

동아시아 도서
영유권 문제의
다자적 해결 방안

이성우

(제주평화연구원 연구위원)

본 연구는 외교부 영토해양과 수탁과제(2013.4.1-11.30)이므로 외부에
비공개를 원칙으로 함.

요약문

1 동아시아 도서 영유권 문제의 다자적 해결 방안

□ 연구 배경

- 최근 해양안보와 해양자원 개발의 중요성이 부각되면서 도서지역에 대한 영유권 문제를 둘러싼 갈등이 전개되고 있음.
- 동아시아는 문화적 유사성, 역사적 경험의 공유, 지리적 인접성이 복합적으로 작용하면서 분쟁이 확대되는 악순환이 지속되고 있음.

□ 연구 필요성

- 2012년 8월 이명박 대통령의 전격 독도방문은 기존의 독도문제에 대한 조용한 대응에서 적극적 대응으로 정책 전환을 의미
 - 일본은 지속적으로 국제사법재판소의 제소를 통한 갈등 해소를 주장해왔는데 이는 일본의 입장에서 유리한 대안으로 판단해왔기 때문으로 평가
 - 일본의 사법적 수단에 대한 선호도 법적 판단에 대한 것이 아니라 전략적 선택이라는 점을 고려할 때, 이에 대해 우리 정부는 공세적 전환이 가능한 효과적 대안을 제시해야 할 시점에 도달
- 동아시아 영유권 문제에 대한 지역주의 다자협력은 새로운 효율적 대안으로 활용하여 ‘일국일원칙의 규범’의 동아시아 다자협력의 레짐을 형성하여 우리의 입장을 강화하고 일본의 입장을 약화시킬 수 있는 전략에 중점
- 정책적 목표를 달성하기 위해 본 연구는 첫째, 다자주의의 이익에 대한 이론적 접근과 함께 세계의 국제정치학계가 제작·분석한 ‘영토 및 영해 분쟁에 대한 경험적 자료’를 활용하여 통계학적 분석을 실시하고, 둘째,

이를 통해서 동아시아 영유권 문제에 서 갈등의 해소를 위해 양자적 접근보다는 다자적 접근이 가지는 유용성에 대해서 논의

□ 연구 주요 내용

- 한국과 영토분쟁에서 관련이 있는 사례를 선택하여 분석
 - 사례분석은 독도, 쿠릴열도(일본명: 북방도서), 센카쿠열도(중국명: 다오위다오) 문제에 대한 분석을 실시하여 각각 하나의 장을 구성
- 사례분석의 일관성을 유지하고 연구의 일관성을 유지하기 위해 사례분석의 각 장은 다음의 내용을 포함
 - 해당 영유권 문제의 객관적 상황인식
 - 분쟁에 대한 정치적 분석을 통해 당사국의 이익, 논거, 전략에 대한 분석을 포함해 국내정치와 영유권 분쟁의 연계를 논의
 - 영유권 문제의 국제정치적 함의를 분석함으로써 주변국과의 지역안보문제에서 가지는 함의를 논의
 - 영유권 문제의 해결을 위한 다자적 메커니즘의 함의를 논의

□ 예상결론

- 한국-러시아 전략적 연합의 핵심 행위자(core actors) 설정하고 이후, 도서 영유권에 대한 이해관계가 다른 도전국 중국을 한국과 러시아의 핵심연합에 유인
- 중국의 참여 동기를 확보하기 위해, 샌프란시스코 조약에 대한 한-중-러의 입장 조율 등을 활용하고, 러시아가 중국과의 내륙 국경획정에서 경험한 양보의 역사적 사실을 활용
- 동아시아 도서 영유권 문제에서 유연한 입장을 가진 러시아를 핵심적 연합세력으로 유인하기 위한 레짐 디자인(regime design)이 의제 선점의 핵심

- 이를 통해 한국은 독도 영유권 문제의 효과적 대응방안으로 일본을 제외한 당사국과 공통분모의 최대화를 통한 지지획득을 우선 과제로 선정하여 ‘일국일원칙의 규범’이 관철될 수 있도록 노력
- 궁극적으로 다자주의에 기초한 협력방안을 마련하여 일본의 군국주의적 영토야심을 봉쇄하는 적극적 전략 마련

2 영유권 분쟁의 과학적 이해

□ 동아시아 영유권 분쟁의 현상

- 독도 영유권에 대한 일본의 도발에 한국의 전통적인 대응은 이른바 ‘조용한 외교’로 일본이 독도를 국제분쟁지역으로 만들려는 전략에 말려들지 않는 것
 - 일본의 해양영토에 대한 공세적 입장은 일본의 국토면적은 38만 km²로 세계 60위 수준이지만 자의적으로 독도를 포함한 영해와 배타적 경제수역을 포함하면 447만 km²로 세계 9위의 대국
 - 일본의 도발적이고 위협적인 대응에 대해서 우리 정부와 민간의 대응은 지나치게 소극적이거나 지나치게 감정적인 양상으로 대중요법식의 대응으로 일관
- 이어도 수역에 대한 관할권 문제에 있어서도 중국은 인구나 해안선의 길이를 고려해서 배타적 경제수역을 결정해야 한다는 억지주장을 펴면서 한·중 간 해양경계선 협정이 공전
- 동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁과 관련하여 한국의 대응은 전략적인 대응을 위해 객관적인 논의의 필요성이 제기
 - 미국을 중심으로 한 서구 학계가 세계영토분쟁을 바라보는 시각과 방

법론에 대한 이해

- 이를 통해 우리 문제를 객관적으로 고찰할 수 있는 기회를 가지고 대응방안을 모색

□ 영유권 문제에 대한 경험적 연구추세

- 영유권 또는 영토문제와 관련된 연구는 주로 독도문제에 집중되어 있고, 동아시아를 확대하여 러시아 쿠릴열도, 센카쿠 등에 일부 개별사례분석 연구가 있으나 유럽, 남미, 아프리카 등 세계적 차원의 연구는 소개 수준에 머물러 있음.
- 가장 많은 연구가 이루어진 독도관련 연구는 상당수의 연구가 역사적 문헌의 분석과 고지리학적 자료를 통해 국제법적 정당성을 확보하려는 노력에 중점이 맞추어짐.
- 한·일간의 독도문제는 국제정치적 문제라는 인식은 상대적으로 낮은 편이라는 점에서 국제정치적 접근이 요구됨.

□ 국제 학술자료를 통해본 영유권연구의 문제점

- 영토분쟁과 관련하여 가장 포괄적인 자료는 Huth and Allee의 Territorial Claims Data 1919-1995로 기본적인 정보를 포함하고 있는 자료
- 데이터의 특성은 영토분쟁을 양자관계에 기초하여 도전국가(challenger state)와 상대국가(target state)로 나누어 “(1) 아무것도 하지 않음, (2) 협상의 개시, (3) 군사적 행동의 개시”의 3가지 대응유형을 조사하여 자료로 축적
 - 아무것도 하지 않았다는 판단을 내리기 위해 ‘12개월 원칙’을 적용하여 직전의 협상이나 군사적 행위가 종료되고 12개월간 특별한 행위가 따르지 않으면 아무것도 하지 않음으로 정리
- 본 자료 분석과정에 발견한 사실 중에 공유된 일반적인 오류는 독도분쟁과 관련해 한국이 실효적 지배를 하고 있음에도 불구하고 한국을 도전

국가로 일본을 대상국가로 자료가 누적되어 있음을 발견, 이에 대한 신속한 수정이 필요함.

□ 분석과 논의

- 중국은 고대부터 주변국과 많은 전쟁을 주요한 외교정책으로 사용해왔다고 할 정도로 우월한 국력의 지위를 활용하여 주변의 비대칭적인 국가나 세력을 무력수단을 통해 복속시킴으로써 중국 중심의 지역질서를 형성
 - 중국이 도전국가로 발생한 분쟁은 19건으로 조사되었고 이 중에서 현상변경을 시도하는 과정에 군사적 충돌이 치열했던 경우는 베트남의 사례로 프랑스 식민지 시기부터 계속되고 있음.
 - 중국이 분쟁의 상대국가인 사례는 전체 6개가 보고되었고 일본과의 만주국 사례 그리고 네팔과의 국경 분쟁을 제외하면 월남, 인도, 말레이시아, 필리핀과 현재에도 분쟁상태에 있음
 - 중국의 영유권 관련 행위패턴은 근대 이후 빈번하게 협상행위 군사적 갈등행위를 교차하여 도발적인 행위양식을 보여줌
- 일본은 섬나라라는 특성상 해양국경을 접하고 있기 때문에 영유권 문제는 현대적 개념의 영토와 영유권 개념이 형성된 이후 지속적으로 해양 영토의 확장과 관련하여 전개
 - 냉전시기 일본은 실효적으로 지배하는 상대국인 러시아와 한국에 대해 각각 다른 전략을 선택하여 한국에 대해서 군사적 행위를 3회에 걸쳐 했다는 점에서 선택적 접근을 수행
 - 중국이 1990년대 전반 덩샤오핑 시절에는 ‘차세대 해결론’을 통해 일본의 실효적 지배를 인정하는 타협적인 태도를 취했으나 중국의 국력이 성장하면서 일본에 대해 외교적 항의를 적극적으로 전개하고 동중국해 천연가스전 개발을 시도하는 등 공세적인 입장을 전환하여 이른바 ‘전략적 호혜관계’에 합의하고 ‘힘의 외교’를 적극적으로 수행하는

결과

- 일본이 현상을 변경하려는 도전국가인 경우도 러시아와 북방도서 그리고 한국과 독도문제에 있어서 일본의 대응은 군사적 갈등은 회피하고 협상을 통해 지속적으로 문제를 제기함으로써 영유권을 확보하려는 전략으로 전면적인 전환
- 지구상에서 가장 넓은 국토를 보유한 러시아는 영토 및 영유권 문제에 있어서 상당한 갈등을 경험했지만 주변국가와의 영토문제에서 러시아가 현상을 변경하고자 했던 사례는 2차 세계대전 이전에 대부분 정리
 - 러시아가 도전국가인 경우는 대부분이 유럽과 중앙아시아에 국한되어 있고 중국을 포함한 동아시아와 극동지역에는 존재한 적이 없다는 점에서 한국이 러시아와 체감하는 영토문제의 갈등은 아주 낮음.
 - 영유권 분쟁에 있어서 러시아가 도전국가인 사례에서나 대상국가인 사례에서나 협상과 더불어 군사적 분쟁에 못지않게 군사적 충돌로 귀결되는 사례가 빈번하다는 특징
 - 러시아는 영유권 분쟁과 관련한 행위패턴에 있어서 중국과 유사한 형태로 강대국으로서 주변 약소국과 영토문제를 해결하는 패턴을 보여줌.
- 한국은 영유권 분쟁에서 일관되게 상대국가의 지위만을 차지하며 한 번도 도전국가의 지위에서 타국에 대한 영토적 야욕을 표현한 적이 없음.
- 한국과 일본의 영유권 분쟁에서 도전국과 상대국의 오류는 시급히 시정되어야 할 학문적 과제로 판단됨.

□ 향후 과제

- 주변국가와 한국의 행위패턴의 분석을 통해 나타난 특성
 - 한국은 상대적으로 영토적 분쟁에 있어서 소극적인 러시아를 우선 협력의 대상으로 선정
 - 나아가서 직접적인 이해의 충돌이 없는 중국을 차순위 협력대상자로 선정

- 궁극적으로 일본도 한국과 주변국의 입장을 수용하도록 하는 국제정치적 압박전략을 사용
- 향후 연구의 과제
 - 영토분쟁과 관련한 연구의 범위를 확대하고 과학적 객관적 연구 방법론을 적용하는 연구 수행
 - 협력 대상 파트너에 대한 심도 있는 분석을 통해 협력 전략 수립 및 추진

3 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영토 갈등

□ 분쟁의 개요

- 자연지리적 측면
 - 러시아 극동지방의 사할린 주 캄차카 반도에서 일본 홋카이도 섬 사이
 - 오후츠크 해와 북태평양의 자연적 경계
 - 이 지역 토착민 아이누 족은 러시아와 일본의 영토확장으로 정치적 주체성 상실
- 사적 고찰
 - 1875년 러시아와 일본은 상트페테르부르크 조약으로 쿠릴열도를 일본에 귀속시킴.
 - 20세기 들어 일본은 군국주의적 아시아 침탈을 전개하며 영토를 팽창하고 제2차 세계대전에 가세하여 태평양 전쟁까지 도발
 - 미국과 영국, 중국 그리고 소연방은 연합국 동맹을 결성
 - 1943년 11월 카이로 회담, 1945년 2월 얄타회담, 1945년 7월 포츠담 선언 등 일련의 과정에서 소연방은 대일전 참전 조건으로 쿠릴열도

영유권을 보장받음.

- 1945년 9월 일본은 항복문서에 서명하고 쿠릴열도 등 모든 군국주의 팽창으로 획득한 영토에 대한 포기와 포츠담 선언을 성실하게 준수하기로 함.
- 1951년 샌프란시스코 강화조약에서 미국은 소연방에 대한 봉쇄정책의 일환으로 쿠릴열도에 대한 소연방의 영유권 보장 조항을 삭제함.
- 1956년 소연방과 일본은 평화협정 체결 협상을 진행했으나 미국은 일본으로 하여금 쿠릴열도 반환을 요구하도록 압력을 행사하여 양국 간 평화협정 체결을 가로막음.
- 1950년대부터 일본은 미일동맹에 힘입어 쿠릴열도 남쪽의 쿠나시르, 이투루프, 하보마이군도, 시코탄 등을 '북방 4도서' 혹은 '북방영토'로 명명하고 고유영토라고 주장
- 소연방(러시아)은 1956년 이후 지속적으로 일본과 평화협정 체결 후 하보마이군도와 시코탄을 우호선린의 원칙에 입각하여 '양도'하겠다는 입장을 견지하고 있음.
- 2013년 4월 푸틴-아베 양국 정상회담에서 상호 수용 가능한 방안 마련하기로 합의

□ 러시아의 이해, 논거, 전략

- 쿠릴열도는 지정학적, 군사안보적, 경제적, 정치사회적 이해를 지님.
- 오후츠크 해를 러시아의 내해로 보호하면서 러시아 태평양 함대를 운용하는 진출로이자 해양수송로 역할, 미일동맹의 군사력을 방어할 수 있는 전진기지
- 러시아의 분리주의 세력을 제압하고 영토적·국민적 통합성을 유지하는 시금석
- 국제법적으로 볼 때 러시아의 쿠릴열도 영유권 보유는 정당함

- 푸틴의 러시아는 강온 양면 전략을 구사
- 일본과 평화협정 체결을 조건으로 2도 반환 가능성을 시사하면서 상호 수용 가능한 방안을 마련하자고 제안함과 동시에 실효적 지배를 강화하기 위해 쿠릴열도에 대한 개발을 가속화하고 있음.

□ 일본의 이해, 논거, 전략

- 쿠릴열도에 대한 이해와 가치는 러시아와 유사한 맥락을 지님
- 반환 요구의 논거는 19세기의 역사적 정당성과 1951년 샌프란시스코 강화조약 이후 미일동맹이 지닌 국제정치적 이해를 활용함.
- 일본은 러시아가 우호선린의 영토국경정책을 추진한다는 점과 극동시베리아 개발에 대한 일본의 투자를 기대하고 있는 점을 적극적으로 공략하면서 쿠릴열도 반환을 촉구
- 일본사회의 우경화는 4도 일괄 반환론 이외의 다양한 협상전략을 원천적으로 봉쇄하는 장애물로 작용
- 미일동맹 강화를 통한 미사일방어계획 참여, 집단적 자위권 행사 등은 러시아로 하여금 군사적 긴장감을 불러와 쿠릴열도의 군사안보적 가치를 제고하게 될 것임.

□ 한국적 함의

- 러시아는 우호선린과 평화협정 체결 등을 선호하는 반면 일본은 미일동맹과 자국의 우월한 경제력을 적극적으로 활용하고 있음.
- 쿠릴열도 영유권 분쟁은 일본의 과거사에 대한 반성 부족과 국내 정치의 우경화가 그대로 투사되어 있음.
- 향후 독도 영유권에 대한 일본의 공세가 더욱 거세게 진행 될 것으로 판단됨.

- 일본은 집단적 자위권 행사를 미국으로부터 승인받고 적극적 평화주의라는 이데올로기를 생산하고 있음.

4 센카쿠열도 영유권 분쟁과 중국과 일본의 전략 변화 및 국제정치적 함의

□ 현황

- 센카쿠열도 영유권 분쟁은 일본의 실효적 지배 강화에 중국이 도전하는 추세
 - 1968년 UN의 조사결과 센카쿠열도 인근 해역에 막대한 부존자원 존재 확인
 - 1971년 미일 간 협정에 따라 센카쿠열도가 오키나와현의 일부로 편입 결정
 - 1992년 중국이 ‘영해 및 접속수역법’ 제정하여 센카쿠를 중국영토에 포함
 - 1994년 11월 유엔해양법협약 발효 이후 센카쿠열도 관련 중일 갈등 재점화
 - 2000년대 중국의 부상, 중일관계 악화, 일본의 우경화 추세 등으로 갈등 격화

□ 갈등의 연원

- 중국은 역사적 권원 등을 들어 일본이 센카쿠열도를 불법 점령한 것이라고 주장
 - 일본은 1894년 청일전쟁 이후 자국영토로 귀속되어 현재에 이르렀다

고 주장

- 중국은 청일전쟁 이후 일본이 센카쿠열도를 강제 취득했고, 미국과 일본의 오키나와 반환협정으로 센카쿠를 일본의 반환구역에 포함한건 불법으로 인식
- 센카쿠열도 영유권 분쟁은 4가지(역사적, 경제적, 전략적, 정치적) 요인에 기인
 - 중국은 1970년대 이후 경제적요인으로 인해 센카쿠 영유권분쟁에 개입 시작
 - ‘중국의 부상’ 이후에는 군사전략적요인과 국내정치적요인의 중요성도 증대
 - 일본은 역사적 권원과 국제법적 선점이론 등으로 자국의 실효적 지배를 정당화

□ 양국의 전략

- 센카쿠열도 영유권 분쟁에 대비한 중일 양국의 다차원적 전략 강화 추세
- 양국 모두 역사적 권원 발굴과 국제법적 이론 개발 등 논리적 대응 전략 전개
- 해양영토분쟁 전담 기구: 중국은 ‘해양권익유지공작소조’와 국가해양국 설치 및 국가안전위원회 설치를 결정
- 일본은 ‘영토주권 대책 기획조정실’ 신설 예정
- 국내외적 네트워크 강화: 중일 모두 NGOs를 활용하여 민족주의 정서를 자극
- 중국은 대만의 연계 대응 및 러시아·미국과의 협력 강화, 일본은 대만과 어업협정 체결 및 미국의 일본지지 유도에 노력

□ 한국의 합의

- 한국은 중일 갈등 심화 추세 속에서 좀 더 유연한 동아시아 다자 및 실리외교 필요
- 한국의 외교적 ‘자원(resources)’ 발굴 및 중일의 대응 전략의 ‘한국화’ 필요
- 해양영토분쟁을 대비하여 외교부의 ‘사령탑’ 역할 강화 및 전담기구 설치
- 미국의 지지 획득 및 러시아·대만·아세안 등과의 실리적 협력 방안 마련 필요

5 독도문제와 한국-일본의 영유권 문제

□ 양국 주장의 개괄

- 일본이 독도에 대해 영유권을 주장하는 근거로는 다음의 세 가지를 들 수 있음.
 - 일본은 독도가 근세 초기 이래 일본의 영토였다고 주장
 - 1905년의 영토편입에 이르기까지 일본이 실효적으로 지배해왔으며, 일본은 독도가 편입 당시 주인 없는 돌섬으로 무주지(terra nullius)라는 점을 확인하고 이를 선점한 것이므로 국제법적으로 정당성을 확보하고 있다고 주장
 - 샌프란시스코 평화조약 2조 a항에서 독도가 누락되었으므로 일본의 영토임이 틀림없다는 입장
- 우리나라는 독도 영유권 확보의 근거를 역사적 사실들과 지리적 상황, 그리고 국제법에 두고 있음.

- 삼국사기에 나와 있는 신라시대 지증왕 13년, 이사부로 하여금 우산국을 정복하게 하고 신라의 영토로 삼게 했다는 기록과 고려사, 세종실록 등의 사료에 나오는 독도에 대한 기록
- 울릉도에서 육안으로 관측이 가능한 거리에서 존재를 인식해왔음
- 카이로 선언 이후 독도는 일본이 포기해야 할 영토들 중의 하나였으며, 현재의 샌프란시스코의 조항으로는 독도가 일본의 영토에 속한다고 해석할 수 없음.
- 무엇보다 중요한 것은 1952년 이후 실효적 지배를 하고 있다는 점

□ 일본의 전략

- 일본은 자신의 주장을 관철하기 위해 기본적으로 세 가지 전략적 방법을 선택
 - 논리적 영유권 강화, 국제사회에 외교적 홍보, 그리고 영토문제와 관련 없는 분야의 외교적 지렛대 이용
- 일본에게 유리한 증거만을 들어 주장의 논리적 근거로 삼고 자신의 약점을 보완
 - 일본의 독도에 대한 영유권 주장의 전략은 무주지 선점론을 역사적 실효적 지배론으로의 전환
 - 우리 주장의 최대 약점이라 할 수 있는 명칭의 문제에 대한 집중 공격
 - 우리 주장의 최대 강점인 안용복 사건에 대한 비판적 설명
 - 독도 영유권에 대한 미국의 입장으로 집약
- 자신의 주장을 국제사회에 알림으로써 다른 나라들의 지지를 확보하는 외교적 방법
 - 실효적으로 지배하고 있는 쪽은 당연히 가능한 한 조용히 그 문제를 처리하려 할 것이며, 실효적으로 지배하고 있지 못한 쪽은 어떻게 해서든 제3자가 개입해서 최소한 타협을 요구하도록 하는 전략
- 영토문제와 상관없는 분야의 외교적 지렛대를 이용하여 제3자가 자신의

입장을 지지하도록 압력

- 외교적 정책 실시가 동반한다는 점에서 논리적 영유권 주장과는 차이가 있으며, 홍보가 알리는 것을 목적으로 하는 반면 이 방법은 보다 포괄적 외교 수단을 동원한다는 점에서 차별
- 일본의 경우 국내정치와 독도문제의 연계가능성
 - 일본은 국내 정치가 외교에 영향을 미치도록 자극하고 유도하고 지원하고 있다는 점에서 다른 나라의 전략과는 차이가 있음.
 - 영토분쟁은 속성상 국내 여론과 분리될 수 없을 뿐 아니라 일본처럼 실효적 지배에 도전하는 경우에는 더욱 더 그 명분을 국내정치에서 찾을 수밖에 없음.

□ 우리의 대응전략

- 독도라는 지명의 유래를 보다 확실하게 설명할 수 있는 논리를 개발
- 안용복의 담판의 중요성을 더욱 부각시키고, 논리적 명확성을 더욱 강화
- 우리의 실효적 지배와 역사적 논거를 국제사회에 명확히 전달
- 이를 위해서 감정적 홍보 보다는 신중한 학문적 주장이 더욱 효과적 대응

6 영토분쟁의 다자적 해결방안 모색

□ 국제정치이론적 함의

- 가설
 - 영토분쟁이 발생하지 않는 상태에서 이익영역에 있는 국가는 온건한 정책을, 손실영역에 있는 국가는 강경한 정책을 선호

- 영토분쟁 격화시, 실효적 지배국은 평화적 해결을 그리고 도전국은 공격적인 성향을 보임.
- 협상방식에서 강대국은 실효적 지배국일 때 양자주의를, 현상 변경국일 때 다자주의를 선호
- 약소국은 실효적 지배국일 때 다자주의를, 현상 변경국일 때 양자주의를 선호
- 협상에서 이익영역에 있는 강대국은 수용전략을, 손실영역에 있는 강대국은 문제해결전략을 선호
- 이익영역에 있는 약소국은 회피전략을, 손실영역에 있는 약소국은 대결전략을 선호

영역효과 국력의 차이		이익영역	손실영역
		영토 지배국 현상유지 위험회피	영토 도전국 현상변경 위험추구
강대국	일반성향	온건	강경
	분쟁 격화시	약한 방어지향적 (평화적 해결선호)	약한 공격지향
	선호대화형식	양자주의	다자주의
	협상전략	수용전략	문제해결전략
약소국	일반성향	초온건	초강경
	분쟁 격화시	강한 방어지향적 (평화적 해결 선호)	강한 공격지향
	선호대화형식	다자주의	양자주의
	협상전략	회피전략	대결전략

□ 이해관계 분리를 통한 선호도 조사

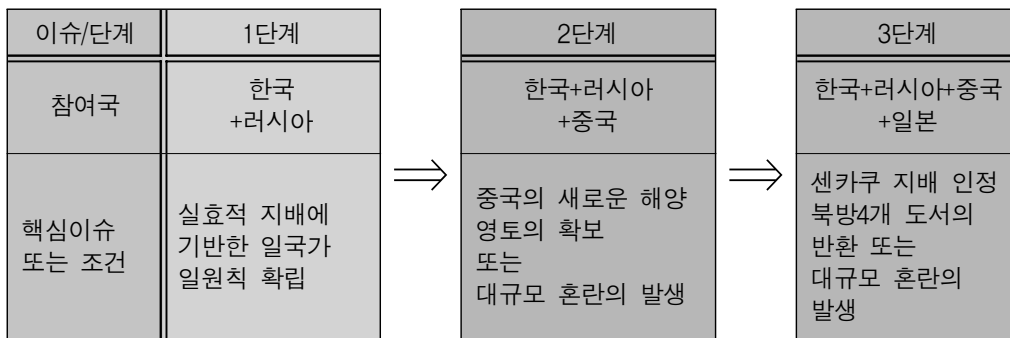
	독도		센카쿠		쿠릴	
	한국	일본	중국	일본	러시아	일본
국내정치적 요인	2 nd	2 nd	2 nd	3 rd	3 rd	4 th
역사적 정체성	1 st	1 st	4 th	1 st	4 th	1 st
경제적 이익	3 rd	3 rd	3 rd	4 th	2 nd	3 rd
군사 안보적 이해	4 th	4 th	1 st	2 nd	1 st	2 nd

- 선호도 분석
 - 이슈의 해결 난이도: “역사적 정체성 > 군사안보적 이해 > 국내정치적 요인 > 경제적 이익”의 순으로 어려움
- 합의
 - 해결 난이도: “쿠릴열도 > 센카쿠 > 독도”
 - 독도 문제가 가장 협력하기 어려움

□ 다자협력체 수립을 위한 단계별 접근

- 요약

동북아 해양영토분쟁과 관련된 다자협력체 구축 단계



- 단계적 전략
 - 러시아의 협력이 주요
 - 2단계와 3단계에서 중국과 일본을 포함하기 위해서는 극단적인 상황의 발생이 필요
 - 중국의 경우 새로운 해양영토의 확보, 일본의 경우 기존 영토의 확인과 새로운 영토의 획득이 필요
 - 극단적인 손실영역의 상황, 즉 대규모 혼란이 초래되는 재난 혹은 급변 발생시 가능

□ 결론 및 정책적 함의

- 결론
 - 러시아와의 해양 영유권 협력을 통한 다자 체제로 발전 필요
 - 양자에서 출발하여 점진적이고 단계적인 확대를 통해 다자체제 수립이 필요
- 다자체제 연구의 전략적 필요성
 - 다자체제 수립을 통한 대일본 대응 전략의 마련
 - 선제적 전략 수립을 통해 적시에 활용 가능
 - 다자적 노력 자체가 실효적 지배를 강화할 수 있는 논리가 됨.

동아시아 도서 영유권 문제의 다자적 해결 방안

목차

I. 동아시아 도서 영유권 문제의 다자적 해결 방안	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 필요성	1
3. 연구의 주요내용	2
4. 예상결론	3
II. 영유권 분쟁의 과학적 이해 : 세계적 차원의 영유권 분쟁의 전개	5
1. 들어가는 말	5
2. 기존연구의 고찰	6
3. 자료의 소개와 방법론	9
4. 분석과 논의	10
5. 결론	25
참고문헌	28
III. 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영토갈등	30
1. 머리말	30
2. 쿠릴열도 영유권 갈등의 연원	31
3. 러시아의 이해와 논거 그리고 전략	38
4. 일본의 이해와 논거 그리고 전략	49
5. 맺음말	58
참고문헌	60
IV. 센카쿠열도 영유권 분쟁을 둘러싼 중국과 일본의 전략 및 국제정치적 함의	62
1. 머리말	62
2. 센카쿠열도 영유권 분쟁의 배경과 역사	63
3. 센카쿠열도에 대한 일본과 중국의 전략 변화	69

4. 국제정치적 함의	83
5. 맺음말	87
참고문헌	89
V. 독도문제와 한국-일본 영유권 문제	91
1. 서론: 독도 관련 영유권 문제의 이해	91
2. 분쟁에 대한 정치적 분석	95
3. 국내정치와 국제관계의 연계가능	115
4. 결론: 독도 문제의 국제정치적 함의	117
참고문헌	120
VI. 영토분쟁의 다자적 해결방안 모색	121
1. 서론	121
2. 이론적 논의와 분석틀	124
3. 동북아 해양 영토분쟁 해결을 위한 다자적 해결 방안 모색	135
4. 결론 및 정책제안	142
참고문헌	145

I. 동아시아 도서 영유권 문제의 다자적 해결 방안

연구진 일동

1. 연구의 배경

현재 동아시아에는 다양한 유형의 분쟁이 전개되고 있다. 최근 해양안보와 해양자원 개발의 중요성이 부각되면서 도서지역에 대한 영유권 문제를 둘러싼 갈등이 전개되고 있는데 동 지역의 특성상 문화적 유사성, 역사적 경험의 공유, 지리적 인접성이 복합적으로 작용하면서 분쟁이 확대되는 악순환이 지속되고 있다.

아시아의 국제관계에서 영유권 문제를 둘러싼 갈등이 차지하는 비중이 점진적으로 증가하는 상황에서 본 연구는 동아시아에서 현재 전개되고 있는 영유권 분쟁에 대한 현상을 정확하게 이해하고, 원인을 분석하여, 갈등 해소방안을 모색하고, 정책대안을 제시하는 것을 목표로 설정하였다.

2. 연구의 필요성

2012년 8월 이명박 대통령의 전격 독도방문은 기존의 독도문제에 대한 조용한 대응에서 적극적 대응으로 정책 전환을 의미한다. 일본은 지속적으로 국제사법재판소의 제소를 통한 갈등 해소를 주장해왔는데 이는 일본의 입장에서 유리한 대안으로 판단해왔기 때문으로 평가된다. 일본의 사법적 수단에 대한 선호도 법적 판단에 대한 것이 아니라 전략적 선택이라는 점을 고려할 때, 이에 대해 우리 정부는 공세적 전환이 가능한 효과적 대안을 제시해야 할 시점에 도달했다.

동아시아 영유권 문제에 대한 지역주의 다자협력은 새로운 효율적 대안이 될 수 있다. 다만 다자주의 협의체는 새로운 분쟁해결의 다자협의체를 상정하는 것이 아니라 ‘일국일원칙의 규범’의 동아시아 다자협력의 레짐을 형성하여 우

리의 입장을 강화하고 일본의 입장을 약화시킬 수 있는 전략에 중점을 둔다.

다자주의를 통해 단기적으로 동아시아 지역 내에서 독도에 대한 한국의 영유권을 인정받고, 장기적으로 동아시아 국가들 간의 영유권 문제를 해결하는 2단계 접근법을 모색할 필요가 있다. 이러한 정책적 목표를 달성하기 위해 첫째, 다자주의의 이익에 대한 이론적 접근과 함께 세계의 국제정치학계가 제작 분석한 ‘영토 및 영해 분쟁에 대한 경험적 자료’를 활용하여 통계학적 분석을 실시하고, 둘째, 이를 통해서 동아시아 영유권 문제에 대해 갈등의 해소를 위해 양자적 접근보다는 다자적 접근이 가지는 유용성에 대해서 논의한다.

3. 연구의 주요내용

다자주의를 통한 해결을 모색하기 위한 구체적 연구과제로는 (1) 국제정치에서 힘의 균형과 명분의 균형, (2) 영유권 문제에 있어서 양자협력을 통한 지지 획득의 불가능성, (3) 영유권 문제의 다자화가 가지는 효율성, (4) 국력과 명분의 활용이 영유권 문제와 관련한 갈등해결에서 가지는 장점을 부각시키는 논의를 전개한다. 이를 위해서 본 연구는 한국과 영토분쟁에서 관련이 있는 사례를 선택하여 분석을 실시한다. 사례분석은 독도, 쿠릴열도(일본명: 북방도서), 센카쿠열도(중국명: 댜오위다오) 문제에 대한 분석을 실시하여 각각 하나의 장을 구성한다.

사례분석의 일관성을 유지하고 연구의 일관성을 유지하기 위해 사례분석의 각 장은 다음의 내용을 포함한다. 1. 해당 영유권 문제의 객관적 상황인식, 2. 분쟁에 대한 정치적 분석을 통해 당사국의 이익, 논거, 전략에 대한 분석을 포함해 국내정치와 영유권 분쟁의 연계를 논의하고, 3. 영유권 문제의 국제정치적 함의를 분석함으로써 주변국과의 지역안보문제에서 가지는 함의를 논의하고, 이를 바탕으로 4. 영유권 문제의 해결을 위한 다자적 메커니즘의 함의를 논의한다.

4. 예상결론

동아시아 영유권 문제의 갈등의 상호관계는 아래와 같이 요약할 수 있다. 아래의 표에 나타난 바와 같이 먼저 실효적 지배에 이해관계의 충돌이 적은 러시아와 협력을 추진한다. 한국-러시아 전략적 연합의 핵심 행위자(core actors) 설정하고 이후, 도서 영유권에 대한 이해관계가 다른 도전국 중국을 한국과 러시아의 핵심연합에 유인한다.

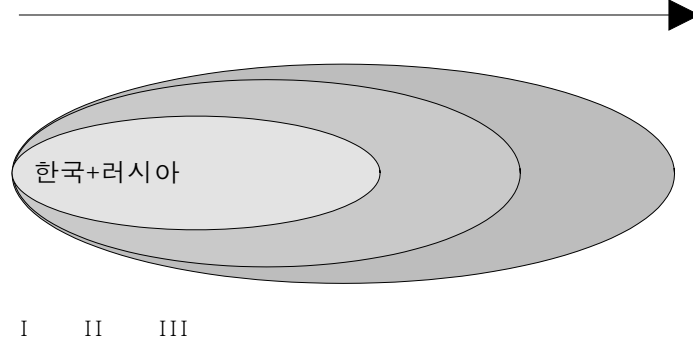
〈표 1-1〉 동아시아 영유권 분쟁의 역학관계

	한국	중국	일본	러시아
독도	실효적 지배	-	도전	-
센가쿠	-	도전	실효적 지배	-
쿠릴열도	-	-	도전	실효적 지배

동아시아 도서 영유권 문제에서 유연한 입장을 가진 러시아를 핵심적 연합세력으로 유인하기 위한 레짐 디자인(regime design)이 의제 선점의 핵심이라고 할 수 있다. 이를 통해 한국은 독도 영유권 문제의 효과적 대응방안으로 일본을 제외한 당사국과 공통분모의 최대화를 통한 지지획득을 우선 과제로 선정하여 ‘일국일원칙의 규범’이 관철될 수 있도록 노력한다. 궁극적으로 다자주의에 기초한 협력방안을 마련하여 일본의 군국주의적 영토야심을 봉쇄하는 적극적 전략 마련한다.

〈그림 1-1〉 다자협력추진전략의 전개

1단계 소극적 접근에서 2, 3 단계 적극적 ‘일국일원칙’의 규범 확보



중국의 참여 동기를 확보하기 위해, 샌프란시스코 조약에 대한 한-중-러의 입장 조율 등을 활용하고, 러시아가 중국과의 내륙 국경획정에서 경험한 양보의 역사적 사실을 활용한다. 한-중-러의 다자적 협력체에 일본의 참가를 유도한다. 일본의 참가를 유도 또는 압박하기 위해, 러시아 정부가 쿠릴열도의 일부 도서를 반환할 수 있다는 정책을 활용한다. 중-일의 센카쿠 열도 관련 갈등이 증폭되는 점도 주목, ‘단계적 확대전략’을 활용하여 한국의 전략적 이점을 극대화한다. 한국은 기타 국가와 영토갈증이 없는 점과 일본이 동아시아 주변국가와 다양한 분쟁이 있는 점을 감안하여 한국의 이익을 극대화할 수 있는 전략 수립한다.

II. 영유권 분쟁의 과학적 이해

: 세계적 차원의 영유권 분쟁의 전개

이성우 (제주평화연구원)

1. 들어가는 말

학문의 발전에 가장 큰 추동력으로 작용하는 것은 정책적 및 현실적 필요성이다. 나일 강의 홍수와 범람에 따라 기하학과 천문학이 실용학문으로 발전하였고 중국은 북방민족의 침입으로 인해 만리장성의 축성술이 발달하였다. 이와 동일한 논리적 연장선에서 우리의 고유영토인 독도에 대한 일본의 영유권 주장은 심각한 주권침해로 받아들여지는 만큼 일정시간이 지나면서 독도에 대한 국내학계의 연구를 촉진하는 계기가 되었다.

독도에 대해 일본은 고유 영토였다는 주장, 러일전쟁 이후 1905년 무주지를 선점했다는 주장, 그리고 2차 세계대전 후 샌프란시스코 강화조약 제2조 a항을 애매하게 만들어 아전인수식 해석을 가능하게 하여 독도문제가 조약에서 배제되었다는 이유를 들어 지속적으로 독도에 대한 공세를 강화하고 있다. 이에 반해서 우리 정부는 독도 영유권에 관해 일본의 지속적인 망언을 국제사법재판소에 제소하려는 전략적 갈등유발로 판단하여 이를 피하기 위해 ‘조용한 외교’ 전략으로 일관하였다.

조용한 외교에 우리 어민들의 피해를 보호한다는 명분 때문에 한일기본조약과 함께 조인된 1965년 한일어업조약에서 기본조약 협상과정에 일본 측의 독도 소유권을 인정한 독도밀약은 차지하고라도 독도 인근을 공동어로구역으로 설정함으로써 독도를 둘러싼 외교적 갈등의 빌미를 제공하였다. 1998년 신한일어업협정은 독도는 울릉도의 부속도서가 아니라 중간수역에 포함되는 것으로 취급되었다. 독도는 국제법상 섬으로 인정받지 못하기 때문에 배타적 경제수역을 기점이 될 수 없다는 점을 인정하였다. 이러한 조치는 협상의 장기화를 막기 위해 이를 어업부분에만 효력이 있는 것으로 한정하였다는 점에서 개선되었다

고 할 수 있지만 여전히 독도문제에 있어서 진전을 이루지 못했다. 2006년 노무현 정부는 독도는 강제관할권에서 배제선언을 하고 독도를 배타적 경제수역의 기점으로 선포하였지만 일본은 한일어업협정을 통해 한국의 독도에 대한 영유권의 국제법적 논거가 퇴색되었다고 판단하고 적극적인 공세를 강화하였다. 일본의 해양영토에 대한 공세적 입장은 일본의 국토면적은 38만 km²로 세계 60위 수준이지만 자의적으로 독도를 포함한 영해와 배타적 경제수역을 포함하면 447만 km²로 세계 9위의 대국이 된다. 한국을 포함한 주변국에게는 도발적이며 위협적이 자세라는 점에서 우리 정부와 민간의 적극적인 대응이 필요하지만 우리는 여론의 반응에 의존하여 일본이 도발하면 반응하고 지속적 대책이 수반되지 않는 대응요법식의 대응으로 일관해왔다.

이어도의 관할권에 있어서 중국은 자국령 최동단 퉁다오에서 247km 그리고 우리의 최남단 마라도에서 149km 떨어진 이어도를 염두에 두고 인구와 해안선의 길이를 고려해 배타적 경제수역을 정해야한다는 억지주장을 펴면서 한중 간의 신경전이 고조되고 있다.

우리의 고유영토에 대한 주변국의 영유권 주장을 분쟁으로 인식하는 것은 정치적, 외교적, 전략적 차원에서 바람직하다고 할 수 없지만 학문적 차원에서는 객관적으로 논의할 필요성이 있다. 보다 중요한 것은 세계에 산재해왔던 영토 분쟁에 대해서 주요국가의 학계에서는 어떻게 바라보고 있는지에 대한 이해가 전략적으로 유효한 대책수립의 출발점이 될 것이다. 미국을 중심으로 한 서구의 학계가 세계의 영토분쟁에 대한 분석을 통해 어떤 결론에 도달하고 있는지를 이해하는 것은 우리의 문제를 객관적으로 고찰할 기회를 가지고 적절한 대응방안을 모색할 수 있을 것이다. 본 연구는 영유권 분쟁에 대한 기존의 자료의 분석과 설명을 통해 국가의 정책적 필요성에서 부응하는 연구를 강화하고 연구 결과를 통해 영토 및 영유권 분쟁에 대한 대안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

2. 기존연구의 고찰

우리나라에서 영유권 또는 영토문제와 관련한 분쟁을 주제로 이루어진 연구

를 일차적으로 지역에 따라서 구분해보면 일본과 갈등을 빚고 있는 독도문제에 집중되어 있다는 점에서 필요에 따른 연구가 주를 이루고 있다 (김영수, 2008; 최병학 2010). 그 다음은 동아시아에서 연구의 범위를 확대하여 일본과 러시아의 북방도서, 중국과 일본의 센카쿠(다오위다오) (김태준 2008; 최희식 2010)에 대한 개별사례 분석이나 유사 사례를 다수 포함하는 비교연구가 주를 이루어왔다는 점에서 유사사례를 통한 독도문제에 효과적인 대처를 모색해온 것으로 파악이 된다. 이 밖에 연구의 범위를 확대한 소수의 연구가 동아시아를 벗어난 유럽, 남아메리카, 아프리카 등 다양한 지역의 분쟁(이극관 2011; 배진수 2012)을 소개하는 연구가 소개되고 있다. 주제 중에는 독도에 대한 연구가 압도적인 다수를 차지하고 있고 이어도에 대한 연구는 우리가 당사자임에도 불구하고 최근의 연구주제로 부상하고 있다.

전통적으로 우리나라에서 독도와 관련한 영유권 분쟁에 대한 연구의 접근법은 역사·지리적 접근과 국제법적 접근의 두 가지로 분류할 수 있다. 두 가지 접근법은 일견 다른 접근으로 보일 수 있으나 현실적으로 그리고 본질적으로 유사한 접근이라고 할 수 있다. 즉 일본이 독도에 대한 영유권을 주장하는 데 대하여 역사서의 기록과 고지도에 명기된 우리의 정당성을 입증하는 자료를 발굴하여 일본 주장이 국제법적으로 근거가 없음을 반박하는 자료를 제시하는 접근법이다. 이러한 접근법에 의한 연구 결과는 독도의 영유권을 둘러싸고 지속적으로 반복해서 발생하는 일본의 망언과 한국의 대응에 대한 기초연구로서 중요한 역할을 수행했다고 평가할 수 있다.¹ 이에 반해서 일본의 학자들은 한국의 대응과 동일한 논리적 연장선에서 한국이 제작한 지도에 울릉도와 독도의 표기와 위치의 오류 등을 문제 삼아 독도가 한국 고유의 영토라는 주장은 근거가 없다고 주장한다. 한국의 각종 지리서나 역사자료를 근거로 한국이 독도의 영유권을 주장하는 논리에 대해 울릉도와 독도의 혼돈 가능성과 울릉도에서 육안

¹ 본 주장이 독도에 대하여 한국 측이 제시하는 지도와 역사서의 내용이 효용이 없다는 뜻이 아니라 일본도 한국의 반응에 동일한 방법으로 대응하고 있다는 점에서 기초 연구로 효과적이지만 국제적으로 기초조사에 근거한 독도의 영유권 확보라는 한국의 입장을 관철시킬 수 있는 유효한 접근법으로 발전시키기 위해서는 새로운 모색이 필요하다.

으로 보이지 않는 점 등의 반론을 제시하고 있다(정갑용·주문배 2004, 36-39). 독도를 둘러싼 한일의 상호대응은 동일한 논리를 적용함으로써 순환논리에 빠져 갈등을 증폭하고 있다. 각종 지리서나 역사자료에 나타난 울릉도와 독도에 대한 한국과 일본의 상호대응 논리는 상대방이 편찬한 지도 특히, 관에서 편찬한 관찬지도에 독도에 대한 표시나 표기가 누락되거나 틀린 표시를 하고 있음을 예로 들어 상대방의 영유권 주장이 근거가 없다고 주장하는 것이다.

한국의 입장에서는 한국이 실효적으로 지배하는 독도 영유권을 공고히 하고 독도를 분쟁지역화하려는 일본의 전략적 접근에 말려들지 않기 위해서는 일본에 맞대응 하는 것은 전략적으로 현명한 대응이라고 보기는 어렵다. 독도 영유권 분쟁과 관련한 한국 학계가 주도하는 연구의 상당부분이 역사학에 기초하여 있다. 역사적인 자료에 근거하여 독도에 대한 영유권의 국제법적 권원을 정당화하려는 전략적 고려가 배경에 있고 우리의 독도 영유권 주장에 대한 국제법적 정당성을 확보하는 방안의 일환이 될 수 있다는 전제 아래 고지도와 고문서에 대한 연구를 지속하는 것이다.

국제정치의 현실적 측면에서 보면 영토주권을 인정받고 확보하는 가장 실질적이고 효과적인 방법은 실효적 지배이다. 국제법이라는 일반법적 정의의 차원에서 독도에 대한 역사적 인식을 둘러싼 양국의 역사적 논쟁보다는 실효적 지배가 영유권 확립을 보장하는데 있어서 더 효과적이라고 판단된다. 실효적 지배에 대한 국제법의 판례를 인용하는 경우도 국제적으로 인정되는 영유권의 확보는 현실 국제정치에서 나타나는 힘의 정치를 국제법이 사후적으로 인정하고 국제정치 현실을 규범에 반영하는 국제정치의 문제라 할 수 있다. 이런 점에서 독도 영유권 문제는 역사학적 접근이나 국제법적 접근과 동시에 국제정치적 접근이 병행되어야 한다는 것을 의미하며 실제로 한국의 학자 중에 대마도에 대한 한국의 영토의식을 역사적 문헌을 통해 논의한 경우도 있다(노성환 2001).²

2. “대마도를 한 번도 뚜렷하게 우리의 영토를 한 적이 없어도 대마도가 우리의 영토라는 의식은 언제부터인지 내려오고 있었다.”는 다소 애매한 주장의 근거로 내세우는 우리 측 문헌으로 桓檀古記, 東國輿地勝覽, 增補東國文獻備考 등을 들고 있고 일본 측 문헌으로 1723년 藤定房이 기술한 對州編年略과 13세기말의 일본 서적 塵袋를 들고 있다.

본 연구는 앞에서 제시한 바와 같이 한국과 관련된 영유권 분쟁은 물론 동아시아에서 전개되는 영유권 문제에 대하여 이루어진 실증적이며 고증적인 선행 연구를 기초로 하여 동아시아 영유권 분쟁의 전개와 현실에 대해서 고찰하고 이를 통해 우리의 대응방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 지난 100년간 세계적으로 발생했던 영유권 문제에 대한 일반이론의 시각에서 축적한 자료를 바탕으로 동아시아에서 전개되는 영유권 분쟁에 대해 객관적인 자료를 분석하고 간략한 논의를 통해 현재 우리가 영유권 분쟁과 관련하여 처해있는 위치를 고찰하는 것을 출발점으로 한다.

3. 자료의 소개와 방법론

영토분쟁과 관련하여 몇 가지 통계자료가 확보되어 있지만 그 중에서 가장 포괄적인 정보를 포함하고 있는 것이 Huth and Allee의 Territorial Claims Data, 1919-1995이다. 본 데이터는 제목이 나타내는 바와 같이 현대적 의미에서 민족주의의 총돌로 발생한 1차 세계대전이 종식된 1919년부터 1995년까지 75년에 걸친 기간에 세계적으로 발생한 영토관련 갈등에 대한 기본적인 정보를 사건데이터 형식으로 수집하였다.

데이터를 조사하는 과정에 주목한 부분은 영토관계의 현상을 변경하려는 도전국가(challenger state)가 상대국가(target state)에 대해서 의사를 표명하는 시점에 주목하였으나 정확한 분석의 단위는 도전국가와 상대국가의 특정된 방향성을 고려한 양자관계(directed dyadic relationship)이다. 이 자료의 양자관계는 방향성을 가지는 양자관계이다. 영토의 현상유지에 변경을 의도하는 도전 국가가 상대국가를 대상으로 기본적으로 언제, 그리고 어떻게 외교정책 행위를 수행하는가에 대한 자료를 수집한 것이다. 도전국가의 행위는 3가지의 선택으로 분류되는데 (1) 아무것도 하지 않는 경우, (2) 협상을 시작하는 경우, 그리고 (3) 군사적 행위를 시작하는 경우로 나눌 수 있다.

