가 강화되었다. 1996년 1월에는 일본에서 하시모토 내각이 출범하였다. 하시모토 내각의 발족에 즈음한 총리 취임 축하 메시지에 대한 답신으로서 하시모토 총리는 양국관계를 진실한 파트너십의 수준까지 높이기 위해서는 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것에 따라 러일 관계를 완전히 정상화하는 것이 중요하다는 것을 강조하였다.

1996년은 1956년의 일소공동선언에 의한 국교회복 후 40주년이라고 하는 도쿄 선언을 기초로 하여 러일 관계의 전진을 도모하고 노력하여 나가는 것이 필요하며, 그러기 위해 옐친 대통령의 협력을 얻고 싶다는 내용으로 옐친 대통령 앞으로 보내는 메시지를 발신하였다.

1996년 3월에는 이케다 외상이 러시아를 방문하여 제6회 러일 외상 간 정기협의 및 무역경제에 관한 정부 간 위원회 제1차 회의를 진행하였다.

두 번의 회의를 통하여 정치경제 양면에 걸쳐 러일 관계의 기반을 확충하는 것에 합의하였으며, 영토 문제에 관해서는 옐친 대통령이 도쿄 선언의 원칙, 내용을 유지하는 것에 그치지 않고, 이것에 기초한 양국관계를 발전시켜 나가고 싶다고 발언하였다. 이어서 프리마코프 외상도 같은 취지로 발언하였다.

러시아 측은 4도의 비무장화를 위한 노력을 확대하고 있으며 현재 4도에 있는 러시아군은 약 3,500명으로 시코탄 섬에는 주둔군이 더는 없다는 설명에 따라 북방4도의 비군사화 측면에서 진전이 있었다는 것이 밝혀졌다. 1996년 4월 하시모토 총리가 원자력안전 회담 출석을 위해 모스크바를 방문한 때, 옐친 대통령과의 사이에 정상회담이 진행되었다.

회담에서는 러시아 개혁노선의 견지를 확인하고 외상 차원에서의 평화조약교섭의 활성화 및 방위청장관의 방러, 일본과 러시아 극동지역과

의 관계의 강화, 발전 등 인식의 일치가 있었다. 1996년 6월 리용 서밋에서도 러일 외상 회담이 진행되었다. 외상 회담에서 러시아 측은 도쿄 선언을 기초로 하여 평화조약체결을 향하여 변화 노력이 있다고 발언하였고, 이에 대하여 일본 측은 4월의 러일 정상회담에서 합의한 바와 같이 대통령선거 후에 평화조약 교섭을 재활성화하기 위해 차관급 평화조약 작업모임을 재개하는 방향으로 영토 문제를 해결해 나가는 것이 중요함을 역설하였다.

1996년 7월의 러시아 대통령선거 결선투표의 결과를 따라, 하시모토 총리는 옌친 대통령과 전화 회담을 통해서 재선 축하와 러일 관계 진진을 위한 협력을 재촉하였다. 옌친 대통령은 이에 동의함과 함께 총리의 방러를 다시 초청하였다.

1996년 11월에는 프리마코프 외상이 방일하여 이케다 외상과의 사이에 제7회 러일 외상 간 정기협의를 진행되었다. 그 결과 도쿄 선언에 기초하여 양국관계를 전진시켜나가는 것이 확인되었다.

특히 영토 문제에 대해서는 일본 측으로부터 영토교섭과 영토 문제 해결을 위한 환경정비의 양면에 걸친 노력을 차의 양 바퀴와 같이 동시에 도모하는 것이 필요하다는 사고방식을 강조하였다. 또한 러시아 측으로부터 지금껏 충분히 검토한 것이 아니냐고 하면서, 4도에서의 러일의 공동경제활동을 진전시킨다고 하는 것에 대한 언급이 있었다. 이에 대해 일본 측으로부터 귀속의 문제를 미루고 혹은 대신하는 것이라면 안 되겠으나, 더욱이 상세한 제안이 러시아 측으로부터 제시된다면 일본 측으로서 검토하는 것에 인색하지는 않겠다는 취지로 응하였다.

1997년 5월에는 이케다 외상이 방러하여 프리마코프 외상과 제8회 러일 외상 간 정기협의를 진행하였다. 또한 옌친 대통령, 넴쵸프 제1 부수상과 회담을 통해 영토 문제의 해결과 제반의 분야에서의 관계 강화를 도모하고 특히 정상을 포함한 러일 간의 정치대화를 한층 더 긴밀하게 진전시키는 것에 합의하였다.

1997년 6월의 덴버 회담에서는 하시모토 총리가 옌친 대통령과 러일 정상회담을 진행하였다. 양측은 정상회담을 연 1회 정기적으로 행하는

것에 대해서 기본적으로 동의하였다. 회담에서 영토 문제를 포함하여 양국이 직면하고 있는 각종 문제를 이야기할 필요가 있으며 무엇보다도 도쿄 선언을 착실히 진전시켜 나갈 필요가 있다는 하시모토 총리의 발언에 대해 옐친 대통령은 이를 받아들인다고 말하였다. 1997년 7월 하시모토 총리는 경제동우회 연설에서 ‘신뢰’, ‘상호이익’ 및 ‘장기적인 시점’을 러일 관계에 관한 세 가지의 원칙으로서 제기하였다.

2) 크라스노야르스크 합의와 가와나 합의

1997년 11월 하시모토 총리가 크라스노야르스크를 방문하여 옐친 대통령과 ‘넥타이 없는’ 회담에서 흥금을 터놓은 교섭을 진행하였다.¹³⁵⁾ 이 정상회담에서는 양 정상 간의 개인적 신뢰 관계를 깊이 하면서 영토 문제를 비롯하여 정치, 경제, 안전보장 등의 각 분야에서 일련의 성과를 달성하였다. 영토 문제에 대해서는 ‘도쿄 선언에 기초하여 2000년까지 평화조약을 체결하도록 전력을 다 한다’라는 것에 합의하였다(크라스노야르스크 합의). 또한 일본 어선의 북방4도 주변수역 조업에 관한 교섭에서는 가능한 한 1997년 말을 목표로 타결하도록 각 실무 대표단에 지시할 것에 합의하였다. 러일 쌍방이 전략적으로 교섭을 한 결과 1997년 말에 동 교섭은 실질적으로 타결되어 다음 해 2월의 오부치 외상의 방러 때에 일 본국 정부와 러시아 연방정부와 사이의 해양생물자원에 대한 조업의 분야에 관한 협정이 서명되었다.

양 정상은 앞으로의 양국 간의 경제협력 촉진의 의존처로서 투자협력의 주도권 확보나 러시아의 국제 경제체제로의 통합의 촉진 등 6개의 주요 항목으로 이루어지는 하시모토 옐친 플러스를 작성하는 것에 합의하였다. 러시아의 아시아태평양으로의 통합을 촉진한다는 관점에서 하시모토 총리로부터 러시아의 APEC 참가에 대한 지지가 표명되었다.

1997년 11월에는 프리마코프 외상이 방일하여 오부치 외상과 제9회 러일 외상 간 정기협의를 통해 선행된 러일 정상회담의 결과를 뒤이었다.

135) 外務省(2020). 『我らの北方領土』2020年版.

평화조약교섭에 대하여 양 외상은 크라스노야르스크 합의를 뒤이어 평화조약 체결에 관한 작업을 질적으로 새로운 단계로 끌어올리기 위해 양 외상을 필두로 하여 차관급 교섭을 진행할 그룹을 설치하는 것에 합의하였다. 이에 1998년 1월에는 평화조약교섭을 위한 차관급 협의를 통해 양국 외상을 공동의장으로 하는 ‘평화조약체결 문제 러일 합동위원회’가 세워졌다.

1998년 1월 오부치 외상이 러시아를 방문하여 엘친 대통령, 체르노미르진 수상 등과 회담을 진행하고, 프리마코프 외상과 만나 평화조약체결 문제 러일 합동위원회의 공동의장 간 첫 만남을 가지고 제10회 러일 외상간 정기협의를 진행하였다. 영토 문제에 대한 엘친 대통령과 진행한 회담에서는 크라스노야르스크 합의를 재확인하였고, 프리마코프 외상과 진행한 회담에서는 크라스노야르스크 합의를 전진시킬 필요성에 대해 합의하였다.¹³⁶⁾

1998년 4월에는 엘친 대통령이 방일하여 시즈오카 현 이토 시 가와나에서 하시모토 총리와의 ‘넥타이 없는 회담’을 진행하였다. 이 정상회담은 크라스노야르스크 정상회담 이후의 러일 관계를 다른 분야에 걸쳐서도 더욱 진전시키는 결과를 낳았다.

특히 평화조약에 대해서는 동 조약이 도쿄 선언 제2항에 기초한 4도의 귀속의 문제를 해결하는 것을 내용으로 하여, 21세기를 향한 러일의 우호협력에 관한 원칙 등을 포함하는 것이 되어야 마땅하다는 데 합의하였다(가와나 합의). 더불어 하시모토 총리는 엘친 대통령에게 영토 문제 해결을 위한 새로운 제안을 전달하였다(가와나 제안).¹³⁷⁾

경제 분야에서는 러시아에 대한 투자 촉진을 위해 러시아와 협력하여 투자회사를 설립하는 것을 검토하였고, 일련의 신규 협력 항목을 더해 하시모토 엘친 플러스를 심화시켜 실시하여 나가는 데 합의하였다.

오부치 신내각 발족 후인 1998년 9월에는 하시모토 전 총리가 내각총리대신 외교 최고고문으로서 러시아를 방문하였다. 하시모토 고문은 엘친 대통령과 회담을 통해 크라스노야르스크 합의의 실현을 위해 계속하

136) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

137) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

여 노력해 나간다는 점에 합의하였다. 1998년 10월에는 다카무라 외상이 러시아를 방문하여 이바노프 외상과 제11회 러일 외상 간 정기협의 및 평화조약체결 문제 러일 합동위원회 의장 간 회합을 진행하였다. 회담 후에는 러일 공동발표 문서의 형태로 크라스노야르스크 합의 및 가와나 합의를 재확인하여 오부치 총리의 방러에 즈음하여 가와나 제안에 대한 러시아 측의 회답을 전달하는 것을 확인하였다.¹³⁸⁾

3) 오부치 총리대신의 방러와 모스크바 선언

1998년 11월 오부치 총리가 일본의 총리대신으로서는 25년 만에 러시아를 공식 방문하여 옐친 대통령과 러일 정상회담을 진행하고 프리마코프 수상과도 회담하였다. 양국 정상은 정상회담의 결과로 ‘일본과 러시아 연방 사이의 창조적 파트너십 구축에 관한 모스크바 선언’에 서명하였다. 이 선언에는 러일 양국이 21세기를 향하여 정치, 경제, 안전보장, 문화, 국제협력 등의 모든 분야에서 러일 간 협력을 한층 강화하여, 신뢰의 강화를 통하여 ‘합의’의 시대로 양국관계를 발전시킨다고 하는 내용을 담았다.¹³⁹⁾

평화조약 문제에 대해서는 옐친 대통령이 가와나 제안에 대한 러시아 측의 회답을 요청하였다. 일본 측은 이를 검토하여 1999년 조기에 개최할 수 있는 정상회담까지 검토 결과를 요청하였다. 모스크바 선언에서 양 정상은 도쿄 선언, 크라스노야르스크 합의 및 가와나 합의에 기초하여 평화조약의 결과에 관한 교섭을 가속하도록 양 정부 부처에 지시하였다. 양 정상은 또한 동 선언에 명기된 바와 같이 평화조약을 2000년까지 체결하도록 전력을 다한다는 결의를 재확인하였다.

이를 위해 평화조약체결 문제를 위해 러일 합동위원회 내에 국경획정 위원회를 설치하기로 하고, 국경획정위원회와 병행하여 활동하는 공동경제활동위원회를 설치하여 4도에서 쌍방의 법적 입장을 해치는 것 없이 어떤 공동경제활동이 실시 가능한가에 대해 검토하기로 하였다. 이에 더

138) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

139) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

해 인도적 견지에서 원주민 및 그 가족의 최대한 간이화된 4도 자유 방문을 실시하는 것에 대해 원칙적으로 합의하고, 방문수속에 대해서 사무당국 간 검토하기로 결정되었다.

<표 3-1> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (1980년대 말~ 1990년대 말)

● 1989.12.	• 미소 양국 정상이 냉전종결을 선언
● 1991.04.	• 고르바초프 대통령이 처음으로 방일함. 일소공동성명.
● 1991.12.	• 소련 붕괴. 러시아연방이 탄생
● 1992.03.	• 러시아의 크나제 외무차관이 영토문제로 비공식제안
● 1992.04.	• 북방4도 비자면제 교류가 시작됨
● 1993.10.	• 옐친 대통령이 방일. 동경선언.
● 1997.07.	• 하시모토 류타로 총리가 “대일외교 신3원칙”을 제창
● 1997.11.	• 하시모토, 옐친 양 정상이 크라스노야르스크에서 비공식회담
● 1998.04.	• 옐친이 방일, 하시모토와 회담. 가와나제안.
● 1998.10.	• 북방4도 주변 해역에서 안전조업이 시작됨
● 1998.11.	• 오부치 게이조 총리가 총리로서 25년만에 러시아를 공식 방문. 모스크바 선언.
● 1999.09.	• 4도의 원주민과 가족이 고향을 방문. “자유방문”이 시작됨
● 1999.12.	• 옐친이 사임. 푸틴 총리가 대통령대행에 취임.

자료 : https://www.hokkaido-np.co.jp/series/s_ryodo20190117, 홋카이도신문사 자료를 제작성.

1999년 2월에는 이바노프 외상이 방일하여 다카무라 외상과 평화조약체결 문제 러일 합동위원회 공동의장 간 회합을 진행하였다. 평화조약 교섭에 관해서 러시아 측의 제안 및 일본 측의 가와나 제안에 대해 장관급 담화가 진행되었다. 일본 측은 크라스노야르스크 합의를 실현하기 위한 가장 좋은 안은 가와나 합의라는 사고방식에 따라 논의를 진행하였다. 또한 1999년 5월에는 다카무라 외상이 러시아를 방문하여 이바노프 외상과 같은 양식의 회합을 진행하였다. 양 외상은 가와나 제안과 러시아 측 제안에 대해 계속하여 의견을 교환하고 원주민 4도 자유 방문의 실시방식에 대해 기본적으로 합의하였다.¹⁴⁰⁾

1999년 6월 쾰른 회담에서 오부치 총리는 옐친 대통령과 정상회담을 진행하였다. 오부치 총리는 “가을에는 꼭 방일하여 주시기 바란다. 21세

140) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

기에는 보리스 옐친 대통령과 내가 새로운 시대를 만들자. 크라스노야르스크 합의를 실현하여 국경선을 획정하고 평화조약을 맺는다.” 라는 역사적인 일을 보리스(옐친 대통령)와 하고 싶다고 말하였고, 이에 대해 옐친 대통령은 찬성하는 것이라고 3회에 걸쳐 반복 언급하며 국경선의 획정은 본인이 제안한 것이라고 말하였다.¹⁴¹⁾

4) 러일 간 영토문제 외교정책관련 2차 공동자료집 작성

모리 요시로 일본 총리대신과 푸틴 러시아연방 대통령의 결정에 따라 일본 외무성 및 러시아연방 외무성에 의해 작성된 양국 간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집은 일본과 러시아와의 외교정책에서 중요한 합의이다. 이 자료집은 1992년 9월에 작성된 “러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성자료집”의 증보판으로서 출판된 것이며, 1993년 이후에 작성된 문서가 수록되어 있다.¹⁴²⁾ 1993년 이후 쌍방에 의해 북방영토문제의 중요한 문서가 새롭게 채택된 것이다. 1993년 10월 13일 호소카와 모리히로(細川 護熙) 일본 총리대신과 B. N. 옐친 러시아연방 대통령은 러일 관계에 관한 도쿄선언에 서명하였다. 이는 양국관계 진전의 주요한 방향성을 정하는 일본과 러시아연방 사이의 최초의 포괄적인 문서이다. 이 문서에서는 북방영토 귀속에 관한 문제를 역사적, 법적 사실에 입각하여 양국 사이에 합의상 작성된 제 문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결하는 데 있어서 평화조약 조기 체결 필요성을 명기하고 있어, 이 문서는 특히 중요한 것이며, 도쿄선언은 평화조약의 체결에 관한 러일 교섭의 기초가 되었다. 러일 간 영토문제의 역사에 관한 공동작성자료집에는 ①러일 관계에 관한 도쿄선언 (1993년 10월) ②일본국 정부와 러시아연방 정부 사이의 해양생물자원에 대한 조업 분야에 관한 협력의 약간의 사정에 관한 협정 (1998년 2월) ③긴급인도지원의 공여를 목적으로 한 에토로후섬, 쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이군도 무비자

141) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

142) 일본국 외무성·러시아연방 외무성(2001). 러일간 영토문제의 역사에 관한 공동작성 자료집”의 증보판(2001.1.16.)

방문에 관한 재러시아연방 일본국대사관의 구상서 (1998년 9월) ④일본국과 러시아연방 사이의 창조적 파트너십 구축에 관한 모스크바 선언 (1998년 11월) ⑤구 도민 및 그 가족인 일본국민의 에토로후섬, 쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이군도에 대한 최대한 간이화된 방문 방식에 관한 일본국 외무성의 구상서 (1999년 9월) ⑥에토로후섬, 쿠나시리섬, 시코탄섬 및 하보마이군도에서의 공동경제활동 발전에 관한 러일 협력 프로그램 (2000년 9월) ⑦평화조약문제에 관한 일본국 총리대신 및 러시아연방 대통령의 성명 (2000년 9월) 등 2000년대 이전에 전개된 러일간 북방영토 외교정책의 큰 흐름이 정리되어 있다.

IV. 2000년대 이후 일본의 대러 외교정책과 북방영토 협상

1. 고이즈미 정권기 북방영토 정책의 딜레마(2000~2008)

1) 푸틴 대통령의 방일 전후 북방영토 협상(2000.9)

1999년 말 엘친 대통령이 돌연 사임하고 뒤이어 러시아에서는 푸틴 정권이 탄생하였다. 그리고 2000년 4월에 모리 총리가 러시아를 방문하여 푸틴 대통령(당시는 대통령 대행)과 상트페테르부르크에서 비공식 정상 회담을 진행하였다. 이 회담에서 양측은 러일 간 전략적 지정학적 제휴 폭넓은 경제적 협력, 평화조약의 체결이라는 세 가지의 과제를 동시에 협의하여 21세기의 새로운 양국관계를 만들기 위한 기초를 형성하도록 노력하는 것에 합의하였다.

2000년 7월 큐슈 오키나와에서는 러일 정상회담이 진행되어 푸틴 대통령이 9월에 방일하는 것을 확인하였다.

이에 따라 푸틴 대통령은 2000년 9월 3일부터 5일까지의 일정으로 일본을 공식적 방문하였다. 모리 총리와 진행한 정상회담 결과 양 정상은 평화조약 문제에 관한 일본 총리대신 및 러시아 연방 대통령의 성명에 (가) “도쿄 선언에 기초하여, 2000년까지 평화조약을 체결하도록 전력을 다한다” 라는 크라스노야르스크 합의의 실현을 위한 노력을 계속하는 것, (나) 지금까지 달성된 양국 간의 모든 제 합의에 따르면서, 4도의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 따라 평화조약을 책정하기 위한 교섭을 계속하는 것, (다) 평화조약교섭 진행 과정의 효율성을 높이기 위해, 다종의 조치를 취하는 것을 확인하였다.¹⁴³⁾

또한 정상회담에서 푸틴 대통령은 1956년의 일소공동선언은 유효라고 생각한다고 발언하였다. 뒤이어 2000년 11월 브루나이 APEC 정상회담에서의 러일 정상회담, 2001년 1월 고노 외상의 방러 등 대화가 지속되었다.¹⁴⁴⁾

143) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

〈표 4-1〉 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (2000년대)

● 2000.09.	• 푸틴 대통령이 공식 방일, 1956년 일소공동선언은 유효하다고 발언
● 2001.01.	• 재 유즈노사할린스크 일본총영사관을 개설
● 2001.03.	• 모리 요시로, 푸틴 양 정상에 이르쿠츠크 성명 발표. 모리 수상이 병행협의를 제안.
● 2001.04	• 모리 수상이 북방영토를 시찰. 현직 총리로서는 81년의 스즈키 젠코 이래 2인째.
● 2003.01.	• 고이즈미 준이치로, 푸틴 양 정상에 모스크바에서 회담. 러일행동계획을 제정
● 2004.09.	• 고이즈미 총리가 북방영토를 시찰. 현직총리로서는 3인째.
● 2005.11.	• 푸틴대통령이 공식방일, 고이즈미 총리와 회담. 공동문서의 작성에는 실패함.
● 2006.08.	• 북방4도 주변수역에서 일본어선이 충돌을 받음. 네무로시의 승조원 1인이 사망.
● 2008.07.	• 후쿠다 야스오, 메드베데프 양 정상에 도야코 G8서밋에서 회담
● 2009.02.	• 아소 다로, 메드베데프 양 정상에 사할린에서 회담
● 2010.11.	• 메드베데프 대통령이 구소련-러시아의 전 대표로서 처음으로 북방영토(쿠나시리)를 방문

자료 : https://www.hokkaido-np.co.jp/series/s_ryodo20190117, 홋카이도 신문사 자료를 재작성.

2) 모리 총리의 이르쿠츠크 정상회담과 평화조약교섭(2001.3)

2001년 3월 모리 총리는 이르쿠츠크를 방문하여 푸틴 대통령과 러일 정상회담을 진행하였다. 이 회담의 결과 양 정상은 이르쿠츠크 성명에서 명하였다. 러일 양국은 크라스노야르스크 합의에 기초하여 평화조약의 체결을 향하여 전력으로 대처하여 온 결과를 총괄하여 앞으로의 평화조약교섭의 새로운 기초를 형성하는 것이 가능했다.

구체적으로는 1956년의 일소공동선언이 평화조약체결에 관한 교섭 프로세스의 출발점을 설정한 기본적 문서임을 확인함과 더불어, 1993년의

144) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

도쿄 선언에 기초하여 4도의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 따라 평화조약을 체결해야 한다는 것을 재확인하였다. 이에 더해 앞으로 평화조약체결을 향한 구체적 방향성을 가능한 한 가장 빠른 시점에 결정하는 것에 합의하였다.

그 후 7월의 제네바 회담 및 10월의 상해 APEC 정상회담에 뒤이어 2002년에도 6월의 카나나스키스 회담에서 러일 정상회담이 행해지는 등 여러 차원에서 평화조약교섭이 진행되었다.

3) 고이즈미 총리대신의 방러와 “러일 행동계획” (2003)

2003년 1월, 고이즈미 총리가 러시아를 공식 방문하여 푸틴 대통령과 러일 정상회담을 진행하였다. 양 정상은 정상회담의 성과로 “러일 행동계획의 채택에 관한 일본 총리대신 및 러시아 연방 대통령의 공동성명”에 서명하였다.

양 정상은 성명에서 북방4도의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 따라 평화조약을 가능한 한 조기에 체결하여 러일 관계를 완전히 정상화해야 한다는 결의를 확인하고 강한 정치적 의사를 표명하였다.

또한 러일 행동계획에서 양 정상은 정치대화의 심화, 평화조약교섭, 국제무대에서의 협력, 무역경제 분야에서의 협력, 방위 및 치안분야에 있어서의 관계 발전, 문화 교류 및 국민 간 교류의 진전이라는 여섯 가지의 주제를 중심으로 폭넓은 분야에서 러일 관계를 진전시켜 나가는 것에 합의하였다.

한편 영토 문제에 관해서는 ‘평화조약교섭’의 항목에서 1956년의 일소공동선언, 1993년의 도쿄 선언, 2001년의 이르쿠츠크 성명 및 기타의 제 합의가 4도의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 따라 평화조약을 체결하여 양국관계를 완전히 정상화하는 것을 목적으로 한 교섭에 있어서의 기초라고 하는 인식에 입각하여, 계속하여 남은 제 문제의 조기 해결을 위해 교섭을 가속하기로 하였다. 러일 양국의 앞으로의 행동으로써 자료를 공동으로 작성하는 등 여론 계발의 노력을 계속하는 것이나 4도

교류 사업을 발전시켜 나가는 것 등을 확인하였다.

그 후 2003년 5월, 고이즈미 총리가 상트페테르부르크 건도 300주년 기념식 식전에 출석한 때에 러일 수뇌회담이 진행되어 푸틴 대통령으로부터 극히 중요한 문제인 영토 문제를 해결하고 싶다는 강한 의사를 가지고 있으며 이것을 나중에 미루거나 늪에다 묻어버리자는 식의 생각은 가지면 안 된다는 취지의 발언이 있었다.

4) 푸틴 대통령 방일과 고이즈미 총리 러일 정상회담(2005.11)

2004년 3월에는 러시아의 대통령선거에서 푸틴 대통령이 재선되었다. 2004년 6월 시아일랜드 회담에서 고이즈미 총리는 푸틴 대통령과 정상회담을 진행하였다. 고이즈미 총리는 러일 수호 150주년에 해당하는 2005년이라는 역사적인 해를 맞이하여 평화조약교섭을 구체적 그리고 실질적으로 전진시키는 것이 러일 양 정상에게 맡겨진 사명임을 강조하였다. 이에 대해 푸틴 대통령도 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것이 필요하다는 것을 재확인하였다.

2003년 1월의 고이즈미 내각총리대신과 푸틴 대통령의 수뇌회담 성과로서 서명된 “러일 행동계획”에서는 1956년의 일소 공동선언 및 1993년의 도쿄 선언, 2001년의 이르쿠츠크 성명 및 그 외의 제 합의가 평화조약 교섭에서의 기초라는 것 등이 확인되었다.

그러나 4도의 주권을 둘러싸고는 2004년 11월 14일 러시아의 라브로프 외무대신이 텔레비전 방송에서 일소공동선언은 하보마이 군도 및 시코탄 섬의 2도를 일본에 인도하고 이에 따라 종지부를 찍는 것을 규정하고 있다는 취지로 발언하여, 15일에는 푸틴 대통령이 각의에서 동 외상의 발언을 지지하는 것과 더불어 일소공동선언을 일본 측이 같은 합의를 이행할 용의가 있는 정도와 같은 정도로 러시아가 이행한다고 한 뒤에 그 정도에 대해 일본 측과 이해에 맞닿고 있지는 않다고 발언하였다. 푸틴 대통령은 라브로프 외상의 이 발언을 지지하면서 1956년의 일소공동선언에 관련하여 “(가) 러시아는 모든 의무를 이행했으며 앞으로도 이행할 것

이다, (나) 다만 그것은 같은 합의를 이행할 우리 파트너의 용의의 수준과 같은 정도에 따르며 그러한 정도에 대해서 서로 이해하는 데까지는 이르지 못하고 있다.” 라고 발언하였다.¹⁴⁵⁾

이와 같은 푸틴 대통령 및 라브로프 외상의 발언은 러일 관계와 평화조약체결의 중요성 그리고 러시아가 1956년의 일소공동선언에 기초한 의무를 부담하고 있다는 것에 대해 러시아 국민을 대상으로 명확히 말한 것으로, 평화조약 교섭에 대한 진중함의 한 표현이라고 할 수 있다.

한편 러시아 측이 말하는 2도의 인도에 의한 영토 문제의 최종적인 해결에 관해서는, 2도만의 임시적 인도로 최종 합의가 가능하다는 표현이라면 1956년 당시에 평화조약이 이미 체결되었어야 하며, 일본 측이 받아들일 수 있는 것은 아니라고 할 수 있다.

이러한 러시아에 의한 2도의 인도에 따른 영토 문제의 최종적인 결론 방침에 대하여 일본은 받아들일 수 없다는 사고방식을 같은 달 APEC 각료회의 때의 러일 외상 회담에서 전달하였다.

2005년 1월에는 마치무라 외상이 러시아를 방문하여 러일 외상 회담이 행해졌는데, 이 회담에서는 영토 문제에 대한 양국의 견해에는 간격이 있으나 진중한 회담을 계속하는 것으로 이 간격을 메워나가는 것, 푸틴 대통령의 방일까지 계속하여 영토 문제에 대해 교섭해 나가는 것에 의견이 일치하였다. 2005년 5월에는 고이즈미 총리가 제2차 세계대전 종료 60주년 기념식 전에 출석하기 위해 러시아를 방문하여 러일 정상회담을 진행하였다. 회담에서 양 정상은 푸틴 대통령의 방일에 앞서 평화조약 문제 및 실무분야의 준비를 진행해 나가는 것을 확인하였다.

2005년 6월에는 가와구치 외상이 러시아를 방문하여 라브로프 외상과 회담을 진행하였다. 회담에서 양 외상은 “4도의 귀속에 관한 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다” 라는 공통의 교섭지침을 재확인함과 더불어 평화조약 교섭을 가속하도록 양측의 전문가에게 지시하였다.

2005년 9월에는 푸틴 대통령은 텔레비전 방송에서 “4도는 러시아의 주권하에 있고, 이것은 국제법에 따라 확립되어 있으며 제2차 세계대전

145) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

의 결과이다, 이 점에 대해 우리는 의논할 생각이 없다는 발언을 하기에 이르렀다.” 라고 말했다.

2005년 11월 20일에는 푸틴 대통령이 5년 만에 일본을 방문하여 21일에는 고이즈미 총리와 푸틴 대통령 사이에 러일 정상회담이 진행되었다.

이 회담에서는 러일 행동계획에 기초하여 러일 관계가 폭넓은 분야에서 순조롭게 발전하고 있음을 확인하고 대통령 방일의 성과로써 러일 협력을 한층 더 강화하기 위한 12개의 실무문서가 작성되었다.

영토 문제에 관해서는 고이즈미 총리가 1956년의 일소공동선언, 1993년의 도쿄 선언, 2003년의 러일 행동계획 등 지금까지의 제 문서는 극히 중요하고 유효하며 이들에 기초하여 평화조약체결 교섭을 계속하여 나갈 필요가 있다고 했다. 특히 양국에는 4도의 귀속에 관한 문제를 해결하여 평화조약을 가능한 한 조기에 체결한다는 공통의 인식이 있으며 쌍방이 받아들일 수 있는 해결책을 찾아내는 노력을 제안했다.

이에 대해 푸틴 대통령은 이 문제를 해결하는 것은 우리의 책무이며, 러시아는 정말로 이 문제를 해결하고 싶다고 생각하고 있다. 평화조약이 존재하지 않는 것이 러일 관계의 경제발전을 저해하고 있다고 답변했다. 이에 따라 양 정상은 쌍방의 입장의 차이를 줄이고 지금까지의 제 합의 및 제 문서에 기초하여 러일 양국이 함께 받아들일 수 있는 해결책을 찾을 수 있도록 노력을 지속하기로 합의하였다.

푸틴 대통령이나 라브로프 외상의 발언은 러일 관계와 평화조약체결, 1956년의 일소공동선언에 대해 러시아 국민을 대상으로 명확히 말한 것으로, 평화조약 교섭에 대한 진중함의 한 표현이라고 할 수 있으며, 북방영토에 대한 단호한 의지를 보여준 사례라 할 수 있다.

5) 2006년 이후 북방영토 관련 러일 정상회담(2006-2007)

2006년 7월, 고이즈미 총리가 상트페테르부르크 회담에 참석하기 위해 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 러일 정상회담을 진행하였다. 고이즈미 총리는 지금까지의 제 합의 및 제 문서에 기초하여 4도의 귀속 문제

를 해결하고 평화조약을 조기에 체결하기 위해 지속하여 의미 있는 노력을 계속하는 것이 양 정부의 책임이며, 교섭을 활성화하기 위하여 양 외무대신 등에 지시를 내자고 말했다.¹⁴⁶⁾

이에 대해 푸틴 대통령은 나 자신도 영토 문제를 해결하고 평화조약을 맺고 싶다고 생각하고 있고, 양국 간의 협의를 활성화하고 싶다. 자신부터도 협의를 활성화하도록 담당자에 지시하겠다. 지속하여 모든 분야에 있어 관계의 전면적 발전을 위해 노력해 나가고 싶다” 라고 말했다. 양 정상은 평화조약 문제의 해결을 향한 환경정비의 관점에서 북방 4도를 포함한 인접 지역에서 러일 양국이 공동으로 지진, 쓰나미 대책 등 방재 분야에서 협력하는 것에 대해 협의하여 나갈 것에 합의하였다.

양 정상은 고령화하는 원주민의 부담경감의 관점에서 4도 교류와 자유 방문 및 성묘 문제에 대해 지속하여 개선해 나가자는 인식에 동의하였다. 2006년 11월 하노이 APEC 정상회의에 즈음하여 개최된 러일 정상회담에서 양 정상은 “러일 행동계획”을 기초로 하여, 폭넓은 분야에서 협력을 한층 진전시키고 양국 간 공통의 전략적 이익에 기초한 파트너십을 구축해 나가는 것에 합의하였다.

북방영토 문제에 대해서는 지금까지 달성된 제 합의 및 제 문서에 기초하여 쌍방이 수용 가능한 해결책을 찾기 위해 정치적인 측면과 행정적인 차원에서 교섭을 지속하는 것에 합의하였다. 또한 같은 날 아소 외상과 라브로프 외상 사이에 전략대화를 개시하는 것이 합의되었고 양 정상은 이를 환영하였다.

