

北方領土問題에 대한 러·일의 立場과 解決 展望

姜 元 植*

▷ 目 次 ▷

I. 序 論	聽聞會
II. 北方領土問題의 根源	V. 北方領土問題 解決 可能性
III. 北方領土問題에 대한 兩國 政府 의 立場 및 國內輿論	및 影響要因
IV. 러시아最高會議 北方領土問題	VII. 結論：展望

I. 序 論

1992년 9월 9일 개최된 러시아 安全保障會議는¹⁾ 9월 13일부터 예정되어 있던 엘친(Boris N. Yeltsin) 대통령의 일본 방문과 9월 16일부터의 한

* 民族統一研究院 研究委員

1) 1992년 6월 3일 설치된 러시아 安全保障會議는 원래 결정권이 없는 大統領 諮問機關 이었으나, 안전보장회의의 국정결정권을 강화한 大統領令(7. 7)에 의해 외교·경제·안보문제를 포함한 國政의 광범위한 분야에서 사실상의 最高 政策決定機關으로 격상되었다. 안전보장회의議長은 엘친 대통령이며, 그의 루즈코이 부통령, 가이다르 총리 서리, 필라토프 최고 회의 제1부의장, 스코코프 안전보장회의 서기가 상임위원이다. 이들 5명이 투표권을 가지며, 事案別로 관련 정부부처 장관들이 투표권이 없는 위원으로 참가할 수 있다. 안전보장회의는 월1회 정기 개최되는 것으로 되어 있으며, 필요에 따라 특별회의도 개최될 수 있다.

국 방문을 연기할 것을 돌연 결정하였으며, 이에 따라 엘чин 대통령은 미야자와 수상과 노태우 대통령에게 “러시아 국내의 제반사정 때문에 방문을 연기하지 않을 수 없다”고 통보하였다. 물론 엘чин 방문을 연기한 러시아 安全保障會議 決定의 최대 이유는 北方領土問題였다.

북방영토는 에토로후(澤捉, Iturup), 쿠나시리(國後, Kunashir), 하보마이(齒舞, Habomai), 시코탄(色丹, Shikotan) 등 日本 北海道 北端에 위치한 쿠릴열도(Kuril'skie ostrova, 千島列島) 최남단 도서군을 지칭하며, 현재 행정구역상 러시아연방 사할린주에 소속되어 있다. 4,996km²의 총 면적에 인구는 24,800여명으로 1947년 일본인이 추방된 이후 주민은 모두 러시아인이다. 그러나 원래 이 지역은 17세기 이래로 아이누族이 살고 있었으며, 역사적으로 北海道의 부속 도서로서 일본의 영토로 간주되어 왔다는 점에서 러·일간의 영토분쟁 대상으로 되어 현재 러·일 양국관계에서 최대의 현안으로 부각되고 있다.

구소련의 와해와 새로운 러시아연방의 출범과 함께 일본은 지금이 북방 4도 반환의 최대의 好機로 간주하고 이를 반환받기 위한 노력을 적극 경주 하여 왔으며, 러시아 정부도 시장경제체제로의 이행과정에서 필수적인 日本의 大規模 經濟援助를 획득하기 위해 북방영토문제를 해결해야 할 필요성을 느끼고 있다. 그러나 러시아 민족주의자 및 군부 등 대일 영토 인도를 반대하는 輿論도 적지 않으며, 1992년 7월말 개최된 러시아 最高會議 關聯聽聞會에서는 영토 인도²⁾ 반대와 엘чин 대통령의 방일 연기까지 공식 거론되기에 이르렀으며, 이러한 러시아의 국내 분위기가 安全保障會議 決定에 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

北方領土問題는 비단 러·일 관계의 현재와 미래를 분석·전망하는 핵심 일 뿐만 아니라, 東北亞 國際情勢의 중요한 변수로 작용한다. 즉 북방 4도 반환에 따라 러·일 관계가 정상화될 경우, 그것은 러시아 국내경제 회복의 활력소로 작용하고, 러시아의 아시아정책이 적극화되는 환경으로 작용

2) 러시아는 북방영토가 전후처리 과정에서 合法的으로 취득된 영토라는 인식에서 「返還」이라는 용어를 사용하지 않고, 경우에 따라 일본에 인도할 수도 있다는 의미에서 「引導」라는 용어를 사용하고 있다.

할 뿐만 아니라, 그동안 동북아지역에서 진전되어 온 兩者關係 再調整過程의 완결을 의미한다.

II. 北方領土問題의 根源

1855년 2월 7일 러시아와 일본 양국은 「러·일 友好通商條約」(下田條約)을 체결하고, 에토로후와 쿠나시리 등 북방4도를 日本領으로 하고, 쿠릴열도는 러시아領, 그리고 사할린을 兩國民 混住地로 결정하였다.³⁾ 그러나 사할린에 대해서는 국경을 정하지 않았기 때문에 양국민간 충돌이 계속되었다. 이를 해소하기 위해 양국은 1875년 5월 7일 「쿠릴·사할린 交換條約」을 체결하고, 사할린 전체를 러시아領으로 하고 쿠릴열도를 일본領으로 하기로 결정하였다. 그후 1905년 러·일 전쟁에서 승리한 일본은 1905년 9월 5일 루즈벨트 美대통령의 중재로 「포오츠머드 조약」을 조인함으로써 러시아로부터 북위50도 이남의 사할린을 할양받았으며, 볼셰비키혁명으로 帝政러시아가 붕괴한 후 일본은 1925년 소련과 「蘇·日 條約」을 체결하고, 포오츠머드 조약을 재확인하였다.

그러나 1943년 11월의 카이로宣言에서 일본은 “제1차 대전 개시이후 획득한 태평양의 도서, 만주, 대만, 그밖의 약취한 모든 지역에서 축출되지 않으면 안된다”고 규정되고, 1945년 2월 얄타會談에서 南사할린과 쿠릴열도가 소련군의 대일 참전조건으로 소련에 귀속되기로 결정됨에 따라⁴⁾ 소련은 사할린과 쿠릴열도 영유의 합법적 기회를 갖게 되었으며, 日本의 敗戰과 함께 북방4도를 포함한 이 지역을 점령하였다. 한편 7월 26일의 포

3) 1991년 10월 23일 소련 외무부가 러시아공화국 최고회의 민족소비에트에서 개최된 北方領土問題 公聽會에 제출한 報告書에 의하면, 1855년 조약은 당시 러시아의 입장이 약하였기 때문이 아니라 북방4도가 역사적으로 일본의 영토였기 때문에 체결되었던 것이었다고 한다. *Moscow TASS*, 23 October 1991 and 24 October 1991, FBIS-SOV-91-206, 24 October 1991, p. 28.

4) 소련의 대일 참전조건에 대해서는 姜元植, “蘇聯의 對日參戰 條件에 관한 研究,” 「杏堂論集」, 제2집 (1986), pp. 105~117 참조.

초담선언에서 일본의 主權은 本州·北海道·九州·四國과 “우리들(미·영·중)이 결정하는 小島들”에 한정한다고 규정되었다.

그후 1951년 9월 8일 연합국과 일본은 태평양전쟁을 종결짓는 「샌프란시스코 講和條約」을 체결하였는데, 강화조약 제2조 C항은 “日本國은 쿠릴열도 및 일본국이 1905년 9월 5일 포오츠머드 조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 근접한 도서들에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다”고 규정함으로써 일본은 쿠릴열도와 사할린을 포기하였다. 그러나 이 조약에 소련은 참가하지 않았다.

이상과 같은 歷史的 脈絡에서 볼 때, 샌프란시스코 강화조약을 계기로 본격화된 북방영토문제는 북방4도 뿐만 아니라, 사할린 및 쿠릴열도 전역과 관련될 수 있는 문제라고 할 수 있다. 즉 일본에서는 북방영토문제의 개념이 강화조약 체결 당시의 하보마이의 지위 여하에서부터,⁵⁾ 시코탄, 에토로후·쿠나시리 등 쿠릴열도 남부(南千島), 또는 우루프(Urup) 이북의 쿠릴열도 북부(北千島)를⁶⁾ 포함하는 쿠릴열도 전체, 나아가 사할린 남부(南樺太)도 포함되어야 한다는 등으로 매우 다양하게 나타나고 있는 것이다. 또한 러·일 양국간의 國境線을 표시하고 있는 地圖도 南사할린을 포함한 것, 하보마이와 시코탄을 포함한 것, 이상의 도서들을 모두 포함하지 않은 것 등으로 다양하며, 구소련 内務部 測地地圖局이 작성한 것과 제3국에서 작성한 것까지 포함한다면 매우 복잡한 실정이다.⁷⁾

그러나 현재 일본이 北方領土問題를 치칭할 경우, 러시아로부터 「반환받아야 할 영토」 이상으로 「반환받을 수 있는 영토」라는 보다 현실적인 개념으로 사용될 경우에는 에토로후·쿠나시리·하보마이·시코탄 등 「북방4도」에 한정되는 개념으로 거론되어 왔다. 일본은 넓게는 사할린과 쿠릴열

5) 1951년 3월 8일 요시다(吉田) 수상은 국회에서 “하보마이群島는 千島列島에 속하지 않으므로 정부로서는 당연히 일본에 귀속되어야 한다고 생각한다”고 밝혔다. 齊藤治子, “ソ連の対日参戦と千島列島占領の過程：「北方領土」問題一試論,” 「共産主義と國際政治」, 第5卷 第3號, 1980年 10~12月, pp. 3~4.

6) 北千島를 세분하여 우루프, 시무쉬르(Simushir) 일대를 中千島로 구분하고, 그 이북을 北千島로 호칭하기도 한다.

7) 齊藤治子, 앞의 글, p. 2.

도 전체를 반환대상으로 말하고 있으나, 현실정치상의 고려에서 북방4도는 반드시 반환받아야 하고, 또한 받을 수 있다고 생각하고 있는 것이다. 이와 관련한 日本의 論據는 대체적으로 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 「샌프란시스코 강화조약」의 條文 構成 및 調印節次에 비추어 볼 때, 소련의 쿠릴열도 영유는 부당하다는 논점이다. 즉 조약 제2조 C항은 쿠릴열도에 대한 권리 및 청구권을 일본이 포기한다고 하였을 뿐으로 그 彙屬先을 명시하지 않았으므로 소련의 쿠릴 영유는 부당하며, 게다가 소련은 조약 당사국이 아니므로 이 조약은 소련에게 적용되지 않으며, 소련이 조약에 참가하기까지는 소련의 남사할린과 쿠릴 영유가 인정될 수 없다는 것이다.

둘째, 강화조약 條文 가운데 「쿠릴열도」에 대한 概念과 範圍 解釋上의 문제로서 「下田條約」과 「쿠릴·사할린 교환조약」에서 쿠릴열도는 북방4도를 포함하지 않는 개념으로 사용되었으며, 蘇聯의 通念으로서도 북방4도는 쿠릴열도에 포함되지 않고,⁹⁾ 日本의 通念으로서도 北海道

8) 田村幸策, “北方領土問題の起因と經過,”「北方領土の地位」(東京: 南方同胞後援會, 1962); 高野雄一, “北方領土の法理,”「北方領土の地位」; 清水威久, 「レーニンと下田條約」(東京: 原書房, 1975); 清水威久, 「ソ連の 対日戦争とヤルタ協定: ヤルタ協定無効論」(東京: 霞ヶ關出版, 1976); 清水威久, 「北方領土問題解決の四方式」(東京: 霞ヶ關出版, 1977); 田村幸策, “北方領土の國際法上の地位,”「日本政教研究所紀要」, 第2號 (1977); 三浦信行, “ソ連の千島列島, 檀太の占領過程: 北方領土不法占領の背景,”「日本政教研究所紀要」, 第5號 (1981).

