

동북아 영토분쟁과 일본의 선택: 독도, 센카쿠, 쿠릴열도에 대한 일본의 다층화 전략*

우준희 | 고려대학교**

| 국문요약 |

이 연구는 2000년대 중반 이후 독도, 센카쿠, 쿠릴열도 세 분쟁 도서에 대한 일본의 접근이 국제정치적 환경과 국내정치적 요인을 결합한 중층적 차원에서 결정되어왔으며, 국가이익과 정권이익이라는 복합적 목표를 동시에 달성하게 하는 다층화 전략(Multi-Track Strategies)임을 밝히고자 한다. 일본 정부는 쿠릴열도 문제에 대해 공동경제활동이라는 새로운 접근법을 시도하였다. 이것은 공동경제활동을 영토 반환 프로세스와 연결지어 대내적으로는 정부가 영토 문제 해결에 많은 노력을 기울이고 있음을 여론에 주지시키면서 대외적으로는 경제성 실리를 추구하려는 전략이다. 또한 센카쿠 분쟁을 통해서도 안보 전략의 재조정을 피해 중국을 견제하고 일본의 대외적 역할을 확대함과 동시에 영토 문제의 정치적 쟁점화를 유도해 국민의 지지를 확보하고자 한다. 한편 일본 정부에게 독도 분쟁은 영토 문제에 대한 적극적인 국내 여론을 조성하고 국제사회의 관심을 일본 편향적으로 유도하여 새롭게 영유권 취득을 시도해 볼 수 있는 사례로 고려되고 있다. 일본 정부의 이러한 선택은 탈냉전 이후 역내 힘의 역학 관계라는 국제 체제적 요소와 정치적 유동성의 증대라는 국내정치적 맥락을 반영한다. 일본에게 영토 문제의 표면화와 다층화 전략을 통한 대응은 안보 전략의 수정과 경제성 실리추구를 통해 대외적 역량을 확대하려는 국제정치적 목적을 달성케 할 뿐 아니라 국내정치적 측면에서 정권이익을 위해 지지를 결집시키는 유용한 수단이 되고 있다.

주제어 | 독도, 센카쿠, 쿠릴열도, 동북아 영토분쟁, 다층화 전략

* 이 논문은 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2016S1A5B5A07919339)입니다. 유익한 논평을 해주신 세 분의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

** 고려대학교 교양교육원 초빙교수(juniwoo@korea.ac.kr)

1. 서론

본 연구는 2000년대 중반 이후 독도(일본명 다케시마), 센카쿠(중국명 댜오위 다오), 쿠릴열도(일본명 북방 4개도) 문제에 대한 일본의 전략적 대응이 어떠한 정치적 배경과 정책목표를 가지고 있는 것인지 규명하고자 한다.¹⁾ 독도, 센카쿠, 쿠릴열도를 둘러싼 분쟁은 제2차 세계대전 종전 과정의 산물이며, 모두 일본이 분쟁 당사자라는 점에서 유사성을 지닌다. 그런데 흥미로운 점은 일본 정부가 이들 도서에 대해 취하고 있는 영유권 주장의 논리와 기본 입장이 큰 모순을 안고 있다는 것이다. 예를 들어 일본은 쿠릴열도와 독도에는 실질적 영유권을 행사하지 못하고 있으나 센카쿠에 대해서는 반대의 입장이다. 따라서 쿠릴열도와 독도에 대해서 각각 러시아와 한국의 영유권 행사를 인정하지 않을 경우, 이는 센카쿠에 대해서 일본이 실질적으로 영유권을 행사하고 있다는 사실을 국제법으로 부인하는 결과를 초래할 가능성이 있다. 또한 일본이 샌프란시스코 조약을 자국의 영유권을 주장하기 위한 핵심 조약으로 이용할 경우, 독도와 센카쿠 분쟁에서는 유리하게 작용할 수 있으나 쿠릴열도 분쟁에서는 입지가 약화될 위험성이 크다. 샌프란시스코 조약을 떠나서 생각해보더라도 독도와 센카쿠에 대한 일본 정부의 정책과 태도는 모순적일 수밖에 없다.²⁾ 센카쿠 문제와 독도 문제는 각각 청일전쟁과 러일전쟁에 있어서 일본의 승리를 반영한다. 한중 양국에서 센카쿠와 독도가 영토 문제가 아닌 역사문제로 인식되고 있는 이유도 이러한 맥락 때문이다. 그러나 분쟁의 차원 면에서 두 도서는 이질적인 특성을 가지고 있다. 독도에 대해 한국과 일본이 서로 다른 주장을 하고 있을 뿐 직접적인 분쟁이 표면화되지 않는 것과 달리, 센카쿠의 경우는 영유권을 두고 중국과 일본이 직접적으로 충돌하고 있다. 또한 독도와 센카쿠에 대해 미국이 상이한 입장을 가지는 것도

1) 본 연구에서는 현재 실효지배 중인 국가의 명칭을 기준으로 도서명을 표기하고자 한다.
2) 독도와 센카쿠에 대한 일본 정부의 정책과 태도가 모순적일 수 밖에 없다는 견해는 이성환의 연구에 잘 나타나 있다(이성환 2013, 21).

분쟁의 성격을 복잡하게 만드는 주요 변수 중 하나이다.

이처럼 일본은 세 도서의 공통된 분쟁 당사국이지만 일관된 논리를 통해 영토 문제에 접근하기가 쉽지 않다. 그렇다면, 영토 문제에 대한 일관된 접근이 제한적인 상황 속에서 일본 정부는 어떠한 전략을 택하게 되었는가, 이를 통해 일본이 달성하려는 정치적, 국가적 목표는 무엇인가? 이를 규명하려는 것이 이 연구의 목적이다. 이 연구는 영토분쟁의 복잡성을 가중시키는 일본의 중층적 이해관계를 체계적으로 파악하고자 한다. 그간 동북아시아의 영토분쟁에 관한 학술적 연구성과는 정치적 접근법의 중요성에도 불구하고 주로 국제법(영유권 문제, 어업문제, 대륙붕 및 배타적 경제수역의 경계 획정 문제 등)이나 역사학(영토분쟁의 역사성) 분야에 치중되어 왔다. 분쟁의 역사적 기원이나 영유권 주장의 법적 근거, 그리고 국제 해양법에 기초한 분석 등에 많은 부분을 국한함으로써 영토분쟁의 정치적 맥락을 소홀히 해 온 것이다. 영토분쟁 역시 국제분쟁의 한 형태라 할 때, 분쟁을 둘러싼 정치적 맥락은 국가 간 힘의 동학을 반영한다. 또한 영토분쟁에 대한 국가의 대응은 분쟁 당사국 간의 세력균형, 상호의존 등 대외적 요인뿐 아니라 국내정치적 정당성 확보와 같은 대내적 요인에 의해서도 결정된다. 영토분쟁이 국내정치적 권력투쟁을 유리하게 전개하고자 의도적으로 대외관계를 긴장시키려는 이해관계에 의해 내정과 연동되기 쉬운 특성을 가지게 되는 것이다.

이 연구는 2000년대 중반 이후 쿠릴열도, 센카쿠, 독도에 대한 일본 정부의 접근이 국제정치적 환경과 국내정치적 요인을 결합한 중층적 차원에서 결정되어 왔으며, 국가이익과 정권이이익이라는 복합적 목표를 동시에 달성하기 위한 다층화 전략(Multi-Track Strategies)임을 밝히고자 한다. 일본 정부는 쿠릴열도 문제를 통해서 대외적으로는 경제적 실리를 추구하면서도 대내적으로는 러시아와의 공동경제활동이 영토 반환 프로세스의 일환이며 정부가 영토 문제 해결에 장기적으로 많은 노력을 기울이고 있음을 여론에 주지시키고자 한다. 또한 센카쿠 분쟁을 통해서도 안보전략의 재조정을 피하여 중국을 견제하고 일본의 대외안보

적 역할을 확대함과 동시에 영토 문제의 정치적 쟁점화를 유도하여 국민의 지지를 확보하고자 한다. 일본 정부에게 독도 분쟁은 영토 문제에 대한 적극적인 국내 여론을 조성하고 국제사회의 관심을 일본 편향적으로 유도하여 새롭게 영유권 취득을 시도해 볼 수 있는 사례로 고려되고 있다. 일본에게 영토 문제의 표면화와 다층화 전략을 통한 대응은 안보전략의 수정과 경제적 실리추구를 통해 대외적 역량을 확대하려는 국제정치적 목적을 달성케 할 뿐 아니라 국내정치적 측면에서도 정권이익을 위해 지지를 결집시키는 유용한 수단이 되고 있다.

이 연구의 문제의식은 영토분쟁의 해결에 어떠한 조건이 요구되는지를 탐색해 보는 과정과도 연결된다. 동북아가 세계 경제와 정치에서 차지하고 있는 중요성에 비추어볼 때, 동북아 국가 간 갈등적 외교 관계의 중심에 자리하고 있는 영토 문제에 대해서는 체계적 분석과 정확한 이해가 요구된다. “아시아 패러독스(Asia Paradox)”라는 용어가 상징하는 것처럼, 동아시아 국가들은 경제적 상호의존이 끊임없이 증대되었음에도 불구하고 갈등과 대립의 외교 관계를 전개하고 있다. 따라서 세 도서에서 공통의 분쟁당사자인 일본의 이해관계를 체계적으로 분석하는 것은 동북아의 평화와 번영을 담보하기 위한 선행과제로서의 의미를 가지고 있다.

II. 선행연구에 대한 검토

영토분쟁에 대한 일본의 입장과 관련하여 정치학계의 접근은 크게 몇 가지 분석에 치중되어 있다. 첫째는 일본이 처한 영토분쟁의 국제정치적 요인, 즉 국제체제의 구조적 요인을 강조하는 시각이다.³⁾ 이 연구들은 동북아시아에서 중·일 간 힘의 역학 변화를 강조하는 입장과 미국 ‘당사자론(the involved party)’으로

3) 이는 국제체제가 갖는 힘의 배분에 따라 외교정책이 조건 지워진다는 현실주의의 기본 가정을 반영한다(Walker 2011).

구분된다. 전자의 경우는 1972년 중일국교정상화 이래 1990년대 초반까지 20여년간 지속된 중일 우호 관계가 냉전 종식 이후 새로운 국면으로 전환하게 되면서 잠복해있던 갈등 요소가 떠오르기 시작한 점을 강조한다.⁴⁾ 여기에 더해 중국의 부상으로 인한 일본의 상대적 박탈감도 중요한 변수로 지적된다. 1990년대 중반 이후 중국의 고도성장이 지속되면서 일본은 지역 강대국의 위상을 빼앗기지 않기 위해 중국에 대한 견제정책을 강화하였다는 것이다. 중국의 급성장은 일본의 안보 우려를 자극했고, 이는 중국견제를 위해 미일동맹을 강화하는 요인으로 작용하여 양국 관계를 더욱 악화시켰다(박영준 2007; 김관옥 2013). 후자는 동북아시아 영토분쟁의 근저에 미국의 개입이 존재한다고 보는 시각이다. 더든(Dudden)은 샌프란시스코 조약에 독도에 대한 한국 주권이 당연히 명시되었어야 했다고 주장하면서, 독도분쟁은 위기상황이 발생할 경우 미국이 한일 양쪽에 군사적으로 관여할 의미가 있는 유일한 분쟁이라고 주장한다(Dudden 2012). 마고사키는 미국이 동북아의 영토분쟁과 관련해서 쓰고 있는 전략은 동북아 국가 간의 대립을 적절히 활용하는 것이라고 지적한다. 점령국이 식민지에서 철수할 때 식민지 국가가 단결하는 것을 방지하기 위해 그들 간 분쟁의 여지를 남겨두고 철수하는 것과 마찬가지로 미국은 샌프란시스코 강화조약 이래 일본과 주변국의 대립을 관리하면서 국익을 추구해왔다는 것이다(마고사키 2012). 이 같은 견해에 따르면 동북아 국가들 사이에서 해결되지 않은 채 분쟁의 씨앗을 남기게 된 영토 문제는 이 지역 질서에 대한 미국의 지정학적 의도를 반영한 결과이다. 또한 이 입장은 탈냉전 이후에 중국에 대한 미국의 전략, 예를 들면 “아시아로의 회귀(Pivot to Asia)”에서 영토분쟁이 중요한 부분을 차지하게 되었다고 주장할

4) 예를 들어 일본은 동아시아 지역에서의 위상을 강화하고 경제적 이익을 증진시키기 위해 중국에 대한 차관 제공과 투자 확대 등 우호 관계를 강화했다. 일본은 1979년 중국에 500억 달러 규모의 차관을 시작으로 2003년까지 누적 3조엔 정도의 정부개발원조를 공여했다. 중국도 소련이 베트남과 군사동맹을 체결하고 아프가니스탄을 침공하는 등 영향력 확대를 강화하자 대소 봉쇄의 전략적 고려에서 미국뿐 아니라 일본과도 우호적 관계를 강화하기 위해 노력했다. 그러나 이러한 관계는 냉전 이후 새로운 국면으로 접어들게 되었다는 것이다(国分 2001; 모리 2006).

다. 이는 중국의 부상 및 국력증대에 따른 세력전이(Power Transition) 현상, 즉 미중 파워밸런스의 변화가 동아시아 질서에 미칠 영향을 강조하는 연구들과 같은 맥락에 있다.⁵⁾

그러나 영토분쟁의 국제정치적 원인을 강조하는 입장은 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 냉전에서 탈냉전으로의 변화가 한 나라의 외교적 선택에 영향을 미치는 중요한 환경적 요인이라는 점을 강조하고 있다는 점에서 설득력이 있지만 영토분쟁에 영향을 미치는 국내정치적 요인을 간과하고 있다. 영토 분쟁은 개별국의 주권 문제와 관련되어 있기 때문에 내정과 연결되기 쉬운 속성을 가지며, 사회여론과 같은 정치사회적 관점을 반영한다. 중국의 부상과 역내 파워밸런스 변화를 주요 변수로 보는 입장은 분쟁이 어느 정도까지 힘의 분배나 세력전이 요인에 의해 추동되고 있는지에 대해 경험적 결과들을 충분히 제시하지는 못하고 있다. 한편 미국의 책임성을 강조하는 입장은 분쟁 당사국의 전략적 선택이 영토 문제에 미치는 영향을 도외시키고 있다. 역사적으로나 정치적으로 미국의 입장과 역할이 일정 부분 영향을 주었다 하더라도 이것은 분쟁 당사국의 전략적 선택에 영향을 주는 ‘선택의 구조’로 해석되어야 한다. 또한 이 입장은 세 도서에 대한 미국의 태도가 왜, 어떻게 변화했는가를 설명하지 못한다. 중요한 것은 미국의 개입 그 자체가 아니라 개입이 가지는 성격의 문제이며, 이것은 상황에 따라 변화하는 가변성을 가지는 것으로 설명되어야 한다. 미국의 책임을 강조하는 입장은 미국이 왜 센카쿠와 독도에 대해 서로 다른 입장을 가지게 되었는가를 설명하지 못하며, 미국이 과연 일본과 주변국의 대립으로 이익만을 추구할 수 있는가에 대해 답할 수 있어야 할 것이다⁶⁾.

