



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION



동북아역사재단 | 59  
기획연구



# 동아시아 영토문제와 독도

고봉준 · 이명찬 · 하도형 외 지음

동북아역사재단  
동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

• 발간사

최근 동아시아 국제정치 상황이 심상치 않습니다. 2010년 9월 센카쿠제도(중국명 다오위다오[釣魚島]) 주변 해역에서 있었던 중국어선 충돌 사건을 시발로, 2012년 9월 일본 정부가 센카쿠제도 세 개의 섬을 ‘국유화’하면서 중·일 간의 외교적 갈등관계가 심각해졌습니다. 이후 2013년 11월, 이번에는 중국이 동중국해 방공식별 구역을 일방적으로 설정하자 일본은 중국에 경계태세를 갖추고자 집단적자위권 행사에 대한 헌법의 족쇄를 풀려고 하고 있습니다.

중·일 간 센카쿠제도 충돌을 계기로 동아시아에 불고 있는 영토분쟁이 민족주의 발흥과 영토갈등 심화로 세계대전을 촉발한 발칸의 경우와 유사하다는 지적도 나오고 있습니다. 아베 신조 총리는 침략전쟁을 부인하는 듯한 발언으로 한국의 여론을 끊임없이 자극하고, 기시다 후미오[岸田文雄] 외상은 “다케시마[竹島, 독도의 일본식 표기]는 우리 고유의 영토”라고 강조하여 우리를 분노케 하고 있습니다. 이에 우리 정부는 “일본이 획기적으로 변하지 않고 마이동풍(馬耳東風)의 길을 고집하면 1965년 국교 정상화 이후 이룬 성과가 하루아침에 수포로 돌아갈 수 있다”고 경고하는 지경에 이르렀습니다.

동북아역사재단에서 이번에 발간하는 『동아시아 영토문제와 독도』는 2011~2013년까지 3년에 걸친 기획연구 과제인 ‘동아시아 영토분쟁의 과거·현재·미래’의 결과물입니다. 이 연구의 책임자인 이명찬 연구위원은 2010년 9월 센카쿠제도 주변 해역에서 벌어졌던 중국어선 충돌 사건을 계기로 향후

동아시아에 붙어 닳칠 영토문제의 심각성과 이 문제가 우리의 독도 주권 수호에 미칠 영향이 지대할 것임을 감지하고, 6명의 연구원과 함께 공동 연구를 시작하였습니다.

7편의 논문으로 구성된 이 책은 센카쿠제도의 영유권 문제를 둘러싸고 외교적 공방 속에 표출되고 있는 중국과 일본의 입장에 대한 연구, 쿠릴열도 네 개의 섬 반환문제로 지루한 공방을 하고 있는 일본과 러시아의 영토정책에 대한 연구, 남중국해의 많은 섬들을 둘러싸고 벌어지고 있는 중국과 주변 국가들의 영토·영해문제의 추이에 대한 연구, 그리고 동아시아 영토문제에 대한 미국의 입장과 영토분쟁의 해결사례에 대한 연구 등으로 이루어져 있습니다.

이 연구 결과는 7명의 연구원들이 여러 차례 모여 발표·토론하고 연구 방향을 지속적으로 조정하면서, 영토문제 관련 국제학술회의에 참가하거나 세계 유수의 영토문제 전문가들을 인터뷰하는 등 심혈을 기울여 연구한 것입니다. 이 연구 결과가 최근 도를 더해가는 일본의 독도 도발에 대한 대응책으로써 독도 주권 수호를 위해 정책을 담당하는 분들에게는 정책적 영감을 주는 계기가 되고, 연구자들에게는 신선한 자극이 되기를 바랍니다.

동북아역사재단에서 이와 같은 각고의 연구 결실을 단행본으로 출간하게 된 것을 기쁘게 생각하며 아울러 7명의 공동연구자들에게 감사와 축하의 말씀을 드립니다. 또한 이 책의 출간을 위해 애쓰신 분들의 노고를 치하하며, 이 책이 독자들에게 사랑을 받고 널리 애독되어 독도 주권 수호를 위한 학문적·정책적 역량 강화에 밑거름이 되기를 기원하는 바입니다.

2013년 12월

동북아역사재단 이사장 김학준

책머리에	11
------	----

● 동아시아 해양영토문제와 미국 고봉준

재균형과 복합 대응

I. 머리말	35
II. 미국의 국가전략과 동아시아	37
1. 미국의 전략적 이해와 국가전략의 변화	37
2. 아시아·태평양으로의 재균형	39
III. 동아시아 해양영토문제와 미국의 입장	46
1. 원칙적 입장 : 평화, 중립, 국제적 원칙, 항행의 자유	46
2. 중국의 부상과 항행의 자유	48
3. 부차적 동맹의 딜레마 극복	52
IV. 독도·이어도예의 함의	56
V. 맺음말	65

● 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 갈등과 일본의 대응 이명찬

I. 머리말	77
II. 중·일 간 분쟁의 경과와 내용	78
1. 2010년 센카쿠제도 분쟁	78
2. 2012년 센카쿠제도 국유화	84

Ⅲ. 센카쿠 문제의 쟁점	94
1. 역사적 관점 vs 국제법적 관점	94
2. '판단보류'에 대한 엇갈린 인식	102
Ⅳ. 중·일 간 센카쿠분쟁의 요인	106
1. 경제적 요인	106
2. 정치적 요인	107
Ⅴ. 맺음말 : 독도 이슈에 대한 합의	120
1. 역사 문제	121
2. 실효 지배	124
3. 국제사법재판소 제소 문제에 관해	125

• **다오위다오 분쟁 격화에 대한 중국의 인식과 대응** 하도형

Ⅰ. 머리말	131
Ⅱ. 다오위다오에 대한 역사적 연원의 쟁점	134
Ⅲ. 다오위다오 분쟁의 재점화와 전개 양상	139
1. 분쟁의 재점화와 긴장 국면의 지속	139
2. 일본의 다오위다오 국유화와 중국의 대응	142
Ⅳ. 다오위다오 분쟁 격화의 원인과 중국의 강경대응 요인	145
1. 다오위다오 분쟁 격화의 상황적 배경과 국제정치적 요인	146
2. 국내정치적 요인	156
3. 리더십 요인	159
Ⅴ. 독도에 대한 다오위다오 분쟁의 합의	161
Ⅵ. 맺음말	164

● 러시아의 쿠릴열도(북방4도) 정책	김인성	
I. 머리말		175
II. 러·일 간 영토 분쟁의 전개와 쟁점		177
III. 쿠릴 분쟁과 러시아 국내정치 여론		182
1. 러시아 학자들의 쿠릴 문제에 대한 견해		182
2. 쿠릴 분쟁과 러시아의 국민여론		186
IV. 분쟁 격화 이후 쿠릴열도 정책 현황		192
1. 쿠릴 발전 연방 프로그램의 확대 시행		192
2. 쿠릴열도의 방어체계 증강		197
V. 쿠릴 분쟁과 리더십		200
1. 메드베데프 전 대통령의 쿠릴 방문 의도		200
2. 쿠릴 분쟁에 대한 푸틴 대통령의 입장		206
VI. 쿠릴 분쟁의 정치적 함의		209
1. 국제정치적 함의		209
2. 국내정치적 측면		212
VII. 맺음말		214

● 남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황

일본 정부의 대응을 중심으로

I. 머리말		223
II. 남쿠릴열도 문제 관련 일본 정부의 정책		225
1. 기본 입장		225
2. 관련 기관 및 예산		227
3. 외교정책의 추이		230

Ⅲ. 메드베데프 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문	233
1. 방문 배경	233
2. 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 방문 후 일·러의 대응	237
3. 제3국의 대응	240
Ⅳ. 맺음말 : 최근 동향과 시사점	241

• 남사군도 문제와 관련국들의 대응 김동욱

I. 머리말	255
II. 관련국의 대응	258
1. 중국	258
2. 베트남	270
3. 필리핀	275
4. 대만	278
5. 브루나이	279
6. 말레이시아	280
7. 기타 국가 및 기구	280
III. 해결 방안	287
1. 사법적 해결 방안	288
2. 협력적 해결 방안	289
IV. 맺음말	290

• 중·러 영토분쟁 분석 윤태룡

타결 요인, 원칙 그리고 독도 이슈에 대한 합의

I. 머리말	297
II. 중·러 영토분쟁의 역사적 배경	300
1. 1689년 네르친스크 조약 : 중국이 러시아를 압도함	300
2. 1858년 아이훈 조약과 1860년 베이징 조약 : 러시아의 중국영토 잠식	301
3. 1919년 카라한 선언 : 러시아에 대한 중국의 배신감	302
4. 잠자는 사자, 중국	304
III. 1969년 전바오 섬 분쟁과 중·러 영토분쟁의 핵심요인	305
1. 불평등 조약	305
2. 이념갈등	306
3. 1969년 중·소분쟁과 관계정상화를 방해한 세 가지 장애요인	307
IV. 중·러 영토분쟁의 타결 과정 및 타결 요인	309
1. 국제정치·환경적 요인	309
2. 국내정치적 요인과 리더십 요인	317
3. 시간 길이의 중요성 : 장기적 관점에서는 '실패' 아닌 '실패'	323
V. 타결의 원칙 : 양국 간 영토문제 타협 과정에서 적용된 원칙	326
1. 상호주의와 공정성 : 50 : 50 원칙과 '공동사용'	326
2. 기술적·법적으로 조율된 근거와 정치적 마무리	328
VI. 맺음말 : 중·러 영토분쟁 해결사례의 이론적·정책적 함의, 그리고 독도	329
부록	339
찾아보기	412

## 1. 발칸화하고 있는 동아시아 영토 문제

2010년 9월 센카쿠제도(중국명 댜오위다오[釣魚島]) 주변 해역에서 있었던 중국어선 충돌 사건을 둘러싸고 중국과 일본 간에 벌어졌던 험악했던 외교전쟁을 시발로, 2012년 9월 일본 정부가 센카쿠제도를 ‘국유화’하면서 중·일 간의 외교적 갈등은 일촉즉발의 상황으로 치달았다. 미국 시사전문지 『포린폴리시(Foreign Policy)』(1. 30 보도)는 중·일 간 센카쿠제도 충돌을 계기로 동아시아에 불고 있는 영토분쟁에 대해 민족주의의 발흥과 영토갈등의 심화 등이 세계대전을 촉발한 발칸의 경우와 유사하다고 지적하였다.<sup>1)</sup>

아베 신조[安倍晋三] 일본 총리는 2013년 2월 방미를 앞두고 『워싱턴포스트(Washington Post)』와의 인터뷰에서, 반일 감정을 부추기는 중국의 애국심 교육과 센카쿠제도에 대한 영유권 주장을 원색적으로 비난하였다. 그는 중국의 교육정책에서 반일 감정을 배양하는 애국심 교육이 개혁개방 정책보다 우선하고 있다고 지적했다.

그는 중국이 자원 확보를 위해 해양 진출을 강화하면서 동중국해와 남중국해에서 강압과 협박을 일삼고 있고 이런 행위가 중국 국민의 지지를 받고 있

---

1) “동아시아 갈등, 세계대전 촉발한 발칸과 닮았다”, 『세계일보』(2013. 1. 31)

다면서, 이는 애국심을 중시하는 교육 시스템에서 비롯된 것이라고 주장했다. 아베 신조 총리는 “가장 중요한 것은 중국이 다른 국가의 영토나 영해를 강압과 협박으로 취할 수 없다는 것을 깨닫는 것”이라면서 “우리가 그들(중국)에게 강압과 협박으로 목적을 관철하는 것이 불가능하다는 것을 인식하도록 하는 것이 중요하다”고 강조했다.<sup>2)</sup>

이에 중국 외교부는 “매우 무책임한 발언”이라고 언급, 강한 불만을 표하였다. “센카쿠제도와 인근 도서들은 예로부터 중국 고유의 영토로, 중국 어정선이 중국 관할 해역에서 공무를 집행하는 것은 매우 정상적이고 당연한 일이다. 일본은 ‘매입’, ‘국유화’, ‘호위’ 발언을 동원해 센카쿠제도 갈등을 계속해서 심화시키고 있지만, 일본의 이러한 발언들은 센카쿠제도에 대한 중국의 수호 의지를 동요시킬 수 없으며, 오히려 중국 인민들의 투지를 한층 더 강화시킬 뿐”이라고 반박했다.

2013년 11월, 이번에는 중국이 동중국해 방공식별 구역을 일방적으로 설정하자 일본 방위성은 중국의 동향에 촉각을 곤두세우고 경계태세를 갖추었다. 일본 교도통신의 보도에 따르면 일본 방위성 통합 마료감부가 21일 일본의 ‘영공’에 진입할 가능성이 있는 중국 비행기에 대응하기 위하여 일본 항공자위대 전투기가 2013년도 제4분기에 138차례나 긴급 출동했다고 발표했다. 일본 방위성은 2005년부터 매 분기마다 출동 횟수를 발표하고 있는데, 2013년도 제4분기의 출동 횟수는 2013년도 제1분기의 146차례 다음으로 많은 것이다. 중국 외교부는 중국의 공무선과 공무 비행기가 센카쿠제도 해역과 공역을 순찰하면서 법집행을 실시하고 있는 것은 자국의 권리를 행사하는 것이라고 강조한 바 있다.

---

2) “아베총리 ‘담화에 역사인식 수정 언급 않겠다’”, 『연합뉴스』(2013. 2. 21)

일본은 2013년 7월 발표한 방위백서에서 중국 선박들의 센카쿠 영해 침범에 대해 “예측 불가능한 사태를 초래할 수 있는 위험한 행동이며 매우 유감스럽다”, “중국이 무력시위로 지역 내 안보 상황을 바꾸려 한다”고 지적하며 예의 ‘중국위협론’을 노출했다.

이와 관련하여 중국의 한 국제정치학자도 일본위협론을 강조했다. 서방 언론들은 ‘중국위협론’을 대대적으로 보도하면서도 일본 군국주의의 부활에 대해서는 오히려 방관하는 태도를 취하면서 ‘일본위협론’을 거의 거론하지 않고 있는데, 사실상 일본 군국주의의 부활이야말로 국제사회의 진정한 위협이라고 주장한다. 그리고 현재 일본은 제2차 세계대전 이전의 독일 나치스가 베르사유 체제에서 벗어나고자 고심했던 것처럼 알타 체제에 바탕을 둔 아시아태평양의 질서를 무너뜨리고자 시도하고 있으며, 나치스가 확장 이후 매년 평화를 외쳤던 것처럼 ‘적극적 평화주의’를 외치고 있다고 주장하였다. 또한 일본 우익세력은 역사 부정 - 헌법 개정 - 군비 확장 - 전쟁 발동 - 동아시아 질서의 재건이라는 방향으로 발전할 가능성이 있으며, 일본 군국주의의 부활은 결코 과소평가할 수 없는 잠재적인 위험성을 지니고 있다고 비판하였다.

## 2. 대국 간 세력전이와 동북아 질서의 변동

### 1) 흔들리는 동북아 질서의 ‘세 기둥’

동아시아 국제정세는 지금 몹시 불안하다. 일본은 중국과 센카쿠제도와 방공식별구역 선포를 둘러싸고 일촉즉발의 대립을 하고 있고, 한국과는 독도 문제로 험악한 외교전을 펼치고 있다. 또한 러시아와는 쿠릴열도 섬 반환문제로 대립하고 있다. 뿐만 아니라 2013년 12월 아베 신조 총리의 야스쿠니 참배 이

후 일본은 중국과 한국 사이에서 과거사 문제로도 참여한 갈등을 빚고 있다. 동북아 지역에서 중국과 일본은 역사상 유례가 없는 동시 강국 시대를 맞아 참여한 갈등을 빚고 있다. 중국과 일본이 지금처럼 동시에 강국이던 시대는 역사상 없었다. 근대 이전에는 중국이 압도적으로 동북아를 지배했다. 19세기 말 일본은 청일전쟁(1894~1895)에서 승리하며 동북아 패권국의 지위를 차지했다. 중국은 2010년 GDP 규모에서 일본을 제치고 다시 강국으로 부상했다.

중국과 일본은 2010년부터 미국에 이어 GDP 규모 2위와 3위를 달리고 있다. 2012년 기준 중국(약 8조 3,583억 달러)과 일본(약 5조 9,597억 달러)의 GDP를 더하면 약 14조 3,180억 달러다. 이는 유럽 강국인 독일·프랑스·영국 세 나라의 GDP를 합한 것보다 두 배 가까이 많은 액수다. 중국과 일본은 유럽에 앞서는 세계 경제의 주요 축으로 자리 잡은 것이다.<sup>3)</sup> 지금 동아시아에는 중·일 간 패권 경쟁이라는 ‘지역 판’이 심하게 요동치는 가운데, 미·중 간 세력 갈등이라는 ‘세계의 판’이 동시에 충돌하는 ‘거대한 체스판’의 변동이 일어나고 있다.

## 2) 동북아 국제정치의 역학변동과 구조현실주의

동아시아 국제정치 환경에서 힘의 배분은 지역정치에 많은 동학적(動學的) 함의를 제공한다. 최근 중국의 부상으로 인해 이 지역에서 세력균형 또는 전이현상이 발생하고 있는데, 이는 최종건의 지적대로 “학문적으로 중요한 관찰대상

---

3) 군사력 또한 막강하다. 중국의 공식적인 2012년 국방 예산은 1,020억 달러로 미국(6,457억 달러)에 이어 세계 2위를 차지했다. 미국은 통계에 잡히지 않는 중국의 ‘검은 국방비’를 두려워하고 있을 정도다. 일본은 2012년 국방예산 594억 달러로 영국(608억 달러), 러시아(599억 달러)에 이어 세계 5위였다. 올해는 세계 3위로 뛰어오를 전망이다. 아베 신조 총리는 군사력 증강에 나서 지난해 국방 예산을 전년보다 3억 8,900만 달러 늘렸고, 올해에는 47억 달러를 증액한다는 계획이다.

일 뿐만 아니라 국제정치에 막대한 영향을 끼칠 세기적 현상이 될 것이다.”<sup>4)</sup>

자유주의적 질서체제가 빈약한 한반도 주변 환경을 고려할 때, 동북아시아는 북한의 핵개발과 중국의 부상 그리고 동맹정치 등과 같은 국제정치적 구조변이에 매우 민감한 지역이다. 최근 동북아에서 복잡하게 전개되고 있는 세력균형 변화 또는 힘의 전이현상을 이해하기 위해서는 복잡한 국제정치현상을 단순화시켜 이해의 깊이를 도와주는 이론적 틀이 필요하다. 이에 이춘근은 “현실주의 국제정치학이야말로 우리에게 국제정치의 냉엄한 모습을 있는 그대로 보여주는 분석 시각”이며 “우리나라의 안보와 번영을 위해서 가장 안전한 분석적 시각”이라고 주장한다.<sup>5)</sup> 무정부 국제정치에서 강대국 간 힘의 배분상태 변화에 민감한 영향을 받을 수밖에 없는 한반도의 경우 케네스 왈츠의 이론적 공헌을 충분히 이해해야 한다는 주장이라고 할 수 있다. 이는 강대국 국제정치 역학 구조에 민감할 수밖에 없는 한국이 처해 있는 존재적 상황을 반영할 뿐만 아니라 ‘그래야 한다’는 인식이 수용된 것이라고 할 수 있다.

국제정치학에 케네스 왈츠가 남긴 인식론적 공헌은 매우 강력하다. 이것은 세계 각국의 정치학계에서 재생산과 일반화되고 있으며, 이러한 경향이 가장 강하게 나타나고 있는 곳이 한국의 국제정치학계일 것이다. 왈츠는 저서에서 기존의 고전 및 현대현실주의의 문헌들과 달리 분석수준 문제에 대해 매우 의도적이고 엄격하게 이론적 주장을 펼치며 신현실주의 혹은 구조현실주의라는 이론을 탄생시켰다. 이 이론은 분석수준을 제3이미지 — 국제정치 구조적 요소의 독자성과 영향력 — 에 집중하고 있다.<sup>6)</sup>

- 
- 4) 최종건(2009), 「패권국 지위 변화와 동북아 질서 재편 : 동북아 다자협력질서의 특징을 중심으로」, 『한국과 국제정치』 제5권 제4호, 31~61쪽
  - 5) 이춘근(2007), 『현실주의 국제정치학』, 나남, 10쪽
  - 6) 제1이미지는 리더십 요인, 제2이미지는 국내 체제의 특성을 분석 수준으로 한다.

왈츠는 국제정치에서 국가 간 힘의 배분과 국가의 행위와의 관계 및 전쟁 원인에 대한 설명 등에 대해 체제 중심적 논의를 펼치고 있다. 왈츠의 구조현실주의는 국제정치의 존재적 속성이 무엇인가에 대한 논의를 제공하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 논의의 핵심은 경제와 기술의 발달로 인한 국제협력의 증대에도 불구하고 국제정치의 속성은 (혼돈, 무질서의 의미가 아닌 '세계정부의 결여'를 의미하는) '무정부상태(anarchy)'에 기인하며, 무정부라는 국제정치의 준거 틀 속에서 가장 중요한 행위자는 여전히 국가이고, 국가는 안보 최대 추구자라는 점이다. 이것은 국제정치 속성의 불변성을 통해 신현실주의가 시공간을 초월하는 이론임을 강조하는 것이다.

동아시아는 왈츠의 주장처럼 역외 강대국의 국제정치가 빚어내는 체제적 결과가 투영되는 지역이라고 해석될 여지가 농후하다. 특히 한반도는 강대국 국제정치의 변화 결과를 그대로 부여받았으며, 구조적으로 강대국의 움직임으로부터 어느 한순간도 자유롭지 못했던 특수한 역사적 경험을 가지고 있다. 뿐만 아니라 현재도 잠재적 세력전이에 가장 가깝게 노출되어 있다.

미일동맹의 강화가 일본의 보통국가화를 가속화하고 있다는 점은 중국의 부상으로 인해 등장할 수밖에 없는 신현실주의적 설명을 제공하기도 한다.<sup>7)</sup> 이는 곧 미국의 패권질서가 강력히 존재하는 지역인 동북아에서 중국의 부상이 지역질서의 변동을 가져다 줄 가장 큰 요인임을 진단하는 신현실주의의 구조론과 그 맥락을 같이하는 것을 의미한다.<sup>8)</sup>

7) 김두승(2013), 「아베정권의 미일동맹정책과 한국의 안보 : 미일 가이드라인을 중심으로」, 『한일군사문화연구』 16권, 3~39쪽

8) 엄밀한 의미에서 국제체제의 안정과 관련하여 왈츠의 신현실주의 이론과 오건스키(A.F.K Organski)의 세력전이론(power transition theory)은 정반대의 주장을 하고 있다. 왈츠는 기본적으로 세력균형(balance of power)이 이루어질 때 체제의 안정이 담보된다고 본다. 반면에 오건스키는 국제체제에서 패권국가가 존재할 경우는 체

이 책을 구성하는 7편의 글은 케네스 왈츠의 구조현실주의 담론을 염두에 두고 연구를 진행한 결과물이다.<sup>9)</sup> 즉 동아시아에서 격화되고 있는 영토문제의 요인을 연구하면서, 분석 수준을 제1이미지인 ‘리더십’ 요인과 제2이미지인 ‘국내 정치’ 요인, 그리고 제3이미지인 ‘국제정치 구조적 요소의 독자성과 영향력’으로 구분하여 기술하였다. 이 책의 내용은 동북아역사재단의 공식입장과는 무관하며, 연구자 개인의 견해를 밝혀 둔다.

고봉준은 이 지역의 영토문제에 대한 미국의 입장에 대해 기술하였다. 그는 역외 패권국인 미국은 이 지역에서 영토적 갈등과 직접적으로 관련되어 있지 않지만, 항행의 자유와 국가이익의 수호라는 관점에서 분쟁을 관리하려는 간접적인 이해 당사국이라고 정의한다. 동아시아 해양영토 분쟁에 관한 미국의 공식적인 입장은 최근 미국 국무부 동아시아-태평양 담당 차관보의 언론 브리핑에서 확인할 수 있다. 커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 차관보는 2012년 9월 28일 다수의 언론과의 브리핑에서 동아시아 영토분쟁에 대한 질문에 대해 당사자 간 외교적 해결과 미국이 직접적으로 개입하지 않을 것이라는 점을 재강조한 바 있다.<sup>10)</sup>

그럼에도 불구하고 미국 상원은 2012년 11월 29일에 통과시킨 2013년도

---

제의 안정이 유지되다가 시간이 지남에 따라 국력이 신장된 새로운 도전세력이 등장하면서 체제가 불안정해진다고 본다. 기존의 패권국과 신흥 도전세력 간에 전쟁이 일어날 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 다음을 참조. Kenneth N. Waltz(1979), *Theory of International Politics*, Long Grove, Illinois : Waveland Press, Inc. ; A.F.K. Organski(1958), *World Politics*, New York : Knopf. ; A.F.K. Organski and Jacek Kugler(1980), *The War Ledger*, Chicago : University of Chicago Press.

9) 이 책에 수록된 7편의 글은 동북아역사재단의 2011~2013년 중기 공동연구 과제인 ‘동아시아 영토분쟁의 과거·현재·미래-독도주권 수호에 미치는 함의’의 일환으로 진행된 연구 결과물이다.

10) 캠벨 차관보의 2012년 9월 28일 언론 인터뷰, <http://fpc.state.gov/198185.htm>

국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013) 수정안에서는 분쟁의 평화적 해결을 강조함과 동시에 미국은 센카쿠제도의 궁극적 주권에 대해서는 입장을 취하지 않지만, 섬에 대한 일본의 행정관할권(administration of Japan)과 일본 관할지역의 방어를 위한 미국의 개입을 확인한 바 있다.<sup>11)</sup>

이러한 인식은 최근에 발표된 아미티지·나이 보고서에도 반영되어 있다. 이 보고서는 아시아의 대표적 해양 세력인 일본과 미국의 전략적 연대가 일본의 미래와 관련하여 가장 중요하다고 강조한다. 또한 전략적 연대에서 일본의 자위대가 가장 신뢰할 수 있는 조직(reliable institution)이라고 평가한다. 현재 아시아 지역에서 가장 중요한 문제인 재부상(re-rise)하는 중국과 북한에 대한 대응을 효과적으로 하기 위해서는 일본의 협력이 반드시 필요하다는 것이 보고서의 핵심이다.<sup>12)</sup>

고봉준은 중국의 부상과 북한 문제는 지역적 차원을 넘어서 미국의 세계전략에도 영향을 주는 핵심적인 문제로, 동아시아의 안정 유지와 미국적 이익의 수호는 세계국가인 미국의 사활을 좌우할 수 있는 중요성을 가지고 있기 때문에 현재 미국 입장에서 동아시아 문제는 핵심 사안이라고 인식한다.

이명찬은 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 분쟁의 가장 근원적인 요인으로, 중국인에게 내재된 이른바 100년의 치욕의 역사를 청산하고 ‘중화 부흥’의 실현을 위한 새로운 출발을 가능하게 하는 ‘권력이동’을 들고 있다. 중·일 간 센카쿠제도 문제는 더 이상 사실의 문제나 상호 이익의 문제가 아닌 양 국가의 명예에 관한 문제가 되었으며, 힘으로 목표를 달성하고자 한다는 것이다. 이

---

11) Michael J. Green·Nicholas Szechenyi, “U.S. -Japan Relations : Meet the New Boss/Same as the Old Boss?,” Comparative Connections(January 2013)

12) Richard L. Armitage·Joseph S. Nye, The U.S. -Japan Alliance : Anchoring Stability in Asia, A Report of the CSIS Japan Chair(August 2012)

러한 미·중·일 삼국 간 세력관계의 근본적 변화는 중·일 양국 모두 매우 이례적으로 센카쿠제도 문제에서 강경한 대응을 하게 된 환경적·구조적 배경이 되었다고 보고 있다. 다만 미·중·일 삼국 간 세력관계의 근본적 변화가 일본의 국내 정치세력 간의 역학관계와 맞물리면서 사건에 대한 중·일 양국의 대응 강도가 증폭된 측면이 있다고 분석한다.

2009년 8월 30일에 실시된 일본 중의원 선거에서 압도적인 다수의석 확보로 집권하게 된 민주당 정부의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 총리가 ‘동아시아공동체 구상’<sup>13)</sup>을 의욕적으로 추진하다가 미 정부와의 마찰로 물러나고 6월 출범한 간 나오토(菅直人) 내각이 대외정책의 기초를 미·일 관계 중시로 선회함으로써 중·일관계가 미묘해지던 시기에 센카쿠제도 분쟁이 발생하였다. 중국은 이번 분쟁에서 일본 정부가 선장의 구급 등 전례 없이 강경하게 나온 배경에 다분히 미국을 의식한 측면이 있다고 보고 있다. 즉 일본이 최근 일련의 미·중 간 갈등을 이용하여 중·일 간 분쟁에 미국을 끌어 들이고자 한 것이고, 미국 역시 이 분쟁을 미국의 동아시아 복귀를 실현하고 중국의 부상을 견제하려는 의도가 있다고 보고 있는 것이다.

남상구는 남쿠릴열도와 독도, 센카쿠제도 문제는 별개의 문제임에도 불구하고 일본 내에서는 세트로 인식하는 경향이 늘어나고 있다고 분석한다. 『마이니치신문(毎日新聞)』의 “일본이 일방적으로 (북방영토 교섭을) 양보하면 센카쿠제도와 다케시마 영유권을 둘러싼 중국, 한국과의 분쟁에도 영향을 미칠 수 있

---

13) 하토야마 유키오 전 총리가 추진한 ‘동아시아공동체 구상’은 일본이 미국과의 동맹을 소홀히 하고 중국과의 관계를 중시하면서 미국을 배제한 성격의 것으로, 이 구상의 핵심목표는 ‘동북아시아 비핵화’와 ‘아시아 공동통화’의 실현이며, 이를 위해서는 한국·중국 등과의 신뢰관계 형성을 가로막고 있는 ‘역사인식 문제의 해결’이 필요하다는 입장이었다.

다”(2013. 5. 1), 『산케이신문[産經新聞]』의 “일본이 양보할 이유는 하나도 없다. 현혹되면 센카쿠제도와 다케시마(시마네 현 오키노시마초)를 둘러싼 대립에서 중·한 양 국민에게 발목을 잡힐 수 있다”(2013. 5. 5)는 주장에 나타나 있듯이 남쿠릴열도 문제를 독도, 센카쿠문제와 연동된 것으로 인식하고 있다는 것이다. 즉 세 곳에서 ‘영토분쟁’을 벌이고 있는 일본으로서는 연쇄반응을 우려해 세 곳에서 모두 원칙적으로 대응할 수밖에 없는 처지에 놓인 것이다. 이는 환경변화에 따른 전략적인 대응을 어렵게 하는 요인으로, 현실을 고착화시키는 결과를 가져오게 된다고 분석한다. 독도 문제로 인한 한·일 간 갈등이 최근 점증해 가는 것은 동아시아 전 지역에서 전개되고 있는 영토분쟁과 밀접히 연계되어 진행되고 있기 때문임을 말해준다.

김인성은 쿠릴열도에 대한 러시아의 정책을 연구를 통하여 미국은 동북아 대소 봉쇄전략의 거점으로 일본을 활용해왔으며, 쿠릴 열도는 미국의 동북아 지정전략에 포함되어 있기 때문에 탈냉전의 지정학적 환경 변화에도 불구하고 북방 영토문제를 정치적으로 활용하고 있다고 분석한다. 미국은 공식적으로 러·일 영토분쟁을 당사자 문제로 간주하고 조속한 해결을 지지하고 있으나, 내면적으로는 미·일 안보체제의 강화를 통해 러시아를 자극하면서 영토분쟁의 해결을 집요하게 방해하고 있다고 본다.

영토분쟁 지역인 남쿠릴 섬들은 군사안보적으로 러시아의 동부 방어전선에 전략적 중요 지역이다. 쿠릴 네 개 섬 주변은 수심이 깊은 극동의 부동해로 오후츠크 해에서 태평양으로 통하는 러시아 극동함대의 전략적 요충지다. 즉 러시아 태평양 함대가 오후츠크 해에서 대양으로 진출하는 것을 보장해주는 출구이자 미·일 해군이 남부 쿠릴 해협 구역을 통해 오후츠크 해로 들어오는 것을 차단시켜 주는 방위선이 된다. 이 지역이 일본으로 반환될 경우, 러시아 극동 지역의 전략적 중요성과 방위력은 현저한 타격을 입게 될 것이 자명하

로 러시아 군부 및 안보 전문가들은 일본 측의 쿠릴 4도 반환 요구에 대해 강력하게 대응하고 있다.<sup>14)</sup>

김인성은 이러한 전략적 중요성 때문에 미국은 러시아와 일본이 영토문제를 해결하고 가까워지는 것을 원하지 않으며, 양국 간의 영토 문제에 어떠한 형식을 빌려서든 개입하려 할 것이라고 분석하고 있다. 영토 문제에 미국이라는 힘이 개입되면 러·일 간의 양자게임이 아니라 미·러·일 3자간 지정 전략적 게임으로 확대된다는 것이다.<sup>15)</sup>

### 3) 동북아 국제질서와 역사인식

왈츠의 신현실주의가 동북아지역의 국제정치를 설명하는 데 매우 의미 있는 인식적 공헌을 했다는 점은 분명한 사실이다. 그럼에도 불구하고 왈츠의 신현실주의는 이론으로서 여전히 적지 않은 한계를 가진다. 그 한계란 이론이 지향하는 간결성·과학적 보편성과 현실 세계로서의 지역이 내포하는 특수성·역사성 사이에 나타나는 설명적 간극이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

14) 윤영미(2006), 「탈냉전기 러-일 영토 분쟁 : 남쿠릴 4개 섬에 대한 러시아의 국가안보적 접근과 인식」, 『현상과 인식』 봄·여름호, 186쪽

15) 이영형(2006), 「쿠릴열도에 대한 ‘소유’와 ‘반환’의 지정전략」, 『한국시베리아연구』 제9집 6-1호, 27~28쪽

16) 케네스 왈츠는 1993년의 논문에서, 경제대국 일본의 경제적·기술적 ‘능력’의 크기에 주목하고, 일본의 핵무장은 머지않은 장래에 불가피하게 나타날 것이라고 주장하였다. 그러나 20년이 지난 지금까지 일본의 핵무장과 군사대국은 현실에서 나타나지 않고 있다. 일본의 외교안보 현상에 대한 왈츠의 이론적 예측의 실패를 비판적으로 분석한 글로는 이명찬(2007), 「일본의 외교·안보정책에 나타난 ‘네 가지 노선’ : 일본의 외교·안보정책의 이해를 위한 분석틀」, 『국제·지역연구』 16권 1호, 75~116쪽 참조. 이 글에서는 왈츠가 예견한 일본의 군사대국화를 반박하는 동시에 구성주의자들이 주장하는 특수성·역사성에 갇힌 일본이 아닌, 일본의 보통국가화를 예견하고 있다. 다만 최근의 아베 정권이 지향하는 바가 왈츠가 예견했던 일본의 군사대국(‘권력국가’)로의 지향인지, ‘보통국가’로의 노선 변경인지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

구갑우는 왈츠의 국제정치에는 “역사성이 결여되어 있다”고 주장한다. 구갑우의 주장에 따르면 동북아 국제정치에서 역사성 문제는 간과할 수 없는 또 다른 현실이다. 한국과 일본은 안보적 측면에서 북한이라는 공동위협에 직면해 있다. 더욱이 두 국가 모두 미국과 양자동맹을 맺고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 한·미·일 삼각동맹이 결성되지 않은 이유는 한국과 일본의 역사적 특수성에 기인한다. 한·일 양국은 식민의 역사에 대해 서로 공유된 기억을 보유하고 있지 않고 정치적 타협과 협상을 통해 이를 달성하지 못하고 있으며, 오히려 한국과 북한은 피식민국가로서 반일정서와 감정의 유사성이 매우 높다고 할 수 있다.

이러한 역사적 특수성이 냉전시기부터 현재까지 연속성을 유지하고 있다는 점에서 오히려 적성국가의 군사력 증강보다는 역사적·인식적 정체성이 대외정책에 보다 유효한 설명력을 지닐 수 있을 것이다. 특히 이러한 정체성이 국내정치 과정을 거치면서 국가행위에 미치는 파급력이 여전히 강하게 나타나고 있으며, 이러한 현상은 신현실주의적 관점에서 본다면 매우 비이성적 행위로 인식될 것이다.

그러나 하도형은 독도 문제와 센카쿠제도 분쟁에서 일본의 우경화라는 요소가 영향을 미치고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이지만, 분쟁 격화의 요인 분석에서 우경화에 대한 반감이라는 민족주의적, 또는 감정적 요소에 매몰되는 것을 경계한다. 역사문제로 인해 감정적 요소에 매몰되면 일본의 강경 조치로의 급선회가 마치 극우세력의 준동과 우경화 망동에 기인한다는 인식을 갖게 될 가능성이 농후하며, 이와 같은 극도로 편향된 인식은 현재 동북아에서 발생하고 있는 지역질서와 세력경쟁의 구도 변화를 냉철하게 파악하는 데 심각한 방해요인으로 작용하게 될 것이기 때문이다.

하도형은 센카쿠제도 문제를 둘러싼 일본의 중국어선 처리과정과 국유화

를 통한 강경대응 추진이 개별적 영토분쟁 차원을 넘어 국가안보 전략의 차원에서 진행되었고, 이에 대응하여 중국 역시 현재의 지역질서 구도를 고려하는 가운데 해양 영토에 대한 안보적 위협에 대응하는 차원에서 강경한 정책적 조치를 취하게 된 것으로 보고 있다. 결국 양국 간 분쟁양상의 심화는 지금까지의 해양영토분쟁 성격을 넘어 지역 내 세력경쟁의 각축이 표출된 것으로 볼 수 있다는 것이다.

한편 윤태룡은 중·러 영토 분쟁의 해결과정은 불평등 조약과 제국주의 침탈 등 역사문제의 해결과 그 궤를 같이 했다고 분석한다. 중국은 16세기 중엽의 첫 접촉 이래로 네르친스크 조약, 아이훈 조약, 베이징 조약, 카라한 선언의 번복 등을 겪으면서 역사적으로 제국주의 시대의 한 열강이었던 제정러시아에게도 불평등 조약으로 피해를 보았다는 의식이 컸다. 특히 영토문제에서 중국의 국력이 쇠퇴했을 때 빼앗겼던 것을 고르바초프 이후 대체로 반 정도는 러시아로부터 되찾았는데, 이것은 중국에게는 역사적 한(恨)을 푸는 의미가 있는 것이었다.

또한 윤태룡은 중·러 사례는 영토분쟁의 해결에서 정치적 리더십의 지대한 중요성을 일깨워준다고 한다. 고르바초프가 증명하듯이, 정치 지도자의 의지가 역사를 바꾸어 놓을 수 있다는 것이다. 이는 한·일 간 독도 문제를 포함하여 다른 영토분쟁 사례에서도 정치적 리더십이 매우 중요하다는 것을 강력하게 암시한다며 정책적 함의를 도출하고 있다.

이에 더하여 이명찬도 2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싸고 중·일 간 외교문제가 증폭하게 된 경위 중 ‘리더십’에 주목한다. 그는 당시 국토교통성 장관이었던 마에하라 세이지(前原誠司)의 친미반중적인 개인의 정치적 성향이 크게 작용한 것으로 분석한다. 사건 발생 당시 중국인 선장은 꽤 취한 상태였으며, 중국이 이전에는 보이지 않았던 거친 행동(선체 충돌)을 한 것은 분명했으나 지

금까지 일본은 이런 상황에 온건하게 대처해 왔다. 그러나 마에하라 세이지를 비롯한 지도자들은 중국 선장의 이런 행위를 그냥 놔둘 수 없다고 판단했고, 당당히 대처하기 위해 국내법에 따라 처벌한다는 식으로 대응했다. 당시 마에하라 세이지는 국토교통성 장관으로서 나름의 영향력이 있었다.

앞에서 언급했듯이, 하토야마 유키오 총리의 동아시아공동체 구상이 미·일관계를 심각하게 손상시켰고, 이에 위기의식을 가졌던 마에하라 세이지 등 친미세력이 우발적으로 일어났던 센카쿠제도 사건을 ‘중국위협론’을 조장하기 위해 이용한 측면이 있었던 것으로 분석한다. 미국 역시 이러한 일본의 국내정치적 상황을 적극적으로 활용한 것으로 인식한다.

김동욱에 의하면 남사군도 해역이 분쟁 지역이 된 주요 원인은 다음의 두 가지다. 첫째, 동 해역이 풍부한 어족자원의 보고인 것은 물론, 석유 및 가스 등 양질의 천연자원이 매장되어 있기 때문이다. 이를 위해 남중국해의 인접국들은 과도한 도서영유권 및 해양관할권을 주장하고 있는데, 특히 중국의 경우 구단선을 해양관할권의 법적 기초로 주장함으로써 주변국들에게 위협과 마찰의 요인을 제공하고 있다. 이러한 중국의 조치에 대하여 베트남과 필리핀은 거세게 중국의 주장을 비판해 왔는데, 베트남은 중국과 해전을 치른 바 있고 필리핀은 중국을 상대로 국제소송을 진행 중에 있다. 둘째, 세계적으로 가장 핵심적인 해상교통로(Sea Lines of Communication : SLOC)가 통과하고 있다는 점이다. 만약 이 지역에서 대규모 무력분쟁이 발생한다면 해상교통로의 마비를 초래하게 되는데 이는 국제적인 우려의 대상이다.

남중국해 영유권 및 자원개발에 관하여 중국은 기본적으로 ‘분쟁보류, 공동개발[擱置爭議 共同開發]’의 원칙에 기초하고 있다. ‘분쟁보류, 공동개발’ 원칙은 1970년대 후반에 덩샤오핑[鄧小平]이 일본을 방문하였을 때 일본과 센카쿠제도 문제에 관하여 제창한 바 있고, 1986년 필리핀 부통령의 베이징 방문 시에도

그러한 입장을 피력한 바 있다. 그러나 최근 중국 내에서는 남중국해에서 중국과 갈등을 빚고 있는 베트남과 필리핀을 상대로 국지전을 벌여야 한다는 강경론이 고개를 들고 있다.

김동욱은 중국이 센카쿠제도와 남중국해와 관련하여 강경 반응을 보이는 것은 첫째로 국내 정치적인 요인 때문이라고 보고 있다. 즉 이러한 영토문제에 대하여 중국 인민이 강한 관심을 갖고 있어 중국 정부의 입장을 누그러뜨리면 큰 정치적 리스크를 안게 된다는 것이다. 둘째는 경제적 요인으로 해상 교통로(SLOC) 보호인데, 공산당 이데올로기로 중국 공산당의 정권적 정당성을 찾기에는 이미 한계에 달해 경제성장만이 대국민 호소력이 되고 있는 시점에서 대외 무역 의존도가 50%가 넘는 중국으로서는 해상 및 에너지 자원 수송로인 남중국해는 중국 정부가 협상으로 포기할 대상이 아니라는 점이다.

베트남은 미국·일본·인도 등 남중국해와 관련 없는 국가들을 끌어들이며 중국을 곤혹스럽게 하고 있다. 남중국해 주권 문제를 둘러싸고 베트남·필리핀과 마찰을 겪고 있는 중국을 겨냥하여 겐바 고이치로[玄葉光一郎] 일본 외상은 미국과 손잡고 중국에 대한 견제를 강화할 계획을 가지고 있다. 그러나 미국의 관여 가능성은 그리 높지 않다고 예측한다. 미국은 남중국해의 영유권 분쟁에는 관심이 없고 주권 문제에 관해 중국과 불필요한 마찰을 원치 않고 있으며, 단지 자유로운 통항에 관심이 있을 뿐이라고 분석한다.

### 3. 독도 주권 수호에 대한 합의

#### 1) 독도, 이어도와 한·중·일

고봉준은 독도 문제와 이어도 문제는 그 역사적 배경이 다소 상이하다고

분석하고 있다. 한국과 일본 사이의 독도 문제는 그 기원이 19세기 이전까지 거슬러 올라간다. 이 문제는 냉전기 공산권 봉쇄라는 공통의 명제 앞에서 소강상태를 보이다가 탈냉전 시기에 들어서 한국과 일본 사이에 정치적 갈등의 핵심적 이슈로 재등장하였다. 반면 이어도 문제는 최근 상대적 국력의 상승에 따라 동아시아 해역에서 중국이 자국의 이익을 광범위하게 규정함에 따라 대두되고 있다고 볼 수 있다.

또한 두 문제와 관련하여 한국의 입장에서는 갈등 상대방의 성격이 다르다. 독도는 아직도 안보와 관련하여 큰 공동의 이해관계를 가지고 있는 일본과의 문제이고, 이어도는 안보상 잠재적 위협국 또는 지역패권국의 조짐을 보여주고 있는 중국과의 문제다.

마지막으로 기본적으로 독도 문제는 영유권 이슈이고, 이어도는 관할권 이슈라는 차이점이 있다. 물론 두 문제에 공통적으로 적용되는 해양경계획정 문제와 배타적 경제수역이라는 국제법적 개념이 있다. 따라서 이 두 문제는 안보와 관련된 국제정치적 문제인데 그 이면에는 해당 국가의 경제적 이해관계가 반영되어 있고, 관련된 국제법적 절차들이 이미 존재하고 있다는 점에서 행위자와 이슈 및 대응책에서 복잡성을 분명하게 드러내주고 있다.

종합적으로 볼 때 독도와 이어도 이슈가 당사자들 간의 전향적인 협력을 통해서 해결의 실마리를 찾아갈 가능성은 적고, 미국이라는 동맹국이 문제의 해결 및 갈등의 억지를 위해 적극적으로 개입할 가능성도 크지 않다고 볼 수 있다. 그렇다면 최악의 상황을 방지하고 점진적인 해결책을 모색하기 위해 복합적인 문제인식과 다각도의 대응책 마련이 필요해진다.

이 문제의 복잡성은 센카쿠를 중심으로 중·일 간의 갈등이 다시 격화될 때 발생한다. 미·일동맹 구조 속에서 일본의 역할 강화가 집단적 자위권 행사 시도와 중국과의 무력 충돌로 이어질 때, 한국은 대처하기가 곤란해지게 된

다.<sup>17)</sup> 고봉준은 따라서 동아시아 해양영토갈등에서 촉발요인들의 발화를 억제하고, 한국의 이익을 위한 전향적 재조정이 필요하다고 역설하고 있다.

## 2) 센카쿠제도, 쿠릴열도 문제와 독도 이슈의 유사성과 상이성

하도형은 중·일 간의 센카쿠제도 분쟁을 독도 이슈에 대한 참고자료로 활용하기 위한 전제로 두 사안의 유사성과 상이성에 대한 분석과 더불어 이에 따른 대응방안의 고려사항을 다섯 가지로 정리하고 있다.

첫째, 센카쿠제도와 독도는 해양영토와 관련된 문제로서 대상국에 모두 일본이 포함되어 있다는 유사성이 있으나, 현재 영유권을 보유하고 있는 주체가 다르다는 상이성이 있다. 둘째, 역사적 권원 측면에서 한국과 중국이 시대적으로 앞서 있으며, 일본이 자국령의 편입과정에서 무주지 선점에 근거하고 있다는 유사성이 있으나, 독도에 대해서는 편입 이전의 역사적 권원도 동시에 주장하고 있다는 상이성이 있다. 셋째, 제2차 세계대전 전후 처리과정의 합법성이 일본의 영유권 주장 근거로 제시되고 있다는 유사성이 있으나, 센카쿠제도의 경우에는 독도와 관련성이 있는 샌프란시스코 조약과 더불어 시모노세키 조약에 따른 강제할양도 쟁점이 되고 있다는 상이성이 있다. 넷째, 샌프란시스코 평화조약 체결과정에서 미국이 개입되어 있다는 유사성이 있으나, 현재 미국과의 관계에서 한국과 일본은 동맹체제를 형성하고 있지만 중국은 그렇지 못하다는 상이성이 있다. 다섯째, 영유권 문제가 분쟁의 주요 요인이 되

---

17) 물론 이러한 고민은 한국만이 아니라 미국에게도 심각한 문제로 대두될 것이다. 추후 개정될 미일방위협력지침에서 일본은 집단적 자위권 행사의 길을 열어놓는다는 의도지만, 미국도 일본의 대립적 자세를 누그러뜨릴 장치에 대해서 고민할 것이며 일본의 행보를 일방적으로 지지하지 않을 것이라는 분석도 있다. “일, 미국 업고 집단적 자위권 정면 돌파 시도”, 『연합뉴스』(2013. 8. 29)

고 있다는 측면에서는 유사성이 있으나, 센카쿠제도의 경우 제기 시점과 과정에서 해양자원이 중요하게 작용하였다는 상이성이 존재한다.

하도형은 세 이슈가 내포하고 있는 이러한 유사성과 상이성을 고려하는 가운데 중국과 일본의 대응방식에 주목할 필요가 있다고 말한다. 특히 중국의 역사적 권원 주장에 근거한 대응방식과 일본의 실효적 지배 유지 방식은 독도에 대한 일본의 영유권 주장에 대응하는 데 상당히 중요한 전략적 의미가 있으며, 이에 대한 심도 있는 고찰이 필요하다고 주장한다.

이명찬은 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 분쟁의 경과를 분석하면서 다음의 세 가지 측면에서 독도 이슈와 비교 검토하고 있다. 첫째, 센카쿠제도와 독도 이슈는 역사문제라는 점, 둘째, 센카쿠제도를 국유화함으로써 중·일 간 분쟁의 강도가 강화된 경위를 통해 실효지배하고 있는 쪽이 실효지배의 ‘강화’를 삼갈 필요가 있겠다는 교훈을 얻은 점, 셋째, 센카쿠제도 문제와 독도 이슈에 대한 국제사법재판소(ICJ) 제소 문제에 관련하여 ‘무주지 선점’의 법리가 현대 국제법에서 그 유효성이 크지 않다는 점 등이다.

도고 가즈히코[東郷和彦]는 남쿠릴열도 문제는 역사문제, 경제문제(자원이 풍부한 도서 상실), 안보문제(러시아 잠수함 항로)로 나누어 볼 수 있는데, 가장 중요한 문제는 역사문제라고 주장한다.<sup>18)</sup> 소련의 불가침조약 일방적 파기 및 일본 ‘침공’, 만주에서의 민간인 학살 및 강간, 시베리아 억류(60만 명 중 10만 명 사망), 쿠릴열도 점령 등 소련에 의한 전쟁피해의 연속선상에 남쿠릴열도 문제가 있다는 것이다. 이에 대해 남상구는 남쿠릴열도가 역사문제라는 인식은 독도가 일본의 식민지 지배에 기인하는 역사문제라는 인식과 궤를 같이 한다는 점에서 매우 흥미롭다고 하였다.

---

18) 도고 가즈히코 인터뷰(2011. 8. 21)

### 3) 영토문제와 국제법

김동욱은 통상적으로 국가들은 영토문제 관련 분쟁에 대하여 사법적 해결에 거부감을 가진다고 주장한다.<sup>19)</sup> 사안이 비교적 경미하고 정치성이 강하지 않은 국경분쟁, 예컨대 조약이나 문건의 해석 및 적용과 관련된 분쟁이나 식민지로부터 독립한 인접국가 간의 미세한 경계획정 등과 같은 사안에 대해서는 재판을 통한 문제해결이 가능하지만, 정치성이 강하거나 역사성 등의 요소가 섞여 있는 영유권의 경우에는 재판에 회부되는 경우가 많지 않다는 것이다.<sup>20)</sup>

중국은 2006년 8월 25일 이미 유엔해양법협약상의 강제분쟁 해결절차 배제 선언을 함으로써 모든 해양 분쟁에 대한 사법적 해결을 반대한다는 입장을 천명한 바 있다. 따라서 분쟁 관련국 간 사법적 해결에 대한 합의가 도출되지 않는 한 남중국해 영유권 분쟁에 대한 법적 해결 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 그러나 사법적 해결에 대한 중국의 거부감에도 불구하고 관련국들이 사법적 해결에 상호 동의한다면, 도서 영유권 및 해양관할권에 대한 관련 국가 간의 궁극적인 해결방안이 될 수 있음을 항상 염두에 두어야 할 것이다.

이명찬은 일본이 ‘무주지 선점’이라는 법리는 국제법의 원칙이며, 이것이야말로 영토문제를 규정하는 철칙인 것처럼 강조하는 경향이 적지 않지만, 근래의 판례에서는 선점의 법리를 주된 논점으로 하는 판결은 거의 없다고 하는 마고사키 우케루의 주장을 정리 기술하고 있다. 마고사키 우케루에 의하면,

---

19) 김동욱·김정현(2011), 「독도에 대한 한·일의 전략적 대응에 관한 연구」, 『해양연구논총』 제42집, 233쪽

20) Victor Prescott(1996), “Contributions of the United Nations to solving boundary and territorial disputes, 1945-1995,” *Political Geography* vol. 15, No. 3/4, p. 289

오늘날 국제사법재판소의 판결에는 압도적으로 분쟁당사국 사이에 어떤 조약이 존재하는가에 대한 해석을 중심으로 판결이 내려진다. 센카쿠제도에는 포츠담 선언과 카이로 선언, 샌프란시스코 강화 조약이 어떠한 방식으로 연계되어 있는가가 중요하다. ‘선점의 법리’가 포츠담 선언과 카이로 선언보다 중시될 가능성은 없다. ‘선점의 법리’는 식민지 시대의 산물이기 때문에 현대 국제법 속에서 그 유효성은 낮다.<sup>21)</sup>

#### 4) 독도 이슈 해결 방안의 모색

남상구는 남쿠릴열도와 독도, 센카쿠제도 문제는 별개의 문제임에도 불구하고 일본 내에서는 세트로 연동된 것으로 인식하고 있음을 관찰하고 있다. 세 곳에서 ‘영토갈등’을 벌이고 있는 일본으로서는 연쇄반응을 우려해 세 곳 모두 원칙적으로 대응할 수밖에 없는 처지에 놓인 것이다. 이는 환경변화에 따른 전략적인 대응을 어렵게 하는 요인으로, 현실을 고착화시키는 결과를 가져오게 된다고 보고 있다.

윤태룡은 중·러 영토문제 해결에서 명시적 혹은 암묵적으로 원용되었던 50:50 원칙으로 표현되는 공정성과 합리성의 문제가 영토문제 해결에서 매우 중요하다고 분석하고 있다. 중·러 영토분쟁에서는 분쟁지역을 공정하게 분할하는 것이 불가능한 경우 ‘공동 사용’ 또한 좋은 해결책이 될 수 있었다. 하지만 이것은 정치적 유연성 혹은 정치적 합의를 전제로 하는 것이지, 기술적·법적 개념을 기계적으로 적용하는 식의 50:50 원칙이 아니었다. 하지만 합리적으로 보이는 이러한 원칙도 양국 국민의 역사인식에 큰 차이가 있을 때는 구체적으로 적용하기 쉽지 않을 것으로 본다.

---

21) 孫崎享(2012), 『檢証 尖閣問題』, 岩波書店, 35~36쪽

한 가지 예로, 2012년 말 일본의 대표적 진보지식인 와다 하루키[和田春樹] 도쿄대학 명예교수가 ‘영토문제를 어떻게 해결할까’를 주제로 열린 국내 일본 학연구소 초청 강연에서 “일본은 독도가 한국 영토임을 인정해야 한다. 한국 정부는 일본과의 협상을 통해 이를 설득해야 한다”고 주장한 바 있다.<sup>22)</sup> 그러면서 와다 하루키는 대신 한국 정부도 독도를 유엔해양법 조약에 따른 배타적 경제수역(EEZ)의 기점으로 삼지 않고, 시마네 현 어민들의 어업권을 보장해야 한다고 주장한 바 있다.

독도에 대한 영유권은 한국에게 있음을 일본이 인정하되, 한국은 일본 어민들의 어업권을 보장해야 한다는 이러한 주장은 기본적으로 ‘공동사용’ 방식을 제안하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 안이 현실적으로 한국에 받아들여질 가능성은 차치하더라도, 만일 이러한 제안이 와다 하루키가 아닌 일본 정부의 공식입장이라면 상황이 어떻게 될까? 윤태룡은 그 경우 최소한 한 가지 분명한 것은 일본 정부가 독도는 일본의 영토이며 현재 한국은 불법점거 중이라고 주장하는 것에 비하면, 한국 내에서 훨씬 더 유화적으로 여겨질 가능성이 크다고 말한다. 하지만 한국이 일방적으로 일본에게 침탈당한 피해자라는 인식이 강한 상태에서는 받아들이기 힘들 것이라고 본다. 36년간의 국권침탈과 경제적 수탈, 수많은 인명피해의 역사적 기억은 쉽게 사라지지 않을 것이기 때문이다.

2013년 12월 집필자들을 대신하여  
동북아역사재단 연구위원 이명찬

---

22) 『한국경제』(2012. 11. 6), <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201211054724g> 참조



# 동아시아 해양영토문제와 미국

재균형과 복합 대응

충남대학교 고봉준



동북아역사재단  
NORTH EAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

- I. 머리말
- II. 미국의 국가전략과 동아시아
- III. 동아시아 해양영토문제와 미국의 입장
- IV. 독도·이어도에의 함의
- V. 맺음말



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 고봉준(高鳳峻)

국제안보 전공, 충남대학교 평화안보대학원 교수

대표논저로는 『안전보장의 국제정치학』(공저, 2010), 『미중 경쟁시대의 동북아 평화론 : 쟁점, 과제, 구축전략』(공저, 2010), *Developing a Region : Sketching a Path Towards Harmony*(공저, 2011), 『위기와 복합 : 경제위기 이후 세계질서』(공저, 2011), 『통일한국에 대한 국제적 우려 해소와 편익 : 지역 및 주변국 차원』(공저, 2012) 등이 있다.

# 동아시아 해양영토문제와 미국

재균형과 복합 대응<sup>1)</sup>

충남대학교 고봉준

## I. 머리말

이 글은 동아시아 해양영토 갈등과 관련된 미국의 입장을 검토하고, 이러한 미국의 입장에 대한 효과적이고 합리적인 한국의 접근방식을 모색하는 것을 목적으로 한다. 먼저 전제가 되는 것은 동아시아 해양영토 갈등이 미국의 우선적인 관심사는 아니라는 점이다. 주지하다시피 최근 미국의 동아시아 전략은 현실주의 이론가들이 제시했던 역외균형(off-shore balancing)을 넘어서는 재균형(re-balancing) 또는 재개입(re-engagement)으로 개념화되고 있다. 하지만 그 내용은 아직 구체적이지 않으며, 냉전 시기 미국의 직접적 개입과는 양태가 다를 수밖에 없다. 따라서 동아시아 해양영토 갈등에 대한 미국의 정책적 입장은 미국의 국가이익 구조와 이를 바탕으로 한 동아시아 전략을 이해함으로써 그 함의가 적절히 검토될 수 있다.

---

1) 이 글은 『민족연구』 53권(2013)에 게재된 「동아시아 해양영토분쟁과 미국 : 재균형, 복합, 네트워크 정치」를 대폭 수정·보완한 것임을 밝힌다.

이러한 주장 아래 이 글은 다음과 같이 진행된다. 먼저 2절에서는 최근 미국의 세계전략과 지역전략을 검토한다. 3절에서는 이러한 분석에 대한 이해를 토대로 동아시아 해양영토분쟁에 대해 중립성, 외교적 해결 및 항행의 자유로 대표되는 미국의 정책적 입장의 내용과 그 변화를 개괄적으로 정리한다. 4절에서는 한국과 관련된 동아시아 해양영토분쟁에 대한 미국의 최근 인식과 한국의 가능한 대응에 대해 토론한다. 5절에서는 미국이 강조하는 리더십의 소집자(convener) 및 보증인(guarantor) 역할에 집중한 대안 모색 가능성에 대해 논의한다.<sup>2)</sup>



2) 미국 지도력의 소집자 및 보증인 역할이라는 개념은 미국 합참이 2011년에 발표한 *National Military Strategy*라는 보고서에서 사용된 개념이다. 이 보고서는 현 안보 환경이 미국으로 하여금 군사력을 포함한 국력의 모든 요소를 결합한 ‘국가총체적(whole-of-nation)’ 방어태세를 요구하고 있음을 강조한다. 이에 부응하기 위해 미국은 군사력을 포함한 다양한 국력 요소를 동원하여 촉진자(facilitator), 조력자(enabler), 소집자(convener), 보증인(guarantor)이라는 복합적인 지도력을 발휘해야 한다고 보고서는 강조하고 있다. 구체적으로 미국 군사력의 지도력은 국가이익을 증진시키기 위해 노력하는 미국 행정부 각 부처와 조직의 활동을 촉진하고, 공동이익을 증진시킬 수 있도록 다른 국가들이 안보 목표를 달성하는 것을 지원하고, 다른 행위자들 간에 안보 유대를 심화하고 공동의 안보 도전을 해결하도록 연결해주고, 동맹 및 파트너들과 함께 침략을 억지하고 격퇴시키는 보증인의 역할을 수행해야 한다는 것이다. 이 글에서는 그 중 특히 소집자 및 보증인 개념에 집중한다는 점을 밝힌다.

## II. 미국의 국가전략과 동아시아

### 1. 미국의 전략적 이해와 국가전략의 변화

미국의 세계전략과 지역 구상은 국제정치적 환경에 따라 변화해왔다. 제 2차 세계대전 직후에는 유럽과 아시아의 재건, 자유무역체제 확대, 공산주의 봉쇄 등이 미국의 대표적 이익으로 정의됨에 따라 봉쇄(containment)가 미국 세계전략의 한 축을 이루었다. 반면 탈냉전기 초기 미국의 국가이익은 탈군사화 경향에 따라 경제적으로 규정되었는데, 현재는 안보의 국제화 시기에 접어들어 핵을 포함한 대량살상무기 확산 방지, 지역강대국의 부상 방지, 약소국의 내부분쟁 예방, 민주화 확산 등이 미국의 이익으로 대표되면서 다양한 이슈 및 행위자에 대응하기 위한 복합적 전략이 미국의 세계 및 지역 구상의 기반을 구성하고 있다. 최근 미국의 전략적 기조는 초국가적 이슈에 대해서는 협력안보의 전략을 채택하나, 미국의 핵심이익을 광범위하게 규정하면서 이익의 수호를 위해 미국 우선주의적 경향을 보이는 것도 사실이다. 따라서 이 글에서는 미국의 이익과 전략을 탈근대와 근대가 공존하는 복합적인 것으로 규정한다. 실례로, 최근 오바마 행정부에서는 2010년 NSS(National Security Strategy, 국가안보전략보고서)를 통해 미국의 국가안보전략이 추구해야 할 항구적 이익을 안보, 번영, 가치, 국제질서 등 네 가지로 구분하였다.

애초에는 21세기 초 미국의 안보전략이 역외균형이 될 것으로 전망하는 시각이 우세하였다. 소련의 붕괴로 개입의 필요조건이 사라짐에 따라 전략의 수정이 필요해지면서 미국은 현실적인 목표로 서반구의 지역적 패권과 아시아

에서의 역외균형을 유지하는 방식을 채택할 것이라는 미어샤이머(Mearsheimer)의 주장이 대표적이다.<sup>3)</sup> 심지어 미국이 이미 전지구적 패권을 구축하였다는 시각도 있었다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 낙관적 단극시대는 저물고 경제 위기와 중국의 부상으로 인해 미국은 이제 더 적은 자산으로 더 많은 것을 이뤄야 하는 해결하기 힘든 딜레마에 봉착해 있다.<sup>5)</sup>

현재 미국의 전략적 이해는 이른바 제국적 질서나 독자적 헤게모니의 구축이 불가능하다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 따라서 다양한 방식(스마트 파워 및 공공외교 강화 등)으로 동아시아 질서를 자국에 불리하지 않게 관리하는 한편, 부상하는 중국이 동아시아에서 패권을 차지하지 못하도록 하는 방향으로 전략을 재편하고 있다. 특히 2010년 QDR(Quadrennial Defense Review, 4년 주기 국방검토보고서)에서는 현재와 미래의 위협 사이에서 균형을 취함과 동시에 동아시아에서 미국의 전략적 이익을 구현할 것을 규정하고 있는데, 이것은 중국이 동아시아

- 
- 3) John J. Mearsheimer(2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W.W.Norton & Company
  - 4) 이러한 주장에 대해서는 대표적으로 William C. Wohlforth(1999), "The Stability of a Unipolar World," *International Security*, vol. 24, no. 1, Summer, pp. 5~41 ; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth(2002), "American Primacy in Perspective," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 4, July/August, pp. 20~33 ; Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth(2008), *World Out of Balance : International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton : Princeton University Press 참조
  - 5) 중국의 부상과 관련된 최근 미국의 고민에 대한 논의는 Avery Goldstein(2013), "First Things First : The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S. China Relations," *International Security*, vol. 37, no. 4, Spring, pp. 49~89 ; Alastair Iain Johnston(2013), "How New and Assertive Is China's New Assertiveness," *International Security*, vol. 37, no. 4, Spring, pp. 7~48 참조. 미국의 딜레마에 대한 구체적 논의는 Carl Baker and Brad Glosserman(2013), "US Alliances in Asia : Doing More with Less," *PacNet* 12, February 20 참조

패권을 향유하도록 허용하지 않겠다는 의지의 표명이다.<sup>6)</sup>

동시에 금융위기 때문에 미국은 경제 회복과 안정을 위해 중국과 우호적인 경제관계를 유지해야 하는 상황이다. 양국 사이에 형성된 경제적 상호의존은 양측이 그 어느 때보다 이탈하기 어려운 균형에 이르렀다. 이러한 상황에 대응하기 위해서 미국은 중국에게 책임 있는 이해상관자의 역할을 기대하면서 동아시아 지역 내에서 북한 및 북핵 문제의 해결, 환경 및 기후변화 대응, 테러 및 대량살상무기 등의 현안에서 미국과 책임을 나누는 전략적 협력 관계를 유지·강화할 것을 요구하고 있다.

## 2. 아시아·태평양으로의 재균형

이러한 노력의 일환으로 미국은 2011년 NMS(National Military Strategy, 국가군사 전략보고서)에서 아시아·태평양지역의 안보강화를 위해 지역맞춤형 억지전략을 구현할 것을 강조하며, 이를 위해 지역 내에서 양자동맹을 중심으로 중층적인 공식적·비공식적 다자협력관계를 활성화하고, 그 과정에서 일본과 한국이 핵심적 역할을 수행해 줄 것을 기대하고 있다. 이를 통해 미군의 전략적 유연성을 증진하여 복합적인 위협에 순발력 있게 대응할 수 있다는 구상인 것이다.<sup>7)</sup> 한 마디로 최근 미국의 세계전략, 특히 안보와 관련된 전략의 핵심은 선택과 집중인데, 이는 미국의 국방비 및 군사력 감축을 기정사실화한 가운데 글로벌 리더십을 확보하기 위한 것이다. 2012년 1월에 공개된 미국의 DSG(Defense

6) U.S. Department of Defense(2010), *Quadrennial Defense Review Report* (February)

7) U.S. Joint Chiefs of Staff(2011), *The National Military Strategy of the United States of America : Redefining America's Military Leadership*(February)

Strategic Guidance, 신국방지침)는 세계의 권력중심이 동쪽으로 이동하고 있으며 미국도 이에 대해 재균형을 취할 필요가 있다고 밝히고 있다.<sup>8)</sup> 물론 군사력의 감축이라는 측면에서 본다면 미국은 전통적으로 전쟁이 끝난 후에는 과대팽창했던 국방비를 줄여왔다고 볼 수 있다. 그러나 현재 미국 군사력의 감축은 이런 측면 외에 경제적 위기라는 불가피한 요인이 결합되어 자발적이기보다는 강요되는 측면이 존재하고, 이를 자국의 쇠퇴보다는 지구적 리더십으로 포장하려는 미국의 고민과 결합되어 있다는 것이 과거와는 다른 점이라고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

미국의 동아시아에 대한 관심은 한국전쟁 이후에 본격적으로 구체화되기 시작했다는 특징이 있다. 현재로서는 정치·경제적으로 동아시아가 미국의 핵심적 이익에 해당하는 중요성을 지니는 것이 사실이지만, 한국전쟁 이전에는 동아시아의 전략적 중요성이 크게 평가되지 않았다. 현재와 같은 미국의 관심은 1951년 샌프란시스코 강화조약에 의해 제도화된 측면이 있다.<sup>10)</sup> 이 체제의 주요 특징은 미국의 태평양동맹에 일본을 편입시켜 최근까지 ‘바퀴축과 살(hub and spokes)’ 체제로 유지되었다는 것이다. 즉 미국은 한국, 일본, 필리핀, 대만, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들과 양자 간 비대칭동맹을 체결하고 해당 국가 내에 미군기지를 설치하여 정치 및 경제적 협력의 강화로 중국과 러시아

8) U.S. Department of Defense(2012), *Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for the 21st Century Defense*(January)

9) 김열수(2012), 「미국의 신국방전략과 한국의 대비 전략」, 『국가전략』 18권 2호, 176~177쪽

10) 1951년 샌프란시스코 강화조약의 의미는 바로 이 조약이 조인되면서 이 글의 관심사인 동아시아 영토문제가 규정지어졌다는 것이다. 당시 조약의 체결은 미국이 주도한 것인데, 그 내용은 동아시아의 역사적 상황에 대한 구체적인 고려보다는 미국의 동북아시아 정치상황에 대한 고려가 주로 작용한 것이었다.

등 적대국과의 관계를 배제하는 것이 샌프란시스코 체제의 핵심적 구도였던 것이다.<sup>11)</sup>

빅터 차(Victor D. Cha)에 따르면 동아시아에서 미국이 유럽의 다자주의적 동맹과는 다른 양자동맹 구조를 구축하려 했던 데에는 이유가 있다. 미국이 당시에 동아시아에 구축하려 했던 비대칭 양자동맹은 소련을 봉쇄하기 위한 전략적 목표 외에 동맹국들의 공격적인 행동의 결과로 미국이 원하지 않는 전쟁에 연루되는 것을 회피하기 위함이었다는 것이다. 즉 비대칭 양자동맹은 동맹국에 대한 통제력을 극대화하기 위한 목적도 있었던 것이다. 이러한 전략은 동아시아의 주요 동맹국이었던 한국, 대만, 일본에 공통적으로 적용되었는데, 미국은 자국의 통제력을 강화하기 위해 이들 동맹국이 미국에 정치적·경제적으로 의존하도록 하였다. 다만 일본의 경우는 지역 내 패권 추구의 전력이 있기에, 단독적인 팽창주의를 추구할 수 없도록 국내 제도 자체를 개조하여 미국의 이익에 친화적인 현상유지 국가로 변신하도록 하였다.<sup>12)</sup> 따라서 냉전 시기 미국의 동아시아 전략은 비대칭 양자 구조로 정의할 수 있다.

그런데 최근 미국의 고민은 이러한 전통적인 구도로는 다변화하는 안보 위협에 효과적으로 대응할 수 없다는 것이다. 따라서 최근에는 동맹에 포함된

---

11) 이러한 구조는 넥슨(Nexon)이 정의한 일종의 제국적 질서라고 할 수 있다. 넥슨의 제국은 허브와 바퀴살로 구성된 네트워크의 중심에 초강대국이 허브로서 존재하고, 바퀴살의 끝에 위치한 주변국들이 중간매개자를 거쳐 허브와 연결되는 구조다. 특이한 점은 주변국들 사이에는 링크가 없다는 것이다. 따라서 주변국들은 중간매개자나 허브를 통해서만 다른 국가들과 연결할 수 있게 된다. 이에 대해서는 Nexon, Daniel(2009), *The Struggle for Power in Early Modern Europe : Religious Conflict, Dynamic Empires, and International Change*, Princeton : Princeton University Press 참조

12) Victor D. Cha(2009), "Power Play : Origins of the U.S. Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, pp. 158~159

국가들 간의 전향적 협력을 강조하는 노력을 동시에 기울이고 있다. 즉 해당 지역 내 미국의 동맹국과 파트너들이 과거보다 더 많은 책임을 공유해야 하는데, 이를 위해서는 해당 국가들 사이의 안보 유대가 심화되어야 한다는 것이다. 한국과 관련된 해양영토 이슈를 바라보는 미국의 기본적 인식은 이러한 전략적 고려를 바탕으로 한다고 봐야 할 것이다.

특히 동북아시아에는 유럽이나 동남아와 같이 성공적으로 정착된 지역협력 기구가 부재하다는 점에서 과거에는 양자동맹을 통한 미군의 전진배치를 활용할 수밖에 없었으나 최근에는 이러한 체제로는 미국의 안보이익을 지속적으로 유지하기 힘든 상황으로 전개되고 있다. 더구나 중국의 부상과 북한 문제는 지역적 차원을 넘어서 미국의 세계전략에도 영향을 주는 핵심적인 문제로, 동아시아 안정의 유지와 미국적 이익의 수호는 바로 세계국가로서의 미국의 사활을 좌우할 수 있기 때문에 현재 미국 입장에서 동아시아 문제의 중요성은 증대될 수밖에 없다.

이런 가운데 미국은 미·중관계가 경쟁관계일 수 있음을 전적으로 부정하지는 않는다. 하지만 동시에 미국은 대중 관여전략을 구사하면서 지구적 차원의 문제에 대해서 긴밀한 협력을 추구하고 있다. 미국의 아시아전략은 기존의 양자동맹, 파트너십, 그리고 다자주의 기구를 통해 안정과 번영의 기반을 확대하는 것인데, 미국의 동맹(한국, 일본, 호주, 필리핀, 태국)과 파트너 국가들(인도네시아, 인도, 베트남, 싱가포르, 말레이시아, 뉴질랜드)을 중심으로 구축하고 있는 동아시아 지역 아키텍처를 통한 전진배치외교와 미·중관계의 안정적 유지, 그리고 미국과 중국의 다양한 이슈에서의 협력이 핵심적인 행동 원칙이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

21세기 들어서 미국이 시작한 전쟁과 2008년 이후의 경제 위기를 경험하

---

13) Hillary Clinton(2011), "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, 189

는 과정에서 중국의 부상이 명확해지고 일련의 세력전이적 상황이 관찰되면서, 미국은 아시아로의 회귀를 선언할 수밖에 없었다. 지역 내에서 중국의 부상을 견제하지 않는다면 안정성이 저해될 것이라는 견해가 지배적이었기 때문이다.<sup>14)</sup> 물론 아직까지는 단기적으로 중국이 미국의 패권에 직접 도전할 가능성이 높지 않기 때문에 안보 아키텍처를 통해 중국을 견제하거나 미국 주도의 틀 속에 묶어놓는 것이 미국의 동아시아 전략의 핵심이라고 할 수 있다.<sup>15)</sup>

2013년에 발간된 미국 국방부 보고서에 따르면, 미국은 중국의 이익의 폭이 확대되고 국제적 영향력이 증대됨에 따라 중국 군사력 현대화 프로그램도 전통적인 영토 문제만이 아니라 다양한 작전을 수행할 수 있도록 개선되고 있으며, 특히 이러한 작전능력은 영토 주장과 확대된 영향력을 유지하는 목적에 잘 부합할 수 있을 것으로 평가하고 있다. 미국은 아시아·태평양 지역의 안보 환경을 안정적으로 유지하기 위해 군사력과 그 준비태세 및 작전 개념을 이러한 상황에 적합하도록 동맹국, 협력국과 함께 변화시켜 나가리라는 것이 보고서의 결론이다.<sup>16)</sup>

즉 한 마디로 미국의 동아시아전략에서의 고민은 부침을 경험하고 있는 미국의 능력을 고려할 때 여전히 국가이익의 극대화를 위해 적극적으로 국제적 개입을 해야 할 것인가, 아니면 국제적 개입을 가능한 수준으로 최소화하는

14) 이런 상황을 세력전이론의 입장에서 분석하는 연구로는 David Sobek and Jeremy Wells(2013), “Dangerous Liaisons : Dyadic Power Transitions and the Risk of Militarized Disputes and Wars,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1 참조. 또한 이런 결과로 미·중 간에 위기 시 불안정성이 증대하여 무력충돌로 확대될 가능성이 커진다는 견해에 대해서는 Goldstein(2013) 참조

15) 전재성·주재우(2012), 「미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제」, 『EAI 국가안보 패널 보고서 : 2020 한국외교 10대 과제』, 10~11쪽

16) Office of the Secretary Defense(2013), “*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*,” Annual Report to Congress, p. i

것이 미국의 안보에 도움이 될 것인가, 그리고 개입을 축소하더라도 미국 안보에 미치는 부정적 영향은 크지 않은가라는 논쟁으로 대표된다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 동아시아 해양영토분쟁과 관련된 미국의 정책은 전반적으로 이러한 고민을 기반으로 형성되는 것으로 이해해야 한다.

이러한 고민을 바탕으로 최근 미국은 미국의 이익을 수호하기 위한 군사행동의 자유를 위해 모든 작전 영역, 즉 육·해·공, 우주 및 사이버 공간에서 공군과 해군 간에 긴밀한 합동작전을 준비하고 있다.<sup>18)</sup> 또한 같은 노력의 일환으로 미국은 2011년 NSS에서 밝힌 것처럼 아시아·태평양지역에서 지역맞춤형 억지전략을 추진하고 있으며, 그 핵심은 지역 내에서 양자동맹을 중심으로 미군이 전략적 유연성을 발휘하여 복합적 위협에 순발력 있게 대응한다는 구상이다.<sup>19)</sup>

2003년 GPR(Global Posture Review, 해외주둔미군재배치) 계획에서 비롯된 이런 개념은 애초에 미국 주도 단극체제 내부의 각지에서 발생하는 혼란 요인에 신속히 대응하기 위해 군사력의 투자를 용이하게 하려는 의도가 반영된 것이었고, 계획대로라면 약 10년의 기간에 걸쳐 70,000명의 해외 주둔 미군의 감축과 300개 해외 미군기지가 축소될 예정이었다.<sup>20)</sup> 그런데 최근 오바마 행정부

---

17) 이런 논쟁에 관한 최근의 자료는 Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth(2012/13), "Don't Come Home, America : The Case against Retrenchment," *International Security*, vol. 37, no. 3 ; Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent(2011), "Graceful Decline? : The Surprising Success of Great Power Retrenchment," *International Security*, vol. 35, no. 4 참조

18) U.S. Department of Defense(2010)

19) U.S. Joint Chiefs of Staff(2011)

20) Michael O'Hanlon(2008), *Unfinished Business : U.S. Overseas Military Presence in the 21st Century*, Washington, D.C. : Center for a New American Security, pp. 11~22

에서는 특히 아시아와 중동에서의 충돌 억제와 안정 도모를 위한 해외 군사력 배치를 재강조하고 있다. 한국, 호주, 필리핀, 싱가포르, 태국에 존재하는 미군 및 각종 군사기지는 위기 시 미국 개입의 신뢰도를 확인시켜주는 효과가 있다는 것이다.<sup>21)</sup>

미국은 2011년 가을 이후 예정된 국방비 삭감에도 불구하고, 육군 및 해병대 지상군의 규모는 축소하지만 해군력의 감소는 최소한으로 유지하겠다는 지침을 수행하고 있다. 그런 조치의 일환으로 미국은 항공모함 11척 배치를 유지하고, 중국의 A2AD 능력을 극복하기 위한 노력을 강조하고 있다. 또한 미국은 2012년에 200명 규모로 시작하여 최종적으로 2,500명 수준의 해병대 병력을 호주에 상주시킬 계획이다. 아울러 미국 군용기의 호주 공군시설 활용도와 미국 해군의 호주 군항 활용도를 신장시키는 데 합의한 바 있다. 미국은 싱가포르에는 4척의 연안전투함을 배치하고, 필리핀과도 각종 군사협력을 강화하는 계획을 추진하고 있다.<sup>22)</sup>

---

21) Michele Flournoy and Janine Davidson(2012), “Obama’s New Global Posture : The Logic of U.S. Foreign Deployments,” *Foreign Affairs*, vol. 91, no. 4, p. 3

22) Mark E. Manyin, et al(2012), “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” Toward Asia,” *CRS Report for Congress*(March 28), pp. 4~5

### III. 동아시아 해양영토문제와 미국의 입장

#### 1. 원칙적 입장 : 평화, 중립, 국제적 원칙, 항행의 자유

미국은 이 지역에서의 영토적 갈등과 직접적으로 관련되어 있지 않다. 하지만 미국은 항행의 자유와 국가이익 수호라는 관점에서 갈등을 관리하려는 간접적인 이해 당사국이라고 할 수 있다.<sup>23)</sup> 동아시아지역에서는 세력전이적 관계에서 비롯되는 미국과 중국 간의 충돌 가능성과 북한의 핵프로그램이 제공하는 불확실성이 안정성의 근간을 흔들고 있다. 또한 유럽과는 달리 다자주의적 제도적 협력의 경험이 부재한 가운데, 지역 내에서는 해양영토와 관련된 영유권 및 관할권을 둘러싸고 국가들 간에 대립과 반복이 지속되어 불안정성이 가중되는 상황이다.

예를 들어 중국은 남중국해 대부분에 대해 주권 및 관할권을 주장하고 있고, 이를 뒷받침하기 위해 상당히 공격적인 행태를 보여주고 있다. 일본 역시 최근 중국과의 영토 분쟁을 경험한 이후 중국과 협력적 관계를 지속하면서도 미국과의 안보협력을 강화하고 중국을 주적으로 가정한 방위태세를 계속 준비하고 있다.<sup>24)</sup> 이런 가운데 미국은 동아시아 해양영토분쟁과 관련해서

23) 김열수(2011), 『동아시아 도서분쟁 : 분쟁의 원인과 미중의 전략』, 국방대학교 안보연구시리즈 제12집 13호, 40쪽

24) 실레로 2000년부터 실시되던 오리엔트 실드(Orient Shield) 미·일 양국 지상군 합동훈련은 최근에는 미국 하와이 주둔 스트라이커(Stryker) 장갑차가 참가하여 전술 작전훈련을 함께 실시하는 방향으로 진전되고 있다. 이는 전술적 수준에서 양국 군대의 합동성을 강화하기 위한 것인데, 비록 참여 규모는 작지만 이 훈련은 최근 강조되고 있는 미국의 아시아·태평양 중시 전략을 상징하는 것으로 미 군당국자들은 평가하고 있다. Donna Miles, "Orient Shield Promotes U.S. -Japan Readiness,

여러 차례 공식적 입장을 정리한 바 있다. 먼저 1990년대 중반 중국이 산호도 (Mischief Reef)를 점령한 이후 미국 국무부는 해양분쟁과 관련한 미국의 입장을 정리하여 정례 브리핑에서 발표하였다.<sup>25)</sup>

여기에서 강조된 원칙적 입장은 크게 다섯 가지로 분쟁의 평화적 해결, 평화와 안정, 항행의 자유, 분쟁에서의 중립성, 국제적 원칙의 존중이다. 이어 2010년 7월 ARF(ASEAN Regional Forum, 아세안 지역포럼)에서 클린턴(Hillary Rodham Clinton) 미국 국무장관은 1995년에 제시된 원칙에 대해 항행의 자유가 미국의 국가이익이고, 관련 당사자 일방의 무력 사용이나 위협에 반대하며, 미국은 분쟁에서 중립을 지킨다는 점을 강조함으로써 이 원칙을 재확인 한 바 있다.<sup>26)</sup>

이런 원칙적 입장에 따라 미국은 1990년대 중반에는 센카쿠제도와 관련해 서도 어느 일방의 입장을 지지하지는 않는다고 언급했었는데, 2010년 센카쿠 사태 이후에는 미·일 안보조약 5조의 적용 대상이라고 공개적으로 언급하는 등 일견 태도의 변화를 보여주고 있다.<sup>27)</sup> 이는 중국의 전략적 이익의 확대를 견제하려는 미국의 고려에서 비롯되었다고 할 수 있다. 즉 최근에는 항행의 자유와 지역의 평화와 안정 등 미국이 공식적으로 강조하고 있는 원칙의 포장 속에 중국 견제라는 제3의 요인의 중요성이 포함되어 미국 정책 방향을 지시하고 있는 상황이다.

---

Interoperability,” <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118326>

25) 미국 국무부의 브리핑 원문은 다음의 웹페이지 참조. [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1995/9505/950510db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html)

26) 발표 원문은 미국 국무부 웹페이지 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm> 참조

27) 김열수(2011), 앞의 책, 29쪽

## 2. 중국의 부상과 항행의 자유

미국은 동아시아의 해양영토문제가 오랜 역사를 지니고 있지만 최근에 다시 불거지는 원인을 다음과 같은 네 가지로 인식하고 기본적으로 항행의 자유를 저해하는 요인으로 파악하고 있다. 그중 첫 번째에 해당하는 것은 에너지 및 어업자원의 확보를 위한 경쟁이 첨예화하고 있다는 것이다. 에너지자원의 가격 상승과 연안 해양자원의 고갈 등으로 중국을 포함한 지역 내 국가들의 경쟁이 가열되고 있다. 두 번째 요인은 주지하다시피 중국의 부상과 미래 전략적 의도의 불확실성이다. 최근에는 미국의 전략적 재균형에 대한 중국의 반응이 무엇일지에 대한 고민이 불확실성을 가중시키고 있다. 세 번째 요인은 분쟁 당사국들 내부에서 이 문제가 국가 위신의 이슈로 자리하고 있다는 것이다. 중국, 일본, 필리핀, 한국, 그리고 베트남 등에서 해양영토 이슈가 중요한 국민적 관심사가 되면서 상대방이 물러서지 않는 경우에 해당 정부가 타협이나 협상을 진행하기가 어려운 상황이 조성되고 있다는 것이다. 마지막으로 유엔해양법협약 등의 기제가 외교적 중재 방식으로 자리 잡게 됨에 따라 모든 당사국들이 주장을 쉽게 포기하지 않아도 되는 환경이 마련되었다는 것을 들 수 있다.<sup>28)</sup> 특히 유엔해양법협약은 영해와 배타적 경제수역 등 해양의 경계획정과 관련된 분쟁을 해결하기 위해 도입되었으나, 단일한 기준과 최종적 결정 기제가 부재함으로써 영토적 주권과 해양자원개발 및 항행의 안전 등 복합적인 이익을 추구하는 지역 내 관련국 간 이해가 충돌할 빌미를 제공하는 측면

---

28) Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), "Maritime Territorial Disputes in East Asia : Issues for Congress," *CRS Report for Congress*(January 23), p. 20

이 있다고도 평가된다.<sup>29)</sup>

전술한 것처럼 동아시아 지역의 해양영토 이슈와 관련하여 직접적 이해 당사자가 아닌 미국은 지속적으로 갈등의 평화적 해결을 강조하여 왔다. 따라서 이 지역 내의 갈등 해결을 위한 미국의 선택은 관련 당사자들이 무력 사용의 위협이나 압박을 하지 못하게 하고, 대화와 외교 등 다른 경로를 통한 갈등의 감소에 집중될 수밖에 없었다.<sup>30)</sup>

따라서 미국 의회는 최근에 동아시아 해양영토 갈등과 관련된 다음과 같은 일련의 안건들을 통과시킴으로써 미국 정부가 사안에 접근해야 하는 방식에 대해 정리한 바 있다.

- 미국 112차 의회에서는 2011년에 상원이 결의안 217호(S. Res. 217)로 동남아시아 해양영토분쟁과 관련하여 평화적이고 다자적 해결을 촉구하는 법안을 통과시켰다.
- 같은 회기에 상원은 결의안 524호(S. Res. 524)로 2002년에 ASEAN (Association of Southeast Asian Nations, 동남아시아국가 연합)과 중국이 합의한 남중국해 행동강령선언에 대한 지지를 재확인하고, 문제 해결을 위해 모든 이해 당사자의 공동의 외교적 노력을 촉구한 바 있다.
- 2012년에는 상원이 2013년 국방수권법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, S. 1253) 수정안을 만장일치로 통과시키면서 당사자들이 강압적인 방법을 사용하지 않도록 촉구한 바 있다. 이러한 상원의 권고는 최종적으로 오바마 대통령이 사인한 2013년 국방수권법(H.R. 4310)에 포함되었다.
- 2011년 7월의 하원 결의안(H. Res. 352)은 남중국해, 동중국해 및 서해에서

29) 구민교(2011), 「지속 가능한 동북아시아 해양질서의 모색 : 우리나라의 해양정책과 그 정책적 함의를 중심으로」, 『국제지역연구』 제20권 2호, 3쪽

30) Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), p. 27

평화적인 공동의 해결 노력을 촉구한 바 있다.

- 2012년 8월에는 하원에서 남중국해, 대만해협, 동중국 및 서해에서 해양 영토 갈등의 평화적인 공동의 해결을 재확인하는 법안(H.R. 6313)이 도입된 바 있다.<sup>31)</sup>

이런 움직임을 통해 미국은 다른 국가이익과의 관련성을 고려할 때 중국이 주장하는 이해 해역에서의 무력충돌 예방을 매우 중요하고도 선행적인 과제로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그런데 또 다른 문제는 미국이 이 지역 내의 여러 국가와 동맹조약을 체결하여 유지해왔고, 이들 조약 내용 중 조약 당사자가 결부된 분쟁 발생 시 미국의 의무적인 개입을 언급한 조항이 있다는 것이다. 동맹조약 상 이들 국가가 중국 등 제3자와 영토적 분쟁에 결부된다면 미국으로서도 개입할 준비가 되어 있어야 하는데, 분쟁이 무력사용으로까지 이어지게 된다면 미국의 계산이 복잡해질 수밖에 없다. 결국 미국 입장에서는 지역 내의 평화 유지와 역내 동맹국들과의 동맹조약이 병존할 수 있는 방법에 대해 고민할 수밖에 없는 상황이다.

그런데 미국으로서는 중국, 대만, 베트남, 필리핀, 말레이시아 등이 결부된 영토적 주장이 갈등으로 촉발되는 것도 관리해야 할 관심사항이지만, 중국해 일원에서의 항행의 자유는 중국이 선언한 배타적 경제수역 내에서 미군함의 자유로운 작전을 위한 핵심적인 요건이자 중국과 직접적으로 주장의 대립을 보여주고 있는 부분이다.<sup>32)</sup> 결국 미국의 딜레마는 지역의 안정을 위해서 미군함의 항행의 자유를 보장받아야 하는데, 실제로 미국이 원하는 항행의 자유 때문에 중국이 자국의 핵심적 이익을 침해받는다고 판단하여 강경한 대응

---

31) Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), p. 27

32) Bonnie S. Glaser(2012), "Armed Clash in the South China Sea," *Contingency Planning Memorandum No. 14*, Council on Foreign Relations

을 지속할 경우 결과적으로 지역의 안정이 저해되는 쪽으로 귀결될 가능성이 적지 않게 존재한다는 것이다.

항행의 자유와 관련된 이슈는 최근 중국해의 중국 배타적 경제수역 내에서 중국이 미국 및 다른 국가들의 군사적 활동을 국제법에 따라 규제할 수 있는가라는 문제로 구체화하기 시작했다. 최근 미국 의회의 보고서에 따르면 미국은 재삼 해양영토분쟁과 관련된 주장에 대하여 중립적 입장이며, 분쟁은 강압·협박·위협·무력사용을 배제하여 평화적으로 해결되어야 하고, 관습법과 유엔해양법협약에 반영되어 있는 항행의 자유를 보장받는 것이 미국의 국가이익이라고 정의하고 있다. 이러한 미국의 국가이익은 연안 국가들이 배타적 경제수역 내에서 미국의 군사활동을 규제하지 않아야 보장된다는 것이다.<sup>33)</sup>

물론 미국은 중국의 배타적 경제수역 내에서 중국과의 직접적 충돌을 회피하려는 의지를 가지고 있다. 그 하나의 대안은 해당 해역에서 미국의 정찰 및 감시활동을 축소시키는 것이다. 다른 방법으로 정보를 확보할 수 있다면 굳이 중국과의 관계를 악화시킬 필요는 없다는 것이다. 그러나 이 방안은 미래의 불확실성에 대비하기 위한 미국의 해역 내 준비태세 강화에 부정적 영향을 미친다는 고민이 따른다. 또 다른 대안으로는 상호 간 배타적 경제수역 내에서 군용기 및 함정의 활동을 보장하고 감시하는 조약을 체결하는 방안이 제시된다. 그러나 이런 제도는 이미 존재하고 있으나 그 효과가 미미하다는 비판이 존재한다.<sup>34)</sup> 따라서 당분간은 중국의 배타적 경제수역 내에서 미국 해군의 활동에 대한 갈등이 지속적으로 유지될 것으로 판단된다.

---

33) Ronald O'Rourke(2013), "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone(EEZ) Disputes Involving China : Issues for Congress," *CRS Report for Congress*(July 5), p. 25

34) Ronald O'Rourke(2013), pp. 45~46

### 3. 부차적 동맹의 딜레마 극복

동아시아 해양영토 갈등에 관한 미국의 공식적인 입장은 최근 미국 국무부 동아시아-태평양담당 차관보의 언론 브리핑에서 다시 확인할 수 있다. 커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 차관보는 2012년 9월 28일에 다수 언론과의 브리핑에서 동아시아 영토 갈등에 대한 질문에 대해 당사자 간 외교적 해결과 미국이 직접적으로 개입하지 않을 것이라는 점을 재강조한 바 있다.<sup>35)</sup> 당시 일본 『마이니치 신문[毎日新聞]』의 기사가 점증하는 중국과 일본 사이의 영토적 갈등에 대해 미국이 갈등을 줄이기 위해 어떤 일을 할 수 있는지 질문하였는데, 이에 대해 차관보는 두 나라의 외교 문제라고 정의하고 미국은 중재역할을 할 의사가 없음을 분명히 하였다. 또한 『교도 통신[共同通信]』 기사가 1951년 러스크(Rusk) 국무부 차관보가 한국 대사에게 보낸 서한에서 독도가 1905년 이후 일본의 관할권하에 있었다고 인정한 점을 지적하면서 이에 대한 의견을 질문했을 때에도 캠벨 차관보는 미국은 어느 일방의 편을 들지 않는다는 원칙을 가지고 있으며, 한·일관계가 개선되길 바란다는 원론적인 답변을 했다.<sup>36)</sup> 미국의 입장에서 동아시아 영토 갈등은 오랫동안 잠복되어 오던 일인데, 동아시아는 이런 갈등에도 불구하고 현재의 변영과 통합을 이뤘기 때문에 새삼스럽게 이런

35) 캠벨 차관보의 2012년 9월 28일 언론 인터뷰, <http://fpc.state.gov/198185.htm>

36) 러스크 차관보의 이 서한은 일본 측이 독도영유권을 주장하는 중요한 근거 중의 하나이다. 러스크 차관보는 한국대사관에 보낸 편지에서 독도는 조선의 일부로 취급된 적이 한 번도 없다고 얘기하고 있다. 하지만 이러한 언급은 관련된 역사적 사실에 대한 인식 부족에서 비롯된 것이고, 동시에 독도를 일본영토에서 제외한 1946년 1월 연합국 최고사령부 훈령을 미국 스스로가 위반한 것으로 볼 수 있다. 이에 대한 자세한 토론은 마고사키 우케루 저·김충식 해제·양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁 : 독도·센카쿠·북방영토』, 메디치, 159~160쪽

갈등이 국가 간 관계의 전면에 부상하게 하는 것은 좋지 않다는 것이다. 그리고 과거에 해당 국가 지도자들이 지극히 해결하기 어려운 이런 문제들을 뒤로 미뤄놓는 해안을 발휘했고, 향후에 지구적 평화와 번영에 아시아가 해야 할 역할을 고려하면 역시 외교와 평화적 수단을 강조할 수밖에 없다고 차관보는 덧붙였다.

그럼에도 불구하고 미국 상원은 2012년 11월 29일에 통과시킨 2013년도 국방수권법 수정안에서 분쟁의 평화적 해결을 강조함과 동시에, 미국은 센카쿠제도의 궁극적 주권에 대해서는 입장을 취하지 않지만 섬에 대한 일본의 행정관할권(administration of Japan)과 일본 관할지역의 방어를 위한 미국의 개입을 확인한 바 있다.<sup>37)</sup>

미국의 이러한 언급은 지역 내에서 미국의 부차적 동맹의 딜레마를 발생시키고 있다.<sup>38)</sup> 우선 미국의 우려처럼 중국이 연관된 해양영토문제가 위기나 갈등으로 전개되는 상황에 미국이 불가피하게 개입하게 되는 것을 미국은 회피하고자 노력하고 있다. 특히 이는 미국이 일본 및 필리핀과 상호방위조약

---

37) Michael J. Green and Nicholas Szechenyi(2013), "U.S. -Japan Relations : Meet the New Boss/Same as the Old Boss?," *Comparative Connections*

38) 부차적 동맹의 딜레마에 대해서는 Glenn H. Snyder(1984), "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 참조. 부차적 동맹의 딜레마란 일반적으로 다극체제에서 동맹이 형성된 이후에는 동맹 파트너에 대한 공약(commitment) 정도와 지원 이행 수준에 대한 선택의 문제가 존재한다는 것이다. 즉 동맹에 얼마나 충실할 것인가가 딜레마로 작용한다. 동맹국에 강력한 공약과 적극적인 지원을 하게 될 경우에는 동맹국을 안심시킴으로써 방기(abandonment)될 위험이 감소하고 동맹에 대한 충실도를 국제적으로 인정받게 된다. 하지만 이런 경우에 동맹국 때문에 원하지 않은 갈등에 연루(entrapment)될 위험성이 증대한다는 것이 구체적인 딜레마의 내용이다. 물론 양극체제에서는 방기의 위험성은 현저히 감소하는 대신, 여전히 연루의 위험성은 존재하게 된다.

을 유지하고 있기에 그 중요성이 부각되고 있다.<sup>39)</sup> 둘째, 필리핀 등 지역 내에서 독자적으로 상황을 감시하고 통제할 해상능력을 보유하고 있지 않은 국가들에게 미국이 무기를 판매하거나 이전하는 것도 고민할 수밖에 없는 문제이다.<sup>40)</sup> 미국이 동맹국에게 보장하는 안보상 약속의 부족함을 체감하는 지역 내 동맹국들이 능력을 보장하는 것은 미국의 안보상 부담을 축소하고 경제적 이익을 제공하는 등 긍정적 효과도 있으나, 다른 한편으로 보장된 능력을 가지고 동맹국들이 중국을 포함한 이해 당사지들과의 관계에서 보다 강경한 입장을 취할 경우 미국의 입장에서는 불확실성이 커질 수밖에 없다.

2012년 9월 15일에 당시 미국 국방장관 페네타(Leon Panetta)는 미국의 이러한 우려에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다.

나는 이들 국가(중국, 일본, 필리핀 등을 의미)가 서로 여러 섬들과 관련하여 도발적인 행동을 할 때 서로에 대해 오관할 가능성이 높아지며 이는 폭력과 갈등으로 귀결되고, 갈등이 확대될 가능성이 있다는 점을 우려한다. …… 따라서 클린턴 국무장관과 나 자신은 이들 국가가 도발적인 행동보다는 관련 이슈를 평화적으로 해결하는 방법을 찾도록 노력할 것을 강력히 요구할 것이다.<sup>41)</sup>

또한 2012년 9월 17일 언론 보도에 따르면 미국 고위당국자는 필리핀의 해양영토분쟁과 관련하여 미국은 애매한 영토적 불화에 군사적으로 개입하도록 강요받기를 원하지 않는다고 다음과 같이 언급하였다.

---

39) Ronald O'Rourke(2013), pp. 36~44

40) Ronald O'Rourke(2013), pp. 54~56

41) Ronald O'Rourke(2013), p. 36

솔직하게 얘기하자면, 나는 우리가 미국이 물고기나 바위를 둘러싼 갈등으로 끌려들어가도록 방치하지 않을 것이라고 생각한다. …… 우리와 동맹조약을 체결하고 있는 동맹국들이 우리를 바위를 둘러싼 분쟁으로 끌고 가지 않도록 하는 것이 우리의 의견이 일치되는 부분이다.<sup>42)</sup>

미국의 이런 생각은 일본의 분석가들로부터 미국의 행정관할권 언급은 수사일 수 있다는 비판을 받고 있다.<sup>43)</sup> 왜냐하면 동시에 미국이 일본으로 하여금 자국 영토방위에 ‘우선적 책임(primary responsibility)’을 질 것을 요구했기 때문에, 만약 중국이 기습적으로 센카쿠를 점령할 경우 센카쿠 행정관할권 회복에 미국의 개입을 기대하기는 힘들다고 판단하는 사람들이 많아진 것이다.<sup>44)</sup> 필리핀과의 관계에서도 상호방위조약의 내용을 재확인하여 외부로부터의 무장 공격에 대한 공동방어 노력에 관하여 일치된 의견을 선언하지는 필리핀 외무장관의 기대와는 달리,<sup>45)</sup> 미국은 “필리핀과 분명히 대화하여 미국의 의무와 약속은 물론 미래 갈등에 대한 미국 개입의 한계도 명확히 함으로써 지역 내 국가들이 대담하게 중국과 대적하려는 상황을 피하고, 기대가 충족되지 못하여 해당 국가들이 미국과의 관계가 소원해지는 것을 피해야 한다”는 생각을 하고 있다.<sup>46)</sup>

---

42) Craig Whitlock(2012), “Panetta To Urge China, Japan To Ease Tensions,” *Washington Post*, September 17

43) 한 마디로 미국의 고민은 역사를 통해 반복적으로 나타났던 의도하지 않은 결과라는 교훈이 미·일동맹 사이에서도 재현될 것을 우려하는 것이라고 정리할 수 있다. 이에 대해서는 James R. Holmes(2012), “Thucydides, Japan and America,” *The Diplomat*(Nov. 27)

44) Yoichiro Sato(2012), “The Senkaku Dispute and the U.S.-Japan Security Treaty,” *PacNet*, No. 57(September 10)

45) Ronald O'Rourke(2013), p. 41

46) Bonnie S. Glaser(2012), p. 8

결국 지역 내 동맹국들과의 긴밀한 관계는 미국의 해양영토 갈등 관련 대응의 중요한 한 축을 구성함으로써 오인과 오산을 통한 갈등의 확대 가능성이 라는 미국의 고민을 가중시키고 있다.

