

# 소-일 관계 정상화 과정 분석

## - 영토쟁점을 중심으로 -

최태강\*

1. 머리말
2. 소-일 협상의 배경
3. 1955~'56년 소-일 정상화 협상
4. 분쟁점에 대한 미국의 입장변화와 압력
5. 맺음말

소련과 일본은 양국간 정상적인 외교관계 회복 이후 평화조약 체결을 위한 협상을 계속하기로 합의했다. 이와 관련해서 일본의 소망에 부합하기를 희망하고, 일본국가의 이익을 고려하여 소련은 양국간 평화조약 체결 후 일본에 하보마이와 시코단 2도를 인도 하는데 동의한다.(소-일공동선언 9조)<sup>1)</sup>

\* 한림대

1) *Правда*, October 20, 1956.

## 1. 머리말

1945년 제2차세계대전 종식 이후 10년 동안 소련과 일본(소-일)의 외교관계는 단절된 상태에 있었다. 왜냐하면 2차세계대전 종료시점에 문제의 섬인 남쿠릴섬(북방영토)을 소련군이 점령하여 자국의 영토로 귀속함으로써 양국은 평화조약도 체결하지 못하고 외교관계도 정상화하지 못한 것이다. 그러나 양국의 관계 회복을 위한 몇 가지 변화들은 있었다. 소련에서 1953년 조셉 스탈린(Joseph Stalin)의 사망 이후 다음 지도자 니키타 흐루시초프(Nikita Khrushchev)는 대외관계에서 평화공존이라는 새로운 정책을 시작했다. 소련은 국내의 정치적, 사회적 자유화와 함께 자국의 대서방정책에 큰 변화가 있었다. 당시 냉전시대 최대 시련 중 하나였던 한국전쟁 이후 소련은 냉전해소에 의지를 보이면서 평화공존과 대탕트정책을 추구하게 되었다. 이러한 정책이 일본과 호혜적인 관계를 수립하는데 영향을 주었다.

한편 일본정부도 동북아지역의 국제정세 변화 속에서 지도체제의 변화가 있었다. 1954년 12월 자유당의 요시다 시게루(Yoshida Shigeru)수상에서 민주당 하토야마 이치로(Hatoyama Ichiro)수상으로 정권교체가 있었다. 하토야마 정부의 대외정책에서 주요 관심사항은 소련과의 관계를 정상화하는 것이었다. 1954년 12월 양국 정상화 문제에 조심스러운 입장을 보여 온 일본외상 시게미츠키 마모루(Shigemitsu Mamoru)는 공개적으로 “편견 없이” 소련과 관계를 정상화하고 싶다고 밝혔다.<sup>2)</sup> 1955년 1월 일본 민주당 하토야마 수상도 소련과 전쟁상태를 종식시키고, 외교 및 무역경제관계를 회복시키는 문제에 이니셔티브를 취할 준비가 되어있다고 언급했다.<sup>3)</sup> 따라서 1955~56년 소-일 정상화 합의를 이끌기 위한 4차례의 정부 간 협상들이 런던과 모스크바에서 있었다. 1955년 6월 협상이 시작되었을 때, 일본은

2) Rodger Sweringen, *The Soviet Union and Postwar Japan*(Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1978), pp.79~81; 毎日新聞, 1954年 12月 12日.

3) Анатолий Кошкин, *Россия и Япония: узлы противоречий* (М.: Вече, 2010), pp.330~331.

분쟁섬인 시코단과 하보마이 2도 반환을 위한 해결과 더 이상 영토주장을 하지 않고 소-일 평화조약에 합의할 준비가 되어있었다. 그러나 1955년 8월 30일 일본은 양국 분쟁섬에 구나시리와 에토로후 2도를 포함할 것을 요구하여 한동안 양국 협상이 중단되기도 했다.

1956년 니키타 흐루시초프(Nikita Khrushchev)시대 양국 국교재개교섭 과정에서 외교관계수립과 일본의 현안들은 해결되었지만, 영토문제는 교착 상태에 빠졌다. 양국 협상과정에서 2도반환과 함께 평화조약을 체결하지는 소련의 제안이 있었지만, 4도나 2도나를 둘러싸고 일본 자유민주당(자민당)과 미국의 영향으로 결국 4도반환이란 기본 입장을 유지하게 되어, 양국은 영토분쟁을 해결할 수 있는 좋은 기회를 놓치게 되었다.

소-일 외교관계 정상화를 위한 협상에 관해 국내외의 연구 성과를 살펴 보면, 국내에서 이 분야에 중점을 두고 분석한 연구자로 유철중 교수의 '동아시아 국제관계와 영토분쟁'에서 주로 영유권분쟁의 배경과 경위에 중점을 두고 제2차 세계대전 전후 기간을 간략하게 분석되었다.<sup>4)</sup> 국외 연구자들의 연구 성과는 더러 나오고 있다. 예를 들면, 1956년 소-일 공동선언을 앞두고 그 협상 과정에 대한 기록들은 주로 일본에서 나오고 있다. 대표적인 연구자들은 하라 기미에(Hara Kimie) 교수, 다나카 다카히코(Tanaka Takahiko) 교수, 사이토 모토히데(Saido Motohide) 교수 등의 연구이며 당시 협상 전권대사 마쓰모토 슌이치(Matsumoto Shunichi)와 언론인 쿠보타 마사아키(Kubota Masaaki)의 회고록 등은 그 당시 협상과정을 잘 알 수 있는 자료들이다.<sup>5)</sup> 서구에서 대표적인 연구자는 일본정부와 미국 국무성의 입장을 주로 분석한 도날드 헬만(Donald Hellmann) 교수가 있다.<sup>6)</sup>

4) 유철중, 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』, 삼우사, 2006, 275~293쪽.

5) Takahiko Tanaka, *Kuremurin eno shisetsu - hoppo ryodo kosho 1955~1983* (Bungeishunju-sha, 1983), pp.32~34.

6) Donald C. Hellman, *Japanese Domestic Politics and Foreign Policy: The Peace Agreement with the Soviet Union*(Berkeley: University of California Press, 1969), pp.32~59. 1955년과 1956년 양국 영토협상 관련 자료들: John J. Stephan, *The Kuril Islands: Russo-Japanese Frontier in the Pacific*(Oxford: Clarendon Press, 1974), pp.200~201; *FRUS(Foreign Relations of United States), 1955~1957: Japan*, vol.23,

러시아에서는 아나톨리 코시킨(Anatoly Koshkin)박사가 러-일 영토분쟁 관련해서 사료를 중심으로 냉전시대 양국의 영토관련 주장들에 대한 사실 설명과 서로 입장 차이를 분석하면서 흐루시초프시대 양국관계 정상화를 위한 영토문제 해결의 협상과정을 잘 서술하고 있다.<sup>7)</sup> 이들 논문들은 주로 양국 협상과정에 중점을 두고 분석되었지, 당시의 협상배경, 4차례 협상과정에서 타협을 보지 못한 이유가 무엇인지, 그리고 분쟁섬에 대한 미국의 입장변화와 협상과정에서 미국의 영향이 포함된 당시의 동북아의 국제정세 변화를 고려한 종합적인 분석은 부족하다.

따라서 본 논문은 당시 국제정세 변화와 소련과 일본 국내의 정치적인 변화 속에서 크게 3가지 측면에 중점을 두고 분석하고자 한다. 첫째, 2차 세계대전 이후 10년 동안 양국정부는 공식적인 교류가 전혀 없다가, 왜 양국은 관계를 개선하려고 했는지와 어떤 요인들이 양국외교 관계를 재개하는데 기여했는가를 분석한다. 둘째, 양국은 4차례의 협상을 통해 소-일 관계 정상화를 위한 공동선언을 내놓았는데 이 선언문에서는 평화조약체결 후 분쟁 4도 가운데 하보마이와 시코단 2도 이양으로 양국 영토문제를 해결하려고 했었다. 그러나 평화조약도 체결하지 못하고 영토도 반환받지 못한 상황에서 양국은 외교관계를 정상화했다. 따라서 협상과정에 왜 양국은 영토문제를 해결하는데 타협을 보지 못했는지 살펴본다. 셋째, 미국의 동아시아 안보전략과의 관련이다. 당시 소련과 일본의 영토문제 해결을 통한 양국관계 정상화는 미국에게 동북아의 지정학적 운신의 폭 확대와 전략적 이익에 큰 영향을 줄 수 있는 사안이었다. 따라서 평화조약체결과 영토문제 해결에는 미국의 영향이 상당히 작용했다고 볼 수 있다. 분쟁섬에 대한 미국의 입장변화와 소-일 협상과정에서 미국의 영향을 살펴보고자 한다. 마치

---

part 1(1991), pp.65~66; Marc Gallicchio(1991), "The Kuriles Controversy : U.S. Diplomacy in the Soviet-Japan Border Dispute, 1941-1956," *The Pacific Historical Review*, Vol. 60, No. 1, pp.69~101; 유철중, 앞의 책, 2006; Kimie Hara and Geoffrey Jukes, eds, *Northern Territories, Asia-Pacific Regional Conflicts and the Aland Experience: Untying the Kurillian knot* (New York: Routledge, 2009), pp.55~56 참조.

