

남쿠릴열도/북방영토 분쟁

* 마지막 갱신: 2022년 5월

가. 개요

남쿠릴열도(South Kuril Islands, 일본명 북방영토: 北方領土) 분쟁은 일본열도 최북단 홋카이도와 러시아의 극동 캄차카(Kamchatka) 반도 사이에 위치한 4개의 섬에 대한 영유권을 둘러싸고 러시아와 일본이 대립하고 있는 분쟁이다. 동 지역은 1945년 이후 러시아가 실효지배하고 있는데, 이를 일본 정부가 비판하면서 반환을 요구하고 있는 상황이다. 분쟁 대상인 4개 섬에 대한 양국의 공식 명칭은 다음과 같다.

〈표Ⅲ-2〉 분쟁대상 도서에 대한 양측의 명칭

러시아측 명칭	일본측 명칭
이투루프 섬	에토로후 섬(択捉島)
쿠나시르 섬	쿠나시리 섬(国後島)
시코탄 섬	시코탄 섬(色丹島)
하보마이 제도 - 폴론스코고 섬 - 유리 섬 - 아누치나 섬 - 하르카르 섬 - 탄필레바 섬 - 시그날니 섬	하보마이 군도(歯舞群島) - 다라쿠 섬 - 유리 섬 - 아키유리 섬 - 하루카루 섬 - 스이쇼 섬 - 가이가라 섬

동 지역에 관한 러일 간 최초의 합의는 1855년 2월의 러일통상우호조약 체결 당시의 일이다. 양측은 당시 양국의 국경을 현재의 이투루프(일본명: 에토로후)와 이루프(일본명: 우루프섬<得撫島>) 사이로 확인했으며, 사할린(Sakhalin)에 대해서는 국경을 설정하지 않고 공동 관리하기로 합의했다. 이후 1875년 러일 양국은 상호 간 쿠릴열도

(일본명: 치시마 열도(千島列島)) 및 사할린(Sakhalin) 교환조약(상트페테르부르크 조약)을 체결하고, 당시 양국이 공동 관리하던 사할린은 러시아에, 그리고 이투루프(에토로후) 북단의 쿠릴열도에 대해서는 동 지역 전체를 일본에 귀속시키기로 합의했다. 그 후 일본은 1904-1905년에 있었던 러일 전쟁에서 승리하면서 사할린의 절반(북위 50도 이남지역)을 러시아로부터 양도받았으나, 1945년 제2차 세계대전의 전승국이었던 소련이 사할린과 이투루프(에토로후) 이북의 쿠릴열도, 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬 모두를 점유하게 되었다(알타협정).

일본은 1951년 샌프란시스코 평화조약을 체결했는데, 동 조약에는 치시마 열도 및 포츠머스 조약으로 취득한 사할린에 대한 권리 포기가 명기되어 있다. 그러나 일본 정부는, 남쿠릴열도/북방영토는 쿠릴열도와 구분되는 것으로서 샌프란시스코 조약 체결 당시 일본이 포기한 영토가 아니라고 주장한다. 이는 알타협정에 의해 동 지역을 취득했다고 주장하는 소련의 입장과 대립하는 부분이다. 한편, 소련은 일본의 전후처리 문제를 매듭지은 샌프란시스코 조약에 서명하지 않았는데, 이로 인해 남쿠릴 열도/북방영토 문제가 양국 간 평화조약 체결을 위한 협상 과정에서 타결해야할 핵심 의제가 되었다.

나. 전개

1) 1950년대~2000년대

1956년 일소 양국은 상호 간 평화협정 체결 및 영토문제 해결에 관한 합의 사항을 공동선언의 형태로 발표했다. 동 공동선언에서 양국은, 1)평화조약 체결협상의 지속, 2)평화조약 체결 후 하보마이, 시코탄을 양도하기로 합의했다.¹ 그러나 1960년 일본정부가 미국과 새로운 미일안보조약을 체결한 것을 계기로, 소련은 일본과의 영토문제 해결 및 평화조약 체결에 대한 우호적인 입장을 철회하고, 비타협적인 대일정책을 전개하기 시작했다. 1961년 흐루시초프 서기장은 양국 간 영토문제는 이미 해결된 사안

1外務省. (2021.3.31.). 「日本の領土をめぐる情勢」. (출처: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/terrotory/index.html>).

이라는 입장을 표명했다. 미소 냉전이 격화되는 상황 속에서 소련은 러일 간에 영토문제는 존재하지 않는다는 입장을 견지했다.

소련의 이와 같은 강경한 입장은 1970년 이후 동서 데탕트 시기를 맞이하면서 점차 변화하기 시작했다. 1973년 양국은 정상회담을 개최했는데, 동 회담에서 양측은 영토 문제에 관한 의견을 교환했다. 그러나 양국 간에는, 영토문제의 우선적인 해결을 주장하는 일본 정부와, 평화협정의 우선 체결을 주장하는 소련 사이의 입장차이가 존재했다. 이로 인해 양국 간 평화협정 체결을 위한 협상은 유의미한 결실을 맺지 못했다.