2007년 2월, 플라트코프 수상이 방일하여 진행된 아베 총리와의 회담에서 쌍방은 러일 관계의 잠재력을 충분히 발휘하여 나가기 위해서도 영토 문제의 해결이 중요하다는 인식을 확인하고, 지금까지의 제 합의 및 제 문서에 기초하여 러일 쌍방이 함께 받아들일 수 있는 해결책을 찾기 위해 더욱 적극적으로 교섭하여 나갈 것에 합의하였다.

영토교섭 진전을 위한 환경정비에도 이바지하는 것으로써 북방4도를 포함한 러일 간 인접 지역에서의 지진, 쓰나미 등 자연재해와 그 대처의

146) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

분야에서 협력을 구체화하기로 합의하고, 협력의 구체적 방향성을 기술한 협력 프로그램에 서명하였다. 2007년 5월 아소 외상이 러시아를 방문하여 라브로프 외상과의 회담을 진행하였다. 이 회담에서는 북방영토 문제에 관하여 적극적으로 교섭을 지속하여 나가는 것을 확인한 것 외에 플라트코프 수상의 방일시 작성된 협력 프로그램에 따라 북방4도를 포함한 러일 간 인접 지역의 방재분야에서 구체적인 협력을 시행해 나가는 것을 확인하였다.¹⁴⁷⁾ 방재 분야에서의 협력과 더불어 동 지역에서의 생태계 보전 및 지속가능한 이용에 관한 협력 방안을 검토하기 위해 양국의 전문가 사이에 의논을 진행하는 데 합의하였다.

2006년 6월의 하이리겐담 회담에서 열린 러일 정상회담에서는, 아베 총리가 러일 행동계획에 기초하여 폭넓은 분야에서 러일 관계가 순조로이 발전해 오고 있으나, 이후에는 영토 문제의 해결을 향하여 동 행동계획의 중요한 기둥인 평화조약교섭에 대해서도 진전을 도모하여 갈 필요가 있는 것을 강하게 표현하고 북방영토 문제를 나중으로 미루거나 보류하거나 하지 않고, 최종적으로 해결해 마땅하도록 교섭을 촉진하자고 말하였다. 이에 대해서 푸틴 대통령은 양국 간의 장애가 되는 것을 모두 해소하고 싶다, 평화조약교섭의 프로세스를 정체시키지 않고 촉진하도록 다시 한번 지시를 내고 싶다는 취지로 말해 양 정상은 북방영토 문제의 해결을 도모하는 등 최선을 다해 교섭할 것에 합의하였다.

2007년 9월, 시드니 APEC 정상회의에서도 러일 정상회담이 진행되었다. 하이리겐담 정상회담에 뒤이어 아베 총리는 러일 관계를 더 높은 차원으로 끌어올리기 위해서는 평화조약의 체결이 불가결하다는 것 등을 강조하였다. 푸틴 대통령은 쌍방이 수용 가능한 해결책을 찾는 것에 관심이 있으며, 이를 위한 작업을 지속해 나가고 싶다고 말하였다. 이어서 양 정상은 구체적인 진전을 얻을 수 있도록 양 정상의 지시를 통해 앞으로의 진전을 도모하도록 러일 쌍방이 한층 노력하여 나가는 것에 합의하였다.

2007년 10월 23일, 라브로프 외상이 방일하여, 다카무라 외상과의 사

147) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

이에 러일 외상회담을 진행하였다. 라브로프 외상은 푸틴 대통령으로부터 러일 관계에 있어 어떠한 정체도 있어서는 안 된다는 지시를 받고 있다고 말하였다. 이 회담에서 양 외상은 러일 관계를 보다 높은 차원으로 끌어올리기 위한 노력을 하는 것과 함께, 영토문제의 최종적 해결을 위해, 지금까지의 제 합의 및 제 문서에 기초하여 쌍방이 수용 가능한 해결책을 신중하게 검토하여 나가는 것을 확인하였다.¹⁴⁸⁾

2008년 4월, 다카무라 외상이 러시아를 방문하여 진행한 외상회의에서 라브로프 외상은 국경 획정 문제에 관하여 쌍방이 수용 가능한 해결책을 적극적으로 모색할 용의가 있고, 러시아의 지도부가 이 작업을 지속하여 나갈 의사를 하고 있다는 것에 의심은 없으며 쌍방이 수용 가능한 해결책을 찾기 위해서 전력을 다하겠다고 말하였다.

양국 외상은 해결책을 찾을 수 있도록 교섭을 지속하여 나가는 것에 합의하였다. 계속하여 같은 달 후쿠다 총리가 비공식으로 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 진행하였다. 회담에서 양측은 러일 관계를 높은 차원으로 끌어올려 나가기 위해서도 교섭의 진전을 도모할 필요성이 있다는 것에 일치함과 더불어 지금까지의 제 합의 및 제 문서에 기초하여 쌍방이 수용 가능한 해결책을 찾기 위해 앞으로도 회담하여 나갈 것이며, 이를 위해 양 정상이 다시 한 번 지시를 내리는 것에 합의하였다.¹⁴⁹⁾ 후쿠다 총리는 또한 메드베데프 차기 대통령과도 회담을 진행하여, 정상회담에서의 합의사정에 대해 메드베데프 차기 대통령과도 합의하였다.

2. 민주당 정권기 러일의 영토정책의 경직화와 갈등 고조 (2008~2012)

1) 메드베데프 대통령의 방일과 홋카이도 도야코 회담(2008.5)

148) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

149) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

2008년 5월 새로 취임한 메드베데프 대통령은 동년 7월에 홋카이도 도 야코 회담에 참여하기 위해 방일하였다.

당시 진행된 러일 정상회담에서 양국관계를 높은 차원으로 끌어올리기 위해서는 눈에 띄는 하나뿐인 정치 현안인 영토 문제를 해결하여 국민의 응어리를 해소할 필요가 있다는 후쿠다 총리의 발언에 대해, 메드베데프 대통령은 영토 문제가 해결된다면 양국관계가 최고 수준으로 끌어올려지는 것에 의심이 없으며 현재 상태의 양국관계를 근본적으로 바꿀 수 있다고 생각한다고 회답하였다.

이에 따라 양 수뇌는 현 단계에서의 양 정상 간 공통의 인식으로써 다음의 점들에서 합의하였다. (가) 아시아태평양 지역에서 러일 양국이 협력과 연대를 깊이 하여 나가는 것은 양국의 전략적인 이익에 합치할 뿐 아니라, 이 지역의 안정과 번영에 공헌하기 위해서도 필요한 일이다. (나) 전략적으로 중요한 이웃 국가인 양국 간에 평화조약이 존재하지 않는 것은 폭넓은 분야에서의 러일 관계의 진전에 지장이 되고 있다. 러일 쌍방은 함께 양국관계를 완전히 정상화하기 위해 이 문제를 보류하지 않고 가능한 한 조기에 해결할 것을 강하게 희망하고 있다. (다) 평화조약에 대해서는 러일 간의 영토 문제를 최종적으로 해결하는 것이 아니면 안 될 것임. 이 문제의 해결은 러일 양국의 이익에 합치하며, 쌍방에 있어 수용 가능한 것이 아니면 안 될 것이다. (라) 러일 쌍방은 이상의 공통인식에 따라 지금까지 달성된 제 합의 및 제 문서에 기초하여, 평화조약에 있어 정상을 포함한 교섭을 성실히 행하여 나갈 의향이다. 그리고 이 문제를 최종적으로 해결하기 위해 전진하려고 하는 결의가 쌍방에 존재한다는 것에 합의하였다.

2) 라브로프 외상의 방일과 러일 외상회담(2008.11)

2008년 11월 라브로프 외상이 방일하여 진행된 러일 외상 회담에서 라브로프 외상은 이 문제의 해결을 정말로 원하고 있으며 그러기 위해서는 서로 극단적인 입장에서부터 탈피하여 타협의 정신 아래 수용 가능한 해

결책을 모색할 필요가 있다고 발언하였다. 이에 대해 나카소네 외상은 교섭의 현 상태에 대한 일본 측의 솔직한 평가와 함께 영토교섭에 대해서도 경제 등 타 분야에서 보이는 질적 진전에 어울리는 진전을 도모하지 않으면 안 된다고 지적하였다.

이어서 양 외상은 2008년 7월의 정상회담에서 합의한 공통의 인식에 따라 북방영토의 귀속 문제를 최종적으로 해결하기 위해 외상급에서도 전진할 결의에 합의하였다. 2008년 11월 페루에서 진행된 APEC 정상회의의 때 러일 정상회담에서는 아소 총리 자신이 외무대신을 역임하고 있던 1년 반 전과 비교하여 경제 관계가 진전되고 있는 것에 비해 평화조약교섭이 진전되지 않고 있다. 관료의 생각을 타파하지 않으면 안 된다고 솔직히 지적한 것에 대해, 메드베데프 대통령은 이 문제의 해결을 차세대에 내맡기는 것은 생각하고 있지 않다, 더 중요한 것은 정상의 입장이며, 정상의 선의와 정치적 의지가 있다면 해결 가능하다는 취지로 말하였다. 양 정상 간의 집중적인 회담을 할 것에 합의하고 후속 조치를 이행하는 것에 합의하였다.

3) 아소 총리와 메드베데프 대통령의 사할린 회담(2009.2)

2009년 2월, 아소 총리가 사할린을 방문하여 메드베데프 대통령과 회담을 진행하였다. 회담에서 양 정상 간에는 영토 문제에 대하여, (가) 이 문제를 우리들의 세대에서 해결할 것, (나) 지금까지 달성되어온 제 합의 및 제 문서에 기초하여 작업을 진행할 것, (다) 메드베데프 대통령이 지시를 낸, ‘새롭고, 독창적이고, 형식에 얽매이지 않은 시도’ 아래서 작업을 진행할 것, (라) 귀속 문제가 최종적으로 해결되도록 작업을 가속하도록 추가적인 지시를 낼 것에 합의하였다.¹⁵⁰⁾

2009년 5월, 아소 총리가 참의원 예산위원회에서 러시아에 의한 북방4도의 불법점거가 지속되고 있다고 답변하였다. 러시아 측은 이에 대해 ‘용인하기 어렵다’ 라는 성명을 발표하는 등 강하게 반발하였다. 2009

150) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

년 6월에는 중의원에서 북방영토가 ‘일본 고유의 영토’임을 명기한 북방영토 문제 등 해결 촉진 특별조치법의 개정 법안이 가결되었는데, 이에 대해 러시아 연방국 원(하원)은 ‘평화조약 문제의 해결을 향한 노력은 개정 법안이 철회되지 않는 한 의미가 있지 않다’라는 성명을 채택하였으며, 러시아의 상하 양원은 각기 비난성명을 채택하였다.

4) 라크일라에서의 메드베데프 대통령과의 러일 정상회담(2009.7)

2009년 7월 라크일라 회담에서 러일 정상회담이 개최되었다. 이 회담에서 러시아 메드베데프 대통령은 북방4도의 귀속문제에 관한 대통령 자신의 생각을 포괄적으로 설명하였고, 양 정상은 (가) 러시아 측에는 독창적인 접근법 하에서 모든 옵션을 계속하여 검토하여 나갈 용의가 있다는 것, (나) 쌍방은 지금까지 달성된 합의와 문서에 기초하여 양측에 수용 가능한 해결책을 지속하여 모색해 나갈 것, (다) 이를 위해 양국 정상이 해결책을 찾도록 작업을 가속하고 강화시키도록 지시를 내릴 것, (라) 작업을 위해 사무 급에 한정하지 않고 전화회담 등을 포함하여 정상급에서도 회담할 필요가 있다는 것에 합의하였다.

<표 4-2> 고이즈미(~민주당)와 아베 2기 내각의 북방영토 정책의 차이점

구분	포괄협력론 (고이즈미~민주당)	정경병진 실질행동론 (아베2기)
● 평화조약	● 평화조약 문제와 영토문제를 동일선상에서 협의	● 평화조약 문제와 영토문제를 분리하여 협의
● 러시아와의 경제관계	● 경제, 평화조약, 문화 등 다방면의 교류협력을 강화	● 대규모 경제협력
● 북방영토 반환문제	● 4도 일괄반환론(원칙론)	● 2도 선행반환론(현실론)
● 종합	● 영토문제 해결이 최종결착점	● 러일관계의 수준 향상

자료 : 손기섭 2008 :397, 김정기 2012, 2017: 34.의 내용을 제작성.

5) 하토야마 총리, 메드베데프 대통령의 싱가포르 정상회담(2009.11)

2009년 9월, 일본의 하토야마 총리는 UN 총회 참가 목적으로 뉴욕을 방문하여 총리 취임 후 처음으로 러일 정상회담을 진행하였다. 회담에서 하토야마 총리는 정치와 경제를 포함한 여러 문제를 수레의 두 바퀴와 같이 진전시켜 나가는 것으로써 서로 좋은 영향을 주고받으며 맞추어 나갈 수 있다고 발언하였다. 이에 대해 메드베데프 대통령은 영토 문제를 포함하여 러일 관계에 새로운 길을 낼 수 있도록 노력하고 싶다는 태도를 밝혔다.

하토야마 총리는 우리들의 세대에서 영토 문제를 해결하고 평화조약이 체결될 수 있도록 대통령의 리더십에 기대한다고 발언하였다. 이에 대해 메드베데프 대통령은 평화조약 교섭을 최선을 다해 진행하고 싶다고 발언하며, 독창적인 접근법을 발휘할 용의도 있음과 동시에 법적인 틀 안에서 의논하는 것도 중요하고, 과거의 유산을 정치적으로 해결하는 것도 가능하다고 회답하였다.

더욱이 2009년 11월, 싱가포르에서 개최된 APEC에서도 러일 간 정상회담이 진행되었다. 회담에서 하토야마 총리는 아시아태평양 지역에서 러시아와 협력을 심화시켜 나가기 위해서 북방4도의 귀속 문제를 최종적으로 해결할 수 있도록 러시아 측의 독창적인 대응을 기대한다고 발언하였다. 이에 대해 메드베데프 대통령은 러시아 국내의 엄중한 견해나 여론이 있으나, 하토야마 정권과 영토 문제를 진전시키고 싶다고 깊이 생각하고 있으며 자신은 냉전적인 사고로 이 문제를 의논하는 것은 의미가 없다고 생각한다고 회답하였다.

2009년 11월, 정부가, 북방영토에 관한 질문 주의서에 대하여, 종래로부터 일본 측이 주장하고 있는 입장에 기초하여 ‘러시아 연방이 북방4도를 불법으로 점거하고 있다’ 라는 기술이 있는 답변서를 각의 결정한 것에 대해, 러시아 외무성은, ‘양국간 협력에 있어 정상적이고 상호 경의를 표하는 분위기의 조성이 필요하다는 양 수뇌에 의해 확인된 상호이해에 반한다.’로서 ‘받아들일 수 없다’ 라는 같은 날짜의 성명을 냈다.

2009년 12월에는 일본의 오카다 외상이 러시아를 방문하여 라브로프 외

상과 러일 외상 회의를 진행하였다. 회담에서 오카다 외상은 러일 행동 계획에 기초하여 러일 관계가 진전되고 있지만 영토의 귀속 문제에서는 눈에 보이는 진전이 없는 것이 문제임을 강조하고, 이 문제에 대한 러시아 측의 적극적인 대응을 요구하였다.

러시아의 라브로프 외상은 영토 문제에 관해 (가) 인위적으로 해결을 늦추려는 것은 아니다, (나) 국제법 및 제2차 세계대전의 결과를 뒤따를 필요가 있다, (다) 메드베데프 대통령에게도 푸틴 수상에게도, 쌍방에 수용 가능한 해결책을 모색할 정치적 의사가 있다, (라) 이번의 협의로 한 시기 쌍방에 보인 감정적인 주고받음에 종지부를 찍을 수 있기를 기대한다고 말했다.¹⁵¹⁾

2010년 6월 무스코카 회담에서 진행된 러일 정상회담에서 일본의 간나오토 총리는 영토문제의 해결은 65년 이상에 걸친 일본 국민의 염원이며, 이 문제의 최종적 해결을 위해 정상 간의 전진을 도모하여 나가고 싶다고 발언하였다. 이에 대해 메드베데프 대통령은 “영토문제는 양국 관계에서 가장 어려운 문제이나 해결 불가능한 문제는 아니다. 쌍방이 수용 가능한 건설적인 해결책을 모색하여 나가고 싶다.” 라고 회답하였다. 한편 2010년 후반이 되자 러시아 측은 북방영토를 둘러싸고 일본 측의 입장과 상용되지 않는 엄격한 자세를 명확하게 나타내기 시작하였다. 2010년 7월에는 러시아군이 에토로후섬에서 군사 연습을 시행하고 있다는 것이 발표되었고, 일본 정부는 러시아 측에 항의하고 연습의 즉각적인 중지를 요구하였다.

또한 러시아는 9월 2일을 제2차 세계대전 종전의 날이기에 기념일로 제정하는 법 개정을 단행하였다. 이에 일본 정부는 러시아 측에 대해 이번의 법 개정은 현재의 러일 관계에 어울린다고 생각되지 않으며, 일본 국민 특히 원주민들의 감정에 비추어 보면 안타까운 일이라고 했으며, 앞으로 러일 관계에 부정적인 영향을 미치지 않도록 적절히 대응하도록 요청하는 입장을 표명하였다.

더욱이 2010년 11월에는 메드베데프 대통령이 소련 및 러시아의 지도

151) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

자로서는 처음으로 북방영토(쿠나시리 섬)를 방문하였다. 이 방문은 2006년 8월 이후 러시아 정부가 실시하고 있는 북방4도의 인프라 정비 및 수산부문의 발전 등을 목적으로 하는 ‘2007년부터 2015년까지의 쿠릴제도 사회-경제발전 연방 특별 프로그램’의 진척 상황을 시찰하기 위한 것이라고 설명되었으나, 일본의 입장 및 일본국민의 감정으로는 받아들일 수 없는 것이라며 마에하라 외상은 즉각 주일 러시아 대사를 외무성에 초치하여 항의하였다.

2010년 11월 요코하마에서 진행된 APEC에서 러일 정상회담이 개최되었다. 이번에 러시아 대통령이 쿠나시리 섬을 방문한 것은 일본의 입장과 일본 국민의 감정에서 받아들일 수 없다며 항의하였다. 이에 대해 메드베데프 러시아 대통령은 러시아 측의 기본적 입장에 따른 발언으로 회답하였다. 이후 양 정상은 영토 문제의 해결을 포함한 모든 분야에서 관계를 강화하여 나가는 것에 합의하였다.

그러나 그 후에도 러시아 측에서는 정부 관계자 등이 차례로 북방4도를 방문하였다. 러시아 측은 또한 2011년 2월 7일 ‘북방영토의 날’에 즈음하여서도, ‘도쿄에서 개최된 북방영토 반환 요구에 대한 전국대회에서 일본 정부 측 인사로부터 나온 표현에 분개하고 있다’라는 성명을 내는 등 반발하였다.

2011년 2월, 일본의 마에하라 외상이 러시아를 방문하여 라브로프 러시아 외무장관과 외상 회담을 진행하였다. 회담에서 마에하라 외상은 북방4도는 일본 고유의 영토이며 반환을 요구한다는 일본의 기본적 입장을 다시 전달하고, 메드베데프 대통령의 쿠나시리섬 방문 이후에도 러시아 정부 요인의 북방4도 방문이 잇따르고 있는 것에 대해 유감의 의사를 전달하였다. 이에 대해 라브로프 외무장관은 러시아 측의 종래 입장을 주장하면서 2월 7일에 있었던 일본 측의 여러 발언이 양국관계의 분위기를 악화시켰다고 지적하며 평화조약 문제는 전제조건이나 일방적인 역사의 연동 없이 작업을 진행해야 한다고 발언하였다. 그 후 양국 장관은 지금까지 양국 간 맺은 여러 합의에 기초하여 쌍방이 수용 가능한 해결책을 모색할 필요가 있으며 조용한 환경 하에 협의를 계속하여 나간다는 것에

합의하였다. 2011년 3월의 동일본대지진 직후 러시아로부터 물자의 제공 및 구조대의 파견 등 지원이 있었으며 러시아 각지에서 추도와 헌화, 기장 등이 행해져 많은 러시아 국민이 참가하였다.

이러한 상황에 개최된 일련의 정상회담 및 외상 회담에서 양측은 영토 문제에 관한 양국의 입장 차이를 확인하면서도 조용한 환경 하에서 영토 문제에 대한 협의를 계속하여 나갈 것을 재확인하였다.

2012년 1월의 러일 외상 회담에서는, 양 외상은 양국의 입장이 크게 다르다는 것을 인정하면서도 이 문제를 보류하지 않고 조용한 환경 하에서 지금까지의 여러 합의 및 문서, 그리고 법과 정의의 원칙에 기초하여 문제 해결을 위한 논의를 지속할 것에 합의하였다.

5) 푸틴 대통령의 취임과 노다 총리의 APEC 러일 정상회담(2012.9)

2012년 5월에는 푸틴 러시아 수상이 다시 대통령에 취임하였다. 푸틴 수상은 2012년 2월의 러시아 대통령선거 전에 외국 미디어 편집장들과 간담회를 진행하였다. 간담회에서 푸틴 수상은 ‘러일 관계에 대해 일본과 영토 문제를 최종적으로 해결하는 것을 대단히 원하고 있다, 수용 가능한 타결을 달성하지 않으면 안 된다. 그것은 무승부와 같은 것이다.’ 라고 발언했다.

1956년의 일소공동선언 제9항을 언급하며 ‘소련은 평화조약 서명 후 일본에 2도를 인도한다고 기재되어 있으며, 일소 간 영토적 성질을 가지는 기타의 요구가 그 이상 없다는 것을 의미하고 있다. 문서에는 어떠한 조건으로 섬들이 인도될 것인가, 섬들이 어떤 나라의 주권 하에 놓여 있는가에 대해서는 어떠한 것도 규정되어 있지 않다.’ 라는 엄격한 입장을 나타냈다.

2012년 6월, 로스카보스 G20 서밋에서 개최된 러일 정상회담에서 노다 총리는 실무자급, 장관급의 교섭을 진전시키도록 ‘시작하라’ 라는 호령을 내는 것을 제안하였고, 푸틴 대통령은 평화조약교섭 협의를 진전시키는 것에 동의하였다.

그러나 2012년 7월 메드베데프 수상이 2010년에 이어 두 번째로 북방 영토(쿠나시리 섬)를 방문하였다. 이에 일본은 즉시 이 방문은 일본의 입장과 상용되지 않으며 극히 유감임을 강하게 나타냈다.

러시아 측과 대화의 진전 없이 북방영토 문제의 해결은 없다는 관점에서 2012년 7월 일본의 겐바 외상은 러시아를 방문하여 라브로프 러시아 외무장관과 회담하고 푸틴 대통령을 방문하였다. 외상회담에서 양 장관은 북방4도 문제는 지금까지 양국이 맺은 여러 합의 및 법과 정의의 원칙을 기초로 해야 한다는 것을 조용하고 건설적인 환경 하에 논의를 계속하는 것에 합의하였다. 법과 정의의 원칙을 비롯하여 영토 문제를 둘러싼 쌍방의 입장에는 큰 차이가 있다는 것이 더욱 명확해졌다.

겐바 외상은 메드베데프 수상의 쿠나시리 섬 방문에 대해 유감이라는 일본 측의 입장을 명확히 하였다. 더불어 양 장관은 국민감정을 배려하면서 상호 신뢰를 구축하는 것의 중요성을 확인하였다.

2012년 9월 블라디보스톡에서 열린 APEC에서도 러일 정상회담이 개최되었다. 회담에서 노다 일본 총리는 영토문제에 대해서는 조용하고 건설적인 환경 하에 쌍방이 수용 가능한 해결책을 찾도록 정상, 외무장관, 차관급에서 의논을 지속하여 나갈 것을 제안하였다. 이에 대해 푸틴 대통령은 여론을 자극하지 않고 조용한 환경 하에서 의논을 지속하여 나가고 싶다고 답하였다.

이와 같이 러시아 측의 엄중한 자세가 지속되는 가운데 외교청서의 2005년판에서는 “우리나라(일본) 고유의 영토인 북방4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다” 라는 기본방침이 기술되어, 1979년판 이후의 판본에서는 처음으로 북방4도를 고유의 영토로 기술하고 있다. 그 후에도 2006년판 및 2009년판부터 2011년판에 걸쳐 “일본 고유의 영토인 북방4도” 라고 기술되어 있다.

또한 국회 논의에서도 2004년 1월의 중참 본회의에서 시정방침연설에서 고이즈미 내각총리대신이 “우리나라 고유의 영토인 북방4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결하는 것” 을 목표로 한다고 발언하는 등,¹⁵²⁾ 그 후의 동 내각총리대신 및 아소 내각총리대신의 답변에서도¹⁵³⁾

또한 각 외무대신의 답변에서도¹⁵⁴⁾ 같은 내용의 북방영토(4도)가 고유의 영토라고 발언 되고 있다.

민주당 정권하에서의 국회 논의에서는 스가(菅) 내각총리대신이 북방 영토는 고유의 영토라는 것이 우리나라의 원칙적인 입장이라고 발언하는 것과 더불어¹⁵⁵⁾ “북방4도는 역사적 사실에 비추어도, 국제법상으로도 명백히 우리나라(일본) 고유의 영토” 라고 발언하고,¹⁵⁶⁾ 노다 내각총리대신도 “우리나라(일본) 고유의 영토인 북방4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다” 라고 발언하고 있다.¹⁵⁷⁾

이들 답변은 종전의 “일본 고유의 영토인 북방4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 기본방침” (외교청서 2009년판)에 따른 것임과 동시에 북방4도가 고유의 영토라는 답변도 계승한 형태로 되어 있다.

3. 아베 정권기 유연성 모색과 한계 (2012~2020)

1) 아베의 총리 취임과 푸틴과 러일 정상회담(2012)

2012년 12월, 중의원의원선거 직후의 기자회견에서 총리 취임 전의 아베 자민당 총재는 러일 관계의 중요성을 강조하면서, “러일 관계를 개선해 나가는 가운데 영토 문제를 해결하고 평화조약의 체결을 희망한다.” 라고 말했다. 이에, 같은 달의 기자회견에서 푸틴 대통령은 “영토에 대해 일본의 새로운 정당 지도부 평화조약의 체결을 목표로 접근하는 것은 중요한 움직임이며 건설적으로 볼 수 있다.” 라고 말했다.¹⁵⁸⁾

아베 총리 취임 직후인 2012년 12월 말에 러일 정상 전화 회담이 성사

152) 第 159 回国会衆議院本会議録第 1 号, p.5 (平 16.1.19) 同参議院本会議録第 1 号, p.7. (平 16.1.19)

153) 第 162 回国会衆議院本会議録第 7 号, p.1. (平 17.2.22)

154) 第 156 回国会衆議院本会議録第 4 号, p.4. (平 15.1.31)

155) 第 176 回国会衆議院本会議録第 9 号, p.19. (平 22.11.16) 、

156) 第 177 回国会参議院予算委員会會議録第 19 号, p.26. (平 23.6.10)

157) 第 180 回国会衆議院本会議録第 30 号, p.13. (平 24.7.26)

158) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

되었는데, 아베 총리는 북방영토 문제에 관해 건설적인 대화할 의향을 표시한 푸틴 대통령의 발언을 높이 평가한 뒤에, 러일 간의 최대의 현안인 북방영토 문제의 최종적 해결을 향해 푸틴 대통령과 함께 쌍방에 수용 가능한 해결책을 찾아나가도록 노력하고 싶다고 말했다. 이에 대해 푸틴 대통령은 평화조약에 관한 작업을 더 활발하게 하도록, 양국의 외무성에 지시를 낼 필요가 있다고 말했다.¹⁵⁹⁾

이처럼 2012년 12월의 제2차 아베 내각 발족 후, 2013년 4월에는 아베 내각총리대신과 푸틴 대통령의 수뇌회담이 개최되어 “러일 파트너십의 발전에 관한 공동성명”이 서명되었다. 이 성명에서는 전후 67년을 러일 간 평화조약이 체결되지 않고 있는 상태라는 인식에 일치하여 (제7항), 평화조약 교섭체결을 러일 행동계획을 포함한 모든 제 문서 및 제 합의에 기초하여 진전시킬 것 (제8항), 평화조약문제의 쌍방에 수용 가능한 해결책을 작성하는 교섭을 가속화시키는 지시를 자국의 외무성에 대해 공동으로 전할 것 (제9항)에 합의하였다.¹⁶⁰⁾

이러한 흐름의 가운데 2013년 4월 아베 총리는 일본의 총리로서는 10년 만에 러시아를 공식 방문하여 푸틴 대통령과 러일 정상회담을 행하였다. 양 정상은 폭넓은 문제에 관해 흥금을 터놓고 차분히 회담하여 러일 파트너십의 발전에 관한 공동성명에 서명하였다. 양 정상은 공동성명의 가운데 전후 67년을 거쳐 러일 간 평화조약이 체결되지 않은 상태는 이상 상태라는 인식에 일치하고, 러일 파트너십의 새로운 미래지향의 지평을 모색하는 가운데 양 정상의 의논에 부치기 위해 쌍방에게 수용 가능한 해결책을 작성하는 교섭을 가속화시키는 지시를 자국의 외무성에 공동으로 전하는 것에 합의하였다. 2013년 6월의 G8 록 안 회담 때의 러일 정상회담에서는 양 정상이 교차해가며 차관급의 교섭을 진전시키는 것에 일치하였다.¹⁶¹⁾

그 후 양 정상 사이의 합의에 기초하여 2013년 8월에 러일 차관급 협의가 개최되어, 앞으로의 교섭을 진행할 방법 및 의논해야 할 테마에 대

159) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

160) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

161) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

한 의견 교환이 이루어졌다. 또한 동년 9월의 G20 상트페테르부르크 회담 및 10월의 파리 APEC 때에도 각기의 러일 정상회담이 실시되어 앞으로의 교섭에 대한 의견 교환이 이루어졌다.¹⁶²⁾

2013년 11월의 라브로프 외상의 방일에서의 외상 회담의 결과를 받아들여 2014년 1월 31일에 차관급 협의가 진행되어, 평화조약체결 문제에 대해 문제의 역사적 측면이나 법적 측면을 포함하여 전반적인 의논이 진행되었다. 동년 2월의 뮌헨 안전보장 회의에 즈음한 러일 외상회담과 아베 총리가 동계올림픽 개최식 참석을 위해 러시아 소치를 방문한 때의 러일 정상회담에서도 앞으로 교섭을 진전시킬 방법 등에 대해 의견교환이 이루어졌다.¹⁶³⁾

그 후, 2014년 2월의 크림리아 ‘병합’ 등을 중요한 시점으로 러시아를 둘러싼 국제정세가 한층 복잡화되어 러일 관계의 길잡이가 어려워지는 가운데, 2015년 여름에는 메드베데프 수상의 에토로후섬 방문을 시작으로 북방영토 문제에 관한 러시아 측의 일방적인 행동 및 발언이 반복되었다. 2014년 9월에 방러한 기시다 외상으로부터는 이들 러시아 측의 행동 및 발언은 극히 유감이며 받아들일 수 없다고 항의하여, 엄중한 항의의 교환이 있었으나 이 회담에서는 사실상 일시 중단되어있던 평화조약체결 교섭을 재개하였다.¹⁶⁴⁾ 그 후 2014년 2월의 러시아에 의한 일방적인 크림 병합 등에 의해 러일 간 교섭도 정체되었으나, 2016년 5월의 수뇌회담에서 이제까지의 교섭 정체를 타파하고 돌파구를 열기 위해 쌍방에 수용 가능한 해결책의 작성을 향해 지금까지의 발상에 구애받지 않는 새로운 어프로치로 교섭을 정력적으로 진전시켜 나간다는 인식이 양 수뇌 사이에 공유되었다. 또한 동년 12월의 수뇌회담에서는 4도에 있어서 공동경제활동을 행하기 위한 특별한 제도에 관한 협의 개시가 합의되었다.

그 후 러일 정상회담이나 차관급의 평화조약체결 교섭을 거쳐 11월의 G20 정상 회담에서 행해진 러일 정상회담에서는 평화조약체결 문제에

162) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

163) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

164) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

관해 진지하게 의견을 교환하고 더불어 가장 적절한 시기의 푸틴 대통령 방일을 목표로 하여 준비를 진전시킬 것, 그리고 지속하여 정상 간의 대화를 계속하여 나갈 것을 확인하였다.¹⁶⁵⁾

이후 아베 총리가 등장하고 푸틴 대통령으로부터는 존중과 함께 양국이 수용 가능한 해결책을 찾아나가도록 노력하고 싶다는 발언이 있는 등 러일 간 북방영토 협상은 긍정적인 출발을 보였다.

