

동아시아 영유권 분쟁의
평화적 해결에 있어서
지방정부의 역할과 한계

이 성 우

(제주평화연구원 연구위원 / 분쟁해결연구부장)

동아시아 영유권 분쟁의 평화적 해결에 있어서 지방정부의 역할과 한계

본 연구보고서의 내용은 집필자의 견해를 바탕으로 작성된 것으로서
제주평화연구원의 공식입장과는 무관한 것입니다.

목 차

I. 들어가는 말	1
II. 이론적 논의	4
III. 동아시아 영유권 문제의 복잡성	6
1. 한일의 독도	7
1) 독도 문제 개관	7
2) 일본의 대응	8
3) 한국의 대응	9
2. 한중의 이어도	11
1) 이어도 문제 개관	11
2) 중국의 대응	12
3) 한국의 대응	15
3. 동아시아 영유권 문제의 특성	16
IV. 영토 문제의 대안적 접근: 지방정부의 역할	19
1. 이어도 관련 내용이 포함된 자판기 설치	21
2. 지역 특산품의 상품명으로 독도와 이어도 활용	21
3. 지역 도로명 주소에 독도와 이어도 이름 사용하기	22
4. 지역 아동의 동화 등 교육 교재에 이어도 및 독도 삽화 이용	23
5. 관광지도에 이어도와 독도의 명확한 표기	24
6. 경상북도와 제주도 내 관련 연구소의 학술회의 정례화	25
7. 본토에서 연계하는 관광 상품의 개발	26
8. 지방의 민간 매체에서 일기예보 및 어업 활동 정보 제공	27
9. 지방자치단체가 지원하는 문화 및 예술 활동	28

10. 지방의회의 조례 제정을 통한 영유권 확보 지원 28

11. 지방정부 주도의 해난구조센터 및 대피시설 설치 및 운영 29

12. 지방자치경찰의 순시선 운용 30

V. 결론: 영토 문제는 총력대응이 필요하다!..... 31

참고문헌 33

영유권 분쟁과 관련하여 일본과 중국의 지방정부의 역할은 보다 적극적인 형태로 전개되고 있다. 동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁에 있어서 주권과 외교에 관련한 사안 이니 만큼 중앙정부가 중심이 되고 있는 것은 사실이지만 이에 못지않게 언론, 시민단체, 그리고 지방정부의 역할이 중요성을 더하고 있는 것도 현재의 추세이다.

영유권 문제와 관련한 한국 중앙정부의 전략은 국익을 확대하고 보전하는데 효과적인 대안으로 보기는 어렵다. 이에 반해 일본과 중국은 지방정부의 역할을 적절하게 활용 함으로써 중앙정부가 직접 표명하기 어려운 정책적 대안을 표명하거나 중앙정부가 직접 수행하기는 어렵지만 영토주권 확보에 유리한 정책수단을 지방자치단체를 통해서 수행 하는 고도의 정치적 대책을 강구하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

본 연구는 영유권 분쟁에 있어 지방정부의 역할을 대외정책에 있어서 지방정부의 역할에 대하여 푸시아이넨(Pursiainen)의 이론 중에서 합리적 국가의 도구로서 지방의 모델 을 이용하여 독도와 이어도 문제를 분석하고 정책제안을 제시하고자 한다.

검색어: 영유권 분쟁, 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 독도, 이어도

I. 들어가는 말

근대 국민국가에 대한 개념은 1648년 베스트팔렌조약 이후 국제사회의 정치행위 주체로 수용되는 과정에 구체화되었다. 국가는 분권화되고 지역화되어 있던 권력들이 '민족주의'라는 이념을 바탕으로 외부와의 경계가 분명한 영토와 국경이 확정되고 동질적인 국민들이 동일한 권리행사에 의해 정치적 권력이 형성되는 것을 용인한 정치체제라 할 수 있다. 따라서 국민국가는 정체성(identity)을 공유하는 인간집단인 국가(nation)과 지리적 공간으로서 영토 그리고 그 집단과 영토를 관리하는 권력의 결합체라 할 수 있으며, 그것이 하나의 단일한 조직체로서 독립적이고 자율적인 권리주체이자 행위주체로서 인정받는 데는 그것을 구성하는 항구적인 인구집단과 영토의 경계가 일치한다는 것을 전제로 한다(박선미 2010, 28).

주권의 탈영토화와 초국가적 행위자의 등장으로 특징지어지는 현대의 국제관계에서 오늘날 정체성을 공유하는 집단과 영토 위에 거주하는 집단의 불일치는 점차 확대되고 있으며, 영토와 국가 그리고 정체성이 갖는 동질성은 빠르게 해체되고 있다. 교통과 통신의 발달과 함께 국가 간, 지역 간의 상호의존성이 증대됨에 따라 사람, 자본, 자원 및 정보의 이동이 국경을 뛰어넘어 빠른 속도로 증가하고 있는 것이다. 많은 사람들이 이러한 세계화의 시대에 국가의 전통적인 경계선 혹은 영토라는 개념은 약화되고, 심지어 무력화되어 경계성을 상실할 것으로 기대했다(Ohmae 1990; 전보에 2012, 900 재인용). 실제로 다국적 기업들의 기업조직과 경영의 공간범위가 전 지구적으로 확대되고 있으며, 인류는 역사상 그 어느 때보다도 자주 그리고 자유로이 국경을 넘나들고 있다. 이러한 현실의 변화를 Lévy(1997)는 탈영토화(deterritorialization)의 시대라고 명명하였고, 유럽연합의 국경 해체의 과정은 그 좋은 사례가 될 것이다.

초국가 및 탈국가적인 현상이 증가하고 있지만 현실에 있어 영토의 의미는 더욱 중요해 지고 있다. 군사적 정치적 요충지로서 한 국가와 다른 국가를 구분짓던 주변부인 국경이 인구와 상품, 문화와 자원이 오가는 통로 역할을 하게 되면서 중심지로 기능하기 때문이다. 따라서 영토문제의 발생 가능성은 오히려 근대 국민국가가 형성되던 시기만큼이나 커지는 상황인 것이다. 영토와 영토에 영향을 미치는 요소들은 그 영토를 공유한 사람들

에게 여전히 구심력으로 작용하며, 중요한 관심의 대상이 되고 있다. 국가의 주권은 예전과 마찬가지로 영역을 바탕으로 한 개념이며, 일상의 정치 역시 지역을 기반으로 진행되고 있기 때문이다. 특히, 동북아시아에서 대중들의 삶의 지배적인 단위는 국가이고, 민족과 영토는 개인의 집단적 정체성을 형성하는 데 강력한 흡인력과 국가구성원의 결속력을 제공하는 토대이다(박선미 2012, 24). 따라서 동북아시아의 여러 국가들은 영토를 구성원의 민족감정을 건드리고 결속시키는 기제로 적극적으로 활용하고 있는 것이다.

동아시아 지역의 국가들 사이에 탈냉전 이후 영유권 분쟁이 급격히 증가하였지만, 군사적 충돌이 실제로 발생하지 않았다는 점에서 동아시아 국가들은 국제관계이론에서 이야기 하는 자본주의 평화론의 근거가 되는 사례로 받아들여져 왔다.

동아시아의 장기간 평화에도 불구하고 최근에 들어와서 독도와 센카쿠열도, 그리고 이어도 수역에서 전개되는 해양영토와 영유권 분쟁을 보면 높은 수준의 갈등은 발생하지 않는다는 점에서 시장경제에 기초한 자본주의 평화론의 주장이 설득력을 가지는 한편 낮은 수준의 갈등은 격화되는 양상을 보여주고 있다. 한중일 동아시아 3국 사이에 일어나는 영유권 관련 분쟁의 주요 패턴의 하나는 영유권과 관련한 중앙정부의 문제제기에 상응하여 지방정부 차원에서 구체적인 민족주의적 행보가 발생하고 있다는 점이다.

영유권 분쟁과 관련하여 일본과 중국의 지방정부의 역할은 보다 적극적인 형태로 전개되고 있다. 2012년까지 민간인이 소유하고 있는 센카쿠열도를 도쿄도가 사들이겠다는 발표를 함으로써 일본과 중국 양국 간 새로운 갈등의 불씨가 되었다. 오키나와 현에 소속된 센카쿠열도를 도쿄도가 매입하는 과정에 도의회의 승인을 거쳐 정식계약을 체결하는 일련의 행위에 대해 일본 정부는 직접적인 언급을 회피하고 있지만, 중앙정부는 섬을 구매하는 것에 대해서 일본의 고유영토인 센카쿠열도를 일본의 지방정부가 구매하는 것은 특별한 문제가 없다는 입장을 취함으로써 센카쿠열도에 대한 일본의 실효적 지배의 강화하려는 것으로 이해되고 있다.

동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁에 있어서 주권과 외교에 관련한 사안이니 만큼 중앙정부가 중심이 되고 있는 것은 사실이지만 이에 못지않게 언론, 시민단체, 그리고 지방정부의 역할이 중요성을 더하고 있는 것도 현재의 추세이다. 한국의 입장에서는 독도와 이어도 문제에 있어서 지방정부의 역할에 대해서 중앙정부는 부정적인 입장을 견지해오면서 외교적인 마찰을 우려해 지방정부와 지방의회의 역할에 대해서 자제와 재고를 요구해왔다.

영유권 문제와 관련한 한국 중앙정부의 전략은 국익을 확대하고 보전하는데 효과적인 대안으로 보기는 어렵다. 일본과 중국은 지방정부의 역할을 적절하게 활용함으로써 중앙정부가 직접 표명하기 어려운 정책적 대안을 표명하거나 중앙정부가 직접 수행하기는 어렵지만 영토주권 확보에 유리한 정책수단을 지방자치단체를 통해서 수행하는 고도의 정치적 대책을 강구하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 본 연구는 최근 들어 대두되는 동아시아 영유권 문제와 관련한 지방정부의 역할에 대하여 주변국 사례의 심층적인 연구를 통해 우리의 정책대안을 모색해야 한다는 필요성에 입각하여 추진하고자 한다.

전통적으로 주권과 외교는 중앙정부의 주요 관할업무로서 지방정부는 관여할 수 없는 사안으로 인식되어 왔다. 이러한 이유로 영유권 분쟁에서 지방정부는 구체적인 역할을 수행하지 못하고 중앙정부의 결정에 보조적인 또는 종속적인 역할을 수행하는 데 그쳤다. 일본 정부가 독도 영유권을 주장하면 한국의 지방정부는 일본의 자매도시 등과의 협력 일정을 취소하는 등 소극적이고 부정적인 역할을 수행하는 데 그쳤다. 이에 진일보하여 경상북도와 제주도는 각각 ‘독도의 날’과 ‘이어도의 날’을 지정하려는 조례안을 통과시키려는 보다 적극적인 움직임이 있었지만, 구체적인 대안을 제시하지는 못하고 상대국의 반대와 한국 중앙정부의 자제요청으로 당초에 의도한 정책목표를 적절하게 추진하지 못하는 한계를 경험하기도 했다.

지방정부가 대외문제에 참여하는 경우의 장점은 (1)지방정부의 대외정책에 대한 의견 및 입장 표명은 중앙정부의 대외정책에서는 달리 표출될 수 없는 의견들을 표출할 수 있는 기회를 제공한다. (2)지방정부가 대외정책에 대해 참여하는 과정에 대외정책의 공개가 자연스럽게 유도되는 과정을 거침으로써 해당 정책 실무자들의 책임성을 제고 할 수 있다. (3)지방정부가 대외정책 결정에 참여하는 과정에 일반 시민들의 참여의 폭이 확대됨으로써 창의적인 쇄신이 가능해지고 이를 통해서 대외정책이 다양하게 개발되어 국가의 대외정책의 범위와 효과가 증대 된다(Schuman 1992, 172-176). 본 연구에서는 한국이 상대적으로 소극적인 반면 중국과 일본은 보다 적극적으로 대응하고 있다는 점에서 중국과 일본의 사례에 대한 심층적인 분석이 필요하다. 본 연구는 영유권 분쟁과 관련하여 지방정부의 구체적이고 적극적인 역할의 중요성을 인식하고 한국 정부가 독도와 이어도의 영유권을 효과적으로 확보하기 위해서 추진해야 할 구체적인 정책대안을 마련하기 위해 주변국의 주요 사례를 연구한다.