7) Анатолий Кошкин, *Россия и Япония: узлы противоречий*, pp.317~352 참조.

막으로 1956년 소-일 공동선언이 현 러시아와 일본 정부 간의 영토문제 해결에 가져다주는 시사점은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## 2. 소-일 협상의 배경

### 1) 소련의 대외 정책노선의 변화

샌프란시스코평화조약체결 이후 미소간의 냉전이 시작되면서, 소-일관계는 수년동안 관계교류가 없었다. 스탈린의 일본에 대한 적대적인 태도는 여전히 유지되고 있었다. 스탈린의 대일정책은 대미 억제책의 일환으로 일관되었으며, 일본과의 관계정상화는 시기적으로나 국제정치적 환경여건으로 볼 때 고려의 대상이 되지 못했다. 그러나 경직된 소-일관계의 변화징후는 1953년 3월 스탈린의 사망과 대외정책을 근본적으로 다시 보는 “평화공존” 정책을 채택한 흐루시초프 등장이후에 있었다.

당시 소련공산당 제1서기였던 흐루시초프는 국민들의 생활수준을 향상시키기 위해 경제정책의 전환이 필요했다. 소비재의 생산증대를 최우선시한 흐루시초프의 정책은 기존의 중공업 중시정책의 변화를 가져오게 되었고, 특히 방위산업에의 투자 감소를 필요로 하게 되었다. 결국 소련은 대미관계의 개선에 의하여 이것을 정당화하지 않으면 안 되게 되었다. 따라서 흐루시초프가 주장한 주요 외교정책의 특징은 강대국들간의 관계개선, 평화를 유지하기 위하여 모든 국가들과의 화해, 각국 지도자들 간의 개인적 접촉을 확대하는 것 등이었다.<sup>8)</sup> 이같은 대외정책은 흐루시초프의 국내개혁의 성패와 연계되어 있었다. 그래서 흐루시초프는 국제관계에서 “평화공존”과

8) Joseph L. Noguee & Robert H. Donaldson, “Soviet Foreign Policy”(New York: Pergamon Press Inc., 1984), pp.117~118.

함께 서방세계와의 협력관계를 잘 구축하고자 했다.

이런 측면에서 동북아에서도 소-일 관계 회복을 위한 교섭도 재개하게 되었다. 비록 양국관계에 있어 주일 미군이 주요 장애이었지만, 1954년 양국 관계 정상화를 위한 전망은 상당히 개선되었다.<sup>9)</sup> 소련 외무장관 바체슬라프 몰로토프(Vyacheclav Molotov)는 나고야신문(1954년 9월 13일)과의 인터뷰에서 일본과의 외교와 무역관계를 발전시킬 가능성을 언급하면서 일부 대일 외교정책에 대해 밝혔다. 이 인터뷰에서 영토문제에 대한 언급은 없었지만, 몰로토프는 보다 나은 양국관계로 발전시키는데 주요 장애로 일본의 대미(對美) 의존이라고 강조했다.<sup>10)</sup> 하지만 몰로토프는 “일본 측에서 관계정상화의 용의가 있다는 것을 밝힌다면, 일본과의 관계정상화에 응할 용의가 있다”고 답했다.<sup>11)</sup> 이것은 새로운 대외정책을 추진한 소련 정부가 일본과 평화조약을 위한 협상을 시작할 준비가 되어있음을 밝힌 것이다. 1954년 10월 베이징을 방문한 흐루시초프는 중국 마오쩌둥(Mao Tse-Tung)과 아시아에서 “평화공존”의 새로운 정책을 논의했다. 그리고 양국 지도자는 일본과 관계 정상화 할 의사를 나타낸 공동선언을 발표했다.<sup>12)</sup> 이것은 소-일 관계정상화 협상이 이제 가능하다는 모스크바로부터 분명한 표시이었다.

이처럼, 흐루시초프의 “평화공존”이라는 근본적인 대외정책 노선의 전환은 양국 관계 변화에 크게 작용했다. 하나는 한반도의 전쟁으로 인해, 소련은 미국과 직접 무력충돌 할 수 있는 군사블록을 형성하여 대결 계속이란 종래의 대외방침에서 평화공존의 노선으로 전환했다는 것이다. 흐루시초프는 평화공존을 유지하면서 자본주의와 경쟁하여 사회주의의 우월성을 입증한다는 것이었다. 소련은 이러한 새로운 이념을 당강령에 명문화하여 평화

9) William F. Nimmo, *Japan and Russia: A Reevaluation in the Post-Soviet Era*(Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1994), p.46.

10) David Rees, *The Soviet Seizure of the Kuriles* (New York: Praeger, 1985), p.105.

11) 岡田和裕, 『ロシアから見た北方領土: 日本から見れば不法でも, ロシアにとっては合法』, 潮書房光人社, 2012, 137쪽.

12) Kimie Hara and Geoffrey Jukes, eds, *op. cit.*, p.55.

공존, 경제적 경쟁 등을 세계전략으로 채택했다.<sup>13)</sup> 다른 하나는 중립주의 제국의 움직임이나 평화운동으로 냉전비판의 조류에 편승하여 스스로 국제적 지위를 강화하는 방침으로 이행하면서, 일본과의 관계 정상화라는 새로운 노선변화를 가져왔다.

정상화에 대한 소련의 첫 시험적인 움직임은 1953년 8월 8일 소련 수상 게오르기 말렌코프(Georgii Malenkov)한테서 나왔다. 그는 소-일관계 정상화의 필요성을 언급했다. 이듬해 말 소-일 양국은 급속하게 국교회복의 기운이 높아졌다. 일본 요시다내각 대신 중-일, 소-일 국교회복을 공약한 민주당의 하토야마내각이 1954년 12월 발족되자, 소련도 종래의 대일 강경노선에서 유연노선으로 전환하였다. 소련 외상 몰로토프는 교착상태에 있는 양국 관계의 정상화를 제의하는 성명을 발표했다.<sup>14)</sup> 1955년 1월 첫 소련의 공식적인 이니셔티브가 취해졌다. 주일 “소련대표단”의 안드레이 돔니츠키(Andrei Domnitsky) 단장은 심야에 수상관저로 하토야마를 방문하여 소-일 교섭을 촉구하는 서신을 전달했다. 이 서신에서 소련정부는 평화조약, 외교적 인정, 정상화를 위한 협상을 일본정부에 요청했다. 1955년 2월 하토야마 내각은 양국 평화조약 체결과 관련해 소련과 관계정상화를 위한 협상을 하자고 외상을 통해 일본정부의 의사를 소련에 전달하였다.<sup>15)</sup> 비록 2도 반환 타협안을 원치 않았던 시게미쓰 마무로(Shigemitsu Mamoru)외상과 일본 외무성 관료들의 주도적인 반대에도 불구하고, 민주당 하토야마수상은 협상에 합의하는데 주도했다. 소-일 정상화 교섭은 1955년 6월 런던에서 시작하여, 다음 해 8월 모스크바 교섭에서 10월 하토야마수상이 방소하여 조약체결까지 1년 반 정도 걸렸다.

이처럼 스탈린 이후 소련의 지도자인 흐루시초프가 외부세계에 대한 새로운 접근을 착수하면서, 그의 “평화공존”이라는 근본적인 대외정책 노선의

13) 장기환 편저, 『소련의 외교정책: 외교정책의 사회경제적 배경』, 대왕사, 1983, 38쪽.

14) 유철중, 앞의 책, 282쪽.

15) Kimie Hara, *Japanese-Soviet/Russian Relations since 1945: A Difficult Peace* (London: Routledge, 1998), p.61.

전환은 영토문제를 포함한 양국 관계 변화에 크게 영향을 미쳤다.