9) 종전 당시 쿠릴열도에 주둔하고 있던 일본군 제91사단 작전참모 水津滿의 회상에 의하면, 그가 소련군의 대일 무장해제 과정에 동행하여 1945년 8월 27일 소련군과 함께 에토로후 앞바다까지 갔으나 에토로후와 쿠나시리의 일본군 무장해제는 美軍이 할 것이라는 이유로 상륙하지 않고 수시간 머물다가 그냥 북향하였다고 한다 (清水威久, 「北方領土問題解決の四方式」에 전문 게재된 水津滿, “北方領土の早期返還を訴える” 참조). 일본군의 무장해제를 위한 연합군간 경계를 설정한 「일반명령 제1호」에는 소련군이 쿠릴열도를 접수하고 美軍이 北海道를 포함한 일본 본토를 접수하기로 되어 있었는데, 소련은 일반적으로 쿠릴열도의 범위를 우루프에서 슈모슈(Shumshu)에 이르는 18개의 도서군을 지칭하는 것으로 이 해하고 있었다고 한다. 당시 소련은 일본을 항구적으로 통제하기 위한 수단으로 北海道에의 점령 참가를 강력히 요구하고 있었기 때문에, 北海道의 일부로 간주되던 북방4도를 점령함으로써 이를 관찰하려 한 것으로 보인다.

의一部였다는 것이다. 따라서 강화조약의 기원인 얄타협정에서 쿠릴열도라고 지칭하였을 때에도 북방4도를 포함하는 개념은 아니었다는 것이다.

그러나 샌프란시스코 강화조약 체결후 10월에 개최된 일본중의원 특별 위원회에서 西村熊雄 條約局長은 “강화조약에서의 「쿠릴」은 北千島 및 南千島를 포함한 의미로서 해석된다”고 답변하여, 강화조약 체결당시 일본이 에토로후와 쿠나시리를 이미 포기하고 있었다는 해석을 가능하게 하였다. 이것은 북방4도의 국제법적 지위를 규정함에 있어서 에토로후와 쿠나시리가 쟁점으로 제기될 수 있음을 뜻한다. 西村熊雄의 답변에 대한 正當性 是非가 지금까지도 계속되고 있음을 물론이다.

한편, 蘇·日 양국은 1956년 10월 19일 공동선언에 서명하고 12월 12일 발효로 國交를 재개하였다. 공동선언에서는 양국간 평화조약 체결후의 하보마이·시코탄 인도를 규정함으로써 하보마이·시코탄의 대일 인도를 명문화하였으나,¹⁰⁾ 그 전제조건으로 된 평화조약은 소련의 자율적 의사로서 체결되는 것으로 결국 평화조약이 체결되지 않는 한, 2도를 일본에 인도하지 않아도 되는 것을 의미하였다. 그후 1960년 1월 소련은 美·日 安全保障條約(1951. 9. 8 샌프란시스코에서 서명, 1952. 4. 28 발효)이 1960년 1월 갱신되자 「對日 覺書」를 발표하고, 하보마이·시코탄 인도를 명기한 1956년 공동선언과 관련하여 인도의 전제조건으로서 “일본 영토에 서의 外國軍 撤收”를 추가하였다.

그후 구소련은 북방영토문제와 관련하여, 매우 부정적인 반응을 보여 왔으나, 패레스트로이카와 신사고 외교정책 추진과 함께 양국관계 재정립이 강조되고, 이에 따라 北方領土問題가 양국간 주요 현안으로 제기되었다.

10) 일본은 1956년의 對蘇 교섭과정에서 하보마이·시코탄 2도 반환으로 타협할 작정이었으나, 미국이 일·소간 접근을 방해하기 위해 일본에 대해 “에토로후·쿠나시리를 요구하지 않으면 오끼나와를 반환하지 않는다”고 말하여 결국 북방4도 요구로 발전함으로써 일·소 관계정상화에 실패하였다고 한다. Gregory Clark, “Tokyo's Claim to the Kurils Is Sharky,” *International Herald Tribune*, 1992년 7월 18일.

III. 北方領土問題에 대한 兩國 政府의 立場 및 國內輿論

1. 러시아의 立場

러시아의 對日 政策은 구소련과 마찬가지로 일본의 적극적인 경제지원·협력을 유도하는 데 최우선 목표를 두고 추진되고 있다. 즉 코지레프 (Andrey V. Kozyrev) 러시아 외무장관이 구소련 해체후의 새로운 외교정책방향을 밝히면서 “오늘날 러시아외교의 주요 목적은 러시아 민중이 개인에 어울리는 생활을 영위할 수 있도록 돋고, 러시아인에게 자기 나라에 대한 긍지를 회복시킴으로써 러시아의 거대한 潛在的 富를 충분히 이용할 가능성을 회복시키는데 있다”고 언급하였듯이,¹¹⁾ 內政을 고려하는 한 러시아의 對日 政策도 經濟協力 획득에 일차적인 주안점을 두지 않을 수 없다.

엘친 대통령이 1992년 2월 27일 미야자와 수상에게 보낸 親書 속에서 일본을 「潛在的 同盟國」으로 간주하고 있다고 명언하였듯이¹²⁾ 구소련 해체에 따른 러시아의 재탄생이라는 새로운 상황 속에서 러시아가 민주화와 시장경제체제로의 이행을 목표로 한다면, 미국과 일본 등 西方國家와의 관계를 긴밀히 설정해 나가지 않을 수 없을 것이다.

이런 맥락에서 볼 때, 러시아는 적어도 구소련의 계승국으로서 1956년 공동선언 및 1991년 4월 고르바초프 訪日時의 제안¹³⁾ 등을 비롯한 일본과

11) *Izvestiya*, 1992년 1월 2일.

12) 최근 러시아 외교의 政策推進方向을 둘러싸고 러시아 외교의 親西歐性 (*zapadnaya napravленность*)을 강조하는 입장과 獨自性을 추구하여야 한다는 흡사 19세기의 「서구파」와 「슬라브파」간의 논쟁을 방불하게 하는 논의가 계속되고 있다.

13) 1991년 4월 19일 고르바초프 대통령은 訪日 共同聲明을 통하여 하보마이·시코탄·쿠나시리·에토로후 등 4개 도서의 이름을 명기하여 북방영토문제 해결을 위하여 양국이 共同 努力を 계속할 것임을 분명히 하였으며, 일본 주민의 북방4도 무비자통행, 일본주민과 북방4도 주민간 교류 확대, 호혜적 경제활동 개시, 북방4도 주둔소련군 감축 등을 제안하였다.

의 북방영토 관련 既存 交渉過程을 존중하면서, 일본과의 平和協定을 가능한 한 조속히 체결함으로써 궁극적으로 일본의 대규모 경제지원 협력을 유도하는데 최선의 노력을 경주하는 대일 정책을 추진하고 있는 것이다.

北方領土關聯 엘찐의 發言 内容

90. 1	① 영토문제 존재 확인, ② 북방4도의 자유경제지역화, ③ 4도의 비군사화, ④ 평화조약 체결, ⑤ 영토문제 해결의 차세대 일임 등 5단계 해결론 제창 (訪日時 記者會見)
91. 9	“우리 모두에게 공통 과제 해결을 미룰 필요성은 존재하지 않는다. 러시아 국민은 일본과의 상호관계에서 곤란한 문제에도 民主主義·合法性·正義의 가치관에 입각하여 행동한다” (가이후 수상에의 親書)
91. 11	“영토문제 해결에는 정의와 인도주의를 중시하고, 북방4도 주민의 이익을 존중하고, 주민 한 사람에 대해서 조차 인생에 타격을 주지 않도록 노력한다” (國民에의 5項目 呼訴)
92. 1	“소·일간의 협정 약속은 러·일간에 계속된다. (9월의) 방문시까지 영토문제를 포함한 평화조약에 대한 모든 측면의 준비를 개시하고 싶다” (뉴욕, 미야자와 수상과의 會談)
92. 2	“일본을 공통의 인간적 가치에 의해 맺어진 파트너 또는 잠재적 동맹국으로 간주하고 있다. 법과 정의의 원칙에 입각하여 우리는 영토 획정을 포함한 평화조약 체결문제 해결을 계속하여 공동으로 탐구하여 갈 결의이다” (미야자와 수상에의 親書)
92. 5	“(5단계론의) 최초 2단계는 경과하였다. 3단계의 비군사화는 완성 일보직전이다. 5단계의 기간을 단축할 필요가 있다고 생각한다. 그러나 러시아는 지금 곤란한 시기에 있다” (와타나베 외무장관과의 會談)
92. 8	“나는 이 문제에 대한 12개의 해결 제안을 갖고 있다” (크레믈린 기자회견)
92. 9	“방일을 통하여 러 일 관계의 질적 변화를 야기시키고 싶다. … 그러나 당장 방일중에 남쿠릴이 인도될 것이라고 기대해서는 안된다. … 14개의 해결 방안을 갖고 있다” (9월 5일 일본NHK 기자회견)

이에 따라 올레그 루만제프 헌법위원회 서기가 후술할 러시아 最高會議北方領土問題 聽聞會에 제출한 報告書에서 지적하고 있듯이¹⁴⁾ 1991~92년간 러시아 외무부는 「신사고」에 입각하여 對日 平和協定 및 北方領土問題에 관하여 관련 장관 및 전문가들과 일련의 회의를 개최하여 왔으며, 1992년 여름에는 北方領土를 인도하는 代價로 일본의 경제원조를 받아 러시아의 국내위기를 타개한다는 일반적인 방침을 세웠던 것이다.

그러나 엘чин 대통령과 정부의 인도 방침과는 달리, 군부 등 보수세력 및 러시아 민족주의 세력 등은 북방영토의 인도를 구소련 해체에 이은 러시아 연방 해체의 신호 또는 출발점으로 이해하고 있으며,¹⁵⁾ 사할린州 주민들은 “경제문제 해결을 위해 영토를 파는 것은 國家的 背信行爲”¹⁶⁾라고 규탄하면서 북방4도 인도 저지를 위한 파업과 집회를 조직하고, 심지어 「極東共和國」을 독립·창설하겠다고 하는 등¹⁷⁾ 북방4도 반환을 강력하게

14) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 25일.

15) 러시아 민족주의 단체 「러시아민족대회의」는 “쿠릴 도서의 일본 인도는 우리 祖國의 分解始作을 의미한다”고 강조하고 있다. 한편 북방영토 반환을 반대하는 러시아 민간 단체 「전러시아 쿠릴열도 응호위원회」는 1992년 7월 31일과 9월 10일을 「쿠릴 防衛의 날」로 정하고, 모스크바의 일본대사관 앞에서 각각 피켓 시위를 벌였다.

16) 1991년 10월 4일 유즈노 사할린스크市에서 수천명의 시민이 모여 개최된 북방영토 반환 반대집회에서의 슬로건임. 표도로프 사할린州知事의 영토반환 반대 입장과 반대운동에 대해서는 ヤコフ ジンベルグ, “フョドロフ/サハリン州知事と千島問題,” 「國際學論集」(上智大學 國際關係研究所), 第29號, 1992年 7月; “View From Sakhalin: Kuril Islands Should Remain Russian,” *International Herald Tribune*, 1992년 8월 31일 참조.

17) 표드로프 사할린州知事은 1991년 10월 21일 「타스통신」과의 인터뷰에서 북방4도 반환을 저지하기 위해 「극동공화국」을 창설하겠다고 주장하였다. 「극동공화국」 창설 움직임은 현재 야쿠트 공화국, 부랴트 공화국, 추코트 민족구, 코랴크 민족구, 프리모르스크 변강, 그리고 사할린과 카마카반도를 모두 통합하는 방향으로 추진중이며, 이 방대한 지역은 일반적으로 「극동연해주지방」으로 알려져 러시아의 對아태지역 진출의 窓口 役割을 하여 왔다. 역사적으로도 볼세비키 혁명 이후 내전기간동안 일본이 미국의 북인하에 白軍을 지원하여 극동연해주지방에 침투하자 1920년 4월 6일 레닌은 軍事的 目的으로 이 지역에 「극동공화국」을 설립하였다가, 1922년 6월 15일 이를 다시 러시아공화국에 편입시킨 바 있다. “The Far Eastern Republic,” in Hosea B. Morse and Harley F. MacNair, *Far Eastern International Relations*, Vol. II (New York : Russell and Russell, 1959, Reissued), pp. 139~149.