II. 이론적 논의

국가 중심 그리고 안보 우선의 시각에서 대외정책의 결정과 집행의 과정에 지방정부의 역할에 대해서 부정적인 평가가 지배적이었다. 대외정책에 있어서 지방정부의 역할에 대하여 푸시아이넨(Pursiainen)의 제안이 시사하는 바가 크다. 첫째, ‘합리적인 국가의 도구로서 지방(regions as an instrument of a rational state)’ 모델에서 한 국가의 대외정책을 결정하는 국가기구의 정책결정과정을 블랙박스로 간주하는 현실주의 국제정치 이론에 근거하여 국내정치의 정책결정과정에 지방정부가 의미있는 역할을 수행할 가능성이 불가능한 것은 아니지만 현실적으로 대외정책의 결정과 수행에 의미있는 역할이나 영향을 가지지 않는다고 본다. 합리적인 국가의 도구로서 지방정부는 대외정책에 있어서 합리적인 결정자 및 행위자인 중앙정부의 필요에 따라서 이용하는 정책도구로서의 기능을 수행할 뿐이다. 대외정책을 결정하고 수행하는 과정에 지방정부는 중앙정부에 대하여 유용한 정보를 제공할 수 있지만 실질적인 정책결정을 주도할 수 없다. 그리고 대외정책을 수행하는 과정에도 중앙정부가 정책수행의 필요와 편의를 고려하여 지방정부를 활용하는 것이 유리하다고 판단하는 상황 안에서 지방정부가 중앙정부의 정책집행의 도구로 기능을 수행한다.

둘째, ‘관료적 제도로서 지방(regions as a bureaucratic institution)’ 모델에서 지방정부는 중앙정부에 대해서 로비를 통해 영향력을 행사하는 외부 행위자가 아니라 중앙의 대외정책 결정 및 집행과정에 직접 참여하는 제도 내의 행위자로 이해된다. 다시 말해서 지방정부는 중앙의 대외정책 결정 및 수행 과정에서 지방의 대표를 파견하여 지방의 이익을 정책에 반영하기 위해서 직접 참여한다. 관료적 제도로서 지방은 국가를 단일의 합리적 행위자로 보는 것이 아니라 복합적인 정책과정으로 보는 관료정치모델에 기초해있다. 국가의 대외정책결정과정에는 각자의 이익을 반영하려는 다양한 중앙행정부처 뿐만 아니라 군과 지방정부도 정책결정과정에 적극적으로 참여하여 자기 집단의 이익을 극대화하기 위해 노력하는 경쟁의 결과로 인식하는 것이다.

셋째, ‘이익집단으로서 지방(regions as an interest group)’ 모델에서 지방정부는 정치적 주체이지만 정책결정자 또는 집행자로서의 정치적 주체가 아니라 개별의 지방정

부가 이익을 추구하는 이익집단으로 받아들여진다. 지방정부는 국가의 대외정책결정에 영향을 행사하지만 직접 정책결정을 할 수 있는 결정권을 가지고 있지 않고, 다른 시민단체나 이익집단과 유사하게 경쟁을 통해 외교정책을 결정하는 중앙정부에 접근하여 지방정부의 이익이 반영되도록 로비활동을 추진한다는 점에서 이익집단과 유사한 기능을 가진다. 관료적 제도로서 지방과 비교해서 지방정부가 중앙의 정책결정과정에 영향을 미친다는 점에서는 동일하다고 할 수 있지만, 이익집단으로서 지방은 제도 내부의 행위자가 아니라 제도 외부의 행위자로 남아있다는 점에서 차이가 있다. 지방의 영향력이 정책결정과정에 직접 행사되는 것이 아니라 내부의 정책결정행위자라는 대리인을 통해서만 가능하다는 것이다. 이익집단으로서 지방이 외교정책 결정과정에 영향력을 행사하는 과정에 대리인은 지역 출신의 의원이나 정치인이 될 수 있다.

넷째, ‘독자적 대외정책 행위자로서 지방(regions as an individual foreign policy player)’ 모델에서 지방은 외교정책의 결정과 집행과정에 외부행위자가 아니라 정책과정의 일부로 직접 참여하는 권리가 제도적으로 보장된 경우를 말한다. 독자적 대외정책 행위자로서 지방 모델은 예외적인 형태로 가장 극단적인 경우는 지방이 분리주의를 공개적으로 선언하고 주권의 국제적 인정을 호소하는 경우가 있다. 이러한 극단적인 경우가 아니라면 중앙정부가 예외적으로 인정하는 정책분야에서 지방이 독자적인 결정권을 가지는 경우가 있지만 이러한 경우는 사실상 상당히 제한적이다.

	합리적 국가도구	이익집단	관료적 제도	독자적 행위자
중앙에 대한 지방의 영향력	낮음	←	→	높음
중앙과 지방의 상호관계	집중화	←	→	탈집중화
지방이 중앙에 영향을 미치는 수단	없음	로비(비제도적 참여)	제도적 참여	독자적 대외관계

III. 동아시아 영유권 문제의 복잡성

동아시아 지역에 포함되어 있는 국가 중에 한국과 일본은 동아시아 국가라는 지리적 정체성이 적절한 표현이라고 할 수 있지만 중국과 러시아는 정확하게 동아시아 국가가 아니라 동아시아에 영토가 확장되어 있는 국가라고 할 수 있다. 국제정치적 지역 개념으로서 동아시아는 전통적인 지역연구의 대상으로 다루어지지 않았고 문화적 및 역사적 정체성 측면에서 명확한 개념화가 이루어지지 않았다고 한다(유철중 2007, 27). 개념적 한계에도 불구하고 분석의 편의를 위해서 동아시아의 지리적 정체성은 동북아 지역과 함께 동남아시아의 동부를 포함하는 것으로 여기에는 한국, 북한, 중국, 일본, 극동러시아, 대만을 포함할 수 있지만 인도차이나 일부 지역과 필리핀 인근을 포함하는 남중국해 지역까지 포함되는 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

동아시아의 영토분쟁은 역내 국제질서의 전개와 관련하여 안보환경의 변화 속에 전개되었다. 2차 대전 이후 동아시아에서 미국과 일본 그리고 중국과 소련이 이념적 대결 구도를 형성해가던 냉전기에는 이념적 동맹과 안보협력의 중요성이 영유권에 따른 개별국가의 이익을 초과할 수 있을 만큼 동맹의 가치가 우선되었다. 미국의 오키나와 일본 반환의 경우는 동아시아 질서와 부합하는 사례라고 할 수 있다. 중국의 경우 16개 국가와 국경을 접하고 있고 역사적으로 다양한 형태의 국경분쟁을 경험했으나 1949년 중화인민공화국이 건국된 이래 실제 교전행위가 발생한 심각한 영토분쟁은 23회에 그치고 있다는 점에서 국경분쟁이 상대적으로 격화되지 않았다.

탈냉전 이후 동아시아 역내 국가들 사이의 상호관계는 역사문제와 결합된 민족주의가 격화되고 다른 한편에서 신자유주의 경제질서가 새로운 규범으로 부상하면서 자원과 에너지 확보와 같은 개별국가의 국익에 우선순위가 주어지면서 해양 영유권 분쟁이 격화되는 양상을 보이고 있다. 동아시아 영유권 문제와 관련된 새로운 질서는 과거 역사에 대한 인식차이, 역사와 현실 국제질서의 연계에 대한 이해관계의 다양화, 냉전 이후 민감하게 작동하는 국가이익의 갈등이 복합적으로 작용하는 결과이다.

본 연구에서 동아시아 국가로 규정한 4개국인 한국, 일본, 중국, 러시아 사이의 영유권 문제도 잠재적인 사례까지 포함하면 한중의 간도 문제, 한러의 녹둔도 문제와 같이

역사적으로 복잡한 문제가 포함되어 있다.

1. 한일의 독도

1) 독도 문제 개관

한국 정부가 1952년 1월 18일 「대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령 선언」을 통해 독도에 대한 영유권을 공식화하자 일본 정부는 외무성 논평을 통해 「상해평화조약」의 해석상 일본 영토로 인정된 시마네 현(道根縣) 소속의 다케시마(竹島)에 대한 한국의 일방적인 발표는 수용할 수 없다는 입장을 밝히면서 독도 영유권에 대한 한일의 이견이 표면화되었다.

한국은 일본의 문제제기에도 실효적 지배를 지속적으로 강화하는 조치를 취해왔다. 한국은 건국 초기부터 독도 인근에 들어와서 불법조업을 하던 일본 어선과 어부를 나포하였다. 1952년 7월 미일합동위원회가 독도를 미국 공군의 폭격 연습지역으로 지정하자 한국 정부는 항의서를 보냈고, 1953년 1월 미군 사령관은 “독도는 한국 정부의 이익제기에 따라 폭격연습기지에서 제외 한다”는 회답을 보내왔다.

일본 정부의 독도에 대한 도발은 이후 격화되었는데 일본 해상보안청 순시선이 미국 국기를 게양하고 한국령 독도에 불법으로 침입·상륙하여 한국이 어부 6명을 강제로 추방하는 도발을 감행하였다. 1951년 6월에는 대한민국 독도 조난민 위령비(大韓民國 獨島 遭難民 慰靈碑)를 파괴하고 일본국 도근현 죽도(日本國 道根縣 竹島)라는 일본의 영토표주를 건립하여 한국의 영토주권을 침해했다. 당시 대한민국 국회는 일본의 표지석 제거와 재발방지를 위한 엄중항의를 결의했다. 당시 경상북도 의회도 결의문을 통해 일본의 만행을 규탄하고 영토수호를 위한 조치를 결의하였다.

이후 일본은 반복해서 국제법을 근거로 독도에 대한 일본의 영유권 주장의 타당성과 한국의 주장에 대한 근거가 없다는 취지의 반박을 지속적으로 제기하면서 일본 고유의 영토라고 주장했다. 이에 대한 한국의 대응은 삼국시대부터 한국이 실효적으로 지배해왔음을 근거로 대한민국 정부의 주장이 공정하고 일본이 불법적으로 영유권을 주장하고 있다고 반박하면서 일본이 국제사법재판소에 제소와 같은 주장에 대해 한국은 실효적 지배

의 강화와 조용한 외교 전략을 유지해왔다.

2) 일본의 대응

독도 문제에 있어서 일본 지방정부의 대응은 한국보다 선제적이었다고 평가할 수 있다. 지방정부인 시마네 현은 다양한 활동을 통해 한국의 독도 영유권에 대해 문제를 제기함으로써 이른바 독도의 분쟁지역화를 효과적으로 수행하고 있다고 판단된다. 이미 알려진 바와 같이 2005년 2월 22일 일본의 시마네 현 정부는 3월 25일을 「竹島の 날」로 제정 공포하였다. 시마네 현 정부는 1905년 2월 22일 독도를 일본 제국 시마네 현으로 편입 고시한 것을 기념하기 위해 2005년 3월 16일 현 의원들이 이 조례안을 제정하여 2월 22일을 다케시마의 날(竹島の日)로 지정하였다.

이런 연장선에서 지방정부인 시마네 현은 총무부 총무과에 「竹島문제연구회」를 설치하고 일본령 竹島の 근거가 되는 사료 발굴과 논리개발을 지원하기 시작했다. 2005년은 일본이 1905년 2월 22일 「시마네 현 고시 40호」를 통해 불법적으로 일본의 영토로 편입한 시점으로 부터 100년을 기하여 이루어진 것으로 정책적으로 시도하는 바가 명백하다.

지방정부인 시마네 현 정부의 독도 영유권에 대한 정책적 도전은 최근에 나타난 현상이 아니다. 1910년 한일병합이 이루어지기 이전은 물론 일본이 한국을 식민지배하던 시기에도 독도에 대한 지속적인 정책적 시도를 한 것으로 나타났다. 1906년 6월 5일에는 시마네 현 지사가 나카이 요자부로 외 3명에 대해 강치 조업을 허가하였다. 1939년 4월 24일에는 시마네 현 오키군 고카무라 의회는 다케시마를 고카무라 구역에 편입하기로 결정하였다. 이후에도 현 정부 또는 현 내 민간조직 차원에서 독도에 대한 영유권 침탈 시도는 지속되었다. 1965년부터 1976년까지 시마네 현 지사와 현 의회 의장이 연명으로 중앙정부에 「竹島 영토권 확보」를 요망하는 의견을 전달했다. 1977년 3월 19일 시마네 현 의회는 「竹島 영토권 확립 및 안전조업의 확보」에 대한 결의를 채택하였다.