## 2) 일본의 대러 정상화 필요성

### (1) 국내정치변화

전후 일본정치권에 상당한 정치적 변화들이 대러관계 개선에 영향을 미치게 되었다. 일본 자유당대표이며 수상이었던 요시다의 권력은 1954년 10월 민주당 결성과 함께 약화되기 시작했다. 민주당 대표인 하토야마는 1954년 12월 7일 요시다를 물러나게 했다. 1952년 10월과 1953년 4월 총선에서 사회당의 약진이 두드러지자 위기의식을 느낀 보수 세력들도 결집하게 되었다. 1955년 11월 자유당과 민주당이 합당하면서 자민당의 초대 총재로 하토야마가 됐다. 제2차세계대전 후 영미(英美) 중시화 노선을 추진한 요시다 시대는 끝나게 되었고, 자주 독립과 아시아 중시노선을 펼친 하토야마 내각이 들어서게 되었다. 대미협력을 일관되게 주장해온 요시다 전정권과 대조적으로 자주외교를 목표로 한 헌법 개정을 주장하는 한편, 최대 외교상의 현안이었던 소련과의 국교회복을 자신의 외교에 있어 주요 목표로 성취하려는 의욕을 보였다.<sup>16)</sup>

일본의 입장에서 보면, 1955년초 양국 간 외교관계 재수립하는 협상을 위한 조건들이 조성되어 갔다. 하토야마수상은 소련과의 관계개선이 국익에 유익하다는 견해를 표명했으며, 시게미쓰 외상은 전후 단절상태에 있던 소일 국교회복에 일본외교정책의 최우선 순위를 두고 1955년 1월 25일 관계 정상화를 위한 교섭을 해체직전에 있던 주일소련대표 돗니츠키단장을 통해 시작하였다. 그 후 시게미쓰 외상은 1955년 2월까지 전쟁종결과 분쟁 4도 반환을 위한 단독 평화조약 체결에 관한 일본 정부의 의사를 소련에 전달하게 되었다. 1955년 1월 소련이 평화협상을 하고자 하는 의사표명이 있은 후, 하토야마의 민주당은 1955년 2월 총선에서 선도 정당으로 부상했다.

16) Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy 1945~2003: The Quest for a Proactive Policy*(Leiden: Brill Academic Publishers, 2005), p.233.

## (2) 긴박한 현안문제들의 해결

1954-55년 소-일 협상개개의 배경으로 하토야마 수상에게 영토문제 이외에 최고 중요한 정책 과제들이 남아있었다. 첫째, 일본에 대한 국제사회의 인정 문제다. 비록 일본은 영토반환에 대한 희망과 함께 무역과 외교관계 수립에 관심이 있었지만, 모스크바와 외교관계 회복을 위한 보다 큰 동기는 유엔 가입을 위한 일본의 희망이었다. 거부권을 가지고 있는 유엔안보리 상임이사국인 소련은 일본의 회원가입을 막고 있었다. 몰로토프는 이것을 분명하게 언급했다. 양국의 평화조약이 체결될 때까지 모스크바는 이 권한을 계속 행사할 것이라고 했다.<sup>17)</sup>

둘째, 남쿠릴섬(북방영토) 주변 해역에서 일본의 어업 문제다. 이 문제는 분쟁4도 상실과 밀접하게 연계되어 있다. 전통적으로 일본 어부들의 중심 어업 지역이 소련 점령 하에 들어가면서, 쿠릴해역에서 소련당국의 엄격한 통제가 이뤄졌다. 1945년 이래 불법어로 행위로 인해 일본어민들이 소련군에 체포되고, 어선을 압수당하는 사례가 빈번하게 일어나게 되었다. 따라서 이 지역에서 일본은 안전한 어로행위문제를 해결해야만 했다.

셋째, 양국관계 정상화를 통해 일본은 전후 소련에 강제 억류되고 있는 일본 군인들의 송환문제를 해결하는 것이다. 이것은 모스크바와 정상화를 위한 움직임에 있어 중요한 요소이다. 제2차세계대전에서 항복 후 소련에 억류된 일본인이 594,000명이었다고 한다. 이 가운데 1945년부터 1951년 여름까지 일본정부가 추정하는 사망자수는 234,151명으로 보고 있었다.<sup>18)</sup> 1953년 초 소련에 억류된 일본 포로들의 상황이 일본 국내에 널리 알려지게 되어, 일본 정치권은 이들의 송환문제를 조속히 해결해야 하는 부담을 안고 있었다.<sup>19)</sup>

17) William F. Nimmo, *Japan and Russia: A Reevaluation in the Post-Soviet Era*, p.46.

18) David Rees, *The Soviet Seizure of the Kuriles*, pp.106~108.

19) William F. Nimmo, *op. cit.*, p.44.

넷째, 양국 간 관계정상화 결여는 엄청난 잠재력이 있는 시베리아와 소비에트 극동지역의 자원을 활용하는데 장애가 되었다. 특히 중동에너지에 의존했던 일본은 지속적인 경제성장에 필요한 에너지 자원을 안정적으로 공급받는데 있어 이웃국가인 소련과 정상적인 국교를 수립하는 것이 필요했다.<sup>20)</sup> 이처럼 일본은 전쟁종식을 통해 소련과 관계정상화하지 않으면 안 되는 중요한 문제들이 있었다.

### 3. 1955~'56년 소-일 정상화 협상<sup>21)</sup>

1955년 초 양국은 관계 정상화 협상을 갖기로 합의했고, 그 첫 평화조약 회담들이 같은해 6월 런던에서 시작되었다. 첫 양국 간 접촉 후 하토야마의 모스크바 방문이 이뤄지고, 외교관계가 회복되기까지 21개월이 걸렸다.<sup>22)</sup> 16개월간 4번<sup>23)</sup>에 걸쳐 소-일간 협상이 이뤄졌다.

소련 측의 협상에 관한 첫 번째 목표는 외교관계의 정상화이었다. 미-일 관계의 약화와 일본에 대한 소련 영향력 확대라는 장기적 목표들은 이 협상들에 직접적으로 영향을 미치지 못했다. 이 목표들에서 보여 지는 차이는 소-일간 협상하는 입장에 있어 분명한 대조를 드러냈다. 소련은 세계전략의 일환으로써 일본과 화해를 추구했지만, 화해를 위한 일본의 동기는 전쟁상태에 종지부를 찍어 영토문제와 당면한 긴급한 문제(유엔가입, 어업

20) M. Kajima, *Modern Japan's Foreign Policy* (Tokyo: Ruthland, 1970), p.140.

21) 1955년과 1956년 일본 입장의 변환에 관해, Donald C. Hellman, *Japanese Domestic Politics and Foreign Policy: The Peace Agreement with the Soviet Union* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 32~59; John J. Stephan, *The Kuril Islands: Russo-Japanese Frontier in the Pacific* (Oxford: Clarendon Press, 1974), pp. 200-201; *FRUS(Foreign Relations of United States), 1955-1957: Japan*, Vol. 23, part 1(1991), pp.65~66 참조.

22) Kimie Hara, *op. cit.*, p.34.

23) 4차례의 협상은 1955년 6월~8월, 1956년 1월-3월, 1956년 7월-8월, 1956년 10월에 있었다.

문제, 포로송환문제)들을 해결하는 것이었다.<sup>24)</sup> 따라서 양국의 협상카드를 보면, 일본의 경우 첫 협상카드로 소련의 협상목표인 일본과 관계 정상화하는 것을 활용하는 것이다. 즉, 일본의 협상카드는 협상을 중단하는 것이었다. 반면에 러시아는 영토문제 뿐만 아니라 일본이 긴급하게 해결해야 할 유엔가입, 어업문제, 일본군 포로송환 등을 활용할 수 있었다.<sup>25)</sup>

양국의 입장은 런던에서 두 번 열리고, 모스크바에서 나머지 두 번 있었다. 외교관계 정상화에 대한 궁극적인 합의는 1956년 10월 19일 이뤄졌다. 그러나 이전 소-일 간 회담의 복잡성으로 인해 지연되고 뒤틀린 협상들이 있던 후 양국 합의는 이뤄졌다. 강조되어야 될 문제인 남쿠릴섬에 대한 일본의 주장은 전체 협상들 가운데 주요 의제임에 틀림없었으나, 영토문제는 양국관계 정상화이후 계속 논의하기로 남겨두게 되었다.<sup>26)</sup>

## 1) 런던협상

1955년 6월 1일 런던에서 첫 평화협상을(1955년 6월~7월)하는 동안, 양측의 입장은 큰 차이를 보였다. 먼저 소련 측은 1955년 6월 14일 소-일 평화조약의 구상을 밝혔고, 이것은 샌프란시스코 평화조약에서 자신들이 제출한 수정안을 기초로 하여 중요한 변경을 추가한 것이다. 이 평화회의에서 소련이 제출한 대일본 평화조약 구상의 요점으로는 1) 사할린 남반부 및 쿠릴열도에 대한 소련주권의 승인 2) 일본국내에 있어서 기본적 자유와 나치즘 및 군국주의의 조직 부활 방지의 보장 3) 일본의 군비를 자국 방어범위로 제한 4) 일본은 대일본전쟁에 참가한 국가를 대상으로 하는 동맹에 가입하지 말 것 5) 일본 4도해협의 비무장화, 이 해협에 있어서 일본해

24) Kimie Hara, *op. cit.*, p.99.

25) *Ibid.*, p.100.

26) Takahiko Tanaka, *Kuremurin eno shisetsu - hoppo ryodo kosho 1955~1983*, pp.32~34.

