

Territory and Seas

영토해양연구

Vol. 8 Winter 2014

동북아역사재단

동북아역사재단

NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION





차례

특집주제_이어도 특집

- 강병철 | 이어도에 관한 쟁점과 지방정부의 역할 6
- 김병렬 | 이어도의 해양법상 지위와 개발 필요성 30
- 이어도 좌담회 58

연구논문

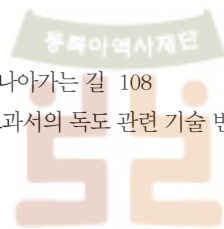
- 루이 아르작 | 한국의 지정학, '영향력 외교'로 나아가는 길 108
- 서종진 | 아베 정부의 영토교육 강화와 검정 교과서의 독도 관련 기술 변화 138
- 정원주 | 7세기 고구려의 서계(西界) 변화 154

사료해제

- 이원택 | 조선후기 강원감영 울릉도 수토 사료 해제 및 번역 184

영토·해양 일지

- 영토·해양 일지 204



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

『영토해양연구』 간행 및 논문 심사 규정 208



이어도 특집

- 강병철 | 이어도에 관한 쟁점과 지방정부의 역할
- 김병렬 | 이어도의 해양법상 지위와 개발 필요성
- 이어도 좌담회

이어도에 관한 쟁점과 지방정부의 역할

강병철 사단법인 이어도연구회 연구위원

I. 머리말

이어도는 제주의 어민들에게 이상향으로 알려져 있다. 바다에서 실종된 어민들의 가족들은 태풍을 만난 어부들이 죽었다고 생각하기보다는 어딘가에 있는 이어도라는 섬에서 살아 있다고 믿고 싶었기 때문에 이어도 전설이 만들어졌을 것이라고 추정하고 있다. 이어도에 대한 전설은 일본인 조선헌 연구자인 다카하시 도오루(高橋亨)의 문헌에서 처음 나타난다. 이후, 진성기 제주민속박물관장이 1958년 조천리 정병주에게서 구전되고 있던 이어도와 관련된 구비문학을 채록하여 기록하였다. 이어도는 문학적 소재로 많이 다루어지고 있는데 1974년 이청준 소설가가 발표한 「이어도」는 전국적인 주목을 받았다. 최근에는 ‘이어도문학회’가 결성되어 많은 작가들이 ‘이어도종합해양과학기지’와 이어도 전설을 소재로 다룬 작품들을 양산하고 있다. 특히 이어도문학회 회장인 양금희 시인은 이어도종합해양과학기지과 전설 속의 이어도를 동일화하는 작품을 주로 쓰고 있다. 양금희 시인과 더불어 많은 이어도문학회 작가들이 폭풍우 속에서 이어도 수중암초를 보았던 어부들이 이어도 전설을 만들었을 것이라고 보기 때문이다.

이어도에 대한 민요와 전설이 새삼스럽게 주목을 받기 시작한 것은 한국과 중국 간의 배타적 경제수역 획정이라는 해양경계 쟁점이 부각되면서 부터였다. 제주특별자치도 의회에서는 2007년 강창식·임문범 의원 외에 10명의 의원이 발의하여 ‘이어도의 날’을 조례로 제정하여 학술연구 및 탐사 활동을 전개하려고 하였다. 그러나 이어도는 수중암초로서 해양관리업무 부서 소관이 아니라는 점과 이어도의 날 제정에 대한 도민 화합차원의 검토가 필요하다는 이유로 이어도의 날 조례 제정에 실패하였다. 이후 2012년 12월 제주특별자치도 의회 박규현·강경찬 의원이 다시 발의하여 상정하였으나 ‘이어도의 날’ 조례 제정을 현재까지 성사시키지 못하고 있는 실정이다. ‘이어도의 날’ 조례 제정에 대한 제주특별자치도 의회와 제주 지방정부의 입장 차이는 크게 다르다. 지방정부 차원에서는 외교부의 요청 외에도 중국 관광객 유치와 투자유치 등을 고려하여 ‘이어도의 날’ 조례를 민감한 사안으로 보고 있으며 ‘이어도의 날’ 조례 제정에 부정적이다. 이러한 점들을 종합적으로 고려해보면 ‘이어도의 날’은 제주지역 차원을 넘어선 국가 차원의 외교적 쟁점도 내포하고 있다고 평가할 수 있다.

이 논문의 목적은 이어도 쟁점과 관련한 제주 지방정치의 역할을 검토하고 이어도 문화와 해양의 평화를 연계하여 평화적인 해양갈등 해결방안을 모색하는 것이다. 우선, 이어도 쟁점의 주요내용을 검토하고 평화적으로 해양갈등을 해결하는 데 기여할 수 있는 적절한 지방정부의 역할을 분석하겠다.

이어도를 둘러싼 한국과 중국 간의 해양갈등의 주요쟁점을 분석하기 위하여 관련 연구자 및 전문가들의 논문과 연구보고서 자료를 검토하였으며 한국과 중국의 정부 문서와 언론에 발표된 자료를 분석하여 지방정부의 역할을 중심으로 해양갈등의 평화적인 해결방안을 제시하고자 한다.

이 논문은 서론에 이어 제2장에서는 이어도 쟁점의 주요내용을 검토하겠다. 국제정치 차원에서의 쟁점과 국내정치 및 지방정부 차원의 쟁점으로 구분하여 검토하겠다. 제3장에서는 제주 지방정치와 이어도 문화의 발전에 대하여 논하겠으며 결론에서 평화지향의 이어도 문화 발전구상으로 상생

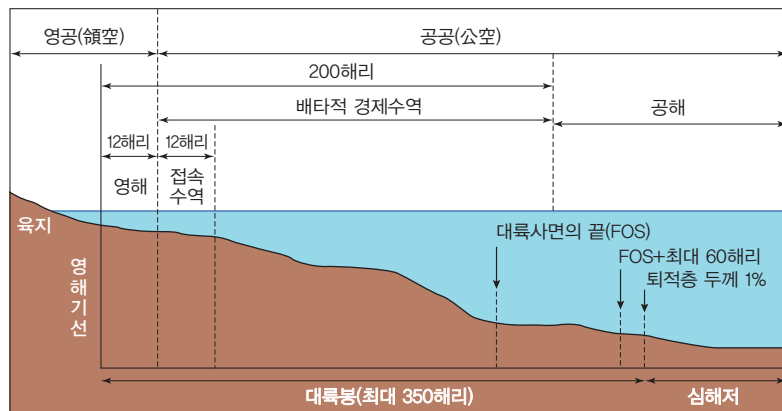
과 공영의 협력구도를 형성하기 위한 방안을 제시하겠다.

II. 이어도 쟁점의 주요내용

1. 국제정치적 시각에서의 이어도

유엔 해양법협약이 1994년 발효된 후 한국과 중국이 1996년 배타적 경제수역을 선포하면서 2014년 현재까지 중첩된 배타적 경제수역에 대한 경제계획에 어려움을 겪고 있다. 이어도에 대한 쟁점은 배타적 경제수역의 확정과 밀접한 관련이 있다. 이어도는 한국과 중국 간 배타적 경제수역이 중첩되는 해역에 있다. 그러나 이어도와 가장 가까운 곳에 있는 배타적 경제수역을 선포할 수 있는 중국 영해기점인 서산다오[甌山島]¹에서는 287km 떨어져 있는 반면 한국의 마라도에서는 149km 떨어져 있어 한국과 훨씬 가깝다. 또한, 외국이 선점하는 것을 방지하기 위하여 이어도에 건설된 최초의 건축물은 1987년 당시 한국 정부의 해운항만청에서 건설

¹ '중국의 대륙 영해부분 기선 기준점' 제 11번 기준점(11. 甌山島 北纬 31°25.3' 东经 122°14.6'; 文件A205 - 中华人民共和国政府关于中华人民共和国领海基线的声明, 1996年 5月 15日) 참조.



〈그림 1〉 해양과 상공의 법률적 경계

한 이어도등부표였다. 따라서 한국 정부는 배타적 경제수역 확정이 되지 않은 상태이지만 이어도 해역은 한국의 배타적 경제수역에 속하는 것으로 간주하여 이어도 해양과학기지를 건설하였다.

〈그림 1〉에서 보듯이, 유엔 해양법협약에 근거하여 연안 국가는 영해기선에서 200해리까지 배타적 경제수역을 선포할 수 있다. 배타적 경제수역에서는 해저·하층토·상부수역에 있는 자원의 이용에 대한 주권적 권리를 갖게 된다. 또한, 인공도서 및 구조물의 설치·사용 등에 대한 배타적 관할권을 행사하게 된다.

중국은 2005년 해양행정단속 보고서에서 해양감시용 비행기를 이용하여 5회에 걸쳐 이어도 종합해양과학기지에 대한 감시활동을 하였다고 밝



〈그림 2〉 해양과 상공에서의 미중 충돌지역

출처: National Defense University(2012).

하고 있으며 2006년 9월 외교부 친강 대변인이 이어도 해양과학기지 건설이 법률적 효력이 없다는 점을 강조하였다.

중국의 입장에서는 배타적 경제수역이 경제적 이해 못지않게 안보적 이해와 깊은 관련이 있는 것으로 분석된다.

〈그림 2〉에서 보듯이 미국은 중국의 북해함대와 남해함대 인근의 상공과 해역의 정보수집 혹은 수중측량을 하다가 중국의 항의를 받거나 크고 작은 충돌을 일으켜왔다. 미국과 중국은 지속적으로 배타적 경제수역과 상공에서의 항행과 비행의 자유에 대하여 논쟁을 하고 있다. 배타적 경제수역에서의 군사적 활동은 유엔 해양법 협의과정에서도 쟁점이 되었으며 국가관행에서도 쟁점인 상태로 남아 있다.² 중국의 입장은 배타적 경제수역에서 연안국의 권한을 강화하려는 입장이며 최소 16개국이나 이런 입장에 동조하고 있다. 유엔 해양법협약의 협상과정에서 연안국의 배타적 경제수역에 대한 관할권 강화를 주장한 국가들은 중국, 페루와 77그룹 국가들이었다.³ 미국은 배타적 경제수역에 대하여 유엔 해양법협약에는 없는 국제수역(international waters)이라는 용어로 표현하며 공해로 취급하려는 경향을 보이고 있다. 만일 유엔 해양법의 배타적 경제수역에 대한 중국

의 해석을 미국이 수용한다면 대략 3분의 1의 세계 해양에서 미국의 군사작전이 제한을 받게 되며 이는 미국과 동맹국들이 결코 받아들일 수 없는 해석인 것이다.⁴

미국이 주변 동맹국 및 협력국들과 공동으로 중국이 팽창하는 것을 울타리를 치듯이 포위하는 전략을 추진하면서 이어도 해역과 오키노토리시마 해역은 중국해군의 활동을 제약하는 요소가 되고 있다.⁵ 중국은 미국의 북해함대 인근해역의 관측이나 수중측량을 막기 위하여 배타적 경제수역을 최대한 극대화하면서 해군력을 태평양으로 진출시키는 방안을 강구하고 있는 것으로 분석된다. 따라서 중국은 한국과 중국 간의

2 Jing Geng, 2012, "The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS," *Merkourios*, Vol. 28/Issue 74, p. 29.

3 Raul (Pete) Pedrozo, 2010, "Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 9(1), p. 10.

4 Jeff M. Smith, Joshua Eisenman, 2014, "China And America Clash On The High Seas: The EEZ Challenge," *The National Interest*.

5 강병철, 2013, 「이어도 쟁점과 중국 해군 전략의 변화」, 『Strategy 21』 제31호(Vol. 16, No. 1), 158쪽.

배타적 경제수역에서 이러한 안보적 이익을 고려하고 있는 것으로 분석된다. 배타적 경제수역을 둘러싼 군사활동에 대한 유엔 해양법협약의 해석은 크든 작든 이어도 해역의 경계획정에 영향을 줄 수밖에 없는 상황이다.

2. 국내정치 및 제주 정치적 시각에서의 이어도 쟁점

한국과 중국 사이에 있는 수중암초 이어도는 한·중 배타적 경제수역 획정문제의 상징적 존재가 되었지만 독도와는 다르게 이어도는 수면 아래 4.6m에 존재하므로 유엔 해양법협약에 근거하여 검토하면 해양의 경계에서 어떠한 권한도 향유하지 못한다. 사실상, 배타적 경제수역이 공식적으로 도입된 것은 1996년 이후로 이러한 해양경계구분 용어가 일반 국민들에게 익숙하지 않다. 따라서 이어도 쟁점을 영토문제로 오해하는 국민들도 있는 실정이다.

국내 정치적 시각에서 본다면 한국 정부는 중국과 외교적 협상을 통하여 적절하게 배타적 경제수역 획정에 대한 조약을 성사시켜야 하는 당면과제를 안고 있는 것이다. 그러나 한국 정부와 중국 정부 간에 입장차이가 커서 아직도 배타적 경제수역 획정에 대한 조약을 성사시키지 못하고 있는 실정이다. 이러한 입장차가 두드러진 이유는 경제적 이해를 중시하는 한국 정부와 달리 중국 정부는 경제적 이해 외에 안보적 이해도 고려하여야 하기 때문에 협상에 어려움을 겪고 있는 것으로 분석된다.

한국은 1996년 8월 8일 '배타적 경제수역법'을 법률 제5151호로 제정·시행하였다. 이후 내용에는 큰 변동이 없으나 '배타적 경제수역법'의 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하여 2011년 4월 4일 법률 제10523호로 '배타적 경제수역법'을 일부 개정하여 시행하고 있다.

'배타적 경제수역법'에 따르면 한국과 중국 간에 배타적 경제수역이 획정되지 않은 상태에서도 권리행사를 할 수 있으나 배타적 경제수역에 대한

권리행사는 중간선 이내로 한정하고 있다.⁶ 따라서 이어도 해양과학기지는 ‘배타적 경제수역법’ 제3조에 명시된 권리에 따라서 설치 운영된다고 볼 수 있는 것이다. 이어도에 관한 한국 정부의 입장은 배타적 경제수역법에 근거한 것으로 외교통상부가 2006년에 발표한 ‘이어도 종합해양과학기지에 대한 중국의 문제제기 관련 당국자 논평’에서 잘 나타나고 있다. 외교통상부 대변인이 발표한 내용을 검토해보면 첫째, 이어도는 지리적으로 한국 측에 더 근접하여 있으므로 한·중 양국 간 배타적 경제수역 경계획정 이전이라도 명백히 한국의 배타적 경제수역 권원 내에 속하는 수역이라고 주장하고 있다. 둘째, 한국의 배타적 경제수역인 이어도에 해양과학기지를 건설·운영하는 것은 우리나라의 정당한 권리행사로서 해양법협약에도 부합한다고 주장하고 있다. 셋째, 한국 정부는 중국과의 배타적 경제수역 경계획정을 위해 양국 간 배타적 경제수역 경계획정 회담을 계속 추진해나갈 예정이며 양국은 1996년 이후 10차례에 걸쳐 배타적 경제수역 경계획정 회담을 실시해왔다고 밝혔다.

중국의 이어도에 대한 입장을 검토하면 중국의 안보적 이익을 보호하기 위하여 현상유지 정책을 선호하고 있으며 이어도 쟁점에 대하여 전략적 모호성을 이용하는 것으로 보인다.⁷

유엔 해양법협약은 해양분쟁이 발생하면 일방 당사국이 타방 당사국을 상대로 강제적으로 중재재판소, 특별중재재판소, 국제해양법재판소, 국제사법재판소에 분쟁을 회부할 수 있도록 하는 강제조항이 있다. 그러나 유엔 해양법협약 제298조에서 강제관할권 배제선언을 유엔 사무총장에게 기탁하면 유엔 해양법협약의 강제분쟁해결 절차를 회피할 수 있도록 규정하고 있다. 한국은 2006년 4월 18일 유엔 해양법협약 제298조의 강제관할권 배제선언을 기탁하였고 중국도 2006년 8월 25일 유엔 해양법협약 제298조의 강제관할권 배제선언을 유엔 사무총장에게 기탁하였다. 따라서 한국과 중국 간의 해

6 배타적 경제수역법 제5조(대한민국의 권리 행사 등) ②제3조에 따른 대한민국의 배타적 경제수역에서의 권리는 대한민국과 관계국 간에 별도의 합의가 없는 경우 대한민국과 관계국의 중간선 바깥쪽 수역에서는 행사하지 아니한다. 이 경우 “중간선”이란 그 선상(線上)의 각 점으로부터 대한민국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리와 관계국의 기선상의 가장 가까운 점까지의 직선거리가 같게 되는 선을 말한다.

7 Byeong-Cheol Kang, 2013, “Ieodo, Okinotorishima and International Politics,” *The Journal of Peace Studies*, Vol.14, No. 2.

양 분쟁은 유엔 해양법협약의 재판절차에 따라 해결할 수는 없으며 외교적 협상으로만 해결이 가능한 상황이다. 그러나 모든 해양분쟁을 피할 수는 없다. 2013년 1월 22일 필리핀이 중국의 배제선언 조항을 피하여 중국이 주장하는 ‘9단선’이 유효한 것인지 등을 재판절차로 해결하기 위하여 유엔 해양법협약 제7부속서에 따라 중국에 서면통고를 하자 중국은 2013년 2월 19일 주필리핀 중국 대사를 통하여 재판 참여를 거절하였다. 이 중재재판에 대한 추이에 대하여 중국의 반응을 분석하면서 미국 해전대학(Naval War College)의 제임스 홈즈 교수는 극단적인 경우 가능성은 낮지만 중국이 유엔 해양법협약에서 탈퇴할지도 모른다는 우려까지 하고 있는 실정이다.⁸

유엔 해양법협약에서는 이어도 쟁점이 영토문제가 아니라는 점에서는 한국과 중국의 외교부가 같은 목소리를 내고 있다. 이어도 문제가 국가 간 본격적인 갈등 이슈로 부각되기 전에 원만하게 협상을 성사시키는 것이 가장 바람직하다. 그러나 국내정치에서는 영토문제로 변질되는 경우도 있다. 심상정 통합진보당 공동대표가 성명서에서 “이어도는 섬이 아니라 암초”라는 주장을 하였다가 여론의 비판을 받기도 하였다. 이에 대하여 심상정 공동대표는 “우리 외교통상부가 밝힌 ‘이어도는 섬이 아니라 수중 암초이고, 중국과 영토분쟁 대상이 아니다’라는 공식 입장을 그대로 말한 것”이라며 “정부 입장을 전한 것이 시비거리가 돼야 하느냐”고 반문했다.⁹ 특히, 대중의 민족주의가 개입되면서 EEZ 획정을 통한 해양관할권 문제가 영유권 문제로 와전되어 더 강도 높은 갈등으로 발전하고 있는 것으로 보인다.¹⁰

8 James R. Holmes, 2014, “3 Ways China Could Respond to UNCLOS Ruling,” *The Diplomat*(September 25).

9 최연진, 2012. 3. 10. “심상정-강용석 ‘이어도는 암초?’ 논쟁”, 《조선일보》.

10 고충석·강병철, 2013, 『이어도-해양분쟁과 중국 민족주의』, 한국학술정보, 297쪽.

III. 제주 지방정치와 이어도 문화의 발전

1. '제주 포럼'의 적극적 활용과 평화적인 이어도 문화의 발전

제주특별자치도는 고도의 자치권을 갖고 있으나 다른 나라와 외교적인 관계를 설정하는 것은 사실상 불가능하다. 그것은 여전히 중앙정부의 몫이라고 할 수 있다. 그러나 다른 지역과 달리 제주도는 2005년 1월 27일 '세계평화의 섬'으로 지정되었으며 '세계평화의 섬 제주' 구현을 위한 다양한 평화사업들 중에서 동북아의 평화와 번영을 위한 토론장인 '제주 포럼'을 개최하고 있다. 이런 관점에서 본다면 제주 지방정치에서도 어느 정도는 외교적 측면에서 유연한 대응을 할 수 있는 여지가 있다.

특히 2007년에 개최된 제4회 '제주평화포럼'에서는 한국과 제주가 동북아 다자안보협의체 구축의 중심적 역할을 해야 한다는 내용을 담은 '제4회 제주평화포럼 제주선언문'이 채택되었다.¹¹ 이 선언문에서 헬싱키 프로세스를 모델로 하여 신축성 있는 역내 안보대화협의체를 구축하기 위하여 제주 프로세스의 실현을 촉구하였다. 제주 지방정부는 직접 다자안보협의체를 결성할 수는 없지만 이를 위한 이론적·철학적 담론의 장을 제공할 수 있으며 공식적·비공식적 논의를 발전시켜나갈 수는 있을 것이다. 사실상 한국·중국·일본 간에는 배타적 경제수역 획정을 하지 못하고 있다. 따라서 언제든 강도 높은 해양갈등으로 악화될 수 있는 잠재적 해양갈등 요소가 상존하고 있다고 볼 수 있다. 비단 정치적인 영역에서뿐만 아니라 경제적인 협력이라든가 환경문제나 해양분쟁의 평화적 해결을 위한 다자간 국제기구와 운동이 제기될 때 그러한 운동들이 세계평화의 섬으로 지정된 제주도에서 잘 갖추어진 시설과 지원을 받으면서 활동할 수 있도록 하는 것도 제주 평화의 섬의 역할과 관련하여 유용한 것으로 파악될 수 있다.¹² 이런 맥락에서 제주 포럼에서 동북아 해양갈등의 제반문제를 다루고 평화로운 갈등해결 방안에 대한 이론적·제도적 연구성과

11 강병철, 2012, 『동북아 다자안보협의체를 위한 새로운 도전: 제주프로세스 구성』, 한국학술정보, 230쪽.

12 양길현, 2007, 『평화번영의 제주정치』, 오름, 65쪽.

를 축적하고 활용하여 발전시켜나갈 필요가 있다. 따라서 이어도 문화와 해양평화를 연계¹³시켜서 동북아 국가들이 해양평화선언이나 행동규범수칙을 규정할 수 있는 역할을 주도할 수 있을 것이다. 이어도 해역은 과거 어부들이 조난을 당하는 위험한 해역이며 지금도 가끔 해난사고가 발생하는 곳이다. 영국 상선 '소코트라'가 1900년 제주 남쪽 바다에서 암초에 걸려 좌초하면서 이어도 수중 암초가 알려지게 된 이후 수많은 선박들이 좌초되었다. 최근의 선박좌초 사고는 지난 2010년 4월 5일 인도네시아를 출발, 충남 태안으로 향하던 제주 선적 5만 905t 급 벌크선 오리엔탈호프호가 4월 12일 오후 6시 40분께 이어도 남서쪽 500m 지점에서 암초에 걸려 좌초된 사고다. 이 좌초선박은 안전한 해양교통에 방해가 되었고 해양과학기지도 위험하게 하였으며 환경을 오염시킬 가능성도 높았다. 오리엔탈호프호는 좌초 지점에서 기상불량으로 이어도 해양과학기지를 덮칠 수도 있었으므로 선두로부터 70m 부분을 선체 절단 후 선미부분을 이어도 과학기지에서부터 안전해역으로 이탈 조치하였다.¹⁴ 이런 사례에서 보듯이 이어도 해역의 해난사고와 오염방지를 위한 국제적 협력이 필요하다. 제주 포럼은 정부와 민간이 모두 참여하는 1.5트랙 성격의 논의의 장이므로 중앙정부가 최종적으로 외교적 사안에 대한 결정을 하겠지만 주변국이 수용할 수 있는 동북아 해양에서의 공동번영과 공영을 위한 정책구상에 기여할 수 있는 여지가 있는 것이다.

13 이어도 문화와 해양평화의 연계에 대한 사상의 체계적 정립에 대한 연구는 아직 이루어지지 않았지만 '고동지 전설'의 경우, 고동지가 조난해서 이어도에 당도하였을 때 무조건적인 구조 구난과 환대를 받았다. 해난 피해자에 대한 이런 무조건적인 구조 구난과 환대의 정신은 해양평화 정신의 일부로 정립할 수 있을 것이다.

14 진재욱, 2010, 『항행경보(제10-156) 오리엔탈호프호 좌초선박 선체절단 알림』, 해양조사원.

2. '이어도의 날' 제정과 이어도 문화의 계승과 발전

'이어도의 날' 제정이 제주 지방정치에서 쟁점이 된 것은 2007년 11월에 제주특별자치도 도의회 강창식·임문범 의원 외 10인의 의원이 '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'을 발의한 후부터였다. 처음에는 강창식 의원과 임문범 의원이 개별적으로 각각 이 조례안의 초안을 만들었다. 강창식 의원은 이어도가 제주특

별자치도민들의 이상향인 섬이기 때문에 '이어도의 날'을 제정하고 기념 행사를 가지면서 도민화합을 추진하려 하였다. 반면에 임문범 의원은 해양갈등 가능성을 염두에 두고 이어도 해역이 제주특별자치도의 해역이라는 것을 근거로 삼을 수 있는 선언적 의미에서 '이어도의 날'을 제정하려고 하였다. 강창식 의원과 임문범 의원이 조정과 협의를 거쳐 작성된 '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'은 2007년 12월 6일 접수되었고 제245회 임시회에서 처리하기 위하여 농수축·지식산업위원회에 회부하였다. 그러나 이어도는 수중 암초로서 유엔 해양법상 도서로서의 법적 지위를 인정받지 못하고 있어 해양관리업무부서 소관이 아니라는 점과 이어도의 날 제정 취지를 도민화합 시책 차원에서 검토가 필요하다는 사유로 회송되었으며 소관상임위원회를 정하는 데 어려움을 겪었다. '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'을 제주특별자치도 도의회 의장이 판단해서 해당 상임위원회로 보내는데 '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'을 '농수축·지식산업위원회'로 보내자 거부하였고 다시 '행정자치위원회'로 보냈는데 '행정자치위원회'에서도 소관사항이 아니라고 거부하였으므로 도의회 의장은 회의 규칙상 나와 있는 대로 운영위원회의 협의를 거쳐서 소관상임위원회를 결정하도록 하였다. 논란 끝에 결국, 제주특별자치도 도의회 양대성 의장 직권으로 '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'은 농수축·지식산업위원회에 배정되었다. '제주특별자치도 이어도의 날 조례안'은 2008년 3월 17일 농수축·지식산업위원회의 심의를 거쳐 3월 18일 본회의에서 처리될 예정이었으나 이 회의 자리에서 제주도는 '이어도의 날' 조례 제정을 유보해줄 것을 요청하는 외교통상부 명의의 공문이 접수됐다고 밝혔다. 외교부는 "이어도의 날을 지정할 경우 중국과의 외교마찰을 빚을 소지가 많다"며 "이어도가 우리 수역 안에 있고, 해양기지를 세우고 연구활동을 하고 있는데, 굳이 이어도의 날을 지정해 국제 분쟁지역으로 인식시킬 필요가 없다"고 밝혔다.¹⁵

'이어도의 날 조례안' 제안이유 및 주요내용은 제주특별자치도민 사회에 구비(口碑)·전승(傳承)되어온 환상의 섬 이어도가 이승만 정부에서 1952년 1월 18일 인접해양에 관한 주권

¹⁵ 오재용, 2008. 3. 18, "이어도의 날' 지정 추진에 정부 제동", 《조선일보》.

선언에 따라 대한민국이 해양관할권에 속하도록 고시하였고, 1984년 제주대학교와 KBS가 공동으로 학술탐사가 이루어졌으며, 2003년 6월 이어도 종합해양과학기지를 설치하는 등 국가적인 요충지화되고 있음에 따라서 제주인의 영원한 이상향으로서의 이어도를 대내외에 각인시키고 도민의 자긍심을 높여나가기 위하여 이어도의 날을 제정하고 기념행사 및 학술연구 활동 등을 개최하고자 한다는 것이다. 이어도의 날 조례안은 다음과 같다.

제주특별자치도 이어도의 날 조례안

제1조(목적) 이 조례는 제주인의 영원한 이상향으로서 고난과 역경을 극복해 낸 환상의 섬 이어도를 대내·외에 각인시키고 제주특별자치도민의 자긍심을 높여나가고자 이어도의 날을 제정하고 운영에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(위치 및 정의) 북위 32° 07' 32", 동경 125° 10' 58"에 위치한 서귀포시 대정읍 마라도 서남쪽 150km 지점에 있는 수중 암초를 "이어도"라 한다.

제3조(이어도의 날) 1952년 1월 18일 국무원 고시 제14호 「인접 해양에 관한 주권 선언」에 의한 평화선 내에 이어도가 포함되었기 때문에 1월 18일을 이어도의 날로 정한다.

제4조(기념 및 행사)

- ① 제주특별자치도는 매년 이어도의 날을 기념하기 위해 다음 각 호의 행사를 개최할 수 있다.
 1. 이어도의 날 기념행사
 2. 학술연구 및 탐사 활동
 3. 그 밖에 이어도의 날을 기념하기 위한 필요한 행사
- ② 이어도의 날을 전후하여 주간 또는 월간 단위로 이어도의 날 행사기간을 설정할 수 있다.

제5조(위탁 및 지원)

- ① 제주특별자치도지사(이하 "도지사"라 한다)는 이어도의 날 행사를 위하여 필요한 경우 민간단체에게 위탁할 수 있다.
- ② 도지사는 제1항에 따른 이어도 관련 행사에 대하여 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

제6조(위원회의 구성) 필요시에는 위원회를 구성할 수 있다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 세부적인 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

‘제주특별자치도 이어도의 날 조례안’은 제주특별자치도 도의회 농수축·지식산업위원회에서 2008년 6월 24일 가결하였으나 2008년 6월 30일 열린 제주특별자치도 도의회 임시회 본회의에 상정되지 않았다. 이에 따라 2007년 8월 처음 발의되어 입법예고까지 마친 이 조례 제정은 2008년 3월 소관 상임위에서 한 차례 처리가 유보된 데 이어 본회의 문턱에서 또다시 좌절되었는데 양대성 도의회 의장은 “이어도의 날 조례 제정이 시기적으로 적절하지 않고 화급한 사안도 아니어서 발의 의원과 상임위 위원들과 협의를 거쳐 이번 회기에는 상정하지 않기로 했다”면서 “조례 제정을 포기하는 것이 아니다”라고 말했다.¹⁶

‘이어도의 날’ 조례 제정은 다시 2012년에 추진되었다. 제주특별자치도 도의회 박규현 의원(민주통합당, 제주시 애월읍)과 강경찬 교육의원은 이어도의 날 지정을 주 내용으로 하는 ‘제주도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안’을 발의했다고 2012년 7월 9일 밝혔다.¹⁷

제주특별자치도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안
제1조(목적) 이 조례는 제주인의 영원한 이상향으로서

¹⁶ 오재용, 2008. 7. 1, “또 제동 걸린 ‘이어도의 날’”, 《조선일보》.
¹⁷ 강홍균, 2012. 7. 9, “제주 ‘이어도의 날’ 지정될까”, 《경향신문》.

고난과 역경을 극복해 낸 환상의 섬인 이어도에 얽혀 있는 제주인의 정신적 가치를 실공연 연출, 각종 자료전시 및 행사를 개최하여 제주특별자치도민의 자긍심을 고취시키고 관광자원화하기 위하여 이어도의 문화적·정신적 가치 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서의 “이어도”란 제주 사람들로부터 구비전승되고 있는 이상향인 환상의 섬, 피안의 섬, 이어도 타령 등에 내재하고 있는 정신적이고 문화적인 것을 말한다.

제3조(이어도의 날 지정 등) ① 이어도에 대한 제주인의 문화적·정신적 가치에 대해 사회적 관심을 고양하기 위하여 매년 9월 10일을 이어도의 날로 정하고 1주일을 이어도 문화행사 주간으로 한다.

② 제주특별자치도에서는 이 조례와 관련한 축제를 비롯한 각종 전시 및 행사 등을 개최한다.

제4조(축제 및 각종 행사 등) ① 제주특별자치도는 매년 이어도 문화행사 주간에 다음 각 호의 행사를 개최할 수 있다.

1. 이어도와 관련한 실공연 연출 및 문화행사
 2. 자료전시
 3. 학술연구 활동
 4. 그 밖에 제주특별자치도지사(이하 "도지사"라 한다)가 필요한 행사
- ② 실공연 연출을 동영상화하여 관광객들에게 동영상 관람을 제공한다.
③ 도지사는 교육감과 협의하여 각급 학교에서 이어도와 관련한 사항을 교육할 수 있도록 한다.

제5조(위탁 및 지원) ① 도지사는 이어도의 날 축제 및 각종 행사 등을 개최하기 위하여 필요한 경우 민간단체에게 위탁할 수 있다.

② 도지사는 제1항에 따른 축제와 각종 전시 및 행사 등에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제6조(위원회의 구성) 필요시에는 위원회를 구성·운영할 수 있다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 세부적인 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 2013년 1월 1일부터 시행한다.

박규현 의원과 강경찬 교육의원이 발의한 ‘제주도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안’에서는 ‘이어도의 날’을 1951년 해군이 이어도를 발견하고 대한민국령이라는 동판을 수중에 설치한 9월 10일로 지정하고 이어도 문화행사주간 등을 운영하는 내용을 담고 있었다. 그러나 2012년 12월 14일 제301회 정례회 4차 본회의를 열고 상임위원회를 통과한 이어도의 날 조례안을 부의했으나 박희수 의장이 “이어도의 날 조례가 통과될 경우 향후 일어날 문제점들을 우리 모두가 알고 있을 것”이라며 “오랫동안 고민했지만 좀 더 지혜를 모아야 한다는 생각에 상정을 보류하기로 했다”며 의장 직권으로 상정 보류를 선언했다.¹⁸

강경찬 의원은 2013년 4월 19일 속개된 제305회 임시회 도정질문에서 우근민 제주도지사에게 제주도의 연기요청으로 제정이 미뤄지고 있는 ‘이어도의 날 조례’와 관련하여 정부시책과 차별화된 행정을 요청하였고 우근민 지사는 현재 외교문제가 민감한 상태로 손자병법을 최대한 활용할 때라고 답변하였다.¹⁹ 제주도의회 농수축·지식산업위원회는 2013년 12월 12일 제312회 제2차 정례회를 열고 강경찬·박규현 의원이 대표 발의한 ‘제주도 이어도의 날 지정 운영에 관한 조례안 번안 동의안’을 가결했는데 이날 상임위에서 박태희 제주도 해양수산국장은 “외교부는 방공식별구역 문제가 진정 국면으로 접어드는 상황에서 이번 이어도의 날 조례 제정으로 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다고 판단하고 있다”며 “국내외 여건이 성숙될 때까지 이어도 조례 제정을 유보해달라”고 말하며 이어도의 날 조례안과 관련해 외교부와 중국 대사관 측 입장을 전달

18 강홍균, 2012. 12. 14, “‘이어도의 날’ 지정 조례 또다시 처리 무산”, 《경향신문》.

19 강병철·프리다 크리스틴 밀러·양금희, 2013, 「이어도 문화 발전을 위한 시민사회의 역할」, 『이어도 연구』 제4호, 252쪽.

하며 조례 제정 유보를 요청했으나 박규현 의원은 “조례안 어디에도 분쟁을 유발할 만한 내용이 없다”며 “조례와 방공식별구역 선포는 별개로 생각해야 하며, 제주도는 당당하게 대처해야 하는데도 너무 소심하게 접근하고 있다”고 말했다.²⁰

2013년 12월 13일 오전 장흔(張欣) 주제주 중국 총영사가 도의회를 찾아 박희수 의장과 면담하며 한중 관계의 악화 등을 우려하며 조례 제정에 대한 우려를 표시하였으며 박희수 의장은 지정학적 위치 등을 담은 것이 아니라 인문·문화적 내용에 초점을 맞췄다며 ‘제주특별자치도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안’의 취지를 설명했다. 제주도의회는 2013년 12월 13일 제312회 정례회 마지막 본회의를 열고 ‘제주특별자치도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안’을 상정했으나 심의를 보류하기로 의결했는데 보류 동의안은 “방공식별구역 확대이후 진정국면으로 접어들고 있는 상황에서 이어도의 날 조례가 새로운 갈등을 촉발시킬 수 있다”며 “조례가 제정될 경우 중국인 관광객 유치에 부정적 영향을 줄 가능성이 있다”는 점과 “한창 진행 중인 제주 관광개발사업에 막대한 차질이 우려된다”는 점 등을 지적하고 보류 동의안은 “중국 관광객 유치 등 제주도의 실리를 감안하고 중국과의 관계에서 불필요한 외교적 관계를 최소화해야 한다”는 점과 “이런 제반 사항 등을 감안해 조례의 심의를 보류하고 한·중 간 배타적 경제수역 확정 등 국내·외 여건이 성숙됐을 때 다시 논의하는 것이 바람직하다”는 점을 밝혔다.²¹

‘제주특별자치도 이어도의 날 지정·운영에 관한 조례안’은 제 9대 의회 임기가 끝나면서 자동 폐기되었다.

‘이어도의 날’ 제정과 관련하여 제주특별자치도 도의회와 지방정부 간의 입장차는 비교적 큰 편이다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부에서는 ‘이어도의 날’ 제정 자체에 대하여 부정적인 입장이다.

강시백 교육의원은 2014년 9월 16일 제321회 제주도의회 정례회 제3차 본회의에서 “중국과 일본이 이 지역 순찰을 하고 있는 와중에 정부에선 올해 한중 정

20 강홍균, 2013. 12. 12, “‘이어도의 날’ 조례 제주도의회 통과하나”, 《경향신문》.

21 강홍균, 2013. 12. 13, “이어도의 날 조례 제정 제주도의회에서 무산”, 《경향신문》.

상회담을 통해 2015년에 해양경계획정 협상을 하는 것으로 안다”며 “오랫동안 구비 전승됐고, 제주인의 이상향으로서 고난과 역경을 극복한 환상의 섬 이어도를 대내외에 각인시키고 무형적 자산을 유형화하는 정책이 필요하다고 보는데 구체적인 정책이 있다”라고 도정질의를 하였다. 이에 대하여 원희룡 제주특별자치도 도지사는 “앞으로 해양아카데미를 정비하여 대표성과 전문성을 갖춘 연구 홍보활동을 강화하도록 하고 마라도에 이어도 홍보체험관 건립계획이 있으며 50억 원 예산으로 2017년부터 사업계획이 있어 큰 문제 없이 진행될 것”이라고 밝혔으나 “이어도의 날 지정이나 이 부분에 대해 제주도가 영토주권이라는 차원에서 접근하면 배타적 경제수역과 관련해서 중국과 협상도 안 끝난 부분”이라며 부담감을 표출했다.²²

제주특별자치도 도의회에서 추진하는 ‘이어도의 날’ 조례는 해양영토를 지키기 위한 방편으로써가 아니라 제주도민들에게 면면히 이어져오는 이어도 문화를 계승하는 데 중점을 두고 있다. 과거에는 제주도민들에게 이어도가 땃돌노래를 통해서 광범위하게 인식되고 있었으나 땃돌 사용이 줄어들고 방앗간이 생기면서 자연스럽게 땃돌노래도 부르지 않게 되었다. 진성기 제주민속박물관 관장은 제주대학교를 졸업하고 1964년부터 제주민속박물관을 운영하면서 민속문화 지킴이로 알려져 있으며 제주도 문화재 위원 및 중앙문화재 전문위원으로 활동하였는데 이어도 인식과 땃돌노래는 연관성이 높다고 보고 있다. 진성기 관장은 “이어도는 땃돌노래와 함께 광범위하게 사람들에게 알려져 있었다. 그러나 땃돌노래가 사장되다시피 하면서 이어도에 대한 제주도민들의 인식도 많이 감소하였다”면서 “채록 당시에 모두가 이어도가 이상향이라는 것을 명확히 알고 있는 것은 아니었고 일부는 이어도에 대하여 구체적으로 인식하지 못하는 사람도 있었다”고 회고하였다.²³ 또한 해녀들이 부르던 ‘이어도사나’와 같

은 해녀 노래도 해녀들이 감소하고 고령화되면서 이어도에 대한 인식이 전반적으로 감소하고 있는 상황이다. 따라서 ‘이어도의 날’ 조례를 제정하여 이어도와 관련한 각종 문화행사를 개최하고 지원하여 이어도

²² 박성우, 2014. 9. 16. “원희룡, ‘이어도’ 분쟁 부담 토로, 전략적 활용하겠다”, 《헤드라인뉴스》.

²³ 양금희, 2012. 6. 29. “양금희가 만난 진성기 관장, 이어도 전설을 기록하였던 민속학자”, 《제주인뉴스》.

문화를 양양하는 토대를 마련하는 것이 필요하다. 해양갈등의 주체로서의 이어도가 아니라 전통의 맥을 잇고 발전시킨다는 입장에서의 문화적 이어도라는 측면에서 지방정부가 ‘이어도의 날’ 제정을 추진한다면 중국이 반대할 명분이 없을 것으로 판단된다. 따라서 민의를 반영하는 대의정치의 정신에 따라 지방의회와 지방정부 간에 의견을 조율하여 ‘이어도의 날’ 제정을 추진할 필요가 있다.

IV. 땃음말: 평화지향의 이어도 문화 구상

이어도는 제주도민들에게 전해져오는 전설 이상의 의미가 있다. 이어도는 제주도민들의 일상생활에 깊숙이 침투되어 이어도 문화를 형성하여 하나의 생활양식이 되었다. 각종 상호로도 이어도가 친숙하게 사용되고 있으며 이어도를 소재로 한 문학 활동도 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 한국과 중국 간의 배타적 경제수역 획정의 문제에서 부각된 이어도 수중 암초와 이어도 종합해양과학기지라는 외교적 쟁점에 방점을 둔 시각과는 다른 제주 고유의 전통적·문화적 관점에서 이어도를 바라볼 필요도 있는 것이다.

우선, 이어도 쟁점의 보다 심도 깊은 이해를 위하여 국제적 상황을 검토할 필요가 있다.

첫째, 미국과 중국의 동북아 역내 패권경쟁적 특징을 보이고 있다. 이어도 쟁점은 한국과 중국 간의 문제이기도 하지만 미국과 중국 간의 세계전략과도 연계되어 있다. 배타적 경제수역에서의 군사적 정찰이나 수중 관측에 대한 연안국의 관할권을 두고 논쟁하고 있으며 미국 해군 탐사선과 중국 선박의 대치가 빈번하고 있다.

둘째, 이어도 해역은 중국 북해함대의 원활한 대양 작전능력을 위해서 자유로운 이용이 가능해야 하므로 중국의 배타적 경제수역을 극대화하려 할 것으로 분석된다.

해양의 갈등이 강대국의 패권경쟁으로 심화될 수 있다. 그러나 중진국인

한국의 입장에서는 경제적 이익에 더 관심이 크며 안보적으로 미국과 굳건한 동맹을 맺고 있지만 중국과도 경제적으로 상호존도가 점점 더 커지고 있어 해양의 평화적이고 안정적인 관리가 필요하다.

국내정치적 수준에서는 이어도가 영토가 아니지만 일부 국민들은 영토로 오해하는 경우도 있다. 민의를 반영하여야 하는 정치인들은 합리적 국익을 추구할 수 있도록 국민들에게 올바른 지식을 전달하여야 할 필요성이 있다.

지금까지의 논의를 토대로 이어도 쟁점에 관한 제주 지방정치의 역할을 살펴보겠다.

첫째, ‘이어도의 날’ 제정과 관련하여 제주특별자치도 도의회와 지방정부 간의 입장차를 조정하여 한목소리를 내는 것이 필요하다. 중앙정부와 마찬가지로 지방정부에서는 ‘이어도의 날’ 제정 자체에 대하여 부정적인 입장이다. 제주특별자치도 도의회에서 추진하는 ‘이어도의 날’ 조례는 초기에는 해양영토를 지키기 위한 방편적 성향도 일부 담고 있었으나 제주도민들에게 면면히 이어져오는 이어도 문화를 계승하는 데 중점을 두고 있다. 해양갈등의 주체로서의 이어도가 아니라 전통의 맥을 잇고 발전시킨다는 입장에서의 문화적 이어도라는 측면에서 지방정부가 ‘이어도의 날’ 제정을 추진한다면 중국이 반대할 명분이 없을 것으로 판단된다. 따라서 민의를 반영하는 대의정치의 정신에 따라 지방의회와 지방정부 간에 의견을 조율하여 ‘이어도의 날’ 제정을 해양경계 문제와는 완전히 분리하여 추진할 필요가 있다.

둘째, ‘이어도의 날’ 제정과는 별개로 ‘이어도 문화’의 계승 발전을 위한 정책 추진이 필요하다. 이어도의 날 제정이 자칫하면 분쟁의 핵심이 될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이어도의 전설, 해녀노래, 민요 등에서 폭력성이 전혀 없는 비폭력 사상이 나타나고 있다는 점과 구난과 구호의 평화 사상이 나타나고 있다는 점을 부각시키는 것이 필요하다. 이러한 점을 강조하여 이어도의 날 제정이 자칫하면 분쟁의 핵심이 될 가능성을 차단하여야 한다.

셋째, ‘이어도의 날’ 제정을 보편적 세계평화의 정신과 연계시키려는 노력이 필요할 것이다. 제주도는 2005년 1월 27일 ‘세계평화의 섬’으로 지정되었다. 따라서 ‘세계평화의 섬’ 실천사업과 이어도의 평화사상을 접목시켜 해양의 평화정신을 증진시키도록 하는 것은 제주 정치의 중요한 역할이라 할 것이다. 해양 구난구호 정신을 바탕으로 국제사회의 상생과 공영을 도모하는 세계평화의 정신을 ‘이어도의 날’ 조례안에 담아 이어도 문화를 발전시켜나가는 방안을 모색하여야 할 것이다.

국문 초록

이 논문의 목적은 이어도 쟁점과 관련한 제주 지방정치의 역할을 검토하고 평화적인 해양갈등 해결방안을 모색하는 것이다.

이어도에 대한 민요와 전설이 새삼스럽게 주목받기 시작한 것은 한국과 중국 간의 배타적 경제수역의 획정이라는 해양경계쟁점이 부각되면서 부터였다. 제주특별자치도 의회에서는 2007년 ‘이어도의 날’을 조례로 제정하여 학술연구 및 탐사활동을 전개하려고 하였다. 그러나 ‘이어도의 날’ 조례 제정에 대하여 중앙정부가 반대하였으며 결국 ‘이어도의 날’ 조례 제정에 실패하였다. 이러한 점을 고려해보면 이어도는 제주지역 차원을 넘어선 국가 차원의 외교적 쟁점을 내포하고 있다고 평가할 수 있다.

이어도를 둘러싼 한국과 중국 간의 해양갈등의 주요쟁점은 외교적 사안이다. 그러나 이어도 문화는 제주 전통이고 고유의 지역적인 문화인 점을 고려하여 별개의 사안으로 취급하여 제주 지방정치를 통하여 이어도의 날을 제정하여야 할 것이다. 중앙정부의 우려를 수용하여 해양갈등과 관련된 요소는 완전히 배제하고 이어도 문화 중심의 이어도의 날 제정 추진방안 수립이 필요할 것으로 판단된다.

〈주제어〉

해양갈등, 배타적 경제수역, ‘이어도의 날’ 조례, 제주 지방정치의 역할, 이어도 문화

ABSTRACT

Issues Concerning Ieodo and the Role of Local Authorities

Kang, Byeongcheol
Research Fellow, Society of Ieodo Research

This study reviews the role local politics on the island Jeju played in issues concerning the island Ieodo and aims to find a solution to peacefully resolve maritime disputes.

As the delimitation of South Korea and China's exclusive economic zones (EEZ) surfaced as a maritime boundary issue, it prompted a renewed interest in folk tales and songs on Ieodo. In 2007, the provincial assembly of Jeju attempted to enact an ordinance designating 'Ieodo Day' in order to promote scholarly research on and exploration of Ieodo. However, the designation fell through due to opposition from the South Korean central government. These aspects suggest that issues concerning Ieodo need to be considered on a national, diplomatic dimension that goes beyond the provincial boundaries of Jeju.

Diplomatic issues such as that over the EEZ delimitation agreement are at the core of maritime disputes between South Korea and China surrounding Ieodo. Regardless, the culture of Ieodo has been a part of Jeju's indigenous culture, which makes it necessary to separate culture from other issues and dimensions. "Ieodo Day" should be established by embracing the South Korean central government's concerns and devising an execution plan that completely sets factors related to maritime disputes aside for a day to solely focus on the culture of Ieodo.

Keywords

maritime disputes, exclusive economic zones, ordinance to designate "Ieodo Day," provincial politics of Jeju, Ieodo culture

참고문헌

- 강병철, 2012, 『동북아 다자안보협의체를 위한 새로운 도전: 제주프로세스 구상』, 한국학술정보.
- 고충석·강병철, 2013, 『이어도-해양분쟁과 중국 민족주의』, 한국학술정보.
- 양길현, 2007, 『평화번영의 제주정치』, 오름.
- 진재욱, 2010, 『항행경보(제10-156) 오리엔탈호프호 좌초선박 선체절단 알림』, 해양조사원.
- 강병철, 2013, 「이어도 쟁점과 중국 해군전략의 변화」, 『STRATEGY 21』 제31호(Vol. 16, No. 1).
- 강병철·프리다 크리스틴 밀러·양금희, 2013, 「이어도 문화 발전을 위한 시민사회의 역할」, 『이어도 연구』 제4호.
- 강홍균, 2012. 7. 9, “제주 ‘이어도의 날’ 지정될까”, 《경향신문》.
- 강홍균, 2012. 12. 14, “‘이어도의 날’ 지정 조례 또다시 처리 무산”, 《경향신문》.
- 강홍균, 2013. 12. 12, “‘이어도의 날’ 조례 제주도의회 통과하나”, 《경향신문》.
- 강홍균, 2013. 12. 13, “이어도의 날 조례제정 제주도의회에서 무산”, 《경향신문》.
- 박성우, 2014. 9. 16, “원희룡, ‘이어도’ 분쟁 부담 토로, “전략적 활용하겠다””, 《헤드라인뉴스》.
- 양금희, 2012. 6. 29, “양금희가 만난 진성기관장, 이어도 전설을 기록하였던 민속학자”, 《제주인뉴스》.
- 오재용, 2008. 3. 18, “‘이어도의 날’ 지정 추진에 정부 제동”, 《조선일보》.
- 오재용, 2008. 7. 1, “또 제동 걸린 ‘이어도의 날’”, 《조선일보》.
- 최연진, 2012. 3. 10, “심상정-강용석 ‘이어도는 암초?’ 논쟁”, 《조선일보》.
- Geng, Jing, 2012, “The Legality of Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone under UNCLOS,” *Merkourios*, Vol. 28/ Issue 74.
- Holmes, James R., 2014, “3 Ways China Could Respond to UNCLOS Ruling,” *The Diplomat*, September 25, 2014. <http://thediplomat.com/2014/09/3-ways-china-could-respond-to-unclos-ruling/> (검색일: 2014. 9. 28).
- Kang, Byeong-Cheol, 2013, “Jeodo, Okinotorishima and International Politics,” *The Journal of Peace Studies*, Vol. 14, No. 2.
- Pedrozo, Raul (Pete), 2010, “Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China’s Exclusive Economic Zone,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 9(1).
- Smith, Jeff M., Eisenman Joshua, 2014, “China And America Clash On The High Seas: The EEZ Challenge,” *The National Interest*, May 22, 2014. <http://nationalinterest.org/feature/china-america-clash-the-high-seas-the-eez-challenge-10513?page=3>(검색일: 2014. 9. 28).

이어도의 해양법상 지위와 개발 필요성

김병렬 국방대학교 안보정책학부 교수

I. 머리말

2013년 11월 23일 중국이 이어도 상공까지 방공식별구역(ADIZ)을 확대한다고 발표하자 우리나라 역시 12월 8일 동 상공까지 방공식별구역을 확대한다고 발표함으로써 이 지역은 기존 일본의 방공식별구역과 한국·중국의 방공식별구역이 각기 중첩되는 복잡한 양상이 되었다. 원래 방공식별구역이란 영공과는 다른 개념이다. 속도가 빠른 항공기를 영공 내에서 식별할 경우 대응조치가 늦어질 수 있기 때문에 특정 국가가 안보상의 이유를 들어 영공 밖으로 설정하는 임의의 선이다.

원칙적으로 방공식별구역, 영공, 배타적 경제수역, 대륙붕의 법적 제도는 상이하기 때문에 이들의 경계선이 반드시 일치하지는 않는다. 특히 방공식별구역은 영공 밖으로 해당국가가 임의로 설정하기 때문에 전혀 다른 법적 제도가 적용되고 있다. 그런데도 일국의 방공식별구역에 주변국들이 예민하게 반응하는 것은 이 지역이 극히 민감한 지역이기 때문이다.

이어도 해역은 대향국(對向國) 간의 거리가 400해리가 되지 못하는 가운데 각국이 기점으로 제시하고 있는 섬의 지위에 대해 타방 당사국이 혼쾌

히 동의해주지 않고 있는 상태이며, 해저 대륙붕에 대하여도 각국이 주장하는 원칙이 일치하지 않는 등 매우 복잡한 지역이다.

과거 한국과 일본이 제주도 남방 제7광구에 대한 대륙붕공동개발협정을 체결하자 중국은 해당 대륙붕에 대한 관할권이 중국에 있다고 항의한 바 있으며,¹ 한국이 이어도에 해양과학기지를 건설하자 다시 이에 대하여 맹렬히 항의를 제기하고 있다.² 항의의 주된 내용은 대륙붕의 자연적 연장설을 바탕으로 한국 자체가 중국의 대륙붕 위에 위치하고 있기 때문에 한국은 한반도의 서쪽과 남쪽 해역에 12해리의 영해만 가질 수 있을 뿐 그 이외의 해역이나 대륙붕에 대해서는 관할권을 가질 수 없다고 하는 것이다.³ 한편 일본은 중국이나 한국과 달리 중간선원칙을 주장하고 있는 가운데 도리시마(鳥島)의 지위를 두고도 한국과 대립하고 있다.⁴

이러한 상황 아래에서 우리 정부는 이어도 해역에 해양과학기지를 건설하고 이를 운용 중에 있으며, 중국의 동 상공 방공식별구역 확대에 대한 대응조치로 우리나라의 방공식별구역을 이 지역 상공까지로 확대하였다. 그리고 지난 7월 양국 정상회담에서 내년부터 한중 양국 간의 해양경계확정을 위한 협상을 진행하기로 약속한 바 있다.

이 해양과학기지의 건설과 관련하여 필자는 오래전부터 인공섬을 건설할 것을 주장한 바 있는데 이 논문에서는 늦었지만 이의 필요성을 다시 한번 강조하고자 한다.

II. 이어도의 발견과 개발

1868년 영국의 상선 코스타리카호가 남해안을 항해하다가 미확인 암초를 발견했다고 본국 정부에 타전하였다.

이후 인도, 호주, 중국 등을 운항하며 화물 및 우편물을 나르던 영국의 상선 소코트라(Socotra)호가 1900년

1 柳炳華, 1991, 『東北亞地域과 海洋法』, 진성사, 43쪽.

2 <http://blog.sina.com.cn/suyanjjiao>.

3 위와 동일.

4 柳炳華, 1991, 앞의 책, 206쪽.

6월 5일 밤 9시 40분경 동경 125도 11분, 북위 32도 8분 해역에서 암초와 접촉하는 사고가 발생하였다며 영국 해군본부에 보고를 하였다. 이 보고를 접한 영국 해군본부는 이듬해인 1901년 해군측량선인 워터 위치(Water Witch)호를 파견하여 암초의 위치와 수심을 확인하였는데 당시 암초의 수심을 5.5m로 측량하고 소코트라 암(Socotra Rock)이라고 명명하였다.⁵

제주도 서남방 해역에서 수면하 암초가 발견되었다는 소식을 들은 일본은 이를 수로지에 기입하고 1938년에 이용계획을 구체적으로 수립하였다.

당시 아시아 일대를 지배하고 있던 일본은 나가사키[長崎]-고토[五島]-제주도-화조산도(花鳥山島)-상하이(上海)를 연결하는 해저전선을 부설하고자 하였는데, 제주도에서 화조산도까지의 거리가 450km가 넘어 중간에 중계기지의 필요성을 느꼈던바 이 섬에 직경 15m, 해면 위 높이 35m의 콘크리트 구조물을 건설하여 중계기지를 설치하고자 하였다. 그러나 이러한 계획은 제2차 세계대전의 발발로 실패하게 되었다.⁶

〈그림 1〉에서 보듯이 이어도는 중국의 서산다오[余山島]에서 287km, 하이자오(통다오[童島])에서 245km, 일본의 도리시마[鳥島]에서 276km 떨어져



〈그림 1〉 이어도 위치

5 김병렬, 1997, 『이어도를 아십니까』, 흥일문화, 6쪽.

6 김병렬, 1997, 위의 책, 6~7쪽, 일본의 인공구조물 설치계획에 관하여 자세한 것은 조성윤, 2014, 『일본의 소코트라 락(Socotra Rock) 인공섬 조성계획』, 『이어도 연구』 5권, 227~249쪽 참조.

있기 때문에 우리나라가 지리적으로 훨씬 더 가깝다.

광복 이후 우리 정부는 최남선 선생의 제안에 따라서 이 섬에 대한 영유권을 확립하고자 샌프란시스코 대일강화조약 본문에 삽입시키려고 하다가 실패하였고, 1951년과 1973년 두 차례에 걸쳐 확인 탐사작업을 벌였으나 결국 실패하였다.

한동안 잊혀졌던 이어도는 1984년 3월 'KBS-제주대학교 과랑도 탐사반'에 의해 비로소 확인되었다.

이후 1986년에 교통부 수로국이 이 섬에 대한 정밀측량을 하였으며,⁷ 1987년 이 해역에 등부표를 설치하여 항해 중인 선박에게 경고를 하다가 2003년 현재의 해양과학기지를 준공하였다.

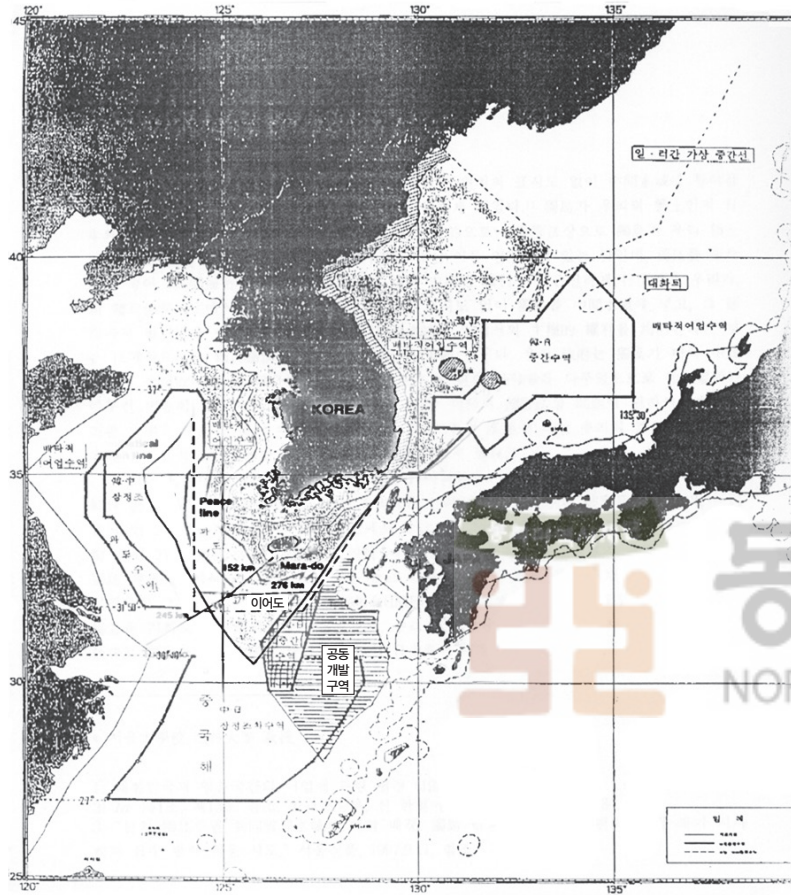
III. 이어도 주변 해역의 경계획정

1969년 아시아극동경제위원회(ECAFE)가 아시아 연안지역 예상 광물자원 합동 예측보고서(CCOP)를 제출하자 아시아 연안국들의 대륙붕에 대한 관심이 급격히 고조되기 시작했다. 한국은 1969년 12월에 해저광물자원개발법을 입법하고 1970년 5월에 시행령을 통하여 7개의 대륙붕광구를 설정하였다. 일본은 즉각 한국의 제7광구를 인정할 수 없다고 통보해오면서 이에 관한 교섭을 제의하였다. 한국이 교섭을 거부하자 일본은 중재재판이나 국제사법재판소에 이 문제를 맡기자고 다시 제의하였다. 한국은 결국 일본과

교섭에 들어갔다.⁸ 수차에 걸친 회담을 거친 끝에 1974년 1월 30일 한일대륙붕공동개발협정이 체결되었다. 양국의 비준을 거쳐 1978년 6월 22일 발효된 이 협정은 〈그림 2〉와 같이 한국이 종전에 설정하였던 제7광구 전체와 제5광구의 일부를 공동개발구역으로 설정하였다. 공동개발구역으로 설정된 구역은 대체적으로 한국이 주장하는 자연적 연장원칙에 따른 대륙붕

7 동경 125도 10분 58초, 북위 32도 7분 31초.