도전국가가 협상을 시작하는 경우와 군사적 행위를 시작하는 경우는 언제 해당행위를 시작했는지에 대한 직접적인 관찰을 통해서 이루어지기 때문에 재론

의 여지가 없는 정확한 관측이 이루어진다. 하지만 문제는 도전국가가 영토적 현상을 변경하려는 시도를 하지 않는 선택을 의미하는 아무것도 하지 않는 경우는 실질적 관측이 불가능하다. 이를 위해서 자료를 작성할 때 ‘12개월 원칙’을 적용하였다. 직전의 협상이나 군사적 행위가 종료되고 12개월이 지나는 동안 후속조치가 발생하지 않으면 도전국가가 영토의 현상에 대해서 새로운 행위를 취하지 않은 것으로 간주하여 그 12개월이 도래하는 시점에 아무것도 하지 않은 경우로 데이터를 작성하였다. 그리고 ‘12개월 원칙’은 도전국가가 협상이나 군사적 행위를 개신하기로 결정할 때까지 계속 적용하였다.

현상유지 데이터는 월별자료로 작성되었지만 영토분쟁과 관련하여 주로 사용되는 대부분의 자료는 정부의 형태, 정부의 동맹관계, 국내정치 및 경제적 상황과 관련된 사항은 월별로 작성되기 어렵고 실제로 연도별 자료들이 많다는 점을 고려할 때 분석에 한계가 있는 것이 현실이다.

본 연구논문에서는 전체연구의 범위에 해당하는 동아시아 영유권 분쟁국가를 포함하여 남한, 북한, 일본, 중국, 러시아의 5개국을 포함하지만 사실상 북한을 제외하고 한국, 일본, 중국, 러시아 4개국을 주요 분석 대상으로 포함한다. Huth and Allee 데이터가 한일 간의 영유권 갈등에 있어 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 지정했다는 점에서 자료조사 과정에 오류가 있음을 고려하여 한국, 일본, 중국, 그리고 러시아가 도전국가 또는 상대국가로 표시되어 있는 모든 분쟁을 조사하여 이에 대한 분석을 실시하고 표본으로 포함된 4개국 사이의 영유권 분쟁에 더욱 중점을 두어 논의를 진행하고자 한다.

4. 분석과 논의

영유권 갈등 데이터는 전체 6,572건의 사례를 포함하고 있는데 이들 중에 도전국가가 사실상 아무런 구체적 행위를 하지 않은 경우가 4,370회(66%)이고, 협상을 시작한 경우가 1,782회(27%), 그리고 군사적 행위를 수행한 경우가 390회(6%)로 조사되었다. 본 데이터의 조사 내용에 따르면 자료가 사건의 발생을 기준으로 조사되었다는 점을 고려하더라도 군사적 분쟁의 발생은 실제적으로

아주 드물게 나타나는 현상이고 구체적 협상을 전개하는 경우도 소수에 달한다고 할 수 있다. 영유권과 관련한 갈등은 대부분의 경우 적극적으로 분쟁을 해결하는 대안을 선택하기 보다는 문제제기에 그치고 상대방의 반응도 심각하게 나타나지 않는 경우가 대부분이 것으로 보인다.

1) 중국

중국은 고대부터 주변국과 많은 전쟁을 주요한 외교정책으로 사용해왔다고 할 정도로 우월한 국력의 지위를 활용하여 주변의 비대칭적인 국가나 세력을 무력수단을 통해 복속시킴으로써 중국 중심의 지역질서를 형성해왔다 (서상문 2013, 15). 중국은 16개국과 국경을 맞대고 있는 만큼 다양한 국경분쟁을 경험해왔고 국경분쟁을 해결하는 나름의 노하우도 축적해왔다고 할 수 있다. 1949년 중화인민공화국이 건국된 이래 60년의 기간 동안 군수지원과 군사지원을 포함하면 실제 교전행위는 총 15회이고, 분쟁까지 포함하면 총 23회의 영토분쟁과 분쟁해결의 과정을 경험했다(이동을 외 2008, 11). 현재 중국정부는 러시아, 인도, 베트남, 필리핀과 국경 분쟁을 치르고 있다고 공식적으로 밝히고 있다.

중국이 도전국가로 발생한 분쟁은 전체 19건의 영유권 분쟁이 발생한 것으로 조사되었다. 일부 갈등은 식민지 중국국과 식민지 국가와 상호관계로 인해 동일한 분쟁이 2개의 국가가 시차를 두고 당사국가로 조사되었다. 중국이 영국에 대해서 제기한 영유권 문제를 인도가 승계하는 경우 또는 프랑스에 대해서 발생한 영유권 문제가 나중에 월남, 그리고 월남 패망이후에는 월맹으로 이어져 분쟁이 계속되는 것으로 조사되었다.

중국은 러시아와 4370km의 국경을 접하고 있는데 전체 국경의 97%의 국경을 획정하였지만 헤이샤쯔다오와 아파가이투주 등 일부지역에서 국경을 획정하지 못했다. 인도와는 2000km의 국경을 접하고 있는데 이 중에서 분쟁지역은 12만 5천km²에 달하고 베트남과는 영토와 영해 그리고 남사군도에서 분쟁상태에 있다(경향신문 2004년 8월 13일). 중국이 도전국가로 전개되는 전체 19건의 분쟁 사례 중에서 1995년 기준으로 분쟁상태에 있는 곳은 부탄, 베트남, 일본,

키르기지아, 러시아, 타지키스탄을 포함하여 전체 6곳에 달한다.

〈표 2-1〉 중국이 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
107	아프가니스탄	1919/1	1963/3	45	3	-
108	부탄	1979/1	1995/8	20	9	-
109	영국	1919/1	1930/2	12	5	-
110	영국	1919/1	1984/1	65	6	-
111	영국/인도	1919/1	1962/4	48	5	7
112	영국/미얀마	1919/5	1960/1	44	15	5
113	프랑스	1919/1	1945/3	28	2	-
114	프랑스/월남/월맹	1932/6	1995/12	70	10	10
115	일본	1919/1	1945/11	31	2	6
116	일본	1951/1	1995/7	46	4	-
117	네팔	1949/1	1960/12	13	3	1
118	카자흐스탄	1993/4	1994/2	2	2	-
119	키르기지아	1993/4	1995/12	4	3	-
120	몽고	1946/1	1962/11	18	1	2
121	파키스탄	1947/1	1962/2	16	1	-
122	포르투갈	1919/1	1975/6	57	3	1
123	소련(러시아)	1919/7	1995/12	81	31	4
124	소련	1948/3	1955/10	10	3	-
125	타지키스탄	1993/4	1995/12	4	2	1

중국이 도전국가로 상대국가와의 현상을 변경하려고 시도한 분쟁의 사례는 19건이며 이중에서 군사적으로 치열한 갈등을 유발한 사례는 베트남지역의 국경분쟁으로 프랑스 식민지 시기부터 시작되어 지속되고 있다. 1932년부터 1995년까지 63년의 기간 동안 10회의 협상과 10회의 군사적 충돌이 발생했을 정도이다. 이 밖에도 인도와의 국경분쟁은 일단락되었지만 1919년부터 1962년까지 5회의 협상과 7회의 군사적 충돌이 발생했다.

러시아와 중국의 국경분쟁은 1919년부터 1995년까지 지속되고 있는데 앞에서 밝힌 바와 같이 분쟁의 상당부분이 초기에는 군사적 충돌을 경험하지만 31회에 걸친 협상을 통해서 평화로운 형태의 타결이 결실을 맺은 결과이다. 중국의 영토갈등의 패턴은 아시아 국가들과의 경우 식민지 종주국과 분쟁을 시작하

여 군사적 충돌로 이어지기도 했지만 협상을 통해서 1960년대 그리고 늦어도 1980년대 까지 갈등이 해결되는 형식을 보여주었다.

소련의 붕괴로 독립한 카자흐스탄, 키르기지아, 타지키스탄과 같은 독립국가 연합(Commonwealth of Independent States, CIS)의 국가들과는 1993년 4월을 시점으로 분쟁이 이어지고 있는데 군사적 충돌로 이어지기 보다는 협상을 통해 분쟁을 해소하려는 양상을 보여주고 있다. 종합적으로 볼 때 중국의 영유권 갈등의 특징은 국경을 접하고 있는 주변국들 또는 식민지 시대에 해당지역을 점유했던 식민지 종주국과의 갈등에 국한되어 전개되고 있다는 점에서 국지적이라고 할 수 있다.

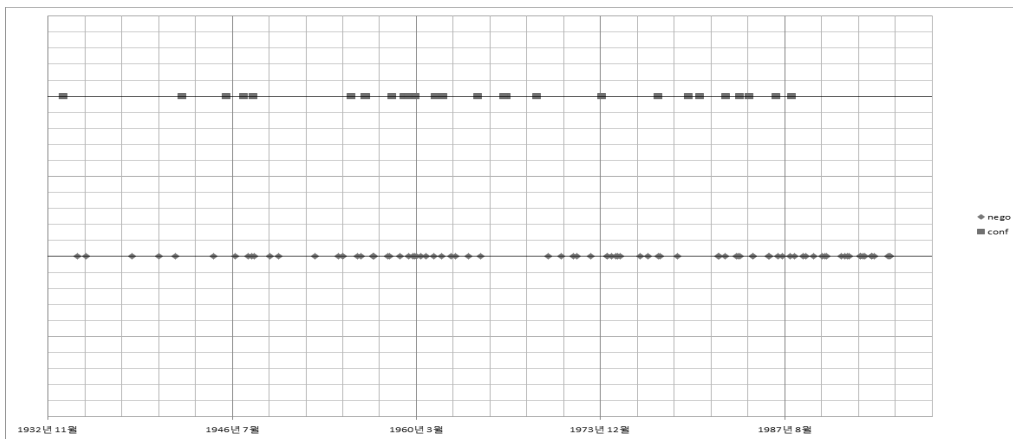
〈표 2-2〉 중국이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
127	프랑스/월남/월맹	1932/6	1995/5	62	13	1
129	인도	1963/4	1995/9	40	15	-
138	일본	1932/10	1937/7	9	2	7
144	말레이시아	1979/1	1995/11	19	5	-
152	네팔	1949/1	1960/12	13	3	-
154	필리핀	1971/1	1995/12	27	5	-

중국이 분쟁의 상대국가인 사례는 전체 6개가 보고되었고 일본과의 만주국 사례 그리고 네팔과의 국경 분쟁을 제외하면 월남, 인도, 말레이시아, 필리핀과 현재에도 분쟁상태에 있다. 중국이 도전국가인 경우와 비교하면 중국에 대해서 영유권 문제를 제기하는 국가들은 군사적 수단에 의존하는 비율이 현격히 낮다. 만주국과 관련한 중일 간의 분쟁을 제외하면 사실상 중국을 상대로 군사적 충돌을 감행한 국가는 1959년 2월의 베트남이 유일한 사례이다. 중국과 베트남 사이에 국경분쟁으로 일어난 제3차 인도차이나 전쟁은 1979년 2월에 발생하였는데 이 경우는 중국이 주도한 전쟁이라는 점에서 중국과 국경 및 영유권 분쟁에 있는 주변국가 중 누구도 군사적 수단에 의지하는 선택보다는 협상을 통해서 문제를 해결하고자 노력했다. 영유권 갈등을 경험하는 국가들 사이에 도전

국가의 국력이 현격하게 낮은 경우에는 군사적 수단보다는 협상에 의존하는 경향이 크다. 이에 반해서 도전국가의 국력이 현저하게 높은 경우에는 군사적 수단을 사용하는 개연성이 상당부분 증가한다고 할 수 있다.

〈그림 2-1〉 중국의 영유권 관련 협상 및 군사행위 패턴



중국의 영유권 관련 행위패턴을 <그림 2-1>에서와 같이 시간에 따라 추적해보면 근대 이후 가장 빈번하게 협상행위와 군사적 갈등행위를 교차하여 사용함으로써 영유권에 대하여 활발하게 압력과 교섭행위를 적용해 왔다. 전통적인 의미에서 중국은 영유권 문제와 관련하여 협상과 군사적 충돌을 교차하여 사용하는 적극적이며 도발적인 행위양식을 보여주었던 것으로 판명되었다.

중국이 상대국가인 경우보다 도전국가인 경우가 압도적으로 많은 상황에서 국경을 대치하던 베트남(프랑스)과 인도에 대해서 강력한 군사적 대응을 통해 영유권 확보에 나섰다는 것을 보여준다. 이에 반해서 소련(러시아)과는 군사적 도발 보다는 협상을 주된 정책으로 활용하여 영유권 문제에 대응하였다. 상대방에 따라서 전략적으로 변화된 대응을 보여주고 있지만 전반적으로 중국은 영유권 문제에 있어서 도발적인 행위패턴을 보여주고 있는데, 이러한 경향은 중국이 국력이 상대적으로 취약했던 2차 세계대전 종전 이전에도 나타났던 현상이지만 냉전기와 탈냉전기 전체에 걸쳐서 나타났다.

2) 일본

영유권 분쟁과 관련한 Huth and Allee 데이터를 앞에서 소개한 바와 같이 한일 간의 영유권 갈등에 있어서 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 지정했다는 점에서 자료조사 과정의 오류를 수정하여 일본을 도전국가로 그리고 한국을 상대국가로 수정하여 분석을 실시하였다. 이러한 오류의 원인으로는 일본의 외교적 노력도 있지만 일본의 영유권 문제제기에 대하여 한국 정부와 민간은 식민지 지배의 피해자로서 느끼는 감정 때문에 과격한 경향을 보여주었다. 독도문제와 관련하여 일본의 단순한 표명에 대한 한국의 과격한 반응은 한일관계에 대한 세부적이 이해가 없는 서양학자들에게는 상식적으로 일본이 실효적 지배를 하고 있고 한국이 현상을 변경하려는 도전국가인 것처럼 인식되는 현상을 낳았다고 할 수 있다.

일본은 섬나라라는 특성상 해양국경을 접하고 있기 때문에 영유권 문제는 현대적 개념의 영토와 영유권 개념이 형성된 이후 지속적으로 해양영토의 확장과 관련하여 전개되어왔다. 일본이 도전국가로 영유권 분쟁을 유발한 사례는 전체 7건의 사례가 조사되었지만 이들 중 대부분은 일본의 군국주의가 패망하기 이전에 식민지 확장과정에서 발생한 분쟁사례들이며 샌프란시스코 조약 이후 형성된 국제질서 아래에서 발생한 영유권 분쟁은 한국과의 독도 그리고 러시아와의 쿠릴열도 분쟁으로 두 사례만 있을 뿐이다. 러시아와의 쿠릴열도에 대한 분쟁은 종전 이후 일본이 국가체제를 정비한 1951년부터 시작되었는데 일본은 군사적 대응은 전혀 고려하지 않고 29차례에 걸쳐서 협상을 전개하였다.

독도에 대한 영유권 문제는 러시아의 쿠릴열도와 마찬가지로 2차 대전 종전 이후인 1951년부터 문제를 제기했으나 이를 해결하는 방법에 있어서는 협상은 2회에 불과한 반면 군사적 대결이 3차례 있었다는 점에서 러시아(소련)에 대한 대응과 다르다. 앞에서 설명한 바와 같이 중국을 상대국가로 영유권 분쟁이 발생한 경우에 비대칭적인 국력으로 인해 중국에 대해서 군사적 행동을 고려하지 못하는 것처럼 일본은 영유권 분쟁에 있어서 냉전시기 군사적 강대국이었던 소련에 대해서 군사적 행위의 선택을 배제하고 협상에 주력했다. 이에 반해서 냉

전시기 상대적으로 국력이 열세에 있었던 한국에 대해서는 협상은 2회 시작하는 반면 군사적 행위를 3회에 걸쳐서 선택했다는 점에서 일본은 영유권 분쟁에서 선택적인 접근을 수행했다고 할 수 있다. 쿠릴열도와 독도 모두 상대국인 러시아와 한국이 각각 실효적으로 지배하고 있는 대상국가이며 일본이 현상을 변경하려는 도전국가라는 점에서 동일하지만 일본의 접근은 완전히 다르게 나타났다.

〈표 2-3〉 일본이 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
157	한국	1951/1	1995/6	47	2	3
138	중국	1932/10	1937/7	9	2	7
139	프랑스	1938/10	1938/10	1	-	1
140	프랑스	1941/6	1941/6	1	-	1
141	몽고	1935/6	1940/1	5	1	2
142	소련	1935/6	1944/10	11	3	-
143	소련(러시아)	1951/1	1995/10	50	29	-

일본이 상대국가인 영유권 분쟁은 역사적으로 모두 4건의 사례가 조사되었는데 이 중에서 프랑스 및 미국과의 영유권 분쟁은 2차 세계대전 이전에 종결되었던 사례이다. 일본이 상대국가로 현재 진행 중인 영유권 분쟁은 센카쿠열도에 대한 중국과의 사례이다. 일본과 중국의 영유권 분쟁은 중국의 입장에서는 청일전쟁 이후 1895년 시모노세키 조약에 의해 대만의 부속도서로 강제로 할양되었다고 주장하고 일본은 1895년 무인도를 선점하여 정식으로 편입하였다고 주장하고 있다. 중요한 것은 1895년 일본이 점유한 이후 2차 세계대전이 종전되기까지 센카쿠 지역에 대한 영토갈등이 존재했는데 당시에는 협상이 6차례 그리고 군사적 행위가 2차례 발생하였다.

〈표 2-4〉 일본이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
115	중국	1919/1	1945/11	31	6	2
116	중국	1951/1	1995/7	46	4	-
126	프랑스	1939/1	1940/1	2	-	1
162	미국	1919/5	1920/11	3	2	-

최근 중국이 부상함에 따라 센카쿠열도에 대한 중일 간의 분쟁은 격화되고 군사적 충돌이 발생하기 직전까지 갈등이 고조되었지만 분석의 대상기간인 1995년까지는 협상만 4차례 있었을 뿐이고 군사적 충돌은 실제로 발생하지 않았다. 이러한 현실은 조사대상 기간이었던 1995년까지 상대적 국력에 있어서 강대국의 지위에 있던 일본에 대해서 중국이 군사적 행동을 감행할 수 없는 현실적 고려를 반영하는 것이다. 최근에 들어와서 센카쿠열도에서 중일 간의 갈등이 외교적 대립에서 확대되는 양상을 보이는 원인에는 중국의 부상이 있다. 2010년 일본이 중국의 어선을 나포하자 중국 당국은 관광교류의 중단, 희토류 수출 중단 등 일련의 보복조치를 취했고 일본은 선장을 조건 없이 석방하는 사례에서처럼 중국의 대응 수위가 강경해지는 한편 일본의 대응은 과거와 달리 중국의 요구에 순응하는 모양을 보여주고 있다.

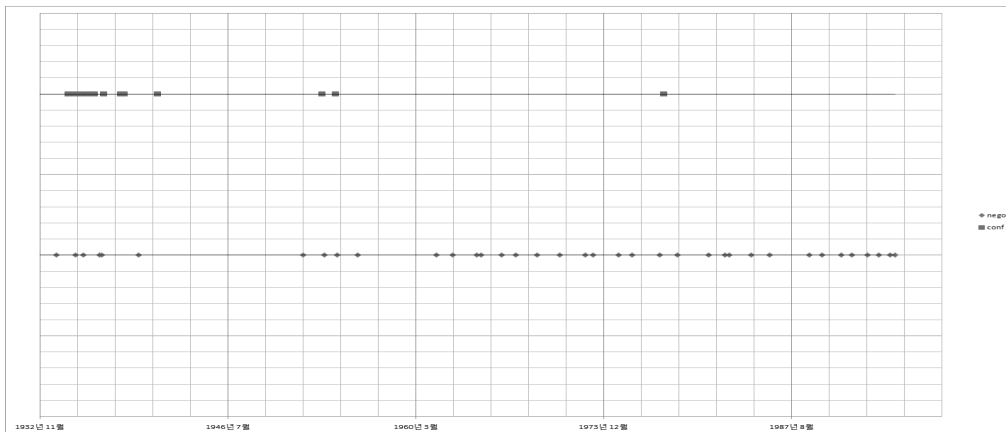
영유권 분쟁에 대한 중국의 태도 변화는 중국의 국제적 지위와 관련되어 있다(손기섭 2007, 449). 중국이 1990년대 전반 덩샤오핑 시절에는 ‘차세대 해결론’을 통해 일본의 실효적 지배를 인정하는 타협적인 태도를 취했으나 중국의 국력이 성장하면서 일본에 대해 외교적 항의를 적극적으로 전개하고 동중국해 천연가스전 개발을 시도하는 등 공세적인 입장으로 전환하여 이른바 ‘전략적 호혜관계’에 합의하고 ‘힘의 외교’를 적극적으로 수행하는 결과라고 할 수 있다.

2012년 8월 일본의 우익단체 회원들이 센카쿠에 상륙하자 중국 외교부는 중국의 영토주권을 침해했다는 공식 성명을 발표했다. 뒤이어 홍콩의 시위대가 센카쿠열도에 기습적으로 상륙하여 시위를 벌이는 등 공방을 계속하는 민족감정의 문제로 비쳐지기도 하지만 사실은 군사전략적 차원에서 중요한 의미를 가

지는 대응이다.

일본의 배타적 경제수역(EEZ)은 447만 km²로 영토면적의 25배 더 큰 중국의 배타적 경제수역이 387만 km²인 점과 비교할 때 일본은 중국이나 한국이 해양영토라는 개념이 없던 19세기 말부터 무인도를 자국영토로 편입시키는 팽창적인 정책을 전개하여(조선일보 2012년 5월 1일) 동아시아에서 해양을 지배하는 전략을 추진해왔다. 이에 대해 동아시아 영유권 분쟁의 핵심은 미국의 대중국 봉쇄전략과 중국의 도련선 확대라는 팽창전략이 맞서고 있는 가운데 중국은 연해 중심에서 대양 중심으로 해양방위전략을 전환하고 있다. 미국은 일본-한국-대만-필리핀을 연결하는 공세적인 정책을 취하고 있다는 점에서 중국은 위기감이 중국의 공세적 해상정책의 핵심이다.

〈그림 2-2〉 일본의 영유권 관련 협상 및 군사행위 패턴



일본의 영유권 관련 행위패턴을 <그림 2-2>에서와 같이 시간에 따라 추적해보면 근대 이후 일본은 전략적인 움직임을 해왔음을 알 수 있다. 조사대상이 된 1932년 말부터 1945년대 2차 세계대전이 종료되기 전까지 일본은 제국주의 국가로서 영유권 문제에 관련한 협상행위와 군사적 갈등행위를 교차하여 사용함으로써 압력과 협상을 적절하게 활용하여 영유권을 확보해왔다. 전후에도 1950년에 압력과 협상을 교차하여 사용하는 적극적인 대응을 보여 왔지만 이후

대부분의 영유권 분쟁에서 일본이 상대방이 되는 사례는 중국과 센카쿠열도만 남게 되었다. 일본이 현상을 변경하려는 도전국가인 경우도 러시아와 북방도서 그리고 한국과 독도문제만 남게 되었다. 일본의 대응은 군사적 갈등은 회피하고 협상을 통해 지속적으로 문제를 제기함으로써 영유권을 확보하려는 전략으로 전면적인 전환을 이루었다.

일본의 전략적 전환은 영토문제를 외교적인 방식을 통해서 강화하려는 의지로 보인다. 센카쿠열도에 대한 일본의 국유화조치도 일면 현상유지를 포기하는 강경한 조치로 보이지만 겉으로 나타나는 현상은 본질적으로 중국이 군사적으로 과격한 대응을 선택하는 것이다. 일본의 입장에서는 실효적 지배를 하고 있는 센카쿠에 대한 중국의 과격한 대응을 유도함으로써 영유권 문제에서 정당성을 확보하는 전략적 도발이라고 할 수 있다. 다른 한편에서는 중국의 과격한 대응을 국내정치에 활용하거나 일본의 군비강화와 보통국가화에 유리하게 활용할 수 있고 미일동맹의 강화를 추진할 수 있는 빌미로 활용할 수 있기 때문이다.

한국이 실효적 지배를 하고 있는 독도문제에 있어서 일본이 한국을 자극하여 과격한 반응을 유도하는 것은 독도를 분쟁지역화함으로써 국제이슈로 만들어 자국에 유리한 여론을 조성하겠다는 것이다. 센카쿠와 독도에서 일본은 실효적 지배와 영유권 변경의 다른 입장에 처해있지만 상대방의 도발을 유도함으로써 자국의 입장을 강화하려는 일관된 전략을 보여주고 있으며 이러한 전략은 전후 지속적으로 이용되어온 것으로 평가된다.

3) 러시아

지구상에서 가장 넓은 국토를 보유한 러시아는 영토 및 영유권 문제에서 상당한 갈등을 경험했지만 주변국가와의 영토문제에서 러시아가 현상을 변경하고자 했던 사례는 2차 세계대전 이전에 거의 정리가 되었다. 러시아가 도전국가인 경우는 대부분이 유럽과 중앙아시아에 국한되어 있고 중국을 포함한 동아시아와 극동지역에는 존재한 적이 없다는 점에서 한국이 러시아와 체감하는 영

토문제의 갈등은 아주 낮다고 할 수 있다. 한국의 입장에서 러시아와 영토문제로 떠올리 수 있는 사례가 두만강 하류의 녹둔도이다. 구한말 조선에 속했던 영토이나 베이징조약으로 연해주가 러시아령으로 전환되면서 녹둔도는 러시아 영토로 편입되었다. 녹둔도를 두고 갈등이 있었지만 북한과 러시아가 국경조약을 통해서 러시아 영토로 확인했다. 중국과 러시아의 문제도 중소국경분쟁이 1960년대에 발생했지만 1991년 5월 중소국경협정으로 대부분의 영토문제는 해결된 상태이다.

러시아의 영유권 갈등의 대표적인 특징은 러시아가 도전국가인 사례와 상대국가인 사례가 동등하다는 점이다. 영유권 분쟁이 발생한 사례의 빈도는 유사하지만 러시아가 도전국가인 영유권 분쟁은 유럽, 발칸지역, 그리고 중앙아시아에 집중적으로 발생했고 극동지역에서는 발생하지 않았다. 이에 반해서 러시아가 상대국가인 영유권 분쟁은 유럽, 발칸, 중앙아시아에 추가하여 동아시아에서 발생했다는 특징이 있다. 영유권 분쟁에 있어서 러시아가 도전국가인 사례에서나 대상국가인 사례에서나 협상과 더불어 군사적 분쟁에 못지않게 군사적 충돌로 귀결되는 사례가 빈번하다는 특징을 가지고 있다.

최근에 지속되는 영토문제는 우크라이나, 아제르바이잔, 그루지야와 같은 독립국가연합의 회원국, 다시 말해 구소련연방의 일원이었던 국가들과 제한적인 갈등이 있을 뿐이다. 러시아 영토분쟁의 특징은 대부분이 2차 세계대전 이전에 종결되었다는 특징과 더불어 군사적 수단에 의해서 결정된 경우가 많다는 점이다. 폴란드 경우도 협상보다 군사적 충돌이 많고 핀란드의 경우는 협상과 군사적 수단이 각각 2회로 동등하게 사용되고 있으며 라트비아와 리투아니아, 그루지야의 경우에는 군사적 수단에만 의존한 것으로 결과가 나타났다.

러시아는 19세기 중반 니콜라이 1세 시대부터 흑해와 지중해 방면으로 진출해 농산물을 반출하는 통로와 19세기 후반부터 공산품의 해외 판로 확보를 위한 통로의 확보가 주요 목적이었다. 크림전쟁을 통해 진출을 기도했지만 영국과 프랑스에 의해서 저지당했다. 이후에도 러시아는 20세기 초에도 지속적으로 남진정책을 추구했다. 러시아의 남진정책의 그림자로 오스만 투르크가 15세기 이래 지배해오던 발칸지역에 복잡한 국제 분쟁이 발생했다. 러시아가 도전국가

인 발칸지역의 영토분쟁은 2차 대전이 종전되기 전에 일단락되었고 현재 진행 중인 영유권 분쟁은 독립국가연합에 국한되어 있다.

〈표 2-5〉 러시아가 도전국가인 영유권 분쟁

번호	상대국가	시점	종점	빈도	협상	군사
233	우크라이나	1992/4	1995/1	4	4	-
236	핀란드	1919/10	1920/5	2	2	-
237	폴란드	1919/2	1921/1	3	1	2
238	루마니아	1920/10	1940/6	21	3	1
239	루마니아	1941/1	1943/12	3	-	1
240	에스토니아	1939/3	1940/6	2	-	2
241	핀란드	1938/4	1940/9	4	2	2
242	라트비아	1939/9	1940/6	2	-	2
243	리투아니아	1939/10	1940/5	2	-	2
321	아제르바이잔	1994/2	1995/7	3	2	-
322	그루지야	1993/1	1995/12	4	2	1
333	그루지야	1920/6	1921/2	2	-	2
334	이란	1919/1	1957/4	38	7	-
335	터키(오토만제국)	1945/6	1953/5	10	1	2

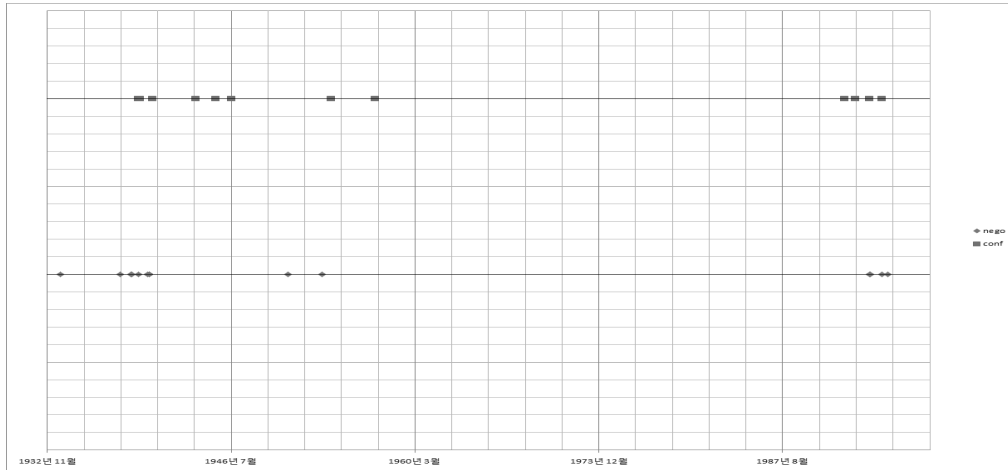
러시아가 상대국가인 영유권 분쟁의 경우 근동, 중앙아시아, 유럽에 분포하는 분쟁은 2차 세계대전의 종권을 전후하여 정리가 되는 양상을 보였으며 1995년 까지 지속되는 갈등은 중국과의 국경분쟁과 일본과의 북방도서 문제가 있는 것으로 나타났다. 러시아와 중국의 국경분쟁은 1969년 우수리 강에서 누적된 군사적 충돌이 국경전쟁으로 발전하는 정도로 사태가 악화되었지만(서상문 2013, 494-495) 탈냉전이 본격화된 1991년부터 러시아와 중국은 전략적 동반자 관계에 기초하여 동북아의 안정적 질서에 중점을 두면서 러중 국경확정에 합의했다. 2001년에 양국은 선린우호협력조약을 체결하고 2004년에는 “동부 국경에 대한 추가 협의문”을 타결함으로써 중-러 간에는 국경에 큰 문제가 없다는 점에 합의가 이루어 졌다. 이로써 아시아 지역에서 문제가 되는 것은 일본과 쿠릴 열도에 대한 분쟁이 남아있지만 본질적으로 외교적 문제로 남아있다.

〈표 2-6〉 러시아가 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
103	아프가니스탄	1919/10	1946/1	29	10	1
123	중국	1919/7	1995/12	81	31	4
124	중국	1948/3	1995/10	10	3	-
142	일본	1935/6	1944/10	11	3	-
143	일본	1951/1	1995/10	50	29	-
185	에스토니아	1992/5	1995/8	3	3	-
186	핀란드	1919/5	1919/5	1	-	1
197	핀란드	1941/7	1946/8	3	1	1
218	라트비아	1994/1	1995/1	2	-	-
228	폴란드	1919/2	1921/1	3	1	2
231	루마니아	1919/3	1920/11	4	2	-
294	이란	1919/1	1957/4	32	7	-
341	터키(오토만제국)	1921/1	1921/1	1	1	-
345	터키(오토만제국)	1921/3	1921/3	1	-	1

일본이 1905년 러일전쟁의 승리로 강점했다가 2차 대전 패배로 러시아가 점유한 북쪽 이투루프 섬, 쿠나시르 섬, 시코탄 섬, 하보마이 군도 등 4개 섬에 대해 일본에게 돌려 줄 것을 요구하고 있다. 러시아는 1991년 소련 연방이 해체되는 과정에 경제적 정치적 불안을 타개하기 위해 일본의 경제적 지원을 기대하면서 러시아가 반환을 심각하게 고려하는 단계로 상황이 전개되었다. 협상과정에 러시아의 단계적 반환에 대하여 일본의 동시 반환이 충돌하면서 협상이 결렬되었고 러시아는 입장을 선회하여 반환계획 자체를 폐기하였다. 현재까지 일본은 러시아에 대해서 협상을 통해 아투루프 섬을 제외한 나머지 섬에 대한 반환을 요구하고 있어서 분쟁은 지속되고 있다.

〈그림 2-3〉 러시아의 영유권 관련 협상 및 군사행위 패턴



러시아의 영유권 분쟁과 관련한 행위패턴을 <그림 2-3>에서와 같이 시간에 따라 추적해보면 러시아의 영유권 분쟁의 빈도는 낮지만 영유권 문제에 대응하는 행위 유형은 협상과 군사적 갈등행위를 교차하여 사용하면서 문제를 처리해 나간다는 점에서 중국과 유사한 경향을 보여준다. 러시아와 중국의 유사한 행위 패턴은 강대국으로서 주변의 약소국과의 영유권 문제를 대응하는 전형적인 전략이라고 판단된다. 반면 강대국인 중국과 러시아가 영토문제를 해결하는 과정에 핵심적인 요소를 보면 정치지도자의 일방적인 타협, 영토문제에 있어서 공정한 원칙의 적용, 그리고 정치적 합의에 의한 영토문제의 해결이 주요한 요인으로 제시되고 있다(윤태룡 2012).

4) 한국

한국이 관련된 영유권 분쟁에 대해 조사와 연구를 진행하는 과정에서 한일관계에 관련하여 자료가 안고 있는 심각한 문제점을 발견했다. 한국과 일본의 영유권 분쟁에 있어서 1951년 1월부터 1995년 6월까지 총 47회의 영토분쟁에 대한 자료가 조사되었는데, 일관되게 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 설정하는 사실관계의 착오가 발견되었다. 본 연구에 이용된 Huth and Allee의 자

료가 영유권 분쟁에 관한 전체적이고 포괄적인 사례를 포함하고 있다는 점에서 영토갈등을 체계적으로 이해하는데 중요한 자산이지만 한일관계에 대한 근본적인 오류로 인하여 자료자체가 객관적으로 조사되었으리라는 신뢰보다는 국제관계의 역학관계가 반영되어 사실관계를 왜곡시켰을 가능성에 대해서도 검증이 필요하다고 판단된다. 본 연구에서는 자료 왜곡의 가능성을 감안하여 한일관계에서 한국을 도전국가로 일본을 상대국가로 표시한 것을 일본을 도전국가로 그리고 한국을 상대국가로 수정하여 협상과 군사적 충돌의 패턴을 표에 나타내었다.

〈표 2-7〉 한국이 상대국가인 영유권 분쟁

번호	도전국가	시점	종점	빈도	협상	군사
146	북한	1948/1	1995/4	53	20	7
157	일본	1951/1	1995/6	47	2	3

한국과 일본의 관계에 대한 착오를 제외하면 한국이 상대국의 영토 또는 영해에 대해서 현상 변경을 요구하는 도전국의 지위를 가지는 사례는 전무하다. 한국과 일본 사이의 47회의 영토분쟁 중에서 협상으로 귀결된 사례가 2회로 1952년 1월과 1965년 1월로 조사되었다. 1952년은 한국전쟁 중이지만 한국과 일본 사이에 협상이 있었고 1965년은 한일어업조약의 협상을 진행하는 과정으로 조사되었다. 그리고 조사기간 중 발생한 군사적 분쟁행위로 귀결된 사례는 1953년 6월, 1954년 6월, 그리고 1978년 5월의 3회로 나타났다.

한국을 대상으로 포함하고 있는 사례가 남북한 간의 영유권분쟁으로 1948년 1월부터 1995년 3월까지 53회의 사례가 포함되어 있는데 이 사례의 경우 북한이 도전국가로 남한이 상대국가로 표시되어있다. 남북관계에서 협상으로 귀결된 사례는 22회, 그리고 군사적 행위로 귀결된 사례는 10회로 조사되었다. 최근에도 논란이 되고 있는 NLL문제와 관련하여 한국전쟁의 휴전 이후 발생되었던 남·북한 간의 군사적 충돌을 의미하는 것이다.

한국과 중국 사이에 새로운 문제로 부상하는 이어도 영유권 문제는 1995년

한국이 태풍·해일 등 해양 및 기상 현상의 연구에 활용하기 위해 종합해양과학 기지가 건설되면서 부터라는 점에서 본 연구가 선택한 Huth and Allee의 자료에는 포함되어 있지 않다, 이어도는 기준수면에서 4.6미터 아래에 있는 수중암초라는 점에서 영유권의 대상은 되지 않지만 이어도가 한국과 중국의 200해리 배타적 경제수역이 중복되는 지점에 위치하고 있기 때문에 한국과 중국의 해양 관할권 분쟁의 잠재적 이슈로 등장하였고 시간이 지남에 따라 이어도와 주변 수역에 대한 관할권 문제를 놓고 분쟁의 조짐이 증가하고 있다.

한국이 주변국가에 대하여 영유권 분쟁을 일으킨 사례가 없다는 점은 주변국과의 영유권 문제를 처리하는 전략에 반영되어야 한다. 이어도 문제가 안고 있는 분쟁의 잠재성을 고려할 때, 미국과 중국의 세계 전략적 차원에서도 동아시아 지역정치질서 차원에서도 중국이 더욱 공세적인 자세를 취할 가능성이 높다. 영유권 문제에 있어서 한국이 더욱 신중한 입장을 통해 국익을 지키는 대안이 필요한 대목이다. 북한과의 관계에 있어서도 NLL에 관련한 분명한 의지가 요구되는 것도 이러한 맥락에서 추론이 가능하다.

5. 결론

우리 국민에게 역사적으로 그리고 국제법적으로 우리의 고유 영토임에 재론의 여지가 없는 독도에 대한 일본의 국제분쟁지역화라는 전략적 움직임에 우리가 동조할 가능성이 있다는 점에서 정부차원에서 독도문제를 영토분쟁으로 다루는 것은 적절하지 못하다. 동아시아의 영유권 분쟁에 있어서 일본은 1954년 독도문제를 국제사법재판소에 제소하여 해결하자는 의견을 제의하였지만 한국 정부는 이를 일축하는 의견을 표명한 바 있다. 일본의 국제사법재판소 제소의 제안도 사실은 국제법적인 접근이 아니라 국제법을 이용한 정치적 및 전략적 접근이라고 판단된다. 한국의 입장에서도 일본의 접근에 동의하지 않고 실효적 지배를 강화해 나가는 것이 국제법적 질서를 무시하는 것이 아니라 일본의 전략적 접근을 거부하고 우리의 입장에서 가장 적절한 전략의 선택이라는 점을 분명히 할 필요가 있다.

본 연구의 첫째, 본 연구의 목표는 독도문제의 객관화에 있다. 객관화라고 하여 일본의 주장과 한국의 주장을 수평적으로 비교하는 것이 아니다. 독도는 우리가 실효적으로 지배하고 있다는 사실을 근거로 이를 강화하기 위해서 어떤 전략이 유효한가에 대한 전략적 고려를 위해서 세계적인 영유권 분쟁의 맥락에서 독도문제를 이해하는 것이다. 본 연구의 분석과정에 발견한 세부적인 사안 이긴 하지만 세계적으로 많이 이용되는 영유권에 관한 분쟁 자료인 Huth and Allee의 자료에 따르면 독도에 대하여 실효적지배를 하는 대상국가(target)와 도전국가(challenger)의 관계에 오류가 남아있다. 하나의 단적인 오류가 독도 영유권 문제를 대변하는 사례라고 주장할 수 없지만, 이러한 오류의 근거에 일본의 도발에 대한 우리의 대응이 즉각적이고 과민하다는 점에서 국제사회에 한국이 도전국가인 것처럼 비칠 수 있는 가능성이 있다는 점은 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 객관적인 자료의 분석을 통해서 주변국인 중국, 일본, 러시아의 영토문제관련 대응양식에 대한 일반적인 경향을 확인하는 계기가 되었다. 1919년부터 1995년까지 75년에 걸친 기간 동안 영토문제에 대한 각국의 대응양식이 명확하게 나타났다. 한국의 경우는 주변국의 어떤 국가를 대상으로도 영유권에 대한 도전을 제기한 바가 없었음에 반해서 주변 강대국인 일본, 러시아, 중국은 주변국을 상대로 상당히 빈번한 협상과 군사적 대응을 실행해 왔으며 그 행위양식이 다분히 상호호혜적인 형태로 진행되었음을 확인했다. 보다 흥미로운 것은 러시아는 2차 세계대전 이후 영토분쟁을 사실상 종결시키려는 노력을 하고 있으며 새로운 영토문제에 대한 도전을 제기하고 있지 않는 양상을 보여주었다. 이에 반해서 일본은 탈냉전 이후에도 주변국가인 러시아, 중국, 한국을 대상으로 영유권 분쟁을 지속적으로 제기하는 양상을 보여주고 있다. 마찬가지로 중국의 경우는 보다 더 최근으로 올수록 영유권과 관련하여 주변국에 대한 도전의 사례가 빈번하게 관측되고 있지만 한국과 직접적인 분쟁은 가시화되고 있지 않다는 점에서 직접적인 이익의 충돌은 없는 것으로 확인 되었다.

셋째, 영유권 분쟁과 관련한 주변국의 행위 양식을 확인하는 과정에 한국은 독도 영유권 강화를 위해서 협력의 파트너로 우선 고려해야할 전략적 대상을

선정하는 기준을 확립할 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 영유권 문제와 관련하여 우호적이며 타협의 여지가 많고 한국과 이익의 충돌이 없는 러시아를 우선 협력의 파트너로 설정하고, 이를 중국과의 협력으로 범위를 확대하여 한국이 현재 확보하고 있는 독도에 대한 실효적 지배를 강화하는 것이 중요한 과제이다. 일본이 독도 영유권 문제에 관해서 직접적인 도전국가인 점을 고려한다면 한국은 일본과의 협력, 동의, 합의와 같은 적극적인 의사표시를 받아내는 전략이 아니라 수동적으로 실효적 지배를 수용할 수밖에 없는 상황을 조성해 나가는 전략이 가장 효과적인 외교전략이라고 볼 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 일본은 영유권 분쟁에 있어서 대상국가의 지위에서는 실효적 지배를 강조하고 도전국가의 지위에서는 현상변경의 명분을 강조하는 이중전략을 쓰고 있다. 일본의 국제법에 의존하는 현상변경전략과 실효적 지배에 의존하는 현상유지전략의 동시 활용이라는 효과적인 이중전략을 효과적으로 차단하고 한국의 실효적 지배의 원칙을 국제사회와 공유하는 이른바 1국 1원칙의 규범을 확대·강화한다.

참고문헌

- Allee, Todd L. and Paul K. Huth. 2006. "Legitimizing Dispute Settlement: International Legal Rulings as Domestic Political Cover," *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 2, pp. 219-234
- Carter, David B. 2010. "The Strategy of Territorial Conflict," *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 4, pp. 969-987.
- Hensel, Paul R. 2001. "Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1, pp. 81-109.
- Hensel, Paul R. and Sara McLaughlin Mitchell, and Thomas E. Sowers II. 2008. "Bones of Contention: Comparing Territorial, Maritime, and River Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 1, pp. 117-143.
- Huth, Paul K. and Allee, Todd L. 2003. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Rider, Toby J. 2009. "Understanding Arms Race Onset: Rivalry, Threat, and Territorial Competition," *Journal of Politics*, Vol. 71, No. 2, pp. 693-703
- Senese, Paul D. 2005. "Territory, Contiguity, and International Conflict: Assessing a New Joint Explanation," *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, pp. 769-779.
- 김영수 2008. "한일회담과 독도 영유권" 『한국정치학회보』 제42집 4호, pp. 113-130.
- 김자영. 2011. "남중국해 해양영토분쟁의 최근 동향과 국제법적 쟁점," 『안암법학』 34권, pp. 1063-1108.
- 김태준. 2008. "중국의 해양 영토분쟁에 대한 대응방안 연구," 『국방정책연구』 78권, pp. 189-219.
- 배진수. 2012. "세계영토분쟁의 흐름과 현황, 그리고 해결방안," 『기독교사상』 통권 제 646호, pp. 34-46.
- 서상문. 2013. 『중국의 국경전쟁: 1949-1979』 서울: 국방부 군사편찬연구소
- 손기섭. 2007. "일본과 중국 간의 동중국해 해양영토 분쟁," 『21세기 정치학회보』 제 17권 3호, pp. 447-470.

- 윤태룡. 2012. “중리 영토분쟁의 해결,” 『동북아역사재단 학술회의: 동아시아 지역 영토분쟁의 과거·현재·미래』
- 이극관, 2011. “탈식민주의적 관점에서의 국제영토법리의 비판 -카메룬-나이지리아 간 영토분쟁사건(2002)을 중심으로,” 『서울국제법연구』 17권 1호, pp. 1-27.
- 이동률 외, 2008. 『중국의 영토분쟁』 서울: 동북아역사재단.
- 이세련. 2010. “국제법상 영토분쟁의 해결에 관한 고찰 -Uti Possidetis 원칙을 중심으로” 『법학연구』 31권, pp. 231-253.
- 최병학. 2010. “해양영토분쟁과 독도영유권에 관한 연구,” 『지방정부연구』 14권 2호, pp. 217-241.
- 최희식. 2010. “중일 침각열도 해양영토분쟁: 평화적 관리 방식의 전환기?,” 『JPI정책포럼』 52권, pp. 1-16.

Ⅲ. 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본의 영토갈등

우준모 (선문대학교)

1. 머리말

일반적으로 영토획득은 무주지 선점을 통한 영토편입, 전쟁결과에 의한 조약, 당사국 간의 합의나 거래를 통한 조약 등과 같이 국제법적 타당성을 갖춘 편입과 양도·병합의 방식으로 이루어진다. 그러나 영토획득의 방식과 과정에서 이해를 달리하는 국가들이 서로의 주장을 내세울 때는 갈등이 발생하기도 한다. 특히 대개의 영토갈등은 당사국 간의 주장과 이해가 제로섬 게임의 양상을 지닌다. 그러니만큼 영토갈등에 대한 해법을 마련하기란 간단치가 않다. 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본 간의 영유권 갈등도 이러한 사례에 해당한다.

1991년 말 소연방이 해체된 이후 총체적인 체제전환을 추진해 온 러시아는 정치·외교·군사·경제·통상·사회·문화 등 모든 분야에서 외부세계와 냉전의 유산인 대립과 단절을 걷어내고 우호적 관계를 모색·발전시켜왔다. 그러나 유독 일본과는 쿠릴열도 영유권 문제가 미해결된 상태로 남아 있어 관계발전이 지체되고 있다. 지리적으로나 경제적으로 볼 때 러시아와 일본은 매우 높은 협력 가능성을 지니고 있고 그만큼 기대이익도 높을 수밖에 없다. 더욱이 러시아는 2012년 5월 푸틴이 다시 대통령직에 오르면서 ‘신동방 정책’을 강력하게 추진하고 있다. 극동·시베리아 지역에 대한 본격적인 개발을 통해 침체된 러시아 경제를 재건하고 러시아를 아시아·태평양 국가로 자리매김하려는 것이다. 러시아의 신동방 정책이 성공하려면 일본과의 협력이 긴요한 형편이다. 그러나 양국은 1956년 소일공동선언을 통해 외교관계를 복원한 이후 현재까지 쿠릴열도에 대한 영유권 문제에 발목이 잡혀 여타 분야의 상보적 관계발전이 지체되어 있는 상황이다.¹

¹ 지난 4월 푸틴 대통령은 아베(安倍晋三) 일본 총리를 러시아로 초청하여 양국 간 경제, 통상, 에너지

이 연구는 러시아와 일본 간의 쿠릴열도(일본명: 북방영토 혹은 북방 4도서) 영유권 갈등에 대해 문제의 배경과 연원을 먼저 개괄하고 양국의 핵심적인 이해와 주장논거 그리고 전략을 각기 다른 장에서 분석하고자 한다. 그리고 맺음 말을 통해 양국의 대립적인 주장과 충돌하는 전략에 대한 해법을 모색하는 차원에서 다자주의적 해결방안을 제안할 것이다. 현재 동아시아에는 러시아와 일본 간에 전개되는 쿠릴열도 영유권 문제 이외에도 중국(대만)과 일본, 러시아와 중국, 한국과 일본, 중국과 한국 등 매우 복잡적이고 중층적인 도서 영유권 갈등이 얽혀 있다. 따라서 각각의 갈등사례를 동일한 분석의 틀과 시각으로 정리하여 비교연구를 진행한다면 개별국의 과도한 국익추구나 논거의 빈약 그리고 사안별로 상이한 전략추구 등을 선별해 낼 수 있을 것이다. 이 연구는 ‘동아시아 도서 영유권 문제에 대한 다자적 해결방안 모색’을 주제로 5명의 연구자들이 공동연구의 방식으로 이론과 사례를 아우르는 심층적이면서 체계적인 작업방식을 택하고 있다. 이러한 연구과정을 거쳐 동아시아의 중층적인 도서 영유권 갈등의 해결방안으로 일국일원칙의 규범을 제안하고 다자협력의 레짐을 모색하는 것이 이 연구의 궁극적 목표인 것이다.