인접국 소속 군함들에 개방 등이 거론되었다. 여기에 미-일안전보장 조약을 폐지할 것을 요구했다. 그러나 일본 측은 소련이 제안한 1), 4), 5)에 대해 이의를 제기하면서 대립하게 되었다.<sup>27)</sup> 영토문제에 있어서 지금까지 제2차 세계대전의 결과로 소련이 사할린 남부 및 쿠릴열도의 영유권이 국제적으로 확정되었다는 주장을 한 반면, 일본은 역사적으로 일본의 고유영토이며, 더욱이 하보마이와 시코단이 홋카이도의 부속도서라는 것을 강조하여, 그 반환이 최소조건이라는 것을 나타냈다. 일본 전권대표는 야코프 말리크(Yakov Malik)대사의 “작은 쿠릴”에 관한 제안을 접하고 교섭 타결의 인상을 주었다.

물론 일본에서 훈령은 종래 일본정부가 “남쿠릴”이라 불리는 에토로후, 구나시리 2도가 쿠릴열도에 속하지 않는다는 견해를 나타냈다. 일본이 2도 반환을 요구하자, 소련 측은 일거에 태도를 강경하게 하여 교섭이 더 이상 진척되는 것이 어렵게 되었다. 단, 그 이후의 소련 측의 대응을 보면, 하보마이와 시코단 이양에 있어서 반환 후 이 2도에 대한 비군사 기지화를 요구하는 등 엄격한 태도를 나타내어 교섭은 성립 할 수 없게 했다.

소련은 일본의 군사 중립화를 요구했지만, 모스크바는 예비단계에서 이것을 제외하도록 했다. 일본은 가장 광의 정의를 하여 북방 영토 모두(쿠릴섬, 남사할린, 시코단, 그리고 하보마이)를 요구했다. 일본이 요구한 다른 것들은 북부해역에서 어로접근, 일본의 유엔가입에 대한 소련지지, 소련에 있는 모든 일본인 억류자들의 송환이 포함되었다.<sup>28)</sup>

런던에서 일본 전권대사 마쓰모토는 영토문제에 대한 추가 지시를 받았다. 이런 지시들은 하토야마 정부가 분명하게 북방영토에 대한 타협으로서 간주했다는 것을 보여준 것이다. 이런 추가 지시들이 주어졌을 때, 북방영토의 광의의미에서 하토야마정부는 이 영토를 3가지로 구분을 했다. 첫째, 하보마이와 시코단은 원래부터 일본영토라는 것을 주장했다. 가장 중요한 이들 2도

27) 渡辺昭夫編, 『戦後日本の 對外政策』, 有斐閣選書, 1991, 92~93쪽.

28) David Rees, *op. cit.*, p.109.

반환은 평화조약을 위한 만족스러운 근거로 고려되었다. 둘째, 남쿠릴(쿠나시리와 에토로후)은 1855년 첫 양국 국경 획정한 시모다조약에서 일본 영토이었다는 “역사적 이유들”을 주장했지만, 반환에 대해서는 소련과의 전반적인 평화해결을 위해 필수적이라고 생각하지 않았다. 셋째, 남사할린과 함께 나머지 쿠릴섬들은 단지 거래목적을 위한 주장이었다.

이와 같은 일본의 입장을 파악한 소련 측에서 1955년 8월 처음으로 흐루시초프는 일본에 하보마이, 시코단 2도반환 가능성을 나타냈다. 1955년 8월 5일 소련 대표 말리크는 모스크바의 초기 협상 입장을 수정하여 일본에 다른 주요 문제들(주일 미군철수와 주일 미군기지의 철폐)에 대한 해결을 받아드리는 것과 함께 시코단과 하보마이를 제의했다. 런던협상이 시작되었을 때 일본은 유연한 입장을 나타냈다. 그래서 합의를 위한 전망은 밝은 것처럼 보였다. 소련은 또한 일본의 중립화에 대한 자신들의 요구를 철회했다.<sup>29)</sup>

이 같은 조건에 마쓰모토가 스스로 평화조약 체결 쪽으로 기울었던 것처럼 일본의 입장은 상대적으로 유연했다. 그러나 이 시점에서 일본정부는 갑자기 자신들의 협상과정을 수정하여 시코단과 하보마이 뿐만 아니라 남쿠릴섬 포함으로 자신들의 최대한 영토 확대를 주장했다. 도쿄에서 발행된 일본외무성 팸플릿에 쿠나시리와 에토로후는 “역사적 및 법률적 이유들”로 일본에 속한다는 것을 주장했다. 당시 일본외무성에서 준비된 소-일 조약안에서 남쿠릴섬의 주장은 포함되어 있다. 그리고 나머지 쿠릴섬과 남사할린의 장래는 국제회의에서 해결하기로 했다. 그러나 협상의 주도권을 가지고 있는 소련은 이 수정된 일본 제안에 화를 내면서 회담을 거부했다. 이로서 1955년 8월 말 쯤 이 협상은 중단되었다.

일본의 입장변화에 대한 원인은 1955년 시도된 자유당과 민주당 사이의 합당회담과정에서 나왔다. 즉 두 보수정당의 합당에 대한 땃기는 남쿠릴섬에

29) Masaaki Kubota, *Kuremurin eno shisetsu - hoppo ryodo kosho 1955-1983*, pp.32~34.

대한 자유당 영토회복주의자들의 정책을 채택한 것이었다.

1955년 11월 15일 자유민주당(자민당)은 창당되었고, 소-일교섭에 관해서 하보마이, 시코단, 남쿠릴(쿠나시리, 에토로후)의 무조건 반환이 신당의 외교 방침이 되었다.<sup>30)</sup> 자유당과 민주당의 합당은 아주 중요한 사건이었고, 향후 소-일 협상의 방향에 크게 영향을 미쳤다. 이 두 당의 합당 결과 수립된 4도반환의 공고한 입장은 하토야마와 자유당 요시다파와 이뤄진 정치적 타협이었다.<sup>31)</sup> 전권대사 마쓰모토는 당의 정책을 따르게 되었고, 4도반환을 주장한 일본 외무성의 역할도 집권당의 정책에 따라 협상 전략을 마련하게 되었다.<sup>32)</sup> 이 당시 하토야마 내각의 농림상 고노 이치로(Kono Ichiro)는 런던을 방문하여 전권대사 마쓰모토와 회담에서 영토문제에 대한 정책변화는 “국내정치적 압력”으로 인해되었다고 말했다.<sup>33)</sup>

평화협상이 결렬 된 후, 1955년 12월 모스크바가 일본의 유엔가입에 대한 거부권을 행사했을 때, 소련은 바로 일본에 대해 직접 압력을 넣게 되었다. 이것으로 소련 조치는 일본 국내에 영향을 주어 모스크바와 다시 정상화 협상을 시작하게 되었다.

1955년 12월 소-일간 정상화 협상에서 가능한 해결의 윤곽은 서독과 소련의 합의(아테나워방식)<sup>34)</sup>에서 나타났다. 이 합의는 전쟁상태의 종식과 외교관계의 회복이었다. 그러나 이 합의는 제2차세계대전으로 초래된 영토 문제 해결을 연기했다. 그래서 일본은 이것을 통해 나중에 평화조약을 위해 남쿠릴섬 문제의 해결을 남겨두면서, 다른 당면 문제들을 모스크바와 해결할 수 있다는 선례를 보게 되었다.

30) 石郷岡建, 『論点整理 北方領土問題』(東京: 東洋書店, 2012), 30쪽.

31) Kimie Hara, Geoffrey Jukes(eds.), "Resolving Asia-Pacific Territorial Conflicts: The Northern Territories, Japan-Russia Conflict and the Aland Settlement Model." (2009. 6), p.69.

32) Ibid., p.70.

33) Donald C. Hellmann, *Japanese Domestic Politics and Foreign Policy: The Peace Agreement with the Soviet Union*, pp.34~35, 58~59.

34) 서독 초대 수상인 아테나워가 수교를 수립하는데 “영토문제는 제외하고 국교를 회복하는 방법”을 적용해 일소공동선언에 합의를 보았다.

보수집권당인 자민당의 당 정책으로 4도반환을 정함으로써, 이후 일본 정부의 대소 영토협상에 있어 이것을 기본노선으로 정했다. 1956년 2월 모리시타정무차관에 의해 언급된 「일본정부통일견해」, 즉 북방4도는 「(일본) 고유의 영토」론이 정식 발표되었다.<sup>35)</sup> 따라서 런던 제2차 소-일 평화협상(1956년 1월~3월)에서 일본은 남쿠릴섬 반환을 계속 주장하여 회담의 장애가 되었다. 다른 주요 문제들에 합의들은 이뤄졌지만, 일본은 “서독” 해결안을 거부했다. 결국 1956년 3월 20일 소-일 제2차 회담은 중단되었다. 다시 한 번 분쟁4도에 대한 도쿄의 요구가 회담의 중단을 가져다주었다.