최근에 와서도 2009년 2월 21일 「竹島の 날 기념식」처럼 「竹島の 날」 제정 이후 이를 중심으로 다양한 학술회의와 연구활동을 통해 독도 영유권에 대한 문제를 제기하고 있다. 시마네 현의 미조구치 켄베에(溝口善兵衛) 지사는 일본 정부가 국제사법재판소(ICJ)에 독도의 영유권에 관해 제소해달라고 17일 촉구했다. 한국은 ICJ의 강제관할권을 인정하지 않기 때문에 일본의 일방적 제소로 재판이 성립하지 않지만 일본은 문제를 제기함

으로써 분쟁지역화에 성공하고 있다(연합뉴스 2015년 11월 17일). 소위 말하는 다케시마의 날 행사에 중앙정부의 고위급 인사를 참석시켜 일본의 영유권을 주장하면서 국제분쟁지역으로 만들려는 전략을 지속하고 있다.

일본은 또한 2006년 4월 14일부터 6월 30일까지 해상보안청 소속의 해저탐사선을 동해에 보내 한국 측 EEZ 안을 탐사하기로 하고 이러한 계획을 국제수로기구(IHO)에 통보하면서 지속적으로 저장도 분쟁을 시도하고 있다. 독도와 관련한 일본 정부의 일련의 도발행위는 독도를 국제분쟁지역으로 만들겠다는 의도로 해석된다.

3) 한국의 대응

일본은 1945년 이후 지속적으로 독도를 일본 영토라고 주장하여 왔으며, 이를 근거로 일본 정부는 1954년 9월 25일 독도 문제를 국제사법재판소에 제소할 것을 한국 측에 제의하면서 독도를 분쟁지역으로 만들려고 지속적으로 노력하고 있다. 한국 정부는 한국이 실효적으로 지배하고 있는 상황에서 영유권을 확인받을 필요가 없다고 판단하고 독도를 분쟁지역으로 만들지 않으려면 일본의 도발에 가급적 감정을 자제하고 차분하게 대응하는 이른바 조용한 외교원칙을 고수해왔다.

한국 정부의 조용한 외교라는 미온적 대응이 효과적이지 않을 수 있다는 여론의 비판이 있는 것도 사실이다. 세계 각국에서 발간되는 지도의 1.5%만이 독도를 한국 영토로 표기하고 독도라는 지명으로 표기한 경우도 4%에 미치지 못하고 있다. 오히려 독도를 분쟁지역으로 표기하거나 일본 영토로 표기한 경우는 4.2%로 더 많다는 점에서 조용한 외교의 실효성에 대한 문제제기가 설득력을 얻고 있다. 이런 배경 아래 2006년 4월 25일 노무현 대통령이 독도문제에 대한 대응방안을 전면적으로 재검토할 시점이라고 선언한 배경이 이런 고려가 있다고 할 수 있다. 이 날 노무현 대통령은 독도 문제를 일본의 역사교과서 왜곡, 야스쿠니 신사 참배, 한일 양국의 과거사 청산과 역사인식과 더불어 자주독립의 역사와 주권수호 차원에서 정면으로 다루어 나가겠다는 의지를 발표했다.

한국 정부가 의도하지 않았다고 하더라도 독도가 분쟁지역으로 인식되고 있다는 현실적인 고려를 받아들이고 독도 문제를 해결하기 위한 전략을 수립해야 한다는 것이다. 한국 정부는 독도 문제와 관련하여 소극적인 대응으로 독도에 경비대를 상주시키고, 접안시설을 개보수하고, 독도에 주민등록주소를 등록한 주민이 거주하게 하는 대응으로 일

관해왔다. 독도 문제와 관련한 한국정부의 이러한 전략적 선회는 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문으로 나타났다. 이 방문이 최근 한일관계 악화의 결정적인 계기라고 꼽는 데엔 이론의 여지가 없다. 일본 정부는 이 대통령의 독도 방문 직후 이 문제를 국제사법재판소(ICJ)에 가서 해결할 것을 다시 제안하는 한편, 일본의 부당한 영토 주장을 강화하기 위한 국내외 홍보 활동을 확대하고 있다. 그 결과 앞으로 사용될 일본의 모든 초·중·고 교과서엔 “독도는 일본의 고유 영토이며 한국이 불법 점거하고 있다”는 기사가 포함되는 정도로 일본의 주장은 더욱 강화되었다.

정치권 일각에서는 독도에 해병대를 주둔시켜야 한다는 극단적인 주장까지 제기되고 있는 상황인데, 독도가 한미상호방위조약에서 군사점령지역이 아니라 행정관리 영토로 되어 있기 때문에 군대보다는 경찰력을 주둔시키는 것이 합리적이라는 주장이 설득력을 얻어 왔다. 2016년에 들어서면서 박근혜 정부는 독도 문제에 대해 보다 적극적인 자세로 대응하고 있으며 2018년부터 울릉도에 해병대 전투병력을 순환 배치한다는 계획을 발표했다. 표면적으로는 북한의 군사도발에 대비한다고 발표했지만 3면이 바다인 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때 해병대의 작전영역에 독도가 포함되고 독도에 외부세력이 침공할 조짐을 보이면 울릉도의 해병대가 독도에 상륙해 방어 작전을 수행할 것이다(연합뉴스 2016년 10월 11일).

독도 문제에 대한 한국 지방정부의 대응은 중앙정부의 조용한 외교에 부응하는 원칙 아래 일본의 선제적이고 공세적인 조치에 대응하는 형식으로 나타났다. 2005년 6월 9일에 경상북도 의회는 매년 10월을 독도의 달로 지정하는 조례를 통과시켰다. 주지하듯이 일본의 시마네 현이 2005년 3월 「竹島の 날」을 제정하자 이에 대한 강력한 압력의 차원에서 독도의 달을 제정했다. 이에 추가하여 2005년 3월 18일에는 당시 마산시 의회가 조례를 통해 조선 초기 이종무 장군이 대마도 정벌을 위해 마산포를 출발한 6월 19일을 대마도의 날로 지정했다. 지방정부의 공격적인 대응에 대해 우리의 외교통상부는 대변인 논평을 통해 “불필요한 논란을 유발할 가능성이 높다”하여 자제를 당부했다.

경상북도는 2015년 독도에 대한 영토주권 강화를 위한 정책 브레인팀을 구성하고 운영에 들어갔다. 전문가들로 구성된 본 팀은 중앙정부와 지방정부의 공조의 중요성을 강조하면서 국제여론 조성, 국제공조 강화, 학문적 연계망 구축 등을 강조하고 있으며, 지방정부에 대해 독도의 영토주권에 관한 정책 제언을 하고 국제사회에 합리적으로 홍보하는 역할을 수행하는 것을 목표로 하고 있다(대구일보 2015년 3월 24일).

일본의 시마네 현이 다케시마의 날 조례 제정에 대응해 2005년 3월 18일 마산시 의회가 조례를 통해 대마도의 날을 기념일로 제정하였다. 일본이 다케시마의 날을 제정한 데 대한 대응으로 긴급 임시회를 통해서 30명 전체의원 가운데 출석 29명 의원 전원이 찬성해 가결시켰다. 주요 내용은 대마도가 한국의 영토임을 대내외에 각인시키며 영유권 확보를 목적으로 조선 초 이종무 장군이 대마도 정벌을 위해 마산포를 출발한 6월 19일을 대마도의 날로 정한다는 것을 주요 내용으로 하였다. 이에 대해 대한민국의 외교통상부는 대변인 논평을 통해 불필요한 논란을 유발할 가능성이 높다면 자제를 요청했다.

또한, 다케시마의 날이 지정된 것에 대응하여 2005년 6월 9일에 경상북도 의회는 “독도의 달” 조례안을 가결하였는데, 이 법안은 매년 10월을 독도의 달로 정하는 것과 “경상북도 소속 공무원과 도가 기본 재산 등으로 2분의 1 이상을 출자, 출연한 법인 및 단체 임직원의 공무상 일본 방문을 규제할 수 있는 권한을 도지사에게 주는 것”을 골자로 하고 있다. 과거 신문기사에 보면, 독도의 날이 울릉군 조례에 근거한 것이란 내용이 있는데, 2004년 8월 10일 울릉군에서는 ‘울릉군민의 날에 관한 조례’로 10월 25일을 ‘군민의 날’로 제정하는데 대한 착오이며, 2010년 한국교총은 16개 시·도 교총, 한국청소년연맹, 우리역사교육연구회, 독도학회와 공동주최로 경상북도, 울릉군, 한국교육삼락회 총연합회, 독도지킴이 서울시 퇴직교장회의 후원으로 경술국치 100주년을 맞아 대한제국의 독도 영유권을 칙령으로 제정한 10월 25일을 최초로 국가 단위의 ‘독도의 날’로 선포하였다. 국회 일각에서 독도의 날 관련 법률 제정에 대한 의견이 있었지만 구체적으로 지방정부 또는 중앙정부 차원에서 독도의 날에 대한 조례는 없다.

2. 한중의 이어도

1) 이어도 문제 개관

이어도는 물리적으로 기준 수면 4.6m 아래에 있는 수중암초이며, 수심 40m를 기준으로 남북으로 약 600m 그리고 동서로 약 750m로 약 0.45km²의 수중암초로 동중국해 북쪽에 위치하고 있다. 제주도 사람들은 이어도를 오래전부터 인지하고 있었던 것으로 어부들의 이상향으로 생각하는 전설의 섬이었다고 기록되어 있다. 1900년 영국 상선 소코트라 호가 암초에 걸려 좌초한 사고를 계기로 소코트라 암초로 명명되었다. 이로서 이

어도(離於島)는 파랑도(波浪島), 이어초(離於礁)라는 한국 명칭 이외에 영어 명칭 소코트라 암초(Socotra Rock)로 국제사회에 알려지게 되었다. 그리고 중국어 명칭으로 쑤옌자오(蘇岩礁)라고 불리게 된 계기는 최근 주변 수역의 관할권에 대한 분쟁이 시작되면서 부터이다.

이어도는 중국 동단의 무인도이자 바위섬인 퉁타오(童島)에서 245km, 유인도인 위산다오(余山島)에서는 287km 떨어져 있다. 일본의 나카사키 현 고토시의 도리시마(鳥島) 암초에서는 276km 해상에 위치한다. 반면 한국은 영해기점인 마라도에서 149km 거리에 있어 한국에 훨씬 가깝게 위치해 있다. 문제의 핵심은 이어도가 한국과 중국의 200해리 배타적 경제 수역이 중첩되는 지점에 위치해 있기 때문에 한국과 중국의 해양관할권획정 과정에 분쟁의 대상으로 떠올랐다. 출발점은 1995년 한국정부가 태풍과 해일 등 해양 및 기상 현상의 연구와 예보에 활용하기 위해 이어도 종합해양과학기지를 건설하게 되면서 부터이다. 중국은 이어도 종합해양과학기지 운영에 대해 이의를 제기하고 중국 내에서 이어도에 관련한 민간단체가 결성되어 한국 정부의 해양과학기지에 반대 활동을 시작하였다. 한국은 이러한 해양 자산의 중요성을 일찍이 자각하여 1987년 이어도 부표를 표시하여 국제적으로 공표하고 2002년 10월 공사를 시작하여 2003년 4월 해양과학기지 건설을 완료하였다.

이어도는 1994년 유엔 해양법협약이 발표된 이후 1996년 한국과 중국이 각자 배타적 경제 수역을 선포하면서 중첩된 배타적 경제 수역을 주장하고 있어서 양국의 경계선이 확정되지 않은 상태로 양국이 수중암초인 이어도를 자국의 경제 수역에 포함시키려고 하고 있는 것이 논란의 핵심이다.

2) 중국의 대응

이어도 종합해양과학기지가 준공된 직후인 2003년에도 중국 내에서 이어도 문제는 여론의 관심을 받는 주제가 아니었다. 중국 언론이 이어도 문제에 관심을 가지고 대중의 주의를 환기시키기 시작한 것은 2006년 경으로 중국 정부가 관심을 가진 것과 비슷한 시기이다. 2005년에 중국이 이어도 종합해양과학기지 주변을 다섯 차례에 걸쳐서 감시 비행을 실시하고 중국 국가해양국이 「해양행정집법공보(海洋行政執法公報)」를 발표하면서 이어도에 대한 중국 정부의 관심이 본격화되었다(고충석 2013, 8).

중국은 대륙붕의 퇴적물과 중국의 긴 해안선을 고려해서 한중 간의 해양경계선을 더 동쪽으로 획정하여 이어도가 중국 측 EEZ에 속하게 해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 중국이 주장하는 이른바 공평한 경계선은 중간선이 아니라 지형지물을 고려하는 경계선이라는 것이다. 이어도 주변 해역의 퇴적층은 중국에서 기인한 것이고 중국의 해안선이 더 길기 때문에 이 두 가지를 고려하여 한국이 주장하는 중간선은 기계적인 형평성만 고려하는 것으로 받아들일 수 없다고 주장한다.