#### IV. 독도·이어도에의 합의

한국과 관련된 해양영토분쟁은 존재하지 않으나, 독도·이어도 이슈와 관련하여 이해의 상충을 빌미로 해당 이슈를 분쟁화하려는 시도가 최근에 본격화하고 있다. 따라서 이슈가 분쟁화하는 것을 방지하기 위한 대응책 모색이 필요하다. 독도·이어도 이슈는 그 역사적 배경이 다소 상이하다. 독도 이슈는 그 기원이 19세기 이전까지 거슬러 올라가지만, 냉전기 공산권 봉쇄라는 공통의 명제 앞에서 소강상태를 보이다가 탈냉전 시기에 들어 한국과 일본 사이에 정치적 갈등의 핵심 문제로 재등장하였다. 반면 이어도 이슈는 최근 상대적 국력의 상승에 따라 동아시아 해역에서 중국이 자국의 이익을 광범위하게 규정함에 따라 중요성이 증대되고 있다. 또한 두 이슈와 관련하여 한국의 입장에서는 갈등 상대방의 성격이 다르다. 독도는 아직도 안보와 관련하여 큰 공동의 이해관계를 가지고 있는 일본과의 문제이고, 이어도는 안보상 잠재적 위협국 또는 지역패권국의 조짐을 보이고 있는 중국과의 문제다. 마지막으로 기본적으로 독도는 영유권 이슈이고, 이어도는 관할권 이슈라는 차이점이 있다. 물론 두 이슈에 공통적으로 적용되는 해양경계획정 문제와 배타적 경제수역이라는 국제법적 개념이 있다. 따라서 이 두 이슈는 안보와 관련된 국제정치적 문제이지만 그 이면에는 해당 국가의 경제적 이해관계가 반영되어 있고, 관련된 국제법적 절차들이 이미 존재하고 있다는 점에서 행위자와 이슈와 대

정책에 있어서 복합성을 분명하게 드러내 주고 있다.

앞에서 언급했듯이 미국 동아시아 전략의 전체적인 맥락에서 독도와 이어도 이슈는 부차적인 것이 사실이다. 큰 틀에서 보면 동아시아의 안정과 평화를 유지하려는 미국적 이익의 수호라는 관점에서 이슈 자체의 영향력이 크지 않기 때문이다. 따라서 이와 관련한 미국의 직접적이고 공식적인 입장 표명은 그리 많지 않다.<sup>47)</sup>

예를 들어 미국 의회 보고서는 남중국해 및 동중국해의 주요 해양영토분쟁으로 파라셀군도(Paracel Islands, 중국·베트남), 스프래틀리군도(Spratly Islands, 중국·대만·베트남 등), 스카보로군도(Scarborough Shoal, 중국·대만·필리핀), 센카쿠 등만을 언급하고 있다.<sup>48)</sup> 또 다른 보고서에서도 한·일 간의 갈등이나 한·중 간의 갈등은 부차적인 것으로 취급되고 있다.<sup>49)</sup> 따라서 미국 정부나 의회의 공식적인 언급에서 독도나 이어도와 관련된 직접적인 내용을 찾기는 쉽지 않다.

그러므로 최근 인터뷰한 미국 전문가들의 의견을 토대로 이에 대한 미국의 입장을 추론한다. 다수의 견해는 한·일 양국이 서로를 자극하는 행동을 피해야 한다는 것이다. 예를 들어 암스트롱(Charles K. Armstrong)은 양국이 서로를 강하게 압박하는 것이 반드시 최선의 정책이 될 수는 없을 것이라고 평가한다. 또한 독도 이슈가 국내정치적 고려 때문에 악화되는 것은 좋지 않다고 분석했

---

47) 중단기적 전망의 관점에서 본다면 미·중관계의 핵심 이슈는 동아시아 해양영토분쟁 전체, 북한 미사일과 핵문제, 양국 관계의 개선 촉진 등이며, 한·미 간에는 역시 북한 미사일, 미사일 지침 및 원자력협정 개정, 한·미동맹 미래 구상 등이 핵심적 이슈이다. 미·일 간에는 자민당 정권과의 관계 설정 및 미·일동맹 강화가 핵심적 이슈라고 할 수 있다. 따라서 미국 입장에서 독도와 이어도 문제가 핵심적이고 대표적인 정책의 제로 다뤄질 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

48) Ronald O'Rourke(2013), p. 1

49) Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), pp. 18~19

다.<sup>50)</sup> 결국 미국 입장에서는 독도 문제와 관련해서 한·미·일 3자 관계를 고려할 수밖에 없고, 한·미관계와 미·일관계의 비중이 변화하는 조짐은 있으나 어느 한쪽이 특별히 약화되기보다는 중요성 자체가 크게 변하지 않는 가운데 두 관계 모두 좋아지고 있다고 보고있다. 물론 한국의 중요성이 과거에 비해 상대적으로 커지기는 했지만, 한국과 일본은 모두 미국에게 지역 내에서 핵심적(linchpin)인 국가이므로 미국은 중립을 강조할 수밖에 없다는 것이 암스트롱의 견해다.<sup>51)</sup>

다른 전문가도 독도 이슈에서 외교의 역할이 축소되는 것은 바람직하지 않다는 견해를 피력한다.<sup>52)</sup> 더욱 직설적인 표현으로는 이명박 대통령의 독도 방문을 실망스럽다고 평가하는 이도 있다. 이는 한국과 일본의 친선관계가 미국의 입장에서 굉장히 중요하다는 의미이다. 또한 남중국해와 관련한 미국의 전략적 이해가 있지만, 이 지역에서도 미국은 중국과도 좋은 관계를 유지하려 한다고 보고 있다. 특히 한·일관계와 관련하여 일본이 한국에 대해서 과거 문제에 대해 중요한 반성을 하지 않은 것은 사실이지만, 한국도 미래지향적으로 나가야 한다는 것이 이 전문가의 주장이다.<sup>53)</sup>

---

50) 이런 견해는 지배적인 것으로 볼 수 있다. 미국 의회의 보고서에서도 독도 문제의 발화는 국내정치적 요인에 의해 좌우되는 측면이 크다고 판단하고 있다. 그 문제가 결국 국가적 자존심의 문제로 귀결되었다는 것이다. 독도는 한국인에게는 독립의 상징이자 일종의 종교적 헌신과 같은 가치를 독도에 부여하고 있는데, 일본이 주권 언급을 하는 것은 일본이 제국주의 시대에 대한 반성을 하지 않은 것으로 한국인들은 인식하고 있다는 것이다. 이에 대해서는 Ben Dolven, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), p. 18 참조

51) 암스트롱(컬럼비아대학교 교수)과의 2012년 8월 13일 인터뷰. 여기에 대해서는 스웨인(Michael Swaine) 카네기 국제평화재단 선임연구원도 미국은 독도와 관련해서는 중립을 지킬 것이라고 동일한 전망을 제시하였다(2012년 8월 15일 인터뷰).

52) 프레이블(Taylor Fravel, MIT대학교 교수)과의 인터뷰(2012년 8월 14일)

53) 미국 하와이 주재 APCSS(Asia-Pacific Center for Security Studies, 아시아태평양안

같은 맥락에서 현재의 한·미·일 3자관계가 2003년 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 이후 최악의 상황이라는 평가도 존재한다. 한·일 갈등은 양자관계와 한·미·일 3자관계를 모두 악화시키기 때문에 문제의 소지가 크다는 것이다. 한 분석가에 따르면 미국도 다른 나라와의 관계에서 과거에 대해 공식적으로 반성하거나 사과하지는 않았다. 독일과 프랑스 사례도 이와 유사하다. 결국 협력하면서 가는 방법이 좋으리라는 것이 그의 견해다. 아울러 일본이 사과한 후 일본 국내에서 그에 대한 반발의 움직임(신사참배 등)이 있어서 사과가 잊히거나 그 의미를 상실하는 경우가 많았는데, 그런 일이 반복되면서 일본의 사과 의미가 평가절하되었을 수도 있다는 것이 미국 내의 보편적인 견해(dominant view)라는 것이다.<sup>54)</sup> 따라서 한국의 지나친 압박은 의도하는 결과를 생산하기 힘들 것이라는 의견이다.

이러한 인식은 최근에 발표된 ‘아미티지·나이 보고서’에도 반영되어 있다. 보고서에서는 향후 미국은 아시아·태평양지역 안정의 축으로 일본의 중요성을 더욱 적극적으로 활용하고 일본 자위대의 해외무력 사용 가능성을 보다 확장하려 하고 있으며, 미국의 한·미·일 3자관계 강화는 이런 구상의 핵심적 사안임을 강조하고 있다. 이 보고서는 미·일관계를 중심으로 한 미국의 아시아 전략을 제시하고 있다. 보고서는 아시아의 대표적 해양세력인 일본과 미국의 전략적 연대가 중요하고, 이와 관련하여 자위대가 가장 신뢰할 수 있는 조직(reliable institution)이라고 평가한다. 현재 아시아지역에서 가장 중요한 문제인 재부상하는 중국과 북한에 대한 대응을 효과적으로 하기 위해서는 일본의 협력이 반드시 필요하다는 것이 보고서의 핵심이다.<sup>55)</sup> 아시아·태평양지역에서

보연구센터)의 찰스 새먼(Charles B. Salmon, Jr.) 대사와의 2012년 8월 17일 인터뷰  
54) 익명을 요구한 APCSS의 한 교수와의 2012년 8월 17일 인터뷰

55) Richard L. Armitage and Joseph S. Nye(2012), *The U.S.-Japan Alliance* :

이른바 재균형의 구체적 전략이 수립되기 전까지 혹은 그러한 전략의 틀 내에서 부차적인 이슈가 부상하지 않도록 관리하거나 최소화하는 것이 당연한 과제라고 할 때, 한국이 한·미·일 3각체제를 해칠 가능성에 대한 우려는 미국의 국익에 반한다고 할 수 있다.

마찬가지로 클린턴 미국 국무장관은 APEC 정상회의 참석차 러시아 블라디보스토크를 방문한 자리에서 독도 영유권이나 과거사 문제를 둘러싸고 심각한 갈등을 빚어온 한국과 일본 양국에 대해 “온도를 낮추고 협력해야 한다”고 강조한 바 있다.<sup>56)</sup> 이는 기존의 불개입 원칙에도 불구하고, 중국을 견제하는 데 필요한 핵심동맹국인 한국과 일본이 분열하는 것을 내버려둘 수 없다는 판단에서 나온 것으로 이해할 수 있다.<sup>57)</sup> 아울러 북핵 문제와 관련해서 긴밀한 공조가 필요한 양국 사이의 갈등은 미국의 전략적 구상에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 만약 미국의 상황인식이 이렇다면 한국의 입장에서선 일반적인 주장보다는 보다 명확한 단계별 정책 목표와 행동계획을 수립할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 독도와 관련해서도 배타적이고 단기적인 이익의 추구보다는 공동의 이익을 마련할 수 있는 정책적 미세조정이 필요할 것이다.

한 전문가는 이러한 접근을 “독도 문제의 포괄적 재조정(*inclusive recalibration of Dokdo*)”이라고 정리하고 있다.<sup>58)</sup> 이는 보다 냉정한 관점에서 여러 정책의

---

*Anchoring Stability in Asia*, A Report of the CSIS Japan Chair

56) “미, 한일 갈등에 ‘중재’…‘불개입’ 포기?”, 『연합뉴스』(2012. 9. 10)

57) 물론 미국이 한국에만 일방적인 압력을 가하는 것은 아니다. 최근에 독도 문제를 국제사법재판소에 단독 제소하는 방안은 그 추진이 힘들 것이라는 전망이 나오고 있다. 일본의 국내정치 일정 외에도 이는 미국이 이러한 방안에 대해 강력한 우려를 표시했기 때문이라는 관점이 우세하다. “연내 ICJ에 ‘독도 제소’하려던 일, 결국 미국의 강한 만류와 압력에 무산될 듯”, 『조선일보』(2012. 11. 16)

58) 하버드·MIT 공동연구팀의 존 박(John Park) 박사와의 2012년 8월 14일 인터뷰

비용과 이익을 치밀하게 계산하고, 상대적인 관점에서 사안을 평가하여 공동의 이익을 찾는 방향으로 구체적인 행동계획을 수립해야 함을 의미한다. 이를 통해 한국이 추구하는 바가 재균형 또는 아시아로의 회귀라는 미국의 입장에 부합함을 보여줘야 하는 부담을 한국은 갖게 된다. 반면에 구체성을 띤 제안에 대해 동의하지 않기는 힘들기 때문에 한국으로서는 실질적이고 구체적인 결과물을 획득할 가능성이 커지게 된다.

앞서 언급한 것처럼, 해양영토 갈등과 관련하여 미국은 공식적으로 중립 원칙을 강조하고 있다. 그러나 2010년 일본과 미국은 국방장관회담 등을 통해 중국과 일본이 영유권분쟁을 빚고 있는 센카쿠 문제에 공동 대응하기로 했다고 밝혔다.<sup>59)</sup> 최근에도 미국은 일본의 센카쿠제도 국유화 계획에 대해 지지 의사를 표시했다. 또한 미국은 미·일 안보조약 5조를 근거로 만약 일본이 무력공격을 당하면 위협에 대처할 수 있도록 행동을 취할 것이라고 선언했다. 이는 만약 중국이 센카쿠제도를 무력공격한다면 연대해 막을 것이란 점을 분명히 하여, 센카쿠와 관련하여 확실히 일방의 편을 들어준 것이다.<sup>60)</sup>

59) 일본의 기타자와 도시미 방위상과 로버트 게이츠 미국 국방장관은 아세안+8 국방장관 회담이 열린 베트남 하노이에서 회동, 센카쿠 등 동중국해에서 미국과 일본이 안보조약을 토대로 공동대처한다는 데 견해의 일치점을 봤다고 보도된 바 있다. “미일 국방장관 센카쿠 공동대응”, 『연합뉴스』(2010. 10. 11)

60) 물론 여기에 대해서 미국의 개입이 무엇을 의미하는지에 대해서는 여전히 논의의 여지가 남아있다. 조약국에 대한 무력공격을 전체 조약국에 대한 공격으로 간주하고 집단적 자위권 행사를 명기한 북대서양조약 제5조와는 달리, 미·일 안보조약 5조에는 ‘자국 헌법의 규정과 절차에 따라’ 공통의 위기에 대처하도록 되어 있다. 따라서 미·일 안보조약 5조가 미국의 즉각적 무력개입을 의미하지는 않는다. 더 나아가서 미국이 인정하는 것은 센카쿠에 대한 일본의 행정관할권이므로 만약 중국이 선제적으로 센카쿠를 점령하는 경우에는 일본의 관할권이 상실되어 미국이 개입할 수 있는 법률적 근거가 사라진다는 주장도 가능하다. 이러한 주장에 대해서는 마고사키 우케루(2012), 앞의 책, 167~171쪽 참조

그러나 이어도와 관련해서는 미국의 그런 적극적 지원을 기대할 수 있을 지 불확실하다. 최근 미국의 관심은 센카쿠제도를 포함하는 남중국해로 집중되고 있다는 점을 이미 지적한 바 있다. 이런 상황에서 이어도와 관련해서 미국이 중국에 대한 부담을 자발적으로 더 떠안으려고 할지는 의문이다. 미국은 지역 내에서 중국과의 관계가 적대적으로 고착화하는 것을 피해야 하는 딜레마를 가지고 있다.<sup>61)</sup> 비록 단기적으로는 중국의 공세적 행동 때문에 미국도 때에 따라서는 강경한 대응을 보여주고 있지만, 양극적 상황의 장기화는 자국에 이익이 되지 않는다는 것이 미국의 입장이기 때문에 이어도와 관련한 미국의 지원이 어느 정도 가능한지는 여전히 미지수다.

동아시아에서 해양영토와 관련된 최근 이슈들은 당사국들이 복잡하게 중첩되고 일견 그 갈등 양상이 증폭되는 추세에 있다. 2010년 중국과 일본이 센카쿠를 둘러싸고 대립하면서 물리적 충돌이 가시화될 것이라는 우려가 있었던 것이 사실이다. 하지만 양국은 영유권 문제와 자원의 이용 문제를 분리시킴으로써 새로운 갈등의 소지를 제공하지 않도록 자제하는 조치를 취했다.<sup>62)</sup>

해양영토 이슈는 제도적으로는 유엔해양법협약의 테두리 안에서 다루어져야 하기 때문에, 상호이해와 협력의 정신을 바탕으로 갈등을 해결하려는 노력이 선행되어야 한다. 또한 동아시아에서 중국의 부상이라는 변수의 중요성도 정확히 인식할 필요가 있다. 중국의 부상에 따라 상대적으로 약화되고 있는 미국의 동아시아 지역에서의 영향력은 한국과 일본의 협력 필요성을 증대시키고 있다. 동시에 이는 중국의 자국 봉쇄에 대한 우려를 증폭시킬 수 있다.

---

61) 여기에 전술한 것처럼 부차적 동맹의 딜레마 중 지역 내 동맹국들과의 관계에서 연루의 가능성을 경계하지 않을 수 없다.

62) 최희식(2010), 「중일 첨각열도 해양영토분쟁 : 평화적 관리 방식의 전환기?」, JPI 정책포럼 2010-32

이런 역학관계 속에서 한국은 선부른 정책적 선택이 아니라 강대국들의 전략적 고려를 충분히 고려한 정책 대안에 대한 고민을 해야 한다. 시활적 이익을 방어할 수 있는 군사력 확충도 필요하다. 하지만 현실적으로 우리의 군사력 행사는 실질적으로 제한될 수밖에 없다. 보다 적극적인 다자전략을 수립하여 군사력 사용이 불필요하도록 갈등을 정리해야 할 것이다.

동시에 일본과 중국의 내적 요인에 의해서 독도와 이어도를 둘러싼 갈등이 증폭될 가능성에 대해서도 대비를 해야 한다. 정치구조상 일본과 중국은 한국과는 달리 일종의 집단지도체제여서 최근 사례처럼 양국 중앙정부가 적극적으로 통제력을 발휘하지 않을 가능성도 존재한다.<sup>63)</sup> 따라서 중국과 일본 양국의 국내정치 전개 상황 역시 향후 우리의 정책적 고려에 중요한 변수로 작용할 가능성이 크다. 특히 정권 교체와 내부적 안정성 확보 여부가 향후 해양영토분쟁에 미칠 영향력에 대한 분석이 필요할 수도 있다.<sup>64)</sup>

기존 연구에 따르면 영토적 이슈는 다른 어떤 이슈보다도 국가 간 갈등의

63) 예를 들어 일본의 경우는 해상자위대 외에도 사실상 제4의 군으로 간주되는 해상보안청이 해양영토분쟁과 관련하여 적극적으로 활동하고 있고, 이는 한국 해양경찰보다 앞서서 무력과 기동력을 가지고 있다고 평가되고 있다. 이에 대해서는 Richard J. Samuels(2007/2008), “‘New Fighting Power!’ : Japan’s Growing Maritime Capabilities and East Asian Security,” *International Security*, Vol. 32, No. 3 참조. 마찬가지로 중국도 국가해양국의 능력을 강화하고 있어서 해군 함정 이외에도 가용한 관공선 숫자가 점증하고 있다.

64) 두 가지 이론적 논의가 가능하다. 먼저 전환전쟁이론(diversionary war theory)의 속죄양 가설에 따르면 국내적으로 위기에 처한 정부가 국내 입지를 강화하기 위해 외부의 위협을 강조하고 갈등을 야기할 수도 있다. 반면에 전환평화이론(diversionary peace theory)에 따르면 국내적으로 위기에 처한 지도자는 국내적 불안정을 만회하기 위해서 다른 국가와 협력할 수도 있다. 두 번째 가설에 대해서는 M. Taylor Fravel(2005), “Regime Insecurity and International Cooperation : Explaining China’s Compromises in Territorial Disputes,” *International Security*, Vol. 30, No. 2 참조

상승 위협성을 높인다.<sup>65)</sup> 이렇게 상승한 갈등은 군사적 충돌의 가능성을 상승시키고, 이는 다시 당사자 간 전쟁의 가능성과 연결된다.<sup>66)</sup> 또 주목해야 할 것은 영토분쟁에 연루되어 있는 국가의 무력 사용 시기와 방식이다. 한편으로는 한 국가가 직접적인 분쟁 당사자에게 의지를 과시하기 위해 무력을 사용하거나 무력 사용을 위협하기도 하지만, 잠재적인 다른 분쟁과 관련된 제3자에게 자국의 결연한 의지를 전달하기 위한 수단으로 강력한 행동을 취할 수도 있다.<sup>67)</sup> 일본이나 중국이 해양영토와 관련한 큰 틀에서 강경한 행동을 취한다는 평판을 얻기 위해서 부담이 작다고 판단한다면 한국에 대해 보다 공세적 행동을 취할 가능성도 있다.

종합적으로 볼 때, 독도·이어도 이슈와 관련하여 당사자들 간의 전향적인 합의가 조속히 도출될 가능성은 크지 않다. 또한 미국이라는 동맹국이 이슈의 해결 및 갈등의 억제를 위해 적극적으로 개입할 가능성도 크지 않다고 볼 수 있다. 그렇다면 최악의 상황을 방지하고 점진적인 해결책을 모색하기 위해 복합적인 문제인식과 다각도의 대응책 마련이 필요해진다. 이 문제의 복합성은 센카쿠를 중심으로 하여 중국과 일본 간의 갈등이 다시 격화될 때, 우리에게 심각한 고민거리를 제공하게 된다. 미·일동맹 구조 속에서 일본의 역할 강화가 일본의 집단적 자위권 행사 시도 및 중국과의 무력충돌로 이어질 때, 한국

---

65) Douglas M. Gibler(2011), “The Politics of Territorial Threat and Rivalry : An Introduction to this Special Issue,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 3 , p. 179

66) John Vasquez and Marie T. Henehan(2001), “Territorial Disputes and the Probability of War,” *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 2

67) Krista E. Wiegand(2011), “Militarized Territorial Disputes : States’ Attempts to Transfer Reputation for Resolve,” *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 1

으로서는 대처하기 곤란한 문제에 봉착하게 된다.<sup>68)</sup> 따라서 동아시아 해양영토를 둘러싼 갈등에서 촉발요인들의 발화성을 억제하고, 한국 국가이익의 전향적 재조정을 위한 시각 도입이 필요하다.

## V. 맺음말

21세기 미국은 자국의 한계를 고려하여 증대되는 동아시아 경제력에 부합하도록 지역맞춤형 역지체제를 고안하고 있고, 이는 결국 해당지역 동맹국과 파트너가 과거에 비해 더 큰 책임을 가지게 됨을 의미한다. 아울러 21세기 국제질서는 정보혁명과 세계화가 심화된 결과로 복잡화, 분산, 다중심성을 특징으로 하고 있다. 동아시아 해양영토문제, 그리고 독도·이어도 이슈는 이러한 국제적 맥락하에서 이해되어야 한다.

대표적으로 미국의 한 학자는 연결성(connectivity)을 극대화할 수 있는 미국의 고유한 능력을 통해 미국이 21세기에도 지도력을 확보하리라고 주장한다. 주장의 핵심은 전쟁, 외교, 비즈니스, 미디어, 사회, 종교 등 세계의 각 부문이 네트워크화하였고, 이러한 구조 속에서는 연결(connectedness)이 권력의 척도이고 미국은 독보적으로 이런 능력을 구현하고 있다는 것이다.<sup>69)</sup> 즉 미국의 전

---

68) 물론 이러한 고민은 한국만이 아니라 미국에게도 심각한 문제로 대두될 것이다. 추후 개정될 미·일방위협력지침에서 일본은 집단적 자위권 행사의 길을 열어놓는다는 의도이지만, 미국으로서도 일본의 대립적 자세를 누그러뜨릴 장치에 대해서 고민하고 일본의 행보를 일방적으로 지지하지 않을 것이라는 분석도 있다. “일, 미국 업고 집단적 자위권 정면 돌파 시도”, 『연합뉴스』(2013. 8. 29)

69) Anne-Marie Slaughter(2009), “America’s Edge : Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, vol. 88, no. 1, Jan./Feb.

략적 인식은 이미 네트워크 세계정치에 대한 고민을 반영하고 있다. 따라서 동아시아의 안보질서도 네트워크 세계정치에 대한 고민 없이는 이해가 힘들어진다. 네트워크 세계정치의 무대에서는 많은 연결을 가지는 행위자가 주도권을 행사할 가능성이 높아진다. 한국도 지역 차원에서(예를 들어 해양영토 갈등 관련) 네트워크가 어떻게 구성되고 있는지를 이해하는 것이 중요하다. 미국의 세계 및 지역전략이 근대와 탈근대의 복합화 방향으로 전개되는 과정에서 동아시아의 해양안보질서도 같은 맥락에서 구축될 가능성이 농후하다.

물론 해양영토를 둘러싼 갈등은 지극히 근대적인 성격을 가진다. 하지만 그 해결책은 근대적인 방식이 아니라 탈근대가 결합한 방식에서 찾을 가능성이 높다. 근대와 탈근대가 결합한 국가 간 관계의 원칙은 거버넌스(governance), 즉 다양한 주체들이 위계적이거나 무정부적으로 연결되지 않고 일종의 네트워크적으로 연결되어 협치(cogoverning)하는 방식이 될 가능성이 크다. 만약 국제 정치의 조직원리가 네트워크 거버넌스로 바뀐다면 다양한 행위자들과 많은 이슈 영역들의 연계가 중요해질 수밖에 없다. 따라서 이에 부응하도록 한국의 이익을 구성하고 더 나아가서는 지역 내의 평화와 번영을 위한 다차원의 지역 네트워크 조직 구축을 위한 노력을 기울여야 한다.

결국 변화하는 세계 및 지역 질서에 효과적으로 대응·적응하기 위해서는 한국도 합당한 방식으로 국가이익을 재정의해야 할 필요가 있다. 현재로서는 다양한 행위자들과 많은 이슈 영역들의 연계 중요성이 대두되고 있다. 문제는 한국이 주도적으로 네트워크를 구성할 수 있는 여지가 크지 않은 가운데 강대국들이 만들어내는 구조로서의 네트워크에 대한 이해가 선행되어야 한다는 것이다.

이를 기반으로 기존에 네트워크적 방식으로 운영되고 있는 공공외교의 내용과 기능을 확대하는 한편 해양영토 이슈와 관련된 지역 내 행동규범을 수립

하는 제도적 노력을 병행하여 추진할 필요가 있다. 미국의 2011년 NMS에서 강조하고 있는 ‘소집자’로서의 역할은 다른 행위자들 간에 안보 유대를 심화하고 공동의 안보 도전을 해결하도록 연결해 주는 것이고, ‘보증인’으로서의 역할은 동맹 및 파트너들과 함께 침략을 억지하고 격퇴시키는 일을 수행하는 것이다. 미국이 발 빠르게 탈근대적 이행을 네트워킹적 관점에서 준비하고 있는 가운데, 한국도 현실주의적인 대응을 염두에 두면서 미국의 동아시아 아키텍처 구상과 그 가운데 미국의 소집자 및 보증인 역할에 주목해야 한다.

지역 내에는 미국과 중국을 중심으로 변화하고 있는 동맹의 기제, 세력전이의 양상, 초국가적 위협 요인에 대응하기 위한 다자주의 협력 네트워크들이 이미 존재하고 있다. 영토 이슈와 관련하여 안보의 현실적 기반인 한·미동맹과 일본과의 협력을 약화시켜서는 안 된다는 점을 동시에 고려하는 전략이 필요하다. 또한 역내의 역동성과 잠재적 요인을 무시한 채 지나치게 미국에 편승하는 입장을 취하는 것도 경계해야 할 것이다. 동아시아에서 해양영토와 관련된 이슈와 갈등의 격화를 막고 이익의 조정 가능성을 모색하기 위해서는 대립의 지속이나 강화보다는 갈등 협력기제를 구축하는 것이 필요한데, 여기에는 한국의 입장에서 협력이 가능한 분야 및 수행할 수 있는 역할에 대한 고민이 필요하다.<sup>70)</sup> 한·미·일 3자관계의 지나친 견고화는 중국에 대한 반동맹의 성격을 강조하여 중국과의 협력이나 의견 조정에 어려움을 가중시킬 수 있기 때문이다.

반면, 부분적 이해의 일치를 기반으로 한·미·일 관계에 대한 고려 없이 중국과의 협력을 통해 단기적 이익을 추구하려는 움직임도 지양되어야 할 것이

---

70) 예를 들어 한국이 보다 유연하고 개방적인 입장을 가지고 작지만 구체적인 공동의 가치를 앞세워 동아시아 해양영토분쟁의 직접적인 당사자들을 아우르는 네트워크를 구축할 수도 있을 것이다.

다. 해양영토 이슈의 발화 가능성을 감안한다면 보다 복합적이고 장기적인 관점에서 공동의 이익을 추구할 수 있는 정책적 대안의 마련이 필요하다.



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

• 참고문헌

자료

- Office of the Secretary Defense(2013), *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, Annual Report to Congress
- The White House(2010), *The National Security Strategy*(May)
- U.S. Department of Defense(2010), *Quadrennial Defense Review Report* (February)
- U.S. Department of Defense(2012), *Sustaining U.S. Global Leadership : Priorities for the 21st Century Defense*(January)
- U.S. Joint Chiefs of Staff(2011), *The National Military Strategy of the United States of America : Redefining America's Military Leadership*(February)

저서

- 마고사키 우케루 지, 김충식 해제, 양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁 : 독도·센카쿠·북방영토』, 메디치
- Armitage, Richard L. and Joseph S. Nye(2012), *The U.S.-Japan Alliance : Anchoring Stability in Asia*, A Report of the CSIS Japan Chair(August)
- Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth(2008), *World Out of Balance : International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton : Princeton University Press
- Lieberthal, Kenneth and Wang Jisi(2012), *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, John L. Thornton China Center Monograph Series, 4(March)
- Mearsheimr, John J.(2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W.W.Norton & Company
- Nexon, Daniel(2009), *The Struggle for Power in Early Modern Europe : Religious Conflict, Dynamic Empires, and International Change*, Princeton : Princeton University Press

O'Hanlon, Michael(2008), *Unfinished Business : U.S. Overseas Military Presence in the 21st Century*, Washington, D.C. : Center for a New American Security

## 논문

김열수(2011), 「동아시아 도서분쟁 : 분쟁의 원인과 미·중의 전략」, 『안보연구시리즈』 제12집 13호, 국방대학교 국가안전보장문제연구소

김열수(2012), 「미국의 신국방전략과 한국의 대비 전략」, 『국가전략』 18권 2호

전재성·주재우(2012), 「미중관계의 변화와 한국의 미래 외교 과제」, 『EAI 국가안보패널 보고서 : 2020 한국외교 10대 과제』

최희식(2010), 「중일 첨각열도 해양영토분쟁 : 평화적 관리 방식의 전환기?」, 『JPI 정책포럼』 2010-32

Baker, Carl and Brad Glosserman(2013), “US Alliances in Asia : Doing More with Less,” *PacNet* 12(February 20)

Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth(2002), “American Primacy in Perspective,” *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 4(July/August)

Brooks, Stephen G., G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth(2012/2013), “Don't Come Home, America : The Case against Retrenchment,” *International Security*, vol. 37, no. 3

Cha, Victor D.(2009/2010), “Power Play : Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, 34, 3(Winter)

Clinton, Hillary(2011), “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, 189(November)

Dolven, Ben, Shirley A. Kan, and Mark E. Manyin(2013), “Maritime Territorial Disputes in East Asia : Issues for Congress,” *CRS Report for Congress* (January 23)

Flournoy, Michele and Janine Davidson(2012), “Obama's New Global Posture : The Logic of U.S. Foreign Deployments,” *Foreign Affairs*, vol. 91, no. 4

- Fravel, M. Taylor(2005), "Regime Insecurity and International Cooperation : Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, 30, 2(Fall)
- Gibler, Douglas M.(2011), "The Politics of Territorial Threat and Rivalry : An Introduction to this Special Issue," *Conflict Management and Peace Science*, 28, 3
- Goldstein, Avery(2013), "First Things First : The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S. China Relations," *International Security*, vol. 37, no. 4(Spring)
- Green, Michael J. and Nicholas Szechenyi(2013), "U.S. -Japan Relations : Meet the New Boss/Same as the Old Boss?" *Comparative Connections*(January)
- Holmes, James R.(2012), "Thucydides, Japan and America," *The Diplomat* (Nov. 27)
- Iain Johnston, Alastair(2013), "How New and Assertive Is China's New Assertiveness," *International Security*, Vol. 37, No. 4(Spring)
- MacDonald, Paul K. and Joseph M. Parent(2011), "Graceful Decline? : The Surprising Success of Great Power Retrenchment," *International Security*, vol. 35, no. 4
- Manyin, Mark E., Stephen Daggett, Ben Dolven, Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, Ronald O'Rourke, and Bruce Vaughn(2012), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia," *CRS Report for Congress*(March 28)
- O'Rourke, Ronald(2013), "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone(EEZ) Disputes Involving China : Issues for Congress," *CRS Report for Congress*(July 5)
- Samuels, Richard J.(2007/2008), "'New Fighting Power!': Japan's Growing Maritime Capabilities and East Asian Security," *International Security*, Vol. 32, No. 3

- Sato, Yoichiro(2012), “The Senkaku Dispute and the U.S.-Japan Security Treaty,” *PacNet* No. 57(September 10)
- Slaughter, Anne-Marie(2009), “America’s Edge : Power in the Networked Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 1(Jan./Feb.)
- Snyder, Glenn H.(1984), “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4(July)
- Sobek, David and Jeremy Wells(2013), “Dangerous Liaisons : Dyadic Power Transitions and the Risk of Militarized Disputes and Wars,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 1(March)
- Vasquez, John and Marie T. Henahan(2001), “Territorial Disputes and the Probability of War,” *Journal of Peace Research*, 38, 2
- Wiegand, Krista E.(2011), “Militarized Territorial Disputes : States’ Attempts to Transfer Reputation for Resolve,” *Journal of Peace Research*, 48, 1
- Wohlforth, William C.(1999), “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1(Summer)
- 기타
- Miles, Donna(2012), “Orient Shield Promotes U.S.-Japan Readiness, Interoperability,” <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118326>
- Whitlock, Craig(2012), “Panetta To Urge China, Japan To Ease Tensions,” *Washington Post*(September 17)
- “미, 한일 갈등에 ‘중재’…‘불개입’ 포기?,” 『연합뉴스』(2012. 9. 10)
- “미일 국방장관 센카쿠 공동대응,” 『연합뉴스』(2010. 10. 11)
- “연내 ICJ에 ‘독도 제소’하려던 일, 결국 미국의 강한 만류와 압력에 무산될 듯,” 『조선일보』(2012. 11. 16)
- “일, 미국 업고 집단적 자위권 정면돌파 시도,” 『연합뉴스』(2013. 8. 29)
- 캠벨 차관보의 2012년 9월 28일 언론 인터뷰, 미국 국무부 웹사이트 <http://fpc.state.gov/198185.htm>

클린턴 국무장관 ASEAN 지역포럼 발표문 원문, 미국 국무부 웹페이지 <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

해양분쟁관련 미국 국무부 브리핑 원문 [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1995/9505/950510db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html)



동북아역사재단  
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





# 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 갈등과 일본의 대응

동북아역사재단 이명찬



I. 머리말

II. 중·일 간 분쟁의 경과와 내용

III. 센카쿠 문제의 쟁점

IV. 중·일 간 센카쿠분쟁의 요인

V. 맺음말 : 독도 이슈에 대한 함의



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 이명찬(李明贊)

국제정치 전공, 동북아역사재단 연구위원

대표논저로는 「일본의 외교·안보정책에 나타난 '네 가지 노선' - 일본의 외교·안보정책의 이해를 위한 분석틀」(2007, 『국제·지역연구』 제16권 제1호), 「헌법9조의 개정과 '보통국가'·'권력국가' - '집단적 자위권의 행사'와 관련하여」(2008, 『평화연구』 제16권 2호), 「2010년 9월 일중간 센카쿠제도 분쟁과 독도」(2011, 『국제문제연구』 제11권 제2호), 「센카쿠제도를 둘러싼 중·일간 갈등과 동북아」(2013, 『국제정치논총』 제53집 1호) 등이 있다.

# 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 갈등과 일본의 대응<sup>1)</sup>

동북아역사재단 이명찬

## I. 머리말

미국 시사전문지 『포린폴리시(Foreign Policy)』(1. 30 보도)는 중·일 간 센카쿠제도[釣魚島, 중국명: 다오위다오<sup>2)</sup>] 충돌을 계기로 동아시아에 불고 있는 영토분쟁에 대해, 민족주의의 발흥과 영토갈등의 심화 등이 세계대전을 촉발한 발칸과 유사하다고 지적하였다.<sup>3)</sup> 미국은 중립을 지키고 있지만 중·일 대결로 동아시아의 발화점은 센카쿠제도가 될 가능성이 큰 것으로 분석되고 있다.

2010년 9월 일본과 중국이 센카쿠에서 충돌했을 때 일본 정부의 대응은 매우 좋지 않았다. 지도층 내부의 조율 부족으로 인하여 적절하게 대응하지 못했다. 중국은 일본 정부의 이러한 대응을 도발로 보았다. 일본은 사건의 주도

- 
- 1) 이 글은 『국제정치논총』 제53집 1호(2013)에 게재된 「센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 갈등과 동북아」를 대폭 수정·보완한 것임을 밝힌다.
  - 2) 이 글에서는 실효지배하고 있는 국가의 도서명인 ‘센카쿠제도’를 사용하는 것을 원칙으로 하였다.
  - 3) “동아시아 갈등, 세계대전 촉발한 발칸과 닮았다”, 『세계일보』(2013. 1. 31)

자를 재판에 회부하였고, 중국은 일본의 대응에 대해 일반적인 범위를 넘어섰다고 생각했다. 이 모든 것이 일본 정부의 부실한 감독과 조율 부족에 의한 것이었다. 이러한 현상은 2012년 9월 센카쿠제도 3개 섬을 일본 정부가 국유화하는 과정에서도 그대로 나타났고, 중국은 격렬하게 반발하였다.

이 글에서는 센카쿠제도를 둘러싸고 험악하게 진행되고 있는 중·일 간 갈등의 실상을 이해하기 위해, 먼저 양국 갈등의 촉발요인인 2010년 9월 센카쿠제도 주변 해역에서의 어선충돌 사건과 2012년 9월 11일 센카쿠 3개 섬을 일본 정부가 국유화하는 과정을 살펴본다. 다음으로 센카쿠제도 분쟁의 쟁점에 대해 정리한다. 그리고 중·일 갈등의 심층적 요인을 분석한다. 그리고 다양한 요인들을 경제적 요인과 정치적 요인으로 정리하고, 정치적 요인에 대해서는 중·일 양국의 리더십 요인, 국내정치적 요인 그리고 국제정치적 요인으로 분류하여 분석한다. 마지막으로 결론 부분에서는 센카쿠제도 분쟁이 독도 주권수호에 미치는 함의에 대해서 정리하고자 한다.

## II. 중·일 간 분쟁의 경과와 내용

### 1. 2010년 센카쿠제도 분쟁

#### 1) 분쟁의 경과<sup>4)</sup>

2010년 9월 7일 오전, 센카쿠제도 주변의 일본영해 내에서 불법조업의 혐

---

4) 이 부분은 이명찬(2011), 「2010년 9월 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 독도」, 『국제문제 연구』 제11권 제2호(통권42호)에서 부분 인용

의가 있는 중국어선에 대해 해상보안청은 어업법에 근거하여 출입검사를 하고자 무선 등으로 여러 차례 정선을 요구하였고, 어선은 계속 도주하다 다른 순시선인 '미주기'호와 선체로 충돌하였다. 해상보안청은 이를 의도적인 해상보안관의 출입검사 방해로 보고 공무집행방해 혐의로 선장을 체포하여 일본 국내법에 근거해 기소하였다.

이에 중국은 9월 16일까지 9일 간 다섯 차례나 주중 일본대사를 불러 항의하고 여덟 차례 성명을 발표하는 등 일본에 대해 전례가 없는 압박을 가하였다. 중국이 이례적으로 격렬한 반응을 보인 것은, 사건 직후에 내린 '장기화한 진 앓을 것'이라는 중국 당국의 예상을 크게 벗어나는 상황전개에 당황한 결과로 보인다. 중국 당국은 당초 공무집행방해라는 경미한 죄목으로 체포된 선장의 처분은 구류 48시간 정도일 것으로 판단했을 것이다. 사건 발생 초기에는 국내의 반일여론을 조장하여 일본 측의 선장 석방이 중국의 압력에 의해 실현되었다는 쪽으로 몰아가고자 했지만, 선장은 결국 석방되지 않았다. 그 후 중국 국내에서의 반일 고양을 억누르기 위해 중국 당국은 격렬한 반응을 보이지 않을 수 없었다.<sup>5)</sup>

9월 19일 선장에 대한 구속 기간 연장이 발표되자 중국 정부는 일본경제에 대한 '압력' 행사로 외환시장에서의 엔고(円高) 유도, 일본관광 억제, 중국 국내에서의 일본기업에 대한 사업인가 지연, 중국 국내 인프라 개발사업에서 일본 기업 배제, 일본제품의 불매운동 등을 전개하였다. 이에 더하여 아이팟과 하이브리드 자동차, 미사일 등 첨단제품의 필수 재료인 희토류의 일본 수출을 금지시켰다.

중국 정부의 이러한 압력 행사에 못 견딘 일본은 24일 나하 지검의 차석검

5) 『산케이신문』(2010. 9. 13)

사를 통해 돌연 처분보류로 선장을 석방하였고, 석방에 대한 이유를 설명하는 기자회견에서 “일본 국민에 대한 영향, 일·중관계 등을 고려한 판단”이라고 발표하였다. 중국 외교부는 25일 선장의 석방에도 불구하고 “중국의 영토와 주권, 중국 국민의 인권을 현저하게 침해한 것에 대해 강렬한 항의를 표명한다”고 성명을 발표하였고, 나아가 일본 측에 사죄와 배상을 요구하였다.

한편 일본에서는 나하 지검의 발표가 있고 나서 일본 여론으로부터 ‘이후의 일·중관계에 대한 고려’라는 외교적 표현에 대해 비판이 쏟아졌다.<sup>6)</sup> 일본 여론은 일개 지방의 검사가 이러한 고도의 정치적 판단을 하는 것이 과연 가능하며 바람직한 것인지 의문을 제기하면서, 정치적 배경에 대해 의혹을 제기하였다. 센고쿠 요시토(仙谷由人) 당시 관방장관은 “검찰로부터 수사를 한 결과 처분보류라는 현재의 판단으로 신병을 석방하겠다는 보고를 받았는데, 그것을 그대로 승인했다”고 말하고, 지검의 판단으로 석방을 결정하고 정부는 그것을 추인했을 뿐이라고 답했다.<sup>7)</sup>

미국 정부는 이번 사건이 우발적인 것이 아닌, 중국 정부의 묵인하에 발생한 ‘조직적인 사건’이라고 보고, 중국의 행동을 경계하였다. 미국의 지일파 리

6) 이 사건과 관련하여 조셉 나이(Joseph S. Nye)교수는 “일본은 잘 대처했다고 생각한다. 동시에 클린턴 국무장관이 일본을 지지하는 성명(센카쿠제도는 미·일 안보조약의 대상 범위라는 취지)을 낸 것에 대해서도 만족한다. 이 건에 대해 일본이 사죄나 배상 등을 할 필요는 전혀 없다고 생각한다”라며 일본의 대응을 지지 하였다. Richard Armitage·Joseph S. Nye Jr. (2011), 『日米同盟vs. 中國·北朝鮮』, 文春親書, 44쪽

7) 그러나 사건 발생 1년이 지난 2011년 9월, 간 나오토 정권에서 내각관방참여를 맡았던 마츠모토 켄이치[松本健一]는 『산케이신문』과의 인터뷰에서, 당시 간 나오토 수상과 센고쿠 관방장관의 정치 판단에 의한 것이었다고 분명히 밝혔다. 마츠모토는 “간 수상이 (뉴욕에서의) 국제연합총회의 중간에 센고쿠에게 전화를 걸어 석방여부에 대해 서로 의견 교환하였으며, 최종적으로는 간 수상이(석방을) 판단했다”고 설명했다. 『산케이신문』(2011. 9. 26)

처드 아미티지(Richard Armitage) 전 미국무부 부장관은 중국의 강경한 대응에 대해 일본이 민주당 대표선거로 국내 문제에 눈이 쏠려 있는 틈을 타 “미·일 관계가 냉각되어 있는 사이 다양한 것들을 시행하여 어디까지 허용되는지 (중국이 일본을) 시험하고 있다”고 언급하였다. 이어서 “중국은 일련의 행동을 취함으로써 잘못을 범했다. 결과적으로 중국의 행동은 주변 각국을 ‘대중국’으로 대치하도록 하여, 중국이 아시아지역에서 강화하고자 했던 소프트파워에 상처를 입히고 말았다”<sup>8)</sup>며 중국을 비판하였다.

이 사건은 중·일관계를 그 이전과 이후로 나누어버렸다. 일본에게 이 사건은 중국과의 영토 문제가 실제 전투로 이어질 위험성이 있다는 사실을 국민 차원에서 느끼게 한 중대한 사건이었다. 도쿄 가즈히코(東郷和彦) 교토산업대학교수는 이 사건에 대해 다음과 같이 평했다. “가장 본질적인 의미에서 전후시대가 끝났다고 생각했다. 2010년 9월 7일 일본은 새로운 시대로 진입했다. 헌법9조라고 하는 이데올로기로 일본을 지켜온 시대가 끝났다. 외교의 끝에 무력충돌이 가능한 시대가 시작되었다.”<sup>9)</sup> 미·일 안보조약에 대한 검토가 중요한 의미를 갖기 시작하였다.

## 2) 센카쿠제도와 미·일 안보조약

센카쿠문제로 중·일 간 외교전이 뜨거워지자, 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton) 미국무장관은 “센카쿠제도는 미·일 안보조약의 대상”<sup>10)</sup>이라고 언명

8) Richard Armitage · Joseph S. Nye Jr. (2011), 『日米同盟vs. 中國·北朝鮮』, 文春親書, 44쪽

9) 東郷和彦·保阪正康(2012), 『日本の領土問題-北方四島, 竹島, 尖閣諸島』, 角川書店, 140쪽

10) 이와는 달리, 빌 클린턴 대통령시대의 먼데일 주일미대사는 “적용되지 않는다”고 답변하였다. 『산케이신문』(2010. 9. 28)

하였고, 필립 크롤리(Philip Crowley) 미국무차관보는 2012년 8월 16일 기자회견에서 ① 센카쿠제도는 일본의 시정하에 있고, ② 미일안보조약 5조<sup>11)</sup>는 일본의 시정하에 있는 영역에 적용되므로, 조약이 센카쿠제도에 적용된다고 언급하였다.

이에 대해 류장용[劉江永] 칭화[清華]대학교 교수는, 일본과 미국이 각각 “미·일 오키나와 반환협정을 근거로 센카쿠제도는 일본 고유의 영토다”, “센카쿠제도는 미·일 안보조약 적용 대상이다”라고 우기고 있으나, 이는 모두 이치에 맞지 않고 법률적 근거도 없는 거짓말이며, 센카쿠제도 방위에 미·일안보조약 제5조는 적용될 수 없다고 주장하였다.<sup>12)</sup> 1960년 수정된 미·일 안보조약의 제5조에는 “일본 시정하의 영토에서 어느 일방이 무력공격을 받았을 때, 본국의 헌법규정과 절차에 따라 그 위협에 대한 대응조치를 취한다”고 되어 있다. 즉 동 조약 적용을 위해서는 ① 일본의 합법적인 행정 관할지역이어야 하며, ② 일본의 영토에 속해야 한다는 두 가지 조건이 필히 충족되어야 한다. 하지만 1972년까지 류큐[琉球, 오키나와] 주권은 미국의 통제하에 있었다. 이에 미국이 센카쿠제도의 관할권을 류큐에 귀속시켰다고 해도 동 영토가 ‘일본

11) 미·일안보조약 제5조(공동방위)에는 이렇게 기술하고 있다. “각 조약국은 일본국의 시정하에 있는 영역에 있어서 어느 일방에 대한 무력 공격이 자국의 평화와 안전을 위협하게 한다고 인정하고, 자국의 헌법상의 규정 및 절차에 따라 공통의 위협에 대처하도록 행동할 것을 선언한다.” 주의를 요하는 것은 “자국의 헌법상의 규정 및 절차에 따라” 행동을 결정한다고 하고 있는 점이다. 미국의 헌법은 교전권을 의회가 장악하고 있다. 따라서 개전을 할 것인가 말 것인가는 의회의 결의에 따라 결정하게 된다. 북대서양조약기구(NATO)에서는 “무력공격이 행해진 경우에는 그에 필요한 것으로 생각되는 행동(병력의 사용을 포함)을 즉시 시행한다”고 규정하고 있어 미·일안보조약과는 다르다. 『日本の領土問題の「今」と「未来」がわかる本』, 62쪽

12) 劉江永(2012), 『人民日報海外版』(2012. 7. 16), <http://opinion.people.com.cn/n/2012/0716/c1003-18520838.html>. 劉江永은 칭화[清華]대학교 당대국제관계연구소 부원장 겸 인민일보 특약 평론가다.

관할하'에 있었던 것은 아니었으므로 미·일 안보조약 제5조는 적용될 수 없다는 것이 류장용 교수의 주장이다.

1972년에 오키나와가 반환되었을 때 일본 국민은 환영했지만, 당시 미국의 센카쿠제도에 대한 입장은 ‘반환은 시정권만으로 한다’, ‘주권은 대만 및 중국과 경쟁중’이라는 인식을 나타냈다. 2012년 9월 25일 의회에 제출한 CRS(Congressional Research Service, 미국의회조사국)의 조사보고는 “워싱턴은 결단코 센카쿠제도에 대하여 일본의 주장을 인정한 것이 아니다”, “미국은 일본의 시정권만을 인정했다”고 강조하고 있다. 미국의 이러한 입장은 오키나와를 반환할 때부터 일관하고 있다.<sup>13)</sup>

센카쿠 문제에서 미국의 증립은 “이 문제는 중·일 양국이 해결하라”는 의미이다. 그렇지만 전쟁 등의 경위를 생각해 보면 이 문제가 당사국끼리 해결될 리가 없다. 그렇다면 왜 미국은 ‘일부러’ 그렇게 했을까? 마고사키 우케루(孫崎亨)에게 그 목적은 명백하다. 그렇게 함으로써 중·일 간에 불씨를 남겨둔 것이다. 마고사키는 센카쿠 문제에 대해 일전에 주일대사였던 인물인 “미국이 심어놓은 시한폭탄이 폭발하려 하고 있다”고 발언했다<sup>14)</sup>고 강조했다.

『뉴욕 타임스(The New York Times)』의 니콜라스 크리스토프(Nicolas D. Kristof) 기자는 2010년 9월 10일자 칼럼에서 “1972년에 미국이 오키나와 시정권을 일본에게 반환함으로써 센카쿠제도 문제에서 일본을 도와야 하는 입장을 취하게 되었다. 미국은 핵전쟁의 위협을 무릅쓸 리가 없으며, 현실적으로 안보조약을 발동할 가능성은 제로”이다. “확실한 답은 알 수 없지만, 내 감각으로는

13) 矢吹晋(2013), 『尖閣問題の核心－日中關係はどうなる』, 花傳社, 12쪽

14) 孫崎亨(2012), 「アメリカの陰謀と日本支配」, 『日本の領土問題の「今」と「未来」がわかる本』, 67쪽

중국에게 설득력이 있다”고 주장하였다.<sup>15)</sup>

전후 일본의 외교는 헌법9조와 미·일안보조약에 근거한 평화주의였으며, 일본은 어떤 경우에도 전쟁은 일어나지 않을 것이라 생각해왔다. 그리고 극단적인 경우 미국이 지켜주리라 믿었다. 그러나 현실은 그렇지 않았다. 2010년 9월의 충돌사건은 일본을 급변하는 동북아 국제정치의 현실에 눈뜨게 한 강력한 각성제였다.

## 2. 센카쿠제도 국유화

### 1) 도쿄 도지사의 매입주장과 정부의 국유화

2010년 9월의 사건 이후 센카쿠제도 주변해역에서 끊이지 않던 중·일 간의 마찰은 2012년 9월 11일에 일본 정부가 사유지였던 센카쿠제도 3개의 섬(우오쓰리 섬, 기타코 섬, 미나미코 섬)을 매입하여 국유화하면서 새로운 장으로 진입했다. 정치인들이 영토 문제를 자신의 정치적 이익을 위해 이용하는 경우도 발생했다. 이에 대한 일본 정부의 위기관리 능력의 부족으로 작은 사건이 큰 갈등으로 번지고, 여론이 들끓었다.

이시하라 신타로[石原慎太郎] 도쿄[東京] 도지사는 일본 정부가 센카쿠제도를 매입해야 한다고 제안한 바 있는데, 중국과 대만을 화나게 한 이 발언은 일본의 국익을 위해서가 아니라 자신의 정치적 목적에 의한 발언이었다.<sup>16)</sup> 이시하라의 의도는 첫째, 영토 문제로 중·일 간을 긴장시켜 중국의 위협을 부추겨

---

15) 크리스토프 기자는 『뉴욕타임즈』 도쿄지국장 경험이 있으며, 미국 저널리즘계에서 최고의 명예로 인정받는 풀리처상을 두 번이나 받았다.

16) 2012년 8월 15일 브루킹스 연구소에서 리처드 부시와 인터뷰한 내용이다.

‘평화바보[平和ボケ]가 된 일본인에게 방위 의식’을 각성시키는 것이었다. 둘째, 내정 상의 목적으로 오오이[大飯] 원자력발전의 재가동이나 소비증세 등 긴급한 테마들을 억누르고 영토 문제가 국회의 관심만이 아닌 여론에서 비등해지면, 하시모토 도루[橋本徹] 시장 때문에 존재감이 희미해진 자신에게도 드디어 스포트라이트가 비칠 것이라는 계산이 있었다. 10월 25일 그가 신당 결성을 위해 도지사를 사직한 것이 이를 증명한다. 센카쿠와 신당은 자신의 정치적 야망을 충족시키기 위한 자동차의 양 바퀴였던 것이다. 경제 불황이 계속되고 정당정치가 막다른 상황에서, 종신고용과 연공서열이라는 전통적인 사회질서가 붕괴하고 젊은이들을 중심으로 장래 불안이 엄습하는 등 폐쇄감이 만연하고 있는 이러한 때에 이시하라가 들고 나온 것이 ‘적대형 내셔널리즘’이었다.<sup>17)</sup>

이시하라 도쿄 도지사는 우오쓰리 섬[魚釣島]을 매입한 후 피난항 건설과 등대 정비 등 인프라 건설에 나설 의향을 피력했다. 이에 대해 일본 정부는 해당 제도를 매입하더라도 현 상황을 변화시킬 의향이 없음을 명백히 표명하고, 정부의 의향에 대해 정치·외교 쌍방의 채널을 통해 중국 측에 전달했다. 국유화를 향해 노다[野田] 총리의 등을 떠민 것은 다음의 두 가지 상황이었다. 첫째, 도쿄 도에 기부금이 10억 엔에 임박하자 ‘절박감’이 나왔다. 둘째, “이시하라가 사계 되면 되돌릴 수 없는 상황이 된다”는 메시지가 베이징[北京]으로부터 전달되었다. 결국 국유화하는 편이 중국 측의 반발이 적을 것이라는 판단이 작용한 것으로 보인다.<sup>18)</sup> 도쿄 도에 의한 센카쿠제도 취득보다는 일본 정부에 의한 국유화 쪽이 중국이 받아들이기 쉬울 것으로 외무성은 생각했다. 하지만

17) 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 蒼蒼社, 19쪽

18) 岡田充(2012), 위의 책, 22쪽

이 전망은 근본적으로 잘못된 것이었다.<sup>19)</sup>

일본은 도서의 매입이 합당하다고 보았으며 국내의 부분적 거래라고 여겼다. 또한 민주당은 국내적 비판을 원하지 않았기에 시진핑[習近平] 취임 전에 분쟁을 해결하고자 하였다. 그러나 중국 지도층의 큰 변화와 함께 전례 없는 수준의 정치적 불확실성이 형성되었던 시점인 제18차 공산당대회 중에 이러한 움직임이 일어났고, 결과적으로 양국의 의사결정 과정에 상이한 논리와 국내 정책에 대한 이해의 부재가 초래되었다.<sup>20)</sup>

국유화는 올바른 선택이었지만 시간에 대한 오산이 있었다. 먼저 도지사에게 맡겨두면 시간이 너무 오래 걸린다. 도의 소유물로 하는 경우는 다양한 절차를 거쳐 2013년 3월 말에 매입이 된다. 하지만 중국은 그 전에 몇 개의 중대한 행사인 당대회, 전인대, 그리고 다양한 국제회의가 있다. 그렇게 되면 그 동안 중국의 반일 여론이 어디까지 확대될지 예상을 불허한다. 그래서 단기간에 처리해 버리고 싶어서 국가가 신속하게 매입해 버렸다.<sup>21)</sup>

8월 말 국유화를 설명하러 베이징을 방문했던 아마구치 츠요시[山口祐] 외무부대신은 9월 13일 기자회견에서 국유화에 대해 중국 측에 사전 설명이 부족했음을 인정했다. 신뢰관계의 결여에 더하여 설명 부족으로 상대 측을 화나게 했다는 점은 명확해 보인다. 2012년 9월 9일 러시아 극동의 블라디보스토크(Vladivostok)에서 노다(野田) 수상과 중국의 후진타오[胡錦濤] 국가주석이 약 15분간 선 채로 대화를 나누었다. 그 자리에서 후진타오 주석은 노다 총리에게 센카쿠제도의 국유화에 대해 강하게 항의했다.

19) 佐藤優(2012), 「新・帝國主義の時代」, 『中央公論』(2012. 11), 107쪽

20) 우드로 윌슨 센터, 「중·일대화: 영토분쟁을 넘어」

21) 五味洋治, 「'偶発'と'英雄行動'が招く戦闘突入の危険性」, 『日本の領土問題の「今」と「未来」がわかる本』, 56쪽

9월 20일의 NHK 뉴스에 의하면 후진타오 국가주석이 “섬의 매입은 어떠한 형태이든 위법·무효이며 우리는 강하게 반대한다. 노다 총리가 대국적인 관점에서 잘못된 판단을 하지 않기를 바란다”고 언급한 것에 대해, 노다 총리는 “센카쿠제도는 역사적·국제법적으로 우리 고유의 영토이며 우리는 이를 실효지배하고 있다.”고 대응했다고 한다. 후진타오가 섬의 구입에 강력한 반대를 언급한 다음날인 10일, 일본 정부는 관계각료회의를 열고 센카쿠제도의 국유화를 결정했다. 그리고 11일에는 우오쓰리 섬 등 세 섬의 구입과 정부에 의한 관리가 각의 결정되었다.

일본 외무성은 국유화에 의해 센카쿠제도의 현재 상황이 변화 없이 당분간 유지될 것이므로, 중국 측의 반발을 최소한으로 억누를 수 있을 것으로 생각했다. 그러나 이는 오산이었다. 중국 측에서 보면 국가원수인 후진타오 주석의 요청을 노다 수상이 완전히 무시한 것이 되었다. 관계각료회의가 있었던 10일 저녁 늦게 국유화 방침을 결정한 후에, 겐바 고이치로[玄葉光一郎] 외상과 야마구치 차관 사이에 전화로 고성(高聲)이 오갔다.<sup>22)</sup>

야마구치 차관은 “9일 러시아의 블라디보스토크에서 행해진 중·일 수뇌회담에서 중국의 후진타오 국가주석이 센카쿠 국유화의 결사반대 의향을 전한 직후에 일본 정부가 국유화를 결정한 것은 후진타오 주석의 체면을 구긴 것이 된다. 11일의 각의 결정은 연기해야 한다. 그렇지 않으면 중국의 전례 없는 반발이 예상되고 큰일 날 것이다”라고 강하게 주장하였다.

이에 대해 겐바 외상은 “이미 정해진 방침이라 변경할 수 없다”고 대답하였고, 외무성 관료도 겐바 외상을 지지했다. 이러한 일련의 외교 과정을 면밀히 살핀 사토 마사루[佐藤優]는 “야마구치 차관의 판단에 따랐다면 지금과 같은

22) 佐藤優(2012), 앞의 글, 109쪽

사태는 없었을 것이다. 외무관료의 정보수집, 정세분석의 잘못과 겐바 외상의 정치가로서 판단력의 결여가 패인이다”라고 외무성의 안이한 판단에 대해 비판하였다.

그렇다면 중국은 왜 ‘국유화’에 강하게 반대할까? 일본 정부의 입장에서는 국내법에 근거한 소유권 이전에 불과하다. ‘국가에 의한 최초의 작위’라 하더라도, “일본의 주권에 관한 것이므로 어떠한 변경도 의미가 없기 때문에 외교 문제가 되지 않고 사태는 진정될 것이다”라고 생각했다.<sup>23)</sup> 그러나 ‘국유화’에는 중국이 받아들일 수 없는 두 가지 논리가 내재되어 있다. 첫째, ‘판단 유보’를 부정하는 행위이다. 중국은 국유화를 일본 측이 센카쿠 문제를 둘러싸고 ‘판단 유보’라고 하는 ‘암묵의 이해’를 파기한 것으로 받아들였다. ‘국유화’에 의해 ‘판단 유보’라고 하는 미묘한 균형이 무너졌다는 것이다.

둘째, 국유화는 중국을 자극하려고 했던 이시하라 도쿄 도지사의 도발과 같은 연장선에 있다고 보는 강한 불신감의 표출이다. 국유화는 일본 정부가 ‘(이시하라와 같은) 우익세력에 의한 도발을 간과, 용인한 결과’이며, 우익세력에 의한 도발을 국가가 ‘섬 매입’에 나설 수 있도록 ‘사전 정치작업을 했다’라고 보는 불신감이 배경에 있다. 본래 토지의 소유권과 주권은 차원이 다른 개념이다. 중국인이 섬을 구입하더라도 일본의 주권에는 직접적인 영향이 없

---

23) 일본 정부는 ‘국유화’라는 용어를 사용하지 않았다. ‘소유권의 취득·보유’이며, 국유화라는 것은 언론이 사용하고 있는 용어다. 일본연구를 전문으로 하는 베이징의 학자는 “국유화라는 말은 중국과 일본 사이에 뉘앙스의 차이가 있다”고 설명한다. 중국에서는 토지가 전부 공유이며 사적소유는 금지되어 있다. 따라서 ‘국유화’라고 들으면 일본의 국가의사가 전면적으로 관철되었다는 이미지를 갖는다. 또한 ‘국유화’의 ‘화’는 현상 변경을 의미하는 것으로 받아들여진다. 중국이 ‘민주화’라는 말을 싫어하는 것과 같은 이유이다. ‘사회민주주의’가 있는데 왜 ‘구미민주주의제도’로 바꾸지 않으면 안 되는가라는 것이다. 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 蒼蒼社, 34쪽

다. 중·일 간의 상호신뢰관계가 있으면 이처럼 문제가 커지지는 않았을 것이다.<sup>24)</sup>

겐바 외상의 ‘센카쿠제도 매입’ 결정으로 인해 중국에서 거센 반발이 일어났고, 양국의 무역과 외교관계에 부정적인 영향을 미쳤다. 또한 센카쿠제도 주변해역에서는 중국과 일본의 순시선이 물대포 공격을 주고받으며 충돌했다. 나아가서는 중국과 일본이 각각 ‘전쟁 대비 군사훈련 지침’과 ‘영공침범 시 신호탄 사격 대응책’을 발표하는 등 긴장이 계속되었다.

일본 해상보안청은 2015년까지 오키나와<sup>[沖縄]</sup>의 이시가키<sup>[石垣]</sup> 해상보안본부에 600명 규모의 센카쿠 전담부대를 설치하고 12척의 순시선(경비선)을 상시적으로 배치하기로 했다. 일련의 갈등 끝에 2013년 1월 말 중국 쪽이 일본 자위대 함정에 공격용 레이더를 조준한 사건이 발생하기에 이르렀다. 이에 대해 일본 정부는 중국과의 외교적 절충이 아니라 이를 폭로해서 중국을 압박하는 조치를 선택했다.

국유화 선언은 일본 측의 실효지배는 ‘현실의 사태’로서 용인하지만 중국도 주권을 ‘주장해 왔다’는 사실 경과를 무시하는 것이며, 그 영향으로 종래의 중·일관계의 기초가 파괴되었다. 일본이 약속을 위반한 이상 중국도 그것에

---

24) 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 37쪽, 중국은 공산당이 전부를 결정하는 국가로 언론까지 통제하고 있다. 그렇기 때문에 일본의 신문보도도 국가가 결정한 시나리오대로 발표되고 있을 것이며, 사실상 출발은 국가의 최상층부끼리 협의한 이후부터라고 생각한다. 이에 따르면 이시하라의 발언에서부터 국유화까지의 과정은 국가가 전부 시나리오를 만들어 놓았을 것이라는 발상이 되고 만다. 중국에서는 신문도 중국공산당으로부터 세세한 부분까지 하나하나 지시가 내려오는 것으로 보인다. 그렇기 때문에 일본이 무엇을 하든 뒤에는 정부가 있다고 생각한다. 북경의 일본대사관에는 일본에서 반중국적인 보도가 나면 “보도 기관을 교육시켜 달라”고 요청이 들어온다고 한다. 五味洋治, 「『偶発』と『英雄行動』が招く戦闘突入の危険性」, 『日本の領土問題の「今」と「未来」がわかる本』, 56쪽

구속되지 않았으며, 덩샤오핑[鄧小平]의 ‘도광양호(韜光養晦)’라는 자제는 방기했다. 이후 조어도 해역의 실효지배를 목표로 하여 “군사행동과 경제제재를 포함한 다양한 행동을 실행하겠다”고 공언하기에 이르렀다.<sup>25)</sup>

## 2) 중국의 강경대응과 일본의 반응

일본이 센카쿠제도를 국유화하고 3일 후, 중국의 『인민일보』는 격한 표현으로 일본 정부를 다음과 같이 비난하였다.

중국 정부와 인민은 일본이 중국의 고유영토인 센카쿠제도에 대해 이른바 ‘국유화’를 실시하는 것에 대해 강력히 반대하고 항의한 바 있다. 하지만 일본은 잘못된 결정을 철회하지 않은 채 “전력을 다해 센카쿠제도 인근 해역 경비를 강화해나갈 것”이라고 떠들어대며 ‘지역 안정 파괴’라는 구정물을 중국에 퍼붓고 있다. 반세기 이전, 일본의 군국주의가 일으킨 침략전쟁은 아시아인들에게 심각한 재난을 불러온 바 있다. 오늘날 일본이 센카쿠제도 문제에서 보여주는 악랄하고 졸렬한 행동은 세계의 반(反)파시즘 전쟁 승리 성과 및 전후 수립한 국제질서에 대한 공개적인 멸시이자 도전이다. 일본은 여전히 고집을 꺾지 않은 채 중국의 영토주권을 침범하고, 13억 중국 인민의 감정을 상하게 하면서 중국의 국제적 이미지에 먹칠하고 있다. 도대체 일본은 중·일관계를 어느 지경으로까지 몰아 가려고 하는가? 일본은 그 악랄하고 졸렬한 행동들에 대한 대가를 치를 준비가 되어 있는가?<sup>26)</sup>

중·일 국교정상화 40년을 맞이하여 양국은 이를 계기로 교류를 강화하고 전략적 호혜관계를 심화할 예정이었다. 하지만 노다 정권이 센카쿠제도에 대

25) 矢吹晋(2013), 『尖閣問題の核心－日中關係はどうなる』, 花傳社, 18쪽

26) “日, 이성을 되찾아야”, 『人民日報』(2012. 9. 14), <http://world.people.com.cn/n/2012/0914/c1002-19005049.html>

해 ‘국유화’ 조치를 잘못 취해 중·일관계가 냉각되었다. 일본의 일부 보수파 정치가들이 계속해서 영토 문제를 이용하여 민족정서를 선동함으로써 양국의 각 계층 및 분야의 교류가 정체되고 있는 가운데, 일본의 일부 지식인들은 중·일관계의 큰 틀을 고려하여 이성적인 목소리를 내고 있으며 이는 일본 사회에서도 일부 받아들여지고 있다.

센카쿠제도 국유화를 둘러싼 중·일 간 갈등 및 중국인들의 반일시위가 격화되고 있는 가운데, 9월 19일 노다 일본 총리는 “이번 센카쿠제도 매입에 따른 중국 측의 반응이나 상호 갈등을 어느 정도 예상하긴 했으나, 당초 예상보다 격렬한 반응을 보였다”며 자신의 판단에 오류가 있었음을 인정하였다. 노다 총리는 또 “중국과 소통할 수 있는 여러 채널들을 모색하고 이를 통한 사태 안정화 방안을 강구할 것”이라고 언급하였다.<sup>27)</sup>

오카다 가쓰야(岡田克也) 부총리는 홍콩 『봉황(鳳凰)TV』와의 인터뷰에서 센카쿠제도 문제로 인한 중·일관계 악화 국면에 대해 유감을 표명하며 다음과 같이 언급하였다. “일본 정부의 센카쿠제도 매입은 이시하라 신타로 도쿄 도지사의 센카쿠제도 매입을 저지함으로써, 중·일 양국 간의 긴장 국면을 초래하지 않게 하기 위한 유일한 방법이었다. 일본은 중국 측이 센카쿠제도를 중요시 하는 입장은 이해하지만, 센카쿠제도에 주권 문제가 존재한다는 것을 인정할 수는 없다. 일본의 센카쿠제도 관련 방침은 ‘현상 유지’로, 이는 중·일 간 협력이 필요한 사항이다. 양국은 섬 상륙이나 또 다른 사태가 발생하지 않도록 공동으로 노력해야 한다. 본인은 중국에 특별한 애정을 가지고 있는 사람으로서 동 사태가 조속히 안정되어 중·일 양국이 새로운 신뢰관계를 구축해

27) “노다(野田) 日 총리, 중국 측 반응에 대해 언급”, 『環球時報』(2012. 9. 20), <http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-09/3130976.html>

나갈 수 있기를 희망하며, 필요에 따라 중국을 방문할 의향도 있다.”<sup>28)</sup>

10월 9일 가토 고이치(加藤弘一) 일·중우호협회회장 겸 일본 중의원은 『환구시보(環球時報)』와의 인터뷰에서 센카쿠제도 및 중·일관계에 대해 다음과 같이 언급하였다. “센카쿠제도 문제는 중·일 양국 국민 간의 감정을 악화시켰다. 센카쿠제도 문제는 ‘분쟁 보류’라는 원점으로 되돌아가야 한다. 현재 미국은 일본에 웃음 띤 얼굴을 내비추면서도, 중국의 노여움을 사는 것 역시 원치 않는다. 하지만 미국의 이러한 태도는 센카쿠제도 문제를 더욱 모호하게 만들었다. 미국이야말로 센카쿠제도 분쟁 해결의 핵심인 바, 미국은 중·일 양국에 대한 중립적인 태도를 버리고 입장을 명확히 할 필요가 있다.”<sup>29)</sup>

요네쿠라 히로마사(米倉弘昌) 일본경제단체연합회 회장은 현재 중·일관계에 대해 “문제는 모두 일본 측이 초래한 것”이라고 언급하며 이시하라 신타로 도쿄 도지사가 센카쿠제도 문제를 야기한 것에 큰 불쾌감을 드러냈다. 아울러 일본 정부가 외교적인 노력을 통해 조속히 센카쿠제도 분쟁을 해결하고 중·일관계를 회복시켜 줄 것을 호소하였다.<sup>30)</sup>

이러한 몇몇 친중 및 진보적 성향의 인사들의 ‘일본책임론’에 가까운 주장들은 일본 정부에 의해 묵살되었다. 2010년 6월 8일 간 나오토 총리는 중일국교정상화 이후 역대 총리대신 중 처음으로 “센카쿠제도를 둘러싸고 해결해야 할 영유권문제는 본래 존재하지 않는다”는 답변에 서명했으며, 2010년 9월 어선 충돌 사건을 처리하는 과정에서 간 나오토 정권은 센카쿠제도에 영유권

---

28) “日 부총리, 중·일관계 개선 위해 중국 방문할 의향 있어”, 『東方早報』(2012. 10. 12), <http://world.huanqiu.com/regions/2012-10/3181127.html>

29) “美, 센카쿠제도 문제를 모호하게 만들고 있어”, 『環球時報』(2012. 10. 12), <http://world.people.com.cn/2012/1012/c1002-19242668-1.html>

30) “日경제단체연합회 회장, ‘日 정부는 센카쿠제도 문제 제조자’”, 『環球時報』(2012. 10. 10), <http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-10/3175178.html>

문제는 본래 존재하지 않으며, ‘판단보류(棚上げ)’ 합의 역시 존재하지 않는다고 공식 입장을 표명하였다.

마에하라 당시 외무장관도 2010년 10월 21일 ‘중의원안전보장위원회’ 서의 답변에서 ‘판단유보론’을 전면 부인하며, 판단유보론에 대해 중국과 합의한 사실이 없다고 말했다. 마에하라는 27일 중의원외무위원회에서도 ‘판단유보’에 대해 “과거 경위를 상당히 상세하게 조사해봤지만 암묵의 이해도 없었다”고 전면 부정했다.<sup>31)</sup>

민주당 정부에서 자민당 정부로 정권이 이양된 후 출범한 아베 정부는 더욱 강경한 어조로 센카쿠제도의 영토주권 수호의지를 피력하고 있다. 아베 총리는 2013년 2월 방미를 앞두고 『워싱턴포스트(Washington Post)』에 실린 인터뷰에서, 반일 감정을 부추기는 중국의 애국심 교육과 센카쿠제도에 대한 영유권 주장을 원색적으로 비난했다. 그는 중국의 교육정책에서 반일 감정을 배양하는 애국심 교육이 개혁개방 정책보다 우선하고 있다고 지적했다.<sup>32)</sup>

그는 중국이 자원 확보를 위해 해양 진출을 강화하면서 동중국해와 남중국해에서 강압과 협박을 일삼고 있고, 이런 행위가 중국 국민의 지지를 받고 있다면서 이는 애국심을 중시하는 교육 시스템에서 비롯된 것이라고 주장했다. 아베 총리는 “가장 중요한 것은 중국이 다른 국가의 영토나 영해를 강압과 협박으로 취할 수 없다는 것을 깨닫는 것”이라면서 “우리가 그들(중국)에게 강압과 협박으로 목적을 관철하는 것이 불가능하다는 것을 인식하도록 하는 것이 필요하다”고 강조했다.

31) 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 蒼蒼社, 97쪽

32) “아베 총리 ‘담화에 역사인식 수정 언급 않겠다’”, 『연합뉴스』(2013. 2. 21)

### III. 센카쿠 문제의 쟁점

#### 1. 역사적 관점 vs 국제법적 관점

센카쿠제도 문제를 이해하고자 할 때 어려운 것은, 중국이 주장하는 ‘역사적 근거’와 일본이 주장하는 ‘선점의 법리’ 간의 비대칭 대립이다. 즉 중국 및 대만 측의 1895년 이전부터 센카쿠제도를 영유해온 역사적 사실을 주장하는 역사적 영유의식과, 일본 측의 1895년 이후의 편입 과정에서 국제법에 기초했다는 국제법적 합법성을 주장하는 외교적인 정책 간의 충돌이다.<sup>33)</sup> 이와 관련하여 다음의 여섯 가지 논점들을 살펴보겠다.

① 센카쿠제도는 일본 고유의 영토인가, 중국 고유의 영토인가? ② 1895년 센카쿠제도의 영유화는 국제법에 기반한 정당한 행위였는가? ③ 센카쿠제도는 ‘카이로 선언’, ‘포츠담 선언’으로 중국에게 반환되었는가? ④ 샌프란시스코 평화조약의 체결로 센카쿠제도는 미국의 시정권하에 들어갔는가? ⑤ 오키나와 반환협정으로 센카쿠제도는 일본에게 반환되었는가?<sup>34)</sup> ⑥ 중국은 1971년까지 어떠한 이의도 제기하지 않았는가?

#### 1) 센카쿠제도는 일본 고유의 영토인가, 중국 고유의 영토인가?

중·일 간 대립의 제1의 논점은 ‘청국 관여의 실태’에 관한 것으로, 역사 문

---

33) 포항MBC 다큐멘터리 ‘섬 전쟁’ 취재 자문위원으로 동행한 일본출장(2011. 2. 21~3. 6) 중 아카미네 마모루[赤嶺守] 류큐대학 법문학부교수와 인터뷰  
34) 이상 다섯 개의 논점들에 대한 기술은 矢吹晋(2013), 『尖閣問題の核心－日中関係はどうなる』, 花傳社, 64~67쪽을 참조

서를 검토해 볼 때 청국의 지배가 센카쿠제도에 미치고 있었는가의 여부다. 센카쿠제도가 예부터 류큐 왕국의 판도에 포함되지 않았다는 사실에 대해서는 일본, 중국, 대만 간에 인식의 차이가 없다. 문제는 대만·중국 당국이 이 무인도를 ‘무주지’라고 인식하지 않고, 자국의 판도라고 계속 주장하고 있다는 점이다.

일본은 ‘센카쿠제도는 무인도이며 청국의 지배가 미친 흔적이 없다는 것을 신중히 확인한 후에 국제법에 기반하여 자국의 영토에 편입시켰으므로 일본의 고유영토’라고 주장한다. 이에 대해 중국은 ‘다오위다오 및 그 부속 도서는 중국영토의 불가분한 일부이며 다오위다오는 ‘무주지’가 아니라 중국이 장기적으로 관리해왔다’고 반론한다. 중국 측은 센카쿠제도를 자국령으로 인식하고 있었다고 주장하고, 일본 측은 중국 측이 말하는 인식은 어느 것도 영유권을 확인하기에 적절한 것이 아니었다고 주장하고 있다.<sup>35)</sup>

중국은 오랜 문헌에 1895년 이전 청국의 지배가 센카쿠 제도에 미치고 있었다는 기록이 있으며, 일본이 청일전쟁(1895)을 통해 중국 침략으로 나아가는 첫 걸음이 센카쿠제도 편입에서 시작되었다고 주장한다. 일본이 청일전쟁 중 이던 1895년에 이 섬의 이름을 바꾸었고, 따라서 제2차 세계대전 이후에 중국에 반환되어야 했던 섬인 것이다. 중국은 일본의 센카쿠제도 편입을 ‘역사 문제’로 인식한다. 반면 일본은 이를 식민지배와는 다른 별도의 합법적 토지 병합이며, 1895년 이후의 만국공법에 기초하여 무주지를 영토편입했다고 주장한다.<sup>36)</sup>

35) 東郷和彦·保阪正康(2012), 앞의 책, 125~131쪽

36) 1905년 일본의 독도 편입을 ‘역사 문제’로 인식하는 한국인들의 독도에 대한 인식과 유사하다. 즉 한국인들은 일본의 한반도 식민지화가 독도편입에서 시작되었다고 인식한다.

## 2) 1895년 센카쿠제도의 영유화는 국제법에 기반한 정당한 행위였는가?

대립의 제2의 논점은 ‘선점의 법리’를 둘러싼 국제법 해석에 대한 것이다. 일본은 국제법의 ‘무주 선점’에 입각한 정당한 행위이며, 또한 센카쿠제도는 1895년 4월 시모노세키 조약으로 청국이 일본에게 할양한 대만 및 평후(澎湖) 제도에는 포함되어 있지 않으므로 청일전쟁의 결과로 일본이 탈취한 것이 아니라고 주장한다.

이에 대해 중국은 일본 공문서에 일본이 다오위다오를 흡치려고 계획하여 비밀로 진행한 사실이 분명히 기재되어 있고, 또한 ‘무주지’가 아니므로 국제법으로 정해진 효력도 가지고 있지 않다고 주장한다. 또 청일전쟁의 결과 일본은 불평등한 시모노세키 조약의 체결을 강요하고 ‘대만의 모든 섬 및 부속 도서’를 할양할 것을 강권했으며, 다오위다오는 대만의 ‘부속 도서’로서 일본에게 할양되었다고 반론한다.

반면 일본 측의 논거는 설혹 중국 측에 섬에 대해 역사적으로 어느 정도 인식이 있었다 하더라도, 영유하고 있다는 것을 국제법상 인정받기 위해서는 보다 확실한 실효적 지배 사실이 필요하고, 그것이 없으면 ‘무주지’로서 제3국이 영유해도 상관없다는 것이다.

센카쿠 문제 중에서 가장 큰 문제는 무인도였다는 점이다. 중국의 오랜 문헌에 영유의식을 나타내는 것으로 생각되는 기술이 있었지만, 실제로 무인도에 사람을 파견하지는 않았다. 즉 실효지배는 하지 않았다는 것이 문제다. 일본은 1895년 내각 결의로 센카쿠제도를 영토로 편입시켰는데, 일본 정부의 입장에서는 어디까지나 당시의 국제법이었던 만국공법에 기초하여 정식으로 일본 영토로 편입시켰다는 인식으로 외교정책을 전개해 왔다. 그렇다면 선점(occupatio)의 법리는 무엇인가.

근세의 ‘국제법에서의 선점’의 법리가 제기되어 승인된 배경으로 이른바

신대륙·신항로의 ‘발견’과 함께 전개된 식민지의 획득, 국제통상의 독점을 목표로 한 격렬한 국가 간의 투쟁을 들 수 있다. 국가 간의 행동을 공통으로 규율하는 것을 지향하는 국제법의 배경에는 타국에 대한 자국의 행동을 정당화하려는 동기가 많은 경우 그 배경이 되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 그렇다면 ‘무주지’라는 것은 무엇인가. 무주지(무인의 토지)에 관해서 국제법의 ‘무주지’는 ‘무인의 토지’에만 한정되는 것은 아니다. 이미 ‘사람이 살고 있어도 그 토지가 어떤 나라에도 속하지 않으면 무주의 토지’가 된다. 그러한 예로 유럽 제국에 의해 ‘선점되기 전의 아프리카’를 들 수 있다. 거기에는 ‘미개의 원주민’이 살고 있었지만 그들은 ‘국제법상의 국가’를 구성하고 있지 않았기 때문에 그 토지는 ‘무주의 토지’라고 해석되었다. 19세기가 되자 ‘선점’은 토지를 현실적으로 점유하고 지배해야 한다고 주장하여 제국의 관행이 되었고, 19세기 후반에는 국제법에서의 ‘선점’은 실효적이어야 한다는 것이 확립되었다. 국제법에서 ‘선점’의 개념은 이상의 경위에서 봤을 때 제국주의 세력, 즉 열강의 지배논리인 것을 쉽게 볼 수 있다.<sup>37)</sup>

그렇다면 이러한 논리를 구 식민지 국가들이 받아들이기 힘들다는 것은 명확하다. 센카쿠제도에 관해서 말하자면 일본은 이를 ‘무주지’로 간주하여 ‘선점’을 각의결정하고 또한 ‘국제법에 의해’ 인정해왔다고 주장하지만, 이것은 사실상 ‘열강에 의해’ 인정된 것이라 하겠다. 구 식민지 국가로서 치외법권을 어쩔 수 없이 당한 중국 측의 사정을 고려한다면 ‘무주지 선점’을 어디까지 주

37) 그렇다면 현재 일본 정부는 센카쿠제도를 실효지배하고 있는가? 일본 정부가 실효지배의 근거로 삼는 것은 센카쿠제도 주변 해역에 순시선을 배치하고 누구도 상륙하지 못하도록 하는 것이지만, 실제로는 중국인 활동가의 불법 상륙을 너무나 쉽게 허락하고, 센카쿠 주변 해역에는 중국의 공선이 지키고 있다. 이 상태가 계속되면 센카쿠제도는 일본과 중국 어느 쪽이 실효지배하고 있는지 알 수 없게 되어버릴 것이다.

장할 수 있는지는 의문이다.

### 3) 센카쿠제도는 ‘카이로 선언’, ‘포츠담 선언’으로 중국에게 반환되었는가?

일본은 센카쿠제도가 카이로 선언에서 말하는 ‘대만의 부속 도서’에 포함되며, 중화민국을 포함한 연합국 측이 인식하고 있었다는 사실을 나타내는 증거는 없으므로 따라서 중국에게 반환되지 않았다고 주장한다.

이에 대해 중국은 ‘카이로 선언’에는 “일본이 약탈한 중국의 영토, 예를 들면 동북사성, 대만 및 평후제도 등은 중화민국에게 반환한다. 그 외 일본이 무력과 탐욕으로 탈취한 토지로에서도 반드시 쫓아낸다”라고 명문으로 정해져 있다. ‘포츠담 선언’ 8조에서는 “카이로 선언의 조건은 반드시 실시되어야 한다”고 규정하고 있다. 일본은 ‘포츠담 선언’을 수락했기 때문에 다요위다오는 대만의 부속도서로서 대만과 함께 중국에게 반환되었다고 주장한다.

### 4) 샌프란시스코 강화조약의 체결로 센카쿠제도는 미국의 시정권하에 들어갔는가?

일본은 샌프란시스코 강화조약의 체결로 중국으로부터 할양받은 ‘대만 및 평후제도’의 영유권을 포기했지만 센카쿠제도는 ‘대만 및 평후제도’에 포함되지 않았으며, 센카쿠제도는 샌프란시스코 평화조약 3조에 기반하여 난세이제도의 일부로서 미국을 유일한 시정권자로 하는 신임통치제도하에 미국이 시정권을 현실적으로 행사했다고 주장한다.

이에 대해 중국은, 중국을 배제한 상황 가운데 ‘샌프란시스코 강화조약’<sup>38)</sup>

---

38) 뤼위안[羅援] 인민해방군 해군소장은 ‘샌프란시스코 강화조약 체결의 합법성 여부’에 대해 문제가 있다고 지적하였다. “동 조약은 1951년 미국이 일방적으로 52개국을 끌어들이 체결한 조약으로, 동 조약을 통해 류큐제도와 오사가와라[小笠原]제도

을 체결하고 난세이제도 등을 유엔의 위임관리하에 두고 미국을 유일한 시정자로 하도록 결착했으며, 미국이 위임관리하는 난세이제도에 닌오위다오는 포함되어 있지 않았다. 후에 류큐열도를 통치하던 미국 정부는 동시에 27호령, 68호령을 공포하고 마음대로 위임관리 범위를 확대하여 중국령인 닌오위다오를 그 관리하에 편입했다고 반론한다.

##### 5) 오키나와 반환협정으로 센카쿠제도는 일본에게 반환되었는가?

일본은 센카쿠제도는 1971년에 서명된 오키나와 반환협정에서 일본에게 시정권이 반환된 지역에 포함되어 있으며, 동 협정 발효와 함께 시정권이 일본에게 반환되었고, 따라서 영유권도 반환되었다고 주장한다.

이에 대해 중국은 오키나와 반환협정에서 중국의 닌오위다오 등의 도서를 ‘반환지역’에 편입한 것은 불법이고, 이에 따라 중국의 닌오위다오 등 도서에 대한 영토주권을 개변할 수 있는 것은 아니라고 주장한다. 대만 당국도 단호하게 반대의사를 표명했다.

이에 대해 미국은 “이들 도서의 시정권을 반환하는 것은 주권에 관한 주장을 조금도 손상시키지 않는 것”이며, “이 섬들에 관한 어떠한 대립적 요구도 모두 당국자가 상호 해결해야 할 사항이다”라고 했다. 또한 미국 의회 상원에서의 ‘오키나와 반환협정’ 체결 당시 미국 국무성은 성명을 발표하고 미국은 이 섬들의 ‘시정권’을 일본에게 반환했지만, 이 섬들을 둘러싸고 상반되는

---

를 UN의 신탁통치 대상으로 하고 미국을 이에 대한 유일한 관리 당국으로 지정하였다. 그러나 정작 일본 군국주의 침략을 물리치는 데 주력한 중국은 동 조약국에서 제외된 바, 당시 1951년 9월 중국 정부는 공식 성명을 발표, 동 조약의 합법성을 인정할 수 없다고 밝힌 바 있다.”『環球時報』(2012. 7. 26), <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-07/2950432.html>

중·일 쌍방의 ‘영유권’ 주장에서 미국은 중립적인 입장을 취할 것이며, 분쟁의 모든 면에서 한쪽 편을 들지 않겠다고 표명했다.

마이클 스와인(Michael Swaine) 카네기재단 선임연구원은, “마이크 모치즈키(Mike Mochizuki)는 1971년에 미국이 오키나와를 일본에 반환했을 때 센카쿠도 반환한 이유를 이해할 수 없다고 말했다”면서, 마이크의 의견에 동의한다고 했다. 그 이유는 “센카쿠는 이미 그때부터 분쟁을 겪고 있었기 때문”이라는 것이다. 그는 “일본은 센카쿠제도를 행정적으로 지배하고 있고 센카쿠 주변에 해안경비대도 파견해 놓았기 때문에 유리한 고지를 점하고 있지만, 일본인이 센카쿠에 거주하고 있거나 어떠한 형태로든 센카쿠에 주둔하고 있지 않는 한 상황은 바뀔 수 있다. 일본이 센카쿠를 요새화하려 한다면 중국이 격렬하게 반응할 것이다. 센카쿠를 반환한 미국의 행동은 바보 같았다고 생각한다. 동아시아는 단순한 지역이 아니다”<sup>39)</sup>라고 언급했다.

#### 6) 중국은 1971년까지 어떠한 이의도 제기하지 않았는가?

대립의 제6의 논점은 1971년까지 일본이 이 도서에 대한 영유권을 보유하고 있었지만, 중국은 1971년까지 여기에 대해 어떠한 이의도 제기하지 않았다는 일본의 주장이다. 중국 측이 결정적으로 취약한 부분은 1895년 일본이 영유권을 차지하고 패전에 이르기까지는 물론이고, 일본 패전 후 중화인민공화국과 중화민국이 승전국 입장이 되었으면서도 샌프란시스코 평화조약 체결 시와 그 후 1968년 진행된 ‘아시아 근해지역 광물자원 공동탐사조직위원회(CCOP)의 조사 결과로 센카쿠제도 부근에 막대한 양의 지하자원이 매장되어 있다고 발표되기까지 두 나라 중 어느 나라도 단 한 번도 영토 요구를 하지 않

---

39) 2012년 8월 15일 카네기재단에서 마이클 스웨인과 인터뷰한 내용이다.

았다는 것이다. 일본 입장에서 센카쿠는 오키나와와 동일한 조약 상의 처리를 받은 것이고, 냉전 시기였다 해도 중국이나 대만도 영토 요구를 할 권리와 자유는 있었다. 그런데 그 일을 하지 않았다. 그러므로 현재의 국제법하에서 볼 때 중국이 영유권을 요구할 근거를 거의 다 잃게 되었다는 주장이다.<sup>40)</sup>

이 주장에 대해 주 싱가포르 대만대표부 에릭 황(Eric Huang)은 다음과 같이 반박했다. “조어도(釣魚島)는 1895년 시모노세키 조약에 의해 대만과 함께 일본으로 할양되었으므로, 카이로 선언(1943), 포츠담 선언(1945), 일본의 항복선언(1945), 중·일 평화협정(1952)에 따라 대만과 함께 중국에 반환되었어야 했다. 중화민국이 조어도가 미국의 신탁통치하에 있을 당시 이의를 제기하지 않았다는 일본의 주장은 고려할 가치가 없다. 일본은 1900년 조어도의 명칭을 센카쿠제도로 변경하고 오키나와에 편입시켰으나, 1945년 대만이 중화민국에 반환되었을 당시 중화민국은 이른바 센카쿠제도가 조어도임을 인지하지 못하였다. 대만과 미국은 군사동맹관계에 있었으므로 미국이 조어도 인근을 사격장으로 활용하는 데 이의를 제기할 이유가 없었고, 미국도 조어도에 통치권을 행사하지 않았으므로 1972년 오키나와(조어도 포함)의 행정권 이양이 주권의 이양을 의미하지도 않았다.”<sup>41)</sup>

---

40) 문정인·서승원(2013), 『일본은 지금 무엇을 생각하는가?』, 삼성경제연구소, 336쪽

41) Eric Huang 주 싱가포르 대만대표부 Deputy Director(2013. 3. 6), 「Japan's claim over islands : Taiwan replies」, 『Straits Times』

## 2. ‘판단보류’에 대한 엇갈린 인식

앞에서도 언급했듯이 2010년 6월 8일 간 나오토 총리는 중·일 국교정상화 이후 역대 총리대신 중 처음으로 “센카쿠제도를 둘러싸고 해결해야 할 영유권 문제는 본래 존재하지 않는다”는 답변에 서명했다. 2010년 9월 어선충돌사건을 처리하는 과정에서 간 나오토 정권은 센카쿠제도에 영유권 문제는 본래 존재하지 않으며, ‘판단보류(棚上げ)’ 합의 역시 존재하지 않는다는 공식 입장을 표명하였다.

마에하라(前原) 외무장관(당시)도 2010년 10월 21일 ‘중의원안전보장위원회’에서의 답변에서 ‘판단유보’론을 전면 부인하였다. 마에하라는 27일 중의원 외무위원회에서도 ‘판단유보’에 대해 “과거 경위를 상당히 상세하게 조사해 봤지만 암묵의 이해도 없었다”라고 전면 부정했다.<sup>42)</sup>

그러나 중국은 1972년의 관계정상화 과정에서 당해 도서에 대한 대화를 보류하지는 합의가 있었다고 주장하였다. 사실 중·일 간에는 1972년 국교정상화와, 1978년 평화우호조약 체결 시 센카쿠 영유권 문제를 ‘판단보류’하는 것에 암묵의 합의가 있었다. 먼저 1972년의 일·중국교회복시에는 저우언라이(周恩來)가 “센카쿠제도 문제에도 언급할 필요가 없다”, “이번에는 말하고 싶지 않다”고 말했다. 다음으로 중국이 문화대혁명의 혼란을 수습해가던 1978년 가을 덩샤오핑 부수상(당시)이 일본을 방문하여, “센카쿠제도의 문제는 다음 세대, 또는 그 다음 세대로 넘겨서 해결하는 것이 좋겠다”고 했을 때 일본 정부도 그것을 진지하게 받아들여 중국을 자극하지 않도록 유의하였다. 이것은 일본 매스컴도 대환영하였고 일본 국민들에게 강한 인상을 남겼다. 현상유지에

42) 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 蒼蒼社, 97쪽

대해 일·중 양국 간에 암묵의 이해가 성립됐던 것이다.

당시 언론 보도의 일례로 1979년 5월 31일자 『요미우리신문』의 「센카쿠 문제를 계쟁의 씨앗으로 쓰지 마라」라는 제목의 사설을 소개한다.

센카쿠제도의 영유권 문제는 1972년의 국교정상화 때에도, 작년 여름의 일·중 평화조약 조인 시에도 문제가 되었지만 이른바 ‘언급하지 않고 놓아 둔다.’는 방식으로 처리되어 왔다. 즉, 일·중 쟁방이 영토주권을 주장하고 현실에는 ‘논쟁’이 존재하는 것을 인정하면서 이 문제를 보류하고, 장래에 해결하도록 기다리는 것으로 일·중 정부 간에 이해가 있었다. 그것은 공동 성명이나 조약으로 문서화되지는 않았지만 정부 대 정부의 버젓한 ‘약속’임을 틀림없다. 약속한 이상 이것을 지키는 것이 도리다.<sup>43)</sup>

이 사설은 오키나와 개발청이 1979년 5월 28일부터 6월 7일까지 우오즈리 시마(魚釣島)에서 행한 ‘학술조사’(수질·기상·지형·생물)의 일환으로 섬에 헬리콥터 발착장 등을 건설한 것을 ‘판단보류’의 묵약에 위반한다고 비판한 문장이다. “(평화)조약 발행 후 1년도 지나지 않았는데 헬리콥터 발착장을 건설하고 조사단을 파견하는 것은 일부러 실효지배를 과시하고자 하는 것으로 받아들일 수 있다”라고 일본 정부의 행동을 나무랐다. 중국 측은 이 학술조사에 대해 “중·일 평화우호조약 교섭 시의 양해에 반하고 있다”고 유감의 의사를 표명하여 외교 문제가 된 바 있다.

사설은 이렇게 결론짓고 있다. “만약 어떻게 해서든 학술조사가 필요하다면 사전에 중국과 상의하여 공동조사라도 하는 방법은 없었는가? 센카쿠제도 해역은 어차피 머지 않은 시기에 해저자원을 조사·개발해야만 한다. ‘작은 바

43) 『요미우리신문』(1979. 5. 31)

위'로 다투기보다는 이러한 원대한 사업으로 일·중 양국이 협력하는 방향으로 쌍방의 분위기를 고양시켜나가는 것이 중요하다.” 그리고 마지막으로 “앞으로 센카쿠제도 문제에 대해서는 신중하게 대처하고 결코 분쟁의 씨앗으로 만들어서는 안 된다”고 기술하고 있다. 이 사실은 ‘판단 유보’의 목적이 정부간의 ‘약속’이었다는 인식을 보이고 있다. 지금 『요미우리신문』의 논조와는 사뭇 다르다.

이후 중국은 ‘개혁개방’의 신정책하에 공산당의 권력을 유지하면서 오로지 경제발전에 전념하였다. 양국에게 센카쿠 문제를 전면에 내세울 이유는 없었다. 그러나 덩샤오핑이 권력을 강화시켜가던 1992년 2월에 중국은 전국인민대표대회 상임위원회(7기 24회)에서, ‘중화인민공화국영해 및 인접법’(영해법)을 제정하고, 센카쿠제도를 자국의 영토라고 처음으로 명기했다. 동법 제2조는 “중화인민공화국의 영해는 중화인민공화국의 육지영토와 내해에 인접하는 일대의 해역으로 한다. 중화인민공화국의 육지영토는 중화인민공화국의 대륙과 그 연해의 도서, 대만 및 그에 포함되는 센카쿠제도와 그에 부속하는 각 섬, 팽호열도, 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도 및 그 밖의 일체의 중화인민공화국에 속하는 도서를 포함한다”고 주장하고, 영해침범자를 실력 행사로 퇴거시킬 수 있는 권한을 군에 부여한 것도 일본 측을 자극했다. 중국의 영해법 제정에 대해 외무성 고관은 “판단유보, 판단유보라고 말하지만, 그것을 어긴 것은 영해법으로 제정한 중국 측이다”라고 비판하였다.<sup>44)</sup>

중·일 쌍방은 일찍부터 불의의 사고를 피하기 위해 센카쿠제도 주변을 포함한 어업협정을 체결하였다. 그 주요 내용은 “중국 배가 위반조업을 하면 일본 측은 조업중지를 요구하고, 그 지역으로부터 중국 배를 퇴거시키며, 위반

---

44) 岡田充(2012), 앞의 책, 110쪽

처리는 중국 측에 통지하여 중국 측에 처리를 요구한다”는 것이다.

2000년 중·일 어업협정은 명백히 센카쿠제도 주변지역을 대상으로 하며, 서로 자국 어선만 단속하게 되어 있었다.<sup>45)</sup> 어업협정의 기본 철학은 자국 선박에 대해 적절하게 지도하거나 감독하고, 위반사건을 처리하는 것이다. 당해 체약국은 상대방 체약국에 위반사건 처리 결과를 신속히 통보하고(1975년 협정 제3조), 상대국 어선과 직접 접촉하지 않는다. 상대국의 공권력과 접촉하면 불필요한 마찰이 발생할 위험이 있으므로 이를 방지하려는 것이다. 2010년 9월, 일본이 중국 어선에 중지 명령을 내리고 임검한 것은 명백히 중·일 어업협정의 합의 내용에 반하는 행동이었다.<sup>46)</sup>

2010년 9월, 당시 일본 정부는 ‘판단보류’, ‘중·일 어업협정’ 등 기존의 원칙을 하나둘씩 깨트려버렸다. 중국 어선에 대해 일본 정부는 중·일 어업협정에 근거하여 처리하지 않고 국내법으로 처리함으로써, 1992년에 센카쿠제도를 중국령으로 포고하였던 중국도 ‘국내법으로 엄정하게 대응’할 수 있는 길을 열어준 결과가 되었다.

마고사키 교수는 일본 국회의원이 간 나오토 실세 의원에게 “지금 정부정책은 센카쿠 문제를 보류하려는 중·일관계를 근본적으로 바꾸는 것이다”라고 경고하자, 그는 충분히 인식하고 있다고 답했다고 전한다. 나아가 “그렇게 답한 실세 정치가는 미·일관계 강화를 가장 강력하게 주장하고 있다”<sup>47)</sup>고 기술하고 있다.

---

45) 중일어업협정에는 1975년 협정 외에 1997년에 조인되고 2000년 6월에 발효된 2000년 협정이 있다. 2000년 협정에는 북위 27도 이남 협정수역에서는 기존의 어업질서를 유지한다고 되어 있다. 마고사키 우케루(2012), 『일본의 영토분쟁』, 메디치, 93쪽

46) 마고사키 우케루(2012), 위의 책, 95쪽

47) 마고사키 우케루(2012), 위의 책, 99쪽. 여러 가지 정황상 그 실세정치가는 마에하라 세이지 당시 국토교통성 장관을 지칭하는 것으로 사료된다.