이처럼 양국관계 정상화를 위한 교섭은 회담이 시작된 벽두부터 북방4도에 대한 이해관계가 상치되어 난항과 소강상태를 벗어나지 못한 채 1956년 3월 20일 무기한 휴회에 접어들게 되었다.

소련은 소-일 국교회복 정상화 교섭회의에서 주도권을 장악하고자, 동년 3월 21일 소련 오후츠크해로부터 캄차카반도에 이르는 북위 45도 이북의 공해에 일반적으로 어업보존수역(‘Bulganin Line’)을 선포하였다.<sup>36)</sup> 그리고 소련 정부는 이 지역에서 허가 없이 조업하는 일본 선박에 대해서는 가차 없이 처벌할 것이라고 발표했다. 북태평양의 황금어장에 밀접한 이해관계를 갖고 있는 일본 정부는 어업과 영토를 일단 분리시킨다는 원칙 하에서, 1956년 4월 29일 고노 농림장관을 모스크바에 파견하여 이시코프(Ishikov) 소련 어업 장관과 북태평양에서의 어획 할당량에 관하여 굴욕적인 자세로 교섭한 결과, 1956년 5월 15일 ‘소-일 어업협정’ 및 ‘해난구조협력협정’에 서명하게 되어, 북태평양 출어가 잠정적으로 확보되었다.<sup>37)</sup> 그러나 8항에 이 협정은 소-일 평화조약 또는 “양국 간 외교관계의 회복”으로만

35) 石郷岡建, 『論点整理 北方領土問題』, 30쪽.

36) Donald C. Hellmann, *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics*(Berkeley, Calif.: University of California Press, 1969), pp.50~51. 유철중, 앞의 책, 283쪽에서 재인용.

37) Shigeru Sugiyama, “Post War Japan & High Seas Fishery,” *Japanese Annual of International Affairs*, Vol. 1(1961), pp. 76~78. 유철중, 앞의 책, 285쪽에서 재인용.

시행될 것이라고 규정되었다.<sup>38)</sup>

영토협상을 위한 장소를 모스크바로 정한 것은 시게미쓰가 이 문제를 조속히 해결하는데 소련 최고 정책결정자들과 직접 논의하는 것이 바람직하다고 생각했기 때문이다. 그러나 협상시기에 결정된 영토문제에 대한 새로운 자민당정책은 일본대표단들의 협상에 족쇄가 되었다.

## 2) 모스크바 협상

양국의 정상화협상을 타결하는데 일본정부에 대한 가중되는 압력과 함께, 1956년 7월 31일 모스크바에서 양국 간 3차 평화협상(1956년 7월~8월)이 열렸다. 하토야마는 스스로 서독 안으로 합의 지지를 믿었다. 그러나 자민당의 요시다파는 남쿠릴섬에 대한 일본 기본 조약을 준수하기를 선호했고, 정식 조약을 주장했다. 3차 회담 일본 측 대표인 시게미쓰 외상은 요시다의 입장에 동의했다. 따라서 모스크바에서 시게미쓰는 남사할린과 이루프섬부터 캄차카반도로 연결되어 있는 북부 쿠릴섬에 대한 일본의 주장을 철회했다. 그리고 그는 남쿠릴섬을 주장하는데 중점을 두었다. 나머지 쿠릴섬과 남사할린에 대한 일본주장은 국제회의에서 논의하도록 한다는 것이다.

1956년 8월 소련외무장관 드미트리 셰피로프(Dmitri Shepilov)는 시게미쓰에게 일본이 남쿠릴섬을 요구하는 것은 “비현실적”이라고 말했다. 남쿠릴섬에 대한 일본의 주장에 관해 셰피로프는 다음과 같이 주장하고 있다. 일본에 의해 수행된 침략전쟁인 1904~05년 러-일 전쟁으로 인해 일본은 1855년 시모다조약과 쿠릴섬-사할린 교환조약인 1875년 쟁트 페테르부르크조약을 내세워 구나시리와 에토로후에 대한 자국의 영토라는 자신들의 주장을 상실하게 되었다는 것이다.<sup>39)</sup>

38) Rodger Swearingen, *The Soviet Union and Postwar Japan*(Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1978), p.231.

39) David Rees, *op. cit.*, p.111.

세피로프는 알타합의에서 쿠릴섬과 남사할린은 소련에 주기로 분명하게 언급되었다는 것과 일본은 포츠담선언 수락과 샌프란시스코 평화조약에 서명함으로써 이들 섬들을 포기했다고 언급했다. 구나시리와 에토로후는 쿠릴섬의 일부가 아니라는 일본의 주장에 대하여 타당한 근거들이 없다고 한다. 그러나 소련은 “평화의 대의”에서 시코단과 하보마이 2도를 일본에 이양할 의지가 있었다.<sup>40)</sup>

1956년 8월 10일 흐루시초프와 니콜라이 불가닌(Nikolai Bulganin)은 시게미쓰에게 평화조약에서 시코단과 하보마이 이양은 우리의 “마지막 제안”이라고 말했다.<sup>41)</sup> 이 상황을 분명하게 이해한 시게미쓰는 조속히 양국 정상화 타결을 하려면, 소련의 2도반환 주장을 받아드림으로써 해결하는 것 이외에 대안이 없다고 판단하게 되었다. 1956년 8월 12일 도쿄에 전송한 것처럼 일 년간 협상하는 동안 일본은 소련의 협상카드와 의도 그리고 소련이 할 수 있는 양보의 한계를 또한 충분히 알게 되었다.<sup>42)</sup> 그러나 1956년 8월 13일 일부 혼란 속에서 하토야마내각은 소련의 “마지막 제안”을 거부했다. 이 당시 자민당은 심한 계파 간 싸움에 빠져있었다. 이 싸움에서 소련과 평화조약에 대한 의견들이 당내 분쟁에서 중심 요소이었다. 자민당 내 영토협상에 대한 논란으로 인해 시게미쓰는 런던을 경유해 도쿄로 귀환했다. 다시 한 번 쿠릴섬을 둘러싼 소련과 일본 간의 협상은 난간에 봉착했다.

하지만, 쿠릴섬에 포함된 또 다른 요소는 홋카이도 일본 영토회복주의자 조직으로부터 압력이었다. 쿠릴섬에 살았던 사람들이 이 조직의 중심에 있으며, 홋카이도 수산업 대표들이 또한 영향을 주었다. 첫 영토회복주의자 조직들은 1945년 말 홋카이도에서 결성되었다. 1950년 12월 이들 모든 그룹들은 하나의 지역 영토회복 추구 연맹으로 통합되었다. 이 연맹은 소련과 평화조약에서 북방영토 반환을 요구했다. 공개 모임들이 열렸고, 탄원서를

40) *Ibid.*

41) *Ibid.*

42) Kimie Hara, *op. cit.*, pp.71~72.

연합군 사령부에 보내기도 했다. 이들 조직들은 상실한 북방영토 모두 반환을 요구하거나, 최소한 남쿠릴섬 반환을 주장했다. 그러나 러시아인들이 영토문제에 대한 양보의 움직임이 전혀 없다는 것이 분명하게 되었을 때, 홋카이도 영토회복주의자들은 제한된 정상화 합의를 받아들일 준비가 되어 있었다.

결국 1956년 9월 초 자민당의 다수는 정식 평화조약에서 영토문제 해결을 남겨두고 소련과 서독 사례처럼 정상화 합의를 위한 필요성을 받아들였다. 모스크바에서 소련정부와 4차 협상 할 준비를 하게 되었다. 따라서 일본은 남쿠릴섬에 대한 자신들의 입장 유지에 실패했다.

하토야마수상은 1956년 9월 11일 영토문제로 교착상태인 소-일간의 정상화 회담의 재개를 교섭하고자, 소련 수상 불가닌에게 영토 문제는 후일 양국 간의 정상적인 외교관계가 수립된 이후에 교섭을 재개하기로 하는 하토야마 방식의 사태 타결을 위한 “5가지 조건 국교정상화방안: 양국 간의 전쟁상태 종결, 대사관의 상호설치, 억류자의 즉시 송환, 조업조약의 발효, 일본의 국제연합 가맹에 대한 소련의 지지”를 발표하였다.<sup>43)</sup>

이것에 대하여 불가닌수상은 화해와 신뢰의 바탕 위에서 재일본 소련 어업부 대표 치후빈스키(Chixuvinsky)를 통해, 1956년 9월 15일 하토야마 일본 수상에게 “본인은 소-일 관계 정상화를 위한 교섭을 모스크바에서 언제나 재개할 준비가 되어 있고, 일본이 제시한 5가지 조건에 대해 전부 동의 한다”는 회신을 보냈다. 이에 따라 1956년 9월 29일 일본 전권대표 마쓰모토와 소련 제1외무차관인 안드레이 그로미코(Andrei Gromyko) 사이의 “마쓰모토-그로미코 왕복서간문”을 통하여, “양국은 영토문제를 포함하여 평화조약 체결에 관한 교섭을 양국간 정상적인 외교관계가 재개된 이후에 계속 한다”고 상호 합의하였다.<sup>44)</sup>

43) Shigero Sugiyama, *Northern Territories of Japan* (Tokyo: Association on Northern Territories Problem, 1972), p.17; 大籾一, 『日ロ平和條約への道: 北方領土問題を考える』, 光陽出版社, 2010, 234~235쪽.