한편 고유 영토론의 측면에서 외무대신의 답변을 보면 마에하라(前原) 외무대신(재임기간 : 2010년 9월~2011년 3월)의 답변에서는 북방4도를 고유의 영토로 하는 답변¹⁶⁶⁾과 북방영토를 고유의 영토로 하는 답변¹⁶⁷⁾이 혼재되어 있다. 특히 동 대신은 2010년 11월 8일의 중의원 예산위원회에서 “북방영토는 일본 고유의 영토이며 4도의 귀속을 확정시키고 평화조약을 체결한다는 일본의 사고방식” 입을 발언한 후 “북방영토에 대해서는 이는 고유의 영토이지만 지금 우리들이 실효지배는 해 오고 있지 않다” 라고 발언한 것 외에, 동월 12일의 중의원 외무위원회에서도 “북방영토는 일본 고유의 영토” 라고 발언한 뒤 “북방영토는 일본 고유의 영토이지만 관할권을 사실상 행사하지 못하는 상황이 지속되고 있다” 라고 발언하여, 이들 답변에서는 고유의 영토에 대해 북방4도와 북방영토의 구별이 엄밀하게는 구별되지 않은 것으로 되어 있다. 그 후, 마쓰모토(松本) 외무대신(재임기간 : 2011년 3월~9월)의 답변에서는 어느 쪽도 북방영토가 고유의 영토인 것으로 되어 있으며,¹⁶⁸⁾ 겐바(玄葉) 외무대신 (재임기간 : 2011년 9월~2012년 12월)의 답변에서도 북방영토가 고유의 영토라고 하는 표현이 있지만,¹⁶⁹⁾ 기본적으로는 북방영토가 고유의 영토라고 되어 있다.¹⁷⁰⁾

이처럼 민주당 정권하의 외무대신 답변에서 고유의 영토가 북방4도로

165) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

166) 第 176 回国会衆議院予算委員会議録第 4 号, p.5. (平 22.11.1)

167) 第 176 回国会衆議院外務委員会議録第 3 号, p.6. (平 22.11.5)

168) 第 177 回国会衆議院外務委員会議録第 3 号, pp.2-3. (平 23.3.23)

169) 第 179 回国会衆議院外務委員会議録第 2 号, p.18 (平 23.10.26)

170) 第 179 回国会衆議院沖繩及び北方問題に関する特別委員会議録第 3 号, p.2. (平 23.10.26)

부터 북방영토로 정리되어 가는 한편, 외교청서의 2012년판에서는 4도의 귀속에 대해 “일본 고유의 영토인 북방4도” 라는 표현이 보이지 않게 되고 있다.

2) 아베의 블라디보스토크 방문과 푸틴과의 회담(2016)

2016년 4월의 러일 외상 회담에서는 쌍방의 역사적인 해석이나 법적인 입장의 차이는 있었으나, 쌍방에 수용가능한 해결책을 작성하여 나갈 것을 확인하여 앞으로의 교섭에 탄력을 주도록 하는 협의가 있었다. 2016년 5월 소치에서 열린 러일 정상회담에서 이제까지의 교섭의 정체를 타파하여 돌파구를 열어가기 위해, 지금까지의 발상에 사로잡히지 않는 새로운 접근방법의 교섭을 심도 있게 진전시켜 나갈 것의 인식을 양 정상에 공유하였다.¹⁷¹⁾

2016년 9월 아베 신조 수상은 러시아 대통령 푸틴의 초대에 응하여 처음으로 블라디보스토크에 방문하였다. 이른바 새로운 접근법 외교의 시작이었다. 당시의 러일 정상회담은 제1차 아베 내각에서 14번째의 회담이 이틀간 극동연방 대학에서 3시간 10분에 걸쳐 진행되었다. 아베의 블라디보스토크 투자 발언에는 푸틴도 박수로 화답하였다. 본 회담에서는 2016년 11월에 개최되는 페루 APEC 정상회의에서 다시 정상회담을 개최하고, 이에 기초하여 12월에 야마구치(山口)현 나가토(長門)시에서 정상회담을 한 번 더 개최하기로 합의하였다.¹⁷²⁾ 회담 종료 후의 기자회견에서 아베는 평화조약에 관해서는 둘 사이에 매우 심도 있는 협의가 가능했다고 발언하였다.

새로운 접근법에 기초한 교섭을 앞으로 구체적으로 진행할 방향이 보이기 시작했다고 평가할 수 있는 북방영토 관련 러일 정상 간의 회담이었다.

171) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

172) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書 p.239.

<표 4-3> 북방영토에 관한 주요 역사적 연표 (제2차 아베정권 이후)

● 2012.12.	● 제2차 아베 정권이 발족
● 2013.04.	● 아베 총리가 공식 방러. 러일 공동성명에 서명하고 평화조약체결 교섭의 재개에 합의.
● 2013.11.	● 처음으로 러일 외무관료, 방위관료가 협의 (2플러스2)
● 2014.02.	● 수상이 소치 동계올림픽 개회식에 출석
● 2014.03.	● 러시아가 우크라이나 남부 크림 반도를 일방적으로 편입. 일본이 대러 제재를 발표
● 2015.08.	● 메드베데프 수상이 에트로후 방문
● 2016.05.	● 소치에서 정상회담. 평화조약 체결교섭을 “새로운 어프로치” 로 진행시킬 것에 대해 합의.
● 2016.12.	● 푸틴 대통령이 방일. 북방 4섬에서 공동경제활동의 검토에 합의.
● 2017.09.	● 원주민들이 항공기에 의한 첫 북방영토 성묘.
● 2018.09.	● 푸틴이 동방경제포럼에서 전제조건 없는 평화조약 연내 체결을 제안.
● 2018.11.	● 러일 정상이 일소공동선언을 기초로 평화조약체결 교섭을 가속화하기로 합의.

자료 : https://www.hokkaido-np.co.jp/series/s_ryodo20190117, 홋카이도 신문 자료를 재작성.

10월 27일 러시아 흑해 연안의 소치에서 열린 바르다이 국제회의에서 아베와 푸틴의 정상 임기 만료(2018년 5월)를 염두에 둔 가까운 장래인 2년에서 4년 사이에 러일 평화조약을 체결할 수 있는 환경이 정비될 가능성은 어느 정도 현실적인가에 대한 질문에 푸틴은 “사견으로 이것(평화조약 체결 문제)에 기한을 두는 것은 불가능하며, 그뿐 아니라 유해하기까지 한 것과 같은 사례이다. 러시아는 중국과조차도 40년에 걸쳐 국경선에 대해 교섭을 진행하여, 중러 사이에 전례 없는 수준의 협력이 달성되었다. 양국 사이에 극히 고도의 신뢰관계로 합의에 조인할 수 있었으나, 안타깝지만 일본과의 관계는 그런 수준에는 미치지 못한다. 언제

그것이 달성될는지 어떻게 달성될지는 지금 나로서는 답변할 수 없다.” 라고 대답하였다.¹⁷³⁾

아베 관저가 북방영토 문제 해결의 큰 무대로 설정한 2016년 12월의 나가토 회의까지 약 2개월 남짓 남은 시점에 푸틴이 이러한 발언을 한 이유는 무엇인가? 블라디보스토크 회의에서 아베의 “길눈이 보이기 시작했다” 라는 발언 이후로 아베 측근들로부터 지나치게 낙관적인 정보가 미디어에 흘러넘치기 시작한 데 대한 반발이었다.

2016년 6월 및 8월의 외무당국 간에서의 러일 평화조약 체결 교섭을 거쳐 9월에는 아베총리가 블라디보스토크를 방문하여 양 정상끼리의 격의 없는 분위기 가운데 ‘새로운 어프로치’에 기반한 교섭을 진전시켜 나가기 위한 논의가 이루어졌다.¹⁷⁴⁾

2016년 9월의 러일 외상회의 11월의 페루 리마에서의 APEC 때의 러일 정상회담, 12월의 기시다 대신의 방러를 통하여, 푸틴 대통령 방일의 준비가 진전되었다.

2016년 12월에 푸틴 대통령이 방일한 때의 야마구치에서의 정상회담에서는 양 정상 2인만이 장시간에 걸쳐 평화조약문제에 대해 진중하고 매우 깊이 파고든 논의가 행해진 결과 이 문제를 해결한다는 양 정상의 진지한 결의가 나타났다. 북방4도에 있어 특별한 제도 아래에 공동경제활동을 행하기 위한 협의의 개시에 합의하는 것과 함께, 원주민들에 의한 성묘 등을 위한 수속을 개선하는 것에 일치하였다.

2017년에는 전년 말의 푸틴 대통령 방일 때에 정상회담에서 합의한 사안에 대해 구체화가 진행되었다. 북방4도에서의 공동경제활동에 대해서는 2월 및 3월의 러일 외상 회담을 거쳐 4월에 모스크바에서 행해진 러일 정상회담의 결과 북방4도에 대한 관민 현지조사단의 파견에 일치하여, 6월에 최초로 현지 조사가 실시되었다.

2016년 10월 3일 아베는 중의원 예산위원회에서 “4도의 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결할 생각에는 변함이 없다” 라고 역설하였다. 그러나 2일 후 러시아 측으로부터 정면 반론이 나왔다. 자하로브 러시아

173) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

174) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

외무부 정보국장은 “러시아의 입장은 변함없다. 4도는 제2차 세계대전의 결과 러시아에 귀속되었으며, 러시아가 주권을 가지는 것에 의문의 여지는 없다.” “평화조약 체결 문제의 진전에 대한 전제조건은 일본이 대전 후의 영토를 포함한 현실을 인정하는 것이다.” 라고 발언하였다.¹⁷⁵⁾

푸틴은 아베의 새로운 접근법에 대해 나가토 회담이 가까워지던 때에 “이것은 조건이 아니다. 이것은 필요한 분위기 만들기이다.” 라고 발언하였다. 아베의 새로운 접근법이 영토교섭에 있어 러시아의 입장에 직접 연동하여 변화를 가져온 것은 아니라는 것이다.¹⁷⁶⁾

푸틴의 중국과 연계한 러일 북방영토 발언은 향후 러일 간 북방영토 반환 관련 합의가 쉽지 않을 것임을 예견할 수 있는 사례이다.

2016년 12월에는 나가토 시에서 정상회담이 개최되었으며, 2017년 7월의 러일 정상회담 8월의 러일 외상 회담을 거쳐 9월의 블라디보스토크에서의 러일 정상회담의 결과 조기에 착수하는 5건의 프로젝트 후보를 특정하는 것과 함께 러일 쌍방의 입장을 해치지 않는 법적 방안을 검토하고 가능한 것부터 실현해 나가는 것에 일치하였다.

2017년 9월에는 러일 외상 회담이 행해지는 것과 함께 항공기를 이용한 특별성묘가 시행되어, 원주민 분들의 신체적 부담경감을 향한 새로운 방침이 개척되었다. 10월에는 공동경제활동에 관한 프로젝트 후보의 구체화를 향해 2회째의 현지 조사가 행해졌다. 그 후, 11월의 러일 정상회담 및 러일 외상 회담 등의 기회를 통해 프로젝트 후보의 조기 실시를 향한 협의가 적극적으로 진행되었다.¹⁷⁷⁾

2) 푸틴 대통령의 4선과 러일 상호간 경직화 (2018.9)

2018년의 러일 양국의 외교는 어느 쪽에서도 국내 정국이 결속되어 있었다. 러시아에서는 푸틴 대통령의 4선이 걸린 대통령선거가 있었고 선거 결과는 푸틴의 압승이었다. 한편 일본에서는 수상 아베 신조의 자민

175) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

176) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

177) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

당 총재 3선이 걸린 총재선거가 있었다. 당시까지 내세울 만한 정치 유산이 없다고 평가받던 아베는 이 선거에서 “전후 일본 외교의 총결산”을 슬로건으로 내걸었다.¹⁷⁸⁾

외교에 부수하는 내정과의 연동. “전후 일본 외교의 총결산”에 결부된 아베 정권 전략이 부각되었다.

2018년도에도 2016년 말의 푸틴 대통령 방일때의 정상 간 합의에 따라 러일 간 구체적인 협력이 진전되었다. 북방4도에서의 공동경제활동에 대해서는 2월 및 3월의 러일 외상 회담을 거쳐 5월에 모스크바에서 행해진 러일 정상회담의 결과 양 정상은 사업자중심의 비즈니스 미션의 실시에 합의하였다.

2018년 7월의 러일 외상 회담을 거쳐 9월의 블라디보스토크에서의 러일 정상회담에서 양 정상은 5건의 프로젝트 후보의 실시를 향한 로드 맵을 승인하였다.

2018년 9월 아베 총리가 블라디보스토크를 다시 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 개최하였다. 회담 종료 후 공동기자회견에서 아베는 자신이 넘치는 태도로 강조하였다. “북방4도의 미래도를 함께 그리는 작업의 길눈이 확실히 보였다. 비즈니스 미션도 10월 초에 실행한다. 새로운 접근법은 러일 협력의 모습을 확실히 변화시키고 있다.” 그러나 러시아는 동방경제포럼과 동시에 극동 군사훈련을 진행하였는데 이러한 두 거대 이벤트의 중첩은 결코 우연이라고 하기 어려운 것이다.¹⁷⁹⁾

동방경제포럼에서 아베는 갑자기 푸틴 대통령에게 연설 후 다음과 같이 말했다. “다시 한 번 여기서 여러 청중을 증인으로 하여 우리들의 의사를 확인하여 보이지 않겠습니까. 지금이 아니면 언제 다시 할 것인가, 우리가 하지 않으면 다른 누가 할 것인가, 라고 물으면서 걸어 나갑시다.” 라고 발언하였다.¹⁸⁰⁾

푸틴은 이에 “간단한 생각이나 지금 생각났다. 당신은 1956년의 일소 공동선언에 닿아있다. 그것은 단순히 서명된 것일 뿐 아니라, 일본과 소

178) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.269-270.

179) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.272-273.

180) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.272-273.

련의 의회에서 비준되었으나 일본이 이행을 거부한 것이다. 그리고 70년간 교섭하고 있다. 아베 신조는 접근법을 바꾼다고 말했다. 그렇다면, 평화조약을 체결하자. 지금 바로가 아니더라도, 연말까지는 어떠한 전제조건도 없이 한다. 그리고 이 평화조약에 기초하여 친구로서 모든 분쟁 중인 문제에 관하는 협상을 계속한다. 이것이 70년간 극복하는 것이 불가능했던 모든 문제의 해결을 용이하게 하는 그것으로 생각할 수 있다.”라고 화답하였다.¹⁸¹⁾

아베는 다분히 자민당 총재 3선을 앞두고 국내 정국을 의식한 발언을 하였으나 푸틴의 표현에 반론도 재확인도 없이 침묵하여 완패하고 말았다.¹⁸²⁾ 아베의 블라디보스토크에서의 자신감 넘치는 발언은 오히려 푸틴을 자극하고 오히려 푸틴이 동방경제포럼에서 표출한 1956년의 일소공동선언에 대한 총체적인 협상 논리는 러일 간 북방영토 관련 협의에서 경색국면을 가져오는 결과를 낳았다.

10월 초에는 비즈니스 미션이 이루어져 쿠나시리 섬과 에토로후 섬을 방문하여 5건의 프로젝트 후보에 대해 쌍방의 사업자 간에 건설적인 의견교환을 하는 것과 함께 후보지 시찰을 시행하였다. 더욱이 원주민을 위한 인도적 조치로서 7월에 전년에 계속하여 항공기에 의한 성묘가 시행되었으며, 선박에 의한 하보마이 군도로의 성묘 때에 임시의 추가적인 출입경 지점이 설치되었다.

2018년의 러일 외교 공방에서 북방영토 교섭은 최종 국면에 돌입하여, 2019년 G20 오사카 회담에서 개최될 러일 정상회담에서 대강의 합의를 도모한다. 그것이 순조롭게 진행된다면 이후시기를 맞추어 아베 대러 외교의 총결산에 대해 국민의 신임을 묻는다. 그로 하여 중의원 참의원 동일선거를 단행하는 계획이 시야에 들어온다는 시나리오이다.¹⁸³⁾

한편 2018년 11월의 싱가포르 합의는 사실상 영토교섭이 1956년까지 후퇴해버린 것을 의미한다.¹⁸⁴⁾ 1990년대에 얻어낸 도쿄 선언(양 섬의 분

181) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, pp.274-275.

182) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, pp.274-277.

183) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, p.272.

184) 아베와 러시아 대통령 푸틴은 제1차 아베 정권도 포함하여 23회째의 수뇌회담을 하였다. “2년 전의 나가토에서 열린 러일 수뇌회담 이후 새로운 어프로치로 문제를

쟁지가 하보마이, 시코탄, 쿠나시리, 에토로후의 4섬으로 명기, 4도의 귀속 확정 후에 평화조약을 체결)에 전혀 미치지 못하는 싱가포르 합의는 지금까지의 교섭으로 쌓아 올린 일본 외교의 성과를 무위로 돌리는 것과 같았다.¹⁸⁵⁾

하보마이 군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬, 에토로후 섬으로 이루어지는 북방영토의 4도반환을 목표로 하는 종래 방침을 단념하고, 하보마이 군도와 시코탄 섬의 2도 반환을 축으로 하는 것이다. 아베 발언의 최대의 포인트는 일소공동선언을 기초로 하여 평화조약교섭을 가속시킨다는 부분이었다.

1956년 10월에 일본과 소련의 수뇌가 조인한 일소공동선언은 양국이 제2차 세계대전으로부터 지속되는 전쟁상태를 종결한 문서이다. 그 9항에는 양국이 평화조약을 체결한 뒤 소련이 실효 지배 하고 있는 북방4도 중 하보마이 군도와 시코탄 섬을 일본에 인도하는 것이 명기되어 있다. 그러나, 쿠나시리 섬과 에토로후 섬에 관해서는 일절 언급되어 있지 않다. 일본 측은 쿠나시리, 에토로후 양 섬의 취급에 관한 교섭 지속을 요구하였으나 소련 측은 응하지 않았다. 선언에 따라 양국은 국교를 회복하였으나, 영토의 획정이 불가능했기에 평화조약은 체결되지 않고 북방영토문제는 전후 미해결 상태가 지속되어 왔다.

2000년에 구소련의 계승국인 러시아 대통령에 취임한 푸틴은 일소 공동선언이 법적으로 유효하다고 인정하는 한편 선언에 언급되지 않은 쿠나시리와 에토로후 2개 섬에 대해서는 교섭대상 외라는 자세를 나타내고 있었다. 이에 대해 일본의 역대 정권은 북방4도가 일본과 러시아 중 어느 쪽에 속하는가 하는 귀속 문제가 존재하는 것을 인정하고 그 해결을 제창한 러일 수뇌에 의한 1993년의 도쿄 선언 등을 거점으로 하여 4도

해결한다는 방침에 따라 원주민 여러분의 항공기에 의한 성묘, 그리고 공동경제활동의 실현을 향한 현지 조사의 시행 등 북방4도에 있어서 러일 간 지금까지 없던 협력이 실현되고 있습니다.” “1956년, 일소 공동선언을 기초로 하여 평화조약교섭을 가속시킨다. 이번 합의로 하여 저와 푸틴 대통령의 리더십 아래 전후 남겨져 온 현안, 평화조약교섭을 마무리해 나간다는 결의인 것입니다. 감사합니다.” 라고 말했다. 北海道新聞, 「平和条約交渉を仕上げていく決意だ」 2021/06/30 17:00

185) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, pp.278-280.

반환을 목표로 하여 왔다.

이러한 수년에 걸친 교섭 경위가 있는 가운데 아베는 굳이 도쿄 선언에는 일절 언급되지 않는 일소 공동선언만을 평화조약체결 교섭의 기초로 하였다. 그것은 일본 정부가 교섭의 중점을 4도로부터 2도로 크게 전환하였다는 것을 의미하는 것이다.

아베는 이제까지의 국회 답변 등에서 북방영토문제에 중지부를 찍는다고 몇 번이고 반복하며, 수뇌회담에 즈음하여 문제해결의 강한 의지를 푸틴과 공유했다고 설명했다. 다만 평화조약교섭을 마무리를 짓는다고 하는 표현을 사용한 것은 이날이 처음이었다. 싱가포르 회담은 전후 러일 외교의 역사적인 전환점이었다. 그러나 아베는 기자단의 질문을 일절 수용하지 않고 퇴장하였다.

2018년 11월의 싱가포르에서의 러일 정상회담에서는 이러한 새로운 접근방식 하에서의 협력의 신뢰 구축 위에 아베 총리는 1956년 공동선언을 기초로 하여 평화조약 교섭을 가속한다는 것에 푸틴 대통령과 합의하였다. 11월의 러일 외상 회담을 거쳐, 12월에 부에노스아이레스에서 열린 러일 정상회담에서는, “고노(河野) 외무대신 및 라브로프 외무대신을 교섭책임자로 하여 그 아래서 모리(森) 외무심의관 및 모르굴로프 외무차관을 교섭담당자로 한다.” 라는 것에 합의하였다.

3) 아베, 푸틴의 모스크바 회담, 평화조약체결의 조기 타결 실패 (2019)

2019년 1월 22일, 모스크바 크렘린에서 아베와 푸틴의 통산 25번째 회담이 약 3시간에 걸쳐 진행되었다. 아베는 6월에 예정된 G20 오사카 회담에서 푸틴과 대략 합의를 이루는 시나리오를 그리고 있었으나, 북방영토 문제의 진전과 평화조약체결의 조기 타결에 대해 양자는 합의에 이르지 못하였다.

푸틴은 국내 반대 여론을 의식하여 “양국의 여론의 지지를 얻지 않으면 안 된다.” 라고 하였고 이에 대해 아베는 “상호 수용 가능한 해결책을 도출하도록 공동 작업을 나와 푸틴 대통령의 리더십 아래서 힘써 진

행해 나간다.” 라고 하였다.¹⁸⁶⁾ 2019년 6월, 푸틴 대통령이 오사카 G20 회담에 참여하기 위해 방일하였다. 아베 푸틴 회담은 6월 29일 약 1시간 20분간 오사카 내의 호텔에서 진행되었다. 예상대로 북방영토 문제를 포함한 평화조약 체결 교섭에 구체적인 진전은 보이지 않았다. 나가토 회의나 싱가포르 합의 직후와 같은 열기는 대중언론 보도에서 자취를 감췄다. 회담 후 공동기자회견에서 아베는 “입장 차이를 극복하는 것은 간단하지 않다.” 라고 인정할 수밖에 없었다.¹⁸⁷⁾ 2019년에는 1월에 러일 외상회담 정상회담, 2월 및 5월에 러일 외상회담을 시행하여, 6월의 G20 오사카 회담 때의 러일 정상회담에서는 아베총리와 푸틴 대통령은 2018년 11월에 싱가포르에서 함께 표명한 1956년 공동선언을 기초로 하여 평화조약교섭을 가속한다는 결의 아래에 계속하여 교섭을 진전시켜 나가는 것에 합의하였다. 2019년 8월에, 메드베데프 수상이 다시 북방영토 에토로후섬을 방문한 것으로부터 일본은 즉시 러시아에 대해 그러한 방문은 받아들일 수 없고 러일 관계에 이바지하지 못한다고 말하였다. 2019년 9월의 블라디보스토크에서의 러일 정상회담에서는 양 정상은 평화조약 체결 문제에 대해 기탄없는 의견교환을 하여 미래지향으로 작업하는 것을 재확인하였다. 교섭책임자인 러일 양 외상에 대해 쌍방이 수용 가능한 해결책을 발견하기 위한 공동 작업을 진행해 나가도록 다시 한 번 지시하였다. 이에 모테기(茂木) 외상과 라브로프 외상은 9월에 뉴욕, 11월에 나고야에서 러일 외상 회담을 시행하여 평화조약교섭을 포함하여 앞으로의 협의를 진전시킬 방법 등에 대해 의논하였다.¹⁸⁸⁾

2019년 12월의 모스크바에서의 러일 외상 회담에서는 평화조약 교섭에 대해 양 외상 사이에 시간을 들여 의논하고, 기본적인 입장의 차이를 해소할 방침에 대해 서로가 지혜를 내면서 몰입하여 협의를 진행하였다.

북방4도에서의 공동경제활동에 대해 2019년 6월의 오사카에서의 러일 정상회담의 결과 양 정상은 파일럿 프로젝트를 실시하는 것에 일치하여, 8월부터 9월에 걸쳐 쌍방의 쓰레기처리 전문가의 왕래가 행해진 것과 함

186) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.288-289.

187) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.290-291.

188) 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』 ちくま新書, pp.290-291.

께 10월부터 11월에 걸쳐 일본인 관광객에 의한 첫 관광 파일럿 투어를 실시하였다. 더불어 원주민을 위한 인도적 조치로서 7월에 선박에 의한 하보마이군도 및 시코탄 섬 성묘 때에는 임시 추가적 출입경 지점이 설치되었다. 또한 지금까지 몇 년이나 방문 불가능했던 장소를 방문하는 것이 가능해지는 등 2019년 8월에는 3년 연속 항공기에 의한 성묘를 시행하였다.

4) 아베의 퇴임과 북방영토 평화조약 교섭의 가속화(2020)

2020년 여름 아베 신조는 지병인 궤양성 대장염 악화로 9월 16일에 총리대신에게서 퇴임하였다. 퇴진 후 2개월, 아베 전 수상은 자신의 대리 외교를 회고하여 다음과 같이 총괄하였다. “북방영토에는 러시아인이 살고 있으며 이미 70년 이상의 역사에 남기고 있는 현실 속에서, 어떻게 해결 가능할 것인가 하는 것을 생각하지 않으면 안 되었다. 예를 들어 30년 40년 이대로 계속되어 나간다면 역사의 저편으로 사라져 버리는 것이다. 거기에서 우선 평화조약체결 후에 시코탄 섬과 하보마이 군도를 인도한다고 명기한 1956년 선언. 이것은 일본과 구소련의 국회가 승인한 것이기 때문에 이 점을 다시 한 번 더 확실히 한다. 이 일에 있어서는 2018년 11월의 푸틴 대통령과의 싱가포르 회의가 매우 유의미했다고 생각한다.”¹⁸⁹⁾ 2020년에는 2월의 러일 외상 회담에서 전년 말의 외상 회담에 따라 평화조약 교섭을 전진시키기 위한 방책에 대해 모테기 외상의 생각보다 구체적으로 전했다. 이 회담 이후 신형 코로나바이러스 감염증의 감염 확대로 대면 협의가 곤란하게 되었으나, 2020년 5월에는 러일 정상 전화 회담 및 러일 외상 간 전화 회담을 통해서 평화조약교섭을 포함한 러일 간의 협의나 협력을 확실히 진전시켜 나갈 것에 합의하였다. 스가 내각 발족 후에 행해진 9월의 러일 정상 전화 회담에서 푸틴 대통령으로부터 평화조약체결 문제를 포함하여 양국 간의 모든 문제에 관한 대화를 계속하여 나갈 의향임을 말한 것에 대해서 스가 총리대신은

189) 2020년 11월 교도통신 인터뷰 (299).

“평화조약체결 문제를 포함하여 폭넓은 분야에서 러일 관계 전체를 발전시켜 나가고 싶다고 표명했으며, 북방영토 문제를 다음 세대로 미루는 일 없이 종지부를 찍지 않으면 안 되며, 푸틴 대통령과 함께 확실히 몰두하여 나가고 싶다.” 고 말했다.

<표 4-4> 북방영토교섭 연표 총괄 I (1855~1989년)

● 1855 (안세이1년)	• 러일 통호조약 조인, 에토로후섬과 우루프섬 사이에 국경선을 획정
● 1875 (메이지8년)	• 5월 가라후토-치시마 교환조약, 치시마열도가 일본령이 됨
● 1941 (쇼와16년)	• 4월 일소중립조약 (5년간 유효)
● 1945 (쇼와20년)	• 2월 미영과 소련, 참전을 둘러싸고 “밀약” (알타협정). • 8월 14일 포츠담 선언 수락(8월 15일 종전) • 8-9월 소련군 침공, 북방4도를 점령. • 9월 2일 시게미즈 마모루 외상이 항복문서에 조인 (미 전함 미주리 함상)
● 1951 (쇼와26년)	• 9월 샌프란시스코 평화조약 조인, 치시마열도 방기.
● 1953 (쇼와28년)	• 3월 5일 이오시프 스탈린 사망.
● 1955 (쇼와30년)	• 6월 일소간 런던교섭 개시. • 11월 보수합동, 자민당 탄생.
● 1956 (쇼와31년)	• 7월 시게미즈 소련방문. • 8월 “덜레스의 공갈”. • 10월 하토야마 이치로 수상의 소련방문, 일소공동선언에 서명.
● 1960 (쇼와35년)	• 1월 신일미안보조약 조인 (6월 발효) • 1월 소련 “대일 각서”
● 1973 (쇼와48년)	• 10월 다나카 가쿠에이 수상의 소련방문.
● 1985 (쇼와60년)	• 3월 고르바초프가 소련공산당 서기장에 취임. 나카소네 야스히로 수상, 전 서기장 조문을 위해 소련 방문, 고르바초프와 첫 회담.
● 1988 (쇼와63년)	• 7월 나카소네 전 수상의 소련방문, 고르바초프 서기장과 회담.
● 1989 (헤이세이1년)	• 11월 베를린장벽의 붕괴. 야코블레프 공산당 정치국원 겸 서기의 방일, “제3의 길” 발언.

자료 : 외무성사이트(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html>), “北方領土問題の概要”의 “日ソ・日露間の平和条約締結交渉” 등을 참조하여 작성. 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, pp.10-11에서 재인용

〈표 4-5〉 북방영토교섭 연표 총괄 II (1990~2020년)

● 1990 (헤이세이2년)	<ul style="list-style-type: none"> 1월 아베 신타로 자민당 전 간사장의 소련 방문, 고르바초프 서기장과 회담.
● 1991 (헤이세이3년)	<ul style="list-style-type: none"> 3월 오자와 이치로 자민당 간사장의 소련 방문, 고르바초프 서기장과 회담. 4월 고르바초프 소련 대통령의 방일, “일소 공동성명”에 4도 명을 명기. 12월 소비에트 사회주의 공화국 연방 붕괴, 러시아 연방의 성립.
● 1992 (헤이세이4년)	<ul style="list-style-type: none"> 3월 코즈이레프 외상의 방일, “밀서 제안”
● 1993 (헤이세이5년)	<ul style="list-style-type: none"> 10월 옐친 러시아 대통령의 방일, “도쿄 선언”
● 1997 (헤이세이9년)	<ul style="list-style-type: none"> 11월 하시모토 류타로-옐친 간 러일 정상회담, “크라스노야르스크 합의”
● 1998 (헤이세이10년)	<ul style="list-style-type: none"> 4월 옐친 대통령의 방일, 하시모토 수상이 “가와나 제안” (8월 하시모토 퇴진) 11월 오부치 게이조 수상의 러시아 방문, 옐친 대통령이 “가와나 제안” 거부를 표명
● 2000 (헤이세이12년)	<ul style="list-style-type: none"> 5월 푸틴 러시아 대통령 취임 9월 푸틴 대통령의 방일, “56년 공동선언”의 유효성 확인
● 2001 (헤이세이13년)	<ul style="list-style-type: none"> 3월 모리 요시로 수상의 러시아 방문, “병행협약”을 제안 (이르쿠츠크)
● 2014 (헤이세이26년)	<ul style="list-style-type: none"> 2월 아베 신조 수상, 소치 동계올림픽 개회식에 출석. 3월 러시아, 우크라이나 크림미아 자치공화국 편입을 선언
● 2016 (헤이세이28년)	<ul style="list-style-type: none"> 5월 아베 수상 소치 비공식방문, “새로운 어프로치”를 표명. 9월 아베 수상, 동방경제포럼에 첫 참가 (블라디보스토크). 12월 푸틴 대통령의 방일, 아베 수상과 정상회담 (야마구치현 나가토시)
● 2018 (헤이세이30년)	<ul style="list-style-type: none"> 9월 아베 수상이 블라디보스토크 방문, 푸틴 제안 “연내에 조건없는 평화조약 체결을” (동방경제포럼) 11월 아베-푸틴 정상회담에서 “싱가포르 합의”
● 2019 (헤이세이31/레이와1년)	<ul style="list-style-type: none"> 1월 아베 러시아 방문, 북방영토문제 진전되지 않음. 6월 푸틴의 방일 (G20 오사카 서밋)
● 2020 (레이와2년)	<ul style="list-style-type: none"> 9월 16일 아베 수상 퇴진. (제1차 정권으로부터 계산하여 푸틴 대통령과의 정상회담은 통계 27회) 9월 29일 스가 요시히데 수상-푸틴 대통령 전화회담

자료 : 외무성사이트(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html>), “北方領土問題の概要”의 “日ソ・日露間の平和条約締結交渉” 등을 참조하여 작성. 鈴木義勝(2021). 『北方領土交渉史』ちくま新書, pp.10-11에서 재인용

러일 양국 정상은 아베 총리와 푸틴 대통령이 2018년 11월의 싱가포르에서의 정상회담에서 1956년 선언을 기초로 하여 평화조약 교섭을 가속한다는 것에 합의한 것을 재확인하였다.

2020년 10월 러일 외상전화 회담에서는 양 외상은 평화조약교섭을 포함한 러일 간 협의 및 협력에 대해 전진을 도모하도록 계속하여 진정성을 가지고 협의해 갈 것에 합의하였다. 북방4도에서의 공동경제활동에 대해서는 2017년 9월의 러일 정상회담에서 특정된 5건의 프로젝트 후보를 구체화하도록 정상 간 외상 간에 더해 차관급 협의, 국장급 작업 부회 등을 통해 러시아 측과 협의를 추가해 왔다.