중국의 정부와 시민사회의 특성상 중국 정부의 입장이 반영된 것을 기초로 하여 중국의 민족주의 정서를 자극하는 보도와 시민단체의 활동이 가능하다고 할 수 있다. 이어도에 대한 중국의 대응은 중국의 민족주의 정서를 자극하는 방식의 언론보도에서 시작했는데 주된 내용은 한국이 중국의 영해와 영토를 강탈하려고 한다는 내용이 주를 이루었다. 주요 내용은 “한국이 우리나라(중국) 동해의 쑤옌자오를 침략 점거했다. 중국 영해 주권의 수호를 잠시라도 늦출 수 없다”, “한국은 8년의 시간을 들여 플랫폼을 건설, 중국 동해의 수중암초인 쑤옌자오를 강탈하려 한다”, 그리고 “중국은 쑤옌자오에서 한국의 해양 관측활동을 반대한다”는 보도이다. 이어도에 대한 중국의 보도는 2006년 9월 중국 외교부 대변인이 기자회견을 가진 직후부터 급증하여 2008년 초까지 본격적으로 보도되다가 하반기부터는 기존의 보도내용을 전재하는 형태로 빈도가 급감했다.

중국 당국은 이어도 해역에 대한 공세적 접근을 다시 시작하는 형태로 문제를 제기한다. 2012년 3월 12일 중국의 류웨이민(劉爲民) 외교부 대변인이 정례브리핑에서 “중국과 한국은 이어도를 영토로 여기지 않으므로 영토 분쟁이 존재하지 않는다는 공통 인식을 갖고 있다”고 밝혔다. 이어서 류 대변인은 중국은 이어도를 쑤옌자오라고 부른다고 전제하고 해당 해역은 중국과 한국의 배타적 경제 수역의 중첩지역으로 귀속문제는 쌍방이 담판으로 해결해야 한다는 주장을 내놓고 있다.

이어도 문제는 아직 한중 양국이 공식적으로 갈등의 핵심 주체로 등장하지 않은 상태이다. 본질적으로 이어도 문제는 영토에 대한 문제가 아니라 해양경계획정의 문제이기 때문에 배타적 지배로 인한 양립 불가능한 이슈는 아니다. 하지만 중국은 2003년 한국이 이어도 종합해양과학기지를 준공한 직후에도 별다른 보도가 없다가 2006년부터 국내 보도가 시작되었다. 중국은 이어도 문제에 대해서 중앙정부가 직접적으로 나서지는 대신 아주주간(亞洲週刊)과 같은 언론의 보도를 통해서 한국의 이어도 영유권 및 해양경계선 획정문제에 대해서 중국내 여론을 자극하는 민족주의적 접근을 통해 이어도와 관련한

이슈에서 한국을 비판하면서 중국의 정당성을 확보하려고 노력하고 있다.

예를 들면 이어도 문제와 관련하여 중국은 민간영역을 통한 접근전략을 선택하고 있다. 쑨엔자오 보위협회를 추진 중인 중국사회과학원 박사반 왕찌엔싱의 이어도 관련 NGO 결성을 보도하고 중국이 쑨엔자오(이어도의 중국 명)에 주권을 가지고 있음에도 불구하고 한국이 점령하고 있고 중국 정부는 저자세를 보이는 이유, 그리고 이러한 현 상황이 지속될 경우 예견되는 불이익 등을 자세하게 보도함으로써(고충석 2013, 134) 이어도 문제를 중국 내에 환기시키고 여론의 관심과 지지를 유도하는 접근을 택하고 있다.

중국은 해안에서 370km 떨어진 곳까지 EEZ에 포함되는 점을 들어 해당 수역에 대한 관할권을 주장하고 있으며 한 걸음 더 나아가서 중국의 류츠구이(劉賜貴) 중국 국가해양국장은 이어도가 중국 순시선과 항공기의 순찰 범위에 포함된다고 주장하면서 이어도에 대한 공세를 강화하고 있다(뉴스천지 2012년 3월 13일). 한국 해양경찰의 자료에 따르면 중국의 관공선이 2008년까지 년 2~3회 출현하는 것에 그치다가 2009년에는 9회 그리고 2010년에는 10회로 갑자기 증가한 것으로 나타났다. 또한 중국은 2009년 5월 외교부에 변계해양사(邊界海洋司)라는 별도의 국을 설치하여 중국 주변의 해양경계 분쟁을 준비하였다. 중국은 이어도 일대도 중국 관할 해역에 포함되는 것으로 주장하면서 해양감시선과 항공기를 동원한 정기 순찰을 실시할 것이라고 표명하면서 중국은 자국의 해양권익을 지켜나갈 것이라고 했다. 중국의 이러한 움직임은 이어도를 분쟁지역으로 만들려는 정책 목표를 국가차원에서 추진하는 것으로 봐야한다. 중국의 해양권익 확대를 위해서 처음에는 민간차원에서 정당성을 구축하고 시간이 지남에 따라 군사활동과 정부의 대응을 통해 이를 고착화시키는 전략을 쓰고 있다.

중국은 이어도를 자국의 영유권이 미치는 해양경계선 내부로 편입하려는 단계별 전략을 수립하고 있다. 1단계는 지도상 침략단계로 이어도가 중국의 EEZ에 들어온다는 논리를 개발하여 이를 표명하고 정기 순찰의 대상에 포함시켰다. 2단계는 공동관리수역으로 만드는 이전 단계로 국제분쟁지역으로 만들기 위해서 한국을 자극하는 것이다. 3단계는 이를 통해서 한중 공동개발로 진입하고 마지막 4단계는 공동개발을 하는 과정에 이어도가 중국에 속하는 것으로 선언하고 실질적 지배를 위해 점유를 시도한다(서상문 2012).

3) 한국의 대응

이어도는 수중암초이므로 유엔 해양법협약에 따르면 해양 경계에 어떤 권원도 향유하지 못하는 것으로 인식하고 있다. 다만 한국의 중앙정부는 이어도는 한국과 중국이 해양경계선을 획정하는 과정에 한국 측 수역에 포함되는 것이 적절한 것으로 판단하고 있다. 한국은 1996년 8월 8일 '배타적 경제 수역법'을 법률 제 5151호로 제정하여 시행하고 이후 2011년 4월 4일 법률 제10523호로 '배타적 경제 수역법' 일부를 개정하여 법 조문의 문장과 용어를 일반 국민이 이해하기 쉬운 것으로 정비하여 시행하고 있다.

배타적 경제 수역법에 의하면 한국과 중국 사이에 경계선이 획정되지 않은 상태에서 한국은 중간선 이내에서 배타적 경제 수역에 대한 권리를 행사하고 있다. 한국 정부는 이어도 종합해양과학기지는 배타적 경제 수역법 3조에 근거하여 한국에 더 가까운 곳에 위치한 이어도에 과학기지를 건설하여 운영하는 것은 한국의 정당한 권리행사로 국제해양법협약에도 부합하는 것으로 판단하고 있다. 한국의 외교통상부는 2012년 3월 이어도에 대한 중국의 순찰가능성 언급에 대해 장신썬 주한 중국대사를 불러 이어도가 한중 간 EEZ 경계획정에 대해 이어도는 한국 측 관할 범주에 있고 중국 측의 관할권 행사 수용 불가의 입장을 분명히 밝혔다. 당시 이명박 대통령도 이어도 문제는 근본적으로 영토분쟁의 대상이 아닌 것으로 판단하면서 한중 간 해양경계가 획정되면 이어도 수역은 자연스럽게 우리 관할이 될 것이라는 인식을 밝혔다. 한중 양국은 1996년부터 2008년 11월까지 14차례에 걸쳐 EEZ 경계 획정을 위한 국장급 회담을 개최한 바 있고 그 이후 과장급 협의를 이어 왔으나 아직 결론을 내지 못하고 있다.

한국은 유엔해양법에 따라 양국 바다의 중간선을 따라 경계를 나누면 된다는 입장을 고수하고 있다. 양국 해안선의 중간선을 경계로 정하면 이어도는 자연스럽게 한국에 가깝기 때문에 우리 측에 귀속된다는 논리이다. 마라도를 기선으로 200해리 경계선을 그으면 이어도는 마라도 남서쪽 81해리에 위치하고 있지만 중국의 최동단 퉁다오에서는 133해리 떨어져 있기 때문이다.

중국이 이어도 해역을 분쟁 지역화하려는 의도가 드러나는 상황에서 한국의 중앙정부는 이어도에 대한 한국의 지방정부와 민간단체가 이어도에 대한 문제를 쟁점으로 부각시키는 것이 전략적으로 온당하지 않은 것으로 판단하고 있다. 제주도의 지방정부는 이어도의 귀속 및 한중 간 해양경계선 획정과 같은 외교 현안 문제로서 중앙정부의 사안이 분명하지만 이어도의 역사적 권원과 문화적 연계는 지방정부인 제주도 또는 제주인의 문

제로 인식하려는 현실적 반영이라고 할 수 있다.

다른 한편에서 제주도의 지방정부 내에서도 제주도정과 도의회의 인식에도 차이가 나타나고 있다. 제주도 의회는 2007년 ‘이어도의 날’ 조례를 제정하여 학술연구와 탐사 활동을 전개하는 근거로 하려는 시도가 있었으나 조례 제정으로는 이어지지 못했다. ‘이어도의 날’ 지정 조례안은 제주도민 사이에 구비 전송되어 온 ‘환상의 섬’ 이어도 관련 신화와 민요 등을 창작 작품으로 공연, 관광자원화하고 관련 행사를 개최해 도민의 자긍심을 고취하려는 목적에서 마련하고자 하였다. 조례안은 1951년 우리 해군이 이어도를 발견하고 ‘대한민국령’이라는 동판을 수중에 설치한 날로 알려진 9월 10일을 이어도의 날로 지정하고 일주일간 이어도 문화행사 주간을 운영하는 내용 등을 담고 있다. 이어도의 날을 지정하려는 조례안은 지난 2007~2008년에도 제주도 의회에서 추진됐으나 중국과의 외교적 마찰 우려 등을 이유로 무산됐다.

2012년에도 도의회에서 재차 발의하여 상정하였으나 조례 제정으로 성사되지 못하고 있다. 한편 제주도정은 중국 관광객과 중국 자본의 투자 유치를 고려할 때, 이어도 조례 제정이 중국 정부를 자극할 수 있다는 판단하고 조례제정에는 부정적인 입장을 견지하고 있다. 2012년에는 이어도의 지정학적 위치 등 민감한 내용을 제외하고 축제 개최나 공연 등 인문·문화적 내용에 초점을 맞춰 재추진돼 상임위를 통과했으나 본회의에는 상정되지 못했다.

3. 동아시아 영유권 문제의 특성

영토에 대한 배타적 소유권을 의미하는 영유권을 둘러싼 분쟁은 본질적으로 민족주의와 쉽게 결합될 수 밖에 없는 특성을 가지고 있다. 서구의 기준으로 영토주권의 개념이 확립된 것은 1648년 베스트팔렌 조약 이후 민족국가의 등장에 따라 형성되고 자연국 경계념에 기초하여 동일한 민족구성원이 거주하는 영토에 대한 권한을 의미하는 것으로 형성되었다. 한국, 중국, 일본을 포함하는 동아시아에서 영토와 민족의 결합은 유럽에 비해서 훨씬 단선적이며 확고한 내부적 동질성을 유지하는 가운데 형성되어 왔다.

민족과 결합된 영유권 문제는 민족감정(national sentiment) 그리고 정치이념으로

서 민족주의(nationalism)와 관련되어 있다. 민족감정은 자신이 소속한 민족을 위해 공헌하고, 이익을 수호하고, 민족의 정치적 독립과 번영을 희망하는 것을 의미하며 민족주의는 민족감정에서 생성된 열망을 구체화시키려는 이념이나 운동을 의미한다. 독도 영유권 문제와 관련하여 한국이 구체적으로 수호하고자 하는 목표와 이익은 독도의 영토주권을 확보하는 것인데 현실적인 대응은 민족감정과 민족주의의 틀을 벗어나지 못했다고 진단할 수 있다. 정부에서는 일본의 자극에 대해서 ‘조용한 외교’를 주장하면서 일본이 독도를 분쟁지역화하려는 전략에 말려들지 않으려는 의식적인 노력을 해왔다. 그러나 이에 반해서 2012년 8월 이명박 대통령이 전격적으로 독도를 방문함으로써 독도 문제에 있어서 정부정책이 조용한 외교에서 적극적 대응으로 전환이 이루어지고 있다는 메시지로 해석되고 있다.