반대하고 있다.

심지어 보수계 신문 「소비에트스카야 로시아」紙는 1992년 9월 8일 엘전 대통령의 방일을 앞두고 북방영토문제에서의 對日 讓步에 반대하는 러시아 학자들의 公開書簡을 게재하였다. 일본문제 관계자 20명의 연명으로 되어 있는 이 書簡은 영토문제에서 어떤 양보라도 하면 “우리 나라에 유택한 엔비(Yen-rain)가 내릴 것이라는 생각이 일본의 선전을 통해 우리나라 지도부에 강요되고 있으나, 이것은 큰 오해이다”고 경고하였다.

전러시아 여론조사센터가 1992년 8월 8~18일간 모스크바·상트페테르부르그·크拉斯노야르스크 등 11개 도시·지역에서 1,695명을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 따르면, 러시아 국민의 73.4%가 북방영토의 대일 인도에 반대하였으며, 찬성은 8.6%에 불과한 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 이는 러시아의 전반적인 국내여론이 정부의 공식 입장과는 달리 북방영토 반환에 소극적인 상황에 있음을 보여주고 있다.

러시아내에서는 北方領土 賣却論에서부터 返還 絶對反對論까지 다양한 여론이 제기되고 있어 엘전 대통령 및 정부의 결단력 있는 정책 결정을 어렵게 하고 있는 것이다.

2. 日本의 立場

일본은 구소련이 해체되고 러시아연방이 새로이 탄생하면서 북방영토 문제 해결 가능성이 어느 때보다도 높다는 인식하에 적극적인 대러시아 정책을 추진하여 왔다. 특히 미야자와 수상이 1992년 1월 뉴욕에서 엘전 대통령과 회담한 아래 일본은 북방영토문제 조기 해결을 위한 노력을 적극 경주하여, 4월말~5월초 미야자와 수상이 프랑스와 독일을 방문하여 북방영토문제 해결을 위한 국제적 지원을 촉구하는 한편, 와타나

18) 「朝日新聞」, 1992년 9월 3일. 한편 모스크바市의 경우, 찬성 21%, 반대 64%의 반응을 보였다. 모스크바시민을 대상으로 한 7월 30일 輿論調査에서도 65%의 시민이 경제원조를 받는다고 하여도 북방영토의 對日 引導에 반대한다고 응답하였다. *Izvestiya*, 1992년 8월 4일.

베 외무장관은 모스크바를 수차례 방문하고 경제지원을 강조하면서 반환을 요구하였다. 또한 7월의 뮌헨 주요선진국 정상회의에서는 「정치선언」에 북방영토문제를 포함시키는 데 성공함으로써 “일본의 주장이 각국에 이해되었다”고 자평하였다.

일본은 와타나베 외무장관의 방소를 통하여 러시아 정부가 당장 북방영토문제를 해결하기 매우 어려운 입장에 있음을 명확하게 인식하고 있었음에도 불구하고, 엘친 訪日이 취소되기 전까지는 적어도 하보마이 시코탄 2도는 1956년 共同宣言에 의거하여 반환이 이루어질 것이고, 심지어 나머지 에토로후 쿠나시리 2도도 향후 2년이내에 1855년 下田條約에 근거하여 해결될 수 있을 것이라는 매우 낙관적 전망에 입각하고 있었다.¹⁹⁾ 특히 9월 4일자 「朝日新聞」이 북방영토 교섭과 관련, 「2島 플러스 알파」가 촛점이라고 강조하고 있듯이 하보마이·시코탄 반환을 기정사실로 인식한 위에 얼마만큼의 러시아측 양보를 받아낼 것인가를 대러 교섭의 핵심으로 판단하고, 이를 극대화하기 위해 러시아의 양보 여하에 따라 대러 경제지원의 규모가 결정됨을 강조하는 등 러시아정부를 적극 설득하였던 것이다. 예컨대 미야자와 수상은 「콤소몰스카야 프라브다」紙와의 인터뷰에서 北方領土問題가 해결되어 일·러 평화조약 체결이 실현되면, 러시아의 經濟改革에 대해 「대규모적이고 장기적인 경제지원계획」을 실시할 생각이라고 표명하였다.²⁰⁾

새로운隣接國으로 국제사회에 등장한 러시아에 대한 日本政府의 기본 입장은 러시아정부를 구소련을 계승한 정부로서 승인하는 것이며, 「정경불가분」에 입각한 구소련에 대한 기존 정책 즉 북방영토라는 정치적 과제 해결 없이 경제협력은 행하지 않는다는 政經連繫의 基本原則을 견지하는 것이라고 말할 수 있다.

따라서 일본 정부의 대러시아 정책의 핵심은 러시아를 위시한 구소련에 대한 經濟支援이 국제적 과제로 되고 있는 현상황 속에서 「先북방영토문제 해결」이라는 대러 정책추진의 기본원칙을 여하히 견지하는가 또

19) 「朝日新聞」, 1992년 9월 3일.

20) *Komsomolskaya Pravda*, 1992년 9월 8일.

는 러시아 지원 규모와 양국관계 정상화 속도를 여하히 조정하는가에 있다고 할 수 있다. 일본정부의 공식 입장은 북방영토문제가 해결되기까지 대규모 경제지원은 하지 않으며, 다만 人的交流와 노우하우 공여 등 의 知的支援과 人道援助는 행한다는 것이다. 그러나 이와 관련한 일본 여론은 마쓰나가(松永信雄) 외무성 고문(일本国제문제연구소 소장)이 엘전의 방일 연기이후 “政經不可分라든지 政經分離라든지 하는 논의는 이해하기 어렵다. 정치를 떠난 경제를 생각하는 정책은 세계 어디에도 없으나, 영토문제만이 일·러 문제라는 인식도 틀렸다. 러시아의 새로운 개혁이 성공하도록 할 수 있는 만큼의 지원을 하는 것은 국제사회 전체의 문제이다. 경제력이 허용하는 범위에서 가능한 한 지원하는 것이 일본의 책임이기도 하다. 그러나 완전히 영토를 떠나 논의하는 것도 무리인 것이다”라고 말하며 대러 지원의 필요성과 북방영토문제의 딜레마를 지적하고 있듯이,²¹⁾ 러시아를 적극적으로 지원하여야 한다는 의견과 관망하여야 한다는 의견을 양극으로 하여 다양하게 나타나고 있다.

IV. 러시아最高會議 北方領土問題 聽聞會

러시아 최고회의는 1992년 7월 28일 북방영토문제에 관한 聽聞會를 비공개로 개최하였는데, 이 청문회의 결과가 엘전의 방일 연기와 북방영토문제 해결방식에 영향을 미쳤다는 점에서 청문회 과정을 분석하는 것은 중요하다. 이 청문회에는 러시아 의회내 관련 위원회와 소위원회의 위원장과 위원이 참가하였으며, 그 이외에도 외무부·국방부 등 관련 정부부처 및 사할린과 쿠릴열도 당국과 주민 대표, 그리고 학자·전문가 등 학술기관 대표도 초청되어 참석하였다. 청문회 의장은 필라토프 최고회의 제1부의장이었으며, 올레그 루만체프(Oleg Rumyantsev) 헌법위원회 서기가 관련보고서를 제출하였으며, 모두 29명이 발언·토론하였

21) 松永信雄, “日ロ關係の今後,” 「朝日新聞」; 1992년 9월 15일.

다.²²⁾

1. 루만체프 報告의 內容

「러·일관계와 러시아연방의 영토보전문제」라는 제하의 루만체프 보고서는 北方領土問題와 관련하여 다음과 같은 9가지 측면이 검토되어 결정되어야 한다고 주장하였다.

첫째, 國際法的 側面으로서 러시아의 입장은 그다지 취약하지 않다. 일본은 침략자였으므로 1945년에 소련이 中立條約을 위반했다고 비난하는 것은 옳지 않다. 다만 쿠릴열도와 남사할린에 대한 법적 지위가 불확실하고 완전히 공식화되지 않고 있을 뿐이다.

둘째, 憲法的 側面으로서 러시아의 국익과 관련된 회담을 누가 무슨 권한을 위임받아 어떻게 처리해야 하는지가 불분명하다. 러시아연방 헌법 제104조 2항에 따르면, 외교정책은 러시아연방 인민대의원대회의 배타적인 권리로 부여되어 있다. 또한 러시아의 영토 변경은 러시아 연방 헌법 제80조 및 러시아 연방 주권선언 제8항에 의거하여 國民投票로 결정되어야 한다.

셋째, 地政學的 側面으로서 러시아의 일방적인 군비감축에도 불구하고 일본, 미국 등 주변국들은 여전히 방어 이상의 戰鬪兵力을 유지하고 있다.

넷째, 歷史的 側面으로서 쿠나시리와 에토로후가 2차대전 이전에 러시아에 속하지 않았다는 이유 만으로 러시아 영토로서 간주할 수 없다는 논거는 잘못이다. 러시아 선구자들은 18~19세기에 사할린과 쿠릴열도를 발견하여 개발하여 왔으며, 그 당시 일본은 쿠릴열도는 물론이거나

22) 청문회는 비공개로 진행되어 관련자료가 완전히 공개되지 않았으나, 루만체프 보고서가 1992년 7월 25일과 7월 28일자 *Nezavisimaya Gazeta*에 부분 게재되었고, *Rossiyskaya Gazeta*, 1992년 7월 30일; *Federatsiya*, No. 31, 1992년 7월 29일~8월 4일, p. 7; *Izvestiya*, 1992년 7월 29일; *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 30일; V.N.エリヨーミン, “ロシア北方領土秘密會の全容を明かそう,” 「世界週報」, 1992년 9월 1일, pp. 10~15 등이 청문회에서의 토론내용 및 분위기를 전하고 있어, 이하에서는 이들을 참조하였다.

와 北海道 조차도 자신의 영토로 간주하지 않았다. 역사학자 포발니코프 (S. I. Povalnikov)에 의하면, 쿠릴열도는 당시 國際法의 規範에 따라 러시아에 병합되어, 「러시아領」이라 새겨진 銅板의 紋章이 부여되고, 조공을 바치고, 러시아의 시민권을 갖고, 러시아정교에 따라 세례를 받았으며, 러시아식 이름을 가졌다.⁷

다섯째, 外交政策的 側面으로서 일본은 양국문제를 국제화하여 G-7 국가들을 통해서 러시아 지도부에 영향력을 행사하려 하고 있으나, 냉전 시대와는 달리 미국도 일본의 정치적 역할 강화와 아 태지역 및 독립국 가연합(CIS)내에서의 영토관계의 불안정화를 우려하여 과거처럼 일본의 입장만을 지지하지는 않을 것이다.

여섯째, 國內政策的 側面으로서 영토문제해결의 형태와 시기는 국내 정치적 상황을 고려하여 결정해야 할 것이다. 조금하게 문제를 처리할 경우, 대통령에 대한 공개적인 비판을 초래할 가능성이 있으며, 마침내 대통령에 대한 불신임 또는 새로운 대통령선거 실시를 요구하는 상황으로 발전할 위험성이 있다. 사할린주의 동의없이 극동지역 국경선을 재설정하는 것은 연방내의 또 다른 국경선 변화 요구를 유발시킬 가능성이 있다.

일곱째, 對外經濟的 側面으로서 일본은 충분한 財政的 資源을 가지고 있으나 그것이 러시아를 위해 제공된다는 보증이 없다. 일본은 러시아 경제에 대한 대규모 투자를 시기상조라고 보고 있으며, 상당수 전문가들은 러시아 극동지역을 미래의 同伴者가 아닌 潛在的 競爭者로 간주하고 있다.

여덟째, 對內經濟的 側面으로서 남쿠릴의 경제적 가치는 매우 크며, 과학 기술의 진보에 따라 이 지역의 매우 풍부한 광물(최소한 440억 5 천만 달러 상당) 및 생물자원의 개발이 수월해질 것이므로 그 價值는 더욱 증가될 것이다.