-
- 5) 부상하는 중국이 필연적으로 초강대국 미국과 충돌하게 된다는 ‘중국위협론’은 중국의 급속한 성장과 함께 제기되었다. 이와 관련한 것에는 자카리아, 프리드버그, 미어샤이머 등의 연구가 있다(Zakaria 2009; Friedberg 2005; Mearsheimer 2000) 등의 연구가 있다.
- 6) 폴만은 한일 양국 간 갈등이 미국에게 심각한 정책적 도전이 된다고 지적한다(Pollmann 2015). 휘틀록은 미국이 중일 간의 해양영토 분쟁에 개입하는 것을 피해야 하는 입장에 있다고 보았다(Whitlock 2012).

선행연구에서 많이 찾을 수 있는 접근 방법 중 또 다른 하나는 민족주의가 영토분쟁에 미치는 영향을 강조하는 입장이다. 영토 문제는 국경 설정과 국가 통합의 차원에서 국가 정체성을 유지하고 국가 주권을 효과적으로 확보하기 위한 핵심적 정치 사안이다. 민족주의가 영토분쟁에 미치는 영향을 분석한 연구의 대부분은 ‘부정적인’ 영향을 강조하고 있으며, 특히 동북아시아의 경우 몇 가지 이유에서 분쟁이 더욱 심화될 수밖에 없다고 주장한다. 첫째는 식민지배, 침략의 역사적 경험 때문이다. 그린(Green)은 일본의 제국주의로 주권 침탈을 경험한 국가들이 영토주권을 위협하는 일체의 요소들에 대해 높은 민감성을 보이며, 국제법이나 국제기구가 분쟁을 정의롭게 해결하는 효과적 수단이 될 수 있다는 것에 대해서도 회의적이라고 보았다(Green 1995). 특히 한국과 중국은 제2차 세계대전 종전 이후에도 강대국의 힘의 논리와 국제법의 선택적 적용을 경험함으로써 영토분쟁의 해결을 국제법에 맡기는 것에 대한 강한 불신과 회의를 가질 수밖에 없다는 것이다. 둘째는 동북아시아에서 영토 문제가 주권의식과 민족자결 의지를 재확인하는 아이콘이라는 데 있다(Cha 2000). 일본의 영유권 주장은 다른 국가들에게 제국주의의 부활로 간주되지만, 일본의 입장에서는 패전 직전 소련에 의해 점령당한 쿠릴열도가 훼손당한 주권을 상징한다. 민족주의 정서는 동북아시아의 특수성을 반영하면서 영토분쟁의 지속을 설명하는 주요한 변수가 될 수 있다. 그러나 한 국가의 영토정책이 전반적인 외교정책의 한 부분이라는 점에서 역사적 경험이나 민족 정서라는 단일 변수로 분쟁 당사국들이 보여주는 영토정책의 다양성과 변화 과정을 설명하는 데는 한계가 있다. 또한 민족주의가 ‘엘리트 위신전략’이라는 경로를 통해 만들어지는 것인지,⁷⁾ ‘대중 민족주의’에 의해 분출된 것인지는 서로 다른 정치적 성격을 가지므로 구분하여 분석할 필요가 있다. 셋째, 기존의 연구들은 주로 개별 사안의 특수성을 규명하려는 작업에 경도되

7) 이것은 ‘왜 정치 엘리트들이 공격적으로 영유권 분쟁에 개입하게 되는가’를 설명한다. 이에 대한 자세한 내용은 맨스필드와 스나이더의 연구에서 찾을 수 있다(Mansfield and Snyder 1995, 33).

어 있다. 세 도서에 대한 일본의 입장을 설명할 수 있는 공통적인 분석틀을 모색하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 대부분의 연구들이 역사적 전개 과정을 부각시키는데 머무르고 마는 것이다. 이는 앞서 지적한 것처럼 일본을 분쟁 당사국으로 하는 영토분쟁들이 역사적, 정치적 공통분모를 가지고 있음에도 불구하고 상호모순점 역시 노정해 왔기 때문에 영토 문제에 대한 일본의 논리를 찾는 것이 더욱 어려운 작업으로 간주되었기 때문이기도 하다. 개별 사안의 특수성을 이해하는 것도 물론 중요하다. 그러나 이 연구는 세 가지 영토 문제에 대한 일본의 대응이 총체적인 국가이익의 관점에서 고려되고 있으며, 이는 일본이 처해 있는 국제적 환경과 국내적 상황 속에서 이루어진 전략적 선택과 결과라는 점을 밝히고자 한다.

따라서 이 연구는 선행연구의 한계를 보완하는 측면에서 영토분쟁의 국제정치적 환경과 국내정치적 요인이라는 두 가지 차원의 연계를 시도한다. 첫째는 국제정치적 요인으로 탈냉전 이후 역내 세력균형의 변화가 일본의 선택에 미친 영향을 분석한다. 국제정치적 요인에 초점을 맞춘 기존의 연구들은 앞서 지적한 것처럼 중일 갈등이나 미국의 개입을 주요 변수로 보거나 중국의 부상과 미일동맹의 강화라는 관점에서 역내 파워밸런스의 변화를 주요 요인으로 설명하고 있다.⁸⁾ 그러나 중요한 것은 탈냉전이라는 국제정치적 환경의 변화가 동북아의 모든 국가들로 하여금 새로운 국가정체성을 확립할 수 있는 계기를 제공했다는 점이다. 냉전 하에서 일본, 중국, 한국은 미소 이데올로기적 대립의 어느 일방에 소속되어, 그 이념에 부합하는 국가체제를 정비하는데 주력했다. 그러나 탈냉전은 이들 국가가 새로운 정체성을 확립하고 새 정체성에 기초해 경제, 안보, 외교의 제반

8) 이에 대해서는 빅터 차와 이기태의 연구를 참조할 수 있다(Cha 2003; 이기태 2014). 특히 2010년 9월 센카쿠 사태 직후 미국이 ‘영토분쟁 불개입(이는 1972년 오키나와와 센카쿠가 함께 일본에 반환될 당시 행정관할권은 일본에게 있지만 최종적인 영토의 소재에 대해서는 중립적 입장을 취한다는 미국의 입장이다)’이라는 기존 전통에서 벗어나 센카쿠 열도가 미일안보조약 제5조(일본영토 방위의무)에 해당한다는 입장을 표명하면서 미국의 개입이 양자 간의 영토분쟁을 다자간 국제분쟁으로 비화시키고 있다는 평가를 받고 있다(조양현 2010).

영역에서 새로운 정책들을 내놓을 수 있는 계기로 작용했다. 일본의 신보수파(新保守派)와 전후(戰後) 세대 논리의 등장, 중국 중화(中和)사상의 발현, 반공국가 를 벗어나 한겨레 민족주의와 같은 새로운 자아정체성을 모색한 한국의 사례, 체제 전환 후 서방세계의 일원이 되려는 러시아의 새로운 자아정체성 형성 노력 은 모두 이를 잘 보여준다. 동북아 국가들의 이러한 변화는 탈냉전 직후의 과도 기적 상황을 거쳐 2000년대 이후에는 구체적인 정책들로 발현되면서 공고화되 었고, 이것은 영토분쟁에 대한 입장에도 반영되었을 것이다. 또한 미소 양극체제 의 종식과 새로운 질서로의 재편과정은 국력의 변화에서 오는 역내 불안정성을 가중시켰다. 중국의 부상 은 1972년 이래 미-중-일 간의 “특수관계(special relationship)”에 균열을 가져왔다. 그러나 중국의 굴기(屈起)뿐 아니라 한국의 점 진적 부상, 러시아의 부활, 그리고 일본의 상대적 국력 하락 역시 각국의 국민감 정과 대외정책에 적지 않은 영향을 주고 있다(Mahbubani 2008). 따라서 영토 문 제에 대한 일본의 이해관계는 탈냉전과 역내 파워밸런스의 변화 양상이 일본의 외교적 선택에 어떠한 영향을 주고 있는지, 어떠한 전략의 필요성을 낳고 있는 지 를 분석하는 과정과 병행되어야 한다.

둘째는 국제정치적 환경이 일본의 선택으로 연결되는 과정에서 어떤 국내정치 적 변수에 의해 영향을 받아왔는가를 분석하는 것이다. 국내정치적 요인은 다양 한 방식으로 정부의 외교적 선택에 영향을 미친다. 물러(Mueller)는 국제적 위기 상황이 국내적으로 반사적 애국심(patriotic reflexes)을 낳는다고 보았으며 (Mueller 1973), 브로디(Brody)는 대외적 위기 상황이 초당적 협력 무드를 만들 어낸다고 보았다(Brody 1991). 이들의 기본 가설은 외부 집단과의 갈등이 증가 할수록 내부 집단의 응집성이 증가한다는 것이다. 따라서 이 가설대로라면 한 국가는 국내 정치의 결속을 위해 타국과의 갈등을 의도적으로 유발하게 된다. 또한 관심전환이론(diversionary theory)에 따르면 정치 지도자들은 대중의 관심 을 국내의 사회경제적 문제들로부터 다른 곳으로 돌림으로써 정치적 입지를 강 화하려 한다(Levy 1989). 정권에 대한 불만이나 정쟁(政爭), 불안정한 사회경제

적 조건이라는 국내의 관심사를 외부의 적이라는 새로운 관심사로 옮김으로써 정치적 지지를 확보하려는 것이다. 일본은 1990년대 초중반 이래 정치·경제부문에 많은 어려움을 겪어왔다. 1993년 자민당의 패배와 비(非)자민 연립정권의 탄생으로 정치적 불확실성이 증대되었고, 이후 연립정권의 정책적 무능으로 정치경제 개혁은 실패했다는 평가를 받았다. “잃어버린 20년에서 30년이 된” 일본의 장기불황과 이에 따른 국민들의 불만 혹은 상실감은 2000년대 이후 일본의 정치지형을 더욱 복잡하게 만들었다. 이러한 배경에 미루어 본다면 일본 지도부는 불안정한 정치 상황과 사회경제적 위기로부터 영토분쟁과 같은 외부의 문제로 관심사를 돌림으로써 대중적 지지를 확보할 수 있다. 일본 정부는 현재 일본 사회가 겪고 있는 문제들의 책임 소재가 일본 내부가 아닌 외부의 적들(다른 나라)에게 있는 것이라 주장하며 영토 문제를 분쟁화, 정치 쟁점화하고 이를 내부적 결속을 다지는데 이용할 수 있다는 것이다.

Ⅲ. 동북아시아 영토분쟁의 배경과 전개

이 연구는 세 도서에 대한 일본의 입장을 크게 4단계로 나누어 분석하고자 한다. 구체적으로는 (1) 샌프란시스코 강화조약의 체결과 애매한 처분, (2) 국교정상화와 영토 문제의 봉합기, (3) 탈냉전부터 2000년대 중반 이전(영토분쟁의 재개와 일본의 일관적 접근: 분쟁 악화의 억제), (4) 2000년대 중반 이후 다층화 전략으로의 전환 등 네 가지 시기가 여기에 해당한다. 제3장은 (1)과 (2)의 시기에 해당하며, 일본을 포함한 영토분쟁의 당사자들이 영토 문제에 대해 어떠한 입장을 가지고 있었는지를 분석한다. 이 연구는 2000년대 중반 이후 일본의 대응(다층화 전략)을 핵심적인 분석 내용으로 한다. 그러나 영토분쟁에 대한 일본의 다이내믹스를 총체적으로 파악하고, 국제정치적 환경의 변화라는 보다 거시적인 맥락을 이해하기 위해 역사적으로 큰 의미를 가지고 있는 냉전기를 분석의 범위

에 포함하였다.

1. 샌프란시스코 강화조약의 체결과 애매한 처분

1) “영토불확장” 원칙의 변질

1941년 8월 14일의 ‘대서양헌장’은 동북아시아 영토분쟁의 연원과 관련이 있는 최초의 국제적 선언이다. ‘대서양헌장’과 1943년 11월 27일의 ‘카이로선언’은 모두 ‘영토불확장의 원칙’을 강조하고 있다. 특히 ‘카이로선언’은 일본이 포기해야 할 구체적인 영토를 규정하고, 그 외 지역에 대해서는 “폭력과 탐욕으로 빼앗은 지역에서 일본은 축출되어야 한다”라고 밝히고 있다. 1945년 일본을 패배시키기 위해 소련의 참전을 유도한 ‘얄타회담’에서는 ‘사할린 남부와 이에 인접하는 섬은 소련에 반환한다’고 하였는데 쿠릴열도가 이 영토의 범위에 해당한다. 1945년 7월 26일 ‘포츠담선언’은 ‘카이로선언’을 재확인하고, 일본의 주권 범위를 구체적으로 제시하였다. 이에 따르면, 일본의 영토는 “혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠와 연합국이 정하는 제 도서들(such minor islands we determine)”에 국한된다(최장근 2004, 251). 그러나 연합국에 의해 유입된 것으로 볼 수 있는 “제 도서들”은 전후 영토와 관련해 중요한 문제를 야기하게 되었다. 제2차 세계대전 직후 전후처리 과정에서 연합국은 일본이 제국주의를 통해 확장한 영토를 ‘카이로선언’, ‘포츠담선언’의 원칙에 입각하여 처리하지 않았다. ‘카이로선언’에서 ‘포츠담선언’으로 이어져 오던 “영토불확장”의 원칙은 전후 샌프란시스코 강화조약의 체결 과정에서 변질되었다.

1951년 9월 8일에 체결된 샌프란시스코 강화조약 제2조와 제3조는 일본으로부터 한국, 중국, 러시아(당시 소련)에 반환되는 영토에 대해 구체적이고 명확하게 제시하지 않고 있어 분쟁의 가능성을 내포한 것이었다(홍성후 2011, 9-10). 쿠릴열도는 제2조에서 규정하고 있다. 제2조는 쿠릴 섬 및 1905년 ‘포츠머스 선언’의 결과로 주권을 획득한 도서에 대해서 일본이 모든 권리를 포기할 것을 내

용으로 한다. 그러나 조약문에 명시된 쿠릴 섬이 어떤 것인가 하는 ‘쿠릴열도의 범위’에 대해서는 논란이 존재한다. 가령, 일본은 북방 4개 도서가 쿠릴 섬의 범주에 해당하지 않는다고 주장하며, 러시아는 북방 4개 도서가 남쿠릴 섬이라는 하나의 단위에 포함된다는 입장을 갖게 되는 것이다.⁹⁾ 센카쿠에 관한 내용은 제2조와 제3조에 나타나 있으나, 소유권 규정이 불명확하다. 제2조는 일본이 대만과 평후제도에 대한 모든 권리, 근원, 및 청구권을 포기한다고 규정하고 있지만 이것으로 센카쿠 열도가 어느 국가의 영토적 범위에 속하는지는 알 수 없다. 중국, 일본 양쪽의 소유권이 명확하게 규정되지 않은 채 미국은 제3조에 의해 유엔의 신탁통치 하에서 유일한 행정 권한을 가지며, 북위 29도 이남의 남서(난세이)제도(류큐 제도 포함)의 영해를 포함하여 영토 및 주민들에 대한 행정, 입법, 그리고 사법상 전권을 행사할 권리를 가지게 되었다. 또한 센카쿠는 미국이 신탁통치하는 오키나와의 방위 구역 안에 포함되었다(河野 1994). 한편 독도에 관한 내용은 제2조에 나타난다. 제2조는 일본이 조선의 독립을 승인하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기하도록 규정하고 있다(홍성후 2011, 10). 그런데 문제가 되는 것은 센카쿠와 마찬가지로 제2조에 독도에 대한 구체적인 명시가 없다는 사실이다. 사실 샌프란시스코 강화조약에서 독도에 대한 미국의 입장은 여러 번 변경되었다. 조약의 초안 작성 당시로 돌아가 보면, 미국의 5차 초안까지 독도는 분명 한국령이었다. 그러나 6차 초안에서는 다시 일본령을 인정하였고 최종안에는 일본이 포기해야 할 영토에서 독도를 빼게 된 것이다(배규성 2014, 104). 샌프란시스코 강화조약은 동아시아 지역에서 전후처리 문제를 규정하는 가장 중요한 제도적 장치였으며, 일본 문제의 방향성을 결정하는 법적 장치였다. 그러나 샌프란시스코 강화조약은 앞서 살

9) 북방영토의 개념과 쿠릴열도의 범위는 배규성의 연구에 자세히 기술되어 있다(배규성 2014, 82). 이에 따르면 러시아는 에토로후, 쿠나시리, 시코탄, 하보마이를 포함하고 있는 하나의 단위로 남쿠릴열도를 호칭하고 있다. 남쿠릴열도의 범위에 대한 논의가 어떻게 바뀌어 왔는지에 대한 일본 국내의 대표적 연구에는 와다의 연구가 있다(和田 1990).