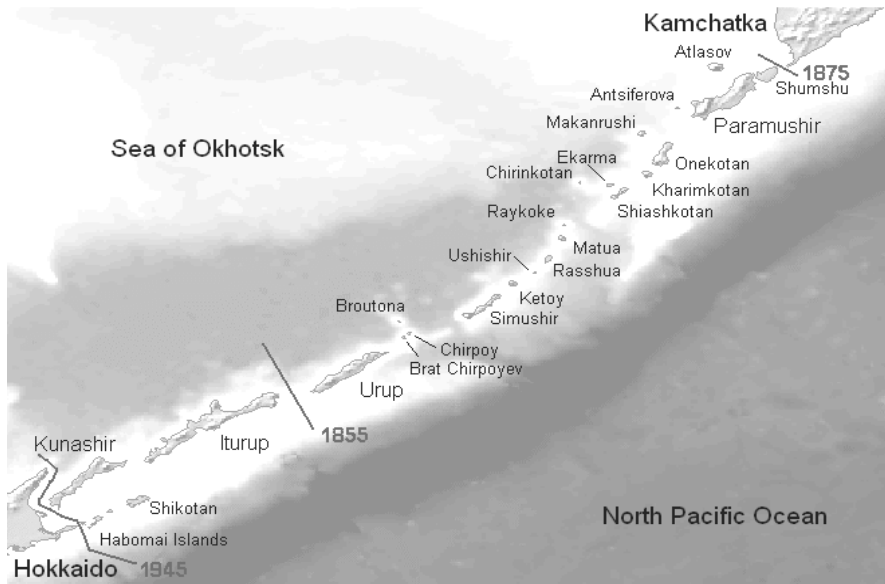
2. 쿠릴열도 영유권 갈등의 연원

쿠릴열도(Курильские острова, 일본명: 치시마 열도 千島列島)는 러시아 극동지방의 사할린 주 캄차카 반도에서 일본 홋카이도 사이, 오후츠크 해와 북태평양을 가르는 크고 작은 56개의 섬들이 총길이 약 1,300km에 걸쳐 활처럼 굽은 형태로 늘어서 있는 곳을 말한다. 이 지역은 원래 아이누 족을 비롯한 여러 종족의 생활터전이었으나 18세기 이후 러시아와 일본이 본격적으로 영토를 확장하면서 자국영토로 배속시켰다. 오늘날 러시아와 일본 간의 영유권 갈등의

지 등 다방면에서 협력을 강화하고 평화협정을 체결하기 위한 협상을 재개하자는 제안을 한 바 있다. 이를 위해 쿠릴열도 갈등을 양국이 상호 수용할 수 있는 조건으로 해결하자는 원칙에도 합의했다. 푸틴은 일본과의 관계개선을 통해 러시아 극동·시베리아 개발을 가속화하기 위해 노력하고 있는 것이다. 『연합뉴스』, 2013.4.30.

대상이 되고 있는 섬들은 홋카이도와 근접한 쿠나시르(Кунашир, 國後)와 이투루프(Итуруп, 擇捉) 그리고 하보마이군도(Хабомай, 齒舞諸島)와 시코탄(Шикотан, 色丹) 등 소위 남쿠릴열도에 속하는 4개 섬이다.¹ 일본은 이 4개의 섬을 묶어 북방 4도서로 칭하면서 자국의 고유영토라고 주장하고 있다 <그림 3-1 참조>. 이 연구에서는 현재 실효적 지배를 하고 있는 러시아의 공식 지명에 따라 쿠릴열도로 표기하기로 한다.²

<그림 3-1> 근대 이후 러일 간 쿠릴열도 영유권의 변화과정



출처: [http://ko.wikipedia.org/wiki/쿠릴열도 분쟁](http://ko.wikipedia.org/wiki/쿠릴열도_분쟁)

1. 쿠릴열도 영유권 갈등이 지닌 핵심 쟁점 가운데 과연 쿠나시르와 이투루프 그리고 하보마이군도와 시코탄이 쿠릴열도의 범주에 포함되는가? 하는 논쟁이다. 이석우 교수는 러시아와 일본의 대립적인 주장과 논거 그리고 상황적 증거를 두루 살펴본 결과 하보마이군도는 홋카이도에 속하는 부속 도서로 확인되지만 나머지 3개 섬은 일본이 샌프란시스코 강화조약에서 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한 쿠릴열도에 속한다고 결론지었다. 이석우, 2007, 『동아시아의 영토분쟁과 국제법』, 파주: 집문당, p. 213.
2. 필자가 ‘남쿠릴열도’ 대신 쿠릴열도로 표기하는 것은 러시아가 공식적으로 남쿠릴열도를 구분하여 칭하지 않고 있기 때문이다. 이 4개 섬이 쿠릴열도가 아니라는 주장은 일본이 러시아로부터 영토 반환을 요구하면서 만들어낸 이데올로기이다. 따라서 이 글에서는 실효적 지배국가가 사용하는 명칭을 따르고자 한다.

러시아와 일본이 처음으로 국경선을 획정한 것은 1855년 시모다(下田) 조약을 통해서였다. 제정 러시아와 일본 에도막부(江戸幕府) 간에 통상과 국경협상을 마무리하여 화친조약을 체결한 것이다. 시모다 조약에서는 쿠릴열도 가운데 당시 각자의 세력권으로 편입되어 있던 이투루프와 우루프 사이를 국경으로 설정하고 사할린 섬은 추후 조사를 통해 논의를 하기로 결정했다. 이 협상은 러시아가 크림리아 전쟁 와중에 미국과 영국이 일본과 통상조약을 체결하면서 선점을 시도한 데 대해 압박감을 느껴 서둘러 진행한 것으로 많은 부분에서 일본의 요구를 수용한 데 그 특징이 있다. 러시아가 일본과의 우호적인 통상관계를 확보하기 위해 영토협상 부분에서 대폭적인 양보를 선택했던 것이다.³

사할린을 둘러싼 양국 간의 영유권 확보노력은 이후 20년에 걸쳐 지역개발과 교역소 설치 그리고 어장확보 방식으로 지속적으로 전개되었다. 그러나 1875년 양국은 상트페테르부르크 조약을 통해 사할린 전체를 러시아가 차지하는 대신 캄차카 반도 이남의 쿠릴열도 모든 섬들은 일본이 차지하는 것으로 합의하였다. 이로써 사할린 섬 남부지역에서 쿠릴열도 일대에 걸쳐 토착민으로 생활하던 아이누 족은 양국의 분할지배를 받으며 정치적 주체성을 상실하게 되었다.

20세기에 들어서면서 일본은 아시아 대륙에 대한 군국주의적 침략을 본격적으로 진행하였다. 1904~5년 한반도와 만주일대에 대한 주도권을 놓고 러시아와 전쟁을 벌여 승리한 일본은 미국의 루즈벨트(Theodore Roosevelt, Jr.) 대통령 중재 가운데 포츠머스에서 강화조약을 체결하게 되었다. 러시아는 전쟁 배상금을 물지는 않게 되었지만 북위 50도를 기준으로 사할린을 남북으로 나누어 남부 사할린을 일본에게 양도했다. 일본은 동해, 오후츠크 해와 베링 해 등 러시아령 연안의 어업권과 선박의 자유항행을 보장받았다. 포츠머스 조약으로 남부 사할린을 차지한 이후에도 일본은 지속적으로 북부 사할린 지역을 점령하여 러시아의 연해주로부터 이 지역을 분리시키려고 시도했다. 그리고 1930년대 들어 일본은 홋카이도와 쿠릴열도 일대에 해군기지를 건설하여 대규모의 요새

3- 최창근, 2005, 『일본의 영토분쟁-일본 제국주의 흔적과 일본 내셔널리즘』, 서울: 백산자료원, pp. 282-288.

로 구축했다. 쿠릴열도 일대는 일본의 군국주의적 팽창을 위한 대표적인 해군 기지가 되었다. 1941년 12월 일본이 태평양 전쟁의 도화선이 된 진주만 공격을 실행할 때 이투루프 섬의 카사트카 만(Kasatka Bay)에서 함대를 출항시킨 바 있다.⁴

결국 태평양 전쟁은 러시아와 일본 간 영토문제에 새로운 전환점이 되었다. 1943년 11월 미국의 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt), 영국의 처칠(Winston L. Spencer-Churchill) 그리고 중국의 장제스(蔣介石)가 이집트의 카이로에서 정상회담을 통해 전후 일본에 관한 처리를 논의하였다. 여기서 연합국은 전쟁을 승리로 이끈 후에도 전리품으로 자국 영토를 확장하지 않을 것이며 일본은 제1차 세계대전 이후 타국으로부터 약탈한 영토를 반환해야 한다는 내용의 카이로 선언을 채택했다. 그리고 1945년 2월 루즈벨트와 처칠은 소연방의 알타에서 스탈린(Иосиф В. Сталин)을 만나 소연방을 일본과의 전쟁에 참여하도록 설득했다. 스탈린은 알타회담에서 소연방이 일본과의 전쟁에 참전하는 조건으로 러일전쟁 때 일본에게 넘겨 준 남부 사할린을 반환받을 뿐만 아니라 쿠릴열도 전체를 차지하기로 보장받았다.

알타회담에서 합의된 사항은 1945년 7월 미국의 트루먼(Harry S. Truman), 영국의 처칠 그리고 중국의 장제스가 독일의 포츠담에서 정상회담을 통해 재확인했다.⁵ 3국의 정상들은 13항목에 이르는 합의사항을 묶어 포츠담 선언으로 채택하고 일본의 무조건 항복을 요구했다. 소연방은 포츠담선언이 채택되고 일본에 원자폭탄이 투하됨으로써 태평양 전쟁의 종결이 가시화되자 서둘러 대일전 참전을 선언하고 일본이 점령하고 있던 만주, 한반도, 사할린 그리고 쿠릴열도로 진격했다.

제2차 세계대전이 종결된 유럽에서 미국과 소연방은 전후 복구사업 및 새로운 국제질서를 구축하는 과정에서 심각한 대립에 직면했다. 양대 강국의 대립

⁴ Bella B. Pak, 2012, “쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본간의 영토분쟁,” 『독도연구』, 제13호, p. 178.

⁵ 영국의 처칠은 회담 중 애틀리(Clement Atlee)로 교체되었다.

으로 유럽지역에서 냉전체제가 급속하게 형성되었으며 아시아에서는 한국전쟁을 통해 열전(熱戰)으로 터져 나왔다. 미국과 소연방은 태평양 전쟁을 매듭짓기 위한 일본에 대한 전후처리 과정에서도 이견을 노출했다. 1951년 샌프란시스코에서 진행된 전승국과 일본과의 강화조약 체결과정에서 소연방은 미국 주도로 강화조약이 성립되어 가면서 자신들의 주장이 배제되자 조약 서명을 거부했다.⁶ 그러나 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 쿠릴열도와 사할린에 대한 일체의 권리를 포기함으로써 이 지역을 점령하고 있던 소연방이 사실상의 영유 국가가 되었다.

1955년부터 이듬해까지 소연방은 일본과 별도의 평화협정 체결을 위한 교섭을 진행했다. 이 과정에서 일본은 사할린 남부와 쿠릴열도 등에 대한 영토 청구권을 제기했는데 여기에는 미국의 입김이 작용했다. 당시 미국 국무장관 덜레스(John F. Dulles)는 일본이 쿠릴에 대한 소연방의 영유권을 수용하면 미국도 자신들이 점령하고 있는 오키나와를 비롯한 류큐열도(Ryukyu Islands, 琉球列島)에 대한 영유권을 갖겠다고 일본 정부를 압박했다. 결국 소연방과 일본은 쿠릴열도에 대한 영유권이 갈등 쟁점으로 부상하면서 평화협정 체결을 보류한 상태에서 양국 공동선언의 형식으로 외교관계를 복원하는 선에서 협상을 마무리했다. 이 때 채택된 양국 공동선언 제9항에서 소연방은 양국 간 평화협정이 체결된다면 나중에 하보마이군도와 시코탄 섬을 일본에 양도하는데 동의했다. 공동선언문에서 주목할 부분은 반환(возврат)이 아니라 우호선린에 입각한 양도(передача)가 가능하다는 표현을 썼다는 것이다.⁷

그러나 일본은 1960년에 이르러 미국과 미일안보조약을 개정하면서 군사적 동맹을 공고화하고 일본 내 미군의 장기 주둔을 결정했다. 이에 대해 소연방은

6- 소연방은 샌프란시스코 강화조약을 20세기를 전후한 제국주의 시기에 미국과 일본 간에 맺었던 카쓰라-태프트 밀약과 유사한 미-일간의 강화조약 복원으로 인식했다. 제2차 세계대전에 연합국의 주력으로 참전한 소연방과 전쟁 피해국인 중국 등이 배제된 샌프란시스코 강화조약을 소연방이 서명하지 않은 이유이다. 이 문제는 3장에서 다시 논의하기로 한다.

7- Б. И. Ткаченко, 2009, *Курильская Проблема: История, Право, ПолитикаиЭкономика*, Владивосток: Морской Гос. Университет, с. 82, с. 86.

일본이 소연방과 평화협정을 체결할 의사가 없는 것으로 이해하고 강경한 입장을 취했다. 소연방은 하보마이군도와 시코탄의 양도 제안을 취소한다고 공표하였으며 일본과는 어떠한 영토갈등도 존재하지 않는다는 입장을 천명한 것이다. 이에 대해 일본은 쿠나시르와 이투루프 그리고 시코탄과 하보마이를 하나로 묶어 ‘북방영토’라는 신조어를 만들어 자국영토로 주장하기 시작했다.⁸

소연방과 일본이 영토문제를 재논의할 수 있는 계기는 고르바초프(Михайл С. Горбачёв)의 개혁과 개방정책에서 마련되었다. 고르바초프는 소연방의 축적된 모순을 극복하고 경제적 활력을 불어넣기 위해 일본의 경제적 협력을 동원하고자 시도했다. 그는 1991년 4월 일본을 방문하여 양국 관계의 정상화를 추진하면서 경제협력을 기대했다. 이를 위해 고르바초프는 쿠릴열도에 배치되어 있던 소연방 군대의 감축을 발표하고 영토문제에 대한 전향적인 논의가 가능하다는 입장을 피력했다. 양국의 외무성 관료들은 경제협력과 영토문제 해결을 위한 실무협의를 진행해 나갔다. 그러나 이러한 노력은 1991년 8월 소연방에서 보수·군부 쿠데타가 발생하여 연방해체가 급격하게 진행됨으로써 무위로 끝나고 말았다.⁹

소연방을 해체하면서 새롭게 등장한 러시아연방의 엘친(Борис Н. Ельцин) 대통령도 일본에 대해 고르바초프와 동일한 인식을 갖고 있었다. 엘친은 일본과의 관계개선을 통해 러시아의 체제전환에 필요한 자금과 경제협력을 창출하고자 시도했다. 그는 1992년부터 일본 방문을 추진하면서 하보마이군도와 시코탄을 일본에 양도하고 대일 평화조약이 체결되면 나머지 두 개의 섬 쿠나시르와 이투루프 문제를 논의할 수 있다는 입장을 밝혔다. 이것은 1956년 소연방과 일본이 국교를 정상화하면서 채택한 공동선언을 재확인한 것이다. 그러나

8. 트카첸코는 1951년 샌프란시스코 강화조약 체결 당시에 ‘북방영토’(Северные территории)라는 용어가 조약문 어디에도 사용되지 않고 있다는 점을 지적했다. 따라서 현재 일본이 북방영토 혹은 북방 4개 도서 등의 명칭으로 쿠릴열도 남단 4개 섬을 구분하려는 행태는 국제조약 해석에 관한 ‘비엔나 협약’ 제31조의 규정을 위반하는 행위라고 주장하고 있다. Ткаченко, 2009. сс. 72-73.

9. 이용권, 2008, “러일 영토분쟁,” 진창수 편, 『동북아 영토분쟁과 일본의 외교정책』, 성남: 세종연구소, pp. 154-155.

러시아 내부의 강경파들은 옐친의 방일 조건이 쿠릴열도 양도를 전제하고 있다며 반발했다. 이 시기에 소연방 해체의 후폭풍으로 러시아연방에서도 체첸과 다게스탄 등 분리주의 움직임이 가시화되면서 영토적 통합성 유지가 중요한 사회적 쟁점으로 떠올랐다. 결국 옐친은 일본 측에 자국의 정치적 상황을 설명하면서 경제협력을 먼저 추진하고 나중에 영토문제를 해결하자는 제안을 했다. 그리고 1993년 10월 일본 방문을 강행하면서 호소카와 총리와 도쿄 정상회담을 진행했다. 다만 양국 간의 영토문제에 대해서는 1956년 공동선언 방식으로 해결하자는 입장을 확인하는 수준을 벗어나지 못했다. 옐친과 호소카와(細川護熙) 총리 사이에 채택된 도쿄선언은 소연방을 계승한 러시아가 일본과 영토문제를 안고 있다는 점을 인정했다는 점에서 주목할 만하다. 이후 양국은 1997년 크라스노야르스크 정상회담과 1998년 신어업협정 및 모스크바 정상회담 등 크고 작은 교섭을 지속했으나 끝내 20세기 이내에 영토문제를 해결하고 평화협정을 체결하자던 목표를 이루지 못했다.¹⁰

2000년 벽두에 러시아의 새로운 통치자로 등극한 푸틴(Владимир В. Путин) 대통령은 그 해 9월 일본을 방문하여 러시아 지도자로서 처음으로 1956년 일본과의 공동선언의 유효성을 공식적으로 확인했다.¹¹ 이러한 푸틴의 대일 영토문제 해결방안은 2001년 3월 양국 정상회담에서 발표된 ‘이르쿠츠크 선언’과 2005년의 방일, 2012년 재집권 이후 일본과의 관계개선 모색 노력 등에서 일관성 있게 표명되었다. 그러나 일본은 이에 대해 소극적인 반응을 보이다가 극우파 고이즈미(小泉進次郎) 정부가 들어선 2001년 4월 이후부터 4개 섬 일괄반환의 원칙을 재확인하면서 양국관계는 다시 경색되어 갔다.

러시아는 일본의 4도 일괄반환 주장이 노골화된 2000년대 중반 이후부터 2도

10- 1996년 1월 출범한 일본 하시모토(橋本) 정부는 러시아와 장기적 관점에 입각해 신뢰와 상호이익을 실현해 나가자고 제안하면서 전향적 관계발전을 위해 노력했다. 홍완석, 2002, “쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰,” 『한국정치학회보』, 제36집 제2호, pp. 334-336.

11- 푸틴은 일본과의 강화협정 체결을 조속히 실현하고 하보마이군도와 시코탄을 일본에 양도하는 것으로 일본과 영토문제를 완결한다는 입장을 명확하게 제시했다. 최태강, 2005, “집권 2기 푸틴 정부의 러-일 간 영토문제,” 『슬라브연구』, 제21권 제2호, p. 26.

양도를 통한 양국 간 평화조약 체결이라는 유화적 입장을 내려놓고 경제협력을 포함한 양국관계 전반에 대한 관계개선이 필요하다는 입장을 내세우고 있다. 특히 2009년 일본은 쿠릴열도(북방영토) 문제를 조속히 해결하기 위한 ‘특별조치법’을 만들어 북방 4개 섬을 일본의 고유영토로 명기했다. 그리고 러시아가 불법 점령하고 있는 북방영토의 조기반환 실현을 국가의 책무로 규정했다.¹² 이에 대한 러시아의 반발은 매우 격렬하여 양국 간의 영토갈등은 최고조에 달했다. 결국 2010년 11월 메드베데프 대통령은 러시아(소연방 포함) 역사상 최초로 국가 최고 통치자의 신분으로 쿠나시르를 방문했다. 일본은 러시아 주재 일본대사를 소환하는 등 양국 간의 영토갈등은 악화일로로 치달았다.¹³

요약하자면 러시아와 일본 간의 영토문제는 역사적 연원이 깊지만 비폭력적 방식으로 갈등을 전개해왔다. 양국 간의 영토문제는 태평양 전쟁의 종결 이후 전승국 소연방과 미국 사이에 냉전이 촉발되면서 전후처리 과정을 제대로 매듭 짓지 못한 데 원인이 있다. 문제의 발단은 1951년 미국이 소연방의 의견을 배제하고 일본과 강화조약을 체결하면서 발생했다는 것이다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

3. 러시아의 이해와 논거 그리고 전략

일본에 대한 러시아의 전략적 이해는 지정학적 관심과 러시아 경제발전에 일본의 기여를 이끌어 내는 것으로 압축된다.¹⁴ 러시아의 대일본 외교 목표는 첫째, 전략적 동반자 관계를 형성하는 것이다. 이는 러시아와 일본이 힘을 합하여 G2로 부상한 중국을 견제하면서 동북아시아 국가들 간의 세력균형을 형성하기 위한 것이다. 현재 러시아는 중국과 역사상 최고수준의 전략적 동반자관계를 발전시켜 나가고 있다. 그러나 장기적으로 보면 중국의 거대 세력에 균형을 이

12- 최태강, 2009, “메드베데프시대 러-일관계: 정치 및 영토문제를 중심으로,” 『중소연구』, 제33권 제3호, pp. 124-125, 145-148.

13- 김인성, 2013, “러시아 쿠릴열도 정책의 정치·경제적 함의,” 『민족연구』, 제53권 단일호, pp. 8-9.

14- 최태강, 2009, pp. 126-127.

루기 위해서 일본과의 관계를 발전시켜야 한다. 러시아가 일본과도 중국에 버금가는 동등한 관계를 형성하여 아태지역의 평화, 안보, 그리고 안정을 보장하면서 경제 및 과학, 기술 등에서 러일 협력을 발전시키면 양국은 상호 호혜적 발전을 도모할 수 있다. 둘째, 영토문제를 해결하고 평화조약을 체결하여 양국 간 완전한 관계 정상화를 추구한다. 일본은 미일동맹, G8 등 아시아에 속한 ‘서구적’ 국가이다. 러시아가 아태지역 및 국제사회에서 미국의 일방주의를 견제하면서 다자주의 질서를 추구하려면 일본과 협력체계를 구축하여 일본의 위상을 활용할 필요가 있다. 셋째, 2012년 푸틴의 재집권 이후 러시아 국가발전의 주요 과제로 설정된 극동 및 동시베리아 지역개발과 발전을 도모하는데 일본의 협력을 이끌어 내는 것이다. 러시아는 극동과 시베리아 지역이 지닌 거대한 잠재력을 발전시키는데 일본의 경제력과 기술력을 도입하고 싶어한다. 일본의 투자와 협력을 끌어들이어 역내의 풍부한 에너지 및 천연자원을 개발하고 고부가가치의 수출산업을 육성하여 우선 지역 주민생활 수준을 향상시키고 궁극적으로 러시아 경제를 부흥시키고자 계획하고 있다. 그런데 쿠릴열도를 둘러싼 영유권 갈등은 이와 같은 러시아의 대일 외교목표와 이해 실현에 핵심적인 장애요인으로 작동한다. 따라서 이 장에서는 쿠릴열도 갈등에 대한 러시아의 이해와 논거 그리고 전략을 분석해 보기로 하자.

1) 러시아의 이해

쿠릴열도 영유권 갈등을 둘러싼 러시아의 이해는 시대적 상황을 반영한 지정학적, 군사안보적 측면과 경제적 측면 그리고 국내의 정치·사회적 측면 등으로 구분하여 살펴볼 수 있겠다. 지정학적으로 쿠릴열도는 러시아가 오호츠크 해와 태평양을 출입하는 통로이자 미일동맹으로 대표되는 러시아 안보위협 세력을 방어하는 전진기지의 역할을 한다. 오호츠크 해에서 태평양으로 향하는 모든 해협은 쿠릴열도를 통과한다. 따라서 쿠릴열도 남부 4개 섬을 일본에 양도할 경우 미국과 일본의 해군함대나 잠수함이 자유롭게 이 지역을 넘나들면서 러시아의 국가안보를 위협할 것이다.¹⁵ 19세기에는 러시아가 쿠릴열도의 군사안보

적 가치를 심각하게 고려하지 않았던 것으로 보인다. 알렉산드르 2세(Александр II)가 남부 사할린의 배타적 영유권 확보를 위해 1875년 상트페테르부르크 조약을 체결하면서 일본에게 쿠릴열도를 모두 양도했던 것이 이러한 러시아의 인식을 잘 보여준다. 그러나 20세기에 들어서면서 러시아는 일본과 전쟁을 경험했고 제2차 세계대전과 이어진 냉전기간을 통해 쿠릴열도의 지정학적, 군사안보적 가치의 중차대함을 깨달았다. 따라서 러시아(소연방)는 겨울에도 얼지 않으면서 수심이 깊은 쿠릴열도 일대를 러시아 태평양함대(극동함대)의 주요 진출로 겸 군사기지로 구축하여 극동러시아 지역을 방어하는 전략적 요충지로 삼게 되었다. 러시아의 군사전략적 이해의 측면을 생각해보면, 쿠릴열도는 극동지역에서 아시아태평양 지역으로 향하는 러시아의 유일한 부동해협인 해상운송 노선이자 관문이다. 따라서 쿠릴열도 남부지대인 쿠나시르와 이투루프 등을 일본에 양도하면 러시아는 동해와 오후츠크 해 연안에 위치한 블라디보스토크, 나호트카, 보스토츠노이 등 대규모 항구들의 상선과 해군함대들에 대한 자유항행을 보장받기 어려워질 수 있다. 일본이 군함뿐만 아니라 상선에 대한 통행의 횡수나 화물통제에 나설 수도 있기 때문이다.¹⁶

다음으로 경제적 맥락에서 이 지역에 대한 러시아의 이해를 살펴보자. 쿠릴열도는 오후츠크 해와 태평양 수역이 만나는 접점으로 값비싼 어족자원과 다양한 해양수산자원 및 광물자원의 보고(寶庫)이다. 이 지역의 풍부한 자원과 교통로로서의 가치는 무궁무진하다. 해양수산 자원은 매년 재생되는 무한대의 자원이며 교통로로서의 가치는 나날이 그 중요성이 가중된다. 근래에는 기후온난화와 조선기술의 발달로 인하여 동북아시아에서 유럽을 연결하는 북극항로에 대한 상업적 항행의 타당성이 높아지고 있다. 그리고 쿠나시르와 이투루프 일

15- 러시아는 영토가 넓어 안팎으로부터 영토적 통합성에 심각한 위협을 받고 있다. 따라서 러시아의 ‘국가안보개념’(1997년, 2000년 개정) 및 2009년에 마련한 ‘국가안보전략 2020’ 등에는 이에 대한 대비를 분명하게 정의하고 있다. 최신판인 ‘러시아 국가안보전략 2020’ 전문은 다음을 참조할 것. <http://rustrans.wikidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> (검색일: 2013.7.21).

16- Ткаченко, 2009, Глава 2.1. Геополитические и оборонные аспекты “Курильской проблемы” для национальной безопасности России, 참조.

대는 풍부한 금광맥과 은광맥이 있다. 일본은 1937년부터 태평양 전쟁에서 패배하여 이 지역에서 물러날 때까지 금을 채굴했고 이외에도 다양한 광물자원을 탐사하고 생산한 바 있다. 러시아도 이 지역에 대한 지질조사를 통해 레늄을 비롯한 다양한 희귀광물 자원을 확인했다. 따라서 쿠릴열도가 지닌 경제적 가치는 일일이 열거가 어려울 만큼 다방면에서 창출된다.¹⁷

러시아 국내의 정치·사회적 측면에서 쿠릴열도 영유권 갈등을 평가할 때는 러시아가 소연방의 해체로 등장한 체제전환 과정에 놓인 국가이면서 동시에 신생국가의 특성을 지닌다는 점을 유념해야 한다. 옐친 이후 러시아의 정치 지도자들은 항상 일본과의 경제협력을 기대하면서 영토문제에 대한 전향적인 입장을 표명해왔다. 그러나 러시아 국내정치 현실은 쿠릴열도의 영유권 양도에 우호적이지 않은 형편이다.¹⁸ 우선 구조적으로 러시아는 일본 외에도 체첸의 분리주의를 비롯한 에스토니아, 라트비아, 폴란드, 독일, 핀란드, 중국 등 접경국들과 미묘한 영토문제를 가지고 있다. 따라서 러시아는 일본에 대한 영토적 양보가 선례가 되어 러시아의 영토적 통합성이 도미노처럼 와해될 수 있다는 우려를 할 수밖에 없다. 더욱이 절차적 맥락에서 볼 때 러시아 의회도 영토 양도를 승인할 것인지 의문이다. 영토변경은 하원인 국가두마의 2/3, 상원인 연방회의에서 3/4 이상의 찬성이 있어야 승인이 확정된다. 그러나 러시아 의회 내의 민족주의 성향이 강한 의원들이 다수 존재하기 때문에 영토 양도가 현실화되기엔 어려움이 있다. 국민여론 역시 영토할양에 반대하는 목소리가 높으며 특히 관할지방 정부인 사할린 주정부와 지역주민 그리고 쿠릴열도 거주민 등의 이해도 영토적 양도를 불가능하게 만드는 요소들이다.

2) 러시아의 논거

러시아가 쿠릴열도 전체에 대한 영유권을 갖게 된 것은 소연방이 태평양 전

17- Ткаченко, 2009. Глава 2.2. Экономические аспекты “Курильской проблемы” для национальной безопасности России, 참조.

18- 윤영미, 2006, “탈냉전기 러-일 영토분쟁,” 『현상과 인식』, 제30권 봄/여름호, pp. 184-186.

쟁에 참여하여 일본의 군국주의적 침략을 응징하고 전쟁을 종식시키는데 기여한 결과이다. 전승국으로서 연합국 내의 협정에 의해 영토를 획득한 정당성이 있다는 것이다. 이것은 전후처리 과정에서 그 산물로 결정된 국경이기 때문에 변경할 수 없다는 논리이다. 독일이 전쟁도발의 책임을 통감하고 영토적 축소를 받아들여 전쟁 피해국인 프랑스와 폴란드 그리고 소연방 등의 이해를 보장한 것과 동일한 사례이다. 소연방은 전후처리 과정에서 획득한 쿠릴열도에 극동지역의 국경안보를 공고화하기 위해 군사기지를 구축함으로써 냉전시기 미일동맹의 소연방에 대한 경계에 대응했다.¹⁹

이와 같이 쿠릴열도에 대한 러시아의 영유권 논거는 제2차 세계대전을 치러 내는 과정에서 미국과 영국 등 연합국들이 소연방으로 하여금 태평양 전쟁에 참여하도록 종용하는 과정에서 카이로선언과 알타선언 그리고 포츠담선언 등으로 합의한 협정문(선언)에 기초한다. 전쟁이 종결된 이후 미국이 주도하여 일본과 체결한 샌프란시스코 강화조약은 소연방과 일본 간의 영토갈등을 초래하는 단초를 제공했지만 이 조약 역시 러시아 영유권 주장의 논거가 된다. 아래에서는 이와 같은 일련의 협정이 채택한 합의내용을 짚어보기로 하자.

1943년 11월 미국의 루즈벨트 대통령과 영국의 처칠 수상 그리고 중국의 장제스 총통이 이집트의 카이로에서 정상회담을 갖고 합의한 카이로선언은 러일 간 영토갈등을 평가할 때 중요한 척도이다. 왜냐하면 카이로선언은 연합국이 제2차 세계대전 발발 이후 처음으로 일본을 어떻게 처결할 것인지에 대한 전략을 논의한 결과를 담아냈기 때문이다. 여기에는 연합국이 동맹을 형성한 목적을 ‘1914년 제1차 세계대전 이후에 일본이 태평양 상에서 침략했거나 혹은 점령한 모든 도서(島嶼)들을 박탈할 뿐만 아니라 이 외에도 일본이 자국의 탐욕으로 침략을 통해 강탈한 모든 지역에서 축출될 것’이라고 결의되어 있다. 카이로선언에는 남부 사할린과 쿠릴열도에 대한 직접적인 언급이 없지만 전후 일본의 영토처리에 관한 기본방침이 명확히 제시되어 이후 알타협정과 포츠담 선언으로 이어졌다. 루즈벨트와 처칠은 카이로회담을 마치고 곧바로 이란의 테헤란

19- Ткаченко, 2009.

으로 날아가 소연방의 스탈린과 3자회담을 가졌다. 테헤란회담에서 스탈린은 카이로선언이 담고 있는 일본에 대한 전후처리 방안에 동의를 표명했다.²⁰

제2차 세계대전의 막바지에 이른 1945년 2월 루즈벨트는 처칠과 더불어 소연방 영토인 크리미아 반도의 알타까지 스탈린과의 회담을 위해 찾아갔다. 알타 회담에서 3국은 ‘동북아시아 비밀협정’을 채택했다. 이 비밀협정은 소연방의 대일전 참전을 이끌어내기 위해 작성한 것으로 주요 골자는 소연방이 1904년 러일전쟁 패배로 상실한 모든 권리를 다시 회복한다는 것이다. 특히 러일 간의 영유권과 관련된 내용으로는 소연방은 북위 50도 이남의 남부 사할린과 그에 인접한 섬들을 일본으로부터 반환받을 뿐만 아니라 쿠릴열도 전체를 양도받는 것으로 되어 있다. 스탈린은 소연방 인민들과 의회에 태평양전쟁 참전을 설득하려면 명분이 있어야 한다는 이유로 미국을 압박해서 이러한 성과를 도출했다.²¹ 미국이 알타회담에서 비밀협정을 채택한 이유는 태평양 전쟁에서 미군의 희생을 줄이고 전쟁을 조기에 종결하려면 소연방의 적극적인 전쟁 참여가 필수적이라고 계산했기 때문이다.²²

따라서 미국은 1945년 7월 영국, 중국의 정상들과 독일 베를린 인근 포츠담에서 정상회담을 갖고 일본의 항복 권고와 전후 일본에 대한 처리문제를 다시 논의했다. 포츠담 선언으로 명명된 이 회담의 결과는 13개 항목으로 정리되었다. 이 가운데 제8항은 “카이로 선언의 모든 조항은 이행되어야 하며, 일본의 주권은 혼슈(本州), 홋카이도(北海道), 시코쿠(四國), 규슈(九州)와 연합국이 결정하는 작은 섬들에 국한된다”고 명기했다. 알타협정에서 소연방에 양도하기로 합의된 남부 사할린과 쿠릴열도가 일본 영토에 속하지 않음을 확인한 것이다. 또한 포츠담 선언은 일본의 무조건 항복과 모든 군대의 무장 해제 및 전범(戰

20- United States. Dept. of State, 1961, *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*, Washington: US Government Printing Office. pp. 293-455.

21- Adam B. Ulam, 1974, *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy 1917-1973*, New York: Praeger Publishers, p. 371.

22- 자세한 내용은 이주천, 1998, 『루즈벨트의 친소정책: 1933-1945』, 서울: 신서원, pp. 351-359 참조.

犯) 처벌을 요구했다. 소련방은 8월 9일 대일전에 나서면서 포츠담 선언에 동의를 표명했다. 이후 소련방 군대는 남부 사할린 그리고 쿠릴열도 전역으로 진격하여 일본군에 대한 무장해제를 진행하였다. 일본은 연합국의 총 공세와 원자폭탄의 투하로 본토조차 지키기 어려워지게 되자 8월 15일 포츠담 선언을 수용하고 무조건 항복한다고 선언하였다. 항복문서는 9월 2일 조인되었으며 여기에는 일본이 포츠담 선언의 규정을 성실하게 이행하겠다는 약속이 명기되어 있다.²³

연합국이 일본을 점령한 이후 맥아더 점령군 최고사령관은 1946년 1월 포츠담선언 제8항의 이행과 관련하여 ‘통치상 및 행정상 일본으로부터 분리되는 외곽지역에 관한 각서(SCAP Memorandum Concerning Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying Areas from Japan, SCAPIN 677)’를 발표했다. 여기에는 일본의 행정 및 통치지역을 포츠담선언이 담고 있는 대로 4개의 본도(本島: 北海島·本州·九州·四國)와 인접한 소규모의 부속 섬으로 한정하면서 쿠릴열도, 하보마이군도, 시코탄을 일본의 통치지역에서 제외시켰다. 그에 따라 쿠릴열도와 하보마이, 시코탄을 점령하고 있던 소련방은 이 지역의 자원, 은행, 산업과 공기업, 철도, 수상운송수단, 통신 등 모든 주요시설과 토지를 소련방 인민의 자산으로 확인하여 국유화하였다. 그리고 하바롭스크 변강 남사할린 주를 새로 만들어 러시아공화국에 배속시켰다. 소련방 최고회의 간부회의는 이러한 조치를 승인하고 그 시효를 1945년 9월로 소급하는 명령을 내렸다. 그리고 1947년 2월 소련방헌법을 개정하여 영토 합병을 확인했고 이듬해 3월 러시아공화국 헌법도 개정되어 영토편입을 법제화하였다.²⁴ 이 지역에 영유권에 대한 모든 법률적 조치가 완료된 것이다.

미국은 한국전쟁이 발발한 이후인 1950년 11월 일본과의 강화조약 체결을 서둘렀다. 1951년 3월 대일강화조약 초안에는 “일본은 사할린 남부 및 그에 인접

23- 이창위, 2006, 『동북아 지역의 영유권 분쟁과 한국의 대응전략』, 서울: 다운샘, pp. 47-49.

24- 이창위, 2006, p. 49; 맥아더 사령관의 SCAPIN 677호 전문은 이석우, 2006, 『대일강화조약 자료집: The San Francisco Peace Treaty』, 서울: 동북아역사재단, pp. 24-25.

한 모든 섬들을 소연방에 반환하고 쿠릴열도를 소연방에 양도한다”는 규정이 있었다. 그런데 같은 해 7월 최종안에는 “사할린 남부 및 쿠릴열도에 대한 일본의 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”는 규정만 들어가 있다.²⁵ 이 지역에 대한 소연방의 영유권 내용을 삭제한 것이다. 대일강화조약 성안(成案) 과정에서 소연방은 미국의 일방적인 주도와 중화인민공화국이 강화조약 협의 과정에 배제된 것 등을 이유로 비판을 제기했다. 같은 해 9월 샌프란시스코에서 개최된 강화조약 의결을 위한 최종회의에서 소연방은 제1 외무차관 그로미코(Андрей А. Громыко)를 연설자로 내세워 대일강화조약이 담아내야 할 원칙들을 제시했다.²⁶ 그러나 미국은 소연방의 의견을 채택하지 않고 나머지 국가들을 동원하여 강화조약을 통과시켰다. 소연방은 샌프란시스코 대일강화조약에 서명하지 않았다.

1955년 소연방은 일본과 별도로 평화조약 체결을 위한 협상을 진행했다. 그러나 양국 간 쿠릴열도 영유권을 둘러싼 이견이 커 평화협상은 진행이 어려웠다. 일본은 이투루프와 쿠나시르가 쿠릴열도에 포함되지 않는 일본의 고유한 영토이며 하보마이와 시코탄은 홋카이도에 연결된 부속 도서라는 주장을 내세웠다. 결국 양국은 1956년 10월 평화조약 체결을 보류하고 일소 공동선언을 채택하는 형식으로 전쟁을 종결하고 외교관계를 회복하였다. 일소 공동선언을 통해 소연방은 양국 간 평화조약이 체결된 이후 일본의 기대와 이익을 고려하여 하보마이군도와 시코탄을 양도한다는 합의를 이루었다. 소일공동선언에서 볼 수 있는 것처럼 러시아(소연방)는 영토갈등에 있어서 항상 영토 그 자체에 대한 집착보다는 우호선린과 공존·공영의 방안을 마련하는데 주안점을 두는 편이다. 이는 러시아의 국경정책과 영토갈등 해소 사례에서 일관적으로 나타나는

25- 그러나 일본이 이 지역에 대한 모든 권리와 권원을 포기한다는 조약에 서명할 당시에 소연방이 이 지역을 점유하고 있었기 때문에 소연방이 무주지를 선점한 것과 같은 상황이 되었다. 말하자면 쿠릴열도 전체에 대한 소연방의 영유권이 무주지 선점에 의한 영토획득에 해당하는 것이다.

26- Ткаченко, 2009, Приложение 30, “Заявление первого заместителя министра иностранных дел СССР: А. А. Громыко на пресс-конференции в Сан-Франциско 8 сентября 1951 года,” 참조.

원칙이기도 하다.²⁷

3) 러시아의 전략

쿠릴열도에 대한 러시아의 지배전략은 단순하면서 명확하다. 우선 일본이 20세기 전반기 반세기에 걸쳐 군국주의 전략으로 유린했던 접경국 영토에 대한 영유권 주장을 철회하고 관계정상화를 이루라는 것이다. 특히 러시아와의 관계에 있어서 쿠릴열도에 대한 영유권을 주장하기 전에 국제법과 관례를 따라야 하며 러시아가 제안하는 우호선린과 공존·공영의 길에 동참하기를 요구하고 있다. 러시아는 소연방 시기였던 1956년 이미 소일공동선언을 통해 평화조약 체결 후 양국관계가 호전될 경우 일본의 기대와 이해에 부응하여 하보마이군도와 시코탄 등 2도를 양도하겠다는 약속을 한 바 있다. 그리고 러시아 독립초기였던 1992년 9월 일본에 쿠릴열도 영유권 문제 해결을 위해 양국이 국제사법재판소에 제소하자는 제안을 내놓았다. 러시아는 제2차 세계대전의 교전과정에서 연합국이 협정으로 결의한 쿠릴열도 처리방안들이 국제 관습법상 인정될 것이라는 점을 전략적으로 고려하고 있다. 반면 일본은 국제사법재판소 제소가 일본에 불리하다는 판단 하에 국제사법재판소 제소를 거부하고 양국 간의 교섭을 통해 ‘반환’받겠다는 입장을 굽히지 않고 있다.²⁸

쿠릴열도에 대한 러시아의 새로운 전략은 실효적 지배를 강화하고 연방정부 차원에서 지역경제를 활성화시키는 강력한 정책을 추진하는 것과 이 지역에 대한 안보전략적 가치를 제고하는 것이다. 이를 위하여 2010년 11월 메드베데프 당시 대통령은 직접 쿠릴열도를 방문하면서 영유권 수호의지를 국내외에 과시했다. 그리고 수년 전부터 시행하던 쿠릴열도 발전 프로그램의 실행을 강력하게 추진하였다. 이 프로그램을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

²⁷ 이에 대해서는 우준모, 2006, “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결: 러시아-카자흐스탄의 국경 간 정책 사례분석,” 『21세기 정치학회보』, 제16집 제2호; 우준모, 2012, “러시아의 영토의식과 지정학적 경계설정: 중국과의 국경설정 사례분석,” 『국제지역연구』, 제16권 제1호 외.

²⁸ 이창위, 2006, p. 63.

러시아는 2006년 8월 ‘쿠릴열도(사할린 주 포함)의 사회경제적 발전을 위한 연방정부 특별프로그램 2007-2015(이하, 프로그램)’를 연방정부 법령(478호)으로 제정하였다. 이 프로그램은 금년 4월까지 여러 차례에 걸쳐 수정·보완되면서 지속적으로 쿠릴열도 개발 프로그램으로 작동하고 있다.²⁹ 이 프로그램의 핵심적인 전략목표는 쿠릴열도에 대한 지속가능한 사회경제적 발전과 자급자족의 재정기반을 확보하여 이 지역 경제체제를 러시아연방과 아태지역 전체의 경제체제에 통합시킬 수 있는 조건을 창출하는 것이다. 보다 구체적으로 보면, 쿠릴열도에 거주하는 지역 주민들에게 우호적인 생활여건을 만들어 이 지역에 대한 거주 만족도를 향상시키는 것이다. 이를 위하여 쿠릴열도 내의 수산업과 교통, 에너지 그리고 공업 인프라를 확충하고 균형적 발전과 종합적인 천연자원의 이용을 목표로 지역경제를 다양화시켜 나간다. 특히 이 지역의 러시아 기업들에 대한 경쟁력을 강화하고 우호적인 투자환경을 만들기 위해 특별한 경제여건을 제공하는 제도적인 틀을 마련한다. 이 프로그램은 2단계로 나누어 추진되며 1단계는 2007년부터 2010년까지 진행되었는데 교통, 에너지 및 사회기반 시설을 구축하고 수산업을 비롯한 산업 전반에 대한 조사를 시행했다. 그리고 2단계는 2011년부터 2015년까지로 상정되어 있으며 어획량 증대와 해양생태 연구를 통한 새로운 어획기법 모색 그리고 교통시설 현대화와 새로운 에너지 공급체계 확충 등 경제 분야의 다양화를 추진하고 있다. 러시아는 쿠릴열도 개발에 중국과 한국 기업들의 진출을 적극 장려하여 이미 투자를 획득한 상태이며 일본에게도 투자를 권유하고 있다.³⁰

쿠릴열도에 대한 러시아의 실효적 지배 강화는 군사전략적 가치를 높이는 방향으로 전개되고 있다. 러시아가 쿠릴열도에 군사력을 증강시키고 신형무기

29- 이 프로그램의 공식명칭은 Программа “Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы”이며 연방정부 법령 498호로 공표되었다. 법령의 전문은 다음의 Web-site 참조, <http://base.garant.ru/189889/#text> (검색일: 2013.8.13).

30- 중국과 한국기업들이 쿠릴열도의 수산업 가공업, 농업생산, 인프라 정비, 건설 등 다양한 분야에 진출을 서두르자 일본은 긴장하면서 이를 받아들일 수 없다는 입장을 밝혔다. 『매일경제』, 2012.5.13; 『한국일보』, 2011.2.16 등.

를 배치하겠다는 계획은 최근 수년 동안 이미 여러 차례 개진된 바 있다. 2012년 2월 러시아의 마카로프(Николай Е. Макаров) 총참모장(합참의장) 겸 국방 제1차관은 쿠나시르와 이투루프에 군 주둔지 2곳을 추가 건설하겠다는 입장을 밝혔다. 두 섬에는 러시아 군의 5개 주둔지(병력 3,500명)가 있기 때문에 추가 건설이 완료되면 주둔지가 7개로 확대된다. 그만큼 쿠릴열도에는 러시아 군이 증강되고 최신 미사일과 공격용 헬기, 탱크, 장갑차, 전투함 등이 추가 배치되면 쿠릴열도는 해상, 공중, 지상 등 외부의 적이 침투하더라도 전방위적으로 방어할 수 있는 시스템이 구비되는 것이다.³¹

러시아는 옐친 집권기와 및 푸틴 집권 1기 중반 무렵까지 일본과의 영유권 갈등을 전향적으로 해결하자는 의지를 일본에 전달해왔다. 이를 위하여 일련의 협상을 진행하면서 하보마이군도와 시코탄 등 2도 양도를 보장하고 쿠릴열도 내의 군사력을 감축하는 성의를 보이기도 했다. 그러나 푸틴 집권 2기부터 메드베데프 집권기까지는 우경화된 일본의 강경한 4도 일괄 반환 주장에 맞대응하며 유화적인 입장을 거두어 들었다. 2012년 5월부터 푸틴 3기가 출범하면서 러시아는 강은 양면 전략을 구사하고 있다. 양국이 상호 수용 가능한 방안을 마련하자는 유화적인 입장과 함께 쿠릴지역에 대한 군사시설 증강과 경제적 개발 가속화를 동시에 진행하는 것이다. 물론 쿠릴지역의 군사기지 건설이나 무기 현대화 및 증강배치가 일본과의 전쟁을 불사하겠다는 신호는 아니다. 러시아의 조치는 쿠릴열도가 러시아 영토라는 점과 이 지역안보와 발전을 위해 다각적인 노력을 기울인다는 점을 전략적으로 과시하고 있는 것이다. 일본이 쿠릴문제를 해결하고자 한다면 먼저 양국 간 경제협력 등을 통해 관계를 정상화하고 강화조약을 체결해야하며 그 이후에 양국 간의 영토문제를 선린우호의 원칙에 입각하여 논의할 수 있을 것이다.³²

31- 『세계일보』, 2012.2.15; 『연합뉴스』, 2012.8.15.

32- 김인성, 2013, pp. 12-15.

4. 일본의 이해와 논거 그리고 전략

19세기 중반 일본은 메이지유신(明治維新)을 통해 국가적 통합을 이루면서 여타 아시아 국가들에 비해 앞선 근대화에 성공했다. 이를 통하여 일본은 쿠릴열도와 사할린 남부 등지의 토착민인 아이누 족 등을 축출하고 영토를 확장했다(II장 참조). 그러나 일본의 군국주의적 영토팽창은 제2차 세계대전에서 패배하면서 종말을 고했고 전승국 소련방과 미국에 의해 심판을 받게 되었다. 일본열도의 남쪽에 위치한 류큐열도는 미국에 의해, 북쪽에 면해 있는 쿠릴열도는 소련방에 의해 점령되었던 것이다. 그리고 전후처리 과정에서 쿠릴열도 전체가 소련방에 귀속됨으로써 오후츠크 해는 사실상 러시아의 내해가 되었다.

그러나 전후 국제질서가 미국과 소련방을 각각의 축으로 하는 양극적 냉전체제로 형성되면서 일본은 아시아에 있어서 미국의 안보동맹 파트너로 상정되었다. 1951년 샌프란시스코 강화조약과 더불어 체결되었던 미일 안보동맹은 해를 거듭할수록 굳건하게 자리 잡았다. 따라서 미국은 1972년 제2차 세계대전 과정에서 점령했던 류큐제도를 오키나와 미군기지를 그대로 둔 상태로 일본에 반환하였다. 일본과 미국은 영토갈등이 원천적으로 사라지게 된 것이다. 반면 일본의 북방영토로 규정되어 있는 쿠릴열도는 소련방에 귀속된 상태에서 미일동맹의 군사안보적 공략대상이면서 동시에 일본이 반환받아야 할 지정학적, 경제적 핵심 국익으로 남게 되었다.