그 후 1976년 양국 간 어업협정 체결을 위한 협상 당시 소련은 재차 양국 간에는 영토문제가 존재하지 않는다는 입장을 표명했는데, 이를 계기로 북방영토에 대한 일본 국민의 인식은 오히려 높아졌다. 1985년에 취임한 고르바초프는 신사고(新思考) 외교의 일환으로 일본과의 관계 개선을 모색했으나, 북방영토 문제에 대해서는 ‘국경 불가침의 문제’라는 인식 아래 강경한 입장을 견지했다. 한편, 1991년 4월 영토문제에 대한 소련의 입장은 다시 변화해, 양국 간 정상회담 후 발표된 공동성명에서 양국은 남쿠릴 열도/북방영토 4개 섬이 상호 간 영토 확정의 대상임을 공식 확인했다.²

1991년 12월 소련 붕괴 이후 등장한 러시아는 소련을 계승하여 일본과 영토문제의 해결을 위한 협상을 지속했다. 1993년 보리스 옐친 대통령은 러시아의 대통령으로는 최초로 일본을 방문, 호소카와 수상과 정상회담을 가졌다. 정상회담 결과, 양국은 영토 문제의 존재를 확인하는 동시에 러시아는 소련을 계승한 국가로서 소련이 일본 정부와 체결한 모든 조약과 국제적 약속을 계승하며, 양국은 상호 합의 하에 작성된 모든 문서 및 법과 원칙에 입각해 영토문제를 해결해 나가기로 합의했다(도쿄선언). 참고로 러시아가 계승하는 일소 간 약속에는 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬 중, 2개 섬의 반환을 명시한 1956년의 일소공동선언도 포함되어 있는 것으로 해석되었다. 이후 1996년 러시아 정부는 남쿠릴열도/북방영토의 공동 개발을 일본 정부에 제안하는 등 양국 간에 우호적인 분위기가 연출되었다. 그 결과 1997년 옐친 대통령과 하시모토 수상은 2000년

2 外務省. (2021.3.31.). 「日本の領土をめぐる情勢」. (출처: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/terrotory/index.html>).

까지 영토문제의 해결을 포함한 평화협정을 체결하기로 합의했다(크라스노야르스크 합의).

상기 합의는 당시 일본 정부가 남쿠릴열도/북방영토 문제에 대한 기존의 입장을 변화시켜 유연하게 대처하고자 했던 정책 변화의 결과였다. 당시 일본 정부는 ‘4도 일괄 반환’을 고수하며, ‘2도’ 반환 또는 ‘2도+2도’ 등의 대안을 거부하고 있었는데, 이러한 강경 입장으로부터 크게 유연성을 발휘하여 일단 북방영토의 귀속문제에 대해 합의하고, 실제의 반환 시기 및 형태 등에 대해서는 추후에 합의하는 방향으로 정책을 변경한 것이다. 이는 1991년 나카야마 당시 외상이 소련측에 처음으로 제안한 방안이었는데, 1998년 하시모토 수상이 이를 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결 방안으로 재차 제안한 것이다(가와나 제안: 川奈提案). 참고로 동 제안은 최근까지 남쿠릴열도/북방영토 협상에 임하는 일본 정부의 기본 입장이었다.

이후 양국은 도쿄선언, 크라스노야르스크 합의, 가와나 제안 등에 입각해 영토문제 및 평화협정 체결을 위해 노력한다는 입장을 반복적으로 재확인해 왔다. 예를 들면 2000년에 등장한 푸틴 대통령은 1956년의 일소공동선언이 유효하다는 입장을 밝히는 한편, 영토문제 해결 및 평화협정 체결을 완료하겠다는 강한 의지를 피력하기도 했다. 2003년 양국 간에 체결된 ‘일러행동계획’에는 평화조약 체결을 비롯해 양국 간 방위/치안분야의 협력을 추진해 나간다는 내용까지 포함되어 있었다.

2) 2008년 이후

2008년 메드베데프 대통령 취임 이후에도 영토문제 해결을 위한 러일 양국 간 우호적인 협상 분위기는 지속되어, 영토문제를 ‘양측이 수용 가능한’ 방식으로 해결한다는 방침을 확인했다. 그러나 2009년 이후 양측의 입장은 대립적으로 선회했다. 우선 당시 아소 총리가 메드베데프 대통령과의 회담에서 북방영토의 귀속문제 해결을 강조하는 한편, 같은 해 5월 참의원예산위원회에서 북방영토가 러시아에 의한 ‘불법점거’ 하에 있다고 언급함으로써 러시아 측의 강한 반발을 야기했다. 일본 정부의 불법점거 주장에 대해 러시아 외무성은 ‘용인할 수 없다’는 성명을 발표했다. 이러한 상황 속에서 일본 중의원은, 북방영토는 ‘일본 고유의 영토’임을 명시한 ‘북방영토문제 등 해결촉진특

별조치법'의 개정안을 통과시켰는데, 이에 대해 러시아연방국가원(하원)이 '평화조약 문제의 해결 노력은(중략) 개정법안이 철회되지 않는 한 의미를 갖지 않는다'는 성명을 채택하면서 양국 관계는 급격히 악화되었다. 2009년 9월 친러 성향의 가계(家系)를 갖는 하토야마 유키오 수상의 등장으로 양국 간에 대화의 분위기가 조성되는 듯했으나³, 양국 정부 및 의회 차원의 대결적인 분위기는 한층 고조되었다. 2009년 11월 일본 정부는 남쿠릴열도/북방영토가 '러시아연방에 의해 불법점거'되어 있다는 일본 정부의 공식 입장을 각의결정했다. 이에 대해 러시아 외무성은 '받아들일 수 없다'는 성명을 발표했다.