8 Masajuki Takeyama, 1983, "Japan's Foreign Negotiations over Offshore Petroleum, Development," Robert L. Friedheim (ed.), *Japan and the New Ocean Regime*, New York: Westview Press, p. 281.



〈그림 2〉 이어도 주변 해양경계와 한일공동개발구역

경계선과 일본이 주장하는 등거리 중간선 원칙에 의한 경계선 사이의 상호 중첩되는 곳이다.⁹

제31조에 의하여 이 협정은 1978~2028년까지 50년간 유효하기 때문에 2028년까지는 일단 한일 간의 남부 대륙붕과 관련된 경계선 획정문제는 유보된 상태라고 볼 수 있다.¹⁰

9 김병렬, 2010, 「이어도 주변해역의 해양 분쟁 요인과 대책」, 『이어도 연구』 창간호, 136~137쪽.

10 유보된 상태이기는 하지만 해당 구역에서 탐사작업이 이루어지지 않고 있기 때문에 사실상 공동개발협정은 사문화된 상태에서 기한종료만을 기다리고 있는 중이라고 할 수 있다.

한편 1994년에 유엔 해양법협약이 발효되자 일본은 1965년의 한일어업협정을 개정하자고 요구하였다. 하지만 기존 어업협정의 존속을 희망하던 한국이 이에 응하지 않자 일본은 1996년에 일방적으로 1965년의 어업협정을 폐기함으로써 한국과 일본 사이의 바다는 특정국의 관할권이 적용되는 것도 아니고 공해도 아닌 이상한 상태가 되었다. 이 사이 일본은 일방적으로 그은 영해기준선을 근거로 1965년의 어업협정에 의하여 조업을 하던 한국의 어선들을 무차별적으로 나포하기 시작했다. 이에 한일양국은 1997년에 7차례, 1998년에 8차례 협상을 가진 후 제2차 어업협정에 1998년 11월 28일 서명하게 되었다.

이 협정에서 한국은 〈그림 2〉와 같이 한일공동개발구역 상부 수역의 대략 80% 정도를 일본의 배타적 경제수역으로 인정해주었으며 나머지 20% 정도를 중간수역으로 합의한 바 있다.

한편 일본보다 먼저 시작한 한중 간의 어업협정은 1993년 12월부터 19차례의 공식회담을 거친 후 일본보다 늦게 2000년 8월 3일에야 서명을 할 수 있었다. 그런데 이 협정에서는 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 이어도 수역 북쪽에서 배타적 어업수역과 한국 측 과도수역의 획선이 이루어졌다.

다시 말해 현재의 이어도는 한국의 대륙붕 제5광구에 속해 있으며, 상부 수역은 일본에서는 한국의 배타적 경제수역으로 인정을 받았으나 중국에서는 아직 인정받지 못하고 있는 어정쩡한 상태다. 그리고 이어도의 남부 대륙붕은 아직까지 일본과 공동개발구역으로 되어 있지만, 상부 수역은 1998년 어업협정에 따라 80% 정도가 일본의 배타적 경제수역으로 되었다.¹¹ 따라서 현재 우리나라는 일본이 동의해주지 않고 있기 때문에 제7광구에 대한 탐사작업을 하지 못하고 있는 실정이다.¹²

11 김병렬, 2010, 앞의 글, 137쪽.

12 일본이 동의하지 않는 표면적인 이유는 석유매장 가능성이 없다는 것이지만, 내심은 2028년경 대륙붕 경계가 확정되면 단독 개발을 하겠다는 것으로 보인다.

IV. 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계획정에서 섬의 역할

1. 경계획정 원칙

모든 육지와 섬은 자체의 영해를 가진다. 한 국가의 섬이 대항국이나 인접국(隣接國)의 육지나 섬에 가까이 위치하여 영해가 중복되는 경우에는 당연히 경계획정의 문제가 발생한다. 이 경우 유엔 해양법협약은 제15조¹³에서 등거리 중간선원칙을 규정하고 있다.

한편 협약은 배타적 경제수역과 대륙붕의 경계획정 방법에 관하여 제74조¹⁴와 제83조¹⁵에서 규정하고 있는데 이들은 등거리 중간선원칙이 아니고 형평의 원칙을 내용으로 하고 있다. 즉 영해의 경계획정은 중간선원칙을 기본으로 하면서, 배타적 경제수역이나 대륙붕의 경계획정은 형평의 원칙을 기본으로 하도록 한 것이다. 여기에서 형평한 해결을 위한 고려사항에는 여러 가지가 있을 수 있는데 그중 섬의 존재여부나 크기가 하나의 고려사항이 될 수 있다.

형평이 대륙붕 경계획정시 중요한 요소로 인정되게 된 것은 대륙붕이란 개념이 처음 국제법에 도입되면서부터다. 즉 1945년의 트루만 선언은 미국 해안의 대륙붕이 다른 국가 연안까지 뻗어 있거나 인접국과 대륙붕을 공유하고 있는 경우, 경계선은 미국과 관련국가에 의하여 '형평의 원칙'에 따라 결정되어야 한다고 하였다.¹⁶ 그 후 1969년 북해 대륙붕사건에 대한 판결에서 국제사법재판소는 이 선언을 경계획정원칙의 출발점으로 보아 "경계획정은 다른 국가영토의 자연적 연장에 저촉됨이 없이, 가능한 한 각국에게 해저의 육지영토의 자연적 연장을 구성하는 대륙붕 전체를 주도록 형평의 원칙에 따라 모든 관련 상황을 고려하

여 이루어져야 한다"고 하였다.¹⁷ 1977년 영·불 대륙붕사건에서의 중재법원이나¹⁸ 1982년 리비아와 튀니지 간 대륙붕사건에서 국제사법재판소는 "경계획정은 모든 관련 상황을 고려하여 형평의 원칙에 따라 이루어져야 한다"고 하였다.¹⁹ 경계획정에서 형평을 강조하는 이러한 관습법적 경향은 제3차 해양법회의에서도 나타나 등거리선에 대한 아무런 언급 없이 형평에 맞는 해결만을 강조하였던 것이다.²⁰

그러나 형평의 정확한 의미는 해양법협약이 채택된 지 30년이 넘는 현재 까지도 명확하지 못하다. 따라서 형평의 원칙을 경계획정에 관한 주요원칙으로 삼았던 북해 대륙붕사건에서도 다나카(Kotaro Tanaka) 판사는 "추상적

이고 일반적인 성격 때문에 경계획정에 관한 그 어떠한 구체적인 기준도 제시하지 못하는 정의라든가, 형평, 합리성과 같은 보다 고차원적인 법의 이상을 적용하도록 요구한 독일의 주장을 재판소가 수용하였다"고 하면서 반대의견(dissenting opinion)을 피력했던 것이다.²¹

그러면 이처럼 추상적인 '형평의 원칙'을 구체적으로 경계획정에 적용하자면 어떻게 해야 하는가? 가장 일반적인 방법은 등거리선 방법에 해안선과 대륙붕(경제수역)의 면적에 따른 비례성을 고려하는 방법이 될 것이다. 비례성에 따른 경계획정으로는 1982년의 튀니지와 리비아 간의 대륙붕경계획정 사건과 1984년의 미국과 캐나다 간 메인 만 사건, 1985년의 리비아와 몰타 간 대륙붕사건 등을 들 수 있다.²²

그러면 형평의 원칙에 고려되는 '관련 상황'은 해안선의 길이만 해당되는가? 경계획정시 고려해야 할 관련 상황에 해당하는 요소로는 문제 수역의 지리적 상황과 지질-천연자원의 존재여부, 위치 및 섬의 존재가 일반적으로 거론되어 왔다.²³ 북해 대륙붕사건에서 재

17 North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Reports, 1969, p. 53.

18 홍성욱, 1982, 「1977년 영국과 불란서 간의 대륙붕경계 분쟁에 관한 중재판결, 『判例研究』 제1집, 고려대학교 법학연구소, 199쪽.

19 Tunisia-Libya Continental Shelf Case, ICJ Reports, 1982, p. 92.

20 김병렬, 2010, 앞의 글, 138쪽.

21 North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Reports 1969, pp. 196~197.

22 튀니지와 리비아 간 대륙붕 사건에서 국제사법재판소는 해안선의 길이의 비율을 69:31(자연적 해안선) 및 66:34(직선기선 사용할 때)로 계산하여, 양국의 대륙붕을 60:40으로 나누었다. 메인 만 사건도 동일한 방법으로 1.38:1.01 되도록 하였다. 리비아와 몰타 간 사건에서는 중간선에서 몰타 쪽으로 0.3 정도 이동하여 경계선을 획정하였다.

23 M. D. Blecher, 1979, "Equitable Delimitation of Continental Shelf," AJIL, Vol. 73, p. 61; J. I. Charney, 1984, "Ocean Boundaries between Nations: A Theory for Progress," AJIL, Vol. 78, pp. 584~585.

13 2개국의 해안이 상호 대항 또는 인접하고 있는 경우에는 양국 중 어느 국가도 양국 간의 별개의 합의가 없는 한 양국의 각 영해의 폭을 측정하는 기선상의 최근점에서 같은 거리에 있는 모든 점의 연결인 중간선을 넘어서 영해를 확장하지 못한다. 단, 본 조의 규정은 역사적 권원 또는 기타 특수사정으로 인하여 본 규정과 상이한 방법으로 양국의 영해를 확정할 필요가 있는 경우에는 적용되지 아니한다.

14 ① 인접 또는 대항국 간의 배타적 경제수역의 경계획정은 형평한 해결에 도달하기 위하여 국제사법재판소 규정 제38조에 규정된 대로 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 성립되어야 한다.

15 ① 인접 또는 대항국 간의 대륙붕의 경계획정은 형평한 해결에 도달하기 위하여 국제사법재판소 규정 제38조에 규정된 대로 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여 성립되어야 한다.

16 Truman Proclamation (No. 2667): Policy of the United States on the Natural Resources of the Subsoil and Seabed of the Continental Shelf.

관소가 중시한 요소들은 이곳의 지형과 석유자원이었으며, 리비아와 몰타 간 사건에서는 당사국 해안들의 일반적 형상, 대안국 형상, 당사국 관련 해안들의 길이 등이었다.

튀니지와 리비아 간 대륙붕사건에서 재판소는 자연적 연장(natural prolongation)에 따른 경계확정을 주장하는 리비아의 주장에 반대하면서, 튀니지 해안의 형상과 케르켄나(Kerkenna) 섬을 고려하였으며, 미국과 캐나다 간 메인 만 사건에서 미국은 메인주 어업의 조지스 뱅크(Georges Bank)에 대한 의존도를 지적하였고, 리비아와 몰타 간 사건에서는 해안선의 길이를 지적하였다. 그런데 제3차 해양법회의에서는 '형평'을 근거로 경계확정시 섬의 효과를 축소시키려는 견해와 1958년 대륙붕협약이 규정한 등거리선-특별상황 원칙을 고수하려는 견해가 대립되었다. 경계확정시 섬의 효과를 최소화하려는 주장은 터키, 루마니아, 아프리카 국가들 및 아일랜드에 의해 전개되었다. 터키는 대항국 및 인접국 간 경제수역의 경계확정은 섬이나 소도, 암석의 존재와 같은 특별상황을 포함한 모든 관련 요소들(relevant factors)을 고려하여 형평의 원칙에 따라 합의에 의해 이루어져야 한다고 하였으며,²⁴ 루마니아는 형평의 원칙을 강조하면서 영해 외측에 위치한 간출지, 소도 및 소도와 비슷한 섬들의 기점으로의 가치는 부정되어야 한다고 하였다.²⁵ 아일랜드도 위치에 관계 없이 사람이 살고 있지 아니한 모든 소도들을 등거리선 설정을 위한 기점으로 사용하지 못하게 하고 그 외의 섬들도 본토의 면적이나 인구의 상당부분을 차지하고 있지 아니한 때에는 이를 대륙붕이나 경제수역의 경계확정을 위한 기선으로 사용할 수 없게 해야 한다고 하였다.²⁶

반면에 영국, 이탈리아, 덴마크 등은 1958년 협약의 경계확정에 관한 규칙을 그대로 유지하자고 하였으며, 그리스는 1958년 협약의 규정 중에서 '특별 상황'이란 말을 삭제하여 일반적인 의미에서의 모든 섬들을 경계확정을 위한 기점으로 사용할 수 있게 하자고 하였다.²⁷ 이러한 논의 결과 1982년 해양법협약은 암

24 Turkey: Delimitation between Adjacent and Opposite States (UN Doc.A/Conf.62/C.2/L.34).

25 Rumania: Draft Articles on Delimitation of Ocean Space (UN Doc.A/Conf.62/C.2/L. 8).

26 UN Doc.A/Conf.62/C. 2/L. 43.

27 C. R. Symmons, 1979, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, p. 181.

석의 대륙붕과 경제수역을 제한하고 등거리선 방법 대신에 형평에 맞는 해결을 경계확정의 원칙으로 하게 되었다. 그리고 제3차 해양법회의에서의 분위기가 경계확정시 섬의 영향을 축소하는 데 우호적이었음에도 불구하고, 경계선에 대한 섬의 효과를 제한하지는 각국의 제안은 자국의 이익을 옹호하기 위한 자의적인 목적에서 제시되었기 때문에 섬의 다양한 특징에 대해 아무런 규정도 두지 못하는 아쉬움을 남겼다.

섬은 등거리선 방법에 의한 경계확정시에는 등거리선에서의 이탈을 정당화하는 '특별 상황'의 전형적인 예로, 그리고 형평의 원칙하에서는 구체적인 경계확정 이전에 고려해야 할 '관련 상황'의 대표적인 예로 간주되어 왔다. 그렇다면 국제법상의 섬이란 무엇인가. 1958년의 영해협약과 1982년의 유엔 해양법협약이 규정하고 있는 섬의 조건은 수면 위에 자연적으로 형성되어 있어야 하며, 육지지역이어야 하고, 만조시 노출되어야 하며, 바위와 구분되어야 한다.

유엔 해양법협약 제121조는 제1항에서 섬을 정의하고,²⁸ 제2항에서 육지 영토와 동등한 지위를 부여하면서,²⁹ 섬의 크기에 따라 그 지위를 구분하여야 한다는 주장을 무마하기 위하여 제3조에서 암석은 섬과 구분하여 놓았다.³⁰ 즉 "민간 거주 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는" 것은 섬이 아니라 바위인 것이다. 마실 수 있는 물이 존재하지 않거나 경작이 가능한 토양, 천연자원, 생물체가 존재하지 않는다면 일단 거주 불가능하다고 판단할 수 있을 것이다.

섬과 암석을 크기로 구분하려는 노력이 없었던 것은 아니다. 호지슨(R. D. Hodgson)은 0.001제곱마일 이하의 면적을 가진 섬을 암석이라 하였다.³¹ 국제수로국(IHB)은 1 내지 10제곱킬로미터의 면적을 가진 섬을 소도(small islet)라 하였다. 이처럼 주장이나 실행도 달랐고 각국의 이해관계도 달랐기 때문에 결국 해양법협약을 협의하는 과정에서 합의에 이르지 못했다.³²

28 섬이라 함은 바닷물로 둘러싸여 있으며, 만조시에도 수면 위에 있는, 자연적으로 형성된 육지 지역을 말한다.

29 제3항에서 규정된 경우를 제외하고는 섬의 영해, 접속수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕은 다른 영토에 적용 가능한 이 협약의 규정에 따라 결정한다.

30 인간이 거주할 수 없거나 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 배타적 경제수역이나 대륙붕을 가지지 아니한다.

31 R. D. Hodgson, 1972, "Island: Normal and Special Circumstances," in J. K. Gamble and G. Pontecorvo(eds.), *The Law of the Sea: The Emerging Regime of the Oceans*, Pensacola: Ballinger Publishing Co., pp. 150~151.

32 김병렬, 2010, 앞의 글, 144~145쪽.

2. 경계획정에서의 섬의 효과

1) 섬이 완전한 효과를 갖는 경우

섬이라고는 하지만 섬의 면적이 매우 넓어서 대륙의 속성을 모두 갖추고 있거나 섬이 본토에 가까이 근접해 있는 경우에는, 섬은 대부분 대륙붕과 경제수역 경계획정시 기준선으로서 완전한 효과를 인정받는다. 또한 당사국 간 합의에 따라 그러한 효과를 인정하는 경우도 있을 것이다.³³

물론 소도(小島)라 할지라도 해안에서 24해리 이내에 위치하는 경우에는 경계선획정을 위한 기점으로 사용될 수 있다. 이탈리아와 유고 간의 아드리아 해에서의 경계획정과 핀란드와 구소련 간의 핀란드 만에서의 경계획정, 우리나라 남해안에서의 직선기선 등이 그 예다.

또한 당사국들 간의 합의에 따라서 문제의 수역에 존재하는 섬에 완전한 효과를 인정하기로 하는 경우도 있을 수 있다. 인도네시아와 말레이시아는 1969년의 협정에서 경계선을 가능한 한 주요 영토의 일반적 방향을 따르도록 하면서도 소도들을 연결하는 직선기선 사이의 중간선을 경계선으로 하기로 하였으며, 북해에서 노르웨이와 영국, 영국과 네덜란드, 덴마크와 노르웨이가 합의에 따라 일정한 섬에 경계획정에 대한 완전한 효과를 인정하였다.³⁴

그러나 일방적인 국내법상의 조치에 의해 본토에서 멀리 떨어져 고립되어 있는 조그만 섬에 경계획정을 위한 완전한 효과를 주장하는 국가들이 종종 있는데, 이러한 경우에는 인근 국가들과 분쟁이 발생할 수 있다. 예를 들어 영국은 로칼(Rockall) 섬을 완전한 기점으로 삼아 주변 국가들과 중간선 방식에 따라 경계획정을 하려다가 아일랜드 등의 항의에 1997년 이를 공식적으로 포기한 바 있다.

2) 섬이 아무런 효과도 가지지 못하는 경우

국가 간의 조약과 국제재판소의 판례에 따를 때, 양국의 육지영토 경계선 부근이나 해안에서 멀리 떨어져

³³ 유엔 해양법협약 제121조 ②.

³⁴ C. R. Symmons, *supra* note 26, pp. 190~191.

문제의 수역 중앙부에 위치하는 섬으로 양국 간에 영유권 분쟁이 있는 섬³⁵과, 폐쇄해나 반폐쇄해 같은 좁은 수역의 중간선이나 인접국 간 등거리선 설정시 그 너머에 위치하는 조그만 섬들은 일반적으로 경계선에 대한 효과가 부정되어왔다. 또한 이러한 두 가지 경우에 해당하진 않건 간에 당사국 간의 합의에 따라 섬의 효과를 완전히 무시하는 경우도 있다.³⁶ 영유권 분쟁의 대상이 되는 대부분의 섬들은 육지 경계선과 해양이 만나는 지점 부근이나 해안에서 멀리 떨어져 있는 조그만 섬들이다. 그렇기 때문에 아예 무시하는 경우도 있는데 1980년 코스타리카와 파나마는 해역의 중간에 있는 섬들을 아예 무시하고 경계선을 획정하였다.³⁷

육지 경계선과 해양이 만나는 지점 부근에 위치하는 섬들은 등거리선 방식에 따라서 경계획정을 하는 경우 경계선에 큰 영향을 미치게 되는데, 이러한 섬들은 대부분 그 섬의 영유권 문제와 관계 없이 자체의 대륙붕이나 경제수역을 가지지 못함은 물론 경계획정시 아무런 효과도 가지지 못한다.³⁸ 또한 해안에서 멀리 떨어져 있는 섬으로 연안국 사이에 영유권 분쟁이 있는 섬들도 대부분 영해는 가질 수 있으나 경제수역이나 대륙붕은 가지지 못하며 경계획정시 아무런 효과를 가지지 못한다.

폐쇄해나 반폐쇄해와 같은 좁은 수역 중간부분이나 그 너머 또는 등거리선 너머에 위치하는 섬들도 그것이 소도인 때에는 대부분 대륙붕이나 경제수역 경계선에 아무런 영향을 주지 못한다.³⁹

3) 섬이 부분적 효과를 갖는 경우

유엔 해양법협약에 섬의 부분적 효과를 규정한 내용은 없다. 하지만 많은 국가 간 실행 또는 국제판례에서 부분적 효과를 부여하고 있다. 섬의 크기나 인구, 위치 등을 고려할 때, 섬의 경계선에 대한 효과를 완전한 것으로 할 수도 없고 완전히 부인할 수도 없는 경우에 부분적 효과를 부여하고 있는 것이다. 즉 본국 영토

³⁵ 덴마크와 캐나다는 경계획정시 한스 섬(Hans Island)을 무시하였는데, 그 이유는 이 섬에 대한 영유권 문제가 있었기 때문이다. 또한 미국과 캐나다는 메인 만 경계획정 사건을 국제사법재판소에 부탁하기로 합의하면서, 마치아스 실(Machias Seal) 섬의 남쪽에 위치한 점(Point A)으로부터의 경계선을 요구하였는데 그 이유로 이 섬과 북암(North Rock)에 대한 영유권 문제 때문이었다.

³⁶ 1977년 아이티·쿠바협정에서 미국의 통치권하에 있는 나바사 섬의 존재를 무시했다.

³⁷ 柳炳華, 1991, 앞의 책, 229쪽.

³⁸ 1978년 콜롬비아와 아이티 협정시 모란트 암초들(Morant Cay)을 영해 기점으로 인정하지 않았다.

³⁹ 김병렬, 2010, 앞의 글, 141~142쪽.

에 근접해 있으면서도 섬의 중요성에 비추어 완전한 효과를 인정하기에는 형평상의 문제가 있는 섬⁴⁰과, 약간의 주민이 거주하는 섬으로 문제의 수역 중앙부에 위치하는 섬 및 상당수의 주민들이 거주하는 중요한 섬으로 본국 영토와는 격리되어 다른 국가의 영토 가까이에 위치하는 섬들은 대개 경계 획정시 완전한 효과보다는 부분적인 효과를 갖는 것으로 처리되어왔다. 그리고 이러한 섬들의 부분적 효과는 '반쪽 효과' 또는 경계선을 적정 비율만큼 이동시키거나⁴¹ '위요지(enclave)'를 설치하는 방법 등에 따라 경계선에 반영되어 왔다.

제한된 효과를 인정하는 방식에 따라 경계획정을 했던 사례 중에서 국가 간의 합의에 따른 예로는 사우디아라비아와 이란, 인도네시아와 말레이시아, 이탈리아와 튀니지 간의 경계획정을 들 수 있다. 사우디아라비아와 이란 사이의 수역에 위치한 카르그(Kharg) 섬은 8제곱마일의 면적을 가진 약간의 주민들이 살고 있던 고립된 섬으로, 양국 간의 대륙붕 협상시 그 효과가 문제가 되었다. 이란 해안에서 17해리 정도 거리에 위치한 이 섬은 양국 간의 합의에 따라서 '반쪽 효과'를 가지게 되었다. 즉 이 섬을 완전한 기점으로 인정하여 설정된 선과 이 섬을 무시하고 설정한 선의 중간을 지나는 선을 경계선으로 한 것이다. 인도네시아와 말레이시아도 1969년 남지나해에서 양국 간에 대륙붕 경계획정을 하면서, 등거리선에 큰 영향을 주게 될 나투나(Natuna)군도에 완전한 효과를 주지 않기로 합의하였다. 합의에 따라 확정된 경계선은 이 섬들에 평균 4분의 3의 가치를 인정하기로 하였다.

또한 1976년 콜롬비아와 파나마는 암초들에 대하여 절반의 효과를 부여하였으며, 이탈리아와 튀니지 역시 1971년 대륙붕 경계획정에 관한 협정에서 중간선에 의해 경계획정을 하면서, 이탈리아 소유인 판텔레리아(Pantelleria), 람페두사(Lampedusa), 리노사(Linosa), 람피온(Lampione) 섬에 평균 13해리의 대륙붕을 부여하였다. 그런데 판텔레리아와 람피온 섬의 튀니지 영

40 1982년 튀니지와 리비아의 대륙붕 사건에서 국제사법재판소는 케르켄나(Kerken-nah) 섬에 1/2 효과를 부여하여 경계선을 이동시켰다.

41 1985년의 리비아와 몰타 대륙붕경계획정 사건에서 국제사법재판소는 중간선에서 몰타 쪽으로 1/4만큼 경계선을 이동시켰다(CJ Reports, 1985, para.73). 1993년의 그린란드와 노르웨이 간의 연마이엔(Jan Mayen) 섬 경계획정 사건시 국제사법재판소는 경계선을 중간선에서 적정비율만큼 연마이엔 섬으로 이동시켜 판결하였다(CJ Reports, 1993, para.94).

토와의 거리가 각각 38해리와 60해리인 것을 감안할 때 13해리는 이들 두 섬의 반쪽효과를 평균한 수치로 이들 섬도 결국 '반쪽 효과'를 인정받은 것이다.

그 밖에도 섬의 경계선에 대한 효과를 절반으로 한 사례는 매우 많다.

대륙붕이나 경제수역 경계선에 대한 섬의 효과를 부분적으로만 인정할 때, 경계획정시 사용되는 방법 중에 '위요지'를 설정해주는 방법이 있다. 이탈리아와 유고슬라비아는 1969년 아드리아 해에서의 경계획정에서 유고의 소도인 펠라그루즈(Pelagruz)와 카이올라(Caiola)를 중간선 획정에는 사용하지 않고, 섬 주변에 12해리 수역만을 가질 수 있게 하였다. 1976년 캐나다의 200해리 어업수역에 관한 법을 제정하였는데, 대서양 쪽의 프랑스령인 성 피에르 미켈론(St. Pierre et Miquelon) 섬의 영해는 여기에 포함되지 않는다고 하였다.

또한 영·불 대륙붕사건에서 채널제도를 기점으로 인정해주지는 않고 주변에 12해리의 위요지만을 설치하였다.⁴²

4) 공동개발구역을 설치하는 방법

섬이 존재하는 수역에 대한 국가 간의 이해관계를 단순히 '거리'라는 단편적인 기준이나 '지형', '지질'과 같은 어떤 한 가지 기준만으로는 조정하기가 힘든 경우가 있다. 이러한 경우 해저와 상부수역에 대한 경계선을 달리 하는 방법을 사용할 수도 있지만,⁴³ 최종적인 경계선획정은 유보한 채 잠정적인 조치로 공동개발구역을 설치하여, 자원의 탐사와 개발을 촉진하는 방법도 사용되고 있다. 공동개발구역(joint development zone)이란 생물·비생물 자원의 개발과 탐사를 위해 두 개 이상의 국가가 공동으로 관할권을 행사하는 수역이다. 국가 간의 합의에 따라 자원을 공동개발하기 위해 수역을 설치한 예로는, 말레이시아와 태국 간의 협정, 쿠웨이트와 사우디아라비아 간 협정, 우리나라와 일본 간의 협정 및 아이슬란드와 노르웨이 간의 협정을 들 수 있다.

결론적으로 어느 합의에서는 중간선 획정시 모든

42 김병렬, 2010, 앞의 글, 142~144쪽.

43 유엔 해양법상 대륙붕과 배타적 경제수역의 경계선을 상이하게 획정할 수 있다.

도서가 무시되기도 하고, 다른 합의에서는 일부 구간에서만 도서가 무시되기도 했으며, 또 다른 합의에서는 완전한 기점으로 이용되기도 하였다. 또한 일부 합의에서는 각 도서가 12마일 영해만을 향유하도록 조정되기도 하였고, 어떤 합의에서는 중간선 근처에 위치한 도서는 3마일 영해만을 향유하도록 하여 경계선이 다시 조정되기도 하였으며, 절반의 효과만을 도서에 부여하기도 했다.⁴⁴

V. 이어도의 해양법상 지위

상기한 섬의 정의에 따르면 이어도는 현재의 상태는 물론 개발을 한다고 해도 국제법상의 섬이 될 수 없다. 이어도는 육지화한다고 하더라도 해상의 인공구조물에 불과할 뿐이다.

이어도와 같은 해저(seabed)나 간출지(low tide elevation) 위에 건설된 인공구조물을 섬으로 인정하여 해양수역을 가질 수 있도록 할 것인가 하는 문제는 오랫동안의 논란에도 불구하고 최종적으로 해양수역을 인정하지 않는 것으로 법제화되었다.⁴⁵ 따라서 현행 해양법상 이어도를 기점으로 배타적 경제수역이나 대륙붕의 경계를 주장할 수는 없다.

하지만 법제화에도 불구하고 유엔 해양법협약 제121조의 ‘자연적으로 형성된(naturally formed)’ 것의 의미에 문제가 생길 수 있다. 예를 들어 이어도에 해상구조물을 건설하기 위하여 바다 밑을 굴착하고 여기서 나온 토사물을 해양에 쌓아놓을 경우 일정한 시간이 지나면 과도와 조류에 의하여 쌓아놓은 토사더미가 사라질 수 있다. 그런데 이렇게 밀려간 토사가 이어도 근처의 특정한 지점에서 모래톱을 형성하였다고 가정해보자. 이 모래톱은 분명히 ‘자연적으로 형성된’ 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 이 모래톱에 영해를 인정해줄 수 있을까? 이와 관련하여 아직까지 뚜렷한 학설은 없다.

44 김현수, 2007, 『국제해양법』, 연경문화사, 247쪽.

45 제60조(배타적 경제수역에서의 인공도서, 시설 및 구조물)

⑧ 인공도서, 시설 및 구조물은 도서의 지위를 갖지 아니하며, 그 자체의 영해를 갖지 아니한다. 그리고 그 존재는 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계획정에 영향을 미치지 아니한다.

호지슨은 이와 관련하여 의미있는 주장을 하고 있다. 그는 계속해서 인위적으로 보강하지만 않는다면 법적 의미의 섬이 될 수 있다고 하였다.⁴⁶

각국의 실행 역시 인공섬이나 해저지형 또는 간출지에 건설된 등대 등과 관련하여 영해를 인정해주지 않고 있다. 최근의 영·프 대륙붕사건에서도 영국의 이러한 입장은 견지되었다.⁴⁷

물론 영국이 1997년에 로칼 섬에 대한 섬의 지위를 포기한다고 한 적도 있지만 조그만 바위 하나로 한반도의 두 배 정도의 바다에 대한 관할권을 행사할 수도 있다는 생각이 들면 바위라고 하여 쉽게 포기하기는 어려울 것이다.

또한 간출지라고 하여 무조건적으로 그 지위를 인정받지 못하는 것도 아니다. 역사적 권원이 존재하는 경우에는 간출지라고 하더라도 법적 성격이 문제가 될 수 있다. 남태평양상의 도서 국가인 통가가 영유권을 주장하고 있는 간출지 미네르바 환초는 가장 가까운 거리에 있는 아타(Ata) 섬에서 170해리나 떨어져 있지만 주변 국가들로부터 역사적 권원을 인정받은 바 있다.⁴⁸

사정이 이러한지 때문에 유엔 해양법협약 제121조 3항에서 아무리 암석에 대하여 배타적 경제수역 또는 대륙붕을 가질 수 없다고 규정해놓았다고 하지만 중국이 하이자오를⁴⁹ 일본이 도리시마(鳥島)를 기점으로 하는 것을 포기할 것이라고 생각하는 것은 어렵다. 태평양상에 있는 오키노도리시마에

콘크리트를 부어 인공섬을 만들어놓고 기점 주장하고 있는 일본이 상당한 크기⁵⁰의 암석인 도리시마를 기점에서 포기한다는 것은 상상하기 어렵다. 실제로 일본은 제2차 어업협정을 위한 협상에서 도리시마를 기점으로 주장했다. 그렇다면 2028년 이전에 제7광구는 물론 현재 중간수역으로 확정되어 있는 수역을 분할하기 위한 한·일 간의 협상시 일본이 도리시마를 기점으로 들고 나올 것은 명약관화한 일 아닌가.

46 R. D. Hodgson, *supra* note 37, p. 151.

47 C. R. Symmons, *supra* note 16, pp. 34~35.

48 이석용, 1988, 『섬의 국제법상 지위』, 국제법률경영연구원.

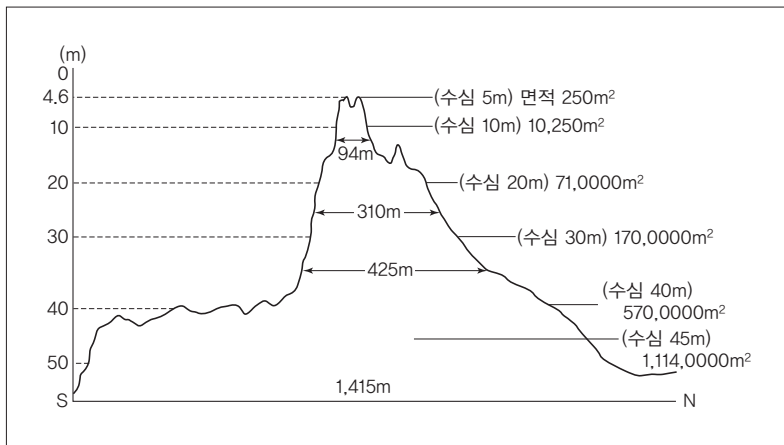
49 중국은 영해기점 11번으로 서산다오(余山島; N30°25.3' E122°14.6')를 12번으로 하이자오(海礁; N30°44.1' E123°09.1')를 선포하였다.

50 50m².

VI. 이어도 개발의 필요성

이어도의 경우 자연적으로 형성된 것이라는 데에는 이견이 없다. 이어도는 화산활동에 의해 용출된 마그마가 응고되어 형성된 것으로 수면 아래 50m 정도의 평탄한 해저(海底)에서 산의 형태로 돌출되어 최고 높이 해저 4.6m를 구성하고 있다. 지질은 응회암으로 구성되어 있다. 바닥에서 대략 1,400여m가 되던 직경이 수심 40m 정도에서 갑자기 500m 정도로 좁아졌다가 수심 20m까지 수직에 가까운 급경사를 이루며, 수심 15m 지점에서 다시 직경 95m 정도로 좁아져 해저 4.6m 지점에서 최고 높이를 형성하고 있다. 따라서 이어도는 섬은 고사하고 암석도 될 수 없다.

그렇다면 왜 이어도를 개발하여 인공섬을 만들어야 하는가. <그림 2>에서 보는 바와 같이 제7광구의 우측 상단의 땅콩처럼 함몰된 부분에 일본의 도리시마와 단조군도(男女群島)가 있다. 엄밀하게 따지자면 이들 섬은 유엔 해양법협약 제121조 3항의 “민간거주 또는 독자적인 경제생활을 지속할 수 없는” 암석이다. 그런데 일본은 이들 섬을 기점으로 삼겠다고 일관되게



<그림 3> 이어도 형태

출처: 김병렬, 1997, 『이어도를 아십니까』, 홍일문화, 10쪽.

주장해왔으며, 한국은 이를 거부해왔다. 그 결과로 나타난 것이 이어도 남부의 중간수역이다. 즉 중간수역의 남쪽 한계선은 이를 인정할 수 없다는 한국의 주장을 반영한 선이고 북쪽은 이를 100% 인정했을 때를 반영한 선이다. 한일 양국이 이러한 중간수역을 영원히 존속시킬 의사가 없거나 해서 대륙붕을 공동개발할 의사가 없다면 언젠가는 이를 분할하기 위한 협상을 개시해야 한다.

그런데 어느 때 협상을 개시하더라도 일본은 도리시마를 기점으로 하겠다는 주장을 포기하지 않을 것이다. 오히려 현재보다 더 강하게 주장하고 나올 것이다. 이때 우리가 내세울 수 있는 카드가 이어도인 것이다. 이어도를 인공섬으로 개발한다면 일본이 암석인 도리시마에 대해 100% 효과를 요구할 경우 우리도 이어도에 대해 30~50% 효과를 요구할 수 있게 되고, 결국 일본 섬들의 효과를 무시 또는 0에 가깝게 낮출 수 있게 될 것이기 때문이다.

김현수·양희철 또한 필자와 같이 일본이 도리시마를 기점으로 주장할 경우 우리나라는 이어도를 기점으로 주장해야 한다고 하고 있다.⁵¹

중국 또한 하이자오를 기점으로 선포하고 있다. 그런데 한국의 국립해양조사원은 중국의 이어도에 대한 기점이 서산다오로 변경되었다고 하고 있으며,⁵² 고충석 교수 또한 동일한 주장을 하고 있다.⁵³ 그런데 중국이 기점

12 즉 하이자오를 영해기점에서 제외했다는 증거는 어디에도 없다. 이것을 어떻게 생각해야 할까? 이와 관련하여 강병철 박사는 하이자오가 영해의 기점일 뿐 배타적 경제수역이나 대륙붕의 기점은 아니라고 주장하였는데⁵⁴ 배타적 경제수역이나 대륙붕이 연안 기선에서 시작된다는 법규정⁵⁵과, 영해의 기점과 배타적 경제수역이나 대륙붕의 기점을 상이하게 선포한 나라가 없다는 국가실행을 볼 때 이해하기 힘들다. 즉 중국 역시 하시라도 하이자오를 기점으로 주장할 가능성이 있다.

51 김현수·양희철, 2014, 『동중국해 이어도 주변 해양경계획정시 활용가능한 기점 및 기선에 관한 해양법적 연구』, 『이어도 연구』 5, 87쪽.

52 고충석, 2014, 『중·일 영해기점 및 기선 이슈와 해양경계획정』, 『이어도 연구』 5, 31쪽.

53 고충석, 2014, 위의 글, 30쪽.

54 2014년 11월 7일, 이어도 국내학술대회, 『이어도 종합해양과학기지 국제적 연구 및 활용전문가 워크숍』, 주제 발언.

55 유엔 해양법협약 제57조, 제76조 1항.

VII. 맺음말

일본의 도쿄에서 서남쪽으로 1,740km 이상 떨어진 태평양상에(북위 20도 25분, 동경 136도 05분) 오키노도리시마[沖ノ鳥島]라는 작은 암초가 있다. 주변 100km 이내에 어떠한 섬도 없는 절해고도다.

1543년 스페인의 산후안(Sanjuan)호가 발견하였고, 1931년에 일본이 영토로 편입하였다. 1951년 미일강화조약에 따라 오가사와라[小笠原島]제도 가 미국의 신탁통치를 받게 되자 함께 신탁통치를 받는 것으로 되었다가 1968년에 일본으로 귀속되었다. 현재 일본은 이 섬을 행정구역상 도쿄도 오가사와라촌[小笠原村] 산하에 두고 있으면서, 해안법 개정에 따라 1989년 6월부터 국가(국도교통성 하천국)가 직접 관할하고 있다. 이 섬은 타원형의 고리 모양 산호초로 간조 시에 동서 약 4.5km, 남북 1.7km(섬 둘레 11km, 산호초 내 수심 3~5m)가 되지만 만조 시에는 큰 것이 가로 2m, 세로 5m, 높이 70cm 정도 되는 아주 작은 암초 2개(東小島, 西小島)만 드러나고 있다.

일본은 1987년 11월 26일부터 1989년 11월 4일까지 바위 주변에 철제 블록을 이용, 지름 50m의 원형 벽을 쌓아올리고 그 내부에 콘크리트를 부어 파도에 깎이는 것을 막는 조치를 하였다. 이 공사와 사후 관리를 위해 일본 정부는 약 300억 엔을 투입한 것으로 알려지고 있다. 일본은 더 나아가



<그림 4> 오키노도리시마
출처: www.japanfocus.org.

이 암초 주변을 매립하여 제트기 이착륙이 가능한 활주로도 만들어 해양 리조트를 건설할 계획까지 세워놓고 있다.⁵⁶

일본 수산청은 주변에 산호초를 양식하여 섬을 보호한다는 계획이다. 일본 해양생태연구재단은 18년간의 연구 끝에 오키노도리시마의 주변에서 산호알 20만~30만 개를 채취해 수조에서 키운 후 여름에 섬 주변에 옮겨 심어 섬을 보호할 계획이다.

일본은 1977년에 12해리의 영해를 선포하였다. 그리고 최근 이 섬을 기점으로 200해리의 배타적 경제수역을 표시하는 지도를 작성하여 은근슬쩍 세계에 배포하면서 다른 나라의 눈치를 보고 있다.

일본의 이러한 태도에 한국과 중국만 오키노도리시마가 단지 바위에 불과하기 때문에 국제해양법상 배타적 경제수역을 가질 수 없다고 이의를 제기하였을 뿐 다른 나라들은 침묵을 지키고 있다.⁵⁷

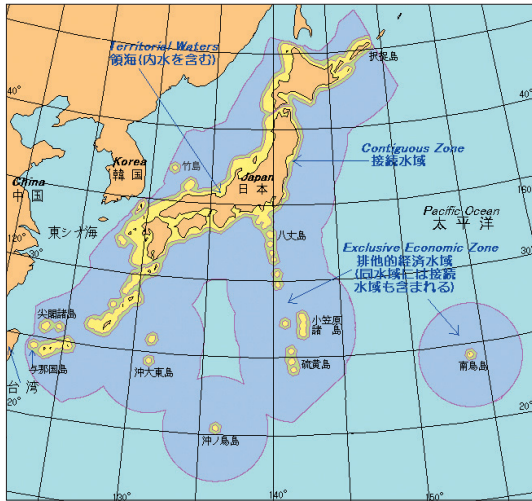
한편 중국은 “한국의 마라도와 비교하여 모두 먼 거

56 구글검색(2014. 10. 7.).

57 양희철 외, 2009, 「국제해양질서의 변화와 동북아해양정책」, 한국해양연구원, 143쪽.



<그림 5> 콘크리트로 보강한 오키노도리시마
출처: www.japanfocus.org



〈그림 6〉
일본이 주장하는 배타적 경제수역
출처: <http://maps.of.net/map/eez-of-japan>

리에 있기 때문에 굳이 암초인 '하이자오'를 기점으로 삼는 것이 그다지 큰 의미를 갖지 못하는 것으로 판단한 것으로 보인다.⁵⁸ 고 했는데 정작 배타적 경제수역이나 대륙붕 경계 협상시에도 그럴 것인지는 알 수 없다.

따라서 우리나라는 이어도를 인공섬으로 개발해야만 하는 것이다. 수중 암초에 인공섬을 개발하는 것이나 일본처럼 해상의 암초에 인공섬을 개발하는 것이나 유엔 해양법협약 제121조 3항에 따라 대륙붕이나 배타적 경제수역을 갖지 못하는 것은 마찬가지다. 그런데 일본은 오키노토리시마라는 암초에 인공섬을 개발한 후 제121조 3항을 무시하는 행위를 하고 있으며, 한국과 어업협정을 협상할 때는 암석에 불과한 도리시마를 기점으로 주장했다.

물론 중국이 하이자오를 기점으로 주장하거나 일본이 남해상에서 도리시마를 기점으로 하겠다고 할 때 우리나라는 유엔 해양법협약 제121조 3항에 따르면 암석을 기점으로 할 수 없다고 주장하면 된다. 하지만 중국이나 일본이 이에 얼마나 동의해줄 것인지는 알 수가 없다. 동의해주지 않는다고 하더라도 현재로서는 다른 방법이 없다. 하지만 우리

나라가 이어도를 인공섬으로 개발할 경우 너희가 하 58 고충석, 2014, 앞의 글, 30쪽.

이자오를 또는 도리시마를 기점으로 주장한다면 우리는 인공섬인 이어도를 기점으로 주장하겠다고 할 수 있을 것이다. 이러한 주장은 굳이 이어도를 기점으로 인정해달라고 하는 주장이라기보다는 하이자오나 도리시마의 효과를 낮추기 위한 주장이라고 할 수 있다. 유엔 해양법상 완벽한 섬인데도 경계선 확정시 섬으로서의 효과를 부분적으로 인정받거나 아예 인정받지 못한 섬들이 있다는 것을 앞에서 살펴보았다. 그런데 섬도 아닌 암석을 중국이나 일본이 기점으로 주장할 때 현재로서는 유엔 해양법상의 규정들을 제외하고는 우리나라가 맞대응할 적절한 수단이 없다.

따라서 하이자오나 도리시마의 효과를 낮추기 위한 가장 좋은 방법은 현재로서는 이어도를 개발하는 방법뿐이다.

그래도 하이자오나 도리시마는 바다 위로 올라온 암초이기 때문에 이어도와는 비교할 수가 없다고 한다면 이는 패배주의자의 변명일 뿐이다.

국문 초록

이어도는 동경 125도 10분 58초, 북위 32도 7분 31초에 위치한 수중 암초다. 이 이어도가 위치한 해역은 한국과 중국, 일본의 배타적 경제수역 또는 대륙붕 주장이 중첩되는 수역이기 때문에 한국이 이어도에 과학기지를 건설하자 중국이 강하게 항의하는 등 예민하게 반응하고 있다.

일반적으로 섬은 배타적 경제수역이나 대륙붕의 경계확정시 완전한 효과를 갖는 경우도 있고 부분적인 효과를 갖는 경우도 있으며, 전혀 효과를 갖지 못하는 경우도 있다.

섬의 면적이 매우 넓어서 대륙의 속성을 모두 갖추고 있거나 섬이 본토에 근접해 있는 경우에는 완전한 효과를 인정받을 수 있다. 하지만 본국 영토에 근접해 있으면서도 섬의 중요성에 비추어 완전한 효과를 인정하기에는 형평상의 문제가 있는 섬과 약간의 주민이 거주하는 섬으로 문제가 되는 수역의 중앙부에 위치하는 섬 또는 상당수의 주민들이 거주하는 중요한 섬으로 본국 영토와 이격되어 다른 국가의 영토 가까이 위치하는 섬들은 '반쪽 효과' 또는 경계선을 적정 비율만큼 이동시키거나 '위요지'를 설치하는 방법 등에 따라 경계선에 반영해왔다. 또한 양국의 육지영토 경계선 부근이나 해안에서 멀리 떨어져 문제의 수역 중앙부에 위치하는 섬으로 양국 간에 영유권 분쟁이 있는 섬과 폐쇄해나 반폐쇄해 같은 좁은 수역의 중간선이나 인접국 간 등거리선 설정시 그 너머에 위치하는 조그만 섬들은 경계선에 대한 효과를 인정받지 못하는 경우가 많다.

하지만 모든 국가들은 자기들이 영유권을 행사하고 있는 모든 섬이나 암석들에 대해 일단은 효과를 인정받고 싶어 한다.

우리나라는 서해와 남해에서는 중국과 배타적 경제수역 또는 대륙붕의 경계선을 확정해야 하고, 동해와 남해에서는 일본과 경계선을 확정해야 하는 문제가 있다. 특히 남해에서는 중국과 일본 모두와 경계선을 확정해야 하는 문제를 가지고 있다.

그런데 중국은 자연적 연장이론에 따른 대륙붕 경계를 주장하고 있으며,

일본은 중간선 원칙에 따른 대륙붕 경계를 주장하고 있다. 배타적 경제수역과 관련해서 중국은 해안선 길이, 인구 등을 추가적으로 주장하고 있다.

현재까지 확인된 바로는 중국의 경우 서산다오[余山島]와 하이자오[海礁]를 일본은 도리시마[鳥島]를 기점으로 주장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 물론 이어도는 중국의 서산다오나 일본의 도리시마보다 우리나라의 마라도에 가깝다. 하지만 일본은 2차 어업협정에서 이어도 상부 수역을 우리의 배타적 경제수역으로 인정했지만 중국은 아직까지 이를 인정하지 않고 있다.

그런데 2차 어업협정에서 일본은 이어도 상부 수역은 우리나라의 배타적 경제수역으로 인정했지만 제7광구에 대해서는 상부수역의 80%를 일본의 배타적 경제수역으로 인정받았고 나머지 20%도 중간수역으로 설정했다.

이제 내년부터 중국과 해양경계를 확정하기 위한 협상을 시작하고, 일본과도 7광구 공동개발협정의 시한이 만료되는 2028년 이전에 다시 대륙붕과 7광구 상부 수역에 설정된 중간수역을 분할하기 위한 협상을 벌여야 한다. 중국은 암석인 하이자오를 기점으로 하겠다고 선포한 바 있으며, 일본은 2차 어업협정 협상시 도리시마를 기점으로 주장했다. 결과적으로 중국이 되었든 일본이 되었든 우리나라와 합의를 이루지 못하여 중간수역을 설정할 수밖에 없었다. 이제 어느 때고 다시 협상이 이루어지게 되면 하이자오 또는 도리시마의 지위를 두고 논쟁이 벌어질 수밖에 없다.

이때 유엔 해양법협약 제121조 3항에 따라 하이자오와 도리시마는 기점이 될 수 없다는 주장만으로는 중국이나 일본이 물러서지 않을 것이다. 결국 중국이나 일본을 물러서게 하기 위해서는 이어도를 인공섬으로 개발하는 수밖에 없다. 중국과 일본이 하이자오 또는 도리시마를 기점으로 주장하면 우리나라는 이어도를 기점으로 주장하면 된다.

혹자는 하이자오나 도리시마는 해상에 돌출되어 있는 암석이고 이어도는 수중 암초이기 때문에 해양법상 엄연히 다르다고 반박하기도 한다. 하지만 분명한 것은 하이자오나 도리시마 역시 해양법상 배타적 경제수역이나 대륙붕의 기점으로 삼을 수 없는 암석이라는 사실이다. 중국이나 일본이 이

들을 기점으로 주장하지만 않는다면 우리나라 역시 이어도를 기점으로 주장할 필요가 없다. 아니 주장해서도 안 된다. 하지만 중국이나 일본이 주장한다면 우리의 국익을 위해서 이어도를 기점으로 주장해야만 한다. 이것은 이어도를 기점으로 인정받기보다는 하이자오나 도리시마의 섬으로서의 효과를 낮추기 위해 우리가 취할 수 있는 유일한 카드인 것이다. 이 경우 인공 섬으로 개발해놓지 않으면 기점으로 주장할 수가 없기 때문에 시급히 인공 섬으로 개발할 필요가 있다.

<주제어>

이어도, 남부 대륙붕, 한일어업협정, 하이자오, 단조군도, 도리시마



ABSTRACT

Status of Ieodo according to Maritime Law and the Need to Develop Ieodo

Kim, Byungryull
Professor, Korea National Defense University

At an east longitude of 125°10'56.81" and a north latitude of 32°7'22.63", Ieodo is a cay under water situated between Korea, China, and Japan. It is 287 kilometers away from Seosantao of China, 276 kilometers away from Torishima of Japan and 149 kilometers away from Marado of Korea. Based on median line delimitation, Ieodo belongs to Korea. The same conclusion can be drawn according to the principle of natural prolongation. Moreover, in 2003, Korea built an ocean science base at Ieodo.

When delimiting exclusive economic zones (EEZ) or continental shelves, an island can be given either full effect, half-effect or similar other effects depending on its size and location. However, small islets or rocks can only be given territorial waters, but not exclusive economic zones or continental shelves. Furthermore, artificial islands cannot be given territorial waters, although those in EEZs are allowed to establish a safety zone not exceeding a distance of 500 meters around them. Since Ieodo is neither an island nor a rock, it cannot possess an EEZ, continental shelf or territorial waters according to the UN Convention on the Law of the Sea. This means that even though an artificial island was to be built on it, it would still not be able to have territorial waters.

Nevertheless, some states are nowadays using small islets or rocks in their argument for EEZs or continental shelves. China has been using Seosantao and Haijao as base points, while Japan had been doing so with Torishima and Danjo Gunto. Torishima and Danjo Gunto are not islands, but rocks that cannot be used as base points for EEZs or continental shelves. Japan has been particularly using an artificial island named Okinotorishima in the Pacific Ocean to argue for an EEZ and continental shelf.

China is alone in protesting against Japan's practice. As for Korea, although it does not agree with Japan's position, it lacks the appropriate leverage in order to go against Japanese practice. Therefore, Ieodo seems to be the best leverage available. If an artificial island can be constructed on Ieodo, then it could be used to negotiate for the status of Ieodo and minimize the effect Torishima or Danjo Gunto might be given. Some may contend for Torishima or Danjo Gunto for being above water, to which one might question what the difference is between committing a minor versus major violation of the UN

Convention on the Law of the Sea. If a major violation were to be used to oppose a minor violation, Ieodo would be the best leverage that could be used against Japan's violation.

Keywords

Ieodo, Southern Continental Shelf, Fishery Agreement between Korea and Japan, Haijiao, Danjo Gunto, Torishima

참고문헌

[국문 단행본]

김병렬, 1997, 『이어도를 아십니까』, 홍일문화.
 양희철 외, 2009, 『국제해양질서의 변화와 동북아해양정책』, 한국해양연구원.
 유병화, 1991, 『동북아지역과 해양법』, 진성사.
 이석용, 1988, 『섬의 국제법상 지위』, 국제법률경영연구원.
 이석용 외, 2006, 『국제해양분쟁사례연구종합V』, 해양수산부.

[국문 논문]

고충석, 2014, 「중·일 영해기점 및 기선 이슈와 해양경계획정: 해양주권 수호를 위한 대국민 이해증진 방안」, 『이어도 연구』 5권.
 김병렬, 2010, 「이어도 주변해역의 해양분쟁 요인과 대책」, 『이어도 연구』 창간호.
 김현수·양희철, 2014, 「동중국해 이어도 주변 해양경계획정시 활용가능한 기점 및 기선에 관한 해양법적 연구」, 『이어도 연구』 5권.
 조성윤, 2014, 「일본의 소코트라 락(Socotra Rock) 인공섬 조성계획」, 『이어도 연구』 5권.
 홍성욱, 1982, 「1977년 영국과 불란서간의 대륙붕경계 분쟁에 관한 중재판결」, 『판례연구』 제1집, 고려대학교 법학연구소.

[영문 단행본]

Symmons, C. R., 1979, *The Maritime Zones of Islands in International Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

[영문 논문]

Blecher, M. D., 1979, "Equitable Delimitation of Continental Shelf," *AJIL*, Vol. 73.
 Hodgson, R. D., 1972, "Island: Normal and Special Circumstances," in J. K. Gamble and G. Pontecorvo(eds.), *The Law of the Sea: The Emerging Regime of the Oceans*, Pensacola: Ballinger Publishing Co.
 Takeyama, Masajuki, 1983, "Japan's Foreign Negotiations over Offshore Petroleum, Development," Robert L. Friedheim(ed.), *Japan and New Ocean Regime*, New York: Westview Press.



이어도 좌담회

일자 : 2014년 10월 24일
 진행 : 이명찬 동북아역사재단 연구위원
 참석 : 김병렬 국방대학교 교수
 서영득 한국항공대학교 초빙교수, 변호사
 송성대 제주대학교 명예교수
 양희철 한국해양과학기술원 책임연구원
 장소 : 동북아역사재단 독도연구소 회의실



동북아역사재단 독도연구소에서 진행된 이어도 좌담회 장면

이명찬: 이번호 특집 주제를 ‘이어도’로 정하고 그 주제에 대한 좌담회를 준비하였습니다. 이어도에 대해서 12가지 질문을 김병렬 교수님이 제기해주셨는데, 꼭 이것에 구애될 필요는 없습니다. 12가지 질문에 대해서 이야기 하셔도 좋고, 하시다가 떠오르는 사항이 있으면 말씀해주셔도 좋습니다. 그러면 시작하도록 하지요.

작년에 중국이 이어도 상공에 방공식별구역을 정해서 상당히 시끄러웠는데, 이 부분에 대해서 우리가 어떻게 봐야 할지 서영득 변호사님께서 얘기해 주셨으면 좋겠습니다.

서영득: 방공식별구역이라는 것은 아디즈(Air Defense Identification Zone)라고 해서 군사·안보상의 목적으로 영공 외곽의 일정지역 상공에 설치되어, 영공 방위를 위하여 항적의 탐지 및 식별과 전술항공통제임무를 수행하는 기준이 되는 공역을 말합니다. 이것은 군사안보상의 목적으로 영공 외곽의 일정지역 상공에 설정되어 영공 방위를 위해서 크게 두 가지 기능을 하는 것이죠. 즉 영공 외곽의 일정구역의 상공에서 항적을 탐지하고 식별하는 기능과 전술항공통제임무를 수행하는 역할을 하는 것입니다. 현재 공역에 대해

서는 시카고 협약에서 규율하고 있고, 그 협약에 따라서 국제민간항공기구(ICAO)가 설립되었습니다.

그런데 시카고 협약 제12조에 의거한 부속서 2에 ‘rules of the Air’를 규정하여, 공해에 관한 입법권을 개별적 계약국들이 행사하는 것을 배제하고 ICAO 외에 어떠한 국가도 공해 상공을 비행하는 외국 항공기에 대하여 자국이 일방적으로 규정한 규칙에 따를 것을 요구할 수 없다고 하고 있습니다. 그렇다면, 공해 상공에 일방적으로 설정된 방공식별구역은 국제법 위반이 되어 효력을 인정할 수 없다는 결론이 됩니다. 그러나 미식별된 항공기에 의한 잠재적 위협에 대처하기 위해 20개국 이상이 방공식별구역을 운영하고 있으므로 오랜 시간 묵인한 것이 아니냐 라는 견해가 있으며 유엔 헌장상 자위권의 발현이라는 등의 근거로 국제적으로 하나의 질서를 형성하고 있다고 보아야 합니다.

방공식별구역이 언제부터 비롯됐냐고 한다면, 여러 학자들에 따라서 조금씩 다르지만, 저는 진주만 습격을 그 기원으로 보고 있습니다. 1941년도에 일본군이 진주만을 습격하면서 자국 비행기의 몇 배가 되는 미국 비행기를 폭파시키는데, 미국이 적국의 비행기들을 레이더에서 보고도 아군기

로 오인해서 기습당한 것을 기화로 영공 외곽에다가 어느 일정선에 방공식별을 할 수 있는 구간을 정하자고 하는 것이 논의가 되었고, 국내 기구를 만들었다가 1950년 9월에 미국에서 세계 최초로 방공식별구역을 만듭니다. 그리고 1951년도에 와서 우리나라에서도 전쟁 중 중공기가 자꾸 내려오니까 중공기에 대한 억제수단으로 방공식별구역을 설정하였고, 그로 인해 한국의 방공식별구역이 미국의 태평양 사령부로 인해서 1951년도에 설정된 것입니다.

지난해 중국이 방공식별구역을 발표하면서 우리의 이어도가 포함되어 있는데, 이어도에 대하여는 이미 일본의 방공식별구역에 포함되어 있었으므로 중국에 의해 거론되는 게 새삼스러운 것은 아닙니다. 이어도는 역사적으로나 지리적 여건뿐만 아니라 우리 문화의 소재로도 익숙한 대상이지만 중국의 입장에서는 자국 안보상 중요한 전략적 요충지가 될 수 있어 우리보다 더 큰 관심을 가질 수 있습니다. 사실 그동안 이어도에 대해 중국은 우리보다 여유가 없었기 때문에 그 사이 우리가 해양과학기지도 설치했고 평화적으로 운용하면서 좀 더 앞서나간 다행스러운 면이 없잖아 있습니다.

그런데 중국의 방공식별구역 설정이 이어도를 포함시키려 했다가보다는 근본적으로 일본과 분쟁이 있는 센카쿠(다오위다오)제도를 염두에 두고 한 것이라고 봅니다. 중국은 방공식별구역을 설정함에 있어 그 이론적 근거로 자위권과 배타적 경제수역(EEZ) 등을 거론하고 있습니다. 그들이 배타적 경제수역에 어느 정도 부합하게 구역을 설정하다보니 이어도가 포함될 수밖에 없었지 않나 생각합니다. 아쉽게도 우리와 중국 간에는 아직까지 해양경계 획정이 합의되지 않아, 이어도 문제는 방공식별구역의 논의보다는 향후 전개될 경계획정의 협상에 크게 달려 있다고 봅니다. 앞으로 한중 간에 이어도를 어떻게 해결할 것인가는 어려운 문제입니다. 중국은 중국 나름대로 가치를 두고 있고, 우리는 우리 나름대로 가치를 두고 있을 때, 이것을 꼭 분쟁 내지는 갈등 요인으로 보지 말고, 이어도를 지금은 영토적인 입장에서 중국 사람들이나 한국 사람들이나 너무 급급한 면이 있는데 좀더 평화스럽게 이용할 수 있는 방법을 모색해볼 필요가 있다고 생각합니다.

김병렬: 제가 조금 보충하자면, 방어를 하는 데 영공만 가지고는 영토가 위협하다는 것이죠. 왜냐하면 항공기는 속도가 빠르기 때문에 영토에 들어온 것을 가지고 적기나 아군기나 하면 이미 늦습니다. 그러니까 영공 밖에다 선을 그려서 선 안으로 들어오게 되면 이게 적기나 아군기나를 식별하는 것이죠. 그래서 이름 자체가 방공식별구역입니다. 영토와 영해와는 전혀 관계 없이 단순히 비행물체에 대한 것을 확인하기 위해서 그려놓은 선이 방공식별구역입니다.