신형 코로나바이러스 감염증을 둘러싼 상황에 따라 2020년도의 4도 교류 등 사업의 시행은 곤란하게 되었으나, 일본 정부는 가능한 한 조기의 사업실시를 목표로 하는 것과 함께 원주민 분들을 위한 인도적 조치를 착실히 진전시켜 나갈 방침이다.¹⁹⁰⁾

이처럼 제2차 아베 정권 발족 후에 러일 간 교섭이 활발하게 진행되는 가운데 외교청서의 2013년 판부터 2018년 판에서는 2012년 판과 같이 “북방4도는 일본에 귀속된다는 것이 일본의 입장” 이라고 기술되어 왔으나 2018년 11월 싱가포르에서의 수뇌회담 후, 2019년 4월에 발행된 2019년 판에서는 그러한 기술도 없이 4도의 귀속에 관한 기술이 없어졌다. 이처럼 기술이 변화한 이유 및 정부의 인식 등 변화의 여부에 대해 정부는 북방4도가 놓인 상황에 대한 정부의 법적 평가는 일치하여 있으며 북방영토 문제에 관한 정부의 법적 입장에는 변함이 없다고 하면서, 외교청서는 2018년에 걸친 우리나라의 외교활동을 종합적으로 감안한 뒤에 작성되고 있어 모든 활동 및 내용에 대해 기재가 되어 있는 것이 아니라고 하고 있다.¹⁹¹⁾

190) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

191) 内閣衆質 198 第 176 号 (令元.5.31)

4. 북방영토 관련 원주민 대응 정책

1) 일본의 북방4도 도향 정책

북방4도에는 종전 시 3,124세대, 17,291명의 일본인이 거주하고 있었으며 도민의 약 반수는 소련군의 감시를 피해 개별적으로 탈출하였다. 그 이외의 도민은 그대로 남아있었으나 1947년부터 1948년에 걸쳐 가라후토를 경유하여 강제 송환되었다. 일본인은 현재 한 사람도 거주하고 있지 않다.¹⁹²⁾

소련은 전후 일관되게 자국민의 출입조차 제한하는 등 북방4도를 엄중하게 관리하여 왔다. 그러나 1980년대부터 북방영토의 불법점거에 의한 사실상의 시정 하에 4도로의 일본 국민의 입역을 적극적으로 인정하는 정책을 시작하였다. 그 결과 1989년에는 일부의 일본 국민이 소련당국의 사증 발급을 받아 북방4도에 입역하는 사례가 나타났다. 이에 정부로서는 1989년 9월 19일의 각의요해, 관방장관 담화를 통해 소련의 불법점거 하에 있는 북방영토 입역의 문제점을 지적하고 국민의 이해를 깊이 하여, 북방영토 문제를 해결하기까지 이러한 사증 발급을 통한 북방영토 입역을 행하지 않도록 요청하였다. 그 후 러일 정부 사이에는 4도 방문 등에 관한 방안이 설정되었다.¹⁹³⁾

더구나 2009년 7월에 북방영토문제 등 해결 촉진 특별조치법이 개정되어 4도 교류, 북방성묘, 자유 방문이 법률상 명확히 정의되었고, 북방영토 문제가 해결되기까지 정부가 이들 사업의 적극적인 추진에 힘쓸 것 등이 규정되었다.

2020년도는 신형 코로나바이러스 감염증을 둘러싼 상황에 대해 4도 교류, 4도 주민에 대한 인도 지원, 북방성묘, 자유 방문의 사업은 전부 실시하는 것이 곤란하게 되었다. 그럼에도 일본 정부는 이들 사업의 중요성을 인식하고 가능한 한 조기에 사업을 시행하도록 러일 정부 간 및 외

192) 独立行政法人 北方領土問題対策協会(2021). 『北方領土 手を繋ぎ 返還願う 大きな輪』, 令和 3年 12月.

193) 外務省(2020). 『我らの北方領土』 2020年版.

무성과 북방4도 측의 실시 단체 간에 협의를 계속하여 나갈 방침이다.¹⁹⁴⁾

2) 북방4도 성묘 및 자유 방문 등 교류 정책

1991년 10월 14일, 일소 양 외상 간 왕복 서한에 의해 영토 문제가 해결될 때까지 상호이해의 증진을 도모하고 영토 문제의 해결에 기여하는 것을 목적으로 하여 일본 국민과 계속적으로 현재 제도인 하보마이 군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬에 거주하는 소 연방 국민 사이의 여권, 사증 없는 상호방문의 방안이 작성되었다. ¹⁹⁵⁾

일본 정부는 이 방안의 목적을 따라서 1991년 10월 29일의 각의결정에 의해 이 방안 하에서의 북방4도 방문이 북방4도 원거주자, 반환요구운동 관계자 및 보도관계자에 의해 실시되어야 하는 것이며 이 방안 및 성묘 이외의 입역은 계속하여 자속시킬 것 등을 밝히고 다시 한 번 국민의 이해와 협력을 요청하였다.

1992년 4월부터 이에 따른 상호방문이 북방4도 사이에 개시되었다. 그 결과 구소련 시대부터의 잘못된 선전 및 원격지인 것에 의한 정보의 부족 등으로 인해 옛날에는 북방영토 문제의 본질 내지는 일본 및 일본인에 대한 비뚤어진 인식하고 있던 북방4도 주재 러시아인과의 사이에 처음으로 솔직한 대화가 실현되어 이들 러시아인 주민의 불안과 오해는 급속히 해소되었다.

2010년부터는 새로이 주민교류회가 시행되어 행사 참가나 의견교환을 통하여 상호이해를 도모하도록 하는 프로그램이 진행되고 있다.

1998년 4월, 정부는 이 방문에 의한 상호이해를 더욱 진전시켜 영토문제의 조기해결에 도움이 되게 하려면 4월 17일부의 각의결정에 의해 방문 대상자로서 이 방문의 목적에 이바지하는 활동을 하는 전문가를 추가하기로 하였다.

이러한 전문가 교류의 일환으로써, 2007년 2월에 서명된 러일 인접지

194) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

195) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

역에서의 방재분야에 관한 협력 프로그램에 기초하여 지진, 화산학 및 쓰나미 연구의 전문가가 상호 방문하여 지질의 관찰, 관측설비의 시찰, 전문가 간의 교류, 현지 주민을 향한 방재 세미나 등을 시행하고 있다.¹⁹⁶⁾ 또한 방재 분야에서의 협력과 더불어, 2009년 5월 푸틴 수상의 방일 당시에는 러일 간 인접지역에서의 생태계 보전 및 지속가능한 이용 분야에서도 협력을 진전해 나가는 등 구체적인 협력의 방향성을 정한 정부 간 협력 프로그램이 서명되었다. 이 프로그램에 기초하여 전문가간의 교류, 워크숍 등이 이어져 있으며, 앞으로도 구체적인 협력이 진전될 것으로 기대된다.

2019년 말까지 4도 교류 방안에 의해 상호 방문한 방문자 수는 190명의 국회의원을 포함하여 2만 4,488명이 되고 있다.

일본 정부는 4도 교류가 일본 국민과 북방4도 주민과의 상호이해의 증진을 착실히 도모하여 오고 있다.

특히 자유 방문 및 성묘는 인도적 관점에서 중요한 역할을 하고 있으며 계속하여 중요한 의의를 가지고 있다는 인식을 기반으로 하여, 이들 사업을 한층 충실화시킬 것을 목적으로 2007년 12월 10일부로 4도 교류 등의 실시 및 선박의 확보에 관한 방침을 조정하였다.

일본 정부는 이 취합에 따라 이들 사업을 안정적이고 안전하게 계속하기 위해 신 선박 “에토피리카” 를 조달하였다. 이 배는 2012년 5월부터 제공되어 쓰이고 있다. 또 4도 교류에 대해서는 2013년 3월에 발표된 북방4도 교류사업의 재검토에 대해 4도 교류의 실시체제, 참가자의 선고, 프로그램에 대한 재검토를 진행하였다. 2016년 5월에 발표된 앞으로의 북방4도 교류사업의 효과적인 추진에 대하여 등에 기초하여 계속하여 보다 효과 높은 사업으로 진행하는 조치가 이어지고 있다.

원주민 등에 의한 4도에 있는 친족의 묘지 방문은 인도적 관점에서 여권, 사증 없는 신분증명서에 의한 입역이라는 특별한 방식에 의해 1964년부터 간헐적으로 행해지고 있었다. 그러나 1976년에 소련 측이 여권, 사증의 취득을 요구하여 85년까지 완전히 중단되었다. 1986년 7월 여권,

196) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

사증 없이 신분증명서에 의해 북방4도에 입역하는 현행의 방안이 설정되어 성묘가 재개되었다.

이 결과 2019년 말까지 4,851명의 유족(동행자를 포함)이 성묘에 참여하고 있다. 또한 이 외에도 2017년 9월 2018년 7월 및 2019년 8월에는 러일 정상간 합의에 기초하여 항공기를 이용한 북방성묘가 시행되어 합계 205명의 유족 및 동행자가 쿠나시리 섬 및 에트로후 섬을 방문하였다. 1998년 및 1999년에는 반세기를 거쳐 상황을 모르게 되어 있던 미확인 묘지의 실태를 조사하는 조사단이 합계 4회에 걸쳐 4도에 파견되어, 합계 21개소의 묘지를 확인하였다.¹⁹⁷⁾

1998년 11월, 오부치(小淵) 총리의 방러 당시 서명된 모스크바 선언에서 러일 양 정상은 원주민 및 그 가족들이 북방영토에 최대한 단순화된 형태로 자유로이 방문할 수 있도록 하는 것에 대해 원칙적으로 합의하였다. 이에 1999년 9월 2일, 자유 방문 방안이 설정되어 4도에 거주하고 있던 일본 국민 등이 여러 차례 방문을 위한 신분증명서 및 삽입지 등에 기초하여 여권 및 사증 없이 4도를 방문하는 방안이 설정되었다.¹⁹⁸⁾

2000년부터 2019년까지 매년 3~7회의 자유 방문이 시행되어, 2019년 말까지 5,231명이 북방4도를 방문하였다.

3) 북방4도 주민에 대한 인도 지원 정책

1991년 말의 소련 붕괴 후, 러시아는 시장경제, 민주주의 체제로의 이행을 목적으로 하였으나 러시아의 정치, 경제, 사회는 큰 혼란에 휩싸여 원래 엄격한 생활환경에 있던 북방4도에 거주하는 러시아 주민의 생활은 더욱 곤란하게 되었다. 이에 일본 정부는 1992년 북방4도의 주민에 대한 지원물자로서 설탕이나 버터 등의 식료품을 공여하였고, 1993년부터는 지원위원회를 통해 4도 주민에 대한 지원물자를 공여해 왔다.

1994년 10월에 발생한 홋카이도 동쪽 해역 지진은 북방4도에 심대한 피해를 초래하였다. 일본 정부는 일본 국민이 이 대규모의 재해에 대한

197) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

198) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

긴급인도지원에 관련한 활동에 종사하는 것을 목적으로 하여 북방4도에 입역하기 위한 방안을 설정하였다. 이 방안을 이용하여 이제까지 조립식의 가설진료소, 자항식 거룻배의 공여, 쿠나시리 섬의 후루카마누노(古釜布) 잔교 보수 등을 시행하였다.¹⁹⁹⁾

1997년 5월의 러일 외상회담에서는 이 방안을 보다 일반적인 긴급인도 지원으로 확대하여 나가는 데 기본적으로 일치하였다. 그 결과 1998년 9월 종래의 방안을 1994년의 지진에 관련한 것에 한정하지 않고 일반적인 긴급인도 지원으로 확대되었다.

1999년에는 쿠나시리 섬에서 긴급피난소 겸 숙박시설 일본인과 러시아인의 우호의 집의 설치나 시코탄 섬, 에토로후 섬에서 디젤 발전시설의 설치, 또 2000년에 쿠나시리 섬에서 디젤 발전시설의 설치 및 2회의 의료관계자 연수를 시행하고 환자 수용 등을 시행하였다.

그러나 2002년에 들어 지원위원회의 존재 방식에 대한 다양한 문제점이 지적됨에 따라 지원 방안에 대해 대폭 재검토한 결과, 지원위원회를 폐지하고 2003년도 이후 북방4도 주민지원에 대해서는 인도적 지원의 본취지로 전환하여 시설 건설은 시행하지 않고, 재해시의 긴급지원, 현지의 필요에 응한 인도 지원물자의 공여, 환자 수용이라는 4도 주민에게 인도적으로 필요한 지원을 시행하여 나가는 것으로 되었다.

이 결과 2003년부터 2019년까지 266명의 환자(에토로후섬 105명, 쿠나시리 섬 87명, 시코탄 섬 74명)를 수용하는 등 2003년도부터 2007년도까지 매년 1회씩 인도 지원물자의 공여를 시행하였다.²⁰⁰⁾ 또한 2006년부터 2012년까지 4도 교류로 찾아오는 4도 주민에 대하여 건강진단을 시행하였다. 이에 더해 2008년도부터 북방4도의 의사, 간호사 등의 연수를 실시하고 있다. 2010년도부터 환자 수용사업이나 의사, 간호사 등 연수사업을 보다 효과적으로 실시하여 나간다는 관점에서 4도에 의료전문가를 파견하고, 각 사업에 대한 평가를 통해 수용 환자나 의료관계자와의 면담을 시행하는 것과 함께 4도의 의료사정, 수요 파악 및 홋카이도 본섬의 의료기관 수용체제 등의 조사를 목적으로 하는 북방4도 의료지원 추

199) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

200) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

진사업을 시행하고 있다.²⁰¹⁾

그리고 인도 지원물자의 공여에 관해서는 2009년 8월 러시아 측으로부터 이제까지의 지원에 대한 사의 표명과 함께 북방4도의 경제정세의 안정화를 이유로 앞으로의 인도 지원물자의 공여는 필요하지 않다는 취지의 정식 통보가 있어 인도 지원물자 공여 사업은 폐지되었다.

4) 북방4도 주변수역에서의 일본 어선의 조업

1990년대에 들어 홋카이도 네무로 관내 주변의 수산자원 현황이 악화하였다. 이에 따라 1993년부터 러시아 측이 북방4도 주변 수역에서 단속을 강화하면서 일본 어선이 나포되는 사례가 증가하였다. 1993년 11월, 1994년 8월 및 1996년 8월에는 러시아 측의 총격으로 부상자가 나오는 일이 발생하였고 1994년 10월에는 어선이 침몰하는 사례도 있었다.

일본 정부는 영토 문제에 관한 일본의 입장을 훼손하는 일이 있어서는 안 된다는 기본적 입장의 방안 내에서 무엇이 가능한가에 대해 검토한 끝에 1994년 11월의 사스코베츠 제1부수상 방일 때에 이 수역에서의 조업 질서를 확보하는 방안을 설정하기 위한 교섭을 개시하기로 러시아 측과 합의하였다. 1995년 3월 모스크바에서 개최된 제1회 교섭 이후, 계 13회에 걸친 교섭 결과 1997년 12월에 실질적인 합의에 이르러 1998년 2월에는 협정이 서명되었다. 1998년 5월에는 협정이 발효되어 1998년 10월부터 일본 어선의 조업이 개시되었다.

2006년 8월, 북방4도 주변수역에서 일본 어선이 러시아 경비선으로부터 총격을 받아 나포되어 승조원 1명이 생명을 잃는 사건이 발생하였다. 이 사건은 북방영토 문제에 관한 일본의 기본적 측면에서 보아도, 총격에 의한 인명 상실이라는 극히 중대한 사태가 발생한 것으로 보아도 일본 측이 용인할 수 없는 것이었다. 일본 정부는 사건 발생 직후부터 아소(麻生) 외상을 비롯한 모든 차원에서 러시아 측에 대해 엄중히 항의하고 재발방지 등을 요구하였다.²⁰²⁾

201) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

202) 外務省(2020).『我らの北方領土』2020年版.

영토 문제가 미해결인 현 상황에서 북방4도 주변수역에서의 어업협력의 기존 방안은 안전하고 안정적인 일본 어선의 조업을 확보하여 나가는 데에 중요한 역할을 하고 있다. 양 정부는 계속하여 이들 방안을 견지하고 호혜적인 방식으로 조업을 유지하여 발전시켜 나가는 것 그리고 러일 쌍방 관계 당국 간의 연대와 협력을 진전시키는 것이 중요하다.

5) 북방영토의 날 제정과 시민 사회운동

(1) 북방영토의 날 제정

북방영토의 날은 1981년 1월 6일 자로 제정하였으며 날짜는 매년 2월 7일로 한다는 것이었다. 제정에 관해서는 정부 주도적 측면도 있지만,²⁰³⁾ 시민단체의 관여 뿐 아니라 원주민 지역사회, 전국단위의 시민사회가 다 맞물려 있으며 정치인들이 관여된 활동도 존재한다. 제정의 취지는 북방영토 문제에 대한 국민의 관심과 이해를 더욱 깊이 하고 전국적인 북방영토 반환 운동의 한층 더한 추진을 도모하기 위해 북방영토의 날을 설정한다는 것이다.²⁰⁴⁾

203) 내각부 북방영토의 날 지정과 관련된 내각부 각의 요해에서는 다음과 같이 밝혔다.
(내각부 북방영토의 날 지정 각의요해, 1981년 1월 6일자)

① 취지: 북방영토문제에 대한 국민의 관심과 이해를 더욱 깊이 하고 전국적인 북방영토 반환운동의 한층 더한 추진을 도모하기 위해 북방영토의 날을 설정한다.

② 기일: 매년 2월 7일로 한다.

③ 행사: 북방영토 문제관계기관, 민간단체 등의 협력을 얻어 집회, 강연회, 연수회 및 기타 이 날의 취지에 따른를 전국적으로 실시하는 것으로 한다.

④ 북방영토의 날 설정의 이유서 : 우리나라(일본) 고유의 영토인 하보마이군도, 시코탄섬, 구나시리섬 및 에토로후섬의 북방4도는 전후 35년을 경과한 오늘 여전히 소련의 부당한 점거 하에 있다. 이들 북방영토의 일괄반환을 실현하고 일소 평화조약을 체결하여 양국의 우호관계를 실로 안정된 기초 위에 발전시킨다는 정부의 기본방침을 지지하는 최대의 힘은 일치되고 끈기 있는 국민여론의 고조에 있다. 최근 북방영토문제에 대한 국민의 관심과 이해는 착실히 깊어져 나가고 있으나 전국적 관점에서 보면 여전히 한층 더 계발을 도모할 필요가 있다. 이러한 현상을 감안하여 매년 2월 7일을 북방영토의 날로 하고, 이 날을 중심으로 하여 전국적으로 집회, 강연회, 연수회 등의 행사를 진행하여 이 문제에 대한 국민의 관심과 이해를 더욱 깊이 하고 전국적인 북방영토 반환운동의 한층 강력한 추진을 도모하고자 한다. 또한, 2월 7일은 1855년 (안세이 원년 12월 21일) 러일 통호조약이 조인된 날이다.

<https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/02.html>, 검색일: 2022.9.10.

모티브가 된 1855년 2월 7일은 1855년 (안세이 원년 12월 21일) 러일 통호조약이 조인된 날이다. 이 조약에 의해 러일 양국의 국경이 에토로 후 섬과 우루프 섬 사이로 평화적으로 결정되어, 북방4도가 일본의 영토로서 처음으로 국제적으로 명확히 인정되었다. 그 역사적인 의의와 평화적인 외교교섭에 의한 영토 반환을 요구하는 북방영토 반환 요구 운동의 취지를 고려하여 2월 7일이 북방영토의 날로써 가장 적절한 날로 선정된 것이다.²⁰⁵⁾

북방영토 반환 요구 운동은 북방영토에 인접한 홋카이도 네무로 지역으로부터 전국으로 전개되어 나갔으나, 북방영토 문제에 대한 국민의 관심과 이해를 더욱 깊이 하고 운동의 전국적인 고조를 도모하기 위해서는 북방영토의 날을 설정할 필요가 있다는 목소리가 홋카이도를 비롯한 각 민간단체로부터 표출되었다. 또한 1980년 11월에는 중, 참의원 양 의원에서 전원일치로 북방영토의 날을 제정하는 것을 포함하여 북방영토 문제의 해결 촉진에 관한 결의가 행해진 것을 시작으로 전국의 지방 관계 단체 등에서도 잇따라 같은 내용의 결의가 행해졌다.

이러한 각 방면으로부터의 강한 요구를 수용하여, 일본 정부는 더욱 넓은 관계 각층의 의견을 청취하고 1981년 1월 6일의 각의에서 2월 7일을 북방영토의 날로 제정하였다.

행사는 북방영토 문제 관계기관, 민간단체 등의 협력을 얻어 집회, 강연회, 연수회 및 기타 이날의 취지에 따라 전국적으로 실시한다. 북방영토의 날 지정의 이유는 일본 고유의 영토인 하보마이군도, 시코탄섬, 쿠나시리섬 및 에토로후섬의 북방4도는 전후 35년을 경과한 현재까지 여전히 소련 및 러시아의 점거 하에 있다. 일본 정부는 북방영토의 일괄 반환을 실현하고 일소 평화조약을 체결하여 양국의 우호 관계를 안정된 기초 위에 발전시킨다는 정부의 기본방침을 지지하는 최대의 힘은 일치되고 끈기 있는 국민 여론의 고조에 있다고 판단하였다. 이러한 현상을 감안하여 매년 2월 7일을 북방영토의 날로 하고, 이날을 중심으로 하여 전국적으로 집회, 강연회, 연수회 등의 행사를 진행하여 이 문제에 대한

204) 북방영토의 날 제정과 관련된 자료 <https://www.hoppou-d.or.jp>. 검색일: 2022.11.08.

205) <https://www.hoppou.go.jp/problem-info/know/reclaim.html>, 검색일: 2022.11.08.

국민의 관심과 이해를 더욱 깊이 하고 전국적인 북방영토 반환 운동의 추진을 도모하고자 하는 목적으로 북방영토의 날을 제정하였다.

시민단체인 북대협을 중심으로 북방영토반환요구운동이 퍼지는 가운데 북방영토의 날을 제정하자는 목소리가 각 단체에서 나오기 시작하였다.²⁰⁶⁾ 이에 1980년 11월에 국회 결의가 행해진 것을 시작으로 전국 도도부현 의회 및 시정촌 의회 등에서 같은 내용의 결의가 행해졌다. 이렇듯 각 방면으로부터의 강한 요망과 각계각층의 의견을 받아 1981년 정부는 2월 7일을 북방영토의 날로 지정하기로 각의에서 따라 결정하였다. 이로부터 매년 2월 7일에는 북방영토반환 요구 전국대회가 개최되고 있으며 2월에는 북방영토 강조 월간으로서 여러 활동이 개최되고 있다. 2월 7일이 왜 북방영토의 날인가에 대한 설명은 외무성, 내각부의 자료가 일치한다. 외무성, 내각부, 시민단체인 북대협의 북방영토의 날 제정 배경에서 볼 수 있는 바와 같이 북방영토 반환 요구 운동의 취지에서 북방영토의 날로서 가장 적절한 날로 지정된 것이다. 정부는 북방영토 반환 요구 운동 관계단체 등의 북방영토의 날 제정의 결의 및 요구사항, 관계 민간단체, 전문가 및 지방자치단체 등과의 간담회를 개최하는 등 각계각층으로부터의 의견을 청취하고 1981년 1월 6일의 각의결정에 의해 매년 2월 7일을 “북방영토의 날”로 정한 것이다.

(2) 북방영토 반환요구 운동의 조직화 및 심벌상 건립

북방영토 반환 요구 운동을 국민운동으로써 발전시켜 나가도록 하는 움직임이 전국으로 확대되는 과정에서 지역 추진기반으로써 북방영토의 반환을 요구하는 현민 회의가 조직되어 확대되었다. 도도부현민 회의는 홋카이도에서 설립되기 시작하였다. 1970년에는 미야기현, 1973년에는 아오모리현에도 설립되었고 중앙과 지방의 연대 강화 등을 목적으로 하여 도도부현별로 추진위원을 위촉하는 제도가 설치되었다. 이어서 1987년 네무로 현민 회의가 결성됨에 따라 전 도도부현에 설립되는 데 이르

206) <https://www.hoppou.go.jp/problem-info/know/reclaim.html>, 검색일: 2022.11.08.

렀다.

한편 1977년, 북방영토 문제 대책협회는 북방영토의 조기 반환을 촉진하기 위해 국민여론의 고양과 반환 요구 운동의 추진을 상징하는 심벌마크를 제정하기로 하였다. 전국으로부터 도안을 모집한 결과 전 도도부현에서 2,886점의 작품이 응모되었고 입상작품의 심사 결과 최우수상으로 뽑힌 작품이 북방영토반환 요구 심벌마크로 결정되었다.

이 심벌마크는 현재 북방영토의 반환을 요구하는 집회나 강연회, 가두계발활동 등의 때에 사용되고 있으며, 팸플릿 및 포스터, 명찰 등 반환 요구 운동의 여러 장면에서 사용되고 있다.

네무로시의 노삿푸 곳에 위치한 망향의 비 공원 내에는 4도의 카케바시라고 하는 심벌상이 세워져 있다. 북방영토의 반환을 요구하는 일본국민의 염원을 결집하여 북방영토가 반환되기까지 반환 요구 운동을 계속할 결의를 상징하기 위해 만들어진 것이다. 이 심벌상의 건설 과정은 다음과 같다. 우선 심벌상 건설을 위한 재단이 1978년 설립되었고 일본 전국에서 모금 활동이 진행되었다. 일반 공모로 디자인과 4도의 카케바시라는 명칭을 결정하였고 1981년에 완성하였다.

심벌상의 하단부에는 기원의 불이 밝혀져 있다. 이는 오키나와의 남단 하테루마 섬(波照間島)에서 채화되어 홋카이도 북단의 네무로까지 일본 전국을 걸쳐 사람들의 손으로 전해져서 점화된 것이다.

(3) 시민단체의 북방영토 반환 요구 운동

① 북방영토 관련 시민단체 개요

북방영토 관련 시민단체의 반환 요구 운동은 지속해서 이루어지고 있다. 반환 요구 운동의 주요 단체로는 ①북방영토문제 대책협회(北方領土問題対策協會), 약칭 북대협, ②치시마 하보마이제도 거주자연맹(千島齒舞諸島居住者連盟), 약칭 치시마연맹, ③북방영토 복귀 기성동맹(北方領土復歸期成同盟), 약칭 북방동맹 또는 기성동맹, ④도도부현민 회의(都道府県民會議), ⑤북방영토 반환요구운동 연결협의회(北連協), ⑥북방영토문

제 교육자회의(北方領土問題教育者會議) 등이 있으며, 이들은 내각부와 관계를 가지고 북방영토 반환운동을 전개하고 있다. 일본에서 북방영토 반환을 요구하는 시민단체는 4도 일괄 반환론의 일반적인 정부정책을 지지하는 단체와 2도 반환론을 기반으로 하는 현실적 대안을 지지하는 단체로 분류할 수 있다. 4도 일괄 반환론의 정부 정책을 지지하며 내각부와 관계를 가지고 활발한 운동을 전개하는 대표적인 모임과 단체가 존재한다. 각 단체는 북방영토 문제 해결을 위해 각종 계몽 홍보활동, 조사연구, 강연회, 서명운동, 전국대회, 국회 청원 등의 활동을 전개하고 있다.²⁰⁷⁾

북방영토 반환운동과 관련한 대부분의 시민단체는 4도 일괄 반환을 지지하고 있으며 내각부와 관계를 가지고 있다. 이들은 “2+ α ”와 같은 협상안에 대해서 한번 2개 섬을 양도받고 나면 나머지 2개 섬은 양도받지 못한다는 우려를 가지고 있다.

한편 이와 같은 4도반환론에 대해 그 한계에 관한 주장도 존재하고,²⁰⁸⁾ 시민 여론조사에서도 4도반환론의 부정적인 시각이 있음을 간과해서는 안 된다.

이 문제와 관련해서 과연 소련 및 러시아는 “4도 반환”이라는 선택지를 진지하게 고려하고 제기한 적이 있었는가 하는 점을 검토해야 하는 것이다.²⁰⁹⁾ 소수이나 정부정책을 지지하지 않고 독자적인 정책대안을 내놓는 시민단체가 존재하는데 이들은 4도 일괄 반환론 대신 2도 반환론에 기반한 현실적인 대안을 추구하는 경향도 보인다. 이들은 4도 일괄 반환은 타결될 현실성이 없으며, 현 상태가 지속되면 쿠릴4도 원 거주민의 고령화와 겹쳐 4도 전체를 돌려받지 못할 가능성이 커지므로 2도 반환 우선협상 등 현실적으로 가능한 방안부터 진행하자는 입장이다. 대표적

207) 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/03.html>,
검색일: 2022.11.08.

208) 1986년에 와다 하루키(和田 春樹)가 “4도반환론”의 허구성을 밝힌 적이 있다.
“북방영토를 생각한다” (이와나미서점, 1990년) / 『北方領土問題を考える』 (岩波書店 1990年)

209) 岩下明裕(2006). 北方領土問題：4でも0でも、2でもなくに関西大学法学研究所 第34回公開講座

으로 일본청년사(日本青年社), 쿠나시리 도민의 모임(国後島民の会) 등이 있다.²¹⁰⁾ 각 단체의 특징으로는 (가) 북방영토문제대책협회 약칭 북대협(北対協)은 국민여론의 환기를 도모하기 위해 전국적인 규모로 선전활동을 전개하는 단체를 세울 필요가 있다는 취지에서 설립된 내각부 소관의 독립행정법인이다. 이 단체는 독립행정법인 북방영토 문제 대책협회법(평성14년 법률제132호)에 기초하여 국민여론의 계발과 북방4도와의 교류사업, 북방영토 문제 등에 관한 조사연구, 원주민에게 필요한 원호의 제공, 북방지역 구 어업권자에 대한 용자사업 등을 행하고 있다.

<표 4-6> 거주자단체 및 사회운동의 주장과 성격 분석

단체명	반환주장
● 초기 일선 어민들의 생활 중심 반환 요구	• 2도 우선 • - 초기
● 쿠나시리 도민의 모임(国後島民の会)	• 2도 우선-현대
● 북방영토복귀기성동맹(北方領土復帰期成同盟)	• 4도 일괄
● 북방영토문제 대책협회(北方領土問題対策協会)	• 4도 일괄
● 치시마 하보마이 제도 거주자연맹(千島齒舞諸島居住者連盟)	• 4도 일괄
● 도도부현추진위원회 전국회의(都道府県推進委員全国会議)	• 4도 일괄
● 북방영토 반환요구운동 연락협의회(北方領土返還要求運動連絡協議会)	• 4도 일괄
● 일본청년사(日本青年社)	• 2도우선
● 북방영토문제대책협회	• 4도 일괄

자료: 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/03.html> 제작성(2022.9)

(나) 치시마 하보마이제도 거주자연맹 약칭 치시마연맹(千島連盟)은 북방영토문제의 해결을 촉진하고 북방지역 원거주자의 복지 증진을 도모하기 위한 단체이다. 이는 북방지역 원거주자를 회원으로 하여 1958년(쇼

210) 윤석상(2014). p.3.

와 33년) 7월 내각총리대신의 허가를 받아 설립된 공익사단법인이다. 이들의 활동 내역으로는 서명활동이나 강연회 외에 북방영토 말하기 모임 활동, 북방영토 관련 자료의 수집과 보존, 북방영토의 자유 방문 등을 실시하고 있다. (다) 북방영토북귀기성동맹, 약칭 북방동맹(北方同盟) 또는 기성동맹(期成同盟)은 북방영토 문제에 대한 국내 여론의 계발과 결집을 도모하여 일본의 주장을 국제여론에 널리 호소하기 위해 홋카이도 도내의 민간유지가 결집한 것을 시작으로 하는 단체이다. 이들의 활동 내역으로는 홋카이도 내외에서 각종 대회나 강연회 등을 개최하고 서명 활동을 실시하고 있다. (라) 도도부현민 회의(都道府県民会議)는 지역에서 주민의 목소리를 결집하여 더욱 많은 주민이 북방영토 반환요구운동에 참가할 수 있도록 하기 위한 조직으로서 전국 도도부현에 설치되어 있으며, 지자체의 청년단체, 부인단체, 노동단체, 행정기관 등에 의해 조직되어 있다. 일본 내 각 지역에서의 북방영토 반환 요구 운동의 추진기반으로써 현민 대회, 현내 캐러반, 전시회, 강연회, 연구회 등 다양한 활동을 전개하고 있으며, 지자체에서의 운동 추진에 큰 역할을 하고 있다. (마) 북방영토 반환요구운동 연결협의회, 약칭 북련협(北連協)은 북방영토의 반환 실현을 목표로 하여 상시 전국적인 활동을 행하고 있는 청년단체, 부인단체, 노동단체 및 그 외의 각종 단체로 이루어지는 집합체이며 1977년(쇼와 52년) 1월에 조직되었다. 현재 60여 단체가 가맹되어 있으며 이들의 활동 내역으로는 북방영토 반환 요구 운동에 관한 연결, 협의 및 각종 정보의 교환을 도모하고 있으며, 그 외 북방영토 반환 요구 전국대회의 개최, 정부에 대한 요청, 국회 청원 등을 행하고 있다. (바) 북방영토 문제교육자 회의, 약칭 교육자회의(教育者會議)는 청소년을 대상으로 하는 계발이나 반환 요구 운동의 후계자 육성을 중점과제로 삼고 있다. 이들은 앞으로의 학교 교육에서 교육자가 맡는 역할이 중요하다는 인식으로 북방영토 교육의 충실 및 강화를 도모하고 있다. 교육자 회의는 북대협 주최의 연수회 등에 참가한 교육관계자를 중심으로 전 도도부현에 설치되어 있다. 활동 내역으로는 판넬전시회 및 작문대회, 연구회 등을 개최하고 있다.

한편 북대협 이사장은 각 도도부현 지사의 추천을 얻어 매년 각 도도부현에 추진위원을 위촉하고 있다. 이렇게 위촉된 추진위원은 각 도도부현에서 진행되는 북방영토 반환 요구 운동의 추진역으로서 각 도도부현의 행정기관 및 민간단체 등과 연대하여 현민회의의 활동을 충실화하고 강화하도록 활동하고 있다. 이처럼 각 관련 단체는 내각부를 중심으로 하여 서로 연결되어 있으며, 이 단체들에 의해 북방영토 반환 운동은 체계적으로 전개되고 있다. 역대 내각이 공통적으로 러시아와 북방영토 반환 협상에 실패라는 결과에 도달하였으나, 목표로 했던 방향과 그 과정은 시기별로 상이하다. 그 과정을 보면 다음과 같다.