퍼본 것처럼 일본과 주변국의 영토 문제를 보류하거나 모호한 상태로 남겨놓았고, 문서상 모호한 형태로 남게 된 영토 문제는 갈등과 분쟁의 가능성을 내포하게 되었다. 이것은 샌프란시스코 강화조약을 통한 동아시아의 전후처리 과정이 법적 차원이 아닌 지정학적, 정치적 차원에서 전개되었음을 의미한다.

2) 미국의 대 동아시아정책과 영토 문제의 혼미(昏迷)

샌프란시스코 강화조약이 ‘카이로선언’과 ‘포츠담선언’의 원칙을 이어가지 못한 것은 미소 양극체제의 형성과 깊은 관련이 있다. 1949년 10월 중국 공산당 정부의 수립, 1950년 6월 한국전의 발발, 그리고 공산주의 진영과 자유주의 진영의 대립이라는 상황 속에서 미국은 자신이 주도가 되어 진행하고 있던 샌프란시스코 강화조약의 체결 과정에 미국의 대 동아시아 정책을 그대로 투영하였다. 일본을 동맹 파트너로 한 미국의 동아시아 구상은 일본에게 많은 면죄부를 허용한 것이었고, 일본과 피해국의 관계는 갈등과 분쟁의 씨앗을 내포한 채 보류된 것이다.

샌프란시스코 강화조약의 성격이 변질되면서 제2조와 제3조에 규정된 영토 문제는 당사자들 간의 입장 차이를 반영하였고, 이후 각자 자신들의 영유권을 정당화하는 논리로 연결된다. 쿠릴열도는 일본 패전 직후인 1945년 9월 이후 실효적으로 점유하고 있는 4개 도서에 대해 영유권 분쟁이 진행 중이다. 소련은 1905년의 러일전쟁과 ‘포츠머스조약’에 의해 쿠릴열도가 일본의 차지가 되었지만, 1945년 연합국의 합의에 의한 알타회담에 기초하여 쿠릴열도를 다시 되찾은 것이라 주장한다. 또한 샌프란시스코 강화조약에 대해서는 초안에서 알타회담의 합의를 인정하지 않은 점, 일본을 미국의 동맹국으로 보았다는 점, 조약을 준비하면서 소련과 적절한 상의를 거치지 않은 점 등을 들어 소련이 여러 차례 회담을 지연시키려 했지만 받아들여지지 않았다고 주장한다(배규성 2014, 91-2). 그러나 일본의 입장은 다르다. 일본은 쿠릴열도에 대해 1875년 카라후토·치시마 교환조약을 근거로 논리를 형성해왔다.¹⁰⁾ 이 조약에 의해 사할린은 러시아가 점

유하게 되었고, 에토로후 북쪽의 쿠릴 열도 18개 도서까지 일본이 점유하게 되었다는 것이다. 한편 미국은 샌프란시스코 강화조약에 소련이 서명을 하지 않았기 때문에 이 조약에서 비롯되는 모든 영토적 권리와 이득으로부터 소련이 배제된다는 입장을 취하였다.¹¹⁾ 일본은 이러한 입장에 힘을 실으며, 소련이 대일 강화조약에 참여하지 않음으로써 소련과 일본 간에는 1875년 이후 새로운 국경이 획정되지 않은 상태라고 주장해왔다. 쿠릴 열도에 대한 미국의 입장은 대소 봉쇄정책이라는 냉전 전략과 이를 가능하게 하는 수단인 미일동맹에 의해 규정되었다.

한편 센카쿠에 대해 중국은 1895년 ‘시모노세키 조약’에 의해 일본에 할양된 대만 및 그 부속도서에 중국 고유의 영토였던 센카쿠열도가 포함된다고 주장한다. 따라서 중국 입장에서 센카쿠는 ‘카이로선언’과 ‘포츠담선언’을 통해 제2차 세계대전이 종결된 이후 중국에 반환된 것이다. 또한 중국은 그들의 참여가 배제된 샌프란시스코 강화조약을 “불법인 동시에 무효”라고 보고 있다. 이에 대해 일본은 센카쿠열도가 역사적으로 일본의 영토인 난세이제도의 부속도서였고, 국제법상의 영토 취득 방법인 무주지 선점에 따라 1895년에 일본의 영토로 공식 복속되었다고 주장한다. 또한 센카쿠는 샌프란시스코 강화조약 제2조 상으로 일본이 포기한 영토에 포함되지 않으며, 제3조에 의해 난세이제도의 부속도서로서 미국의 관할권(전후처리 과정에서 미군이 신탁통치하는 오키나와의 방위구역) 하에 있던 도서라 주장한다. 일본은 이에 기초해서 1972년 오키나와 반환 이후에는 ‘오키나와 반환협정’에 의해 미국으로부터 센카쿠에 대한 관할권이 일본에 이양되었다는 주장을 편다(河野 1994). 이에 대해 미국은 냉전기 동안 조약상의 내용과 중일 간의 영토 인식 차에 대해서 당사국 간의 평화적 해결을 요구하는 중립적 입장을 표방했다.

독도 문제에 대한 샌프란시스코 강화 조약의 내용 역시 한국과 일본의 영토 인식에 큰 차이를 가져왔다. 샌프란시스코 강화 조약은 제2조 한국령에 독도를

10) 양국의 국경선 문제와 영토분쟁의 연원에 대해서는 조우찬의 연구에 자세히 기술되어 있다(조우찬 2018, 267).

11) 소련이 강화조약에 서명을 하지 않은 이유에 대해서는 배규성의 연구를 참고할 수 있다(배규성 2014, 91).

포함시키지 않으므로써 독도 영유권에 대해 애매한 해석의 소지를 남겼다. 일본은 샌프란시스코 강화조약 제2조에 독도에 대한 구체적인 명시가 없음을 근거로 영유권을 주장한다. 반면 한국은 ‘카이로선언’, ‘포츠담선언’과 더불어 일본의 항복문서이자 1946년 1월 29일 연합군 최고사령부 훈령 677호(SCAPIN No. 677)에 근거하여 독도가 일본이 강점했던 영토에서 분리되었다고 보고 있다(이환규 2016, 486). 훈령 677호 제3항에는 “울릉도, 독도, 제주도는 일본의 통치권으로부터 제외된다”라고 되어 있기 때문이다. 샌프란시스코 강화조약이 독도에 대한 영유권을 명기하지 않았기 때문에 한일 양국은 영유권의 연원을 두고 대립한다. 일본은 1905년 2월 22일 무주지 선점으로 독도가 일본 영토에 편입되었음을, 한국은 1900년 칙령 41호로 독도를 실효적으로 지배하였음을 주장한다.

이에 대해 미국은 1950년대 중반 이전에는 일본 편향성을 보였으나 그 이후에는 최대한 개입을 회피하는 자세를 취했다. 자신과 동맹관계를 형성하게 된 한일 두 국가가 갈등하는 것은 미국의 세계전략을 방해할 수 있기 때문에 적극적으로 간여할 수 없었던 것이다(Pollmann 2015). 봉쇄정책의 대상이던 소련이 당사자인 쿠릴열도 문제에 대해서 상대적으로 명확하게 입장을 표명했던 것과는 큰 차이가 있다. 샌프란시스코 강화조약에는 일본을 소련의 공산주의 팽창을 저지할 수 있는 보루로 보는 미국의 인식이 깔려있다. 미국은 일본이 제국주의를 통해 확장한 영토를 자신의 지정학적 입장에서 처리하고자 한 것이다. 이렇듯 샌프란시스코 강화조약은 조약의 체결을 주도한 미국의 세계전략 및 대동아시아 정책을 반영하면서 영토 문제를 애매하게 보류하는 결과로 이어지게 되었고, 훗날 영토 문제의 당사자들 사이에 갈등의 빌미를 제공하는 구조로 작용하게 된다.

2. 국교정상화와 영토 문제의 봉합기

1) 쿠릴열도 문제: 일소국교정상화와 영토 문제의 교착(deadlock)

1956년 일본과 소련의 국교정상화로 이어지는 교섭 과정은 소련 측의 우선

제안에 의해 양국의 영토 문제가 해결될 수 있는 전기를 마련한 것처럼 보였지만 굴절되었다.¹²⁾ 흐루시초프(Khrushchyov) 서기장은 하보마이와 시코탄 2개 도서를 일본에 양도할 의사가 있다고 피력했다. 일본의 시게미츠(重光) 외무상도 2개 도서를 돌려주면 평화조약을 수용할 것이라고 제안했다. 그러나 이에 대해서는 일본과 소련의 영토 교섭 과정에 트루먼 독트린 이래 대소 봉쇄정책을 강화해오던 미국의 개입이 큰 영향을 끼쳤다(이환규 2016, 236; 조우찬 2018, 273).

1956년 10월의 일소공동선언 직전 덜러스(Dulles) 미 국무장관은 시게미츠 일본 외무상에게 소련의 영토 협상 제안을 거절하라고 압력을 행사하였다. 이것이 이른바 ‘덜러스 위협 사건(Dulles Threat Incident)’이다. 덜러스는 만약 소련에게 쿠릴열도에 대한 완전한 영유권이 주어지면 미국이 오키나와를 영구히 보유해야 할지도 모른다고 전하면서 쿠릴열도의 운명을 오키나와의 운명과 연결하는 방식으로 일본에 압력을 행사하였다. 미국은 1957년 5월 23일 소련으로 서한을 보내 알타회담과 샌프란시스코 강화조약에서 언급된 쿠릴열도에는 하보마이와 시코탄은 물론 에토로후와 쿠나시리도 포함되지 않는다고 못 박았고 소련의 강한 반발을 샀다(이명찬 2017, 322). 미국의 이 같은 태도는 동맹국 일본이 소련에 대해 유화적인 입장을 갖지 못하도록 하기 위한 포석이었다. 그런데 이것은 한편으로는 쿠릴열도가 일본의 영토라는 미국의 입장을 확인한 것에 불과하다. 쿠릴열도가 원래부터 일본의 영토이므로 두 개 도서를 반환받는다는 것은 모순이라는 것이다. 또한 쿠릴열도와 오키나와의 운명이 연결될 수 있다는 것은 타국이 점령했지만 일본이 주권을 가진다는 의미에서 쿠릴열도와 오키나와의 지위가 같다는 의미가 된다. 미국은 쿠릴열도에 대한 자신의 공식적 입장을 효과적으로 선언하는 외교문서를 발표했다. “미국은 역사적 사실을 세심히 검토한 결과 쿠릴열도가 항상 일본의 고유한 영토의 일부였으며, 일본의 주권 하에 있다고 인정하는 것이

12) 일소국교정상화가 필요했던 양국의 입장(일본의 유엔가입 신청과 소련의 거부권에 의한 가맹부결, 스탈린 사후 흐루시초프의 평화공존노선 등)에 대해서는 이명찬의 연구를 참고할 수 있다(이명찬 2017, 322).

정당하다는 결론에 이르렀다. 미국은 소련의 동이가 극동의 긴장 완화에 긍정적으로 기여할 것이라 생각한다(Stephan 1974).”

이후 소련과 일본은 1973년 ‘다나카(田中)-브레즈네프(Brezhnev) 공동성명’을 통해 제2차 세계대전 이래 해결되지 않은 문제들을 해결하고 평화조약을 체결하기로 합의하였다(藤田 2004, 242). 일본은 오키나와 반환으로 쿠릴열도를 가져와야 한다는 의지가 고조되어 있었고, 소련은 같은 해 닉슨(Nixon) 대통령의 중국 방문과 미중국교정상화 교섭의 시작으로 일본과의 전략적 우호관계를 절실히 요구하고 있는 상황이었기 때문이다. 일본과 소련은 공동성명 당시 1974년의 적당한 시기에 교섭을 계속한다고 합의하였다. 그러나 양국의 협상은 냉전체제 하에서 한계를 가지며 교착상태에 이르게 된다.

2) 센카쿠 문제: 중일 국교정상화와 영토 문제의 보류

일본은 센카쿠가 샌프란시스코 강화조약 제2조 상 일본이 포기할 영토에 포함되지 않으며, 조약 제3조에 의해 미국의 관할권 하에 있다가 1972년 5월 15일 오키나와 반환협정이 발효됨에 따라 일본에 이양되었다고 주장해 왔다. 또한 일본은 1895년 일본이 센카쿠를 무주지로서 일본 영토에 공식 복속한 이후 1971년까지 짧지 않은 기간 동안 중국이 센카쿠 문제에 대해 적극적으로 이의를 제기하지 않고 묵인하였다는 점을 들어 이것은 일본의 영유권을 암묵적으로 승인한 것이라 주장한다. 그러나 중국은 미일 오키나와 반환협정 상의 반환구역에 센카쿠가 포함되는 것은 “완전 불법”이며, 이러한 조치가 중국의 센카쿠에 대한 영토주권에 어떠한 영향도 줄 수 없다는 입장이다.

한편 1968년에 진행된 ‘아시아 근해 지역 광물자원 공동탐사 조직위원회(CCOP)’의 조사 결과가 발표되면서 센카쿠는 ‘해양자원 확보 경쟁’이라는 경제적 요소를 반영하게 되었다. CCOP의 조사 결과는 센카쿠 주변 해저에 막대한 석유와 천연가스가 매장되어 있을 가능성이 있다는 것이다. 실제 중국은 CCOP의 조사결과가 발표된 직후 센카쿠에 대한 소유권을 주장하였으며, 일본은 지도

표기와 지리 교과서 영유권 표기를 시작했다.

중일 양국이 이처럼 오키나와 반환과 센카쿠 이양 문제에 대해 완전히 상이한 입장을 가지고 있었고, 센카쿠가 해양자원 경쟁이라는 새로운 분쟁가능성을 내포하고 있었음에도 불구하고 중일 양국은 1972년 9월 29일 국교정상화에서 센카쿠 문제에 대해 “쟁점 보류, 차세대 해결”이라는 합의를 이끌었다. 1975년에는 불의의 마찰을 피하기 위해 센카쿠 주변을 협정에서 제외하는 방식으로 어업협정을 체결하였다. 센카쿠의 영유권에 대한 상호 자제가 어업 문제를 평화적으로 관리할 수 있다는 신념으로 연결될 수 있었던 것이다(石井 2003, 65)¹³⁾. 또한 1978년 ‘중일평화우호조약’에서도 양국은 “영유권 문제에 대한 판단을 유보한다(다나아게: 棚上げ)”는 기본 입장에 합의했다. 양국은 우호적 관계를 형성·유지하는 것에 높은 전략적 가치를 두고 센카쿠 문제를 보류하려 한 것이다.