1) 일본의 이해

쿠릴열도에 대한 일본의 이해는 미일동맹 체제에서 촉발된 정치·군사·안보적 고려가 중요하게 작동하고 있다. 1951년 샌프란시스코 강화조약을 체결할 때 미국이 쿠릴열도에 대한 소련방의 영유권을 명문화하지 않고 애매하게 처리한 것은 소련방과 일본 사이에 필연적인 갈등이 촉발되도록 계산한 것이다. 따라서 이후 일본이 소련방에게 쿠릴열도 반환을 요구한 것은 냉전시대에 소련방과 대립하는 지리적 경계와 전선을 명확히 하기 위한 전략으로 이해할 수 있다.

1956년 일본은 소연방과 평화조약 협상을 진행하면서 하보마이군도와 시코탄을 우선적으로 돌려받는 조건으로 조약체결을 고려한 바 있다. 그러나 미국은 일본이 쿠나시르와 이투루프의 영유권을 관철시키지 않을 경우 미국도 류큐제도를 반환하지 않겠다는 입장을 일본에 전달했다. 미국은 소연방과 일본이 평화조약을 체결하여 전면적인 관계개선에 나설 경우 자국이 갖고 있는 일본에 대한 지배적인 영향력이 훼손될 것을 우려했다. 소연방과의 전선을 명확히 유지하려는 전략적 고려로 해석된다. 그러나 미국은 소연방 말기에서 열린 대통령 집권 초기에 걸쳐 러시아와 일본 양국 모두에게 쿠릴문제에 대해 전향적으로 해결하도록 독려했다. 일본으로 하여금 소연방과 러시아의 경제개혁에 투자할 수 있는 여건 마련을 기대했던 것이다. 결국 러일 간 영토갈등에는 미일동맹이라는 정치·군사·안보적 이해가 핵심 기저에서 작동해 왔다는 것이다.³³

3장 1절에서 살펴보았듯이 쿠릴열도가 지닌 지정학적, 군사안보적 가치의 상당부분은 20세기 초반 일본의 군국주의적 팽창과 제2차 세계대전 및 전후처리 과정에서 미일동맹 체제가 만들어낸 산물이다. 20세기 이전의 러시아는 사할린에 대한 영유권 확보를 위해 쿠릴열도 전체를 포기한 적도 있다. 그러나 20세기 이후 일본의 군국주의적 침략과 제2차 세계대전 이후 미국과 벌여온 지난한 냉전의 영향은 러시아에게 쿠릴열도의 지정학적, 군사안보적 가치를 재고하게 만들었다. 러시아는 자국의 태평양 함대(극동함대) 소속 군함들과 민간 상선들이 미일동맹의 통제를 받지 않으면서 아시아·태평양 지역으로 자유롭게 항행할 수 있도록 하려면 쿠릴열도를 지켜내야 한다는 교훈을 얻은 것이다.

한편 일본 국내의 정치·경제적 상황이 쿠릴열도를 비롯한 독도와 센카쿠열도 등 영토문제에 더욱 집착하게 만드는 요소가 되기도 한다. 1980년대 말 이후 일본은 사회·경제적으로 20여 년 이상 장기적인 저성장과 침체의 국면을 겪어왔다. 그 사이 중국은 가파른 발전을 이어오면서 일본의 경제력을 추월하고 이제 미국과 어깨를 견주는 G2 국가로 부상했다. 따라서 일본은 아시아 1등 국가의 자신감을 상실하면서 그 반동으로 배타적 민족주의가 발생하고 급속한 우경

³³ 마고사키 우케루, 양기호 옮김, 2012, pp. 129-139.

화에 휩쓸렸다.³⁴ 일본이 한국을 비롯한 러시아 그리고 중국 등 모든 접경국가들과 도서 영유권 분쟁에서 강경한 입장을 고수하는 것은 국내 정치경제적 상황의 곤궁함을 반영하는 것이다. 쿠릴열도에 대한 2도 우선 반환 후 평화협정 체결 그리고 러일 간 협력관계 발전에 따라 나머지 영토에 대한 협상 개시라는 단계적 해결론이 강경론자들의 4도 일괄반환 주장에 묻혀버리는 이유가 여기에 있다.

끝으로 경제적 맥락에서 쿠릴열도에 대한 일본의 이해를 살펴보면, 이 지역의 풍부한 어족자원과 다양한 해양수산자원 그리고 광물자원이 지닌 무한한 가치이다. 이 부분은 러시아도 동일하게 인식하고 있으나 일본의 이해가 보다 절실한 형편이다. 러시아는 쿠나시르와 이투루프, 하보마이군도와 시코탄을 제외하고도 캄차카반도에서 이 지역에 이르기 까지 폭넓게 쿠릴열도를 지배하고 있어 남쿠릴 지역 4개 섬에 국한된 경제적 자산이 절대적 가치를 지니지는 않기 때문이다. 그리고 20세기 초반부터 이미 일본은 이 지역에 대한 다양한 자원탐사와 지질조사를 시행했고 1930년대부터 금과 은 등 각종 광물자원을 채굴한 경험이 있다. 특히 21세기는 해양자원 및 해양수송로에 대한 가치가 높아지고 있기 때문에 쿠릴열도에 대한 일본의 경제적 이해는 고조될 수밖에 없다.

2) 일본의 논거

쿠릴열도 4개 섬에 대한 일본의 영유권 주장은 근본적으로 1951년 체결된 샌프란시스코 강화조약의 모호성에서 촉발되었다. 더욱이 이 조약이 체결될 당시 소련방은 자국의 이해와 주장이 관철되지 않았다는 이유에서 강화조약에 서명하지 않음으로써 그나마 샌프란시스코 강화조약이 일본에 강제하고 있는 영토 포기 조항들을 지키라고 요구할 수 있는 당사국도 아닌 처지에 놓여 있다. 사실 미국은 일본과의 태평양 전쟁을 치러내면서 자국의 희생을 최소화하기 위해 소련방의 대일본전 참전을 끌어내고자 총력을 기울였다. 이 과정에서 카이로선언

34- 『경향신문』, 2013.01.15, “최근 일본의 우경화 현상은 잃어버린 20년에 대한 반동,” 기사내용 참조.

과 알타회담 그리고 포츠담 선언 등을 통해 소연방의 사할린 남부 및 쿠릴열도 점령을 분명하게 용인했다.³⁵

포츠담 회담의 내막과 일본의 패전에 이르기까지의 과정을 되짚어 보기로 하자. 제2차 세계대전이 막바지였던 1945년 7월 미국의 트루먼 대통령과 영국의 처칠 수상 그리고 중국의 장제스 총통은 독일의 포츠담에서 정상회담을 개최했다. 여기서 포츠담 선언이 채택되었고 소연방의 스탈린이 8월부터 일본과의 전쟁에 참전하면서 포츠담 선언에 서명하였다. 포츠담 선언을 통해 연합국은 일본의 반성과 군국주의 배제 및 무장해제 그리고 무조건 항복을 요구했다. 포츠담 선언에는 1943년 11월에 마련된 카이로 선언의 모든 조항을 일본이 수용하도록 강제하며 특히 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 큐슈, 시코쿠 그리고 연합국이 결정한 도서지역으로 국한한다고 명시했다. 두 차례에 걸친 미국의 원자폭탄 투하로 일본이 무조건 항복을 선언한 다음 9월 2일 일본의 시게미쓰 외상과 우메즈 참모총장이 일본의 대표로 서명한 항복문서에는 포츠담선언 조항을 성실하게 이행한다고 적혀 있다. 1946년 1월 연합국 최고사령부 훈령은 일본의 주권은 4개 주요 섬과 쓰시마 그리고 북위 30도선 이북 류큐열도를 포함한 약 1천 개 섬으로 한다는 것과 독도, 쿠릴열도, 하보마이열도, 이투루프군도, 시코탄 섬은 제외한다고 명시했다. 나아가 1951년 8월 일본의 요시다 총리는 중의원 본회의에서 일본의 항복문서에 영토포기 조항이 있다는 점은 엄연한 사실이라고 밝힌 바 있다.³⁶

그러나 미국은 전후처리과정에서 소연방과 냉전적 대립구도를 형성하게 되자 소연방(러시아)이 쿠릴열도에 대해 영유권을 갖는 것에 반대의사를 보이기 시작했다. 미국은 태평양 전쟁에 소연방의 참전을 설득할 때와 달리 쿠릴열도

35- 연합국은 1941년 8월 대서양 현장 이후 1943년 11월 카이로 선언, 1945년 7월 포츠담 선언 등에서 원칙적으로 영토 불확장의 원칙을 정한 바 있다. 그러나 1945년 2월 알타회담에서는 소연방의 참전을 유도하기 위해 참전의 대가로 사할린 남부와 쿠릴열도를 소연방에 할양하기로 비밀리에 합의했다. 영토 불확장의 원칙이 미국과 영국의 정치적 필요에 의해 예외적으로 인정된 것이다. 최창근, 2005, p. 89.

36- 마고사키 우케루, 양기호 옮김, 2012, pp. 108-111.

에 대한 소련방의 영유권을 명확하게 인정하지 않은 상태에서 일본과 협의를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 입장을 표명했다. 또한 미국은 종전 후 소련방과 냉전적 대립이 시작되고 곧이어 한국전쟁이 발발하자 일본의 지정학적 가치를 재평가하게 되었다. 그리고 일본과 서둘러 강화조약을 체결하는 과정에서 쿠릴열도에 대한 소련방의 영유권 관련 조항을 삭제했다. 샌프란시스코 강화조약에서 탈레스는 일본이 쿠릴열도를 포기하게 만들면서도 소련방의 영유권을 인정하지는 않는 애매한 태도로 양국 간 갈등구조를 만들어 놓은 것이다. 그리고 일본은 이때부터 이미 문제가 되고 있는 4개 섬에 대해 쿠릴열도의 일부가 아니라 일본의 고유한 북방영토라는 주장을 내세웠다. 쿠릴열도의 범위에 대한 문제를 제기하고 나선 것이다.³⁷

이미 언급한 바와 같이 샌프란시스코 강화조약의 영토조항은 여러 가지 면에서 불명확하고 애매한 내용을 담고 있다. 따라서 일본 내에서도 이에 대한 다양한 해석이 존재하며 일본이 쿠릴열도 4개 섬에 대한 반환을 요구할 수 있는 근거로 활용하기도 한다.³⁸ 첫째, 소련방이 샌프란시스코 강화조약 서명을 거부한 점을 중시하여 소련방에 대해서는 영토조항이 효력을 미치지 않는다는 주장이 제기된다. 즉, 일본이 영토조항에서 영토를 포기한 것은 소련방 외의 조약 체결국인 연합국에게만 효력이 발생한다는 것이다. 둘째, 첫째 주장의 연장선상에서 영토조항에는 일본이 포기한 영토의 구체적인 귀속 대상이 명시되어 있지 않기 때문에 귀속문제에 대한 최종적인 결정도 내려지지 않았다는 주장이 이어진다. 따라서 영토의 귀속문제에 대한 연합국의 최종결정이 필요하다는 것이다. 셋째, 일본은 제2차 세계대전에서 연합국이 영토 불확장의 원칙을 내세웠던 점을 강조하고 있다. 영토 불확장의 원칙이란 1941년 미국과 영국 양국이 대서양 현장에서부터 명시하여 카이로 선언을 통해 확인한 것으로 연합국은 전쟁과정에서 적국들로부터 영토를 획득하여 자국의 영토를 확대하지 않겠다는 원칙을 천명한 것이다. 영토 불확장의 원칙의 측면에서 볼 때 소련방의 쿠릴열도 점령

37- 이성환, 2011, pp. 52-58.

38- 이창위 외, pp. 60-70.

은 국제법적으로 불법적인 점령으로 해석될 여지가 있다는 것이 일본의 주장인 셈이다.³⁹

일본의 영유권 주장 권원 가운데는 제정 러시아와 체결한 역사적 조약들도 동원된다. 1855년 러시아와 일본이 처음 수교한 러일화친조약(露日和親條約), 즉 시모다 조약에서 양국이 이투루프 이남의 4개 섬을 일본영토로 인정했던 만큼 오늘날 러시아가 주장하는 쿠릴열도에 이 4개 섬이 모두 포함된다는 주장은 설득력이 없다는 것이다. 일본은 시모다 조약내용을 근거로 하여 이 4개 도서를 자국의 고유한 북방영토라는 주장을 내세우고 있다.⁴⁰ 그러나 일본은 샌프란시스코 강화조약 체결 당시에 이투루프와 쿠나시르가 쿠릴열도에 포함된다 것을 인정한 바 있다. 그 이후 일본은 입장을 바꿔 이 두 섬과 하보마이 군도와 시코탄을 묶어 북방 4개 섬으로 명칭을 부여하여 쿠릴열도에서 이 섬들을 제외시키고 자국의 고유한 북방영토라는 주장을 만들었던 것이다.

결국 쿠릴열도에 대한 일본의 반환 주장 논거들을 살펴보면 국제법적인 근거보다는 국제정치적 상황이 초래한 정치논리가 강하게 작용해왔다는 점을 알 수 있다. 이것은 소연방이 쿠릴열도를 차지한 권원이 알타회담의 국제정치적 논리에서 시작되었기 때문이다. 더불어 전후 처리과정에서 형성된 냉전적 국제질서는 샌프란시스코 강화협정 체결과정에 영향을 미쳐 매사를 정치적 진영논리로 구조화시켰다.⁴¹

39- 그러나 일본이 논거로 삼는 연합국의 영토 불확장 원칙은 당시 연합국이 만든 다른 원칙과 배치된다. 연합국은 독일, 일본 등 침략 국가들과 전면전에 나서면서 침략국가들이 무력을 통해 약탈한 영토를 모두 원래상태로 회복시킨다는 원칙을 공표했던 것이다. 즉 이 원칙에 의해 샌프란시스코 강화조약이 체결되었기 때문에 일본은 쿠릴열도에 대한 역사적 권원이 없으며 연합국이 정한 바대로 본토 4도와 그에 속하는 작은 섬들만 자국의 영토로 인정받게 되었다. 따라서 쿠릴열도는 일본의 패망 후 소위 무주지 상태에 놓인 셈이었고 이를 소연방이 선점한 것으로 해석할 수 있다는 것이다. 이창위 외, Ibid.

40- 윤영미, 2006, p. 177.

41- 최창근, 2005, pp. 69-71.

3) 일본의 전략

일본은 쿠릴열도 반환문제가 국가주권에 관계된 핵심적 국익으로 인식하고 있다. 따라서 쿠릴열도 4개 섬에 대한 일본의 주권을 관철하는 조건으로 실제적인 반환의 시기와 방법에는 유연한 태도를 보인다. 특히 현재 이 4개 섬에 거주하는 러시아인의 인권, 이해관계 및 요구사항은 반환 후에도 충분히 존중하겠다는 주장을 내세운다. 영토교섭의 주요 목적을 4개 섬의 주권을 인정받는데 두고 있다는 것이다.⁴²

일본의 대 러시아 외교는 강화조약 체결과 일러행동계획의 실행을 기본방침으로 하고 있다. 일본과 러시아는 1956년 국교 정상화를 위한 협상에서부터 강화조약 체결을 모색했다. 그러나 쿠릴열도 반환문제가 걸림돌로 작용하여 강화조약 대신 양국이 수교하는 정도에서 협상을 마무리하고 강화조약은 장기적 목표로 남겨 두게 되었다. 일러행동계획은 2003년 고이즈미 총리가 푸틴 대통령과 정상회담을 통해 마련한 합의안을 말한다. 즉 양국은 국제무대에서 정치대화를 심화하고 협력을 강화하며 평화조약을 교섭하고 무역과 경제, 방위, 치안 등 제반 분야에서 협력과 관계 발전을 꾀하고 문화와 국민 간 교류를 촉진한다는 것이다. 이러한 노력이 성과를 거두면 영토문제가 해결될 것이라는 게 일본의 전략인 것이다.⁴³

일본의 대 러시아 영토협상 전략은 크게 볼 때 두 갈래의 원칙이 혼재해 왔다. 먼저 정치문제인 강화조약 체결 및 영토문제 해결을 경제문제인 양국 간 투자 및 교류 활성화와 한꺼번에 고려하는 소위 ‘정경 불가분의 원칙’이 존재한다. 정경 불가분의 원칙은 쿠릴열도 문제를 해결한 다음 평화조약을 체결하고 그 기반 위에 정상적인 경제협력과 외교관계를 활성화시켜 나가야 한다는 입장이다. 반면 정경 분리원칙은 평화조약을 먼저 체결하고 영토반환 논의는 점진적으로 합의하되 경제협력과 기술교류 등을 통해 양국 간 관계발전을 도모하자

42- 남상구, 2012, “남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황: 일본 정부 대응을 중심으로,” 『영토 해양연구』, Vol. 4. p. 125.

43- 남상구, 2012, Ibid.

는 것이다.

쿠릴열도를 둘러싼 일본과 러시아의 영토갈등은 전후처리과정에서 촉발된 미국과 소연방 간의 냉전질서가 초래한 산물에 해당한다. 제2차 세계대전의 막바지에서 일본이 패전한 이후 서명한 항복문서 그리고 미군정 시기의 훈령까지를 살펴보면 보면 쿠릴열도에 대한 일본의 고유영토 주장은 국제법적 근거를 찾을 수 없다. 그러나 미국이 주도한 샌프란시스코 강화협정에서 일본은 소연방이 불법적으로 일본 영토를 점령하고 있다는 주장을 선전하기 시작했다. 미국의 유도에 따른 전략적인 갈등 증폭이 사실처럼 굳어지면서 오늘날 러시아와 일본 간의 영토갈등으로 고착화된 것이다.

쿠릴열도에 대한 영토협상에서 일본의 입장은 시간의 흐름에 따라 갈등과 대립, 협력적인 입장이 되풀이되다가 21세기에 들어서면서 포괄적인 전략이 수립되었다. 우선 일본이 패전 초기의 영토포기 조항을 무시하고 쿠릴열도의 반환을 요구한 1950년대 중반 이후에는 주로 정경 불가분의 원칙에 입각한 갈등형 전략을 시도했다. 그러나 1970년대에 들어서 냉전적 국제질서가 다소 무너지면서 테탕트 분위기가 형성되자 일본은 소연방과 공동선언을 채택(1973)하여 영토문제를 직시하면서도 경제협력을 비롯한 광범위한 관계발전을 모색하는 절충형 전략을 모색했다. 절충형 전략은 소연방이 해체 수순에 들어서고 러시아 연방이 등장한 1990년대 전 기간에 걸쳐 더욱 강화되었다. 러일 간에는 영토문제가 존재한다는 인식을 공유한 기반 위에서 이를 여타 협력관계 발전과 분리시키고 특히 경제적 측면의 협력을 증진시켜 나가자는 방안이 제시되었다. 이러한 분위기는 1990년대 후반에 잠시 협력형 전략으로 발전되기도 했다. 1996년 1월부터 집권한 하시모토(橋本龍太郎) 총리는 러일 양국 간 우호적 경제협력을 우선시하자는 외교 3원칙을 제안했다. 외교 3원칙은 신뢰의 원칙, 상호이익의 관점, 장기적 관점을 추구한다는 전략으로 ‘모스크바 선언’(1998)으로 구체화 되었다. 모스크바 선언은 양국 모두 적극적인 관계발전을 도모하여 2000년까지 평화협정을 체결하자는 로드맵을 제시하였다. 그러나 1998년 7월 하시모토 총리의 실각과 경기침체의 장기화 그리고 러시아의 1998년 경제위기와 2000년 푸틴의 등장으로 이어진 격변하는 상황은 양국 간 평화협정 체결 로드

맵을 무산시켰다. 따라서 2000년대 이후 일본의 대 러시아 영토협상 전략은 지난 과거의 합의사항 및 공동 선언 등을 포괄하면서 구체적으로 평화협정 체결을 최우선적으로 마련할 수 있는 ‘러일행동계획’(2003)으로 정리되었다. 이른바 포괄형 전략이 수립된 것이다.⁴⁴

일본의 쿠릴열도 반환 협상 전략 가운데 문제 해결의 방안으로 논의된 내용도 주목해 볼 필요가 있다. 기본적으로 러일 간 영토 교섭은 1956년 국교정상화 과정에서 제시된 러시아의 2도 양도를 통한 강화협정 체결 제의에서 출발했다. 그러나 미국이 이에 반대하면서 일본은 4도 일괄 반환론을 제시했다. 이후 1960년 미국과 일본의 신안보동맹이 체결되자 소련방은 일본이 소련방과 평화협정을 체결할 의사가 없다고 판단하여 우호선린의 원칙에 입각한 영토적 양도 계획을 철회했다. 이에 대해 일본은 4도 즉시 반환론을 주장하면서 소련방과 맞섰다. 이후 소련방이 해체되고 등장한 러시아는 쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에서 해결하자고 일본에 제의했으나 일본의 거절로 무산되었다. 양국이 지속적으로 협상을 통해 문제를 해결해야 하는 상황이 된 것이다. 탈냉전의 국면에서 협상의 여지가 넓어지자 일본에서는 다양한 주장이 등장했다. 기존의 방식인 하보마이군도와 시코탄을 우선 반환 받고 평화협정을 체결한 다음 협상을 계속하자는 방안부터 4도 일괄반환 주장, 하보마이와 시코탄 그리고 쿠나시르까지 합하여 3도를 반환받고 협상을 마무리하자는 주장, 4개 도서의 면적을 계산하여 이를 절반으로 나누자는 주장(이 경우 일본은 이투루프 섬 전체의 1/5에 해당하는 서부지역까지 차지할 수 있다)까지 많은 의견이 제시된 것이다. 여기에 더하여 영토는 협상을 통해 나누기 어렵다는 인식 하에 양국 공동의 주권을 인정하고 주민의 광범위한 자치를 허용하자는 공동통치론과 감차카 반도 이남의 쿠릴열도 전체를 반환받아야 한다는 일본 공산당의 주장까지 가세해 있다.⁴⁵

그러나 양국의 영토갈등이 극단적인 적대관계로 악화되지 않는 이유는 우선

⁴⁴ 이에 대한 자세한 분석은 최은봉·석주희, 2012, *op. cit.*, 참조.

⁴⁵ 남상구, 2012, pp. 128-130.

문제의 발단이 냉전질서라는 정치적인 동인해서 출발했으나 21세기는 냉전이 해체된 세계이기 때문이다. 더불어 양국은 갈등이 고조되던 시기에도 물리적 충돌 없이 외교적 수사와 협상에 의존하여 문제를 해결하고자 노력해 왔던 경험도 축적되어 있다.

5. 맺음말

지금까지 쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본 간의 영토분쟁을 연원부터 양국의 이해와 논거 그리고 전략으로 구분하여 살펴보았다. 쿠릴열도 영유권 분쟁에서 러시아는 실효적 지배국가이면서 동시에 일본에 비해 국제법적으로 유리한 정당성을 확보하고 있다. 반면 일본은 19세기에 러시아와 체결했던 조약에 기초하여 역사적 권원을 주장하지만 기본적으로 군국주의적 영토팽창과 태평양 전쟁을 도발했던 전범국가이기 때문에 국제법적으로 쿠릴열도에 대한 영유권을 주장하기 어려운 상황에 놓여 있다. 그러나 일본은 전후처리과정에서 형성된 냉전적 국제질서에서 미국의 동맹국으로 편입되면서 소연방에게 쿠릴열도 영유권을 요구할 수 있는 국제정치적 입지를 마련했다. 일본은 국제정치적 상황의 혜택을 받으면서 소연방의 쿠릴열도 영유권에 이의를 제기하고 이를 기정사실화 한 것이다. 소연방 해체 이후에도 일본은 우월한 경제력과 굳건한 미일동맹의 기반 위에서 러시아에게 영토적 양보를 종용하였다. 러시아가 우호선린의 원칙으로 영토·국경정책을 추진한다는 점과 경제발전을 위해 일본의 투자와 협력이 절실하다는 점을 파고든 것이다. 그러나 러시아가 일본과 평화조약을 체결하여 우호선린 관계를 만들고 경제적 투자를 받을 필요성이 높다고 하더라도 영토를 쉽게 양도할 수 있는 상황은 아니다.

또한 일본은 국내적으로 장기간에 걸친 경제적 침체로 인해 정치가 지나치게 우경화되었다. 따라서 영토분쟁에 있어서 강경한 입장 외에 유화적인 협상전략을 제기하는 목소리는 쉽게 비난을 받고 묻혀 버리는 상황이다. 2011년 2월 와다 하루키는 경향신문에 기고한 글을 통해서 일본이 쿠릴열도를 돌려받고 싶다면 러시아의 영유를 인정하고 과거 협상과정에서 2도 반환으로 평화조약을 체

결하기로 했던 사실 등을 기억해야 한다고 지적했다.⁴⁶ 문제를 해결하려면 협상 자세를 갖춰야 하는데 일본은 4도 일괄반환에 매몰되어 있어 유화적 협상을 제기하면 매국노처럼 치부되는 것이다.

2013년 가을로 접어들면서 일본의 집단적 자위권 보장이 동아시아의 새로운 쟁점으로 부상했다. 미국과 일본의 군사협력이 강화되면서 동아시아의 안보위협 상황이 발생할 때 일본이 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 미국이 용인한다는 것이다. 이러한 일본의 군사력 강화 움직임은 쿠릴열도에 대한 러시아의 군사안보적, 전략적 가치를 제고시킬 것으로 보인다. 상황이 좀 다르지만 센카쿠열도를 둘러싸고 일본과 중국은 서로 군사적 시위를 벌이고 있으며 긴장감이 고조되고 있다. 따라서 러시아가 쿠릴열도를 일본에게 쉽게 양보할 수 없는 상황이 새롭게 형성되고 있는 것이다.

도서영유권 갈등을 놓고 볼 때 일본은 동아시아에서 골칫덩어리 국가(trouble maker)이다. 쿠릴열도와 센카쿠열도 그리고 독도 등 모든 접경국과 갈등을 일으키고 있기 때문이다. 이 모든 영유권 갈등에서 일본은 동일한 잣대를 제시해야 한다. 각각의 경우마다 일본의 주장이 다르기 때문에 동아시아 도서 영유권 갈등에서 일본은 존중받는 국가가 되기 어렵다. 동아시아 영유권 분쟁을 다자적 시각에서 해법을 검토해 볼 필요가 여기에 있다. 일본은 영토반환에 집착하여 무리한 주장으로 갈등을 일으키는 것보다는 자국의 영향력을 확대하여 동아시아 전체의 평화와 번영을 주도하는 것이 국익실현에 도움이 된다는 점을 이해할 필요가 있다. 러시아의 우호선린 우선의 원칙도 이와 유사한 것이다.

46_ 『경향신문』, 2011.2.28.

참고문헌

- 김인성. 2013. “러시아 쿠릴열도 정책의 정치·경제적 함의.” 『민족연구』, 제53권 단일호. pp. 4-46.
- 마고사키 우케루, 양기호 옮김. 2012. 『일본의 영토분쟁』. 서울: 메디치미디어.
- 우준모. 2006. “지정학적 탈근대성과 영토·국경갈등의 평화적 해결: 러시아-카자흐스탄의 국경 간 정책 사례분석.” 『21세기 정치학회보』, 제16집 제2호. pp. 289-305.
- 우준모. 2012. “러시아의 영토의식과 지정학적 경계설정: 중국과의 국경설정 사례분석.” 『국제지역연구』, 제16권 제1호. pp. 29-50.
- 윤영미. 2006. “탈냉전기 러-일 영토분쟁.” 『현상과 인식』, 제30권 봄/여름호. pp. 171-206.
- 이석우. 2006. 『대일강화조약 자료집:The San Francisco Peace Treaty』. 서울: 동북아역사재단.
- 이석우. 2007. 『동아시아의 영토분쟁과 국제법』. 파주: 집문당.
- 이성환. 2011. “일본과 러시아의 국경 문제의 형성과 전개- 일본의 정책변화를 중심으로.” 『한국 시베리아연구』, 제15권 1호.
- 이용권. 2008. “러일 영토분쟁.” 진창수 편. 『동북아 영토분쟁과 일본의 외교정책』. 성남: 세종연구소. pp. 141-183.
- 이주천. 1998. 『루즈벨트의 친소정책: 1933-1945』. 서울: 신서원.
- 이창위 등. 2006. 『동북아 지역의 영유권 분쟁과 한국의 대응전략』. 서울: 다운샘.
- 최은봉·석주희. 2012. “러일 북방영토분쟁에 대한 전후 일본의 정책지향과 전망-주요 선언·성명·협정을 중심으로-” 『사회과학연구논총』, pp. 43-70.
- 최창근. 2005. 『일본의 영토분쟁-일본 제국주의 흔적과 일본 내셔널리즘』. 서울: 백산자료원.
- 최태강. 2005. “집권 2기 푸틴정부의 러-일간 영토문제.” 『슬라브연구』, 제21권 제2호. pp. 23-46.
- 최태강. 2009. “메드베데프시대 러-일관계: 정치 및 영토문제를 중심으로.” 『중소연구』, 제33권 제3호. pp. 123-155.
- 홍완석. 2002. “쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰.” 『한국정치학회보』, 제36집 제2호. pp. 323-348.
- Pak, Bella B. 2012. “쿠릴열도를 둘러싼 러시아와 일본간의 영토분쟁.” 『독도연구』.

제13호. pp. 167-192.

『매일경제』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『한국일보』.

『경향신문』.

Ulam, Adam B. 1974. *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy 1917-1973*. New York: Praeger Publishers.

United States. Dept. of State. 1961. *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, The Conferences at Cairo and Tehran, 1943*. Washington: US Government Printing Office.

Программа “Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы” <http://base.garant.ru/189889/#text>.

Ткаченко, Б. И. 2009. *Курильская Проблема: История, Право, Политика и экономика*. Владивосток: Морской Гос. Университет.

IV. 센카쿠열도 영유권 분쟁을 둘러싼 중국과 일본의 전략 및 국제정치적 함의

신종호 (경기개발연구원)

1. 머리말

센카쿠열도(중국명 댜오위다오)¹는 현재 일본이 실효적 점유를 하고 있으나 중국과 대만이 영유권을 주장하고 있는 지역이다. 1968년 UN의 센카쿠열도 인근해역에 대한 광물자원 조사 결과 발표 이후 중일 간 영유권분쟁이 시작되었고, 1990년대 중후반 이후 현재에 이르기까지 센카쿠열도에 대한 일본의 실효적 지배가 강화되고 있는 과정에서 중국은 이에 대해 지속적으로 도전하는 양상을 보이고 있다. 특히 최근 중국의 부상과 일본의 보수주의적 경향 강화 등으로 인해 중국과 일본 간 센카쿠열도 영유권을 둘러싼 갈등이 심각한 상황으로 전개되면서, 동아시아에서의 안보 불안정성이 가중되고 있다.

물론 중국과 일본 모두 역내 안정 및 경제협력을 중시하고 있기 때문에 센카쿠열도 영유권 문제를 둘러싼 전면적인 무력충돌의 가능성은 높지 않지만, 중일 간의 영유권 분쟁이 점차 확대되어 양국관계의 경색으로 이어질 경우에 한국을 포함한 동아시아 지역안보에 부정적인 영향을 초래할 수 있고, 역내 기타 영토분쟁에도 영향을 주게 될 가능성이 높다.

특히 한국의 입장에서는 향후 이들 국가와의 영유권 분쟁 가능성에 대비하는 차원에서 현재 중국과 일본이 센카쿠열도 문제를 둘러싸고 보여주는 대응방식

¹ 센카쿠열도(尖閣列島, Senkaku Islands)는 일본식 표기로서, 중국에서는 댜오위다오(釣魚島), 대만에서는 댜오위타이(釣魚臺)로 부른다. 영토분쟁은 주로 영유권의 획득과 유지 및 변경 과정에서 분쟁이 발생한다. 영토분쟁은 분쟁의 발생지역에 따라 내륙 영토분쟁과 해양 영토분쟁으로 구분되며, 해양 영토분쟁의 경우 도서 영유권 분쟁과 해양 경계선 획정 분쟁으로 나눌 수 있다. 센카쿠열도는 도서 영유권 분쟁 사례에 해당한다. 백충현, “영토분쟁의 해결방식과 증거,” 『法學』, 제23권 4호(1982), pp. 21-23.

과 주장논리에 대한 연구가 필요한 시점이다.

본 장에서는 센카쿠열도 영유권 분쟁의 배경과 중국과 일본의 이해관계와 전략 변화 및 센카쿠열도 영유권 분쟁의 국제정치적 함의를 고찰한다. 이를 위해 먼저, 센카쿠열도 영유권 분쟁의 배경과 역사를 통해 어떤 계기를 통해 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁이 제기되고 촉발되었는지 살펴본다. 다음으로는 센카쿠열도에 대한 중국과 일본의 이해관계와 각각의 전략 변화 고찰을 통해 양측의 주장과 논거를 고찰한다. 마지막으로 센카쿠 영유권 분쟁에 대한 주변국의 입장 및 국제정치적 함의를 도출함으로써 동아시아 영유권 분쟁 해결방안 모색에 기여하고자 한다.

2. 센카쿠열도 영유권 분쟁의 배경과 역사

1) 영유권 분쟁 배경

센카쿠열도는 동중국해의 남부, 일본 오키나와 본섬의 나하(那覇) 서쪽 약 420km, 중국 대륙의 복주(福州) 동쪽 약 420km, 석원도(石垣島) 북쪽 175km, 대만의 기륭(基隆) 북쪽 190km 해역에 위치해 있으며, 무인도 5개 섬(다오위다오-釣魚島, 베이샤오다오-北小島, 난샤오다오-南小島, 황웨이위黃尾嶼-久場島, 츠웨이위赤尾嶼-大正島)과 3개의 암초(페이라이-飛瀨, 베이옌-北岩, 난옌-南岩)로 이루어져 있다. 총 면적은 6.32km²이고, 주도(主島)인 釣魚島(다오위다오)는 동서 약 3.5km, 남북 1.3km의 타원형으로 면적은 4.32km², 표고 362m로 거의 전 섬이 밀림으로 덮여 있다.²

센카쿠열도는 청일전쟁 직후인 1895년 1월 14일 일본영토로 귀속되었다가

2- 김중두, “다오위다오/센카쿠열도 분쟁원인에 관한 연구”, 『STRATEGY 21』 제2호 (1998년 가을·겨울호), pp. 47-48. 센카쿠열도의 거리와 면적은 기점에 따라 약간의 차이를 보이고 있다. 한국국방연구원(KIDA)의 웹사이트에서는 일본 오키나와 서남쪽 약 400km, 중국대륙 동쪽 약 350km, 대만 북동쪽 190km에 위치한다고 언급하고 있다. KIDA 세계분쟁 데이터 베이스 (www.kida.re.kr, 검색일: 2013.9.16.). 중국과 일본학자들의 글에서도 거리와 면적은 기점에 따라 약간씩의 차이를 보이고 있다.

1951년 미국과 일본의 샌프란시스코 강화조약 체결시 일본에서 미국으로 이양되었다. 이때까지만 해도 센카쿠열도에 대한 영유권 분쟁이 일어나지 않았으나, 1968년 유엔 아시아·극동 경제위원회(ECAFE)의 주도로 진행된 아시아 근해 지역 광물자원 공동 탐사 조정위원회(CCOP)의 조사결과 센카쿠열도 주변 해저지역에 석유와 천연가스 등 부존 자원의 존재가 확인됨에 따라 관련국 간 영토분쟁이 촉발되었다. 당시 조사결과 센카쿠열도를 포함한 동중국해 대륙붕에 1,095배럴 규모의 석유자원이 매장되어 있을 가능성을 발표하였다.

1971년 6월 미일은 오키나와 반환협정(Okinawa Reversion Treaty)에 서명했고, 1972년 5월 15일 일본은 센카쿠열도를 오키나와현의 일부로 편입시켜 실효적으로 지배 중에 있다. 센카쿠열도가 일본령으로 편입된 이후부터 현재까지 동 해역에서 당사국 간의 무력충돌은 발생하지 않았다. 그러나 센카쿠열도의 영유권을 둘러싼 외교적 마찰 및 민간 차원의 항의는 중국, 대만, 홍콩 등지에서 지속적으로 이루어지고 있다.

센카쿠열도 인근 해역은 어족자원이 풍부한 황금어장이 산재해 있고, 석유와 천연가스 같은 부존자원의 매장 가능성, 배타적 경제수역(EEZ) 및 대륙붕 경계선의 확정 문제 등이 걸려 있다. 또한 중동으로부터 동아시아를 잇는 해상교통의 요지이자 석유수송로의 길목에 위치하고 있다는 점에서 전략적 중요성도 매우 크다.

〈그림 4-1〉 중·일 센카쿠열도 분쟁과 원유수송로



자료: 동아일보(좌), 매일경제(우)

2) 영유권 분쟁의 역사

일본은 그동안 센카쿠열도가 1895년 청일전쟁 이후 일본의 영토로 귀속되었다고 주장해왔다. 즉, 1885년 이후 오키나와현 당국을 통해서 센카쿠열도의 현지조사를 실행하여 무인도뿐만 아니라 청나라를 포함한 어떠한 나라의 지배도 받지 않는 땅(無主地)임을 신중히 확인하고 청일전쟁 중이던 1895년 1월 14일 현지에 표식을 건설하는 취지의 각의 결정을 통해 정식으로 일본영토(오키나와현)로 편입되었다고 주장한다.³ 국제법상으로 정해진 선점의 법칙이라는 영유권 취득의 방법으로 합법적인 과정을 거쳐 일본 영토로 인정받았다는 것이다.

이후 1945년 제2차 세계대전 당시 일본의 패전으로 센카쿠열도를 포함한 북위 30도 이남의 남서제도는 미군의 직접 관리대상이 되었고, ‘샌프란시스코 평화조약(연합군 최고 사령부 훈령 SCAPIN 제677호)’에 의거하여 1952년 4월 일본이 독립을 회복한 이후에도 동 조약 제3조에 따라 센카쿠열도는 계속해서 미국의 지배하에 있었다.

하지만 1968년 유엔 아시아·극동 경제위원회가 센카쿠열도 주변 해저지역에 대한 탐사결과 석유가 다량 매장되어 있을 가능성을 발표하였고, 1970년 7월 대만이 걸프(Gulf)사에 이 센카쿠 인근 대륙붕의 해저자원 탐사권을 부여하였으며, 9월 10일 일본이 센카쿠열도가 오키나와현에 속한다고 발표함으로써 센카쿠열도에 대한 영유권 주장이 촉발되었다. 이후 1971년 6월 미국과 일본 사이에 조인된 오키나와 반환협정에 기초하여 1972년 5월 센카쿠열도의 지배권도 오키나와의 일부라는 이유로 일본 정부에 반환되자 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁은 본격화되기 시작했다.

중국과 대만은 센카쿠열도가 명나라 때부터 왜구에 대한 해상방위구역 내에 포함되는 해역으로 당시 류큐국의 일부가 아니라 중국 영토인 대만의 부속도서였으나, 1895년 불평등조약인 ‘시모노세키조약’을 통해 일본이 강제로 취득한

3. 김용민, “조어군도와 센카쿠열도: 중국과 일본의 전략적 충돌이 가진 함의”, 『국제지역연구』, 제15권 제3호(2011), p. 179; 石家鑄, “釣魚島問題的現狀與中日關係”, 『毛澤東鄧小平理論研究』, 2004年第4期, p. 30.

것이라고 주장한다.⁴ 즉, 1895년 시모노세키조약 제2조에 의해 ‘대만 및 그 부속도서와 땡호제도’가 일본에게 강제 할양된 것으로 파악한다. 따라서 대만의 부속도서인 센카쿠열도에 대하여 제2차 세계대전 이후 미국이 지배권을 점유하고, 오키나와 반환협정으로 일본의 반환구역에 포함시킨 것은 불법이라는 것이다.

오키나와 반환협정의 ‘반환구역’에의 삼입을 불법적인 것으로 파악한 중국정부는 1971년 12월 30일 외교부 성명을 통해 다음과 같이 주장했다. “일본의 사토정부는 근년 역사적 사실과 중국정부의 심한 반대를 무시하고, 중국의 영토인 조어도 등 도서에 대하여 ‘주권을 가지고 있다’고 주장하면서 미국과 결탁하여 이들 도서를 침략 병합하는 다양한 활동을 해왔다. 최근 미일 양국의 국회는 오키나와 반환 협정을 체결했다. 이 협정 하에서 미일 양 정부는 공공연하게 조어도 등의 도서를 그 반환구역에 삼입시키고 있다. 이것은 중국의 영토와 주권에 대한 공공연한 침범이다. 이것은 중국이 절대로 용인할 수 없는 것이다.”⁵

1972년 중일 국교정상화 시기에 중국지도부(毛澤東, 周恩來)는 센카쿠열도의 현상유지에 동의했으며, 나아가 1978년 『중·일 평화우호조약』 체결 시점에 덩샤오핑(鄧小平)은 센카쿠열도 문제를 보류하겠다는 견해를 피력했으나,⁶ 일본정부는 ‘중국과 일본 양국 간에 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않음

4. 명나라 초기 영락(永樂)원년(1403년)에 출판된 『순풍상송(順風相送)』이라는 책에 ‘조어서(釣魚嶼)’라는 이름으로 역사에 처음 등장하는데 이는 1894년 오키나와에 살던 고가 다쓰시로가 처음 발견해 오키나와현 영토에 정식 편입했다고 주장한 것보다 400년이나 앞서 있다. 1863년 청나라가 제작한 지도에는 푸젠성에 소속된 ‘다오위타이 군도’란 이름으로 표기되어 있다. 한국브리태니커 온라인 ‘센카쿠열도’, 검색일: 2013.9.16.

5. 아울러 중국 외교부는 센카쿠열도가 중국영토라는 점을 다음과 같이 주장하였다. “조어도 등의 도서는 예로부터 중국의 영토이다. 일찍이 명대에 이들 도서는 이미 중국의 해상방위구역 속에 포함되어 있었으며, 그것은 류큐 즉 지금의 오키나와에 속한 것이 아니라 중국 대만의 부속도서였다. 중국과 류큐와의 이 방면의 경계선은 아카오섬(赤尾嶼)과 구메섬(久米島) 사이에 있다. 중국의 대만 어민은 옛날부터 조어도 등의 도서에서 생산활동을 해왔다. 일본정부는 중일 갑오전쟁을 통해서 이들 도서를 탈취하여 청조 정부를 압박하여 1895년 4월 ‘대만의 모든 부속도서’ 및 땡호제도의 할양이라고 하는 불평등조약 ‘시모노세키조약’을 체결시켰다.” 芹田健太郎. 『日本の領土』(中央公論社, 2002), p.109.

6. “鄧小平談釣魚島問題：先擱置它二三十年”, 『人民日報』, 2012.5.18.

며 보류의 어떠한 약속도 존재하지 않는다'고 부인하였다.⁷ 1988년 7월 일본 우익단체인 '일본청년사' 소속 7명이 센카쿠열도에 등대설치를 요구하였고 2년 뒤 일본정부에 등록신청을 하였다. 비록 일본정부는 이를 보류하였지만, 1989년 5월에 센카쿠열도에 헬리콥터 이·착륙장을 설치함으로써 센카쿠열도에 대한 실효적 지배를 강화해오고 있다.

1992년 2월 중국은 '중화인민공화국 영해 및 접속수역법'을 제정하여 센카쿠열도를 중국영토에 포함시켰다.⁸ 이에 대해 일본은 역사적 권원과 국제법적 선점이론 등을 들어 센카쿠열도는 일본의 고유영토이며 중일 간에 영유권분쟁의 대상이 전혀 될 수 없다는 공식입장을 되풀이했다.

1994년 11월 유엔해양법협약이 정식 발효되면서부터 센카쿠열도의 영유권 문제와 동중국해에서의 배타적 경제수역(EEZ)의 획정 및 대륙붕 설정을 둘러싼 중일 갈등이 재점화되었다. 특히 2000년대 들어서면서 중일관계의 전반적인 악화 및 일본의 우경화 강화 추세 속에서 그동안 잠재되어 왔던 센카쿠열도의 영유권 분쟁이 본격화되었다.

2004년 3월 일본정부가 센카쿠열도에 상륙한 7명의 중국인을 체포하자, 중국 외교부 대변인(孔泉)과 외교부 부부장(戴秉國)은 센카쿠열도의 영유권을 주장하며 '국제법 위반행위'라고 일본정부를 비판하고, 즉각적이고 무조건적인 자국민의 석방을 요구했다. 반면 일본은 중의원 안전보장위원회에서 영유권을 확인하는 결의를 전원일치로 가결시킴으로써 센카쿠열도는 일본 고유의 영토로서

7- 즉, 일본은 1920년 5월에 당시의 중화민국 주 나가사키 영사로부터 푸젠성 어민이 센카쿠열도에 조난한 사건에 대하여 발행된 감사장에는 '일본제국 오키나와현 센카쿠열도'라는 표현이 기술되어 있다는 점, 1953년 1월 8일 인민일보 기사 '류큐열도에 대한 주민들의 미국점령 반대의 전투'에 있어서 '류큐열도에 센카쿠열도를 포함한 7개의 도서'라는 표현이 있는 것, '1960년에 중국에서 발행된 중국 세계지도에는 '센카쿠열도가 오키나와에 포함'되어 있는 것을 들어 중국의 주장에 반박하였다. 김용민(2011), p.181에서 재인용.

8- 1992년 2월 25일 전인대 상무위원회를 통과한 '영해법' 제2조에서는 중국의 육지영토를 다음과 같이 규정하고 있다.

“第二條 中華人民共和國領海爲鄰接中華人民共和國陸地領土和內水的一帶海域。

中華人民共和國的陸地領土包括中華人民共和國大陸及其沿海島嶼、台灣及其包括釣魚島在內的附屬各島、澎湖列島、東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島以及其他一切屬於中華人民共和國的島嶼”。 (http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31172.htm).

역사적으로 그리고 국제법적으로도 의심의 여지가 없는 일본의 영토라는 입장을 재확인하였다.

2010년 9월 일본정부는 정부순시선과의 충돌한 중국 민간어선에 대하여 구속수사로 강경 대응했고, 이에 대해 중국정부 역시 일본 관광객의 체포, 희토류의 대일 수출 중단 등으로 초강경 대응했다.

2012년 7월에는 동경도와 일본정부가 센카쿠열도를 민간으로부터 매입하는 국유화 조치를 통하여 영유권을 강화하려는 움직임을 보이자 중국정부는 이를 맹렬히 비판하면서⁹ 일본상품의 통관절차 강화, 유엔에서의 일본 침탈 비판, 희토류 수출 규제 등에 이어, 동중국해에 중국 해양순시선의 지속적 배치와 순찰, 중국 첫 항공모함 랴오닝함의 실전배치 및 중국군 5개 군구의 3급 전투태세 돌입 등 일본의 실효적 점유의 무효화를 시도하기도 했다.

〈표 4-1〉 센카쿠열도를 둘러싼 분쟁의 역사

일자	주요내용
1895년 1월	청·일 전쟁 이후 일본은 자국 영토(오키나와현)로 편입
1951년 9월	샌프란시스코 강화조약 체결시 일본으로부터 미국으로 이양
1968-69년	유엔 아시아극동경제위원회(ECAFA)의 동중국해 일대 해양자원 조사
1971년 6월	미·일 간 오키나와 반환 협정 서명
1972년 5월	美, 오키나와·센카쿠열도를 일본에 양도
1972년 9월	중·일 외교관계 수립(* 센카쿠열도 영유권 문제 보류)
1988년 7월	우익단체인 '일본청년사' 소속 7명, 동 도서에 등대설치 요구
1992년 2월	중국, 센카쿠열도를 자국 영토에 포함시킨 『영해법』 공포
1994년 11월	유엔해양법협약 정식 발효
1996년 7월	'일본청년사', 동 도서에 등대설치, 해도(海圖)에 기재할 것을 요구
1997년 11월	중·일, 신어업협정 체결(* 센카쿠영유권 문제 보류)
2004년 3월	중국인 활동가 7명, 센카쿠영유권 주장하며 불법상륙 시도, 전원 체포 日 중의원 안전보장위원회, '센카쿠열도는 일본영토'라는 결의문 채택

⁹ 중국은 해양감시선을 즉각 파견하여 상시순찰에 나섰으며, 차기 국가주석으로 예정된 시진핑은 일본의 일부 국내정치세력이 이웃국가에 남긴 침략전쟁 상처에 대해 반성하기를 꺼려 “다오위다오 국유화라는 코미디극을 연출”하고 있다며 비판했다. 『조선일보』 2012.9.19.