2010년 이후 러시아는 남쿠릴열도/북방영토 문제에 대해 강경한 입장을 고수했다. 2010년 9월 러시아군은 이투루프/에트로후에서 군사훈련을 실시하는 한편, 같은 해 12월에는 메드베데프 대통령이 소련과 러시아의 지도자 중에서 최초로 쿠나시르/쿠나시리를 방문했다. 이에 대한 일본 정부의 강력한 비난이 있었으나, 이후에도 러시아의 국방장관을 비롯한 고위급 정부관계자들의 동 지역 방문이 이어지면서 양국 관계는 한층 더 악화되었다. 한편, 악화일로에 있던 이러한 양국관계는 2012년 푸틴 총리(전 대통령)가 대통령선거를 앞두고 남쿠릴열도/북방영토 문제에 대한 해결 의지를 피력하면서 러일관계의 개선 가능성이 점쳐지기도 했다. 그러나, 푸틴 당시 총리는 1956년 일소 공동선언의 유효성을 인정하면서도, 동 선언에 언급된 '2개 섬의 양도'가 어떤 조건하의 양도를 의미하는지, 그리고 양도되는 섬이 어느 쪽의 주권하에 놓이게 되는지는 불명확하다고 지적하면서 남쿠릴열도/북방영토에 대한 러시아의 권리를 쉽게 양보하지 않을 것임을 시사함으로써 양국관계의 개선으로는 이어지지 않았다.

남쿠릴열도/북방영토 문제는 일본의 아베 정권(2012년 12월)에게 있어서도 정권 최대의 현안 중 하나였다. 2012년 4월 러시아에서 개최된 러일정상회담에서 아베 수상과 푸틴 대통령은 양국 간 평화조약 체결을 위해 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결책을 모색하는 협상을 가속하기로 합의했다. 이에 더해 정상회담에서 양국은 상호 간 정상

3 하토야마 수상의 조부인 하토야마 이치로 전 수상은 일소 관계를 개선하여 일소 간 국교수립을 성사시켰으며, 하토야마 수상 본인은 일러 친선협회의장을 역임한 바 있음. WoWW '남쿠릴열도(북방영토)분쟁'(한국국방연구원, 2014: http://www.kida.re.kr/woww/dispute_detail.asp?idx=1)

및 외교장관 간 정치대화 강화, 외무/국방장관회의(2+2)의 개최 등 총 53개 항목에 대해 합의하고, 이를 공동성명에서 발표했다.

상기 아베 수상의 러시아 방문 및 공동성명 발표는 2003년 고이즈미 정권 시절 이후 10년 만에 이루어진 것이었다. 정상회담 모두에서 아베 수상은 일본과 러시아가 파트너로서 협력의 차원을 높이는 것은 시대의 요청이며, 국제사회의 평화와 번영에 기여하는 것이라고 역설했다. 이에 대해 푸틴 대통령은 양국 간 현안을 비롯해 아시아태평양 지역 전체의 문제에 관해 의견을 교환하고 싶다는 견해를 밝히면서 영토문제를 해결해 평화조약을 체결하는 문제에 대해서도 의욕을 보였다.

양국 간 평화조약 체결 및 영토문제 해결을 위한 협상은 2014년 러시아의 크림반도 합병에 따른 서방의 대러 제재에 일본이 동참하면서 일시적으로 중단되었으나, 2015년 9월에 곧 재개되었다. 이는 자신의 임기 내에 남쿠릴열도/북방영토 문제를 해결하겠다는 아베 수상의 강력한 정치적 의지가 반영된 결과였다. 이러한 인식하에 아베 수상은 러시아의 크림반도 합병 이후 미국에 특사를 파견하여 크림반도 합병 관련 대러 경제 제재와 남쿠릴열도/북방영토 문제를 분리하여 대응한다는 방침을 오바마 행정부에 전달하고, 이에 대한 미국의 동의를 얻어냈다.⁴ 아베 정권은 2015년 9월 미러 관계가 냉전의 도래라고 평가될 만큼 악화된 상황에서 푸틴 대통령의 방일을 성사시켰다. 또한 2016년 5월 블라디보스토크에서 열린 정상회담에서 양국은 새로운 접근법에 입각해 협상을 진행하기로 합의했다. 나아가 같은 해 12월 일본에서 개최된 양국 정상회담에서는 남쿠릴열도/북방영토 내의 공동 경제활동 및 동 지역에 대한 일본인의 무비자 방문 확대 등의 방안에 대해 논의했다.⁵

그러나 동 12월 정상회담에서 양국은 남쿠릴열도/북방영토의 영유권 문제에 관해서는 진전을 보지 못했다.⁶ 이와 관련하여 푸틴 대통령은 정상회담에 앞서 가진 일본 언

4 『연합뉴스』. (2016. 10. 4.). “日, 러시아 크림반도 합병 후 ‘영토협상 분리대응’ 美에 전달.”