이어도 문제와 서해의 배타적 경제 수역 획정에 대해 한중관계에서 한국은 냉정한 대응으로 일관하는 한편 중국이 민족주의적 방식으로 대응하는 양식을 보여주고 있다. 중국 관영언론에 나타난 이어도에 대한 보도행태는 민족주의를 자극하는 공세적 내용이 증가하는 양상을 보여주기에도 했다. 영유권과 관련된 분쟁은 영토주권에 수반하는 국익은 물론 외교적 위신까지 영향을 준다는 점에서 민족주의의 자극은 자연스러운 반응이다. 이어도는 수중암초라는 점에서 독도와 달리 영유권의 대상이 될 수 없다는 현실적 한계에도 불구하고 우리 정부는 이미 2003년 이어도에 종합해양과학기지를 준공하여 실효적으로 지배하고 있다는 점에서 독도와 이어도는 우리가 실효적으로 지배하고 있으며 주변국인 일본과 중국이 각각 현상을 변경하려고 분쟁지역화를 시도하고 있다는 공통점이 있다. 우리의 실효적 지배라는 현상적 공통점에도 불구하고 도전국인 일본과 중국에 대한 한국의 대응은 상당히 대조적이다.

동아시아에서 영토분쟁은 상당히 민족주의적 경향이 자리 잡고 있다. 2006년부터 시작된 이어도에 대한 중국의 대응은 관영언론의 보도 행태가 민족주의를 자극하는 것이며 시민단체의 활동도 정부와의 교감을 통해서 이루어진 것이라 볼 수 있다. 2008년까지 지속되는 중국 언론의 민족감정을 자극하는 보도행태가 급격하게 줄어든 것도 중국 정부의 전략적 계산이 작용한 것으로 보인다(고충석 2012). 중국과의 분쟁에서 다행인 것은 한국의 언론과 한국의 여론이 민족주의적 정서에 의존하는 보도행태와 반응양식을 보이지 않고 있다는 점이다.

이어도 문제에 관한 한국의 대응은 법리적 측면에 중점을 두어 이어도가 국제분쟁지

역으로 확대될 경우 UNCLOS에 대한 해석과 관련된 국제법적 대비, 다른 영토분쟁과 관련한 국제법 판례 분석, 그리고 한국과 중국이 이어도에 대해서 가지고 있는 역사적 그리고 문화적 근원과 권원에 대한 증거 수집과 분석에 중점을 두어 왔다. 이어도와 직접 관련된 문제는 아니지만 서해안에서 불법조업을 단속하는 한국해경에 대한 중국어선의 도발에 대해서도 한국의 여론은 비교적 차분한 대응을 하는 편이다. 중국이 이어도 인근 해역에서 해양 측량조사를 실시하는 경우나 중국 사회과학원의 왕찌엔싱의 이어도 관련 NGO 결성과 활동에 대해서도 한국 여론에는 거의 알려지지 않을 정도로 여론의 관심에 밀려나 있다.

중국과의 영유권 분쟁과 반대로 일본과의 분쟁에 있어 한국은 격렬한 민족주의적 정서가 지배적으로 작용한다고 할 수 있다. 한일관계에 있어서 일본이 영토 및 역사 문제와 관련해서 제기하는 발언은 거의 예외 없이 한국의 언론과 여론에 망언으로 인식되어 왔다. 독도가 일본의 고유한 영토라는 다양한 주장을 중심으로 일본의 침략의 역사를 미화하는 발언이 결합되면서 한국의 민족주의 정서를 자극해왔다. 이에 대한 한국의 대응은 여론은 물론이고 때로는 정부도 상당히 격양된 형태로 나타났다. 한일관계에 대한 경험적 자료의 분석에 따르면 한일관계에서 한국의 일본에 대한 분쟁의 강도가 일본의 한국에 대한 분쟁의 강도보다 분석의 전체 기간에 걸쳐서 약 1.5배 더 강도가 높은 것으로 드러났다. 일본의 한국에 대한 망언은 일회성의 성명이나 발언으로 분쟁의 강도가 낮은 반면, 이에 자극받은 한국의 대응은 동시 다발적이며 정부와 민간 차원의 대사 소환과 시위와 같은 강도 높은 갈등행위로 나타난다는 점에서 빈도와 강도의 양 측면에서 갈등의 수위가 높아진다.

현실적으로 일본의 유력인사가 망언을 하게 되면, 정부 내에서도 외교부와 주일대사의 유감표명으로 이어지고 국회의원들의 성명 그리고 시민단체의 반일 시위가 일정 기간 지속된다는 점에서 한국의 일본에 대한 반응은 일본의 한국에 대한 망언에 비해서 지속적인 비판과 비난을 제기한다. 역사적으로 가해자와 피해자의 입장에서 가해자가 과거의 행적에 대한 반성보다는 무리한 정당화·자기합리화를 시도하는 과정에서 피해자는 강경하게 대응하는 경향을 보이게 된다.

독도와 달리 이어도는 수중암초로 국제해양법의 권원이 되지 못하는 한계가 있지만, 한국이 현재 과학기지를 건설하여 운영하고 있다는 점에서 한국이 실효적으로 지배한다고 할 수 있다. 독도와 이어도에 대한 한국의 대응이 전략적으로 일관되지 않는 측면이

있는데 이는 일본과의 관계에는 역사 문제가 연계되어 한국의 여론이 감정적으로 대응하는 측면이 존재하는 것도 사실이다. 이에 반해서 한국은 중국과의 이어도 문제에 대해서는 해양경제계획의 문제로 국한시켜 냉정한 대응을 하고 있다.

일본은 간헐적으로 독도 문제에 대한 영유권 문제를 제기하고 경우에 따라서는 순시선을 보내기도 함으로써 독도를 국제분쟁수역으로 만들려는 의도를 보이고 있다. 1996년부터 2008년 11월까지 14차례에 걸쳐서 협상을 개최했으나 결실없이 끝났고, 2012년 3월에는 한국 외교부가 15차 회담을 제안했으나 성사되지 못했다. 독도와 이어도에 대한 한국 정부의 대응이 상반되는 측면이 있다고 하더라도 영유권 문제는 기본적으로 민족감정 또는 국민감정이 개입되는 정서적인 측면이 강하기 때문에 협상과 타협이 현실적으로 불가능하다. 사실 영유권 문제는 중앙정부의 고유한 권한인 외교업무의 중요한 부분으로 지방정부가 개입할 수 있는 여지가 거의 없는 것으로 간주되어 왔다. 영유권 문제에 대한 해결의 기미가 보이지 않는 상황에서 일본과 중국이 지방정부, 민간단체, 언론을 동원하여 영유권과 관련한 자국의 입장을 강화하는 전략을 사용하고 있는 현실을 고려할 때, 한국 정부도 지방정부와 협조체제를 마련하여 적극적인 대응전략을 수립하는 것이 필요하다.

IV. 영토 문제의 대안적 접근: 지방정부의 역할

독도의 영유권 문제와 이어도의 해양경계선 획정문제는 본질에 있어서 차이가 있다는 주장도 있지만 궁극적으로 대한민국이 배타적으로 지배할 수 있는 영역에 대한 확보와 정당화의 관점에서는 상대국의 영향력을 배제하고 우리의 소유권을 확보해야 한다는 점에서 본질적으로 동일한 문제라고 할 수 있다. 해양도서나 배타적 경제 수역과 관련한 해양경계선 획정은 국가의 영유권 지역을 확보한다는 점에서 배타적인 제로섬 게임이기 때문에 본질적으로 민족주의적 성향과 연결될 수 밖에 없다. 앞에서 설명한 바와 같이 중국과 일본도 이어도와 독도 문제에 있어서 상당히 민족주의적 감정에 호소하는 방향에서 접근했음을 알 수 있다. 한국의 입장에서는 영유권 관련 문제가 민족주의와 연관되고 나아가서 전략 안보적 관점과 연관되는 복합적 성격을 가지기 때문에 주변국과 갈등을 최소화하기 위한 신중한 접근을 견지해왔다. 독도 및 이어도에 대한 영유권 문제와 관련

하여 궁극적으로 한국 정부가 선택하는 대안은 협상의 추진과 군사적 대비의 두 가지가 있지만(고성윤·김수지, 2013, 5-6), 현실적으로 결실을 맺지 못하고 영유권 문제는 미 해결인 상태로 지속되고 있다.

조용한 외교와 냉정한 대응의 이름 아래 수행되었던 영유권 문제에 대한 한국 정부의 기존의 대응이 효과적인지에 대한 의문은 지속적으로 제기되어왔다. 영유권 분쟁이 돌파구를 찾지 못하는 데는 일본과 중국 정부가 문제를 해결하지 않고 지연하는 것이 더 유리하다고 판단하는 것일 수도 있다. 일본 정부는 독도 영유권과 관련하여 협상을 통한 해결보다는 분쟁지역으로 국제사회에 인식시키는 장기전술을 통해 국제사법재판소로 문제를 끌고 가려는 전략을 쓰고 있다고 판단된다. 이러한 현실을 고려할 때 협상의 추진과 군사적 대비는 당연히 추진해야할 필요조건에 해당한다고 할 수 있다. 필요조건은 여하한 경우에도 당연히 준비해야 하는 필수적인 대비라고 한다면, 이러한 난국을 타개하기 위한 충분조건으로서 지방정부의 활용이라는 대안적 접근을 마련해야 한다. 행위자로서 중앙정부가 나서서 정치적 협상과 군사적 조치를 고려하는 고위정치(high politics)의 접근보다 행위자로서 지방정부나 민간단체가 나서서 사회문화적 접근을 추진하는 저위정치(low politics)의 접근이 더 효과적이다.

앞에서 소개한 바와 같이 한국 정부의 영유권 분쟁과 관련한 대외정책에서 지방정부의 역할은 공전하고 있는 독도와 이어도 문제에서 의미하는 바가 크다. 한국 정치의 전통과 특수성을 고려할 때 외교정책에 관한한 지방정부가 지나친 자율성을 가지는 '독자적 대외정책의 행위자로서 지방' 또는 그보다 자율성이 낮다고 하더라도 중앙정부의 대외정책 결정에 참여하는 '이익집단으로서 지방'은 적실성이 떨어진다고 할 수 있지만 중앙정부가 대외정책을 정당화하기 위해서 활용하는 '합리적인 국가의 도구로서 지방' 그리고 '중앙정부의 대외정책결정에 적절한 정보와 의견을 반영하는 조력자로서 지방'은 충분히 고려할 수 있을 것이다. 영유권 문제에 대한 지방정부의 보조적인 역할 범위를 설정하고 이에 대한 정책대안의 제시가 필요하다고 생각하며 아래에 그에 대한 가능한 대안을 제시하고자 한다. 본 연구에서 제시하는 대안은 저강도의 사회문화적 접근에서 고강도의 정치적 접근으로 확대되는 방향으로 제시하지만 무엇보다 행위주체는 지방정부에 국한할 것을 전제로 한다.

1. 이어도 관련 내용이 포함된 자판기 설치

일본 시마네 현 청사에 독도관련 자판기가 설치되었다. 시마네 현 지방 국회의원과 민간단체로 구성된 "다케시마·북방영토 반환요구 운동 시마네 현민회"가 독도 영유권을 주장하는 내용이 담긴 음료수 자동판매기를 현 청사 내에 설치하였다. 자판기에서 음료를 구매하면 "2월 22일은 다케시마의 날", "다케시마는 우리나라 고유 영토", "이 자판기 판매금의 일부는 다케시마 문제 활동기금으로 활용됩니다"라는 문구가 쓰여 있는 것으로 알려졌다.

이러한 일본의 지방정부인 시마네 현의 조치에 대해 우리의 지방정부, 지역 민간단체, 그리고 지역 기업과 협조하여 이에 상응하는 조치를 취하는 것은 적절하다고 생각한다. 제주도와 경상북도가 협력하여 도내 공공시설에 설치되어 있는 자판기를 대상으로 독도와 이어도에 대한 홍보를 강화하는 방안을 마련한다. 구체적으로 독도와 이어도에 대한 주민들의 주의를 환기시키는 내용의 홍보문구를 게시하고 그 판매금의 일부를 독도와 이어도 관련 활동에 지원하는 방안을 구체적으로 준비하는 방안을 추진한다.

일본의 자판기 설치는 현 청사 내에 2대 정도에 그치고 있는 반면 제주도와 경상북도는 이를 확대하여 도·시·읍·면·동을 포함하는 모든 관공서는 물론 공항, 항만, 버스 터미널과 같은 다중이 이용하는 공공시설 전반에 확대하고 지방 교육청과 협의하여 초·중·고등학교 급식시설 등에도 설치하는 방안을 적극 고려한다.