## IV. 중·일 간 센카쿠분쟁의 요인

### 1. 경제적 요인

앞에서 살펴본 바와 같이, 중·일 간 센카쿠 문제는 1968년 진행된 ‘아시아 근해지역 광물자원 공동탐사조직위원회(CCOP)’의 조사 결과가 발표되면서 갈등이 촉발되었다. 1968년에 UN이 연구한 바에 따르면 이 도서에 석유가 매장되어 있을 것으로 예상되었기 때문에 이 분쟁의 시작과 격화에서 석유가 중요한 역할을 하였다. 센카쿠제도 분쟁의 근본적인 이유는 주변 해저의 막대한 석유 및 천연가스 자원을 둘러싼 ‘해양자원 확보’ 경쟁인 것이다. 일본에 따르면 이것이 중국이 센카쿠제도의 소유권을 주장하게 된 주된 이유다.<sup>48)</sup>

동아시아 해역을 둘러싸고 영토·영해 분쟁이 최근들어 격화하고 있는 것은 1994년에 발효한 국제연합해양법조약이 그 배경에 있음을 염두에 뒀야 한다. 단적으로 말하면 이 조약에 의해 ‘바다에 대한 국가의 권리’, 즉 ‘해양권익’이 인정되게 되었다. 나아가 대륙붕에 대한 해저자원의 개발도 인정되었다. 이후 전세계의 국가들이 해양에서의 권익 획득을 목표로 섬을 기점으로 하여 바다까지의 이권을 추구하는 것이 국제적인 조류가 되었다.

아마도 센카쿠제도 주변 해역 지하에 가스 오일 등 자원의 존재가 증명되면 영유권 문제를 당장 해결할 수는 없지만 상호 이익을 위해 앞으로 나아가자는 합의를 도출할 수도 있을 것이고, 이것이 타협의 유일한 가능성이라 할 수 있다. 이러한 타협이 문제를 완전히 해결해 주지는 않겠지만 변화를 가져

---

48) 우드로 윌슨 센터, 「중일대화 : 영토분쟁을 넘어」

올 수도 있을 것이다. 후쿠다는 이러한 잠재적 석유자원의 진실을 파헤치기 위해서는 공동으로 시추해야 한다고 제안하였다. 소유권이 확정되지 않았기 때문에 이러한 행동이 전통적인 외교적 관례와는 맞지 않지만 협력을 통해 양국 간의 이해를 증진시킬 수 있을 것이다.

그러나 40년 전에는 이러한 문제가 중요했으나 최근에는 경제수역과 영토주권에 대한 국가적 자존심이 분쟁으로 이어져 문제를 더욱 악화시키고 있다.<sup>49)</sup> 센카쿠제도 문제는 더 이상 사실의 문제나 상호 이익의 문제가 아닌 중·일 양 국가의 명예에 관한 문제가 되어버렸다.<sup>50)</sup>

## 2. 정치적 요인

### 1) 리더십 요인

2010년 9월 센카쿠제도를 둘러싸고 중·일 간 외교 문제가 증폭하게 된 경위에는 당시 국토교통성 장관이었던 마에하라 세이지(前原誠司)의 친미반중적인 개인의 정치적 성향이 크게 작용한 것으로 보인다. 사건 발생 당시 그는 국토교통성 장관으로서 나름의 영향력이 있었다. 당시 중국인 선장은 꽤 취한 상태였으며, 중국이 이전에는 보이지 않았던 거친 행동(선체 충돌)을 한 것은 분명했다. 지금까지 일본은 이런 상황에 온건하게 대처해왔다. 그러나 마에하라를 비롯한 지도자들은 중국 선장의 이런 행위를 그냥 놔둘 수 없다고 판단했고, 당당히 대처하기 위해 국내법에 따라 처벌한다는 식으로 대응했다.

49) 우드로 윌슨 센터, 「중일대화: 영토분쟁을 넘어」

50) 2012년 8월 15일 미 브루킹스 연구소에서 동북아정책센터 리처드 부시 국장과 인터뷰한 내용이다.

민주당 당수일 때 마에하라가 워싱턴에 가서 중국위협론을 거론해 신문 1면을 장식한 적이 있다. 그는 중국군의 근대화가 우려할 만한 것이라는 요지의 발언을 했다. 다른 많은 사람의 눈에도 그건 사실로 보였을 수 있다. 마에하라가 문제시한 것은 일본이 지금껏 그런 ‘사실’에 대해 지나치게 침묵했다는 점이다. 사실이라면 말해야 한다는 의미였다.<sup>51)</sup> 소에야 요시히데(添谷芳秀) 게이오대 동아시아연구소장은 “마에하라 식 사고방식의 전형적 예다”라고 말하고, 일본 정치에는 어떤 의도나 컨센서스가 없으며, 정치가는 아무 생각없이 충동적으로 말할 뿐이라며 마에하라에 대한 일부의 ‘정치적 의도’론을 부인하였다.<sup>52)</sup>

2010년 센카쿠제도를 둘러싸고 충돌이 일어났을 때 중국과 일본 어느 쪽에서도 양국의 감정을 염두에 두고 관계개선에 나서는 사람이 없었다. 자민당 정권 시절에는 중국과 수많은 비공식 채널을 유지했다. 그러나 민주당이 정권을 잡은 뒤, 특히 센카쿠 사건 직후에는 물밑협상이나 비공식 외교채널을 통한 대화가 진행되지 못한 것으로 보인다.<sup>53)</sup>

1990년 초까지 중·일 양국 사이에는 강력한 인적 파이프라인이 있었다. 예전에는 자민당 일당지배가 영원히 지속될 것처럼 생각되었다. 중·일 관계는 자민당 내의 최대 파벌인 다나카파(田中派)와 그 이후 다케시타파(竹下派), 즉

51) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 61쪽

52) 소에야 교수의 일본정치가들에 대한 비판은 신랄하다. “이런 행동이 중·일 간에 어떤 사태를 불러일으킬지, 중국이 강경자세를 보이면 어떻게 대응할지 같은 계산은 명시적으로는 하지 않았던 것이다. 밖에서 보면 일본이 중국에 대해 강경자세로 돌아섰다고 해석될 것이다. 정치가에게 그런 계산이 없다고 생각하는 쪽이 더 이상하기 때문이다. 그러나 일본정치가들에게는 그런 생각이 놀라울 정도로 없다. 지금 와서는 많은 일본정치가가 외교적 고려는 전혀 없이 강경발언을 하고 있다.” 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 62쪽

53) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 87쪽

게이세카이[經世會]에 의해 지탱되면서 발전했다. 그러나 파벌정치에 대한 비판이 높아지고 정계 스캔들이 연이어 터지면서 관계 및 재계와의 유착관계가 문제시되어 자민당 지배를 지탱하는 구조가 무너지면서 1993년에는 일단 권력을 잃었다. 그 후에는 연립정권 형태로 생존할 수밖에 없게 되었다. 그 결과 정치 세계의 중·일 간 파이프는 얽어지고 정·관·재의 관계도 더욱 깨끗해졌으며 그 구조도 바뀌었다. 중국 측도 비슷했다고 볼 수 있다. 이미 덩샤오핑과 같은 압도적인 실력자 한 사람이 모든 것을 결정할 수 있는 시대는 지나버린 것이다. 1970~1980년대의 중국은 일본을 특별한 나라로 여겼으나 지금은 중국이 세계의 주목을 받고 있고, 중국 입장에서도 일본의 비중은 예전에 비해 상대적으로 약해지고 있다.<sup>54)</sup>

1990년대 중반 이후, 중·일 간 인적 네트워크는 끊겼고 구멍이 났다. 중국과의 관계는 늘 두 가지 차원의 발전을 요구한다. 하나는 공식적인 차원이며 다른 하나는 비공식적 차원이다. 항상 공식적·비공식적 측면 양쪽에서 중국과 좋은 관계를 유지해야 한다. 그런데 최근 10~15년간은 특히 정치적 차원에서 중·일 간에 아무런 좋은 관계도 찾아볼 수 없다. 심지어 비즈니스 차원의 관계발전도 중단됐다. 중·일 관계에서 이러한 뒷무대의 역할을 담당할 마지막 인물은 오부치 게이조[小淵惠三] 내각에서 관방장관을 지낸 노나가 히로무[野中広務], 그리고 장쩌민[江沢民]의 오른팔이던 쩡칭홍[曾慶紅]이다. 그러나 지금은 아무도 없다. 그 결과 2010년 센카쿠제도를 둘러싸고 충돌이 일어났을 때 중국과 일본 어느 쪽에서도 양국의 감정을 염두에 두고 관계개선에 나서는 사람이 없었다.<sup>55)</sup>

54) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 210쪽

55) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 186쪽

## 2) 국내정치적 요인

### (1) 반미적 성격의 '동아시아공동체'론의 등장

국경분쟁은 내정과 연동하기 쉬운데 국내의 권력투쟁을 유리하게 전개하고자 대외관계를 의도적으로 긴장시키는 그룹이 나타난다. 일본은 장기적 경기 침체에 더하여 동일본 대지진과 후쿠시마<sup>[福島]</sup> 원전 사고로 인해 불안한 사회 분위기가 지속되고 있는 가운데, 중국의 부상에 대한 열등감과 불안감 등을 바탕으로 내부지향적 국수주의화가 심화되었다.

2009년 8월 30일에 실시된 일본 중의원선거에서 압도적인 다수의석 확보로 집권함에 따라 하토야마 유키오<sup>[鳩山由紀夫]</sup> 총리는 일본이 미국과의 동맹을 소홀히 하고 중국과의 관계를 중시하면서 미국을 배제한 동아시아공동체 구상을 추진하려고 했다. 하토야마의 '동아시아공동체 구상'의 핵심 목표는 '동북아시아 비핵화'와 '아시아 공동통화'의 실현이며, 이를 위해서는 한국, 중국 등과 신뢰관계 형성을 가로막고 있는 '역사인식 문제의 해결'이 필요하다는 입장이었다.

동아시아공동체 구상에 대해 나이(Nye) 교수는 우려를 표명하였다. 그 이유는 “미국뿐 아니라 호주, 뉴질랜드 등을 제외한 형태의 공동체는 중국에게 석권되기 때문”이라는 것이다. 그는 “이것은 일본이 관리하는 ‘공영권’이 아니고 중국의 통제하에 두는 ‘공영권’이 될 것이다. 하토야마 씨가 ‘동아시아공동체’를 말했을 때 나도 그의 의도를 명확히 이해할 수 없었다. 다만 중·일 양국의 관계를 지금보다 밀접하게 하는 것이라면 그것은 상관없다. 우리도 양호한 중·일관계를 바라고 있으니깐. 그러나 미국을 배제하는 것이라면, 그것은 일본에게뿐만 아니라 중국에게도 역효과일 것이다. 중국·일본 모두 미국의 시

장에 여전히 의존하고 있기 때문이다”<sup>56)</sup>라고 하였다.

나이 교수의 동아시아공동체 구상에 대한 다음의 경고는 미·일관계의 현 주소를 짐작케 한다. “만약 미국이 ‘배제되고 있다’고 느끼게 된다면, 아마도 보복에 나설 것이다. 그것은 (중·일 양국에게) 큰 대가를 치르게 할 것이다.”<sup>57)</sup>

하토야마 총리와 오카다 가쓰야(岡田克也) 외무장관의 ‘동아시아공동체’ 구상은 일본 사회의 심리적 충동을 대변하거나 반영하는 것이기도 했다. 일본 사회는 미국과 심리적으로 거리를 두고 싶어하며, 중국의 대두와 그것이 일본에 미치는 영향을 훨씬 걱정하면서도 동아시아에 다가가고 싶어한다.

일본의 대중 사이에는 뿌리 깊은 국민적 심리와 인식이 있다. 동양과 서양이 명백히 나뉜다는 이분법적 관점이 그것이다. 이런 경향은 특히 좌파 지식인들에게서 두드러진다. 하토야마의 동아시아공동체 구상이 그 전형적 사례라 본다. 오랫동안 일본사회에 내재했다가 지금 나타난 것이다. 사회적 약자거나 경쟁력이 없고 소외감을 느끼는 젊은이들 사이에서 미국 모델이나 미·일관계가 공격하기 쉬운 표적이 되고 있다. 그들은 친중국적이거나, 비록 반미적이지는 않아도 미국과 거리를 두고 싶어하는 어떤 정서나 열망이 있다.<sup>58)</sup>

동아시아공동체라는 용어가 어떤 타이밍에서 나왔는가를 생각할 필요가 있다. 1997~1998년 동아시아 경제위기가 발생하면서 동아시아라는 용어가 정치적 의미를 갖게 되었다. 그 배경은 동아시아 경제위기에 대한 미국의 개입이었다. 미국은 한국과 태국에 개입했으며 인도네시아, 말레이시아에 대해서는 체제전환까지 꾀했다. 그 결과 미국이 커다란 리스크로 간주되

56) Richard Armitage · Joseph S. Nye Jr. (2011), pp. 78~79

57) Richard Armitage · Joseph S. Nye Jr. (2011), pp. 78~79

58) 문정인 · 서승원(2013), 앞의 책, 170쪽

었고 그 점을 어떻게 상쇄할 것인가, 이에 대한 어떤 보증을 들 것인가가 중요해졌다. ASEAN+3(동남아시아국가연합+한·중·일)를 동아시아의 틀로 삼는 정상회담은 1997년에 시작되었고, 곧이어 CMI(Chiang Mai Initiative, 치앙마이 이니셔티브)도 이루어졌다. 이를 위해서는 미국을 제외한 협력의 틀을 만들어내는 것이 중요했다. 여기서 동아시아라는 용어가 의미를 갖게 되었고, 아시아태평양이라는 용어는 의미를 상실했다. 이것은 국제정치의 역학 속에서 일어난 것이며, 미국의 개입이 커다란 이유였다.<sup>59)</sup> 그런데 2007년 무렵부터 중국이 남중국해 등지에서 대국주의적 자세를 취하게 되었고, 그로 인해 이 지역 국가들의 위협인식에 변화가 생겼다. 미국이 아니라 오히려 중국이 위협이라는 인식이다. 따라서 중국 리스크에 대해 어떤 보증을 들 것인가가 이슈로 떠올랐는데 아무래도 미국을 끌어들이어 지역협력의 틀을 짜는 것이 편리하다는 인식이 이 지역 국가들 사이에 공유되기 시작했다. 그래서 ARF(ASEAN Regional Forum, 아세안지역안보포럼)가 중요해지고 ASEAN+6(한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드)는 ASEAN+8(한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드, 미국, 러시아)이 되었고, APEC의 중요성이 재부각되었다.<sup>60)</sup>

하토야마 총리의 동아시아공동체 구상은 이러한 흐름에 반하여 중국과의 관계를 중시하면서 미국을 배제하고자 하여 미·일관계를 심각하게 손상시켰고, 이에 위기의식을 가졌던 마에하라 등 친미세력이 우발적으로 일어났던 센카쿠제도 사건을 ‘중국위협론’을 조장하기 위해 이용한 측면이 있었던 것으로 사료된다.

59) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 254쪽

60) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 255쪽

### 3) 국제정치적 요인

#### (1) '대등한 미·일관계'론의 허구

민주당 정권은 전후 장기간 집권당이었던 자민당이 일본외교의 요체로 여겨왔던 '요시다 노선'에서 벗어나고자 했다.<sup>61)</sup> 하토야마 유키오 총리는 미국과 보다 대등한 동맹관계를 지향하는 '신시대의 미일동맹'을 주장하였다. '신시대의 미일동맹'이 표방하는 주요 내용은 "주체적인 외교전략을 구축하고 일본의 주장을 명확히"하며, "솔직한 대화를 나누고 대등한 파트너십을 구축"하고, "미일지위협정의 개정을 제기하고 미군재편과 주일 미군기지의 실태 등에 대해서도 계속해서 재평가를 실시한다"라는 것이었다. 하토야마 총리는 '대등한 미·일관계'를 지향한 대표적인 실행 계획으로 후텐마 미군기지의 오키나와 현 외로의 이전을 공표했다.

후텐마의 미국 해병대기지를 오키나와 현의 다른 곳으로 이전하도록 요청한 건 일본 정부였다. 하지만 그 뒤 일본 정부는 이를 실현하고자 어떤 일도 한 것이 없고, 그 결과 이제는 이전 가능성이 매우 희박해졌으며 후텐마 기지가 '고정화'될 가능성이 커졌다. 이 문제는 기지반대운동의 상징으로서 앞으로 정치적 쟁점이 되는 것은 물론, 나아가 미일동맹의 역지력을 약화할 위험성이 있다.

이 문제가 없었다면 미·일 간에 훨씬 생산적이고 전략적인 대화가 오갔을 것이다. 이런 점에서 후텐마 문제는 미일관계에 매우 부정적 변수로 작용했다. 특히 민주당이 집권한 지난 2년 동안, 부적절한 전술적 움직임이 있었고, 그것이 미일관계를 악화시켰다. 워싱턴은 국가안전보장 문제와 관련해 일본

---

61) 민주당은 2007년도 메니페스토에서 '미국에 추종', '미국이 하라는 대로'라는 표현을 동원하는 등 자민당 정권의 대미정책을 강하게 비판하고 미일관계의 전면적인 재조정을 시사하였다.

의 민주당 정부를 그리 진지하게 상대하지 않았다. 중국의 대두, 북한의 새 지도체제와 향후 노선, 미국과 유럽의 국가부채, 세계적 디플레이션 등 새로운 문제가 많았기 때문이다. 그런데 일본은 동맹국 미국과의 관계를 긴밀히 하는 것마저 실패했다.<sup>62)</sup>

미일동맹의 미국 측 핵심적 지지자인 아미티지(Richard Armitage)와 조지프 나이(Joseph S. Nye) 교수는 하토야마 총리의 대등한 ‘미일관계론’에 대해 신랄히 비판하였다. 아미티지는 ‘대등한 미일관계’ 주장에 대한 첫 인상은 “하토야마 총리가 미일동맹을 제대로 이해하지 못하고 있구나라는 것이었다”고 하였다. 왜냐하면 미국이 유지하고 있는 국방비의 규모와 군사력, 그리고 세계 최대의 경제력이라는 점을 생각해보면 미일관계는 대등하지 않기 때문이다.<sup>63)</sup>

‘대등한 미일관계론’의 허구성에 대한 나이 교수의 다음의 지적은 핵심을 찌른다. “정말로 대등한 관계를 만들기 위해서는 일본은 현재처럼 GDP 1%가 아닌 4%를 방위비에 충당하지 않으면 안 될 것이다. 그리고 핵무기를 독자적으로 개발하고, 독자적인 외교를 실현하겠다는 결단을 내려야 한다. 그렇지만 나는 일본이 독자의 핵을 개발하고 방위정책에서 완전한 자주자립을 추구한다고는 생각지 않는다. 물론 그런 의미에서 이 파트너십에는 어느 정도의 불평등이 있는 것이 사실이다. 왜냐하면 미국은 핵을 보유하고 있는 초대국이고, 일본은 그렇게 되지 않겠다고 결정했기 때문이다.”<sup>64)</sup>

하토야마 총리는 ‘대등한 미일관계론’을 주창하며 후텐마 미군기지의 오키나와 현 외로의 이전 문제로 미국 정부와 심각한 마찰을 빚다가 결국 총리의 자리에서 물러나게 되었다. 하토야마에 이어서 총리에 오른 간 나오토 정권에

---

62) 문정인·서승원(2013), 앞의 책, 170쪽

63) Richard Armitage·Joseph S. Nye Jr.(2011), p. 34

64) Richard Armitage·Joseph S. Nye Jr.(2011), p. 35

서는 미일동맹의 복원이 주요 과제가 되었다.

## (2) 동아시아에서의 권력 이동(power shift)

지난 10년간 중·일 양국은 커다란 ‘권력 이동(power shift)’ 속에 있었는데, 최근의 센카쿠제도 문제도 기본적으로는 권력 이동 속에서 일어나는 분쟁이다. 2010년에 중국은 일본을 능가하여 세계 2위, 아시아 제1의 경제대국으로 올라섰다. 중국이 경제적으로 일본을 앞지른 것은 청일전쟁에서의 패배로 아시아의 패권국 지위를 일본에게 넘겨준 이래 한 세기여 만에 이루어진 성취로서 각별한 의미를 담고 있다. 즉 중국인에게 내재된 이른바 100년 치욕의 역사를 청산하고 ‘중화 부흥’의 실현을 위한 새로운 출발의 의미를 담고 있다 하겠다.<sup>65)</sup>

경신(庚辰) 일본 JCC신일본연구소 부소장은, 국교정상화 40주년이 되는 해에 중·일 양국이 전에 없던 진통을 겪고 있는 이유는 중일관계가 100여 년 만에 역사적인 전환점을 맞이했기 때문이라고 분석한다. 최근의 사태는 중국과 일본이 각각 동시에 ‘대국화(大國化)’를 추진하는 가운데 새로운 중일관계 및 동아시아 질서 형성 과정에서 겪는 ‘진통’이라고 할 수 있다. 청일전쟁부터 제2차 세계대전까지 일본은 중일관계의 주도권을 잡고 있었다. 그러나 지난 20여 년간 중·일 양국이 각각 ‘대국으로의 변모’를 꿈꾸며 양국 간에 갈등이 발생하기 시작했다. 특히 중국이 정치·경제적으로 부상하면서, 일본이 제2차 세계대전 이후 수립된 전후 질서 및 성과를 부정하고 군사화를 추진하는 데 중국은 가장 크고 직접적인 적수가 되었다. 이에 일본은 고의적으로 중국의

---

65) 이동률(2012), 「중국의 영토분쟁 유형해결방식과 센카쿠제도 분쟁」, 『2012년 해외정보부 통합 정세 세미나 발표문』, 12쪽

국가이미지를 훼손시키고 미국을 끌어들이게 된 것이다.<sup>66)</sup>

8월 16일자 홍콩 『대공보(大公報)』는 일본과 주변국들 간의 영토분쟁은 일본을 사면초가의 처지에 놓이게 만들 것이라고 경고했다. 센카쿠제도 분쟁 관련해서 중국 정부의 대응 태도가 날로 강경해지고 있고, 또한 메드베데프 러시아 총리의 쿠릴열도 방문, 이명박 한국 대통령의 독도 방문 등은 영토분쟁에 대한 러시아·한국 양국의 강경한 입장을 보여주고 있다. 비록 한국·중국·러시아 3국이 합동으로 일본을 도발한다는 증거는 없지만, ‘강경한 대응’으로 이어지는 3국의 전략적 동맹에 대해 일본은 대응하기 어려울 것이라고 기술했다.

『환구시보(環球時報)』는 사실에서 최근 일본이 한국·러시아와 각각 해양영유권을 놓고 갈등하고 있는 가운데, 일본이 한국과 러시아로 인해 난 화를 센카쿠제도 문제에 풀 가능성을 우려한다고 언급하였다.<sup>67)</sup> 그리고 ‘영토 문제에서 한국과 러시아 측 입장을 지지하고 그들과 함께 일본에 대응해야 한다. 한·일 간 독도분쟁은 좀처럼 해결될 기미를 보이지 않고 있으며, 독도분쟁으로 인해 한·일 양국의 단결이 더욱 어려워지고 있다. 이는 지정학적 측면에서 볼 때 중국에 매우 유리한 상황이다. 중국은 센카쿠제도 문제에서 양안과의 협력, 한국·러시아의 지지, 미국의 중립적 태도를 이끌어내야 하는 동시에 큰 틀에서의 전략이 얼마나 중요한지를 잊어서는 안 된다’고 주장하였다.

그러나 한편으로는 이러한 중국의 바람과는 달리, 베트남과 필리핀의 정부

---

66) 경신[庚欣] 일본 JCC신일본연구소 부소장(2012), 「(중·일관계) 中 전문가, “중국 은 일본과의 ‘진통’에 마주할 용기 가져야”, 『新華網』, <http://mil.huanqiu.com/observation/2012-10/3178128.html>

67) [사설] 「일본이 한국·러시아에 당한 화를 센카쿠제도에 푸는 것 막아야」, 『環球時報』 (2012. 8. 11), <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-08/3015156.html>

관계자는 한국에게 대(對)중국 견제 의지를 부추기는 견해를 드러냈다. 주광저우[廣州] 전(前) 베트남 총영사는 “한국이 일본과 도서 분쟁을 겪으면서 중국이 파놓은 함정에 빠졌다. 한국은 중국과의 이어도 분쟁을 잊어서는 안 된다”고 언급하였다. 그는 또 “중국이 지금은 한국과 어떠한 이견도 없는 것처럼 행동하면서 일본과의 싸움에만 집중하도록 하고 있지만 중·일 간 갈등이 완화되면 다음 표적은 바로 한국이 될 것”이라고 지적하였다.<sup>68)</sup> 필리핀 정부관계자는 “남중국해 문제로 갈등하고 있는 당사국들이 일본과 협력·단결하여 중국에 맞서면 중국의 해양패권 강화를 막을 수 있을 것”이라고 언급하였다.

사토 마사루[佐藤優]는 “지정학적으로 생각해보면 앞으로 일·러가 접근하여 북방영토 문제가 해결될 가능성은 충분히 있다”고 예견하고 대중 러시아 카드를 제안한다. 사토에 의하면, 센카쿠 문제에서 명확해진 것처럼 일본에게 정치적·경제적·군사적으로 공격적인 중국의 영향은 대단히 크다. 중국에 대해 카드로 사용할 수 있는 것은 오로지 러시아밖에 없다. 미국은 미국채를 가장 많이 보유하고 있는 중국과 싸우지 않는다. 그렇다면 중국의 횡포로부터 일본을 지킬 수 있는 것은 러시아밖에 없다는 것이다.<sup>69)</sup>

68) 「베트남·필리핀 정부 관계자, '韓·日 끌어들여 중국에 맞서자」, 『新華網』(2012. 8. 20), <http://www.803.com.cn/2012/08/84840.shtml>

69) 佐藤優, 「北方領土問題が握る対中外交の突破策」, 『日本の領土問題の「今」と「未来」がわかる本』 46쪽, 사토는 러시아를 카드로 만들기 위해 다음과 같은 구체안을 제시한다. 러일관계를 좋게 하기 위한 대책으로 예를 들면 쿠니시로 섬의 수산가공 공장을 100% 일본 출자로 건설에서 운영까지 실행한다. 출입국은 비자 없이 교류의 확대라는 형태로 인정하고, 현지인을 적극 고용한다. 현재 섬에 사는 대부분의 사람들이 생활이 운택하지 못하다. 그렇다면 일본인과 손을 잡는 것이 득이라고 주민들이 생각하도록 하는 것이 좋다. 장래는 일본 땅이 되는 것이 좋겠다고 생각하도록 하는 틀을 만드는 것이 4개 섬을 돌아오게 하기 위한 포인트이다. 어떻게든 일본인이 북방4도에 진출해야 한다.

### (3) 미국의 동아시아로의 귀환

하토야마 총리가 미 정부와 마찰로 물러나고 6월 출범한 간 나오토(菅直人) 내각이 대외정책의 기초를 미·일관계 증시로 선회함으로써 중·일관계가 미묘해지던 시기에 센카쿠제도 분쟁이 발생하였다. 중국은 이번 분쟁에서 일본 정부가 선장의 구금 등 전례 없이 강경하게 나온 배경에 다분히 미국을 의식한 측면이 있다고 보고 있다. 즉 일본이 최근 일련의 미·중 간 갈등을 이용하여 중·일 간 분쟁에 미국을 끌어들이고자 한 것이고, 미국 역시 이 분쟁을 통해 동아시아로의 복귀를 실현하고 중국의 부상을 견제하려는 의도가 있다고 보는 것이다. 이러한 양국 간 세력관계의 근본적 변화는 양국 모두 매우 이례적으로 강경한 대응을 하게 한 환경적·구조적 배경이 되었다.

2012년 말 미국 외교위원회(CFR)는 2013년 지구촌 분쟁 가능성을 지역별로 전망하면서 동중국해와 남중국해 등을 둘러싼 중국과 인근 국가들의 분쟁은 가능성이 매우 높으며 ‘미국의 국가이익’에 중대한 영향을 미친다고 평가했다.<sup>70)</sup> 미국 의회조사국(CRS)은 2013년 1월 23일 발표한 보고서에서 “미국의 가장 큰 국가이익은 중국과의 분쟁에 휘말리지 않는 것이다. 미국이 가장 우려하는 상황은 동맹국인 일본과 필리핀이 각각 센카쿠제도와 난사(南沙)군도를 놓고 중국과 분쟁을 벌이고 미국이 여기에 말려드는 것이다”라고 하였다.

그렇다면 중국과 일본이 센카쿠제도에서 무력충돌한다면 미국은 군사 개입에 나설 것인가. 일본 정부는 중국과의 무력충돌 가능성이 높아지자 그 어느 때보다 미국과의 동맹강화를 강조하고 있다. 일본 정부는 미국과 체결한 안전보장조약에 따라 중국이 센카쿠제도를 침공할 경우 미국이 자동으로 군

70) 『동아일보』(2013. 1. 30)

사 개입해야 한다고 주장한다.<sup>71)</sup>

미국 정부의 공식 의견은 센카쿠제도가 미·일 안보조약 적용 대상이긴 하지만, 중·일 간 영토 분쟁에는 개입하지 않겠다는 것이다. 미국은 1971년 오키나와 반환조약에 따라 센카쿠제도를 이양할 때 일본의 ‘주권(sovcreignty)’이 아닌 ‘행정권(administration)’만 인정했다. 그 때문에 미국 정부는 센카쿠제도에 대한 일본의 주권 주장에는 ‘중립적’이지만, 센카쿠제도를 미·일 안보조약 적용 대상에는 포함시킨다.

문제는 영토분쟁이 주권을 놓고 다투는 것이라는 점이다. 따라서 중국은 자국이 센카쿠제도를 놓고 일본과 국지전을 벌일 경우 미국이 군사 개입을 하지 않으리라고 본다. 미국 일각에서도 군사 개입에 대해 회의적인 시각을 내비친다. 리처드 아미티지 전 미국 국무부 부장관은 “미국 시각에서 볼 때 센카쿠제도는 분쟁지역”이라면서 “미국이 센카쿠제도가 미·일 안보조약 적용 대상이라는 점을 강조하는 것은 실제로 군사력을 가동하려 한다기보다 중국의 더 과격한 행동을 억제하려는 차원”이라고 설명했다.

하지만 미국 의회를 비롯해 군부와 안보전문가들은 센카쿠제도에서 무력 분쟁이 발생할 경우 일본을 지원해야 한다고 주장한다. 미국 의회는 지난해 12월 21일 2013 회계연도 국방수권법안을 통과시켰다. 이 법안은 센카쿠제도에 대해 “미국은 센카쿠제도의 궁극적 주권에 대해서는 특정한 태도를 취하지 않지만, 일본의 행정관할권을 인정한다”면서 “센카쿠제도가 미·일 안보조약 제5조 적용 대상이라는 점을 재확인한다”고 명시했다. 오바마 대통령은 1월 2일 중국 정부의 강력한 반발에도 이 법안에 서명했다. 집권 2기에도 아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia) 전략을 본격 추진할 계획인 만큼 일본과의

71) 이장훈(2013), 「긴장의 센카쿠제도 무력 충돌 방어쇠 당기나」, 『주간동아』

군사동맹관계를 더 강화할 필요가 있다고 판단했을 것이다.<sup>72)</sup>

독일의 정치평론가 물리교수는 미국이 전략적으로 일본을 지지하는 것은 온전히 자국이익을 위한 것이며, 미국은 중·일 양국이 전쟁을 일으키기를 당연히 바라고 있다고 언급한다. 중·일 간 전쟁이 발발할 경우 미국은 ‘군자’와 같은 모습을 유지하며 일절 개입하지 않을 것이며, 중·일은 이판사판으로 싸우다 결국 전멸하게 될 것이다. 이렇게 되면 미국은 손 하나 까딱 안하고 ‘어부지리’로 아·태지역을 점령하게 될 것이다. 그는 “전쟁은 양국에게 매우 불리한 바, 양국 정부와 국민들이 현실을 직시하고 냉정을 유지하길 바란다”고 충고한다.<sup>73)</sup>

## V. 맺음말 : 독도 이슈에 대한 함의

노다 내각이 2012년 9월 센카쿠제도의 3개 섬에 대해 국유화 조치를 취함으로써 ‘판도라의 상자’를 열어젖혔다. 중국 측은 이에 항의하고, 백만의 반일 항일 데모로 대항했다. 이리하여 40년에 걸쳐 축적되어 온 중·일 평화교류의 역사가 일거에 그 토대가 무너지고 양국의 상호불신은 최고조에 달하고 있다. 국교정상화 당시의 약속, 평화우호조약 조인 당시의 약속을 파기해 버렸다고 바라보는 시각에서 보면 “항일전쟁은 여전히 진행 중에 있다”는 것이 되며, 한순간에 포츠담 선언까지 되돌아가고 만다. 그리고 포츠담 선언이 결정한 것은 청일전쟁 이래의 국경선이므로 쟁점은 여기까지 시간이동하여 되돌아가는

---

72) 이장훈(2013), 위의 글

73) “중·일의 센카쿠제도 대결 … 美는 어부지리”, 『環球網』(2012. 8. 27), <http://opinion.huanqiu.com/1152/2012-08/3070692.html>

상황이 되고 말았다. 중국은 노다 정권이 센카쿠 국유화를 선언함으로써 주권이 침해되었고, 주권을 지키기 위해서는 더 이상 수단을 가리지 않겠다며 이전 항일전쟁 당시의 슬로건까지 들고 나오는 상황이다.<sup>74)</sup>

센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 분쟁의 경과를 분석하면서 다음의 세 가지 측면이 떠올랐다. 이를 독도 이슈와 비교 검토하는 것으로 결론에 대신하고자 한다. 첫째, 센카쿠제도와 독도 이슈는 역사 문제라는 점, 둘째, 센카쿠제도를 국유화함으로써 중·일 간 분쟁의 강도가 강화된 경위를 통해 실효지배하고 있는 쪽이 실효지배의 ‘강화’를 삼갈 필요가 있겠다는 교훈을 얻은 점, 셋째, 양 이슈에 대한 국제사법재판소(ICJ) 제소 문제에 관련하여 ‘무주지 선점’의 법리가 현대 국제법 속에서는 그 논리의 유효성이 크지 않다는 점 등이다.

## 1. 역사 문제

지금까지 중국은 교과서, 야스쿠니, 역사 문제 등으로 종종 ‘대일 불신’을 표명해왔다. 그 근거에는 ‘침략전쟁을 반성하지 않는 일본’에 대한 불만이 있다. 센카쿠 문제는 지금 그 집약점으로 변하고 있다. 왜일까? 청일전쟁의 성과로서 얻게 된 대만 할양은 1895년 조인, 5월 발효되었지만, 센카쿠에 대한 일본의 ‘무주지 선점’ 선언은 같은 해 1월인 불과 3~4개월 전의 일이었다. 이 ‘무주지 선점’의 법리는 이른바 제국주의시대의 논리이다. 중국 측에서 보면 ‘대만 할양의 일부’로 밖에 보이지 않는다. 이렇게 해서 센카쿠 문제는 중국 침략의 ‘원점·상징’화 되어가고 있다.<sup>75)</sup>

74) 矢吹晋(2013), 앞의 책, 18쪽

75) 矢吹晋(2013), 앞의 책, 15쪽

일본 측의 이 문제에 대한 인식은 청일전쟁 후의 국제정세를 전제로 하고 있지만, 청국이나 그 역사인식을 계승하는 베이징의 인식은 청일전쟁 전부터 시작한다. 대만은 어민의 생활권에 관한 이야기이므로 중국보다 훨씬 거슬러 올라간다. 이처럼 중·일·대 3국의 인식은 ‘기억의 원점’이 서로 다르다.

청일전쟁 전야 미국의 50달러 지폐로 유명한 그랜트(Grant) 장군은 이홍장(李鴻章)으로부터 의뢰 받아 일본에게 ‘오키나와 3등분 안’을 제기한 적이 있다.<sup>76)</sup> 즉 아마미오오시마(奄美大島)까지는 일본령, 미야코(宮古) 이남은 청국령, 중간 오키나와 본도는 ‘중립의 독립국’으로 하는 3분할 안이다. 청국이 ‘잠자는 사자’라고 인식되던 당시의 일이다. 그랜트의 제안을 받은 다음해 1880년 이노우에(井上馨) 외무경은 시시도(宍戸)공사에게 명하여 베이징에서 총리아문과의 사이에 ‘국경선 긋기 교섭’을 진행시켰다. 그 결과 ‘오키나와 본도까지를 일본 영토’라 하고, ‘미야코 이남은 청조에 할양한다’는 교섭안을 정리하여 가조인하기까지 이르렀다. 다만 이홍장이 최후 단계에서 타결을 거부하였기 때문에 ‘류큐 2분할’안은 무산되고 류큐 처분 문제는 청·일 간의 현안 문제로 남게 되었다. 이것을 일거에 해결했던 것이 청일전쟁이었다.

승리한 일본이 대만을 할양받은 결과 지리적으로 “대만에 부속하는 어조도(魚釣島)와 다른 두 섬”에서 시작하는 센카쿠제도가 더 이상 청·일 간 쟁점이 되지 않게 된 것은 말할 필요도 없다. 일본의 영토는 이미 가오슝(高雄)에서부터 평후제도까지 확장되었기 때문이다. 청일전쟁 전야에는 “오키나와 본섬과 미야코지마(宮古島) 사이”에서 경계를 검토하고 있던 것이 승리한 다음에는 대만, 평후제도까지 국경선이 확장된 것이다. 그야말로 제국주의 시대의 영토 확장사에 다름 아니다. 중국 당국이 센카쿠 영유를 주장하기 시작한 것은 오

---

76) 矢吹晋(2013), 앞의 책, 20쪽

키나와 반환협정과 관련하여 1971년 12월 30일 외교부 성명을 시작으로 한다는 견해는 청일전쟁 전야의 그랜트 장군 조정 이래의 저류를 무시하는 견해이다.

독도의 경우, 일본이 러일전쟁을 치르는 과정 중에 한국의 외교권을 사실상 빼앗고 병합의 직전에서 영토편입을 한 경위가 있다. 도고 가즈히코(東郷和彦)는 그 관점에서 바라봤을 때 “독도와 센카쿠의 영유 과정이 너무나도 많이 닮아 있으며, 이 두 개의 문제가 ‘역사문제화’ 되었을 때 일본에게 두려운 사태가 발생할 수 있다.”<sup>77)</sup>고 경고한다. 설령 구미열강이 만든 국제법상 일본의 센카쿠 영유가 합법적이라고 판명되더라도 중국인의 눈으로 보면 이것은 일본제국의 힘의 확대 중에 청일전쟁, 대만합병이라는 중국에게 가장 떠올리고 싶지 않은 과거의 역사 속에서 발생한 것이다. 청의 관심지역이라고 하는 정도였다 하더라도 무너져내리는 제국으로부터 일본이 힘으로 빼앗아갔다는 측면에 불이 붙으면 내셔널리즘의 폭발로 이어질 것이다.

센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간 분쟁의 가장 근원적인 요인은, 중국인에게 내재된 이른바 100년의 치욕의 역사를 청산하고 ‘중화 부흥’의 실현을 위한 새로운 출발을 가능하게 하는 ‘권력 이동’이라 하겠다. 중·일 간 센카쿠제도 문제는 더 이상 사실의 문제나 상호이익의 문제가 아닌 국가의 명예에 관한 문제가 되었다.

---

77) 東郷和彦·保阪正康(2012), 앞의 책, 141쪽

## 2. 실효지배

영토 문제는 현시점에서 실효지배하고 있는 것이 무엇보다도 강점이 된다. 실효지배의 ‘유지’를 넘어서서 ‘강화’하면 상대 측의 강한 반발을 피할 수 없다. 센카쿠 매입은 계쟁국에서 보면 실효지배의 ‘유지’가 아니고 ‘강화’로 비치는 것은 당연하다. 실효지배의 ‘강화’라고 하는 작위를 실행한다는 인상을 주면 계쟁의 상대 측으로부터 반발을 사는 문제를 재연시킬 뿐이다. 따라서 실효지배의 ‘강화’를 삼가야 한다.<sup>78)</sup>

북방영토와 독도는 러시아와 한국이 각각 실효지배하고 있지만, 센카쿠제도에는 지금까지 일본이 실효지배해 왔고, 이에 대해 저우언라이와 덩샤오핑도 인정해 온 경위가 있다. 따라서 일본은 중국에게 외교적으로 이기고 있다. 정확히 말하면 최근까지는 이기고 있었다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 센카쿠 문제는 중·일 간에 ‘판단보류’하는 것에 대해 합의한 적이 없다고 일본이 말함으로써 상황이 변했기 때문이다. 당연히 중국은 반발하였다. 즉 일본이 일부러 화종을 일으켜 문제를 만듦으로써, 센카쿠를 둘러싸고 우위에 있던 것을 스스로가 던져버렸다고도 할 수 있다. 게다가 일본은 센카쿠를 국유화하고 말았다. 중국 입장에서는 ‘판단보류’ 합의를 일방적으로 파기했다고 생각하고 있다. 대부분의 일본인들은 모르지만, 일본 측이 물을 바꾼 것이 그 사건의 발단이 되었다.

독도 이슈에 대해 비교하자면 영유권의 역사적 관점에서도 유리하며 실효지배까지 하고 있는 한국으로서는 센카쿠 국유화 이후 심각해지고 있는 중·일 간 영토분쟁의 경과를 거울삼아 실효지배의 ‘강화’라고 하는 작위를 실행

---

78) 岡田充(2012), 앞의 책, 40쪽

한다는 인상을 주지 않도록 실효지배의 ‘강화’를 삼갈 필요가 있겠다. 이명박 대통령의 독도 방문은 한국인의 입장에서는 자연스럽고 당연한 행위일 수 있으나 최근의 악화된 한일관계의 결과가 말해주듯이 득보다는 실이 많았던 ‘강화’ 행위에 해당하는 것으로 전문가들 사이에서 회자되고 있다. 이 점에 대해서는 우리 국민들도 충분히 교훈을 얻었으리라 생각된다.

### 3. 국제사법재판소 제소 문제에 관해

일본 정부는 2012년 8월 17일, 독도 문제에 관해 국제사법재판소(ICJ)에 제소하는 방침을 표명했다. 그러나 한국이 사건에 관한 ‘관할을 수락하는 선언(강제관할수락선언)’을 하거나 또는 일본 측의 제소에 대해 ‘응소’하지 않는 한 재판은 시작되지 않는 것이 규칙이다. 독도 문제에 관해서 한국은 이를 거부한다고 명언했다.

센카쿠 문제는 어떤가. 현재 실효지배하고 있는 일본에게 중국이 문제를 제기하여 제소하는 것이 논리적으로 타당하나, 중국은 지금까지 이 문제를 국제사법재판소에 제소하겠다는 방침을 표명한 적이 없다. 일본 정부는 중국이 만약 제소한다면 응하겠다는 입장이다. 일본이 만일 제소한다고 하더라도 중국은 한국과 같이 ‘수락’도 ‘응소’도 하지 않을 것이다. 중국은 남중국해에서도 주변국들과 해양영토문제로 분쟁이 끊이지 않고 있는데, 당사국인 필리핀은 중국과의 영토문제에 대해 국제사법재판소에 제소하였으나 중국 정부는 응하지 않고 있다. 즉 일본이 제소한다고 하더라도 중국이 ‘수락’도 ‘응소’도 하지 않는 것은, 중국 정부가 센카쿠제도를 국제사법재판소에 제소하게 되면 남중국해에서의 필리핀의 요구에 응하지 않을 수 없는 상황이 초래되기 때문이다.

독도의 경우, 일본이 한국의 외교권을 사실상 빼앗고 병합의 직전에 시마네 현에 영토편입을 한 경위가 있다. 센카쿠제도는 청일전쟁의 승리로 맺은 시모노세키 조약의 수개월 전에 영토편입을 했다. 독도와 센카쿠는 이러한 유사점과 함께 어느 쪽이 실효지배를 하고 있는가 하는 점에서는 차이가 있다. 따라서 독도주권 수호 측면에서는, 센카쿠제도에서의 일본에 대한 중국의 입장보다 한국이 이점으로 유리하다.

이 외에 차이가 없는 것은 아니지만 일본제국주의의 대만 할양, 이에 이어지는 한반도 지배라는 문맥에서는 공통성이 보인다. 일본에서는 ‘무주지 선점’이라는 법리는 국제법의 원칙이며 이것이야말로 영토 문제를 규정하는 철칙인 것처럼 강조하는 경향이 적지 않지만, 근래의 판례에서 선점의 법리를 주된 논점으로 하는 판결은 거의 없다.

오늘날 국제사법재판소의 판결은 압도적으로 분쟁당사국 사이에 어떤 조약이 존재하는가, 그 해석을 중심으로 판결이 내려진다. 센카쿠제도에는 포츠담 선언과 카이로 선언, 그리고 샌프란시스코 강화조약이 어떠한 방식으로 연계되어 있는가가 중요하다. ‘선점의 법리’가 포츠담 선언과 카이로 선언보다 중시될 가능성은 없다. ‘선점의 법리’는 식민지시대의 산물이기 때문이다. 현대 국제법 속에서 그 논리의 유효성은 낮다.<sup>79)</sup>

이러한 인식에 기초하여 우리는 독도 문제에 관해 국제사법재판소에 제소하겠다는 일본의 위협에 대해 혹시라도 위축감을 느낄 필요가 전혀 없다.

---

79) 孫崎享(2012), 『檢証 尖閣問題』, 岩波書店, 35~36쪽

• 참고문헌

저서

- 마고사키 우케루 저·양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁』, 메디치
- 문정인·서승원(2013), 『일본은 지금 무엇을 생각하는가?』, 삼성경제연구소
- Richard Armitage·Joseph S. Nye Jr.(2011), 『日米同盟vs.中國·北朝鮮』, 文春親書
- 高橋和夫·河島淳司(2011), 『日本と世界の領土問題』, 日本文藝社
- 工藤隆哉(2010), 『尖閣諸島と亡國の憲法第九條』, 創榮出版
- 東郷和彦·保阪正康(2012), 『日本の領土問題-北方四島, 竹島, 尖閣諸島』, 角川書店
- 防衛システム研究所 編(2010), 『尖閣諸島が危ない』, 内外出版株式會社
- 山本皓一(2010), 『國境の島が危ない!』, 飛鳥親社
- 山田吉彦(2005), 『日本の國境』, 新潮新書
- 森本敏 編(2010), 『漂流する日米同盟』, 海龍社
- 森本敏·岡本行夫(2007), 『日米同盟の危機-日本は孤立を回避できるか』, ビジネス社
- 西尾幹二·青木直人(2010), 『尖閣戦争-米中はさみ撃ちにあった日本』, 祥傳社
- 小沢隆一·丸山重威(2011), 『民主黨政權下の日米安保』, 花藝社
- 孫崎亨(2012), 『検証 尖閣問題』, 岩波書店
- 水間政憲(2010), 『「領土問題」の眞實』, PHP
- 岩下明裕(2006), 『國境誰がこの線を引いたのか』, 北海道大學出版會
- 岩下明裕(2010), 『日本の國境·いかにこの「呪縛」を解くか』, 北海道大學出版會
- 一色正春(2011), 『何かのために sengoku38の告白』, 朝日新聞出版
- 中村秀樹(2011), 『尖閣諸島沖繩海戦 自衛隊は中國軍とこのように戦う』, 光人社
- 浦野起央(2010), 『尖閣諸島·琉球·中國』, 三和書籍
- 岡田充(2012), 『尖閣諸島問題』, 蒼蒼社
- 矢吹晋(2013), 『尖閣問題の核心-日中關係はどうなる』, 花伝社
- 春原剛(2013), 『暗闘尖閣国有化』, 新潮社

## 논문

- 고봉준(2013), 「동아시아 해양영토분쟁과 미국」, 『민족연구』 통권 제53호
- 이동률(2012), 「중국의 영토분쟁 유형해결방식과 센카쿠제도 분쟁」, 『2012년 해외 정보부 통합 정세 세미나』 발표문(12월 17일)
- 이명찬(2011), 「2010년 9월 일·중 간 센카쿠제도 분쟁과 독도」, 『국제문제연구』 제 11권 제2호(통권 42호)
- 하도형(2013), 「중·일 센카쿠제도 분쟁양상의 변화와 요인에 관한 연구」, 『민족연구』 통권 제53호
- 江崎道郎(2011), 「日本の尖閣防衛世論が変えたアジア情勢」, 『正論』 9月號
- 岡田充(2010), 「ボタンの掛け違え'はなぜ起こったか」, 『世界』 12月號
- 高原明生(2010), 「中國にどのような變化が起きているか」, 『世界』 12月號
- 藤岡信勝(2010), 「検証ドキュメント'2010年9月の尖閣事件」, 岡信勝·加瀬英明 編, 『中國はなぜ尖閣を取るに來るのか』, 自由社
- 山田吉彦(2011), 「聞け, 海上保安官たちの聲なき聲を」, 『正論』 2月號
- 西村眞悟(2010), 「我が平和論—中國を'刺激'せよ」, 『正論』 12月號
- 櫻井よしこ·田久保忠衛·潮匡人·山田吉彦(2010), 「中國の侵略に屈した民主黨権」, 『Will』 12月號
- 一色正春(2011), 「尖閣事件『基礎相當』議決で示された國民の見識マスコミの不見識」, 『正論』 7月號
- 一色正春(2011), 「尖閣ビデオをプロとして徹底分析する」, 『Will』 3月號
- 佐藤優(2012), 「新·帝國主義の時代」, 『中央公論』 11月號
- 中嶋嶺雄(2010), 「『日中友好外交』の陥穽としての尖閣問題」, 『Will』 11月號
- 中西輝政(2010), 「對中冷戰最前線, 'その時'に備えはあるか」, 『正論』 12月號
- 中西輝政(2010), 「日本は'大義の旗'を掲げよ」, 『Will』 12月號
- 中西輝政(2011), 「列島周邊はすでに戰時 日本人よ覺醒せよ」, 『正論』 2月號
- 中西輝政(2011), 「日本を蝕む中國認識『四つの呪縛』」, 『Will』 3月號
- 蔡增家(2010), 「尖閣騒動で中國の『和平屈起』は終わる」, 『世界』 12月號
- 平松茂雄(2010), 「中國が西太平洋に機雷を敷設する日」, 『正論』 12月號
- M. Taylor Fravel(2005), "Regime Insecurity and International Cooperation : Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security* 30-2(Fall)



# 다오위다오 분쟁 격화에 대한 중국의 인식과 대응

국방대학교 하도형



- I. 머리말
- II. 다오위다오에 대한 역사적 연원의 쟁점
- III. 다오위다오 분쟁의 재점화와 전개 양상
- IV. 다오위다오 분쟁 격화의 원인과 중국의 강경대응 요인
- V. 독도에 대한 다오위다오 분쟁의 함의
- VI. 맺음말



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 하도형(河度亨)

중국정치·외교 전공, 국방대학교 안정보장대학원 안보정책학부 교수

대표논저로는 「중국 국방정책의 평가와 전망 : 방어적인가, 공세적인가?」(2011, 『중국의 미래를 말하다 : 글로벌 슈퍼파워의 가능성과 전망』, EAI), 「시진핑 시대의 중국 대외정책 전망」(2012, 『국제관계연구』 제17권 1호), 「중국 해양전략의 인식적 기반 : 해권과 국가이익을 중심으로」(2012, 『국방연구』 제55권 제3호) 등이 있다.

# 다오위다오 분쟁 격화에 대한 중국의 인식과 대응

국방대학교 하도형

## I. 머리말

1970년대부터 시작된 중·일 간의 해묵은 분쟁인 다오위다오(釣魚島, 일본명: 센카쿠)<sup>1)</sup> 문제는 2010년 9월 다오위다오 주변해역에서 발생한 중국 어선과 일본 순시선의 충돌사건을 계기로 양국관계는 물론 동북아 안보정세에 영향을 미치는 중요한 요인으로 새롭게 재부상하였다. 모든 분쟁이 그러하지만 특히 영토분쟁은 쉽게 해결되기 어려운 속성을 가지고 있을 뿐만 아니라, 다오위다오와 관련한 이후의 사건 전개과정에서도 양국 간 갈등이 심화되는 양상이 나타나고 있어 이에 대한 심층적인 분석이 요구되고 있다. 따라서 본 장에서는 다오위다오 분쟁 재부상의 의미를 고찰해 보고자 하며, 구체적으로는 분쟁의 당사국 가운데 중국의 인식을 중심으로 살펴보고자 한다.

---

1) 분쟁 중인 영토에 대해서는 실효지배하고 있는 국가의 지명을 기준으로 하는 것이 원칙이나, 중국의 시각과 대응을 중심으로 고찰하는 관계로 이 글에서는 중국 측이 사용하고 있는 지명인 '다오위다오'로 지칭한다.

다오위다오 분쟁과 관련한 중국연구자들의 연구결과는 주로 다오위다오가 중국의 영토임을 주장하는 데 집중되어 있다.<sup>2)</sup> 이러한 현상은 다오위다오 문제가 영토와 관련된 분쟁이기 때문에 영토에 대한 주권적 권리, 또는 영유권의 문제가 분쟁의 핵심적 쟁점이 될 수밖에 없는 상황이 자연스럽게 반영된 것이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 그러나 영유권 주장과 관련하여, 역사적 권원과 샌프란시스코 조약의 정당성, 해양법을 포함한 국제법적 측면 등과 같은 다양한 영역에서 중·일 양국의 첨예한 대립이 지속되고 있는 현재의 상황에 비추어 볼 때, 과연 다오위다오에 대한 주권적 권리가 어느 나라에 귀속되는지에 대한 결론을 내리는 것은 매우 어려운 문제다. 뿐만 아니라 다양한 영역이 복합적으로 관련된 문제이므로 설령 특정 영역에서 영유권과 관련한 잠정적 결론이 내려진다고 하더라도, 양국 간에 정치적 협상이 이루어지지 않는다면 분쟁이 종결되기는 쉽지 않다.

이러한 측면에서 본 글에서는 영유권에 대한 논쟁보다는 다오위다오와 관련한 영토분쟁의 발생요인을 검토하고, 분쟁 격화에 대한 중국의 인식과 대응 방향에 대해 논의해보고자 한다. 이는 영토분쟁의 발생요인이 매우 다양하며, 어떠한 요인이 분쟁 발생의 핵심적 원인으로 작용하였는지에 따라 분쟁의 성격과 내용 및 이에 따른 해결방식이 서로 다를 수밖에 없음에 기인한다.

한편 이러한 연구목적을 달성하기 위해서는 우선적으로 중국의 영토분쟁 발생요인에 대해 전반적으로 검토해 볼 필요가 있다. 다오위다오 문제가 해

- 
- 2) 다오위다오와 관련한 중국학자들의 연구는 다음을 참조. 石家鑄, 2004; 余民才, 2005; 張良福, 2005; 郭永虎, 2005; 季國興, 2006; 紀愛雲, 2007; 劉中民·劉文科, 2006; 黃大慧, 2010; 劉江永, 2011
- 3) 영토분쟁의 측면에서 다오위다오 문제를 연구한 국내 연구는 다음을 참조. 김종두, 1998; 김국균, 2004; 이정태, 2005; 손기섭, 2006; 유철중, 2006; 하도형, 2008; 이문기, 2008

양영토와 관련한 분쟁이지만 영토분쟁에 대한 중국의 전반적인 인식 및 대응 방식과 포괄적인 관련성을 가지기 때문이다. 이러한 측면에서 중국의 영토분쟁에 대해 전반적으로 분석한 연구결과에 근거해보면,<sup>4)</sup> 영토분쟁의 발생요인과 관련하여 중국의 동기는 대체로 역사적 권원의 문제를 포함한 고토 회복주의적 인식, 지정학적 세력균형, 국내적 혼란의 외부화 또는 국내정권의 안정, 경제적 요인 등이 작용하였을 가능성이 있다. 이러한 다양한 요인들 가운데 2010년 9월 사태 발생 이전까지는 경제적 측면이 다오위다오 분쟁과 관련하여 가장 주목을 받아왔다. 예를 들면 다오위다오 분쟁의 촉발요인에 관한 연구,<sup>5)</sup> 그리고 일본과의 경제협력을 고려한 1990년대의 자제된 중국의 대응행태<sup>6)</sup>와 같은 연구에서 제시된 경제적 요인들은 다오위다오 분쟁의 발생원인과 성격을 이해하는 데 가장 핵심적인 요소로 볼 수 있다. 특히 대부분의 다오위다오 분쟁관련 연구에서 UN(United Nations, 국제연합) ‘아시아 근해지역 광물자원 공동탐사 조직위원회(CCOP : Committee for Coordination of Joint Prospecting Mineral Resources in Asia Offshore Area)’의 조사결과(다오위다오 주변해역에 상당한 양의 에너지 자원 매장)가 언급되고 있다는 점은 경제적 요인이 다오위다오 문제의 핵심적 요소임을 잘 보여주고 있다. 또한 다오위다오 문제와 관련하여 중국이 ‘논쟁보류, 공동개발’의 해결방안을 제시하고 있는 점도, 따지고 보면 경제적 요인이 강하게 작용한 결과라 할 수 있다.<sup>7)</sup>

4) 이동률 외 8인(2008), 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단, 30~42쪽

5) Unryu Suganuma(2001), *Sovereign Rights and Territorial Space in Sino-Japan Relations : Irredentism and the Diaoyu/Senkaku Islands*, The University of Hawaii Press, pp. 129~131

6) Erica S. Downs and Phillip C. Saunders(1998~1999), “Legitimacy and the Limits of Nationalism : China and Diaoyu Islands,” *International Security*, Vol. 23, No. 3, pp. 138~139

그러나 2010년 이후 다오위다오 문제를 둘러싼 갈등의 고조는 경제적 요인만으로 설명하기에는 일정한 한계가 있다. 무엇보다도 에너지자원을 포함한 경제적 요소와 관련된 뚜렷한 상황적 변화가 발생하지 않았음에도 불구하고 갈등이 고조되고 있다는 점에 근거해 볼 때, 최근의 갈등고조는 경제적 요인이 아닌 또 다른 요인이 작용하고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 문제의식에 근거하여 본 글에서는 최근 다오위다오를 둘러싼 갈등고조의 원인을 중국의 부상과 이에 대한 일본의 대응과정에서 나타나고 있는 지역 내 세력경쟁의 측면에서 고찰해보고자 한다. 이를 위해 우선적으로 다오위다오를 둘러싼 역사적 연원을 고찰해보고, 이어서 중국의 대응과정을 포함한 최근 분쟁 양상의 변화내용을 살펴보고자 한다. 마지막으로 중국의 강경대응 원인에 대해 살펴보고, 독도와 관련한 함의를 고찰해보고자 한다.

## II. 다오위다오에 대한 역사적 연원의 쟁점

역사적 연원의 측면에서<sup>8)</sup> 중국은 일본보다 시기적으로 훨씬 앞선 근거들을 제시하고 있다. 다오위다오를 최초로 기재한 문헌은 중국이 제시하고 있는 자료인 명대 영락제 원년(1403)의 『순풍상송(順風相送)』이며, 이후 각 시기별로 『사류구록(使琉球錄)』, 『주해도편(籌海圖編)』, 『중편사류구록(重編使琉球錄)』, 『류구국지록(琉球國志錄)』, 『사류구기(使琉球記) 권3』, 『중산전신록(中山傳信錄)』 등과 같은

7) 하도형(2008), 「중국의 조어도 영토분쟁과 해결방식」, 이동률 외 8인, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단

8) 이하 내용은 하도형(2008), 「중국의 조어도 영토분쟁과 해결방식」, 이동률 외 8인, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단, 201~205쪽의 내용을 발췌 및 보완한 것이다.

많은 중국의 역사적 문헌에 기재되어 있다. 이는 곧 역사적으로 닌오위다오가 중국의 영토였음을 증명하는 중요한 근거가 되고 있으며, 중국 역시 이와 같은 역사적 문헌을 바탕으로 이 지역에 대한 주권을 주장하고 있다.<sup>9)</sup> 그리고 이러한 주장에 근거한다면, 닌오위다오가 중국의 영토에 편입된 것은 지금부터 600여 년 전부터라고 볼 수 있다.<sup>10)</sup>

이에 반해 일본의 역사적 권원에 대한 주장은 비교적 최근의 일이다. 일본은 중국의 역사적 권원에 대해, 「첨각열도의 영유권에 관한 기본 견해」에서 다음과 같은 반론을 통해 일본의 역사적 권원을 주장하고 있다.<sup>11)</sup>

1885년 이래, 정부는 오키나와[冲繩] 현 지방당국을 통하여 센카쿠[尖閣] 열도에 대한 각종 방식의 조사를 진행하였으며, 그곳에 사람이 살지 않을 뿐만 아니라 청나라의 어떠한 관할 흔적도 없음을 확인하였다. 이러한 신중한 확인에 기반하여 1895년 1월 14일 내각회의에서 섬 위에 항로표지를 세울 것을 결정하였으며, 이로써 우리나라의 영토에 정식으로 편입되었다.

- 9) 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』第1期, 22쪽. 이에 대해 역사적 사료 및 지도를 통해 자세히 분석한 연구는 다음을 참조. 鄭海麟(2007), 『釣魚島列島历史与法理研究(增订本)』, 中华书局
- 10) 이와 관련하여 일본 학자들 가운데에도 역사적 권원의 측면에서 중국령이라는 주장이 타당하다는 견해가 제기된 바 있다. 井上清(1996), 『“尖閣”列島-釣魚諸島の史的解明』, 第三書館; 마고사키 우케루 저, 양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁』, 매디치 미디어, 72~75쪽
- 11) 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』第4期, 30쪽. 일본이 류큐를 점령하는 과정에 대한 자세한 내용은 다음을 참조. 村田忠禧(2004), 「尖閣列島·釣魚島爭議」, 『百年潮』第6期. <http://www.51dh.net/magazine/html/007/gg790.htm>. 이 글에 따르면 1871년 명치유신 이후 류큐는 청나라와 일본 양국 모두와 영속관계를 맺게 되었고, 1875년 명치정부는 류큐 왕과 청나라와의 조공 및 책봉관계를 단절시킴과 동시에 류큐 왕을 도쿄로 이주시켰으며, 1879년 4월에는 류큐라는 이름을 폐지시켰다고 한다.

일본 정부의 이러한 주장은 1879년 4월 류큐(琉球)를 오키나와 현으로 개칭하면서 일본의 영토로 복속시킨 데 근거하고 있다. 이후 일본은 1895년 4월 청일전쟁에 승리하면서 청나라 정부와 시모노세키(下關)조약을 체결함으로써 타이완(臺灣)과 그 부속도서에 대한 통치를 50년간 이어가게 되었으며, 이와 같은 과정에서 дя오위다오는 일본의 영토로 복속되었다. 그런데 이러한 과정에서 일본은 구바지마(久場島)와 우오츠리시마(魚釣島)에 항로표지를 세운다는 내각의 결정을 실행에 옮기지 않았는데, 그 이유는 дя오위다오의 복속 목적이 타이완과 평후다오(澎湖島)의 점령에 있었기 때문이다. 즉 청일전쟁에 승리하면서 타이완과 평후다오 점령 목적을 달성하자 дя오위다오에 국가표지를 세우는 것이 별다른 의미를 가지지 못하게 되었던 것이다.<sup>12)</sup> 참고로 일본의 이시가키(石垣) 시가 지적을 표시하고 표지를 세운 시기는 1969년 5월 10일이며, 류큐 정부가 이들 도서에 대한 영유권을 선언한 것도 1970년 9월 10일의 일로써 모두 자원매장 가능성이 발표된 1968년 이후였다.<sup>13)</sup>

중국 역시 일본과 마찬가지로 제2차 세계대전 이후 영토반환이 진행될 때 만주와 타이완, 평후다오의 반환에만 관심을 기울였으며, 무인도인 дя오위다오를 직접적으로 거명하며 관심을 표하지는 않았던 것으로 보인다.<sup>14)</sup> 뿐만 아니라 중·일 양국에서 дя오위다오에 대한 지도 표기와 지리교과서의 영유권 표기가 이루어진 것도 1972년 영토 문제 발생 이후의 일이었다. 따라서 дя오

12) 일본의 센카쿠제도 편입의 보다 자세한 역사적 과정에 대해서는 다음을 참조. 한철호 (2012), 「일본의 ‘尖閣諸島(釣魚島)’ 편입 배경과 과정」, 『서울국제법연구』 제19권 2호, 189~226쪽

13) 村田忠禧(2004), 「尖閣列島·釣魚島爭議」, 『百年潮』 第6期

14) 중국과 미국, 영국 정상이 공동으로 발표한 카이로 선언에 만주와 타이완, 평후군도는 명기되어 있으나, дя오위다오에 대한 언급은 명기되어 있지 않다. 石家鏞(2004), 앞의 글, 30쪽

위다오 주변지역에 자원매장 가능성이 공표되기 이전까지는 중·일 양국이 이 지역에 대해 특별한 관심과 주의를 기울이지 않았던 것으로 판단된다.

1943년 11월, 카이로 선언과 1945년 포츠담 선언을 통해 일본이 강점한 영토에 대한 반환합의가 이루어졌으며, 이에 따라 중국은 만주, 타이완, 평후다오 등을 되돌려 받았다. 이와 함께 미국이 일본에 대한 군사적 점령을 단행하였으며, 1951년에 이루어진 일본과의 샌프란시스코 강화조약에 근거하여 오키나와 및 류큐에 대해 미국이 관할하는 유엔신탁통치가 결정되었다. 그러나 이 당시까지도 다오위다오는 미국이 관할하는 신탁통치구역으로 명시되지 않았으며, 1953년 12월 25일이 되어서야 미국 육군소장인 데이비드 오그덴(David Ogden)을 대표로 하는 미국 오키나와 민정부 제27호 명령인 ‘오키나와 열도의 지리적 경계’를 통해 신탁통치구역에 포함되어 미국의 사격장으로 사용되었다.<sup>15)</sup>

그러나 중국과 일본이 이에 대해 크게 관심을 가졌다는 흔적을 찾아보기 어려우며, 1968년 다오위다오 인근 해역에 100~1,000억 배럴에 이르는 석유자원의 존재 가능성이 제기된 이후에야 비로소 이 지역에 대한 새로운 관심이 집중되었고, 이는 곧 이 지역을 둘러싼 영토분쟁 촉발의 직접적인 계기가 되었다. 이에 따라 1971년 12월, 중국 외교부는 1534년에 명왕조가 다오위다오를 발견했다는 자료를 제시하며 중국의 주권지역임을 주장하였고, 이에 대해 일본은 1972년 3월, 1895년 편입 이래 줄곧 일본영토였다고 반박하였다.

이와 같은 과정 속에서 1972년, 미국은 샌프란시스코 강화조약에 근거하여 오키나와를 반환하게 되었고, 류큐 열도와 함께 다오위다오에 대한 관할권

---

15) 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』 12月, 113쪽

도 일본으로 넘어가게 되었다. 이 과정에서 미국은 다오위다오의 관할권과 주권은 서로 다른 문제이며, 만약 주권상의 이견이 있다면 이는 당사자들이 협상을 통해 해결할 문제라고 언급함으로써<sup>16)</sup> 비교적 중립적 입장을 취했지만, 결국 이 지역에 대한 실효적 지배권은 일본이 가지게 되었다.

결국 제2차 세계대전에서 일본의 침략을 받았던 중국의 입장에서 보면, 전후처리 과정에서 다오위다오에 대한 실효적 지배권을 일본에게 빼앗긴 셈이 되며, 이를 되찾아와야 하는 입장에서 적극적인 강경대응방식을 취하게 된 것으로 인식해 볼 수 있다.

〈표 1〉 다오위다오의 역사적 권원의 쟁점

시기	구분	관할국	상호주장	
			중국	일본
19세기 말까지		중국	중국의 고유영토 (역사 문헌에 기초)	무주지
청일전쟁 후		일본	시모노세키 조약에 의해 타이완, 평후제도와 함께 강제 할양	강제 할양과 무관 1895년 오키나와에 정식 복속 (무주지 선점)
제2차 세계대전 후		미국	중국의 고유영토를 일본이 불법 으로 미국에 이양	샌프란시스코 강화조약에 의거 적법한 신탁통치
오키나와 반환		일본	타국 영토의 불법 거래	미국 관할에서 복귀

출처 : 손기섭(2006), 「일본과 인접국간의 해양자원 확보 및 영토분쟁」, 『2006년도 국제정치 학술세미나 자료집』, 16쪽의 내용을 필자가 일부 수정하여 작성함.

16) 湯家玉·孫茂慶(2003), 「釣魚島百年風雲」, 『黨史總覽』 第7期; 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』 12月, 115쪽에서 재인용

### III. 다오위다오 분쟁의 재점화와 전개 양상

#### 1. 분쟁의 재점화와 긴장 국면의 지속

머리말에서 언급했던 바와 같이 다오위다오 분쟁은 1970년대 초반을 전후하여 촉발되어 현재까지도 지속적으로 이어지고 있으며, 2010년 9월 7일 다오위다오 주변 해역에서 발생한 우발적 충돌사건의 해결 과정에서 양국 간 분쟁이 새로운 갈등 국면으로 접어들었다. 당시 실효지배에 근거한 일본의 엄격한 국내법 적용으로 중국인 선장과 선원들이 체포되고 공무집행 방해죄로 기소한다는 방침이 전해졌으며, 이에 대응하여 희토류 수출 중단 등과 같은 중국의 강경대응이 전개되었다. 결국 일본은 중국인 선장의 공무집행 방해죄에 대한 처분보류 판정을 내리고 9월 23일에 석방함으로써 충돌사건에 대한 처리는 일단락되었으나, 갈등 국면이 종결되지는 못했다.

갈등 국면의 지속은 다양한 형태로 나타났다. 2010년 11월 14일 일본 요코하마(橫濱)에서 개최된 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아태평양경제협력체) 정상회담에서 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석과 간 나오토(菅直人) 일본 총리의 정상회담이 이루어지기 전까지 사실상 양국 간 고위급 접촉이 성사되지 못함으로써 양국 정부 간 냉각기류가 지속적으로 이어졌다. 또한 2011년 2월 11일에는 일본 정부가 해상보안청 사고 순시선의 수리비에 대한 배상요구 청구서를 중국인 선장 개인에게 보냈으며, 이에 중국은 “배상요구의 권리가 없다”는 정부 차원의 대응의지를 피력하였다. 한편 후지무라 오사무(藤村修) 일본 관방장관은 2012년 1월 16일 기자회견에서 “배타적경제수역(EEZ)의 기준 설정이 필요하다”면서 “센카쿠제도 인근 무인도 39곳에 이름을 붙일 것”임을

표명하였고,<sup>17)</sup> 이와 관련하여 중국 공산당 기관지인 『인민일보』는 “중국은 영토주권 수호의지에 대한 시험을 용납할 수 없다”는 2012년 1월 17일자 제목의 사설(社論)에서 “다오위다오 부속 도서에 이름을 붙이는 행위는 공공연히 중국의 핵심이익에 손해를 끼치는 거동”이라고 언급함으로써,<sup>18)</sup> 다오위다오를 중국의 핵심이익과 연계시켰다. 결국 2012년 3월 3일, 중일 양국은 각각 다오위다오 주변의 70개와 39개의 무인 도서에 붙인 자국식 이름을 공식 발표했다.<sup>19)</sup>

이와 같은 양국 정부 간의 외교적 긴장국면과 함께 무력수단이 동원된 행위들도 갈등국면 지속에 영향을 미쳤다. 예를 들면 2010년 12월 3일부터 8일까지 다오위다오를 포함한 오키나와 주변과 동해 중 일본 측 영해, 규슈 등지에서 미·일합동훈련이 진행되었으며, 2011년 7월 4일에는 중국 군용기 2대가 다오위다오 주변 상공을 비행하자 일본이 F-15 전투기를 출격시켜 장시간의 근접 대치상황이 발생하였다. 또한 2011년 8월 24일에는 중국의 어정선이 동중국해 다오위다오 접속수역과 영해를 침범했다는 일본의 주장에 대해, 고유영토에 대한 어업 생산질서 유지와 보호를 위한 순항 및 어로 보호작업이었다는 중국의 입장 표명이 있었다. 이처럼 양국은 각각 다오위다오 주변 해역을 지속적으로 항해하는 가운데, 서로 자국의 해역을 상대 측이 침범했다는 입장을 표명하는 상황이 수시로 발생하였다. 뿐만 아니라 2011년 10월 29일부터 11월 9일까지 일본 자위대는 북부 홋카이도(北海道)의 병력을 이동 배치해 다오위다오가 포함되어 있는 난세이(南西)제도에서 중국을 겨냥한 군사훈련을

17) [http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total\\_id=7156042&ctg=1300](http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=7156042&ctg=1300)

18) <http://world.people.com.cn/GB/16892732.html>

19) 『한국일보』(2012. 3. 5), 16면



그림 1\_난세이제도 위치도

(출처: [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/10/31/2011103100091.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/31/2011103100091.html))

실시했다(그림 1 참조).<sup>20)</sup> 이보다 앞서 2011년 8월 21일의 『요미우리(讀賣)신문』 보도에 따르면, 일본 방위성은 다오위다오 방위를 위해 인근 요나구니(與那國) 섬에 100명 규모의 육상 자위대를 2015년까지 배치 완료한다는 계획도 발표하였다.<sup>21)</sup>

이처럼 직접적인 무력충돌 양상이 발생하지는 않았지만, 중국과 일본 양국은 다오위다오가 자국의 주권 범위에 속한다는 주장을 지속적으로 내세움으로써 양국 간 갈등은 지속적으로 이어졌다.

20) [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/10/31/2011103100091.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/31/2011103100091.html)

21) [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2011/08/22/2011082200110.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/08/22/2011082200110.html)

## 2. 일본의 다오위다오 국유화와 중국의 대응

2010년 9월의 충돌사건으로 인해 재점화된 다오위다오 분쟁은 일본의 다오위다오 국유화 선언으로 새롭게 심화되었다. 갈등국면의 새로운 심화는 이시하라 신타로[石原慎太郎] 도쿄 도지사가 2012년 4월 16일 미국 워싱턴 헤리티지 재단에서 강연을 통해 개인 소유인 다오위다오의 매입을 도쿄도가 협의 중이라고 언급하면서 촉발되었다. 이시하라의 발언에 이어 노다 요시히코[野田佳彦] 일본 총리도 국유화를 공식 언급함으로써 중국의 격앙된 반응을 불러일으켰다.<sup>22)</sup> 이어 2012년 7월 7일, 일본 정부의 다오위다오 3개 무인도에 대한 국유화 방침이 정해지면서 양국 간 갈등이 새로운 양상으로 접어들기 시작했다. 예를 들면 2012년 7월 11일 다오위다오 주변 해역에서 양국의 순시선이 조우한 가운데 양측 모두 이 해역이 자국의 영토임을 주장하며 상호 간에 해양경계 바깥으로 벗어날 것을 요구하는 사태가 발생했다.<sup>23)</sup> 이어 8월 15일에는 홍콩과 마카오, 중국의 민간인 14명이 다오위다오에 상륙해 시위를 벌이는 사건이 일어났다. 일본은 2010년과는 달리 단순 불법입국 혐의로 체포하여 강제송환함으로써 정면충돌은 피했으나, 이어 8월 19일 일본 의원들이 다오위다오에 상륙하는 등과 같은 공방이 지속적으로 발생하였다.

이러한 상황에서 2012년 9월 10일 일본은 다오위다오의 3개 섬을 국유화한다고 공식 발표했다. 중국은 당일 외교부 성명을 통해 “필요한 조치를 통해 영토주권을 지켜나갈 것”임을 천명했으며, 11일 일본의 국유화 조치에 대응해 다오위다오 영해기선을 선포함으로써 기선으로부터 12해리까지가 중국의

22) “일, 노다 총리도 ‘센카쿠 매입 방안 검토’ 공식 언급”, 『한국일보』(2012. 4. 19), 2면

23) “중-일 순시선 ‘센카쿠 충돌’”, 『동아일보』(2012. 7. 12), 18면

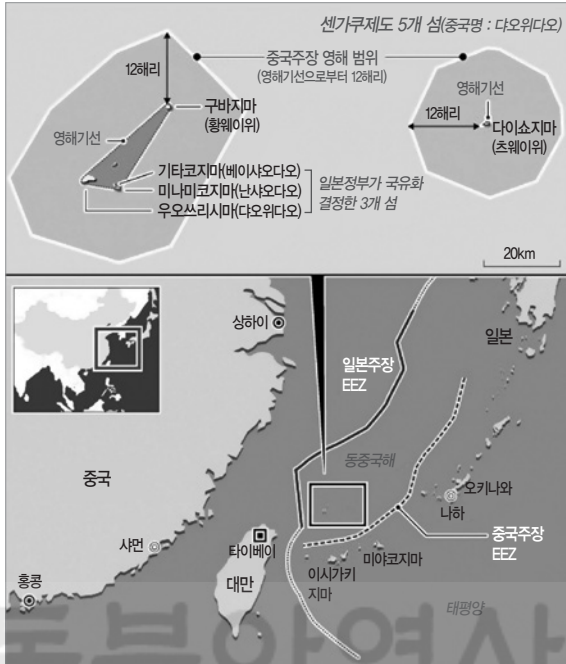


그림 2. 중국의 영해기선 선포

영해임을 명확하게 표명하는 조치를 취했다(그림 2 참조).<sup>24)</sup>

경제적 측면에서는 9월 13일 장쩌웨이(姜增偉) 중국 상무부 부부장이 “일본의 도요위다오 국유화 조치로 중일 양국 간 경제 무역 관계에 부정적인 결과가 나타나는 것을 피하기 어렵게 되었으며, …… 중국 소비자들이 합리적인 방법으로 그들의 입장과 견해를 표시한다면 이는 그들의 권리”라고 언급함으로써 일본상품 불매운동에 대한 묵인 입장을 시사했다. 그리고 대일 수출입 품목에 대한 100% 전량 검사가 상하이(上海)와 칭다오(靑島) 등에서 실시됨으로

24) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/09/11/0200000000AKR20120911063251083.HTML?did=1179m>

써 통관이 지체되는 보복적 조치도 있었다.<sup>25)</sup>

한편 군사적 측면에서는 훈련이 끝난 이후에 보도되던 관례와 달리, 9월 19일부터 닌오위다오 해역 인근 동중국해상에서 대규모 군사훈련을 실시한다는 보도가 9월 18일 관영 『신화사』를 통해 사전에 공표되었다. 특히 보도내용을 통해 ‘동해협력작전-2012’라고 명명된 이 훈련이 “중국 해감대와 어정국이 해상주권을 수호하기 위해 분쟁 해역을 순시할 때 ‘타국’ 함선의 이유 없는 추적, 방해, 심지어 악의적인 저지 등을 당하고 있는 상황을 상정한 것”이라는 언급을 함으로써, 닌오위다오와 일본을 겨냥한 훈련임을 간접적으로 표시하였다.<sup>26)</sup> 이와 더불어 9월 20일경에는 양국의 감시선과 순시선이 닌오위다오 접속수역 안팎에서 대치하고 바깥쪽에는 군함이 배치되는 상황이 이어졌다(그림 3 참조).<sup>27)</sup>

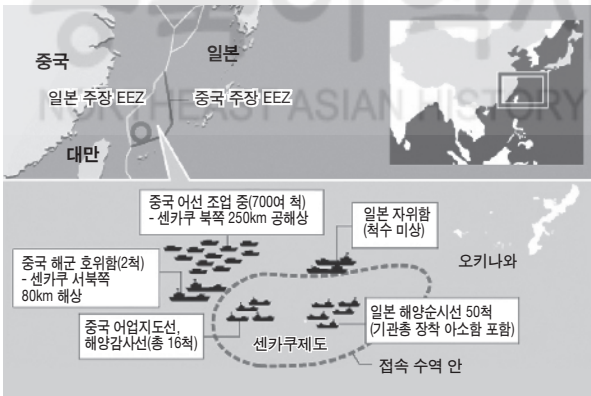


그림 3\_2012년 9월 20일경 닌오위다오 주변 해역의 중·일 대치 상황

25) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/09/20/0200000000AKR20120920220000073.HTML?did=1179m>  
 26) [http://news.xinhuanet.com/mil/2012-10/18/c\\_113421190.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2012-10/18/c_113421190.htm)  
 27) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=608081>

이와 함께 민간의 반일시위도 격화되어 15~16일 이틀간 80여 개 도시에서 16만 명이 시위에 참여한 것으로 알려졌다.<sup>28)</sup> 시위의 형태도 격렬한 폭력이 동반되어 ‘파나소닉’, ‘도요타’ 등과 같은 중국 현지 일본기업에 대한 방화도 저질러졌으며, 일본계 유통매장이 습격당하는 사건도 발생하였다.

#### IV. 다오위다오 분쟁 격화의 원인과 중국의 강경대응 요인

앞에서 살펴본 바와 같이 2010년 9월에 촉발된 다오위다오 분쟁의 재점화는 다소 소강상태의 긴장국면을 거쳐 2012년 일본의 국유화에 따라 갈등이 심화되는 양상을 보이고 있다. 그렇다면 40여 년 동안 지속되어 온 해묵은 분쟁이 최근들어 격화된 원인은 무엇인가? 그리고 중·일 양국은 어떠한 요인으로 말미암아 양국 간 갈등 심화에도 불구하고 강경한 입장을 견지하고 있는가? 이와 같은 질문에 대해 세력균형의 측면에서 살펴보면, 가장 핵심적인 원인은 중국의 부상으로 말미암아 지역질서에서 세력균형의 변화가 발생하였다는 점이다. 본 장에서는 이와 같은 지역질서의 세력균형 변화라는 전제하에 양국 간 세력경쟁 양상을 중심으로 중국과 일본의 강경대응 요인을 찾아보고자 한다.

---

28) <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2012&no=595211>

## 1. 다오위다오 분쟁 격화의 상황적 배경과 국제정치적 요인

서론에서 부분적으로 언급한 바와 같이, 최근 다오위다오를 둘러싼 분쟁이 재점화되기 이전까지는 에너지자원과 관련한 경제적 요인이 직접적이고 실질적인 분쟁촉발 요인이었다고 할 수 있다. 그러나 당시에도 세력균형적 요인이 내면적·간접적·전략적 측면에서 존재하고 있었다.<sup>29)</sup> 1972년 중·일 국교정상화와 1978년 중·일 평화우호조약, 그리고 1990년과 1996년에 일본이 영유권을 주장하며 공세적인 태도를 취한 시기에도 영토주권 문제에 대해 지속적으로 ‘논쟁보류, 공동개발’이라는 소극적 원칙을 견지한 중국의 태도는 지역질서와 관련한 세력균형의 요인을 고려한 것으로 볼 수 있다.

우선 1970년대는 중·소분쟁이 격화된 시기로서 중국은 소련에 대한 팽창억제와 이에 따른 중·미·일 간의 반소 연합전선 구축을 모색하고 있었다. 이러한 모색의 결과로 이루어진 중·일 국교정상화와 중·일평화우호조약의 체결 과정에는 영토주권의 문제를 보류시킨 채 소련에 대한 견제에 집중하는 중국의 태도를 볼 수 있다. 먼저 국교정상화 과정에서 다오위다오 영유권이 침해하게 대립되는 문제였음에도 불구하고 중국의 저우언라이(周恩來) 총리는 이 문제를 보류시키자는 입장을 표명하였다. 이와 함께 1972년 9월 29일 국교정상화가 이루어짐과 동시에 발표된 공동성명에는 “양국 어느 측도 아시아와 태평양지역에서 패권을 추구해서는 안 되며, 양측은 어떤 다른 국가 혹은 국가집단이 패권을 수립하려는 노력에 대해서도 모두 반대한다”는 내용이 명시되어 있다.<sup>30)</sup> 1972년의 공동성명 뿐만 아니라 1978년의 중·일 평화우호조약

29) 과거 소련과 관련한 중일 간의 세력균형 요인에 대해서는 하도형(2008), 앞의 글, 219~223쪽에서 인용

30) 이 문구는 공동성명 제7조에 명시되어 있다.

에도 반패권주의의 내용을 명시하였는데, 당시의 상황에 비추어 볼 때 반패권 추구가 의미하는 주요대상은 소련이었으며, 결국 소련의 대중 포위에 대항하기 위해 일본과의 관계개선을 추진하는 과정에서 닌오위다오를 둘러싼 영토분쟁은 우선순위에서 밀려나 보류되었던 것이다. 이러한 반소주의는 일본의 입장에서조차 유리한 측면이 있었다. 즉 소련을 겨냥한 반패권주의의 표명은 일본의 북방 4개 도서 반환에 대한 중국의 성원과 지지를 끌어내는 효과를 발휘할 수 있었으며, 이에 따라 동 조약을 통해 반패권주의 및 반소주의를 표방하고 부각시키려는 중국의 입장에 동조하게 된 것이다. 1972년 당시 저우언라이 중국 총리는 중국 공산당 제10차 대표대회의 정치보고에서 일본의 북방 4개 도서 수복을 명확하게 지지하였을 뿐만 아니라, 일본이 영토주권 수호를 위해 소련에게 북방 4개 도서의 반환을 요구하는 것은 당연하고도 정의로운 것이라고 지적하였다. 또한 1978년 9월 덩샤오핑(鄧小平)은 일본 방문에서 북방 4개 도서의 문제를 남북한과 독일, 중국과 같은 분단상황에 비유하며 결국에는 잘 해결될 것이라고 표명한 바 있다.<sup>31)</sup> 뿐만 아니라 덩샤오핑은 당시 미·일 안보조약과 일본의 자위역량강화에 대해서도 긍정적인 입장을 표명하였다.<sup>32)</sup> 이와 같은 지역질서에 대한 세력균형의 요인으로 인해 중국은 닌오위다오에 대해 치열한 영토분쟁적 대응방안을 선택하기보다는 ‘논쟁보류, 공동개발’의 현실적 대안을 선택하게 되었다고 볼 수 있다.

다음으로 1990년대에 접어들면서 닌오위다오 분쟁이 배타적 경제수역과 대륙붕 경계획정 및 동중국해 유전개발의 문제로 확대되었음에도 불구하고, 중국이 지속적으로 ‘논쟁보류, 공동개발’의 방침을 견지한 데에는 개혁개방 정책

31) 謝益顯(2001), 『中國外交史：中華人民共和國時期 1949-1979』, 河南人民出版社, 544~545쪽

32) 謝益顯(2001), 위의 책, 545~547쪽

을 바탕으로 국제 정치경제 질서에 편입되는 과정에서 평화와 발전의 외교방침을 설정한 것과 깊은 연관성이 있다. 특히 1990년대에 접어들면서 일본과 미국을 중심으로 제기되기 시작한 이른바 ‘중국 위협론(China Threat)’은 중국이 경제적 성장을 바탕으로 영토적 야심을 드러낸다는 우려를 표명하는 데 상당한 근거를 제공해 주었다. 중국은 이러한 중국 위협론에 절치부심하며 책임있는 대국론, 평화적 부상(和平崛起), 평화발전에 이어 최근에 제기된 조화세계(和諧世界)로 이어지는 일련의 외교정책을 통해 중국 위협론이 근거 없음을 주장하였다.

이와 같은 상황에서 닌자오위다오와 관련한 영토분쟁을 격화시키는 행위는 평화와 발전, 협력에 기반한 외교정책을 포기한다는 전제 없이는 실천 가능성이 낮다. 더구나 미·일 안보동맹에 기반한 일본의 방위정책에 근거해 볼 때 일본과의 분쟁격화와 무력충돌은 곧 초강대국이자 단극적 세계질서의 리더인 미국과의 군사적 충돌을 감수해야 한다는 위협요인을 안고 있었기 때문에 주권 문제를 둘러싼 영토분쟁의 격화 가능성은 더욱더 희박하였다.

이상의 내용을 통해 닌자오위다오를 둘러싼 갈등이 심화되고 있음에도 불구하고 중국이 ‘논쟁보류, 공동개발’의 원칙적 입장을 지속적으로 견지한 원인은 지정학적 세력균형 요인이 작용하였음을 볼 수 있다. 즉 세계질서를 주도하고 있는 미국의 대중정책이 이른바 봉쇄(containment)와 관여(engagement)의 합성어인 봉쇄적 관여(congagement)에 근거하고 있는 상황에서, 중국이 미국과의 대결 국면으로 치달을 수 있는 일본과의 분쟁격화를 촉발시키기는 쉽지 않았으며, 따라서 동북아지역에서 일본과의 지정학적 세력균형을 추구했던 것으로 볼 수 있다.

그러나 2010년 중국은 GDP 세계 2위로 도약하였으며, 미국과 더불어 주요 2개국(G2)으로 회자되던 상황이 현실로 반영되기 시작하였다. 이에 따라 일본은 세계경제 2위의 지위를 중국에게 내주게 되었을 뿐만 아니라, 국제적 지

〈표 2〉 중·일 경제 비교

구분	국가	1990	1995	2000	2002	2005	2010	2011
GDP (억\$)	중국	3,903	7,279	11,985	14,538	22,569	59,304	72,981
	일본	31,037	53,339	47,312	39,808	45,719	54,884	58,685
1인당 GDP (\$)	중국	341	601	946	1,132	1,726	4,421	5,414
	일본	25,144	42,523	37,303	31,247	35,787	43,015	45,920
GDP(PPP) (억\$)	중국	9,103	18,333	30,149	37,011	53,643	101,283	113,000
	일본	23,704	28,722	32,556	34,049	38,896	43,803	44,404
1인당 GDP (PPP) (억\$)	중국	796	1,513	2,379	2,881	4,102	7,550	8,382
	일본	19,203	22,897	25,669	26,726	30,446	34,330	34,740
세계GDP 총량대비 (PPP) (%)	중국	3,873	5,656	7,129	8,009	9,445	13,576	[14,322]
	일본	10,085	8,863	7,698	7,368	6,849	5,871	[5,628]

출처 : International Monetary Fund(2012), World Economic Outlook Database, August.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weoseigr.aspx>

위도 일정 정도 하락하게 되었다.

이와 더불어 미국발 경제위기로 인해 미국의 지위도 상대적으로 과거와 같지 못한 상황에서 이와 같은 중국의 부상엔 지역질서에 대한 새로운 전환점으로 작용하기 시작하였다. 2010년 7월 30일, 중국 인민은행 부행장 겸 국가외환관리국 국장은 “중국은 현재 이미 실질적인 세계 제2위의 경제체가 되었다”고 발표하였으며, 『인민일보』는 이 발표 내용과 더불어 영국과 미국의 반응을 소개하고 “2025년에 미국을 추월하여 세계 제1위의 경제체가 될 것”이라는 전망, 그리고 중국의 한 정부관료가 “중국은 2009년에 거의 일본을 추월하였으며, 현재 이러한 상황이 지속적으로 이어지고 있는 것일 뿐”이라고 언급하였다는 미국 언론 매체의 기사 내용을 인용 보도하였다.<sup>33)</sup> 이러한 보도 내용

33) <http://world.people.com.cn/GB/12307811.html>

을 통해 당시 중국의 부상에 대해 중국인들이 느끼는 자긍심을 엿볼 수 있다.

그러나 다른 한편으로 중국의 부상이 많은 국가들에게 중국에 대한 경계감 표출이라는 역작용을 불러일으킨 계기가 된 것도 사실이다.<sup>34)</sup> 그리고 이러한 역작용의 발생이 중국 외교정책의 조정에도 일정한 영향을 미친 것으로 추정되고 있다. 즉 정치학자들의 공통된 인식이 정책결정자들의 인식과 일치하는 중국 대외정책의 속성에 비추어볼 때, 중국의 부상에 따른 구조적 모순과 딜레마에 대한 당시 중국 정치학자들의 공통된 인식은, 대외정책조정에 영향을 미치는 조건으로 작용하였다는 것이다.<sup>35)</sup> 그리고 이러한 추정을 제시하고 있는 중국학자는 중국의 정책조정 방향이 중·미관계의 안정과 협력, 주변 국가와의 관계 개선을 통해 부상의 딜레마를 완화시키는 것이라고 서술하고 있다.<sup>36)</sup>

그런데 이러한 내용은 당시 학자들이 주장한 내용 및 중국대외정책 추진의 행태와는 완전히 일치하지 않는 측면이 있다. 이와 관련하여 당시 상당한 관심을 불러일으켰던 베이징대학의 왕지스[王緝思] 교수와 칭화대학의 옌쉐통[阎学通] 교수의 관점을 통해 살펴보면, 우선적으로 왕지스의 주장에는 중·미 양국 간에 역량을 겨루는 것이 불가피하며, 한 판 또는 몇 판의 겨루기를 거쳐서 새

---

34) 필자가 발표자로 참석했던 2011년 4월 15일 워싱턴 아메리칸 대학의 「China and Asia-Pacific International Relations」이라는 주제의 라운드테이블에서 토론자로 참가한 미국주재 중국대사관의 한 외교관(參贊)은 중국의 부상과 관련하여, “일부 국가가 아니라 거의 모든 국가들이 중국에 대해 경계감을 표시하고 있는 추세가 이어지고 있으며, 이로 인해 여러 가지로 상당히 힘든 점이 많다”고 발언하였다. 이와 같은 중국의 부상에 따른 역작용에 대해서는 다음을 참조. 孙学峰(2013), 『中国的崛起困境：理论思考与战略选择』, 社会科学文献出版社

35) 孙学峰(2013), 위의 책, 161~162쪽

36) 孙学峰(2013), 위의 책, 162쪽

로운 정책적 레드라인의 모색이 이루어질 것이라는 내용이 포함되어 있다.<sup>37)</sup> 또한 연쇄통은 중·미관계가 ‘친구보다는 적’이라고 평가하면서 이익충돌의 요소가 더 많을 것임을 주장하고 있다.<sup>38)</sup> 이러한 내용에 근거해 보면 당시 미국과의 역량 겨루기가 불가피하며, 가짜 친구관계에 따른 협력적 관계 모색을 벗어나 중국의 국가이익에 대한 확실한 입장 표명을 해야한다는 관점이 나타나고 있다. 또한 당시 중국외교의 행태도 2010년 1월 미국의 대만 무기판매와 구글(google)사태, 3월 미국의 『2009 각국 인권보고』 발간, 7월 미국 항공모함 조지 워싱턴호가 참가하는 한·미 연합훈련 계획발표, 8월 일본의 이도(離島) 탈환 군사훈련 등에 대해 중국의 이익을 앞세우며, 과거에 비해 보다 강경한 의사를 표명하는 변화가 있었다.<sup>39)</sup> 결국 2010년 당시의 이와 같은 중국의 관점과 외교행태가 9월에 발생한 중국 어선 충돌사건의 해결과정에서도 강경 대응의 형태로 발현되었을 가능성이 상당히 높다.

이와 같은 지역질서의 세력균형 변화는 일본으로 하여금 중국에 대한 경계심을 가지게 만들었고, 이는 다양한 형태로 표출되었다. 우선적으로, 앞에서 살펴본 난세이제도 훈련의 의미를 “방위성이 2010년 12월에 발표한 2011~2015 『신(新)방위계획대강』의 ‘동적(動的) 방위력(Dynamic Defense Force)’ 개념을 본격 적용하는 것”이라는 측면에서 고찰해 볼 수 있다.<sup>40)</sup> 『신방위계획

37) 中美重大较量难以避免, [http://news.xinhuanet.com/herald/2010-08/09/content\\_13988055.htm](http://news.xinhuanet.com/herald/2010-08/09/content_13988055.htm)

38) 「阎学通：中美是敌大于友的关系」, 『新华网』(2010. 3. 22). 이와 관련한 연쇄통의 주장은 다음을 참조. 阎学通(2011), 「当前国际形势与中国外交的调整」, 『中国外交』, 中国人民大学书报资料中心, 20~32쪽; 阎学通(2010), 「对中美关系不稳定性的分析」, 『世界经济与政治』, 4~30쪽

39) 2010년의 각종 안보관련 사건에 대해서는 国际关系学院国际战略与安全研究中心(2011), 『2010年中国国家安全概览』, 时事出版社, 486~548쪽 참조

40) *Japan Ministry of Defense*(2010), pp. 6~7

대강』 발표 이전까지 일본의 방위개념은 냉전 당시 소련을 주적으로 상정, 전국 각지에 육상자위대를 고루 배치해 고정적 거점 방위에 임했던 ‘기본적 방위력(Basic Defense Force Concept)’이었다. 하지만 2010년 12월의 『신방위계획대강』을 통해 일본의 방위개념을 유사시에 대비해 다른 지역의 부대를 신속하게 이동 배치해 자위대의 기동력을 높이고 전력을 증강하는 ‘동적 방위력’으로 변화시켰다. 기본적 방위력이 소련과의 대결을 염두에 둔 것이라면 동적 방위력은 최근 일본의 위협으로 급부상한 중국을 타깃으로 한 것인 셈이다. 이와 관련하여 중국에서는 이러한 일본의 방위개념 수정이 중국을 겨냥한 정책변화이며, 공격적 군사대국을 추구하므로 중국의 안보에 대한 거대한 도전이 될 것이라는 주장이 제기되었다.<sup>41)</sup>

또한 2010년부터 일본 방위연구소에서는 일·영·중문판의 『중국안전전략보고』라는 보고서를 발간하기 시작하였으며, 이러한 보고서 발간 자체가 곧 중국의 부상에 대한 경계심을 드러내는 것이라 할 수 있다. 그리고 이 보고서에서는 중국 해군의 활동범위 확대에 대해 자세하게 언급함으로써, 중국의 부상에 따른 해양 진출에 대해 일본이 느끼는 위기감이 표출되고 있다.

한편 이와 같은 최근의 변화에서 중국의 위협에 대한 일본의 우려가 새롭게 부상하고 있는 현실과 더불어, 이미 20여 년 전부터 중국위협론이 제기되어 왔다는 점에서도 중국에 대한 일본의 위기감은 그 뿌리가 상당히 깊음을 알 수 있다.<sup>42)</sup> 우선 1990년 5월 일본 방위연구소 교수인 무라이 도모히데(村井友秀)가 『제군(諸君)』이라는 잡지에 「신중국위협론」이라는 글을 통해, 냉전 종식

41) 国际关系学院国际战略与安全研究中心(2011), 『2010年中国国家安全概览』, 时事出版社, 419쪽

42) 일본이 인식하는 중국에 대한 안보적 위협감에 대해서는 喻常森编著(2013), 『亚太国家对中国崛起的认知与反应』, 时事出版社, 214~216쪽에서 인용

이 가져온 실력구조의 변화와 중국인민해방군의 현대화로 중국이 잠재적 위협이 될 수 있음을 제기한 바 있다. 이어 2000년에 접어들면서 일본 관방에서 중국위협론을 직접적으로 거론하기 시작하였으며, 2004년에는 일본의 공식문서인 『방위대강』에서 중국을 ‘잠재적 위협’으로 규정하게 되었다. 그런데 여기에서 한가지 주목할 점은 특히 해양영토와 관련하여 느끼는 위기감이 강하다는 점이다. 즉 비록 일본이 중국을 잠재적 위협으로 인식하고 있지만 중국의 군사적 위협은 제한적이며, 일본에 대한 대규모 침략이나 핵무기를 동원한 공격은 발생하지 않을 것으로 인식하고 있으나 다른 한편으로 중국경제의 신속한 발전과 동시에 군비도 급속도로 증강되고 있을 뿐만 아니라 중국의 군비 지출이 불투명하며, 이와 동시에 중·일 간에 동해 영토분쟁이 상존해 있고 중국의 군사현대화, 특히 해군 현대화는 일본의 영토안보에 잠재적 위협이 되고 있다는 것이다. 이러한 측면에서 일본의 지식인들이 느끼는 중국위협론 또는 잠재적 위협의 실체가 바로 다오위다오와 같은 문제임을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 내용을 종합적으로 판단해 보면 다오위다오 문제가 다시 불거지기 시작한 2010년 이후 일본의 대응은 다오위다오의 ‘국유화’ 조치를 발표하는 개별 사안적 강경 대응 외에도, 주변 무인도에 자국식 이름을 붙임으로써 양국 간 해양영토 문제의 범주로 확대시키는 방식을 취했다. 뿐만 아니라 더욱 주목해야 할 요소는 일본이 국가방위전략의 수정과 더불어 중국의 해양 진출에 대한 경계 강화의 행태를 표출함으로써, 다오위다오 문제에 대한 대응행태가 단순히 개별적 영토분쟁의 차원을 넘어 국가전략적 차원으로 확대된 상황에서 진행되었던 것으로 볼 수 있다. 따라서 이러한 일본의 대응은 다오위다오에 한정된 단일 사안의 측면에서 접근하였다기보다는 중국의 부상과 군사력, 특히 해군력 증대에 대한 우려와 이에 대비하는 차원에서 전개된 것이라 할 수 있다.

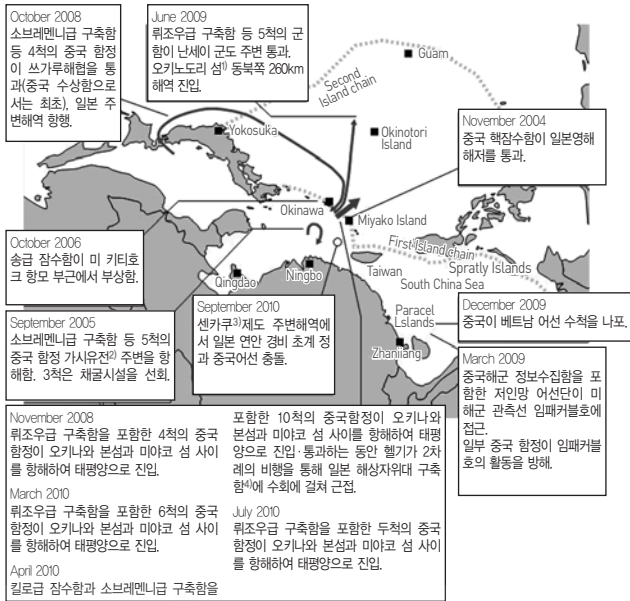


그림 4. 일본 주요해역을 포함한 주변해역의 중국해군 활동범위 확대

출처 : The National Institute for Defense Studies -Japan(2011), *East Asian Strategic Review*, First Edition, p. 136. 아래 주석은 필자가 작성하였다.

- 1) 일본은 오키노토리 섬[沖ノ鳥島]으로 주장하고 있으나, 중국은 이를 섬으로 인정하지 않고 충즈나오 암석[沖之鳥礁]으로 칭함.
- 2) 가시[樫]유전은 일본명이며, 중국명은 텐와이텐[天外天]임.
- 3) 센카쿠제도[尖閣諸島]는 일본명이며, 중국명은 다오위다오[釣魚島]임.
- 4) 원문에 근거하여 구축함으로 번역하였으나, 당시 중국 헬기가 근접한 배는 호위함이었던 것으로 판단된다.