아홉째, 道德的・政治的 側面으로서 러시아의 영토 병합을 세계사적 맥락에서 벗어나 단순히 「스탈린시대의 범죄」로서 간주하는 것은 옳지 않다. 북방영토 반환에 대한 否定的인 態度는 어떤 정치적 또는 이데올

로기적 정향이나 진실에 대한 무시에서 비롯된 것이 아니고, 영토 획득이 침략에 대한 응징 대가로 이루어졌고 획득된 영토를 보존하여야 한다는 러시아인의 사회의식에서 비롯된 것이다. 북방영토문제는 단순히 보수주의자 및 애국주의자들의 완고함 때문이 아니고 일본이 러시아 사회의식의 성격을 제대로 파악하지 못한데서 비롯된 것이다.

이러한 측면들에 대한 검토 위에 루만제프는 엘전 대통령 및 정부고위관료들에게 北方領土問題와 관련하여 다음과 같이 권고하였다.

(1) 영토문제는 순전히 외교적 문제라기보다는 全國民的 合意를 토대로 하는 國家的 問題임을 명심하여야 한다. (2) 일본과의 조급한 「패키지 거래」는 러시아의 일방적 양보임을 의미하는 것이다. (3) 國際法的側面에서 러시아는 문제 도서들에 대해 불완전한 법적 근거를 가지고 있고, 일본도 하보마이를 제외한 나머지 도서에 대해 아무런 법적 근거를 가지고 있지 않으므로 이 문제를 유엔 國際司法裁判所로 이관시켜야 한다. (4) 이 문제는 러시아 의회 또는 최고회의의 적절한 결정을 통해서 해결해야 한다. (5) 國民投票 또는 代議的 民主制度를 통하지 않는 국민의 의지를 무시한 官僚主義的 問題解決方式은 매우 부당한 것이다. (6) 문제도서의 所有權 問題와 관련해 러시아가 먼저 발견하여 개발했기 때문에 북방영토는 러시아의 것이다. (7) 북방도서를 포기하면 일본으로부터 원조를 받을 수 있다는 생각은 논쟁의 소지가 있다. (8) 쿠릴 열도 남부는 반환의 대가보다 몇배나 되는 광물 및 해양자원의 보고이다. (9) 조급한 영토문제 해결은 러시아의 대외적 입장을 약화시킨다. (10) 현재는 러시아의 본질적인 國益을 고려해야 할 때이다. (11) 국민은 영토문제의 부당하고 조급한 해결을 원하지 않으며, 급기야는 이로 인해 國內的 政治狀況이 급격히 악화될 것이다. (12) 가장 합리적인 선택은 쿠나시리와 에토로후를 러시아의支配下에 두고, 하보마이와 시코탄을 러·일의 共同主權化하는 것이다.²³⁾

23) 루만제프의 주장은 “1956년 공동선언은 2島 引導의 形態에 대해서는 한마디도 언급하지 않고 있으므로 일본에의 인도는 인도될 셈이 일본의 主權下에 이행하는 것을 반드시 의미하는 것이 아니다”는 점에서 2도를 인도하되 共同主權下에 둔다는 것이다.

또한 루만제프는 향후의 對日 政策과 관련하여 (1) 영토문제를 포함해 러·일관계를 공식화하여 소수인에 의한 위장되고 은밀한 관료주의적 협상을 지양해야 한다. (2) 국민의 대표기관인 입법부가 러시아 외교정책 수립 지침을 명백히 제시해 주어야 한다. (3) 인민대의원들의 견해를 러시아연방 대통령에게 주지시켜야 한다. (4) 군사적 측면에서 러·일간의 보다 차원높은 대화와 신뢰구축을 위한 모든 관련조치들을 협의할 필요가 있다. (5) 아·태지역 국가들과의 합작기업 협력지대 설립 가능성을 연구하고, 또한 이들 지역과의 國際經濟協力에 있어서 러시아 극동지역의 효율성을 측정해야 한다. (6) 최고회의는 조속한 시일내에 사할린 및 쿠릴열도의 社會經濟的 開發을 위한 基本方向을 설정해야 한다. (7) 쿠릴열도 남단에 사할린주의 동의없이 독립적인 行政實體를 부여해서는 안된다. (8) 외무부의 인적 교체가 불가피하다. (9) 내부적으로 상당한 견해 차이가 있고 국내정치상황이 극히 어려운 현시점에서 엘친 대통령의 公式 訪日은 연기되어야 하며, 우선 문제해결모델을 구체화하여야 한다 등을 제시하였다.

2. 聽聞會 結果

聽聞會에서 토론의 본질은 두 가지 문제로 요약될 수 있다. 첫째는 러시아대통령이 예정대로 9월에 일본을 방문하여야 하는가 하는 문제이며, 둘째는 만일 방문한다면 대통령이 일본측에 어떠한 제안을 하여야 하는가라는 문제였다.

루만제프 報告와는 달리 聽聞會에서 엘친 방일 연기가 강조되었던 것은 아니었으며, 연기를 언급한 발언은 매우 적었다. 다만 루만제프 보고에서 지적되고 있는 제반 사항들(외무부의 월권행위, 국민투표 회부, 북방영토의 경제적 군사적 전략적 중요성, 일본의 경제지원 가능성 및 규

또한 그는 쿠나시리와 에토로후에 대해서는 일본과 교섭할 필요도 없다고 주장한다, 따라서 그는 러시아정부가 제시하고 있는 이른바 「신사고적」 대안(평화조약→齒舞·色丹인도→國後·澤捉 교섭)을 부정하고, 러·일 양국에 의한 齒舞·色丹 공동주권·공동통치를 확립할 것을 제안하였다.

모 등) 이 토론되고, 전반적으로 루만제프의 立場이 청문회장의 분위기를 주도하였다고 할 수 있었으며, 이러한 분위기가 러시아정부의 對日政策方向을 재고하게 하는 요인으로 작용하였던 것이다.

특히 「네자비시마야 가제타」가 “러시아 의원과 외교관의 불일치는 극단으로까지 확대되어, 러·일관계에 있어서 쿠릴문제의 조정문제 뿐만 아니라 「부르블리스 가이다르 코지레프」라는 對外政策路線 전반에 대한 의문을 야기시켰다”²⁴⁾ 고 청문회 분위기를 전하고 있듯이, 聽聞會는 러시아 외교정책에 대한 중대한 이의 제기였으며, 이를 대통령과 정부에서 는 무시할 수 없었을 것이다. 물론 「이즈베스찌아」가 평가하고 있듯이 “외무부와의 불일치는 우려되었던 만큼 큰 것은 아니었다. 몇 가지의 문제에 있어서는 합의가 보였다”²⁵⁾ 라고 할 수도 있을 것이나, 외무부의 일방적인 대일 교섭행위를 越權行爲로 규정하고, 북방영토문제가 인민대의원대회, 최고회의, 헌법재판소 및 사할린주의 동의와 국민투표를 통하여 결정되어야 한다는 필요성과 러시아의 新憲法(아직 채택되지 않고 있으며, 언제 채택될지도 불명확하다)에 의거하여야 한다는 타당성이 강조되었던 점은 대일 정책에 강력한 制動要因으로 작용하였다.²⁶⁾

청문회에 참석하였던 과학아카데미 동양학연구소 일본전문가 V. 엘료민에 의하면, 청문회에서 “대통령에의 권고를 준비하는 의원그룹의 설치가 결정되었다”는 「콤소몰스카야 프라브다」(7. 29)의 보도는 사실이 아니나, 그 대신에 토의 내용을 최종적으로 종합하여 8월말에 대통령과 회견하여 聽聞會結果를 설명하는 의원그룹이 만들어졌다고 한다.²⁷⁾ 따

24) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 7월 30일.

25) *Izvestiya*, 1992년 7월 29일.

26) 이와 관련, 청문회 종료후 러시아民主黨은 黨지도자 트라브킨(Nikolay Travkin)의 명의로 1992년 8월 2일 聲明을 발표하고, 러·일간 문제를 공개하지 않고 비밀리에 처리하려는 러시아 외무부의 「사악한 정책」(vicious policy)을 비난하였으며, 러시아 국경 변경은 오직 국민투표와 인민대의원대회의 확인에 의해 결정되어야 한다고 강조하였다. *Moscow INTERFAX*, 4 August 1992; FBIS-SOV-92-151, 5 August 1992, p. 28.

27) V.N.エリヨーミン, 앞의 글, p. 14. 보도에 의하면, 8월말 러시아최고회의 예브게니 안바르제모프 국제문제·대외경제관계위원장 등이 엘친 대통령과 만나 영토인도 반대

라서 청문회 결과가 엘전 대통령에게 국내정치적 압력으로 작용하였을 것이다. 게다가 러시아의 국내상황은 1992년초의 급진적 경제개혁으로 폭등한 物價問題 등으로 엘전 정권의 求心力이 약화되고, 반엘전세력의 영향력 확대 움직임이 강화되고 있었으므로 엘전이 청문회 결과에서 나타난 국내여론의 반발을 무릅쓰고 기존의 대일 정책을 추진하기는 어려웠을 것이고, 그럴 경우 북방영토문제를 지렛대로 반엘전세력이 강화되는 것은 분명하였다.

일반적으로 訪日延期 事由로서 위와 같은 청문회 결과 등 러시아 국내의 보수파 및 민족주의자의 반대와 함께 엘전 대통령의 訪日 警護問題가 거론되고 있으나,²⁸⁾ 국빈방문시 경호문제는 모두 현지에서 일임하는 것이 국제적 관례임을 감안한다면 警護問題가 주된 것이 아님은 분명하다. 訪日 延期의 가장 근본적인 배경은 北方領土問題와 관련한 일본의 완강한 자세였다.²⁹⁾

일본은 대러 지원의 초점으로 되는 1992년 10월의 新獨立國家群 (NIS) 支援會議와³⁰⁾ 1993년의 서방선진7개국 정상회의가 모두 東京에서 개최되고, 일본이 議長國이라는 유리한 입지를 이용하여, 청문회에서

등 최고회의내의 분위기를 전달하였다고 한다.

28) 엘전 대통령의 警護問題는 이미 경호원의 충기 반입을 일본측이 거부함에 따라 9월 3일 대통령부 경호총국 聲明으로 불안감이 표명된 바 있었으며, 라트니코프 경호 제1차장은 “일본측이 경호체제에 관한 러시아측의 요구를 수용하지 않을 경우, 우리는 대통령의 방문 연기를 권고한다”고 말하였으며, 크라시코프 대통령부 보도관실장은 일본에서의 경호체제 점검 결과에 따라 방일이 중지될 수도 있음을 언명한 바 있었다. 「讀賣新聞」, 1992년 9월 4일.

29) 「네자비시마야 가제타」는 엘전 訪日 延期의 원인을 러시아 국내정세 이외에도 일본측의 강경 자세 및 대통령 경호문제 등을 들었으며, 방일 연기를 「엘전의 15번째 선택」이라고 지적하였다. *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 9월 10일.

30) 1992년 7월 뮌헨에서 개최된 G-7 정상회의 아래로 발트3국을 제외한 구소련 12개국(CIS 11개국 및 그루지야)을 지칭할 경우에는 「신독립국가군」(New Independent States, NIS)이라 새로이 호칭하고 있다. 한편 구소련에 대한 국제적 긴급인도지원과 기술지원 조정을 목적으로 10월 28~29일간 개최되는 제3차 NIS지원회의(1차는 92년 1월 워싱톤, 2차는 92년 5월 리스본)는 구소련 12개국을 포함한 약 70여개국과 15개 국제 기관 대표들이 참가한다.