2. 지역 특산품의 상품명으로 독도와 이어도 활용

지역에서 생산하는 상품에 독도와 이어도의 명칭을 부여하고 이미지를 상표로고에 활용하는 방안은 생활 속에서 독도와 이어도에 대한 시민들의 의식을 제고 시키는 방안이다. 예를 들면 미국의 텍사스 주의 경우 사이즈를 지칭하는 명칭으로 가장 큰 사이즈는 텍사스 사이즈라고 이름을 붙임으로써 텍사스 주의 광활함을 상기시켜 시민들에게 흥미와 함께 자부심을 고취시키는 방안으로 활용하고 있다. 그러나 이러한 움직임은 주·카운티·시 정부가 주도하는 것이 아니라 민간 영역이라고 할 수 있는 지역 내 중소 상

인들이 주를 이루는 식당이나 의류점이 주도하는 형식을 보인다.

제주에서 생산하는 생수는 “삼다수”라는 고유명사가 상표가 되어 있는데 기존의 상표를 유지하면서 프리미엄급 생수 또는 해양 심층수와 같은 새로운 상품을 개발하는 과정에 그 상품명을 “이어도”라고 명명하고 그에 상응하는 상표로고를 디자인하여 활용하는 방안이 있다. 구체적인 상품명뿐만 아니라 생활 속에서 명칭을 활용하는 방안도 생각할 수 있다. 제주도에 2016년 현재 25개소의 골프장이 영업을 하고 있는 것으로 알려져 있는데 이들 골프장과 협조하여 골프경기에 이어도 명칭을 사용하는 방안도 있다. 골프장에서 골프 게임과 관련하여 그린에서 가장 멀리만 온 그린을 하는 경우 이를 이어도 존(zone)과 같은 명칭을 사용하여 이를 통해서 ‘가장 멀리 떨어져 있지만 값진 그 무엇이라는 의미’를 부여하는 것도 이어도의 의미를 상품과 연계하는 노력의 하나가 될 수 있다.

경상북도와 제주도가 생산하는 해산물뿐만 아니라 농산물에도 독도와 이어도의 이름과 이미지를 상표명으로 활용하는 방안이 가능하다. 예를 들면 경상북도에서 생산하는 특산물이라고 할 수 있는 사과의 상표명을 “부사”와 같은 일본어에서 기원하는 명칭을 지양하고 이를 “독도”라고 대치하는 방안을 고려할 수 있다. 제주도의 경우도 만감류에 붙이는 이름인 “한라봉”, “천혜향”, “레드향”, “황금향”, “청견” 등 다양한 이름에 대해서도 이들 중에서 가장 우수한 상품을 선정해서 그 이름을 “이어도” 또는 “독도”로 제시하는 방안도 가능하다. 이를 선정하는 과정에 지역 민간단체와 학술단체가 참여해서 농산품 및 수산품의 특성을 고려하여 신중하게 명칭을 선정해야할 필요가 있다.

3. 지역 도로명 주소에 독도와 이어도 이름 사용하기

우리나라에서 기존에 사용해오던 지번 주소가 처음 사용된 정확한 기원에 대해서는 자세히 알려져 있지 않지만 기본적인 체계는 일제강점기에 도입되어 사용되어오면서 변형을 거쳐 현재에 이르고 있다. 지번 형태의 주소를 도로명 주소로 변경하여 사용하는 정책적 의미 중 하나는 일제강점기의 잔재 청산, 세계적 표준의 채용, 주소 사용에 따른 효율성 향상 등을 내세우고 있는데 이 중에서도 일본의 잔재를 청산하는 의미가 크다. 2014년 1월 1일을 기준으로 도로명 주소가 전면적으로 시행되고 있으나 지번 주소는 지적도나 측량 등에는 사용되고 있다는 점과 기존의 동과 리가 주소에서 사라진다는 단점

도 지적되고 있다.

새로운 주소가 가지는 한계에도 불구하고 세계적인 기준을 따른다는 점에서 미국의 주소체계가 가지는 의미를 우리도 수용하는 방향에서 독도와 이어도의 명칭을 도로명 주소에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 미국은 주소를 정할 때 도시의 중심이 되는 소위 말하는 랜드마크(landmark)를 정하고 이를 기준으로 거리명을 정해서 가까운 곳을 기준으로 번호를 부여하는 형식이다. 도시의 주소 체계에서 보통 랜드마크는 시청사를 기준으로 하거나 도시의 역사적 장소나 광장 등을 기준으로 정하기도 한다. 도시의 중심이 되는 길은 대부분 미국 역사에서 대통령이나 유명한 인물의 성명을 활용하여 이름을 붙이고 나머지는 도로명은 특정 도시의 이름을 사용하는 경우도 있다.

우리나라의 경우도 이러한 기준을 채택하여 기초자치단체 또는 광역자치단체에서 랜드마크를 정하고 시청을 기준으로 도심의 동쪽 끝 도로 명칭을 “독도로” 정하고 남쪽 끝 도로의 명칭을 “이어도로”로 정하는 원칙을 활용하는 방안을 시민사회와 지방자치단체가 협조하여 적용할 수 있다. 독도와 이어도에 대한 주민들의 인식을 높이는 방법으로 생활 속에서 독도와 이어도의 명칭을 친근하게 부를 수 있는 방안으로 실효성이 있다고 판단된다.

문제는 도로명 주소가 이미 시행되어 도로명 주소를 변경하는 경우 혼란이 예상되거나 행정적인 절차가 복잡하다고 생각할 수 있다. 이를 고려하여 도심 외곽의 도로 명칭을 변경하는 것이 적절하다. 행정적으로 도로명 주소 변경신청은 해당 지방자치단체장에게 인터넷, 방문 우편 등으로 신청할 수 있고 별도의 수수료도 발생하지 않지만 처리에 140일의 기간이 소요된다. 도로명 주소는 지방자치단체가 직접 전면에서 나서서 것보다 시민단체가 주도하고 지방자치단체 장이 수용하는 형태로 지원할 수 있는 적절한 시민운동이라고 생각한다. 이 밖에도 지역의 도항선이나 유람선과 같은 선박의 명칭이나 항공기 명칭 등에도 이어도와 독도를 사용하는 방안도 적극 고려할 수 있다.

4. 지역 아동의 동화 등 교육 교재에 이어도 및 독도 설화 이용

일본 정부는 귀여운 강치 캐릭터가 등장하는 평범한 동화책에 독도관련 영유권 주장

을 강변하는 내용을 담은 동화책을 출판하여 일본의 3만여 개 초·중학교에 배포했던 것으로 알려졌다. 일본 정부가 동화책을 출판하고 게임을 만드는 것과 같은 문화콘텐츠를 개발하여 홍보하는 전략에 한국의 지방자치 단체와 시민단체는 적극적으로 대응할 필요가 있다.

어린이들에게 자기 고장에 대해 사랑하는 마음을 가지게 하는 방법으로 지역에 전해 내려 오는 설화와 전래동화를 적극 발굴하여 초등학교와 취학 전 아동을 대상으로 하는 읽기와 쓰기 교재를 개발하는 것은 적절한 대응으로 생각된다. 기존의 작가들이 이미 출판된 교재 중에 이어도를 주제로 한 『특명! 이어도를 지켜라』, 『검술, 세한도의 비밀』, 『테왁』이 있다. 그리고 독도를 주제로 한 동화책에는 『일곱 빛깔 독도 이야기』, 『강치가 들려주는 우리 땅 독도 이야기』, 『우리 땅 독도를 지킨 안용복』, 『독도 하늘에 태극기 휘날리며』, 『독도로 간 삼사리』, 『우리 역사 속 재미있는 동물 이야기』와 같이 동화 형태로 재미있는 만화 캐릭터를 이용하여 이어도와 독도의 역사와 현재를 알려주는 교재가 있다. 이 밖에도 대중가수인 김국환씨가 부른 ‘이어도가 답하기를’이라는 대중가요를 정광태씨가 불렀던 ‘독도는 우리 땅’ 만큼 확산시켜 문화 콘텐츠를 이용하여 어린이와 대중들 사이에 생활 속에서 이어도와 독도에 대한 의식을 고취시키는 방안이 유용하다.

5. 관광지도에 이어도와 독도의 명확한 표기

영유권 관련한 문제에서 한국은 물론 일본과 중국도 역사서 또는 관찬의 지도에 표기에 대한 고증을 근거로 자국의 입장을 강화하려는 전략을 사용한다. 지도 표기를 둘러싼 각국의 주장은 자국에 유리한 지도를 제시하기 때문에 주관적일 수밖에 없고 그 때문에 각각의 주장은 서로 상충하게 된다. 예를 들어 동해에 대한 세계지도의 표기 분포를 보면 세계지도 동해 표기 현황 자료를 보면, 2011년 동해-일본해 병행 표기는 428건으로 지난 2009년 259건보다 169건이 늘어났다. 같은 기간 일본해 단독 표기는 622건에서 1183건으로 561건이나 늘었다. 일본해 표기가 동해-일본해 병행 표기보다 3.3배나 더 늘어난 것이고 동해 단독 표기는 6건에서 21건으로 15건 늘어났다. 세계 지도에서 동해-일본해 병행 표기가 차지한 비율은 2009년 28.1%에서 2011년 23.8%로 4.3%로 오히려 줄어들었다. 일본해 표기도 같은 기간 65.9%에서 65.7%로 약간 줄었으나, 동해 표

기는 0.6%에서 1.2%로 약간 늘어났다(한겨레신문, 2012년 10월 3일). 이처럼 전세계의 공식지도로 대상으로 동해, 이어도, 독도에 대한 표기를 명확히 하는 것도 중요한 전략적 노력이 필요한 분야임에는 분명하지만 현실적으로 소요되는 자원과 시간에 비해서 그 효과는 미미하다고 할 수 있다.

지도 제작 및 보급과 관련된 한계를 고려할 때 저위정치의 민간차원에서 지도를 제작하고 배포하는 접근이 공식지도의 확대보다 더욱 효과적일 수 있다. 이런 한계를 고려하여 제주도와 경상북도 및 울릉도에서 무료로 배포하는 관광안내지도와 안내책자에 이어도와 독도를 표기하는 것은 우리나라를 찾아오는 관광객과 우리 국민을 대상으로 이러한 영유권의 이미지를 강화하는 방안이다. 제주도의 경우 영어, 중국어, 일본어 판으로 제작하여 무료로 배포하는 관광지도와 관광안내책자에서 사용되는 지도는 정밀지도가 아니라 그림지도의 형태로 제작되고 있고 제작의 주체도 지방자치단체, 한국관광공사, 지역 관광공사, 관광회사, 사단법인 제주올레와 같은 민간재단에서도 제작하는 만큼 제주도의 관광과 관련된 다양한 지도에 마라도, 가파도, 이어도 그리고 이들 섬까지의 거리를 표시하는 것은 효과적인 홍보 전략이다. 독도의 경우도 이와 유사한 전략을 적용하여 울릉군의 관광지도뿐만 아니라 울릉도와 연결하는 항로가 있는 동해안 주요도시 포항, 묵호, 강릉, 후포 등의 주요 항구도시에서 제작하는 관광지도에 독도를 표시하는 그림지도를 외국어 판으로 제작하여 배포하는 방법이 있다.

6. 경상북도와 제주도 내 관련 연구소의 학술회의 정례화

경상북도에는 도청에 독도 정책관의 직책이 설치되어 있고, 경북대학교 울릉도 독도 연구소, 영남대학교 독도 연구소, 대구대학교 독도영토학연구소 등 대국 경북지역의 7개 대학과 대구경북연구원과 동해연구소와 같은 2개의 연구기관을 포함하는 협의체인 ‘독도연구기관 통합협의체’가 구성되어 있다. 이에 반해서 이어도의 경우 제주도에 ‘이어도 연구회’가 구성되어 인문지리, 환경과학, 해양법 등 다방면의 연구자의 노력을 집중하는 플랫폼으로 활동하고 있지만 독도연구에 비해서 다양한 기관이 연계되어 있는 조직체는 아니다. 이밖에 ‘한국해양과학기술원’ 그리고 ‘국립해양조사원’과 같은 정부출연 연구기관이 이어도 관련 연구를 측면 지원하고 있는 것이 현실이다.