이러한 사실에 근거해 볼 때, 최근 다오위다오를 둘러싼 중·일 간의 분쟁 양상은 단순한 개별적 영토분쟁의 차원을 넘어 이미 양국 간 세력경쟁의 각축전으로 변화되었다고 할 수 있다. 그리고 이러한 측면에서 2010년 이후 다오위다오를 둘러싼 긴장 국면의 심화와 장기화의 원인은 결국 지역 내 세력경쟁의 차원에서 접근하고 있는 일본의 대응방식이 중요한 원인으로 작용했다고 볼 수 있다. 다시 말하자면, 일본이 다오위다오 문제와 관련한 대응에서 ‘국유화’라는 강경조치를 취함으로써 양국 간 갈등을 심화시키게 된 원인 또한 따

지고 보면 이 문제를 지역 내 세력경쟁이라는 전략적 차원에서 접근한 일본의 거시적 대응전략에 기인한다는 것이다.

다른 한편으로 중국의 대응전략적 측면에서 고찰해보면, 중국은 지역질서와 관련하여 미국의 ‘아시아회귀(pivot to Asia)전략’에 대한 경계심을 가지고 있으며, 이러한 측면에서 미·일동맹에 대한 안보적 부담은 중국의 안보전략에서 묵과할 수 없는 중요한 요소로 작용하였다. 당시 중국 언론에서는 일본의 『신방위계획대강』에서 언급하고 있는 ‘우려 사항’이 중국 군사력 증강으로 인해 서태평양에서의 군사력 투사에 위협이 될 수 있다는 미국의 우려와 동일한 맥락이라는 인식이 제기되고 있었다. 또한 일본의 방위성 관리가 “『신방위대강』은 미국의 전략적 우려와 의도를 명확하게 반영”하였다고 언급한 내용을 지적하면서, 이는 일본 민주당 정권의 ‘대미 일본도’ 외교를 반영한다는 비판적 견해를 표출하였다.<sup>43)</sup> 이러한 견해에 근거해 볼 때, 중국은 미·일동맹에 기반을 두고 자국을 견제하는 일본의 안보전략에 대해 주목하지 않을 수 없었다. 따라서 중국의 입장에서는 미·일을 중심으로 한 해양세력에 대한 안보적 대응이 필요해졌으며, 이러한 측면에서 경제적 요인을 핵심으로 하는 영토분쟁적 인식에 근거하여 주장해왔던 ‘논쟁보류, 공동개발’의 방침을 지속하기는 어려웠을 것으로 추론해 볼 수 있다.

이러한 상황을 종합해보면 다오위다오 문제를 둘러싼 일본의 중국어선 처리 과정과 국유화를 통한 강경대응 추진이 개별적 영토분쟁 차원을 넘어 국가 안보전략의 차원에서 진행되었고, 이에 대응하여 중국 역시 현재의 지역질서 구도를 고려하는 가운데 해양으로부터의 안보적 위협에 대응하는 차원에서 강경한 정책적 조치를 취하게 된 것으로 볼 수 있다. 결국 양국 간 분쟁양상의

---

43) <http://world.people.com.cn/GB/14549/13556890.html>

심화는 지금까지의 해양 영토분쟁적 성격을 넘어 지역 내 세력경쟁의 각축이 표출된 것으로 볼 수 있다.

그리고 필자가 이러한 관점을 재차 강조하는 이유는 한국의 일부 언론과 여론이 다오위다오 분쟁에 대해 독도 문제와의 정서적 연장선에서 접근함으로써, 독도 문제와 다오위다오 분쟁 심화가 모두 일본의 우경화 광풍과 이에 따른 비이성적 행위에 기인한다는 착각에 빠지는 것을 경계하기 위함이다. 물론 독도 문제와 다오위다오 분쟁에 일본의 우경화라는 요소가 영향을 미치고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 일본의 우경화에 대한 반감이라는 민족주의적, 또는 감정적 요소에 매몰된다면, 일본의 강경조치로의 급선회가 마치 극우세력의 준동과 우경화 망동에 기인한다는 인식을 갖게 될 가능성이 농후하며, 이와 같은 극도로 편향된 인식은 현재 동북아에서 발생하고 있는 지역질서와 세력경쟁의 구도 변화를 냉철하게 파악하는 데 심각한 방해요인으로 작용하게 될 것이다.

## 2. 국내정치적 요인

중국은 경제적 부상과 함께 국가발전전략의 측면에서 이른바 ‘(해외로) 나가기[走出去]’ 전략을 추진하고 있다. 이러한 국가발전 전략상의 변화와 함께 과거 대륙국가로서의 면모를 벗어나 해양국가로의 전환이 필요하게 되었으며, 이러한 상황에서 해양전략 강화가 전개되었다.

이러한 측면에서 중국 해양전략의 공세성 강화는 다오위다오를 둘러싼 갈등 심화에 영향을 미친 요인이라고 할 수 있다.<sup>44)</sup> 중국은 류화칭[刘华清] 해군 사령관의 재임과 함께 육군의 보조적 병종이었던 해군의 지위가 변화되기 시

작하였으며, 이와 함께 1985년 말부터 해군전략 문제를 공식적으로 제기해 왔다.<sup>45)</sup> 당시 류화칭 제독은 ‘연안방어’에서 ‘근해방어’로의 전략적 범위 변화를 추진하였으며, 이는 중국의 ‘적극방어’ 군사전략과 연계되면서 ‘근해 적극 방어전략’으로 변화되었다. 이는 과거 뚜렷한 해군전략이 부재했던 상황에서 국지적·지역적 차원의 해군력 강화전략을 추진한 것으로 볼 수 있다.

그런데 근해 적극방어전략이 근해에만 제한되어 있다고 보기도 어렵다는 측면에서 공세적 성격이 뚜렷하게 나타나고 있음을 살펴볼 수 있다. 류화칭 제독은 근해 적극방어전략을 공식적으로 제기하기 시작한 1985년 무렵에 “근해 방어는 소극적 방어가 아니라 적극적 방이다. 다시 말하면, 적극적인 해상 공격행위로서 전략방어 목적을 달성한다. 이것은 근해 범위에서 실행될 뿐만 아니라, 유리한 조건하에서 적당한 병력을 파견하여 원양으로 들어가 적군을 타격하는 것도 포기하지 않는 것이다”라고 언급한 바 있다.<sup>46)</sup> 이러한 측면에서 근해 적극방어전략은 표면적으로 전략적 범위가 근해지역에 제한되어 있는 것처럼 보이지만, 실질적으로는 원양지역에서의 공격 행위도 포함하는 공세적인 전략이라고 할 수 있다. 이와 더불어 류화칭 제독은 근해방어전략과 더불어 해군의 ‘3단계’ 발전전략도 제기하였는데, 이에 따르면 21세기 초에 제1도련(島鏈, Island Chain : 쿠릴열도, 일본열도, 대만, 필리핀을 연결하는 선)과 2020년경 제2도련(오키나와 동쪽의 보닌제도, 미국의 마리아나 섬, 괌, 그리고 캐롤라인제도를 연결하는 선)을 통제할 수 있는 능력을 보유하게 되고, 2050년경에는 대양해군의 지위를 확보

44) 이하 중국 해양전략의 공세성 강화에 대한 내용은 다음을 참조. 하도형(2012), 「중국 해양전략의 인식적 기반 : 해권과 국가이익을 중심으로」, 『국방연구』 제55권 제3호, 47~71쪽

45) 刘华清(2005), 『刘华清回忆录』, 解放军出版社, 432쪽

46) 刘华清(2008), 『刘华清军事文选(上卷)』, 解放军出版社, 412쪽

하게 된다. 이는 결국 현재 표명되고 있는 근해방어전략에도 불구하고 장기적으로는 대양해군을 지향하고 있으며, 계획대로 진행된다면 2020년 이후에는 대양해군을 향한 정책적 방향이 추진될 것임을 의미한다. 이와 함께 원양해역에 대한 작전수행의 전략적 의도가 이미 현실 속에서 나타나고 있다는 측면에서 중국 해군전략의 공세적 경향성이 더욱 강하게 나타나고 있다. 예를 들면 2007년 제17차 공산당대회 기간에 후진타오[胡錦濤] 주석은 ‘원양 방위형으로의 점진적 전환과 원양 기동작전 능력의 제고’를 지시하였으며, 우성리[吳勝利] 해군사령관은 중국해군 건군 60주년에 즈음한 2009년 4월 15일에 ‘원양훈련의 상시화와 해군 5대 병종(함정, 잠수함, 비행기, 해안방위, 해병대)의 원양 및 대양훈련’을 언급하였다.<sup>47)</sup>

중국의 이와 같은 해양전략의 공세화 경향은 부상하는 국력에 걸맞는 군사력 건설이 진행되고 있음을 의미하는 것이며, 또한 지역적 차원의 세력균형이 변화되고 있음을 의미한다. 이러한 내용에 근거해 볼 때 중국의 부상과 더불어 나타나고 있는 해양전략의 공세성 강화는 일본이 충분히 우려할 만한 지역안보의 위협요소가 되고 있다. 다시 말하자면 앞에서 살펴보았던 세력균형 변화에 따른 일본의 강경대응적 접근 방식이 다오위다오 문제를 둘러싼 갈등 심화의 중요한 원인이었음을 부정할 수는 없지만, 중국의 부상과 해양전략의 공세화가 일본의 강경대응적 접근방식을 촉발시킨 원인으로 작용하였다는 점 또한 부정할 수 없다. 특히 경제력의 증대에 따른 군사력 증강과 해양전략의 공세적 변화가 다오위다오에 대한 중국의 강경대응 조치를 추진할 수 있었던 원동력이 되었다고 할 수 있다.

47) 이에 대한 일본의 우려는 다음 내용을 참조. “The National Institute for Defense Studies-Japan”, *NIDS China Security Report*(2011), p. 14

### 3. 리더십 요인

앞에서 살펴본 내용에 근거해 볼 때, 최근 다오위다오의 갈등 심화원인은 지역 내 세력경쟁이라는 전략적 차원에서 접근한 일본의 강경대응방식이 중요한 원인으로 작용하였다고 할 수 있다. 그러나 만약 중국이 이와 같은 일본의 대응방식을 받아들였거나, 단순한 외교적 항의성 입장 표명에 그쳤다면 갈등의 심화 국면은 표출되지 않았을 것이다. 즉 중국 역시 다오위다오에 대한 주권을 주장하면서 강경한 대응행태를 표출함에 따라 양국 간 갈등이 심화되었으며, 중국의 강경대응 원인 역시 다오위다오를 둘러싼 분쟁양상의 변화에 중요한 영향을 미친 요소임이 분명하다.

한편 이러한 강경대응 과정에서 국가 최고위급 지도자들의 태도나 성향에 따른 대응방식도 매우 중요한 요소로 볼 수 있다. 그러나 중국의 집단지도체제<sup>48)</sup> 및 정책결정 과정의 불투명성으로 인해 포괄적 주권수호에 대한 의지표명 외에 최고위급 지도자들이 제시한 구체적 강경대응 방침에 대한 접근은 극도로 제한적이며, 따라서 사실상 이에 대한 직접적인 분석은 거의 불가능하다. 또한 외교정책과 관련된 결정이 이루어지는 외사영도소조에서도 상무위원들이 복잡한 외교 및 안보 문제에 대해 정통하지 못해 소조 내부의 비상무위원들에게 전문적인 지식과 판단을 의존하는 경향이 있을 뿐만 아니라, 의제와 토론내용도 공개되지 않는다.<sup>49)</sup>

이러한 이유로 인해 다오위다오 문제와 관련한 최고위급 지도자의 개별적

---

48) 중국의 집단지도체제에 대해서는 다음을 참조. 胡鞍钢(2013), 『中国集体领导体制』, 中国人民大学出版社

49) Linda Jakobson and Dean Knox(2010), *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper 26, September, pp. 5~6

리더십 차원의 분석 대신, 중국의 실질적 최고권력기관인 공산당의 리더십 측면에서 다오위다오 문제에 대한 강경대응 방침의 원인을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 우선적으로 중국이 일관되게 주장해 왔던 영토적 주권에 대한 수호는 중국 공산당의 리더십과 직결된다. 중국은 최근 국가이익과 관련하여 핵심이익을 제기하였으며, 이와 같은 핵심이익의 수호는 공산당의 정통성과 통치력에 중요한 영향을 미치는 요소다. 따라서 이러한 핵심이익이 지켜지지 못할 경우 공산당과 지도자들의 리더십은 치명적인 타격을 받게 된다.<sup>50)</sup>

사실 다오위다오가 중국의 주권영역이라는 점은 과거부터 지속적으로 천명되어 왔다. 덩샤오핑이 ‘논쟁보류, 공동개발’의 방침을 천명하였지만,<sup>51)</sup> 이는 ‘주권이 우리 측에 있다’라는 전제까지 부정한 것은 아니었기 때문이다. 다오위다오 문제와 관련한 중국 외교부의 공식입장에는 ‘중국 고유의 영토’라는 언급이 빠지지 않고 포함되어 있으며, 이러한 측면에서 덩샤오핑의 언급은 ‘주권은 우리에게 귀속되어 있으나(主權歸我), 이에 대한 논쟁은 잠시 보류한 채 공동으로 개발하자’라는 의미다. 그런데 이처럼 과거에도 주권에 대한 일관된 주장이 있었지만 ‘논쟁보류, 공동개발’의 방침을 통해 비교적 온건하게 대응해 왔던 입장과는 달리 강경대응을 표출하게 된 데에는 최근 제기된 핵심이익과의 연계선상에서 파악해 볼 수 있다. 최근 중국이 제기한 핵심이익에서 주권과 영토 보전은 대단히 중요한 비중을 차지하고 있다.<sup>52)</sup> 비록 다오위다오

50) 다오위다오 문제와 관련하여 정권의 정통성을 언급한 것은 다음을 참조. 史天健(2010), 『对外关系从来不是让出来的』, 国防时报

51) 『鄧小平文選』第三卷, 88쪽

52) 중국의 핵심이익에 대해서는 다음을 참조. 戴秉国(2010), “坚持走和平发展道路”(2010. 12. 6), <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaolu/t774662.htm>. 핵심이익은 제1차 미중전략과 경제대화 중인 2009년 7월 28일에도 제기된 바 있다. <http://www.chinanews.com/gn/news/2009/07->

가 중국의 핵심이익인지에 대해서는 일정한 논란이 있지만, 다오위다오 문제가 주권 및 영토 보전과 직접적인 관련성이 있다는 측면에서 핵심이익과의 관련성을 결코 부정할 수 없다.<sup>53)</sup> 또한 앞에서 언급한 바와 같이 다오위다오 문제를 핵심이익 측면에서 언급하고 있는 중국 공산당 기관지인 『인민일보』의 사설에 비추어봐도, 중국이 핵심이익 측면에서 이 문제를 다루고 있다고 할 수 있다. 이러한 사실에 근거해 볼 때 중국은 다오위다오 문제를 중국의 핵심이익이라는 측면에서 접근하고 있으며, 이는 곧 중국 공산당의 정통성과 통치력, 리더십의 발휘에서 결코 양보할 수 없는 중요한 문제다.<sup>54)</sup>

## V. 독도에 대한 다오위다오 분쟁의 함의<sup>55)</sup>

중·일 간의 다오위다오 분쟁은 일본의 독도 도발에 따른 문제를 해소해야 하는 우리나라의 입장에서 주의깊게 살펴볼 필요성이 있으며, 이와 같은 고찰은 독도 문제 대응전략 수립에 대한 참고자료로도 활용될 수 있다. 그런데 해양과 관련된 문제라는 유사성에도 불구하고 다오위다오와 독도는 엄연히 서

29/1794984.shtml

53) 이와 관련한 한국언론 보도는 다음을 참조. “中 釣魚島 문제 핵심이익으로 격상”, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2010/10/03/0200000000AR20101003024600074.HTML?did=1179m>

54) 중국이 강경대응을 한 이유에 대해 네트워크 민족주의(Net-Nationalism)에 입각한 중국 네티즌들의 민족주의적, 또는 애국주의적 분노 표출로 인해 정책결정자들이 피동적인 정책결정을 내리게 되었다는 주장도 제기되고 있다. 加藤嘉一, “‘愤青’의话语权”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189418>

55) 이 부분은 본 연구 프로젝트의 1차년도 성과물인 다음 자료에서 인용하였다. 하도형 (2012), 「2010년 중·일 다오위다오 분쟁과 중국의 대응」, 『영토해양연구』 Vol. 3

로 다른 사안이므로, 사안의 성격과 관련한 유사성과 상이성에 대한 분석이 전제될 필요가 있다. 따라서 본 장에서는 다오위다오 분쟁을 독도 문제에 대한 참고자료로 활용하기 위한 전제로서, 두 사안의 유사성과 상이성에 대한 분석과 더불어 이에 따른 대응방안에 대해 고찰해보고자 한다.

첫째, 다오위다오와 독도는 해양영토와 관련된 문제로서 갈등 대상국에 모두 일본이 포함되어 있다는 유사성이 있으나, 현재 영유권을 보유하고 있는 주체가 다르다는 상이성이 있다. 주지하다시피 다오위다오는 일본의 행정적 관할 영역에 속해 있으나, 독도는 한국이 주권을 행사하고 있는 영토이다. 이러한 현실적 상황에 근거해 볼 때 우선 갈등 당사국에 일본이 포함되어 있다는 유사성 측면에서는 독도 문제에 대한 전략적 대응에서 중국과의 공조 가능성을 고려해 볼 수 있다. 그러나 독도는 우리나라의 행정적 관할 범위에 속해 있으므로 분쟁지역화 방지에 초점을 두어야 하지만, 중국의 경우는 다오위다오를 실효적으로 지배하고 있지 못하므로 분쟁지역화할 필요성이 있으며, 일본은 우리와 같이 다오위다오에 대한 분쟁지역화 방지에 주력하고 있다. 따라서 갈등대상국가가 일본이라는 공통점이 있음에도 불구하고 중국과의 맹목적 공조는 지양해야 하며, 분쟁지역화 방지의 측면에서는 오히려 다오위다오 문제에 대한 일본의 대응전략을 참고할 필요성이 있다.

둘째, 다오위다오와 독도는 역사적 권원 측면에서 한국과 중국이 시대적으로 앞서 있으며 일본이 자국령의 편입 과정에서 무주지 선점에 근거하고 있다는 유사성이 있으나, 독도에 대해서는 편입 이전의 역사적 권원도 동시에 주장하고 있다는 상이성이 있다. 따라서 역사적 권원의 주장에서 다오위다오에 대한 중국의 대응전략을 참고로 하되, 독도에 대한 일본의 역사적 권원 주장이 가진 문제점을 밝히는 대응이 필수적으로 병행되어야 한다. 또한 독도에 대한 일본의 역사적 권원 주장이 가진 문제점 부각 측면에서는 중국의 역사적

권원 주장에 대한 일본의 대응전략을 참고할 필요성이 있다.

셋째, 제2차 세계대전 전후처리 과정의 합법성이 일본의 영유권 주장의 근거로 제시되고 있다는 유사성이 있으나, 닌오위다오의 경우에는 독도와 관련성이 있는 샌프란시스코 강화조약과 더불어 시모노세키 조약에 따른 강제할 양도 쟁점이 되고 있다는 상이성이 있다. 그런데 이와 같은 국제적 조약은 모두 제2차 세계대전 당시 일본의 침략과 패전으로 인해 체결된 것이므로, 국제적 조약과 관련한 대응에서 일본의 침략전쟁이 가진 부당성과 이에 대한 반성의 요구에 관하여 중국과의 협력을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 샌프란시스코 강화조약 체결 과정에서 미국이 개입되어 있다는 유사성이 있으나, 현재 미국과의 관계에서 한국과 일본은 동맹체제를 형성하고 있지만 중국은 그렇지 못하다는 상이성이 있다. 이러한 측면에서 우리는 중국에 비해 미국과의 관계를 이용하는 데 유리한 점이 있으나, 일본 역시 닌오위다오 문제와 관련하여 미국과 공조하고 있다는 점에서 이와 같은 장점이 발휘되기는 어렵다는 문제점이 있다. 그럼에도 불구하고 독도와 관련하여 최소한 미국이 일본의 입장에 경사되지 않고 중립적 태도를 취할 수 있도록 노력해야 하며, 가능하다면 우리의 입장을 지지할 수 있는 조건을 모색해야 할 것이다.

다섯째, 영유권 문제가 갈등의 주요 요인이 되고 있다는 측면에서는 유사성이 있으나, 닌오위다오의 경우에는 제기 시점과 과정에서 해양자원의 요인이 중요하게 작용하였다는 상이성이 존재한다. 독도에 대한 영유권 주장은 일본의 패전 직후 한국의 해양관할권 정비 과정에서 제기됨으로써 영토적 관할권에 대한 쟁점이 핵심적 요인으로 작용하고 있다. 반면 닌오위다오의 경우 갈등을 촉발시킨 요인으로 아시아 근해지역 광물자원 공동탐사 조정위원회가 발표한 석유 및 천연자원의 매장 가능성이 중요하게 작용하였다. 이로 인해 종전이 이루어지고 많은 시간이 흐른 뒤인 1970년대에 이르러 분쟁이 발발하

였으며, 영유권 문제에 대한 본질적 측면보다는 경제적 가치에 대한 인식이 분쟁의 최초 발단요인으로 작용하였다.

이상의 내용을 근거로 볼 때 닌오위다오와 독도는 유사성이 있지만, 유사성의 이면에는 상이성이 공존하고 있다. 따라서 이러한 유사성과 상이성을 고려하는 가운데 중국과 일본의 대응방식에 주목할 필요가 있다. 특히 중국의 역사적 권원 주장에 근거한 대응방식과 일본의 실효적 지배 유지 방식은 독도에 대한 일본의 영유권 주장에 대응하는 데 상당히 중요한 전략적 의미가 있으며, 이에 대한 심도있는 고찰이 필요하다.

## VI. 맺음말

이 글에서는 최근 닌오위다오 사태의 근본 원인이 중국의 부상으로 인한 지역질서의 세력균형 변화에서 기인하는 것임을 살펴보았다. 이와 더불어 이러한 세력균형 변화로 인해 중국에 대한 일본의 경계심이 강화되고 닌오위다오를 둘러싼 강경조치가 이루어짐으로써, 중국의 강경대응이 유발되었음을 살펴보았다. 또한 중국 역시 해양전략의 공세성 강화와 더불어 해군력 강화를 추진해왔으며, 이는 중국이 강경대응을 추진할 수 있는 원동력으로 작용하였다.

결국 이러한 내용을 종합해보면 중국의 부상으로 인한 지역질서의 세력균형 변화가 양국 간 세력경쟁을 촉발시켰으며, 닌오위다오 분쟁이 이와 같은 세력경쟁의 각축장이 되었음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 한편 비록 정·군 간 협력은 아니지만, 민간적 차원에서 중·러 간의 협력이 진행된 사례도 있다. 2010년 11월 9일 러시아 뉴스 베이징 센터에서는 ‘러·일 영토분쟁 문제’

에 관한 중·러 전문가들의 회의가 있었다. 이 회의에 참가했던 중국현대국제관계연구원 일본연구소 소장 후지핑(胡继平)은 “만일 중국의 입장에서 러시아의 대일 영토투쟁에 대한 함의를 찾아본다면, 나는 러시아가 북방 영토 귀속이 제2차 세계대전의 결과임을 강조한 것이라고 생각한다. 왜냐하면 일본은 포츠담 선언을 받아들였으며, 포츠담 선언에 따르면 공인된 일본의 영토는 규슈(九州), 혼슈(本州), 시코쿠(四國), 홋카이도(北海道) 4개 섬에 제한되기 때문이다”라고 언급하였다. 러시아 국가두마(하원) 국방위원회 위원은 영토 문제와 관련하여 자신의 강경한 관점과 논리를 제시하였다.<sup>56)</sup> 이처럼 대일 영토 분쟁과 관련하여 중·러 간의 회의가 개최된 것은 다오위다오 문제와 관련하여 이미 미국이 직간접적으로 개입되어 있는 상황에서 중국이 싱크탱크를 동원하여 중·러 간의 협력을 추진한 것으로 볼 수 있다. 이와 함께 다오위다오 분쟁에 중·미·일 삼각관계가 상당히 중요한 비중을 차지하고 있는 상황에 근거해보면, 이 분쟁이 중·일 양국 간의 문제에 그치지 않는다는 것이 더욱 확실해진다. 그리고 이와 관련하여 당시 미국의 전략적 계산은 다오위다오 문제를 ‘미·일 안보조약’의 범위에 포함시킴으로써 중국을 억지(deterrence)하는 한편, 일본의 영유권 주장에 대해 모호한 태도를 취하는 제한적 연루(limited entrapment)를 통해 일본의 미·일동맹 필요성을 증대시키는 이중 억지(double deterrence) 정책을 취한 것이라는 주장도 제기되고 있다.<sup>57)</sup> 이상의 모든 정황에 근거해보면, 다오위다오를 둘러싼 갈등의 전개 양상은 단순히 중·일 양국 간 영토분쟁을 넘어서 향후 지역질서의 구도 변화를 읽을 수 있는 기능자적 성격을 띠고 있음이 확연히 나타나고 있다. 그리고 이러한 상황과 관련하여 중·일

56) 张超(2010), “中国专家总结俄对日领土斗争经验”, 『青年参考』(2010. 11. 12), 참고로 기사 내용에 의하면 당일 일본의 보도매체가 회의의 전 과정을 녹화했다고 한다.

57) 张云(2010), “中日关系紧张背后的美国战略计算”, 『联合早报』(2010. 11. 13)

관계가 새로운 시기로 접어들었다는 인식과 더불어<sup>58)</sup> ‘포스트 닌자시대’가 도래하게 되었다는 인식도 제기되고 있다.<sup>59)</sup>

한편 중국의 대응방식이 강경대응으로만 치달으리라고 보기에는 무리가 있다는 점도 간과할 수 없다. 예를 들면 2012년 중국 외교부에서는 내부 연구원과 대학 교수 및 기관의 연구원을 참여시킨 프로젝트를 조직하여 닌자시대 문제와 관련한 내부 보고서를 작성하게 하였는데, 이 보고서의 핵심적 결론은 대화와 타협을 통한 정치적 해결방식이었다.<sup>60)</sup> 또한 중·일 간에 닌자시대 분쟁과 관련한 대화 채널이 모두 단절된 것은 아니며, 국제법 및 국제관계 전공학자와 정부관료가 참가한 해양안보 관련 비공개회의가 2013년 3월부터 시작되어 9월 25일 현재까지 두 차례 진행되었고, 곧 3차 회의가 진행될 예정이다.<sup>61)</sup> 물론 이러한 내용들을 근거로 중국의 정책이 대화와 타협을 통한 평화적 해결방식으로 이어질 것으로 단정 짓기는 어렵다. 그러나 적어도 닌자시대 문제와 관련하여 대화와 타협을 통한 평화적 해결방법이 추진되고 있는 것은 분명한 사실이다. 사실 중국은 2010년 충돌사건을 계기로 국제사회에 닌자시대가 확실히 분쟁지역임을 인식시킴으로써 닌자시대와 관련

---

58) 国际关系学院国际战略与安全研究中心(2011), 『2010年中国国家安全概览』, 时事出版社, 80~81쪽

59) 赵楚(2010), “双重信号：西太平洋进入‘后钓鱼岛时代’”, 南方都市报评论周刊(2010. 10. 31)

60) 2012년 7월 28일 베이징에서 해당 프로젝트에 참여한 중국 모대학 교수와의 인터뷰를 통해 알게 된 사실이다. 보고서의 구체적 내용에 대해서는 언급을 회피하였으며, 결국 여러 가지 방안 가운데 타협을 통한 정치적 해결방식이 가장 핵심적인 방안이었다고 언급하였다.

61) 2013년 9월 25일 베이징에서 해당 회의에 참가한 중국 모대학 교수와의 인터뷰를 통해 알게 된 사실이다. 이와 함께 이 회의가 현재 중일 간에 진행되고 있는 해양안보 관련 회의로는 유일하다고 언급하였다.

한 “중·일 간의 영유권 문제는 원래 존재하지 않는다”는 일본의 주장<sup>62)</sup>이 상당 부분 설득력을 잃게 만들었고, 이를 통해 영토 문제의 쟁점화 부상이라는 측면에서는 중국이 이미 일정한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다.<sup>63)</sup> 그리고 닌오위다오가 이미 분쟁지역화 되었다는 측면에서, 닌오위다오의 영유권이 중국에 있다는 주장과 의지를 행동으로 표명하는 한편, 중국의 부상에 따른 역작용과 주변국의 위협감을 상쇄시키기 위해 대화와 타협을 통한 평화적 방식으로 해결하려는 주장을 제기할 가능성도 상존해 있다. 이러한 관점에서 보면 돌발사태가 발생하지 않는 한 중국이 무력충돌과 같은 초강경적 대응방식을 취할 가능성은 상당히 낮으며, 분쟁지역화 된 상황을 관리하면서 장기적 측면에서 중국에 유리한 방향을 모색해나갈 가능성이 높다.

또한 이러한 상황에 근거해 볼 때 2010년 이전까지 지속적으로 주장해왔던 ‘논쟁보류, 공동개발’의 원칙에 대해 중국도 “‘보류’의 원칙을 보류”<sup>64)</sup> 하는 행태가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 행태는 일본이 이른바 ‘다나아게[棚上げ]’의 합의가 없었다는 입장을 표명하고 있는 것과는 분명한 차이가 있지만, 어쨌든 ‘논쟁보류’의 합의를 양국 모두 지키고 있지 않다는 측면에서는 유사성이 있다. 그리고 이러한 원칙에 대한 향후 추진 방향에도 중국이 30여 년 전의 ‘보류’ 원칙을 당당하고 공개적으로 새롭게 확인하여 정통성과 효율

62) 영유권 분쟁이 존재하지 않는다는 일본의 주장이 무리가 있다는 것은 일본 학자에 의해서도 주장된 바 있다. 마고사키 우케루 저·양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁』, 매디치 미디어, 99~100쪽

63) 王雅平, “中日美学者看中日撞船事件”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189769>

64) 刘柠, “如何看钓鱼岛问题”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189769>

성을 확보하지는 주장과,<sup>65)</sup> ‘논쟁보류, 공동개발’의 원칙이 문제해결의 기제로 작용하기에는 난관이 많을 것이라는 전망,<sup>66)</sup> 일본의 ‘논쟁보류’ 원칙 합의가 없었다는 주장에 대응하여 중국도 ‘논쟁보류, 공동개발’의 원칙을 폐기하고 장기적인 관점의 새로운 원칙을 마련해야 한다는 주장 등이 다양하게 제기되고 있다.

다오위다오 분쟁은 쉽게 해결되기 어려운 속성을 가진 영토분쟁의 영역과 관련된 문제일 뿐만 아니라, 특히 지역질서에 대한 세력경쟁적 요인이 두드러지게 부각되어 있기 때문에 갈등 양상이 쉽게 가라앉기는 어려울 것으로 보인다. 또한 이러한 상황은 동북아지역 안보질서 구도의 불확실성을 증대시키는 요인으로 작용하게 될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 우리는 다오위다오와 관련한 중·일 양국 간의 분쟁양상에 대해 주시해야 할 뿐만 아니라, 특히 이와 관련한 지역 안보질서 구도의 변화에 대해 냉철한 주의를 기울여야 할 것이다.

- 
- 65) 刘柠, “如何看钓鱼岛问题”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189769>; 刘柠, “日国民移籍使领土争端复杂化”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=200853>
- 66) 沈海涛(2012), “钓鱼岛主权争端与中国国家主权利益护持”, 黄凤志 主编, 『东北亚地区政治与安全报告』, 社会科学文献出版社, 213쪽

• 참고문헌

저서

- 마고사키 우케루 저·양기호 역(2012), 『일본의 영토분쟁』, 메디치 미디어
- 유철중(2006), 『동아시아 국제관계와 영토분쟁』, 삼우사
- 이정태(2005), 『신중국의 해권과 해양영토』, 대왕사
- 謝益顯(2001), 『中國外交史：中華人民共和國時期 1949-1979』, 河南人民出版社
- 中共中央 文獻編輯委員會 編, 「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, 人民日報社
- 刘华清(2005), 『刘华清回忆录』, 解放军出版社
- 刘华清(2008), 『刘华清军事文选(上卷)』, 解放军出版社
- 喻常森 编著(2013), 『亚太国家对中国崛起的认知与反应』, 时事出版社
- 国际关系学院国际战略与安全研究中心(2011), 『2010年中国国家安全概览』, 时事出版社
- 胡鞍钢(2013), 『中国集体领导体制』, 中国人民大学出版社
- 孙学峰(2013), 『中国的崛起困境:理论思考与战略选择』, 社会科学文献出版社
- 郑海麟(2007), 『钓鱼岛列屿历史与法理研究(增订本)』, 中华书局
- Japan Ministry of Defense(2010), *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*
- Linda Jakobson and Dean Knox(2010), *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper 26, September
- The National Institute for Defense Studies-Japan(2011), *East Asian Strategic Review*, First Edition
- The National Institute for Defense Studies-Japan(2011), *NIDS China Security Report*
- Unryu Sukanuma(2001), *Sovereign Rights and Territorial Space in Sino-Japan Relations : Irredentism and the Diaoyu/Senkaku Islands*, The University of Hawaii Press

## 논문

- 김국균(2004), 「중일 댜오위다오/센카쿠열도 분쟁의 쟁점에 관한 연구 : 영유권, 에너지, 전략, 민족정서적인 측면에서」, 국방대학교 석사학위논문
- 김중두(1998), 「댜오위다오/센카쿠열도 분쟁원인에 관한 연구」, 『STRATEGY 21』 제2호( 가을 · 겨울호)
- 손기섭(2006), 「일본과 인접국간의 해양자원 확보 및 영토분쟁」, 『2006년도 국제정치 학술세미나 자료집』
- 이명찬(2011), 「2010년 9월 일·중간 센카쿠 열도 분쟁과 독도」, 『국제문제연구』 여름
- 이명찬(2012), 「일·중간 센카쿠제도 분쟁과 일본의 대응」, 『영토해양연구』 vol. 3
- 이문기(2008), 「중국의 해양도서 분쟁 대응전략 : 조어도와 남사군도 사례를 중심으로」, 『아시아연구』 10권, 3호
- 하도형(2008), 「중국의 조어도 영토분쟁 해결방식」, 이동률 외 8인, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단
- 하도형(2012), 「2010년 중·일 댜오위다오 분쟁과 중국의 대응」, 『영토해양연구』 vol. 3
- 하도형(2012), 「중국 해양전략의 인식적 기반 : 해권과 국가이익을 중심으로」, 『국방연구』 제55권 제3호
- 하도형(2013), 「중·일 댜오위다오 분쟁양상의 변화와 요인에 관한 연구」, 『민족연구』 제53호
- 한철호(2012), 「일본의 ‘尖閣諸島(釣魚島)’ 편입 배경과 과정」, 『서울국제법연구』 제19권 2호
- 季國興(2006), 「解決海域管轄爭議的應對策略」, 『上海交通大學學報』 第1期
- 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』 12月
- 紀愛雲(2007), 「試論中日海權糾紛的原因與對策」, 『大眾科學』 第1期
- 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』 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』 第4期
- 余民才(2005), 「中日東海油氣爭端的國際法分析-兼論解決爭端的可能方案」, 『法商

研究』第1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』第8期

沈海濤(2012), 「釣魚島主權爭端與中國國家主權利益護持」, 黃鳳志 主編, 『東北亞地區政治與安全報告(2012)』, 社會科學文獻出版社

黃大慧(2010), 「釣魚島爭端的來龍去脈」, 『求是』20期

閻學通(2010), 「對中美關係不穩定性的分析」, 『世界經濟與政治』第12期

閻學通(2011), 「當前國際形勢與中國外交的調整」, 『中國外交』第4期, 中國人民大學書報資料中心

Erica S. Downs and Phillip C. Saunders(1998~1999), “Legitimacy and the Limits of Nationalism : China and Diaoyu Islands,” *International Security*, Vol. 23, No. 3

## 기타

加藤嘉一, “‘愤青’的话语权”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189418>

戴秉国(2010), “坚持走和平发展道路”, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaolu/t774662.htm>

戴秉国(2010), “坚持走和平发展道路”(2010. 12. 6), <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaolu/t774662.htm>

劉江永(2011), “從歷史事實看釣魚島主權歸屬”, 『人民日報』(2011. 1. 13)

王雅平, “中日美學者看中日撞船事件”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189769>

村田忠禧(2004), “尖閣列島·釣魚島爭議”, 『百年潮』第6期, <http://www.51dh.net/magazine/html/007/gg790.htm>

刘柠, “如何看钓鱼岛问题”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=189769>

刘柠, “日国民移籍使领土争端复杂化”, <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=200853>

張云(2010), “中日關係緊張背後的美國戰略計算”, 『聯合早報』(2010. 11. 13)

张超(2010), “中国专家总结俄对日领土斗争经验”, 『青年参考』(2010. 11. 12)

赵楚(2010), “双重信号：西太平洋进入‘后钓鱼岛时代’”, 『南方都市报评论周刊』(2010. 10. 31)

“일, 노다 총리도 ‘센카쿠 매입 방안 검토’ 공식 언급”, 『한국일보』(2012. 4. 19), 2면

“中 釣魚島 문제 ‘핵심이익’으로 격상”, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2010/10/03/0200000000AKR20101003024600074.HTML?did=1179m>

“중-일 순시선 ‘센카쿠 충돌’”, 『동아일보』(2012. 7. 12), 18면

“对外关系从来不是让出来的”, 『国防时报』(2010. 12. 1)

“中美重大较量难以避免”, [http://news.xinhuanet.com/herald/2010-08/09/content\\_13988055.htm](http://news.xinhuanet.com/herald/2010-08/09/content_13988055.htm)

“阎学通：中美是敌大于友的关系”, 『新华网』(2010. 03. 22)

International Monetary Fund(2012), World Economic Outlook Database, August, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weoselgr.aspx>

<http://article.joinsmsn.com>

<http://news.chosun.com>

<http://news.mk.co.kr>

<http://news.xinhuanet.com>

<http://world.people.com.cn>

<http://www.chinanews.com>

<http://www.yonhapnews.co.kr>



# 러시아의 쿠릴열도(북방4도) 정책

충남대학교 김인성

I. 머리말

II. 러·일 간 영토 분쟁의 전개와 쟁점

III. 쿠릴 분쟁과 러시아 국내정치 여론

IV. 분쟁 격화 이후 쿠릴열도 정책 현황

V. 쿠릴 분쟁과 리더십

VI. 쿠릴 분쟁의 정치적 함의

VII. 맺음말



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 김인성(金仁星)

러시아정치 전공, 충남대학교 국가전략연구소 연구교수

대표논저로는 「러시아연방 이민 및 정착 지원 제도의 실패와 문제점」(2009, 『러시아연구』 제20권 제1호), 「연해주 한인사회를 통해 본 러시아 정부의 다문화 정책」(2010, 『민족연구』 43), 「사할린 한인의 한국으로의 재이주와 정착분석」(2011, 『재외한인연구』 24), 「러시아에서의 민족주의와 다문화주의」(2012, 『민족연구』 50) 등이 있다.

# 러시아의 쿠릴열도(북방4도) 정책<sup>1)</sup>

충남대학교 김인성

## I. 머리말

2010년 들어 쿠릴열도(Kuril Islands, 북방4도)에 대한 러시아 정부의 태도가 보다 강경해졌다. 실제 정책에서도 상당한 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화는 최고위층의 열도 방문 및 성명서 발표 등 정치적 측면에 국한되지 않으며, 중국·한국 등과의 쿠릴열도 공동개발,<sup>2)</sup> 무기 추가 배치 등 경제와 안보 분야에서 다양한 조치가 취해지고 있다. 따라서 이러한 최신 동향에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 또한 러시아 정부의 강경한 조치의 배경과 원인, 그리고 동북아 국제정세와의 관련성 등에 대한 분석이 필요하다.

1) 글은 필자가 기존에 발표한 2개의 논문을 수정·보완한 것이다. 김인성(2012), 「러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의」, 『영토해양연구』, Vol. 3 : 김인성(2013), 「러시아 쿠릴열도 정책의 정치·경제적 함의」, 『민족연구』 제53호

2) 러시아 외무부장관은 쿠릴열도 개발을 위해 중국, 한국 등을 위시한 국가들의 참여를 원한다는 입장을 밝힌 바 있다. “Курилы готовы предоставить свои богатства для инвесторов Китая, Кореи, США и Австралии,” *Вся Россия*(2011. 2. 14), <http://www.allrussia.ru/news/110214103018.html>

쿠릴열도와 관련된 러시아 정부의 입장에 대한 연구는 극히 미미하다. 그동안 축적된 연구 성과는 10여 편에 불과하다. 그나마 2007년 이후에는 단 한 편의 논문도 발표된 바가 없다. 게다가 기존의 연구들은 대부분 쿠릴열도를 둘러싼 영토 분쟁의 역사적 맥락에 대한 분석에 치중하고 있다.<sup>3)</sup> 연구 대상을 탈냉전기로 삼고 있는 논문들 역시 대체적으로 영토 분쟁의 역사적 배경을 다루고 있다. 이에 따라 역사적 배경에 대한 설명은 논문들 간에 대동소이하며, 러시아 측의 입장에 대한 설명과 분석은 상대적으로 소홀해지는 문제를 안고 있다.

쿠릴열도에 대한 러시아의 입장만을 전적으로 다룬 연구는 없다. 모든 연구는 러시아와 일본 양측의 견해를 비교하는 데 상당한 지면을 할애하고 있다. 이러한 연구경향은 양국의 입장을 일목요연하게 비교할 수 있다는 장점을 지니지만, 개별 국가의 입장을 보다 면밀히 검토하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 러시아의 쿠릴 정책과 일본의 북방영토 정책을 개별적으로 깊게 분석하고자 한다.

본 장에서 다룰 주제는 현 러시아 정부의 쿠릴열도 정책이며, 분석 시기는

---

3) 쿠릴열도를 둘러싼 주요 논문은 다음과 같다. 최태강(2006), 「러-일 영토 문제의 과제와 해결방안」, 『한국시베리아연구』 제10집 06-2호 ; 최태강(2003), 「러시아의 대일정책 변화와 한계 : 영토 문제를 중심으로」, 『신뢰연구』 13집 2호 ; 최태강(2005), 「집권 2기 푸틴 정부의 러-일 간 영토 문제」, 『슬라브연구』 제21권 2호 ; 최태강(2002), 「북방 영토에 대한 일본정책」, 『슬라브연구』 제19권 2호 ; 손기섭(2008), 「북방4도와 센카쿠 열도 해양분쟁의 특성」, 『일본문화연구』 제27호 ; 최장근(2006), 「전후 일본의 「북방4도」에 대한 영토전략」, 『일어일문학』 제31집 ; 홍완석(2002), 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호 ; 최경락(1997), 「일본-러시아간의 북방 4개 도서분쟁」, 『국제문제』 제28권 10호 ; 이영형(2006), 「쿠릴열도에 대한 ‘소유’와 ‘반환’의 지정전략」, 『한국시베리아연구』 제9집 6-1호 ; 윤영미(2006), 「탈냉전기 러-일 영토 분쟁 : 남쿠릴 4개 섬에 대한 러시아의 국가안보적 접근과 인식」, 『현상과인식』 봄/여름호

2009~2012년으로 한정한다. 분석 시기를 최근으로 한정하는 것은 기존의 연구가 주로 역사적 맥락을 다루어왔기 때문에 중복을 피하기 위함이며, 또한 최근의 진행 상황에 최대한 집중하기 위해서다. 다만 독자들의 이해를 돕기 위하여 러시아와 일본 사이에 진행되어 온 영토 분쟁의 역사를 간략하게 소개할 것이다.

러시아의 쿠릴정책과 관련하여 보다 구체적인 주제들은 다음과 같다. 첫째, 쿠릴 문제에 대한 러시아 학자들의 견해와 국민들의 여론 동향이다. 다른 국가에서와 마찬가지로 러시아에서는 대의제 국가로서 대통령선거와 의회선거는 정치지도자들에 대한 국민들의 평가로 받아들여진다. 따라서 학계의 의견과 국민여론은 일정 정도 최고지도자들의 정책결정에 영향을 미칠 수 있다. 둘째, 메드베데프(Dmitry Medvedev) 전 대통령이 쿠릴 섬을 방문한 이후, 쿠릴 지역 발전과 관련한 러시아 정부의 정책에 어떠한 변화가 있었는지 살펴보고자 한다. 러·일 간 영토 분쟁이 격화되었던 2010년 이후 쿠릴열도에 대한 러시아 정부의 정책 내용을 분석해보면 러시아 정부가 이 문제를 어느 정도로 심각하게 여기고 있는지를 알 수 있을 것이다. 셋째, 최고지도자들인 메드베데프와 푸틴(Vladimir Putin)의 언행을 면밀히 살펴보고, 이들이 쿠릴분쟁에 대해 어떠한 의도를 가지고 있는지를 살펴볼 것이다. 마지막으로 쿠릴분쟁의 국제정치적 그리고 국내정치적 함의에 대해 고찰하고자 한다.

## II. 러·일 간 영토 분쟁의 전개와 쟁점

쿠릴열도는 총 22개 도서로 구성되어 있으며, 그중에서 일본과의 영토 분쟁 대상이 되는 섬은 쿠릴열도의 최남단이자 홋카이도[北海道]의 동북쪽에 위

치한 이투루프(Iturup, 일본명 에토로후), 쿠나시르(Kunashir), 시코탄(Shikotan), 하보마이(Khabomai Rocks) 군도를 지칭한다. 이들 4개 도서의 총면적은 4,996km<sup>2</sup>이며, 약 19,000명의 주민이 거주하고 있다.<sup>4)</sup> 현재 이 섬들은 러시아연방 사할린 주에 속해 있다.<sup>5)</sup>

일본과 러시아 간 최초의 국경선 획정 조약은 1855년에 체결된 시모다 조약(러·일 우호통상조약)이다.<sup>6)</sup> 이 조약에서 쿠릴 22개 도서에 대한 분할 문제가 합



그림 1\_러시아·일본 영토 분쟁 지역

- 4) 윤영미, 「탈냉전기 러·일 영토 분쟁 : 남쿠릴 4개섬에 대한 러시아의 국가안보적 접근과 인식」, 『현상과 인식』 봄·여름호, 174쪽
- 5) 지도는 구글맵을 캡처하여 편집한 것이다.
- 6) 이하 제정러시아 시기부터 구소련 시기까지의 남쿠릴열도를 둘러싼 러·일 간의 영토 관계의 변화에 대해서는 다음 논문 참조, 이영형(2006), 「쿠릴열도에 대한 ‘소유’와 ‘반환’의 지정전략」, 『한국시베리아연구』, 제9집 6-1호

의되었다. 북방4도는 일본의 영토로, 나머지 18개 도서는 러시아 영토로, 사할린은 러시아와 일본이 공동 관리하기로 하였다.

1875년에는 러시아와 일본 간에 영토교환 조약이 성립되었다. 이 조약을 통해 사할린을 러시아에 귀속시키는 대신, 쿠릴열도의 4개 섬 전체를 일본에 귀속시키기로 합의했다.

1904년 2월, 인천 앞바다에서 일본의 선제공격과 함께 전쟁이 발발하여 일본이 승리하였다. 그리고 1905년 9월 ‘포츠머스 강화조약’을 체결하였으며, 일본은 그 전리품으로 북위 50도 이남의 남사할린을 러시아로부터 강제할양 받았다. 그 결과 일본은 북방도서 전체와 남사할린까지 확보하게 되었다.

제2차 세계대전 말기 1945년 2월에 크림반도의 얄타에서 루즈벨트(F.D. Roosevelt), 처칠(Churchill), 스탈린(Stalin)이 회담을 가졌다. 얄타 회담에서 미국의 주요 목적은 대일전쟁 참가에 대한 소련의 명확한 약속을 얻어내는 것이었다. 미국과 영국은 소련에게 “독일이 항복한 후 3개월 이내에 소련이 일본전에 참전한다면, 1905년 포츠머스 조약의 결과로 상실한 북위 50도 이남의 남사할린 및 쿠릴열도에 대한 소련의 영토권을 인정하겠다”고 약속했고, 동년 7월 포츠담 회담에서도 이를 재차 확인하였다. 이에 따라 1945년 8월 일본에 선전포고를 한 소련군은 남사할린 및 쿠릴열도 전체를 점령하였다.

1951년 샌프란시스코 강화조약<sup>7)</sup>에 의거 러시아는 구영토를 회복하게 되었다. 그러나 일본은 줄곧 북방4도(남쿠릴 4개 섬)가 자국의 영토임을 주장하였다. 북방4도는 쿠릴열도에 속하지 않을 뿐 아니라, 소련은 샌프란시스코 강화조약에 참여하지 않았다는 점이 일본 측 주장의 핵심이다. 흐루시초프

---

7) 샌프란시스코 강화조약 제2조 (C)항에는 “일본은 쿠릴열도 및 일본이 1905년 9월 5일 포츠머스 강화조약의 결과로서 주권을 획득한 사할린의 일부 및 이에 인접한 제도에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”라고 기록되어 있다.

(Khrushchyov) 시절 소련은 일본의 주장에 대해 양보하는 듯한 태도를 취했다. 1956년 소련과 일본은 국교정상화를 위해 ‘소·일 공동선언’을 채택했다. 이 선언문 제9항에는 “소련은 향후 평화조약이 체결되면, 일본에게 하보마이와 시코탄을 양도한다”고 명시되어 있다.

탈냉전의 분위기가 고조되었던 1991년 4월 고르바초프(Gorbachev)는 소련 지도자로서는 최초로 일본을 방문하여 ‘고르바초프·가이후<sup>[海部]</sup>’ 공동성명을 채택하고, 정부 간 공식 문서를 통해 처음으로 영토 문제 대상으로 북방 4개 도서 전체를 명기하고, ‘귀속’과 ‘영토획정 문제’라는 표현을 사용했다.<sup>8)</sup> 그러나 고르바초프는 1956년의 ‘소·일공동선언’에 대해서는 언급하지 않았다.

1993년 10월에는 옐친(Yeltsin)이 일본을 방문하여 양국 정상회담을 통해 ‘도쿄선언’을 발표했다.<sup>9)</sup> 고르바초프 시기에 비해 한층 진전된 사항은 “구소련

8) 1991~2001년 사이의 러·일 간 영토 문제에 관련된 사안에 대해서는 다음의 논문을 참조. 홍완석(2002), 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호

9) 1993년 10월 13일에 조인된 ‘동경선언’ 제2조에는 영토 문제에 대한 내용이 담겨 있다. 전문은 다음과 같다. “러시아연방 대통령과 일본 수상은 양자 간 관계에 있어 과거의 무거운 유산을 극복할 필요성에 대해 이해하며, 이투루프, 쿠나시르, 시코탄, 하보마이 섬들의 소유에 대한 문제에 대해 심각하게 협의하였다. 양측이 합의한 바에 위에 언급된 문제의 해결을 통한 평화조약의 신속한 체결을 위해 협의를 지속하여야 한다는 것이다. 이는 역사적이고 법률적인 사실들에 기인하여야 하며 또한 양국 간 조약에 의해 작성된 문서들에 기초하여야 한다. 또한 법적 정통성과 공정성에 기초하여 양국관계를 완전히 정상화시켜야 한다. 이와 관련하여 러시아연방 정부와 일본 정부는 다음과 같이 확정한다. 즉 러시아연방은 소련을 계승하는 정부로서 소련과 일본 사이에 체결된 모든 조약들과 국제협약들을 러시아연방과 일본 간의 관계에 있어 계속해서 받아들인다. 러시아연방 정부와 일본 정부는 또한 다음의 사항에 주목한다. 현 시점에 이르기까지 두 국가 간 평화조약에 관한 실무진에 의해 건설적인 대화가 있었으며 그 결과들 중 하나가 1992년 9월에 러시아 측과 일본 측의 공동의 출간물인 『러시아와 일본 간 영토획정의 역사에 대한 문서 공동 모음집』이다. 러시아연방 정부와 일본 정부는 다음의 사항에 대해 합의한다. 상호이해를 촉진하기 위한 목적으로 여러 수단을 강구한다. 무엇보다 먼저 위에 언급된 섬들에 영주 거주하고 있는 주민들과 일본 주민들의 상호 방문을 성사

의 계승자로서 러시아연방은 소련과 일본 사이에 체결된 모든 조약과 협약들을 받아들인다”고 명시한 점에 있다. 영토 분쟁에 관한 조항에서 나온 내용이므로 여기에서의 조약이란 1956년의 ‘소·일 공동선언’이 분명함에도, 옐친 대통령은 이 선언을 직접 언급하지는 않았다.

2000년 9월 푸틴 대통령은 일본 방문에서 러시아 지도자로는 처음으로, 1956년 공동선언에 언급된 평화조약 체결과 2도 반환의 유효성을 공식적으로 확인했다.<sup>10)</sup> 이후 2001년 3월에 이르쿠츠크(Irkutsk)에서 러·일 간 정상회담이 개최되고, ‘국제 문제에 관한 러·일 협력’ 공동성명이 발표되었다. 이후 지속된 일련의 회담에서 푸틴 대통령은 2도 반환이 가능하다는 입장을 고수한 반면 일본은 하보마이와 시코탄 2개 섬을 먼저 반환하고, 나머지 쿠나시르와 이투루프는 나중에 반환하기로 한다면 일정 기간 러시아의 점유권을 인정할 수 있다는 입장을 내세우면서 결국 협상은 진전되지 못하였다. 이후 지속적으로 푸틴은 구소련의 계승자로서 러시아 정부는 2도 반환에 대한 협상을 할 수 있지만, 4도 반환은 불가하다는 입장을 표명해왔다.

한편 2009년 11월 일본 정부가 “러시아연방은 북방영토를 불법 점령하고 있다(Российская Федерация незаконно оккупирует четыре северных острова)”는 표현<sup>11)</sup>을 정부 공식문서에 사용하기로 함에 따라 남쿠릴을 둘러싼 양국 간 갈등이 고조되기 시작하였다. 2010년 11월에는 메드베데프 대통령이 역사상 최초로 러시아 최고지도자의 신분으로 영토 분쟁의 대상인 4개 섬 가운데 하나인 쿠나시

---

시키기 위해 노력한다. 이는 두 국가 간 협약된 절차에 따라 수행된다.”

10) 최태강(2005), 「집권 2기 푸틴 정부의 러-일간 영토 문제」, 『슬라브연구』 제21권 2호, 26쪽

11) “Япония : Россия незаконно оккупирует четыре северных острова,” MIG News, 26쪽(2009. 11. 24), <http://mignews.com.ua/ru/articles/297.html>

르를 방문함으로써 러·일 간의 갈등은 최고조에 달하였으며, 일본은 이에 대한 항의의 표시로 주러 일본대사를 소환하기까지 하였다.

### III. 쿠릴 분쟁과 러시아 국내정치 여론

#### 1. 러시아 학자들의 쿠릴 문제에 대한 견해

필자는 쿠릴 문제에 대해 러시아 학계의 전문가들이 어떠한 견해를 가지고 있는지를 알기 위하여 2011년 8월 14일에서 8월 21일 사이에 러시아를 방문하여 극동연방대학 교수 2명, 상트페테르부르크 국립대학 교수 2명과 직접 인터뷰를 실시하였다.<sup>12)</sup> 주요한 인터뷰 내용은 쿠릴 분쟁은 어떻게 해결해야 하는지, 메드베데프 대통령의 쿠릴 방문 등 최근 들어 발생한 강경책으로의 선회가 어떠한 의미를 지니는지에 대한 것들이다. 전체적으로 이들의 견해는 모든 사안에서 매우 유사하였다. 역사적인 배경에 대해서는 말할 것 없거니와, 쿠릴 문제의 해결책에 대해서도 거의 일치된 방안을 내놓았다.

##### 1) 쿠릴 분쟁의 원인과 해결책

쿠릴 분쟁이 발생하게 된 직접적인 원인과 해결책에 대한 이들의 의견은

---

12) 인터뷰에 참가한 러시아 학자들의 명단은 다음과 같다. 상트페테르부르크 국립대학 사회학부 정치사회학과 학과장 발레리 드미트리예비치 비노그로도프, 상트페테르부르크 국립대학 동서양연구소 소장 림바 탕갈리이초바, 러시아 극동연방대학 국제법학과 교수 바체슬라프 가브릴로프, 러시아 극동연방대학 국제관계학과 교수 아르ი뽀 루킨.

1951년의 샌프란시스코 강화조약과 1956년 소·일 간 조약으로 집약된다.<sup>13)</sup>

제2차 세계대전의 승전국인 러시아는 패전국인 일본으로부터 제대로 된 배상을 받지 못하였으며, 알타 협정과 포츠담 선언에서 약속받은 영토를 1951년 샌프란시스코 조약에서 모호하게 처리함으로써 결국 러시아는 이 조약에 참여하지 않았고, 분쟁의 실마리를 남기게 되었다는 점에는 모두가 동일한 의견을 표명하였다. 쿠릴 영토는 사실상 일본과의 전쟁에서 승리한 러시아가 획득한 일종의 전리품이며, 러시아의 영유권 주장은 당연하다는 것이 이들의 의견이다.

한편 이 문제를 어떻게 해결할 것이냐에 대한 질문에 대해서는 이들 학자 모두가 매우 유연한 답변을 내놓았다. 이들 전원은 양국 간의 협상을 통해 이 문제를 해결해야 한다고 응답하였다. 러시아 정부는 이 문제의 해결을 위해 일본과 협상할 준비가 되어 있으며, 어떠한 방식으로 이 문제를 해결할 것인지에 대해서도 열린 자세를 견지하고 있다는 것이다. 극동연방대학의 국제법 학자인 바체슬라프 가브릴로프(Vyacheslav Gavrillov) 교수의 경우, 자신의 전문 분야와 관련하여 국제법의 해결이 원칙적으로 바람직하다는 견해를 표명하기도 하였다. 그러나 현실적으로 국제사법재판소에 제소하여 이 문제를 해결하는 것은 매우 난망하다는 의견을 표명하면서, 당사국 간 협의체를 구성하는 것이 더 현실가능하다는 의견을 제시하였다.

영토 문제의 해결과 관련하여 인터뷰 대상이 되었던 러시아 전문가들 전원은 1956년의 소·일 공동선언을 제시하였다. 공동선언 제9조에 평화조약을 체결하는 것을 전제로 하여 2개 섬, 즉 시코탄과 하보마이를 양도한다는 조항

---

13) 쿠릴열도 분쟁의 역사적 배경과 그 과정에 대한 자세한 내용에 대해서는 다음의 논문 참조. 홍완석(2003), 「쿠릴4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호

이 포함된 만큼 전후배상 문제를 완결지은 후에 2개 섬을 반환하는 것이 합리적이라는 것이다. 특히 상트페테르부르크 국립대학의 발레리 비노그라도프(Valeri Vinogradov) 교수는 경우에 따라서는 4개 섬 모두를 반환할 수도 있다는 견해를 제시하였다. 정치안보적인 문제의 해결과 경제적인 지원과 협력 문제에 대해서 일본 측과 적절한 협상이 이루어진다는 것이 그 전제다. 그의 견해에 따르면 역사적 분쟁이야 어찌되었건 간에 쿠릴열도는 러시아와 일본의 국경지역이자 미국의 정치군사적 영향력이 미치는 지역이고, 쿠릴열도 반환시 발생할 수 있는 안보문제, 이를테면 쿠릴열도에의 미군 배치 등의 문제에 대해서 명확한 합의가 이루어져야 한다.

## 2) 영토 분쟁 해결의 방해 요인

정도의 차이는 있지만 러시아 학자들은 쿠릴 영토 문제가 해결되지 못하는 이유에 대해 한결같이 일본 측의 지나치게 경직된 주장과 정치적인 접근 자세를 거론하였다. 러시아 정부는 일본과의 협상준비가 되어 있으나 일본이 협상 테이블에 나서지 않고, 무조건적인 4도 반환만을 주장하고 있는 것이 문제 해결의 가장 큰 걸림돌이라는 것이다. 특히 가브릴로프 교수는 쿠릴열도 영토 분쟁의 해결을 통해 양자 간에 얻을 수 있는 이익이 있음에도 불구하고, 일본 측이 이 문제를 국내정치적인 문제와 결부시키고 있는 점이 협상의 큰 걸림돌이라는 의견을 내놓았다. 이러한 결과는 뒤에 살펴보게 될 러시아 국민을 대상으로 한 여론조사 결과와 매우 상이한 것이다. 이들의 의견을 종합해볼 때 러시아 정부는 국민을 상대로는 민족주의적 레토릭(Rhetoric)을 사용하면서도, 경우에 따라서는 유연한 해결책을 강구할 수 있는 자율성을 가진 것으로 판단된다. 비노그라도프 교수는 이 점을 강조하였는데, 그에 따르면 현재 러시아 국민들의 여론은 양도 불가 의견이 대세이긴 하지만, 정부가 영토반환을 결정

할 경우 정치지도자들의 결정을 받아들일 것이라 확신한다는 견해를 밝혔다.

### 3) 영토 분쟁 해결의 필요성

그렇다면 “왜 이 문제를 해결하여야 하는가?”라는 질문에 대해 러시아 전문가들은 극동지역의 경제발전을 위해서는 일단 일본과의 관계 개선이 필요하다는 견해를 피력하였다. 극동지역은 가스, 석유 등 천연자원의 보고일 뿐만 아니라 한국, 중국, 일본으로 이어지는 국제적인 경제교류의 중심지로, 러시아로서는 개발의 필요성이 매우 크다는 것이다. 이러한 견해는 특히나 극동연방대학 교수들의 의견에서 강하게 드러났다. 이는 2012년 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아-태평양 경제협력체) 개최지가 블라디보스토크(Vladivostok)이며 이를 위하여 도시 전체에서 기반시설의 조성을 위한 대규모 건축사업이 벌어지고 있고, 이 회의 개최 후에 있을 정치·경제적인 성과에 상당한 기대감이 있기 때문으로 보인다.

### 4) 최근의 강경정책 선회에 대한 의견

한편 2010년 11월 메드베데프 대통령의 쿠릴 방문이 가지는 정치적 함의는 무엇인가에 대해서는 다소 엇갈린 의견이 있었다. 극동연방대학의 아르쭘 루킨(Artyom Rukin) 교수는 메드베데프 대통령이 2012년 있을 대통령선거에 출마할 의사가 있으며, 현재 민족주의적 레토릭이 푸틴에게 유리하게 작용하고 있기 때문에, 쿠릴 섬을 방문함으로써 푸틴 수상에 쏠려 있는 민족주의적 레토릭을 이용하려는 의사가 있다는 견해를 표명하였다. 그러나 다른 교수들은 대체적으로 국내정치적 의도는 별로 없으리라는 의견을 내놓았다. 특히 상트페테르부르크 국립대학의 비노그라도프 교수는 푸틴과 메드베데프는 이미 모종의 거래가 있었으며, 메드베데프 대통령이 다음 대선에 도전할 가능

성은 전무하다는 주장을 강력하게 제기하였다.

러시아 학자들은 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문은 대체적으로 일본에 압력을 가하기 위한 것이라는 데 동의한다. 러시아 정부 측의 공식적인 해명은 대통령의 방문은 단지 행정적인 차원에서 이 지역 발전을 위한 시찰이라는 것이었다. 그러나 러시아 학자들은 중국과 일본의 영토 분쟁이 악화되는 시점에서, 쿠릴열도 문제에 대해 일본 측의 반응을 얻어내기 위한 압력을 행사하려는 목적이 있었을 것으로 판단하고 있다. 아르쭘 교수도 이러한 견해에 동의하였다. 특히 쿠릴열도에 사회·경제적인 대규모 투자가 진행되고 있는 것은 쿠릴 섬 반환 시에 더 많은 반대급부를 얻어내고자 하는 의도도 있는 것으로 판단하였다. 그러나 다른 한편, 러시아 전문가들은 일본이 협상에 전혀 응하지 않을 경우 러시아 정부는 쿠릴열도의 영유권을 강화하는 방향으로 정책을 변경할 수도 있을 것이라는 공통된 의견을 내놓았다.

## 2. 쿠릴 분쟁과 러시아의 국민 여론

전러시아 사회여론조사 센터에서는 2005년 10월 15~16일에 걸쳐 46개 지방정부에서 1,579명을 대상으로 쿠릴 관련 여론조사를 실시하였으며,<sup>14)</sup> 2009년 7월 18~19일 사이에는 42개 지방정부 1,600명을 대상으로 유사한 조사를 실시한 바 있다.<sup>15)</sup>

여론조사는 쿠릴 관련 러시아 국민들의 견해와 일본에 대한 견해를 묻는

14) ВЦИОМ, “ЯПОНЦЕВ УВАЖАЕМ, А ОСТРОВА – НЕ ОТДАДИМ!,” Пресс-выпуск No. 3426(2005. 11. 21)

15) ВЦИОМ, “КУРИЛЬСКАЯ ПРОБЛЕМА И РОССИЙСКО-ЯПОНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ,” Пресс-выпуск No. 1276(2009. 7. 24)

설문조사로 진행되었다. 이 두 개의 여론조사 중에서도 2009년 여론조사에서는 러시아 정치인들에 대한 지지와 쿠릴 문제를 연계하는 질문 등의 결과가 특히 관심의 대상이 된다.

### 1) 여론조사 내용 및 의미

“일본은 러시아에게 어떠한 존재인가?”라는 질문에 대해 가장 많은 응답자들은 일본은 러시아의 ‘경제무역 파트너’라는 대답을 하였다. 2005년에는 50%가, 2009년에는 40%가 이러한 견해를 표명하였다. 한편 ‘정치경제적 경쟁자’라는 응답은 2005년에 12%, 2009년에는 20%로 나타났다. 일본은 ‘우호적 정부’라는 견해는 각각 10%와 9%, ‘전략적 파트너’라는 응답은 각각 6%와 8%, ‘잠재적 적대국’이라는 응답은 6%와 10%로 나타났다.

이러한 여론조사 결과가 함의하는 바는 다음과 같다. 러시아 국민들 대다수는 일본과의 관계가 우호적이라 여기고 있다. 이는 ‘경제무역 파트너’, ‘우호적 정부’, ‘전략적 파트너’라는 긍정적 의견을 합계할 경우 2005년에는 66%, 2009년의 경우는 57%에 달하고 있다는 점에서 잘 드러난다. 2009년에는 긍정적인 관계라는 응답자의 수치가 줄어들고 ‘경쟁자’, ‘잠재적 적대국’ 등

〈표 1〉 “일본은 러시아에게 어떠한 존재인가?”에 대한 답변

질문 내용	2005년	2009년
경제 무역 파트너	50%	40%
정치 경제적 경쟁자	12%	20%
우호적 정부	10%	9%
전략적 파트너	6%	8%
잠재적 적대국	6%	10%
응답하기 어려움	16%	13%

부정적인 의견의 수치가 2005년의 18%에서 30%로 증가하긴 했으나, 전체적으로는 과반수 이상의 러시아 국민이 일본에 대해 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 쿠릴열도를 둘러싼 영토 분쟁과 일본과의 경제협력 문제를 별개로 여기는 러시아 국민들의 정서를 반영하는 것으로 여겨진다.

쿠릴의 영토 분쟁과 관련하여 “러시아와 일본 간의 쿠릴열도를 둘러싼 영토 문제를 어떻게 해결해야 한다고 생각하는가?”라는 질문에 대해서는 2005년과 2009년 설문조사에서 절대다수인 73%와 79%가 “이 섬들은 러시아 영토이며 문제를 논의하는 것 자체를 중지해야 한다”는 의견을 보였다. 한편 “영토 문제를 담당하는 러·일 공동위원회를 조직하여야 한다”는 견해는 각각 10%와 9%였으며, “이 문제의 해결은 다음 세대에 넘겨야 한다”는 응답은 각각 6%로 변화가 없었다. 한편 “2개 섬은 일본에 넘기고, 2개 섬은 러시아에 넘겨야 한다”는 응답은 5%와 3%, ‘4개 섬 모두를 일본에 넘겨야 한다’는 응답은 2%와 3%로 나타났다. 즉 쿠릴열도의 반환에 찬성하는 입장을 합하면 2005년과 2009년에 각각 7%와 6%이다. 한편 “응답하기 어렵다”는 의견은 각각 7%와 6%였다.

〈표 2〉 “러시아와 일본 간의 쿠릴열도를 둘러싼 영토 문제를 어떻게 해결해야 한다고 생각하는가?”에 대한 답변

질문 내용	2005년	2009년
쿠릴열도는 러시아영토이므로 논의 자체를 중지	73%	79%
영토 문제를 담당하는 러·일 공동위원회 조직	10%	9%
문제 해결은 다음 세대에	6%	6%
2개 섬은 일본에 반환, 2개 섬은 러시아에 귀속	5%	3%
4개 섬 모두를 일본에 반환	2%	3%
응답하기 어려움	7%	6%

설문조사를 살펴볼 때, 러시아 국민들 대다수는 쿠릴열도가 전적으로 러시아 영토라고 여기고 있음을 알 수 있다. 그런데 고려할 점은 무려 23%/21%의 응답자가 영토 분쟁 문제를 협상 가능한 사안으로 여기고 있다는 사실이다. 응답하기 어려움까지 합하면 30%/27%에 달하는 러시아 국민이 이 문제에 대해 유연한 태도를 보이고 있다고 할 수 있다. 한국이나 일본, 중국, 대만 등지에서는 국민들이 영토 문제에 대해 이러한 정도의 유연성을 보여줄 것으로 여겨지지 않는다. 러시아의 민족주의적 정서를 감안할 때, 쿠릴열도 문제에 대해 정보가 부족한 대다수의 사람들은 무조건적으로 쿠릴열도가 러시아 영토라는 주장을 하였을 것으로 여겨진다. 이 문제가 구체적으로 논의될 경우 응답자의 비율은 바뀔 수도 있을 것이다.

한편 쿠릴열도 문제의 해결방안과 정치지도자들에 대한 지지 변화를 묻는 설문내용도 포함되었다. 대표적으로 “쿠릴열도를 일본에 양도한다는 결정을 내릴 경우, 대통령에 대한 지지가 변화할 것인가?”를 묻는 질문에 대해서는 ‘악화’될 것이라는 답변이 2005년과 2009년 각각 64%와 63%로 나타났고, ‘불변’이라는 응답은 18%/21%, ‘상승’할 것이라는 응답은 4%/3%로 나타났다. 특이한 점은 ‘응답하기 어렵다’는 비율이 각각 14%로 약간 높게 나타났다는 점이다.

이 문항에 대한 설문조사는 지지하는 정당별로 이루어졌는데, ‘야블로코’,

〈표 3〉 “쿠릴열도를 일본에 양도한다는 결정을 내릴 경우, 대통령에 대한 지지가 변화할 것인가?”에 대한 답변

질문 내용	2005년	2009년
악화	64%	63%
불변	18%	21%
상승	4%	3%
응답하기 어려움	14%	14%

‘러시아애국당’, ‘우익당’ 등의 자유주의 정당 지지자들이 쿠릴열도의 일본 양도와 정치지도자들에 대한 지지 관계에서 더 유연한 자세를 보인 것으로 나타났다. 즉 이들은 ‘악화’될 것이라는 의견이 57%, ‘불변’은 30%, ‘상승’은 7%로 나타났으며, ‘응답하기 어렵다’는 의견은 7%였다. 자유주의 정당 지지율은 모스크바, 페테르부르크 등의 대도시에서 높고, 지식인들이 주요한 지지층이며, 이들은 대체적으로 쿠릴 영토 분쟁에 대해 상당 수준의 정보를 지닌 층이라는 점에서 보다 합리적인 판단을 가지고 있을 것이라 유추할 수 있다.

쿠릴분쟁에 대한 정책과 정치지도자들에 대한 설문조사 결과가 함의하는 바는 앞서의 질문과 실질적으로는 유사한 측면이 있다. 러시아 정치지도층이 쿠릴 문제를 잘못 해결할 경우 선거에 패배할 수도 있다는 예상을 한다면, 쉽사리 쿠릴열도를 일본에 양도할 수 있다는 발언을 할 수 없을 것으로 여겨진다. 이는 쿠릴열도에 대한 강성 정책을 채택할 수밖에 없는 국내정치적인 요인으로 작용하며, 쿠릴열도의 반환에 이르는 정책을 즉각적으로 채택하는 것은 정치인들에게 큰 부담이 될 것으로 판단된다. 그러나 현 정치지도층에 대한 지지의 요인 중 쿠릴열도가 차지하는 비중은 그리 크지 않다는 점, 쿠릴 문제와 푸틴 지지 문제를 결부시키지 않는 응답자가 32%/35%에 달한다는 점, 국내적인 반대에도 불구하고 이미 중국과 영토 문제를 해결했던 경험이 있다는 점 등은 현재의 정치지도층에게 상당한 자율성과 정책적 유연성을 부여할 수 있다고 여겨지는 대목이다.

## 2) 소결

러시아 국민들은 쿠릴열도를 둘러싼 일본과의 갈등관계에도 불구하고, 과반수 이상이 일본을 러시아의 정치경제 파트너로 여기고 있다. 러시아 정부가 일본에 쿠릴열도에 대한 공동개발을 지속적으로 제의하고 있는 것은 이러한

러시아 국민의 정서에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 러시아 국민의 73%~79%가 쿠릴열도는 러시아 영토라고 단정 짓고 있다. 그러나 20% 이상이 일본과의 영토 협상 가능성에 대해 인정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 2005년과 2009년의 여론조사에서 쿠릴 2개 섬 혹은 4개 섬의 양도와 지도자에 대한 지지의 하락을 연계시키는 응답자의 비율은 63~64% 정도다. 이 수치는 쿠릴을 러시아영토라고 단정하고 있는 응답자의 비율인 73~79%보다도 10~15% 낮은 수치다. 이는 영토 문제에 대한 자신의 판단에 반하는 러시아 정치지도자의 결정을 받아들일 준비가 되어 있는 이들이 상당수 존재한다는 점을 의미한다.

러시아 국민들을 대상으로 한 설문 결과에서는 다른 국가들과는 다른 특이점이 발견된다. 21~30%의 응답자가 쿠릴과 관련하여 일본과의 협상 가능성을 인정하고 있으며, 30% 이상의 응답자는 쿠릴열도를 일본에 양도하더라도 정치지도자에 대한 지지를 철회하지 않는다는 답변을 하고 있다는 것이다. 이러한 답변은 대도시 주민과 지식인들을 주요 지지층으로 삼고 있는 자유주의 정당 지지자들 사이에서 더 뚜렷하게 나타나고 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때 러시아연방정부는 영토 분쟁 해결에서 한국이나 일본, 중국 등 다른 국가보다 더 많은 정책상의 유연성을 발휘할 수 있을 것으로 판단된다.

## IV. 분쟁 격화 이후 쿠릴열도 정책 현황

### 1. 쿠릴 발전 연방 프로그램의 확대 시행

쿠릴 발전 연방 프로그램의 공식 명칭은 ‘2007 - 2015년 쿠릴 섬의 사회 - 경제적 발전을 위한 연방 특별 프로그램(Федеральная целевая программа “Социально - экономическое развитие Курильских островов на 2007 - 2015 годы”)’이다.

주목할 점은 쿠릴 발전 연방 프로그램이 지니는 특별한 의미다. 2012년 현재 진행되고 있는 러시아 연방 특별 프로그램 중에서 특정한 지역과 관련된 것은 칼리닌그라드(Kaliningrad), 체첸(Chechen), 쿠릴열도 세 곳밖에 없다. 칼리닌그라드는 타국 영토로 둘러싸인 역외영토(enclave)다. 원래 독일인들이 거주하던 곳이었는데 제2차 세계대전 이후 소련군이 점령하면서 소련영토로 편입된 바 있다. 구소련 시기에 칼리닌그라드는 구소련 연방공화국인 리투아니아와 바르샤바조약기구의 가맹국인 폴란드 사이에 위치해 있었으므로 서유럽국가들과 직접적인 관련이 없었다. 그러나 폴란드와 리투아니아가 유럽연합에 가입하면서 칼리닌그라드는 유럽연합에 둘러싸인 러시아영토가 되었으며, 이곳을 둘러싸고 다양한 이슈가 양측 간에 제기되어 왔다. 한편 체첸은 민족독립을 주장하는 체첸반군들과 연방군 사이에 1994년과 1999년 두 차례의 전쟁이 발생했던 지역으로, 현재 전후 복구 작업이 진행되고 있는 곳이다. 특히 1999년 발생한 제2차 체첸전은 당시 푸틴 총리에게 강력한 지도자의 이미지를 제공하여, 푸틴은 러시아 국민들로부터 높은 지지를 받게 되었다. 즉 체첸 지역에서의 안정과 평화 유지는 러시아 정부가 반드시 거쳐야 하는 시험대와 같은 곳이라 할 수 있다. 칼리닌그라드와 체첸은 러시아 정부의 국제관계 및

국내정치에서 매우 중요한 지역들이며, 쿠릴열도 역시 이들 두 지역 못지않은 중요한 지역으로 인식되고 있다.

이 프로그램에 따르면 쿠릴의 사회-경제를 발전시켜야 하는 이유는 두 가지로 대별할 수 있다. 하나는 전략적 중요성이며, 다른 하나는 경제적 중요성이다.

전략적 중요성에 대한 설명은 프로그램에서 가장 먼저 나타나고 있다. 그만큼 쿠릴열도의 군사적 중요성에 대한 관심이 많다는 의미로 해석될 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 국경으로서의 중요성이다. 쿠릴열도는 러시아와 일본 사이의 국경지역일 뿐만 아니라 오크츠크 해와 태평양 사이의 자연 국경지대로서 전략적으로 중요하다. 그리고 쿠릴열도는 러시아 함대가 공해로 빠져나갈 수 있는 깊은 해협이 있는 지역이다. 즉 쿠릴열도는 단순히 일본과의 국경선으로서의 의미가 아니라, 동북아와 태평양으로 이어지는 중요한 군사 전략적 통로이자 방어선으로서의 의미를 지닌다고 할 수 있다.

둘째는 경제적 중요성이다. 프로그램에 따르면 이 지역은 방대한 자연자원을 보유하고 있는데, 실제로 금, 은, 유황, 토탄, 석유, 가스 등이 대량으로 매장되어 있으며, 해양생태자원이 막대하게 분포되어 있다.

쿠릴 발전 연방 프로그램은 2007년부터 시작되었으나 2010년 이후에 이 프로그램에 대한 관심이 대폭적으로 증대하고, 프로그램 자체도 보다 강화되기 시작하였다. 옐친 정부 시기에도 동일한 연방 프로그램이 마련되어 1994~2005년 사이에 진행된 바 있었다. 하지만 당시 제시됐던 정책목표에 크게 못 미치는 상태로 프로그램이 종료되었다. 그러다가 2010년 11월 메드베데프 러시아연방 대통령의 쿠릴 섬 방문 이후 연방 고위관료들의 쿠릴 섬 발전 프로그램에 대한 언급이 증대하기 시작하였다. 또한 이후 프로그램의 실행과 관련하여 보다 구체적인 실행방안이 제시되었고, 프로그램에 소요되는

예산 역시 큰 폭으로 증액되었다.

쿠릴 발전 연방 프로그램에 따르면, 이 프로그램의 목적은 자립적 재정기반을 조성하고 러시아연방 및 태평양지역과의 경제 시스템을 통합함으로써 쿠릴 섬들의 견고한 사회-경제 발전을 위한 조건을 구축하는 데 있다. 프로그램은 크게 2단계로 구분되어 있다. 1단계는 2007~2010년 사이에 실시된 것으로 보다 구체적으로는 교통, 에너지, 그밖의 사회적 인프라를 구축하고, 어업, 산업 분야와 관련된 조사를 실시하도록 되어 있다.

2단계는 2011~2015년 사이에 진행된다. 현재 진행 중에 있는 2단계에서는 첫째, 어업생산고를 증대시키고, 둘째, 해양생태 연구조사들을 종합하여 새로운 어획방법을 실현시키며, 셋째, 현대적 교통 인프라를 발전시키고, 넷째, 새로운 에너지 공급체계를 구축하고, 마지막으로 경제 분야를 다양화시키는 것을 목표로 하고 있다.

쿠릴 발전 연방 프로그램의 수행 비용은 총예산 17,941,7백만 루블(약 6억 4천만 달러)로 책정되었다. 이 중 연방정부가 총예산의 79.2%에 상당하는 14,220.8백만 루블을 지출하며, 사할린 주정부가 총예산의 6%인 1,070.9백만 루블을 부담하기로 되어 있다. 연방정부와 주정부 예산 외에 나머지 14.8%에 해당하는 2,650백만 루블은 외부 투자를 유치하도록 계획되었다.

메드베데프 대통령이 쿠릴 섬을 방문했던 2010년 11월 이후 쿠릴 발전 연방 프로그램의 실행에 대한 연방정부 차원의 관심이 급증하면서, 2011년에는 프로그램 실행예산이 크게 증가하였다. 2011년 쿠릴 발전 연방 프로그램에 소요되는 연방정부예산은 13억 루블이 추가 편성되어, 총 30억 루블이 지출되었다. 2011년 배정된 예산 17억 루블 대비 76.5% 증액이 이루어졌다. 이외에 사할린 주정부 예산 역시 124백만 루블이 증액되었다. 2012~2014년 사이에는 연방정부 예산 105억 루블이 집행될 예정이며, 사할린 주정부 예산

은 22억 루블이 집행될 예정이다.<sup>16)</sup> 현재 프로그램이 진행 중이므로 정확한 추가 예산을 짐작할 수는 없지만, 2015년까지 상당한 액수의 프로그램 수행 비용이 추가될 것으로 보인다.

쿠릴 발전 연방 프로그램의 실시와 함께 쿠릴열도에서의 주민 생활 여건은 크게 향상된 것으로 드러났다. 대표적인 사례로 들 수 있는 것은 이전까지 쿠릴열도 인구는 감소 추세였으나, 연방정부 특별프로그램 시행 이후 인구 유출이 중단되었다는 점이다. 또한 사회적 인프라가 대폭 확충되고 있다. 이투루프와 쿠나시르 섬에 각각 비행장 건설이 진행 중이며, 이 섬들에 대한 연료 공급 시스템도 정비 중이다. 그리고 유즈노-쿠릴스크(Yuzhno-Kurilsk)에 새로운 항만시설이 건설 중이며, 이미 대형 선박의 입출항이 가능한 상태다. 장기적으로는 이곳에 항구를 건설할 예정이다. 이와 더불어 이 지역의 상수도관과 하수도관의 정비가 계속되고 있다.

쿠릴 거주 주민들의 생활과 직결된 여러 사회시설도 속속 건설되고 있다. 이투루프 섬의 마을인 레이도보(Reidovo)에 유치원을 건설 중이며, 유즈노-쿠릴스크에 소방서가 들어설 예정이다. 또한 2012년 10월에는 시코탄과 이투루프 섬에 아파트 3동이 완공될 예정이다. 2012년에는 상수도관의 지속적인 교체 작업과 함께 지하 급수시설이 건설될 예정이며, 스포츠 센터, 병원, 유치원 등도 건설될 예정이다.

중요한 사업 중 하나로 에너지 공급시설의 건설이 진행 중이다. 이 사업을 위해 연방정부 예산으로 2011년에 451백만 루블이 책정되었으며, 2012년에는 2,340백만 루블이 배정되어 있는 상태다.

---

16) Жить можно : Курилы стали более привлекательными для населения, <http://www.rg.ru/2011/12/01/reg-dfo/kurili.html>

쿠릴 발전 연방 프로그램의 실행과 관련하여 주목할 만한 점은 한국 기업이 쿠릴에 진출하여 이 프로그램과 관련된 사업을 진행하고 있다는 사실이다. 러시아 언론에 따르면 한국 기업이 이투루프의 해안벽 건설공사를 하청 받았다고 하는데, 쿠릴 발전 연방 프로그램에 따른 쿠릴열도 개발 이후 외국인으로는 최초로 한국 기업이 이 사업에 투자자로 나섰다라는 점에서 의미가 있다.<sup>17)</sup> 해안벽 건설공사에 소요될 예산은 총 14억 루블(약 4천5백만 달러)이다. 이미 2012년 5월 19일 현재 50명의 한국 기업 기술자들이 도착했으며, 건설 관련 장비와 자재들의 통관절차가 종료되었다. 사할린 주지사의 언급에 따르면 한국 기업의 진출과 함께 중국 기업이 농업 분야에서 쿠릴열도 개발에 참여할 예정이다.

한편 일본 정부는 한국과 중국 기업이 쿠릴 개별 사업에 참여하는 것에 대해 지속적으로 항의하였다. 일본 정부의 항의에 대해 사할린 주지사 호로샤빈(Horoshavin)은 다음과 같은 발언을 한 바 있다. “쿠릴 개발 사업에 외국 기업이 참여하는 것에 대해 일본 측이 매우 불쾌하게 생각하고 있다는 것을 알고 있다. 그러나 일본 기업들이 쿠릴 개발 계획에 참여하기를 원한다면, 우리는 그들에게도 기회를 열어줄 것이다.”

특기할 만한 점은 일본 정부 측에서 쿠릴 개발 사업에 참여할 의사를 표명한 적인 있다는 사실이다. 이와 관련하여 2011년 9월 7일, 신임 일본 외무상 겐바 고이치로[玄葉光一郎]는 다음과 같은 발언을 하였다.<sup>18)</sup> “나는 북방영토에서

- 
- 17) Южнокорейская компания участвует в строительстве пирса на Курилах стоимостью 1,4 млрд рублей, <http://www.interfax-russia.ru/FarEast/main.asp?id=313833>
  - 18) Глава МИД Японии не исключает совместной с РФ экономической деятельности на южных Курилах, <http://dv.ria.ru/society/20110907/82053537.html>

의 공동 경제활동을 포함하여 러시아와의 전략적 동반자관계를 진전시킬 구체적인 계획을 마련하고 싶다.” 러시아 측은 이를 일본 기업의 쿠릴 개발 참여에 대한 일본 측의 응답으로 여기고, 매우 환영하는 분위기였다. 그러나 일본 외무상의 이 발언 이후 실질적인 일본 기업의 참여는 없었으며, 한국 기업과 중국 기업의 쿠릴 개발 사업 참여에 대한 비판으로 일관하였다.

2개월 후인 2011년 11월 메드베데프 대통령은 “러시아는 일본 기업과 공동으로 쿠릴열도에 투자할 준비가 되어 있으며, 일본 투자자들을 보호하고, 일본 기업의 사업 추진을 위한 조건들을 구비할 준비가 되어 있음”을 밝혔다. 단 “쿠릴 개발을 위한 투자는 한국, 중국 등 외국 기업들에게도 기회가 열려 있음”을 강조하였다.<sup>19)</sup>

## 2. 쿠릴열도의 방어체계 증강

쿠릴 발전 연방 프로그램에는 쿠릴열도의 전략적 중요성에 대한 설명이 제일 먼저 언급되고 있다. 그만큼 쿠릴열도의 군사적 중요성에 대한 관심이 많다는 의미로 해석될 수 있다. 무엇보다도 쿠릴열도는 국경으로서의 중요성을 가지고 있다. 이곳은 러시아와 일본의 국경지역이며, 오희츠크 해와 태평양의 자연 국경지대다. 또한 러시아 함대가 공해로 빠져나갈 수 있는 깊은 해협이 있는 지역이다.

쿠릴열도에 군사력을 증강하고 신형무기를 배치하겠다는 계획은 이미 2011년에 러시아 고위층에서 이야기된 바 있다. 러시아연방 국방부장관이 직

---

19) Медведев зовет японский бизнес осваивать Курилы вместе, <http://redroe.ru/kuril-prom.html>

접 이 지역을 시찰하고 대통령에게 보고하는 자리에서 메드베데프는 쿠릴열도에 충분하고도 현대적인 군사장비가 필요하다는 점을 지적한 바 있다. 한편 구체적인 군사기지 건설 및 신형무기 배치 계획에 대해서는 2012년 8월 28일 러시아 연방군 참모총장 니콜라이 마카로프(Nikolay Makarov)의 발표에 의해 알려졌다. 그에 따르면 푸틴 대통령의 명령에 따라 쿠릴열도의 군병력 강화는 2014년까지 완료된다.

또한 2014년까지 두 개의 현대식 군사도시가 쿠릴 섬에 건설될 예정이다. 이 지역의 방위를 위하여 몇 개의 ‘바스티온(Бастион)’부대와 한 개의 ‘발(Бал)’부대가 편성될 계획으로, 쿠릴열도에는 이미 ‘Бук-М1(제니트 미사일)’부대와 ‘T-80 탱크’부대가 배치되어 있는 상황이다.<sup>20)</sup>

‘바스티온’ 방어체제는 ‘야혼트(Яхонт)’ 미사일 발사시스템을 중심으로 하고 있다. 이 발사시스템은 해안으로부터 150km 이내의 해상 목적물을 격퇴시킬 수 있다. 즉 적의 상륙함이나 상륙정 등을 격퇴할 수 있다. 이 시스템은 이동식이며, 핵심적인 지역에 집중 배치하여 상륙하는 적의 해병들을 격퇴할 수 있다. 또한 한 섬에 배치하여 이웃의 다른 섬들까지 방어할 수 있다고 한다.

또한 2014년까지 TOP-M2대공미사일부대와 신형 공격형헬기인 Ми-28H(일명 ‘야간사냥꾼’)부대를 배치할 계획인데, TOP-M2는 사정거리 12km, 고도 5km 이내의 적 항공기를 격추할 수 있다. 또한 레이더 자동탐지 시스템을 갖추고 있다. 한편 Ми-28H는 해안에 상륙한 해병대와 탱크부대를 격퇴할 수 있을 뿐만 아니라, 모함으로부터 분리해 나온 상륙정들도 파괴할 수 있다. 2014년까지 이 무기시스템들의 배치가 종료되면 쿠릴열도에

---

20) 신형 무기 배치와 관련해서는 다음 기사 참조. Курилы прикрет Бастион, Сегодня. Py(2012. 8. 29), <http://www.segodnia.ru/print/112919>

는 해상, 공중, 지상에서의 적의 침투에 대비하는 모든 방어시스템을 갖추게 된다.

옐친 정부 시기에 러·일 간 영토 분쟁 해결에 관한 일련의 회담이 진행되면서 쿠릴열도에 배치되었던 군사력의 감축이 이루어진 바 있다. 이는 러시아 연방정부가 양국 간의 긴장완화와 영토 문제를 해결하려는 의지가 있음을 보여주기 위한 조치였다. 메드베데프와 푸틴의 지시에 따라 이루어진 쿠릴열도의 군사력 증강과 현대화는 옐친 시기의 조치와는 상반된 것이다. 이와 관련하여 2011년 11월 극동지역 기자단과의 인터뷰에서 메드베데프 대통령은 다음과 같이 말하였다.<sup>21)</sup>

국방력과 안보에 대해서 말하자면, 당연히 거기(쿠릴열도)에는 일본이나 다른 나라에 맞서기 위한 행위는 전혀 없습니다. 그곳은 우리의 땅이고 그렇기 때문에 거기에는 군대가 있어야 합니다. 왜냐하면 그곳은 국경지역이기 때문입니다. 그리고 군대는 합리적이고 충분한 정도여야 합니다. 이것이 전부입니다. 그곳에 그 이상의 것은 없습니다. 그리고 그 누구도 이것을 군사행동으로 받아들여서는 안 됩니다. 그게 아니라 군대는 그곳에 있어야 할 뿐입니다. 가장 중요한 것은 우리는 쿠릴열도에 투자 유입이 있기를 바란다라는 점입니다. 나는 이에 대해 여러 차례 이야기했습니다. 그리고 보니 오늘도 이와 관련하여 정부 대표와 이야기하였습니다. 우리는 일본 동료들에게 여러 차례 말했습니다. “오세요, 돈을 투자하세요. 거기에서 사업을 하십시오.” 그리고 일본 국민들이 일하게 될 것입니다. 마침 여기에 걸맞는 말이 있습니다. 이 섬들의 ‘공동 개발’이라는, …… 그러나 그들은 다른 입장을 취하고 있습니다. 그들은 말합니다. “먼저 해결합시다. 그러면 투자 하겠습니까.” 그렇게는 안 됩니다. 그리고 나는 이것에 대해 완전히 공개

---

21) Встреча с представителями СМИ Дальнего Востока и Сибири, 러시아 연방 대통령 홈페이지(2011. 11. 11), <http://www.president.kremlin.ru/news/13479/>

적으로 말했습니다. 내가 수상으로 있는 동안 일본 동료들은 몇 번이나 바뀌었는지 모르겠습니다만, 아무튼 4명 아니면 5명인가요? 우리는 쿠릴열도를 공동 개발할 준비가 되어 있으며, 우리는 투자가 가능하도록, 일본의 투자를 보호하도록, 그리고 사업을 위한 여건을 갖출 준비가 되어 있다고 말했습니다. 그리고 우리는 지금 당장 이것을 할 수 있는 준비가 되어 있습니다.

남쿠릴의 현대적 군사무기 증강 배치가 일본의 침략에 대비한 것으로 여겨 지지는 않는다. ‘쿠릴열도의 군사력 증강은 일본과 맞서기 위한 것이 아니다’라는 메드베데프의 발언을 정치적인 미사여구로 해석할 필요는 없다. 그러나 이러한 조치는 일본 측에 모종의 메시지를 전달하기 위한 것임은 분명하다. 그리고 그 메시지는 메드베데프가 쿠릴 섬을 직접 방문하여 일본 정부에게 전달하려 했던 내용과 일치한다. 즉 남쿠릴 섬들은 현재 러시아가 주권을 행사하는 러시아영토이며, 따라서 러시아 정부는 이 지역 발전과 안보를 위해 필요한 조치를 취하는 것은 당연하다는 것이다. 만일 쿠릴 문제를 해결하고 싶다면 먼저 양국 간 경제협력 등을 통해 관계 정상화가 이루어져야 하며, 그 이후에 양국 정부 간 쿠릴 섬 반환 문제를 논의하지는 것이다.

## V. 쿠릴 분쟁과 리더십

### 1. 메드베데프 전 대통령의 쿠릴 방문 의도

메드베데프 대통령이 쿠릴 섬을 방문한 것은 2010년 11월 1일로 방문지는 쿠나시르 섬이었다. 이 방문의 목적은 공식적으로는 행정적인 성격으로 쿠릴

섬 발전 프로그램의 수행을 점검하기 위한 차원이었지만,<sup>22)</sup> 이것만으로는 러시아 역사상 최초로 최고 정치지도자가 쿠릴 섬을 방문한 목적을 설명하기에는 부족한 측면이 있다. 메드베데프 대통령의 쿠릴 섬 방문은 쿠릴열도에 대한 실효지배의 강화를 확실히 하기 위한 포석으로 판단할 수 있다. 또한 일본 정부에 러시아 정부가 쉽게 4개 섬을 양도하지는 않을 것이며, 쿠릴열도는 현재 러시아 주권이 미치는 지역임을 보여주기 위한 일환으로 여겨진다. 특히 메드베데프 대통령이 쿠나시르를 방문한 점에 유의할 필요가 있다. 1956년 소련-일본 조약에 일본에 양도하기로 명시된 바 있는 시코탄을 방문했을 경우, 보다 분명한 메시지를 일본에 전할 수도 있었다. 즉, 러시아연방 정부는 4개 섬 모두를 러시아영토로 여기고 있다는 사실을 확정적으로 천명할 수도 있었다. 그러나 메드베데프 대통령은 쿠나시르를 방문함으로써 극단적인 양국관계의 악화는 피하면서도, 2개 섬 반환의 가능성은 열어둔 것으로 해석할 수 있다.

2011년 2월 9일에 지방부장관과 국방부장관의 쿠릴 방문 및 대통령에 대한 보고회가 있었다.<sup>23)</sup> 보고 내용의 요지는 두 가지였다. 하나는 지방부장관의 보고로 쿠릴열도 발전 프로그램이 예정대로 진행되고 있으며, 사업의 성공적 수행을 위해서는 130억 루블의 추가 비용이 예상된다라는 발표였다. 또 하나는 국방부장관에 의해 이루어졌다. 국방부장관은 쿠릴열도에 주둔하고 있는 제18포병부대를 방문하고 왔다는 보고를 하였다. 이 부대는 이투루프와 쿠나

22) “Губернатор назвал центральным событием года поездку Дмитрия Медведева на Курилы,” 사할린주정부 홈페이지 <http://www.admsakhalin.ru/nc/novosti/novost-polnostju/date/2011/01/31/oblastnye-vlasti-predprinimajut-vse-neobkhodimye-meriy-d/>

23) “Экономическое развитие и обеспечение безопасности Курильских островов Президент обсудил с главами министерств обороны и регионального развития,” <http://www.president.kremlin.ru/news/10289>

시르에 배치되어 있다.

이에 대해 메드베데프 대통령은 이 섬들은 러시아와는 떨어질 수 없는 부분으로써 안보를 담보하기 위하여 충분하고도 현대적인 군사장비가 필요하다고 언급하였다. 그에 따라 러시아는 쿠릴열도와 관련하여 이웃나라들과 원만한 관계를 발전시키고자 하고 있다. 또한 이 경우 이들은 이 섬들이 러시아 연방의 영토임을 이해해야 한다고 역설하였다. 이 섬은 러시아의 주권에 속하며, 우리(러시아)는 쿠릴열도에 러시아의 존재를 강화하기 위한 필요한 모든 노력을 강구할 것이라는 입장을 피력하였다.

2010년 12월 24일, 메드베데프는 2010년 결산 대통령 연설에서 다음과 같은 발언을 하였다.<sup>24)</sup>

남쿠릴 열도의 섬들은 러시아연방의 영토임을 상기합니다. 대통령은 거기에 갈 수 있습니다. 그러나 저 이전의 지도자들은 그 누구도 그곳에 가지 않았습니다. 매우 먼 곳에 있기 때문이었습니다. 그러나 이곳은 우리의 영토입니다. 우리는 그곳의 주민들이 인간적으로 살 수 있도록 모든 필요한 결정을 내리고 실행해야 합니다. 나는 주민들에게 직접 이에 대해 약속했습니다. 그리고 곧바로 슈발로프를 그곳에 보냈습니다. 그는 그곳으로 날아갔으며, 이 일을 하고 있습니다. 그리고 다른 이들도 그곳으로 갈 것입니다. 그러나 이것이 우리가 일본 동료들과 일할 준비가 되어있지 않다는 의미는 아닙니다. 우리는 공동의 경제 프로젝트들을 실현시킬 준비가 되어 있습니다. 우리는 쿠릴열도에서 있었던 이러저러한 역사적인 사실들을 고려할 준비가 되어 있습니다. 이진 사실입니다. 말하자면 우리는 그들과 일할 준비가 되어 있습니다. 그러나 이것이 우리가 쿠릴열도가 우리의 영토가 아니라고 말해야 하는 것을 의미하지는 않습니다. 이 점에 대해서는 우리의 파트너들이

---

24) “Итоги года с Президентом России,” <http://www.president.kremlin.ru/news/9888>

분명하게 이해해야 합니다.

이 발언의 요지는 남쿠릴은 현재 러시아의 영토라는 점은 명확한 사실이라는 것이다. 이러한 발언은 일본 정부에 대한 도발로 보여질 수 있다. 그러나 행간을 살펴보면 몇 가지 주목할 만한 사실들이 눈에 띈다. 첫째, 메드베데프 대통령은 남쿠릴과 관련하여 이 지역은 영토 분쟁 대상이 아니며, 이와 관련하여 협상의 여지가 없다는 언급은 하지 않고 있다. 둘째, 쿠릴 섬 방문의 목적은 주민생활의 향상이라는 점을 명시하고 있다. 앞의 내용을 고려하여 판단하자면, 메드베데프의 쿠릴 섬 방문은 현재 러시아 영토이므로 러시아 대통령이 방문하는 것은 당연하며, 방문의 목적은 영토 분쟁에서 우위를 점하기 위한 것이 아니라 쿠릴 주민의 생활 여건 향상을 위한 것이라는 것이다. 셋째, 메드베데프 대통령은 쿠릴을 둘러싼 영토 분쟁과 관련하여 일본 정부와 협의할 의사가 있음을 밝히고 있다. 이러한 사실은 ‘쿠릴열도에서 있었던 이러저러한 역사적인 사실들을 고려할 준비가 되어 있다’는 그의 언급에서 드러난다. ‘역사적인 사실들’이 의미하는 것이 쿠릴을 둘러싼 일본과의 영토 문제가 아닌 다른 무엇이라고 보기는 매우 어렵다. 이러한 사실들을 고려하여 메드베데프 대통령의 쿠릴 관련 연설을 재해석한다면, 그가 이 발언을 통해 하고 싶었던 이야기는 다음과 같다. 즉 러시아 정부는 쿠릴을 둘러싸고 러시아와 일본 간에 벌어졌던 역사적인 사실들에 대해 협상할 의사를 가지고 있다. 그러나 이 지역은 현재 러시아의 영토이므로 일본 정부는 러시아의 쿠릴 개발에 대해 비난할 것이 아니라, 일단은 공동으로 이 지역을 개발하는 데 참여해야 한다는 것이다.

이상에서의 논지는 쿠릴 문제와 관련된 이후의 언급에서도 지속적으로 반복되고 있다. 이를테면 2011년 2월 4일 러시아연방안전보장위원회 회의에서

메드베데프 대통령은 다음과 같은 언급을 하였다.<sup>25)</sup>

또한 우리는 일본과의 관계에서 지난 역사를 염두에 두어야 합니다. 우리는 당연히 양국 간 평화조약을 포함한 러·일관계에 관한 모든 문제를 지속적으로 논의할 것입니다. 이는 상호작용과 상호이해의 관점에서 양국관계를 발전시키기 위함이며, 또한 일본과 새로운 수준의 우호관계를 구축하기 위함입니다. 이와 관련하여 러시아연방의 모든 책임있는 관료들은 무엇보다 먼저 이 영토의 발전에 관심을 기울여야 합니다. 그리고 나는 안전보장 위원회의 모든 구성원들이 이를 알기 바라며 자신의 역할을 수행할 때 이를 실행하기를 바랍니다.