비판되었듯이 러시아의 일방적 압력을 강요하는 완강한 태도를 취하였다. 특히 미야자와 일본수상이 「콤소몰스카야 프라브다」紙와의 인터뷰에서 표명하였듯이 北方領土問題의 解決原則이 명확하게 되지 않는 한, 일본 국민이 부담하게 될 대규모 대러 지원의 타당성을 국민에게 납득시키기가 곤란하다고 강조하면서 러시아의 양보를 요구하였던 것이다.³¹⁾ 이는 마치 북방4도를 구소련이 영유하게 된 배경으로 작용하였던 알타회담에서 스탈린이 미국측에 대해 대일 참전의 政治的 代價를 요구하면서 “만약 이들 조건이 인정되지 않는다면 자기도 몰로토프도 소련이 對日戰에 참가하는 이유를 소련국민에게 설명할 수 없다”³²⁾ 고 설명한 것과 똑같은 논리로서 영토의 代價로서만 원조를 제공하겠다는 의미이며, 따라서 러시아측의 입장에서는 원조를 얻기 위해 영토를 파는 것으로 이해되어지고, 이는 당연히 국내여론의 반발을 야기시키는 것이었다.

즉 엘친이 와타나베 외무장관에게 9월 2일 일본이 러시아에 지나친 압력을 가하면 북방영토문제를 해결하기 곤란하게 된다고 일본측의 과도한 대응을 비판하였듯이 일본의 과다한 요구가 결국 청문회 결과와 함께 訪日을 취소시키고 兩國關係를 停頓狀態에 빠뜨리는 결과를 초래하였던 것이다.

V. 北方領土問題 解決 可能性 및 影響要因

1. 北方領土問題 解決시나리오

북방영토문제를 해결하기 위한 방안은 엘친 대통령의 5단계론을 비롯하여 매우 다양하나, 領土에 대한 主權所在에 따라 대체로 다음과 같은 5가지로 대별하여 살펴볼 수 있다. 즉 주권소재별로 「러시아+공동관리

31) *Komsomol'skaya Pravda*, 1992년 9월 8일.

32) U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States : the Conferences at Malta and Yalta, 1945* (Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1961), pp. 766~71; 姜元植, 앞의 글, p. 109 참조.

「일본」의 도식으로 살펴보면, 북방4도를 모두 러시아 주권하에 두고 인도하지 않는 보수적인 1案(4+0+0), 쿠나시리와 에토로후는 러시아의 주권하에 그대로 두고 하보마이와 시코탄을 공동주권하에 공동관리하는 루만제프가 주장하는 2案(2+2+0), 하보마이와 시코탄을 일본의 주권하에 인도하는 3案(2+0+2), 하보마이와 시코탄은 일본의 주권하에 인도하나 쿠나시리와 에토로후는 공동주권하에 공동관리하는 [新思考]의인 4案(0+2+2), 4도를 모두 일본 주권하에 인도하는 親日本的인 5案(0+0+4) 등으로 구분할 수 있다.

일본정부는 일관하여 북방4도의 일괄 반환인 5案을 강조하여 왔으나 궁극적으로 5案으로 발전하는 잠정조치로서 4案을 수용할 수도 있다는 입장을 보여 왔으며,³³⁾ 러시아의 보수파 및 민족주의 세력에서는 1案의 반환불가 입장을 견지하나 2案의 양보에는 융통성을 보일 수 있다는 입장은 보여, 양국간의 입장 차이는 현격한 것이었다. 러시아 정부는 고르바초프 정권 아래로 지금까지 기본적으로 4案에 입각하여 여러 절차상의 제안을 제시하여 왔으며, 日本이 요구하고 있는 5案의 변형으로서 북방4도에 대한 日本의 主權은 인정하나, 施政權은 러시아가 장악한다는 이른바 「오끼나와(沖繩)방식」을 제시하기도 하였다.³⁴⁾

한편, 북방영토문제 해결방식을 둘러싼 이상과 같은 다양한 입장을 고려하여 러시아 정부는 북방영토문제 해결을 위해서는 양국간의 우호적 분위기 조성이 시급하다는 점에서 「交流優先論」을 주장하고 있으며, 이에 대해 일본정부는 政經不可分 原則에 입각하여 「교류우선론」에 반대

33) 1992년 4월 18일 일본 와타나베 외무장관은 러시아가 4島에 대한 일본의 주권을 인정한다면, 반환시기·방법에 대해서는 유연하게 대처할 수 있다는 이른바 時差返還方式(러시아의 잠정적 행정권 인정 포함)에 대한 수락의사를 처음으로 표명하였으며, 이것이 그후 일본의 대러 교섭의 기본방침으로 되고 있다.

34) 러시아 부수상 겸 언론·정보장관인 폴토라닌(Mikhail M. Poltoranin)은 1992년 8월 6일 오끼나와 방문시 기자회견에서 북방영토문제의 해결가능한 많은 방법중의 하나로서 美軍이 오끼나와를 27년간 점령하였다가 남부지역에 美軍事基地를 남기고 일본에 반환하였듯이 북방4도를 일본에 반환하나 러시아가 이용권을 갖는 「오끼나와方式」을 생각할 수 있다고 언명한 바 있다. *Moscow ITAR-TASS*, 6 August 1992; FBIS-SOV-92-153, 7 August 1992, p. 21.

하고 있다.³⁵⁾

2. 影響要因 分析

가. 政治·外交的 考慮

러시아는 1992년 1월 1일 가격자유화 조치 등 衝擊療法에 의한 급진적 시장체제로의 이행정책을 실시하였으나, 물가 폭등과 실업 증대 등 심각한 경제난을 유발시켰으며, “아직도 반쯤 짊주리는 생활에서 벗어나지 못하는 상황”³⁶⁾ 때문에 엘친에 대한 國民의 支持度가 점차 저하되고 있고, 反엘친 세력의 영향력 확대 움직임이 강화되고 있다.

러시아에서는 현재 수많은 政黨이 정치일선에서 활동하고 있으나, 단독으로 정권을 담당할 수 있는 정당은 아직 존재하지 않으며, 政黨政治가 없으므로 건전한立法部가 존재하는 것도 아니다. 이런 점에서 러시아 정치는 전형적인 러시아 정치문화에 따라 움직이는 人脈政治라고 할 수 있으며, 정부지도자들의 인사 이동은 러시아 인맥정치의 변화를 보여 주는 척도이다.

1992년 4월 제6차 인민대의원대회³⁷⁾ 아래 나타난 人事移動(슈메이코 제1부수상, 히쟈 부수상, 츄바이스 부수상 등의 임명)은 軍產複合體 出身人脈의 강화로 특징지어진다. 軍產複合體는 구소련 국민총생산의 20~25%를 점하며, 약 1,500여개의 기업에서 약 440만명의 노동자를 고용하고 있는 것으로 추정되고 있다. 관련부문의 노동자까지 산입한다면, 1,200만명(가족 포함시 3,600만명)의 인구가 군산복합체의 영향하에

35) 그러나 정부와는 달리 민간연구자간에는 양국간 교류가 先行되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 飛田康彦, “日本の對ロシア政策を考える,”『NIRA政策研究』, 第5卷第4號 (1992), p. 68 참조.

36) *Nezavisimaya Gazeta*, 1992년 6월 12일.

37) 제6차 인민대의원대회는 엘친의 경제정책에 대한 수정 요구 및 「부르불리스 국무장관·가이다르 제1부수상(현재 수상대행)對 하스볼라토프 최고회의 의장」간의 權力鬪爭으로 특징지어진다. 당시 인민대의원에 대한 여론조사 결과, 정부정책에 대한 무조건 지지는 5%에 불과하였으며, 수정 필요 47.7%, 완전한 방침 변경 33.8% 등 절대다수의 대의원이 政策調整을 요구하는 분위기였다. *Rossiyskaya Gazeta*, 1992년 4월 9일.

있으며, 그 가운데 약 78%가 러시아에 집중되어 있어 러시아 최대의 利益集團이라고 해도 과언이 아니다.³⁸⁾ 현재 軍產複合體는 러시아의 「黨政治局」이라 할 수 있는 안전보장회의를 장악하고 있으며, 최고회의 내에서도 상당한 영향력을 확보하고 있는 것으로 평가된다. 이러한 軍產複合體 발언권 확대는 시장경제체제로의 급진적 이행을 목표로 하는 改革派의 경제정책 추진의 장애로 되고 있다.³⁹⁾

한편, 러시아 극동시베리아지역은 군사적 목적으로 개발되어 왔다고 할 수 있기 때문에 軍產複合體의 영향력은 지대하다고 할 수 있으며,⁴⁰⁾ 北方領土問題과 같은 극동정세에 중요한 영향을 미치는 문제에 대해 軍產複合體의 입장을 존중하지 않을 수 없는 것이다.

러시아 정치권내의 중도파 세력의 결집이 강화되고 있으며, 이것이 엘친 정권에 대한 견제세력으로 작용하고 있다. 특히 루쓰코이(Aleksandr V. Rutskoy) 부통령은 아프간전쟁 영웅으로서 동일한 전쟁베테랑 출신인 그라쵸프(Paver S. Grachev)가 국방장관에 임명됨으로써 정치적 입지가 강화되고 있으며, 1992년 6월에는 루쓰코이 자신이 이끄는 「自由러시아人民黨」을 중심으로 「러시아民主黨」, 「쇄신」 등 중도파들이 결속하여 「市民同盟」을 결성함으로써 확고부동한 세력을 갖게 되었다. 國營企業을 포함한 이 결속으로 엘친의 경제정책에 궤도 수정이 불가피할 뿐만 아니라 금후 이 동맹이 내부 분열하지 않는다면 정권장악도 가능할 것이라고 전망할 수 있을 정도로 세력이 강화되고 있어 주목된다. 또한 루쓰코이는 아프간 전쟁영웅이라는 전력으로 말미암아 러시

38) 村上隆, “舊ソ連の重荷・軍產複合體は生き残る：上,” 「世界週報」, 1992년 5월 26일, p. 16.

39) 예컨대 엘친 대통령은 G7이 결정한 총 240억 달러의 經濟援助를 경제개혁 추진의 최대 지렛대로 활용하고자 하나, 러시아 최고회의는 92년도 財政赤字 규모를 「GNP의 20%」로 상정하여 「인플레이 억제·재정적자 삭감」 등 IMF가 설정하고 있는 援助前提條件을 훨씬 상회하고 있으며, 또한 군수산업에 대한 136억 루블의 보조금 지출을 결정함으로써 IMF 제시조건에서 훨씬 멀어졌다. 이에 따라 엘친 정부의 대서방 정책은 더욱 어려워졌다.

40) 村上隆, “舊ソ連の重荷・軍產複合體は生き残る：下,” 「世界週報」, 1992년 6월 2일, p. 51.

아 民族主義勢力의 대표자로 부상하고 있다. 물론 과격 민족주의 그룹인 「러시아國民同盟」, 「러시아자유민주당」, 「입헌민주당」, 「기독교민주당」 등과는 일정한 거리를 유지하고 있으나, 루쓰코이는 보수민족주의 세력 까지 포용하고 있다. 게다가 정당차원에서 이들은 1992년 2월에는 「大 러시아 復興」을 제창하면서 「러시아 市民愛國勢力 會議」를 개최하고, 「러시아 人民會議」를 창설하였다.

러시아에서 애국주의·민족주의가 대두하고 있는原因是 러시아의 國家的 一體性의 결여와 옐친정권의 이데올로기 부재 때문이다. 즉 전체적으로 民族主義的 中道派가 고양되고 있고, 북방영토문제가 정치적 쟁점화되어 정치세력들의 선전 도구로 이용되고 있는 상황 속에서 옐친이 북방영토문제 등 정치적으로 미묘한 문제에서 결단을 내리기는 매우 어려운 것이다.