일본에도 시마네 현으로부터 재정지원을 받아 독도를 연구하고 있는 ‘다케시마 연구회’가 활동하고 있다. 한국의 독도관련 활동가와 학자들이 독도 문제에 대한 토론회를 제의하여 2006년 11월 대구대학교에서 토론회가 개최되었다. 중국의 경우는 앞에서 설명한 바대로 시민단체가 자발적으로 형성된 것이 아니라 중국 정부의 요청에 따라서 활동하고 있다. 중국 정부는 이어도에 대하여 중앙정부가 주도하여 소위 말하는 ‘동남공정’을 통해서 이어도를 자국 배타적 경제 수역 안으로 편입하려는 시도를 하고 있으며 그 과정에 쑤옌자오 보위협회(保衛蘇岩礁協會)를 조직화한 왕찌엔싱 등이 등장하고 있다.

동아시아의 영유권 및 해양 경계선 획정과 관련하여 한국, 중국, 일본의 정부는 각각 상반되는 주장을 하고 있는 것이 현실이다. 그리고 중국의 민간단체는 중앙정부의 지시를 따르는 한계를 고려할 때 정부 간 협상과 협력을 통한 해결은 쉽지 않다. 정부 간 의견 교환이 어려운 현실을 감안 할 때, 한국의 민간 학술단체가 주도하여 국내 연구기관들 간의 학술회의를 정례화하고 이를 바탕으로 중국과 일본의 민간단체와 협의의 장 그리고 전문가들과 의견을 교환하는 장을 만들어 나가는 노력은 정책적 의미가 있다.

7. 본토에서 연계하는 관광 상품의 개발

서울과 수도권에서 출발해서 강원도 강릉 항에서 여객선으로 출발하여 울릉도 저동항에 도착한 후 독도를 경유하고 돌아오는 관광 상품이 개발되어 있다. 관광 상품의 개발과 활성화를 통해 독도와 이어도에 대한 홍보를 강화하는 수단으로 활용한다. 이 밖에도 포항에서 출발하여 독도를 돌아보는 2박 3일 관광 상품도 실제로 관광객을 모집하여 운영되고 있다.

이에 반해서 이어도는 사실상 관광 상품이 실제로 운영되지 못하고 있다. 현실적으로 독도는 섬으로 실체하고 있는 반면에 이어도는 수중암초로 이어도 종합해양과학기지가 건설되어 있지만 관광객이 도착했을 때 즐길 수 있는 관광유발 요인이 없는 것이 현실이다. 이러한 현실을 고려하여 이어도 잠수함 관광프로그램을 개발하여 운영하는 것이 하나의 대안이다. 이어도 종합해양과학기지 주변에 헬리콥터가 이착륙할 수 있는 헬리포트를 건설하고 그 아래에 잠수함 선착장을 만들어 해저관광 상품을 개발하고 선착장 주변에 식당을 운영하는 방법으로 관광객을 유치할 수 있는 유인시설을 만드는 것이다.

이어도에 접근하는 방법에 있어서도 제주도의 크루즈 관광이 활성화되고 있는 실정에 비추어 제주도에서 출발하는 이어도 1박 2일 크루즈 여행상품을 만들어 이어도에서 잠수함 해저관광을 즐기고 주변에서 잡히는 해산물을 이용한 미식 여행코스를 연계하는 방안을 고려할 수 있다. 이어도는 수중암초라는 점에서 우리가 종합해양과학기지를 건설하지 않았다면 현재 중국이 국제관계에서 차지하는 위상에 비추어 볼 때 실질적으로 중국이 점유가 되었을 수도 있다는 우려가 현실성이 있다. 이러한 중국의 현실적 영역확장을 방어하는 가장 효과적인 방법이 우리의 주민과 선박이 이어도 주변 수역에 실질적인 활동을 통해 이 지역의 자원을 이용하는 것이다.

8. 지방의 민간 매체에서 일기예보 및 어업 활동 정보 제공

기상에 관한 정보는 국가기관인 기상청이 관할하고 있으며 전시에는 국가의 기밀사항으로 공표하지 않는 것으로 알려져 있다. 평상시에는 기상정보가 시민들의 생활에 밀접한 일상정보임과 동시에 공영방송에서 제공하는 일기예보는 해당 지역이 그 국가의 관할영역을 선언하는 상징적 의미를 가진다. 전국 차원의 일기예보에서 이어도와 독도의 일기예보 등의 기상정보를 제공하는 것은 효과적인 영유권 확보의 방안이다.

전국 방송뿐만 아니라 다양한 민간 매체에서 기상정보를 제공하는 것은 영유권을 공고하게 하는 데 간접적이거나 중요한 대안이다. 공중파 텔레비전의 경우 저녁 메인 뉴스에서 마지막 부분에 일기예보를 내보내는 것이 일반적이고 라디오의 경우 매시간 단위로 일기예보를 제공하고 특정 시간을 정해서 육상과 해상의 전반적인 기상정보를 제공한다. 그리고 지방 신문의 경우에도 사회면 이후에 일기예보를 한반도 지도와 함께 보여준다.

현재 제주도의 경우 KBS TV 제주 방송이 이어도에 대한 기상정보를 아주 짧게 내보내고 있는데 보다 자세한 정보를 제공하는 대안을 검토해야 하며 나아가서 지역의 민영방송도 독도와 이어도의 기상 정보를 제공하는 방안은 유효한 대안이다. 민간 언론에서 내보내는 이어도와 독도에 대한 기상 정보의 제공은 민간차원에서 독도와 이어도에 대한 한국의 영향력을 일상화할 수 있는 대안이다.

9. 지방자치단체가 지원하는 문화 및 예술 활동

이어도와 독도에 대한 영유권 확보 방안으로 저위정치의 접근과 함께 문화 콘텐츠를 이용하는 전략이 효과적이라고 판단하는 점에서 다양한 문화행사를 기획하고 시행하는 것이 대안이며 그 행사의 종류는 다양하다고 할 수 있다. 기존에 개최되어오던 다양한 문화 및 예술 활동을 이어도 및 독도와 연계하여 개최하는 방식이 유효하다. 우선 문화 행사로는 (1) 문학상 제정, (2) 독립영화제, (3) 다큐멘터리제전, (4) 가요제, (5) 동화구연대회, (6) 연극제, (7) 웅변대회, (8) 백일장, (9) 관악제, (10) 풍물제, (11) 먹거리 축제 등이 있다. 체육행사로는 (12) 마라톤 대회, (13) 바다수영대회, (14) 걷기대회, (15) 선상낚시, (16) 각급 학교별 축구·야구대회 등이 있다. 그리고 학술 행사로는 (17) 평화상 제정, (18) 대학생 논문 경시대회 등을 생각할 수 있다.

여기서 제안하는 다양한 문화행사는 선별적으로 선택하여 개최할 수 있으며 시와 도 단위의 대단위 행사에서도 가능하지만 읍·면·동·리 또는 각급 학교에서 개최하는 소규모 행사로도 다양하게 추진할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 시와 도 단위에서 개최하는 문화행사는 관이 주도하고 관중이 동원되는 부정적인 이미지가 있을 수 있으나 풀뿌리 민주주의에 해당하는 읍·면 이하의 주민자치단체가 주관하는 행사로 진행된다면 부정적인 이미지를 불식시키고 생활 속에서 이어도와 독도에 대한 영유권 인식을 확대할 수 있다.

10. 지방의회의 조례 제정을 통한 영유권 확보 지원

일본은 시마네 현이 주도하여 2005년 다케시마의 날을 선포하였다. 이에 우리나라에서는 2008년 8월 27일 '독도의 날 제정을 위한 법안'이 국회에 제출되었고 2010년 한국교원단체총연합회가 주도하여 독도수호대가 대한제국 칙령 제41호의 제정일인 1900년 10월 25일을 독도의 날로 제정하는 안을 수용하여 전국 단위의 독도의 날을 선포하였다. 지방자치단체로는 2008년 울릉군이 독도의 날을 정하는 조례를 제정하였다. 우리의 중앙정부와 지방정부가 독도의 날을 지정 선포하려는 움직임에 대해서 국내적으로 '시마네 현을 따라하는 것이다', '독도의 날 지정은 일본의 뒷에 걸려드는 것이다'와 같은 부정적

여론이 양산되면서 독도의 날 제정이 순탄하지 않았다.

이어도의 날 제정도 이와 유사한 과정을 거쳐 결실을 맺지 못했다. 제주도의회는 2007년과 2008년 이어도의 날 조례 지정을 두 차례 시도한 적이 있으나 중앙정부의 요청에 따라서 추진을 중단한 적이 있다. 2015년 중앙정부 차원에서 당시 유기준 해양수산부 장관이 중국의 영유권 주장과 외교적 마찰의 우려 속에 번번이 무산되었던 '이어도의 날' 제정을 적극 추진하겠다는 뜻을 밝히는 자리에서 제주도의 시민단체가 도민 5,000여 명의 서명을 받아 음력 7월 15일을 이어도의 날로 정하자고 조례안을 발의한 것을 직접 언급하였다. 우리 중앙정부가 이어도는 우리나라 쪽 관할 구역이기 때문에 주권행사의 대상으로 포함하는 것을 검토하고 있다는 인식을 표시한 것이다.

결과적으로 독도와 이어도의 지리적 특성이 다르다는 한계를 인정한다고 하더라도 독도에 대한 조례제정의 움직임이 이어도에 대한 그것 보다 훨씬 앞서 있고 상대적으로 이어도에 대한 우리의 중앙정부와 지방정부의 움직임은 아직 미약하다고 할 수 있다. 중국과의 외교관계를 고려해 한국의 중앙 또는 지방정부가 법안 또는 조례를 발표하는 것이 여의치 않다면 독도의 사례처럼 '한국교총'과 같은 민간단체 또는 제주도에 주재하는 '이어도 연구회'와 같은 학술 단체 등이 주도하고 그 밖의 이어도 관련 연구기관 등이 참여하는 형태로 이어도의 날을 선포하는 방안을 추진하는 것이 적절하다.

11. 지방정부 주도의 해난구조센터 및 대피시설 설치 및 운영

이어도에는 현재 종합해양과학기지가 건설되어 해양과 기상 관측시설을 갖추고 있다. 구체적으로 이어도 과학기지에는 등대, 관측실험실, 회의실, 침실, 발전실, 선박 계류시설, 오폐수 처리 시설, 화재진압시설, 식수 및 연료 탱크, 침입자 감시 장비 등을 갖추고 있으며 8명이 15일간 거주할 수 있는 모든 시설을 갖추고 있는 것으로 알려져 있다. 이어도 종합해양과학기지의 장비는 원격 관측과 제어가 가능하도록 설계되어 있고 관측된 자료는 위성을 통해 육상 기지로 송수신이 가능하게 장비가 구비되어 있다.

일반적으로 알려져 있는 이어도 종합해양과학기지의 시설에 대한 기존의 활용방안은 적극적이고 직접적인 시설의 활용이 아니라 간접적이고 원격제어를 통한 태풍과 기후변

화, 해류, 해수온도 등과 같은 연구에 주로 활용하는데 그쳤다. 해난 구조 및 해난 대피를 위한 시설로 운영하는 것은 적극적이고 직접적인 활용방안으로 판단된다. 이를 위해서 기존의 시설에 추가하여 임시 병원 시설, 급식 시설, 긴급대피 시설 등을 추가로 설치하는 방안을 고려할 수 있다.

이어도의 기존 시설에 대한 이러한 적극적인 활용과 관련하여 중앙정부가 직접 주도하는 것이 외교적 부담으로 작용하는 것을 고려한다면 제주도청이 주체가 되어 해난구조센터와 대피시설을 관리 및 운영하는 것이 적절하다.

12. 지방자치경찰의 순시선 운용

독도에는 울릉경비대 내 1개 중대급 인원이 독도경비대가 상시 주둔해 왔고 이들은 모두 경찰이지만 유사시 방위를 위해 K2 소총 및 K6 중기관총으로 무장하고 있다. 이에 더하여 우리 군 관계자는 2016년 10월 5일 연안 방어를 강화하기 위해 울릉도에 해병대 전투병력을 배치할 계획을 추진 중이라고 발표했다. 울릉도와 독도의 거리가 약 90km 정도라는 점에서 해병대의 울릉도 주둔은 독도에 대한 우리 정부의 수호 의지를 명확히 하면서 '외부 세력'이 독도를 장악하려는 시도에 대한 강력한 경고효과가 있을 것으로 기대된다. 독도에 대해서는 우리 정부의 군사적 대비가 강화되고 있음에 반해서 이어도에 대해서는 실제로 효과적인 대비태세가 갖추어지지 못한 것이 현실이다.