이 회의의 연설에서 메드베데프는 보다 명확하게 역사적 사실들이 의미하는 것이 ‘평화조약을 포함한 러·일관계에 관한 모든 문제’라는 점을 이야기하고 있다. 평화조약은 1956년 체결된 소·일 공동선언에 언급된 내용이다. 따라서 명시적으로 표현하지는 않았지만 메드베데프가 소·일 공동선언을 염두에 두고 있다는 점은 분명하다. 또한 ‘러·일관계에 관한 모든 문제’는 논리적으로 소·일 공동선언에서 평화조약 체결의 전제조건으로 상정되었던 영토 문제의 해결방안과 결부되어 있다고 할 수 있다.

2011년 11월 개최된 APEC 정상회담 기간 동안 메드베데프 대통령은 쿠릴열도와 관련된 발언들을 한 바 있다.<sup>26)</sup> 2011년 11월 11일 시베리아·극동 지역 언론인들과의 대화에서 메드베데프 대통령은 “러시아는 일본 기업과 공동으로 쿠릴열도에 투자할 준비가 되어있으며, 일본 투자자들을 보호하고, 일

---

25) “Совещание с постоянными членами Совета Безопасности,” <http://www.president.kremlin.ru/news/10235>

26) “Встреча с представителями СМИ Дальнего Востока и Сибири,” 2011. 11. 11, <http://www.president.kremlin.ru/news/13479/>

본 기업의 사업추진을 위한 조건들을 구비할 준비가 되어 있다”고 말하였다. “단, 쿠릴 개발을 위한 투자는 한국, 중국 등 외국 기업들에게도 기회가 열려 있음”을 강조하였다.

이를 후인 2011년 11월 13일 APEC 정상회의에서는 쿠릴 관련 영토 문제와 관련하여 보다 직접적인 발언을 하였다.<sup>27)</sup>

우리는 지금 일본 투자자들을 기다리고 있습니다. 나는 오늘 신임 일본 수상인 노다(野田)와 만나서 투자에 대해 이야기하였습니다. 그리고 내 생각으로 이것은 완전히 정상적입니다. 물론 한 가지 문제가 우리의 관계를 멀어지게 하고 있습니다. 이것은 이른바 평화조약의 부재이며 영토 문제입니다. 우리의 입장은 단순합니다. 그것은 이 문제를 극한으로 몰아가거나 히스테리를 부리는 것이 아니라 평온하게 이 문제에 대해 논의를 계속하자는 것입니다. 여기에서 서로의 입장이 갈라집니다. 우리 생각으로는, 현재의 상황은 제2차 세계대전의 종전과 함께 형성된 결과에 따른 현상유지를 반영하고 있습니다. 당연히 러시아연방은 이 영토를 러시아연방의 일부로 여기고 있습니다. 그렇기 때문에 그곳에 러시아의 권력이 미치고 있고, 바로 그렇기 때문에 러시아 대통령과 다른 정부인사들이 그곳에 방문하는 것입니다. 그러나 우리는 일본 투자자들이 그곳에 오는 것을 반대하지 않을 뿐 아니라, 오히려 매우 기뻐할 것입니다. 우리는 그곳에 일본의 전문가들이 와서 우리와 함께 이 섬을 개발하는 것에 반대하지 않습니다. 이것은 완전히 정상적입니다. 내 생각으로는 경제가 먼저 앞장서 가야 합니다. 정치는 경제 뒤에서 가야 합니다. 이것이 옳습니다. 왜냐하면 경제는 우리의 삶을 결정하는 반면, 정치는 가끔씩 망쳐놓기 때문입니다.

이 연설을 통해 메드베데프는 러·일 간 관계 정상화의 장애요인으로 ‘평화

---

27) “Дмитрий Медведев принял участие в работе Делового самита АТЭС,” 2011. 11. 13, <http://www.president.kremlin.ru/news/13509/>

조약의 부재'와 '영토 문제'를 명확히 제시하였다. 이 문제에 대해 러시아 정부는 계속 논의할 의사가 있다는 점도 밝혔다. 메드베데프의 관점에서 볼 때, 문제가 되는 것은 '이 문제를 극한으로 몰고 가거나 히스테리를 부리는' 일본 정부의 태도다. 그의 발언에 따르자면 정치적인 문제는 장기적인 관점에서 지속적으로 협상을 통해 해결방안을 찾아내고, 우선적으로는 러·일이 공동으로 쿠릴을 둘러싼 경제적인 협력관계를 구축하자는 것이 러시아 정부의 공식적인 입장이라 할 수 있다.

## 2. 쿠릴 분쟁에 대한 푸틴 대통령의 입장

푸틴은 러시아와 일본 간의 영토 문제에서 매우 전향적인 입장을 지닌 사람으로 여겨지고 있다. 이는 그가 2000년 9월 일본 방문에서 1956년 공동선언의 유효성을 명시적으로 인정한 최초의 러시아 지도자이기 때문이다. 이를 통해 그는 러·일관계를 발전시킬 준비가 되어 있음을 밝히고자 했다. 구소련의 마지막 지도자 고르바초프는 이것을 인정하기를 거부했었다. 그는 1991년 4월 방일 당시 영토 문제의 존재를 인정했지만, 2개 섬 반환을 인정하지 않았다. 옌친 대통령도 1993년 방일 당시 기자회견에서 러·일 간 제합의에 1956년 공동선언도 포함되어 있다고 언급했을 뿐, 명확하게 이것을 인정하지는 않았다. 그러나 푸틴은 이것을 인정했다. 푸틴이 2개 섬 반환을 인정한 배경은 만약 2개 섬 반환을 일본 측이 받아들이면, 이것으로 영토 문제를 최종 해결하려는 의도를 가지고 있었던 것이다.<sup>28)</sup>

---

28) 최태강(2005), 「러시아의 대일정책 변화와 한계 : 영토 문제를 중심으로」, 『슬라브연구』 제21권 2호, 106쪽

러시아와 일본 간 영토 문제로 인한 갈등이 격화되기 전인 2009년 5월 일본 기자단과의 인터뷰에서도 푸틴은 위와 유사한 의견을 제시하였다.<sup>29)</sup>

우리의 입장은 다음과 같습니다. 만일 우리가 문제를 해결하고자 한다면, 그것이 아무리 어려운 문제라 할지라도 그것을 해결할 수 있는 조건을 만들어야 합니다. 끊임없는 요구와 갈등으로 교착상태에 빠져서는 안 됩니다. 그와 반대로 조건을 만들어내야 합니다. 그 문제를 해결할 수 있도록 문제의 수준과 복잡함에 맞추어 모든 영역에서 관계를 발전시켜야 합니다. 인내와 관심과 서로의 이해관계에 대한 존중을 보여야 합니다. 러시아는 일본과 바로 그러한 대화를 나눌 준비가 되어 있습니다. …… 우리는 언제든지 협상 과정에 나설 준비가 되어 있다는 자세로 임해왔습니다.

한편 2009년 11월 일본 정부가 “러시아연방은 북방4도를 불법 점령하고 있다”는 표현을 정부의 공식문서에 사용하기로 결정하면서 러시아와 일본 간에 영토 분쟁과 관련한 갈등이 고조된 이후 이 문제에 대한 푸틴의 공식적인 언급을 찾기는 힘들다. 이 문제에 관련한 언급은 대통령 당선이 확정된 이후인 2012년 3월 2일 외국인 기자단과의 인터뷰에서 다시 나타난다.<sup>30)</sup> 푸틴 대통령 당선자는 이 인터뷰에서 이렇게 말했다.

일본과의 영토 문제가 최종적으로 종결되었으면 합니다. 또한 양국 모두가 받아들일 수 있는 방식으로 해결하기를 바랍니다. 결국 우리는 양국관계가 증진될 수 있는 해결책을 찾을 수 있으리라고 생각합니다. 우리에게 필요

---

29) “Владимир Путин дал интервью японским СМИ,” Российская Газета(2009. 5. 12), <http://www.rg.ru/2009/05/12/putin-smi.html>

30) Япония смягчила термин незаконна оккупация курил, Актуальные Комментарии(2012. 3. 2), <http://actualcomment.ru/news/38642>

한 것은 영토 문제의 해결이 무언가 본질적인 것이어야 하고 전체적으로 새로운 단계로 진입하여 우리가 서로를 단순한 이웃으로 여기는 것이 아니라, 진정한 친구로서 서로의 경제와 관계 발전에 관심을 가졌으면 합니다. …… 거기(1956년 소·일공동선명)에는 어떠한 조건에서 섬을 양도할 것인지, 또한 섬들이 누구의 주권하에 있을 것인지에 대해서는 기술되어 있지 않습니다. …… 잘 아시겠지만 우리(러시아-필자 주)는 중국과 국경 문제에 관하여 40년 간 회담을 하였습니다. 40년! 그리고 양국 정부 간 관계의 수준이 오늘날의 상황에 이르게 되자, 우리는 타협적인 해결책을 찾아냈습니다. 나는 일본과도 그러한 결과에 다다를 수 있기를 바랍니다.<sup>31)</sup>

사흘 후인 2012년 3월 5일, 일본 노다 총리는 전화통화를 통해 푸틴의 대통령 당선을 축하하면서 양국관계를 새로운 단계로 격상시키기 위하여 상호 협력하자는 발언과 함께 푸틴에게 영토 문제와 양국 간 평화협정 체결과 관련하여 ‘지혜로운 해결책’을 공동으로 강구하자는 제안을 하였다.<sup>32)</sup>

2000년 이후 2012년에 이르기까지 남쿠릴 문제에서 푸틴은 일관된 입장을 견지하고 있다. 첫째, 남쿠릴은 영토 분쟁지역이며 문제해결의 실마리는 1956년 소·일 공동선언에서 찾아야 한다. 둘째, 이에 따라 2개 섬 반환은 가능하다. 셋째, 영토 문제와 주권 문제는 별개다. 주권 문제에 대해 소·일 공동선명에 기술된 바가 없다. 넷째, 영토반환이 이루어지기 위해서는 상호 간의 신뢰를 확보하여야 하며 상대방의 경제와 관계발전에 대한 노력이 선행되어야 한다.

---

31) “Путин считает возможным решить территориальную проблему с Японией,” РИА Новости(2012. 3. 2), [http://ria.ru/vybor2012\\_putin/20120302/583726908.html](http://ria.ru/vybor2012_putin/20120302/583726908.html)

32) “Японский премьер предложил Путину выработать “мудрое решение” вопроса о Южных Курилах,” ITAR-TASS(2012. 3. 5), <http://actualcomment.ru/news/38642/>

## VI. 쿠릴 분쟁의 정치적 함의

### 1. 국제정치적 함의

영토 분쟁 지역인 남쿠릴 섬들은 군사안보 면에서 볼 때 러시아의 동부 방위선전에 전략적으로 중요한 지역이다. 쿠릴 4개 섬 주변은 수심이 깊은 극동의 부동해로 오호츠크 해에서 태평양으로 통하는 러시아 극동함대의 전략적 요충지다. 탈냉전시기 러시아군의 철수가 있었지만, 여전히 해상 공중 방어 견제와 오호츠크 해와 태평양 사이의 러시아 잠수함의 부동항 접근에서 중요하게 인식되고 있다. 게다가 2개의 큰 섬인 이투루프와 쿠나시르 섬은 러시아 핵미사일 잠수함의 정박이 가능하고, 오호츠크 해로의 이동이 용이하다. 즉 러시아 태평양 함대가 오호츠크 해로부터 대양으로 진출하는 것을 보장해주는 출구이자 미·일 해군이 남부 쿠릴 해협 구역을 통해 오호츠크 해로 들어오는 것을 차단시켜 주는 방위선이 된다. 이 지역이 일본으로 반환될 경우, 러시아 극동지역의 전략적 중요성과 방위력은 현저한 타격을 입을 것이 자명하므로 러시아 군부 및 안보 전문가들은 일본 측의 쿠릴4도 반환 요구에 대해 강력하게 대응하고 있다.<sup>33)</sup>

미국은 동북아 대소 봉쇄전략의 거점으로 일본을 활용해왔으며, 쿠릴열도는 미국의 동북아 지정전략에 포함되어 있다. 탈냉전으로 지정학적 환경이 변화했음에도 불구하고, 미국은 북방영토 문제를 정치적으로 활용하고 있다. 미국은 공식적으로 러·일 영토 분쟁을 당사자 문제로 간주하고 조속한 해결을

33) 윤영미(2006), 앞의 책, 186쪽

지지고 있으나, 내면적으로는 미·일 안보체제의 강화를 통해 러시아를 자극하면서 영토 분쟁을 집요하게 방해하고 있다. 만일 러·일이 영토 문제를 극복하고 양국관계가 전략적 동반자 내지는 밀월관계로 전환된다면, 미국은 자신의 아시아전략을 근본적으로 수정할 수밖에 없다. 미국은 러시아와 일본이 가까워지는 것을 원하지 않는다. 따라서 양국 간의 영토 문제에 어떠한 형식을 빌려서든 개입하려 할 것이다. 영토 문제에 미국이라는 힘이 개입되면, 러·일 간의 양자게임이 아니라 미·러·일 3자 간 지정 전략적게임으로 확대된다.<sup>34)</sup>

고르바초프 시기부터 러시아는 동북아지역에서 미국 및 일본과의 군사적 충돌을 피하기 위하여 노력하여 왔다. 푸틴 시기에 접어들면서 러시아는 ‘강한 러시아’를 표방하며 미국의 일극적인 헤게모니 체제를 극복하고 다극적인 국제질서를 수립하고자 노력하고 있다. 다시 말하자면 러시아는 동북아 국제질서를 현상유지의 차원이 아니라 자신에게 유리한 형태로 변화를 꾀하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책목표의 달성은 그리 쉬운 일이 아니다. 미국을 중심으로 하는 한·미·일 삼각동맹에 변화를 가져와야 하기 때문이다.

러시아가 추구하고 있는 동북아 국제질서의 변화를 가능하게 하는 요인이 있다면, 그것은 한반도 문제와 쿠릴영토 문제다. 북한 핵문제의 해결과 남북관계 개선 여부에 따라 한·러관계와 북·러관계가 크게 변화할 가능성이 열려 있다. 남쿠릴을 둘러싼 영토 분쟁의 해결 역시 러·일관계의 변화를 가져올 가능성이 크다. 러시아 지도자들은 여러 차례에 걸쳐 ‘평화조약’의 부재와 영토 분쟁이 양국관계 정상화에 걸림돌이 되고 있다는 사실을 언급하였다. 러시아 정부의 기본 입장은 경제협력 및 평화조약의 체결이 먼저 이루어지고 나서 영

---

34) 이영형(2006), 앞의 글, 27~28쪽

토 반환에 나설 수 있다는 것이다. 다시 말해서 러·일관계 개선이 우선이고, 영토 문제 해결은 관계 개선의 정도에 따라 진전될 수 있다는 것이다.

러시아 정부에게 우선적으로 일본과의 경제협력관계를 확대하는 것이 중요한 것은 일본의 대규모 투자를 유치하여 극동지역 개발 프로그램을 진행하려는 목적도 있지만, 국제안보전략과 관련하여 러·일관계를 미·일관계에 버금가는 전략적 파트너로 변화시키려는 의도가 내재해 있기 때문이다. 2012년 3월 푸틴 당시 총리가 기자들과의 인터뷰에서 했던 다음의 언급은 좀 더 음미할 필요가 있다.

우리에게 필요한 것은 영토 문제의 해결이 무언가 본질적인 것이어야 한다는 것입니다. 전체적으로 새로운 단계로 진입하여 우리가 서로를 단순한 이웃으로 여기는 것이 아니라, 진정한 친구로서 서로의 경제와 관계 발전에 관심을 가졌으면 합니다.

푸틴은 여기에서 러·일관계가 ‘새로운 단계’로 진입하여야 하며, ‘진정한 친구’가 되어야 한다고 말하고 있다. 러시아 정부의 쿠릴영토 문제에 대한 관점을 분명히 드러내는 대목이라 할 수 있다. 러시아 정부는 일본이 전적으로 신뢰할 수 있는 러시아의 동맹국으로까지 관계를 발전시킬 때, 영토 문제가 해결될 수 있다고 여기고 있다. 중국과의 영토 분쟁 해결사례를 제시한 것은 이러한 논리에 대한 예시다. 그러나 미국과의 동맹관계를 염두에 둔다면 일본 정부가 쉽사리 러시아와 동맹국 수준의 관계발전에 나서지는 못할 것이다. 러시아 정부도 이러한 점을 충분히 인식하고 있다. 때문에 인내를 가지고 지속적인 협상을 하는 과정에서 먼저 양국 간의 관계 발전과 경제협력에 나설 것을 일본 측에 지속적으로 촉구하고 있는 것이다.

## 2. 국내정치적 측면

2010년 11월 메드베데프 당시 러시아 대통령이 쿠릴 섬을 방문하였을 때, 일부에서는 이 방문이 메드베데프 대통령이 다음 대선을 위한 입지를 확보하기 위한 국내정치적 의도에서 이루어졌다고 해석하기도 하였다. 2012년의 대통령 선거에서 메드베데프가 보다 유리한 고지를 점하기 위해 푸틴이 그동안 독점해온 민족주의적인 레토릭을 자신에게 유리하게 활용하기 위한 카드로 사용하였다는 것이다.<sup>35)</sup> 러시아 언론 역시 쿠릴 문제와 관련하여 메드베데프와 푸틴이 갈라섰다는 기사를 내기도 했다.<sup>36)</sup> 그러나 러시아의 주요 언론들이 이 문제를 향후 대선을 위한 메드베데프의 정치전략이라는 점보다는 쿠릴영토 문제와 관련하여 두 지도자가 의견을 달리하고 있다는 데 초점을 두었다. 그러나 2012년 대선에서 메드베데프가 푸틴을 지지하며 불출마를 선언한 데서 잘 드러나듯이 메드베데프가 쿠릴 섬 방문을 대선을 위해 이용한 것은 아니다. 문제는 푸틴과 메드베데프가 이 문제와 관련하여 견해차가 있느냐 하는 데 있다.

제4장의 논의를 통해 봤을 때, 남쿠릴 문제와 관련하여 푸틴과 메드베데프 사이에는 의견 차이가 없다고 결론지을 수 있다. 첫째, 남쿠릴에 대한 주권의 문제를 살펴보자. 메드베데프는 이에 대해 분명한 태도를 보이고 있다. 이 섬들은 러시아의 주권이 미치는 곳이므로 러시아의 대통령이 방문할 수 있다는 입장이다. 그러나 쿠릴 섬에 대한 러시아의 주권과 관련한 언급은 푸틴이 이

35) 천예선(2010), “메드베데프의 쿠릴열도 도발적 깜짝 방문 왜?”, 『코리아헤럴드』(2010. 11. 2)

36) Путин и Медведев разошлись в отношении Южных Курил, Комментария(2011. 2. 10), [http://www.dp.ru/a/2011/02/10/Putin\\_i\\_Medvedev\\_razoshlis/](http://www.dp.ru/a/2011/02/10/Putin_i_Medvedev_razoshlis/)

미 한 바 있다. 2005년 9월 말 푸틴은 국민들과의 대화에서 “남쿠릴 섬 4도는 러시아 주권하에 있다. 이것은 국제법에 의해 확인된 사항이며, 제2차 세계 대전의 결과다. 그래서 우리는 이 점을 더 이상 논의하지 않을 예정이다”라고 말했다.<sup>37)</sup> 유사한 발언은 2012년 3월에 다시 보인다. 푸틴은 “거기(1956년 소·일 공동성명)에는 어떠한 조건에서 섬을 양도할 것인지, 또한 섬들이 누구의 주권 하에 있을 것인지에 대해서는 기술되어 있지 않다”고 하였다. 다시 말하자면 섬을 양도하기 전까지는 러시아의 주권이 그곳에 미친다는 의미다.

둘째, 영토 분쟁의 존재에 대해 양자 모두 인정하고 있다. 푸틴은 이미 2010년부터 이 사실에 대해 인정하여 왔다. 메드베데프 대통령은 매우 강한 어조로 남쿠릴이 러시아영토라는 점을 강조하고 이곳에서의 역사적 사실들에 대해 지속적으로 언급해왔으며, 일본과의 관계개선을 위해 영토 분쟁이 해결되어야 한다는 점에 대해서도 이야기하고 있다.

셋째, 영토 분쟁의 해결에 대해 푸틴은 협상을 통한 2도 반환을 주장해왔다면, 메드베데프는 협상을 통한 해결을 주장하고 있다. 한편 두 사람 모두 양국 간의 경제협력과 관계발전을 위한 노력이 선행되어야 한다는 점에서는 의견이 일치하고 있다. 영토 문제 해결방안에 대해 양자의 의견이 갈라지는 지점은 없으며, 다만 메드베데프는 어떠한 방식으로 이 문제를 해결해야 하는지에 대해 구체적인 언급을 하지 않고 있을 따름이다.

국내정치적으로 봤을 때, 쿠릴열도 문제와 관련해서 러시아의 두 지도자 사이에 충분한 교감이 있다는 것이 필자의 견해다.

---

37) 최태강(2005), 「집권 2기 푸틴정부의 러-일 간 영토 문제」, 『슬라브연구』 제21권 2호, 31쪽

## VII. 맺음말

2010년 이후 메드베데프 러시아 대통령의 쿠릴 섬 방문 이후 러시아 정부 내에서 쿠릴 문제에 대한 관심이 증대하고 쿠릴 섬의 개발과 군사력 증강 등의 논의가 구체적이며 실질적으로 지속되어 온 바 있다. 전체적으로 이 논의들은 2011년 이후 원안에 비해 대폭 강화된 형태로 실행에 옮겨지고 있다.

먼저 사회·경제적 측면을 살펴보면, 쿠릴열도는 이전과 같은 낙도의 위상을 벗어난 것으로 보인다. 주민들의 삶의 질이 대폭 향상되어 쿠릴 주민들은 생필품을 휴대폰으로 사할린에서 구입하고 있으며, 상하수도, 전기, 도로 포장, 병원, 유치원, 체육관, 공항, 항만, 아파트 등 거의 모든 생활 분야에 걸쳐 지속적으로 낙후 시설의 보수와 새로운 시설의 건설이 이루어지고 있다.

2011년 연방정부 예산은 13억 루블이 추가 편성되어 총 30억 루블이 지출되었으며, 이러한 예산 규모는 최초 계획 대비 거의 2배에 가까운 것이다. 예산의 증액 편성은 2012년 이후 연방 특별 프로그램이 끝날 때까지 지속될 것으로 보인다.

특기할 점은 최초의 외국인 투자가 개시되었다는 사실이다. 한국 기업이 14억 루블 규모의 이투루프 섬 해안벽 공사를 수주하여 이미 공사에 착수하였고, 곧이어 중국 기업이 쿠릴 지역에서 농업 분야에 투자할 예정이다. 일본 측의 강력한 항의가 있었지만 러시아 정부는 이를 가볍게 무시하고 있으며, 일본 측도 같이 참여할 것을 지속적으로 촉구하고 있다.

군사적 측면에서는 2014년까지 쿠릴지역에 두 개의 군사도시가 들어설 예정이며, 공중·바다·육지를 망라하는 첨단 군사무기들이 배치 완료될 예정이다. 군사력의 증대와 현대화가 일본 해상자위대에 대한 억지력의 증대를 위

한 것으로는 여겨지지 않는다. 영토 분쟁이 시작된 이후 지금까지 무력에 의한 갈등은 단 한 번도 없었으며, 앞으로도 발생할 가능성은 별로 없다. 메드베데프 대통령도 쿠릴열도에서의 군사력 강화가 일본이나 주변국들을 대상으로 한 것이 아니라 국경지대이므로 당연한 조치라는 설명을 한 바 있다. 그러나 쿠릴열도의 군사력 증강에는 이 지역이 안보상 매우 중요한 지역이라는 메시지를 전달하려는 의도가 있는 것으로 판단된다. 즉 쿠릴열도를 둘러싼 영토 분쟁의 해결이 러시아의 안보전략을 위축시켜서는 안 된다는 점을 인식시키려 하고 있으며, 추후 있을지도 모르는 2도 반환으로 인한 안보상의 공백 지역의 미국 진출을 억제하려는 것으로 여겨진다.

2010년 메드베데프의 쿠릴 섬 방문과 이곳은 러시아 주권이 미치는 지역이라는 발언으로 인해 러시아 정부의 영토 분쟁에 대한 전략이 매우 공격적으로 변한 것으로 여겨졌으며, 일본 정부의 강력한 반발이 이어진 바 있다. 그러나 전체적으로 파악했을 때 영토 문제와 관련된 러시아 정부의 입장은 2010년 푸틴 대통령 이후 채택된 바와 크게 다르지 않다. 메드베데프의 표현에 따르면 영토 문제 해결에 문제가 되는 것은 ‘이 문제를 극한으로 몰고 가거나 히스테리를 부리는’ 일본 정부의 태도다. 그의 쿠릴 섬 방문에도 불구하고 그는 단 한 번도 영토협상은 더 이상 없다는 언급을 하지 않았다. 오히려 반대로 이 문제의 해결은 협상을 통해 이루어져야 한다는 점을 지속적으로 강조하고 있다.

이 지역과 관련하여 러시아 정부가 정책 차원에서 중요하게 생각하는 과제는 극동지역 개발을 위한 경제적 환경의 조성 and 동북아시아에서의 국제질서 안정이다. 극동지역은 아시아의 경제대국인 중국, 일본, 한국의 접경지대이다. 또한 장기적인 관점에서 보면 서유럽과 아시아를 잇는 징검다리의 역할을 할 수도 있다. 국제정치적인 차원에서 보자면 극동지역의 개발이 성공적으

로 마무리될 경우 러시아는 동북아 국가들과의 관계를 이전과는 다른 수준에서 크게 진전시킬 수 있다. 러시아가 이 지역의 패권국가가 되는 것은 불가능하지만, 최소한 러시아에 대한 미국의 견제를 약화시키고 러시아가 원하는 다극적 국제질서를 실현할 수 있다.

쿠릴열도 문제는 이러한 러시아의 동북아전략에 장애 요인이다. 때문에 러시아 정부는 이 문제를 어떻게든 해결하기를 원하고 있다. 쿠릴 문제와 관련하여 메드베데프가 보인 일련의 언행들은 사실 강경책으로의 선회라기보다는 좀 더 적극적인 정책 실행이라고 보는 것이 타당하다. 러시아 정부는 북방영토 4개 섬 모두를 아무런 경제적인 대가 없이 양도하라는 일본 정부의 고집스러운 태도에 경고를 보내고 있다. 다시 말하자면, 러시아 정부는 일본 정부와의 협상을 통하여 쿠릴 문제를 해결하고 일본 자본을 쿠릴열도 및 극동지역에 보다 더 적극적으로 유치하고자 하는 속내를 가지고 있다. 일본과의 외교관계 개선은 러시아에 중요한 과제로 남아 있다.

• 참고문헌

논문

- 김인성(2012), 「러시아 쿠릴열도 정책의 변화와 함의」, 『영토해양연구』 Vol. 3
- 김인성(2013), 「러시아 쿠릴열도 정책의 정치·경제적 함의」, 『민족연구』 제53호
- 손기섭(2008), 「북방4도와 센카쿠열도 해양분쟁의 특성」, 『일본문화연구』 제27호
- 윤영미(2006), 「탈냉전기 러-일 영토 분쟁 : 남쿠릴 4개 섬에 대한 러시아의 국가안 보적 접근과 인식」, 『현상과 인식』 봄·여름호
- 이영형(2006), 「쿠릴열도에 대한 ‘소유’와 ‘반환’의 지정전략」, 『한국시베리아연구』 제9집 6-1호
- 천예선(2010), 「메드베데프의 쿠릴열도 도발적 깜짝 방문 왜?」 『코리아헤럴드』 (2010. 11. 2)
- 최경락(1997), 「일본·러시아간의 북방 4개 도서분쟁」, 『국제문제』 제28권 10호
- 최장근(2006), 「전후 일본의 「북방4도」에 대한 영토전략」, 『일어일문학』 제31집
- 최태강(2002), 「북방영토에 대한 일본정책」, 『슬라브연구』 제19권 2호
- 최태강(2003), 「러시아의 대일정책 변화와 한계 : 영토 문제를 중심으로」, 『신뢰연구』 13집 2호
- 최태강(2005), 「집권 2기 푸틴정부의 러-일간 영토 문제」, 『슬라브연구』 제21권 2호
- 최태강(2006), 「러-일 영토 문제의 과제와 해결방안」, 『한국시베리아연구』 제10집 06-2호
- 홍완석(2002), 「쿠릴 4도 분쟁 영속화 요인 고찰」, 『한국정치학회보』 36집 2호
- ВЦИОМ(2005), “ЯПОНЦЕВ УВАЖАЕМ, А ОСТРОВА – НЕ ОТДАДИМ!”  
Пресс – выпуск No. 342
- ВЦИОМ(2009), “КУРИЛЬСКАЯ ПРОБЛЕМА И РОССИЙСКО – ЯПОНСКИЕ  
ОТНОШЕНИЯ,” Пресс – выпуск No. 1276

## 기타

“Губернатор назвал центральным событием года поездку Дмитрия Медведева на Курилы,” 사할린주정부 홈페이지 <http://www.admsakhalin.ru/nc/novosti/novost-polnostju/date/2011/01/31/oblastnye-vlasti-predprinimajut-vse-neobkhodimye-mery-d/>

“Встреча с представителями СМИ Дальнего Востока и Сибири,” 러시아 연방 대통령 홈페이지(2011. 11. 11), <http://www.president.kremlin.ru/news/13479/>

“Дмитрий Медведев принял участие в работе Делового самита АТЭС,” 2011. 11. 13, <http://www.president.kremlin.ru/news/13509/>

“Жить можно : Курилы стали более привлекательными для населения,” Российская Газета(2011. 12. 1), <http://www.rg.ru/2011/12/01/reg-dfo/kurili.html>

“Итоги года с Президентом России,” <http://www.president.kremlin.ru/news/9888>

“Курилы готовы предоставить свои богатства для инвесторов Китая, Кореи, США и Австралии,” Вся Россия(2011. 2. 14), <http://www.allrussia.ru/news/110214103018.html>

“Курилы прикрет Бастион,” Сегодня.Ру(2012. 8. 29), <http://www.segodnia.ru/print/112919>

“Путин и Медведев разошлись в отношении Южных Курил,” Комментария(2011. 2. 10), [http://www.dp.ru/a/2011/02/10/Putin\\_i\\_Medvedev\\_razoshlis/](http://www.dp.ru/a/2011/02/10/Putin_i_Medvedev_razoshlis/)

“Путин считает возможным решить территориальную проблему с Японией,” РИА Новости(2012. 3. 2), <http://ria.ru/vybor2012-putin/20120302/583726908.html>

“Россия готова к работе по подготовке мирного договора с Японией,” Российская Газета(2011. 5. 25)

“Экономическое развитие и обеспечение безопасности Курильских островов Президент обсудил с главами министерств обороны и регионального

- развития,” <http://www.president.kremlin.ru/news/10289>
- “Южнокорейская компания участвует в строительстве пирса на Курилах стоимостью 1,4 млрд рублей,” Интерфакс Россия(2012. 5. 12), <http://www.interfax-russia.ru/FarEast/main.asp?id=313833>
- “Япония смягчила термин незаконна оккупация курил,” Актуальные Комментарии(2012. 3. 2), <http://actualcomment.ru/news/38642>
- “Япония: Россия незаконно оккупирует четыре северных острова,” MIGNews(2009. 11. 24), <http://mignews.com.ua/ru/articles/297.html>
- “Японский премьер предложил Путину выработать “мудрое решение” вопроса о Южных Курилах,” ИТАР-TASS(2012. 3. 5), <http://actualcomment.ru/news/38642/>
- “Японцам предложили совместно осваивать Курилы?” Российская Газета(2011. 7. 7)
- “Совещание с постоянными членами Совета Безопасности,” <http://www.president.kremlin.ru/news/10235>
- “Владимир Путин дал интервью японским СМИ,” Российская Газета(2009. 5. 12), <http://www.rg.ru/2009/05/12/putin-smi.html>
- “Глава МИД Японии не исключает совместной с РФ экономической деятельности на южных Курилах,” <http://dv.ria.ru/society/20110907/82053537.html>
- “Медведев зовет японский бизнес осваивать Курилы вместе,” <http://redroe.ru/kuril-prom.html>





# 남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황

## 일본 정부의 대응을 중심으로

동북아역사재단 남상구



I. 머리말

II. 남쿠릴열도 문제 관련 일본 정부의 정책

III. 메드베데프 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문

IV. 맺음말 : 최근 동향과 시사점



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 남상구(南相九)

일본현대사 전공, 동북아역사재단 연구위원

대표논저로는 『東アジア近現代史通史 7』(공저, 2011), 「일본의 전후처리와 식민지 문제」(2010, 『한일관계사연구』 제36집), 「전후 일본 중학교 교과서의 독도 기술 추이와 현황」(2011, 『영토해양연구』) 등이 있다.

# 남쿠릴열도 영토분쟁의 역사적 경위와 현황

일본 정부의 대응을 중심으로

동북아역사재단 남상구

## I. 머리말

2012년 4월 11일 일본 도쿄에서 ‘일본의 영토를 수호하기 위해 행동하는 의원연맹’과 ‘다케시마<sup>[竹島]</sup>·북방영토반환요구운동 시마네현민회의’ 주최로 ‘다케시마’ 문제의 조기 해결을 요구하는 행사가 개최되었다. 아마구치 쓰요시<sup>[山口壯]</sup> 외무부대신과 나가시마 아키히사<sup>[長島昭久]</sup> 총리 보좌관, 국회의원 62명(본인 49명, 대리인 13명)이 참석하였다. 동 행사에서 채택된 결의안에서는 ① 2월 22일 ‘다케시마의 날’을 각의에서 결정하고, 전 국민적인 체제로 다케시마 문제 조기 해결을 기할 것, ② 내각부에 영토를 수호하는 종합부서를 설치할 것, ③ 학교 교육에서 다케시마 문제를 적극적으로 다루도록 지도를 강화할 것, ④ 정부 홍보 등을 통해 국민의 이해를 얻기 위한 계몽활동을 할 것, ⑤ ‘다케시마의 날’ 행사를 정부 주최로 운영할 것 등이 제기되었다. 3월 27일 일본 고등학교 교과서 검정 결과 발표, 4월 6일 외교청서 발표에 연이어 개최된 동 행사에 대해 국내 언론은 일제히 강경한 어조로 비판했다.<sup>1)</sup> 4월 11일 행사와 결

의안은 독도를 중심에 놓고 보면 새로운 도발이나, 남쿠릴열도(일본명 북방영토) 문제와 비교해보면 이미 1980년대 이후 전부 시행하고 있는 것들이다.

현재 일본이 영토갈등을 일으키고 있는 지역은 남쿠릴열도, 센카쿠(釣魚島, 중국명 다오위다오)제도, 독도<sup>2)</sup> 등 세 곳이나, 일본 정부가 문제해결을 위해 적극적으로 외교활동을 전개하고 있는 곳은 남쿠릴열도다. 일본 정부는 센카쿠제도에 대해서는 영토분쟁 자체가 존재하지 않는다고 주장한다. 그리고 남쿠릴열도를 적극적인 외교교섭에 의해 해결하려는 것과는 달리 독도는 국제사법재판소나 국제사회의 여론에 호소함으로써 해결하려 하고 있다. 다만 최근 들어 남쿠릴열도, 센카쿠제도, 독도가 세트로 거론되는 경향이 강화되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다. 센카쿠제도를 둘러싼 중·일 간의 분쟁이 고조되고 일상화 되면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있다.

한국사회에서도 일본의 독도 영유권 도발에 대한 대응방안으로 남쿠릴열도 문제를 안고 있는 러시아와의 연계가 공공연히 논의되고 있으나,<sup>3)</sup> 동 문제의 역사적 경우나 러·일 간의 교섭과정에 대한 관심은 매우 일천한 것이 현실이다.<sup>4)</sup> 국회의원이 국회에서 남쿠릴열도는 러·일전쟁의 결과 일본이 빼앗은

- 1) 주요 언론의 보도는 다음과 같다. “독도는 일본 땅’ 선동, 노다(일본 총리) 대놓고 나서나”, 『중앙일보』(2012. 4. 12); “일 정부차원 영유권 주장 노골화”, 『세계일보』(2012. 4. 12); “日 極右의 독도 망나니짓 가볍게 보면 안 돼”, 『조선일보』 사설 (2012. 4. 13); “日 독도 침탈시위, 理性을 잃었다”, 『동아일보』 사설(2012. 4. 13)
- 2) 일본 정부는 독도를 영토분쟁지역이라고 주장하고 있으나, 한국 정부는 독도는 한국이 명백하게 영토주권을 행사하는 지역으로 외교나 사법에 의한 해결 대상이 아니라고 주장하고 있다.
- 3) “독도특위, 일-중-러 영토분쟁 활용론 제기”, 『연합뉴스』(2010. 11. 25)
- 4) 남쿠릴열도 관련 일본의 입장에 대한 국내의 연구는 극히 미미한데, 몇 안 되는 연구도 남쿠릴열도에 대한 일본의 입장에 대한 관심보다는 독도 문제에 대한 시사점에 초점을 맞추고 있고, 최근 남쿠릴열도를 둘러싼 러일 간의 외교갈등이 첨예화 되고 있음에도 불구하고 이에 대한 심층적인 연구는 이루어지지 않고 있다. 남쿠릴열도 문제의 역사

영토라는 취지로 발언을 한 것은 대표적인 사례라 할 수 있다.

이 글의 목적은 첫째, 남쿠릴열도 문제에 대한 일본 정부의 견해, 대응조직, 예산, 정책 등 그 실태를 명확히 하는 것이다. 둘째, 남쿠릴열도 문제를 이해하기 위한 기초로 동 문제의 역사적 경위를 정리·검토하는 것이다. 셋째, 2010년 메드베데프(Dmitry Medvedev) 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문에 대한 일본 정부 및 언론의 대응, 주변국들의 대응을 검토하는 것이다. 넷째, 이를 토대로 독도 문제에 대한 시사점을 도출하는 것이다.

## II. 남쿠릴열도 문제 관련 일본 정부의 정책

### 1. 기본 입장

남쿠릴열도란 현재 러시아가 실효적으로 지배하고 있는 일본 홋카이도(北海道) 북서쪽의 하보마이(Khaboma Rocks), 시코탄(Shicotoan), 쿠나시르(Kunashir), 이투루프(Iturup)의 4개 섬을 말한다. 일본 정부는 현재 북방 4개 섬 모두 쿠릴열도에 포함되지 않는다고 주장한다.<sup>5)</sup> 따라서 북방 4개 섬을 남쿠릴열도로 표기하는 자체가 일본 정부의 주장을 부정하는 것이 될 수 있다. 이 글에서는 한

---

적 경위 및 러일 간의 입장 비교에 대해서는 선행연구에서 어느 정도 정리되어 있으나, 1차 사료보다는 2차 사료나 기존의 연구성과에 의존하고 있으며, 각 시기별 구체적인 정책과 그 변화에 대한 상세한 접근, 예를 들자면 정책 입안자에 대한 인터뷰 등은 실시하지 않았으며, 문제 관심도 정치적인 대응의 변화에만 한정되어 있다.

- 5) 일본 정부의 '북방영토'에 대한 인식 변화는 <붙임 1>을 참고하기 바란다. 남쿠릴열도의 범위에 대한 논의가 어떻게 바뀌어 왔는가에 대한 연구로는 和田春樹(1990), 『北方領土問題を考える』, 岩波書店이 대표적이다.

국 정부와 언론이 실효지배를 하고 있는 국가의 표기를 우선시하고 있는 점을 고려하여 남쿠릴열도로 표기하고자 한다.

남쿠릴열도 문제에 대한 일본 정부의 기본 입장은 다음과 같다.<sup>6)</sup> 첫째, 남쿠릴열도는 일본인이 개척하여 거주한 섬으로 역사적으로 한 번도 외국의 영토가 된 적이 없는 일본 고유의 영토다. <표 1>을 보면 알 수 있듯이 남쿠릴열도는 1855년 러·일 통상 및 국경에 관한 조약에 따라 일본 영토로 인정받았는데, 1945년 소련이 불법으로 점령했다는 것이다.<sup>7)</sup>

둘째, 1945년 8월 제2차 세계대전 종료 직후 소련군에 의해 불법으로 점거되었다. 셋째, 샌프란시스코 강화조약에서 일본은 쿠릴열도에 대한 영토권을 포기했지만, 북방 4개 섬은 일본 고유의 영토로 쿠릴열도에 포함되지 않는다. 미국 정부도 1956년 9월 7일 대일 각서를 통해 이를 공식적으로 인정했다.

일본 정부는 남쿠릴열도 반환은 국가의 주권에 관계된 중대한 과제로, 북방 4개 섬에 대한 일본의 주권을 확인하는 것을 조건으로 실제적인 반환 시기, 방법에 대해서는 유연하게 대응하고, 현재 거주하는 러시아인에 대해서도 반환 후에 인권, 이해관계 및 희망을 충분히 존중하겠다고 주장하고 있다. 일본 정부의 전략은 일·러 행동계획<sup>8)</sup> 등을 토대로 폭넓은 분야에서 러·일 간 협력을 추진함으로써 영토 문제도 해결하겠다는 것이다.

---

6) 일본 외무성 홈페이지(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/index.html>)

7) 일본 공산당은 쿠릴열도 전체를 소련이 불법으로 점령하고 있다고 주장하고 있다.

8) 일·러 행동계획이란 고이즈미 준이치로[小泉純一郎] 정권의 새로운 러시아 정책으로, 2003년 1월 고이즈미 총리와 푸틴 대통령이 정상회담에서 국제무대에서 정치대화 심화, 평화조약 교섭, 국제무대에서 협력, 무역경제 분야에서 협력, 방위·치안 분야의 관계 발전, 문화·국민 간 교류 촉진에 합의했다.

〈표 1〉 남쿠릴열도 · 사할린 영유권 추이

	발생요인	점유지역 및 점유국		특이사항
1855년 러·일 통상 및 국경조약	통상조약 체결	남쿠릴열도	일본	사할린 공동소유
		우루프 이북 쿠릴열도	러시아	
1875년 쿠릴열도와 사할린 교환	국제정세 변화에 따른 러시아와 일본 정부의 선택	쿠릴열도 전체	일본	
		사할린섬 전체	러시아	
1905년 포츠머스 조약	러일전쟁 결과	쿠릴열도 전체 남사할린	일본	남사할린 기준 -북위50도 이하
		북부사할린	러시아	
1945년 알타 회담	제2차 세계대전 결과	쿠릴열도 전체 사할린 전체	러시아	일본은 북방4도는 쿠릴열도에 속하지 않는다고 주장

## 2. 관련 기관 및 예산

남쿠릴열도 문제 대응과 관련된 일본의 기관을 보면 국가, 지자체, 민간단체가 중층적인 구조 속에서 역할 분담을 하고 있는 것이 특징이다.<sup>9)</sup>

국가기관으로는 내각부에 북방영토 및 오키나와(沖縄) 담당 대신과 ‘북방대책본부’<sup>10)</sup>를 두고 있으며, 외무성 구주국 러시아과가 외교 교섭의 주무부서 역할을 수행한다. 외무성은 1977년부터 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위, 관련 자료 등을 게재한 『우리들의 북방영토』를 매년 발간하고 있고, 홈페이지에

9) 북방대책본부 홈페이지 (<http://www8.cao.go.jp/hoppo/shisaku/honbu.html>)

10) 1958년 5월 15일 총리부 내부 부국으로 ‘특별지역연락국’ 설립, 1972년 5월 15일 총리부 기관으로 ‘북방대책본부’ 설립, 2001년 1월 6일 정부조직 재편에 따라 내각부로 이관(내각부 특별기관).

〈표 2〉 남쿠릴열도 관련 정부 예산(2012년)

(단위 : 천 엔)

부서	예산	비고
1. 북방대책본부	2,072,811	
1) 북방대책본부	675,415	
가) 북방대책본부 운영에 필요한 경비	136,175	일반사무처리
나) 북방영토문제 대책에 필요한 경비	539,240	대책 기획 및 입안, 조정
2) 독립행정법인북방영토문제대책협회 운영비	1,325,973	동협회 업무 재원의 일부
3) 독립행정법인북방영토문제대책협회 시설 정비비	71,423	동협회 시설 정비비 보조
2. 외무성 : 북방영토대책사업비 보조금	40,071	
3. 문부과학성 : 공립문교시설 정비비	62,000	북방영토 인접지역 진흥 등 사업 보조율 차액
4. 후생노동성 : 수도시설 정비비	6,000	북방영토 인접지역 진흥 등 사업 보조율 차액
5. 국토교통성 : 홋카이도종합개발 추진비	100,000	북방영토 인접지역 진흥 등 사업 추진비 보조금
합 계	2,185,482	

도 독도(‘다케시마’), 동해(‘일본해’)와 더불어 ‘북방영토’를 배너로 띄워놓고 있다. 다만 독도는 10개 국어로 되어 있는데 반해 남쿠릴열도는 일본어로만 되어 있다.<sup>11)</sup>

지자체인 홋카이도에도 총무부에 ‘북방영토대책본부’가 설치되어 있다. 남쿠릴열도 반환운동은 정부가 북방영토문제대책협의회<sup>12)</sup> 등 외곽단체를 지원하는 형태로 진행되어 왔다. 관련단체에 대한 지원은 지자체에 의해서도 이루어지고 있다.

11) 일본 외무성 홈페이지(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>)

12) 독립행정법인 북방영토문제대책협회는 여론계발, 조사연구, 교류사업, 원거주자 지원이 주요 사업으로, 1961년 12월 ‘특수법인 북방협회’로 설립되었다. 1970년 10월 ‘특수법인 북방영토문제대책협회’로 바뀌고, 2003년 10월 ‘독립행정법인 북방영토문제대책협회’로 거듭났다.

〈표 3〉 홋카이도청 총무부 북방영토대책본부 '북방영토 복귀 대책' 예산(2009년)

(단위: 천 엔)

사업명	2009년 예산	2008년 예산	증감	비고
반환요구운동 촉진비	4,429	5,057	△628	북방영토문제계발사업, 홋카이도 도호쿠 국민대회 보조금 등
북방영토복귀기성동맹 보조금	64,549	65,761	△1,212	북방영토복귀기성동맹
북방영토인접지역진흥 등 기금 적립금	175,145	172,741	2,404	북방영토인접지역진흥 등 기금 운용이익 적립
북방영토인접지역진흥 등 보조금	280,000	275,000	5,000	북방영토인접지역 등에 대한 진흥사업 등 보조
치시마 하보마이 섬 거주자 연맹 보조금	29,076	30,077	△1,001	치시마 하보마이 섬 거주자 연맹 보조
북방성묘비	15,795	16,256	△461	북방4도 성묘에 필요한 경비
북방4도 교류촉진비 보조금	40,406	43,528	△3,122	북방4도 교류 홋카이도추진위원회 보조
북방4도 교류 등 추진 사무비	838	898	△60	북방4도 교류 실시 직접경비
북방4도 교류센터 관리비	65,286	65,224	62	북방4도 교류센터의 관리운영 경비
합계	675,524	674,542	982	

남쿠릴열도 문제 관련 예산은 정부와 지자체(홋카이도)로 나눌 수 있다. 2012년 정부 예산은 2,185.482천 엔이고 2009년 홋카이도 예산은 674,542천 엔이다.<sup>13)</sup> 예산의 구체적인 내역은 〈표 2〉, 〈표 3〉과 같다. 정부 예산을 보면 남쿠릴열도 교섭이나 홍보에 관한 예산보다도 북방영토대책본부 운영에 관한 비용과 남쿠릴열도 인접 지역<sup>14)</sup> 진흥에 관한 비용이 대부분을 차지하고 있다.

13) 일본 재무성 홈페이지 [http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2011/seifuan23/index.htm), 홋카이도청 홈페이지 <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/hrt/hp/siryoyosan.htm>

14) 북방영토 인접지역이란 '북방영토문제 등의 해결촉진을 위한 특별조치에 관한 법률'에 규정된 北海道根室市(하보마이군도 구역 제외), 野付郡別海町, 標津郡中標津町, 同郡

홍보 등 실질적인 사업은 정부가 직접 추진하는 것이 아니라 독립행정법인 북방영토문제대책협회를 통해 추진하고 있는데, 이 대책협회 운영비가 정부의 남쿠릴열도 관련 예산의 약 64%를 차지하고 있다. 홋카이도의 예산도 북방4도 교류 등 인접 지역 진흥에 관한 비용이 대부분으로, 남쿠릴열도 반환 운동 관련 비용은 전체의 약 10%에 불과하다. 즉 영토반환이 아니라 남쿠릴 열도 인접 지역의 진흥에 예산의 대부분이 사용되고 있는 것이다.

### 3. 외교정책의 추이

남쿠릴열도 문제를 둘러싼 정책은 크게 냉전시기와 냉전 해체 이후로 나누어 볼 수 있는데, 일본과 러시아 정부 정책 개요를 시기별로 비교하면 <표 4>와 같다.

일본과 러시아는 1956년 10월 일·소 공동선언에서 평화조약을 체결하여 하보마이와 시코탄을 일본에 인도하기로 합의했다. 러시아가 일본에 하보마이와 시코탄 2개 섬을 반환하고 평화조약을 체결할 가능성도 있었으나, 미국이 오키나와 영유권 문제를 연계시키면서 이를 강하게 반대한 결과 이 가능성은 사라졌다.<sup>16)</sup> 그 이후 러·일 간 교섭은 1956년 일·소 공동선언을 토대로 하보마이와 시코탄 2개 섬을 일본에 인도하고 평화조약을 체결한다는 ‘2도 양도론’과 일본에 4개 섬 전부를 반환한다는 ‘4도 반환론’을 중심으로 전개되었다. 냉전기 일본 정부는 영토 문제 자체를 부정하는 소련을 상대로 ‘4도 즉시

標津町 및 目梨郡羅臼町 구역을 말한다.

15) 1998년까지는 朝日新聞社調査研究室 牧野愛博(1998) 『尖閣・竹島・北方4島一領土問題テキストブック』 참조

16) 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위에 대해서는 붙임 1 참조

〈표 4〉 남쿠릴열도 문제에 대한 일본과 러시아 정부의 시기별 정책 개요<sup>15)</sup>

국내외 정세	일본	러시아
냉전	정경(政經)불가분 4도 즉시 일괄반환론	영토문제 존재를 부정
고르바초프 정권	확대균형(1989년 우노 발언, 정 우에 따라 정경불가분) / 4도 즉 시 일괄반환론	영토문제 존재를 재확인
엘친 정권 (~1992. 9 방일연기 전까지)	확대균형 시정권 용인론(일시적)	1956년 소일공동선언 인정 -2도 인도 후 나머지는 계속 협의
엘친 정권 (~1996. 7 재선까지)	확대균형(러·일관계 정체)	4도 귀속의 문제임을 인정 (1993년 도쿄 선언) -단, 구체적 해결책은 제시하지 않음
엘친 재선 후	중층적 접근(1996년 후반~)	공동경제활동제안(1996. 11, 러일 외상회담)
러시아 G8 가입 (1997. 6) 이후	하시모토 총리 3원칙(1997. 7 신 되, 상호이익, 장기적 관점)	
푸틴 정권(2000. 1~2008. 5) 일본 총리(2006. 9 아베 이후 1년 단위로 총리 교체)	크라스노야르스크 합의(1997. 11, ‘도쿄 선언에 기초하여 2000년까지 평화조약을 체결할 수 있도록 전력을 기울인다.’)	
메드베데프 정권 (2008. 5~2012. 4)	아소 총리 국회에서 러시아 ‘불법 점거’ 발언(2009. 5)	메드베데프 대통령, 쿠나시르 방문 (2010. 11)
푸틴 정권(2012. 5~)	노다 총리, 4도 반환론 주장 ‘불법 점거’ 표현 자제 아베 총리, 영토협상 재개	푸틴 대통령, 영토협상 재개

반환론’을 주장했다. 일본 정부는 외교교섭에 의해 해결이 불가능한 상황에서는 영토 문제가 존재한다는 것을 홍보한다는 데 중점을 두었다. 1973년 10월 23일 모스크바에서 개최된 소·일 외상회담에서 오히라 마사요시<sup>[大平正芳]</sup> 외상이 남쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안한 것도 이러한 정책의 일환이었다고 볼 수 있다.

소련 붕괴 이후에도 ‘4도 반환론’이 일본 정부 정책의 기초이지만, 반환 시

〈표 5〉 남쿠릴열도 문제 해결방안 논의 개요

방안	주체	내용
쿠릴열도 전도 반환론	일본 공산당	쿠릴열도는 일본 고유의 영토
4도 반환론	일본 정부, 관련단체	4도를 일본에 반환 -4도의 일본으로의 귀속이 확인되면 반환 시기와 방법은 유연하게 대응하겠다고 주장
2도 선반환론 (단계적 반환론)	鈴木宗男(정치가), 東郷和彦(전 외교관), 佐藤優(전 외교관)	하보마이, 시코탄을 일본에 반환 후 쿠나시르, 이투루프와 계속 협의
3도 반환론 (2도+α론)	岩下明裕(정치학자), 鳩山由紀夫(정치가), 河野太郎(정치가)	하보마이, 시코탄을 일본에 반환 후 쿠나시르, 이투루프와 계속 협의
면적 2등분론 (3,5도 반환론)	麻生太郎(정치가), 谷内正太郎(전 외교관)	하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 서부 를 포함시켜 북방 4도를 면적으로 2등분 (하보마이, 시코탄, 쿠나시르 전체가 일본 영토 가 되고, 이투루프는 분할)
공동통치론	鳩山由紀夫(정치가), 富田武(정치학자)	하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 서부 를 포함시켜 북방 4도를 면적으로 2등분 (하보마이, 시코탄, 쿠나시르 전체가 일본 영토 가 되고, 이투루프는 분할)

기나 형태에 대해서는 유연성을 갖고 대응하겠다는 방향으로 바뀐다. 하지만 일본 정부는 4도에 대한 주권을 포기하지 않고 있고 남쿠릴열도를 러시아가 불법으로 점거하고 있다는 주장은 변하지 않고 있다. 러시아 불법점령론은 러·일 간 영토교섭의 장애 요인이 되고 있다.<sup>17)</sup> 이 문제에 대해 도고 가즈히코[東郷和彦]는 “전후 영토교섭 과정에서 어느새 ‘4개 섬 일괄(반환)뿐으로, 정기는 우리에게 있다’라는 신화가 만들어져, 언젠가는 이 신화가 실현될 것이라

17) 이와시타 아키히로[岩下明裕]와 도고 가즈히코[東郷和彦]는 일본 정부의 이러한 주장이 러시아 정부가 일본 정부의 영토교섭에 대한 진의를 의심하는 결과를 낳았다고 주장한다.

는 착각이 만연하고 있다. 현실을 직시하고 무언가 의견을 제시하면 ‘큰일난다’는 분위기가 일본을 뒤덮은 지 20년 이상 된다”<sup>18)</sup>라고 지적한다. 즉 ‘4도 반환론 = 정의’라는 주장을 견지하는 한 실질적인 교섭은 불가능하다는 것이다.

참고로 현재까지 제기된 남쿠릴열도 문제 해결방안을 정리하면 <표 5>와 같다. 일본 공산당이 ‘쿠릴열도 전도 반환론’을 주장하고 있는 것은 주목할 점이다. 공산당은 독도나 센카쿠제도에 대해서도 일본 고유의 영토라고 주장하고 있다. ‘4도 반환론’이 일본 정부의 원칙적인 견해이나 러시아의 이제까지의 대응을 고려하면 현실적으로 실현될 가능성은 매우 적다. 남쿠릴열도 문제 해결의 전망이 불투명한 상황에서 동 문제 해결을 위한 현실적인 방안으로 4개 섬 반환을 전제로 한 ‘2도(하보마이, 시코탄) 선반환론’, 중·러의 영토교섭을 참고로 한 ‘50 대 50’이라는 해결방안, 즉 ‘2도+ $\alpha$ 론’이 제기되고 있다.<sup>19)</sup>

### III. 메드베데프 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문

#### 1. 방문 배경

2010년 11월 1일 메드베데프 러시아 대통령은 국가원수로서는 소련 시기를 통틀어 처음으로 남쿠릴열도의 쿠나시르를 방문했다. 이후 러시아 정부의 고위 관료들이 연이어 남쿠릴열도를 방문했다.<sup>20)</sup> 이로 인해 일본과 러시아 간

18) 東郷和彦·保阪正康(2012), 『日本の領土問題』, 角川書店, 4쪽

19) 岩下明裕(2005), 『北方領土問題, 4でも0でも, 2でもなく』, 中公新書

20) 쿠나시르를 방문한 것은 하보마이와 시코탄 2도를 반환하고 평화조약 체결을 주장하는 러시아 정부의 입장을 반영한 것으로, 일본 정부의 입장을 배려한 측면도 엿보인

의 남쿠릴열도를 둘러싼 교섭은 냉각기로 접어들었다. 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 배경으로는 첫째, 일본 정부의 ‘불법 점거’ 발언으로 인한 러시아의 일본 정부에 대한 불신을 들 수 있다. 2009년 2월 18일 아소 다로[麻生太郎] 총리와 메드베데프 대통령 회담에서 쌍방은 메드베데프 대통령이 지시한 ‘새로운, 독창적인, 틀에 얽매이지 않는 어프로치’로 작업을 계속한다는 것에 합의했다. 아소 총리는 기자회견에서 남쿠릴열도 해결 방안으로 4도를 면적으로 계산해서 똑같이 나누자는 ‘면적등분론’을 지지하는 취지의 발언을 하기도 했다.<sup>21)</sup> 동년 5월 12일에는 방일 중인 푸틴 총리가 아소 총리와의 회담에서 문제해결을 위해 모든 옵션이 논의될 수 있을 것이라며, ‘면적등분론’도 검토 대상이라고 발언했다.<sup>22)</sup>

그러나 2009년 5월 20일 아소 총리는 참의원 예산위원회에서 다니가와 슈젠[谷川秀善] 자민당 의원의 질의에 대해 “북방 4도는 아직까지 한 번도 외국의 영토인 적이 없는 우리나라 고유의 영토입니다. 이것은 기본이라고 생각하고 있습니다. 전후 60년 이상이 지난 현재도 여전히 러시아에 의한 불법점거가 계속되고 있는 것은 매우 유감스러운 일로, 이것이 기본이라고 생각하고 있습니다. 정부로서는 계속해서 북방 4도의 귀속문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 기본 방침 아래 북방 4도의 반환 실현을 위해 지금 말씀하신 바와 같이 강한 의지를 갖고 계속해서 끈기 있게 교섭을 해야 한다고 생각하고 있습니다”<sup>23)</sup>라고 답변했다. 이에 대해 러시아 외교부는 ‘용인하기 어렵다’는 성명을 발표했다. 2009년 6월 30일 중의원, 7월 3일 참의원에서는 ‘북방영토’

다.

21) 『朝日新聞』(2009. 2. 19)

22) 『毎日新聞』(2009. 5. 13)

23) 171회-參-子算委員14-2114, 일본 국회 홈페이지, <http://kokkai.ndl.go.jp/>

를 ‘우리나라 고유의 영토’라고 표현을 바꾼 ‘북방영토문제 등 해결촉진 특별 조치법 개정법안’이 가결되었다. 이에 대해 러시아 연방국가원(하원)은 ‘일본이 이 문제에 관한 모든 타협을 거부한다는 자세를 법적으로 확립한 것을 의미하는 것으로, 러시아와 대화와 교섭을 해나간다는 자유를 스스로 포기하는 것이다’라고 강하게 비판했다.<sup>24)</sup> 일본 정부는 2009년 11월 14일에도 스즈키 무넨오(鈴木宗男) 의원의 질문주의서에 대해 ‘러시아가 북방 4도를 불법으로 점거하고 있다’는 답변을 각의 결정했다. 이에 대해 러시아 외무성은 ‘양국 간 협력에 정상적이고 상호 경의를 나타낼 수 있는 분위기 조성이 필요하다는 (중략) 양 정상에 의해 확인된 상호이해에 반한다’며 ‘받아들이기 어렵다’는 취지의 성명을 발표했다. 즉 일본 정부는 러시아의 강한 비판에도 불구하고 국내정치를 고려하여 ‘북방영토는 일본 고유의 영토인데 러시아가 불법점거’한다는 기존의 견해를 되풀이하고, 이에 대해 러시아가 반발하는 양상이 반복되었다.

이러한 상황에서 메드베데프 대통령은 2009년 11월 16일 싱가포르에서 개최된 일·러 정상회담 다음 날, ‘제2차 세계대전의 결과에 대해 지정학적으로 재검토하지는 않겠다’고 주장하면서도 일본에 대해서는 ‘별개 문제’라고 발언<sup>25)</sup>함으로써 일본과의 교섭에 대한 여지를 남겼다. 2010년 2월 러시아 외교부는 일본의 ‘북방영토반환대회’에 불쾌감을 표명했고, 동년 7월에는 러시아군이 쿠나시르에서 군사훈련을 실시한다고 발표했다. 또한 7월 27일에는 ‘러시아군의 명예와 기념일에 관한 연방법’ 개정을 통해 9월 2일을 ‘제2차 세계대전 종료의 날’로 제정했다. 9월 2일은 일본이 연합국의 항복문서에 조인한 날로, 이 날을 기념일로 정한 것은 소련의 대일 참전 합법성을 강조하기 위

24) 國立國會圖書館調査及び立法調査局(2011), 『外國の立法(2011. 1)』

25) 『MNS産経ニュース』(2009. 11. 18)

한 것이었다. 동년 9월 중·러 정상회담에서도 ‘제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명’을 발표했다. 이러한 움직임은 남쿠릴열도에 대한 러시아의 실효적 지배를 정당화하기 위한 것이었다. 2010년 접어들어 러·일 간 영토 교섭은 기존의 성과를 무시하고 양국의 원론적인 입장이 대립하는 상황이 계속되었다.

둘째, 러시아의 쿠릴열도 개발을 들 수 있다. 러시아는 석유 가격 급등으로 재정이 증가하고 체첸 문제가 일단락되면서 쿠릴열도 개발을 적극적으로 추진하였다. 2006년 8월 9일자 ‘연방목적계획 : 사할린 주 소속 쿠릴열도의 사회경제적 발전(2007~2015)’에 따르면 예산 540억 엔을 들여 교통망 설치, 연료 에너지산업 발전, 어업산업 발전, 사회적 인프라 정비, 통신망 정비, 도로망 정비 사업을 추진할 계획이다.<sup>26)</sup> 이러한 쿠릴열도 개발을 배경으로 2010년 7월 5일 블라디보스토크를 방문한 메드베데프 대통령은 러시아와 아태지역 국가 간의 경제협력을 새로운 수준으로 끌어올리고 연말까지 이 지역에서 러시아의 영향력을 강화하기 위한 프로그램을 마련할 것임을 공표했다. 2010년 11월 1일 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 이후 러시아의 쿠릴열도 개발은 가속화되고 있다. 2011년 2월 11일 라브로프(Sergei Lavrov) 외상은 러·일 외상회담 후 가진 기자회견에서 남쿠릴열도 개발에 대해 ‘중국과 한국 등(제3국)의 투자를 환영한다’며 일본을 견제했다.

---

26) 東郷和彦(2011), 「瀕死の北方領土交渉」, 『世界』, 岩波書店, 55쪽

## 2. 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 방문 후 일·러의 대응

### 1) 일본

메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문에 대해 일본 정부는 강력한 대응을 내세웠으나 실제로는 러·일 간 갈등이 확산되는 것을 방지하는 데 주력했다. 일본 정부는 11월 3일 주러 대사를 불러들이고, 11월 13일 간 나오토[菅直人] 총리를 통해 요코하미[横浜]에서 개최된 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation, 아시아·태평양 경제협력체) 회의 정상회담에서 직접 러시아 대통령에게 항의했다. 그러나 주러 대사의 경우 ‘소환’이 아닌 ‘일시 귀국’이라고 주장하고 5일 만에 귀국시키는 등 갈등이 확산되는 것을 피하려 했다는 점은 명백하다. 마에하라 세이지[前原誠司] 외상은 2011년 2월 11일 러시아를 방문하여 북방 4도가 일본 고유의 영토라며 러시아 정부요인들의 남쿠릴열도 방문에 대해 유감을 표명했다. 이에 대해 러시아 라브로프 외상은 북방영토의 날(2.7) 일본 측 발언이 양국관계의 분위기를 악화시킨다는 점을 지적했다. 결국 영토 문제에 관해서는 양국의 입장 차이가 크다는 점만을 확인했다.

일본 정부는 러시아 및 중국과의 영토 문제로 인한 갈등을 미국과의 관계를 복원·강화함으로써 해결하고자 하는 태도를 보였다. 2010년 11월 13일 미·일 정상회담에서 간 총리는 일본 입장을 미국이 지지하는 데 대해 사의를 표시하고 “이 지역의 평화와 안전을 위한 미국의 존재, 미군 주둔이 더욱 중요해졌다”고 발언했다. 또한 “내년 봄 미국을 방문해 미·일 방위협력의 새로운 가이드라인을 담은 미·일 안전보장 공동성명을 발표하기로 합의했다”고 발표했다.

한편 자민당은 물론, 공명당과 공산당 등 야당은 한 목소리로 일본 정부의 대응을 ‘약체외교’가 초래한 결과라고 비판하고 강력한 대응을 요구했다. 자

민당의 이시바 시게루[石破茂] 정조회장은 ‘센카쿠제도 중국어선 충돌사건으로 일·중관계가 악화된 점을 지적하고 정부가 대응불능 상태에 빠진 것을 노렸다.’<sup>27)</sup>고 비판했다. 공명당의 아마구치 나쓰오[山口那津男] 대표는 ‘이러한 상황이 발생한 것은 센카쿠제도 문제가 영향을 주었다고 생각한다’며 정부의 의연하고 냉정한 대응<sup>28)</sup>을 강조했다.

일본 언론도 민주당의 대응을 ‘약체외교’라고 비판했다. 주요 언론은 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문에 대해 2012년 러시아 대통령선거를 앞둔 메드베데프 대통령이 ‘강한 지도자’라는 이미지를 만들기 위한 것이라며 푸틴 수상과의 주도권 쟁탈전의 일환이라는 점을 강조했다. 또한 러시아가 센카쿠제도 문제에 대한 간 정권의 대응을 보고 남쿠릴열도를 방문해도 강력한 대응은 불가능할 것이라고 판단한 결과라며, 민주당의 총체적인 외교정책의 실패라고 주장했다. 『요미우리신문[讀賣新聞]』은 사실에서 “민주당 정권은 작년 발족 이래 후텐마[普天間] 미군기지 이전 문제로 일·미관계에 균열을 가져왔다. 최근에는 센카쿠제도 근처 중국어선 충돌사건을 계기로 일·중관계가 험악해진 것에 대해서도 유효한 대책을 내놓지 못하고 있다. 러시아 측은 민주당 정권에 의한 외교정책의 혼미, 혼란의 발목을 보고 일본의 북방영토 4도 반환요구를 견제했다고 할 수 있다”<sup>29)</sup>며, 민주당 정권의 외교정책에 대한 총체적인 불신을 나타냈다.

간 정권의 외교정책에 대한 비판은 민주당 정권의 지지율 하락으로 이어졌다. 『산케이신문사[産經新聞社]·FNN』 여론조사 결과(2010. 11. 20~21)를 보면,<sup>30)</sup>

27) 『讀賣新聞(인터넷판)』(2010. 11. 1)

28) 『讀賣新聞(인터넷판)』(2010. 11. 1)

29) 『讀賣新聞(인터넷판)』(2010. 11. 1)

30) 『FNN Fuji News Network』(<http://www.fnn-news.com/archives/yoron/>)

내각 지지율이 9월(18~19) 64.2%에서 21.8%로 급락했다. 간 정권의 영토 문제 대응에 대해서도 ‘부정적 평가’가 84.5%로 ‘긍정적 평가’ 6.5%보다 압도적으로 높게 나타났다.<sup>31)</sup>

## 2) 러시아

메드베데프 대통령은 구소련 시대를 포함해 러시아의 국가원수로서는 처음으로 남쿠릴열도를 방문, 러·일 간에는 영토분쟁지역이 없으며 남쿠릴열도는 분명한 러시아영토라고 천명했다. APEC 정상회의 참석을 위해 일본을 방문한 메드베데프는 11월 13일 “남쿠릴열도는 러시아 영토이며 앞으로도 그럴 것”이라고 주장했다. 그리고 일본이 2007년부터 러·일 간의 영토 문제 해법으로 제시한 이른바 ‘3.5개 섬 반환론’을 일축했다. 메드베데프의 방문에 이어 12월 13일 이고리 슈발로프(Igor Shuvalov) 러시아 제1부총리가 남쿠릴열도(쿠나시르, 이투루프)를 방문했고 고위 관료들의 방문도 이어졌다.

러시아 언론과 여론은 메드베데프 대통령의 방문을 지지했는데, 2010년 11월 15일 일간지 『코메르산트』는 익명의 소식통을 인용하여 시코탄과 하보마이 2개 섬 반환 방침을 변경, 향후 동 문제로 일본과 협상하지 않기로 했다고 보도했다. 12월 8일 러시아 국영 ‘전국 여론조사 센터’는 12월 4~5일에 걸쳐 46개 지방에서 1,600명을 상대로 여론조사를 실시한 결과, 회답자의 약 80%가 남쿠릴열도 반환에 반대하고 있다는 결과를 발표했다.<sup>32)</sup> 구체적인 내

inquiry101122.html)

31) 2010년 9월 발생한 센카쿠제도 해상에서의 중국어선과 일본순시선과의 충돌사건에 대한 민주당의 대응에 대한 여론조사(9. 30)도 ‘적절한 대응이었다’ 88.6%, ‘그렇지 않다’ 6.4%로 국민여론이 비슷하다(출처 상동).

32) 『産経新聞(인터넷판)』(2010. 12. 9)

용을 보면, ‘4도를 러시아 측에 남기고 협의를 끝낸다’는 79%로 2005년보다 6% 증가했다. ‘해결을 후세대에 맡긴다’는 5%, ‘공동통치’는 4%, ‘4도 인도’, ‘2개 섬 인도’는 각각 2%였다. 메드베데프 대통령이 11월에 쿠나시르를 처음 방문한 것에 대해서는 82%가 ‘올바른 행동이다’라고 응답했다.

### 3. 제3국의 대응

#### 1) 미국

국무성 크롤리 차관보는 2010년 11월 2일 기자회견에서 ‘남쿠릴열도에 대한 일본의 주권을 인정하고 있다’며 일본의 입장을 지지했으나, 일본의 시정 관찰이 아니기 때문에 미·일 안전보장조약의 대상은 아니라고 발언했다. 센카쿠제도에 대해서는 주권은 인정하지 않으나 시정권은 인정하여 미·일 안전보장조약의 대상이라고 주장하는 것과는 대조적이다. 오바마 대통령은 동 문제에 대해 11월 13일 미·일 정상회담에서 “미국과 일본의 동맹관계는 이 지역의 안전과 평화의 토대이기 때문에 일본을 방위한다는 결의에 흔들림이 없다”며 미·일 간 군사적 동맹의 중요성을 강조했으나, 남쿠릴열도 방위 문제에 대해 직접적으로 언급하지는 않았다.

#### 2) 중국

외교부 홍레이[洪磊] 대변인은 2010년 11월 2일 기자회견에서 “러·일 양국 간의 문제로 우호적인 협의를 통해 적절하게 처리할 것을 바란다”며, 미국의 개입 가능성에 대해 우회적으로 비판했다. 중국은 소련과 대립하던 1970년대 후반에는 일본의 입장을 지지했으나 1989년 중·소 관계 정상화 이후 명확

한 입장 표명을 보류해왔었다. 하지만 중·러 정상은 2010년 9월 서명한 ‘제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명’을 통해 일본의 영토주장과 관련된 역사 문제에 대한 공동 대응을 시사했다. 또한 중국은 SCO(Shanghai Cooperation Organization, 상하이협력기구), ARF(ASEAN Regional Forum, 아시안지역포럼) 등을 통해 러시아와의 관계 강화를 적극적으로 모색하고 있다.

#### IV. 맺음말 : 최근 동향과 시사점

일본 외무성은 2011년 11월 12일 미국에서 개최된 APEC 회의 정상회담에서 노다 요시히코(野田佳彦) 총리를 통해 영토 문제를 해결하고 평화조약을 체결할 필요가 있다는 점과 교섭은 양국이 합의한 사항을 토대로 할 필요가 있다는 점을 지적했고, 양 정상은 문제해결의 필요성을 재확인하고 상대를 존중하면서 논의를 계속하자는 데 합의했다는 점을 부각시켰다.<sup>33)</sup> 그러나 메드베데프 대통령은 정치보다 경제가 선행되어야 한다며 영토 문제의 해결보다 경제협력의 진전을 우선시하겠다는 견해를 분명히 밝혔다.<sup>34)</sup> 메드베데프 대통령은 ‘러·일 간에는 평화조약 부재와 북방영토 문제가 무겁게 억누르고 있으나, 제2차 세계대전 결과 “섬은 러시아의 일부가 되었다”며 ‘우리 입장은 불변’<sup>35)</sup>이라고 주장했다.<sup>36)</sup> 그리고 영토 문제의 교섭에 대해서는 “조용한 환경에서 협의를 계속하는 것이 중요하다”는 점을 강조했다.

33) 일본 외무성 홈페이지([http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_noda/apec\\_2011/j\\_russia\\_1111.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/apec_2011/j_russia_1111.html))

34) 『朝日新聞(인터넷판)』(2011. 11. 14)

35) 『朝日新聞(인터넷판)』(2011. 11. 14)

36) 『朝日新聞(인터넷판)』(2011. 11. 14)

2012년 3월 4일 실시된 러시아 대통령선거에서 푸틴 총리가 당선되었다. 푸틴 총리는 2012년 3월 1일 외국 언론과의 기자회견에서 남쿠릴열도 문제에 대해 무승부와 같은 받아들일 가능성이 있는 타협점을 찾아 '최종적으로 해결'을 하고 싶다고 발언했다.<sup>37)</sup> 이에 대해 노다 총리는 3월 8일 중의원 예산위원회에서 '하보마이, 시코탄 2개 섬 반환에 의한 영토 문제 해결'을 부정하고, '4개 섬 전부 반환을 요구하는 입장에 변화가 없다'고 발언했다.<sup>38)</sup> 이와 더불어 남쿠릴열도 반환교섭이 이제부터 시작이라고 주장했다. 일본 정부는 2012년 3월 2일 질문주의서에 대한 답변서에서 2010년 8월 10일의 답변서와는 달리, '불법에 의한 점거'라는 표현 대신에 '법적 근거가 없는 형태로 점거되고 있다'고 표현한 것은 이러한 상황의 변화를 고려하여 교섭을 실질적으로 진척시키기 위한 포석이라 할 수 있다. 2012년 12월 집권한 아베 신조[安倍晋三] 총리의 남쿠릴열도 정책도 이러한 흐름을 계승하고 있다. 2013년 4월 푸틴 대통령과 아베 총리는 영토교섭의 재개를 선언했다. 러·일 정부는 차관급 회의를 개최하는 등 교섭을 재개했으나, 일본 정부가 4도 반환이라는 원칙을 수정하지 않는 한 논의는 진전되기 어려울 것으로 보인다.

남쿠릴열도 문제는 러·일 양국이 영토 문제임을 인정하고 교섭을 통해 해결을 꾀하고 있다는 점에서 독도 문제와는 성격이 다르다. 또한 그 면적이나 어업자원, 역사적 경위를 볼 때 독도와 비교하기 어렵다. 하지만 영토 문제에 대한 일본 정부의 대응이라는 차원에서는 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있다.

첫째, 러·일 간 영토교섭은 일본이 동북아시아에서 차지하는 경제적 지위, 외교·안보적 역할의 변화를 반영하면서 진행되어 왔다. 1956년 일·소 국교

---

37) 『讀賣新聞(석간)』(2012.3.2)

38) 『讀賣新聞(석간)』(2012.3.9)

회복 당시 남쿠릴열도 교섭은 미·일동맹과 오키나와 문제가 주요 변수로 작용했었다.<sup>39)</sup> 최근에는 중국의 부상에 따라 러시아가 일본과 경제 면에서만뿐만 아니라 안보 면에서도 협력할 가능성이 대두되었다는 점에 유의할 필요가 있다. 한편 일본 정부의 남쿠릴열도 반환교섭은 러시아에 대한 경제협력력을 핵심으로 하고 있었으나 그 효력은 점차 감소되고 있다. 러시아 일간지 『코메르산트』는 2010년 11월 15일 러시아 국영 가스회사 가스프롬의 알렉세이 사장이 ‘일본 대신 한국을 (천연가스 사업) 협력 대상으로 선택할 가능성이 있다’고 보도했다. 즉 한국과 중국이 부상함에 따라 일본의 중요도가 상대적으로 하락하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 러시아 대통령의 남쿠릴열도 방문은 영토 문제가 일본 국내정치的主要 이슈로 부각되는 계기가 되었다. 메드베데프 대통령의 남쿠릴열도 방문 후의 『산케이신문사·FNN』 여론조사(2010. 12. 11~12)를 보면, ‘외교안전보장에서 신뢰할 수 있는 정당’은 자민당이 60.8%, 민주당 12.6%이고, 정당 지지율은 자민당 23.6%, 민주당 18.6%였다.<sup>40)</sup> 민주당 몰락의 원인 가운데 하나가 영토 문제의 대응에 대한 국민들의 불신감이었다고 할 수 있다. 결국 국민여론을 의식할 경우 각 정당은 영토 문제에 대해서는 원론적인 차원에서 강경하게 대응할 수밖에 없는 처지에 놓인다. 2012년 8월 이명박 대통령의 독도 방문과 9월 일본 정부의 센카쿠제도 국유화 방침 결정을 둘러싼 중·일 간 갈등의 첨예화는 이러한 경향을 더욱 가속화시켰다.

셋째, 남쿠릴열도와 독도, 센카쿠제도 문제는 별개의 문제임에도 불구하고 일본 내에서는 세트론 인식하는 경향이 늘어나고 있다. 『마이니치신문(毎日新

39) 和田春樹(2012), 『領土問題をどう解決するか』, 平凡社, 122~153쪽

40) 『FNN Fuji News Network』(<http://www.fnn-news.com/archives/yoron/inquiry101122.html>)

關』의 “일본이 일방적으로 (북방영토 교섭을) 양보하면 센카쿠제도와 다케시마 영유권을 둘러싼 중국, 한국과의 분쟁에도 영향을 미칠 수 있다”(2013. 5. 1), 『산케이신문』의 “일본이 양보할 이유는 하나도 없다. 현혹되면 센카쿠제도(오키나와 현 이시가키 시)와 다케시마(시마네 현 외키노시마초)를 둘러싼 대립에서 중·한 양 국민에게 발목을 잡힐 수 있다”(2013. 5. 5)는 주장에 나타나 있듯이 남쿠릴열도 문제를 독도, 센카쿠 문제와 연동된 것으로 인식하고 있다. 즉 세 곳에서 ‘영토 분쟁’을 벌이고 있는 일본으로서는 연쇄반응을 우려해 세 곳에서 모두 원칙적으로 대응할 수밖에 없는 처지에 놓인 것이다. 이는 환경변화에 따른 전략적인 대응을 어렵게 하는 요인으로, 현실을 고착화시키는 결과를 가져오게 된다.

넷째, 남쿠릴열도에 대한 일본 정부의 국내적 조치가 일본 국민들의 인식에는 영향을 미치지만 영유권 교섭에는 전혀 영향을 미치지 못하고 있다. 1980년 이후 일본 정부가 법률제정, 국회결의, 교과서 기술 등 남쿠릴열도와 관련하여 국내적 조치를 강화했음에도 불구하고 이러한 조치가 러시아와의 교섭에 전혀 영향을 미치지 못했다. 러시아의 남쿠릴열도에 대한 실효적 지배가 약화된 것도 아니다. 또한 여론조사 결과를 보면 국민들이 영토 문제에 대해 알고 있다는 것이 적극적인 행동으로 이어지지는 않고 있다. 2008년 11월 20일 일본 내각부 정부홍보실이 발표한 ‘북방영토 문제에 관한 특별 여론조사’를 보면, 남쿠릴열도 문제를 알고 있는 사람은 98%이고 내용도 어느 정도 알고 있는 사람은 79.2%로 인지도가 매우 높으나, ‘북방영토 반환운동’에 참가하고 싶다는 사람은 34.5%에 불과했다.<sup>41)</sup>

다섯째, 일본과 러시아 정부는 영토 문제라는 차원에서 남쿠릴열도 교섭을 진행해 왔다. 하지만 도고 가즈히코(東郷和彦, 조약국장·歐亞국장 역임)는 남쿠릴열도 문제는 역사 문제, 경제 문제(자원이 풍부한 도서 상실), 안보 문제(러시아 잠수함 항로)

로 나누어볼 수 있는데 가장 중요한 문제는 역사 문제라고 주장한다.<sup>42)</sup> 소련의 불가침조약 일방적 파기 및 일본 ‘침공’, 만주에서의 민간인 학살 및 강간, 시베리아 억류(60만 명 중 10만 명 사망), 쿠릴열도 점령 등 소련에 의한 전쟁 피해의 연속선상에 남쿠릴열도 문제가 있다는 것이다. 남쿠릴열도가 역사 문제라는 인식은 독도가 일본의 식민지 지배에 기인하는 역사 문제라는 인식과 궤를 같이 한다는 점에서 매우 흥미롭다.



41) 2008. 11. 20 공개한 내각부 남쿠릴열도 관련 여론조사 결과의 주요 내용은 아래와 같다.

인지도		인지 수단(중복 회답)		북방영토 반환운동 참가 의욕	
들은 적이 있고, 내용도 인지	39.2	TV·라디오	89.1	적극적 참가	2.0
들은 적이 있고, 내용도 어느 정도 인지	40.0	신문	67.0	기회가 되면 참가	32.5
들은 적은 있으나, 내용은 모름	18.8	학교 수업	29.6	별로 참가하고 싶지 않음	36.6
들은 적이 없음	1.4	책, 잡지 등 출판물	20.4	참가하고 싶지 않음	22.8
모르겠음	0.5	가족·지인	12.2	말하기 어려움	4.1
		홍보·계발 간행물	10.2	모르겠음	2.0
		홍보·계발 이벤트	9.6		

42) 도고 가즈히코 인터뷰(2011. 8. 21)

〈붙임 1〉 남쿠릴열도 문제의 역사적 경위

연도	경위
18세기 말~ 19세기 초	일본(도쿠가와막부) 직할지로 개척, 실효적 지배권 확립
1855. 2	러·일 통상 및 국경 조약(시모드 조약) 이투루프(択捉島)와 우르프를 경계로 양국 국경 확정
1875. 5	사할린·치시마교환 조약(상트페테르부르크 조약), 일본 사할린을 러시아에 양도하고 쿠릴열도(18개 섬)를 양도받음
1905. 9	포츠머스 조약, 러일전쟁 직후 러시아로부터 북위 50도 이남의 사할린을 양도받음
1945. 2	알타 회담, 소련의 참전 대가로 남사할린과 쿠릴열도를 양도하는 데 합의
1945. 8~9	소련, 남쿠릴열도(북방 4도) 점령
1947~1948	소련, 남쿠릴열도 일본인 강제 퇴거(약 17,000명)
1951. 9	샌프란시스코 강화 조약, 일본 쿠릴열도와 북위 50도 이남의 사할린에 대한 영유권 포기 - 강화조약은 쿠릴열도의 지리적 범위를 명확하게 표기하지 않음 ※ 일본 정부는 현재 북방 4도는 쿠릴열도에 속하지 않는다고 주장하고 있으나, 당시에는 일본 정부도 이투루프와 쿠나시르를 쿠릴열도로 인정하는 발언을 함
1956. 10	일·소 공동선언, 평화조약 체결 후 하보마이[歯舞]와 시코탄[色丹]을 일본에 인도한다는 내용을 명기 - 일본 측 교섭자의 영토반환요구 관련 훈령은 <① 남사할린까지 ② 북치시마까지 ③ 하보마이·시코탄만>이라는 세 가지 패턴이었음 - 후르시초프가 2도 반환을 제시했으나, 미국의 압력과 일본 정부의 내부 문제로 4도 반환을 요구하여 교섭이 결렬됨
1960. 1. 27	소련 구로마이코 외상, 일·미 안전보장조약체결과 관련하여 하보마이·시코탄 2개 섬 반환조건으로 일본 영토에서 외국군대 철수를 요구
1961. 9	고르바초프 수상, 이케다 총리 앞으로의 서한에서 '영토 문제는 일련의 국제협약에 의해 이미 해결되었다'고 주장(냉전 시기 소련의 일관된 견해)
1961. 11. 17	이케다 총리의 소련 수상 앞으로의 서한, '이투루프, 쿠나시르 두 섬에 대해 일본 정부는 어떤 권리도 포기하지 않았다'며, 정부 통일 견해로 '4도 일괄 반환이 없는 한 조약의 체결은 불가능하다'는 입장을 강조
1964. 6	일본 외무차관 통달(通達), 이투루프와 쿠나시르 호칭이었던 '南千島'를 사용하지 않고 4도를 반환 요구지로 일괄하는 '북방영토'를 사용하도록 지시
1973. 10. 23	일본, 오히라 마사요시[大平正芳] 외상이 외상회담에서 남쿠릴열도 문제를 국제사법재판소에 회부하자고 제안했으나 소련 측이 거부
1981. 1	일본 정부, 각의에서 2월 7일을 '북방영토의 날'로 결정

연도	경위
1990. 7	미국 휴스턴에서 개최된 서미트에서 '일·소 관계정상화를 위한 불가결한 조치로 북방영토 문제의 조기 해결을 지지한다'는 취지의 의장성명 발표
1991. 4	러시아, 고르바초프 대통령이 남쿠릴열도는 평화조약에 의해 해결되어야 할 영토 문제의 대상이라는 사실을 문서 형식(공동성명)을 통해 확인 - "하보마이, 시코탄, 쿠나시르, 이투루프의 귀속에 대해 쌍방의 입장을 고려하면서 영토 획정의 문제를 포함한 평화조약의 작성, 체결에 관한 제 문제에 대해 상세하고 철저하게 논의했다."(4도의 명칭이 일소 간 합의문서에 처음으로 명기됨)
1991 말	일본 정부, '4도 반환 확인·반환 유연대응'으로 노선 변경
1993. 10	러시아, 옐친 대통령이 '도쿄 선언'에서 남쿠릴열도 귀속 문제를 해결하고 평화조약을 체결한다는 방침 확인 - 영토 문제가 북방 4도의 귀속 문제임을 명기하고 간접적인 표현이지만 '일·소 공동 선언'의 유효성을 확인
1997. 11	크라스노야르스크 합의, 하시모토 총리와 옐친 대통령은 영토 문제에 대해 '도쿄 선언에 기초하여 2000년까지 평화조약을 체결할 수 있도록 권력을 다한다'고 합의
1998. 4	가와나[川奈] 합의, 하시모토 총리와 옐친 대통령은 평화조약에 대해 '동 조약이 도쿄 선언 제2항에 따라 4도의 귀속 문제를 해결하는 것을 내용으로 하고, 21세기를 위한 일·러 우호협력에 관한 원칙 등을 포함시킬 것'에 일치
2000. 9	소련, 푸틴 대통령 '1956년 일·소 공동선언은 유효하다(평화조약 체결 후 2도 인도)'고 발언
2001. 3	이르쿠츠크 합의, 모리 총리와 푸틴 대통령은 크라스노야르스크 합의에 기초하여 평화조약 체결을 위한 노력을 총괄하고 평화조약 교섭의 새로운 기초 마련 - 1956년 일·소 공동선언이 평화조약 체결 교섭 프로세스의 출발점을 설정한 기본적인 법적 문서라는 점을 확인, 1993년 도쿄 선언에 기초하여 4도 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 의해 평화조약을 체결해야 한다는 점을 재확인, 구체적인 방향성을 가능한 한 가장 빠른 시점에서 결정한다는 데 합의
2003. 1	'일·러 행동계획 채택에 관한 양국 정상 공동성명', 고이즈미 총리와 푸틴 대통령은 북방 4도의 귀속에 관한 문제를 해결하는 것에 의해 가능한 한 조기에 평화조약을 체결하고 일·러관계를 완전히 정상화해야 한다는 결의를 확인하고 강한 정치적 의사를 표명 - '평화조약교섭' 항목에서 1956년 일·소 공동선언, 1993년 도쿄 선언, 2001년 이르쿠츠크 선언 및 기타 제 합의가 4도의 귀속 문제에 대한 해결을 통해 평화조약을 체결한다는 점을 확인

연도	경위
2006. 11	일·러 정상회담(아베-푸틴)에서 양국 정상은 '일·러 행동계획'에 기초하여 폭넓은 분야에서 협력을 진행시켜 양국 간에 '공통의 전략적 이해에 기초한 파트너십'을 구축한다는 데 의견 일치 -남쿠릴열도 문제에 대해서는 지금까지 달성한 여러 합의와 문서에 기초하여 쌍방이 받아들일 수 있는 해결책을 모색하기 위해 정치 레벨과 사무 레벨에서 더욱 정력적으로 교섭한다는 데 일치, 양국 외교부 간 사무 레벨 톱 사이의 '전략적 대화' 개시 합의
2009. 2	일·러 정상회담(아소-메드베데프)에서 양국 정상은 영토 문제에 대해, ① 이 문제를 우리 세대에서 해결한다, ② 지금까지 달성된 여러 합의와 문서에 기초하여 작업을 진행, ③ 메드베데프 대통령이 지시한 '새롭고 독자적으로 틀에 얽매이지 않는 어프로치'에 따라 작업을 진행, ④ 귀속 문제의 최종적 해결이 될 수 있도록 작업을 가속화할 수 있는 추가적 지시를 한다는 데 의견 일치
2009. 5	아소 총리, 참의원 예산위원회에서 러시아에 의한 북방 4도의 '불법점거'가 계속되고 있다는 취지로 답변. 이에 대해 러시아는 '용인하기 어렵다'는 성명(러시아 외무성)을 발표하는 등 강하게 반발
2009. 6	일본 중의원에서 북방영토가 '우리나라 고유의 영토'라고 명기한 '북방영토문제 등 해결 촉진 특별조치법의 개정법안'이 가결된 것에 대해, 러시아연방국가원(하원)은 '평화조약 문제 해결을 위한 노력은 (중략) 개정법안이 철회되지 않는 한 의미가 없다'는 성명을 채택
2009. 11	일본 정부, '러시아가 북방 4도를 불법으로 점거하고 있다'고 각의결정, 이에 대해 러시아 외무성은 '양국 간 협력에 정상적이고 상호 경의를 나타낼 수 있는 분위기 조성이 필요하다'는 (중략) 양 정상에 의해 확인된 상호이해에 반한다'며 '받아들이기 어렵다'는 취지의 성명을 발표
2010. 2	러시아, 외교부가 일본의 '북방영토반환대회'에 불쾌감 표명
2010. 6	일·러 정상회담(간-메드베데프)에서 메드베데프 대통령은 영토 문제는 양국관계에서 가장 어려운 문제지만 해결 불가능한 문제는 아니며, 쌍방이 받아들일 수 있는 건설적인 해결책을 모색하고자 한다고 발언
2010. 7	러시아군이 쿠나시르에서 군사훈련을 실시한다고 발표, 일본 정부는 러시아에 대해 항의를 하고 훈련의 즉시 중지를 요청 러시아 9월 2일을 '제2차 세계대전 종료의 날'로 기념일을 제정하는 법 개정
2010. 9	러시아, 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 방문 사전 예고
2010. 9	러시아-중국 정상, '제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명' 발표
2010. 11. 1	러시아, 메드베데프 대통령 남쿠릴열도 쿠나시르 방문
2010. 11. 3	일본, 주러시아대사 일시 귀국(11. 3~11. 7)

연도	경위
2011. 2	<p>일·러 외상회담에서 마에하라 외상은 북방 4도는 일본 고유의 영토로 반환은 일본의 기본적 입장이라는 점을 명확하게 전달함과 동시에 메드베데프 대통령을 비롯한 정부 요인들의 북방 4도 방문에 대해 유감을 표명.</p> <p>라브로프 외상은 종래의 러시아 입장을 주장하면서 2월 7일 일본 측의 여러 발언들이 양국 관계 분위기를 악화시켰다고 지적하고 평화조약 문제에 대해 전제조건과 일방적인 역사 연쇄 없이 작업을 진행해야 한다고 주장.</p> <p>양국 외상은 지금까지 양국 간의 여러 합의에 기초하여 쌍방이 받아들일 수 있는 해결책을 모색하는 것이 필요하고 조용한 환경에서 협의를 계속한다는 데 의견 일치</p>
2011. 5	러시아 노와이프 부총리 쿠나시르, 이투루프 방문, 2015년까지 84억 루블(240억 엔) 추가 지출 방침 시사
2011. 11	일·러 정상회담(노다-메드베데프)에서 양 정상은 영토 문제 해결의 필요성을 재확인, 조용한 환경하에서 해결을 위한 실질적인 논의를 하자는 데 일치
2012. 1. 26	러시아, 세르게이 라브로프 외상, ‘(북방 4개 섬)은 제2차 세계대전의 결과, 법적 근거에 기초하여 러시아령이 되었다는 현실을 인정하도록 일본에 요구하겠다’고 발언
2012. 3. 1	러시아, 푸틴 총리(대통령 당선자), ‘무승부와 같은 받아들일 가능성이 있는 타협점’을 찾아 ‘최종적으로 해결’을 하고 싶다고 발언
2012. 3. 8	일본 노다 총리, 중의원에서 ‘하보마이, 시코탄 2개 섬 반환에 의한 영토 문제 해결’을 부정하고, ‘4개 섬 전부 반환을 요구하는 입장에 변화가 없다’고 발언
2012. 5. 7	일본 후지무라 오사무(藤村修) 관방장관, ‘일본 정부의 입장은 4도의 귀속 문제를 해결해 평화조약을 체결하는 것. 이것은 변함이 없다’고 발언
2012. 7. 3	<p>러시아 메드베데프 총리, 쿠나시르 방문</p> <p>-일본, 사사에 겐이치로[佐佐江賢一郎] 외무성 사무차관, 아파나시예프 대사에게 ‘메드베데프 총리의 쿠릴열도 방문은 최근 양국 간에 조성된 긍정적 분위기에 찬물을 끼얹는 행동’이라고 항의</p>
2013. 2. 21	일본 모리 전 총리(총리 특사) 푸틴 대통령과 회담
2013. 4. 29	러·일 정상(아베 총리, 푸틴 대통령) 공동성명에서 영토교섭 재개 선언
2013. 8. 19	러·일 차관급회의 개최, 러·일 정상이 영토교섭 재개 선언 후 실질적인 협상 시작

• 참고문헌

자료

國立國會圖書館調査及び立法調査局(2011), 『外國の立法(2011. 1)』

外務省(2012), 『われらの北方領土 資料編 2011年版』

저서

高橋和夫(2012), 『日本の領土と領海』, 日本文藝社

東郷和彦(2013), 『歴史認識を問い直す-靖國・慰安婦・領土問題』, 角川oneテーマ21

東郷和彦・保阪正康(2012), 『日本の領土問題』, 角川書店

牧野愛博(1998), 『尖閣・竹島・北方4島一領土問題テキストブック』, 朝日新聞社調査研究室

孫崎享(2011), 『日本の國境問題-尖閣・竹島・北方領土』, ちくま新書

岩下明裕(2005), 『北方領土問題 4でも0でも, 2でもなく』, 中公新書

岩下明裕(2013), 『北方領土・竹島・尖閣, これが解決策』, 朝日親書

塚本孝(2011), 『北方領土問題の経緯 第4版』, 國立國會圖書館

和田春樹(1990), 『北方領土問題を考える』, 岩波書店

和田春樹(2012), 『領土問題をどう解決するか』, 平凡社

논문

東郷和彦(2011), 「瀕死の北方領土交渉」, 『世界』 1月號, 岩波書店

岩下明裕(2011), 「北方領土「不法占拠」と「固有領土」の呪縛をどう乗り越えるか」, 『世界 別冊 第816號』

기타

일본 국회 의회록 검색시스템(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)

『마이니치신문[毎日新聞]』

『산케이신문[産経新聞]』

『아사히신문[朝日新聞]』

『요미우리신문[讀賣新聞]』



동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





# 남사군도 문제와 관련국들의 대응

동북아역사재단 김동욱



- I. 머리말
- II. 관련국의 대응
- III. 해결 방안
- IV. 맺음말



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 김동욱(金東旭)

국제법 전공, 동북아역사재단 연구위원

대표논저로는 『한반도 안보와 국제법』(2010, 한국학술정보), 『푸에블로호 사건 - 스파이선과 미국의 교정책의 실패』(역서, 2011, 높이깊이), 「통일한국의 기선문제」(2013, 『해사법연구』 제25권 제1호) 등이 있다.

# 남사군도 문제와 관련국들의 대응

동북아역사재단 김동욱

## I. 머리말

남중국해는 274만km<sup>2</sup> 면적의 반폐쇄해(semi-enclosed sea)로서 5개국과 대만을 접하고 있다. 남중국해는 북쪽으로는 중국과 대만, 동쪽 및 남동쪽으로는 필리핀, 남쪽으로는 말레이시아·브루나이·인도네시아, 서쪽으로는 베트남을 접하고 있다. 남사군도 문제의 핵심은 해양관할권과 도서영유권에 관한 분쟁이다. 중국, 베트남, 대만은 남사군도 전체에 대한 영유권과 해양관할권을 주장하고 있고, 필리핀, 말레이시아, 브루나이는 부분적인 영유권과 해양관할권을 주장하고 있다.

1968년 남중국해에 거대한 지하자원이 매장되어 있다는 ‘유엔 ECAFE (Economic Commission for Asia and the Far East, 아시아극동경제위원회) 보고서’가 제출된 이래 주변국들은 남사군도(Spratly Islands)와 서사군도(Paracel Islands)에서 주권 강화에 일로매진하는 모습을 보이고 있다. 예컨대 1974년과 1988년에 중국과 베트남 간 대규모 해전 및 간헐적인 교전이 발생하였고, 스카보로 초(Scarborough



그림 1\_남중국해

Shoal, 黄岩島 : 필리핀 점유) 인근 해역에서 중국 어선에 대한 필리핀의 사격이 있었으며, 2002년 테넨트 초(Tennent Reef) 해상에서 필리핀 경찰기에 대한 중국군의 대공사격 등 관련국 간의 크고 작은 분쟁이 지속되어 왔다.

남사군도 해역이 분쟁지역화된 주요 원인은 동 해역이 풍부한 어족자원의 보고(寶庫)인데다가 석유 및 가스 등 양질의 천연자원이 매장되어 있기 때문인데, 동아시아의 경제 발전을 주도하고 있는 남중국해 주변국들의 에너지 자원 확보가 분쟁을 야기하고 있다. 아울러 세계적으로 가장 핵심적인 해상교통로(Sea Lines of Communication : SLOC)가 통과하고 있기 때문에 향후 남사군도를 둘러싼 분쟁이 무력충돌로 이어질 경우 향후 세계경제의 엄청난 재앙으로 비화(飛火)될 가능성이 있다.

특히 국제교역량의 99.7%, 원유 수입의 100%를 해운에 의존하고 있는 한국을 포함한 동북아 국가들은 모두 교역 및 원유 도입의 해상 의존도가 매우 높기 때문에 걸프 만, 말라카 해협, 동중국해로 이어지는 해로의 중간 지점에 위치한 남사군도의 전략적·경제적·지역적 중요성은 매우 크다. 우리나라는 동 분쟁의 당사국은 아니지만, 우리나라의 경제적 이익 이외에도 중국 및 ASEAN(Association of Southeast Asian Nations, 동남아시아국가연합 : 동남아시아의 지역협력기구) 회원국과의 관계와 연계되어 있는 중대한 사안으로 다자간 평화적 해결에 상당한 국익이 걸려 있음을 부정할 수 없다. 또한 동 문제는 중국과 ASEAN 회원국 간의 관계 및 지역 안보에 큰 영향을 미칠 수 있다.

2002년 11월 중국과 ASEAN 간에 '남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)'이 체결되어 남중국해 지역의 긴장관계를 완화시키기 위한 노력이 가시화되기도 하였다.

남중국해에서 관련국들은 자원의 공동개발을 위한 노력을 전개하고 있다. 2003년 11월 중국해양석유와 필리핀석유공사가 '남중국해 해저자원 공동개발 의향서'를 체결하였고, 이 의향서를 바탕으로 2005년 3월 중국, 필리핀, 베트남은 '남중국해 해양지진 공동탐사 협정'을 체결한 바 있다. 한편 1994년 중국해양석유와 대만석유공사는 해저자원 공동탐사 협력을 위한 협상을 시작하여 1996년 7월 타이페이에서 '타이난 분지 및 초산 일부 해역 석유탐사 협정'을 체결하기도 하였다. 이러한 공동개발에 대한 합의는 관련국 간 관계개선 및 군사적 대치 상황을 피할 수 있는 신뢰 증진 조치로 지역 평화와 안정에 기여할 것이다.

그러나 대국화(大國化)를 추진하고 있는 중국의 정책은 인도나 미국 등의 견제를 받게 되어 향후 지역 내 역학구도의 변화가 예상된다. 특히 유엔대륙붕한계위원회 연장 신청과 관련하여 관련국 간의 이견 노출은 향후 이러한 입장

차이를 더욱 가속화시킬 것으로 예상된다. 남사군도 문제는 6개국이 관여되어 있는 측면 외에도 도서영유권 분쟁이 먼저 해결되어야만 비로소 해양관할권 문제가 해결될 수 있다는 점에서 문제 해결이 결코 쉽지 않을 것이다.