게다가 북방영토문제의 성급한 해결이 러시아 영내의 여타 國境紛爭에 미칠 영향을 고려하지 않으면 안된다. 현재 러시아는 北方領土問題 이외에도 많은 접경국가들과 국경문제를 안고 있다. 西部國境의 경우, 국경의 변천과정이 매우 복잡하여 주권의 소재를 명확하게 규정하기 어려우나, 제2차 대전의 결과 구소련은 발트3국과 몰다비아를 병합하고 핀란드의 카렐리야 지방, 폴란드 동부 및 칼리닌그라드를 획득하였다. 그러나 구소련의 해체로 핀란드와의 카렐리야문제 이외에도 발트3국·우크라이나·벨라루시 등 구소련 구성국과의 영토문제가 표면화되었으며, 러시아의 서부국경이 500km나 동방으로 후퇴하여 칼리닌그라드는 러시아의 孤島로 되었다.

南部國境의 경우, 러시아는 우크라이나·그루지아·아제르바이잔·카자흐스탄과 접경하고 있는데, 우크라이나와 크리미아, 카자흐스탄과 오렌부르크가 영토분쟁의 잠재적 화근이며, 그루지아 국경의 오세치아인 및 아제르바이잔 국경의 레즈гин인 문제도 쟁점으로 되고 있다. 물론 구소련 구성국과의 영토문제는 1991년 12월 체결된 CIS 창설협정에서 상호간의 領土保全을 약속하였으며, CIS 내부문제라는 점에서 일본과의 북방영토문제와는 그 성격이 다르다.

北方領土問題의 해결방식이 직접적으로 영향을 미치는 곳은 東部國境

이다. 러시아는 중국·몽고·북한·일본·미국과 동부국경을 접하고 있는데, 일본 이외에도 中國과 국경획정문제를 갖고 있다. 7,000km 이상의 세계 최장의 국경선이었던 구소련과 중국간 國境은 蒙古를 경계로 동부와 서부로 구분되어졌으나, 구소련의 해체로 러시아의 고유한 국경문제는 中國과의 東部國境問題 만이 남게 되었다.⁴¹⁾

러·중 국경은 아이훈조약(1858), 북경조약(1860), 일리조약(1881) 등에 의해 획정되었으나, 1960년대 중·소 관계 악화와 함께, 중국측이 이들 조약의 불평등성을 문제시함으로써 러·중간의 주장이 충돌하여 국경문제로 현재화되었으며, 1969년 다만스키도(珍寶島) 등에서의 무력충돌로 발전하였다.

그후 고르바초프 서기장이 1986년 7월 블라디보스톡 연설에서 “중·소간 국경선은 국제법적 원칙에 따라 주요 항행로의 중심선으로 할 수 있다”는 입장을 보임에 따라 교섭이 진전되어, 1991년 5월 江澤民 총서기의 방소시 소·중간 동부국경협정이 체결되었으며, 1992년 2월 러·중 양국 의회에 의해 비준되어 3월에 발효되었다. 이 협정은 양국간의 國境 通過地點을 상세하게 규정하여 945개의 川中島가 러시아領, 896개가 中國領으로 되었다. 그러나 하바롭스크 근교의 아무르江과 우수리江의 합류점인 大우수리스크島(黑子島)와 타라바로프島, 아르군川의 볼쇼이島 등에 대해서는 귀속이 정해지지 않아 계속 협의되고 있다.

이들 도서는 현재 러시아의 관할하에 있으나, 中國이 領有權을 주장하고 있기 때문에 문제시되며, 러시아는 경제적 이유 및 국내정치적 이유 등으로 중국에의 인도를 주저하고 있다.⁴²⁾ 따라서 北方領土問題와 관련하여 러시아의 대일 교섭태도는 직접적으로 대중 관계에 영향을 미치게

41) 물론 러시아는 西部國境問題에 있어서도 구소련 해체후 당시국인 카자흐스탄, 키르기즈스탄, 타지스탄과 함께 관여하고자 하고 있다. 일반적으로 東部國境은 주로 아무르江와 우수리江을 통하고, 西部는 파미르高原 등 산악지대를 통과하고 있다.

42) 러시아가 이들 도서의 對中 인도에 소극적인 이유는 표면적으로 大우수리스크와 타라바로프가 하바롭스크로의 航空機 離發着路 아래에 있으며, 볼쇼이에는 淨水施設이 있다는 점이 지적되고 있으나, 실질적으로는 영토문제에 민감한 러시아 최고회의와 현지 여론에 대한 고려 때문이다. 예컨대 1992년 2월 러시아 최고회의 東部國境協定 批准

된다. 중국은 북방영토가 일본에 속한다는 원칙적인 입장을 견지하여 왔으며, 북방영토문제 해결이 궁극적으로 中國의 國益으로 될 수 있다고 생각하고 있는 것이다.

나. 經濟的 考慮

북방4도는 주민의 生活水準이 러시아 본토보다 2배 이상 높은 지역으로서 經濟的 價值의 대부분은 도서 주변어장에서의 漁業權에서 창출된다. 북방4도 주변해역은 쿠릴해류와 일본해류가 만나는 漁場으로서 연어·송어·가재 등 고급 어종의 어획량은 일본 전체 어획량의 10% 이상을 차지한다.⁴³⁾ 또한 쿠나시리와 에토로후 주변해역은 제약·향수·화장품 식품산업의 주원료로 이용되는 갈조류와 홍조류의 보고이며, 생산되는 鑛物資源은 금·은·아연·구리·납·철·티타늄·바나듐·마노·유황 등이다. 국제가격으로 환산할 경우, 북방4도 자연자원의 總評價額은 약 440억 5천만달러에 이른다.⁴⁴⁾ 또한 장기적으로 觀光資源을 개발할 경우 새로운 경제적 가치를 창출할 수도 있을 것이다.

지라노프 구소련 어업부 차관은 1991년 11월 29일 남쿠릴문제 원탁 회의에서 쿠릴열도를 양도하면 “年間 150만톤 즉 15억달러의 손실을 입게 된다”고 경고한 바 있으나,⁴⁵⁾ 북방4도의 경제적 가치는 지금까지의 生產性 基準으로만 평가될 수 없다. 보도에 의하면, 러시아가 옐전

審議過程에서는 이 협정에 의해 다수의 섬이 중국으로 이관되는 것에 대한 우려가 표명되었으며, 하바롭스크 등 現地當局의 立場이 강조되었다.

- 43) 이 해역에서의 漁業權 問題는 매우 중요하다. 특히 최근 외국어선의 오호츠크해 불법 조업행위가 증대하면서 러시아는 오호츠크해의 어족보호와 자국의 어업이익을 확보하기 위하여 오호츠크 봉쇄를 검토하고 있으며, 한·러간의 漁業協定에 의거한 한국의 북방4도 연해 어로를 일본이 강력하게 반대하여, 결국 한·러·일 3국이 1992년 5월 29일 모스크바 어업실무자협의에서 한국의 조업해역을 북방4도 주변에서 쿠릴열도 태평양면의 3각수역으로 이동하는 데 합의함으로써 조정되었던 적도 있다.
- 44) 러시아 최고회의 북방영토문제 聽聞會에서의 루만쩨프 報告書 참조.
- 45) 「朝日新聞(夕刊)」, 1991년 11월 30일. 표도로프 사할린州知事는 1991년 10월 23일 러시아 최고회의 민족회의 북방영토문제 공청회에서 북방4도 영해 근해의 漁業 收益은 연간 10억 달러 이상이라고 밝혔다.

대통령 방일전에 비공식적으로 총액 500억 달러 원조를 일본에 타진하였다고 하나,⁴⁶⁾ 일본에의 4도 주권 인도라는 중장기적 차원에서 평가하면 북방4도의 경제적 가치는 막대한 것이라 판단된다.

한편 「소비에쓰키 사할린」紙의 보도에 의하면, 시렌코 사할린주 부지사가 1992년 9월 9일 시코탄의 토지 278ha를 홍콩 기업에 향후 50년간 대여하는 계약을 승인하였다고 한다. 대여토지는 주로 관광목적에 이용되며, 50년간의 임대료 전액인 2억루블(약 1억2천만엔)을 최초 2개월 이내에 지불하고, 그후에는 賃貸地로부터 생산되는 이익에 대해 稅金을 부과하는 방식으로 한다는 내용이다.⁴⁷⁾ 이는 표도로프 주지사가 제창하고 있던 自由經濟地帶構想의 일환으로서 도서에 대한 공동 개발을 기정사실화 하려는 의도인 것으로 평가되며, 현지 당국에서는 모스크바의 중앙정부와는 달리 지방재정조달의 주요한 원천으로 북방4도를 인식하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 모스크바의 임의대로 북방4도문제를 처리하는 것에 저항하고 있으며, 중앙정부로서도 문제 처리에 신중을 기할 수밖에 없을 것이다.

다. 軍事・戰略的 考慮

소련은 북방영토 가운데 쿠나시리·에토로후·시코탄에 1978년 아래로 1개 師團規模의 地上軍部隊(1만여명 정도)를 배치하고 있는 것으로 추정되는데, 이들 지역에서는 소련의 사단이 통상 보유하고 있는 전차, 장갑차, 각종 화포와 對空미사일, 對地攻擊用 무장헬리콥터 Mi-24 Hind 이외에도 소련의 사단이 통상 보유하고 있지 않는 長射程의 152mm 캐논砲가 배치되어 있으며, 훈련도 계속 활발하게 행해지고 있다. 또한 에토로후의 天寧비행장에는 1983년에 배치가 개시된 MIG-23 Flogger 전투기가 현재 약 40대 배치되어 있다.⁴⁸⁾

46) 「讀賣新聞(夕刊)」, 1992년 9월 10일. 한편 1991년 10월 23일 최고회의 공청회에서 는 “남쿠릴 도서를 400억 달러에 일본에 팔면, 소련국민을 떠여살릴 수 있다”는 견해도 제기되었다.

47) Sovetskiy Sakhalin, 1992년 9월 11일; 「朝日新聞」, 1992년 9월 12일.

48) 日本 防衛廳, 「防衛白書：平成3年(1991)」, pp. 53~54. 특히 에토로후에는 텐네이

그러나 고르바초프 前소련대통령이 1991년 4월 방일시 북방영토의 일방적 非軍事化가 처음으로 천명된 이래로 현재 북방영토 주둔 소련군의 인원 및 장비의 감축이 실질적으로 일어나고 있는 것으로 알려지고 있다. 예컨대 1992년 3월 방일한 코지레프 외무장관은 북방영토의 군사력이 “이미 30% 삭감되었다”고 발표하였으며, 5월에는 엘친 대통령이 국경경비대를 제외하고 북방영토 주둔군을 1~2년 중에 철수시킬 것을 약속하였다. 엘친 대통령은 그후에도 “일본과 비군사화 협정을 체결할 용의가 있다”고 말하는 등 이 문제에 적극적으로 언급하였으며, 일본측은 9월로 예정되어 있던 엘친의 방일에서 非軍事化를 둘러싸고 軍撤收費用의 일본측 부담 등 새로운 제안이 제기될 가능성이 크다고 분석하고 있었다.⁴⁹⁾

그러나 북방영토의 非軍事化는 북방영토의 軍事·戰略的 價值에 비추어 볼 때, 특히 러시아 군부의 반발을 야기시키고 있다. 일본 「防衛白書」는 소련이 북방영토에서 이상과 같이 군사력을 배치·전개하고 있는 저의를 다음과 같이 분석하고 있다. 즉 “군사적으로는 북방영토가 오헬츠크海에의 접근을 제압하는 중요한 위치에 있기 때문에, 이 해역에 전개되고 있는 ネルタ III급 등의 SSBN(탄도탄탑재 핵추진잠수함)의 殘存性 확보 등을 목적으로 한 오헬츠크海의 軍事的 聖域化와 同海周囲의 대부분이 소련영토임을 이용하여 사실상의 內海化를 도모하기 위한 前進據點化를 목표로 하고 있는 것이라 간주된다. 또한 정치적으로는 북방영토를 군사력으로 계속 확보함으로써 불법 점거를 우리나라(일본)에 대해 기정사실화하고 강제하려는 것이다.”⁵⁰⁾

일본의 분석이 적확하다면, 북방영토를 통하여 러시아가 확보하려 한 위와 같은 목표가 불필요한 것으로 되었다는 설득력 있는 주장이 없는

防空飛行基地 이외에도 히토카푸灣의 海軍基地와 音波探知所 등 모두 3개의 중요한 시설이 있다고 한다. Geoffrey J. T. Jukes, “The Soviet Military and the Far East,” in Shugo Minagawa, ed., *Thorney Path to the Post-Perestroika World: Problems of Institutionalization* (Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 1992), p. 179.