일자	주요내용	
2009년 3월	미국, 미·일 안보조약이 분쟁지역인 센카쿠 열도에도 적용됨을 확인	
2009년 4월	중국외교부, '국경 및 해양 사무국' 개설	
2010년 9월	일본, 센카쿠 열도 근해에서 해상보안청 순시선과 중국어선 충돌	
2011년 12월	중국과 일본, 해난구조협정 체결 합의	
2012년	3월	일본, 센카쿠 열도 내 무인도 99개 섬에 대한 작명 완료
	4월	이시하라 신타로 도쿄 지사, 센카쿠 매입 의사 피력
	7월	일본 정부, 센카쿠 열도 국유화 방침 결정
		중국 어정선, 닌오위다오 12해리 수역에 처음으로 진입
	8월	(15일) 홍콩 시위대, 닌오위다오/센카쿠 열도에 상륙
		(16일) 일본, 상륙 시위대 14명 강제 송환 결정
		(18일) 일본 국회의원 9명 포함된 우익 150명 중 10명 센카쿠 상륙
		(20일) 중국 25개 도시에서 반일 시위 개최
	9월	(3일) 일본 정부, 20억 5천만 엔에 센카쿠 매입 합의
		(14일) 중국 해양감시선 12해리 수역 내에 진입
		(15일) 중국 50개 도시 반일 시위, 산둥 칭다오 등지서 일본기업 습격
		(18일) 美 국방장관, 센카쿠에 대해 미일안보조약상 의무 수행 표명
		(19일) 일본, 센카쿠 열도 해역에 대규모 순시선 급파
		(23일) 중국, 동평-21C를 센카쿠를 사정권에 두는 푸젠성에 배치
		(24일) 중국 감시선 4척, 일본이 설정한 센카쿠 영해에 진입
(25일) 일본과 대만 순시선, 센카쿠 근해에서 충돌		
(27일) 중국 외교부장, 유엔서 "일본이 센카쿠열도를 훔쳤다"고 주장		

자료: 필자 작성

3. 센카쿠열도에 대한 일본과 중국의 전략 변화

1) 일본과 중국의 이해관계(interest)

1970년대 이후 중일 간 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁은 이 지역이 갖고 있는 이해관계를 둘러싼 충돌이다. 영유권 분쟁의 원인은 크게 3가지(해양자원, 전략적 가치, 유엔해양법협약)로 집약된다.¹⁰

¹⁰ 손기섭, “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석”, 『한국정치외교사논총』, Vol. 34, No. 2(2013), pp. 317-346; 이홍표, “다오위다오 영유권분쟁과 중일관계: 에너지안보와 민족주의 측면”,

첫째, 센카쿠열도 주변수역인 동중국해에 부존된 방대한 해양자원을 둘러싼 갈등이다. 센카쿠열도는 그동안 일본이 실효적 지배를 행사해 왔지만, 1968년 유엔 조사를 통해 인근 수역에 많은 양의 해저자원이 매장되어 있다는 것이 알려지면서 관련국 간 영유권 분쟁이 본격화되었다. 동중국해에서의 해저석유 매장량은 약 40억 톤으로 중국 전체의 석유 매장량의 43%를 점하며, 특히 센카쿠열도의 주변 해역에서 대량의 석유 및 천연가스의 존재하는 것으로 밝혀졌다.

일본은 70년대 말 오히라 내각이 두 차례의 오일쇼크를 경험하고 난 이후 ‘총합안전보장’¹¹이란 국가전략을 제시한 바 있으며, 이 속에는 석유와 석탄 등 에너지자원의 확보가 관건이 된 ‘경제안전보장’이 일본안보의 핵심이 되었다. 자민당 아베 내각은 2007년 4월 일본 국가의 해양정책 전반을 포괄하는 첫 법안이 되는 ‘해양기본법안’과 EEZ 내의 천연가스 개발의 안전 확보를 목적으로 하는 ‘해양구축물의 안전수역 설정에 관한 법안’을 중의원 본회의에서 자민당, 민주당, 공명당이 연합하여 통과시켰다. 해양기본법안은 해양정책에 관한 국가의 책무를 명확히 명기하고, 필요한 법정비와 재정조치 강구를 의무화한 것이다.¹²

중국 역시 90년대 이후 경제성장이 가속화되면서 에너지 자원의 확보가 무엇보다도 초미의 관심사가 되었고, 2000년대 후진타오 정권에서도 우선순위가 높다. 중국은 2003년도에는 미국에 이어 세계 제2의 석유소비국이 되었다. 중국 정부는 국유기업의 구조조정과 개혁을 단행하였고, 에너지안보문제를 전담하는 연구조직을 설립하였다. 중국석화(SINOPEC), 중국석유기총공사(CNCP), 중국해양석유공사(CNOOC) 등 중국의 3대 에너지기업은 해외에너지 탐사, 시추, 개발, 운송, 보관 및 비축 그리고 국내 공급문제와 관련된 대규모사업을 독자적으로 결정할 수 있는 권한을 부여받았다. 2005년에 발표된 제11차 5개년 에너지계획(2006-2010)에서는 국내 석유탐사 개발 강화, 에너지자원 다변화

『STRATEGY21』, 제15호(2006), p. 116 등 참조.

11- ‘총합안전보장’은 전통적 군사안보에 경제안보 개념을 추가한 것이다. 五百旗頭眞(2006: 184-187). 일본의 대외원조에 대해서는 Robert M. Orr(1990).

12- 내각관방장관실에 수상을 본부장으로 하는 ‘종합해양정책본부’의 설치와 해양정책 담당장관의 신설, ‘해양기본계획’의 책정과 해양행정 전반의 종합조정을 명기했다.

등이 강조되었고, 2011년에 채택된 제12차 5개년계획(2011-2015)은 해양산업을 전략적 신흥산업 육성의 중점분야로 선정하여, ‘해양경제 발전의 촉진’이란 국가계획을 제정했다.¹³ 중국의 미래 에너지전략은 중국 영해와 EEZ에서의 해저자원 개발, 국내석유회사의 해외유전개발사업, 해외 자원외교 강화 등으로 나타난다. 후진타오 정부는 다각적인 에너지 공급선 확보를 위해 러시아, 아프리카제국, 아시아태평양 도서제국 및 중앙아시아제국과의 관계강화에 심혈을 기울였다.¹⁴

2003년 이후 중일 양국은 EEZ 경계 부근의 중간수역에서 벌어지는 천연가스전 해양자원의 개발문제로 갈등이 증폭되었다. 중국은 2003년 8월경부터 중간수역에서 춘샤오, 단차오의 두 천연가스전을 개발 중임을 표면화시켰고, 일본정부도 ‘일본 측 해역의 해양자원이 도굴될 위험’을 지적하면서 개발 작업의 중지를 요구했다.¹⁵ 중국은 2004년 12월 양국의 동중국해 중간수역에 12개의 천연가스전 광구를 일방적으로 설정했다. 이 중 3개 광구는 일본 EEZ으로 완전히 들어와 있고, 9개는 중일 경계수역에 걸쳐 있는 것으로 파악되었다. 일본은 해역 폭이 400해리에 못 미치는 동중국해에 중간선을 그어 EEZ을 설정한다는 입장이지만, 중국은 대륙붕이 뻗어있는 오키나와 해구에까지 모두 자국 EEZ이라고 맞섰다. 2005년 5월부터 2006년 5월에 이르기까지 5차에 걸친 중일 외무성의 고위실무자회담이 열렸지만 진전이 없었다. 일본은 중국의 개발중지와 자료제공 및 적정한 중간수역에서의 공동개발을 주장했고, 중국은 제3차 회담까지는 ‘공동개발’ 논의에 응하지 않다가, 2006년 3월 제4차 회담부터 논의에는 응했다. 2007년도 봄 아베 수상과 원자바오 중국 수상간의 회담과 2008년 5월 중국의 후진타오 주석의 일본 방문을 통해, 아베 내각 때 맺은 ‘전략적 호혜 관계’¹⁶를 재확인하고 문서화했으며, 해저자원의 공동개발에 합의했다.

13- Fengjun Duan(2012), p. 79.

14- 후진타오 주석의 2006년 4월의 아프리카 3개국 순방외교와 더불어 원자바오 수상의 아프리카 7개국 방문외교, 후진타오 주석의 푸틴대통령과의 정상회담 및 카자흐스탄 방문 등 경이적인 노력이다.

15- 자세한 내용은 『讀賣新聞』 「2島引き渡し、義務ない」 2005年 4月 13日. 夕刊.

둘째, 동중국해 센카쿠열도와 그 주변수역은 중일 양국에게 군사안보적 및 경제전략적 가치를 지니고 있다. 센카쿠열도가 포함된 동중국해는 페르시아-인도양-말라카해협-동중국해-일본열도로 이어지는 일본 해상교통로(SLOC)의 요충지이다. 일본과 중국은 에너지 수출입은 물론이고 많은 수출입 품목을 해외에서 조달한다. 동중국해 해상교통로를 거쳐 가지 않을 수 없는 상황인 것이다.

또한 통상뿐만 아니라 동중국해는 태평양과 인도양으로 진출하는 해상 통로로서 전략적 가치가 크다. 중국에게는 중국 군사력의 태평양 진출을 위한 전진기지이며, 일본에게는 중국대륙과 동남아 진출을 위한 전략적 거점이 된다. 2000년대 들어 중국의 핵잠수함과 일본의 해상자위대 간의 신경전이 점차 가속화된 상황이다.

중국에게 있어서 센카쿠열도는 태평양 진출을 가능하게 해주는 전진기지 역할을 수행한다. 중국은 이미 새로운 현대전 조건 하에서의 적극적 방위전략 개념을 제시하면서 소위 '3개 도련선(島鏈線, chain of islands)'¹⁷ 구축을 목표로 한 바 있다. 중국이 센카쿠열도 일대를 장악할 경우 제1도련선이 대륙의 외연에서 500km 이상 동남쪽으로 내려와 중국의 연안 방위가 훨씬 더 유리해질 것이며 특히 동남아시아와 태평양 진출에 매우 유리한 조건을 창출할 수 있게 되는 것이다.

셋째, 유엔해양법협약이 1994년 발효됨에 따라 바다에서 섬이 차지하는 비중이 매우 커졌기 때문이다. 작은 돌섬이라도 섬으로서 인정받게 되면 영해 12해리를 포함한 200해리가 자국의 배타적 경제수역(EEZ)으로 인정받게 된다. 동중국해의 센카쿠열도 주변수역이 방대한 해저자원을 포함하고 있는 것을 생각

16- 2007년 봄 아베-원자바오의 회담과 2008년 후진타오의 방일로 '전략적 호혜관계'의 틀을 유지 확대하는 선에서 점진적으로 관계개선이 진행된 상황이다. 孫新(2007); 『朝日新聞』 「日中共同聲明、未來志向の表現目立つ」 2008年 5月 8日.

17- 중국 해군은 2010년까지 일본 오키나와~대만~필리핀~남중국해 말라카해협에 이르는 제1도련선, 2025년까지 알류산열도 서측~사이판~괌~파뉴아뉴기니아 동단에 이르는 제2도련선, 2050년까지 북쪽으로 알류산열도에서 남쪽으로 남극까지 망라하는 제3도련선 개념을 제시하였다.

하면 영유권분쟁 및 EEZ 경계획정문제가 치열해질 수밖에 없는 구조적 환경을 지닌 것이다. 양국 모두 유엔해양법협약 비준을 전후로 한 90년대 중반 이후 치열한 영유권 경쟁과 외교전을 전개하고 있는 이유이다.

2) 일본과 중국의 주장 및 논거

일본은 센카쿠열도가 일본의 고유 영토이자 일본이 실효적 지배를 하고 있기 때문에 중일 간 영토문제는 존재하지 않는다는 입장이다.¹⁸ 일본정부가 센카쿠열도를 자국의 영토라고 주장하는 근거는 다음 3가지가 있다.

첫째, 일본은 센카쿠열도가 1895년 주인 없는 섬이라는 점을 확인한 뒤에 일본에 정식 편입했다고 주장한다. 일본은 센카쿠열도를 1895년 메이지정부가 센카쿠열도가 무주지인 것을 10년 가까이 조사하고 확인한 후에 국제법에 근거하여 선점권을 행사하여 일본영토에 편입하였다는 것이다. 또한 청일(淸日)전쟁 전후 처리를 위한 1985년 5월의 시모노세키조약(下關條約)의 할양 범위에 센카쿠열도가 포함되지 않았으므로 당연히 제2차 세계대전 후 반환 영토에도 포함되지 않는다는 것이다.¹⁹

둘째, 일본은 센카쿠열도가 1951년 샌프란시스코 강화 협정에서도 미국과 합의한 바 있는 명백한 일본영토라고 주장하고 있다. 일본은 1895년 청일전쟁 이후 대만 및 땡호제도(澎湖諸島)를 할양받으면서 센카쿠열도에 대한 영유권을 갖게 되었고, 이후 샌프란시스코 강화협정 당시 미국과 합의했다는 것이다. 특히 센카쿠열도는 일본이 1945년 제2차 세계대전에서 패하면서 미국의 관할로 넘어갔고, 1972년 미국이 오키나와를 일본에 반환하면서 센카쿠열도 역시 일본영토로 편입되어 실효지배가 이루어져 왔기 때문에 일본의 영토라고 주장한다.²⁰

18- 이러한 견해는 일본정부(외무성)가 여러 차례 표명한 바 있으며, 후지오카 노부카츠 前 도쿄대학 교수 등이 주장하고 있다.

19- 박광섭·김강녕, “일본과 중국간의 센카쿠열도 분쟁: 독도문제에 주는 시사점”, 『한국동북아논총』, 제67호(2013), pp. 291-292.

셋째, 일본은 중국과 대만에서 편찬한 지도 중 일부와 1953년 1월 8일 인민일보 기사가 센카쿠열도를 일본령으로 인식하고 있다면서 지하자원이 확인된 1970년까지 중국도 대만도 센카쿠열도에 대한 영유권을 주장하지 않았다는 점을 주장한다.

〈표 4-2〉 센카쿠열도 영유권에 관한 논거

시기	관할 국가	주요논거	
		중국	일본
19c 말 이전	중국	중국의 고유영토(明 역사문헌), 1534년 중국이 최초 발견	무주지
청일전쟁 이후	일본	1895년 4월 시모토세키조약에 의해 '대만 및 부속도서와 팽호제도' 강제 할양	강제 할양과 무관, 무인도를 선점 하여, 1895년 1월 14일 오키나와에 정식 편입
2차 대전 이후	미국	중국의 고유영토를 일본이 불법적으로 미국에 이양	샌프란시스코 강화조약에 의거하여 적법하게 이양
오키나와 반환	일본	타국 영토를 미국과 일본이 거래	미국 관할에서 복귀

자료: 손기섭, “일본과 인접국 간의 해양자원 확보 및 영토분쟁”, 한국국제정치학회·한국해양전략연구소 편, 『21세기 해양갈등과 한국의 해양전략』(서울: 한국해양전략연구소, 2006), p.170 참조.

중국은 센카쿠열도 문제와 관련하여 “센카쿠는 역사적으로 중국의 영토”라는 점을 반복적으로 주장해왔다. 중국의 센카쿠열도에 대한 영유권 주장은 다음 3가지 차원에서 일본 측의 주장과 차이를 보이고 있다.

첫째, 중국은 센카쿠열도와 그 부속도서는 중국의 고대문헌을 통해서 볼 때 중국의 고유의 영토였다는 ‘연고권’을 주장한다. 중국은 1403년 명나라 시기 고문서인 『순풍상송(順風相送)』에 조어대(釣魚臺)라는 문자가 있고, 1785년 일본에서 발간된 지도에 이곳이 중국 영토로 표시돼 있으며, 1863년 제작된 중국

20- 박영준, “중국과 일본의 영유권분쟁과 동아시아 해양안보질서의 과제”, 『안보현안분석』, 국방대학교 국가안전보장문제연구소, Vol. 75(2012.9.30), p. 2.

지도(皇朝一統與地全圖)에도 다편타이군도(釣魚臺群島)가 복건성(福建省)에 속한 섬으로 표기되어 있기 때문에 중국의 영토라고 주장하고 있다.²¹

둘째, 중국은 1939년 오키나와와 대만의 영유권 분쟁에서 센카쿠열도의 영유권을 대만의 것으로 인정한 일본재판소 판결을 들어 센카쿠열도는 대만, 펑호제도와 함께 전후에 중국에 반환된 것이라는 것이다. 이러한 이유를 들어 청일전쟁 기간 중에 일본이 무주지라며 자국영토로 강제 편입시킨 것은 불법이자 무효라고 주장한다.²² 중국은 청일전쟁 이후 시모노세키조약(1895년 4월)으로 할양받은 ‘대만과 그 부속도서’에 이곳이 포함돼 있다고 본다. 따라서 제2차 세계대전 당시 연합국의 결정에 따라 대만을 돌려줬듯이 센카쿠열도도 중국에 돌려줘야 한다는 입장이다.

3) 일본과 중국의 전략

센카쿠열도는 일본이 실효적 지배를 하고 있는 지역으로서, 일본은 미일 간에 체결한 오키나와 반환 조약에 근거하여 중국에 대한 무대응 원칙, 즉 ‘조용한 외교’를 기본정책 기조로 삼아 왔다. 1970년대 초 센카쿠열도 영유권 분쟁 발생부터 1992년 중국이 영해법을 제정하기까지 일본은 관련국간 분쟁에 대해 묵인 내지는 ‘미뤄두기’ 방식을 통해 회피하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 일본은 중국의 영유권 주장에 대하여 본격적인 대응책을 마련하기 시작하였다. 예를 들어 1996년 10월 중국이 해양조사선을 파견했을 때 일본 해상보안청이 나서 강제퇴거했고, 1997년과 1998년 각각 대만과 홍콩의 항의선이 인근 해역에 접근했을 때도 해상보안청이 나서서 강제퇴거 조치했다.²³ 그러나 2004년부터 중국의 인근해역 접근이 본격화되기 시작하자 일본은 이들에 대해 현행범으

21- 劉中民, 劉文科, “近十年來國內釣魚島問題研究綜述”, 『中國海洋大學學報』, 2006年 第1期 참고.

22- 이명찬, “2010년 9월 일·중간 센카쿠열도 분쟁과 독도”, 『국제문제연구』, 제11권 제2호(2011년 여름), p. 176, 182-184.

23- 최은봉·석주희, “중일 간 센카쿠열도 분쟁과 일본의 해양정책-갈등·대응·정치과정을 중심으로”, 『담론 201』, 15(1), pp. 50-52 참조.

로 체포하는 등 강력하게 대응했고, 2012년에는 센카쿠열도 인근 도서에 대한 일본어 명명 계획을 발표하기도 하였다. 이러한 일련의 변화들은 일본 내부의 보수화 경향과 자국의 이익강화 등의 정치환경 변화에 기인하기도 하지만, 중국의 국제무대 내지는 동아시아에서의 위상 제고와 영향력 확대 현상과도 관련성이 있다.

예를 들어 일본은 2012년 9월 센카쿠열도 3개 섬을 국유화함으로써 중국을 더욱 자극했다. 이는 일본이 그동안 중국의 센카쿠열도 영유권분쟁과 관련하여 유지해왔던 ‘조용한 외교’방침 기조에 반하는 행위로 중국의 영해침범에 대한 일본정부의 강력한 대응의지를 보여주는 사례이다. 이는 일본이 ‘중국의 부상’에 따른 동아시아의 힘의 구조 변화 과정에서 센카쿠열도 문제에서 중국의 공세에 몰릴 경우 류큐군도 전체가 위협을 받을 수 있다고 우려했기 때문인 것으로 보인다.²⁴

특히 일본의 아베 정부는 이전 민주당 정부 시절부터 추진해온 영토 전담부서를 최종적으로 총리관저 소속인 내각관방에 설치하기로 했다. 일본은 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 9월 센카쿠열도 국유화 조치 이후 중·일 갈등이 격화되고 그 외중에 러시아가 북방영토까지 자신에게 유리한 국면으로 몰고 가자 영토문제에 통합적으로 대응하기 위해 전담부서 신설을 추진해왔다. 이같은 일본 정부의 전담부서 신설은 영토문제에 보다 적극적으로 대응하겠다는 의지인 동시에 국제사법재판소(ICJ) 제소 등을 포함해 장기적 관점에서 대응을 준비하겠다는 뜻으로 해석될 수 있다.²⁵

중국의 해양 영유권분쟁에 대한 해결방식은 크게 강제적 해결방식과 평화적 해결방식이 있고, 평화적 해결 방식은 다시 외교적 방법과 사법적 방법으로 나눌 수 있다.²⁶

24- 남궁영·김원규, “센카쿠제도를 둘러싼 중일간 분쟁의 함의: 공격적 현실주의적 접근”, 『세계지역 연구논총』, 31집 1호, p.196.

25- 문화일보(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20130205010713320230020>).

26- 이와 관련하여 주로 다음을 참조. 유철중, 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』(서울: 삼우사, 2006), pp. 57~97, 363~406 참조.

첫째, 강제적 해결 방식은 무력에 의한 영토취득의 방식으로서 ‘정복(conquest)’이 대표적인 경우에 해당한다. 특히 영유권 주장에 있어서 역사적 권원이나 유물발굴보다 훨씬 효과적일 수도 있는 것이 바로 군사력이지만, 이 경우라 할지라도 무력 사용에 대한 국제적 정당성을 확보해야 한다는 문제점이 있다. 「유엔헌장」에는 안보리에 의한 무력사용이나 국가 자위권 발동 등의 경우에는 예외적으로 무력사용의 정당성을 부여받을 수 있다.

센카쿠열도 영유권 분쟁의 경우 국제평화나 안보에 직접적인 영향을 미치는 사안이라기보다 중일 양자 간 문제의 성격을 띠고 있기 때문에 안보리에 의한 무력사용의 조건으로는 불충분하다.²⁷ 하지만 「유엔헌장」 제51조는 “반드시 무력공격을 받았을 때” 자위권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다는 점에서 중국이 자위권을 행사할 가능성은 상대적으로 높다. 그럼에도 불구하고 중국은 그동안 해양영토분쟁과 관련하여 ‘분쟁유보, 공동개발’ 원칙을 유지해왔기 때문에 무력행사를 통한 자위권 발동 가능성이 크지 않다. 특히 최근 분쟁 과정에서 중일 양국 모두 민족주의적 사고가 고조되고 있는 상황에서 국지적 충돌이 전면충돌로 확대될 수 있다는 점 역시 중국이 우려하는 부분이다. 특히 중국과 일본 모두 경제대국이라는 점에서 무력충돌 시 동아시아는 물론 세계경제에 부정적인 영향을 미칠 것이고, 미국의 개입가능성도 고려해야 한다는 점에서 중국의 무력개입 가능성은 높지 않다.

다만 중국은 이미 군사력의 중요성을 인식함으로써 항공모함 구축계획을 포함한 원형 해군전략을 추진해 오고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 중국은 중국해와 동중국해의 분쟁도서를 모두 중국령으로 명기하고 영해를 침범하는 외국군함에 대해 중국함정과 항공기가 추적할 수 있는 권한까지 명기하고 있다.²⁸ 또한 중국 해군은 90년대 이후 전략의 중점을 종래의 ‘연안방어’에서 ‘원거리 투사능력 확대’로 전환하고 함정의 대형화·신형화 및 잠수함 전력 증강에 매진함으로써 군사력 투입 능력을 극대화해 오고 있다.

27- 王秀英, “中日釣魚島爭端解決方法探析”, 『中國海洋大學學報』, 2011年 第2期, p. 32.

28- 유철중(2005), pp. 21-22.

둘째, 평화적 해결 방식의 하나인 외교적 해결은 일종의 정치적 해결 방식으로서 분쟁 당사자들의 교섭, 타협, 절충을 통해 문제를 해결하는 것이다. 중국은 현재 대외관계의 기본 원칙들²⁹을 해양분쟁의 해결에도 그대로 적용하고 있다. 중국은 그동안 해양영토분쟁에서 무력을 통한 강제적 방식이나 국제사법재판소를 통한 해결이 본질적인 한계를 갖고 있다는 점을 인식하고 1970년대 이후 현재까지 기본적으로 ‘분쟁유보, 공동개발(擱置爭議, 共同開發)’이라는 평화적 해결방식을 선호해왔다.³⁰ 1990년대 들어서도 중국은 탈냉전이라는 시대적 변화와 주변국과의 관계변화 및 중국의 국제적 영향력과 지위의 상승을 기반으로 하여 해양영토분쟁에 대한 ‘분쟁유보, 공동개발’이라는 정책적 주장을 기본적으로 유지했다.

주목할 만한 점은 바로 1990년대 들어서면서 중국과 관련된 내륙영토 분쟁은 대부분 해결되었으나 해양 영토에 대한 중국의 관심과 주장은 크게 증대하는 양상을 보이고 있다는 점이다.³¹ 이는 곧 중국의 해양영토에 대한 관심증대가

29- 구체적으로 독립자주외교원칙, 내정불간섭원칙, 당사자해결원칙, 하나의 중국원칙, 필요시 군사력 불배제 원칙 등이 있다.

30- 공동개발의 방침은 1979년 당시 부총리였던 꾸무(谷牧)와 덩샤오핑의 언급을 통해 제기되었다. 1979년 9월 6일 꾸무는 일본 도쿄에서 진행된 기자회견에서 “석유의 연합개발(聯合開發)을 고려해 보면, 주권문제는 잠시 접어 둘 수 있다. 우리들의 후손들이 해결하도록 하자, 우리들이 우선적으로 이 지역의 석유자원개발에 착수하는 것이 쌍방 모두에게 유리하다”라고 말하였다. 그리고 덩샤오핑 역시 논쟁보류와 공동개발에 대해 다음과 같이 언급하였다. “내가 일본을 방문하였을 때, 기자 간담회석상에서 조어도 문제가 제기되었는데, 당시에 나는 이렇게 대답했다. “이 문제를 두고 우리와 일본 사이에 논쟁이 존재하는데, 조어도는 일본에서 침각열도로 불리우고 있어 서로 이름도 다르다. 이 문제는 일단 접어두면, 아마도 다음 세대의 사람들이 우리들보다 더 총명해서 실제적인 해결방법을 찾을 수 있을 것이다.” 당시 나는 머릿속으로 이러한 문제를 양국의 주권논쟁과 관련시키지 말고 공동개발을 할 수 있지 않을까라는 점을 고려하고 있었다. 공동개발이라는 것은 단지 도서부근의 해저석유류일 뿐이며, 합자경영으로 공동의 이익을 얻을 수 있다. 싸움을 하지 않아도 되고, 수차례 걸친 담판을 할 필요도 없다. 張良福, “中國政府對釣魚島主權爭端和東海劃界問題的基本立場和政策”, 『太平洋學報』, 2005. 8, p. 62; “在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話(1984.10.22)”, 『鄧小平文選』, 第三卷, p. 87.

31- Allen R. Carlson, “Constructing the Dragon’s Scales: China’s Approach to Territorial Sovereignty and Border Relations in the 1980s and 1990s,” *Journal of Contemporary China*, Vol.12, No.37(November 2003), pp.682, 686. 90년대 이후 중국이 과거 무력 충돌을 경험한 러시아, 베트남 그리고 인도와 연이어 적극적인 국경획정문제 해결을 위한 외교적 교섭에 나서고 있을 뿐만 아니라 남사군도, 조어도등 해양 영토분쟁 문제에서도 자원공동개발 우선의 긴장완화

영토문제 자체보다는 급속한 경제성장 과정에 급증하고 있는 에너지 수요에 안정적 대처하기 위한 해상교통로 확보라는 전략적 이익, 해양자원의 확보라는 경제적 요인이 가장 많이 작용하고 있기 때문이다.

중국의 대외전략의 변화 역시 영토문제 해결 방식에 영향을 주었다. 즉, 지속적인 경제발전을 위한 안정적이고 평화적인 주변환경 조성, ‘책임지는 대국(負責任的大國)’ 이미지 수립, ‘평화적 부상(和平崛起)’ 그리고 주변국들과의 협력 관계 강화와 이에 따른 ‘중국위협론’ 불식이라는 대외정책 목표를 달성하기 위하여, 중국은 과거와 같은 무력을 통한 강제적 해결방식 보다는 외교적 해결방식을 선호해 온 것으로 보인다.

센카쿠열도 문제는 중국이 실효적으로 지배하지 못하고 있는 대표적인 해양 분쟁 사례이다. 중국은 센카쿠열도 문제가 해양자원 확보라는 경제적 문제와 연관되어 있다는 점에서 “분쟁유보, 공동개발” 원칙을 유지하고 있다. 중국은 역사적 권원 및 국제법적 차원에서 센카쿠열도가 중국의 고유영토임이 분명하다는 입장을 갖고 있기 때문에 자국의 ‘핵심이익’ 범주에 속한다고 인식한다. 다만, 중국은 무력이나 국제사법재판소를 통한 해결이 본질적으로 한계를 갖고 있다는 점에서 ‘분쟁유보, 공동개발’을 원칙으로 하여 정치·외교적 협상을 통한 문제해결에 나서고자 한다. 하지만 일본이 ‘실효지배’의 우세를 빌어 ‘현상 변화’를 추구하고 있고, 또한 이것이 국제법적으로도 상당히 불리하게 작용하기 때문에 중국 내부에서는 “분쟁은 중국만 유보하고 있다”는 인식이 팽배하고 있는 추세에 있다.³²

최근 중국 내에서 ‘중국의 부상’에 따른 국제적 위상 변화를 반영하여 센카쿠열도 영유권과 관련하여 기존 주장보다 공세적인 흐름이 나타나고 있는 것도

정책을 견지하고 있는 배경에는 중국의 총체적 국가전략의 변화가 자리 잡고 있음을 주목할 필요가 있다. 즉 중국은 90년대 중반이후부터 ‘책임대국(負責任的大國)’, ‘화평굴기(和平崛起)’, ‘조화 세계(和諧世界)’ 등의 담론을 연이어 제시하며 강대국으로서의 새로운 국가 정체성을 모색하고 있으며 이러한 강대국으로서의 위상을 국제적으로 승인 받기 위한 외교적 노력을 경주하고 있다. 영토문제에 대한 중국의 태도 변화 역시 이러한 노력의 연장선상에 있는 것이다.

32- 박동훈, “중국의 조어도 분쟁에 있어서 대응전략의 변화”, 『한국동북아논총』, 제66호(2013), p. 74.

이와 무관하지 않다. 예를 들어 센카쿠열도는 대만의 부속도서가 아니라 류큐 군도에 속하는 것이고, 그 지역을 다스리던 류큐왕국은 원래 중국의 속국이었던 주장이 대표적이다. 따라서 센카쿠를 포함한 류큐군도 전부를 일본이 불법 점령하고 있기 때문에 중국에 즉각 환수해야 한다는 것이다.³³

셋째, 사법적 해결 방법은 영토분쟁의 평화적 해결인 외교적 시도가 실패한 경우 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)나 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) 등에 맡겨 사법적 판단과 결정을 하는 방식이다. 이때 가장 중요한 것은 실효적 점유와 이해관계국의 태도가 주요 기준이 된다. 중국정부는 센카쿠열도 문제에 대한 외교 협상을 공식적으로 제기할 가능성과 함께 유엔과 국제사법재판소 같은 국제기구에 이 문제를 제기할 수 있다. 이를 통해 일본의 ‘시효취득(時效取得)’이라는 현실이 기정사실화 되는 것을 방지하고자 할 것이다.

하지만, 그동안 중국은 영토분쟁의 경우 사법적인 판단을 요청한 사례가 없으며, 내정불간섭의 원칙을 강조해온 중국의 외교전 전통을 감안할 때 중국이 자발적으로 선택할 가능성은 낮다. 일본 역시 현재 센카쿠열도에 대한 ‘실효적 지배’라는 기득권을 포기하고 이 문제를 국제사법재판소에 회부할 가능성이 높지 않다. 설령 국제사법재판소에 재판 결과가 나오더라도 민족주의적 요인이

33. 최근 중국에서는 소위 “류큐 회복”에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 중국 인민대학교 천더공(陳德恭)교수와 칭화대학교 진더샹(金德湘) 교수는 다음과 같은 3가지의 국제법적 논거를 들어 “류큐 회복”을 주장한다. 첫째, 1946년 2월 맥아더가 발표한 성명에서 일본정부의 행정구역은 4대 섬(혼슈, 규슈, 시코쿠, 홋카이도) 및 북위 30도 이북의 1,000여개 일본열도의 부속도서로 국한한다고 했기 때문에, 북위 30도 이남의 류큐는 일본에 속하지 않는다는 것이다. 둘째, 1946년 11월 미국은 유엔에 류큐를 미국의 신탁통치 지역으로 설정해 줄 것을 요구했고, 유엔안보리는 1947년 4월 미국의 제안을 승인해 일본 신탁통치 도서에 관한 결정을 공포했다. 따라서 일본의 류큐에 대한 점유권은 국제법에 의해 박탈된 것이 명백하다는 것이다. 셋째, 유엔헌장 제78조에 따르면 유엔회원국의 영토는 신탁통치제도를 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 류큐가 신탁통치를 받는다는 사실은 류큐가 일본 영토가 아니라는 증거라는 것이다. 陳德恭·金德湘, “日本對琉球無合法主權”, 『環球時報』, 2010年 10月09日. 중국 국방대학전략연구소 소장 진이난(金一南) 역시 2012년 7월 “중국은 일본에게 다편다오오는 물론 류큐군도 전역에서 떠날 것을 요구해야 한다”고 주장했다. “金一南少將：釣魚島問題太小應先定琉球歸屬”, 『中國廣播網』, 2012年 7月 14日.

가미되어 있는 센카쿠열도 영유권분쟁에서 양국 국민들이 이를 수용할 가능성도 낮다. 그럼에도 불구하고 중국은 혹시라도 있을 영유권분쟁과 관련된 사법적인 판단을 위하여 사법적 해결 방식의 근거가 될 수 있는 실효적 점유를 인정받기 위한 각종 조치들, 예컨대 지리적 발견이나 점유 및 관리와 관련된 역사적 증거 수집에 노력하고 있다.

이외에도 중국은 대만과의 협력 강화를 통해 일본을 압박하거나, 국내외 중국인의 항의시위를 활용할 가능성도 있다. 또한 센카쿠열도 문제가 완전한 해결책을 찾기 어렵다는 점에서 중국은 이 문제를 계속 ‘보류’하는 전략을 취할 가능성도 배제할 수 없다.

주목해야 할 점은 바로 중국이 해양영토분쟁에 대비하기 위해 전담부서를 만들고 있다는 점이다. 중국은 최근 ‘중국공산당 중앙해양권익유지 공작지도소조’를 만들어 관련된 분쟁에 대응하고 있다.³⁴ 또한 2013년 11월 개최된 18기 3중 전회에서 중국지도부가 국가안전위원회(國家安全委員會) 창설을 결정하였다는 점 역시 중국의 해양영토분쟁과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 현재 국가안전위원회의 임무와 인원구성에 대한 논란은 여전하지만, 시진핑 국가주석이 수장을 맡아 국내 치안·정보·군사와 외교·국방 분야 개혁을 총괄할 것임에는 분명해 보인다.³⁵ 중국은 이미 1997년 장쩌민(江澤民) 국가주석 시기 미국의 대통령직속 자문기구인 국가안전보장회의(NSC)를 참고하여 중국판 국가안전위원회 설립을 검토했으나 성사되지 않았다는 점에서 중국의 국가안전위원회의 성격은 미국의 NSC와 유사할 가능성이 높다. 중국의 국가안전위원회 창설 계획은 중국의 대내외적 자신감의 표현이자³⁶ 미국의 아시아회귀(pivot to

34- 문화일보(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20130205010713320230020>).

35- 인민일보 등의 보도에 따르면 국가안전위원회는 국내외 안보 분야(외교, 국방, 공안, 정보 등)를 총괄하는 새로운 영도기구가 될 것으로 전망. 『人民日報』, 2013.11.13. “18기 3중전회” 공보(公報)에는 다음과 같이 언급됨. “設立國家安全委員會, 完善國家安全體制和國家安全戰略, 確保國家安全.”.

36- 중국은 2012년 12월 당 대회와 2013년 3월 전인대 등을 통하여 자신들의 국제적 지위에 걸맞고 국가안보와 발전이익에 부응하는 강대국 외교 추진을 강조해왔고, 이번 3중 전회 기간인 11월 13일에는 런민르바오(人民日報) 사설을 통해 “국가안보의 개념이 이미 외교와 국방, 군사 영역

Asia)에 따른 중국 압박 전략에 대한 대응, 일본의 군사대국화 시도와 중일 다오위다오 영유권 분쟁에 대한 대응,³⁷ 그리고 국내 치안과 공안문제에 대한 적극적인 대응을 위한 다목적 포석이 갖고 있다.

4) 국내정치와 국제관계의 연계 가능성

센카쿠열도 영유권 분쟁 과정에서 ‘일본청년사’로 대표되는 일본 민간단체의 역할을 주목할 필요가 있다. 1969년 설립된 ‘일본청년사’는 1978년 센카쿠열도 우오쓰리지마에 태양열로 가동되는 높이 5m짜리 알루미늄 등대를 최초로 설치했고, 1996년에도 센카쿠열도의 기타코지마에 제2의 등대를 설치하는 등 수십 년간 조직적으로 등대를 관리하였다. ‘일본청년사’로 대표되는 일본의 우익 단체들은 1970년대 후반부터 1990년대 초까지 정부의 묵인 또는 협조 아래 센카쿠열도 영유권을 주장하는 활동을 벌였다. 이들은 초창기에는 외교적인 사태를 우려한 외무성의 협조를 받지 못했으나, 1990년대에 들어서면서 중국과의 분쟁이 잦아지고 일본 국내적인 보수화 경향과 맞물리면서 정부당국 및 보수정권과의 상호협조를 통해 영유권을 주장했다.³⁸

일본은 2012년 들어 센카쿠열도의 안정적 관리를 위해 일본어 작명 및 국유화 조치를 시행했으나, 결과는 오히려 중국의 강력한 반발에 직면함으로써 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁이 갈수록 첨예해지고 있다. 특히 국유화 조치는 일본 내부적인 통제 강화와 함께 자국의 실효적 지배 강화를 위한 매우 중요한 조치였음에도 불구하고, 중국의 강력한 반발로 인해 오히려 국내적인 어려

에서 경제 금융 에너지 과학기술 등의 영역으로 확장되고 있기 때문에, 대국은 기본 하드웨어로 항공모함과 핵잠수함, 차세대 전투기가 있어야 하듯 기본 소프트웨어로 국가안전위가 필요하다”는 점을 역설하였다.

37- 일본과 중국의 다오위다오(센카쿠열도)열도를 둘러싼 영유권 분쟁이 갈수록 격화되고 있고, 특히 최근 일본이 외교안보 정책을 총지휘하면서 집단적 자위권 행사 용인과 평화헌법 개정 등의 작업을 수행하게 될 국가안보자문회의를 설립하고자 하는 움직임을 보여준 것 역시 중국의 국가안전위원회 설립 결정에 영향을 준 것으로 보인다.

38- ‘일본청년사’와 일본정부의 상호보완관계에 대해서는 최은봉·석주희(2012), pp. 56-58 참조.

움에 직면한 바 있다. 특히 이 과정에서 일본정부는 미국과의 협력을 희망했으나 미국의 소극적인 태도로 인해 센카쿠열도 영유권 분쟁은 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다.

2010년 9월 중일 간 센카쿠열도에서의 충돌 사건 이후 일본의 중국에 대한 경계심은 한층 강화되었다. 이를 반영하여 2011년 일본 방위백서의 내용 역시 중국에 대한 경계심이 강화되고 미일동맹의 중요성이 강조되었다는 특징을 보여주고 있다.

중국은 그동안 일본의 영유권 강화 조치에 대한 중국이나 홍콩의 민간 시위가 중국정부를 겨냥한 정치적 시위로 확산되지 않도록 하기 위해서 낮은 수준의 항의나 시위만을 허용해왔다. 그러나 2012년 8월과 9월 들어 중일 간 영유권 분쟁이 격화되자 중국이나 홍콩의 대일 시위는 갈수록 규모가 커지고 중국 내 일본기업에 대한 습격으로 변모하는 등 이전과 다르게 공세적인 형태로 변화하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국정부가 자제를 당부한 이후 시위가 급속도로 감소했다는 점에서 중국정부가 민족주의를 대외정책에 활용하고 있다고 볼 수 있다.

그동안 센카쿠열도 분쟁의 주요 당사국인 중국과 일본은 영유권 분쟁이 양국 외교문제로까지 비화되는 것을 방지한다는 대원칙하에 경제적 실리를 고려하는 태도를 보여왔다. 하지만 2010년 중일 갈등상황에서 중국은 희토류 수출금지라는 경제적 조치를 취함으로써 기존의 외교적 항의를 통한 단순한 설전에 그치는 것이 아니라 일본에 대한 실제적인 경제적 타격도 안겨주었다.

4. 국제정치적 함의

1) 중국의 핵심이익과 대외정책에 대한 함의

중국은 2009년 7월 다이빙귀가 미중 전략경제대화에서 중국의 3대 핵심이익을 언급한 이후 대외적으로 ‘핵심이익’ 개념을 좀 더 명확하게 설정하기 시작하였고, 중국이 언급한 ‘핵심이익’ 개념에는 대만, 티베트, 신장위구르자치구, 남중국해 등이 포함된 반면 센카쿠열도는 포함되지 않는 것으로 인식되었다.³⁹

그러나 중국은 2012년 1월 처음으로 『人民日報』에서 센카쿠문제를 중국의 ‘핵심이익’으로 공식적으로 언급하였고, 중국외교부 대변인 화춘잉(華春瑩)은 2013년 4월 26일 정례브리핑을 통해 중국공산당 및 정부인사 중 처음으로 공식 장소에서 센카쿠열도를 자국의 ‘핵심이익’으로 언급하였다. 특히 2013년 6월 시진핑은 오바마 대통령과의 정상회담시 센카쿠열도가 중국의 핵심이익 영역에 속한다는 입장을 재천명한 것으로 알려지고 있다.⁴⁰

중국의 ‘핵심이익’ 개념은 현재까지는 비교적 수세적이고 방어적인 입장에서 표현되고 있으나, 중국의 국제무대에서의 위상 제고와 영향력 확대에 따라 ‘핵심이익’의 범위는 점차 확대될 것이다. 이는 곧 시대적인 여건에 따라 ‘핵심이익’에 대한 개념 적용이 변화할 수 있다는 점을 의미한다. 또한 ‘핵심이익’ 수호의 전제조건으로 제시된 “경제사회의 지속적 발전을 위한 기본보장”과 같은 개념은 여전히 많은 모호성을 지니고 있기 때문에 중국정부의 해석 및 적용 여부에 따라 좀 더 적극적이고 공세적인 대외정책의 도구로 활용될 수도 있다. 특히 향후 중국의 에너지 자원의 획득 및 해상수송로의 확보 문제 등과 같은 사안이 ‘핵심이익’으로 규정될 경우, 센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁에 지대한 영향을 미칠 것이다.

중국과 주변국 간 영토 및 영해 갈등의 이면에는 소위 ‘중국의 부상’에 따른 동아시아 국제정치 변수가 작용하고 있다. 즉, ‘중국의 부상’은 국제정치경제 및 동아시아 질서에 영향을 미쳤고, 구조적 현실주의라는 국제정치의 소용돌이 속에서 역내 국가들의 정책적 선택지는 점점 좁아지고 있다. 특히 새로운 강대국으로 떠오른 중국이 장기적 경제침체 속에서 갈수록 보수화되고 있는 일본과의

39- 2009년 다이빙귀는 ‘핵심이익’ 개념으로 중국의 당과 국가 기본제도의 유지, 국가안보, 영토 및 주권 보호, 지속적인 경제 및 사회의 안정발전 등을 제시하였고, 2010년 3월 미중 전략경제대화에서도 다이빙귀는 중국의 핵심이익 지역 개념에 남중국해를 포함하고 있다는 견해를 피력한 바 있다. 또한 다이빙귀는 2010년 12월 중국이 평화발전의 길을 고수할 것이라는 주장을 하면서, 핵심이익을 세 범주로서 정의하여 발표하였다. 첫째, 중국의 공산당 영도, 사회주의 제도 및 중국 특색의 사회주의 길, 둘째, 중국의 주권유지, 영토안보, 국가통일, 셋째, 중국 경제사회의 지속적 발전을 위한 기본보장 등이다.

40- 연합뉴스, 2013년 6월 12일.

센카쿠열도를 둘러싼 영유권 분쟁 과정에서 강도 높은 공세적 대응을 하고 있다는 점은 매우 중요한 함의를 제공하고 있다.

중국은 국제적 위상 제고와 글로벌·지역적 영향력 확대에 따라 기존의 소극적인 대외정책(도광양회)에서 벗어나 점차 적극적이고 공세적인 대외정책(유소작위)을 추구할 것이고 이러한 행태는 일시적이 아니라 구조적이고 반복적인 성격을 띠게 될 것이다. 2010년과 2012년 중국이 센카쿠열도 영유권 분쟁에서 보여준 공세적인 대외정책은 결과적으로 미국의 아시아로의 회귀 전략 발표 및 미일동맹의 강화 등을 이끌어냈고, 급기야 일본·베트남·필리핀 등 주변국가와의 갈등도 이전보다 고조되고 있다. 중국은 이러한 상황 전개에 대응하기 위해 러시아와의 협력 강화를 강조하고 있다.

2) 미국의 동아시아정책에 대한 함의

중일 간의 센카쿠열도 분쟁의 심화는 동아시아에서의 新냉전구도 형성에 빌미를 제공할 수 있다. 특히 이미 ‘아시아로의 귀환’을 주창한 바 있는 미국의 동아시아에 대한 전략 변화 가능성이 있다.

미국은 일본과 맺은 1951년 샌프란시스코 강화조약 및 1971년 오키나와 반환협정에 근거하여 1972년 오키나와를 일본에 반환하게 되었고, 류큐열도와 함께 센카쿠에 대한 관할권도 일본으로 넘어가게 되었다. 이 과정에서 미국은 센카쿠열도의 관할권과 주권은 서로 다른 문제이며, 만약 주권상의 이견이 있다면 이는 당사자들이 협상을 통해 해결할 문제라고 언급함⁴¹으로써 비교적 중립적 입장을 취했지만, 결국 이 지역에 대한 실효적 지배권은 일본이 가지게 되었다. 다만 최근 미국의 언론매체(WSJ)가 센카쿠열도를 일본 땅이라고 언급함으로써 기존의 중립적인 입장에서 벗어나는 입장을 표명하기도 했다.⁴²

41- 湯家玉, 孫茂慶, “釣魚島百年風雲”, 『黨史總攬』, 2003年第7期, 郭永虎, “關於中日釣魚島爭端中‘美國因素’的歷史考察”, 『中國邊疆史地研究』, 2005年 12月, p. 115에서 재인용

42- 美 월스트리트저널은 2012년 10월 30일 사설에서 “중국 지도자들은 센카쿠에 배와 비행기를 자주 보내면 일본이 굴복할 것이라고 생각하지만 이런 전략적 괴롭힘과 위협은 오히려 일본의

미국은 지금까지 센카쿠 제도가 미·일 안전보장 조약 5조의 적용 대상이라고 반복하고 있지만,⁴³ 일본 내에서는 “센카쿠의 유사시 미군이 출동하지 않을 수 있다”는 우려가 있는 것도 사실이다. 이러한 이유로 인해 최근 일각에서는 일본의 센카쿠열도와 관련된 도발적 행태가 미국의 아시아 전략을 강화할 수 있는 촉매로 작용할 가능성이 있다는 주장도 제기되고 있다.⁴⁴ 즉, 일본의 아베 정권이 중국에 끊임없이 도발하고 있는 진정한 이유는 미국의 관심을 끌어냄으로써 미국으로 하여금 아시아로 전략적 중심을 옮기게 하려는 의도가 있다는 것이다.

미국은 그동안 ‘중국의 부상’을 의식하여 동아시아에서의 일본의 군사적 역할 역시 매우 중시해 왔고, 일본 외교정책의 핵심 역시 굳건한 미일동맹 유지라고 할 수 있다. 따라서 향후 중일 간 영유권 분쟁이 격화되고 일본의 집단적 자위권 행사가 본격화될 경우 미국의 아시아 재균형(rebalancing) 정책은 조금 더 현실화되고, 이 과정에서 미국은 일본의 역내에서의 군사적인 역할 증대를 요구하게 될 가능성이 높아지고 있다.

3) 중국-대만의 공동연대 변화 가능성

대만은 센카쿠열도 영유권 분쟁의 또 다른 당사국으로서, 대만은 이미 1970년 센카쿠열도에 대한 영유권 주장을 제기한 바 있고, 중국의 본격적인 영유권

정치적 결심 및 군사력의 중요성을 인식시키는 결과를 초래할 것”이라고 주장했다. ‘사실’은 특히 센카쿠열도 영유권문제는 제2차 세계대전 이후 미국이 일본에서 빼앗았다가 1970년대 돌려주면서 이미 해결되었다고 주장한다. “The Senkaku Boomerang: Japan needs U.S. support against Chinese bullying”, Wall Street Journal, Oct. 31, 2013 (<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303618904579167072391869280>)

43- 1960년 제정된 ‘미일 상호협력안보조약’(The Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan, 日本國とアメリカ合衆國との間の相互協力及び安全保障條約) 제5조에는 미일 양국이 제3국에 의해 공격을 받았을 때 상호 지원할 수 있도록 규정되어 있다. 第五條: 各締約國は、日本國の施政の下にある領域における、いずれか一方に對する武力攻撃が自國の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自國の憲法上の規定及び手續に従つて共通の危險に對處するように行動することを宣言 {宜はママ} する。 (<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19600119.T1J.html>).

44- “일본이 중국에 도발하는 이유는 미국의 관심을 끌기 위함”이라는 주장은 Paul Bonicelli, “Abe Picks Up Obama’s Fumble in East Asia”, *Foreign Policy*, Nov.4, 2013 참조.

주장 이후 센카쿠열도 문제에 대해 중국과 공동전선을 취해왔다. 다만, 최근 대만과 일본의 ‘어업협정’ 체결 이후 중국과 대만의 공동연대 전략이 약해지는 추세에 있다.