먼저 모리 요시로(森喜朗) 총리 집권기에는 2도 반환 2도 병행 협의론에 기초하여 정부 협상을 순조로이 진행하였다.

모리 총리는 2001년 3월 블라디미르 푸틴 러시아 대통령과의 이르쿠츠크 공동성명에서 하보마이, 시코탄섬을 인도하고 쿠나시리, 에토로후섬을 대상으로 추가로 협상한 데 대해 합의하였다. 그러나 2001년 4월 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 총리가 집권하고 다나카 마키코(田中眞紀子) 외무상이 취임하며 정부입장이 일변하였다. 다나카 외상은 북방영토 정책을 1973년 다나카-브레즈네프 공동성명에 기초하여 추진할 것임을 밝혔는데 모리 정권하에서 추진된 대러시아 외교를 전면 재검토하는 것이었다. 이는 전략적 고려보다는 자민당내 다나카-스즈키 사이의 정치 알력 다툼에 근거한 변화였으며, 한동안 정치적 혼란이 지속되었다. 일본은 모리 정권에서 순조로이 추진되던 단계적 반환론과 병행 협의를 스스로 포기하였다. 이 사건은 일본의 대러시아 외교가 얼마나 유연성을 결여하고 있는지를 나타낸다.²¹¹⁾

고이즈미 총리는 2004년 9월 해상보안청 순시선을 타고 직접 주변해역을 순시하였다. 이는 러시아 측의 강한 반발을 샀고 2005년 4월 예정되어있던 푸틴 대통령의 방일이 연기되는 결과를 초래하였다. 모리-고이즈미 집권기의 북방영토 정책은 당내 및 국내 정치 세력들의 반발에 부딪혀 4도 일괄 반환론으로 회귀하는 모습을 보여준다.²¹²⁾ 고이즈미 집권기

211) 최운도(2019). 101-103.

212) 윤석상(2014). 149-150.

에는 과별 관계와 북방영토 애국심, 정치인 개인 행위자의 변수에 의해 대러시아 외교정책이 근본부터 흔들리는 모습을 보였다.

민주당 시기 일본 정부의 대러시아 외교는 이전의 자민당 시기보다 더욱더 강경하였다. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리 집권기에는 2도 반환 협상 등 현실적인 해결책의 필요성을 인식하면서도 국내시민단체들을 의식하여 강경한 태도를 보인다. 2009년 국회 질의응답에서 하토야마 총리의 불법점거 발언이 일례이다. 하토야마 총리는 2도 반환과 평화협상 체결로는 일본에 이득이 없다며 4도 반환 협상 의사를 명확히 했다. 센카쿠 열도 문제에 더해 러시아의 메드베데프 대통령이 러시아 정상으로서 처음으로 쿠나시리 섬을 직접 방문, 시찰하는 문제가 발생함에 따라 사회의 반응 역시 격앙된 모습을 보였으며 민주당 정권의 4도 귀속 입장은 더욱 강화되는 경향을 보인다.²¹³⁾ 민주당 집권기에는 대전략과 국내정치 사이의 조정에 실패하는 모습을 보인다.

제2기 아베 집권기에는 4도 일괄 반환론을 현실적으로 폐기하고 러시아 측과 실질적 반환의 가능성이 큰 협상을 진행하고자 하였다. 아베 총리는 2013년 러일 정상회담에서 북방4도에 관해 일본과 러시아 양국이 수용 가능한 해결책을 작성하기 위한 교섭을 가속한다는 데 합의하였고, 북방영토 문제와 관련한 국회 답변에서 최종적으로 양국이 수용 가능한 해결책은 양국 정상의 정치적 결단에 달려있음을 강조하였으며,²¹⁴⁾ 이러한 기조는 2018년 11월 싱가포르 합의에 이르기까지 지속되었으나 가시적인 성과로 나오지는 못하였다. 북방4도 원 거주민과 홋카이도 네무로 주민 사이에는 점차 현실적인 대안으로써 2도 우선 협상안에 대한 지지가 높아지고 있으나, 전국적으로는 4도 일괄 반환을 선호하는 목소리가 크다. 아베 집권기에는 4도 반환을 선호하는 북방영토 애국주의적 견지의 국내시민단체들이 외교정책을 제약하는 요인으로 작동하는 모습을 보였다.

2) 북방영토 반환 운동 관련 시민단체 활동

213) 윤석상(2014). pp.150-151.

214) 윤석상(2014). pp.151-152.

(1) 민간 북방영토 반환 요구 운동의 시작

일본 고유의 영토인 하보마이군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬, 에토로후 섬을 시민들의 손으로 되찾아오자는 목적에 따라 네무로 촌에서 반환요구의 첫 목소리가 나오기 시작한 것은 1945년 가을경부터였다.

1945년 7월 15일, 네무로는 미군 함재기의 공격에 의해 시가지의 8할이 소실되어 피해해민 약 11,000명에 이르는 피해가 발생하였다. 또한 당시 북방영토 섬들에는 약 17,000명의 일본인이 거주하고 있었으나, 소련의 대일참전에 수반하여 불안과 공포를 견디지 못하고 차차 섬을 탈출하여 안전한 거주지를 찾아 네무로로 건너온 피난민이 존재했다.²¹⁵⁾

이러한 상황에서 네무로 촌장 안도 이시스케(安藤 石典)는 전쟁 재해 피해자의 구조뿐만 아니라 소련군에 점거된 북방영토에서의 히키아게사를 받아들일 대책을 전면적으로 내비치고 구호활동을 개시함과 함께 북방영토 반환 운동의 진두지휘를 맡았다.

1945년 12월 1일 안도 이시스케 네무로 마을 촌장이 연합국 최고사령관 맥아더 원수에게 하보마이, 시코탄, 쿠나시리, 에토로후 섬은 예로부터 일본의 영토이며, 지리적으로도 역사적으로도 홋카이도에 속하는 소재도를 미군의 보장 점령하에 놓아 주민들이 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 해 달라는 취지의 진정서를 제출한 것이 민간에서의 북방영토 반환 요구 운동의 시작이다. 북방영토 반환 요구는 종전 직후 북방영토의 원 거주자를 비롯한 인접 마을 사람들에 의해 시작되어 홋카이도를 통해 전국 각지로 퍼진 것이다.²¹⁶⁾

(2) 북방영토 반환 요구 운동의 전개 과정

북방영토 반환 요구 운동은 종전과 함께 북방4도가 소련에 점거된 직

215) 북방영토북귀기성동맹관련 시민단체 운동 <https://www.hoppou-d.or.jp/> 검색일: 2022.11.08.

216) 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/01.html/> 검색일: 2022.11.08.

후인 1945년 가을 무렵 시작되었다. 제2차 세계대전 종전 과정에서 소련 당국은 북방4도를 점령하였고 4도에 거주하는 일본인을 대상으로 강제퇴거 조치를 취하였다.²¹⁷⁾

이에 많은 원주민들이 홋카이도 네무로 촌으로 들어왔는데 이를 “히키아게” 라고 하며 이 피난민들을 “히키아게샤” 라고 한다. 한편 네무로 촌으로 들어오는 원주민을 받아들이고 원호를 제공하는 데 진두지휘를 맡고 있던 인물은 당시의 네무로 촌장 안도 이시스케(安藤 石典)였다. 그는 1945년(쇼와20년) 12월 1일, 연합국 최고사령관 맥아더 원수 앞으로 북방영토반환을 요구하는 진정을 발송하였는데, 이것은 북방영토의 반환을 간청하는 진정의 제1호이자 북방영토 반환 요구 운동의 시작으로 여겨지고 있다.

현재도 이날을 기념하여 매년 12월 1일은 전국규모의 반환 요구 운동이 행해지는 시작점으로 계승되고 있다. 이 진정 운동이 계기가 되어 이듬해인 1946년에는 안도 이시스케 네무로 촌장을 회장으로 하는 홋카이도 부속 도서 복귀 간청 위원회가 원주민들과 네무로 주민들을 중심으로 하여 결성되었다. 이것은 현재의 북방영토복귀기성동맹 운동으로 이어지고 있다. 한편 북방영토복귀기성동맹의 반환운동 확대에는 다음과 같은 생활 중심적이고 현실적인 계기도 존재했다. 소련의 북방영토 점거는 조상 전래의 땅을 상실했다는 의미도 있으나, 이와 동시에 풍요로운 어장을 잃게 되었다는 것을 의미하는 것이었다. 이는 어민들의 생활에 직접적인 경제적 영향을 주는 것으로, 이에 따라 네무로에서 시작된 도서반환 요구 운동은 곧 홋카이도 내 각지로 점차 확산되었다.²¹⁸⁾

반환을 강력히 호소하기 위해 1950년(쇼와25년) 11월에 민간단체와 도내 각 지자체가 함께 하여 치시마 및 하보마이제도 반환 간청동맹을 설립하였고, 이 단체는 1965년(쇼와40년) 4월에 사단법인 북방영토 복귀 기성동맹으로 발전하였다.

한편 1955년(쇼와 30년) 5월에는 출가 어업자 등을 포함한 원주민 단체로서 치시마 열도 거주자 동맹이 설립되었고 이 단체는 1958년(쇼와

217) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동 <https://www.hoppou-d.or.jp/> 검색일: 2022.11.08.

218) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동 <https://www.hoppou-d.or.jp/> 검색일: 2022.11.08.

33년) 7월에 사단법인 치시마 하보마이 제도 거주자연맹으로 발전하였다. 이들 단체는 정부나 국회에 대한 진정을 시작으로 홋카이도 각지 및 홋카이도 도외의 각 도시에서 주민대회, 강연회, 북방영토전 등을 개최하고 반환요구를 위한 서명운동을 전개하여 북방영토 반환에 대한 여론을 고양하는 데 역점을 두고 활동하고 있다.²¹⁹⁾

종전 후 첫 10년간의 북방영토 반환요구운동은 홋카이도를 중심으로 이루어졌다. 그러나 샌프란시스코 평화조약의 조인 및 일소국교회복 등을 거쳐 일본 국민들도 차츰 북방영토에 관심을 가지기 시작하였고, 반환 요구 운동은 홋카이도로부터 전국 각지로 확대되어 나가게 되었다.

현재는 일본 내 모든 도도부현에 반환 요구 운동을 추진하기 위한 민간단체 및 지방공공단체가 하나가 된 현민 회의가 설치되어 있거나 발족하여 있다. 이들 현민 회의는 지역에 밀착한 현민 대회, 캐러밴 활동, 패넬 전의 개최, 서명 활동 등을 중심으로 한 반환 요구 운동을 전개하고 있다. 또한 청년, 부인 및 노동단체 등 60여개에 이르는 민간단체가 북방영토 반환요구운동 연결협의회에 가맹하여, 매년 북방영토의 날에 전국대회를 개최하는 등 시민운동을 전개하고 있다. 이처럼 국민 여론이 높아짐에 따라 국회를 비롯하여 모든 도도부현 의회 및 대부분의 시정촌 의회에도 북방영토반환의 실현을 요구하는 북방영토반환에 관한 결의가 행해지고 있다.²²⁰⁾

1961년(쇼와 36년) 12월에는 주로 원주민을 지원하기 위해 특수법인 북방협회가 설립되었다. 이 협회는 1969년(쇼와 44년) 10월에 특수법인 북방영토문제대책협회, 2003년(헤이세이 15년) 10월에는 독립행정법인 북방영토문제대책협회로 발전하여 전국적인 규모로 북방영토문제의 필요성, 선전 및 조사 연구 등을 행하고 있다. 이렇게 하여 북방영토의 원주민을 비롯하여 4도와 인접한 네무로에서 일어난 북방영토 반환 요구는 홋카이도 전역을 거쳐 전국 각지로 퍼져나가 현재에 이르러서는 전국적인 운동으로 발전하였다.

219) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동 <https://www.hoppou-d.or.jp/>

220) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동 <https://www.hoppou-d.or.jp/>

<북방영토 원주민 음식 사례: 다라쿠섬 원주민 河田 弘登志>

“방금 소개받은 저는 카와다(河田)라고 합니다. 저는 하보마이군도, 시코탄 섬, 쿠나시리섬, 에토로후섬의 4개를 합쳐 4개 섬이라고도 부르는데, 이 중 하보마이군도 다라쿠 섬(多楽島)이라는 작은 섬 출신입니다.

저는 1947년에 북방영토에서 강제송환으로 하코다테에 왔습니다. 우리는 2년 동안 억류되어 있었습니다. 일본 국토 안으로 그들이 들어와 일본인인 우리를 마음대로 억류하고 자신들의 작업을 하게 하였습니다. 굉장히 소비에트 방식에 불만을 가지고 억울한 마음이랄까요, 억울한 마음으로 일본으로 송환되어 온 셈입니다. 저는 쇼와 3년생입니다. 1928년입니다. 1928년 태어나 1947년 강제 송환돼 왔습니다. 겨우 19년밖에 제 고향에서 생활하지 못한 셈이죠. 하지만 러시아가 일본의 북방 4도를 점령한지 벌써 73년이나 된 셈입니다. 그들은 한번 손에 넣으면 절대 그것을 돌려주지 않는 그런식이지만,

저는 1928년 태어나 1947년 강제 송환돼 왔습니다. 겨우 19년밖에 제 고향에서 생활하지 못한 셈이죠. 하지만 러시아가 일본의 북방 4도를 점령한지 벌써 73년이나 된 셈입니다. 그들은 한번 손에 넣으면 절대 그것을 돌려주지 않는 그런 정신이지만 그렇지 않다고. 북방영토의 면적은 모두 알고 계시겠지만, 약 5,003평방킬로미터 정도 됩니다만, 치바현이나 후쿠오카현과 비슷한 면적이 있습니다. 섬이라고 해서 여러분 정말 작은 섬이라고 생각하는 사람이 있는데, 결코 그렇지 않고 큰 섬이 있는 거예요. 지도를 보면 알 수 있듯이, 이 북방 영토라는 것은 치시마 열도로 뻗어 있습니다. 이곳의 바다는 세계의 3대 어장이라 불렸을 정도로 어업 자원이 매우 많은 곳입니다. 지금도 많지만 어업 자원이 풍부한 곳으로 5천 명 이상의 사람들이 당시 전시 중이라고 해도 유유히 물고기를 잡거나 다시마를 채취하여 생활하고 있던 곳입니다.

내가 태어나고 자란 다락도란 어떤 섬이었을까. 노삿푸곶에서 약 45킬로미터 정도 떨어져 있습니다. 그리고 아까도 말했지만 면적은 11 제곱킬로미터 정도로 작은 섬입니다. 동료들끼리 이런저런 이야기를 나누면 너희 섬은 산도 없고 평평한 섬으로 금방이라도 물에 잠길 것 같은 작은 섬이다, 라는 말을 들은 이 작은 섬에 약 1,500명의 사람들이 살고 있었습니다. 남은 사람의 평균 연령은 얼마나 됐냐면 83세가 넘어요. 이제 84세가 됩니다. 저도 오늘은 기념할만한 날이에요. 오늘 84번째 생일이거든요. 이제 그런 시대가 오고 있으니까요, 우리가 앞으로 반환 운동을 계속해 나가는 것은 힘들지만 지금까지는요 2세 대책으로 해 왔습니다. 2세에게 물려줘야 한다고 해서 열심히 해왔는데 지금 2세가 아니네요. 이제 3, 4세 시대가 왔습니다. 어떻게 3세, 4세에게 물려줄 것인가, 이것이 큰 과제가 되고 있는 것입니다.” <중략>²²¹⁾

(3) 북방영토의 반환을 요구하는 진정

1945년 11월 1일 지리적으로도 역사적으로도 홋카이도에 부속되는 북방영토를 미군의 보장점령 하에 놓아 치안의 회복을 도모할 것을 목적으로 하여 홋카이도 부속 도서 복귀간청위원회의 결성 움직임이 네무로촌에서 발생하였다. 안도 네무로촌 촌장은 시코탄 섬으로부터 탈출해 온 고이즈미 히데요시(小泉 秀吉), 가와바타 모토하루(川端 元治) 네무로 어업회 회장, 다케무라 코타로(竹村 孝太郎) 하보마이 어업회회장 등의 협력을 얻어 연합국에 대한 진정 계획을 진전시켰다. 그리고 동년 12월 1일, 안도 촌장의 이름으로 연합국 최고사령관 맥아더 원수에 대해 북방영토의 반환을 요구하는 진정을 발송하였다.²²²⁾

“하보마이군도는 네무로의 일부이며 하보마이촌의 구역이다. 시코탄, 쿠나시리, 에토로후의 섬들은 일본의 국토로, 주민은 3대에서 5대를 이어 거주하고 있었으며 메이지 8년의 ‘가라후토 치시마 교환조약’에 의해서도, 이 섬들이 일본 고유의 영토임은 명확하다.

소련군의 무력점령에 의해 집 안이 몇대로 휘저어지거나, 돈이나 소중한 물건을 빼앗기거나 하였다. 또한 총살당한 사람도 있어, 섬의 사람들은 공포스러워 네무로로 도망쳐 온 사람도 있다. 에토로후섬은 멀기 때문에 섬의 상태는 전혀 모르며 크게 걱정하고 있다.

섬의 산업, 경제, 인정, 풍속 등은 홋카이도와 완전히 같으며 부모자식의 관계로 이 섬들은 홋카이도에 배속되는 섬들이다. 홋카이도와 같은 이 섬들을 미군의 보장점령 하에 놓아 섬 주민의 불안과 공포를 해소하여 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 해 주십시오.”

이것이 북방영토 반환요구에 관한 진정 제1호가 되었다. 북방영토 반환 요구 운동의 원점은 바로 이 진정으로, 이 진정서에 관한 행동이 북방영토 반환 요구 운동의 시작으로 기록되어 있다.

(4) 퍼져나가는 북방영토 반환 요구

221) 公益社団法人 北方領土復歸期成同盟(2018), 元島民の訴え, 北方領土の早期返還を求めて, 平成30年度

222) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동, <https://www.hoppou-d.or.jp/>

북방영토에 인접한 네무로에서 일어난 북방영토 반환 요구 운동은 이
욱고 홋카이도 전역으로 확산됨과 더불어 전국 각지로 퍼져나갔다.

1947년 7월 22일, 홋카이도 의회는 홋카이도 일부를 구성하고 있던 북
방영토의 반환을 요구하는 도민여론을 수용하여, 하보마이제도 및 에토
로후섬 및 쿠나시리섬의 일본영토 복귀에 관한 청원을 결의하여 맥아더
원수에게 간청하였다. 이 결의는 전국의 도도부현 의회 및 시정 촌 의회
에서 진행된 결의의 제1호가 되었다.²²³⁾

1948년 3월 5일에는 홋카이도에 이어 북방영토의 원주민이 많이 거주
하고 있던 토야마현에서 홋카이도 이외의 지역에서는 최초로 반환요구운
동단체가 결성되었다.

또한 홋카이도 내에서 반환 요구 운동의 고양에 호응하도록 1950년에
야마나시현, 나가노현, 돗토리현 각 현 의회에서 하보마이제도 및 치시
마열도 반환간청에 대한 결의가 진행되었고 이후에도 계속하여 각 도도
부현 의회에서 같은 결의가 진행되었다.

민간 반환 운동 초기인 GHQ 점령기에는 안도를 중심으로 북방4도 원
거주민들의 생활과 관련하여 4도 반환 운동이 전개되었다. 1956년 당시
소련의 2도 반환 타협안이 발표되었을 때 반환 대상에 포함되는 하보마
이, 시코탄 출신자들은 찬성하였으나 대상에서 제외된 쿠나시리, 에토로
후 2도 출신자들은 타협안에 반대하는 양상을 보였다. 안도의 활약에 영
향을 받아 홋카이도에 다양한 단체들이 결성되었고, 이는 오늘날의 북방
영토복귀기성동맹(北方領土復歸期成同盟)으로 발전하였다. 이들은 일선어
민의 생활 중심 반환 요구와 달리 역사적 권리주장에 근거하여 영토반환
운동을 전개하였다. 뒤이어 다른 현 의회들이 이 입장을 지지하며 애국
주의에 기초한 영토회복주의자들의 활동이 증가하였다.²²⁴⁾ 60년대 이후
냉전기에는 4도 일괄 반환을 방침으로 정한 정부가 북방영토의 날을 제
정하는 등 반환 운동을 주도하면서 2도 반환론은 표면화하지 못하는 양
상을 보인다.²²⁵⁾ 시민사회 운동에 적극적으로 연계 대응하는 것은 중앙

223) 북방영토복귀기성동맹관련 시민단체 운동, <https://www.hoppou-d.or.jp/>

224) 최운도(2019). pp.91-93.

정부보다는 주로 지방자치단체에서 각종 행사를 통해 이루어지고 있다.²²⁵⁾ 매년 2월 7일을 북방영토의 날로 지정하고 있으며, 북방영토의 날에는 도쿄에서 북방영토반환 전국대회가 내각총리대신, 각 정당 대표, 섬 원주민, 반환운동관계자 등의 참여와 함께 개최된다. 이날을 중심으로 전국 각지에서는 다양한 행사와 집회가 개최되고 있다. 또한 매년 2월과 8월은 북방영토 반환 운동 전국 강조 월간으로 지정되어 있다.

북방영토 반환 운동 전국 강조 월간은 1986년 반환 운동을 추진하기 위한 지역 기반으로써 각 도도부현에 설치된 현민 회의의 전국회의체에 의해 더욱 적극적인 반환 운동 전개를 위해 설치되었다. 기간에는 전국 각지에서 집회, 연설회, 판넬전시회 등의 행사가 개최된다.²²⁷⁾ 정치인들도 북방영토 문제에 관여하고 있다. 북방영토의 날 행사는 다카하시 하루미(高橋はるみ) 홋카이도 도지사가 적극적으로 관여하고 있으며, 총리와 각 정당 대표 역시 관여하고 있다.²²⁸⁾

북방영토 문제 해결에 대한 일본 사회의 요구는 종전 직후부터 시작되었으며, 변천을 거쳐 현재는 다양한 모임과 시민단체가 개최하는 행사와 캠페인으로 표현되고 있다.

(5) 민간 북방영토 반환 운동과 중앙정부와의 연계

중앙정부에서는 내각부에 북방대책본부를 중심으로 국토교통성과 외무성이 주무관청의 역할을 하고 있다. 일본 정부는 각종 관련 법제를 마련하고 북방4도 수학여행 지원 및 각종 교육자료 발표 등의 활동을 진행하고 있다. 1969년 10월 일본 정부는 북방영토 문제에 대해 여론의 환기를 도모하고 선전하기 위해 북방영토 문제 대책협회 법(1969년 법률 제34호)을 제정하고 반관제적 성격의 북방영토문제대책협회를 발족시켰다.

1970년대 이후 북방영토 반환 운동이 활발히 전개되고, 1981년 1월 6

225) 최운도(2019). pp.98-99.

226) 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/kyoiku/syugakuyuchi.html>

227) 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan/03.html>

228) 내각부 북방대책위원회 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/honbu.html>

일 각의 양해로 1855년 시모다 조약에 의해 쿠릴열도의 국경이 정해진 2월 7일을 ‘북방영토의 날’로 결정했다. 한편 외무성에서는 1977년부터 북방영토 문제의 역사, 관련 자료 등을 수록한 책자 “우리들의 북방영토”를 매해 발간 중이다. 북방영토 반환 운동은 정부가 직접적으로 ‘북방영토 문제대책협의회’ 등 관련 단체를 지원하는 형태로 연결되어 있다.²²⁹⁾

229) 현대송, 최지현, 현승수(2017). “러·일 간 남쿠릴열도 분쟁의 최근 동향.” 한국해양수산개발원, 현안연구 2017-17, pp.24-25.

V. 일본의 북방영토에 대한 외교정책 논의 및 전망

일본 북방영토에 대한 외교정책 전망은 국내적으로는 일본의 4도반환, 2도 반환, 고유영토론 등 국내정치적 배경 및 시민여론 등으로 인해 북방영토에 대한 합의된 외교정책을 추진하는 데에는 어려움이 있다. 국외적으로는 러시아가 우크라이나와 전쟁을 하고 있고, 러시아와 우크라이나는 일본의 북방영토에 대한 입장차를 보이고 있어서 향후 북방영토에 대한 접근을 쉽게 예단하는 것은 다소 무리가 있다. 더욱이 코로나19에 따른 원주민들의 방문역시 제약적이어서 일본의 북방영토에 대한 외교정책이 크게 선회하는 것을 기대하기 어렵다.

여기에서는 일본이 북방영토 관련해서 외교정책에서 크게 쟁점이 되는 다음과 같은 4개의 영역에 대해 논의 및 전망을 하고자 한다.

- 첫째 일본 북방영토에 대한 4도반환론과 2도반환론의 논의 및 전망,
- 둘째 일본 북방영토에 대한 고유영토론에 대한 논의 및 전망,
- 셋째 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세와 북방영토 논의 및 전망,
- 넷째 북방영토 원주민 향후 대응정책 논의 및 전망이 그것이다.

1. 일본의 북방영토 4도반환론과 2도반환론의 논의 및 전망

1) 북방영토 4도반환론과 2도반환론의 전망에 대한 여론조사 논의

북방영토 반환과 관련해서는 다양한 논의가 있으나 여기에서는 4도 반환과 2도 반환에 대한 논의를 중심으로 접근하고자 한다. 실질적으로 북방영토 관련 대러 외교정책의 직접적인 영향을 받는 홋카이도 주민과 그 외의 광역지방자치단체나 기초자치단체의 주민들이 인식하고 있는 북방영토 반환에 대한 인식이나 온도차는 존재한다는 점이다. 이것은 전국 특별여론조사 및 홋카이도의 여론조사를 통해서 살펴볼 수 있다.

전국적인 북방영토에 대한 여론조사는 내각부의 여론조사로 결과적으

로는 북방영토에 대한 개괄적인 인식조사 형태로 구별되어 있어서 북방영토 반환에 대한 절실함이나 세세함이 녹아있는 문항으로 구성되어 있다고 볼 수 없다. 다만 홋카이도의 주민들의 여론조사의 경우는 북방영토관련 역사적 측면에서 접근한 경우라든지, 원주민의 입장, 어로구역 설정에 따른 생업과 연계되는 국제법적인 외교정책의 문제 등 현실적으로 절실한 문제를 통한 북방영토 문제가 전제되고 이에 대한 접근에 따른 여론 조사이므로 일본의 북방영토에 대한 여론조사는 내각부의 여론조사와 홋카이도 중심의 주민들의 여론조사를 차별화 시켜서 볼 필요가 있다. 더욱이 홋카이도 주민들의 경우는 정부가 추진하는 포괄적인 북방영토 반환정책 등에는 민감하게 반응할 수밖에 없다고 할 수 있다.

전국적인 여론조사의 경우 북방영토에 대한 기본인식이나 반환에 대한 포괄적인 질문이 이루어지고 있고, 세부적으로 북방영토반환에 대한 쟁점인 4도 반환이나, 2도 반환 등에 대해서는 질문이 이루어지지 않는 것은 북방영토 관련 여론조사 한계라 할 수 있다. 이러한 질문 형태는 향후 지속적으로 이어지는 북방영토 관련 질문에서도 볼 수 있으며, 정부 중심의 북방영토 관련 기본적인 전국규모 여론조사에서 쟁점이 되는 질문보다는 일반적인 북방영토에 반환에 대한 인식조사의 한계이며, 이것은 전국적으로 국민들이 민감한 러일 북방영토관련 외교정책이다 보니 문항에서 제외해오고 있다고 생각된다. 따라서 북방영토관련 조사에 있어서도 기본적인 인식에 대한 조사보다는 다양한 설문지 개발이 필요함을 알 수 있다. 다만 홋카이도 주민들의 북방영토 반환 및 러일 북방영토 외교정책에 크게 영향을 받고 있으므로 전국규모의 여론조사와는 기본적으로 북방영토에 대한 인식차가 큰 것을 간과해서는 안 된다.

2) 전국 특별여론조사를 통해 본 일본국민들의 북방영토에 대한 인식에 대한 논의

앞서 제기한 것처럼 전국 특별여론조사를 통해 본 일본국민들의 북방영토에 대한 인식은 내각부에서 조사한 것으로 북방영토에 대한 깊이가 있

는 여론조사보다는 북방영토에 대한 일반적인 여론조사이며, 최근 여론 조사를 중심으로 기본적인 추세분석 정도에 머문다고 할 수 있다.

북방영토 관련 최근 여론조사는 2008년, 2013년, 2018년에 이루어졌는데, 일본 북방영토에 대한 기본 인식에 대한 전국적인 여론조사 결과는 내각부의 자료를 통해 알 수 있다.²³⁰⁾

2008년(평성 20년) 내각부 정부홍보실에서 진행한 여론조사에서는 북방영토문제의 인지도, 북방영토문제에 대해 알게 된 경로, 북방영토반환요구운동의 인지도, 북방영토반환요구운동에 대한 참가의욕, 반환요구운동에 참가하고 싶지 않은 이유, 젊은 세대의 반환요구운동에 대한 참가촉진에 대한 것 등에 대해서 조사하였다.²³¹⁾ 2008년도 북방영토 문제의 인지도 측면에서 ①문제에 대해 들어본 적이 있고 문제의 내용도 알고 있다가 39.2%, ②문제에 대해 들어본 적이 있고 문제의 내용도 어느 정도 알고 있다가 40.0%, ③문제에 대해 들어본 적은 있으나 문제의 내용까지는 모른다가 18.8%, ④문제에 대해 들어본 적이 없다가 1.4%, ⑤모름이 0.5%로 나타나 대부분 북방영토에 대해서는 기본적으로 인지하고 있는 정도였다.

2013년에 실시한 북방영토문제에 관한 전국 특별여론조사에서도²³²⁾ 거의 비슷한 인식조사를 나타내고 있는 정도였는데, 2013년(평성25년) 내각부 정부홍보실에서 실시한 여론조사의 결과, 조사대상은 20세 이상의 일본국적을 보유한 사람 3,000명이고 유효 회수 수는 1,848 명(회수율 61.6%)으로 조사 시기는 2013년(평성25년) 9월26일~10월6일이며 조사방법은 조사원에 의한 개별면접청취이다. 조사항목은 ①북방영토 문제의 인지도, ②북방영토 문제에 대해 알게 된 경로, ③북방영토 반환요구운동의 인지도, ④북방영토 반환요구운동에 대한 참가의욕 ⑤반환요구운동에 참

230) 조사대상은 전국 20세 이상의 3,000명 유효 회수 수 1,826명(회수율 60.9%)으로 조사 시기는 2008년(평성20년) 10월 9일~10월 19일이며, 조사방법은 조사원에 의한 개별면접청취이다.

231) 内閣府, 北方領土問題に関する世論調査(平成20年度, 2008)
<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h20.html>

232) 内閣府, 北方領土問題に関する世論調査(平成25年度, 2013)
<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h25.html>

가하고 싶지 않은 이유, ⑥젊은 세대의 반환요구운동에 대한 참가촉진에 대한 것 등이다. 2013년도 조사 결과로 나타난 북방영토 문제의 인지도는 ①북방영토 문제에 대해 들어본 적이 있고 문제의 내용도 알고 있다가 40.5%, ②북방영토 문제에 대해 들어본 적이 있고 문제의 내용도 어느 정도 알고 있다가 41.0%, ③북방영토문제에 대해 들어본 적은 있으나 문제의 내용까지는 모른다가 16.1%, ④북방영토 문제에 대해 들어본 적이 없다가 1.8%로 나타났다. 따라서 2008년 조사 당시보다 북방영토 문제에 대한 인지도가 높아졌음을 알 수 있다.