49) 「讀賣新聞」, 1992년 9월 8일.

50) 日本 防衛廳, 「防衛白書: 平成2年(1990)」, pp. 55~56.

한 북방영토의 非軍事化는 한계를 갖지 않을 수 없다. 우선 첫째, 西太平洋地域의 데팡트와 軍事的 信賴構築이 실현되지 않는 한, 군사·전략적 요충지에 대한 고려는 지속적으로 중요성을 갖게 된다. 즉 감소된 戰略的 抑止力이 안보위기로 발전하지는 않을 것이라는 점이 데팡트를 통하여 국제적으로 보증될 필요가 있다. 이 경우 미국은 오헤츠크海로의 접근을 더 이상 모색할 필요가 없을 것이며, 러시아도 북방영토의 군사적 가치를 낮게 평가할 수 있을 것이다. 그러나 현재 유럽과 달리 동북아 및 서태평양지역에서 군사적 신뢰구축이 급진전할 가능성은 그리 크지 않다.⁵¹⁾

둘째, 美잠수함의 오헤츠크海 접근 저지라는 측면에서 북방영토의 전략적 가치를 평가할 경우, 중요한 것은 섬 자체보다는 오헤려 海峽이다. 러시아 군부의 관점에서 가장 중요한 통로는 에토로후·우루프間(폭 37km 수심 360m)이다. 이곳은 美잠수함이 오헤츠크海로 진출입할 수 있다고 하는 4개의 해협 가운데 하나이다. 북해도·쿠나시리간 해협은 폭 22km, 수심 170m이며, 쿠나시리·에토로후間 해협은 폭 19km, 수심 300m로서 두 해협 모두 폭이 좁고 수심이 얕다. 그러나 美잠수함이 이를 해협을 사용하지 않는 이유는 통과할 수 없기 때문이 아니라, 다른 4개의 해협보다 敵에게 발견될 가능성이 훨씬 크기 때문이다. 러시아 군부는 이를 도서를 일본에 인도하면 美잠수함이 자유 통행하게 될 것이라고 우려하고 있으며, 이는 러시아 군부에 있어서 주둔군과 해·공군기지를 철수하는 것보다 매우 미묘한 문제인 것으로 보인다.⁵²⁾

셋째, 美잠수함에 대한 監視問題로서 特定基地를 설치하지 않고서도

51) 동북아에서의 군축 가능성에 대해서는 姜元植, “蘇聯의 東北亞政策,” 民族統一研究院 國際研究室 編, 「蘇聯의 東北亞政策 變化와 東北亞秩序 改編」(서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 102~105 참조.

52) Geoffrey J.T. Jukes, *op.cit.*, p. 179. 「인테르팍스」통신(1991. 11. 12)에 의하면, 구 소련 국방부는 쿠나시리 에토로후 2도를 일본에 인도하면, 미·일 잠수함의 오헤츠크海 통과가 자유롭게 실현될 것이므로 “소련 전략핵전력의 견고함이 심대하게 저하될 것”이라고 경고하는 문서를 러시아 의회에 제출하였다고 한다. *Moscow INTERFAX*, 12 November 1991, FBIS-SOV-91-219, 13 November 1991, p. 41.

기존의 정찰업무를 지속할 수 있는 電子裝備와 措置가 강구되거나, 감시 기능이 유지될 수 있는 基地使用權이 확보된다면, 도서 인도에 대한 군부의 반대가 약화될 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우는 도서 인도가 불가피한 최악의 경우로서 러시아 군부가 양보할 수 있는 한계에 지나지 않는다. 즉 북방4도 인도시 러시아는 최소한 監視基地를 잔류시키고자 할 것이다.⁵³⁾ 이는 북방4도에서의 러·일간의 軍事技術 協力を 의미하는 동시에, 美國의 對日 安保協力 중요성을 감소시키는 효과로 나타날 수 있다. 따라서 미국은 북방영토의 장래에 대한 러·일간의 협상에 간여하려 할 것이다.

이러한 상황 속에서 러시아 군부내에서는 政府의 비군사화 정책을 비판하고 있으며, 심지어 북방영토의 비군사화는 北海道의 非軍事化와 병행되어야 균형적이라는 주장까지 제기하고 있다. 엘전 대통령 주변에서도 최근 군부의 이러한 움직임에 호응하여 북방영토에서의 撤軍을 아·태지역 전체의 安全保障問題와 연계시키자는 발언이 나오고 있다. 이에 대해 日本 防衛廳側은 “먼저 북방영토로부터 러시아軍이 완전 철수하는 것이 선결이다. 아·태지역의 안전보장문제는 일·미의 극동전략 전체에 관한 것이고, 북방영토문제와는 전혀 무관하다”는 기본입장을 취하고 있으며, 撤收費用의 일본 부담에 대해서도 “4도 반환을 인정한다는 전제가 없이는 무리”라고 하고 있다.⁵⁴⁾

VI. 結論：展望

北方領土問題는 이상에서 살펴 본 바와 같이 러·일 양국의 입장이

53) 구소련은 1990년말 對中國 正常화의 일환으로 베트남에서 모든 공격형 전함과 항공기를 철수하였으나 정찰기 작전은 계속하였으며, 舊東獨地域에서도 철수 합의 이후에도 주둔군을 일정기간 유지하였을 뿐만 아니라 철수시 독일로 하여금 軍주둔막사 건설비용을 일부 부담하도록 하였다.

54) 「讀賣新聞」, 1992년 9월 8일.

상이하고, 특히 영토반환 등 문제해결 권한을 가지고 있는 러시아의 國內情勢·經濟的 損益·軍事安保的 考慮 등의 요인에 직접적으로 영향을 받고 있어 해결방식 등 미래를 전망하기 매우 어렵다.

러시아의 輿論은 북방4도를 일본에 결코 인도할 수 없다는 보수적 1案(4+0+0)에서부터 친일본적 5案(0+0+4)까지 다양하게 나타나고 있으며, 이에 따라 政府의 입장은 이를 절충하여 하보마이·시코탄을 공동관리하는 2案(2+2+0)에서 쿠나시리·에토로후를 공동관리하는 4案(0+2+2)으로 반영되고 있다. 한편 일본의 輿論은 하보마이·시코탄 반환은 당연하나 러시아의 국내여론을 고려하여 쿠나시리·에토로후에 대한 협상까지는 양보할 수도 있으나, 기본적으로 4도가 모두 일본에 반환되어야 한다는 입장에서 5案을 견지하고 있다.

9월로 예정되어 있던 엘찐 대통령의 訪日이 취소됨에 따라 일본이 북방영토를 반환받을 수 있는 最大의 好機를 놓쳤다는 관측이 있을 수 있다. 즉 구소련이 해체됨에 따라 북방영토 합병이라는 구소련의 선택을新生 러시아가 자기 부정할 수 있는 政治的 狀況에 있고, 일본의 경제지원을 절실히 필요로 하는 經濟的 狀況에 있으며, 또한 동·서 냉전의 종식으로 안보위협이 감소되었다는 軍事·戰略的 狀況에 있다는 점에서 엘찐의 방일 취소 이전에 조성되어 온 러·일간의 분위기는 분명히 북방영토문제의 해결과 양국관계 정상화를 향한 것이었다고 하지 않을 수 없다. 그러나 러시아가 일방적으로 방일 연기를 발표함으로써 러·일 양국관계는 현재 급냉각되고 있으며, 따라서 북방영토문제에 대한 논의 자체가 原點으로 환원된 듯한 형세를 보이고 있다.

엘찐의 방일 연기로 일본은 대러 관계 냉각 뿐만 아니라, 러시아를 포함한 구소련 국가들이 민주화와 자유시장체제로의 전환을 완성해 나감에 있어서 多國間 支援이 필요하다는 국제적 공감대가 형성되어 있는 현재의 상황 속에서 일본이 북방영토 반환에 집착하여 러시아 지원이라는 세계적 필요를 외면하였다는 비난을 받게 되었다. 이에 따라 폴란드의 바웬사 대통령은 엘찐의 방일 취소후인 9월 10일 “국제적으로 보아도 구소련과 동구에의 經濟援助는 常識이다. 경제원조에 영토문제를 연

계시킨 일본의 낡은 사고방식에 문제가 있다”고 일본을 비판하면서, 일본의 대폴란드 원조도 불충분하다고 불평하였다.

일본에 대한 이러한 비판과 압력, 특히 G-7을 포함한 다른 선진국들로부터의 국제적 압력이 강화되면, 일본은 북방영토문제와는 별개로 對러 지원을 증대시키지 않을 수 없는 상황에 처할지도 모른다.⁵⁵⁾ 그럴 경우, 러시아내에서 일본이 영토문제와는 별개로 경제지원을 하고 있으며, 따라서 영토 반환의 경우에도 그것이 領土賣却의 차원은 아니라는 평가를 받을 수 있을 것이다. 이는 물론 엘친의 방일 취소가 결과적으로 북방영토 반환과 러·일 관계 정상화에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 낙관적 전망이다.⁵⁶⁾

이러한 전망은 앞서 問題解決시나리오를 제시하면서 언급한 러시아측의 「교류우선론」에 접근하는 것으로 러시아측으로서는 오히려 원하는 바이라고 할 수 있다. 문제는 궁극적으로 해결시나리오 가운데 가장 현실적인 것은 무엇인가 하는 것이다.

현재의 러시아 정세에 비추어 러시아정부가 早期 解決하려 할 경우, 政治的 危機에 직면할 가능성이 있다. 따라서 러시아는 북방영토문제를 보다 중·장기적인 관점에서 해결하고자 할 것이다. 즉

55) 엘친 대통령은 9월 2일 와타나베 외무장관에게 “G7 국가 가운데 일본의 對러 지원액은 최소”라고 비판하였으나, 일본외무성의 발표에 의하면, 일본이 지출을 약속하고 있는 支援額 26.5억 달러는 7개국 가운데 4위라고 한다. 「朝日新聞」, 1992년 9월 4일.

56) 美 캘리포니아대학 산타바라바校의 하세가와 교수는 일본의 월간지 「中央公論」 1992년 9월호에서 엘친이 러·일 정상회담 성과가 만족스럽지 않다고 판단하면 방일을 무기한 연기할지도 모른다고 전망한 후, “이 시나리오는 일본의 체면이 깎이는 것이나, 엘친의 정치적 영향이 증대하고 領土問題에서의 양보가 가능하게 될 때까지 정상회담을 연기하는 것이 일본에게도 得策일지도 모른다”고 전망하였다. 이는 하세가와의 3개의 시나리오 가운데 하나였으나, 엘친의 訪日 延期가 궁극적으로 영토반환과 러·일 관계개선에 보다 긍정적인 방향으로 발전하는 초석이 될 가능성을 배제할 수는 없다는 것이었다. 다만 하세가와는 “엘친의 정치적 영향이 금후 개선된다는 전망은 없다. 오히려 악화될 가능성이 클지도 모른다. 그렇다면 영토문제를 해결하는 기회는 이번 정상회담이 마지막일지도 모른다. 러시아의 政治狀況은 예측불가능하기 때문에 일본측도 판단이 어려운 것이다”고 우려하였다. 長谷川毅, “北方領土症候群に陥った日本,” 「中央公論」, 1992年 9月號, pp. 94~95.