2012년 7월 일본의 센카쿠 국유화 방침 결정 이후 대만 마잉주(馬英九) 총통은 동 문제의 평화적 해결을 위해 ‘동해평화제안(東海和平倡議)’을 제기한 바 있다.⁴⁵ 즉, 센카쿠열도의 주권 분쟁이 빠른 시일내에 해결되기 어려운 상황에서 자원개발 등 평화적 해결방식의 필요성을 강조한 것이다. 2013년 4월 일본과 대만은 센카쿠 근해에서 대만 어업권 확대를 주요 내용으로 하는 ‘어업협정’에 서명했다. 일본과 대만의 어업협상은 1996년 협상 개시 이후 양측의 첨예한 입장 차이로 인해 타결되지 못했으나, 최근 센카쿠열도 영유권 분쟁 과정에서 중국과 대만의 연대를 우려한 일본이 대만에 ‘전략적 양보’를 함으로써 전격 타결되었다.⁴⁶ 일본과 대만의 어업협정 타결에 대해 중국은 심각한 우려를 표명하였고, 동시에 동 문제에 대한 양안(兩岸) 공동대응을 주장하였다.⁴⁷

2013년 10월에는 대만 이란(宜蘭)현 어민협회 회원 등이 센카쿠 영유권 문제와 관련하여 아베 일본 총리를 상대로 소송을 제기하기도 했다. 대만 행정구역상 센카쿠는 이란(宜蘭)현 터우청(頭城)진 관할로 되어 있다. 이들 활동가들의 주장은 일본이 2012년 센카쿠를 국유화함으로써 대만 어민의 어업권을 침해했다는 것이다.

5. 맺음말

역사적으로 한반도는 중국, 일본, 러시아, 미국 등 강대국에 둘러싸인 지정학

45- “馬英九提5点‘東海和平倡議’”, 鳳凰衛視(<http://news.ifeng.com>), 2012年 8月 5日.

46- ‘어업협정’에서 일본은 대만 어선의 ‘공동관리수역’에서의 조업은 인정하되, 영해로 주장하는 섬 주변 12해리 이내 해역의 출입은 인정하지 않기로 했다. 또한 양측은 쌍방 어선 수 등을 조정하기 위한 ‘공동관리위원회’ 설치에 합의했다. 『한겨레』, 2013년 4월 10일.

47- 중국 국방부는 정례 브리핑에서 “다오위다오는 중국의 고유 영토이며, 다오위다오의 주권을 수호하는 것은 양안 공동의 책임”이라면서 대만과의 공동대응을 촉구한 바 있다. 『中國時報』, 2013年 4月 26日.

적 특수성으로 인해 지역 충돌 및 전쟁에 자주 연루되었다. 최근 동아시아의 안보 상황 역시 우리의 의지와는 다르게 역내 불안정성이 고조되고 있는 추세에 있다. 미국의 아시아 중시 정책에 따른 중국에 대한 견제와 이에 따른 미중 간 협력과 갈등이 반복적으로 나타나고 있고, 북한의 권력교체와 3차 핵실험 강행에 따른 한반도 정세의 불안정성에 더하여 중일 간 센카쿠열도 영유권 갈등 역시 고조되고 있다.

물론 중일 양국의 갈등이 군사적 충돌로 이어지더라도 양국 간 전면전으로 비화될 가능성은 높지 않지만, 동아시아에서 벌어지고 있는 주변 강대국들의 세력 다툼 속에서 한국이 보유한 외교적 ‘자원(resources)’을 활용하여 좀 더 유연한 다자·실리 외교를 펼쳐야 할 시기가 도래했다.

중국과 일본은 이미 센카쿠열도 영유권 분쟁에 대응하기 위해 다양하고 다차원적인 전략을 구사하고 있다. 양국은 모두 역사적 권원 발굴에 정부차원의 지원을 강화하고 있고, 향후 전개될 가능성이 있는 국제법적 논란에 대비하여 관련된 논리를 개발하고 있다. 또한 해양영토분쟁 전담기구를 설치하여 국가적인 차원에서 총체적으로 대응하고 있고, 국내외의 네트워크를 강화하여 국제사회에서 지지 획득을 목표로 하고 있다.

한국은 중일 갈등 심화 추세 속에서 좀 더 유연한 동아시아 다자·실리외교를 전개할 필요성이 있다. 한국이 보유한 외교적 ‘자원(resources)’을 발굴하고, 그동안 중국과 일본이 해양영유권 분쟁에 대응하기 위해서 추진했던 주요 전략들을 ‘한국화’하여 독도문제 해결에 활용할 필요가 있다. 또한 미래의 동아시아 해양영토분쟁을 대비하여 외교부의 ‘사령탑(control tower)’ 역할을 강화하고 전담기구를 설치해야 한다. 그리고 한국이 축적해 온 국내외 네트워크를 활용하여 미국과의 협력을 강화하고, 러시아·대만·아세안 등 우리와 영유권분쟁을 벌이지 않고 있는 역내 국가(지역)에 대해서는 일본-대만 어업협정 타결 등과 같은 실리적인 차원에서의 협력 방안 마련이 필요하다.

참고문헌

- 김용민. 2011. “조어군도와 센카쿠열도: 중국과 일본의 전략적 충돌이 가진 함의”, 『국제지역연구』 제15권 제3호(2011), p. 179.
- 김종두. 1998. “다오위다오/센카쿠열도 분쟁원인에 관한 연구”, 『STRATEGY 21』 제2호, pp. 47-48.
- 남궁영·김원규. 2013. “센카쿠제도를 둘러싼 중일간 분쟁의 함의: 공격적 현실주의적 접근”, 『세계지역연구논총』 31집 1호, p. 196.
- 박광섭·김강녕. 2013. “일본과 중국간의 센카쿠열도 분쟁: 독도문제에 주는 시사점”, 『한국동북아논총』 제67호(2013), pp. 291-292.
- 박동훈. 2013. “중국의 조어도 분쟁에 있어서 대응전략의 변화”, 『한국동북아논총』 제66호, p. 74.
- 박영준. 2012. “중국과 일본의 영유권분쟁과 동아시아 해양안보질서의 과제”, 『안보현안분석』 국방대학교 국가안전보장문제연구소, Vol. 75, p. 2.
- 백충현. 1982. “영토분쟁의 해결방식과 증거”, 『法學』 제23권 4호, pp. 21-23.
- 손기섭. 2006. “일본과 인접국 간의 해양자원 확보 및 영토분쟁”, 한국국제정치학회·한국해양전략연구소 편, 『21세기 해양갈등과 한국의 해양전략』. 서울: 한국해양전략연구소.
- 손기섭. 2013. “동북아 해양영토분쟁의 현재화 분석”, 『한국정치외교사논총』 Vol.34, No.2, pp. 317-346.
- 유철종. 2006. 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』. 서울: 삼우사.
- 이명찬. 2011. “2010년 9월 일·중간 센카쿠열도 분쟁과 독도”, 『국제문제연구』 제11권 제2호.
- 이홍표. 2006. “다오위다오 영유권분쟁과 중일관계: 에너지안보와 민족주의 측면”, 『STRATEGY21』 제15호, p. 116.
- 최은봉·석주희. 2012. “중일 간 센카쿠열도 분쟁과 일본의 해양정책-갈등·대응·정치과정을 중심으로”, 『담론 201』 15(1), pp. 50-52.
- 한국국방연구원 세계분쟁 데이터 베이스(www.kida.re.kr, 검색일: 2013.9.16.).
- 한국브리태니커 온라인 ‘센카쿠열도’(검색일: 2013.9.16).
- 『문화일보』. 2013년 2월 5일.
- 『조선일보』 2012년 9월 19일.
- 『한겨레』, 2013년 4월 10일.

연합뉴스, 2013년 6월 12일.

Bonicelli, Paul. 2013. "Abe Picks Up Obama's Fumble in East Asia", Foreign Policy, Nov.4.

Carlson, Allen R. 2003. "Constructing the Dragon's Scales: China's Approach to Territorial Sovereignty and Border Relations in the 1980s and 1990s," Journal of Contemporary China, Vol.12, No.37(November).

Duan Fengjun. 2012. "中國の海洋開發戰略", 『外交』 Vol.13, p.79.

Orr, Robert M. 1990. The Emergence of Japan's Foreign Aid Power, N.Y., Oxford: Columbia University Press.

Wall Street Journal. 2013, Oct. 31.

陳德恭·金德湘. 2010. "日本對琉球无合法主權", 『環球時報』, 2010年 10月09日.

郭永虎. 2005. "關於中日釣魚島爭端中'美國因素'的歷史考察", 『中國邊疆史地研究』 2005年 12月.

劉中民, 劉文科. 2006. "近十年來國內釣魚島問題研究綜述", 『中國海洋大學學報』 2006年 第1期.

石家鑄. 2004. "釣魚島問題的現狀與中日關係", 『毛澤東鄧小平理論研究』 2004年 第4期, p. 30.

湯家玉, 孫茂慶. 2003. "釣魚島百年風雲", 『黨史總攬』 2003年 第7期.

王秀英. 2011. "中日釣魚島爭端解決方法探析", 『中國海洋大學學報』 2011年 第2期.

張良福. 2005. "中國政府對釣魚島主權爭端和東海劃界問題的基本立場和政策", 『太平洋學報』 2005年 第8期.

『中國廣播網』, 2012年 7月 14日.

『人民日報』, 2012年 5月 18日.

『中國時報』, 2013年 4月 26日.

鳳凰衛視 (<http://news.ifeng.com>, 검색일: 2012. 8. 5.).

芹田健太郎. 2002. 『日本の領土』. 中央公論社.

五百旗頭眞. 2006. 『戦後日本外交史』. 有斐閣.

『讀賣新聞』. 2005年 4月 13日.

『朝日新聞』. 2008年 5月 8日.

V. 독도문제와 한국-일본 영유권 문제

최운도 (동북아역사재단)

1. 서론: 독도 관련 영유권 문제의 이해

1) 영유권 문제의 배경: 지정학적 위치

독도의 위도상의 위치 파악을 위한 측량은 여러 차례 이루어졌다. 그 중의 하나로 독도의 영유권 문제가 정점에 이른 2005년에는 일본과의 역사문제에 대한 대응을 전담하기 위해 만들어진 바른역사기획단이 2005년 6월 28일 한국정부표준독도현황을 고시한 바 있다. 측량에 의한 독도의 위치 파악과 기록은 프랑스 포경선 리앙쿠르호의 기록이 최초의 것으로 남아있다. 그 기록이 갖는 중요성은 근대 국제법적 영유권 인식의 출발점으로서의 과학적 측량이었다는 데 있다. 그러나 위도상의 위치를 나타내는 수치보다는 지리적 위치가 훨씬 더 중요한 의미를 갖는다. 독도는 울릉도에서 동남쪽 87km에 위치하며 청명한 날에는 서로 바라볼 수 있는 거리다. 한반도로부터의 거리를 따지면 경상북도 울진군과 가장 가깝고, 울진군의 죽변만에서 정동으로 약 120해리, 즉 215km 거리에 있다.

반면 일본의 경우도 현재 공식적으로 채택하고 있는 위도상의 위치는 2005년 7월 마이니치신문이 이전 일본정부 외무성의 기록에 잘못이 있음을 지적하면서 정정된 기록이다.¹ 또한 독도의 일본으로부터의 지리적 위치는 우리의 경우와 큰 차이가 있다. 우선 독도에서 가장 가까운 일본 지역인 시마네 현의 오키시마(隱岐島)까지 약 160km에 달한다. 독도가 울릉도에 73km 더 가까운 위치에 자리하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 그 지리적 거리로 인해 오키시마에서는 독도가 육안으로 보이지 않는다. 이러한 거리적인 차이는 옛날부터 독

¹ 김학준은 일본 외무성이 아니라, 1902년 미군해군함정 뉴욕호가 측량한 기록인 것으로 적고 있다. 김학준, 『독도연구』(동북아역사재단, 2010), p. 26.

도의 존재를 인식하고 있었느냐를 설명해주는 중요한 정보라 할 수 있다.

독도는 동도와 서도라는 2개의 주된 섬들과 89개의 작은 암초로 구성되어 있다. 바른역사기획단의 한국정부표준독도현황에 의하면 면적은 동도가 약 73,297m², 서도가 88,639m²로 서도가 조금 더 큰 편이다. 두 섬과 주변의 암초들의 면적을 모두 합치면 187,453m²로 “이 면적이라면 가로 400m, 세로 400m 정도의 정방형에 전부 들어가고 조금 남을 정도의 매우 작은 섬(김학준 2012, 27)”이라 할 수 있다. 어쨌거나 독도는 현재 행정상 대한민국의 국유지로 국토해양부의 재산으로 등록되어 있다.

두 나라가 모두 독도의 위치를 새로이 측량하고 정확한 기록을 남기려 했다는 점으로부터 2005년 독도를 둘러싼 양국의 대립이 얼마나 치열했는지 가늠할 수 있다.

2) 영유권 문제의 역사

세계 2차 대전이 끝난 후 우리나라와 일본 사이에 진행되어 온 독도 영유권과 관련 논쟁은 이승만 정부가 평화선을 설정하면서 시작되었다. 미일 평화조약인 샌프란시스코 협정이 체결됨으로써 연합군의 점령이 종료되자 그에 따라 종전 직후 연합군 사령부의 지령에 의해 설정되었던 맥아더 라인이 효력을 상실하게 되었다. 그러자 이승만 대통령은 맥아더 라인을 대체하기 위해 평화선을 도입하였던 것이다. 그러자 일본 외무성은 ‘일본정부견해’라는 제목의 구상서를 우리 외교부에 보내 독도에 대한 자신들의 입장을 밝혀왔다. 그에 대해 우리 외무부는 ‘한국정부견해’라는 제목으로 구상서를 일본을 보내 우리의 입장을 주장하였고, 양국 간 구상서의 교환은 1962년의 ‘일본정부견해 4’를 거쳐 1965년 한일협정이 체결될 때까지 계속되었다.

그런데 양국의 오랜 역사 속에서는 계기가 있을 때마다 이와 같은 영유권 분쟁은 계속해서 발생해 왔다. 고려 때부터 우리에게 막대한 피해를 입혀 온 왜구의 문제로 조선은 태종과 세종 때에 이미 우산국에 대해 공도정책을 실시한 것으로부터 역사적으로 독도의 영유권과 관련된 분쟁은 있었을 것으로 추측할 수

있다. 그러나 기록에 남아 있는 독도 영유권 분쟁의 명확한 사례는 안용복 사건에서 시작한다고 할 수 있다. 안용복은 1693년부터 1699년까지 두 차례에 걸쳐 일본의 도쿠가와 정부와 담판을 벌여 울릉도와 독도가 우리의 영토라는 인정을 받아낸 바 있다. 이는 도쿠가와 정부뿐 아니라 조선 조정에서도 큰 외교문제가 되었던 사안으로 이후 독도에 대한 조선의 명확한 행정 정책과 문서상의 기록의 기초가 되었다.

두 번째 갈등은 일본의 메이지 유신 이후 한일합방에 이르기까지의 시기에 해당한다. 메이지 유신 직후 일본에서는 하급무사들의 불만을 달래기 위해 정한론이 대두되었고, 그에 따라 당시 지금의 내각부에 해당하는 태정관(태정관은 직제의 이름이 아니라 오늘날 내각부에 해당하는 정부 기관의 명칭임. 태정대신이 오늘날 총리대신에 해당함)에서는 조선의 상황을 비밀리에 탐색할 것을 명령하였다. 그 보고서가 ‘조선구교제시말내탐서’로서 그 첫 부분에 ‘다케시마와 마쯔시마가 조선부속으로 된 시말’이 설명되어 있다. 거기에는 마쯔시마(지금의 독도)는 다케시마(지금의 울릉도)에 이웃해 있으며, 마쯔시마에 대해서는 일본 내에 게재된 기록이 없고 조선의 영토임을 명시하고 있다. 그 보고서에 기초하여 태정대신은 1877년 태정관의 명의로 된 문서에서 “다케시마 외 일도의 건에 대하여 본방은 관계가 없음을 심득할 것”이라는 지령을 내렸다.

그러나 일본의 근대화 과정에서 마쯔시마를 경영하겠다고 청원을 내는 경우들이 생겼으며, 일본 정부에서는 여러 가지 이유로 마쯔시마에 대한 조사를 진행하게 되었다. 당시 진행된 일련의 청원과 조사의 과정들은 당시 센카쿠열도들에 대한 개발 청원과 일본정부의 조치들과 과정이 너무나 닮아 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 일본의 이러한 행위들을 포착한 조선의 고종은 울릉도와 그 부속도서들에 대한 재개척을 명령을 내리게 되었다. 그 결과 1900년 10월 24일 대한제국은 칙령 제 41호를 발령하여 석도를 울릉도에 편입시킴을 선언하였다. 그러나 일본의 조선 침략과 1904년 러일전쟁 과정에서 일본은 울릉도에 무선전신시설을 갖춘 망루를 설치한 직후 독도에 망루를 설치하기 위해 군함을 파견, 조사를 실시하였다. 그러나 망루의 설치에 앞서 일본은 러시아의 발틱함대를 동해안에서 물리치고 전쟁에 승리함으로써 망루 설치를 포기하게

되었다.

세 번째 갈등이 위에서 소개한 샌프란시스코 협정의 체결에 이은 우리나라의 평화선 선언과 한일협정에 이르기까지의 양국의 논의라 할 수 있다. 네 번째는 2005년 이후 지금까지 지속되고 있는 것으로, 시마네 현이 독도 편입 100년을 맞아 ‘다케시마의 날’을 제정하고 일본 정부가 영유권 주장을 강화하면서 시작되었다. 이후 일본은 초·중·고등학교의 교과서와 외교청서, 방위백서 등의 정부 보고서에서 독도에 대한 일본의 영유권을 명시함으로써 우리나라 정부로 하여금 ‘조용한 외교’라는 방침의 유지를 어렵게 하였다. 그에 따라 양국의 상호 대응은 현재 독도 영유권에 대한 홍보전에 돌입하는 양상을 보이고 있다.

3) 자원 및 경제적 정보

독도는 섬 자체가 천연기념물 제336호로 지정되어 있으며, 천연보호구역이라 불리고 있다. 자연산 육상 포유류는 전혀 없으며, 1973년 본토에서 토끼 열 마리를 가져다 놓아 먹인 것이 번식하여 제법 많은 수가 되었다. 한때 주변 바다 암초에 바다사자(sea-lion)가 서식하고 있었고 울릉도 주민들은 이를 가제라고 불렀다. 한때 독도를 가제도라 부르고 가지도(可支島)라는 한자이름으로 쓰기도 하였다. 서도 북쪽의 가제바위도 바다사자가 자주 출몰한다 하여 붙여진 이름이다. 그러나 1900년대 초 일본 어부들의 남획으로 거의 멸종 상태에 이르게 되었다.

독도는 풍부한 수산자원을 보유하고 있다. 독도의 북서쪽 70km 지점에는 대화퇴라는 얕은 바다가 있다. 그 곳은 쓰시마난류와 북한한류가 교차하는 해역으로 회유성 어족이 풍부하여, 예로부터 울릉도 어민들에게 주요한 어업 활동의 장이었으며, 황금어장에 해당한다. 일본이 그렇게 집요하게 영유권을 주장하는 주요 동기들 중의 하나가 바로 시마네 현을 중심으로 한 일본어업의 수입원으로 삼고자 하는 데 있다.

또한 독도주변해역이라 불리는 지역이 있다. 이는 독도를 중심으로 선박으로 3시간 이내 거리의 바다를 이르는 것으로 대화퇴 주변해역은 포함되지 않는다.

이곳에서 조업을 하는 어선들의 90%는 울릉도 어선들이며, 연간 조업일수는 약 100일이며 연간 어획고는 5,000톤 정도로 오징어잡이가 대표적인 조업활동이다.

무엇보다 일본의 도발과 관련이 있는 것으로 자주 언급되는 것이 바로 해저 광물자원이다. 메탄과 메탄 하이드레이트는 천연가스를 대체할 차세대 연료로써 한국해양연구원의 조사에 의하면 2010년 현재 매장량 6억 톤에 달한다. 이를 시장가격으로 환산하면 약 150조 원에 이르는 것으로 평가되고 있다. 거기다 현재 우리가 전량 수입에 의존하고 있는 원자력 발전의 원료인 우라늄과 특수강의 소재인 바나듐을 함유한 인산염광물 등 일종의 희토류 광물들도 풍부한 것으로 알려져 있다.

2. 분쟁에 대한 정치적 분석

일본이 독도에 대해 영유권을 주장하는 근거로는 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 일본은 독도가 근세 초기 이래 일본의 영토였다고 주장한다. 둘째는, 1905년의 영토편입에 이르기까지 일본이 실효적으로 지배해왔으며, 일본은 독도가 편입 당시 주인 없는 돌섬으로 무주지(terra nullius)라는 점을 확인하고 이를 선점한 것이므로 국제법적으로 정당성을 확보하고 있다고 주장한다. 셋째, 샌프란시스코 평화조약 2조 a항에서 독도가 누락되었으므로 일본의 영토임이 틀림없다는 입장이다.²

반면 우리나라는 독도 영유권 확보의 근거를 역사적 사실들과 지리적 상황, 그리고 국제법에 두고 있다. 우선 삼국사기에 나와 있는 신라시대 지증왕 13년, 이사부로 하여금 우산국을 정복하게 하고 신라의 영토로 삼게 했다는 기록과 고려사, 세종실록 등의 사료에 나오는 독도에 대한 기록들을 근거로 우리 민족은 예로부터 독도의 존재를 인식하고 경영해 왔다는 입장이다. 다음으로는 위

² 이면우, “영토분쟁과 한일관계,” 진창수 편. 『동북아영토분쟁과 일본의 외교정책』(세종연구소, 2008).

에서 밝힌 바와 같이 울릉도에서 독도의 거리가 독도로부터 가장 가까운 일본의 영토인 오키시마까지의 거리보다 훨씬 가까울 뿐 아니라 맑은 날이면 육안으로 볼 수 있다는 점에서 예로부터 독도의 존재를 인식하고 있었을 것이라는 주장이다. 셋째는 카이로 선언 이후 독도는 일본이 포기해야 할 영토들 중의 하나였으며, 현재의 샌프란시스코의 조항으로는 독도가 일본의 영토에 속한다고 해석할 수 없음을 주장한다. 무엇보다 우리나라는 1952년 이후 실효적 지배를 하고 있다는 점을 들 수 있다. 다음에서는 양국 주장의 논거를 분석함으로써 보다 영유권 주장을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

1) 당사국의 논거 분석

가. 도해면허의 발급과 일본의 실효적 지배

일본이 근세 초기를 독도에 대한 영유권 주장의 출발점으로 삼는 것은 1600년대 초 일본이 조선에 앞서 독도의 존재를 인식하고 있었음을 뒷받침할만한 근거가 있다고 믿기 때문이다. 그것은 바로 도쿠가와 막부의 도해면허 발급을 말한다. 1614년 쓰시마 번주가 동대부에 자신이 도쿠가와와의 명령을 받아 이소다케시마(오늘날의 울릉도를 말함)를 탐견(探見)하고자 하니 길안내를 해 줄 것을 요청해 왔다. 당시 서계란 입국허가증이나 신임장에 해당하는 문서였던 만큼 쓰시마 번주의 의도는 이를 명분으로 국경분쟁을 일으킬 의도였음을 알 수 있다. 이에 조선 조정은 쓰시마 번주에게 울릉도가 조선의 영토임을 거듭 확인하는 답변서를 전달하였다.

그러나 일본은 이에 멈추지 않고 다른 방법으로 도발을 해 왔다. 이번에는 돗토리 현에 있는 두 가문이 다케시마(지금의 울릉도)에 가서 벌목과 어업활동을 할 수 있도록 허락해 줄 것을 요청하는 청원서를 도쿠가와 막부에 제출하였고, 이에 대해 도쿠가와 막부는 1618년 다케시마과 그 연안에서의 활동을 허용하는 도해면허를 발급해 주었다. 그리고 1656년에는 두 가문에 마쯔시마(지금의 독도) 도해면허를 발급한 바 있다.

문제는 일본이 이 도해면허들을 일본이 울릉도와 독도를 이미 경영하고 있었

으며, 일본 고유의 영토라는 주장의 근거로 삼고 있다는 점이다. 도쿠가와 막부는 도해면허 발급 당시 조선 조정과의 협의 없이 발급하였다. 이에 대해 1956년의 ‘일본정부견해 2’와 1962년의 ‘일본정부견해 4’에서 조선은 공동정책을 실시한 이래로 사실상 이 섬들에 대한 영유권을 방기하고 있었다고 주장한다.³ 아울러 일본 외무성은 이는 일본이 오래 전부터 이들 섬들의 존재를 인지하고 있었을 뿐 아니라 경영하고 활용했음을 뒷받침해 주는 것이라고 설명한다. 거기다 1696년 안용복이 2차 도해 후 도쿠가와 막부가 조선 조정에 서찰을 보내 울릉도가 일본의 영토가 아님을 확인해 주었을 때에도 마쯔시마(지금의 독도)에 대한 도해는 여전히 금지하지 않았다는 사실을 강조하고 있다. 일본 측의 이러한 주장에 대해 박현진(1978)은 일본 외무성이 도해면허의 발급을 일본의 독도영유권 주장에 있어서의 결정적 시일(critical date)로 삼고자 하는 것이라고 해석하였다.⁴

1656년 도해면허가 발급되고 10년이 지난 1667년에는 마쯔시마가 언급된 일본 최초의 문헌인 『은주시청합기』가 편찬되었다. 편찬자는 사이토 호센(齋藤豊仙) 으로, 그는 운슈(雲州) 마쯔에(松江)번의 관리로서 당시 막부의 직할지였던 온슈(隱州, 지금의 오키시마)의 군다이(郡代, 막부의 직할지를 다스리는 지방관)로 임명되었다. 그는 번주의 명령으로 1667년 자신의 관할지인 인슈를 순시한 뒤, 자신이 경험한 것을 보고서로 작성하였는데 그 제목이 『은주시청합기』였다. 그는 다음과 같이 적고 있다.

온슈는 북해 가운데 있다. 그러므로 오키시마(隱岐島)라고 부른다. 남쪽으로 이즈모가 35리 떨어져 있고, 남동쪽으로 하쿠슈의 아카자키우라가 40리, 남서쪽으로는 세카슈 유노쓰가 58리 떨어져 있다. 북에서 동쪽으로는 연결되는 곳

3. 1952년 평화선의 설정과 함께 시작된 한일 양국 간 독도를 둘러싼 공방은 구상서라는 외교문서의 형식으로 양국 외무부 사이에 오고 갔다. 이 구상서들은 ‘일본정부견해 1~4’ (1952.4.25, 1954.2.10, 1956.9.20, 1962.7.13), ‘한국정부견해 1~3’ (1953.9.9, 1954.9.25, 1959.1.7)로서 신용하 편저, 『독도영유권자료의 탐구』, 제3권과 제4권에 실려 있다.

4. 박현진, “영토·해양 경계 분쟁과 지도·해도의 법·정책·외교를 중심으로,” 『국제법학회논총』 53권 1호 (2008년 4월), p. 82.

이 없고 북서쪽으로는... 술해 사이에 이틀 낮과 하룻밤을 가면 마쯔시마(松島)가 있다. 또 한낮 거리에 다케시마(竹島)가 있다(세상 사람들의 말로는 이소다케시마(磯竹島)라고 하는데, 대나무와 물고기와 물개가 많다. 신서에 말한 소위 오십맹신(五十猛神)일까). 이 두 개의 섬들은 사람이 살지 않는 곳인데, 고령을 보는 것이 마치 운슈(雲州)에서 온슈(隱州)를 보는 것과 같다. 그러므로 일본의 서쪽 경계는 이 슈(州)로서 끝을 삼는다(저자강조).⁵

“일본의 서쪽 경계는 이 슈(州)로서 끝을 삼는다.”의 해석이 한일 간 논쟁의 핵심이라 할 수 있다. 일본은 슈(州)가 섬과 같은 뜻이므로 ‘이 슈’는 울릉도, 즉 다케시마를 지칭하는 것으로 보고, 울릉도까지 일본 영토라고 쓰고 있는 것으로 해석한다. 그리고 일본이 울릉도에 도해금지령을 내린 때가 1656년이므로 이 책이 쓰인 1667년에는 울릉도를 당연히 일본의 영토로 인식하고 있다고 주장한다. 이는 일본정부견해 3에 나타나 있는 일본 외무성의 해석이다.

한국 측 해석과는 상관없이 여기에서는 일본이 1656년의 도해면허 발급과 이 책이 발간된 1667년 사이의 기간을 일본의 영유권이 확립된 시기로 보고 있음을 알 수 있다. 물론 한국 측 해석은 ‘이 슈’란 곧 온슈(隱州)로써 오키시마에 해당하고, 울릉도와 독도는 조선의 영토에 해당하는 것으로 적고 있다고 해석한다. 김병렬은 물론 슈(州)가 섬과 같은 뜻으로 쓰일 때가 있기는 하지만 그것은 섬이 행정체제를 갖춘 단위일 경우에 해당하는 것으로 울릉도 섬 하나만을 지칭할 수 없다고 주장한다.⁶

이상은 일본이 예로부터 독도를 인지하고 있었을 뿐 아니라 실효적으로도 지배하고 있었음을 주장하는데 있어서 구체적 근거를 제시할 수 있는 출발점에 대한 논란이다. 즉, 최초의 영유의사의 행정적 표현을 증명할 수 있는 사실로서 도해면허의 발급을 들고 있는 것이다. 그렇다면 일본이 독도에 대한 영유권을 주장하는데 있어서의 ‘무주지 선점의 논리’와는 어떻게 다른가? 아래에서 살펴본다.

5- 이상태, 『사료가 증명하는 독도는 한국땅』(서울: 경세원 2007), p. 210.

6- 김병렬, 『독도나 다케시마나』(서울: 다다미디어, 1996), p. 176.

나. 무주지 선점의 논리

1950년대 초에 있었던 한일 간의 독도 영유권을 둘러싼 공방에서 일본 측이 내세운 독도 영유권의 권원은 무주지 선점의 논리였다. 즉, 주인이 없는 지역(terra nullius)이기 때문에 일본이 먼저 점유를 하고 행정조치를 취함으로써 그 지역에 대한 우선적 권리를 확보했다는 것이다. 일본이 주장하는 무주지 선점의 배경은 다음과 같다.

1900년대 초 독도해역에서의 강치 잡이가 본격화되면서 과당경쟁의 상태가 되었다. 그러자 시마네 현 오키시마의 주민 나카이 요사부로(中井養三郎)는 안정적인 포획량 확보를 위해 1904년 9월 외무, 내무, 농상무의 세 대신들에게 ‘리양코 섬’의 영토편입과 10년간의 대여를 청원하였다.

이에 정부는 시마네 현의 의견을 청취한 뒤, 다케시마를 오키시마청의 소관으로 해도 문제가 없고 다케시마라는 명칭이 적당하다는 것을 확인하였다. 그에 따라 1905년 1월 각의결정에 의해 그 섬을 오키시마의 관할로 정하고, ‘다케시마’라 이름 붙인 다음 그 취지를 내무대신 이하 시마네 현의 지사에게 전달하였다. 그러므로 이 각의결정에 의해 일본은 자국이 다케시마를 영유할 의사가 있음을 재확인하였다. 거기다 이러한 사실을 고시하고 오키시마청에도 전달하였으며, 당시의 신문에도 게재하여 일반에게도 널리 알렸다. 그러자 시마네 현의 지사는 이러한 지시를 받아 다케시마를 관유지 대장에 등록하고, 아울러 강치 포획을 허가제로 전환하였다. 그 이후 강치 포획은 1941년까지 계속되었다.

이상은 일본 외무성의 10 포인트 팜플렛의 내용이다.⁷ 이 내용은 1954년에 주일본대한민국대표부에 제출한 ‘일본정부견해 2’에서 주장하고 있다. 이에 대해 우리 측에서는 독도는 무주지가 아니었으며, 또한 일본 정부는 선점의 또 다른 요건인 선점의사의 대외적 공표를 하지 않았음을 지적하였다. 우리 측은 1959년의 ‘한국정부견해 3’에서 시마네 현 고시라는 것은 암암리에 진행된 것

7. 외무성. 『竹島 : 다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트』(외무성 아시아대양주국 북동아시아과, 2008). 외무성 홈페이지에는 10개국어로 쓰여진 문서를 올려 놓고 있다. 이하에서는 ‘10 포인트 팜플렛’이라 부른다.

이며, 외국에는 물론 일반 국민들에게도 알려지지 않았으므로 이를 한 국가의 공표로 간주할 수 없다고 주장하였다.

그러자 1962년의 ‘일본정부견해 4’에서부터 독도가 일본의 ‘고유한 영토’라는 논리를 전개하기 시작하였다. 무주지 선점의 논리가 고유영토론으로 전환된 시점이다. 1905년의 편입 이전부터 독도는 일본이 영토였으며, 일본은 이 섬에 대해 역사적 권원과 본원적 권원을 갖고 있음을 주장한 것이다. 무주지 선점을 내세우던 일본 정부가 고유한 영토라는 점을 주장하는 것은 논리적 모순임이 명백하며, 1905년의 편입 자체가 독도가 일본의 고유영토가 아님을 반증한다⁸는 지적이 나올 것은 명백하다. 그럼에도 불구하고 일본 정부가 입장을 바꿀 수밖에 없었던 이유는 무엇이였을까? 물론 장기적이며 포괄적인 영유권 주장을 위해 불가피한 노선 수정이었을 것으로 짐작할 수 있다. 그러나 분명한 것은 1959년의 한국정부견해 3에서 제기한 문제점, 즉, 당시의 국제법적 요건을 갖추려고 애를 쓴 일본이 대외 공표를 행하지 않은 이유를 설명하지 않을 수 없었을 것이다. 고유영토론적 입장에서 보자면 시마네 현의 편입은 실효적 지배의 재확인에 지나지 않는 것인 만큼 국제사회에 대한 대외공표가 필요하지 않았다고 주장할 수 가 있는 것이다. 실제로 ‘일본정부견해 4’와 미나가와 다케시(皆川洸)의 논리는 (1) 편입 조치는 다케시마에 대한 일본의 불완전한 권원을 근대 국제법상의 확정적 권원으로 강화, (2) 일본이 근대국가로서 다케시마를 영유하겠다는 의사를 다시 명확히 피력한 것으로 요약할 수 있다.⁹ 그러나 여전히 무주지 선점론과의 모순에 대해서는 명확한 반론이 되지 못한다. 그리고 위에서 살펴 본 10 포인트 팜플렛에 나타난 일본 외무성의 주장 속에서 “신문에 게재하여 일반에게도 널리 알렸다”라는 부분도 바로 이러한 우리 정부의 주장에 대한 뒤늦은 부연 설명이라 할 수 있을 것이다.

8- 김학준, 『독도연구』, p. 203.

9- 위와 같음 p. 204. 정인섭, “일본의 독도영유권 주장의 논리구조: 국제법적 측면을 중심으로”, 독도 보존협회 편, 『독도영유권의 역사와 국제관계』 (서울: 독도연구보존협회, 1997), p. 180.

다. GHQ의 명령과 샌프란시스코 조약

연합국 점령하의 일본에 대해 정치적, 행정적 권력의 행사를 정지해야 하는 지역 또는 어업과 포경을 행해서는 안 되는 지역을 지정하고, 그 중에 독도를 포함시켰다. 그러나 이러한 연합국에 의한 규정에는 어느 것이든 그것은 영토 귀속의 최종적 결정에 관한 연합국 측의 정책을 말하는 것으로 해석되어서는 안 된다는 취지가 명기되어 있다. 10포인트 팜플렛은 그 규정들의 예로 SCAPIN 677호와 1033호를 들고 있다.

맥아더 라인은 1952년 4월 폐지 명령에 의해 사라졌고, 그 사흘 뒤인 4월 28 일에는 평화조약이 발효되어 특정 지역에 대한 행정권 정지의 명령 등도 당연히 효력을 상실하게 되었다. 한국은 두 개의 SCAPIN을 들어 연합국이 독도를 일본의 영토로 인정하지 않았으며 오히려 한국의 영유권을 주장하는 근거의 하나로 들고 있다고 지적한다. 그러나 그 두 지령에는 영토귀속의 최종적 결정에 관한 연합국 측의 정책을 나타낸 것으로 해석해서는 안 된다(SCAPIN 677, 제 6항)고 명시되어 있어 한국 측의 지적은 타당하지 않는 것이다. 나아가 일본의 영토를 확정된 것은 그 후에 발효된 샌프란시스코 평화조약이라는 것이 일본 외무성의 입장이다.

이에 대해 우리나라 학자들은 6항의 규정은 아무런 결정을 하지 않았다는 것이 아니라 다른 명령이나 규정, 혹은 추가에 의해 변경될 수 있는 가능성을 마련해 둔 조치를 일본이 처음부터 구속력이 없는 것처럼 해석하고 있다고 본다. 예를 들어 이한기의 경우는 위와 같은 취지의 주장을 하면서 “대일평화조약이 독도를 일본령에 포함시킨다는 적극적인 규정을 두지 않는 한 역시 독도는 대일평화조약에서도 일본령으로부터의 분리가 확정된 것이라고 보아야 한다.”¹⁰ 라고 하였다. 신용하(1996, 189-190)와 김병렬(1996)은 모두 6항의 내용은 5조의 내용과의 연결 속에서 이해할 것을 강조한다.¹¹ 5조는 “이 지령에 포함된 일

10- 이한기, 『한국의 영토: 영토취득에 관한 국제법적 연구』 (서울: 서울대학교출판부, 1996), p. 266. 김학준 (2010)에서 재인용.

11- 신용하 『독도, 보배로운 우리영토: 일본의 독도영유권주장에 대한 총비판』 (서울: 지식산업사, 1996), pp. 189~190. 김병렬, 『독도냐 다케시마냐』 pp. 207~208.

본의 정의는 그에 관하여 다른 특정한 지령이 없는 한, 본 연합국최고사령부로부터 발하는 모든 지령·각서·명령에 적용된다.”라고 적고 있다. 그렇다면 6항의 내용, 즉 ‘영토귀속의 최종적 결정에 관한 연합국 측의 정책을 말하는 것으로 해석되어서는 안 된다.’라는 것은 연합국이 SCAPIN의 내용을 변경하고자 할 경우에는 별도의 지령이 있어야만 된다는 것을 의미하게 된다.

일본은 샌프란시스코 조약이 일본의 영토를 획정한 국제협약인 것으로 이해하고 있다. 그러므로 10 포인트 팜플렛에서도 일본으로부터의 조선의 독립을 확인할 때 일본이 포기해야 할 지역으로 ‘제주도, 거문도, 울릉도를 포함한 조선’이라는 점을 지적하고 독도가 포함되지 않았음을 강조한다. 이는 SCAPIN 이후 샌프란시스코 조약의 초안 작성과정에서의 미국의 정책변화 과정에 대해서는 무시한 채, 독도라는 이름이 일본이 포기해야 할 영토에서 삭제된 이후의 최종적인 조약문과 미국의 입장만을 강조한다. 그렇기 때문에 일본은 샌프란시스코 조약이 서명되는 9월을 얼마두지 않는 1951년 7월, 양유찬 주미대사가 애치슨 미국장관에게 보낸 서한에 대한 리스크 차관보의 답변서를 거론한다. 양유찬 대사는 일본이 포기해야 될 영토를 표시하는 2조의 문장에 독도 및 파랑도를 추가해 줄 것을 요청하였음을 지적하면서 리스크의 서한 중 “독도 또는 다케시마 내지 리양쿠르 암으로 알려진 섬에 대해서는 통상 무인인 이 바위섬은 우리들의 정보에 의하면 조선의 일부로 취급된 적이 없으며, 1905년경부터 일본의 시마네 현 오키도지청의 관할 하에 있다. 이 섬은 일찍이 조선에 의해 영유권 주장이 이루어졌다고는 볼 수 없다...”라는 부분을 강조한다.¹²

우선 일본은 샌프란시스코 조약문에서 포기해야 할 영토에 독도가 빠져있다는 점만을 강조하고 있다.¹³ 논리적으로 그 문장에 적혀있지 않다고 해서 모두 일본이 보유할 수 있는 것은 아니다. 수 백 개, 수 천 개의 작은 섬들의 이름을 명시하지 않으면 모두 일본의 영토인가. 이 논리를 모를 리 없는 일본이 그 점

12- 김채형, “샌프란시스코 평화조약상의 독도영유권” 『국제법학회논총』 52(3) 2007, p. 107.

13- 샌프란시스코 조약과 독도 문제에 대해서는 정병준, “한일 독도영유권 논쟁과 미국의 역할,” 『역사와 현실』 제60호, (한국역사연구회, 2006), 이석우, “독도분쟁과 샌프란시스코 평화조약의 해석에 관한 소고” 『서울국제법연구』 9권 1호 (2002) 참조.

을 강조하는 것을 보면 애초에 명시되었던 독도가 빠지게 되었음을 강조하는 것으로 보인다. 거기다 곧 바로 러스크 서한에 의존한다. 그러나 러스크 서한이란 국무장관에게 보내는 양유찬 대사의 질의서에 대해 차관보가 개인적으로 답변한 문서라는 점에서 공식적인 문서로서의 효력에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 러스크 서한은 연합국 전체의 의견이 아닌 미국만의 의견으로, 독도영유권을 결정하는데 어떠한 효력도 갖지 못한다.¹⁴ 거기다 미 국무부는 1954년 8월 26일 러스크의 답변을 비판하는 내부보고서를 작성한 바 있다. 거기에서 미 국무부는 러스크의 답변서가 역사적 사실에 대한 충분한 이해에 바탕을 두었는지는 문제가 될 수 있다고 지적하였다.¹⁵ 이러한 사실을 모를 리 없는 일본은 자신에게 유리한 부분만을 들어 주장하고 있으며, 국제법적 근거가 없는 미국 관료의 편지에 지나치게 의존하고 있는 것이다.

2) 당사국의 전략 분석

어느 나라든 자신의 주장을 관철시키기 위해서는 기본적으로 세 가지 방법을 쓸 수밖에 없다. 첫째는 논리적 영유권의 강화다. 자신들에게 유리한 증거만을 들어 주장의 논리적 근거로 삼고 자신의 약점을 보완한다. 그 정반대의 논리로 상대방의 약점을 들어 자신의 주장을 반증하거나 상대방이 중요시 여기는 논거의 약점을 집중적으로 공격한다. 그 다음은 자신의 주장을 뒷받침하기 위하여 제3자의 견해를 끌어 들이고 거기에 의존하는 방법이다. 그런 점에서 일본의 독도에 대한 영유권 주장의 전략은 무주지 선점론을 역사적 실효적 지배론으로의 전환, 우리 주장의 최대 약점이라 할 수 있는 명칭의 문제에 대한 집중 공격, 우리 주장의 최대 강점인 안용복 사건에 대한 비판적 설명, 독도 영유권에 대한 미국의 입장으로 집약될 수 있다. 두 번째 방법은 자신의 주장을 국제사회에 알림으로써 다른 나라들의 지지를 확보하는 외교적 방법이다. 실효적으로 지배

14- 동북아역사재단, 『일본이 모르는 10가지 독도의 진실』, p. 6.

15- 김채형, “샌프란시스코 평화조약상의 독도영유권”, p. 107.

하고 있는 쪽은 당연히 가능한 한 조용히 그 문제를 처리하려 할 것이며, 실효적으로 지배하고 있지 못한 쪽은 어떻게 해서든 제3자가 개입해서 최소한 타협을 요구하도록 하는 것이다. 세 번째 방법은 영토문제와 상관없는 분야의 외교적 지렛대를 이용하여 제3자가 자신의 입장을 지지하도록 압력을 가하는 방법이다. 이것은 외교적 정책 실시가 동반한다는 점에서 논리적 영유권 주장과는 차이가 있으며, 홍보가 알리는 것을 목적으로 하는 반면 이 방법은 보다 포괄적 외교 수단을 동원한다는 점에서 차이가 있다. 다음에서는 이들에 대해 좀 더 세부적으로 살펴보자.

가. 논리적 영유권 주장의 전략

2008년 일본 외무성이 발행한 10 포인트 팜플렛은 그러한 일본의 논리적 영유권 주장의 전략을 가장 잘 보여주는 예라 할 수 있다. 우선 그 목차를 보면 10개의 포인트를 크게 4개의 분야로 나누어 설명하고 있는데 6개의 포인트를 묶어서 독도(다케시마)에 대한 역사적 국제법적 근거에 의거한 일본 고유의 영토임을 강조하고 있다. 그러니까 무주지 선점론에서 부터 역사적 실효적 지배의 주장에 이르는 논리와 제3자의 입장을 차입하여 자신의 논리를 강조하는 부분이 하나의 틀 안에 묶여 있음을 알 수 있다. 두 번째 분야는 일본이 영유권을 확립하기 이전에 한국이 이 섬을 실효적으로 지배했다는 명확한 근거가 없다는 것인데, 바로 독도에 대한 명칭의 문제와 안용복 사건의 사실여부에 대한 공격이 포함되어 있다. 세 번째가 한국의 불법점거와 일본의 항의 의사를 분명히 밝히고 있으며 마지막으로 한국이 국제사법재판소에 이 문제를 회부하는 것에 대해 거부하고 있다는 비난을 담고 있다.

i. 자신의 주장을 강화하고, 약점을 보강하라: 무주지 선점론에서 고유영토론으로

무주지 선점의 논리가 고유 영토론으로 대체되는 과정과 일본의 전략을 위에서 설명한 바와 같다. 그렇다면 왜 일본은 그러한 전략적 전환을 하지 않으면 안 되었을까? 국제법에 의한 합리화에 사로잡혀 있던 일본은 전쟁이 끝나가 그 논리의 한계를 깨닫고 방향 전환을 하지 않을 수 없었던 것이다. 우선 일본은

그 근대화 과정에서 이미 영토확장의 야욕을 드러냈는데, 그 확장의 욕구는 서구 제국주의 침탈에 대한 피해의식과 맞물려서 진행된 것이었다. 그렇기 때문에 서구에서 들여온 만국공법, 당시의 국제법을 그러한 국가와 국가 사이의 행위를 합리화하는 도구로 보았던 것이다. 미국과의 불평등 조약의 경험을 강화도 조약에 의한 조선의 개항에 적용한 일본은 미국과의 불평등 조약을 개정하면서 동시에 조선에 대해서는 자신이 경험한 불평등 관계를 조약을 통해 강요하였다. 당시 조선에 대한 지배를 진행해 나가던 일본은 국제법을 자신의 국가기관의 행위를 정당화하는 수단으로 활용하였다.¹⁶ 그렇기 때문에 한일합방 과정에서 가능한 한 법적 절차를 거친 것처럼 보이기 위해 국새를 흉내 내고, 한일합방문서를 위조하는 치밀함을 보였던 것이다.¹⁷

메이지 유신 이후 독도 병합에 이르는 시기는 일본이 서양의 만국공법 체제를 흉내 내던 시기였으며, 그 한 면이 무주지 선점론으로 나타난 것이다. 일본은 정한론에서부터 한국에 대한 침략을 거론하였으며, 대만 출병과 센카쿠 제도의 합병 등을 거쳐 독도 병합에 이르기까지 영토확장에 몰두하고 있었다. 태정관 문서라는 것이 바로 정한론자들의 영토확장 요구에 마침표를 찍는 최종적인 검토의견이라는 점은 위에서 설명한 바와 같다.

그 이후 다시 독도에 대한 관심을 갖게 된 연유를 살펴보면 왜 일본이 무주지 선점론을 주장했는지 알 수 있다. 바로 러일전쟁에 대처하기 위한 전략적 요충지로서의 독도의 가치에 눈을 뜨면서 그 섬을 군사기지화하기 위한 명분이 바로 무주지 선점론이었던 것이다. 1904년 8월 체결한 1차 한일협약은 한반도, 그리고 울릉도에서 러시아의 영향력을 배제하려는 노력의 결과였으며, 그 때 이미 일본 해군성은 울릉도의 두 곳에 무선전선 시설을 갖춘 망루를 설치하였으며, 이어서 독도에도 망루를 세우겠다는 의도에서 9월부터 조사를 진행하게 하였다. 그 때 마침, 나카이 요사부로(中井養三郎가 강치잡이의 독점권 확보를 위해 조선 조정과 대화 루트를 확보해 줄 것을 일본 정부에 요청하였다. 나카이

16- 徐賢燮, 『近代朝鮮の外交と國際法收容』(東京:明石書店, 2001). p. 63.

17- 이태진·이상찬, 『조약으로 본 한국병합: 불법성의 증거들』(동북아역사재단: 2010).

의 요청을 받은 농상무성은 일본 해군성에 통보했고, 해군성의 수로부장은 나카이에게 “그 섬은 무주지인 만큼 대한민국정부에 빌려달라고 요청할 것이 아니라 일본정부에 그 섬을 일본영토로 편입하고 나서 빌려달라고 요청하는 서류를 제출할 것”¹⁸을 요구하였다. 이에 나카이는 1904년 9월 29일 ‘량고도를 일본영토로 편입하고 자신에게 빌려줄 것을 요청하는 청원서’를 일본정부의 내무성과 외무성, 농상무성 세 곳에 제출하였다. 이에 내무성의 이노우에(井上) 서기관은 “한국 땅이라는 의혹이 있는 쓸모없는 암초를 편입할 경우 우리를 주목하고 있는 외국 여러 나라들에게 일본이 한국을 병탄하려 한다는 의심을 크게 갖게 한다.”¹⁹라고 답하였다. 내무성이 청원을 기각하려 한 반면 외무성 정무국장 야마자 엔지로(山座圓次朗)는 완전히 다른 대답을 주었다. 그는 “이 시국이야말로 독도의 영토편입이 필요하다. 독도에 망루를 설치하고 무선 또는 해저전선을 설치하면 적함을 감시하는데 극히 좋지 않겠는가?”²⁰라고 답하였다. 이 같은 논쟁을 거쳐 내무성은 1905년 1월 28일 나카이의 청원을 승인하였다. 그 결정문은 다음과 같이 쓰고 있다.