44) 유철중, 앞의 책, 287쪽.

이로써 소-일국교가 재개될 가능성이 결정적으로 무르익었다고 본, 하토야마수상은 제4차 마지막 평화협상(1956년 10월)을 위해 모스크바를 직접 방문했다. 드디어 양국 회담들이 10월 15일 시작되었다. 하토야마는 평화조약 대신에 정상화 합의를 준비했다. 소련은 하토야마의 출발에 앞서 양국 간 절차에 관해 잠정적으로 합의함으로써 협상들은 매우 빠르게 진행되었다.

1956년 10월 19일 소련과 일본에 의한 공동선언이 서명되었다.<sup>45)</sup> 수상 불가니코프와 외상 셰피로프는 소련 대표로 서명했고, 일본대표로 하토야마, 고노농업장관, 마쓰모토 일본 전권대사가 서명에 참석했다. 영토문제를 제외하고, 일-소공동선언은 양국 간 주요 문제들을 해결했다. 전쟁상태는 종식되었고, 외교와 영사관계는 수립되었다. 가장 중요한 영토문제는 정식 평화조약을 체결할 때까지 미해결 문제로 남겨두었다.

1956년 11월 15일 일본 중의원에서 비준됨으로써, 1956년 12월 11일 양국은 이 비준 문서들을 공식적으로 교환했다. 마침내 이 공동선언은 12월 12일부터 발효되었다. 비록 일본 의회에서 투표는 만장일치이었지만, 자민당의 요시다 그룹은 이 공동선언에 있는 영토규정을 부절적하다고 생각하여 항의표시로 투표에 참여하지 않았다.

마침내 일본의 시급한 현안문제들이 해결되었다. 우선, 유엔안보리 위원회는 1956년 12월 12일 유엔 회원을 위한 일본의 신청을 만장일치로 승인했다. 그래서 일본은 공식적으로 국제기구로부터 정식회원으로 인정을 받게 되었다. 이렇게 해서 일본은 다시 한 번 세계 공동체의 정식 회원이 되었다.

45) 소-일공동선언문 중에서 중요한 조문은 다음과 같다. 1항: 소련과 일본과의 전쟁상태는 본 조약의 발효일부터 중지되며 양국간에는 평화와 우호적인 선린관계를 회복한다. 2항: 소련과 일본은 외교 및 영사관계를 회복시킨다. 양국은 바로 대사급 외교관을 교환하고, 양국내의 영사관 설치는 외교관례에 따라 결정한다. 4항: 소련은 일본의 UN회원국 가입요청을 반대하지 않는다. 9항: 소련과 일본은 양국간 정상적인 외교관계 회복이후 평화조약 체결을 위한 협상을 계속하기로 합의했다. 이와 관련해서 일본의 소망에 부합하기를 희망하고, 일본국가의 이익을 고려하여 소련은 양국간 평화조약 체결 후 일본에 하보마이와 시코단 2도 인도에 동의한다. M. K. Гориков и В. В. Журавлев, *Курилы: острва в океане проблем*(M.: РОСПЭН, 1998), pp.259~260.

또한 2주 후 소련에 억류되어 있던 일본인 1,052명이나 되는 포로들이 일본으로 송환되었다.<sup>46)</sup> 앞서 5월 14일 조인된 양국 간 어업조약이나 해난구조 협정은 공동선언 비준으로 인해 시행하게 되었다. 그러나 쿠릴섬의 소련점령으로 일본이 제기한 영토문제는 미해결 된 채 남아있게 되었다.

당시 하토야마수상의 소련 방문을 강력히 반대하던 자민당 외교 조사위원회장 이시다 히토시(Ishida Hidoshi)는 1956년 9월 18일 소위원회가 기초한 다음과 같은 새로운 당의(黨意)를 제의하였는데, 영토문제에 대해서는 매우 강경한 입장을 취하고 있음을 알 수 있다: 1) 하보마이군도와 시코단 2도는 즉시 반환되어야 한다. 2) 쿠나시리와 에토로후 2도는 일본 고유의 영토라는 주장을 고수하고, 조약 효력의 발생일 이후, 즉 일본의 주권이 완전 회복되었을 때 인도함을 양국 간에 협의 실행되어야 한다.<sup>47)</sup>

이처럼 일본은 평화조약과 함께 또한 쿠나시리와 에토로후 2도 반환을 위한 주장을 계속할 권리를 유지했다. 그러나 소련의 입장은 이 같은 반환에 대한 전망을 전혀 제공하지 않았지만, 1956년 타협은 나머지 2도에 대한 소련 주권을 인정하도록 일본에 요구하지는 못했다.

비준에 동의를 얻기위해 일본의회에서 있는 성명에서 일본외상 시게미쓰는 일본이 시코단과 하보마이 2도 이양으로 일부만 영토분쟁을 해결한 것으로 간주하고 있다고 분명하게 밝혔다. 그러나 소련 측은 비록 하보마이와 시코단 2도는 돌려줄 수 있지만, 쿠나시리와 에토로후 나머지 2도는 돌려줄 의사가 없다는 자신들의 입장을 분명하게 말했다.<sup>48)</sup>

위의 협상과정에서 소련의 협상방식은 조기 해결을 기대했으며, 일본이 해결하기를 원하는 긴급한 문제들을 대부분 해결해 주었다. 그러나 소련의 주요 오판은 조기해결을 위한 일본의 열망을 과대평가한 것이었다. 양국은 협상과정에서 적어도 두 번의 기회를 놓쳤다. 첫 번째 기회는 첫 런던

46) William F. Nimmo, *Behind A Curtain of Silence: Japanese in Soviet Custody, 1945~1956* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1988), p.97.

47) 石丸和人(外), 『戦後日本外交史』, 146쪽, 유철중, 앞의 책, 290~291쪽에서 재인용.

48) Noble Frankland, ed., *Documents on International Affairs, 1956* (London: Oxford University Press, 1959), p.751.

협상에서 나왔다. 소련의 협상대표 말리크가 소련의 “2도”제안을 제기했지만, 일본정부가 자민당의 당노선인 4도반환을 정부의 공식입장으로 새로운 영토주장을 내놓았을 때 사라졌다. 두 번째 기회는 첫 모스크바 협상들이 있을 때 있었다. 영토문제 해결을 위한 시게미쓰의 결정이 미국의 공개적인 간섭으로 저지되었을 때 사라졌다.<sup>49)</sup>(4장 참조) 1950년대 중엽에 일어난 소-일 외교관계 회복에 도움을 준 분위기는 하토야마의 모스크바 방문 이후 점차적으로 없어졌다. 비록 1957년 12월 서명한 통상조약과 1958년 6월 소련의 재일통상대표부 개설 등 경제관계는 발전했지만, 소-일간 정치관계는 1960년 1월 미-일 신안보조약을 체결함으로써 소원해졌다. 악화된 양국 정치관계로 인해 약속된 2도 이양은 실행되지 않았고, 평화조약도 체결되지 않았다. 영토문제에 대한 양국의 다른 해석은 전혀 조정이 되지 않았다. 흐루시초프는 일본에서 외국군을 철수시키지 않으면, 2도 양도는 없다며 미-일 신안보조약에 강경한 자세를 나타냈다. 그후 1960년대 초 조기 화해를 위한 모든 전망들은 사라지게 되었다.<sup>50)</sup>

#### 4. 분쟁섬에 대한 미국의 입장변화와 압력

1956년 10월 공동선언으로 이끈 협상들의 지루한 과정을 거치는 동안, 미국은 소-일간 영토문제에 대한 자국의 입장에 큰 변화가 있었다. 샌프란시스코 평화조약의 준비단계에서 존 덜레스(John Dulles)는 전체 쿠릴섬을 합법적으로 일본이 포기해야 될 것이라고 꾸준히 주장했다. 그는 샌프란시스코에서 남쿠릴섬에 대한 일본의 주장을 인정하지 않았다. 그렇지만 이 섬들을 공식적으로 소련에 보상하는 것도 아니었다. 이렇게 해서 덜레스는

49) 1956년 1월 런던에서 시작한 제2차 러일 영토협상 과정에서 미국정부의 간섭에 대해서, Анатолий Кошкин, *Россия и Япония: узлы противоречий*, pp.339~350 참조.

50) Kimie Nara, *op. cit.*, p.106.