「교류우선론」에 입각한 것이 아니라면, 일본이 계속 정경불가분 원칙에 입각하여 북방영토 반환압력을 행사한다고 하여도 엘전이 현재 1956년 공동선언 이상의 양보를 하기는 곤란할 것이다. 왜냐하면 첫째, 對日 領土 引導에 반대하는 輿論이 강하며 이것이 정치투쟁의 선전수단으로까지 이용되고 있으며, 둘째, 구소련의 해체로 지금의 러시아는 帝政時代 보다 영토가 감소하였으므로 영토 분할에 心理的 抵抗이 있을 수 있고, 셋째, 러시아는 구소련 구성국간에 새로운 영토문제를 안고 있어 북방영토 반환은 연쇄반응을 일으킬지도 모른다.

한편, 「교류우선론」에 입각하여 보다 중·장기적 관점에서 영토문제가 해결된다고 하여도 전술한 시나리오 가운데 1案과 5案의 선택은 어려울 것으로 전망된다. 즉 1956년 공동선언을 부정하지 않는 한 러시아의 입장은 구소련의 계승자로서 「북방영토문제의 존재」를 인정하고 문제해결을 위해 일본과 협상하지 않을 수 없으며, 4도 전체 반환을 요구하는 일본의 입장도 루만제프 報告書에서 지적되고 있듯이 歷史的·國際法的 正當性을 완전히 구비하였다고 할 수 없다.⁵⁷⁾ 따라서 1案과 5案을 배제할 경우, 2~4案을 고려할 수 있으나, 2案과 3案의 경우에도 일본이 결코 양보하려 하지 않을 것이므로 그 가능성은 희박하다. 그렇다면 가장 실현 가능한 해결방안은 4案일 것이다.

4案은 고르바초프 아래로 러시아 정부가 추진하여 온 기본 입장이었

57) 예컨대 일본은 4도가 일본 「固有의 領土」라는 논리를 사용하고 있으나, 폴란드의 1/3이 독일의 고유영토였으며, 유럽의半 정도가 원래 다른 나라의 영토였듯이 「고유의 영토」論은 적실성이 없다고 할 수 있다. 클라크 교수에 의하면, 일본은 「고유의 영토」론을 주장하기보다는 하보마이·시코탄과 에토로후·쿠나시리를 각각 별개의 문제로 하여 하보마이·시코탄 2도 반환을 요구하되, 에토로후·쿠나시리는 1951年 講和條約 당시 「쿠릴열도의 일부」로서 일본이 부당하게 포기한 領土임을 강조할 필요가 있다고 주장한다. Gregory Clark, *op.cit.* 한편 최근 서울에서 개최된 국제학술회의에서 발표된 論文에서는 러시아가 북방영토문제를 마지막 단계로 國際司法裁判所에 회부할 가능성도 있다고 전망하고 있다. A. V. Vorontsov, "The State and Prospects for Settlement of the Northern Territories Dispute," presented in the Second Russian-South Korean Seminar on Global Problems of World Ocean, held in Seoul on 25 September~2 October 1992, pp. 15~16.

다고 할 수 있으며, 日本도 이 方案을 신중하게 고려하여 온 것으로 보인다. 다만 引導 主體가 러시아라는 점에서 문제해결의 열쇠는 전적으로 러시아에게 달려있다. 따라서 다음과 같은 러·일 양국의 노력이 경주됨으로써 러시아의 輿論이 領土 引導方向으로 조성되지 않는 한 현재와 같은 停頓狀態를 벗어나기 어려울 것이다.

첫째, 일본이 對러 경제지원을 북방영토문제와 분리하여 제공하는 최소한의 노력을 경주함으로써 러시아 輿論의 對日 認識이 개선되어야 한다. 둘째, 북방영토의 지위 변화와 관계없이 現地住民의 生活을 보장할 수 있는 조치가 강구되어야 한다.⁵⁸⁾ 셋째, 러시아의 기득권을 보호하고 나아가 러시아 군부의 반대를 최소화하는 차원에서 북방영토 주변해역에서의 러시아의 漁業權을 인정하는 동시에, 군사기지 등 領土使用權을 러시아에 제공하는 이른바 「오끼나와」 方式이 적극 고려되든지 또는 非武裝地帶化하는 대안이 모색되어야 한다. 넷째, 오호츠크해의 軍事的 繫張을 완화하기 위한 러·일 양국의 노력 뿐만 아니라 美國의 적극적인 協調가 필요하다.⁵⁹⁾

옐친 대통령의 방일 연기는 결과적으로 북방영토문제를 둘러싼 論議

58) 최근 러시아의 민간 여론조사기관이 에토로후·쿠나시리·시코탄 3島 住民을 대상으로 실시한 여론조사 결과에 의하면, 현지주민들은 引導不可論 (33.8%) 보다 무언가의 문제 해결이 필요하다는 인식을 가지고 있으며, 특히 러시아 住民의 權利가 보장된다면 어떠한 결정에도 승복하겠다는 반응이 75.1%나 되어 生活 保證에 높은 관심을 보이고 있다. 즉 영토문제 해결방법에 대해 응답자들은 인도 반대 31.5%, 4도의 러·일 공동관리 15.1%, 시코탄·하보마이 2도 인도 8.2%, 5단계 해결론 1.6%, 일본인과 동등한 권리가 인정되면 인도 지지 27.0%, 평화조약 체결과 영토문제 해결을 위한 것이면, 러시아대통령을 무조건 지지 12.8%, 어떠한 해결방법에도 반대 2.3%, 모르겠다 무응답 1.6% 등의 반응을 보였으며, 2島 또는 4島 引導가 결정될 경우, 어떻게 할 것인가라는 質問에 대해 무조건 찬류 4.5%, 일본인과 동등한 거주권이 보증되면 찬류 75.1%, 찬류하나 저항 투쟁 9.7%, 기타 2.3%, 모르겠다 8.3% 등으로 나타났다. *Moscow INTERFAX*, 1 September 1992; FBIS-SOV-92-171, 2 September 1992, p. 6; 「讀賣新聞」, 1992년 9월 2일.

59) *New York Times* 사설(1992년 8월 28일)에 의하면, 북방영토문제 해결과 관련하여 美國은 러시아 軍部의 불안을 경감시키기 위하여 오호츠크해에서의 해군 활동을 축소하여야 하고, 이를 러시아와 합의하여야 한다고 강조하고 있다.

를 유예시킴으로써 엘친은 國內輿論을 선도하면서 보다 협명한 선택을 할 수 있는 時間的 餘裕를 갖게 하였다. 일찌기 폐레스트로이카의 「신 사고」 외교정책은 內政에 대한 고려를 중시하여 추진되었으나, 마침내 內政問題를 오직 外交로서만 해결하려는 경향을 초래하였으며, 이에 따라 결국 내정문제를 해결하지 못하고 연방해체라는 內政危機를 초래하였다 것이다. 이러한 內政과 外交間의 構造的 矛盾關係가 구소련에서 러시아로 계승되었다는 측면을 간과할 수는 없으나, 향후 러시아외교의 成敗 與否는 러시아가 얼마만큼 內政을 성공적으로 추진하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 즉 「이즈베스찌아」가 對外政策의 長期的 成功은 對內政策의 成果와 연계되어 있을 때에만 가능하다고 하면서 엘친에게 고르바초프의 前轍을 막지 말아라고 경고하였듯이,⁶⁰⁾ 經濟에 의한 外交의 拘束性이라는 절대적인 제약 속에서 어떤 수단을 동원하느냐가 관건이 되고 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

따라서 최근 엘친 대통령은 對日 外交政策을 추진함에 있어서 국내경제적 필요에 따라 일본으로부터의 원조 획득이라는 目標에만 치중할 경우 일찌기 구소련의 외교가 직면하였던 것과 같은 자승자박에 스스로 빠지게 될지도 모른다는 점을 인식하기 시작한 것으로 보이며, 이런 점에서 러시아외교가 현실적인 방향으로 조정되고 있다고 할 수 있을 것이다. 訪日 延期라는 엘친의 선택은 향후 엘친이 國內問題 解決에 적극 노력하는 동시에 對日 關係를 효율적으로 조율해 나간다면, 엘친의 입장에서 볼 때 현시점에서 바람직한 선택이었다고 말할 수도 있을 것이다.

60) *Izvestiya*, 1992년 2월 3일.

Northern Territory Issue and Russo-Japanese Relations

Weon Sik Kang, Ph. D. (RINU)

Russia and Japan have different views on the four islands of the Northern Territory (*Iturup, Kunashir, Habomai* and *Shikotan*) issue. In particular, as this issue is directly influenced by such factors as domestic politics, economic interests and military considerations of Russia, it is very difficult to predict the direction in which it may unfold in the future.

The potential scenarios of resolving the Northern Territory issue can be categorized as follows, according to which country has sovereignty over the territories: The first is the “conservative” option that all the islands remain under Russian sovereignty. The second is the option that *Kunashir* and *Iturup* remain unequivocally under the jurisdiction of Russia, while *Habomai* and *Shikotan* are transferred to the joint sovereignty of Russia and Japan. The third option is that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to Japanese sovereignty, while *Kunashir* and *Iturup* remain under Russian sovereignty. The fourth is the so-called “new thinking” option that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to Japanese sovereignty, and *Kunashiri* and *Iturup* are transferred to the joint sovereignty of Russia and Japan. The fifth option is the “pro-Japanese” one that all the islands are transferred to Japan.

There exist a variety of public opinions concerning the Northern Territory issue in Russia, ranging from the conservative first option to the pro-Japanese fifth option. Accordingly, the Russian government’s

stance toward the issue is not yet firmly determined and sways from the second option that *Habomai* and *Shikotan* are transferred to joint sovereignty to the fourth option that *Kunashiri* and *Iturup* are transferred to joint sovereignty. On the other hand, for the Japanese part, it is natural that *Habomai* and *Shikotan* be returned to Japan. Furthermore, Japanese public opinion fundamentally favors the fifth option that all the islands should be returned, while they may make concessions to the extent that *Kunashiri* and *Iturup* are subject to negotiations considering Russian public opinions.

The cancellation of Russian President Yeltsin's visit to Japan scheduled for September 1992 may cause some negative effects in Japan, considering the international consensus that it is inevitable to assist the former Soviet republics including Russia in the process of democratization and conversion into a market economy. Namely, Japan may be blamed for turning deaf ears to the worldwide view of the necessity to assist Russia and for cooling down its relations with Russia, adhering to the Northern Territory issue excessively.

If such criticisms and pressures toward Japan, in particular, international pressures from advanced countries including G-7 increase, Japan may face the situation that it is obliged to increase its assistance to Russia regardless of the Northern Territory issue. In that case, the transfer of the Northern Territory cannot be regarded as a sale. This is, of course, an optimistic perspective that cancellation of Yeltsin's visit to Japan may consequently have a positive influence upon the transfer of Northern Territory and the normalization of Russo-Japanese Relations.

As this possibility is similar to Russia's "exchange first" posture, this may be what Russia really wants. However, the problem remains which scenario is most feasible in the long run.

Given the present situation in Russia, there is a high possibility that the Russian government may confront political challenges and crises if it tries to solve the issue hastily in the near future. Therefore, the Russian government will approach the issue on mid- and long-term basis. Judging from the domestic and foreign situations Russia is confronting, it is implausible for Yeltsin to make more concessions than the Soviet-Japanese Joint Declaration of 1956 even though Japan would put pressure on Russia to transfer the Northern Territory, based on the principle of linkage between politics and economy.

Meanwhile, it can be predicted that it will be difficult for both countries to select the first or fifth option although the Northern Territory issue may be solved on a mid- and long-term basis, based on "exchange first" stance: Russia, the successor to the former Soviet Union, which does not deny the Joint Declaration of 1956, cannot but admit the existence of the Northern Territory issue and negotiate with Japan on its solution. On the other hand, Japan's demand to return all the islands does not have full legitimacy from the perspectives of history and international law, as indicated in Rumyantsev's report. Therefore, when the first and fifth options are ruled out, the second, the third, or fourth options can be considered. But even in the case of the second and third options, there is little possibility because Japan would never make concessions. If so, the only feasible solution would be the fourth option.

The fourth option seems to be the basic stance that the Russian government has maintained since the Gorbachev era and Japan seems to have considered this option seriously. However, even this option can only be viable when it serves the interests of both countries.