그러나 중요한 점은 양국이 보류론에 대해서도 상이한 입장을 가지고 있었다는 것이다(이환규 2016, 235). 일본은 중국이 보류론을 먼저 제안하였으므로 일본의 실효지배가 인정받은 것이라 판단했다. 그러나 중국은 센카쿠에 대한 영유권을 중국이 주장했다는 것은 센카쿠가 분쟁도서라는 것을 확인한 것이고, 현재가 아닌 다음 세대의 해결로 센카쿠 문제가 유보되었을 뿐이라 주장한다(최희식 2013, 43). 이렇듯 중일 양국은 보류론에 대한 명확한 입장 차이에도 불구하고 우호관계에 더 높은 가치를 두고 센카쿠 문제를 평화적으로 관리하고자 했다. 한편 미국도 오키나와 반환을 통해 일본에 이관한 것은 센카쿠에 대한 시정권(administration)일 뿐 영유권이 아니며, 센카쿠에 대한 영유권 문제는 중국과 일본 당사자 간 평화적인 협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 취했다.

센카쿠 영유권 문제의 분쟁화를 억지시켰던 데는 몇 가지 요인이 있다. 일본은 미국의 대중 정책 전환, 즉 닉슨의 중국 방문 이후 가시화된 ‘미중화해관계’ 속에

13) 이러한 기본 철학은 중일어업협정의 제3조에도 기술되어 있는데, 이를테면 “자국 선박에 대해 적절하게 지도하거나 감독하고, 상대방 체약국에 위반 사건 처리 결과를 신속히 통보한다”는 것이다(이명찬 2017, 337).

서 중국과의 관계 개선이 필요했으며, 자신이 실패하고 있는 센카쿠 문제를 굳이 분쟁화하지 않는 것이 낫다고 판단하였다. 한편 중국은 갑작스럽게 진행된 미국과의 관계 개선이 가져올 수 있는 불확실성을 분산시킬 수 있는 파트너로 일본을 인식하고 일본과의 관계 개선을 도모하고자 했으며, 중국의 개혁개방에 일본의 투자와 기술이 미칠 중요성을 판단하며 일본의 실패지배를 암묵적으로 용인하였다(Fravel 2010, 272). 또한 미국은 쿠릴열도 문제에 적극적으로 개입하였던 것과 달리 센카쿠 문제에 대해서는 당사자 간 평화적 해결의 필요성을 강조하였는데, 이는 대 소련 봉쇄정책이라는 세계 전략을 달성하기 위해 미-중-일 간의 전략적 데탕트 무드가 필요했기 때문이다.

3) 독도문제: 한일국교정상화와 영토 문제의 봉합

독도에 대한 영유권 문제는 샌프란시스코 강화조약의 체결 과정에서부터 한일 양국이 첨예하게 대립할 수밖에 없는 사안이었다. 샌프란시스코 강화조약에 독도라는 명칭이 명확하게 포함되지 않았다는 사실을 확인한 한국 정부는 독도에 대한 영유권을 명확하게 규정하기 위한 조치를 단행하였다. 1952년 1월 18일 이승만 정부는 「인접 해양의 주권에 관한 대통령 선언」, 일명 ‘평화선 (Proclamation of Peace Line)’을 선포하였다. 이승만 정부는 샌프란시스코 강화조약이 발효되어 일본이 국제사회에서 공식적으로 주권을 회복하기 이전에 독도 영유권 문제를 확실히 하고자 했다. 일본은 평화선 선포가 자유로운 해양의 원칙에 배치되는 국제법 위반이며, 일본의 영토에 대한 침범이라고 거세게 반발하였다. 이에 대해 한국은 ‘카이로선언’, ‘포츠담선언’과 연합군 최고사령부 훈령 677호 등이 독도에 대한 한국의 영유권을 확인시켜 주고 있다고 반박하였다.

이렇듯 한일 양국이 첨예하게 대립각을 세우는 가운데 사실 독도 문제에 관한 미국은 1950년대 중반까지 철저하게 일본의 입장을 옹호하였다. 샌프란시스코 강화조약 체결을 한 달여 앞둔 1951년 8월 10일 미 국무부의 극동 담당 차관보가 주미 한국 대사 앞으로 보낸 ‘러스크(Rusk) 각서’는 미국의 일본 편향성을

잘 보여준다¹⁴⁾. 러스크 각서에 기초하여 미국은 일본 정부와 함께 1950년대 중반까지도 독도가 일본령임을 공식적으로 공표하자는 의견을 제시하기도 했다(정병준 2013, 71). 1954년 일본은 국제사법재판소(ICJ)에 독도문제를 가져가려고 시도하기도 했다. 그러나 미국은 1950년대 중반 이후 한일 양국의 독도 영유권 문제에는 개입하지 않는다는 기조로 입장을 변경하였다. 이것은 한국과 일본 양국의 입장 모두를 불인정하는 것이다(이환규 2016, 246). 독도는 일본이 실효 지배하고 있지 않기 때문에 미일안전보장조약(미일동맹)의 대상 범위에서 제외되며, 미국에 의해 인정되는 영토가 아니므로 한미상호방위조약(한미동맹)의 대상도 아니라는 것이다. 미국의 입장 변화는 1953년 7월 27일 한국전 휴전과 함께 체결되어 1954년 11월 18일 발효된 한미동맹과도 연결된다. 아시아 동맹의 허브 앤 스포크(Hub-and-Spoke: 바퀴의 축과 바퀴살) 시스템을 굳건하게 구축하기 위해서 동맹국 간의 분쟁은 제어되어야 하는 것이다(Pollmann 2015). 미국이라는 결정적 행위자가 양국의 영토 문제에 중립적 입장을 표명함에 따라 독도 문제는 분쟁으로 표면화되지 않았다. 독도 문제는 한미, 미일 군사동맹이라는 안보전략적 구도에서 고려되었던 것이다.

한일국교정상화의 과정에서 양국은 독도 문제에 대해 ‘분쟁 해결에 관한 교환 공문’으로 일종의 ‘평화적 관리 방식’이라는 타협을 이끌었다. 흔히 ‘독도밀약’이라 불리는 구체적 외교문서의 내용은 공개되지 않았으나, 한국과 일본의 최고 결정자들이 독도 영유권 문제에 대해 ‘애매한 타결’ 혹은 ‘잠정적 타결’을 추구하여 한일국교정상화의 걸림돌을 제거하고자 노력하였다는 분석은 충분히 가능하다(최희식 2013, 35)¹⁵⁾. 한국이 평화선을 포기하고 일본이 ICJ 제소라는 기존의

14) 러스크 각서는 “독도와 관련한 미국의 정보에 따르면 사람이 거주하지 않은 바윗덩어리인 독도는 한국의 일부로 취급된 적이 없으며, 1905년 이래 일본 시마네현 오키섬 관할에 놓여 있다. 한국은 이전에 이 섬에 대한 권리를 주장한 적이 없으므로 한국 정부의 요구는 기각된 것으로 이해 된다”고 쓰고 있다(정병준 2013).

15) 이에 대한 구체적인 내용은 최희식의 연구를 참고할 수 있다(최희식 2009; 崔喜植 2011).

입장에서 후퇴한 것도 이와 같은 맥락이다. 한일 양국은 1965년 한일어업협정을 타결했고 독도를 공동규제수역으로 두어 독도 영유권 문제와 어업문제를 분리시켰다. 또한 흥미로운 것은 한일어업협정 발효와 동시에 한국 정부가 독도의 12해리 전관수역을 선포했음에도 불구하고 이것이 양국 관계에서 크게 문제를 일으키지 않았다는 점이다. 해양영토 문제를 보류하려는 이러한 방식은 1978년에 발효된 한일 대륙붕 협정에서도 드러난다. 한국과 일본은 이견을 좁히지 못했지만, 결국 ‘잠정협정’의 방식에 합의하였다. 협정의 28조는 “이 협정의 어느 규정도 공동개발구역의 전부나 어느 일부분에 대한 주권적 문제를 결정한 것이 아니며, 대륙붕 경계 획정에 대한 각 당사국의 입장을 침해한 것으로 간주되어서는 안 된다”라고 규정하고 있어 양국이 대륙붕 경계 문제에 대한 상호 주장을 보류하고 있음을 알 수 있다(박창건 2011). 이렇듯 한일 양국은 독도 영유권 분쟁을 회피하는 전략을 택하였고, 보다 거시적인 맥락에서 독도 문제는 냉전과 한-미-일 안보 제휴라는 더 큰 구조 아래에서 봉합되었다.

〈표 9〉냉전체제 하의 동북아 영토분쟁: 분쟁의 씨앗과 봉합을 통한 관리

샌프란시스코강화조약과 영토 문제의 혼미	국교정상화와 영토 문제의 봉합	관련 사건
제2조 불명확한 영토 범위	1956년 일소국교정상화 2도반환론의 굴절과 영토 문제의 교착	델러스 위협
제2조, 제3조 불명확한 영토 범위 및 소유권 규정	1972년 중일국교정상화 쟁점보류·차세대 해결론	미중 화해무드 중일평화우호조약
제2조, 제3조 불명확한 영토 범위 및 소유권 규정	1965년 한일국교정상화 애매한 타결, 한국의 실효지배를 암묵적으로 용인	독도밀약

Ⅳ. 독도, 센카쿠, 쿠릴열도에 대한 일본의 입장과 다층화 전략으로의 전환

제4장에서는 탈냉전 이후 영토 문제에 대한 일본의 대응이 어떠한 성격을 반영하면서 변화해왔는지를 분석할 것이다. 탈냉전 이후 동아시아 영토 문제에서 찾을 수 있는 두드러진 특징은 냉전기 동안 잠복되어 있던 영토 문제가 수면 위로 부상하면서 이전 보다 분쟁화되는 경향을 보이기 시작했다는 데 있다. 그러나 적어도 2000년대 중반 이전까지 영토 문제에 대한 일본의 접근은 ‘분쟁 악화의 억제’라는 측면에서 상당히 일관된 성격을 가지고 있었다. 그런데 이 같은 일본의 태도에 변화가 보이기 시작했다. 2000년대 중반 이후 일본의 대응은 이전의 대응 방식과 달리 적극적으로 분쟁을 표면화하고 각 도서 별로 분쟁의 목표를 구체화하는 성격으로 전환되었다. 제4장에서는 영토 문제에 대한 일본의 태도 변화를 가져온 요인을 분석하고 이를 통해 일본이 달성하려는 정책적 목표가 무엇인지를 규명하고자 한다.

1. 2000년대 중반 이전: 영토분쟁의 재개와 일본의 일관된 접근(분쟁 악화의 억제)

1) 쿠릴열도: 다각적 상호 교류의 확대와 분쟁의 억제

탈냉전은 냉전기 동안 수면 아래에 잠복해있던 동북아 국가들의 영토 문제를 다시 부각시키는 환경적 맥락으로 작용했다. 1991년 구 소련이 붕괴하고 새로운 러시아가 탄생하면서 쿠릴열도 문제는 양국 간에 중요한 과제로 부상했다. 양국은 1991년 ‘고르바초프(Gorbachev)- 가이후(海部) 공동성명’을 시작으로 1993년에는 ‘엘친(Yeltsin)- 호소카와(細川) 도쿄선언’, 1997년에는 ‘엘친(Yeltsin)- 하시모토(橋本) 플랜’에 합의하였다. 1991년 고르바초프는 소련의 지도자로서는 처음으로 일본을 방문하여 국경선(영토) 획정 문제를 포함한 평화조약 체결을 제의

했다. 1993년 도쿄선언에서 양국은 경제협력과 평화조약 체결 교섭에 합의하였다. 하시모토 수상은 1997년 엘친과 회담을 갖고 1993년의 도쿄선언에 기초하여 다양한 영역에서 양국 간 교류를 확대하고 2000년까지 평화조약을 체결하자고 제안하였다(藤田 2004, 242-3). 특히 엘친-하시모토 플랜은 이전의 선언들과 달리 영토 문제를 전방위적인 교류 확대와 연결 짓는 것이었고, 이 플랜에 의해 일본은 대러 경제 지원책의 일환으로 15억 달러의 차관을 지원하기로 결정하였다(현대송 외 2017). 러시아는 경제 위기를 극복하기 위해 일본과의 경제협력이 필요했고, 이를 간파한 일본은 경제 지원과 영토 문제를 유연하게 연결지었다. 1998년 2월 양국은 어업협정을 체결하였고, 영유권 문제의 마찰을 피하기 위해 ‘불법 조업에 대한 단속’ 규정을 제외하기로 하였다.

그러나 쿠릴열도 문제에 대한 일본의 방향 전환에도 불구하고 2000년으로 계획되어 있던 평화조약 체결과 국경선 획정은 2000년 푸틴(Putin)에 의해 거부되었다. 이에 2001년 모리(森) 수상은 ‘푸틴-모리 이르쿠츠크 성명’에서 영토 문제에 대한 또 다른 대안(‘2도 우선반환론’)을 제시하였다. 하보마이·시코탄 2개 도서와 에토로후·쿠나시리 2개 도서를 분리하여 협의하자는 것이다. 그러나 먼저 2개 도서(하보마이와 시코탄)를 반환받고 추후 나머지 2개 도서(에토로후와 쿠나시리) 반환을 협의하자는 모리의 제안은 담보상태에 있던 쿠릴열도 문제에 대해 실용적으로 접근했다는 평가에도 불구하고 일본 내부의 거센 비판에 부딪혔다. 4도를 전부 반환받는다라는 종래의 영토정책을 근본부터 흔들었다는 비판과 함께 영토 문제가 2도 반환으로 종결될 것이라는 우려가 팽배했기 때문이다(최태강 2015, 284). 2001년의 양국 성명은 1956년 일소공동선언의 유효성을 재확인했다는 점에서 큰 의의가 있다. 그러나 러시아가 1956년 흐루시초프의 제안에 기초해 2도 반환으로 영토 문제를 종결시키려는 입장을 표명한 것과 달리 일본은 4도 반환만이 해결책이라는 결론에 이르게 되었다.

모리 수상의 2도 선행반환론이 ‘2도 반환으로 최종 결착에 이르게 할 함정’이라는 강한 국내적 비판에 부딪히면서 고이즈미(小泉) 수상 이래 일본의 입장은

1956년 이전의 4도 일괄타결론으로 회귀했다(産經新聞 2006/08/26). 그러나 중요한 것은 고이즈미 집권 초기의 4도 일괄타결론은 러시아를 자극하는 방식이 아닌 러시아와의 포괄적 협력을 증진시키는 방향으로 해결의 접점을 찾고자 했다는 데 있다. 2003년 1월 ‘푸틴-고이즈미 일러 행동 계획’은 국제 무대에서 정치 대화의 심화, 평화조약 교섭, 국제 무대에서의 협력, 무역 및 경제 분야에서의 협력, 문화 및 인적교류의 확대 등을 포함하는 포괄적 어프로치의 성격을 가진다. 2005년 양국은 에너지 분야의 협력과 러시아의 세계무역기구(WTO) 가입을 위한 공동협력, 극동 러시아의 핵잠수함 해체 협조 등에 합의하였다(조우찬 2018, 280). 2003년 일러 행동 계획 이래 일본의 어프로치는 4도 일괄 반환과 다각적 협력의 접점을 찾으려는 시도였던 것이다.