5 『연합뉴스』. (2016. 12. 15.). “푸틴-아베 회담...북방영토서 특별제도로 공동경제활동 논의.”

6 2017년 4월 27일 아베 수상은 러시아를 방문하여 푸틴 대통령과 정상회담을 갖고, 양국 간 평화조약 체결을 위한 2016년 12월 정상회담의 합의사항을 다음과 같이 구체화했다. 첫째 항공기를 이용한 북방영토 도민의 특별 성묘 실현(2017년 6월 중 실시), 둘째 공동 경제활동에 관한 북방영토(4도)에의 관민현지조사단 파견(5월 중 실시), 셋째 2017년 8월말 하보마이군도(齒舞群島)에의 성묘

론과의 인터뷰에서 러일 간에 영토문제는 존재하지 않는다고 발언하는 등 북방영토 문제를 둘러싼 러일 간의 인식에는 현격한 차이가 있음을 지적하기도 했다. 또한, 이와 같은 정치적 레벨의 양국 간 대화 분위기와는 달리 러시아 정부가 남쿠릴열도/북방영토의 군사화 계획을 추진하는 한편, 동 지역을 러시아의 ‘안보와 영토적 통합성’을 보장하는 전초기지로 자리매김하고 있는 점도 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결이 용이하지 않음을 시사하는 대목이다.

남쿠릴열도/북방영토 문제를 해결하기 위한 양국 간 협상 분위기가 변화하기 시작한 것은 2016년 말 미 트럼프 행정부의 출범을 전후한 시기부터였다. 우선, 당시 미 트럼프 대통령의 친푸틴, 친러 행보는, 러시아의 푸틴 대통령으로 하여금 2014년 우크라이나 사태 이후 서방진영의 강력한 경제제재를 회피하는 차원에서 전개되고 있던 일본과의 전략적 제휴 필요성을 상쇄시키는 결과를 초래했다. 동방중시정책의 일환으로 일본과의 협력 등 아시아태평양 지역 중시정책을 전개하고 있던 푸틴 대통령의 입장에서 볼 때 트럼프 행정부 출범을 계기로 부상한 미러관계의 개선 가능성은 일본의 전략적 가치를 떨어뜨리는 요인으로 작용했다. 즉, 남쿠릴열도/북방영토 문제를 비롯한 평화조약 체결을 위한 일본과의 협상에서 강경한 입장을 취할 수 있는 여건이 마련된 것이다.

이러한 상황 속에서 일본의 아베 수상은 남쿠릴열도/북방영토 문제를 해결하기 위한 새로운 방안을 러시아에 제시했다. 2018년 11월 14일 ASEAN 정상회의에 참석하기 위해 싱가포르를 방문한 아베 수상은 푸틴 대통령과 정상회담을 갖고, “1956년 일소공동선언을 토대로 평화조약 협상을 가속시킬 것”이라면서 2개 도서(하보마이, 시코탄)의 우선적인 반환을 전제로 러시아와 협상할 용의가 있으며,⁷ 남쿠릴열도/북방영토 반환 후에도 미군 기지를 설치하지 않겠다는 방침을 표명했다.⁸ 이에 대해, 당시 일각에서는 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결을 통한 러일 간 전략적인 연대 강화 움직임이

시 추가적인 출입지점 설치 등 사항에 합의했다(外務省. (2017.4.27.). 「日露首脳会談」).

7 首相官邸. (2018.11.14.). 「日露首脳会談についての会見」(http://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201811/14bura2.html).

8 『朝日新聞』. (2018年11月16日.). “北方領土に米軍, プーチン氏警戒 安倍首相誤解だ.”

구체화될 수 있다는 지적이 제기되기도 했다. 실제로 2019년 6월의 G20을 계기로 러일 양국은 정상회담을 갖고, 싱가포르 정상회담에서 합의한 1956년 일소공동선언을 토대로 평화조약 체결을 위한 협상을 계속해 나가기로 합의했다.⁹

그러나 2022년 4월말 시점까지 러일 양국 간 남쿠릴열도/북방영토 문제를 해결하기 위한 협상에 특기할만한 진전은 없으며, 오히려 금년 2월에 시작된 러시아의 우크라이나 침공에 대해 키시다 정권이 대러제재에 적극 동참하면서 일러관계는 급속히 악화된 상황이다. 지난 3월말 러시아 외무성은 우크라이나 침략에 대한 일본의 대러제재에 대한 보복조치 차원에서 남쿠릴열도/북방영토 협상 중단을 선언했다. 이에 대해 키시다 수상은, 러시아의 대응은 부당하며 수용 불가하다는 입장 표명과 함께 러시아의 결정을 강력히 비난하고 있다.¹⁰