이명찬: 그럼 반드시 양국 간에 겹치는 부분이 있을 수밖에 없는 거네요.

서영득: 겹치는 부분이 상당히 많습니다. 국제법의 흐름은 최초 육지를 기반으로 했다가 다음에 해양을 기반으로 했고, 그 후 영공이나 나아가서는 우주를 규율해야 하는 식으로 발전해왔습니다. 이런 과정에서 육지를 벗어난 해양에 대해서도 오랫동안 분규가 있었지 않습니까. 그런 오랜 분규가 유엔 해양법협약을 기점으로 해서 국제적으로 어느 정도 합의가 이루어졌던 것이죠. 그러나 영공에 대해서는 아직까지도 각 나라의 기술차가 워낙 현격할 뿐만 아니라 영공을 눈여겨볼 정도는 소수의 강대국을 빼고는 아직 많지 않기 때문에 해양법과 같은 확립된 국제적 룰이 없는 것이죠. 그런 룰이 없는 과정에서 방공식별구역이라는 것은 마치 접속수역 비슷한, 영해를 보호하기 위해 밖에 설정된 수역을 하나 더 정했던 논리로 발전한 것이죠. 미국 같은 경우는 310해리까지 설정되어 있는가 하면 이란 같은 나라는 FIR(Flight Information Region)이라는 비행정보구역과 일치시켜버린 경우도 있습니다. 그런 의미에서 방공식별구역을 포함한 영공을 규율하는 국제적 합의를 도출할 논의가 필요함을 저는 늘 지적해왔습니다.

이명찬: 그렇다면 미국하고 일본은 왜 그렇게 강하게 반발했을까요? 중국이 방공식별구역을 그은 것에 대해서 미국이 강하게 반발할 권리가 있나요?

서영득: 그러니까 방공식별구역이라는 것이 확립된 국제법 논리도 아니기 때문에 중국에 대해서 강하게 비난할 수는 없고, 단지 미국이 비난했던 것은, 중첩되는 구역이 생기면 후발 주자로서 서로 협의를 해야 되는데 왜 협의 없이 일방적으로 선포하느냐, 그게 가장 큰 논거였죠. 또, 일방적으로 공역을 설정할 수 없도록 한 시카고 협약의 정신에 어긋나는 것이 아니냐는 것도 또 다른 근거로 주장했습니다. 그런데 미국이 자국이나 한국에 방공식별구역을 설정할 때 중국에 알린 적은 없죠. 왜냐하면 한국전 당시에는 적성국이었기 때문에 알린 적이 없었고 일본도 마찬가지로 수차례 걸쳐서 방공식별구역을 확장할 때도 주변국과 협의하지 않았습니니다. 시카고 협약 또한 민간항공기를 대상으로 한다는 점에서 약점이 있죠. 그러나 이번에 중국의 경우는 방공식별구역이 중첩되고 있으며 후발 주자로서 설정한다고 하면 적어도 이것에 대해서는 주변국하고 협의를 하는 것이 국제법적인 정신에 맞는 것이죠.

송성대: 그러니까 미국이 왜 그렇게 민감한 반응을 보이는가 하면, 비행기가 식별구역에 들어올 때 통보 없이 들어오면 마음만 먹으면 격추시킬 수 있다는 거예요. 문제는 여기에 있습니다. 극단적으로 얘기를 하면 국제법에 강제 통제하는 것도 없고 중국이 마음만 먹으면 우리 비행기가 이어도를 가는데 사전에 통보 없이 가면 비행기를 격추시켜버릴 수 있다는 거죠. 그래서 민감한 반응을 보이는 거예요.

김병렬: 방공식별구역에서 격추를 시키게 되면 문제가 많고요. 조준하고 있다가 영공선을 통과하는 순간에 요격할 수가 있다는 거죠.

서영득: 방공식별구역은 기본적으로 식별을 위한 것이기 때문에 식별에 응하지 아니한 경우에 요격을 할 수 있다는 겁니다. 요격이라는 것은 무장한 상태에서 적의 비행기에 격추시킬 수 있는 자세를 보여주는 것이죠. 중국은 오해를 살 수 있게 방공식별구역 설정을 발표하면서 방공식별구역을 침범하면 경우에 따라 격추할 수 있다라는 발언을 했습니다. 실제로 그렇게 된

다면 굉장히 큰 국제법적인 문제가 생기게 되겠지요. 사실 중국이 오버한 것이고, 그렇게 할 수는 없죠.

방공식별구역을 설정해놓으면 반드시 비행계획서를 통보해주게 되어 있습니다. 그에 따라 사전에 비행기가 노출이 되니까요. 그게 문제가 되지요.

이명찬: 결국 우리가 방공식별구역에 대해서 논의하는 이유가 이어도가 거기 포함되어 있기 때문인데, 이어도가 어떤 섬인지 그게 왜 중요한지 송성대 선생님께서 설명해주시지요.

송성대: 네. 지금 방공식별구역에 대해 말씀들 나누셨습니니다만, 이어도는 한중일 삼국이 다 겹치는 부분에 있거든요. 그 뜻은 이어도의 위치가 한반도, 중국대륙, 일본열도의 세 지리적인 삼각형의 가운데에 있기 때문에 모두 이해관계가 있다는 뜻입니다. 그래서 역사를 거슬러 올라가면 제주도의 탐라 시대에 해상무역을 했던 사람들이 중국을 가게 되면 반드시 이어도 항로를 거쳐야 되고, 중국 역시 일본을 가려면 이어도를 거쳐서 가야 되고, 역으로 일본이 중국을 갈 때도 이어도를 거쳐서 가야 되고, 이렇게 삼국의 교차점에 있기 때문에 상당히 중요한 위치죠. 오늘날 군사적으로 얘기한다면 이어도에 레이더 하나 설치해놓으면 중국대륙에서 비행기가 뜨고 내리는 것을 환하게 다 볼 수가 있습니다.

지금 위치가 삼각형의 가운데 있지만 중국의 영해 기점이 되는 즉, 서산다오라는 섬에서는 287km 떨어져 있고, 우리나라 마라도에서는 149km 떨어져 있어서, 해리로는 마라도에서 81해리, 중국하고는 155해리, 그래서 236해리밖에 안 되죠. 중국하고 우리가 400해리가 넘었으면 문제가 없는 데, 400해리가 안 되기 때문에 관할권 문제가 되고 있죠. 그래서 군사적인 문제가 있고, 지금 우리나라에 들어오는 수입품의 거의 98%가 이어도를 통해서 들어오는데 이것이 잠겨버리게 되면 우리나라 국민들의 생존이 무너지게 된다는 것이죠. 그만큼 지정학적으로 중요하고, 그 밑으로 해저자원인 석유, 가스 등이 비밀리에 얘기가 되고 있는데, 발표되는 것들은 확실한 것

은 아닙니다.

민감한 분야이기 때문에 정확하게 밝혀지지는 않고 있습니다만, 해저자원들이 무궁무진할 정도로 있다고 하는데, 이런 면에서 엄청난 중요성을 가지고 있고, 만약 가능성은 없겠지만 이것이 섬으로 인정받게끔 인공시설을 한다면 40만 km²의 해양영토를 가질 수 있죠. 엄청난 것이죠. 일본 땅덩어리만큼이거든요. 지금 우리나라의 해양면적이 44만 km²거든요. 육지면적의 약 4.5배 되는데, 섬 하나 가지면 40만 km²의 면적을 가질 수 있으니깐, 이어도의 중요성은 이만저만한 것이 아닙니다. 이런 면에서 우리가 무시할 수가 없는 것이죠.

이명찬: 그러면, 양희철 박사님, 유엔 해양법협약이 우리가 대화를 나눈 이 것과 관련하여 어떤 의미가 있는 것인지 설명해주시기 바랍니다.

양희철: 유엔 해양법협약에서의 이어도 의미를 말씀드리기 전에 송 교수님께서 말씀하셨던 것에 추가해서 이어도의 가치부분을 조금 더 말씀드릴 필요가 있다고 봅니다. 먼저 이어도에 관한 사안은 국제법적 측면에서 객관적으로 볼 사안들이 몇 가지 있습니다. 첫 번째는 사실 이어도가 인공섬이 되더라도 기점으로의 가치는 사실상 없습니다. 해양경계획정이라는 측면에서 이어도가 인공섬이 되었다고 해서 관할권을 창출할 수 있는 것은 아닙니다. 따라서 법적 측면에서 이어도 자체를 볼 때는 해양관할권을 창출 혹은 확보하기 위한 중요한 의미를 갖는다는 주장은 사실은 법적 근거를 가지고 있지 않습니다. 다만 이어도, 그리고 이어도 주변 수역이 갖는 가치가 무엇인가에 대해서 의논해봐야 할 것 같습니다. 아까 우리 무역량의 대다수가 이 주변 수역을 통과하고 있다는 점을 언급하셨습니다.

그런데 그 무역량의 98%라는 수치는 이른바 석유가스자원 수송로라는 점에서 그렇고, 무역량 같은 경우는 미주 노선도 있고 일본 노선도 있기 때문에 수치는 조금 낮아집니다. 또 이어도 같은 경우에는 초반에서 변호사님께서 이야기하셨는데, 우리보다는 사실 중국에게 동북아에서의 지역패

권 확보와 국가 안보적 측면에서 훨씬 중요성이 더 크다고 봐야죠. 실제 중국에서 대양으로 빠져나가는 대양 진출 노선이 한 9개 정도 되는데, 한 개가 북한의 나진선봉에 설정된 것 말고는 그 모든 노선이 이어도 주변에서 대만해역, 남중국해역을 통해서 인도양과 태평양으로 빠지는 노선입니다. 이러한 대양진출 교통로는 중국이 왜 이어도에 대해서 주기적으로 관심을 갖고, 왜 이어도 주변수역이 중국의 핵심해역에 해당하는가를 이해하는 중요한 요소가 됩니다. 해양관할권 혹은 해양경계획정이라는 측면에서 사실은 이어도가 한국의 관할수역에 들어갈 수도 있다는 것에 대해서는 논리적인 이해를 하시는 중국 전문가들은 굉장히 많습니다.

다만 그 구도가 중국에 유리한 구도인가, 현상을 변경시키면서까지 경계를 확정하여야 하는가, 한국의 해역에 대한 군사적 이용이 현재와 같은 비교적 합리적인 구도를 유지할 것인가 등의 문제를 염려하는 것으로 해석됩니다. 즉, 이러한 동북아의 환경적 측면을 고려하다 보니, 중국 입장에서 이어도에 대해서는 명확한 경계획정 보다는 현재와 같은 현상 유지가 보다 자국의 이익에 부합하게 되는 것이죠. 예를 들어, 송 교수님이 말씀하셨다시피 이어도 과학기지를 어떻게 활용할 것인가의 문제에 따라 중국 입장에서는 중국 측 해상 활동이 상당히 노출된다는 위험성 등이 중국에서 염려하는 대표적인 요소로 판단됩니다. 결국, 이어도를 바라볼 때 중요한 시각은 이어도에 국한되어 해석하기 보다는 이어도와 이어도 주변 수역이 동북아에 미치는 해양질서적인 측면에서 해석을 해야 할 것 같습니다.

또 하나는 이어도를 바라보는 언론 매체의 보도 형태, 그리고 이어도를 둘러싼 전문가들의 해석이 국민정서를 형성하는 중요한 요소가 된다는 점에서 최소한 사실관계에 대하여는 객관성을 유지할 필요가 있다고 생각합니다. 이어도는 앞에서 언급한 바와 같이, 이른바 해양관할권 창출의 관점에서 접근할 수는 없으나, 여전히 우리가 관할하는 해역에 대한 이해와 과학적 관리기반을 확보하는 데 중요한 역할을 하고 있습니다. 즉, 이어도와 이어도 주변수역에 대한 관심과 이해는 절대적으로 필요하면서도 법적 해석을 곡해해서 문제를 불필요하게 확대하는 것은 지양해야 합니다. 예를 들

어, 이어도 과학기지에서는 매년 다양한 해양과학에 관한 자료를 양산합니다. 필요한 경우, 관련 데이터를 주변국에 배포·확산함으로써 지역해에 대한 공동의 이해를 높이고자 노력하고 있습니다. 이는 이어도 과학기지를 통한 정보의 확산이 이어도 주변수역에 대한 우리나라의 관할을 분명하게 하는 작업이면서, 동시에 과학적 결과의 국제적 성과 확산으로 대한민국의 국격을 제고하는 성과로 이어집니다. 이는 가장 논쟁이 되는 해양문제를 평화적이고 조용한 방법으로 해결하는 접근법, 즉 해양과학기술이 가지는 장점이자 강력한 무기로 평가됩니다.

이명찬: 그렇다면 현재 이어도는 바다 밑에 있는데 여기다가 콘크리트 공사를 해서 지상으로 올리지는 않는 한, 현재로서는 주변 수역에 대한 주장에 조금 문제가 있는 것 아닌가요.

양희철: 아닙니다. 이어도의 원형은 수중 암초입니다. 이에 대해서 2006년 한중 간 이어도 관련 갈등이 첨예하게 대립되었을 때, 외교적 채널에서 상호 인식을 같이 한 바 있습니다. 즉, 이어도는 수중 암초이기 때문에 주권적 개념의 영토문제가 아니며, 해양경계획정에서 아무런 법적 효과를 가지지 않는다는 것이죠. 현재 이어도에는 해양과학기지가 들어서 있는데 원래의 원형이 수중 암초이기 때문에 여기에 어떤 구조물을 추가해서 수면 위로 끌어내든, 아니면 인공섬으로 완벽하게 만들든 그 성질은 여전히 수중 암초입니다. 따라서 유엔 해양법협약상 관할권을 창출하는 법적인 효과는 없다고 보아야 합니다. 결국, 이어도를 바라볼 때는 관할권 확보라는 측면에서 바라보기보다는 이어도의 주변 수역이 우리에게 주는 해양적인 가치, 그 측면에서 접근하는 것이 훨씬 객관적이지 않을까 합니다.

이명찬: 일본의 오키노도리시마(沖ノ鳥島) 관련 지도를 보면 조그마한 암초에다가 시멘트 건조물을 만들어놓고 원을 둘러놓은걸 보면 어마어마하게 든요. 지금 우리도 똑같이 이어도에 대해서 일본이 주장하듯이 하면 좋겠지

만 그게 지금 의미가 없다고 말씀하시니…….

양희철: 그것은 두 지형물이 가지는 법적 성질이 다르기 때문입니다. 이어도 같은 경우는 원래 형상이 수중 암초이기 때문에 관할권 창출 의미가 없다는 말이고, 오키노도리시마의 경우에는 태평양 한가운데 있음에도 불구하고 수중 암초가 아니라 수면 위로 올라와 있는 암초입니다. 유엔 해양법 협약은 제121조를 통해 ‘섬’과 ‘암석’을 구분하고 있습니다. 양자의 차이는 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 수 있는가의 문제입니다. 단, 이어도는 섬 혹은 암석의 범주가 아닌 ‘수중 암초’라는 점에서 유엔 해양법협약이 규정하는 관할권 창출의 법 적격성을 확보하고 있지 않습니다.

이명찬: 분명한 차이는 오키노도리시마는 위로 일단 올라온 것이고, 이어도는 수중 암초이다, 그 차이군요.

양희철: 그렇습니다. 1980년대에 미국의 반 다이크(Van Dyke) 교수는 오키노도리시마의 현상을 묘사할 때 딱 킹사이즈 침대 크기밖에 안 되는 암초를 가지고 관할권을 확충하려고 한다고 굉장히 직접적인 언급을 신문에 기고했습니다. 오키노도리시마의 문제는 일본에 귀속된 지형물이라는 점에서 영유권 등의 주권 문제가 발생하지는 않습니다. 다만, 일본이 오키노도리시마를 근거로 해서 12해리뿐만 아니라, 200해리 배타적 경제수역 그리고 200해리 외측의 대륙붕을 연장하겠다는 것에 대하여는 국제사회가 강력하게 반발하고 있습니다. 대표적인 반대국가가 우리나라와 중국입니다. 우리나라와 중국은 오키노도리시마가 암석이라는 점에서 영해만 가질 뿐이지, 배타적 경제수역과 대륙붕은 가질 수 없다는 입장입니다.

일본은 2008년 UN 대륙붕한계위원회에 200해리 외측 대륙붕 연장문건을 제출하였는데, 이중 오키노도리시마를 근거로 한 200해리 외측 대륙붕 연장 정보가 포함되어 있습니다. 일본의 문건은 UN 대륙붕한계위원회에서 심사하였지만, 오키노도리시마를 근거로 한 대륙붕 지역에 대하여는 판단

을 유보하였습니다. 결국 일본은 초기 신청하였던 약 74만 7천km²의 연장 대상 지역 중 약 31만km²만 인정받았습니다. 물론 일본이 UN 대륙붕한계 위원회의 결정을 그대로 수긍할 것으로 보여지지는 않습니다. 연장된 부분에 대하여는 국내법 정비를 통해 연장이 결정되었고, 기타 유보된 해역에 대한 추가 준비작업도 준비 중에 있습니다. 중요한 것은 우리나라가 왜 일본의 오키노토리시마에 기반한 대륙붕 연장을 반대하였는가입니다. 해당 해역은 태평양에 위치하면서도 주변에 다른 국가 혹은 지형물이 없기 때문에, '섬'으로 해석될 경우 약 44만 km²의 면적이 창출되게 됩니다. 그러나 오키노토리시마는 명백히 '섬'이 아닌 '암석'으로 해석하는 게 타당하고, 이는 국제사회의 공동 자산인 심해저, 즉 '인류공동유산'을 침해할 수 있다는 측면에서 인류 공동의 이익이기도 합니다.

또 다른 측면에서 오키노토리시마 주변해역에는 공해상 어족자원과 심해저 광물자원이 상당량 분포하고 있습니다. 우리나라 입장에서는 일본의 관할권 확대가 어족자원 접근권과 심해저 자원 접근에 대한 기회를 차단할 수 있다는 점에서 중요한 이해관계가 있습니다. 또한 오키노토리시마가 200해리 배타적 경제수역과 대륙붕을 가질 경우 그 주변수역이 사실상 연안국에 의해 봉쇄되는 현상이 발생합니다. 이는 해상에서의 활동에 상당한 제약이 될 수 있습니다.

이는 중국이 특히 오키노토리시마에 대한 일본의 해석과 접근을 저지하고자 했던 중요한 이유이기도 합니다. 즉, 중국 입장에서 일본의 오키노토리시마가 섬으로서 배타적 경제수역과 대륙붕을 갖게 되면 사실상 태평양이라는 대양에서 활동할 수 있는 공간의 상실을 의미한다는 점에서 국가안전과 연계된 문제이기도 하였습니다. 결국, 우리나라와 중국이 일본의 오키노토리시마를 대상으로 이의를 제기한 것은 이 오키노토리시마가 해양관할권을 창출할 수 없다는 의미가 아니라, 오키노토리시마는 암초이기 때문에 영해는 갖는데 200해리 배타적 경제수역과 대륙붕을 갖지 못한다는 측면 때문이었습니다. 때문에 일본이 이 암초를 근거로 200해리를 선언하거나 200해리 이후의 대륙붕을 확보하려는 노력은 법적 의미가 없다는 측면

에서 이의제기를 했던 것이에요. 그래서 이어도의 지형과 오키노토리시마의 법적 성질은 다릅니다.

서영득: 제가 하나 더 보충을 드리면, 지금 이어도에 해양기지를 만든 것에 대해서는 배타적 경제수역에서는 인공섬이든 암초를 개발해서 인공적으로 만드는 것이든 해양법상 가능하도록 되어 있습니다. 그러니까 만일에 우리의 이어도 근처에 중국이 중국에 가까운 암초를 개발해서 자기들이 인공적으로 우리 부표처럼 해양기지를 만든다면 그 자체가 위법한 것은 아니라는 것이죠. 그러나 배타적 경제수역에 있는 암초에 만든 인공섬이 독자적인 관할권을 가지지는 못한다는 것이죠.

그리고 아까 송 교수님이 말씀하셨듯이 배타적 경제수역은 200해리로 한다고 되어 있지만, 그것이 중첩될 경우에는 어떻게 하느냐에 대해서 해양법에 구체적이고 명확한 법원칙이 없고, 연안국끼리 협약에 의해서 평화스럽게 해결해야 하는 근본원칙을 고수할 수밖에 없고, 아쉽게도 한중 간에는 협약이 아직 완성이 안 됐다는 것이죠. 논의가 계속되는 중이고, 또 어떤 분들은 이어도가 우리나라에 더 가깝기 때문에 우리 관할이 되어 되는 것 아니냐고 논리를 펴는데 국제법적으로는 반드시 그렇지 않다는 것이죠. 그것은 합의가 안 되면 아직까지 미합의된 분규 지역인 것이고, 그것이 가깝다 안 가깝다를 가지고 판단할 것이 아닙니다. 다만 우리로서는 거리상 가까운 것이 유리하니까 그런 이론을 주장하는 것이지요.

이명찬: 유엔 해양법협약에는 그런 것이 아직 규정되어 있지 않다는 얘기입니까?

김병렬: 아니요. 해양법협약에 영해의 경우는 분명하게 규정되어 있습니다. 영해는 중간선으로 하는 것으로 영해와 관련된 조항에 규정되어 있고, 그 다음에 배타적인 경제수역이나 대륙붕의 경우에는 중간선으로 하게 되면 여러 가지 불편한 사항이 나올 수가 있습니다. 그래서 형평한 방법으로 하

도록 해양법에 규정되어 있습니다. 형평한 방법은 사안마다 다를 수가 있습니다. 그래서 일반적으로 형평한 방법이라는 것은, 중간으로 자르는 것이 가장 좋죠. 그런데 문제는 대륙붕 같은 경우에 어느 쪽에서 발달돼서 내려왔느냐도 중요합니다. 그래서 과거에는 이것을 중심으로 국제사법재판소 같은 데서도 확정을 하고 그랬습니다.

그런데 최근에는 이 방법이 약간 퇴조되고, 지금은 형평의 원칙이라는 것이 여러 가지가 됩니다. 지금도 중간선이 대개 형평의 원칙이지만 어느 쪽의 해안선이 더 기냐도 고려합니다. 그래서 옛날 같으면 중간으로 돼 있던 것을 해안선이 조금 더 긴 쪽에 조금 더 주는 식으로 하고 있습니다.

그래서 사실 이어도 같은 경우에는 경계선을 어떻게 자를 것이냐. 일본의 경우에는 지난번 2차 어업협정을 할 때, 물론 상부수역만 나눈 것이지만, 이어도 바로 밑에 중간수역이 있습니다. 그 중간수역 밑에는 다 일본의 배타적 경제수역으로 되어 있구요. 그러니까 그 중간수역으로 되어 있는 북쪽 경계선 위쪽은 한국의 배타적인 경제수역으로 일본과 협의가 된 거죠. 그런데 중국하고 할 때는 그게 들어가지 않고 그 위의 선, 과도수역하고 중간수역 이렇게 되어 있는데, 이어도 부분은 그게 짝 빠집니다. 그러니까 중국하고는 이어도와 관련된 해역에 대해서는 명확하게 우리는 물론 가지고 대륙붕이나 이런 것은 하지 않고, 물론 가지고 보았을 때는, 이어도 해역은 명확하게 중국하고 협의가 이루어지지 못했다고 볼 수가 있는 거죠.

송성대: 제가 얘기한 다음에 범위가 조금 넓어져가는데, 이어도에 관심을 가지면서 요즘 와서 회의를 느끼는 것은, 이게 동양과 서양의 문화적인 차이라는 점입니다. 이어도가 섬이냐 아니냐는 이쪽의 전공이 아닌 보통 지식인들, 예를 들면 지명학, 고문학, 지리학을 하는 사람들은 이어도는 암초인데 왜 섬이라고 하느냐고 묻습니다. 지식인조차도 이런 의문을 제기합니다. 임진강 하구에 나들섬이라고 있어요. 거기도 모래 독인데 왜 섬 도자를 쓰느냐고 하는데 그것은 존재론과 당위론, 사실과 진실, 선과 악을 깊이 모르면 왜 그렇게 되는지 모릅니다. 이어도가 유토피아인데 실재하는 섬이라고

주장하는 사람들이나 민속학자들도 있어요. 민속학자라면 팩트와 픽션이 무엇인지는 기본적으로 알고 주장해야 되는데 말이죠. 서양 같았으면 이어도는 암초란 말이죠.

그리고 2006년도 한중 양국 간에도 이어도는 암초다, 섬이 아니다라고 했어요. 그리고 이것이 관할권 문제의 대상이 될 수 없다고 분명히 합의를 본 거예요. 물론 유엔 해양법에는 이어도는 섬이 될 수 없고 영해 기점도 안 된다고 돼 있어요. 그런데 실제로는 이어도를 가지고 한중 간에 다투고 있거든요. 이걸 바다 싸움이어야지 왜 섬 싸움이 돼나요. 여기서 저는 회의를 느끼는 거죠. 이어도가 왜 이렇게 문제가 되는 것인지, 용어를 '이어도해'라고 하든지 어떻게든 합의해야 하는 것이죠.

김병렬: 제가 봤을 때는 그때 아마 의도적으로 이어도 수역을 제외하고
.....

송성대: 그러니까 이게 서양 같았으면 해양법이라든지 양국의 합의에 의해서, 그래서 나는 '이어도해' 경계 확정을 어떻게 할 것이냐 같은 용어를 쓰죠. 이걸 바다로 취급해야지, 왜 섬으로 취급합니까? 여기서 문제가 있다는 얘기죠. 엄청난 문제가 있는 겁니다.

이명찬: 정치적인 배경이 있어서입니까?

김병렬: 사실은 우리가 이어도 수역에 등부표를 설치해서 약간의 관할권, 그걸 가지고 완전한 관할권 행사를 했다고 보기에는 좀 어렵고, 일단 지나가는 선박들에 편의를 도모해준다는 이유로 했던 것이 1987년도로 기억하고 있습니다. 그때는 중국이 이렇다 저렇다 얘기를 안 했습니다. 그 다음에 1996년인가요, 우리가 이어도에 해양과학기지를 건설하겠다고 발표했을 때도 중국이 거기에 대해서 극렬하게 반응하진 않았어요. 그때까지만 하더라도 사실은 크게 이어도 해역이라든가 이런 것들이 지금처럼 양쪽에서 민

감하게 생각하거나 그런 것은 아니었던 것 같습니다. 그 후에 상황이 변해서 중국이 어업을 하다가 어선이 좌초가 돼서 자기네가 발견했으니까 자기네 것이라는 등 횡설수설하기 시작했죠.

여기에 계신 모든 분들하고, 많은 국제법을 연구하시는 학자 분들이 알고 있는 바와 같이 사실은 인공섬에 대해서 그것이 배타적 경제수역이나 대륙붕의 기점이 될 수 없다라고 하는 것은 법입니다. 그건 어쩔 수가 없는 법이거든요. 법인데 그게 왜 중요하냐고 하는 데는 이유가 있습니다. 사실은 이어도의 기지 건설과 관련해서는 어떤 기록을 보니까 김시중 과학기술부 장관이 이건희 회장에게 말을 해서 삼성에서 건설하기로 했다가 나중에 해양수산부에서 건설한 것으로 되어 있던데, 그것도 맞지만 약간 안 맞는 부분이 있습니다. 사실은 삼성에 그것을 건설을 해야 한다고 최초로 말한 건 겁니다.

그래서 삼성에서 아마 이건희 회장이 김시중 장관에게 물어봤죠. 이어도에 기지를 건설하면 어떤 효과가 있느냐? 아니, 장관이 만들면 만드는 거지, 그 시절에 과기부 장관은 지금의 해양수산부까지 다 통할했습니다. 장관이 그걸 못 만들어서 이건희 회장한테 “만들어 주십시오”라고 부탁을 했을 거라고는 저는 생각하진 않습니다. 저는 이건희 회장한테 얘기를 한 것은 아니고, 그 시절에 삼성건설이 지금의 삼성물산인가 어디의 한 하부조직입니다. 제가 거기 회장께 말씀을 드렸거든요. 그 회장님이 위에 보고하겠다고 해서 그 후에 이 얘기가 나오니까 아마 이건희 회장님이 그때 당시의 과기부 장관한테 질문을 했던가? 뭐 어떻게 됐는지 자세히는 모르겠고, 그걸 개발해야 되겠다고 제가 그때 주장했어요. 그러면서 지금과 같은 형태로 개발하는 것은 맞지 않다. 그것은 완전한 인공섬으로 개발해야 한다. 다른 사람들이 다 제정신이 아니라고 그랬죠. 그래서 해양수산부에서 공청회도 했어요.

그런데 그것을 개발해야 한다고 하는 데는 이유가 있습니다. 이어도를 기점으로 삼을 수는 없지만 일본은 바로 그 옆에 있는 도리시마를 계속해서 기점으로 주장을 하고 있습니다. 그런데 그 도리시마는 우리가 보았을 때는

그냥 암석입니다. 해양법 121조 3항에 있는 암석입니다. 그 암석은 마찬가지로 기점으로 삼을 수가 없도록 되어 있어요. 그런데 일본은 우리와의 협상에서 도리시마를 기점으로 주장을 해오고 있습니다. 그래서 사실은 어업협정도 그것 때문에 남부수역에 중간수역이 나오게 된 것이예요. 우리와의 건의 일치가 이루어졌으면, 일본이 포기를 했으면 중간수역 없이 남쪽 경계선이 되는 것이고, 우리가 그걸 기점으로 하면 또 중간수역 없이 북쪽 경계선으로 확정이 되겠죠.

그런데 우리와 일본의 합의가 이루어지지 않았기 때문에 결국 중간수역이 나오게 된 것이거든요. 그럼 일본이 그것을 기점으로 주장할 때, 어떻게 해야 일본이 그것을 포기시키도록 할 것인가, 아니면 여기 우리가 얘기할 내용 중에 섬의 기점이 될 수 있는가 하는 테마도 있는데요. 수면 위에 있는 섬 중에 100% 효과를 가지고 있는 섬들이 많습니다. 대부분의 섬들이 100% 효과를 가지고 있죠. 그런데 100% 효과를 갖지 못하는 섬들도 굉장히 많습니다. 물이 있는데도 경계선을 확정하거나 할 때, 50% 효과를 갖는 섬도 있고, 큰 섬인데도 아예 효과를 인정받지 못하는 섬도 있습니다. 그것은 여러 가지 여건에 의해서 그런 섬들의 기점으로서의 지위가 그때그때 상황에 따라서 얼마든지 달라질 수 있다는 것이지요. 마찬가지로, 암석이라는 것은 주장하는 쪽에서는 다 섬이라고 하면서, 그것에서 기점을 삼겠다고 주장하는 겁니다. 그러면 반대쪽 입장에서는 그것은 기점을 삼을 수 없다고 주장해야 하는 겁니다. 그것은 해양법 협약 121조 3항에 암석이기에 할 수 없다는 게 지금까지 우리의 논리였어요.

그런데 문제는 무엇이냐 하면, 과거에는 우리가 독도를 암석이라고 했습니다. 암석이기에 독도를 기점으로 삼지 않겠다고 했거든요. 그 얘기는 사실 독도 문제도 있지만, 도리시마도 같이 연결되는 문제였거든요. 그런데 우리가 기점을 바꿔서 독도를 암석이 아니고 섬이다, 그래서 독도를 기점으로 삼아서 독도와 오키도 중간에 경계선을 확정해야 된다고 이미 일본에 통보했습니다. 그러니까 일본은 더더욱 독도를 기점으로 주장했으니까 도리시마를 빨리 인정하라는 것이였거든요. 지금이야 그 부분에 대한 협

상이 없으니깐 잠시 유보가 되어 있죠. 그런데 이것은 반드시 일본과 우리가 싸우지 않으면 안 되는 문제입니다. 왜 그러냐 하면, 이어도 밑으로 7광구가 있습니다.

그런데 사실은 지난번에 7광구의 상부수역 광구인 대륙붕은 2028년까지는 한국과 일본이 공동으로 개발하도록 되어 있기 때문에 한국과 일본 사이에 이리쿡저리쿡 다툼이 없습니다. 다툼이 없지만, 지금 우리가 거기에 시구를 못하고 있어요. 왜? 상부수역이 일본의 배타적 경제수역이 됐기 때문에. 그럼 석유가 있는지 없는지 알아보려면 가서 구멍을 뚫어봐야 알지 않겠습니까? 그런데 지금은 못하고 있죠. 그런데 물론 외교부는 또 다른 얘기를 해요. 상부수역만 일본 것이 된 거지 밑의 지역은 일본 것이 안 된 거다, 안 된 거는 당연한 거죠, 2028년까지는. 그럼 왜 가서 시굴 작업을 못하느냐, 대답을 못하는 거죠. 그때쯤 되면 지금 근무하는 사람들은 다 자신의 일이 아닌 게 되니까. 역사적으로 보면 항상 그래 왔죠. 그래서 문제는 무엇이나 하면, 그때쯤 되면 반드시 우리가 일본하고 다투지 않으면 안 되게 됩니다. 2028년 직전이 되겠죠. 2028년이 되면 공동개발 협정이 만기가 되니까. 그럼 그 직전에 다투어야 하는데 일본은 틀림없이 또 도리시마를 기점으로 삼겠다고 할 겁니다. 그러면 우리는 신사적으로 해양법 협약 121조 3항에 의해서 그건 기점으로 삼으면 안 된다고 한다는 것이죠. 그것이 일본에게 얼마나 큰 양보를 얻어낼 수 있는 주장이나라고 하면, 굉장히 얻어내기 힘들다는 것이죠.

그런데 이어도를 만약에 인공섬을 만들어놓게 되면, 얘기가 달라진다는 겁니다. 왜 달라지는가 하면, 일본이 도리시마를 기점으로 하겠다고 하면 우리는 이어도를 기점으로 하겠다고 주장하는 것이죠. 아니, 그것은 인공섬인데 어떻게 인공섬을 기점으로 하겠다고 주장합니까, 당연히 그렇게 항변할 것 아니겠습니까? 아, 그러면 좋다, 인공섬은 기점을 삼을 수 없느냐? 해양법협약에 그렇게 나옵니다. 그러면 도리시마는 암석인데 암석도 해양법협약에 보면 기점으로 삼을 수 없다고 되어 있는데, 왜 너희는 그것을 기점으로 삼겠다고 주장하고 있느냐, 너희가 그것을 철회하면 우리도 철회하겠

다, 이렇게 항상 국제적인 협상이라는 것은 무언가 상대방을 압박할 수 있는 도구가 있어야 협상이 되는 거지, 막연하게 해양법 121조 3항을 근거로 해봐야 일본은 꺾등으로도 안 들을 겁니다.

이명찬: 그러니까 대일 협상 카드로써 상당히 효과가 있다…….

김병렬: 물론이죠. 그래서 처음부터 제가 그것을 해야 된다고 주장했던 것입니다.

서영득: 김 교수님, 보충설명이 필요합니다. 아까 섬이 자격을 받을 수 있는 것이 50%가 될 수도 있고 100%로 될 수도 있고 아무것도 안 될 수도 있다고 했는데 독자들을 위해서 어떤 경우에 해당되는지 설명해주세요.

김병렬: 섬을 무엇으로 할 것이냐는 처음 해양법협약이 만들어지고 논의되는 과정에서 사실은 학자들이 면적으로 나눠서 몇 제곱마일 되는 것은 섬으로 하고, 몇에서 몇은 소도로 하고 이런 식으로 호지슨(Hodgson)이라는 학자가 여러 가지 해결방안도 내고 했지만, 결과적으로 합의를 이루지 못했습니다. 그래서 만들어진 것이 121조입니다. 그런데 121조가 만들어지고 난 후에 사실은 해양법협약에 의해서 과거에 없던 배타적인 경제수역이 나오게 됩니다. 그리고 대륙붕이라는 것도 2차 해양법협약까지는 해면 아래 200m 이렇게 뚜렷하게 경계라든가 이런 것들이 명확치가 않았는데, 이제 3차 해양법협약에 의해서 명확하게 200해리가 넘을 때는 무슨 두께에 몇 퍼센트 해서 정확하게 정의가 됐어요. 그러다 보니까 섬이 굉장히 중요한 위치가 되는 겁니다. 이제 어떤 나라든지 사람이 살든 안 살든 바다 위로 조금만 나와 있으면 이걸 다 섬이라고 컴퍼스를 대고 그리려고 한다는 것이죠. 그런 차원에서 영국이 굉장히 영국다운 양보를 한 것이 있습니다. 로칼(Rockall) 섬이라는 섬이 북해상에 있는데요, 사실은 섬이지만 일본의 도리시마보다도 훨씬 큰 암석입니다.

이명찬: 독도보다도 큼니까?

김병렬: 독도보다는 작습니다. 그런데 거기에 초소가 있어서 보초를 섭니다. 그것을 처음에 영국이 기점으로 삼겠다고 주장했어요. 그런데 주변국들이 그건 기점으로 삼을 수 없다고 했더니 영국이 흔쾌히 기점으로 삼지 않겠다고 포기 선언을 합니다. 굉장히 중요한 것이죠. 일본의 오키노도리시마는 로칼 섬에 딸 것도 아니지요. 그런데도 일본은 오키노도리시마를 인공섬으로 만들어서 기점으로 삼겠다고 해서 여러 가지 발간물이나 홈페이지 등을 통해서 200해리를 그렸어요. 그러서 다른 나라의 반응을 보고 있는 것이죠. 세계에 200개국 넘는 나라가 있는데, 거기에 대해서 명시적으로 반대 의사를 표명한 건 중국과 한국입니다. 다른 나라들은 묵묵부답이에요. 그래서 아까 송 교수님이 말씀하신 것처럼 40만 km²의 바다를 컴퍼스를 그려 놓고 다른 나라의 눈치를 보고 있다는 거죠.

그래서 과연 일본이 도리시마를 기점으로 주장할 때, 우리가 어떻게 대응할 것이냐, 방법이 없어요. 121조 3항은 일본이 무시해버리면 그냥 중간수역으로 계속 남고 중간수역 밑에 있는 대륙붕은, 아니 우리의 물이 일본 물이 됐는데 밑의 땅은 한국 것이다, 주장은 할 수 있어요. 또 실질적으로 그렇게 다르게 경계가 확정된 데가 전혀 없는 건 아닙니다. 인도네시아와 티모르 사이에도, 그런데 그런 것들은 다 특별한 역사적인 사유가 있기 때문에 그런 것이지, 그렇게 일반적인 대륙붕과 위의 상부수역의 경계가 별도로 된다는 게 일반적인 건 아닙니다. 대부분은 같이 됩니다. 이렇게 된다고 봤을 때, 개발하는 것이 우리한테 협상력을 높여줄 것이냐, 이어도를 개발하지 않고 해양법만 들고 나가는 것이 우리의 협상력을 높여줄 것이냐 라는 것인데 아니라는 것이죠. 그것을 해양법상 무슨 암초다, 아니, 수중 암초에 대해서는 기점으로 삼을 수 없다고 하면서 일본의 암석에 대해서는 그건 해면으로 나왔으니까 어쩔 수 없지 하는 것은 패배주의자의 생각이라고 저는 보거든요. 그래서 그것을 100% 인정을 안 해주고 30% 인정만 해준다고 하더라도 우리한테는 엄청난 이득이 된다는 것이죠.

그러면 그것을 무엇으로 압박해야 될 것이냐, 해양법협약만 가지고는 굉장히 어렵다는 거지요. 아까 송 교수님이 말씀하셨는데 몇 가지만 예를 들어보겠습니다. 일반적으로 섬은 완전한 효과를 갖습니다. 제주도도 섬이죠. 그렇지만 육지하고 똑같이 완전한 효과를 갖죠. 그런데 아무런 효과도 갖지 않는 경우도 많이 있습니다. 예를 들면, 다툼이 있으면 효과가 없다고 보는 게 있습니다. 덴마크와 캐나다 중간에 한스(Hans) 섬이라는 섬이 있습니다. 이것은 서로 간에 다툼이 있거든요. 그러니까 그것은 제외해놓고 나머지 가지고 선을 그리고 한스 섬을 거기에 위치시키자고 양쪽이 합의하면 그런 식으로 되거든요. 그 다음에 일반적인 경계선이 여긴데, 이쪽 나라의 섬 하나가 여기 딱 들어와 있는 겁니다. 이럴 경우에는 이 섬은 하지 말자, 왜냐 하면 이 섬까지 하게 되면 형평의 원칙에 문제가 생긴다는 거죠. 이런 것들이 있을 수 있다는 거죠. 또 이런 섬들이 실질적으로 효과를 주지 않은 것들이 있고요. 부분적인 효과를 준 것은 굉장히 많습니다.

그렇기 때문에 우리가 도리시마라는 암초에 대해서 부분적인 효과, 우리는 협상전략으로야 효과를 안 주는 것으로 주장해야 되겠지만, 언젠가는 남부수역을 경계선으로 확정해야 되기 때문에 양보하게 되면 부분적인 효과를 주는 쪽으로 양보할 수도 있겠죠. 그랬을 경우 그 부분을 가장 적게 줄 수 있는 방법은 이어도를 개발하는 것이 가장 적게 줄 수 있는 방법이라고 주장하는 거죠.

이명찬: 100% 인정해달라고 주장할 수 있으니까…….

서영득: 보충정리하면, 우리가 섬이다 섬이 아니다 라고 했을 때, 김 교수님은 섬이 경계확정에 얼마나 영향을 주느냐에 대해 직접적인 설명을 잘 해주셨는데, 일반적으로 국제적으로 합의된 섬이냐 아니냐에서 섬이 되려면 밀물 때 물이 들어와도 잠기지 않고 육상으로 남아 있어야 된다는 것이죠. 우리가 용어상으로 하면 그게 필요조건이에요. 그런데 충분조건이 있어요. 충분조건은 그 섬이 독자적으로 자족적인 경제생활을 할 수 있느냐, 물이

나느냐, 이에 따라서 섬이 되느냐 마느냐가 달린 겁니다.

이명찬: 그럼 오키노토리시마는 전혀 섬이 아니죠.

서영득: 아니죠.

이명찬: 그런데 상황이 변해가면 바뀔 수가 있지 않습니까? 과학 기술이 빠르게 발전해가면서 해양경계 획정에 새로운 변수가 나타나듯이, 섬의 개념도 바뀌어 갈 수 있지 않겠습니까?

김병렬: 개념이 바뀌어가는 거죠. 아무튼 영국이 로칼 섬을 포기한 것은, 영국이니까 포기를 했겠죠. 일본 같은 경우는 오키노토리시마에 비행장까지 건설하겠다고 하고 있습니다.

이명찬: 이번에는 서해의 중간수역에 대해 말씀을 나누어 보겠습니다. 한국과 중국이 중간수역을 설정할 당시 바다 면적을 계산하여 양편이 똑같이 중간에 선을 그어 설정했다고 하는데, 그렇습니까?

김병렬: 아니요. 그 가운데를 잘랐다고 보기에는 좀 어렵고요. 왜냐하면 과도수역은, 지금은 다 해당되는 쪽이 배타적 경제수역이 됐는데, 과도수역이 양쪽으로 있고요. 그 가운데는 중간지역으로 있습니다. 그러니까 중국의 입장에서 이 중간수역은 나중에 50 대 50으로 자르는게 아니고 80 대 20, 70 대 30, 얼마든지 자기네가 주장할 수 있기 때문에 그렇게 합의를 봤습니다.

이명찬: 여기 법을 하시는 분들이 계시니까 궁금해서 그러는데, 중간선 원칙하고 아까 해안선 말씀을 하셨는데, 제가 이해하기는 중간선 원칙하고 등거리선 원칙이 있어요. 중간선 원칙에 의해서 등거리를 그어서 하면 중간선 원칙이 되고 해서, 중간선과 등거리라는 용어를 합쳐서 사용해버리는 경우

도 있어요. 제 이야기는 중간선 원칙은 마주 보는 나라끼리 하는 걸로 하고, 등거리선을 적용하는 것은 인접한 나라끼리 할 때 적용하는 것이라고 알고 있어요. 그렇게 했을 때 인접국가 간에 하는 등거리선을 왜 등거리선으로 하느냐, 이것을 용어로 설명해주는 책을 보지 못했어요.

김병렬: 쉽습니다. 왜 등거리선으로 되느냐 하면요, 사실은 마주 보는 나라끼리도 등거리선이라고 표현해도 틀린 것은 아닙니다. 왜냐하면 이렇게 연결되면 이쪽에서 등거리거든요. 그런데 인접한 나라끼리 했을 때 왜 등거리선이나 하면, 이렇게 경계선이 되어 있다고 했을 때, 이것을 어떻게 잘라야 될 것이냐고 했을 때, 이 거리와 이 거리가 등거리라고 하는 거죠. 그래서 이게 이렇게 되면 관계가 없는데 변형이 되어 있다고 하면 정확히 중간선으로 구분하기가 어려운 경우가 있을 수 있거든요. 이런 경우에 보면 등거리선이라고 해서 조금 위로 가다가 해양 경계선은 직선으로 표시하는데 특정한 지점에서 밑으로 꺾어졌을 경우를 등거리선이라고 표현합니다.

송성대: 저는 이해하기를, 이렇게 육지가 있을 때 A라는 나라, B라는 나라, C라는 나라가 있을 때, 육지 경계선이 이것이거든요. 바다를 어떻게 할 거냐 이거죠.

김병렬: 그래서 여기 나온 게 이것과 똑같은 케이스가 있죠. 1969년에 북해 대륙붕사건인데, (지도를 보면서) 이쪽이 덴마크·독일, 이쪽이 네덜란드, 이걸 어떻게 해야 될 것이냐 해서 당시에 등거리선 원칙에 따라서 아마 국경선이 이렇게 되어 있을 겁니다. 그래서 등거리선 원칙에 따라서 덴마크는 이렇게 오고, 네덜란드는 이렇게 가야 된다는 게 두 나라의 주장이었죠. 독일은 이것은 안 맞다고 해서 결과적으로 영국이 있으니 영국과의 중간선으로 해서 여기에다 일정한 선을 이렇게 그렸죠. 이쪽에 또 무슨 나라가 있죠. 그래서 이렇게 가다가 조금 들어갔다, 하여간 이런 식으로,

송성대: 제가 왜 이런 얘기를 하나 하면, 아까 형평의 원칙을 말씀하셨기 때문에 한중 간에 이어도 바다를 경계획정하는 데 중국은 형평의 원칙을 강조하거든요. 그래서 저 같은 경우는 그 형평의 원칙은 이것이다 이거죠. 인접국 간에 적용될 만한 용어지, 중국하고 한국 간에 이와 같은 거 조정할 이유 하나도 없다 이거죠.

북해 대륙붕사건에서 서독은 그 당시에 바다로 나갈 수 없거든요. 동독은 발트 해로 나갈 수 있으나 이게 막혀버린 거예요. 너무 억울하다 조정해 달라고 해서 형평의 원칙에 의해서 내쳐준 거죠. 그러니까 제가 하고 싶은 말은 우리 전문가들이 중국하고 논리적으로 이의 제기할 때 이 얘기를 해주어야 된다는 거죠. 당신네들이 형평의 원칙 하는 거 해양선 길이 그것은 인접국 간에 하는 논리지 마주 보고 있는 나라에서는 적용해서는 되지 않는 거다, 이렇게 얘기를 해야 되죠.

말이 나온 김에 하는데, 또 하나는, 중국은 실트라인(siltline)을 얘기하거든요. 이어도가 이렇게 있으면 황하·양자강에서 나온 실트가 마라도로 들어와요. 그래서 여기까지가 자기네 바다라고 그러거든요. 그랬을 때, 우리는 무슨 반론을 제기해야 되냐 하면, 유라시아판 구조를 얘기해야 되요. 이 실트를 다 걷어내도 200m 이내의 대륙붕은 마찬가지로 된다 이거죠. 이런 얘기를 하는 사람은 아무도 없어요.

이명찬: 지금 상당히 어려운 얘기 같아요.

김병렬: 그런데, 중국이 거기 실트가 많이 있긴 하지만 우리나라 실트도 가라앉아 있죠. 작을 뿐이지.

송성대: 더 거슬러 올라가면 빙하시대에는 중국대륙, 한반도, 일본열도 모두가 연결되어 있어 이들 나라 사이는 여러 강들만이 흐르고 있었거든요. 그때에 지금의 황해로 들어가는 중국이나 한국의 모든 강들이 토사를 운반해서 동아시아 바다의 대륙붕을 만드는 데 기여했죠. 따라서 한국과 중국

사이의 바다 경계를 그을 때, 대륙붕의 토사가 어디서 왔느냐, 또는 해안선의 길이가 어떠냐 하며 형평의 원칙을 논하는 것은 아무런 의미가 없습니다. 형평의 원칙은 마주보는 나라가 아니고 인접한 나라끼리 경계선을 그을 때 등거리 원칙을 적용하게 되는데 이때 특정한 나라가 많은 불이익이 생긴다고 판단되면 이를 고려하는 원칙일 뿐입니다.

양희철: 저는 조금 다른 시각에서, 크게 의견차이가 나는 것은 종합해야 될 것 같습니다. 우선, 실트라인이란 중국 쪽 공식 입장은 아닌 것이고, 일부 학자들이 주장하고 있습니다. 실트라인은 특히 황해 경계형성, 황해 대륙붕 대부분이 중국의 강을 따라서 흘러나온 퇴적물들이 쌓여 형성되었기 때문에 황해 대륙붕은 중국이 가져야 된다는 입장이에요. 문제점은 과연 실트라인의 정의를 어디부터 어디까지 할 것인지 과학적인 측면에서 문제가 되는데, 실트가 굉장히 미세한 이질 구조이기 때문이에요, 모래도 아니고 진흙도 아니죠. 그런데 이 실트에 대한 중국의 정의가 굉장히 다양하게 나타납니다.

그리고 또 하나는 법적인 측면에서 실트라는 주장을 근거로 할 수 있는 그나마 유일한 것은 유엔 해양법협약 76조밖에 없어요. 예를 들어, 협약 제 76조 제4항에서는 대륙붕을 연장할 수 있는 기술적 공식을 제시하고 있는데, 이 중 '퇴적암의 두께'에 근거할 수 있도록 규정하고 있습니다. 중국의 실트라인 주장은 제4항 (a)의 (i)가 규정하는 '퇴적암의 두께가 그 가장 바깥 고정점으로부터 대륙사면의 끝까지를 연결한 가장 가까운 거리의 최소한 1%'가 되는 '고정점들을 연결하는 직선의 경우 같은 대륙주변부를 따라 60해리 이상 떨어지지 않은 지점을 연결한 선'에서 비롯한 듯합니다.

그러나 이는 대륙붕에 대한 연안국의 권리 문제와 권리의 외측한계를 규명하기 위한 기술적 문제를 혼동하는 것이라 판단됩니다. 즉, 제76조의 대륙붕 정의는 대륙붕에 대한 권원과 함께 200해리 이원 해역까지 대륙붕을 확장시키고자 할 경우, 이를 확인하기 위한 기술적 방법(Formulae) 혹은 기준을 제시하고 있는데 중국의 주장은 권원을 확장하기 위한 기술적 방법에

의지하고 있다는 것이죠. 이는 중국이 실트를 근거로 제기하는 대륙붕에 대한 권원의 문제는 사실 권원(entitlement)이 아닌 외측한계를 확정하는 기술적 방법(method of delimitation of the outer limits of the continental shelf)에 근거한 것으로 타당치 않습니다. 권원에 대한 합리적 논리가 성립되지 않은 상태에서 외측한계를 확정하는 기술적 방법으로 권원을 주장하는 것은 어불성설이기 때문이죠.

또 하나의 문제점은 과연 황해 대륙붕의 대부분이 중국에서 빠져나온 퇴적물로 구성되었는가. 과거 황해 실트에 대한 다수의 논문은 중국의 실트 형성을 당연한 가설로 접근하고 있다는 특징이 있었습니다. 그런데 황해의 퇴적물이 과연 중국 기원에 다 의존했는가, 그것은 아니라는 것이 우리 측 연구 결과입니다. 북한에서 서한만을 통해서 나오는 실트, 우리 쪽 강에서 나오는 실트, 중국에서 흘러 들어오는 실트 등 이들은 사실 실트라인이라는 것이 있지만, 라인을 형성하고 있는 것이 아니라 황해는 거대한 중첩된 실트 존이 형성이 되어 있습니다. 때문에 중국의 주장은 과학적으로도 맞지 않는 접근법입니다. 지적인 바와 같이, 과거 1980년대 이후에 중국 지질학자들 대부분이 하나의 전제되는 가설을 설정했어요. 황해 대륙붕의 대부분은 중국 두 개의 강에서 흘러나온 퇴적물들이 형성했다. 이런 대원칙을 설정해 놓고 과학적으로 조사를 하다보니까, 대부분 이런 정설로 굳어졌어요. 그런데 중국 쪽에서 펀드를 내서 마르탱(Martin)이라는 프랑스 학자가 연구해본 결과, 아닌 것 같다는 것입니다.

예를 들어, 발해를 통해 황해로 접어드는 퇴적물 양은 매우 제한적이어서 전체 황해 퇴적물 양의 1% 이하라는 사실을 지적하고 있습니다. 또 연구결과를 통해 선형연구들은 중국 강에서 흘러나온 퇴적물들이 특히 발해만 쪽에서 흘러나온 대부분이 황해를 형성했다고 했는데, 발해만과 황해 수치의 교환율을 보니까 일년에 며칠이 안 되더라는 결과를 도출합니다. 최종적으로 마르탱은 발해만 쪽에서 강을 통해서 나오는 퇴적물들은 거의 90%가 다 그쪽에 가라앉아버린다고 발표합니다. 즉, 수체 자체가 교환이 안 된다는 의견이었어요. 이런 문제 때문에 중국이 산둥반도 내에 운하를 뚫으려고

했던 적이 있어요. 계획되었던 운하는 폭이 200m 되고, 깊이도 깊게 하려고 했지요. 운하를 통해 해결하려던 문제는 바로 발해만의 수질 개선에 관한 환경문제였습니다. 발해만이 완전히 썩어버리는 바다가 됐기 때문에 황해하고 바닷물을 교체시켜서 발해만을 살리는 구상인데, 이 역시 발해만하고 황해의 수체 교환율이 그렇게 많지 않다는 것을 증명하는 객관적 자료가이기도 합니다. 중국 역시 퇴적물 형성에 대하여 인지하고 있다는 것이죠.

또 하나의 문제점은 중국의 실트라인 주장은 황해 쪽에서는 중국에게 굉장히 유리할 수 있다고 해석하더라도, 북한 쪽으로 가면 북한 서한만의 퇴적물들 거의 대부분이 위쪽을 형성하고 있어요. 그리고 또 하나는 동중국해 쪽으로 내려오면 동중국해 쪽은 퇴적물들이 전부 다 자기 연안에 머물러 있어요. 그런데 중국이 주장하는 것은 동중국해에서 자국의 대륙붕은 오키나와 해구의 중간선까지 대부분 간다는 입장이잖아요? 이걸 서로 충돌이 되죠. 황해에서는 유리하지만 양쪽 해역에서는 중국이 스스로 자기 논리를 깨야 되는 그런 현상이 생깁니다. 그래서 실트라인 문제는 법적·과학적인 측면에서 모두 적용 가능성은 없죠. 그래서 우리는 황해 같은 경우는 단일 대륙붕이기 때문에 자연의 원칙이 적용될 여지는 없고 중간선 개념으로 가도 충분히 된다고 봅니다. 이 부분에 대해서는 일부 중국 학자들도 찬성하고 있어요.

또 하나는 형평의 원칙 문제, 중간선의 문제라고 그랬는데, 형평의 원칙이라는 것은 사실은 대원칙이에요. 경계획정을 할 때 중간선이라는 것은 방법론이라고 얘기를 많이 해요. 이것을 아까 인접국가와 대양국가 간에 다른 접근을 해야 된다고 했지만, 사실은 거의 다수의 판례에서는 경계획정에 접근하는 대원칙은 형평입니다. 이 형평이라는 것이 어떤 특정 국가를 분리하는 요소가 아니고, 경계획정을 하고자 하는 대상 지역에 있는 서로 주장하는 모든 요건이 다 대입될 수 있다는 측면에서의 형평인 것이에요.

황해 쪽에서 형평이라는 것, 중국이 대원칙으로 주장하고, 저희들은 형평이라는 실체가 없기 때문에 실무적 측면에서는 보다 안정되고 투명한 절차를 활용하지는 측면이 강하죠. 그래서 황해에서 역시 형평이 경계획정의 대

원칙일 수는 있으나 두 나라의 실무적인 단계를 진척시키는 데에는 거의 도움이 되지 않는다. 그래서 현재 일반적인 관례에서 접근하고 있는 단계, 하나의 임시 가상선을 긋고, 혹시 이 선을 움직일 만한 관련 사항이 있으면 그걸 조금 조절해서 최종적인 선을 도출하는, 3단계 접근 방식으로 우리는 주장을 해요.

김병렬: 잠깐만요. 저는 잘 몰라서 물어보는데, 중국의 동해안 해안선 길이하고, 우리 서해안의 해안선 길이하고 우리가 더 길지 않아요?

양희철: 그것은 계산을 어떻게 하느냐의 문제 같습니다.

이명찬: 저도 아까 의문이 계속 들었는데, 중국 쪽 해안이 길다는 게 꼬불꼬불해서 길다는 얘기죠?

김병렬: 아니죠, 대륙이 크니까. 꼬불꼬불하긴 우리가 더 꼬불꼬불하죠.

양희철: 중요한 것은 양국이 가진 해안선이 아니라, 양국이 경계를 확정하고자 하는 해역의 해안선 길이입니다. 그러니까 하나의 전제가 되는 것이, 양국 간에 경계확정을 할 때, 우리의 첫 번째 작업이 대상 해역이 어디인가를 정해야 돼요. 예를 들어서, 황해의 경계확정을 한다면 황해 경계확정을 하는 데 미치는 해안선이 어디인가 이걸 설정하는 작업을 해야 돼요. 즉 양국의 해안선 길이 도출은 양국의 경계확정 협상 대상인 수역의 해안선 길이이지 양국이 가지는 모든 해안선 길이를 비교 대상으로 하지는 않습니다. 예를 들어서, 중국 대륙은 굉장히 긴 해안선인데 모두가 황해에 영향을 주는 해안선은 아니니 제한을 두는 거죠. 중국이 실제 이해관계가 있다고 생각되는 해안은 여기서 여기까지인 것 같다, 그리고 우리는 사실 전체 육지와 제주도, 도서가 대상 해역에 산입될 수가 있는 거죠.

그렇다면 양국이 공동의 이해를 갖는 해안의 길이가 얼마나 되는가를 측

정해야 되는데, 기준은 다 다릅니다. 예를 들어서 중국 같은 경우는 좀 간소화하는 게 유리할 수도 있고요. 우리 같은 경우는 도서가 굉장히 많기 때문에 도서 해안선까지 다 포함시켜서 길이를 측정하면 더 유리해요. 그런 많은 경우의 수가 있습니다. 그래서 이것도 협의사안에 해당이 되는 거죠. 물론 해안선을 산출하는 방법 중에는 보다 간단하게 양국이 주장하는 기선을 대상으로 산출할 수도 있겠죠. 해안선 산출이라든가 경계확정에서의 중간선 도출은 예전에는 수작업이었지만 지금은 프로그램을 활용합니다. 다른 방법으로는 양자 간 합의를 통해서 특정 크기의 해도를 대상으로 산출하든가 혹은 실측을 통해서 해안선을 도출하는 방법도 활용될 수 있습니다.

송성대: 우리나라 지질률이, 해안선의 직선거리에 비해서 굴곡된 비율이 120배예요. 중국은 30배도 안 될걸요.

양희철: 문제는 이제 그것조차도 협의사안인데, 우리들은 양국이 가지고 있는 해안선의 길이가 황해 경계확정을 추진하는 데 영향을 미칠 정도는 아니라고 봅니다. 국제 관례를 볼 때, 해안선의 길이가 6 대 1, 7 대 1이었다고 해서 그게 반드시 선에 반영되는 건 아니거든요. 사안별로 다르기 때문에 우리 쪽에서는 해안선의 길이조차도 여기에 영향을 미칠 수는 없는 것 같다고 현재 주장하고 있어요. 그러니까 모든 사안이 하나, 하나 합의돼야 하기 때문이죠.

이명찬: 그런데 그게 합의가 가능해요?

양희철: 국경을 도출하는 작업이기 때문에 그만큼 신중하고, 복잡하지만 합의 없이는 한 발짝도 나아갈 수 없는 문제입니다. 그런데 이미 큰 걸음 중 하나는 올해 한중 두 정상 간에 내년부터 공식 협상을 시작하자고 합의가 됐어요.

김병렬: 그런데 합의를 안 할 수가 없어요. 왜냐하면 중국 어부가 한 명 죽었잖아요. 이런 상태로 계속 가는 것은 어느 쪽도 동의하지 않을 겁니다.

이명찬: 그건 아직 확정이 안 된 지역에서 그렇게 벌어지는 거예요?