2) 센카쿠: 신(新)어업협정, 공동개발의 제안과 분쟁의 억제

1972년 중일 국교정상화와 1978년 중일 평화우호조약을 체결하면서 중일 양국은 ‘보류론’에 대한 상이한 해석에도 불구하고 센카쿠 문제를 평화적으로 유보하는데 합의하였다. 그러나 센카쿠 문제는 1992년 2월 25일 중국이 ‘영해법(중국 인민공화국 영해 및 인접법)’을 제정하면서 분쟁의 양상을 띠기 시작했다. 중국이 동법 제2조에서 센카쿠를 중국령으로 명기하고, 영해 침범에 대응하기 위한 권한을 군에 부여하였기 때문이다. 일본은 중국의 영해법이 그간 양국이 합의해 온 ‘판단 유보의 원칙’ 즉 보류론을 위배한 것이라고 비판하였다. 그러나 중일 양국은 센카쿠 문제를 1975년에 체결한 어업협정의 내용에 기초해서 풀어가기로 하였다. 이를 반영한 것이 1997년에 조인되어 2000년에 발효된 ‘신(新)중일어업협정’이다. 1994년 유엔해양법 조약의 발효로 200해리 배타적 경제수역(EEZ)이 인정되면서 양국은 새로운 어업협정의 체결이 불가피해졌다. 이러한 배경에서 체결된 신어업협정은 센카쿠열도 북부인 북위 27도 이상에서 잠정 수역을 설정하고, 센카쿠열도 남부인 북위 25~6도는 협정의 적용 지역에서 배제하면서 1975년 구(舊)어업협정의 질서를 유지하고자 하였다(최장근 2009, 228). 중요한

점은 신어업협정의 기본 철학이 센카쿠 주변 지역을 그 대상으로 하되, “서로 자국의 어선만을 단속하도록 한다”는 것으로서 1975년 협정의 내용을 재확인한 것에 있다. 상대방 어선과 직접 접촉하지 않는다는 것을 원칙으로 함으로써 상대방의 공권력과 접촉하여 발생할 수 있는 불필요한 마찰을 최대한 방지하고 조용한 방식으로 영토 문제를 관리하려는 것이다.

사실 신어업협정은 1972년 국교정상화 이래 양국이 가지고 있던 센카쿠에 대한 입장 차이를 고려해보았을 때 두 국가가 충돌할 수 있는 충분한 가능성을 가진 것이었다. 일본은 중일국교정상화와 평화우호조약 이래 센카쿠에 대한 일본의 실효 지배를 중국으로부터 인정받았다고 인식하였다. 따라서 일본의 입장에서 보면 ‘연안국주의’, 즉 연안국의 EEZ 내에서 발생하는 불법 어로 등의 행위에 대한 처벌권을 그 선박의 소속국이 아닌 연안국이 갖는다는 것에 입각하여 단속을 강화할 수 있는 것이다. 한편 중국의 입장에서 보면 센카쿠의 영유권 문제가 미해결 문제이기에 그곳에서의 단속 또한 ‘기국주의’, 즉 공해상의 선박은 그 선박의 소속국만이 관할권을 갖는 것이 당연하다. 이러한 필연적 입장 차에도 불구하고 두 차례의 어업협정이 영유권 문제와 어업 문제를 분리하여 접근할 수 있었던 것은 분쟁을 억제하면서 관리하려는 일본의 전략적 선택이 작용한 결과이다. 신어업협정 이후 중국 어선의 센카쿠 12해리 침범이 몇 차례 발생했지만 일본은 불법어업 중인 중국 어선을 구속하지 않고 퇴거명령을 내리는 방식을 택하였으며, 센카쿠에 상륙한 중국인에 대해서도 강제송환하는 방식으로 대응하였다(保阪・東郷 2012, 139). 한편 EEZ의 경계획정 문제도 양국의 입장 차만 확인한 가운데 미루어졌다. 일본은 중일 중간선을 EEZ의 경계로 하자고 주장해왔으나, 중국은 육지 영토의 자연연장원칙(대륙붕 연장론)에 기초해 오키나와 토르프까지를 주장한 바 있다(Susumu 2005, 23). EEZ 경계획정이 미루어진 가운데 양국은 2004년 해양자원 개발 문제로 마찰을 겪었다. 중국이 중간선, 즉 일본이 EEZ의 경계로 주장하고 있는 춘샤오(일본명 시라가라) 등 네 곳에서 가스 유전 개발을 진행하고 있는 것이 드러났기 때문이다. 일본은 중간선을 넘어온 가스 유전의

지하 단층에 대해 자료제공을 요구했지만 중국 측은 이를 거절한 바 있다. 일본은 2005년 10월 오히려 네 곳의 가스 유전에 대한 공동 개발을 중국에 공식적으로 제안하였고, 양국은 공동개발에 합의하였다. 고이즈미 수상의 이 같은 제안은 앞서 영유권 문제와 어업 문제를 분리하여 접근하려는 것과 마찬가지로 영유권 문제와 동중국해 자원개발·자원이용문제를 분리함으로써 섬을 둘러싼 분쟁이 중일 관계에 악영향을 미치지 않도록 관리하려는 것으로 파악된다. 센카쿠 갈등은 중일 평화조약의 체결 이래 중일 신어업협정의 체결, 중일 공동 개발에의 합의라는 방식으로 수습되었던 것이다.

3) 독도: 기존 방식의 점진적 동요

독도를 둘러싼 한일 갈등은 냉전기 동안 양국의 안보 협력 증진이 우선시 되면서 크게 표출되지 않았다. 하지만 독도 문제도 몇 가지 사건을 계기로 다시 수면 위로 부상했다. 1994년 200해리 EEZ 설정을 기본 골격으로 한 유엔 해양법 조약의 발효는 중일 관계에서와 마찬가지로 한일 양국에게도 새로운 어업협정의 필요성을 가져왔다. 독도 문제가 EEZ, 어업수역 문제와 연동되면서 다시 부상하기 시작한 것이다. 한일 양국은 1965년에 체결한 어업협정을 개정하기 위해 1996년부터 협상에 임했고, 1998년 10월 ‘신(新)한일어업협정’을 체결하였다. 1965년 어업협정은 독도를 공동규제수역으로 두어 영유권 문제와 어업 문제를 효과적으로 분리시켰으며, 같은 해 한국 정부가 독도 12해리에 전관수역을 선포하였음에도 일본 정부가 이를 묵인함으로써 평화적으로 유지되었다. 1998년 한일 신어업협정 역시 독도 영유권 문제를 교섭에서 제외하고 독도 주변을 잠정수역으로 설정했다는 점에서 한일국교정상화 시기 독도 문제에 대한 잠정적 타결 방식이 여전히 유효함을 보여주는 것이다(최희식 2013, 40). 물론 이에 대해서는 한국 정부가 독도를 EEZ에 포함시키지 못함으로써 독도 영유권에 대한 분쟁의 소지를 남겼다는 비판이 존재한다. 그러나 교섭 과정에서 일본 정부는 먼저 독도 영유권 문제를 보류하고 독도 주변을 잠정 수역으로 책정할 것을 요구했다. 이는 일본

정부가 한국의 독도 실효 지배, 즉 현상유지를 묵인하고 어업 문제에서 양국의 이익 관계를 조정하려 한 것이라고 볼 수 있다(최장근 2009, 265-7). 따라서 일본의 비판적 시각과는 달리 1998년 신어업협정은 1965년의 구(舊)어업협정처럼 독도 영유권 문제에 어떠한 변화를 가져온 것은 아니다(최희식 2013, 40). 실제 한일 잠정 수역은 울릉도에서 33해리, 일본의 오키(隱岐)섬에서는 35해리 부근에 있어 독도를 기점으로 하지 않는다. 그러나 쿠릴열도와 센카쿠열도에 대한 일본의 접근이 적어도 2000년대 중후반까지 분쟁 억제라는 일관된 성격을 보여 온 것과 달리 독도 문제에 대한 일본의 태도는 2000년대 초중반 이후 동요한 것으로 보인다. 2000년대 초중반 이후 일본은 한국의 실효적 지배를 인정하고 조용히 묵인해 온 기존의 방식에서 벗어나 훨씬 공세적인 방식으로 독도에 대한 영유권을 주장하기 시작한 것이다. 2005년 3월 일본 시마네현(島根縣)은 매년 2월 22일을 ‘다케시마(竹島)의 날’로 제정하는 조례를 발표하였다. 이로 인해 독도 문제를 둘러싼 양국의 갈등은 다시 수면 위로 재부상했다. 당시 한국의 참여정부는 청와대와 국가안전보장회의 상임위원회의 공동성명으로 대일 ‘신(新) 독트린’을 발표하였다. 새로운 독트린은 일본의 다케시마의 날 제정이 “단순한 영유권 문제가 아니라 해방의 역사를 부인하고 과거의 침탈을 정당화하는 행위와 같다”라고 비난하면서, 모든 가능한 수단을 활용하여 강경하게 대처할 것이라는 내용을 담고 있다. 그러나 문제는 한국 정부의 이 같은 성명 내용이 한국과 일본 사이에 영토 분쟁이 존재한다는 일본 측 주장을 강화시킬 가능성이 있다는 것이다. 2008년 7월 미국 지명위원회(Board on Geographic Names: BGN)는 독도의 영유권(주권) 표기를 “미지정지역(Undesignated Sovereignty)”으로 변경하였다. 지명위원회는 독도와 유사한 사례에 해당하는 센카쿠나 쿠릴열도는 그대로 둔 채 유독 독도의 영유권만을 변경하였다. 이는 한일 간 독도 문제가 분쟁화되면서 한일 양국 사이에서 중립을 유지하는 것이 미국의 공식 입장임을 보여준 것이라 하겠다(연합뉴스, 2008/07/27). 지명위원회의 표기 기준에도 변화가 나타났다. 종전에는 리앙쿠르 락스(Liancourt Rocks)의 별칭(variant)으로 표기된 독도가 다케시마

보다 위에 등재되었지만 이 결정 이후 순서 역시 바뀌게 된 것이다¹⁶⁾. 요약하면 일본은 2000년대 중반 이래 독도에 대한 한국의 실효적 지배를 묵인하고 평화적으로 분쟁을 억제하던 기존의 방식에서 벗어나 독도를 분쟁지역화 하는 방식으로 전환하였고, 이는 냉전기를 통해 형성된 일본의 영토분쟁에 대한 근본적 방식이 중요하고 있음을 보여주는 것이다. 실제 일본의 독도에 대한 방향 전환 이후 센카쿠와 쿠릴열도에 대한 종래의 방식에도 변화가 나타났다.

2. 2000년대 중반 이후: 다층화 전략으로의 전환과 복합적 국익의 추구

영토 문제에 대한 일본의 접근은 탈냉전 이후에도 상당히 일관적인 성격을 가지고 있었다. 일본은 영토 문제가 분쟁화되는 것을 최대한 억제하고 되도록 평화적인 방식으로 이를 관리하려고 하였다. 그러나 영토 문제에 대한 평화적 관리 방식은 일본과 분쟁 당사국 간의 근본적 입장 차이를 좁히지는 못하였으며, 갈등을 완전히 봉합하지도 못하였다. 일본과 분쟁 당사국 간의 갈등은 “지연된 것(the delayed discord)”에 불과했으며, 2000년대 중반 이후 일본이 영토 문제에 대한 기존의 입장을 철회하고 새로운 접근들을 시도하면서 이전과는 다른 국면으로 접어들게 되었다. 2000년대 중반 이후 일본의 대응은 분쟁의 효율적 억제를 꾀하는 기존의 방식에서 벗어나 분쟁을 적극적으로 표면화하고 각 도서 별로 분쟁의 목표를 구체화하는 다층화 전략으로 전환되었다.

1) 쿠릴열도: 4도 반환론의 한계와 ‘새로운 접근법’

탈냉전 이래 일본은 쿠릴열도 문제와 다각적 협력의 접점을 찾기 위해 영토 협상과 경제협력을 동시에 병행하는 이른바 ‘정경병진(政經並進)’의 방식을 취하였다. 그러나 2005년 이후 일본은 쿠릴열도에 대한 공식 입장을 종전의 2도 우선

16) 미 지명위원회는 1977년 7월 이래 독도를 리앙쿠르 락스로 표기하기 시작하였고, 이는 그 이전까지 독도, 다케시마 등으로 혼용되어 온 표기를 통일하기 위한 것이었다. 미국은 독도 문제에 대해 중립적인 영문 명칭을 사용하는 것이 바람직하다는 입장을 가지고 있다.

반환에서 4도 일괄 반환으로 전환하고 쿠릴열도를 지켜야 할 핵심 국익으로 표현한 바 있다. 예를 들어 2005년 고이즈미 수상은 포괄적 협력과는 별도로 쿠릴열도 문제를 이슈화하고 주도권을 잡기 위한 액션을 보여주었다(조우찬 2018, 280). 이러한 상황에서 과거와 다른 비전통적인 접근법에 기초해 영토 문제를 해결하고자 하는 움직임도 일본 정계와 학계의 일각에서 대두되었다. 이를테면 ‘3도 반환론’, ‘3.5도 반환론(면적 균등분할론)’, ‘무승부론’ 등이 이에 해당한다.¹⁷⁾ 그러나 다양한 방법론적 고민에도 불구하고 이러한 논의들은 진전되지 못하였다. 2009년 2월 아소(麻生) 수상은 메드베데프(Medvedev)와의 회담에서 4개 도서의 귀속 문제를 해결하지 않으면 협력을 도모해도 의미가 없다고 말하고, 영토 문제의 확정을 주장하였다(産経新聞 2009/02/19). 2009년 7월 3일 일본 의회에서는 ‘북방영토 문제 해결 촉진 특별조치법(이하 특조법)’ 개정안이 참의원 본회의에서 만장일치로 가결되었다. 일본 정부는 특조법 개정이 쿠릴열도 문제의 법적 근거를 명확히 하는 한편, 반환 운동에 대한 국민의 관심을 더 고조시키기 위한 것이라고 목적을 분명히 했다(연합뉴스 2009/07/03). 한편 러시아는 평화조약 체결 협상을 위한 기대감을 상실시키는 행위라고 반발하면서 특조법의 철회를 요구하였으며, 이 과정에서 러시아의 대일 여론은 급격히 악화되었다.(연합뉴스 2009/07/28).

그렇다면 2000년대 중반 이후 일본이 쿠릴열도 문제에 대해 방향 전환을 꾀하게 된 이유는 무엇인가? 첫째, 2000년대 초 모리 수상의 단계적 반환이 일본 내의 큰 반발에 부딪히면서 정치·사회적으로 유효하지 않음이 확인되었기 때문이다. 고이즈미 내각의 전(前) 내각인 모리 수상의 2도 우선반환론은 단계적 반환론으로서 최종적으로 4개 도서를 반환해야 한다는 주장이었다. 그러나 이것은 반환의 시기를 단계적으로 조정하자는 것이지 4개 도서 가운데 일부를 포기하자는 제안이 아니었음에도 불구하고 국내 여론의 거센 비난에 직면하였다(최태강

17) 쿠릴열도 문제에 대한 비전통적 접근법을 설명하고 있는 연구에는 조우찬, 남상구, 이와시다의 연구가 있다(조우찬 2018; 남상구 2012; 岩下 2005).