다. 분석

남쿠릴열도/북방영토 분쟁은 러시아가 동 지역을 실효지배하고 있는 가운데 일본이 영유권 주장을 지속하는 비폭력 대립분쟁이다. 동 분쟁 지역을 획득하게 된 경위는 양국 모두 영토 팽창의 결과였으며, 그 과정에서 양국이 번갈아가며 남쿠릴열도/북방영토를 점령해왔다. 19세기 이후 양국은 외교적인 합의를 통해 국경선을 확정함에 따라 상호 간 영토분쟁은 발생하지 않았다. 그러나, 동북아시아의 다른 여러 영토분쟁과 마찬가지로 20세기 초 러일전쟁의 승패에 따른 국경선 획정은 러일 양국 간 영토분쟁을 촉발하는 결정적인 계기가 되었다. 이에 더해 제2차 세계대전 후 일본의 전후처리 문제를 결정한 샌프란시스코 평화조약의 체결 과정에 소련이 참가하지 않은 사실도, 러일 양국 간 영토문제의 미해결 상태가 지속되는 또 하나의 원인이 되었다.

1) 영토의 귀속과 평화협정 체결 문제

9 外務省. (2019.06.29.). 「2019年6月29日の日露首脳会談に関するプレス発表(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000493758.pdf>).

10 『読売新聞』. (2022年3月23日). “北方領土問題 交渉中断の非はロシアにある.”; 『朝日新聞』. (2022年3月23日.). “日ロ交渉中断 懐柔外交から脱却せよ.”

남쿠릴열도/북방영토 문제에 관한 주요 쟁점은 1956년 일소공동선언의 전후 시기로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 일소공동선언 이전의 남쿠릴열도/북방영토에 대한 양측의 주장은 다음과 같다. 러시아는 소련 시절 알타협정을 통해 동 지역의 획득을 약속 받았다고 주장한다. 알타협정에는, △사할린 남부 및 인접하는 모든 섬은 소련에 반환되며, △쿠릴열도도 소련에 양도된다고 규정되어 있다. 1905년 러일 전쟁으로 러시아가 잃은 영토의 회복에 더해 남쿠릴열도/북방영토에 대한 권리까지 보장받았다는 주장이다. 그러나, 이에 대해 일본 정부는, 알타협정은 북방영토의 귀속에 관한 법적인 문서가 아니며, 알타협정이 그러한 문서라고 할지라도 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 하보마이는 홋카이도의 일부로서 쿠릴열도에 포함되지 않는다면, 러시아의 영유권 주장을 반박한다. 이른바 일본의 ‘고유 영토’라는 것이다. 따라서, 설령 일본이 샌프란시스코 평화조약을 체결하는 과정에서 사할린과 쿠릴열도에 대한 영유권을 포기했다고 하더라도, 이것이 곧 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬에 대한 영유권 포기를 의미하는 것은 아니라는 입장이다.

1956년 일소공동선언에서 소련이 양국 간 영토문제의 존재를 인정하고 일부 섬의 일본에의 양도를 결정한 것은, 양국 간 영토문제의 해결에 단초를 제공하는 것이었다. 그러나 다른 한편, 소련의 결정은 남쿠릴열도/북방영토 문제를 둘러싼 또 다른 논쟁을 야기했다. 즉, 1956년 일소공동선언은 ‘선(先) 평화협정-후(後) 영토양도 vs. 선(先) 영토양도-후(後) 평화협정’이라는 양국 간 새로운 논쟁을 야기할 수 있는 내용을 담고 있었다. 즉, 영토문제가 평화협정을 체결하는데 있어서 걸림돌이 될 수도 있었던 것이다.

상기 2개 섬의 일본 양도와 관련해서도 양국 간에는 상당한 인식 차이가 존재하고 있었던 점도 주목되는 부분이다. 러시아는 2도 양도를 통해 남쿠릴열도/북방영토 문제를 종결짓겠다는 입장이었던데 반해, 일본은 2도 양도를 영토문제 해결의 출발점으로 삼겠다는 입장이었다. 이에 대해서는 다음의 쟁점에서 상술한다.

2) 2도 양도 vs. 4도 일괄 양도

1956년 일소공동선언 내용에 대한 일본 정부의 입장은 복잡하다. 기본적으로 일본 정부는, 동 공동선언이 남쿠릴열도/북방영토의 일본 양도를 직접적으로 언급하고 있는

유일한 공식 문서라는 점을 감안하여, 러시아로부터 동 선언의 유효성을 확인받기 위해 외교적 노력을 기울인다. 그러나 다른 한편, 동 선언에 에토로후와 쿠나시리에 대한 언급이 없다는 점에 대해서는 부정적인 인식을 가지고 있다. 즉, 일소공동선언에 입각해 평화협정을 체결한 후 시코탄과 하보마이의 일본 귀속이 실현되는 경우, 에토로후와 쿠나시르의 귀속문제를 해결하기 위한 별도의 협상을 다시 시작하는 것은 사실상 불가능하기 때문이다. 이 때문에 일본 정부는 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결을 평화협정 체결의 전제조건으로 인식해 왔으며, 영토문제의 해결 방안에 대해서도 4도 일괄 양도(반환)를 최상의 선택지로 간주했다.