이 글에서는 남사군도 영유권 분쟁과 관련하여 최근의 동향을 살펴보고 관련국의 입장을 검토하기로 한다.<sup>1)</sup> 특히 중국의 경우 남중국해 관련국 중 군사 및 외교적으로 최강국의 지위를 누리고 있고, 동중국해에서는 일본과 센카쿠제도[尖閣諸島]에 관해 갈등 양상을 보이고 있는 점에 주목하여 중국의 입장에 관하여 집중 검토하기로 한다.

## II. 관련국의 대응

### 1. 중국

중국에게 남중국해는 막대한 지하자원 매장뿐만 아니라 경제개발에 필요한 에너지를 수송하는 지점으로서 전략적으로 아주 중요하다. 남중국해는 미국, 일본, 한국은 물론 중국에게 인도양과 태평양을 연결하는 ‘목줄(throat)’에 해당한다.

중국은 한나라(기원전 202~220) 시대에 이 지역을 항해하기 시작한 이래, 당나라(618~906) 시대에는 항해를 빈번히 할 정도로 남중국해를 항해에 오랫동안

---

1) 관련 6개국을 살펴보는 기존의 연구방식을 탈피하여 가장 강력한 역내 행위자인 중국, 베트남, 필리핀을 중심으로 살펴보고, 관련국은 아니지만 역외 중요 행위자인 미국, 인도, 일본의 입장을 관찰하며, 마지막으로 비록 국가는 아니지만 중국의 주요 협상대상인 ASEAN을 함께 살펴보기로 한다.

이용하였다. 또 12세기 이후의 기록에 주권을 행사하였다는 기록이 있다고 주장하지만, 당시 중국의 유교사상에 비추어 볼 때 정확한 경계를 규정하기 보다는 황제가 지배하는 공간으로서의 막연한 세력권으로 주장했을 것이다.<sup>2)</sup> 자료상 본격적으로 중국의 지배가 나타난 것은 19세기부터이며, 1951년 일본의 샌프란시스코 강화조약에 따라 중국에 복속되었다고 주장하였다.<sup>3)</sup> 중국은 1947년 9개의 점선(U라인 내지 구단선)이 표시된 지도를 발행하며 이 점선 안의 서사군도, 중사군도, 남사군도, 동사군도의 모든 섬 및 해양에 대한 영유권과 관할권을 주장해왔다.

중국은 최근 서사군도에 대한 영유권을 강화하기 위해 하이난다오[海南島]를 출발하여 시사베이자오[西沙北礁]와 주변 도서를 돌아보고 서사군도에서 가장 큰 섬인 용싱다오[永興島]에 상륙하는 일반인의 관광을 추진하고 있는데, 이러한 중국의 조치는 주변국과의 마찰을 심화시킬 전망이다.

중국은 군사적으로 확장정책을 지속적으로 추구하고 있는데,<sup>4)</sup> 중국 해군은 한반도를 포함하여 일본, 대만, 필리핀, 인도네시아 등 중국과 해상경계가 맞닿아 있는 동아시아 대부분의 국가들을 ‘제1전략 도서군(1st Island Chain)’에 포함시켜 “동중국해와 남중국해의 무력증강을 통해 타국의 해상진출을 견제하여 내해화(內海化)한다”는 전략을 세워놓고 있을 뿐 아니라 파키스탄, 스리랑카, 방글라데시, 미얀마 등 인도양을 접하고 있는 국가들의 항구에 해군 기지를 확보하는 등 지리적 영향력 확대도 동시에 꾀하고 있다.<sup>5)</sup>

2) Valencia, Mark J. et al.(1999), *Sharing the Resources of the South China Sea*, Honolulu, University of Hawaii Press, p. 20

3) Valencia, Mark J. et al.(1999), p. 21

4) 『新京報』(2012, 4, 5)

5) Robert D. Kaplan(2010), “The Geography of Chinese Power—How far can Beijing Reach on Land at sea?”, *Foreign Affairs*, May/June, p. 33

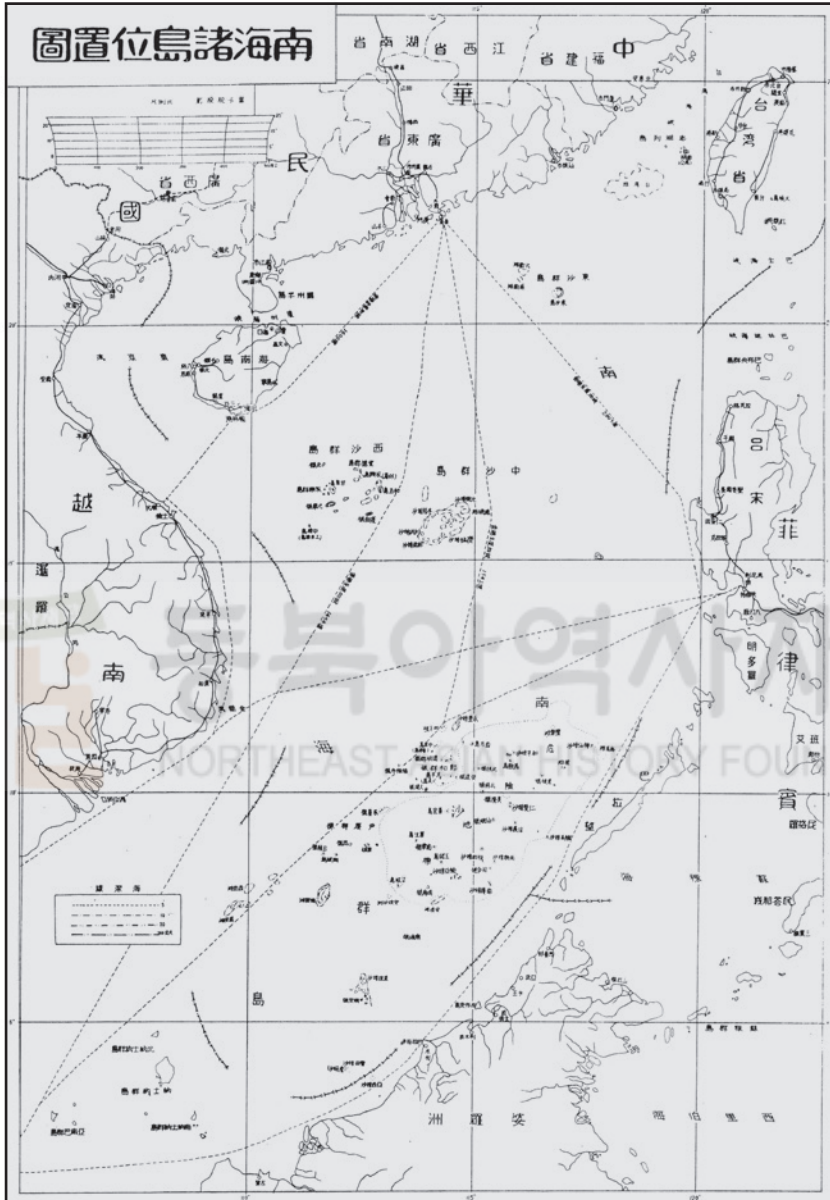


그림 2 중국 U라인(출처 : www.nansha.org.cn)

## 1) 영유권 주장의 근거

중국은 서사군도, 남사군도, 동사군도뿐 아니라 이른바 구단선(U라인)으로 둘러싸인 모든 해역에 대한 도서영유권 및 해양관할권을 주장한다. 중국은 남중국해 지역에 대한 '역사적 권원(historical title)'을 주장한다. 즉 중국은 당나라 때부터 이 지역을 항해해왔고, 여러 문헌을 보아도 서사군도, 남사군도 등 남중국해 지역에 대해 일찍이 인식해왔다고 주장한다.<sup>6)</sup> 그러나 역사적 권원 주장은 증거의 객관성 및 불완전성으로 인해 증거력이 약하다는 단점이 있다. 또한 중국은 1970년대까지도 이 지역에 대한 실효적 지배(effective control)가 결여되어 있다. 예컨대 이 지역에서 일본 회사의 구아노 비료채집 행위에 대하여 항의한 바 없었고, 이후 진주한 프랑스의 행위에 대해서도 항의한 바 없었다.<sup>7)</sup>

## 2) 중국의 영해 및 접속수역에 관한 법(1992) 선포

중국은 1992년 '영해 및 접속수역에 관한 법'을 채택한 바 있으며, 동법 제2조는 "중국의 영해는 육지영토와 내수에 인접한 수역이며, 육지영토는 본토 및 그 연안 도서, 대만 및 조어도(釣魚島, 일본명: 센카쿠)를 포함하는 그 부속도서, 팽호(澎湖)열도, 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도와 중국에 속하는 그 밖의 일체 도서들"을 포함하고 있다.

특히 동 법 제14조에 따르면 "외국의 선박 또는 모선(母船)이 중국의 내수면, 영해 또는 접속수역 내에 진입한 때부터 추적권(追跡權)이 개시된다"고 규정함으로써 남사군도 주변 해역에서 '중국의 주권(sov​er​eign rights)이 침해'되었다고

6) Valencia, Mark J. et al.(1999), p. 20

7) Valencia, Mark J. et al.(1999), pp. 22~24

판단될 때 외국선박에 대한 물리력 행사가 언제든지 가능하다. 이 법이 공포 되었을 때 일본은 물론 ASEAN 국가들로부터 거센 반발이 야기되었다. 베트남은 베이징에 항의 문서를 전달하였고, 필리핀과 인도네시아는 외교적 항의를 하였다. 대만은 스스로를 전체 중국의 정통 대표국가로 자처하고 있기 때문에 그러한 차원에서 항의한 바 있다.

### 3) 중국의 남중국해 기본 원칙

남중국해 영유권 및 자원개발에 관하여 기본적으로 ‘분쟁보류, 공동개발 (Shelving Disputes and Joint Development : 擱置爭議 共同開發)’의 원칙에 기초하고 있다. 중국은 무력 사용을 통한 분쟁해결이 국익에 도움이 되지 않는다는 사실을 잘 인식하고 있다.<sup>8)</sup> 물론 중국 내에는 다른 국가들의 영유권 주장을 실력으로 대치하지는 매파(hawks)들도 있지만 남중국해에 대한 중국의 전체적인 기조는 ‘분쟁보류, 공동개발’이다. ‘분쟁보류, 공동개발’ 원칙은 1970년대 후반에 덩샤오핑(鄧小平)이 일본을 방문하였을 때 일본과 센카쿠[尖角]·다오위다오[釣魚島] 문제에 관하여 제창한 바 있고, 1986년 필리핀 부통령이 베이징을 방문했을 때에도 그러한 입장을 피력한 바 있다. 1992년 ASEAN 장관급 회담에서 첸첸[錢其琛] 중국 외교부장관도 ‘분쟁보류, 공동개발’이 남중국해에 대한 중국의 정책기조를 재차 강조하였다. 그러나 최근 중국 공산당 기관지 『인민일보』의 영자 자매지인 『글로벌타임스(Global Times)』는 남중국해의 경제적인 가치에 대하여 집중 조명하면서 적극적인 개발을 촉구한 바 있다.<sup>9)</sup>

8) 장노순(2003), 「중국과 동아시아 해양분쟁 : 스프라틀리 군도와 센카쿠·다오위다오 분쟁을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제21집, 189쪽  
 9) 『국제문제(2011년 5월호)』, 71쪽, 중국은 그동안 지리적·역사적으로 볼 때 남중국해가 중국의 주권지역이라고 주장해왔으나 주변국을 자극할 것을 우려해 경제적인 측면

사실 중국 입장에서는 2002년 행동선언 채택 당시 영토에 대한 주권의 양보, 다른 영토분쟁에서의 입지약화 등의 손실이 예상되었지만, 행동규약 합의를 하지 않을 경우 미국의 개입, 경제성장의 저해 등의 손실영역이 있었기 때문에 위험 감수행위를 할 수밖에 없었다는 논리가 설득력을 갖는다.<sup>10)</sup> ASEAN과 행동규약 합의를 하지 않고 기존의 공세적 입장을 고수하는 행위가 현상유지 태도라면, ASEAN과 합의를 통해 평화적인 입장으로 선회하는 것은 결과변동성이 큰 위험감수 행위를 한 것인데, 결과적으로 중국은 국력 성장의 기회를 위하여 위험을 감수하는 상황적 합리성을 추구한 것으로 보인다.<sup>11)</sup>

중국과 동남아시아 국가들과의 교역도 매우 활발한데, ASEAN 국가들은 중국의 네 번째로 큰 교역 상대이기 때문에 경제발전에 매진하고 있는 중국으로서 ASEAN 국가들과 불필요한 대립각을 세울 필요가 없다는 현실적인 판단에 따른 것이다. 중국 지도자들은 일찍이 국내 경제문제와 교역을 위해 주변 국가들과의 갈등상황을 조장하는 것이 중국에게 이로울 것이 없다는 점을 잘 이해하고 있다.

---

에서의 접근은 자제해왔다는 점에서 『글로벌타임즈』의 이런 논조는 이례적이라는 지적이다. 이 신문은 “에너지 수급난에 직면한 중국에 남중국해 개발이 그 해법”이라면서 “500만 톤의 석유와 29조m<sup>3</sup>의 천연가스 개발이 시급하며 이는 제12차 5개년 계획(2011~2015)에서도 핵심적인 사안”이라고 강조하였다. 그러나 “70만km<sup>2</sup>에 달하는 남중국해 가운데 현재 20만km<sup>2</sup> 정도만이 영유권분쟁이 해결된 상태”라면서 “관련국 간 분쟁으로 중국의 개발이 어려움을 겪고 있다”고 보도하였다. 이 신문은 “중국의 남중국해 개발 면적은 주변국들보다 작다”면서 적극적인 개발을 촉구하였다.

10) 박상현·윤정민(2007), 「전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상 : 손실영역(loss frame)에서 중국의 선택을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제25집 제3호, 253쪽

11) 박상현·윤정민(2007), 위의 글

#### 4) 중국의 자세 변화

중국은 남중국해 영유권 문제에 관하여 양자회담을 선호하였는데 점차로 다자주의 협상으로 선회하였다. 이와 같은 중국의 자세 변화는 다음과 같은 이유에서 비롯된다.

첫째, 남중국해는 중국 하이난도[海南島]에서 약 1,000km 정도 떨어져 있기 때문에 주변국들과 영유권 다툼이 발생하였을 때 군사력을 투사(投舍)할 수 있는 능력이 결여되어 있다. 군사력 투사능력을 증강시키기 위하여 중국은 항공모함 전단을 운영할 계획을 가지고 있다. 2011년 8월 10일 중국은 러시아에서 구입한 바라크급(Varyag 級) 항공모함을 개조하여 첫 시운전을 한 바 있다. 바라크급은 1998년 우크라이나에서 도입 당시 무장과 추진기관이 제거된 상태였는데, 이것을 시운전함으로써 항공모함 추진기관 제작에 필요한 기술적 난제들을 어느 정도 극복하였음을 보여주었다. 중국의 항공모함 확보는 강대국으로서의 면모를 제고시켜 주고, 부족한 해양군사 투사능력을 보완해주는 계기가 될 것이다. 2013년 바라크급 항공모함의 취역에 맞추어 중국은 하이난도 산야(三亞) 야룡(亞龍) 해군기지를 두고 공격용 제4함대를 창설할 계획을 가지고 있다.<sup>12)</sup> 중국은 현재 3개의 함대를 보유하고 있다. 산둥(山東) 성 칭다오[靑島]에 본부를 두고 있는 북해(北海)함대는 황해를 관할해역으로 하며, 저장(浙江) 성 닝보(寧波)에 본부를 두고 있는 동해(東海)함대는 동중국해, 광둥(廣東) 성 잔장(湛江)의 남해(南海)함대는 남중국해를 관할하고 있다. 하이난도에는 중국의 Su-27k 장거리 요격기 기지와 32잠수함 전단이 위치하고 있기 때문에 제4함대가 신설되면 남중국해에서의 힘의 균형은 중국으로 기울게 될 것이다. 중국이 제4함대를 신설하는 것은 기존의 3개 함대가 연근해 방어에 주력하고 있

12) 『조선일보』(2011. 9. 8), 10면

기 때문에 공격 임무를 가진 항모전단을 기존 함대에 배속시키는 것이 어렵다는 판단에 따른 것이다.<sup>13)</sup>

둘째, 남중국해의 많은 암초나 도서는 대규모 병력의 상주에 적절치 않다. 활주로를 건설하기 어렵고, 식수를 구하기 어렵기 때문이다.

셋째, 1974년과 1988년에 중국과 베트남 간 대규모 해전과 1995년 산호도(Mischief Reef) 점령 사건 이래, 베트남과 필리핀을 비롯한 주변국들의 우려가 증가하기 시작하였다. 중국은 경제발전과 함께 대국의 리더십에 걸맞는 국가 이미지는 물론 주요 교역 상대국인 ASEAN과 대립각을 세우는 것에 대한 부담감을 가지게 되었다. 관련국들로서는 중국에 대항하는 것이 크게 부담스러워졌기 때문에 결국 ASEAN이라는 국가기구를 통해 목소리를 내게 되었다. 1992년 ‘남중국해에 관한 ASEAN 선언’ 채택 이후 ASEAN은 역내차원에서 분쟁해결을 위한 당사국의 다자협상을 지향해왔으며, 2002년 ‘남중국해 행동선언’ 채택 등의 긍정적 성과를 얻게 되었다. 또한 중국은 2003년에 ‘동남아시아 우호 및 협력 조약<sup>14)</sup>’에 가입기도 하였다.

넷째, 에너지 안보 역시 중국에게는 근심거리다. 에너지 수급에 큰 차질이 생길 경우 중국 경제에 미치는 손해를 감안할 때, ASEAN 국가들의 비축 원유에 대한 협력을 도출하기 위해서라도 원만한 관계 유지가 필수적이다.

그러나 중국이 남중국해 영유권 문제에서 양자회담 선호에서 다자주의 협상으로 입장을 선화한 것은 이 문제에 대한 제한적인 국제화를 의미한다. 즉 아세안 플러스(ASEAN + One)의 범위 내에서 이 문제를 다룬다는 점에서 중국은 남사군도 문제를 본격적인 국제 현안화로 확대하는 데는 여전히 반대 입장이다.

---

13) 위의 신문

14) Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia(1976)

한편 최근 중국 내에서는 남중국해에서 중국과 갈등을 빚고 있는 베트남과 필리핀을 상대로 국지전을 벌여야 한다는 강경론이 고개를 들고 있다.<sup>15)</sup> 민간 싱크탱크인 ‘에너지 기금위’의 전략분석가 룡타오(龍韜)는 “남중국해로 전장을 제한해 가장 소동을 키우는 베트남과 필리핀을 공격해 다른 나라에 살계경후(殺鷄敬候 : 닭을 죽여 원숭이를 혼계한다는 뜻)의 교훈을 가르쳐야 한다”고 주장하였다.<sup>16)</sup> 또한 중국의 대표적인 군사전문 인터넷 신문인 『시루왕(西陸網)』의 보도에 따르면 중국군 부총참모장 마샤오펜(馬曉天) 상장이 “중국군은 해양영토를 보호할 능력이 있으며, 군사력은 최후 수단이 될 것이다. 그러나 외교 수단을 통한 분쟁 해결이 우선이다”<sup>17)</sup>라고 함으로써 남중국해 분쟁과 관련하여 군사력 사용 가능성을 언급하였는데, 중국군 고위 장성이 군사력 사용 가능성을 언급한 것은 이례적인 일로 받아들여지고 있다. 마샤오펜 상장의 군사력 사용 가능성 언급은 첫째, 해양주권 수호에 대한 단호한 의지를 과시하여 관련국이 외교적 해결을 모색토록 압박하고, 둘째, 필리핀 등 주변국이 먼저 군사력을 사용하고 있음을 지목하여 향후 잠재적인 군사적 충돌의 책임을 주변국에 전가하고 중국 군사 행동을 정당화하려는 사전 포석으로 평가된다.

중국이 다오위다오와 남중국해 문제에 강경한 반응을 보이는 것은 일차적으로 국내정치적인 요인 때문이다.<sup>18)</sup> 즉 “일본과의 영토문제나 남중국해에서의 영토문제에 대하여 중국 인민이 강한 관심을 갖고 있어 중국 정부의 입장을 누그러뜨리면 큰 정치적 리스크를 안게 된다”고 보고 있다.<sup>19)</sup> 또한 경제

15) 『조선일보』(2011. 10. 1)

16) 위의 신문

17) www.xilu.com(2012. 5. 30 검색)

18) 『국방일보』(2012. 4. 12), 13면

19) 위의 신문

적 요인으로 해상교통로(SLOC)를 보호한다는 의미가 있다. 다시 말해 공산당이테올로기로 중국 공산당의 정권적 정당성을 찾기에는 이미 한계에 달해 경제성장만이 대국민 호소력이 되고 있고, 대외무역 의존도가 50%가 넘는 현실에서 해상 및 에너지 자원 수송로인 남중국해는 중국 정부가 협상으로 포기할 대상이 아니라는 점이다.<sup>20)</sup>

전반적으로 ASEAN과는 협력적 자세를 취하고 있는 중국의 기본 입장은 다음과 같이 정리할 수 있겠다. 첫째, 중국이 경제 발전을 맞아 남사군도의 자원과 해상교통로 보호의 중요성을 깨닫기 시작했으며, 인민해방군은 애국적인 차원에서 이를 지키려고 했다는 점이다. 둘째, 인민해방군이 영토분쟁에 이용되었다는 사실이다. 셋째, 중국은 주권문제에 관한 한 논쟁의 여지없이 협상을 배제한다는 점이다.<sup>21)</sup>

2012년 7월 20일 ASEAN 외교장관 회담에서 남중국해 관련 6원칙이 합의되어 발표되었다. 6원칙의 주요 내용은 ① 분쟁 당사국 행동선언(DOC) 준수, ② 분쟁 당사국 행동선언 이행을 위한 가이드라인 도입, ③ 행동규칙(Code of Conduct) 협상의 조기 타결 노력, ④ 유엔해양법협약 등 국제법 원칙 준수, ⑤ 무력사용 배제, ⑥ 국제법에 의거한 평화적인 분쟁 해결이다.

2012년 7월 12일 양제츠[楊潔篪] 중국 외교부장은 ASEAN지역포럼 외교장관 회담에 참석, 남중국해 문제에 대해 “중국은 남사군도(南沙群島)와 인근 해역에 대한 주권을 갖고 있으며, 이에 대한 충분한 역사적·법률적 근거를 갖고 있고”, “중국과 ASEAN은 10년 전 ‘남중국해 당사국 선언’을 체결했으며, 동선언의 원칙을 기초로 ‘남중국해 행위준칙’ 제정을 위해 노력하기로 합의한

20) 앞의 신문

21) Melvin Gurtov and Byong-Moo Hwang(1998), *China's Security: The New Roles of the Military*, Colorado : Lynne Rienner Publishers, pp. 263~264

바 있기 때문에 관련국들은 자제하는 태도로 논쟁을 확대하거나 복잡하게 하지 않아야 하고, 중국은 각 관련국들이 상호신뢰 증진과 협력 촉진에 도움이 되는 일에 힘써 행위준칙 제정에 필요한 조건들을 마련해 나가길 희망한다”고 언급한 바 있다.<sup>22)</sup> 아울러 그는 “관련국들은 유엔해양법협약 등 국제법에 따라 남중국해 해양경계 문제를 해결해야 할 것”이라고 하였다.

한편 중국은 2012년 6월 21일 산사시(三沙市)를 설립하여 남사군도, 서사군도, 중사군도, 동사군도에 대한 관할권을 일방적으로 선포하고, 7월 22일에는 이곳에 병력을 주둔하는 경비구를 설치하여 필리핀과 베트남으로부터 엄중한 항의를 받았다.

2012년 11월 20일 캄보디아에서 열린 동아시아 정상회의 비공개회담에서 윈자바오(溫家寶) 중국 총리는 남중국해 문제에 대한 중국의 입장을 다음과 같이 언급하였다.<sup>23)</sup>

첫째, 동아시아 정상회의의 개최 목적은 더 많은 국가들이 동아시아 경제 발전의 기회를 더욱 잘 활용할 수 있도록 하기 위한 것인데, 이러한 회의에서 영토 및 해양분쟁 문제가 논의되어 긴장감이 조성되는 것에 반대한다.

둘째, 남중국해 문제에 대한 중국의 입장은 명확하고 일관되어 있다. 중국은 대륙국가이자 해양국가이기 때문에 중국은 남중국해의 평화와 안정, 항행의 자유와 안전을 매우 중시하며, 현재 남중국해 항행의 자유와 안전은 충분히 보장되고 있고, 중국은 남중국해 국제항로가 세계 경제회복과 함께 더욱 잘 활용되기를 희망한다.

셋째, 중국은 선린 우호 정책을 견지하며 남중국해의 평화·안정을 위해 노

22) <http://world.people.com.cn/n/2012/0712/c1002-18506399.html>

23) [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2012-11/21/content\\_1147261.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2012-11/21/content_1147261.htm?div=-1)

력하고 있고, 중국이 야기하지 않은 일련의 사건들에 대해서도 효율적으로 처리해왔다. 중국과 ASEAN 회원국들은 10년 전 이미 '남중국해 당사국 행위선언'을 체결하여 중요한 원칙에 합의하고 공감대를 형성한 바 있다. 중국은 모든 남중국해 문제가 국제화되는 것에 반대하며, 이번 중국·ASEAN 정상회의를 통해 참가국은 의미 있는 논의를 진행했으며 동 선언의 전면적인 실천과 끊임없는 공감대 형성을 통해 '준칙' 제정 관련 협의를 위한 여건이 형성되기를 희망하고 있다.

## 5) 전망

중국이 남중국해 영유권 다툼에서 무력에 호소할 가능성은 현재로서는 적어 보인다. 특히 중국을 포함하여 관련국들이 민족주의에 호소하는 경향을 자제하는 편이다. 이는 동중국해 센카쿠·다오위다오 영유권분쟁에서 중국과 일본 국민들의 민족감정에 호소하는 것과는 상당히 다르다. 또한 남중국해에는 엄청난 양의 석유가 묻혀 있다고 하지만, 매장량이 확실하지 않고 애초의 추산보다는 그 양이 점차 줄어들고 있는 것도 문제다. 또한 남중국해에 대한 미국의 관여 가능성도 그리 높지 않다. 미국은 남중국해의 영유권 분쟁에는 관심이 없고 주권 문제에 관해 중국과 불필요한 마찰을 원치 않으며, 단지 자유로운 통항에 관심이 있을 뿐이다.

한편 2011년 8월 10일 중국의 바라크급 항공모함 첫 시운전은 지역 내 해군력 강화의 단서를 제공할 수 있다는 점에서 향후 추이가 주목된다. 중국과 센카쿠제도를 둘러싸고 영유권 갈등을 빚어온 일본은 중국 항모 출현에 대비하기 위하여 신형 헬기와 항공모함 2척을 건조할 계획을 가지고 있으며, 대만의 경우에는 성능이 개선된 '승평[雄風]-3' 순항미사일을 선보였다. 베트남의 경우도 5~6년 안에 러시아제 킬로그 636형 디젤잠수함 6척을 배치할 예정이고, 인

도의 경우도 2015년까지 2척의 항모를 추가 건조하기로 했다.<sup>24)</sup>

한편 최근 언론 보도에 따르면 중국은 하이난도 산야(三亞)에 최신예 진(潛)급 핵잠수함을 배치한 것으로 알려져 있다. 만재배수량 12,000톤에 달하는 이 잠수함은 미국 본토까지 도달할 수 있는 사거리 8,000km에 달하는 대륙간탄도미사일 ‘취랑(巨浪)-2’를 탑재하고 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 베트남

### 1) 영유권 주장의 근거

베트남은 서사군도 및 남사군도에 대해 영유권을 주장하고 있는데, 이는 주로 역사적 권원에 의한 주장이다. 예컨대 서사군도 및 남사군도 수호를 위한 황사대(黃沙隊)라는 민병대의 순찰활동 및 사당 건립 등의 고문헌 고증을 통한 역사적 권원을 주장한다.<sup>26)</sup> 베트남의 이러한 역사적 권원에 대한 주장 역시 앞서 본 중국의 주장과 같이 증거력 미약이 단점으로 대두될 수 있다. 베트남은 중국이 영유권 근거로 제시하는 1943년 카이로 선언, 즉 “일본이 점유했던 중국의 영토는 만주, 대만, 펑호열도를 포함하여 중국에 돌려주어야 한다”는 조약문에 서사군도와 남사군도가 포함되어 있지 않다는 이유로 중국의 주장을 반박하고 있다.

베트남 영유권 주장의 가장 큰 약점은 1956년 북베트남 외무차관 응반키

---

24) 『중앙일보』(2011. 10. 4), 14면

25) 『중앙일보』(2011. 11. 15), 34면

26) Nguyen Nha(2012), 「17세기부터 19세기까지 황사대의 설립과 활동」, 『황사와 장사군도는 베트남의 영토이다』, 동북아역사재단, 32~52쪽. 황사대의 관리감독하에 북해대(北海隊)는 남사군도와 그 부속지역에서 활동을 하였다.

우(Ung Van Kiew)와 1958년 북베트남 수상 팜반동(Pham Van Dong)이 중국의 남중국해 영유권 주장을 인정하는 서한을 보냈다는 사실이다.<sup>27)</sup> 이러한 사실은 당시 전쟁 중이던 베트남이 중국의 지원을 의식하였다는 사정이 있었지만, 훗날 베트남과 중국이 사법적인 분쟁해결 절차에 돌입할 경우 ‘금반언(禁反言)의 원칙(principle of estoppel)’에 의해 베트남 측에 불리하게 작용할 수도 있다.

## 2) 베트남과 중국의 관계

베트남전에서 미국에 대항하기 위해 중국의 원조를 필요로 했던 북베트남은 남중국해에 대한 중국의 주권을 인정해 왔다. 그러나 전쟁의 혼란기를 이용해 1974년 중국이 서사군도(Paracel Islands)를 점령하였다. 이 과정에서 중국 해군과 베트남 해군 사이에 1974년 1월 교전이 발생하여, 베트남 해군 함정 3척이 파괴되고 약 80여 명의 사상자가 발생하였고, 중국 측도 함정 3척 파괴, 18명의 사망자가 발생했다. 베트남전이 끝나갈 즈음인 1975년에 북베트남이 남베트남 소유였던 남사군도의 몇몇 환초를 점령하자 중국과 베트남 간에 긴장이 고조되기 시작했다. 이러한 양국 간의 긴장은 1987년 중국이 연안 및 해양권익의 보호 차원에서 ‘근해 적극방어전략’을 추진함으로써 절정에 달하였다. 중국은 1988년 베트남이 점령하고 있었던 남사군도의 암초 6개를 점령한 후 중화인민공화국이라는 영토 표식과 함께 해양관측소를 설치하였으며, 이외에도 6개 암초 중 하나인 영서초를 인공도로 개조하고 화양초라고 불리는 암초에는 군사시설을 건설하였다. 이후 1995년 베트남이 ASEAN에 가입하면서 중국에 대한 ASEAN 국가들의 공동대응이 보다 강화되었다.

베트남은 중국과의 대응에서 기본적으로 다음 세 가지 형태의 전략을 추구

---

27) Valencia, Mark J. et al.(1999), pp. 32~33

한다. 첫째, 베트남은 ASEAN에 가입한 이후 다른 국가와의 공동대응을 강화하였다. 이는 강국인 중국을 대상으로 개별적으로 대응하는 것보다 훨씬 효과적이라는 것이 입증되었다. 둘째, 2002년 ‘남중국해 행동선언’ 채택 이후 베트남은 중국에 대한 강공을 개시하였다. 셋째, 베트남은 미국, 일본, 인도 등 남중국해와 관련이 없는 국가들을 끌어들이어 중국을 곤혹스럽게 하고 있다.

### 3) 최근 동향

2011년 5월 26일 베트남 중남부 나짱 동북쪽 120km 남중국해에서 작업 중이던 페트로 베트남(Petro-Vietnam) 소속 석유탐사선 빈민(Binh Minh) 2호가 설치한 탐사케이블을 중국 측 순시선 3척이 절단한 일이 발생하였다.<sup>28)</sup> 사건 직후 하노이 주재 중국 대사관 앞에서 대규모 반중(反中) 시위가 일어났고 반중 정서가 확산되어 갔다. 2011년 6월 5일 싱가포르에서 열린 ‘제10차 ARF(ASEAN Regional Forum, 아세안지역안보포럼)’에서 남중국해 영유권을 둘러싼 공방전이 전개되었다.<sup>29)</sup> 연설에 나선 베트남과 필리핀 국방장관은 중국을 비난하였다. 풍광타잉(Phung Quang Thanh) 베트남 국방장관은 “남중국해 억지력 확

28) 베트남 외교부는 항의문서에서 “베트남의 EEZ 내에서 베트남의 주권을 침해하는 행위를 당장 중단하고, 빈민 2호가 입은 손해를 배상해 줄 것”을 요구하였다. 이에 대해 중국 외교부 대변인은 “중국 측의 행동은 중국관할해역에 대한 정상적인 단속활동”이라고 논평하였다. 그는 또한 “남중국해 주권에 대한 중국의 입장은 명확하고 일관되어 있다”면서 “중국이 주권과 관할권을 가지고 있는 해역에서 베트남이 석유탐사활동을 하는 것은 영해관할권에 대한 양국 간 인식의 공감대와 배치되는 일”이라고 주장하였다. 이것은 최근 인도네시아와 필리핀을 방문한 량광례(梁光烈) 국방부장을 통해 발표한 “남중국해 영유권 분쟁을 평화롭게 해결하겠다”는 입장과 배치되는 것인데, 이에 관해서는 중국이 우세한 해군력을 바탕으로 분쟁해역에 대한 주권을 드러내놓고 주장하려는 의도”라는 분석이 있다.

29) 『조선일보』(2011. 6. 7)

보를 위해 러시아 잠수함을 도입하고 있다”며 향후 무력대응도 불사할 것임을 천명하였다. 가즈민(Gazmin) 필리핀 국방장관은 “미국이 지도력을 발휘해야 한다”며 미국의 개입을 촉구하기도 했다. 량광례(梁光烈) 중국 국방부장은 “중국은 남중국해 분쟁을 평화롭게 해결하기를 원한다”고 했지만, 중국은 남중국해를 대만, 티베트, 신장, 위구르 등과 함께 중국의 핵심이익(core interest)에 포함시켜 영유권에 관한 한 한 치도 양보하지 않고 있다.

2011년 6월 13일 베트남은 대규모 실탄사격 훈련을 실시하였다. 중국 『북경만보(北京晚報)』에 따르면 “베트남, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아 등 남중국해 분쟁당사국에 대하여 군사력과 전략을 중심으로 경쟁력을 평가한 결과 베트남이 가장 높은 점수를 획득하였다.”<sup>30)</sup> 특히 베트남은 해병대를 중심으로 상륙작전과 방어훈련이 잘 되어 있어 베트남이 분쟁지역을 점령할 경우 중국의 반격이 쉽지 않다. 그러나 베트남 해군의 병력은 42,000명이고, 약 70척의 군함은 대부분 소형이며, 무장도 재래식 함포만 구비되어 있다. 중국의 압도적인 해군력에 대항하기 위해 베트남은 킬로급 잠수함 구매를 위해 러시아와 협의 중에 있다. 또한 베트남 정부는 전시 징병대상 면제자에 대한 규정을 담은 법령을 시행하는 등 강경한 자세를 보이고 있다. 이 규정은 1979년 중국-베트남 전쟁 이후 32년 만에 처음으로 통과된 법령이라는 점에서 더욱 주목을 받고 있다.<sup>31)</sup>

특히 베트남은 2009년 5월 6일 말레이시아와 공동으로 유엔 CLCS(Commission on the Limits of the Continental Shelf, 대륙붕한계위원회 : 배타적경제수역(EEZ) 200해리를 넘는 대륙붕의 한계를 심사한 후 권고하는 유엔 산하 기구)에 남중국해 대륙붕한계 확장 신청문서를

30) 『조선일보』(2011. 9. 6), 18면

31) 『조선일보』(2011. 6. 16), 16면

제출한 데 이어 그 이튿날 다시 단독으로 신청문서를 제출했다. 물론 중국과 필리핀 등의 이의제기로 유엔 CLCS의 심사 가능성은 크지 않으나, 남중국해 분쟁을 국제화하려는 시도는 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 또한 2010년 4월 제16차 ASEAN 정상회의 개최에 앞서 베트남은 의장국의 지위를 이용하여 남중국해 분쟁에 대한 ASEAN의 공동대응을 추진하였으나, 다른 회원국 간의 의견 불일치로 공식 의제로 채택되지 못했다. 그러나 중국의 영향력 확대가 계속되고 있음을 감안할 때 중국에 대응하기 위해 분쟁 당사국들의 남중국해 문제를 국제화하기 위한 노력이 계속될 것으로 예상된다.

#### 4) 전망

남중국해 문제를 공식적으로 논의하고 있는 대표적 다자체제로는 1994년 7월 설립된 'ARF'가 있다. ARF는 다자주의적 틀을 통하여 지역 안보에 위협을 초래할 수 있는 중국을 논의에 끌어들임으로써 협력적 행동패턴을 유도하고 있다. ARF 내에서 남중국해 문제에 관한 논의가 활발해지고 있지만, 아직 까지도 별다른 구체적 성과 없이 원칙적 수준의 분쟁해결 방법을 제시하는 데 그치고 있으며, 아직도 다자체제 내에서의 공식 논의에 대해 중국은 전반적으로 소극적인 것이 사실이다. 그러나 2010년 7월 ARF를 계기로 미국이 남중국해 문제에 대해 ASEAN에 적극적인 개입 의지를 강하게 표명하여 중국의 반발을 사기도 했다. 따라서 향후 ASEAN에서 미국을 등에 업은 중국 외의 분쟁국들은 분쟁의 평화적 관리와 지역 안정을 위해 더욱 적극적으로 중국을 압박할 것으로 예상된다.

### 3. 필리핀

#### 1) 영유권 주장의 근거

필리핀은 남사군도 대부분의 암석 및 환초에 대하여 ‘발견’에 의한 ‘무주지(無主地) 선점(先占) 이론’에 기초하여 영유권을 주장한다. 1947년 필리핀인 토머스 클로마(Thomas Cloma)가 일련의 도서 군(群)을 발견하여 ‘Kalayaan(자유의 땅)’이라고 명명하였다. 또한 지리적 근접성을 이유로 영유권을 주장하지만, 식민지가 모두 해방된 이후로 선점 이론은 더 이상 유효하지 않을 뿐더러 필리핀의 주장에 대하여 베트남, 중국 모두 반대하고 있다. 그리고 필리핀 국민이었던 토머스 클로마의 점유는 불과 몇 개월에 그쳤고, 사인(私人)에 의한 점유는 개인이 국가를 대리하지 않는 한 국가의 행위로 볼 수 없다는 점에서 한계를 갖는다.<sup>32)</sup>

#### 2) 최근 동향

1992년 미국이 필리핀 수빅 해군기지(Subic Naval base)와 클라크 공군기지(Clark Air Base)에서 철수한 이래 필리핀은 독자적으로 중국의 압력에 제대로 목소리를 내지 못하였다.

1995년 2월 필리핀은 Mischief Reef에서 중국이 건설한 구조물을 발견하여 중국에 항의하던 중 1999년 1월 중국의 시설 확장으로 인해 양국 간 긴장이 높아졌다. 1999년 필리핀은 중국과의 영유권 다툼 문제를 해결해 줄 수 있는 국제재판소 제소를 제안하였으나 중국의 반대로 무산된 바 있다.

같은 해 5월 필리핀 상원은 미국과의 ‘외국군 방문협정(Visiting Forces

---

32) Valencia, Mark J. et al.(1999), p. 35

Agreement : VFA)’을 비준하면서 미국이 개입할 수 있는 명분을 마련하기도 하였다. 2012년 4월 필리핀은 미국과 남중국해 팔라완(Palawan) 섬 근해에서 연례 연합훈련인 ‘Balikatan’<sup>33)</sup> 훈련을 실시하였다. 이 훈련은 중국의 해양력 견제를 위한 것으로 평가되며, 향후 다국적 연합훈련으로 확대될 가능성도 있다. 또한 2012년 5월부터 미국 해양경비대가 사용하던 해밀턴급(Hamilton) 중고경비함<sup>34)</sup>을 미국에서 무상도입하여 남중국해 경비에 투입하기로 하였다.

2012년 4월 12일 남중국해 스카보로 초 인근 해역에서 필리핀 해군이 ‘불법’ 조업 중인 중국어선 선원을 체포하는 과정에서 중국-필리핀 군함이 대치하였다가 3일 만에 각각 복귀하였다.<sup>35)</sup> 남중국해 해상영유권 분쟁과 관련하여 중국의 이러한 대응 방식은 향후 중국의 동중국해 영토분쟁 처리 방식의 기준이 될 수 있으므로 주목할 필요가 있다.

2012년 12월 9일 일본 식민지를 경험했던 필리핀은 일본의 군사적 재무장을 대환영한다고 입장을 밝혔다.<sup>36)</sup> 로사리오(Rosario) 필리핀 외무장관은 중국이 남중국해를 둘러싸고 군사력을 확대하자 이를 견제할 대응세력으로 일본의 군사력이 필요하다는 의견을 피력하였다.

### 3) 필리핀의 중재재판 제소

2013년 1월 22일 필리핀 정부는 필리핀 주재 중국대사에게 서부 필리핀

---

33) 필리핀 원주민 언어로 ‘어깨를 나란히’라는 뜻이다.

34) 주요무장은 76mm 함포 1문과 25mm 함포 2문이다.

35) 필리핀 외무성은 2012년 4월 11일 필리핀과 중국이 영유권을 주장하는 스카보로 초(중국명 黃巖島)에서 조업 중인 중국어선을 단속하려는 필리핀 군함과 이를 방해하려는 중국 해양조사선이 대치하고 있다고 밝혔다. <http://yomiuri.co.jp/world/news/20120411-OYT1T00961.htm>

36) 『매일경제』(2012. 12. 11), A10면

해에서의 중국과 필리핀의 해양관할권 분쟁을 국제해양법재판소에서 중재재판(Arbitrary Tribunal)을 통해 해결하겠다는 제소성명서를 제소통지서와 함께 전달하였다.<sup>37)</sup> 필리핀은 제소통지서에서 “중국의 구단선(nine dash line) 내에서의 해양관할권 주장은 유엔해양법협약에 어긋나며, 필리핀 루손(Luzon) 섬과 팔라완(Palawan) 섬 50해리 내측까지 관할권을 주장함으로써 유엔해양법협약 상 배타적 경제수역(EEZ)과 대륙붕(CZ)에 관한 필리핀의 권리를 침해하였다”고 주장하였다.<sup>38)</sup>

중재재판에 대한 필리핀의 물적 청구 범위는 다음과 같다. ① 중국이 주장하는 ‘구단선’은 유엔해양법협약에 반하므로 무효임을 선언해줄 것, ② 중국이 점유하고 있는 암석 내지 환초가 유엔해양법협약 제121조의 섬(Islands)인지 아니면 간조노출지(low tide elevation)인지의 여부, 그리고 그러한 것들이 12해리를 초과하는 관할권을 창출할 수 있는지 결정해줄 것, ③ 유엔해양법에 따라 설정된 필리핀의 배타적 경제수역과 대륙붕에서의 권리를 향유하고 행사할 수 있게 해줄 것<sup>39)</sup>이다.

필리핀은 본 중재재판에서 양측이 주장하는 섬의 영유권 및 해양경계획정을 주장하고 있지는 않다. 필리핀의 중재재판 제소에 대하여 중국은 사법적 해결을 거부하였다.<sup>40)</sup> 중국의 거부에도 불구하고 필리핀은 단독 제소로 중재재판이 가능하다는 입장이며, 중국이 응소(應訴)하지 않는 한 재판 결과에 대한

37) Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs Manila, No.13-0211(22 January 2013)

38) Notification and Statement of Claims, Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs Manila, No.13-0211, p. 1

39) Notification and Statement of Claims, Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs Manila, No.13-0211, pp. 2~3

40) Voice of America(2013. 2. 21)

강제가 불가능하지만 필리핀은 중재재판 제소를 통해 남중국해에서의 영유권 주장 명분을 확보할 수 있고, 세계의 여론이 중국에 불리하게 작용할 수 있다는 점에서 향후 중재재판의 추이가 주목된다.

#### 4. 대만

대만의 영유권 주장 근거는 중국의 주장과 그 맥을 같이 한다. 대만은 남사군도, 서사군도, 중사군도, 동사군도에 대한 주권을 주장한 바 있다. 대만은 현재 태평도(太平道)를 실효적 점유 중이다. 일본 식민통치에서 벗어난 1945 이래 대만은 통치권을 행사하고 있다.<sup>41)</sup> 태평도는 남사군도에 위치한 섬 중에서 유일하게 식수가 공급되는 섬이다.

2008년 3월, 대만 대통령인 천수이벤(陳水扁)이 태평도를 방문하였는데, 베트남은 이러한 방문을 격렬히 비난하였다. 필리핀도 베트남의 비난에 동조하였다.

ASEAN 회원국이 아닌 대만은 독자적으로 남사군도에 대한 영유권을 주장하고는 있지만 이전과 같이 공세적인 태도를 취하지는 않고 있다.<sup>42)</sup> 상당 기간 동안 대만은 남사군도 문제에 대하여 우선순위를 부여하지 않아 왔다.<sup>43)</sup> 하지만 2012년 7월 11일 추이(邱毅) 대만 국민당 중앙상무위원은 홍콩 『중국평

---

41) *Territorial Disputes of the People's Republic of China : Taiwan, Sino-Indian War, Tibet, Sparely Islands, Mainland China*(2010), Memphis : Books LLC, p. 137

42) Jacob Bercovitch and Mikio Oishi(2010), *International Conflict in the Asia-Pacific : Pattern, Consequences and Management*(2010), NY : Routledge Global Security Studies, p. 102

43) Jacob Bercovitch and Mikio Oishi(2010), p.102

론망(中國評論網)과의 인터뷰에서 “남중국해는 본디 중화민족의 영토”이며 “대만의 태평도 인근 해역에는 풍부한 석유와 천연자원이 매장되어 있다. 대만이 독자적으로 개발한다면 베트남이 간섭 또는 무력 점령할 것이 분명하기 때문에, 양안(兩岸)이 협력하는 것이 낫다”고 언급하여 중국과의 공동개발에 관심을 표명하였다.<sup>44)</sup> 또한 2012년 8월 5일 대만 마잉지우(馬英九) 총통은 중·일 평화 조약 발효 60주년 기념행사 연설에서 동중국해 영유권분쟁 해결을 위한 ‘평화적 해결 다섯 가지 원칙’<sup>45)</sup> 방안을 제시함으로써 향후 남중국해 영유권 분쟁에 관해 중국과 공동 대응 노력을 지속하겠다는 의지를 표명하고, 동중국해의 센카쿠에 관해서도 일본을 견제하고 대만의 존재감을 과시하려는 움직임을 보이고 있다.

## 5. 브루나이

브루나이는 루이사 초(Louisa Reef)와 리플만 용기(Rifleman)에 대한 영유권을 주장하고 있다. 1988년 지도에 따르면 브루나이의 배타적 경제수역과 대륙붕에 두 지점이 포함된다는 것인데, 브루나이는 1954년 자국 법령에 따라 이미 대륙붕을 선포한 바 있다. 그러나 브루나이는 이 지역에 대하여 실효적 지배를 하고 있지 않다.<sup>46)</sup> 또한 동 팔라완 해구(East Palawan Trough)에서 브루나이의 대륙

44) <http://taiwan.huanqiu.com/news/2012-07/2902062.html>(2012. 7. 12 검색)

45) ① 해양분쟁 관련 국제법 준수, ② 무력 불행사 촉구, ③ 지속적인 대화 노력, ④ 동중국해 문제 해결을 위한 공동행동수칙 제정, ⑤ 주변 해역 공동 자원개발을 위한 협력 시스템 강조

46) *Territorial Disputes of the People's Republic of China, supra note 41, p. 142*

붕이 단절된다는 점에서 브루나이의 대륙붕 주장은 설득력이 떨어질 수 있다.

## 6. 말레이시아

말레이시아는 남중국해에 위치한 12개 도서에 대하여 영유권을 주장하고 있으며, 이 중 6개는 점유 중에 있다.<sup>47)</sup> 예컨대 라양라양(Layang Layang)에는 80개 정도의 객실을 갖춘 리조트를 지어 운영 중에 있는데, 수중 다이빙을 즐기려는 관광객들의 발길이 끊이지 않고 있다.

말레이시아는 1966년에 ‘대륙붕에 관한 법률(Continental Shelf Act)’을 통과시킨 이래 12개 섬이 자국의 대륙붕에 속한다고 주장하였었지만, 대륙붕은 해저 자원에 대한 권리에 국한된다는 반론이 일자 현재는 주로 ‘발견(discovery)’ 내지 ‘점유(occupation)’에 기초하여 영유권을 주장한다.<sup>48)</sup> 그러나 이러한 말레이시아의 주장은 말레이시아 정부가 비교적 최근인 1983년과 1986년 두 섬에 대하여 주둔시설을 건설하였다는 점에서 설득력이 떨어진다는 평가를 받고 있다.

## 7. 기타 국가 및 기구

### 1) 미국

남중국해 문제에 대한 중립적 태도를 견지하던 미국은 해상통로의 안전과

---

47) Valencia, Mark J.(1999), *supra note 2*, p. 36

48) Valencia, Mark J.(1999), p. 37

항행자유의 확보를 내세우면서 적극적인 개입정책으로 전환하려는 자세를 보이고 있다. 1990년대부터 미국은 남중국해 연안국과의 양자 및 다자간 군사 훈련 강화와 군사측량, 감시활동을 대폭 강화해 왔다. 그 와중에 2001년 중·미 정찰기 충돌과 2009년 해남도(海南島) 남방 공해(公海) 상에서 해양정보를 수집하던 미 해양정보수집선 ‘임페커블호(USNS Impeccable) 사건’으로 중국과 미국 간의 갈등이 고조되었다. 더욱이 2010년 7월 베트남 하노이에서 열린 ARF에 참석한 힐러리 클린턴(Hillary Rodham Clinton) 미 국무장관이 남중국해 문제를 공식적으로 거론하면서, “남중국해에서의 항행의 자유는 미국의 국가적 이해(national interest)가 달려있는 문제이며, 남중국해에 대한 중국의 지배력 강화를 더 이상 좌시하지 않겠다”는 의지를 강하게 표명한 바 있다. 중국은 이 연설이 언뜻 공정해 보이지만 사실상 중국을 공격하는 것으로, 국제사회에 남중국해 정세에 대한 허상을 조장한다고 비난하였다.<sup>49)</sup>

중국은 미국의 남중국해에 대한 이해관계를 다음과 같이 평가하고 있다.<sup>50)</sup> 첫째, 중국을 봉쇄하려는 전략의 일환으로서 남중국해 분쟁을 관리하는 것이다. 둘째, 남중국해 문제를 중국과 ASEAN 국가들 간의 관계에서 지렛대로 사용함으로써 미국의 영향력을 극대화하려는 것이다. 셋째, 아시아-태평양 지역에서의 헤게모니 장악을 위해 군사력 주둔의 구실로도 사용이 가능하다는 것이다.

그러나 여전히 중국의 문제 해결에 관한 소극적 태도로 인해 분쟁이 더욱 악화되고 장기화 조짐을 보임에 따라, 현재 중국 이외의 분쟁 당사국들은 베

49) <http://fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/ywzt/wzwt/2305/t719371.htm>

50) Li Mingjiang(2009), “China’s South China Sea Dilemma”, in Sam Bateman and Ralf Emmers, *Security and International Politics in the South China Sea*, NY : Routledge Security in Asia Pacific Series, p. 146

트남을 중심으로 공동대응 구도를 형성하여 분쟁을 국제화하기 위해 노력하고 있다. 반면 중국은 남중국해 문제가 국제화되어 외부 세력이 개입할 수 있는 빌미를 제공하는 것을 원하지 않고 있다. 2012년 4월 미국은 역내 중국의 위협에 대비하여 호주 북부에 위치한 다윈 기지에 미 해병대 병력의 주둔을 개시하였다.

## 2) 인도

인도는 남중국해 영유권과는 관계가 없는 국가지만, 2000년대에 들어와 남중국해 해역에서 인도의 움직임이 활발해지고 있다. 최근 인도와 베트남이 남중국해상에서 군사협력을 강화하고 해상 공동개발도 추진 중인 것으로 확인되었다.<sup>51)</sup> 양국이 개발을 추진 중인 곳은 남사군도 부근에 위치한 127호 및 128호 유전으로 중국, 베트남, 필리핀, 브루나이 등 동남아 국가 간 영유권분쟁이 있는 곳이다. 인도 외교부는 “중국이 이 문제에 대해 주목하는 것을 알지만, 중국의 반대에는 법률적 근거가 없다”면서 베트남 측과 계속 이 일을 추진해 나갈 방침임을 이미 중국 정부에 전달하였다고 하였다. 한편 베트남 정부는 나짱(Nha Trang) 항에 인도 해군이 상시 주둔해줄 것을 요청하기도 했다. 이러한 베트남과 인도의 움직임에 대하여 중국 정부는 대변인 성명을 통해 “중국은 남사군도와 그 인근 해역에 대하여 논쟁의 여지가 없는 주권을 가지고 있다”고 하였다. 이에 대하여 중국 군사문제 전문가 장보(張博)는 “인도가 남중국해 문제를 중국과 대결하려는 카드로 사용하는 것은 지혜롭지 않을 뿐 아니라 전략적으로 위험한 일”이라고 평가한 바 있다.

한편 2011년 8월 25일에는 중국군 병사 6~7명이 헬기 두 대에 나누어 타

---

51) 『조선일보』(2011. 9. 17), 14면

고 인도 잠무-카슈미르 주의 추무르 마을에 침입해 돌로 만든 병커 17곳을 파괴하였다.<sup>52)</sup> 인도 초소에 침입한 중국군은 두 개의 상징물을 만들고 조약돌을 별모양으로 배치하였다. 인도는 중국의 반대에도 불구하고 자국 기업의 베트남 근해 유전탐사를 추진하기로 하여 주목을 받고 있다.<sup>53)</sup>

중국의 팽창에 대한 부담감 때문에 현 시점에서 인도의 강대국 부상은 아시아에서 중국의 부상을 견제할 수 있는 유일한 대안으로 받아들여지고 있다.<sup>54)</sup> 인도 해군은 155척의 군함을 보유하고 있고, 2015년까지 각각 3척씩 핵추진잠수함과 항공모함을 보유하게 될 것이다.<sup>55)</sup>

한편 2012년 8월 8일 니르말(Nirmal Verma) 인도 해군 참모총장은 “비록 인도가 태평양과 남중국해에 관심을 가지고 있지만, 동 수역에서 적극적으로 군함을 배치하는 행동은 불가능하다. 우리는 중국 해군과 서아시아 해적 순찰 분야에서 협력하길 바란다”고 언급하였다.<sup>56)</sup>

### 3) 일본

일본은 중국과 센카쿠제도에 대한 영유권분쟁 상태에 있으며, 동중국해 가스전 개발로 인하여 마찰을 빚는 등 중국의 공격적 자세는 일본에게 심각한

52) 『국방일보』(2011. 9. 20), 9면

53) 위의 신문

54) 라운도(2010), 「아시아 시대 인도의 강대국 전략연구」, 『부상하는 강대국 인도의 최근 동향과 시사점』, 대외경제정책연구원, 9쪽. 아직은 경제력이나 군사력 등 여러 가지 측면에서 중국에 많이 뒤처지고 있지만 그 인구와 경제 규모, 국토 크기와 전략적 위치 등에서 중국의 힘과 대등하게 맞설 수 있는 유일한 아시아 세력으로 볼 수 있기 때문이다.

55) Robert D. Kaplan(2009), “Center Stage for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*(March/April), p. 21

56) <http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-08/3007294.html>(2012. 8. 10 검색)

위협 대상이다. 일본은 중국의 해군력 증강에 대응하기 위해 전장 248m, 배수량 1만 9,500톤 크기의 항공모함형 호위함 건조를 계획하여 2014년에 배치할 예정이다.

일본은 동남아 해양안보 협력체제를 구축하기 위해 노력을 기울이고 있다. 일본은 석유를 비롯한 전략적 자원, 예를 들면 석탄, 우라늄, 곡물, 철광석 같은 자원의 80%가량을 동남아 해상교통로를 경유하여 운반하고 있기 때문에, 이 지역의 안전한 항행 보장은 일본의 안보에 매우 중요한 정책 목표이다. 이런 노력의 일환으로 일본의 비정부기구와 정부는 합동으로 수로 조사와 여타 해양안전 확보를 위한 프로그램에 소요될 자금을 조성하였다. 1999년부터 일본은 보다 직접적인 일련의 안보협정들을 적극적으로 추진하고 있다. 각국의 해군함정들이 자국 및 국제 해역을 공동으로 순찰하도록 하는 ‘해양평화유지 활동(Ocean-Peacekeeping)’이 대표적이다.

최근 일본은 중국 견제를 명분으로 EAS(East Asia Summit, 동아시아정상회의)에서 해상안전보장 문제를 논의하는 ‘동아시아해양포럼(가칭)’을 신설할 움직임을 보이고 있다.<sup>57)</sup> 이러한 일본의 움직임에 대하여 중국과의 마찰이 예상된다. 또한 겐바 고이치로[玄葉光一郎] 외상은 남중국해 주권문제를 둘러싸고 베트남·필리핀과 마찰을 겪고 있는 중국을 겨냥해 미국과 손잡고 중국에 대한 견제를 강화할 계획을 가지고 있다. 일본 외무성 관계자는 “중국이 남중국해 지배권을 장악할 경우, 동중국해에 대한 공세도 자연스럽게 강화될 것이므로 일본과 무관하지 않다”고 밝힌 바 있다.<sup>58)</sup>

57) 『동아일보』(2011. 9. 29), 20면

58) <http://world.huanqiu.com/roll/2012-07/2901216.html>(2012. 7. 11 검색)

#### 4) ASEAN

##### (1) 개요

ASEAN은 동남아시아국가연합(Association of South-East Asian Nations)을 일컫는다. 1967년 필리핀, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 태국 5개국으로 출발하였지만, 1984년 브루나이, 1995년 베트남이 가입하고 이후 라오스, 미얀마, 캄보디아가 가입하였다.

ASEAN 국가들은 중국의 경제 발전이 군사력의 투사로 발전하여 남중국해에서의 중국의 자세가 공세적으로 변할 것을 우려해 가급적이면 중국을 잘 달래 이 지역의 평화 유지를 위해 일치된 대응을 하려고 노력 중이다.<sup>59)</sup>

##### (2) ASEAN의 일치된 대응

남중국해 전체에 대한 중국의 영유권 주장과 1995년 Mischief Reef 점령에 대한 ASEAN의 반응은 대체로 공동으로 일치단결하여 중국의 조치에 대응하는 것이었지만, 개별 국가의 상황 내지 회원국가 간의 상반된 입장으로 인해 상호대립되는 양상을 보이기도 하였다. 예컨대 1998년 Mischief Reef에 대한 시설 보강작업 시 ASEAN 국가들의 공조는 매우 미약했다. 1998년 10월 중국은 1995년 점령한 Mischief Reef에 3층짜리 건물과 헬기 착륙장을 추가로 건설하였다. 이에 필리핀은 그러한 중국의 행위가 1995년 양자행동규범에 위반된 것이라고 항의하였다. 중국은 증축 행위는 어부 대피소를 확장한 것이라고 변명하였다. 1995년 Mischief Reef 사건 때와는 달리 1998년 12월에 열린 ASEAN 정상회담에서 회원국들은 중국의 행위에 대하여 미온적인 반응을 보였다. 당시 중국 위안화를 평가절하하지 않기로 한 중국의 결정은 지역

---

59) Jacob Bercovitch and Mikio Oishi(2010), *supra note* 42, p. 102

경제 활성화에 큰 도움이 되었고, 이러한 기조는 결과적으로 회원국들의 미온적 대응의 밑바탕이 되었다. 이러한 회원국들의 미온적 대응으로 인해 필리핀은 극심한 고립감을 느끼게 되었다.

### (3) ASEAN 국가 간의 갈등

이상의 예가 중국과 ASEAN 간에 발생하였던 사건과 대응이라면 다음의 경우는 ASEAN 국가 상호 간에 발생했던 갈등 중 하나일 것이다. 1999년 말레이시아는 Investigator Shoal과 Erica Reef를 점령하고 그곳에 2층짜리 건물과 헬기착륙장, 잔교, 안테나 시설 등을 세웠다. 말레이시아는 1980년대에 이미 Swallow Reef를 점령하였는데, Investigator Shoal과 Erica Reef 점령은 두 번째 점령에 해당하는 것이었다. Investigator Shoal은 팔라완으로부터 460km, 코타 키나발루(Kota Kinabalu)에서 250km에 위치하고 있다. 동 산호초는 말레이시아 Swallow Reef에서 불과 80km 거리에 위치하였고, Erica Reef는 Investigator Shoal 옆에 위치해 있는데 필리핀 푸에르토 프린세사(Puerto Princesa) 시에서 525km나 떨어져 있었다.

필리핀은 말레이시아 중앙정부가 관여하지 않았다는 말레이시아 외교부 장관의 말만 믿고 정식으로 항의하지 않았다. 하지만 곧이어 중국, 대만, 베트남이 말레이시아에 강하게 항의하였고, 나중에 속았음을 안 필리핀 정부는 외교서한을 보내 Investigator Shoal은 필리핀 영토이며, 필리핀 배타적 경제수역(EEZ) 내에 위치하고 있기 때문에 말레이시아의 행위는 1992년 ‘마닐라 선언(Manila Declaration)’에 위배된다고 주장하였다. 한편 2012년 7월 10~13일까지 캄보디아 프놈펜에서 열린 ASEAN 연례 외교장관회의에서는 남중국해 영유권 문제로 중국과 대치 중인 필리핀 등 일부 회원국과 중국의 후원을 받는 의장국 캄보디아 등의 심각한 이견으로 말미암아 공동성명 채택에 실패하였다.

필리핀과 베트남은 중국의 배타적 경제수역 및 대륙붕 침범과 관련하여 구체적인 명기를 요구하였고, 여타 회원국들은 영유권분쟁의 해결방안을 제시한 ‘행동수칙(Code of Conduct)’에 중국과의 대치 사태를 구체적으로 명기할 것을 요구하였으며, 캄보디아의 경우 공동성명 내용에 필리핀, 베트남이 요구한 내용의 명기를 거부하였다.

#### (4) 전망

혹자는 2005년 3월에 체결된 ‘남중국해 해양지진 공동탐사 협정’ 중국-필리핀-베트남 3자 협정이 ASEAN을 분열시키며 중국의 남중국해에 대한 권리 주장에 관해 묵시적인 인정을 하는 것이 아닌가 하는 주장을 하고 있다.<sup>60)</sup>

특정 사안에 대하여 ASEAN 회원국가가 모두 일치된 방향으로 행동하지 않는 것을 보면 알 수 있듯이 향후 남중국해에 대한 ASEAN 회원국의 행동 방향을 예측한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 2007년 12월 중국 인민의회가 하이난도 성 산샤 특구를 지정했을 때 하노이(Hanoi)의 주중대사관과 호치민(Ho Chi Minh) 시에 위치한 주중영사관 앞에서 많은 베트남 시위대가 시위를 벌인 적이 있었다. 향후 남중국해에 대한 특정 국가의 주권강화가 계속된다면 지역 안보는 더욱 심각한 위협을 받게 될 것이다.

### III. 해결 방안

남사군도가 위치한 지역은 말라카 해협을 통하여 인도양과 태평양을 잇는

---

60) Barry Wain(2008), “Manila’s Bungle in the South China Sea”, *Far Eastern Economic Review*(Jan./Feb.)

전략적으로 매우 중요한 해상교통로이며, 부존자원이 풍부한 지역으로 알려져 있기 때문에 해결 방안을 제시하기가 매우 어렵다. 더구나 실질적인 분쟁 당사국이 6개국에 이르고 이 지역에 대한 전략적 이해관계를 가지고 있는 미국이 중요한 행위자로 등장하고 있으므로 문제의 해결은 더더욱 쉽지 않다.

## 1. 사법적 해결 방안

통상적으로 국가들은 영토문제 관련 분쟁에 대하여 사법적 해결에 거부감이 있다.<sup>61)</sup> 사안이 비교적 경미하고 정치성이 강하지 않은 국경 분쟁, 예컨대 조약이나 문건의 해석 및 적용과 관련된 분쟁이나 식민지로부터 독립한 인접 국가 간의 미세한 경계획정 등과 같은 사안들에 대해서는 재판을 통한 문제해결이 가능한 반면 정치성이 강하거나 역사성 등의 요소가 섞여 있는 영유권의 경우에는 재판에 회부되는 경우가 많지 않다.<sup>62)</sup>

예를 들어 2012년 4월 12일 남중국해 스카보로 초 인근 해역에서 필리핀 해군이 ‘불법’조업 중인 중국어선 선원을 체포하는 과정에서 중국-필리핀 군함이 대치했던 상황과 관련하여 필리핀의 델 로사리오(Albert Ferreros del Rosario) 외무부 장관은 스카보로 초에 대한 영유권분쟁에 대하여 국제 법원에 의한 사법적 해결을 제안한 바 있으나, 중국은 대변인 논평을 통해 “주권 국가의 영토를 국제법원에 회부하는 것은 있을 수 없는 일”이라며 사법적 해결을 하자는

---

61) 김동욱·김정현(2011), 「독도에 대한 한·일의 전략적 대응에 관한 연구」, 『해양연구논총』 제42집, 233쪽

62) Victor Prescott(1996), “Contributions of the United Nations to solving boundary and territorial disputes, 1945-1995”, *Political Geography*, vol. 15, No. 3/4, p. 289

필리핀의 주장을 일축한 바 있다. 중국은 2006년 8월 25일 이미 유엔해양법 협약상의 강제분쟁 해결절차 배제선언을 함으로써 모든 해양분쟁에 대한 사법적 해결을 반대한다는 입장을 천명한 바 있다. 따라서 분쟁 관련국들 간의 사법적 해결에 대한 합의가 도출되지 않는 한 남중국해 영유권분쟁에 대한 법적 해결 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 중국을 상대로 한 필리핀의 중재재판 제소는 중국의 응소 거부로 판결 집행은 불가능하지만, 향후 국제사회에서 필리핀의 입지를 강화시킬 수 있고 역으로 중국의 입지에 악영향을 줄 수 있다는 점에서 재판의 추이가 주목된다.

그러나 사법적 해결에 대한 중국의 거부감에도 불구하고 관련국들이 사법적 해결에 상호동의한다면, 도서영유권 및 해양관할권에 대한 관련국가 간의 궁극적인 해결 방안이 될 수 있음을 항상 염두에 두어야 할 것이다.

## 2. 협력적 해결 방안

1999년 마크 발렌시아(Mark J. Valencia), 존 반다이크(Jon Van Dyke), 노엘 르 두빅(Noel Ludwig)은 그들의 공저인 『Sharing the Resources of the South China Sea』를 통해 지역적 협력기구인 ‘남사군도 관리기구(Spratly Management Authority)’의 설립을 제창한 바 있다.<sup>63)</sup> 즉, 남중국해가 관련 6개국에 둘러싸인 반폐쇄해(semi-closed sea)라는 점에서 유엔해양법협약 제123조(폐쇄해·반폐쇄해)에 따른 연안국 간의 협력이 필요하기 때문에 적절한 지역기구의 설립을 통해 자원의 관리, 해양환경의 보전 등을 실시하자는 것이다.<sup>64)</sup>

63) Valencia, Mark J.(1999), *supra note 2*, p. 207

64) Valencia, Mark J.(1999), p. 149

이러한 지역기구가 제대로 작동되기 위해서는 다음과 같은 전제 조건이 필요하다.<sup>65)</sup> 첫째, 공적인 조직뿐 아니라 NGO와 같은 사적조직의 지역적 연계가 잘 이루어져야 한다. 둘째, 이러한 지역기구에 참여하는 국가들이 참여함으로써 얻는 이익이 불참으로 인한 불이익보다 크다는 사실을 인식할 때 비로소 설립이 이루어진다. 셋째, 의사결정의 불일치는 지역기구의 절차에 따라 해결되어야 한다. 이를 위해서 총회, 이사회, 사무총장, 분쟁해결 기구 등이 설치되어야 한다. 넷째, 분쟁의 평화적 해결을 위해 군사기지 또는 요새의 건설을 금지해야 한다.

지역기구의 설립을 위해서는 관련국들 간의 지속적인 대화가 필요하다. 따라서 1990년에 시작된 ‘남중국해 비공식 협의모임(The South China Sea Informal Working Group)’<sup>66)</sup>과 같은 비정부기구 모임(track-two)을 통해 다양한 구성원들의 참여와 공감대 형성이 매우 중요하다. 한편 ARF 27개 회원국들은 2012년 5월 25일 캄보디아 프놈펜에서 열린 회의에서 최근의 남중국해 영유권분쟁과 관련하여 우려를 표명하고, 유엔해양법 협약 등 국제법에 따른 평화적인 사태 해결을 촉구한 바 있다. 이렇듯 다양한 국제기구 및 비공식 협력회의 등에서 지속적이고 진지한 대화를 통해 ‘지역기구’의 설립을 검토할 필요가 있다.

#### IV. 맺음말

남중국해를 둘러싼 역내 국가들의 갈등과 우려가 고조되자, 중국과 ASEAN

---

65) Valencia, Mark J., pp. 199~203

66) 참여 국가 : 브루나이, 캄보디아, 중국, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남(총 9개국)

간에 2002년 11월 ‘남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)’을 체결함으로써 남중국해 지역의 긴장관계 완화를 위한 노력을 개시하였다. 그러나 동 행동선언은 법적인 의무를 부과하는 금지 규범이 아닌 갈등회피를 위해 노력하자는 선언적 규범에 불과하여 오늘날에도 역내 국가 간 영유권 강화를 위한 노력이 지속되고 있다.

말레이시아는 Swallow Reef 위에 호텔, 비행장, 스쿠버 시설 등을 짓기 위해 본토에서 흙을 운반하여 작업을 진행 중이다.<sup>67)</sup> 필리핀도 관광객 유치에 관심을 보여 남사군도(Thitu Island)에 활주로를 건설하고 있다. 베트남도 이와 유사한 계획을 가지고 있으며, 대만은 태평도(太平道)에 활주로 건설을 완료하여 2008년 3월, 천수이벤(陳水扁) 대통령이 방문하기도 하였다.

한편 중국은 최근 바라크급 항공모함 시운전을 실시하였고 향후 제4함대 건립 계획을 가지고 있다. 군사력을 투사할 수 있는 항모강습단을 보유하게 되면 그동안 유지되었던 ASEAN과의 밀월관계가 흔들릴 수 있다. 그동안 ASEAN 국가들과의 관계에서 가졌던 자제와 수용이라는 기본적인 입장이 군사력 투사능력 확보에 따라 달라질 수도 있음을 의미한다. 특히 제4함대 사령부가 중국 하이난도 산야 야롱 해군기지에 위치하게 된다면 남중국해에 대한 제해권이 확보될 것이다. 이러한 중국 해군의 능력 신장은 베트남 주도의 외부세력 유입에 의한 중국 견제 노력의 효력을 약화시킬 수 있다.

그러나 전반적으로 남중국해에 대한 중국의 기조는 현재와 크게 달라지지 않을 것으로 판단된다. 우선 ASEAN 국가들과의 무역 교역량 규모 면에서 볼 때 중국의 네 번째 교역국이며, 중국의 국가 이미지 제고 문제 등을 고려할 때

---

67) Josua Rowan(2005), “The US-Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute”, *Asian Survey* 45, 3(May/June), p. 420

필리핀이나 베트남과 같은 약소국과는 무력충돌도 불사할 것이고 인도 및 일본과 같은 규모 있는 국가와도 저강도(低強度) 분쟁은 감수하겠지만, 전쟁과 같은 고강도(高強度) 분쟁을 야기할 가능성은 적어 보인다.

한편 일본은 최근 중국 견제를 명분으로 EAS(East Asia Summit, 동아시아 정상회의)에서 해상안전보장 문제를 논의하는 ‘동아시아해양포럼(가칭)’을 신설할 움직임을 보이고 있다.<sup>68)</sup> 일본과 필리핀은 2011년 9월 28일 정상회담에서 ‘자유로운 교역과 평화보장’을 위한 공동대응을 선언하였다.<sup>69)</sup> 이러한 일본의 움직임은 남중국해는 물론이고 최근 동중국해에서의 중국의 활동 증가에 대비하려는 것으로서 국제법 준수, 항해의 자유 보장 등 다양한 논의를 통해 중국을 견제하기 위한 것이다. 그런데 이같은 일본의 움직임에 대해 ‘당사국 간 일대일 원칙 해결’ 방침을 고수해온 중국은 향후 일본과 대립할 가능성이 매우 높아졌다.<sup>70)</sup>

따라서 남중국해에서의 분쟁 완화를 위해 자원의 공동관리 및 공동이용을 보장하는 ‘남사군도 관리기구(Spratly Management Authority)’와 같은 지역기구의 설립을 위한 진지한 노력이 다각도로 이루어져야 하며, 궁극적으로는 영유권 및 해양관할권의 정당한 배분을 위한 사법적 해결이 가능하도록 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다.

---

68) 『동아일보』(2011. 9. 29), 20면

69) 『세계일보』(2011. 9. 30), 23면

70) 중국은 이같은 일본의 움직임에 대하여 발끈하였는데, 공산당 기관지인 『환추(環球)시보』를 통해 “일본과 필리핀이 남중국해 문제와 관련해 동맹을 맺었다”고 분석하고 “중국인민의 99%가 분노하고 있다”고 함으로써 남중국해의 핵심인 남사군도 등을 놓고 필리핀과 일본이 손잡는 것을 견제하였다. 『동아일보』(2011. 9. 29), 20면

•참고문헌

자료

Republic of the Philippines Department of Foreign Affairs Manila, No. 13-0211(22 January 2013)

저서

라운도 외(2010), 『부상하는 강대국 인도의 최근 동향과 시사점』, 대외경제정책연구원

Jacob Bercovitch and Mikio Oishi(2010), *International Conflict in the Asia-Pacific*, NY : Routledge Security in Asia Pacific Series

Jacob Bercovitch(2011), *Unraveling Internal Conflicts in east Asia and the Pacific : Incidence, Consequences and Resolution*, Wa, Lexington Books

Mark J. Valencia et. al(1999), *Sharing the Resources of the South China Sea*, Honolulu : University of Hawaii Press

Melvin Gurtov and Byong-Moo Hwang(1998), *China's Security : The New Roles of the Military*, Colorado : Lynne Rienner Publishers

Min Gyo Koo(2010), *Island Disputes and Maritime Regime Building in the East Asia*, NY : Springer

Sam Bateman and Ralf Emmers(2009), *Security and International Politics in the South China Sea*, NY : Routledge Security in Asia Pacific Series

*Territorial Disputes of the People's Republic of China : Taiwan, Sino-Indian War, Tibet, Specially Islands, Mainland China*(2010), Memphis : Books LLC

논문

김동욱·김정현(2011), 「독도에 대한 한·일의 전략적 대응에 관한 연구」, 『해양연구논총』 제42집(6월)

박상현·윤정민(2007), 「전망이론의 관점에서 본 남중국해 영토협상 : 손실영역(loss

- frame)에서 중국의 선택을 중심으로, 『세계지역연구논총』 제25집 제3호
- 장노순(2003), 「중국과 동아시아 해양분쟁 : 스프라틀리 군도와 센카쿠/다오위다오 분쟁을 중심으로」, 『세계지역연구논총』 제21집
- Nguyen Nha(2012), 「17세기부터 19세기까지 황사대의 설립과 활동」, 『황사와 장사군도는 베트남의 영토이다』, 동북아역사재단
- Barry Wain(2008), “*Manila’s Bungle in the South China Sea*”, *Far Eastern Economic Review*(Jan./Feb.)
- Joshua P. Rowan(2005), “The US–Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute”, *Asian Survey* 45, 3(May/June)
- Robert D. Kaplan(2009), “Center Stage for the Twenty–first Century”, *Foreign Affairs*(March/April)
- Robert D. Kaplan(2010), “The Geography of Chinese Power–How far can Beijing Reach on Land at sea?”, *Foreign Affairs*(May/June)
- Victor Prescott(1996), “Contributions of the United Nations to solving boundary and territorial disputes, 1945–1995”, *Political Geography*, vol. 15, No. 3/4
- 기타
- 『國際問題』(2011. 5)
- 『시루왕[西陸網]』(<http://xilu.com>)
- 『요미우리신문[讀賣新聞]』(<http://yomiuri.co.jp/world/news/20120411-OYT1T00961.htm>)
- 『환구시보(環球時報)』(<http://world.huanqiu.com>)



# 중·러 영토분쟁 분석

## 타결 요인, 원칙 그리고 독도 이슈에 대한 함의

건국대학교 윤태룡

I. 머리말

II. 중·러 영토분쟁의 역사적 배경

III. 1969년 전바오 섬 분쟁과 중·러 영토분쟁의 핵심요인

IV. 중·러 영토분쟁의 타결 과정 및 타결 요인

V. 타결의 원칙: 양국 간 영토문제 타협 과정에서 적용된 원칙

VI. 맺음말: 중·러 영토분쟁 해결사례의 이론적·정책적 함의, 그리고 독도



# 동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

## 윤태룡(尹泰龍)

국제정치 전공, 건국대학교 정치외교학과 조교수

대표논저로는 「현대국제정치이론과 한국적 수용」(공저, 2009), “Balance-of-Fear Theory and Korea-Japan-U.S. Relations, 1945-1953”(2013) 등이 있다.

# 중·러 영토분쟁 분석

## 타결 요인, 원칙 그리고 독도 이슈에 대한 함의\*

건국대학교 윤태룡

### I. 머리말

최근 동아시아 국가 간 갈등요인이 되고 있는 해양분쟁은 평화적 해결방식이 모색되어 갈등을 해소하는 방향으로 나아가기보다는, 시간이 지나면서 오히려 더욱 분쟁이 심화되는 양상을 보이고 있다. 갈수록 확대 재생산되는 듯한 해양분쟁은 언론매체를 통하여 즉각적으로 보도되고 있기 때문에, 전문가들은 물론 일반인들까지도 동아시아 국제관계의 한 암울한 측면인 해양(도서) 분쟁에 대한 관심을 갖지 않을 수 없게 되었다. 더욱이 한국 자체도 일본과 독도를 둘러싼 심각한 갈등이 있는 상태이기 때문에, 타국의 영토분쟁사례를 연구하는 전문가들의 관심은 각자의 연구사례를 통하여 어떻게 동아시아의 특정 영토분쟁 당사국들 간에 평화적 해결책을 도모할 수 있을까 하는 데만 머물지 않고, 암묵적으로 한 걸음 더 나아가 한·일 간의 독도영유권분쟁에 대한

\* 이 글은 기출간의 다음 논문을 수정, 보완한 것이다. 윤태룡(2013), 「중·러 영토분쟁의 해결: 그 타협의 원칙과 독도」, 『민족연구』 통권 제53호, 46~68쪽

함의를 도출하는 데까지 그 관심이 미치고 있다.

필자 또한 비슷한 관심, 즉 어떻게 하면 동아시아 국가들 간 그리고 한·일 간의 심각한 국경문제를 해결하고 평화로운 관계를 유지할 수 있을가에 지대한 관심을 갖고 있다. 단지 본 연구는 이 책의 다른 연구들과는 달리 딱히 해결책이 없어 보이기 때문에 한·일 간의 독도 이슈에 관해서도 다소 암울한 함의를 줄 수밖에 없는 현재진행 중인 국경문제에 관한 것이 아니라는 데 그 차별성이 있다. 본 연구는 과거에는 매우 심각한 분쟁이어서 결코 해결될 수 없을 것만 같았지만 현재는 성공적으로 해결된 사례인 중·러 영토분쟁을 집중적으로 조명함으로써, 현재 아무리 심각한 국경분쟁하에 놓여 있고 미래에 대한 전망이 암울해 보일지라도 분쟁 당사국들이 상대방과의 갈등관계를 적절히 조절하고 상호 양보한다면, 한·일 간의 독도 갈등을 포함하여 어떠한 국경문제라도 궁극적으로 해결될 가능성 자체는 늘 열려있다는 자그마하나마 희망적인 메시지를 전하는 쪽에 초점을 두고자 한다. 하지만 본 연구는 그 의미를 과장하려는 의도는 없고, 단지 공동연구를 전체적으로 볼 때 방법론적으로 비교연구의 관점에서 다소나마 이론적으로 보충의 의미가 있을 것으로 판단한다.

본 연구를 포함한 국경분쟁에 대한 연구가 보다 이론적·정책적으로 유의미한 것이 되려면, 영토·해양(도서)분쟁 사례에 대한 합당한 유형화(typology)를 전제로 해야 할 것이다. 예를 들어 영토분쟁/해양(도서)분쟁을 다시 해결사례/미해결사례로 분류하면 ①영토분쟁-해결사례, ②영토분쟁-미해결사례, ③해양분쟁-해결사례, ④해양분쟁-미해결사례로 분류할 수 있는데, 사실 중·러 영토분쟁의 해결사례는 한·일 해양분쟁의 미해결사례와는 다른 범주에 속한다고 볼 수 있다. 그런 점에서 본 연구는 이론적으로 제한된 함의를 가질 수밖에 없다. 하지만 이런 문제의식을 제기하는 것 자체만으로도 의미가

있다고 본다. 독도를 둘러싼 한·일 해양갈등 미해결사례④를 해결하기 위한 보다 직접적인 정책적 함의는 해양갈등-해결사례③에서 찾을 수 있을 것이다. 하지만 이에 대한 연구는 차후의 연구과제로 남겨놓고자 한다. 그럼에도 불구하고, 중·러 영토분쟁의 해결사례는 미해결사례인 한·일 해양갈등에도 시사하는 바가 있으리라는 것이 이 연구의 기본 전제라고 할 수 있다.

중국과 러시아는 17세기 중엽부터 무력충돌을 하기 시작하여 여러 차례의 영토 문제에 관한 분규 끝에, 2005년 6월 블라디보스토크 조약(공식 명칭은 '중·러 동쪽 국경에 관한 보충협정')을 통해 300년이 훨씬 넘도록 계속된 영토분쟁의 막을 내렸다. 이 정도로 장기간 이어진 역사적 분쟁이 해결되었다는 사실 자체가 매우 인상적인 사건이다. 냉전 중이었던 1969년 3월 우수리(Ussuri) 강의 전바오 섬[珍寶島, 다만스키 섬]에서 대치한 중국과 러시아는 전면전의 위기에 봉착하기도 했다. 1969년 8월 신장(新疆)의 중·소 국경 서부에서 양국이 대립했을 때는 핵전쟁의 가능성이 제기될 정도로 긴장이 고조되기도 했다. 이와 같이 위태로웠던 중·러 영토분쟁의 해결은 학술적 연구 가치가 충분한 매우 흥미로운 사례라고 할 수 있다. 또한 중·러 분쟁사례는 일반적으로 영토분쟁이 시간에 비례하여 강화된다는 명제를 제시한 해스너(Ron E. Hassner)의 주장을 반박할 수 있는 맹백한 반대증거(counterevidence)로서도 흥미로운 연구주제가 될 수 있다.<sup>1)</sup>

---

1) Ron E. Hassner(2006), "The Path to Intractability : Time and the Entrenchment of Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 31, No. 3(Winter 2006/07)

## II. 중·러 영토분쟁의 역사적 배경

### 1. 1689년 네르친스크 조약: 중국이 러시아를 압도함

유럽에서 1648년의 베스트팔렌 조약에 의해 근대 국민국가체제가 성립되고 제국주의가 전세계를 뚫미하기 전까지는 서양의 동양 침략 과정에서 일어나는 현상으로서의 중국과 러시아 간 영토분쟁은 없었다. 이는 매우 자연스러운 현상인 것으로, 국가 간 접촉이 없다면 갈등도 없고(“No contact, no conflict”), 동시에 협력도 없는 것이기 때문이다.

이전에는 오히려 동양에 의한 서양의 침략사태가 더 일반적이었다. 물론 고대 수메르족의 서진, 로마제국 시기의 훈족(흉노족으로도 불리우는 기마민족)이나 그 후 몽골족(칭기즈칸)의 서진, 비단길·초원길·바닷길 등을 통한 무역처럼 동서 간의 교류가 없었던 것은 아니지만, 중세시대 유럽은 오랫동안 이슬람제국(오스만 투르크)에 의해 동서 교류가 막혀 있는 상태였다. 그 결과 중세시대에는 중국과 러시아 간에 특기할 만한 접촉, 충돌도 없었다. 왜냐하면 중세유럽의 소규모 국가가 우랄(Ural) 산맥을 넘어 수세기 동안 변형했던 중화제국과 접촉할 기회가 없었기 때문이다. 그 후 유럽은 지리상의 발견, 르네상스, 상업혁명, 산업혁명을 거치고 이른바 ‘근대’ 시대로 접어들면서 동양과의 접촉을 재개하게 된다.

근대 국민국가체제가 성립되기 전인 1567년, 베이징(北京)에 도착한 두 명의 코사크족이 황제와의 만남을 청하였으나 거절당한 적이 있기는 했다. 그러나 러시아인들은 17세기 중반에 이르러서야 우랄 산맥과 시베리아를 넘어 태평양 연안으로 세력을 확장하기 시작했고, 남쪽으로 방향을 틀어 아무르(Amur)

분지에 진출한 후에는 네르친스크(Nerchinsk)라는 마을을 세우고 모피 거래를 위한 교역소와 요새를 설치하였다. 1670~1680년대에 발발한 러시아와 중국의 전쟁으로 인해 러시아는 1685년에 경계확정을 위한 협상을 제안하게 되었고, 그 결과 1689년 8월에 양측이 네르친스크 외곽에서 만나 회담을 갖게 되었다. 하지만 수적으로 불리한 입장이었던 러시아는 중국 측의 요구를 대부분 수용했다. 그 결과 맺어진 네르친스크 조약은 국경선이라기보다는 대체적인 경계지역을 규정하는 것이었다. 즉 현대국가에 적용되는 지도상의 정확한 구분선이 아닌, 산맥과 같은 지리적 특성에 기반한 지역적인 영유권의 분리 정도가 이루어졌던 것이다. 네르친스크 조약에 따라 러시아가 아무르 분지에 세운 요새 등이 철거되었고, 중국의 영토는 한 세기 반가량의 시간 동안 러시아의 침략으로부터 보호받을 수 있었다.<sup>2)</sup>

## 2. 1858년 아이훈 조약과 1860년 베이징 조약 : 러시아의 중국영토 잠식

서세동점의 시대적 흐름 속에서 19세기 중반 중국이 영국과의 아편전쟁에서 패배하고 태평천국의 난에 의해 내부적으로 분열되고 취약해진 틈을 타, 러시아는 아무르 분지에 대한 식민지배를 강화하고 네르친스크 조약에 따라 중국의 영해로 규정되었던 오흐츠크(Okhotsk) 해까지 정착하기 이르렀다. 1850년대까지는 지속적인 탐사를 통해 아무르 분지에 대한 러시아의 실질적인 지

2) Neville Maxwell(2007), "How the Sino-Russian Boundary Conflict Was Finally Settled: From Nerchinsk 1689 to Vladivostok 2005 via Zhenbao Island 1969," *Critical Asian Studies* 39: 2, pp. 229~231

배권이 확립되었고, 저항할 여유가 없었던 중국을 상대로 보다 많은 것을 요구할 수 있게 된 러시아는 새로운 경계확정을 요청하기에 이르렀다. 그리하여 아이훈 조약(1858)과 베이징 조약(1860)으로 중국은 한반도 북쪽 바다와 중국 영토, 그리고 우수리 강이 만나는 지점 아래쪽에 위치한 지역에 대한 권리를 박탈당했다. 그 후 일본이 아시아대륙을 침략함에 따라 아무르 분지와 우수리 강이 사실상 러시아와 일본 사이의 경계가 되고 말았다. 중국은 1912년 제국에서 공화국으로 체제를 변환시키는 데 성공하였음에도 불구하고 더 이상 북동쪽에서 러시아와 국경을 마주하지 않게 되었다.<sup>3)</sup>

### 3. 1919년 카라한 선언 : 러시아에 대한 중국의 배신감

러시아혁명 이후 1919년 소비에트 정권의 외상 카라한(Leo Karakhan)은 과거 러시아황제가 강탈했던 중국 내의 모든 영토를 일방적으로 무조건 포기한다는 소련 정부의 입장을 선언했다. 그러나 카라한 선언 당시 소련이 포기한 영토의 상당 부분은 새로 수립된 소비에트 사회주의연방(USSR)의 통제를 벗어난 반혁명세력인 백군의 지배하에 있는 상태였고, 얼마 지나지 않아 혁명세력의 일시적인 열세가 만회되자 소련은 카라한 선언을 철회하였다.<sup>4)</sup>

뿐만 아니라 당시 카라한 선언문은 두 개의 다른 버전으로 준비되어 논란을 초래했다. 한 선언문은 ‘소련 정부가 아무런 보상도 요구하지 않고 동청철도(Chinese Eastern Railway)를 중국에 반환한다’는 내용을 포함하고 있었으나, 1919년 8월 러시아에서 간행된 선언문에는 이러한 문장이 누락되어 있었다.

---

3) Neville Maxwell(2007), pp. 231~234

4) Neville Maxwell(2007), pp. 231~234

또한 1920년 2월에 중국 외교관들에게 전달된 문서에는 동청철도의 반환을 제안한다는 내용이 포함되어 있었으나, 중·소협약을 위한 1920년 9월 27일의 소련 측 제안서에는 동청철도 반환에 대한 언급이 없고, 동청철도에 대한 양국의 공동관리를 위한 새로운 협의를 요구하는 내용만 담고 있었다. 그리고 1924년 중국이 재인쇄한 문서에는 포함되어 있었던 반면, 후에 소련이 인쇄한 모든 카라한 선언문에는 동청철도 반환에 대한 부분이 누락되어 있었다. 이렇게 두 가지 다른 버전이 존재했었다는 것은 1919년과 1920년 당시 소련의 극동정책이 매우 모호했음을 드러내는 것이며, 이는 예측불가의 내전과 외국군대의 개입으로 불안감을 느꼈던 소련 정권이 중국을 적으로 돌리지 않으려는 의도로 일시방편으로 택한 조치였던 것으로 짐작된다. 그 후 소련은 시베리아에서 볼셰비키 정권의 세력이 만회되자, 중국의 지속적 불안정을 빌미로 경제적·전략적으로 커다란 중요성을 지닌 동청철도에 대해 어느 정도의 통제권을 갖고자 했다.<sup>5)</sup>

이로 인해 소련에 대해 중국인들이 일시적이나 가졌던 호감은 배신감으로 돌변하고, 더욱 더 큰 원한을 품을 수밖에 없게 되었다. 아무리 국제관계에서는 “영원한 적도 없고 영원한 친구도 없으며, 오직 영원한 국가이익만 존재한다”는 현실주의적인 사고가 지배한다고는 하지만, 이것이 곧 국제관계에서도 덕성이나 신뢰가 아무런 역할을 하지 않는다는 뜻은 아니다. 신뢰할 수 없는 상대들끼리는 상대방의 의도에 대한 오인(misperception)이 발생할 가능성이 크고, 이는 곧 서로 간의 관계에서 안보딜레마를 증폭시키는 역할을 한다. 이는 국가이익을 너무 근시안적으로 볼 경우, 오히려 그것이 장기적 국익을 해

5) 카라한 선언에 대해서는 <http://www.answers.com/topic/karakhan-declaration> 참조

치는 결과를 가져올 수 있음을 뜻하는 것이다. 1969년에 일어나게 될 중·소 간의 무력충돌은 이를 증거한다고 볼 수 있다.

#### 4. 잠자는 사자, 중국

만주에서 손쉽게 일본을 무찌른 러시아가 만주에 대한 완전한 지배권을 확보하며 신장지역에 대한 관심을 키워가는 동안 외몽골은 소련의 괴뢰국가가 되었다. 또한 중국의 약화로 인해 중·러 간 국경하천의 중국 측 제방에 이르는 소련의 영유권 주장에 대한 중국 측의 이의제기가 없는 틈에, 소련은 강내의 모든 섬을 차지해 버렸다. 마침내 중국은 내전을 끝내고 1949년 중화인민공화국을 수립했다. 하지만, 중국이라는 거대한 국가에 대한 통제력을 확보하는 데 엄청난 어려움을 겪고 있었던 중화인민공화국 신정부의 최우선 과제는 중국이 절박하게 필요로 하던 경제적 지원과 정치적 연대의 유일한 돌파구였던 소련과의 동맹관계를 강화하는 것이었다. 말하자면 잠자는 사자였던 중국은 다시 힘을 얻기까지 기다리는 수밖에 없었던 것이다.<sup>6)</sup>

중국이 힘을 회복하면, 과거에 당했던 것에 대해 모종의 조치를 취할 가능성이 있음은 당연히 예견될 수 있는 일이었다.

---

6) Neville Maxwell(2007), pp. 231~234

### III. 1969년 전바오 섬 분쟁과 중·러 영토분쟁의 핵심요인

#### 1. 불평등 조약

지금까지 서술한 바와 같은 역사적 배경에 견주어 보면, 양국 간의 불평등 조약이 중·러 영토분쟁에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 양국의 국경은 역사적으로 단 한 번도 명확하게 확정된 바가 없었고, 영토분쟁은 주로 19세기에 양국이 체결한 일련의 ‘불평등 조약’에 기인한 것이었다. 중국은 일련의 과거 조약들이 불평등하며 그에 따른 러시아의 중국영토 병합이 불법이라고 주장했다. 이러한 맥락에서 불평등 조약은 양국 간의 분쟁이 심화된 가장 직접적인 원인이며, 중국이 공산혁명 이후 정권이 안정되고 점차 국력을 회복하면서 1960년대에 양국관계는 악화일로에 놓이게 되었다.

전술하였듯이, 냉전 중이었던 1969년 3월 우수리 강의 전바오 섬<sup>7)</sup> 珍寶島, 다만스키 섬에서 대치한 중국과 러시아는 전면전의 위기에 봉착하기도 했다. 1969년 8월 신장의 중·소 국경 서부에서 양국이 대립했을 때는 핵전쟁의 가능성이 제기될 정도로 긴장이 고조되기도 했다. 첫 번째 국경분쟁 이후 국경분쟁이 점진적으로 알려지게 되었고, 양국 갈등의 주요 원인으로 자리 잡았다.<sup>7)</sup> 하지만 과거의 불평등 조약으로 인한 양국관계의 악화는 또 다른 요인에 의하여 더욱 촉진되었다.

---

7) Jianwei Wang(2003), “Territorial Disputes and Asian Security,” Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order : Instrumental and Normative Features*, Stanford, CA : Stanford University Press, p. 399

## 2. 이념갈등

뤼티(Lorenz Lüthi)가 주장한 바와 같이, 중·러동맹 이전의 영토분쟁은 양국 간에 이념갈등이 발생하기 전까지는 양국관계에 대한 위협으로 작용하지 않았다. 이념분쟁은 중·소관계 분열에 커다란 역할을 했으며, 특히 흐루시초프(Nikita Khrushchyov)가 1956년에 스탈린(Joseph Stalin) 격하운동을 벌인 이후에 더욱 심화되었다. 중국과 러시아의 불협화음은 국내적으로 사회주의적 사회를 수립하는 데 적용할 방법 및 자본주의 세계에 대한 사회주의 진영의 공동정책 방향에 대한 이견에서 비롯되었다. 중국과 소련의 분열은 냉전시대의 주요 사건 중 하나였다. 이념은 그 갈등의 중심에 있었고, 점점 국내정치와도 얽히기 시작했다. 중국 내 지도층의 갈등 속에서 자신의 입지를 강화하고 국내외적 목표를 달성하기 위해 마오쩌둥(毛澤東)은 악화되고 있었던 중·소관계를 활용했던 것이다.<sup>8)</sup>

같은 맥락에서 월트(Stephen M. Walt)의 주장도 주목할 필요가 있다. 그는 국제공산주의 운동사에서 공산국가 간의 갈등 현상을 염두에 두고, 유유상종(類類相從)을 패러디하여 “같은 날개의 깃을 가진 새들이 흩어진다(Birds of a feather flying apart)”라고 표현한 바 있다.<sup>9)</sup> 월트에 따르면, 특정 유형의 이념은 단결과 연합이 아닌 갈등과 불화를 초래할 수 있다. 특히 그 이념이 소속원들로 하여금 단일 권위적리더십에 복종하는 중앙집권적 운동에 합류할 것을 요구하는

---

8) Lorenz Lüthi(2008), *The Sino-Soviet Split : Cold War in the Communist World*, Princeton and Oxford : Princeton University Press, pp. 1~2 참조. 뤼티에 따르면, 중·소분쟁은 그 중요성에서 베를린 장벽의 건설, 쿠바 미사일 위기, 제2차 월남전, 미·일 화해에 견줄 만한 사건이었다. 중·소분쟁은 냉전 후반부의 프레임을 결정하는 중요 요소였던 것이다.

9) 원래의 영어식 표현은 Birds of a feather flock together이다.

경우, 역설적이게도 소속원들 간에 갈등 발생의 가능성이 더 커질 수 있다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 이념은 각 소속원들이 옹호하는 레짐(regime)에 대한 정당성의 원천이 되기 때문에 모든 레짐들이 그 이념의 타당성을 인정해야 한다. 그러나 어떠한 이념이 단일 리더를 요구하는 경우, 특정 이념을 채택한 모든 레짐들이 누가 지도자의 역할을 담당할 것인지에 대한 합의에 도달해야 한다. 따라서 동일 운동을 옹호하는 각 레짐은 타 레짐에 의해서 위협받는다고 느끼게 된다.

둘째, 리더 그룹의 권위가 공통이념에 대한 해석에 달려있기 때문에 이념적 분규가 발행할 가능성이 높고, 분규의 정도 또한 매우 심각할 가능성이 높다. 왜냐하면 경쟁자를 반역자 혹은 이단자로 몰아세우는 것이 각 파당이 자신의 행위를 정당화할 수 있는 유일한 방법이기 때문이다.<sup>10)</sup>

### 3. 1969년 중·소분쟁과 관계정상화를 방해한 세 가지 장애요인

중국과 소련이 1969년 전바오 섬(다만스키 섬)에서 충돌하게 된 것은 위와 같은 역사적·정치적 맥락에서였다. 두 국가는 1964년에 이미 국경분쟁에 대한 협의를 시작했으나 곧 중단되었다. 중국의 문화혁명 기간 동안 긴장상태는 더욱 격화되었고, 중국과 소련 모두 국경에 대규모 병력을 배치했다. 전바오 섬에서의 충돌 이후 얼마 지나지 않아 중·소 국경의 다른 부분에서 양측이 또 다시 대치하여 양국 모두 엄청난 피해를 보았고, 3,000명 가량의 소련 병사와

10) Stephen M. Walt(1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca and London :Cornell University Press, pp. 35~36

중국 병사가 사망했다. 양국은 코시긴(Aleksei N. Kosygin) 소련 총리와 저우언라이[周恩來] 중국 수상이 1969년 9월 베이징에서 가진 긴급회담을 통해 전면전은 겨우 피해갈 수 있었다. 그 후 양측은 국경지역에서의 현상유지와 교전 중단을 위한 임시조약에 서명했다.<sup>11)</sup> 이러한 중·소 간의 갈등은 1971년 7월 9일 키신저(Henry A. Kissinger) 미국 국가안보보좌관이 비밀리에 중국을 방문하고 6일 후 닉슨(Rhichard Nixon)이 중국방문 계획을 발표하는 등, 미국과 중국이 소련에 대항하여 연합하는 세력구도의 배경이 되었다. 같은 해 중국은 UN에 가입하여 안전보장이사회의 일원이 되면서, 그 위상이 크게 높아졌다.

이런 가운데 중·소 양국 간 영토 문제를 해결하기 위한 협의는 실질적인 진전을 이루지 못한 채 1979년까지 중단과 재개를 반복하며 이어지다가, 그나마 소련의 아프가니스탄 침공 이후 완전히 중단되고 말았다. 이후에 중국은 관계정상화에 따른 세 가지 요구조건을 재차 강조하는 것 말고는 국경지역의 현상변경에 대해 별다른 노력을 기울이지 않았다. 중국이 제기한 세 가지 요구조건이란 ① 중국 국경과 몽골에 배치된 소련의 대규모 병력 철수, ② 소련의 아프가니스탄 침공 중지, ③ 베트남의 캄보디아 점령에 대한 소련의 지지 철회였다. 중·소 국경 문제에 대한 협상과 성공 여부는 전반적인 중·소관계의 개선 여부에 달려 있었다.<sup>12)</sup>

11) Jianwei Wang(2003), pp. 399~400

12) Jianwei Wang(2003), pp. 399~400

## IV. 중·러 영토분쟁의 타결 과정 및 타결 요인

필자는 이 장에서 ① 이념적 경쟁의 종식, ② 중국의 전반적인 평화 지향성, ③ 양국이 준수한 호혜정책 원칙 등의 세 가지 요소를 국제정치·환경적 측면, 국내정치적 측면, 리더십 측면과 연관지어 분석하고, 이상의 요소가 중·소 영토분쟁의 해결 과정을 이해하는 데 주요하다는 점을 강조하고자 한다. 이를 예시하기 위해 1991년 중·소 국경선에 관한 합의, 2005년 중·러 블라디보스토크 조약의 성립 과정을 분석한다.