김병렬: 아니요. 어차피 중간수역에서 어업 활동을 하는 것은 우리가 뭐라고 못하죠. 옛날에 과도수역이라고 되어 있다가 우리 측으로 넘어온 수역, 그쪽 안에 들어와서 하나까 문제가 되는 것이죠.

이명찬: 그런데 그것은 중국이 불만을 얘기할 게 없을 것 같은데.

송성대: 그렇죠, 불만을 얘기할 게 없죠.

이명찬: 그런데 왜 그러는 것이예요?

김병렬: 자국민이 죽었으니까.

양희철: 중국 측 주장은 한국 측이 과도한 범 집행을 했다는 점을 강조하고 싶은 거죠.

김병렬: 사람이 피해를 입으면 일단 목소리가 커지는 거니까.

이명찬: 중국 입장에서 공식적으로는 당연히 이렇게 얘기를 해야겠죠.

양희철: 시간이 없는 것 같아 빨리 말하겠습니다. 아까 언급하신 것 중에 이어도에 대한 개발문제를 언급하고 싶습니다. 물론 저는 이어도가 향후에 중국과 경계선이 확정이 된다면, 그렇다면 우리 관할 수역 내에 있기 때문에 관할권 행사의 측면에서 인공섬을 만들든 무얼 하든 거기에 대해선 충

분히 공감을 해요. 그런데 현재 대중이 아니라 대일과의 관계라면 이어도에 인공섬을 만들더라도 실제 도리시마의 문제하고 이어도를 경계획정 기점으로 삼았다 하더라도 일본과의 관계에서 경계획정에 영향을 줄 수 있는 요소는 아니에요. 섬에 영향이 전혀 없는 위치에 있기 때문에, 왜냐하면 우리가 경계획정을 할 때, 제주도와 마라도가 있고, 도리시마가 있는데 이어도는 더 멀리 떨어져 있던 말이에요.

앞에서 언급하신 대로 설령 이어도에 기점을 아무리 찍더라도 한일 간 경계에 영향을 줄 수 있는 정도까지는 못 미쳐요. 그래서 활용 가능성에 대해서는 조금 제한적으로 봐야 될 것 같고, 또 하나의 문제는 암초하고 섬의 문제예요. 이걸 국제법 해석의 문제이기 때문에 인공섬의 문제하고 병론할 수 있는가는 조금 생각해봐야 될 것 같아요.

마지막으로 언급하면 대륙붕 문제가 2028년에 끝나는데, 골머리 썩고 있는 것 중의 하나입니다. 2028년 이후에 어떻게 할 것인가? 현재 외교부도 조금 곤혹스러울 것이라고 저는 생각해요. 왜냐하면 JDZ(Joint Development Zone) 개발문제를 많이 언급하시는데, 양국의 석유공사가 대표로 지금 다각도로 시추와 개발을 하기 위한 노력을 많이 하고 있습니다.

우리나라 석유공사가 주로 일본 석유공사에 개발하자고 제의를 하고 있지요. 일부에서는 왜 단독으로 못 하냐고 비판적 견해가 많은데, 이는 양국이 체결한 남부 대륙붕 공동개발협정 자체가 JDZ에서 개발하거나 시추를 할 때는 양국이 합의하도록 규정되어 있기 때문입니다. 합의가 안 되기 때문에 시추 자체를 못하는 것이죠. 일본 입장에서는 왜 합의를 안 해주냐, 굉장히 단순해요. 일본은 거기 자원이 없다고 생각한다, 자원이 없는데 왜 돈 들여서 쓸데없는 조치를 하느냐고 주장하고 있죠.

이명찬: 공동개발 투자를 하니까 그런 거 아니예요?

양희철: 아닙니다. 공동개발의 문제, 즉 금전적 투자의 문제가 아니라 일본 입장에서는 JDZ를 향후 2028년 이후에 해결하는 것이 유리한 입장에 있다



고 생각하기 때문이죠. 그리고 양국 협정상 JDZ의 시추 자체가 합의사안이 기 때문에 우리나라 측에서 100% 자금을 투자한다고 해도 일본은 어차피 자기 대륙붕으로 편입될 가능성이 높다고 판단해서, 움직일 이유는 없는 거죠.

이명찬: 아 그래요? 그런데 우리 돈을 가지고 시추하면 일본은 손해볼 게 없잖아요.

양희철: 아닙니다. 언급한 바와 같이, 일본은 단순히 경제적 이유가 아닌 관할해역에 대한 장기 계획 하에 태도를 결정하고 이행하고 있다고 해석됩니다. 우리나라 외교부와 산업통상자원부 역시 적극적인 입장을 주로 제시하고 있는 것으로 알고 있습니다. 그럼에도 불구하고 일본은 2028년을 기다리는 것이죠. 왜냐하면 최근에 판례 경향이라는 것이, 물론 판례는 절대적인 원칙은 아니에요. 하나의 추세인데, 400해리 미만 해역에서의 지질·지형적인 측면이 굉장히 감퇴되는 경향으로 나가요. 그러니까 일본 입장에서는 기다리면 자기네 대륙붕이라는 입장이 강해진다고 해석하니, JDZ 문제에 소극적일 수밖에 없습니다.

이명찬: 아주 머리가 아프네요.

김병렬: 제가 작도 능력은 정확치가 없어서 정밀작도는 못 해봤는데, 이어도는 중간수역의 약간 좌측으로 치우쳐서 위쪽에 있고, 도리시마는 중간수역의 동쪽에 있습니다. 그래서 이어도와 도리시마의 중간선을 그리면 현재 남부의 중간수역으로 되어 있는 부분 중에 좌측 부분이 잘라져 우리 쪽으로 오게 됩니다. 그래서 경계선에 미치는 영향이 없다고 저는 보지 않거든요. 나름대로 영향력이 있다고 생각하거든요.

송성대: 저도 이어도를 두고 양국 간의 필요성, 자국의 이익을 위해서 주장

하는 것은 당연하다고 생각합니다.

이명찬: 양국이라는 게 일본하고? 중국하고 얘기인 거죠?

송성대: 중국하고요. 일본은 조금 비켜 있거든요.

이명찬: 지금 계속 일본하고 얘기가 많이 나온 것 같은데, 사실 일본은 이어도 주장하고는 관계가 없잖아요?

송성대: 방공식별구역에 포함됐지만, 그 사람들이 확장된 방공식별구역에 대해 크게 항의를 하지 않는 입장이고요.

이명찬: 선생님, 잠시만요. 제가 질문을 하나 드릴게요. 중국이 방공식별구역을 그리고 나서 한국 정부가 어떻게 해야 되느냐, 제가 TV에 나가서 토론한 적이 있어요. 그때 어떤 인사가 중국이 일방적으로 그었다고 해서 한국이 또 일방적으로 갖게 되면 중국이 서해안 쪽으로 확 들어와서 선을 그어버릴 것이다. 그러면 힘이 약하기 때문에 한국이 그렇게 해서 오히려 더 손해를 본다. 또 하나는 일본은 또 어쩌냐, 일본은 그동안 이어도가 자기들 방공식별구역인데 한국이 일방적으로 그으면 그전에도 계속했던 얘기가 독도를 자기 방공식별구역으로 일방적으로 갖겠다고 엄포를 놔서 결국은 우리 정부가 안하고 계속 있었던 말이에요. 그런데 지난번에 저는 중국이 그은 이 틈을 이용해서 우리도 그어야 된다고 해서 그랬잖아요?

그런데 저하고 토론을 했던 사람은 그것을 두고 한국의 국익에 손해가 될 것이다, 뭐 이런 얘기를 했어요. 왜냐하면 아베가 지금은 오바마의 압력에 의해서 한국이 일방적으로 갖더라도 묵인하겠지만, 그 다음 그 다음 정권으로 갔을 경우에 독도를 일방적으로 그을 가능성이 농후하다. 반드시 그을 것이다, 그래서 결국은 우리가 일방적으로 갖게 되면 장기적으로 중국한테도 당하게 될 것이고 일본한테도 당하게 될 것이라고 주장을 했어요. 여기에 대해

서 견해가 있으십니까?

서영득: 방공식별구역에 대한 중국의 입장을 두고, 중국이 방공식별구역을 시범적으로 했을 것이고 우리의 서해안에 들어갈 수 있다고 주장하는 학자들도 있죠. 중국으로서는 더 나아가서 남중국해도 더 시급합니다. 방공식별구역을 서해안에 설정하거나 더 나아가서는 일본이 방공식별구역을 독도에 확장할 것이라는 주장은 현재로서는 전혀 근거가 없다고 봅니다. 그 이유가 뭐냐하면 방공식별구역을 영토의 개념으로 생각하는 분들이 그렇게 생각하는 것이죠. 방공식별구역은 말 그대로 식별하는 구역에 불과할 뿐인데, 그것을 국제분규의 대상에 포함시켜 문제삼을 그럴 필요성이 없는 것이죠.

또 방공식별구역에서 무력충돌이 일어났던 경우도 없습니다. 알제리가 옛날에 알제리-프랑스 사태에서 소련기에 충격을 가했다가 문제가 되었던 경우는 있었지만, 그런 사건은 매우 특수한 사항이고 그 외 문제된 경우가 없는데, 문제삼는 것은 어떻게 보면 너무 단편적인 생각이라고 보고요. 방공식별구역을 우리가 확장한 데 대해서 중국이 유감을 발표했죠. 중요한 발표였지만 그것이 크게 문제화되지 않고 넘어갔던 것은 중국도 방공식별구역을 발표한 상황이고 우리도 그러한 상황인데, 지금 운용 자체는 삼국이 상호 간에 무시하고, 특히 중첩지역은 상호 간에 무시하는 식으로 되어 있고, 그럼에도 민항기는 비행계획서를 제출하는 식으로 되어 있죠. 민항기는 위협하니까. 미국이 들어갈 때는 비행계획서 제출을 안 하겠지만, 사실 미국의 비행기가 외교 회담을 위해 들어갈 때는 안 했죠. 근본적으로는 일본과 미국의 해양세력에 대해 중국이라는 대륙세력이 해양에 대한 세력 확대를 꾀하는 과정에서 중국의 방공식별구역이 발표되었으나 시간이 지나면서 새로운 질서로 형성될 것으로 봅니다. 이 이야기는 이 정도로 되겠습니까?

참고로 말씀드리고 싶은 이야기는, 최근에 실크로드에 대한 세미나가 있었는데 중국 학자들의 많은 수가 이어도에 대해서 거론을 하더라는 것이죠. 중국도 경제력이 높아졌기 때문에 이어도에 관한 관심을, 자기 영토에 대한 확장에 관심을 가지는 것은 당연한데, 또 다른 측면에선 소위 삼전론이라고

해서 중국은 전시에 무력 외에 여론전·심리전·법률전으로 적국에 대해와 해공작을 전개하는 전략을 사용하고 있다고 합니다. 중국의 방공식별구역 선포를 이런 면에서도 주목할 필요가 있습니다. 향후 중국은 법률전이라는 측면에서 여러 분야에서 법규화하는 작업을 할지도 모릅니다. 사실 중국으로서는 아까 말씀드렸듯이 전체적인 국제조약이라는 무대에서는 늦게 들어온 나라거든요. 그렇기 때문에 다소 손해를 보고 있던 나라죠.

예를 들면 FIR 같은 것도 ICAO에서는 중국이 들어오기 전에 선을 그었거든요. 중국은 이제 국제무대에 나오면서 제3국들에게 호전적이라는 소리는 듣기 싫지만 일본과 미국의 방어선을 견제하고 싶은 선에서 자꾸 밀어내는 입장이겠죠. 그런 의미에서 중국의 방공식별구역은 오래전부터 준비되어온 것이죠. 그 입장에서 우리 이어도라는 것을 봐야 되는데, 이어도는 중국에서 보면 군사적 요충지로서 전략적 요충지이지만 우리로 봐서는 군사적인 면에서 상대적으로 중요성이 떨어질 수도 있는 것이지요. 물론 무역면에서는 우리뿐만 아니라 중국 쪽에서도 다 중요하지요. 그런 측면에서 본다면 이어도 문제를 특히 국민들에게 마치 영토의 개념으로 접근한다거나 또는 그곳을 크게 군사적으로 중요시해서 어떤 분들은 왜 그곳에 해군을 주둔시키지 않느냐 이런 주장을 하고 있는 분들도 계시는데 그런 모습은 바람직하지 않습니다. 그런데 이런 것은 너무 무리한 주장이라고 생각합니다.

그래서 아까 김병렬 교수님께서 이어도를 인공섬으로 만들자고 하셨는데 그 점에서 저도 동의하는 바가 있습니다만, 지금 있는 그 자체도 인공섬이거든요. 분류를 한다면 설치물이지만, 어느 정도 사람도 가 있고 실제 통제를 하고 있는 입장입니다. 그 이상 섬을 만든다는 것이 반드시 필요한지는 의문입니다. 제가 볼 때는 이어도에 대해서는 전략적으로 접근할 때 우리가 군사적인 면을 버리면 국제적으로 호응을 얻을 수 있다는 거죠. 이어도라는 것은 우리를 앞세워서라도 일본과 미국은 대 중국 방어면에서 전초기지로 삼고 싶어 하는 것이거든요.

그렇다면 우리가 군사적인 면이 아닌 해양과학기지로서의 역할이나 항해의 안전 등 여러 가지 좋은 면에서 접근만 한다면 국제적으로 우리가 호

응을 얻을 수 있다는 것이죠. 또 더 나아가서는 우리가 관찰하고 있는 입장에서서는 운용면에서 군사적으로 하든 안 하든 간에 우리가 점유하고 있는 이상 미국과 일본의 입장에서는 우방이라는 측면에서 잃을 것이 없는 것이죠.

저는 이어도라는 측면에서 우리가 가지고 있는 자산을 너무 확대해서 접근을 지나치게 크게 할 필요는 없지 않느냐, 그건 중국을 자극하고 중국이 쓸데없이 관심을 가지게 될 것 아니냐, 근본적으로는 해양경계획정의 문제인데, 저 사람들은 인구로 보거나 해안선의 길이로 보거나 또는 퇴적물로 보거나 모든 것이 자국에 유리한 일방적인 주장에 불과한 것들이죠. 그리고 국제법으로 수용할 수가 없는 영역들이죠. 우리로서는 지금 국제법 원칙에 따라서 경제규모로 봐서는 우리도 못지않게 큰 나라니까 얼마든지 우리가 주장하는 중간선을 고수할 능력을 갖춘 것이고 그것이 국제적으로 설득력을 가질 수 있기 때문에 중간선만 한다면 이어도를 너무 전략적으로 중요한 것으로 부각시키지 않고도 어차피 우리 해역에 와 있는데 그걸 자꾸 자극할 필요가 없다는 거죠. 우리는 해양경계획정에서 계속 중간선을 주장하면 될 것이고 이어도는 부수적으로 우리한테 떨어지겠지요. 우리가 중요하듯이 그 이상으로 중국이 중요하기 때문에 이어도에 대해서는 자꾸 자극적인 문제로 접근할 필요가 없다고 봅니다.

이명찬: 서영득 변호사님은 대중 전략 관점에서 얘기를 하시는 거고, 김병렬 교수님은 대일 협상에서 이 카드를 활용한다는 얘기거든요.

김병렬: 그게 중국하고는 아주 심각한 문제가 있어요. 어떤 문제냐 하면, 중국이 지금 기점으로 삼고 있는 것은 서산다오라는 섬인데, 그건 큰 섬이거든요. 그런데 그 밖으로 보면 우리가 동도라고 하는 진짜 암석이 있어요. 그런데 과거에는 그걸 기점으로 많은 국내 학자들이 알고 있었는데, 중국이 그것을 특별히 기점으로 주장을 안 하고 있거든요. 그런데 만약에 우리가 이어도를 기점으로 주장하면 중국은 이제 그것을 기점으로 주장할 수가 있

죠. 그러니까 중국과는 협상을 하는 것이고 일본과 협상할 때는 일본이 도리시마를 안 들고 나오면 우리도 이어도를 구태여 들고 갈 이유가 전혀 없는 것이죠.

그런데 지금까지는 일본이 그걸 들고 나왔고, 거기에 대해서 뭔가 우리가 협상 지렛대를 만들지 않으면 안 된다는 거죠. 그러니까 중국과는 중국대로 협상을 하는 거고, 그런데 이게 안 맞는게 우리는 일본하고 협상을 할 때는 자연적 연장이론을 지금까지 주장해 왔어요. 중국하고 할 때는 중간선으로 했거든요. 그러니까 상대에 따라서 주장을 달리 하는 것이죠.

이명찬: 제가 동아시아 영토문제를 여러 가지 공부하다보면 일본 같은 경우는 예를 들어서 센카쿠제도를 중국하고 다투면서 실효지배를 주장하려다 보니까 독도나 남쿠릴열도(북방 영토)는 다른 나라들이 실효 지배를 확실하게 하고 있던 말이에요. 그것도 주장하기 애매하고, 일본은 이것저것 상충되는 것 때문에 주장할 게 없어요. 지금 중국도 마찬가지로 아닙니까? 그것과 마찬가지로 우리도 이어도 가지고 일본과 협상할 때 기준과, 중국과 협상할 때 기준이 달라버리면 애매할 것 같은데요.

김병렬: 어차피 다른 기준 가지고 주장하다가 서로 타협점을 찾아서 합의하는 것이거든요. 그렇기 때문에 미리부터 우리는 협상 기준이 다르니까 안 되겠다고 생각해서는 안 되고, 어떤 나라든지 자기에게 최대한 유리한 것을 가지고 일단 협상장에 가서 부딪칩니다. 그리고 조금씩 양보해주고 받아내는 거죠.

이명찬: 지금까지 이어도에 대해 여러 차례 협상이 있었다고 들었는데 무엇인지요?

김병렬: 이어도에 대한 협상이 아니라 해양경계획정 협상이죠.

이명찬: 해양경계획정에 관한 협상이 중국과는 열네 차례 있었고, 지금 처음 개시한다는 것은 이어도 문제 아닌가요?

양희철: 아닙니다. 지금 양국 간에 차이가 나는 것은 우리는 그동안 중국하고 국장급 회담을 1차부터 쪽 세서 14차까지 왔다는 입장입니다. 그러나 중국 입장에서 과거의 회담은 공식 회담은 아닌 실무차원의 사전협의로 해석하고 있습니다. 다행인 것은 중국의 경우 국경선을 확정하는 데 있어서 정상이 합의를 해서 수석대표가 누구냐 하는 문제가 그 협상의 결정권을 좌우하는 데 중요한데, 시진핑 주석이 거기에 합의를 했다는 것은 실무자들한테는 굉장한 압박이거든요. 이 유사한 사례가 2000년도에 통킹 만에서 베트남과 해양경계협정을 체결할 때 이미 경험한 바 있습니다.

중국과 베트남 두 정상은 국경선 협의를 2000년도까지 최종 합의하자고 1993년도 정상회담을 통해 합의했습니다. 이후 7년이 걸렸는데 계속 지지부진하다가 2000년도가 되었기 때문에 실무자들이 급해졌고 결국 실무자뿐 아니라 다양한 전문가 회의 등이 신속히 진행되면서 2000년도에 체결되고 2004년 발효되었습니다. 양국의 협정이 4년 늦은 2004년도에 발효되었던 것은 이 협정으로 인해 광둥성 어민들의 어업 관련 산업구도가 침해받자 이를 조정하기 위해서였어요. 그래서 황해 경계획정 문제 역시 한중 정상 간에 합의를 했다는 점에서 완만한 구도보다는 빠른 회담이 전개될 가능성은 충분히 있고, 중국 역시 굉장히 적극적으로 나올 가능성이 있습니다.

이명찬: 우리도 몇 년도까지는 합의해야 한다는 것이 있어요?

양희철: 저희는 없습니다. 아마 중국과 베트남이 같은 사회적 체제를 갖춘 국가라는 점에서 그러한 합의가 가능했다고 보여집니다.

김병렬: 시작만 합의를 본 것이죠.

양희철: 그렇습니다. 양국에게는 중국이 적극적으로 추진할 의지가 담긴 해양경계획정에 대한 공식회담이라는 게 의미가 있는 것이죠.

이명찬: 그렇군요. 오늘 좌담회가 굉장히 의미 있는 좌담회일 수 있겠네요. 사실 이런 부분들에 대해서 일반인들은 거의 모르거든요. 『영토해양연구』가 오늘 이런 내용을 담으면 상당히 전문성 있는 저널이 될 것 같아요.

국제법을 연구하시는 분들이 많이 계셔서 질문을 좀 더 드리겠습니다. 유엔 해양법협약에 관한 주제가 있었는데, 중국은 배타적 경제수역도 거의 영해처럼 자유통항권을 무시해버리는데, 결국 방공식별구역도 마찬가지로 거의 영공과 비슷한 개념으로 자유통항권을 제한하는 것으로 보입니다. 중국은 배타적 경제수역에서 국제법 체제 자체를 흔들어버리고 있는 것으로 생각되는데, 반면 미국이나 일본은 국제법에 대한 통상적인 해석에 입각해서 대응을 하고 있는 상황입니다. 예를 들면, 천안함 사건 때 조지워싱턴함의 서해 진입에 중국이 격렬하게 반대하였습니까. 이와같이 중요 당사국 사이에서 해석이 엇갈릴 때 앞으로 해양법 자체가 좀 달라질 가능성은 없겠습니까? 좀 더 부연하면, 중국은 방공식별구역의 법리를 배타적 경제수역에 대한 자신들의 법리처럼 해석하는 입장인데, 미국과 일본은 자신들의 해석에 따라 배타적 경제수역의 자유통항권처럼 방공식별구역도 자유통항권이 보장되어야 한다고 해석하여 전폭기를 보낸 것으로 보입니다. 국제법 해석에도 힘 관계가 굉장히 중요한 것 같습니다.

양희철: 이게 굉장히 어려운 문제인데요. 사실 서 변호사님께서 방공식별구역을 많이 말씀하셨기 때문에, 사실 이게 국제법적으로 금지하는 규정도 없는 것이고, 하라고 하는 기준도 없습니다. 국가 관행·국가 실천을 통해서 형성되어 온 건데, 사실 중국이 방공식별구역을 제일 처음 고민했던 것은 2007년도였어요. 2008년도에 베이징 올림픽에 대비해서 대만 해역을 중심으로 해서 방공식별구역을 선포하려다가, 대만 쪽에서 인지하고 강하게 반발하는 바람에 철회했는데, 작년 11월에 중국이 설정하면서 내용은 국제법

적인 근거가 어디에 있었나 하면 연안국의 안전문제였어요. 즉, 중국은 유엔 해양법협약상의 연안국은 배타적 경제수역에서 국가 안전에 대한 이익을 확보할 수 있다고 해석하고 있습니다.

예컨대, 유엔 해양법협약은 제56조를 통해 연안국은 배타적 경제수역에서 천연자원을 탐사, 개발, 관리를 목적으로 하는 주권적 권리 등의 사항 외에 “이 협약에 규정된 기타의 권리”를 향유하도록 규정하고 있습니다. 또한 협약 제301조는 당사국이 이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 “다른 국가의 영토보전 또는 정치적 독립에 해가 되거나 또는 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 부합되지 아니하는 방식에 의한 무력의 위협이나 행사를 삼가야 한다”고 규정하고 있습니다.

이 규정은 연안국의 자국 배타적 경제수역 내 “기타 권리”라는 것이 제 301조가 규정하는 국가주권 및 영토보전이 침해되지 않아야 하며, 그 국가 안전과 평화적 질서 등에 대한 일반 국제법상의 권리를 포함한다고 해석하고 있음을 의미합니다. 즉, 이에 따르면 일국의 항공기가 타국의 배타적 경제수역에서 상공 비행의 자유를 향유할 경우에도 연안국의 국가주권과 영토안전을 존중하여야 하며, 또한 연안국의 국가안전과 평화질서를 위해하지 않아야 하고, 이러한 연안국 권리를 고려하지 않을 경우, 이는 상공 비행의 자유에 대한 남용이라는 것이다. 중국의 방공식별구역 설정의 또 다른 근거는 유엔 해양법협약 제58조 규정에서 찾을 수 있다.

협약 제58조 제1항은 “모든 국가는, …… 배타적 경제수역에서 제87조에 규정된 항행·상공비행의 자유, 해저전선·관선부설의 자유 및 선박·항공기·해저전선·관선의 운용 등과 같이 이러한 자유와 관련되는 것으로서 이 협약의 다른 규정과 양립하는 그 밖의 국제적으로 적법한 해양 이용의 자유를 향유한다.”고 규정하고 있습니다. 단, 동시에 동조 제3항은 “이 협약상 배타적 경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려(States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State)하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법 규칙에 따라 연안국이 채택한 법령을 준수한다.”고

규정하고 있습니다.

이는 모든 국가의 항공기가 연안국의 배타적 경제수역에서 상공비행의 자유를 향유하는 것이 ‘절대적 권리’가 아닌 ‘연안국의 권리’를 적절히 고려하여야 하는 ‘상대적 권리’라는 것을 의미합니다. 따라서 연안국이 방공식별구역을 설정하여 외국 항공기에 대한 식별을 요구하는 조치는 자국의 안전 유지를 고려할 뿐 아니라, 협약이 규정하고 있는 상공비행의 자유를 제한하는 것으로 해석되지 않는다는 점에서 협약이 부여하고 있는 범위 내의 상공 통제행위로 해석될 수 있다는 입장입니다. 이전 방공식별구역 설정에 대한 근거가 명확하지 않았다는 점과 비교하면, 중국의 태도는 사실 상당히 법적 타당성까지 준비한 느낌입니다.

중국의 방공식별구역 선포 내용을 보면 명확해요. 영해는 대상이 아니다, 배타적 경제수역, 그러니까 상공인 거죠. 영공의 개념이 아니라, 공역질서에 대해서 연안국이 자국의 안전문제를 침해받지 않기 위해서 설정할 수 있는 권리, 그것도 절대적인 권리가 아니라 나한테도 상대적인 권리고 타국이 누릴 수 있는 것도 상대적인 권리라는 개념에서 접근했던 것이고, 그런 측면에서 미국의 논리도 상당히 무색한 거죠. 일본의 논리도 그렇고, 이들 국가는 중국에 대해서 일방적으로 왜 그랬냐, 왜 조금 전 언급하신 사전 협의를 안했냐 하는 논리를 펴고 있습니다.

제가 얼마 전에 히로시마에 가서 일본 측 학자를 만났는데, 일본 측에서 하는 논리는 왜 일방적으로 선포하냐, 왜 우리가 설정했는데 중첩되는 현상으로 설정하냐 라는 문제를 제기한 바 있습니다. 사실 큰 개념에서 일본의 논리가 타당하다고 볼 수는 없는 논리 같아요. 왜냐하면 일본도 그렇고 중국도 그렇고 설정 범위를 보면, 공역이라는 개념에서 보았기 때문에 예를 들어서 배타적 경제수역의 범위까지라고 한다면, 그나마 협약에 규정이 있기 때문에 이해가 되는데 이미 양국이 설정한 건 200해리가 넘어섰거든요. 중국도 그냥 설정한 게 아니라 일본이 방공식별구역을 설정할 때 중국 육지 영토로부터 35해리라는 기준을 설정하여 접근하였습니다. 이번 중국의 방공식별구역 역시 동일한 기준이 적용되었고, 똑같이 활용되었습니다. 일

본 영토로부터 몇 해리 떨어진 범위까지라고 해서 굉장히 비례적인 측면에서 했고, 중국도 외교부 성명을 보면 향후에 식별 조치가 안 되면 필요한 조치를 취하겠다고 하면서도 국제적 비판에 대하여는 국제법적 틀 내에서 움직이겠다는 입장을 유지하고 있습니다.

중국 국방부의 방공식별구역 설명 기자회견에서 각국 기자들이 문제 발생시 격추 가능하냐고 지속적으로 추궁하였는데, 중국 국방부는 “모든 사안에 대해서 대응할 필요는 없는 거다, 사례별로 타국이 어떤 반응을 보이는지 비례성의 원칙에 따라서 접근하겠다.”라는 입장이었습니다. 이것은 현재의 중국 방공식별구역으로 볼 때, 그 실행에 대한 국제법적 위반을 판단하는 것은 상당히 무리가 있고, 중국의 행위 역시 모든 사안을 갈등 구조로 보지 않고, 필요한 사안에 대하여만 국가 안전 측면에서 접근하여 대처하겠다는 다소 융통성 있는 태도를 취하고 있습니다. 중국 역시 이번 중국의 방공식별구역 설정이 단순한 갈등 대립 구도에서 즉흥적으로 생성된 것이 아니라, 다양한 전후 사정을 고려해서 고려하였다는 것을 의미합니다.

중국의 방공식별구역과 관련하여, 또 하나 주의할 것은 센카쿠제도도 엄밀하게 볼 때 방공식별구역의 범주에는 들어 있지 않다는 것입니다. 센카쿠 제도를 포함한 형태로 그였지만 중국은 ‘영공’에는 적용되지 않는다는 점을 분명히 말했다는 점, 그리고 센카쿠제도도 당연한 자국 영토로 생각하기 때문에 자국 ‘영공’을 포함할 필요는 없었다는 데 근거합니다. 또 하나는 미국하고 중국하고 크게 부딪치는 것 중의 하나는 배타적 경제수역에서의 군사활동 문제예요. 군사활동을 어디까지 볼 것인가의 문제인데, 미국은 규정이 명확히 없기 때문에 풀어놓자는 입장이고, 사실 유엔 해양법협약이라는 게 군사적인 문제는 아니잖아요. 이것과 같은 경우는 사실은 법 해석적인 측면에서 제가 볼 때는 조금 일관되게 되어 있다고는 봐요. 왜냐하면 2001년도에 중국 전투기가 미국 해군 전투기와 충돌하여 비상 착륙했어요. 그때도 중국 외교부는 연안국의 권리를 침해한 문제로 접근했어요. 그래서 군사활동 문제에 대해서 명확히 판단을 안 한 상태에서 우리의 안전을 침해할 가능성이 있기 때문에, 향후에 중국하고 미국하고 부딪치는 문제 중의 하나는

과연 배타적 경제수역에서 군사활동 문제를 어떻게 볼 것인가, 이 문제가 지고 부딪칠 가능성이 있죠.

서영득: 제가 조금만 더 보충하겠습니다. 우선 미군기가 한국 방공식별구역에 자유롭게 드나드는 것은 한미상호방위조약 실행의 일환이고요, 방공식별구역을 중국이 선포한 배경에는 중국 자국법과 국제법 원리를 그 근거로 제시했습니다. 그 근거에 있던 여러 가지 중에서도 배타적 경제수역의 개념을 염두에 두고 있었다는 것이지요. 여러 논문이나 발표에서 알 수 있는 내용입니다.

그런데 중국 사람들이 배타적 경제수역을 중요시 여기는 것은 아까 얘기했듯이 2001년도에 있었던 하이난도 사건에서 자국의 전투기가 미 해군의 정찰기와 충돌해서 사고가 나, 하이난도 링구와 기지에 비상 착륙했는데 자신들의 조종사들이 다 죽은 그 사건에서 배타적 경제수역 침범의 문제를 제기하였지요. 그러니까 배타적 경제수역이란 곳에서 왜 군사적 활동을 못하느냐는 문제가 거론될 수밖에 없죠. 그게 아까 말씀드렸던 ICAO에서 운용하는 시카고 협약에서 영공을 제외하고 난 나머지는 마음대로 비행할 수 있다는, 즉 함부로 자국의 규정을 만들 수 없다는 것이 국제협약인데 왜 군사적 활동을 못하느냐 하는 것이 논란이 될 수밖에 없고, 중국은 이를 강대국의 논리로 보는 거죠. 중국과 같은 후발국들의 입장에서 보면 미국이나 일본과 같은 나라들이 남의 나라의 영공을 제외하고는 자신의 여타 공역에서 정찰기를 보내고 있으니까, 여기에 대해서 어떤 이론을 펼 것인가가 문제되죠. 당연히 배타적 경제수역에는 군용 비행기는 못 온다, 군사적 활동을 할 수 없다는 논리를 펴는 거죠. 어디에 그런 근거가 있냐, 군사적 활동을 하지 못한다는 것은 국제법에 명확하지 않습니다. 그러니까 미국과 일본은 공해 상공 비행의 자유를 지지하고 중국과 브라질·인도는 이와 다른 견해를 지지하는 것입니다.

그렇다면 해역에서는 적어도 영해, 그 다음에 영해를 보호하기 위해서 접속 수역을, 이보다 경제적 이익을 더 확장하기 위해 더 나아가서 200해리

배타적 경제수역까지 정비되어 있습니다. 또 해양도 못 가진 나라들, 예컨대 몽골 같은 나라는 굉장히 불만을 가질 수도 있죠. 그런데 영공은 적어도 12해리의 영공 이외는 아무런 제한 없이 자유롭게 다닐 수 있도록 국제법은 돼 있다 이 말이죠. 그래서 이와 같이 영해 상공과 접속수역의 상공, 배타적 경제수역의 상공, 이것을 영해와 맞춰서 공역을 어떻게 규율할 것이냐가 정리되어야 하는데, 국제법적으로 확립되지 않다보니까 충돌이 생기는 거죠. 근본적으로. 그래서 공역에 관한 국제협약이 필요할 때가 됐다는 거죠. 그게 안 되니까 아까도 얘기했듯이 엄연히 20개 이상의 나라에서 운영하고 있는 방공식별구역도 국제법적으로 보면 위법이 아니냐고 하고 있어요. 그런데 위법이라고 주장할 수 있는 큰 나라들이 거의 다 설정해놓고 있는 이 현실을 그럼 어떻게 할 것인지 괴리가 생기게 되는 것이죠.

양희철: 먼저, 서 변호사님이 계속 '영공'이라고 하셔서 혼동이 있어요. 영해 상공과 육지 영토 상공의 개념은 영공으로 보시는 것이고, 배타적 경제수역 상공은 공역으로 해석해 주시길 바랍니다.

이명찬: 12해리까지는 영공이고, 200해리까지인 배타적 경제수역은 공역이죠.

서영득: 크게 공역의 범위에 영공이 포함되고, 영공은 일반적으로 12해리 영토의 개념에 들어가는 것이죠. 전체적으로 영공이라는 개념으로 보는 분들도 있는데, 지금 말하는 협의의 영공은 내 영토라는 개념이죠. 내 영토에는 영해와 영공이 포함되니까 협의의 영공 개념에는 12해리를 일반적으로 국제법으로 받아들이고 있기 때문에 물론 해협 등이나 특수한 경우는 다르게 설정되기도 하지만.

이명찬: 지난번에 중국이 방공식별구역을 그리는 가장 주된 이유가 센카쿠 제도, 저는 이거라고 보는데 방금 두 분이 엇갈리게 말씀하셨습니다. 센카쿠

제도 12해리 그 상공은 어떻게 되는 겁니까?

양희철: 이번 방공식별구역 대상에 센카쿠제도는 포함되지 않았고, 그 필요성도 없었다고 봅니다. 물론 센카쿠제도가 중국 영토라고 본다면, 센카쿠제도 상공은 당연히 영공 개념에서 접근될 것이고, 그 외측 배타적 경제수역 상공은 중국의 방공식별구역을 통해 통제한다는 측면에서 양자를 억지로 구분할 실익이 있겠는가 하는 점은 있을 수 있습니다. 다만, 법적 측면에서 엄밀하게 본다면, 금번 중국의 방공식별구역 범위에 센카쿠제도 상공은 제외되어 있다고 보는 것이 맞습니다.

중국 같은 경우는 명확하게 구분했던 것이, 센카쿠제도는 영유권 문제이기 때문에 이번에 방공식별구역 대상 상공은 아니었어요. 물론 중국 입장에서는 당연히 이 제도가 자기 영토이기 때문에 영공에 대한 주권이 행사되는 상공인 개념이고 이번에 방공식별구역의 개념은 주변 배타적 경제수역 상공에 대한 개념으로 접근하였다는 점에서 그렇습니다.

이명찬: 그러니까 센카쿠제도보다 한참 더 나와서 방공식별구역을 그렸잖아요.

양희철: 그렇죠.

서영득: 중국의 방공식별구역 좌표가 있습니다. 좌표가 6개 지점 좌표를 기준으로 하는데, 좌표 안에 센카쿠제도가 들어갑니다. 양 박사님 말씀은 이만큼 들어간 데에 센카쿠가 있으면 센카쿠는 영공의 개념이니깐 이걸 빼고 나머지는 배타적 경제수역이다 이렇게 했다고 하셨는데 그렇게 발표한 것은 아닌 것 같습니다. 다만 중국은 센카쿠제도를 자국의 영공으로 보니까 영공의 외곽에 그어지는 방공식별구역의 개념상 당연히 센카쿠는 제외될 것이지요. 방공식별구역의 경우 외곽범위에 초점이 맞추어져 있으므로 설정된 좌표가 중요시될 것이지요.

양희철: 그렇지 않습니다. 중국은 자국의 방공식별구역 설정 이후 외교부 기자간담회와 대변인 간담회를 통해 이에 대한 명확한 입장을 밝히고 있습니다. 중국 외교부 성명을 보면, 6개의 좌표하고 영해 외측의 상공을 대상으로 한다는 건 분명히 했어요. 그런데 지금 우리가 알고 있는 것은 육지 영토에 대해서 49개의 영해 기점을 설정한 것만 보시는데 2012년도에 중국이 분명히 센카쿠제도에 영해 기점을 발표했어요. 유엔에 관련 해도를 제시했기 때문에 센카쿠제도에는 이미 영해 기점이 선포된 상황이라는 점에서, 중국 입장에서 센카쿠제도에는 직선기선에 근거한 영해가 분명히 존재합니다. 때문에 이번에 선포하면서도 기자단에서 계속 질문이 있었습니다. 예를 들어, 인도 출신의 기자 질문에 대한 외교부 회답을 참조할 필요가 있습니다.

인도의 방공식별구역은 중국 국경선까지의 육지를 대상으로 설정이 되어 있거든요. 굉장히 특이한 케이스예요. 그런데 인도 쪽 국경을 마주하고도 설정할 가능성이 있느냐고 질문했을 때, 외교부 대표가 뭐라고 했냐 하면 “방공식별구역에 대한 법적 개념을 명확히 알아야 한다. 방공식별구역은 영해 외측의 상공을 대상으로 하는 것이다. 기자들이 이 점에 대해서 혼동하지 말았으면 좋겠다고 분명히 하면서도 인도와는 국경, 육지 형태를 마주하고 있기 때문에 설정할 필요가 없는 것이다”라고 적시하고 있습니다. 즉, 영공은 방공식별구역 설정 대상이 아니라고 분명히 하고 있습니다. 그래서 중국이 설정하고 있는 동중국해 방공식별구역은 어떻게 보면 보다 민감할 수 있는 ‘센카쿠제도 영유권’ 문제를 비껴갈 수 있는 접근, 즉 갈등을 다소 완화할 수 있는 방법이었던 것으로도 해석됩니다. 결국, 중국의 방공식별구역 범주는 당연한 ‘영공’인 센카쿠제도의 상공을 제외한 그 외측의 해역에 대한 상공을 대상으로 하고 있다는 것은 명확한 것 같습니다. 그 부분에 대해서 중국도 법적인 해석을 분명히 했다고 생각합니다.

서영득: 중국은 배타적 경제수역을 근거로 하면서도 배타적 경제수역을 따지지 않았습니다. 배타적 경제수역이 훨씬 더 넓고 방공식별구역은 조금 좁

고, 그러면 그것의 근거가 뭐냐, 무엇을 기점으로 했느냐, 이것도 지금 중국은 명확하게 하지를 않습니다.

이명찬: 그게 아마 센카쿠제도 영유권 문제가 시급하니까 조금 얼버무린 게 있지 않은가 생각합니다.

송성대: 제가 한마디 하겠습니다. 제가 제주도에서 올라온 이유가 있습니다. 이 이어도에 대해서 국민들도 독도만큼 관심을 갖지 않는 것 같아요. 그래서 독도연구소에서 이번에 이 주제를 가지고 좌담회를 해주신다는 것에 대한 고마움 때문에 올라왔습니다. 10월 25일이 독도의 날이죠? 독도의 날도 있는 모양이던데. 그런데 우리 제주도는 이어도의 날을 제정하려고 한 4, 5년 동안 조례 제정을 하려고 해도 무산되고, 정부도 지방의회도 소극적이라서. 그래서 이번에는 제주 여성들이 들고일어섰어요, 여성 시민단체에서. 너희는 이제 못 믿겠다, 우리가 주민발의를 하겠다는 겁니다. 아까서 변호사님께서 조용하게 처리하자, 이어도 문제로 해서 중국을 자극할 필요가 없다고 했는데, 지방의회나 정부로서는 충분히 이해되죠. 관광객이 안 오면 어떻게 할 것이냐. 그런데 저 같은 경우는 이 정도 먹고 살면 됐지, 중국 관광객 더 와서 뭐하냐. 우리 새로 당선된 지사도 그랬는데, 오지 말라고 해도 올 사람은 다 온단 말이에요. 관광객 올 건 다 온다 이거죠.

이명찬: 그렇죠. ‘이어도의 날’을 만든다고 해서 중국인들이 안 오고 그러지는 않을 겁니다.

송성대: 그렇죠.

이명찬: 그 사람들이 뭐 ‘이어도의 날’ 관심이나 있겠어요?

송성대: 그렇죠.

김병렬: '이어도의 날'을 만들면 관심을 환기시키고 고취시키는 어떤 이점이 있나요?

송성대: 그러니까 이제껏 정치적인 문제, 법적인 문제만 다루었는데, 사실 이어도는 제주도민으로서 인문학적 아이덴티티하고 굉장히 밀접하죠. 왜냐하면 거기는 마의 삼각지인 버뮤다 삼각지처럼 옛날에는 거기 지나가다가 50%가 난파해서 사람들이 죽었어요. 그것에 대한 신화, 전설이 만들어지고 민요 가사가 만들어지고 해서 문화적인 권원, 법적인 용어로 권원이라고 하는 것 같은데, 문화적인 권원 혹은 원시적인 권원이 생긴 거죠. 그것을 상실한다면, 이어도를 중국에게 빼앗긴다면 제주도민으로서 정신적인 뿌리가 흔들려버리는 거예요. 그래서 우리 국민들이 관심을 더 가져주시면 고맙겠다는 거죠.

이명찬: 방금 말씀하신 그런 문화적인 요소들을 많이 발굴하는 것도 중요하겠군요.

송성대: 네, 자료도 많이 제공하고 있어요. 그래서 처음에는 지방 의원들이 이어도의 날을 1월 18일로 하기로 했어요. 그래서 시민단체들도 다 모여서 워크숍을 하는데 저도 대표로 들어가서 했는데, 1월 18일이 평화선 선포의 날이거든요. 이건 정치적인 색채가 있으니까 저는 방향을 틀어서 문화적인 걸로 하길 바라죠. 이어도 문화의 날로 하라 이거죠.

이명찬: 그러니까 주목 안 하는 날로 조용히 하는게 좋다는 말씀이군요.

송성대: 네, 이렇게 하니까, 1951년 한국산악회하고 해군이 탐사 갔죠. 그것이 9월 10일인가 그럴거예요. 그렇게 해서 방향을 설정했는데도, 지난번에 어느 의원이 상정보류안을 내놔서 보류되고 상정을 못 해서 무산돼버렸어요. 아까 이 선생님 말씀따라나 아니 시마네현입니까? 거기서 '다케시마

(독도)의 날' 정했다고 우리나라 사람 일본 안 겁니까? 갈 사람들은 다 가요. 중국 사람이 '이어도의 날' 정했다고 안 옵니까?

이명찬: 저도 그것에 대해서는 강력하게 말합니다. 관광객 오는 것과는 전혀 관계 없습니다.

송성대: 너무 소극적이라는 거죠.

이명찬: 소극적인 이유는 딱 한 가지예요. 중국을 굳이 자극하지 말자 이거예요.

송성대: 충분히 이해되는데, 문제가 되는 또 하나는 중국 관공선이 활개를 치거든요. 지난번에도 우리나라 국적을 가진 난파선 한 척 구조하러 가니까 중국이 왜 우리 허가 받지 않고 이어도에 들어왔느냐, 이렇게 얘기하고 있거든요. 그러니까 가만히 있을 수 있습니까? 조용한 외교? 안 된다는 거죠. 시끄러운 외교도 좀 해야 된다는 얘기죠.

서영득: 제가 조용한 외교를 주장했던 사람으로서, 제가 말한 조용한 외교는 가만 있지는 것이 아닙니다. 우리 해역에 더 가깝게 와 있고, 우리가 지금 해양기지까지 설정해놓은 상태에서 중요한 것은 해양경계 획정입니다. 해양경계 획정에서 논리를 갖고 해야지 국민 감정으로 붙여놔버리면 나중에 우리가 더 큰 걸 잃어버릴 수도 있다. 그렇다면 우리는 어떻게 해야 되느냐. 예를 들면, 어떤 교수나 교수 분이 종종 미국 가서 독도를 신문에 내는데 이렇게 하는 것은 오히려 독도를 국제 분쟁화시키는 데 촉매가 될 수도 있는 것 아닙니까? 그러니까 이어도에 관한 문화 행사를 한다거나 아니면 문학 작품을 발굴해서 시상식을 크게 한다거나 이런 더 차원 높은 소재를 발굴하고, 역사적으로 우리의 것으로 인정받을 수 있는 이성적 접근이 필요하다고 보는 것이죠.

송성대: 저도 마찬가지입니다. 저도 국수주의적인 것은 지양해야 된다고 보고 있습니다. 아까 어느 분 말씀하셨습니다만 우리나라는 이어도 과학기지에서 나오는 자료들을 국제적으로 이용하도록 개방하고 있습니다. 기상자료, 해양자료 등 모든 것을 중국, 일본, 러시아에 공유하여 인류복지에 이용하도록 하는 것입니다. 각종 자료를 평화적으로 이용하자는 것이지요. 아까 제가 '조용한 외교'를 비판했습니다만 그 표현은 지방정부나 지방의회가 너무 조용하게만 간다는 뜻입니다. 그런데 너무 조용하게 있다보면 국제사회에서는 한국이 무슨 약점이 있어서 그런 줄 알거든요.

이명찬: 그러면, 오늘 생각 외로 아주 깊이 있는 좌담회가 된 것 같아서 독자들의 평가가 기대가 됩니다. 이것으로 오늘 좌담회를 모두 마치겠습니다. 감사합니다.



동북아역사재단
NORTHEAST ASIAN HISTORY FOUNDATION

한국의 지정학, '영향력 외교'로 나아가는 길

루이 아르작 *Louis Arsac*¹ 프랑스 노르망디 캉(Caen) 아카데미 장학관

1. 머리말

프랑스인의 관점에서 한국의 지정학에 관해 논한다면 무모하다는 비판을 면하기 어려울지도 모른다. 어쨌든, 이 주제에 관해 의견을 개진하는 것만으로 이미 오만하다는 인상을 줄 수도 있다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 우선, 프랑스 사회가 한국의 지정학적인 문제에 남다른 관심을 보인다. 그것은 한국과 극동 아시아에 대한 순수한 관심일 수 없기 때문이다. 이러한 관심은 어디까지나 현재 프랑스가 처한 지정학적 관계와 그 관계 속에서 고민하고 있는 현안들을 우선적으로 염두에 둔 상태에서 한국의 경우를 참고하지는 차원의 관심일 것이다. 지금 프랑스에서 가장 큰 고민거리 중 하나는 이른바 '아랍의 봄(Printemps arabes)'이라 불리는 중동지역의 변화와 이 변화가 야기하는 국제적 갈등과 긴장일 것이다. 지금 이 시간에도 중동에서는 이슬람 과격단체들이 (러시아산) 칼라슈니코프(Kalashnikov) 자동소총을 겨누며 샤리아(Charia, 이슬람 법)를 강요하고 있다. 또한 최근 불거진 러시아와 우크라이나 사이의 갈등도 주변 국가들은 물론 유럽 및 전

¹ 문학박사, 장학관(프랑스 노르망디 캉(Caen) 아카데미), 주베트남·주캄보디아 프랑스 대사관 외교관 역임(2000~2008). 현재, 동남아·동북아·아프리카 지역에 관한 외교 및 연구 활동을 계속하고 있음.

세계를 술렁이게 만들었다. 프랑스 군대가 직접적으로 개입하고 있는 말리의 내전이나 중부 아프리카의 과격 테러 단체들이 일으키는 문제들 또한 프랑스 사회가 주목하고 있는 국제적 현안들이다. 바로 이러한 현안들을 우선 순위에 두고 있기 때문에 한국을 둘러싼 국제정세는 이러한 문제들과의 상관관계를 통해서 생각할 수밖에 없는 것이다.

프랑스인의 입장에서 한국의 지정학을 논하기 어려운 두 번째 이유는 동아시아 지역에 대한 전문적인 지식 기반이 아직까지는 프랑스에 마련되어 있지 않기 때문이다. 몇 안 되는 아시아 전문가들과 은퇴한 외교관 몇 명을 제외하면 한반도의 상황을 제대로 알 수 있는 전문가는 전무한 상황이다. 이렇다 할 연구도 없었지만, 연구에 뛰어든 사람들 대부분 한반도에 관한 정보들이 마치 기밀서류라도 되는 듯 접근할 수 없는 장벽에 둘러싸여 있는 현실에 당혹스러움을 느낀다.

그러나 최근 15년 사이에 많은 긍정적인 변화가 있었다. 아직은 동북아, 동남아 등 구체적인 지역을 거론할 수 있는 수준은 아니지만, 동아시아를 멀게만 느꼈던 과거에 비하면 요즘은 동아시아의 존재를 피부로 느낀다고 할까? 한국의 경제성장과 그에 따른 영향력은 유럽 지역에서도 가시적으로 나타나고 있다. 유럽의 자동차, 가전제품 시장에 삼성, LG, 현대 등의 상표가 대량으로 쏟아져 들어오며 한국의 저력을 자랑하고 있다. 이는 유럽, 특히 프랑스의 동종 기업에 큰 타격을 주는 수준이다. 물론, 시장을 확보하는 규모에 관한 한 중국의 존재가 너무 엄청나다보니 이웃 아시아 국가들의 성과는 중국의 그늘에 가려지는 경우가 많다. 얼마 전, 일본이 오랜만에 국제적 관심을 모았지만, 그것은 다름 아닌 후쿠시마(福島) 원전 사고 때문이었다.

프랑스와 한국의 관계에 대해서는, 양국 간의 불신이나 갈등 때문이 아니라 관계 자체의 부재로 인해, 즉 서로 간에 제대로 알 기회가 없었기 때문에, 프랑스는 오랫동안 한국을 그저 '민족들의 콘서트(concert des nations)', 즉 많은 강대국들이 개입하는 어떤 지역 정도로만 이해해왔다. 이처럼 오랫동안 베일에 가려져 있던 한국이 최근에 와서야 프랑스인들의 현실 속에 점

차 그 실체를 드러내기 시작하였다. 그러나 아직도 우리 프랑스인들은 한국의 놀라운 경제성장에 감탄만 할 뿐, 양국의 관계 속에서 어떻게 공동의 선을 추구할 수 있을지에 대해서는 무지하다. 또한, 좁게는 동북아에서, 더 넓게는 동남아에서 한국이 차지하는 위상과 외교적 영향력이 프랑스와 어떤 상관관계에 있을 수 있는지에 대한 이해도 부족하다. 많은 국가들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 동아시아의 지정학적 중요성을 생각할 때, 이러한 양국 간의 어정쩡한 관계는 참으로 안타까운 일이 아닐 수 없다.

한국은 대한민국 정부의 출범과 함께 근대국가로의 첫발을 내딛는 순간부터 줄곧 중국, 일본, 미국이라는 세 강대국의 개입으로 몸살을 앓아왔다. 때로는 이들 사이의 중재자로, 때로는 이들 간의 과격한 충돌을 제어하기 위한 완충지대로써 이용되었고, 이는 한국의 자립을 방해하는 요인이 되었다. 즉, 한반도는 강대국들 간의 '영향력 외교'의 무대였던 셈이다. 그 결과, 38선을 기준으로 분단되는 기막힌 고통을 겪었고, 그 이후로 한국은 사실상 세계에서 유일한 분단국가로 남게 되었으며, 지금도 통일을 위한 접점을 찾는 데에 힘겨운 노력을 기울이고 있다. 분단을 겪고 있는 유일한 나라라고 말했지만, 분단을 해결하는 과정에서 한국은 결코 혼자 아니다.

현재의 한국을 정확하게 이해하기 위해서는 한국의 지정학적 특징을 살펴보는 연구가 필수적이다. 이를 위해서는 공시적인 접근뿐만 아니라 통시적인 접근도 반드시 필요하다. 한국의 장구한 역사를 살펴보면, 오늘날과 같은 상황이 반복적으로 일어났음을 알 수 있기 때문이다. 본문에서는 먼저, 역사적 맥락 속에 나타났던 한국의 지정학적 특징을 살펴보고, 이어서 우리 시대의 한반도 상황을 조망해보고자 한다. 본 연구를 통해 과연 오늘날 그물망처럼 한국을 조이고 있는 복잡한 힘의 관계와 그 모순점들을 제대로 밝힐 수 있을지는 자신할 수 없다. 그러나 적어도 한 가지 사실만큼은 전달되리라 믿는다. 즉, 한민족은 지배욕보다는 의지력이 더 강했다는 사실 말이다.

II. 삼국 통일에서 남북 분단까지

1. '한반도'라는 서사시의 주인공: 한국, 중국 그리고 일본

한반도의 역사는 한 편의 서사시와도 같다. 고구려, 백제, 신라 삼국 간의 전쟁이 끝난 7세기부터 한반도는 동북아 정세의 열쇠로서 중국, 일본과의 전쟁과 화친이 반복되는 길고 지난한 역사로 접어든다. 백제와 고구려를 정복한 신라는 한반도 전체를 하나의 통치국가로 통합하는 데 성공한다. 그러나 이 과정에서 신라는 지금의 중국인 당나라의 원조를 받음으로써 이후의 한반도가 중국의 영향력 아래 종속되는 원인을 제공한다. 당시 당나라는 서쪽으로는 강력한 중국 제국의 국경을 견고히 하기를 원했고, 동쪽으로는 통일된 한반도가 중국의 속국이 됨으로써 황해를 중심으로 하나의 강력한 중국 경제권, 중국 문화권을 구축하고자 했다. 따라서 당나라는 이러한 맥락에서 신라의 삼국 통일을 적극적으로 도왔던 것이다. 통일된 한반도에서 통일신라가 멸망하고 고려²가 세워진 후, 958년부터 능력 위주의 관리 등용 체제가 자리잡았고,³ 이후부터 전문관료들이 다스리는 강력한 행정 질서가 만들어지기 시작한다. 이 시기에 채택된 능력 본위의 인재 등용 원칙은 1895년까지 이어진다.

1231년, 칭기즈칸의 셋째 아들 오고타이(Ogedei)가 고려 정복 전쟁을 감행하여 고려를 몽골제국에 예속시킨다. 이후 고려의 두 장군 최영(1316~1388)과 이성계(1335~1408)는 몽골이 분열되어 약해진 틈을 타 고려의 자주권을 회복한다. 또한, 이 시기에 한반도 연안에 자주 나타나는 일본 해적들도 소탕한다. 1392년, 이성계는 조선을 건국한다. 세종(1418~1450)의 통치기간을 거치면서 조선의 국력은 강화된다. 세종은 군대를 개편하고 중국과의

외교를 안정적으로 정상화시킨다. 특히, 세종대왕 집권 시기에 창제된 한글은 훗날 한반도의 근대화에 중요한 역할을 담당한다. 1592년 용의 해에, 일본의 도요토미 히데요시는 조선 정복의 야망을 노골적으로

2 오늘날 한국의 영어식 명칭 '코리아'의 기원이다.

3 이 시기에 시작된 관료 집단이 훗날 사대부의 기틀이 된다.

드러내며 대대적인 침략을 감행한다. 전쟁 초기, 명나라가 이런저런 구실로 지원군 파견을 망설이는 가운데, 조선의 명장 이순신은 일본 함선과 맞서 싸운다. 그러나 결정적으로 일본을 막을 수 있었던 것은 1593년 명나라의 개입이라고 보아야 할 것이다. 1597년, 일본이 재공격을 시도했을 때, 이순신 장군의 명민한 군대는 중국의 지원군과 힘을 합쳐 일본군을 무찌른다. 이로써 일본은 대륙 정복의 꿈을 포기한다. 그러나 이것은 잠정적인 포기였을 뿐 일본의 대륙 정복에 대한 야망은 끝나지 않았다. 임진왜란은 승리로 끝났지만, 전쟁으로 인한 조선의 피해는 엄청났다. 400만 명이 죽고⁴ 수많은 마을들이 폐허가 되었다. 중국도 적지 않은 타격을 받았다. 군대를 한반도로 보내는 사이 국경 수비가 약화되었고, 이때를 틈타 만주족은 명나라를 침략한다. 이번에는 명나라가 조선에 군대 원조를 요청하고, 이에 조선의 광해군은 만 명의 군사를 보낸다. 하지만 전쟁은 패하고 만다. 1627년, 만주족은 조선에 동맹을 요구하지만, 만주족이 북경을 완전히 정복하기까지 8년간 조선은 계속해서 양쪽 진영 모두에게 소극적인 태도를 보이며 거리를 두었다.

18세기에 이르러, 조선은 숙종과 영조 시대를 맞아 태평성대를 누린다. 이 시기에 조선은 내각을 정비하고 책 편찬사업을 활발히 진행시킨다. 정조의 통치 후, 중앙의 모든 권력은 안동 김씨 가문이 독차지하였으며, 국가의 모든 재산 또한 안동 김씨 가문의 손에 들어간다. 이 시기에 조선 땅에는 흉년이 이어지고 전염병이 창궐하여 농민들의 삶은 말할 수 없이 피폐해진다. 하지만 세금은 계속해서 무거워지기만 했고, 참다 못한 농민들이 폭동을 일으키기 시작한다. 민란의 바람은 전국적으로 확산되었다. 1863년, 흥선대원군이 집권해서야 왕실의 권위가 회복된다. 흥선대원군은 권좌를 차지하자마자 관료들의 부패를 척결하여 국고를 든든히 하였고, 나라의 질서를 바로 세우기에 힘쓴다. 그러나 외교적인 면에서 흥선대원군은 철저한 쇄국정책으로 일관하였으며, 조선에 고립시키는 노선을 선택하였다. 그는 러시아, 미국 등과의 교류를 차단하고, 외국 문물을 받아들일려는 모든 시도를 엄격하게

⁴ 당시 한국의 인구는 1,400만으로 집계되었다.

통제하였다. 흥선은 쇄국정책의 일환으로 가톨릭을 배척하였는데, 결국 1866년에 다수의 가톨릭 선교사들이 처형당하는 사건이 벌어진다. 이에, 프랑스의 해군 대장 로즈(Roze)는 이 사건에 관한 보고를 받고, 조선 땅으로 향하였다. 흥선대원군은 조선을 지키기 위해서는 모든 외세의 침략을 막아야 한다는 생각을 가지고 강력한 쇄국정책을 펼쳤다. 그러나 그의 생각은 큰 착오였다. 실제로 당시 제국주의 열강들에게 조선은 거의 관심 밖의 나라였기 때문이다. 흥선대원군의 집권 말기에 나라는 혼란에 휩싸인다.⁵ 1898년, 그는 죽는 순간까지도 그의 쇄국정책이 새 시대, 새로운 세상을 향한 조선의 첫 발걸음을 놓치게 만든 큰 실수였다는 사실을 깨닫지 못하였다. 이때까지만 해도 사실 일본과 조선은 전체적으로 비슷한 상황에 놓여 있었다. 세계가 앞다투어 문호를 개방하고 외국 문물에 관심을 쏟을 때, 두 나라에도 비슷한 바람이 불어왔다고 할 수 있다. 그러나 바람에 대응하는 태도는 너무나 달랐다. 일본 열도는 쇼군 체제를 폐지하면서 전근대적이고 낡은 통치체제를 근대적 질서로 개편하는 데에 성공하였다(1867). 반면, 한반도는 바깥 세상에서 일어나는 일에 주의를 기울이지 못하고, 조선의 낡은 사상에 집착하는 외교집으로 근대화를 위한 개혁의 때를 놓쳤다.

일본은 이 시기에 이미 메이지 천황을 중심으로 대륙 정복계획을 세웠으며, 그 계획에 따라 서양의 문물을 빠른 속도로 받아들였다. 따라서 일본에게 조선 침략은 큰 계획을 실현하기 위한 첫 관문이었다. 우선, 조선에서의 상권을 확보하기 위해 통상조약을 맺도록 촉구하였는데, 쇄국정책으로 일관하던 조선은 당연히 거절하였다. 외교적인 노력이 아무런 성과를 내지 못하자 일본은 함대를 보냈다. 미국, 프랑스 함대가 경험했던 것처럼, 일본의 함대 또한 조선의 군대로부터 포탄을 맞았지만, 일본은 다른 나라들처럼 그 대로 물러서지 않고 계속해서 밀고 들어갔다. 결국 1876년, 강화도조약을 체결하는 데 성공한다. 강화도조약은 실질적으로 한국에서 이루어지는 모든

상업 활동이 일본의 감시를 받게 되는 것을 의미하는 것이었다. 또한 조선의 군대 육성을 돕는다는 명분 하에 일본 군대가 조선에 주둔하는 것 또한 허용되었

⁵ 왕궁을 둘러싼 음모와 모반의 움직임이 곳곳에서 나타났다.