참고로, 일본 정부의 4도 일괄 양도(반환) 후 평화협정을 체결하는 방안에 대해서는 냉전기 미소 간 대립 상황이 적지 않은 영향을 미친 것으로 알려지고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 1955년부터 시작된 양국 간 협상과정에서 소련은 2도 양도를 통해 남쿠릴열도/북방영토 문제를 종결짓고자 했고, 일본 역시 동 방안에 대해 검토할 의사를 가지고 있었던 것으로 전해지고 있다. 그러나, 당시 미국이 오키나와 반환을 조건으로 일본 정부에 대해 ‘4도 일괄양도’를 요구하도록 압력을 가했다는 것이다.

냉전 시기 소련, 그리고 러시아는 남쿠릴열도/북방영토 문제의 해결 방안으로서 ‘2도 양도, 또는 4도에 관한 협의 지속’을 자국의 기본 입장으로 삼고 일본과의 협상에 임해 왔다. 단, 러시아는 예외적으로 1992년에 개최된 러일 양국 간 외무장관회담에서 ‘2+2안’을 제안한 바 있다. 동 제안은 시코탄과 하보마이의 일본 양도를 전제로 평화협정을 체결하고 나머지 2개 섬의 귀속문제에 대해서는 계속 협의하자는 것이었다. 그러나, 이 안은 양국 간 실무협상 과정에서 구체화되지 못했다. 이후 러시아는 ‘4도에 관한 협의 지속’을 자국의 기본 입장으로 채택하고 있다. 참고로 동 ‘4도에 관한 협의 지속’ 입장은, 1991년 북방영토 관련 양국 간 협상 과정에서 최초로 언급된 이래 1993년의 도쿄선언 및 이후의 모든 관련 협상 문서에서 발견된다.

그러나 여기서 한 가지 주목할 점은, ‘4도에 관해 협의 지속’은 양국 간에 영토의 귀속과 관련한 문제가 있음을 의미하는 것으로서, 특정 형태의 영토문제 해결을 규정하는 것이 아니라는 사실이다. 이에 더해 ‘4도에 관한 협의 지속’은 기존의 ‘2도 양도’라

는 전제조건을 포함하지 않는 별도의 개념으로서 일본 정부가 기대하는 형태의 문제 해결 방식에 가까워진 개념으로 간주하는 데는 무리가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 2016년도 5월 아베 수상이 제안하고, 푸틴 대통령이 동의한 ‘새로운 접근법’과 관련하여 제기된 ‘2도 양도안’에 대해 아베 수상은 ‘4도 일괄 양도’라는 일본 정부의 입장에는 변함이 없음을 강조하며 부정적인 입장을 표명했다. 푸틴 대통령 또한 남쿠릴 열도/북방영토 문제 해결을 위해 일본과의 협상을 지속해 나가겠다는 의향을 피력하면서, 러일 간에 영토문제는 존재하지 않는다는 입장을 재확인했다.

3) 남쿠릴열도/북방영토의 군사화

1945년 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬을 점령/통치하기 시작한 소련은 1978년부터 이투루프/에토로후와 쿠나시르/쿠나시리, 시코탄에 전력을 재배치하기 시작했다. 1991년 시점까지 소련은 이들 지역에 약 9,500여 명의 병력을 주둔시켰다. 한편, 1990년대 중반 양국 관계가 개선됨에 따라 러시아는 동 지역의 비무장 계획을 추진하여, 시코탄에 주둔하고 있던 병력을 철수시키는 동시에 나머지 2개 섬의 병력에 대해서도 약 3,500명으로 감축했다. 그러나, 러시아는 동 지역의 비무장 계획을 완전히 이행하지는 않았으며, 2005년 노바노프 당시 국방장관은 동 지역의 군사력을 현상유지하겠다는 방침을 표명했다. 러시아의 이러한 방침은 2010년 이후에도 지속적으로 유지되고 있다.

2010년 메드베데프 대통령(당시)은 ‘쿠릴열도 사회경제발전 프로젝트’를 시찰한다는 명목하에 쿠나시르/쿠나시리를 방문했다. 이후 러시아는 동부관구 및 동부통합전략 사령부를 신설하는 등 동 지역과 관련된 방위/안전보장 조치를 강화했다. 이어 2011년에도 메드베데프 대통령은, 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬은 ‘러시아와 분리될 수 없는 러시아의 영토’이며 전략적 지역이라는 점을 강조하며 동 지역에 대함미사일시스템을 비롯한 최신 무기를 배치하는 등의 군사력 증강 방침을 밝혔다.