2018년에 실시한 북방영토문제에 관한 전국 특별여론조사²³³⁾에서도 거의 비슷한 인식조사를 나타내고 있는 정도였다. 북방영토 인지도 조사에서 당신은 북방영토를 러시아가 법적 근거 없이 지속 점거하고 있는 현황에 대해 어느 정도 알고 있습니까. 이 가운데 한 가지만 답변해 주세요.” 라는 질문에 ①현황에 대해 잘 알고 있다 12.9%, ②현황에 대해 어느 정도 알고 있다 52.6%, ③북방영토에 대해 들어본 적은 있으나 현황까지는 모른다 31.3%, ④북방영토에 대해 전혀 들어본 적이 없다 1.0%로 답변하여 북방영토 현황에 대해 대부분 알고 있는 것으로 나타났다. 한편 ①현황에 대하여 잘 알고 있다, ②현황에 대하여 어느 정도 알고 있다, ③북방영토에 대해 들어본 적은 있으나 내용까지는 모른다 라고 응답한 사람(1,608명)에게 “당신은 북방영토문제에 대해 무엇을 통해 정보를 얻었습니까. 이 가운데서 몇 개라도 선택해 주십시오. (복수응답)” 라고 질문한 데 대한 응답으로는 ①텔레비전 및 라디오 88.4%, ②신문 58.3%, ③학교의 수업 25.4% 순으로 나타났다. 북방영토에 대한 인식을 대도시, 중도시, 소도시, 정촌 등 도시 규모별로 살펴볼 때 95% 이상이 북방영토에 대해서 알고 있다고 응답하는 등 북방영토에 대해 높은 인지

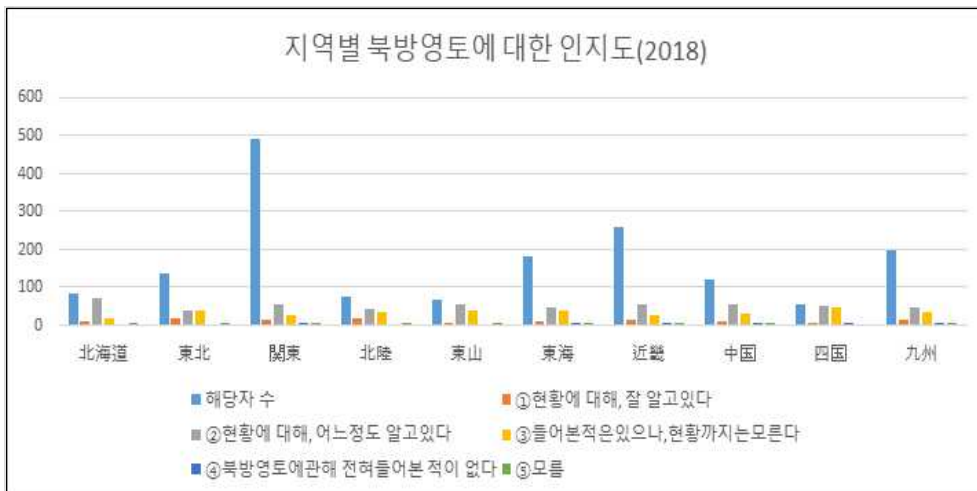
233) 2018년(平成30년) 내각부 정부홍보실에서 실시한 여론조사의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 조사 대상은 전국18세 이상의 일본국적을 가진 사람 3,000명이며, 유효 회수 수는 1,663명(회수율 55.4%)이다. 조사항목은 ①북방영토의 인지도에 대해 ②북방영토에 관한 홍보활동의 참가의욕에 대해 ③북방영토에 관한 홍보활동의 참가촉진에 대해 등이다. 内閣府(2018년, 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度), <https://survey.gov-online.go.jp/hutai/tindex-h30.html>)

도를 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-1> 북방영토에 대한 지역별 인지도 여론 조사(2018년) N=1663

구분	해당자 수	①현황에 대해 잘 알고있다	②현황에 대해 어느정도 알고있다	③들어본적은 있으나,현황까지는모른다	④북방영토에관해 전혀들어본 적이 없다	⑤모름
北海道	83	8.4	71.1	19.3	-	1.2
東北	135	19.3	39.3	40.0	-	1.5
関東	491	13.4	55.4	26.5	1.4	3.3
北陸	75	17.3	44.0	34.7	-	4.0
東山	66	4.5	54.5	37.9	-	3.0
東海	182	11.0	47.3	39.0	1.1	1.6
近畿	258	15.9	56.2	25.2	0.8	1.9
中国	121	8.3	56.2	31.4	2.5	1.7
四国	53	1.9	49.1	45.3	3.8	-
九州	199	13.6	48.2	35.7	0.5	2.0

자료: 内閣府(2018). 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)



[그림 5-1] 북방영토에 관한 지역별 인지도 여론조사(2018년)

자료: 内閣府(2018). 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)

전국 연령별 북방영토에 대한 인식조사(2018년)에서 연령별 북방영토에 현황에 인지도는 젊은 계층보다는 연령이 많을수록 북방영토에 대해 잘 알고 있음을 알 수 있다.²³⁴⁾ 북방영토가 갖는 역사성이나 정치적인

234) 2018년 여론조사에서 나타난 북방영토 관련 연령별 북방영토에 현황에 인지도는 ①

변화, 러일 관계 등에 영향을 받는다고 할 수 있으며, 북방영토의 날 등 북방영토 관련 시책 발굴이나 홍보활동, 각종 행사 등 일본사회의 대응 구조와도 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다.

<표 5-2> 북방영토에 대한 도시규모별 인지도 여론 조사(2018년) N=1663

구분	해당자 수	①현황에 대해, 잘 알고있다	②현황에 대해, 어느정도 알고있다	③들어본적이 있으나,현황까지는모른다	④북방영토에관해 전혀들어본적이 없다	⑤모름
총 수	1663	12.9	52.6	31.3	1.0	2.3
[도시규모]						
大都市 (小計)	416	11.8	57.5	27.9	0.7	2.2
東京都区部	75	14.7	50.7	30.7	1.3	2.7
政令指定都市	341	11.1	58.9	27.3	0.6	2.1
中都市	701	12.8	49.1	34.2	1.1	2.7
小都市	369	13.6	54.5	29.3	1.6	1.1
町村	177	14.1	50.8	31.6	-	3.4

자료: 内閣府(2018년). 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)



[그림 5-2] 북방영토에 관한 인지도(전국, 도시규모별) 여론조사(2018년)

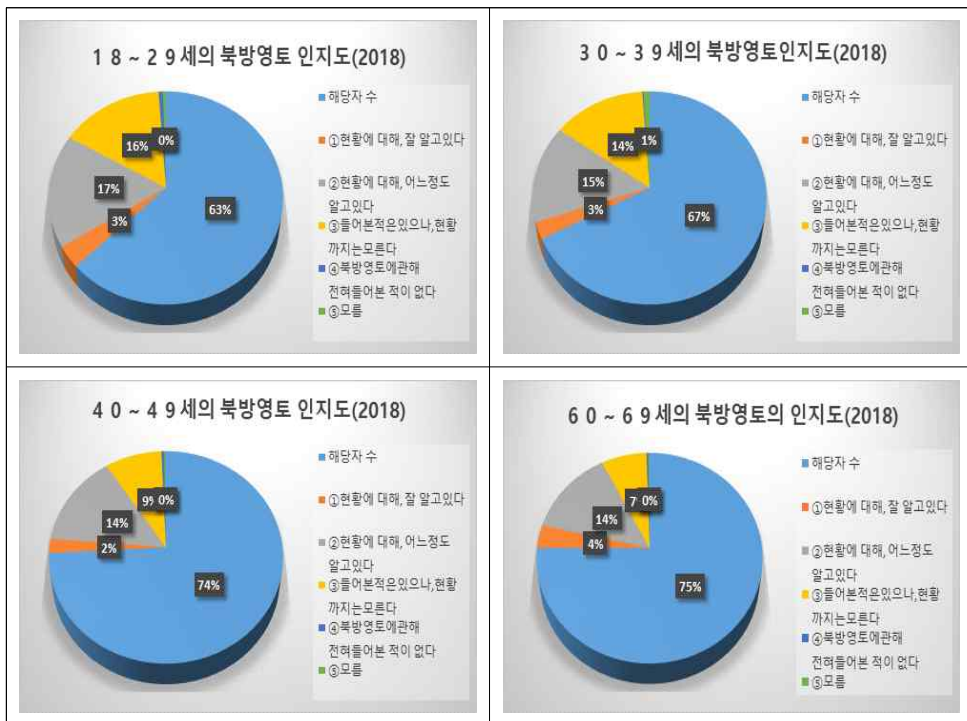
자료: 内閣府(2018), 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度).

18~29세는 169명중 8.9%, ②30~39세는 206중 7.8%, ③40~49세는 286명중 8.4%, ④ 50~59세는 286명중 12.9%, ⑤60~69세는 300명중 14.3%로 나타났다.

<표 5-3> 북방영토에 대한 연령별 인지도 여론조사(2018년)

구분	해당자 수	①현황에 대해 잘 알고 있다	②현황에 대해 어느정도 알고 있다	③들어본적이 있으나, 현황까지는 모른다	④북방영토에 관해 전혀 들어본 적이 없다	⑤모름
18 ~ 29세	169	8.9	46.2	42.0	1.8	1.2
30 ~ 39세	206	7.8	45.6	43.2	0.5	2.9
40 ~ 49세	286	8.4	55.6	33.2	1.7	1.0
50 ~ 59세	286	12.9	57.7	28.0	0.3	1.0
60 ~ 69세	300	14.3	55.3	28.3	1.3	0.7

자료: 内閣府(2018), 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)



[그림 5-3] 북방영토에 관한 연령별 인지도 여론조사(2018년)

자료: 内閣府(2018). 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)

북방영토에 대한 남, 여 인식조사(2018)는 전체 조사인구 1663명중 남성이 806명, 여성이 857명이 응답하였는데, 먼저 남성의 북방영토에 대한 인지도를 살펴보면 ①20.2%가 현황에 대해 잘 알고 있다. ②55.5%가 현

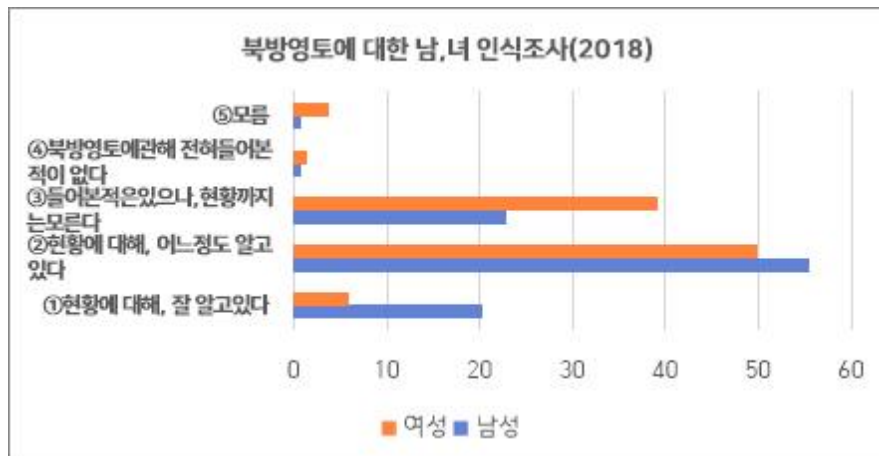
황에 대해 어느 정도 알고 있다. ③22.5%가 들어본 적은 있으나 현황까지는 모른다. ④0.7%가 북방영토에 관해 전혀 들어본 적이 없다. ⑤0.7%가 모른다고 답변하고 있어서 96.8%가 북방영토에 대해 알고 있음을 알 수 있다.

<표 5-4> 북방영토에 대한 남,녀 인지도 여론조사(2018년) N=1663

구분	해당자 수	①현황에 대해, 잘 알고 있다	②현황에 대해, 어느정도 알고 있다	③들어본 적은 있으나, 현황까지는 모른다	④북방영토에 관해 전혀 들어본 적이 없다	⑤모름
남성	806	20.2	55.5	22.8	0.7	0.7
여성	857	6.0	49.8	39.2	1.3	3.7

자료: 내각부 여론조사 (헤이세이30년도, 2018년)

(<https://survey.gov-online.go.jp/hutai/h30/h30-hoppou.html>)



[그림 5-4] 북방영토에 관한 성별 인지도 여론조사(2018년)

자료: 内閣府(2018). 北方領土問題に関する世論調査(平成30年度)

여성의 경우는 남성의 북방영토에 대한 인지도를 살펴보면 ①6.0%가 현황에 대해 잘 알고 있다. ②49.8%가 현황에 대해 어느 정도 알고 있다. ③39.2%가 들어본 적은 있으나 현황까지는 모른다. ④1.3%가 북방영토에 관해 전혀 들어본 적이 없다. ⑤3.7%가 모른다고 답변하고 있어서

95%가 북방영토에 대해 알고 있음을 알 수 있다. 북방영토에 대한 이 조사결과를 보면 남성의 경우 조금 더 북방영토에 대해 알고 있는 것으로 나타나지만 남녀 간의 북방영토에 대한 인지도 차이는 크게 나타나지 않음을 알 수 있다.

3) 북방영토 관련 홋카이도 전도여론조사, 4도 반환, 2도반환 논의²³⁵⁾

홋카이도 신문사가 2019년 2월 23일, 24일 홋카이도 주민을 대상으로 실시한 전도 여론조사에서 쿠릴열도 문제의 최적의 해결책을 물은 결과 아베 신조 총리가 상정한 2도 반환+공동 경제활동안, 즉 하보마이 군도와 시코탄 2도의 반환에 더해 쿠나시리와 에토로후 두 섬에서 공동경제 활동 및 자유로운 왕래를 가능하게 하는 안의 지지는 22%에 그쳤다. 조사 방법은 홋카이도 신문사가 홋카이도 신문 정보 서비스에 위탁해 2월 23, 24일의 2일간 컴퓨터로 무작위로 발생시킨 번호에 전화하는 RDD(랜덤 디지털 다이얼링)법으로 실시했다. 도내에 사는 18세 이상의 남녀 각 500명을 대상으로 하였다. 실제로 유권자가 있는 세대에 걸린 것은 도내 조사가 631건으로, 중 510명으로부터 회답을 얻었다.²³⁶⁾

홋카이도에서 최다 지지를 얻은 안은 2도 선행반환 안으로 총 42%의 지지를 얻었는데 그 내용은 하보마이, 시코탄 2섬을 먼저 반환하고 쿠나시리, 에토로후 2섬은 계속 협의한다는 것이다. 아베 총리는 러시아의 푸틴 대통령과 영토 문제에 중지부를 찍는다고 의욕적인 모습을 보였으나, 여론조사에서 홋카이도 도민의 약 60%는 “시기를 고집해서는 안 된다” 라고 대답하여 홋카이도 도민의 여론은 내각 방침과 상반되는 것으로 나타났다.

회답 항목은 일부 다르지만, 2018년 6월~7월의 홋카이도 전도 우송 여론조사에서 17%의 지지를 얻었던 2도 선행 반환안은 2019년 2월 조사에서 지지가 크게 증가하였다. 반면 4도 일괄 반환 안은 16%의 지지를 얻

235)領土解決策「2島+共同活動」22% 「時期こだわらぬ」6割 全道世論調査
https://www.hokkaido-np.co.jp/series/s_ryodo20190303 (2019.03.03.)

236) 北海道新聞, 全道世論調査, 2019/03/03 05:00

은 것으로 나타나 2018년 조사에서 4도 일괄 반환 안이 35%의 지지를 얻었던 것에 비해 확연히 줄어들었다.

역대 정권이 목표로 해 온 4도 반환 안에서 2도 반환 안을 중심으로 러일 북방영토 관련 외교교섭으로 큰 틀을 전환한 아베 정권의 방침에 대해서는 홋카이도 도민의 52%가 용인하는 것으로 나타났다. 다만 그중에서도 2개 섬 반환+공동경제활동 안에 대한 지지는 32%였다.

한편 아베 일본 총리의 자민당 총재 임기는 2021년 9월, 푸틴 러시아 대통령의 임기는 2024년으로 시간차가 있는 상황에서, 두 정상 임기 안에 반드시 해결해야 하는가에 대한 질문에는 59%가 “시기에 구애받지 말자”로 응답하였으며, 21%가 “아베와 푸틴 두 정상 사이에 해결”로 응답하였다. 또한 “푸틴의 임기 만료까지 해결”이라는 응답이 12%로 뒤를 이었다. 이처럼 홋카이도 신문사의 전도 여론조사에서 아베 신조 수상이 상정하는 2개 섬 반환 + 공동경제활동이 북방영토 문제 최적의 해결책으로서 약 20%의 지지에 그친 배경에는 하보마이 군도, 시코탄 섬의 2개 섬 반환으로 영토 협상이 끝나는 것에 대한 강한 우려가 있는 것이다. 유연한 교섭 자세에는 일정한 지지가 있지만, 쿠나시리, 에토로후 양 섬의 반환을 단념하는 것에 대한 염려는 뿌리가 깊다. 임기 중의 영토 문제 해결을 서둘러 아베 총리가 양보하면 여론의 반발은 피할 수 없다.²³⁷⁾

러시아 측은 일소 공동선언에 따라서 2개 섬을 인도하는 경우라도 주권의 취급 등은 교섭하기 나름이라는 자세다. 아베 정권의 지지층에서도 수상의 임기 중에 “해결해야 한다”라는 회답은 30% 미만으로, 신중한 교섭이 요구되고 있는 것이다.

러일 양 정상이 평화조약 교섭의 기초로 삼은 일소 공동선언은 에토로후, 쿠나시리 양 섬에는 접하고 있지 않다. 총리는 교섭대상은 4개 섬의 귀속문제라며 정부의 기본방침을 유지하고 있다고 주장하지만 4개 섬 반환 방침은 사실상 전환된 것이다. 이 조사에서 4개 섬 반환을 전환한 정권의 방침에 대해 약 50%가 “용인한다”라고 회답했지만, 그 중에서도

237) 北海道新聞, 全道世論調査, 2019/03/03 05:00

최적인 해결책은 쿠나시리, 에토로후 양 섬의 계속 협의를 요구하는 2개 섬 선행반환이 54%로 최다였던 것은 간과할 수 없다.²³⁸⁾

이처럼 2016년 12월 푸틴 방일 전의 2016년 9월의 전도 여론조사에서는 70% 이상이 기대한다고 대답했던 것과 달리 앞서 살펴본 홋카이도 신문사는 2019년 3월 북방영토에 관련하여 자체 실시한 전도 여론조사 결과를 발표하였다.²³⁹⁾ 조사에서는 2019년 6월의 푸틴 대통령 방일 시 북방영토 문제의 진전에 대해서는 기대한다와 기대하지 않는다가 각각 50% 가량으로 비등한 결과를 보였다. 대비되어 러시아에 대한 인식 악화가 선명히 나타나며, 북방영토관련 교섭 진전에의 기대는 높아지고 있지 않다. 아베 신조 총리가 상정하는 2개 섬 반환 + 공동경제활동에 의한 해결은 정권 지지층에서도 좋게 평가되지 못하는 등 아베의 전략이 벽에 부딪혀 있는 느낌이다.²⁴⁰⁾

아베 총리는 자민당 총재 임기가 끝나는 2021년 9월까지의 평화조약 체결을 목표로 하고, 일본에서 6월에 개최하는 G20 정상회의에 맞춘 푸틴의 일본 방문 시에 맞추어 영토 문제의 진전을 목표로 하고 있다. 그러나 여론조사에서 “많이 기대한다.”와 “어느 정도 기대한다”라는 합계는 52%다. 고 연령층일수록 기대치는 낮아 70세 이상에서는 42%였다. “크게 기대하지 않는다”가 32%, “전혀 기대하지 않는다”가 15%였다. 수상은 작년 11월, 푸틴과 평화조약 체결 후에 일본에 하보마이, 시코탄 2도를 인도한다고 한 일소 공동선언을 기초로 교섭을 가속시키는 것에 합의하였다. 그러나 러시아 측은 전제조건으로서 북방영토가 제2차 대전의 결과로 정당하게 러시아령이 되었다고 인정하도록 요구, 섬을 인도할 때 미군이 전개할 가능성에도 염려를 표명하였다. 1월 정상회담에서도 견해차를 좁히지 못하자 여론에 낙관적인 시각이 퍼지지 않은 것으로 보인다.

4개 섬 반환에서 2개 섬 반환을 축으로 한 교섭으로 선회한 총리의 방

238) 北海道新聞, 全道世論調査, 2019/03/03 05:00

239) 領土返還期待「半分」 全道世論調査 首相戦略に手詰まり感 (2019.03.03)
https://www.hokkaido-np.co.jp/article/282398?rct=s_ryodo20190303

240) 領土返還期待「半分」 全道世論調査 首相戦略に手詰まり感 (2019.03.03)
<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/20190303>

침에 대해서, “용인한다” 라는 회답은 전체에서 52%, 아베 정권의 지지층에서는 82%에 이르렀다. 전후 73년이 지나도 영토 문제가 해결되지 않는 가운데 원칙적인 방침을 계속 내걸어도 진전은 곤란하다는 수상의 판단은 어느 정도 지지를 받고 있다.

한편, 정권 지지층에서도 영토 문제의 가장 적합한 해결로서 수상이 상정하는 “2섬 반환+공동경제활동” 을 선택한 사람은 24%에 머무른다. 정채하는 영토 문제의 진전을 위해 어느 정도의 양보는 용인하더라도 쿠나시리, 에토로후 양 섬의 반환 단념으로 이어질 수도 있다는 우려에서 나오는 저항감이 강한 것이 나타난다. 2월 상순에 교도통신사가 실시한 전국 여론조사에서는 하보마이, 시코탄 2섬을 먼저 반환하고 쿠나시리, 에토로후 2섬은 협의를 계속하는 2도 선행반환에 대한 지지가 55%로 최대로 나타났다. 일부 응답 항목은 다르지만, 이 전국 조사에서도 2도 선행반환이 42%로 가장 많았고, 정권 지지층에서는 53%에 달했다.²⁴¹⁾

한편 러시아의 정부계 기관이 2월에 남쿠릴(북방 영토)의 러시아 주민을 대상으로 실시한 여론조사에서는 주민의 96%가 섬의 일본 인도에 반대하는 것으로 나타났다. 따라서 일소 공동선언에 근거하는 하보마이, 시코탄의 2개 섬 반환조차도 실현은 난망하여 보인다.

아베 수상은 통산 25회의 직접 회담을 거듭한 푸틴과의 개인적 신뢰 관계를 지렛대로 영토 문제의 진전을 목표로 해 왔지만, 전도 여론조사에서 양 정상 사이에 북방영토 문제를 “해결해야 한다” 라는 회답은 21%에 머물렀다. 해결 시기를 고집해서는 안 된다고 답한 것은 무당파층에서 63%에 달해 정권 지지층에서도 5할을 차지했다. 대러 외교를 추진해 영토 문제 해결이라는 정치적 유산 만들기를 노리는 당시 아베 총리였지만 타협해 성과를 서두르면 지지층의 이반을 부르는 위험부담을 안고 있었던 것이다.

241) 北海道新聞, 全道世論調査, 2019/03/03 05:00

4) 북방영토 관련 4도 반환, 2도반환의 전망

일본 북방영토에 대한 반환문제는 일본의 외교정책에 있어서 해결해야 할 중요한 과제이다. 여기에는 일본정부의 북방영토의 반환에 대한 지속적인 노력과 의회의 역할, 내각부와 연계된 시민단체의 북방영토 반환 활동 및 전국적 규모의 북방영토의 날 행사 추진 등을 통해 북방영토의 반환에 대한 국민적 관심은 높은 것이 사실이다.

러일 정상이 2018년 11월 평화조약 체결 후에 하보마이, 시코탄 양섬을 일본에 인도한다고 한 1956년의 일소공동선언을 기초로 교섭의 가속에 합의한 것 등에 기인하여 유연한 대응에 대한 지지가 증가한 것으로 볼 수 있다. 다만 쿠나시리, 에토로후 2개 섬 선행 반환을 포함한 협의를 지속하여 최종적으로 4개 섬 반환을 요구하는 4도 점진 반환안의 지지는 60% 가까이 이른다. 한편 아베 총리가 상정하는 2개 섬 반환+공동경제활동에 의한 해결을 지지하는 비율은 아베 정권 지지층에서도 24%에 그쳐 아베 총리가 추진하는 북방영토 문제 해결방안에 대한 지지는 널리 퍼지지 않고 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 현재 러시아와 일본의 북방영토 반환에 관한 외교정책에 있어서 양국 간의 입장차는 큰 실정이며 당분간 일본이 원하는 방향으로의 큰 변화를 기대하는 것은 어려울 것으로 전망된다. 러시아와 일본의 양국 국민들의 여론조사에서 볼 수 있는 것처럼 러시아 국민들의 90%가 영토반환에 대해 반대하는 등 부정적인 시각이 크게 나타나고 있어서 북방영토에 더욱 그런 것이다. 영토문제의 경우 어느 나라든 민심을 배제한 정책은 추진하는 것이 어렵기 때문이다. 일본의 경우 내각부의 북방영토 기본 여론 조사보다는 홋카이도를 중심으로 한 주민들의 여론조사가 중요한 잣대가 될 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

2. 일본의 북방영토 고유영토론에 대한 논의 및 전망

1) 일본의 북방영토 고유영토론에 대한 논의

북방영토 문제로 전후 긴 시간 동안 러일 간 교섭이 계속되어 왔으나, 교섭의 기준으로 해야 마땅할 원칙을 양국 사이에 확실히 정하지 않았다. 1993년에 겨우 호소카와 수상과 엘친 대통령 사이에 영토문제의 기초가 되는 기준이 합의에 다다라, 양 수뇌가 서명한 “도쿄 선언” (러일에 관한 도쿄선언)의 2에서 “일본국총리대신 및 러시아연방 대통령은, ……에토로후 섬, 쿠나시리 섬, 시코탄 섬 및 하보마이 군도의 귀속에 관한 문제에 대해 진중한 교섭을 행하였다. 쌍방은 이 문제를 역사적, 법적 사실에 입각하여 양국 사이에 합의 상 작성된 제 문서 및 법과 정의의 원칙을 기초로 하여 해결하는 것에 따라 평화조약을 조기에 체결하도록 교섭을 계속하여, ……” 가 확인되었다. 이 문장 가운데 “양국 사이에 합의 상 작성된 제 문서” 란 무엇인가. 구체적으로는 “러일 간 영토문제의 역사에 관한 공동작성자료집” 을 가리키고 있다. 이 자료집은 앞서 살펴본 바와 같이 러일 양 국민이 일본과 러시아 사이의 영토문제를 올바르게 이해하기 위한 하나의 도움으로써 러일 양국 외무성이 공동으로 작성한 것이다.²⁴²⁾

이 공동작성 자료집에 게재된 제문서는 42가지이다. 이 자료집이 작성되기 이전에는 자국에 유리한 자료를 활용하거나, 의문시하거나 해 왔으므로 불모의 의논이 계속되어 왔다. 그러나 이 자료집 작성에 따라 1992년 이후 러일 양국에게는 영토문제교섭에서 기초가 되는 하나의 토대가 생긴 것이다.²⁴³⁾

“고유의 영토” 로써의 북방영토에 대한 역사적 사례를 보면 일본은 러시아보다 빠르게 북방4도의 존재를 인지하고 1644년에는 에토로후 섬, 쿠나시리 섬의 지명을 명기한 지도 (正保御国絵図)²⁴⁴⁾ 가 편찬되어 일본

242) 日本国外務省(1992).ロシア連邦外務省 『日露間領土問題の歴史に関する共同作成資料集』.

243) 木村汎 (2005).『新版 日露国境交渉史』角川書店, p.12.

244) 『共同作成資料集』 徳川幕府が松前藩から提出させた領地図を基に作成した公式地図を指す択捉島, 国後島, 歯舞群島及び色丹島を記述した世界最古の地図である写, 和紙, 227.5cm×253.7cm, 1644年作

인이 이 땅에 도항하고 있었다. 마쓰마에(松前) 번은 17세기부터 북방4도의 존재를 인식하고 통치를 확립해 나갔다.

러시아 (제정 러시아)의 세력은 18세기 초두에 캄차카 반도를 지배한 후에 치시마 열도 북부에 나타나 북방 치시마 주변에도 세력을 뻗어 왔다. 치시마에 대한 실제 탐험은 1711년에 시작되었다. 그 주역의 한 사람은 캄차카의 이반 코즈일롭스키였다. 그가 작성한 지도는 전 치시마 열도에 대한 일본인 이외의 손으로 작성된 첫 지도였다.²⁴⁵⁾

1792년 예카테리나 여제는 일본과 교역을 요구하기 위해 러스크만 사절단을 네무로에 파견하여 일본과 통상을 요구하여 왔다. 이러한 러시아의 세력에 위기감을 느낀 당시의 막부는 통상을 거부하면서 탐험가 곤도 슈조(近藤 重蔵), 마미야 린조(間宮 林蔵) 등을 쿠나시리 섬, 에토로후 섬, 가라후토에 파견하여 상황을 조사시켰다. 더해서 이 지역의 방비에 힘써 에토로후섬 및 그 이남의 섬들에 번소²⁴⁶⁾를 설치하여 외국인의 침입을 막고 이 섬들의 경비를 강화하고 통치하였다.

이어서 일본과 러시아 사이에 긴장감이 높아져 온 1855년 2월 7일, 일본은 미국, 영국에 이어 러시아와 통호조약을 맺었다. 이 조약은 에토로후 섬과 도쿠무이 섬(우루프섬) 사이를 국경선으로 하여 에토로후 이남의 북방4도가 일본의 영토임을 승인하였다.

한편 샌프란시스코 평화조약의 체결 전후에 즈음하여 “고유의 영토”론이 전개되기 시작하였는데²⁴⁷⁾ 국회 논의 중에서 고유의 영토라는 말이 처음 언급된 것은 1947년의 일이다. 1947년 10월의 중의원 외무위원회 청원심사에서 사카히가시 고타로(坂東 幸太郎) 의원(훗카이도 선출)의 설명 가운데 에토로후섬, 쿠나시리섬은 일본 고유의 영토인 것은 엄연한 사실이라고 말하는 형식으로 고유의 영토라는 말이 처음으로 사용되었다.²⁴⁸⁾ 다음으로 고유의 영토라는 말이 사용되는 것은 1951년의 일로,

245) 木村汎『新版 日露国境交渉史』, p.52 ; 共同作成資料集, p.2.

246) 寛政十一年(1799年, 幕府は蝦夷地方経営に関し, 命を南部・津軽藩に伝え, エゾの地は要害であるから戌兵を必要とする時は両藩に於いて是を派遣すべき事, 津軽藩・南部藩の二藩は, 根室, 国後, 択捉に勤番所を設けて警衛に當った(『共同作成資料集』, p.4)

247) 藤生 将治, 北方領土問題をめぐる「固有の領土」論, 立法と調査 2020. 10 No. 428.

248) 第1回国会衆議院外務委員会議録第12号, p.1 (昭22.10.6)

1951년 3월의 중의원본회의에서 가결된 하보마이 제도 반환 간청에 관한 결의(249)에서 하보마이 제도는 지리적으로 하나사키 반도(花咲半島)의 연장이며, 예로부터 네무로(根室)의 일부로서 일본인이 거주하고 있었다. 또한 행정구역에서도 하보마이 제도는 네무로국(根室国)이며, 명백히 홋카이도 본토의 일부를 이루는 일본 고유의 영토라고 언급하는 형태로 고유의 영토가 기술되었다.

1951년 9월에 서명된 샌프란시스코 평화조약의 제2장에는 일본 영역에 관한 규정이 있다. 그중 4도와 관련한 조항은 제2조 (c)항으로, 일본국은 치시마 열도 및 일본국이 1905년 9월 5일의 포츠머스조약의 결과로서 주권을 획득한 가라후토의 일부 및 여기에 근접한 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다고 규정되어 있다.²⁵⁰⁾

1951년 샌프란시스코 강화회의 수락 연설에서 요시다(吉田) 전권대사는 치시마(쿠릴)열도가 일본의 고유 영토라는 취지로 그 범위를 어떻게 규정해야 하는가에 대해 일본 측의 입장을 다음과 같이 설명하고 있다.

요시다 전권대사는 “치시마 열도 및 남 가라후토 지역이 일본이 침략에 의해 탈취한 것이라는 소련 전권의 주장은 승복할 수 없다. 일본 개국 당시 치시마 남부의 2도, 에토로후, 쿠나시리 양 섬이 일본령이었다는 것에 대해서는 제정 러시아도 아무런 이의를 제기하지 않았다. 다만 도쿠무이(得撫) 이북의 북치시마제도와 가라후토 남부는 당시 러일 양국 사람들의 혼합거주 지역이었다. 일본 본토인 홋카이도의 일부를 구성하는 시코탄 섬 및 하보마이 제도도 종전 당시 우연히 일본군 병영이 존재했기 때문에 소련군에 점령당한 상태인 것” 이라고 발언하며 시코탄 및 하보마이 군도를 홋카이도의 일부라고 규정하였다. 그리고 치시마 열도(쿠릴제도)의 지리적 특징에 대해 에토로후 섬 및 쿠나시리 섬으로 이루어진 남부지역(남치시마) 및 우루프 섬 이북의 북부지역(북치시마)으로 정리하고, 특히 남치시마에 대해서는 근대 일본 개국 당시부터 일본의

249) なお決議中の「歯舞諸島」の範囲については決議案提出者(富永格五郎議員(北海道選出))による趣旨弁明では歯舞群島及び色丹島と説明されている(第10回国会衆議院本会議録第29号, p.13. (昭26.3.31))

250) 샌프란시스코 강화조약 제2장 제2조 (c)항, 1951.09.08.
<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19510908.T1J.html>

영토였음을 강조하였다. 4도가 아닌 2도 고유 영토론이었으나 고유의 영토라는 인식을 나타낸 것이다. 그러나 최종적으로는 샌프란시스코 평화조약 안에 치시마(쿠릴)제도의 범주와 귀속에 관한 구체적인 정의는 규정되지 않았다.

이에 따라 샌프란시스코 평화조약의 일본 국회 심의에서도 치시마 열도의 범위는 중요한 논점 중 하나가 되었다. 이 점에 대하여 니시무라(西村) 외무성 조약국장이 조약에 있는 치시마 열도의 범위에 대해서는 북치시마와 남치시마 양자를 포함한다고 생각하고 있다. 그러나 남치시마와 북치시마가 역사적으로 보아 그 입장이 전혀 다르다는 것은 이미 전권대사가 샌프란시스코 회의 연설에서 밝히신 대로이다. 그 견해를 일본 정부에서도 앞으로 견지해 나갈 방침이라고 답변하였다.²⁵¹⁾ 또한 쿠사바(草葉) 외무정무차관도 쿠나시리 및 에토로후의 문제는 치시마와 다르다는 사고방식을 견지하여 나가는 것이 오히려 국민적 감정인지도 모르겠다. 그러나 전체적인 입장에서 보자면 이것 역시 치시마라는 해석하에 이 해석을 내리는 것이 타당이라고 한 뒤 하보마이군도 및 시코탄섬의 2도에 대해서 앞으로는 국제 관계에서 힘써 최대의 노력을 하면서, 이는 치시마와 다른 일본의 고유한 영토라는 것을 일본이 양해 받고, 그렇게 하여 그 양해가 원만히 해결되는 방법을 취하는 이외에 방법은 없다고 답변하였다.²⁵²⁾ 따라서 이 시점의 일본 정부 견해는 역사적으로 보면 북치시마와 남치시마는 영유의 근거가 다르다고 하면서도 남치시마는 샌프란시스코 평화조약에서 언급된 치시마 열도에 포함되는 것이라고 해석하는 것이라 할 수 있다.