2015, 284). 둘째, 수차례의 영토 교섭 과정을 겪으며 교섭을 위한 포괄적, 다각적 협력이 근본적으로 피상적일 수밖에 없음을 깨달았다는 것이다. 정경병진의 원칙은 동상이몽의 전술적 타협의 산물일 뿐 문제의 본질적 해결을 위한 대안이 아니라는 것이다(홍완석 2019). 1991년 고르바초프-가이후 공동성명을 시작으로 2005년까지 무역, 경제, 문화 및 인적교류, 국제무대에서의 협력에 이르기까지 포괄적인 협력 확대를 약속해왔음에도 불구하고 영토 문제의 해결은 담보하였으며, 이를 해결할 수 있는 획기적인 교섭방식이 도출될 가능성도 희박하기 때문이다. 셋째, 쿠릴열도 문제는 영토 문제에 대한 국민 여론을 형성하는 첫 단추에 해당하였으며, 따라서 매우 장기적인 정책적 안목을 가지고 고려되어 왔다는 점이다. 이는 독도 문제를 국제사회에서 이슈화하려는 것과는 차별화된 접근이다. 독도와 관련된 자료가 한국어를 포함해 11개국의 언어로 번역되어 있는 것과 달리 쿠릴열도에 대한 자료는 일본어로만 제공된다. 1980년 일본 본회의는 ‘북방영토 문제의 해결 촉진에 관한 결의’를 만장일치로 채택한 이래 1981년부터 매년 2월 7일을 ‘북방영토의 날’로 지정하였다. 또한 일본 정부는 1970년대 후반부터 영토 회복정책에 대한 국민 계몽운동을 전개해왔다. 내각부의 ‘북방영토 문제에 관한 특별 여론조사(北方領土問題に関する特別世論調査)’, 내각부 ‘북방대책본부’를 통한 자료제공, 역사교육 등이 이에 해당한다.¹⁸⁾ 일본 외무성(구주국 러시아과)은 1977년부터 쿠릴열도 문제의 역사적 경위, 관련 자료 등을 게재한 ‘우리들의 북방영토(われらの北方領土)’를 매년 발간해왔다. 또한 북방영토 문제 대책 협의회와 같은 민간단체를 지자체와 중앙정부에서 지원하고 쿠릴 4도에 거주하는 러시아인에 대한 경제문화지원책을 강화하면서 이른바 ‘북방영토 반환 운동’에 힘을 실어왔다(조우찬 2013). 냉전기 영토 문제가 수면 하에 잠복해있는 동안에도, 1990년대 초 이래 새로운 러시아와 다각적 협력을 모색해 온 기간 동안에도 일본 정부는 쿠릴열도 문제에 대한 국민의 관심을 제고시키고, 통일된 국민

18) 일본 내각부 ‘북방영토 문제 해결을 위한 추진체제’는 (<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/honbu.html#shisaku4>)를 참고할 수 있다.

여론을 형성하기 위한 방법들을 병행해왔다. 2012년 쿠릴열도와 관련된 예산은 약 21억 엔에 이른다. 같은 시기 센카쿠와 독도 관련 예산이 명시적으로 책정되지 않은 것과는 대조적이다(남상구 2012, 123). 쿠릴열도 문제는 정부의 정책적 주도하에서 센카쿠, 독도 문제에 비해 긴 시간 동안 일본인들의 영토 인식에 영향을 주어진 것이다.

2000년대 중반 이후 쿠릴열도에 대한 정책은 동북아 국제정치의 대국 간 힘의 역학 및 일본 외교의 역량을 시험하는 계기로도 작용하였다. 2010년 11월 메드베데프는 구 소련 시기를 포함해 국가 원수로서는 처음으로 쿠나시리를 직접 방문하였고, 이후 러시아 정부의 고위 관료들도 연이어 쿠나시리를 방문하였다. 그런데 당시 일본민주당의 간(菅) 내각은 이에 강력하게 대응하겠다는 정치적 수사에도 불구하고 실제로는 유감 정도를 표명하는 것에 그쳐 국내적으로 강한 반발을 샀다.¹⁹⁾ 자민당을 비롯하여 공명당과 공산당 등 야당과 주요 언론은 한목소리로 일본민주당의 대응을 ‘약체외교’가 초래한 결과라고 질타하였다. 요미우리 신문(読売新聞)은 “민주당 정권이 2009년 발족 이래 미군 후텐마(普天間)기지 이전 문제로 일미관계에 균열을 가져왔으며, 최근(2010년 9월)에는 센카쿠 근처 중국 어선 충돌 사건을 계기로 일중관계가 나빠진 것에 대해서도 유효한 대책을 내놓지 못하고 있다. 러시아는 민주당 정권에 의한 외교정책의 혼미를 보고 일본의 북방영토 4개 도서 반환 요구를 견제하고 있는 것이다(読売新聞 2010/11/01)”라고 민주당의 외교정책에 대한 총체적 불신을 나타내었다. 산케이신문(産経新聞)과 후지뉴스네트워크(FNN)의 여론조사(2010년 11월 20일~21일) 결과를 보면, 당시 간 내각의 영토 문제에 대한 대응에 대해 ‘부정적인 평가’가 84.5%로 ‘긍정적인 평가’에 해당하는 6.5%보다 압도적으로 높았다. 또한 내각 지지율은 9월의 64.2%에서 두 달 사이에 21.8%로 급락하였다. ‘외교 및 안전보장에서 신뢰할

19) 2010년 11월 러시아의 메드베데프 대통령은 소련, 러시아 고위급 인사로는 처음으로 쿠나시리와 에토로프 섬을 방문했다. 한 달 뒤 기자회견에서 그는 북방영토 네 개 섬이 모두 러시아 영토라고 발언했다(朝日新聞 2010/12/24).

수 있는 정당'을 묻는 질문에는 60.8%가 자민당을 꼽았고, 12.6%만이 민주당이라 답하였다.²⁰⁾ 이렇듯 2010년의 몇몇 사건들을 통해 일본 내에는 정부의 외교적 대응에 대한 부정적인 국내 여론이 형성되었으며, 정부가 영토 문제를 어떠한 방식으로 풀어갈 것인가가 국내정치적으로 주요 이슈가 되었다. 여론의 차가운 비판을 경험한 간 내각의 뒤를 이은 노다(野田) 내각은 4도 일괄 반환을 요구하는 일본 정부의 입장에는 변화가 없다는 것을 재차 강조하였다.

2012년 12월 일본민주당을 누르고 다시 정권에 복귀한 자민당의 아베(安倍) 내각은 2013년 4월 29일 러시아를 공식적으로 방문하고 정체되었던 영토 문제 교섭과 러일 평화조약 체결을 위한 협상 재개에 합의하였다.²¹⁾ 그러나 2014년 크림반도 합병 이후 일본이 서방 G7의 대러 제재에 동참하게 되면서 양국 관계는 다시 냉각되었고, 영토 문제는 입장 차이를 좁히지 못한 채 표류하게 되었다. 당시 예정되었던 푸틴의 방일이 무산되고 러일관계에 그늘이 짙어지고 있을 때쯤 일본의 대러 접근에는 새로운 변화가 나타났다. 2016년 1월 아베 수상은 러일 관계 발전을 담당하는 '정부대표 일러 관계 대사'직을 신설하고, 초대 특사에 하라다 지카히토(原田親仁) 전 러시아 대사를 임명했다. 대러 제재 국면 속에서도 일본은 러시아를 향한 접근의 끈을 놓지 않았다. 2016년 5월 아베 수상은 소치를 방문하여 푸틴과 정상회담을 갖고 쿠릴열도의 '공동경제활동'에 관한 협의를 제안했다. 이는 '박쥐외교'라는 미국과 유럽 국가들의 비난을 무릅쓰고 진행된 것으로 8개 항목의 경제협력 프로젝트를 담은 아베의 '새로운 접근법'에 기초한 것이었다. 2016년의 제안은 무엇보다 러시아 극동지역 개발과 혁신 분야의 공동 개발을 우선 협력의 대상으로 보았다는 점에서 아베 수상이 미국의 압력을 배제하고 러시아와의 관계 개선에 적극적으로 나선 것이라는 러시아 측의 평가를 받

20) 여론조사 결과를 보여주는 인터넷 자료에는 (www.fnn-news.com/archives/yoron/inquiry101122.html)가 있다.

21) 2013년 러일공동성명과 영토교섭의 주요 합의문서에 대해서는 최태강의 연구를 참고할 수 있다(최태강 2015, 290-1). 현대송 등의 연구에는 당시 푸틴이 언급한 '무승부론'에 대해 자세히 기술되어 있다(현대송 외, 2017).

았다(현대송 외 2017, 52-3). 2016년 12월 체결된 ‘푸틴-아베 공동성명’은 총 80건, 약 3000억 엔의 투융자 규모를 포함하는 구체적 협력 방안을 제시했다는 점에서 이전의 포괄적 경제 협력과는 구별되는 특징을 가지고 있다.

2012년 아베의 재집권 이후 2019년 1월 모스크바 정상회담까지 양국은 총 24회의 회담을 개최하였다. 쿠릴열도 문제는 분명 국민이 용인할 수 있는 수준에서 해결되어야 하며 정치적으로도 전략적 이익을 가져다주는 선에서 해결되어야 할 것이다. 그러나 일본은 매우 오랜 시간 러시아와 협상을 진행하면서 이것이 결코 순조롭지 않음을 경험하였다. 일본 정부는 쿠릴열도 문제를 해결할 것이라는 낙관적인 전망을 포기하지 않으면서도 이것이 결코 서둘러 해결될 수 있는 문제가 아니라는 것을 알고 있다. 새로운 접근법으로서 아베가 제안한 공동경제활동은 국민 여론에 이것이 영토 반환 프로세스의 일환임을 알릴 수 있는 방법이다. 공동경제활동은 국내적으로 정부가 쿠릴열도 문제를 포기하지 않고 이에 적극적으로 임하고 있다는 자세를 보여줌과 동시에 대외적으로 러시아와의 협력을 통해 실리를 챙길 수 있는 전략적 접근법인 것이다. 그러나 일본이 아무리 큰 경제 보따리로 러시아를 유혹한다 하더라도 이것이 영토 반환 문제에 대한 재협상으로 이어지는 것은 쉽지 않아 보인다. 2018년 9월 푸틴은 러시아에서 열린 동방경제포럼에서 조건 없는 러일평화조약을 제안하였고, 이를 북방영토 수복의 실마리로 해석한 아베는 같은 해 11월 싱가포르에서 열린 정상회담에서 다시 일소공동선언을 언급하는 등 2개 섬 우선 반환으로 전략을 전환하였다. 그러나 푸틴은 일본이 러시아와 평화조약을 맺으려면 쿠릴열도에 대한 러시아의 영유권을 인정해야 한다는 입장을 분명히 하였다(연합뉴스 2019/01/23).

2) 센카쿠: 안보전략의 재조정을 통한 중국 견제

2005년 고이즈미 수상은 센카쿠 인근 가스 유전에 대한 공동 개발을 중국 측에 제안하였고, 이것은 영유권 문제와 동중국해 자원 개발·자원 이용 문제를 분리하여 접근하려는 시도로 파악해 볼 수 있다. 그러나 일본은 2003년 센카쿠를

정부 차원에서 임대하기로 결정하였고, 2004년에는 센카쿠에 착륙을 시도한 중국인을 체포하여 분쟁의 잠재성을 누적시켜 왔다. 그 이후 일본이 물러서는 듯한 태도를 보이면서 센카쿠 분쟁은 다시 수면 아래로 가라앉은 것처럼 보였다.

그러나 2010년 9월 일본 순시선과 중국 어선 사이에 물리적 충돌이 발생하면서 분쟁은 다시 표면화되기 시작했다. 일본은 해상보안청 순시선의 퇴거 명령에 응하지 않았다(공무집행방해)는 이유로 중국 선장을 체포하였고, 간 내각은 ‘센카쿠의 영유권 문제는 본래부터 존재하지 않는다’고 하면서 이 사건을 국내법에 따라 엄정하게 처리하겠다고 발표했다. 이는 중일국교정상화와 평화우호조약 이래 중일 양국이 합의한 센카쿠 영유권 문제의 보류를 일본이 인정하지 않겠다는 의미로, 2000년의 신어업협정 역시 일본이 일방적으로 파기한 것으로 간주되었다. 즉 중국은 이 사건을 계기로 일본 정부가 센카쿠에 대한 영유권 주장을 명시적으로 행사한 것으로 파악했고, 유사한 문제를 어업협정이 아닌 국내법에 따라 대응할 명분 역시 갖게 되었다. 이 사건 직후 중국은 동중국해 유전 공동 개발을 위한 중일 조약 체결 교섭을 연기하겠다고 발표했다. 또한 군사시설 촬영을 이유로 센카쿠 인근에서 일본인 4명을 구속함으로써 일본과 동일한 대응 수단을 행사하기도 했다(최희식 2010). 2012년 1월 중국 <인민일보>는 센카쿠를 ‘핵심이익’이라 표현했으며, 이어 중국 공산당 고위 관료들도 영유권 문제의 양보가 없다는 강경한 입장을 전달하였다. 2012년 9월 11일에는 노다 수상이 센카쿠에 대한 국유화 조치를 단행하였고, 이로부터 이틀 뒤 중국이 센카쿠를 영해기선으로 한 해도를 유엔에 제출하면서 분쟁은 폭발하였다(保阪·東郷 2012, 136). 이전까지 중국이 센카쿠에 대한 영유권을 주장하긴 하였어도 어업협정이나 EEZ와 관련하여 센카쿠를 영해기선으로 삼은 적이 없었다는 점에서 이는 매우 강력한 영유권 주장에 해당함을 알 수 있다. 이후 중국은 함선과 무인항공기를 이용해 일본의 실효적 지배를 무력화하기 위한 조치를 취하였으며, 2012년 12월에는 자국의 대륙붕이 오키나와 해구에까지 이르고 있다고 유엔에 대륙붕 연장을 공식적으로 신청하기도 했다(중앙일보 2012/12/24). 한편 2013년 7월 18일 로이터 통신은 중국 해양석유 등

공영회사가 동중국해 7개 유전 개발을 신청하였다고 보도함으로써 중국이 단독으로 개발을 진행시키고 있음이 판명되었다(Reuters 2013/07/18).

센카쿠에 대한 일본 정부의 방향 전환과 이것이 중국을 자극하여 강력한 대응을 불러오게 된 데에는 몇 가지 원인이 존재한다. 하나는 국내적 원인이다. 앞서 쿠릴 열도 문제에서 언급한 것처럼 일본 민주당 정부는 집권 이후 외교 역량의 한계라는 위기에 직면해 있었는데 이에 더해 내치(內治)에 있어서도 큰 어려움에 부딪혔다. 집권 이후 복지재정 문제, 미국과의 외교 마찰 등이 불거지면서 내각은 1년마다 단명하게 되었고, 2011년 3월 동일본 대지진으로 인한 지지세 급락으로 정치적 입지는 매우 더욱 좁아졌다. 또한 2012년 8월에는 이명박 대통령이 독도를 방문하였는데, 이에 대해 야당과 언론이 일본 정부의 영토 문제에 대한 미온적 태도를 원인으로 들어 비판하였다. 이 같은 위기 상황에서 일본 정부는 국내적으로 강력한 영토 수호 의지를 표명할 수밖에 없었다. 일본 정부가 독도에 대해서는 ICJ 제소를 한국 정부에 제안하고, 센카쿠에 대해서는 국유화 조치를 통해 실효적 지배를 강화하는 방향으로 수위를 높인 것에는 바로 이러한 국내정치적 맥락이 존재한다.