러시아가 남쿠릴열도/북방영토의 군사화를 추진하는 이유는, 동 지역에 대한 영유권 강화 측면에서 뿐만이 아니라 안보군사적 관점에서 볼 때도 동 지역이 갖는 전략적 가치가 매우 크다고 판단하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 2015년 러시아는 신(新)해양독트린을 발표했는데, 동 전략서는 남쿠릴열도/북방영토가 러시아가 중시하는 주요

2개 해역, 즉 북극해와 태평양 사이의 전략적 요충지에 위치하고 있다고 평가하고 있다. 신 해양독트린이 발표된 것과 시기를 같이 하여 메드베데프 총리는 쿠릴열도(남쿠릴도/북방영토 포함)를 러시아의 국경을 보호하는 지역으로 평가한 바 있으며, 쇼이구 국방장관은 쿠릴열도의 군사기지화와 북극항로 개척 문제가 상호 연계되어 있다는 견해를 피력하기도 했다.¹¹

이에 더해 러시아의 입장에서 볼 때 2019년 2월 미 트럼프행정부가 ‘중거리 핵전력조약(INF)’의 파기를 선언하고, 마크 에스퍼 국방장관이 아시아 지역에 중거리 미사일 전력을 배치하는 방안에 대해 검토하겠다는 입장을 밝히면서 쿠릴열도(남쿠릴도/북방영토 포함)의 군사전략적 가치는 가일층 배가되었다고 할 수 있다. 이러한 상황 속에서 2019년 러시아는 푸틴 대통령의 행정명령에 입각해 캄차카(Kamchatka) 반도에 배치되어 있던 지대함미사일 ‘바스티온(Bastion)’을 쿠릴열도의 파라무시르 섬(Paramushir)과 마투아 섬(Matua)으로 이동 배치하기로 결정했다.

남쿠릴열도/북방영토에 대한 러시아의 군사화 움직임에 대해 일본 정부는 2019년 5월에 개최된 상호 간 ‘외교국방장관회의(2+2회의)’ 석상에서 정식으로 문제를 제기했다. 동 회의에서 일본은 러시아가 북방영토에서 미사일 훈련을 실시하고, 동 지역에 전투기를 배치하는 등 군비를 증강하고 있는데 대해 이의를 제기하고, 특히 일본 주변 지역에서 전개되는 러시아 전투기의 군사 활동에 대해 강한 우려를 표명했다. 이에 대해 러시아는 ‘이지스 어쇼어(Aegis Ashore)’를 포함해 일본의 미사일방어 시스템에 대해 우려를 표명하고, 남쿠릴열도/북방영토 4개 섬은 러시아의 영토이며 러시아 영토 내에서 실시하는 러시아군의 활동에 대한 일본의 이의제기는 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다.¹²

이와 같이 러시아가 남쿠릴열도/북방영토에 대한 영유권을 강화하는 한편, 군사전략 차원에서 추진하고 있는 일련의 정책은 일본의 입장에서는 북방영토 문제의 해결을 위한 협상을 어렵게 하는 요인일 뿐만이 아니라 자국에 대한 직접적인 안보위협 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

11 『한겨레』. (2015.11.19.) “미국-러시아-일본, 베링해/쿠릴열도 영유권 분쟁 악화 가능성.”
12 外務省. (2019.05.30). 「日露外務・防衛閣僚協議(「2+2」)」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/rss/hoppo/page6_000330.html).

라. 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 그동안 러일 양국은 남쿠릴열도/북방영도 문제를 해결하기 위한 협상을 지속해 왔다. 그러나, 양국 간에 존재하는 동 지역의 영유권 문제에 대한 인식 차이로 인해 그 간의 협상은 난항을 거듭해 왔다.

러일 양국의 영토문제에 대한 인식 차이는, 특히 2018년 9월에 개최된 아베-푸틴 정상회담에서 극명하게 부각된 바 있다. 동 정상회담에서 푸틴 대통령은 아베 수상에게 러일 간 ‘조건 없는 평화조약’을 연내에 체결하자고 제안했다. 이에 대해 아베 수상은 ‘조약 체결 환경이 조성되는 것이 중요하다’고 강조하며 ‘영토’ 문제의 진전이 없는 평화조약 체결은 의미가 없다고 선을 그었다. 여기서 한 가지 주목이 필요한 점은, 일본 정부는 러시아 측이 영토문제의 존재에 대해 언급하는 것을, 러시아가 동 지역이 주권상의 문제가 있는 지역으로, 나아가 일본에게 주권의 소지가 있음을 인정함으로써 받아들이는 경향이 있다는 사실이다. 그러나 러시아의 입장에서 볼 때 영토문제의 인정이 곧바로 러시아의 주권 부정을 의미하는 것은 아니다. 러시아는 남쿠릴 열도/북방영토에 대한 자국의 영유권 보유를 전제로 일본과의 협상에 임하고 있다. 이러한 이유로 인해 2019년 양국 외교당국은 평화조약 체결에 관한 협상을 위해 4차례에 걸쳐 실무회의를 개최했으나, 가시적인 성과를 도출해 내지 못했다.