이러한 정부 견해에 대해 같은 심의에서 고유의 영토라는 언급이 나왔는데 에토로후, 쿠나시리 등은 도쿠가와 초대 때부터 일본인이 영유하여 전혀 타국인에 의해 지배당한 적 없다. 역사적으로 보아도 민족적으로 보아도 일본 고유의 영토이며, 카이로 선언에 언급되는 탈취한 것도 절취한 것도 아니면서 폭력에 의해 약취한 것이 아니므로, 일본이 포기해 마땅한 이유가 없다고 하는 질의가 있었으며,²⁵³⁾ 일본 고유의 영토인 치

251) 第 12 回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第 4 号, p.19. (昭 26.10.19)

252) 第 12 回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第 11 号, p.11~12. (昭 26.11.6)

시마, 남가라후토, 오키나와 및 오가사와라, 그 외 일본영토의 실지(失地) 회복에 전력을 다하는 것이 마땅하다는 의견도 표명되었다.²⁵⁴⁾

그러한 국회 심의를 거쳐 샌프란시스코 평화조약은 1951년 11월 18일에 승인 및 비준되어 다음 해인 1952년 4월에 발효되었다. 또한 그 후의 국회 논의에서도 가라후토를 포함한 일본 고유의 영토를 가져간다고 하는 것은 카이로선언에는 없었고,²⁵⁵⁾ 일본의 민족적 고유영토인 남가라후토, 치시마, 하보마이, 시코탄,²⁵⁶⁾ 실제로 일본 고유의 영토인 남가라후토, 치시마 그리고 류큐, 오가사와라 등의 문제²⁵⁷⁾라고 언급하는 형태로 고유의 영토라는 용어를 사용하는 것이 나타나고 있다.

2) 일본 북방영토에 대한 고유영토론에 대한 전망

일본이 주장하는 고유영토론은 동북아시아의 분쟁을 야기할 수 있고, 국제법으로도 쟁점을 갖고 있는 문제이다. 특히 일본과 중국, 일본과 한국, 일본과 러시아의 영토관련해서 일본이 주장하는 고유영토론의 문제는 향후 해결하는 데 여러 가지 어려움이 있다.

일본이 러시아에 주장하는 북방영토의 문제는 역사적인 접근이 전제가 된다. 이렇기 때문에 제171회 국회(2009년)에서 전회일치로 “개정북방영토 문제등해결의 촉진특별조치법” (북특법. 법률 제75호, 헤이세이21년 7월 10일)이 가결, 성립되었다. 북특법, 1982년에 의원입법으로 성립한 법률로 북방4도의 원주민이 다수 거주하는 북방영토 인접지역의 진흥 등을 주요 목적으로 하고 있다. 이 개정에서는 “북방영토가 우리나라(일본) 고유의 영토임에도 불구하고 북방영토 문제가 작금 아직도…” 라고 “우리나라(일본) 고유의 영토” 라는 문구를 국내법으로서는 처음으로 법률 본체에 담았다. 이제까지 우리나라(일본) 고유의 영토라고 하는 문구는 북특법에 기초하여 정부가 작성하는 기본방침 가운데 명기되는 정

253) 第 12 回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第 8 号,p.6. (昭 26.10.24)

254) 第 12 回国会衆議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議録第 9 号,p.8 (昭 26.10.25)

255) 第 15 回国会衆議院文部委員会議録第 10 号, p. 5 (昭 28.2.19)

256) 第 16 回国会衆議院本会議録第 8 号, p.7. (昭 28.6.17)

257) 第 16 回国会衆議院予算委員会議録第 14号, p. 9. (昭 28.7.3)

도에 그치고 있었다. 개정 북특법에서는 다시 “국가의 책무”를 “우리나라 고유의 영토인 북방영토의 조기반환을 실현하기 위해 최대한의 노력을 기울이는 것으로 한다”²⁵⁸⁾ 라고 규정하였다. 우선 이 개정 북특법에 대해 러시아 측은 러시아 하원이 취소를 요구하는 성명을 채택하고 러시아 외무성이 유감을 표명하는 등 맹반발 하였다. 또한 에토로후섬을 관할하는 니콜라이 라즈미쉬킨 지구행정장은 한때 “북특법을 철회하지 않는 한 앞으로 무비자 방문단은 받아들이지 않는다”²⁵⁹⁾ 라고 고압적 태도를 나타냈다.

이런 러일관계를 살펴볼 때 일본에서 주장하는 북방영토에 대한 고유영토론에 대한 러시아의 입장은 쉽게 변화되지는 않을 것이다. 이전의 공동자료집 작성 등의 발전적인 양국 외교정책의 교섭을 통한 협상구도 전략의 변화가 전제되지 않는 한 경색구도의 북방영토관련 러일관계 개선은 다소 요원할 것으로 전망된다.

3. 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세 변화속의 북방영토 논의 및 전망

1) 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세 변화속의 북방영토 논의

2022년에 들어와서 러시아와 일본의 북방영토와 관련한 외교정책에 큰 영향을 준 것은 코로나 19와 러시아와 우크라이나 전쟁이라고 할 수 있으며, 러시아 정부의 북방영토에 대한 강한 입장을 견지하고 있다는 점이다. 2022년 7월 러시아 정부는 연내 러시아 본토로부터 북방영토로 통하는 직행편을 개설할 것을 검토하기 시작하였다고 인테르팍스 통신이 8일 전하였다. 러시아 측은 인프라 정비를 통해 국내외의 투자를 유치할 것을 도모하고, 실효지배 강화를 노리는 것으로 보인다. 한편 우크라이나 전쟁으로 일본과의 관계가 악화하는 가운데 러시아 극동담당상은 한국 기업에도 북방영토에 대한 투자를 제안하고 있다.²⁶⁰⁾

258) 衆議院 (2009) 「第 171 回国会 制定法律の一覧」サイト
(http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/kaiji171_1.htm)

259) 『日本經濟新聞』2009年7月10日朝刊

더욱이 2022년 8월 러시아의 푸틴 대통령은 상트페테르부르크에서 열린 해군의 날 수상 군사퍼레이드에서 극초음속 순항미사일의 해군 배치를 수개월 이내에 게시할 것이라고 발표하였다.

해양 독트린에 관해서는 북극해 및 오호츠크해, 쿠릴제도의 해역 등을 열거하면서 어떠한 수단을 써서라도 지켜낼 것이라고 강조하였다.²⁶⁰⁾

이와같은 내용은 최근 북방영토에 대한 러시아의 강한 태도를 볼 수 있다. 이와 함께 푸틴 대통령은 “대일 전승기념일”에 맞추어 러시아 측은 원주민에 대한 무비자도항 협의 파기를 발표하였다. 러시아가 실효 지배 중인 북방영토의 원주민들에 대한 무비자도항에 대해, 러시아 정부는 2022년 9월 5일 일본과의 합의를 일방적으로 파기한다고 발표하였다.

260) 朝日新聞, 北方領土にロシア本土から直行 便 投資 誘う狙いか `ロシア政府が検討,(2022年7月9日 21時00分

261) 朝日新聞, 「極超音速ミサイルを配備」 プーチン氏, 2022年8月2日.

<표 5-5> 최근 북방영토관련 변화구도(러일관계 포함)

제목	주요내용	신문사(검색일)
<p>■ 北方領土にロシア本土から直行便 投資誘う狙いか、ロシア政府が検討</p>	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 정부는 연내 러시아 본토로부터 북방영토로 통하는 직행편을 개설할 것을 검토(인테르팍스 통신) 러시아측은 인프라 정비를 통해 국내외의 투자를 유치할 것을 도모하고, 실효지배 강화 목적. 우크라이나 전쟁으로 일본과의 관계가 악화하는 가운데 러시아 극동담당상은 한국 기업에도 북방영토에 대한 투자를 제안 	<p>▶ 朝日新聞 (2022年7月9日 21時00分)</p>
<p>■ 「極超音速ミサイルを配備」プーチン氏</p>	<ul style="list-style-type: none"> 러시아의 푸틴 대통령은 상트페테르부르크에서 열린 해군의 날 수상 군사패레이드에서 극초음속 순항미사일의 해군 배치를 수개월 이내에 개시할 것이라고 발표 해양 독트린에 관해서는 북극해 및 오호츠크해, 쿠릴제도(북방영토와 치시마열도의 러시아측 호칭)의 해역 등을 열거하면서 어떠한 수단을 사용해서라도 지켜낼 것이라고 강조 	<p>▶ 朝日新聞 (2022年8月2日 5時00分)</p>
<p>■ ロシア、「対日戦勝記念日」に合意破棄 北方領土へのビザなし渡航</p>	<ul style="list-style-type: none"> “대일전승기념일”에 맞추어 러시아 측은 원주민에 대한 “무비자도항” 협의 파기를 발표. 러시아가 실효지배 중인 북방영토의 원주민들에 대한 “무비자도항”에 대해, 러시아 정부는 22년 9월 5일 일본과의 합의를 일방적으로 파기한다고 발표 하보마이군도의 유리섬 출신의 원주민은 안타까움을 나타내며 양국 정부가 하루라도 빨리 교류를 재개하기를 희망한다는 심경을 토로 	<p>▶ 朝日新聞 (2022年9月7日 6時30分)</p>
<p>■ 北方領土は「日本の領土」ゼレンスキー大統領が署名</p>	<ul style="list-style-type: none"> 우크라이나 젤렌스키 대통령은 10월 7일 북방영토를 일본의 영토라고 하는 국내문서에 서명. 우크라이나 의회는 같은 날 북방영토에 대해 위법하게 점령당한 일본의 영토라고 지적하고 반환을 요구하는 일본의 입장을 지지하는 결의를 통과 젤렌스키는 연설에서 예로부터 러시아에게 빼앗긴 것 전부가 완전히 해방되는 것도 시간의 문제라고 주장. 일본의 주권과 영토보전의 존중을 호소 	<p>▶ 朝日新聞 (2022年10月9日 5時00分)</p>
<p>■ 夢は美しい町を作ること 来日のウクライナ議員団、復興支援訴え</p>	<ul style="list-style-type: none"> 우크라이나 최고의회는 2022년 10월 북방영토를 일본의 영토라고 하는 결의를 채택 	<p>▶ 朝日新聞 (2022年10月26日 20時30分)</p>

자료: 朝日新聞, 2022.8월~10월. <https://digital.asahi.com/articles>.

유럽 및 미국과 함께 우크라이나 침공을 비판하는 일본에 대해 러시아는 평화조약 교섭의 중단이라는 대항조치를 취하면서 더욱 강한 자세를 보이고 있다.

2) 러시아-우크라이나 전쟁 등 국제정세 변화속의 북방영토 전망

러시아와 일본의 북방영토 경색국면에도 불구하고 우크라이나 젤렌스키 대통령은 2022년 10월 7일 북방영토를 일본의 영토라고 하는 국내문서에 서명하였다. 우크라이나 의회는 같은 날 북방영토에 대해 위법하게 점령당한 일본의 영토라고 지적하고 반환을 요구하는 일본의 입장을 지지하는 결의를 통과시켰다. 특히 젤렌스키는 연설에서 예로부터 러시아에게 빼앗긴 것 전부가 완전히 해방되는 것도 시간의 문제라고 주장하면서 일본의 주권과 영토보전의 존중을 호소하였다. 북방영토에 대해 우크라이나가 일본의 입장을 반영한 것이라 볼 수 있다.

우크라이나 최고의회는 2022년 10월 북방영토를 일본의 영토라고 하는 결의를 채택한 것과 연계해서 미하일류크는 “일국이 힘으로 영토를 빼앗는 것은 안 된다, 지금 러시아는 우크라이나의 전쟁에 집중하고 있으므로 러시아에 대해 주장하는 것은 좋은 타이밍이라고 생각한다. 함께 싸우면 이길 수 있다”라며 ‘영토회복’으로 일본과의 연대를 더욱 깊이 하고 싶다는 생각을 나타내었다. 미하일류크는 “일국이 힘으로 영토를 빼앗는 것은 안 된다, 지금 러시아는 우크라이나의 전쟁에 집중하고 있으므로 러시아에 대해 주장하는 것은 좋은 타이밍이라고 생각한다. 함께 싸우면 이길 수 있다”라며 ‘영토회복’으로 일본과의 연대를 더욱 깊이 하고 싶다는 생각을 나타냈다.²⁶²⁾ 러시아와 전쟁을 우크라이나의 입장에서는 국제적인 도움의 필요와 함께 특히 일본과 러시아의 국가간의 북방영토에 있어서 우크라이나 입장에서는 손익계산도 간과할 수 없기에 일본의 입장을 강하게 지지한 것이라고 할 수 있다.

최근 러시아와 전쟁을 하고 있는 우크라이나 최고의회는 2022년 10월

262) 朝日新聞, 「夢は美しい町を作ること」来日のウクライナ議員団復興支援訴え, 2022年10月26日.

7일 북방영토를 일본의 영토라고 하는 결의를 채택하였다. 우크라이나 젤렌스키 대통령은 2022년 10월 7일 북방영토를 일본의 영토라고 하는 국내문서에 서명하였다.²⁶³⁾ 같은 날 밤의 비디오연설에서는 모든 점령지를 해방시키지 않으면 안 된다고 하면서 국제사회에 대해 해결을 위해 모든 수단을 취할 것을 요청하였다.

우크라이나 의회는 같은 날 북방영토에 대해 위법하게 점령당한 일본의 영토라고 지적하고 반환을 요구하는 일본의 입장을 지지하는 결의를 통과시켰다. 젤렌스키는 연설에서 예로부터 러시아에게 빼앗긴 것 전부가 완전히 해방되는 것도 시간의 문제라고 주장하였다. 일본의 주권과 영토보전의 존중을 호소하였다.

러시아와 우크라이나와의 전쟁은 일본과 러시아와의 북방영토 교섭에 대해 부정적으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 러시아의 경우 북방영토에 대해 더욱 강경한 입장을 고수하는 것으로 보이며, 이것은 러시아 헌법상 영토규정을 더욱 강하게 명시되는 등 국내적으로 북방영토에 대한 외교적 교섭 여력을 부여하지 않고 있다. 이런 가운데 우크라이나의 전략적인 북방영토 입장표명은 향후 러일 북방영토 외교교섭에 부정적으로 작용할 것으로 전망된다. 러시아, 우크라이나의 전쟁 후에 북방영토에 대한 러일 간의 외교적 교섭이 필요하며, 이 자리에서 진전된 러일 양국 간의 북방영토 교섭이 차분하게 진행되어야 할 것이다.

4. 북방영토 원주민 향후 대응정책 논의 및 전망

1) 북방영토 원주민 향후 대응정책 논의

최근 북방영토 관련 원주민들의 활동도 많은 제약이 발생하고 있다. 러시아 측의 어업협정 이행 폐기에 관련하여 일본 관방장관의 유감을 표명하였다. 한편 이번 조치는 일본 현지 어민들에게는 과문을 일으키고 있고 러시아 어민들은 불평등 조약이라며 대체로 찬성하는 입장이다.²⁶⁴⁾

263) 朝日新聞, 北方領土は「日本の領土」 ゼレンスキー大統領が署名, 2022年10月9日

러시아의 북방영토 주변의 어업관련 어업협정 폐기에 따른 러일 관계의 경색된 국면은 당분간 지속될 것으로 보인다.

더욱이 북방영토 주변 해역에서 일본어선에 의한 조업을 규정한 러일 간의 어업협정에 대해 러시아 외무성이 2022년 6월 7일 밤 이행을 폐지하기로 발표하였다. 사할린 주에 대한 기술지원에 관한 서류에 우크라이나 정세에 연관하여 일본 정부가 서명을 연기하고 있는 것을 이유로 하고 있으나, 일본 정부는 러시아의 일방적인 결정이라며 반발하고 있다.²⁶⁵⁾ 러시아 외무성의 자하로프 보도관은 2022년 6월 15일 일본정부가 북방성묘를 포함한 올해의 북방4도로의 무비자 도항 사업을 연기하고 있는 것에 대해 “섬의 문제를 언제나 전면에 내세우고 싶은 정치적인 이유로 하여 일본은 북방성묘를 금지했다” 라고 비판하였다. 한편 일본의 대러시아 제재에 대한 대항조치로 러시아 외무성은 3월 북방영토 무비자 도항 가운데 북방 성묘를 제외한 무비자 교류와 자유방문의 잠정중단을 표명하였고, 일본 측은 2022년 4월, 금년도 무비자도항 3사업 전체를 잠정 중지하기로 결정하였다.²⁶⁶⁾ 일본과 러시아의 북방영토와 관련해서 각국이 갖고 입장차를 보여주는 결과라고 할 수 있다. 북방영토에서 러시아군의 군사연습을 지속적으로 하고 있다. 이것은 일본에 대한 강경한 자세를 나타내기 위한 것으로 보인다.²⁶⁷⁾ 러시아의 북방영토에 대한 강한 입장을 볼 수 있는 사례이다.

한편 2022년 6월 29일에는 민주당의 노다 전 수상은 “2022년도 예산 집행 내역 107조엔 중 러시아에 대한 경제협력비가 21억 엔 포함된 것을 지적하며 침략국가에 일본이 경제협력을 꼭 해야만 하느냐” 라고 발언하였다. 아베수상이 2016년 북방4도의 반환교섭의 진전을 댓가로 러시아에 경제협력을 제안했으나, 자금을 지원해도 섬 하나는커녕 돌조각 하나도 반환되고 있지 않다며 당시 외무상인 기시다에 대해서도 비판의 목소리를 높였다.²⁶⁸⁾

264) 朝日新聞, 「一方的発表、遺憾」 漁業協定ロシアが停止 官房長官, 2022年6月8日 16時30分.

265) 朝日新聞, 漁業協定停止「ロシア一方的」北方領土周辺日本反発, 2022年6月9日 5時00分.

266) 朝日新聞, 「日本は北方墓参を政治的目的で禁止」ロシア外務省報道官が批判, 2022年6月16日 19時30分.

267) 朝日新聞, 北方領土でロシア軍の演習相次ぐ 日本への強硬姿勢を示す狙いか, 2022年6月17日 16時30分.

268) 朝日新聞, 北方領土「島一つどころか石ころ一つ返ってこなかった」立憲・野田氏, 2022年6月29日 21時56分.

이런 가운데 2022년 7월 13일에서 14일 오키나와 및 북방담당상이 북방영토에 인접한 홋카이도 동부의 지역을 방문하였다. 13일에는 네무로 고등학교에 방문하여 북방영토를 조사하는 활동을 하는 고교생들을 만나고 의견을 교환하였다.²⁶⁹⁾ 북방영토 원주민들의 바다 위에서의 위령식이 2022년 7월 23일 개시되었다. 코로나 팬데믹 및 우크라이나 전쟁의 영향으로 4도 교류는 전면 연기되고 있는 가운데, 이 행사를 원주민의 치시마 하보마이 거주자연맹과 홋카이도 측이 공동 주최하였다. 스즈키 홋카이도 도지사를 포함한 42인이 네무로 시 네무로 항에서 교류 전용선 에토피리카를 타고 출항하여 북방영토 앞바다에서 위령제를 개최하였다. 고령의 원주민들은 하루라도 빨리 인도적 관점에서 성묘를 허락해 줄 것을 호소하였다.²⁷⁰⁾

한편 일본의 북방영토에 관련해서 중요한 지표가 되는 것이 외무성의 북방영토 예산이라 할 수 있다. 여기에는 원주민을 위한 예산도 편성되어 있기 때문이다. 외무성의 2023년도 북방영토 관련 예산은 전체적으로 볼 때 일부 예산은 삭감되기도 하였으나, 전년대비 크게 영향을 받지 않고 유지되거나 신설된 사례도 있다. 삭감된 예산의 경우는 북방영토관계 경비(北方領土対策事業関係経費)로 전년도의 113,381천 엔에서 89,368천 엔으로 전년도대비 24,013천 엔이 삭감되었다.²⁷¹⁾ 이 중에서 북방4도주민 지원은 45,269천 엔이 삭감되었으며, 북방사도의료지원촉진사업은 12,602천 엔이 삭감되었고, 북방4도 기술전문가 등 연수사업도 18,181천 엔이 삭감되었다.²⁷²⁾

전년대비 변함없는 예산은 공익사단법인 북방영토복귀귀성동맹 보조금(北方領土復帰期成同盟補助金)으로 북방영토대책사업비보조금은 2022년 예산과 동일한 37,329천 엔이다.

269) 朝日新聞, 北方担当相が根室高生と交流国境地域の交流強調, 2022年7月15日 10時00分.

270) 朝日新聞, 北方領土の先祖を船から供養元島民「生きているうちに島行きたい」, 2022年7月24日10時00分.

271) 外務省(2022). 2023년도(令和5年度)歳出概算要求書, 100387588.pdf (mofa.go.jp)(2022.11.25. 검색)

272) 外務省(2022). 2023년도(令和5年度)歳出概算要求書, 100387588.pdf (mofa.go.jp)(2022.11.25. 검색)

<표 5-6> 최근 북방영토 관련 원주민들의 활동과 러일관계(2022.6-10)

제목	주요내용	신문사(검색일)
<p>■ 漁業協定停止「ロシア一方的」北方領土周辺、日本反発</p>	<ul style="list-style-type: none"> 북방영토 주변 해역에서 일본어선에 의한 조업을 규정한 러일간의 어업협정에 대해 러시아 외무성이 7일 밤 이행을 폐지하기로 발표 사할린 주에 대한 기술지원에 관한 서류에 우크라이나 정세에 연관하여 일본정부가 서명을 연기하고 있는 것을 이유로 하고 있으나, 일본정부는 러시아의 일방적인 결정이라며 반발함. 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년6월9일 5 시00분)</p>
<p>■ 「日本は北方墓参を政治的目的で禁止」ロシア外務省報道官が批判</p>	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 외무성의 자하로프 보도관은 6월 15일 일본 정부가 북방성묘를 포함한 올해의 북방4도로의 무비자도항 사업을 연기하고 있는 것에 대해 “섬의 문제를 언제나 전면에 내세우고 싶은 정치적인 이유로 하여 일본은 북방성묘를 금지했다” 라고 비판 한편 일본의 대러시아 제재에 대한 대항조치로 러시아 외무성은 3월 북방영토 무비자 도항 가운데 북방성묘를 제외한 무비자 교류와 자유방문의 잠정중단을 표명하였고, 일본측은 4월 금년도 무비자도항 3사업 전체를 잠정 중지하기로 결정함 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년6월16일 19시30분)</p>
<p>■ 北方領土でロシア軍の演習相次ぐ日本への強硬姿勢を示す狙いか</p>	<ul style="list-style-type: none"> 북방영토에서 러시아군의 군사연습을 지속함 이것은 일본에 대한 강경한 자세를 나타내기 위한 것임 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년6월17일 16시30분)</p>
<p>■ 北方領土「島一つどころか石ころ一つ返ってこなかった」立憲・野田氏,</p>	<ul style="list-style-type: none"> 입헌민주당의 노다 전 수상은 2022년도 예산집행 내역 107조엔 중 러시아에 대한 경제협력비가 21억엔 포함된 것을 지적하며 침략국가에 일본이 경제협력력을 꼭 해야만 하느냐고 발언. 아베수상이 2016년 북방4도의 반환교섭의 진전을 댓가로 러시아에 경제협력력을 제안했으나, 자금을 지원해도 섬 하나는커녕 돌조각 하나도 반환되고 있지 않다고 당시 외무상인 기시다에 대해서도 비판 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년6월29일 21시56분).</p>
<p>■ 北方担当相が根室 高生と交流国境地域の交流強調,</p>	<ul style="list-style-type: none"> 오키나와 및 북방담당상이 13일에서 14일 북방영토에 인접한 홋카이도 동부의 지역을 방문 13일에는 네무로 고등학교에 방문하여 북방영토를 조사하는 활동을 하는 고교생들을 만나고 의견을 교환 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년7월15일 10시00분)</p>
<p>■ 北方領土の先祖を船から供養 元島民「生きているうちに島行きたい」</p>	<ul style="list-style-type: none"> 북방영토 원주민들의 바다 위에서의 위령식이 7월 23일 개시. 코로나 팬데믹 및 우크라이나 전쟁의 영향으로 4도 교류는 전면 연기되고 있는 가운데, 이 행사를 원주민측의 치시마 하보마이 거주자연맹과 홋카이도 측이 공동 주최. 스즈키 홋카이도 도지사를 포함한 42인이 네무로시 네무로항에서 교류 전용선 에토피리카를 타고 출항하여 북방영토 앞 바다에서 위령제를 개최. 고령의 원주민들은 하루라도 빨리 인도적 관점에서 성묘를 허락해 줄 것을 호소하였다. 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년7월24일 10시00분)</p>
<p>■ はじまりを歩く) 北方領土返還運動 北海道根室市 緊迫の終戦後、GHQに直訴</p>	<ul style="list-style-type: none"> 패배 직후인 45년 12월 1일, 그는 홋카이도의 진격군을 통해 연합군 총사령부(GHQ)의 맥아더 장군에게 영토 문제를 해결하기 위한 청원서를 제출사례 북방 영토 귀환 운동 네무로시, 홋카이도 긴장된 전쟁이 끝난 후 GHQ에 직접 호소 역사적 자료 	<p>▶ 朝日新聞 (2022년10월22일 3시30분)</p>

자료: 朝日新聞, 2022.6월~10월. <https://digital.asahi.com/articles>.

예산요구서에서는 “북방 영토 문제에 대해 적절히 여론을 계발하고, 국민 여론의 결집을 도모하고, 북방 영토 문제에 대한 대외 교섭의 기초를 강화하기 위해, 북방 영토 복귀기 성동맹이 전개하고 있는 계발 선전 사업을 보조하기 위한 경비이다” 273) 라고 밝히고 있다. 한편 북방4도주민의 인도적 사업은 전년도에는 없었으나 52,039천엔이 새로 증액되었는데, 예산요구 취지에서는 “평화조약 체결 교섭환경정비에 기여하는 것을 목적으로, 북방 4도 주민 지원, 북방 4도 기술 전문가 등 연수 사업, 북방 4도 의료 지원 촉진 사업을 실시하기 위한 경비이다.” 라고 밝히고 있다.274) 그리고 사할린 주 협력비 중 사할린 주 경제개혁 촉진 등 특별원조비로 150,000천 엔을 편성하였는데, 전년대비 동일한 지원 금액이다.

사할린 주는 일본에 인접한 중요한 지역이며, 영토 문제의 관계에서도 러일 관계에 관한 러시아의 여론 형성에 큰 영향력을 가지고 있다. 이 때문에 이 예산은 사할린 주 경제 사회 개혁 촉진을 목적으로 협력함으로써 일본과 동주 간의 기업 활동과 인적 교류의 발전을 촉진하고 사할린 주에서의 대일 이해를 촉진하기 위해 필요한 비용이다.275)

두드러진 것은 러일 지역교류 사업경비가 전년대비 96,6599천 엔이 전액 삭감되었다는 것이다. 세부적인 예산 항목으로 북방4도의 공동경제활동관계 예산은 37,341천 엔에서 28,913천 엔으로 8,428천 엔 삭감된 것이다. 이 예산은 북방 4섬에 있어서의 공동 경제 활동에 관해, 러시아 정부나 북방영토 인접 지역의 관계자와 협의를 실시하기 위한 경비이

273) 要求要旨:北方領土問題について適切に世論を啓発し、国民世論の結集を図り、北方領土問題についての対露交渉の基礎を強化するため、北方領土復帰期成同盟が展開している啓発宣伝事業を補助するための経費. 자료: 外務省, 外務省, 2023년도(令和5年度)歳出概算要求書,100387588.pdf (mofa.go.jp) (2022.11.25. 검색)

274) 要求要旨:平和条約締結交渉の環境整備に資することを目的として、①北方四島住民支援 ②北方四島技術専門家等研修事業 ③北方四島医療支援促進事業を実施するための経費이다. 자료:外務省, 2023년도(令和5年度)歳出概算要求書,100387588.pdf (mofa.go.jp) (2022.11.25. 검색)

275) 要求要旨:サハリン州は我が国に隣接した重要な地域であり領土問題の関連からも日露関係に関するロシアの世論形成において大きな影響力を有している.このため同州における経済社会改革の促進を目的とした協力を行うことで我が国と同州の間の企業活動や人的交流の発展を促進するとともに、同州における対日理解を促進するために必要な経費, 자료: 外務省(2022). 2023년도(令和5年度)歳出概算要求書,100387588.pdf (mofa.go.jp) (2022.11.25. 검색)

다.²⁷⁶⁾ 이런 예산 삭감이 이루어진 속에서도 러시아와의 정책 협의관련 예산이 새로 11,796천 엔이 책정되었다.²⁷⁷⁾

2) 북방영토 원주민 향후 대응정책 전망

러시아와 우크라이나의 전쟁에 따른 돌발변수와 러일 간의 일본정부의 북방영토의 유연성 부족은 일본사회의 경직된 태도와도 연결된다. 이와 같은 경색구도로 인해 북방영토 해결을 원하는 일본의 입장은 어려운 실정에 직면하게 된 것으로 볼 수 있으며, 미래변화는 전쟁이라는 돌발변수 이외의 일본의 대러 외교정책의 유연성 확보와 그에 따른 일본사회의 주도적인 여론 등의 변화가능성이 있으므로 미래변화는 주목해 볼 필요가 있다.

일본정부의 북방영토에 대한 언론의 언급은 지속적으로 이어오고 있음을 알 수 있다. 패배 직후인 1945년 12월 1일, 그는 홋카이도의 진격군을 통해 연합군 총사령부(GHQ)의 맥아더 장군에게 영토 문제를 해결하기 위한 청원서를 제출사례를 재확인하면서 북방영토에 관한 관심을 표명하였다. 북방영토귀환운동에 있어서 네무로 시, 홋카이도는 긴장된 전쟁이 끝난 후 GHQ에 직접 호소한 역사적 자료도 재확인했다.²⁷⁸⁾

하보마이군도의 유리 섬 출신의 원주민은 안타까움을 나타내며 양국 정부가 하루라도 빨리 교류를 재개하기를 희망한다는 심경을 토로하였다.²⁷⁹⁾ 러시아의 강한 입장에 원주민의 입장은 교류가 재개되기를 바라는 입장인 것이다. 북방영토 반환을 위한 일본정부의 여러 가지 노력에 대한 성과가 거의 나타나지 않은 것에 대한 비판이 있음을 알 수 있다.

일본정부의 북방영토 외교정책에 있어서 원주민에 대한 기본적인 시각

276) 要求要旨:北方四島における共同経済活動に関し露政府や北方領土隣接地域の関係者と協議を行うための経費

277) 要求要旨:ロシアをめぐる情勢・課題等について同盟国である米国を始めとする各国やロシア側との間で協議を実施するために必要な経費
자료;外務省(2022), 100387588.pdf (mofa.go.jp) (2022.11.25. 검색)

278) 朝日新聞, はじまりを歩く北方領土返還運動北海道根室市緊迫の終戦後 `GHQに直訴, 2022年10月22日 3時30分.

279) 朝日新聞, ロシア「対日戦勝記念日」に合意破棄 北方領土へのビザなし渡航, 2022年9月7日 6時30分

과 전략적인 요소를 다소 변화시킬 필요가 있다. 북방영토에 반환에 대한 당위성에는 현재 생존한 원주민의 입장과 연계하여 러시아와 외교교섭을 진행할 필요가 있는 것이다.

앞서 살펴본 외무성의 2023년도 북방영토 관련 지원예산은 공익사단법인 북방영토복귀귀성동맹 보조금은 2022년 예산과 동일하게 지원하는 등 기존의 북방영토 외교정책과 연계한 예산에는 큰 변화가 일부예산은 삭감된 사례가 있는데 북방영토 관계경비 중에서 북방4도 주민 지원 사업비나 북방사도의료지원촉진사업비, 북방4도 기술전문가 등 연수사업 등이 삭감된 것이다. 물론 근본적인 정책변화보다는 코로나 19에 따른 영향이나 러시아와의 외교적으로 경색된 국면 등도 크게 작용했다고 볼 수도 있다. 향후 북방영토 관련 여건변화에 따라 삭감된 예산의 증액 등도 예측가능하다고 볼 수 있다. 2023년 예산편성 기조는 일본 정부차원에서 북방영토 관련 민간 활동을 완전히 축소하는 것은 아니기 때문이다. 일본정부의 북방영토에 대한 정책선회가 없는 한 북방영토에 대한 지원예산은 현상유지 속에서 지속적으로 증액될 수 있을 것으로 전망된다.

VI. 결론

영토문제는 국가의 주권에 관계되는 기본적인 문제이다. 이처럼 북방 영토에 반환에 대한 역사적 전개 과정을 보면 러일 관계에서 지속적으로 해결해야 할 국제적 과제로 남아있는 것을 알 수 있다.