이 무인도는 타국이 섬을 점령했다고 인정할 만한 형적이 없다. 이 기회에 소속과 섬 이름을 확정할 필요가 있는 만큼, 그래서 이 섬을 다케시마라고 명하고...심사해보니, 1903년 이래 나카이 요사부로라는 이가 이 섬에 이주해 어업에 종사한 일은 관계 서류에 의해 명백하므로 국제법상 점령의 사실이 있는 것으로 인정해 이 섬을 우리나라 소속으로 하고...²¹

이상의 과정에서 우리는 다음과 같은 사항을 알 수 있다. 일본 정부의 세 부서들 모두가 독도가 조선 땅임을 알고 있었다는 점이다. 그럼에도 불구하고 농상무성과 외무성, 해군성 등은 러일전쟁의 과정에 전략적 요충지로서의 필요성

18- 신용하 편저, 『독도영유권자료의 탐구』, 제2권, pp. 272-276.

19- 나카이 요사부로의 『사업경영개요』(1906)은 신용하 편저, 『독도영유권자료의 탐구』, 제2권 참조.

20- 위와 같음.

21- 김학준, 『독도연구』2010, p. 183에서 재인용.

과 당시 한일관계를 고려하여 점령할 것을 결정하였다는 점이다. 둘째, 당시 독도에 대해서는 무주지라는 점을 내세워 점령하고, 나카이가 선점한 것으로 국제법적 정당성을 확보하려 하였다는 점이다. 그리고 1953년의 ‘일본정부견해 1’에서는 나카이가 정부의 공식허가를 받아 강제점령을 시작한 이래 태평양 전쟁이 발발할 때까지는 일본인들에 의해 실효적으로 개발되어 왔다고 적고 있다. 그러므로 일본정부는 1905년의 편 입시부터 1950년대까지는 무주지 선점론(terra nullius)을 영유권 주장의 근원으로 여겨왔음에 틀림없다.

이처럼 무주지 선점론의 주장에 많은 문제점이 있음을 알게 된 일본은 1962년의 ‘일본정부견해 4’부터 고유영토론으로 전환을 하기 시작하고, 10 포인트 팜플렛에서는 1618년의 도해면허 발급 이후 시기, 즉 “늦어도 17세기 중엽에는 다케시마의 영유권을 확립”했다고 주장하고 있다.

조선의 공도정책을 영유권의 방기라고 주장하는 일본이, 자국이 발급한 ‘도해면허’ 대해서는 영유권의 확인이라는 주장은 앞뒤가 맞지 않는 주장이다. 공도정책은 왜구들의 노략질이 심해지자 자국민을 보호하기 위해 취한 정책이었다. 왜구들은 일찍이 삼국시대부터 해상에서의 노략질을 시작하였으며 고려 말에 이르러서는 한반도 연안지역과 내륙지역까지 출몰하였으며, 그러한 해적행위는 시간이 갈수록 심해졌던 것이 사실이다. 일본은 이러한 행위를 들어 일찍이 독도를 속지하고 있었음을 강조하고, 심지어는 도해면허를 통해 독도를 경영하고 실효적으로 지배했었다고 주장하는 것이다.

이와 같은 영유권 근원의 전환은 왜 발생한 것일까? 이는 무주지 선점론으로는 역사적 영유권을 내세우는 한국의 주장에 맞설 수 없다고 판단하였기 때문일 것이다. 거기다 우리나라의 역사적 영유권 주장 중 가장 명확한 계기이자 영유권 공고화의 계기라 할 수 있는 안용복 사건, 소위 ‘다케시마 잇켄’ 보다는 최소한 시기적으로 앞서는 계기를 찾아야 했던 것이다. 그 결과 안용복 사건보다 50여년 정도 앞서는 ‘17세기 전반’의 도해면허를 대표적인 사건으로 내세우고 있음을 짐작할 수 있다.

ii. 상대방의 강점은 약화시키고, 약점은 더욱 공격하라

명칭과 고지도

우리나라 독도영유권 주장에 있어서 최대 약점은 명칭의 문제이며, 가장 확고한 주장과 기록을 남기고 있는 사건은 안용복에 대한 것이다. 명칭의 문제는 고문헌과 고지도의 기록들에 남겨진 정보들이 과학적인 증거들, 즉 일관성 있는 명칭과 정확한 지리 정보를 완벽하게 제공하고 있지 못하기 때문이다. 일본 측 주장을 살펴보자.

삼국사기에는 지증왕 13년 512년에 우산국이었던 울릉도가 신라에 귀속했다는 기술은 있으나, 우산도에 관한 기술은 없음을 지적한다. 우리나라에서는 우산국은 울릉도와 그 부속도서로서 독도를 포함하는 한 나라의 이름으로 알려져 있다. 울릉도는 시대에 따라 우릉도 혹은 무릉도라고도 불리었던 반면 독도는 나중에 우산도로 불리어지면서 한자표기의 오독으로 자산도로 불리기도 하였다. 즉 우리나라에서는 독도가 당연히 울릉도의 속도라고 생각하고 있으나 일본은 우리나라의 고문헌을 보면 울릉도와 우산도가 동일한 섬을 지칭하고 있으므로 독도에 대한 별도의 인식이 없었다는 것이다. 10 포인트 팜플렛에는 우리나라의 고문헌에 나오는 우산도에 대한 묘사를 소개한다. 즉, 그 섬에는 다수의 사람들이 살고 큰 대나무를 생산한다는 등 독도의 실상과는 맞지 않는 바가 많으며, 이는 오히려 울릉도의 모습에 가깝다고 주장한다.

삼국사기와 삼국유사에 이어 독도와 관련된 기록이 수록되어 있는 문서들은 고려사, 세종실록지리지, 신증동국여지승람을 들 수 있다. 이들은 모두 관찬 사료로 그 당시의 상황을 가장 정확하게 기록하고 있는 것으로 여겨진다. 세종 때의 학자 양성지가 집필한 고려사에는 고려 의종의 치세를 기술하면서 김유립으로 하여금 울릉도를 탐사하도록 하였다는 기록이 있다. 울릉도에 대한 조사 결과 울릉도에 대해 “일설에 이르기를 우산과 무릉은 본래 두 섬으로, 서로 거리가 멀지 않아 날씨가 맑으면 바라볼 수 있다고 한다.”고 기록하였다.²² 그러던 것이 조선 초기 태종과 세종의 치세를 기록한 세종실록지리지에서는 강원도 울진현에 부속도서들이 있으며, 우산도와 무릉도가 있다고 하였다. 이들에 대

²² 위와 같음. p. 45.

해서는 “우산과 무릉의 두 섬은 현의 바로 동쪽 바다 가운데 있다. 두 섬의 거리가 멀지 아니하여 날씨가 맑으면 서로 바라 볼 수 있다.”라고 기록하였다.²³ 이에 대해 일본은 ‘일본정부견해 2’와 ‘일본정부견해 3’에서 세종실록지리지의 1432년에 집필되었으며, 고려사는 1451년에 집필되었으므로 나중에 집필된 고려사에서 ‘일설에 이르기를’이라고 하거나 ‘바라볼 수 있다고 한다’라든가 두 섬의 실존에 대해 확신을 갖지 못했던 것이라고 비판한다.²⁴

독도에 대한 고문헌의 기술 중 우산도가 아닌 다른 명칭도 있다. 성종실록에는 성종 즉위 직후 강원도 지방의 동해 가운데에 삼봉도가 있다는 소문이 돌았다. 그러자 1476년 성종의 수토정책 집행 중 삼봉도를 찾도록 하는 명을 내린 적이 있다. ‘한국정부견해 1’은 그 기록의 묘사를 보고 독도임에 틀림없다는 결론을 내린 적이 있다. 그런데 조선 말기의 정원용이 쓴 문헌촬록은 삼봉도는 울릉이라고 판단을 내린 다음 우산, 우릉, 울릉, 가죽 등은 모두 소리가 [이렇게 저렇게] 바뀐 것이라고 기록하고 있다.²⁵ 이는 이수광이 1614년에 쓴 지봉유설에서도 나타난다. “울릉도는 일명 무릉이고 일명 우릉이다... 신라 지증왕 때 우산국이라고 불렀다”라는 기록한 것이다. 그러므로 이러한 기록들은 모두 개인적인 저술들로써 당시의 지식 수준을 보면 기술상의 오류는 충분히 가능한 것이라 할 수 있다.

또한 동국문헌비고, 증보문헌비고, 만기요람 등에서 우산도는 일본이 말하는 마쓰시마(현재의 다케시마)라고 주장하고 있는 데 대해 이들 문헌들에 인용된 유형원의 여지지(1656)의 원래 기술은 우산도와 울릉도는 동일의 섬이라고 적고 있다고 주장하면서 1770년 신경준의 동국문헌비고는 여지지에서 직접 정확하게 인용한 것이 아니라고 주장하는 연구도 있음을 소개하고 있다. 일본은 동국문헌비고에 나오는 안용복의 진술 등은 그 자체가 신빙성이 낮을 뿐 아니라, 안용복의 진술을 그대로 인용한 1756년 신경준의 강계고를 원본으로 삼고 있다

23- 위와 같음. p. 49.

24- 위와 같음. p. 50.

25- 위와 같음. p. 65.

고 지적한다. 그러나 강계고를 보면 유형원의 여지지를 인용하여 “일설에는 우산과 울릉은 본래 한 섬이라고 하지만 여러 지도들을 고려하면 두 섬이다. 하나는 왜가 이르는 송도인데 그 둘은 모두 우산국(의 땅)이다.”라고 썼다. 유형원의 여지지는 실전되어 원본을 찾을 길이 없음에도 불구하고 일본은 원래 기술을 운운하면서 신빙성이 낮음을 주장한다.

다음으로 일본이 문제로 삼는 자료가 바로 1531년의 신증동국여지승람의 첨부지도인 ‘팔도총도’라 할 수 있다. 우산도는 위치나 크기에 있어서 울릉도보다 아주 작은 크기가 아니라 울릉도와 거의 같은 크기로 그려져 있으며, 우산도가 울릉도의 동쪽이 아니라 서쪽에 그려져 있기 때문이다. 우리나라에서는 그 고지도가 울릉도와 우산도에 대해 2도 2지명을 명확히 하고 있다는 의미에서 기존의 고문헌들의 기록을 뒷받침하는 여기고 있다. 그러나 일본에서는 당시 이들 섬들에 대한 잘못된 인식과 근거없는 인식의 상징으로 해석한다. 1953년 외무성 조약국 사무관으로 독도 관련 보고서를 제출한 바 있는 가와가미 겐조(天上健三)는 당시의 우산도와 울릉도가 별개의 섬이라는 “2도설은 전적으로 관념적인 것이며, 어떠한 실제의 지식에 기초한 것이 아니라는 것을 단적으로 표시한 것”이라 주장한다. 신용하 교수는 팔도총도의 문제점에 대해 지도제작의 미숙과 지리학적 지식부족의 탓이라 하고,²⁶ 최서면은 고지도 제작 당시의 과학적 지리 지식의 수준을 고려한다면 고지도는 보는 것이 아니라 읽어야 하는 것이라는 말로, 과학적 수준의 문제를 인정한다.

안용복의 쟁계

1618년의 도쿠가와 막부가 도해면허를 발급하게 되자 그 후 일본 어선들이 동해에 출어하게 되고, 그 결과 조선의 어부들과 충돌이 발생하였다. 그 과정에서 1693년에는 조선의 어부들이 안용복과 박어둔을 대표로 협상하도록 하였으나 일본의 어부들은 이 둘을 납치하고 오키시마에 가두었다. 그러자 안용복은 일본을 상대로 담판을 벌였고 그 경과가 속중실록, 승정원 일기 등에 잘 기술되

²⁶ 위와 같음. p. 54.

어 있다. 오키시마의 도주는 안용복을 굴복시킬 수 없자 안용복과 박어둔을 호키슈의 태수에게 넘겼다. 거기서 안용복은 울릉도가 조선의 땅임을 강조하고 오히려 남의 땅에서 불법조업을 하고 있는 일본 측 어부들을 관리해 줄 것을 요구했다. 호키슈 태수는 안용복의 주장을 타당하다 여기고 둘을 후대한 후 다시 에도의 도쿠가와 막부에 이들을 넘기면서 울릉도가 일본의 영토가 아니므로 이들을 선처해 줄 것을 요청하는 문서를 함께 올렸다. 그러자 도쿠가와 막부는 이 건의를 받아들였고, 이에 호키슈의 태수는 “울릉도는 일본 땅이 아니다. 그러므로 일본어민의 출어를 금지시키겠다”는 서계를 써 주고 안용복과 박어둔을 석방하였다.

서계를 지닌 이들은 귀국길에 에도에서 나가사키를 거쳐 쓰시마에 도착하였다. 그러나 울릉도를 자신의 번으로 편입시키고 싶어 했던 쓰시마 번주는 이들을 다케시마를 침범한 범죄자로 간주하고 구속하면서 울릉도는 일본의 영토가 아니라는 서계를 빼앗아 버렸다. 쓰시마 번주의 울릉도 장악의도와 조선 조정의 대응 사이에서 안용복 사건은 도쿠가와 정부가 울릉도는 조선의 영토임을 공인하는 선에서 마무리 되었다. 여기까지의 이야기가 이른바 ‘겐로쿠의 다케시마 잇겐’이라 부르는 사건이다.

2년여의 감옥생활을 마치고 나온 안용복은 일본을 상대로 이 문제를 제대로 매듭지어야 되겠다는 생각으로 2차 도일을 시도하였다. 1696년 울릉도 주변에서 조업 중인 일본 어선들을 추격하던 중 안용복은 풍랑을 만나 오키시마까지 표류하게 되었다. 오키시마 도주가 도일의 이유를 묻자 지난 번 울릉도와 자산도로 조선의 경계를 삼는다는 서계를 관백으로부터 받았는데 왜 또 다시 우리 영토를 침범하는가 하고 되물었다. 대답이 없자 안용복은 11명의 동지들과 함께 호키슈의 태수와 담판을 하고자 호키슈로 갔다. 호키슈 태수에게 안용복이 3년 전 귀국길에 쓰시마 번주가 서계를 탈취한 일과 함께 평소에 막부를 속인 행동에 대해 상소를 올리겠다고 위협하였다. 그러자 쓰시마 번주의 아버지 소요시자네가 호키슈 태수에게 상소만을 막아달라고 호소하였고 호키슈 태수는 안용복에게 두 섬은 이미 당신네 땅에 속했으며, 앞으로 다시 국경을 침범하는 사례가 발생하면 무겁게 처벌하겠다고 약속하였다. 안용복이 이 같은 확답을

받은 후 귀국하자 강원도 관찰사는 그를 체포하고 관직사칭과 국경침범을 이유로 극형에 처할 것을 주장했다. 그런데 1697년에는 쓰시마 번주가 동래부 부사에게 도쿠가와 막부의 결정을 전달해 왔다. 울릉도를 조선의 영토로 공식적으로 인정하는 내용의 것이었다. 그에 따라 몇 차례 양국 사이에 국서가 오고감으로써 국경논쟁이 종결되었고, 그 과정에서 안용복은 매를 맞고 유배되었다가 풀려나 자유의 몸이 되었다. 안용복 사건을 계기로 울릉도와 독도가 별개의 섬들로 존재한다는 사실이 명백해졌으며, 두 섬 모두 조선의 영토이며, 울릉도와 독도의 크기와 지리가 점차 명확하게 인식되게 되었다. 18세기부터 제작되는 문헌과 지도들에 이들 두 섬이 명확하게 기록되고 표시되었던 것이다.

이에 대해 일본의 학자들은 각종 의혹을 제기한다. 먼저 안용복의 공술 자체가 과장되며 허위사실로 가득차 있음을 주장한다. 무단으로 국경을 넘어간 죄를 벗어나기 위해 지어낸 이야기, 과장된 이야기일 가능성이 높다는 것이다. 둘째는 안용복의 1차 도일시 에도 막부로부터 서계, 즉 울릉도와 독도를 조선령으로 한다는 문서를 받았으나 쓰시마 번주가 그 문서는 빼앗았다는 진술에 대해 다음과 같은 입장이다. 즉 안용복이 1693년과 1696년에 일본에 왔다 갔다는 기록은 있으나 서계를 주었다는 기록은 없다는 것이다. 셋째, 안용복이 공인이 아니라 사인이었던 점을 들어 비록 위의 행위들이 사실이라 하여도 정부의 위임을 받지 않은 개인적 차원의 것들로서 아무런 구속력이 없다는 것이다. 일본을 이러한 다양한 이유를 들어 한국 영유권 주장에 있어서의 결정적 기일이 될 수 있는 안용복의 도일 사건을 부정하고 있다.

iii. 3자의 견해를 끌어 들여라

앞 장에서 이미 우리는 일본이 자신의 주장을 뒷받침하기 위해 SCAPIN 677과 1033에 대해서는 근시안과 같이 자신에게 유리한 조항만을 부각시키고 있음을 보았다. 또한 샌프란시스코 조약을 거론할 때는 1차에서 6차까지 걸친 초안 작성 과정에 대해서는 모르쇠를 지속하면서 결과로서의 조문에 독도 명시가 누락되어 있음을 국제법적으로 공인된 것이라고 주장한다. 거기다 미국 국방성의 공식문서도 아니고 개인적인 견해를 밝힌 러스크 서한을 독도에 한국의 영유권

을 주장하는 대표적인 문서로 취급하고 있다. 이는 2013년 10월에 인터넷에서 공개된 일본의 1분 27초짜리 짧은 독도 홍보 동영상에서도 리스크 서한을 큰 자료로 소개하고 있다. 일본의 과도한 미국 의존을 엿볼 수 있다.

나. 홍보전략

2013년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 일왕 관련 발언 이후 노다 정권의 정책과 자민당 정책 공약에서 있을 수 있는 모든 대응방안들이 쏟아져 나왔다. 자민당은 현행 시마네현 ‘다케시마의 날’ 행사를 국가 행사로 승격할 것과 영토 문제 전담 기구를 설치할 것을 정책공약으로 제시하였다. 2013년 2월의 ‘다케시마의 날’ 행사에서 애초 계획했던 정부 개최는 한일관계 악화가 일본의 국익을 저해한다는 전략적 판단에 따라 취소하였으나 내각부의 정무관과 많은 자민당 의원들이 시마네 현 행사에 참석함으로써 2014년의 불씨는 살려놓은 셈이다.

영토문제 전담기구에 대해서는 2월 5일 내각관방 내에 독도와 센카쿠제도, 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 문제를 다룰 영토·주권대책 기획조정실의 설치를 발표하였다. 15일 내외의 인원으로 구성되었으며 내외에 대한 정보발전의 강화와 정부 내 조정을 주목적으로 하는 것이다. 일본은 그동안 독도문제는 내각관방, 북방영토라 불리는 쿠릴 4개 섬은 내각부 내의 ‘북방대책본부’, 센카쿠제도에 대한 대책은 외무성에 맡겨왔다. 그러던 것을 지난해 11월 독도문제 대책기구로서 ‘다케시마 문제 대책준비팀’을 만들었고, 앞으로는 신설 기획조정실로 통합하여 일본 국내외에 독도와 북방영토, 센카쿠열도가 모두 일본의 영토라는 주장을 펴겠다는 전략이다. 거기다 그 기구를 내각관방에 설치했다는 것은 내각관방이 총리를 직접 지원, 보좌하는 부처라는 점에서 총리의 책임 하에 독도문제 등을 대처해 나가겠다는 의중을 드러내는 것이다. 거기다 현재 거론되고 있는 국가안전보장회의, 즉 일본판 NSC의 신설 논의를 고려하면, 앞으로 독도문제가 일본의 총리 산하의 안전보장회의 수준에서 다루어질 수도 있음을 의미한다.

이 기획조정실에서는 지금까지 두 가지 대표적인 조치를 취한 바 있다. 그 첫째가 4월 2일에는 영토담당대신 산하에 영토·주권을 둘러싼 내외 발신에 관

한 전문가 간담회를 설치하였다. 이 간담회는 10여 명의 국제법과 역사 전공자들로 구성되어 있으며 실무는 내각관방에 설치된 영토·주권대책 기획조정실이 담당하게 되었다. 이 간담회는 4월 23일부터 6월 25일 사이 5회에 걸쳐 개최되었으며 7월 2일에는 결과보고서를 제출하였다.²⁷ 그 보고서는 일본 정부가 주도권을 가지고 국내외에 일본의 주장을 효과적으로 알릴 수 있는 체제를 정치하고 구축함으로써 1) 국내적으로는 국민과 여론 확산을 도모하고, 2) 대외적으로 일본 주장의 정당성을 적극 홍보하는 것을 두 개의 목표로 삼고 있다. 우선 그 보고서는 한국은 선제적으로 다양한 방법으로 국내외로 정보를 발신하고 있는데 비해 일본은 뒤처져 있다는 위기의식이 있음을 지적하는 데서 출발하여 특히 국제사회를 대상으로 한 영어에 의한 발신은 압도적으로 부족한 것으로 인식하고 있다.

구체적으로 일본의 주장을 알릴 수 있는 논점을 선택하여 집중적이며 전략적으로 홍보하고, 제3자의 시점에서 해당국가가 관심을 갖도록 하기 위해 해당국과 관계가 있는 논지를 세울 것과 물리력에 의한 현상변경은 국제사회가 용인하지 않는다는 점과 국제법에 의한 해결의 필요성을 부각하는 것으로 홍보의 기본방향으로 삼고 있다. 그 구체적인 방안으로는 영어홍보의 강화, 일본 주장의 일관성 유지, 간단명료한 내용 등을 강조하면서 일본의 교육 현장과의 연계를 도모하고 사진이나 영상을 활용한 홍보에 힘을 쏟을 것을 지적하고 있다.

이러한 보고서의 내용을 지침으로 삼아 제작한 것이 2013년 10월 16일에 외무성에 의해 제작되고 유튜브에서 공개된 독도 동영상 『독도에 관한 동영상』이라는 파일이다. 그 동영상에는 위의 지침들이 잘 적용되어 있다. 간단명료성을 확보하기 위해 1분 27초에 불과한 시간을 할애하고 있으며 주장의 내용도 1) 17세기 영유권 확립, 2) 1905년 영유권 재확인, 3) 2차 대전 이후 국제적 승인이라는 세 가지 논점을 제시하고 있다. 동시에 한국이 1952년의 평화선 선언 이후 불법점거하고 있으며 일본은 국제사법재판소 등 평화적 해결방법으로 문

27- 領土・主權をめぐる内外發信に關する有識者懇談會. 『領土・主權をめぐる内外發信に關する有識者懇談會報告書: 戰略的發信の強化に向けて』(2013.7.2).

제해결을 위해 노력하고 있다는 메시지를 담고 있다. 이 동영상을 보면 국내 교육용임을 금방 알 수 있으며, 곧 영어판이 나올 것이라고 추측할 수 있을 정도로 절제된 목적을 가지고 만들어졌음이 느껴진다.

영토주권대책 기획조정실의 두 번째 작품은 독도에 대한 여론조사 실시다. 지금까지 독도 영유권과 관련된 각종 여론조사가 있었으나 2013년 6월 20일 ~ 6월 30일 시기에 실시된 여론조사는 차별성을 갖는다. 제목부터가 ‘다케시마에 대한 특별여론조사’로 되어 있으며, 3000명을 대상으로 1784명(59.5%)의 응답을 모집한 것으로, 독도와 관련된 일본정부의 최초의 여론조사로 8월 1일에 결과를 발표하였다. 결과를 보면 ‘다케시마를 알고 있다’가 94.5%, ‘한국이 경비대원을 상주시켜 불법점령을 계속하고 있다’가 63%, ‘역사적으로, 국제법상으로 일본 고유의 영토다’는 61% 등이었다. 일본정부가 직접 조사하였다는 점, 그리고 조사 결과가 일본 국민들의 높은 관심도와 지식을 가진 것으로 드러났다는 점에서 우리나라는 강력히 반발하면서 내년도 여론조사를 염려하기 시작하였다.

그러나 조사방법을 보면 어느 정도 감안해야 할 부분들이 있다. 독도관련 일본정부의 입장을 먼저 읽어 준 후 설문을 실시하였다. 그렇기 때문에 일본 국민들의 인지도 조사를 위한 것이라기보다는 국민들 대상으로 일본정부의 입장을 홍보하고 여론을 환기시키기 위한 것이 금번 조사의 주목적인 것으로 볼 수 있다. 일본 정부는 2008년 쿠릴열도에 대해 동일한 방식의 여론조사를 실시한 적이 있다. 이러한 점들을 고려하면 읽어주기식 여론조사가 앞으로도 국내외 홍보 전략의 자료로 활용될 것임을 짐작할 수 있다. 위의 방법은 기존의 다른 홍보 방안들과 함께 전체적인 홍보전략 속에 위치하게 될 것이다. 일본은 2월에는 독도의 날, 3월에는 교과서 검증 발표, 4월에는 외교청서 발간, 7월 방위백서 발간, 8월에 여론조사를 실시함으로써 연중 독도문제를 일상화하려는 계획이다.

3. 국내정치와 국제관계의 연계가능

일본의 독도관련 전략 중 궁극적인 목표는 현재 우리나라가 실효지배하고 있

는 독도에 대한 영유권 판단을 양국의 합의 하에 국제사법재판소(ICJ)의 판단에 맡기는 것이다. 여기에서 일본의 국내정치와 외교문제를 관련시키는 연계정치 전략을 볼 수 있다. 흔히 연계정치라 함은 외교정책이 국내 정치의 영향을 받는 것을 말거나 정치인이 외교정책을 이용하여 국내 분야에서 자신의 정치적 이익을 추구하는 것을 말한다.²⁸ 물론 일본의 경우에도 정치인들이 유권자들의 주목을 받고 국민들의 민족주의적 성향을 이용하는 것은 흔히 있는 일이다. 단지, 일본은 국내 정치가 외교에 영향을 미치도록 자극하고 유도하고 지원하고 있다는 점에서 다른 나라의 전략과는 차이가 있다고 하겠다. 그것은 독도에 대한 국민들의 인지도가 낮았던 데에서 기인한다. 최근에는 독도문제에 대한 인지도가 높은 편이나 수년 전까지만 해도 센카쿠제도나 남쿠릴열도의 영토문제에 비하면 독도문제는 그다지 주목받지 못하였다.

앞서 지적한 바와 같이 일본정부는 독도의 날 행사, 외교청서, 방위백서, 교과서 등에서 독도문제를 다루게 함으로써 연중 독도를 둘러싼 우리나라와의 갈등을 일상화하여 일본 국민들로 하여금 독도에 대한 인지도와 관심, 나아가 행동의 빈도마저 제고하려 한다. 보다 직접적으로는 극우정치인들의 망언과 극우단체들의 시위, 정치인들과 사회단체들의 독도상륙 시도 등이 외교적 쟁점을 유발하기를 원하는 면도 있다. 즉 이들의 도발에 의해 독도에 영토분쟁의 문제가 있다는 것을 국제사회에 알릴 수 있는 계기가 될 것을 기대하는 것이다. 이러한 상황이 깊어지면 국제사회가 국제사법재판소의 판결을 받을 것을 원하게 될 것이다. 일본은 1956년 UN에 가입하면서 강제관할권을 수용하여 1958년부터 가입하게 되었다. 그렇기 때문에 일본으로서는 영토상의 문제가 생기면 ICJ의 판결에 맡길 수밖에 없는 상황이다. 그러나 우리나라는 1991년 유엔에 가입하면서 강제관할권에 가입하지 않았다. 그렇기 때문에 국제분쟁을 반드시 ICJ에서 해결해야할 의무는 없다.

그 다음 단계의 시나리오는 여론에 자극을 받은 극우 세력들이 테러에 준하

28- James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company. 1980.

는 행위를 할 수도 있고, 위와 같은 NGO들과 민간 차원의 도발로 양국 관계가 악화되면 어느 순간 해상보안청이나 해상자위대의 함정이 물리적 충돌을 각오하고 독도해역에 대한 접근을 시도하려 할 것이다. 이러한 과정에서 실제로 무력 충돌이 발생하게 되면 UN 안보리가 개입하고 중재를 하기 위해 안보리 차원에서의 해결책을 모색하게 될 수도 있다. 바로 일본의 전략을 논리적으로 확대했을 때 있을 수 있는 전략적 목표라 할 수 있다. 이처럼 영토분쟁은 속성상 국내 여론과 분리될 수 없을 뿐 아니라 일본처럼 실효적 지배에 도전하는 경우에는 더욱 더 그 명분을 국내정치에서 찾을 수밖에 없는 것이다.

4. 결론: 독도 문제의 국제정치적 함의

독도문제가 오늘날과 같이 심각한 한일문제가 된 것은 한일관계사라는 측면에서 본다면 그다지 새로운 사건을 아닐 수 있다. 그러나 최근에 진행되고 있는 독도문제는 단순한 영토분쟁이 아니라 우리나라의 식민지 역사와 관련이 있는 문제다. 영토분쟁과 역사문제는 무엇이 다른가? 영토문제는 특정 지역이 갖는 전략적 가치와 경제적 가치가 분쟁의 주요 원인인 경우를 말한다. 그 지역의 지정학적 위치로 인해 그 나라의 사활적 이익이 걸린 지역이 관건이라면 이는 이미 영토문제를 떠나 국가의 존속과 관련된 전쟁의 상황이라 할 수 있다. 그렇지 않은 전략적 가치란 타협이 의지가 있음을 의미한다. 경제적 가치로 인한 분쟁은 타협이 적용될 수 있는 전형적인 예가 될 것이다. 이 경우에는 그 영토 문제가 양국의 정책적 선호도에 있어서 그다지 상위의 순위를 차지하지 않을 수도 있다.

그러나 그 지역이 갖는 가치가 그런 일시적이며 계량적인 것이 아니라 상징적인 가치를 지닌 것이라면 타협의 가치는 줄어든다. 그리고 관련 양국에게 동일한 정도의 상징적 가치를 갖는 것이라면 양보의 여지는 더욱 작아지고 무력 충돌의 가능성은 높아진다. 그 상징이 오랜 역사적 관계에서 만들어진 것이라면, 특히 한 국가의 역사에 있어서 잊어버릴 수 없는 경험에 의한 것이라면 더욱 더 타협하기는 어려워진다. 독도는 우리에게서 역사적 의미를 갖는, 그것도

한 민족이 겪을 수 있는 최악의 경험인 식민지 경험의 산물이라는 점에서 독도는 양보나 타협의 대상이 될 수 없는 것이다.

우리나라는 북한으로부터의 직접적인 안보위협 하에 놓여 있다. 그리고 중국이라는 부상하는 강대국의 불확실성 속에 들어있다. 그리고 우리의 전통적인 안보 동맹국인 미국은 미일동맹을 통해 한·미·일이 협력하기를 원한다. 이러한 안보 상황에서 독도가 위에 말한 영토분쟁의 대상이라면 당연히 정책결정자의 정책선호도에서 그 중요성이 떨어질 것이다. 그리고 타협과 양보의 여지도 늘어날 것이다. 그러나 우리나라에 있어 독도는 역사문제인 것이다. 다시 말해 위에 제시한 동아시아 안보틀, 즉 북한 핵과 미사일의 위협 속에서도 타협과 양보는 불가능한 대상이다. 반면, 일본은 독도를 영토문제로 보고 있는 만큼 우리보다는 타협의 여지를 남겨 놓고 있는 것이다. 일본이 독도를 영토문제로 보고 있는 것은 우리의 상대적 협상력을 높여주고 있는 대신, 자신들은 평화적 해결 방안에 호소할 수밖에 없는 상황이다. 그런 면에서 본다면 안보위협과 양보할 수 없는 영토문제가 이중화라는 최악의 시나리오 보다는 안보위협과 영토분쟁이 우선순위를 바꾸어 가면서 진행될 수 있을 정도의 정책 공간은 있는 셈이다. 일본은 자신의 불리한 협상력을 강화할 필요를 느낄 수밖에 없으며, 그렇기 때문에 국내 정치에서 내외적으로 연계정치를 펼 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다.

이상에서 우리는 독도의 영유권을 확보하기 위한 일본의 전략을 분석하였다. 역사 속에서 한국과 일본은 수없이 많은 갈등을 겪어 왔으나 영유권과 관련된 주요한 갈등 몇 차례를 들 수 있다. ① 울릉도 쟁계라 불리는 안용복과 일본의 담판이 있었으며, ② 조선말기와 대한제국 초기의 태정관 문서와 독도편입, ③ 종전과 샌프란시스코 조약의 체결, 그리고 ④ 2005년 이후 지금까지 계속되고 있는 영유권 논란이라는 크게 네 시기의 갈등을 들 수 있다. 영유권 논란에 있어서 일본은 애당초 무주지 선점의 논리를 자신의 영유권 주장의 권원으로 삼았으나 1962년부터는 역사적 권원을 주장하는 것으로 전환함으로써 자신의 주장을 보강하고 있다. 이는 곧 도해면허의 발급을 실효적 지배의 상징으로 삼아 안용복의 담판을 중요한 계기로 삼는 우리의 역사적 영유권 주장에 대응하기

위한 것이었다. 다음으로 일본은 샌프란시스코 조약과 그 과정에서의 러스크 서한을 세 번째 논거로 삼고 있다.

이러한 일본의 주장은 전략적 사고와 목표 속에서 진행되고 있다. 첫째, 자신의 주장은 강화하고 약점은 보완하며, 둘째, 상대방의 강점은 약화시키고, 약점은 집중공격하며, 셋째, 자신에게 유리한 제3자의 견해를 끌어들이는 것이다. 그러므로 여기서 우리가 보완해야 할 논거를 알 수 있다. 바로 독도라는 지명의 유래를 보다 확실하게 설명할 수 있는 논리를 개발하여야 하며, 둘째는 안용복의 담판의 중요성을 더욱 부각시키고, 논리적 명확성을 더욱 강화해야 할 것이다. 셋째는 우리의 실효적 지배와 역사적 논거를 국제사회에 명확히 전달하여야 한다는 점이다. 이를 위해서는 감정적 홍보 보다는 신중한 학문적 주장이 더욱 효과적일 것이다.

일본은 자신의 논리적 주장과 전략을 자국민과 국제사회에 홍보하는 데 주력하고 있다. 국민들에 대한 교육과 홍보를 통해 독도에 대한 분쟁의 이미지를 강화하는 대신 자국의 평화적 해결 노력을 선전함으로써 우리의 주장을 약화시키고, 그 결과로서 ICJ 제소를 통한 문제해결이 실현될 것을 목표로 삼고 있다. 앞으로 일본은 홍보전에 더욱 열을 올릴 것이다. 그러므로 우리의 전략은 국제사회에서 분쟁의 이미지를 최소화함과 동시에 결정적인 도발에 대해서는 단호하게 대처함으로써 일본이 문제를 악화시키고 있음을 국제사회 알리도록 노력해야 할 것이다.

참고문헌

- James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Nichols Publishing Company. 1980.
- 김병렬, 『독도나 다케시마나』(서울: 다다미디어, 1996)
- 김채형, “샌프란시스코 평화조약상의 독도영유권” 『국제법학회논총』 52 (3) 2007
- 김학준, 『독도연구』(동북아역사재단, 2010)
- 나카이 요사부로 『사업경영개요』(1906)
- 독도보존협회 편, 『독도영유권의 역사와 국제관계』 (서울: 독도연구보존협회, 1997)
- 領土·主權をめぐる内外發信に關する有識者懇談會. 『領土·主權をめぐる内外發信に關する有識者懇談會報告書: 戰略的發信の強化に向けて』 (2013.7.2)
- 무성. 『竹島 : 다케시마 문제를 이해하기 위한 10의 포인트』(외무성 아시아대양주국 북동아시아과, 2008)
- 박현진, “영토·해양 경계 분쟁과 지도·해도의 법·정책·외교를 중심으로,” 『국제법학회 논총』53권 1호 (2008년 4월)
- 徐賢燮, 『近代朝鮮の外交と國際法收容』(東京:明石書店, 2001)
- 신용하 『독도, 보배로운 우리영토: 일본의 독도영유권주장에 대한 총비판』 (서울: 지식산업사, 1996)
- 신용하 편저, 『독도영유권자료의 탐구』
- 이면우, “영토분쟁과 한일관계,” 진창수 편. 『동북아영토분쟁과 일본의 외교정책』(세종연구소, 2008).
- 이상태, 『사료가 증명하는 독도는 한국땅』(서울: 경세원 2007)
- 이석우, “독도분쟁과 샌프란시스코 평화조약의 해석에 관한 소고” 『서울국제법연구』 9권 1호, (2002)
- 이태진·이상찬, 『조약으로 본 한국병합: 불법성의 증거들』(동북아역사재단: 2010)
- 이한기, 『한국의 영토: 영토취득에 관한 국제법적 연구』(서울: 서울대학교출판부, 1996)
- 정병준, “한일 독도영유권 논쟁과 미국의 역할,” 『역사와 현실』 제60호, (한국역사연구회, 2006)

Ⅵ. 영토분쟁의 다자적 해결방안 모색

박상현 (한국국방연구원)

1. 서론

동북아에서 영토문제가 새로운 이슈로 등장하고 있다. 영토갈등의 부상 배경은 다양하다. 세력균형의 관점에서 보면 세력불균형의 징후로 인식된다. 세력균형 상태에서 수면 아래에서 평온하던 영토의 갈등이 세력불균형으로 인해 수면 위에 부상하는 것이다. 국제정치에서 세력불균형의 원인은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 일국의 국력의 성장이고, 둘째는 동맹의 변화이다. 또한 영토갈등은 이슈가 되는 영토의 전략적 가치의 변화로도 발생한다. 영토의 전략적 가치는 새로운 자원의 수요가 발생하거나, 새로운 자원의 매장이 확인되면서 경제적 가치가 새롭게 인식될 때 발생한다. 또한 전략적 가치는 과학 기술의 발전과 안보전략의 변화에 의해서도 발생한다. 과학 기술의 발전은 과거에는 개발하지 못했던 자원의 개발을 가능하게 할 뿐만 아니라 새로운 무기의 개발을 추동한다. 새로운 무기의 개발로 인해 충돌을 예방하기 위해 설치된 버퍼지역(buffer zone)은 중요성이 감소할 수 있고, 반면 중요성이 떨어지던 지역이 새로운 무기의 등장으로 전략적으로 중요성이 부각될 수도 있다. 또한 군사전략의 변화는 특정 지역의 가치를 높이거나 낮출 수 있다. 육군 중심의 전략에서는 전략적 요충지로 인식되던 지역이 해-공군 중심의 전략으로 변화하면서 가치가 낮아지고 기존에 관심을 받지 못했던 섬지역이나 특정 지역이 전략적으로 중요성을 가질 수 있다.

동북아에서는 해양영토 분쟁이 핵심으로 부상하고 있다. 동북아 지역에서 중국과 관련된 센카쿠 열도와 난사군도 영토 갈등이 부상하는 것과 러시아와 관련된 쿠릴열도가 수면위에 등장하는 것은 중국의 부상으로 인한 세력불균형으로 인한 것으로 이해할 수 있다. 한편, 독도문제는 한미동맹의 약화가 시작되었던 참여정부시절에 중점적으로 부상한 것은 후자의 관점에서 이해될 수 있을

것이다. 한편, 이슈가 되는 해양영토가 인근에 매장된 자원, 어업 자원에 의해 전략적 가치가 높아지고 있다. 한편 동북아에서 역외국이지만 영향력을 행사하고 있는 미국의 전략이 공해전(Air-See Battle)로 전환되고, 중국의 전략이 반접근(A2)/지역거부(AD)전략으로 변화하면서 해양 영토에 대한 군사안보적 중요성이 증가하고 있다.¹

또한 영토분쟁은 국가의 정체성과 자존감과도 연결되어 있다. 이 때문에 영토갈등의 근본원인은 중요하지 않게 되고 어떤 정치 지도자도 자신의 정치적 생명을 포기하지 않는 한 영토문제에서 양보하기는 쉽지 않다.

한편 영토분쟁은 무력충돌로 발전하기 쉬운 갈등이다. 근대역사에서 전쟁을 유발하고 지속시킨 주요한 원인 중 하나였다.² 특히 영토분쟁은 국민의 감정과 경제적, 안보적 이익이 첨예하게 대립하기 때문에 협상을 통한 평화적 해결이나 다자적 해결이 어려운 분야로 인식되어 왔다.

한편 영토갈등과 관련된 이해당사자들의 행위를 예측하는 것은 많은 시도에도 불구하고 만족할 만한 성과를 얻지 못했다. 어떤 상황에서 이해당사자들은 협상을 통해 영토문제를 해결하려 하고, 또 어떤 상황에서 협상보다는 무력을 통해 문제를 해결하려 하는가에 관한 구체적인 답변은 마련되어 있지 않다. 영토분쟁과 같이 많은 이해관계와 이슈, 그리고 행위자들이 복잡하게 연결되어 있는 상황에서 행위의 규칙성을 발견하기는 쉬운 일은 아니다. 그러나 탈냉전 이후 영토문제가 다시 부각되기 시작하고, 특히 동아시아 지역에서 중국과 주변지역 간의 영토갈등이 고조되면서 영토갈등과 관련된 이해당사자들의 행위 규칙성을 발견하는 것이 시급한 과제로 등장하고 있다.

¹ 이에 대한 논의는 남창희 “미국의 공해전투개념과 한반도 안보” 2013년 6월 한국국제정치학회 발표 논문 참조.

² 1816년에서 1992년 사이에 발생한 분쟁에 영토분쟁이 다른 분쟁, 즉 정책갈등이나 체제 갈등보다 전쟁으로 확대될 가능성이 크다는 것이 밝혀졌다. 또한 1946년에서 1988년 사이에 발생한 280건의 국제위기 중에서 영토분쟁과 관련된 사례가 과반수 이상을 차지하고 있어 영토분쟁이 국제위기의 주요 요인이라는 것이 밝혀졌다. 이에 대한 논의는 John A. Vasquez and Marie T. Henahan, “Territorial Disputes and the Probability of War, 1816-1992,” *Journal of Peace Research*, vol. 38 no. 2, 2001와 Paul Huth, *Standing Your Ground* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996)를 참조.

이 글은 영토분쟁의 다자적 해결방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 다자적 해결방안을 모색하기 위해서는 영토분쟁 당사자들의 행위규칙성을 발견해야 한다. 구체적으로 당사국들이 영토갈등에서 어떤 상황에서 평화적 해결방안을 모색하고, 어떤 상황에서 대결적 태도를 보이는가? 에 대한 해답을 찾는 것이다. 이를 바탕으로 다자적인 해결방안을 모색하려 한다. 영토분쟁을 다자적으로 해결된다는 것이 다자회담을 하듯이 관련국가들이 모여 각자의 영토갈등을 회담주제로 논의한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 특히 동북아의 영토분쟁은 양자적 성격을 지니고 있어 다자적 해결을 모색한다는 것이 일견 모순되게 인식될 수도 있다.

본 논문에서 다자적 해결방안을 모색한다는 것은 ‘점진적,’ ‘단계적’으로 영토분쟁에 대한 다자적 원칙과 협력을 이끌어 낼 수 있는 ‘방안’을 모색한다는 것이다. 즉 다자적 해결방안은 양자적으로 단계별로 해결하여 다자적으로 발전하는 방안을 모색한다는 것이다. 이 과정에서 핵심은 초기 Big Bang을 확보하는 것이라 할 수 있다. 즉 양자 간의 상호 이해를 바탕으로 제도적 장치를 마련하고 이를 다른 양자 관계에 확대하는 것이다. 이를 위해 우리 한국에 적합한 원칙과 초기 협력 대상국을 설정하고 이를 바탕으로 협력국을 점진적으로 확대해 가는 합리적인 과정을 연구하는 것이 필요하다.

또한 이 글은 기존 연구들의 한계를 인식하고, 전망이론을 중심으로 한 인지심리학적 요인을 중심으로 영토갈등 당사자들의 행위규칙성을 밝히고자 한다. 전망이론은 사회과학의 패러다임으로 인식되어온 합리적 선택이론, 그리고 그 핵심으로 기대효용이론의 대안으로서 심리학에서 도입되었다. 전망이론이 도입된 이후 기존에 개괄적 경향성만을 제시하던 합리적 선택이론과는 달리 상황에 맞는 구체적인 정책적 함의를 제시해 오고 있다. 전망이론의 인지심리학적 함의를 바탕으로 영토갈등에서의 행위 규칙성을 분석하고 협상론의 협력전략을 활용하여 양자에서 다자로 발전할 수 있는 단계적 절차를 ‘시론적’으로 분석하고자 한다.

2. 이론적 논의와 분석틀³

1) 기존연구의 비판적 고찰

국제정치의 많은 학자들은 영토분쟁이 전쟁의 가장 큰 원인으로서 평화적인 방법으로 해결되기 어려운 이슈 중의 하나로 인식하고 있다.⁴ 영토문제가 평화롭게 해결되지 않는 원인에 대해서는 몇 가지 논의가 진행되고 있다. 첫 번째 논의는 합리적인 관점에서 설명하려는 것이다. 합리적 관점은 비용(cost)과 편익(benefit)의 관점에서 이를 분석한다. 기대효용이론은 합리적 접근법의 핵심을 이루고 있다. 기대효용이론은 국가의 선택을 기대효용의 극대화라는 측면에서 설명한다. 즉 국가의 선택은 비용(cost)과 이익(benefit)에 바탕을 둔 효용극대화의 결과라는 것이다. 예를 들어, 영토분쟁에서 평화적 방법을 선택하는 것은 평화적 선택의 기대효용이 다른 대안들보다 크고, 이익이 비용보다 클 때 합리적인 정책수단이 된다고 주장한다.⁵ 기대 효용이 가치(value)와 확률(probability)에 의해 결정된다는 점을 염두에 둔다면, 무력분쟁에서 승리할 확률이 높고 관련된 영토의 가치가 클 경우, 평화적 해결보다는 무력사용을 통한 분쟁 해결 가능성이 높다는 것을 알 수 있다.

기대효용이론에 따르면 강대국이 약소국과 영토분쟁이 있을 경우, 평화적인 수단보다는 무력을 사용하는 것이 합리적이다. 여러 연구들은 1800년 이후 강

3. 본장의 논의는 박상현, 윤정민 “전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상: 손실영역에서 중국의 선택을 중심으로” 『세계지역연구논총』 25권 3호, 2007, pp. 253-270과 손기웅, 박상현, “인지심리학과 협상론의 함의를 통한 영토분쟁의 해결가능성 연구” 국제정치논총 52권 1호 2012년 pp. 5-25의 내용을 근간으로 작성되었음.

4. 영토분쟁과 전쟁의 연관성에 대한 글은 Evan Luard, *War in International Society* (London: I.B. Tauris and Company, 1986); Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989* (N.Y.: Cambridge University Press, 1991); Gary Goertz and Paul Diehl, *Territorial Changes and International Conflict* (London: Routledge, 1992); Paul D. Sense and John A. Vasquez, “A Unified Explanation of Territorial Conflict: Testing the Impact of Sampling Bias, 1919-1992” *International Studies Quarterly*, vol. 47, no. 2, 2003 등을 참조.

5. Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven and London: Yale University Press, 1981); Bruce Bueno de Mesquita, and David Lalman, *War and Reason: Domestic and International Imperatives* (New Haven and London: Yale University Press, 1992).

대국이 약소국을 상대로 한 전쟁에서 71%가 넘게 승리를 거두었고, 약소국이 강대국을 상대로 전쟁을 도발해 승리한 경우는 31%에 불과하다는 것을 보여주고 있다.⁶ 따라서 전쟁에서 승리할 확률이 높은 약소국과의 분쟁에서는 무력을 선호할 가능성이 높고, 전쟁에서 승리할 확률이 낮은 강대국과의 분쟁에서는 협상을 통한 해결을 선호할 가능성이 높다고 할 수 있다.

또한 분쟁지역의 전략적 가치(strategic value)가 높으면 높을수록 분쟁은 평화적으로 해결될 가능성이 낮아진다. 즉 전략적 가치가 높을수록, 경제적 가치가 높을수록, 그리고 안보적 요인과 관련이 높을수록 분쟁은 전쟁을 통해서 해결되는 경향이 있다는 것이다.⁷ 또, 현재의 가치가 높지 않다고 하더라도 ‘미래의 가치’ 혹은 파급효과가 클 때 영토분쟁이 무력을 통해 해결될 가능성이 높다는 주장도 있다. 여러 국가와 영토분쟁을 겪고 있는 나라가 한 지역에서 양보를 한다면 다른 분쟁지역에서도 양보해야 할지도 모른다는 두려움이 분쟁지역의 가치를 높인다는 것이다.⁸

두 번째 논의는 심리적인 관점에서 영토와 관련된 전쟁과 평화를 논의하는 것이다. 심리학적인 접근방법은 문제가 되는 영토의 상징적 의미가 영토분쟁의 평화적 해결과 전쟁을 구분하는 기준이 된다는 주장이다. 영토의 상징성이 국민들의 정서(identity)와 일치하는 정도가 높을수록 분쟁은 평화적 해결보다는 무력을 통해 해결될 가능성이 높다는 것이다.⁹ 그러나 심리적 요인을 활용한

⁶- Ivan Arreguin-Toft, "How the Weak Win Wars: a Theory of Asymmetric Conflict," *International Security*, vol. 26, no. 1, 2001, pp. 93-128; Kevin Wang and James L. Ray, "Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers since 1495," *International Studies Quarterly*, vol. 38, no. 1, 1994, pp. 139-154.