두 번째 요인은 일본 정부가 센카쿠에 대한 중국의 적극적 태도를 이유로 미일 동맹을 강화하고 미국의 적극적 개입을 유도하고자 했다는 데 있다(猪口 2013). 사실 일본에서 센카쿠 문제는 미일관계의 테두리에서 고려된 역사적 경험을 가지고 있다(国分 2001). 예를 들어 중일국교정상화 시기 중일관계는 미국의 친중 접근이라는 변수에 의해 영향을 받았다. 당시 미국은 오키나와 반환 등이 결부되어 있던 센카쿠 문제에 대해 일본에 이관한 것은 센카쿠에 대한 시정권(administration)일 뿐 영유권이 아니라 하였고, 센카쿠에 대한 영유권 문제는 당사자 간 평화적인 협상을 통해 해결되어야 한다는 입장을 취했다. 또한 1997년 중일 신 어업협정은 1996년 중국이 실시한 미사일 발사 실험이 동중국해에 안보 위협을 가했음에도 불구하고 큰 문제 없이 조인되었는데, 여기에도 미국이 센카쿠 문제에 대해 당사국에 의한 평화적 해결이라는 중립자적 정책 기조를 유지했

던 배경이 존재한다. 당시 미국은 1994년 11월에 발효한 UN의 <해양법조약>을 재차 강조하기도 하였다. 항행의 자유가 미국의 국가이익이고, 관련 당사자 일방의 무력 사용이나 위협에 반대하며, 미국은 분쟁에서 중립을 지킨다는 것이다. 그러나 30년 이상 유지되어 온 센카쿠에 대한 미국의 입장은 2000년대 후반, 특히 2010년 9월의 센카쿠 사태 이후에는 공식적으로 변화하였다(이환규 2016, 236).²²⁾

2010년 9월 23일 뉴욕에서 열린 미일 정상회담은 일본과 미국이 센카쿠 문제를 어떻게 인식하고 있는지를 잘 보여준다. 정상회담에서는 몇 가지 사안이 논의되었는데 그 중 센카쿠 문제와 관련해서 이를 미국과 일본이 긴밀하게 협력할 사안으로 보고, 미일동맹이 아태지역의 평화와 안정에 중요한 역할을 한다는데 인식을 공유하였다(김성철 2015, 7). 같은 날 외무장관 회의에서 클린턴(Clinton) 미 국무장관은 “센카쿠는 일본의 시정권 아래에 있고, 미일안보조약 제5조는 일본의 시정권 하에 있는 영역에 적용되므로 센카쿠는 미일안보조약의 적용 대상”이라고 언급하였다(読売新聞 2010/09/24). 센카쿠에 대한 중국의 적극적 태도는 중국 해군의 태평양 지역 해상 활동과 연계되며, 이것은 미국의 우려를 증폭시키기에 충분하다. 따라서 일본은 중국 견제의 필요성을 가지고 있는 미국의 개입을 유도하였고, 미국은 영토분쟁에 대한 기존의 중립적 태도에서 벗어나 적극적으로 개입 의사를 표명하였다.

일본 정부는 2010년 12월 17일, 각의 결정된 「개정 방위계획대강 2010」에서 ‘동적 방위’ 개념을 도입하여 미일 안보전략의 재조정을 도모했다. 방위대강에는 아시아·태평양 지역에 있어 중국의 군사적 불투명성에 대한 경계가 반영되어 있으며, 각종 군사·안보사태에 실효적으로 대처하기 위한 다목적성의 ‘동적 방위’가 핵심 개념으로 제시되어 있는데 여기서 중요한 것은 센카쿠의 방어가 중요하게 명시되어 있다는 점이다(최희식 2013, 54). 결국 센카쿠 문제는 안보 전략의 재조정과 연계되면서 영토 문제에 대한 미국의 적극적 아시아 개입을 불러오

22) 미국은 2010년 7월 ARF(ASEAN Regional Forum)에서도 해양영토분쟁에 대한 평화적 해결과 분쟁에서의 중립을 강조한 바 있다(<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.html>).

게 되었다. 센카쿠를 실효적으로 지배하고 있는 일본은 이렇게 센카쿠를 미국의 대동아시아 정책과 미일관계의 범위 내에서 파악하는 것이 훨씬 경제적이다. 미일 관계는 미일동맹이라는 연결고리(linchpin)를 가지며, 미국은 중국을 견제하기 위해 미일동맹의 강화를 필요로 하고 있기 때문이다.

세 번째 요인은 일본의 대외 역량과 관련된 것이다. 즉 센카쿠에 대한 일본의 적극적 태도는 안보전략을 재조정하는데 그치지 않고 중국적으로는 대외적으로 일본의 역할을 확대하기 위한 목표와 맥을 같이 한다. 아베 정권 출범 이후 급속도로 진행되어 온 집단적자위권 행사의 용인, 안보법제안의 정비, 안보정책의 사령탑이 되는 국가안전보장회의의 창설 등은 안보정책의 전환을 도모하는 과정에서 추진되었다. 강한 안보가 대외 역량의 확대로 이어질 수 있다는 판단은 아베 정부 이후 러시아에 대한 일본의 태도 변화와도 연결지어 설명이 가능하다. 아베 총리는 미국과의 전략적 안보협력 관계를 유지 발전시키면서 중국 요인을 견제하는 동시에 러시아에 대해서는 능동적이면서도 독립적인 정책을 취하고 있다(현대송 외 51). 센카쿠와 쿠릴열도에 대한 일본의 상이한 대응은 이를 잘 반영한다. 다만 문제는 미국이 자국 경제에 위협을 가할 수 있는 중국을 어느 정도까지 견제할 수 있으며, 또 어느 수준까지 러일관계 개선을 위한 일본의 독자적인 행보를 허락할 것인지가 일본에게 여전히 어려운 부분으로 남아 있다는 점이다. 미국은 중국을 견제해야 하지만 많은 부분에서 중국의 협력을 필요로 한다. 또한 냉전기 미일동맹을 통한 대소 봉쇄정책은 여전히 유효하다. 어떠한 형태이든 러일평화협정, 러시아에 대한 제재 완화, 일본의 시베리아 및 극동지역 개발 투자 등은 미국의 동맹정책과 어긋나 있기 때문이다.

3) 독도: 적극적인 국내 여론 조성 과 국제사회의 관심 및 일본 편향 분위기 유도

2005년 일본은 다케시마의 날을 제정하고 독도에 대한 일본의 영유권을 적극적으로 주장하는 방향으로 태도를 바꾸었다. 다케시마의 날 제정 이후 일본 외무성은 <다케시마 문제를 이해하기 위한 10개의 포인트> 라는 제목의 문서를 인

터넷에 게시하는 등 독도를 분쟁화하였으며²³⁾, 방위백서를 통해서도 “독도는 일본 고유의 영토”라 기술하고 있다. 또한 2008년 7월 후쿠다(福田) 내각은 일본 중학교 사회 교과서 학습 지도요령 해설서에 독도 문제에 대한 상세한 언급을 허가하였다. 일본 문부성은 “한국과 일본은 다케시마 문제에 대해 서로 다른 주장을 하고 있다는 점, 다케시마에 대해서도 북방영토와 동일하게 이해를 심화시킬 필요가 있다는 점” 등을 해설서에 반영하였다. 이는 독도 문제에 대해 어떠한 언급도 자제해 주기를 요청한다는 한국 정부의 입장을 무시하고 내린 결정이었다. 2012년부터 반영된 이 해설서는 역사상 최초로 ‘다케시마는 일본 고유의 영토’라는 일본의 입장을 포함하여, 독도 영유권을 둘러싼 한일 양국의 분쟁 내용에 대해 언급하고 있다. 과거 일본 정부는 독도와 관련된 예산을 명시적으로 책정하지 않았지만 2013년 회계연도 예산안에는 독도 관련 국제 홍보비로 6억 엔을 포함시켰다(조선일보 2012/09/07). 다케시마의 날 제정 이래 일본은 독도 문제에 대해서 이전과 다른 정책 대응을 하고 있는 것이다.

독도에 대한 일본의 대응은 몇 가지 특징을 가지고 있다. 하나는 독도 문제에 대한 국내 여론 조성에 적극적으로 나서게 되었다는 점이다. 예를 들면 2012년 4월 11일에는 ‘일본 영토를 수호하기 위해 행동하는 의원연맹’과 ‘다케시마·북방영토 반환요구 운동 시마네현민회의’ 주최로 ‘다케시마 문제’의 조기 해결을 촉구하는 행사가 개최되었다. 이 행사에서 채택된 결의안에는 전 국민적인 체제 하에서 다케시마 문제를 조기 해결할 것, 내각부에 영토를 수호하는 종합적 부서를 설치할 것, 학교 교육에서 다케시마 문제를 적극적으로 다루도록 지도를 강화할 것, 국민의 이해를 얻기 위한 계몽 활동을 할 것, ‘다케시마의 날’ 행사를 정부 주최로 실시할 것 등이 포함되었다(중앙일보 2012/04/12). 아베 내각은 집권 직후인 2013년 2월 내각부 산하에 ‘영토주권대책 기획조정실’을 설치하였다. 그야

23) 이에 대해서는 다음의 인터넷 자료를 참고할 수 있다(<https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html>).

말로 영토를 수호하기 위한 전담 부서를 마련한 것이다. 또한 2013년 6월에는 이 기관에서 첫 독도 여론조사를 실시하였는데, 여론조사 결과 전체 응답자의 61%가 “독도는 일본 영토”라고 답하였다(중앙일보 2013/08/02). 둘째, 일본 정부는 독도 문제를 국제사회에 알려 독도를 분쟁지역화함과 동시에 일본에 편향적인 분위기를 유도하려고 한다. 일본 외무성 홈페이지의 독도 관련 내용은 무려 11개국의 언어로 되어 있다. 쿠릴열도에 관한 내용이 일본어로만 되어 있는 것과는 대조적이다. 2013년 12월 18일 아베 수상은 ‘자민당 영토에 관한 특별위원회(영토특위) 회담’에서 “독도가 일본 땅이라는 주장이 공감대를 얻으려면 국제 여론 조성 등의 대외활동이 중요하다”라고 발언하였다. 이 회담에서는 총리 관저가 사령탑이 되어 독도에 관한 일본의 주장을 적극적으로 국제사회에 알리고, NHK 국제방송 등을 통해 단순 홍보가 아닌 ‘여론전’으로 영유권 문제를 풀어가야 한다는 결의문이 도출되었다(연합뉴스 2013/12/19).

그렇다면 일본 정부가 과거 한국의 독도 영유권을 암묵적으로 용인하던 것에서 벗어나 독도를 적극적으로 분쟁지역화하고 대내외적으로 독도 문제에 대한 여론 조성에 나서게 된 이유는 무엇인가. 첫째는 국내정치적 이유이다. 일본민주당 집권 이후 자민당을 비롯한 야당은 민주당을 공격하기 위한 수단으로 영토 문제를 이용하였다(남상구 2012, 123). 앞서 쿠릴열도 문제와 센카쿠 문제에서 살펴보았듯이 한 가지 영토 문제에 대한 잘못된 대응은 다른 영토 문제에 대해서도 부정적인 여론과 평가를 낳았다. 민주당 패배 이후 재집권한 자민당의 아베 내각에서는 아예 쿠릴열도, 센카쿠, 독도 문제를 세트론으로 거론하고 내부 결속을 유도하는 경향이 강화되어 왔다. 둘째는 독도 문제의 특수성 때문이다. 독도 문제는 일본 국민들에게 인지도가 상대적으로 낮은 영토 문제이다. 따라서 어찌 보면 독도 문제에 대한 국민 여론을 만들어가는 것은 영유권 획득을 위해 가장 중요한 선행 작업이기도 하다. 2012년 4월의 행사나 여기서 도출된 결의안의 내용은 한국 입장에서 볼 때 새로운 도발이지만, 일본 입장에서는 그렇지 않다. 일본은 이미 1980년대부터 쿠릴열도 문제에 대한 국내 여론을 만들어가기 위해 이

와 유사한 방법들을 시행한 경험이 있으며, 이를 통해 쿠릴열도에 대한 일본 국민들의 영토 인식을 만드는 데 성공하였다. 독도 문제는 일본에게 대외적으로도 특수하다. 독도 문제는 쿠릴열도 문제처럼 양국 간 협상 및 교섭의 경험이 거의 없으며, 센카쿠 문제와 같이 적극적인 미국의 개입을 유도할 수도 없다. 미국이 자신의 동맹국인 두 국가의 싸움에 관여하지 않으려는 입장을 취하고 있기 때문이다. 독도 문제의 이러한 특성에 미루어 볼 때 독도를 분쟁지역화하고 국제사회에 호소함으로써 일본에게 유리한 무드를 형성하는 것은 좋은 방법이 될 수 있다. 독도는 일본 입장에서 상대적으로 변방에 존재했던 영토 문제이지만 ‘국제사회에 적극적으로 호소하면 우리 것이 될 수 있다’는 전례를 남길 수 있는 사례이다. 2018년 1월 일본 정부는 독도가 일본 땅이라고 주장하는 내용의 ‘영토·주권 전시관’을 도쿄 도심 한복판에 오픈하였다. 이 전시관이 있는 히비야(日比谷) 공원은 외국인의 왕래가 활발한 곳이며, 인근에 일왕(日王)의 거처가 있어 외국인 뿐만 아니라 일본 학생들도 수학여행과 견학 등으로 자주 방문하는 곳이기도 하다(한겨레신문 2018/01/25). 전시 자체는 일본이 그동안 해왔던 주장을 반복하고 있는 것에 불과한 것처럼 보이지만, 중요한 점은 일본이 공세적으로 펼치고 있는 독도 영유권 주장을 다양한 방식으로 한층 더 강화하고 있다는 사실이다.

〈표 10〉 다층화 전략으로의 전환과 복합적 이익의 추구

	2000년대 중반 이전 “분쟁의 억제”	2000년대 중반 이후 “다층화전략”	대내외적 환경	복합적 이익
쿠릴열도	다각적 상호교류의 확대/ 다양한 반환론의 좌절	공동경제활동	역내 파워밸런스의 변화 국내정치적 유동성의 증대	대외경제적 실리추구 안보전략의 재조정
센카쿠	신어업협정, 공동개발합의	미일 안보전략의 재조정/안보역량의 강화		지지의 결집 및 내부결속의 강화
독도	신어업협정	다케시마의 날 제정 국민 계몽운동 국제홍보		새로운 영유권의 취득 시도

V. 결론

2000년대 중반 이후 영토 문제에 대한 일본 정부의 대응은 일견 강경한 접근이라는 유사성을 공유하고 있는 듯하지만, 상이한 정치적 목표를 동시에 추구하는 다층화 전략의 특성을 가지고 있다. 일본 정부는 쿠릴열도 문제에 대해서 ‘새로운 접근법’이라는 방법론을 택하였다. 이것은 러시아에 공동경제협력을 제안하여 대외적으로는 경제적 실리를 추구하면서도 대내적으로는 일본 정부가 쿠릴열도 문제에 적극적으로 임하고 있으며 공동경제협력이 영토 반환 프로세스의 일환임을 여론에 주지시킬 수 있는 방법이다. 1991년 러시아와 협상을 재개한 이래 일본 정부는 영토 반환이 결코 순조로운 일이 아님을 경험하였다. 쿠릴열도 문제가 국내 여론이 용인할 수 있는 수준과 국가적으로도 전략적 이익을 가져다 줄 수 있는 수준 사이에서 조율되어야 한다는 판단은 영토 반환에 대한 낙관적 전망을 포기하지 않으면서도 실리를 챙길 수 있는 방법으로 새로운 접근, 즉 공동경제협력이라는 전략을 낳게 된 것이다. 또한 일본 정부는 센카쿠 문제에 대해서는 역내 파워밸런스의 변화 속에서 미일동맹과 안보전략의 재조정을 통해 미국의 개입을 유도하고자 하였다. 미일동맹을 강화하고 미국이 영토분쟁 불개입

이라는 전통적 입장에서 벗어나도록 한 것은 일본의 이러한 전략을 반영한다. 일본 정부는 센카쿠 분쟁을 통해 미국으로 하여금 일본 편향적인 태도를 가지게 하는 것뿐만 아니라 이를 일본의 대외 역량을 확대할 명분으로 삼고자 한다. 특히 2010년 센카쿠 어선 충돌 사건이 시사하는 것처럼 영토분쟁에 대한 정부의 강력한 대응이 국민들의 지지를 끌어낼 수 있다는 점에서 강한 일본과 여론의 강력한 정치적 지지의 문제를 연결시켜 해석하고 있는 것이다. 독도 문제에 대해 일본 정부는 독도를 분쟁지역화 함으로써 적극적으로 국내 여론을 조성하고 국제사회의 관심을 일본 측에 유리한 방향으로 유도하여 새롭게 영유권을 취득할 수 있는 사례로 만들고자 노력하고 있다. 이는 독도 문제의 특수성을 반영하는 것이기도 하다. 독도는 그동안 상대적으로 일본 여론의 인지도가 낮은 영토이며, 쿠릴열도 문제처럼 양국 간 협상 및 교섭의 역사와 경험이 풍부하지 않고, 한국과 일본이 모두 미국의 동맹국이기에 센카쿠 문제와 같이 미국의 적극적인 개입을 유도할 수도 없다. 독도의 이러한 특성에 미루어 볼 때 독도를 분쟁지역화하고 국제사회에 호소함으로써 일본에 유리한 무드를 형성하려는 방법이 효과적인 전략으로 고려된 것이다.