샌프란시스코 평화조약에서 일본은 치시마 열도를 방기하였으나 동 조약상 치시마 열도의 범위는 명확하게 되어 있지 않고, 당초 일본은 남치시마, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬이 그 치시마 열도의 범위에 포함된다고 생각하고 있었다. 그 후 소련과 국교회복을 향한 교섭과정에서 하보마이군도 및 시코탄 섬에 한정하지 않고 남치시마의 반환을 요구해 나가는 가운데 고유의 영토론을 전면에 내세우게 되어, 샌프란시스코 평화조약에서 방기한 치시마 열도에 남치시마는 포함되지 않는다는 견해를 나타내게 되었다. 이러한 경위로부터 이 고유의 영토론의 지리적인 초점은 당초 남치시마에 맞추어져 있었다. 그러나 1960년 이후 1956년의 일소공동선언, 일소국교회복이 이루어지면서, 그 교섭을 거쳐, 일본의 영토요구는 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 하보마이군도의 4도라고 명시된 것이다. 이 4도를 가리키는 북방영토라고 하는 말도 그 후에 생겨난 것이다.

더욱이 1970년대 이후에는 하보마이 군도, 시코탄 섬, 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬을 북방4도로서 정리해 나가는 가운데 고유의 영토론의 지리적인 초점도 종래의 쿠나시리 섬 및 에토로후 섬의 2도로부터 북방4도로 변화하여 양자가 결부되어 왔다. 그 후 4도 일괄반환 방침의 명확화에 따라 냉전 종결 전에는 이들이 결부되는 형태로 고유의 영토론이 전개되었다. 그러나 소련 붕괴 후 러시아와 외교교섭이 행해지는 가운데 1990년대 전반에는 일본은 4도 일괄반환 방침을 실질적으로 전환하여 4도 일괄반환이 고유의 영토론으로부터 분리되어 나가게 되었다. 또한 1990년대 후반부터 2000년대 전반에 걸쳐서는 도쿄선언을 시작으로 하는 제 합의가 체결되었으나, 그 후 러일 간 교섭이 정체되는 가운데 외교청서에서는 1980년대 이후 없어져 있던 고유의 영토의 기술이 다시 나타나게 되었으나, 다시 푸틴 대통령이 취임한 2012년 이후는 고유의 영토라는

기술이 사라져 북방4도는 일본에 귀속된다고 기술되고 있다.

1981년 9월에는 스즈키 총리가, 2001년 4월에는 모리 총리가 헬리콥터로 공중에서 북방영토를 시찰하였다. 2004년 9월에는 고이즈미 총리가 현직 총리로서는 처음으로 바다 위로부터 북방영토를 시찰하였다.

교섭당사자인 외상의 현지 시찰 실현을 요망하는 현지의 목소리에 응하여 러일 국교회복 후 20년을 맞이하는 1976년 9월에 미야자와(宮澤) 외상이, 현직 외상으로서는 처음으로 네무로에 방문하여 바다 위에서 북방영토를 시찰하였다. 그 후 소노다(園田) 외상(1979년 9월), 이토(伊東) 외상(1980년 10월), 사쿠라우치(櫻内) 외상(1982년 8월), 아베(安倍) 외상(1983년 8월), 우노(宇野) 외상(1988년 4월), 가와구치(川口) 외상(2002년 8월), 나카소네(中曾根) 외상(2009년 8월), 오카다(岡田) 외상(2010년 3월), 마에하라(前原) 외상(2010년 12월)이 네무로에 방문하였고, 2012년 1월에는 겐바(玄葉) 외상이 네무로에 방문하여 같은 지역에서 북방영토를 시찰하였다.

이러한 총리 및 외상의 북방영토 시찰은 북방4도의 귀속에 관한 문제를 해결하고 평화조약을 조기에 체결한다고 하는 일본 정부의 자세와 결의를 내외에 표명하는 것으로 볼 수 있다.

한편 국회논의에서는 1980년대 이후에도 정부답변에서는 고유의 영토론이 계속하여 사용됐으나 외무대신의 답변을 보면 1999년 이후 북방4도를 고유의 영토라고 하는 형태로 정리된 답변은 민주당정권하에서 서서히 북방영토를 고유의 영토로 하는 형태로 답변이 정리되었다. 그러나 2012년 제2차 아베 내각 발족 후에는 다시 고유의 영토에 대한 북방4도와 북방영토의 구별이 엄밀히는 되지 않는 형태가 되어가는 가운데 2019년 11월의 싱가포르 러일 수뇌회담에서 1956년의 일소공동선언을 기초로 하여 교섭을 진전시켜 나갈 것이 합의되어 그 후의 아베총리대신 및 외무대신 등의 답변에서는 고유의 영토라는 표현이 사용되지 않게 되어, 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들이라는 답변을 한다. 그러한 답변의 변화는 외교청서에서의 기술에도 반영되어, 2019년판에서는 4도의 귀속을 둘러싼 기술이 없고 2020년판에서는 북방영토는 일본이 주권을 가

지는 섬들이라고 기술되어 있다.

이처럼 고유 영토의 의미에 대하여 한 번도 타국의 영토가 된 적이 없고, 과거의 정부답변 등에서는 4도가 국제법상 고유의 영토라고 되어 있고 2020년에 각의 결정된 답변서에서도 정부의 법적 평가는 일치되어 있다고 되어 있다. 현재의 러일 관계에서의 교섭에 직결하는 국제법상의 과제로서는 러일 통호조약 이후의 4도 귀속에 관한 관계국간의 제 합의 를 통하여 4도가 한 번도 타국의 영토가 된 적이 없다는 국제법적인 해석이 나타날 수 있는가 하는 것이 있다. 그러기 위해 샌프란시스코 평화 조약에서의 치시마 열도의 범위의 법적 해석의 문제가 큰 포인트가 되고 있다. 2019년 11월의 싱가포르에서의 러일 수뇌회담 이후, 정부 답변 등에서 고유의 영토론이 사용되지 않게 된 가운데 정부의 대러 외교, 특히 4도의 귀속을 둘러싼 평화조약 체결의 존재방식이 논의되고 있는 한편, 고유의 영토론이 사용되지 않게 된 것은 그 자체가 어떻게 전개되어왔는가, 또한 어떠한 것이었는가 하는 것을 다시금 반복할 계기로도 되고 있다. 그 후에 일본의 4도 영유에 관한 정당성, 합법성을 대외적으로 보다 효과적으로 드러내면서 이 문제에 대한 정확한 이해를 넓히는 것을 통해 국민여론의 확보도 중요하다.

최근 수년의 러시아 정부는, 제2차 세계대전의 결과로서 이들 섬들이 러시아의 영토 일부로 되었다고 하는 주장을 강화하고 있으나, 러일 간에는 평화조약이 없으므로 더욱이 제2차 세계대전 후의 영토문제의 최종 적 해결이 되어 있지 않은 상태가 계속되고 있다.

2012년 제2차 아베 내각 발족 후에는 다시 고유의 영토에 대한 북방4도와 북방영토의 구별이 엄밀히는 되지 않는 형태가 되어가는 가운데 2019년 11월의 싱가포르 러일 수뇌회담에서 1956년의 일소공동선언을 기초로 하여 교섭을 진전시켜 나갈 것이 합의되어 그 후의 아베 총리대신 및 외무대신 등의 답변에서는 고유의 영토라는 표현이 사용되지 않게 되어, 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들이라는 답변을 한다. 그러한 답변의 변화는 외교청서에서의 기술에도 영향을 주어, 4도의 귀속을 둘러싼 기술이 없고 북방영토는 일본이 주권을 가지는 섬들이라고 기술

되어 있다.

러시아 측은 1956년 일소 공동선언에 기초하여 2개 도서 반환 및 경제 협력 안에서 벗어나지 않는 양상을 보이지만, 일본 측은 정권의 교체에 따라 원칙론인 4개 도서 반환 요구와 현실적 타협안인 2개 도서 반환 요구 사이를 오가는 양상을 보인다.

가장 극적인 변화를 보인 것은 모리 내각에서 고이즈미 내각으로 넘어가는 시기였다. 모리 정권기 2개 도서 선 반환론을 현실적으로 검토하던 일본 측은 고이즈미 내각의 등장과 함께 보다 경직된 4개 도서 일괄 반환론으로 돌아서며, 민주당 정권에서도 이 원칙을 유지하였다.

아베 2기 내각에서는 이 문제의 해결에 의욕적으로 나서서 다시 2도 우선 반환을 포함한 모든 대안을 두고 현실성 있는 고려를 시작하였으나 협상은 난항을 겪었다. 그러는 사이 러시아에서도 내셔널리즘이 고조되어 영토할양 문제는 푸틴 대통령도 함부로 다루기 어려운 민감한 사안이 되었고, 러시아의 실효 지배는 더욱 공고화되어 현재는 2도 반환조차도 요원해진 상황이다.

앞으로의 교섭도 역사적, 법적 사실에 입각하여, 이제까지 러일 간 달성된 제 합의 및 제문서, 그리고 법과 정의의 원칙에 기초하여 행하여 나가는 것이 필요하다. 다만 일본 정부의 원칙적인 공식 입장은 4도 반환이나, 실질적 협상에 임하는 정책은 4도 반환과 2도 반환을 오가며 혼란한 모습을 보이기도 했으며, 일본 정부의 4도 반환 집착과 다양한 제안들로는 일본 정부의 북방정책 원칙에는 유연성이 부족했던 것이 사실이다. 그 결과 일본 시민사회에도 북방영토 반환을 위한 일본정부의 여러 가지 노력에 대한 성과가 거의 나타나지 않은 것에 대한 비판이 있음을 알 수 있다.

이와 같이 일본 북방영토에 대한 외교정책 전망은 국내적으로는 일본의 4도 반환, 2도 반환, 고유영토론, 북방영토 원주민에 대한 북방영토 등 국내정치적 배경 및 시민여론 등으로 인해 북방영토에 대한 합의된 외교정책을 추진하는 데에는 어려움이 있다. 국외적으로는 러시아가 우크라이나와 전쟁을 하고 있고, 러시아와 우크라이나는 일본의 북방영토

에 대한 입장차를 보이고 있어서 향후 북방영토에 대한 접근을 쉽게 예단하는 것은 다소 무리가 있다.

더욱이 코로나19에 따른 원주민들의 방문역시 제약적이어서 일본의 북방영토에 대한 외교정책이 크게 선회하는 것을 기대하기 어렵다.

러시아와 우크라이나의 전쟁에 따른 돌발변수와 러일 간의 일본정부의 북방영토의 유연성 부족은 일본사회의 경직된 태도와도 연결된다. 다만 향후 일본의 대러 외교정책의 유연성 확보와 그에 따른 일본사회의 주도적인 여론 등의 변화가능성이 있으므로 미래변화는 주목해 볼 필요가 있는 것이다. 정치권의 다양한 제안들이나 홋카이도, 원주민, 네무로 등 지방에서의 변화도 일본의 북방영토관련 외교정책에 영향을 줄 것이다. 따라서 지속적으로 북방영토에 대한 외교정책과 일본사회의 대응관계에 대한 연구가 필요하다. 더욱이 4도의 귀속을 둘러싼 고유의 영토론을 국제법적인 관점에서 정리해 나가는 것이 부각되고 있으므로, 이에 대한 검토도 중요하다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고상두. 2005. “푸틴의 전방위 외교정책.” 『한국정치학회보』 39집 1호, pp.347-364.
- 김진기. 2004. “러·일 영토분쟁의 재조명.” 『한국동북아논총』 30호, pp.203-26.
- _____. 2005. “영토분쟁 지역에 대한 일본 정부 접근법의 비교연구.” 『국제지역연구』 9권 1호, pp.22-45.
- 김시덕. 2016. “러·일관계 연구의 현단계를 살피고 한반도를 돌아보다: [서평] 五百旗頭真/下斗米伸夫/A.V.トルクノフ/D.V.スト레リツォフ 編 (2015), 『日口關係史: パラレル・ヒストリーの挑戦』, 東京大学出版会, 736쪽.” 『인문논총』 73권 2호, pp.511-544.
- 김덕주. 2006. “러시아의 에너지 자원개발 동향과 우리의 대응: 극동·시베리아지역을 중심으로.” 『주요국제문제분석』 pp.1-17.
- 김인성. 2012. “러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의: 2009년 이후를 중심으로.” 『영토해양연구』 3권, pp.28-51.
- 보리스 이바노비치 트카첸코(Tkachenko, B. I.)(김종헌 역). 2014. 『쿠릴 문제: 역사, 법, 정책 그리고 경제』 서울: 동북아역사재단.
- 남기정. 2003. “지정학의 시대와 러일관계의 전개.” 『평화연구』 11권 4호, pp.229-275.
- 남상구. 2012. “남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로.” 『영토해양연구』 4권, pp.122-145.
- 도고 가즈히코, 2015. 『일본 전직외교관이 말하는 일본의 역사인식』 서울: 역사공간.
- 문수연. 2006. “러시아 푸틴 정부 대외정책의 새로운 경향과 자유주의 패러다임의 접근.” 『국제정치논총』 46집 1호, pp.305-325.

- 박원용. 2007. “쿠릴 열도 영유권 분쟁의 역사적 맥락.” 『동북아시아 문화학회 국제학술대회 발표자료집』 pp.93-100.
- 손기섭. 2008. “북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성.” 『일본문화연구』 27호, pp.387-411.
- 염동호. 2021. “러-일 관계의 협력과 갈등 메커니즘.” 『러시아연구』 31권 1호, pp.191-212.
- 우준모, 김종현. 2014. “쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영토갈등 쟁점과 함의.” 『중소연구』 37권 4호, pp.215-250.
- 우준모. 2005. “러시아의 지정학적 목표.” 『국제정치논총』 45집 1호, pp.255-280.
- 우평균. 2003. “러시아 극동지역과 러,일관계의 경제적 측면.” 『국제지역연구』 7권 4호, pp.31-60.
- 윤석상. 2014. “러,일 북방영토 반환문제와 일본의 국내정치: 제도적 요인을 중심으로.” 『국제지역연구』 18권 4호, pp.139-164.
- 윤석상. 2020. “러·일 북방영토 반환문제 지속의 구조: 일본의 전략과 정책결정 과정의 응집성을 중심으로.” 『평화학연구』 21권 1호, pp.7-33.
- 윤지원, 이정현. 2016. “동북아 분쟁과 일본 문학에 나타난 영토인식: 러·일 전쟁을 다룬 텍스트를 중심으로.” 『한국 시베리아연구』 20권 2호, pp.73-100.
- 이근우. 2008. 『19세기 동북아 4개국의 도서분쟁과 해양경계 / 이근우 [외] 지음』 서울: 동북아역사재단.
- 이동철, 임성호, 오동호, 김정웅. 2013. 『일본과 주변 국가들간의 영토분쟁 / 이동철, 임성호, 오동호, 김정웅 공저』 서울: 인문사.
- 이명찬. 2017. “동아시아 영토분쟁과 동북아국제정치: 2016년 일·러 ‘북방4도’ 교섭의 관점에서.” 『독도연구』 22호, pp.307-359.
- 이성환. 2011. “일본과 러시아의 국경 문제의 형성과 전개: 일본의 정책변화를 중심으로.” 『한국시베리아연구』 15권 1호, pp.45-83.
- _____. 2020. “일본의 ‘북방4개섬’ 인식과 러일 국경문제의 전개.”

- 『비교일본학』 49권, pp.105-134.
- 이용권, 이성규. 2006. “러시아와 중국의 관계발전 심화요인 분석: 에너지 자원협력을 중심으로.” 『국제정치논총』 46집 2호, pp.215-237.
- 이창위, “북방4도 영유권에 대한 러일양국의 분쟁.” 『국제법학회논총』 46집 2호, pp.167-185.
- 제성훈, 강부균. 2013. 『3기 푸틴 정부의 ‘대외정책개념’ 과 정책적 시사점』 서울: 대외경제정책연구원.
- 제성훈. 2016. “러시아 대외정책 결정 및 수행과정에서 지방의 역할: 남쿠릴열도 영유권 논쟁 사례를 중심으로.” 『글로벌정치연구』 9권 2호, pp.131-154.
- 조우찬. 2018. “일본과 러시아의 영토인식의 재조명과 획기적 영토교섭의 한계: 모리와 호루시초프의 2개 도서 반환론의 함의를 중심으로.” 『한국군사학논집』 74권 2호, pp.263-289.
- 진장철. 1997. “러시아의 동아시아정책과 대일 관계.” 『국제관계연구』 2권 2호, pp.45-85.
- 최운도. 2019. “일본의 남쿠릴열도 정책: 중앙집권적 영토정책과 일본의 다면게임.” 『일본연구논총』 50권, pp.85-114.
- 최은봉, 석주희. 2012. “러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망: 주요 선언·성명·협정을 중심으로.” 『사회과학연구논총』 28권, pp.43-70.
- 최영진, 윤영미. 2011. “남쿠릴 4도를 둘러싼 러·일 영유권 분쟁과 민족주의.” 『슬라브학보』 26권 3호, pp.189-214.
- 최태강. 1996. “남 쿠릴 섬(북방 영토)에서 본 러-일 관계.” 『한국 시베리아연구』 창간호, pp.169-193.
- _____. 2002. “북방영토에 대한 일본정책.” 『슬라브 연구』 18권 2호, pp.128-149.
- _____. 2007. “아베의 대러 정책변화: 북방영토 문제를 중심으로.” 『신아세아』 14권 4호, pp.67-82.

- _____. 2013. “아베시대 러·일 관계: 영토교섭의 해법은 있는가?” 『슬라브학보』 28권 4호, pp.471-502.
- _____. 2010. “러시아와 일본의 쿠릴섬 문제: 샌프란시스코 평화조약을 중심으로.” 『군사』 74호, pp.217-244.
- _____. 2018. 『동북아의 영토분쟁: 러-일 관계를 중심으로』 춘천: 한림대학교출판부.
- _____. 1999. “21세기를 앞둔 러일관계: 영토문제를 중심으로.” 『국제정치논총』 39집 2호, pp.271-287.
- _____. 2013. 『동북아의 영토분쟁: 러-일 관계를 중심으로』 춘천: 한림대학교출판부.
- _____. 2009. “메드베데프시대 러-일관계: 정치 및 영토문제를 중심으로.” 『중소연구』 33권 3호, pp.123-155.
- _____. 2011. “메드베데프 대통령의 분쟁섬 구나시리방문 이후 러-일 관계 변화.” 『슬라브학보』 26권 2호, pp.209-233.
- 현대송, 최지현, 현승수. 2017. “러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향.” 『현안연구』 2017-17.
- 홍완석. 2002. “쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰.” 『한국정치학회보』 36집 2호, pp.323-348.
- _____. 1998. “21세기 러시아의 동북아 국가전략.” 『국제정치논총』 41집 1호, pp.117-144.
- _____. 2000. “러·일북방영토분쟁: 그 역사와 전망.” 『동북아연구』 5권, pp.93-138.

2. 외국문헌

内閣府北方対策本部 <https://www8.cao.go.jp/hoppo/henkan>
 データベース「世界と日本」 安倍内閣総理大臣記者会見(2020年8月28日)
<https://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/PI/20200828.O1J.html>

- 岩下明裕. 2005. 『北方領土問題』 東京: 中公新書.
- 岩下明裕. 2005. 『「北方領土問題」に関するアンケート・世論調査』.
札幌: 北海道大学スラブ研究センター.
- 岩下明裕. 2005. 『北方領土問題-4でも0でも,2でもなく』 東京:
中公新書.
- 内山 融. 2013. “日本政治のアクターと 政策決定パターン.” 『季刊
政策 経営研究』 3, pp.1-18.
- 河内明子. 2014. “日露間の領土交渉.” 『レファレンス』 758(3),
pp.101-121.
- 清水威久. 1994. 『北方領土問題解決の四方式』 東京: 霞ヶ関出版.
- 齋藤 勉. 2002. 『日露外交』 東京: 角川書店.
- 三田廣行. 2007. “北方領土変換交渉の方向.” 『立法と調査』 265,
pp.76-80
- 東郷和彦. 2007. 『北方領土交渉秘録』 東京: 新潮社.
- 東郷和彦. 2011. 『北方領土交渉秘録一失われた五度の機会』 東京:
新潮社.
- 佐藤 壮. 2012.
“北東アジアの地域安全保障における非国家アクターの役割一日
露間の領土問題との関わりー.” 『北東アジア研究』 23,
pp.23-39.
- 上坂冬子. 2005. 『「北方領土」上陸記』 東京: 文春文庫.
- 木村 汎. 1991. 『北方領土: 軌跡と返還への助走』. 東京: 時事通信社.
- 中内康夫. 2013. “領土をめぐる問題と日本外交:
2010年以降の動きと国会論議.” 『立法調査』 342, pp.3-17.
- 名越建郎. 2015. “北方領土はなぜ返ってこないか.” 『メディア展望』
647, pp.1-5.
- 長谷川毅. 2000. 『北方領土問題日口関係』 東京: 筑摩書房.
- 本田良一. 2016. 『証言: 北方領土交渉』 東京: 中央公論新社.
- 和田春樹. 1990. 『北方領土問題を考える』 東京: 岩波書店.

- 和田春樹. 1999. 『北方領土問題』 東京: 朝日選書.
- 木村 汎. 2002. 『遠い隣国: ロシアと日本』 東京: 世界思想社.
- 若宮啓文. 2016. 『ドキュメント:
北方領土問題の内幕-クレムリン・東京・ワシントン』 東京:
筑摩選書.
- 本田洋一. 2011. 『日ロ現場史: 北方領土終わらない戦後』 札幌:
北海道新聞社.
- 梶浦 篤. 2012. “日ソ復交交渉に対する米国の戦略(1~4).”
『政治経済史学』 546(2012.4), pp.1-21., (2012.5), pp.30-51.,
(2012.6), pp.29-53., (2012.7), pp.1-25.
- 溝口修平. 2014.
“日ソ國交正常化交渉に対する米国の政策の変化と連続性.”
『国際政治』 176, pp.111-125.
- 孫崎 享. 2011. 『日本の国境問題: 尖閣・竹島・北方領土』 東京:
ちくま新書.
- 和田春樹. 1986. “北方領土問題についての考察.” 『世界』 495,
pp.150-161.
- 中嶋峯雄. 1986.
“ゴルバチョフが投げる「対日戦略」の不気味な変化球.”
『現代』 1986.12, pp.206-221.
- 岩下明裕. 2017. 『北方領土問題—4でも0でも、2でもなく』 東京:
中公新書.
- 木村 汎. 2002. 『遠い隣国: ロシアと日本』 東京: 世界思想社.
- 波多野澄雄(編). 2013. 『「日本の外交」第2巻 外交史 前後編』 東京:
岩波書店.
- 鈴木義勝. 2021. 『北方領土交渉史』 東京: ちくま新書.
- 岩下明裕. 2007. “フルシチョフ対日外交のインプリケーション”
『ロシア史研究』 80, pp.45-59.
- 神田豊隆. 2012. 『冷戦構造の変容と日本の対中外交』 東京: 岩波書店.

- 木村 汎. 1993. 『日露国境交渉史: 領土問題にいかに取り組むか』 東京:
中公新書.
- 木村 汎. 2005. 『新版 日露国境交渉史』 東京: 角川選書.
- 久保田正明. 1983. 『クレムリンへの使節』 東京: 文藝春秋.
- 下斗米伸夫. 2004. 『アジア冷戦史』 東京: 中公新書.
- 下斗米伸夫. 2006. 『モスクワと金日成』 東京: 岩波書店.
- 下斗米伸夫. 2011. 『日本冷戦史』 東京: 岩波書店.
- 鈴木啓介. 1998. 『財界対ソ攻防史』 東京: 日本経済評論社.
- 田中孝彦. 1993. 『日ソ国交回復の史的研究』 東京: 有斐閣.
- 長谷川毅. 2000. 『北方領土問題と日露関係』 東京: 筑摩書房.
- 原貴美恵. 2005. 『サンフランシスコ平和条約の盲点』 広島: 溪水社.
- 堀 徹男. 2007. 『さようなら、みなさん!』 東京: 木本書店.
- 松本俊一. 2012. 『日ソ国交回復秘録』 東京: 朝日選書.
- 五百旗頭眞. 2006. 『戦後日本外交史』 東京: 有斐閣アルマ.
- 石井 明. 2006. 『「中国と日本・ASEAN間の国境問題」 岩下明裕編
国境だれがこの線を引いたかー日本とユラシア海』 札幌:
北海道大学.
- 名越健郎. 2016. 『北方領土の謎: 日本人は何も知らない』 東京: 海竜社.
- 岩下明裕. 2013. 『北方領土・竹島・尖閣これが解決策』 東京: 朝日親書.
- 大崎 巖. 2018.
“ロシアにおける「南クリルの問題」に関する先行研究の到達点
と課題: ロシアの日本学者から見た「北方領土問題」”
『ロシア・東欧研究』 2018(47), pp.144-162.
- アリベイ・マムマドフ. 2016.
“北方領土問題をめぐる日本人元島民・後継者のアンケート調査
” 『境界研究』 6, pp.137-164.
- Bukh, Alexander. 2009. “Identity, Foreign Policy and the ‘Other’ :
Japan’s ‘Russia.’ ” *European Journal of International
Relations* 15(2): 319-345.

- Barber, Bill Bryan. 2007. "Trust, Mutual Benefit, and a Long-term Perspective: Examining a Possible Solution To Normalizing Russo-Japanese Relations and an Agreement on the Kurile Islands Dispute." *Oklahoma State University*.
- Williams, Brad. 2006. "Federal-Regional Relations in Russia and the Northern Territories Dispute: the Rise and Demise of the 'Sakhalin Factor.'" *Pacific Review* 19(3): 263-285.
- Williams, Brad. 2010. "Dissent on Japan's Northern Periphery: Nemuro, the Northern Territories and the Limits of Change in a 'Bureaucrat's Movement.'" *Japanese Journal of Political Science* 11(2): 221-244.
- Brown, James D. J. 2016. *Japan, Russia and Their Territorial Dispute : the Northern Delusion / James D. J. Brown*. New York, N.Y.: Routledge.
- Elman, Colin., et al. 2003. *Progress in International Relations Theory : Appraising the Field / Colin Elman and Miriam Fendius Elman, Editors*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Togo, Kazuhiko. 2011. "The inside story of the negotiations on the Northern Territories: five lost windows of opportunity." *Japan Forum* 23(1): 123-145.
- Yonosuke, Nagai. 2012. "Constraints and options in Japanese foreign policy." *Japan Forum* 24(4): 413-449.
- Ferguson, J. P. 2008. *Japanese-Russian Relations, 1907-2007*. New York: Routledge.
- Goodby, Ivanov, Shimotomai, Goodby, James E, Shimotomai, Nobuo, & United States Institute of Peace. 1995. *Northern Territories and beyond : Russian, Japanese, and American Perspectives / Edited by James E. Goodby, Vladimir I. Ivanov, and Nobuo Shimotomai ; under the Auspices of the United States Institute of Peace*.

Westport, Conn.: Praeger.

- Rozman, G. 2000. *Japan and Russia: The Tortuous Path to Normalization, 1949-1999*. New York: St. Martin's Press.
- Jung, G., Yoon, S., & Jeh, S. 2016. "Why Japan and Russia have failed to solve the territorial dispute: The 1956 Joint Declaration and the mechanism of political coherence." *Asia-Europe Journal* 14(3): 261-278.
- Zinberg, Y. 2021. "Lack of Consensus over the Disputed 'Kurile Islands' Range : 'Kuriles' as a Part of 'Chishimas'. Japan's Komeito Party's Exceptional Approach, 1967-1991." *21世紀アジア学研究 = Bulletin of Asian Studies* 19: 51-67.
- Burrett, T. 2014. "National Interests Versus National Pride: The Russo-Japanese Northern Territories Dispute." *Problems of Post-Communism*. 61(5): 14-31.
- Nicholls, N., Huth, P., & Appel, B. 2010. "When Is Domestic Political Unrest Related to International Conflict? Diversionary Theory and Japanese Foreign Policy, 1890-1941." *International Studies Quarterly* 54(4): 915-937.
- Kimura, H., & Ealey, M. 2008. *The Kurillian Knot : A History of Japanese-Russian Border Negotiations / Hiroshi Kimura ; Translated by Mark Ealey*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Cho, H., & Choi, A. 2016. "Why do Territorial Disputes Escalate? A Domestic Political Explanation for the Senkaku/Diaoyu Islands Dispute." *Pacific Focus* 31(2): 254-282.
- Kolmaš, M. 2018. "Reconstructing hierarchy as the key international relations concept and its implications for the study of Japanese national identity." *Japanese Journal of Political Science* 19(3): 507-518.

- Okuyama, Y. 2003. "The Dispute Over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990s." *Pacific Affairs* 76(1): 37-53.
- Putnam, R. 1988. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games." *International Organization* 42(3): 427-460.
- VASSILIOUK, S. 2020. "Recent Developments in Russia-Japan Relations : The Difficult Road Ahead." *Hōgaku Shirin* 117(3 · 4): 346(1)-316(31).
- Kuroiwa, Y. 2011. "Northern Challenges: The Japan-Russian Border Dispute and Local Voices." *Journal of Borderlands Studies* 26(3): 283-295.
- Kuroiwa, Y. 2013. "Russo-Japanese territorial dispute from the border region perspective." *UNISCI Discussion Papers* 32(32): 187-204.
- Гришачев С.В. 2019. "Японское губернаторство Карафутто(1905-1945): история и социальная память." *Ежегодник Япония* 48: 272-286.
- Стрельцов Д.В. 2019. "Вопросы исторической памяти в российско-японских отношениях." *Ежегодник Япония* 48: 56-76.

Abstract

A Study on Japan's Northern Territory Foreign Policy

CHOI, Joonseok

International Relations Major

Department of Political Science and International

Relations

The Graduate School

Seoul National University

keywords : Northern Territories, Northern Territories Day, Japan-Russia
Foreign Policy, and Territorial Return

Student Number : 2018-26198

The territorial issue is a fundamental issue related to national sovereignty. Looking at the historical development of the return to the northern territories, it can be seen that it remains an international task that must be continuously resolved in the Russo-Japanese relationship.

In the San Francisco Peace Treaty, Japan abandoned the Chishima Islands, but the scope of the Chishima Islands was not clarified under the treaty, and Japan originally thought that Minamichishima Island, Kunashiri Island, and Etorofu Island were included within the scope of the Chishima Islands. I was thinking. After that, in the process of negotiations with the Soviet Union for the restoration of diplomatic relations, while demanding the return of Minamichishima Island, not limited to the Habomai Islands and Shikotan Island, the original territorial theory was put forward, and the Chishima Islands, which had been abandoned in the San Francisco Peace Treaty, were put forward. Cima has been expressed the view that it is not included. From this background, the geographical focus of this unique territorial theory was initially focused on Minamichishima Island. However, with the Japan-Soviet Joint Declaration of 1956, Japan-Soviet Reformation, and through the negotiations, Japan's territorial claims were specified as the four islands of Etorofu, Kunashiri, Shikotan, and Habomai Islands. The term "northern territory" for these four provinces was created after that.

In recent years, the Russian government has been strengthening the claim that these islands became part of Russian territory as a result of World War II, but since there is no peace treaty between Russia and Japan, furthermore, the final solution to the territorial issue after World War II The nonexistent state continues.

After the launch of the second Abe cabinet in 2012, while the distinction between the four northern provinces and the northern

territories for their own territories was again becoming less rigorous, the 1956 Japan-Soviet Joint Declaration was made at the Singapore-Russia-Japan summit meeting in Singapore in November 2019. It was agreed that the negotiations would progress on this basis, and in subsequent replies by Prime Minister Abe and the Foreign Minister, etc., the expression “inherent territory” would not be used, and the Northern Territories would be the islands over which Japan has sovereignty. The change in the answer also affects the description in the diplomatic blue book, and there is no description surrounding the attribution of the four provinces, and the northern territories are described as islands over which Japan has sovereignty. The Russian side does not deviate from the 1956 Japan-Soviet Joint Declaration on the return of two islands and economic cooperation, but the Japanese side moves back and forth between the demand for the return of four islands as a principle and the demand for the return of two islands as a realistic compromise following the change of government. show the shape The most dramatic change occurred during the transition from the Mori Cabinet to the Koizumi Cabinet. The Japanese side, which realistically reviewed the theory of return of two islands during the Mori administration, turned to a more rigid theory of return of four islands in a lump sum with the advent of the Koizumi cabinet, and maintained this principle even in the Democratic Party administration.

The 2nd Abe cabinet eagerly stepped forward to resolve this issue and began realistic consideration of all alternatives, including the return of the 2nd degree first, but negotiations suffered difficulties. In the meantime, nationalism has also increased in Russia, and the issue of territorial cession has become a sensitive issue that even President Putin cannot deal with. The Japanese government’s Act on Special Measures to Promote the Resolution of the Northern Territory Problem

was amended to stipulate exchanges between the four provinces, the northern burial mounds, and free visits. However, it can be seen that there is a lack of flexibility in the foreign policy toward Russia in relation to the Northern Territory response policy. Moreover, most civic groups related to the movement for the return of the northern territories support the collective return of all four provinces and have a relationship with the Cabinet Office. They are concerned about negotiations such as “2+ α ” that once two islands are transferred, the other two islands cannot be transferred. Regarding the theory of return of the 4 islands, it should not be overlooked that there is a claim to the limit of the theory of return of the 4 islands in Japanese society, and there is a negative view of the theory of return to the 4 islands in public opinion polls. The Japanese government’s lack of flexibility in the northern territories between Russia and Japan is also connected to the rigid attitude of Japanese society, and Japan’s position to resolve the northern territories faces a difficult situation due to the strained structure of the foreign policy of the northern territories between Russia and Japan due to this. However, it is necessary to pay attention to future changes as there is a possibility of change, such as the securing of flexibility in Japan’s foreign policy toward Russia and the consequent leading public opinion in Japanese society, other than the unexpected variable of war.