다. 같은 시기, 프랑스, 러시아, 영국, 미국은 중국이라는 거대한 땅에 들어가기 위해 무기를 준비하는 중이었다. 일본이 그러했듯이, 다른 강대국들 역시 중국으로 진출하기 위한 발판으로서 조선을 이용하고자 하였다. 중국의 입장에서는 반대로, 조선을 중국의 영향력 아래 붙잡아두는 것이 세계 열강의 대열로 나아가는 데에 유리할 것이라는 계산을 하고 있었다. 이 모든 상황 속에서, 한반도는 스스로의 의지와는 상관 없이 열강들의 세력 다툼에서 이미 중요한 쟁점이 되어 있었다. 고래 싸움에 새우등 터지는 격으로 …… 근대화 초기부터 한반도는 이렇게 열강들이 탐욕스럽게 바라보는 땅, 그들의 입맛대로 요리할 수 있을 것 같은 작은 왕국과 같은 존재였다.

2. 일본의 식민 지배

중국은 조선 내부의 친중국 세력을 이용하여 조선 땅에 발을 붙일 빌미를 얻을 수 있었다. 일본이 그러했듯이, 중국도 마치 세관처럼 한반도를 드나드는 외세를 감시하기 시작하였다. 1882년 7월, 인천의 조선 수비대가 일본 주둔군에 대항해 싸우는 사태가 발생했다. 이 사건은 다른 지역까지 영향을 미쳐 많은 조선군 반란이 일어났고, 마침내 수도에 위치한 일본 대사관을 파괴하기에 이르렀다. 중국은 중국대로 반란에 대비한다는 명목으로 군대를 움직였고, 일본도 한반도에 체류하는 일본인을 보호한다는 명분으로 군대를 움직였다. 독이 오른 들개들이 서로 대치하고 있는 상황이었다. 전쟁을 막으려면 재빨리 타협점을 찾지 않으면 안 되었다. 급하게 찾는 대책이 바로 텐진조약이었는데, 두 나라 모두 한반도에서 군대를 철수하기로 한 약속이다. 위안스카이[袁世凱, Yuan Shikai]는 당시 중국 군대의 고문이었는데, 조선 왕실의 모든 결정을 감독하고 있었고, 조선이 마치 중국의 보호령인 것처럼 일을 처리하고 있었다. 그 사이 일본은 계속해서 해군력을 강화하였다. 그러던 차에 호남 지역의 농민들이 과도한 세금과 관리들의 부정부패에 분노해 반란을 일으킨다.

이 사건은 조선이 일본의 통치 아래 예속되도록 하는 결정적인 계기를

마련해준다. 제1막: 반란 진압의 명목으로 중국은 한반도에 군대를 파견한다. 그러나 이 사실을 일본에 미리 알리지 않았고, 일본은 이에 분노한다. 제2막: 이 사건이 빌미가 되어 일본 역시 아무런 문제 없이 군대를 파견할 수 있게 되고, 일본군은 이렇게 한국의 수도를 점령한다. 그리고 고종⁶ 황제를 거의 인질로 붙잡아두다시피 하여 일본에 절대적으로 유리한 개혁을 단행하도록 만든다. 제3막: 중국과의 전쟁을 더 이상 피할 수 없음을 깨달은 일본은 중국을 공격할 준비를 한다. 군대의 전열을 가다듬는 한편, 일부 군대를 남만주로 보낸다. 또한 남아 있는 조선 반란군을 완전히 제압하고 대만을 점령하기에 이른다. 제4막: 1895년 10월 8일, 주한 일본 대사 미우라 고로[三浦梧樓, Miura Goro]의 명을 받은 극우파 무사들이 고종 황제가 거처하던 궁궐에 침입하여 황후를 시해한다. 이른바 을미사변이다. 고종은 이날 러시아 대사관으로 피신한다. 프랑스, 영국, 독일, 미국, 러시아는 이 사건을 일본의 무자비한 폭력성을 입증하는 사건으로 고발하며 일본에 각성을 촉구했으나, 실상 한국에서의 이권 다툼이 더 이상 쉽지가 않게 되었음을 직감한다. 러시아는 서둘러 조선과 협약을 체결하고 조선을 러시아권 아시아로 흡수하려 한다. 제5막: 1904년 2월, 일본은 한국 정부가 새로운 조일조약에 응하도록 강제하는 한편, 해군을 동원하여 인천에 정박한 러시아 함선들을 쫓아내는 데 성공한다. 1905년, 러시아 함선이 인천에서 완전히 물러나는 사건을 계기로 일본은 자타가 공인하는 열강의 반열에 오른다. 1905년 11월 17일, 일본은 고종 황제와 한국이 일본의 보호령이 된다는 조약을 강제 체결함으로써 대한제국의 모든 실질적인 통치권을 폐하고, 고종의 군주권 일체를 박탈한다. 이로써 숨만 쉬며 연명해오던 대한제국은 죽음을 맞이한다. 제5막을 끝으로 연극은 막을 내린다.

파렴치하게도, 일본은 이러한 일련의 사건을 다음과 같이 설명한다. 즉,

미개했던 한국이 근대화하는 데에 일본의 역할이 중요했다고 말이다. 사실, 이 뻔뻔한 거짓말이라도 하지 않는다면 식민 지배의 역사적 당위성을 달리 어떻게 설명하겠는가? 일본의 한반도 침투가 한창이던 당시

⁶ 1852년 9월 8일 출생. 1919년 1월 21일 사망. 조선 왕조 26대 임금이자 대한제국 초대 황제. 1863~1907년까지 조선과 대한제국을 다스렸다.

한국인들은 망설였다. 일본과 일본의 앞선 문명 편에 설 것인가, 아니면 찬란한 전통을 사랑하는 중국 편에 설 것인가. 그러나 이러한 딜레마는 쓸데 없는 고민일 뿐이었다. 1907년 고종은 폐위되었고, 1908년 한국의 군대는 공식적으로 해산되었으며, 1910년 8월 22일 한국은 조센(Chosen)이라는 이름으로 일본에 병합된다.

3. 일본의 굴레

일본은 한국인들에게 일본어를 가르치기 위해서 일본어 교사를 대거 채용하는 등 적극적인 문화 동화 정책을 펼치기 시작하였다. 더 나아가 문화적 동화를 방해하는 일체의 활동을 금지하였다. 1938년에는 학교를 비롯한 모든 공공장소에서 한국어 사용을 금지하는 법을 마련하였다.

일본 측은 식민통치 기간 동안 일본이 한국의 산업화를 촉진했다고 주장하며 그러한 근거들을 제시하고 있다. 그러나 산업화를 주도한 이유는 오직 일본의 국익을 위한 것이었을 뿐이다. 한반도의 산업화로 인한 모든 소득은 실제로 일본이 독차지하였다. 당시 한국은 일본을 먹여 살리는 식량 창고였고, 한국인들은 정작 심각한 식량난에 허덕였다. 일본은 한국 땅에서 특히 기계산업, 광업, 조선업을 집중적으로 발전시켰다. 이 시기에 한국인 사업가는 극히 드물었지만, 소수는 그들만의 사업 수완을 바탕으로 성공한 사례도 있다. 이병철이 그 대표적인 인물인데, 그는 1938년에 대구에서 '삼성'이라는 간판을 달고 슈퍼마켓을 열었다. 일본이 제국주의에 빠져 오로지 전쟁에 필요한 군수물자를 생산하는 일에 혈안이 되어 있는 틈을 타, 한국인 사업가들은 섬유, 농산물 가공업, 상업 등의 분야에서 사업을 일으켰던 것이다.

일본의 식민통치 체제로부터 독립하려는 한국인들의 노력이 없었던 것은 아니다. 1919년 3월, 독립운동의 첫 시발점이 된 삼일운동이 일어났지만 무자비하게 진압되었다. 1913년 독립군들은 상하이의 프랑스령 지역에 거처를 마련하여 대한민국 임시정부를 수립하고 임시정부 군대를 조직하는 한편, 일본, 독일과의 전쟁을 공식적으로 선포한다. 외적으로는 약해 보

였지만 정신폭만큼은 어느 군대 못지 않게 강한 독립군이 결성되었다. 독립군에 지원했던 이들은 모두 농민과 노동자 출신이었고, 이들은 가톨릭 혹은 개신교로 개종을 하곤 했는데, 이는 일본 체제와의 확실한 결별을 표시하기 위한 것이었다. 또한, 임시정부의 독립군들은 일본어를 철저히 배척하며 한글 보전에 힘썼다.

이렇게 일본에 저항하며 독립운동을 지속했지만, 제2차 세계대전 종전으로 일본은 무조건항복을 선언하였고, 한국은 갑작스럽게 해방을 맞이하였다. 이때 한국은 고아가 된 것 같은 당혹스러움을 느끼지 않을 수 없었다. 40년에 가까운 긴 세월 동안 나라의 통수권자가 없었기에, 해방 직후 한국은 최고 지도자의 부재로 인하여 대혼란을 겪게 된다. 게다가, 주변국들은 한국의 독립 의지에는 전혀 관심을 두지 않고, 이 나라를 트루만(Truman) 영역과 스탈린(Staline) 영역이 나누는 경계지점 정도로밖에 여기지 않았다. '냉전시대'라는 용어가 등장하기 전이었지만, 한반도에서는 실질적인 냉전시대가 열리고 있었던 것이다. 냉전시대의 두 주역인 미국과 러시아는 한국의 지도를 펼쳐놓고 38도선을 기준으로 나라를 반토막 내기에 이른다. 전 임시정부 대표였던 이승만은 주한 미군 총지휘관 하지(Hodge)의 지원하에 분단을 둘러싸고 일어난 대혼란을 수습한다. 그러나 다음 세 가지 재앙은 막아내지 못했다. 첫째, 북한 지역에서 공급하던 모든 산업자원의 지원이 끊어졌다. 둘째, 의무노동에 징용되었던 노동자들이 대거 남한으로 되돌려 보내졌다. 셋째, 남한의 인플레이션과 암시장 거래가 심각한 수준에 도달했다. 한편, 북한 지역에서는 소비에트연방이 북한 인민위원회를 존중하지 않고 내정에 점점 더 간섭하게 간섭하기 시작했다.

4. 한국전쟁, 세계전쟁의 축소판이자 동족상잔의 극단적 사례

1946년 2월, 김일성은 북한에 임시정부를 수립하고 과격한 방법으로 친일파를 숙청하고 농지개혁을 단행하였지만, 남한 지역까지는 미치지 못했다. 당시 남한 지역은 이미 미국인들이 개입하여 그들이 선호하는 방식으로

사회를 건설해나가고 있었다. 결국 북한의 다섯 개 도만 소비에트화되었다. 이렇게 한국은 남과 북으로 나뉘어 두 개의 의회, 두 개의 정부가 서로 자신의 정당성을 주장하게 되었다. 그 배후에는 러시아와 미국이 있었고, 이들은 각각 남측과 북측의 군사력을 뒷받침하고 있었다. 남과 북의 적대관계는 점차 악화되어갔고, 김일성은 소비에트로부터 비행기와 전차를 공급받아 서라도, 남북한을 통일하고자 하였다.

1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁의 배경에는 크게 두 가지 상황적 요인이 있었던 것으로 분석된다. 우선, 한국의 입장에서 남북의 대치상황은 식민통치가 낳은 일시적인 혼란일 뿐이었고 골절을 치료하듯이 남북통합은 반드시 해결되어야 할 과제로 여기고 있었다. 또 다른 상황으로는 1949년 10월 1일 중화인민공화국이 수립되었는데, 중국의 이와 같은 상황 변화는 김일성에게나 이승만에게나 큰 위협이 되었음이 분명하다. 한반도에 자신의 세력을 확장하기 원하는 이웃 나라가 국력을 강화하여 문 앞에서 대기하고 있는 형국이었던 때문이다.

남북통합을 더 이상 기다릴 수 없었던 김일성은 1950년 6월 25일, 13만 5,000의 병력을 준비하여 남으로 향했다. 그러나 김일성의 남침에 대응한 것은 미국 맥아더 장군의 군대였다. 전세는 남쪽에 유리하게 작용하여, 10월, 평양이 무너졌다. 그러나 북한군은 중공의 지원군과 함께 다시 서울로 진격하여 1951년 1월, 서울을 다시 점령한다. 그러나 같은 해 3월, 한미 연합군은 서울을 재탈환하는 데 성공한다. 이렇게 남과 북이 전진과 후퇴를 반복하게 되자, 트루먼은 전쟁 이전 상태를 유지한다는 조건으로 협상을 시도한다. 양쪽 모두 온갖 종류의 무기와 군대를 소진한 끝에 1953년 7월 27일, 드디어 휴전협정이 체결된다. 남북통합을 이루기 위해 200만 이상의 사상자를 기록하며 한반도를 거의 폐허로 만들다시피 싸웠지만, 휴전협정을 마지막으로 한국의 통일은 무기한으로 연기되었다. 한국전쟁이 진정 공산주의 진영과 자본주의 진영의 우위 다툼이었던지, 아니면 진정 남한과 북한 간 최고 권력자의 이데올로기 싸움이었던지는 확실하게 정의하기 어렵다. 그러나 분명한 것은, 이 전쟁은 한반도 전체에 상상할 수 없는 고통을 가져

다 준 동족상잔의 비극이었다는 것이다.

5. 부흥하는 남한과 쇠퇴하는 북한

한국전쟁 직후, 1950년대의 남한은 폐허나 다름없었다. 도시는 파괴되었고 교통, 통신은 마비되었다. 열악한 산업기반을 다시 일으켜 세우는 일은 쉽지 않았으며, 대다수의 국민들은 굶주림에 시달리고 있었다. 온 나라가 이렇게 비틀거렸지만, 완전히 쓰러지지 않은 것은 미국의 원조 덕분이었다. 1956년 남한 대표로 재선출된 이승만은 공산주의를 괴물에 비유할 정도로 철저한 반공정책을 펼쳤다. 일본이 남기고 떠난 재산을 손에 넣은 사업가들은 미군과의 친분을 이용하여 산업을 일으켰다. 그 대표적 기업이 삼성이다. 1946년 설립된 현대⁷⁾도 기계 기술 분야에서 산업을 일으켰다. 이러한 흐름을 타고 대학도 번성하기 시작하였다. 정치적으로나 경제적으로나 한국 사회의 발전에 대한 쟁점은 교육이라는 인식이 전국에 확산되었다. 이 시기에 한국의 영화산업도 호황기를 맞았다.

소비에트연방과 중국의 원조를 받은 북한은 밝은 미래가 약속된 듯 보였다. 중공업 발전에 필요한 모든 자원이 확보되었고, 두 강대국으로부터 기술 이전을 보장받았기 때문이다. 김일성의 주체사상⁸⁾ 교육을 위한 대학도 마련되었다. 김일성 체제는 주체사상을 선전할 목적으로 영화산업을 육성시켰고 작가들을 후원하였다. 당시까지만 해도 작가들은 북한 체제에 비판적이지 않았다. 그러나 소비에트연방의 최고 권력자로 등장한 흐루시초프가 비스탈린화를 추진하자, 김일성은 소비에트연방과 거리를 두기 시작하

였고, 김일성 체제는 점점 왕정정치를 연상시키는 군주제의 형태에 가까워졌다. 실제로 김일성 왕국은 아들 김정일, 손자 김정은에게 세습되었다.

남한에서는 부정선거에 항거하는 학생들의 거리 시위가 시발점이 되어 4월혁명이 일어났고, 1960년 4월 27일 이승만 대통령은 결국 하야했다. 그러나 이승만

7 기업명이 뜻하는 의미는 '현대적 기업'.

8 주체사상은 기본적으로 마르크스·레닌주의로부터 만들어졌으나 세부적인 내용에서 많은 차이가 있다. 계급 없는 사회를 이상으로 삼고 있으면서 정치적 독립, 경제적 자립, 군사적 자립의 세 가지 원칙을 내세운다.

의 하야 후에 일어난 제2공화국은 얼마 가지 못하고, 박정희가 정권을 잡는다. 박정희는 일본식 군사정부를 계획한 인물이었다. 정부의 철저한 감독하에 경제발전을 추진했지만, 한편으로는 일부 산업의 사유화를 허용하여 기업들의 경쟁을 장려하기도 했다. 이는 대우와 같은 신생기업이 성장할 수 있는 기반을 제공하였다. 베트남 전쟁이 발발했을 때, 미국을 지지한 박정희는 1965년에 한국 군대를 파견하고, 그 대가로 상당수의 군사 기술을 이전받는다. 박정희는 또한 일본과의 화해를 시도하여 일본 측에서 25억 달러에 달하는 손해배상금을 받았다. 1960년대 말, 1970년대 초 한국은 확실히 발돋움하고 있었다. 대학생들의 저항을 무력으로 진압한 박정희는 마치 조롱하기라도 하듯 대학 대중화에 앞장섰다.⁹

박정희 정부는 미국과 협력관계를 유지했지만, 닉슨 대통령이 마오쩌둥 [毛澤東]에게 화해의 신호를 보내자, 정부의 독재적 성향을 더욱 강화시키고 권력을 독점하기 위해 노력하였다. 즉, 1972년에 그는 유신헌법을 통해 유신체제를 확립한다. 기업체들과의 긴밀한 협력은 1차 석유파동 사태를 극복할 수 있도록 해주었지만, 그 대신 노동자들의 임금도 계속 낮은 수준을 유지해야만 했다. 한국은 성장하고 있었지만, 남북 간의 반목은 그만큼 깊어졌다. 1979년 10월 26일 박정희는 암살된다.

한편, 주체사상에 더욱 몰입하고 있던 북한은 이념적으로 중국이나 소비에트연방에서 점점 멀어지고 있었다. 그러나 경제적인 면에서 두 나라에 진 빛은 계속 남아 있었다. 북한이 재정적 측면에서 상당 부분 독립적으로 운영하였다 하더라도, 북한의 자원을 흡수하는 중국과 소비에트연방을 막을 수는 없었다. 결국, 경제적 침체는 점점 심각해지고, 그 영향은 강제 수용소에까지 미쳤다.

⁹ 지정학을 논하는 이 글에서 두 나라의 내적 상황을 자세히 다룰 필요는 없다. 그러나 오해를 방지하기 위해 한 가지 사건을 소개하고자 한다. 당시 박정희 정부에 반대하는 거센 민중운동이 있었는데, 1970년 11월 13일, 전태일은 “우리는 공장의 기계가 아니다! 노동법을 준수하라!”고 외치며 대중 앞에서 분신 자살을 했다. 이 사건은 박정희 정부의 무분별한 경제성장 정책에 가려진 그늘을 보여준다. 또한, 도시와 시골의 격차가 너무 심하게 벌어져 돌이킬 수 없는 수준이 된 것도 이 시기의 일이다.

III. 한반도의 두 체제는 어디로 가나

1. 1980년대: 전속력으로 달리는 한국과 고속도로를 나온 북한

박정희 암살사건 이후에도 한국의 군사독재는 끝나지 않았다. 민주화를 바라는 국민의식의 흐름과는 정반대로, 쿠데타가 쿠데타를 낳듯 또 다른 군사 쿠데타가 일어났다. 1980년대 초 쿠데타로 정권을 장악한 제5공화국의 수장 전두환은 한국 경제의 문을 활짝 열고 외국 투자자들을 받아들였다. 경제는 여전히 호황기를 누렸지만 국민들은 점점 더 민주사회를 원했다. 1983년, 해방 이후 처음으로 일본 총리가 서울을 방문할 수 있었다. 그러나 국민들의 반응은 싸늘했다. 지식인들 사이에서는 독재정부와 결탁하여 부를 축적하는 재벌들을 비난하는 목소리가 커졌다. 일제시대에 친일을 통해 부를 축적하던 이들이 광복 후에도 여전히 같은 방식으로 권력집단과 결탁하여 부를 축적해온 것에 분노한 것이다. 정치권력과 재벌 간의 이러한 결탁에 대해 한국 사회가 목소리를 높이기 시작했다. 1987년, 전두환은 결국 물러나고 사회는 기본적인 자유를 보장할 수 있게 되었다. 노동조합이 허용되었고, 국민투표를 통한 대통령 선거가 부활했다.

1987년, 군인 출신이면서 전두환의 측근이었던 노태우가 대통령으로 당선되었다. 노태우 대통령 시절, 한국은 역설적인 분위기에 휩싸여 있었다. 한편에는 민주화에 대한 열망을 잃고 위축된 일반 대중이 있었고, 다른 한편에는 1991년의 사건이 보여주는 것처럼 격렬한 민주화 운동과 그에 대한 탄압으로 희생되는 대학생들이 있었다. 일반 대중과 노동자-대학생 연대 사이에 모순된 분위기는 있었지만, 끊임 없는 민주화 운동은 근본적으로 사회를 변화시켰고 마침내는 대중의 윤리의식에도 영향을 미쳤다. 일제로부터의 광복 이후, 독재정권 시대까지 막강했던 재벌은 서서히 영향력을 잃고 있었다.

1980년대에 북한은 빠른 속도로 쇠퇴했다. 무기력한 생산구조, 낙후된 기계설비, 성과가 전혀 없는 투자 등의 문제가 북한 경제를 위협했고, 무엇

보다 군대 유지에 막대한 비용이 들어갔다. 북한 경제는 분명 추락하고 있었다. 이런 상황에서 소비에트연방의 종말과 중국의 시장 개방은 북한을 완전히 고립시켰다. 위기에 몰린 북한이 생각할 수 있는 유일한 희망은 핵 개발이었다. 내부적으로는 정권유지를 위해, 외부적으로는 외교협상을 위해, 핵은 북한 체제가 선택할 수 있는 유일한 것이었다.

2. 위기 극복을 위한 한국의 선택-국제적 영향력을 활용한 외교전략, 북한의 선택-군사적 도발과 핵 개발

1992년 당선된 한국의 대통령 김영삼에 관해 일각에서는 그의 근시안적인 정치를 비판하곤 한다. 지도자의 카리스마를 찾아보기 힘들었던 것은 그만큼 정치적 신념이 결여되어 있었기 때문이다. 그의 임기 중 유일한 성과가 있다면 그것은 '세계화'일 것이다. 김영삼 정부는 한국의 국제적 교류를 확대시키는 데에 많은 노력을 기울였다. 엘지, 대우, 삼성, 현대 등의 대기업은 이러한 흐름을 타고 그들만의 전문성을 바탕으로 해외 진출에 힘썼다. 반면 농업은 이러한 세계화 정책으로 인해 피해를 입었다. 사회 문화적으로도 큰 변화가 일어났다. 한국은 이제 중국과의 사대 관계에서 완전히 벗어났으며, 이른바 '386세대'¹⁰라고 불렸던 청년들은 미국과 일본의 앞선 문화를 동경했다. 한국의 영화 발전에 열광했고, 사고와 행동의 자유에 관한 문제에 민감했다. 한편으로는 민족주의적 성향이 강했다. 한국에 주둔하고 있는 미군에 대한 불신이 깊었고, 반일 감정도 격하게 표현했다. 이들은 한국의 비뚤어진 근대화 과정과 인간 소외를 야기하는 국가의 무분별한 산업화 정책에 분노했으며, 정부의 세계화 정책에 반대하는 시위를 하기도 했다.

각종 카페 브랜드와 패스트푸드 문화가 한국 사회에 가득 들어치는 동안, 북한 사회는 극심한 기근에 시달리며 고통을 겪었다. 1999년의 상황은 그 중에서도 가장 절망적이었다. 식량 부족으로 약 200만

명이 사망한 것으로 조사되었는데, 이는 전체 인구의 6%에 해당된다. 김일성 정권은 세습을 준비 중이었고,

¹⁰ 1960년대에 태어나 1980년대에 민주화 운동을 겪었으며, 당시(1990년대) 30대 청년이 된 세대를 의미하는 용어이다.

군대와 당 간부들은 정략결혼을 통해 고위층의 지위를 더욱 확고히 했다. 김정일은 이제 어엿한 후계자로서의 입지를 굳히고 핵무기를 미끼로 어느 정도 규모의 외교적 협상을 이끌 수 있을지를 가늠하고 있었다.

1991년 남한과 북한은 서로의 체제를 인정한다는 조약을 체결하여 경제적 교류의 물꼬를 튼다. 한국의 많은 사업가들이 움직이기 시작했지만, 북한의 극심한 기근 때문에 사업을 구체화하기까지는 상당한 어려움을 겪는다. 게다가 1997년, '아시아'에 불어닥친 경제위기는 한국 경제에도 큰 타격을 주었다. 한국은 국제 부채를 갚지 못할 지경에 이르러 IMF 체제로 들어갔다. 그해 마지막 3분기에 기록한 한국의 실업률은 40년 만에 처음으로 거의 8%를 웃돌았다. 이 무렵, 경제위기를 극복하지 못한 대우그룹은 파산했고, 그룹의 총수는 프랑스로 망명했다.

1999년이 되어서야 남한의 경제는 위기에서 벗어날 수 있었다. 2001년부터는 IMF의 부채를 갚아나갈 정도로 경제가 회복되었다. 김대중 정부는 침체된 경제를 활성화시키는 방안을 모색하여 시장 경기를 회복시켰고, 재벌의 역량을 강화해 세계시장으로 나아갈 수 있도록 했다. 한편, 대기업들과 은행이 오랫동안 맺고 있던 불법적인 금융거래 관계를 청산하도록 했고, 실업보험, 직업훈련과 같은 노동자 복지 시스템을 구축했다. 김대중은 정보통신기술, 나노공학, 바이오공학, 문화산업 분야를 집중적으로 발전시켜 한국을 그야말로 세계의 중추국가로 성장시키기를 꿈꿨다. 그리고 그의 도전은 어느 정도 성공을 거뒀다고 볼 수 있다. 도래하는 시대의 특징을 잘 파악한 도전이었다. 남한과 북한 두 나라 모두 비슷한 시기에 위기를 겪었고, 그 위기를 극복하기 위해서는 외부의 도움이 필요했다. 남한의 경우 IMF의 원조였고, 북한의 경우는 해외의 식량 원조였다.

IV. 개방 대 고립

1. 한 남자의 꿈과 일국의 쇠퇴

2002년 386세대의 지지를 얻어 대통령으로 당선된 노무현에게는 한 가지 꿈이 있었는데, 그 꿈을 이루기 위해서는 한국이 가까이해야 할 나라가 있고, 거리를 두어야 할 나라가 있었다. 그 꿈이란 다름 아닌 한국, 미국, 일본의 관계를 전환시켜 한국을 외교의 중심에 서게 만드는 것이었다. 따라서 그는 미국과의 친분을 두텁게 하기 위해 미국과의 정치·경제적 교류를 확대시켰다. 반면, 일본과의 관계에서는 노골적인 적대감을 드러내며 일본이 UN 안전보장이사회 상임이사국 회원이 되는 것을 공식적으로 반대했다.

2007년에 당선된 이명박 대통령은 투기와 불법거래 등의 위험한 이력을 가진 인물이었다. 현대그룹 계열사의 대표였던 그의 이력은 다분히 상징적이다. 그는 노무현 대통령의 노선을 따라 미국과 자유무역협정을 체결하고,¹¹ 유럽연합과도 자유무역의 문을 열었다. 한국이 세계 각지로 문호를 개방하자, 미국 측은 즉시 3만 명에 달하는 주한 미군을 계속 유지하기로 결정한다. 한국은 서해 지역에서 군사적 경계태세를 강화하고자 한·미 연합군의 군사훈련을 실시하는 한편, 제주도에 해군기지 건설을 추진하여 미국과 이율배반적인 관계를 만들어간다. 이러한 과정에서 북한과의 관계는 소원해지고, 햇볕정책에는 어두운 그늘만 드리운다.¹²

2. 외부 의존적이라는 공통점을 가진, 그러나 너무 다른 처지의 남과 북

오늘날 한국은 세계 12위권의 국력을 가진 나라가 되었다. 박근혜 대통령은 한국의 국력을 로봇 공학과 원자력 발전 분야에 집중시키기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 2000년까지만 해도 한국의 우방국가는

11 미국과의 자유무역협정에 대한 국내의 많은 반대가 있었다. 이 협정으로 한국산 자동차의 미국 수출을 장려할 수 있었던 반면, 미국산 소고기의 수입이 대규모로 이루어졌다. 한때 광우병 사태로 격렬한 항의 시위가 일어나기도 했다.

12 햇볕정책은 직접적인 통일방안은 아니었지만, 평양과의 관계를 개선하고자 하는 외교적 노력이었다. 하나의 정부가 아니라면 연방국가의 형태로라도 통합하려는 목표가 있었다.

미국과 일본이었다. 그러나 이제는 두 나라보다 중국과의 관계가 더 중요해졌다. 중국은 현재 한국에게 최대 공급자이자 최대 수요자로서 한국 경제의 젖줄이라고 해도 과언이 아니다. 우호적인 한·중 관계와는 달리, 일본과의 관계는 각종 분쟁으로 악화되기만 하고 있다. 일본군'위안부' 문제¹³와 역사 교과서,¹⁴ 그리고 일본의 영토라고 주장하는 독도 문제는 두 나라의 관계를 긴장시키는 요인들이다.

역설적이게도, 오늘날의 한국과 북한은 같은 시기에 중국과 우호적 관계를 유지하고 있다. 북한에게는 이미 예측된 상황이었는지도 모른다. 주체 사상이 북한의 유일한 이데올로기라는 점에서 북한과 중국의 이념적 관계는 언제나 우호적일 수밖에 없다. 그러나 군사적으로는 독립성을 갖춘 북한이지만, 경제적으로는 어떠한가? 또 정치적으로는 과연 독립적이라고 할 수 있을까? 중국의 엄청난 감시하에 모든 결정이 이루어진다는 점에서 북한은 흡사 중국의 하청업자처럼 보이기도 한다. 이렇듯, 중국과의 관계에서 남한과 북한의 입장은 유사해 보이지만 많은 차이를 드러낸다. 북한은 중국의 수요자일 뿐 중국으로의 수출은 전혀 없는, 일방적으로 의존하는 나라이기 때문이다.

남과 북의 관계는 한때 햇볕이 드는 듯했으나, 그 빛은 이제 희미해졌다. 우선 2010년 3월 북한의 천안함 도발 사건으로 인해 남북관계는 흔들리기 시작했고, 이어서 발생한 북한의 연평도 포격 사건으로 남북관계는 돌이킬 수 없이 악화되었다. 결정적으로 남한을 공포에 몰아넣은 북한의 핵실험은 남북관계의 가능성을 더욱 희박하게 만들었다.

그렇지만, 남한은 계속해서 북한과의 통일을 꿈꾸고 있다. 그러나 현실적인 통일을 위해서는 우선 경제적·문화적 측면에서부터 북한과의 교류를

모색해야 할 것이다. 즉, 중국의 위성처럼 되어버린 북한의 치욕을 씻어주는 과제부터 먼저 해결해야 할 것이다. 통일의 두 가지 주요 장애물은 북한의 의지와 통일에 대한 경제적 비용이다. 여기에 중국 측의 부정적인 태도 또한 만만치 않은 장애물이 될 것이다. 프랑수

13 일본군'위안부'란 일제강점기에 강제 동원되었던 일본군 성노예를 가리킨다. 그러나 일본은 이 사실을 인정하지 않고 있다.

14 일본 역사 교과서에는 일본의 한국 식민을 미화하는 내용이 실려 있다.

아 고드망(Francois Godement)¹⁵ 은 동북아 국제관계에 대해 다음과 같이 분석한 바 있다.

중국을 지금까지 늘 한반도가 통일을 이루는 사태에 관해 심각한 위기의식을 느껴왔다. 이는 일본도 마찬가지다. 왜냐하면 한국의 통일은 국제정세에서 불확실성의 요인이 되기 때문이다. …… 실제로 한반도가 통일에 성공한다면, 한국은 동북아에서 막강한 힘을 가진 나라가 될 것이다.

V. 운명의 갈림길에 선 한국

1. 외교적 영향력을 활용한다면

2014년, 한국에는 하나의 꿈이 있다. 그리고 이 꿈을 이루기 위해서는 세 가지 신중함이 필요하다. 그렇다면 한국의 꿈은 무엇일까? 한국은 오랫동안 선진국의 기술을 이전받고 배우는 개발도상국이었다. 하지만, 이제 이 나라는 스스로의 국력을 키워나갈 수 있는 전략을 알고 있다. 바로 외교를 통해 준강대국으로 부상하는 것이다. 이것이 바로 한국이 꿈꾸는 미래다. 그러나 이를 위해서는 먼저 재정적 불안정과 불확실한 경제성장의 문제를 신중하게 검토해야 한다. 중국의 수요는 점차 줄고 있고, 이명박 정부의 4대 강 사업은 일자리 창출에도 도움이 되지 못한 채 충당하기 어려운 엄청난 예산만 낭비하였다.

두 번째로 신중하게 생각해야 할 문제는 이웃 나라와의 관계에서 신뢰를 쌓는 일이다. 한국은 동북아에서 믿을 만한 독립국가로서의 입지를 마련하지 못했다. 중국 못지 않게 미국도 한국의 입지를 허용하지 않기 때문이다. 그러나 한국은 이제 주변국들에게 허락을 구할 정도로 어리석지는 않다. 미국에 대해서는, 민주주의와 시장경제의 옹호자로서 미국의 우방국이 되어 정치·경

제적인 영향력을 확보하고 있다. 베트남 전쟁 때에도 그러했듯이, 이라크 전이나 아프가니스탄 전쟁과 같이 미국이 개입된 분쟁지역에 한국 군대를 파견하는 것은 이와 같은 맥락에서 한국의 정치적 입지를 확보하는 일이다.

준강대국의 역량을 갖추지 못한 지금으로서는 주변 국가들의 크고 작은 결정에 우방국으로서 참여하여 외교적 영향력을 행사할 수 있는 방안들을 모색해야 할 것이다. 또한, 앞선 기술력을 갖춘 산업분야를 이용하여 외교적 영향력의 기틀을 마련해야 한다. 유럽연합은 몇몇 분야에서 한국의 기술력을 최고 수준으로 인식하고 있다. 문화산업도 마찬가지다. 한국의 문화산업 수준은 OECD 회원국과 G20 국가들에 뒤지지 않는다. 한국이 세계 모든 지역과 교류의 문을 열고, 햇볕정책을 통해 북한과의 평화를 모색한다면 동북아의 강대국들은 한국의 외교적 영향력을 무시할 수 없게 될 것이다. 장기적으로는 북한과의 관계에서 현상유지만을 생각해서는 안 될 것이다. 한국을 둘러싼 두 강대국 사이에서 꼭두각시처럼 이리저리 휩쓸려다니는 소모적 외교를 피하고, 한반도를 둘러싼 국제정세를 안정시킬 수 있는 능력을 스스로 갖추게 된다면 한국의 외교적 영향력은 국제사회에서 충분히 인정받을 수 있을 것이다.

세 번째로 신중하게 대처해야 할 점은 동북아에서 활약하는 세 거인인 중국, 미국, 일본의 삼각구도다. 러시아는 최근 우크라이나와의 분쟁에서도 드러났듯이, 유럽과 맞닿은 국경지대에서 NATO와의 갈등을 해소하기에도 바쁜 상황이다. 그러나 중국, 미국, 일본은 한반도를 둘러싼 문제로부터 긴장을 풀지 않고 있다. 일본은 언제라도 독도 문제와 같은 사안을 빌미로 분쟁을 일으킬 수 있으며, 중국과의 영토문제는 그보다 더 복잡하게 얽혀 있다.

2. 한국: 이웃 나라들에 대한 불신, 한국 스스로에 대한 불신

최근 들어, 주춤하기는 하지만 중국과의 무역이 한국 경제에 미치는 영향은 이제 무시할 수 없는 수준이다. 경제적 교류와 함께 두 나라 사이에 외교

¹⁵ 프랑수아 고드망(Francois Godement)은 아시아 센터의 창립자이자 센터장이다 (www.centrasia.eu).

적 신뢰 또한 두터워졌다. 중국이 북한과 맺고 있는 관계만 아니었다면, 한·중 관계는 분명 한국의 영향력 외교전략에 중요한 발판이 되었을 것이다. 동북아를 중국권으로 통합시키고자 하는 계획의 일환으로 랴오닝[遼寧, Liaoning]과 지린[吉林, Jilin] 지역은 여전히 북한과 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 중국이 북한과의 관계를 중요시하는 것은 한국에 주둔하고 있는 미군에 대한 맞대응이라고 볼 수 있다. 양 진영이 각각 남한과 북한을 볼모로 서로에게 위협을 가하는 상황이라고도 볼 수 있다.

중국이 아시아를 지배하는 것은 곧 세계를 지배하는 길이라는 의미를 한국도 모르지는 않을 것이다. 어찌 모를 수가 있겠는가? 여기서 제기되는 문제는, 견잡을 수 없이 성장하고 있는 중국의 경제력을 고려할 때, 향후 중국과의 기술력 경쟁에서 한국의 기업체는 얼마만큼 버틸 수 있을 것인가이다. 또한 한국과의 관계에서 갈등이 빚어졌을 때, 첫 번째로 중국이 들고 나올 외교적 무기는 북한이 아니겠는가?

근본적으로 한국은 어떤 이웃도 신뢰할 수 없는 상황에 놓여 있다. 일본은 과거사에 대해 전혀 반성하지 않고 있고, 중국은 한국과 협력하는 나라이면서도 서로의 국력을 경계하는 관계에 있다. 미국 또한 한국의 우방국이지만 신뢰할 수 없는 관계이기는 마찬가지다. 노무현 전 대통령이 일본의 독도 반환 요구에 대해 공식적으로 비난의 목소리를 높였을 때, 미국이 취한 입장은 양쪽 모두에 압력을 가함으로써 다툼을 미루게 하였을 뿐 근본적인 해결의 의지를 보이지 않았다.

한국이 겪고 있는 뿌리 깊은 불신의 문제는 비단 외부에만 존재하는 것이 아니다. 한반도를 둘러싼 모든 이웃을 불신할 수밖에 없고, 심지어 필요에 따라 연합하면서도 경계하지 않을 수 없는 현실 속에서, 이 나라는 폐쇄정책이 얼마나 위험한지를 깨달았고 외부와의 교류가 중요하다는 사실 또한 절감하였다. 그러나 오늘날 동북아 역내에서의 외교와 화합의 길은 차단되어 있다. 남은 선택은 동남아와 그 외 지역들이다.

3. 전략적 가능성

한국은 유럽연합, 미국, 동남아국가연합과 자유무역협정을 체결함으로써 앞서 이야기한 문호 개방의 의지와 가능성을 국제사회에 보여주었는데, 이는 2009년부터 이명박 정부가 표방한 구호 '글로벌 코리아'에 어울리는 대외정책들이 확대되어가는 과정이라고 볼 수 있다. 미국과의 관계를 돈독히 유지함과 동시에 동남아 국가들과의 연결고리를 만들기 위해 노력하고 있는 것이다. 이는 중국이나 일본과의 관계만을 추구하는 것보다는 훨씬 안전한 길이 될 것이다. 동남아국가연합은 오늘날 중국 다음으로 북한과 많은 교역을 하는 지역이다. 이는 북·미 교역보다도 더 활발한 수준이다.

한류에 관해 언급하자면, 어떤 면에서 한류는 과장된 현상이기도 하고 금방 가라앉을 것 같은 일시적인 바람일 수도 있다. 그러나 한류, '한국 바람'이 동남아 청년들에게 막대한 영향을 끼치고 있는 것은 명백한 사실이다. 한류로 인해 한국어에 대한 관심이 높아졌고, 동남아에서 수입하는 문화상품 중에서 한국 상품이 차지하는 비중은 압도적이다. 여기에는 물론 참신하고 질 좋은 영화를 제공하는 한국의 발전된 영화산업이 큰 역할을 담당하고 있다. 또한 약 7,000여 개의 한국 기업체가 동남아국가연합 회원국에 진출해 있다. 준강대국으로서의 입지를 마련하고자 하는 한국과 성장이 더딘 동남아 지역은 강대국들과 비교하면 상대적으로 약소국이라고 볼 수 있다. 그러나 이들 두 지역 간의 연대는 강대국에 의지하지 않으면서 약소국들이 자생할 수 있는 국제환경을 조성하는 중요한 기반이 될 것이다. 강대국들에 의지하지 않을 뿐만 아니라 강대국들의 개입을 최소화시키고 가능한 한 완전히 배제하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

예컨대, 남한에서 수입하는 물량의 80%는 말레이시아 말라카해협을 거쳐 한국 땅에 도착하게 되므로 남중국해에서의 자유로운 해상교통을 보장하는 것은 한국 경제와 관련해서도 중요하다. 예컨대, 만약 베트남의 남사군도(Spartly)와 서사군도(Paracel) 섬을 둘러싸고 중국과 베트남 사이에 영토 분쟁이 발생할 경우, 한국은 한국의 이권을 보호하기 위해 외교적인 개입을

할 수 있는 명분을 갖는 셈이다.¹⁶ 한국은 중국 이외의 국가들, 특히 중국과 분쟁의 여지가 있는 베트남, 필리핀, 인도네시아와 긴밀한 협력관계를 맺을 수 있다. 한국이 이들 세 국가들의 우방이 된다면 추가적인 외교적 역할도 담당할 수 있을 것이다. 인도네시아의 경우, 모든 분야에서 한국의 경쟁국이 아니기 때문에 두 나라는 함께 민주적 가치 실현을 위한 연대, 지역안전을 위한 연대를 형성할 수 있고, 지역통합을 위한 공동 운향 노선을 추진할 수도 있다. 물론, 한국이 동남아권에서 영향력을 확대하는 경우, 부분적으로 북한과의 일촉즉발의 관계로 인하여 발목을 잡히게 될 수도 있다.

한편, 한국이 통일을 구체화하고자 할 때,¹⁷ 과연 동남아국가연합이 한국 편에 설 것인가는 의문이다. 많은 사람들은 이 문제가 동남아국가연합이나 남한의 의지보다는 중국, 미국 또는 일본의 결정에 달려 있다고 말한다. 만약 상황이 이러하다면, 한국으로서는 더욱 모든 예상을 뛰어넘는 획기적인 외교력을 준비해야 할 것이다. 이 내용에 대해서는 한 편의 정치 시나리오를 쓸 수도 있을 것이다. 즉, 단일민족이라는 명분으로 통일을 신속하게 추진하여 준강대국으로서의 실질적인 역량을 지닌 강력한 하나의 정부를 구성하는 것, 이것은 세계를 놀라게 할 시나리오가 될 것이다.

4. 중국에 맞서서

한국은 국제사회에서 외교적 주도권을 갖기를 원하며, 또한 그런 과정 중에 있다. 어떤 강대국도 준강대국의 대열에 들어선 한국의 입지를 무시할 수 없게 되었다. 성장 속도를 늦추거나 외교적 영향력을 일시적으로 방해할 수는 있겠지만, 더 이상 한국의 입지 자체를 흔들기는 어려워졌다. 그러나 중국만큼은 예외다. 중국에 대해서는 어떤 일도 장담할 수 없다. 중국은 현재 여러 지역에서 영토 문제로 시비를 걸어 외교적 협상거리로 확대시키고 있으며, 게릴라전을 꾸준히 늘리고 있다. 신중한 태도

16 이 문제로 인해 중국과 베트남 사이에 심각한 교전이 있었고, 이는 베트남 국민들의 민족주의적 감정을 부추겼다. 이 문제에 대한 한국의 입장 표명이 있었는지는 불명확하다.

17 한국은 국제사회의 원조를 받을 생각이 아니라면, 북한과의 통일에 치러야 하는 비용을 심각하게 고려해야 한다. 그것은 한국 경제를 흔들어놓을 만큼의 수준일 것이며 미리 준비해야 할 것이다.

보다는 저돌적인 태도를 취하고 있는 것이다.¹⁸ “제 값을 치르지 않고서는 그 어떤 진실도 밝힐 수 없다”는 레츠(Retz) 추기경의 명언을 완전히 무시하는 태도다. 중국의 사회과학원에서는 2002년부터 2007년 사이, 고구려(B.C. 37~A.D. 668)가 중국사에 기록되어야 할 중국의 변방이었다는 연구결과를 실은 자료를 출판하였다. 한국의 지식인들뿐 아니라 일반인들이 어떤 반응을 보였을지는 말하지 않아도 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 한국은 이미 중국과 이어도 문제로 분쟁을 겪은 바 있다. 중국은 또한 2000년부터 일본과도 센카쿠제도 문제로 대치하고 있는 상황이다. 베트남과는 스파틀리 섬과 파라셀 섬을 두고 끈질긴 싸움을 이어가고 있다. 중국은 동아시아에 대한 욕심을 버리지 못하는 미국의 행보를 곱지 않은 눈으로 지켜보면서, 그들 스스로는 동아시아를 장악하여 거대한 중국 해상권을 확보하고자 하는 야심을 숨기지 않고 있다.

중화사상을 가진 제국은 이처럼 여기저기에 자신의 영유권을 주장하는 말뚝을 박고 있다. 그러나 만일 중국 주변의 아시아 국가들이 서로 연대할 수만 있다면, 중국은 마음대로 큰소리를 칠 수는 없을 것이고, 서로의 이권을 존중하는 관계를 만들어갈 수도 있을 것이다.

VI. 맺음말

분할되고, 정복당하고, 병합되고, 다시 분단되는 기나긴 역사를 지나오면서, 한국은 강대국들의 실리에 따라 좌지우지되는 장난감 같은 나라였다. 흡사, 격투사들의 무대에서나 볼 수 있을 것 같은 광경이었다. 이 나라는 전의를 갖추고 한국이라는 장난감을 차지하기 위해 달려드는 강대국들 사이에서 좋을 때는 들러리로, 그도 아니면 하찮은 물건 정도의 취급을 받아왔다.

그러나 한국은 놀라운 경제성장과 산업발전을 이루었고, 이것은 유럽을 포함한 세계시장으로 진출할 수

18 그리스인들이 사용하는 용어로, '신중한 지혜(prudence avisee)'를 뜻한다. 그리스 신화에서 올림포스가 보여주는 지혜와 영리함을 가리킨다.

있는 무기가 되었다. 또한 1997년과 2008년의 경제위기를 극복할 수 있었던 원동력이기도 했다. 그러나 국지적으로 혹은 세계적으로 한국의 외교적 입지를 세우는 일에는 그만큼의 힘을 발휘하지 못하고 있다.

한국의 외교력이 동북아 역내에만 머무른다면, 영해·영토 분쟁으로 늘 골머리를 앓게 될 것이고, 일본의 역사관으로 인한 갈등을 겨우 해결하는 데에만 급급할 수밖에 없다. 하지만 좁은 동북아를 벗어나 동남아,¹⁹ 유럽, 남미 지역으로 나아간다면, 그곳의 국가들은 한국의 외교적 역량에 따라 얼마든지 든든한 우방국이 될 수 있다.

사실, 아시아의 모든 국가는 현재 중국의 위협이라는 공통분모를 가지고 있다. 이것은 아시아 외 지역들도 마찬가지다. 하지만 아시아 국가들만큼 직접적이고 강한 위협은 아닐 것이다. 중국은 그야말로 주변의 소인들을 삼킬 준비를 하는 거인과도 같은 존재다.

이러한 상황 가운데, 한국이 꺼낼 수 있는 카드는 두 가지가 있다. 하나는 무슨 수를 써서라도 북한과 통일을 이루는 것이다. 통일된 한국은 강대국들과 대등한 관계에서 협상을 이끌기에 충분한 영향력을 가질 수 있다. 한반도 통일의 상징적 가치에 대해서는 이미 많은 국가들이 인식하고 있으며, 이 때문에 서울을 주목하고 비무장지대를 주목하고 있다. 고대 로마 학자 수에토니우스(Suetone)²⁰에 따르면, 카이사르(Cesar)는 루비콘(Rubicon) 강을 마주한 순간 잠시 망설였다고 한다. “여기서 우리는 발걸음을 되돌릴 수 있다. 그러나 이 작은 강을 건너고 나면, 우리 손에 있는 무기가 어떤 일들을 행할지는 신의 뜻에 맡길 뿐이다.” 바로 이 말 끝에, 그는 “주사위는 던져졌다(Alea jacta est)!”고 외친 것이다. 그러나 주사위를 던지는 것은 평화적인 방법으로도 가능한 일일 것이다.

다른 하나의 카드는 동남아 국가들과의 연대다. 상업적 교류의 차원을 넘어서 진정한 동맹국으로 그 관계를 발전시키는 노력은 어쩌면 통일보다 더 현실적인 대안이 될 수도 있을 것이다. 이를 위해서는 캄보디아 프놈펜의 한국교육문화원의 활동처럼 장기적인 관

점을 가지고 지속적인 교류 방안들을 모색해야 할 것이다.

물론, 이 두 장의 카드를 꺼내는 일에는 앞서 언급했듯이, 많은 어려움이 따를 수 있다. 그러나 어려움을 극복할 의지만 있다면, 불가능한 것은 아니다. 게다가 두 가지 방안은 서로 배타적이거나 모순적이지 않다. 오히려 상호보완적이다. 하나가 다른 하나를 촉진시킬 수 있다. 북한과 동남아는 결코 한국에 대해 같은 바다를 놓고 싸우는 카리브디스(Charybde)와 스킨라(Scylla)가 아니다. 두 괴물은 따로 있다.



19 그러나 한편으로는, 한국 기업가들이 베트남 현지에서 많은 비판을 받고 있다. 현지 노동자들을 고용하여 업체를 경영하는 방식에 관한 비판들이다.

20 서기 1세기부터 2세기 사이에 살았던 로마의 역사가이자 정치가로서, 그의 유명한 저작으로는 율리우스 가이우스 카이사르의 전기를 담은 『열 두 카이사르의 인생 (la Vie des douze Cesar)』이 있다.

국문 초록

한국은 이웃 나라들로부터 끊임없이 침략을 받아왔음에도, 이웃 나라를 침략했던 경험은 거의 없다. 38선을 기점으로 분단되기 이전의 한반도 정세를 이해하기 위해서는 중국, 일본뿐만 아니라, 미국에 이르기까지 이웃 강대국들의 이해관계를 파악해야 하며, 줄곧 이러한 강대국들의 표적이 되어왔던 한반도의 역사적 사실을 고려해야만 한다. 역사적으로, 한반도를 둘러싼 강대국들 간의 치열한 세력 다툼이 있었지만, 한반도에 대한 독점권은 그 어떤 국가에게도 허락하지 않았다. 하지만 근대화의 초기 무렵 조선이 선택했던 쇄국정책으로 인하여 일본이 한반도를 점령하고 식민지화하는 데에 결정적인 기회를 제공하였다. 일본의 식민지배와 광복 후 발발한 한국 전쟁은 한반도를 거의 폐허 상태로 만들어놓았지만, 전후 복구사업과 산업화에 성공한 한국은 1980년대에 이르러 기적과도 같은 경제성장을 이루었다. 그러나 한국은 동북아 지역에서 그 국력에 상응하는 외교적 영향력을 행사하는 데에는 여전히 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해 한국은 '한류'를 포함한 문화정책을 중심으로 다양한 분야에서 뛰어난 역량을 발휘하여 동북아 역내에서 자신의 외교적 영향력을 키우는 방안을 모색해야 한다. 요컨대, 동남아시아국가연합(ASEAN)의 회원국들과 협력 관계를 구축하는 한편, 북한과의 평화적 통일을 모색하는 것은 국제사회에서 한국의 '영향력 외교'를 가능케 하는 가장 중요한 과제가 될 것이다.

〈주제어〉

지정학, 영향력 외교전략, 쇄국정책, 식민화, 전후 복구사업, 근대화, 세계화, 통일과 강대국, 아세안(동남아시아국가연합)과의 연대

ABSTRACT

South Korea's Geopolitics: On the Road to "Influential Diplomacy"

Louis Arzac

Conseiller, Académie de Caen, Basse-Normandie

Although South Korea has been constantly invaded by neighboring countries, it has rarely done so itself. In order to understand the circumstances the Korean Peninsula was in prior to its division along the 38th parallel, it is necessary to grasp the interests of neighboring major powers including China, Japan and even the United States, and also consider the fact that the Korean Peninsula has been a target of such major powers throughout history. Fierce struggles indeed took place between powers over the Korean Peninsula, but not one of them was allowed to gain an exclusive hold. However, the Joseon Dynasty's choice to adopt policies of isolation in the early years of modernization resulted in providing a critical opportunity for Japan to conquer and colonize the Korean peninsula. Nevertheless, although it was left nearly in ruins from the Japanese colonial rule and the Korean War that erupted soon after its independence from Japan, South Korea successfully went through post-war reconstruction and industrialization to achieve miraculous economic growth by the 1980s. Yet, it is still challenging for South Korea to exert a degree of diplomatic influence in Northeast Asia that corresponds to its national power. In order to overcome such a situation, South Korea needs to demonstrate its exceptional capabilities in various sectors with cultural policies such as "Hallyu (Korean wave)" and seek for ways to increase its diplomatic influence in northeast Asia. Meanwhile, it will also be necessary to build cooperative relations with members of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and to pursue a peaceful reunification with North Korea in order for South Korea to be able to exercise a more "influential diplomacy" in the international community.

Keywords

Geopolitics, strategy for diplomatic influence, isolationism, colonization, post-war restoration, modernization, globalization, reunification and major power, Cooperation with ASEAN (the Association of Southeast Asian Nations)

참고문헌

한불국제학술세미나 자료집, 2013, 『최근 동아시아 정세와 영토 문제, 그리고 지도 제작』, 동북아역사재단.

Aron Raymond, 2004, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Levy.

Charvin Robert, Dujardin Guillaume, 2010, *La Coree vers la reunification*, L'Harmattan.

Dayez-Burgeon Pascal, 2012, *Histoire de la Coree, des origines a nos jours*, Tallandier.

Destexhe Alain, 2001, *Coree du Nord: voyage en dynastie totalitaire*, L'Harmattan.

Fabre Andre, 2001, *Histoire de la Coree*, L'Asiatheque.

Gelezeau Valerie, 2005, *La Coree en miettes, regions et territoires*, L'Harmattan.

Herodote, 2011, *Geopolitique de la Peninsule coreenne*, La Decouverte.

Leveau Arnaud, 2014, *Geopolitique de la Coree du Sud, une puissance paradoxale*, Argos.

Lelievre Henry, Barthelemy Jean, 2000, *Japon, Chine, Coree... Cette Asie qui derange*, Complexe.

Postel-Vinay Karoline, 2002, *Coree, au cœur de la nouvelle Asie*, Flammarion.

Quennedey Benoit, 2011, *L'economie de la Coree du Nord*, Indes Savantes.

Rigoulot Pierre, 2007, *Coree du Nord, Etat voyou*, Buchet-Chastel.



아베 정부의 영토교육 강화와 검정 교과서의 독도 관련 기술 변화

: 2014년 검정 통과 초등학교 교과서의 기술 내용을 중심으로

서종진 동북아역사재단 연구위원

I. 머리말

2014년 4월 4일에 일본 문부과학성이 교과서 검정 결과를 발표하였다. 예년에는 3월 말에 발표되었는데, 이번 발표는 네덜란드 헤이그에서 3월 25일에 개최된 한미일 정상회담의 영향으로 발표 시기가 연기되었다고 한다. 하지만 일본 정부의 '배려'에도 불구하고 검정 결과가 발표되자 한국 외무부는 뱃쇼 고로(別所浩郎) 주한 일본 대사를 불러 항의하였고, 교육부도 교과서를 통한 역사왜곡과 영유권 도발은 동북아 지역의 평화를 저해한다는 대변인 성명을 발표하여 양국 관계는 예년과 마찬가지로 냉각되었다.¹

이번 교과서 검정은 교육기본법 개정과 초중고 학습지도요령 및 해설서 개정 이후 이들 개정된 규정에 의거한 두 번째 검정이다. 새로운 학습지도요령 및 해설서에 의거한 첫 검정이 아니므로 큰 변화는 없을 것으로 예상된다. 그런데 2014년 1월에 문부과학성이 이례적으로 '교과용 도서 검정 기준'과 '학습지도요령 해설서'를 개정하였다. 일본 정부가 추진해온 교육정책 개혁의 움직임이 이번 교과서 검정에 어떠한 영향을 미쳤는가를 확인할 필요가 있다.

1 《조선일보》, 2014. 4. 5; 《産経新聞》, 2014. 4. 5.

자민당 아베 신조(安倍晋三) 총재는 '일본을 회복시킨다'라는 슬로건을 내걸고 2012년 총선에 임하였다. 총선 핵심 공약의 하나가 교육 '재생'이었고 선거 결과 자민당이 승리하여 2012년 12월 말에 제2기 아베 내각이 출범하였다. 아베 총리는 2006년에 '교육기본법'을 60여 년 만에 개정하였는데, 자민당과 아베 총리는 민주당으로의 정권 교체로 말미암아 이전에 수행하지 못하고 남겨둔 과제를 일본의 '회복·재생'이라는 슬로건 아래 재추진하고자 하였다. 아베 총리의 애국심 강조 교육에 대한 의지는 총리 취임 직후인 2013년 1월에 총리 직속의 '교육재생실행회의'를 설치하고 2월에 내각관방 '영토·주권 대책 기획조정실'을 설치한 것으로 확인할 수 있다. 이번 검정은 애국심과 영토교육 강화를 추진하는 제2기 아베 정권이 들어선 이후에 진행되어 발표되었다는 점에서도 주목할 필요가 있다.

이 논문에서는 아베 정부의 교육정책 일환으로 추진되고 있는 영토교육 강화가 검정 교과서에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 살펴볼 것이며 2014년 검정 통과 초등학교 사회과 교과서의 독도 관련 기술의 변화를 검토하는 것이 과제다. 이를 위해서 먼저 자민당과 아베 정권이 추진하려는 교육정책의 내용과 초등학교 교과서 기술의 지침이 되는 규정들을 살펴보고, 다음으로 이번 검정에 합격한 교과서의 내용을 분석할 것이다. 일본 검정 교과서의 영토 관련 규정과 내용을 분석한 연구는 새롭게 검정이 이루어질 때마다 발표되고 있다.² 하지만 초등학교 교과서의 영토 관련 기술에 대한 연구는 기술 분량도 적기 때문인지 기술 내용에 대해서 상세하게 분석한 글은

많지 않다.³ 일본 정부가 정책적으로 영토 교육을 강화하고 있는 중에 이루어진 교과서 검정이라는 점에 주목하여 내년부터 사용될 새로운 초등학교 사회과 교과서의 독도 관련 기술 변화에 대해 검토하도록 하겠다.

2 심정보, 2008, 「일본의 사회과에서 독도에 관한 영토 교육의 현황」, 『한국지리환경교육학회지』 16(3); 남상규, 2011, 「전후 일본 중학교 교과서의 독도 기술 추이와 현황」, 『영토해양연구』 1, 동북아역사재단 독도연구소.

3 박병섭, 2011, 「일본의 사회과 교과서와 독도문제」, 『독도연구』 제11호, 영남대학교 독도연구소; 허은실·남상준, 2013, 「일본 초등 사회과의 영토교육 내용」, 『영토해양연구』 5, 동북아역사재단 독도연구소.

II. 아베 정부의 교육정책 개혁의 배경

2012년 12월 16일 총선거 결과 자민당은 소선거구 237개 의석, 비례선 거구 57개 의석으로 총 294개 의석을 획득했다. 자민당의 패배로 기록되는 2009년 총선거 결과 자민당은 119석으로 감소하였지만, 2012년 총선 결과 자민당 의석은 294개 의석으로 2009년과 비교하여 175개 의석이 증가하였다. 아베 정권으로 정권교체가 이루어졌다는 점에서 집권 민주당의 패배였고 자민당의 승리였다. 의석수를 보면 자민당이 3분의 2 이상을 획득하였으므로 압승을 거두었다고 할 수 있다.