2016년 2월 26일 제주도 강정에 제주민군복합항(제주해군기지)이 준공되어 중국과 일본과 관련된 해양영토 분쟁에 대비하여 신속하고 지속적인 작전을 수행할 수 있는 역량을 증가했다고 평가할 수 있다. 해양경찰청의 발표에 따르면 2008년부터 2012년까지 5년의 기간 동안 중국의 관공선이 이어도 인근 해역에 출현한 횟수는 38회에 달하고 항공기와 군함 및 어선까지 보내고 있다. 이어도 인근해역에 중국의 선박이 출현하는 것은 긴장이 고조되는 것을 의미하고 우리도 이에 상응하는 조치를 취하지 않으면 중국이 원하는 대로 자신들의 수역으로 고착되는 위험이 있다.

이어도 수역에서 한국과 중국의 해군 사이에 무력충돌이 발생할 가능성은 실제로 거의 없다고 할 수 있지만 중국 국가해양국의 움직임은 선박을 보내서 중국의 고유한 영

역임을 관행적으로 만들어 고착시키려는 의도로 봐야 한다. 이에 대해서 우리는 협상에서 유리한 고지를 점유하거나 아니면 적어도 중국이 유리한 입장을 주장하지 못하게 하기 위해서라도 이어도 해역에 한국 국적의 선박과 함정이 지속적으로 운항하는 대응책을 마련해야 한다. 이를 위해서 해군의 선박이나 중앙정부가 운영하는 해양경찰의 순시선이 나타나는 것이 외교적인 마찰의 소지가 크다고 한다면 민간 어업선의 어로 작업 그리고 이들에 대한 중앙정부소속이 아닌 지방정부소속의 어업 지도선을 파견하는 저장도의 개입전략을 우선 고려해야 한다.

제주도에는 대한민국 최초로 경찰행정의 지방자치가 시행되어 2006년 7월부터 자치경찰단이 창설되어 사회질서 유지기능을 수행하고 있으나, 범죄수사권이 없는 등 문제점이 있는 것으로 지적되어 왔다. 제주자치경찰이 존재하고 있으나 업무수행과 관련하여 논란의 여지가 있다는 것을 고려할 때, 기존의 국가 경찰과 충돌하지 않는 업무분야를 개발하여 제주특별자치도의 기능을 강화하는 방향에서 자치경찰의 이어도 순시선 운용을 고려하는 것은 적절한 대안이라고 생각된다.

V. 결론: 영토 문제는 총력대응이 필요하다!

동아시아에서 제기되는 해상영유권 문제는 본질적으로 타협할 수 없는 제로섬 게임의 형태로 전개되고 있다. 본 연구에서는 직접 언급하지는 않았지만 동중국해의 센카쿠 열도는 물론 남중국해의 남사군도와 시사군도를 포함해서 모든 영유권 문제는 한 국가의 점유가 다른 국가의 배제로 이어지고 대화와 협상을 통한 절충안은 현실적으로 불가능한 제로섬 게임의 형태로 전개되고 있다. 우리나라가 연결되어 있는 독도와 이어도 문제도 두 지역이 같은 지리적 특성을 논의하기 전에 우리가 현실적인 지배력이 약화되면 그 빈자리를 언제라도 일본과 중국이 차지하려고 하는 긴장관계에 있음은 재론의 여지가 없다.

본 연구는 앞에서 독도와 이어도 문제의 연혁을 고찰하면서 한 때 우리나라 정부가 외교적 마찰을 우려하거나 분쟁지역으로 만들려는 주변국의 도전을 우려하여 조용한 외

교리는 소극적 대응으로 일관해왔음을 지적하였다. 독도와 관련하여 최근에 와서 우리나라는 이명박 대통령의 독도 방문과 해병대 전투부대의 울릉도 배치와 같이 기존의 소극적 대처에 상당한 변화가 나타나고 있다. 문제는 중앙정부가 군사적 또는 외교적 대응을 주도하는 경우 정치적 부담이 따르는 것이 사실이다. 따라서 중앙정부가 주도하는 영유권 관련 대응전략에 대한 부담을 최소화하고 실효적 지배를 안으로부터 강화하는 방안인 지방정부와 시민단체가 주도하는 낮은 강도의 정치를 통한 영유권과 실효적 지배의 강화가 그 대안이다. 이런 측면에서도 일본과 중국이 우리보다 한 발 앞서가고 있다는 생각이 들만큼 일본과 중국은 지방정부를 “합리적인 국가의 도구로서” 효과적으로 활용해왔다고 생각된다.

본 연구의 목적은 한국과 일본 사이의 독도 문제 그리고 한국과 중국사이의 이어도를 둘러싼 해양경계선 획정 문제는 해결이 가능한 문제가 아니라는 전제에서 출발했다. 국내 여론이 공동개발이나 공동사용과 같은 대안을 받아들일 수 없는 상황에서 대화와 타협을 통해서 해결할 수 있는 문제는 아니고 국제사법재판소의 결정에 의지해야 할 문제는 더더욱 아니다. 일방적인 주장만 있는 영유권 문제 및 경계선 획정 문제에 대한 가장 효과적인 대책은 우리의 입장을 우선 강화하는 것이 최선의 방책이다. 한국이 한국의 실효적 지배를 강화하는 과정에 중앙정부의 노력만으로는 충분하지 않다. 오히려 중앙정부의 역할은 대외적인 부분에 한정하고 지방자치단체와 시민단체가 주도적인 역할을 수행하는 것이 효과 면에서 더 확실한 대책이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 우리의 지방정부와 시민사회가 주도할 수 있는 주요 대안 목록을 작성하였다. 일부는 이미 시행되고 있는 것도 있고 일부는 시행에 여러 가지 어려운 점이 있는 것도 사실이다. 다만 본 연구는 정책대안을 개발하는 싱크탱크에서 정책대안 목록을 작성한 것으로 다양한 대안을 작성하는 예비목록으로 활용되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- Ohmae, Kenichi(1990). *The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy*. New York : Harper Business.
- Pursiainen, Christer. 2003. “‘Regionology’ and Russian Foreign Policy,” Herd, Graeme P. and Aldis, Anne eds. *Russian Regions and Regionalism*. New York: Routledge. pp. 82-93.
- Schuman, M.(1992). *Dateline Main Street: Courts V. Local Foreign Policies*. *Foreign Policy*. 86. pp. 158-177.
- 고봉준(2013), “독도 · 이어도 해양영토분쟁과 한국의 복합 대응”, 『한국정치연구』 제22집 제1호.
- 고성운 · 김수지(2013), “이어도 문제의 핵심 쟁점 분석 및 대응정책 방향에 대한 소고”, 『주간국방논단』 제1492호 (13-49).
- 고충석 (2013), “이어도에 대한 중국의 민족주의적 접근과 대응 필요성: 중국의 언론보도 (2006-2008) 내용분석”, 『STRATEGY 21』 제16권 제1호.
- 김민정 · 이자원(2013), “영토 교육에 관한 지리교과서의 비교 연구”, 『應用地理』 제30호.
- 김재은(2013), “영토로서 지속가능한 섬과 해양관련 정책”, 『도서문화』 제41집.
- 김종남 · 백승철 · 김성우(2013), “영토 수호를 위한 독도교육의 방향 연구”, 『대한부동산학회지』 제31권 제1호.
- 김종연(2008), “외국의 해외지명 결정 관련 조직 현황에 대한 연구 : 영토교육을 위한 기초 연구”, 『한국지리환경교육학회지』 제16집 4호.
- 김하양(2012), “지리 · 영토 교육 : 발전하고 있는가?”, 『영토해양연구』 제4권.
- 남호엽(2011), “글로벌 시대 지정학 비전과 영토교육의 재개념화”, 『한국지리환경교육학회지』 제19권 제3호.
- 박배균(2013), “영토교육 비판과 동아시아 평화를 지향하는 대안적 지리교육의 방향성 모색”, 『In : 공간과 사회』 제23권 제2호.
- 박병섭(2011), “일본의 사회과 교과서와 독도문제”, 『독도연구』 제11호.
- 박선미(2010), “탈영토화시대의 영토교육 방향: 우리나라 교사와 학생 대상 설문 결과를 중심으로”, 『한국지리환경교육학회지』 제18집 제1호.

- 박철웅(2010), “일본의 독도 영토교육에 대한 다차원적 접근성 이해”, 『한국지역지리학회지』 제16권 제3호.
- _____ (2011), “일본의 영토교육에 대한 다층적 접근의 이해”, 독도교육 강화 학술대회 발표논문집.
- 서상문(2012), “중국의 해양작전권 안에 들어간 이어도, 우리의 대응 무엇이 문제인가?”, 『군사저널』, 2012년 4월호.
- 서정철 · 김인환(2010), 『지도위의 전쟁』, 동아일보사.
- 서태열(2007), “영토교육에 대한 이론적 논의”, 대한지리학회 2007년 전국지리학회 발표논문집.
- _____ (2009), “영토교육의 개념화와 영토교육모형에 대한 접근”, 『한국지리환경교육학회지』 제17집 제3호.
- 손기섭(2013), “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석”, 『한국정치외교사논총』 제34집 제2호.
- 신주백(2010), “한국과 일본 역사교과서의 독도에 관한 기술의 변화”, 『독도연구』 제8호.
- 심정보(2008), “일본의 사회과에서 독도에 관한 영토교육의 현황”, 『한국지리환경교육학회지』 제16권 제3호.
- 윤옥경(2006), “해양 교육의 중요성과 지리 교육의 역할”, 『대한지리학회지』 제41권 제4호.
- _____ (2007a), “지리 교육에서 해양지명의 학습 방안과 의의”, 『한국지도학회지』 제7권 제1호.
- _____ (2007b), “영토교육관련 학교교육의 내용 및 영토교육 사례분석”, 대한지리학회 2007년 전국지리학회 발표논문집.
- 이경한(2007), “초등학생들의 국가 정체성 형성에 대한 이해”, 『한국지리환경교육학회지』 제15집 제3호.
- 이성우(2006), “한일관계에 있어서 협력과 분쟁에 대한 경험적 분석: 일본 망언의 득실”, 『일본학보』 제69집.
- 이성환(2011), “독도연구의 회고와 전망: 2010년을 중심으로”, 『영토해양연구』 제1권.
- 이정환 · 육현정(2012), “초등학생들의 독도에 대한 기본 지식과 인식”, 『한국지리환경교육학회지』 제20집 제1호.
- 이하나(2011), “한·일 지리교과서에 나타난 영토교육 내용 분석”, 『한국지역지리학회지』 제17집 제3호.

- 전보애(2012), “중학생의 영토정체성에 관한 연구”, 『대한지리학회지』 제47권 제6호.
- 정갑용 · 주문배(2005), 『독도영유권의 역사적 권원에 관한 연구』, 한국해양수산개발원.
- 최병학(2010), “해양영토분쟁과 독도영유권에 관한 연구”, 『지방정부연구』 제14권 제2호.
- 최홍배(2010), “독도영유권의 역사적 문헌에 대한 선행연구의 검토: 조선전기 이전까지를 중심으로”, 『한국해법학회지』 제32권 제2호.
- 허원영(2014), “일본의 인식 변화와 해양정책의 전환”, 『한일군사문화연구』 제17권.
- 허은실 · 남상준(2013), “일본 초등 사회과의 영토교육 내용”, 『영토해양연구』 제5권.
- 김상만, “‘독도 대응’ 치밀한 전략 짜다”, 『대구일보』 2015년 3월 24일.
- 김규원, “세계지도 ‘일본해’ 단독 표기 ‘동해-일본해’보다 3배 늘었다”, 『한겨레신문』 2012년 10월 3일.
- 이세원, “시마네 현 지사, 日정부에 ‘독도 영유권 ICJ 단독제소’ 촉구”, 『연합뉴스』 2015년 11월 17일.
- 이영재, “軍, 2018년부터 울릉도에 해병대 순환배치… “공세적 운용””, 『연합뉴스』 2016년 10월 11일.
- 유영선, “‘이어도’에 민감한 반응 보이는 중국”, 『뉴스천지』 2012년 3월 13일.

The Role of Local Government and Its Limitations in Disputes over Territorial Sovereignty

Concerning territorial disputes in East Asia, Japan and China tend to rely on the roles played by local governments and civil societies. Although a territorial dispute is related to sovereignty and diplomacy of a central government, there are new non-governmental actors such as journalists, civil societies, and local governments.

Despite the dedicated efforts by South Korean governments, it is difficult to consider the role of the central government as an efficient policy approach to reinforce its effective occupation on Ieo-Do and Dok-Do. Contrary to the South Korean case, Japan and China have used their local governments and civil societies with which the central government takes effective measures strengthening their position on territorial sovereignty.

This research will provide policy suggestions for the sovereignty of Dok-Do and Ieo-Do with Pursiainen's model for the local government as an instrument of a rational state.

Key words: Territorial Dispute, Central Government, Local Government, Civil Society, Dok-Do, Ieo-Do