영토 문제에 대한 일본의 다층화 전략은 국가이익과 정권이익이라는 복합적 목표를 동시에 달성하기 위한 고려 속에서 선택되었다. 2000년대 중반 이후 일본 정부가 정책 전환을 피하게 된 환경적 맥락에는 탈냉전 이후 역내 힘의 역학 관계라는 국제 체제적 요소와 정치적 유동성의 증대라는 국내정치적 요인이 존재한다. 부상하는 중국, 부활하려는 러시아, 국제적으로 위상이 높아진 한국 등 역내 파워밸런스의 변화는 일본으로 하여금 안보전략의 수정을 통한 대외 역량의 확대를 피하게 하였고 영토 문제 역시 이러한 맥락에서 재고되었다. 또한 54년 만의 정권교체와 자민당의 재집권으로 상징되는 국내 정치 환경 속에서 영토분쟁의 국내 쟁점화를 통해 정치적 위기 상황을 돌파하고 지지를 확보하려는 정권이익도 영토분쟁에 대한 정책 전환을 불러온 요인이다. 이렇듯 일본에게 영토 문제의 표면화와 다층화 전략으로의 전환은 안보전략의 재조정과 대외 경제적

실리의 추구라는 국제정치적 목적을 달성케 할 뿐만 아니라 국내정치적 측면에서 정권이익을 위해 지지를 결집시키는 유용한 수단이 되고 있다.

이 연구는 2000년대 중반 이래 영토 문제에 대한 일본 정부의 정책 대응이 이전 시기와 어떤 차별성을 가지는지를 부각시키고자 하였다. 그러나 이는 이전 시기의 평화적 관리 방식이 적극적이지 않다거나 현재의 정책 대응에 비해 상대적으로 중요하지 않다는 의미가 아니다. 평화적 관리 방식은 비록 ‘잠정적 조치’에 불과하였지만 영유권 문제와 이해관계의 조정 문제를 분리하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 이는 국가 간 상호의존성이라는 ‘탈근대성’이 영토분쟁이라는 ‘근대성’을 관리하는 동인이 되었기 때문이다. 이 연구는 동북아의 영토분쟁이 전쟁과 식민지, 그리고 냉전이라는 역사적 유산을 반영하면서 어떻게 전개되어 왔는지, 그리고 세 도서의 분쟁 당사국인 일본이 어떠한 입장을 가지고 있는지를 파악함으로써 독도 문제에 대한 우리의 대응에 중요한 시사점을 제공한다. 과거 한국은 독도 문제를 한일 양자 관계의 틀 안에 가두어두거나 정권이익의 관점에서 다루어왔다. 특히 실질적으로 점유하고 있기 때문에 정권에 따라 수위만 조절하면 된다고 생각했던 과거의 독도관은 결국 “내 것인 듯 내 것 아닌” 상황에 독도를 내몰았다. 독도 문제는 동북아의 역사적, 정치적 변화 동학 속에서 보다 다차원적인 성격을 가진 영토 문제의 하나로 재인식되어야 하며, 한국이 영토 문제에 대한 정책 선택의 폭을 넓히기 위해서는 일본의 정책 대응이 가지는 의미와 특성을 제대로 이해하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김관옥. 2013. 『동아시아 ‘불일치 딜레마’ 외교』. 서울: 리북.
- 남상구. 2012. “남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로” 『영토해양연구』. 4권, 122-145.
- 마고사키 우케루 지음. 김충식 해제. 양기호 옮김. 2012. 『일본의 영토분쟁』. 서울: 메디치.
- 모리 카즈코 지음. 조진구 역. 2006. 『중일 관계: 전후에서 신시대로』. 서울: 리북.
- 박영준. 2007. “21세기 미일 동맹의 변환과 일본 방위체제의 변화” 『국가전략』. 13권 2호.
- 박창진. 2011. “국제 해양 레짐의 변화에서 한일 대륙붕협정의 재조명: 동(북)아시아의 미시-지역주의 관점으로” 『한국정치학회보』. 45권 1호. 165-185.
- 배규성. 2014. “러·일 간 쿠릴열도 분쟁과 미국의 입장” 『한국 시베리아연구』. 18권 1호. 79-110.
- 이기태. 2014. “일본의 미일 동맹 강화 전략: 보통국가화와 대중국 견제정책” 박철희 편, 『동아시아 세력 전이와 일본 대외전략의 변화』. 서울: 동아시아재단.
- 이명찬. 2017. “동아시아 영토분쟁과 동북아국제정치- 2016년 일·러 ‘북방 4도’ 교섭의 관점에서” 『독도연구』. 22호, 308-359.
- 이성환. 2013. “조어도(센카쿠제도) 분쟁에 관한 중국의 인식 - 독도 영유권 분쟁에의 함의” 『일본문화연구』. 46집, 457-478.
- 이환규. 2016. “동북아시아 영토분쟁과 미국.” 『미국헌법연구』. 27권 2호, 229-256.
- 정범준. 2013. “미국 정보기관의 독도 관련 자료와 독도 문제의 인식” 『한국독립운동사연구』. 46호, 409-462.
- 조양현. 2010. “일중 센카쿠/다오이다오 열도 분쟁과 동아시아 지역질서” 『주요국제문제분석』. 12월 31일.
- 조우찬. 2018. “일본과 러시아의 영토 인식의 재조명과 획기적 영토교섭의 한계” 『한국군사학논집』. 74권 제2호, 263-289.
- 최장근. 2004. “일본과 주변 3국과의 영토분쟁 특성: 조어제도, 독도, 쿠릴열도 남

- 방 4도를 중심으로” 『일어일문학』, 35집.
- _____. 2009. 『독도 문제의 본질과 일본의 영토분쟁 정치학』. 서울: 제이앤씨.
- 최태강. 2015. “러·일 간 영토교섭: 무승부를 통한 해결방법 있는가” 『중소연구』, 39권 3호, 269-304.
- 최희식. 2009. “한일회담에서의 독도영유권문제: 한국 외교문서의 분석과 그 현대적 의미” 『국가전략』, 15권 4호, 117-138.
- _____. 2010. “중일 침략열도 해양영토 분쟁: 평화적 관리 방식의 전환기?” 『JPI 정책포럼』, 32호.
(http://www.jpi.or.kr/kor/regular/policy_view.sky?code=essay&id=3728)
- _____. 2013. “동북아시아에서의 해양·영토분쟁: 독도와 센카쿠를 중심으로.” 『아시아리뷰』, 3권 2호(통권 6호), 33-63.
- 현대송 외. 2017. “러·일 간 남쿠릴열도 분쟁의 최근 동향.” 『KMI 현안연구』, 17권.
- 홍성후. 2011. “일본의 영토분쟁에 대한 비판적 고찰.” 『한국동북아논총』, 58호, 6-22.
- 홍완석. 2019. “러·일 북방영토 문제의 해결전망-쟁점과 당사국 입장” KIMS Periscope. (<http://www.kims.or.kr/peri148/>)
- Brody, Richard. 1991. *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford: Stanford University Press.
- Cha, Victor D. 2003. “Multilateral Security in Asia and the U.S.-Japan Alliance.” G. John Ikenberry and Takashi Inoguchi eds. *Reinventing the Alliance: U.S.-Japan Security Partnership in an Era of Change*. Palgrave Macmillan.
- _____. 2000. “Hate, Power, and Identity in Japan-Korea Security: Towards a Synthetic Material-Ideational Analytical Framework.” *Australian Journal of International Affairs* 54(3): 309-23.
- Dudden, Alexis 2012. “Korea-Japan Stand off: Why Americans Should Care”. Huffington Post 기고문.
- Fravel, M. Taylor. 2010. “Explaining Stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands Dispute.” in Gerald Curtis, Ryosei Kokubun and Wang Jisi, eds., *Getting the Triangle Straight: Managing China-Japan-US Relations*. Washington, DC: The

- Brookings Institution Press.
- Friedberg, Aaron L. 2005. "The Future of U.S. -China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security* 30(2).
- Green, Carl J. 1995. "APEC and Trans-Pacific Dispute Management." *Law and Policy in International Business* 26(3): 719-34.
- Levy Jack 1989. "Domestic Politics and War." *The Origin and Prevention of Major Wars*. London: Cambridge University Press. 79-99.
- Mahbubani, Kishore, 2008. *The New Asian Hemisphere: The irresistible Shift of Global Power to the East*. New York: Public Affairs.
- Mansfield, Edward and Jack Snyder, 1995. "Democratization and the Danger of War." *International Security* 20(1).
- Mearsheimer, John, 2000. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Mueller, John. 1973. *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: Wiley.
- Pollmann, M. Erika. 2015. "Politicization of the Liancourt Rocks Dispute: Its Effect on the Japan-South Korea Relationship." *Issue and Insights* 15(10).
- Rozman, Gilbert. 2000. *Japan and Russia: The Tortuous Path to Normalization, 1949~1999*. New York: St. Martin's.
- Stephan, J. John. 1974. *The Kuril Islands: Russo-Japanese Frontier in the Pacific*. Oxford: Clarendon Press.
- Susumu, Yarita. 2005. "Toward Cooperation in the East China Sea." *Woodrow Wilson International Center for Scholars: Asia Program*.
(http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Asia_petroleum.pdf)
- Walker, Stephen G. 2011. "Macropolitics and Foreign Policy Decision: the Billiard Ball Model of IR." in Stephen G. Walker, et al. (eds.), *Rethinking Foreign Policy Analysis: State, Leader, and the Microfoundations of Behavioral International Relations*. New York: Routledge. 18-43.
- Whitlock, Craig. 2012. "Panetta to Urge China, Japan to Ease Tensions." *The Washington Post*, Sep. 17.

- Zakaria, Fareed. 2009. *The Post-American World: And the Rise of the Rest*. New York: W.W. Norton.
- 河野康子. 1994. 『沖縄返還をめぐる政治と外交』. 東京: 東京大學出版會.
- 国分良成. 2001. “冷戦終決後の日中關係-72年体制の轉換.” 『國際問題』490号.
- 石井明他 編. 2003. 『記録と検証日中国交正常化・日中友好条約締結交渉』. 東京: 岩波書店.
- 猪口孝 編. 2013. 『日米安全保障同盟』. 東京: 原書房.
- 井上寿一. 2014. 『日本外交史講義』. 東京: 岩波書店.
- 岩下明裕. 2005. 『北方領土問題 4でも0でも, 2でもなく』. 東京: 中公新書.
- 藤田安郎. 2004. 『戦後日本の国際關係: 解説と資料』. 東京: 晃洋書房.
- 保阪正康・東郷和彦. 2012. 『日本の領土問題: 北方四島、竹島、尖閣諸島』. 角川書店.
- 和田春樹. 1990. 『北方領土問題を考える』. 東京: 岩波書店.
- 崔喜植. 2011. “韓日会談における独島(ドクト) 領有権問題: 韓国と日本外交文書に対する実証的分析.” 李鍾元・木宮正史 編. 『歴史としての日韓国交正常化 II: 脱植民地化編』. 東京: 法政大学出版局.
- 로이더 통신. 2013/07/18 (검색일: 2019년 1월 20일)
- 연합뉴스. 2008/07/27, 2009/07/03, 2009/07/28, 2013/12/19, 2019/01/23 (검색일: 2019년 2월 4일, 2019년 3월 10일)
- 조선일보. 2012/09/07 (검색일: 2019년 3월 12일)
- 중앙일보. 2012/04/12, 2012/12/24, 2013/08/02 (검색일: 2019년 4월 21일, 2019년 5월 4일)
- 한겨레신문. 2018/01/25 (검색일: 2019년 3월 12일)
- 朝日新聞. 2010/12/24 (검색일: 2018년 12월 20일)
- 産経新聞. 2006/08/26, 2009/02/09 (검색일: 2019년 5월 7일)
- 読売新聞. 2010/09/24, 2010/11/01 (검색일: 2019년 5월 10일)
- 산케이신문(産経新聞), 후지뉴스네트워크(FNN) 여론조사(2010년 11월 20일~21일)
결과: <https://www.fnn-news.com/archives/yoron/inquiry101122.html> (검색일: 2019년 5월 7일)

일본 외무성, ‘다케시마 문제를 이해하기 위한 10개의 포인트’:

<https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/index.html> (검색일: 2019년 5월 10일)

일본 내각부, ‘북방영토 문제 해결을 위한 추진체제’:

<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/honbu.html#shisaku4> (검색일: 2019년 6월 6일)

투고일: 2019.06.18. 심사일: 2019.07.19. 게재확정일: 2019.07.22.
--

Territorial Disputes in Northeast Asia and Japan's Policy: Japan's Multi-Track Strategies towards Dokdo, Senkaku, and Kuril Islands

Woo, Jun Hee | Korea University

Since the mid-2000s, the Japanese approach to the Dokdo, Senkaku, and Kuril Islands has been determined at the middle level, which combines international political environment and domestic political factors. This study aims to show that Japan's approach is a multi-track strategy that simultaneously achieves the combined goals of national interest and regime interest. The Japanese government attempted a new approach to the Kuril Islands problem, called joint economic activities. This is a strategy to link joint economic activities with the process of returning territories, which is to pursue economic benefits externally, while publicly stating that the government is making a lot of efforts to solve territorial problems. Japan intends to reconcile its security strategy through the Senkaku dispute, to check China, expand Japan's external role, and at the same time to induce the issue of territorial disputes to secure public support. Meanwhile, the Japanese government considers the Dokdo dispute as an example of creating active public opinion on territorial issues and inducing international interest to try to acquire new sovereignty. This choice of the Japanese government reflects the dynamics of the regional power after the Cold War and the domestic political context of the increasing political liquidity. For Japan, multi-track strategies for territorial disputes have become a useful means to achieve international political objectives such as revision of security strategy and pursuit of economic benefits and to mobilize support for the interests of the regime in domestic politics.

Key Words | Dokdo, Senkaku, Kuril Islands, Territorial Disputes in Northeast Asia, Multi-Track Strategies