### 1. 국제정치·환경적 요인

#### 1) 1991년 중·소 국경선에 관한 합의

##### (1) 미국과의 경쟁에 대한 소련의 부담감

국경 문제에 관한 양국의 협의는 실질적인 진전을 이루지 못한 채 1979년 까지 중단과 재개를 반복하며 이어지다가, 그나마 소련의 아프가니스탄 침공 이후 완전히 중단되고 말았고, 중국은 계속해서 앞서 언급한 세 가지 문제의 해결을 양국 관계정상화의 조건으로 요구하는 상황이었다. 이때 돌파구가 될 만한 해결책을 제시한 이는 고르바초프(Mikhail Gorbachev)였다. 그는 일종의 해결사 역할을 담당했던 것이다. 고르바초프는 1986년 블라디보스토크 연설에서 중국 국경에 배치된 병력 감축과 몽골 및 아프가니스탄에 파견된 병력의 철회 등 세 가지 조건 중 일부에 대한 타협의 의지를 처음으로 보여주었다.<sup>13)</sup>

13) Jianwei Wang(2003), pp. 399~400 참조

물론 고르바초프와 같은 지도자가 등장할 수 있었던 것은 역시 국제정치적 환경의 변화와 떼어 수 없는 상관관계가 있었다. 1979년 미·중관계의 정상화와 1981년 보수강경파 레이건(Ronald Reagan)의 미국 대통령 취임, 특히 1983년 9월 소련 전투기의 KAL 007기 격추사건 등은 소련을 ‘악의 제국(Evil Empire)’으로 인식되게끔 하였고, 소련은 경제적인 난국에 처했을 뿐 아니라 국제적으로 고립되는 위치에 놓이게 되었다. 이러한 국제적 고립에서 벗어나기 위해서 시대는 고르바초프와 같은 인물을 요구하고 있었다고 볼 수 있다.

이처럼 고르바초프의 중국에 대한 유화조치는 직접적으로는 세계무대에서 소련이 지닌 입지의 약화와 국익침해에 대한 우려에 기인한 것이었다. 1980년대 초반 미국과의 경쟁 심화로 인해 소련은 국가 유지비용을 상승시킨 경제 위기에 당면하게 되었고, 그로 인해 미국과의 군비경쟁과 중국과의 국경에 배치한 60만 병사의 유지비용을 부담할 여력이 없었다. 고르바초프는 중국과의 관계정상화를 통해 소련의 입지가 더 이상 추락하지 않도록 하고자 했던 것이다.<sup>14)</sup> 이처럼 중·러관계의 개선은 중·러와 미국과의 관계가 동시에 좋지 못할 경우나, 중·러 두 국가 중 어느 한쪽과 미국의 관계가 좋지 못할 경우에 일어날 수 있을 것이며, 이는 “나의 적의 적은 나의 친구다(The enemy of my enemy is my friend)”라는 현실주의 논리에서 보면 예측할 수 있는 결과라고 할 수 있다.

---

14) M. Taylor Fravel(2008), *Strong Borders, Secure Nation : Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton and Oxford : Princeton University Press, p. 137

## (2) 중국 요구에 부합한 소련의 타협

: 탈베그 원칙의 도입과 협상출발점으로서의 불평등 조약

러시아는 교착상태에 빠진 중국과의 국경분쟁에 협력적 접근방식의 일환으로 협상이 탈베그 원칙(Thalweg Principle)을 국경하천의 경계획정에 적용하는 내용을 포함하는 베이징 조약(1860)에 기반해야 한다는 중국 측의 기본요구를 수용했다.<sup>15)</sup>

1986년 블라디보스토크 연설에서 고르바초프는 분쟁 중인 영토의 상당 부분을 중국에 양보하겠다는 의미를 담은 “공식적 국경은 강의 간천(幹川, main stream)을 따라 규정될 수 있다”라는 발언을 통해 러시아의 방향전환을 선언했다.<sup>16)</sup> 이에 대해 중국이 신속히 반응하면서 국경에 관한 논의가 수개월 내에 재개되었다. 즉 양측 모두 탈베그 원칙과 과거 조약문구의 공통분모로부터 합의를 모색하였고, 이에 따라 상당한 진전을 이룰 수 있었다. 이러한 해결책은 곧 러시아가 중국 측 간천의 수백 개에 이르는 하천섬에 대한 권리를 자진하여 포기했음을 의미하는 것이었다.<sup>17)</sup>

이것은 후에 이어진 중·러관계의 ‘긍정적 상호주의’의 시발점이 되었다. 과거에 카라한(그리고 레닌)은 러시아가 침탈한 영토를 중국에 반환하겠다는 약속을 반복함으로써 중국으로부터 원한을 샀지만, 고르바초프가 택한 행보는 이와는 정반대되는 매우 긍정적인 조치였던 것이다.

---

15) 탈베그(골짜기를 의미) 원칙에 따르면, 수로에 의해 구분된 두 국가 사이의 경계는 수로의 최심선(最深線)에 의해 규정된다. 다시 말해, 배가 운항할 수 있는 하천의 경우 가장 깊은 부분을 기준으로 국경을 정하고 항해가 불가능한 하천은 중앙선을 기준으로 국경을 정하도록 한 것을 말한다. <http://en.wikipedia.org/wiki/Thalweg>

16) 과거 소련은 강의 중앙 지점이 아닌 중국 쪽 강둑까지에 대한 영유권을 주장했기 때문에 강의 모든 섬에 대한 권리를 주장하는 것과 다를 바 없었다.

17) Neville Maxwell(2007), pp. 250~251

### (3) 잠정협정 : 불합의에 대한 합의(비협력에 대한 협력)

양국관계의 진전은 1988년 10월 회담에서도 이어졌다. 하천이 양국 국경 동부의 대부분을 구성하기 때문에 탈베그 원칙을 수용함으로써 국경선이 결정되었다. 그러나 아무르와 우수리 강이 만나는 지점에 위치한 헤이사쯔 섬[黑瞎子島, 러시아 명 볼쇼이 우스리스크 섬]이 난제로 떠올랐다. 양측은 파미르(Pamir) 산을 포함한 서쪽 국경에 대한 논의에 합의하고, 이 지역에 대한 공동 항공조사에 착수했다. 여기에서 중요한 사실은 중국과 러시아가 1964년에 도달했던 합의를 부활시켰다는 것이다.<sup>18)</sup> 이 단계에서 중국은 국경확정에 대한 기본방침에 아주 중요한 수정을 가했는데, 그 내용인즉 특정지역과 관련하여 난제가 발생하고 모든 해결시도가 실패했을 경우에는 그 문제는 보류함으로써 다른 지역에 대한 협상을 방해하지 않겠다는 것으로, “보다 현명한 후세가 현재 해결할 수 없는 문제에 대한 해결책을 낼 수도 있다”는 것이었다.<sup>19)</sup>

말하자면 중국과 러시아는 때로 해결이 불가능한 문제를 한켠에 미루어둘 필요가 있음을 깨닫고, ‘잠정협정(modus vivendi)’, 즉 ‘불합의에 대한 합의(agree to disagree)’ 혹은 ‘비협력에 대한 협력(cooperate not to cooperate)’의 방법을 실패경험의 역사 속에서 학습을 통해 체득한 것이었다.

### (4) 중국의 양보 이후 1991년의 분쟁종식 : 포괄적 일괄타결의 포기과 난제 해결의 보류

1989년 조지 부시(George Herbert Walker Bush) 대통령의 취임, 그리고 특히 베를린장벽 붕괴는 획기적 사건이었다. 이른바 냉전의 종식과정이 시작된 것이

18) M. Taylor Fravel(2008), p. 130

19) Neville Maxwell(2007), p. 251

다. 한국은 공산권 국가인 헝가리와 첫 국교정상화를 이루었던 반면, 중국에서는 같은 해 6월 천안문 사태가 있었다. 이는 오히려 중국이 안으로 움츠러 들고 수세에 몰리는 계기가 되었다. 반면 부시와 고르바초프는 12월 2~3일 몰타(Malta)에서 미·소 정상회담을 열고 냉전종식을 선언하기에 이른다. 이어서 1990년 한·소 수교, 동·서독의 재통일, 1991년 소연방의 붕괴 등 역사의 수레바퀴는 숨가쁘게 돌아갔다. 소연방 해체 후 러시아는 1996년까지 오히려 친남한정책을 펴기까지 했다. 다시 말해 공산권의 단결은 냉전시대와는 전혀 다른 양상을 띠게 되었던 것이다.

이런 미래의 변화가 일어나기 이전인 1987년 2월 중·소 양국은 일단 동쪽 국경 문제 해결에 집중하기로 합의함으로써 양측의 협의가 1964년 합의에 기초하여 재개될 것임을 암시했다. 1987년 8월 중국과 러시아는 기존의 관련 조약에 의거하여 동부국경분쟁을 마무리 짓기로 합의했다. 그러나 중국은 모든 분쟁지역에 대해 포괄적인 협상을 선호함으로써 복잡한 서부국경지역에 대한 중국의 영향력을 확대하고자 했던 반면, 소련은 각 지역별로 접근하는 방식을 원했다.<sup>20)</sup>

1989년 5월 중국과 소련은 고르바초프의 베이징 방문 기간 동안 양국관계를 정상화하였다. 정상회담이 개최되기 전에 주요 영토분쟁의 해결을 향한 상당한 진전이 이루어졌다. 양국은 국경의 동부 대부분에 대한 합의에 도달하였고, 중앙아시아지역에 대한 협의를 시작했다. 제4차 협상이 이루어졌던 1989년 10월에 중국은 첫 번째 양보조치로 모든 영토분쟁의 포괄적 일괄타결이라는 이전의 요구를 철회했는데, 이는 “우린 전체를 다루어야만 한다”고 했던 첸지첸(錢其琛)의 1987년 발언을 완전히 반복하는 유화적 조치였다. 대신 중국

20) M. Taylor Fravel(2008), pp. 137~138

은 지역별로 특정의 개별적 조약을 체결하기로 합의했다. 또한 중국은 두 번째 양보조치로 분쟁 대상이 되었던 두 개의 섬을 제외시키기 위한 합의에 서명하기로 했다. 비록 국경 문제 전부를 해결하는 것은 아닐지라도, 중·소관계의 개선을 가져올 것이 분명한 동부국경 대부분에 대한 양측의 합의는 합의가 없는 것에 비하면 훨씬 나은 것이었다. 이와 같이 중국 측의 타협적 자세로 인해 합의에 이르는 방향으로 협상이 진행될 수 있었다.

마침내 1991년 5월 16일 첸지천 중국 외교부장과 알렉산더 베스메르트니히 러시아 외상은 동부국경에 대한 국경협정을 체결하게 되었다. 이 협정에 규정된 동부 국경의 대부분은 아무르 강, 우수리 강, 아르군 강의 주요 수로(하천의 물이 가장 깊은 부분) 또는 중간선을 가로지르는 것이었다.<sup>21)</sup>

## 2) 2005년 중·러 블라디보스토크 조약

### (1) 중국과의 협정에 영향을 미치지 않은 소련의 붕괴, 그리고 난제의 해결

1991년 소련의 붕괴는 앞서 언급한 협정의 발효에 영향을 미치지 않았다. 동부국경에 대한 실질적인 경계획정은 1993년에 시작되었다. 분쟁 중인 섬의 할당 등 세부적인 경계획정은 1997년 11월에 마무리 되었다. 분쟁 대상이었던 영토에 대한 권리는 양국에 거의 동등하게 배분되었다. 전체적으로 보았을 때 중국과 러시아는 분쟁영토의 1,000km<sup>2</sup> 가량을 분할하였는데, 최종적 경계를 확정짓는 의정서는 중국이 이웃 국가와 체결한 국경 관련협정 중 가장 상세한 것이다. 소련 붕괴 이후 신생 중앙아시아 국가들이 중·소 서부국경 분쟁의 대부분을 물려받았다. 이 지역에 대한 합의는 1994년 전반기에 있었던 실무진 회담을 통해 이루어졌고, 9월에 첸지천과 안드레이 코지레프(Andrey

21) M. Taylor Fravel(2008), pp. 139~142

Kozyrev)는 서부국경협정에 서명했다. 이 지역에 대한 경계획정은 두 개의 경계 표지 설치와 함께 1997년 11월 국경 경계획정 시행에 관한 발표와 함께 거의 마무리되어 갔다.<sup>22)</sup>

이로써 중국과 러시아의 동부국경 문제의 98%가 해결되었다. 이 협정에서 제외된 두 지역에 위치한 세 개의 섬, 즉 볼쇼이 헤이사쯔 섬(우수리스크 섬), 인룽 섬(타라바로프 섬), 아르군 강의 볼쇼이 섬의 반환 문제는 해결되지 못한 채 남아 있었다. 1991년 동부국경협정에서 제외된 지역에 대한 분쟁은 1990년대에도 계속되었다. 2004년 푸틴 대통령의 방중 기간 동안 푸틴과 장쩌민(江澤民)은 중국과 러시아가 ‘(해당 지역을) 동등하게 나누기로’ 합의했음을 명시한 동부국경에 대한 추가적 국경협정에 서명했다.<sup>23)</sup>

양국의 추가적 타협 결과는 그 다음 해인 2005년 블라디보스토크에서 체결된 ‘중·러 동쪽국경에 관한 보충협정(블라디보스토크 조약)’을 통해 공식화되었다. 경계획정과 함께 전체 중·소 국경이 합의, 규정 및 합법화됨으로써 중국과 러시아 사이에 전례를 찾아볼 수 없는 수준의 우호관계가 형성되기 시작했다.<sup>24)</sup> 6월 2일 블라디보스토크를 방문한 리자오싱(李肇星) 중국 외교부장은 세

---

22) M. Taylor Fravel(2008), pp. 142~143

23) Akihiro Iwashita(2005), “An Inquiry for New Thinking on the Border Dispute : Backgrounds of ‘Historic Success’ for the Sino-Russian Negotiations,” in Akihiro Iwashita, ed., *Siberia and the Russian Far East in the 21st Century : Partners in the “Community of Asia”*, Vol. 1 Crossroads in Northeast Asia, Sapporo: Slavic Research Center, p. 97; Fravel(2008), *op. cit.*, p. 144. 그리고 2004년 푸틴과 장쩌민 간의 협정과 양국의 협상과정에 대해서는 윤영미(2004), 「중·러 영토분쟁: 아무르강 국경 획정을 둘러싼 갈등」, 『민족연구』 20호; 이정남(2008), 「중국과 러시아 간의 영토분쟁 해결방식」, 이동률 외, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단, 48~85쪽 참조

24) Neville Maxwell(2007), pp. 252~253

르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 러시아 외무장관과 ‘보충협정’에 서명하고, 마지막으로 남아있는 분쟁지역인 중국 헤이룽장성[黑龍江省] 우수리 강의 헤이사쯔 섬과 내몽골자치구 만저우리[滿洲里] 부근의 아바가이투저우 등 375km<sup>2</sup>의 면적을 절반씩 나눠 갖는 데 합의했다. 헤이사쯔 섬은 1969년 두 국가의 군대가 무장충돌했던 곳으로 양국의 분쟁을 상징하는 지역이었다.<sup>25)</sup>

하지만 러시아와 중국이 4,300km에 이르는 세계에서 가장 긴 육상국경 중 하나인 양국 간 국경의 모든 부분에 대한 경계획정을 완전히 마무리지은 것은 2008년 7월 21에 이르러서였다. 중국의 양제츠[楊潔篪] 외교부장과 러시아의 라브로프 외무장관이 이날 북경에서 ‘중·러 동쪽국경선 서술협의서’에 서명함으로써 중·러 국경분쟁은 마침내 해결되었다. 이 협약에 따라 러시아는 174km<sup>2</sup>가량의 영토를 중국에 양도했다. 양도된 영토에는 인룽 섬(타라바로프 섬)과 헤이사쯔 섬(블쇼이 우스리스크 섬)의 반 정도가 포함되었는데, 이 지역은 대부분 무인지대였다. 현재 중국과 러시아 사이의 국경분쟁은 모두 해소된 상태이다.<sup>26)</sup>

---

25) 『한겨레 신문』(2005. 6. 3) 참조. [http://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/39491.html](http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/39491.html)

26) 『중앙일보』(2008. 7. 23) 참조. [http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total\\_id=3234488](http://china.joins.com/portal/article.do?method=detail&total_id=3234488)

## 2. 국내정치적 요인과 리더십 요인

### 1) 중·러 간 타협을 위한 ‘허용적 조건(permissive condition)’으로서의 이념 갈등 증식: 고르바초프의 ‘신사고’와 중국의 실용주의

프레이블(Taylor M. Fravel)에 의하면, 국가가 기존의 영토분쟁을 다룰 때에는 세 가지 일반적 전략 중 하나를 선택하게 된다. 첫째, 아무 조치도 취하지 않고 해결을 미루는 것, 둘째, 양보하고 타협하는 것, 셋째, 협박 또는 무력을 행사하는 것이다.

대부분의 경우에 국가주권을 타협한 지도자에 대한 국내정치에서의 응징과, 그로 인해 위기가 고조될 경우 초래될 결과에 대한 불확실성과 관련하여 지도자가 치러야 하는 대가를 고려하면, 아무런 조치도 취하지 않는 전략이 가장 안전하다. 국가가 감당해야 할 대가를 상승시키는 요소가 무엇인지를 살펴보면 그 요소를 원용함으로써 국가가 분쟁 상황에서 언제, 왜 타협하는지, 혹은 무력을 사용하는지를 설명할 수 있을 것이다.<sup>27)</sup>

이 글의 목적이 이러한 이론을 검증해 보는 것은 아니지만, 프레이블의 이론에는 중·소 영토분쟁을 설명하는 데 필요한 한 가지 중요한 요소가 결여되어 있는데, 이념의 역할이 바로 그것이다. 앞서 언급한 바와 같이 루티(Lüthi)는 그의 저서에서 중·소 분열에서 이념적 갈등이 담당했던 중요한 역할을 강조한 바 있다.<sup>28)</sup>

필자는 바로 이와 같은 공산주의 이념이 지닌 분열적 성질 때문에, 고르바초프의 ‘신사고’가 중·러 영토분쟁의 장기적 해결의 초석 마련에 중요한 의미

27) M. Taylor Fravel(2008), p. 5

28) Lorenz Lüthi(2008), *The Sino-Soviet Split : Cold War in the Communist World*, Princeton and Oxford : Princeton University Press, passim

를 갖는다고 본다. 1984년에 있었던 이념에 관한 고르바초프의 당회의 연설은 그가 향후 수년간 도입할 이념과 정책에 대한 커다란 변화의 기틀이 되었다. 당시에는 그 중요성이 확실하게 드러나진 않았지만, 그는 연설을 통해 기본적인 ‘개혁(페레스트로이카)’과 ‘개방(글라스노스트)’의 개념을 도입했다.<sup>29)</sup>

덩샤오핑 이후 중국과 고르바초프 이후의 소련에서의 실용주의 노선의 강화는 양국 상호 간 이념적 교조주의를 상당히 완화시켰기 때문에, 고르바초프의 출현과 그의 ‘신사고’는 향후 중·소관계의 전반적 개선을 가능케 한 매우 중요한 조건이 되었다고 할 수 있다. 그리고 이런 이념적 교조성을 탈피하고 실용주의 노선을 채택하는 데에는 고르바초프와 덩샤오핑의 리더십이 절대적 역할을 했다. 여기에는 그러한 리더십을 요구한 국제정치적·환경적 압력이 작용했음도 물론이다.

## 2) 중국의 평화지향성

중국의 외교정책과 관련하여 주목해야 할 또 한 가지는 중국이 상당히 평화지향적이라는 것이다. 프레이블이 주장한 바와 같이, 중국은 종종 영토분쟁을 다루는 과정에서 협력적인 방식을 택한 경우가 많고, 많은 이들의 생각보다 훨씬 더 복잡한 행동 패턴을 보였다는 것이다. 1949년부터 중국은 23건의 영토분쟁 중 74%에 해당하는 17건을 해결했는데, 그 해결 과정에서 대부분 타협하는 모습을 보였고, 보통 분쟁 영토의 50% 미만을 확보하며 분쟁을 마무리지었다.<sup>30)</sup>

---

29) Raymond L. Garthoff(1994), *The Great Transition : American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D.C. :The Brookings Institution, p. 193

30) M. Taylor Fravel(2008), p. 46

이러한 맥락에서 러시아와의 영토분쟁에서 중국의 해결방식은 예외적인 경우가 아니라 중국 외교정책이 지닌 대체적인 평화적 지향을 보여주는 또 다른 사례라고 볼 수 있다. 홍콩과 마카오의 경우에서 알 수 있듯이, 중국은 실지 회복주의를 추구하지 않았다. 소련과의 협의 과정에서 중국은 이전 조약의 불평등함을 인식해야 한다는 입장을 고수하긴 했지만 과거의 불평등 조약을 전면적으로 폐기할 것을 주장하지는 않았으며, 러시아와 과거에 체결한 ‘불평등 조약’을 협상의 출발점으로 받아들였던 것이다.

최근 중국의 부상은 국제관계 전문가들 사이에서 뜨거운 화제가 되고 있다. 적지 않은 이들이 중국과 미국 사이의 패권전쟁(또는 예방전쟁) 가능성을 우려한다. 그러나 골드스타인(Avery Goldstein)의 분석에 의하면, 대만의 경우를 제외하면 중국의 행동은 공격적이라기보다는 현상유지에 초점을 맞추고 있다. 중국의 국제적 행위는 흔히 제도주의이론에 보다 잘 부합하는 듯 보이는데, 이는 중국이 미국에 의해 유지되고 중국에 상당한 혜택을 제공하는 국제 경제 무대에서 활발히 활동 중이기 때문이다. 따라서 중국이 현재의 미국 헤게모니에 대해 불만을 품고 도전해 올 것인가의 여부를 판단하기는 아직 이르다고 볼 수 있다.<sup>31)</sup>

물론 필자가 중국이 과거나 현재, 미래에도 평화지향적임을 확정적으로 주장할 의도는 없다. 이에 대해서는 논란이 끊이지 않고 있으며, 국제정치를 분석하는 여러 가지 패러다임이 각기 다른 분석을 내놓을 수 있을 것이다. 하지

---

31) Avery Goldstein, “Power Transition, Institutions, and China’s Rise in East Asia : Theoretical Expectations and Evidence,” G. John Ikenberry and Chung-in Moon, ed., *The United States and Northeast Asia : Debates, Issues, and New Order*, Lanham · Boulder · New York · Toronto · Plymouth, UK : Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

만 이론이 가지는 ‘자기실현적 예언성’의 측면을 감안한다면 최소한 중국에 대해서 호전성 측면만을 부각시키거나, 국제체제의 구조적 압력 때문에 중국이 자국의 안보보다는 권력 자체의 극대화를 추구하기 때문에 결국 중국과 미국 간의 충돌이 불가피하다고 단정짓는 것은 유연성이 결여된 사고라는 점만은 지적하고 싶다.

여기서 우리는 구성주의자들의 견해와도 일맥상통하는 칼 마르크스(Karl Heinrich Marx)의 유명한 말을 기억할 필요가 있다. “인간은 자신이 역사를 만들어 간다. 하지만, 인간은 자기가 원하는 대로 역사를 만들어 가는 것이 아니다. 인간은 자신이 선택한 환경하에서가 아니라, 과거로부터 주어진 환경하에서 역사를 만들어간다.”<sup>32)</sup> 이와 연결시켜 보면 어떤 국가의 속성 자체가 특히 ‘평화지향적이다’, 혹은 ‘호전적이다’라고 파악하는 것은 좀 단순한 시각이다. 국가의 정책은 리더십과 주어진 여건이 동시에 작용하여 결정된다. 중국의 경우도 예외는 아닐 것이며, 최근 미국의 아시아 회귀정책과 더욱 적극성을 띠고 있는 중국의 외교·국방정책을 감안하면, 최소한 중국의 외교정책 상황에 따라 또 리더십의 성격에 따라 얼마든지 다양하게 변화될 수 있을 것이다.

### 3) 상호주의와 학습: 소련의 양보와 중국의 유연성

앞서 이미 양국 간의 실패를 통한 학습효과에 대해 언급하였지만, 장기적인 시각에서 중·러관계의 오랜 역사를 상호주의(Reciprocity, Tit-for-tat)와 학습의 관점에서 살펴보면, 양국관계가 점진적으로 ‘부정적 상호주의/negative

---

32) Karl Marx(1978, 1972), “The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte,” Robert C. Tucker, ed., *The Marx-Engels Reader*, New York and London: Norton & Company, p. 595

reciprocity(메아리 효과[echo effect]<sup>33)</sup>를 수반한)로부터 ‘긍정적 상호주의/positive reciprocity’로 변환되어 온 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

예를 들면 중·러 간 접촉 초기인 1567년에 두 명의 코사크 병사가 베이징에 도착해 중국황제에 알현을 청했을 때, 이들은 환대받지 못하고 거절당했다(부정적으로 시작). 그 후 17세기 중반경 러시아인들이 우랄 산맥과 시베리아를 가로질러 남쪽으로 방향을 틀어 아무르 분지에 진입하여 네르친스크를 세웠다. 이들은 요새와 교역소를 설치했고, 그 결과 양측 사이에 전쟁이 발발했다. 중국은 러시아 측과 네르친스크 조약을 맺어 일시적으로 러시아의 중국영토 침략을 막을 수 있었지만, 19세기 중반에 중국제국은 서구 제국주의 국가들의 침입으로 국세를 잃게 되었다. 이를 기회로 삼아 러시아는 아무르 분지에 대한 식민지배를 강화하고 전에 네르친스크 조약에 의해 중국의 해안으로 보존되어 왔던 지역에 정착하게 되었고, 그 후 아이훈 조약과 베이징 조약으로 중국의 영토를 잠식해 들어갔다. 이와 같은 역사적 사건들은 양국관계의 ‘부정적 상호주의’에 부합하는 양상을 보였다.

33) 메아리 효과(echo effect)란 국가 간 협력을 증진시키는 전략으로서 상호주의(tit-for-tat)전략을 사용할 경우에 생길 수 있는 부작용으로, 국가 A가 어떤 계기에 국가 B에 대해 비협적인 행위를 취할 경우 tit-for-tat전략이 결국은 양국 간의 갈등을 영구화시키게 되는 효과를 의미한다. 이런 측면에서, 적대적인 국가가 협력적인 관계에 돌입하기 위해서는 tit-for-tat보다는 GRIT전략이 더 효과적이라고 보는 학자도 적지 않다. GRIT에 대해서는 다음을 참조. Robert E. Osgood(1967), *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press; Deborah Welch Larson(1987), "Crisis Prevention and the Austrian State Treaty," *International Organization*, Vol. 41, No. 1(Winter)

34) Robert Axelrod and Robert O. Keohane(1986), "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press; Robert Axelrod(1984), *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, Inc., Publishers 참조

러시아혁명 후 소비에트 정권의 외상 카라한이 과거 제정러시아가 점령했던 중국의 영토를 모두 일방적으로 포기한다는 소련 정부의 입장을 발표했을 때가 ‘공정적 상호주의’에 입각한 새로운 양국관계를 시작할 수 있는 적기였다. 그러나 러시아가 카라한 선언을 철회함으로써 새로운 소련 정권에 일시적이거나 고마운 마음을 갖고 있었던 중국인들로부터 커다란 분노를 샀다.

제2차 세계대전 이후 공산주의 국가인 중국은 정권수립 초기의 불안정한 상태에서 소련과 동맹을 맺을 수밖에 없었는데, 이 동맹은 갈등의 씨앗을 품고 있는 취약한 동맹관계에 지나지 않았다. 갈등의 씨앗은 1969년 전바오 섬에서의 무력충돌사건으로 이어졌고, 그 후 양국은 교전을 중단하고 현상태를 유지하기로 합의했다. 양국 사이의 논의는 중단과 재개를 반복하며 1979년까지 이어졌지만 실질적인 진전을 보지는 못했으며, 중국은 여전히 과거의 불평등 조약이 그들을 움아매고 있다고 느꼈다. 중국은 중·러관계의 정상화를 가로막는 세 가지 문제의 해결을 요구했지만 소련은 이에 응하지 않았다.

이 시점까지 중국과 소련의 역사는 ‘부정적 상호주의’로 점철되어 있었다. 근대에 중국은 제국주의 열강의 침탈 시기에 약화된 국력 때문에 일방적으로 러시아에게 당하는 역사를 가졌었는데, 이와 같은 배경에서 러시아 측의 선도적 조치가 긴요한 상태였으나 그 계기가 쉽게 마련되지 않고 있었다. 하지만 이런 부정적 상호관계의 긴 역사는 호혜적인 관계를 원하는 양국국민들에게 일정한 학습효과가 있었을 것으로 보인다. 실제로 이러한 과거의 패턴은 곧 고르바초프 등장 이후 러시아 측의 선도적 조치로 인해 ‘공정적 상호주의’로 변모하게 된다.

### 3. 시간 길이의 중요성: 장기적 관점에서는 ‘실패’ 아닌 ‘실패’

#### 1) 중·러 관계를 장기적 관점에서 봐야 할 필요성

중·러 영토분쟁사를 ‘실패를 통한 학습(learning by failures)’ 과정이라는 측면에서 바라본다면<sup>35)</sup> 이른바 ‘실패’, 즉 심각한 분쟁상태의 지속이 반드시 쌍방의 역사적 적대감에 기인한 비이성적이고, 감정적 요구 때문만은 아니다. 실패는 오히려 양국의 현실주의적 욕구의 추구(Realpolitik), 그리고 상대방의 국익을 희생함으로써 자국의 이익을 충족시킬 수 있는 능력, 혹은 강제력이 제한되어 있기 때문에 생겨나는 ‘의도치 않은 결과(unintended consequence)’로서 나타나는 현상인 것이다. 그럼에도 불구하고 국가관계에서 반복적으로 실패가 쌓이게 되면, 그것이 양국이 향후 협력에 도달하게 되는 기초가 될 수도 있다.

이런 시각에서 저비스(Robert Jervis)는 다음과 같이 강조하고 있다. “한 정책을 어떻게 평가하느냐는 평가 대상이 되는 기간에 따라서 달라질 수도 있다. 어떤 경우의 비협조적 행위(defection)가 장기적인 관점에서는 상호협력(cooperation)을 가져오게 만드는 요인이 될 수도 있다. 실로 국제정치에서 무정부상태(anarchy)에 대한 학자들의 이론화가 함축하는 의미 중의 하나가 바로 상대방의 비협조적 행위의 가능성이 국가 간 협력을 강제할 수 있다는 점이다.

---

35) 국제관계에서 국가간 학습(learning) 현상에 관해서는 다음을 참조. George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, ed.(1991), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*, Boulder and Oxford: Westview Press; Joseph S. Nye, Jr.(1987), “Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes,” *International Organization*, Vol. 41, No. 3(Summer)

필자는 학습이론을 한·일국교정상화의 타결과 관련하여 분석한 바 있다. Tae-Ryong Yoon(2008), “Learning to Cooperate Not to Cooperate: Bargaining for the 1965 Korea-Japan Normalization,” *Asian Perspective*, Vol. 32, No. 2 Summer

우리가 분석하고자 하는 상황에서 협력과 비협조적 행위의 구분과 어떤 국가가 어떤 쪽으로 판단될지의 문제는 자의적인 것은 아닐지라도 결국 주관적인 것이라고 할 수 있다.”<sup>36)</sup>

저비스가 언급하는 ‘시간 길이(time span)’의 관점에서 보면, 중·러 영토분쟁을 종식시키기 위한 양국의 협상과정에서 반복되었던 과거의 실패도 반드시 실패라고만 규정지을 수는 없다. 1969년의 군사적 충돌을 포함하여 과거에 있었던 여러 차례의 실패는 후에 양국이 서로가 수용할 수 없는 요구를 내세움으로써 상대방을 자극하지 않는 방법을 스스로 학습할 수 있는 계기로 작용했을 수도 있기 때문이다.

이 점은 1986년 고르바초프의 선도적 조치 이후에 양국 정부가 점차적으로 각자의 입장 차이를 줄이는 노력을 기울였다는 사실에서 확인할 수 있다. 그러므로 어느 정도의 시간 길이를 염두에 두고 보느냐에 따라서 단기적인 실패·갈등은 차후의 성공·협력을 촉진하는 요인으로 파악될 수도 있다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다.

## 2) 중·러관계에서 장기적인 실패를 통한 학습효과

우리가 실패 혹은 갈등이 지속되었던 중·러관계사에만 주의를 기울인다면, 2005년에 양국이 블라디보스토크 조약을 통해서 수세기 간에 걸친 영토분쟁에 종지부를 찍을 수 있었으리라고 상상하기란 쉽지 않다. 그러나 어떤 국가가 가능하면 이웃 국가와 좋은 관계를 유지하고 싶어하는 것 또한 지극히 자연스러운 현상이기도 하다. 왜냐하면 좋은 관계를 유지하는 것 자체가 공동

---

36) Robert Jervis(1988), “Realism, Game Theory, and Cooperation,” *World Politics*, Vol. 40, p. 330

의 이익을 수반하는 것이기 때문이다.<sup>37)</sup>

이웃 국가들 사이에 분쟁이 잦은 이유는 그들이 좋은 관계를 원하지 않아서라기보다는 무정부상태라는 국제체제의 구조적 여건하에서 이해관계가 서로 상충하고, 신뢰할 수 없는 국가들 간에는 서로 상대방 국가로부터 지배받는 상황에 대한 두려움을 갖게 되어 이것이 필연적으로 안보딜레마를 초래하기 때문이다.

여느 양자관계에서와 마찬가지로 중·러관계에서도 양국의 상대적 정체성—적이나 동지나—의 문제, 그리고 주권 및 영토보전 등 핵심 사항에 대한 이해절충이 쉽지 않았다. 하지만 양국이 오랫동안 단기적으로 반복해서 경험해 온 ‘실패의 역사’가 장기적으로는 갈등으로 인해 경험한 불이익을 반추하며 차츰차츰 타협하면서 공동의 이익을 실현하는 잠정협정·일시적 타협(modus vivendi)을 발전시켜 온 ‘학습의 역사(혹은 학습의 기회)’이기도 했다. 이러한 새로운 관계양식을 깨닫고 완전한 해결책은 아니지만 까다로운 문제는 잠시 미루어두는 방식을 학습해온 것이고, 그 결과로 도출된 성과가 2005년 중·러의 블라디보스토크 조약이라고 해석할 수 있다. 두 국가의 영토분쟁은 양국관계에 존재했던 까다로운 이슈들과 다루기 힘든 문제들에 대해 ‘의도적 모호함(intended ambiguity)’을 견지하기로 암묵적 합의하는 방식으로 당분간 그대로 놔둘 수 있는 방법을 양측이 깨달은 후에야 차후 궁극적으로 해결될 수 있었다.

---

37) 한 국가의 현실주의적 고려가 반드시 이웃 국가와의 갈등으로만 이어지는 것은 아니다. Charles L Glaser(1994/1995), “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help,” *International Security*, Vol. 19, No. 3 참조

## V. 타결의 원칙: 양국 간 영토문제 타협 과정에서 적용된 원칙

앞에서 필자는 중·러 간 영토분쟁을 해소하기 위한 과정에서 이념적 경쟁의 종식, 중국의 전반적인 평화지향성, 양국이 준수한 호혜정책의 원칙 등 세 가지 요소를 언급한 바 있다. 이 중에서 특히 호혜정책의 원칙이 양국 간의 구체적인 협상과정에서 어떤 식으로 적용되었는지를 좀 더 상세히 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 상호주의와 공정성: 50:50 원칙과 ‘공동사용’

중국과 러시아의 사례를 주의깊게 살펴보면 상호주의의 패턴을 어렵지 않게 찾아볼 수 있는데, 양국이 아주 엄격한 수준은 아니더라도 대체로 50:50 원칙을 적용했음을 알 수 있다. 또한 분할이 어려운 지역에 대한 협상과정에서는 ‘공동사용’이라는 개념이 최종적 합의에 도달하는 데 매우 유용하게 작용했다.

푸틴과 후진타오가 모든 영토문제를 마무리하기 위한 ‘원-원 전략’을 선언한 직후 앞서 언급한 ‘3개 섬 문제’에 대한 해결책이 도출된 과정이 알려지게 되었는데, 분쟁 중인 섬의 경우 바로 50:50 원칙에 의거하여 중국과 러시아에 각각 분할되도록 했다는 것이다.<sup>38)</sup> 그 대표적인 예로, 연해주 카산(Khasan, 장쿠꺄) 지역의 문제를 해결하기 위해 300ha 넓이의 이 지역을 대체로 균등하게 분할한 것을 들 수 있다. 이는 법적인 해결책이 아니라 ‘정치적’인 타협의 결

38) Akihiro Iwashita(2005), pp. 98~99

과였다. 또한 이와 같은 문제해결 방식은 과거의 분쟁상황이 당사자 모두에게 ‘윈-윈’ 상황으로 개선되었다는 느낌을 줌으로써 정치적인 만족효과를 창출하는 데 유효했다. 하지만 50:50 원칙이라는 것이 분쟁지역을 반드시 정확하게 반으로 나눈다는 것을 의미하지는 않는다.<sup>39)</sup>

또한 여기에서 주목할 점은 50:50 원칙이 사실상 카산지역에만 국한된 것이 아니었다는 것이다. 사실 중·러 국경확정에서 가장 까다로웠던 문제는 육상국경이 아닌 하천국경 문제였다. 여기서도 50:50 원칙이 바로 수천 개에 달하는 섬들을 중국과 러시아에 나눌 수 있었던 비결이었다.<sup>40)</sup>

이런 점에서 양국의 국경협상 과정에서 전반적인 이미지는 공정성과 합리성이었다는 이와시타의 지적은 타당하다고 생각된다. 사실 서양의 제국주의 국가들이 동양을 침탈하면서 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 휘둘렀던 근대 국제법 체제를 엄격히 적용한다면, 국경하천의 섬들 중 다수는 러시아의 관할이었던 것도 법적으로는 타당한 것이었다. 불평등 조약도 조약은 조약이기 때문이다. 하지만 러시아가 그런 태도를 견지했다면 결코 양국 간 영토 문제의 해결은 없었을 것이다.

그러나 다행히 러시아는 중국에 수백 개의 섬을 양보했다. 이러한 ‘윈-윈’의 이미지는 중국과 러시아의 영토분쟁 해결방식에 대한 반발과 민족주의적 감정을 억제시키는 데 중요한 역할을 하였다. 중국과 러시아는 상호 수용 가능한 타협점을 찾고 양국이 획득한 이미지를 성공적으로 투영했다. 또한 양국 모두 ‘50:50 원칙’과 ‘공동사용’의 방식에 기초한 정치적 해결을 통해 국가의 위상을 높이고 상호이익을 도모할 수 있었다.<sup>41)</sup>

39) Akihiro Iwashita(2005), p. 99

40) Akihiro Iwashita(2005), p. 99

41) Akihiro Iwashita(2005), pp. 99, 111

## 2. 기술적·법적으로 조율된 근거와 정치적 마무리

중·러 영토 문제에 대한 해결책은 주로 정치적 결정에 의해 도출되었고, 이는 하천국경의 경우에도 마찬가지였다. 흔히 협상 당사자들은 국경하천 주변에 위치한 대부분의 섬에 대한 분할이 기술적·법적인 판단하에 이루어졌다고 설명하지만, 사실상 그것은 정치적인 타협이다. 다시 말해 타협의 정신이 중요한 것이지, 정확하게 나눈다는 게 중요하지는 않다는 것이다.

이와시타에 따르면, ‘탈베그 원칙’이 적용되었다면 중국의 영토가 되었을 몇 개의 섬이 러시아의 영토로 남아 있다. 그 예로 우수리강의 셰르메테프스키(Shermetevskii) 섬을 들 수 있고, 이와 반대되는 사례로는 사할린(Sakhalin) 섬을 들 수 있다. 이는 러시아가 셰르메테프스키 섬에 대한 영유권을 유지하는 대가로 중국에 사할린 섬을 양보하는 내용의 정치적인 합의가 이루어졌을 개연성을 뜻하는 것이다. 1991년 국경협약의 개정과 카산지역에 대한 ‘윈-윈’ 전략으로 이어진 ‘타협’의 정신이 우수리 강에 대한 정치적 합의에도 적용되었던 것이다.<sup>42)</sup>

아무르 강에 위치한 섬의 반환을 살펴보면, 중국이 강력하게 요구했던 몇 개 섬이 여전히 러시아 영토로 남아있다. 아무르 강의 섬은 매우 광범위하게 분포하고 있기 때문에 강의 간천(幹川)이 어떤 것인지 판단하기 어렵다. 따라서 이러한 섬들이 탈베그 원칙에 따른 엄격한 기술적 기준을 통해 분할되었다고 보기는 어렵다. 결국 러시아와 중국은 정치적 합의를 도출함으로써 50:50 원칙에 따라 이 섬들을 나누어 가졌던 것이다.<sup>43)</sup>

42) Akihiro Iwashita(2005), p. 100

43) Akihiro Iwashita(2005), pp. 101~103

이렇게 중·러 영토분쟁이 평화적으로 해결될 수 있었던 이유는 양국이 타협하고 양보했기 때문이다. 또한 이는 러시아가 타협과 양보를 통한 해결을 진정으로 원하고 실행했기 때문에, 그리고 중국이 이를 진지하게 받아들이고 적절히 대응했기 때문에 가능한 일이었다.<sup>44)</sup>

다음 절에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 중·러 영토분쟁의 평화적 해결이 한·일 간의 독도를 둘러싼 갈등의 해소와 관련하여 어떤 점을 시사하는지 살펴보겠다.

## VI. 맺음말: 중·러 영토분쟁 해결사례의 이론적·정책적 함의, 그리고 독도

이 글은 중·러 영토분쟁의 성공적인 해결사례를 분석함으로써 한·일 간 독도 이슈를 포함한 동아시아 영토분쟁에 긍정적 메시지를 전하고자 하였다. 물론 각각의 사례가 지닌 특성이 상이하기 때문에 한 가지 사례에서 유용했던 해결책을 그대로 다른 사례에 적용하는 것이 반드시 효과적이라는 보장은 없다. 그러나 최근까지 300년 이상 양국관계에 걸림돌이 되어온 중·러 영토분쟁의 성공적 해결사례 그 자체가 매우 고무적인 사건으로서 현재 영토갈등을 겪고 있는 국가에게 희망을 주는 사례임은 분명하다.

더욱 중요한 것은 성공사례와 여타 현재 진행 중인 영토갈등의 사례를 면밀히 분석한 후 그 분석결과를 현재 미해결상태에 있는 사례와 비교해 보면, 국가 간 평화를 진척시키기 위한 모종의 이론적·정책적 함의를 얻을 수도 있

---

44) Akihiro Iwashita(2005), p. 114

다는 것이다. 그러면 지금까지의 분석을 통해서 얻어진 결과를 바탕으로 국경 분쟁(영토·영해분쟁)에 대한 몇몇 생각을 정리해 보기로 하겠다.

첫째, 서론에서 이미 언급했지만, 중·러의 사례는 일반적으로 영토분쟁이 시간에 비례하여 강화된다는 명제를 제시한 해스너의 주장에 반박증거를 제공해 준다. 특히 성공사례 중에서도 당사국들이 스스로 주도하여 평화적인 방식으로 좋은 결실을 맺었다는 점에서 그야말로 귀감이 되는 사례다.

물론 개별사례 자체가 각 연구자들에게 흥미롭긴 하겠지만, 각자의 연구가 이론적·정책적으로 좀 더 의미 있으려면 생각의 지평을 넓혀 자신의 연구가 어떤 위치에 놓여있는지를 생각해 볼 필요가 있다. 특히 본 연구도 한·일 간의 독도 이슈에 대해서 보다 객관적인 함의를 주기 위해서는 분쟁사례에 대한 보다 완벽한 유형화(typology)를 전제로 해야 할 것이다. 즉 먼저 ① 과거에 분쟁이 있었다가 현재는 해결된 사례, ② 과거의 일정 시점부터 분쟁이 시작되어 현재도 분쟁상태에 있는 사례를 구분해야 할 것이고, 또한 그 분쟁이 ③ 육지의 영토분쟁인지, ④ 해양의 도서분쟁인지를 구분해야 할 것이다. 이에 더하여 현재 해결된 사례일지라도 ⑤ 무력에 의해 해결된 경우, ⑥ 평화적으로 해결된 경우를 구분해야 할 것이고, 또한 평화적으로 해결된 경우라도 ⑦ 당사국 간의 협상·담판에 의해 해결된 경우, ⑧ 제3국 혹은 국제사법재판소 등의 중재를 통하여 해결된 경우 등을 구분해야 할 것이다. 이런 측면에서 보면, 본 연구의 이론적 함의는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 중·러 영토분쟁의 해결과정은 불평등 조약, 제국주의 침탈 등 역사문제의 해결과 그 궤를 같이 했다. 중국은 16세기 중엽의 첫 접촉 이래로 네르친스크 조약, 아이훈 조약, 베이징 조약, 카라한 선언의 반복 등을 겪으면서 역사적으로 제국주의시대의 한 열강이었던 제정러시아에 불평등 조약으로 피해를 봐왔다는 의식이 컸다. 특히 영토 문제에서 중국의 국력이 쇠퇴했을 때

빼앗겼던 것을 고르바초프 이후 대체로 반 정도는 러시아로부터 되찾았는데, 이것은 중국으로서는 역사적 한(恨)을 풀다는 의미가 있는 것이었다. 이처럼 영토 문제와 역사 문제는 같이 얽혀있으므로 명확히 구분하기가 힘들다.

한·일 간 독도 이슈에도 일본은 국제법적 접근을 선호하면서, 1905년 일본제국주의의 한반도 침탈 과정에서 일본이 한국의 외교권을 박탈한 상태에서 독도를 시마네(島根) 현에 편입시킨 것에 대해 한국이 이의제기를 하지 않았다는 것을 강조한다. 하지만 일본 메이지(明治) 정권 당시 독도를 한국령으로 인정했던 일본이 제국주의적 침탈 과정에서 힘의 논리에 의해 독도를 강탈한 행위를 한국이 정당한 것으로 받아들인다는 것은 사실상 있을 수 없는 일이다. 한국을 36년간 수탈한 일본이 과거사에 대한 반성은커녕 적반하장의 논리를 구사하고 있다는 인식이 강한 한국으로서는 양보하기 매우 어려운 사안이고, 그만큼 평화적 해결의 전망도 어두울 수밖에 없다.

셋째, 중·러 사례는 영토분쟁의 해결에서 정치적 리더십의 지대한 중요성을 일깨워준다. 양국의 과거 관계가 부정적이었다고 해서 두 국가가 미래에 맺을 관계도 반드시 부정적일 것이라는 보장은 없다. 그러나 악순환의 굴레에서 벗어나기 위해서는 반드시 역사를 만들어가는 주체가 인간임을 자각하는 지도자들과 그를 뒷받침해주는 민중들의 자각이 필수적이다.

고르바초프가 증명하듯이, 정치지도자의 의지가 역사를 바꾸어놓을 수 있다. 물론 고르바초프가 소련의 해체를 바라거나 예상하면서 개혁·개방정책을 펼 것은 아니지만, 결국 그의 혁신적 신사고 그리고 중국과의 관계를 개선하고자 하는 의지가 없었더라면 중·러 영토분쟁의 해결은 불가능했을 것이다. 고르바초프는 과거 중·러관계에서 ‘부정적 상호주의’를 장기적인 관점에서 양측 모두에게 보다 큰 혜택을 안겨줄 ‘긍정적 상호주의’로 전환시키는 데 지대한 역할을 했다. 이는 한·일 간 독도 이슈를 포함하여 다른 영토갈등 사

례에 있어서도 정치적 리더십이 매우 중요하다는 것을 강력하게 암시하는 것이다.

역사나 국제정치에서도 필연은 없다. 리더십과 주어진 국제환경이 상호작용 속에서 구체적인 역사를 만들어가는 것이다. 국제정치의 현실은 늘 인간과 구조, 악(evil)과 비극(tragedy), 의지와 결정론의 양 극단이 아닌 양자의 상호작용 속에서 만들어진다.

넷째, 중·러 영토문제의 해결에서 명시적 혹은 암묵적으로 원용되었던 50:50 원칙으로 표현되는 공정성과 합리성의 문제는 영토문제의 해결에 매우 중요하다. 중·러 영토분쟁에서는 분쟁지역을 공평하게 분할하는 것이 불가능한 경우에 ‘공동 사용’이 좋은 해결책이 될 수 있었다. 하지만 이것은 정치적 유연성 혹은 정치적 합의를 전제로 하는 것이었다. 기술적·법적 개념을 기계적으로 적용하는 식의 50:50 원칙이 아니었다. 하지만 합리적으로 보이는 이러한 원칙도 양국 국민의 역사인식에 큰 차이가 있을 때는 구체적으로 적용하기가 쉽지 않을 것이다.

한 가지 예로, 2012년 말 일본의 대표적 진보지식인 와다 하루키(和田春樹) 도쿄대 명예교수가 ‘영토 문제를 어떻게 해결할까’를 주제로 열린 국내 일본학연구소 초청 강연에서 “일본은 독도가 한국영토임을 인정해야 한다. 한국 정부는 일본과의 협상을 통해 이를 설득해야 한다”고 주장한 바 있다. 그러면서 와다 교수는 그 대신 한국 정부도 독도를 유엔 해양법 조약에 따른 배타적 경제수역(EEZ)의 기점으로 삼지 않고, 시마네 현 어민들의 어업권을 보장해야 한다고 주장한 바 있다.<sup>45)</sup>

---

45) 『한국경제』(2012. 11. 6). <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201211054724g> 참조

독도에 대한 영유권은 한국에 있음을 일본이 인정하되 한국은 일본어민들의 어업권을 보장해야 한다는 이러한 주장은 기본적으로 ‘공동 사용’ 방식을 제안하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 안이 현실적으로 한국에 받아들여질 가능성은 차치하더라도, 만일 이러한 제안이 와다가 아닌 일본 정부의 공식입장이라면 상황이 어떻게 될까? 그 경우 최소한 한 가지 분명한 것은, 일본 정부가 독도는 일본의 영토이며 현재 한국은 불법점거 중이라고 주장하는 것에 비하면, 한국 내에서 훨씬 더 유화적으로 여겨질 가능성이 크다는 것이다. 하지만 한국이 근대에 들어서면서 일반적으로 일본에게 침탈당한 피해자라는 인식이 강한 상태에서는 한국으로서는 받아들이기 힘들 것으로 보인다. 36년간의 국권 침탈과 경제적 수탈, 수많은 인명피해의 역사적 기억은 쉽게 사라지지 않을 것이다.

다섯째, 중국과 러시아의 사례에서 나타나는 한 가지 역설은 양국이 영토 분쟁을 성공적으로 해결할 수 있었던 이유가 이들의 분쟁이 매우 심각한 수준이었고, 양국의 국경에 분쟁의 원인이 될 만한 수많은 발화점이 존재했기 때문이라는 것이다. 분쟁지역의 수가 매우 많아서 오히려 서로 주고받을 수 있는 것이 많았기에 양국은 한국과 일본의 경우보다 쉽게 양보하고 타협할 수 있었고, ‘긍정적 상호주의’를 성취할 수 있었다.

하지만 중·러관계와는 달리 한국과 일본 간에는 영토 문제와 관련하여 서로 주고받을 것이 많지 않은 게 아니라 아예 없다고 할 수 있을 정도다. 가정컨대 오래 전부터 한국 정부가 대마도 문제를 이슈화하여 현재 최소한 일본 정부가 독도를 이슈화한 정도라도 대마도 문제가 이슈화되었더라면, 대마도와 독도를 맞바꾸어 서로의 영유권을 교환하는 방식을 통해 문제를 해결할 수 있을지도 모르겠다. 하지만 한국과 일본 간에는 이런 식으로 주고받을 것이 없으니, 문제해결도 쉽지 않을 것이다.

필자에게 이 글을 마무리하면서 하나 떠오르는 생각이 있다. 오래되어 누구의 주장이었는지 명확히 기억이 나지는 않지만, 『아사히 신문(朝日新聞)』에서 한 일본인이 했던 주장이다. 일본이 한국에게 일방적으로 독도 포기를 선언하는 것이었다. 일본이 식민지를 통해서 한국을 그만큼 경제적·정치적·정신적으로 고통을 주었으니 독도를 일방적으로 포기하지는 주장으로, 그것이 한 일관계 개선의 가장 좋은 방법이며 일본에게도 장기적으로 가장 이득이 되는 정책이라는 것이었다. 이러한 정책은 한국인이라면 누구나 다 크게 환영할 것이다. 하지만 일본의 현 아베(安倍) 수상의 정치적 행보를 감안하면 이런 정책은 현재로선 실현성이 없다.

한일관계의 개선을 위해 한국과 일본의 정치지도자들은 공히 권력과 편협한 이익추구가 자국이 이익이라는 근시안적 ‘사이비 현실주의(pseudo-Realism)’를 경계해야 할 것이다.<sup>46)</sup>

---

46) 저비스의 다음과 같은 말을 기억할 필요가 있다. Robert Jervis(1989), “The obsession with power and narrow self-interest — what might be called pseudo-Realism — leads to the dissipation of power and eventually undermines self-interest.” *Meaning of the Nuclear Revolution : Statecraft and the Prospects of Armageddon*, Ithaca and London : Cornell University Press, p. 127

• 참고문헌

저서

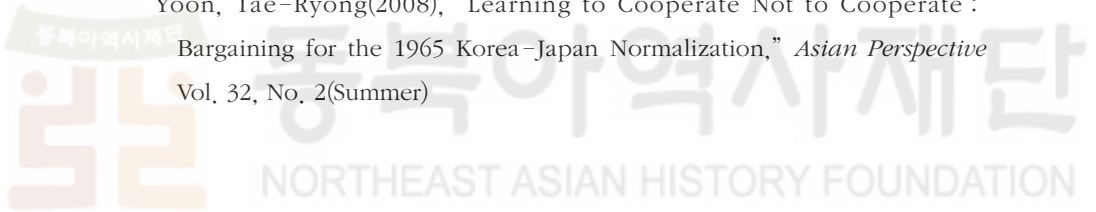
- Axelrod, Robert(1984), *The Evolution of Cooperation*, New York : Basic Books, Inc. Publishers
- Breslauer, George W., and Philip E. Tetlock, ed.(1991), *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy*, Boulder and Oxford : Westview Press
- Fravel, M. Taylor(2008), *Strong Borders, Secure Nation : Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*, Princeton and Oxford : Princeton University Press
- Garthoff, Raymond L.(1994), *The Great Transition : American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D.C. : The Brookings Institution
- Jervis, Robert(1989), *Meaning of the Nuclear Revolution : Statecraft and the Prospects of Armageddon*, Ithaca and London : Cornell University Press
- Lüthi, Lorenz(2008), *The Sino-Soviet Split : Cold War in the Communist World*, Princeton and Oxford : Princeton University Press
- Osgood, Robert E.(1967), *Alliances and American Foreign Policy*, Baltimore : Johns Hopkins University Press
- Rozman, Gilbert(2010), *Chinese Strategic Thought toward Asia*, Palgrave Macmillan
- Walt, Stephen M.(1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca and London : Cornell University Press

논문

- 윤영미(2004), 「중-러 영토분쟁 : 아무르강 국경 획정을 둘러싼 갈등」, 『민족연구』 20호
- 이정남(2008), 「중국과 러시아 간의 영토분쟁 해결방식」, 이동률 외, 『중국의 영토분쟁』, 동북아역사재단

- Axelrod, Robert, and Robert O. Keohane(1986), "Achieving Cooperation Under Anarchy : Strategies and Institutions," Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press
- Fravel, M. Taylor(2005), "Regime Insecurity and International Cooperation : Explaining China's Compromises in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 30, No. 2(Fall)
- Glaser, Charles L.(1994/1995), "Realists as Optimists : Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol. 19, No. 3(Winter)
- Goldstein, Avery(2008), "Power Transition, Institutions, and China's Rise in East Asia : Theoretical Expectations and Evidence," G. John Ikenberry and Chung-in Moon, ed., *The United States and Northeast Asia : Debates, Issues, and New Order*, Lanham·Boulder·New York·Toronto·Plymouth, UK : Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hassner, Ron E.(2006/2007), "The Path to Intractability : Time and the Entrenchment of Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 31, No. 3(Winter)
- Hassner, Ron E., Stacie E. Goddard, and Jeremy Pressman(2007/2008), "Correspondence: Time and the Intractability of Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 32, No. 3(Winter)
- Iwashita, Akihiro(2005), "An Inquiry for New Thinking on the Border Dispute : Backgrounds of "Historic Success" for the Sino-Russian Negotiations," in Akihiro Iwashita, ed., *Siberia and the Russian Far East in the 21st Century : Partners in the "Community of Asia"* Vol. 1, Crossroads in Northeast Asia, Sapporo : Slavic Research Center
- Jervis, Robert(1988), "Realism, Game Theory, and Cooperation," *World Politics*, Vol. 40(April)
- Larson, Deborah Welch(1987), "Crisis Prevention and the Austrian State Treaty," *International Organization* Vol. 41, No. 1(Winter)
- Marx, Karl(1978), "The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte," Robert C.

- Tucker, ed., *The Marx-Engels Reader*, New York and London : Norton & Company
- Maxwell, Neville(2007), "How the Sino-Russian Boundary Conflict Was Finally Settled : From Nerchinsk 1689 to Vladivostok 2005 via Zhenbao Island 1969," *Critical Asian Studies* 39 : 2
- Nye, Jr., Joseph S.(1987), "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes," *International Organization*, Vol. 41, No. 3(Summer)
- Robinson, Thomas W.(1972), "The Sino-Soviet Border Dispute : Background, Development, and the March 1969 Clashes," *The American Political Science Review* Vol. 66, No. 4(December)
- Wang, Jianwei(2003), "Territorial Disputes and Asian Security," Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order : Instrumental and Normative Features*, Stanford, CA : Stanford University Press
- Yoon, Tae-Ryong(2008), "Learning to Cooperate Not to Cooperate : Bargaining for the 1965 Korea-Japan Normalization," *Asian Perspective* Vol. 32, No. 2(Summer)







## 부 록

1. 일본 외무성의 견해
2. 미점령군과 센카쿠 문제
3. 중화인민공화국 국무원 보도 판공실 “백서”
4. 중화인민공화국의 조어도와 그 부속도서의 영해기선에 관한 성명
5. 중화민국(대만) 외교부의 견해



# 일본 외무성의 견해

## I. 센카쿠제도에 관한 기본 견해

센카쿠제도가 일본 고유의 영토인 것은 역사적·국제법상으로 의심할 여지가 없는 것이며, 현재 자국은 이것을 유효하게 지배하고 있습니다. 따라서 센카쿠제도를 둘러싸고 해결해야만 할 영유권 문제는 원래 존재하지 않습니다.

제2차 세계대전 이후 일본의 영토를 법적으로 확인한 1952년 4월 발효된 샌프란시스코 평화조약에서 센카쿠제도는 동 조약 제2조에 기반하여 자국이 포기한 영토 중에는 포함되지 않고, 제3조에 기반하여 난세이제도의 일부로써 미국의 시정권하에 들어가 1972년 5월 발효된 류큐제도 및 다이토제도에 관한 일본과 미국과의 협정(오키나와 반환 협정)에 의해 자국에 시정권이 반환된 지역 중에 포함되었습니다. 이상의 사실은 자국의 영토인 센카쿠제도의 지위를 무엇보다도 명료하게 나타낸 것입니다.

센카쿠제도는 역사적으로도 일관되게 자국의 영토인 난세이제도의 일부를 구성하고 있습니다. 원래 센카쿠제도는 1885년 이후 정부가 오키나와 현 당국과 연락하는 등의 방법으로 여러 번에 걸쳐 현지조사를 실시하였고, 단순하게 이것이 무인도인 것뿐만 아니라 청국의 지배가 미친 흔적이 없는 것을 신중하게 확인한 후에 1895년 1월 14일에 현지에 푯말을 건설하는 취지의 각의

결정을 하여 정식으로 자국의 영토로 편입하였습니다.

또한 센카쿠제도는 1895년 5월 발효된 시모노세키 조약 제2조에 기반하여 자국이 청국에게 할양 받은 대만 및 평후제도에는 포함되어 있지 않습니다. 중국이 센카쿠제도를 대만의 일부라고 생각하지 않았던 것은 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 근거하여 미국의 시정권하에 둔 지역에 동 제도가 포함되어 있는 사실에 대해 종래부터 이의를 제기하지 않았던 것에서도 확인할 수 있습니다. 중화민국(대만)은 1952년 8월 발효된 일화(日華) 평화 조약에서 샌프란시스코 평화 조약을 추인하고 있습니다.

중국 정부 및 대만 당국이 센카쿠제도에 관한 독자 주장을 시작한 것은, 1968년 가을에 실시된 유엔의 조사 결과 동중국해에 석유 매장 가능성이 있다는 지적을 받아 센카쿠제도에 주목이 모아진 1970년대 이후부터였습니다. 종래 중화인민공화국 정부 및 대만 당국이 이른바 역사적, 지리적 및 지질적 근거 등으로 들고 있는 것들은 모두 센카쿠제도에 대한 중국의 영유권 주장을 뒷받침하기에 충분한 국제법상 유효한 논거라고 할 수 없습니다.

2012년 11월

## II. 센카쿠제도에 관한 세 가지 진실

### 1. 센카쿠제도는 역사적·국제법적으로 일본 고유의 영토

센카쿠제도는 1885년 이후 정부가 오키나와 현 당국을 통하는 등의 방법으로 여러 번 현지조사를 하고, 단순히 이것이 무인도라는 것뿐만 아니라 청국의 지배가 미친 흔적이 없는 것을 신중히 확인한 후에 1895년 1월 14일에 현지에 쫓대를 건설하는 취지의 각의결정을 하여 정식으로 자국의 영토로 편입했다. 이 행위는 국제법상 정당하게 영유권을 취득하기 위한 방법과 합치한다(무주지의 선점). 또한 센카쿠제도는 1895년 4월 시모노세키 조약으로 청국이 일본에게 할양한 ‘대만 및 평후제도’에는 포함되지 않는다. 따라서 청일전쟁의 결과로 일본이 탈취한 것이 아니다.

일본 정부는 이후 센카쿠제도를 유효하게 지배하고 있다. 예를 들어 메이지 정부는 1896년 센카쿠제도에서 어업 등에 종사하고 있던 오키나와 현 주재 민간인의 국유지 차용원을 허가했다. 이 민간인은 정부의 허가에 기반하여 센카쿠제도로 사람을 보내 새털 채집, 가츠오부시 제조, 산호 채집, 목축, 통조림 제조, 인광, 조분 채굴 등의 사업을 경영. 이렇게 메이지 정부가 센카쿠제도의 이용에 관하여 개인에게 허가를 하고, 허가를 받은 사람이 이에 기반해 동 제도에서 공공연한 사업 활동을 행할 수 있었다는 사실은 동 제도에 대한 일본의 유효한 지배를 나타내는 것이다.

1951년에 서명한 샌프란시스코 평화 조약에서도 센카쿠제도는 동 조약에 기초하여 자국이 포기한 ‘대만 및 평후제도’에는 포함되지 않고 난세이제도의 일부로서 미국의 시정권하로 들어갔다. 동 제도는 1971년에 서명된 오키나와

반환 협정에서 자국에 시정권이 반환된 지역에 포함되었으며, 동 협정 발효와 함께 자국에 시정권이 반환되었다.

1968년에 유엔이 동중국해 조사를 실시해 석유의 존재가 지적되자 그것을 계기로 1970년 이후 중국 및 대만은 처음으로 센카쿠제도의 영유권을 주장했다. 이전에는 어떤 국가·지역도 일본의 동 제도 영유에 대해 이의를 제기한 적이 없었다. 중국 정부가 주장하는 이른바 역사적, 지리적 및 지질적 근거는 모두 중국의 센카쿠제도에 대한 영유권 주장을 뒷받침하는 국제법상 유효한 논거라고는 할 수 없다. 또한 1920년에 당시 중화민국 주나가사키 영사가 중국어민의 조난 구출에 관하여 발출한 감사장에는 ‘일본제국 오키나와 현 야에야마 군 센카쿠제도’라는 기재가 있다. 또한 1953년 1월 8일 『인민일보』 기사에서 류큐제도는 센카쿠제도를 포함한 7도의 도서로 이루어졌다는 기재가 있고, 1960년에 중국에서 발행된 중국세계지도집에는 센카쿠제도가 오키나와에 속한 것으로 취급되고 있다.

## 2. 일본 정부의 센카쿠제도 취득·보유는 ‘평온하고 안정적인 유지·관리’가 목적

이번 일본 정부의 센카쿠제도 취득·보유는 어떠한 큰 현상변경을 동반하는 것이 아니며, 우리는 일관되게 냉정한 대응을 취하고 있다. 이번에 소유권을 국가에 이전하는 것으로 한 센카쿠 3섬은 1932년까지는 국가가 소유하고 있었던 것으로, 그 후 민간인에게 소유권이 옮겨졌지만 이번에 그것을 다시 국가로 되돌린 것이다. 또한 센카쿠제도의 다이쇼 섬에 관해서는 일관되게 국가가 소유하고 있다.

근년, 중국의 해양진출이 활발해지면서 센카쿠제도 주변에서도 도발적인 활동이 일어나게 되었다. 공선이나 활동가 선박의 영해 침범도 잇달아 일어나, 일본 국내에서 불안이 높아졌다. 그러던 중 올해 4월 도쿄 도에서 센카쿠제도 구입 움직임이 일어났다. 일본 정부로서는 중국의 독자 주장을 인정하는 것은 아니지만, 현실 문제로서 이러한 조치는 중일관계에 큰 영향을 미칠 수 있다는 것을 염려하고 있다.

자국은 중일관계를 가장 중요한 양국 관계의 하나로 중시하고 있고, 동아시아 평화와 안정을 위해서 중일 간 양호한 관계가 불가결하다는 것을 인식하고 대국적 관점에서 협력을 진행해오고 있다. 센카쿠 3섬의 소유권 이전은 센카쿠제도의 장기적인 평온 및 안정적인 유지·관리를 도모하는 것을 목적으로 하는 것으로, 중일 간 대국의 관점에서도 현실적으로 최선의 방책이었다.

### 3. 폭력은 어떠한 이유로도 용서될 수 없음

중국 각지에서 반일 데모가 발생하고 일본 측 공관에 대한 투척 행위, 재류 동포에 대한 폭력적 행위, 일본기업에 대한 방화, 파괴, 약탈 등이 발생한 것은 극히 유감이다.

어떠한 이유이건 폭력적 행위는 결코 용서될 수 있는 것이 아니며, 의견의 상위에 대한 불만은 평화적으로 표현되어야 한다. 이것은 국제사회의 관심사항이다.

헤이세이[平成] 24년 10월 4일자

### III. 센카쿠제도에 관한 세 가지 진실

#### 1. 첫 번째 진실

##### 센카쿠제도는 역사적·국제법상으로도 일본 고유의 영토

제2차 세계대전 후 일본의 영토를 법적으로 확정했던 1951년 샌프란시스코 평화 조약에서 센카쿠제도는 일본이 포기한 ‘대만 및 평후제도’에는 포함되지 않고, 난세이제도의 일부로서 미국의 시정하에 놓였다.

- 중화민국(대만)은 일화평화 조약(1952년 서명)에서 샌프란시스코 평화 조약을 추인하였으며, 상기 센카쿠제도의 처리에 관한 모든 이의를 제기하지 않았다. 중국도 일절 이의를 제기하지 않았다.
- 센카쿠제도는 오키나와 반환 협정으로 1972년에 일본에게 시정권이 반환된 지역에 포함되어 있다.

중국은 1968년에 센카쿠제도 주변 해역에 석유자원이 매장되어 있다는 가능성이 제기된 후 처음으로 ‘영유권’을 주장하였다. 이전에는 일본의 동 제도의 영유에 이의를 제기하지 않았다.

- 중국의 발간물에도 중국이 센카쿠제도를 일본령으로 인식하고 있었다는 것을 뒷받침하는 기술이 있다(예 : 1960년 중국이 발행한 중국세계지도집(별첨)에는 센카쿠제도가 오키나와에 속하는 것으로 기재).
- 1972년의 중일국교정상화 당시 주은래 수상은 ‘석유가 나오기 때문에 이것이 문제가 된다’고 발언했다.

센카쿠제도는 역사적으로도 일관되게 일본의 영토인 난세이제도를 구성한다.

- 일본 정부는 1885년 이후 수차례에 걸쳐 조사를 실시해 청국 지배가 미친 흔적이 없는 것을 신중하게 확인한 후에 1895년 1월에 각의결정을 하여 정식으로 자국의 영토로 편입했다.
- 센카쿠제도는 1895년 4월 시모노세키 조약으로 청국이 일본에게 할양한 ‘대만 및 평후 제도’에는 포함되지 않는다.
- 중국 측이 주장하는 문헌이나 지도의 기재내용은 영유권을 가지고 있다는 증거로 하기에는 매우 불충분하다.

## 2. 두 번째 진실

일본 정부의 센카쿠제도 구입은 ‘평온 및 안정적인 유지·관리’가 목적, 오히려 현상을 변경하려고 하는 것은 중국

이번 일본 정부의 센카쿠제도 구입은 큰 현상변경을 동반하는 것은 아니다.

- 이번에 소유권을 정부에게 이전하는 것으로 한 센카쿠 3섬은 1932년까지는 정부가 소유하고 있었던 것으로, 그 후 민간인에게 소유권이 넘겨졌지만 이번에 그것이 다시 정부에게 되돌아 온 것이다.
- 센카쿠제도의 다이쇼 섬은 일관되게 정부가 소유했다.

최근 수년간 중국의 해양진출이 활발해지면서 센카쿠제도 주변에서도 도발적인 활동이 발생했다.

- 중국 공선이나 활동가 선박의 영해 침입도 잇달아 일본 국내에서 센카쿠제

도에 관한 중국의 의도에 관해 불안이 높아졌다.

- 금년 4월 이후 도쿄 도 이시하라 도지사의 센카쿠제도 구입 움직임이 있었다.

그렇지만 자국은 중일 관계를 가장 중요한 양국 간 관계의 하나로써 중시하고 사태가 진정되기를 희망한다.

- 동아시아의 평화와 안정을 위해서는 중일 간 양호한 관계가 불가결하며, 대국적 관점에서 협력을 추진해야 한다.
- 일본으로서는 센카쿠제도를 둘러싼 사태가 중일관계의 대국에 영향을 미치는 것을 바라지 않는다.
- 센카쿠 3섬의 소유권 이전은 센카쿠제도의 장기에 걸친 평온 및 안정적인 유지·관리를 도모하는 것을 목적으로 하는 것이다. 중일 간의 대국의 관점에서도 현실적으로 최선의 방책이다.
- 이후도 중일 간의 대화의 관계 개선을 끈기 있게 착수해 갈 것이다.

이상의 사항은 국제적으로도 적극적으로 발언하고 있고 이해를 나타내는 논조가 계속 나오고 있다.

### 3. 세 번째 진실

**폭력은 어떠한 이유로도 용서될 수 없다**

중국 각지의 데모에 광범위한 폭력행위가 동반하는 것은 매우 유감이며, 폭력행위는 어떠한 이유로도 결코 용서될 수 없다.

-자국은 중국에게 엄격하게 제의하며 국제여론도 중국을 비난하고 있다.

헤이세이 24년 11월자

## IV. 센카쿠제도에 관한 Q&A

### 1. 기본문제

Q1. 센카쿠제도에 관한 일본 정부의 기본적 입장은 어떤 것인가요.

센카쿠제도는 일본 고유의 영토라는 것은 역사적·국제법적으로도 명백하며, 현재 자국은 이것을 유효하게 지배하고 있습니다. 따라서 센카쿠제도를 둘러싸고 해결해야 하는 영유권 문제는 원래 존재하지 않습니다.

Q2. 센카쿠제도에 대해 일본 정부의 영유권 근거는 무엇인가요.

1. 제2차 세계대전 후 일본의 영토를 법적으로 확인한 1951년 샌프란시스코 평화 조약에서 센카쿠제도는 동 조약 제2조에 기초한 일본이 포기한 영토에는 포함되지 않고, 동 조약 제3조에 기초하여 난세이제도의 일부로서 미국의 시정권하에 들어갔습니다. 이후 1972년 발효된 오키나와 협정으로 일본에게 시정권이 반환된 지역에 포함되었습니다.

2. 센카쿠제도는 역사적으로도 일관되게 일본의 영토인 난세이제도의 일부를 구성하고 있습니다. 즉, 센카쿠제도는 1885년부터 일본 정부가 오키나와 현 당국과 통하는 등의 방법으로 여러 번에 걸쳐 현지 조사를 행하고, 단순히 센카쿠제도가 무인도라는 것뿐만 아니라 청국의 지배가 미친 흔적이 없는 것을 신중하게 확인한 후에, 1895년 1월 14일에 현지에 표항을 건설하는

취지의 각의 결정을 하여 정식으로 일본의 영토로 편입하였습니다. 이 행위는 국제법상 정당하게 영유권을 취득하기 위한 방법에 합치하고 있습니다(선점의 법리). 센카쿠제도(1895년 4월 체결한 시모노세키 조약 제2조에 기반하여 일본이 청국에 할양 받은 대만 및 평후제도에는 포함되지 않습니다.

[참고 : 샌프란시스코 평화 조약 제2조]

(b) 일본은 대만 및 평후제도에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다.

[참고 : 샌프란시스코 평화 조약 제3조]

일본은 북위 29도 이남의 난세이제도(류큐제도 및 다이토제도를 포함), 소후암의 남쪽 난포우제도(오가사와라 군도, 니시노섬 및 화산 열도를 포함) 및 오키노토리섬 및 미나미토리섬을 합중국을 유일한 시정권자로 하는 신탁통치제도에 두는 것으로 하는 유엔에 대한 합중국의 모든 제안에 동의할 것. 이러한 제안이 행해지고 가결되기까지 합중국은 영수를 포함한 이 섬들의 영해 및 주민에 대한 행정, 입법 및 사법상의 권력 전부와 일부를 행사하는 권리를 가진다.

[참고 : 오키나와 반환 협정 제1조]

2. 이 협정 적용상 '류큐제도 및 다이토제도'는 행정, 입법 및 사법상 모든 권력을 행사하는 권리가 일본과의 평화 조약 제3조 규정에 기초하여 미국에게 부여된 모든 영토 및 영수 중 그러한 권리가 1953년 12월 24일 및 1968년 4월 5일에 일본과 미국 사이에서 서명된 아미미군도에 관한 협정 및 난포우제도 및 그 외 제도에 관한 협정에 따라 이미 일본에게 반환된 부분을 뺀 부분을 말한다.

[참고 : 오키나와 반환 협정에서 합의된 의사록]

제1조에 관하여,

동 조항 2조에 정의하는 영토는 일본과의 평화 조약 제3조의 규정에 기반하는 미국의 시정하에 있는 영토이며, 1953년 12월 25일자의 민정부포고 제27호에 지정되어 있는 것처럼 다음 좌표의 각 사항을 차례로 잇는 직선에 의해 둘러싸이는 구역 내에 있는 모든 섬, 작은 섬, 환초 및 암초다.

- 북위 28도 동경 124도 40분
- 북위 24도 동경 121도
- 북위 24도 동경 133도
- 북위 27도 동경 131도 50분
- 북위 27도 동경 128도 18분
- 북위 28도 동경 128도 18분
- 북위 28도 동경 124도 40분

Q3. 일본은 센카쿠제도를 유효하게 지배하고 있다고 하는데 구체적인 예를 알려주세요.

1. 1884년경부터 센카쿠제도에서 어업 등에 종사하고 있던 오키나와 현 재주 민간인으로부터 국유지 차용권이 올라와 1896년에 메이지 정부는 이것을 허가했습니다. 민간인은 이 정부허가에 기반하여 센카쿠제도에 사람을 보내 새털 채집, 가츠오부시 제조, 산호 채집, 목축, 통조림제조, 인광, 조분 채굴 등의 사업을 경영하였습니다. 이렇게 메이지 정부가 센카쿠제도의 이용에 관하여 개인에게 허가를 받아 허가를 해주고, 사람이 이것에 기초하여 동 제도에서 공공연한 사업 활동을 할 수 있었다는 사실은 동 제도에 대한 일본의 유효한 지배를 나타낸 것입니다.

2. 또한 제2차 세계대전 전에서의 국가 또는 오키나와 현에 의한 센카쿠제도의 현지조사 등이 실시되고 있었습니다.

3. 제2차 세계대전 후 센카쿠제도는 샌프란시스코 평화 조약 제3조로 난세이제도의 일부로서 미국의 시정권하에 있게 되었기 때문에 그 후 1972년 5월 15일에 센카쿠제도를 포함한 오키나와의 시정권이 일본에게 반환되기까지는 일본이 센카쿠제도에 대해 직접 지배하는 것이 불가능했습니다. 그러나 그 사이에도 센카쿠제도는 일본의 영토였으며, 샌프란시스코 평화 조약으로 미국

의 시정권 행사를 인정하고 있었던 것을 제외하고는 어떠한 외국도 이에 대해 권리를 가지고 있지 않았던 동 제도의 법적지위는 류큐 열도 미국 민정부 및 류큐 정부의 유효한 지배를 통하여 확보되고 있었습니다.

4. 또한 센카쿠제도를 포함한 오키나와 시정권이 일본에게 반환된 후에 대해서 몇 가지 예를 들자면 이하와 같습니다.

- (1) 경비·감독의 실시(예 : 영해 내에서 위법 조업을 행하는 외국 어선의 감독)
- (2) 토지 소유자에 의한 고정 자산세 납부(민유지인 쿠메지마)
- (3) 국유지로서의 관리(국유지인 다이쇼섬, 우오즈리섬 등)
- (4) 쿠메지마 및 다이쇼에 관해 1972년 이래 미일 지위협정에 근거하여 ‘일본’에서의 시설·구역으로서 자국으로부터 미국에 제공
- (5) 정부 및 오키나와 현에 의한 조사 등(예 : 오키나와 개발 청의 이용개발조사(가설 헬리콥터의 설치 등)(1979), 오키나와 현의 어장조사(1981), 환경청의 신천옹항공조사의 위탁(1994)).

### 3. 중국(또는 대만)의 주장에 대한 일본의 견해

Q4. 중국(또는 대만)의 센카쿠제도 영유권에 관한 주장에 대해 일본 정부는 어떠한 견해를 가지고 있습니까.

1. 종래 중국 정부 및 대만 당국이 이른바 역사적·지리적 내지 지질적 근거 등으로 들고 있던 몇 가지는 모두 센카쿠제도에 대한 중국의 영유권 주장을 뒷받침하기에 충분한 국제법상 유효한 논거라고 할 수 없습니다.

2. 또한 원래 중국 정부 및 대만 당국이 센카쿠제도에 관한 독자 주장을 시작한 것은 1968년 가을에 행한 유엔의 조사 결과 동중국해에 석유매장 가능

성이 있다는 지적을 받고 센카쿠제도에 주목하기 시작한 1970년대 이후부터입니다. 이전에는 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 기반하여 미국의 시정권 하에 있던 지역에 센카쿠제도가 포함된 사실에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았습니다. 중국 측은 이의를 제기해 오지 않은 것에 대해 아무런 설명을 하고 있지 않습니다.

3. 또한 1920년 5월에 당시 중화민국 주나가사키 영사로부터 푸젠성 어민이 센카쿠제도에 조난한 건에 관해 발송되었던 감사장에는 ‘일본제국 오키나와 현 아에야마 군 센카쿠제도’라고 기재되어 있습니다. 또한 1953년 1월 8일 『인민일보』 기사 ‘류큐제도 사람들의 미국 점령 반대 싸움’에서는 류큐제도는 센카쿠제도를 포함한 7조 도서로 이루어진 취지의 기재가 있는 것 이외에 1958년에 중국지도 출판사가 출판한 지도집(1960년 제2차 인쇄)에서도 센카쿠제도를 ‘센카쿠 군도’라고 명기하고 오키나와의 일부로 취급하고 있습니다. 또한 미군은 미군 시정하였던 1950년대부터 센카쿠제도의 일부(다이쇼섬, 쿠메지마)를 사격과 폭격장으로 이용하고 있었지만, 중국 측이 당시 이에 대해 이의를 표한 흔적은 없습니다.

[참고 : 중국 정부 및 대만 당국의 주장 개시 배경]

1968년 가을, 일본·대만·한국 전문가가 중심이 된 유엔 아시아 극동 경제위원회(ECAFE : UN Economic Commission for Asia and Pacific)의 협력을 얻어 실시한 학술조사 결과, 동중국해에 석유매장 가능성이 있다는 지적이 나와 센카쿠제도에 대한 관심이 모아졌다.

[참고 : 중화민국 주나가사키 영사의 감사장](가설)

중화민국 8년 겨울, 푸젠 성 케이안 현의 어민인 곽씨 등 31명이 강풍 때문에 조난되어 일본제국 오키나와 현 아에야마 군 센카쿠제도 안 와요우섬에 표류했다. 일본제국 아에야마 군 이시카와 촌의 옥대세손 반씨가 열심히 구조 활동을 하여 그들을 조국으로

생환시켰다. 구조 시 인(仁)을 가지고 진행해 간 것에 깊은 탄복을 하며 여기에 본 장으로 사의를 표한다.

중화민국 주나가사키 영사

중화민국 9년 5월 20일

[참고 : 1953년 1월 8일 『인민일보』 기사 “류큐제도 사람들의 미국점령 반대 싸움”](발췌·가설)

류큐제도는 자국(이하 중국으로 표기)의 대만 동북부 및 일본의 규슈 남서부 사이의 해상에 산재하고 있고 센카쿠제도, 사키시마제도, 다이토제도, 오키나와제도, 오오시마제도, 토카라제도, 오쿠마제도의 7조 도서로 이루어져 있다. 각각 크고 작은 많은 도서로 되어 있으며, 합계 50개 이상의 이름이 있는 도서와 400개 정도의 무명인 작은 섬으로 되어 있고 전 육지면적은 4,670km<sup>2</sup>이다. 제도 중에서 최대의 섬은 오키나와제도의 오키나와섬(즉 대류큐 섬)으로 면적은 1,211km<sup>2</sup>이고 다음으로 큰 것은 오오시마제도의 아마미섬으로 730km<sup>2</sup>이다. 류큐제도는 100km에 걸쳐 이어져 있으며 그 안쪽은 자국의 동중국해(중국어 : 동해)이고 바깥쪽은 태평양 공해이다.

[참고 : 『세계지도집』(1958년 출판, 1960년 제2차 인쇄)]

1958년에 중국의 지도출판사가 출판한 지도집으로, 센카쿠제도를 ‘센카쿠군도’라고 명기하고 오키나와의 일부로 다루고 있다. 중국 측은 동 지도집에는 ‘중국과의 국경선 부분은 항일전쟁 전(즉 대만이 일본식민지였던 시대)의 지도를 기초로 하고 있다’라고 주를 달고 있고, 1958년 발행한 지도에서 기재한 것만 가지고 당시 중국 정부가 일본의 센카쿠제도에 대한 지배를 인정하고 있었다는 근거는 될 수 없다는 주장을 하고 있다. 그러나 중국 측이 지적하는 주기는 원문에서는 ‘본 지도집의 중국 부분의 국경선은 해방 전의 신보(당시의 중국신문)의 지도를 기반으로 작성했다(중문 : 본도집중국부분적국경선근거해방전신보지도회제).’에만 기술되어 있다. 구체적으로 어떤 부분이 해방 전의 것인지 불명이다. 원래 동 지도에서는 대만을 ‘중화인민공화국’의 영토로 기재하고 있으며, 대만의 부속도서라고 주장하는 센카쿠제도에 관한 기술만을 대만이 일본의 식민지였던 시대의 표기로 남기는 것은 부자연스럽다.

Q5. 중국 정부는 센카쿠제도는 일본 측이 주장하는 것처럼 무주지가 아니라 예로부터 중국 고유의 영토이며, 역사자료에 의하면 중국인이 가장 먼저 발견, 명명 및 이용하였고 중국 어민이 이 해역에서 어업 등 생산 활동에 종사하고 중국 동남 연해의 민중이 우오츠리섬을 향해표식했다고 합니다. 명대에는 중국 측의 책봉사로 인해 이미 발견·인지되고 있었으며 중국의 해상방위 구역에 포함된 대만의 부속도서라고 주장하고 있는데, 일본 정부는 어떠한 견해를 가지고 있습니까.

1. 일본은 1885년 이후 오키나와 현 당국과 연락하는 등의 방법으로 여러 번에 걸쳐 현지조사를 했고, 이러한 섬들이 단순히 무인도인 것뿐만 아니라 청국을 포함한 어떤 나라의 지배도 받지 않은 것을 신중하게 확인한 후에 오키나와 현 편입을 했습니다.

2. 종래 중국 정부 및 대만 당국이 이른바 역사적, 지리적 및 지질적 근거 등으로 들고 있는 여러 가지 주장은 모두 센카쿠제도에 대한 중국의 영유권 주장을 뒷받침하기에 충분한 국제법상 유효한 논거라고는 할 수 없습니다. 예를 들어 국제법상 섬을 발견했다거나 지리적인 근접성이 있는 것만으로는 영유권 주장을 뒷받침할 수 없습니다. 또한 최근 중국 측은 중국 국내의 많은 역사적 문헌이나 지도를 근거로 중국이 센카쿠제도를 역사적으로 영유하고 있다는(무주지이지 않았다) 뜻의 주장을 하고 있지만, 그 근거가 되는 문헌의 기재 내용은 원문을 보면 알겠지만 영유권을 가지고 있는 증거로 삼기에는 매우 불충분한 것입니다. 구체적으로는

(1) 중국 측은, 명의 책봉사인 진의 『사류큐록』(1534)에 ‘우오츠리서, 코비서, 적서를 지나 …… 고미산을 보고, 즉 류큐에 속하는 것이다’라는 기술이 있는 것을 ‘고미산’은 현재의 쿠메지마이며 쿠메지마의 서쪽에 있는 센카쿠제도는 중국의 영토라는 것을 의미하고 있다는 주장을 하고 있습니다. 또한 중

국 측은 제보광 『중산전신록』(1719)에 ‘고미섬류큐서난포우계상진산’(주: 쿠메지마는 류큐의 서남쪽 경계 위의 산이다)이라는 기술이 있는 것도 마찬가지로 쿠메지마 이서가 중국에 속해 온 것이라는 근거라고 주장하고 있습니다. 그러나 이들 문헌에서는 쿠메지마가 류큐에 속한다는 것을 나타낼 뿐이지, 쿠메지마 이서에 있는 센카쿠제도가 명과 청에 속한다는 것을 나타내는 기술은 전혀 없습니다.

(2) 중국 측은 호종헌 『수해도편』(1561) ‘연해산사도’ 등의 지도에 센카쿠제도가 기재되어 있고, 동 제도는 명의 해상방위 범위에 들어가 있었다고 주장하고 있습니다. 그러나 위의 책에서는 동 제도가 명의 해상방위의 범위에 들어가 있었는지 아닌지가 명확하지 않고, 지도에 기재되어 있다고 해서 센카쿠제도가 당시 일반적으로 중국령으로 여겨지고 있었던 것을 나타내는 것은 아닙니다.

3. 일본 측이 실시한 조사에서는 오히려 20세기 이후 1950~1960년대까지도 중국 측이 센카쿠제도를 일본의 영토로 인정했다고 생각되는 사례가 확인되고 있습니다. 예를 들어

(1) 미군은 미국 시정하의 1950년대부터 센카쿠제도의 일부(다이쇼섬, 쿠메지마)를 사격과 폭격장으로 이용하고 있었지만, 중국 측은 당시 이에 대해 이의를 제기한 흔적이 없습니다.

(2) 1920년 5월에 당시 중화민국 주나가사키 영사로부터 푸젠 성의 어민이 센카쿠제도에 조난한 사건에 관해 발출한 감사장에서도 ‘일본제국 오키나와 현 야에야마 군 센카쿠열도’라고 기재되어 있습니다.

(3) 1953년 1월 8일 『인민일보』 기사 “류큐제도 사람들의 미국점령 반대 싸움”에서는 류큐제도는 센카쿠제도를 포함하여 7조 도서로 이루어졌다는 취지의 기재가 있습니다.

(4) 1958년에 중국지도 출판사가 출판한 『세계지도집』(1960년 제2차 인쇄)에서

는 센카쿠제도를 ‘센카쿠군도’라고 명기하고 오키나와의 일부로 다루고 있습니다.

Q6. 중국 정부는 1800년대까지 중국이나 일본을 포함한 외국에서 제작된 지도가 센카쿠제도는 중국에게 속한다는 것을 나타내고 있다고 주장하고 있는데, 일본 정부는 어떠한 견해를 가지고 있습니까.

1. 지도의 용도나 제작자 등은 다양하며 그 존재 자체가 영유권 주장을 뒷받침하는 것은 아닙니다. 자국은 1885년부터 일본 정부가 오키나와 현 당국과 연락하는 등의 방법을 통해 여러 번에 걸쳐 현지조사를 했고, 단순히 센카쿠제도가 무인도인 것뿐만 아니라 청국의 지배가 미친 흔적이 없다는 것을 신중하게 확인한 후에 1895년 1월 14일에 현지에서 표항을 건설하는 취지의 각 의결정을 하여 센카쿠 도서를 정식으로 일본의 영토로 편입했습니다. 이에 대해 자국이 1895년에 편입하기 이전에 중국이 센카쿠제도에 대해 영유권을 확립하고 있었다는 주장을 뒷받침하기에 충분한 국제법상 유효한 논거는 나타나 있지 않습니다. 또한 중국 정부가 센카쿠제도에 관한 독자적 주장을 시작한 것은 1970년대 이후의 일입니다.

2. 중국 측이 그 주장의 근거의 하나로 들고 있는 임자평의 『삼국통람도설』(1785) 중의 지도에 관해서는 그것이 당시 영토인식을 나타내는 것을 의도하여 작성된 것인지는 확실하지 않고, 원래 대만의 크기를 오키나와 본섬의 3분의 1 정도로 그리는 등 정확한 지식의 근거도 없습니다(실제 대만의 면적은 오키나와 본 섬의 30배).

Q7. 중국 정부는 일본은 청일전쟁을 통해 센카쿠제도를 빼앗았고, 이후 대만과 그 전체 부속도서 및 평후군도가 불평등 조약인 ‘마관 조약(시모노세키 조약)’으로

할양되어 그대로 일본에게 편입되었다고 주장하고 있는데, 일본 정부는 어떠한 견해를 가지고 있습니까.

1. 청일강화조약(시모노세키 조약)으로 일본이 청국으로부터 양도받은 대만 및 그 부속도서들에 대해서는 동 조약은 그 구체적 범위를 명기하고 있지 않지만, 교섭경위 등에서 봐도 센카쿠제도가 동 조약(제2조 2)의 대만 및 그 부속도서에 포함되어 있다는 해석의 근거는 댈 수 없습니다.

2. 또한 일본은 이미 청일전쟁 이전인 1885년부터 센카쿠제도에 대해 청국을 포함하여 기타 다른 국가의 지배가 미치지 않았다는 것을 신중하게 확인하면서 동 제도를 정식으로 일본의 영토로 오키나와 현에 편입하기 위한 준비를 하고 있었습니다. 일본 정부는 시모노세키 조약에 앞서 1895년 1월 각의결정으로 센카쿠제도를 오키나와에 편입하고, 청일전쟁 후에도 센카쿠제도를 할양받은 대만 총독부의 관할 구역으로서가 아닌 일관되게 오키나와 현의 일부로서 다루고 있었습니다.

3. 이러한 사실로부터 확실해진 것처럼, 일본은 청일전쟁의 전후를 통해 센카쿠제도가 청국의 영토였던 대만 및 그 부속제도의 일부였다고 생각한 적이 없습니다. 따라서 시모노세키 조약의 할양의 대상으로 하는 것도 있을 수 없다는 것입니다.

4. 또한 일화평화조약에서 일본은 샌프란시스코 평화 조약 제2조에 기초하여 대만 및 평후제도 등에 대한 모든 권리 등을 포기하는 것을 승인했지만, 일화평화조약의 교섭 과정에서는 이러한 경위에서도 센카쿠제도 영유권은 일절 논의되지 않았습니다. 이것은 센카쿠제도가 종래부터 일본의 영토인 것이 당연한 전제로 되어 있었다는 것을 의미합니다.

Q8. 중국 정부는 1885년 일본 외무대신이 내무대신 앞으로 부친 서한 등을 지적하며 메이지 정부는 센카쿠제도의 오키나와 현 편입 전에 동 제도가 중국의 영토라는 것을 인식하고 있었다고 주장하고 있는데, 일본 정부는 어떤 견해를 가지고 있습니까.

1. 1885년의 외무대신 서한은 편입절차 과정의 한 문서이며 거기에는 청국의 동향에 관해 기술이 있는 것은 사실이지만 일본 정부가 청국이 센카쿠제도를 영유하고 있다고 인식하고 있었다는 사실은 전혀 없으며 동 서한은 오히려 당시 센카쿠제도가 청국에 속해 있지 않다는 전제하에 자국이 얼마나 정중하고 신중하게 영토편입 절차를 진행해 왔는지를 나타내는 것입니다. 외무대신이 동 서한 중에서 실시 답사를 지지하고 있는 것에서도 센카쿠제도를 청국의 영토라고 생각하고 있지 않았다는 것은 분명합니다.

2. 또한 1885년에 내무대신이 외무대신에게 보낸 서한에서도 센카쿠제도에 ‘청국 소속의 증거는 조금도 보이지 않는다’라고 명확하게 기재되어 있습니다.

[참고 : 이노우에 외무대신이 야마가타 내무대신에게 보낸 서한(1885. 10. 21)]  
우도서(센카쿠제도)의 의(儀)는 청국 국경에 접근하고 있고 답사를 끝내고 보니 다이토 섬에 비교해 볼 때 주위도 작게 보이며, 특히 청국에서는 그 이름도 붙이고, 최근의 청국신문 등에도 우리 정부가 대만근방 청국소속의 섬을 점령한다는 등의 풍설을 게재하고 우리나라에 대해 의심을 품고 줄기차게 청 정부의 주의를 촉구하고 있는 실정이다. 이러한 때에 공공연하게 국표를 건설하는 등의 처치를 하면 청국의 의혹을 초래할 것이다. 실시답사를 해서 항만의 형상 및 토지 물산 개척 전망 유무의 상세를 보고하는 것에 그치고, 국표를 세워 개척 등에 착수하는 것은 다음 기회로 해야 할 것이다.

[참고 : 야마가타 내무대신이 이노우에 외무대신에게 보낸 서한(1885. 10. 9)]  
(전략) 태정관 상신안  
오키나와 현과 청국 푸저우 사이에 산재하는 무인도 쿠메이카섬 외 2섬의 조사의 의에

부치고 별지[1885년 9월 22일자 오키나와현령으로부터 야마가타 내무 측으로의 상신서(부속서 2)]대로 동 현령으로부터 상신한 결과 위의 섬의 의는 나카야마 전신록에 기재된 도서와 동일하지만 단지 침로의 방향을 취하기까지, 다른 청국 부속의 증적은 조금도 보이지 않았다. 또한 명칭과 같은 것은 나와 그가 각각 부르기에 따라 다르고 오키나와 소관의 미야코 야에야마 등에 접근하고 있는 무인의 도서에 있고 동 현에서의 실지답사한 결과 국표 건설에 장애가 없다고 생각한다.

Q9. 1895년에 센카쿠제도를 일본의 영토로 편입함으로써 충분한 조사가 다해지지 않았던 것은 아닌지.

센카쿠제도는 1885년부터 일본 정부가 오키나와 현 당국과 통하는 등의 방법으로 여러 번에 걸쳐 현지조사를 했고 단순히 센카쿠제도가 무인도인 것뿐만 아니라 청국의 지배가 미친 흔적이 없다는 것을 신중하게 확인한 후에 1895년 1월 14일에 현지 표항을 건설하는 뜻의 각의 결정을 하여 정식으로 일본의 영토로 편입했던 것입니다. 이 행위는 국제법상 정당하게 영유권을 취득하기 위한 방법과 합치하고 있습니다(선점의 법리).

[참고]

청일전쟁 전의 자국의 영토편입 준비에 관한 그 외의 중요한 관련 사실로는 (1) 1885년 9월 22일 및 같은 해 11월 5일자 오키나와 현령의 내무대신 앞 상신서에 의하면 오키나와 현은 내무성의 명령으로 센카쿠제도의 조사를 실시해 특히 같은 해 10월 하순에는 일본 우편선 출운환을 전세내서 센카쿠제도의 순시 조사를 실시하고 보고서를 정부에게 제출하고 있다는 것, (2) 1887년 군함 ‘금강’의 발착 기록에 의하면 동함은 수로부 측량 반장·가토 해군 대위가 승선했고, 같은 해 6월에 나하에서 사키시마군도(센카쿠제도 방면)로 향했으며 또한 『일본수로지』(1894) 등에는 1887년 및 1888년의 가토 대위의 실험필기(실시조사에 기초한 기록)에 근거한 우오즈리섬 등의 개황이 기재되어 있는 것을 들 수 있다.

Q10. 일본 정부는 1895년 각의결정을 대외적으로 밝히지 않고 비밀로 행한 것은 아닌지.

1895년의 각의결정이 당시 공표되지 않았던 것은 사실이지만 이는 당시의 다른 일반 각의결정에 관해서도 같았다고 서로 알고 있습니다. 위의 각의결정 이후 일본은 민간인의 토지차용원에 대한 허가의 발출이나 국가 및 오키나와 현의 실시조사 등, 센카쿠제도에 대한 공공연한 주장의 행사를 하고 있었기 때문에 일본의 영유의사는 대외적으로도 확실했습니다. 또한 국제법상 선점의 의사를 타국에게 통보하는 의무가 있었던 것은 아닙니다.

Q11. 중국 정부는 1943년 ‘카이로 선언’ 또는 그 후의 ‘포츠담 선언’을 일본이 받아들인 결과 센카쿠제도는 대만의 부속도서로서 대만과 함께 중국으로 반환되었다는 취지의 주장을 하고 있습니다. 또한 중국을 제외한 상황에서 체결된 샌프란시스코 평화 조약으로 미국의 시정권하로 들어가게 된 난세이제도에 센카쿠제도는 포함되어 있지 않고 1953년 12월에 미국 정부는 ‘류큐제도의 지리적 한도’를 발표하고 미국의 관할 범위를 무단으로 확대하고, 1971년에 미국이 오키나와의 시정권을 일본으로 반환할 때 센카쿠제도도 그 반환지역에 추가되었음을 들어 중국 정부는 일관되게 센카쿠제도가 일본의 영토로 인정되지 않았다고 주장하고 있는데, 일본 정부는 어떤 견해를 가지고 있습니까.

1. 카이로 선언이나 포츠담 선언은 당시 연합국 측 전후 처리의 기본방침을 나타낸 것이지만 이 선언들 중 센카쿠제도가 카이로 선언에서 말하는 ‘대만의 부속도서’에 포함된다고 중화민국을 포함한 연합국 측이 인식하고 있었다는 사실을 나타내는 증거는 없습니다.

2. 원래 전쟁의 결과로써 영토의 처리는 최종적으로 평화 조약을 시작하는 국제약속에 기초하여 행해지고 있습니다. 제2차 세계대전의 경우, 대전 후 일

본의 영토를 법적으로 확정했던 것은 샌프란시스코 평화 조약이며 카이로 선언이나 포츠담 선언은 일본의 영토 처리에 관해 최종적인 법적 효과를 가질 수 있는 것은 아닙니다.

3. 일본은 샌프란시스코 평화 조약 제2조 (b)에 의해 일본이 청일전쟁으로 중국으로부터 할양받은 대만 및 평후제도의 영유권을 포기했지만 센카쿠제도에는 여기에서 말하는 ‘대만 및 평후제도’에 포함되어 있지 않습니다. 왜냐하면 센카쿠제도는 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 기초하여 난세이제도의 일부로 미국이 시정권을 현실적으로 행사하며, 또한 1972년 오키나와 반환으로 일본이 시정권 반환을 받은 구역에도 명시적으로 포함되어 있기 때문입니다.

4. 샌프란시스코 평화 조약 체결 때에 센카쿠제도는 일본의 영토로 남아 있었지만 주요 연합국인 미국, 영국, 프랑스, 중국(중화민국 및 중화인민공화국) 중 누구도 이의를 제기하지 않았습니다. 오히려 중국은 1953년 1월 8일 인민일보 기사 “류큐제도 사람들의 미국점령 반대투쟁”에서, 미국이 카이로 선언과 포츠담 선언에서 신탁통치 결정이 내려지지 않은 류큐제도를, 류큐제도 사람들의 반대도 되돌아보지 않고 점령했다고 비난하고 있었지만 같은 기사에는 류큐제도는 센카쿠제도를 포함한 7조의 도서로 되어 있다는 뜻의 기재가 있고, 센카쿠제도가 류큐제도의 일부인 것을 인정하고 있습니다. 중국은 샌프란시스코 평화 조약의 체약국은 아니지만 일본은 당시 승인하고 있었던 중화민국(대만)과의 사이에서 일화평화 조약을 체결했습니다. 같은 조약에서 일본은 샌프란시스코 평화 조약 제2조에 근거하여 대만 및 평후제도 등에 대한 모든 권리 등을 포기했다고 승인하고 있지만, 동 조약의 교섭과정에서 일본령으로 남겨진 센카쿠제도에 관해서는 일절 논의되지 않았습니다. 이것은 센카쿠제도가 종래부터 일본의 영토라는 것이 당연한 전제라는 것을 의미합니다.

5. 1968년 가을에 실시된 유엔의 조사 결과, 동 중국해에 석유매장 가능성

이 있다는 지적을 받은 후 센카쿠제도에 주목이 모아졌고, 1970년대 이후 중국 정부 및 대만 당국이 독자 주장을 하기 시작했습니다. 그 이전에는 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 근거해 미국의 시정권하에 있는 지역에 센카쿠제도가 포함되어 있다는 사실에 대해서 아무런 이의를 제기하지 않았습니다. 이에 대해 중국 정부는 어떠한 명확한 설명을 하고 있지 않습니다.

Q12. 대만(중화민국)은 어찌됐든 중국(중화인민공화국)은 샌프란시스코 평화 조약상의 센카쿠제도의 취급에는 반대하고 있었던 것은 아닙니까.