이상을 고려할 때 러시아 정부가 남쿠릴열도/북방영토 문제를 평화조약 체결문제와 연계하면서 일본 정부와 계속해서 논의해 나가겠다는 입장을 밝히는 것을, 영토문제에 대한 해결의지로 평가하는 것은 무리가 있어 보인다. 이에 더해 러시아가 남쿠릴열도/북방영토의 개발을 국가전략 차원에서 추진하고 있다는 점과 동 지역의 군사전략적 가치가 갈수록 높아지고 있는 상황을 고려할 때 일본 정부가 러시아와의 영토협상에서 유의미한 해결책을 이끌어내는 것은 용이하지 않을 것으로 보인다. 나아가 일본 정부가 남쿠릴열도/북방영토에 대한 자국의 주권 인정을 전제로 동 지역의 개발을 주장하고 있다는 점에서 볼 때도 앞으로 양국 간 영토협상은 지난한 과정이 될 가능성이 높을 것으로 보인다.

【참고: 주요 일지】

1855	02-07	<ul style="list-style-type: none"> 러일 양국, 통상우호조약 체결하여 양국 간 국경을 이투루프/에토로후와 이투루프/우루프 사이로 확정
1875	05-07	<ul style="list-style-type: none"> 쿠릴열도(일본명: 치시마 열도) 및 사할린 교환조약(상트페테르부르크 조약) 체결
1905	00-00	<ul style="list-style-type: none"> 사할린은 러시아에, 이투루프(에토로후) 북단의 쿠릴열도는 일본에 귀속시키기로 합의
1945	09-05	<ul style="list-style-type: none"> 일본, 러일 전쟁에서 승리하면서 사할린의 절반(북위 50도 이남지역)을 러시아로부터 양도
1945	09-05	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 세계대전 전승국이었던 소련, 사할린과 이투루프(에토로후) 이북의 쿠릴열도, 남쿠릴 열도/북방영토 4개 섬 모두를 점령(알타협정)
1956	10-19	<ul style="list-style-type: none"> 일소공동선언을 발표하고, 1)평화조약 체결협상의 지속, 2)평화조약 체결 후 하보마이, 시코탄을 양도하기로 합의
1993	10-13	<ul style="list-style-type: none"> 옌친 대통령, 러시아 대통령으로는 최초로 일본을 방문하여 호소카와 수상과 정상회담
1997	11-02	<ul style="list-style-type: none"> 정상회담 후, 영토문제의 존재를 확인하는 동시에 상호 합의 하에 작성된 모든 문서 및 법과 원칙에 입각해 영토문제 해결을 합의(도쿄선언)
1997	11-02	<ul style="list-style-type: none"> 옌친-하시모토 정상회담을 통해 2000년까지 영토문제의 해결을 포함한 평화협정을 체결하기로 합의(크라스노야르스크 합의).
2010	11-01	<ul style="list-style-type: none"> 메드베데프 대통령, 소련과 러시아의 지도자 중 최초로 쿠나시르/쿠나시리를 방문
2010	11-01	<ul style="list-style-type: none"> 이에 대한 일본 정부의 강력한 비난에도 불구하고, 이후에도 러시아의 국방장관을 비롯한 고위급 정부관계자들의 동 지역 방문이 지속
2018	11-15	<ul style="list-style-type: none"> ASEAN 정상회의를 계기로 푸틴 대통령과의 정상회담에서 아베 수상, 하보마이, 시코탄의 우선 반환을 전제로 협상 용의가 있음을 시사하는 한편, 동 지역에의 미군기지 불설치 방침을 표명
2019	01-29	<ul style="list-style-type: none"> 아베 수상, 국회연설에서 러시아로부터 영토를 양도받더라도 미군 주둔은 일본의 동의가 있어야 한다는 입장을 표명
2019	03-12	<ul style="list-style-type: none"> 러시아군 동부군관구 산하 기갑부대, 남쿠릴열도의 이투루프/에토로후와 쿠나시르/쿠나시리에서 군사훈련 실시
2019	03-12	<ul style="list-style-type: none"> 일본정부, 외교채널을 통해 러시아측에 즉각 항의
2019	11-23	<ul style="list-style-type: none"> 세르게이 라브로프 러 외무장관, '미일 군사동맹이 새 러일관계 구축의 걸림돌, 러일 평화조약 위해 남쿠릴열도의 러시아 영유권 인정 촉구'
2020	07-04	<ul style="list-style-type: none"> 러시아, 남쿠릴열도/북방영토를 비롯한 영토할양 금지 조항을 포함하는 헌법 개정안을 공포
2020	11-01	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 국방부, 쿠릴열도에 러시아군 주력 전차인 T-72B3를 배치하기로 결정(연합뉴스/이즈베스티아)
2020	11-01	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 정부, 남쿠릴열도/북방영토에 외국기업을 유치하기 위해 동 지역을 '면세특구'로 지정하는 법제화 단행
2022	03-09	<ul style="list-style-type: none"> 이에 대해 일본 정부, 동 지역은 일본 고유의 영토로서 러시아의 조치는 용인할 수 없다는 입장을 피력
2022	03-09	<ul style="list-style-type: none"> 러시아 외무성, 우크라이나 침략에 대한 일본의 대러제재에 대한 보복조치 차원에서 남쿠릴열도/북방영토 협상 중단을 선언
2022	03-23	<ul style="list-style-type: none"> 이에 대해 키시다 수상, 러시아의 대응은 부당하며 수용 불가 입장을 표명