미국의 옵션을 미래를 위해 열어놓았던 것이다.

덜레스의 목표는 아마도 오키나와를 미국의 동아시아 전략의 일환으로 미군이 계속 활용하려는 것 뿐만 아니라 소련과 화해를 시도하려는 일본을 저지함으로써 '자유세계'로 일본을 안전하게 묶어 두려는 것이었다.<sup>51)</sup> 러시아 학자 발레리 키스타노프(Valery Kistanov)도 “막후 연출자”로 미국을 언급하면서 미일동맹체제에 일본을 묶어 두기 위해 소-일 영토협상의 진전을 저지했다고 강조했다.<sup>52)</sup>

스탈린 집권 마지막 몇 년간 미-소간의 계속된 긴장은 워싱턴으로 하여금 하보마이, 시코단 그리고 남쿠릴섬에 대한 일본의 주장을 점차적으로 지지하는 쪽으로 나아가게 했다. 그러나 샌프란시스코 평화조약 후 몇 년간 일본의 주장에 대한 미국의 인정하는 과정은 점진적이었다.

1952년 10월 남쿠릴섬에 기지를 둔 소련 전투기가 홋카이도와 구나시리 섬사이 네무로해협 해상에서 미군 비행기를 격추시켰을 때, 미국의 일본 입장을 지지하는 과정이 시작되었다. 즉 미국무성은 시코단과 하보마이는 일본영토이었다는 것을 주장했다. 1954년 11월 같은 장소에서 두 번째 똑같은 사고가 있었을 때 유사한 국무성 성명이 있었다.<sup>53)</sup> 한편 1953년 1월 국무장관은 딘 애치슨(Dean Acheson)에서 덜레스로 교체된 이후, 1955년 6월 소-일 회담 초기에 일본정부의 문의에 대한 답변으로 국무성은 하보마이와 시코단에 관한 자신들의 입장에 대해 종합적인 윤곽(outline)을 발표했다:

1. 하보마이와 시코단은 지리적으로, 역사적으로, 그리고 법률적으로 홋카이도의 원래 일부이다. 그래서 쿠릴섬의 일부가 아니다.
2. 알타합의는 참여한 강국 지도자들의 공동 목적을 위한 성명이었다. 그래서 그 자체가 법률적으로 효과적인 법률문서가 아니다. 포츠담선언은

51) Kimie Hara, *ibid.*, p.43.

52) В. О. Кистанов, *Япония в АТР* (М.:Восточная Литература, 1995), p.231.

53) John J. Stephan, *op. cit.*, p.219.

알타합의를 언급하지 않았음으로 이 합의의 규정은 일본에 구속되지 않는다. 알타합의에 대한 결론은 포츠담선언 앞서 일어난 것이다. 그러므로 이 선언의 8항을 결정하거나 해석할 수 없다. 이것은 포츠담선언의 8항이 알타합의에 언급된 일본 영토에 대한 주권 제한이 되지 않는다는 일본 질의에 대한 답변이었다.

3. 포츠담선언은 일본영토의 최종 결정은 참여 국가들에 의해 나중에 결정될 것이라고 규정하고 있다. 소련은 포츠담선언의 8항하에서 자신들의 영토로 남사할린 또는 쿠릴섬을 유일하게 일방적으로 선언할 수 없다.
4. 아래의 어느 것도 이 영토의 마지막 지위를 결정하지 않았다.<sup>54)</sup>
5. 남사할린과 쿠릴섬의 마지막 양도는 결정되지 않았고, 국제합의에 의해 이 문제는 결정될 것이다.<sup>55)</sup>

사실 1951년 7월 1일 미국의 외교문서에서 알타합의는 외교적 형태로 이것을 준수하기는 “법률적으로 효과적인 법률문서”가 아니었다는 것을 딜레스는 샌프란시스코 평화조약 협상동안 나타냈다. 그는 미국 상원 비준청문회에서 1951년 평화조약에서 일본의 쿠릴섬 포기에 대한 수혜자는 누구인지 언급되지 않았다고 강조했다. 이것 역시 외교문서로 확인되었다. 마지막 쿠릴섬(그리고 남사할린)에 대한 양도는 아직 결정되지 않았다.

게다가 딜레스의 입장에서 보면, 하보마이섬은 홋카이도의 일부이지, 쿠릴섬에 포함되지 않는다고 했다. 국무성은 여기에 지리적으로, 역사적으로, 법률적으로 홋카이도의 일부 영토로서 하보마이에 시코단을 추가했다. 그러나 남쿠릴섬에 대한 일본의 주장을 지지할 수 있는 근거가 1955년 7월의 미국 외교문서에 없었다.

54) 1945년 8월 일반 지령 1호(SCAP); 1946년 1월 677선언(SCAP); 1951년 9월 샌프란시스코 평화조약의 2조.

55) Rodger Swearingen, *The Soviet Union and Postwar Japan*, p.191.

일본의 상실한 영토에 대한 미국 입장의 추가 수정은 1956년 8월 소-일 정상화 협상의 마무리 단계에서 나왔다. 이것은 1956년 일본이 영토분쟁의 해결과 평화조약을 체결하지 못한 또 다른 이유가 되었다. 1956년 9월 7일 덜레스는 일본 외무장관 시게미쓰에게 말했다. 만약 일본이 공식적으로 이 평화조약에서 남쿠릴섬을 소련의 영토로 인정 한다면, 미국은 자신들이 관리하던 오키나와를 병합할 수 있을 것이라고 했다.<sup>56)</sup> 이 같은 덜레스의 발언을 보면, 미국정부는 소-일관계의 개선이나 소-일 평화조약의 체결을 도저히 간과 할 수 없었다는 것을 의미한다. 그래서 일본이 대소 영토청구권을 포기할 경우, 미국은 샌프란시스코 평화조약 제26조에 근거하여 일본정부에 “동종의 특권”을 요구할 수 있다는 것을 예고한 것이다.<sup>57)</sup>

이러한 미국의 입장을 볼 때, 미국은 공식적으로 남쿠릴섬을 일본의 고유영토로 인정하게 되었다. 결국, 소련이 제시한 평화조약 체결 후 2도 이양으로 양국관계를 완전 정상화시키는 것은 어렵다고 보고, 일본은 평화조약의 형태로 국교 회복을 포기하고 잠정 협정으로 국교 수립에 들어 설 수 밖에 없었다.

이미 미-소간 냉전시기에 소-일간 국교정상화에 대해 미국은 부정적이었다. 예를 들면, 1955년 10월 덜레스 국무장관이 하토야마수상에게 비공식 외교문서를 보내, 일본의 대소 경제교류확대와 국교정상화 방침은 “미국정부가 입안중인 대일 원조계획을 시행하는데 방해가 될 수 있다”고 경고했다.<sup>58)</sup> 이처럼 양국 관계정상화를 위해 일본이 “최대 적국” 소련에 영토문제에 있어 양보를 하여 평화 조약 체결까지 진행하는 것이 미국은 달갑지 않았던 것이다. “북방영토는 반소 감정의 원점으로 조기 반환은 바람직하지 않다. 만일 조기 반환이 되면 일본이 대소 외교를 독자적으로 하는 것이기

56) Takahiko Tanaka, *Nisso kokko kaifuku no shiteki kenkyuu* (Yuhikaku, 1995), p.266.

57) Е. М. Жуков, М. И. Сладковский, Г. В. Астафьев, М. С. Капица, *Международные отношения на Дальнем Востоке в послевоенные годы 1958-1976* (Москва: Мысль, 1978) recited in 『ソ連のアジア政策』上 (Tokyo: The Shimul Press, 1981), 268쪽.

58) 朝日新聞, 1955년 5월 23日: 『ソ連のアジア政策』上, 263쪽.

때문에, 이는 바람직한 일이 아니다”고 하는 것이 미국의 입장이었다. 북방 영토 문제는 일본이 독자적으로 해결할 수 있는 문제가 아니라 미-소 냉전에 있어서 미국의 대소 카드로 이용된 것이다.<sup>59)</sup>

왜 미국은 1951년부터 1991년까지 일본과 소련 사이에 영토분쟁을 계속 유지하도록 했을까? 그 이유는 냉전의 요소와 함께 지정학적 힘의 균형을 유지하기 위한 전략적 선택이었다. 일본은 동맹국이었고, 소련은 적대국이였다. 그러나 미국 입장은 친구와 동맹국을 위해 무조건적인 지지와 소련에 대한 반감을 토대로 한 것은 아니었다. 이것은 동북아에서 미국의 전략적 이익을 위하여 영토 문제에 대한 소련과 일본 간의 정체를 계속유지 하는데 초점을 두었던 것이다. 소-일간 관계 정상화를 못하게 함으로써 그리고 지속적인 적대관계를 불러일으킴으로써 이 미해결된 분쟁은 일본을 미국에 더 의존하도록 하는데 있고, 소련을 더 고립시키는데 있었다.<sup>60)</sup>

이렇게 하여, 1956년 말에 미 국무성은 남쿠릴섬을 포함한 북방영토에 대한 일본의 주장을 지지하게 되었다. 미국행정부는 공식적으로 일본의 “4도” 주장을 지지했던 것은 이들 섬들이 쿠릴섬으로부터 구분을 생각했기 때문이 아니라 4도반환 주장은 소련이 받아들일 수 없다는 것을 알고 있었기 때문이다. 그러나 분쟁 4도를 일본 영토라는 미국 정부의 입장으로 인해 일본은 4도 반환을 더 강력히 요구할 구실을 얻게 되었다.