샌프란시스코 평화 조약 체결 후 센카쿠제도의 취급은 국제적으로는 공지하고 있었고, 중화인민공화국이 당시 이것을 승인하지 않았을 리 없습니다. 현재 중국공산당 기관지인 『인민일보』는 1953년 1월 8일자 기사 ‘류큐제도 사람들의 미국점령 반대 투쟁’에서, 미국의 시정권하로 들어간 류큐제도 중에 센카쿠제도를 명시적으로 포함하여 기술하고 있습니다. 그 후에도 중국은 1970년대까지 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 기반하여 미국의 시정권하로 들어간 지역에 센카쿠제도가 포함되어 있다는 사실에 대해 어떠한 이의를 제기하지 않았습니다. 또한 중국 측은 이의를 제기해 오지 않았던 것에 대해 어떠한 설명도 하고 있지 않습니다.

[참고 : 카이로 선언(1943년) 관련 부분]

동 가맹국(미국, 프랑스, 중화민국)의 목적은 일본의 1914년 제1차 세계대전 개시 이후 일본이 탈취하거나 점령했던 태평양의 모든 섬을 일본으로부터 박탈할 것 및 만주, 대만 및 평후섬과 같이 일본이 청으로부터 강취(강제로 취득한)한 모든 지역을 중화민국에게 반환하도록 한다.

[참고 : 포츠담 선언 제8조(1945년)]

8. '카이로 선언'의 조항은 이행되어야 하며 또한 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈 및 시코쿠와 우리가 결정하는 여러 작은 섬에 국한한다.

[참고 : 샌프란시스코 평화 조약 제2조]

(b) 일본은 대만 및 평후제도에 대한 모든 권리, 권한 및 청구권을 포기한다.

[참고 : 샌프란시스코 평화 조약 제3조]

일본은 북위 29도 이남의 난세이제도(류큐제도 및 다이토제도를 포함), 소후암의 남쪽 난포우제도(오가사와라군도, 니시노시마 및 화산 열도를 포함) 및 오키노토리섬 및 미나미토리섬을 합중국을 유일한 시정권자로 하는 신탁통치제도에 두는 것으로 하는 유엔에 대한 합중국의 어떠한 제안에도 동의한다. 이러한 제안이 행해지고 가결되기까지 합중국은 영수를 포함한 이들 섬의 영역 및 주민에 대해 행정, 입법 및 사법상의 권력의 전부 및 일부를 행사하는 권리를 가지는 것으로 한다.

[참고 : 오키나와 반환 협정 제1조]

2. 이 협정의 적용상 '류큐제도 및 다이토제도'라는 것은 행정, 입법 및 사법상 모든 권력을 행사하는 권리가 일본과의 평화 조약 제3조 규정에 근거하여 미국에게 주어진 모든 영토 및 영수 중에 1953년 12월 24일 및 1968년 4월 5일에 일본과 미국과의 사이에서 서명된 아미미군도에 관한 협정 및 남방제도 및 그 외 제도에 관한 협정에 따라 이미 일본에게 반환된 부분을 제외한 부분을 말한다.

[참고 : 오키나와 반환 협정 합의된 의사록]

제1조에 관해

동조 2에 정의하는 영토는 일본과의 평화 조약 제3조의 규정에 근거하여 미국의 시정하에 있는 영토이며, 1953년 12월 24일자의 민정부포고 제27호에 지정되어 있는 대로 다음의 좌표 각점을 순차적으로 연결한 직선에 의해 둘러싸여진 구역 내에 있는 모든 섬, 소섬, 환초 및 암초다.

- 북위 28도 동경 124도 40분
- 북위 24도 동경 121도
- 북위 24도 동경 133도

- 북위 27도 동경 131도 50분
- 북위 27도 동경 128도 18분
- 북위 28도 동경 128도 18분
- 북위 28도 동경 124도 40분

Q13. 중국 정부는 일본의 센카쿠제도에 대한 입장과 방법은 세계 반파시즘 전쟁의 승리의 성과에 대한 공공연한 부정이며, 전후 국제질서와 유엔 헌장의 취지·원칙에 대한 심각한 도전이라는 주장이 있는데 이에 대해 일본 정부는 어떤 견해를 가지고 있습니까.

1. 일본의 센카쿠제도 영유권 취득은 제2차 세계대전과 아무런 관계가 없는 것입니다. 제2차 세계대전 후 일본의 영토에 관한 법적인 처리를 행한 샌프란시스코 평화 조약과 관련 조약도 센카쿠제도가 일본의 영토라는 것을 전제로 한 처리가 행해졌습니다. 또한 샌프란시스코 평화 조약에 근거하여 처리되기 전에 센카쿠제도에 관해 중국과 대만이 영유권을 주장했던 적도 없습니다.

2. 그러나 1968년 가을에 실시된 학술조사 결과 동중국해에 석유매장 가능성이 있다는 지적을 받은 후 센카쿠제도에 주목이 모아지면서 중국 정부 및 대만 당국은 1970년 이후가 동 제도의 영유권에 관한 독자적 주장을 시작했습니다. 또한 최근에 중국은 이러한 자국의 독자 주장을 정당화하기 위해 돌연 새로운 ‘제2차 세계대전의 결과’ 등의 논의를 가지고 나와 일본이 마치 제2차 세계대전 후 국제적 틀을 일그러뜨리는 것처럼 주장을 하고 있습니다. 그러나 일본과의 관계에서 제2차 세계대전의 결과를 처리한 국제적 틀인 샌프란시스코 평화 조약에 기반한 처리에 대해 이의를 제기하고 있는 중국의 행동이야말로 전후 국제질서에 대한 심각한 도전이라고 할 수 있습니다.

3. 또한 양국 간의 견해의 상위를 안이하게 과거의 전쟁으로 연결시키는

것은 사물의 본질을 외면하는 것으로 설득력을 가지는 것이 아니며, 또한 비생산적입니다. 원래 중국은 중일 양국 정상이 서명한 2008년 5월의 중일공동성명에서 ‘중국 측은 일본이 전후 60년 정도 평화국가로서의 길을 견지하고, 평화적 수단으로 세계평화와 안정에 공헌해 왔다는 것을 적극적으로 평가했다’라고 명확하게 말하고 있습니다.

4. ‘제2차 세계대전의 결과’ 등에서 말하는 논의를 제기해도 평화애호국가로서 길을 걸어온 전후 반세기 일본의 정당한 주장을 부정할 수 없으며, 또한 센카쿠제도에 관한 중국의 독자 주장을 정당화 할 수는 없습니다.

Q14. 중국 정부는 1972년 중일국교정상화 및 1978년 평화우호조약을 체결하는 교섭 과정에서 “양국 지도자는 ‘조어도 문제’는 포기하고 이후 해결에 맡긴다는 것에 관해 중요한 양해와 공통인식에 도달했다”고 주장하고 있는데 이에 대해 일본 정부는 어떤 견해를 가지고 있습니까.

1. 센카쿠제도가 자국의 고유영토라는 것은 역사적이나 국제법상으로도 의심할 여지가 없으며 현재 자국은 이것을 유효하게 지배하고 있습니다. 센카쿠제도를 둘러싸고 해결해야 할 영유권 문제는 원래 존재하지 않습니다.

2. 이러한 자국의 입장은 일관된 것이며 중국 측과의 센카쿠제도에 관한 ‘다나아게’나 ‘현상유지’에 관해 합의했다는 사실은 없습니다. 이 점은 공개된 국교정상화 당시 중일정상회담의 기록에서도 확인할 수 있습니다. 이러한 자국의 입장에 관해 중국 측에게도 몇 번이나 명확하게 지적해 왔습니다.

[참고 : 중일정상회담(다나카 가쿠에이 총리/주은래 총리)(1972년 9월 27일)] 외무기록 공개

다나카 가쿠에이 총리 : 센카쿠제도에 관해 어떻게 생각하는가? 내가 있는 곳에 여러 말을 해오는 사람이 있다.

주은래 총리 : 센카쿠제도 문제에 관해서는 이번에 이야기하고 싶지 않다. 지금 이를 이야기 하는 것은 좋지 않다. 석유가 나오기 때문에 문제가 되었다. 석유가 나오지 않는다면 대만이나 미국도 문제시하지 않는다.

[참고 : 증일정상회담 (후쿠다 야스오 총리/등소평 부총리)(1978년 10월 25일) (증일평화우호조약 교섭시) 외교기록 공개]

등소평 부총리 : (…… 생각난 듯한 기색으로 ……) 또 하나 말해 두고 싶은 것이 있다. 양국간에는 여러 가지 문제가 있다. 예를 들면 중국에서는 조어대, 일본에서는 센카쿠제도라고 부르는 문제가 있다. 이것은 이번과 같은 회담의 석상에서 제기하지 않아도 좋은 문제이다. 소노다 외무대신에게도 베이징에서 말했지만 우리 세대에서는 지혜가 부족하여 해결되지 않을 수도 있지만 다음 세대는 우리보다도 더 지혜가 있고 이 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이 문제는 대국적으로 보는 것이 필요하다(후쿠다 야스오 총리의 답변은 없음).

[참고 : 상기정상회담과 같은 날 등소평 기자회견(1978년 10월 25일)]

기자 : 센카쿠제도는 일본 고유의 영토이고 전에 있었던 트러블은 유감이라고 생각하는데, 부총리의 견해는.

등소평 부총리 : 센카쿠제도를 우리는 조어도라고 부른다. 부르는 이름부터 다르다. 확실히 이 문제에 관해서는 쌍방이 어긋나고 있다. 국교정상화 당시 쌍방이 이를 다루지 않겠다고 약속했다. 이번 평화우호조약 교섭 때도 마찬가지로 이 문제를 다루지 않는다는 것에 일치했다. 중국인의 지혜로써 이러한 방법밖에 생각할 수 없다. 그렇다면 이 문제를 다루면 확실히 말할 수 없게 된다. 확실히 일부 사람은 이 문제를 구실삼아 증일관계에 물을 끼얹고 있다. 때문에 양국교섭 때는 이 문제를 피하는 편이 좋다고 생각한다. 이 문제는 일시 다나아게로 해도 상관없다고 생각한다. 10년 다나아게로 해도 상관없다. 우리 세대 사람들은 지혜가 부족하다. 우리의 이러한 이야기는 마무리되지 않지만, 다음 세대는 우리보다 훨씬 지혜가 있을 것이다. 그때 모두 받아들일 수 있는 좋은 해결방법을 발견할 수 있을 것이다.

## 4. 센카쿠제도에 관한 미국의 입장

Q15. 센카쿠제도에 관해 여태까지 미국 정부는 어떤 입장을 취하고 있습니까.

1. 센카쿠제도는 제2차 세계대전 후 샌프란시스코 평화 조약 제3조에 근거하여 난세이제도의 일부로 미국의 시정권하로 들어갔고, 1972년 발효된 오키나와 반환협정(‘류큐제도 및 다이토 제도에 관한 일본과 미국 간의 협정’)에 의해 일본에게 시정권이 반환되었습니다. 샌프란시스코 강화회의에서의 델레스 미국대표의 발언 및 1957년의 기사 노부스케 총리대신과 아이젠하워 대통령의 공동성명에서 명시한 대로 자국이 난세이제도에 대한 잔존하는(또는 잠재적인) 주권을 가지는 것을 인정하고 있습니다.

2. 또한 미국은 미일안전보장조약 제5조의 적용에 관해, 센카쿠제도는 1972년 오키나와 반환의 일환으로 반환된 이후 일본국 정부의 시정하에 있고, 미일 안보조약은 센카쿠제도에도 적용되어 있다는 견해를 명확하게 하고 있습니다.

3. 센카쿠제도의 쿠메지마 및 다이쇼섬에 관해서는 1972년의 오키나와 반환 때에 그 시점에서 중국이 이미 독자 주장을 시작했음에도 불구하고 미일 지위협정에 근거하여 ‘일본’의 시정·구역으로서 자국으로부터 미국에게 제공되어 오늘날에 이르고 있습니다.

4. 이외, 다음과 같은 사실도 지적할 수 있습니다.

(1) 센카쿠제도 지역의 대만 어민 등의 영해침입, 불법상륙 등이 빈발했던 것에 관해, 1968년 8월 3일자 외무성 발신 주도쿄 미대사관 수신의 구상서에 의하면 미국정부가 침입자의 단속 및 침입의 재발 방지를 위한 필요한 조치를 해줄 것을 일본 측에 요청했던 것에 대해 미국 측은 침입자 퇴거 등의 조치를 취했다는 뜻의 회답을 보내왔다.

(2) 1971년에 작성된 CIA의 보고서(2007년에 비밀 지정 해제)에는 센카쿠제도는 일반적으로 류큐제도의 일부라고 여겨지고 있다는 기술에 더해, 센카쿠제도의 주권에 대한 일본의 주장은 강력하고, 그 소유에 대한 증거 책임은 중국 측에 있는 것으로 생각된다고 기술되어 있다.

[참고 : 샌프란시스코 강화회의에서의 델레스 미국 대표의 발언 관련 부분(1951)]  
제3조는 류큐제도 및 일본의 남쪽과 남동의 제도를 다루고 있습니다. 이들 섬은 항복 이래 합중국의 단독 행정권 아래에 있습니다. 일부 연합국은 합중국 주권을 위한 이들 섬에 대한 주권을 일본이 포기하는 것을 본 조약에 규정하도록 역설했습니다. 다른 국가들은 이 섬들은 일본에게 완전히 복귀되어야 한다고 제의했습니다. 연합국의 이러한 의견의 차이에도 불구하고 연합국은 최선의 방법은 연합국을 시정권자로 하는 유엔신탁통치제도 아래 이 섬들을 두는 것을 가능하게 하고 일본에게 잔존주권을 허하는 것이라고 느꼈습니다.

[참고 : 기시 노부스케 총리대신과 아이젠하워 대통령의 공동성명 관련 부분(1957)]  
총리대신은 류큐 및 오가사와라 제도에 대한 시정권의 일본으로의 반환에 관한 일본 국민의 강한 희망을 강조했다. 대통령은 일본이 이 섬들에 대한 잠재적 주권을 가지는 합중국의 입장을 재확인했다.

## 5. 센카쿠 3섬 소유권의 국가로의 이전

Q16. 중국은 일본 정부가 2012년 9월 센카쿠 3섬의 소유권을 취득한 것에 대해 강하게 반발하고 있습니다. 이에 대해 일본 정부는 어떤 견해를 가지고 있습니까.

1. 센카쿠제도가 자국 고유의 영토인 것은 역사적으로도 국제법상으로도 의심할 여지가 없고, 현재 자국은 이를 유효하게 지배하고 있습니다. 센카쿠 제도를 둘러싸고 해결해야 할 문제는 존재하지 않으며, 이번 일본 정부가 센

카쿠 3섬의 소유권을 취득한 것은 타국이나 지역과의 사이에서 어떠한 문제를 제기해야 하는 것은 아닙니다.

2. 한편 중국 정부는 센카쿠제도에 대한 독자 주장을 하고 있는 것은 사실입니다. 자국이 이것을 받아들이는 것은 아니지만 정부는 대국적 관점에서 중국에 대해 이번의 소유권 이전은 센카쿠제도를 장기에 걸쳐 평온하고 안정적으로 유지·관리하기 위해서 행하는 것으로 1932년까지 국가가 가지고 있던 소유권을 민간의 소유자에게서 다시 국가로 이전하는 것에 지나지 않는다는 것을 설명해왔습니다. 일본 정부는 동아시아 평화와 안정에 책임을 가지고 있는 나라로서 계속 중국 측에 대해 중일관계의 대국을 잃지 않고 냉정하게 대응하는 것에 힘써 갈 생각입니다.

3. 또한 중국 각지에서 반일데모가 발생하고 일본 측 공관에 대한 투척 등의 행위, 재류 내국인에 대한 폭력적 행위, 일본기업에 대한 방화, 파괴, 약탈이 발생한 것은 극히 유감입니다. 어떠한 이유가 있건 폭력적 행위는 결코 용서되지 않으며 의견의 상위에 대한 불만은 평화적으로 표현되어야 합니다. 중국 측에 대해서는 재류 내국인이나 일본기업 등의 안전확보와 함께 이번 손해를 받은 기업의 구제가 적절하게 이루어지기를 요구하고 있습니다.

헤이세이 24년 10월 4일

출전 : 일본 외무성 홈페이지

## 미점령군과 센카쿠 문제

※ 패전 후 일본과 미군 점령의 과정에서 센카쿠제도가 어떻게 다루어졌는가.

### 1. 연합군 최고 사령부 훈령 제677호(SCAPIN 1946년 1월 29일)

이 자료에서 나타나 있는 것처럼, 훈령 제677호에서는 야쿠시마 이북이 일본의 범위이며 토카라열도 이남은 ‘일본의 범위’에 포함되어 있지 않았다. 당연, 센카쿠제도는 포함되어 있지 않다. 연합군 최고사령관 훈령 제677호(SCAPIN 1946년 1월 29일)에는 다음과 같이 적혀 있다.

1. 일본 국외의 전체 지역에 대하여 또한 그 지역에 있는 정부 공무원, 고용원 그 외 모든 사람들에 대해, 정치상 및 행정상의 권력을 행사하는 것 및 행사하려고 계획하는 것은 모두 정지하도록 일본제국 정부에게 지령한다.
2. 일본제국 정부는 이미 허가된 선박의 운항, 통신, 기상 관계의 상도의 작업을 제외하고 당 사령부로부터 허가가 없는 한 일본제국 외의 정부 공무원, 고용인 그 외 모든 사람들과의 사이에서 목적의 여하를 묻지 않

고 통신을 행하는 것은 불가능하다.

3. 이 지령의 목적에서 일본의 경우는 다음의 정의에 따른다.

일본의 범위에 포함되는 지역으로서, 일본의 4개 주요 도서(홋카이도, 혼슈, 시코쿠, 규슈)와, 쓰시마제도, 북위 30도 이북의 류큐(난세이) 제도(쿠치노섬을 포함), 이즈, 난포우, 오가사와라, 이오군도 및 다이토 군도, 오키노토리섬, 미타미토리섬, 나카노토리섬을 포함한 그 외 외곽 태평양 전 섬들.

[아부키 스스무(矢吹晋) 주. 북위 30도는 토카라 해협이며 그 북쪽에 위치한 야쿠지마까지를 포함, 토카라열도 이남, 즉 아마미섬 이남은 '일본의 범위'에서 제외된다. 센카쿠제도는 당연히 '일본의 범위'에는 포함되지 않고 '빠진 지역'으로 분류된다.]

(c) 치시마열도, 하보마이군도, 시코탄섬

4. 또한 일본제국 정부의 정치상·행정상 관할권에서 특히 제외된 지역은 다음과 같다.

- (a) 1914년 세계대전 이래 일본이 위임통치나 그 외의 방법으로 약취 및 점령했던 전 태평양제도
- (b) 만주, 대만, 평후열도
- (c) 조선 및
- (d) 카라후토

5. 이 지령에 있는 일본의 정의는 특히 지정할 경우 이외, 이후 당사령부로 부터 나온 모든 지령, 각서 및 명령에 적용시킨다.

6. 이 지령 중 조항은 모두 포츠담 선언의 제8조에 있는 소도서의 최종적 결정에 관한 연합국측의 정책을 나타내는 것으로 해석해서는 안 된다.  
[아부키 주-최종적 결정이 아니라는 것은 '일본의 범위에 포함된 지역'이 수정의 여지를 남긴다는 의미이다.]

7. 일본제국 정부는 일본 국내의 정부기관이자 이 지령의 정의에 의한 일

본 국외 지역에 관한 기능을 가진 모든 것의 보고를 조정하여 당지령부에 제출할 것을 요함. 이 보고는 관계 각 기관의 기능, 조직 및 직원의 상태를 포함하지 않으면 안 된다.

8. 위 제7항에서 말한 기관에 관한 보고는 모두 이를 보유하고 언제라도 당 사령부의 검열을 받을 수 있도록 할 것을 요함.

중요한 문서이기 때문에 영어 원문을 이하와 같이 붙임.

GENERAL HEADQUARTERS SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED  
POWERS

29 January 1946, AG 091, (29 Jan. 46), GS(SCAPIN-677)

MEMORANDUM FOR : IMPERIAL JAPANESE GOVERNMENT.

THROUGH : Central Liaison office, Tokyo.

SUBJECT : Governmental and Administrative Separation of Certain Outlying  
Areas from Japan.

1. The Imperial Japanese Government is directed to cease exercising, or attempting to exercise, governmental or administrative authority over any area outside of Japan, or over any government officials and employees or any other persons within such areas. 2. Except as authorized by this Headquarters, the Imperial Japanese Government will not communicate with government officials and employees or with any other persons outside of Japan for any purpose other than the routine operation of authorized shipping, communications and weather services. 3. For the purpose of this directive, Japan is defined to include the four main islands of Japan (Hokkaido, Honshu, Kyushu and Shikoku) and the approximately 1,000 smaller adjacent islands, including the Tsushima Islands and the Ryukyu(Nansei) Islands north

of 30° North Latitude(excluding Kuchinoshima Island); and excluding (a) Utsuryo(Ullung) Island, Liancourt Rocks(Take Island) and Quelpart(Saishu or Cheju) Island, (b) the Ryukyu(Nansei) Islands south of 30° North Latitude (including Kuchinoshima Island), the Izu, Nanpo, Bonin(Ogasawara)and Volcano(Kazan or Iwo) Island Groups, and all the other outlying pacific Islands(including the Daito(Ohigashi or Oagari) Island Group, and Parece Vela(Okinotori), Marcus(Minami-tori)and Ganges(Nakano-tori) Islands), and (c) the Kurile(Chishima) Islands, the Habomai(Hapomaze) Island Group(including suisho, Yuri, Akiyuri, Shibotsu and Taraku Islands) and Shikotan Island.<sup>4</sup> Further areas specifically excluded from the governmental and administrative jurisdiction of the Imperial Japanese Government are the following: (a) all Pacific Islands seized or occupied under mandate or otherwise by Japan since the beginning of the World War in 1914, (b) Manchuria, Formosa and the Pescadores, (c) Korea, and (d) Karafuto. 5. The definition of Japan contained in this directive shall also apply to all future directives, memoranda and orders from this Headquarters unless otherwise specified therein. 6. Nothing in this directive shall be construed as an indication of Allied policy relating to the ultimate determination of the minor islands referred to in Article 8 of the Potsdam Declaration. 7. The Imperial Japanese Government will prepare and submit to this Headquarters a report of all governmental agencies in Japan the functions of which pertain to areas outside a statement as defined in this directive. Such report will include a statement of the functions, organization and personnel of each of the agencies concerned. 8. All records of the agencies referred to in paragraph 7 above will be preserved and kept available for inspection by this Headquarters.

FOR THE SUPREME COMMANDER:(sgd.) H.W. ALLEN

## 2. 미국 의회를 위한 CRS 조사 레포트<sup>1)</sup>

이것은 미의회 조사 서비스의 아시아문제 전문가 Mark E. Manyin이 집필한 ‘의회를 위한 조사 레포트’이다. 센카쿠제도에 대한 미국의 입장을 아는 데 도움이 되기 때문에 요점을 소개하겠다(이 레포트는 이하 “센카쿠분쟁”(2012)으로 한다). “센카쿠분쟁”(1953~1971)은 센카쿠제도가 미국 시정권하에 들어간 경위와 그 후의 사태를 다음과 같이 해설하고 있다.

U.S administration of the island began in 1953 as a result of the 1951 Treaty of Peace with Japan.

미국의 센카쿠제도에 대한 시정권은 1951년 샌프란시스코 평화 조약의 결과로, 1953년에 시작되었다.

The Treaty did not mention the Senkakus(Diaoyu/Diaoyutai), but it referred to other islands that had reverted to Chinese control or which China claimed. These included Taiwan, the Pescadores (off the western coast of Taiwan), as well as the Spratlys and the Paracels (both in the South China Sea). Article 3 gave the United States sole powers of administration of “Nansei Shoto south of 29 north latitude(including the Ryukyu and the Daito Islands) ……”

평화 조약에서는 센카쿠=조어도의 이름을 언급하지 않았지만, 중국의 관

---

1) CRS Report for congress, Prepared for Members and Committees of Congress *Senkaku(Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute : US Treaty Obligations*, by Mark E. Manyin, Specialist in Asian Affairs, September 25, 2012

할에 반환되었거나, 혹은 중국이 영유를 주장했던 제도에 대해서는 언급하고 있다. 즉 대만, 대만 서안 바다의 평후제도가 남중국해의 스프라트리제도, 파라셀제도와 함께 언급되고 있다. 평화 조약 제3조에 의해 미국은 류큐와 다이토제도를 포함한 북위 29도 이남의 난세이제도에 대한 유일한 시정권을 받았다.

샌프란시스코 평화 조약 제3조.

Japan will concur in any proposal of the United States to the United Nations to place under its trusteeship system, with the United States as the sole administering authority, Nansei Shoto south of 29° north latitude (including the Ryukyu Islands and the Daito Islands), Nanpo Shoto south of Sofu Gan(including the Bonin Islands, Rosario Island and the Volcano Islands) and Parece Vela and Marcus Island. Pending the making of such a proposal and affirmative action thereon, the United States will have the right to exercise all and any powes of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of these islands, including their territorial waters.

일본은 북위 29도 이남 난세이제도(류큐제도 및 다이토제도를 포함) 소후암의 남쪽 난포제도(오가사와라군도, 니시노섬 및 화산열도를 포함) 및 오키노토리섬 및 미나미토리섬을 합중국을 유일한 시정권자로 하는 신탁통치제도의 아래 둔다고 하는 국제연합에 대한 합중국의 모든 제안에도 동의한다. 이러한 제안이 행해지고 가결되기까지 합중국은, 영수를 포함한 이 섬들의 영역 및 주민에 대해, 행정, 입법 및 사법상의 권력 전부 및 일부를 행사하는 권리를 가지는 것으로 한다.

In 1953, the U.S Civil Administration of the Ryukyus issued U.S Civil Administration of the Ryukyus Proclamation 29(USCAR 27), which defined the boundaries of “Nansei Shoto [the southwestern islands] south of 29 degrees north latitude” to include the Senkakus.

1953년에 미국의 류큐민정부는 포고 제27호(USCAR 27)을 내고, 난세이제도의 경계를 북위 29도 이남으로 정의하고 센카쿠제도를 시정권 범위에 포함했다[아부키 주-북위 29도 이남의 정의는 평화 조약 제3조와 같지만 센카쿠를 포함하는지는 명시되어 있지 않다].

At the time of the signing of the Okinawa Reversion Treaty, several State Department officials asserted that following the signing of the Japan Peace Treaty, “Nansei Shoto south of 29 degrees north latitude” was “understood by the United States and Japan to include the Senkaku Islands.”

오키나와 반환협정의 조인 때, 여러 명의 국무성 및 일본 관원이 평화 조약의 조인으로 ‘북위 29도 이남의 난세이제도’에는 센카쿠제도가 포함되어 있다고 이해했다라고 주장했다[아부키 주-평화 조약의 조인 때에는 ‘북위 29도 이남의 난세이제도’에 센카쿠제도가 포함되어 있는지는 유의하지 않았다. 그러나 오키나와 반환협정의 조인 때 여러 명의 국무 장관원(Robert Starr, Acting Assistant Legal Adviser for East Asian and Pacific Affairs; Harrison Symmes, Acting Assistant Secretary of State for Congressional Relations; and Howard McElroy, Country officer for Japan) 및 일본 관원은 ‘센카쿠제도가 포함된다’로 ‘이해했다(understood)’고 ‘주장했다(asserted)’는 것이다].

Moreover, during the period of U.S. administration, the U.S. Navy

established firing ranges on the islands and paid an annual rent of \$11,000 to Jinji Koga, the son of the first Japanese settler of the islands.

게다가 미국의 시정권 시기에 미국 해군은 사격장을 설치하고 섬의 최초 이민자인 고가 겐지의 아들에게 연 1.1만 달러의 임차료를 지불했다.

China has described the U.S. -Japan understandings related to the islands as “backroom deals” that are “illegal and invalid.”

중국은 동 섬에 관한 미·일의 이해를 ‘뒷거래’이며 ‘불법 및 무효’라고 『백서』에서 주장하고 있다.

※ 이상의 기술에서 미·일 사이의 센카쿠제도에 관한 합의가 이루어진 것은 오키나와 반환협정 조인 때인 것을 알 수 있다. 그 경위를 보다 자세하게 보도록 하겠다.

The Okinawa Reversion Treaty, which was signed on June 17, 1971, and entered into force on May 15, 1972, provided for the return to Japan of “all and any powers of administration, legislation and jurisdiction” over the Tyukyu and Daito islands, which the United States had held under the Japan Peace Treaty.

오키나와 반환협정은 1971년 6월 17일에 조인되어, 5월 15일에 발효했다. 이것으로 미국이 샌프란시스코 평화 조약에 근거하여 보유한 류큐와 다이토 제도에 대한 모든 시정권, 입법권, 사법권은 일본에게 반환됐다.

Article I of the Okinawa reversion Treaty defines the term “the Ryuku Islands and the Daito Islands” as “all territories with their territorial waters with respect to which the right to exercise all and any powers of administration, legislation and jurisdiction was accorded to the United States of America under Article 3 of the Treaty of Peace with Japan ……”

반환협정 제1조는 샌프란시스코 평화 조약 제3조의 규정과 같고 류큐와 다이토제도의 영역, 수역에 대해 모든 시정권, 입법권, 사법권이라고 규정하고 있다.

An Agreed Minute to the Okinawa Reversion Treaty defines the boundaries of the Ryukyu Islands and the Daito islands” as designated under”USCAR 27.

반환협정의 합의문서에는 류큐와 다이토제도의 범위를 포고 제27호(USCAR 27)에서 지정한 것으로 하고 있다.

Moreover, the latitude and longitude boundaries set forth in the Agreed Minute appear to include the Senkakus(Diaoyu/Diaoyutai),

또한 합의문서에서 지정된 경도와 위도에는 센카쿠=조어도가 포함되고 있는 것처럼 보인다[아부키 주-appear to include the Senkakus라고 쓰여져 있다. ‘포함되는 것처럼 보인다’, 생각된다라는 말투다. 여기에서도 센카쿠의 이름은 특정되어 있지 않다].

A letter of October 20, 1971, by Robert Starr, Acting Assistant Legal Adviser for East Asian and Pacific Affairs-acting on the instructions of

Secretary of State William Rogers—states that the Okinawa Reversion Treaty contained “the terms and conditions for the reversion of the Ryukyu Islands, including the Senkakus”

국무장관 윌리엄 로저스 대리, 동아시아·태평양 담당 법률 고문 로버트 스타의 1971년 10월 20일 서한은 류큐반환의 조건에는 센카쿠제도가 포함되어 있다고 말하고 있다(아부키 주-미국은 신중하게 말을 하면서 류큐반환에는 센카쿠제도의 시정권 반환이 포함되어 있는 것을 인정하고 있다. 그러나 시정권과는 구별된 영유권은 다르다고 미국은 다음과 같이 주장한다).

During Senate deliberations on whether to consent to the ratification of the Okinawa Reversion Treaty, the State Department asserted that the United States took a neutral position with regard to the competing claims of Japan, China, and Taiwan, despite the return of the islands to Japanese administration.

상원은 오키나와 반환협정의 비준을 고려할 때 센카쿠제도를 일본의 시정권으로 반환하지만, 일본·중국·대만의 주권주장에 관해서, 미국은 중립의 입장을 취한다고 국무성은 주장했다.

Department officials asserted that reversion of administrative right to Japan did not prejudice any claims to the islands. When asked by the Chairman of the Senate Foreign Relations Committee how the Okinawa Reversion Treaty would affect the determination of sovereignty over the Senkakus(Diaoyu/Diaoyutai), Secretary of State William Rogers answered the “this treaty does not affect the legal

status of those islands at all.”

국무성 관원은 일본으로의 시정권 반환은 센카쿠에 대한 어떠한 권리 주장도 훼손하지 않는다고 주장했다. 오키나와 반환협정은 센카쿠=조어도에 대한 주권 결정에 영향이 있는지에 대해 상원외교 위원장으로부터 질문을 받은 로저스 국무장관은 ‘이 협정은 센카쿠제도에 대한 법적지위에는 전혀 영향이 없다’고 답변했다.

In his letter of October 20, 1971, Acting Assistant Legal Adviser Robert Starr stated: The Governments of the Republic of China and Japan are in disagreement as to sovereignty over the Senkaku Islands. You should know as well that the People’s republic of China has also claimed sovereignty over the islands.

1971년 10월 20일자 서한에서 로버트 스타 법률 고문 대리는 중화민국과 일본이 센카쿠제도의 주권을 놓고 싸우고 있는 것을 지적하면서, 중화인민공화국도 역시 센카쿠제도의 주권을 주장하고 있다는 것을 알아야 한다고 썼다.

The United States believes that a return of administrative rights over those islands to Japan, from which the rights were received, can in no way prejudice any underlying claims. The United States cannot add to the legal rights Japan possessed before it transferred administration of the islands to us, nor can the United States, by giving back what it received, diminish the rights of other claimants. The United States has made no claim to the Senkaku Islands and considers that any conflicting claims to the islands are a matter for

resolution by the parties concerned.

센카쿠제도의 시정권은 일본에게 반환되지만, 일본이 받아들인 권리는 센카쿠제도에 대한 어떠한 잠재 주권을 해치는 것은 아니다. 미국은 일본으로부터 양도받은 시정권을 그대로 반환하는 것으로, 반환으로 권리가 증가하는 것도 줄어드는 것도 아니다. 미국은 센카쿠제도에 대해 어떠한 권리를 주장하지 않는다. 센카쿠제도에 대한 주권 싸움은 관계 당사자가 해결해야 할 일이다.

Successive U.S. administrations have restated this position of neutrality regarding the claims, particularly during periods when tensions over the islands have flared, as in 1996, 2010, and 2012.

1996년, 2010년, 2012년에 연달아 센카쿠제도에 대해 긴장의 불이 타올랐지만, 미국은 센카쿠제도 주권에 관해 중립적 입장을 여러 번 반복해 왔다.

※ 마지막으로 미일 안보로 센카쿠제도는 지켜질 것인가.

Article II states that “treaties, conventions and other agreements concluded between Japan and the United States of America, including, but without limitation to the Treaty of Mutual cooperation and Security between Japan and the Daito Islands as of the date of entry into force of this Agreement.”

반환협정 제2조에 따르면 일본과 미국 사이에 체결된 조약 및 그 외 협정(예를 들어 1960년 1월 19일 조인한 미일 안보조약과 관련한 결정 등)은 이 협정의 발효 발생일부터 류큐제도 및 다이토제도에 적용된다.

Deputy Secretary of Defense David Packard, in his testimony, stressed that Japan would assume the “Primary responsibility” for the defense of the treaty area but that the Security Treaty was applicable.

국방부장관 퍼카드는 일본은 방위조약 지역에 관해 ‘제1의 책임’을 져야 한다고 강조하면서 안보조약은 적용된다고 증언했다.

In short, while maintaining neutrality on the competing claims, the United States agreed in the Okinawa Reversion Treaty to apply the Security Treaty to the treaty area, including the Senkaku(Diaoyu/Diaoyutai).

요컨대 센카쿠제도의 주권 싸움에 대해서는 미국은 중립을 견지하지만, 미 일안보가 센카쿠제도를 포함한 지역에 적용되는 것은 오키나와 반환협정으로 합의하고 있다<sup>아부키 주-미국의 두 가지 방안은 여기에서 명확하게 드러난다. 센카쿠를 포함한 오키나와는 미일 안보의 적용범위 내이지만, 센카쿠의 주권에 관한 싸움에는 미국은 중립 입장을 견지하고 있다는 것이다. 이것은 실제로는 어떤 의미를 지니는가. 중일의 무력충돌이 만일 센카쿠제도의 주권 문제를 둘러싸고 일어날 경우 미국은 중립의 입장을 견지한다고 말한다. 한편 센카쿠제도를 포함한 오키나와 지역은 미일안보보장의 대상이다라고 말한다. 그러면 결국 미국은 센카쿠를 지킬 것인가 지키지 않을 것인가. 센카쿠를 지키지 않는 이것은 세 가지 이유를 제시하고 있다. 우선 ① 주권 싸움에는 관여하지 않는다. ② 일본이 ‘제1의 책임’을 져야 한다. ③ 마지막으로 안보조약의 발동에 관해서는 의회의 승인이 필요하다. 즉 센카쿠 충돌을 위해서는 미일 안보는 사용하지 않는다고 명언하고 있는 것과 같은 것이 아닌가. 미일 안보의 재강화로 중국의 무력과 대결하는 것을 주장하는 사람들에게는 이 문제를 들이대고 있다.</sup>

## 중화인민공화국 국무원 보도 관공실 ‘백서’

2012년 9월 25일 중화인민공화국 국무원 보도 관공실은 ‘조어도는 중국 고유의 영토이다’라는 제목의 백서를 발표했다. 전문은 다음과 같다.

### I. 머리말

조어도 및 그 부속도서는 중국 영토의 불가분한 일부다. 역사, 지리, 법리의 어떠한 각도에서 보아도, 조어도는 중국 고유의 영토이며 중국은 조어도에 대해 논쟁할 여지가 없는 주권을 가지고 있다.

일본이 1895년에 갑오전쟁(일본에서는 청일전쟁이라고 함)을 이용하여 조어도를 갈취했던 것은 불법이며 무효다. 제2차 세계대전 이후 카이로 선언과 포츠담 선언 등의 국제법률문서에 기초하여 조어도는 중국에게 반환됐다. 일본이 조어도에 대한 어떠한 일방적인 조치를 취해도 조어도가 중국에 속한다는 사실을 바꿀 수는 없다. 장기에 걸쳐 일본은 조어도 문제를 둘러싸고 끊임없는 분쟁을 일으켜 왔다. 2012년 9월 10일 일본 정부는 조어도 및 부속 남소도, 북소도의

구입을 선언하고 이른바 ‘국유화’를 실시했다. 이것은 중국의 영토주권에 대한 중대한 침범이며 역사적 사실과 국제법리를 심각하게 짓밟는 것이다.

중국은 일본의 어떠한 방식의 조어도에 대한 중국 주권의 침범에 대해 끝까지 반대하고 그것을 저지할 것이다. 조어도 문제에 대한 중국의 입장은 명확하고 일관되며, 국가주권 및 영토보전을 지킬 의지는 확고하며 세계 반파시즘 전쟁의 승리의 성과를 지킬 결의는 조금도 흔들림이 없다.

## 1. 조어도는 중국 고유의 영토

조어도 및 그 부속도서는 중국 대만섬의 동북부에 위치하는 대만의 부속도서이며, 동경 123도 20~124도 40, 북위 25도 40~26도 사이 해역에 분포하고 있다. 조어도, 황미서, 적미서, 남소도, 북소도, 남서, 북서, 비서 등의 섬으로 이루어져 있고 총면적은 약 5.69평방킬로미터다. 조어도는 동해역의 최서단에 위치하며 면적은 약 3.91평방킬로미터로 동해역에서 최대의 면적을 가지고 있는 섬이며, 가장 높은 산은 해발 362미터다. 황미서는 조어도의 동북 약 27킬로미터에 위치하고 있고 면적은 약 0.91평방킬로미터로 동해역에서 두 번째로 큰 섬이며 최고 해발은 117미터다. 적미서는 조어도의 동북 약 110킬로미터에 위치하고 있고 동해역 최동단의 섬으로 면적은 약 0.065평방킬로미터, 최고해발은 75미터다.

### 1) 중국이 가장 빨리 조어도를 발견하고, 명명하고 이용했다

중국의 선인은 해발 경영과 해상의 어업에 종사해왔던 경험으로 가장 빨리 조어도를 발견하고 명명했다. 중국 고대문헌에서 조어도는 조어서, 조어대라

고도 불린다. 현재 발견된 범위에서 가장 빨리 조어도, 적미서 등의 지명을 기재한 사적은 1403년(명·영락원년)에 완성한 『순풍상송(順風相送)』이다. 이것은 이전 14~15세기에 중국은 이미 조어도를 발견하고 명명했다는 것을 가리키고 있다.

1372년(명·홍무 5년)에 류큐 국왕은 명조에게 조공하고, 명태조는 류큐에 사절을 파견했다. 1866년(청·동치 5년)까지 거의 500년간 명·청 2대의 조정은 전후 24회에 걸쳐 류큐왕국으로 책봉사를 파견했다. 조어도는 책봉사가 류큐에 가기 위해 경유하는 땅이었다. 중국의 사절이 쓴 보고에는 조어도에 관한 기재가 많이 나온다. 예를 들어 명조의 책봉사 진간의 『사류큐록』(1534)에 의하면 ‘조어서, 황모서, 적서를 지나 …… 고미산이 보인다, 즉 류큐에 속한 것이다’라고 쓰여져 있고, 명조의 책봉사 곽여림의 『사류큐록』(1562)에 의하면 ‘적서는 류큐지방을 경계로 하는 산’이라고 적혀 있다. 청조의 책봉부사 서보광의 『중산전신록』(1791)에는 푸젠에서 류큐에 가려면 화병서, 팽가서, 조어도, 황미서, 적미서를 지나 ‘고미산(류큐 서남방 경계에 있는 진산), 마하도를 지나서 류큐의 나하항에 들어간다’라고 쓰여 있다. 또한 1650년 류큐의 국상 향상현(向象賢)이 감수(監修)한 류큐국의 최초의 정사인 『중산세감(中山世鑒)』의 기록에 의하면 고미산(古米山, 현재의 구미도(久米島))은 류큐의 영토이지만 적서(赤嶼, 현재 적미서) 및 그 서쪽은 류큐의 영토가 아니었다. 1708년 류큐학자이자 자금대부(紫金大夫)인 정순칙(程順則)이 쓴 『지남광의(指南廣義)』에 의하면 고미산은 ‘류큐 서남쪽의 경계에 있는 진산(鎭山)’이었다. 이 사료에는 조어도, 적미서는 중국에 속하며 구미섬은 류큐에 속하고 분계선은 적미서와 구미섬 사이의 흑수구(黑水溝, 현재 오키나와 해구)이다. 명나라의 책봉부사(冊封副使) 사결(謝杰)이 쓴 『유구록찰요보유(琉球錄撮要補遺)』(1579)에는 “갈 때는 창수(滄水)에서 흑수(黑水)로 올 때는 흑수에서 창수로 들어온다”는 기록이 있다. 명나라의 책봉사 하자양(夏子陽)의 『사유구록(使琉球錄)』

(1606)에는 “물이 흑수를 떠나서 창수로 들어가면 반드시 중국 땅이다”는 기록이 있다. 청나라의 책봉사 왕집(汪輯)이 쓴 『사유구잡록(使琉球雜錄)』(1683)에는 적서 이외의 ‘흑수구(黑手溝)’는 ‘중국과 외국의 경계’라고 하였다. 청나라의 책봉부사 주황(周煌)이 만든 『유구국지략(琉球國誌略)』(1756)에는 류큐의 “서쪽에는 흑수구가 있고 복건성의 바다를 경계로 하고 있다”고 하였다.

조어도 해역은 중국의 전통어장으로서 중국어민은 세세대대 이 해역에서 어업생산활동에 종사하였다. 조어도는 항해표지로서 역사상 중국 동남해 민중들에게 널리 이용되었다.

## 2) 중국은 조어도에 장기관할을 실시하였다

일찍이 명나라 초기에 동남연해의 왜구를 방어하기 위하여 중국은 조어도를 방어체계에 포함시켰다. 1531년(명 가정 41년) 명나라의 동남연해를 방어하는 최고장수인 호종헌(胡宗憲)이 주도하고 정약증(鄭若曾)이 편찬한 『주해도편』에는 조어도 등 도서를 ‘연해산사도(沿海山沙圖)’에 포함시켜 명나라의 해방(海防) 범위에 포함시켰다. 1605년(명 만력 33년) 서필달(徐必達) 등이 제작한 <건곤일통해방전도(乾坤一統海防全圖)> 및 1621년(명 천계 원년) 모원의(茅元儀)가 제작한 중국해방도인 <무비지(武備志), 해방이(海防二), 복진연해산사도(福建沿海山沙圖)> 역시 조어도 등 도서를 중국의 해상강역에 포함시켰다.

청나라는 명나라의 제도를 그대로 답습하여 조어도 등 도서를 계속 중국의 해방 범위에 포함시켰고 대만지방정부의 행정관할에 명확히 귀속시켰다. 청나라 시기의 『대해사사록(臺海使槎錄)』, 『대만부지(臺灣府志)』 등의 관방문헌에는 조어도에 대한 관할상황이 상세하게 기록되어 있다. 1871년(청 동치 10년)에 간인(刊印)한 진수기(陳壽祺) 등이 편찬한 『중찬복건통지(重纂福建通志)』 권 86에는 조어도를 해방요충지에 포함시켰고, 대만부 갈마난청(噶瑪蘭廳, 현 대만성 의란현)의

관할에 두었다.

### 3) 중국과 외국의 지도에서 조어도는 모두 중국에 속한다

1579년(명 만력 7년) 명나라의 책봉사 소송업이 쓴 『사유구록(使琉球錄)』 중 <유구과해도(琉球過海圖)>, 1629년(명 승정 2년) 모서징(茅瑞徵)이 편찬한 『황조상서록』 1767년(청 건륭 32년)에 만든 <곤여전도>, 1863년(청 동치 2년)에 간행된 <황조중외일통여도> 등의 지도는 모두 조어도를 중국판도에 포함시켰다.

조어도에 관한 일본의 최초의 문헌은 1785년 임자평이 만든 <삼국통람도설>의 부도 <류큐[琉球]3성병(併)36도지도>이다. 이 지도에서는 조어도를 류큐의 36개섬에서 제외하고 중국대륙과 조어도를 같은 색깔로 표시하여 조어도가 중국의 영토임을 나타냈다.

1809년 프랑스지리학자 피앙 라비 등이 만든 <동중국해연안각국도>에서는 조어도, 황미서, 적미서를 대만과 같은 색깔로 표시하였다. 1811년 영국에서 출판된 <최신중국지도>, 1859년 미국에서 출판된 <크톤의 중국>, 1877년 영국해군에서 편찬한 <중국동해연안에서 홍콩, 요동만에 이르는 해도> 등이 지도에서 모두 조어도를 중국판도에 포함시켰다.

## 2. 일본의 조어도 강탈

일본은 메이지유신 이후 대외침략확장을 강화하였다. 1879년 일본은 류큐를 병탄하고 오키나와라고 이름을 바꾸었다. 얼마 후 일본은 조어를 점령하려고 몰래 계획하였고, 청일전쟁 말기에 조어도를 비밀리에 자국영토에 편입시켰다. 얼마 후 일본은 중국을 강박하여 불평등 조약인 ‘마관조약’을 체결하여

대만 및 조어도를 포함한 모든 부속열도를 할양했다.

### 1) 일본의 조어도 강탈 비밀모의

1884년 한 일본인이 최초로 조어도에 상륙하고 조어도가 무인도임을 발견하였다고 주장하였다. 일본 정부는 즉각 조어도에 대해 비밀조사를 진행하였고, 강탈을 시도하였다. 일본의 이와 같은 움직임은 중국의 경각심을 불러일으켰다. 1885년 9월 6일(청 광서 11년 7월 28일) 『신보』에는 “근자에 대만 동북부의 섬에 일본인들이 일본깃발을 걸어놓고 점거할 기세를 보이고 있다”는 기사가 실렸다.

1885년 9월 22일 오키나와 현령은 조어도에 대한 비밀조사를 마친 후 내무경인 야마가타 아리토모(山縣有朋)에게 이 무인도는 ‘중산전신록에 나오는 조어도, 황미서, 적미서와 같은 도서에 속하며, 청나라의 책봉사선(冊封使船)에 의해 상세히 파악되었고 또한 명칭도 부여받으며 류큐로 가는 항해표식으로 인식되므로 국가(國家)표지말뚝을 설치해야 하는지 말아야 하는지 결정을 내리지 못하여 지시를 기다린다’는 비밀보고를 올렸다. 같은 해 10월 9일 야마가타 내무경은 외무경 이노우에 가오루(井上馨)에게 의견을 구하였다. 10월 21일 이노우에는 야마가타에게 “지금 만약 공공연하게 말뚝을 설치하면 반드시 청국의 의심을 살 것이니 현장조사 및 항만상황, 향후 개발가능한 토산물의 유무 등을 자세히 보고하는 선에서 그치고, 말뚝설치 및 개발착수 등은 다음에 기회를 보아 진행하는게 좋다”고 답장을 보냈다. 이노우에는 또 “이번 조시활동은 관보 및 신문에 기재하지 않는 것이 타당하다”고 특별히 강조하였다. 때문에 일본 정부는 오키나와 현의 말뚝설치 요구를 받아들이지 않았다.

1890년 1월 13일 오키나와 현 지사는 또다시 내무대신에게 “조어도 등 도서는 무인도이고 아직까지 관할이 불분명하다”고 하면서 “조어도를 오키나와

현의 팔중산 관할에 두자”고 요청했다. 1893년 11월 2일 오키나와 현 지사는 재차 말뚝을 설치함으로써 관도에 포함시키자고 요구했다. 일본 정부는 여전히 대답을 하지 않았다. 청일전쟁 발발 두 달 전인 1894년 5월 12일, 오키나와 현에서 비밀리에 조어도를 조사한 후 얻은 결론은 “메이지 18년(1885) 이후 현(縣) 경찰을 파견하여 섬에 대한 조사를 벌인 이후 더 이상 조사를 진행하지 않았기에 더욱 정확한 보고를 올리기 힘들다…… 그 외에 이 섬에 관한 옛 문서 및 섬이 우리나라 영토에 속한다는 문자 혹은 구두전설에 관한 증거를 찾을 수 없다는 것이었다.”

일본 외무성이 편찬한 『일본외교문서』에는 명확하게 일본이 조어도를 강탈하려고 시도하는 과정을 기재하였고, 관련된 자료에 당시 일본 정부가 비록 조어도를 노리긴 하였지만 섬들이 중국에 속한다는 것을 잘 알고 있기에 선불리 움직이지 못했다.

1894년 7월 청일전쟁이 발발했다. 같은 해 11월 말 일본군이 중국 여순항구를 점령했고 청나라는 패색이 짙었다. 이런 상황에서 12월 27일 일본 내무 대신 노무라 야스시(野村靖)는 외무대신 무쓰 무네미쓰(陸奥宗光)에게 편지를 보내 “지금은 과거와 형세가 다르다”고 하면서 조어도에 말뚝을 설치하여 일본 영토에 편입시키는 문제를 내각회의에 상정하여 결정하자고 하였다. 1895년 1월 11일 무쓰 무네미쓰는 그 주장에 지지하는 뜻을 담은 편지를 보냈다. 같은 해 1월 14일 일본 내각은 비밀리에 결의를 통과하여 조어도를 오키나와 현에 포함시키기로 결정했다.

일본의 관방자료에서 확인할 수 있듯이 일본이 1885년부터 조어도에 대한 조사를 시작하여 1895년에 정식으로 강점하는 과정은 시종일관 비밀리에 진행되었고 한 번도 공개된 적이 없었다. 이는 일본의 조어도에 대한 주권 주장은 국제법에서 규정한 효력을 지니지 못함을 보여준다.

## 2) 조어도는 대만도와 함께 강박에 의해 일본에 할양됨

1895년 4월 17일 청나라는 청일전쟁에서 패한 후 어쩔 수 없이 일본과 불평등 조약인 ‘마관조약’을 맺고 대만과 그 부속열도를 일본에 할양하게 되었다. 조어도 등 도서는 대만의 부속열도로서 함께 일본에게 할양되었다. 1900년 일본은 조어도를 ‘센카쿠제도’로 이름을 고쳤다.

## 3. 미일이 사사로이 조어도를 주고받은 것은 불법이고 무효

제2차 세계대전 후 조어도는 중국에 반환되었다. 하지만 20세기 1950년대 미국은 제멋대로 조어도를 신탁범위에 포함시켰고, 1970년대 미국은 조어도의 ‘시정권’을 일본에 ‘돌려주었다’. 미일이 조어도를 사사로이 주고받은 행위는 중국의 영토주권을 엄중히 침범한 것으로 불법이고 무효이며, 그 무엇도 조어도가 중국에 속한다는 사실을 바꿀 수 없다.

### 1) 제2차 세계대전 후 조어도는 중국에 반환되었다

1941년 12월 중국 정부는 정식으로 일본에 선전포고를 하고 중일 간의 모든 조약을 폐기하였다. 1943년 12월 ‘카이로 선언’에서는 “일본이 점령한 중국의 동북 4성, 대만, 팽호 열도 등은 모두 중화민국에 돌려주어야 한다. 일본이 무력 혹은 탐욕으로 점령한 영토에서는 역시 일본을 내쫓아야 한다”고 명문으로 규정하였다. 1945년 7월 ‘포츠담 선언’ 제8조에는 “카이로 선언의 조건은 반드시 실시되어야 하고 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈, 시코쿠 그리고 우리가 결정하는 기타 작은 도서에 국한된다”고 하였다. 1945년 9월 2일 일본 정부는 ‘일본투항서’에서 포츠담 선언을 수용한다고 분명히 밝혔고,

포츠담 선언의 각항 규정을 충실히 이행할 것임을 약속하였다. 1946년 1월 29일 ‘연합군총사령부 훈령677호’는 일본의 시정권이 포함되는 범위는 “일본의 네 개의 주요 도서(홋카이도, 혼슈, 규슈, 시코쿠) 및 대마 제도(諸島), 북위 30도 이북의 류큐제도의 1,000개 인근 작은 섬”이라고 명확하게 규정하였다. 1945년 10월 25일 중국 전구(戰區) 대만성의 일본항복의식이 대북에서 거행되었고, 중국 정부는 정식으로 대만을 수복하였다. 1972년 9월 29일 일본 정부는 ‘중일연합성명’에서 중국 측이 주장하는 대만은 중국과 불가분한 영토라고 하는 입장을 충분히 이해하고 존중하며 포츠담 선언 제8조의 입장을 견지한다고 정중하게 약속하였다.

위의 사실이 증명하듯이 카이로 선언, 포츠담 선언과 일본항복문서에 근거하면 조어도는 대만의 부속도서로서 대만과 함께 중국에 반환되었어야 했다.

## 2) 미국, 조어도를 신탁범위에 불법으로 편입시켜

1951년 9월 8일 미국 등 일부 국가들은 중국을 배제한 가운데 일본과 ‘샌프란시스코대일평화 조약’을 맺고 북위 29도 이남의 서남제도(西南諸島) 등을 유엔에서 신탁관리하고 미국을 유일한 시정당국으로 하였다. 여기서 지적할 점은 이 조약에서 규정한 미국에서 신탁관리하는 서남제도에는 조어도가 포함되지 않았다는 것이다.

1952년 2월 29일, 1953년 12월 25일 류큐열도의 미국 민정부는 잇달아 제68호령(류큐정부 章典)과 제27호령(류큐열도의 지리범위에 관한 포고)을 발표하고 제멋대로 신탁관리의 범위를 확장하여 중국영토인 조어도를 그 범위 내에 포함시켰다. 이런 행위에는 어떤 법적근거도 없었으므로 중국은 단호히 반대를 표시하였다.

### 3) 미일이 사사로이 조어도의 '시정권'을 주고받다

1971년 6월 17일 미일은 '류큐제도 및 대동제도(大東諸島)에 관한 협정'(오키나와 반환협정이라고 약칭)을 체결하고 류큐군도와 조어도의 시정권을 일본에게 돌려주었다. 국내외의 중국인들은 한 목소리로 이를 비난하였다. 같은 해 12월 30일 중국외교부는 엄정한 성명을 발표해서 "미일 양국 정부의 오키나와 반환협정에서 우리나라의 조어도 등 도서를 반환범위에 포함시키는 것은 완전히 불법이며, 이는 중화인민공화국의 조어도 등 도서에 대한 영토주권에 아무런 영향도 미치지 못한다"고 지적했다. 대만정부 역시 이에 단호한 입장을 보였다.

중국 정부와 인민의 강렬한 반대에 미국은 하는 수 없이 조어도 주권귀속 문제에 대한 자신들의 입장을 밝혔다. 1971년 10월 미국 정부는 "기존의 일본에서 취득한 이런 도서들의 시정권을 일본에 돌려주는 것은 주권에 관한 주장을 조금도 손상하지 않는다. 미국은 일본이 도서의 시정권을 우리에게 넘겨주기 전에 갖고 있었던 법률적 권리를 증가시킬 수도 없고 일본에게 시정권을 돌려줌으로써 다른 요청자들의 권리를 약화시킬 수도 없다 ..... 이런 도서들에 대한 그 어떤 분쟁요구는 모두 당사자들이 상호 해결해야 하는 사항이다." 같은 해 11월 미국상원이 오키나와 반환협정을 통과시킬 때 미 국무부는 비록 미국은 이런 군도들의 시정권을 일본에 돌려주었지만 중일 양측의 군도에 대한 대항적인 영토주장에서 미국은 중립입장을 취하며, 분쟁당사국의 그 어느 편에도 서지 않는다고 성명을 발표하였다.

### 4. 일본의 조어도 주권주장은 아무런 근거도 없어

1972년 3월 8일 일본 외무성은 '센카쿠제도 소유권 문제에 대한 기본견해'

를 발표하면서 일본 정부의 조어도 주권 귀속문제에 대한 주장을 설명하였다. 첫째, 조어도는 무주지로서 ‘마관조약’에 규정된 청나라가 일본에 할양한 펑호열도와 대만 및 그 부속도서의 범위에 포함되지 않는다. 둘째, 조어도는 ‘샌프란시스코 평화 조약’ 제2조에서 규정한 일본이 포기한 영토에 포함되지 않고 해당 조약 제3조에서 규정한 서남제도의 일부분으로서 미국의 시정범위에 포함되고 오키나와 반환협정에 근거하여 시정권이 일본에 넘어간 범위 내에 속한다. 셋째, 중국은 조어도를 대만의 일부분으로 간주하지 않았고 ‘샌프란시스코 평화 조약’ 제3조에서 조어도를 미국의 시정권 범위에 포함시키는 규정에 대해서 아무런 이의도 제기하지 않았다.

일본의 위와 같은 주장은 사실을 심각하게 왜곡하였고 전혀 근거가 없는 것이다.

조어도는 중국에 속하며 근본적으로 무주지가 아니다. 일본인들이 조어도를 ‘발견’하기 전에 중국은 이미 조어도에 몇 백 년 동안 유효한 관할을 실시했으며 조어도의 불가항쟁의 주인이다. 위에서 언급한 것처럼, 조어도가 오래 전에 중국에 귀속되었고 국제법상 무주지가 아니란 사실은 일본의 많은 정부 문서로 증명되고 있다. 일본이 이른바 ‘선점’ 원칙에 의해 조어도를 무주지로 자국영토에 편입시킨 행위는 중국영토를 침범하는 불법행위이며, 국제법 효력을 지니고 있지 않다.

지리적으로 보나 중국역사의 관할실천에서 보나 조어도는 줄곧 중국 대만섬의 부속도서였다. 일본은 불평등 조약인 ‘마관조약’을 통해 청나라를 강박하여 조어도를 포함한 ‘대만섬 그리고 부속도서를 포함한 섬을 할양’하게 하였다. 카이로 선언, 포츠담 선언 등 국제법률문서에는 일본이 강탈한 중국영토를 무조건으로 돌려주어야 한다고 규정했다. 위의 문서에서는 일본영토의 범위를 명확하게 확정지었는데, 그 범위에는 조어도가 포함되지 않았다. 일본

의 조어도를 침범하려고 하는 시도는 카이로 선언, 포츠담 선언 등의 법률문서에서 확립한 전후국제질서에 대한 도전이며 일본이 지켜할 국제법 의무를 엄중히 위배하는 것이다.

미국 등 국가들이 일본과 체결한 편파적인 강화조약인 ‘샌프란시스코 평화조약’에서 규정한 신탁범위에는 조어도가 포함되어 있지 않았다. 미국은 제멋대로 신탁범위를 확대하고 불법으로 중국영토인 조어도를 그 범위에 포함시켰고 나중에 조어도의 시정권을 일본에 돌려주었는데, 여기에는 그 어떠한 법률적 근거도 없고 국제법상 아무런 효력도 없다. 미일의 이와 같은 행태에 대해 중국 정부와 국민들은 종래로 명확하게 반대의를 표명해왔다.

## 5. 중국은 조어도의 주권을 수호하기 위하여 단호한 투쟁을 벌일 것이다

오랫동안 중국은 조어도의 주권을 수호하기 위하여 단호한 투쟁을 벌였다.

중국은 외교통로를 통해 미일이 사사로이 조어도를 주고받은 행위를 강하게 항의하고 비난하였다. 1951년 8월 15일 샌프란시스코회의가 열리기 전 중국 정부는 성명을 발표하여 “대일평화 조약의 준비, 작성과 체결에 만약 중화인민공화국정의 참가가 없다면 그 내용과 결과에 상관없이 중앙인민정부는 모두 불법으로 인정하기에 이 조약은 무효다.” 1951년 9월 18일 중국 정부는 재차 성명을 발표하여 샌프란시스코 강화 조약은 불법이고 무효이며 절대 인정할 수 없다고 하였다. 1971년 미일 양국 국회가 잇달아 오키나와 반환협정을 통과시킨 행위에 중국외교부는 엄정한 성명을 발표하여 조어도 등의 부속 도서는 예로부터 중국영토의 불가분의 일부분이라고 하였다.

일본이 중국의 조어도를 침범하는 불법행위에 대해 중국 정부는 적극적으로 유력한 조치를 취하여 외교성명을 발표하고, 일본에 엄정한 교섭을 진행하고 유엔에 반대각서를 제출하는 등 항의를 표시하면서 중국의 일관된 주장과 원칙, 입장을 정중하게 선언하고 중국의 영토주권과 해양권 수호의지, 중국국민의 인신과 재산안전을 수호하려는 의지를 보여주었다.

중국은 국내입법을 통해 조어도가 중국에 속한다는 사실을 명확하게 규정하였다. 1958년 중국 정부는 영해성명을 발표하여 대만과 그 주변의 각 섬이 중국에 속한다고 선포하였다. 일본이 20세기 1970년대 이래 조어도에 대해 취한 여러 가지 침권 행위를 겨냥하여 중국은 1992년 ‘중화인민공화국영해 및 인접구역법’을 반포하여 ‘대만 및 조어도를 포함한 그 부속도서’가 중국 영토에 속한다고 명확하게 규정하였다. 2009년에 반포한 ‘중화인민공화국해도보호법’에서는 해도의 보호개발과 관리제도를 확립하고 해도 명칭의 확정과 발표에 대한 규정을 하였는데, 이에 근거하여 중국은 2012년 3월에 조어도 및 그 일부인 부속도서의 표준명칭을 공포하였다. 2012년 9월 10일 중국 정부는 성명을 발표하여 조어도 및 그 부속도서의 영해기선을 공포하였다. 9월 13일 중국 정부는 유엔사무총장에게 조어도 및 그 부속도서 영해기점·기선의 좌표표(座標表)와 해도를 제출하였다.

중국은 시종일관 조어도 해역에서 일상적인 존재를 유지하고 관할을 하였다. 중국 해양감시선은 조어도해역에서 순항 및 법집행을 견지하였고, 어업감시선은 조어도 해역에서 일상화된 순항과 어업보호행위를 진행하여 해당 해역에서의 정상적인 어업생산질서를 수호하였다. 중국은 또 기상과 해양관측 예보 등을 발표하여 조어도 및 그 부근해역에 대한 관리를 실시하였다.

조어도는 줄곧 홍콩, 미카오, 대만과 해외중국동포들의 공통된 관심을 받았다. 조어도는 예로부터 중국의 고유한 영토이며 이는 전체 중국인들의 공통

된 입장이다. 중화민족은 국가주권과 영토를 보전하겠다는 견고한 결의를 보이고 있다. 대륙과 대만의 동포들은 민족대의 앞에서 공동으로 민족의 이익과 존엄을 지키는 데 일치된 모습을 보이고 있다. 홍콩, 마카오, 대만 동포와 국내의 화교들은 모두 여러 가지 형식의 행사를 벌여 조어도 주권을 수호하고 중국인들의 정의의 입장을 강하게 표명하고 전 세계에 중국인들이 평화를 사랑하고 국가주권을 수호하고 영토완정을 수호하는 결심과 의지를 보여주었다.

## II. 맺음말

조어도는 예로부터 중국의 고유 영토이며 중국은 조어도에 불가항쟁의 주권을 갖고 있다. 20세기 1970년대 중일은 국교정상화와 ‘중일평화우호조약’을 체결할 때 당시 양국의 지도자들은 양국관계의 큰 국면을 내다보아 ‘조어도문제는 제쳐두고 나중에 해결하자’고 양해와 공감대를 형성하였다. 하지만 근래에 일본은 끊임없이 조어도에 일방적인 조치를 취하였고 특히 조어도를 국유화하는 조치를 취하여 중국의 주권을 엄중히 침범하였고, 과거 중일 지도자들이 형성한 양해와 공감대를 어겼다. 이는 중일관계를 엄중히 해쳤을 뿐만 아니라 세계 반파시즘 전쟁의 승리 결과에 대한 부정이자 도전이었다.

중국은 일본이 역사와 국제법을 존중하고 중국의 영토주권을 해치는 모든 행위를 즉각 중단할 것을 촉구한다. 중국 정부의 국가의 영토주권을 수호하려는 결심과 의지를 다잡고 있으며, 국가주권을 방호하고 영토보전을 지킬 자신과 능력이 있다.

## 중화인민공화국의 조어도와 그 부속도서의 영해기선에 관한 성명

중화인민공화국 정부는 1992년 2월 25일의 ‘중화인민공화국 영해 및 접속 수역법’에 기초하여 중화인민공화국의 조어도와 그 부속도서의 영해기선을 발표한다.

1. 조어도, 황미서, 남소도, 북소도, 남서, 북서, 비서의 영해기선은 다음에 나와 있는 각 인접 기점을 연결하는 직선으로 한다.
  1. 조어도 1북위 25도 44.1분, 동경 123도 27.5분
  2. 조어도 2북위 25도 44.2분, 동경 123도 27.4분
  3. 조어도 3북위 25도 44.4분, 동경 123도 27.4분
  4. 조어도 4북위 25도 44.6분, 동경 123도 27.5분
  5. 해돈도 북위 25도 55.8분, 동경 123도 40.7분
  6. 하호아도 북위 25도 55.8분, 동경 123도 41.1분
  7. 해성도 북위 25도 55.6분, 동경 123도 41.3분
  8. 황미서 북위 25도 55.4분, 동경 123도 41.4분

9. 해구도 북위 25도 55.3분, 동경 123도 41.4분
10. 장릉도 북위 25도 43.2분, 동경 123도 33.4분
11. 남소도 북위 25도 43.2분, 동경 123도 33.2분
12. 창어도 북위 25도 44분, 동경 123도 27.6분

II. 적미서의 영해 기선은 다음에 있는 각 인접 기점을 연결하는 직선으로 한다.

1. 적미서 북위 25도 55.3분, 동경 124도 33.7분
2. 망적도 북위 25도 55.2분, 동경 124도 33.2분
3. 소적미서 북위 25도 55.5분, 동경 124도 33.5분
4. 적배북도 북위 25도 55.5분, 동경 124도 33.5분
5. 적배동도 북위 25도 55.5분, 동경 124도 33.7분



2012년 9월 10일

# 중화민국(대만) 외교부의 견해

## I. 일본이 조어대 열도를 점령했던 역사적 증거

### 1. 자국의 사료

① 명 왕조 영락 원년(1403) 자국 『순풍상송(順風相送)』이라는 책에 처음으로 조어대열도의 문자가 기재되어 자국이 최초로 발견하고 명명 및 사용했다는 것을 증명

② 명 왕조 가정 13년(1543), 진간의 『사유구록』도 조어대열도의 지리적 위치를 상세하게 기록했다.

③ 가정 40년(1561), 정약회가 편찬한 『만리해방도』도 조어대열도를 담고 있고, 가정 41년(1562), 병부상서인 고종헌이 조어대열도를 『수해도편』의 〈연해산사도〉에 기입했다.

④ 청 강희 22년(1683), 청 왕조가 정식으로 대만을 영토에 편입함으로써 조어대열도도 대만의 부속도서로 편입되었다. 이는 조어대열도가 예로부터 청의 영토라는 것을 증명하며 결코 무인도가 아니었다.

⑤ 청 강희 61년(1722), 어사 황숙경이 작성한 『대해사찰록』 2권 ‘무비’ 중에

대만부수사감대의 순시 노선을 이어 ‘산의 후방, 대양의 북쪽, 조어대라는 산이 있고 대선 여러 척이 정박할 수 있다’라는 기록이 있다.

⑥ 건륭 12년(1747), 범성의 『중수대만부지』 및 건륭 29년(1764) 여문의의 『속수대만부지』와 함께 황숙경의 기재를 전문 기재했다.

⑦ 함풍 2년(1852) 진숙균의 『갈마란청지』에는 ‘산의 후방 대양에 조어대라는 섬이 있고 큰 배 수십 척이 정박할 수 있다’는 기재가 있다.

⑧ 동치 10년(1871), 진수기의 『중찬북건통지』에는 ‘뒷산의 대양, 북쪽에 조어대가 있고 항구 깊이 큰 배 수십 척이 정박할 수 있다’는 기재가 있고 조어대열도를 갈마란청(지금의 선란현) 관찰 하로 편입했다.

⑨ 동치 11년(1872) 대만지부 주보기가 작성한 『전대도설』에는 ‘산 뒤에 대양이 있고 조어대라는 섬에 큰 배 여러 척을 정박할 수 있다’고 기재되어 있다.

## 2. 일본 측의 사료

① 청 건륭 50년(1785) 일본인 하야시 코헤이가 간행한 <삼국통람도설 류큐 3성 및 36도 지도>에는 조어대열도와 중국을 함께 적색으로 칠했고 조어대열도는 중국 영토이며 류큐 영토가 아닌 것을 증명하고 있다.

② 청 광서 5년(1879) 류큐 자금대부의 향덕굉이 일본 외무부의 테라지마 무네노리에게 보낸 회답서한 중에, 류큐는 36섬이며 구메지마와 후쿠슈 사이에 ‘연결되어 있는 섬들’은 중국 영토라고 적혀있다.

③ 광서 6년 (1880), 일본 주화공사가 청국 총리 각국사무어문에게 제출한 ‘류큐를 2분할 한다’라는 제안 속에는, 중국과 류큐 사이에는 ‘지주 없음’과 같은 것은 존재하지 않았다는 것을 증명한다.

④ 광서 11년(1885), 일본 내무향 아마가타 아리토모가 비밀로 오키나와 현령 니시무라에게 조어대를 탐사하도록 해 ‘국경표’를 설립하도록 명했다. 그러나 니시무라가 극비서한에서 이 섬들은 중국이 명명했으며, 오랜 기간 사용하였고 역사문서에도 기재되어 있기 때문에 탐사 후에 즉시 ‘국경표’를 설립하는 것은 타당하지 않다고 보아 보류할 것을 제안했다. 아마가타 아리토모는 포기하고 다시 외무향 이노우에의 의견을 물었다. 이노우에는 극비서한 ‘친전 38호’를 가지고 회답하여 ‘청국은 각 섬에 대해 이전에 명명’하고 있다. 또한 당시 메이지 정부는 아직 역부족이라고 판단하여 움직일 수 없었다. 그 때문에 ‘다른 날을 기다리는 것이 좋겠다’고 결정했다.

⑤ 광서 21년(1895) 일본은 청일전쟁의 승리가 농후하다고 예상하여 ‘예전의 정황과는 다르다’고 생각해 비밀로 오키나와 현 조어대에서의 ‘국경표’ 설립을 허가했다. 그러나 일본 정부는 이 행동은 정규적 절차에 따라, 천황의 칙령 혹은 다른 공식적 포고의 형태로 발포한 것이 아니기 때문에 외부는 이러한 것을 알 길이 없었다. 실제로는 오키나와 현은 당시 ‘국경표’를 설립하지 않았고, 1968년 관련 분쟁이 발생한 후 처음으로 설립했던 것이다.

### 3. 국제법

① 일본은 청일전쟁에서 중국이 패전하자 조어대열도를 점령했다. 청일전쟁 후 체결된 시모노세키 조약 제2조 제2항에는 ‘대만 전도 및 모든 부속도서’를 일본에게 할양하도록 규정하고 있다. 조어대열도는 원래 대만의 부속도서이기 때문에 법적으로 이치상 대만과 함께 일본에게 할양된 것이다.

② 1941년 자국은 진주만 공격 다음날(12월 9일) 일본에게 선전포고를 했을

당시, 중일관계와 관련 있는 여러 조약, 협정, 계약을 일률적으로 폐기할 것을 표명했다.

③ 1943년 11월 26일, 중화민국, 미국과 영국이 공동으로 발표한 ‘카이로 선언’ 중에서도 명확하게 ‘일본이 중국에게서 빼앗은 영토, 예를 들어 동북4성, 대만, 평후제도 등은 중화민국에게 반환해야 한다. 그 외 일본이 무력과 탐욕으로 빼앗은 토지에서 일본을 국가와 지역 외로 추방해야 한다’고 정해 놓고 있다.

④ 1945년 7월, 동맹국 ‘포츠담 선언’의 제8조에는 또한 ‘카이로 선언 조건은 이행되어야 한다. 일본의 영유권은 혼슈, 홋카이도, 큐슈, 시코쿠 및 우리가 결정한 그 외 작은 섬들’이라고 규정하고 있다. 1945년 9월 2일 일본국천황이 서명한 ‘일본항복문서’ 속에는 명백하게 ‘포츠담 선언’을 수락한다고 표명했다.

⑤ 1952년 자국과 일본이 대북에서 조인한 ‘일화평화 조약’ 제2조에는 일본이 대만과 평후제도에 대한 주권을 포기한다고 정하고 있다. 제4조는 중일이 1941년까지 체결했던 모든 조약(시모노세키 조약을 포함)은 전쟁의 결과로 무효가 된다. 제10조에는 대만과 평후제도 주민의 중화민국 국적 회복을 인정한다. 또한 당해 조약의 조회 제1호는 당해 조약은 중화민국의 영토에 합당하다고 규정했다.

⑥ 상술한 서류는 일본에 대한 국제법적 속박력이 있다. 조어대 열도는 일본이 청일전쟁 후 대만과 함께 점거했던 자국의 고유영토이고 ‘카이로 선언’, ‘포츠담 선언’, ‘일본항복문서’ 및 ‘일화평화 조약’에 입각하여 중화민국에게 반환해야 한다.

발신 일시 : 2012년 9월 28일

## II. 마잉주 총통 팽가서 시찰, 중요담화 발표

마잉주 총통은 2012년 9월 7일 오후, 호위진 국가안전회담비서장, 이홍원 내정부장, 고화주 국방부장, 왕진왕 행정원 해안 순방서 서장, 동국유 외교부 차장 등과 함께 팽가서를 시찰하고 중요담화를 발표했다. 이하는 그 요지다.

내가 8월 5일에 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 발표한 후 국내외에서 많은 반향이 있었다. 그 후 홍콩인과 일본인이 잇달아 조어대열도(일본명: 센카쿠제도)에 상륙하고 중국대륙 20도시에서는 격렬한 반일데모 활동이 일어나 조어대열도의 쟁의는 다시 한 번 국제사회 및 뉴스의 초점이 되었다. 동중국해 정세는 날이 갈수록 악화되었고 ‘동중국해 평화 이니셔티브’도 점점 더 중시되고 있다. 오늘 내가 팽가서를 방문한 것은 조어대열도에 대한 중화민국의 영유권을 나타내는 것뿐만 아니라 ‘동중국해 평화 이니셔티브’의 정신에 기초하여 후속 전진을 시행하는 것을 제기하고 동중국해의 평화와 협력의 목표를 달성시키기 위한 것이다.

우선 팽가서에 관하여 서술하면 면적은 1.14평방킬로미터이고, 조어대의 4분의 1에 불과하다. 남쪽으로 33해리에 기류가 있고 동쪽 76해리에 조어대가 있다. 팽가서 및 조어대는 모두 대만의 부속도사이지만 팽가서는 조어대에서 가장 가까운 대만의 부속도서다.

자원 부분에서는, 팽가서 및 조어대 모두 고등어, 가다랑어, 방어가 풍부한 어장이며 대만 동북 지구의 어민이 잡고 있는 100년 이상에 걸친 대 어장이다. 계절풍과 해류의 관계에서 대만의 어민이 이 해역에 오는 것은 비교적 편리성이 있고, 오키나와 어민에게도 역풍과 역류는 비교적 적어서 이 해역에

출어하고 있다. 대만의 일본 통치시대에는 일본 총독부가 1920년에 조어대열도 주변해역을 정식으로 대만 어민의 ‘가다랑어 어장’으로 구분했다. 5년 후인 1925년 총독부가 출판한 ‘대만수산요람’에도 조어대열도는 대만의 ‘중요한 어장’이라고 한번 더 공고했었다.

1970년대에 조어대열도의 영유권 쟁의가 발생한 이후 대만의 어민이 동해역에서 어로 작업을 했을 때 자주 일본 해상보안청 순시선의 방해로 어획량이 격감했다. 2011년을 예로 들면, 조어대열도 해역에서의 어획량은 3,400톤이며 북방3도 해역의 7만 7,000톤의 5%에도 미치지 못한다. 최근에는 많은 국민들이 불만을 제기하고 있다. 중화민국은 일본에 가장 우호적인 국가인데, 일본은 왜 대만어민이 그들의 전통적인 어장에 출어하는 것을 방해하려고 하는 것인가. 이는 확실히 우리가 깊게 생각해봐야 할 문제다.

오늘날 우리가 팽가서를 방문하고 강조하려고 하는 것은 중화민국의 조어대열도 영유권을 나타내려고 하는 것뿐만 아니라, 이보다 더 중요한 것은 실무적이고 구체적인 방법으로 이 쟁의해결을 도모하려고 하는 것이다. 그를 위해 내가 제기한 ‘동중국해 평화 이니셔티브’는 조어대열도 쟁의 해결의 주장인 ‘영유권은 중화민국에게 있고 쟁의를 다나아게로 하며 평화와 호혜, 공동개발’을 구체화해가는 것이다. 조어대 영유권에 관해서 1895년 1월(청의 광서21년, 페이지 28년)에 일본 정부가 조어대열도의 편입을 결정했다. 이는 갑오전쟁(일본명: 청일전쟁)에서 일본이 승리한 후 국제법을 위반한 침략행위이다. 당시 조어대열도는 청조의 영토이며 대만성 갈마란청(현재의 선란현)에 속하고 있고 ‘소유자가 없는 토지’가 아니었기 때문이다.

또한 일본의 불법점령 행위에 관해서는 규정에 기반하여 천황이 칙령 발표를 세계에 발표했던 것이 아니라 관계각국은 이를 알고 있지 못했고, 이러한 약탈적 점거는 국제법상 ‘처음부터 무효’이다. 또한 당시 청조를 제한하지 못

하고 더구나 현재의 중화민국을 이로 제한하지 못했다. 따라서 자국 혼자서 쟁의를 다나아게로 하고 우리의 주장을 포기하는 것은 결코 불가능하며, 관계 각국이 동시에 쟁의를 다나아게로 하여 대응을 취하고 동시에 평화적 방법으로 쟁의를 해결하며 공동으로 개발하고 협력을 하는 것이야말로 쟁의를 해결하는 최선의 방법이 될 것이다.

중화민국은 국제사회에서 책임 있는 일원이며 자국은 매우 신중하게 이 문제를 처리해 갈 것이며 동아시아 안전과 평화에 영향을 미치지 않는 원칙 아래서 한 걸음씩 전진해 나갈 생각이다. 나는 국내의 야당에 대해서도 이 문제의 대립과 내부 소모를 막고 일치단결해야 한다고 호소하고 있다. 조어대열도는 명조 시대부터 대만의 부속도서다. 우리들이 조어대의 영유권을 다투는 것은 중화민국의 어민을 위한 것이며 100년의 전통적 어장인 고유권리를 획득하기 위한 것이다. 우리들은 대만어민의 시대를 결코 훼손해서는 안 되며 모두 함께 노력하여 이 이상 내부 소모하지 말고 함께 단결해 나가기를 바라고 있다.

최근 4년간 나는 '할로외교', 대일 간의 '특별한 파트너십'을 추진함과 동시에 양 해안 관계를 개선하여 양 해안과 대일관계는 각각 60년간 및 40년간에 최선의 상태에 있다. 나는 이러한 상태가 이후에도 계속되기를 진심으로 바라고 있다. 이는 모두에게 유리한 것이기 때문인데, 이러한 우호적 관계를 계속하려고 한다면 하루 속히 공동으로 쟁의를 다나아게로 하며 평화의 대화를 하도록 희망해야 한다.

즉, '동중국해 평화 이니셔티브'의 목적은 어업, 광업, 해양과학의 연구, 해양환경 보호, 해상의 안전, 비전통적인 안전 등의 각 테마에서 서로 협력하는 것이다. 이 방법은 2단계로 나누어 추진해야 하며 제1단계에서는 '평화적인 대화, 상호 간의 대화'로 시작하며, 제2단계에서는 '자원을 함께 나누며 협력하

여 개발하는’ 것의 달성을 목표로 한다. 전술한 두 가지 단계를 구체적으로 어떻게 실행해 나갈 것인가에 관해서 나는 ‘3조 2국간 대화’에서 ‘1조 3개국 협의’를 재언하며 이 기본적 개념은 국가의 영유권은 분할할 수 없지만 천연자원은 서로 나누는 것이 가능하다는 것이다. 관계 각국이 합의를 가지고 영유권에 관한 쟁의를 다나아게로 하는 것이 가능해진다면, 그 후에 평화적 협력의 정신을 가지고 공동으로 개발하는 것으로 가능성을 검토해 나가 이로 인해 자원을 누리는 목표를 한걸음씩 달성하는 것이 가능하게 될 것이다.

관계 각국은 우선 대만과 일본, 대만과 중국대륙, 일본과 중국이라는 3조에 의한 2국간 대화에서 시작하여 합의를 얻은 후 3개국에 의한 대화로 한 걸음씩 나아가야 한다. 구체적으로 말하자면 ‘3조 2국간 대화’에서 ‘1조 3개국 협의’로 나아가는 것이다. 현재 일본과 중국 대륙에서는 어업 및 석유에 관해 2국간 협의가 있으며, 대만과 일본은 어업 협정에 관해서 교섭을 하고 있다. 양 해안 간은 대만 해협의 매장 석유 공동조사 측량 및 해상 구난 협력이 있다. 현재 이미 있는 이들 2국간 상호연동 메커니즘은 순조롭다고 할 수는 없고 형해화하고 있는 것이지만, 이를 이용하여 보다 협력의 기초를 확대할 수 있고 한 걸음을 전진하는 것이 가능할 것이다.

일본은 최근 한국에게 독도(다케시마) 문제를 국제사법재판소에 제소하여 해결하려고 제의했지만, 앞서 내가 ‘일본방송협회’(NHK)의 인터뷰를 했을 때에도 사법적인 해결 방안을 제기했다. 소송이 만약 불가능할 경우, 합의를 얻을 수 있다면 국제적인 중재 조정도 나쁘지 않다. 그러나 어떤 방식에서도 쌍방은 먼저 대화를 할 필요가 있고 이러한 방법을 취하지 않을 경우에는 충돌이 계속 많아질 것이다. 이는 동아시아 평화와 안전에 매우 악영향을 가져오게 될 것이다.

나는 취임 이래 대만 어민이 조어대 해역에서 작업할 수 있는 권리의 보호

를 일관되게 견지하고 있으며, 합법적으로 출어하는 어선이라면 대만의 행정원 해안순방서(이하, 해순서)가 반드시 보호해야 한다. 해순서가 보호할 경우에는 적어도 1척 이상의 함정이 움직이며, 조어대 해역에서 어민 보호 근무를 밤낮으로 하고 있다. 이 4년 안 되는 사이에 해순서의 함정이 대만의 어민보호 활동을 실시하면서 합계 10번의 일본 해상보안청 순시선과 대치했던 일이 있다. 가장 긴 경우에서는 5시간 정도까지였다. 대만 정부는 해상국경선 보호, 어민보호라는 적극적인 행동을 충분히 전개하고 있다. 중화민국은 양 안의 4개의 땅 (대만, 중국대륙, 홍콩, 마카오) 중에서 유일하게 정상적으로 공무 함정을 가지고 효과적으로 자국의 해상국경선을 지키며 자국의 어민을 보호하고 있는 정부이다.

여태까지 해군의 해상국경선 보호 임무집행 또는 해순서의 법에 기반한 어민의 보호는 모두 평화, 안전, 안정의 목표를 달성시키기 위한 것이었고, '동중국해 평화 이니셔티브'의 정신을 이루기 위한 것이었다. 중화민국은 평화를 사랑하는 국가이며 정부는 반드시 국가의 영유권 보호와 어민의 안전 보호를 철저히 약속해야 한다.

발신일자 : 2012년 9월 10일

[총독부 2012년 9월 7일]

### III. 동중국해 평화 이니셔티브 제기

마잉추 총통은 8월 5일 오전, 대북빈관에서 외교부와 국사관이 공동주최하는 ‘중화민국과 일본 간의 평화 조약 발효 60주년 기념전시회 및 심포지움’에 출석하고 인사했다. 마 총통은 최근 조어대열도를 둘러싼 쟁의가 날이 갈수록 높아지자 그 긴장 정세를 우려하고 있다. 이러한 긴장정세를 완화하기 위해 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 제기했다. 그것은 관계국이 자제하며 쟁의를 다나아게로 해 평화적 수단으로 쟁의를 처리하고 합의를 구하며, 동중국해 행동규범을 만들어 자원을 공동개발하기 위한 메커니즘을 구축하고 동중국해 평화를 확보하도록 호소하는 것이다.

조어대열도는 대만의 부속도로서 대만 북동의 동중국해에 위치하며 대만에서 제일 가깝고, 남쪽으로는 기룽까지 불과 102해리에 지나지 않는다. 그 행정관할은 선란현 도성 진대계리에 속하고 있다. 역사, 지리, 지질, 사용의 실적으로 보아도, 또한 국제법상으로 보아도 조어대열도는 중화민국의 영토라는 것은 의심할 여지가 없는 것이다. 따라서 조어대열도를 둘러싼 쟁의에 대해서 자국이 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 제기하는 것은 적절하고 의미 깊은 것이다.

중화민국은 평화를 사랑하는 나라이다. 자국 정부로서는 일관되게 국제분쟁은 유엔 헌장의 규정에 따라 평화적인 수단으로 해결해야 한다고 주장한다. 조어대열도를 둘러싼 쟁의에 대한 입장은 ‘주권은 자국에게 있고 쟁의는 다나아게로 하며, 화평호혜, 공동개발’이다.

이 쟁의와 관계있는 동중국해는 서태평양 해공항로의 요충지에 위치하고 있기 때문에 아시아 태평양 지역, 나아가서 세계 평화와 안정에도 관련이 있

다. 동중국해 지역이 불안정한 상태에 빠지지 않기 위해서 동중국해를 둘러싼 쟁의는 다국간 메커니즘을 통해 평화적인 대화로 쟁의를 해결할 것을 강하게 바란다. 그렇게 하기 위해서 중화민국정부는 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 제안한다.

우리는 관계국에게 다음과 같이 호소한다.

1. 대립행동을 격화시키지 않도록 자제한다.
2. 쟁의를 다나아게로 하고 대화를 끊지 않는다.
3. 국제법을 엄수하고 평화적 수단으로 쟁의를 처리한다.
4. 합의를 구하며, ‘동중국해 행동기준’을 정한다.
5. 동중국해 자원을 공동개발하기 위한 메커니즘을 구축한다.

오늘은 중일평화 조약 발효 60주년을 맞이하여 60년 전의 오늘, 중화민국과 일본은 여기에서 8년에 걸쳐 사상자 2,500만 명을 넘는 비참한 전쟁을 정식으로 종결했다. 60년 동안 동아시아 각국의 경제가 눈에 띄게 발전하고 번영을 이루었다. 아쉽게도 최근 조어대열도 문제로 끊임없는 쟁의가 발생하고 있으며, 또한 최근 이 지역 긴장 정세로 동아시아지역의 평화와 안정을 위협할 우려가 있다고 걱정하고 있다. 우리들은 특히 어려운 평화와 번영을 생각해 동아시아에서 위와 같은 참사가 재발하지 않도록 간절히 바라고 있다.

따라서 우리들은 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 통해 관계국에게 현재 동북아시아 영토문제가 심각한 사태를 불러일으킬 수도 있다는 것을 직시하고 평화적으로 쟁의를 처리하여 동중국해 평화를 유지하도록 호소한다.

동시에 우리들은 동중국해 정세에도 유의하고 있다. 동중국해 문제에 관해 관계국은 10년 전에 ‘남중국해의 관계국 행동 선언’(Declaration on the Conduct of

Parties in the South China Sea, DOC)을 제안했다. 이에 따르면 관계국은 우호적인 협의와 교섭을 통해 평화적으로 동중국해를 둘러싼 영토 및 주권의 쟁의를 해결하고 무력 행사 및 무력으로 위협하지 않도록 합의했다. 지금은 한발 전진하여 ‘동중국해에서의 지역 행동규범’(Code of Conduct in the South China Sea, COC) 협의를 하여 관계국이 평화적 수단으로 남중국해를 둘러싼 쟁의를 해결하는 승낙에 법적구속력을 부여하고 충돌을 회피하도록 희망한다.

자국 정부는 동중국해에 대해서도 관계국이 유엔헌장 및 1982년 유엔해양법 조약 제279조에 기초하여 평화적으로 분쟁을 해결하고 ‘동중국해 행동기준’을 만들어 영토, 주권 및 자원 이용 등의 문제에 관한 행동규범을 정하는 것을 희망한다.

국가 영토와 주권은 분할할 수 없지만 천연자원은 함께 나눌 수 있다. 세계에서 주권 쟁의가 있는 해역과 도서는 적지 않다. 그러나 유럽 북해유전 개발은 하나의 성공 사례이다. 자국이 ‘동중국해 평화 이니셔티브’를 제기하는 것은 관계국이 쟁의를 다나아게로 하여 다국간 협력 메커니즘을 만들고 동중국해 자원 공동개발을 도모하기 위한 것이다. 또한 연계 범위를 생태보호, 해상구조, 범죄 단속 등으로 확대하여 관계국의 노력으로 동중국해를 ‘평화와 연계의 바다’로 하고 싶다고 갈망하고 있다.

발신일자 : 2012년 8월 6일

[외교부 2012년 8월 5일]

• 찾아보기

<ㄱ>

가이후[海部] 180  
 가토 고이치[加藤弘一] 92  
 간 나오토[菅直人] 139, 237  
 간조노출지(low tide elevation) 277  
 개방(글라스노스트) 318  
 개혁(페레스트로이카) 318  
 겐바 고이치로[玄葉光一郎] 87, 196  
 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 180, 309, 318  
 골드스타인(Avery Goldstein) 319  
 공무집행방해 혐의 79  
 구단선(nine dash line) 277  
 구마지마[久場島] 136  
 구소련 192  
 국방수권법 49, 53  
 국유화 84, 88  
 국제사법재판소 183  
 국제연합해양법조약 106  
 권력 이동(power shift) 115  
 극동연방대학 182  
 극동지역 185  
 근해 적극방어전략 157

공정적 상호주의 311, 321

<ㄴ>

나가시마 아키히사[長島昭久] 223  
 남사군도 256  
 남사군도 관리기구(Spratly Management Authority) 289  
 남사할린 179  
 남중국해 255  
 남중국해 당사국 행동선언(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) 257  
 네르친스크 조약 301  
 노나카 히로무[野中広務] 109  
 노다 요시히코[野田佳彦] 85, 142, 208, 241  
 니콜라스 크리스토프(Nicolas D. Kristof) 83  
 니콜라이 마카로프(Nikolay Makarov) 198  
 닉슨(Rhichard Nixon) 308

<ㄷ>

다나아게[棚上げ] 167  
 다니가와 슈젠[谷川秀善] 234  
 다케시마[竹島]·북방영토반환요구운동 시마

네협민회의 223  
녕샤오핑[鄧小平] 90, 147, 318  
데이비드 오그덴(David Ogden) 137  
도고 가즈히코[東郷和彦] 81, 232, 244  
도광양호(船光養晦) 90  
도쿄선언 180  
동아시아공동체론 110  
동청철도 303

<ㄹ>

라브로프(Sergei Lavrov) 236, 316  
러·일 통상 및 국경에 관한 조약 226  
러스크(Rusk) 52  
러시아 극동합대 209  
러시아군의 명예와 기념일에 관한 연방법 235  
러시아에국당 190  
레이건(Ronald Reagan) 310  
루즈벨트(F.D. Roosevelt) 179  
뤼티(Lorenz Lüthi) 306  
류장용[劉江永] 82  
류화칭[劉華清] 156  
리자오싱[李肇星] 315  
리처드 아미티지(Richard Armitage) 80  
리투아니아 192

<ㄴ>

마고사키 우케루[孫崎享] 83

마에하라 세이치[前原誠司] 102, 107, 237  
마오쩌둥[毛澤東] 306  
마이크 모치즈키(Mike Mochizuki) 100  
마이클 스와인(Michael Swaine) 100  
민국공법 95  
메드베데프(Dmitry Medvedev) 177, 233,  
235, 239, 241  
면적등분론 234  
무라이 도모히데[村井友秀] 152

무주지 97

물러 120

미·일 안보조약 61

미·일안보조약 제5조 82

미어샤이머(Mearsheimer) 38

<ㅂ>

바르샤바조약기구 192

배제선언 289

배타적 경제수역 50~51

베이징 조약 302

볼셰비키 정권 303

부정적 상호주의 320

부차적 동맹의 딜레마 53

북방4도 175

북방영토대책본부 228

북방영토문제 등 해결촉진 특별조치법 개정법  
안 235

- 분쟁보류, 공동개발(Shelving Disputes and Joint Development : 擱置爭議 共同開發) 262
- 블라디보스토크 조약 299, 315
- 블라디보스토크(Vladivostok) 185
- 빅터 차(Victor D. Cha) 41
- 〈스〉
- 4도 반환론 230
- 사토 마사루[佐藤優] 87, 117
- 사할린 178
- 상트페테르부르크 국립대학 182
- 샌프란시스코 강화조약 40, 98, 137, 163, 179, 226
- 서사군도(Paracel Islands) 271
- 세르게이 라브로프(Sergei Lavrov) 315
- 센고쿠 요시토[仙谷由人] 80
- 센카쿠제도 매입 89
- 소·일 공동선언 180
- 소·일 외상회담 231
- 소에야 요시히데[添谷芳秀] 108
- 스즈키 무네오[鈴木宗男] 235
- 스카보로군도(Scarborough Shoal, 중국·대만·필리핀) 57
- 스탈린(Joseph Stalin) 179, 306
- 스프래틀리군도(Spratly Islands, 중국·대만·베트남 등 관련) 57
- 시모노세키[下關] 조약 96, 136, 163
- 시모다 조약(러·일 우호통상조약) 178
- 시정권 99
- 시진핑[習近平] 86
- 시코탄(Shikotan) 178
- 신(新)방위계획대강 151
- 신시대의 미일동맹 113
- 실효적 지배(effective control) 87, 261
- 〈오〉
- 이미티지·나이 보고서 59
- 아베 신조[安倍晋三] 242
- 아소 다로[麻生太郎] 234
- 아시아 근해지역 광물자원 공동탐사조직위원회(CCOP) 100, 106, 133
- 아시아로의 중심축 이동(Pivot to Asia) 119
- 아시아회귀(pivot to Asia)전략 155
- 아이훈 조약 302
- 안드레이 코지레프(Andrey Kozyrev) 314
- 알렉산더 베스메르티니히 314
- 암스트롱(Charles K. Armstrong) 57
- 아마구치 나쓰오[山口那津男] 238
- 아마구치 츠요시[山口壯] 86
- 야블로코 189
- 알타 회담 179
- 양계츠[楊潔篪] 316
- 어업협정 104

에릭 황(Eric Huang) 101  
역사적 권원(historical title) 261  
옌쉐통[閩學通] 150  
옐친(Yeltsin) 180  
오바마 37, 44, 240  
50 : 50 원칙 326  
오카다 가쓰야[岡田克也] 91, 111  
오후츠크 해 193  
오히라 마사요시[大平正芳] 231  
와다 하루키[和田春樹] 332  
왕지스[王緝思] 150  
외사영도소조 159  
요네쿠라 히로마사[米倉弘昌] 92  
우리들의 북방영토 227  
우성리[吳勝利] 158  
우오츠리시마[魚釣島] 103, 136  
우익당 190  
월트(Stephen M. Walt) 306  
유엔해양법협약 48  
유즈노-쿠릴스크(Yuzhho-Kurilsk) 195  
이고리 슈발로프(Igor Shuvalov) 239  
2도 양도론 230  
2도(하보마이, 시코탄) 선반환론 233  
2도+ $\alpha$ 론 233  
이르쿠츠크(Irkutsk) 181  
이명박 57  
이시바 시게루[石破茂] 238

이시하라 신타로[石原愼太郎] 84, 142  
이어도 56, 62~63, 64  
이투루프(Iturup, 일본명 에토로후) 178  
일·소 공동선언 230  
일·소 국교회복 242  
일본의 영토를 수호하기 위해 행동하는 의원  
연맹 223

<ㄷ>

장쯩웨이[姜增偉] 143  
저비스(Robert Jervis) 323  
저우언라이[周恩來] 102, 146, 308  
적대형 내셔널리즘 85  
천바오 쉴[陳寶島, 다만스키 쉴] 299, 305, 307  
제1 전략 도서군(1st Island Chain) 259  
제2차 세계대전 종결 65주년에 관한 공동성명  
236, 241  
주광저우[廣州] 117  
중·러 동쪽국경선 서술협약서 316  
중·일 국교정상화 146  
중·일 어업협정 105  
중·일 평화우호조약 146  
중국 위협론(China Threat) 148  
중국안전전략보고 152  
중국인민공화국영해 및 인접법(영해법) 104  
중재재판(Arbitrary Tribunal) 277  
지역맞춤형 억지체제 65

평칭홍[曾慶紅] 109

<ㄱ>

처분보류 80

처칠(Churchill) 179

침각열도의 영유권에 관한 기본 견해 135

청일전쟁 95

체첸(Chechen) 192

첸지천[錢其琛] 313

<ㅋ>

카라한 선언문 302

카라한(Leo Karakhan) 302

카이로 선언 98, 137

칼 마르크스(Karl Heinrich Marx) 320

칼리닌그라드(Kaliningrad) 192

커트 캠벨(Kurt M. Campbell) 52

코시긴(Aleksei N. Kosygin) 308

쿠나시르(Kunashir) 178

쿠릴 발전 연방 프로그램 192

쿠릴열도(Kuril Islands, 북방4도) 175

크롤리 240

크림반도 179

클린턴(Hillary Rodham Clinton) 47, 54, 60

키신저(Henry A. Kissinger) 308

<ㄷ>

탈베그 원칙 328

태평양 193

토머스 클로마(Thomas Cloma) 275

<ㅍ>

파라셀군도(Paracel Islands, 중국·베트남)

57

판단 유보 88

판단보류(棚上げ) 102~103

평후다오[澎湖島] 136

페네타(Leon Panetta) 54

포스트 다오위다오 시대 166

포츠담 선언 98, 137

포츠담 회담 179

포츠머스 강화조약 179

폴란드 192

푸틴(Vladimir Putin) 177, 234, 242, 315

프레이블(Taylor M. Fravel) 317

필립 크롤리(Philip Crowley) 82

<ㅎ>

하보마이(Khabomai Rocks) 군도 178

하토야마 유키오[鳩山由起夫] 113

항행의 자유 281

해스너(Ron E. Hassner) 299

해양경제회정 277

행정관할권(administration of Japan) 53

헤이사쯔 섬[黑瞎子島] 312, 315  
 호혜정책 326  
 홋카이도[北海道] 177  
 후지무라 오사무[藤村修] 139  
 후지핑[胡继平] 165  
 후진타오[胡錦濤] 86, 139, 158  
 홍레이[洪磊] 240  
 흐루시초프(Nikita Khrushchyov) 179, 306

<A>

APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation,  
 아시아-태평양 경제협력체) 185, 112, 204  
 ARF(ASEAN Regional Forum, 아세안지역  
 안보포럼) 112, 274  
 ASEAN 285  
 ASEAN+3(동남아시아국가연합+한·중·일)  
 112  
 ASEAN+6(한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드)  
 112  
 ASEAN+8(한·중·일, 인도, 호주, 뉴질랜드,  
 미국, 러시아) 112

<C>

CMI(Chiang Mai Initiative, 치앙마이 이니셔  
 티브) 112

<D>

DSG(Defense Strategic Guidance, 신국방  
 지침) 39

<G>

GPR(Global Posture Review, 해외주둔미군  
 재배치) 44

<N>

NMS(National Military Strategy, 국가군사  
 전략보고서) 39, 67  
 NSS(National Security Strategy, 국가안보전략  
 보고서) 37, 44

<Q>

QDR(Quadrennial Defense Review, 4년주  
 기 국방검토보고서) 38





동북아역사재단 기획연구 59

## 동아시아 영토문제와 독도

초판 1쇄 인쇄 2013년 12월 20일

초판 1쇄 발행 2013년 12월 31일

지은이 고봉준·이명찬·하도형 외

펴낸이 김학준

펴낸곳 동북아역사재단

등록 제312-2004-050호(2004년 10월 18일)

주소 서울시 서대문구 통일로 81 임광빌딩

전화 02-2012-6065

팩스 02-2012-6189

e-mail book@nahf.or.kr

© 동북아역사재단, 2013

ISBN 978-89-6187-319-2 93910

\* 이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단이 가지고 있습니다.

저작권법에 의해 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도 무단전제와 무단복제를 금합니다.

\* 이 도서의 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다. (CIP제어번호: CIP2014000788)

\* 책값은 뒷표지에 있습니다. 잘못된 책은 바꾸어 드립니다.