⁷- Robert Glipin, *War and Change in World Politics* (N.Y.: Cambridge University Press, 1981); John Coakley, ed. *The Territorial Management of Ethnic Conflict* (London:Frank Cass, 1993); Paul F. Diehl, ed., *The Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1999).

⁸- Barbara F. Walter, "Explaining the Intractability of Territorial Conflict," *International Studies Review*, vol. 5, no. 4. 2003.

⁹- Thomas Jordan, "The Uses of Territories in Conflict: A Psychological Perspective," *Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, vol. 1, no. 2, 1998; David Newman, "Real Spaces, Symbolic Spaces: Interrelated Notions of Territory in the Arab Israeli Conflict," in: A

분석방법도 기존의 기대효용이론의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 기대효용이론이 객관적 가치(Objective Value)에 주목하고 있는 반면에 심리적 요소를 활용한 이론들은 주관적 가치(Subjective Value)에 비중을 두는 차별성만이 있을 뿐이다. 기대효용이론가들은 이미 주관적 가치를 고려한 분쟁연구를 진행해왔으며, 특히 중국의 영토분쟁과 관련된 이와 같은 연구들은 상당부분 진행되어 있다.¹⁰ 따라서 기존 심리적 요인을 접목한 분석도 기대효용이론의 논리와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

이익과 손실을 기준으로 판단하는 기대효용이론을 적용하여 영토분쟁 태도를 분석하는 것은 많은 한계를 지닌다. 먼저 가치가 높으면 높을수록 평화적 방법으로 해결되지 않는다는 기대효용이론의 함의는 역사적 사실과 일치하지 않는다. 아르헨티나는 영국과 경제적 가치가 없는 포클랜드 군도를 놓고 승리하기 어려운 전쟁을 벌인 반면, 우루과이와는 석유자원이 풍부한 리오 델라 플라타(Rio de la Plata) 강 유역의 국경분쟁을 평화적인 방법으로 해결했다. 또한 사우디아라비아는 주변국인 이란, 이라크, 쿠웨이트, 카타르, 아랍에미리트 연합과 석유자원이 풍부한 지역을 평화롭게 해결하기도 했다.¹¹ 또한 동티모르(East Timor) 분쟁에서 인도네시아는 이 지역의 석유자원가치 보다 많은 경제

Road Map to War: Territorial Dimension of International Conflict edited by Paul F. Diehl (Nashville: Vanderbilt University Press, 1999); Paul R. Hensel and Sara McLaughlin Mitchel, "Issue Indivisibility and Territorial Claims," *GeoJournal* vol. 64, no. 4, 2005; Paul R. Hensel, "Charting a Course to Conflict: Territorial Issues and Interstate Conflict, 1816-1992," *Conflict Management and Peace Science* vol. 15 no. 1, 1996; Paul R. Hensel, "Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict," in *What Do We Know about War?* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000); Chi-kin Lo, *China's Policy Toward Territorial Disputes: The Case of the South China Sea Islands* (London: Routledge, 1989).

¹⁰- 기대효용이론을 응용한 중국의 영토분쟁 행위에 대해서는 Bruce Bueno de Mesquita, David Newman, and Alvin Rabushka, *Forecasting Political Events: The Future of Hong Kong* (New Haven: Yale University Press, 1985); C. Huang, Woosang Kim, and S. Wu, "Conflict and Cooperation across The Taiwan Strait, 1951-1978," *Issue and Studies*, vol. 28, 1992.

¹¹- Paul K. Huth, *Standing Your Ground: Territorial Disputes, 1950-1990* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).

적 비용을 15년 전쟁을 통해 지불했고, 체첸(Chechen) 분쟁은 석유자원만으로는 설명하기 어려운 측면이 있다.

또한 소련이 해체된 이후 러시아가 주변국과의 영토문제를 양보함으로써 일방적으로 손실을 감당한 것은 이익과 손실을 기준으로 판단하는 기대효용이론으로는 설명이 어려운 부분이다. 또한 남중국해 영토분쟁의 경우, 중국이 일방적인 양보를 통해 평화적인 방법으로 해결되어가고 있다는 것은 기대효용이론의 함의와 많은 차이를 보이고 있다. 국력에서 앞서고, 남중국해의 전략적 가치와 경제적 가치가 높아지고 있을 뿐만 아니라, 지속적으로 중국의 지도자들이 영토적 이익을 보존하기 위해 경제적 손실을 감수하겠다는 의지를 표명해 왔음을 고려할 때 중국이 남중국해에서 영토 손실을 감수한 것은 기대효용이론으로 설명하기 어려운 점이 있다.¹²

2) 인지심리학의 논의

가. 갈등진단모델

〈표 6-1〉 갈등진단모델

차원	해결하기 어려운 갈등	해결하기 쉬운 갈등
사안의 성격	원칙의 문제	가분적 이슈
관련 이해관계의 크기	큰 경우	작은 경우
관련 이해당사자의 수	다수	소수
당사자 간 상호관계의 성격	영합적(zero-sum)	정합적(positive-sum)
상호관계의 지속성	일회성	장기적, 연속적
당사자의 내적 구조	약한 리더십	강한 리더십
중립적이고 강한 신뢰받는 3자 개입의 가능성	부재	존재
갈등 진행에 대한 인지	불균형, 한쪽이 더 많은 손실	균등, 모두에게 균등한 손실

출처: Leonard Greenhalg, "Managing Conflict," *MIT Sloan Management Review* vol. 27, no.3, 1986, pp.45-51을 바탕으로 작성

12- 예외적으로 기대효용이론을 통해 남중국해의 분쟁이 평화적으로 해결될 가능성을 연구한 논문은 Samuel S.G Wu and Bruce Bueno De Mesquita, "Assessing the Dispute in the South China Sea: A Model of China's Security Decision Making," vol. 38 no. 3. 1994를 참조.

갈등진단모델은 갈등해결의 어려움의 정도를 측정할 수 있는 기준을 제시하고 있다. 사안의 성격이 원칙의 문제, 즉 주권과 관련된 영토문제, 이데올로기와 관련된 사안, 그리고 종교적 신념과 관련된 사안은 해결이 어려운 반면 경제적 이익의 분배와 같은 가분적 이슈는 해결하기 상대적으로 해결하기 쉬운 사안으로 분류된다. 또한 이해당사자의 규모가 작으면 작을수록 해결에 유리하다. 이는 이해당사자들의 수가 증가할수록 다양한 이해관계가 표출될 가능성이 높기 때문이다. 관련된 사안이 증대할수록 해결되기 어렵고, 사안이 경미할수록 해결하기 쉬운 갈등이다. 또한 이런 경우에는 중립적이면서도 이해당사자 모두에게 신뢰를 받고 있는 중개자가 개입할 소지도 매우 낮다.

갈등진단모델의 함의를 논리적으로 정리해 보면 갈등을 평화적으로 해결하기 위해서는 사안을 가분적 이슈로 만들고, 관련당사자들의 이해관계를 단순화시키며, 관련 이해관계의 크기를 축소하면서, 중립적이고 모두에게 신뢰받을 수 있는 중개자를 찾는다면 갈등은 쉽게 해결될 수 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 6-2〉 이원관심모델과 전략

높음	수용전략	문제해결전략
관계에 대한 중요도		
낮음	회피전략	대결전략
	낮음	높음
	자신에 이익에 대한 관심도	

출처: Dean Ruitt and Jeffrey Z. Rubin, *Social Conflict* (N.Y.: McGraw-Hill, Inc., 1986).

나. 이원관심모델

이원관심모델(dual interests model)은 갈등 당사자들의 개괄적 전략을 제시하고 있다. Savage, Blair, Sorenson은 상대적 힘의 관계(relative power)와

갈등수준(level of conflict)에 따라 전략이 선택된다고 평가하고 있다. 상대에 대한 힘의 우위를 자각할수록 관계 보다는 실질적 결과물에 초점을 맞추게 되고, 갈등수준(level of conflict) 즉, 상대방과의 이해상충의 정도, 사안별 입장의 차이 및 합의의 가능성 수준에 대한 인식에 따라 전략이 선택된다고 평가한다. 당사자들이 단기적 손실을 감수하면서 장기적인 관계의 질 보존에 초점을 맞추는 전략을 구사할 수도 있고, 관계의 질은 고려하지 않고 ‘파이’를 최대화하는데 초점을 맞추는 전략을 구사할 수도 있다. 어디에 초점이 맞추어지느냐에 따라 신뢰협동(trusting collaboration), 단호한 대결(firm competition), 공공연한 순응(open subordination), 적극적인 회피(active avoidance)의 기본 전략이 채택될 수 있다.

Savage, Blair, Sorenson이 제시하고 있는 이러한 네 가지 기본전략은 각각 협동전략 혹은 통합전략(collaborative strategy(integrative strategy), 대결 전략 혹은 배분전략(competitive strategy(distributive strategy), 수용전략(accommodative strategy), 회피전략(avoidance strategy) 등으로 분류될 수 있다.¹³

한편, Pruitt와 Rubin은 상대와의 관계에 대한 중요도와 협상 결과의 중요도에 따라 수용전략, 회피전략, 문제해결전략, 대결 전략으로 나누어진다고 평가하고 있다. 즉 상대와의 관계가 중요하지 않고 자국의 이익에 관심이 높을 때 군사충돌을 포함하는 대결 전략이 선택되고, 자신의 이익에도 관심이 있지만 상대와의 관계가 중요할 때 협상을 통해 문제를 해결하는 문제해결전략이 채택된다는 것이다.

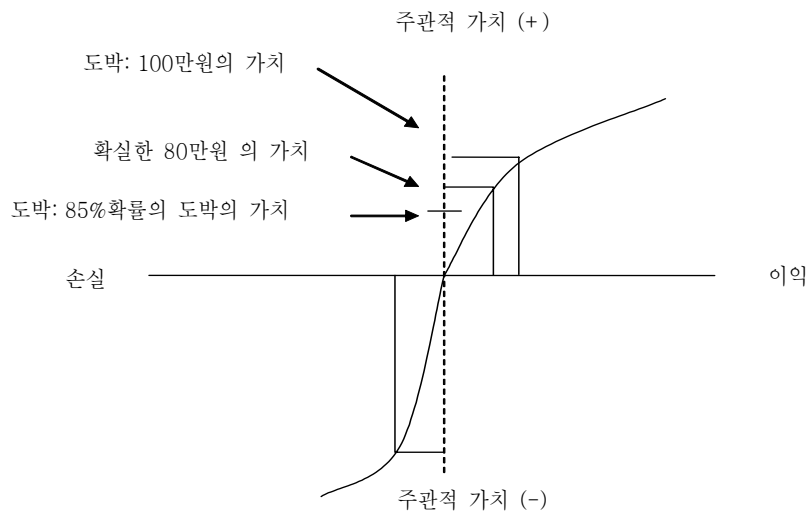
이원관심모델은 갈등상황에서 미래의 관계, 혹은 상대와의 관계에 초점이 맞추어진다면 갈등이 협상과 협력을 통해 평화적으로 해결될 수 있는 조건이 될 수 있다는 것을 함의하고 있다.

¹³- Grant T. Savage, John D. Blair, Ritch L. Sorenson, "Consider Both Relationship and Substance When Negotiation Strategically," *The Academy of Management Executive* vol.3, no.1, 1989.

3) 전망이론의 다자 영토분쟁에 대한 함의

가. 영역효과(frame effect)¹⁴

〈그림 6-1〉 전망이론의 가치곡선



전망이론의 영역효과(frame effect)는 “이익영역에서는 안전한 선택을, 손실 영역에서는 위험한 선택을 선호한다”는 것으로 요약될 수 있다. 기대효용이론이 가치의 극대화, 즉 가치가 큰 것이 선택된다고 주장하는 반면, 전망이론은 선택이 영역효과의 영향을 받아 이익 중에서 선택할 때는 가치가 적은 안전한 선택을 선호하고, 손실 중에서 선택할 때에도 기대효용이 작은 것을 선택한다. 그리고 이 선택은 낮은 확률이지만 성공한다면 매우 큰 효용을 가져다 줄 가능성이 있는 도박적인 선택이다.

어떠한 영역, 혹은 상황에 위치하느냐에 따라 인간의 선호도가 달라진다는

¹⁴ Daniel Kahneman and Amos Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica*, vol. 47, no. 2, 1981, pp. 263-272; Amos Tversky and Daniel Kahneman, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice,” *Science*, vol. 211, 1981, pp. 453-458.

것은 인간 선호의 불변을 전제로 하는 합리적 선택이론의 기본가정을 부정하는 것이다. 전망이론과 기대효용이론의 큰 차이는 손실영역에서의 선택에 있다. 손실영역에서 위험을 추구(risk-seeking)하는 경향은 기대효용이론과 상이한 결과를 유발한다. 인간의 선택이 영역, 즉 상황에 따라 매우 상이한 결과가 발생할 수 있다는 사실은 상황에 따른 합리성, 즉 상황적 합리성(situational rationality 혹은 contextual rationality)의 중요성을 보여준다고 할 수 있다.

나. 손실회피와 자산효과

전망이론의 가치곡선은 “S”자 모형으로 나타난다. 전망이론은 개인에 따라 곡선의 전체적인 기울기는 차이가 날 수 있지만 S자형의 모양은 모든 사람에게 동일하다고 주장한다. 전망이론의 가치곡선은 S자 모양의 곡선이다. S자형의 그림은 손실을 회피하는 인간 선택을 시각적으로 보여주고 있다. 우 상단에서 오목한(concave) 모양이고, 좌하단에서는 볼록한(convex)한 모양이다. 기준점(0.0)에서 가파르게 출발한 곡선은 기준점에서 멀어질수록 완만한 모양으로 변하고 있다. 곡선의 기울기가 기준점에서 멀어지면서 완만해지는 것은 기준점에 가까울수록 단위 변화 양에 민감하고 멀어질수록 둔감하다는 것을 보여준다.

전망이론의 S자 모양의 가치곡선은 다양한 함의를 포함하고 있다. S자로 나타나는 전망이론의 가치곡선에 나타나는 다양한 함의를 포함하고 있다. 전망이론의 개념 중에서 영토갈등과 강한 연관성을 가진 것은 손실회피(risk-aversion)와 자산효과(endowment)다.

손실회피(risk-aversion) 효과는 이익영역과 손실영역에서의 곡선의 기울기 차이에서 나타난다. 이익영역보다는 손실영역에서 곡선의 기울기가 더 가파르게 나타난다. 이는 같은 10만의 차이라고 하더라도 손실에서 생긴 피해가 이익에서 생긴 10만원의 기쁨보다 크다는 것을 보여준다. 이러한 인간 심리활동은 “손실회피(risk-aversion)효과”라는 경향으로 나타난다. 카네만 교수에 의하면 동일한 양의 손실이 주는 심리적 충격은 이익보다 2.5배 정도의 더 큰 영향력을 갖는다고 한다. 손실회피효과는 이윤을 나누는 협상보다는 손실을 나누는 협상이 더욱 합의를 이끌어내기 어렵다는 것을 함의한다. 얼마만큼의 이익을 얻을

수 있는 이익에 관련한 협상에서 민감성이 줄어들지만, 얼마만큼의 손실을 떠안아야 하는 협상에서는 모두가 손실을 회피하려는 경향 때문에 민감하게 반응한다. 따라서 손실의 의미가 강한 주권과 관련된 사안보다는 천연자원의 공동개발과 같은 이익의 관점이 부각된 사안에서 분쟁이 협상으로 해결되기 쉽다는 것을 의미한다.

자산, 혹은 보유(endowment) 효과는 준거점(0,0)에서 멀어질수록 완만해지는 것을 알 수 있다. 즉 기준점에서 멀어질수록 곡선의 기울기가 작아지는 것이다. 이는 같은 10만원의 이익이라 하더라도 100만원에서 110만원으로 증가하는 것과 1,000만원에서 1,010만원으로 증가하는 것이 매우 상이한 의미를 가지며, 또한 같은 10만원의 손실이라도 100만원에서 90만원으로 변하는 것과 1,000만원에서 990만원으로 변하는 것이 차이가 있음을 보여주고 있다. 이는 현재에 소유한 것을 더 가치 있는 것으로 평가하는 경향인 자산효과(endowment effect) 혹은 보유효과이다.

다. 영토분쟁 분석을 위한 가설적 경향 분석

자산효과와 영역효과를 조합하여 다자 영토협상에서 발생한 각국의 행위형태를 예측하면 아래 표와 같다.

먼저, 이익영역에 있는 실효적 지배국은 자산효과와 관련 없이 위험 회피적인 현상유지를 선호할 것으로 예상되는 반면, 손실영역에 있는 영토 도전국은 위험추구적인 현상변경을 추구할 것으로 보인다. 그러나 자산효과로 인해 강대국과 약소국의 현상유지 정책이 차이가 나타날 것이다. 일반적으로 영토문제에서 이익영역의 국가는 온건한 경향을 보일 것으로 예상된다. 그리고 손실영역에 있는 국가는 강경한 태도를 보일 것이다. 약소국은 손실과 이익에 대해서 모두 민감하기 때문에 이익영역에서는 강대국보다 더 온건한 정책을, 손실영역에서는 강대국보다 더 강경한 정책을 추구할 것으로 예상된다.

〈표 6-3〉 비대칭 다자 영토분쟁에서 국가의 행위 형태들

영역효과 국력의 차이		이익영역	손실영역
		영토 지배국 현상유지 위험회피	영토 도전국 현상변경 위험추구
강대국	일반성향	온건	강경
	분쟁 격화시	약한 방어지향적 (평화적 해결선호)	약한 공격지향
	선호대화형식	양자주의	다자주의
	협상전략	수용전략	문제해결전략
약소국	일반성향	초온건	초강경
	분쟁 격화시	강한 방어지향적 (평화적 해결 선호)	강한 공격지향
	선호대화형식	다자주의	양자주의
	협상전략	회피전략	대결전략

일단 영토와 관련된 격한 분쟁이 발생한다면, 손실영역의 국가는 공격지향적인 성향을 나타낼 것으로 예상된다. 그러나 강대국의 공격지향적인 성향은 단위 변동량에 둔감하기 때문에 민감한 약소국보다는 약할 것으로 예상된다. 한편, 이익영역에서 관련국들은 방어지향적인 성향을 나타낼 것으로 예상된다. 즉 군사력을 동원할 경우가 발생한다고 하더라도 공격적인 목적보다는 방어적인 목적을 가지게 되고, 군사적 충돌보다는 평화적 회담을 통한 문제 해결을 선호할 것이다. 또한 약소국은 분쟁 발생시, 이익영역에서 강대국보다 더 방어적이고 더 평화 지향적일 것으로 예상된다.

회담방식에서 볼 때, 다자주의는 약소국에게 유리하고 양자주의는 강대국에게 유리한 회담방식이다. 따라서 강대국이 다자주의를 채택하는 것은 결과에 대한 변동량이 큰 위험한 선택인 반면, 약소국이 다자주의를 선택하는 것은 안전한 선택이라고 할 수 있다. 왜냐하면 다자주의가 성공할 경우, 강대국의 현실적 힘을 제도화하는 최고의 결과를 얻을 수 있는 반면 단합된 약소국으로 인해 강대국의 정책 자율성이 불리하게 제한되는 최악의 결과를 가져올 가능성도 있기 때문이다. 반대로 약소국의 입장에서는 다자주의가 안전한 선택이 될 수 있

는 반면, 양자주의는 위험한 선택이 될 가능성이 높다. 따라서 손실영역에 있는 강대국은 위험추구적인 다자주의를 선택하고, 손실영역에 있는 약소국은 양자주의를 선택할 가능성이 이익영역에 있을 때보다 높다고 예상할 수 있다.

회담방식과 관계없이 영토분쟁을 협상을 통해 해결하게 된다면, 이익영역의 강대국은 단위 변동량에 둔감하기 때문에 수용전략을 선택할 가능성이 약소국보다 높게 나타날 것으로 예상된다.¹⁵ 한편 단위 변동량에 민감한 약소국은 이익영역에서 가진 것을 지키기 위해 협상자체를 회피하는 전략을 선택할 가능성이 강대국보다 높다. 또한 손실영역에서 강대국은 문제해결전략을 통해 영토문제를 해결하려는 경향이 나타날 가능성이 높고, 손실영역에서 약소국은 영합적 게임의 성향을 보이며 대결전략으로 자국의 이익만을 극대화하려는 경향이 강할 것으로 예상된다.

상기의 논의를 바탕으로 약소국과 강대국의 다자 영토 갈등에서 다음과 같은 행위형태에 관한 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

첫째, 강대국과 약소국은 영토분쟁이 발생하지 않는 상태에서 국제정치 일반에 대해 이익영역에 있는 국가는 온건한 정책을 선호하고, 손실영역에 있는 국가는 강경한 정책을 추구하는 경향이 있다. 한편, 약소국은 강대국에 비해 이익영역에서는 더욱더 온건한 정책을, 손실영역에서는 더욱더 강경한 정책을 선호하는 경향이 있다.

둘째, 영토분쟁 격화시, 영토를 실효적으로 지배하고 있는 국가는 방어적인 성향을 보여 평화적 해결을 선호하는 반면, 현상변경국은 실효적 지배국에 비해 공격적인 성향을 보인다. 한편 약소국은 실효적 지배국일 때 강대국보다 더욱 강한 평화적 해결을 선호하고, 현상 변경국일 때 강대국보다 강한 공격적 성향을 보인다.

셋째, 협상방식에서 강대국은 실효적 지배국일 때 양자주의를 선호하고 현상 변경국일 때 다자주의를 선호하는 반면 약소국은 실효적 지배국일 때 다자주의

15- 강대국이 수용전략을 선호하는 것은 영토의 양보를 의미하는 것은 아니다. 일반적으로 회담을 수용하고 진행할 수 있다는 것을 의미하며, 협상으로 문제가 해결될 때까지 상당한 기간이 소요될 수도 있다.

를 선호하고, 현상 변경국일 때 양자주의를 선호하는 경향이 있다.

넷째, 협상에 임하는 각국의 전략에서는 이익영역에 있는 강대국은 수용전략을, 손실영역에 있는 강대국은 문제해결전략을 선호하는 반면 이익영역에 있는 약소국은 회피전략을, 손실영역에 있는 약소국은 대결 전략을 선호할 가능성이 높다.

3. 동북아 해양 영토분쟁 해결을 위한 다자적 해결 방안 모색

1) 동북아 영토분쟁의 특징과 다자적 해결을 위한 잠정적 결론

가. 다자적 해결을 위한 잠정적 결론

이론적 가설을 통해 살펴보면 영토분쟁이 다자적 접근방법 혹은 국제레짐을 통해서 해결되기 위해서는 2가지 조건이 충족되어야 하는 것으로 보인다. 첫째는 강대국이 손실영역에 있어야 한다는 것이고, 둘째는 약소국이 이익영역에 있어야 한다는 것이다.

물론 영토분쟁 당사국들에 대한 영역효과를 영토의 실효적 지배만으로 구분하기에는 무리가 있다. 영토를 실효적으로 지배하더라도 향후 상황이 나빠질 것으로 예상되는 경우 손실영역에 있는 것으로 보아야 한다. 또한 다른 모든 조건이 동일하고 현 상황이 지속되고 향후 상황이 개선될 것으로 전망되는 경우에는 이익영역에 있는 것으로 판단해야 할 것이다.

그러나 앞의 조건이 충족되더라도 협상에서 각국의 국력과 영역효과에 따라 상이한 협상전략이 추진될 것으로 예상된다. 만약 수용전략과 문제해결전략이 채택될 경우, 즉 강대국은 협상을 통해 문제를 해결할 가능성이 높지만, 약소국의 경우 이익영역에서는 협상 자체를 회피할 가능성이 높고, 손실영역에 있을 경우 협상에 임하더라도 대결전략 혹은 경쟁전략을 채택함으로써 협상을 공전케 만들 가능성이 높아 보인다.

갈등진단모델에서는 영토분쟁이 다자적인 방식을 통해 해결되기 위해서는 영토분쟁이 주권이나 정체성의 문제와 연결되지 않고, 분리 가능한 경제적 이

슈를 중심으로 해결해 나가는 것이 필요하다는 함의를 제시한다. 또한 다자주의를 이끌어갈 강력한 리더십을 조성하고, 또한 중립적이고 모두에게 신뢰받을 수 있는 제3의 중개자를 발견하는 노력이 필요할 것이다.

나. 동북아 해양영토분쟁의 특징

동북아는 국력의 격차가 심각하지 않다. 중국이 가장 큰 영향력을 미치는 국가이고, 그 뒤를 이어 러시아 일본과 한국이 있다. 그러나 이들 국가 간의 상대적 국력은 큰 차이를 보이지 않고, 특히 역외 국가이면서 동북아에 큰 관심을 가지고 있는 미국의 영향력을 고려할 때 국력의 차이는 큰 의미가 없다는 것 알 수 있다.

아래 도표는 동북아에서 불거지고 있는 영토갈등 현황을 보여준다.

〈표 6-4〉 동북아 영토 분쟁 현황

구분	분쟁의 기원	분쟁의 배경	분쟁 당사국	현상황
독도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1905년 일본 내각 회의: 독도편입 각의결정 ○ 시네마현 고시 40호 ※ 독도편입 사유: 무주지 ○ 샌프란시스코 조약: 독도가 제외됨 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지정학적 중요성 - 군사 및 경제 ex) 배타적 경제 수역 ○ 한일 간의 역사 문제 (독도의 상징성) 	한국 VS 일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국은 1945년 이후 독도를 실효적 지배(경찰 배치) ○ 일본은 지속적으로 독도에 대한 영유권 주장 (1954년 이후 국제사법재판소에 의해 해결 촉구) ○ 당사국간 해결노력 제한적
쿠릴 열도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1945년 8월 러시아의 쿠릴열도 점령 ○ 1951년 러시아 귀속 (샌프란시스코조약) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 풍부한 지하자원 (석탄, 금, 황, 천연가스) ○ 전략적 요충지 (러시아의 태평양 진출의 발판) 	러시아 VS 일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1956년, 1972년 러시아의 2개 도서(시코탄, 하보마이) 반환 제의(일본: 거부) ○ 1960년 러시아 반환 제의철회 (자국 영토 재확인) : 미·일의 동맹강화 ○ 당사국간 대립적 입장 견지 ※ 2개 섬 vs 4개 섬 논쟁

구분	분쟁의 기원	분쟁의 배경	분쟁 당사국	현상황
센카쿠 열도 (조어도)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1969년 유엔 아시아 극동 경제위원회의 보고서 발표(풍부한 석유 매장) ● 1971년 중국과 대만 영유권 주장 ○ 1972년 오키나와와 함께 일본에 반환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 풍부한 석유매장량 ○ 전략적 요충지 -일본:해상교통로 -중국:태평양진출의 교두보 ○ 배타적 경제수역 설정의 중요지역 	중국, 대만, 일본	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1972년, 1978년 중국과 일본은 영토문제 유보에 동의 ○ 1992년 중국의 영유권 주장 (영해법의 통과) ○ 1996년 배타적 경제수역 설정문제로 갈등 격화 ○ 2005년까지 지속적 충돌 ○ 2005년 이후 협상노력 진행 중이나 결과는 미진

출처: 최종철, “최근 세계 주요안보환경과 동북아 영토분쟁 양상,” 『한국독도 어떻게 지킬 것인가』 (한국독도연구원, 국회 독도지킴이 공동 독도 심포지엄 2011년 10월 4일 국회도서관 소회의실 발표 논문).

동북아 국가 중에서 해양영토분쟁에 가장 많이 포함된 국가는 일본이다. 일본은 한국과 독도, 러시아와 쿠릴열도, 그리고 중국과 센카쿠에서 분쟁을 벌이고 있다. 일본을 제외한 한국, 중국, 러시아는 하나의 지역에서 갈등을 벌이고 있다.

한편 분쟁의 배경의 기원과 배경은 다양하다. 영토갈등은 다양한 이슈들과 상호 연관되어 있으나 이해관계라는 협상론의 측면에서 보면 크게 4가지 아젠다로 인해 분쟁이 발생하고 있다는 것을 알 수 있다.¹⁶

이해관계를 중심으로 갈등이 발생하는 근본적인 아젠다를 분석해 보면 크게 첫째, 국내정치적 요인 둘째, 역사적 정체성 확립 셋째, 경제적 이익 추구 넷째, 군사안보적 요인으로 나눌 수 있다. 국내정치적 요인은 정치인들이 국내정치적인 불안정과 모순을 해결하고 떨어진 인기를 회복하기 위해 영토분쟁을 전략적으로 활용한다는 것이다. 대표적인 사례로는 1982년 아르헨티나가 영국령 포클랜드 섬을 침공한 사례를 들 수 있다. 이후에도 아르헨티나 정치인들은 포클랜드

16- 이해관계(interests)는 행위자의 입장이나 욕구가 분출하게 되는 근본적인 원인을 지칭한다. 이에 대해서는 윤홍근, 박상현 『협상게임: 이론과 실행전략』(서울: 인간사랑, 2011), pp. 280-289를 참조.

드를 자신들의 경제적 침체로 발생한 정책 지지도를 올리는데 전략적으로 활용해 왔다.¹⁷

역사적 정체성의 확립은 국가의 성립과 민족적 자긍심을 회복하기 위한 행위를 지칭한다. 특정 영토가 지니는 역사적 의미로 인해 그 영토의 회복하거나 수호하게 되는 것을 지칭한다. 10월 전쟁 혹은 제4차 아랍전쟁으로 불리고 있는 1973년에 발생한 이집트의 이스라엘 침공은 잃어버린 영토를 회복하려는 노력의 일환이었다. 이집트는 중동 3차 전쟁(6일전쟁)으로 골란고원을 잃어버렸다. 이후 이집트 국민들은 골란고원의 회복이 이집트의 자존심을 회복하고 국가의 정체성을 회복하는 길이라고 믿고 이집트 사다트 대통령에게 회복을 위한 노력을 촉구해 왔다.¹⁸

경제적 이익의 추구는 해양영토 내에서 새로운 자원이 발견될 때 또는 기술의 발전으로 인해 매장 자원의 경제적 가치가 상승할 때 발생한다. 이 경우 자원의 획득 혹은 최대 지분 확보를 위한 분쟁이 부각된다. 대표적인 예로는 1991년 이라크가 쿠웨이트를 침공한 사례를 들 수 있다. 당시 이라크는 쿠웨이트가 이라크 국경과 인접한 루마일라(Rumaila) 유전에서 경사시추(slantwise drilling)를 통해 석유를 절도하고 있다는 비난한 바 있다.¹⁹

군사안보적인 요인으로서의 해양영토가 군사전략의 변화로 인해 전략적 가치가 높아짐으로써 분쟁이 발생하는 경우다. 영국군이 1차 대전 이전에 증기선에서 디젤엔진으로 함정을 교체하면서 자국의 영토 밖에 있는 자원에 자국의 안보를 의존하는 상황이 발생했다. 이후 석유가 생산되는 지역이 전략적으로 중요한 위치를 점하게 되었다. 이후 원유 수송로(SLOC: Sea Lane of Communication)에서 Choke지역인 호르무즈 해협의 중요성이 부각되고, 싱가포르

17- 이에 대해서는 박상현 “비대칭분쟁과 약소국의 선택: 전망이론의 관점에서 본 포클랜드 전쟁” 『국제정치논총』 47권 1호 2007 pp. 53-73을 참조.

18- 이에 대한 논의는 Park, Sang-Hyun, “Prospect Theory and the October War in Middle East” 『세계지역연구논총』 24권 2호 2006 pp.113-147을 참조

19- 이에 대해서는 James E. Akins, “Heading towards War,” *Journal of Palestine Studies*, vol. 20, no. 3, 1991, pp. 18-20을 참조.

의 가치가 높아지게 되었다.²⁰

4가지 이슈 중에서 가장 양보하기 어려운 것으로는 “역사적 정체성 > 군사안보적 이해 > 국내정치적 요인 > 경제적 이익”이다. 역사적 정체성의 문제는 국가의 정체성과 관련된 것으로 가장 해결하기 어려운 것이다. 이를 양보한다는 것은 국가의 정체성에 큰 변화가 없어야 가능하다. 즉, 전쟁에서의 패전 혹은 국가의 붕괴로 인한 극심한 혼란 상태가 발생하지 않고서는 기대하기 어려운 것이다. 4가지 이슈 중에서 가장 해결하기 쉬운 것은 경제적 이익에 관련된 것이다. 경제적 이슈는 가분적 이슈로써 이익을 극대화를 추구하는 것이다.

남아 있는 두 이슈 중에서는 군사안보적 이해가 국내정치적 요인보다 더 해결하기 어려운 아젠다이다. 정책결정자들의 인기는 영토문제뿐만 아니라 경제적 요인에 의해서도 좌우될 수 있다. 반면 군사안보적인 요인은 강대국 정치의 변화가 있어야 가능하다. 강대국들의 대전략이 변화하거나, 세력균형이 바뀌는 경우다. 이 경우는 빈도에서도 국내정치적인 요인보다 낮음으로 변화를 기대하기 어렵다.

상기 4가지 아젠다를 중심으로 동북아 3국이 관여하고 있는 해양 영토에 대한 우선순위를 설정하면 다음과 같다.

〈표 6-5〉 동북아 해양영토와 관련된 국가의 선호도

	독도		센카쿠		쿠릴	
	한국	일본	중국	일본	러시아	일본
국내정치적 요인	2 nd	2 nd	2 nd	3 rd	3 rd	4 th
역사적 정체성	1 st	1 st	4 th	1 st	4 th	1 st
경제적 이익	3 rd	3 rd	3 rd	4 th	2 nd	3 rd
군사 안보적 이해	4 th	4 th	1 st	2 nd	1 st	2 nd

주: 상기 이슈에 대한 선호도는 각 지역전문가 40명의 자문을 거쳐 작성된 것임. 응답자에 따라 선호도가 달랐으나 상기 결론은 이를 빈도를 중심으로 종합한 내용임

20- 이에 대해서는 박상현, 하상섭 “에너지 안보의 국제정치” 『정치-정보학회』 15권 1호 2012 pp. 329-348를 참조

독도에 관련해서는 한국과 일본의 선호도가 일치한다. 선호도가 일치한다는 것은 양측이 모두 선호도가 동일함으로 양보를 전제로 한 ‘주고 받는’ 협의가 불가능하다는 것을 의미한다. 한국과 일본은 독도 문제에 있어서 자신의 이익 즉 ‘소유냐 아니면 무소유냐’에만 관심이 있지, 영토협상을 통한 양자 간의 관계의 개선에는 관심이 없음을 실증적으로 보여주고 있다.

한편 센카쿠에서 중국과 일본은 상이한 선호도를 지니고 있다. 중국은 군사 안보적인 요인이 최대 관심사인 반면, 일본은 다른 해양 영토분쟁에서와 마찬가지로 역사적 정체성 확립에 관심을 가진다. 그러나 협력이 용이한 경제적 이익 추구에서 중국이 세 번째, 일본이 4번째의 낮은 선호도를 보이고 있다.

쿠릴열도는 선호도의 관점에서 볼 때 동북아 해양영토분쟁에서는 가장 해결하기 용이한 분쟁이다. 일본의 선호도에는 큰 특징이 없으나 러시아가 경제적 이해관계에 2번째라는 높은 선호도를 지니고 있고 역사적 정체성이라는 측면에서 가장 낮은 선호도를 지니고 있기 때문이다.

상기 분석을 통해 보면 해결하기 쉬운 분쟁으로는 “쿠릴열도 > 센카쿠 > 독도”로 요약할 수 있다.

2) 해양영토분쟁 해결을 위한 다자적 해결 전략

한국은 동북아 해양영토분쟁에서 독도문제가 주요한 사안이다. 한국은 독도를 실효적으로 지배하고 있으나, 일본이 도전하고 있는 상태다. 한국에 유리한 원칙과 협력을 도출할 수 있는 상황을 최종상태(end state)를 염두에 두고 다자체제를 형성하는 것이 필요하다.

국제레짐이 안정적이기 위해서는 ‘일국가 일원칙’을 고수하는 것이 바람직하다. 일국가 일원칙의 관점에서 볼 때, 한국은 ‘실효적 지배’의 원칙을 우선으로 하는 것이 바람직 할 것이다. 이를 위해서는 동북아 3개 해양 영토에 모두 관련되어 있는 일본보다는 중국과 러시아를 우선 협력대상국으로 설정하는 것이 필요하다. 중국과 러시아 중에서는 센카쿠에서 도전국인 중국보다는 러시아가 한국에 유리한 협력국으로 평가된다.

러시아가 한국이 동북아 해양영토와 관련된 다자적 협의체를 만드는 파트너가 될 수 있는 것은 첫째, 쿠릴열도를 실효적으로 지배하고 있는 국가라는 점이다. 둘째, 영토에 대한 양보를 통해 주변국과 우호적 관계를 형성한 경험이 있으며 셋째, 중국과는 내륙 도서 분쟁에서 양보를 통해 우호적 관계를 형성한 경험이 있고, 일본과도 과거 쿠릴열도 4개 도서에 대한 반환을 추진한 경험이 있기 때문이며, 넷째, 러시아 연방 출범 이후 점진적으로 경제와 국가의 자존감이 회복되고 있는 이익영역에 있는 국가이기 때문이다. 상기 2장에서 살펴본 바와 같이 이익영역에 있는 러시아는 영토분쟁에서 수용전략을 채택할 가능성이 높다.

한국은 우선 러시아와 양자협력을 통해 동북아 해양영토분쟁에서 ‘일국가 일원칙’에 기반 한 체제를 출범하는 것이 필요하다. 러시아는 한국과 직접적인 영토적 이해관계가 없고, 쿠릴열도를 실효적으로 지배하고 있으며, 성장하고 있는 이익영역 국가임으로 호의적인 반응이 가능하다.

러시아와 양자협력을 완성한 이후 영입을 추진해야 하는 국가는 중국이다. 중국의 영입을 위해서는 러시아의 적극적 노력이 전제되어야 할 것이다. 그러나 이는 쉬운 과정은 아니다. 첫째, 중국은 센카쿠에서 도전국의 입장이다. 따라서 손실영역의 국가로써 강경한 성향을 나타낼 가능성이 높다. 그러나 2장 표5 에서 나타나듯이 양자적 해결보다는 다자적 해결을 선호할 가능성이 있다. 이 경우 중국이 실효적 지배를 인정하는 ‘일국가 일원칙’에 동의하기 위해서는 손실영역이 아닌 이익영역에 위치하는 것이 필요하다. 영토의 소유라는 프레임에서는 손실영역에 있으나, 새로운 프레임이 적용된다면 이익영역에 위치할 가능성이 있다.

프레임의 변화가 있기 위해서는 두 가지 경우를 상정할 수 있다. 첫째는 기대효용의 관점에서 도전하고 있는 센카쿠를 양보할 수 있을 만큼 혹은 그 이상의 이익을 확보할 경우이다. 새로운 영토의 확보가 이루어지거나 실지가 회복될 때 가능하다. 두 번째는 소연방 해체 이후 등장한 러시아의 경우에서처럼 극단적인 상황이 발생할 때 가능하다. 이를 위해서는 시간이 상당히 소요될 수도 있다.

북아 해양영토분쟁의 특징과 각국의 이해관계에서 주요 아젠다를 중심으로 선호도를 설정하였다. 최종적으로 상기 연구를 바탕으로 다자체제를 구축하기 위한 단계적 전략을 살펴보았다.

영토분쟁을 다자적으로 해결할 레짐을 구축하는 것은 쉬운 일은 아니다. 실제로 국제정치에서 다자적으로 영토문제가 해결된 사례는 매우 이례적이다. 그러나 일본이 우리가 실효적으로 지배하고 있는 독도에 대한 영유권을 주장하고 있는 현실에서 다자적 해결 방안을 마련하는 것은 의미있는 일임에 틀림없다.

다자적인 해결을 위해서는 우선 양자에서 출발하여 참여국을 점차 확대하는 전략이 최선이다. 이를 위해 우리나라는 이니셔티브를 확보하고 러시아와 실효적 지배를 기반으로 한 ‘일국가 일원칙’을 추진하는 것이 필요하다. 이후 중국과 일본을 단계적으로 포함하는 전략이 합리적이다.

그러나 다자체제를 확립하기 위해서는 장기적이고 점진적인 정책이 필요하다. 특히 중국과 일본을 단계적으로 포함하는 시기에는 특별한 상황이 발생해야 한다. 예를 들어 중국을 포함하기 위해서는 중국이 새로운 해양영토를 확보하여 센카쿠에 대한 영유권을 포기하거나 혹은 극단적인 상황이 발생하여 영토 문제에서 양보를 할 수 밖에 없는 상황이 조성되어야 한다.

이론적으로 볼 때, 중국이 포함된 이후에는 러시아의 역할을 활용하여 일본의 문제를 해결할 수 있을 것으로 보인다. 일본이 센카쿠 영유권을 중국으로부터 인정받고, 일본이 주장하는 쿠릴열도의 4개도서를 반환받거나 심각한 난제가 발생하는 경우에 다자적인 해결책에 참여할 수 있을 것이다. 이 시기에는 확보한 영토를 공고히 하거나, 혹은 대규모 혼란을 수습하기 위한 수단으로 적극적인 참여를 기대할 수도 있다.

영토분쟁에서 다자적 접근이 어려움에도 불구하고 이를 준비하는 것이 이유는 다자적 체제를 수립할 수 있는 최적기가 발생할 때에도 준비되지 않는 상태에서는 구축하기가 어렵기 때문이다. 이로 인해 다자로 발전할 수 있는 기회를 상실할 수 있다. 미래를 선제적으로 준비한다는 측면에서 다자적인 해결책을 모색하는 것은 필요하다.

또한 한국이 다자적인 접근을 추진하는 것이 많은 시간이 소요되지만 그 기

간동안 한국의 실효적 지배는 국제적으로 인정받을 수 있는 기간일 것이다. 한국이 러시아와 먼저 양자를 통해 다자체제를 수립하기 위해 노력한다면 일본의 도전에 대해 다자적 해결책을 주장함으로써 우리의 입장을 강화할 수 있다. 실효적 지배를 유지하고 있는 우리나라로서는 새로운 대응책을 마련해 둔다는 측면에서 필요한 작업이다.

본 논문에서 다자적 체제 수립에 가장 핵심적인 국가는 러시아다. 러시아와의 협력은 한국과 영토와 관련된 국가이익이 일치하므로 상대적으로 어렵지 않게 수립될 수 있다. 또한 중국과 일본을 포함시키는데 러시아의 역할이 중요하다. 러시아는 중국과 내륙영토에서 양보한 선례가 있고, 쿠릴열도의 4개 도서를 일본에 양도할 수도 있는 가능성이 있기 때문이다.

독도를 우리영토로 인정받을 수 있는 다자체제를 수립하기 위해서 러시아와의 전략적 교류와 해양 영토문제와 관련된 협력을 체계적이고 점진적이며 꾸준히 추진해 나가는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김석수 “남중국해 분쟁의 국제관계: 파라셀과 스프래틀리군도를 중심으로” 제주평화연구원 한국정치학회 공동 학술세미나 2010 10월 제주평화연구원 발표 논문
- 박상현 “비대칭분쟁과 약소국의 선택: 전망이론의 관점에서 본 포클랜드 전쟁” 『국제정치논총』 47권 1호 2007
- 박상현, 윤정민 “전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상: 손실영역에서의 중국 선택을 중심으로” 세계지역연구논총 25집 3호 2007
- 박상현, 하상섭 “에너지 안보의 국제정치” 『정치-정보학회』 15권 1호 2012
- 서창배, “중국의 FTA 정책에 담긴 정치·경제적 함의,” 『韓中社會科學研究』, 제5권 1호(2007), p. 74.
- 유철중, “남중국해의 남사군도 영토분쟁에 관한 연구,” 『정치·정보연구』, 제8권 2호 (2005)
- 윤홍근, 박상현, 『협상게임: 이론과 실행전략』(서울: 인간사랑, 2011)
- 최종철, “최근 세계 주요안보환경과 동북아 영토분쟁 양상,” 『한국독도 어떻게 지킬 것인가』 (한국독도연구원, 국회 독도지킴이 공동 독도 심포지엄 2011년 10월 4일 국회도서관 소회의실 발표 논문).
- Arreguin-Toft, Ivan, “How the Weak Win Wars: a Theory of Asymmetric Conflict,” *International Security*, vol. 26, no. 1, 2001.
- Boettcher III, A. William. “The Prospects for Prospect Theory: An Empirical Evaluation of International Relations Applications of Framing and Loss Aversion.” *Political Psychology*. vol. 25, no. 3. 2004.
- Bueno de Mesquita, Bruce . *The War Trap* (New Haven and London: Yale University Press, 1981).
- Bueno de Mesquita, Bruce and Lalman, David. *War and Reason: Domestic and International Imperatives* (New Haven and London: Yale University Press, 1992)
- Bueno de Mesquita, Bruce. David Newman, and Alvin Rabushka, *Forecasting Political Events: The Future of Hong Kong* (New Haven: Yale University Press, 1985).
- Coakley, John ed., *The Territorial Management of Ethnic Conflict* (London:

- Frank Cass, 1993)
- Diehl, Paul F. ed., *The Road Map to War: Territorial Dimensions of International Conflict* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1999).
- Gallagher, Michael G. "China's Illusory Threat to the South China Sea," *International Security*, vol. 19, no. 1, 1994.
- Glipin, Robert. *War and Change in World Politics* (N.Y.:Cambridge University Press, 1981).
- Goertz, Gary, and Paul Diehl, *Territorial Changes and International Conflict* (London: Routledge, 1992)
- Goh, Evelyn, "Southeast Asian Perspective on the China Challenge" *Journal of Strategic Studies* vol.30, no.4-5 2007,
- Greenhalg, Leonard, "Managing Conflict," *MIT Sloan Management Review* vol.27, no.3. (1986).
- Hensel, Paul R. "Charting a Course to Conflict: Territorial Issues and Interstate Conflict, 1816-1992," *Conflict Management and Peace Science* vol. 15 no. 1, 1996.
- Hensel, Paul R. "Territory: Theory and Evidence on Geography and Conflict," in *What Do We Know about War?* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000)
- Hensel, Paul R. and Sara McLaughlin Mitchel, "Issue Indivisibility and Territorial Claims," *GeoJournal* vol. 64, no. 4, 2005.
- Holsti, J. Kalevi. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989* (N.Y.: Cambiridge University Press, 1991).
- Holsti, Kalevi J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989* (N.Y.: Cambiridge University Press, 1991)
- Huang, C., Woosang Kim, and S. Wu, "Conflict and Cooperation across The Taiwan Strait, 1951-1978," *Issue and Studies*, vol. 28. 1992,
- Huth, Paul, *Standing Your Ground* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).
- James E. Akins, "Heading towards War," *Journal of Palestine Studies*, vol.20, no.3, 1991,
- Jordan, Thomas, "The Uses of Territories in Conflict: A Psychological Per-

- spective,” *Online Journal of Peace and Conflict Resolution*, vol. 1, no. 2, 1998.
- Kahneman, Daniel. and Tversky, Amos. “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.” *Econometrica*. vol. 47, no. 2. (1981).
- Keyuan, Zou, 2006, “Joint Development in the South China Sea: A New Approach,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 21, no. 1,
- Lai, Hongyi Harry, “China’s Oil Diplomacy: is it a global security threat?,” *Third World Quarterly*, vol. 28, no 3, 2007.
- Lee, Lai To, “East Asian Assessment of China’s Security Policy,” *International Affairs*, vol. 73, no. 2, 1997.
- Lo, Chi-kin, *China’s Policy Toward Territorial Disputes: The Case of the South China Sea Islands* (London: Routledge, 1989).
- Luard, Evan, *War in International Society* (London: I.B. Tauris and Company, 1986).
- Newman, David, “Real Spaces, Symbolic Spaces: Interrelated Notions of Territory in the Arab Israeli Conflict,” in: *A Road Map to War: Territorial Dimension of International Conflict* edited by Paul F. Diehl (Nashville: Vanderbilt University Press, 1999)
- Park, Sang-Hyun, “Prospect Theory and the October War in Middle East” 『세계지역연구논총』 24권 2호 2006
- Roy, Denny, “The “China Threat” Issue: Major Arguments,” *Asian Survey*, vol. 36, no. 8, 1996,
- Ruitt, Dean and Jeffrey Z. Rubin, *Social Conflict* (N.Y.: McGraw-Hill, Inc., 1986).
- Savage, Grant T., John D. Blair, Ritch L. Sorenson, “Consider Both Relationship and Substance When Negotiation Strategically,” *The Academy of Management Executive* vol.3, no.1. 1989.
- Sense, Paul D. and John A. Vasquez, “A Unified Explanation of Territorial Conflict: Testing the Impact of Sampling Bias, 1919–1992” *International Studies Quarterly*, vol. 47, no. 2, 2003.
- Tversky, Amos and Kahneman, Daniel. “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice.” *Science*. vol. 211. (1981).
- Vasquez, John and Marie Henehan, “The Territorial Disputes and the Pro-

bability of War, 1816-1992,” *Journal of Peace Research* vol.38, No.2. (2001).

Walter, F. Barbara F. “Explaining the Intractability of Territorial Conflict,” *International Studies Review*, vol. 5, no. 4. 2003,

Wang, Kevin and James L. Ray, “Beginners and Winners: The Fate of Initiators of Interstate Wars Involving Great Powers since 1495,” *International Studies Quarterly*, vol. 38, no. 1, 1994.

Wu, Samuel S.G and Bruce Bueno De Mesquita, “Assessing the Dispute in the South China Sea: A Model of China’s Security Decision Making,” vol. 38, no. 3, 1994,

Zou Keyuan, 2006, “Joint Development in the South China Sea: A New Approach”