그런데 비례대표선거에서 자민당의 득표율은 27.6%에 불과하지만, 소선거구 전체 300개 의석 가운데 237석을 획득하고 있다. 이를 보면 자민당의 의석수 증가가 곧 국민들의 절대적 지지라고 보기는 어렵다. 당선자 1명이 라는 소선거구제 아래에서 민주당 지지표의 이탈이 자민당의 의석수 독점 요인의 하나였다. 민주당 지지층의 이탈 요인으로는 민주당 정책의 일관성 결여와 3·11 동일본대지진 전후로 노정된 정책대응의 혼란 등이 거론되는데, 민주당에 등을 돌린 유권자의 표가 그대로 자민당 지지로 이동한 것은 아니었다. 비례대표 선거에서 자민당은 57석, 민주당은 30석, 유신회가 40석인데, 이들을 비교해보더라도 자민당의 압승은 소선거구에서의 승리였다.⁴

일본에서는 1990년대 중반 이후 추진되고 있는 구조개혁 결과로 표면화된 사회문제에 대한 대책이 요구되고 있다. 집권당은 경제계에서 요구하는 신자유주의적 구조개혁과 보통국가화를 위한 개헌 등을 과제로 안고 있다. 지지기반이 안정적이지 못한 아베 정부와 자민당으로서는 이들 과제를 추진하기 위해서 보수세력의 통합을 이끌어내지 않으면 안 된다. 아베 정부는 국제사회에서의 경쟁력 강화와 구조개혁으로 인한 사회 갈등에 대한 대책으로서 먼저 교육문제를 부각시키면서 ‘교육개혁’과 ‘교육재생’ 정책들에 초점을 맞추고 있다.⁵ 자민당 교육재생실행본부의 보고서에는 ‘이지메로 인한 자살’, ‘이지메를 은폐하는 교육위원회’, ‘무책임한 교육위원회’, ‘자학사관 교과

서’, ‘일본교직원조합에 지배당한 교원 인사’ 등의 교육문제를 ‘위기’로 설정하고 이에 대한 개혁이 필요하다고 하면서 보수세력의 통합과 함께 지지를 호소하고 있다.

아베 수상의 저서에 ‘교육재생’이란 제목의 장이 있다. 여기서 1980년대의 영·미 교육개혁 정책을 모델로 하여 ‘의식이 있는 국민을 기르고 품격을 가진 국가를 만드는 것’을 교육목적으로 설정하고, 교육을 ‘재생’시키는 일은 국가의 책무라고 하면서 일본에서의 교육개혁 필요성을 강조하고 있다.⁶ 아베 수상이 구상하는 교육개혁 정책은 자민당 교육재생실행본부가 중의원 선거 직전(2012. 11. 16)에 발표한 중간 종합보고서에 구체화되어 있다. 즉, 교육위원회를 사실상 폐지하고 지자체장이 임명하는 교육장의 하부 부속 조직화, 의무교육비 국고부담 비율을 100%로 하고 공교육에서 국가의 권한과 책임 확대, 가칭 교과용 도서 검정법을 제정하여 상세한 검정기준을 법령으로 정하고, 교과서 채택은 교육장 단독 결정, 학교교육법을 개정하여 문부과학성 단독으로 학습지도요령 결정, 교육공무원특별법 개정과 교육공무원윤리규정을 책정하여 교사의 정치활동을 규제하고 근무성적 평가·관리, 교원면허법을 개정하여 대학과 대학원에서 준면허를 수여한 후 교육장이 본면허를 수여하는 것 등이 주요 내용이다.

자민당 헌법 개정안에는 “국가는 교육이 국가의 미래를 개척해나가는 데 불가결한 것이라는 것을 감안하여 교육환경의 정비에 힘쓰지 않으면 안 된다”(26조 3항)라는 새로운 항이 추가되었다. 이 조항을 보면 교육이 국가를 위한 것이라는 관점에서 ‘국가 교육권’을 강조하고 있음을 엿볼 수 있다. 여기서 말하는 교육환경의 정비는 개정된 교육기본법 등의 법률에 의거한 교육환경 정비를 의미한다. 제1차 아베 내각에서 애국심을 강조한 교육기본법을 개정하였고 이에 의거한 학습지도요령 개정으로 교과서가 제작되고 있

다. 이들 교육 관련 규범을 뒷받침하기 위한 교과서 검정·채택 제도의 필요성이 향후 과제로서 강조되고 있으며 그 외의 일련의 교육정책들이 교육재생과 교육환경의 정비라는 미명하에 추진되고 있다.⁷

4 安部晋三, 2013, 『新しい国へ』, 文春親書, 204~209쪽.

5 아베 정권은 교육개혁정책을 추진하기 위해서 교육재생실행본부장 출신의 시모무

6 渡辺治, 2013, 『安部政権と日本政治の新段階』, 旬報社, 14쪽.

7 渡辺治, 2013, 위의 책, 110~111쪽.

한 예로 아베 정부는 2014년 4월 4일에 현행 교육위원회제도를 개정하는 내용으로 지방교육행정법 개정안을 각의 결정하였다. 지방 자치단체장이 주재하는 ‘총합교육회의’를 설치하고, 지자체장이 직접 임명하는 교육장이 교육위원회의 책임자가 되게 하였다. 결국 정치 세력의 교육 개입을 가능하게 하는 법률 개정으로 당장 내년 2015년 중학교 교과서 검정과 채택 과정에서 논란이 될 것으로 보인다.

III. 교과서 관련 규정 개정과 영토교육 강화

2013년 6월 25일에 자민당 교육재생실행본부의 ‘교과서 검정 실태 관련 특별부서’가 교육개혁의 일환으로 검토 중인 교과서 검정·채택 관련 중간 보고서를 종합하여 총리에게 제출하였다. 보고서는 교과서 검정과 채택 제도와 관련하여 현행 교과서 검정제도의 문제점을 지적하고 개혁안을 제시하고 있다. 이 보고서에 따르면 교육기본법과 학습지도요령의 개정 이후 실시된 첫 초·중·고 교과서 검정 결과, 아직도 ‘자학사관’에 입각한 기술이 있다고 보고 있다. 고등학교 역사교과서 기술에서는 교육기본법과 학습지도요령의 취지에 따르고 있는지 의문이며, 지리 교과서의 경우는 모든 교과서에 영토문제를 기술하고 있지만 일본 정부의 주장이 충분하게 기술되어 있지 않다는 것이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서 교과서 기술 시에 정부 견해와 판례를 언급하도록 하고, 여러 학설이 있는 경우는 다수설과 소수설을 병기하며, 근현대사에서는 확정된 견해와 학설이 없는 사항은 기술하지 않도록 하자고 제안하고 있다. 또한 교과서 검정 과정을 개정하여 교육기본법과 학습지도요령의 취지를 반영한 교과서 편집·집필을 위해 검정 신청 단계에서 발행자에게 편집 취의서 등의 서류 개선을 요구하고 있다. 향후 과제로서 교과서 정의·검정·채

라[下村博文]를 문부과학성 대신, 교육재생 실행본부의 교육위원회제도개혁 분과회 좌장 출신의 요시이에[義家弘介]를 정무관에 임명하는 등 보수우익 성향의 측근들을 문부과학성의 요직에 포진시켰다. 또한 교육재생실행회의에는 우익 교과서를 발행하는 일본교육재생기구의 야기[八木秀次] 이사장 등이 포함되어 있다.

택을 포괄하는 ‘가칭 교과서법’의 제정을 제안하였다.

교육재생실행본부의 보고서 제안에 따른 교과서 검정·채택 제도의 변화가 부분적으로라도 ‘교과서법’으로 현실화될 경우에 영토문제 기술 확대·강화, 자국·자민족중심적인 역사서술 증가, 우익교과서의 채택률 증가 등을 야기함으로써 교과서 왜곡문제가 확대·심화될 것이 예상되었는데 실제로 2014년 검정 결과 발표에 앞서 이례적으로 교과서 관련 규정들이 신속하게 개정되었다.

먼저 문부과학성이 1월 17일에 ‘교과용도서검정기준’을 개정하였는데 이들 기준은 초등학교 사회과와 중·고등학교 역사·지리·공민에 적용되는 것이라고 고시하였다.⁸ 그 내용을 보면, ① 특정 사항을 지나치게 강조하지 않도록 할 것. ② 근현대 역사적 사상(事象) 가운데 통설적인 견해가 없는 숫자 등의 사항에 대해서 기술할 경우에는 통설적인 견해가 없다는 점이 명시되어 있어야 함과 동시에 이동 또는 생도가 오해할 우려가 있는 표현이 없을 것. ③ 각의 결정 그 외의 방법으로 표명된 정부의 통일된 견해 또는 최고재판소의 판례가 존재할 경우에는 그것에 의거한 기술이 되어 있을 것 등이다.

또한 문부과학성은 1월 28일에 이례적으로 중·고 학습지도요령 해설서의 일부 개정안을 발표⁹하였는데, 개정의 취지에서 영토에 관한 교육을 ‘충실’하게 하기 위해서라고 밝히고 있다. <표 1>은 중학교 지리와 역사, 공민의 영토 관련 내용이다.

새롭게 개정된 학습지도요령 해설서에서는 독도와 ‘센카쿠’(尖閣, 중국명 ‘다오위다오’)제도를 ‘우리나라(일본) 고유의 영토’라고 명기하게 하고 있으며, 독도는 러시아의 ‘북방영토’(남쿠릴열도)와 마찬가지로 한국에 의해 불법 점거되고 있다고 기술하고 있다. 센카쿠제도에 대해서는 학습지도요령 해설서에 처음으로 등장하였으며, 여기에는 영토분쟁이 존재하지 않는다는 정부의 입장을 기술하도록 규정하고 있다. 이들 개정된 규정들의 적용 대상은 중학

8 「義務教育諸学校教科用図書検定基準及び高等学校教科用図書検定基準の一部を改正する告示」(1월 17일), 일본 문부과학성 홈페이지 (<http://www.mext.go.jp>) 참조.

9 「中学校学習指導要領解説及び高等学校学習指導要領解説の一部改訂について」(1월 28일), 일본 문부과학성 홈페이지 (<http://www.mext.go.jp>) 참조.

〈표 1〉 중학교 학습지도요령 해설서 개정 내용¹⁰

과목	내용
지리	"북방영토(하보마이군도, 시코탄, 구나시리, 에토로후)와 다케시마에 대해서 각각의 위치와 범위를 확인시키면서 우리나라의 고유 영토이지만 각각 현재 러시아연방과 한국에 의해 불법으로 점거되고 있기 때문에 북방영토에 대해서는 러시아연방에 그 반환을 요구하고 있는 것. 다케시마에 대해서는 한국에 대해 누차에 걸쳐 항의를 하고 있는 것 등에 대해서 정확하게 다루고, 우리나라의 영토·영역에 관해서 이해를 깊게 하는 것도 필요하다. 또한 센카쿠열도에 대해서는 우리나라 고유의 영토이고 또 실제로 우리나라가 이를 지배하고 있고, 해결해야 할 영유권 문제는 존재하지 않는 것을 그 위치와 범위와 함께 이해시키는 것이 필요하다."(2014. 1. 28)
역사	"[...] '영토의 확정'에서는 러시아와의 영토 확정을 비롯하여 류큐문제와 홋카이도의 개척을 다룬다. 그 때에 '우리나라가 국제법상 정당한 근거에 의거하여 다케시마, 센카쿠제도를 정식으로 영토에 편입한 경우도 언급한다. 또한 중국과 조선과의 외교도 다룬다.'(2014. 1. 28)
공민	"그때에 지리적 분야, 역사적 분야의 학습 성과를 토대로 국가 간의 문제로서 영토(영해, 영공을 포함)에 대해서는 우리나라에서도 고유 영토인 북방영토와 다케시마에 관해 미해결 문제가 남아 있는 것과 현 상태에 이른 경우, 우리나라가 정당하게 주장하고 있는 입장, 우리나라가 평화적 수단에 의한 해결을 위해 노력하고 있는 것을 이해시킨다. 또 우리나라 고유 영토인 센카쿠제도를 둘러싼 정세에 대해서는 현 상황에 이르게 된 경위, 우리나라의 정당한 입장을 이해시키고 센카쿠열도를 둘러싸고 해결해야 하는 영유권 문제는 존재하고 있지 않다는 것을 이해시킨다."(2014. 1. 28)

* 밑줄 부분은 이전 규정과 비교하여 새롭게 변경된 부분임.

교 사회과의 지리적 분야, 역사적 분야, 공민적 분야와 고등학교 지리·역사과의 일본사A·B, 지리A·B, 공민과의 현대사회와 정치·경제 등이며, 적용 시기는 2014년 교과서 검정 신청 예정인 중학교 사회과 교과서부터다. 독도 관련 규정들이 지리뿐만 아니라 역사에까지 확대되고 있는 점에 주의할 필요가 있다.

새롭게 개정된 학습지도요령 해설의 규정들은 중고등학교 교과서에 대한 것으로 초등학교 교과서에 대한 것은 아니었다. 현행 초등학교의 학습지도요령 및 해설의 규정들을 살펴보도록 하겠다. 먼저 문부과학성이 2008년에 고시한 초등학교 학습지도요령 해설서의 개정 취지에서는 "사회과, 지리 역사과, 공민과 개선의 기본 방침에 따라 지역사회나 우리나라의 국토, 역사에 대한 이해와 애정을 깊게 함으로써 사회적인 시각과 생각을 육성"한다고 되어 있다. 이전 학습지도요령(1999)과 비교하여 보면 '국토의 위치' 항목에 '영토'를 추가하여 '국토의 위치와 영토'로 변경되어 국토 및 영토 관련 내용이 최우선 순위로

10 2008년 7월 발표된 중학교 지리 학습지도요령 해설에서 "우리나라(일본)와 한국 사이에 '다케시마'에 대한 주장에 차이가 있다는 점 등에 대해서도 취급. 북방영토와 동일하게 우리나라의 영토·영역에 대한 이해를 심화시키는 것도 필요하다"라고 하여 독도에 대해서 처음으로 명기하였다.

〈표 2〉 초등학교 학습지도요령 해설서 비교¹¹

	1999년	2008년
목표	(2) 우리나라 국토의 정세에 관해서 이해할 수 있도록 하고 [...] 국토에 대한 애정을 기르도록 한다.	(1) 우리나라 국토의 정세, 국토의 환경과 국민생활과의 관련에 대해서 이해할 수 있도록 하고 [...] 국토에 대한 애정을 기르도록 한다.
내용	(4) 우리나라 국토의 자연 등의 상황에 관하여 다음 사항을 지도나 그 외의 자료를 활용하여 조사하고 국토 환경이 사람들의 생활이나 산업과 밀접한 관련을 가지고 있음을 생각하도록 한다.	(1) 우리나라 국토의 자연 등의 상황에 관하여 다음 사항을 지도나 지구의, 자료 등을 활용하여 조사하고 국토 환경이 사람들의 생활이나 산업과 밀접한 관련을 가지고 있음을 생각하도록 한다.

강조되고 있다. 그리고 해설서 '목표 및 내용'을 비교(5학년)하면 초등학교 사회과 영토는 5학년에서 다루고 있는데 영토 부분이 목표 (2)에서 (1)로, 내용 (4)에서 (1)로 이동하고 있음을 알 수 있다.

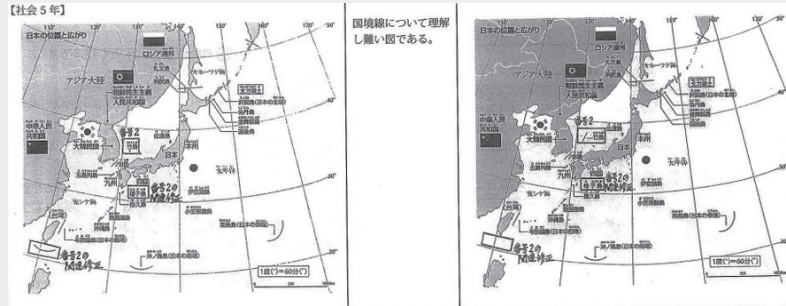
현행 초등학교 학습지도요령 해설서에서는 영토와 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다. "영토에 대해서는 북방영토 문제에 대해서도 거론하고 우리나라 고유의 영토인 하보마이, 시코탄, 구나시리, 에토로후가 현재 러시아연방에 의해 불법으로 점거되고 있는 것과 우리나라가 그 반환을 요구하고 있는 것 등에 대해서 언급하도록 한다."(2008. 6) 즉, '북방영토'(남쿠릴열도)에 대해서는 일본의 고유영토라고 언급하고 있는 반면 독도에 관해서는 직접적으로 언급하고 있지는 않다.

IV. 2014년 검정 통과 초등학교 교과서의 독도 관련 기술 변화

2014년 일본 문부과학성의 초등학교 교과서에 대한 검정 결과, 9교과 139종이 검정 신청하여 모두 합격하였다. 9교과의 평균 쪽수는 6,646쪽으로 현재 사용 중인 교과서 6,098쪽보다 평균 9% 증가하였다. 이는 일본 정부가 지향하는 '탈(脫) 유토리(여유)'¹² 교육방침이 정착되어가고 있음을 나타내고 있다. 그리고 검정의견은 총 2,883건이 제시되었는데, 이는 교과서당 평균 21건이며 학습지도요령이 전면적으

11 일본 문부과학성 홈페이지 (<http://www.mext.go.jp>) 참조.

12 지식 중시형 교육방침을 주입식 교육이라고 비판하면서 경험 중시형 교육방침을 가지고 유토리(여유) 있는 학교를 지향하는 교육방침을 말한다.



〈그림 1〉 2010년 교과서 검정 사례

로 개정된 2010년 검정의 평균 38건과 비교하면 감소하였다.

2010년의 검정에서는 일본 정부의 견해를 기술하게 하는 검정의견을 제시함으로써, 독도와 관련한 부분에서 지도상에 독도의 위치 및 독도의 일본식 명칭인 '다케시마[竹島]'라고 기재하거나, 독도를 명기하지는 않고 지도상에 국경선을 표시하여 일본 영해에 포함시킨 교과서가 최종적으로 검정에 합격하였다. 〈그림 1〉은 2010년의 검정 사례인데 “국경선에 대하여 이해하기 어려운 그림이다”라는 검정의견이 제시되어 국경선을 표시한 사례다. 실제로 미쓰무라[光村]도서출판과 교육출판 등 2개 출판사 교과서는 검정 신청분에 국경선 표시를 하지 않았으나 문부과학성의 검정의견을 받고 국경선을 추가하여 검정에 합격하였다.

2014년 검정에서는 독도 관련 기술에 대해 직접 검정의견이 제시되지는 않았다. 하지만 센카쿠제도에 대한 기술에서 검정의견이 제시되어 기술이 변경되고 있다. 미쓰무라출판 신청분 6학년 사회 교과서의 기술에 대해 “센카쿠제도를 둘러싼 상황에 대해서 오해할 우려가 있는 표현이다”라는 검정의견 한 건이 영토 관련 기술에 대한 것이었다. 신청분의 “일본의 영토인 센카쿠제도에 대해서 중국이 영유를 주장하고 있으며, 정부는 그 해결을 위해서 계속 노력하고 있습니다”라는 기술은 검정의견이 제시된 결과 “일본의 영토인 센카쿠제도에 대해서 중국이 그 영유를 주장하고 있습니다”라고 수정되었다. 후반부의 “정부는 그 해결을 위해서 계속 노력하고 있습니다”라

고 기술한 부분이 삭제되었음을 알 수 있다. 이 부분은 세계 속의 일본의 역할이라는 주제로 일본과 주변국의 관계에 대해 기술한 것이다. 전체적인 흐름에서 본다면 일본이 주변국과의 우호관계를 구축하기 위해서 노력해야 한다는 기술은 자연스럽게 볼 수 있다. 그러나 수정안을 보면 결국 교과서 검정의견은 센카쿠제도에 영유권문제가 존재하지 않는다는 정부 견해에 의거한 기술로 변경시키는 역할을 하고 있다. 이 사례를 놓고 볼 때, 올해 1월에 새롭게 개정된 교과용도서검정기준이 소급되어 적용되었다고 볼 수 있다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 이번에 독도 관련 교과서 기술에 대해서는 검정의견이 없었다는 것은 이미 개정된 교과용도서검정기준을 충족시킨 기술로 검정 신청이 이루어졌다는 것을 증명하고 있는 것이다.

2014년 검정 결과, 초등학교 사회과를 발간한 총 4개 출판사(東京, 日文, 光村, 教育)의 8종(5학년 4종, 6학년 4종) 교과서 모두 검정을 통과하였다. 〈표 3〉은

〈표 3〉 각 출판사별 2014년 검정 통과 독도 관련 기술 내용

출판사	학년	교과서 내용
東京書籍	5학년 상	(박스) 영토를 둘러싼 문제: 일본 해상에 있는 다케시마는 일본 고유의 영토지만, 한국이 불법으로 점령하고 있습니다.(9쪽)
教育出版	5학년 상	(주) 북방영토, 다케시마, 센카쿠제도의 위치: 이 섬들 주변에서 일본이 해저에 있는 자원 개발과 어업을 안전하게 하기 위해서도 문제의 평화적 해결이 필요합니다. (박스) 일본 고유의 영토, 다케시마와 센카쿠제도: 시마네현의 다케시마는 일본의 영토지만 1954년부터 한국이 불법점거를 계속하고 있습니다. 일본은 이에 대해 항의함과 동시에 국제무대에서 논의하여 해결하자고 한국에 요청을 계속하고 있습니다.(12쪽)
	6학년 하	(박스) 영토를 둘러싼 과제: 시마네현의 다케시마는 일본 영토지만 1954년부터 한국이 불법점거를 계속하고 있습니다. 일본은 이에 대해 항의함과 동시에 국제무대에서 논의하여 해결하자고 한국에 대해 요청을 계속하고 있습니다.(43쪽)
日本文教出版	6학년 상	일본 영토인 북방영토와 다케시마 문제의 해결을 위해 일본 정부는 신중히 대응하고 있습니다. (학습자료) 다케시마: 시마네현에 있는 다케시마는 1905년에 시마네현에 편입된 일본의 영토입니다. 그러나 한국도 그 영유를 주장하고 있으며, 현재 한국은 불법으로 점거하고 있습니다. 일본 정부는 한국에 항의를 계속하고 있습니다.(162, 163쪽)
	6학년 하	(박스) 북방영토와 다케시마 문제와 같이 일본이 외국과의 사이에서 문제를 안고 있는 경우도, 유엔헌장의 목적을 잊지 않도록 하면서, 생각해나가지 않으면 안 되는 것이 아닐까.(69쪽)
光村圖書出版	5학년	(박스) 영토를 둘러싼 문제 - 북방영토, 다케시마, 센카쿠제도: 일본해에 위치한 다케시마(시마네현)는 일본 고유의 영토입니다. 그러나 한국이 불법으로 점거하고 있어, 일본 정부는 강하게 항의하고 있습니다.(17쪽)
	6학년	(박스) 일본과 한반도 국가들: 일본의 영토인 다케시마를 한국이 불법으로 점거하고 있는 것에 대해 일본은 강하게 항의하고 있습니다.(143쪽)

이들 8종 교과서의 독도 관련 기술 내용을 정리한 것이다.

이번 검정에 통과한 4개 출판사 교과서에는 모두 독도를 일본 영토로 기술하여 종래 1종에서 총 6종으로 증가하였다. 현행본의 독도 관련 기술은 5학년의 공민 분야(일본문교출판)에서 기술되었으나 이번에는 공민 분야(6학년)는 물론이고 6학년(상) 역사 분야(일본문교출판)에도 기술되고 있음을 확인할 수 있다. 기술 내용도 종래 ‘불법 점거’ 외에 ‘시마네[島根]현에 있는’, ‘일본(고유) 영토’, ‘불법 점령’, ‘(한국에) 계속 항의’, ‘국제무대에서 논의하여 해결’ 등의 문구를 추가하고 있다. 독도를 일본의 ‘고유 영토’라고 하는 것은 정부의 견해를 교과서에 명기한 것이고 이러한 내용의 기술이 초등학교 교과서에 등장한 것은 현 정부의 영토교육 강화 방침을 교과서 발행자가 의식한 결과라고 보여진다.

〈표 4〉 초등학교 사회과 교과서 독도 관련 기술 및 지도 세부 현황¹⁴

출판사 (점유율 ¹³)	학년	2004년		2010년		2014년		
		기술	지도·표기	기술	지도·표기	기술	지도·표기	사진
東京 (52.8%)	3·4	-	-	-	-	-	1/1	-
	5	-	1/0	-	1/1	1	3/1	1
	6	-	1/0	-	1/0	-	1/0	-
教育 (26.0%)	3·4	-	-	-	-	-	1/1	-
	5	-	-	-	1/1	2	3/2	1
	6	-	-	-	2/0	1	2/1	-
日文 (3.1%)	3·4	-	-	-	-	-	1/0	-
	5	1	-	1	-	-	2/2	-
	6	-	-	-	-	2	3/2	1
日文 (舊大阪) (15.4%)	3·4	-	-	-	-	-	-	-
	5	-	1/0	-	1/0	-	-	-
	6	-	-	-	1/0	-	-	-
光村 (2.7%)	3·4	-	-	-	-	-	0/0	-
	5	-	-	-	2/1	1	1/1	-
	6	-	-	-	-	1	-	-
계		1	3/0	1	9/3	8	18/11	3
		4		10		29		

교과서 본문에서의 독도 관련 기술 외에 지도를 보면 독도를 ‘다케시마[竹島]’라고 표기하거나, 울릉도와 독도 사이에 국경선을 표시한 지도가 3·4학년 사회과 교과서에도 등장하는 등 전체 지도 수와 함께 ‘다케시마’라고 표기한 지도 수도 상당히 증가하였다. 〈표 4〉는 최근 3회에 걸친 초등학교 사회과 검정 교과서의 독도 관련 기술과 지도에 대한 세부 현황을 출판사별로 정리한 것이다.

이번에 검정에 합격한 5·6학년 사회과 총 8종 가운데 7종 교과서의 지도 상에 독도를 ‘다케시마[竹島]’라고 명기한 지도가 게재되었고, 미표기의 경우도 국경선이나 배타적 경제수역(EEZ)을 표시하여 일본의 영역으로 기술하고 있다. 지도 수는 3·4학년용 교과서 2종에도 독도를 ‘다케시마[竹島]’로 표기한 지도를 게재하여 이전 9개에서 18개로 증가하였으며 총 18개 중에 11개 지도에 독도를 ‘다케시마[竹島]’라고 표기하였다.¹⁵ 또한 독도 지도를 확대하여 동도와 서도로 표기한 지도도 있었으며(5학년 상, 교육출판), 독도 사진도 3종의 교과서에 게재되었는데 사진 게재는 이번이 처음이다.

V. 맺음말

아베 정부의 교육정책은 국제사회에서 경쟁력을 갖춘 소수를 육성한다는 명목으로 추진되고 있다. 교과서 내용 조정과 도덕교육의 정식 교과화 등으로 정부와 문부과학성이 교육내용을 통제하고 정부가 원하는 교육제도와 교육내용을 관철시키기 위해서 ‘개혁’이라는 이름으로 교육에 대한 관리를 강화해가고 있다. 이러한 교육개혁은 국내적으로는 현장 학생과 교사를 무시한 정권이 원하는 방향의 교육개혁이고 퇴행적인 ‘재생’이라는 점에서 문제다. 또 대외적으로는 영토교육 강화 방침이 일본 정부가 국제사회에 약속한 ‘근린

¹³ 점유율은 2011년도용 총 713만 8천 권에 대한 것임. 教科書レポート編集委員会, 2011, 『教科書レポート No. 54』, 日本出版労働組合連合会, 73쪽.

¹⁴ 현행 교과서는 4개 출판사 5학년과 6학년 총 10종이며 이번에 검정에 통과한 교과서는 총 8종이라는 점에서 본다면, 3·4학년 교과서가 포함되었기는 하지만 독도 관련 기술은 물론이고 지도 수도 양적으로 상당히 증가하였다.

¹⁵ 2010년 검정에 통과한 현행본 총 10종 교과서 가운데 3종에 ‘다케시마[竹島]’라고 명기한 지도가 게재되었으며 그 수도 총 9개 가운데 3개에 불과한 것과 비교하면 상당히 증가하였다.

제국조항'을 무시한 교과서 검정이 진행되어 주변국과의 갈등을 증폭시키고 있다.

이번 문부과학성의 교과서 검정 결과를 보면 독도가 '일본 영토'라는 부당한 영유권 주장을 기술한 교과서가 검정을 신청한 모든 출판사의 교과서로 확대되었다. 또 독도를 '다케시마[竹島]'라고 표기하거나 울릉도와 독도 사이에 국경선을 표시한 지도가 3·4학년 교과서에 등장하는 등 교과서 총수가 감소하였음에도 전체적으로 상당히 증가하였다. 센카쿠제도 관련 기술에 대한 문부과학성의 검정의견 제시에서 보았듯이 현재 일본 정부 및 문부과학성의 영토교육 강화 방침이 교과서 기술에 직접적으로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 2014년 1월에 문부과학성이 개정된 '교과용도서 검정기준'과 '중·고 학습지도요령 해설' 고시가 무엇보다 검정 합격을 우선시하는 교과서 출판사에 무언의 압력으로 작용하여 개정된 규정들이 이번 검정에 소급되어 적용되었다고 볼 수 있다.

내년에는 중학교 교과서 검정 결과가 발표된다. '새로운 역사 교과서를 만드는 모임(=새역모)'과 '교과서 개선의 모임'의 보수우익 계열의 교과서 채택률¹⁶이 증가하고 있는 상황에서 역사인식의 차이와 영토 관련 기술 악화로 인해 교과서문제는 한일관계를 더욱 복잡하게 할 것으로 예상된다.

16 '새역모' 계열 역사 교과서의 채택률을 연도별로 보면 0.039%(2005), 1.7%(2009), 3.79%(2011)로 증가하고 있다.

국문 초록

2014년 4월 4일에 일본 문부과학성이 교과서 검정 결과를 발표하였다. 이 글은 일본 아베 정부의 교육 '재생' 정책이 검정 교과서에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 2014년 초등학교 사회과 교과서의 독도 관련 기술의 변화를 통해 검토한 것이다.

아베 정부는 국제사회에서의 경쟁력 강화와 구조개혁으로 인한 사회갈등에 대한 대책으로 먼저 교육문제를 부각시키면서 '교육개혁'과 '교육재생' 정책들에 초점을 맞추고 있다. 문부과학성이 검정 발표를 앞둔 1월에 이례적으로 '교과용도서검정기준'과 '학습지도요령 해설서'를 개정하였다는 점에 주목하면서 이번 검정 교과서의 영토 관련 기술을 검토할 필요가 있다.

이번 문부과학성의 교과서 검정 결과, 초등학교 사회과를 발간한 총 4개 출판사의 교과서 모두 검정을 통과하였다. 독도가 '일본 영토'라는 부당한 영유권 주장을 기술한 교과서가 검정을 신청한 모든 출판사의 교과서로 확대되어 종래 1종에서 총 6종으로 증가하였다. 또 독도를 '다케시마[竹島]'라고 표기하거나 울릉도와 독도 사이에 국경선을 표시한 지도가 3·4학년 교과서에 등장하는 등 교과서 총수가 감소하였음에도 전체적으로 상당히 증가하였다.

영토 관련 기술에 대한 문부과학성의 검정의견 제시에서 보았듯이 현재 일본 정부 및 문부과학성의 영토교육 강화 방침이 교과서 기술에 직접적으로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 2014년 1월에 문부과학성이 실시한 교과서 관련 규정 개정 조치가 검정 합격을 우선시하는 교과서 출판사에 무언의 압력으로 작용하여 개정된 규정들이 이번 검정에 소급되어 적용되었다고 할 수 있다. 내년에는 중학교 교과서 검정 결과가 발표되는데, 역사인식의 차이와 영토 관련 기술 악화로 인해 교과서문제는 한일관계를 더욱 복잡하게 할 것으로 예상된다.

〈주제어〉

교과서 검정, 초등학교 사회과 교과서, 학습지도요령, 독도

ABSTRACT

Abe Government's Reinforced "Education on Territory" and the Changing Narrative on Dokdo in Elementary School Textbooks: With a Focus on Textbooks that Passed the 2014 Screening

SEO, Chongchin
Research Fellow, Northeast Asian History Foundation

On April 4, 2014 the Japanese Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT) announced the results of textbook screening for 2014. This article reviews the change in narrative related to Dokdo in social studies textbooks for elementary schools in order to assess how the Abe government's education "revival" policy is affecting textbooks.

According to the aforementioned screening results, four elementary school social studies textbooks by different publishers passed the MEXT screening. All six of the textbooks submitted for screening carried references to Dokdo as "Japanese territory," an increased number from one such textbook in the past. Also, while the overall number of textbooks decreased, there has been an increase in those marking Dokdo as "Takeshima" or those depicting the Japanese border as running between Ulleungdo and Dokdo in maps in third and fourth grade textbooks.

Thus, the screening results suggest that the Japanese MEXT's current policy to "reinforce education on territory" is having a direct impact on related narrative in textbooks. The MEXT guideline for textbooks revised in January 2014, which must have been retroactively applied in latest screening, may have put tacit pressure on textbook publishers aiming foremost to pass the MEXT screening. As screening results of middle school textbooks are expected to be released next year, the gap in perceptions on history and the changing narrative on territory in Japanese textbooks are likely to further complicate relations between South Korea and Japan.

Keywords

textbook screening, elementary school social studies textbooks, Gakushyusidouyouryou (Japanese National Curriculum), Dokdo

참고문헌

- 남상구, 2011, 「전후 일본 중학교 교과서의 독도 기술 추이와 현황」, 『영토해양연구』 1, 동북아역사재단 독도연구소.
- 박병섭, 2011, 「일본의 사회과 교과서와 독도문제」, 『독도연구』 제11호, 영남대학교 독도연구소.
- 심정보, 2008, 「일본의 사회과에서 독도에 관한 영토 교육의 현황」, 『한국지리환경교육학회지』 16(3).
- 허은실·남상준, 2013, 「일본 초등 사회과의 영토교육 내용」, 『영토해양연구』 5, 동북아역사재단 독도연구소.
- 《조선일보》, 2014. 4. 5.
- 渡辺治, 2013, 『安倍政権と日本政治の新段階』, 旬報社.
- 安部晋三, 2013, 『新しい国へ』, 文春親書.
- 二谷貞夫 研究代表·梅野正信 編, 2010, 『日韓で考える歴史教育』, 明石書店.
- 歴史学研究会 編, 2004, 『歴史教科書をめぐる日韓対話』, 大月書店.
- 教科書レポート編集委員会, 2011, 『教科書レポート No. 54』, 日本出版労働組合連合会.
- 《産経新聞》, 2014. 4. 5.
- 일본 문부과학성 홈페이지(<http://www.mext.go.jp>).

7세기 고구려의 서계(西界) 변화

: 고구려의 요서(遼西) 진출과 당의 대응

정원주 경민대학교 강사

I. 머리말

중국은 1990년대 이래로 현실 정치에 기반을 둔 통일적 다민족국가론을 앞세워 고구려사를 중국사에 편입하려는 움직임을 활발히 진행해왔다. 이로 인해 고구려의 정체성에 대한 화두는 중국과 한국 양국 간의 국가적 쟁점으로 부각되었다. 지금까지 고구려는 백제와 더불어 신라로 통일되고, 고려, 조선을 거쳐 대한민국으로 이어져왔음을 당연한 사실로 받아들였던 역사적 인식에 커다란 도전을 받게 된 것이다. 이에 맞서 진행된 한국 학자들의 대응은 다양한 측면에서 이루어졌으며 이로 인해 고구려사에 대한 연구 성과는 폭발적으로 이루어져왔다. 그럼에도 지금까지의 연구는 우리가 주체적이 되지 못하고 중국 학자들의 논리를 반박하는 입장에서 소극적으로 진행되어왔음을 부인하기는 어렵다. 이는 우리의 근대 역사학이 일본의 식민사학에 의해 시작됨으로써 그 출발부터 한계를 갖고 있었으며, 여전히 그들이 세운 가설의 촘촘한 그물망을 벗어나기 어렵다는 점도 이러한 상황으로 이어지게 된 주요 원인의 하나라 할 것이다. 이로 인해 이

1 대표논저: 鄭媛朱, 2013, 「安臧王의 始祖廟 親祀와 政局運營」, 『백산학보』; 鄭媛朱, 2014, 「男生의 失脚 배경과 그의 行步」, 『韓國古代史研究』.

미 확고히 뿌리를 내린 기존의 가설에 의문을 제기할 수 있는 기록들이 존재함에도 이를 뒷받침할 수 있는 보다 결정적 증거가 나오기 전에는 문제 제기 수준에 머무르거나 이유 없이 폐기되기도 하였다.

그러한 기록 중의 하나가 7세기대 고구려 영역에 관한 것이다. 700여 년의 장구한 세월 동안 무수한 종족, 국가들과 전쟁을 겪으면서 때로는 국가적 위기를 맞기도 하고 이를 극복하면서 또 다른 성장을 맛보았던 고구려의 발전과정은 물론 그 영역마저 오늘날 온전하게 전해지지 않고 있다. 대개 고구려의 영역은 비약적인 성장을 보인 5세기에 요하(遼河) 이동(以東)인 요동 지역을 차지한 이래 고구려 멸망까지 그 서방 경계를 유지한 것으로 보고 있다.² 반면 한반도에서 백제·신라와의 각축으로 인해 남쪽 방향의 경계에는 많은 변화가 있었음은 인정하고 있다. 그러나 외부세계와의 연결 통로였던 요하 서쪽 방향에 대한 고구려의 관심은 전해지는 기록 곳곳에 적지 않은 흔적을 남겨두고 있다. 그럼에도 5~7세기에 이르는 장구한 세월 동안 요하를 경계로 서쪽 방향으로 더 이상 전진하지 못하고 고정된 형태로 이어졌다고 볼 수 있을지는 의문이라 할 수 있다.

영역에 대한 고대적 개념을 오늘날처럼 관할권의 명확한 구분이 가능한 경계선으로 개념 지을 수는 없을 것이다. 그 귀속이 불분명한 지대를 세력권으로 설정하고 이러한 한계를 극복하고자 하는 시도들이 진행되고 있으나 이러한 시도마저 당시의 실정을 온전히 파악하는 데는 많은 한계를 보

이고 있다. 그 하나가 세력권을 국가의 지배권이 미치는 공간과는 별개로 여러 세력의 각축의 장으로서 중립적 기능만을 부여하고 있기 때문이다. 무엇보다 이러한 기준은 고구려사에 대해서는 좀 더 엄격하게 적용되는 반면 중원 국가나 타 종족에 대해서는 관대한 편이라 할 수 있다. 그러나 여러 세력이 쟁투를 벌이는 지역이라 할지라도 그 힘의 우열에 따라 밀고 밀리게 되어 있으며, 우세를 지속하기 위한 정치적·군사적 노력이 구체적 형태로 표출되기 마련이다. 이것이 일정

2 많은 연구자들은 5세기 이후 고구려의 서방 경계가 요하에서 별다른 변화가 없었다고 보는 견해에 동의하고 있다(田中俊明, 서길수 옮김, 1996, 「高句麗의 北方進出과 『廣開土王碑文』- 北方境域形成史에 있어서 廣開土王 時代」, 『高句麗研究』 2, 507~513쪽; 宋基豪, 2008, 「5세기 후반 高句麗의 북방 경계선」, 『한국 고대 사국의 국경선』, 서경문화사, 210~225쪽). 이와 달리 5~7세기 고구려의 서방 영역에 요서 지역을 포괄하는 견해도 제기되었다(손영중, 1993, 「5~7세기 고구려의 서방과 북방영역에 대하여(1)·(2)」, 『력사과학』 2~4호, 2~4쪽).

시간 지속되면 그 공간은 영역권 안으로 편제된 것으로 보기도 한다. 그러한 예가 중원 국가에서 요서 지역에 세운 전방기지였던 영주(營州)의 확대와 축소의 과정이라 할 수 있다. 이러한 시각을 토대로 중국은 요서 지역의 중원 국가로의 귀속에 적극적인 입장을 표명하고 여기서 더 나아가 고구려사에도 이를 적용하고 있는 실정이다. 그러나 한국 측에서는 고구려에서도 이러한 실례가 보임에도 이를 축소 해석하는 경향이 있다. 이러한 경향이 공세적으로 진행되는 역사전쟁에서 우리를 더 나아가지 못하게 하는 결정적 요인이 되고 있음을 부인하기 어렵다. 따라서 이 글에서는 이러한 영역에 대한 협소한 시각에서 벗어나 보다 적극적인 해석을 통해 고구려의 영역을 고찰해보고자 한다.

II. 7세기 고구려 영역 관련 사료 검토

7세기는 동아시아가 요동하던 시기이자 커다란 변화의 시기였다. 3세기 가까운 분열의 시대를 마감하고 중국 대륙을 수에서 통일하면서 그 팽창세는 동아시아 주변국들을 존립과 굴복의 갈림길에 서게 하였다. 북아시아 대륙에서 그 성세를 구가하던 유목제국인 돌궐은 이러한 추세에 굴복해 마침내 당의 위대한 창업주의 하나였던 태종에게 ‘천가한(天可汗)’이라는 칭호를 바치는 데 주저하지 않았다.³ 또한 한대(漢代) 이래 주도권을 잃었던 서역으로 가는 통로가 다시 중국인들에게 장악되었으며 남쪽으로도 그 영역이 보다 확대되면서 그 팽창세는 무한한 것처럼 보였다. 마침내 수 양제와 당 태종은 동북아에 위치한 고구려로 그 팽창 방향을 돌리게 되었다. 이러한 수·당의 등장은 동아시아의 판도를 새로 꾸리게 되는 커다란 원동력이 되었고, 그 절정은 고구려의 멸망이라 할 수 있다.

고구려는 70여 년에 걸친 수와 당의 지속적인 공세로 인해 고정된 형태의 영역을 확보하고 있었다고 보기는 어려울 것이다. 이 시기의 고구려 영역에 대한 것은 대부분의 기록처

³ 『資治通鑑』卷193 唐紀 第9, 太宗 貞觀 4年 3月條.

7세기 고구려의 서계(西界) 변화

〈표 1〉 7세기대 고구려의 영역

출전	東界	西界	南界	北界	영역	편찬
北史	東至新羅	西度遼	南接百濟	北隣靺鞨	(東西)二千里 (南北)一千餘里	당 태종 貞觀 원년에서 고종 顯慶 4년 (627~659) 李延壽 私撰
周書	東至新羅	西度遼水	南接百濟	北隣靺鞨	(東西)二千里 (南北)千餘里	당 고조 武德 연간에서 태종 貞觀 2년 (618~628) 令狐德棻 등 奉勅撰
隋書					東西二千里 南北千餘里	당 태종 貞觀 3~10년 (629~636) 魏徵 등 奉勅撰
舊唐書	東渡海至於新羅	西北渡遼水至于營州	南渡海至于百濟	北至靺鞨	東西三千一百里 南北二千里	오대 후진 出帝 開運 2년(945) 劉昫 등 奉勅撰
新唐書	東跨海距新羅	西北度遼水與營州接	南亦跨海距百濟	北靺鞨		송 인종 慶歷 4년(1044) ~ 嘉祐 5년 (1060) 歐陽脩·宋祁 등 奉勅撰
舊五代史	東渡海至于新羅	西北渡遼水至于營州	南渡海至于百濟	北至靺鞨	東西三千一百里 南北二千里	송 태조 開寶 6~7년(973~974) 薛居正 등 奉勅撰
五代會要	東渡海至於新羅	西北渡遼水至于營州	南渡海至于百濟	北至靺鞨	東西三千一百里 南北二千里	송 태조 建隆 2년(961) 王溥 奉勅撰
通典					至隋漸大 東西六千里	당 766년에 착수하여 30여 년에 걸쳐 초고가 완성. 杜佑(735~812) 편찬 (제도사)
太平寰宇記					至隋漸大 東西六千里	송 樂史(930~1007) 편찬 (지리지)

럼 다른 나라를 통해 전해지고 있는데, 〈표 1〉은 이 시기 고구려의 영역에 대한 기록들을 정리한 것이다.

〈표 1〉을 보면 『수서』에서는 고구려의 영역을 동서로 2천 리, 남북으로 1천여 리라 기록하고 있다. 『수서』와 동일한 시기를 다룬 또 다른 사서인 『북사』에서도 같은 기록이 전해지고 있다. 이러한 인식은 『주서』에서도 보이는데 그 사방 경계에 대해서는 『북사』와 거의 일치하게 기술하고 있다. 한편 이보다 앞 시기의 기록인 『위서』에서는 영역에 대한 기록은 동일하나

그 사방 경계에 대해 좀 더 구체적으로 명시하고 있다.⁴ 이처럼 5세기 이후 수대까지 고구려의 영역은 커다란 변화가 보이지 않는 반면 당대(唐代)의 사실을 전하는 『구당서』에서는 동서 3천 1백 리, 남북 2천 리라

⁴ 『魏書』卷100 列傳 第88, 高句麗, “遼東南一千餘里, 東至柵城, 南至小海, 北至舊夫餘, 民戶參倍於前. 魏時, 其地東西二千里, 南北一千餘里.”

하여 다른 인식을 보이고 있다. 또한 그 사방 경계도 이전과는 조금씩 차이를 보일 뿐 아니라 특히 서쪽 경계를 요하를 넘어 요서 지역에 위치한 영주에 이르고 있다고 명기하고 있는 것이다. 이러한 『구당서』의 인식은 『신당서』, 『구오대사』, 『오대회요』에까지 이어졌으며 자구(字句)마저 거의 동일하게 기술되어 있다. 이 기록대로라면 고구려의 영역은 당대에 이르러 대폭적으로 확대되었음을 의미하는 것이다. 더욱이 『태평환우기』와 『통전』에서는 고구려의 역대 영역 변천과정을 간략히 언급하면서 수대 이래로 동서 6천 리로 확대되었다고 명기하고 있다. 이러한 기록들이 보여주는 역사적 사실성은 무엇인지 지금부터 살펴보고자 한다.

〈표 1〉에 언급한 사서들은 해당 시기의 사실들을 후대 왕조가 정리해 편찬한 것으로 편찬 시기의 인식도 고려하지 않을 수 없을 것이다.⁵ 표에 보이는 것처럼 『주서』, 『북사』, 『수서』는 당 초기에, 『통전』은 당 중기에 편찬되었다. 『구당서』는 오대의 혼란기에 편찬된 반면 『신당서』, 『구오대사』, 『오대회요』와 『태평환우기』는 북송대에 편찬되었다. 이러한 편찬 시기의 차이가 해당 기록에 끼칠 수 있는 영향으로는 우선 거리 단위에 대한 시대적 편차라 할 수 있다. 그러나 수대와 당대의 거리 척도는 큰 차이가 없으므로 이것으로 기록의 차이를 설명할 수는 없을 것이다.

또 다른 차이는 전대의 사실을 바라보는 시각의 객관성 여부일 것이다. 당 고조 이연(李淵)은 역지 선양의 형식을 통해 수를 이어 당을 건국하였다. 그러므로 수대 특히 수 양제대의 치부를 감추지 않고 그대로 기술한 부분이 적지 않다. 이는 당의 건국에 대한 정당성을 염두에 둔 편찬 방식이라 할 수 있다. 반면 북송은 당 말기에 시작된 오대의 혼란을 극복하고 들어선 왕조로서의 자긍심과 당을 이은 정통성을 내세우고 있었기 때문에 당에 대한 역사 기술에 비판적 입장이라기보다는 객관적 서술 방식을 택했을 가능성이 높다고 할 수 있다. 오늘날 당과 고구려 관계에서 당 측 입장을 반영한 역사 서술이 그대로 『구당서』와 『신당서』에 전해지고 있는 것도 이러한 측면을 보여주는 사례

5 한편 『통전』은 제도사이고 『태평환우기』는 지리서이므로 그 편찬 방식이나 서술은 사서들과 차이가 있으며 시대적 인식을 반영하고 있을 것이다. 그러나 지리서로서 그 가치를 인정받고 있는 『태평환우기』에서 『통전』의 기록과 동일한 내용을 기술하고 있다는 점은 이 기록이 갖는 가치를 재고해 볼 필요성을 느끼게 한다.

라 할 것이다. 그러므로 이들 사서에서 고구려 영역에 대해서만 특별히 확대·과장해야 할 이유는 없을 것이다. 이러한 영역 인식에는 나름의 전승 기록을 토대로 했을 것이며, 이것이 이후 기록에 그대로 반영되었을 것이다.

또한 영역에 대해서 수치만을 언급한 것이 아니라 그 사방 경계가 어디까지인지를 함께 명시하고 있는데, 『주서』와 『북사』에서 언급된 사방 경계에 대한 기록과는 차이를 보이고 있어 이 기사 사실성에 주목하게 한다. 실제로 당은 고구려와 외교적 접촉이 자주 있었고, 고구려에 대한 정보 수집에도 적극적이었다.⁶ 또한 고구려가 멸망에 이르게 되면서 많은 고구려인들이 자의든 타의든 당 내지로 유입되게 되면서 고구려에 대한 보다 풍부한 자료를 가지게 되었을 것이다. 이를 증명하듯이 『구당서』에는 전사(前史)에 보이지 않는 중요한 새로운 사실(史實)들이 많이 실려 있다.⁷ 이러한 정보에 기초해 당은 고구려 멸망 직후 그 영역을 기미부 체제로 재편하는 발빠른 조치를 취할 수 있었을 것이다.

6 고구려 영류왕 24년(641)에 당의 사신으로 온 職方郎中 陳大德은 고구려를 염탐하기 위해 관리들을 매수해 고구려 이곳저곳을 둘러보고 고구려에 대한 자세한 보고를 당 태종에게 올렸으며, 이를 토대로 『高麗奉仕記』가 만들어졌으며 그 일문이 『翰苑』에 전해지고 있다. 또한 당시 당과 고구려 간의 첩보활동이 활발히 벌어지고 있었는데, 이러한 첩보활동은 사신의 주요 업무 중 하나였다. 이러한 고구려에 대한 자세한 정보를 바탕으로 『구당서』가 편찬되었으므로 이전 사서와 다른 새로운 사실들이 풍부하게 전해지게 된 것이다. 당 태종의 고구려 원정에 앞서 행한 정보 수집 과정에 대해서는 다음 논문이 있다. 方香淑, 2008, 「7세기 중엽 唐太宗의 對高句麗戰 전략 수립과정」, 『中國古中世史研究』 19, 313~328쪽.

7 국사편찬위원회, 1988, 『中國正史 朝鮮傳 譯註 二』, 국사편찬위원회, 257~259쪽.

8 『通典』 卷186 邊防 2. 東夷 下 高句麗. "其地後漢時方二千里. 至魏南北漸狹. 纒千餘里. 至隋漸大. 東西六千里."

9 이 시기의 고구려의 대외적 위기를 전반적으로 다룬 논문으로는 盧泰敦, 1976, 「高句麗의 漢水流域 喪失의 原因에 대하여」, 『韓國史研究』 131이 있다.

더욱이 『통전』에서는 동서의 거리가 이전 고구려의 영역보다는 상당히 확대되었음과 그 시기가 수대부터라고 시기마저 분명히 언급하고 있다. 위의 〈표 1〉에서는 생략되었지만 『통전』에서는 고구려의 역대 영역 변화를 간략하게 언급하고 있다. 특히 고구려가 후위대(後魏代)에 영토가 점점 축소되어 겨우 천여 리에 이르게 되었다고 언급하고 있다.⁸ 후위는 북위를 일컫는 것이다. 고구려는 북위 말인 6세기 중반경에 남쪽으로 백제와 신라의 협공으로 한수 유역 대부분을 상실하였을 뿐 아니라 동쪽으로 함경도까지 밀리기도 하였다. 또한 서북방에서는 돌궐의 침입으로 어려움을 겪고 있었다.⁹ 따라서 이 시기에 고구려 영역에 커다란 변화가 있었음은 부인하기 어려울 것이다. 그럼에도 이러한 사실이 다른 여타의 사서에서는 보이지 않는

반면 『통전』에서 확인되고 있다는 것은 오히려 고구려 영역에 대한 보다 정확한 정보를 바탕으로 이 기록이 써졌을 가능성을 보이는 것이다. 더욱이 지리서로서 가치를 높이 인정받고 있는 『태평환우기』에서 『통전』과 동일하게 고구려 영역에 대해 기술하고 있다는 점도 이 기록의 신뢰성을 높이는 것이다.¹⁰ 따라서 7세기대 고구려 영역의 비약적 확대를 언급한 기록의 사실성을 부인하기는 어려울 것이다. 다만 『통전』에서 언급한 6천 리와 『구당서』에서 언급한 3천 1백 리라는 인식이 갖는 차이는 두 사서에서 기준을 삼은 영역에 대한 인식을 달리하거나 그 시기의 차이에서 비롯되었을 것으로 보인다. 이 기록들이 무엇을 저본으로 한 것인지 확인하기 어렵지만 역시 고구려의 영역이 7세기경에는 이전보다 상당히 확대되었음을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 특히 동서로의 확대가 비약적으로 이루어졌으며, 고구려가 서쪽으로 중원 국가의 세력권을 크게 잠식하였다는 사실을 보여주는 것이다.

고대사회에서의 영역은 오늘날처럼 분명한 경계선을 그어가며 이루어졌다고 볼 수는 없을 것이다. 대개의 경우 산이나 강 혹은 이웃 종족이나 국가를 경계로 삼는 경우가 많으며, 때로는 성벽이나 군사적 목적의 보루를 세움으로써 외부 세력의 진입을 차단하기도 하였다. 그러나 동서 거리에 대해서 『구당서』에서 3천 1백 리로 『통전』에서는 6천 리로 기술함으로써 그 차는 거의 두 배에 이르고 있다. 이는 영역을 바라보는 시각의 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있는데, 영역지배만을 인정하거나 그 세력권까지 인정하는 경우라 할 수 있을 것이다. 한편으로는 두 사서에서 언급한 영역이 시기를 달리한 것일 가능성도 배제하기 어렵다. 『구당서』에서는 당대(唐代)의 대체적인 고구려의 영역을 언급한 것이라면 『통전』에서는 수대 이래 고구려가 최대의 영역을 확보했던 시기의 사실을 기록한 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만 이를 확인할 수 있는 단서들이 부족하다는 것은 매우 아쉬운 점이라 할 수 있다. 여기서는 고구려가 멸망에 이르는 시기인 보장왕대의 일반적인 고구려 영역에 대한 고찰을 중심으로 살펴보는 것으로 만족하

10 『太平寰宇記』卷173 四夷 2, 東夷 2 高句麗國, “其地後漢時二千里, 至後魏南北漸狹, 境纔千餘里, 至隋漸大, 東西六千里.”

고자 한다. 그러므로 멸망기의 고구려 영역을 언급한 사료 중 가장 이른 시기의 기록으로 볼 수 있는 『구당서』를 중심으로 고구려 영역에 대해 살펴보기로 하겠다.

고구려의 영역에 대한 『구당서』의 기록은 정확히 어느 곳을 명확히 지칭하기보다는 그 이웃한 종족이나 국가를 경계로 삼음으로써 모호한 부분이 많다. 또한 고구려의 동·서·남·북의 경계를 어디까지로 볼지에 대해서 지금까지의 학계 의견이 매우 다양하게 전개되고 있어 이 글에서 전부 다루기는 어려울 것이다. 그러므로 이 글에서는 영주라는 지명이 언급된 서방 경계를 중심으로 고구려 영역에 대해 고찰해보고자 한다.

III. 고구려의 서계에 대하여

앞의 <표 1>의 『구당서』에서는 고구려의 서방 경계가 요하를 넘어 영주에 이른다고 하였으며(渡遼水至于營州), 『신당서』에서는 요하를 넘어 영주에 접한다고 하였다(度遼水與營州接). 영주는 중원 국가의 동북방 정책을 수행하는 전방위 거점으로, 그 영역과 치소가 다소 변해갔으며 북위 이래 그 치소는 지금의 조양(朝陽)으로 알려져 있다. 조양을 둘러싸고 백랑수(白狼水)가 동쪽으로 흐르고 동쪽으로 조금 더 가면 의무려산(醫巫闾山)이 있으며, 그 사이로 대릉하(大凌河)가 황해로 흐른다. 여기에서 동쪽으로 더 나아가면 요하와 마주치는데, 요하 동쪽은 고구려 영역으로 알려져 있다. 전통적으로 조양과 요하 사이는 사람들이 정주하기에 적합하지 않는 자연환경과 주변환경을 갖고 있었으므로 거란과 해와 같은 이동생활을 하는 유목 종족들의 공간이었다. 또한 이곳에는 수·당이 세운 회원진(懷遠鎮), 통정진(通定鎮)을 비롯해 여러수찰(汝羅守捉), 연군수찰(燕郡守捉), 무려수찰(巫闾守捉) 등 각종 군사적 목적의 거점들이 존재하였다. 수대 고구려의 무려라(武厲羅)¹¹도 요하 서쪽에 세워진 군사 거점이라 할 수 있다. 고구려가 서북쪽으로 영주에 이

11 武厲邏의 위치를 대체로 요하 중류 서안의 요령성 新民市 북쪽 지점으로 파악하고 있다(제설은 趙曉剛·沈丹林, 2000, 「遼東郡及通定鎮考略」, 『東北地區三至十世紀古代文化學術討論會論文』 참조).

르렀다는 것은 정확히 어느 지점을 지칭하는지 기록상으로는 알 수 없다. 이는 당시 영주의 관할 범위가 어디까지인지 구체적으로 알기 어렵기 때문이다. 그러나 당대에 고구려의 영역이 동서로 상당히 확대되었을 뿐 아니라 이전까지 '서쪽으로 요하를 건넌다'는 기술과 달리 영주에 이른다고 하였으므로 고구려가 요하를 넘어 요서 방면으로 진출해 있었음을 의미하는 것이라 할 수 있다.

당의 영주를 통한 이 지역 지배는 영주를 비롯한 요서 지역 전체에 걸쳐 이루어졌고 그 지배력이 요하까지 이르렀다고 볼 수는 없을 것이다. 대대로 요서 지역을 비롯한 오늘날의 동몽골 지역은 고구려와 중원왕조와는 다른 이종족들이 활동하는 공간이었다. 특히 영주는 중원 국가에서 이 지역에 거주하는 주요 종족인 거란, 해, 습을 위무·감독함으로써 그들의 동북방면에서의 위협을 최소화하기 위한 전초기지로써 활용되고 있었다. 또한 그 서방에 위치한 북아시아 유목세력과 동방에 위치한 고구려를 견제하기 위한 정치적·군사적으로 주요한 전략적 요충지로서의 역할도 중시되고 있었다.¹²

당은 국초부터 이 지역에 대한 관심을 드러냈는데, 이는 특히 영주의 위상과 관할 범위의 변화를 통해 알 수 있다. 영주는 수대의 유성군(柳城郡)으로 무덕(武德) 원년(618)에 영주총관부(營州總管府)로 고치면서 요주(遼州)와 연주(燕州) 두 주를 관할하였다. 무덕 7년(624)에는 도독부(都督府)로 개칭하면서 영주·요주 2주를 관할하고, 정관 2년(627) 창주(昌洲)를, 3년에는 사주(師州)와 송주(崇州)를 6년에는 순주(順州)마저 감독하였다.¹³ 이렇듯이 영주의 관할 범위가 넓어지게 된 것은 이 지역에 대한 당의 지배가 확대되었기 때문일 것이다. 정관 2년 송막부락의 군장 마회(摩會)가 부락을 이끌고 항복하자¹⁴ 창주가 설치되고 이를 영주에서 관할하게 된 것이다.¹⁵ 다음 해인 정관 3년에는 거란실위(契丹室韋) 부락이 내항하자 사주를 설치하였는데 역시 영주도독부에 예속되었다.¹⁶ 정관 19년에는 을실혁부락(乙失革部落)이 내항하자 영주 계(界)에 대주

(帶州)를 설치하고 이들을 안치한 뒤 영주도독에 예속시켰다.¹⁷ 정관 20년에는 옥홀부(尉紇部) 추장 곡거(曲據)가 부락민을 이끌고 내항하자 현주(玄州)를 설치하고 이들을 안치한 뒤 영주도독부에 예속시켰다.¹⁸

이처럼 영주도독의 관할 범위가 확대되는 것은 이 지역의 선주 세력인 거란이나 해가 당에 귀부한 것과 연관되어 있음을 알 수 있다. 그 원인으로 는 두 가지 가능성을 고려해볼 수 있을 것이다. 역사적으로 거란이나 해는 힘의 항방에 따라 좌우되어 중원왕조나 고구려 및 북아시아 유목세력인 유연이나 돌궐에 예속되어 있었다. 그런데 이 시기에 북방 유목세력이나 고구려 세력이 약해지면서 이들에 대한 지배력을 잃게 되어 거란과 해가 당으로의 행보를 선택하게 되었을 가능성이 있다. 또 다른 가능성은 역으로 이들의 군사적 압박이 심해지면서 이를 피해 당으로의 귀부를 선택하게 된 경우라 할 수 있다. 첫 번째의 사례로는 창주와 사주를 들 수 있는데 이 당시 돌궐이 정치적으로 혼란하면서 당이 돌궐을 제압하는 사건이 있었다. 이로 인해 돌궐에 예속되어 있던 거란 부족들이 당에 투항하였던 것이다. 이에 위기를 느낀 돌궐은 당에 거란 부족을 돌려줄 것을 청하기도 하였다.¹⁹

한편 거란부족이 대거 당으로 귀부한 해는 당 태종의 고구려 원정이 이루어진 정관 19년에서 22년 사이였다. 특히 당 태종 정관 22년(648) 11월에는 거란추수 굴가(窟哥)가 거란부족을 이끌고 당에 내속되기를 희망하였고,

이를 계기로 당은 이곳에 송막도독부(松漠都督府)를 세웠다. 그리고 당은 그를 좌령군장군(左領軍將軍) 겸 송막도독부 무극현남(松漠都督府 無極縣男)으로 삼고 이씨(李氏) 성을 하사하였다.²⁰ 거란이 복속할 무렵에 해의 추장 가도자(可度者)도 부락을 이끌고 당에 내속하였다. 당은 그 지역에 요락도독부(饒樂都督府)를 설치하고 그를 우령군(右領軍) 겸 요락도독 누번현공(饒樂都督 樓煩縣公)으로 삼고 역시 이씨 성을 내렸다.²¹ 당은 동이도호부를 영주에 두고 동이교위로 하여금 송막과 요락도독부를 함께 통제하게 했다.²²

12 당대에 영주총관부가 거란, 해, 습, 말갈 등을 관할하였음을 이 당시 영주도독으로 임명된 張儉에 대한 기록을 통해 알 수 있다(『冊府元龜』卷357「將帥部-立功門10」,「張儉 貞觀初 以軍功 累遷朔州刺史 後爲簡較營州都督府事 營州所管契丹·奚靺·靺鞨諸蕃 皆隣接境 粟末靺鞨最近」).