## 5. 맺음말

1956년 소-일공동선언으로 양국은 외교관계를 회복했지만, 일본의 가장

59) 나카자와 다카유키(최효선역), 『고르바초프와 이케다 다이사쿠』, 문예림, 2005, 38쪽.

60) Raymond L. Garthoff, 'A Diplomatic History of the Dispute,' James E. Goodby, Vladimir I. Ivanov, and Nobuo Shimotamai (eds.), *Northern Territories and Beyond: Russian, Japanese, and American Perspectives*(London: Praeger, 1995), p.19.

현안이었던 영토문제는 해결하지 못했다. 양국은 공동선언에 언급한 영토문제 항목에 대해 서로 달리 해석했다. 소련은 하보마이와 시코단 2도이양으로 양국 영토문제는 종식되었다고 보고, 이제 더 이상 양국 간 영토획정을 위한 논의는 없다고 한다. 그러나 일본의 태도는 달랐다. 양국 공동선언에 서명할 때, 일본이 향후 영토문제에 대한 논의를 계속하기로 했으므로 영토협상권은 아직 남아있다고 한다. 그리고 나머지 구나시리와 에트로후 2도에 대한 반환문제를 해결해야만 양국 간 영토문제는 종식된다고 한다. 이와 같은 양국의 입장은 현재까지 변함없이 계속 이어오고 있다.

본문에서 언급되었던 것처럼, 평화조약과 영토문제를 해결하지 못한 것은 당시의 국내외적 요인이 작용했다. 국내적으로, 1955~56년 소-일 협상은 '1955체제'가 수립된 시기와 중복된 것도 크게 작용했다. 즉 당시 보수당들이 자유당과 민주당이 합당하여 자유민주당이 탄생하면서 양국 영토문제에 대한 당의 정책이 정부의 기본입장이 되었다. 일본 집권당은 분쟁4도는 자국의 고유영토이며, 소련이 불법점령하고 있기 때문에 러시아의 실효지배를 인정할 수 없다는 것이다. 더구나 50년 넘게 장기 집권한 자민당이 민주당으로 정권이 교체되었지만, 현 민주당 정부도 영토문제에 대한 이 같은 기본입장을 변함없이 유지하고 있다.

대외적으로 1956년 양국 공동선언에서 합의한 2도반환론이 실현되지 못한 것은 당시 동북아지역에서 지·전략적 이익을 고려했을 때, 미-소 대결구도가 또한 크게 작용했다. 미국의 입장에서 볼 때, 소-일 양국이 영토문제를 해결하고 완전 관계정상화로 전환 할 경우, 미국은 아시아 전략의 수정뿐만 아니라 이 지역의 지정학적 세력균형에도 큰 변화를 초래하여 미국의 국익에도 크게 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이었다.

이처럼 1956년 소-일 공동선언에서 평화조약 체결 후 하보마이와 시코단 2도 반환으로 영토문제를 해결하지 못하고 추후 논의하기로 하고 남겨두게 된 것은 당시 동북아의 국제정세 변화 속에서 영토분쟁의 당사국인 일본뿐만 아니라 미국의 전략적 이해관계도 개입하게 되었기 때문이다.

21세기 들어와 탈냉전시대 미국이 적극적인 개입이 없는 상황에서 실제

적으로 분쟁 4도는 러시아와 일본 간 해결해야 할 문제가 되었다. 양국이 합의만 하면 해결할 수 있는 것이다. 이미 양국은 1956년 소-일 공동선언에서 평화조약 체결 후 하보마이와 시코단 2도반환을 합의했었고, 집권 1기 때인 2000년 초에 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 1956년 공동선언의 유효성을 인정했었다. 2012년 5월에 재집권한 푸틴 대통령도 이 선언을 쌍방이 받아 들일 수 있는 양국 교섭의 기초가 되는 유일한 문서로 보고 있다.

따라서 좋은 이웃국가로 서로 승리할 수 있는 방법으로 영토문제를 해결해 나가야 한다. 샌프란시스코 평화조약 체결과정에서 일본은 분쟁 4도에 대해 일본의 고유 영토라고 미국에 강력히 주장했지만, 미국으로부터 일본의 영토라는 지지를 얻지 못했고, 쿠릴열도에 대한 영토주권을 포기한 것으로 되어있다. 더구나 1945년 일본외무성 팸플릿에 언급된 것처럼, 원래 일본 정부의 목표는 하보마이와 시코단 2도를 반환받는 것이었다. 이 “2도 반환론”은 일본의 제2차세계대전 패배의 현실을 반영한 전쟁의 결과이었다.

양국 간 기본입장의 변화 없이는 과거 56년간 해결하지 못한 이 문제를 앞으로 수십 년을 더 기다린다고 해결할 수 없을 것이다. 결국 러-일간 입장의 변화가 없다면, 양국의 영토문제 해결에 있어 기존 입장을 주장하는 요구들이 계속 반복될 것이다. 진정한 동북아 지역의 평화와 안정을 위해 양국은 서로 합의할 수 있는 공동 이익의 선에서 이 문제를 해결해야 한다. 2011년 3월 1일자 <경향신문> 한 칼럼에서 일본의 대표적인 진보학자 와다 하루키(Wada Haruki) 교수가 제안 한 것처럼 분쟁 4도 가운데 1956년 양국공동선언에서 평화조약체결 후 이양하기로 한 하보마이와 시코단 2도 수용과 나머지 쿠나시리와 에토로후 2도는 러시아 영토로 받아드리는 것이 바람직하다고 본다. 그러면서 러시아와 협력을 통해 일본은 경제와 안보에서 국익을 추구하는 것이 현실적인 방안일 것이다. 실제적으로 양국은 경제적으로나 군사적으로 양국 관계를 확대하는 것이 중국에 대처하는데 있어 양국을 위해 전략적 중요성을 가지고 있다. 즉, 이 지역의 에너지 자원을 필요로 하고 있는 일본으로써 자원의 공동개발을 통해 경제적 이익을

추구하는 것이 일본의 국익을 위해 최상의 방법일 것이다. 한편으로 동북아지역 군사대국으로 부상하고 있는 중국을 견제하고, 동북아의 힘의 균형을 유지하기 위해서도 양국 협력관계의 장애가 되고 있는 영토문제 해결이 우선시 되어야 한다. 따라서 경제와 안보적인 측면에서 국익에 도움이 되는 방향으로 영토문제를 해결한다면, 동북아 지역의 안정과 평화체제 구축에도 기여할 것이다.

(원고투고일 : 2012. 8. 30, 심사수정일 : 2012. 11. 22, 게재확정일 : 2012. 11. 30)

주제어 : 소련, 일본, 영토분쟁, 소-일 공동선언, 영토협상, 관계정상화, 영토반환, 미국의 영향, 안보전략, 동아시아, 동북아

<ABSTRACT>

## The Process Analysis for the Normalization of Soviet-Japanese Ties: A Study on the Territorial Issue

Choi, Tai-kang

This paper focuses on the three aspects not only in political changes of the Soviet Union and Japan but also in the change of international situation. First, since World War II, both governments did not have official exchanges for ten years. However, they tried to resume their foreign relation. This paper shows why they tried to improve and resume the foreign relation.

Second, they restored diplomatic relations through four negotiations, but the peace treaty was not signed due to discord of resolving the territorial dispute. Thus, I will examine why they did not find the compromise to resolve the territorial issue between them.

Third, the issue is related to East Asia security strategy. At that time, the normalization between the Soviet Union and Japan through resolution of territorial issue is a major problem to have a strong influence on the strategic interest and to expand the geopolitical influence of the U.S. in Northeast Asia. Thus, the influence of the U.S. will have been the critical factor in the conclusion of the peace treaty and in resolution of the territorial issue. So I will also analyze that there were the U.S. changes of stance on the territorial dispute and the U.S. exerted their influence in the process of Soviet-Japanese negotiation.

Finally, I will examine the implication in solving the territorial issue between the present Russian-Japanese governments which was given to them through the joint statement in 1956.

Key Words : The Soviet Union, Japan, Territorial Dispute, the Soviet-Japanese Joint Statement, territory negotiation, normalization of relations, return of a territory, influence of the U.S., East Asia, Northeast Asia