13 『舊唐書』卷39 志 第19 地理2.

14 『舊唐書』卷199 下 北狄 契丹傳.

15 『舊唐書』卷39 地理2 河北道 昌州.

16 『舊唐書』卷39 地理2 河北道 師州.

17 『舊唐書』卷39 地理2 河北道 帶州.

18 『新唐書』卷219 北狄 契丹傳; 『新唐書』卷43 下 地理7 下 河北道 玄州.

19 『舊唐書』권199 下 北狄 契丹傳, 「貞觀二年 其君摩會率其部落來降 突厥頡利遣使請以梁師都易契丹」.

20 『舊唐書』卷199 下 列傳 第149 下, 北狄 契丹傳.

21 『舊唐書』卷199 下 列傳 第149 下, 北狄 奚傳.

22 『新唐書』卷219 列傳 第144, 北狄 奚傳.

이 당시 거란의 귀부는 645~648년 사이에 이루어진 고구려에 대한 지속적 공격으로 인한 힘의 과시로 인해 당이 동북지역에서 우월한 지위를 확보하였기 때문으로 보고 있다.²³ 그런데 굴가는 645년 고구려 원정에 실패한 당 태종이 급속히 퇴각하면서도 영주에 이르러 마련한 거란인들을 위로하는 자리에 참석해 좌무위장군(左武衛將軍)을 제수받았던 인물이었다.²⁴ 이미 당에서 작위를 받고 당에 내속해 있었던 것으로 보이는 굴가가 648년 당에 귀부했다는 의미는 그 사이에 거란부족 내에 커다란 변화가 있었기 때문일 것이다.

이는 당 태종의 고구려 원정 실패가 낳은 결과일 것이다. 황급히 퇴각하는 와중에도 이 지역 경영의 위기를 걱정했던 태종의 우려가 현실이 되었던 것이다. 이것이 태종으로 하여금 고구려 원정을 재시도 할 수밖에 없는 필연으로 몰아가고 있었을 것이다. 태종은 병중에도 원정을 독려했으며 이를 위한 보다 세밀한 준비가 필요함에도 그 시간을 그냥 흘려보내기에는 동북지역의 상황은 급격히 변화되고 있었던 것이다. 따라서 647년부터 소규모지만 지속적으로 고구려를 공격했던 것이다.

이를 사서에서는 재원정을 앞둔 장기 소모전의 일환으로 기록하고 있고 많은 연구자들이 이에 동의하고 있다.²⁵ 그러나 그 이면에는 당의 동북방 경영에서 거란, 해 등 이 지역 선주 세력들의 향방에 대한 우려에서 비롯되었다고 볼 수 있을 것이다. 실제로 당의 요동 방면에서의 공격은 한 번에 그치고 오히려 해로를 이용한 고구려 해안가를 중심으로 공격이 이루어지고 있는 것이다. 이는 고구려를 여러 방면에서 공격함으로써 국토를 피폐하게 만들고자 하는 의도로 해석될 수 있지만 한편으로는 육로로의 공격이 원활하지 않았기 때문일 가능성도 배제하기 어렵다. 재원정을 시도하기 위한 사전 작업으로서의 단기간에 이루어질 소규모 공격이 최대의 효과를 내기 위해서는 전통적인 주공격로인 요동 방면에서의 고구려의 방어선을 전반적으로 무력화시킬 필요가 있는

23 이영철, 2010, 『唐 前期 營州城傍, 契丹羈縻州의 技能』, 『대구사학』 100, 319쪽.

24 『舊唐書』, 卷199 下列傳 第149 下, 北狄 契丹傳.

25 『資治通鑑』, 卷200 唐紀 15, 太宗 貞觀 21年 2月條. “上將復伐高麗, 朝議以為: 『高麗依山為城, 攻之不可猝拔. 前大駕親征, 國人不得耕種, 所克之城, 悉收其谷, 繼以旱災, 民大半乏食. 今若數遣偏師, 更迭擾其疆場, 使彼疲於奔命, 釋未入堡, 數年之間, 千里蕭條, 則人心自離, 鴨綠之北, 可不戰而取矣.』上從之.”

것이다. 해로를 통해 고구려 내지로 공격해 들어가는 것은 일시적 타격은 줄 수 있지만 이것이 주 공격로가 될 수 없음은 668년 고구려 멸망에서 당군 본대의 공격로를 통해서도 알 수 있다.²⁶

이러한 전략이 선택이 아닌 당시 상황에서 당이 취할 수 있는 유일한 방책이었다면 이는 요서 지역에서의 거란과 해의 향방과 관련되어 있기 때문일 것이다. 이미 당에 귀부한 것으로 보이는 거란 추수 굴가가 648년 거란 부족을 이끌고 내부하였다는 것은 그 사이에 굴가를 비롯한 거란이 당의 영향력에서 벗어나 독자적인 노선을 걷고 있었기 때문일 것이다. 더욱이 재원정을 위한 소규모 공격에서 영주도독의 활동이 647년 5월 이후 더 이상 보이지 않는 것에서도 그 가능성은 충분히 재고해볼 필요가 있는 것이다.

이러한 행보를 보이던 거란과 해가 다시 당으로의 귀부를 선택하게 된 배경으로 고구려 원정을 계기로 발흥한 북아시아 유목세력인 설연타를 당이 다시 제압하게 된 사건을 고려해볼 수 있을 것이다. 또한 고구려에 대한 소규모 공격에서의 승리도 또 다른 배경이 될 수 있을 것이다. 이는 당의 견재함을 보여주었을 뿐 아니라 그 서방의 설연타를 다시 제압함으로써 거란과 해 사회를 압박하였기 때문일 것이다. 이처럼 거란의 대규모 귀부는 이전에 없던 커다란 사건이라 할 수 있다. 그러나 이 사건으로 요하 이서 지역 전체가 당의 지배하에 들어갔으며 고구려의 이 지역 진출이 좌절되었다고 볼 수 있을지는 의문이다. 더욱이 당대 고구려의 영역에 대한 기술이 앞서서도 언급했듯이 동서 3천 1백 리이며 그 서계가 영주임을 명시한 것은 고구려가 요서 지역에 진출했음과 그것이 상당한 기간 동안 지속되었음을 의

26 이러한 요동 방면의 공격로에 대한 어려움이 당 태종으로 하여금 신라에게 영토 할양이라는 파격적인 조건을 제시하게 하는 협약으로 이어졌을 가능성도 배제하기는 어려울 것이다. 실제로 661년의 당의 고구려 원정에서 당군은 백제 원정에서와 달리 신라군의 활동도가 낮았으며, 이 전쟁에서 신라군이 한 공격은 평양 외곽에서 고전하고 있던 소정방군에게 식량을 전달하는 정도였다.

미하는 것이다. 이들의 투항은 당이 다시 이 지역 경영에 성공했다고 볼 수도 있지만 고구려의 압박이 거세짐으로 인해 거란이 자구책으로 선택했던 최선의 방책이었을 가능성도 배제하기 어렵다.

한편 『수서』 시기의 2천 리에서 3천 1백 리까지 확장된 것은 서쪽 방면으로의 확장만으로 보기는 어려울 것이다. <표 1>을 보면 동계, 남계, 북계는 서계와

달리 어느 특정 지역이 아닌 백제, 신라, 말갈로 기술되어 있어 전사와 크게 달라진 것이 없는 것처럼 보인다. 이로 인해 당대 고구려의 영역 확장의 면모를 구체적으로 파악하기 어렵게 한다. 이처럼 국가나 종족으로 경계를 삼는 것은 모호한 표현으로 고구려가 군사적 압박을 통해 그들 영역을 잠식해 들어감으로써 실제적인 경계에 커다란 변동이 있었다고 하더라도 그들이 멸망하지 않는 한 접경하고 있다는 사실은 변하지 않기 때문이다. 그러므로 이것이 고구려 영역 확장을 부정할 수 있는 근거가 될 수는 없을 것이다. 또한 동서 거리의 1천 1백 리의 확장을 모두 서쪽 방면에서만 찾을 수 없다는 점도 고려되어야 할 것이다.

한편 고구려의 요서 진출은 이전 시기에도 보이는 사실임에도 고구려의 영역확대를 언급한 기술이 보이지 않다가 당대 사료에만 이를 영역확장으로 표현한 것은 어떠한 기준에 따른 것으로 볼 수 있을 것이다. 이전까지 고구려의 요서 진출은 주로 이 지역의 선주 세력인 거란에 대한 영향력 확대였다. 이를 영역확장으로 간주하기는 어려울 것이다. 그렇다면 당대 고구려의 영역확장을 논한 것은 실제로 요서 지역에 고구려가 진출함으로써 자기 영역화한 것으로 인정될 만한 어떠한 조치가 있었기 때문일 것이다. 고구려는 이미 수대에 요서에 진출해 무려라를 설치하기도 하였다. 무려라는 요하 서쪽 부근에 설치된 것으로 수 양제의 고구려 원정으로 상실된 곳이다.²⁷ 그럼에도 수대의 고구려의 서방 경계는 여전히 요하로 기술되고 있는 것이다. 그렇다면 당대 고구려의 요서 진출은 무려라와는 다른 형태이자 그 진출 양상이 보다 실질적이고 구체화된 모습이어야 할 것이다. 이러한 점에서 658년 당군의 고구려 적봉진(赤烽鎭) 공격은 그 실상을 유추할 수 있는 단서라 할 수 있다.

27 武厲邏의 위치에 대해서는 대개 요하 서안으로 보고 그 후보지로 遼濱古城(松井等, 1913, 『隋唐二朝の高句麗遠征の地理』, 『滿洲歷史地理』上, 南滿洲鐵道株式會社, 388쪽), 高台山遺址(王錦厚, 1986, 『唐“營州至安東”陸路交通地理考實』, 『遼海文物學刊』, 1986-1, 80~81쪽; 王錦厚·李健才, 1990, 『東北古代交通』, 沈陽出版社, 150~151쪽), 公主屯后山遺址(王錦厚, 1994, 『鴨綠江右岸高句麗山城綜合研究』, 『遼海文物學刊』, 1994-2, 48쪽) 중 하나로 추정하고 있다. 이와 달리 台安縣 일대로 보거나(윤병모, 2009, 앞의 글, 82~83쪽), 醫巫闾山 일대로 본 견해도 있다(전준현, 1988, 『조선인민의 반침략투쟁사(고조선-발해편)』, 과학백과사전종합출판사, 194쪽; 이성재, 2005, 『高句麗와 契丹의 關係-對隋·對唐戰爭期 契丹의 動向과 그 意味』, 『북방사는총』 5, 152~153쪽).

IV. 요서를 둘러싼 고구려와 당의 갈등

고구려의 요서(遼西) 진출 양상을 명백히 보여주는 기록은 전해지지 않는다. 다만 650년대 요서 지역에서의 고구려 군사 행동을 통해 이를 유추해 보고자 한다.

가) (高宗 永徽 5年(654)) 10월에 고려가 그 장군 安固를 보내 고려병과 말갈병을 거느리고 거란을 침공하였다. 松漠都督 李窟哥가 騎兵을 동원해 그들을 막았는데, 新城에서 전투가 벌어졌다. 그때 마침 큰 바람이 불어 고려군이 쏜 화살이 바람에 이리저리 빙빙 돌았다. 이로 인해 (고려) 진영에서 혼란이 일어났다. 거란군은 이를 기회로 (고려군) 5백 명을 침수하고 戰馬 7천여 필을 노획하였다. 고려군이 패해 달아날 때, 초목이 마른데다가 바람까지 세었기 때문에 거란군은 또 불을 놓아서 그들을 압박하였다. 불꽃이 소용돌이치며 날아다니면서 불이 번지자 불에 타서 죽은 병사들과 전마가 매우 많았다. 거란군은 그 시체들을 모우고 쌓아서 京觀을 만들었다. 사신을 보내 勝捷을 보고하자, 황제는 사람을 시켜서 露布를 조정에 펼치게 하여 모든 관료들에게 보여주도록 하였다.²⁸

위의 기록은 고구려의 거란 공격과 그에 대응한 거란의 반격에 대한 기사다. 여기서 언급되는 신성(新城)은 고구려의 요동지역에 위치한 신성으로 비정하기는 어려울 것이다.²⁹ 우선 고구려가 말갈병을 이끌고 거란을 공격하였다고 하였는데 그곳이 요동의 중진인 신성이라고 한다면 이미 그전에 이곳을 거란에게 상실했음을 의미한다. 그러나 이러한 기록은 보이지 않는데 이처럼 중요한 사건이 전해지지 않을 수는 없을 것이다. 신성은 요동 방어의 핵심 중 하나로 이곳이 뚫리면 고구려 방어망에 커다란 구멍이 생기

28 『冊府元龜』 卷995, 外臣部 交侵.

29 新城을 고구려의 요동 지역의 신성으로 보는 견해(姜維東, 2001, 『唐麗戰爭史』, 吉林文史出版社, 144쪽), 신민현의 遼濱塔 지역으로 보는 견해(津田左右吉, 1964, 『安東都護府考』, 『津田左右吉全集』 12, 岩波書店, 60~61쪽), 동몽골의 赤峰 일대로 보는 견해(손영중, 1997, 『고구려사』 2, 과학백과사전종합출판사, 226~227쪽) 등이 있다.

는 것이다. 667년 당군이 신성을 함락한 뒤 소자하 유역을 통해 압록강 유역의 국내성 지역까지 파죽지세로 밀려 내려옴으로써 고구려 멸망을 가속화하기도 하였다. 비록 남생의 배반으로 인해 좀 더 쉽게 국내성까지 이르렀다고 하더라도 신성이 고구려 방어의 요해처임을 부정하기는 어려울 것이다. 더욱이 이곳이 요동의 신성이라면 고구려는 이곳을 상실한 상태여야 하는데 다음해인 655년부터 당의 고구려 공격이 신성 부근에서도 행해지는 것으로 볼 때 이는 잘못된 추정으로 보인다.³⁰ 위의 기록을 보면 고구려가 거란을 공격하자 송막도독 이굴가가 막아서 싸웠다고 하였다. 이굴가는 앞에서도 언급했듯이 정관 22년 당에 내속한 거란 추수다. 그가 직접 나섰다 것은 이곳이 거란의 영역 내에서도 요해처임을 알 수 있다.

고구려 장수 안고가 이끄는 병사의 규모는 작지 않았던 것으로 보인다. 위의 기록을 보면 거란군은 고구려군 500명을 참수하고 전마 7천여 필을 노획하였다고 한다. 또한 퇴각하는 고구려군을 벌판에서 불을 놓아 상당히 많은 병사와 전마가 살상되었다고 하였다. 전마가 7천여 필 이상 동원되었다는 것은 이 전투에 고구려군이 동원한 병력이 적지 않았음을 의미한다. 또한 이러한 고구려군을 맞아 대패시킨 거란군도 적지 않은 수였음을 알 수 있다. 이처럼 고구려가 많은 군사를 이끌고 거란을 공격하였다면 이곳은 군사적으로 매우 중요한 곳이었을 것이다. 더욱이 이에 맞서 거란의 송막도독인 이굴가가 대군을 동원해 전투를 벌일 정도로 중요한 곳이 시기 거란의 중심지인 송막도독부가 있는 곳일 것이다. 거란의 거주범위는 대체로 시라무렌과 노합하 유역의 초원지대로 영주의 북부에 위치해 있었다.³¹ 따라서 여기서 언급한 신성은 무순의 신성이 아니라 송막도독부가 있는 노합하 유역이 될 것이다.³²

그렇다면 고구려군은 어떻게 거란의 근거지 깊숙이

까지 상당한 군사를 이끌고 공격하게 되었는지 살펴볼 필요가 있다. 이 공격은 거란을 위협하기 위한 일시적인 군사행동으로 볼 수만은 없을 것이다. 다음 해인 영희 6년(655) 당 태종의 죽음과 함께 소강상태에 있던 당과 고구려가 다시 충돌하였다. 당 고종은 좌위중랑장 소정방과 영주도독 정명진으로 하여금 고구려의 귀단수(貴端水)를 공격하게 하였다.³³ 귀단수는 요하의 지류인 혼하로 추정되고 있다.³⁴ 이는 전해인 654년 고구려의 거란 공격에 대한 당의 경고성 전투라 할 것이다.³⁵ 당은 현경(顯慶, 656~667) 초 이굴가를

좌감문대장군(左監門大將軍)에 제수하고, 이도자는 우감문대장군(右監門大將軍)에 제수했다.³⁶ 이는 당이 고구려와 돌궐의 요해지역 진출에 대한 우려로 인해 이 지역에 대한 보다 긴밀한 관심에서 나온 조치라 할 수 있다.

보다 본격적인 격돌은 이후 당과 고구려 간에 벌어지게 되었다. 그 하나가 다음의 전투다.

나) (顯慶 3년(658)) 6월에 營州都督 겸 東夷都護 程名振과 右領軍 中郎將 薛仁貴가 병사를 거느리고 고려의 赤烽鎭을 공격하여 함락하였는데, 목을 벤 것이 400여 급이었고 포로로 잡은 것이 100여 명이였다. 고려에서는 大將 豆方婁를 파견하여 무리 3만을 거느리고 이를 막았는데, 名振은 契丹과 더불어 맞서 싸워 그들을 대파하였는데, 목을 벤 것이 2천 500여 급이었다.³⁷

위의 기록을 보면 658년 당군은 고구려의 적봉진을 공격해 함락하고 고구려의 지원군마저 대파하였다고 한다. 적봉진의 위치에 대해서는 오늘날의 적봉이 위치한 노합하의 상류에 있는 것으로 보는 견해³⁸와 무

33 『資治通鑑』卷200 唐紀 15, 高宗 永徽 6年條.

34 이 귀단수를 혼하로 보는 견해와 시라무렌의 지류인 대릉하로 보는 견해로 나뉘고 있다. 또한 귀단수를 혼하로 보는 입장에서는 신성을 고구려의 요동 경계에 있는 신성으로 보지만 대릉하로 보는 견해에서는 이를 그 부근에 있는 새로 쌓은 성이라는 신성으로 보는 견해를 내놓고 있다. 그러나 정명진 등이 요수를 건넜다는 것으로 볼 때 이 귀단수는 혼하로 볼 여지가 높다고 할 것이다.

35 이 충돌에 대해서는 신라가 고구려와 백제의 연합 공격으로 33성을 빼앗기고 당에 원조를 구하자 이를 구원하기 위한 것으로 보는 견해가 일반적이다. 그러나 당이 신라의 요청으로 고구려를 압박하려고 했다면 군대를 신라에 파병하거나 한반도에서 신라가 고전을 하고 있는 지점이 되어야 할 것이다.

36 『舊唐書』卷199 下列傳 第149 下, 北狄 契丹傳; 『舊唐書』卷199 下列傳 第149 下, 北狄 奚傳.

37 『資治通鑑』卷200 唐紀 16, 高宗 顯慶 3年條.

38 손영중, 1993, 「5~7세기 고구려의 서방과 북방영역에 대하여(2)」, 『역사과학』 3·4호, 49~51쪽; 羅棟煜, 2009, 「7세기 중반 高句麗의 東蒙古 進出과 軍事戰略」.

30 尹秉模는 이 신성이 위치한 곳이 동몽골 지역의 송막신성으로 보았는데, 「陣中」, 「敗退」, 「京觀」 세 단어를 근거로 하였다. 고구려군이 원정군의 입장이었기 때문에 「城中」이 아닌 「陣中」으로 표현되었으며, 고구려군이 「참수 5백 급과 말 7백여 필」의 피해를 입었다 해도 그곳이 고구려 지역이면 패주할 필요가 없다고 보았으며, 고구려군을 죽이고 경관을 쌓은 지역은 고구려 지역이 될 수 없다고 보았다(尹秉模, 2009, 「고구려의 對唐戰爭과 遼西 및 동몽골 진출」, 『몽골학』 27, 56~57쪽; 李在成, 2011, 「麗唐戰爭과 契丹·奚」, 『中國古中世史研究』 26, 186쪽).

31 거란은 시라무렌의 남쪽, 黃龍의 북쪽에 위치해 있었다(『舊唐書』卷199 下列傳 第149 下, 北狄 契丹傳).

32 李在成은 제3대 松漠都督 李盡忠이 그 처남인 歸誠州刺史 孫萬榮과 연합해서 일으킨 「거란의 對唐獨立抗爭」 막바지인 697년 6월경에 벌어진 사건에 나오는 신성과 같은 곳으로 보고 여기서의 신성=거란 야장=송막도독부라는 도식이 가능하다고 그 위치는 지금의 노합하 유역으로 보고 있다(李在成, 2011, 앞의 글, 184~192쪽).

순 신성의 평지위성으로 보는 견해³⁹가 있다. 또한 이 두 견해를 모두 부정 하면서 적봉이란 명칭이 청대(清代)인 1778년 현지 몽골어인 ‘오란합달칭(烏蘭哈達廳)’을 ‘적봉현(赤峰縣)’으로 바꾼 사실을 토대로 이때 생긴 현지 몽골어를 한역(漢譯)한 것이므로 적봉진의 위치를 다른 곳으로 비정해야 한다는 견해도 있다.⁴⁰ 이 적봉진이 정확히 어디인지 알 수 없지만 일단 정명진과 설인귀가 요하를 건넜다는 기록이 없다는 점에서는 요하 이서(以西) 지역에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다.

위의 전투를 보면 적봉진이 고구려에서 차지하는 비중은 매우 높았던 것으로 보인다. 당군의 군사력이 어느 정도였는지 알 수 없지만 이들은 우선 적봉진을 지키고 있던 고구려 군사 400여 명을 목 베고 100여 명을 포로로 잡았다고 하였다. 적봉진에 주둔한 고구려군은 적어도 500명 이상이었을 수 있다. 이는 수나 당이 변경에 설치했던 진(鎭)의 병력 규모를 상회하는 인원이다.⁴¹ 따라서 수나 당이 변경지역 방어를 위한 군사 기지로 세웠던 진 이상의 군사 기지라 할 수 있다.

이러한 군사 시설은 적봉진만이 아니었을 것이다. 고구려가 신라와 각축을 벌이던 임진강 이남에서 한강 북안에 걸쳐 촘촘하게 구축했던 고구려의 성지들을 고려한다면 적봉진까지 구축했을 고구려의 군사 시설들을 예상할 수 있을 것이다. 더욱이 고구려에서 대장 두방루(豆方婁)에게 3만의 군사를 보내 이를 지원하자 정명진이 거란군과 함께 싸워 2천 5백 명을 죽이는 성과를 올렸다고 한다. 이처럼 적봉진에 대한 지원군으로 고구려에서 3만 명이 동원되었다는 것은 적봉진의 전략적 가치가 매우 높았음을 의미한다. 무엇보다 이처럼 신속하게 대규모 군사적 지원이 가능했다는 것은 고구려가 요서에 세운 군사 시설이 적봉진까지 촘촘하게 이어졌기 때문일 것이다.

이 적봉진은 다음의 기록들을 보면 노합하 유역에 있었을 것으로 추정된다.

『韓國史研究』 144, 117쪽.

39 王綿厚, 2002, 『高句麗古城研究』, 文物出版社, 217쪽.

40 윤병모, 2009, 앞의 글, 35쪽.

41 수대 鎭의 병력 규모는 300~500명 정도였고(누노메 조후·구리하라 마쓰오 외 지음, 임대희 옮김, 2001, 『중국의 역사-수당시대』, 해안, 214쪽) 당대의 鎭도 그 정도 규모였을 것으로 추정된다(이정빈, 2011, 『6세기 후반~7세기 초반 고구려의 서방 변경지대와 그 변화』, 『역사와 현실』 82, 116쪽).

다-1) 待價는 초기에 左千牛備身이 되었다. 永徽中(650~655)에 江夏王道宗이得罪하자 待價는 곧 江夏王道宗의 사위로서 연좌되어 盧龍府 果毅로 좌천되었다. 이때에 장군 辛文陵이 병사를 이끌고 가 고구려를 招慰하였다. 행군하여 吐護眞水에 이르렀을 때 방비를 하지 않은 틈을 타 고구려가 이를 습격하여 패하게 하였다. 대가는 中郎將 薛仁貴와 함께 詔를 받고 東蕃을 經略하러 가다가 이로 인하여 所部를 이끌고 求하게 되었다. 문릉은 苦戰하였으나 적은 점차 물러가고 군은 비로소 온전하였다. 대가는 깊은 상처를 입고 流矢에 왼팔을 맞았다. 끝내 그 功을 말하지 않고 足疾로 免官하여 돌아왔다.⁴²

다-2) 顯慶 3년(658) 副詞 程名振과 요동경락을 명받고 고려를 貴端城에서 대파하여 3000급을 참수하였다. 다음해 梁建方, 契苾何力과 함께 고려 대장 溫沙多門과 橫山에서 전투를 벌여 인귀가 홀로 말을 달려 들어가 화살을 모두 막아내고 그들을 죽였다. 또한 石城에서 전투를 할 때 善射者가 있어 關軍 10여 인이 죽자 인귀가 노하여 단기로 돌격해 적의 弓矢를 모두 막아내고 마침내 그들을 생포했다. (薛仁貴가) 갑자기 辛文陵과 함께 黑山에서 契丹을 격파하고 契丹王 阿卜固를 사로잡아서 東都(洛陽)에 보냈다. 이 공적으로 左武衛將軍에 배수되고 河東縣男에 책봉되었다.⁴³

다-3) 窟哥가 죽자 (거란이)奚와 연합하여 반란을 일으키니 行軍總管 阿史德樞賓 등이 松漠都督 阿卜固를 붙잡아서 東都(洛陽)에 바쳤다.⁴⁴

위의 다-1)에 보이는 위대가(韋待價)는 강하왕(江夏王) 이도종(李道宗)의 사위였기 때문에 그의 죄에 연좌되어 노룡부(盧龍府) 과의(果毅)로 좌천된 인물이다. 신문릉(辛文陵)이 고구려군을 초위하러 가다 토호진수(吐護眞水)에 이르러 고구려군의 습격을 당하고 있을 때 중랑장(中郎將) 설인귀(薛仁貴)와 함께 구원하러 갔다는 기록이 나온다. 여기서 언급된 토호진수는 노합하에 해당하는 것으로 노합하는 지금의 요하가 서쪽

42 『舊唐書』 卷77 列傳, 韋挺傳 附 韋待價傳.

43 『舊唐書』 卷83 薛仁貴傳.

44 『新唐書』 卷219 列傳 第144, 北狄 契丹傳.

으로 꺾이는 두 강줄기 중 하나로 시라무렌 남방에 위치해 있다.⁴⁵ 이 사건의 발생 시기는 구체적으로 명시되어 있지 않지만 659년으로 볼 수 있을 것이다.⁴⁶

위의 다-1)을 보면 신문릉은 고구려를 초위하러 가다가 고구려의 습격을 받았고, 위대기는 중량장 설인귀와 함께 동번(東蕃)을 경략하러 가다가 구하게 되었다고 한다. 여기서 동번은 고구려로 볼 수 없으며 이들이 조우한 곳이 토호진수라는 것에서 거란으로 볼 수 있을 것이다. 동번이 고구려였다면 굳이 구별해서 기록하기보다는 신문릉군을 지원하기 위해서라든가 후발대라는 표현을 사용했을 것이다. 게다가 본격적인 전쟁이 시작된 것도 아니므로 후발군을 따로 보낼 필요는 없었을 것이다. 그런데 이미 당에 내속해 있던 거란을 토벌하러 간 이유가 불분명하다. 이는 다-2)와 다-3)을 통해 확인할 수 있을 것이다. 설인귀는 신문릉과 함께 흑산(黑山)에서 거란을 격파하고 거란왕 아복고(阿卜固)를 사로잡아서 동도(東都)로 보냈다고 하였다. 앞의 나)에서 보듯이 전해인 658년에도 당군에 협력했던 거란이 다음 해인 659년 당에 반기를 들고 있는 것이다. 반기를 든 아복고는 위의 다-3)을 보면 송막도독이라 하였는데 이전의 송막도독인 이굴가가 죽고 뒤를 이은 것으로 보인다. 그런데 이굴가가 친당적이었던 것에 반해 아복고는 당에 반기를 든 것이다. 따라서 위의 다-1)의 동번 토벌은 당에 반기를 든 거란에 대한 징계 차원의 전투일 것이다. 또한 다-2)의 기록에서 설인귀가 신문릉과 함께 흑산에서 거란을 격파했다는 사실과 동일한 사건으로 보이므로 659년의 일로 보아야 할 것이다.

이처럼 658년 적봉진을 상실했음에도 고구려군이 여전히 토호진수에서 당군과 격돌하는 것으로 볼 때 적봉진은 토호진수 부근에 있었으며 고구려가 구축한 여타의 군사 시설들이 여전히 이 지역에 다수 존재하고 있었기 때문일 것이다. 그러나 적봉진의 상실은 고구려의 요서 진출에 커다란 타격이 되었음이 분명하며 이를 회복하기 위한 고구려군의 노력이 지속되고

있었음을 보여주는 기사들이라 할 수 있다.

당은 다음 해인 660년 신라와 더불어 백제를 공격해 멸망시킨 뒤 곧이어 고구려 원정대를 꾸려 661~662년까지 고구려를 공격하였다.⁴⁷ 당이 태종

의 죽음 이후 접어들었던 고구려 원정을 재시도하게 된 것은 이 시기 요서 지역에서의 고구려에 대한 공격이 어느 정도 성과를 보았기 때문으로 보인다. 이로 볼 때 당이 고구려 원정을 시도하지 못했던 원인 중 하나가 요서 지역으로 진출해 군사력을 과시하고 있던 고구려로 인한 것일 가능성이 있다. 당 태종의 고구려 원정 실패 이후 고구려는 보다 적극적으로 요서 지역 경략에 나섰던 것으로 보인다. 수세적인 입장에서 요동 방어가 아닌 적극적인 공세로서의 변방 방어 체제의 전환이 이루어진 것으로 보인다.

이는 수대의 무려라처럼 요하의 도하를 감시하거나⁴⁸ 요서 경영의 창구⁴⁹로서의 소극적 방어형태⁵⁰와는 달리 수대부터 이어진 수·당군의 대규모 공격에 맞선 적극적인 방어전략의 일환이다.⁵¹ 그 방향은 요하를 따라 노합하로 이어지는 선이었을 것이다. 이는 『구당서』와 『신당서』에 고구려가 서북 방면에서 영주와 접한다는 기록과 부합되는 측면이기도 하다. 이것은 이 지역을 근거로 하는 거란이나 해로 하여금 생존의 위협을 느끼게 만듦으로써 이들이 당에 대규모로 귀부하게 된 원인으로 보인다. 고구려의 군사 시설이 당군의 공격으로 어느 정도 무력화되자 이전까지 당에 내속해 있던 거란과 해로 하여금 당으로부터 벗어나려는 움직임으로 이어진 것으로 보인다. 거란의 아복고가 당에 반기를 들 무렵 해에서도 이도자가 죽고 반란을 일으켰던 것이다.⁵²

47 백제를 먼저 공격하겠다는 전략이 세워진 것이 655년 신라의 원조 요청이 있을 때 제기된 것으로 보는 견해(李丙燾, 1973(15版), 『韓國史-古代篇』, 乙酉文化社)가 있으며, 이때 제안되었지만 이 계획이 받아들여진 것은 657년 12월 아사나하로를 사로잡은 이후로 보기도 한다(李昊榮, 2001(再版), 『新訂 新羅三國統合과 麗·濟敗亡原因研究』, 書景文化社, 180~184쪽), 이와 달리 659년 4월에 신라가 당에 백제 정벌을 요청하고 당도 이전과 달리 이에 대해 적극적인 태도를 취하였다고 보기도 한다(최현화, 2006, 『7세기 중엽 唐의 韓半島 支配戰略』, 『역사와 현실』, 61, 154~157쪽).

48 李丙燾, 1977, 『國譯 三國史記』, 乙酉文化社, 315쪽; 井上秀雄 他 譯註, 1974, 『東777民族史』, 1, 181쪽.

49 이정빈, 2011, 앞의 글, 113쪽.

50 한편 이성제는 무려라의 전략적 중요성을 영주에 비견하고 요서 경영의 주요 거점으로 보기도 한다(이성제, 2005, 앞의 글, 151쪽). 그러나 '邏'는 순라 즉 경찰이란 뜻을 가진 단어에서 온 것으로 볼 수 있으므로(김현숙, 2005, 『고구려의 영역지배방식 연구』, 도서출판 모시는사람들, 349쪽) '鎮'보다는 작은 규모의 군사 시설로 볼 수 있을 것이다.

51 고구려에서 鎮의 존재는 적봉진 외에도 淮陽郡의 赤木鎮(『三國史記』, 卷35 地理2: 『新增東國輿地勝覽』, 卷47 淮陽郡護府條), 永興의 長嶺鎮(『新增東國輿地勝覽』, 권48 咸鏡道 永興大都護府條), 高原의 陰守鎮城(『新增補文獻備考』, 卷29 輿地考 城郭 咸鏡道 高原條) 등이 전해지고 있다.

52 『新唐書』, 卷219 列傳 第144, 北狄 奚傳.

45 白鳥庫吉, 1912, 『東胡民族考-2 高桓·鮮卑』, 『白鳥庫吉全集』, 第4卷, 岩波書店, 97쪽.

46 이 사건의 발생 시기에 대해서는 653년 설(伊秉模, 2009, 앞의 글; 李在成, 2011, 앞의 글), 655년설(羅棟煜, 2009, 앞의 글, 115쪽), 659년설(손영중, 1997, 앞의 책, 227쪽; 姜維東, 2003, 앞의 책, 219쪽) 등이 있다.

이에 대해 당 태종 이후에 고구려를 제압하기 위한 ‘이이제이책(以夷制夷策)’으로 인해 거란과 해가 그 선봉으로 활약하면서 고통을 받았기 때문으로 보는 견해가 제기되기도 하였다.⁵³ 이것이 직접적인 도화선이 되었다고 할지라도 그 저변에는 고구려가 당의 공격으로 더 이상 요서 지역에서의 군사적 우위를 점하지 못하게 되었기 때문일 것이다. 거란이나 해와 같은 유목세력들은 그들의 필요에 따라 이반과 복속을 반복하는 집단으로 고구려 세력이 약해지고 당이 아직 그 기반을 온전히 구축하지 못한 상태를 기회로 서둘러 반기를 들었던 것으로 보인다. 해와 거란의 반기는 당군에게 곧 진압되었지만 고구려 멸망 이후 다시 당에 대규모 반기를 드는 사건으로 이어지게 된 것도 이러한 그들의 속성과 관련되어 있을 것이다.

당은 요서 지역의 고구려 거점들을 어느 정도 무력화시키게 되자 661년 고구려 원정시에 육로로 고구려로 진입하였을 뿐 아니라 해로와 신라를 통해 대규모 공격을 감행하였다. 그러나 이 원정 역시 실패로 돌아가게 되었다. 그 원인의 하나가 철록의 배반⁵⁴과 요서 지역 종족들의 이반을 꼽고 있다. 이는 일시적으로 당이 요서 지역의 거점을 확보했지만 그 사이 고구려가 구축했던 영향력이 당군의 진입을 무산시켰기 때문일 것이다. 실제 역사에서는 요동으로 진출했던 662년 당 육로군의 출발만이 보일 뿐 그 활약이나 이후의 운명에 대해 기록하지 않고 있다. 더욱이 이 육로군을 이끈 행군대총관은 더 이상 기록에 나오지 않으며 그 아들의 열전에 이 무렵 사망했음을 언급하고 있다.⁵⁵ 이는 이 육로군이 결국 참패했음을 의미하는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 이 전쟁에서 당군은 많은 전력을 상실하였고 평양에서 고립되어 있었던 소정방군은 신라에서 식량을 보급받자 평양의 포위를 풀고 당으로 퇴각하였다.⁵⁶ 이후 남생이 당에 투항하는 666년까지 다시 두 나라 간에는 소강국면이 이어지게 되었다.

53 李在成, 2011, 앞의 글, 197~208쪽.

54 서영교, 2006, 『羅唐戰爭史 研究』, 아세아문화사, 61~63쪽; 李在成, 2011, 앞의 글, 206~207쪽.

55 662년 꾸러진 당의 6개 행군총관 중 부여도 총관 소사업과 루방도 총관 정명진 부대의 활약은 보이지 않는다. 소사업은 오히려 그해 10월에 仙尊道 행군총관으로 철록을 토벌하는 원정군에 합류하고 있다(『資治通鑑』 卷200 唐紀 第16, 高宗 龍朔 2年 3月條). 더욱이 루방도 행군총관으로 참여한 정명진의 활약은 거의 보이지 않고 있다. 그는 이때 맡은 임무를 끝으로 죽은 것으로 되어 있다(『舊唐書』 卷111 列傳 第33, 程務挺傳).

56 『三國史記』 卷6 新羅本紀 第6, 文武王 上 2年 2月條; 『三國史記』 卷22 高句麗本紀 第10, 寶藏王 下 21年條.

이후 요서 지역에서 고구려의 항방에 대해 언급한 기록은 더 이상 보이지 않는다. 그러나 고구려 원정에 또다시 실패하게 되면서 당이 갖는 국제적인 위상도 그만큼 약화되었을 것이다. 고구려에서 돌아간 당은 반기를 든 철록을 제압하느라 더 이상 고구려의 요서 진출에 대해 신경을 쓸 겨를이 없었다. 또한 요서 지역에서 거란과 해의 반란으로 당군은 고구려의 요서 진출을 견제하기도 어려웠을 것이다. 오히려 당은 요서 지역에서의 고구려의 우위를 인정하고 더 이상의 대고구려 압박을 접었던 것으로 보인다. 다음 해인 663년 당은 백성들이 고통받고 있던 배를 건조하는 작업들을 대폭 줄이는 조서를 내렸다.⁵⁷ 또한 계속된 무리한 전쟁으로 인해 그 공과도 제대로 보상하기 어려워 군사들이나 백성들 중에는 이에 대한 불만들이 내재되어 있었다.⁵⁸ 또한 들인 노력에 비해 그 실효성을 얻기 어렵다는 판단 하에 백제 웅진도독부(熊津都督府)에 있는 유인궤(劉仁軌)로 하여금 철수하도록 칙서를 보내기도 하였다. 그러나 고구려 원정을 포기하지 못한 유인궤의 상소로 이를 철회했으나 더 이상의 증원이나 지원도 하지 않았다.⁵⁹ 이처럼 당은 대규모로 시도된 고구려 원정이 또다시 실패하자 무리한 사업들을 대폭 정리하고 백성들의 위무에 힘쓰고자 하였다. 또한 고종의 황후였던 무후로 인해 당의 내정도 안정되어 있지 않았다. 이러한 사정에 따라 당은 고구려와의 적대관계를 청산하고 화해를 청하게 되면서 고구려는 당의 봉선의식에 참여하기에 이르렀다.⁶⁰

57 『資治通鑑』 卷201 唐紀 第17, 高宗 龍朔 3年 8月條.

58 『資治通鑑』 卷201 唐紀 第17, 高宗 麟德 元年 10月條.

59 『資治通鑑』 卷201 唐紀 第17, 高宗 龍朔 2年 7月 丁巳條.

60 정원주, 2014, 「男生の失脚 배경과 그의行歩」, 『한국고대사연구』 75.

61 김지영, 2011, 「7세기 중반 거란의 동향 변화와 고구려-660년 거란의 이반을 기점으로」, 『만주연구』 12.

662년 전쟁 이후 고구려는 붕괴되었던 요서 지역의 군사 시설을 복구함으로써 이 지역에서의 우위를 확보했던 것으로 보인다. 오히려 이전보다 더욱 성세를 구가하게 되었을 가능성이 보인다. 이후 당의 변병으로 대고구려전에 투입되던 거란과 해가 더 이상 당군 편에서 활약하는 모습이 보이지 않는다.⁶¹ 반면 거란군이 고구려의 군사력으로 사서에 등장하고 있는 것이다. 666년 연개소문의 죽음 이후 그 후계자인 남생(男生)은 국내 권력 다툼에서 패해 당으로 망명하게 되는

데 이때 그는 휘하의 병사들과 함께 거란·말갈병을 거느리고 당에 내속하였다.⁶² 이는 당시 거란이 말갈과 더불어 고구려 군사력의 일부였음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

이러한 상황들이 고구려의 영역에 대해 서북쪽으로 영주에 이르며 동서의 거리가 3천 1백 리라는 기록을 남기게 되었고 이후의 사가들이 이에 어떠한 이의를 제기하지 않고 답습하게 된 이유일 것이다. 이처럼 고구려가 서쪽 방향으로 영향력과 지배력을 확고히 하게 되자 그 북방의 말갈은 자연스럽게 고구려의 영향을 보다 강하게 받게 되어 고구려에 더 긴밀하게 예속되었던 것으로 보인다.⁶³ 이것이 고구려 멸망 시 흑수말갈을 제외한 대부분의 말갈이 고구려 세력으로 분류되어 그 운명을 같이하게 된 이유일 것이다.⁶⁴ 또한 남쪽으로 신라와 백제의 연합공격으로 한수 유역을 비롯한 한반도 남부고지를 상실하고 한때는 함경도 부근까지 빼앗겼던 고구려는, 그 세력을 회복하게 되면서 신라를 압박해 임진강 및 한수 북부까지 차지하게 되었을 뿐 아니라 동쪽으로도 비열홀 지역까지 확보하였던 것으로 보인다.⁶⁵ 이로 인해 고구려의 영역은 남북으로도 두 배까지 확대되었다는 기록이 남게 되었다.

V. 맺음말

7세기 고구려 영역에 대해 『구당서』에서는 '동서로 3천 1백 리이고 남북으로는 2천 리'라 언급하고 있다. 수대까지의 고구려 영역은 대개 '동서로 2천 리, 남북으로 1천여 리'라 기록하고 있어 당대(唐代) 고구려의 영역이 비약적으로 확대되었음을 알 수 있다. 『통전』에서는 고구려의 영역을 이보다 더욱 확대해 동서

6천 리라 기록하고 있다. 이러한 기록이 이후 계속해서 인용되고 있을 뿐 아니라 구체적으로 고구려의 서방 경계에 대해서도 언급하고 있어 이 기록이 갖는 사실성을 마냥 부정하기는 어려울 것이다. 특히 서방 경계를 중원 왕조의 동북방 경영의 거점지인 영주에 이른다 고 기록은 고구려와 당의 대외관계에 대해 재고해볼 필요성을 느끼게 한다. 대개의 연구자들은 당과 고구려의 대립과 충돌에서 고구려가 항상 수세적인 상황에 놓인 것으로 보는 견해를 가지고 있다.

그러나 고구려 영역에 대한 중국 측 기록들이 사실이라면 이와 달리 고구려가 대당관계에서 능동적인 입장에서 대처하고 있었음을 보이는 것이다. 특히 고구려의 서방 경계가 영주에 이르고 있다는 것은 고구려의 요서 진출이 적극적으로 이루어지고 있음을 반영하는 것이다. 이러한 고구려의 요서 진출이 언제, 어떻게 이루어졌는지 알 수 있는 기록은 보이지 않지만 고구려가 요서까지 진출했음을 알 수 있는 기록들은 전해지고 있다.

650년대 요서 지역에서의 고구려의 군사활동을 통해 이를 유추할 수 있는데, 658년의 당군에 의해 시도된 고구려의 적봉진 공격이라 할 수 있다. 적봉진은 거란의 거주지인 노합하 유역에 설치된 것으로 추정되며 요하에서 이곳까지 고구려의 군사 시설이 촘촘하게 연결되어 있었던 것으로 보인다. 진은 수대의 무려라와 같은 라보디는 공격적이며 적극적인 방어 형태의 군사 시설로 볼 수 있다. 요하 서쪽에 라를 설치함으로써 요동 방어의 전초 기지로서 활용했던 수대와 달리 요서 지역에 대한 적극적인 진출을 통해 당을 견제하고 이 지역의 선주 세력인 거란과 해를 군사적으로 압박하려는 전략이 적봉진과 같은 진의 설치라 할 것이다. 이로 인해 거란과 해는 생존의 위협을 느끼면서 당으로의 대규모 복속을 선택하게 되었고, 당은 이들을 도독부 체제로 개편하고 우대하면서 고구려에 대처하고자 했던 것으로 보인다.

654년 거란 아장까지 공격해오는 고구려군에 위협을 느낀 당은 본격적으로 고구려와 요서에서 충돌하게 되었다. 658년 고구려는 적봉진을 상실하게 되면서 그동안 요서 지역에 구축했던 지배력에 위협을 받게 되었을

62 「泉男生墓誌銘」(林漢濟 譯, 1997(再版), 『譯註 韓國古代金石文』1, 駕洛國史蹟開發研究院), 『新唐書』卷110 列傳 第35, 泉男生傳.

63 서영수는 발해 건국기의 말갈인들을 흑수말갈을 제외하면 모두 고구려 유민의 일부로 종래의 고구려 유민과 말갈인이 연합하여 발해를 세웠다는 견해는 예맥계(고구려의 지배계층)와 말갈계 고구려 유민(피지배 전사집단)이 연합하여 세운 고구려의 계승국으로 고쳐야 한다고 보았다(서영수, 2004, 『동아교섭사에서 본 渤海의 국제적 위상』, 『文化史學』 21, 571쪽).

64 고구려 멸망 시 평양이 함락된 뒤 백산부는 중국으로 들어가고 백돌·안거골·호실 등의 말갈부들은 뿔뿔이 흩어지고 미약해졌으며, 더러는 유민과 함께 渤海에 편입되었다(『舊唐書』卷199 下 列傳 第149 下, 北狄 靺鞨傳).

65 고구려의 내분으로 연개소문의 장자인 남생이 당에 투항한 지 얼마 지나지 않아 淸淨土가 12성 763호 3,543명을 이끌고 신라에 투항하였다(『三國史記』卷6 新羅本紀 第6, 文武王 上 6年(後)). 이때 연정도와 함께 신라에 투항한 지역은 비열홀주로 추정된다(노태돈, 1999, 『영역국가 체제의 형성과 대외관계』, 『고구려사 연구』, 사계절, 249~251쪽).

것이다. 당은 요서에서 고구려군을 무력화시킨 뒤 또다시 고구려 원정을 시도하였다. 그 전초전으로 백제를 멸망시키고 여세를 몰아 고구려를 공격했지만 결국 실패하고 말았다.

이후 당과 고구려는 남생이 당에 투항할 때까지 소강상태에 있었다. 이 시기 당은 철록의 반란을 제압하고 국내 정치의 어수선했음으로 인해 더 이상 고구려의 요서 진출에 적극적으로 대처할 수 없었던 것으로 보인다. 더욱이 요서 지역의 주요 종족인 거란과 해의 반란으로 이전처럼 이이제이책으로 고구려를 견제하기도 어려웠을 것이다. 따라서 고구려는 멸망에 이르기까지 그 서방 경계가 요서까지 이어졌을 가능성은 매우 높다고 할 것이다. 이에 『구당서』를 기점으로 이후의 사서에서 이에 어떠한 이의를 제기하지 않고 고구려의 서쪽 경계와 동서의 거리를 3천 1백 리라 기술하고 있는 것이다.

국문 초록

7세기 고구려 영역에 대해 『구당서』에서는 ‘동서의 길이는 3천 1백 리이고 남북으로는 2천여 리’라 하였다. 이러한 고구려 영역에 대한 기록은 이후 사서에서도 계속해서 인용되고 있다. 또한 그 서방 경계를 당의 요서 경영의 거점인 영주에 이른다 고 하여 고구려가 요서까지 진출했음을 언급하고 있다. 고구려와 당의 관계는 일반적으로 당의 공세에 고구려가 항상 수세적인 입장에 놓여 있었던 것으로 보고 있다. 그러나 이러한 고구려 영역에 대한 기록은 고구려가 대당관계에서 능동적으로 대처하고 있었음을 보여주는 것이다.

고구려의 요서 진출 양상은 648년 당이 고구려의 적봉진을 공격하였다는 기사를 통해 살펴볼 수 있다. 적봉진은 거란의 근거지인 노함하 유역에 설치된 것으로 500명 이상의 군대가 지키고 있었던 군사기지로 추정된다. 또한 요하에서 이곳까지 고구려의 군사시설이 촘촘하게 연결되어 있었던 것으로 보인다. 진의 설치에 고구려의 요서 진출이 이전처럼 거란을 간접적으로 지배한다거나 수대의 무려라와 같은 소극적 방어 형태가 아닌 적극적인 형태의 군사 전략으로의 전환을 의미하는 것이다. 이러한 일면은 654년 거란의 아장이 있는 송막도독부가 위치한 신성 공격에서도 드러나고 있다. 이러한 고구려의 전략이 거란과 해를 대규모 당으로의 복속을 낳게 만들었고, 당은 이들을 도독부 체제로 개편하고 우대하면서 고구려에 대처하고자 했던 것으로 보인다.

650년대 당과 고구려는 요서에서 충돌하게 되고 고구려는 적봉진을 상실하게 되면서 다소 불리한 상황에 놓이게 되었다. 요서에서 고구려군을 무력화시킨 당은 본격적인 고구려 원정을 시도하였다. 그 전초전으로 백제를 멸망시키고 여세를 몰아 고구려를 공격했지만 실패하고 말았다. 이때 북방에서 철록이 반기를 들게 되었고, 거란과 해도 당에 반기를 들게 되면서 더 이상 고구려의 요서 진출을 견제하지 못하였다. 이후 거란은 고구려군과 같이 행동하는 모습이 보이고 있다. 이는 고구려가 멸망 때까지 그 영역을 보

전하였을 뿐 아니라 요서 지역으로의 적극적 진출에 커다란 성과가 있었기 때문일 것이다.

〈주제어〉

요서, 거란, 영주, 적봉진

ABSTRACT

Change in the Western Boundary of Koguryo in the 7th Century: The Expansion of Koguryo (高句麗) in the Liaoxi area (遼西) and Tang's Reaction

Jung, Weonjoo
Lecturer, Kyungmin College

Chiu Tang Shu (舊唐書) mentions that the territory of Koguryo (高句麗) in the 7th century "(stretches) three thousand and one hundred li (里) from west to east and two thousand li from south to north." This record on Koguryo territory was henceforth repeatedly quoted in history books that came out later on. The record further notes that Koguryo bordered Yingzhou (營州) to the west, which functioned as a political and military base for the Tang dynasty in the Liaoxi(遼西) area, implying that the territory of Koguryo had stretched into Liaoxi. It also implies that Koguryo was active in dealing with its relations with the Tang dynasty, contrary to the general perception that it always passively defended itself against the Tang dynasty's offensive moves.

Koguryo's advance into Liaoxi can be glimpsed in other records documenting the Tang dynasty's attack on Chifeng-zhen (赤峰鎮) in 648. Guarded by more than 500 troops, Chifeng-zhen is assumed to have been a Koguryo military base established at the basin of the Laohahe river (老哈河) where the Khitan tribes (契丹) were based. It is also assumed that military installations had been densely set up between the Liao River and Chifeng-zhen. Installing a military garrison (鎮 zhen) in the Liaoxi region signifies a switchover to an active form of defense as opposed to the previous passive defense forms such as indirectly controlling Khitan tribes or operating the Mu'ryeo-la (武厲邏) as was

the case during the period of Sui (隋). Other signs of a change in defense strategy can also be drawn from the attack on Xincheong Fortress (新城) located at the Songmak Area Commandery (松漠都督府) where a Khitan unit was stationed. This strategy of Koguryo drove a massive number of Khitan tribes and Xi tribes (奚) to subject themselves to the Tang dynasty, which treated them courteously and reorganized them into their area's commandery system to cope with Koguryo's expansion.

In the 650s, the Tang and Koguryo clashed in Liaoxi and left the latter rather disadvantaged from losing Chifeng-zhen to the Tang. After incapacitating Koguryo in Liaoxi, the Tang set out on a full-scale invasion of Koguryo. It first destroyed Baekjae in alliance with Shilla as a prelude and then carried the momentum on to invade Koguryo, but failed in their attempt. Then, Tiele tribes (鐵勒) in the north made inroads into Tang's territory, and the Khitan and Xi tribes joined in the revolt, so that the Tang could no longer afford to check Koguryo from expanding west into the Liaoxi area. Khitan tribes thereafter joined Koguryo when taking military actions, possibly because Koguryo managed to hold on to its western territory up until its fall and continued to make great progress in the Liaoxi area.

Keywords

Liaoxi (遼西), Khitan tribes (契丹), Yingzhou (營州), Chifeng-zhen (赤峰鎮)

참고문헌

[자료]

『舊唐書』, 『舊五代史』, 『北史』, 『三國史記』, 『隋書』, 『新唐書』, 『五代會要』, 『魏書』, 『資治通鑑』, 『周書』, 『冊府元龜』, 『太平寰宇記』, 『通典』

[논저]

국사편찬위원회, 1988, 『中國正史朝鮮傳 譯註 一』, 國史編纂委員會.
국사편찬위원회, 1988, 『中國正史朝鮮傳 譯註 二』, 國史編纂委員會.
동북아역사재단 편, 2011, 『譯註 中國 正史 外國傳 9 舊唐書 外國傳 譯註』 上·

中·下, 동북아역사재단.
 동북아역사재단 편, 2011, 『譯註 中國 正史 外國傳 9 新唐書 外國傳 譯註』 上·中·下, 동북아역사재단.
 김현숙, 2005, 『고구려의 영역지배방식 연구』, 도서출판 모시는사람들.
 서영교, 2006, 『羅唐戰爭史 研究』, 아세아문화사.
 손영중, 1997, 『고구려사』 2, 과학백과사전종합출판사.
 李丙燾, 1973(15版), 『韓國史 - 古代篇』, 乙酉文化社.
 李昊榮, 2001(再版), 『新訂 新羅三國統合과 麗·濟敗亡原因研究』, 書景文化社.
 전준현, 1988, 『조선인민의 반침략투쟁사(고조선-발해편)』, 과학백과사전종합출판사.
 鄭求福 外, 1997, 『譯註 三國史記』, 韓國精神文化研究院.
 鄭媛朱, 2013, 『高句麗 滅亡 研究』, 한국학중앙연구원 박사학위논문.
 韓國古代社會研究所 編, 1997(再版), 『譯註 韓國古代金石文』 I, 駕洛國史蹟開發研究院.
 사마광 지음·권중달 옮김, 2008, 『자치통감』 20·21, 삼화.
 누노메 조후·구리하라 마쓰오 외 지음, 임대희 옮김, 2001, 『중국의 역사-수당오대』, 해안.
 姜維東, 2001, 『唐麗戰爭史』, 吉林文史出版社.
 王綿厚, 2002, 『高句麗古城研究』, 文物出版社.
 王錦厚·李健才, 1990, 『東北古代交通』, 沈陽出版社.
 김지영, 2011, 「7세기 중반 거란의 동향 변화와 고구려-660년 거란의 이반을 기점으로」, 『만주연구』 12.
 김진한, 2011, 「보장왕대 고구려의 대당관계 변화와 그 배경」, 『高句麗渤海研究』 39.
 羅棟煜, 2009, 「7세기 중반 高句麗의 東蒙古 進出과 軍事戰略」, 『韓國史研究』 144.
 盧泰敦, 1976, 「高句麗의 漢水流域 喪失의 原因에 대하여」, 『韓國史研究』 13.
 盧泰敦, 1999, 「영역국가 체제의 형성과 대외관계」, 『고구려사 연구』, 사계절.
 方香淑, 2008, 「7세기 중엽 唐 太宗의 對高句麗戰 전략 수립과정」, 『中國古中世史研究』 19.

서영수, 2004, 「동아고섭사에서 본 渤海의 국제적 위상」, 『文化史學』 21.
 손영중, 1993, 「5~7세기 고구려의 서방과 북방영역에 대하여(2)」, 『역사과학』 3·4호.
 宋基豪, 2008, 「5세기 후반 高句麗의 북방 경계선」, 『한국 고대 사국의 국경선』, 서경문화사.
 尹秉模, 2009, 「고구려의 對唐戰爭과 遼西 및 동몽골 진출」, 『몽골학』 27.
 이성제, 2005, 「高句麗와 契丹의 關係 - 對隋·對唐戰爭期 契丹의 動向과 그 意味」, 『북방사논총』 5.
 이영철, 2010, 「唐 前期 營州城傍, 契丹羈縻州의 技能」, 『대구사학』 100.
 李在成, 2011, 「麗唐戰爭과 契丹·奚」, 『中國古中世史研究』 26.
 이정빈, 2011, 「6세기 후반~7세기 초반 고구려의 서방 변경지대와 그 변화」, 『역사와 현실』 82.
 鄭媛朱, 2014, 「男生の 失脚 배경과 그의 行步」, 『한국고대사연구』 75.
 최현화, 2006, 「7세기 중엽 唐의 韓半島 支配戰略」, 『역사와 현실』 61, 한국역사연구회.
 王錦厚, 1994, 「鴨綠江右岸高句麗山城綜合研究」, 『遼海文物學刊』 1994-2.
 王錦厚, 1986, 「唐“營州至安東”陸路交通地理考實」, 『遼海文物學刊』 1986-1.
 趙曉剛·沈丹林, 2000, 「遼東郡及通定鎮考略」, 『東北地區三至十世紀古代文化學術討論會論文』.
 白鳥庫吉, 1970, 「東胡民族考-2 烏桓·鮮卑」, 『白鳥庫吉全集 第4卷』, 岩波書店.
 松井等, 1913, 「隋唐二朝の高句麗遠征の地理」, 『滿洲歷史地理』 上, 南滿洲鐵道株式會社.
 田中俊明, 서길수 옮김, 1996, 「高句麗의 北方進出과 「廣開土王碑文」- 北方境域形成史에 있어서 廣開土王 時代」, 『高句麗研究』 2.
 津田左右吉, 1964, 「安東都護府考」, 『津田左右吉全集』 12, 岩波書店.

조선후기 강원감영 울릉도 수토 사료 해제 및 번역

이원택 동북아역사재단 연구위원

I. 조선후기 울릉도 수토와 강원감영 사료

조선후기 숙종 19년(1693) 울릉도에서 동래의 안용복 일행과 일본 어부들 사이의 충돌을 계기로 조선과 일본 사이에 이른바 ‘울릉도 쟁계(爭界)’가 발생하였다. 조선은 숙종 20년(1694) 장한상(張漢相)을 파견하여 울릉도를 수토(搜討)하였다. 이를 계기로 2년을 간격으로 3년마다 한 번씩 울릉도를 수토하는 것을 제도화하였다. 울릉도 수토는 흉년이 들거나 특수한 사정이 생겨서 다음 해로 늦추어지거나 건너뛰기도 하고, 또 필요에 따라 1년을 간격으로 2년마다 한 번씩 행해지기도 하고, 매년 한 번씩 행해지기도 하였다. 그러나 울릉도 수토는 꾸준히 행해졌으며 개화기의 울릉도 개척시기에도 지속되었다. 울릉도 개척이 진전되어 수토제가 더 이상 의미가 없게 되자, 고종 31년(1894) 울릉도 수토제가 공식적으로 폐지되었다.

조선후기 울릉도 수토에 관한 연구는 다른 도서(島嶼)의 수토에 비해 많이 연구되었으며, 수토의 성격이 영토 관리 정책의 일환이었다는 것도 밝혀졌다. 예를 들면, 흉년으로 울릉도 수토의 연기를 건의받은 영조는 “이 땅(울릉도)을 버린다면 그만이지만, 그렇지 않다면 어찌 (수토관을) 들여보내지 않을

수 있겠는가?(此地若棄之則已, 不然豈可不爲入送耶?)”라고 대답하였다. 영토수호 의지를 적극적으로 표명한 것이다. 뿐만 아니라 울릉도 수토관은 수토 후 토산물을 진상(進上)하는데, 토산물을 진상하는 행위는 ‘은 천하가 왕의 땅이 아닌 곳이 없다(普天之下, 莫非王土)’라는 영토 관념에서 나온 것이다. 진상품은 숙종 때부터 자단향(紫檀香), 청죽(靑竹), 가지어 가죽(可支魚皮), 석간주(石間朱) 등이었다.² 이 품목은 개화기 마지막 수토 때까지 유지되었다.

조선후기 울릉도 수토 실시 현황은 배재홍 교수의 논문 「조선후기 울릉도 수토제 운용의 실상」에 도표로 잘 정리되어 있다.³ 배 교수는 그동안 주로 이용되던 『왕조실록』, 『승정원일기』, 『비변사등록』, 『일성록』의 수토 기록에 자신이 새로 발굴한 『한길택 생활일기』를 바탕으로, 순조·헌종·철종대의 수토 사실을 찾아내어 수토 기록을 보충하였다. 순조·헌종·철종대에는 수토 사실이 관찬기록에 거의 나타나지 않음에 따라 수토가 실시되지 않은 경우가 많거나 아니면 형식적인 수토에 그쳤을 것으로 추정되었지만, 배 교수의 자료에 따르면 이 기간에도 울릉도 수토는 지속적으로 실시되었음을 알 수 있다. 다만 배 교수의 도표에는 1881년의 수토까지만 정리되어 있다. 한편 개화기의 수토 현황에 대해서는 유미림 박사의 논문 「장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰」에 비교적 소상히 서술되어 있다.⁴ 유 박사는 『강원감영 관첩』, 『강원도 관초』를 바탕으로 당시의 수토 현황을 자세히 설명하였다.

이번에 소개하는 강원감영 울릉도 수토 사료는 앞서 언급한 배재홍 교수의 도표를 연대기적으로 보완해 주는 의미와 유미림 박사의 논문에 언급된 강원감영 자료의 사료적 형태를 보여준다는 의미가 있을 것이다. 그렇지만 다음에 소개할 첫 번째 사료의 경우는, 필자의 과문 탓인지는 모르겠으나, 기존에 소개된 적이 없는 자료로 여겨진다. 이 자료는 수토제가 문란해졌을 것으로 추정되었던 철종대의 자료라는 점에서 학술적 의의가 있지 않을까 생각된다.

1 『승정원일기』 793책, 영조 11년 1월 17일 (무자).

2 숙종, 정조 때 울릉도 토산물의 진상 품목 및 수량은 배재홍, 2011, 「조선후기 울릉도 수토제 운용의 실상」, 『대구사학』 제103집, 대구사학회, 22쪽 참고.

3 배재홍, 2011, 위의 글, 5~6쪽 참고.

4 유미림, 2009, 「장한상의 울릉도 수토와 수토제의 추이에 관한 고찰」, 『한국정치외교사논총』 31집 1호, 한국정치외교사학회.

강원감영 사료를 바탕으로 1857~1893년까지의 울릉도 수토 실시 현황을 정리하면 <표 1>과 같다.(향후 배 교수의 도표에 통합되기를 바라는 뜻에서 배 교수의 도표 형식을 따랐다.)

<표 1>

연도	수토관		출처	비고
	직위	성명		
1857	월송만호	지희상	『각사등록』 27, 79상-하	철종 8년 윤5월 5일
1867	월송만호	장원익	『각사등록』 27, 284상-하	고종 4년 4월 20일
1888	월송만호	서경수	『각사등록』 27, 481하	고종 25년 7월 10일
1889	월송만호 겸 울릉도장	서경수	『각사등록』 27, 483하-484상	고종 26년 7월 26일
1890	월송만호		『각사등록』 27, 485하	고종 27년 7월 18일
1891	월송만호		『각사등록』 27, 487하	고종 28년 8월 16일
1892	월송만호		『각사등록』 27, 489상	고종 29년 7월 14일
1893	평해군수	조종성	『각사등록』 27, 493하	고종 25년 9월 20일

II. 사료의 출처와 개요

본 울릉도 수토 관련 사료는 『각사등록』에 실린 강원감영 문서에 들어 있는 것이다. 1857~1893년까지의 울릉도 수토 관련 기사만 선별하여 원문에 표점을 하고 한글로 번역하였다.

원래 ‘각사등록’은 조선시대 중앙과 지방의 각 관청이 등사해놓은 기록물을 뜻하는 보통명사다. 『조선왕조실록』에 나오는 ‘각사등록’의 용례가 그렇다. 이 글에서 칭하고 있는 『각사등록』은 규장각과 장서각에 보관되어 있는 선조 10년(1577)부터 1910년까지 조선시대 중앙과 지방 관청의 각종 등록류 문서들을 국사편찬위원회의 주관으로 탈초(脫草)하여 해서(楷書)로 정리해서 간행한 자료집이다.

강원감영 사료가 수록되어 있는 원 사료는 강원감영계록(江原監營啓錄), 강

원감영관첩(江原監營關牒), 강원도관초(江原道關草) 등이다. 강원감영계록(奎15106~v.1-3)은 1831년(純祖 31)부터 1861년(哲宗 12)까지 강원감영에서 중앙 정부·비변사에 올린 계(啓)를 모은 것이다. 강원감영관첩(奎15130~v.1-6)은 1859년(哲宗 10)부터 1884년(高宗 21) 사이 비변사(備邊司, 후기는 議政府)에서 강원감영에 보낸 관문(關文)을 모은 것이다. 강원도관초(奎18074~v.1-3)는 1886년(高宗 23)에서 1895년 사이에 강원도 각 지방과 의정부(議政府)에 오가던 관문

<표 2>

번호	연월일	주요 내용	출처
1	1857. 윤5. 15.	월송만호 지희상의 울릉도 수토 일정	『각사등록』 27, 79상-하
2	1866. 12. 8.	내년 수토 물품을 영남에서 준비할 것	『각사등록』 27, 275하
3	1867. 4. 20.	월송만호 장원익의 수토 인원 등 보고	『각사등록』 27, 284상-하
4	1872. 11. 5.	내년 수토 물품을 영남에서 준비할 것	『각사등록』 27, 346상
5	1873. 3. 21.	삼척영장의 병으로 월송만호 차정 요청	『각사등록』 27, 350하
6	1878. 11. 13.	내년 수토 물품을 영남에서 준비할 것	『각사등록』 27, 419상
7	1888. 7. 6.	만호의 울릉도 검찰을 울릉도장이 보고	『각사등록』 27, 481하
8	1888. 7. 6.	울릉도 도장의 첩보	『각사등록』 27, 481하
9	1888. 7. 10.	월송만호 서경수의 울릉도 검찰 청정	『각사등록』 27, 481하
10	1889. 7. 17.	강원감영에 내린 서경수 관련 관문	『각사등록』 27, 483하-484상
11	1889. 7. 25.	강원감영의 서경수 파출 보고	『각사등록』 27, 484상
12	1889. 7. 26.	월송만호의 수토 후 진상 물품 보고	『각사등록』 27, 484상
13	1890. 7. 18.	월송만호의 검찰 현황에 대한 보고	『각사등록』 27, 485하
14	1890. 7. 22.	월송만호의 검찰 현황 보고	『각사등록』 27, 485하
15	1891. 8. 16.	만호가 섬을 검찰한 현황 보고	『각사등록』 27, 487하
16	1891. 8. 16.	월송만호가 수토 후 진상 물품 보고	『각사등록』 27, 487하
17	1892. 4. 20.	울릉도 검찰 시 원역 잡물 성책 보고	『각사등록』 55, 479상-하
18	1892. 7. 14.	월송만호 수토 후 진상 못한 경우 보고	『각사등록』 27, 489상
19	1892. 7. 6.	울릉도 수토 형편을 중앙에 첩보	『각사등록』 55, 482상
20	1892. 7. 26.	만호의 검찰에 대한 울릉도장의 보고	『각사등록』 27, 489상
21	1892. 12. 9.	평해군수 조종성을 수토위해 파송할 것	『각사등록』 27, 490하
22	1893. 3. 2.	월송만호 겸 울릉도도장 이완갑 수검할 것	『각사등록』 27, 491상
23	1893. 3. 10.	울릉도 수토 시 절용을 도모할 것	『각사등록』 27, 491하
24	1893. 3. 12.	월송만호의 수토는 중지할 것	『각사등록』 27, 491하-492상
25	1893. 9. 20.	평해에서 올린 진상 물품 및 성책	『각사등록』 27, 493하
26	1893. 11. 8.	평해군수를 울릉도 사검관으로 차정	『각사등록』 27, 493하

〔關文〕을 초록(草錄)한 것이다.⁵ 이들은 모두 국사편찬위원회가 1988년 간행한 『각사등록』 27(강원도편)에 실려 있다. 그리고 병방장공사책(兵房掌公事冊: 奎 27717)은 1892년(高宗 29) 3월부터 1893년 3월까지 강원감영의 병방(兵房)에서 처리한 일들을 달별로 정리해 기록한 책으로, 국사편찬위원회가 1991년 간행한 『각사등록』 55(황해도 보유편)에 실려 있다.

19세기 중후반 울릉도 수도 관련 강원감영 사료의 날짜, 내용, 출처 등을 <표 2>로 정리하였다.

III. 원문 표점 및 번역

1.

江原道觀察使兼兵馬水軍節度使巡察使原州牧使臣李謹啓, 爲相考事, 本島鬱陵島搜討, 間二年舉行, 自是定式, 而今年搜討段, 越松萬戶當次, 故依例舉行之意, 前已發關知委爲白有加尼. 節呈越松萬戶池熙祥牒呈內, 萬戶以鬱陵島搜討事, 去四月二十二日, 與李璟祐及所帶員役十一人·沙格十六名, 分騎四船, 自本浦離發, 行到平海郡邱山津候風所是如可, 五月初八日辰時量, 遇風齊發, 同月初九日丑時量, 抵泊于本島待風邱尾.

天明後, 萬戶躬率員役, 始爲下陸, 看審島形, 則右有黃土窟, 左有屏風石, 石面有搜討官三陟營將李源明·越松萬戶石忠先二人之刻名, 其餘則年久頑缺, 不辨字畫是乎. 中有一澗, 約行二十里許, 其間廣闊, 可田可畝處, 幾近四十餘石落只是乎跡.

初十日, 自西向南, 到桶邱尾, 則有可支窟, 而窟穴深邃, 可支魚十餘首, 驚躍入海, 故以砲以棒, 進上所封, 僅爲捉得, 形如土鼠, 足如海狗, 而窟險波惡, 無路更捉, 轉到香木亭, 則木在石上, 不善茁長芬除良, 已被斧斤, 餘存者, 只是短禿, 盡日搜斫, 僅充元數.

十一日, 緣涯而東, 到楮田邱尾, 轉入五里許, 有竹田, 故擇其稍長, 難辛斫取是乎跡.

5 서울대학교 규장각한국학연구원의 도서 목록과 해제 참고.

十二日, 自倭船倉, 至黑杖邱尾, 則矗岩特立, 中有通船之孔, 名曰孔岩. 日已向暮, 仍爲經夜.

十三日, 自南向北, 十里許則有兀然狀如立錐, 名曰錐峰, 轉帳布岩, 則岩高爲四五十丈, 穴通於下, 足用一帆矣. 四船還泊於待風邱尾, 仍爲止宿是乎所. 遍島搜索, 幸無頑處, 而島之四圍段, 以若經過, 量其遠近, 則似不下一百二十餘里. 千岩競秀, 萬壑爭流, 奇形怪狀, 不可殫記, 樹木則檀栢桐榆桑榛, 飛禽則鷗鷺鷹烏鶉雀, 走獸則猫鼠, 海錯則藿鮞而已是乎所.

十四日, 風勢不利, 難以行船.

十五日, 四船齊發, 而萬戶所騎船一隻, 先到于平海邱山津是乎, 則其餘三船, 鱗次來泊, 而翌日是在十六日, 仍爲還鎮爲有等以, 本島圖形及進上元封紫檀香二吐, 加封十吐, 青竹三箇, 石間朱六升, 可支魚皮二領, 並只上送是如爲白臥乎所.

今此搜討之行, 遠涉險洋, 無事還泊, 誠甚萬幸是白乎跡. 本島圖形一本, 紫檀香十二吐, 青竹三箇, 石間朱六升, 可支魚皮二領, 自臣營監封上送于備邊司, 緣由并以謹具啓聞.

咸豐七年閏五月十五日. (『각사등록』 27, 79상-하)

강원도 관찰사 겸 병마수군절도사 순찰사 원주목사 이종우(李鍾愚)⁶는 삼가 보고합니다. 살핀 일은 다음과 같습니다. 본도 울릉도 수도는 2년 간격

으로 거행하는 것이 본래 정해진 격식입니다. 그런데 금년의 수도는 월송만호의 차례에 해당하여 예에 따라 거행하라는 뜻으로 전에 이미 관문(關文)을 발송하여 알렸습니다. 이번에 올린 월송만호 지희상(池熙祥)의 첩정(牒呈) 안의 내용은 다음과 같습니다. 만호는 울릉도 수도의 일로 지난 4월 22일 이경우(李璟祐) 및 대동한 원역(員役) 11인, 사격(沙格) 16명과 함께 네 척의 선박에 나누어 타고 본 포구를 출발하여 평해군 구산진(邱山津) 후풍소(候風所)⁸에 도착하였습니다. 5월 8일 진

6 철종 8년(1857) 11월 28일자 『일성록』에 강원도 암행어사 李京鎬가 올린 書啓의 別單에 “書啓以爲監司李鍾愚雅量有恢……越松萬戶池熙祥, 今番搜討, 無弊竣事. 書啓에 이르기를 감사 이종우는 아량이 넓고……월송만호 지희상은 이번搜討에서 폐단이 없이 일을 마쳤다”라는 구절이 있다.

7 2년 간격: 중간에 두 해의 간격을 두고 3년마다 한 번 행하는 것(三年一往)을 뜻함.

8 바람의 방향을 관측하는 곳.

시(辰時, 07~09시)쯤 바람을 만나 일제히 출발하여, 같은 달 9일 축시(丑時, 01~03시)쯤 본도의 대풍구미(待風邱尾)에 정박하였습니다.

날이 밝은 후, 만호가 몸소 원역을 이끌고 비로소 육지로 내려가 섬의 형세를 살펴보니, 오른쪽에 황토굴이 있고 왼쪽에 병풍석이 있는데, 병풍석의 벽면에 수도관 삼척영장 이원명(李源明)과 월송만호 석충선(石忠先) 두 사람의 새겨진 이름이 있고, 그 나머지는 햇수가 오래되어 무디어지고 없어져 자취를 변별할 수 없었습니다. 중간에 개천 하나가 있는데 약 20리쯤 가니, 그 사이가 꽤 넓어 논밭을 삼을 수 있는 곳이 거의 40여 섬지기(石落只)에 가까웠습니다.

10일, 서쪽에서 남쪽을 향하여 통구미(桶邱尾)에 도착하니, 가지굴(可支窟)이 있었는데 굴이 깊었습니다. 가지어(可支魚) 10여 마리가 놀라 바다로 뛰어 들었습니다. 그래서 총과 몽둥이로 봉물로 진상(進上)할 것을 가까스로 잡았습니다. 형태는 들쥐와 같고, 다리는 물개와 같았는데, 굴이 험하고 파도가 사나워 다시 잡을 방도가 없었습니다. 돌아서 향목정(香木亭)에 이르니, 나무가 돌 위에 있는데 불품없이 새순처럼 자라난 것일 뿐만 아니라 이미 도끼질을 당하여 남은 것은 단지 짧고 몽툰 것만 있어, 종일 찾아서 도끼질하여 가까스로 원래의 수효를 채웠습니다.

11일, 물가를 따라 동쪽으로 향하여 저전구미(楮田邱尾)에 도착하여, 5리쯤 돌아 들어가니 대밭이 있었습니다. 그래서 조금 긴 것을 골라 어렵사리 잘라서 가지고 왔습니다.

12일, 왜선창(倭船倉)에서 흑장구미(黑杖邱尾)에 이르니, 첩첩의 암석이 홀로서 있는데 그 가운데로 배가 지날 만한 구멍이 있어서 이름이 공암(孔岩)이라고 합니다. 날이 이미 저물어 밤을 보냈습니다.

13일, 남쪽에서 북쪽을 향하여 10리쯤 가니, 우뚝 솟아 모양이 추(錐)를 세워놓은 것 같은 암석이 있는데 추봉(錐峰)이라고 불렀습니다. 방향을 바꿔 후포암(幘布岩)에 이르니, 암석의 높이가 40~50장(丈)이 되었으며 아래에 구멍이 관통하여 배 한 척은 죽히 드나들 만했습니다. 네 척의 배가 돌아와 대풍구미(待風邱尾)에 정박하고 그곳에서 머물러 잤습니다. 섬을 두루 살폈는데

다행히 탈난 곳은 없었으며, 섬의 사방 주위는 이미 지나간 바와 같으며 그 거리를 헤아려보니 120리 아래로 내려가지는 않을 듯합니다. 천 개의 암석이 빼어남을 다투고 만 개의 골짜기가 흐름을 다투어 기괴한 형상을 이루 다 기록할 수 없습니다. 수목은 박달나무·잣나무·오동나무·느릅나무·뽕나무·개암나무 등이며, 날짐승은 갈매기·해오라기·매·까마귀·메추라기·참새 등이며, 길짐승은 고양이·쥐 등이며, 해산물은 미역·전복뿐입니다.

14일, 바람의 형세가 불리하여 배를 띄우기 어려웠습니다.

15일, 네 척의 배가 일제히 출발하여 만호가 탄 배 1척이 먼저 평해 구산진(邱山津)에 도착하니, 그 나머지 3척이 차례로 와서 정박하였습니다. 다음 날이 16일인데 진(鎭)으로 돌아왔는바, 본도 도형(圖形) 및 진상(進上) 원봉(元封) 자단향(紫檀香)⁹ 두 토막, 가봉(加封) 열 토막, 청죽(靑竹) 세 개, 석간주(石間朱)¹⁰ 여섯 되, 가지어(可支魚) 가죽 두 벌을 모두 올려보냈다고 하였습니다.

이번 수도의 길은 멀리 험한 바다를 건너갔다가 무사히 돌아와 정박하였으니 참으로 매우 다행입니다. 본도의 도형(圖形) 한 본, 자단향(紫檀香) 열두 토막, 청죽(靑竹) 세 개, 석간주 여섯 되, 가지어 가죽 두 벌을 강원감영에서 감봉(監封)하여 비변사로 올려보냅니다. 연유를 아울러 삼가 갖추어 계문(啓聞)합니다.

함풍(咸豐) 7년(1857) 윤5월 15일.

2.

爲牒報事，鬱陵島搜討，明年當限，而搜討官段，越松萬戶當爲舉行是如乎，嶺南船二隻及格軍三十名，東萊倭與兵船·泔物，擔桶·長水桶¹¹等物，預爲等待，待搜討官所報，卽爲起送之意，依例發關分付於嶺營，緣由並以牒報爲臥乎事。

同治五年丙寅十二月初八日。(『각사등록』 27, 275하)

첩보(牒報)하는 일입니다. 울릉도 수도는 내년이 기

⁹ 자단(紫檀, Red Sandal Wood)의 深材에서 발하는 향. 목재가 자줏빛이고, 박달나무처럼 단단하기 때문에 자단이라고 함.

¹⁰ 산화철을 많이 포함한 붉은빛 흙 또는 그 흙에서 산출한 검붉은 안료. 단청이나 佛畫에 많이 쓰임.

¹¹ 다른 두 곳의 기사에서 水長桶으로 되어 있는바, 水長桶이 맞는 듯함.

한에 해당하는데, 수토관은 월송만호가 마땅히 거행해야 한다고 하기에, 영남의 배 2척과 격군(格軍) 30명, 동래(東萊) 왜학(倭學)과 병선(兵船)·짐물(汁物), 담통(擔桶)·수장통(水長桶) 등의 물건을 미리 갖추고 대기하다가 수토관의 보고를 기다려 즉시 발송하라는 뜻을 예에 따라 관문을 발송하여 영남감영에 분부하니, 연유를 아울러 첩보하는 일입니다.

동치(同治) 5년(1866) 12월 8일.

3.

爲牒報事, 節呈越松萬戶張源翼牒呈內, 萬戶以鬱陵島搜討次, 今月十一日離發, 直向邱山津待風所, 而所率員役·沙格姓名及糧撰·襍物數爰, 修成冊上使是如爲有等以, 同成冊兩件, 監封上送爲臥乎事.

同治六年丁卯四月二十日. (『각사등록』 27, 284상-하)

첩보하는 일입니다. 이번에 올린 월송만호 장원익(張源翼)의 첩정(牒呈) 내에, 만호는 울릉도 수토를 위해 이달 11일 출발하여 곧바로 구산진(邱山津) 대풍소(待風所)로 향하였는데, 인솔한 원역(員役)과 사격(沙格)의 성명 및 양찬(糧撰)과 짐물(襍物)의 수효를 성책(成冊)하여 올려보낸다고 하였으므로 동 성책(成冊) 두 건을 감봉(監封)하여 올려보내는 일입니다.

동치 6년(1867) 4월 20일.

4.

爲牒報事, 鬱陵島搜討, 明年當限, 而搜討官段, 三陟營將, 當爲舉行是如乎, 嶺南船二隻及格軍三十名, 東萊倭與兵船·汁物, 擔桶·水長桶等物, 預爲等待, 待搜討官所報, 卽爲起送事, 依例發關分付於嶺營之意, 報于三軍府爲乎旡, 緣由牒報爲臥乎事.

壬申十一月初五日. (『각사등록』 27, 346상)

첩보하는 일입니다. 울릉도 수토는 내년이 기한에 해당하는데, 수토관은

삼척영장이 마땅히 거행해야 합니다. 영남의 배 2척과 격군 30명, 동래 왜학과 병선·짐물, 담통·수장통 등의 물건을 미리 갖추고 대기하다가 수토관의 보고를 기다려 즉시 발송하라는 것을 예에 따라 관문을 발송하여 영남감영에 분부하였다는 뜻으로 삼군부(三軍府)에 보고하였으며, 연유를 첩보하는 일입니다.

임신년(1872) 11월 5일.

5.

爲牒報事, 鬱陵島間年搜討, 三陟營將·越松萬戶, 例爲輪次舉行, 而今年搜討, 則營將爲當次, 故已於歲前, 差定發關矣. 卽接該營將金弼求所報, 則以爲營將自到任之初, 偶得身病, 長在委頓, 以若病狀, 涉海遠行, 萬無其路是如爲有臥乎所, 搜討之行, 每於三四月之交, 候風發船, 而營將之時月獲瘳, 未可的知, 故同搜討官, 以越松萬戶移差, 使之舉行爲乎旡, 緣由牒報爲臥乎事.

癸酉三月二十一日. (『각사등록』 27, 350하)

첩보하는 일입니다. 울릉도의 간년수토(間年搜討)¹²는 삼척영장과 월송만호가 예에 따라 번갈아 거행하는데, 올해의 수토는 삼척영장이 담당할 차례여서 이미 세전(歲前)에 차정(差定)하고 관문을 발송했습니다. 지금 해당 영장 김필구(金弼求)가 보고한 것을 보니, 영장이 임소에 도착한 처음부터 우연히 신병을 얻어 오래도록 누워 있어서, 이러한 병세로는 바다를 건너 멀리 행차할 방도가 전혀 없다고 하였습니다. 수토 행차는 매년 3월에서 4월로 넘어갈 즈음 바람을 살펴 배를 출발시키는데, 영장이 완쾌될 때를 정확히 알 수 없으므로 동 수토관을 월송만호로 옮겨 차정하여 그로 하여금 거행하도록 하며, 연유를 첩보하는 일입니다.

계유년(1873) 3월 21일.

12 1년의 간격을 두고 2년에 한 번 수토하는 것.

6.

爲牒報事，鬱陵島搜討，明年當限，而搜討官段，越松萬戶當爲舉行是如乎，嶺南船二隻及格軍三十名，東萊倭與兵船·什物，擔桶·水長桶等物，預爲等待，待搜討官所報，卽爲起送事，依例發關分付於嶺營之意，報于三軍府爲乎旃，緣由牒報爲臥乎事，合行云云。

戊寅十一月十三日. 牒議政府. (『각사등록』 27, 419상)

참보하는 일입니다. 울릉도 수토는 내년이 기한에 해당하는데, 수토관은 월송만호가 마땅히 거행해야 합니다. 영남의 배 2척과 격군 30명, 동래의 왜학과 병선·짐물, 담통·수장통 등의 물건을 미리 갖추고 대기하다가 수토관의 보고를 기다려 즉시 발송하라는 것을 예에 따라 관문을 발송하여 영남감영에 분부하였다는 뜻으로 삼군부(三軍府)에 보고하였으며, 연유를 참보하는 일입니다. 운운.

무인년(1878) 11월 13일. 의정부에 참보.

7.

七月初六日. 鬱陵島島長報，萬戶還鎮日子及檢島緣由事題內，非但不通商口岸，初無許探文憑，而日人姬野輩之藉稱古屋，行此約外，寔是駭然，曉諭禁斷，無至違約生梗之弊爲旃，米鉄載去材木，雖有手票，有不可信，不有禁飭，任其運載，安有島長隨事嚴飭之意乎. 揆以事牒，萬萬駭痛，另加察飭，俾杜後弊向事. (『각사등록』 27, 481 하)

무자년(1888) 7월 6일. 울릉도 도장이 보고한 '만호(萬戶)가 진(鎭)으로 돌아온 날짜 및 섬을 검찰한 연유의 일'의 제사(題辭) 안에, 통상(通商) 항구가 아닐 뿐만 아니라 처음부터 고기잡이 허가 문서도 없었는데, 일본인 히야(姬野, 히메노) 일행이 고옥(古屋, 후루야)이라 빙자하여 이렇듯 약조 외의 일을 행하니 이는 매우 놀랍다. 깨우쳐 금단하여 약조를 어기고 사단을 만드는 폐단에 이르지 않도록 하며, 미철(米鉄, 미첼)이 신고 간 재목(材木)은 비록 수표(手票)

가 있으나 믿을 수 없는데, 금칙(禁飭)하지 않아 마음대로 신고 운반하였다고 하니, 어찌 도장이 일에 따라 엄칙하는 뜻이 있다고 할 수 있겠는가? 사체(事牒)를 살펴보니, 매우 놀랍고 통탄스럽다. 특별히 살피고 신칙하여 뒷날의 폐단을 막을 일이다.

8.

七月初六日. 鬱陵島島長牒報，萬戶檢島時，日人能野順造材木請買事論列牒報事題，無論已斫，此非自下論賣，則妄與日人，議及於此，有違事牒，論賣一款，更勿舉論，其禁斫與典守，另飭舉行，毋至大段生梗之地向事. (『각사등록』 27, 481 하)

무자년(1888) 7월 6일. 울릉도 도장(島長)이 참보한 '만호가 섬을 검찰할 때 일본인 능야순조(能野順造, 구키노 준초)가 재목 구매를 청한 일을 논열하고 참보한 일'에 대한 제사(題辭)에, 이미 베 것을 막론하고 이는 아래에서 판매를 논할 것이 아닌데, 망령되어 일본인과 더불어 의논이 이에 이르렀으니 사체(事牒)를 위반한 것이 있는바, 판매를 논한 한 항목은 다시 거론하지 말며, 베는 것을 금지하는 것과 법을 지키는 것을 별도로 신칙 거행하여 큰 사단이 생기는 데에 이르지 않도록 할 일이다.

9.

七月初十日. 東營報，越松萬戶徐敬秀牒呈據，去三月二十一日，入于鬱陵島，一一檢察，今六月十九日還鎮，而島中農形，今無鳥鼠之災，實爲免歉，今年新起田，爲八石落，新入戶二戶. 日人姬野，島中採鯪嚴禁，而所謂却水衣二件執置，假島長以金演泰差出，且日人菊谷熊太郎，島木一百二吐，板材一百二十片請買，并待處分之地事，題內知悉是在果，古屋利涉之所謂公文，係是年久也，恐不可藉此採漁，另飭禁斷，俾杜後弊是遣，無論已斫未斫，至若論賣一款，有非自下擅便，姑不得舉論向事. 十三日題出. (『각사등록』 27, 481 하)

1888년 7월 10일, 동영(東營)¹³은 보고합니다. 월송만호 서경수(徐敬秀)의 첩정(牒呈)에 의거하면, '지난 3월 21일 울릉도에 들어와 일일이 검찰하고 지금 6월 19일 진(鎭)으로 돌아갔는데, 섬 안의 농사 형편은 금년에는 새와 쥐의 재난이 없어 실로 흉년을 면할 수 있을 것이고, 금년 새로 개간한 밭은 8섬지기이며, 새로 들어온 호가 두 호입니다. 일본인 회야(姬野)는, 섬 안에서 복어를 채취하는 것을 엄금하였는데도 이른바 각수의(却水衣)¹⁴ 2건을 가져다놓고, 가도장(假島長)으로 김연태(金演泰)를 차출하였습니다. 또 일본인 국곡옹대랑(菊谷熊太郎)은 울릉도의 나무 102토막과 판재(板材) 120편(片)을 구매할 것을 청하니 아울러 처분을 기다릴 일'이라고 하였습니다. 그 제사 안에, 고옥이섭(古屋利涉)의 이른바 공문(公文)은 햇수가 오래된 것이어서 아마도 이를 빙자하여 채어(採漁)하는 것은 불가하니, 별도로 신칙 금단하여 뒷 폐단을 막도록 하며, 이미 베었던 아직 베지 않았든 막론하고 판매를 논한 한 건에 이르러서는 아래서 마음대로 할 수 있는 것이 아니니, 거론되지 않도록 할 일이다. 13일 제(題)가 나왔다.

10.

己丑七月十七日. 關東營, 相考事, 卽據貴營來牒內開, 節呈越松浦萬戶兼鬱陵島長徐敬秀呈稱, 萬戶去三月初六日午時, 率兩隻船發行, 翌日午時到泊島中, 三朔留住, 次第搜檢, 今六月初七日酉時, 自島發船, 同月十一日亥時, 還泊于平海厚里鎭, 仍卽還鎭, 檢島形止及進上物種, 依例鱗次輸納, 馳報計料, 且該島方有日船二十四隻及日人一百八十六名, 入來採鮑, 其所作弊不一, 其端難以防遏, 措處昧方, 不得不馳進營下, 受由上京面告外衙門等情, 據此日人作弊, 未知何故, 該鎭亦係邊防, 不可暫曠, 不卽許由, 題飭更報, 邊政攸關, 有難擅便, 恭竣稟旨分付等語, 據此具稟, 蒙有勅旨, 該島長自與他鎭將迥異, 飭卽給由, 從便往來, 奉此發關, 到卽無滯給由, 迅飭該島長上送, 免悞機務, 宜當者. (『각사등록』 27, 483

하-484상)

13 關東監營을 줄여서 일컫는 말, 곧 강원 감영을 말한다.

14 물이 들어오지 않도록 만들어진 옷.

기축년(1889) 7월 17일, 관동(關東) 감영이 살피는 일입니다. 지금 귀 감영이 보내온 첩정을 보니 그 내용에, 이번에 올린 월송포 만호 겸 울릉도장 서경수(徐敬秀)가 올리며 이르기를, 만호는 지난 3월 6일 오시(午時, 11~13시)에 배 두 척을 인솔하여 출발하여 다음 날 오시에 섬에 도착 정박하고, 석 달을 머무르면서 차례로 수검(搜檢)하고 이번 6월 7일 유시(酉時, 17~19시)에 섬에서 배를 출발하여 같은 달 11일 해시(亥時, 21~23시)에 평해 후리진(厚里鎭)으로 돌아와 정박하고 이어서 곧 진(鎭)으로 돌아와, 섬을 검찰한 현황 및 진상 물품을 예에 따라 차례로 수송하여 납부할 것을 치보(馳報)할 계획이었는데, 또 해당 섬에 일본 배 24척 및 일본인 186명이 들어와 전복을 채취하니 그 작폐가 하나가 아니요, 그 단서를 막기 어려워 조치할 방도가 없어 어쩔 수 없이 감영에 급히 나아가, 말미를 얻어 상경하여 외아문(外衙門) 등의 정황을 대면하여 보고하겠다고 했다 합니다. 이에 의거하면 일본인들의 작폐가 무슨 까닭인지 알 수 없으나 해당 진이 또한 변경 방비에 관계되어 잠시도 비워둘 수 없으니, 즉시 말미를 허가할 수 없다고 체칙(題飭)하니 다시 보고하였는데, 변방의 정사에 관한 것은 마음대로 편리하게 처리하기 어려움이 있어 삼가 품지(稟旨)하여 분부(分付)를 기다리겠다는 등의 말이 있었습니다. 이에 의거하여 갖추어 아뢰어서 칙지(勅旨)를 받았습니다. 해당 도장은 다른 진장(鎭將)과 매우 다르므로 곧 말미를 주면 편리한 대로 왕래하라고 칙유하였습니다. 이를 받들어 관문을 발송하니, 도착 즉시 지체 없이 말미를 주어 해당 도장을 올려보내도록 신칙(迅飭)하여 기무(機務)를 그르치지 않도록 하는 것이 마땅할 것이다.

11.

己丑七月二十五日. 東營報, 鬱陵島中, 日人之作弊者, 該萬戶只先通報于釜山監理, 至於三朔後, 出島還鎭, 不言其詳, 只舉日人作弊數語而修報者, 萬萬疎忽, 該萬戶徐敬秀, 爲先罷黜, 其罪狀令攸司稟處, 而日人所採, 出浦先乾鮑數爻及無印蹟冊子中列錄條件, 船號, 首頭居住姓名與釜山港監理去來照會成冊兩件, 拜爲修正上送事, 題到付. (『각사등록』 27, 484상)

기축년(1889) 7월 25일. 동영은 보고합니다. 울릉도 안의 일본인 작폐자에 대해 해당 만호는 부산 감리(監理)에게만 미리 통보하고, 심지어 석 달 후 섬을 나와 진으로 돌아와서도 상세한 것을 말하지 않고 오직 일본인 작폐 몇 마디만 들어 보고한 것은 매우 소홀하니, 해당 만호 서경수(徐敬秀)를 우선 파출하고, 그 죄상은 유사로 하여금 품처(稟處)케 하며, 일본인이 채취한 것으로 포구를 나서기 전에 말린 전복의 수효 및 인장 자국이 없는 책자 중에 열거하여 기록한 조건, 선박 이름, 두목의 주소, 성명 그리고 부산항 감리와 왕복 조회(照會)한 성책(成冊) 두 건을 절하고 수정하여 올려보내는 일입니다. 제(題) 도부(到付).

12.

己丑七月二十六日. 東營報, 越松萬戶呈, 以鬱陵島搜討後, 本島圖形及進上紫檀香十二吐, 青竹三箇, 可支魚皮二領, 石間朱六升, 監封上送于統理衙門緣由事, 題到付. (『각사등록』 27, 484상)

기축년(1889) 7월 26일. 동영은 보고합니다. 월송만호가 올린 울릉도 수토 후 본도 도형 및 진상할 자단향 12토막, 청죽 3개, 가지어 가죽 2벌, 석간주 6되를 감봉(監封)하여 통리아문(統理衙門)으로 올려보낸 연유의 일입니다. 제(題) 도부(到付).

13.

庚寅七月十八日. 東營報, 越松萬戶呈, 以鬱陵島檢察形止及民戶總數·墾田斗數, 區別修成冊, 上送于議政府, 緣由事. (『각사등록』 27, 485하)

경인년(1890) 7월 18일. 동영은 보고합니다. 월송만호가 올린 울릉도 검찰의 현황 및 민호(民戶) 총수와 간전(墾田) 두락수를 구별하여 성책(成冊)하여 의정부에 올려보낸 연유의 일을 올렸습니다.

14.

庚寅七月二十二日. 越松萬戶報, 萬戶檢島形止論列牒報事, 題到付. (『각사등록』 27, 485하)

경인년(1890) 7월 22일. 월송만호는 보고합니다. 만호가 섬을 검찰한 현황을 논열(論列)하여 첩보하는 일입니다. 제(題) 도부(到付).

15.

同日. 又報, 萬戶檢島形止論列牒報事. 題. (『각사등록』 27, 487하)

신묘년(1891) 8월 16일. 또 보고합니다. 만호가 섬을 검찰한 현황과 논열하여 첩보하는 일입니다. 제(題).

16.

同日. 萊¹⁵營報, 越松萬戶呈, 以盍陵島搜討後, 本島圖形及進上紫丹香十二吐, 青竹三箇, 可支魚皮二領, 石間朱六升, 監封上送于內務府, 民戶墾田成冊, 更爲修呈事. 題. (『각사등록』 27, 487하)

신묘년(1891) 8월 16일. 동영은 보고합니다. 월송만호가 올린, 울릉도 수토 후 본도 도형 및 진상할 자단향 12토막, 청죽 3개, 가지어 가죽 2벌, 석간주 6되를 감봉(監封)하여 내무부로 올려보내고, 민호(民戶)와 간전(墾田)을 성책(成冊)하여 다시 고쳐 올리는 일입니다. 제(題).

17.

(四月)二十日. 一. 鬱陵島搜討船, 今四月初七日發行而候望次, 甘結嶺東九邑. 一. 鬱陵島檢察時, 帶率員役及粮餅雜物成冊, 報議政府. (『각사등록』 55, 479상-하(兵房掌公事冊))

15 萊: 東의 오자인 듯함. 번역은 東으로 함.

임진년(1892) 4월 20일. 하나. 울릉도 수도 선박이 이번 4월 7일 출발하여 날씨를 살피며 기다리는 차에 영동(嶺東)의 9읍에 감결(甘結)함.

하나. 울릉도 검찰 시, 인술 원역 및 식량, 떡 등 잡물을 성책하여 의정부에 보고함.

18.

壬辰七月十四日. 東營報, 越松萬戶呈, 以盍陵島搜討使形止馳報, 而島中新舊戶與男女人口及墾田斗數成冊, 并皆漂失, 不得修上, 事躄惶悚, 進上物種, 今年段不爲封進事. (『각사등록』 27, 489상)

임진년(1892) 7월 14일. 동영은 보고합니다. 월송만호가 올린 첩보에 울릉도 수도사가 형편을 치보(馳報)한바, 섬 안의 신구(新舊) 호수와 남녀 인구 및 간전(墾田) 두락 수를 성책하였는데, 모두 표류하여 잃어버려 만들어 올리지 못하니, 사체가 황송하고 진상 물품은 금년은 봉진(封進)하지 못한다는 일입니다.

19.

(七月) 初六日. 一. 鬱陵島搜討形止, 牒報議政府·內務府·統理衙門. (『각사등록』 55, 482상(兵房掌公事冊))

임진년(1892) 7월 6일. 하나. 울릉도 수도 형편을 의정부, 내무부, 통리아문에 첩보함.

20.

壬辰七月二十六日. 盍陵島長報, 萬戶以檢島形止論列, 牒報緣由事. (『각사등록』 27, 489상)

임진년(1892) 7월 26일. 울릉도장(盍陵島長)은 보고합니다. 만호가 섬을 검

찰한 형편을 논열하여 첩보하는 연유의 일입니다.

21.

壬辰十二月初九日. 關東營, 相考事, 照得盍陵島三年一次搜驗, 以平海郡守·越松萬戶, 迭次入送, 已有定例, 自乙酉開拓以後, 設有島長, 使之常時留駐, 嗣於戊子年分, 該島長例兼越松, 亦令任便往來矣. 此次另有搜驗事, 平海郡守趙鍾成, 特爲復舊例派送之意, 欽承上諭, 奉此關飭, 到即轉飭該郡守, 欽遵前往, 以便搜驗宜當, 合行移關, 請照驗施行, 須至關者. (『각사등록』 27, 490하)

임진년(1892) 12월 9일. 관동 감영에서 상고하는 일입니다. 살펴보건대, 울릉도 3년 1차 수험(搜驗)은 평해군수와 월송만호가 번갈아 들어가는 것이 이미 정례가 있는데, 을유년(1885) 개척 이후부터 도장(島長)을 설치하여 그로 하여금 늘 머무르게 하였고, 이어서 무자(戊子, 1888)년분에는 당해 도장이 월송만호를 예겸(例兼)케 한 것도 또한 편리하게 왕래하도록 한 것입니다. 이번 에 별도로 수험의 일이 있는데, 평해군수 조종성(趙鍾成)을 특별히 구례(舊例)를 복구하여 파송하라는 임금의 효유를 삼가 받들어, 이 관문으로 신칙하니 도착하는 즉시 해당 군수에게 전칙(轉飭)하여 예전에 갔던 것을 삼가 준수하여 수험을 편하게 하는 것이 마땅할 것입니다. 관문을 보내는 것에 합당하므로 살펴서 시행하기를 바라며 모름지기 관문을 보내기에 이르렀습니다.

22.

癸巳三月初二日. 東營報, 新除受越松萬戶兼鬱陵島島長李完甲, 使之接辦該鎮暨該島搜檢事. (『각사등록』 27, 491상)

계사년(1893) 3월 2일. 동영은 보고합니다. 새로 제수받은 월송만호 겸 울릉도 도장 이완갑(李完甲)으로 하여금 해당 진(鎭) 및 해당 도(島)의 수검(搜檢)을 접수하여 처리하도록 한 일이다.

23.

同日. 平海報, 鬱陵島搜討時, 船隻與格軍, 係是慶尙道南沿各邑之卜定, 而都會是在寧海府之專管舉行, 完固船隻, 慣水格軍, 不日備送之意, 關筋於寧海府, 以爲國役奉行之地事, 題發船之期在邇, 故爲電飭嶺營矣. 依舊例無減輸送云, 未知的確是喻, 若添數卜定, 則各邑都聚, 實難容易, 害將歸民, 不如仍舊收捧, 克圖節用事. (『각사등록』 27, 491하)

계사년(1893) 3월 10일. 평해(平海)군수는 보고합니다. 울릉도 수토 시, 선박과 격군(格軍)은 경상도 남쪽 연안 각 읍에 복정(卜定)하는데, 모두 모이는 것은 영해부(寧海府)가 전적으로 관리하여 거행하는바, 온전한 선박과 물에 익숙한 격군을 날을 헤아리지 말고 준비하여 보내라는 뜻으로 영해부에 관문으로 직유하여 국역(國役)을 봉행(奉行)하도록 할 일입니다. 제사(題辭)에 선박을 출발시킬 기한이 가까웠으므로 전신으로 영영(嶺營, 영남감영)에 신칙하였다. 구례(舊例)에 따라 감하지 않고 보낸다고 하였으나, 확실한지 모르겠다. 만약 숫자를 첨가하여 복정(卜定)하였으면 각 읍이 모두 모이는 것은 실로 쉽지 않아 해가 장차 백성에게 돌아가 예전처럼 거두어들이는 것만 못할 것이니 절용을 도모할 일이다.

24.

癸巳三月十二日. 關東營, 相考事, 曩以欽奉上諭, 委派平海郡守趙鍾成, 前赴鬱陵島檢察情形事, 關筋在案, 查在前式年搜驗時, 不無沿海民弊, 故已於戊子年分, 設置島長, 兼管事務, 宣出於任便祛弊之至意也. 今此平海郡守, 既在派任檢察島情, 則越松萬戶之入島搜討一事, 今姑置之, 寔合事宜, 茲特關筋, 到卽翻關越松萬戶, 遵照須勿疊派宜當者. (『각사등록』 27, 491하-492상)

계사년(1893) 3월 12일. 관동감영에서 상고하는 일입니다. 전에 성상의 칙유를 삼가 받들어 평해군수 조종성(趙鍾成)을 파견하여 먼저 울릉도로 들어가 형편을 감찰하라는 일을 관문으로 신칙한 것이 책상에 있는데, 살펴보니

전에 식년(式年) 수험(搜驗) 시, 연해의 민폐가 없지 않았으므로 이미 무자년분(戊子年分)에 도장(島長)을 설치하여 사무를 겸하여 관리하도록 한 것이니, 오직 편리하게 하고 폐단을 제거하려는 지극한 뜻에서 나온 것입니다. 이번 에 평해군수가 이미 울릉도의 형편을 감찰하도록 파견되었으니 월송만호가 입도하여 수토하는 한 가지 일은 지금 잠시 두는 것이 일의 마땅함에 부합합니다. 이에 특별히 관문으로 신칙하니, 도착하는 즉시 월송만호에게 관문을 보내 살펴서 거듭 파견하지 않게 하는 것이 의당함.

25.

癸巳九月二十日. 江原道報, 平海呈, 以鬱陵島搜討後, 圖形一本·紫檀香元封二吐, 加封十吐, 青竹三介, 石間朱六升, 可支魚皮二領, 監封上送于內務府. 民戶墾田成冊上送事, 題到付. (『각사등록』 27, 493하)

계사년(1893) 9월 20일. 강원도가 보고합니다. 평해에서 올린, 울릉도 수토 후 도형 1본, 자단향 원봉 2토막, 가봉 10토막, 청죽 3개, 석간주 6되, 가지어 가죽 2벌을 감봉하여 내무부로 올려보내고, 민호와 간전을 성책하여 올려보내는 일입니다. 제(題) 도부(到付).

26.

癸巳十一月初八日. 關東營, 相考事, 照得茲由本衙門, 欽奉上諭, 將平海郡守趙鍾成, 鬱陵島查檢官差下, 使之前往稽察, 奉此關筋, 仰貴觀察使查照, 轉飭該郡守, 俾卽欽遵辦理宜當者. (『각사등록』 27, 493하)

계사년(1893) 11월 8일. 관동 감영에서 상고하는 일입니다. 살펴보건대, 본 아문(衙門)에서 성상의 유시를 삼가 받들어 장차 평해군수 조종성(趙鍾成)을 울릉도 사검관(查檢官)으로 차정하여 내려보내 그로 하여금 먼저 가서 계찰(稽察)하도록 관문을 보냈으니, 귀 관찰사는 살펴서 해당 군수에게 전칙(轉飭)하여 즉시 삼가 준수하여 일을 처리하도록 하는 것이 마땅함.

영토·해양 일지

김동욱 동북아역사재단 연구위원

2014년	국내	국외
6월	<ul style="list-style-type: none"> 5일 : 외교부, 일본 도쿄 집회에 일본 정부 고위공무원 참석하여 독도 영유권 주장에 강력 항의 19일 : 외교부, 일본의 해군 사격훈련 요구에 대하여 "일고의 가치가 없다"며 일축 20일 : 외교부, 고노 담화는 일본 정부가 발표한 일본의 문서라며 일본의 검정보고서를 강하게 비판 	<ul style="list-style-type: none"> 4일 : G7 정상, 남중국해에서의 '법의 지배' 천명 5일 : 일본 정치권·지자체, '다케시마 문제의 조기 해결을 요구하는 도쿄 집회' 개최 8일 : 중국, 남중국해 영서초에 인공섬 건설계획 발표, 인공섬 건설은 남중국해 방공식별구역 선포를 위한 사전포석으로 분석, 주변국 반발 예고 10일 : 중국 유엔대표부, 시사[西沙]군도 탐사작업 관련 베트남 방해에 대한 중국의 입장(position paper)을 반기문 국제연합 사무총장에 제출 19일 : 일본 정부, 독도 근해를 포함한 동해상에서 6월 20일 실시 예정인 우리 해군 사격훈련에 중지 요구 20일 : 일본 정부, 고노 담화는 한국 정부와 사전 조율이 있었다는 내용의 '고노 담화 검증보고서' 발표 23일 : 미국 《뉴욕타임스》, '일본의 역사 눈가림'이라는 제목의 사설을 통해 아베 신조 일본 총리의 역사 부정 비판
7월	<ul style="list-style-type: none"> 3일 - 한중 정상회의(박근혜·시진핑), 일본의 집단적 자위권/고노 담화 검증에 우려 표명 - 한중 정상, 해양경계획정 협상 2015년부터 가동하기로 합의 	<ul style="list-style-type: none"> 1일 : 일본 내각, 각의 결정에서 헌법해석 변경하여 집단적 자위권 행사 천명 9일 : 일본 정부, 일본 해상자위대 연락관 1명을 미 해군 작전본부에 파견하여 상주시키기로 결정 10일 : 일본 정부, 집단적 자위권 행사에 환영의 뜻을 표명한 독일 정부에 사의 표명

2014년	국내	국외
7월	<ul style="list-style-type: none"> 11일 : 주한 일본 대사관, '자위대의 날' 행사 대사관에서 개최, 당초 롯데 호텔에서 개최할 예정이었으나 롯데 호텔 측이 국민정서를 감안하여 대관계약을 일방취소하였음. 이에 대해 일본 정부의 항의가 있었음 	<ul style="list-style-type: none"> 11일 : 미일 양국, '미일 방위협력 지침'에 집단자위권 금지 해제 반영하기로 합의
8월		<ul style="list-style-type: none"> 5일 : 일본 정부, '독도 영유권 주장', 2014년 방위백서 발간 13일 - 일본 정부, 독도 인근 섬인 오카[隠岐]제도에 자위대 주둔시설 설치하기로 발표 - 러시아군이 남쿠릴열도(북방영토)에서 군사훈련을 실시한 것에 대해 일본 외무성 아주국(亞洲局) 참사관이 주일 러시아 임시대리대사를 불러서 유감의 뜻을 전달. 러시아 군의 이 지역 군사훈련은 2010년 7월 이래 처음임 20일 : 미국 《워싱턴포스트》, (버지니아 주) 동해명칭·일본군'위안부' 문제 등에 '한국 편들기' 문제 있다고 지적
9월		<ul style="list-style-type: none"> 5일 : 일본 정부, 일본군'위안부'를 성적 노예로 규정한 1996년의 유엔 보고서를 반박하기 위하여 대외 선전의 강도를 한층 더 강화하기로 결정 8일 : 중국 왕이 외교부장, 중국·호주 전략회의에서 남중국해 문제는 역사적 사실 존중, 국제법규 존중, 당사국 간 직접 대화와 협상 존중, 남중국해 평화와 안정 위한 노력 존중 강조 29일 : 중국 외교부, 일본 대륙붕 연장 관련 정령(政令) 국제법에 부합하지 않는다고 지적
10월	<ul style="list-style-type: none"> 23일 - 한미, 제46차 한미안보협의회의(SCN)에서 전략권 전환 사실상 무기한 연기 	<ul style="list-style-type: none"> 8일 : 미·일, 일본 자위대 활동지역에 대한 지리적 제약을 없애는 새로운 방위협력지침(가이드라인)을 작성하기로 합의 10일 : 일본 외무성, 일본군'위안부' '강제동원' 내용 홈페이지에서 삭제 11일 : 일본 관방장관, 다오위다오[釣魚島] 분쟁을 잠정 보류하지는 중국 제안 거절

2014년	국내	국외
10월	<ul style="list-style-type: none"> - 외교부, 일본 정부가 고노 담화를 계승하겠다고 공언하면서도 한편으로 이에 역행하는 언행을 반복하고 있는 데 대해 매우 실망스럽다고 비판하며 유감 표명 	<ul style="list-style-type: none"> • 24일 : 필리핀·미국·일본 3국, 남중국해에서 중국을 겨냥한 합동 군사훈련 실시 • 28일 : 중국 외교부, 베트남과 인도의 남중국해 가스전 개발 협력에 반대 입장 표명 • 30일 : 일본, 국가 지도에 다오위다오, 독도, 북방4개 도서 등을 전부 지도 속에 포함시킴
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 4일 : 정부, 독도 입도 지원시설 건설 보류 결정 • 7일 : 국무총리, 독도 입도 지원센터 관련 사과 • 11일 : 외교부 대변인, '이승철 입국 거부' 일본에 유감표명 • 24일 : 육해공군, 독도 방어훈련 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 7일 : 중일 양국, 중일 관계 개선에 관한 4개 항의 원칙 합의 • 8일 : 케리 미 국무장관, 중일 관계개선 환영 연명 • 9일 : 일본 정부, 독도에서 노래한 가수 이승철 일본 입국 거부 조치 • 24일 : 중국 외교부, 난사제도[南沙諸島] 매립에 대한 외부 간섭 거부 • 25일 : 일본, 한국군 독도 방어훈련에 항의 • 26일 <ul style="list-style-type: none"> - 미국 출판사, 일본군'위안부' 관련 일본 교과서 기술 수정 요구 거절 - 주한 중국 대사, 미국 '사드'의 한국 배치에 반대 의사 천명 • 29일 : 중국 해경선, 시시군도 해역에서 조업 중이던 베트남 어선 2척 조업 방해
12월		<ul style="list-style-type: none"> • 3일 : 미 하원, 동중국해 해양분쟁 평화적 해결 결의안 채택 • 7일 : 중국 외교부, 필리핀 제소 남중국해 분쟁 중재 불수용 입장 발표 • 9일 : 미국 《워싱턴포스트》, 아베 정권의 역사 왜곡 비판

2014년	국내	국외
12월		<ul style="list-style-type: none"> • 11일 : 중국 외교부, 베트남의 남중국해 관련 주장에 반박 • 12일 <ul style="list-style-type: none"> - 중국 국방부, 중국군 군용기의 미야코[宮古] 해협 관통 비행 입장 표명 - 중국 군용기에 대응하기 위해 일본의 전투기들이 긴급 출동한 것에 대해 항해와 비행의 자유를 존중해줄 것을 촉구하였음



〔『영토해양연구』 간행 및 논문 심사 규정〕

1. 『영토해양연구』에는 다음과 관련된 특집, 논문, 연구노트(탄보 등), 자료소개, 서평 등의 글을 게재한다.
 - 1) 독도와 관련된 주제
 - 2) 영토 및 해양과 관련된 주제
 - 3) 본 재단의 목적에 부합하는 논문
2. 『영토해양연구』는 6월 30일, 12월 31일 매년 2회 간행하는 것을 원칙으로 한다.
3. 편집위원회는 투고된 원고를 다음과 같은 과정과 내용으로 심사한다.
 - 1) 편집위원회는 투고된 모든 원고를 논문 제목, 형식요건, 원고분량의 적절성, 재단 목적에 대한 부합성 등을 기준으로 1차 심사하고, 참석 편집위원 과반수 통과 판정을 얻어 2차 심사에 회부한다.
 - 2) 편집위원회는 투고원고 중 논문류의 경우 편당 관련 전공자 3인의 심사자를 선정하여 2차 심사가 이루어지도록 한다. 2차 심사 때에는 공정성을 위해 필자명을 반드시 지운 뒤 심사한다.
 - 3) 심사위원은 심사 의뢰된 논문을 편집위원회의 정해진 양식에 따라 ‘수정 없이 게재(A)’, ‘수정 후 게재(B)’, ‘수정 후 재심사(C)’, ‘게재불가(D)’의 네 등급으로 판정한 후 편집위원회에 제출하여야 한다. 이 중 B·C등급의 경우 수정사항이, D등급의 경우에는 게재 불가 이유가 반드시 명시되어야 한다.
 - 4) 편집위원회는 심사 통과 논문 편수가 『영토해양연구』의 일반적인 분량을 초과할 경우 편집위원회의 기획과 심사 성적을 종합적으로 고려하여 우선 게재 순위를 정한다.

4. 편집위원회는 심사위원과 심사과정에 관한 구체적인 사항 일체를 대외 비로 한다. 이외 투고지는 게재가 결정된 논문이라 할지라도 심사위원회의 보완 요구가 있을 경우 이를 최대한 존중하여야 한다.
5. 편집위원회는 심사 결과를 투고자에게 서면 등의 방법으로 통보한다. 논문은 아래와 같은 항목에 의하여 심사한다.
 - 1) 논문 제목의 적절성
 - 2) 형식요건 및 체제의 정연성
 - 3) 논리성 및 독창성
 - 4) 학술적 가치
 - 5) 인용자료의 적절성
 - 6) 분량의 적절성
 - 7) 요약문의 적절성
6. 편집위원회는 『영토해양연구』에 투고된 일체의 원고에 대해 심사 종료 후 돌려주지 않는다.

[논문 심사 내규]

1. 편집위원회는 심사 결과를 다음의 네 가지로 처리한다.
 - 1) 게재 가 : 3인 모두 A로 판정한 경우
예 : (A, A, A)
 - 2) 수정 후 게재 : 3인 모두 B 이상으로 판정한 경우 / 2인이 A로, 나머지 1인이 C로 판정한 경우
예 : (A, A, B) (A, B, B) (B, B, B) (A, A, C)
 - 3) 수정 후 재심사 : 2인이 A와 B 이하로 판정하고 나머지 1인이 C로 판정한 경우 / 2인이 B 이상으로 판정하고 나머지 1인이 D로 판정한 경우 / 1인이 A나 B로 판정하고 2인이 C로 판정한 경우
예 : (A, B, C) (A, B, D) (B, B, C) (B, C, C) (A, C, C)
 - 4) 게재 불가 : 2인 이상이 C나 D로 판정한 경우(A, C, C와 B, C, C는 제외) / 1인이 D로 판정하였는데 A가 포함되지 않은 경우
예 : (A, C, D) (A, D, D) (C, C, C) (B, B, D) (B, C, D) (C, C, D) (D, D, D)
 - 5) 재심사 : 2인이 B 이상으로 정하였는데 1인이 D로 판정한 경우, D 판정 1건에 대해서만 심사위원을 교체하여 재심사함.
2. 편집위원회는 논문 편수가 『영토해양연구』의 수록 분량을 초과하거나 또는 편집위원회의 기획상의 우선순위 등의 사정에 따라 심사 통과 원고 가운데 일부를 필자의 양해하에 차기 호 또는 차차기 호에 실을 수 있다. 이 가운데 단순히 『영토해양연구』 수록 분량 초과만이 원인일 때에는 투고 및 심사 성적 순위로 해당 호 게재를 결정한다.
3. 심사 결과 통보는 심사위원이나 과정을 대외비로 한 상태에서 심사 결과와 수정 제의 및 게재 불가 사유를 통보한다.

[투고 요령]

1. 『영토해양연구』는 전문적인 학술지로서 논문, 서평, 연구노트(단보 등), 회고와 전망, 영토·해양 관련 일지, 자료소개 등이 게재된다. 투고하고자 하는 원고는 3월 31일 또는 9월 30일까지 투고신청서와 함께 『영토해양연구』 편집위원회 앞으로 제출하여야 한다.
2. 원고는 반드시 컴퓨터 파일로 작성하여 『영토해양연구』 실무총괄담당자 메일(tas@nahf.or.kr)로 보내야 한다. 또한 최종 원고 제출 시 사진(해상도 300dpi 이상) 및 기타 자료는 별도 제출한다.
3. 원고분량은 200자 원고지 100장 내외를 기준으로 하되 충분한 논지 전개를 위해 부득이한 경우 50장 이내로 초과할 수 있다. 그림과 사진의 수량은 원고분량에 포함하지 않으나 논지 전개를 위해 필요한 최소한으로 제한한다.
4. 원고는 제목, 필자(소속기관, 직위), 머리말, 본문, 맺음말, 국문 및 영문초록, 국문 및 영문 주제어, 참고문헌(필요 시)의 순서로 구성한다.
5. 논문의 목차와 소제목은 머리말로부터 순서에 따라 I>1>1)>(1)로 번호 매김을 한다.
6. 인용문헌은 가급적 각주로 표기하되 부득이한 경우에는 참고문헌의 방식을 활용할 수 있다.
7. 각주에서 현대문을 인용할 때에는 “필자”, “연도”, “논문”, “서책(출판사)”, “쪽수”의 순서로 한다. 앞서 인용한 문헌을 재인용할 때에는 바로 위의 문

헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “위의 글(책)”, “쪽수”의 순서로, 바로 위 이전의 문헌을 인용할 경우에는 “필자”, “연도”, “앞의 글(책)”, “쪽수”의 순서로 인용한다.

예) 김홍도, 2010a, 위의 글, 78쪽.
홍길동, 2002, 앞의 글, 29쪽.

8. 각주에서 고중세 문헌을 인용할 때에는 “작자(필요시)”, “서책”, “편목”, “인용문”의 순서로 한다. 이중 고중세문헌은 필요할 경우 판본명이나 영인본명을 밝힐 수 있고, 인용문 중 전략, 중략, 후략 등은 “……”로 표기한다. 이외 본문 중의 인용문은 문장 가운데에 삽입되는 경우 “” 표시로 묶고, 인용문이 길어 문단을 나눌 경우에는 “” 표기 없이 서술한다.

예) 東北人, 『東北集』(東北文化社影印本). “東北有高士, 東北公賢裔鶴擁, 是人世”

9. 서양문헌을 인용할 때에는 책명은 이탤릭체, 논문은 큰따옴표로 표기하고 다음과 같은 순서와 방식으로 인용한다.

예) V. G. Childe, 1932, “Chronology of prehistoric Europe: a review,” *Antiquity* 6, pp. 206~212.

10. 참고문헌을 활용하는 경우에는 본문의 인용처를 밝히고자 하는 곳에 괄호를 치고 그 안에 필자와 인용문헌의 간행연도 및 필요시 인용 쪽수를 표기한다.

예) (동북인, 2006 : 24)



초판 1쇄 인쇄 2014년 12월 20일
초판 1쇄 발행 2014년 12월 30일

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

ISSN 2234-3296
비매품

이 책의 출판권 및 저작권은 동북아역사재단에 있습니다.
저작권법으로 보호를 받는 저작물이므로 어떤 형태나 어떤 방법으로도 무단전제와 무단복제를 금합니다.